

2019 전략연구과제

충청남도 사회서비스 확충을 위한 사회적경제 연계방안

박 춘 섭·이 홍 택·목 소 리

연구요약

이 연구는 충남의 사회적경제(조직)가 도민에게 더 나은, 더 충분한 사회서비스를 제공하기 위해서 필요한 것은 무엇인지 밝히고, 관련 정책을 제안하는데 목적을 두었다. 우선 사회서비스의 범위는 사회보장기본법, 일자리창출 관련 개별법상 규정한 광의의 범위의 정의로 정하되, 자료입수 가능성 및 사회적경제 현황에 고려하여, 아래와 같이 3개 영역(업종)으로 한정하고 연구조사 및 분석을 추진하였다. 연구방법으로는 이론 및 정책 검토 등 문헌조사, 현장방문 등 사례분석, 기존조사를 재가공한 통계분석, 전문가 등 관계자 인터뷰 등 종합적인 검토를 수행하였다.

영역	업종(실태조사 업종구분)
보건 및 사회복지 서비스 영역	돌봄(보건, 사회복지, 간병가사지원)
사업시설 관리 및 지원서비스 영역	청소
교육지원 서비스 영역	교육

우선 사회서비스와 사회적경제와 관련된 이론적 검토를 실시하였다. 사회서비스는 협의(사회복지서비스)에서 광의(복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등) 개념까지 폭 넓으며, 중앙정부 사회서비스 예산기준 사업규모는 35조 6,500억원이 넘는다. 산업현황(2010년)은 고용의 약 16.2%, 기업은 약 8.6%를 차지하지만, 매출액 비중은 4.0%로 상대적으로 낮다. 사회서비스 산업의 취업유발계수가 높아 일자리 창출가능성이 높지만, 양질의 일자리가 아니다. 낮은 급여, 불안정한 고용관계, 비전문성 등 제 문제가 존재한다. 이러한 사회서비스 산업구조는 역사적으로 형성된 보편적 권리로서의 서비스가 아닌, 개인과 가족의 욕구중심, 개별사회사업중심인 잔여적 서비스의 구조의 기초위에 시장화전략으로 기업들은 영세성을 벗어날 수 없는 한계를 지녔다.

사회적경제는 자본주의 시장경제의 폐해를 극복하려는 사회적 대응으로, 국가마다 다른 양상을 나타낸다. 우리나라는 빈민운동을 그 시작으로 보고 있지만, 실제 사회적경제의 기원은 외환위기와 이를 극복하려는 민관의 노력(자활공동체)에서 시작한다고 본다. 2007년 사회적기업육성법의 시행은 사회적경제를 확대하는 계기를 만들었고, 충청남도도 정책용어로서는 처음 사회적경제(2010)를 사용함으로써 사회적경제의 시작을 알리는 계기가 되었다. 그렇다면 사회서비스와 사회적경제는 어떤 관계를 가지는가? 초기 사회적경제는 일자리와 사회서비스의 제공에 대한 관심을 가졌지만, 우리 사회의 관심은 사회서비스보다는 일자리창출과 지속가능성에 있었다. 그러나 최근 사회서비스산업의 문제를 극복할 수 있는 기재로 사회적경제(조직)의 역할에 기대한다(이철선 2013, 김영종 2017, 이인재 2017 등). 특히 복지믹스(welfare mix)에 대응하는 hybrid 조직으로서 역

할(정무권 2017)로서 관심이 높다. 사회적경제의 원리에 기반한 기대들은 실제 사회서비스분야에서 사회적경제가 제 역할을 할 수 있을 것인가? 이에 현장은 구체적인 직무표준 설정·교육 등 법제도 개편, 새로운 서비스 개발 등 경영활성화가 선행되어야 한다고 말한다(민동세 2017).

3장에서는 사례 및 정책분석을 하였다. 국내사례를 통해 새로운 사회서비스 제공(혁신성, 어썸스쿨)과 자산화를 통한 건물임대등 사회서비스분야의 사회적경제기업들은 사회적경제의 원리(지역성·연대성, 혁신성)가 어떻게 구현되는지 잘 보여주었고, 국외사례는 사회서비스 공급주체에 따른 모델화 및 각국의 사례를 보여준다. 정책분석을 통해 우리정부의 사회적경제와 사회서비스간의 관계를 잘 보여준다. 현재 정부는 사회서비스의 중핵으로 설정하고 있지만, 부처별로 사회적경제를 바라보는 입장과 정책은 다르다. 사회서비스분야(보건복지부 및 국토부 등)에서는 주거분야의 집수리 (지역사회 통합 돌봄) 추진, 생활SOC와 IT 등 첨단기술이 결합한 커뮤니티경제의 한 축으로 제시하고 있는 등 사회서비스분야 사회적경제에 대한 통합적 정책제안이 되어 있지 않다. 또한 사회서비스분야의 공공과 사회적경제가 중첩되는 문제가 발생되고, 현재 청소분야의 경우 공공부분의 흡수(정규직화)는 관련 기업의 존립에 영향을 끼칠만큼 어렵게 하고 있다. 사회적경제 활성화와 사회서비스의 확충의 통합적 정책조율이 필요하다.

4장에서는 충남의 사회적경제 현황을 살펴보았다. 사회서비스 분야 사회적경제 기업의 매출액 규모는 총 339억 원으로 전체 사회적경제 매출액의 25.9%를 차지하고 있다. 사회서비스 영역 중 평균 매출액이 높은 업종은 간병·가사지원 분야가 15.7억 원, 청소 분야가 9.6억 원의 순이다. 이 영역은 자활사업과 돌봄사업에서 시작한 사회적기업들이 다른 영역에 비해 안정적인 경영기반을 구축하고 있는 것이 특징이다. 반면 교육 분야는 수익구조가 불안정한 것이 특징이며, 평균 매출액도 2억 원에 그치고 있다. 사회서비스 분야 종사자수는 2017년 1,493명, 2018년 1,620명으로 전체 종사자의 33% 가량을 차지하고 있다. 기업혁신역량과 관련해서는 간병·가사(돌봄)분야가 우수하다고 인식한 반면, 환경분야(청소)의 경우 미흡하다는 인식이 높았다. 반면에 지역사회와의 관계에 있어서는 청소분야(조직활동 인지여부 50%)로 높았다. 기업의 애로사항은 조직 설립 시 주로 겪는 어려움은 주로 설립에 필요한 출자금 모금과 사업아이템 발굴인 것으로 분석되었다. 기술개발(R&D)과 관련해서는 청소(50%), 교육(27.4%) 분야에서 수요가 존재하는 것으로 나타났다. 반면 간병가사지원, 사회복지 분야 등에서는 기술개발(R&D) 수요가 매우 적은 것으로 분석되었다.

5장에서는 분야별 이슈검토를 통해 각 서비스의 현황과 구체적인 문제점을 파악하였다. 교육분야는 확대되어 가는 교육의 기회와 과정의 격차를 해소하기 위한 다양한 노력들이 나타나는데, 크게 1)혁신학교, 2)마을교육공동체, 3)사회적경제 정책들이었다. 교육서비스 사회적경제기업들의 주요이슈는 우선 경영적 이슈는 주요한 시장인 학교 등 공공시장에서의 수익창출과 영업망확보 등이었고, 제도·환경적 이슈는 부가가치의 확보를 위한 환경개선, 네트워크(연대) 이슈는 사회적경제 공동교육사업의 파편적 운영의 문제였다. 청소분야의 문제는 공공기관의 비정규직의 정규직화였다. 청소서비스 사회적경제기업의 사업모델은 학교 등 공공기관의 청소용역위탁으로, 정규직화는 기업의 사업규모 축소 및 매출감소로 이어졌다. 돌봄분야는 영세성과 품질저하, 사용자수요의 맞춤형 서비스 제공 미흡 등의 문제가 존재하였다. 사회적경제기업에서도 경영적 문제로 인력과 서비스 품질관리를 어떻게 할 것인가의 문제가 대두되었다. 제도적 문제로는 사업 성과평가와 위탁기준의 문제, 네트워크의 문제로는 자기완결적인 속성이 강한 돌봄서비스분야의 유기적인 네트워크를 어떻게 구축하느냐가 중요한 이슈였다.

6장에서는 지금까지의 연구결과를 토대로 기본방향과 중점과제를 제시하였다. **기본방향은 사회서비스 사회적경제기업의 정착과 지속가능성 제고**로, 현실적 목표(지속가능성)과 이상적 목표(사회적 경제원리 구현)의 hybrid적 방향을 제시하게 되었다. 중점과제는 각 분야별로 발굴하고 다음과 같이 제시한다.

교육서비스	중점사업
비즈니스역량강화	- 신규서비스개발 임팩트투자 추진
제도 및 환경개선	- 공공사업 위탁방식 개선 - 서비스개발 가치인정(기준) 제도신설
네트워크 활성화	- 교육서비스 사회적경제 공동사업단 운영
청소서비스	중점사업
비즈니스역량강화	- 권역별 청소관리컨설팅 사회적협동조합 설립운영 - 시설관리 등 전문매니지먼트 사업 추진·지원
네트워크 활성화	- 신규서비스 개발 R&D추진단 운영
돌봄서비스	중점사업
비즈니스역량강화	- 사회적경제 돌봄서비스 시설구축 지원
제도 및 환경개선	- 돌봄서비스분야 사회적경제기업 진입장벽 해소
네트워크 활성화	- 충청남도 돌봄서비스 사회적경제 네트워크 구축 - 지역수요 기반 돌봄서비스 공급네트워크 구축

목 차

제1장 연구설계

제1절 연구의 배경과 목적	1
제2절 연구의 내용과 방법	4

제2장 이론검토

제1절 사회서비스 분야	9
제2절 사회적경제 분야	19
제3절 사회서비스와 사회적경제의 관계성 고찰	25
제4절 소결	29

제3장 정책 및 사례분석

제1절 중앙정부 정책동향	30
제2절 사례분석	36
제3절 소결	50

제4장 현황 및 여건검토

제1절 일반현황	51
제2절 사회서비스분야 경영활동 특성	55
제3절 사회서비스분야 애로사항 및 정책수요	64

제5장 분야별 이슈검토

제1절 교육분야	69
제2절 청소분야	80
제3절 돌봄분야	90

제6장 기본방향과 중점과제

제1절 기본분야	105
제2절 분야별 중점과제	107

제7장 결론

제1절 연구요약	122
제2절 연구의 의의와 한계	124

표 목 차

[표 1] 목적 및 기능별 이용자 현황(실인원기준)	11
[표 2] 기능 및 설립주체에 따른 공급기관 현황	11
[표 3] 전산업 대비 사회서비스 종사자 인건비	12
[표 4] 사회서비스 바우처 제공기관 매출현황(12년)	12
[표 5] 사회서비스 바우처 사업별 제공기관과 제공인력의 증가(2014)	18
[표 6] 재가형 돌봄서비스 유형 및 공급조직 현황	39
[표 7] 건물입주 현황	40
[표 8] 연도별 충남 사회적경제 현황	51
[표 9] 연도별 재무 및 고용 현황	52
[표 10] 충남 사회적경제 사업영역	52
[표 11] 사회서비스 분야 사회적경제 매출액 규모	53
[표 12] 사회서비스 분야 사회적경제 종사자 규모	54
[표 13] 사회서비스 분야 근로자 특성	54
[표 14] 혁신적인 제품이나 서비스 공급 여부	55
[표 15] 유통경로 활용 여부(%)	56
[표 16] 지역주민의 관심정도	57
[표 17] 지역사회 주체들과의 협력활동 참여정도	58
[표 18] 사회서비스 분야 조직의 사회적가치 지향성	58
[표 19] 제품/서비스를 생산, 판매 과정 사회적가치 반영 정도	59
[표 20] 사회적경제조직과 상호협력을 위한 네트워크 활동	59
[표 21] 주요 사회공헌 분야	60
[표 22] 수익금 재분배 방식	61
[표 23] 사업활동을 통해 달성한 성과	61
[표 24] 의사결정시 근로자 참여범위	62
[표 25] 근로자 평균 근무기간	63
[표 26] 근로자 교육기회	63
[표 27] 사회공헌 활동시 애로사항	64
[표 28] 조직설립시 애로사항	65
[표 29] 조직운영시 애로사항	65

[표 30] 기술개발(R&D) 수요	66
[표 31] 기업지원 정책수요	67
[표 32] 판로 관련 정책수요	67
[표 33] 금융 관련 정책수요	68
[표 34] 저소득층 학생 비율에 따른 과목별 학교급별 학업성취도평가 결과 ('12)	70
[표 35] 한국의 돌봄서비스 사업 범위	90
[표 36] 한국의 돌봄서비스 이용자수(2018년)	91

그림 목 차

[그림 1] 행정 및 정책관점에서의 사회서비스의 위치	10
[그림 2] 우리나라 사회서비스 공급체계현황	13
[그림 3] 사회서비스 전자바우처 추진현황	15
[그림 4] 복지혼합형 사회서비스 공급체계	16
[그림 5] 우리나라의 사회서비스 공급체계	16
[그림 6] 욕구분절화 방식의 제도/관료제적 사회서비스 공급모형	17
[그림 7] 사회적기업과 복지체제의 삼각구도	26
[그림 8] 사회서비스원의 주요운영	31
[그림 9] 지역사회 통합돌봄 제공 개요	33
[그림 10] 커뮤니티케어 경제 개념도	33
[그림 11] 목표와 전략	35
[그림 12] 재가형 사회서비스 협동화 전략	38
[그림 13] 입주건물 전경	39
[그림 14] 초기 사업활동: 경안고등학교 토요학교	42
[그림 15] 사회적경제와 교육과의 관계성	72
[그림 16] 마을관리협동조합 개념도	85
[그림 17] 마을관리협동조합 주택관리서비스 개념도	86
[그림 18] 커뮤니티케어 정책 개요	94
[그림 19] 커뮤니티케어 연계체계	95
[그림 20] 사회서비스 분야 사회적경제	98
[그림 21] 사회서비스분야 사회적경제 육성지원 사업	98
[그림 22] 사회서비스분야 공급기관 참여자격	103
[그림 23] 임팩트 투자 생태계	108

제1장 연구설계

제1절 연구의 배경과 목적

1. 연구배경

사회서비스가 사람이 살아가면서 경험하는 사회적 위험을 대응하기 위한 공공부조시스템이라면, 우리나라의 시스템은 역사적으로 파편적이었다고 말할 수 있다. 한마디로 사회적 위험들에 대해 개별적인 문제로서 대응하거나(김용현외 2018), 취약계층에 대한 대응으로 여겨져 왔기 때문이다. 대응조직 역시 공공보다 민간조직이 중심이 되어 추진하여 왔다(김영중 2012). 이러한 역사적 경험에서 볼 때, 우리나라의 사회서비스는 국민의 보편적인 권리라기보다는 선택적 권리로서 지원되어 왔다고 할 수 있다. 이러한 역사·권리·조직적 한계 속에서 정부가 추진해온 사회서비스의 산업화 전략, 즉 사회서비스의 질 향상을 위한 투자사업 및 시장화 전략이 성과를 내지 못한 것은 어쩌면 당연한 것인지 모른다.

특히 사회서비스가 인간들 간의 관계에서 이루어지는 정형화되기 어렵고, 개별적 성과가 필요한 휴먼서비스라는 특징(김용현외 2018)을 가진다면 더욱이 ‘표준화’를 기반한 시장화 전략은 근원적으로 어려울 수 있다. 1인 가족의 급증으로 가족 내 서비스가 어려워진 지금 사회서비스 제공은 우리 사회의 한사람으로서 삶의 질을 담보해 낸다는 점에서 중요한 정책서비스이지만, 무조건적인 공공서비스로의 전환 역시 조직적·재정적으로 불가능한 선택지이다. 그러므로 공공-시장의 중간의 어디에서 적절한 해결책을 찾는 것이 현재의 우리가 처해 있는 상황이다.

사회적경제는 역사적으로 시장경제의 불완전성으로 인한 격차와 소외문제에 대해 집합적인 행동(조직)으로 극복해 왔으며, 특히 서구유럽을 중심으로 사회서비스 제공에서 사회적경제(조직)은 큰 역할을 하고 있다. 이는 경제가 사회의 일부분으로서 기능한다는 인식하에 논의되어온 사회적 대응(플라니의 이중운동)으로서 사회적경제뿐만 아니라 사

회서비스(복지)부분에서 그 가치를 인정받고 있다고 말할 수 있다. 우리나라에서도 사회적경제가 초기 알려질 당시의 빈민운동의 돌파구로서의 경제공동체 활동으로 소개되었고(몬드라곤 공동체), 특히 1997년 IMF 경제위기를 거치면서 일자리 창출의 중요한 정책과제로서 제시되었다. 그럼에도 동시에 사회서비스 제공의 측면에서 중요성을 제기하여 왔던 것도 사실이다(노대명 2007, 장원봉 2006 등). 그러나 사회적경제를 주도하는 기관이 고용노동부가 되면서 일자리창출에 관심이 높아졌고, 아울러 사회적경제의 기업성과 시장성에 대한 정책적 관심으로 이어져, 사회서비스의 역할로는 그 중요성이 반감되었다.

또한 사회적경제의 시장성에 대한 관심은 사회서비스의 시장화(2007년)의 전략적 방향설정과 맞물린다. 그러나 정부는 시장화 전략의 실패를 인식하고(이철선 2013), 공공의 역할강화와 이용체계의 패러다임 전환을 꾀하고 있다(관계부처 2018). 이 정책전환은 공공의 인프라 확충과 동시에 지역기반 욕구도출-사업개발-운영시스템을 만들겠다는 변화로 볼 수 있다. 그러나 공공의 역할은 사회서비스원의 설치 등이 중점이며, 사회서비스원은 돌봄 등 일부 서비스의 공공화 및 모델개발 및 전파, 사회서비스에 대한 평가와 관리의 지원에 있다(강혜규 2019). 그렇다면 누가 사회적 위험을 판단하고, 대응할 것인가? 그리고 누가 지역기반 사회서비스를 추진할 것인가?

현 정부는 추진주체로 사회적경제(조직)에 기대하고 있다. 최근 일련의 추진정책들(커뮤니티 케어, 사회서비스분야 사회적경제 육성지원사업 등)에서 그 기대가 읽혀진다. 그러나 사회적경제(기업)은 그럴 충분한 능력이 있는가? 의지가 있는가? '가능하다' 이것이 지금까지의 나의 경험에 기반한 대답이다. 지금까지 만난 사회적기업가들은 그럴 충분한 능력과 의지를 가지고 있으며, 여러 가지 시도를 해왔고 지역에 여러 임팩트(Impact)를 끼쳤다. 본 연구에서는 충남의 사회적경제조직(사회적기업가)가 도민에게 더 나은, 더 충분한 사회서비스를 제공하는데 어떤 ①조직·②제도·③환경적 지원이 필요한지를 확인하고, 관련 정책방안을 제시하고자 한다.

2. 연구 목적

이 연구는 앞서 언급한 것과 같이 사회적경제(조직)가 도민에게 더 나은, 더 충분한 사회서비스를 제공하기 위해서 필요한 정책을 제안하는 것을 목적으로 한다. 그러나 연구의 제목을 충청남도 사회서비스 확충을 위한 사회적경제 연계방안으로 명명한 것은, 사회서비스사업체로서 사회적경제의 '조직'의 활성화방안이 아닌 사회적경제방식이 어떻게 사회서비스를 확보케 하는 가라는 측면에서 연구를 추진하고자 하는 이유에서다. 본 연구에서 말하는 '연계'는 사회적경제의 주요한 원리, 즉 연대, 지역기반, 사회혁신 등 사회적경제를 작동시키는 원리들이 사회서비스를 어떻게 만들어내고, 활성화 시키는 가에 대한 연구적 관심에서 '연계'라고 표현하였다. 첨언하면 조사분석의 대상은 사회서비스분야의 사회적경제(기업)이며, 통계 및 FGI, 현황조사 등 실시한다. 그러나 영리를 목적으로 한 기업체로서 사회서비스기업이 아닌 (지역)사회를 기반한 사회적경제기업으로서 원리를 어떻게 확장시켜 사회서비스 확충으로 연결하게 할 것인가의 연구목적이 라는 점을 다시 한번 말씀드린다.

제2절 연구의 내용과 방법

1. 주요내용

이 연구는 사회적경제(조직)가 도민에게 더 나은, 더 충분한 사회서비스를 제공하기 위해서 필요한 정책을 제안하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 아래와 같이 이론 및 사례, 충청남도 현황분석, 활성화방안을 도출한다.

- 이론적 배경 및 사례 분석
 - 이론 및 정책동향 검토
 - 국내외 사회적경제 사례 분석
- 사회서비스분야 사회적경제 현황분석
 - 일반현황/특성분석
 - 정책수요 및 애로사항
 - FGI를 통한 현장 관계자 정책제안
- 사회서비스 사회적경제 활성화 방안제안
 - 기본방향 및 전략
 - 분야별 중점과제

2. 연구범위 및 방법

이 연구는 이론 및 정책 검토 등 문헌조사, 현장방문 등 사례분석, 기존조사를 재가공한 통계 분석, 전문가 등 관계자 인터뷰 등 종합적인 검토를 수행하고자 한다. 구체적인 연구 방법은 다음과 같이 요약할 수 있다.

우선 이 연구에서 대상이 되는 사회서비스는 무엇인지 설정할 필요가 있다. 사회서비스의 범위는 정의에 따라 상이하다. 최협의를 사회적 돌봄서비스를 사회서비스로 보는 경우(윤영진 외 2011)에서부터 사회복지서비스는 물론, 보건의료, 교육, 문화예술을 포함하는 광의개념으로 바라보는 경우가 있다(사회보장기본법). 통상적으로 사회서비스를 사회복지서비스로 지칭하고, 사회서비스를 협의로 정의하고 정책설계를 지속해왔다. 그러나 앞서 언급한 사회보장기본법(2013)상 광의로 규정하고 있으며, 일자리창출 관련 개별법에서도 광의로 규정하는 경향이 있으며, 이철선(2013), 노대명(2017) 등 연구에서도 광의의 정의에 기반한 범위를 정하였다. 사회서비스 정의와 관련 내용은 후술하는 선행연구에서 더 다룬다.

특히 노대명(2017)은 최근 수행한 ‘사회서비스 분야 사회적경제 활성화 방안 연구’에서 사회서비스 공급기관 관련 서베이 데이터 축적되지 않은 점 등 연구적 제약으로, 한국보건사회연구원의 <<2015년 사회서비스 수요공급 실태조사: 공급부문>>의 원자료 활용하였고, 이 연구에서는 활용가능한 자료 등 표준산업분류의 사업시설 관리 및 사업지원서비스업(N), 교육지원서비스업(P), 보건업 및 사회복지 서비스업(Q), 협회 및 기타개인서비스업(S)을 연구범위로 설정하고 추진하였다. 이를 기반으로 다음과 같은 하위분류가 가능하다고 판단된다.

- ① 사업시설 관리 및 사업지원서비스업: 시설관리, 청소, 보안, 임대업 등
- ② 교육지원 서비스업: 학교교육 및 성인교육을 지원하는 서비스 등
- ③ 보건업 및 사회복지 서비스업: 의료기관 지원서비스 및 사회복지시설 운영 등 산업활동
- ④ 협회 및 기타개인서비스업: 단체 및 협회, 개인서비스를 제공하는 산업활동

이와 같은 현황에 입각하여, 이 연구에서의 연구대상 사회서비스 범위의 조건은 다음과 같다. 우선 사회서비스의 주요기초(협의)는 사회복지서비스 영역이지만, 최근 사회서비스는 광의로 정의하는 추세라는 점에 비추어 광의의 정의에 입각하여 대상을 정할 필요가 있다. 그러나 이 연구에 필요한 실제 데이터는 부분적으로 존재¹⁾한다는 점과 광의로서 모든 사회서비스 영역을 포괄 연구추진하기에는 시간적 물리적 한계가 존재하여, 협의적 범위(사회복지서비스)와 광의적 범위(시설관리, 교육 등)의 중간적 범위를 대상으로 할 필요 있다고 판단된다.

1) 2018년 사회적경제 실태조사

<참고> 사회서비스 공급 실태조사 최종조사 표본 구성

(단위: 건)

업종	목표표본 수	완료표본 수	성공률
사업시설관리/사업지원 서비스업	917	782	85.3%
고용알선업	227	225	99.1%
인력공급업	690	557	80.7%
교육 서비스업	932	873	93.7%
특수학교	91	83	91.2%
스포츠 교육기관	159	142	89.3%
사회교육시설	209	260	124.4%
직원훈련기관	163	104	63.8%
기타 기술 및 직업훈련학원	197	219	111.2%
교육관련 자문 및 평가업	113	65	57.5%
보건업 및 사회복지서비스업	1,792	2,053	114.6%
노인 요양 복지시설 운영업	275	376	136.7%
노인 양로 복지시설 운영업	101	69	68.3%
신체 부자유자 거주 복지시설 운영업	131	149	113.7%
정신질환, 정신지체 및 약물중독자 거주 복지시설 운영업	125	130	104.0%
아동 및 부녀자 거주 복지시설 운영업	97	108	111.3%
그외 기타 거주 복지시설 운영업	70	33	47.1%
보육시설 운영업	383	434	113.3%
직업재활원 운영업	199	215	108.0%
그외 기타 비거주 복지 서비스업	411	539	131.1%
협회/단체/수리/기타 개인서비스업	359	392	109.2%
기타 시민운동 단체	83	66	79.5%
개인 간병인 및 유사 서비스업	276	326	118.1%
합계	4,000	4,100	102.5%

출처: 노대명(2017), 사회서비스 분야 사회적경제 활성화 방안 연구, 재인용

그렇다면, 위의 연구조사대상과 비교하여 이 연구에서 사용할 수 있는 데이터는 어떠한가?
아래와 같은 업종과 기업수가 가능하다(2018년 사회적경제 실태조사).

- 1) 사업시설 관리 및 사업지원서비스업: 청소업(10개, 1.9%)에 해당

- 2) 교육지원 서비스업: 교육(62개, 11.8%)
- 3) 보건업 및 사회복지 서비스업: 보건(4개, 0.8%), 사회복지(24개, 4.6%), 간병가사지원 (6개, 1.1%)
- 4) 협회 및 기타개인서비스업: 조사되지 않음

이 연구의 사회서비스 분야와 연구대상은 다음과 같이 3개 영역으로 한정하고 연구조사 및 분석추진하기로 한다. 대상기업은 총 106개기업으로, 충남 사회적경제기업의 20.2%를 차지한다. 업종내 하위구분 여부는 추후 연구를 통해 필요하면 구분하여 연구조사하는 것으로 하고자 한다. 단, 보건 및 사회복지 서비스영역의 보건, 사회복지, 간병가사지원 업종의 경우, 연구목적에 맞추어 기능적 유형구분인 돌봄으로 구분하여 연구를 진행하고자 한다²⁾.

영역	업종(실태조사 업종구분)
보건 및 사회복지 서비스 영역	돌봄(보건, 사회복지, 간병가사지원)
사업시설 관리 및 지원서비스 영역	청소
교육지원 서비스 영역	교육

둘째, 선행연구 고찰, 정책동향 검토 등을 통해 사회서비스 및 사회적경제의 현주소와 당면 과제 등을 도출한다. 또한 사례조사를 통해 사회서비스 사회적경제의 유효성과 시사점을 얻는다.

셋째, 2018년 사회적경제 실태조사 데이터를 기초로 사회서비스분야의 사회적경제조직의 현황을 분석한다. 매출 및 고용 등 경영현황을 비롯, 사회적 기여 등 성과, 애로점 및 정책수요 등을 확인하고, 현재 사회서비스분야의 사회적경제의 위치를 판단한다.

넷째, 사회서비스 사회적기업 대표 등 현장 관계자를 대상으로 인터뷰 및 회의를 통해 실제 사회적경제기업의 활동현황과 애로점을 파악하고, 이 연구에서 고민하는 사회서비스 사회적경제 활성화를 위한 조직, 지역기반 연계방식, 인재양성 등 관련 정책방향, 정책근거, 사업 등의 시사점으로 도출한다

2) 사회보장기본법 제3조 제4호에 따르면 분야별 사회서비스 구분을 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경으로 구분하나, 기능적 구분으로 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량개발, 사회참여 지원 등의 서비스로 구분

〈연구의 주요내용과 단계〉



제 2 장 이론 검토

제1절 사회서비스 분야

1. 사회서비스의 정의와 의미

사회서비스의 개념과 범위는 다양하나, 학자마다 제도마다 다르다. 광의의 정의로는 보건, 교육, 환경, 문화 서비스 및 사회복지서비스를 포함하지만, 최협의로는 보육서비스와 돌봄서비스의 사회복지 서비스 영역으로 설정한다(노기성 외, 2011). 최협의의 사회서비스로서 돌봄의 특징은 1) 법과 제도에 의해 수급자격을 결정하고 급여의 권리가 생성되는 돌봄서비스로, 비공식적이고 사적인 관계에서 이루어지는 시혜와 온정의 돌봄과 다르며, 사회서비스는 공식적인 노동이고 사회적 급여로, 사회적 합의이며 이용자와 공급자 모두 사회적 책무성에 대한 준수의무와 책임을 가질 필요가 있다(양난주 2018).

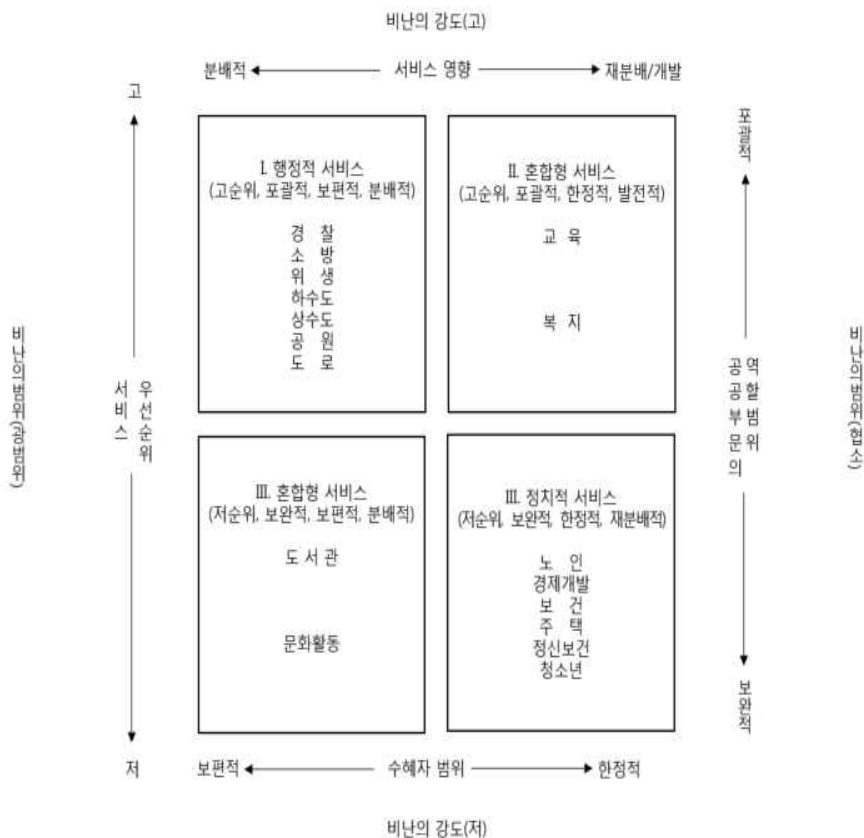
통상적으로 사회서비스를 사회복지서비스로 지칭하고, 사회서비스를 협의로 정의하고 정책설계를 해 왔으나, 사회보장기본법에서 광의로 규정하면서, 일자리창출 관련 개별법에서도 광의로 규정하는 경향을 보이고 있다³⁾. 이와 같은 경향은 더 이상 통용되지 않는 전통적 복지국가 모델에서 벗어나 새로운 삶의 어려움에 적극적으로 대응하는 제도로 그 가치가 있다고 주장한다. 이유는 전통적인 복지국가의 사회모델, 즉 남성생계부양자모델에서는 사회서비스에 대한 고려되지 않았기 때문이다. 즉 아동 보육, 노인 돌봄은 가정에서 돌봄 공급을 책임져 왔고, 의료, 교육 등은 공적 제도로 발전해 왔으나, 사회서비스는 지역적이고 사적인 성격에 머물렀기 때문이다(양난주 2018).

3) "사회서비스"란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통해 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도(사회보장기본법, 제3조4호)

사회서비스는 학술적인 개념보다는 정부의 정책영역에서 구체적인 사업에 도입되면서 확산되었다. 첫째는 전통적인 사회복지서비스와 차별적인 사회서비스바우처사업에서, 두 번째는 교육, 보건복지, 환경문화를 포괄하는 넓은 범위의 일자리사업의 의미로 사회적기업육성법에 명시되었고, 세 번째는 2012년 사회보장법이 개정되면서 사회보험, 공공부조와 더불어 사회서비스 개념이 법률적 지위를 가지게 되었다(양난주 2018).

또한 공공서비스 범주안에 사회적서비스를 분류하면, 공공부문의 역할과 위치, 수혜자의 범위, 서비스 우선순위, 서비스의 영향의 4가지 관점에서 분류할 수 있다(배정환 2011).

[그림 1] 행정 및 정책관점에서의 사회서비스의 위치



출처: 배정환(2011) 사회서비스 시장화와 사회적기업의 역할확대

2. 사회서비스의 규모와 특징

중앙정부의 사회서비스 규모는 20개 부처에서 240개 사업, 35조 6,520억원 규모의 사업을 실시하고 있으며, 복지부가 92개로 사업수가 가장 많고, 예산규모로는 국토부가 12.8조원으로 최다이다. 생애주기별로는 볼 때, 전생애주기를 대상으로 한 사업이 80개(33%)로 가장 많고, 성인 64개, 아동 및 청소년 53개 순이었다. 목적별로는 일자리창출, 고용 및 창업지원 등 일자리 분야가 43개(18%)로 가장 많고, 신체건강(30개), 주거(25개) 순이었다. 이용자는 신체건강(15,697천명)으로 압도적으로 많고, 교육(3,810천명) 순이었다. 공급기관으로는 총 387천개로 보육 56%(215천개)로 가장 많았고, 이중 민간이 83.9%를 차지하고 있다.

