

2021

봄

생협 평론

42

길잡이 서로를 보살피는 마음의 텃밭으로
— 김찬호(편집위원장)

4

커뮤니티케어와 민관 협력

[좌담] 인간다운 삶을 위한 커뮤니티케어

14



고은주

이승언

정두영

조금득

최은주

특 집

커뮤니티케어와 민관 협력 41

— 임종한(한국커뮤니티케어 보건의료협의회 상임대표)

커뮤니티케어와 주체의 역할 55

— 김연아(성공회대 사회적기업연구센터 연구교수)

커뮤니티케어에서 의료사협의 역할 69

— 경창수(한국의료복지사회적협동조합연합회 회장)

신사회서비스로서 가사서비스 활성화 방안 86

— 최영미((사)한국가사노동자협회)

아동 돌봄 영역의 커뮤니티케어 정책 고찰 101

— 성태숙(구로파랑새나눔터지역아동센터)

사회적경제를 활용한 커뮤니티케어에 대한 제언 118

: 장애인 돌봄을 중심으로

— 엄선덕(파파스윌 사회적협동조합 이사장)

기간 2021년 봄 제42호 **퍼넌날** 2021년 3월 20일 **퍼넌이** 한금희 **편집위원** 강윤경, 김아영, 김현숙, 우미숙, 조금득, 조현경, 주세운, 황명연 **편집위원장** 김찬호 **코디네이터** 이은정 **퍼넌곳 (제)ICOOP**협동조합연구소 **등록번호** 구로, 바00038 **등록일** 2016년 4월 5일 **주소** (07317) 서울시 영등포구 영등포로62길 1, 1층 **전화** 02-2060-1373 **이메일** icoop-institute@daum.net **디자인편집** 잇다 **인쇄** 아람P&B **ISSN** 2093-9876 ● 본지는 한국간행물윤리위원회의 윤리 강령 및 실천 요강을 준수합니다. ● 외부 필자의 기고는 본지의 편집 방침과 일치하지 않을 수 있습니다. ● **도서 문의 (주)알마** : 서울시 마포구 신촌로4길 5-13, 3층 **전화** 02-324-3800

이슈	협동조합의 자본 확충, 자금조달의 문제와 개선 방향 —김대훈(세이프넷지원센터 센터장)	133
	‘연대’라는 계약으로 설계될 행복 안전망, 생협 공제(보험) —김영미(세이프넷지원센터 경영지원팀)	146
생협 zoom in	그리운 풍경 —김성광(작가)	156
기획 연재	주요 개념 길라잡이 커뮤니티 비즈니스 —김미현(의성군 사회적경제체계 계장)	158
서평	쓰레기에 대한 거대한 생각의 전환 : 산드라 크라우트바슐, 《쓰레기 거절하기》 —정설경(성대골어린이도서관 대표운영자)	166
	협동은 우리의 삶을 어떻게 바꿀까? : 다나카 히데키, 《협동의 재발견》 —신효진(성공회대학교 협동조합경영연구소 연구원)	171
협동조합 소식	일본생협의 서로돕기 모임 ‘오타가이사마’를 통한 지역만들기 —이주희(SAPENet지원센터 국제팀)	176
청년의 소리	당사자는 누구일까? —전성욱(한국사회적경제제연대회의 사무국장)	180

길잡이

김 찬 호

편집위원장

서로를 보살피는 마음의 텃밭으로

기쁨의 정원

● 조병준

중요한 건

살아서

기쁨의 정원 하나를 시작하는 일이지

씨앗은 이웃의 정원에서 흙쳐도 돼

이웃들은 눈감아줄 거야

정원을 누려본 사람들은 알고 있지

그것이 얼마나 떨리는 도둑질인지를

무엇이 씨앗들을 눈뜨게 하는지를

중요한 건

살아서

기쁨의 정원 하나를 열어두는 일이지

작은 새보다 더 빠르게 뛰는 가슴으로 숨어들어와

씨앗 조금을 흙쳐가는 이웃을 볼 때

눈길 돌려 먼 하늘을 바라봐주어야 해

잠든 씨앗을 깨워

기쁨의 정원 하나를 시작하는 길은 그것뿐이니까

중요한 건

씨앗에서 정원까지

기쁨 하나를

호르게 하는 일이지

살아서

—《기쁨의 정원》, 산티, 2016.

“우리가 저녁을 먹을 수 있는 것은 푸줏간 주인이나 양조장 주인, 빵집 주인의 자비심 덕분이 아니라 자신의 이익을 추구하려는 그들의 욕구 때문이다.” 애덤 스미스는 《국부론》에서 사람들이 저마다 자신의 이익에 충실하기만 하면 결과적으로 모두의 풍요가 빚어진다고 했다. 시장의 탁월함을 신뢰하는 이 관점은 자유주의 경제학의 토대가 되어 왔다. 그런데 그것으로 경제의 전모가 해명될까? 스웨덴의 저널리스트 카트리네 마르살은 《잠깐 애덤 스미스 씨, 저녁은 누가 차려줬어요?》라는 책에서, 애덤 스미스는 절반의 답을 찾은 것에 불과하다고 지적한다. 그가 저녁 식사를 할 수 있었던 것은 상인들이 자신의 이익을 추구했기 때문만이 아니라, 그의 어머니가 매일 음식이 식탁에 오를 수 있도록 보살폈기 때문이다. 간과한 것은 자신의 어머니만이 아니다. 《국부론》에 등장한 푸줏간 주인, 양조장 주인, 빵집 주인 대신 아이들을 돌보고, 청소하고, 빨래하고, 이웃과 실랑이를 해야 했던 그들의 주인이나 누이의 모습 또한 찾아볼 수 없다고 저자는 지적한다.

페미니즘의 눈으로 보면 주류 경제학이 놓친 이면이 드러난다. 남성만이, 그리고 그가 하는 일만이 의미를 갖는 경제의 한계가 보이는 것이다. 주로 여성들이 담당하는 비가시화되고 당연시되어온 ‘그림자 노동’, 경제 수치에 반영되지 않지만 실제로는 생활과 사회의 재생산에 필수적인 돌봄이 이제 점점 중요한 영역으로 부각되고 있다. 이제 ‘보이지 않는 손’만이 아니라 ‘보이지 않는 가슴’(낸시 폴브레가 돌봄경제학에 대해 쓴 책의 제목이다)에 시선이 미칠 때, 삶과 세상의 오묘한 모습이 밝혀질 수 있다. 《아파도 미안하지 않습니다》의 저자 조한진희 씨는 이

렇게 말한다. “남성생계부양자 모델 안에서 가족 내 돌봄은 다시 해석돼야 한다고 본다. 아버지가 돈을 벌어 와서 어머니가 집에서 살림을 할 수 있었던 것이 아니라, 어머니가 돌봄 노동을 수행했기 때문에 아버지가 밖에 나가서 돈을 벌어 올 수 있었다.”(〈입원한 어머니는 왜 아버지에게 오지 말라고 할까〉, 한겨레 2021.2.27.)

돌봄의 사전적 의미는 ‘건강 여부를 막론하고 건강한 생활을 유지하거나 증진하고, 건강의 회복을 돕는 행위’다. 그렇게 볼 때 다른 동물들(엄밀히 말하면 포유류와 조류에 속하는 동물들)도 돌봄 노동을 수행하지만, 새끼가 자립할 때까지 아주 단기간에 그친다. 그에 비해 사람은 성장 과정에서 의존 기간이 매우 길 뿐 아니라, 생식 능력이 사라진 이후에도 오랫동안 연명하면서 누군가의 보살핌을 받아야 한다. 탄생 이후 요람에서 오랫동안 양육을 받아야 하고 노쇠해지면 병석에 누워 누군가의 수발에 기대야 하는 것이 인간의 운명이다. 뿐만 아니라 건강한 시절에도 타인의 도움을 받고 서로 돌봐주어야 일상이 유지된다. 그것은 단지 물리적인 행위가 아니라 정서적인 차원까지 수반하는 상호작용이다. 마경희 박사는 《노인 돌봄》(김혜경 엮음)이라는 책에서 “자신의 이익보다 타인의 욕구에 더 관심을 기울이고 감정적 유대를 형성하는 사랑의 노동”이라고 돌봄을 정의하고 있다.

그런데 오랫동안 사적인 영역에서 영위되어온 돌봄이 이제 공적 영역의 과제로 확장되고 있다. 돌봄의 수요는 빠르게 늘어나는 반면, 기존에 돌봄을 수행하던 노동력이 급속하게 줄어들면서 엄청난 공백이 생겨나기 때문이다. 그 배경에는 고령화에 따른 노인 인구의 급증, 여성들의 사회 진출, 가족 규모의 축소와 유대 약화, 일인 가구의 증가, 이웃 관계의 해체 등이 깔려 있다. 장애를 가진 자녀를 돌보다가 함께 극단적인 선택을 하는 어머니들의 사례에서 드러나듯 과중한 짐을 오히려 감당해야 하는 여성들이 늘어나고 있고, 팬데믹 상황에서 그 곤

경이 가중되고 있다. 기댈 곳이 없는 채 방치되어버리는 돌봄의 사각 지대도 사회 곳곳에 생겨난다. 지난해 어느 정신질환자 요양원에서 코로나19가 집단 감염되면서 그 실태가 드러난 바 있다. 지금도 요양원 등에서 확진자가 발생하면 당국은 동일집단(코호트) 격리 조치를 취함으로써 그 공간의 감염 위험을 오히려 높이기 일쑤다.

물론 정부는 복지의 차원에서 많은 예산과 인력 그리고 시설을 꾸준히 확충해왔다. 하지만 행정 시스템 속에서 이뤄지는 돌봄은 관료주의의 틀과 관행을 벗어나지 못한다. 게다가 정책을 세우고 자원을 공급하면 관련된 업자들이 발 빠르게 대응하여 시장을 확대하는 결과로 이어지는 경우가 허다하다. 이런 상황에서 돌봄을 제대로 구현하기는 쉽지 않다. 돌봄은 무엇보다도 질^{quality}이 중요하고, 그 핵심은 정성이다. 서로를 존중하고 신뢰하는 인격적인 관계에서 심신을 보살펴야 하는데, 행정과 시장이 중심이 되는 돌봄은 그 점을 충분히 구현하기 어렵다. 최근 몇 년 사이에 활성화되어온 커뮤니티케어는 그러한 한계를 지역사회 차원에서 보완하려는 다각적인 시도들이라고 할 수 있다.

이번 호 특집에서는 커뮤니티케어의 맥락과 실태를 민관 협치에 초점을 맞추어 점검하면서 사회적경제가 거기에 어떻게 접속하는지를 다루고 있다. 문재인 정부는 ‘포용적 복지국가’를 내세웠고, 그 구체적인 방안 가운데 하나로 2018년에 “지역사회 통합돌봄 기본계획”을 발표했다. 포용과 통합의 의미는 무엇이고 어떻게 구현되어야 하는가. 그러한 질문을 가지고 아동, 노인, 가사 서비스, 장애인의 영역을 중심으로 원고를 실었고 대담을 진행했는데, 그 의미와 과제들이 비슷하면서도 다양하게 밝혀지고 있다.

무엇보다도 커뮤니티케어는 정부의 기본 계획에 들어가 있듯이, ‘통합’적으로 접근하는 데 핵심이 있다. 사회가 거대해지고 복잡해짐에 따라 점점 미세한 영역들로 분화되는데, 복지도 마찬가지다. 행정 시

스텝의 칸막이 구조에 따라서 기능적으로 나뉘는 것이다. 그런데 실제 상황에서는 여러 가지 분야가 밀접하게 맞물릴 수밖에 없다. 커뮤니티케어는 파편적이고 분절적인 체계를 유기적으로 연결하여 서비스를 제공하려고 한다. 또한 커뮤니티케어는 현장에 밀착하여 수요자들에게 신속하고도 세밀하게 도움을 줄 수 있다. 서비스 공급자가 지역사회에서 일상의 많은 부분을 공유하고 구체적인 인간관계의 그물망 속에서 상대방이 무엇을 필요로 하는지를 거의 실시간으로 파악할 수 있기 때문이다. 그리고 이미 구축된 공동체의 토대 위에서 진정성 있고 실질적인 돌봄을 제공할 수 있다.

예를 들어 의료사협 사례를 소개하는 원고에도 나오듯, 여러 병원을 전전하면서 너무 많은 약들을 오남용하는 어르신들이 많은데, 커뮤니티케어의 방문의료사업에서는 주치의를 두고 지속적이고 포괄적인 의료서비스를 제공함으로써 질 낮은 일차의료 시스템의 고비용 저효율 구조를 극복하려고 한다. 이것은 결과적으로 의료 재정의 절감으로 이어져 갈수록 악화되는 건강보험과 장기요양보험의 재정을 안정시키는 효과를 갖는다. 또한 병원이 아니라 수급자의 집에서 진료하기 때문에 만족도도 높다. 이렇듯 양적인 면에서나 질적인 면에서 탁월한 커뮤니티케어가 정착해간다면 지역사회의 복리 수준이 업그레이드될 것이 분명하고, 그 방향에서 사회적경제가 기여할 수 있는 여지는 크다.

그러나 현실적으로는 여러 가지 난관이 있다. 무엇보다도 돌봄 노동에 대한 사회적 인식이 낮아 종사자들이 열악한 노동조건과 처우를 감내하면서 희생하고 헌신해야 하는 상황이다. 어려움에 처한 이웃에 대한 애정으로 봉사하는 분들이 많은데, 지속 가능한 토대를 마련해야 한다. ‘팬찮은’ 일자리를 창출하면서 제대로 된 돌봄을 실현하려면 보수를 현실화해야 하는데, 수혜자들의 경제 여건이 좋지 않은 경우가

많아 이용료를 높이기는 어렵다. 새로운 자산과 자본을 추가적으로 투입하려면 어디에 착목해야 할까. 다른 사회적경제 분야의 경험들을 둘러보면서 고민해볼 문제다.

그런 점에서 민관 협치는 매우 중요하다. 점점 늘어나는 복지 재정이 효율적으로 사용되면서 주민들의 삶의 질을 높이기 위해서는 사업자와 시장에 과도하게 의존해서는 안 된다. 민간의 자발적이고 능동적인 역량이 기존의 행정 복지전달 체계에 긴밀하게 맞물리고 거기에 전문가들이 결합해야 한다. 이를 위해서 사회적경제는 여러 행위 주체들을 연결하고 조율하는 플랫폼으로서 케어매니저 역할을 잘 수행해야 한다.(여기에서 중간 지원조직의 역할이 다시 부각된다고 볼 수 있다) 사회적경제는 그러한 움직임이 일어날 수 있는 공론장이자 활동의 영역으로서의 새로운 공간을 창조하면서 지속 가능한 비즈니스모델을 구축해야 한다. 그 핵심은 주민들 사이의 관계망이 다양하게 구축되고 마음이 어우러지는 생태계일 것이다.

앞에서 인용한 시는 그런 상상을 경쾌하게 복돋아주고 있다. 이 작품은 시인이 어떤 병환을 앓고 치유하는 과정에서 실제로 자신의 집 옥상에 자그마한 정원을 가꾼 경험에서 쓴 것이라고 한다. 시인은 말한다. 씨앗은 이웃들끼리 마구 흩쳐가는 것이라고, 그것을 목격해도 눈길 돌려 먼 하늘을 바라봐주어야 한다고, 기쁨의 정원은 그렇게 만들어지는 것이라고. ‘중요한 건’ ‘살아서’다. 서로에게 깃들어 있는 생명을 일깨우면서 ‘지금 이 순간’에 눈을 뜨고 생에 대한 애정과 의지를 되살리는 것, 돌봄의 본질은 그것이 아닐까.

양극화와 건강 불평등이 심화되는 가운데 코로나 재난이 그것을 가속화하고 있다. 2020년은 한국의 인구 감소가 시작되는 첫 해였고, 앞으로 본격적인 소산다사(少産多死)의 시대로 접어들면서 돌봄의 수요는 급증할 것이다. 인공지능이나 생명공학 등의 첨단기술이 아무리 발전

해도 여기에 대처하기에는 한계가 많다. 인간의 존엄은 오직 인간만이 세워줄 수 있기 때문이다. 나약하고 왜소한 이들이 어깨동무하여 함께 비빌 언덕을 만들어가는 속에서 삶의 안전기지가 하나둘씩 확보된다. 사회적경제가 추구해온 인간적인 삶과 경제의 흐름이 돌봄의 영역에서 새로운 모델들을 창출해가기를 소망한다.

특
집

커뮤니티케어와

돌봄의 수요가 급증하는 가운데 양질의 제공자가 부족하고
가족, 특히 여성에게 과중한 부담이 지워지는 현실이다.

지역사회 차원의 커뮤니티케어 정책과 담론이 나오고 있지만
구체적인 사례와 방법론은 아직 빈약하다.

복지부에서 발표한 사회서비스 분야 사회적경제 육성 방안의
다섯 가지 영역에서 현장의 목소리와 대안을 모색해본다.

민관 협치

좌담

때 : 2021년 2월 4일 오후 2시
곳 : 아이쿱신길센터 배우락

인간다운 삶을 위한 커뮤니티케어

참석 —

고은주 올림두레돌봄사회적협동조합 이사장

이승언 한살림서울 돌봄사업부 부서장

정두영 공동육아 서퍽어린이집 학부모대표

조금득 위스데이별내사회적협동조합 조합원

사회 —

최은주 아이쿱협동조합연구소 소장

정리 —

이은정 《생협평론》 편집위원

사회(최은주) 돌봄이라는 주제는 누구도 벗어날 수 없는, 누구에게나 내 문제일 수밖에 없습니다. 특히 최근 코로나19로 인해 더욱 피부에 와닿는 주제인 것 같습니다. 오늘은 다양한 돌봄 현장에 계신 분들과 당사자를 모시고 우리 삶의 일부인 돌봄과 커뮤니티케어에 대한 이야기를 나눠보고자 합니다. 마침 정부에서도 커뮤니티케어

관련 정책을 발표했습니다. 이런 정책들이 현장에서는 어떤 의미를 가지고 있는지, 그리고 어떻게 역할 분담을 할 수 있을지에 대한 이야기를 나누고, 지금의 상황을 슬기롭게 헤쳐 나갈 지혜를 함께 나누면 좋겠습니다. 우선 각자의 현장에서 커뮤니케이터와 연관해서 어떤 일들을 하는지 소개해주시고, 커뮤니케이터라는 말이 어떤 의미라고 생각하시는지도 함께 이야기해주시기 바랍니다.

정두영 저는 관악주민연대 관악주거복지센터에서 일하고 있는 사회복지사이면서 42개월 아이를 보내는 공동육아협동조합(서봄어린이집)에서 이사장직을 맡고 있습니다. 돌봄 현장에서 일하는 동시에 돌봄 수요자로서 이 자리에 왔다고 생각합니다. 제가 생각하는 커뮤니케이터의 본질은 인간성의 회복이라고 생각합니다. 현재 돌봄은 기관이나 시설 중심으로 소비되고 있는 상황이지만, 커뮤니케이터는 지역 안에서, 사람들의 관계 속에서 인간성을 회복하는 것, 인간성 회복이라는 본질을 쫓아가야 하는 것이라고 생각합니다. 이것은 많은 노력이 필요한 일이고 공동육아 속에서도 이런 관점을 유지하면서 돌봄의 철학을 실천하려고 노력하고 있습니다.

이승연 한살림서울 돌봄사업부에서 일하고 있는 이승연입니다. 한살림서울이 돌봄이라는 이름으로 일을 시작한 것은 2012~2013년입니다. 2009년부터 지역아동센터를 운영하고 있고, 2010년부터는 국공립어린이집을 수탁 받아 운영하고 있습니다. 그때까지는 ‘복지’ 관련 활동이라고 했었는데, 2012~2013년부터 ‘돌봄’이라는 이름으로 하고 있고 현재 아이방문돌봄사업과 어르신방문돌봄사업을 하고 있습니다. 커뮤니케이터는 이름 그대로 지역사회, 즉 살아가는 공간에서 일어나고 움직이는 여러 가지 돌봄을 말하는 것입

니다. 저는 커뮤니티케어란 내가 살고 있는 지역사회를 어떻게 살고 싶은 곳으로 만드느냐, 어떻게 보살피느냐를 고민하고, 사람들이 인간적인 존재로서 계속해서 살아갈 수 있도록 만드는 것이라고 생각합니다.

고은주 저는 울림두레생협에서 만든 울림두레돌봄센터에서 활동하고 있습니다. 조합원의 다양한 이해와 요구를 실현하는 게 생협인데, 처음에는 안전한 먹거리의 생산과 소비의 문제에서 시작했습니다. 그러나 생협이 이전부터 고민했던 건 공동체를 만드는 것이었습니다. 지역사회에서 어떻게 공동체를 만들고 이웃을 만들 것인가 고민했었고, 거의 다 여성 조합원들이기 때문에 돌봄 노동의



“돌봄 노동에 대한 사회적 인식이 낮고
경제적 보상도 최저시급에 맞춰져 있습니다.
전문적으로 일할 만한 사람이 많지 않고,
이 일을 하면서 성장한다든지, 보람을 느끼거나
비전을 가지기 어려운 영역입니다.
돌봄 노동에 대한 더 많은 관심이 생기고
사회적 인식이 달라질 수 있도록
꾸준한 노력이 필요합니다.”

고은주, 울림두레돌봄사회적협동조합 이사장

어려움에 대한 호소가 있었습니다. 마침 장기요양보험사업이 시작되고, 관련해서 시장이 만들어지는 상황이었습니다. 돌봄은 협동조합, 비영리가 주도해야 한다고 생각했는데 영리로 흐르는 것을 보고 2009년 바로 재가장기요양사업을 생협의 이름으로 시작했습니다. 장기요양보험 대상자인 어르신 돌봄에서 시작했고, 이후에 조합원들의 일상적인 상호 돌봄으로 생활응원사업을 시작했습니다. 생활응원사업은 뭐든지 요구할 수 있고 뭐든지 지원할 수 있는 활동입니다. 이 두 가지 사업을 생협만이 아니라 지역 안에서 더 구조적으로 해나갈 수 있도록 올림두레돌봄사회적협동조합을 설립했고, 설립한 지 1년이 좀 넘었습니다. 올림두레돌봄사회적협동조합은 올림두레생협 조합원, 요양보호사, 생활 응원 활동을 하시던 분들, 사회복지사 등이 같이 발기인으로 참여해서 만들었습니다. 아직은 규모를 키우지 않고 40여 명의 조합원이 함께하고 있는데, 더 좋은 돌봄을 만들어내자는 의지로 일하는 사람들 스스로 의사결정을 하면서 운영하고 있습니다. 저는 생활협동조합에서 실무 책임을 맡고 있다가 사회적협동조합에서 일하게 되었습니다. 사실 공동체 돌봄은 예전부터 존재했었던 것인데, 지금은 공동체가 와 해되고 관계가 단절되어 거의 사라졌습니다. 커뮤니티케어는 개별화된 개개인들이 다시 관계를 복원해나가는 것이어야 하고, 지역사회가 원래 가지고 있던 생명력, 공동체성, 관계, 돌봄 에너지를 다시금 복원시키는 과정이며 운동이라고 생각합니다.

조금득 저는 청년 활동과 사회적금융 관련 활동을 계속했었고 청년연대는행 토닥을 만들어 활동했고 지금은 청년지갑트레이닝센터라는 청년 생활경제 상담을 하는 곳에서 이사장을 맡고 있습니다. 작년 2월에 출산해서 이제 돌을 앞둔 아이 엄마로 오늘 이 자리에

는 당사자로 참여했습니다. 아이를 출산하고 키우면서 이전에는 생각도 못했던 일들을 경험했습니다. 아이가 7개월 정도가 되었을 때 너무 힘들었고, 돌봄 역할 분담에 대한 고민이 많았습니다. 왜 남자들은 돌봄에 있어 적극적 당사자가 되지 않는지, 이 자리에도 여성들만 있다는 점이 마음이 아픕니다. 저는 처음 커뮤니티케어라는 이야기를 들었을 때, 몇 년 전 일본에 탐방 갔을 때 방문했던 마을공동체 생각이 났습니다. 그곳은 밭길이 닿는 곳곳에 돌봄 장소들이 구성되어 있었습니다. 누군가를 케어한다는 것을 뛰어넘어서, 돌봄을 받는 당사자들이 활동의 주체로 설 수 있도록 공방을 세우는 등의 사업이 잘 연결되어 있었습니다. 아까 다른 분이 인간성 회복을 이야기하셨는데 그런 마을이라면 각자가 주체성을 잘 발휘하면서 인간답게 살 수 있겠다는 생각이 들었습니다. 또 저는 지금 위스테이별내아파트에 살고 있는데 이곳에서 기대 이상의 경험을 하고 있습니다. 아파트 부모들 단톡방에 아이가 열이 나는데 어떻게 하면 되느냐는 이야기가 올라오자 모두 한마음으로 그 아이 열을 내리기 위해서 밤새 실시간으로 서로 도움을 주고받는 것을 보면서 이런 것이 커뮤니티케어라는 생각을 했습니다. 물론 포털사이트를 검색하면 많은 정보가 있지만, 단톡방에서 일어나는 일을 보면서 이런 것이 공동체가 아닐지 하는 생각이 들었습니다. 저도 아이가 감기 기운이 있을 때 겁이 났었는데 단톡방에서 여러 조언을 얻고 도움을 받으면서 안심이 되는 경험을 했습니다.

최은주 다들 현장에 계시다 보니 오늘 생생한 경험을 많이 들을 수 있을 것 같습니다. 다음 질문으로 가기 전에 한살림서울이나 울림두레 모두 연합회에 소속되어 있으니 다른 지역조합들의 움직임이나 연합회 차원의 활동이 있으면 소개해주시기 바랍니다. 초기

“우리 지역 돌봄의 모습을 어떻게 만들고 싶은지
사회적경제 조직들이 만나
서로 이야기할 필요가 있습니다.
지역 안에 인간다운 삶을 통합적으로 만들고자 할 때,
이웃 간에 서로 돌보는 부분도 있고
관에서 말을 부분도 있으니
민과 관이 만나서 이야기해야 합니다.
이게 거버넌스이고
민관 협치라고 생각합니다.”

이승연, 한살림서울 돌봄사업부 부서장



생협 조합원들은 점점 연령이 높아지고 있으니 아이를 키우는 문제에서 가족이나 자신을 돌보는 문제로 점차 관심이 확장될 듯합니다.

이승연 한살림서울생협은 바로 얼마 전 2020년 12월 19일에 한살림 돌봄사회적협동조합을 창립했습니다. 한살림서울 외에 직접 돌봄 사업을 하는 지역은 한살림성남용인으로 아이방문돌봄사업을 하고 있습니다. 한살림고양파주는 돌봄기금을 운영하고 있고 다른 지역은 돌봄 강좌 등을 통해서 조합원들과 만나고 있습니다.

고은주 두레는 각 조합들의 활동이 자율적인 편이고 자주 소식을 공



“관은 지원하되 간섭을 하지 않는 것이 필요하고,
민은 가치를 계속 유지하면서,
당사자들을 조직해서 스스로 움직이고
목소리를 낼 수 있는 조직가 역할을
해야 합니다. 이 과정에서 가장 중요한 것은
당사자들이 민주적 절차를 통해서
자기 목소리를 낼 수 있게 하는 것입니다.”

정두영, 공동육아 서봄어린이집 학부모대표

유하지는 않지만, 푸른두레생협이 2년 정도 생활응원 관련 사업을 고민하면서 강좌도 진행했고 상호 돌봄에 대해서도 고민한 것으로 알고 있습니다. 최근의 움직임에 대해서는 정보가 없지만, 장기요양 관련 사업이나 제도적 사업을 아직 준비하거나 시작하지는 않은 것 같습니다.

최은주 함께 살아가는 공동체에서 인간성을 회복하고, 생명을 살리면서 관계를 회복하는 것이 커뮤니티케어라는 이야기를 해주셨고, 또 돌봄 당사자로서의 생생한 어려움도 이야기해주셨습니다. 다음으로 현재 돌봄의 공급자로서 겪는 현장에서의 어려움과 지금 돌봄 현장은 어떤 상황에 있는지 이야기해주시기 바랍니다.

정두영 제가 속한 관악주거복지센터의 모 조직인 관악주민연대는

26년 동안 지역운동을 해온 곳으로 저는 주거복지센터에서 일하는 돌봄의 공급자이면서 수요자인 셈입니다. 우선 공동육아협동조합 참여자로서 공동육아 이야기를 먼저 하고자 합니다. 공동육아가 아빠가 많이 참여한다는 것 외에도 많은 장점이 있음에도 조합원 모집이 어려운데 코로나19로 더 어려운 상황입니다. 사실 일반 시민들은 사회적경제나 협동조합에 대한 경험이 없기 때문에 공동육아 어린이집이 낯설고 와닿지 않아서 더 어려운 것 같습니다. 원래는 숲 체험이나 다른 프로그램을 통해서 조합을 알리는데 이런 행사를 할 수 없어서 공동육아의 차별성을 알리기가 어려워 더 힘듭니다. 사실 설립 초기에는 다른 어려운 점이 있었습니다. 어디에서나 갈등은 늘 발생하므로 이것을 해결할 민주적인 의사결정 시스템이 있어야 하는데 그런 시스템이 부족해서 의사소통에서의 어려움이 많았습니다. 특히 교육이 부족했다고 생각합니다. 지금은 조합원 간에 서로 활발하게 의사소통을 하고 거버넌스도 안정되어가는데 코로나19 상황이 발생했습니다. 하지만 서로 긴밀하게 소통하고 있고 거의 사라졌던 마실 문화도 새로 살려내서 공동체성을 유지하며 즐겁게 운영하고 있습니다. 공동육아에서 가장 어려운 점은 늘 모집입니다.(웃음)

최은주 사실 공동육아협동조합이 돌봄의 모델로 바람직하고 훌륭함에도 불구하고 모집의 어려움이나 운영상의 어려움이 많습니다. 이것은 처음 공동육아협동조합이 시작될 때부터 지속되었던 문제인데 거기에도 코로나라는 상황이 어려움을 가중시키게 되었군요.

고은주 저출산 시대이기 때문에 아이 돌봄과 관련한 영역이 축소되어가는 상황이어서 장기적으로 보면 더 어려워질 수밖에 없으리라

“공동체아파트에 살면서 기대하게 된 것 하나는
언제든 연락을 할 수 있는 곳이 있다는 것입니다.

힘들 때 연락할 곳이 있는 것이
얼마나 심적인 안정감을 줄 수 있는지,
존재 자체가 든든한 안전망이라고
생각합니다.”



조금득, 위스테이별내사회적협동조합 조합원

고 봅니다. 저희 지역에도 공동육아 어린이집이 5개가 있는데 정원 모집이 어려워지고 있어요. 어린이집은 먼 거리에서 다닐 수 없어서 지역 내에서 지인을 통해서만 충원이 가능한데다 부모들이 프리랜서도 많아지고 코로나로 일하는 방식이 재택근무로 많이 변화 되어서 집에서 돌봄이 가능해진 환경도 원인이지 않을까요? 그나마 협동조합 어린이집들은 부모들의 의지가 있으니 어려움 속에서도 유지하는데, 소규모 민간 어린이집은 많이 문을 닫고 재가복지 시설이나 어르신 돌봄으로 전환하고 있는 상황입니다. 공동육아를 하고 있는 동안 서로 즐겁고 행복한 것에 목표를 두시면 좋을 것 같습니다.

이승연 어르신 돌봄, 아이 돌봄에서는 코로나를 빼놓고 이야기하기 어려울 것 같습니다. 한살림의 아이 돌봄 사업도 2016년에 시작이

되었고 어느 정도 자리를 잡았다가 코로나로 다시 원점으로 돌아간 상황입니다. 코로나로 재택근무도 많아지고 조부모님들이 지방에서 올라와서 돌보시는 경우도 많아서 돌봄 수요가 많이 줄었습니다. 앞으로도 이런 추세가 계속될 것으로 보이고, 단시간에 회복되기는 어려울 것 같습니다. 특히나 돌봄은 정서적으로 교감하고, 관계를 맺고, 만나야 하는데 만남 자체를 두려워하는 상황이 계속되지 않을까, 올해도 어떻게 만나야 하나, 고민이 많습니다. 이렇게 변화하는 상황 속에서 돌봄이 앞으로 어떤 길을 가야 하나 고민이 많지만 이렇게 같이 이야기할 기회가 없어서 답답했습니다.

최은주 감염병 재난으로 인해 서로 만나고 관계를 통해서 돌봄을 만 들어가는 게 어려우니 돌봄 현장에 새로운 과제가 생긴 상황이에요. 그러면 좀 더 실질적인 이야기로 들어가 보겠습니다. 아이 돌봄이 필요한 입장에서는 지역사회에서 어떤 형태로 돌봄이 이루어지면 좋을지, 돌봄 수요자 입장에서 어떤 바람이나 의견을 가지고 계신가요? 또 돌봄 현장에서 공급자의 입장에 주로 계시는 분들이 현장에서 느끼는 문제는 무엇인가요?

조금득 저도 코로나19로 인해 어려움이 많았는데 출산하고 산후조리원에서 나온 후 산후조리사 선생님들의 도움을 받을 수 없었습니다. 그분들을 통해 육아에 대해 배우는 게 많은데 그럴 기회가 없어서 무척 아쉬웠습니다. 그리고 검증이라고 할까, 누구를 안심하고 부를 수 있는지, 누구에게 맡길 수 있는지 모르는 상황이었고 최근에 아동학대 사건들을 접하다보니 더 불안했습니다. 그런데 공동체아파트로 이사하니, 오고 가며 알게 된 이웃과 조합에 대한 신뢰가 쌓이고, 단독방이나 아파트 내 다양한 교류가 그나마 도움이



최은주, 아이쿱협동조합연구소 소장

되었습니다. 위스테이별내사회적협동조합에서는 별도 교육을 이수한 시니어 분들이 아파트단지 내에서 긴급 돌봄이 필요한 사람들이 이용할 수 있도록 돌봄 파일럿 사업을 테스트 중입니다. 아는 관계 속에서의 돌봄, 이웃 주민이라는 안정감이 주는 장점이 있습니다. 그런데 비용은 부담이 되어서 이후 정책적으로 지원이 되면 좋겠다는 생각이 들었습니다. 그분들에게도 정당한 소득이 돌아가야 하는데, 이용자 입장에서는 경제적 부담이 있습니다. 때문에 이렇게 공동체에서 하는 사업에 공적 지원을 해주고 사용자가 일부 비용을 내면 좋겠다는 생각입니다.

고은주 돌봄은 응급할 때 연락할 수 있는 관계망이 절실하고, 관계망을 만드는 것이 사회적경제와 시민 영역에서 할 수 있는 커뮤니티 케어라는 생각이 듭니다. 관계망을 만들려면 작아야 하고 지역에 밀착이 되어 있어야 합니다. 돌봄 사회적경제 주체들은 신뢰와 참여를 기반으로 지역의 관계망도 조직하고, 좋은 일자리를 만들면서 지속 가능한 사업을 해나가야 하는데, 현실에서는 참 어렵습니

다. 관계를 만들기 위해서는 유무형의 자산과 자본이 투입되는데 이런 노력이 인정되기 어렵기 때문에, 그 주체들의 희생과 헌신으로 지탱하고 있습니다. 그래서 진정한 커뮤니티케어의 확장이 어렵다고 생각합니다. 관계를 만드는 사회적경제 조직의 유무형의 노력에 대해 지원이 있어야 한다는 생각이 듭니다. 예를 들면 사회적협동조합에게만이라도 세제 혜택이나 다른 지원이 필요하지 않을까 하는 생각입니다. 아이 돌봄의 경우도 사회적경제 조직이 할 수 있는데도 현재는 건강가정지원센터로만 운영하고 있습니다. 이마저도 구마다 하나씩밖에 없어서 수요는 많은데 연결을 다 해주지 못하고 있고, 소득 기준에 따라서 지원되기 때문에 실수요자들에게도 어려움이 있습니다. 사회적경제 조직을 공격 돌봄 체계의 주체로 과감하게 인정하고 역할을 나눌 때 안심할 수 있는 돌봄 체계가 만들어질 거라 생각합니다.

조금득 별내에는 시니어 분들의 돌봄도 있지만, 아파트 내 엄마들 모임이 있습니다. 그 모임 안에서 다양한 교감들이 이루어지고 있고 육아의 어려움을 나누고 있습니다. 한 사람 한 사람의 마음을 다독여주는 모임입니다. 마을 안에 마음 힐링이나 미술치료, 비폭력 대화 분야의 전문가들이 살고 계셔서 자체 커뮤니티 프로그램도 진행하고 있습니다. 더 나아가서 앞으로 공동육아협동조합 설립을 꿈꾸고 있는데, 실제 상황이 되었을 때 어떻게 할 수 있을지 막막함은 있습니다. 지역공동체 관계 속에서 형성되는 공동육아협동조합에 대한 제도적 지원이 필요하다고 생각합니다.

이승연 공동육아가 필요한 분들도 있고 다른 돌봄이 필요한 분들도 있어서 각자 돌봄의 수요는 다른데, 어떻게 이런 틈들을 채어나갈

수 있을지 고민입니다. 각자의 다양한 수요에 맞춰서 가면 좋은데 제도는 다소 획일적이어서 정책의 유연성이 없습니다. 공동육아도 있고 품앗이도 있고 긴급·틈새 돌봄도 있어야 합니다. 지역 안에서 다양한 수요에 맞는 돌봄을 만들면 좋겠다고 생각해서 생활 돌봄을 하고 있는데, 어르신 댁에 방문해서 반찬을 해드리거나 식사를 챙겨드리는 일 등입니다. 제도 안에 방문요양사업이 있지만, 돌봄 대상자도 따로 정해져 있고 시간도 정해져 있어서 제도에 포함되지 않는 수요에 대해서는 대응하지 못하고 있습니다. 제도에서 정한 대상자가 아니더라도 돌봄 수요는 있으니 거기에 어떻게 대응할 수 있을까, 이런 고민이 필요하고 다양한 시도들이 필요하다고 생각합니다. 또 이런 틈새 돌봄이 사업적으로는 지속 가능하기 어려운데 어떻게 하면 지속 가능하게 할지에 대한 방안이 있으면 좋겠습니다. 상황과 형편이 다른 각자의 어려움에 대응하는 것이 필요한데 제도는 제한되어 있고 아직까지는 파편화되어 있어서 어려움이 있습니다.

고은주 돌봄과 관련해서 또 다른 어려움은 돌봄 현장에서 일하는 사람의 문제가 심각하다는 것입니다. 돌봄 노동에 대한 인식과 처우가 개선되지 않는다면 더 좋은 돌봄을 꿈꿀 수 없다고 생각합니다. 여성 노동, 나이 많은 사람들의 노동, 요양보호사의 노동 같은 돌봄 노동에 대한 사회적 인식이 낮고 경제적 보상도 최저시급에 맞춰져 있습니다. 요양보호사 자격증을 정말 많이 취득하지만 이 일이 존중을 받지도 못하고 한 곳에서 오래 일하지도 못하는 상황인데다 수입이 적기 때문에, 현장에서는 사람을 구하기 너무 어렵습니다. 가치 있는 일이라는 사회적 인정을 받든지, 급여로서 보상을 받든지 해야 하는데, 이도저도 아닙니다. 게다가 일대일 매칭 사업

이고 장기 계약도 어려워 늘 불안한 상황입니다. 사실 보호자나 어르신, 요양보호사가 서로 눈치를 보는 관계이고, 이 일 자체가 안정적이지 않습니다. 전문적으로 일할 만한 사람이 많지 않고, 이 일을 하면서 성장한다든지, 보람을 느끼거나 비전을 가지기 어려운 영역입니다. 돌봄 노동에 대한 더 많은 관심이 생기고 사회적 인식이 달라질 수 있도록 꾸준한 노력이 필요합니다. 다른 하나의 측면은 돌봄 자체가 누구나 필요한 것임에도 나는 겪지 않을 일처럼 생각하고 돌봄은 내 일이 아니라고 생각해서 돌봄 노동에 참여하기를 꺼립니다. 돌봄을 신청하는 사람이나 돌보는 사람 모두 열악한 상황이라는 인식이 여전히 존재하는데, 이에 대한 시민의식의 성장이 필요합니다. 저는 ‘내가 참여하지 않으면 내 노후의 삶의 질이 떨어질 것’이기 때문에 돌봄 노동을 하는 ‘사람’에게 관심을 갖는 것이 중요하다고 생각합니다. 또 돌봄 자체가 수가에 크게 영향을 받기 때문에 사람에게 관심을 가지고 성장시키고 인식을 개선시키는 일을 하지 못하고 있습니다. 사회적경제 조직들은 다른 부문들에 비해 사람을 중요하게 생각하기 때문에 관심을 두고 있는데, 이 부분을 개별 단체나 조직에 맡길 일이 아니라 사회 전체가 같이 노력해야 합니다.

이승연 결국 돌봄 노동의 문제가 중요해 보입니다. 어떻게 자부심과 보람을 가지게 할 것인가, 사회적 편견과 돌봄노동자의 처우 문제를 어떻게 해결할 것인가 하는 것입니다. 더 좋은 조건으로 해드리고 싶지만 현실적으로 어려운 점이 있고, 그래서 더 나은 조건을 제공하지는 못하지만 대신에 무엇으로 그 간극을 해소할 수 있을지 고민입니다. 지금은 돌봄 노동을 하시는 분들과 이 일의 가치를 이야기하고 있고, 지속적인 대화와 만남을 통해 에너지를 쓰고 있지

만, 돌봄 노동의 문제를 사회적인 연결을 통해서 공론화하는 것이 필요합니다.

최은주 돌봄 수요자로서 정부 지원의 필요성, 사회적경제 주체들이 다양한 돌봄 수요에 맞춰서 현장에서 활동을 하고 있지만 정책의 유연성이 부족해서 겪는 어려움, 돌봄이 수가 중심으로 운영되고 있는 현실, 돌봄 노동에 대한 정당한 처우 문제 등을 이야기하셨습니다. 그렇다면 커뮤니티케어가 제 역할을 하려면 정부와 민간의 역할이 어떻게 자리매김해야 할지 고민이 많을 것 같습니다. 이 제도가 원래 의도하는 목표, 돌봄이 필요한 사람들에게 통합적인 서비스를 제공하고자 하는 취지에 맞게 실행이 되려면 누가 어떻게 할 것인지, 어떻게 제도를 만들어야 할지에 대해 아이디어를 나눠 보도록 하겠습니다.

고은주 커뮤니티케어가 정책으로 발표되었을 때 사실 약간 부정적인 입장이었습니다. 정부의 역할을 지역사회 나눔으로 떠넘기는 것이라는 생각이 들었거든요. 원래 돌봄이 우리 공동체 안에 있었던 것이기는 한데, 복지정책을 제도로 시행하면서 시장의 영역으로 만들어버렸고, 거기에서 과부하가 걸리니까 ‘원래 돌봄은 지역이 해야 되는 거 아니야’라며 주민들에게 책임을 떠넘긴다는 생각이 들었습니다. 그럼에도 저는 민간 영역의 역할이 크다고 생각합니다. 지금 민간 영역에서 일하고 있기 때문에 할 수 있는 것이 있어서 이렇게 생각하는 것이고, 제가 공공 영역에 있었다면 공공의 역할을 이야기했을 것입니다. 돌봄에서 지역사회의 공공성과 관계망을 회복하는 것은 제도만으로 되는 것이 아니고 자발적 참여가 중요하기 때문에 지역의 시민사회 영역에서 잘 조직하고 연결할 필요

가 있다고 생각합니다. 이것이 토대가 되지 않으면 서비스 중심의 원스톱 시스템이 있다고 해도 개인들의 고립감은 해소되지 않을 것이기 때문입니다. 지역사회의 역량을 고려하여 각 지역 형편에 맞는 시스템을 갖추고, 이후에도 잘 맞춰가는 것이 필요합니다. 민간에서는 돌봄이 우리 모두의 문제라는 사실을 인식하고, 돌봄의 철학과 문화를 만드는 것이 필요하다고 생각합니다. 이는 지역의 시민·사회단체가 다 같이 연대해서 만들어나가야 합니다.

조금득 공공의 입장이 이해는 됩니다. 관에서는 투명성, 공공성이 중요할 거 같은데 이것을 확고하게 가져가되 당사자들의 요구를 바탕으로 지원책을 마련하는 게 필요해 보입니다. 제가 청년 정책 활동에 몸담고 있을 때 지향했던 원칙이 ‘지원은 하되 간섭은 하지 않는다’였는데 당사자의 요구에 맞춰 지원은 하되, 증빙을 간소화한다든지 현장의 목소리를 반영하는 것이 필요합니다. 돌봄 영역에서 민간의 역할을 활성화하려면 정부에서 역할을 다 쥐고 있지 않아야 하고 서로 역할을 분담하며 당사자들의 목소리를 반영할 수 있는 민관 거버넌스를 만들어서 진행하는 것이 중요하다고 생각합니다.

이승연 돌봄서비스 정책은 공공이 만드는데 사실 돌봄을 어떻게 이해하고 행동하느냐, 참여하느냐는 민간의 역할이라는 생각이 듭니다. 돌봄은 행동을 해야 하는 것이기 때문입니다. 누구나 돌봄을 받아야 하는 일이 생길 수 있고 누구나 할 수 있다고 생각을 하지만, 사실은 자기 일이 아니라고 생각합니다. 나는 다 혼자서 해결할 수 있을 것 같고 내 일이 아닌 것 같은 생각을 가지고 있습니다. 돌봄에 대해 어떤 경험, 생각을 만들 것이냐가 민간의 일이고 지역에서

이런 인식을 만들어야 합니다. 이전에는 지역에서 돌봄에 대한 이야기들을 거의 하지 않았습니다. 할 기회가 별로 없었고, 잘되는 곳도 있지만 관심이 없는 지역이 더 많았는데 커뮤니티케어 정책이 나오면서 지역에서 이야기가 나오는 것 같습니다. 앞으로 우리 지역 돌봄의 모습을 어떻게 만들고 싶은지 사회적경제 조직들이 만나 서로 이야기할 필요가 있습니다. 지역 안에 인간다운 삶을 통합적으로 만들고자 할 때, 이웃 간에 서로 돌보는 부분도 있고 관에서 맡을 부분도 있으니 민과 관이 만나서 이야기해야 합니다. 이게 거버넌스이고 민관 협치라고 생각합니다.

정두영 민관 협치 사업을 하고 있지만 참 어렵습니다. 민의 입장에서 는 뭔가 구걸하는 느낌을 가지게 되고, 협치를 민간이 주도해야 하는데 그것이 어렵습니다. 관은 행정력과 집행력이 필요한 일을 하고, 예산 집행만 잘하면 된다고 생각합니다. 관은 지원하되 간섭을 하지 않는 것이 필요하고, 민은 가치를 계속 유지하면서, 당사자들을 조직해서 스스로 움직이고 목소리를 낼 수 있는 조직가 역할을 해야 합니다. 이 과정에서 가장 중요한 것은 당사자들이 민주적 절차를 통해서 자기 목소리를 낼 수 있게 하는 것입니다. 이것이 매우 어렵고, 그 과정이 아주 세밀해야 하고 시간과 품도 많이 들어 가지만 꼭 필요하다고 생각합니다. 이것이 문제 해결의 열쇠인데, 현장에서 이런 민주적 절차를 무시하면 어려워집니다. 작은 성과라도 서로 공유하며 독려하는 것이 필요합니다. 좀 더 현장의 이야기를 하자면 관악주거복지센터에서는 사회적 가족 만들기 사업을 하고 있습니다. 사실 관악구 고시촌 1인 가구 중장년층의 90%가 사회적으로 고립되어 있고 고독사도 많습니다. 2019년에 이들의 사회적 고립에 대한 간담회를 시민사회와 함께 진행하고 네 차례

의 토론회 중 한 번은 관과 함께 열었습니다. 이후에 특별위원회도 만들고 2020년에는 국토부와 주거 상향 사업을 시작했습니다. 사실 저는 복지는 서비스를 주는 것이 아니라 그들의 권리를 되찾아 주는 것이라고 생각합니다. 권리를 되찾아주는 과정에서도 당사자들의 목소리가 나올 수 있도록 해야 합니다. 관에서는 다른 여러 사업을 하지 말고 입주만 시키라고 하면서 입주율만 높이려고 하지만, 그것만 할 수는 없기에 공동체 사업을 같이 하고 있습니다. 시설 좋은 집에 들어가면 끝나는 게 아니라, 동네에서 살아갈 수 있게 비밀 언덕을 만들어주어야 하기 때문입니다. 주민 리더들을 발굴하는 게 어렵지만 협동조합 방식으로 당사자가 책임을 가지게 하는 것이 중요합니다. 좋은 집에 들어가는 것뿐만 아니라 더 큰 집, 공동체를 만들고 당사자들 사이의 관계망을 만드는 것이 필요합니다. 그리고 작더라도 일자리를 만드는 것도 중요해서 기후위기나 플라스틱 문제 등을 연결한 일자리를 만들기 위해서 노력하고 있습니다. 아이들과 어르신 돌봄에서는 조금 다를 수 있지만 저는 ‘서로 돌봄’이라는 것이 이런 것이라고 생각합니다. 민관 협치에 성공하려면 민에서도 주민들의 힘과 내용을 가지고 있어야 합니다.

이승연 민관 협치에는 민의 역량도 중요한 것 같습니다. 주도권 싸움을 떠나서 민이 자체적인 힘을 가지고 있어야 합니다. 그리고 자원 배분을 어디에 어떻게 하느냐를 민과 관이 같이 결정할 수 있어야 합니다.

정두영 주민들이 예산 결정에 참여할 수 있도록 교육하는 것도 필요합니다. 관악에서는 생활정치네트워크를 통해서 꾸준히 교육을 하

고 있습니다. 교육을 한다고 해서 당장 표가 나지 않지만 지속적으로 사업을 하다 보면 구의원들의 태도가 달라지는 것을 볼 수 있습니다. 사실 이 일을 해오면서 갑자기 엄청난 변화가 나타나는 것은 아니었지만, 작은 변화라도 소중하게 생각하고 있습니다.

최은주 민관 협치를 위한 거버넌스가 중요하다는 점에서는 모두 공감하는 듯합니다. 이때 중앙정부가 만들어내는 제도도 중요하지만 실제 실행되는 단계에서는 지방자치정부와의 관계도 중요할 텐데요, 지방자치정부와의 협력은 어떤 상황인가요? 지역사회의 힘이 강한 마포는 협력이 더 잘되고 있지 않나요?

고은주 마포는 시민사회는 활발하지만 민관 거버넌스는 아직 걸음마 단계입니다. 그러나 돌봄 영역에서는 서울시SOS사업이 마중물이 된 것 같습니다. 서울시가 SOS사업을 하면서 자치구를 자극했고, SOS사업을 위해 지역사회 사회적경제 조직들을 만나야 하니 서로 소통하면서 좀 더 빨리 움직이고, 이를 계기로 많이 상승되었습니다. 서로 경험이 공유되고 협업이 조금씩 진행되고 있습니다.

정두영 관악구는 민관 협치 관련해서 담당자들과 실무 단위는 소통이 잘되는 편인데 관악구가 재정자립도가 떨어지다 보니 전반적인 사업이 보수적이고 인력도 부족한 상황이어서 과부하가 걸려 있는 상황입니다. 그나마 사회적경제 영역이 활성화되어 있어서 좀 나은 편입니다.

이승언 도봉구에 어르신돌봄센터가 있어서 도봉구 돌봄SOS센터에 결합하고 있는데 구와의 접촉은 별로 없습니다. 민간 차원에서 컨

소사업 사업을 해왔지만 민관 협치의 경험은 별로 없습니다. 또 한 살림서울생협 본부 사무실이 종로구에 있어서 종로구 돌봄SOS 센터 식사 지원 사업을 하고 있는데, 종로가 큰 회사들이 많아서 직장인들이 많은 반면, 한쪽에는 쪽방촌이 있는 등 특수성이 있어서 지역의 사회적경제 영역 네트워크가 약한 편입니다. 도봉구, 종로구에서는 돌봄SOS 센터를 통해서 지방정부와 민간이 이제 서로 얼굴을 마주하게 된 단계입니다.

최은주 제가 봤던 외국 사례 중 하나가 은퇴자들이 사는 마을이었는데 이동거리 30분 이내에서 생활에 필요한 모든 것을 해결할 수 있는 작은 도시였습니다. 그러나 그 사례는 연금을 받는, 어느 정도 윤택한 은퇴자들이고 외국의 사례여서 우리 현실과는 차이가 있습니다. 우리 주변에는 다양한 요구와 다양한 상황에 놓인 사람들이 있기에 민간의 힘으로 커뮤니티케어를 만드는 것이 필요한데, 여기에서 어려운 점이 시장화의 위협입니다. 민간 주도적으로 커뮤니티케어를 만드는 것이 중요한데 복지와 관련한 지원 정책과 자원을 확보해놓으면 시장이 개입해서 독점해버리는 경우도 있습니다. 혹시 알고 계신 바람직한 커뮤니티케어의 모델이 있는지 궁금합니다.

고은주 생협 활동을 하면서 일본 생협의 복지활동 사례나 그런 것들을 접해보기는 했지만 오늘은 영국의 HMR서클^{Heywood, Middleton & Rochdale Circle}을 소개하고 싶습니다. HMR서클은 로치데일^{Rochdale} 지역의 고령자 중심 회원제 서클이고 회원은 천여 명인데 상호돌봄사업을 하고 있습니다. 사업 내용은 병원에 같이 가주거나 함께 쇼핑을 해주는 것, 취미 활동을 제공하는 것 등이고, 일부는 서울

시 SOS 일상생활지원 서비스에서 하고 있는 일과 비슷합니다. 나이가 들어도 ‘나다운 삶’을 유지할 수 있도록 작은 돌봄을 서로 연결해주는 당사자들의 서클이라는 특징이 있고, 지역 주민들 간의 서로 돌봄을 연결해주는 네다섯 명 되는 소수의 직원이 있는 사회적 기업입니다. 내가 살고 있는 지역의 관계망 속에서 문제를 해결한다는 것이 매력적으로 느껴졌고 일방적인 지원이 아니라 비슷한 어려움을 가지고 있는 사람들이 서로 돌보는 방식이라는 점이 제가 꿈꾸는 돌봄의 모습이었습니다. 이 사례를 보면서 우리도 돌봄의 플랫폼, 허브가 필요하다는 생각을 했습니다. 또 하나 소개하고 싶은 것은 《누구나 혼자인 시대의 죽음》(우에노 치즈코 지음, 송경원 옮김, 어른의시간, 2016.)이라는 책에 나오는 마을입니다. 이 책에는 지역 사회 돌봄 체계의 도움과 지인들의 관계망 속에서, 자기 집에서 안심하며 죽음을 맞이해가는 사례들이 나옵니다. 정부는 집에서 돌봄을 마무리할 수 있는 이런 시스템을 만들고, 시민들은 HMR서클과 같은 플랫폼을 스스로 만드는 것이 필요할 것 같습니다.

조금득 돌봄에만 속하는 사업은 아니지만 저는 동자동사랑방마을공동체조합이 생각납니다. 쪽방촌 주민들이 스스로 십시일반해서 만든 공제조합인데 공동체기금을 만들고 또 사랑방이 있어서 다양한 케어를 스스로 하고 있습니다. 건강한 밥상 나눔도 하고, 금융협동도 하고, 건강이 안 좋은 분들이 많다 보니 구급차를 부르거나 장례까지도 책임지는 사업을 하고 있습니다. 마을 안에서 비슷한 공감대를 가진 당사자들이 스스로 만들어가는 시스템이라는 데 의미가 있다고 생각합니다. 몇몇 활동가들의 정성과 노력이 필요한 일이지는 하지만 주민들이 자립해서 만드는 일이라서 좋았습니다. 그리고 개인적 경험을 이야기하자면 저는 오랫동안 공동체 운동을

해왔지만 혼자 있을 때 에너지를 얻는 사람입니다. 일상에서 나누는 일은 습관적으로 하고 있었지만 공동체아파트에 입주할 때 시골마을처럼 비밀도 없고 너무 친밀하면 어떡하나 하는 두려움도 있었습니다. 그러나 막상 와서 살다 보니 예전 가족공동체 같은 끈끈함은 없고 ‘따로 또 같이’라는 공동체성이 잘 작동하고 있었습니다. 개개인이 존중되며, 서로 강요하지 않고, 필요할 때 부담 없이 서로 도움을 주고받을 수 있는 느슨하게 열려 있는 커뮤니케어를 바라게 됩니다.

이승연 돌봄의 윤리는 서로 다름을 인정하는 것이 아닐까 합니다. 똑같은 돌봄이어도 필요한 사람마다 맥락과 환경이 다르기 때문에 각자 필요한 돌봄의 내용은 다를 수밖에 없습니다. 한 사람만을 봐도 다양한 돌봄이 필요합니다. 지난해 모심과살림연구소에서 진행한 ‘한살림 돌봄 연구 결과 보고’에서는 돌봄의 내용을 세 가지로 구분하고 있습니다. 재분배와 교환과 호혜입니다. 재분배는 공적 돌봄의 영역이고, 교환은 제도에 들어 있지 않는 서비스를 만들어서 서로 오가는 것, 호혜는 지역과 관계 안에서 사회적경제 주체들이 만들어가야 하는 것입니다. 지역 안에 한 사람이 살아가는 데 필요한 것이 다 갖추어져야 한다고 생각합니다. 어떤 때는 호혜에서, 어떤 때는 교환에서, 어떤 때는 재분배 영역에서 도움을 받을 수도 있어야 합니다. 사회적경제는 호혜의 역할을 많이 할 수 있을 것 같습니다. 저는 제도 안에서 노인장기요양보험 사업을 하고 있지만, 어떻게 가치를 잃지 않고 일을 해나갈 것인지가 고민입니다. 그리고 여전히 중요한 것은 어떻게 하면 사람과 지역을 중심에 놓고 고민할지입니다.

고은주 얼마 전 읽었던 《매일 의존하며 살아갑니다》(도하타 가이토 지음, 김영현 옮김, 다다서재, 2019.1)라는 책에 돌봄은 비^非시장성이 본질인데 시장의 영역으로 평가하기 때문에 그 일을 수행하는 사람들에게 끊임없는 갈등과 소진이 일어난다는 이야기가 나옵니다. 많이 와 닿았던 얘기입니다. 사회적경제 영역에서 사회서비스를 만들어서 제공할 때, 궁극적인 목적은 수익 창출에 있지 않고, 서비스 자체 혹은 자기다운 삶의 유지에 있습니다. 그런데 제도나 시스템은 그렇게 만들어지고 있지 않습니다. 돌봄은 꼭 필요한 것이고 시장의 영역만으로 만들어질 수 없는데 행정에서는 그렇게 보지 못한다는 생각이 듭니다. 돌봄에서 중요한 것은 ‘삶은 지속되어야 한다’가 아닐까 생각합니다.

최은주 별내위스테이는 다양한 커뮤니티케어를 시도해볼 수 있을 것 같은데, 커뮤니티케어를 실행하기에 위스테이가 가진 장점이 어떤 어떤 것이 있을까요?

조금득 별내위스테이는 국토교통부 민간임대주택 시범사업이구요, 위스테이별내사회적협동조합(이하 별내사협)에서 운영하고 있습니다. 전 세대가 별내사협 조합원입니다. 위스테이 사업을 진행한 모 법인은 ‘더함’이었는데 점차 독립해서 별내사협이 주도적으로 사업을 운영하는 방향으로 가고 있습니다. 처음부터 시니어센터를 만들었고 시니어 분들이 가장 활발한 활동을 합니다. 텃밭도 하고, 카페 일도 배우셔서 카페에서 일도 하고, 긴급돌봄 서비스 관련 일도 많이 하고 계십니다. 저는 위스테이의 실험이 호혜나 자치의 가치를 내 삶과 이어줄 거라는 기대를 하고 있습니다. 청년연대는 행 토닥은 같은 세대와의 연대였는데, 같은 세대들은 여러 이유

로 같은 지역에 살기가 어렵습니다. 그래서 온라인 커뮤니티를 만들었던 것인데 그 활동을 하면서 뼈저리게 느꼈던 게, 같은 지역에 사는 사람들의 지역공동체가 필요하다는 것이었습니다. e지역화 폐도 시도했었지만 한계가 있었고 다른 마을공동체 사업을 많이 봤는데 주거공동체가 중요하다는 것을 별내에서 더 실감하고 있습니다. 별내에서는 시니어 분들의 사업도 잘되고 있고, 육아하는 엄마들의 커뮤니티 내에서 많은 정보도 얻게 됩니다. 별내사협의 사업이 자발적으로 잘 진행되면 앞으로 더 잘되지 않을까 기대하고 있습니다.

고은주 저도 공동체 주택에 살고 있는데 이제 복지 개념이 주거로 옮겨가고 있는 것이 아닌가 생각합니다. 진정한 돌봄은 주거를 통해서 해결이 가능하다는 생각을 하고 있습니다. 고령화사회에서는 안심케어 차원에서 지역 내, 같은 주거지 안에서 일과 돌봄이 같이 실현되는 것이 중요하다고 생각합니다.

조금득 많은 마을공동체 사업을 관심 있게 지켜봤지만 공공에서 진행하는 방식의 마을공동체 사업보다는, 말씀하신 대로 주거를 중심으로 하는 마을공동체가 더 마음에 와닿고 현실적으로 보입니다. 제 생각에 여기서 커뮤니티 매니저의 역할이 중요해 보입니다. 예전에 공동체 형성을 기대하며 청년 공간 사업을 진행했던 적이 있는데, 커뮤니티 매니저가 관계 형성을 할 수 있는 매개도 되어주고 시스템도 만들어주는 역할을 할 수 있습니다. 그때 시도했던 것이 ‘꺼내 먹어요’ 바구니였는데, 누구나 나누고 싶은 음식이 있으면 넣어 놓는 것이었습니다. 연대은행을 할 때 회수분 단지 같은 게 있으면 좋겠다고 이야기했었고, 그것을 힌트로 한 사업이었습니다.

어느 날 그 바구니 안에 즉석밥이 있는 것을 보고 ‘아~ 그래, 이 안에서는 굶는 사람은 없겠구나’라는 생각에 마음이 쨍했던 기억이 있습니다. 위스테인은 조합 사무국이 아파트 내에 있고 이런 연대를 할 수 있는 장치를 사무국에서 지속적이고 전문적으로 만들어 내고 있습니다. 주민들이 자발적으로 하도록 내버려두기만 하는 게 아니라 서로 도움을 주고받을 수 있도록 사무국에서 커뮤니티 매니저 역할을 하기 때문에 가능한 것 같습니다. 뭔가 도움이 필요할 때 사무국으로 연락해서 요청할 수 있다는 믿음이 있습니다. 또 어떻게 하면 커뮤니티 매니저들의 몸과 마음이 고갈되지 않으면서 일을 지속할 수 있도록 할 것인가가 중요합니다.

고은주 돌봄 영역에서도 커뮤니티 매니저와 같은 직업군이 생겨나고 있고, 이를 케어 매니저라고 부르고 있습니다. 예전에는 공동체 안에서 자연스럽게 이루어졌던 일인데 지금은 파편화되어 있고 고립되어 있는 사회이기 때문에 이렇게 연결해주는 직업이 필요합니다. 이런 케어 매니저들이 발굴되고 지속적으로 이런 일을 할 수 있도록 지원이 되어야 합니다.

이승언 지역 내에서 누구나 어려울 때 연락할 수 있는 거점, 플랫폼으로서의 케어 매니저는 정말 중요합니다. 주민들이 지역을 다 알고 있는 것이 아니고, 간혹 돌봄이 필요한 분들 중에는 자신에게 필요한 것을 알아채지 못하고 있는 경우도 있기 때문에 필요할 때 연락할 수 있는 사람이 꼭 필요합니다. 어려운 때 생각나는 사람이 있어야 하고, 이들을 안내해주고 정보를 주는 것이 케어 매니저여야 합니다. 저도 책을 하나 소개하고 싶은데 《새벽 세 시의 몸들에게》(김영옥 외 지음, 봄날의책, 2020)라는 책입니다. 책 속에 ‘우리는 누구에

게나 짐이자 힘이 되는 사람이다. 매일 의존하며 살아간다’는 말이 있습니다. 독립과 의존은 서로 반대되는 말이 아니라는 말도 나옵니다. 돌봄에 대한 사회적 개념이 잘 녹아 있고 우리가 시민으로서 어떻게 돌봄을 행해야 하는지 잘 나와 있었습니다.

조금득 저도 지금까지 커뮤니티 매니저 같은 일들을 해오면서 줄곧 생각했던 것이 ‘이 일을 하는 사람들이 아프지 않았으면 좋겠다. 다치지 않았으면 좋겠다’는 생각이었습니다. 어떤 분이 지역에 내려가서 공동체 사업을 하고 싶은데 그런 일을 해줄 사람이 없다는 이야기를 들었습니다. 그런데 그 전에 그 사람에 대한 처우라든가 지속가능성을 먼저 고민해야 하는 게 아닌가라는 생각을 했습니다. ‘이런 일을 할 사람이 없어’가 먼저가 아니라 그런 일을 할 수 있는 조건을 만들어놓아야 하는 거죠. 저도 일을 하면서 많이 고갈되고 아파왔던 사람이기 때문에 그분에게 열변을 토했습니다.(웃음) 예전에 혼자 옥탑방에 살 때 아주 많이 아팠던 때가 있었어요. 그때 내가 이렇게 혼자 죽을 수도 있겠구나라는 생각을 하면서 공포에 떨었던 경험이 있습니다. 공동체아파트에 살면서 기대하게 된 것 하나는 언제든 연락을 할 수 있는 곳이 있다는 것입니다. 힘들 때 연락할 곳이 있는 것이 얼마나 심적인 안정감을 줄 수 있는지, 존재 자체가 든든한 안전망이라고 생각합니다.

최은주 오늘 커뮤니티케어와 민관 협치에 대해 이야기를 나누어보았는데 삶에서 경험한 이야기들을 풀어내주셔서 그 진정성으로 서로 마음이 하나 되는 것을 느낄 수 있었던 시간이었습니다. 민관이 같이 협력하기 위한 거버넌스를 만들되 관에서는 지원은 하되 간섭은 하지 않고, 민에서는 자율적으로 힘을 만들어가자, 특히 그 안

에서 일하는 사람들이 소진되거나 상처받지 않고 일할 수 있도록
서로서로 돌볼 수 있는 시스템을 만들자, 돌봄 노동의 가치를 사회
적으로 인정받을 수 있도록 같이 노력하자는 이야기를 나누었습니
다. 우리는 누구에게나 짐이자 힘이 되는 사람이라는 말로 오늘 이
시간을 마무리하도록 하겠습니다. 긴 시간 수고 많으셨습니다.

임종한

한국커뮤니티케어
보건의료협의회 상임대표

커뮤니티케어와 민관 협력

모든 시민은 각각의 삶에 있어 어느 순간에서도 삶의 존엄성을 지켜
나아갈 수 있는 기본적인 권리를 가진다. 노인·장애인·아이 돌봄,
가사 지원 등의 사회적서비스는 시민의 권리를 현실적으로 실현
가능하도록 뒷받침해준다. 모든 시민이 가질 수 있는 기본적인
권리에 대한 공감대 형성이 사회운동으로서 사회적협동조합을
태동하게 하는 근원적인 힘이 된다.

사회적 요구에 부응하는 사회적경제의 흐름

세계적인 경기 불황에 따른 성장률 둔화로 우리 사회도 ‘고용 없는 성장’ 시대를 맞고 있다. 또한 실업률이 증가하는 어려움 속에 사회복지 수요 증가, 사회안전망 취약, 개인 간 지역 간 건강 불평등 심화 등의 위기를 맞고 있다. 세계화, 제4차 산업혁명, 양극화, 초고령사회 등으로 성장, 고용, 복지, 공동체, 환경 등 우리 사회 과제의 복합적 성격이 증폭되고 있다. 이에 따라 시장을 통한 접근^{private approach}인가, 아니면 공공적인 접근^{public approach}인가라는 전통적인 이분법적인 사고 틀로는 해결하기 어려운 영역이 늘어나고 있다.

고령화가 진행되고 빈곤 노인가구가 늘어가는 상황에서, 우리 사회는 어떻게 이에 대비해야 할까? 커뮤니티케어^{community care}(지역사회 통합돌봄)는 “돌봄^{care}을 필요로 하는 사람들이 자택이나 그룹 홈 등 지역사회^{community}에 거주하면서 개개인의 욕구에 맞는 복지급여와 서비스를 누리고, 지역사회와 함께 어울려 살아가며 자아실현과 활동을 할 수 있도록 하는 혁신적인 사회서비스 체계”라고 정의된다. 이 커뮤니티케어는 고령화와 건강 불평등이 심화되는 우리 사회에서 고령화에 따른 사회적 부담을 줄이고, 건강 불평등을 완화하는 대안이 될 수 있다.

우리 사회에 커뮤니티케어가 중요한 과제로 부각되면서 사회서비스 제공의 동력으로 시민 참여와 사회적경제에 주목하게 된다. 사회적경제는 양극화 해소, 일자리 창출 등 공동 이익과 사회적 가치의 실현을 위해 사회적 제 조직이 상호협력과 사회연대를 바탕으로 사업체를 통해 수행하는 모든 경제적 활동이다. 자본주의 시장경제에서 드러나는 문제를 해결하고 일자리, 주거, 육아, 교육, 복지, 돌봄, 의료 등 커뮤니티케어와 관련한 영역에서 경쟁과 이윤을 넘어 상생과 나눔의 삶

의 방식을 실현하려고 한다. 사회적경제 조직에는 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 농어촌 공동체회사 등이 있다. 사회적경제는 지역 재생, 공동체 복원으로 주민 삶의 질 향상에 기여한다. 경제위기에 탄력적이며 안정적인 일자리 창출 및 유지가 가능해 지역경제 운용에 유리하다. 사람 중심의 사회적경제 조직은 의료와 복지 서비스 제공에 탁월한 기능을 보유하고 있다.

선진국에서는 사회적경제(유럽), 혹은 비영리 섹터(미국) 등의 접근을 통해 이러한 사회문제 해결에 노력을 기울인 지 오래되었고, 최근에는 공공—사회적경제—민간의 협력^{public-social-private partnership}을 통해 문제 해결을 시도하여 성공하는 사례가 늘고 있다. 사회적경제의 육성을 통한 민관 협력이 우리 사회 커뮤니티케어의 육성에 디딤돌이 될 수 있는지 한번 살펴보자.

선진국의 커뮤니티케어 발전 현황

영국에서 커뮤니티케어는 복지국가 성장과 재편의 맥락 속에서 변화와 발전을 거듭해왔다. 제2차 세계대전 이후 근대적이고 보편주의적인 복지국가 체계를 확립한 영국은 1970년대 극심한 경제위기를 겪으면서 신자유주의적 질서에 의해 공공 부문의 민영화와 국가 복지의 후퇴를 경험했다. 노인 케어와 밀접히 연관된 대인 사회서비스 영역도 이러한 복지 체계의 변화와 맞물려서 심대한 영향을 받았다. 크게 보면, 전후부터 대처 집권 이전까지 30년 이상 영국의 ‘합의의 정치’^{consensus politics} 시기에는 국가가 국민의 복지를 책임진다는 관념이 유지되었고, 공공 부문^{public sector} 중심의 복지서비스 제공이 지배적이었으며, 커뮤니티케어 또한 지방정부의 직접적인 서비스 제공과 공적 재원

이 큰 역할을 차지했다. 그러나 1979년 보수당 집권을 계기로 사회서비스 영역에서 공공 부문의 역할은 축소되고 독립 부문^{independent sector}의 역할이 강조되는 명시적인 ‘복지의 혼합경제^{mixed economy of welfare}’를 추구하기 시작했다. 이에 따라 노인에 대한 케어 서비스도 지방 정부에서 직접 제공하던 것에서, 비록 지방정부가 컨트롤타워의 역할은 여전히 유지하지만, 민간 부문, 그 중에서도 유사시장^{quasi-market}에서 케어 서비스 내용과 제공이 좌우되는 상황으로 변화되었다. 시장을 중심으로 한 ‘케어의 혼합경제^{mixed economy of care}’가 시대의 키워드가 된 것이다.

영국에서 커뮤니티케어라는 용어를 공식적으로 사용한 최초의 문서는 1957년 ‘정신질환과 정신적 결함에 관한 왕립법률위원회 보고서^{Royal Commission on the Law Relating to Mental Illness and Mental Deficiency}’였다. 병원에서의 여러 인권침해 사례가 드러나면서 1959년 정신보건법^{Mental Health Act 1959}, 1962년 병원계획^{Hospital Plan}을 통해 커뮤니티케어 정책은 정신적 장애인을 수용하는 대규모 병원을 폐쇄하고, 지방 보건복지 서비스를 통해 지역사회 내에서 제공될 수 있도록 하는 서비스 네트워크로 대체되었다. 그러므로 ‘커뮤니티’에 대한 개념 정의는 다소 상대적이라 하더라도 ‘커뮤니티케어’의 개념은 명확하게 정신장애, 발달장애에 대한 지역사회 내 서비스로의 대체 혹은 변화를 의미한다. 이후 이는 노인, 신체장애인에게까지 확대 적용되었다.

1968년 시봄 보고서^{Seebohm Report}에서는 지방정부에 사회서비스국 신설 및 사회복지사 양성을 주장했는데, 1970년 지방정부 사회서비스법^{Local Authority Social Service Act}에 이를 반영했다. 1981년 보고서 *Growing Older*에서는 ‘지역사회 내에서의 돌봄^{care in the community}’에서 ‘지역사회에 의한 돌봄^{care by the community}’으로 중심축 이동을 주장했다. 1980년대 보수당 정부에서는 커뮤니티케어 서비스 없이 너무 급작스

럽게 공공병원을 폐쇄해버렸다. 1988년 그리피스 보고서^{Griffith Report}에서는 커뮤니티케어 장관을 임명하지만 커뮤니티케어 정책 집행은 지방정부에서 책임져야 한다고 주장했다.

1990년 국가건강서비스 및 지역사회돌봄법^{NHS and Community Care Act}으로 그리피스 보고서 내용을 승계하여 지방정부가 욕구사정 평가 체계를 갖추고 제공 서비스와 연결했다. 지방정부는 서비스 제공자에서 서비스 기획, 조정, 구매자로 역할 변신을 했다. 그러나 곧 장애인의 반발에 직면했는데, 장애인들은 개인의 형편과 사정에 맞게 사용할 수 있도록 현금 지급을 요구했다.

1996년 지역사회돌봄(직접지불)법^{Community Care (Direct Payments) Act}에서는 평가된 욕구에 따른 서비스의 총량이 결정되고, 이를 제공하는 데 소요되는 비용만큼 현금으로 장애인 당사자에게 지급했다. 이후 치매 노인, 발달장애인 등은 주어진 현금으로 활동보조인 고용 등 금전 관리의 어려움으로 일반행정 업무를 수행하는 데 한계가 있어 이들을 도와주는 시스템 도입을 추진했고, 2003~2005년 동안 개인예산제 시범사업이 실시되었다. 2012년 아동 및 가족법^{Children and Families Act}에서는 아동에게도 현금의 직접 지불을 허용했고, 2014 돌봄법^{Care Act}에서는 개인예산제의 법적 근거를 마련했다.

덴마크도 1960년부터 고령인구가 10%가 넘자 1974년 사회서비스 통합법 제정과 함께 돌봄서비스 제공 책임을 기초지자체 단위로 이관하고, 1980년대부터 의료와 돌봄서비스를 통합해 제공하기 위해 노력해왔다. 고령화가 진행되면서 ‘프라이엠(요양시설)’을 다수 지었으나 1987년 ‘고령자·장애인 주택법’에 따라 요양원 신규 신설을 금지했으며, 재택서비스 내실화와 더불어 다양한 노인주택을 구축했다. 돌봄 대상인 노인들에 대해 24시간 긴급돌봄 서비스를 제공해 긴급 상황에 유연하게 대응하도록 하고, 75세 이상 후기 고령자들을 대상으로 예

방적 방문건강 관리를 실시해 지역사회에서 노인들이 보다 건강한 노후를 보낼 수 있도록 지원하고 있다. 1990년대에는 의료와 의료서비스 통합 제공을 위한 사례관리시스템^{Case Management System}을 도입했으며, 2007년 복지기술^{welfare technology} 활용을 국가 방침으로 정했다. 2015년에는 재활 관련 법을 통과시켜 요양뿐만 아니라 재활과 예방에 중점을 두었다.

스웨덴은 1992년 아델 개혁^{Adel Reform}을 통해 고령자에 대한 1차의료와 돌봄서비스 제공 주체를 시·도^{county}에서 시·군·구^{municipality} 단위로 바꾸고 노인이 지역사회에서 살아갈 수 있도록 지원하는 정책을 추진해오고 있다. 지원이 필요한 노인들이 돌봄서비스를 신청하면 지방정부의 요청에 따라 가정의, 간호사, 사회복지사 등이 팀을 이루어 욕구를 평가하고 돌봄 계획을 작성한다. 다양한 기관의 서비스 제공자들은 이 돌봄 계획에 따라 방문 간호, 요양, 재활, 일상생활 지원 등의 서비스를 통합 제공한다. 입원 치료가 더 이상 필요하지 않을 것으로 판단되는 경우에는 진료비 지불 책임을 기초자치단체 단위가 지도록 하여 퇴원을 지원하기 위한 재정적인 유인을 마련하고, 만성질환 환자의 경우에는 입원보다는 방문의료 서비스를 받도록 의무화하고 있다.

유럽에서도 협동조합 활동이 매우 역동적인 것으로 손꼽히는 이탈리아는 ‘협동조합의 나라’라고 불릴 정도로 협동조합이 아름답게 뿌리내리고 있다. 지난 1854년 토리노 노동자들이 만든 소비자협동조합을 시작으로 움트기 시작한 이탈리아의 협동조합은 150년이 넘는 역사 속에서 포용국가, 포용사회를 이루어내는 중요한 역할을 수행하고 있다. 에밀리아 로마냐 주의 볼로냐는 이탈리아 협동조합의 수도라고 불릴 정도이다. 볼로냐는 협동조합과 사회적경제 분야가 볼로냐 전체 GDP 중 무려 45%를 차지한다. 소비자협동조합부터 농업이나 건설 등 삶과 밀접한 대부분이 협동조합과 관련을 맺고 있다. 세계적으로도 공

정과 나눔을 강조하는 민주주의 정신이 기업의 철학과 기능에 스며들어 있으며, 협동조합의 원리가 시장경제를 지배하는 사회라는 평가를 받고 있다. 이 때문에 세계적인 경제위기 속에서 이탈리아도 10% 안팎의 높은 실업률을 보이고 있지만, 협동조합의 천국이라고 불리는 이 지역은 해고가 없는 협동조합 중심의 지역경제 특징을 잘 살려냄으로써 약 3%대의 실업률을 유지하고 있다. 볼로냐는 유럽에서 제일 잘사는 5대 도시 중 하나로 꼽히며 행복지수가 높은 도시가 되었다.

볼로냐에서는 70% 이상을 지역에서 생산하고 지역에서 소비하는 생산·유통 소비조합, 실직자·노숙자들을 조합원으로 참여시켜 고용 인원의 30%를 취약계층으로 하는 사회적 돌봄서비스 협동조합 등을 통해 사회적 완전고용을 이뤄내고 있다. 이렇다 보니 볼로냐의 경우 전체 시민의 3분의 2가 한 곳 이상의 협동조합에 가입돼 있는 조합원일 정도이다. 고령, 장애인, 어린이 돌봄 등 각종 커뮤니티케어가 사회적협동조합을 통해서 이루어지는 것도 특징적이다. 이탈리아 정부가 재정난으로 고령, 장애인, 어린이 돌봄 등의 사회서비스를 제공하기 어렵게 되자, 사회적협동조합법 제정을 통해 사회적협동조합을 본격적으로 육성하여 사회서비스를 제공하도록 지원했다. 1991년에 제정된 가장 중요한 두 가지 법률은 ‘자원 조직에 대한 법률’과 ‘사회적협동조합에 대한 법률’이다. 자원 조직에 대한 법률(법률 266호)은 자원 조직이 적은 수의 유급종사자를 활용할 수 있게 하면서, 조직된 자원 활동의 역할을 인정하고 규제하는 법률이다. 또한 이 법률은 자원 조직의 등록 과정을 밝히고 있으며, 자원 조직 자체와 이들에 대한 기부자들 모두에게 세제 혜택을 부여하고 있다. 사회적협동조합에 관한 법률(법률 381호)은 사회서비스 부문에서 활동하고 있는 새로운 형태의 협동조합을 인정하는 법률이다. 이탈리아에서는 이 같은 법률 제정 이후 사회적경제가 비약적으로 발전을 할 수 있었다.

이탈리아 사회적경제의 특징은 1980년대 공공 복지체계의 위기에 적절히 대응하고자 했던 새로운 세 부문 조직의 활동과 더불어 이들의 활동을 장려하고 촉진했던 사회 정책적인 고려에서 기인하고 있다는 점이다. 새로운 사회적 필요에 대한 대변 활동과 사회적서비스의 제공을 혼합하고자 했던, 새로운 사회적경제 조직들의 특성은 민주적인 관리 형태를 통해서 직접적으로 이해당사자들을 포괄하려는 지속적인 노력과 협동조합 형태의 광범위한 이용에 있다.

커뮤니티케어가 발달한 국가들은 모두 지방정부를 중심으로 한 전달 체계를 구성하고 있다. 우리나라는 매우 분절적인 서비스 구조를 가지고 있어 근본적인 한계를 가진 반면, 유럽에서는 통합적인 서비스 체계가 발달되어 있다. 영국, 스웨덴, 덴마크, 이탈리아 외에도 독일, 프랑스도 지방정부 책임 아래 사회적서비스를 개발했다. 일본의 경우도 개호보험에서 지방정부가 ‘보험자’로 포괄 지원의 제도적 환경을 먼저 마련했다. 미국에서도 주정부 책임 아래 의료와 사회적서비스를 개발했다.

이상에서 살펴본 바대로 커뮤니티케어 체계를 구축해온 선진국들에서는 복지시설과 병원 이용 증가에 따른 정부 비용 부담 감소를 위해 서비스 제공을 지역화하게 되었으며, 서비스 제공 책임이 중앙정부에서 지방정부로 이전되었다. 서비스 유형이 복지시설과 병원 서비스에서 재가 서비스로 변화되었다. 커뮤니티케어 서비스 공급 주체도 공공이 직접 서비스를 제공하는 형태에서 민간 제공(비영리, 영리)이나 비공식 영역(주민 조직, 자원봉사, NPO 등)에서의 제공으로 전환되었다. 이 과정에서 지방정부가 서비스 제공자에서 구매자로 전환되었고, 지방정부는 상담, 신청 및 지급 결정, 서비스 제공 역할을 담당하고, 직접적인 서비스 제공(공공, 민간 위탁)에서 서비스 구매(영리, 비영리)로 변화되었다. 중앙정부는 병원의 의료서비스에서 지역의 사회적서비스와 생활

지원까지를 연계하기 위한 제도개혁을 시행해, 의료—요양—돌봄—일상생활 지원의 연계 체계를 구축하고자 했다. ‘사회적 돌봄’ 문제 해결을 위해서는 의료제도와 복지서비스제도의 부분적 통합·연계를 시도했고, 사회적경제를 통해 사회적 돌봄에 시민 참여를 촉진해왔다.

우리 사회 커뮤니티케어 시스템 구축을 위한 사회적경제와 민관 협력

우리 사회는 세계에서 유래가 없는 고령화 추세 속에서 빈곤한 노인 가구가 양산되고 있으며, 안타깝게도 고독사와 노인 자살이 우리 삶 속에서 일상화되고 있다. 2030년이 되면, 우리나라는 일본을 제치고 기대수명이 90세가 넘는 최초의 국가가 된다. 그런데 우리나라 65세 이상 노인자살률이 OECD 국가 중 1위이고, 노인가구 중 빈곤율이 40%를 넘어 이 또한 부동의 1위를 차지하고 있다. 또한 세 가지 이상 질병을 가진 노인의 비율이 44%에 이를 정도로 여러 질환을 가지고 있고, 장애를 가지고 허약체질(노쇠)을 가진 노인도 17~18%에 이른다. 소득 하위 20%와 상위 20% 사이에 질병 없이 살아갈 수 있는 건강나이가 11.3년이나 차이가 나 건강 불평등이 심화되고 있다. 우리나라는 빈곤과 노인 자살이 아주 밀접한 연관성을 지녀, 소득이 낮은 노인가구일수록 생애 마지막을 자살로 마무리할 가능성이 높다.

나이가 들어감에 따라 의료, 돌봄, 주거, 복지 등 여러 필요가 있지만, 정작 자기가 살아온 지역에서 이 같은 사회서비스를 제공받긴 어렵다. 기존의 여러 서비스는 대개 분절되어 있고, 연계 혹은 통합되어 있지 않아, 서비스를 받아보려 해도 전체 서비스에 대한 정보를 체계적으로 가지고 있는 곳이 없다. 그러니 가족들이 이리저리 뛰어다니면서, 필요한 서비스를 일일이 찾아가야 하니 어려움이 말이 아니다. 대

부분 맞벌이 부부인 까닭에 부모가 아프더라도 집에서 병수발을 들긴 쉽지 않다. 가난한 가족들, 특히나 빈곤 노인가구는 의료 정보에 접근성이 취약하고, 평소에 건강관리가 되지 않은 채 천식, 당뇨 등 예방 가능한 질병으로 사망하는 경우도 많다. 급속한 고령화와 빈곤이 가져오는 이러한 끔찍한 현실 앞에서 존엄한 삶에 대한 절실한 요구로 나온 것이 커뮤니티케어라고 할 수 있다.

고령화와 빈곤 노인가구가 늘어가는 상황에서, 커뮤니티케어는 우리 사회에 절실한 요구에 적절한 대답이 될 수 있을까? 격리된 대형 시설에서 지역사회로 이주해 살 수 있으려면 두 가지 전제가 필요하다. 첫째, 지역사회에 사는 사람들을 위한 지원서비스가 확보되어야 한다. 의료, 복지, 주거, 이동, 일자리 등에 대한 지원이 촘촘해야 하며, 이들 기능이 유기적이고 유연하게 작동해야 한다. 둘째, 사회적 약자를 이웃으로 포섭하는 치료적 지역사회가 되어야 한다. 지역에 서비스 전달 체계를 잘 갖추는 것을 넘어서 돌봄을 매개로 한 세대 간, 집단 간 자발적 커뮤니티가 형성될 필요가 있다. 이런 점에서 노인 케어의 제공과 케어 자원에 대한 사회적 제도와 정책 수립은 커뮤니티의 사회적 자본 social capital을 축적하는 것과 밀접히 연관되어 있다. 그러나 이는 국가(정부)의 역할과 책임을 가족과 자원 부문이 대신 떠맡는 형태 care by the community가 아닌, 각 영역의 고유성과 장점이 잘 발휘되고 운영되는 ‘민간과 공공의 협력’이라는 맥락에서 해석되어야 할 것이다.

정부에서는 커뮤니티케어 선도 모델 8곳과 예비형 8곳을 포함해 총 16곳에서 시범사업을 진행하고 있다. 이들 16군데 지자체는 그나마 지자체장이 의지가 있고 지역 자원들이 상대적으로 풍부한 곳이지만, 정작 소외된 지역들은 지자체의 의지도 없고 지역자원도 매우 빈약해서 커뮤니티케어를 실행하기조차 어려운 상황이다. 법과 제도적인 개편을 통해 여건이 좋지 않은 지자체에서도 커뮤니티케어를 시행할 수

있는 인프라를 구축해가야 한다.

커뮤니티케어의 사업 대상자를 노인, 장애인, 정신장애인으로 나누어 시범사업을 하고 있지만, 실상은 노인이고 장애인이고 또 저소득층인 열악한 조건에 놓인 대상들이 지역에 많다. 이들 중에는 상당수가 의료급여 대상자인 경우가 많다. 커뮤니티케어는 사실 노인, 장애인, 정신장애인 등 어느 대상자에게도 적용될 수 있는 보편적인 통합돌봄 체계를 구축해야 한다. 그래야 건강 취약계층 모두가 이를 활용할 수 있다. 그러한 면에서 대상자는 노인, 장애인, 정신장애인으로 나누어질 수 있지만, 가장 핵심적인 것은 주거, 의료, 복지, 돌봄의 파편화되고 분절된 체계를 연계, 통합 체계로 전환하는 것이다. 의료급여 대상자들은 실상 노인이거나 장애인이거나 저소득층이거나, 정신질환을 가진 비율이 더 높은 커뮤니티케어의 핵심 대상이기도 하다.

2018년을 기준으로 의료급여 대상자는 약 148만 명이며, 의료급여 환자에 지출된 비용은 7조 8000억 원에 이른다. 1인당 지출 비용으로 산출하면 의료급여 환자는 1인당 525만 원으로 건강보험환자 1인당 137만 원에 비해 무려 3.8배나 높다. 그럼에도 불구하고 의료급여 환자는 건강보험 환자보다 사망률이 높을뿐더러, 여러 만성질환이 동반될 확률도 건강보험 환자보다 약 2배나 높다.

광주광역시 광산구에서도 의료급여에 들어가는 비용이 최근 매년 800억 원에 달한다고 한다. 그럼에도 임대주택 주민들은 생활상의 가장 큰 어려움으로 건강 문제를 꼽는다, 주치의의 두거나 지속적이고 포괄적인 의료서비스를 받지 못한 채 여러 병의원을 전전하고, 통합관리를 받지 못해 중복되거나 서로 같이 먹어서는 안 될 약을 복용한 까닭에 의약품의 오남용으로 피해를 받는 경우도 많다. 예방 가능한 여러 질환과 약품 오남용으로 고생을 하는 셈이다. 파편화되고 분절화된 의료서비스 체계 속에서 지역 주민들은 질 낮은 일차의료 서비스,

고비용 저효율 구조에 노출되어 있다.

광주 광산구 사례와 같이 우선 건강 취약계층이 밀집해 거주하는 주택단지에 지역 주민들이 참여하는 마을 주치의센터를 두고 주민들의 건강을 효율적으로 관리하면, 일차의료 서비스 질은 높아지고 의료급여, 입원 및 응급실 내원으로 인한 의료비는 많이 절약할 수 있다. 낭비되는 의료비를 절약해 일차의료 서비스의 질을 높이고, 또 절약된 비용은 건강증진 활동에 참여하는 지역 주민들에게 지역화폐로 돌려준다니, 놀랍지 않은가? 파편화되고 분절화된 의료서비스를 주거·의료·복지·돌봄 서비스가 연계 통합된 맞춤형 서비스 체계로 전환하는 것, 이러한 시스템의 혁신이 커뮤니티케어의 핵심이다.

그러면 지역사회는 커뮤니티케어를 어떻게 준비해야 할까? 협동조합, 마을기업, 사회적기업 등 사회적경제는 커뮤니티케어를 준비하기 위해 다음과 같은 일을 시작해야 한다.

첫째, 의료와 복지, 주거, 돌봄 등 지역의 여러 요구를 파악하고, 활동 가능한 지역 자원을 세밀히 조사한다.

둘째, 지역사회 통합돌봄에 대한 필요성을 관의 여러 부처, 민간 전문가, 지역 주민과 지역공동체에 적극 알린다.

셋째, 지역사회 통합돌봄의 구체적인 비전을 민관이 협력하여 수립한다. 계획을 함께 세우는 것이 이후 추진 방향과 전략에도 큰 영향을 미치기 때문이다.

넷째, 지방정부, 민간 전문가, 지역 주민을 모두 포괄하는 민관 협력의 큰 틀을 세운다. 지방정부는 기획과 재정의 세부 계획을 수립하고, 민간은 서비스 제공자 확보와 교육 훈련, 지역 주민들의 참여 계획을 수립하도록 한다.

다섯째, 지역사회 통합돌봄의 4가지 요소, 즉 주거복지, 보건의료,

요양 돌봄, 서비스 연계를 근간으로 향후 추진 계획을 수립한다.

여섯째, 의료를 잘 이해할 수 있는 사회복지사, 사회서비스 요구를 잘 파악할 수 있는 간호사와 의사 등 서비스 간 연계와 통합을 실행할 수 있는 전문 인력을 확보한다.

일곱째, 의사와 간호사, 한의사, 치과 의사, 약사, 사회복지사, 작업·물리치료사 등 다직종 전문가들의 연계 체계를 구축한다.

여덟째, 서울시 건강생태계사업, 부산 반송에서 시작된 마을건강센터, 의료사협에서 시작한 건강리더사업 등을 참고로 시민들의 역량 강화 사업을 추진한다.

아홉째, 안성·안산·부천·전주·시흥 의료사협, 살림의료사협이나 민들레의료사협 같은 사회적경제를 기반으로 지역사회 통합돌봄을 이미 시행하고 있는 곳을 견학해 좋은 사례들을 보고 배운다.

열 번째, 지역사회 통합돌봄을 위한 초기 계획 수립, 실행, 평가까지 시민들이 전 과정에 조직적으로 결합하도록 한다.

커뮤니티케어에 있어 각 지자체의 역할이 무엇보다 중요하지만, 중앙정부의 역할도 이에 못지않다. 중앙정부는 자원이 적고 재정이 취약한 지자체에서도 커뮤니티케어를 실행할 수 있도록 재정적인 지원 계획을 수립하고, 법과 제도 개편을 통해 지자체의 권한을 확대해 지자체가 각 지역 사정에 맞게 독자적이고 자율적인 사업을 집행할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 전문 인력을 육성해 지역사회에 공급해주는 일도 중앙정부가 해야 할 중요한 일이다.

정부는 사회적경제를 활성화해서 사회서비스 제공에 나서도록 역량을 높이는 일에 나서야 한다. 그리고 정부의 사회적경제 육성 방향은 사회적경제 조직의 자율성을 기반으로 하고, 정부 지원을 확대하는 방향으로 가야 한다. 시민사회가 스스로 지역사회 욕구를 찾아내고 문

제 해결을 할 수 있는 역량을 갖추는 것이 우선이다. 사회서비스의 제공 역량을 구축하는 데 있어서 사회적경제 생태계를 조성하는 일은 무엇보다 중요하다. 개별 조직의 지원보다 지역 내 사회적경제 조직의 밀도를 높였을 때 지속가능성이 커지기 때문이다. 따라서 지역에 대한 종합적인 접근과 내부 협력 및 지원 체계 조직화가 중요하다.

지난해 12월에 정부부처 합동으로 사회적경제를 통한 사회서비스 강화 추진을 위한 ‘사회서비스 분야 사회적경제 활성화 방안’이 발표되었다. 이로써 우리 사회에도 사회적경제가 사회서비스의 발전에 기여할 수 있는 길이 넓어지기 시작했다. 다른 나라의 경험에서도 볼 수 있듯이 이는 사회적경제 발전에 획기적인 전기가 될 수 있다.

모든 시민은 어느 곳, 어느 순간에도 삶의 존엄성을 지킬 수 있는 기본적인 권리를 가진다. 노인 돌봄, 장애인 돌봄, 아이 돌봄, 가사 지원 등의 사회서비스는 시민의 권리를 현실적으로 실현 가능하도록 뒷받침해준다. 모든 시민이 가질 수 있는 기본적인 권리에 대한 공감대 형성이 사회운동으로서 사회적협동조합을 태동하게 하는 근원적인 힘이 된다. 모든 시민들이 이 당연한 권리를 향유하는 사회가 올 수 있도록 사회적경제 생태계를 조성하고, 민관 협력을 더욱 발전시켜 나가야 한다.

참고문헌

- 보건복지부 커뮤니케이션 추진본부, 《지역사회 통합돌봄 자체 가이드북》, 2020. 11~20쪽.
- 박세경 외, 《커뮤니티케어 선도사업 모델 개발 연구》, 한국보건사회연구원 정책 보고서 2018.
- 아달베르트 에베르스, 장-루이 라빌, 《세계화시대의 새로운 복지—사회적경제와 제3섹터》, 자활정보 센터 옮김, 나눔의집, 2004. 70~94쪽.
- 임종한 외, 《주치의가 답이다》, 스토리플래너, 2020. 23~44, 274~326쪽.
- 정부부처 합동 보도자료, <사회적경제를 통한 사회서비스 강화 추진>, 2020.12.28.
- 장원봉, 《사회적경제의 이론과 실제》, 나눔의집, 2006. 197~199쪽.
- 최희경, 《북유럽의 공공가치》, 한길사, 2019. 367~425쪽.

김연아

성공회대 사회작가업연구센터
연구교수

커뮤니티케어와 주체의 역할

커뮤니티케어는 “통합돌봄 체계 구축을 위해 지역사회 주체들의
관계와 역할을 재구성하는 총체적 과정”으로 이해할 필요가 있다.
지자체와의 계약을 통해 서비스를 제공하는 협약 기관이 아니라
통합돌봄 인프라 구축의 주체로서 스스로의 정체성을 확립해야
한다는 의미다.

우리나라 복지 시스템은 대전환의 시기를 지나고 있음이 분명하다. 선 거철이 아니면 좀처럼 이슈가 되지 못했던 보건복지 분야의 묵은 과제들이 이제야 때를 만난 듯 쏟아져 나오고 있다. 특히 코로나19 이후 늘어난 돌봄 공백을 해소하기 위한 방안으로 지역사회 중심의 복지체 제 구축과 사회서비스 확충에 관한 논의가 활발하게 전개되고 있다. 각 분야의 많은 전문가들이 하나같이 패러다임의 전환을 외치며 대안 모색에 나섰다. 위기는 뚜렷하고 해결해야 할 과제가 산적한 가운데 지속 가능한 사회를 위해서는 우리나라 복지체계의 근본적인 변화와 체 질 개선이 필요하다는 목소리가 높아지고 있다. 논의가 너무 많아서 무엇이 옳고 무엇이 우선인지는 명확하지 않지만, 기존의 방식으로는 우리 사회가 맞닥뜨린 문제를 해결하기 어렵다는 인식만큼은 분명한 것 같다. 우리는 지금 다른 방식을 찾고 있는 중이다.

지역사회 통합돌봄, 길 잃은 정책인가?

복지 분야의 과제는 여러 가지가 있지만, 최근 우리나라 복지계의 주요 이슈는 기본소득과 전국민고용보험제, 지역사회 통합돌봄, 그리고 팬데믹 대응으로 모아진다. 세 가지 모두 한국 복지체계의 대안이자 시급한 사회문제의 해법에 관한 논의로, 어느 것 하나 중요도에서 밀리지 않는다.

팬데믹 대응은 시기적 필요가 강하게 작용했지만, 앞으로 코로나19와 같은 감염병 이슈는 일시적이지 않고 지속적·반복적으로 발생할 것이라는 문제의식이 이를 사회정책의 중장기 전략과 맥을 같이하게 만들었다. 수년간 화두를 던지는 정도에 머물렀던 기본소득 논의는 코로나19 이후 국민들이 재난지원금을 경험했고, 전국민고용보험제가

다른 대안으로 떠오르면서 비로소 실질적인 정책 논쟁으로 진화하는 중이다. 물론 이 논의도 깊이 들어가면 경제정책이나 복지정책이나, 실현 가능성은 있느냐 등 복잡한 상황에 놓여 있지만, 적어도 논의의 정체가 불분명하지는 않다.

반면, 지역사회 통합돌봄은 앞서 말한 두 가지 이슈와 달리 문재인 정부 출범 이후 국정과제로 선정되어 현재 추진되고 있는 정책이다. 보건복지부가 2018년 1월 커뮤니티케어 추진 방침을 발표하고 “지역사회 통합돌봄 기본계획”에 따라 16개 기초자치단체가 선도사업을 추진한 지도 올해로 3년차에 접어들었다. 2019년에는 선도사업에 선정되지는 않았지만 별도로 사업을 추진할 지자체를 위해 《지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북》이 배포되었고, 지난해 말에는 사업 추진의 근거가 될 ‘지역사회통합돌봄법안’(정춘숙 의원)이 발의되기도 했다. 그럼에도 불구하고 이 정책은 아직까지 논란이 되고 있다.

선도사업 시행 지역과 미시행 지역의 체감도가 다르고, 지역사회 통합돌봄에 대한 해석도 같지 않다. 지역과 주체마다 정책을 받아들이는 방식에 차이가 있다 보니 쟁점도 과제도 천차만별이다. 정권이 바뀐 이후에도 계속될 사업 인가에 대한 초기 의문이 여전히 해소되지 않은 가운데, 지역사회에서 이루어지는 돌봄 문제라면 모두 지역사회 통합돌봄 논의로 들어와 뒤섞이는 경향이 있다.