[표 1] 목적 및 기능별 이용자 현황(실인원기준)

(단위 : 개, %, 천명)

구분	계	일자리	신체건강	주거	우미지원	교육	성인돌봄	문화	통합	기타
사업수	167	29	26	17	12	15	13	6	8	41
비율(%)	(100)	(17.4)	(15.6)	(10.2)	(7.2)	(9.0)	(7.8)	(3.6)	(7.8)	(24.6)
이용자 수	33,682	1,422	16,698	2,430	237	3,811	1,116	2,833	1,005	4,130
비율(%)	(100)	(4.2)	(49.6)	(7.2)	(0.7)	(11.3)	(3.3)	(8.4)	(3.0)	(12.3)

출처: 범부처 사회서비스 발전방향(2018)

[표 2] 기능 및 설립주체에 따른 공급기관 현황

(단위 : 개, %)

구분	총계	보육	아동돌봄	성인돌봄	신체건강	재활	교육	문화	일자리	기타
총계	366,479	215,602	51,974	13,187	30,153	4,299	19,110	23,825	4,197	4,142
비율(%)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
국공립	52,174	19,241	9,443	478	4,128	67	16,275	28	1,551	963
비율(%)	(14.2)	(8.9)	(18.2)	(3.6)	(13.7)	(1.6)	(85.2)	(0.1)	(37.0)	(23.2)
민간(영리)	40,988	15,386	6,512	7,852	59	2,792	2,835	3	2,382	3167
비율(%)	(11.2)	(7.1)	(12.5)	(59.5)	(0.2)	(64.9)	(14.8)	(0.0)	(56.8)	(76.5)
민간(영리)	273,317	180,975	36,019	4,857	25,966	1,440	-	23,794	264	12
비율(%)	(74.6)	(83.9)	(69.3)	(36.8)	(86.1)	(33.5)	-	(99.9)	(6.3)	(0.3)

출처: 범부처 사회서비스 발전방향(2018)

사회서비스관련 산업현황(2010년)은 전체 고용은 약 16.2%를 차지하며, 기업수로는 약 8.6%를 차지하나 매출액 비중은 4.0%로 상대적으로 낮다. 전산업 고용은 1,764만명이며, 이 중 16.2%인 286명만을 차지하며, 이중 여성종사자가 181.7만명으로 63.6%를 차지한다. 전 산업의 여성고용의 25.0%를 사회서비스 산업이 담당한다. 사회서비스 산업의 취업유발계수 (27.6명)으로 타 산업(제조업 12.1명)보다 월등히 높아 새로운 일자리 창출가능성이 높으며, (전병유 2006), 2007년 212만명에서 2011년 276만명으로 약 64만명, 연평균 5.8% 증가한 것으로 나타났다(강현주 2015)

그러나 이러한 산업규모의 성장과 일자리 창출효과성과 반대로 질적 효과성에 대한 의문이 제기되고 있다. 우선 사회서비스를 제공하는 기업의 46.7%인 136,758개소가 영세 개인사업이며, 과반의 개인사업체 매출비중이 전체의 23.1%에 지나지 않는다. 이러한 개인사업체는 영업이익률이 26.8%로 높지만 영업외 비용과 당기순이익을 높게 책정하고 있어 인건비가 낮고, 서비스 품질 개선투자가 적을 수 밖에 없는 구조이다(이철선 2014). 이러한 구조 하에서 일자리의 질은 높을 수 없다. 낮은 급여, 불안정한 고용관계, 비전문성 등 제 문제가 존재한다. 이는 사회서비스가 민간시장체제를 통해 공급함으로써 초래한 측면이 있다. 소비자의 선호에 따른 서비스 공급이 가능한 시장경제체제를 사회서비스 확충의 전략으로 세웠으나, 이윤추구를 궁극적 목표로 하는 영리기관이 공적 특성을 갖는 사회서비스를 공급함으로써 미스매치가 발생하는 것이다(강현주 2015).

[표 3] 전산업 대비 사회서비스 종사자 인건비			[표 4] 사회서비스 바우처 제공기관 매출현황(12년)		
구분	1인당 인건비 (만원)	전산업 대비 비중(%)	(단위: 개, %)		
구분	기관수	%			
전산업	2,562만원	100.0%	전체	5,681	100.0
사회서비스 산업	2,751만원	107.4%	1억 미만	4,097	71.8
사회서비스 산업 (교육+ 건강 제외)	1,623만원	63.3%	1~3억 미만	1,079	19.0
돌봄서비스 부문	1,633만원	63.7%	3~5억 미만	227	4.0
			5~10억 미만	166	2.9
			10억 원 이상	122	2.0

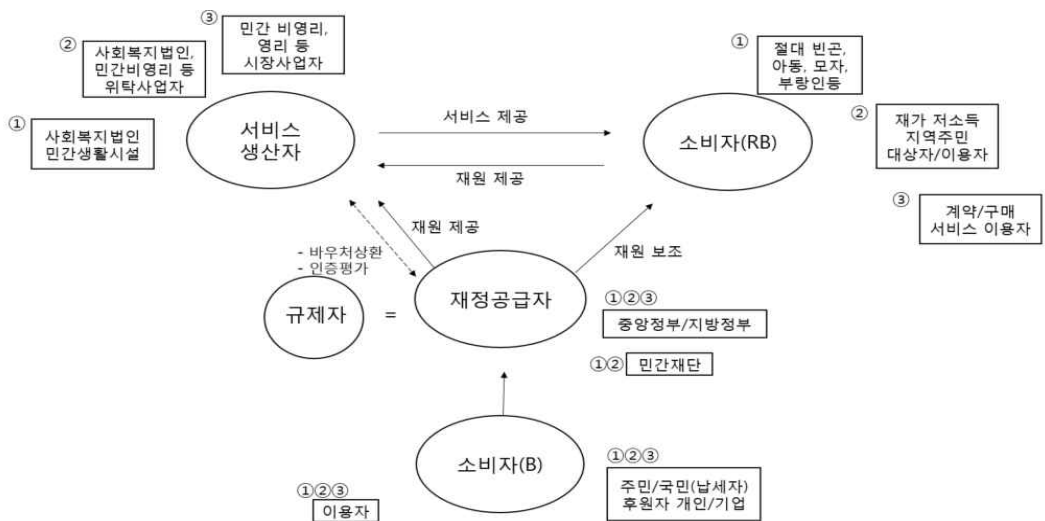
출처: 이철선(2013) 친서민정책으로서 서비스일자리 확충전략

3. 사회서비스정책의 흐름

사회서비스를 바라보는 시각에 따라 역사적 시대구분은 달라진다. 복지전달체계의 흐름에서 나타난 정책으로 사회서비스로 보느냐 또는 별개로 사회서비스정책으로 보느냐에 따라서 다르다. 우선 우리나라의 복지전달체계 흐름에서의 사회서비스 정책의 흐름을 전반적인 리뷰한다.

김영종(2012)은 우리나라의 복지전달체계를 3세대의 상이한 사회서비스가 누적적으로 확대되었다고 설명한다. 1세대 사회서비스는 한국전쟁 이후 절대빈곤 상황에서 비영리민간복지기관의 주도의 생활시설 원조방식, 2세대는 보조금지원방식의 종합적 사회복지서비스 기능을 담당, 3세대는 사회서비스라 명칭으로 이용자재정지원방식의 시장방식을 통해 전달하는 방식이다. 특히 최근의 사회서비스는 잔여적 서비스에서 전체를 대상으로 보편적 서비스로 변화하였으나, 기존 질서를 유지한 채 새로운 서비스 유형을 추가되면서 대상층 확대방식으로 보편적 서비스를 제공한다고 본다(김영종 2012).

[그림 2] 우리나라 사회서비스 공급체계현황



출처: 김영종(2012) 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향

이인재(2017)는 우리나라의 사회서비스에 대해 1960년대 미국의 전문적 임상실천방법론인 개인 및 가족차원의 대인서비스제공의 기준으로 삼아 추진되었으나, 거시적 정책가치지향 반영하지

못하고 비영리민간기관 중심의 사회(복지)서비스 전달체계가 지속되었다고 평가한다. 특히 1960년대 미국의 대인서비스제공 기준으로 서비스가 제공된 것은 1960년대 경제개발을 위해 사회복지부분을 포기한 한국정부를 대신한 미국의 사회단체의 지원과 사업방식이 결정적인 역할을 하였다. 결과 개인과 가족의 욕구중심, 개별사회사업중심으로 흘러 사회서비스(사회복지)의 이념이 보수적 혹은 잔여적으로 흐르는 계기가 되었다(신명호, 2017)

최근까지 우리나라의 복지전달체계는 사회복지에 대해 재정지원과 서비스 직접공급의 역할은 미미하였고, 일부 사회복지법인에 대해서 조치위탁의무를 부과, 재정보조의 역할만을 수행했다(이혜경 1998, 이봉주 2008). 1980년대 후반에 들어서 사회보험제도들이 확대되었고, 1990년대 외환위기를 통해 공공부조제도가 강화, 2000년대 초반 저출산 고령화에 대응한 아동과 노인의 보편적인 사회서비스 제도화가 이루어져 전통적 복지국가의 과제와 신사회 위험에 대응한 사회서비스가 동시에 이루어졌다(양난주 2018).

그러나 국가적 차원의 대응은 막대한 재정지출을 요하므로, 국가가 전적으로 부담하기 어렵고, 지속적인 복지재정의 압박으로 인해 시장원리를 도입한다. 즉 2007년 바우처제도, 2008년 장기요양보험 제도가 그것이다(장민선 2017). 2007년 정부는 지역기반 사회서비스 바우처 사업을 실시한다. 즉 기관보조금방식이 아닌 서비스 이용자에게 서비스를 살 수 있는 바우처를 지급하는 방식으로 전환했다. 이는 정부가 사회서비스 공급수단으로 시장을 선택한 것으로, 이를 통해 사회서비스산업화 및 새로운 유형의 서비스의 공급하겠다는 목적이었다.

이와 같은 논의와 달리 이철선(2013)은 사회서비스정책을 별개의 정책으로 보고 시대구분을 한다. 그는 사회서비스 정책 변화를 1990년대 중반이후 4단계로 파악한다. 1단계는 1990년대 중반 인구구조의 변화로 인한 사회서비스의 시작, 2단계는 사회서비스를 일자리 정책의 주요 수단으로 복지-고용연계 개념으로서 전환한 시기, 3단계는 일자리정책으로서 사회서비스의 시장화를 도입한 시기로 다양한 사업들이 추진되었던 시기, 4단계는 산업으로써 사회서비스 정착을 위한 질적 준비기로 구분한다.

1단계는 우리사회의 사회적 현상으로 고령화와 저출산의 도래, 정부는 1991년 영유아보육법의 제정을 통해 보육서비스 확충을 시작하는 시기를 말한다. 탁아에서 보육서비스로 개념이

전환되었고, 1993년 5,490개소의 불과한 보육시설은 2012년 말 42,527개로 확대된다. 어린 이집 이용 아동수도 10배이상 증가한다. 노인대상에 한정되었던 사회복지서비스의대상을 아동으로, 돌봄과 교육개념까지 확대하는 사회서비스의 시작의 계기가 된다.

두 번째 단계는 복지-고용연계 개념으로 확장한 2005년~2006년까지로, 외환위기로 인한 고용문제를 전통적인 노동시장과 소득복지제도로 해결할 수 없었다. 이에 새로운 일자리 창출 수단으로 복지제도와 연계된 사회서비스에 주목한다. 이는 현금급여보다 일자리 창출효과에 기여하고, 보육서비스 창출은 여성의 경제활동참여 독려 및 보육 일자리 창출로 이어지고, 현금급여와 함께 제공되는 사회서비스는 산업 전반의 구조조정을 가능하게 하였다. 2006년 기존의 사회복지서비스에서 사회정책을 포함한 사회서비스라는 개념도입과 함께 일자리 수단으로서 ‘사회서비스확충전략’을 제시한다.

3번째 단계는 일자리와 복지를 연계한 시장조성을 꾀한 2007년~2010년까지이며, 2007년 다양한 사회서비스 전자바우처 사업이 시작되고, 2008년에는 노인장기요양보험사업을 도입한다. 공급측면에서는 사회적기업 육성법이 도입되면서 일자리 창출과 지역사회의 복지증진을 위한 경쟁력 있는 제공기관을 육성 추진하였다.

4번째 단계는 사회서비스를 산업으로 안착시키기 위한 정책들이다. 개정된 사회보장기본법에서는 기존의 교육, 보건, 사회복지, 환경, 문화의 5개 분야에서 의료서비스 및 고용과 주거를 포함한 7개로 확대한다. 이는 단순한 일자리만이 아닌 국민수용에 기반한 산업화를 염두한 것이다.

[그림 3] 사회서비스 전자바우처 추진현황

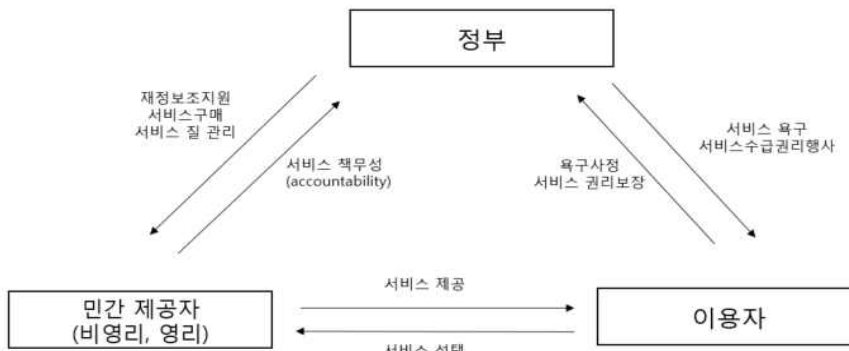
	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
세 부 사 업	노인돌봄미사업	→	→	노인돌봄종합 서비스 (사업명 변경)	→	→
	장애인활동보조 지원사업	→	→	→	장애인활동 지원 사업 (사업명 변경)	→
	지역사회서비스 혁신사업	지역사회서비스 투자사업 (사업명 변경)	→	→	→	→
	-	가사간병방문 도우미	→	→	→	→
	-	산모신생아 도우미	→	→	→	→
	-	-	장애아동 재활치료	→ (*)	발달재활서비스 (사업명 변경)	→
	-	-	-	-	-	-

출처: 이철선(2013)친서민정책으로서 서비스일자리 확충전략

4. 사회서비스 제공의 특징과 제 문제

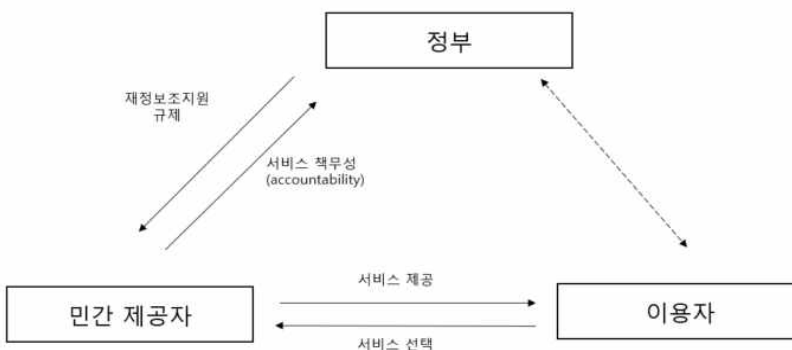
우리나라의 사회서비스 특징은 역사적으로 전통적 가족책임에서 비영리민간부문을 거쳐 시장화로 이어졌다. 이는 서구 복지국가가 사회서비스 생산 및 공급을 대체 혹은 보완해온 것과 다른 경로이다(김용현외 2018). 이봉주(2008)는 사회서비스의 시장화를 통한 보편적 제도화 추구를 공급의 민영화라 할 수 없다고 주장한다. 즉 그림 3과 같이 공공부문의 서비스 공급경험이 없이 민간부분에 의한 서비스 공급증가는 민영화라고 볼 수 없다(이봉주 2008).

[그림 4] 복지혼합형 사회서비스 공급체계



출처: 이봉주(2008) 사회서비스의 시장화와 공급체계의 발전방향

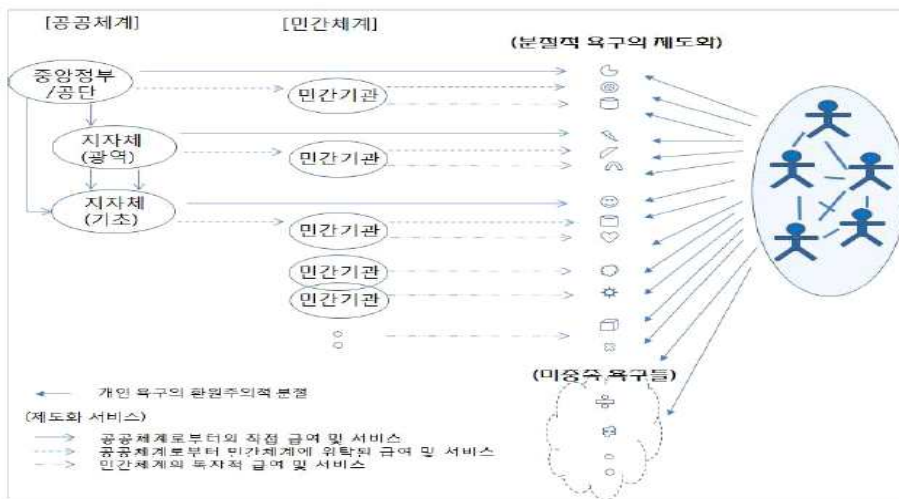
[그림 5] 우리나라의 사회서비스 공급체계



출처: 이봉주(2008) 사회서비스의 시장화와 공급체계의 발전방향

또한 우리나라의 사회서비스 제공방식은 개인의 욕구조사를 통해 수급권을 부여하고 이에 상응하는 사회서비스의 일정량을 제공하며, 소득수준에 따라 이용서비스에 비례하는 일정 비율의 본인부담금 부과방식이다. 이와 같이 제도주의적 사회복지 공급체계를 통해 개별(분절적) 욕구에 대응하고, 하향식 서비스 기획과 생산방식의 확대, 개인별 서비스 단위의 생산으로 고착되는 특성을 보여왔다. 이러한 방식은 대규모의 사회문제에 대한 해결에는 도움이 되나 새로운 사회적 위험에 대응하는 방식에는 부족하다(김용현외 2019)

[그림 6] 욕구분절화 방식의 제도/관료제적 사회서비스 공급모형



출처: 박세경 외, 사회서비스 발전전략, 한국보건사회연구원, 2013

이러한 역사적·제도적 한계는 공공을 통한 사회서비스의 권리개념을 가지지 못하게 하여, 이 용자권리의 취약계 한다는 문제를 가진다(이봉주 2008). 또한 사회서비스는 사회적으로 작동한다. 즉 인간들 간의 관계에 이루어지며 정형화되기 어려운 개별적인 성과를 필요로 하는 휴먼서비스 특성을 가지며 이에 대응한 시스템이 필요하다(김용현외 2018).

또한 영세한 개인사업자 및 인프라 미흡, 낮은 비용지원기반의 공급방식은 높은질의 서비스를 제공하지 못하는 한계를 보인다. 보육서비스의 경우 중앙정부의 국고보조사업으로 사업과 정책을 가지고 있으나, 대부분의 사회서비스는 지역사회 인프라 구축을 민관제공기관을 의존한다. 그 결과 서비스의 과소공급 또는 과다경쟁으로 이어진다. 특히 과다경쟁이 두드러지는데, 아래의 표와 같이 이용자와 제공인력의 증가에 비해 기관의 증가 두드러진다. 즉 이 소규모 기관이 과도하

게 설립·운영되어 질 좋은 서비스를 제공하지 못하고 있다는 점이다. 두 번째는 시장에서 구매하는, 즉 자부담 구매율은 전체 20%에 미치지 못하고, 대부분 정부재원의 바우처만을 이용하여 정부재원으로 만들어진 시장의 역할만을 보이고 있다는 점이다. 세 번째는 소규모기관의 난립과 정부재원중심의 시장으로 인해 제공인력의 임금수준이 낮고, 시간제로 운영되는 질이 좋지 않은 일자리를 양산한다(양난주 2017).

[표 5] 사회서비스 바우처 사업별 제공기관과 제공인력의 증가(2014)

사업명	서비스 시작연도	제공기관(개소)			제공인력 증가율	이용자 증가율
		시작연도	2014년	증가율		
노인돌봄종합서비스	2007. 5.	478	1,467	3배	2.7배	3배
장애인활동지원	2007. 5.	406	935	2.3배	3.7배	5.8배
산모·신생아건강관리	2008. 2.	164	281	1.7배	2배	20배
가사간병방문관리	2008. 9.	292	485	1.6배	0.3배	0.6배
발달재활서비스	2009. 2.	636	1,408	2.2배	2.8배	3배
언어발달지원	2010. 8.	46	487	10배	2.5배	6배
지역사회서비스투자	2007. 8.	390	2,620	6.7배	2배	2배
합계		2,412	7,683	3.2배	2.2배	2.8배

출처: 양난주(2017) 사회서비스 산업화 전략의 예견된 실패, 16페이지

또한 사회서비스 사업의 대상이 지역사회서비스투자사업 등 이외에는 사실상 빈곤층을 대상으로 한 것이다. 또한 현재 제공되는 사회서비스의 범위가 단순히 ‘돌봄’ 서비스에 국한되어 있다는 점이다. 이는 예산 증가를 우려해 낮은 단가의 돌봄서비스만 제공되어 양질의 서비스 공급자는 시장에 진입할 가치를 찾지 못한다. 결국 시민들은 사회서비스의 욕구를 충족시키지 못한다(박서연 외, 2017) 현재 시장화가 사회서비스의 소비자와 서비스생산자간의 서비스와 자원교환을 중시하며, 이는 서비스의 효율성과 소비자 만족도를 제고하고 서비스 생산과정에서 정부가 통제할 때 발생하는 비용을 줄일 것으로 생각한다. 그러나 소비자의 파워가 증가할수록 사유재 편익에 치중될 수 있는 문제가 있으며, 현재 경쟁적 서비스 생산자 환경이 조성되었는지, 그리고 질의 담보는 어떻게할 것인지의 문제가 남는다(김영중 2012) 그러므로 사회서비스는 보편적 제도와 일자리창출의 접근법이 아니라 사회서비스의 욕구와 수준이 다양하여 접근성을 높이는 사회보험 제도의 도입이 필요하며(박서연 외, 2017), 사회서비스가 휴먼 서비스이므로 지역기반의 자발성과 참여성, 거버넌스의 기반한 서비스를 제공할 필요가 있다(김영중 2012).

제2절 사회적경제 분야

1. 사회적경제는 무엇인가?

사회적경제의 탄생을 역사적으로 길드, 또는 향약 및 두레에서 찾을 수도 있으나, 자본주의의 팽창과 함께 사회적경제를 이해하고자 하는 학술적 흐름이 존재한다. 서구유럽을 중심으로 3가지 흐름이 나타나는데, 1)사회현상으로서의 사회적경제, 2)경제학에서 담아내지 못한 인간행복(공동선)을 기반한 사회적경제, 3) 결사체로서 사회적경제를 바라보는 흐름이 있었다.

우선 1)에 관해서는 베버(Weber)는 사회적경제를 이익의 논리에 작동하는 경제활동의 합리화와 이러한 경제활동에 대한 문화적 역사적 사실이 나타나는 현상이자 개념이라 하여, 경제사회학의 기초를 이룬다고 보았고, 팔론(Fallon)은 사회적 경제를 사회적질서 속에서 재화의 생산, 분배, 교환, 소비를 다루는 일반법칙을 다루는 과학이며, 농업, 상업, 공업 등을 포괄하고 있다고 주장하였다. 이는 분야별 일반법칙을 다루는 과학기술, 응용경제학 및 정치경제학과도 다르다(장원봉, 2006).

2)에 관해서는 왈라스(Walras)는 경제학 체계를 진실의 영역으로 순수경제학의 경제일반법칙의 활용을 초점을 둔 응용경제학과, 정의의 영역으로 정당성에 기초한 자발적인 분배로서의 사회적 경제학으로 구분하고, 시장경제는 재화의 생산, 사회적경제는 재화와 재분배와 관련 가진다고 주장하였다. 지드(Gide)는 왈라스의 사회적경제의 영역을 확대하여, 은행, 철도, 화폐 등과 같은 실천적 부분에서 이용도 포함해야 한다고 주장하였다. 루츠(lutz)는 경제학에서의 공동선(Common good)을 인정하고, 공동선을 위해 기본적인 재화를 공동체 구성원에서 어떻게 제공할 수 있도록 사회적경제는 조직할 것인가에 대해 제기하고 있다. 그에게 사회적경제는 인간행복을 제공하는 정당한 사회를 기초로 한다고 주장한다(장원봉 2006).

3)에 관해서는 ①사회주의를 사회적 경제로 동일시를 하는 그룹과, ②자유주의 전통에서는 개인의 경제적 자유와 경제적 협력이 고려하여, 경제적 갈등을 줄이고 경제적 협력, 즉 협동을 위한 피하고 자하는 지원과 제도를 기초로 사회적경제를 이해하였다. 이는 신용협동조합 탄생 등에 영향을 주었다. ③사회기독교개혁주의 전통은 개인들의 공동체가 개인과 가족이 사회구조에 결

함하는 주요한 매개적 공간이자, 개인의 고립과 국가로의 개인의 흡수에 대항하는 중요한 수단으로, 이러한 조직들이 하고 있는 기능은 국가가 동시에 취득하지 않는다는 원칙으로 유럽의 사회 정책 형성에 주요한 기원을 이룬다.④ 연대주의는 생산 결사체가 아닌 사회재생을 위한 소비협동 조합을 장려하였다.

2. 사회적경제의 실천적 흐름

사회적경제는 자본주의 시장경제의 폐해에 대한 사회적 대응으로 나타났다. 다음과 같은 1) 공제조합, 2) 농업협동조합 및 신용협동조합, 3) 소비자협동조합으로 나타났다. 이러한 움직임에 대해 초기 연구자들은 이러한 사회적경제조직과 활동은 거대한 자본주의의 변화를 일으키지 못할 것이라고 주장하였고, 2차대전 이후 국가복지체계 안으로 통합되거나, 시장경제내 경쟁력을 유지하지 못하고 단순한 일개의 경제조직체로 남게 된다.

1970년대 접어들면서 대량생산과 복지국가의 체계가 더 이상 지속가능하지 못하여 새로운 사회적 대응이 필요하게 된다. 1975년 프랑스에서 ‘공제조합, 협동조합, 결사체 전국위원회’가 설립되어 활동한다. 이때 데로쉬(Desroche)는 1900년대 지드의 정의를 참고하여 협동조합 활동을 자조(Self-help), 상호부조(mutual aid) 자활(self-reliance)와 밀접한 자주관리 사회화의 실천으로 재정의하였다. 이후 1981년 프랑스 정부에서 사회적경제의 관계부처회의를 통해 사회적경제는 인정을 받았고, 2002년 사회적경제 유럽현장을 제시하게 이른다.

3. 사회적경제의 각국의 대응

유럽의 경우, 시장부문과 공공부문 사이에서 양자를 통해 만족되지 못한 필요를 해결하기 위해서 재화와 서비스를 제공하는 경제활동 영역으로 규정한다(장원봉 2006, 노대명 2007). 유럽에서는 협동조합, 공제조합, 연합체 등 다양한 비영리조직들, 재단 등을 포함하는 것으로 이해한다(장원봉, 2006). 이러한 개념은 유럽의 제3섹터의 접근과 유사하다. 즉 국가별로 사회적경제 또는 비영리부문 등을 포괄하는 목적으로 사용된다. 노대명(2007)에 따르면 사회적경제를 연대경제와 큰 차이점이 없으며, 연대경제는 엄격한 운영방식보다 다양한 형태의 조직들과 연계하며, 공공부문과 민간영리부문의 협력을 강화하는 계기로 작용한다고 주장한다. 즉 연대경제는 다양한 조직과의 협력과 연대가 중요하며, 이는 새로운 사회적경제의 한 흐름으로 주장한다.

(영국) 자선단체, 산업공제조합, 공동체이익회사법인(CIC) 등 다양한 형태의 사회적경제조직 운영되고 있다. 2013년 현재 사회적기업으로 283,500개가 존재하고, 이는 중소기업의 5.7%를 차지하는 숫자이고, 매출은 우리돈 약 84조원에 육박한다. 협동조합은 2011년 현재 5,900여개 존재하고, 매출은 60조에 이른다. 영국의 사회적경제를 바라보는 관점은 전통적인 공공부조방식(예, 로치데일 협동조합 등)의 사회적경제와 지역문제 해결의 목적으로, 1980년대 그라운드워크에서 시작하여 1990년대 지방의제21운동, 2000년대 커뮤니티비즈니스로의 흐름이 존재한다.

이러한 흐름과 같이 1970년대 국가의 사회서비스의 민간이전으로 사회적경제(제3섹터) 공공 부문 서비스 대행기관이 등장하였고, 1990년대는 사회서비스 위탁기관의 경쟁입찰방식 도입하여 시장경쟁력을 강화되었다. 2000년대 들어서는 사회서비스기관 육성을 위해 정부주도의 중간 지원기관과 금융기관(Big Society Fund 등) 등을 설립하여 적극적으로 사회적경제를 육성하기 시작한다. 2004년에는 공동체이익회사법인의 새로운 법인격을 제도화하여, 지역개발을 목적으로 하는 비영리기관이 수익금의 35%배당이 가능하도록 하며, 상업상 지위를 부여한다. 2011년에는 지역주권법(Localism Act)를 제정하고, 지역의 매각자산에 대해 지역공동체의 우선입찰권과 공공서비스 우선참여권 등을 시행하여, 사회적경제가 지역사회와 사회서비스 제공에 적극적으로 참여할 수 있도록 제도적인 길을 열어놓았다.

(이탈리아) 협동조합 활동을 이탈리아 헌법에 공식적을 인정하였다. 헌법 제 45조는 상호부조의 성격을 가지고 사적 이윤을 추구하지 않는 협동조합의 사회적 기능을 인정하고 활동을 지원하고 촉진하도록 명시하고 있다. 특히 1947년 제정된 협동조합 기본법(Basevi Law)는 비분할적립금을 인정하고 이에 대한 세금을 면제하는 대신, 협동조합이 해산시 조합원에게 환원하지 않고 타 협동조합 등에게 귀속시키고 있다. 또한 1991년에는 사회적협동조합(Social Cooperative) 특별법을 제정하였다. 사회적협동조합은 A형과 B형을 구분되는데, A형은 돌봄, 건강, 교육 등의 분야 사회서비스를 제공하는 것으로 목적으로 하며, B형은 취약계층에 대한 노동통합형 일자리 제공을 목적으로 한다. 정부위탁계약 등의 특권적 지위를 주며, 이윤의 부분적으로(80%까지) 가능하다.

(미국) 유럽과 달리 미국은 제3부분(섹터)을 정의할 때, 협동조합과 상호공제조합을 배제하는 경향을 가지는데, 이는 이익창출 활동을 불법으로 판단하기 때문이다. 그러나 1970년대 정부의

비영리조직에 대한 지원삭감으로 재정적 어려움을 직면하면서 영리를 추구하는 조직이 발생하게 되는데, 이를 비영리추구조직이라 한다. 이와 같이 비영리추구조직과 소셜벤처의 급증으로 더 이상 제3부문(섹터)을 기부금과 자원봉사로 운영되기 어렵고, 시민사회 조직들이 사회적경제조직으로서 포함시키기 시작하였다. 미국에서는 사회적경제보다 사회적기업가의 용어가 지배적이고, 아쇼카(Ashoka)재단에서 사회적 혁신가를 지원하는 프로그램에서 사회적기업가정신(social entrepreneurship)이라는 단어가 탄생하였다. 사회적기업가는 사회문제 등을 해결하기 위해 모든 수단을 활용하고, 현실적으로 작동하는 비즈니스 모델을 활용한다. 이들은 비즈니스 영역의 아이디어를 받아들여 활용한다(이은선 외, 2017).

4. 우리나라의 사회적경제 흐름

(빈민운동) 역사적으로 우리나라의 사회적경제의 시작은 1980년대 선교목적으로 출발한 도시 빈민운동을 그 기원으로 보고 있다. 도시빈민들의 빈곤탈출을 위한 노력으로 다양한 사업을 실시하나, 뚜렷한 성과를 내지 못하고, 1990년대 도시 재개발로 인한 주민이주가 생겨나면서 빈민운동의 방향성을 잃고 만다. 이때 스페인의 몬드라곤 협동조합의 사례는 빈민운동에 큰 영향력을 끼치고, 아래와 같이 다양한 분야의 생산공동체운동을 하게 된다.

분야	봉제	건설	신탁	공동부업
명칭	두레협업사, 실과바 늘등4곳	마포건설, 일꾼두레 등 4곳	명례방협동조합	해남여성회 공동부업
지역	인천 송림동, 서울 상계동 등	서울 하월곡 등	서울	인천 십정동

그러나 생산공동체운동의 대다수는 실패로 끝나는데, 그 이유를 영세한 조직 규모, 내부적 리더십 문제 등으로 판단하고 있다. 이러한 실패는 시장이라는 환경에서 추진하는 운동의 한계가 노정되어 정부개입의 필요가 있다고 판단하여, 지역사회를 기반한 민간과 정부의 공조체계를 구축하면서 지역문제를 해결해 나가는 탈빈곤정책모델을 적극적으로 제시하기 시작한다. 이와 함께 1990년대 중반 정부역시 복지정책 추진의 필요성이 노정되어, 자활지원시범 사업을 시작한다. 이때 자활공동체를 제도화하는데, 자활은 정부생활보조제도, 공동체는 사회운동의 생산공동체운동에서 차용하여 사용함으로써 민간과 정부가 빈곤문제 적극적으로 연대하기 시작했다는 것

을 의미하였다.

(외환위기와 자활공동체의 확대) 1997년 10월 외환위기를 통해 경기침체와 실업자가 폭증하게 되었다. 이를 계기로 실업자대응 등의 목적으로 기존 생활보호법에서 국민기초생활보장법으로 대체하게 된다. 이는 국민기초생활보장법은 근로능력과 관계없이 빈곤선 이하의 사람들에게 최저생계비 이상의 수준의 생활을 국가가 보장하는 법률로서, 기존 생활보호법의 근로능력이 없는 자들에게 국가의 최소한의 보호를 시행한다는 잔여적이며 시혜적인 법률과 다른 보편적이고 권리적인 성격을 가진다고 본다. 이는 빈곤에 대한 국가의 책임을 전제로 한 공공부조의 의미도 가진다. 이러한 국민기초생활보장법에 자활사업이 편입되어 전국적으로 확대되면서 급속도로 확산된다. 이러한 확장은 빈민의 생산공동체운동의 경험과 이해를 기반하지 않고, 제도화에 따른 단순 전달 체계로 변질되었다고 본다(김정원, 황덕순)

(자활공동체와 사회서비스) 역사적으로 볼 때 자활공동체의 시장진입형 자활근로사업의 5대 전국표준화사업으로 간병, 집수리, 청소, 폐자원재활용, 음식물재활용사업이었으며, 시장진입형 자활근로사업을 추진하던 자활공동체는 사회서비스분야의 사회적경제조직의 주요한 주체로서 성장한다.

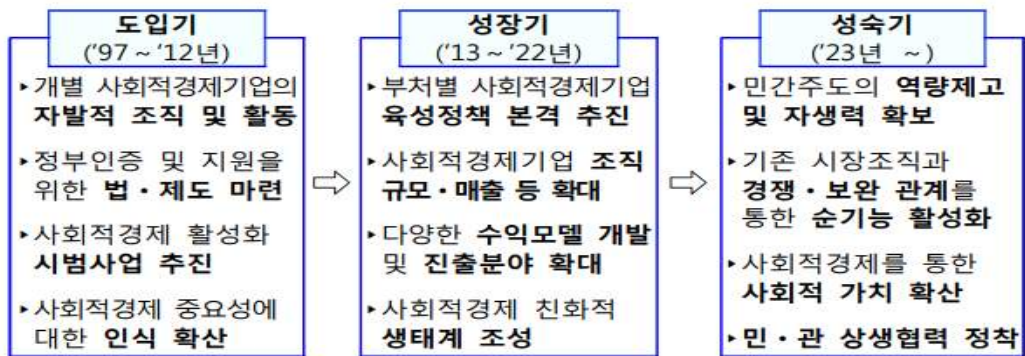
(사회적경제의 논의의 확산) 2000년 12월 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼에서 제3섹터에서 창출한 일자리는 사회적일자리로 규정하면서, 사회적기업(사회적경제)의 논의로 확장되기 시작한다. 또한 외환위기 등 미증유의 문제에 대해서 활발히 대응활동을 하게 된다. 특히 사회적경제는 자연스럽게 나타나기 시작한다. 우선 자활공동체 중에서 일부가 사회적기업을 표방하며 활동하기 시작하고, 신나는조합, 사회연대은행 등 빈곤층 창업지원을 위한 소액대출을 시작하는 등 사회적금융 활동이 나타났다. 또한 SK그룹 등 일자리창출 연계 기업사회활동을 추진한다.

(사회적경제의 제도화) 사회적경제의 제도화는 자활공동체사업의 주무부서인 보건복지부가 아닌, 고용노동부를 주무부서로 한 일자리창출을 주요한 목적으로 한 사회적기업육성법을 제정(2016년 12월)·시행(2017년 7월)하면서 시작된다. 그러므로 우리나라의 사회적경제의 도입은 빈민운동과 실업극복이라는 역사적 배경 속에서 고용창출이라는 목적으로 도입되었다고 보는 것이 타당하다. 육성법상 사회적기업의 정의는 '취약계층에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하거

나 지역사회에 공헌함으로써 지역 주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산/판매 등 영업활동을 하는 기업(사회적기업육성법 제2조)이나, 실제 사업중심은 일자리창출에 있었다. 또한 사회적기업은 시장 및 기업성 등 지속가능성에 기반한 기준(영업 활동 유무, 고용인력 유무)을 가지고 사회적기업을 인증 및 지원제도를 운영함으로써 그 목적성이 뚜렷이 나타난다. 이와 같은 현실은 유럽과 미국의 자조 및 연대, 사회서비스 제공이라는 역사·제도적 경험과 현실과 어느 정도 온도차이가 존재하며, 이는 사회적경제가 사회서비스 제공을 부차적인 목적으로 인식하게 하는 계기가 되었다고 판단할 수 있다.

(**사회적경제 현황인식**) 현재 우리나라는 사회적경제의 도입기를 지나 성장기에 접어들었다고 판단하고 있다. 사회적경제기업의 양적성장(고용 및 매출 등)과 법·제도정비 등 육성기반, 사회적경제에 대한 인식확산과 지자체 등 적극적 사회적경제 활성화 육성은 정책도입기에서 나타나는 조직·정책환경·대중인식 등 판단기준들을 충족시켰다고 본다. 그러나 사회적경제가 자립·성장하기 위한 노력들이 필요하다고 판단하고 있다.

<사회적경제 발전단계>



출처: 관계부처, 사회적경제 활성화 방안(2017)

제3절 사회서비스와 사회적경제의 관계성 고찰

사회적기업육성법은 사회적기업(사회적경제)는 취약계층에게 일자리와 사회서비스를 제공하는 기업으로 정의한다. 그러나 사회적기업법 시행후(2007년) 우리사회의 관심은 일자리창출과 지속가능성에 있었다(이준영외 2010). 그러기에 사회서비스 제공능력에 대한 관심 낮았다. 관련 선행연구에서 사회적경제조직의 사회서비스 제공에 대한 논의는 사회적기업육성법 제정초기(2006~2007)에 집중되었다(노대명 2007, 장원봉2006). 그러나 사회서비스 분야에서는 사회적경제의 역할에 대한 관심 높았다(이철선 2013, 김영중 2017, 이인재 2017 등). 또한 우리나라 복지체계에 있어서 복지믹스(welfare mix)에 대응하는 hybrid 조직으로서 역할(정무권 2017)은 지역기반, 연대성, 혁신성⁴⁾ 등으로, 현재 사회서비스의 영세한 사업성과와 낮은 질의 일자리 등에 대응에 대한 관심이었다.

이는 복지국가에서의 사회적경제 성장은 폴라니의 이중운동⁵⁾으로 해석할 수 있다. 즉 사회적경제의 성장은 국가, 시장, 사회와 연계되면서 신자유주의에 의해 분리되었던 국가와 시장을 다시 사회적인 것으로 되돌리는 이중운동인 것이다(Bloc and Summers, 2014; 정무권 2017 재인용). 그러나 사회적경제는 복지서비스 전체를 대체할 수 없기에서 복지혼합(welfare mix)의 중심역할을 하되, 단순 서비스의 기능적 분업의 한 부분을 대체하는 것이 아닌, 정부와 시장과의 파트너쉽 관계로 성장하며 구성원의 참여와 연대를 증진시키는 혼종조직(Hybrid organization)으로 역할을 하는 것이다. 이러한 사회적경제의 성장은 서비스 공급을 정부와 주민의 공동생산의 주체로 간주함으로써 참여민주주의가 결합된 복지생산을 할 수 있으며, 지역의 내발적 발전을 꾀할 수 있다(정무권, 2017).

장원봉(2010) 역시 사회서비스제공형 사회적기업⁶⁾은 복지정책의 주체이자, 복지정치 및 복

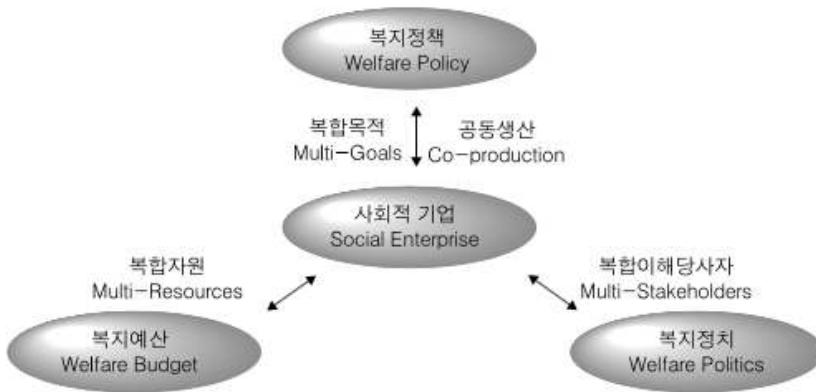
4) 김학실(2017)은 사회적경제의 운영원리과 특성을 1) 지역공동체 지향, 2) 민주적 의사결정 구조, 3) 공동체 기반 거버넌스 협력체제, 4) 자원혼합: 다중이해 당사자조직의 운영원리로 제시한다.

5) 폴라니(Polanyi)는 경제는 인간의 경제적 욕구와 필요를 충족하기 위한 사회적인 것을 기반하나, 현재 시장을 추상적으로 상품화와 교환의 영역으로 개념화함으로써, 사회적인 것을 분리시켜 사회를 파괴했다고 주장한다. 이러한 자본주의 위기를 사회는 비시장적 제도로 대응하는 이중운동이 일어난다고 주장

6) 여기에서 말하는 사회서비스 제공형은 사회적기업의 인증유형으로서의 한가지인 사회서비스 제공형 사회적기업과는 달리 사회서비스제공을 목적으로 하는 사회적경제의 조직의 하나로 표현

지예산 측면에 다양한 장점을 갖는다고 본다. 그러나 공공부분의 과도한 개입과 이윤추구의 요구는 사회적기업의 실패로 이어진다고 주장한다. 유럽국가의 복지국가에서 복지혼합(welfare mix)으로의 변화는 대응해야 하는 과제로, 변화 속에서 사회서비스의 민영화는 사회적 기업에게 주요한 기회가 되었다. 사회적기업은 사회서비스 제공의 시민이 적극적으로 나설 수 있는 매개체로서 역할(복지정책), 지역사회에 다양한 이해관계자들의 참여를 조직하는 복합이해관계자 모델(복지정치), 공공자원, 시장자원, 자발적기금, 자원봉사 등 다양한 자원혼합을 통해 거래비용(복지예산)을 줄이는 장점을 지닌다고 보았다.

[그림 7] 사회적기업과 복지체제의 삼각구조



출처: 장원봉, 2010, 사회서비스 영역에서 사회적 기업의 역할과 과제, 보건복지포럼 2010.4

마찬가지로, 이인재(2017)는 사회적경제의 발전은 사회서비스 제공에 변화를 줄 것으로 예상하는데, 그 근거로 1)사회서비스 제공에 있어서 사회적경제조직의 활동확대(복지혼종조직으로 참여강화), 2) 당사자조직 등 다양한 시민들의 참여 촉진(프로슈머, 집단적 공유과정), 3) 사회적기업가의 참여 확대, 4) 사회서비스 제공방식의 변화(보조금지급⇒서비스성과계약)로 보았다. 그러나 1) 사회적경제조직의 사회만이 아닌 시장영역의 자원동원을 통한 변화가 필요하다는 점, 2) 서비스제공주체만이 아닌 권리옹호 및 지역사회통합 역할이 가지는 기존기관과 다른 차별성과 파급력을 어떻게 가질 것인가, 3) 시장화 심화를 사회적경제는 어떻게 권리옹호 및 지역사회통합 역을 수행해 낼 것인가에 대한 극복여부가 중요하다고 말한다.

이철선(2014)도 사회서비스산업 육성을 위해서는 사회경제 활성화가 필요하다고 주장하는데,

그는 설립중심의 지원에서 벗어나, 규모화 가능한 사회적협동조합 확산, 즉 연대(전국단위 연합회 및 협회)를 통한 규모화가 필요하다고 주장하고, 이를 위한 정책과제를 사회서비스 시장 우선권 부여, 사업연대 추진, 부처간 통합운영을 통한 유기적 지원 등을 제시한다.

김희연 외(2013)는 우리나라의 복지위기를 극복하는 수단으로 사회적경제를 제시하였고, 지역사회에 맞춤형 복지제공이 가능하다고 주장하는데, 특히 지역사회 복지수요를 국가나 시장보다 지역기반 사회적경제가 제공가능하며, 이는 가장 가까운 곳에서 서비스파악과 제공 및 혁신적 복지서비스 가능한 지역성을 제시하였다.

김옥희·배세웅(2015)은 한국 등 3개국 사회서비스제공형 사회적기업의 법제도적 사례를 통해 사회서비스제공형의 사회적경제조직의 발전요소 도출하였는데, 우선 사회서비스형 사회적기업의 설립의 자유로움(사회서비스 범위), 자발적 출자 및 민간금융 지원확대, 커뮤니티 비즈니스의 점점 및 부문별 연대 컨소시엄 조직 활성화 등 정책과제로 제시하였다.

이러한 사회서비스 사회적경제의 장점을 주목하고, 정지웅(2013)은 사회서비스 공급기관을 사회적경제 형태로 전환방법 연구하였는데, 사회서비스 8대 바우처사업중 임신출산진료비 사업을 제외한 7개 사업을 대상으로, 질적연구를 추진한 결과를 바탕으로 전략을 제안하였다. 우선 전환 추진 대상은 돌봄노동형 서비스 제공 주식회사법인과 교육재활형 재활치료를 서비스를 제공하는 기관을 선정하고, 전환전략으로 홍보와 교육 실시, 적극적인 컨설팅 추진을 제시하였다. 강현욱(2018) 역시 사회서비스기관의 영세화로 인한 서비스 품질 등의 문제가 발생하여 사회적경제 조직화로 극복이 필요하다고 주장하는데, 그 논거로 사회적경제는 다양한 정부지원을 통해 경쟁력 확보와 상호협력의 조직문화로 서비스 품질의 제고 가능하다고 주장한다.

최근 노대명외(2017)은 사회서비스정책은 국민생활보장 사회서비스 확충과 일자리 창출을 위한 사회서비스산업 육성의 두 가지 정책목표를 추구하였고, 이러한 목표 속에 사회적기업 등 사회적경제와 밀접한 관계를 가진다고 주장한다. 이유는 사회서비스분야 사회적경제 활성화는 사회서비스 공급자로서의 사회적경제의 역할과 수익보다 연대와 협력을 지향하는 특성은 공급자로 적합한 면과, 저성장시대의 취약계층에서 일자리를 제공하였다는 점에서 주요한 효과성에 있었다고 판단하였다.

그러나 사회적경제(조직) 역시 낮은 임금의 일자리로 질 좋은 일자리라고 판단하기 어려우며, 서비스의 질을 개선하지 못했다는 비판이 존재한다. 그럼에도 사회서비스분야의 타 영리기업보다 사회적기업은 사회적목표를 실현해야 한다는 제도적 동형화 압박, 4대보험 규정 지키고, 타 기관보다 높은 수준의 임금을 지급하려는 노력하는 등 임금, 근로 처우 등과 관련해 사회에 긍정적인 기여를 할 수 있는 충분한 잠재력을 지니고 있다(길현중 2016)

노대명(2017)은 정책제언으로, 1) 시장환경- 차별화된 사회서비스 시장형성 유도, 2) 형식적 사회적경제조직이 들어오는 요인인 재정적 지원보다는 생태계 조성방향으로 지원, 근거법에 사회복지법인 등 사회적경제조직으로 포함 추진 3) 사회서비스 사회적경제 중간지원기관 설립필요를 제안하였다.

김학실(2017)은 사회적경제가 사회서비스를 제공하는 전략으로, 1) 공동체 기반의 사회적경제 조직의 양성 및 확산 추진, 2) 민관협력 거버넌스 구축을 담당할 수 있는 중간지원조직 강화와 확대, 3) 사회적금융시장을 통한 사회서비스 펀드 형성, 4) 공동체의 의미해석과 서비스 단위의 재조직화, 5) 사회적경제 가치 확산을 위한 교육을 제시하였다.

사회서비스 분야 사회적경제조직의 운영자인 민동세(2017)⁷⁾는 현장조직으로서 필요한 정책과제를 다음과 같이 제시한다. 1) 일거리가 아닌 일자리정책이 필요하며, 이를 위해서는 적정수가 및 산정체계 개발 시급하고, 숙련 직무급에 대한 임금체계 개발과 보장급여체계, 사회서비스 분야 일자리의 직무표준 및 교육훈련기준 설정, 관련 제도 및 지원프로그램(경영 컨설팅 등)의 개발이 필요하다고 주장한다. 또한 사회서비스 전달체계로서 개선과제는 1) 관련법 및 시행령 개정을 통해 사회서비스전달체계로서 사회적경제조직이 참여할 수 있도록 추진, 2) 지자체의 시설제공 등 사회적경제조직 선투자후 원금회수방식 추진이 필요하다고 제시하였다. 또한 법제도 정비 과제로서, 1) 선도적인 관련법 정비를 위한 연구투자, 2) 사회서비스분야 법제도 정비 등 추진 필요, 3) 새로운 사회서비스 개발, 예를 들어 병원 및 재가의 환자간병서비스, 가사중심의 가정관리서비스 등 가족구성원 및 가구형태의 변화에 대한 새로운 서비스 구축추진. 4) 사회서비

7) 김학실(2017) 발표에 대한 토론문

스에 대한 국민캠페인을 통해 사회서비스의 미래직업으로서의 인식개선 필요하다고 주장하였다.

제4절 소결

우리나라 사회서비스는 취약계층을 대상으로 개별욕구를 제공하였다(김영중 2012, 김용현 2018 등). 이는 서구의 보편적 권리에 기반한 서비스대응과 다른 방식이다. 또한 공공서비스를 제공해 왔던 서구에서 시장화를 추구했던 것과 다르다. 정리하면 좁은 영역의 사회서비스가 공공 기관의 예산 속에서 민간기관들을 통해 제공해 왔고, 서비스를 제공받은 대상은 한정되어 있었다고 정리할 수 있다. 이러한 상황에서 영세한 민간기관이 서비스의 질 개선투자와 새로운 시장 발굴과 개척은 불가능했고, 성공하지 못했다(이철선 2013, 이인재 2017 등).

여러 이론가들은 대안으로서 사회적경제기업을 제시하였고(이철선 2013, 이인재 2017, 노대명 2017 등), 그 이유는 사회적경제가 가지는 원리(지역성·연대성·혁신성)였다. 과연 사회적경제(기업)은 성공할 수 있을까? 물론 사회적경제는 사회적경제원리를 기반으로 우리사회의 문제를 극복해 나갔다. 특히 절제되지 못한 욕망을 기반한 경제시스템에 대한 응전으로서 사회적경제는 그 역할을 해 왔다. 우리나라 역시 역사적인 경제문제(IMF)와 실업극복을 위해 사회적경제정책을 추진해왔다.

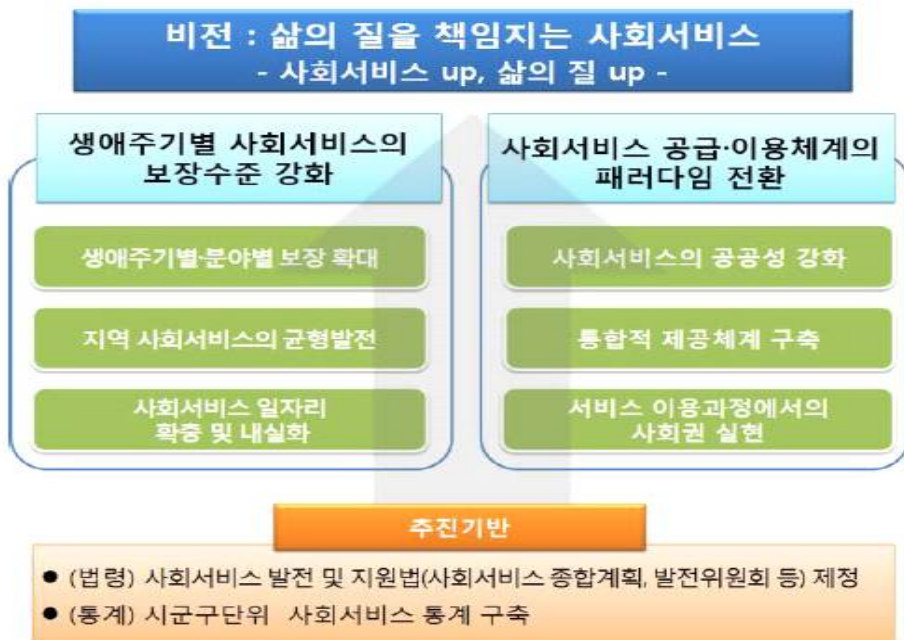
그러나 우리나라의 사회서비스의 경우 기반시장과 제도의 불완전성이 존재한다. 이것은 지금까지의 문제에 대한 대응논리와는 다른(일자리창출과 사회서비스 제공), 숨겨져 있는 니즈발굴 등 시장을 개척해야 상황으로 정책방안의 틀을 달리한다. 이에 대해 노대명(2017)과 민동세(2017)는 다른 정책방향을 제시한다. 노대명(2017)은 시장형성·중간지원조직·생태계조성 등을 제시하였고, 민동세(2017)는 직무표준설정·교육 등 법제도 개편, 새로운 서비스 개발 등 비즈니스모델을 제안한다. 본 연구는 사회적경제기업의 서비스연계 방안의 구체적인 방안 모색을 목적으로 하기 때문에, 민동세(2017)의 주장에 따라 비즈니스·법제도와 함께 사회적경제 원리인 지역연대 측면의 함의를 방안으로 도출하고자 한다.

제3장 정책 및 사례분석

제1절 중앙정부 정책동향

1. 사회서비스 발전방향과 정책기조

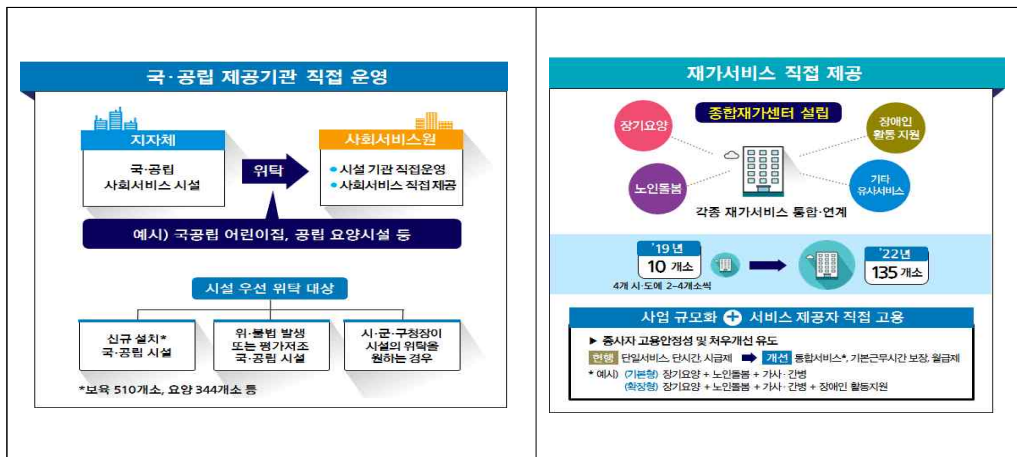
지난 10여 년의 사회서비스 정책이 일자리 창출을 위한 서비스 발굴 및 확충, 사회서비스 시장 형성 및 산업화, 사회서비스 품질 제고를 목표로 추진되어 왔다면, 현재 문재인 정부에서는 사회서비스 공공성 강화와 좋은 일자리 확충을 전면적으로 부각했다는 점에서 차별성을 보인다. 현재 정부는 사회서비스의 ①생애주기별 보장 미흡, ②지역간 격차, ③공급·이용 체계의 공공성 및 통합성 부족에 대한 문제를 해결하기 위해 2대 방향과 6개 과제를 다음과 같이 제시하고 있다.



출처: 사회보장위원회(2018), 법무처 사회서비스 발전방향

주요사업으로 사회서비스원 설립, 사회서비스 일자리 확충, 커뮤니티케어 (지역사회 통합 돌봄) 추진 등이 중점적으로 논의되고 추진되고 있다. 특히 정부 출범 당시 공공사회서비스 일자리 창출, 서비스 제공 인력의 처우 개선, 서비스 품 질 향상을 목적으로 추진된 ‘사회서비스원’의 기능과 역할에 대한 정책 논의를 거치는 과정에 있다. 2018년 5월에는 사회서비스원 설립 및 운영의 법적 근거가 되는 「사회 서비스 관리 및 지원에 관한 법률안」이 발의되었다. 보건복지부는 법안 통과와는 별도로 2019년 4개 시·도(서울, 경기, 경남, 대구)에 대한 시범 사업 운영을 추진 중이며 이와 관련해 60억 원의 예산안이 국회를 통과하였다. 사회서비스원은 국공립 서비스를 지자체가 위탁받아 직접운영하여 서비스를 제공하고, 그 중심은 종합재가센터라 할 수 있다. 뿐만 아니라, 민간제공기관의 서비스 품질향상과 지역사회서비스 질 제고 등의 정책지원을 모색하고 있다.

[그림 8] 사회서비스원의 주요운영



출처: 보건복지부(2019), 2019년 사회서비스원 시범사업 추진계획

사회적경제는 전술한 6대 과제중 ③사회서비스 일자리 확충 및 내실화, ④사회서비스의 공공성 강화의 주요한 주체이자 대상으로 상정된다. 추진과제 ③의 일자리는 공공일자리와 민간 일자리로 구분하며, 이 중 민간일자리 중점은 사회적경제기업이 사회서비스 영역의 진출을 통한 일자리 창출이다. 추진과제 ④는 공공성 강화를 위한 사회적경제의 역할을 제시하고 있는데, 다음과 같다.

〈 사회적 경제 활성화 분야 〉

- △ (돌봄) 보육·요양 등 국공립 시설 위탁기준에 사회적 가치 반영, 돌봄 사각지대 발굴하여 사회적 경제조직이 틈새돌봄 제공 등
- △ (보건) 고령자친화주택 왕진서비스, 예방적 건강관리서비스, 호스피스 등의 영역에 의료복지 사회적협동조합 진출 등
- △ (문화·여가) 사회적 경제조직 중심으로 문화공간 및 문화예술 프로그램 확대 운영, 스포츠클럽 확대 등
- △ (주거환경) 주거개선 사업에 마을주민 참여 확대, 취약계층 위한 주거복지 실현 및 사회주택·공유주택 등 활성화
- △ (사회적 농업) 농업자원을 활용한 돌봄서비스, 직업훈련 등을 제공하여 노인·장애인 등 취약계층의 사회적응 유도

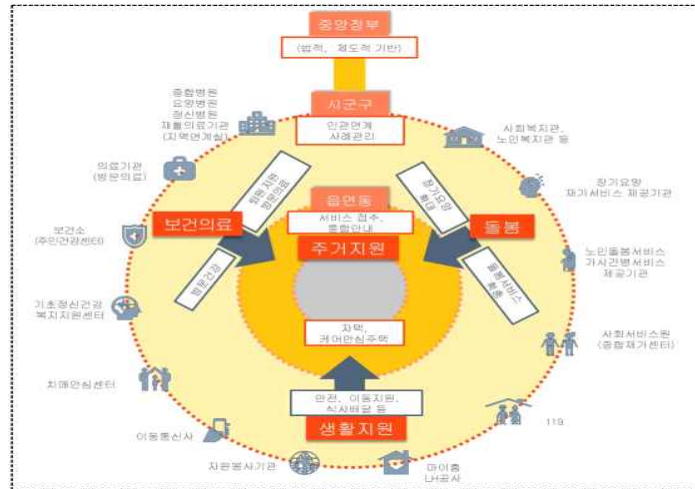
출처: 사회보장위원회(2018), 법무처 사회서비스 발전방향

또한 사회적경제조직의 컨소시엄을 통해 통합형 서비스와 지역재생 과정에서 적극적인 사회적 경제 참여를 통해 서비스개발을 요청하고 제시하고 있는 상황이다.

2. 지역사회 통합 돌봄(일명, 커뮤니티 케어)

커뮤니티 케어는 그동안 추진해온 소득보장과 건강·의료보장 중점의 복지서비스를 지역 사회 통합적 돌봄을 통해 포용적 복지를 완성하는 것을 정책목표로 하고 있다. 커뮤니티 케어는 주민들이 살던 곳에서 개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 살아갈 수 있도록 하는 지역주도형 사회서비스 정책이다(보건복지부 2018). 커뮤니티 케어는 우리나라 장기적으로 초고령사회(2026년 초고령사회 진입)으로 진행되는 문제를 극복하기 위한 국가 사회보장정책의 전환을 의미하기도 한다. 중점과제는 ①주거, ②건강의료, ③요양돌봄, ④서비스연계의 4대분야이다. ①주거의 경우, 인프라 확충을 목표로 케어안심주택 제공, 현 주택 개조 등을 추진한다. ② 방문의료서비스 확충을 목표로, 주민건강센터 확대, 경로당 등 건강 프로그램 활성화, 지역병원 연계 등을 추진한다. ③재가 장기요양을 중심으로, 서비스 통합 제공 및 품질제고 등을 추진한다. ④ 민관서비스 연계와 통합을 목표로, 서비스 안내 및 연계의 통합플랫폼 구축, 사례관리 인력 확충 등을 추진한다. 이러한 과제와 추진방향 등은 아래의 그래프와 같이 주체와 사업을 정리할 수 있다.

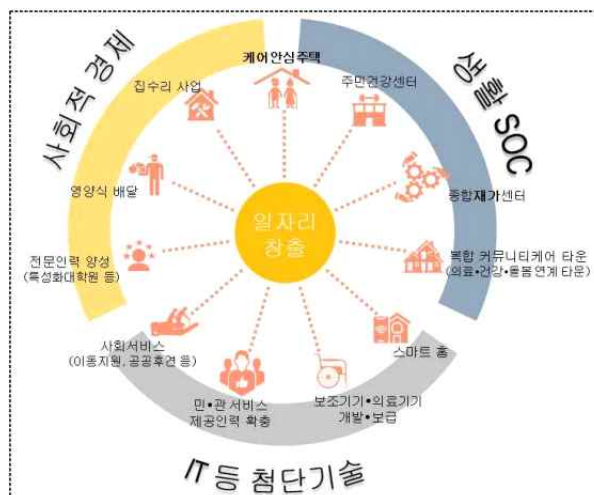
[그림 9] 지역사회 통합돌봄 제공 개요



출처: 관계부처 합동(2018), 지역사회 통합돌봄 기본계획(안)

지역사회 통합 돌봄에서의 사회적경제는 ①주거분야의 노인안전과 독립생활을 위한 맞춤형 주택 개보수를 지원하는 데에 있다. 계획에서는 선도사업, 장기요양 등 재원을 활용하여 사회적 경제기업에게 자금을 지원하고, 집수리를 추진하도록 하는 방법론은 제시하며, 이를 기반으로 커뮤니티 케어 경제를 제시하고 있다. 커뮤니티 케어경제는 국토부의 생활SOC와 IT 등 첨단기술이 결합한 모델로 이를 통해 일자리를 창출하는 경제를 말한다.

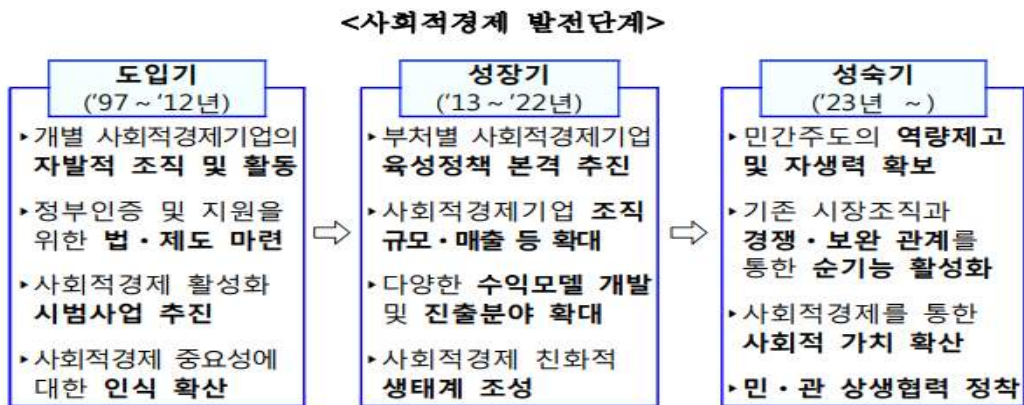
[그림 10] 커뮤니티케어 경제 개념도



출처: 관계부처 합동(2018), 지역사회 통합돌봄 기본계획(안)

3. 사회적경제 활성화와 정책기조

사회적경제는 양질의 일자리를 창출하고, 양극화를 완화하는 정책이라는 판단 하에, 사회적경제의 적극적 활성화를 정책목적으로 정책을 추진한다. 우선 정부의 우리나라의 사회적경제를 도입기를 지나 성장기 단계에 진입하였다고 판단하였다.



출처: 일자리위원회 관계부처 합동(2017), 사회적경제 활성화방안

그러나 현재 우리나라의 사회적경제 문제점을 ①체계적인 사회적경제 정책집행이 없다는 점과 ②성장단계별 맞춤형 지원정책 미비한 점을 들고 있다. 이를 극복할 수 있는 Two-Track 발전전략을 제시하였다. 우선 사회적경제 성장단계별 특성에 맞는 시스템을 구축하고, 파급효과가 큰 분야를 집중육성하는 것이다.

특히 파급효과가 큰 분야 중 우선적으로 사회서비스분야를 제시하였다. 사회서비스분야는 취약계층 고용창출과 사회서비스 공급확대, 서비스 품질제고에 기여하는 분야로, 민간 영리기관 위주의 서비스공급과 사회적경제기업에 대한 관심부족 등으로 사회적경제 참여율이 저조하였다고 판단하고, 5가지 개선방안을 제시하였다.

① 사회적경제기업이 적극적으로 참여할 수 있도록 공무원 인식개선 등 제도적 지원, ②이용자의 정보접근성 제고, 종사자 장려금 지급 등 사회서비스제공기관의 사회적가치 지향성 강화, ③ 사회적경제와의 협력을 높여 지역서비스 품질제고 등 제도개선, ④보건복지형 예비사회적기업

진입촉진, 사회서비스 제공기관의 인증확대 및 서비스표준화 등, ⑤지역특화 사회서비스 공모 및 사업화 추진 등을 제시하였다.

[그림 11] 목표와 전략



출처: 일자리위원회 관계부처 합동(2017), 사회적경제 활성화방안

제2절 사례분석

1. 국내사례

사회서비스 제공하는 사회적경제 경제기업 중 본 연구의 대상인 돌봄, 교육, 청소분야의 사회적경제기업의 사례조사를 실시하였고, 그 분석 결과는 다음과 같다.