물론 지역사회 통합돌봄 추진을 계기로 다양한 의견이 제시되고, 여러 모델이 제안되는 것은 반가운 일이다. 선거철이 아니면 늘 사회적 이슈의 뒷전에 머물러 있었던 중요한 복지 이슈들이 차제에 힘을 받아 함께 답을 찾을 필요가 있다. 어쨌든 주체들의 진지한 논의는 복지 정책을 우리 사회의 필요에 맞게 진전시킬 것이다. 예컨대 지역사회 통합돌봄은 정책적 측면에서 성인 돌봄의 영역이지만, 아동 돌봄의 필요가 높다면 해당 지자체는 이를 차츰 반영할 수 있다. 지역사회의 오

랜 복지 문제를 해결하기 위해 기존 복지기관의 체질 개선 문제가 거론될 수도 있겠다. 의료보험 수가체계 개선, 주치의제도 실현, 일차의료기관 기능 강화 등 지역사회 통합돌봄 실현을 위해 함께 맞물려 해결해야 할 사안이 많다.

문제는 이러한 다양한 논의가 진전을 보지 못하고 공전하고 있는 것이다. 산적한 과제가 많으니 말과 논의가 무성할 수 있다. 그러나 이러한 논의가 여전히 제자리에 머물러 있다면 이는 정책 주체들의 책임이 크다. 정책의 목적과 방향을 설정하고 지원체계의 역할과 기능을 분명히 해야 할 정부가 그 역할을 제대로 하지 않고 있다는 의미이기 때문이다.

모든 정책은 그 시기에 도입되는 이유가 있고, 그에 맞는 목표와 방향이 있다. 기존의 복지체계 개선에 관한 문제라면 굳이 새로운 이름의 정책을 추진할 이유가 없다. 그러므로 정책 당국은 민간에서 제기하는 쟁점이 여전히 중요하지만 해결하지 못했던 기존의 복지 이슈인지, 새로운 정책에 해당하는 이슈인지를 분명히 하여 각각의 취지와 방향에 맞게 논의를 전개할 필요가 있다.

당연한 말이지만 복지 정책은 각각의 제도가 독립적으로 존재하지 않고 여러 제도가 중층적으로 맞물려 사회적 안전망을 구축한다. 이때문에 하나의 정책이 도입될 때는 관련된 제도와의 관계 설정이 필요하고, 이에 따르는 다양한 이슈와 문제에 대한 정리가 필요하다. 특히 우리나라는 복지국가의 역사가 짧고, 따라서 기존의 복지 역시 개선하고 증진해야 할 과업이 무수하다. 하나의 복지제도를 도입하는 데 있어 여러 논의가 따라 붙는 이유다. 이에 정책 추진에 있어 선행 요건과 우선순위를 정하고, 단계별 과업을 설정하고, 각각의 이슈가 어떠한 맥락에서 전개되어야 하는지 논의 체계를 분명히 하지 않으면, 지역사회 통합돌봄과 같은 새로운 사업은 쉽게 자리를 잡기 힘들다.

지역사회 통합돌봄이 주체들의 여러 노력에도 불구하고 지금까지 의문과 우려를 떨치지 못하는 가장 큰 이유는 코로나19의 영향을 받았다거나 선도사업의 성과가 뚜렷하지 않아서가 아니라, 그간의 논의들이 정책적 연관성 속에서 검토되거나 진전되는 과정을 제대로 보지 못했기 때문이다. 선도사업 추진 단위는 존재하지만 제도적 논의를 책임 있게 발전시킬 거버넌스는 제대로 작동하지 않았다는 의미다. 기존의 복지 이슈를 포함해 선후를 다투기 어려운 중요한 과업들이 지역사회 통합돌봄을 계기로 제때 논의될 수 있도록 뒤섞인 과업 체계를 정비하고 의제화할 필요가 있다.

사회적 위기에 대한 대응책으로서 지역사회 통합돌봄

지역사회 통합돌봄은 정부가 ‘포용적 복지의 완성’을 내걸고 발표한 초고령 사회 대책이다. 포용적 복지국가를 선언하며 복지에 있어 국가의 역할을 어느 때보다도 강조했던 문재인 정부가 치매국가책임제, 문재인 케어에 이어 발표한 대책인 만큼 추진 방침 발표 당시부터 정책의 방향과 내용에 관심이 집중됐다. 정부는 2018년 11월 ‘지역사회 통합돌봄 기본계획’을 통해 “광범위한 돌봄 불안을 해소하고 국민의 삶의 질을 높이기 위해 어르신들이 살던 곳에서 건강한 노후를 보낼 수 있도록 주거·의료·요양·돌봄 서비스를 획기적으로 개선하겠다”¹고 밝히고, 지역사회 중심의 사회서비스 개편을 골자로 하는 정책의 기본 골격을 드러냈다. 이후 커뮤니티케어는 ‘저출산 고령사회 정책 로드

1 관계부처 합동, <지역사회 통합돌봄 기본계획(1단계 : 노인 커뮤니티케어 중심)>, 2018.

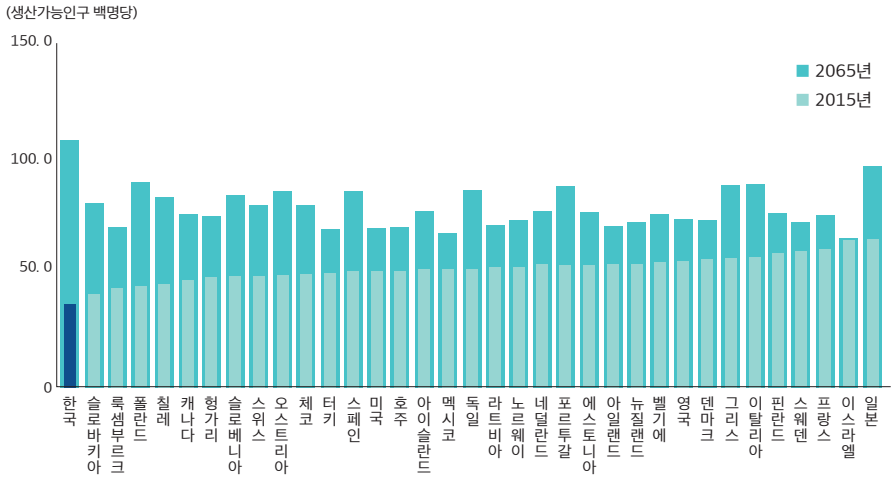
맵’(2018.12.)은 물론 ‘제2차 사회보장기본계획’(2019.2.)에 반영되었으며, 국정과제로 추가되면서 새 정부의 핵심 사회정책으로 부상했다.

정책을 놓고 불안감을 조성할 필요는 없지만, 이 정책이 초고령 사회가 가져올 사회적 위기에 대한 대응책이라는 점은 짚고 넘어가자. 지역사회 통합돌봄은 정책의 필요성에 비해 그 효과가 과포장되었거나 반대로 과업의 중요성이 폄하된 측면이 있다. 이와 관련해 잠깐 지역 사회 통합돌봄의 추진 배경을 살펴볼 필요가 있다.

미래 사회가 밝고 안전하기보다는 우리 사회의 지속가능성을 위협할 것이라는 징표는 여럿 있다. 이 중 인구구조의 변화는 우리나라 사회서비스 공급 체계의 근본적 변화를 촉구하는 가장 강력한 위협이라 하겠다. 우리나라는 2000년 고령화 사회로 들어선 이후 단 17년 만에 고령사회에 도달했고(일본 24년, 영국 46년, 프랑스 115년), 오는 2025년이면 65세 이상 노인인구가 20%에 이르는 초고령 사회로 진입할 전망이다. 통계청(2019)²은 우리나라가 고령사회로 들어선 2017년부터 향후 10년간 생산연령인구는 250만 명이 감소하는 반면, 고령인구는 452만 명이 증가할 것으로 내다봤다. 2017년 73.2%였던 생산연령인구는 2067년이면 45.4% 수준으로 감소하고, 고령인구는 13.8%에서 46.5%로 급증할 것으로 예상되고 있다. 이 시기 총 부양비는 120(노년 부양비 102)으로 생산연령인구 100명이 120명에 대한 부양 부담을 지니는 셈이다. 2015년까지만 하더라도 경제협력개발기구^{OECD} 국가의 최하위 수준에 머물렀던 우리나라의 부양비는 2065년 세계 최고 수준으로 빠르게 증가할 전망이다(〈그림1〉 참조). 저출산 시대, 경제활동이 가능한 사람이 줄어드는 반면, 돌봄이 필요한 노인인구의 수는 급속한 속도

2 통계청, <장래인구특별추계 : 2017~2067년>, 2019.

〈그림1〉 OECD 국가별 총 부양비 비교(2015, 2065년)



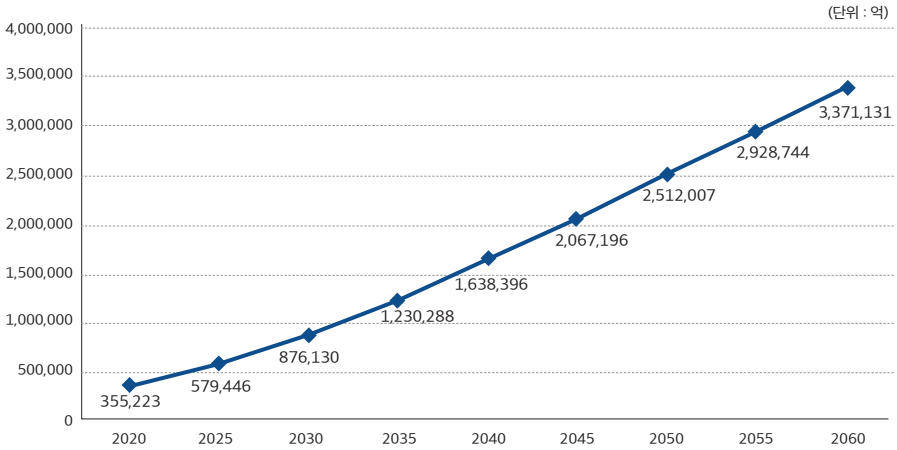
* 자료 : UN, “World Population Prospects : The 2017 Revision”, 2017.
 ; 통계청, 〈장래인구특별추계 : 2017~2067〉, 2019.
 * 주 : 2015년 추계치에서 한국은 예외적으로 2017년 추계치 사용.

로 증가하고 있는 것이다. 여기에서 빠진 진단은 우리나라의 일자리 문제가 심각했으면 심각했지 좀처럼 나아질 것이라 예상하기는 어렵다는 점이다.

이러한 가운데 우리나라 노인의 진료비가 2025년이면 건강보험 진료비의 50%를 넘어선다는 추산 결과가 나왔다. 국민건강보험공단 (2019)³은 65세 이상 노인 진료비가 2018년 전체 진료비의 40%를 넘어선 이후 빠르게 증가해 2025년에는 57조 9446억 원, 2030년에는 87

3 국민건강보험공단, 〈건강보험 노인 진료비 증장기 추계〉, 2019.

〈그림2〉 건강보험 노인 진료비 증장기 추계(2020~2060년)



* 자료 : 국민건강보험공단, 〈건강보험 노인 진료비 증장기 추계〉, 2019.

조 6130억 원까지 늘어날 것이라고 전망했다(〈그림2〉 참조). 노인 진료비 증가에 따른 건강보험 재정 악화를 해소하기 위해서는 병원을 중심으로 설계된 기존의 의료공급 체계를 지역사회 중심으로 개편하고, 분절적으로 제공된 의료와 사회서비스를 통합적으로 제공할 수 있도록 관리 체계를 정비해야 한다는 의견은 이미 2017년에 제안된 바 있다.⁴

지역사회 통합돌봄은 이처럼 늘어나는 돌봄 수요와 사회복지 재정 부담 해소를 위해 제안된 정책이다. 기존의 방식으로는 우리 사회가 직면한 문제를 해결할 수 없다는 인식이 지역사회 중심의 사회서비스

4 국민건강보험공단·(사)건강복지정책연구원, 〈고령사회를 대비한 노인의료비 효율적 관리방안〉, 2017.

개편이라는 방향성을 설정하게 만든 것이다. 단순히 하나의 서비스가 기존의 복지 시스템에 탑재되는 게 아니라, 그간 시설과 병원 중심으로 설계된 사회서비스 공급 체계를 지역사회 중심으로 전환한다는 점에서 이 정책은 장기적인 계획과 전략을 필요로 한다. 지역사회 통합돌봄이 추구하는 정책 패러다임의 전환, 사회서비스 혁신은 무거운 과업이지 화려한 수사가 아니다. 그러니 이 정책이 지역사회 복지를 증진한다거나, 보편적 복지를 실현한다거나, 이용자의 선택권을 확장한다는 식의 풀이는 얼마나 안온한가. 사회적 위기책에 대한 논의는 보다 신중하고 치열해야 한다고 본다. 새로운 해법을 모색하는 과정에서 맞닥뜨리게 될 여러 한계와 제약을 예견하고, 여러 제도와 다양한 주체들의 복잡한 이해관계 속에서도 함께 추구해야 할 방향을 분명히 할 수 있도록 지원체계로서 정부의 역할과 과제를 보다 분명히 할 필요가 있다.

지역주도형 사업에서 중앙정부가 놓친 것

정부는 지역사회 통합돌봄을 “돌봄이 필요한 주민(노인, 장애인, 정신장애인 등)이 살던 곳(자기 집, 그룹 홈 등)에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거, 보건의료, 요양, 돌봄, 일상생활의 지원이 통합적으로 확보되는 지역주도형 정책”⁵이라고 정의하고, 현재 16개 기초자치단체와 함께 선도사업을 추진하고 있다. 노인, 장애인, 정신장애인에 적합한 선도 모델을 해당 자자체

5 보건복지부 커뮤니티케어 추진본부, 《지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북》, 2020.

가 자주적으로 개발하고, 향후 이를 전국에 확산하는 방식으로 커뮤니티케어의 정착을 촉진한다는 계획이다.

지역주도형 사업은 정책의 추진에 있어 지역의 특성과 역량을 최대한 보장한다는 지향을 담고 있지만, 실제 사업 수행 과정이 그리 수월하지는 않다. 지역주도형 사업의 특성상 사업에 대한 인식이나 체감도, 목표가 지역마다 다르기도 하고, 단일한 지표로 지역별 사업의 성과를 측정하기도 어렵다. 또한 사업 모델이 구체화되기 전까지는 성과가 뚜렷하게 나타나지 않기 때문에 연 단위 성과측정 관행이 강하게 작동하는 우리나라의 경우 지역주도형 사업의 지속성이 쉽게 위협받기도 한다.⁶ 지역사회 통합돌봄의 경우 이러한 역풍을 모두 맞은 것 같다. 선도사업 수행 지역이 16개 기초지자체에 한정되면서 미시행 지역이 정책 변화를 감지하기 힘들었고, 이로 인해 정책의 지속가능 여부가 끊임없이 의심받아야 했다. 그렇다고 개발된 선도 모델의 이식 가능성이 충분히 검토된 바도 없다.

선도사업 성패의 핵심은 지자체의 선도 모델 개발 자체에 있다기보다는 지자체가 사업 모델을 개발할 때 부딪히는 제도적 장벽을 확인하고, 개발한 선도 모델이 다른 지역으로 확산되는 데 문제는 없는지를 진단하는 것에 있다. 특히 지방정부가 안고 있는 재정 여건 등 지역 간 편차가 선도 모델의 확산에 영향을 미치는지를 검토하여 이에 대한 지원책을 마련하는 것도 지역주도형 사업을 지원하는 중앙정부의 중요한 역할이다.

즉, 지역주도형 사업은 단순히 ‘지역에 맡겨진 사업’이 아니라, 정책 당국의 제도적 지원과 지역 주체의 사업 모델 개발이라는 두 개의 바

6 김연아·이선화·송기호, 《거리노숙인 특화 자활사업의 효과성 및 개선방향 연구》, 한국자활복지개발원, 2020.

귀가 함께 작동해야 온전한 추진이 가능하다. 선도사업 수행 기간에 필요한 것은 성과에 대한 때 이른 평가와 포상이 아니라 선도사업 수행 지역이 경험하는 다양한 시행착오를 모니터링하여 이를 선도 모델 확산과 커뮤니케이션 기반 조성을 위한 정책과제로 받아들이는 것이다.

커뮤니티케어 민관 거버넌스의 역할

지역사회 통합돌봄 기반 조성에 있어 중앙정부의 역할을 애써 강조했지만, 민간 주체의 역할도 중요하다. 주지하다시피 지역사회 통합돌봄은 병원과 시설을 중심으로 설계된 기존의 서비스 공급 체계를 지역사회 중심으로 개편하기 위해 방문 건강, 방문 의료 등의 건강·의료 서비스와 주거 지원, 장기 요양, 재가서비스 등 돌봄서비스를 확충하고 이를 통합적으로 제공하는 인프라 구축을 사업의 주 내용으로 하고 있다. 건강보험, 의료급여 등 불필요한 사회복지 재정 부담을 줄이고, 거주지 중심의 건강·돌봄 서비스를 확충함으로써 늘어나는 돌봄 수요와 그 부담에 대응한다는 전략이다. 즉, 병원과 시설에 의존해온 노인·장애인의 ‘탈시설화’와 가족의 돌봄 부담 해소를 위한 ‘돌봄의 사회화’가 정책의 기본 방향이라 할 수 있다.

이때 중앙정부는 커뮤니티케어를 위한 법적·제도적 기반을 마련하고, 시군구는 읍면동 단위에 통합돌봄 창구를 개설하여 주민과 서비스 제공 기관의 연계를 지원하는 것이 행정에 부여된 기본 역할이다. 보건복지부가 제시한 지역사회 통합돌봄 개념도에 따르면, 병원과 의료기관, 보건소, 치매안심센터, 사회복지관, 사회서비스원 종합재가센터, 민간 돌봄서비스 제공 기관, 자원봉사 조직, LH공사, 이동통신사 등 지역의 다양한 자원이 서비스 제공 주체로 상정됐다. 정부는 “기존의

방법으로는 문제 해결이 어려운 범위를 포함해, 새로운 방법론을 강화·융합하여 지역사회를 기반으로 운영되는 정책을 만들고자 하는 것”⁷ 이라고 설명하고, 기존의 보건복지 체계와 새롭게 마련된 서비스(선도 사업 영역)의 융합을 통해 지역사회 통합돌봄이 실현될 수 있을 것이라 강조했다. 이는 커뮤니티케어 선도사업이 지역사회 다양한 인적·물적 자원의 참여를 전제로 하고 있으며, 돌봄의 사회화가 지역사회 서비스 제공 주체들의 참여와 협력을 통해 이루어진다는 의미다.⁸

이 점에서 지역사회 통합돌봄은 지역의 다양한 주체들이 공공서비스 조달에 참여하는 새로운 구조로서 민관 거버넌스 체계를 구축하는 것으로부터 시작된다고 할 수 있다. 지역마다 민감도가 다르긴 하지만, 이 정책이 돌봄의 사회화를 촉진한다는 점에서 앞으로의 핵심 이슈는 단연 ‘돌봄의 시장화’ 문제가 될 것이다. 우리는 돌봄 산업 확대와 맞물려 영리기업의 사회서비스 시장 진출이 빠르게 전개되고 있다는 사실을 간과해서는 안 된다. 과거 의료서비스에 집중됐던 실버산업은 건강관리·증진뿐 아니라 재가서비스, 식품을 비롯한 소비재 산업, 케어하우징 운영사업 등 그 범위가 크게 확장되었다. 사회서비스의 공공성 강화를 핵심으로 하는 사회서비스원 설립 논의가 여전히 갈피를 잡지 못하고 있는 가운데, 격동하는 돌봄 시장에 대한 (지방)정부의 대응은 돌봄 수요의 급증을 이유로 너무나 느슨하거나 관대하다.

돌봄의 시장화에 대한 대응 전략 없이 공공성 논의가 제대로 될 리

7 보건복지부 커뮤니티케어 추진본부, 《지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북》, 2020.

8 이 점에서 최근 발의된 ‘지역사회통합돌봄법안’ 중 지역사회보장협의체가 지역사회통합돌봄협의체의 기능과 역할을 대체할 수 있도록 규정한 조항(제18조)은 반드시 수정되어야 한다. 기존의 방식과는 다르게 작동하는 새로운 돌봄 인프라 구축을 위해 지역의 보건 의료, 사회복지 기관은 물론 사회적 경제, 마을공동체 등 복지 증진 및 사회적 가치 창출에 기여해온 다양한 주체들이 거버넌스 구조에 참여할 수 있어야 할 것이다.

없다. 돌봄의 사회화는 의식적인 건인 구조가 없다면 순식간에 시장화로 치달을 수 있기 때문이다. 기존의 방식으로 해결하기 어려운 초고령 사회의 문제 해결을 위해 도입한 커뮤니케어가 여전히 시장경제의 작동 방식을 문제의식 없이 수용하는 건 곤란하다. 경제성장을 위해 정신없이 내달린 결과 우리 사회가 맞고 있는 위기에 대해 수많은 대안적 논의가 있었다는 점을 감안하면, 당장의 성과나 공급력에 집중하기보다는 어떻게 지속 가능한 사회서비스 안전망을 구축할 수 있을 것인가를 놓고 지역사회 주체들의 역할과 과제를 논의해야 한다. 커뮤니케어에 있어 민관 거버넌스의 중요성이 거듭 강조되는 이유다.

지속 가능한 비즈니스 모델 구축

이러한 맥락에서 커뮤니케어는 “통합돌봄 체계 구축을 위해 지역사회 주체(자원)들의 관계와 역할을 재구성하는 총체적 과정”으로 이해할 필요가 있다. 단순히 재가서비스의 확충과 분절된 서비스의 연계·통합으로 커뮤니케어를 이해할 경우 정책에 참여하는 주체들의 역할은 서비스 제공 기관에 머물게 된다. 지자체와의 계약을 통해 서비스를 제공하는 협약 기관이 아니라 통합돌봄 인프라 구축의 주체로서 스스로의 정체성을 확립해야 한다는 의미다.

공공서비스의 조달만으로 경제적 가치를 달성하기는 어려운 만큼, 지속 가능한 비즈니스 모델을 구축하는 것도 사회적경제의 중요한 과제라 할 것이다. 사회적경제는 기업 할 수 있는 사람이 서비스를 제공하는 영리 활동이 아니라, 주민들이 그간 시장에서 제대로 조달하기 어려웠던 필요를 지역의 상황과 여건에 맞게 개발하고 조직하는 과정

을 통해 경제공동체로 성장한다. 일반기업처럼 각자도생하지 않고 개별 기업의 힘으로는 달성하기 어려운 문제를 연대를 통해 해결하고 자원을 조달한다. 이는 돌봄이라는 의제에서도 마찬가지다. 지역사회 돌봄체계 구축에 필요한 다양한 서비스를 개발하고, 서로의 공급력을 높일 수 있도록 기업과 기업, 네트워크와 중간지원조직, 기초와 광역이 일상적인 연대 및 지원 체계를 구축할 필요가 있다. 의료복지사회적협동조합, 돌봄사회적협동조합 등 이 분야의 다양한 사회적경제 주체들이 커뮤니티케어를 계기로 새로운 연대와 사업 연합, 네트워크 방식을 모색하고 있는 점은 그래서 더욱 주목할 만하다.

향후 복지 시스템은 지역사회의 포용력을 확장하고, 생활권 단위의 복지 인프라를 강화하는 방향으로 진화할 것이다. 중앙정부에서 지방정부로, 광역자치단체에서 기초자치단체로, 권역에서 소생활권으로, 집단에서 개인, 소그룹 공동체로 전에 없는 복지 시스템의 변화가 이루어지고 있는 것이다. 코로나19 이후로 공적서비스 전달 체계 구축만으로는 돌봄 공백 해소에 한계가 있다는 인식이 커지면서 새로운 방식의 돌봄, 새로운 공동체에 대한 필요가 높아지고 있다. 주민 주도 돌봄공동체 조성의 주체로서 사회적경제의 역할이 더욱 중요해지고 있는 것이다. 사회적경제에 있어 커뮤니티케어란 지역사회 자체가 삶의 안전망이 되도록 사람과 자원을 조직하는 활동이 아닌가 싶다. 긴 호흡과 공동의 노력이 필요한 일이다. 지금은 그 어느 때보다 연대의 역량을 발휘할 때다.

경창수

한국의료복지사회적협동조합연합회
회장

커뮤니티케어에서 의료사협의 역할

민이 앞장서고 관이 뒤에서 밀어주는 커뮤니티케어가 되어야 한다.
관은 먼저 전문 인력을 양성하고 법 제도를 정비해 일차의료를
강화해야 하고, 지방정부는 중앙이 가진 권한과 집행력, 재원을
실질적으로 확보해야 한다. 그리고 민은 명실상부하게
커뮤니티케어에 시민으로서 참여해야 한다.

인류 역사는 인간이 자유와 존엄을 향해 걸어간 긴 여정이다. 커뮤니티케어는 이런 원대한 이념을 향한 큰길에서 만난 작은 새길이지 않을까 생각해본다. 돌봄이 필요한 사람을 모아놓고 가두는 억압적인 케어로부터 자기가 살고 있는 곳에서 이웃과 함께하며 돌봄을 받는 시대로 역사는 흘러가고 있다. 하지만 커뮤니티는 그것을 맞이할 준비가 아직 덜되어 있다. 그러나 희망의 불꽃은 살아 있다. 아주 오래전부터 선구적으로 커뮤니티케어를 개척해온 의료복지사회적협동조합(이하 의료사협)이 있다. 이 글에서는 내가 오랫동안 활동한 안산의 사례가 특히 많이 거론될 것이다.

‘왕진’이라는 오래된 미래

커뮤니티케어 하면 가장 상징적으로 떠오르는 게 ‘왕진’이다. 안성의료생협(현 안성의료사협)은 1994년 설립된 이후 줄곧 방문진료를 실천해 오고 있으며, 여기에 조합원들의 자발적인 자원 활동이 결합하면서 주민이 참여하는 진정한 돌봄이 이루어져왔다. 협동조합이 선구적인 위치에서 어떻게 지역사회와 협력하며 나가는지 잘 보여주고 있는 사례로서, 자주적이고 자치적인 커뮤니티케어가 이뤄진 모습이라고 할 수 있다. 안성의료사협이 모범적인 실천을 보여주면서 안산의료사협 또한 설립 초창기부터 이를 실천해오고 있다.

정부는 2018년 ‘지역사회 통합 돌봄 기본계획’을 수립해 2019년부터 선도사업을 시작했으며, 2025년에는 전국적으로 시행하려는 계획을 추진 중이다. 의료사협이 20년 전에 실천하고 있던 것을 이제야 시행하고 있는 것이다. 고령화 사회는 이미 진행되고 있는데 정부는 이 사회현상이 끓아터진 다음에야 대처하는 모습을 보여주고 있다. 안타



2001년 안산의료사협 이재광 원장과 우세옥 간호사가 조합원 집을 방문해 진료하는 모습. 의료사협의 선구적이고 혁신적인 커뮤니티케어를 잘 보여주고 있는 장면이다.

까운 일이다. 물론 고용노동부가 일자리의 관점에서 접근하여 2004년부터 2008년까지 의료사협연합회와 방문요양사업을 실시했던 적이 있었다. 문제에 대한 출발점이 다른 것이었지만 나름대로 사회변화에 혁신적으로 대처하는 모습이였다. 민간 차원에서는 한국사회적경제씨앗재단(현 자연드림씨앗재단)의 지원을 받아 2019년부터 2020년까지 의료사협연합회 소속 회원사들이 방문의료사업을 전개했다. 민간의 자율적이고 창의적인 팀 의료가 조금 더 진척된 것이라 할 수 있다. 아이쿱생협이 커뮤니티케어 분야에서도 한 역할을 감당한 것이다.

안산의료사협에서는 안산시와 업무협약을 체결하고 사회복지공동모금회로부터 2016년부터 2018년까지 3년 동안 약 21억여 원의 예산을 지원받아 '365 노인건강·복지·돌봄네트워크 사업'을 진행했다. 이



사업은 지역사회와 공공기관과 의료기관, 복지관, 지역사회활센터 등 민관이 협력하여 취약계층 노인들에게 통합적인 의료·복지서비스를 제공하는 데 목적을 두었다. 정부의 커뮤니티케어 정책에 앞서 선구적으로 통합돌봄 영역을 개척해나갔던 것이다. 주치의 제도가 시행되고 있지 않았지만, 주치의 등록을 통해 노인들의 건강관리를 하는 동시에, 건강실천단이나 건강자조모임을 통해 건강 자치 능력을 키워 스스로 건강을 개선해가도록 했다. 노인 건강 안전망을 위해 ‘365건강위험노인지킴이’ 사업을 진행하고 ‘건강짜깁’을 두어 조합원과 마을 이웃이 상시적으로 안부를 묻고 생활의 필요를 기관에 전달하도록 했다. 이외에 건강실천지원과 방문간호, 방문요양, 일상생활 지원, 영양관리도 시락 지원 등의 서비스를 제공했고, 이를 위해 안산시와도 긴밀한 협조 체계를 유지했다.

이러한 의료복지 서비스는 시장과 기업이 도전할 수 있는 영역이 아니라, 협동조합이기 때문에 할 수 있는 일이었다. 설립 목적부터 지역사회와 사회적 가치에 대한 참여를 담고 있었기 때문에 누구보다 현실의 문제를 감지하고 그 속으로 뛰어들 수 있었던 것이다. 또한 의료사협연합회는 장애인주치의사업을 사회복지공동모금회의 지원으로 2015년부터 2016년까지 2년 동안 시범사업을 전개했다. 이후 2017년



장애인건강주치의제도가 도입된 사례도 의료복지 영역에서 민간이 주도하는 힘이 얼마나 큰지 잘 보여주었다. 이는 앞으로 일차의료의 의료 분야 커뮤니티케어에서 주치의제도를 기반으로 하여 어떻게 역할을 할 수 있는지 잘 보여주는 선례였다.

늦었지만 환영할 만한 커뮤니티케어 정책

정부는 2000년부터 고령화 사회에 대비해 장기요양보험을 설계하고 준비하여 2008년부터 장기요양보험을 실시했다. 늦은 감은 있지만 그나마 일부 사회문제를 해결해 나가는 데 일보 진전이 이루어졌다. 그리고 2017년 노년인구가 712만 명(전체 인구대비 14.2%)을 넘어서면서 고

비전과 목표

비전

노인이 살던 곳에서 건강한 노후를 보낼 수 있는 포용 국가

목표

2025년까지 지역사회 통합돌봄 제공 기반 구축

4대 핵심 중점 과제

주거	건강 의료	요양, 돌봄	서비스 연계
· 케어안심주택 · 집수리 사업 · 통합돌봄형 도시재생 뉴딜	· 방문건강 서비스 · 방문 의료 · 지역 연계실 운영 · 만성질환 예방·관리, 재활, 회복	· 차세대 노인장기요양 · 신규 재가서비스 · 재가 의료급여 신설	· 통합돌봄 안내 창구 (읍면동, 보건소 등) · 지역케어회의 (시군구) · 통합정보플랫폼

령사회로 진입하자, 2025년 초고령사회를 준비해야 하는 상황에 부닥치게 되었다. 세계에서 유례없는 고령화 속도를 보이고 있다. 정부도 이러한 급격한 사회변화에 대응하기 위한 정책을 제시하여야 할 긴박한 필요가 있었다. 그리하여 2018년 지역사회 통합돌봄 기본계획을 발표하고 2019년부터 선도사업을 추진하고 있다. 2022년까지 통합돌봄의 핵심 인프라를 확충하고, 2024년까지 통합돌봄 제공 기반을 구축하여, 2025년 초고령사회에는 지역사회 통합돌봄 정책이 보편적인 서비스로 모든 지자체에서 제공할 수 있도록 준비하고 있다.

한국 사회가 한 번도 경험해보지 못한 사회가 도래하고 있고, 다른 나라들도 대책을 세워 실행해 나가고 있다. 그러나 해결 과제는 만만치 않다. 병들고 아픈 노인들이 병원과 시설에서 약 76만 명이 지내고 있고, 이는 기하급수적으로 늘어가고 있는 현실이다. 이러한 시설과 병원에 계신 분들에게 물어보면 약 56%가 평소 살던 집에서 지내기를 희망하고 있다(2017년, 노인실태조사). 이에 따라 병원·시설 돌봄에서 평

소 살던 곳에서의 돌봄으로, 개별 사업 중심의 분절적 지원에서 사람 중심의 통합적 지원으로, 소득·재산 기준에서 욕구에 기반한 필요 서비스를 지원하는 패러다임으로 전환되게 된다. 이는 오래전에 의료사회협이 실천했던 방향이기도 하다.

건강보험 및 장기요양보험의 재정 안정화 필요

사실, 중요한 문제는 재원의 마련이다. 현재의 상태로 우리 사회가 계속 가게 되면 사회보장제도가 붕괴할 수 있다. 노인 진료비는 크게 건강보험과 의료급여로 나눌 수 있는데 건강보험에서 노인 진료비는 2016년 25조 원(38.7%)에서 2025년 58조 원(50.8%)으로, 의료급여는 2016년 3.1조 원(46.3%)에서 2025년 5.7조 원(51.5%)으로 급격히 늘어난다. 가정 내에서 일상적인 돌봄이 어려워 병원과 시설에 머무를 수밖에 없는 ‘사회적 입원’이 만연해 있는 것도 문제다. 현재 우리 사회는 장기입원자 중 약 48%가 이러한 사회적 입원으로 보고되고 있다(2016년 한국보건사회연구원). 사회보장제도를 지속시키려면 의료적 필요가 아닌 간병인 부재·주거 열악 등 다른 필요에 의해 입원해 있는 사회적 입원을 줄이고, 지역사회에서 통합돌봄이 가능하도록 해야 한다.

건강보험심사평가원은 커뮤니티케어의 핵심인 사회적 입원이 시범사업 시행 10개월간 얼마나 줄어들었는지 분석해보았다. ‘재가 의료급여 시범사업’의 대상은 의료급여 수급자이며, 의료기관에 입원해 있는 약 200여 명의 수급자를 지역사회로 복귀시켜 수급자의 필요에 따라 필수급여(의료, 돌봄, 식사, 이동), 선택급여(주거 개선, 냉난방 지원), 부가급여(복지 용구, 가전 등)를 연계해 제공하는 사업이다. 분석 결과 긍정적 효과는 불필요한 사회적 입원이 줄었다는 점이다. 180일 이상 장기입원자

등이 지역사회 연계 돌봄 체계로 흡수돼 그만큼 재정적 낭비 요인을 없앴다. 평가원 관계자는 “수급자의 퇴원으로 입원 의료비가 외래의료비와 재가급여 등으로 대체됨에 따라 의료급여와 사회복지 예산의 절감을 기대할 수 있어 재정 건전성에도 도움이 됐다”고 판단했다.

결국, 초고령화 사회에 대한 실질적인 대응은 건강보험과 장기요양보험의 재정 안정화에 달려 있기 때문에 재가 의료급여 시범사업은 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 특히 수급자 1인당 월간 재정 절감 추정액은 164만 4000원으로 조사됐다. 기존 328만 원 대비 지출되는 의료비용이 현격히 줄어들고 있음이 드러났다. 안산시 커뮤니티케어 사업의 핵심 역할을 하는 안산의료사협에서 분석한 결과에 따르면 재정이 약 1/8로 절감되는 놀라운 효과를 보았다고 한다. 수급자는 원하는 집에서 살아 만족도가 높고, 건강보험과 장기요양보험은 재정이 안정되는 두 마리 토끼를 다 잡는 효과를 보고 있다. 수급자에게 의료급여를 제공하는 지자체도 예산 절감 효과를 보는 건 당연하다. 일석삼조의 정책 효과를 보고 있는 것이다.

사회적경제를 통한 사회서비스 강화 추진

이렇게 민간 차원과 정부 차원에서 커뮤니티케어를 실행하는 중에 2020년 12월 28일 관계부처 합동으로 ‘사회적경제를 통한 사회서비스 강화 추진’ 방안을 발표했다. 특히 지역공동체를 기반으로 주민참여형 조직을 활성화하겠다는 내용이 핵심을 이루고 있다. 진정한 주민참여형 조직의 정형은 의료사협이 실천해오고 있었다. 커뮤니티케어에서 의료사협이 주목받는 이유는 커뮤니티케어 3요소인 서비스 접근성, 서비스 통합성, 공동체성을 잘 구현하고 있는 협동조합이기 때문

이다.

첫째, 서비스 접근성에서 보면 의료사협은 기초지자체를 거점으로 활동하기 때문에 서비스 이용자들이 물리적 근거리에서 접근이 가능하다. 또한 정서적으로도 지역 주민과 관계망을 오랫동안 형성해왔기 때문에 코디네이터 등 인적 역량을 통한 접근이 용이하다. 둘째, 서비스 통합성 측면에서도 의료와 복지를 모두 갖추고 있어 유리하다. 특히 일차의료기관을 갖추고 있어 강점이 있다. 셋째, 공동체성에서 바라보면 공동체가 무너진 현대사회에서 조합원들이 오랫동안 돌봄 지망망을 형성해왔다. 이러한 조합원들의 건강한 관계 형성과 사업 경험은 돌봄 비즈니스를 넘어 공동체적 관계 형성을 구축하는 데 강점으로 작용하고 있다. 정부의 ‘사회적경제를 통한 사회서비스 강화 추진’ 방안 중 건강의료 분야에서 커뮤니티케어가 그 핵심을 차지하고 있고, 커뮤니티케어를 가장 잘 수행할 수 있는 조직이 의료사협이다.

행정의 통합성과 효율

커뮤니티케어 민관 협력을 위해서는 지자체장의 의지가 무엇보다 중요하다. 행정의 분절적 형태가 커뮤니티케어의 장애 요소가 되고 있고, 지자체장의 의지에 따라 행정 통합성이 높아지고 있는 실정이다. 2020년 11월 6일 ‘커뮤니티케어의 현황과 개선 과제’를 주제로 국회에서 토론회가 열렸다. 토론회에 토론자로 나선 안산시청 정소우 지역통합돌봄팀장은 분절적 행정 행태를 극복해야 한다고 역설했다. 그리고 통합돌봄 선도사업 업무를 수행하면서 현장에서 느끼는 애로사항과 추진 과제에 대해서도 말했다.

- 둘째로 말씀드리고 싶은 것은 모든 공직사회의 최대 난제인, 부서 간 칸막이로 인한 협업의 어려움임.
- 사실 처음 이 업무를 시작할 때는 의사회, 약사회 등 직능단체와의 협업에 대한 걱정이 많았는데, 막상 업무를 해보니 민간과 공공 간의 갈등보다는 공공 간의 칸막이로 인한 협업의 어려움이 최대 난관 중 하나였음.
- 부서 간의 협업 문제뿐만 아니라 간호직과 사회복지직 공무원 간의 융화도 문제였 음. 우리시 25개 동 행정복지센터 통합돌봄 창구에는 사회복지와 간호직 총 44명이 배치되어 있는데, 간호직들은 사실 보건소 이외 특히, 대민 업무가 주인 동에 근무하는 것은 굉장히 낯선 환경이라 적응하기도 힘들어했음. 그러나 지속적인 동 담당자들에 대한 교육과 워크숍 등을 통해 업무에 대한 이해도가 높아지고 업무를 수행하면서 생기는 여러 문제를 함께 해결해가면서 그런 간극이 많이 좁혀져가고 있어 다행이라고 생각함.
- 다양한 직렬과 부서에 속한 사람들의 다양한 시각들이 하나의 목표를 향해 통합되어 보다 효과적인 사업방안들로 구체화될 때 보람을 느낌.
- 우리 사업의 컨트롤 타워인 복지부에서는 의료 분야와 복지 분야 나아가 도시재생 등 여러 분야의, 부처 간 협업을 이끌어내기 위해 애쓰고 계신 줄 알고 있음. 협업이야말로 지금 하고 있는 통합돌봄 선도사업 성공의 중요한 관건중 하나라고 생각함. 중앙 차원에서 협력이 잘될수록 저희 같은 지자체에서의 선도사업도 힘을 받을 수 있다고 생각함.

—〈지역사회 통합돌봄, 현장에서 느끼는 애로와 과제〉

이외에도 복지부가 선도사업 지역별 컨설팅을 강화하는 문제, 개인

정보를 공유할 수 있게 하는 문제, 통합돌봄 기본법 제정하는 문제, 유사 중복 사업의 통합과 연계를 높여내야 하는 문제, 코로나 시대에 커뮤니티케어가 더욱 필요하다는 문제 등에 대해 토론했다. 이 중에서 특히 개인정보 동의는 민과 관 모두 굉장히 심각하게 느끼고 있다. 빠른 대안이 나와야 한다.

모든 지자체에서 행정의 분절적 상황을 보여주고 있지는 않다. 전주와 같이 통합돌봄과를 두어 어느 정도 통일적인 지휘를 하는 곳은 많이 개선되고 있다. 선도사업과 기존에 하던 연계사업의 통일성을 확보하려면 지휘 체계의 일원화는 필수적이다. 수평적 칸막이뿐만 아니라 수직적 칸막이 또한 빨리 제거되어야 한다. 연계사업에 걸려 있는 부서에서는 수직적으로 두 곳에 보고할 수밖에 없다. 이러한 상황은 빨리 극복되어야 한다. 현재 대부분 국비, 도비, 시비 비율이 50대 25대 25 비율로 짜여 있어 중첩적으로 진행되는 사업이 많다. 퇴원 후 환자 관리도 지역사회가 준비되어 있지 않은 상황에서 추진은 자제되어야 한다. 커뮤니티케어의 효과를 서둘러 보여주고 싶겠지만 지역사회의 준비를 철저히 한 다음 실행해야 한다. 대부분 커뮤니티케어 예산은 사업비로 사용되고 있고 인력 확충은 거의 이루어지고 있지 않다. 그래서 자치단체장의 의지에 따라 인력 확충과 시비가 투입되는 상황이다.

2021년부터는 융합형 커뮤니티케어가 시작된다. 이에 따라 통합적인 지휘와 예산이 더욱 절실하다고 하겠다. 정소우 지역통합돌봄팀장도 의사나 약사 등 의료 부분에서 협조가 되지 않는 상황이 가장 어려웠다는 말을 하는데, 이는 일정 정도 사실이다. 퇴원 후 커뮤니티케어에 대해 병원에서도 처음에는 관심을 가지다가 둔이 되지 않겠다 싶어 슬그머니 발을 빼는 경우가 허다했다. 입원 환자가 빠져나가는 것도 병원 입장에서는 수입이 줄어드는 문제일 수 있다. 거기에 방문의

사가 태부족인 것이 현실이다. 청양군 커뮤니케어 담당 공무원이 안산의료사협에 와서 청양군에도 이런 의료사협이 꼭 있으면 좋겠다고 말했다고 한다. 공중보건의사의 방문진료도 부족한 실정이다. 의료인의 협조는 커뮤니케어에서 필수적이다. 그런 면에서 의료사협은 일차의료 기관을 운영하면서도 꾸준히 방문의료 사업을 전개해왔다. 의료와 복지를 통합하는 모범적 사례가 의료사협의 커뮤니케어이다.

주거와 의료의 결합

커뮤니케어의 핵심 중점 과제 중 집수리 사업은 안산의료사협을 필두로 안산의료사협에서 활발히 전개된 바 있다. 조합원들은 살 만한 집에서 살아야 건강도 좋아진다는 생각으로 이를 실천해오고 있었다. 그리고 이는 케어안심주택이나 통합돌봄형 도시재생뉴딜 사업으로 확장되었다.

2017년 여름 안산의료사협 5기 대의원 워크숍에서는 안심하고 살 수 있는 마을 비전을 세우고 커뮤니케어 다목적 타운 구상까지 나왔다. 1층에는 의료기관과 마을부엌, 2층은 운동 및 재활시설, 3층은 24시간 간호 스테이션 및 주야간 보호센터, 4층은 노인 생활시설, 5층은 호스피스 의원, 6층은 사무 공간 및 마을건강센터, 옥상텃밭으로 구성된 건물 그림이 그려졌다. 그리고 그해 12월 국토부, 복지부, 행안부가 3자 협약을 통해 도시재생과 맞물린 통합돌봄을 전개하기 위한 사업이 추진 일보 직전까지 갔다가 유야무야 되었다.

국토부 도시재생사업과 결합하여 커뮤니케어 안심주택이 실행되었다. 국토부가 이를 추진하자 토지주택공사(LH)도 관심을 가지고 의료사협과 민관 협력을 통한 사업이 활발히 전개되었다. 특히 2020년

에는 정부 및 지자체의 커뮤니케이터 정책과 더불어 민관 협력 사업이 두드러졌다. 안산, 부천, 전주, 화성은 정부 16개 시범 및 선도사업에서 의미 있는 성과를 냈다. 안산의료사협은 유일하게 재가급여시범 사업을 했고, 화성의료사협도 시범사업 중 유일하게 정신장애인 가사 지원사업을 진행했다. 전주의료사협은 의사회와 협력 사례를 만들었고, 20명의 건강지킴이를 일자리사업으로 연결했다. 또한 안산의료사협은 헬스케어센터와 커뮤니케이터센터로 규모를 확장했다. 주거 기반 사업도 진일보하여 LH와 협력 사업을 진행한 시흥희망의료사협과 함께걸음의료사협은 '2020 LH 사회적 가치 Award'를 수상했고, 인천 평화의료사협과 협력한 부평구와 시흥희망의료사협과 협력한 시흥시는 보건복지부로부터 '지역사회 공헌상'을 받았다. 살림의료사협은 서울시의 주민참여예산에 참여하여 퇴원 후 일상생활 복귀를 위해 생활 재활공간을 운영하는 '케어B&B(중간집) 사업'을 준비하고 있다.

충분한 의견 수렴 후 이루어져야 할 법 제정

민과 관이 모두 현재의 커뮤니케이터를 뒷받침할 법 제정이 필요하다고 주장하고 있다. 그러나 여러 면에서 온도 차이가 크다. 현재 국회에서 논의되는 지역사회 통합돌봄법 발의안에 대한 시민사회, 학회, 보건의료계는 다음과 같은 지적을 하고 있다.

- 현재 발의된 '지역사회 통합돌봄법' 안은 '지역사회의 보건 및 돌봄 (또는 사회복지) 통합지원에 관한 법률' 또는 '지역사회 보건 복지 통합지원에 관한 법률'로 변경되어야 한다.
- 통합돌봄이 필요한 모든 시민과 장애인이 필요한 서비스를 받도록

대상자를 확대해야 한다.

—각 분야의 분절되고 파편화된 서비스가 서로 유기적으로 연계되는 방안을 제시해야 한다.

—건강보험공단이 지역사회 통합돌봄의 제정을 맡도록 관련 법을 개정해야 한다.

—돌봄 제공자들에 대한 지원을 명료하게 제시해야 한다.

—대상자의 정보를 지나치게 많이 요구하지 않아야 한다.

—통합돌봄을 직접 제공하는 전문인들에게도 돌봄 대상자를 신청할 수 있는 자격을 주어야 한다.

—시민사회, 학회, 보건의료계를 포함한 논의체를 구성하여 보다 현실에 맞고 통합적인 법안을 새로이 만들어야 한다.

통합적인 돌봄을 강화하기 위한 법률이 분절적인 현재의 돌봄을 고착화하고 악화시키는 방향으로 추진되고 있는 것에 대한 지적이다. 현장에서 긴급하게 통합돌봄법이 필요하다고 하여 줄속으로 추진되어서는 안 될 일이다.

지역 주민의, 지역 주민에 의한, 지역 주민을 위한 커뮤니티케어

지금까지 의료사협은 조합원들의 선구자적인 활동으로 사회문제를 해결해왔다. 커뮤니티케어라는 단어가 등장하기 오래전부터 의사가 필요하면 왕진을 가고, 간호사가 필요하면 간호사가 달려가고, 집 고칠 일이 있으면 집수리를 하고, 서로 돌봄이 필요하면 각종 소모임과 건강 증진 활동을 펼치고, 건강이 넉넉한 사람들은 건강 반장이 되어 건강을 나누고, 이동이 어려운 환자를 동반 이동해 드리고, 집안일이 필

요하면 집안일도 도와드리고, 밥을 제대로 해결 못 하면 도시락도 배달해 드리는 등 생활의 전 영역에서 공동체 정신으로 활동을 전개해 왔다. 돌봄뿐만 아니라 건강을 지키는 이 같은 여러 활동도 넓은 의미의 커뮤니티케어에 포함되어 있다.

민이 주도하고 관이 도와주는 민관 협력 관계를 만들어나가야 한다. 복지국가소사이어티 이상이 대표가 “커뮤니티가 무너진 대한민국, 커뮤니티케어를 어떻게 할 것인가?”라는 질문을 던지고 있듯이 관이 모든 것을 쥐고 하려 하지 말고 커뮤니티에 맡겨야 커뮤니티케어가 잘 작동할 수 있다. 커뮤니티의 핵심에 협동조합이 위치해 있고 그 중심에 늘 조합원들이 있다. 의료사협 입장에서 조합원이 참여하지 않는 커뮤니티케어는 상상도 할 수 없는 일이다.

‘주민 참여형 통합돌봄이라고 하는데 주민이 보이지 않는다’는 어느 복지부 공무원의 말을 들은 적이 있다. 이제까지 의료사협이 조합원에 의해 생생하게 살아 움직이며 발전해왔듯이 커뮤니티케어도 조합원이 중심에 서서 이끌고 나가야 한다. 민이 앞장서고 관이 뒤에서 밀어주는 커뮤니티케어가 되어야 한다. 관은 먼저 전문 인력을 양성하고 법 제도를 정비해 일차의료를 강화해야 하고, 지방정부는 중앙이 가진 권한과 집행력, 재원을 실질적으로 확보해야 한다. 그리고 민은 명실상부하게 커뮤니티케어에 시민으로서 참여해야 한다.

아직 진행 중인 자유와 존엄을 향한 여정

일본 지바현 사회복지법인 생활클럽 ‘바람의 마을’ 이케다 토오루^{池田徹} 이사장은 다음과 같이 법인을 소개하고 있다. 그의 말을 곱씹어보면서 글을 마칠까 한다.

생활클럽 ‘바람의 마을’은, ‘갓난아이부터 간호가 필요할 때까지’ 인생의 모든 단계에 필요로 하는 지원, 응원을 하는 것을 목표로 하고 있습니다.

1998년 설립, 아직 얼마 안 된 법인이지만, 치바현 내에서 손꼽히는 규모로 성장했습니다. 고령자 개호부터 시작했습니다만, 홀로이터에서 놀 수 있는 보육원이 있었으면, 중도의 장애가 있는 아이가 안심하고 지낼 수 있는 데이서비스 시설이 있었으면, 부모와 함께 지낼 수 없는 아이들이 건강하게 지낼 수 있는 집이 있었으면, 그런 소망을 하나하나 실현해왔더니, 갓난아이부터 장애가 있는 사람, 노인까지 다루는 폭넓은 사업을 시행하는 법인이 되었습니다.