1) 돌봄서비스 사례- 사회적협동조합 도우누리

(개요) 2008년 광진주민연대 부설기관의 늘푸른돌봄센터(자활공동체)로 출발한 돌봄사회서비스를 제공하는 도우누리는 기관의 이익을 추구하기 위한 상품으로 사회서비스를 제공하는 것이 아닌 사회서비스의 가치를 회복하고자 직원 스스로가 출자하여 만들어진 비영리법인 사회적협동조합이다.

(주요 연혁)

2008.7.1, 늘푸른돌봄센터 설립(광진주민연대 부설기관)

- '08.2, 자활공동체 인정(광진구청), -'09.2, 재가요양·바우처 등 재가서비스 확대

2010.1.21, 고용노동부 사회적기업 인증(제2009-53호)

- '12.01, 돌봄여행, 정서치료 등 서비스 공급 다각화

- '12.12, 협동조합 발기인 모임 '13.1, 설립총회

2013.4.1, 사회적협동조합 도우누리 설립(복지부 제1호 인가)

- '13.11~현재, 서울시립중랑노인전문요양원 수탁 운영(서울시)

- '17.3~현재, 광진구립능동꿈맞이어린이집 수탁 운영(광진구)

- '17.7~'19.1, 취약계층 희망돌봄사업 용역(서울도시주택공사, 1-2차 선정)

- '16.1~'18.12, 사회적경제 돌봄특구사업, '18.8, 자회사 (주)따뜻한 밥상 개업

- '18.4~현재, 광진주거복지센터 수탁 운영(서울시)

- '19.3~'24.2, 서울시립중계노인전문요양원 수탁 운영(서울시)

(목적) 도우누리의 정관에 따르면 조합의 존재 목적에 대하여 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 통하여 돌봄서비스 공급과 구성원의 복리증진 및 상부상조를 활성화하고, 사회서비스를 필요로 하는 개인과 가족의 삶의 질을 향상시키기 위하여 둘 이상 유형의 조합원들이 모여 바른 서비스를 공급하는 일터 공동체 실현과 인간존중의 지역사회 발전을 목적으로 한다고 밝히고 있다(민동세, 2014). 여기서 말하는 바른 서비스를 공급하기 위해 도우누리는 직무교육을 실시하고 있다. 세부적으로 살펴보면 사업장 필수교육, 서비스 의무교육, 직무향상교육, 소양교육 등을 주기적으로 실시하고 있다. 또한 사람을 중시하는 기업문화에 앞장서서 돌봄서비스 종사자의 권익향상을 위해 직장내 소모임 활동지원, 대표자의 선출과 권한부여 등의 다양한 내부제도를 시행하고 있다.

(조직 및 사업규모) 도우누리의 이사회는 15명, 감사2명으로 구성되며, 총회는 대의원총회형식으로 진행하고 있다. 아래와 같은 조직체계로 사업이 진행되고 있다.



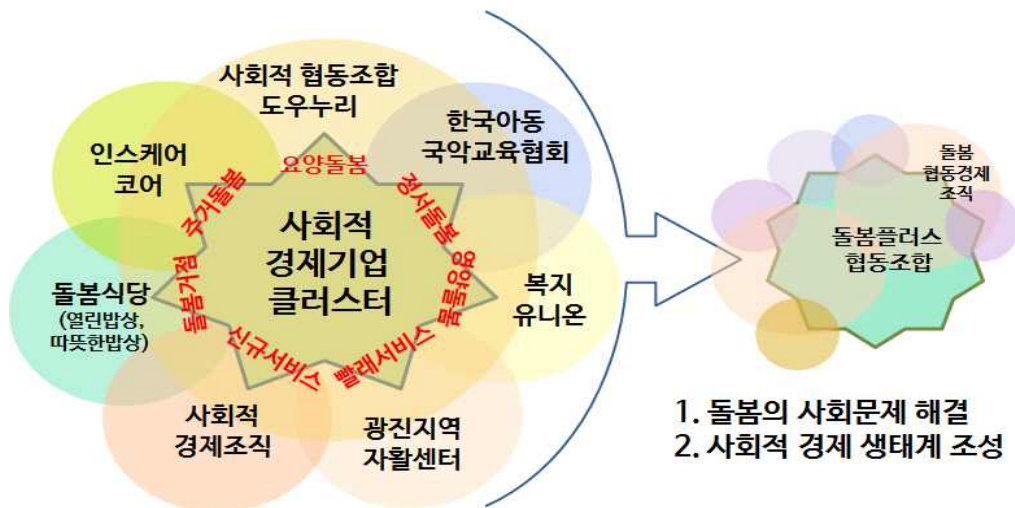
출처: 도우누리 내부자료

돌봄서비스를 제공하는 푸른돌봄센터를 시작으로, 아동돌봄, 요양원 등 사업규모를 확장시켰다. 조합원 총수는 794명이며, 종사자는 2019년 9월 현재 915명이 근무하고 있으며, 이용자는 1490명이다.

(사업내용) 주요한 서비스는 돌봄서비스로, 산모서비스, 가사간병서비스, 노인돌봄서비스, 장애인활동지원서비스, 재가요양서비스와 아동정서서비스 등 가사, 간병, 돌봄의 전반적인 서비스를 제공하고 있으며, 요양원 및 어린이집 등 서울시 등 지자체로부터 수탁을 받아 운영을 하고 있다. 그 외에 방과 후 돌봄 서비스와 사회복지서비스는 도우누리가 사회공헌사업으로 수행하거나 사회적 자원을 연계하는 서비스를 제공하고 있다.

(사업특징) 도우누리는 지역기반 연대조직을 중심으로 사업을 개발하고, 사업을 추진한다는 점에서 그 의미가 있다. 대표적인 지역 활동으로 ①재가형 사회서비스 협동화 전략과 ②자산화전략이라 할 수 있다. ①재가형 사회서비스 협동화전략은 일견 커뮤니티케어와 비슷하나, 구체적인 사업을 구성하고 있다는 점에서 그 의미가 있다. 노인간병을 중심으로 한 돌봄에서 체득한 지역의 니즈를 확대하여 식사(돌봄식당)와 정서돌봄(국악을 활용한 서비스)를 제공하며, 이를 도우누리가 추진하는 것이 아니라 지역의 다양한 사회적경제조직과 같이 추진한다는 점에서 그 의미가 있다. 이를 새로운 협동체(돌봄플러스 협동조합)를 구성하여 추진하고 있으며, 지역내 서비스가 제공되지 않을 경우 신규사업으로 사회적경제조직이 제공한다.

[그림 12] 재가형 사회서비스 협동화 전략



출처: 도우누리 내부자료

[표 6] 재가형 돌봄서비스 유형 및 공급조직 현황

서비스유형		공급조직	법인	유형
정서돌봄	더름1	한국아동국악교육협회	사단법인	사회적기업
	더름2			
영양돌봄	효반(영양죽)	복지유니온	주식회사	사회적기업
	반찬배송	복지유니온		
	영양상담	복지유니온		
주거돌봄	특수청소	인스케어코어	주식회사	사회적기업
	해충/항균바이러스	인스케어코어		
	이불세탁	광진자활센터		자활사업단
요양돌봄		도우누리(늘푸른돌봄센터)	사회적협동조합	사회적기업

②자산화 전략 역시 지역내 연대조직(광진주민연대)의 논의구조에서 시작되었다. 1994년 광진 주민연대의 전신인, 성동·광진 민주단체협의회체 총회에서 임차비에 대한 고민을 같이 하면서 건물 구입의 ‘즐거운 상상’을 시작한다. 2010년 각 회원사의 출자금 및 은행대출금을 활용하여 자양동의 건물(지하1층-지상3층)을 구입하고 7년간 사용하였다. 이후 지구단위개발사업 등으로 공간 이전하게 되어 오늘날에 이르고 있다. 현재 제2 빌딩을 건립을 목표로 추진하고 있다. 건물은 기본적으로 각 출자회원사들의 공간을 활용되고 있으나, 지역의 사회적경제조직의 인큐베이팅 공간(4층)으로, 그리고 지역의 공유공간(지하1층 등)으로 적극적으로 활용하고 있다. 도우누리의 이러한 자산화전략은 여러단체와 기업에 자극제가 되어 사회적경제기업의 연대를 통한 건물운영과 매입이 활발히 이루어지고 있다.

[그림 13] 입주건물 전경



[표 7] 건물입주 현황

구분	면적(㎡)	공간구성 / 입주 단체(기업)
옥탑층	24.93	광진닷컴(디지털광진), 공유 정원
4층	196.5	광진주민연대, 21세기자막단, 광진협동사회경제네트워크 (SE센터·특구사업단·찾동지원단·시민허브·주거복지센터·광진생협 등)
3층	200.46	사회적협동조합 도우누리, 늘푸른돌봄센터, 공유 회의실
2층	200.46	더불어내과 의원
1층	148.52	다온약국, 행복중심 광진생협·더마실카페, 공유식당
1층	44.46	주차통로
B1층	210.14	전통타악예술단 울력(공유 교육장), 개인 연습실, 서고(자료 보관), 창고(생협, 입주단체)

출처: 도우누리 내부자료

2) 청소서비스 사례- ㈜다우환경

(개요) 다우환경은 IMF 실직한 지역주민의 자활·자립을 위해 만들어진 기업, 즉 자활기업으로, 최초의 출발은 북구일터지역자활센터의 사업단으로 시작하였다. 참여한 지역주민들은 자활센터의 정부위탁 프로그램에 참여하고, 인건비 지원받아 3년간 사업경험을 쌓은 후 2002년 다우환경을 공동창업형태로 설립했다. 2010년 12월에 사회적기업 인증을 받았다.

(조직과 사업내용) ㈜다우환경은 자활기업으로, 노동자협동조합의 운영방식을 채택하고 있어, 주식회사의 형태를 가지고 있으나 구성과 운영에서 종사자의 참여와 활동이 활발하다. 주요사업은 건물 종합관리(시설관리·위생관리용역·시설경비), 일반청소 서비스(바닥 관리·준공 청소·홈클린 청소·소독·저수조 청소), 특수청소 서비스(카펫·쇼파·파티션 청소, 대리석 광택, 외벽 청소, 에어컨 세척) 등으로 청소분야의 특화된 전문기업이다.

에너지를 절감하는 청소기법의 연구를 추진하고 있으며, 서비스 품질 향상을 위한 종사자 교육에 노력하고 있다. 또한 사회공헌활동으로 취약계층을 위한 일자리 제공 뿐만 아니라 지역 내 저소득층 가정에 무료 방역과 청소서비스를 제공하는 등 사회적 서비스를 제공하고 있다. 초록우산 어린이재단 등에 청소년에게 장학금 전달하는 등 기부활동도 수행하고 있다.

(자산화) ㈜다우환경은 지역최초로 사회적경제 기업을 위한 공유 사무실 임대 사업을 운영하고 있다. 광주 북구 신안동에 지하 1층, 지상 4층 규모 건물을 매입하고 리모델링을 거쳐

사무공간, 공유회의실, 네트워크 공간, 교육장 등을 설치하고 저렴한 비용으로 사회적기업들에 사무실 임대를 해주고 있다. 총 165m²~264m² 공간을 나눠 월 20만 원의 임대료 받고 있는데, 이 임대사무실에는 기본적인 사무 집기류, 컴퓨터, 인터넷 등이 비치되어 스타트업 등 사회적경제에 입문하는 기업에게 유용하게 사용되고 있다. 현재는 유통과 서비스 업종 등 10여개 사회적 기업이 입주해있다. 또한 기성 및 신생기업들의 네트워킹을 지원하고 지역 내 사회적경제 활성화에도 기여하고 있다.

(향후계획과 사회적 목표) 다우환경은 청소노동문제를 해결하고자 만들어져 일회성으로 끝나는 용역시장의 고용이 아닌, 근로자들이 회사나 단체에 직접고용하고 있다. 사업 초창기에는 직원 5명이었지만, 현재는 30여명에 달한다. 앞으로 다우환경은 교육기관 설립을 목표로 하고 있다. 직무능력향상 교육 등을 위한 직업훈련학교를 설립, 사회적 조직에 있는 사람들이 교육을 받는 공간을 만들 계획이다(광주 사회적경제 지원센터, 2018)

3) 교육서비스 사례- 어썸스쿨(Awesome School)



(개요 및 설립) 어썸스쿨은 청소년을 대상으로 교육프로그램을 진행하고, 교구를 제작하는 스타트업이자 사회적경제기업이다. 어썸스쿨은 공교육이 가지는 한계를 넘어 청소년들이 스스로 사고하고 생각할 수 있는 사람으로 거듭날 수 있는 교육컨텐츠를 개발하는 것을 목표로 사업을 수행하고 있다. 2012년부터 어썸스쿨의 설립을 위한 교육이론연구와 커리큘럼개발에 매진했고 2013년 사회적기업가 육성사업의 창업팀으로 1년간 사무공간과 창업에 필요한 재정·법률지원을 받았다. 2013년말 6명의 멤버로 법인설립을 하기에 이른다. 안고등학교와 2014년 100여명의 학생과 함께 매주 토요일 1년동안 어썸스쿨이 만든 교육프로그램을 진행하게 되었다. 4~12월까지 진행하였고, 수료식까지 진행하여 사업성을 확인하는 계기가 되었다. 그러나 2015년도에 여러 교육기관과 컨택을 하였으나 실패하였고, 동그라미재단의 교육공모에 참여하는 것으로 계기로 시스템구축이 가능하게 되었다. 이러한 노력의 결과 현재 2017년 250여개의 학교에 출강하

고 있다.

[그림 14] 초기 사업활동: 경안고등학교 토요일학교



출처: https://blog.naver.com/awesome-school_/221303063064

(프로그램 내용) 32주의 과정으로 진행되는 토요일 학교는 총 3가지 순서로 진행된다. 첫 8주 동안은 '나를 알아가는 과정'을 교육 목표로 MBTI검사를 통해 자신의 기질을 파악하고, 내가 가장 행복했던 순간, 즐거웠던 순간 떠올리기 등을 통해 학생들 스스로 정체성을 찾는 시간을 제공한다. 다음 8주간은 인문학토론, 시나리오 작성을 통한 영화제작 등을 통해 '세상을 알아가는 과정'을 가르친다. 이어 여름을 지나 2학기의 16주 동안은 '두런두런 프로젝트' 프로그램을 통해 학생들은 소명과 목적의식, 세상을 바꾸는 법을 배운다. 특히 두런두런 프로젝트는 다양한 활동으로 학교 밖까지 학생들의 눈을 넓힌 것이 특징이다. 경쟁이 아닌 협업을 통해 학교의 새로운 문화를 만드는 것이 목표로 2014년 창덕여고는 'Gift to' 프로그램을 통해 쓰여지지 않고 버려지는 학원가 판촉물을 모아 종이와 학용품이 귀한 개발도상국 우간다에 전달했고, 근처 봉사단체에도 기부했다. 또한 대광중에서는 학내 동아리의 형태에 지루함을 느낀 학생들이 '우끼다(우리들의 끼를 이어주는 다리)'를 구성, 네일아트와 마술 등 학생들이 관심 있었지만 쉽게 하지 못했던 활동을 해보기도 하였다. 30)

(프로그램 특징) 어썸스쿨은 청소년들이 “사람을 가장 사람답게”라는 비전하에 개인의 고유성을 발견하고 가능성이 발현되는 교육을 만든다. 미션을 스스로 사고하고 행동하여 세상에 긍정적인 가치를 만드는 사람을 세우는 것으로 설정했다. 대표프로그램인 히어로스쿨 프로그램(토요학

30) 네이버 뉴스 2015.01.14. “의기소침했던 소녀, 사업에 뛰어들게 만든 힘은..”을 참고하여 작성

교에서 발전)은 아이들이 영화속 히어로들처럼 자신만의 개성있는 가능성과 재능을 발견해서, 세상에 가치를 남길 수 있다는 의미로 히어로스쿨 교육을 진행하고 있다. 이들이 히어로로 명명한 것은 최근의 체인지메이커 교육 또는 혁신가교육 등과 맥을 같이하지만, 청소년들의 삶의 현장에서의 변화를 이끌어내자는 의미에서 '히어로'를 쓰고 있으며, 이러한 사회혁신방법론은 중요한 시사점을 준다.

(교육서비스 한계극복 노력) 교육서비스가 가지는 한계, 즉 ‘프로그램은 결과를 남기고, 학교는 사람을 남긴다’가 존재한다. 어썸스쿨도 처음부터 이러한 한계를 알았고, 결과물이 아닌 사람이 남기고, 지속가능한 교육이 가능한 것을 고민하였다. 결과물이 토요학교(현재의 히어로스쿨)였다. 이는 교육콘텐츠뿐만 아니라 학교와 장기간 운영이 가능한 시스템을 염두해 둔 것이었고, 성공적으로 추진하고 있다.

또한 공교육이 가지는 한계를 자신들의 사업서비스만 활용하는 것이 아니라 적극적으로 ‘교사 커뮤니티’라는 네트워크사업을 실시하여 현직 교사들에게 어썸스쿨의 교육 노하우를 공유하고 행동중심 교육을 공교육으로 확산시키고 있다. 이 사업은 청년강사라 이름 붙여진 젊은 선생님들이 교육을 진행한다. 청년강사들은 모두 지역을 기반으로 활동하는 청년들로, 네트워크를 통한 지역활성화까지 염두하고 있다.

2. 국외사례

사회서비스를 제공하는 공급 주체에 따라 국가별로 다양한 방식과 특징을 갖고 있다. Munday(2003)가 사회서비스의 공급주체에 따라 분류한 방식을 참고하면, 가족보호형 모델, 스칸디나비아형 모델, 자산조사형 모델, 북유럽 보충형 모델로 나누어볼 수 있다. Ranci(2002)는 서비스 공급 및 재원조달이 차지하는 비중에 따라 정부주도모델, 보충주의모델, 시장주도모델, 제3섹터모델로 분류하였다. 또한 Bahle(2003)은 사회서비스 공급이 공공·영리·비영리 가운데 어떤 방식으로 복지혼합이 이루어지느냐에 따라 벨기에·프랑스형, 독일·네덜란드형, 스웨덴·덴마크형, 영국·웨일즈형, 스페인·이탈리아형의 5가지 국가유형으로 구분하였다. 이를 참고하여 정경희 외(2006)는 북유럽형, 대륙유럽형, 앵글로색슨형, 남유럽형, 동아시아형으로 구분하기도 하였다.

이 중에서도 가장 많은 연구들이 참고하였던 Munday(2003)을 좀 더 자세히 살펴보면, 스칸디나비아형 모델은 아동, 장애인, 노인등의 취약계층을 중심으로 보편적인 원리에 따라 서비스를 제공하는 모델이다. 이 모델에서는 정부가 사회서비스의 계획 및 제공을 위한 중추적인 역할을 수행하고, 영리기관은 최소한의 역할만을 수행한다. 최근 정치적·경제적인 이유로 ‘복지다원주의’ 정책 차원으로 NGO 기관의 서비스가 늘어나고 있는 추세이다. 주요 국가들로는 스웨덴, 핀란드 등이 있다.

두 번째로, 가족보호형 모델은 카톨릭의 종교적인 전통에 따라 가족의 보호에 대한 책임은 전적으로 가족에게 있으며, 적십자단체와 같은 민간단체에서도 상당한 역할을 수행한다. 따라서 정부는 제한적인 역할만을 수행한다. 또한 이 모델은 가족보호에 대하여 여성의 의존도가 높기 때문에 여성이 노동시장에 참여하기가 어려운 구조이다. 주요 국가들로는 남부유럽인 그리스, 이탈리아 등이 있다.

세 번째로, 자산조사형 모델은 서비스 제공자로서의 국가의 역할은 점차 축소되어 가고 있는 시장화된 모델이다. 서비스의 수혜 대상을 표적화하여 제공하는 모델로, 영리기관의 서비스 공급이 늘어나는 추세이다. 주요 국가들로는 영국과 아일랜드 등이 있다.

마지막으로 보충형 모델은 주로 서비스가 민간단체에 의해 제공되는 국가이다. 국가는 민간 기관들에게 재정적으로 지원하는 역할을 중심으로 수행하며, 민간단체가 서비스를 제대로 공급하지 못했을 때 국가가 나서서 서비스를 제공하는 것이다. 주요 국가들로는 독일과 네덜란드 등이 있다. 다음의 국외사례들을 이와 같은 모델로 나누어서 살펴보았다.

1) 가족보호형 모델 스페인

가족보호모델의 특징을 잘 나타내는 스페인은 돌봄에 대한 여성의 의존도가 높기 때문에 일·가정 양립이 어렵다. 좀 더 구체적으로, 스페인에서 사회서비스를 제공하는 사회적기업의 사례를 살펴보려고 한다.

사회서비스의 공급에 있어서는 열악하지만, 스페인은 헌법에 ‘사회적경제’라는 표현이 조문에 포함되어 있다. 2011년 세계에서 최초로 사회적경제법이 제정되었다. 이 헌법을 근거로 하여 ‘사회적경제’는 강력한 법적, 제도적 영향력을 행사하고 있다. 사회적경제조직의 범위도 다양한 편인데, 협동조합 외에 비영리단체, 노동조합, 공제조합, 카리타스(가톨릭계 자선단체), 스페인 맹인협회 등을 포함한다. 2017년 기준 약 4만여개의 사회적경제 기업이 있으며 약 235만 명에게 직간접적으로 일자리를 제공한다. 이 뿐만 아니라 사회적경제는 GDP의 10%를 차지하고, 고용의 12.5%의 비중을 차지하고 있다.

스페인의 사회적 기업은 1970년대 초반 산업위기로 인해 고용이 큰 타격을 입었다. 1975년과 1985년 사이 213만명이 일자리를 잃는 수준이었다. 이 때 실업자 혹은 다니던 회사에 다니던 직원들이 직장을 잃어버릴 위기에 처해 공동으로 회사를 소유하는 움직임이 등장하였다. 그 때 취한 법인 형태로 노동자 협동조합과 노동자 소유의 노동회사이다. 이 두 가지 형태는 고용을 창출하고 지속가능하게 하는 것이었다. 그러나 가장 큰 차이점은 협동조합은 사람들 간의 연합인 반면 노동자소유의 노동회사는 주식 자본의 대부분이 노동자들에게 소유되어 공평하게 경영된다는 점이다. 이 형태는 스페인의 사회적경제 일부를 아직도 담당하고 있다.

마드리드에는 교사 중심의 노동자협동조합인 GSD가 세운 학교가 있다. 20세기 전반 내전이 끝난 후 갑작스레 도시가 팽창하는 과정에서 여러 사회서비스가 원활하게 제공되지 못했다. 이런

가운데 1985년 교사를 중심으로 18명이 모여 학교 설립을 준비했다. 아이들을 가르치면서 자금이 부족했기 때문에 정부로부터 인가를 받는데 필요한 설비를 곧장 갖추지는 못했다. 그러다가 1994년 9월에 이르러서야 정식 인가를 받았고, 이후에 다른 지역에서도 비슷한 요구가 발생하여 1999년 두 번째 학교를 설립하였다. 이후 8개의 협동조합 학교가 차례대로 스페인에 들어섰다. 현재 협동조합 8개 학교에 다니는 학생은 모두 1만 5천여명으로 영유아부터 초중고 교육까지 함께 이루어진다. 1500명의 교사와 1200명의 행정직원이 조합원으로 이 학교의 공동주인이다. 마드리드의 사립학교가 한달에 700유로정도를 내는데 반해 GSD 협동조합 학교는 약 5분의 1수준인 140유로를 내고도 사립학교와 비슷한 수준의 방과후 프로그램 등의 혜택을 받을 수 있다.

2) 보충형 모델 오스트리아

오스트리아의 사회서비스는 민간에서 주로 사회서비스를 공급하는 것이 특징이다. 이러한 국가들은 교회에 뿌리를 둔 민간비영리부문이 주로 사회서비스를 제공하고, 국가는 비영리부문의 활동이 충분하지 않을때에만 개입하여 이를 보충하는 역할을 하는 보충형 모델의 대표적이다. 또한 이러한 국가들은 공공사회지출은 높은 수준이나 사회서비스 지출은 상대적으로 낮다는 것이 하나의 특징이다.

오스트리아의 사회적 경제는 긴 역사와 전통을 가지고 있다. 1867년에 제정된 시민사회단체의 형성과 기원에 관한 법이 그 시발점이라고 볼 수 있다(Simsa et al., 2006:10). 장흥근 외(2011)에 따르면 오스트리아는 시장과 공공의 틈새시장인 제3섹터에 사회적 일자리를 만들면서 고용문제와 사회문제를 동시에 해결하고자 하였다. 이를 위해 NPO(비영리단체)를 중심으로 정책을 시행하였다. 그렇기 때문에 오스트리아는 NPO(비영리단체)들이 노인, 여성, 청소년, 장애인 등의 취약계층을 위한 사회사업 및 사회서비스 분야에서 두드러지게 활동하고 있으며, 사회적 일자리 창출 역할 역시 중심이 되어 수행하고 있다.

1, 2차 세계대전이 발생할 당시 전쟁에서 패한 오스트리아는 피해복구 및 피해자를 구호하는 일에 시민사회가 적극 참여하였다. 지금 오스트리아에서 사회적 경제의 핵심 역할을 하는 카리타스(Caritas), 힐프스베르크(Hilfswerk), 디아코니(Diakonie), 폴크스힐페(Volkshilfe) 등도 이

시기에 조직을 재정비하거나 이름도 새롭게 하여 지금에 이르고 있다.

결국 오스트리아의 사회적기업은 상대적으로 높은 자율성이 있고, 유급노동에 기반을 둔 것이 특징이라고 할수 있다. 또한 다른 민간기업에 비해 경제적 위험성이 높고, 이윤추구 보다는 사회 구조 유지 및 사회통합의 기능을 수행하고 있다는 특징을 지니고 있다.

사회 서비스를 제공하는 NPO 중 디아코니는 성경에서 “위기에 처한 사람들을 돕는 서비스(Der Dienst am Menschen in der Not)”를 의미한다. 디아코니는 카리타스와 비슷하게 세계 1, 2차 대전을 거치면서 발생한 가난과 전쟁으로 인한 피해자들을 보호하고 지원하기 위하여 개신교에서 설립한 비영리 사회서비스기업이다. 오스트리아 전역에 35개 지역서비스거점을 확보하고 있으며 노인요양시설, 유치원 등 교육시설, 장애인보호시설, 병원, 상담소 등 200여개 사업장을 운영하고 있다. 이 외에 사회적경제에서 사회적 서비스를 제공하는 기관으로 잡 트랜스페어가 있다. 잡 트랜스페어는 파견, 직업훈련, 직업지도, 일자리 중개를 위해 2001년에 설립된 사회적기업이다. 이 조직은 오스트리아 노동조합(ÖGB)과 노동회의소(Arbeitskammer)가 직간접적으로 관리, 운영하고 있다. 사업 내용은 중소기업과 협력하여 장기실업자, 청년실업자를 대상으로 한 고용서비스 제공 업무에 집중하는 것이다. 재원은 오스트리아 노동시장서비스(AMS)에서 전체 예산의 약 75%를 지원받으며, 20%는 자체수익, 그리고 10% 정도는 빈 시(Stadt Wien)와 유럽연합사회기금(ESF)에서 받는다. 자체 수익의 비중은 상대적으로 낮지만, 그 비중이 점차 증가하는 추세에 있는 성공적인 고용서비스 기관으로 자리잡고 있다.

3) 보충형 모델 벨기에

벨기에는 보충형 모델로 분류되지만 독일과 네덜란드, 오스트리아와 같은 대륙 유럽국가들과는 다른 특징을 갖는다. 벨기에의 사회서비스 부문은 공공부문이 비영리부문보다 훨씬 활성화되었는 것이 특징이다. 또한 아동에 대한 서비스는 매우 광범위하게 공공서비스를 제공하는 반면 노인에 대한 서비스는 발전이 더딘 편이다.

벨기에에서 사회적 기업은 크게 두 가지 의미를 지닌다. 하나는 영리기업이 사회적 목적활동을 한다는 의미와 다른 하나는 노동시장 소외계층에 대한 사회통합 활동을 지칭한다는 것이다. 또한

벨기에의 사회적 기업들은 대부분 중앙정부의 차원보다는 지방정부 차원에서 추진되는 경우가 대부분이다. 벨기에의 사회적기업은 협동조합과 비영리민간단체들이 노동시장에서 배제된 사람들을 일자리를 통해 사회에 통합시키고자 하는 활동의 한 측면으로 활성화되어 있다. 벨기에의 민간단체는 실제 5만개 가량의 비영리민간단체가 30만명이 넘는 노동자를 고용하고 있다. 사회적기업의 유형은 정규교육을 받지 못한 사람들에게 직업훈련을 제공하는 기업과 취약계층에게 일자리를 제공하는 기업, 그밖에 사회적 목적을 가지면서도 시장지향성을 가진 기업 등으로 분류할 수 있다.

대표적으로 주택협동조합사례를 살펴보면, 왈롱지방, 플랑드르지방, 그리고 수도인 브뤼셀 지방으로 나누어져 지방정부의 여건에 따라 자율적으로 주거관련 정책이 발전해왔다. 주택협동조합은 1차 대전 이후 설립되었다. 현재 벨기에의 주택부문에는 다양한 종류의 협동조합들이 존재한다. 사회주택 협동조합, 신용 협동조합, 임차인 주택협동조합 등이 있다. 벨기에의 주택협동조합이 처음 설립될 당시 주택부족현상이 심각했고, 대규모의 인구 이동이 일어났다. 이러한 문제를 해결하기 위해 각기 다른 계층의 인구가 모여 주택협동조합의 설립을 결의하였고, 이것이 벨기에 주택협동조합의 전신이다.

이 중에서도 왈롱지방에서 활동하는 ‘호로제이(Relogeas)’는 노동통합활동에 참여하는 훈련생들에게 주거를 제공하는 활동에서 시작하여 다양한 주거복지 서비스를 제공한다. 호로제이(Relogeas)는 샤를루아 인근에 위치한 사회적기업 복합단지인 몽소퐁텐에 있는 비영리민간단체로 낙후된 건물을 개보수하고, 이 건물들을 주거빈곤층에게 저렴한 가격에 임대하는 것을 활동으로 한다. 또한 임대된 건물의 운영과 관련해서는 자발적인 책임과 연대에 기반하여 운영되도록 노력한다. 또한 여성전문 현장기반 훈련기업인 르 제르무아와 함께 가정폭력에 의해 고통받는 여성과 자녀를 위한 긴급쉼터를 운영하는 등의 활동을 이어나가고 있다. 왈롱지방에 또 다른 협동조합이자 사회적 목적기업인 ‘레 뚜니에르’는 주거빈곤층과 비영리 민간단체의 주거·공간문제, 도심공간의 재생 그리고 실업자의 노동통합 문제를 대처하는 혁신적인 해법으로 주목받고 있다. 2004년 설립된 이 협동조합은 건물매입, 개보수, 임대사업 등의 경제활동을 통해 주거빈곤층에게는 저렴한 임대 주택을 공급하고, 개보수 과정에서는 노동 통합활동과 연계하는 동시에 친환경 공법 및 자재를 활용함으로써 사회적 목적을 수행하고 있다.

4) 자산조사형 모델 영국

영국의 사회서비스는 사회서비스 공급에 있어, 공공지출은 하위를 차지하고 있으나 일반적으로 사회서비스는 민간영역 또는 가족과 같은 비공식영역에서 제공되는 유형이다. 시장자본주의 추구는 탈규제로 인하여 보편적인 사회서비스 시장이 광범위하게 형성되어 있다.

영국의 사회적기업 개념은 오래전 산업혁명에 따른 자본주의 발달과 연관이 있다. 1844년에 로치데일이 소비자 협동조합 운동을 위하여 첫 번째 상점을 열고 지역 주민들에게 양질의 식품을 저렴한 가격에 제공하였다. 현대적 의미에서 사회적경제는 1970년대 오일쇼크를 계기로 대처가 집권하면서 복지 축소와 공공기관 민영화 등 공공영역의 감축을 본격화하면서 이에 사회서비스 확충이 핵심적인 과제로 떠올랐다. 이에 기존 시민사회단체들은 지역커뮤니티와의 활동을 증대시킨 것이 시초가 되었다.

이후 1997년부터 2010년까지 노동당이 장기집권을 하게 되면서 사회적경제 영역을 집중적으로 육성하는 정책을 펼쳤고, 2010년 보수당이 집권하여 정권교체를 하지만 보수당 역시 사회적경제에대한 육성정책을 지속적으로 이어나가고 있다. 비교적 짧은 역사를 가졌음에도 영국은 2015년 약 7만여개의 사회적기업에서 2백만명이 종사하여 경제활동인구의 6% 정도 고용을 담당하고 있다.

돌봄서비스를 제공하는 HMR서클은 유료회원제로 운영되는 사회적기업이며, 2012년 Participle로 시작하였고, 이후 2015년 HMR서클이 Participle의 설립취지를 이어받았다. 정원 손질과 청소 등의 일상생활과 사회적 활동을 지원하기 위한 다양한 이벤트를 서비스하며, 각 서비스별로 이용료가 다르다. 회원들의 수요에 맞춰 식사, 산책 및 관광, 공예, 음악공연 관람 등 다양한 프로그램을 제공하며, 회원은 한달에 최소 2번의 무료 이벤트를 이용할 수 있는 시스템이다. 이 외에도 일상생활을 지원한다. 예를들면 정기적 혹은 비정기적 청소, 쇼핑, 애완동물 산책, 가사일, 전등교체, 가구 재배치, 블라인드 설치, 정원 손질, 1:1 컴퓨터 교육 등의 정보화기술지원과 같은 일상생활에서 도움이 필요한 시점에 도움을 요청하면 지역사회 네트워크를 사용하여 문제를 해결함과 동시에 지역의 다른 주민과 만날 수 있는 기회가 된다. 또한 병원 이동이나 쇼핑, 레저를 위한 이동을 지원하기도 한다. HMR서클은 회원들의 연회비가 주된 수입원이며, 이외

에도 지방정부지원금, 커미션, 기부금등의 다양한 수입경로가 있다. 필요에 따라서는 자원봉사자 및 헬퍼에게 교육을 진행하기도 하는데, 지역대학 및 지역단체와 연계하여 응급처치교육, 경영교육, 자살각성 및 치매인식 관련 교육을 진행한다. 이 서클에 가입된 회원들은 대체적으로 서클 가입후 사회적 활동증가, 자신감 증가, 새로운 사회적 만남 증가 등 노인들에게 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

제3절 소결

본 장에서는 정책 및 국내외사례를 정리하였다. 우선 국내외 사례에서는 사회적경제의 다양한 시도가 나타난다. 국내의 사회적경제 사례는 새로운 사회서비스 제공(혁신성, 어썸스쿨)과 자산화를 통한 건물임대(지역성·연대성, 도우누리, 다우환경) 등 사회적경제의 원리의 성과를 잘 보여준다. 또한 국외사례는 사회서비스 공급주체에 따른 모델화 및 각국의 사례를 보여준다. 정책사례는 우리 정부의 사회서비스분야 사회적경제 활성화 방향성을 보여준다.

현재 우리정부는 사회적경제를 사회서비스의 중핵으로 설정하지만, 부처별로 사회적경제를 바라보는 입장과 정책은 다르다. 사회서비스분야(보건복지부 및 국토부 등)에서는 사회적경제 역할을 구체적으로 주거분야의 집수리 (지역사회 통합 돌봄) 추진 등이 중점적으로 논의되고, 생활SOC와 IT 등 첨단기술이 결합한 커뮤니티경제의 한 축으로 제시하고 있다. 사회적경제 활성화 논의는 우선적 지원분야로 사회서비스로 설정하되 사회적경제 참여율을 높이기 위한 방법으로 공무원 등 인식개선, 사회적가치 지향성 강화, 서비스표준화, 기관인증 확대, 특화사업 공모사업 추진 등을 제시하고 있다. 이로 보건대 사회서비스분야 사회적경제에 대한 통합적 정책제안이 되지 않고 있다. 특히 사회서비스 활성화의 경우 주거, 건강의료 등 여타 서비스에서는 공공부문을 확대하고, 집수리분야 사회적경제를 활용하겠다는 정책적 흐름으로 보인다. 사회서비스분야의 공공과 사회적경제가 중첩되는 문제가 발생되고, 현재 청소분야의 경우 공공부분의 흡수(정규직화)는 관련 기업의 존립에 영향을 끼칠만큼 어렵게 하고 있다. 사회적경제 활성화와 사회서비스의 확충의 통합적 정책조율이 필요하다.

제4장 현황 및 여건 검토

제1절 일반 현황

1. 개요

충청남도의 사회적경제는 2018년 776개로 2010년 28개에서 급격한 양적 성장을 이루었다. 이러한 성장은 사회적기업, 마을기업 등 정책지원 확대와 함께 2013년 협동조합기본법 개정에 따라 협동조합의 진입이 수월해진 점에서 기인한다. 협동조합의 경우 2012년 7개에서 2018년 514개로 급격한 성장을 이루었다. 그러나 최근 사회적기업과 마을기업의 경우 신규 진입이 정체되는 경향을 보이고 있다. 사회적기업의 경우 2014년 143개를 정점으로 2018년까지 130여개로 유지되고 있으며, 마을기업 또한 120여개에서 정체되고 있는 상황이다. 이러한 경향은 사회적기업 인증제의 진입장벽 강화뿐만 아니라, 지역 내 사회적경제로 유입될 수 있는 자원들의 발굴과 유인이 미흡했던 것이 주요했던 것으로 판단된다.

[표 8] 연도별 충남 사회적경제 현황

(단위: 개)

유형	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년 (9월)
계	28	115	172	315	436	523	621	717	776
사회적기업	소계	17	88	117	132	139	134	136	135
	인증	11	19	23	38	54	66	79	84
	예비	6	69	94	94	89	73	52	43
마을기업	11	27	48	74	90	96	109	121	127
협동조합	-	-	7	101	203	303	378	460	514

자료 : 충청남도 내부자료

도내 사회적경제 기업의 매출액은 지속적으로 증가해왔다. 전체 매출액 규모는 2012년 264억원에서 2017년 1600억원으로 약 7배 성장했으며, 종사자수 또한 동 기간 1,213명에서

3,091명으로 약 2.7배 증가하였다.

[표 9] 연도별 재무 및 고용 현황

(단위: 백만원)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	연평균 증가율
매출액	26,493.2	46,351.6	76,493.4	98,291.1	150,417.0	160,913.9	43.4%
평균매출액	196.25	189.97	204.53	221.38	346.58	356.00	12.6%
종사자수	1,213	1,958	2,716	3,257	3,000	3,091	20.6%

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

사회적경제 기업의 사업영역은 제조업(12.4%), 교육(11.8%), 보건·사회복지(8.6%), 환경·청소(5.5%) 분야의 순으로 많은 비중을 차지하고 있다. 이 연구에서 다루고자 하는 사회서비스 분야는(교육, 보건·사회복지, 환경, 간병가사지원, 청소)은 526개 기업 중 27%(142개)를 차지하고 있다.

[표 10] 충남 사회적경제 사업영역

(단위: 개)

구분	기업수	비중
농림어업	185	35.2
제조	65	12.4
교육	62	11.8
보건·사회복지	45	8.6
환경·청소	29	5.5
문화	19	3.6
예술	10	1.9
관광	15	2.9
산림보전 및 관리	4	0.8
간병가사지원	6	1.1
기타	86	16.3
총계	526	100

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

2. 기업 규모 및 종사자 특성

사회서비스 분야 사회적경제 기업의 매출액 규모는 총 339억 원으로 전체 사회적경제 매출액의 25.9%를 차지하고 있다. 사회서비스 영역 중 평균 매출액이 높은 업종은 간병·가사지원 분야가 15.7억 원, 청소 분야가 9.6억 원의 순이다. 이 영역은 자활사업과 돌봄사업에서 시작한 사회적기업들이 다른 영역에 비해 안정적인 경영기반을 구축하고 있는 것이 특징이다. 반면 교육 분야는 공공기관의 교육프로그램을 위탁 운영하는 기업이 대다수를 차지하고 있는 만큼 수익구조가 불안정한 것이 특징이며, 평균 매출액도 2억 원에 그치고 있다.

[표 11] 사회서비스 분야 사회적경제 매출액 규모

(단위: 백만원)

구분	기업수	2017년		2018년	
		평균 매출액	총매출액	평균 매출액	총매출액
사회적경제 전체	526	248.9	130,897.8	305.6	160,745.1
교육	62	202.4	12,547.5	217.7	13,498.5
보건·사회복지	45	492.3	8842.7	559.5	10363.4
간병·가사지원	6	1,565.8	6,457.2	2,193.3	6,828.1
환경·청소	29	963.6	6,040.0	1048	6,938.0
합계	142	238.6	33,887.4	265.0	37,628

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

사회서비스 분야 종사자수는 2017년 1,493명, 2018년 1,620명으로 전체 종사자의 33% 가량을 차지하고 있다. 사회서비스 영역의 특성 상 노동력 중심의 비즈니스 모델이 대다수를 차지하고 있기에 많은 일자리를 창출하고 있는 것으로 보인다. 그러나 정규직 종사자는 2017년 28.4%, 2018년 28.6%에 불과한 것은 일용직 중심의 인력구조를 이루고 있는 업종 특성을 반영하는 것이다. 업종별로는 2018년 기준 보건·사회복지(483명), 간병·가사지원(437명)의 종사자 수가 많으며, 정규직수는 환경·청소 분야에서 높게 나타났다.

[표 12] 사회서비스 분야 사회적경제 종사자 규모

(단위: 명)

구분	기업수	2017년			2018년		
		평균 종사자수	총 종사자수	정규직수	평균 종사자수	총 종사자수	정규직수
사회적경제 전체	526	11.6	4,520	973	10.8	4,878	1,031
교육	62	5.6	343	75	6.5	404	102
보건·사회복지	45	28.5	431	136	33	483	138
간병가사지원	6	72.8	437	32	72.8	437	28
환경·청소	29	22.7	282	181	23.7	296	196
합계	142	10.5	1,493	424	11.4	1,620	464

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

사회서비스 분야에서 근무하고 있는 취약계층은 총 719명으로 전체 취약계층 종사자의 32.7%를 차지하고 있다. 취약계층 근로자들은 주로 고령자(498명), 장애인(159명), 저소득가구(26명)의 순이며, 특히 보건·사회복지 분야에서 장애인 근로자인(125명)이 많은 것으로 분석되었다. 간병·가사분야는 고령자(170명)가 절대 다수를 차지하고 있으며, 교육 분야에서는 고령자가 많은 비중을 차지하지만 장애인, 청년 등으로 구성이 비교적 다양한 것으로 나타났다.

[표 13] 사회서비스 분야 근로자 특성

(단위: 명)

구분	사례 수	취약 계층 종사 자	근로자 특성						
			저소득 가구	고령자	장애인	청년	경력단 절여성	결혼 이민자	기타
사회적경제 전체	526	2,202	82	1,849	179	52	28	21	2
교육	62	121	6	71	22	16	5	1	0
보건·사회복지	45	261	3	127	125	2	1	2	0
간병가사지원	6	178	8	170	0	0	0	0	0
환경·청소	29	159	9	130	12	3	3	0	0
합계	142	719	26	498	159	21	9	3	0

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

제2절 사회서비스 분야 경영활동 특성

1. 기업경영 특성

사회서비스 분야 사회적경제 기업의 혁신역량을 살펴보면, 전반적으로 보통으로 인식하고 있는 가운데 간병·가사지원 분야에서 비교적 우수(66.7%)한 것으로 인식하는 경향을 보이고 있다. 이는 간병가사 분야에 있어 사회적경제가 다른 일반 간병가사 서비스 제공 기업에 비해 근로자의 임금수준과 복지, 지역사회와 밀착한 서비스 제공 방식 등에 있어 강점을 갖고 있기 때문인 것으로 판단된다. 반면 환경 분야의 경우 사회적경제 전체 평균보다 혁신역량이 미흡하다는 인식(15.8%)이 높는데, 이는 최근 공공기관의 환경 근로자 직고용 방침에 따라 사업모델의 전환의 필요성을 인식하고 있기 때문으로 판단된다.

[표 14] 혁신적인 제품이나 서비스 공급 여부

(단위: %)

구분		사례수	매우 미흡	미흡	보통	우수	매우 우수
			%	%	%	%	%
사회적경제 전체		526	0.8	7.2	55.1	36.7	0.2
교육		62	1.6	4.8	50.0	43.5	0.0
보건·사회복지	보건	4	0.0	0.0	50.0	50.0	0.0
	사회복지	24	0.0	4.2	50.0	45.8	0.0
	보육	1	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
	건강	16	0.0	6.3	56.3	37.5	0.0
간병가사지원		6	0.0	0.0	33.3	66.7	0.0
환경·청소	청소	10	0.0	0.0	60.0	40.0	0.0
	환경	19	5.3	10.5	42.1	42.1	0.0

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

사회서비스 분야 사회적경제 기업이 주로 활용하는 유통경로는 업체 매장에서 직접판매(59.7%), 온라인쇼핑몰(11.8%), 지자체 및 공공기관(9.7%)의 비중이 높은 것으로 분석된다. (예비) 사회적기업은 업체매장에서 직접 판매(56.7%), 온라인쇼핑몰(15.0%), 지자체 및

공공기관(14.2%), 사회적경제조직간 상호거래(11.7%)의 순으로 높게 나타났다. 또한 마을기업은 업체 매장에서 직접판매(69.4%), 일반사업체(17.3%), 온라인 쇼핑몰(15.3%)의 순으로 높게 나타났으며, 협동조합은 업체 매장에서 직접판매(57.8%)를 제외하고는 타 유형에 비해 전반적으로 유통경로 확보가 미흡한 수준이다.

[표 15] 유통경로 활용 여부(%)

구분	업체 매장에서 직접 판매		사회복지관 및 시설		일반사업체 (대기업 등)		사회적경제 조직 상호 거래		온라인 쇼핑몰		지자체 및 공공 기관	
	X	○	X	○	X	○	X	○	X	○	X	○
전체	40.3	59.7	93.9	6.1	86.5	13.5	92.6	7.4	88.2	11.8	90.3	9.7
(예비) 사회적 기업	43.3	56.7	91.7	8.3	75.0	25.0	88.3	11.7	85.0	15.0	85.8	14.2
마을 기업	30.6	69.4	96.9	3.1	82.7	17.3	95.9	4.1	84.7	15.3	88.8	11.2
협동 조합	42.2	57.8	93.8	6.2	92.2	7.8	93.2	6.8	90.6	9.4	92.5	7.5
구분	백화점 또는 대형마트		중양부처		서울시		서울시 자치구		민간단체		기타	
	X	○	X	○	X	○	X	○	X	○	X	○
전체	96.0	4.0	99.8	0.2	99.8	0.2	95.8	4.2	97.7	2.3	94.7	5.3
(예비) 사회적 기업	96.7	3.3	100.0	0.0	100.0	0.0	96.7	3.3	97.5	2.5	97.5	2.5
마을 기업	92.9	7.1	100.0	0.0	100.0	0.0	93.9	6.1	99.0	1.0	84.7	15.3
협동 조합	96.8	3.2	99.7	0.3	99.7	0.3	96.1	3.9	97.4	2.6	96.8	3.2

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

2. 지역사회와의 관계

사회서비스 분야에서 사회적경제의 활동은 대다수의 지역주민이 관심 없는 것으로 보인다. 다만 지역주민의 참여는 일부 이루어지고 있는 것으로 보이는데, 청소 분야의 경우 지역주민이 조직활동에 대해 알고 있는 정도(50%), 간병·가사지원 분야는 총회 및 이사회에 일부의 주민이 참여(33.3%) 등으로 나타나고 있다. 지역사회 기반의 사회서비스를 제공하고 있는 사회적경제 기업이 그 활동의 지속가능성과 효과성을 발휘하기 위해서는 지역주민의 관심과 참여가 매우 중요하다. 향후 지역주민의 참여와 관심 증대를 위한 다양한 노력이 필요할 것으로 보인다.

[표 16] 지역주민의 관심정도

(단위: %)

구분	사례수	총회 및 이사회에 일부의 주민이 참여	지역주민 대다수 참여	지역주민이 조직 활동에 대해 알고 있는 정도	참여하려는 지역주민이 늘어나고 있음	지역주민 대다수 관심 없음	기타
사회적경제 전체	526	19.6	15.6	27.6	4.0	32.7	0.6
교육	62	24.2	4.8	25.8	3.2	41.9	0.0
보건·사회복지	보건	4	0.0	25.0	25.0	0.0	25.0
	사회복지	24	29.2	0.0	12.5	4.2	54.2
	보육	1	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	건강	16	25.0	6.3	37.5	0.0	31.3
간병·가사지원	6	33.3	16.7	16.7	0.0	33.3	0.0
환경·청소	청소	10	0.0	30.0	50.0	0.0	20.0
	환경	19	21.1	5.3	21.1	0.0	52.6

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

사회서비스 분야 사회적경제 기업은 대부분 2~5회 미만의 지역사회 협력활동에 참여하는 것으로 보인다. 일부 보건 분야(25%), 청소 분야(20%)는 10회 이상 참여하는 것으로 나타났다. 반면, 환경 분야는 지역사회 협력활동에 참여하지 않음(26.3%)이 비교적 높은 것으로 나타났다. 이처럼 대다수의 기업이 지역사회 주체들과의 협력 정도가 크게 높지 않게 나타난 만큼, 지역사회 주체들과의 협력 네트워크 구축이 필요할 것으로 보인다.

[표 17] 지역사회 주체들과의 협력활동 참여정도

(단위: %)

구분		사례수	참여하지 않음	1회	2회~5회 미만	5회~10회 미만	10회 이상
사회적경제 전체		526	15.0	29.5	47.5	6.3	1.7
교육		62	17.7	25.8	50.0	6.5	0.0
보건· 사회 복지	보건	4	0.0	0.0	75.0	0.0	25.0
	사회복지	24	16.7	16.7	58.3	8.3	0.0
	보육	1	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
	건강	16	6.3	25.0	68.8	0.0	0.0
간병가사지원		6	16.7	16.7	50.0	16.7	0.0
환경· 청소	청소	10	10.0	0.0	60.0	10.0	20.0
	환경	19	26.3	15.8	52.6	5.3	0.0

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

3. 사회적가치 추구 활동 특성

사회서비스 분야에서 사회적경제 기업은 사회적가치 지향성에 대다수가 보통으로 인식하고 있으며, 일부 간병가사지원 분야(66.7%), 환경 분야(63.2%)는 상대적으로 우수한 것으로 인식하는 경향이 존재했다. 이는 업종 특성상 취약계층 지원, 지역환경 개선 등의 가치지향적 서비스 활동이 주를 이루고 있기 때문으로 보인다.

[표 18] 사회서비스 분야 조직의 사회적가치 지향성

(단위: %)

구분		사례수	매우 미흡	미흡	보통	우수	매우 우수
교육		62	1.6	3.2	38.7	54.8	1.6
보건·사회복지	보건	4	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
	사회복지	24	0.0	4.2	45.8	50.0	0.0
	보육	1	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
	건강	16	0.0	6.7	46.7	40.0	6.7
간병가사지원		6	0.0	0.0	33.3	66.7	0.0
환경·청소	청소	10	0.0	0.0	60.0	40.0	0.0
	환경	19	0.0	5.3	31.6	63.2	0.0

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

특히 제품/서비스의 생산·판매과정에서 사회적가치가 반영된 정도는 보건(100%), 환경(68.4%), 간병가사지원(66.7%) 분야에서 높은 것으로 분석되었다. 이는 제품/서비스 자체가 취약계층이나 지역사회 환경을 대상으로 하고 있는 만큼 서비스를 공급하는 것 자체가 사회적 가치 지향적 활동으로 인식하는데서 기인한 것으로 판단된다.

[표 19] 제품/서비스를 생산, 판매 과정 사회적가치 반영 정도

(단위: %)

구분	사례수	매우 미흡	미흡	보통	우수	매우 우수
교육	62	1.6	4.8	41.9	50.0	1.6
보건·사회 복지	보건	4	0.0	0.0	100.0	0.0
	사회복지	24	0.0	4.2	54.2	41.7
	보육	1	0.0	0.0	100.0	0.0
	건강	16	0.0	6.3	50.0	37.5
간병가사지원	6	0.0	0.0	33.3	66.7	0.0
환경·청소	청소	10	0.0	0.0	80.0	20.0
	환경	19	0.0	5.3	26.3	68.4

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

사회적경제 조직간 연대·협력 활동은 다수의 기업이 2개~3개 네트워크에서 활동을 하고 있는 것으로 분석되었다. 충청남도는 광역 단위의 당사자 네트워크와 시군/업종 단위의 네트워크가 비교적 활발하게 운영되고 있는 만큼 이러한 활동을 중심으로 네트워크가 이루어지고 있는 것으로 보인다.

[표 20] 사회적경제조직과 상호협력을 위한 네트워크 활동

(단위: %)

구분	사례수	없음	1개	2개	3개	4개 이상
교육	62	6.5	14.5	41.9	33.9	3.2
보건·사회 복지	보건	4	0.0	25.0	25.0	25.0
	사회복지	24	12.5	8.3	50.0	20.8
	보육	1	0.0	0.0	0.0	100.0
	건강	16	12.5	18.8	37.5	31.3
간병가사지원	6	16.7	0.0	66.7	0.0	16.7
환경·청소	청소	10	0.0	10.0	40.0	10.0
	환경	19	15.8	10.5	31.6	36.8

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

사회서비스 분야 사회적경제 기업의 주요 사회공헌 활동은 취약계층 지원에 집중되어 있는 것으로 분석되었다. 특히 기업활동 이외에 별도의 사회공헌 활동이 없는 기업도 대다수를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이는 사회적경제 기업이 기업경영 활동에 어려움을 겪고 있는 상황에서 별도의 사회공헌 활동을 수행할 여건이 안되는데서 기인하는 것으로 보인다. 사회공헌 활동이 취약계층 지원에 집중되어 있는 것도 문제라 할 수 있다. 이는 제도적 틀에서 사회적경제 기업의 활동이 획일화, 동일화 되는 제도적 동형화 현상이 심화되고 있음을 보여준다.

[표 21] 주요 사회공헌 분야

(단위: %)

구분		사례 수	취약 계층 지원	교육· 학교· 학술	문화· 예술· 체육	환경 보전	의료 보건	해외 지원	기타	없음
교육		62	19.4	3.2	1.6	1.6	1.6	1.6	0.0	71.0
보건·사회 복지	보건	4	25.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	75.0
	사회복지	24	20.8	8.3	0.0	8.3	0.0	4.2	4.2	54.2
	보육	1	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	건강	16	31.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	68.8
간병가사지원		6	66.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	33.3
환경·청소	청소	10	40.0	0.0	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0
	환경	19	26.3	0.0	0.0	5.3	0.0	0.0	10.5	57.9

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

수익금의 재분배는 사회적경제 기업의 사회적가치 지향성을 볼 수 있는 기업운영 방식 중 하나이다. 사회서비스 분야 사회적경제 기업은 ‘지역사회(사회취약계층)에 직접 환원’하거나, ‘유보이윤으로 적립’하는 것으로 분석되었다. 특히 교육, 보건·사회복지 분야에서 이러한 경향이 두드러지게 나타난다. 반면 간병가사지원은 특히 ‘지역사회(사회취약계층)에 직접 환원’(66.7%)하는 경우가 높은 것으로 보인다.

[표 22] 수익금 재분배 방식

(단위: %)

구분	사례 수	사회적 목적을 수행하는 계열조직에 지원	지역사회 (사회취약계층)에 직접 환원	해당 기업 경영에 사용	유보 이윤으로 적립	직원 성과급 등 사내복지에 이용	기타
교육	62	8.1	37.1	8.1	43.5	1.6	1.6
보건·사회복지	보건	4	0.0	50.0	0.0	25.0	25.0
	사회복지	24	8.3	45.8	8.3	37.5	0.0
	보육	1	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
	건강	16	18.8	18.8	25.0	37.5	0.0
간병가사지원	6	0.0	66.7	16.7	16.7	0.0	0.0
환경·청소	청소	10	20.0	30.0	10.0	30.0	0.0
	환경	19	15.8	26.3	21.1	31.6	0.0

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

사회서비스 사회적경제조직이 사업활동을 통해 도출한 성과를 살펴보면, 지역공동체의 관계망 형성·강화, 취약계층의 안정적인 일자리 창출 등이 주를 이루는 것으로 나타났다. 업종별로는 간병가사지원 분야는 취약계층의 안정적인 일자리 창출(42.9%), 환경 분야는 지역공동체의 관계망 형성·강화(27.3%), 취약계층의 안정적인 일자리 창출(22.7%)이 높게 나타났다. 그러나 대다수의 기업이 특별한 성과는 없음으로 인식하고 있는 상황에서 이들의 역량강화가 매우 시급한 것으로 판단된다.

[표 23] 사업활동을 통해 달성한 성과

(단위: %)

구분	사례 수	특별한 성과는 없음	지역 공동체의 관계망 형성·강화	취약계층의 안정적인 일자리 창출	부족한 지역의 사회서비스 개선	지역주민의 일자리 창출	기타
교육	62	63.6	18.2	6.1	7.6	1.5	3.0
보건·사회복지	보건	4	28.6	28.6	0.0	14.3	14.3
	사회복지	24	48.1	25.9	14.8	11.1	0.0
	보육	1	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	건강	16	61.1	22.2	5.6	5.6	0.0
간병가사지원	6	14.3	14.3	42.9	28.6	0.0	0.0
환경·청소	청소	10	33.3	25.0	8.3	16.7	8.3
	환경	19	36.4	27.3	22.7	4.5	4.5

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

4. 근무환경

사회서비스 분야 사회적경제 기업에서 근무하는 종사자들은 실질적인 참여기회가 많지 않은 것으로 분석되었다. 대부분의 기업에서 ‘주주와 대표만이 참여’하거나, ‘대표, 이사, 종사자 대표가 참여’하는 방식으로 의사결정이 이루어지고 있었다. 일부 보건 분야와 청소 분야에서 ‘취약계층 근로자를 포함한 전 직원이 참여’가 일부 이루어지고 있으나 크게 많지는 않은 것으로 나타났다.

[표 24] 의사결정시 근로자 참여범위

(단위: %)

구분	사례수	주주와 대표만이 참여	대표, 이사, 종사자 대표 참여	취약계층 근로자를 제외한 전 직원이 참여	취약계층 근로자를 포함한 전 직원이 참여	기타	
교육	62	51.6	41.9	0.0	6.5	0.0	
보건·사회 복지	보건	4	50.0	25.0	0.0	25.0	0.0
	사회복지	24	54.2	45.8	0.0	0.0	0.0
	보육	1	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
	건강	16	37.5	62.5	0.0	0.0	0.0
간병가사지원	6	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	
환경·청소	청소	10	30.0	50.0	0.0	20.0	0.0
	환경	19	52.6	42.1	0.0	5.3	0.0

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

근로자들의 평균 근무기간은 2년 이상~3년 미만, 3년 이상 근무하는 경우가 많은 것으로 분석되었다. 특히 건강 분야(42.9%), 교육 분야(38.2%), 환경 분야(36.8%)의 경우 3년 이상 근무하는 근로자가 많은 것으로 나타났다. 반면 보건 분야의 경우 1년 미만 근무하는 경우가 매우 높은 것으로 나타났다.

[표 25] 근로자 평균 근무기간

(단위: %)

구분	사례수	3개월 미만	3개월 이상~6개월 미만	6개월 이상~1년 미만	1년 이상~2년 미만	2년 이상~3년 미만	3년 이상
교육	62	5.5	1.8	3.6	14.5	36.4	38.2
보건·사회복지	보건	4	0.0	25.0	50.0	0.0	25.0
	사회복지	24	4.5	9.1	4.5	9.1	45.5
	보육	1	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	건강	16	0.0	7.1	14.3	14.3	21.4
간병가사지원	6	0.0	0.0	0.0	33.3	33.3	33.3
환경·청소	청소	10	0.0	0.0	20.0	20.0	40.0
	환경	19	5.3	15.8	0.0	15.8	26.3

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

사회서비스 분야에서 근무하는 종사자들은 연 1~3회의 교육기회를 갖는 것으로 분석되었다. 일부 사회복지 분야는 연 7~10회(4.2%)의 교육기회를 제공하고 있으며, 간병가사지원은 연 4~6회 교육기회를 제공하는 경우도 있는 것으로 분석되었다. 그러나, 별도의 교육기회가 없는 기업도 다수를 차지하고 있는 점은 극복해야 할 과제라 할 수 있다.

[표 26] 근로자 교육기회

(단위: %)

구분	사례수	수시로 교육에 참여	연 1~3회	연 4~6회	연 7~10회	별도의 교육기회 없음
교육	62	11.7	48.3	3.3	0.0	36.7
보건·사회복지	보건	4	0.0	75.0	0.0	25.0
	사회복지	24	4.2	29.2	12.5	4.2
	보육	1	0.0	100.0	0.0	0.0
	건강	16	20.0	60.0	6.7	0.0
간병가사지원	6	50.0	33.3	16.7	0.0	0.0
환경·청소	청소	10	30.0	60.0	0.0	0.0
	환경	19	5.3	36.8	0.0	0.0

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

제3절 사회서비스 분야의 애로사항 및 정책수요

1. 주요 애로사항

사회서비스 분야 사회적경제 기업이 사회공헌 활동에 있어 겪는 어려움은 주로 예산 부족과 내부 매뉴얼 부족, 담당 인력의 부재 등인 것으로 나타났다. 분야별로는 간병가사지원의 경우 공헌활동을 위한 예산 부족(40%), 청소 분야는 공헌활동의 기획기능 부재(23.5%) 등의 어려움을 호소하는 것으로 나타났다. 사회적경제 기업의 사회공헌 활동을 촉진하기 위해서는 사회공헌 활동에 대한 기업 차원의 관심과 이를 촉진하기 위한 인센티브제도 마련이 시급한 것으로 판단된다.

[표 27] 사회공헌 활동시 애로사항

(단위: %)

구분	사 례 수	공헌활동을 위한 예산 부족	공헌활동 기획기능 부재	사회공헌에 대한 내부 매뉴얼 부족	내부 임직원 관심 부족	CEO 의지 부족	담당인력/ 전담조직 부재	공헌활동의 방식에 대한 정보 부족	기 타
교육	62	25.5	10.4	34.9	9.4	0.9	16.0	2.8	0.0
보건 ·사회복지	보건	4	28.6	0.0	28.6	0.0	14.3	28.6	0.0
	사회복지	24	30.2	7.0	27.9	18.6	0.0	11.6	4.7
	보육	1	50.0	0.0	0.0	0.0	50.0	0.0	0.0
	건강	16	33.3	4.2	37.5	8.3	0.0	12.5	4.2
간병가사지원	6	40.0	10.0	10.0	20.0	0.0	20.0	0.0	0.0
환경·청소	청소	10	11.8	23.5	23.5	11.8	0.0	11.8	17.6
	환경	19	20.6	11.8	38.2	14.7	0.0	14.7	0.0

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

사회서비스 분야 조직 설립 시 주로 겪는 어려움은 주로 설립에 필요한 출자금 모금과 사업 아이템 발굴인 것으로 분석되었다. 업종별로는 환경 분야는 조직설립에 필요한 출자금 모금(4.0점), 지역사회 공감대 형성(3.8점)이 주된 어려움으로 나타났다. 보건·사회복지 분야에서는 지역사회에 부합한 사업아이템 발굴(3.8점), 조직 지정/인증을 받기 위한 사업계획서 작성(3.8점) 등으로 분석되었다.

[표 28] 조직설립시 애로사항

(단위: 점, 5점 만점)

구분	사례수	조직설립 취지의 지역사회 공감대 형성	조직설립에 필요한 출자금 모금	지역사회 부합한 사업아이 템 발굴	적정 임대료로 구할 수 있는 사업장 확보	조직 설립에 필요한 행정 절차진행	조직 지정/인증을 받기 위한 사업계획서 작성
교육	62	3.5	3.6	3.6	3.8	3.7	3.6
보건· 사회 복지	보건	4	3.5	3.5	3.3	3.5	3.0
	사회복지	24	3.5	3.6	3.8	3.4	3.3
	건강	16	3.3	3.6	3.7	3.3	3.8
간병가사지원	6	3.7	3.7	3.3	3.2	3.2	3.7
환경· 청소	청소	10	3.6	3.2	3.3	3.5	3.2
	환경	19	3.8	4.0	3.7	3.5	3.7

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

사회적경제 기업이 조직운영 과정에서 겪는 어려움은 비교적 전반적으로 비슷하게 나타나고 있으며, 업종별로 다소 차이를 보이고 있다. 교육 분야에서는 인력확보, 수익창출 및 자금확보, 판매 인력 확보 등에서 어려움을 겪는 한편, 보건·사회복지 분야에서는 공통적인 어려움 이외에 조직의 생산품 및 서비스의 판로확보에 어려움을 겪는 것으로 보인다. 간병가사지원의 경우 조직에 적합한 인력 확보에 어려움을 겪고 있으며, 환경 분야는 특히 재무인력 확보에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

[표 29] 조직운영시 애로사항

(단위: 점, 5점 만점)

구분	사례수	조직운영 적합 인력 찾기	조직운영 필요 재무인력 확보	조직운영 필요 전문지식 노하우	수익/ 자금확보	판매 활동 숙련인재 찾기	제품 및 서비스의 판로확보
교육	62	3.6	3.5	3.5	3.6	3.6	3.5
보건· 사회 복지	보건	4	3.5	3.3	3.0	3.3	3.5
	사회복지	24	3.7	3.7	3.6	3.3	3.7
	건강	16	3.6	3.5	3.6	3.6	3.7
간병가사지원	6	3.5	3.3	3.2	3.2	3.3	3.2
환경· 청소	청소	10	3.6	3.5	3.1	3.4	3.3
	환경	19	3.6	3.7	3.6	3.6	3.6

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

기업활동에 필요한 기술개발(R&D)과 관련해서는 청소(50%), 교육(27.4%) 분야에서 수요가 존재하는 것으로 나타났다. 반면 간병가사지원, 사회복지 분야 등에서는 기술개발(R&D) 수요가 매우 적은 것으로 분석되었다.

[표 30] 기술개발(R&D) 수요

(단위: 점, 5점 만점)

구분		사례수	전혀 필요하지 않음	필요하지 않음	보통	필요함	매우 필요함
교육		62	12.9	38.7	21.0	25.8	1.6
보건· 사회 복지	보건	4	25.0	50.0	0.0	25.0	0.0
	사회복지	24	12.5	45.8	33.3	8.3	0.0
	보육	1	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	건강	16	37.5	18.8	18.8	25.0	0.0
간병가사지원		6	33.3	66.7	0.0	0.0	0.0
환경· 청소	청소	10	30.0	20.0	0.0	40.0	10.0
	환경	19	31.6	36.8	21.1	10.5	0.0

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

2. 사회서비스 분야의 정책 수요

사회서비스 분야 사회적경제 기업의 기업지원 수요는 주로 사업개발비 지원, 세제혜택, 인건비 지원 등이 높은 것으로 보인다. 업종별로는 교육 분야는 사업개발비, 보건·사회복지 분야는 인건비, 사업개발비 등이 높게 나타났다. 간병가사지원은 시설비·임대비 지원, 환경 분야는 인건비 지원이 높게 나타났다. 이는 업종 특성에 따라 대규모 시설이 필요한 업종은 시설비·임대비, 노동집약적 업종은 인건비에 대한 지원수요가 높게 나타났다.

[표 31] 기업지원 정책수요

(단위: 점, 5점 만점)

구분	사례수	사업개발 비 지원	연구개발(R&D) 지원	시설비· 임대비 지원	인건비 지원	공공기관 우선구매	다양한 세계 지원
교육	62	3.9	3.1	3.4	3.6	3.3	3.7
보건· 사회 복지	보건	4	3.5	2.8	3.5	4.0	3.8
	사회복지	24	4.0	3.3	3.3	3.3	3.5
	보육	1	4.0	3.0	4.0	4.0	4.0
	건강	16	4.1	3.4	3.9	3.6	3.6
간병가사지원	6	3.8	3.0	3.8	4.0	3.3	3.5
환경· 청소	청소	10	4.3	2.9	4.0	4.2	4.0
	환경	19	4.0	3.3	3.4	3.7	3.5

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

사회서비스 분야에서 판로개척과 관련한 정책수요는 전반적으로 크게 높지 않은 가운데 업종별로 다소 차이를 보이고 있다. 교육업종은 유통채널, 상품경쟁력 강화 등이 높은 반면, 환경·청소 분야는 상품 인지도 및 브랜드 강화 지원, 공공기관 우선구매 지원 등이 높게 나타났다. 간병가사지원의 경우에도 유통채널과 공공기관 우선구매에 대한 정책수요가 높은 것으로 분석되었다.