또한, ‘생활클럽안심지원시스템’이라 이름 짓고, 지역에 고립되어 있는 사람들을 사회의 일원으로써 받아들이기 위한 활동을 하고, 나아가 여러 이유로 일하고 싶은데 직장을 얻지 못하는 분들을 직장으로 받아들이주는 ‘유니버설 취업’에도 힘을 쓰고 있습니다. 장애가 있는 쪽은 물론이지만 없는 쪽도, 나이가 많건 적건, 일하기 힘든 사정을 끌어안고 있습니다. 그러한 사정을 서로 보완해주고, 누구나 일하기 쉽게, 일하는 보람을 느낄 수 있는 직장을 만드는 것을 목표로 하고 있습니다.

이 나라는 빈곤의 격차가 해마다 커져왔고, 지금은 6명 중 한 명이 상대적 빈곤 상태에 있습니다. 특히 한부모 가정이 심각하며 절반 이상이 빈곤 상태입니다. 이러한 상황을 방치해서 좋을 리가 없습니다. 우리들이 눈앞의 한 명의 사람을 확실히 지탱해주는 것과 동시에, 누구 하나 고립되지 않고, 배제되지 않는 ‘지역공생사회’ 만들기에 몰두하며 가겠습니다.

—〈사회복지법인 생활클럽 ‘바람의 마을’ 법인 안내〉

커뮤니티케어는 결국 누구나 사람다운 사람으로 살 수 있는 사회를

만드는 일이다. 그러한 사회를 구현해 나가는 과정에 의료복지사회적
협동조합이 함께할 것이다. 그리고 관은 희망을 실현해가는 공동체의
등을 든든하게 밀어주는 역할을 해야 한다. 인간의 자유와 존엄을 향
한 긴 여정은 지금도 진행 중이다.

최영미

(사)한국가사노동자협회

신사회서비스로서 가사서비스 활성화 방안

사회적경제 조직들은 가사서비스를 적극 추가해야 하고 상호
네트워크를 구축해야 한다. 가사근로자법이 목표대로 제정되면
사회적경제 조직들은 ‘공익적 제공 기관’이 될 것이고 시장 환경의
개선과 공공시장 확대에 선도 역할을 해야 한다.

정부는 지난해 12월 28일 ‘사회서비스 분야 사회적경제 활성화 방안’을 발표하며, 여섯 가지 핵심 사업의 하나로 ‘가사 지원 서비스’를 제시했다. 추진 방향으로는 현재 국회에 발의된 ‘가사근로자 고용개선 등에 관한 법률’(이하 가사서비스 공식화 법안) 제정을 통해 가사서비스 분야에 사회적경제 조직의 참여를 확대하여 양질의 일자리를 창출하고, 시장을 확대하기 위해 공적 영역의 서비스 모델, 곧 지역사회서비스투자사업 모델을 개발하겠다는 것이다. 정부가 제시한 6대 핵심 사업 도출의 원칙은 첫째 유망 분야일 것, 둘째 사회적경제를 통해 서비스 향상이 가능할 것, 셋째 이를 통해 자생력 있는 사업 모델이 도출될 수 있어야 한다는 것이다. 우리 사회는 아직 가사서비스에 대한 이해와 공론화가 부족한 현실이다. 이 글에서는 가사서비스의 역사적 흐름과 시장 현황을 들여다보고, 정부가 가사서비스 활성화의 전제 조건으로 이야기한 ‘가사서비스 공식화 법안’의 주요 내용을 살펴본 뒤, 현장의 사례와 활성화 과제를 간략히 서술하기로 한다.

가사서비스의 흐름과 현황

가사서비스에 대한 표준화된 개념은 없다. 전통적으로 여성의 부블노동으로 간주되었던 가사노동이 점차 외부에 의해 공급됨에 따라 ‘가사 서비스’, ‘가사지원서비스’, ‘가사대행서비스’라는 다양한 용어¹로 불

¹ ‘가사지원서비스’는 2015년 개발된 국가직무능력표준(NCS, National Competency Standards)에서 공식적으로 사용되었으며, (사)한국가사노동자협회는 이 분야에 사회적경제기업의 진입을 돕기 위해 2018년 한국사회적기업진흥원의 협력으로 ‘가사지원서비스 단체 표준’을 개발했다. ‘가사대행서비스’는 일본에서 도입된 것으로서, 일본에서는 일반적으로 ‘가사대행’이라는 용어를 사용한다.

리게 된 것이다. 곧 가사노동이란 “가정생활의 유지와 노동력 재생산을 위해 필요한 노동”²으로서 보통 의식주, 가족 관리, 경영 및 장보기 등으로 구분되며 육아나 고령자의 보호 등을 위해 행해지는 노동을 포함³한다. 그리고 이것이 외부에서 공급될 때 ‘서비스’라는 이름이 붙게 된다.

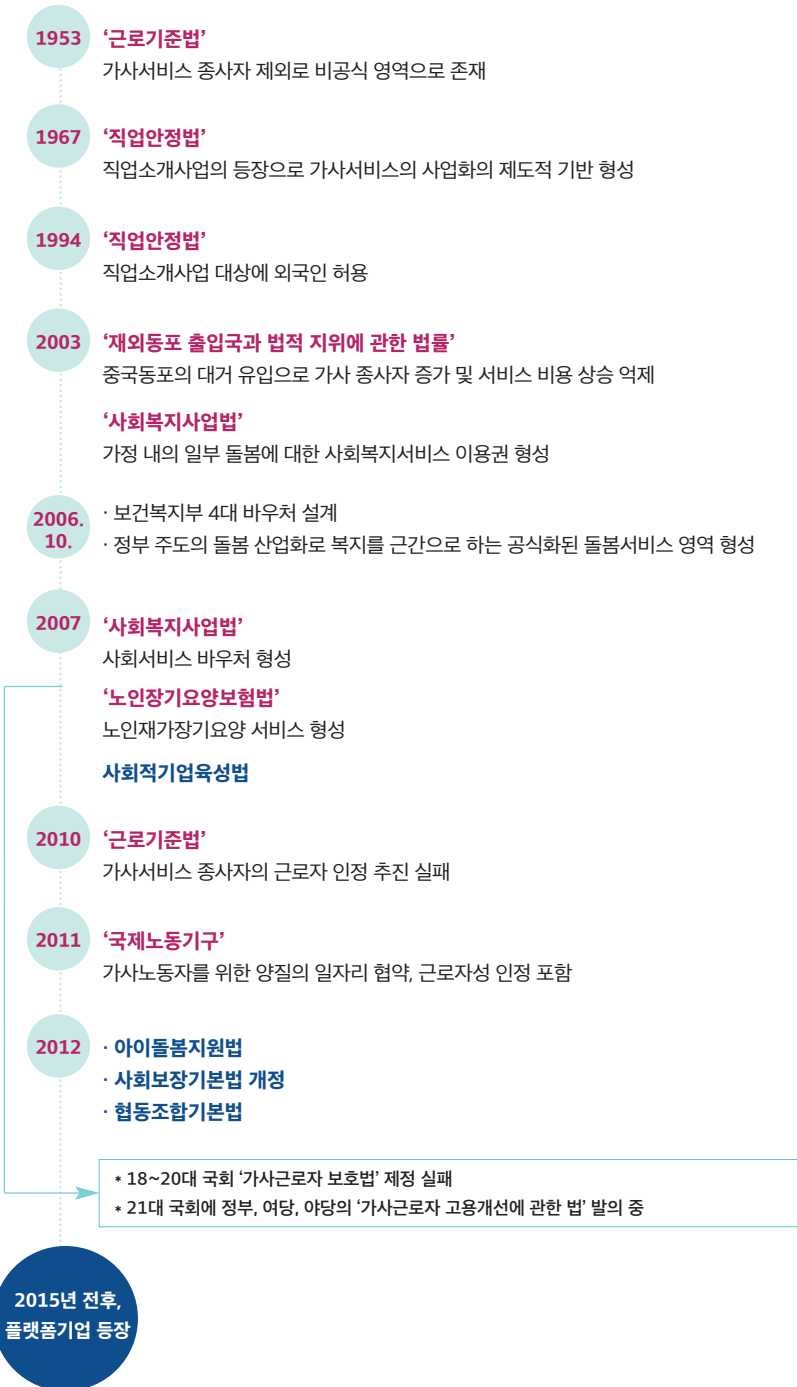
이렇게 가정의 의식주, 보호에 대한 니즈를 충족시키는 가사노동, 그리고 많은 적든 간에 외부의 힘을 빌린 것도 예전부터 있어왔던 일이지만 이러한 노동이 ‘노동’으로서, 그리고 직업으로서 공식화되기 시작한 것은 해방 이후의 일이다. 한국YWCA연합회는 당시로서는 혁신적인 용어였던 ‘가정부’라는 이름으로 여성 직업훈련을 시작했고, 이것이 전국으로 확산되면서 ‘돌봄과 살림’이라는 가사서비스 사업으로서 성장했다. 그리고 IMF 직후 전국 각지에서 실업 단체들이 실업자 직업훈련과 일자리사업을 벌이면서 현재의 (사)한국가사노동자협회, 전국가정관리사협회로 발전하게 된다. 2012년 협동조합기본법은 이러한 비영리 부문의 서비스 제공 조직들이 본격적으로 ‘협동조합’ 법인격을 취득하여 가사노동자 권리 보호와 더불어 사업을 확장하는 계기가 되었다.⁴

시간이 흐르면서 종합적인 가정 내 돌봄서비스였던 가사서비스는 분화하면서 산업화의 길을 걷기 시작한다. 1950~1960년대 식모, 2000년대 전후 파출부라는 이름으로 살림과 가구원 돌봄을 함께 제공하던

2 두산백과의 가사노동(domestic chores, 家事勞動) 항목. 네이버 지식백과에서 발췌.

3 사회복지학사전의 가사노동(domestic labor). 네이버 지식백과에서 발췌.

4 현재 한국가사노동자협회, 전국가정관리사협회의 지부들은 다수가 (사회적)협동조합으로 전환했으며, YWCA ‘돌봄과 살림’ 조직들도 일부 협동조합으로 전환했다. 특히 한국가사노동자협회는 사회적 경제 활성화에 가장 적극적으로, 사회서비스 확충과 노동자협동조합의 활성화를 줄곧 주장해왔다. 이들 조직은 가사서비스를 중심으로 아이 돌봄, 산모 돌봄을 병행하는 곳들이 대부분이다.



것이 2010년대 전후로 가사서비스(살림), 베이비시터 서비스(아이 돌봄), 산후조리 서비스(산모 돌봄)로 각각 분화했다. 2007년 사회서비스 바우처제도, 2008년 노인장기요양보험법 시행, 그리고 2012년 아이돌봄지원법 제정과 아이 돌봄 바우처 도입은 이러한 분화에 박차를 가했고, 사회서비스로서 정부의 책임을 강화하고 공공시장이 확대되는 계기가 되었다. 이제 전통적으로 가정 내 돌봄 전체를 의미하던 가사서비스는 청소, 세탁, 음식 준비 등 의식주를 보살피는 것으로 국한되었고 종사자 육성도 다른 경로를 걷게 된다.

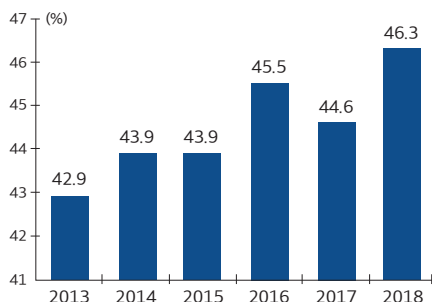
2015년은 가사서비스 시장에 대대적인 변혁을 알린 해였다. 민간시장이 급속히 성장하면서 대기업들이 IT기술을 기반으로 한 앱을 사업 도구로 대거 도입한 것이다. 대표적인 사례가 인터파크 사업 부문을 기반으로 성장한 ‘대리주부’(2015년 앱 출시), 미국에 본사를 둔 ‘미소’(2015년), 카카오 사업 부문이 독립한 ‘청소연구소’(2017년)이다.⁵ 그 밖에도 다양한 청년 벤처들이 이합집산을 거듭했다.

이러한 기업의 진출 배경에는 여성 경제활동인구 및 맞벌이 가구의 증가, 1인 가구 및 부부 가구의 증가, 라이프스타일의 변화⁶라는 인구·사회 구조의 변화가 존재하고 있다. 실제로 우리나라 가사서비스 시장 규모는 7조 5000억 원(2017년 통계청)에 달하는 것으로 추정되며, 업계에서는 이보다 큰 12조 원 규모로 추산한다. 최근 현대카드·현대캐피탈 뉴스룸이 지난 3년간(2017년 1월~2019년 10월) 가사서비스를 대행해주는 가맹점의 결제 데이터를 분석한 결과 서비스 결제 건수는 지난

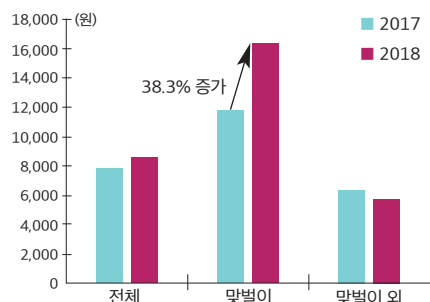
5 베이비시터 시장에도 2015년 이후 기업관리자 출신 여성들, 청년 벤처를 중심으로 플랫폼이 본격화되었다. 대표적인 사례로 놀담(2015), 째깍약어(2016), 맘시터(2017)가 있다.

6 1980년대 초부터 2000년도 초 출생한 세대를 ‘밀레니얼 세대’라고도 부르는데, 《트렌드 코리아 2019》(김난도 외)라는 책에서는 ‘자기 시간을 소중히 여기며’ ‘집안일을 최소화하고’ ‘가족 구성원 간 평등을 중시’하는 경향이 이들의 특성이라고 이야기한다.

유배우 가구 중 맞벌이 부부 가구 비중

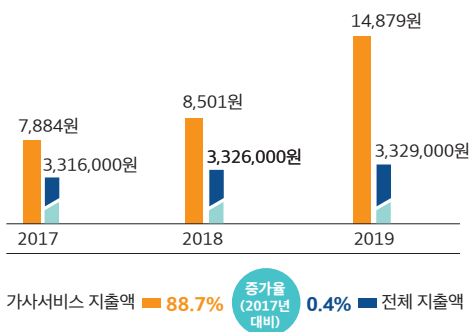


맞벌이 여부별 월평균 가사도우미 지출 금액

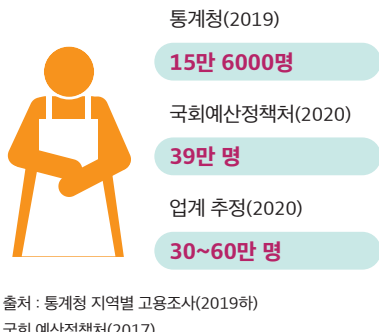


출처 : 김문태, <가사(家事) 노동 효율화와 산업의 변화>, 하나금융경영연구소, 2019.

가구당 가사서비스 월 지출액 변화



가사서비스 종사자 규모



출처 : 최준하, <가사노동자 고용개선제도 입법을 위한 정책토론회 자료집>, 2020.

해 동기 대비 3.4배, 결제 금액으로는 2017년 19억 7831만 원에서 올해 62억 1038만 원으로 3배 이상 늘었다.

우리나라보다 앞서 인구·사회 구조 변화가 진행된 일본의 경우에도 가사서비스 산업이 급속도로 성장하고 있다. 일본에서 성장세가 가장 뚜렷한 업종은 ‘가사대행서비스’인데 일본 경제산업성의 조사에 따

르면, 2012년 약 1000억 엔 규모였던 가사대행서비스 산업이 지난해 약 6000억 엔 규모로 성장했다. 또 같은 기간 동안 약 3%에 불과했던 서비스 이용자 비율은 약 63%까지 크게 늘었다.⁷ 그 배경에는 고령화로 인해 노동력이 부족한 일본에서 돌봄 수요를 채울 수 없자 2015년 도입한 ‘외국인 가사노동자 고용 허용’ 정책⁸이 존재한다.

정부는 왜 가사서비스에 주목하는가⁹

하지만 이러한 시장의 확대에 법제도가 뒤따르지 않으면서 전근대적인 시장 환경이 온존되었고, 이는 종사자의 고용 불안과 노동 인권, 불균형한 서비스 품질 등 다양한 문제를 낳게 되었다. 나아가 전통적 가사노동, 곧 가정 내 돌봄서비스의 분화 과정과 공공시장의 확대에서 가사지원서비스가 가장 뒤처지면서 같은 노동에 대한 차별 대우라는 문제로까지 확대되었다.

이러한 전근대성의 배경에는 근로기준법이 있다. 1953년 제정된 근로기준법 제11조에서 ‘가사사용인’을 법의 적용 범위에서 제외한다고 명시함으로써, 정부의 바우처제도가 도입되기 이전까지 모든 가정 내 돌봄서비스는 직업안정법에 따른 ‘직업소개소’의 알선 행위에 머무르

7 배동미 기자, <일본 가사대행 서비스 산업, 4년만 6배 규모로 급속 성장>, 《매일경제》 2017.2.17.

8 일본은 국가전략특별구역법을 제정하여 시범지역에 외국인 가사노동자를 직접 고용하는 기업을 허용하고 대신 계약과 임금 등의 조건을 강력히 규정했다.

9 사실 정부가 주목하는 것이 아니라 가사서비스 현장 단체들이 끈질기게 요구해왔다는 표현이 맞을 것이다. 협동조합 진영은 ‘한국사회서비스협동조합협의회’를 구성해 활동했을 때부터 줄곧 ‘통합돌봄 서비스’ ‘취약계층 돌봄서비스’의 주요 영역으로서 가사서비스를 요구해왔으며, (사)한국가사노동자 협회는 실제 사업을 통해 또 정책을 통해 지속적으로 가사서비스의 제도화를 요구해왔다. 이번 활성화 방안에 가사서비스에 대해서는 ‘가사근로자법’ ‘연구사업’이라는 제한적 내용만 포함된 것에 서도 정부의 주도적 의지가 아직은 부족하다는 것을 엿볼 수 있다.

고 있었던 것이다. 한국에서 근로기준법에서 적용 제외된다고 하는 것은 중앙정부의 모든 정책에서 명시적 대상이 될 수 없음을 의미하기도 한다. 이것이 가사서비스 시장의 후진성을 온존시키는 가장 큰 원인이다.

첫째, 근로기준법에서 적용 제외됨으로써 가사노동자, 곧 가사도우미, 베이비시터, 산후도우미들은 정부의 보호 정책에서 완전히 배제되었다. 사회보험은 물론 직업훈련, 취업 알선과 같이 확대되는 사회보장과 고용지원 서비스의 혜택을 받지 못한다. 불안정한 노동환경은 종사자의 잦은 이직과 수급 불균형¹⁰을 낳았으며, 사회적으로도 ‘직업’으로 인정받지 못하는 ‘최하위 노동’으로 내몰리게 만들었다. 특히 플랫폼 품기업¹¹의 등장은 이들의 처지를 더욱 불안정하게 만들고 있다. 또한 공공시장의 확대는 똑같은 노동을 하면서도 한편으로 노동법의 보호를 받는 노동자와 그렇지 않은 노동자라는 이중 노동시장을 탄생시켰다. 이것이 현재 가사지원 서비스 시장의 심각한 노동문제이다.

둘째, 위에서 보았듯이 시장은 계속 확대되고 있지만 ‘직업소개’라는 방식을 통해서 거래가 이루어지므로 공식적인 품질 관리가 이루어지지 않고 있다. 직업소개는 ‘알선’에 그쳐야지 알선 과정에서 다른 개입을 할 수 없는 것이 원칙이다. 이는 사적 공간이라 할 수 있는 가정에서 일한다는 특성상 이용자의 불안과 불만을 낳고 있다. 과연 우리 집에 오는 노동자가 믿을 만한 사람인가, 교육은 받았는가, 갈등이 생기면 누구와 조정해야 하는가 등. 지난 1월 고용노동부가 맞벌이 기혼 여성 근로자를 대상으로 실시한 설문에서도 서비스 이용자들은 ‘중사

10 수급 불균형을 메꾸는 것이 바로 ‘이주 가사노동자’이며, 한국의 경우 절대다수가 중국동포들로 구성되어 있다.

11 많이 오해하는 부분이지만 가사서비스 분야 플랫폼기업들은 법적으로는 앱을 통해 서비스를 운영하는 ‘정보통신판매업자’이자 직업소개소이다.

자 신원보증', '책임 있는 서비스 제공 부족', '종사자 잦은 변경'을 아쉬웠던 점으로 들었다.¹²

셋째, 이러한 문제를 해결하기 위해 협동조합을 비롯한 기존의 비영리 기관들이 많은 노력을 해왔지만 법제도의 기반 없이 할 수 있는 노력에는 한계가 있었다. 예를 들어 가사서비스 협동조합과 비영리 기관들은 서비스 이용 약관, 인력양성 교육, 조합원회의, 배상보험 등을 운영하면서 서비스를 표준화하고 종사자를 보호하며 서비스의 질을 끌어올리려고 노력하고 있다. 또 한부모 가구, 정신장애인 가구 등 돌봄 사각지대에 대한 서비스를 확충하고 있다. 하지만 시장 환경상 정부의 지원제도 없이 가사노동자를 직고용하기란 거의 불가능하며, 자체적인 사각지대 가사서비스 지원도 한계가 있을 수밖에 없다.

그렇다면 왜 가사서비스는 '기업의 고용된 인력'을 통해 제공될 수 없을까? 사회서비스 바우처제도를 운영하는 기관이라면 익히 알고 있겠지만 반세기 전에 설계된 근로기준법이 현재 광범위해진 '호출형 근로'의 특성을 가진 가사서비스와 온전히 들어맞지 않기 때문이며, 특히 이 분야에서는 '직업소개소와 수수료'라는 관행이 시장을 지배하고 있기 때문이다. 현재 직업소개소들은 가사노동자 혹은 고객으로부터 월 5만 원 안팎, 혹은 10~20%의 수수료를 받고 일자리를 매칭하고 있다. 하지만 인력을 직접 고용하게 되면 사회보험료·퇴직금 등 노무 비용, 부가가치세¹³ 등으로 30% 이상의 비용을 추가 부담하게 된다. 이 추가 비용은 단순히 말해 서비스 비용을 올리거나 인건비를 줄이는 데에서 나올 수밖에 없다. 결국 직접고용 시 기업의 가격 경쟁력은 급속히 떨어지게 된다.

12 <맞벌이가구, 가사서비스 시장 공식화에 큰 기대>, 고용노동부 보도자료, 2021.2.17.

13 현재 직업소개사업은 부가세 면세사업이지만 노동자를 직고용하는 경우 직업소개가 아니기 때문에 부가세를 내게 된다.

현재 국회에 발의된 ‘가사근로자 고용개선에 관한 법’은 바로 이렇게 뒤엎힌 시장 환경을 개선하려는 것이 가장 큰 목적이다. 이 법은 수요의 확대에 대응하고, 종사자의 고용불안과 불안정한 근로환경을 해소하며, 소비자의 불안감을 해결하기 위해 ① 가사노동자를 직접 고용하여 서비스를 제공, 관리하는 기업(인증기관)을 육성하되 ② 인증기관은 이 법에 따라 노동자를 고용, 보호해야 하며 ③ 대신 인증기관에게는 조세와 사회보험료 감면 등을 지원하고 ④ 국민들에게는 구매권 제도와 소득세 감면 등의 혜택을 주며 ⑤ 사회적경제기업을 공익적 제공 기관으로 인증해 취약계층 서비스 등을 위탁할 수 있도록 하는 것이 주된 내용이다.¹⁴

다시 말해, 가사서비스는 확대되는 시장이지만 법제도의 미비로 다양한 사회문제를 낳고 있으며, 사회적경제 조직이 이러한 문제를 해결하고 사회서비스 공공성 강화에 도움이 되므로 법 제정과 병행하여 사회적경제 조직을 육성하겠다는 것이다. 실제로 그간 사회적경제 진영에서 가사서비스 사업을 하는 조직의 수는 적지만 오랜 역사를 통해 표준화된 교육 커리큘럼과 자격증 제도를 통한 인력 육성 및 서비스 품질 관리, 이용약관·배상보험·주민금고(소액대출)를 통한 종사자 보호와 자조적 후생복리의 확충, 플랫폼 노동의 문제를 해결하기 위한 협동조합 플랫폼의 도입, 소셜 프랜차이즈 방식을 통한 사회적경제 조직의 규모화 등 다양한 성공 사례와 시사점을 보여주었다.¹⁵

¹⁴ 법안의 자세한 내용은 이수진 의원실 외, <가사노동자 고용개선제도 입법을 위한 정책토론회 자료집>(2020)을 참조하라. 특히 이수진 의원 안 가운데 사회적기업, 사회적협동조합, 직원협동조합 등을 공익적 제공 기관으로 육성하고 세제 등 지원, 이용자에게 소득세 감면, 거버넌스 기구(권익보호협의회) 설치가 정부 안에는 빠져 있는데, 현장은 이 조항을 반드시 반영할 것을 요구하고 있다.

¹⁵ 조현경 외, <사회적경제를 통한 플랫폼 종사자 보호 방안>, 고용노동부 (2019)

사회적경제의 활동 사례와 정책과제

가사서비스를 제외하고 확대되어온 사회서비스 바우처제도는 한편으로는 서비스의 표준화, 고용 안정, 공공시장 확대라는 효과를 가져왔지만, 다른 한편으로는 정부 부처 간 분절적 정책의 추진과 예산 제약 등으로 사각지대를 온존, 확대시키기도 했다. 이러한 공백을 일부 메꾸는 것이 최근 확대되고 있는 지방자치단체들의 특화사업인데, 특히 중앙정부가 제공하지 않는 가사서비스를 제공한다는 점, 비영리 기관과 사회적경제기업들이 주요 공급자로 참여하고 있다는 점이 특징이다. 아래에서 몇 가지 사례를 살펴보기로 하자.

1) 경기도 노동자 가사서비스 지원사업¹⁶

- 목적 : 가사서비스 이용을 지원함으로써 노동자의 개인 휴식·여가 시간 확보를 돕고 일·생활 균형을 유도하여 삶의 질 향상 도모
- 추진 근거 : ‘남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률’ 제4조, ‘경기도 경력단절여성 등의 경제활동 촉진에 관한 조례’ 제3조
- 추진 배경
 - 우리나라의 워라벨^{Work & Life Balance} 지수는 4.7점(10점 만점)으로, OECD 국가 중 최하위(35개국 중 32위/경기연구원 《이슈&진단》 348호)
 - 일·생활 균형 지원을 위한 가사서비스 제공 욕구 및 이용 희망률이 가장 높음

¹⁶ 경기도, <2020년 경기도 노동자 가사서비스 지원사업 세부 운영지침>(2020)에서 발췌. 이 사업은 2019년에도 시행되었으며 2020년에는 ‘노동자 가사지원’으로 명칭이 바뀌었다. 2021년도에는 경기도 직접 사업에서 시군구를 통한 사업으로 전환 예정이라고 한다.

* 경기도 일·생활 균형 지원 모델 개발/경기도가족여성연구원(2018년)

* 일·생활 균형 도민 인식조사 결과 / 경기도(2019년 4월)

○ 사업 내용

—사업 기간 : 2020년 7월~12월

—지원 내용 : * 가사서비스 지원(방·거실·욕실·주방·현관·베란다 청소 및 세탁 등) 최대 15회

* 가사서비스 : 훈련받은 가사관리사가 가정을 방문하여 청소, 세탁 등 기본적인 가정 기능 제공

—지원 규모 : 경기도 전역을 6개 권역으로 나누어 총 132명의 근로자에게 서비스 제공. 예산 108,900,000원

○ 제공 기관 : 공모를 통해 선정. 2020년도 사회적기업 2개소, 협동조합 2개소, 비영리기관 1개소가 선정됨

2) 경기도 부천시 워킹맘·워라벨 가사지원서비스¹⁷

○ 목적 : 가사서비스 제공 등을 통해 한부모, 맞벌이가구, 노동자의 일·생활 균형을 지원

○ 추진 근거 : 여성친화도시 주요 사업으로 수립

○ 추진 배경

—부천시 워킹맘 실태조사(2016), 부천형 가족친화기업 모델 개발 연구(2017)

○ 사업 내용

—사업 기간 : 2016년~현재

¹⁷ 부천시여성회관 홈페이지, 업무지침에서 발췌.

—지원 내용(2020년)

- 워킹맘 가사지원서비스 : 부천시 거주 12세 이하 자녀(첫째 기준)를 양육 중인 맞벌이 가정 또는 일하는 한부모 가정으로서 기준 중위소득 120% 이하의 가구에 주1회 4시간 가사관리사를 파견하여 서비스 제공
- 워라벨 가사지원서비스 : 부천시 거주 맞벌이가정, 취업한부모가정, 50인 미만 기업 근로자 혹은 영세 자영업자와 소속 근로자 가운데 첫째 자녀가 만 18세 이하인 기준 중위소득 150% 이하의 가구에 주1회 4시간 가사관리사를 파견하여 서비스 제공
- 제공 기관 : 부천 관내 3개 협동조합, 부천시여성회관과 제공 기관이 협약을 체결하여 서비스 진행

3) 서울시 노인일자리사업 ‘행복서울 가사서비스사업’

- 목적 : 돌봄 분야에서 시니어들의 일자리를 창출하고 직업 능력을 높이며 돌봄 사각지대에 서비스를 제공
- 추진 근거 : 보건복지부 노인 사회활동 참여 및 일자리사업
- 사업 내용
 - 사업 기간 : 2017년 하반기~현재
 - 지원 내용 : 서울시한부모가족지원센터와 협약을 체결해 센터에서 추천하는 미성년 자녀를 가진 취업한부모에게 주1회 4시간 가사서비스 제공, 태화기독교사회복지관 정신재활시설 ‘해뜨는샘’, 강남보건소 등과 협약을 체결해 추천하는 정신장애인가구에 주1회 4시간 가사서비스 제공
- 제공 기관 : (사)한국가사노동자협회

4) 서울시 자치구 가사지원서비스 사업

- 서울시 성동구 ‘임산부 가사지원서비스’(2019~현재), 서울시 중구 ‘고위험임산부 가사지원서비스’(2019~현재), 서울시 광진구 ‘임산부 가사돌봄 지원사업’(2021년 신규 사업)
- 사업 내용 : 임산부의 휴식과 건강을 돕기 위해 전문 가사서비스 지원
- 제공 기관 : (사)한국가사노동자협회 * 광진구는 현재 공모 심사 중

그렇다면 이러한 가사서비스가 사회서비스로 더욱 확대되기 위한 정책과제는 무엇일까?

첫째, 정부는 가사근로자법 제정만 기다리지 말고 서비스 도입을 서둘러야 한다. 위에서 이야기한 지방자치단체 특화사업들은 가사서비스에 대한 시민들의 욕구가 크다는 점, 이용 만족도가 높아 지속적으로 진행, 확대되고 있음을 보여준다. 사회적경제 진영에서도 중앙정부의 시범사업을 통해 ‘지역사회 서비스 바우처’로 도입할 것을 계속 주장해왔다. 이미 가사지원서비스를 시행하는 지자체가 있으므로 중앙정부의 의지만 있다면 제도 도입은 어려운 일이 아니다.

둘째, 중장기적으로 분절적으로 시행되는 돌봄 바우처들은 부분적으로 통합되어야 한다. 가구마다 구성원의 특성에 따라 복합적 요구가 존재하기 때문이다. 어떤 가정은 일반적인 청소와 세탁이 더 필요할 수 있고, 어떤 가정은 자녀 등하원과 식사 지원이 더 필요할 수도 있고, 어떤 가정은 부모님의 병원 동행이 필요할 수도 있기 때문이다. 따라서 가구원의 니즈에 맞게 가사와 돌봄서비스를 아울러 이용할 수 있도록 하는 카페테리아식 통합돌봄 서비스를 설계해야 한다.

셋째, 사회적경제 조직들은 가사서비스를 적극 추가해야 하고 상호 네트워크를 구축해야 한다. 가사근로자법이 목표대로 제정되면 사회적경제 조직들은 ‘공익적 제공 기관’이 될 것이고 시장 환경의 개선과 공공시장 확대에 선도 역할을 해야 한다. 또 돌봄서비스의 낮은 이윤과 과다 경쟁으로 인해 지역에 기반한 생애주기별 종합 돌봄을 제공하지 않고서는 시장에서 살아남기 어렵다. 따라서 가사서비스 제공을 적극 검토해야 한다. 중간지원조직들은 사회적경제 조직들이 가사서비스에 뛰어 들 수 있도록 교육과 컨설팅 등 체계적인 지원 시스템을 제공해야 한다. 다행히 한국사회적기업진흥원은 이전에 가사지원·아이돌봄 서비스 단체 표준을 만든 바 있다. 이러한 사업 표준화를 매개로 가사서비스 제공 기관을 적극 육성해야 한다.

성태숙

구로파랑새나눔터지역아동센터
시설장

아동 돌봄 영역의 커뮤니티케어 정책 고찰

아동 돌봄 영역에서 커뮤니티케어를 통한 국가책임제 실현,
보편적 서비스 구현, 이용자 중심의 통합적 서비스 전달 체계 실현
및 지역성에 기반한 협력적이고 고유한 통합 모델의 창출이
가능해지려면 중앙정부와 지방정부 및 지자체의 앞선 노력이
중요하다. 하지만 이보다 아동의 참여를 보장하고 이들의 목소리를
정책에 반영할 수 있도록 하는 옹호자들의 보다 적극적인 노력이
필요한 지금이다.

아동 커뮤니케이터와 ‘다함께돌봄’

돌봄 문제의 효과적인 해결은 사회정책의 주요 과제가 되고 있다. 돌봄은 ‘사적 영역’에서 ‘가족원(주로 여성)들의 무임금 노동’을 통해 제공되어왔으나, 저출산·고령화로 대표되는 인구사회학적인 변화 속에서 이제는 ‘공공’이 긴급히 해결해야 할 과제가 되었다.

현 정부 들어 돌봄과 관련한 사회정책 중 하나로 관심을 끌고 있는 것은 바로 ‘커뮤니티케어^{community care}’다. 보건복지부(이하 복지부)가 추진하고 있는 커뮤니티케어는 “돌봄^{care}을 필요로 하는 주민들이 자택이나 그룹 홈 등 지역사회^{community}에 거주하면서 개개인의 욕구에 맞는 복지급여와 서비스를 누리고, 지역사회와 함께 어울려 살아가며 자아실현과 활동을 할 수 있도록 하려는 혁신적인 사회서비스 체계를 의미”한다고 밝히고 있다. 이를 위해 복지부는 2018년 1월 커뮤니티케어 추진 계획을 발표하면서, 3월에는 복지부 내 관련 부서가 모두 참여하는 ‘커뮤니티케어 추진본부’(본부장: 사회복지정책실장)와 ‘커뮤니티케어 추진단’(간사 기능 수행, 한시 조직)을 신설하는 등 추진 체계의 구성 완료를 알려졌다. 또한 ‘커뮤니티케어 추진본부 제1차 회의’에서는 7월까지 ‘커뮤니티케어 로드맵’을 발표하고, ‘재가 및 지역사회 중심 선도사업’ 모델을 개발하여 2019년에는 커뮤니티케어 선도사업을 단계적으로 추진해갈 수 있도록 하겠다는 일정을 소개하기에 이른다.

복지부는 이러한 정책 변화가 “병원·시설 중심 서비스만으로는 개인의 삶의 질 저하와 고령화에 따른 의료·돌봄 수요 급증에 대응하기 어렵다는 지적이 지속적으로 제기”되어 와서, “노인, 장애인 등 수요자가 자택이나 소규모 그룹 홈 등에 살며 개인의 욕구에 맞는 사회서비스를 통합적으로 제공받을 수 있도록 재가 서비스를 확충하고 전달 체계를 개편”할 필요를 느꼈기 때문이라고 밝히고 있다. 또한 “인권과 삶

의 질을 제고하는 한편, 사회서비스를 통합 제공하는 과정에서 양질의 일자리 창출도 기대”할 수 있고, “중장기적으로 저출산 고령화 가속화에 따른 돌봄 수요 급증에 선제적으로 대응”할 수 있을 것이란 희망도 내비쳤다. 그리고 “이제는 사회서비스 제공의 중점을 지역사회 중심으로 개편하여 돌봄을 필요로 하는 주민들이 지역사회 내에서 가족, 이웃과 함께 어울려 살아가며 각종 서비스를 받을 수 있도록 정책 역량을 집중하겠다”란 정책 방향도 선보였다.

‘커뮤니티케어 추진본부’ 구성을 보면 복지부의 커뮤니티케어의 주 대상자가 노인, 장애인, 아동 및 정신질환자 등 돌봄을 필요로 하는 지역 주민으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 하지만 아동은 커뮤니티케어의 정책 추진 속에서 그리 주목받는 대상자가 아니었던 것으로 보이며, 정책 추진의 초기 단계에서는 주로 생활시설의 요보호 아동을 중심으로 ‘탈시설화’에 따른 지역사회 보호 체계를 마련하는 데 논의가 집중되고 있었던 것으로 보인다. 그런데 커뮤니티케어와 같은 돌봄의 사회화 문제에서는 특히 가족과 같은 비공식 돌봄 제공자들을 위한 ‘탈가족화’의 문제가 중요하게 다루어져야 할 문제이기도 하여, 점차로 가정 내 아동돌봄의 문제가 커뮤니티케어에서도 비중을 높여간 것으로 보인다.

그런데 현 정부가 아동돌봄 문제와 관련하여 깊은 관심을 기울였던 것은 ‘맞벌이 가정 초등 자녀들의 돌봄 문제 해결’이었다. 2013년 영유아를 위한 무상보육이 전면화되면서, 2016년을 기준으로 영유아를 둔 가정의 공적 돌봄서비스 이용률은 68.3%에 이르게 된 반면, 이들이 초등학교에 입학하게 되면 초등 공적 돌봄서비스의 부족으로 이용률은 12.5%로 크게 떨어지는 일이 발생하게 된다. 이에 따라 2017년에는 직장을 가진 여성들이 자녀의 초등학교 입학 후 돌봄서비스를 제공받지 못해 직장을 퇴직하게 된 사례가 1만 5841명에 달하는 등 학

령기 자녀를 둔 여성들의 경력단절 실태가 주요 사회현상으로 보도되기에 이른다.

문재인 정부는 출범 후 자녀의 출생과 양육, 교육의 국가책임 시스템을 구현하기 위해 ‘공공성 높은 온종일 돌봄’의 실현을 100대 국정 과제 중 하나로 제시하고, 2022년까지 공공보육 서비스를 이용하는 아동 비율을 40%까지 달성할 수 있도록 초등학생들을 위한 방과후 돌봄서비스 체계인 ‘온종일 돌봄 체계’를 도입하겠다고 발표했다.

이러한 정책 흐름을 커뮤니티케어 논의 속에서 다시 살펴보면, 2018년 1월 커뮤니티케어 논의가 최초 보도된 관계부처 합동 국무총리 정부업무보고에서 복지부장관은 “포용적 복지국가로 국민의 삶을 변화시키겠다”면서 3대 정책 목표로 ① 더 나은 삶을 위한 소득 기반 마련, ② 삶의 질 향상을 위한 국가책임 강화, ③ 모두가 어울려 살기 위한 지역사회의 포용 확대를 제시한 바 있다. 이때 ‘소득 기반 마련’을 위한 정책 목표를 위해 “아동, 저소득층, 노인 등이 소외받지 않도록 정책을 펴나가면서, 보건복지 분야 일자리도 창출”해나갈 것이라면서 “아동에 대한 투자를 확대하고, 기초생활 보장 내실화 및 자립지원 강화 등을 통해 빈곤의 사각지대를 줄여나갈 계획”이며, 이를 위해 “위기 아동 조기발견시스템 전국 확대” 등을 주요 정책 수단으로 소개하고 있다. 반면, ‘국가책임 강화’의 정책 목표는 “가정의 행복과 일·생활 균형” 등을 주요 정책 목표로 하면서 “초등생 온종일 돌봄 체계 구축”에 힘쓰겠다고 밝히고 있다. 따라서 이를 재구성하여 살펴보면 커뮤니티케어가 도입되던 시기에는 ‘소득 기반 마련’과 관련한 정책 내용을 주로 소개했다면, 2020년 들어 복지부 내 인구아동정책관을 반장으로 하는 커뮤니티케어 추진단이 확대 강화되면서부터는 ‘국가책임 강화’에 따른 초등 돌봄서비스에 대한 내용이 더해진 것으로 보인다. 이에 따라 추진단의 아동돌봄반의 사업도 ‘다함께돌봄’과 ‘보호대상아동에

대한 지역사회 지원 강화'가 주요 사업으로 동시에 제시되고 있다.

그러나 복지부는 노인이나 장애인 등을 위한 커뮤니티케어와 비교하여 상대적으로 아동과 관련한 커뮤니티케어의 방향이나 내용은 거의 밝히지 않고 있는 실정이다. 복지부는 2018년부터 2022년까지 지역 실정에 맞는 통합돌봄 모형을 개발하기 위한 선도사업을 실시하고 핵심 인프라를 확충하는 데 힘을 쏟을 계획이며, 이후 2025년까지 모든 지자체에 보편적으로 지역사회 통합돌봄이 제공될 수 있도록 기반을 구축하겠다고 밝혔다. 이에 따라 2019년에는 16개의 지자체가 선정되어 선도사업을 실시하고 있다. 그러나 이 중 아동 커뮤니티케어와 관련하여 선도사업을 실시하고 있는 지자체는 아직 없다.

그런데 정부는 범정부 사업으로 초등 돌봄과 관련하여 2018년 5월 “기초지방자치단체(시·군·구)를 중심으로 지역의 다양한 자원을 활용하여 지역의 특성에 맞게 초등 돌봄서비스를 제공하는 우수 모델 발굴을 위한 ‘온종일 돌봄 생태계 구축’ 선도사업을 공모”하는 등 적극적인 움직임을 보여왔다. ‘온종일 돌봄 생태계 구축 선도사업’은 교육부 특별교부금 65억 원과 행정안전부 특별교부세 15억 원을 재원으로 하여 시행되었다. 사업에서는 기존의 취약계층 아동을 중심으로 제공되어 왔던 초등 방과후 돌봄서비스를 돌봄이 필요한 모든 아동들에게 제공될 수 있도록 돌봄 생태계를 지역사회를 중심으로 바꾸어내는 지자체 중심의 시범사업을 3년간 추진하는 것을 주요 내용을 하고 있다.

이는 초등 방과후 돌봄서비스가 교육부, 보건복지부, 여성가족부 및 지자체 등에서 분절적이고 비효과적으로 제공되고 있는 현실을 타개하기 위해 마련된 것이다. 아동 커뮤니티케어에서 제시되고 있는 ‘다함께돌봄’은 온종일 돌봄 생태계 구축을 위한 주요한 구성 요소로 꼽히고 있는 학교 돌봄과 마을 돌봄 중 마을 돌봄에 속한 초등 돌봄서비스 명칭이다. 다함께돌봄 사업의 목적은 다함께돌봄센터 운영을 통해

맞벌이 가정 초등생 자녀들의 돌봄 공백을 해소하는 데 있다. 이는 복지부가 운영해왔던 지역아동센터가 취약계층 아동을 중심으로 서비스를 제공하고 있어, 이들 맞벌이 가정 아동들의 돌봄 공백에 효과적으로 대응할 수 없다는 정책적 판단에 기인하여 정부 주도로 만들어진 사업이다.

복지부의 커뮤니티케어 정책은 비교적 힘을 기울이고 있다고 볼 수 있는 노인이나 장애인 분야에서도 많은 논란들이 아직 존재하고 있고, 기대와 염려를 한 몸에 받고 있는 실정이다. 이에 비해 아동 커뮤니티케어는 초등 돌봄과 요보호 아동을 중심으로 진행될 것이라는 사업 내용만이 제시되고 있어 정책 논의가 거의 불가능한 수준이다.

따라서 다함께돌봄의 어떤 특성 때문에 아동 커뮤니티케어와 관련한 의미 있는 정책 추진 수단으로 판단했는지 궁금하지 않을 수 없다. 따라서 다음에서는 다함께돌봄 정책을 보다 소상히 살펴가면서, 아동 커뮤니티케어 정책 추진에서 다함께돌봄이 가지고 있는 정책적 의미를 탐색하고, 이에 따른 현장의 실천 방향을 예측해보도록 하자.

커뮤니티케어 구축과 관련한 아동돌봄 정책의 특성

문재인 정부가 ‘온종일 돌봄’을 국정과제로 삼은 데에는 초등학생들을 위한 방과후 돌봄서비스의 공백이 심각한 사회문제로 부상되었기 때문이다. 김은정과 장수정(2020)은 〈초등 대상의 공적 돌봄서비스 이용 분석〉을 통해 초등 돌봄서비스의 공백 실태를 다각도로 입증하고, 국가 책임으로 초등 공적 돌봄서비스를 보편적으로 제공해야 한다고 주장했다. 연구에서는 “전 학년, 전 계층에 걸쳐 돌봄 공백 해소의 어려움을 경험하고 있어 초등돌봄서비스 공급의 기본 원칙이 보편적 서비

스로 변화해야 한다”는 점을 거듭 강조하고 있다.

복지부가 커뮤니티케어 선도사업 추진을 위해 발간한 《지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북》을 보면 통합돌봄을 “돌봄이 필요한 사람 모두에게 욕구에 기반하여 돌봄이 제공되는 보편적 제도로 발전시켜 나가야 한다”는 점을 강조하고 있다. 따라서 아동돌봄과 관련한 커뮤니티케어 구축에 있어서도 ‘보편적 서비스 제공’을 제일의 기본 원칙으로 제시되어야 함을 알 수 있다. 그런데 다함께돌봄은 바로 이러한 ‘보편성’의 정책 방향을 공유하고 있다는 점에서 커뮤니티케어와 맥을 함께하고 있었던 것이다.

커뮤니티케어는 이와 같이 국가책임하의 보편적 서비스 제공을 강조하는 한편, 지역을 중심으로 공공과 민간의 자원을 통합적으로 연계·제공함으로써, 궁극적으로는 이용자의 욕구에 부합하는 맞춤형 서비스를 지원하는 이용자 중심 체계를 수립하는 데 목적을 두고 있다. 따라서 이런 목표를 달성하고자 한다면 대상자에게 가장 근접해서 욕구를 사정^{査正}하고 필요한 자원들을 통합하여 전달할 수 있는 지방정부와 기초지자체의 역할이 무엇보다 중요해진다.

“돌봄서비스 공백이 큰 초등학생을 중심으로 지역 내 방과 후 돌봄의 거점 기능을 수행”할 수 있도록 하기 위해 ‘아동복지법’ 제44조의 2(다함께돌봄센터)에서는 “시·도지사 및 시장·군수·구청장”이 “다함께돌봄센터를 설치·운영”할 수 있도록 하고 있다. 다함께돌봄센터는 “지역사회 중심의 자발적이고 주도적인 아동돌봄 공동체 기반 조성”에 기여하는 한편, “지역의 초등 돌봄을 위한 공공, 민간 자원의 연계를 통해 지역사회가 다함께 아동을 키우는 자율적이고 유연한 체계 운영”을 만드는 데에도 역할을 해야 한다고 강조하고 있다. 이를 위해 기초지자체는 “지역 내 돌봄 수요 및 자원을 고려하여 돌봄 계획을 수립하고 이를 바탕으로 지역 내 틈새 돌봄 기능을 강화하여 돌봄 사각지대 해

소”에 기여해야 하며, 아동 돌봄을 지역 기반으로 체계적으로 제공하기 위해 “기초 돌봄협의회 운영을 통한 돌봄서비스의 연계·조정 등”을 수행해야 한다고 되어 있다.

따라서 다함께돌봄센터는 “설치·운영 주체는 지방자치단체이므로 직영 방식 운영”을 기본으로 하고, 예외적으로 “돌봄서비스에 관한 전문성 활용 및 지역사회 참여를 활성화하기 위해 위탁 운영”이 가능하도록 규정하고 있다. 위탁 운영의 경우에도 사회복지법인, 비영리법인, 비영리민간단체 등을 기본적인 수탁 신청 자격으로 하고 있으면서, “위탁운영자 신청 자격이 없는 단체(주민협의체 등)의 경우는 상기 취지를 감안하여 지방자치단체와 공동 운영 방식으로 참여”가 가능하도록 하고 있다. 그리고 이때 “지방자치단체는 종사자 관리, 회계업무를 수행하고, 공동운영자는 지역 자원을 활용한 돌봄 프로그램 마련 및 제공하는 방식으로 운영”을 할 수 있도록 지자체와 집합적 주민들 간의 협력을 강조하는 모습을 보이기도 한다.

따라서 이러한 지역을 기반으로 하는 사업 수행 방식의 강조는 지방정부와 지자체 및 지역 주민이 보유한 역량(혹은 자산)에 따른 지역 간 편차를 예고하기도 한다. 한 예로 서울은 다함께돌봄사업을 ‘우리동네 키움센터’라는 자체 정책 브랜드로 만들어 다른 지방정부에서는 볼 수 없는 독특한 위계형의 방과후 돌봄체계¹를 구축하기도 했다.

1 서울시의 초등 방과후돌봄 사업기관으로 설치된 우리동네키움센터의 법령상 시설 유형은 ‘다함께돌봄센터’이다. 서울은 ‘온마을아이돌봄 지원에 관한 조례’를 제정하여 우리동네키움센터 설치·운영의 법적 근거로 삼고 있다. 우리동네키움센터는 일반형 키움센터와 융합형 키움센터, 거점형 키움센터 3가지로 구분된다. 일반형 키움센터는 2022년까지 335개소 설치를 목표로 하고 있으며, 지자체장(구립)이 66㎡ 이상의 시설에서 상시와 일시 돌봄을 담당하도록 하고 있다. 융합형 키움센터는 2022년까지 55개소 설치를 목표로 하고 있으며, 지자체장(구립)이 210㎡ 이상의 시설에서 틈새 돌봄과 긴급 돌봄을 담당하고 있다. 끝으로 거점형 키움센터는 2022년까지 10개소 설치를 목표로 하고 있으며, 지자체장(시립)이 1000㎡ 이상의 시설에서 주말 등에 틈새 돌봄과 긴급 돌봄을 담당하도록 하고 있다.