[표 32] 판로 관련 정책수요

(단위: 점, 5점 만점)

구분	사례수	시장진입 역량강화 지원	유통채널 지원	상품경쟁력 강화 지원	공공기관 우선구매 지원	상품 인지도 및 브랜드 강화 지원
교육	62	3.2	3.3	3.3	3.2	3.2
보건· 사회 복지	보건	4	3.3	3.5	3.3	3.8
	사회복지	24	3.3	3.2	3.3	3.2
	보육	1	3.0	3.0	3.0	3.0
	건강	16	3.1	3.1	3.3	3.2
간병가사지원	6	3.2	3.5	3.3	3.5	3.2
환경· 청소	청소	10	2.9	3.1	3.5	3.3
	환경	19	3.2	3.4	3.3	3.5

자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

금융과 관련한 정책수요는 전반적으로 중소기업정책자금에 대한 수요가 높게 나타나는데 업종별로 다소 차이를 보이고 있다. 보건·사회복지 분야는 소액금융지원사업, 사회적경제조직보증이 높게 나타났으며, 간병가사지원은 중소기업정책자금, 사회적경제조직보증, 사회적기업투자펀드 등을 중심으로 수요가 높은 것으로 분석되었다.

[표 33] 금융 관련 정책수요

(단위: 점, 5점 만점)

구분	사례수	소액금융 지원사업(구 미소금융지원 사업)	중소기 업정책 자금	사회적기업 · 사회적경 제조직 보증	사회적기업 투자펀드 (모태펀드)	지방자치 단체 융·투자
교육	62	3.3	3.5	3.3	3.3	3.3
보건· 사회 복지	보건	4	3.8	4.0	3.8	3.8
	사회복지	24	3.3	3.8	3.3	3.1
	보육	16	3.0	3.0	4.0	3.0
	건강	6	3.3	3.6	3.3	3.1
간병가사지원	10	3.2	3.5	3.5	3.5	3.3
보건· 사회 복지	청소	19	3.6	3.3	3.3	3.4
	환경	1	3.5	3.7	3.5	3.4

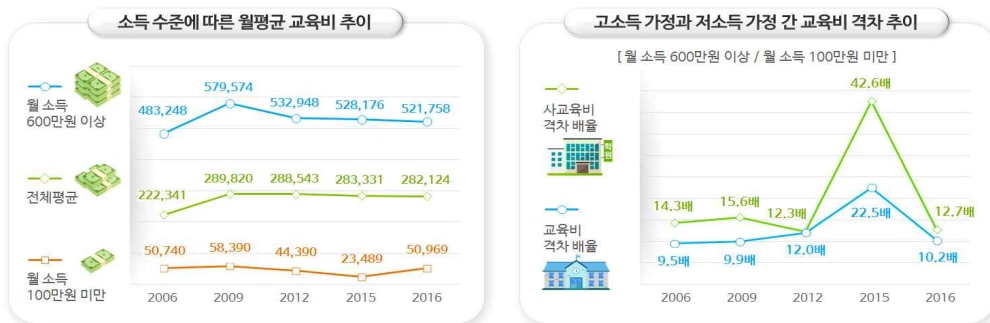
자료 : 2018 충청남도 사회적경제 실태조사 원데이터, 충남연구원

제5장 분야별 이슈검토

제1절 교육분야

1. 교육서비스의 문제점

교육서비스의 사회적경제기업의 설립과 활동은 사회적경제의 발생과 그 궤를 같이 한다. 신체적 정신적 장애 등으로 사회진입의 어려움을 겪고 있는 사람을 대상으로 한 신사회적경제 운동범위와 마찬가지로 교육격차는 사회진입 또는 사회적이동을 막고 있다. 특히 최근 수저계급은 개인의 능력과 노력보다는 타고난 가정환경에 따라 개인의 사회경제적 지위가 결정되는 현실을 반영하고 있다. 아래와 같이 가정의 소득수준에 따라 교육비 투자의 격차가 심화되고 있는 양극화는 교육분야에서도 나타난다.



출처: 교육부(2017) 경제·사회 양극화에 대응한 교육복지 정책의 방향과 과제

또한 학업성취도에서도 상위 학교단계로 올라갈수록 경향성이 나타난다. 또한 교육격차에 대한 대국민 설문조사 결과(2017)에서도 응답자의 93.9%가 지역 및 계층간 격차가 크고, 87%가 과거에 비해 교육격차가 커졌고, 그 이유는 교육비 투자의 차이와 부모의 관심, 지역별 교육 여건 차이라고 응답하였다.

[표 34] 저소득층 학생 비율에 따른 과목별 학교급별 학업성취도평가 결과 (‘12)

학교 내 기초생활수급 대상 가정 학생 비율		학업성취도평가 결과 평균점수		
		국어	수학	영어
초등학교	2% 미만(A)	211.56	205.60	201.18
	10% 이상(B)	207.30	203.89	196.78
	차이(A-B)	4.26	1.71	4.4
중학교	2% 미만(A)	205.91	202.22	198.13
	10% 이상(B)	197.16	187.21	188.41
	차이(A-B)	8.75	15.01	9.72
고등학교	2% 미만	205.88	206.32	209.23
	10% 이상	183.07	177.81	179.84
	차이(A-B)	22.81	28.51	29.39

출처: 교육부(2017) 경제·사회 양극화에 대응한 교육복지 정책의 방향과 과제

교육의 격차는 지역별로 더욱 크게 나타난다. 농어촌의 학교는 소규모 학교³¹⁾로, 이는 학교평균의 1/5 수준이며, 지역의 중심지, 즉 읍면지역에 고등학교가 몰려있다. 또한 이마저 부족하다(교육의 기회 및 과정). 이렇듯 도시보다 교통비 및 생활비 등 부담이 가중되어 도시지역 학생보다 시설과 비용측면에서 교육격차 발생할 수 밖에 없는 구조이며(조성희 2015), 이러한 교육의 기회와 과정의 격차는 결국 격차의 결과로 나타나며 개인의 삶과 사회적경제적 지위라는 결과로 나타난다. 결국 고착화된 사회구조를 형성하며 사회불안을 조장한다. 우리사회가 공정한 사회, 실질적인 기회의 평등을 얻지 못하게 하는, 더 나아가 빈곤으로부터 자유롭지 못한 사회로 귀착할 가능성이 높다(마하티르 센)

2. 교육분야 정책대응과 사회적경제

이와 같은 교육격차를 해소하기 위한 최근 교육계의 움직임은 3가지로 볼 수 있는데, 1) 혁신학교, 2) 마을교육공동체, 3)사회적경제로 나눌 수 있다. 1)의 경우, 공교육 혁신과 내실화를 위한 실험학교이다. 2009년 경기도에서 시작하였다. 혁신학교는 입수 위치의 커리큘럼을 벗어

31) 학급수 6개 미만, 학생수 100명이하 학교를 의미

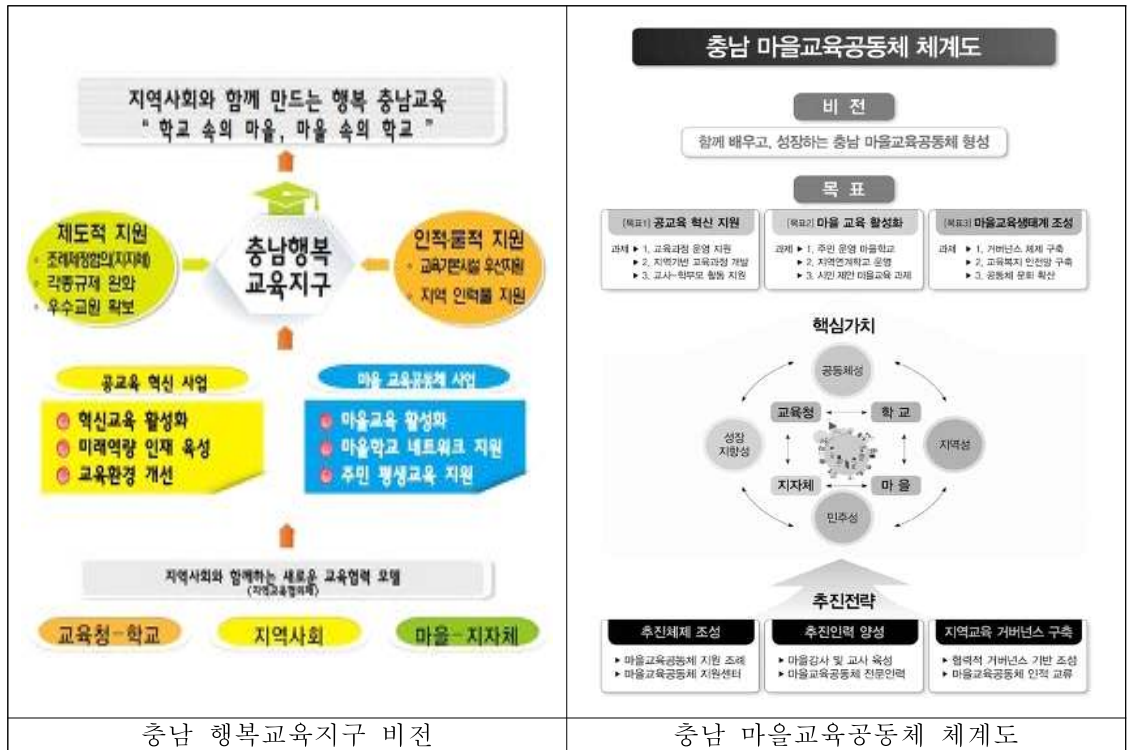
나 학생 스스로의 자기주도 학습능력을 올려 사교육이 만연한 교육환경에서 공교육을 정상화시켜 교육문제를 해결하자는 취지로 도입되었다. 아래와 같이 창의적인 교육과정을 기초로 공동체형성 및 운영·협력을 통해 추진된다. 2018년 현재 충남에는 74개의 혁신학교(충남 행복나눔학교)가 있으며, 2022년까지 매년 10개교 내외로 지정하여 109개까지 확대하려 하고 있다.



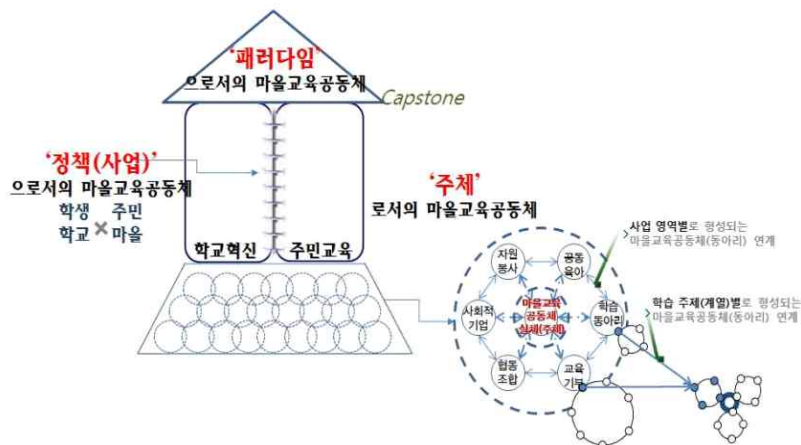
출처: <http://www.sejongtv.kr/news>

2) 마을교육공동체는 학교와 마을이 공동의 정체성을 가지고 교육을 만들어가는 마을공동체를 일컫는다(송두범 2017). 이는 학교혁신의 한 방향으로 학교가 배움의 공동체가 되고, 지역사회의 다양한 주체들이 교육문제를 해결하기 위해 결합함으로써 교육문제를 해결하는데 있다(양병찬 2016). 이를 위해서 충남교육청은 혁신교육지구사업을 통해 마을교육 활성화와 마을교육 생태계 조성을 목표로 추진하고 있다.

3)의 사회적경제 방법론이다. 교육격차 해소를 포함하여 대안적 교육을 추진하고자 하는 방법론으로 사회적경제는 유용성을 가진다. 즉 기존 공교육의 문제를 학교의 혁신(혁신학교)과 마을과의 연계(마을교육공동체)로 해소할 뿐만 아니라 기술 및 생태교육 등 새로운 교육컨텐츠 등의 제공의 필요는 노정된다. 특히 마을교육공동체의 중요한 구성조직으로 기능한다.



[그림 15] 사회적경제와 교육과의 관계성



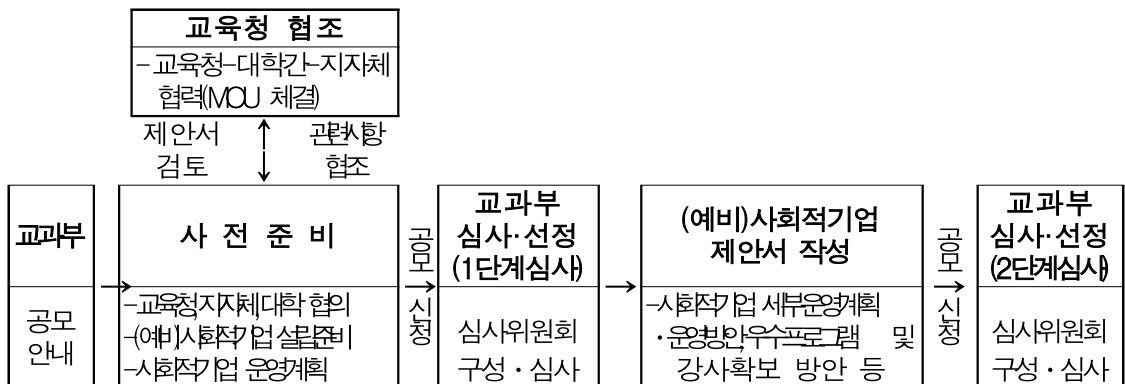
출처: 양병찬외(2016) 혁신교육지구 사례 분석을 통한 마을교육공동체 체제 구축방안 연구

이러한 사회적경제의 유용성은 사회적기업 인건비 등으로 대표되는 지원제도뿐만 아니라, 설립과 구성의 원리로서 사회적경제조직인 협동조합은 중요한 방법론으로 제안된다. FGI를 통해 상담 및 교육서비스를 제공하는 기업은 구직자에 비해 구인기업은 소수이고, 이 또한 좋은 일자리는 아니었기에 우리 스스로의 일자리를 창출하고자 협동조합을 구성하였다고 말하고 있다.

3. 교육분야 사회적경제 정책

1) 방과후학교 사회적기업 발굴육성(2011~)

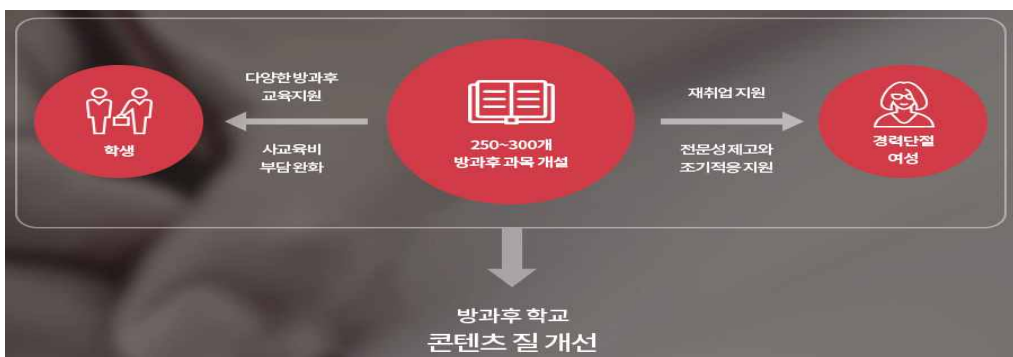
교육과학기술부(현 교육부)는 교육서비스(분야) 사회적경제의 활성화를 방과후학교³²⁾ 사회적기업 발굴 및 육성에 중점으로 두고 정책을 추진하였다. 이는 우선 공신력이 있는 방과후학교 사회적기업을 통해 방과후학교 민간참여 활성화와 체능계열 졸업생들이 창업 및 창직을 하도록 지원하여 일자리 창출과 사교육비의 경감이 가능하다는 정책적 판단에서이다. 특히 대학주도 방과후학교 사회적기업육성을 적극적으로 추진하였는데, 이는 우선 공신력 있는 방과후학교 육성으로 민간단체의 참여 활성화, 두 번째로 대학의 우수 인적자원 활용과 프로그램 개발을 통해 방과후학교의 질 제고, 세 번째로는 교육봉사를 통한 지역사회의 역할 강화기회 확대가 그것이다(김태근 2014). 고용노동부의 사회적기업 지원(인건비 등)외에 교육부는 프로그램 및 교재개발비, 강사연수비 등 별도 지원하였다.



32) 방과후 학교의 목표는 학교교육 기능의 보완, 사교육비 경감, 교육복지 실현, 학교의 지역 사회화 등 4대 목적으로 추진되고 있다.

출처: 교육과학기술부(2011) 방과후학교 사회적기업 육성기본계획

교육부의 방과후학교를 중심으로 한 사회적경제 활성화전략은 SK그룹의 사회적기업 지원전략의 첫사업으로 추진된 사회적기업 (재)행복한학교의 흐름과 같이 한다. 행복한학교는 교육청 및 지방자치단체와 설립한 방과후학교 위탁운영 사회적기업이다. 2010년 서울, 부산, 대구, 2011년 울산시에 행복한학교를 개설한다. SK는 일자리 창출과 사교육 부담 해소 등 사회문제를 해결하는 사회적기업 육성을 표명하였다(한겨레기사 2010.1.14.).

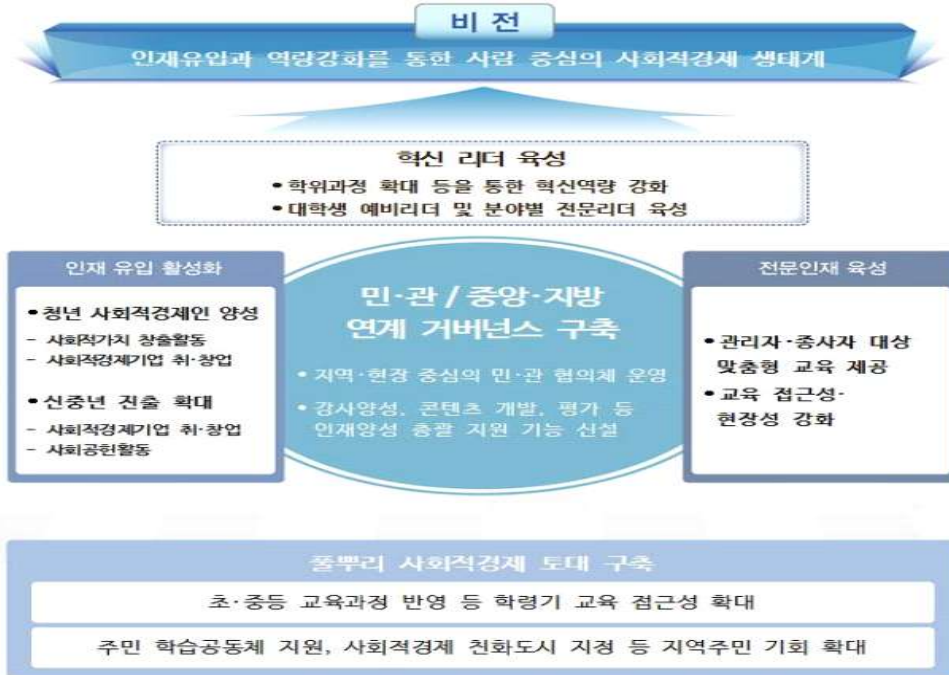


출처: 행복나눔재단 홈페이지

그러나 외부지원 없는 방과후학교 사회적기업으로서의 자생적 성장에 대한 회의적이 시각이 존재하였다. 이에 사회적기업 운영주체를 발굴하고 시행초기 프로그램개발과 강사연수 등 체계적인 지원이 필요하다는 판단 하에 정책을 추진하였고, 중점추진 대상으로 콘텐츠와 강사인력 등이 가능한 것이 대학이라고 판단되며 적극적으로 추진하게 된다.

2) 사회적경제 인재양성(2018~)

2018년 정부는 사회적경제 인재양성 종합계획을 발표하였다. 교육분야 사회적경제 전략으로 '인재양성'을 키워드로 사업을 추진하기로 하였다. 정부는 사회적경제의 문제점으로 ① 청년, 신중년, 퇴직전문인력 등 능력있는 인재들이 사회적경제로 들어올 수 있는 유인책이 부족하고, ② 리더 및 종사자 대상의 맞춤형 전문교육이 미비하여 핵심인력으로 성장하지 못했다고 판단하였고, 이를 종합적으로 지원할 수 있는 연계체계 구축을 목표로 교육분야 사회적경제 활성화 방향을 잡았다.



출처: 관계부처(2018) 사회적경제 인재양성 종합계획

이와 같은 정책목적을 위해 초중고 등 인재양성과 학교협동조합을 장려하는 정책을 추진하기로 한다. 특히 초중고 학생들이 사회적경제를 이해하고 실천할 수 있는 교과자료 개발 및 보급, 교과목을 개설하고 국가평생교육진흥원내 학교협동조합 중앙지원센터를 설치하는 등 사회적경제 인재양성에 집중하고 있다. 이와 같이 교육분야 사회적경제 활성화는 교육부 평생학습정책과에서 담당진행한다. 이는 정부에서 교육분야 사회적경제 활성화를 개별 사회서비스분야(방과후학교)에서 인재육성으로 정책전환을 의미한다고 볼 수 있다.

4. 사회적경제기업의 교육서비스

현재 사회적경제기업이 제공하는 교육서비스는 환경교육, 문학·역사·경제교육, 미디어·문화예술교육, 방과후학교, 통합교육, 요리·식농·예절교육, 다문화 및 장애청소년 등으로 분류할 수 있다³³⁾. 이러한 교육서비스는 취약계층 등 서비스제공 받기 어려운 소외계

33) 조성희(2015)의 분류내용을 재가공함

층 또는 공교육 프로그램으로 받을 수 없는 대안적 가치의 서비스를 제공받는다.

교육분야	주요 서비스 내용
환경교육	숲 및 원예 등을 매개로 자연과 생태보호 인식교육
문학·역사·경제교육	놀이·문화재 등 체험기반 교육실시
미디어·문화예술	공연·체험교육에서 고급장비운영 등 교육서비스 실시
방과후학교	(재)행복한학교 등 다양한 주체(청년·기업·지자체) 참여 교육제공
통합교육서비스	교사연수, 시민역량강화, 진로학습 등 다양한 교육서비스
요리·식농·예절	지역먹거리 및 전통 등 지역문화체험 추진
다문화·장애청소년	결혼이민자의 외국어교육, 장애인 직업교육 등 소외계층 사회참여지원

이와 같은 사회적경제가 제공하는 다방면의 교육서비스는 단순 체험서비스에서 사회참여로의 지원까지 폭넓은 지원을 하고 있다. 이와 같은 일련의 사회적경제 교육서비스는 교육을 바라보는 인식과 학교중심의 교육과정 운영의 변화를 만들어 내고, 지역실정과 특성을 반영한 교육공동체 기반형성과 교육격차 해소를 기여한다(조성희 2015).

5. 교육서비스분야 사회적경제 당면이슈와 활성화 모색

그렇다면 현재 교육서비스분야 사회적경제가 당면한 핵심이슈는 무엇이며, 이를 극복할 방법은 무엇일까? 이러한 의문에 대해 주요한 당사자와의 FGI를 통해 확인하고자 하였다. 핵심 이슈는 ① 설립·주요시장·재원조달 등 비즈니스 측면, ② 정책변화 등으로 인해 발생하는 제도·환경적 측면, ③ 네트워크 및 공동사업 등 네트워크 측면에 대한 이슈 및 활성화방안 등 당사자의 의견을 청취하였다. 관련해서는 반구조화된 질문지로 실시하였다.

1) 주요시장 등 경영측면

설립배경과 관련해서는 교육서비스 필요와 일자리의 필요로 나뉜다. 우선 교육서비스의 필요에 관해서는 사회서비스 및 사업영역에 발견에서 시작된다. 일반적으로 기존교육에서 제공되지 못한, 또는 제공되지만 지역에서 제공되지 않는 서비스에 대한 제공을 목적으로 설립이 추진되었다. FGI를 실시한 A기업은 진로교육업체로, 대학의 다양한 인재를 기반으로 충남의 초중고학생, 특히 지역적 소외가 심한지역(도서지역 등)의 학생들에게 진로교육을 제공한다는 사회적목적으로 가지고 있었다. A기업대표는 사회적기업가 육성사업 출신으로 (예비)사회적기

업 인증까지 꾸준한 교육과정을 경험한 기업가였다. B기업의 경우, 상담서비스를 제공하는 업체로 일반적으로 상담서비스는 비용이 많이 드는데 이와 같은 높은 벽을 깨기 위한 저렴한 서비스를 제공하기 위해 설립되었다.

또 한 가지의 설립배경은 일자리의 필요이다. B기업은 서비스제공이 가능한 인력들이 직장(일자리)를 구하기 어려운 구직여건을 극복하기 위해 사회적협동조합을 결성하여 추진하였다. 상담교육의 구인구직시장은 매우 좁다. 석사이상의 학력을 소지함에도 불구하고 구인업체(상담소)가 드물고 월급수준도 좋지 않은 일자리시장이었다. 이 때문에 상담교육관련 높은 교육비를 지불했음에도 불구하고 사회진입이 되지 않고 경력단절자가 존재하였다. 또한 이러한 상황을 자산들이 직접 일자리를 만듦으로, 즉 협동조합을 설립함으로써 극복한다.

교육서비스 사회적경제의 주요시장은 공공시장이다. 공공시장은 교육프로그램 등 위탁용역 등이 주요하지만, 민간기업의 CSR과 연계한 사업도 추진한다. 특히 A기업이 경우 소외지역에 대한 교육서비스를 제공함에 있어서 적극적으로 민간기업 CSR을 활용한다. B기업의 경우 공공기관 및 학교대상으로 사업을 추진하고 있다. 또한 상담과 관련 바우처사업을 추진하고 있으며 이를 통해 지역네트워크 등을 확장하는 효과를 가지고 있다.

영업은 공공기관과 학교 등이 중심이 되어 추진된다. 그러나 영업망은 유지되기 힘들다. 주요한 영업처인 학교 등은 교사의 순환보직 등으로 아무리 좋은 결과를 내었다더라도 영업망이 내년에도 이어진다는 보장이 없다. 그러나 반대로 좋은 관계를 맺은 교사가 타 지역에 전근하였더라도 사업추진을 요청하는 경우도 존재한다.

사업투자는 기업의 직접투자는 현재까지 요원하다. 이는 영업이익이 거의 나오지 않기 때문이다(A,B기업). 특히 공공기관의 위탁사업의 계약 특성상 컨설팅비용 또는 기획료 등 부가가치(10~15%)에 해당하는 부분을 삭감하는 형태가 많으며, 이는 기업체가 투자할 수 있는 여력을 빼앗는다. 기업체들은 한결같이 ‘제조업처럼, 물건을 만들면 이익을 만들 수 있을 텐데, 저희들의 이익은 책정이 되지 않아요’라고 말한다. 즉 인건비 기준 등 정해져 있는 상황에서 이익을 내기가 어려운 구조이다.

2) 정책변화 등 제도·환경측면

서비스분야의 영세성을 극복하기 위한 노력이 요청되고 있고, 그것을 극복할 수 있는 기재

로 사회적경제가 거론되고 있는 상황이다. 그러나 현재 교육서비스 용역시장에서의 이윤확보가 거의 불가능한 구조라는 점을 확인하였다. 앞서 서술한 것과 같이 서비스용역에서의 기획료·컨설팅료 등과 같은 부가가치에 대한 삭감이 공공연하게 이루어지고 있다. 사회적경제를 추구하는 기업의 경우, 인간중심의 기업윤리를 기반으로 추진하고 있기에 기존 영리기업과는 달리 일자리 확보 등 비용이 더 드는 구조임에도 부가가치에 대한 인정이 없이, 또는 부가가치에 대한 인정을 해달라는 요구를 하는 것에 대해 ‘사회적경제는 돈을 밝히면 안된다’는 암묵적인 도덕률이 존재한다. 이러한 상황은 결국 교육서비스 기업과 종사자들에게 희생을 강요할 수 없다. 따라서 교육서비스 사회적경제기업들은 스타트업까지 지원책이 존재하여 성장이 가능하나, 규모를 키우기에는 한계가 존재한다. 그러므로 교육서비스 용역에 있어서 부가가치 확보방안에 대한 제고가 필요하다고 본다.

또한 교육프로그램은 벤치마킹이 쉽다는 점이다. 일반적인 용역사업은 단년계약으로, 공공기관 등에서 좋은 교육프로그램을 하여 긍정적인 평가를 들었어도, 그 용역사업을 내년에 또 할 수 있다는 보장이 없다. 이는 쉽게 따라 할 수 있기 때문이다. 다른 기관에 실시했던 프로그램을 추진해달라고 하면 충분히 수행할 수 있다는 것이다. 또한 교육강사의 경우 해당업체 종사자가 주도적으로 실시하지만, 부족하면 단기계약 인력을 채용할 수 밖에 없으며 이런 인력풀이 한정적이기에 업체가 달라져도 프로그램의 질은 그리 쉽게 떨어지지 않는다. 이러한 상황을 극복할 수 있는 방안으로 공동사업과 표준화(인건비 및 서비스 내용 등)를 동시에 고민해야 하는 상황이다.

3) 지역거버넌스 등 네트워크 측면

교육서비스분야에서 거버넌스는 높은 활성화를 보여주고 있는데 이는 교육프로그램개발 등 공동사업을 꾸준히 추진하고 있기 때문이다. 2013년 충남교육연구소에서 개발한 초등 및 중·고등학생을 위한 사회적경제 교육 매뉴얼과 교재를 기반으로 2014년 청년강사단이 천안여중 등 청소년 대상 사회적경제 교육을 실시했고, 2015년 이후에는 충남사회적기업협의회 소속 교육분야 사회적기업 당사자들이 초등학교 교재 및 워크북, 관련 교육매뉴얼을 개발하는 등 적극적인 공동사업을 추진하였다. 이러한 노력에 대응하여 충남도는 충남교육청과 공동으로 충남지역학교 대상으로 사회적경제교육사업을 추진하였고, 사회적경제기업들이 사업을 추진

할 수 있게 되었다. 그러나 이 사업은 실제로 사회적경제기업의 공동사업은 아니라는 점에서 그 어려움이 존재한다.

전술한 바와 같이 충남도와 충남교육청은 사회적경제교육사업을 공동예산으로 추진하여, 교육서비스분야 사회적경제기업의 사업영역(시장)을 확대시킨 것은 고무적이다. 그리고 사회적경제 공동사업으로 인지되어 왔다. 그러나 실제사업 추진은 각급 학교별로 진행하는 가격입찰 방식이라는 점이 문제이다. 각급학교에서는 이 사업을 사회적경제에 대해 인지 또는 부정적인 교장 또는 학부모위원회에서 진행하기 때문에 사업에 대해서 충남의 교육분야 사회적경제가 공동으로 대응할 수 있는 사업이 아닌 가격입찰로 추진한다는 점에서 정책적 목표와 괴리가 존재한다. 교육서비스분야 사회적경제기업의 경우 공동대응이 가능하지 않아, 경쟁적으로 사업입찰을 하게 되어 이를 통해 지속가능성을 높이지 못하고 하나의 용역사업과 별다르지 않은 사업으로 인식하고 있었다. 또한 사회적경제교육을 통해 다양한 방과후 사업 등으로 확산되는 등 교육서비스 사회적경제의 영역확장도 기대하였으나, 그러한 외부효과도 기대하기 힘들었다.

제2절 청소분야

1. 고용통합형 일자리로서의 특징

청소서비스는 보건복지부의 자활사업과 깊은 관계를 가진 사회적경제기업이다. 이유는 청소 서비스분야의 사회적경제기업 중 많은 수가 자활사업(또는 자활공동체)에서 시작되었기 때문이다³⁴⁾. 그렇다면 왜 청소서비스분야는 자활사업으로 진행되었는가? 이는 청소서비스가 노동통합형 사회적 일자리로 적절하였기 때문이다. 노동통합형 사회적 일자리는 ① 현장기반 직업훈련을 제공함으로써 노동시장을 진입할 수 있도록 하는 경과적 일자리, ② 지속가능한 일자리를 제공하기 위해 공적보조를 받으며 이를 통해 사회적 정체성을 갖게 하는 일자리, ③ 사회적 배제나 중증장애인을 위한 생산활동을 통한 사회화를 목적으로 하는 일자리를 말한다(황덕순 외 2014). 즉 청소서비스 일자리와 기업은 노동통합형 사회적 일자리와 사업모델이라는 큰 틀을 가지고 시작했다고 봐도 무방하며, 이러한 큰 틀은 지금까지도 영향을 준다고 할 수 있다.

구체적으로 이와 같은 노동통합형 일자리가 시작된 계기는 2000년 시행된 기초생활보장제도와 자활사업이다. 자활사업은 자활근로, 즉 빈곤층의 안정된 일자리와 자활능력을 배양하는 것을 목적이다. 그리고 자활근로는 단순노무중심의 취로사업보다는 기술습득 지원과 노동기회 제공을 목적으로 한다. 자활사업은 유형에 따라 4가지 사업으로 구분하는데, ①근로유지형과 ②사회서비스형, ③인턴·도우미형, ④시장진입형 자활근로사업이 그것이다³⁵⁾.

①근로유지형은 근로능력과 자활의지를 유지하면서 상위의 자활사업 참여를 준비하는 가장 낮은 수준의 사업으로, 노인 및 장애인 가사도우미, 지역환경정비 및 공공시설물 관리 보조가 이 사업에 해당한다. ②사회서비스형 자활근로사업은 사업의 수익은 떨어지나 사회적으로 유용한 일자리 제공으로 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비하는 사업이다. ③인턴·도우미형 자활근로사업은 지자체, 자활센터, 복지시설 등 인턴사업으로 근로하면서 기술과 경력을 쌓은 후 취업을 유도하는 사업을 말하며, ④시장진입형 자활근로사업은 매출액이 총

34) 보건복지부(2018), 자활기업의 약 37%(407개소)가 사회적기업과 사회적협동조합으로 성장하였음

35) 각 사업은 자활참여자의 상황(근로능력 판단 등)- GateWay과정을 거쳐 자립경로를 결정하게 된다.