커뮤니티케어에서 지역사회 중심의 서비스 지원 체계를 구축하는 문제는 커뮤니티케어와 관련하여 주요한 이슈로 부각되고 있는 탈시설화의 문제와도 맞닿아 있다. 그러나 김용득(2018)은 탈시설 정책의 성공적인 수행을 위해서는 “개념과 목표에 대한 논의와 합의”가 중요하며, “분야별 차별성”을 고려해야 한다고 주장하고 있다. 이에 따라 아동과 관련해서는 입양이나 가정위탁제도의 확대를 통해 요보호 아동의 성장 지원 체계를 구축하는 것이 탈시설화 정책의 주요 목표가 될 수 있을 것이라고 제안하고 있다.

그러나 가정이 있는 아동들 중에서도 위기·취약계층 가정의 아동들에게 통합 서비스를 제공하는 드림스타트 등을 통해 예방적 지원을 강화하여 가정 해체를 막는다면, 요보호 아동들을 보다 가정적인 환경에서 성장할 수 있도록 지원정책을 추진하고자 한다는 점에서 아동 커뮤니티케어 정책에서도 탈시설화 문제를 중요하게 다룰 여지가 있어 보인다. 그러나 다함께돌봄과 같은 초등 아동 돌봄은 탈시설화의 문제를 빚겨가고 있을 뿐만 아니라, 적정한 돌봄을 수행할 수 있는 시설의 부재가 아동 돌봄에서는 오히려 문제가 되고 있다는 점에서 차이를 보인다고 할 수 있다. 물론 아동 돌봄에서 가정 외 시설 돌봄의 불충분성을 들어 가정 내 돌봄을 보충적으로 지원해야 할 필요성 등을 제기하는 목소리들이 적지 않다. 그럼에도 불구하고 성인 돌봄과 달리 탈시설화에 따른 ‘이용자 중심성’ 등의 쟁점은 아예 다른 식으로 제기될 가능성이 크다.

즉, 노인을 위한 맞춤형 통합 서비스에서는 AIP(Aging In Place(기존 거주 공간에서 늙어가기)) 개념을 중심으로 의료, 요양, 돌봄, 주거 등의 다양한 민간과 공공 서비스들이 통합되면서 지역의 고유한 통합돌봄 모델을 창출하는 것이 ‘이용자 중심성’을 보장하는 데 중요한 정책과제로 제기되고 있다. 반면, 아동 돌봄 영역의 커뮤니티케어에서는 보호자의

부재로 다양한 시간대에 발생할 수 있는 돌봄 공백을 예방할 수 있도록 돌봄서비스를 중단 없이 연계하여 제공하는 방식으로 통합돌봄 모델을 설계할 필요가 있으며 이때 학령기 아동의 특성을 고려한 교육과 복지의 통합적 서비스 제공 등이 중요하게 고려될 필요가 있다.

따라서 성인을 위한 통합돌봄 체계의 구축은 서비스의 다각화를 위해 민·관의 연계뿐 아니라 다직종 전문가들의 연계 구현이 관건이지만, 아동 돌봄은 우선 서비스 제공 시간의 공백을 최소화할 수 있도록 돌봄서비스 제공자들 간의 연계가 중요한 문제로 대두된다. 돌봄 공백은 흔히 예측해볼 수 있는 이른 아침과 늦은 밤, 주말 등과 같은 시간대에 발생할 뿐만 아니라, 아동이 서비스와 서비스를 이동하는 시간 중에도 발생할 수 있다. 따라서 많은 수의 학부모들이 사설 유료 프로그램을 이용하는 까닭은 아동들이 학교와 서비스 제공 기관 사이를 안전한 이동할 수 있을 뿐만 아니라 귀가까지 보장해주는 빈틈없는 돌봄이 제공되고 있기 때문이다.

현재 이러한 돌봄 공백은 가족이나 친인척 등에 의한 비공식 돌봄이 대부분을 담당하고 있으며, 사교육 시장을 돌봄과 교육의 욕구를 모두 충족해주는 서비스 제공자로 활용하고 있는 실정이다. 다함께돌봄은 공공시설이나 아파트단지의 주민 공용 공간 등에 설치되어 아동들이 학원을 이용하기 전후의 짧은 시간 동안에도 돌봄을 받을 수 있도록 하고 있어, 이러한 비공식 돌봄의 일부를 해소할 것으로 보인다. 다함께돌봄이 맞벌이 가정의 돌봄 공백 해소를 목표로 하고 있는 만큼 돌봄 제공 시간은 보호자들의 근무시간을 포괄할 수 있는 형태로 제공되고 있으나 근무 형태가 다양한 만큼 충분하진 않을 수 있다.

그럼에도 불구하고 현재 다함께돌봄센터를 위탁받아 운영하는 민간 조직들을 보면, 사회적협동조합과 같은 지역사회 사회적경제 조직의 참여가 두드러지는 한편, 이용자인 보호자의 참여를 권장하고 지역

사회 자원을 적극적으로 활용하는 방식으로 돌봄서비스가 제공되고 있는 경우가 많다. 거주 공간을 중심으로 이웃들이 힘을 합해 초등 돌봄을 정책적으로 함께 풀어가는 방식으로 ‘이용자 중심성’이 집합적으로 실현되기도 한다. 그러나 이러한 민주적 공공성에 대한 문제 제기의 목소리도 있다.

초등 연령의 아동을 위한 대표적인 공적 돌봄서비스로는 다함께돌봄센터 외에도 초등돌봄교실과 지역아동센터가 있다. 이들은 모두 온종일 돌봄 체계에 속해 있으며, 이 중 복지부가 운영하는 다함께돌봄과 지역아동센터는 모두 마을 돌봄으로 분류되고 있다. 온종일 돌봄 체계에서 초등돌봄교실은 현재 약 24만 명을 돌보고 있는 최대 서비스 공급 체계이다. 그러나 돌봄 수요 확대를 통해 7만 명의 돌봄 수요를 더 충족하고, 활용 가능한 교실을 지자체와 협력하여 운영하는 방식으로 3만 명의 추가 돌봄을 제공하여 2022년에는 34만 명을 돌보려는 계획을 갖고 있다. 이에 비해 마을 돌봄은 현재 9만 명 정도를 돌보고 있는데, 지역아동센터와 다함께돌봄센터를 통해 2022년까지 10만 명에게 추가적인 돌봄서비스를 제공하여 초등 돌봄 대상자를 19만 명까지 늘리겠다는 계획을 품고 있다.

그런데 이렇게 최대 규모의 아동을 돌보고 있는 초등돌봄교실이 법적 근거도 없이 ‘초등학교 교육과정이라는 교육부 고시’에 근거를 두고 운영이 되고 있다. 또한 복지부에 의해 다함께돌봄센터와 동일한 아동복지법을 법적 근거로 해서 설치·운영되고 있는 지역아동센터는 사업 지침에 따라 취약계층 아동을 중심으로 돌봄서비스를 제공하도록 하고 있다. 이에 따라 민간에서 운영하며 취약계층의 아동을 돌보는 지역아동센터는 아동 커뮤니케이션에 포함되어 있지 않다. 따라서 문재인 정부는 출범 이후 온종일 돌봄 체계 구축의 중요성을 거듭 강조하고 있지만 제도적 혼란과 미비점은 해결되지 않은 채 사업이 수

행되고 있는 셈이 된다.

따라서 제20대, 21대 국회에서는 온종일 돌봄 체계에 대한 법적 근거를 마련하고자 ‘온종일돌봄특별법’을 거듭 상정하기도 했다. 온종일 돌봄 체계는 학교와 지자체 간의 협력에 의한 지역사회 돌봄공동체 마련이 핵심인데, 학교는 돌봄사업을 적극적으로 가져갈 것인지에 대한 입장조차 채 정리하지 못하고 있다. 또한 지역아동센터는 다함께돌봄센터가 생겨나면서 가정의 소득에 따라 돌봄이 필요한 아동들이 지역 아동센터와 다함께돌봄센터로 분리되어 돌봄을 받을 수 있는 ‘계층 분리적인 정책’이 시행되고 있다는 불만의 소리를 높이고 있는 상황이어서 이와 관련한 복지부의 입장 정리도 필요한 상황이다.

복지부는 스스로 만들어낸 다함께돌봄 정책에 ‘보편성’과 ‘지역 중심성’을 주요한 정책 방향으로 삼아 커뮤니티케어와 다함께돌봄의 연결점을 마련할 수 있었던 것으로 보인다. 그러나 ‘이용자 중심성’과 ‘서비스 통합제공 체계 구축’과 관련해서는 제도적 미비점이 상당하므로 이와 관련한 제도적 정비가 시급한 상황이라 할 수 있다.

그러나 이런 현실 속에서도 커뮤니티케어 정책은 나날이 현실화되어가고 있다. 따라서 보다 성공적인 아동 돌봄 영역에서의 커뮤니티케어를 위해 무엇을 해야 할 것인가를 보다 깊이 논의해야 할 시점이다.

성공적인 커뮤니티케어의 구축을 위한 제언

아동 돌봄 영역에서 커뮤니티케어 구축의 목표는 ‘공백 없는 양질의 아동 돌봄 체계를 구축하는 것’으로 요약될 수 있다. 아동 돌봄뿐만 아니라 현재 커뮤니티케어를 통해 이루고자 하는 돌봄의 사회화를 위해서는 정부의 재정 투자와 정책 혁신이 긴급한 실정이다.

다함께돌봄사업의 수행을 위해 “지방자치단체의 장은 관내 초등학교의 방과후 돌봄 수요를 고려”하고 “지역 내 공적 돌봄서비스 현황 및 각 지원사업 간 연계를 감안하여, 다함께돌봄센터가 균형 있게 분포되도록 설치”해야 하며, 특히 “초등학생의 정신적·신체적 건강을 해칠 우려가 있는 곳에는 다함께돌봄센터가 설치되지 않도록 노력”²해야 한다고 안내하고 있다. 이에 따라 각 지자체는 “종합사회복지관, 노인복지관, 경로당 등 사회복지시설”이나 “공공체육시설(운동시설), 주민센터(업무시설), 마을회관 등”의 공공(업무)시설 등에 다함께돌봄센터를 설치하고 있다. 그러나 서울과 같은 대도시의 경우에는 다양한 사항들을 충분히 고려하면서 아동들의 접근성이 좋은 곳에 다함께돌봄센터를 설치하기가 쉽지 않은 실정이다.

이에 따라 “공공시설 활용이 어려운 경우 지방자치단체의 장은 설치 부지 또는 건물을 무상으로 제공받는 것을 조건으로 그 소유자인 법인 또는 단체에 다함께돌봄센터 운영을 지정위탁”³ 할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 일부 지역에서는 자신들이 보유한 공간에 다함께돌봄센터를 설치하도록 하여 지역 주민들의 자녀 돌봄을 해결하고 있는데, 이에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 모두 가능할 것이다. 특히 커뮤니티케어 시행으로 많은 민간 서비스 제공 기관들과 인력들이 지속적으로 참여할 것으로 예상되고 있는데, 이때 다함께돌봄과 같이 공공의 재원으로 제공되는 서비스의 공공성을 참여한 민간 조직들이 어떻게 담보할 수 있을 것인가 하는 문제가 매우 중요한 이슈로 떠오르고 있다.

2 ‘청소년보호법’ 제31조와 제2조제5호가목에서 지정한 청소년 유해업소 등 청소년 출입금지 업소가 시설 반경 50미터 주위에 없어야 함을 의미한다.

3 지정위탁의 경우에도 위탁운영 신청 자격이 있어야 한다는 조건부 사항이 명시되어 있다.

이러한 공공성의 문제는 다함께돌봄이 감당해야 할 책무를 무엇으로 보는가 하는 문제와도 관련지어 생각해볼 수 있다. 공백 없는 돌봄은 엄격한 의미에서 24시간 돌봄 체계를 마련해야 하는 문제일 수 있다. 이는 일정 시간 동안만 운영되는 돌봄 시설을 갖추는 것만으로는 해결할 수 없다. 따라서 돌봄 공백의 현황을 관찰하고, 이를 지역 자원(자산)을 활용하여 해결할 수 있도록 하는 정책 활동이 뒷받침되어야 한다. 이때 다함께돌봄 등의 서비스 제공자들은 자신들의 서비스 공백을 발견하고, 이를 효과적으로 메울 수 있는 서비스 체계를 개발해내는 데 역할을 해야 한다. 즉, 시설 돌봄을 활용할 수 없는 시간대를 중심으로 아동들이 운동이나 취미 활동을 함께할 수 있는 동아리 활동을 운영할 수 있도록 지자체에 제안한다든지, 이웃집 아동들을 품앗이 방식으로 함께 돌볼 수 있는 공동육아 방식 등을 도입하여 시설 돌봄의 공백을 메울 수 있도록 하는 데 적극적 역할을 해야 한다.

노인 커뮤니티케어 정책 속에서도 ‘사람 중심 맞춤 케어를 위한 사례 관리 지원과 이를 위한 플랫폼 구축’을 중요하게 논의하고 있으므로, 아동 돌봄에서도 다함께돌봄센터 등과 같은 시설 운영만으로는 부족하며 아동과 보호자의 욕구를 통합적으로 충족할 수 있도록 지역 단위의 거버넌스 구축을 통한 정책화의 실현 기제를 만들어내는 데 힘써야 한다. 이를 위해 서울시가 추진하고 있는 융합형 우리동네키움센터의 마을돌봄조정관의 기능과 역할 등을 검토해볼 필요가 있다. 이러한 사례야말로 다함께돌봄을 시설 운영으로만 제한하여 보지 않는 실증적 예라고 할 수 있다.

현재 아동 돌봄은 영유아 보육사업이 마련하고 있는 표준보육비용 등의 개념을 갖지 못하고 있다. 다함께돌봄센터나 지역아동센터는 이 용료를 수납할 수 있도록 하고 있어 마치 판매형 수익 모델을 가지고 있는 듯 보이지만, 이용료의 수납과 지출은 정부에 의해 엄격히 관리

되고 있다. 특히 이용료 지출은 아동 본인과 관련한 서비스 제공에 한해 가능하기 때문에 기관 운영에조차 자율적으로 활용할 수 없는 실정이다. 따라서 이러한 점이 사회적경제 조직들과 같이 사회적 가치와 경제적 가치를 동시에 추구하는 조직들의 참여를 제한하는 조건이 되고 있다.

그러나 급식과 간식 제공을 위한 식자재 구매 분야에서는 이미 오래전부터 생협 등의 사회적경제 조직의 진출이 활발했고, 최근에는 스마트 기술을 활용한 아동 출결제 등이 활성화되고 있어 그 경제적 가치가 적지 않을 것으로 보인다. 또한 돌봄 기관들 모두가 행정 업무를 중요하게 수행해야 하므로 이와 관련한 하드웨어 및 소프트웨어 등의 공유경제도 발전할 가능성이 있고, 특히 돌봄 시설을 안전하고 쾌적하게 유지할 수 있도록 시설 개보수나 설비 공유 등과 관련한 사업 영역도 유망하다고 할 수 있다. 또한 안전한 서비스 제공을 위해 차량을 운행하는 사업 등도 구상해볼 수 있는데, 이는 센터에서 단독으로 추진하기에는 부담이 클 수 있으므로 소규모 지역별로 묶어 수익자 부담으로 공동 차량을 운행하는 방식도 생각해볼 수 있을 것이다. 그리고 이 같은 사업을 지역 전체를 대상으로 삼는 것도 가능하다.

그러나 역시 학부모들로 구성된 지역 단체나 학교, 지역의 돌봄교사들이 힘을 모아 사회적협동조합 등을 설립하여 다함께돌봄 시설을 위탁이나 수탁 받는 형태를 가장 기본적으로 생각해볼 수 있다. 특히 공동육아 등과 같은 학부모 조직들이 서비스의 생산자이자 이용자로써 커뮤니케이션에 참여하면서 서비스 공급의 혁신을 가져다줄 것으로 기대되고 있다. 민간 위·수탁을 둘러싼 문제점 때문에 사회서비스원을 설립하여 이를 해결하려는 공공의 움직임이 보이기도 하지만, 사회적협동조합이나 마을기업 등과 같은 사회적경제 조직들은 비영리 조직의 사회서비스 제공에서 새로운 경쟁자로 등장하며 관심을 모으

고 있다.

그러나 아동 커뮤니케이션에서 가장 중요한 점은 하루빨리 정부가 최소한의 논의 구조를 만들고, 시범사업을 실시하는 등의 필요한 정책적 노력을 뒷받침해야만 한다는 것이다. 아동 돌봄 영역에서 커뮤니티 케어를 통한 국가책임제 실현, 보편적 서비스 구현, 이용자 중심의 통합적 서비스 전달 체계 실현 및 지역성에 기반한 협력적이고 고유한 통합 모델의 창출이 가능해지려면 중앙정부와 지방정부 및 지자체의 앞선 노력이 중요하다. 하지만 이보다 아동의 참여를 보장하고 이들의 목소리를 정책에 반영할 수 있도록 하는 옹호자들의 보다 적극적인 노력이 필요한 지금이다.

참고문헌

- 강현철·최조순, <지역자산을 활용한 커뮤니티케어 운영에 관한 탐색적 연구>, 《한국지역정보학회지》 제21권 1호, 2019, 39~54쪽.
- 관계부처 합동, <지역사회 통합 돌봄 기본계획(1단계 : 노인 커뮤니티케어)>, 2018.11.20.
- 권미영, <커뮤니티 케어(Community Care)에 대한 탐색적 연구 : 한국의 함의와 전망>, 《사회적질연구》 제3권 1호, 2019, 19~33쪽.
- 김용득, <탈시설과 지역사회중심 복지서비스 구축, 어떻게 할 것인가? : 자립과 상호의존을 융합하는 커뮤니티 케어>, 《보건사회연구》 제38권 3호, 2018, 492~520쪽.
- 김용득, <1990년 이후 영국 커뮤니티 케어 변화의 궤적 읽기 : 이용자 선택과 제도 지속가능성의 쟁점을 중심으로>, 《보건사회연구》, 제39권 3호, 2019, 114~147쪽.
- 김은정·장수정, <초등 대상의 공적 돌봄서비스 이용 분석—보편적 서비스 관점에서>, 《한국가족복지학》, 제67권 2호, 2020, 31~59쪽.
- 박지영, <운종일 돌봄 체계 구축·운영 현황 및 계획>, 《육아정책포럼》 제58권, 2018, 32~38쪽.
- 변길희, <저출산 고령사회 자녀양육 지원정책에 대한 연구>, 《사회과학리뷰》 제4권 1호, 2019, 1~17쪽.
- 보건복지부, <2020 지역아동센터 지원 사업 안내>, 2020a.
- 보건복지부, <2020 다함께돌봄사업 안내>, 2020b.
- 서울특별시교육청, <2020 서울 초등돌봄교실 운영 길라잡이>, 2020.
- 석재은, <커뮤니티 케어 추진 의의와 정책 과제>, 제1차 커뮤니티케어 정책토론회 : “커뮤니티케어, 어떻게 추진할 것인가?” 발제문, 2018, 7~47쪽.
- 이명승, <초등 방과후 돌봄정책의 패러다임의 전환을 위하여>, 《복지동향》 제252호, 2019.10, 30~35쪽.
- 이윤진, <코로나19 이후 초등 돌봄 정책—관련 법률안 분석과 초등돌봄기본법의 대안제시를 중심으로>, 《한양법학》 제31권 4호, 2020, 173~202쪽.
- 이인제, <사회경제적 발전과 사회서비스실천 변화>, 《사회과학논총》 제20권 1호, 2017, 25~48쪽.
- 오영인, <한국형 지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어)의 올바른 추진 방향을 위한 비판적 시각>, 《의료정책포럼》 제17권 1호, 2019, 16~21쪽.
- 최영, <문재인 정부 방과후 초등돌봄 정책의 개편 내용 및 방향>, 《복지동향》 제252호, 2019.10, 5~12쪽.
- 황미경, <커뮤니티 케어와 통합사례관리 연계 네트워크 실천 방안 연구>, 《한국케어매니지먼트연구》 제30호, 2019, 161~184쪽.
- 교육부 보도자료, <운종일 돌봄 선도사업, 10개 시·군·구 공모>, 2018.5.4.
- 보건복지부 보도자료, <소득주도 성장과 국민의 삶의 질 향상을 주제로 2018년 첫 국무총리 정부업무 보고 실시>, 2018.1.18.
- 보건복지부 보도자료, <“재가·지역사회 중심으로 사회 서비스 제공” 커뮤니티케어(Community Care) 본격 추진>, 2018.3.12.
- 보건복지부 보도자료, <추진체계 강화로 지역사회 통합돌봄의 총출한 제도화 도모한다>, 2020.11.27.
- 정중훈·김선영 기자, <구명난 돌봄에…울 신학기만 초등생 얼마 1만 5000명 퇴사했다>, 《중앙일보》 2017.12.11.

엄선덕

파파스윌 사회적협동조합 이사장

사회적경제를 활용한 커뮤니티케어에 대한 제언

: 장애인 돌봄을 중심으로

장애인 당사자가 중심이 되지 않는 한 모든 제도와 지원 정책들은 근본적인 의미에서 배제에 기반한 기존의 시설 중심의 사회서비스 제공 방식과 다를 바 없다. ‘당사자’가 중심에 있고, ‘지역’이 지원하고, ‘국가’가 지불한다. 커뮤니티케어에서 당사자와 지역과 국가의 순서와 역할은 이렇게 할당되어야 한다.

‘장애인이 마을에서 살 수 있느냐’는 장애인 당사자와 가족들에게는 매우 절박한 문제다. 그럴 수 없다는 것은 곧 장애인을 시설로 보내야 한다는 것을 의미하기 때문이다. 아 또한 발달장애인 자녀를 둔 어머니로서, 발달장애인지원네트워크 파파스윌 사회적협동조합에서 활동하면서 이러한 희망을 어떻게 하면 실현할 수 있을지를 늘 고민해왔고, 좋은 ‘마을’이 있어야 이러한 문제가 근원적으로 해결될 수 있다는 생각을 굳히게 되었다. 이는 격리와 배제에 기초하고 있는 기존 시설 중심의 복지서비스가 결여하고 있는 점이다.

그런 의미에서 정부가 제시하고 있는 지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어)은 장애인 돌봄 영역에서는 조속한 정착이 절실하게 요구되는 정책이다. 커뮤니티케어란 ‘돌봄이 필요한 주민(노인, 장애인 등)이 살던 곳(자기 집, 그룹 홈 등)에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거·보건의료·요양·돌봄·독립생활 지원이 통합적으로 확보되는 지역주도형 사회서비스 정책’을 말한다. 장애인, 고령자 등 취약계층과 저소득층을 비롯해 노동자, 농민, 소상공인을 위한 사회안전망은 코로나19 대유행 이후 더욱 시급한 과제가 되었다.

커뮤니티케어 모델을 개발하고 정착하기 위한 정부의 노력 중에 눈에 띄는 것은 커뮤니티케어 영역에서 사회적경제 조직이 참여할 수 있도록 적극적으로 개방하고 지원을 하고 있다는 점이다. 정부는 사회적경제 조직이 사회적 가치를 추구하며 지역사회 친밀도를 기반으로 커뮤니티케어 영역에서 안정적인 사회서비스를 제공하는 역할을 할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 사회적경제는 지역 주민 스스로 지역재생이나 사회서비스 제공 등 지역과 밀접한 경제활동으로 지역을 살린다. 또 그 과정에서 장애인, 고령자 등 취약계층을 위한 안정적 일자리와 서비스를 만들어내는 역할을 한다. 이는 돌봄이 필요한 사람들만을 위

한 미래 계획이 아니다.

그동안 장애인의 지역사회 통합을 위해 일해온 사회적협동조합이나 사회적경제 조직들에게는 매우 고무적인 정책 흐름이 아닐 수 없다. 커뮤니티케어 영역에서 활동하고 있거나 새롭게 진입하려는 사회적경제 조직들은 이러한 정부 정책의 흐름을 면밀하게 살펴보고 방향을 설정해야 한다. 또한 중앙정부나 지자체는 지역사회에 기반을 둔 사회적경제 조직들과의 긴밀한 협의 속에서 지속적으로 적절한 지원을 강구해야 한다. 이 글에서는 장애인 돌봄을 중심으로 이러한 일련의 정책과 구체적인 지원책 등을 살펴보고, 이를 사회적경제 조직들이 어떻게 활용할 수 있는지, 또 정책적인 보완점들은 무엇인지 간략하게 논의하도록 하겠다.

커뮤니티케어

커뮤니티케어 선도사업

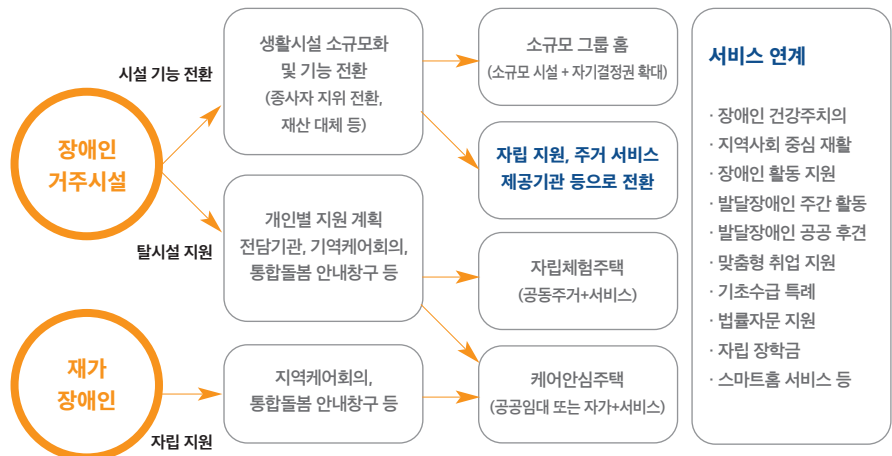
커뮤니티케어 정부 정책의 흐름을 단적으로 볼 수 있는 것은 보건복지부가 2019년 1월 10일 발표한 ‘지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어) 선도사업 추진계획’이다. 이는 2026년 커뮤니티케어 보편적 제공을 앞두고 지역 실정에 맞는 다양한 모델을 발굴하고 검증하기 위한 사업으로 ① 지역의 자율성·창의성·다양성을 최대한 반영 ② 지역 자원과 역량을 최대한 투입·활용 ③ 함께 만들어 나가는 사업으로 운영 ④ 다양한 연계 사업을 동시에 진행하여 사업효과 극대화 ⑤ 선도사업 확산·발전 등 5가지 추진 방향으로 설계되었다. 즉, 지자체가 지역 실정에 맞추어 다양한 사업 계획과 모델을 제시하면 복지부는 대상별 기본 모

텔과 연계 가능한 서비스를 통합 제공한다. 지자체가 보유한 인력·재원·전문성 및 민관 자원을 최대한 투입·활용하여 사업성과를 극대화하고, 지역의 다양한 구성원이 참여하여 함께 사업을 기획·추진(민관 협력, 주민 참여)하되 선도사업 재원 활용 외에도 복지부, 행안부, 국토부의 연계 사업을 동시에 실시하여 사업·서비스 간 연계 모델을 구현한다는 취지이다. 선도사업 종료 후에도 지자체에서 커뮤니티케어 제공 모델을 지속적으로 발전시키고 적용 대상자를 확대할 수 있도록 중앙정부는 법과 제도 정비, 인프라 확충 지원 노력을 지속한다는 장기적인 계획이다.

장애인 커뮤니티케어

‘지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어) 선도사업 추진계획’ 중 장애인 커뮤니티케어 선도사업을 살펴보자. 이 사업은 장애인이 거주시설을 벗어나

장애인 선도사업 개요



‘지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어) 선도사업 추진계획’, 2019.1.10.

지역사회에서 자립해 살아갈 수 있는 여건을 조성하는 데 목적이 있다. 지역사회에 거주하고 있으나 장애 정도가 심화돼 거주시설 입소를 불가피하게 고려하는 장애인 등도 대상으로 한다.

퇴소 장애인에게 자립체험주택과 케어안심주택의 두 가지 유형의 주거 모델이 제공된다. 탈시설 후 초기 자립을 위한 정착금을 지원한다(1인당 약 1200만 원). 저소득층 시설 퇴소자는 생계급여를 지급하는 등 기초생활보장 특례 대상자로 지원할 계획이다. 지역맞춤형 취업 지원 서비스, 현장 중심 직업재활센터와의 연계 등으로 일자리를 통한 소득도 함께 지원한다. 장애인건강주치의 서비스, 지역사회 중심 재활사업(보건소) 연계를 통해 건강관리와 재활 서비스를 지역사회에서 지원받을 수 있다. 활동 지원 서비스, 발달장애인 주간 활동 서비스를 연계하고, 권익 보호를 위한 공공후견 서비스, 법률 지원을 함께 실시한다.

커뮤니케어와 사회적경제

‘사회서비스 분야 사회적경제 육성지원사업’

지역사회 통합돌봄을 준비하는 과정에서 보건복지부는 2019년 ‘사회서비스 분야 사회적경제 육성지원사업’(이하 지원사업)을 추진하며 16개 시군을 시범 지역으로 선정했다. 지원사업은 지역사회가 필요한 사회서비스를 직접 개발하고, 사회적경제 조직이 서비스를 공급하여, 사회서비스의 공공성 강화와 서비스 질을 향상시키는 데 목적을 두고 있다. 이를 통해 사회적경제 조직이 제공하는 다양한 사회서비스를 모델화해 커뮤니케어나 연계하여 현장의 체감도를 높이고, 지역 중심의 돌봄 체계를 구축해 지역 고유의 사회문제를 해결하는 데 초점을 맞

취 진행하겠다는 계획이다. 2020년도 지원사업은 사회적경제 연계·협력사업과 주민참여형 돌봄조합사업으로 나누어 진행되었다. 총 15곳 (서울 도봉구, 경기 고양시, 경기 광주시, 경기 오산시, 경남 산청군, 서울 마포구, 대전 대덕구, 경기 파주시, 충북 전천군, 전남 장흥군, 서울 영등포구, 서울 중구, 인천 미추홀구, 광주 광산구, 광주 북구)이 시범 지역으로 선정되었다.

‘사회서비스 분야 사회적경제 활성화 방안’

정부는 2020년 12월 28일 오후 2시, 서울과 세종청사에서 화상으로 개최한 제22차 사회관계장관회의를 통해 ‘사회서비스 분야 사회적경제 활성화 방안’을 발표했다. 변화하는 사회환경 속에서 사회적경제 조직의 장점이 지역사회에서 충분히 발휘되는 방안을 마련한다는 취지다. 사회적기업, 소셜벤처, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등 사회적경제 조직을 통해 연대와 협력에 기반한 서비스 모델 정립에 나섰다.

목표 및 추진 전략

목표	연대와 협력에 기반한 사회적경제형 사회서비스 모델 정립
추진 전략	① 사회서비스 문제 해결 방식 전환 — 사회적경제의 창의성 활용 + 사회서비스 제공 주체의 다원화 ▶ 공동체 문제는 연대와 협력을 통한 주민 참여에 의해 해결 ▶ 서비스 기획·집행·평가까지 사회적경제 참여 → 안정적인 서비스 공급자화(化) ② 통합적 사회서비스 제공 — 서비스 융합 + 통합 커뮤니티케어 ▶ 복합 공급 조직 육성, 지역 내 사회서비스 자원 간 연계(사경 조직이 Organizer 역할) ③ 중앙-지방-지역사회 간 협업체계 구축 — 농촌 등 지역 여건이 반영된 사회서비스 제공 구조 마련

먼저 지역공동체 기반 사회서비스 전달 체계 확립을 위해 도시 지역은 돌봄조합 등 주민참여형 조직을 활성화한다. 농촌 지역은 지역 특성에 맞춰 읍면 단위 돌봄협의체를 시범 운영하고, 복지 등 다른 분야와 연계해 사회적 농업을 활성화하는 한편, 농협의 역할을 확대한다. 지역사회 통합돌봄 및 사회서비스원 등 기존 정책 추진 과정에서 사회적경제 조직 참여와 협업을 활성화하고, 지역자활기금을 활용해 자활기업 규모화를 지원하는 한편, 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 시범사업도 추진한다. 지역아동센터 등 사회서비스 제공 기관이 사회적경제 조직으로 전환을 희망하는 경우 다양한 지원을 제공한다.

사회적경제 조직 간 연계와 협력을 통해 지역에서 필요한 서비스를 통합적으로 제공하는 시범사업 등도 추진한다. 아울러 사회적경제 생태계 조성 및 정책 기반 구축을 위해 사회적경제 조직이 지역 정책결정 과정에 참여할 수 있도록 독려하는 한편, 협의체 구성을 통해 사회서비스 영역에서의 역할 강화 방안을 모색하고, 전문인력 양성을 위한 교육도 확대한다.

이러한 방안은 사회적경제 조직이 사회서비스 분야에 성공적으로 진출할 수 있도록 ‘도시형 돌봄, 농촌형 돌봄, 건강·의료, 가사 지원, 영·유아 돌봄, 장애인 돌봄’ 등 6개 분야로 나눠 지원 방안을 마련했다. 장애인 돌봄 분야의 경우, 발달장애인 자조 모임 활성화 및 사회적경제 조직 전환 유도, 사회적협동조합의 장애인 활동 지원 서비스 제공 기관 진입을 통해 수요자 중심의 서비스를 강화한다. 정부는 “사회적경제 조직의 사회서비스 분야 참여 확대를 통해 서비스 사각지대를 해소하고, 지역사회에서 꼭 필요한 서비스가 보다 효과적으로 제공될 수 있을 것”이라는 기대를 밝혔다.

‘사회서비스 분야 사회적경제 활성화 방안’ 주요 목표 및 내용

추진 방안

① 지역공동체 기반 사회서비스 전달체계 확립

- ▶ 주민참여형 사회적경제 조직 활성화
- ▶ 기존 정책과의 연계 강화
- ▶ 농촌공동체 기반 사회서비스 제공
- ▶ 자활 영역과 협력 확대

② 사회적경제기업의 사회서비스 분야 진출 지원 및 연계 확대

- ▶ 예비사회적기업 지정 확대
- ▶ 사회서비스 분야 컨소시엄 구축 지원
- ▶ 기존 사회서비스 제공 기관 사회적경제 조직으로의 전환 지원
- ▶ 사회적 가치를 고려한 평가 체계 개선

③ 생태계 조성 및 정책 기반 구축

- ▶ 지역 정책 수립 과정 참여 강화
- ▶ 민간 협력체계 구축 및 운영
- ▶ 인재 양성 및 인력 조달
- ▶ 소셜벤처 등 IT 활용 사회서비스 제공 기반 구축

진출 방안

[6대 시그니처 사업 추진]

- ① 돌봄(도시형) : 사회적경제형·융합형 노인돌봄사업 추진
- ② 돌봄(농촌형) : 농협의 사회서비스 제공 역할 확대
- ③ 건강·의료 : 의료사함을 통한 종합적·맞춤형 건강관리서비스 제공
- ④ 가사 지원 : 가사서비스의 신(新) 사회서비스화(化)
- ⑤ 영·유아 돌봄 : 사회적경제 조직 서비스 제공기관 확대
- ⑥ 장애인 돌봄 : 사회적경제 조직 참여 전(全) 단계에 걸친 지원

자료 제공 : 보건복지부

사회적경제를 활용한 커뮤니케어의 성공적 정착을 위한 제언

노인, 만성질환자, 장애인, 정신건강에 문제가 있는 사람들이 최상의 삶의 질과 동등한 독립생활을 향유하는 것은 공정한 사회의 초석이다. 사회적 돌봄은 이것을 실현하기 위한 지원이며, 비-가족적 개입 또는 광범위한 지원망의 일부다. 앞에서 정부 정책의 흐름을 살펴보았듯이 커뮤니케어의 구상은 앞으로 우리나라 사회보장과 광범위한 사회

서비스를 포괄하게 될 것이다. 그동안 우리의 사회복지가 분절적으로 발전되어왔고 제도 간 연계성에 문제가 많다는 점에서, 보다 효과적이고 효율적인 사회복지제도 구축을 위한 통합돌봄은 획기적일 수 있다. 장애 돌봄의 영역에서는 등급제 폐지와 함께 장애인 개별 욕구에 충실하고 사회적 환경을 고려한 새로운 인정 체계가 도입될 것이고, 이에 대응하는 서비스 내용과 지원 체계가 새롭게 구축될 것이다. 복지부의 의지와 함께 탈시설 법안도 추진되고, 이렇게 장애인의 지역사회 중심 자립생활이 실현될 여건이 만들어지고 있다니 참으로 다행스러운 일이다. 이러한 커뮤니티케어 모델의 안정적인 정착과 관련하여 장애인 돌봄 영역에서 수년간 활동한 경험을 바탕으로 기본적으로 고려해야 할 사항들을 논의해보겠다.

1) 법률적인 정비가 필요하다

2020년 11월에 더불어민주당 정춘숙 의원이 발의한 ‘지역사회통합돌봄법안’은 “돌봄이 필요한 사람이 지역사회에서 자립적인 생활을 영위하기 위하여 필요한 통합 돌봄에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 건강하고 인간다운 생활의 유지 및 증진에 이바지함을 목적으로 한다(제1조)”고 명시한다. 또한, 기본원칙(제4조)에서는 가정과 지역사회 중심의 통합적인 서비스 제공, 선택권과 자기결정권의 존중을 천명한다. 이러한 목적과 기본 원칙은 장애인 자립생활의 철학 및 원칙과도 일맥상통한다. 또 통합돌봄은 현 정부가 추진 중인, 사회 모델을 지향하는 장애등급제 폐지와 그에 따른 전달 체계의 개편, 그리고 탈시설과도 잘 부합한다.(김동호 장애주류화정책포럼 대표, <지역사회 통합돌봄과 장애인 자립생활>, 《더인디고》 2021.1.15.)

이러한 상황에서 지난해 12월 10일, 세계 인권의 날을 맞아 ‘장애인

탈시설 지원 등에 관한 법률안’(이하 탈시설지원법)이 더불어민주당 최혜영 의원 등 68명의 국회의원에 의해 발의되었다. 궁극적으로는 향후 10년 내에 모든 장애인 거주시설을 폐쇄하는 것을 목표로 한다. 탈시설지원법은 현행 ‘장애인복지법’ 및 ‘사회복지사업법’과 비교하여, 장애인의 자기결정권과 선택을 강조하고 장애의 정도나 유형이 아닌 개인의 욕구와 필요에 따른 개인별 지원서비스를 제공하며 장애인의 지역사회 정착 지원 체계를 종합적으로 제시하는 법안이다. 본 법안이 장애인의 자립생활 지원서비스 구축의 근간이 될 수 있도록 탈시설지원법의 제정에 대한 관심과 공감대가 필요한 시점이다.

또한, 지역사회 통합돌봄을 추동할 대안으로 사회적경제를 활용한 사회서비스 공급 로드맵을 정부가 제안하고 있는 시점에서 ‘지역사회 통합돌봄법안’, ‘장애인탈시설지원법’ 제정과 더불어 계류 중에 있는 ‘사회적경제 3법’의 조속한 제정을 바란다. 21대 국회 들어서 다시 ‘사회적경제기본법’을 비롯해 ‘공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법’, ‘사회적경제기업 제품 구매 촉진 및 판로 지원에 관한 특별법’을 포함하는 사회적경제 3법이 발의됐다. ‘사회적기업 육성법’이 제정되고 2014년 ‘사회적경제기본법’이 발의된 지도 7년이란 세월이 흘렀다. 그동안 사회는 경제 양극화, 일자리 부족과 저임금, 환경 파괴로 지속가능성을 잃어가고 있다. 코로나19 이후 우리 사회를 이루는 취약계층과 저소득층을 비롯해 노동자, 농민, 소상공인을 위한 사회안전망은 시급한 과제다. 사회적경제는 지역 주민이 주도하고 참여하는 경제 방식이다. 지역 주민 스스로 지역재생이나 사회서비스 제공 등 지역과 밀접한 경제활동으로 지역을 살린다. 또 그 과정에서 장애인, 고령자 등 취약계층을 위한 안정적 일자리를 만들어내는 역할을 한다.

2) 장애인 당사자가 중심이 되어야 한다

커뮤니티케어의 중심은 중앙정부나 지자체, 사회서비스 제공 기관이 아니라 장애인 당사자가 되어야 한다. 공급자 중심의 사회서비스 제공 방식에서 수요자 중심의 서비스 제공 방식으로의 전환이 커뮤니티케어의 핵심이다. 장애인 당사자가 중심이 되지 않는 한 모든 제도와 지원 정책들은 근본적인 의미에서 배제에 기반한 기존의 시설 중심의 사회서비스 제공 방식과 다를 바 없다. ‘당사자’가 중심에 있고, ‘지역’이 지원하고, ‘국가’가 지불한다. 커뮤니티케어에서 당사자와 지역과 국가의 순서와 역할은 이렇게 할당되어야 한다. 정책적으로 당사자성을 강화할 수 있는 가장 강력한 방안은 개인예산제의 도입이다. 장애 당사자에게 사회서비스 구매자로서의 권력이 있을 때 커뮤니티케어의 진정한 주체로서 자리매김할 수 있고 사회서비스가 당사자의 삶의 질을 높이는 방향으로 근본적으로 개선될 수 있다.

장애인 당사자의 자기결정권과 선택권이 존중되면서 지역사회 중심의 통합적인 서비스가 이루어질 때 진정한 지역사회 통합과 자립생활이 실현될 것이다. 따라서 커뮤니티케어에서 장애 당사자 개인의 욕구를 사정하고, 이를 기반으로 지역사회 사회서비스 자원과 연결시킬 수 있는 코디네이터(연결자, 조정자) 역할이 중요하다. 앞으로 지역사회에 확대 설치될 것으로 예상되는 장애인 자립생활지원센터의 주요 업무는 장애인 당사자 개인의 생애주기별 개별화 지원을 위한 코디네이터 역할이 될 것이다.

장애인 당사자성을 담보할 수 있는 또 다른 좋은 방안으로서 제안할 수 있는 것이 ‘자조모임’이다. 파파스월 사회적협동조합에서는 자조모임에 참여한 발달장애인 청년들의 욕망이 살아나고 점차 자신의 목소리를 내기 시작하는 것을 보면서 기존의 공급자 중심의 서비스 제

공 방식에 대해 근본적으로 재검토하게 되었다. 공급자 중심 서비스는 발달장애인 당사자들 개개인의 특수 상황이나 욕구를 제대로 반영하지 못하고 이들을 대상화시키면서 오히려 주체적이고 자율적인 성장을 가로막고 있다고 느꼈기 때문이다. 기재부, 복지부, 교육부, 고용부, 문체부, 농식품부 등 관계부처 중심으로 꾸려진 TF팀(2018.11.21.)은 파스윌 사회적협동조합 등 현장 방문을 통해 발달장애인 당사자 및 사회적경제기업 현장의 의견을 수렴하였고(2018.12.11.), 이를 토대로 지역 사회의 다양한 민간 자원을 포괄할 수 있는 ‘사회적경제를 활용한 발달장애인 자조모임 활성화 방안’(2019.03.21.)을 마련하게 되었다. 이 자조모임 활성화 방안의 골자는 지역별·연령별 여건을 고려하여 자조모임 등 민간 자원을 보충적·보완적으로 활용함으로써 다양하고 촘촘한 서비스를 제공할 필요가 있고, 장애인 부모나 발달장애인 자조모임은 정부와 민간 사이에 네트워크 구축을 위한 키^{key} 역할을 수행할 수 있다는 것이다.

3) 인적 네트워크, 지역 사회적경제 조직들 간 네트워크가 핵심이다

마을은 사람이다. 마을은 건물들, 도로들이 아니라 사람들의 네트워크다. 장애에 대한 사람들의 인식을 바꾸고 조력자들을 양성하는 일은 주거시설이나 작업장과 같은 물리적 인프라를 구축하는 것보다 중요할 수 있다. 복지와 관련해서 예산 타령을 많이 하지만 돈으로 해결할 수 없는 것들이 있다. 장애인을 이해하고 품어줄 수 있는 사람들과 이 사람들의 관계망이 있어야 한다. 지속적으로 인권 감수성이 있는 사회 서비스 제공자, 조력자, 권리옹호자, 후원자를 양성하고 지역사회의 지배적인 인식을 바꾸는 일이 중요하다.

또한 사회적경제 조직 간의 연계와 협력이 중요하다. ‘사회서비스

분야 사회적경제 활성화 방안'으로 장애인 돌봄을 제공하고 있던 기존 협동조합들이 장애인 주간활동 서비스, 활동지원 서비스 제공 기관 진입이 가능해졌다. 특히, 연계와 협력을 통해 지역에서 필요한 서비스를 통합적으로 제공하는 시범사업은 사회서비스 분야 조직 간 돌봄을 위한 컨소시엄을 구축해서 현장을 준비할 수 있도록 근거를 마련해준 것이다. 사회적경제 조직들은 지역에 뿌리를 내리고 상호 연대하면서 취약계층의 일자리 및 환경 개선 등 지역 내의 돌봄 생태계를 함께 만들어가는 공통 목표를 가진다. 사회적경제 생태계 조성 및 정책 기반 구축을 위한 지역 정책 결정 과정에도 참여할 수 있게 되었다. 커뮤니티케어 영역에서 지역사회의 사회적경제 조직들은 서로 경쟁하면서도 협력하는, 협동조합 특유의 정신과 가치를 발휘할 수 있어야 할 것이다.

4) 장애인에게 노동권이 보장되어야 한다

지역사회 통합돌봄은 지역맞춤형 취업 지원 서비스, 현장 중심 직업재활센터와의 연계 등으로 일자리를 통한 소득보장도 함께 지원한다고 한다. 장애인 당사자가 50퍼센트 이상 참여하는 협동조합에게 5000만원의 창업비용을 지원하고 공공기관 우선구매가 가능한 장애인기업으로 인증하는 것을 골자로 하는 장애인기업 협동조합 설립지원 계획(2020.8.28.)은 다양한 양질의 장애인 일자리를 개발한다는 면에서 환영할 만하지만 일반고용 진입이 가능한 장애인에게만 주어지는 기회에 그칠 수 있다. 아무리 노력해도 생산력을 가질 수 없는 장애인들(특히 발달장애인)의 경우, 보호고용 상태에서도 소득보장을 높이는 방향으로 지원을 확대하는 방안도 함께 고려해야 한다. 취업 관련해서 현장에서 자주 부딪히는 문제 중 하나는 의료수급 탈락이라는 위험 요소 때문

에 고용을 기피하는 기초수급자 문제인데, 이에 대해 정부는 시급히 법적인 대안을 마련해야 한다. 일할 능력이 있고, 일하고 싶어도 의료수급에서 탈락될 두려움 때문에 부정수급의 압박을 받는 장애인들이 무수하다. 자부담만으로 이들을 고용해야 한다면 협동조합들에게도 부담이 될 것이다.

5) 주거 지원, 사회적경제로 가능하다

정부에서 제안하고 있는 안심케어주택은 충분한 주거 지원인가? 코로나19로 사회적 이동이 줄어들면서 자연스럽게 지역사회와 동네에 관한 관심이 높아지고 있는데, 주민 참여와 민관 거버넌스 방식으로 지역사회의 과제를 해결해나가는 움직임이 활발하게 일어나고 있다. 공동체토지신탁으로 진행된 사회주택은 거주지역의 공동체성을 강화하는 다양한 활동에 조합원이 참여하는데, 이것은 주택 내 사업 효과에만 머무는 것이 아니라 지역과 행정의 거버넌스 구조를 만들어 지역공동체 활성화와 역량 강화에 주요한 역할을 한다. 또한, 노인·장애인·정신질환자·노숙인 등 주요 돌봄 대상에게 지역사회의 자립을 위한 주거와 다양한 돌봄서비스를 제공해 수용시설에서 지역사회 복귀를 돕고, 다양한 소득층을 거주하도록 해 빈부격차로 인한 주거 양극화를 해소할 수 있다. 이미 경기도형 사회주택 사업 공모(2021.2.)가 시작되어 기대된다. 지역은 이 또한 사회적경제 조직 간의 연대로 준비해나갈 수 있다.

6) 정부의 의지는 예산에 반영된다

커뮤니티케어는 이제 모델을 발굴하고 검증해나가는 걸음마 단계에

머물러 있고 아직 제도적, 정책적, 경제적 지원 체계가 미비한 상태이다. 단적인 예로 장애인 시설에서도 기피하는 최중도 발달장애인의 경우, 지역사회에서의 자립생활을 위한 지원은 어느 선까지 준비된 것일까? 그가 이용할 수 있는 사회서비스, 지원 체계로서의 마을이 준비되지 않을 경우 탈시설은 시설에서 나와 주택에 감금되는 것이 될 수 있다. 최중도 지체장애인에게 할애된 24시간 활동지원서비스는 왜 최중도 발달장애인에게도 동일하게 제공되지 않는가? 이들을 기피하는 활동보조인들에게 유인 요소가 될 만한 급여 예산은 충분한가? 이 짐을 오롯이 지고 있는 장애 부모는 성인 아이를 안고 동반자살 할 수밖에 없다. 지역사회 통합돌봄 계획은 이에 대해 대비하고 있나? 이러한 현실에서 탈시설 요구가 거센 올해에도 장애인시설 예산이 대폭 인상된 건 아이러니가 아닐 수 없다. 탈시설 지역사회 통합돌봄에 대한 정부의 의지는 예산에 반영되어 나타나야 하지 않을까?

사회적경제 활성화로 통합돌봄을 위한 생태계를 만들고 사회적경제 조직과의 민관 협력을 통해 커뮤니티케어 모델을 세워가려는 정부의 로드맵을 환영한다. 돌봄의 당사자가 함께 살아갈 수 있는 마을을 위해서 이보다 더 좋은 대안은 없을 것이다. 그러나 정작 장애인 통합돌봄에 필요한 예산은 확보하지 않고 보충적 차원에서 국고를 절약하고자 사회적경제 조직들을 파트너로 손쉽게 활용할 생각이라면 장애계와 더불어 사회적경제계의 반발도 거세질 것이다. 우려하는 결과가 나오지 않기를 바란다. 중앙정부와 지자체는 지역사회 통합돌봄을 위한 재원 마련 및 예산 계획을 제시해야 할 것이다.

이
슈

협동조합의 자본 확충, 자금조달의 문제와 개선 방향

김대훈

세이프넷지원센터 센터장



협동조합과 출자금

경제사업을 수행하는 조직인 협동조합은 보통의 기업처럼 목적인 사업의 수행을 위한 자본을 필수적으로 필요로 한다. 협동조합이 자본을 조성하는 가장 기초적인 수단은 출자금이다. 이 출자금이 조합원 권리의 원천이자 협동조합의 근간이 된다. 그러나 협동조합의 출자금은 가입과 탈퇴가 자유로운 협동조합의 특성 때문에 회수 가능한 자본이라는 취약성을 가지고 있다. 보통 주식회사의 자본은 영구자본으로서 주식의 소유자는 타인에게 팔거나 이전할 수 있을 뿐 주주의 지위를 버리고 주식을 소유한 기업으로부터 자본을 직접 회수할 방법이 없다. 때문에 협동조합의 출자금은 금융기관으로부터 온전한 자기자본으로 인정받지 못하고 부채로 간주되는 문제가 발생한다.