사업비의 30%이상 발생하고, 일정기간내 창업을 통한 시장진입을 지향하는 사업을 말한다.

시장진입형 자활근로사업은 5대표준화사업으로 간병, 음식물재활용, 집수리, 청소, 폐자원 재활용사업을 중점사업으로 추진한다. 이와 같은 5대 표준화 자활사업단은 2001년 이후 꾸준히 증가하며, 2011년에는 전국에 1,370여개가 설립되어 9,400여명이 고용되는 성과를 이루었다. 이 중 사회적경제와 관련이 되는 사업은 시장진입형 자활근로사업로, 이 자활근로사업들은 2007년 사회적기업육성법이 제정되면서 자활사업체의 많은 수가 사회적기업의 인증을 받고 활동하게 된다. 본 연구의 대상인 청소서비스형 사회적기업 역시 자활기업, 자활근로사업을 기반한 사업들이 많이 존재한다.

2. 정규직 전환정책과 사회적경제기업의 문제

청소분야 사회적경제의 가장 큰 이슈는 공공기관 비정규직의 정규직화로 볼 수 있다. 정부는 사회양극화를 사회불안의 가장 큰 요소로 판단하고, 2017년 문재인 대통령이 인천국제공항의 간접고용 비정규직 노동자와의 간담회에서 공공부문 비정규직 제로를 선언한다. 이에 2017년 7월 관계부처 합동으로 ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 추진계획’을 발표한다. 이것은 정부가 공공부문이 선도적으로 효율성이 아닌 인간중심 경영패러다임의 전환하여 사회문제를 해결해 나가겠다는 포용사회의 전략과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 다만 정규직 전환에 따른 노동시장의 경직화 및 일자리 감소 우려가 존재함으로 다양한 고려를 통해 추진한다.

특히 청소서비스와 관련해서는 원칙적으로 60세 이상 고령자는 공공부문 정규직 전환 대상자가 아님에도 청소 및 경비 직종의 경우 고령자 친화 직종으로서 별도의 정년을 설정하여 정규직 전환을 한다는 점이 추가되었다. 충남도청의 경우, 정년이 지난 60세 이상 고령자는 최소 2년간, 청소 및 경비업무는 고령자친화업종으로 65세까지 직접고용을 유지하도록 했다. 2019년 4월현재 용역근로자의 125명 전원을 정규직으로 전환했다.

또한 임금 및 처후개선도 진행되었다. 이는 기존 민간위탁 비용이 인건비 항목으로 전환되면

서 가능하였다. 국회 청소용역의 직접고용 전환시의 결과에 따르면, 복지비용을 제외하고 5억 원 정도의 절감이 가능하였고, 1인당 월평균 20만원의 처우개선 비용 사용이 가능했다. 그러므로 향후 5년간 소요예산 추계에 따르면 최소 1억 5천에서 최대 5억 1천만원정도 절감하는 경제적 효과를 보았다(김종진외 2017). 그러나 일부(경기도 등)에서는 직고용으로 인한 임금하락과 정년(65세)으로 인한 문제점이 노출되기도 한다.

특히 정규직화에 따른 정년문제는 심각한 편이다. 양서영(2018)에 따르면, 65세이상 고령층의 재취업의 경로는 10명중 3명이 경비와 청소직이었다. 또한 청소 및 경비 등 재취업 인력의 은퇴연령이 남자는 72.9세, 여자는 73.1세로 나타났다. 즉 청소서비스업종은 정년이후의 일자리 창출로서 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 그런데 현재의 정규직화 방식은 정년을 60세, 또는 65세 등으로 규정하고 있어 경우에 따라서 청소서비스업종의 종사자에게는 일할 수 있는 능력이 있음에도 일자리를 빼앗아가는, 정규직화가 도리어 종사자 개인들에게 일자리를 빼앗아가는 문제로 발전할 수 있는 개연성이 존재한다. 그러므로 향후 이 문제에 대한 세심한 정책적 대응이 필요할 것이다(조혁진 2019)³⁶⁾.

또한 공공기관의 청소서비스 위탁용역의 폐지와 청소인력의 직접고용으로의 전환은 청소서비스 사회적경제기업에게 사업적인 큰 어려움을 주고 있다. 일반적으로 청소서비스분야 사회적경제기업의 비즈니스 시장과 모델은 관내의 학교 등 공공기관의 청소용역을 위탁받은 사업이 주요사업모델이다. 이와 같은 위탁용역 해지와 동시에 청소인력의 직고용화는 사회적경제기업의 인력과 사업규모를 크게 줄였다³⁷⁾. 이러한 문제에 대해 사회적경제기업은 일반적인 청소업무에서 관리사업으로의 전환을 꾀하고 있으나 쉽지 않은 상황이다. 이후 FGI 등에서 자세히 다루기로 한다.

36) 정년이후에는 기간제, 또는 축약직으로 근무할 수 있는 제도도입 등을 고민할 필요가 있음

37) 인터뷰에 따르면 사업규모가 1/3정도로 줄었다고 함



출처: 관계부처 합동(2017) 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 추진계획

3. 청소분야 사회적경제 정책

1) 사회적경제 활성화 (2017.10)

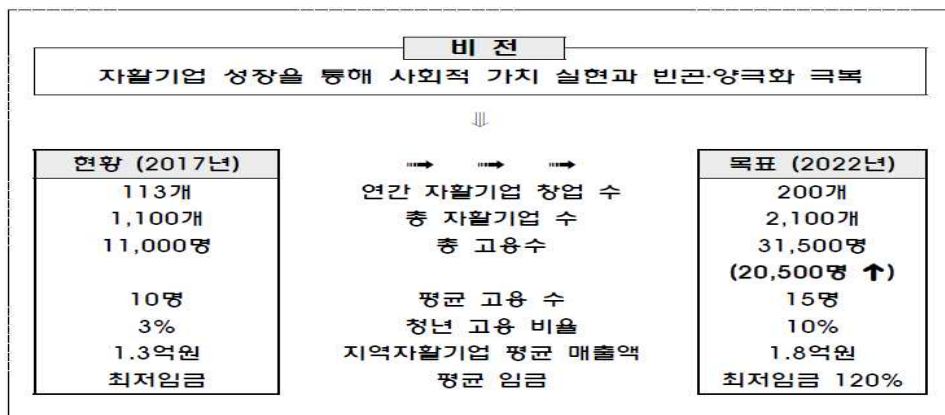
전술³⁸⁾한 것과 같이 사회적경제 활성화의 전략방향은 성장인프라구축과 진출분야 확대라는 2대 축을 기반으로 정책과제로 10대과제를 제안하였다. 특히 진출분야에 있어서

38) 사회적경제 활성화정책에 대한 주요내용은 앞서 기술한 내용을 참고

제1의 과제로 사회서비스 분야, 제2분야는 주거환경 분야의 진출을 제시하였다. 그러나 청소서비스분야의 사회적경제의 경우, 지금까지 휴먼서비스가 아닌 건물관리분야에 집중되어 있다. 사회서비스과제로 제안된 바우처활용 및 지역복지 연계 등의 내용, 주거환경 분야의 리모델링 추진 등의 내용과는 거리가 있으며, 새로운 사회서비스에 대한 사업화방법에 대한 모색이 필요한 상황이다.

2) 자활기업 활성화 대책 (2018.7)

자활기업 활성화는 사회적경제 활성화(국정과제 26번)와 관련되어 있다. 지금까지 자활기업은 근로빈곤층의 탈빈곤의 통로뿐 아니라 많은 사회적경제조직의 시작으로 역할을 하였다. 그러므로 보건복지부는 기존의 창업 전단계의 집중지원에서 자활기업의 창업과 시장에서의 자립을 체계적으로 지원하는 체제로 목표를 전환하고 다음과 같은 비전과 목표를 설정하였다.



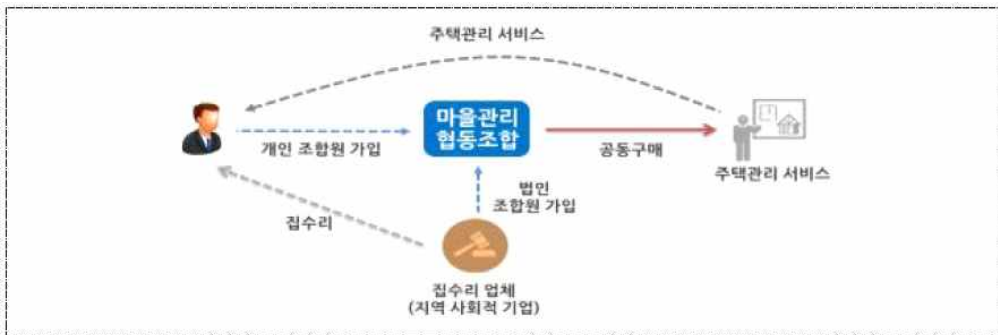
출처: 보건복지부(2018) 자활기업 활성화 대책

이러한 목표를 달성하기 위해 ①청년 취·창업 지원강화, ②자활사업 참여절차 개편 및 참여자 역량강화, ③자활기업 문호개방, 규모화 지원 및 부처간 칸막이 제거, ④자활기업 지원 인프라 개편 ⑤자활기금 적극지원 체계 마련 등의 정책과제를 제시하였다. 이중 ③의 경우, 1)사회적기업 및 사회적협동조합이 종사자요건을 유지시 자활기업으로 인정하며, 지자체의 자활근로 사업을 자활기업에 위탁할 수 있도록 개선, 2) 동종·유사업종간 네트워크화, 규모화(프랜차이즈)에 집중 지원, 3)도시재생의 집수리 및 청소관리 사업연계 및 공공조달 우대조항 신설 등 적극적인 지원을 추진하도록 하고 있다.

3) 도시재생을 위한 마을관리 협동조합 사업추진 (2018.7)

도시재생 뉴딜 주거재생사업은 노후주거지 환경개선을 추진하는 사업으로, 이 사업이 지속성을 가지기 위해서는 주도적으로 주거재생지역을 유지·관리할 수 있는 자조조직이 필요하다. 이에 그 지역에 살고 있는 사람이 사회적경제조직을 만들어 관리하는 것을 목표로 마을관리협동조합을 추진하고 있다(국토부). 마을관리협동조합은 소비자협동조합으로 공동구매한 주택관리 및 집수리, 청소 등의 서비스를 이용하도록 한다.

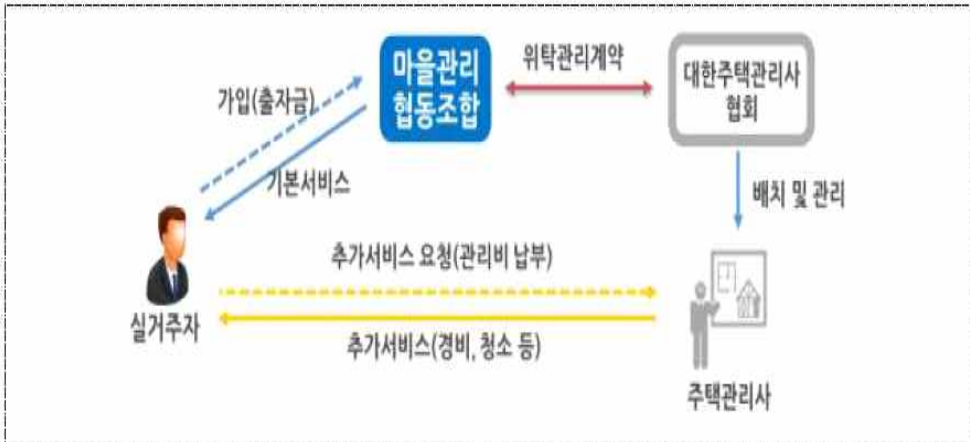
[그림 16] 마을관리협동조합 개념도



출처: 도시재생지원단(2018) 도시재생을 위한 마을관리 협동조합 사업추진

국토부는 마을관리협동조합이 5대서비스 즉, 주택관리서비스, 집수리서비스, 사회적주택, 에너지자립사업, 마을상점을 사업화할 수 있도록 지원한다. 특히 위의 개념도에서 나타난 것과 같이 집수리의 경우 사회적경제와의 적극적인 사업연대를 의식한 반면, 주택관리서비스는 대한주택관리사협회와 위탁계약을 체결하여 협회의 주택관리사를 고용하여 사무국에 배치하는 방식을 모색하고 있다는 점에서 청소서비스분야 사회적경제기업과 사업연대가 쉽지 않아 보인다. 또한 지역민들이 직접 사회적경제조직(소셜벤처)를 만든 케이스도 존재한다. 상도4동의 경우 지역의 어르신들이 환경미화관리 소셜벤처인 상4랑클린을 설립하여 청소서비스를 제공한다. 이러한 상황에서 기존 사회적경제기업이 건물관리 및 청소 등의 사업연대는 여의치 않으며, 자활기업으로서 신규사업 및 공동사업을 도시재생사업에서 추진하기에는 어려움이 존재한다.

[그림 17] 마을관리협동조합 주택관리서비스 개념도



출처: 도시재생지원단(2018) 도시재생을 위한 마을관리 협동조합 사업추진



출처: 오마이뉴스(2018.10.23.)기사 '청소로 거듭나는 공동체'

4. 청소서비스분야 사회적경제 당면이슈와 활성화 모색

그렇다면 현재 청소서비스분야 사회적경제가 당면한 핵심이슈는 무엇이며, 이를 극복할 방법은 무엇일까? 이러한 의문에 대해 주요한 당사자와의 FGI를 통해 확인하고자 하였다. 핵심 이슈는 ① 설립·주요시장·재원조달 등 비즈니스 측면, ② 정책변화 등으로 인해 발생하는 제도·환경적 측면, ③ 네트워크 및 공동사업 등 네트워크 측면에 대한 이슈 및 활성화방안 등 당사자의 의견을 청취하였다. 관련해서는 반구조화된 질문지로 실시하였다.

1) 주요시장 등 경영측면

청소서비스 분야 사회적경제기업들의 주요시장 공공시장을 기반으로 사업을 추진해왔다. 특히 학교 청소 및 관리분야에서 성공적으로 정착하였다. 이유는 사회적경제기업들이 청소 및 관리(경비)인력에 대한 처우개선 등에서 여타 영리기업보다 우수했기 때문이다. 기본적으로 청소·경비서비스의 경우 사업비의 인건비 구성비가 높아 인건비를 줄여야만 기업의 수익이 남는 구조이다. 그러나 사회적경제기업(특히 사회적기업)은 최대한 인건비의 부분을 높게 잡고, 대체인력까지 포함한 사업구조를 가지고 있었기 때문에 휴가사용 등 복지 또는 처우차원에서 여타 영리기업보다 우수했다.

공공시장에서 이러한 비즈니스모델(종사자 처우개선 노력)은 개별 공공기관에서 활동하는 종사자와 각 공공기관의 입장에서는 선택할 만한 사업체였다. 그렇기 때문에 깨끗한 학교만들기 사업을 사회적경제기업들이 지속적으로 추진할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 청소서비스 사회적경제기업들의 한계는 기업수익을 낼 수 있는 청소유관 사업에 있어서는 차별화된 경쟁력이 없다는 점에 있었다. 즉 일반 청소용역 외에 공기정화시설 등 설비유지, 수익이 나는 관리서비스, 물품납품 등에는 진출하지 못하였다. 수익이 나는 용역은 사회적경제기업 수의계약형태로 혜택을 주기 보다는 입찰을 통해 공개경쟁을 하는 구조였고 일반 영리기업들의 경쟁해야 했다. 규모있는 전문적인 청소서비스를 추진하기에는 사회적경제기업의 규모는 영세하고, 전문성이 높지 못했다.

최근 충남사회적경제협의회 청소분과를 중심으로 공기정화시설에 대한 공동관리사업을 추진하고 있다. 미세먼지 문제에 대한 여론과 도민의 관심이 높아진 것을 계기로, 적극적인 사회 문제에 대응한 사회서비스를 제시하려고 노력하고 있다. 그러나 신사업발굴 추진과 전문화에 대한 이슈는 존재하고, 그 필요성에 대해 절감하고 있으나 매출감소가 명확한 기업입장에서는 선뜻 신사업을 추진한 동력이 어려운 사실이 존재한다. 충남의 경우는 아니나 타 지자체의 경우 청소서비스분야 사회적경제기업의 연합회에서는 교육청 등과 수익사업 논의를 하면서 청소서비스분야의 신산업을 모색하고 있다³⁹⁾.

2) 정책변화 등 제도·환경측면

청소서비스분야의 사회적경제의 가장 중요한 정책변화는 청소·경비분야의 공공기관 정규직화이다. 전술한 것과 같이 매출이 1/3로 감소하여 기업존립의 문제로 대두되고 있다. 이러한 사회적경제의 위기와 함께 공공기관(학교 등) 담당자의 경우 지금까지 위탁용역으로 고민하지 않았던 청소분야의 관리감독 어려움이 존재하였다. 특히 청소를 담당한 종사자가 갑작스런 이유로 출근하지 못했을 때 대체인력의 문제는 담당자들이 가지는 큰 애로점이다. 또한 청소관련 교육훈련 등 어떻게 실시할지 등 관리감독의 문제가 발생하였다. 앞서 사회적경제기업이 대체인력, 교육훈련 등 다수의 공공기관의 위탁용역을 하면서 해결하여 왔던 부분들이 개별 기관이 담당함으로써 비용증가로 이어지거나 종사자들의 노동강도를 높여 어려움이 발생할 여지가 존재한다.

A사의 대표는 사회적경제가 담당하였던 관리와 교육부분을 공동사업으로 추진할 필요성을 제기하였다. 적어도 2명의 일자리 창출이 되며, 그간 쌓아왔던 노하우가 없어지는 것에 대한 아쉬움을 나타냈다. 특히 이번 정책변화를 계기로 관리와 교육부분의 시작으로 지역관리시스템을 도입하고 이를 타 공동사업으로 확대시키는 계기로 삼았더라면 하는 아쉬움을 나타냈다. 광역차원의 합의와 고민이 있었더라면 최근 일련의 공동사업은 쉽게 진행될 수 있었을 것이라는 아쉬움도 내비쳤다.

39) A사의 대표는 이러한 방식은 사회적경제의 비토세력을 만들 수 있기 때문에 적절하지 않다는 개인적인 생각을 말하였다.

3) 지역거버넌스 등 네트워크 측면

청소업종은 오래전부터 거버넌스를 만들어 왔다. 2013년 충남사회적기업협의회 환경분과에서 연대사업의 추진과 취약계층의 고용을 고민하면서 다울사회적협동조합을 설립하였다. 다울사회적협동조합은 청소서비스업종의 공동교육 및 경영컨설팅, 그리고 공동사업을 수행하기 위한 목적으로 한 기업이다. 그러나 다울은 충남뿐만 아니라 전국단위의 사회적기업들이 조합사로 참여하면서 전국단위 사업영역을 가진다. 초기 세차관련 전국단위 사업을 추진하는 등 직업훈련기관으로 추진하였으나, 안정적인 사업으로서 한계가 존재하여 청소서비스 등을 넘어 여러 공공기관과 다양한 신사업(산림사업 등)을 추진함으로써 기업의 지속가능성을 높여오고 있다.

다울사회적협동조합의 예에서 나타난 것처럼 충남의 사회적경제기업들은 자신들이 가지는 한계(영세성)를 극복하기 위해 협동조합을 만들었고 여러 시도를 해 왔으나, 고정적인 수익을 낼 수 있는 공동사업을 개발하는 데는 성공하지 못했다고 할 수 있다. 공동사업이 성공하지 못한 이유는 기술혁신에 대한 절실함과 R&D방식에 대한 이해부족의 측면이 있다고 말한다.

제3절 돌봄 분야

1. 한국 돌봄서비스의 현실

돌봄서비스는 ‘스스로 일상적인 생활을 누릴 수 없는 개인이 독립적인 생활을 가능하게 하는 제반 서비스를 정부가 직접 제공하거나 혹은 제3자를 통하여 서비스를 제공하게 하도록 하는 사업’이라 할 수 있다(Sipilä & Kröger 2004). 돌봄서비스의 영역은 크게 ①신체 수발, ②가사 수발, ③활동 보조, ④정서적 지원으로 구분 할 수 있다. 한국의 돌봄서비스는 영유아 및 아동, 장애인, 노인, 일반인 등 이용자를 중심으로 제공되고 있다. 구체적으로 살펴보면, 영유아 및 아동을 대상으로 한 돌봄 서비스는 산모신생아 도우미 서비스, 영유아 보육료지원, 보육 돌봄서비스, 방과후 돌봄서비스 등이 있다. 장애인은 장애인활동지원서비스, 발달재활서비스 등이 있으며, 노인은 노인장기요양보험, 노인돌봄종합서비스 등이 있다. 노인종합돌봄서비스는 방문 주간보호서비스와 노인단기가사서비스로 구성되어 있다. 그 외 일반인을 대상으로 한 지역사회서비스투자사업, 가사간병도우미서비스 등이 지원되고 있다.

[표 35] 한국의 돌봄서비스 사업 범위

이용자	주요 사업
영유아 및 아동	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 산모신생아 도우미 서비스 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 영유아 보육료지원 ▶ 보육돌봄서비스 ▶ 방과후 돌봄서비스 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 드림스타트 ▶ 아동인지능력향상서비스
장애인	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 장애인활동지원서비스 ▶ 발달재활서비스 ▶ 장애아가족양육지원서비스 ▶ 시청각장애부모자녀 언어발달지원서비스 ▶ 장애인생활시설입소지원
노인	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 노인장기요양보험 ▶ 노인돌봄종합서비스 ▶ 노인돌봄기본서비스
일반	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지역사회서비스투자사업 ▶ 가사간병도우미서비스

출처 : 노대명 외, 2017, 사회서비스분야 사회적경제 활성화 방안 연구, 보건사회연구원

2018년 기준 한국에서 돌봄서비스 이용자는 59만 명 정도로, 지역사회서비스투자사업이 28만 명으로 가장 많이 이용되고 있으며, 산모·신생아건강관리지원사업 979명, 장애인활동지원 840명, 발달재활서비스 683명의 순으로 높은 이용률을 보이고 있다.

[표 36] 한국의 돌봄서비스 이용자수(2018년)

사업명	이용자수(백명)
노인돌봄종합서비스	495
노인단기거사서비스	14
장애인활동지원	840
산모·신생아건강관리지원사업	979
가사·간병방문지원사업	88
지역사회서비스투자사업	2,801
발달재활서비스	683
언어발달지원사업	5
발달장애인부모상담지원사업	7
합계	5,912

출처 : 사회서비스 전자바우처 통계(<https://www.socialservice.or.kr/>)

한국에서 돌봄서비스의 공급은 주로 사회복지법인, 민간영리, 사회적경제조직이 제공 해오고 있다. 그동안 비영리 사회복지법인은 사회서비스 공급의 핵심주체로서 지역사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관 등 다양한 사회복지 이용시설을 운영해오고 있다. 이러한 시설은 대부분 지방자치단체가 건립하여 사회복지법인에 위탁 운영하여 보조금을 지급하는 형태로 운영하고 있다. 한편, 보육, 노인장기요양, 지역사회서비스투자사업 등은 민간영리 주체들이 주로 공급해오고 있다. 어린이 돌봄에 있어서 다수의 어린이집이 민간영리에서 운영하고 있으며, 노인 장기요양서비스도 개인사업자가 대부분을 차지하고 있다. 지역사회서비스투자사업도 2012년 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」을 근거로 사회서비스 공급기관의 사업참여 방식을 신고제에서 등록제로 전환하면서 영리기관을 중심으로 제공기관 수가 크게 증가하였다(박세경, 2016). 마지막으로 사회적경제조직이다. 최근 사회적경제조직의 양적 확대에 따라 사회서비스 공급의 한 주체로 자리매김해 가고 있으나 아직까지 사회적경제조직의 역할은 미흡하다고 할 수 있다. 사회적경제조직이 사회서비스 분야에서 차지하는 비중 매우 작다⁴⁰⁾. 그럼에도 불구하고 사회적경제조직의 호혜와 연대·협력의 운영원리는 양질의 사회

서비스 공급에 있어 중요한 요소로 인식되고 있으며, 정부 차원에서도 사회적경제의 역할 확대에 기대하는 바가 높아지고 있는 상황이다.

이처럼 한국에서 돌봄서비스는 공공의 정책사업을 민간영역의 다양한 주체들이 서비스를 공급하는 방식으로 이루어지고 있다. 이러한 과정에서 각 영역별로 서비스의 공급과 전달체계를 둘러싼 다양한 문제들이 제기되고 있다. 구체적으로 보면 ①서비스 공급주체의 영세성 및 서비스 품질 저하, ②전달체계 분절성의 심화, ③서비스 연계와 조정의 어려움, ④이용자 수요 맞춤의 서비스 제공 미흡 등의 문제가 대표적이다.

먼저 서비스공급주체의 영세성 및 서비스 품질 저하가 심각한 상황이다. 한국의 돌봄 서비스는 지속적인 정책사업 확대에 따라 공급 주체의 양적 확대는 이루어졌지만 품질 개선과 전문화에 대한 요구가 지속되어 왔다. 대부분의 공급주체는 최저임금 수준의 근로조건과 서비스 품질 관리 시스템이 없는 상황이며, 과다 경쟁에 따라 기업의 역량을 강화할 수 있는 여건 마련이 어려운 상황이다. 이러한 상황에서 이용자들은 양질의 서비스를 제공받기 어려운 악순환이 지속되고 있다.

둘째, 다양한 노인돌봄 사업이 지속적으로 추가 공급되면서 전달체계의 분절성이 심화되었다. 그동안 노인돌봄서비스는 극빈층 노인 중심의 ‘가정봉사 봉사원 파견사업’을 시작으로 바우처 제도가 사회서비스의 새로운 시스템으로 적극 도입되면서 2007년 ‘노인돌봄종합서비스’, 2008년 7월 ‘노인장기요양보험’, ‘노인돌봄기본서비스’ 등이 전국 보편사업으로 시행되었다. 이러한 과정에서 여러 공급주체의 참여가 이루어지게 되었는데, 기존 서비스의 전달체계와 연계 및 통합 등을 고려하지 않고 개별 서비스 사업마다 새로운 전달체계들을 계속 추가적으로 만들면서 전달체계가 복잡해지게 된 것이다. 이처럼 전달체계가 이처럼 분절적인 특징을 보이는 이유는 서로 다른 재원 방식, 서로 다른 관리 및 운영주체, 개별적인 전달체계 구축 등을 주요 원인으로 꼽고 있다(조홍식, 2013).

셋째, 돌봄서비스의 유형과 대상 등이 다양해지면서 공공간, 민간간, 민민간 유기적인 협조

40) 노대명(2017)에 따르면, 사회적경제조직의 사회서비스 참여 비중은 장기요양 0.5%, 보육 0.1%, 바우처 1.3%, 장애인활동지원 4.1% 등으로 낮은 수준이다.

와 조정이 잘 이루어지지 않고 있다. 이러한 문제는 지원의 효율적 추진과 사업 중복·조정
의 어려움을 야기하고 있다. 특히 지역사회에서 공급자간의 연계는 공급자간의 경쟁이 치열해지
면서 잘 이루어지지 않고 있다. 특히 돌봄서비스 바우처 제도가 시행되면서 공급기관들은 확보
된 사례 수와 서비스 제공 시간에 따라 수입이 결정되고 있는 만큼 협력은 더욱 어려운 상황이
라 할 수 있다. 더욱이 조세지원 방식의 서비스에서도 마찬가지로의 현상이 나타나고 있는데,
이는 대부분의 공급주체가 조세지원 방식과 바우처 방식의 서비스를 모두 제공하고 있기 때문
에 조세에 기반한 서비스 이용자를 확보함으로써 이들이 장차 다른 바우처나 보험 제도의 ‘고
객’이 될 수 있기 때문이다.

마지막으로 이용자 수요 맞춤형의 서비스 제공이 어려운 상황이다. 공급기관들은 정책으로 정
해진 대상과 사업을 제공하는 것이 주요 업무인 만큼, 이에 해당되지 않는 대상과 사업은 제공
되지 못하고 있다. 이러한 부분은 이용자들의 다양한 수요를 반영하기 어려운 구조이며, 특히
공급자와 지역사회와의 괴리를 야기하고 있다. 최근 커뮤니티케어가 강조되고 있는 것도 이용
자의 만족도 제고와 함께 서비스 공급의 지역화의 필요성에서 시작되었다고 할 수 있다. 더불
어 장기요양보험서비스와 노인돌봄종합서비스의 경계에 놓여있는 노인들에 대한 서비스가 부
재한 상황이다. 이들은 신체상 제약은 없으나 다수의 노인 1인가구가 필요로 하는 일상적인
돌봄수요를 충족해주지 못하고 있어 자살 등과 같은 많은 사회적 문제를 야기하고 있다. 돌봄
은 전문적인 요양돌봄에서 일상생활에 대한 돌봄, 정서적 돌봄 등도 포괄하는 개념이며, 기능
제한이 없이 홀로 생활하는 노인1인가구는 일상돌봄지원이 필요한 상황이다. 그러나 현행 공식
돌봄지원제도의 틀에서는 이러한 돌봄욕구에 대응한 서비스가 없다는 것이 문제점으로 지적될
수 있다.

2. 돌봄서비스 분야의 정책동향

1) 커뮤니티케어

2018년 정부는 앞서 제시한 돌봄 서비스의 문제 해결, 즉 서비스 이용자의 만족도 제고와
함께 지역 맞춤형의 돌봄서비스 공급을 위해 ‘지역사회 통합 돌봄’(이하 커뮤니티케어) 정책의

추진계획을 발표하였다(2018. 11, 관계부처 합동). 노인 통합돌봄에 초점을 맞춘 이 계획은 한국의 초고령사회 진입(2026)에 대응하고, 노인들의 돌봄 수요와 가족의 부담을 경감해주기 위한 방안이라 할 수 있다. 한국은 2026년 초고령사회(노인 20%)에 진입할 것으로 전망되고 있다. 향후 노인돌봄의 수요가 급격히 늘어날 것으로 예상되며, 특히 노인 본인뿐만 아니라 부양가족의 부담도 급증할 것으로 보인다. 노인들은 아프고 불편해도 평소 살던 집에서 지내기를 원하나, 현재는 병원·시설에서 지내야 하는 상황이며, 가족 또한 일상 생활이 어려울 정도의 돌봄 부담을 갖고 있는 상황이다. 커뮤니티케어 정책의 핵심은 노인이 살던 곳에서 건강한 노후를 보낼 수 있도록 주거, 의료·요양·돌봄 서비스를 통합 지원하는 것이라 할 수 있다. 주거의 경우 노인 맞춤형 케어안심주택, 집수리 등을 통해 각종 돌봄서비스를 누릴 수 있는 주택환경 조성이 핵심이다. 건강·의료는 집중형 방문건강서비스, 방문의료, 만성질환 전담 예방·관리 등이며, 요양·돌봄은 식사 배달까지 가능한 신규 재가서비스의 확충 등이 핵심이라 할 수 있다. 이러한 통합 돌봄체계 구축을 위해 지역 읍면동센터에 케어안내 창구의 신설, 지역케어회의 설치, 서비스 전달주체 등과의 연계가 강조되고 있다.

[그림 18] 커뮤니티케어 정책 개요

비전	노인이 살던 곳에서 건강한 노후를 보낼 수 있는 포용국가		
목표	2025년까지 지역사회 통합 돌봄(커뮤니티케어) 제공기반 구축		
4대 핵심요소	주거	· 노인 맞춤형 케어안심주택 · 집수리 사업 · 커뮤니티케어형 도시재생뉴딜	
	건강 의료	· 집중형 방문건강서비스 · 노인 만성질환 전담 예방·관리 · 방문의료 · 병원 '지역연계실' 운영	
	요양 돌봄	· 차세대 노인장기요양보험 구축 · 식사 배달 등 다양한 신규 재가서비스 · 재가 의료급여 신설 · 외박·재활서비스	
	서비스 연계	· '케어안내창구' 신설(읍면동) · 지역케어회의 등 지역사회 민·관 서비스 연계·협력(시군구)	
추진로드맵	① 선도사업 실시 및 핵심 인프라 확충 단계(2018~2022)		
	· 선도사업 실시: 커뮤니티케어 모델 개발 · 생활 SOC 투자: 케어안심주택, '주민건강센터', 커뮤니티케어 도시재생뉴딜 · 법·제도 정비: (가칭) '지역사회 통합 돌봄기본법' 제정, 개별 법 및 복지사업지침 정비		
	② 지역사회 통합 돌봄(커뮤니티케어) 제공기반 구축 단계(~2025)		
	· 장기요양 등 재가서비스 대대적 확충 · 인력 양성, 케어매니지먼트 시스템 구축 및 품질관리체계 · 재정 전략 마련		
	③ 지역사회 통합 돌봄(커뮤니티케어) 보편화 단계(2026~)		

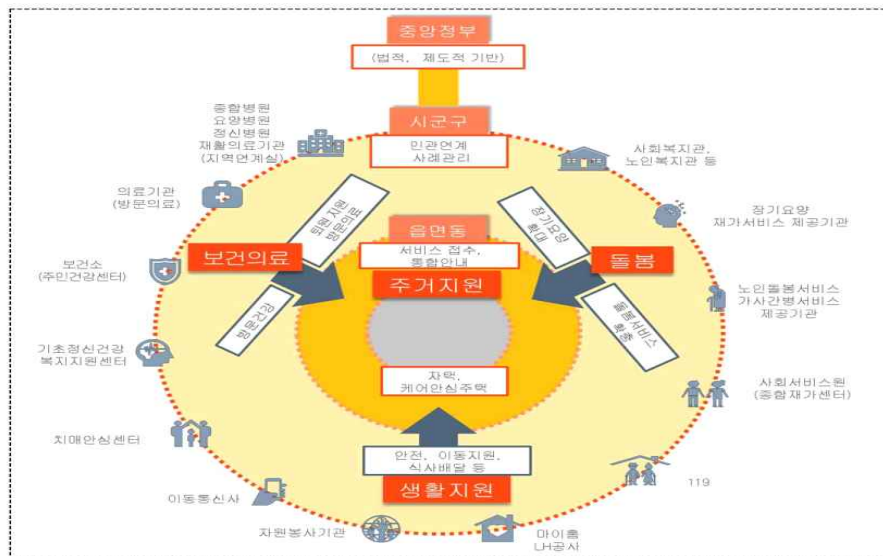
출처 : 관계부처 합동, 2018. 11, 지역사회 통합돌봄 기본계획(안)

커뮤니티케어의 지역사회 연계구조는 다음과 같다. 커뮤니티케어는 주거, 보건의료, 돌봄, 생활지원이 결합되는 만큼 지역의 다양한 주체의 참여가 필요하다. 우선 중앙정부는 법

적·제도적 기반 마련을 통해 통합돌봄의 기반을 마련한다. 지역사회의 핵심 주체는 읍면동 센터로서 케어 서비스의 컨트롤 타워 기능을 수행한다. 주거는 LH 공사, 돌봄은 사회복지관, 재가서비스, 가사간병, 사회서비스원 등이 담당하며, 보건의료는 보건소, 병원 등과의 연계를 강조하고 있다.