그리고 협동조합은 출자액에 관계없이 1인 1표의 권리를 부여하고, 잉여에 대한 배당을 출자한 비율이 아니라 이용 실적을 우선하여 배당을 하도록 하고 있다. 때문에 아무리 매력적인 사업을 가지고 있어도 다른 조합원에 비해 더 많은 출자를 해야 할 유인이 떨어진다는 문제도 가지고 있다. 일반 기업의 주주가 지분 비율에 따라 회사의 순자산가치에 대한 권리를 가지는 반면, 협동조합은 출자금을 대개 명목가치로만 유지하는 경우도 많아 투자의 관점에서 볼 때 매력이 없다. 이런 문제는 협동조합이 기존 사업을 고도화하거나 새로운 사업에 투자하고자 할 때 필요한 자본을 조달하는 데 치명적인 약점이 된다. 지분 비율에 따라 의결권이 부여되지도 않고 수익할 권리도 출자액에 비례해 증가하는 것도 아니므로 다른 조합원에 비해 더 많은 출자를 해야 할 이유가 존재하지 않는다.

협동조합의 유형별 특성

출자금에 관한 문제는 협동조합의 유형에 따라 다소 다른 양상을 보인다. 개략적으로만 살펴보기로 한다.

먼저 신용협동조합과 소비자협동조합(소매 유통업종 등 매우 빈번한 소유권의 이전이 일어나는 소비자협동조합의 경우)은 기본적으로 규모의 경제가 필요한 협동조합이다. 그런 이유로 조합원이 아닌 경우에도 사업의 이용을 허용하는 등 개방성이 높고 조합원 가입의 문턱이 낮은 특성을 가지고 있다. 동일한 서비스를 제공하는 기업의 경우는 이용 자격에 별도의 제한을 두지 않고 출자와 같은 의무도 없기 때문에 조합원에게 출자의 책임을 높이기 어렵다. 비교적 소액의 출자를 통해 조합원 자격을 획득하게 되며, 다수의 조합원(적게는 수천 명에서 많게는 수백만 명의 수준까지)으로 구성되고, 조합원이 증가할수록 자본의 크기도 비례해 커지는 특성을 가진다. 조합원 개인의 출자액이 크지 않고 책임도 유한하므로 조합원이 감수해야 할 위험이 크지 않다(신협은 출자금의 손실보다는 예금 손실의 위험이 더 크다. 때문에 별도의 예금자 보호 장치를 둔다). 신생 협동조합의 경우에는 소수 창업 조합원의 기여와 헌신 그리고 위험부담이 크지만, 역사가 오래되어 축적된 자산이 많은 협동조합의 경우에는 조합원의 출자금이 큰 의미가 없는 경우도 있다.

반면, 제조·생산 분야에서 일하는 생산자협동조합, 노동자협동조합, 소비자협동조합 중에서 주택, 자동차 등 자산을 공동 이용하는 협동조합 같은 경우에는 출자금의 규모가 상대적으로 크다. 사업을 위한 시설, 설비, 부동산 등 고가의 자산이 필요하기 때문이다. 또한 사업 확장의 현실적 한계도 있어 비교적 폐쇄적인 조합원 제도를 가지고 있는 경우가 일반적이다. 공동 행동에 관한 규율도 엄격한 편이다. 이런 유형의 협동조합은 개인의 출자금 규모도 크고 사업의 성과에 따라 조

합원 개개인의 사업과 생계에 큰 영향을 미치므로 조합원의 소유권, 통제권, 수익권에 대한 관심과 관여도가 높은 편이다.

협동조합의 난제, 자본

앞에서도 기술했듯이 협동조합은 경제사업을 위해서 자금을 필요로 하는데, 이를 전적으로 조합원의 출자금에만 의존하는 것은 매우 어려운 일이다. 운전자금과 고정자산, 원자재의 조달, 마케팅, 판매시설의 운영과 유지 등에 소요되는 모든 자금을 전통적인 방식인 조합원의 액출자로 조달하는 것이 어렵다보니 협동조합은 이 난제를 극복하기 위한 방법을 강구하여 발전시켜왔다. 이 과정에서 매우 중요하게 고려하는 문제가 있는데, 어떻게 조합원의 소유와 통제의 권한을 희생시키지 않고 성공적으로 필요한 자금을 조달할 수 있는가 하는 문제이다. 때로는 조합원의 소유와 통제를 포기하고 주식회사로 전환하는 경우도 발생한다. 이를 보통 탈상호화^{Demutualisation}라고 하는데 전 세계적으로 많은 사례를 찾아볼 수 있다.¹

1 '협동조합의 탈상호화 문제에 대해서는 조지 수사와 로저 허먼이 쓴 《협동조합의 딜레마 : 협동조합과 주식회사의 조직형태 전환 사례연구》(김창진, 이현정 옮김, 가을의아침, 2015)가 번역, 출판되어 있다.

협동조합의 다양한 자본조달 방식²

구분			주요 내용	특징	비고
전통적 자본 조달 방식	자기 자본	출자금	협동조합의 사업과 활동 수행 에 있어 가장 기본이 되는 자금 으로 조합원 자격을 획득하는 조건이 되고 대외적 신용도의 지표	• 최고한도 제한 • 출자배당 제한	일반적인 출자금
		배당금 내부 유보	순이익의 일부를 조합원별로 할당은 하되 조합이 보유(해당 금액만큼 출자증권 제공)	배당금을 출자하므로 조합원 의 부담이 적고 자금조달이 용 이하나 경영이 어려울 경우 손 실위험이 있으므로 조합원의 동의, 이해가 중요	순이익 중 일부를 이용고배당 을 하지 않고 총회에서 금액을 정해 출자금으로 전환 일정 기 간이 지나면 지분을 상환하는 '회전출자제도'와 연계, 활용
		공동 자본	'비분할 자본'이라고도 하며 순이익을 조합원별로 배당하 지 않고 조합에 내부유보하여 조성	법적으로 정해진 비율 또는 총 회에서 정한 비율만큼 적립, 특 히 조합원에게 배당하기 어려 운 수익(이자수익, 지대수익, 비조합원 이용수익 등)을 내부 유보	국내 협동조합에서는 주로 적 립금 제도를 통해 조성(법정적 립금, 임의적립금 등)
	타인 자본	예수금	조합원으로부터 받는 예금으 로 조성하고 자금이 부족한 조 합원 또는 조합의 사업에 투자	상호금융	조합원 외 비조합원의 여유자 금도 수용
		차입금	대출 또는 채권발행 등의 형태 로 외부로부터 자금을 빌리는 부채성 자금	외부 자본에 의한 지배, 경영부 실을 방지하기 위해 차입 대상, 금액을 일정하게 제한	발전한 협동조합은 주로 협동 조합 간 협동으로 해결 : 연합 조직 중앙금고 등의 형태
	새로운 자본 조달 방식	전통 모형 협동 조합 자본금 제도	기초 자본 출자 제도	필요자본을 사업 이용량에 비 례해 조합원별 출자 목표액을 배정하고 추가적으로 출자하 도록 하는 제도	초과 출자한 경우에는 상환도 가능
단위당 자본금 적립 제도			출자 목표액을 정한 후 사업 이 용 시마다 일정 비율, 금액을 출자하는 제도	사업 이용량에 비례해 출자금 이 부과되므로 안정적 자본 확 보 가능	아이쿱생협 외 국내 생협의 '이 용출자금' 제도
회전 출자 제도			출자 목표액을 정한 후 목표액 이 달성될 때까지 출자상환을 일정 기간 유보 : 사업 이용 시 출자를 해야 하고 이용고배당 역시 출자지분으로 유보	회전 기간(기간은 다양하게 설 정) 동안 이자, 배당은 지급하 지 않고 예치되어 있는 동안 자 본으로 취급되며 잔여청구권 에 있어 자본과 부채의 중간에 위치	농협의 '회전출자제도'는 법률, 정관으로 전하는 바에 따라 배 당액의 일부를 일정 기간 내부 유보한 후 5년이 경과하면 출 자금으로 전환

² 농협대학교 협동조합경영연구소 편저, 《협동조합학원론》(청목출판사, 2013)을 참조하여 정리.

새로운 자본 조달 방식	기업 모형 협동 조합 자본금 제도	참여 증권	네덜란드 Mekunie 협동조합 에서 발생하는 증권	• 우유 출하량에 비례해 투자 증권을 구입하도록 의무화 • 출하권이 아니고 의결권이 없 고 거래가 불가능한 소유권 • 지분에 대한 출자배당은 하 지 않고 탈퇴, 은퇴 시 재평 가, 상환 • 매년 참여증권 가치를 재평가	• 이용과 연계된 출자로 참여 도 제고, 소유권 확대를 할 수 있고 통제권을 강화할 수 있음 • 조달비용이 낮아 자본 요구 가 큰 도입 고성장 협동조합 이나 신설 협동조합에 유용
		상환 우선주	외부 투자가 이루어지는 대규 모 협동조합이 조합원 지분의 확대, 경영권의 보호, 안정화를 위해 활용	• 일반출자지분에 대한 배당 보다 우대하는 조건으로 조 합원에게 발행하는 우선주 • 투자에 대한 조합원의 기회 비용 보상을 위해 배당을 확 대하고 정기적인 보너스 지 분 발행 • 의결권이 없고 지분 거래는 불가능 • 매년 재평가 및 은퇴, 탈퇴 시 반환	• 조합원에게 투자 유인을 제 공하여 출자를 확대하는 한 편 소유와 통제권 강화 • 비용이 과하여 경영에 부담 이 될 수 있어 소규모 신설 협동조합이 활용하기에는 어려운 방식
		협동 조합 자본 증권	조합원에게 투자수익을 환원 하기 위해 고안된 제도	• 조달 자본에 대해 최소의 고 정 이자를 보장하고 이에 더 해 사업 성과에 따른 보너스 이자 제공(자본과 부채를 결 합시킨 자본조달 방식)	• 외부 투자자도 조합원이 동 의하면 투자 가능(조합원의 권리는 행사 불가) • 채권의 성격이 강한 수익증권 • 대규모 조합, 고성장 협동조 합에 유용하고 비조합원의 자금도 유치
	외부 투자자 의 지분 참여	우선주	조합원의 출자나 어떤 주식보 다 우선적으로 배당을 실시하 는 조건으로 비조합원에게 발 행하는 증권	• 배당의 우선권이 있고 의결 권은 없음. • 상황은 되지 않고 지분 거래 가능	• 조달비용이 높아 대규모 고 성장 협동조합에 적합 • 조합원과 외부 투자자 간 이 익충돌, 갈등 소지가 큼
		무의결 일반주	의결 보통주와 무의결 일반주 로 구분하여 증권을 발행	• 의결보통주는 조합원만 소 유할 수 있고 지분 거래, 재 평가를 하지 않음. • 반면 무의결 일반주는 의결 권이 없는 대신 배당, 지분 재평가를 실시하고 자유로 운 거래도 가능	• 조합원의 통제권을 유지하 면서 투자와 적극적 사업전 락을 추진하기 위한 자본 확 대 필요 시 활용할 수 있음.
		투자자 참여 증권	외부 투자자들이 협동조합에 지분을 투자, 투자조합원이 되 는 증권	• 우선주와 유사하나 의결권 이 부여되는 점이 다름. • 협동조합의 경영권 보호를 위해 외부 투자자의 소유 지 분을 제한(프랑스의 경우 35% 이하)	• 의결권이 있는 투자조합원 모집, 적극적인 투자 유치에 적합 • 조합원에 대한 보조를 줄이 고 사업이익 확대 압력 증대

	후순위 채권	투자자에게 채권을 발행하고 고정이자를 지급하는 방식(기 한부 채권)	• 기한부 채권으로 만기 전에 투자금 인출 시 벌칙 부과	• 신용도가 높은 대규모, 고성 장 협동조합에 적합한 장기 적 자금조달 방식 • 수익과 무관하게 고정 이자 를 지급하는 부채로 조달비 용이 높음
--	-----------	---	------------------------------------	---

협동조합의 자본 확충, 자금조달 수단의 확충 방안에 대한 검토

위 표에서 현재 한국의 협동조합들이 주로 활용하고 있는 출자제도는 출자금, 배당금의 내부유보 등이며 일부 협동조합들이 기초자본출자 제도(아이쿱생협의 책임출자금 제도), 단위당 자본금적립제도(생협의 이용출자금 제도), 회전출자제도(농협, 수협, 산림조합), 무의결우선주(농협, 수협, 산림조합) 제도를 활용하고 있다. 대체로 잉여금을 즉시 배당하지 않고 출자로 전환하여 일정 기간 협동조합의 자본으로 기능하도록 하거나 이용에 비례하여 소액의 출자금을 지속적으로 증자하도록 하는 방안이어서 신규 사업의 개발 등 큰 규모의 자금을 조달해야 하는 경우에는 근본적으로 한계가 있다. 비분할 자본이라 불리는 공동자본의 형성은 현재 법정적립금의 형태로 도입이 되어 있으나 결국 해산하거나 청산 시에는 배분이 가능하여 완전한 비분할 자본이라고 보기는 어렵다. 농협, 수협, 산림조합은 신용사업을 별도로 영위하고 있다.

현재 자금조달에 있어 어려움을 겪고 있는 협동조합은 소비자생활협동조합과 협동조합기본법에 의해 설립된 협동조합이라고 할 수 있는데, 이들 협동조합들이 활용 가능한 제도화된 출자제도는 (기초)출자금이 유일하다. 생협이 활용하고 있는 이용출자금 제도나 아이쿱생협의 책임출자금(기초자본 출자)제도는 제도화되어 있지는 않고 정관 등 협동조합의 자치법규에 근거를 두고 시행하고 있다.

출자금 제도와 함께 아이쿱생협의 경우는 외부 금융기관으로부터 대출을 받지 않는 대신 조합원에게 자금을 빌려 조합원을 위한 사업에 투자하고 소정의 이자를 조합원에게 환원하는 방식을 적극 활용하고 있다. 그러나 법적으로 생협이 회사채를 발행할 근거가 없어 이른바 ‘유사수신행위’³에 해당하는 것 아니냐는 시비가 일기도 했다. 시비가 벌어졌을 때 아이쿱생협은 법률, 금융, 협동조합 분야 등 여러 분야의 전문가 자문회의를 개최했는데, ‘명백히 규제대상이라고 하기는 애매하다’, ‘협동조합이 조합원으로부터 차입을 받아 사업에 필요한 자금을 조달하는 행위는 유사수신행위에 해당하지 않는다’ 또는 ‘이 같은 자금조달 방식이 현행법상 유사수신행위로 규정되어 규제 대상이 된다면 제도를 개선해야 한다’는 의견을 확인할 수 있었다.

조합원 차입을 통한 자금조달 방법은 아이쿱생협뿐 아니라 (규모는 상대적으로 작지만) 여러 협동조합에서 활용하고 있다. 이에 대해 금융위원회나 금융감독원은 아무런 입장도 내지 않고 있고 공정거래위원회는 현황 조사 정도만 진행한 바 있다. 별다른 제재가 없더라도 이런 시비는 언제든 다시 반복될 소지가 있으므로 아이쿱생협은 상법상의 회사와 같이 협동조합도 채권(조합채)을 발행할 수 있도록 제도화하자는

3 유사수신행위의 규제에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 “유사수신행위”란 다른 법령에 따른 인가·허가를 받지 아니하거나 등록·신고 등을 하지 아니하고 불특정 다수인으로부터 자금을 조달하는 것을 업(業)으로 하는 행위로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 장래에 출자금의 전액 또는 이를 초과하는 금액을 지급할 것을 약정하고 출자금을 받는 행위
2. 장래에 원금의 전액 또는 이를 초과하는 금액을 지급할 것을 약정하고 예금·적금·부금·예탁금 등의 명목으로 금전을 받는 행위
3. 장래에 발행가액(發行價額) 또는 매출가액 이상으로 재매입(再買入)할 것을 약정하고 사채(社債)를 발행하거나 매출하는 행위
4. 장래의 경제적 손실을 금전이나 유가증권으로 보전(補填)하여 줄 것을 약정하고 회비 등의 명목으로 금전을 받는 행위

의견을 개진하고 있으나 한 전문가는 지금의 모호한 상태를 유지하는 것이 현재로서는 최선이라는 자문을 제공하기도 했다. 채권 발행을 제도화할 경우 요건과 절차 등이 까다로워져 오히려 활용하기가 어려워질 것이라는 이유였다.

이상과 같은 현황과 문제들을 고려할 때, 별다른 금융 수단을 갖지 못한 생협과 협동조합기본법에 필요한 제도적인 측면의 보완 사항들은 아래와 같다.

1) 출자금 제도의 다변화

- 큰 규모의 투자 계획을 가진 협동조합의 경우 기본적인 출자금 외에 부족한 자금의 조달을 위해 조합원 또는 비조합원으로부터 자금을 조달할 수 있는 효과적인 방법을 마련할 필요가 있다. 이때 협동조합의 지배구조에는 영향을 미치지 않도록 의결권은 부여하지 않고 우선적인 배당의 권리만 부여하여 참여 동기를 높이는 방식이 현실 타당할 것으로 판단된다.
- 현재 도입을 검토할 만한 제도는 협동조합 자본증권 또는 (무의결)우선주이다.

2) 조합채 발행의 허용

- 위에서 필요성을 제기한 협동조합 자본증권 또는 (무의결)우선주 발행이 가능할 경우 채권을 발행할 필요는 없어질 수 있다. 그렇지 않은 경우 금융기관으로부터 대출이 어려운 현실을 고려하여 조합원에게 자금을 빌리거나 채권을 발행하는 방식을 허용(용인)할 필요가 있다. 조합원은 협동조합의 사업계획 및 운영 상황을 일상적으로 확인, 점검할 수 있으므로 자금을 빌려줄지 말지를 스스로 판단할 수 있다. 물론 협동조합은 타당한 사업계획을 제시해야 하고 경영

정보를 투명하게 공개, 제공해야 할 것이다.

3) 정책자금의 활용

- 정부는 특정 분야의 산업, 중소기업 등을 육성하기 위해 정책자금을 조성, 운용하는데 중소기업의 창업, 연구개발 등을 지원하는 경우가 대표적이다. 또한 소상공인의 협업화를 지원하는 사업에도 꽤 많은 정책자금이 투입되고 있다. 정부는 이들 정책자금 중 일정 금액을 협동조합, 생협의 사업 지원을 위해 할당하여 운용할 수 있다.
- 이때 자금을 집행하는 기관은 단순히 자금을 집행하는 것에 그치지 않고 지원을 받고자 하는 협동조합과 생협의 사업계획이 타당한지, 경영개선을 위해서는 어떤 조치가 필요한지에 대한 전문적인 자문을 제공하여 협동조합, 생협의 내실 있는 성장을 도울 수도 있다.

4) 상호금융의 역할 강화

- 현재 신탁은 사회적경제를 위한 금융기관으로 역할을 할 수 있게 되기를 희망하고 있다. 그러나 유대 구역(사업 구역)의 제한, 타법인 출자의 금지로 인해 역할에 제약이 많다. 이에 신탁이 사회적경제 조직에 대해 융자 등을 원활히 할 수 있도록 유대 구역의 확대, 타법인 출자 허용 등의 방안을 적극 검토하고 개선해야 한다. 현 정부에서 이 같은 정책 제안이 일부 수용되어 제도개선 작업이 추진되고 있다.

우선출자제도의 개요와 의의, 발전 방향

1) 우선출자제도의 개요

관련하여 여러 개선 방안 중 정부와 국회는 협동조합의 자본조달 방식을 다변화하여 과소자본 문제를 해소하는 데 도움이 되는 제도개선 활동에 나섰고, 그 결과 2020년 3월 협동조합기본법이 개정되어 우선출자제도가 도입되었다. 간략히 협동조합기본법에 도입된 우선출자제도의 개요는 아래와 같다.

우선출자는 경영의 투명성과 재무 상태가 양호한 협동조합이 발행할 수 있으며 대통령령으로 정한 세부 기준은 1) 우선출자를 발행하려는 연도의 직전 연도에 경영공시를 하는 협동조합, 2) 부채 비율(부채 총액을 자기총자본으로 나눈 비율)이 200% 이하인 협동조합으로 하고 있다. 우선출자의 발행 한도는 자기자본 또는 납입출자금 총액 중 큰 금액에 대해 100분의 30을 초과하지 않는 범위에서 발생할 수 있다. 우선출자자는 다른 조합원에 대해 우선하여 배당을 받을 권리를 가지는데 배당률은 정관으로 최저 수준과 최고 수준을 정하고 실제 배당은 그 범위 안에서 총회에서 정하도록 하고 있다. 우선출자자는 우선해서 배당받을 권리를 가지는 대신 의결권과 선거권을 부여하지 않는다.

2) 우선출자제도 도입의 의의

우선출자제도의 도입을 통해 조합원에 의한 자본조달이 충분하지 않은, 경쟁력 있는 협동조합이 신규 사업의 개발, 기존 사업의 개선을 위한 투자를 보다 수월하게 할 수 있게 되었다. 또한 의결권, 선거권을 부여하지 않으므로 조합원에 의한 통제의 권한도 유지할 수 있다.

기초적인 가입 출자금 외에 다른 출자 방식이나 자본조달 수단이 없던 협동조합이 다양한 자본 및 자금을 조달할 수 있는 수단을 가지

게 됨으로써 보다 진취적인 사업적 도전을 할 수 있게 된 점이 가장 큰 의의라고 할 수 있다. 이를 계기로 협동조합의 발전 단계에 따른 보다 효과적인 자본조달 수단의 도입에 대한 논의로 이어지게 된다면 한국 협동조합운동의 발전과 지속가능성의 제고에 도움이 될 것으로 기대된다. 생협 등에서 활용하고 있는 이용출자금(이용할 때마다 소액의 출자금을 증자하는 방식) 제도도 여타의 협동조합에서 잘 활용한다면 소액이지만 조합원에 의한 꾸준한 증자를 가능하게 하므로 협동조합 각자의 사업모델에 맞게 응용해서 도입하는 것도 가능할 것이다.

3) 우선출자제도의 발전 방향

제도 도입 초기에 항상 대두되는 문제로서 제도 도입의 효과도 중요하지만 부작용을 최소화하기 위한 장치에 대한 고민도 깊다. 때문에 우선출자의 한도를 자기자본 총액의 30% 수준으로 제한하게 되었다. 초안에는 우선출자를 발행할 수 있는 협동조합의 기준을 부채비율 100% 이하인 협동조합으로 한정했으나 다양한 경로의 의견 수렴 결과, 이는 200% 이하인 협동조합이면 발행할 수 있도록 확대되었다. 제도 시행 이후 순기능과 효과를 잘 발휘해서 우선출자의 한도도 보다 확대할 필요가 있다. 그것을 가능하게 하는 것은 역시 협동조합 현장의 역량에 달려 있을 것이다. 새로 도입된 우선출자제도가 잘 정착, 활용되어 제도의 효과를 입증하는 한편 부작용에 대한 우려로 인해 한도를 제한한 것을 확대해 보다 효과적인 제도로 발전되기를 바란다.

결어

협동조합운동을 지지하고 지원하는 이 같은 제도 도입의 효과는 그 자

체로 의미가 있다기보다는 협동조합이 활용할 수 있는 다양한 도구와 수단을 적절하게 조합하여 최적의 협동조합 경영환경을 만들어내도록 상상력을 자극하고 도전하게 만드는 것에 있다. 그 과정에서 중요한 것은 조합원 통제권을 유지하면서도 협동조합 본연의 목적과 가치를 훼손시키지 않으며 조합원 권익 증진과 사회적 공익 확대에 기여하도록 제도를 십분 활용하는 것이다.



이
슈

‘연대’라는 계약으로 설계될 행복 안전망, 생협 공제(보험)

김영미

세이프넷지원센터 경영지원팀

협동조합은 조합원의 경제·사회·문화적 열망을 실현하기 위해 연대와 상부상조의 정신을 기반으로 사업과 활동을 하는 조직이다. 협동조합에 있어 상부상조는 사업의 가장 기초적인 원칙이자 목적이기 때문에 공제사업은 협동조합과 사회적경제에 있어서는 필수불가결한 것이라 할 수 있다. 한국의 소비자생활협동조합들은 2010년 3월 개정된 ‘소비자생활협동조합법’에 따라 연합회와 전국연합회가 공제사업을 할 수 있게 되었다. 1999년 생협법이 제정된 후 지속적인 개정 운동의 결과 10여 년 만에 공제사업이 가능하게 되었음에도 이후 또 10여 년 동안 공제사업 시행을 위한 추가 제도 정비는 완결되지 않아 실제 시행은 불가능한 상황이다.(<표1> 참조) 실제로 아이쿱생협(세이프넷)은 생협 공제사업 인가를 두고 몇 년째 공정거래위원회(이하 ‘공정위’)와 논의 중이다. 최

〈표1〉 생협 공제사업 관련 주요 연혁

일시	주요 사건	세부 내용
2010.3.22.	• 생협법 전면 개정 • 생협법 65조(사업의 종류), 66조(공제 규정 등) 등 공제 관련 조항 신설	• 생협연합회 공제사업 허용
2012.7.18.	공정위, 생협 공제사업 건전성 확보 방안 연구 보고서 발간	공정위 소비자정책과 주관으로 한국외대 산학협력단, ‘공제사업 등 생협의 건전성 확보 방안’에 대한 연구 보고서’ 발간
2014.11. ~2015.7.	공정위-민간 공제 TF 운영	공정위, 아이쿱, 한살림, 한국소비자원, 교수 2인, 수협 공제기획팀, 김앤장 법률사무소 등 공제 TF 통해 생협연합회 공제사업 관련 인가 기준 논의
2015.6.18.	협동조합 정책 토론회 : 생협 공제사업 및 협동조합 금융	공정위 소비자정책과 홍대원 과장, 공정위-민간 TF 논의 사항 반영해 생협 공제사업 관련 공정위 업무 추진 계획으로 발표
2017.2.8.	공정위, 공제 관련 생협법 개정안 입법 예고 후 생협 진영의 반대로 철회	* 주요 갈등 사유 • 존재하지 않는 조직인 전국생협연합회에만 공제 사업권 부여 • 과도한 규제 강화 조항 반영

2020.4.9.	아이쿱생협연합회 공제사업 반영 정관 개정	
2020.4.20.	아이쿱생협연합회 정관 개정안 인가 신청	
2020.5.29.	공정위, 정관 개정 불인가	재인가 신청 후 최종 불인가 처분
2020.8.27.	아이쿱생협연합회, 정관 개정 불인가 취소 행정소송 제기	
~현재	공정위-5대 생협, 생협 공제감독 기준 등 관련 제도 사항 협의 중	

소 5~6년간 진전 없는 논박이 계속되고 있는 기저에는 뿌리 깊은 공정위의 불신이 자리 잡고 있다. “생협은 기존 사업과 완전히 다른 성격의 ‘공제(보험)사업’을 제대로 해낼 수 있는 역량을 지니고 있는 조직인가?”라는. 공정위가 생각하는 ‘역량’은 경영적 측면에 가까운 의미겠지만, 이번 글을 통해 다른 측면에서 ‘이 역량’이 무엇인지 고민해보려 한다. 아이쿱생협 공제사업이 방향을 잘 잡고 있는지, 그 고민의 깊이는 어느 정도인지도 경영적 역량만큼 중요하다고 생각하기 때문이다.

우선 공제사업과 보험사업을 간단히 정리해보면 다음과 같다. 공제와 보험 둘 다 생활을 위협하는, 예측하지 못한 여러 위험을 공동으로 대응·관리하고자 하는 사업이라는 공통점을 지닌다. 그러나 공제사업은 소유자와 수혜자가 회원(조합원)으로 동일하고 기초재산도 회원의 출자금으로 구성되는 비영리사업이라는 점이 보험회사와 다른 특징이다. 공제사업의 소유자와 수혜자가 모두 회원이기 때문에 공제 상품은 경제 논리보다 회원의 욕구에 더 충실하게 설계될 가능성이 높다. 따라서 회원의 공제사업에 대한 이해도와 공제사업을 통해 얻고자 하는 수혜가 무엇인지가 해당 조직이 펼치고자 하는 사업의 지향점을 결정하게 된다. 아이쿱생협이 공제사업을 통해 얻고자 하는 것이 무엇인지 구체화할 필요가 여기에 있다.

〈표2〉 보험회사와 공제조직의 비교

구분	보험회사	공제 조직 ¹
소유자	주주	회원(조합원)
가입 대상자	불특정 다수(일반인)	회원(조합원)
영리성	영리	비영리
기초 재산	자본금	출자금
최고 의사결정 기관	주주총회	조합원총회
사업	보험사업, 부수 업무	공제사업, 신용사업 등
법적 근거	상법, 보험업법	특별법, 민법
감독기관	금융위원회, 금융감독원	소관 부처

공제사업의 본질에서 시작되는 세 가지 질문

고대 지중해는 해상무역이 활발했다. 짐을 잔뜩 실은 배는 무겁다. 수심이 얇은 곳에서는 자주 배가 바닥에 걸려 빠져나오지 못했다. 그럴 때는 일부 화물을 버려서 배를 띄워야 하는데, 누구의 화물이 버려질지는 알 수 없다. ‘당침’된 화물주는 손해가 너무 크다. 그래서 로도스섬에서는 모든 화물주가 각자 돈을 모아 손해를 메워주는 규칙을 만들었다. 고대에 로도스법으로 불린 이 원리는 현대에도 ‘공동해손’ 원칙으로 살아남아 있다. 이제 위험은 ‘당침’된 사람을 파멸시키지 않는다. 위험은 계산 가능하고 관리 가능한 무엇이 된다. 위험을 한데 묶어서 골고루 나누었기 때문이다. 이것이 보험의 본질이다.

—천관율 기자, 〈코로나19가 드러낸 ‘한국인의 세계’ – ‘모두를 위한 자유’편〉, 《시사IN》 제666호, 2020.6.24.

¹ 생협은 경우 ‘소비자생활협동조합법’ 65조(사업의 종류), 66조(공제 규정 등)에 따라 공제사업이 생협의 목적사업 중 하나로 규정되어 있으며 주무 부처는 공정거래위원회이다.

《시사IN》천관율 기자는 위의 글에서 연대는 ‘위험을 분산시키는 공동의 노력’이며, ‘위험을 한데 묶어 골고루 나눠서 누군가의 경제적 손해를 최소화하는 행위’ 또는 ‘예측할 수 없는 위험에 대응하는 연대를 제도화한 것’이 공제사업의 본질이라고 이야기한다. 우리에게 익숙한 ‘상호부조(연대)’가 핵심 원리로 작동하는 경제적 안전망이 바로 공제사업인 것이다. 정리하자면 공제사업은 세 가지 질문, 즉 ① 공동으로 대응하고자 하는 위험은 무엇인가 ② 경제적 위기는 어느 수준으로 최소화할 것인가 ③ 상호부조 원리가 지속가능하게 작동하려면 필요한 핵심 요소는 무엇인가에 대한 답을 구체화한 결과라고 할 수 있다. 두 번째 질문의 답은 해당 공제사업을 운영하는 조직의 경제적 역량과 합리적인 상품 설계 여부에 크게 좌우되기 때문에 이 글에선 나머지 2개의 질문에 대한 답을 찾아보려 한다.

아이쿱생협 공제사업의 목표인 ‘위험으로부터의 자유’²

개인이 일정 수준 이상의 삶의 질이 유지되기 위해서는 의식주와 의료, 문화, 교육 등 삶의 기반이 뒷받침되어야 한다. 이러한 기반을 개인이 전적으로 구입하려면 너무 많은 비용을 지불해야 한다. 대신 삶의 기반을 사회의 인프라를 통해 쉽고 저렴하게 구입할 수 있다면 기본 욕구 충족에 따른 만족과 행복 추구가 가능해진다.

—신성식, 〈새로운 커뮤니티의 필요성과 그 가능성〉(세이프넷 내부 문서), 12쪽.

사회의 가장 취약한 지점을 공격하는 코로나19 팬데믹 상황에서 우

² 천관율 기자, 〈코로나19가 드러낸 ‘한국인의 세계’—‘모두를 위한 자유’편〉에 언급된 표현이다.

리는 한국 사회의 취약점을 매일 선명하게 확인하고 있다. 기존 사회 보장제도가 보호해주지 못하는 영역은 어디인지, 어느 지점에서 ‘연대’라는 합의가 작동하지 않는지 등을 말이다. 이곳에 살고 있는 누구도 우리 사회의 취약점과 그로 인한 폐해로부터 자유로울 수 없다. 아직 국가적 차원의 충분한 안전망이 구축되지 않아 오롯이 자신이 모든 경제적 낙폭을 감당해야 하는 구덩이들은 특히 치명적이다. 코로나 19 팬데믹을 지나며 가깝게 그리고 분명히 확인하게 된 사회안전망의 취약 지점들 때문에 IMF 이후처럼 당장의 불안과 고통을 잠재우기 위한 ‘각자도생’의 넓은 길로 몰려드는 징후가 확인되고 있다. 아이쿱생협 공제사업 고민의 출발점은 아이쿱생협 안에서만이라도 그 흐름을 다시 ‘연대’의 좁은 길로 돌리는 것이 가능한가이다.³

개인의 삶에 필수임에도 불구하고 아직 국가 차원의 사회적 안전망이 불충분한 영역의 재화를 개인 혼자 확보하려면 많은 비용과 시간이 필요하다. 삶의 행복과 안정에 필수인 그 비용과 시간을 혼자서 감당할 수 없는 이들이 대다수일 것이다. 특히, 맞닥뜨릴 시기만 다를 뿐 피할 수 없는 질병으로 인한 육체적 고통과 경제적 어려움을 혼자 감당해야 하는 상황은 모든 이들의 고민일 수밖에 없다. 아이쿱생협 공제는 세이프넷⁴ 내에서 창출된 부가가치가 공동의 자산이라는 인식을 바탕으로 이중 일부를 세이프넷 구성원의 삶의 행복과 안정을 위해 지속적으로 투여하겠다는 목표로 준비되고 있다. 아이쿱생협의 치유 프로그램을 통해 심각한 질병에 걸리지 않도록 사전에 예방하고 관리하는 것, 혹시 걸렸더라도 치료에 전념할 수 있는 환경을 보장받는 것, 그 외에도 공제를 통해 주거·교육·문화 등의 질을 높이는 것, 다시 말해 연대를 통해 공동의 재원을 확보함으로써 생활의 위험은 최소화하

3 천관울 기자, <‘방역정치가 드러낸 한국인의 세계—각자도생의 경고’>, 《시사IN》 제694호, 2021.1.4.

고 행복의 질은 강화해 다양한 외부의 제약으로부터 자유롭고 안정적인 삶을 유지하도록 지원하는 것이 <새로운 커뮤니티의 필요성과 그 가능성>에서 제안하는 아이쿱생협 공제의 역할이다.

‘연대’라는 계약의 특성 이해하기 또는 실천하기

“개인과 가족이 그들 노동의 시장가치나 자산과 무관하게 최소 소득을 보장받는 것, 개인과 가족의 위기를 초래하는 사회적 위험들, 예컨대 질병, 노령, 실업 등에 대처할 수 있도록 함으로써 불안정을 줄여주는 것, 그리고 지위나 계급의 구분 없이 모든 시민들이 용인되는 범위 내에서 보편적으로 사회서비스를 활용할 수 있도록 하는 것이 그것이 다.”⁵ 복지국가는 무엇보다도 사회적 위험을 분산하고 재할당하는 장치이며, 그 전제는 질병, 노령 같은 사회적 위험은 계급특수적인 것이 아니라 대부분의 사람들에게 편재된 위험이라는 것이다. 따라서 복지국가는 모든 사람이 기여하고 모든 사람이 그 혜택을 공유하는 연대의 체현 방식이다.

—여유진, <‘다시’ 복지국가란 무엇인가>, 《보건사회연구》 제39권 3호, 2019.

앞서 공제의 본질로 언급된 ‘위험을 분산시키는 연대의 노력’은 현대 복지국가의 사회보장제도 작동 원리와 동일하다. 그렇다면 아이쿱생협 공제사업의 숙제 또한 현대 복지국가 제도가 지닌 고민을 통해

4 세이프넷(SAPENet) : 아이쿱생협 그룹(소비자), 파머스쿱 그룹(생산자), 세이프넷협동기업협의회, 사회적경제기업/비영리조직으로 구성된, 상부상조를 기반으로 사람과 사업을 연결하여 함께 성장하는 네트워크 생태계.

5 Asa Briggs, “The Welfare State in Historical Perspective”, European Journal of Sociology, Vol.2 No.2, 1961, pp.221-258.

확인할 수 있을 것이다. 현대 복지국가의 고민은 가입자 수를 늘리고 도덕적 해이를 막는 등의 ‘연대의 수준을 어떻게 높일 것인가’라고 할 수 있다. 모든 사회보장제도는 강제 가입을 통해 가입자 수를 늘려 최대 위험을 분산시키고 예측 가능한 위험으로 전환시키는 방식으로 작동한다. 이러한 방식 속에서 당장 혜택을 보지 못하는 가입자의 불만은 커지고 심지어 이탈자가 나타나기도 한다. 예를 들어 준사회보장 제도처럼 작동하는 자동차보험의 경우 꽤 많은 보험금을 매년 납부해야 하지만 운전자 거의 대부분이 의무적으로 가입한다. 그리고 보험금의 혜택은 납부한 금액의 크기가 아닌 사고 발생 유무에 따라 주어지며, 가입자들은 매년 혜택을 받지 못하더라도 사고가 발생했을 때 경제적 손해를 최소화할 수 있는 효용 때문에 자동차보험을 유지한다. 그러나 반강제 가입에 대한 반발과 함께 납부한 만큼 돌려받지 못하는 불만은 언제나 상존하며, 보험금 부담 수령 등의 도덕적 해이로 이어지기도 한다.

공제의 핵심 작동 원리 또한 ‘상호부조’라면 이것이 제대로 작동될 수 있도록 구성원들 간의 합의와 실천을 확보하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 연대의 효용에 대한 단단한 신뢰가 전제되어야 한다. 생협 공제사업은 불특정 다수(일반인)의 가입이 어렵기 때문에 가입자 수 최대화를 통한 위험 분산 방식에는 한계가 있다. 이는 대수의 법칙⁶을 적용하기 어려워 일반 보험과 같은 통계를 활용한 위험 예측에도 제약이 있다는 뜻이다. 그렇기 때문에 아이쿱생협 구성원 간 높은 수준의 연대와 이를 지속 가능하게 유지할 수 있는 시스템 설계로 이와 같

6 대수의 법칙 : 적은 규모 또는 소수로는 불확정적이나 대규모 다수로 관찰하게 되면 거기에 일정한 법칙이 있다는 것이다. 예를 들어 사람의 사망에 관해서도 어떤 특정인이 언제 사망할 것인가는 예측할 수 없으나 많은 사람들을 대상으로 관찰해 보면 매년 일정한 비율로 사망자들이 발생하는 것을 관찰할 수 있다. 이러한 경우 사망률의 대수의 법칙이라고 부른다. (미래와경영연구소 엮음, 《NEW 경제용어사전》, 미래와경영, 2006.)

은 약점을 극복하는 것이 필수 요소일 수밖에 없다. 예를 들어 질병에 걸릴 확률이 비교적 낮은 젊은 구성원의 가입률은 낮고 상대적으로 질병 발병률이 높은 연령대 구성원의 가입률만 높은 역선택 상황이 이어지고 부당한 공제금 수령의 도덕적 해이가 빈번히 발생할 수 있다. 이때 공제사업은 연대를 기반으로 한 구성원 삶의 안정적 케어라는 애초의 지향점을 잃을 것이고 사업 자체도 유지되기 어렵다. 공제사업의 기본 전제로 아이쿱생협 구성원은 단기간 내 실현될 확실한 경제적 혜택이 아닌 나와 다른 구성원의 행복과 안정적인 삶의 ‘가능성’을 최대화하는 것에 동의하고, 공제 계약이라는 ‘연대’의 실천이 서로에게 최선의 안전망을 제공하고 있다는 것을 신뢰하고 있는지에 대한 자문자답이 지속적으로 필요하다. 다행히 하단 표에서 확인할 수 있듯이 아이쿱생협 구성원 간의 신뢰는 사회 일반보다 높게 나타나고 있다. 이는 20여 년의 아이쿱생협 역사를 통해 축적되어온 신뢰 자본이 유효하게 작동되고 있다는 근거로 이해될 만하다. 일본생협공제를 오랫동안 연구해온 쿠리모토 아키라^{栗本昭} 전 호세이대학대학원, 연대사회인스티튜트 교수 또한 일본 생협 공제 가입자의 특징을 ‘상호부조 원리를 정확히 이해하고 있는 것’이라고 언급한 바 있다.⁷

생협의 또 다른 잠재력을 증명할 ‘연대의 계약’

아이쿱생협은 지난 20여 년간 친환경 농업과 식품, 유통 분야에서 ‘연대’를 현실에서 구현할 수 있는 구체적 방안을 끊임없이 실천하며 사

7 쿠리모토 아키라, <[특별기고] 한국에서도 생협공제가 사회안전망 역할을 하게 되길 기대하며>, 《이로운넷》, 2021.2.3. <https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=22421>

〈표3〉 사회규범과 신뢰 의식

			조합원		사회 일반	
2018년 (4점)						
보다 나은 처지의 사람들은 힘든 처지의 있는 사람들을 도와야 한다			3.35		3.10	
나는 어려운 사람들을 돕는 것을 중요하게 여긴다			3.12		2.80	
나는 내 주위의 사람들을 신뢰할 수 있다			3.18		2.70	
2015년 (5점)						
다른 사람들과 더불어 함께 살아가고 있다고 느낀다			4.0		3.0	
우리 사회에는 내가 어렵고 힘든 상황에 빠져 있을 때 도와줄 사람이 있다			3.6		-	
2012년 (%)						
사람들은 기회가 생기더라도 나를 공정하게 대한다	이용한다		26.3		33.7	
	공정하게 대한다		73.7		63.5	
타인에 대한 신뢰 (5점)	가족	친구	타종교인	외국인	처음 만난 사람	
	4.55	3.94	2.92	2.88	2.54	

주 : 유효비용 기준 재집계. 매장 및 온라인 조합원 통합.

2018년 사회 일반—한국행정연구원, 〈2017년 사회통합실태조사〉 재구성.

2015년 사회 일반—마크로밀엠브레인 컨텐츠사업부, 《트렌드 모니터 2015》 참조.

2012년 사회 일반—아이쿱생협 조합원 조사와 병행된 일반인 1000명 대상 동일 설문조사.

아이쿱협동조합연구소 기획연구 2020-02, 《아이쿱생협 조합원 조사 조망, 2006-2018》, 89쪽.

회에 유의미한 대안을 제시해왔다. 아이쿱생협의 공제사업 추진은 충분치 못한 사회안전망의 보완재를 제공하고 대안을 제시하겠다는 선언이자, 이를 구현할 역량이 충분히 성숙했다는 선언이기도 하다. 아이쿱생협 공제가 법제도 정비라는 우선 과제와 구성원의 필요를 정확히 읽어내는 경쟁력 있는 공제사업 시스템 구축이라는 큰 숙제를 넘고, 연대가 품고 있는 또 다른 잠재력을 다시 한 번 증명하는 시작점이 되길 바란다.

생협 zoom in

김성광

작가

flysg2@gmail.com



그리운 풍경

2600만, 지난해 11월 말 조류독감이 발생해 최근까지 살처분된 가금류 수다.

코로나부터 조류독감까지 감염병으로 사람과 짐승 모두 괴롭다.

최근에는 심지어 아프리카돼지열병 감염 개체가 강원도에서 확인됐다.

긴 겨울을 보내고 봄을 맞이했지만, 이 봄은 우리가 기다리던 그 봄이 아니다.

2017년 4월 전남 담양 죽녹원 한켠에서 마주했던 병아리 가족의 나들이 풍경이 그리다.



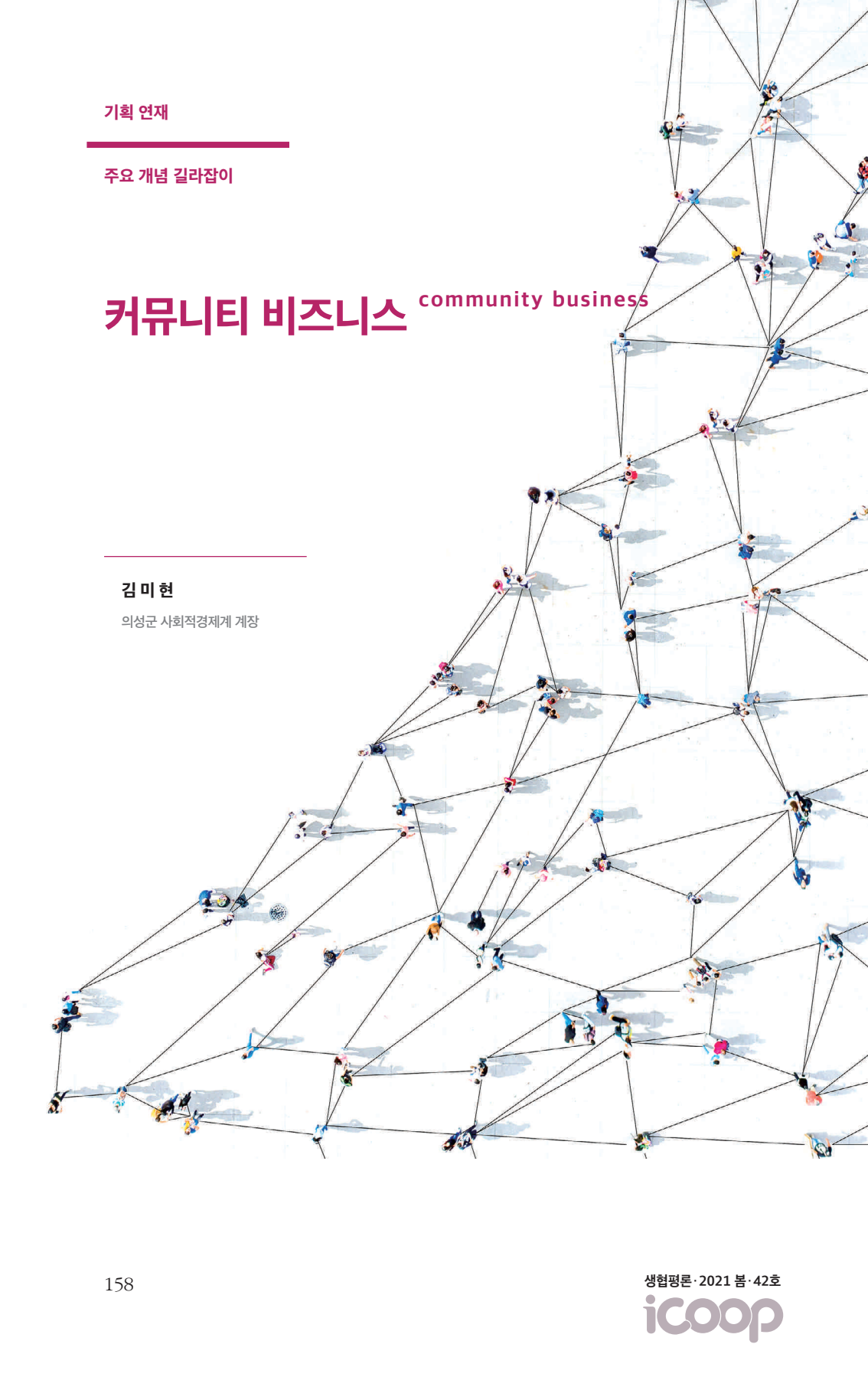
기획 연재

주요 개념 길라잡이

커뮤니티 비즈니스 community business

김미현

의성군 사회적경제계 계장



코로나가 덮친 충격이 장기적인 경제 침체와 실업 빈곤 등 1929년 세계 대공황과 같은 거대한 폭풍을 예고하며, 제4차 산업혁명 시대를 가속시키고 있다. 2020년 7월 14일 정부는 코로나19 사태 이후 경기회복을 위한 국가 프로젝트로 ‘한국형 뉴딜^{New Deal}’을 발표했다. 사회 구조가 비대면화, 디지털화로 급격하게 전환되는 시기에 맞춰 해당 분야의 인프라를 구축하고 디지털 기반의 일자리 창출 사업을 진행한다는 프로젝트로써 디지털뉴딜, 그린뉴딜, 고용·사회안전망 강화를 3개 축으로 하는 내용이다.

그런데 한국형 뉴딜 사업 내용의 면면을 보면 대기업만이 할 수 있는 성격의 사업들로 보여, 재벌 중심의 경제구조를 더욱 강화하는 형태로 설계되는 것이 아닌가 하는 우려가 앞선다. 대량 생산과 소비를 지향하는 자본주의 시스템의 한계를 풀기 위한 대안으로 작동하는 사회적경제 방식의 접근을 적극적으로 고민해야 할 시점이라고 여겨진다. 무엇보다 지역사회와 공동체의 자발적 참여가 확보되는 방안과 정책의 구심력 확대를 위해서 ‘사람 중심 경제’라는 가치가 우선시되는 시스템으로 새롭게 재편되어야 할 것이다.

과거에 비해 ‘저성장, 저일자리, 저출산’이라는 3저^低의 압박과 ‘소득과 자산, 기회, 지역발전의 불균형’이라는 3불^不의 함정에 빠져 있다. 공공서비스의 수요는 다양화한 반면, 시장이나 정부가 충족시킬 수도 없는 영역이 나타났고 사회적경제는 이에 대한 대안적 개념으로 주목받기 시작했다. 일반 노동시장에의 진입이 불리한 장기실업자와 고령자, 장애인 같은 취약계층의 소득 불안정과 불평등이 심화되는 등 사회문제가 심화되면서 그 해결 방안으로서 다양한 사회적경제 모델인 커뮤니티 비즈니스, 사회적기업, 협동조합 등에 대한 지원 정책이 추진되었다.

커뮤니티 비즈니스는 ‘Community’와 ‘Business’를 합성한 개념으로 시대와 지역에 따라 변화를 거듭하고 있으며, 지역을 기반으로 하는 사업 활동을 총칭한다는 점에서 특정 지역에 얽매이지 않고 전개되는 사회적기업과 차별화되어 쓰이고 있다.

1970년대 중반 실업문제를 해소하기 위한 지역개발의 방안으로 스코틀랜드에서 시작되었고, 1980년대 영국 대처^{Thatcher} 정부 하에서 작은정부 지향에 따른 변화와 시민사회 육성·지원을 통한 공적 영역의 흡수 등 정부 실패의 보완과 신자유주의적인 시장개방 정책에 대한 대안이라는 측면에서 본격적으로 등장했다. 1984년 지역의 각종 공공기관이 파트너십을 통해 스트래스클라이드 마을기업회사^{Strathclyde Community Business Ltd}를 설립한 것이 그 기원이며, ‘지역의 커뮤니티가 주체(설립·운영·소유)가 되어 지역 주민의 고용과 지역의 발전에 초점을 두고 운영하는 사업 조직’으로 정의되었다.(김상민 외, 2016)

일본에서는 한신 대지진 등 자연재해에 대응한 시민사회 역할이 커지면서 시민들의 적극적 사회 참여, 고령화와 글로벌화에 따른 지역 간 격차, 국가 및 지자체의 재정 악화 등을 배경으로 1994년 호소우치 노부타카^{細内信孝}에 의해 영국의 마을기업 모델이 일본 내에서 처음 사용된다. 우리나라에서 커뮤니티 비즈니스의 개념은 일본에서 전해진 것으로 이해할 수 있으며, 일본은 영국의 지역 사업이나 사회적 사업 등을 토착화하였다는 연구 내용이 있다. 일본의 관동경제산업국(2003)은 “지역 주민이 주체가 되어 지역의 과제를 비즈니스 수법으로 해결하고, 고용 창출, 커뮤니티의 재생 등을 통해 그 활동의 이익을 커뮤니티에 환원시키는 비즈니스”라고 정의하고 있다. 즉, 사업의 활동 범위를 ‘지역’으로 설정하고, 이러한 지리적 일정 범위 내에서 투입과 산출

이 이루어져 지역 내에서 파급 효과를 가지게 된다. 여기서 지역은 행정구역이라기보다 생활권의 의미가 강하다.

커뮤니티 비즈니스community business의 경우는,

- ① 독자적인 사업을 통해 수익을 얻어 자율성을 확보(사업성)하고,
- ② 일정한 지역을 대상으로 사업을 전개(지역성)하며,
- ③ 사업 내용과 목적으로서 이익을 확보할 뿐만 아니라 지역사회의 과제를 해결(혁신성)하고,
- ④ 지역 주민 등 시민 섹터가 자본·운영상의 주도권을 확보(시민성)하며,
- ⑤ 수익의 일부를 지역에 환원하거나 일자리를 창출하는 등 지역에 공헌(지역공헌성)하는 사업으로 정의된다.

〈표1〉 외국의 커뮤니티 비즈니스 등장 배경

우선순위	영국	일본
1	정부 실패에 대한 보완	커뮤니티의 쇠퇴와 비영리 시민 활동의 필요
2	기업의 사회적 책임의식 증대	자본주의 발전, 경제의 글로벌화, 시장 실패
3	자본주의 발전, 경제의 글로벌화, 시장 실패	관주도·하향식 지역개발 정책의 한계

출처 : 김상민 외, 《마을기업 신유형 연구》(2016)에서 재인용.

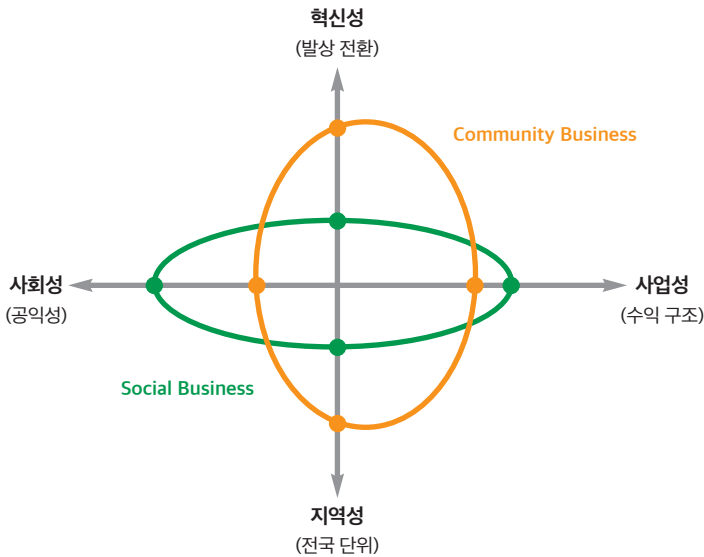
한국 사회에서 커뮤니티 비즈니스의 전개 과정

커뮤니티 비즈니스는 지역의 과제를 비즈니스 방식을 통해 해결함으로써, 그 활동의 이익을 지역사회에 환원하는 사업을 총칭하고 있으며, 영리 사업과 자원봉사volunteer 활동의 중간적인 영역의 비즈니스임을 강조하고 있다. 우리나라에서는 1990년대 중반부터 지역의 자원

을 활용하여 자발적으로 지역문제 해결에 착수하고 이를 비즈니스로 성립시켜 커뮤니티를 활성화하기 위한 방안으로 적극적으로 활용되기 시작했다.

커뮤니티 비즈니스와 유사한 개념으로 소셜 비즈니스^{Social Business}가 있는데 조금 다른 의미로 사용하고 있다. 두 개념이 일정 부분 겹치는 영역이 있으나, 소셜 비즈니스는 사회적 과제의 해결을 목적으로 기업의 사회적 책임이라는 관점에서 비즈니스를 강조한다. 커뮤니티 비즈니스는 공동체의 문제를 해결하기 위한 방법으로 비즈니스를 활용하며, 그 과정에서 자연스럽게 네트워크가 형성되고 다양한 구성원이 자주적 결속을 다지고 지역공동체 회복을 도모한다. 가장 큰 차이

〈그림1〉 커뮤니티 비즈니스와 소셜 비즈니스의 이론적 영역 구분



출처 : 양세훈 외, 《커뮤니티비즈니스 실태분석과 제도화 방안》, 2011.

는 주체성의 유무와 지역공동체의 복원에 있다. 커뮤니티 비즈니스는 지역의 문제를 스스로 해결하려는 특징이 있으며, 사업으로서 활동의 계속성을 담보한다. 반면, 소셜 비즈니스는 누군가의 문제를 다른 누군가가 해결하는 경향으로 사회적 과제를 해결하기 위해 시민사회에 위탁하여 새로운 거버넌스를 실현하는 과정이라고 볼 수 있다.

한국의 마을기업은 국가의 지역공동체에 대한 위기 상황 인식에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 지역공동체는 도시 및 농어촌 지역을 막론하고 자본의 지역 편중으로 인해 지역의 고용 악화 현상이 가중되고 인구 감소와 고령화로 인한 사회적 약자가 증가되었다. 이는 실업과 빈곤의 만성화를 초래하여 사회적 비용이 발생되었고, 지방정부에서는 재정자립도에 부정적인 영향을 미치게 되었다. 이와 같은 위기 상황을 타개하고 지역경제 활성화, 지역공동체 회복, 일자리 창출 등 비즈니스를 통한 경제적 효과 측면에 주목을 하게 된 것이다.

마을기업과 관련한 정책은 보다 큰 범위에서 사회적경제와 관련한 주요 정책 흐름과 맞물려 발전해왔다고 볼 수 있다. 중앙정부 차원에서 각 부처가 취약계층의 고용 창출, 주민들의 고용 확대를 통해 지역 활력을 도모하기 위한 정책 수단으로 다양한 관련 사업을 시행하고 있다. 예를 들어, 행정안전부의 마을기업, 농림수산식품부의 농어촌공동체회사, 고용노동부의 사회적기업, 보건복지부의 자활공동체 및 자활기업, 지식경제부의 지역연고산업 육성 사업인 커뮤니티비즈니스 사업 등 다양한 형태로 지원 정책을 추진했다. 그러나 2000년대 이후 정부 주도의 육성책이 강화되면서 자칫 시민사회 영역의 역량 구축으로 이어지지 못한 채 자생력을 제한하는 결과를 초래하지 않을까에 대한 우려가 지속적으로 제기되고 있다.

〈표2〉 중앙부처 사회적경제 관련 주요 정책

관련 부처	시작 연도	사업명	주요 내용
행정안전부	2010년	마을기업 육성사업	· 자립형 지역공동체 사업을 확대·발전시켜 2011년부터 마을기업으로 변경·추진
고용노동부	2007년	사회적기업 육성사업	· 사회적기업육성법 제정 사회적기업 인증제 도입 · 취약계층 일자리 창출에 초점
농림축산 식품부	2011년	농어촌 공동체회사 육성사업	· 농촌형 커뮤니티 비즈니스 구축
산업통상 자원부	2010년	커뮤니티 비즈니스 사업	· 지역연고산업 육성사업의 일환으로 커뮤니티 비즈니스센터 설립, 시범사업 추진 ※ 제1차 시범사업 이후 종료
보건복지부	2000년	자활공동체 자활기업	· 지역자활센터 중심으로 자활기업

출처 : 필자 작성

서두에도 밝혔듯이 코로나 시대를 통과하면서 우리가 살고 있는 커뮤니티의 급격한 변화는 이전에 경험하지 못한 새로운 도전이 되고 있다. 특히 우리 사회에 부과된 ‘사회적 거리두기’는 가혹하다. 모든 일상이 일시에 단절되고 커뮤니티 공간이 무기한 폐쇄되면서 사람들은 무기력해지고 전통적인 관계의 붕괴가 일어나고 있다. 우리에게 친숙하고 익숙한 커뮤니티가 바이러스를 전파하는 공간이 되었고, 만남은 바이러스를 전하는 매개체가 되어버렸다. 이전과는 다른 방식의 커뮤니티를 고민해야 하고, 이 문제들을 해결하기 위한 방식 또한 고민해야 한다. 대면 중심의 문화가 쇠퇴하고 커뮤니티는 단절될 거라는 우려의 목소리도 높다. 무엇보다 온라인상에서는 거리 제약이 없고 모든 것이 연결되어 있으니 말이다.

그런데 놀랍게도 커뮤니티가 이전보다 더 작은 마을공동체로 분할

되면서 연결되고 있다. 마을이라는 공간으로 한정하여 ‘비대면’이 아닌 ‘대면’ 지향 서비스라는 역발상으로 비즈니스의 혁신 행보를 이어가는 사회적경제기업들이 생겨나고 있다. 마을공동체는 이를 실현하기 위한 가장 작은 사회 단위이다. 회복력은 아래로부터 가능하므로 마을공동체의 생태계가 활성화된다면 우리 사회 전체가 회복력을 높일 수 있을 것이다. 우리는 사회적경제를 통해서 자기회복력^{resilience}이 강한 사회를 만들어가고, 이 위기 또한 극복하리라 기대한다.

참고문헌

- 김상민·박진경·강내영·권인혜, 《마을기업 신유형 연구》, 한국지방행정연구원, 2016.
- 양세훈·김정훈·한의석·라영재·김형성, 《커뮤니티비즈니스 실태분석과 제도화 방안》, 한국정책분석평가원, 2011.

쓰레기에 대한 거대한 생각의 전환

산드라 크라우트바울, 《쓰레기 거절하기》, 박종대 옮김, 양철북, 2020.

정설경

성대골어린이도서관 대표운영자



얼마 전 한 환경단체가 주관한 ‘#플라스틱일기’ 쓰기 챌린지에 참여했다. 하루 동안 자신이 배출한 플라스틱 쓰레기를 SNS에 사진으로 남기고 일기처럼 기록하는 것이었다. 많은 양의 일회용품과 유사비닐이 쓰레기로 모여드는 내 일상을 점검하고, 그것을 줄일 수 있는 희망을 찾고 싶었다. 그런데 일기를 쓴 지 오래지 않아 엄청난 쓰레기를 배출하는 일상이 변함없음을 직시했다. 참가 일정이 한 달 가량이었는데 겨우 1주일 만에 예견된 포기를 하고 말았다. 일기를 계속 쓴다고 해서 개선의 여지가 보이지 않았다. 분명한 해법은 ‘구매’와 ‘소비’를 하지 않는 것이다. 너무 자명한 일이었지만 바꾸기는 어려웠다. 일기를 쓰고 들여다보는 일이 내내 불편했다.

소비를 멈추지 못하는 도시에서 생태적인 삶을 여러 차례 결심해 보았지만 플라스틱과

비닐을 거부하기 어려웠다. 생협의 접근성이 좋아져 유기농 생활은 가능하지만 쓰레기 없는 삶이란 불가능에 가까웠다. 잠깐 동안 물건을 보호할 뿐, 결국 쓰레기가 되려고 세상에 태어난 갖가지 포장재들이 허다하다. 필요하지 않은 물건을 사고, 식재료가 남아 있는데도 냉장고를 채운다. 조리해서 먹는 식생활이 크게 줄었지만 집집마다 저장고는 커졌다. 동네 도서관에 있는 공유 부엌에는 2리터쯤 되는 음식물 쓰레기가 남아 있다. 두 사람이 다녀간 흔적이다. 포장재 쓰레기는 두 말할 나위가 없다. 많은 사람이 모여 교류하는 것은 좋은데 쓰레기도 그에 못지않게 쌓여 있다.

우리가 믿어온 친환경은 정말 친환경일까?

어느 나라를 막론하고 페트병은 엄청난 플라스틱 쓰레기 문제를 발생시킨다. 페트병은 잘해야 한 번 재활용될 뿐이다. 유리병은 어떨까. 유리를 생산하는 데도 에너지와 자원이 들어가지만 재활용 비율이 높아 페트병보다는 친환경 용기로 여긴다. 그런데 일회용으로 마시고 마는 유리 용기는 정말 친환경적일까? 씻어서 다시 음료를 채울 수 있으니 친환경 용기로 생각되었다. 그러나 근본적으로는 낭비하는 습관이 문제다. 포장 재료를 바꿔 소비하게 하는 것은 친환경 소비로 보이는 잠깐의 위안일 뿐이다.

재생지는 유해물질과 중금속이 남아 있고, 유리는 생산과 재활용 과정에서 에너지를 많이 쓰고 무겁다. 바이오플라스틱은 식품을 원료로 사용하고, 알루미늄은 생산과정에서 에너지와 독성 쓰레기를 만들어 건강에 해롭다. 씻는 과정에서 생태적 비용이 드는 재활용 유리가 일회용 플라스틱보다 나쁘다는 지적도 있다. 결국 우리가 믿어온 친환경

행동이 기후에 해로운 결과를 낼 수 있으며, 이것은 부인할 수 없는
엄연한 사실이다. 친환경의 기준은 어디까지나 상대적일뿐 절대적 기
준으로 파고 들면 친환경의 진정한 의미를 찾기 힘들다. 에코백과 텀
블러도 자꾸 만들어내면 오히려 환경에 해롭다는 것을 우리는 경험으
로 터득하고 있지 않은가.

우리만 이렇다고 뭐가 바뀔까?

《쓰레기 거절하기—너무 많은 물건으로부터 해방된 어느 가족의 도전
기》를 펴낸 산드라 크라우트바슬^{Sandra Krautwaschl}의 가족은 플라스틱
없이 살아가기로 결심한다. 산드라의 세 아이와 남편도 이 같은 결심
에 동의했다. 플라스틱 제로 실험은 쓰레기를 거절하는 삶으로 이어질
수 있었다. 가족, 특히 아이들이 자발적으로 실험에 동참할 수 있었던
데에는 평소 토론하기 좋아하고 소통으로 공감을 얻어가는 과정을 즐
겼기 때문이다. 쓰레기 문제의 출발점은 플라스틱에 대한 문제의식에
서 시작되었다. 그리고 자동차가 고장 난 뒤 자동차 없이 지내다가 이
웃과 자동차를 공동 소유하는 데까지 나갔다. 채식을 실천하기도 하
고, 물건을 덜 사고 고쳐 쓰는 것은 이들에겐 너무나 당연한 일이다.
중요한 점은 실험이 운동으로 이어질 수 있도록 이웃과 함께하고 있
다는 것이다. 많은 사람들의 참여와 실천의 절실함이 책 곳곳에 묻어
난다.

쓰레기를 거절하는 삶은 그들의 라이프스타일로 정착했다. 포장재
가 없는 장을 보고, 장바구니와 종이봉투, 빈 통, 그리고 유리병을 챙
겨가는 일이 습관이 되었다. 비닐봉투를 다시 쓰는 사소한 것도 자연
스러워졌다. 이제 환경운동에서 제로웨이스트는 보편적인 운동으로

확산되어가는 중이다. 플라스틱 없이 살아가는 실험은 건강한 소비 습관을 만들었고, 실제 비용도 절감했다고 하니 새로운 소비가 새로운 생산을 만드는 선순환임을 증명하고 있다. 내 손에 들어온 물건을 오래도록 곁에 머물도록 책임 소비를 하고, 낡은 물건을 쉽게 버리지 않는 소비모습을 몸소 실천한다. 이런 실천 당사자들이 많아질 수 있게 이 책은 자극을 한다.

우리에게 정말 필요한 것은 무엇일까?

2016년 국내에 출간된 산드라 크라우트바슐의 《우리는 플라스틱 없이 살기로 했다》는 지금까지 꾸준히 읽히며 대안 생활의 길잡이 역할을 하고 있다. 그리고 후속으로 출간된 《쓰레기 거절하기》는 플라스틱을 넘어 쓰레기 문제를 각성하며 그것을 줄이기 위한 도전을 담았다. 저자는 어느 날 <플라스틱 행성>이라는 다큐멘터리 영화를 보고 지구를 뒤덮은 플라스틱에 경각심을 느끼고는 ‘딱 한 달만’ 플라스틱 없이 살아보기로 결심했다. 가족들은 호기심으로 이 실험에 동의했고, 실제 플라스틱 제로 생활에 도전하면서 이제는 플라스틱 없는 생활이 그들의 일상이 되었다.

저자는 좋은 삶에 필요한 것은 일시적인 만족감을 주는 물건보다는 자기만의 시간과 휴식 그리고 자유로운 생각임을 강조한다. 물론 이것을 깨우치기란 쉽지 않다. 우리는 대부분 풍요로운 물질에 갇혀 살아가기 때문이다. 저자는 아무리 과해도 과하지 않은 것으로 사람과 사람 사이의 단결과 도움, 공동의 목표, 그리고 미래에 대한 전망을 꼽는다. 사람들 사이의 우정은 참여하는 과정을 통해서 생겨난다는 것을 경험으로 증명한다. 동아리나 클럽 활동, 갖가지 청원, 강연, 정치 현장

은 그가 오늘날 쓰레기를 거절하고 그것이 정책으로 실현되도록 하는 관계의 소산물이다. 나 한 사람의 쓰레기 줄이기 실천이 ‘관계’로 이어져 확산되지 않는다면 미래를 전망하기 어렵다고 단언한다. 개인들이 모여 운동을 만들고 규모를 키워 정치적인 요구로 이어지는 흐름이 세상을 바꾸는 동력이 된다는 점을 강조한다. 이산화탄소 배출을 끝내려면 적극 참여하는 개인들이 많아져야 하는 동시에 그런 조건이 가능하도록 시스템화하는 것도 중요하다고 말한다. 이 책에는 실험이 삶으로 이어지고, 서로의 생각을 나누며 공동의 목표로 나아가고, 더 많은 관계에 알려지고 실현되는 과정이 담겨 있다.

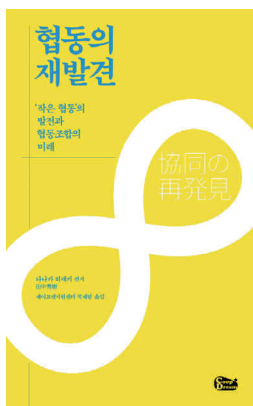
반려동물과 함께 살다보니 사람과 다른 동물들의 차이를 조금은 알 듯하다. 그 중 가장 큰 차이는 그들은 적당히 배부르면 더 이상 먹지 않는다는 점이다. 다른 존재로서 동물이 사람보다 나은 점 가운데 하나는 쓰레기를 만들지 않는다는 것이다. 많은 사람들은 충분히 배가 부르는데도 새로운 음식을 탐하고, 기상천외한 물건을 만들어 다시 쓰레기로 배출한다. 우리는 기후보호와 기후정의로 전환해야 하는 절박한 시점에 놓여 있다. 쓰레기를 어찌지 못해서 당황하며 우물쭈물할 시간도 없다. 거대한 생각의 전환과 탈바꿈을 위한 실천이 지금 당장 요구된다. 제로웨이스트는 선택이 아닌 필수 생활 지침으로 다가와 있다.

협동은 우리의 삶을 어떻게 바꿀까?

다나카 히데키(田中秀樹) 편저, 《협동의 재발견》, 세이프넷지원센터 국제팀 옮김, 쿼드림, 2021.

신 효 진

성공회대학교 협동조합경영연구소
연구원



어디서고 들을 수 있는 코로나19 이야기를 꺼내고 싶지 않지만, 지난 한 해가 어떻게 흘러갔는지 모를 만큼 코로나19의 위세는 드셴다. 전염병의 시대는 그 어느 때보다 우리가 공동체를 이루어 함께 살아가고 있다는 사실을 깨닫게 했다. 누구도 겪어보지 못한 현실을 함께 헤쳐 나가며 우리는 자연스럽게 연대와 협동이란 키워드를 각자의 앞에 꺼내놓았다. 그리고 나와 너를 위해 생각하고 행동하게 되었다. 서로 연결되어 있다는 막연한 인식을 일상에서 구체적으로 확인할 수 있었기 때문이다. 어느 때보다 협동이 필요한 지금, 《협동의 재발견》: ‘작은 협동’의 발전과 협동조합의 미래 協同の再発見—「小さな協同」の発展と協同組合の未来》(2017)라는 한 권의 책이 우리 앞에 다가왔다.

지역과 함께하는 ‘작은 협동’의 등장

일본의 농협과 생협은 그 규모가 상당하다. 2017년 기준 일본 생협의 전체 조합원 수는 약 2612만 명, 농협은 1066만 명에 이른다. 농업 생산물 출하액의 절반 이상이 협동조합을 통해 출하·판매되고 있으며, 식품·생활용품 공급액은 4조 엔(약 42조 6000억 원)으로 협동조합의 소매 사업 점유율은 약 6%에 이른다.¹ 오늘날 규모화된 협동조합의 과거를 거슬러 올라가면 그 또한 작은 단위의 조직에서 시작됐다는, 어쩌면 당연한 사실을 확인하게 된다. 혼자서는 충족할 수 없는 필요를 함께 채워나가는 과정 속에서 같은 필요를 가진 또 다른 이들이 협동조합에 참여한다. 그렇게 협동조합은 ‘큰’ 협동조합이 된다. 사뭇 거대해진 협동조합은 이후 협동조합과 조합원 관계, 조합원의 민주적 참여와 통제 등 예전에는 미처 생각지 못한 물음들과 마주하게 된다. 그리고 연달아 “협동조합의 사업은 조합원을 고객화 및 추상화하고 회사화하는 경향이 강하며, 얼굴과 생활이 보이는 관계 형성은 시장 관계로 후퇴하고 있다”(28쪽)는 협동조합 안팎의 비판에 직면한다. 이러한 상황에 놓여 있는 협동조합에게 《협동의 재발견》은 다시 ‘협동’을 이야기한다.

연구자와 현장 활동가로 이루어진 4명의 저자들은 농협과 생협의 울타리에서 비롯된 새로운 협동의 실천 사례들을 찾아 이를 ‘작은 협동’이라 이름 붙인다. “시대의 산물이며 시대마다 다른 모습과 기능을 가진”(6쪽) 협동조합은 고령화, 개별화 및 고독화, 글로벌화라는 세 가지 요인이 확대되면서 ‘작은 협동’을 새롭게 등장시켰다. 협동조합으로 복지 분야에서 지역사회와 협동의 관계를 구축하고, 쇠퇴해가는

1 일본협동조합연합기구(JCA) <https://www.japan.coop/study/statistic.php>

농촌에서 지역 자원을 재발견하고 활용하여 집락영농², 직매장 운영을 추진한다. 여기서 주목해야 할 점은 ‘작은 협동’은 지역의 여러 단체, 지역 주민과의 협력 관계 속에서 강화된다는 것이다. 고령자, 여성 등 지역 주민이 일할 수 있는 공간을 열어둔 히로시마현의 팜오다²⁷ ームおだ, 참여하는 지역 주민이 돌봄서비스의 제공자 혹은 이용자가 될 수 있다는 양방향 관계 속에서 서로를 연결하는 오타가이사마³ おたがいさま 활동과 복지클럽생협의 워커즈컬렉티브 등의 사례가 여기에 포함된다.

협동조합의 사업이 본격적인 궤도에 오르면서 직원이 담당하는 전문 노동이 나타난다. 이때 ‘작은 협동’은 조합원을 주인공으로 농업 현장과 돌봄서비스의 접점에서 제 역할을 하도록 한다. 개인의 생활 속에서 노동이 이루어지고 그 노동으로 지역사회, 지역 주민과 영향을 주고받는다. 지역과 사람에 단단히 매여 있는 ‘작은 협동’의 사례들이 완전히 새로운 모습은 아니다. 협동조합이 대개 그러하듯 조합원이 가지고 있는 다양한 과제를 해결하기 위해 조합원이 살아가고 있는 삶터와 일터에서 조합원 조직이 협동조합의 형태로 계속해서 만들어진 경우이기 때문이다. 책의 제목이 힌트를 준다. 그래서 협동의 ‘발견’이 아니라 협동의 ‘재발견’이다.

2 집락영농은 마을 단위로 농업 생산과정의 전부 혹은 일부를 구성원들의 합의에 의해 공동적, 통일적으로 추진하는 지역 농업 시스템이라고 할 수 있다. 유정규, <일본의 ‘집락영농’ 추진현황과 시사점>, 《협동조합경영연구》 제46권, 2017, 81~115쪽.

3 율긴이들은 ‘서로가 서로에게 신세를 지게 되는 같은 처지’라는 뜻으로 번역하고 있다.

‘큰’ 협동조합과 ‘작은’ 협동의 관계

‘작은 협동’은 기존의 협동조합을 부정하는 것이 아니다. 농협과 생협의 조합원들은 이미 다양한 조합원 조직을 만들고 활동을 해왔으며, 그 속에서 새로운 사업을 만들어온 경험을 갖고 있다. 예를 들어 생협 활동에서 쌓아온 서로에 대한 신뢰, 함께 무언가를 만들어간다는 감각, 조직이란 어떻게 작동되는가에 대한 이해 등은 새로운 시도를 뒷받침하는 기반이 된다. 협동을 체득한 조합원들은 지역사회에서 자신들의 필요를 협동조합으로 채워갈 수 있다는 자신감을 갖는다. “눈에 보이지 않지만 사람 사이의 신뢰 관계나 연결 등을 각 지역에서 확실히 만들어”(123쪽)낸 생협의 관계자본이야말로 오늘을 살아가는 우리에게 가장 필요한 요소이다. 협동조합에 활발히 참여하지 않았던 조합원의 경우에도 협동조합이란 존재를 알고 있고, 나와 우리를 위한 협동조합의 역할을 알고 있다. 협동조합에 대한 기본적인 이해는 ‘작은 협동’이 움트기에 충분한 토양이 된다.

또한 ‘작은 협동’의 사례들은 사업적으로 농협, 생협의 사업과 연결되어 있다. 농협과 비즈니스 파트너로 관계를 맺고 있는 팜오다, 지역의 다양한 복지사업을 수행하는 위커즈 콜렉티브의 집합체라 할 수 있는 복지클럽생협 등 그 사업 구조는 직간접적으로 기존의 ‘큰 협동조합’과 이어져 있다. 편저자인 다나카 히데키 교수는 이를 “작은 협동과 그것을 지원하는 관계인 큰 협동조합은 그 자체가 지역의 협동 센터의 위치를 가지며 그런 역할을 발휘해줄 것이라 기대를 모은다”(208쪽)고 마무리 짓는다. 이는 큰 협동조합의 협동을 회복하고 지역사회와의 관계를 다시 긴밀하게 엮어내는 것을 의미한다. 조합원, 지역사회와의 상호 행위가 진전될수록 그 속에서 다양한 가능성이 열릴 수 있는 기회가 생길 것이다. 연결에서 연대로 나아감이 필요한 요즘, ‘작은 협동’

의 기회를 포착하고 지지해주는 협동조합의 역할이 어느 때보다 필요한 시점이다.

사실 ‘작은 협동’의 사례는 일본에서 뿐만 아니라 우리 주변의 농협, 생협에서도 찾아볼 수 있다. 농민 조합원의 삶의 질 향상, 지역경제 활성화를 위해 경기도 안성시 고삼면에 있는 고삼농협은 2003년부터 모든 조합원을 대상으로 영농 실태를 조사해 조합원의 소득 증대, 부채 대책 등을 사업에 반영했다. 이는 농촌형 사회적기업 설립을 통한 지역 일자리 창출, 지역 특화 음식을 생산하는 안성마춤푸드센터 설립과 운영으로 이어졌다. 서울 마포구의 울림두레생협은 지역사회에 안전한 먹거리와 친환경 생활재 공급 등의 활동으로 시작해 지역돌봄의 생태계를 만들기 위한 운동을 꾸준히 이어왔다. 그리고 지난 2019년 사회적협동조합을 설립하고 관계에 기반하여 돌봄을 엮어내는 본격적인 활동을 펼치고 있다. 국내 협동조합 생태계에서 이루어지고 있는 의미 있는 ‘작은 협동’의 사례들을 찾고 엮어내 가시화할 때, 협동조합으로 꿈꾸는 다양한 상상이 더 많은 실천으로 옮겨질 수 있지 않을까 기대를 갖게 된다. 협동의 삶이 앞으로 우리의 삶을 어떻게 바꾸어갈 수 있을지는 ‘작은 협동’을 일상에서 기획하고 실천하는 우리 자신에게 달려 있다.

일본 생협의 서로 돕기 모임 ‘오타가이사마’를 통한 지역만들기

저출산, 고령화, 지역 유대 약화 등 새로운 사회문제들이 확산되는 가운데, 일본의 생협운동은 조합원을 중심으로 사회적 과제들을 해결하기 위해 노력하고 있다. 생협의 복지사업은 조합원의 자조활동과 2000년에 시작된 노인장기요양보험인 ‘개호보험사업’을 중심으로 전개하는 복지사업이 두 축을 이루고 있다.

이 중 조합원의 자조활동은 1983년 코프고베コープこうべ의 ‘생활서로돕기모임コープくらしの助け合いの会’에서 시작되었는데 고령자, 장애인, 육아 지원 등의 분야에서 도움을 원하는 이용자와 도움을 줄 수 있는 응원자를 코디네이터가 연결해주는 활동이다. 여기에 방식은 비슷하지만 운영 방식 등에서 차이가 있는 ‘오타가이사마’ 활동이 일본 생협 내에서 생활서로돕기모임보다 더욱 활발하게 확대되고 있다.

오타가이사마おたがいさま(피차일반, 서로가 서로에게 신세를 지는 같은 처지라는 뜻)는 일본 남쪽 주구쿠中国 지역 시마네현島根県을 사업 기반으로 하는 조합원 약 7만 명의 생협시마네生協しまね가 2002년 시작했다. 생협시마네가 오타가이사마를 시작하게 된 계기는 많은 영감을 받은 지바코프ちばコープ의 영향을 꼽을 수 있다. 이 생협은 1980년대 후반부터 조

직 확대를 최우선으로 하지 않고 주체적으로 자신의 생활을 만들어가고자 하는 조합원에게 생협이 어떤 도움을 줄 수 있을까를 중심에 두고 사업의 방식과 직원의 역할을 고민해왔다. 연수를 위해 지바코프를 방문했던 생협시마네는 2000년 새로운 비전 만들기를 시작했고, 조합원이 생협에 바라는 바를 정리한 “생각을—현실로 함께 만드는 풍요로운 생활”을 바탕으로 오타가이사마를 설립했다.

오타가이사마는 조합원 중심의 생활서로돕기모임과 다르게 회비 없이 누구나 이용할 수 있고, 코디네이터의 조율 없이 이용자의 요구를 지원자가 폭넓게 제공하는 것을 원칙으로 한다. 회원제로 운영되는 생활서로돕기모임은 약자를 돕는 활동의 성격이 강하고 사무국을 생협이 맡고 있어서 생협으로부터 자립한 조직이라고는 할 수 없다. 그러나 오타가이사마는 도움을 주고받는 사람들의 유대를 무엇보다 중요하게 생각하여, 이들이 직접 연계하는 양방향의 장으로 활용된다.

우선 오타가이사마는 이용자가 도움받고 싶은 내용을 스스로 결정할 수 있다. 따라서 청소, 장보기, 세탁, 요리, 육아를 비롯하여 간단한 심부름, 말동무 되어주기, 대필, 정원 가꾸기, 친구 교체, 오래된 옷 정리 등 지원 내용이 일상생활 전반에 걸쳐 매우 다양하다. 예전에는 말 한마디로 이웃에게 도움을 얻을 수 있었지만, 지금은 어렵게 된 이 ‘쉬운’ 일을 오타가이사마를 통해 쉽게 요청할 수 있는 것이 특징이다. 또한 이용자와 지원자를 구별하지 않는 것이 생활서로돕기모임과 오타가이사마의 차이점이다. 건강한 사람이 약자를 돕는다는 장기요양보험이나 지원 회원과 이용 회원이 구분되어 있는 생활서로돕기모임과 다르게, 오타가이사마는 이용자가 일상생활에서 다른 이를 돕는 지원자가 될 수도 있는 유연한 관계를 구축한다.

시마네에는 2016년을 기준으로 7개의 오타가이사마가 활동하고 있고 전체 이용 시간도 3만 시간을 넘었다. 전국적으로는 10개 광역자치

단체에 20개 조직으로 확대되었으며, 이용 시간은 10만 시간에 이른다. 생활서로돕기모임과 비교하면 조합원 1명당 또는 지자체 인구 1명당으로 환산해도 월등하게 높은 수치다(조합원이 160만 명, 연간 매출이 2600억 엔인 코프고베의 생활서로돕기모임 활동 시간이 연간 5만 시간 정도인데 비해 조합원 6만 7000명, 매출규모가 81억 엔 수준인 생협시마네의 오타가이사마 활동 시간은 연간 3만 시간임).

오타가이사마 시스템은 유료로, 이용자가 1시간에 800엔을 내면 600엔은 지원자의 수입이 되며, 200엔은 사무국의 운영 자금으로 사용하는 방식이다. 일종의 유급 자원봉사 개념으로 최저임금보다는 비용이 낮다.

대부분 여성 조합원들로 이루어진 오타가이사마는 모체인 생협으로부터 약간의 지원을 받긴 하지만 운영은 자립적이고 독립적이다. 생협 활동을 통해 쌓아온 조합원들의 경험이 큰 역할을 하고 있으며, 서로의 신뢰 관계나 연결을 만들어내면서 사회관계자본을 쌓아가고 있다. 지역이 함께 연대하여 커뮤니티를 만들어가며 오타가이사마 안에서 해결하기 힘든 일을 추진할 수 있는 네트워크도 구축해 나가고 있다.

오타가이사마의 활동을 전국적으로 넓혀가려는 시도도 새롭게 시작되었다. 바로 2014년 7월에 만들어진 ‘지역연결센터(地域つながりセンター)’가 그 역할을 하고 있다. 여기에 지역에서 활동하는 구매생협, 농협, 의료생협, 사회복지협의회, 오타가이사마 등 11개 단체와 현과 시의 사회복지협의회가 읍저버로 참여하고 있다. 이들은 자신들의 전문성을 살려 서로 협력하면서 안심하고 살 수 있는 지역 만들기를 추진하고, 이런 활동을 전국적으로 확장해 나가고 있다.

생협 지원비는 최대 연 40만 엔이며, 활동이 활발할수록 수입이 늘어나기 때문에 지원비도 감소한다. 오타가이사마는 지역의 문제를 조

합원들이 스스로 해결해나가는 자립적인 조직으로, 어떤 문제가 생겼을 때 그 결정을 위에 맡기는 것이 아니라 구성원 모두가 함께 논의하면서 결정하는 유연한 구조를 가지고 있다. 무엇보다 협동조합에서 발전한 또 다른 협동의 형태로 지역에서 안심하고 살아가기 위한 힘을 키워나가고 있다.

[출처]

- 다나카 히데키(田中秀樹) 외, 《협동의 재발견—‘작은 협동’의 발전과 협동조합의 미래》(協同の再発見—「小さな協同」の発展と協同組合の未来, 2017), SAPENet지원센터 국제팀 번역, 알마, 2020, 107~128쪽.
- ‘iCOOP생협 2016년 상반기 활동가 연수 자료집’.

당사자는 누구일까?

사회적경제 분야에서 일하다 보면 자주 듣는 말이 있다. 그중에서도 내 안에서 가장 큰 혼란을 야기하는 단어는 ‘당사자’라는 말이다. 나는 사회적경제를 위해서 일하고 있다고 생각해왔지만 언제나 당사자가 아니라 경계인이었다. 그럼 어디까지가 당사자이고, 무엇을 기준으로 당사자를 분류할 수 있을까? 그리고 건강한 사회적경제 생태계를 위해서 당사자를 어떻게 정의하는 것이 바람직할까?

당사자인 듯한, 당사자 아닌 듯한 경험들

해외에서 학업을 마치고 뒤늦게 군대에 다녀온 뒤 2015년부터 광화문에 있는 복합문화공간 경영을 맡았다. 그때는 사회적기업이 무엇인지 몰랐지만, 직원들과 민주적인 의사결정 구조를 마련했고 가치 지향적으로 운영했다. 예술 하는 사람들을 우선으로 고용했으니 비교적 취약계층이 많았을 것이다. 그렇다면 당시의 나는 사회적경제의 당사자인

가? 가치 지향적인 운영 방식을 가지고 있더라도 사회적기업 인증을 받지 않았으니 당사자가 아닌 것인가?

그다음에 나는 청년들과 함께 협동조합을 만들고 고깃집을 인수해서 운영했다. 협동조합으로의 창업을 결정한 이유는 한 독지가의 협동조합 실험에 협조합으로써 다양한 지원을 받을 수 있었기 때문이었다. 하지만 8명의 구성원은 협동조합의 가치나 원칙 등에 대해서는 전혀 알지 못한 채 하루 벌여 하루 사는 마음으로 일만 반복했다. 그때 나는 노동자협동조합의 조합원이자 노동자였으니 당사자였던 것일까?

이후에도 여러 차례 사회적경제 안에서 창업을 하고 이직을 했다. 사회적경제에 대한 관심이 갈수록 커져서 사회적경제 대학원에도 진학했다. 관심 있는 협동조합이 있어 조합원으로 가입하고 간간이 후원도 했다. 그 협동조합을 대상으로 논문을 준비하던 중 눈에 띈 문제점, 즉 정보 공개와 운영의 투명성을 지적하자 매우 민감하게 반응했다. 그리고는 되레 연구만 하니 현장의 어려움, 당사자의 어려움을 모른다며 꾸지람을 들었다. 사회적경제를 연구하는 나는 당사자가 아닌 것일까?

대학원을 통해 알게 된 지인으로부터 서울시 자치구에서 운영하는 사회적경제지원센터의 구인 소식을 전해 들었다. 중간지원조직에 큰 관심은 없었지만 좋은 경험이 될 것 같아 일을 시작했다. 다른 지역과는 달리 모든 직원이 주민이어서 지역에 대한 이해가 높았고, 시범사업단부터 오랜 기간 호흡을 맞춰왔기 때문에 전문성도 높았다. 하지만 어느 순간 지역에서 소위 당사자라고 불리는 대표들이 모여 협의회를 만들었다. 그들은 지역 정치인과 사진을 찍고 세를 불려가기 시작했다. 나아가서는 본인들만이 당사자이며 현장의 어려움에 대해 누구보

다 잘 알고 있으므로 직접 사회적경제지원센터를 운영하겠다고 나섰다. 그 결과 6년 이상 일해온 직원들은 타지에서 온 신규 직원들에 의해 밀려났고, 새로 온 직원들은 1년도 채우지 못하고 모두 그만두었다. 지역 내 사회적경제 생태계를 구축하고, 공동체를 기반으로 사회적경제를 알리고자 노력했던 우리는 그들의 말처럼 당사자가 아니었던 것일까?

자치구 사회적경제지원센터와의 계약이 종료된 이후 한국사회적경제연대회의로 직장을 옮겨 일하고 있다. 이곳에서 일을 시작한 뒤 그동안 만나온 것보다 훨씬 다양한 사회적경제 주체들을 만났고, 어느 때보다 많은 배움의 기회를 얻었다. 하지만 서울의 개별 자치구에서 겪었던 갈등은 이곳에서도 이어졌다.

사회적경제와 관련된 대부분의 정부 사업 심사에는 법인격과 인증을 갖춘 기업가들만이 당사자를 대표하고 있다. 부문별 당사자 협의회가 중심이 되어 크고 작은 행사들을 심사하고 평가하면서 자신들의 존재감을 드러내고 있다. 그 중 일부는 연대회의가 3차 네트워크 조직이기 때문에 당사자가 아니라고 말한다. 그리고 누군가는 개별법으로 만들어진 생협과 신협은 사회적경제 당사자가 아니라고 한다. 또 누군가는 앞선 경험과 똑 닮은 모습으로 본인들이 현장을 가장 잘 알기 때문에 직접 지원센터를 운영해야 한다고 주장하기도 한다.

이들의 말에 따르면 나는 스스로 당사자라고 생각하던 시기에는 당사자가 아니었고, 당사자라고 말하기 부끄러운 시기에는 당사자였다.

건강한 사회적경제를 위한 당사자성

당사자를 어떠한 방식으로 구분하는 것이 지속가능한 사회적경제와 건강한 사회적경제 생태계 조성에 도움이 될까? 현재 한국 사회에서는 사회적경제를 법적 기준을 바탕으로 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 4개 부문으로 이해하는 경향이 있다. 하지만 사회적경제는 보다 넓게 이해되어야 한다. 사회적경제란 ‘국가와 시장 사이에서 시민들의 자발적인 참여를 기반으로 사회적 필요를 채우고 문제를 해결해나가는 경제활동’이라고 정의될 수 있기 때문이다. 현재처럼 단순히 법적 기준을 바탕으로 사회적경제를 이해하고 그 이해를 기반으로 당사자를 구분한다면 지나치게 배타적이고 제도적인 수준에 그치게 된다.

수많은 사회적경제기업가들의 노고를 가변이 보거나 무시하려는 것이 아니다. 다만 사회적경제의 당사자를 구분할 때 법인격이 협동조합인지, 정부 부처의 인증을 받았는지는 중요하지 않다는 것이다. 사회적경제기업 인증을 받은 이윤추구형 기업을 사회적경제 당사자라고 말할 수 있는 것인가? 필요에 따라 인증을 반납하는 기업을 우리는 수차례 경험했다. 반대로 인증을 받지 않았지만, 사회의 필요를 채워나가는 기업을 사회적경제 당사자가 아니라고 말할 수 있는 것인가? 그렇다면 인증 제도가 없는 해외에는 사회적경제가 부재하고 그동안 언급되어온 많은 해외 사례가 무용한 것이 된다. 당사자를 판단하는 기준은 각자의 현장에서 사회적경제의 정의를 얼마나 비즈니스로 구현하고 있는지가 제일 먼저 고려되어야 한다.

현재 중간지원조직 활동가들에 대해서 사회적경제 당사자성을 인정하지 않거나 배타적인 태도를 보이는 경우가 많다. 현장에서의 실천이 없는 사회적경제는 공허할 수밖에 없다. 하지만 배타적이며 이분법적인 당사자성에 대한 구분은 사회적경제에 결코 이롭지 않다. 그것은 사회적경제가 풍부해지는 것을 저해하고 사회적경제를 이익 집단화할 것이다. 그리고 우리 안에 협동과 연대의 운동성은 사라질 것이다. 결국 사회적 지원과 지지는 사라지고, 중국에는 고립되어 폐사될 수 있다.

중간지원조직과 연구자 또한 건강한 사회적경제 생태계가 자리를 잡고 활성화되기를 바라는 사회적경제의 소중한 주체이다. 중간지원조직 활동가가 각자의 지원 현장에서 활동을 통해 사회적경제를 구현하고 있다면 당사자가 아닐 이유가 전혀 없다. 지속가능한 사회적경제 생태계는 기업들만이 조성할 수 있는 것이 아니다. 우리 스스로에 대한 이론과 정체성의 정립, 정책의 개발과 전달, 비즈니스가 동시에 작동되어야 한다.

당사자성 확보를 위해

각자의 현장에서 사회적경제의 가치를 지키는 우리 모두가 당사자라는 인식을 확대할 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 정부 부처의 인증 제도를 축소하고 민간에서 자율적으로 인증하는 방식을 장려해야 한다. 글로벌 사회적 책임 기업에 부여하는 비콥(B-Corp) 인증이 좋은

예가 될 수 있다. 이렇게 될 때 사회적 목적을 가진 다양한 형태의 조직이 스스로 사회적경제 성원임을 인식할 것이며, 결과적으로 사회적경제의 경계가 확장될 것이다.

현시점에서 사회적경제에 대한 우리의 이해는 지나치게 제도적으로, 비즈니스를 기반으로 편향되어 있다. 이러한 편향성에서 벗어나 사회적경제 구성원 모두를 당사자로 인정할 때, 서로를 배척하지 않고 깊이 알아갈 때, 각자의 분야를 인정하고 서로의 역할이 강조되며 응원해나갈 때, 그때 비로소 지속가능한 사회적경제 생태계가 구축될 것이다.

● 생협평론 2010 겨울(창간호)

● { 윤리적 소비, 신자유주의 질서를 거스르다! }

창간 특집 소비가 이념적이고 윤리적이기까지 한 까닭은?

—이정옥(대구가톨릭대 교수, 사회학)

윤리적 소비의 경제학적인 이해와 생협의 선택

—김형미(메이저대학원 정치경제학 박사후기과정)

iCOOP생협과 윤리적 소비

—정원각(iCOOP협동조합연구소 사무국장)

유럽의 윤리적 소비

—이의남(iCOOP고양생협 이사)

[창간 특집 좌담]

윤리적 소비는 생산, 소비, 노동 모두를 고려한다

—김아영, 김미영, 송정임, 우분주

● 생협평론 2011 봄(2호)

● { 경쟁의 생산에서 협동의 생산으로 }

특집 WTO-FTA 시대 한국의 농축업정책, 무엇이 문제이며 어떻게 할 것인가?

—권영근(생명창고·지역순환형 사회형성추진운동협의회 상임대표)

한국 농업의 위기와 협동조합의 과제

—정은미(한국농촌경제연구원)

협동과 상생의 대안 만들기 : 배추파동을 통해 생각해보는 생협운동의 비전

—허현중(지역재단 기획이사)

아이쿱은 왜 생산의 문제를 고민하는가?

—신성식(아이쿱생협 생산법인 경영대표)

[좌담]

생산자들에게 듣는다 : 한국농업현실과 아이쿱 생산정책

—김진원, 박석원, 오미예, 유재흠, 주정산



생협평론 2011 여름(3호)



{ 협동조합 제대로 이해하기 }

특집

협동조합이란? : 경제학적으로 이해하기

—정태인(새로운사회를여는연구원 원장)

신뢰의 생산이 협동조합의 본성

—정찬율(친환경유기식품유통인증협회 사무국장)

왜 협동조합은 규모 확대 문제에 더 민감한가

—장종익(연세대 경제연구소 객원연구위원)

일본 생협이 직면한 과제와 조합원 참여 시스템

(日本の生協が直面する課題と組合員の参加システム)

—丸山茂樹(JC総合研究所、客員研究員) / 번역 : 김연숙(아이쿱협동조합연구소)

[좌담]

생협, 규모가 커지면 협동조합 정신이 훼손될까?

—김영숙, 이금자, 이필규, 김아영



생협평론 2011 가을(4호)



{ 복지사회, 협동과 참여 }

특집

복지국가운동과 협동조합운동

—정승일(복지국가소사이어티 정책위원)

복지사회의 이행전략으로써 사회적 경제의 가능성에 관한 탐색

—장원봉(성공회대학교 사회적이업연구센터 연구교수)

협동조합운동과 복지

—김형미(메이지대학원 정치학과 박사과정)

선수금 운동으로 자본을 조달하는 협동조합 경제

—오항식(아이쿱생협연합회 사무처장)

[좌담]

협동과 참여, 그리고 복지

—권순실, 김민경, 이미연, 장남희, 김아영



생협평론 2011 겨울(5호)

● { 지속가능한 지역사회와 협동조합 }

특집

지속가능한 지역사회와 협동조합

—김찬호(성공회대학교 교양학부)

두레생협의 지역사회 기여 활동과 의미

—권순실(생협전국연합회 전 회장)

지역사회에서, 생활인이, 만들어가는 소박한 복지

: 여성민우회생협 연합회 협동복지사업

—박제선(여성민우회생협 연합회 기획부)

나눔과 협동이 건강을 만든다 : 의료생협

—조병민(대전민들레의료생협 전무이사)

지속가능한 지역사회 만들기와 한살림의 ‘지역살림운동’

—정규호(모심과살림연구소 연구실장)

지역사회와 함께하는 아이쿱생협

—김대훈(아이쿱생협연합회 대외협력팀장)

일본 협동조합의 지역사회 기여 활동 (協同組合と地域社会への貢献)

—北川太一(福井県立大学経済学部 教授) / 번역 : 김연숙(아이쿱협동조합연구소)

[좌담]

지역 활동가들이 보는 협동조합의 나눔 활동

—김이창, 이진홍, 이혜정, 정경섭, 김아영



생협평론 2012 봄(6호)

● { 민주주의와 협동조합 }

특집

민주주의 발전에서 협동조합의 역할

—정태인(새로운 사회를 여는 연구원 원장)

민주주의를 훈련시켜온 유럽의 협동조합들

—정원각(아이쿱협동조합연구소 사무국장)

유럽의 협동조합기업 : 경제민주화 구현 현장

—김현대(한겨레 선임기자)

일본의 협동조합 민주주의 : 그 성과와 과제

(日本における協同組合民主主義 : その成果と課題)

—杉本貴志(関西大学商学部教授) / 번역 : 김연숙(아이쿱협동조합연구소)

1970년대 한국 협동조합의 민주주의 지향성

—신철영(아이쿱소비자활동연합회 친환경유기식품클러스터추진위원회 집행위원장)

[좌담]

협동조합이 민주주의를 말하다

—신종철, 안상연, 오귀복, 이화수, 홍준호, 김아영



생협평론 2012 여름(7호)



{ 세계의 협동조합 }

특집

주택협동조합의 개념과 역사 그리고 시사점

—기노채(아틀리에 대표이사, 주택건설협동조합준비모임 대표)

지역사회와 함께하는 열린 협동조합 : 사회적협동조합

—김신양(한국사회적경제연구회 부회장)

노동자협동조합운동의 역사와 한국에서의 전망과 과제

—김성오(아이쿱협동조합연구소 연구위원)

소비협동조합의 과제와 대안

—전형수(대구대학교 경제학과 교수)

신용조합과 협동조합은행

—김창진(성공회대학교 사회과학부 교수)

생산자협동조합의 생성과 진화

—장종익(한신대학교 글로벌협력대학 교수)

[특별기고]

살아 있는 역사 : 50년 전, 영국 북서부의 협동조합 매장 근무를 추억하며

(Living History : Working at the Co-op in north-west England fifty years ago)

—로저 리차드슨(R.C.Richardson, 영국 원체스터대학 명예교수)

[좌담]

새로운 협동을 모색하는 협동조합들

—국태봉, 김일섭, 석승억, 조성돈, 김아영



생협평론 2012 가을(8호)



{ 협동조합의 이론과 실제 }

특집

협동조합과 ‘일다운 일(Decent work)’의 만남

—신효진(한국해양수산개발원 ODA인턴)

협동조합은 고용 천국을 보장하는가?

—김성오(《몬드라곤의 기적》 저자)

여성의 참여와 도전을 위한 협동조합의 원칙과 실천전략

—김아영(성공회대학교 대학원 협동조합경영학과 박사과정)

여성의 능력을 높이고 권한을 강화하는 협동조합을 지향하며

—이미연(아이쿱구로생협 이사장)

협동조합 고유의 특성에 근거한 경영전략

—이호중(농업농민정책연구소 ‘너름’ 연구기획팀장)

나그네 민주주의와 주인 민주주의 : 협동조합의 민주적 운영에 대해

—신성식(아이쿱생협 생산법인 경영대표)

[좌담]

협동조합에 대한 세간의 관심과 기대, 어떠세요?

—권미옥, 김현동, 박주희, 서재교, 김아영



생협평론 2012 겨울(9호)



{ 자본 조달, 한국 생협의 난제 }

특집

협동조합과 ‘자본’

—김수행(성공회대 석좌교수)

협동조합을 위한 금융모델

—조혜경(금융경제연구소 연구위원)

협동조합에서 자금의 문제

—정원각(아이쿱사회적경제지원센터 준비위원장)

협동조합 지원금융 역할을 수행해온 캐나다 대잘당신협

—장종익(한신대학교 글로벌협력대학)

[좌담]

한국 생협의 자본 조달 현실

—기노채, 김대훈, 민영, 조향숙, 김아영



생협평론 2013 봄(10호)



{ 협동조합 생태계 }

특집

한국 사회 경제위기의 대안 하나, 협동조합 생태계

—김기태(한국협동조합연구소장)

협동조합 생태계에 대한 구상

—신성식(아이쿱생산법인 경영대표)

협동조합 생태계로 다함께 행복한 노동을

—김홍범(아이쿱축산 상무대행)

협동조합 생태계와 조합원 활동 : 아이쿱소비자활동연합회의 경우

—권미옥(아이쿱소비자활동연합회 활동국장)

협동조합 생태계는 어떤 모습일까?

—오항식(아이쿱생협 쿠파서비스 경영이사)

[좌담]

협동조합 생태계, 이렇게 만들어가야 한다

—김동준, 송주희, 유창복, 이대중, 장은성, 조우석, 손범규



생협평론 2013 여름(11호)



{ 생협법 제도를 둘러싼 논쟁들 } : 조합원 외 이용을 허용할 것인가

특집

일본 생협법의 조합원 외 이용 규제 (生協法における員外利用規制)

—関英昭(青山学院大学名誉教授) / 번역 : 이향숙(아이쿱협동조합연구소 연구원)

소비자생활협동조합법 제46조를 철폐해야 하는 이유

—김형미(아이쿱협동조합연구소 상임이사)

협동조합의 비조합원 이용 금지에 대하여

—이재욱(춘천산골마을협동조합 부이사장)

협동조합의 비조합원 이용 문제에 대한 단상(短想)

—김성오(한국협동조합창업경영지원센터 이사장)

[좌담]

한국 생협법의 조합원 외 이용금지 조항, 어떻게 볼 것인가

—김보라, 김창근, 문보경, 박은경, 김형미



생협평론 2013 가을(12호)



{ 협동조합 법 제도를 둘러싼 논쟁들 } : 정부의 지원, 어디까지가 바람직한가

특집

협동조합 정부지원, 협력적 사회 환경 조성이 우선이다

—최유성(전 특임장관실 제2조정관)

정부의 지원, 어디까지가 바람직한가?

—이이재(새누리당 국회의원)

협동조합 활성화를 위한 기본법 개정 쟁점 및 대안

—김형미(민주당 국회의원)

협동조합과 바람직한 국가의 정책 방향에 대하여

—강민수(한국협동조합연구소 사무국장)

협동조합의 발전을 위한 정부 지원정책의 방향

—김대훈(아이쿱협동조합지원센터 대외협력팀장)

[좌담]

정부의 협동조합 지원, 어디까지가 바람직한가?

—강완구, 박봉희, 손낙구, 정원각, 이항숙



생협평론 2013 겨울(13호)



{ 협동조합 정체성 논쟁 1 }

특집

[발제] 협동조합 다시 생각하기

—신성식(아이쿱생산법인 경영대표)

[토론]

협동조합 가치와 원칙에서 길을 찾자

—이현숙(한겨레경제연구소장)

나무로서 협동조합과 숲으로서 협동조합

: “협동조합 다시 생각하기”에 대한 단상

—장종익(한신대학교 글로벌협력대학 교수)

화폐 경제와 사회적 경제의 제도 차이를 인식하자

—홍기빈(글로벌정치경제연구소장)

협동조합운동, 천천히 튼튼해보면서 나아가기

—김동준(성공회대 대학원 협동조합경영학과 연구교수)

토론에 대한 발제자 의견

—신성식(아이쿱생산업인 경영대표)

[좌담]

활동가 입장에서 바라 본 “협동조합 다시 생각하기”

—김순희, 정설경, 정현화, 손범규



생협평론 2014 봄(14호)



{ 바람직한 사회적 경제 모델 찾기 }

특집

사회적 경제와 협동조합운동

—장원봉(사회투자지원재단 상임이사)

사회적 경제의 현실과 협동조합운동의 방향

—하승우(풀뿌리자치연구소 이음 연구위원)

사회적 경제를 통한 지역 경제 개발

—김성기(사회적 협동조합 SE EMPOWER 이사장)

한국 사회적 경제의 주요 이슈와 과제

—김영식(서울사회적경제네트워크 사무국장)

[좌담]

사회적 경제, 어떤 모델이 바람직한가

—김재경, 양현준, 윤호중, 이이재, 김형미

● 생협평론 2014 여름(15호)

● { 한국사회 친환경농산물의 현실 }

특집 지속가능한 친환경농업의 현황과 전망 : 정책 및 제도를 중심으로

—최동근(환경농업단체연합회 사무총장)

한국 친환경농산물의 조명 : 생산·시장·소비 측면에서

—김창길(한국농촌경제연구원 선임연구위원)

iCOOP생협 친환경농산물 수급 시스템

—신신일(아이쿱인증센터), 허미영(아이쿱농산)

순환과 공생의 지역공동체를 만들어가는 옥천 이야기

—권단(옥천순환경제공동체 운영위원장)

[좌담]

친환경농산물 생산자들이 들려주는 현장 이야기

—김근호, 임영택, 주정산, 홍진희, 이향숙

● 생협평론 2014 가을(16호)

● { 협동조합 교육, 그리고 학교 }

특집 교육에서의 협동, 협동은 어떻게 배우게 되는가?

—문영선(고려대학교 교육학과 강사)

교육을 통한 협동조합과 사회의 성장

—정원각(아이쿱협동조합지원센터 대표)

더 나은 세상을 만드는 협동조합, 학교에서부터 교육해야

—금현옥(군포e비즈니스고등학교 교사)

학교협동조합에서의 협동조합 교육

—박주희(학교협동조합지원네트워크)

협동조합 교육, 습득이 아닌 참여와 협동의 과정

—김아영(성공회대 협동조합경영학과 박사과정)

[좌담]

학교협동조합, 그 현장의 소리

—강연수, 김민성, 김현미, 박선하, 황성경, 지민진



생협평론 2014 겨울(17호)



{ 한국협동조합의 성장통 }

특집

이용자협동조합 임금노동자의 노동 문제

—김대훈(iCOOP협동조합지원센터 이사)

반겨야 할 역설, 협동조합의 민주적 거버넌스

—윤주일(쿠팡협동조합 이사)

협동조합은 좋은 일자리인가

—강민수(쿠팡협동조합대표)

협동조합 지배구조에 대한 단상

—김성오(한국협동조합창업경영지원센터 이사장)

협동조합, 공제조합의 거버넌스 : 역설 시각에서

(The Governance of Co-operatives and Mutual Associations : A Paradox Perspective)

—크리스 콘포스(Chris Conforth, 영국 Open University 교수)

[좌담]

소비자협동조합의 거버넌스와 노동의 실제

—김정희, 이선경, 한금희, 손범규



생협평론 2015 봄(18호)



{ 협동조합기본법 2년, 그 성적표는? }

특집

협동조합기본법 도입에 따른 정책효과와 향후방향

—이철선(한국보건사회연구원 연구위원)

협동조합기본법 시행 2년, 기본법 제정 당시의 정책목표는 얼마나 달성했나?

—이대중(전 기획재정부 협동조합법제정팀장)

협동조합기본법 시행, 그 성과와 과제

—문보경(한국협동사회경제연대회의 집행위원장)

협동조합의 지형

—김현하(iCOOP협동조합지원센터 협동조합지원 2팀)

[좌담]

협동조합기본법 2년, 우리 마을 어떻게 바꾸고 있나?

—김정원, 유영우, 이석우, 정원오, 김형미, 김현대

● 생협평론 2015 여름(19호)

● { 청년과 협동조합 }

특집 청년, 협동조합, 그리고 ‘멤버십 사회’

—이원재(희망제작소 소장)

서울시 청년 협동조합 주택

—이수연(서울시 사회적경제과 주무관)

협동조합과 청년의 만남 협동조합, 청년에게 더 다가가기

—이현숙(한겨레경제연구소 소장)

청년들의 ‘사회적 노동’ 경험 : 청년들의 서사를 중심으로

—명수민(서울대 교육인류학 석사), 이영룡(연세대 문화학협동과정 석사)

[좌담]

협동조합을 만난 청년들, 위기도 행복도 서로 함께

—김진희, 임소라, 조한솔, 김지만

● 생협평론 2015 가을(20호)

● { 사회적경제와 행복한 지역 만들기 }

특집 사회적경제, 지역 발전의 대안인가?

—김기태(한국협동조합연구소 소장)

마을과 경제

—유창복(서울시마을공동체종합지원센터장)

사회 혁신에 기반한 지역 발전 : 캐나다 퀘벡의 사례

—정준호(강원대학교 교수)

혁신적 협동조합과 지역 만들기 : 구례자연드림파크 사례

—정태인(칼폴라니사회경제연구소 소장)

젠트리피케이션, 사회적경제로 핵심을 짚어내자

—전은호(사회주택협회 사무국장)

[좌담]

임대업이 꿈인 나라의 젠트리피케이션 현상, 누구의 문제인가?

—안진걸, 김남균, 선민, 위성남



생협평론 2015 겨울(21호)



{ 협동조합 지원, 그 실상과 바람직한 방향 }

특집

사회적경제 생태계 조성을 둘러싼 협동조합 관련 언론 보도 심층 분석

—조현경(한겨레경제사회연구원 사회적경제센터장)

협동조합기본법 제정 이후 지원정책과 협동조합 현황

—정상철(한국사회적기업진흥원 과장)

한국 사회에서 사회적경제는 어떤 의미를 갖는가?

—유정식(연세대 경제학과 교수)

기업·운동·정치로서의 협동조합

—김종걸(한양대 글로벌사회적경제학과 교수)

[좌담]

비판은 약으로 삼고, 오해는 풀어가며

—박란희, 이현숙, 장승권, 최혁진, 김기태



생협평론 2016 봄(22호)



{ 협동조합으로서의 농협 }

특집

협동조합의 관점에서 본 농협의 역사

—박성재(순천대학교 초빙교수)

세계 농업협동조합의 성공과 실패를 통해 무엇을 배울 것인가?

—안상돈(농협중앙회 미래전략부 미래전략연구소 연구위원)

협동조합으로서의 정체성 회복과 농협의 과제

—이호중(지역재단 농협연구교육센터 센터장)

도시농협, 변하지 않으면 죽는다 : 소비자를 통해 생존하거나 문 닫거나

—정연근(내일신문 기자)

[좌담]

농협에 기대하는 변화, 그리고 농협과 생협의 협동

—장민기, 정기석, 조성규, 조현선, 유재홍

● 생협평론 2016 여름(23호)

● { 협동조합과 혁신 }

특집 협동조합은 사회혁신이다

—이일영(한신대 경제학과 교수)

대안 조직으로서의 협동조합과 혁신의 과제

—김동준(성공회대 경영학부 연구교수)

노동자소유기업, 일터를 혁신하고 사회를 혁신하다

—김활신(안산아이쿱생협 이사)

학교협동조합, 학교를 혁신하다

—주수원(한겨레경제사회연구원 정책위원)

[좌담]

협동조합, 혁신의 DNA를 찾아서

—김대훈, 김아영, 김홍길, 서종식, 정경섭

● 생협평론 2016 가을(24호)

● { 협동조합과 프랜차이즈 }

특집 협동조합은 왜 프랜차이즈에 주목하는가?

—장종익(한신대 사회혁신경영대학원 주임교수)

소셜 프랜차이즈의 개념과 특성에 대한 이해

—김정원(전북대 사회과학연구소 학술연구교수)

협동조합·프랜차이즈 현황과 소상공인 지원정책

—남윤형(중소기업연구원 연구위원)

버거킹, 던킨도너츠에서 레베(REWE), 코나드(CONAD)까지

—김현대(한겨레 출판국장)

해피브릿지가 바라본 사회적경제 영역과 프랜차이즈

—윤천(해피브릿지 외식창업센터 센터장)

[좌담]

협동조합, 프랜차이즈를 만나다

—김현, 박승룡, 이우용, 박찬선, 강민수



생협평론 2016 겨울(25호)



{ 협동조합과 함께하는 행복한 노후 }

특집

우리 사회 고령화 문제와 그 해법으로서의 사회적경제

—정건화(한신대학교 교수)

고령화에 대응하는 일본 생협의 복지사업

—이향숙(아이쿱협동조합연구소 연구원)

의료협동조합이 만들어가는 ‘노인이 행복한 세상’

—박봉희(한국의료복지사회적협동조합연합회 교육연구센터 소장)

여민동락공동체의 일상

—강위원(여민동락공동체 대표 살림꾼)

고령화의 도전과 한살림의 대응

—장지연(한살림서울 돌봄기획팀 차장)

[좌담]

조합원의 눈으로 노후를 꿈꿔보다

—김미선, 김종희, 우미숙, 추경숙, 김형미



생협평론 2017 봄(26호)



{ 불안의 시대, 협동조합은 좋은 일자리를 창출하는가? }

특집

인공지능과 새로운 산업혁명 시대, 인간의 길

—구본권(사람과디지털연구소 소장)

인간 존중의 조직 문화는 가능한가?

—최동석(최동석인사조직연구소 소장)

협동조합의 고용 실태와 과제 : 충남지역을 중심으로

—이홍택(충남연구원 사회적경제연구센터 전임연구원)

‘재미’있는 일하기, 협동조합에서는 가능한가요?

—제현주(협동조합 롤링다이스 조합원)

[좌담]

협동조합은 좋은 일자리에 대한 필요와 열망을 어떻게 채워줄 수 있을까?

—김선경, 마성균, 백희원, 서종식, 최혁진

● 생협평론 2017 여름(27호)

● { 새 정부에 건네는 사회적경제의 제안 }

특집 '모두가 행복한 나라'와 사회적경제 발전을 위해 국가는 무엇을 해야 하는가

—이병학(한국사회적경제연대회의 전 집행위원장)

사회적기업 법제도 분석과 개선 방안

—김혜원(한국교원대학교 교수)

협동조합 활성화를 위한 제도 및 정책 분석과 개선 방안

—장종익(한신대학교 사회혁신경영대학원 교수)

동료 시민과 새 정부에 건네는 사회적경제 현장의 목소리

· <청년> 청년이 웃을 수 있는 지속가능한 사회를 바라며

—조금득(한국사회적경제연대회의 사무국장)

· <시니어> 장년층 인생 후반의 새로운 가능성, 사회적경제

—김만희(서울시50플러스재단 일자리사업 본부장)

· <여성> 페미니즘 관점으로 본 사회적경제의 평가와 과제

—오김현주(마포공동체경제네트워크 모아 공동대표)

[좌담]

사회적경제 정책 실행을 위한 첫 걸음

—김대훈, 김영배, 김인선, 송경용, 서형수

● 생협평론 2017 가을(28호)

● { 사회적경제와 노동조합의 만남 }

특집 협동조합운동과 노동조합운동 : 연대와 협력의 가능성 탐구

—김성오(한국협동조합창업경영지원센터 이사장)

노동조합과 사회연대경제의 상생 : 캐나다 퀘벡의 사례

—김창진(성공회대학교 사회과학부·사회적경제대학원 교수)

노동조합과 사회적경제의 협력

—황선자(한국노총중앙연구원 선임연구위원)

노동조합과 협동조합, 따로 또 같이

—박경숙(순천광장신문 시민기자), 이종관(순천광장신문 편집장)

평화시장의 모범업체

—김민수(청년유니온 위원장)

[좌담]

노동운동과 사회적경제는 왜 함께하러 하는가?

—박강태, 이희수, 조준호, 한석호, 송경용



생협평론 2017 겨울(29호)



사회적경제와 자원봉사 활동

사회적경제 기반으로서의 사회적 참여

—김종걸(한양대학교 글로벌사회적경제학과 교수)

사회적경제와 자원봉사

—곽형모(한국자원봉사문화 교육위원장)

생협의 주인으로서 조합원 활동

—안인숙(한국사회적경제연대회의 집행위원장·전 행복중심생협연합회 회장)

투명하나 총만한 그림자 : 생협 여성 활동가들의 노동을 생각하다

—임정은(강서아이쿱생협 조합원)

조합원의 자부심, 아이쿱 자원봉사

—이순옥(아이쿱소비자활동연합회 자치국장)

[좌담]

열정페이와 자원봉사 사이에서

—김기민, 김수화, 민선영, 박준구, 손홍택, 박범용



생협평론 2018 봄(30호)



{ 위험사회에서 안전사회로 }

특집

문재인 정부 재난안전관리 정책의 주요 이슈와 우선 추진 과제

—최호진(한국행정연구원 선임연구위원)

자조(自助)와 공조(公助)로 쌓는 일본의 재난 대비

—편용우(전주대학교 일본언어문화학과 교수)

세월호 참사 이후 지역공동체 회복 실천 경험

—임남희(안산선부종합사회복지관 부설 힐링센터0416심과힘 사무국장)

지역사회와 사회적경제는 재난에 어떻게 응답하는가?

—박선하(한겨레경제사회연구원 시민경제센터 연구원)

전 세계 협동조합이 난민 끌어안는다

—김현대(한겨레 기자)

안전을 우리 생활공간으로 가져온 사회적경제

—조현경(한겨레경제사회연구원 시민경제센터장)



생협평론 2018 여름(31호)



{ 순환과 회복의 경제 }

특집

쓰레기 대란, 해법은 무엇인가?

—홍수열(자원순환사회경제연구소 소장)

지구 환경과 소비자생활협동조합 : 상생의 관계 맺기

—윤숙희(가자가지살롱협동조합 이사)

지속가능한 사회를 위한 한살림의 실천

—유현실(한살림고양파주 이사장)

지구를 살리고 인류를 살리는 사회적경제

—김경하(더나은미래 부편집장)

과학기술에 '인간의 얼굴'을 새기기

—강양구(지식큐레이터)

생태문명으로의 전환과 사회적경제

—정건화(한신대학교 경제학과 교수)

[좌담]

환경문제 해결을 위한 사회적경제의 한걸음 : 시민 데이터로부터 시작되는 변화

—김성경, 김신범, 오창길, 윤성미, 이경재, 김형미



생협평론 2018 가을(32호)



{ 사회적경제는 사람을 어떻게 키워야 하는가 }

특집

'사회적경제 인재양성 종합계획' 뜯아보기

—서종식(의연협동노동센터 소장)

결사체 운동으로서 주민운동과 사회적경제의 만남

—김성훈(한국주민운동교육원 트레이너, 사회적경제 대전플랜 상임대표)

현장 기반 학습으로 성장하는 사회적경제 활동가

—김유숙(사회투자지원재단 소장)

사회적경제 연구자 육성 현황과 전략

—장승권(성공회대학교 경영학부·일반대학원 협동조합경영학과 교수)

한살림과 한 사람이 함께 성장하는 7가지 방법

—서동재(한살림연합 인사지원팀)

같이 성장하고, 가치를 성장시키는 협동조합 사람들

—김아영(아이쿱소비자활동연합회 회장)

[좌담]

5인 5색, 사회적경제 인재를 말하다

—김하나, 신철호, 신현상, 원종호, 정찬필, 박범용



생협평론 2018 겨울(33호)



{ 사회적경제는 어떤 공동체를 꿈꾸는가 }

특집

공동체의 진화와 새로운 커뮤니티의 가능성

—김병권(서울시 협치자문관)

공동체는 지역 위기의 대안이 될 수 있는가

—임경수(전주원도심 도시재생현장지원센터장/ 생생협동조합 상임이사)

아이쿱 모임, 풀뿌리 민주주의로 한걸음 다가가다

—박미정(아이쿱활동연합회 자치활동국장)

청년과 공동체 삶의 가능성

—박희정(서울시 청년활동지원센터)

디지털 커먼즈의 위상

—이광석(서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 교수)

[좌담]

느슨한 연대로 만드는 현대의 공간

—박동광, 송건, 유한밀, 조완석, 조금득, 장인권

● 생협평론 2019 봄(34호)

● { 사회적경제와 세대교체 }

특집 [좌담] 세대 갈등을 넘어서는 세대교체, 이렇게 생각한다

—강성균, 우윤식, 윤하나, 오윤덕, 황명연

사회적경제 영역에서 청년 리더로 활동하기

—김진아(대학생협연합회 이사장)

농협 세대교체의 현 주소와 농민 협동조합의 미래

—이상길(한국농어민신문 논설위원·농정전문기자)

새로운 소비자운동을 위한 아이쿱 리더십의 과제

—김현숙(사천아이쿱 이사장), 정설경(동작서초아이쿱 조합원)

생협의 세대교체는 어떻게 가능할까?

—위성남(전 마포시민협력플랫폼 대표, 전 성미산마을 대표)

● 생협평론 2019 여름(35호)

● { 사회적경제의 지형과 전략 }

특집 [좌담] 사회적경제, 어디로 가고 있는가

—김성기, 김영식, 안미현, 정원각, 김찬호

사회적경제를 둘러싼 쟁점들

—김종걸(한양대학교 국제학대학원장)

사회적경제 정책의 현황과 전망

—김기태((사)한국협동조합연구소 소장)

사회적경제기본법 발의, 그 후 6년

—문보경(사회투자지원재단 이사, 前 한국사회적경제연대회의 집행위원장)

경남의 사회적경제, 그 발자취와 활성화 전략

—송원근(경남과학기술대학교 교수)

지역 문제 해결을 위한 사회적경제 정책 : 광주시 광산구의 경우

—김보라(민주연구원 사회적경제센터장)

사회적경제기업의 범위는 어디까지일까?

—황명연(한국자활연수원 주임)



생협평론 2019 가을(36호)



{ 사회적 가치, 어떻게 평가할 것인가 }

특집

[좌담] 현장에서 바라보는 사회적 가치 측정과 평가

—강봉심, 지민진, 박기범, 변준재, 주세운

몸무게 재듯 사회적 가치를 측정하자

—도현명(임팩트스퀘어 대표)

사회적가치지표(SVI)의 성과와 과제

—강경흠(한국사회적기업진흥원 인증평가팀장)

사회적 가치 성과 측정은 조직을 건강하게 만든다

: ‘사회적 회계와 감사(Social Accounting & Audit)’를 중심으로

—김유숙(사회투자지원재단 사회적경제역량강화센터 소장)

퀘백 사회투자 네트워크(RISQ)의 ‘사회적경제 조직 평가 가이드’ 소개

—김진환(C.I.T.I.E.S 연구원)



생협평론 2019 겨울(37호)



{ 민관 협력과 중간지원조직 }

특집

[좌담] 사회적경제 당사자로서의 중간지원조직

—정영화, 조인숙, 이원표, 안준상, 황명연

지원이란 무엇인가?

—김찬호(《생협평론》 편집위원장, 성공회대학교 초빙교수)

한국 사회적경제 중간지원조직의 생존 조건: 경쟁 격화와 전문화/지역화의 요구

—김종걸(한양대학교 국제학대학원장)

지역에서 경험한 중간지원조직 민관 협력의 현실

—윤도현(루터대학교 사회복지학과 겸임교수, 전 동작구사회적경제생태계조성사업 사무국장)

중간지원조직이 사회적경제 인재를 키우는 산실이 되기 위한 과제

: 일자리로서의 중간지원조직에 대한 고찰

—최용완(마을과집 한국사회주택협동조합)

시민 주체 ‘새로운 공공’을 위한 일본노동자협동조합연합회의 실천

: 당사자 조직의 중간지원조직 기능, ‘협동노동’의 플랫폼 만들기

—타시마 야스토시(田嶋康利, 일본노동자협동조합연합회 전무이사) /

옮긴이 : 김형미(아이쿱협동조합연구소 소장)

● 생협평론 2020 봄(38호)

● { 사회적경제 법, 제도의 쟁점과 과제 }

특집 [좌담] 사회적경제기본법안과 사회적경제 현장을 돌아보다

—강민수, 박향희, 이경호, 이현민, 김대훈

협동조합기본법 개정의 필요성과 방향

—강민수(서울시협동조합지원센터 센터장)

생협법 개정이 이 시대에 던지는 5가지 화두

: 협동조합의 상호성 원칙을 전면 제기하며

—박범용(세이프넷지원센터 경영지원팀장)

중소기업협동조합법 개정과 그 의미

—이선민(사단법인 두루 변호사)

사회적기업의 제도적 변화 : 인증제도를 중심으로

—박철훈(지역과소셜비즈 연구지원실장)

2020년 마을기업육성지원법을 꿈꾸다

—방태형((사)한국마을기업중앙협회 운영위원장)

사회적금융 관련 법 · 제도의 점검

—장지연(한국사회가치연대기금 경영기획실장)

도시재생은 사회적경제를 담는 그릇?

—전은호(목포시도시재생지원센터 센터장)

● 생협평론 2020 여름(39호)

● { 재난의 시대, 사회적경제의 길 찾기 }

특집 [좌담] 코로나19에 비친 사회적경제

—길현종, 변형석, 안인숙, 정태인, 김찬호

코로나19를 이겨낼 소중한 치료제, 협동과 연대의 사회적경제

: 보이지 않는 것들의 공격과 그로 인해 잃어버린 것들

—주태규(사회적협동조합 사람과세상 이사장)

코로나19 위기 속 사회적경제의 대응 : 대구 사례를 중심으로

—김재경((사)커뮤니티와경제 소장)

지역과 국가의 경계 없는 사회적경제의 연대와 협력

—신재민(해외정보분석연구 협동조합)

재난 속 생활 방역 그리고 돌봄 노동자

—최영미(한국가사노동자협회 대표)

감염병 재난, 생활공동체로 살아남기

—정미정(아시아태평양재난관리한국협회(에이팍코리아) 이사장)



생협평론 2020 가을(40호)



{ 생협평론 10년, 돌아보기와 내다보기 }

특집

[독자 집담회] 더 나은 세상을 잇는 무지갯빛 징검다리

—김성미, 김이, 이선영, 정설경, 김찬호

<특집 I> 생협평론과 사회적경제의 길 찾기

생협평론, 협동조합 담론 활성화의 주역

—염찬희(성공회대학교 사회적기업연구센터 연구교수)

사회적경제를 둘러싼 미디어 지형

—조현경(한겨레경제사회연구원 시민경제센터장)

사회적경제로 그린뉴딜 하기

—이유진(녹색전환연구소 연구원)

비대면 사회와 사회적경제

—김병권(정의정책연구소 소장)

사회적경제 10년 후, 2030년 우리의 모습

—김형미(상지대학교 평생교육융합대학 사회적경제학과 교수)

<특집 II> 사람책, 사회적경제 일꾼들의 삶과 생각

사회적 금융이 왜 활성화되지 못하냐면요

:(주)비플러스 박기범 대표

—주세운(생협평론 편집위원)

마음의 소리를 따라 걸어온 10년

: HBM사회적협동조합 MTA코리아 이예나 팀코치

—김아영(성공회대학교 대학원 협동조합경영학과 연구교수)

시련도 매력으로 받아들이는 청춘의 힘

: (주)김태경우리밀베이커리 김태경 대표

—박범용(SAPNet지원센터 경영지원팀장)



생협평론 2020 겨울(41호)



{ 기후위기와 사회적경제 }

특집

[좌담] 생태적 회복을 위한 큰 그림, 그리고 작은 실천

—김현주, 송정화, 이상현, 차유미, 김찬호

생태적 전환의 근본 정책 : '자력 경제' 넓히기

—이일영(한신대학교 경제학 교수)

지구 살리기, 스스로 참여하고 실천해야 할 때

—이진백(<라이프인> 편집장)

제로웨이스트(zero-waste)가 대체 뭐야

—김아리(제로웨이스트샵 지구 대표)

사회적경제의 사회적 가치 보고서와 강조되는 환경 지표

—이주희(SAPENet지원센터 국제팀장)

주민이 만들어가는 에너지자립마을

—김소영(성대골 마을닷살림협동조합 이사장)

[단행본]

- 1 2006 《생협 인프라의 사회적 활용과 그 미래》
 __일본 21세기코프연구센터 저 | 한국생협연합회 역
- 2 2008 《iCOOP생협 10년사 : 협동, 생활의 윤리》
 __iCOOP생협연대 저》
- 3 2008 《일본 워커즈 콜렉티브 활동 사례연구》
 __김주숙, 김미영, 김양희, 안세희, 정금수, 이향숙
- 4 2008 《생활 속의 협동》
 __오사와 마리 저 | 아이쿱협동조합연구소 옮김
- 5 2009 《세상을 바꾸는 소비자의 힘 2009 윤리적 소비 체험수기 공모전 수상집》
 __아이쿱협동조합연구소 엮음
- 6 2009 《새로운 생협운동》
 __한국생협연대 엮음 (초판 : 2002)
- 7 2011 《뒤영벌은 어떻게 나는가》
 __이바노 바르베리니 저 | 김형미·김영미 옮김
- 8 2012 《한국 생활협동조합운동의 기원과 전개》
 __김형미 외
- 9 2012 《협동조합, 그 아름다운 구상》
 __에드가 파넬 저 | 염찬희 옮김
- 10 2012 《후쿠이생협의 도전》
 __일본생협연합회 엮음 | 이은선 옮김
- 11 2012 《일러스트로 배우는 생활협동조합 매장 운영 가이드 북》
 __오리토이사오와카니시 케이코 저 | 이은선 옮김
- 12 2012 《현대일본생협운동소사》
 __사이토 요시아키 저 | 다나카 히로시 옮김
- 13 2012 《꺼지지 않는 협동조합의 불꽃》
 __와카츠키 타케유키 저 | 이은선 옮김
- 14 2013 《살아 숨쉬는 마을 만들기》
 __니시무라 이치로 저 | 번역모임 연리지 옮김
- 15 2013 《로치데일 공정선구자 협동조합 역사와 사람들》
 __조지 제이콥 홀리요크 저 | 정광민 옮김
- 16 2013 《협동조합 운영 사례집》
 __서울특별시
- 17 2013 《진짜 가격은 얼마인가요(2013)》(E-Book)
 __아이쿱협동조합연구소 엮음

- 18 2014 《진짜 가격은 얼마인가요(2014)》(E-Book)
___아이쿱협동조합연구소 엮음
- 19 2014 《협동조합 키워드 작은 사전》
___김기태, 김형미, 신명호, 장종익, 정병호 외
- 20 2014 《협동과 연대의 인문학》
___김창진 편저
- 21 2015 《iCOOP생협 2015년 입문협동조합》
___아이쿱협동조합연구소 엮음
- 22 2015 《사람을 탐하다 : 협동조합 역사에서 살아온 그 사람을 탐하다》
___인물탐구동아리 '사람' 저
- 23 2015 《스웨덴에서 협동조합을 배우다》
___아너스 오르네 저 | 이수경 옮김
- 24 2015 《21세기의 협동조합 : 레이들로보고서》
___A.F.레이들로 저 | 염찬희 옮김
- 25 2015 《영국 협동조합의 한 세기》
___G.D.H.코울 저 | 정광민 옮김
- 26 2016 《iCOOP생협 2016년 입문협동조합》
___아이쿱협동조합연구소 엮음
- 27 2016 《아이쿱 사람들 : 협동조합의 문을 열다》
___차형석 지음 | 아이쿱협동조합연구소 엮음
- 28 2017 《로버트 오언 : 산업혁명기, 협동의 공동체를 건설한 사회혁신가》
___G.D.H. 폴 저 | 홍기빈 옮김
- 29 2017 《기업 소유권의 진화》
___헨리 한스만 저 | 박주희 옮김
- 30 2018 《스무살 아이쿱 : 협동하는 사람들의 가치와 실천》
___아이쿱협동조합연구소 엮음
- 31 2019 《이탈리아와 독일 협동조합 100년 성공의 비결》
___장종익 외 13 저
- 32 2019 《사회적경제의 힘 : 통계 방법론과 해외 사례들》
___마리J.부샤, 다미앙 루슬리에 저 | 이상윤, 윤길순 옮김
- 33 2019 《한국 협동조합운동 100년사 1권, 2권》
___한국협동조합운동 100년사 편찬위원회
- 34 2019 《프랑스의 사회적경제 : 효율성에 도전하는 연대》
___티에리 장테 지음 | 편혜원 옮김
- 35 2020 《협동조합 클로즈업 : 만들 땐 몰랐던 협동조합의 어려움》
___김현하 지음
- 36 2021 《IMP 임팩트의 정의와 측정》
___문철우 지음

[연구보고서(일반)]

- 1 연구보고 2007 《생활협동조합조합원의 소비생활과 의식에 관한 조사 보고서 : 한국생활연합회 소속 조합원을 중심으로》
___김주숙·김성오·정원각
- 2 연구보고 2009 《2009년 iCOOP생활협 활동가 의식조사 보고서》
___김아영·정원각·이향숙
- 3 연구보고 2010-1 《협동조합과 지역사회 : 생활운동을 중심으로》
___염찬희·엄은희·이선옥
- 4 연구보고 2010-2 《소비자생활협동조합 연합회의 공제조합운영에 관한 연구》
___장원봉·하승우·임동현
- 5 연구보고 2010-3 《생활밸리 커뮤니티 디자인 연구》
___김찬호
- 6 연구보고 2010-4 《2009 iCOOP생활협조합원의 소비자생활과 의식에 관한 조사》
___염찬희
- 7 연구보고 2011-1 《아이쿱생활협의 교육현황, 그리고 교육효과 및 만족도에 대한 연구》
___정해진
- 8 연구보고 2011-2 《친환경농업의 육성을 위한 지자체와 소비자생활협동조합의 협력방안》
___장종익·김아영
- 9 번역서 2011-1 《일본공익재단법인생활총합연구소 리포트 No.62 : 위기에 대응하는 외국생활—영국 이탈리아 스위스 스웨덴생활—의 동향》
___김연숙·이주희·정화령
- 10 번역서 2011-2 《일본공익재단법인생활총합연구소 리포트 No.64 : 협동조합의 출자금, 자본회계 문제》
___김연숙·이주희·정화령
- 11 기획연구과제 2012-1 《유럽 주요 국가 소비자협동조합의 성패요인 분석에 관한 연구》
___장종익
- 12 기획연구과제 2013-1 《지대(地代)가 친환경농업에 미치는 영향》
___장상환
- 13 기획연구과제 2013-2 《2012 아이쿱생활협조합원의 소비생활과 의식에 관한 조사》
___염찬희·손범규·지민진
- 14 기획연구과제 2013-3 《생활의 사회 가치 : 아이쿱생활을 대상으로》
___이향숙·지민진
- 15 생활과 동향 2013-1 《한국소비자원, 「2013 한국의소비생활 지표」 발표》
___지민진
- 16 생활과 동향 2014-1 《윤리적 소비 속, 업사이클링(Upcycling) 다시 생각하기》
___손범규
- 17 생활과 동향 2014-2 《일본의 유기농업인증제도의 시사점 : 참가형 인증시스템의 의의》
___지민진

- 18 생활과 동향 2014-3 《밀레니엄세대에 동기 부여하기
: 아이쿱생협의 20대 직원의 특성을 중심으로》
—손범규
- 19 기획연구과제 2013-4 《2013 아이쿱생협 직원의 직무만족도 조사》
—손범규
- 20 연수보고서 2014-1 《2014 ICA Research Conference in Pula, Croatiaand 2014
Co-operative and Social Enterprise Summer School
in Sheffield》
—서진선
- 21 기획연구과제 2014-1 《공정무역을 통한 지역사회 역량강화 iCOOP생협과 PFTC-AFTC의
파트너십 연구》
—엄은희
- 22 기획연구과제 2014-2 《생협의 사회가치 2014 아이쿱생협을 대상으로》
—이향숙 · 이문희
- 23 연구원리포트 2015-1 《협동조합 자본조달 방안 중 조합원 차입금과 기금에 관한 사례 조사》
—서진선
- 24 연구원리포트 2015-2 《협동조합의 자본조달과 우선출자제도》
—지민진 · 서진선
- 25 기획연구과제 2015-1 《iCOOP생협 생산자회원의 특성
: iCOOP생산자회 정회원조사 2014년도》
—정은미
- 26 기획연구과제 2015-2 《2014 아이쿱생협직원의 직무만족도 조사》
—손범규
- 27 기획연구과제 2015-3 《아이쿱생협 통계 2014》
—지민진
- 28 기획연구과제 2015-4 《2015년 아이쿱생협 조합원의 소비생활과 의식에 관한 조사》
—손범규·이예나
- 29 기획연구과제 2015-5 《2015년 아이쿱생산자회원 실태 및 의식조사》
—이향숙
- 30 흐름을 읽다 1-01(2015) 《저성장 시대, 가치소비의 경험》
—지민진
- 31 기획연구과제 2016-1 《아이쿱 통계 2015》
—지민진
- 32 기획연구과제 2016-2 《친환경 우유의 생산 및 소비 확대와 낙농제도
: 아이쿱생협의 판매대행제의 시사점》
—장재봉
- 33 번역서 2016-1 《협동조합의 난제 : 자본》
—윤길순 · 최은주 · 서진선
- 34 흐름을 읽다 1-02(2016) 《소비, 근심을 덜다 : 저성장기 소비의 질적 변화》
—지민진

- 35 기획연구과제 2017-1 《한국 협동조합 법제도 개선 연구 1》
—협동조합 제도개선연구회
- 36 흐름을 읽다 2-01(2017) 《소비, 그리고 쉼(休)》
—지민진
- 37 흐름을 읽다 2-02(2017) 《생활동향연구, 2017.6》
—지민진
- 38 흐름을 읽다 2-03(2017) 《생활동향연구, 2017.7》
—지민진
- 39 흐름을 읽다 2-04(2017) 《생활동향연구, 2017.8》
—지민진
- 40 흐름을 읽다 2-05(2017) 《생활동향연구, 2017.9-10》
—지민진
- 41 흐름을 읽다 2-06(2017) 《생활동향연구, 2017.11-12》
—지민진
- 42 기획연구과제 2017-2 《GMO 없는 사료 도입에 관한 일고찰 : 생협 사례를 중심으로》
—이향숙
- 43 흐름을 읽다 2-07(2017) 《경기와 일상의 괴리 : ‘나’를 찾는 소비》
—지민진
- 44 기획연구과제 2017-3 《아이쿱생협의 공급망 품질관리 개선을 위한 탐색적 연구》
—박상선·권영기
- 45 I.B 2018-01 《소비자 알권리와 GMO 표시제 이슈브리프 1 :
한국 GMO 보급 및 표시제 현황》
—(재)아이쿱협동조합연구소
- 46 I.B 2018-02 《소비자 알권리와 GMO 표시제 이슈브리프 2 :
소비자 알 권리의 제한과 그 한계》
—(재)아이쿱협동조합연구소
- 47 I.B 2018-03 《소비자 알권리와 GMO 표시제 이슈브리프 3 :
Non- GMO 표시제에 대한 주요 국가의 현황과
시사점》
—(재)아이쿱협동조합연구소
- 48 I.B 2018-04 《소비자 알권리와 GMO 표시제 이슈브리프 4 :
GMO 이력추적제의 도입 필요성—소비자 신뢰와
위해성 차단의 관점에서》
—(재)아이쿱협동조합연구소
- 49 I.B 2018-05 《소비자 알권리와 GMO 표시제 이슈브리프 5 :
BT와 GM 시대, 농업의 진로를 다시 생각한다》
—(재)아이쿱협동조합연구소
- 50 기획연구과제 2018-1 《2018년 아이쿱생협 조합원의 소비생활과 의식에 관한 조사》
—(재)아이쿱협동조합연구소

- 51 기획연구과제 2018-2 《2018년 파머스쿵(Farmer's COOP) 조합원 실태 및 의식조사》
—(재)아이쿱협동조합연구소
- 52 기획연구과제 2018-3 《한일 협동조합 공제에 대한 일고찰》
—(재)아이쿱협동조합연구소
- 53 요약본, 인포그래픽 《2018년 아이쿱생협 조합원의 소비생활과 의식에 관한 조사
(2019) 요약본(인포그래픽)》
—(재)아이쿱협동조합연구소
- 54 요약본, 인포그래픽 《2018년 파머스쿵(Farmer's COOP) 조합원 실태 및 의식조사
(2019) 요약본(인포그래픽)》
—(재)아이쿱협동조합연구소
- 55 기획연구과제 2019-1 《공공부문과 협동조합의 공동체 활동 비교에 관한 연구
: 주민자치센터와 아이쿱생협 지역조합을 중심으로》
—(재)아이쿱협동조합연구소
- 56 경제소비브리프 2019-1 《어수선한 한국 경제, 다가오는 변화》
—(재)아이쿱협동조합연구소
- 57 기획연구 2019-02 《아이쿱생협 조합원의 생협 이용 결정요인 탐색》
—(재)아이쿱협동조합연구소
- 58 기획연구 2019-03 《한국 사회적경제 공제 실태와 제도개선 방안》
—(재)아이쿱협동조합연구소
- 59 경제소비브리프 2019-2 《2019년 경제 리뷰—새로운 시대로의 도입》
—(재)아이쿱협동조합연구소
- 60 기획연구 2019-04 《아이쿱생협 조합원의 생협 이용 충성도 탐색》
—(재)아이쿱협동조합연구소
- 61 기획연구 2019-05 《리뷰, 한국 생협의 궤적》
(2020) —(재)아이쿱협동조합연구소
- 62 흐름을 읽다 2020-01 《생활 일기 모음집 : 2017~2019》
—(재)아이쿱협동조합연구소
- 63 기획연구 2020-01 《가치 전환 시대의 협동조합의 사회적 가치》
—(재)아이쿱협동조합연구소
- 64 기획연구 2020-02 《아이쿱생협 조합원 조사 조망(眺望)》
(2021) —(재)아이쿱협동조합연구소

[연구보고서(수행연구)]

- 1 2014 연구원 리포트 《홋카이도 지역 밀 산업의 시사점》
—이항숙
- 2 2014 서울시 기획 연구 《학교건강매점 협동조합 모델개발 연구》
—지민진 · 최은주
- 3 2015 기획연구과제 《고양파주아이쿱생협조합원의 소비생활과 의식에 관한 조사》
2015-6 —손범규 · 신호진
- 4 2016 양천구 기획 연구 《양천구 사회적경제 인적 자원 조사》
—이항숙 · 김경아
- 5 2019 한국법제연구원 《협동조합 관련 주요국의 입법사례 연구》
—박광동 · 김형미 · Hirota Yasuyuki · 강봉준 · 신창섭 · 홍성민
- 6 2019 한국법제연구원 《사회적 가치 실현을 위한 협동조합법제 개선방안 연구》
—김용진 · 김형미 · 최은주 · 신창섭 · 이태영 · 김재원

[연구보고서(아이쿱 해외 협동조합 연구동향)]

- 1 2012 2012-2 《미국 협동조합 현황(1)》
 ___이경수
- 2 2013 8-2 《지역사회 만들기와 생협》
 ___이경수
- 3 2013 9-3 《지역복지·어르신복지와 생협의 역할
 (地域福祉・高齢地域福祉と生協の役割)》
 ___이경수
- 4 2013 10-1 《푸드 데저트 문제와 지역 커뮤니티》
 ___이경수
- 5 2013 10-2 《전업주부는 앞으로 어떻게 될 것인가》
 ___이경수
- 6 2013 13 《대규모 협동조합, 공제조합의 조합원 거버넌스 참여
 : 코퍼라티브 그룹 형성평가》
 ___이경수
- 7 2014 2014-13 《이론》《사례》《거버넌스》
 ___이경수
- 8 2015 2015-2 《범대서양무역투자동반자협정과 식품 : 소비자협동조합의 시각》
 ___이경수
- 9 2015 2015-3 《2014 아이쿱해외협동조합연구동향 모음집》
 ___이경수
- 10 2015 2015-4 《기후변화와 소비자협동조합 : 도전에 앞서 나가기》
 ___이경수
- 11 2015 2015-12 《지속가능발전 개발자원과 사회연대금융의 역할》
 ___이경수
- 12 2016 2016-01 《핀란드 S그룹 : 핀란드 소비자협동조합 탐구 1-7》
 ___이경수
- 13 2016 2016-02 《스페인 바르셀로나 시의 사회적연대경제의 현황》
 ___이경수
- 14 2017 2017-02 《바르셀로나 시청의 사회적연대경제 추진 정책》
 ___히로타 야스유키 지음, 이향숙 번역
- 15 2017 2017-03 《이탈리아 소비자협동조합 탐구
 : 2016 아이쿱해외협동조합연구동향 모음집》
 ___이경수
- 16 2017 2017-09 《사람 중심의 일터 : 사회 혁신 생태계 몬드라곤 사례연구
 : 몬드라곤의 경영 탐구 5》
 ___윤길순
- 17 2017 2018-01 《몬드라곤의 경영 탐구 모음집》
 ___윤길순

- 18 2018 2018-02 《유럽소비자협동조합연합회 : 유로쿱의 활동과 정책》
__가자가지살롱협동조합
- 19 2018 2018-03 《유럽소비자협동조합연합회 : 유로쿱의 활동과 정책 2》
__가자가지살롱협동조합
- 20 2018 2018-04 《협동조합 과세 : 일반적 가이드라인과 문제들》
__번역협동조합
- 21 2020 2020-01 《농업과 푸드시스템은 기후위기에 어떤 영향을 주고받는가?
: 기후위기시대의 푸드 솔루션》
__이미옥
- 22 2020 2020-02 《채식 위주의 식단이 주목받는 이유
: 기후위기시대의 푸드 솔루션 2》
__이미옥
- 23 2020 2020-03 《유기농을 넘어 지구환경을 되살리는 농업방식
: 기후위기시대의 푸드 솔루션 3》
__이미옥
- 24 2020 2020-04 《음식물 쓰레기와 식품 패키징의 해법을 찾아
: 기후위기시대의 푸드 솔루션 4》
__이미옥

생협평론 정기구독 안내

42
2021. 봄



《생협평론》은 독자 여러분들과 함께 협동조합의 공론장을 만들어가겠습니다.

신청방법

- 아이쿱협동조합연구소(www.icoop.re.kr) 홈페이지에 있는 '1년 구독권 신청하기'를 클릭하세요.
- 전화를 주시거나 혹은 이메일로 주소와 연락처, 이름을 남겨주세요.

구독료

1년 구독료 : 10,000원

입금안내

계좌 : 국민은행 448601-01-449694 / 예금주 : (재)아이쿱협동조합연구소

기타

- 구독 기간에 책값이 올라도 정기구독료 추가 부담은 없습니다.
- 주소가 바뀌었을 경우, 분실이나 반송 등 배달 사고로 《생협평론》이 도착하지 않았을 경우 꼭 연락주세요.
- 낱권 구매는 연구소 이메일로 개별 신청 바랍니다.

연락처전화 02-2060-1373 이메일 icoop-institute@daum.net

유네스코가 선정한 무형문화유산 유산 ‘협동조합’ 결국 사람을 도울 수 있는 것은 사람뿐이다



“‘작은 협동’은 지역의 협동을 생산하고 지역에 협동을 축적해간다. 복지 분야에서 ‘작은 협동’은 쇠퇴해가는 지역 커뮤니티에 협동과 협력의 관계를 축적하고 있으며, 농촌에서의 ‘작은 협동’은 지역 자원을 재발견하고 활용하여 법인화를 통해 토지와 새로운 관계를 만들어내고 있다.”

‘작은 협동’의 발전과 협동조합의 미래

협동의 재발견

다나카 히데카·고바야시 겐·다나카 사치코·모리 다카노리·세키구치 아키오 지음
세이프넷지원센터 국제팀(김은영·이은선·이주희) 옮김 | 15,000원

우리가 잊어버렸거나 소홀히 했던 ‘작은 협동’의 힘이 어느 때보다 필요한 시기입니다. 《협동의 재발견》에서 논의하는 ‘작은 협동’의 물결이 ‘큰 협동조합’의 내부를 일신하리라 믿습니다. 이러한 협동을 가능하게 한 사회적 자본 관계가 역동적으로 작용하면서 일으킬 긍정적인 영향에 큰 기대를 겁니다. 스스로를 돕는 자조(自助)의 정신을 가진 개인은 상호(相助), 즉 서로 돕는 타인과의 관계 속에서 성장합니다. 이러한 협동의 가치가 실질적으로 사회의 주요한 변화를 일으키도록 하기 위해서 우리는 더 많은 ‘작은 협동’을 상상하고 실천해야 할 것입니다. 이 책을 통해 상상을 현실로 만드는 기적의 발걸음을 함께하는 분들이 더 많아지기를 바랍니다. (김정희, 아이쿱생협연합회 부회장)