커뮤니티케어 정책은 현재 시범단계(2018~2022)로 선도사업을 실시하여 핵심 인프라를 확충하는데 집중하고 있다. 2019년 12개 기초지자체에서 시범사업을 운영하고 있으며, 이 성과를 토대로 향후 사업확대 및 지역화를 도모할 것으로 보인다. 특히 정부의 생활 SOC 사업과 연계하여 케어안심주택, 주민건강센터, 종합재가센터 등 기반시설을 확충하고 있다. 정부는 향후 커뮤니티케어 제공기반 구축(2025)을 위해 차세대 장기요양보험 개편, 돌봄인력 양성 및 케어매니지먼트 시스템 등 운영기반을 마련할 계획에 있다. 이후 2026년에는 커뮤니티케어가 전국 지자체에 보편화 될 수 있도록 사업을 확대할 예정이다.

[그림 19] 커뮤니티케어 연계체계



출처 : 관계부처 합동, 2018. 11, 지역사회 통합돌봄 기본계획(안)

2) 사회서비스원

2019년 보건복지부는 전국 지방자치단체에 사회서비스원 설립·운영 지원을 발표하였다. 사회서비스원 설립은 문재인 정부의 국정과제 중 하나로 사회서비스의 공공성 및 투명성을 향상하고 서비스 종사자들의 일자리 질 제고를 위해 추진하고 있다. 사회서비스원 설립의 핵심은 그동안 민간에서 운영했던 시설과 서비스에서 발생했던 각종 안전문제 등으로 인해 국민들의 우려가 커지고 서비스 종사자들의 처우개선 요구가 점차 증대하면서, 서비스의 양적 확대뿐 아니라 공공성 향상 필요성이 제기되었기 때문이다.

사회서비스원은 서비스 공급계획 수립, 시설 및 서비스의 운영, 재가서비스의 직접 공급 등 사회서비스의 기획부터 공급까지 통합적 기능을 수행할 것으로 보인다. 사회서비스원은 지방자치단체로부터 국공립 시설을 위탁받아 운영하고 서비스 종사자들을 직접 고용하여 관리하게 되는데 우선적으로 신규 설치되는 국공립 시설, 위법발생 또는 평가 결과가 저조한 시설이 대상이다. 특히 공공 서비스 수요가 높은 어린이집과 요양시설은 필수적으로 운영하게 될 것으로 보인다. 또한, 사회서비스원은 장기요양, 노인돌봄, 장애인활동보조 등 유사서비스 통합하는 종합재가센터를 설치하여 재가서비스를 직접 제공할 계획이다.

그러나 사회서비스원의 설립과 관련하여 많은 과제가 산적해 있는 것으로 판단된다. 종사자의 처우 부분이 특히 문제이다. 사회서비스원에서 일할 요양보호사와 장애인활동지원사는 최저임금 수준의 임금을 받을 것으로 계획되어 있는데 요양시설에서 일하는 요양보호사들이 현재 받는 임금 수준과 별반 차이가 없는 상황이다. 또한 집에 방문해 서비스를 제공하는 재가요양보호사들 또한 서비스 이용자의 집을 오가는 이동시간을 유급화했지만 6시간 근무에 고작 20분, 7시간 근무에 40분만 인정하고 있는 것도 문제라 할 수 있다. 고용 안정성에 있어서도 50대~60세 이상의 연령이 많은 요양보호사의 특성에도 불구하고 60세 이상은 기간제 계약직으로 고용되어야 하는 상황이다.

현재 서울특별시, 경기도, 대구광역시, 경상남도에서 최초로 설립하여 운영되고 있다. 서울

시의 경우 국·공립 시설 5개소('22년 20개소), 종합재가센터 4개소를 운영('22년 25개소)하고 있으며, 2022년까지 관할 기초자치단체(25개소)에 종합재가센터를 모두 설치하여 지역사회 돌봄 서비스 품질향상 및 제공인력 처우개선을 유도할 계획이다. 대구광역시도 대구시립희망원을 운영하고 기관 내 탈시설전담팀을 구성하여 생활인들의 자립 및 지역사회 정착을 지원할 것으로 계획되어 있다. 현재 국·공립 시설 9개소('22년 28개소), 종합재가센터 2개소 운영('22년 8개소)하고 있다. 경기도는 다양한 노인보호전문기관, 노인일자리지원센터, 노인종합상담센터, 지역사회서비스지원단 등 다양한 공공센터를 수탁하여 연계·운영하고 민간위탁 사업 종사자들의 고용안정성 제고할 계획이다. 현재 국·공립 시설 10개소('22년 97개소), 종합재가센터 2개소('22년 29개소)를 운영하고 있다.

3. 돌봄서비스 분야의 사회적경제 정책

1) 사회적경제 활성화 방안(일자리위원회·관계부처 합동, 2017)

문제인 정부에서는 사회적경제 기업의 육성을 강조하고 있는 가운데, 특히 사회서비스 분야의 참여율이 저조하다는 사실을 인식하고 있다(노대명, 2017). 그 원인으로는 공공기관의 사회적경제 기업에 대한 인식 부족과 시장진입 장벽 등을 들고 있다. 그동안 민간 영리기관 위주의 사회서비스 공급이 이루어져 왔고, 특히 위탁주체인 공공기관에서 사회적경제 기업에 대한 관심 부족 등으로 참여가 저조했던 것이다. 또한 지역 내 취약계층 지원 및 지역 특화 사회서비스 개발·제공과정에 있어서도 사회적경제 기업들과의 협력이 저조했던 것도 문제라 할 수 있다.

이러한 문제인식 속에서 2017년 정부는 '사회적경제 활성화 방안'을 발표했으며, 이 내용에는 사회서비스 분야 사회적경제 기업의 활성화 방안이 담겨 있다. 총 11개의 사업을 제시하고 있으며, 사회서비스 분야 사회적기업 발굴, 민간위탁 참여 가이드라인 마련 등이 대표적인 사업이라 할 수 있다.

[그림 20] 사회서비스 분야 사회적경제

5-1	사회적협동조합 인식 개선 (업무편람 개정)	'17.下	복지부
5-2	수탁자 선정시 문제법인 수탁금지 (업무편람 개정)	'19.上~	복지부
5-3	워크숍 개최 및 민간위탁 가이드라인 마련 (업무편람 개정)	'18.上	복지부
5-4	사회서비스 제공기관 이용확대 유도 및 정보접근성 제고	'18.下~	복지부
5-5	요양서비스분야 종사자 고용안정화 (고시 개정)	'17.下	복지부
5-6	지역내 사회적경제기업과의 협업 강화 (업무편람 개정)	'18.下	복지부
5-7	지역사회보장협의체 참여 및 활동 지원 (업무편람 개정)	'18.上	복지부
5-8	보건복지형 예비사회적기업 지정요건 완화 (지침 개정)	'18.下	복지부
5-9	사회적기업 인증 확대 · 사회적협동조합으로 전환 유도	'18.下~	복지부
5-10	지역특화 사회서비스 개발 · 운영	'18.上~	복지부
5-11	사업비 · 행정적 지원을 통한 시범사업 실시 (예산안 반영)	'18.下~	복지부

출처 : 관계부처 합동, 2018. 11, 지역사회 통합돌봄 기본계획(안)

2) 사회서비스 분야 사회적경제 육성지원 시범사업

보건복지부는 사회서비스 분야 사회적경제 연대·협동(컨소시엄)을 통해 지역에서 필요한 서비스를 통합적으로 제공하는 모델을 개발·확산 하기 위한 시범사업을 추진하고 있다. 예산은 3.5억원(국비 2.5억 원, 지방비 매칭)으로 지자체(7개 지역)별 사업비는 5,000만 원(국비 3,500만 원, 지방비 1,500만 원) 수준이다. 이 사업은 지역의 서비스 수요에 따라 사업모델을 선택하여 사회적경제 조직을 활용한 사회서비스 제공 사업을 실시하는 것이 핵심 내용이다. 사회서비스 분야는 지역돌봄 연계형, 新사회서비스 영역으로 구분하여 영유아 및 아동 돌봄, 노인 돌봄, 일반인 대상 돌봄 등 지역 특성에 맞는 사회적기업 창출을 지원하는 것이 핵심이다.

[그림 21] 사회서비스분야 사회적경제 육성지원 사업

구분	주요 내용 및 선정지역		
1. 지역돌봄 연계형	①지역사회 통합 돌봄(커뮤니티케어) 연계	▶ 사회적경제 컨소시엄을 통한 저소득층 노인대상 퇴원지원, 주거지원, 요양·돌봄 등 종합 지원	서울 도봉구 광주 광산구
	②다함께 돌봄(초등 돌봄) 연계	▶ 사회적경제 연대·협동을 통해 문화·예술·스포츠 등 프로그램 운영, 등·하원 지원, 돌봄상담 등 서비스 제공	서울 금천구 경기 오산시
2. 新사회 서비스	①사각지대 및 틈새 신규 서비스	▶ 창·중·장년 1인가구 등 서비스 사각 지대, 기존 서비스 체계에서 제공이 어려웠던 지역적 특성을 반영한 신규 서비스 제공	경남 산청군
	②지역 사회문제 해결 서비스	▶ 세대·계층 통합, 다문화 사회통합 등 소셜 믹스(social mix)를 통한 지역 문제 해결 서비스 창출 ※ 압박자 낙상방지 시스템 구축, 뇌혈관 질환자 대상 패키지 서비스 제공 등 새로운 서비스 제공	경기 고양시 경기 광주시

출처 : 보건복지부 홈페이지.

4. 사회적경제기업의 돌봄서비스

사회적경제 기업이 진입해 있는 돌봄서비스 영역은 민간영리 주체가 경쟁을 하고 있는 보육, 노인장기요양 등이다. 전통적인 시설 중심의 돌봄영역은 사회복지법인을 중심으로 운영되고 있어 사회적경제 기업의 진입은 사실상 어려운 상황이라 할 수 있다. 사회적경제 기업은 보육, 노인장기요양 등의 분야에서 기존 민간 영리주체들과 치열한 경쟁 속에서 운영해오고 있다. 대부분 어려움을 겪고 있는 상황이지만, 그 중 성공 사례들은 사회적경제의 원리를 통해 발현 될 수 있는 강점을 극대화 한 곳으로 뒤에서 제시할 정책 방향에 대한 논의에서 주요한 함의를 줄 수 있다.

구체적으로 살펴보면, 보육 영역에서 사회적경제 기업은 공동육아 등 어린이집을 중심으로 활동하고 있는 것으로 보인다. 어린이집 위탁운영을 주사업으로 인가받은 사회적협동조합은 2018년 5월 기준 전국 55개로 대부분 수도권에 소재하고 있다. 이러한 어린이집의 특징은 지역주민의 수요에 기반해 만들어진 비영리 법인이며, 어린이집에서 부모의 참여가 가장 활발 하게 할 수 있는 방식이라는 것이다(이송지, 2017).

어린이집 사회적협동조합의 운영과 관련한 특성은 보건복지부 육아정책연구소(2018)⁴¹⁾의 연구에서 잘 제시하고 있다. 이 연구에서는 운영실태 분석을 통해 크게 4가지의 특성을 도출하였다. 첫째, 어린이집을 위탁 운영하는 사회적협동조합은 협동조합 7가지 원칙을 이행하고 있으나, 타 조합이나 지역사회 주체들과의 협력관계는 부족함을 강조하고 있다. 둘째, 협동조합 7가지 원칙 이행 정도는 설립 목적에 따라 차이가 나타났는데, 위탁사업을 목적으로 만들어진 사회적협동조합은 국공립·직장 어린이집을 위탁 운영하는 조합으로, 이용부모들의 특성 상 조합 참여 유인요인이 약하고, 이들 어린이집을 위탁하는 사회적협동조합의 역할이 타 위탁체와 크게 다르지 않는 것으로 보고 있다. 셋째, 사회적협동조합의 어린이집 위탁 운영 시 가장 큰 장점은 어린이집 운영의 민주적인 의사결정과 어린이집 재정운영의 투명성 강화라는 것이다. 어린이집 원장과 보육교사, 이용 부모 모두 어린이집 운영의 민주적인 의사결정과 재정운영의 투명성에 만족해 하는 것으로 나타났다. 넷째, 사회적협동조합의 국공립어린이집 위탁은 내실화가 필요한 상황이라는

41) 보건복지부 육아정책연구소, 2018, 사회적협동조합형 어린이집 운영실태 및 활성화 방안.

것이다. 현재 국공립어린이집을 위탁하는 사회적협동조합 대부분 위탁 목적으로 조합이 설립되었거나, 원장이 사회적협동조합을 끼고 위탁받는 방식이라서 국공립어린이집을 위탁하는 일반 위탁체들과 크게 다르지 않다. 사회적협동조합이 위탁 운영하는 국공립어린이집 원장이 사회적협동조합 운영의 어려움으로 부모의 자발적 조합원 가입이나 조합 활동 참여, 사회적 가치 공유 및 어린이집 운영에의 반영 등의 어려움 등을 꼽은 이유도 조합이 이러한 방식으로 설립되었기 때문이다.

노인돌봄 분야의 경우 자활센터를 중심으로 노인요양서비스에 참여하는 사회적경제 기업이 다수를 이루고 있다. 노인돌봄은 2008년 노인재가장기요양보험에서 시작됐고, 2013년 영리기업도 일부 영역에 참가할 수 있는 등록제가 시행됐다. 현재 사회서비스의 대부분을 민간에서 공급(95%) 하고 있는데, 이로 인해 민간업체들의 이윤 극대화 욕구와 당국의 미흡한 규제·감독이 겹쳐서 서비스의 질이 하락하는 등 다양한 문제가 나타나고 있다. 이러한 맥락에서 양질의 사회서비스를 공급할 수 있는 주체로서 사회적경제 기업이 주목받게 된 것이다. 노인돌봄 분야의 대표적인 사회적기업은 도우누리이다. 이 사회적기업은 2008년 지역사회공동체로 출발해 2010년 사회적기업을 인증받고, 2013년 4월 보건복지부 인가 1호 사회적협동조합이다. 도우누리는 요양보호사들을 위한 양질의 일자리 창출을 목적으로 하고 있으며, 동종기관에 비해 700~800원 높은 시급을 책정하고 있다. 현재 290명의 직원이 근무하고 있으며, 연간 71억원의 매출을 달성하고 있다. 도우누리의 핵심 특징은 영세한 다른 기업에서 하지 못하고 있었던 공동사업이나 교육, 서비스 질 표준화 등을 진행하고 있다는 점이다. 또 다른 사례로는 지역사회를 중심으로 운영되고 있는 품앗이 학교이다. 품앗이학교는 지역공동체가 자발적으로 지역 어르신들의 복지를 해결하기 위해 만들어졌으며, 이를 위한 수단으로 국가의 지원을 결합하여 운영하고 있는 노인복지사업이라 할 수 있다. 품앗이학교는 농촌 마을의 경로당을 거점으로 하여, 마을주민들이 스스로 요양보호사가 되거나 노노케어 일자리에 참여하여 고령의 마을 어르신을 정서적, 신체적으로 지원하는 방식으로 돌봄서비스를 제공하고 있다. 주요 프로그램은 건강체조, 한글교실, 미술교실 등 다양한 프로그램과 공동 식사이다. 이 사업의 추진주체는 여민동락 노인복지센터이며, 경로당주간보호사업과 연계하고 있으며 2012년 사업의 명칭은 민관거버넌스 구축을 통한 지역내 독거노인 통합지원프로그램-자립과 자치로 일구는 지역공동체복지 '품앗이학교'이다. 품앗이학교가 성공할 수 있었던 요인은 서비스 공급 주체인 여민동락에 대한 마을주민들의 신뢰와 활동에 대한 이해에서 비롯되었다. 여민동락 대표와 관계자들

은 지속적으로 마을주민과 신뢰를 형성해왔다. 마을주민들 간, 독거노인과 주민들간의 관계맺기와 적극적 관심 등으로 서로돌봄이 가능해졌으며, 특히 경로당을 거점공간으로 활용함으로써 주민들의 접근성을 높였다는 점도 성공의 한 요소라 할 수 있다.

5. 돌봄서비스분야 사회적경제 당면이슈와 활성화 모색

이러한 맥락에서 충청남도 돌봄서비스분야 사회적경제가 당면한 핵심이슈는 무엇이며, 이를 극복할 방법은 무엇일까? 이러한 의문에 대해 주요한 당사자와의 FGI를 통해 확인하고자 하였다. 핵심이슈는 ① 설립·주요시장·재원조달 등 비즈니스 측면, ② 정책변화 등으로 인해 발생하는 제도·환경적 측면, ③ 네트워크 및 공동사업 등 네트워크 측면에 대한 이슈 및 활성화방안 등 당사자의 의견을 청취하였다. 관련해서는 구조화된 질문지로 실시하였다.

1) 주요시장 등 경영측면

한국사회에서 사회서비스가 공급된지 10여년이 지났음에도 불구하고, 사회서비스 영역에서 사회적경제뿐만 아니라 민간영리기업의 경우에도 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 특히 사회적경제 기업은 한국사회서비스 제도의 문제와 사회적경제기업 육성정책 차원의 문제가 결합해 더욱 어려운 상황에 직면해 있다.

우선 한국에서 사회서비스는 보육, 장기요양서비스 등 돌봄서비스를 중심으로 시장이 확대되고 새로운 일자리를 만들어 냈으나 저임금저숙련의 일자리로 전락해버렸다. 이는 정책적·제도적 한계에 의한 것으로 보인다. 2009년부터 2015년까지의 최저임금 연평균 인상률이 5.7%인 데 비해, 4대 바우처(가사간병, 노인돌봄, 장애인돌봄, 산모신생아)의 수가 인상은 0.5~3.7%에 머물렀다. 이로 인해 저숙련 노동력의 일자리로 귀결되었고, 결국 사회서비스업 경쟁력 하락으로 이어졌다고 할 수 있다. 보건복지부(2015)의 실태조사에 따르면, 사회서비스업이 경쟁력을 갖추기 위해 필요한 부분으로 사회서비스 전문인력의 양성(30.5%), 사회서비스의 품질 향상(21.8%), 제공인력의 처우개선(12.4%) 등이 주요사항으로 지적되었다.

사회적경제 기업의 정책 또한 일자리 제공에 방점을 맞춘 양적 확대 정책에 집중되어 사회 서비스 분야 사회적경제 기업의 경영역량이나 종사자 채우는 중요하게 다루어지지 못해왔다. 특히 사회적경제가 갖는 구조적 특성, 즉 열악한 여건에서도 자신들의 사회적 책무인 사회서비스의 충실한 제공과 우호적인 노동환경 조성에 초점을 맞춘 사회적경제 기업의 운영 방식은 영리기업과의 경쟁에서 도태될 수밖에 없는 현실이다. 특히 현재 공공기관에서 돌봄서비스를 공급계약하는 방식이 가격경쟁 중심인 만큼 경쟁은 더욱 치열하고, 서비스 질은 더욱 악화될 수밖에 없는 상황이다. 돌봄서비스와 같은 대인서비스 영역은 노동집약적이고, 품질을 표준화하기 쉽지 않기 때문에 노동생산성 향상을 통한 초과이익의 획득이 쉽지 않다. 이런 점을 도외시한 채 일자리 숫자만 늘렸던 정책적 방향이 결국 이러한 상황을 초래한 것이라 할 수 있다.

FGI 결과에서도 이러한 상황이 여실히 드러났다. 대부분의 사회적경제 기업은 인력, 서비스 품질 관리 등에서 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 인력부분과 관련해서는 중간관리자의 필요성을 강조하고 있다. 그러나 최저임금보다 조금 높은 수준에 불과해 우수한 중간관리자를 채용할 수 없는 상황이다. 따라서 중간관리자들을 지속적으로 교육하고 가치지향성을 형성시켜줄 수 있는 인력양성 프로그램이 중요한 상황이다. 한편 서비스의 품질관리와 관련해서는 표준화된 케어 매뉴얼이나 관리 시스템이 필요함을 강조하고 있다. 그러나 프랜차이즈 사회적경제 기업을 제외하고는 일반 사회적경제 기업이 독자적으로 품질관리 시스템을 구축하기에는 비용과 인력 등에서 한계를 노정하고 있다. 개별 사회적경제 기업이 자체적으로 품질개선 및 관리가 안되는 현 상황은 치열한 경쟁시장에서 생존하는데 어려움을 겪게 만드는 악순환으로 작용하고 있었다.

2) 정책변화 등 제도·환경측면

돌봄서비스 분야의 공급주체로 참여자격을 얻기 위해서는 다음과 같은 조건이 필수적이다. 양질의 서비스를 공급하기 위해서는 중요한 자격요건이지만, 재가 서비스를 중심으로 성장해왔던 사회적경제조직의 특성상 넓은 사무공간을 조성하지 못했던 만큼 인원 당 전용면적이 조건이 되는 사업에 참여하기는 어려운 상황이다.

[그림 22]사회서비스분야 공급기관 참여자격

사회서비스 유형	해당 사업	시설기준	장비기준
재가방문형	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 가사간병방문관리사 ▪ 노인돌봄 방문 ▪ 산모신생아건강관리사 ▪ 지역사회서비스투자사업 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업 수행에 필요한 사무실 	통신설비, 집기등사업수행에 필요한설비와 비 품
집단활동형	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역사회서비스투자사업 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업 수행에 필요한 사무실 	
주간보호 서비스	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 노인돌봄 주간보호 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업수행에 필요한 사무실 ▪ 전용면적 90㎡ 이상 시설(사무실 포함) ※ 이용정원 6명 이상인 경우1명당 6.6㎡ 생활실 추가 확보 	
기관방문형	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역사회서비스투자사업 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사업수행에 필요한 사무실 ▪ 전용면적 33㎡ 이상 시설 ※ 이용정원 10명 이상인경우 1명당 3.3㎡ 추가확보 	

출처 : 사회서비스 전자바우처 홈페이지(<https://www.socialservice.or.kr/>)

최근 커뮤니티케어에 사회적경제조직이 참여하는 과정에 있어서도 이러한 상황이 여실히 드러났다. 커뮤니티케어 노인통합돌봄서비스 체계를 개편하는 상황에서 충분히 준비되지 않은 사회적경제 기업의 특성상 자격기준이 과도한 부분이 있다는 점이다. 사회적기업은 방문형서비스로 성장해온 기업들이 대부분이기 때문에 정부에서 원하는 인프라를 갖추기는 어려운 것이 현실이다.

다른 한편으로 돌봄서비스 사업의 성과평가 및 위탁 기준의 문제이다. 현재 돌봄서비스의 비용은 사례인원수에 비례해 지원하고 있는 만큼 서비스의 질보다 양적 확대에만 집중할 수밖에 없는 구조이다. 이는 경쟁주체간 지원대상자 유치경쟁을 가속화하여 상호간의 협력이나 서비스 질 개선을 위한 노력을 어렵게 만들고 있다. 또한 돌봄서비스 위탁의 경우 가격입찰 중심의 경쟁과 공공기관 관계자의 사회적경제에 대한 인식 부족도 장애로 작용하고 있다.

3) 지역거버넌스 등 네트워크 측면

돌봄서비스 분야에서 지역네트워크는 활성화 되기 어려운 구조를 갖고 있다. 이는 전술한 성과중심의 경쟁시장에서 동종업종간의 협력은 사실상 어렵기 때문이다. 다만 한국돌봄사회적 협동조합 등 당사자 네트워크 조직을 설립하여 협력사업을 추진하고자 하는 노력은 긍정적인 측면이라 할 수 있다. 그러나 이는 전국단위의 활동으로 보다 긴밀한 협력이 필요한 지역사회에서의 네트워크는 부족하다고 할 수 있다.

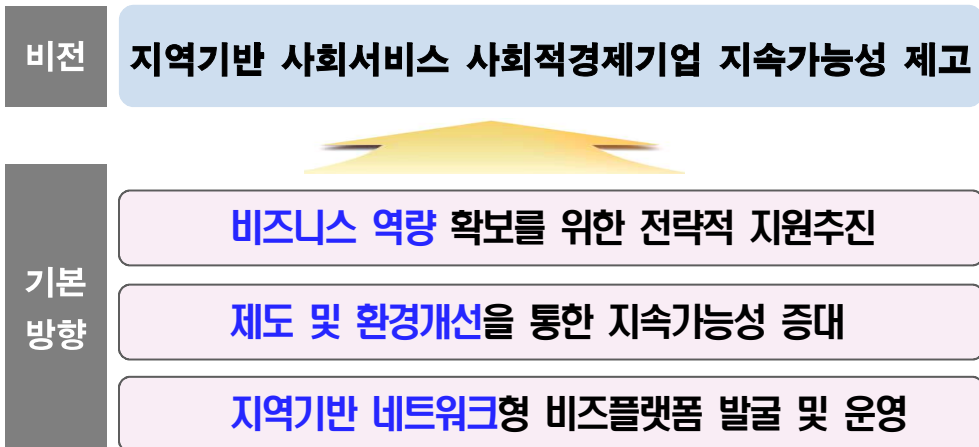
지역주민들과의 관계에 있어서도 일부 성공사례 조직은 지역주민과의 밀착을 통해 수요기반의 서비스를 제공하고 있으나, 다수의 사회적경제 기업은 지역주민과의 관계가 약한 것으로 보인다. 이러한 내용은 FGI의 결과에서 잘 나타난다. A 기업의 대표는 공공에서 요구하는 저소득 층 등의 이용자 확보에 급급한 상황에서 지역주민과의 관계를 통해 지역주민의 수요를 발굴하고 관련 서비스를 제공한다는 것은 매우 어려운 일임을 강조하고 있다.

그럼에도 불구하고 정책환경의 변화에 사회적경제의 의견을 반영하기 위해서는 돌봄서비스 분야 사회적경제 기업뿐만 아니라 전체 사회적경제 영역에서 유기적인 네트워크를 구축해야 한다는 점은 공통된 의견으로 보인다. 커뮤니티케어의 중요한 주체로 사회적경제 기업이 참여하기 위해서는 충청남도 차원, 지역적 차원에서 정책적 의견을 제시할 필요가 있다는 것이다. 커뮤니티케어로 인해 돌봄서비스 생태계가 변화하는 만큼 사회적경제 영역에서 어떻게 대응할지에 대해 의견을 나누고 적극적으로 정책제안을 하는 것이 필요한 상황이다. 이러한 거버넌스와 지역네트워크를 통해 변화하는 제도적 환경을 활용하여 사회적경제조직이 도약하는 기회가 되어야 할 것이다.

제6장 기본방향과 중점과제

제1절 기본방향

우리는 현 정부의 주요 사회정책에서 사회적경제는 주요 전략대상이라는 점을 확인하였다. 역사적·제도적 사례에서 사회서비스분야와의 결합력을 확인하였다. 또한 다수의 논자들이 사회적경제기업(조직)의 활성화가 사회서비스 활성화를 촉진할 것이라는 주장을 하고 있다(이철선 2013, 이인재 2017 등). 그러나 현장에서는 ‘사회서비스를 사회적경제 조직(기업)이 수행하는 것’만으로 불가능하다고 하고 있다. 왜 그럴까? 사회적경제원리가 사회서비스에 제대로 적용되기 위해서는 사회적경제조직의 지속가능성 제고가 선행되어야 하기 때문이다. 한마디로 ‘기업이 굴러가야’ 한다. 그러할 때 비로소 시민과 도민에게 필요한 사회서비스가 제대로 전달되고, 필요한 사회서비스를 발굴·제공할 수 있다. 본 연구에서는 이론검토·정책동향·사례조사·실태조사(통계·FGI)를 통해 얻어진 통찰(Insight)을 기반으로 다음과 같은 방향을 제시한다.



비전은 사회서비스 사회적경제기업의 정착과 지속가능성 제고로, 현실적인 기업유지의 문제와 사회적경제가 적극적으로 사회서비스 제공 등 지역사회를 염두 해 둔 비전을 설정하였다. 사례 및 FGI 등을 통해 우리는 충남의 사회서비스 사회적기업들이 창조·혁신적 아이디어와 연대성을 기반으로 사업을 추진해 왔으나, 비즈니스를 유지하는데 절실한 경영적 애로가 존재

한다는 점과 이러한 문제를 해결할 수 있는 경영전략과 제도·환경의 개선이 필요하다는 것을 확인했다. 동시에 사회서비스 활성화를 위해서는 개별기업의 역량강화와 환경개선으로는 해결되지 않는, 지역기반한 플랫폼의 발굴·운영도 적극적으로 고민해야 한다는 점도 존재하였다. 교육서비스 공동사업의 경험⁴²⁾과 같이 공동사업의 틀을 만들었지만 실제 운영에서는 경쟁·개별사업으로 추진되는 상황에서 사회적경제가 가지는 장점, 즉 지역기반(정무권 2017, 김희연 2013, 이인재 2017, 김학실 2017, 정무권 2017 등), 혁신성(노대명 2017, 이인재 2017 등), 연대성(이철선 2014, 강현옥 2017 등)을 추진할 수 없었다. 그렇기에 본 연구에서는 현실적 목표(지속가능성)와 이상적 목표(사회적 경제원리 구현)의 hybrid적 방향을 제시하게 되었다. 구체적으로는 본 연구과제의 연구범위(교육, 청소, 돌봄)의 분야별 중점과제를 제시하고 구체적인 내용까지 적시함으로써 실효성이 높았다.

42) 교육서비스 사회적경제기업과의 FGI

제2절 분야별 중점과제

1. 교육서비스분야

1) (비즈니스 역량강화)신규서비스 개발을 위한 임팩트투자 추진

신규서비스 개발은 기업의 비즈니스 역량강화를 위한 중요과제이다. 교육서비스분야 역시 신규서비스 개발은 중요하며, 지속적인 서비스개발로 지속가능성을 유지할 수 있다. 그러나 현재 교육서비스 사회적경제기업의 여건으로는 신규투자가 불가능하다. 이는 수익이 나지 않는 용역사업구조이기 때문이다. 일반적으로 교육서비스 사회적경제기업의 공공시장 용역사업에 집중한다. 이유는 지향하는 사회적가치기반 사업이 일반경쟁시장에서 충분한 수요가 없기 때문이다. 그러므로 기업의 생존을 위해 공공시장에 집중하고, 영업망을 집중한다. 그러나 용역사업은 수익이 나는 구조가 아니다. 용역사업 예산의 대부분이 인건비로, 실제 기업수익이 될 수 있는 부분이 거의 없다. 이러한 상황에서 당연히 신규서비스 개발의 여력은 없을 수 밖에 없다. 그러므로 신규서비스 개발을 위한 매칭투자가 필요하다.

이때 신규서비스의 매칭투자는 일반적인 사회서비스 사업투자가 아닌 임팩트투자⁴³⁾로 추진되어야 한다. 앞서 언급한 것처럼 교육서비스 사회적경제기업의 사업목적은 사회적 가치에 기반한 사업추진이며 이를 통해 사회적 변화를 불러일으킨다. 그러나 현재 교육서비스 사회적경제기업들은 공공 및 CSR기반 사업공모에 응모하는 방식으로 신규서비스 개발에 투자하고 있다. 이는 공모사업의 조건과 분야에 맞춤형 사업을 진행하는 것으로 기업목적과 가치에 맞지 않지만 생존을 위해 추진하게 된다. 그러므로 자신들의 사회적 미션과 충남지역의 사회문제를 해결할 수 있는 고민 속에서 나온 혁신적인 서비스를 제공할 수 없고, 기존의 틀 속에서 고민하게 되어 본래의 사업취지와 온전한 사회적가치를 추구할 수 없게 된다.

43) 임팩트 투자(Impact investing)이란 재무수익과 함께 예측가능한 사회 또는 환경문제들을 해결하는 것을 목적으로 하는 기업 등에 대한 투자(위키백과)



출처: 파이낸셜 뉴스 2016.11.20. 사회적경제적 가치 '두토끼' 잡는다

충남형 임팩트 투자는 충남형 사회적경제기금 운용의 연장선상에서 적극적으로 고민할 필요가 있다. 충남형 사회적경제기금은 사회적경제기업의 시설 및 운영자금에 대해 적극적인 대출 사업을 추진 중이며, 기금의 운영은 신탁과 같은 금융협동조합이 추진하며, 기존의 노하우 등을 활용하여 사회적경제기업에 경영컨설팅 등을 포함한 서비스를 제공한다는 방향으로 알려져 있다. 그렇다면 기금운영의 폭을 넓혀 임팩트투자까지 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다고 본다. 박창균교수는 아래와 같은 투자생태계 구축을 제안한다⁴⁴⁾.

[그림 23] 임팩트 투자 생태계



출처: 증기이코노미 2017.11.20.일 기사 '태동' 민간임팩트 투자'상호금융기관 나서야

44) 박창균, 사회적경제 활성화와 상호금융기관의 역할 토론회

2) (제도 및 환경개선) 공공사업 위탁방식 개선

교육서비스 사회적경제기업이 성장할 수 있는 안정된 사업기반을 구축하기 위해서는 우선적으로 공공사업의 안정화가 필수적이다. 전술한 것과 같이 교육서비스분야의 비즈니스모델은 공공사업을 기반하며, 거의 대부분 단년계약으로 매년 경쟁공모를 한다. 단년계약은 교육서비스 사회적경제기업에게 큰 비용을 요구한다. 표면적으로는 사회적 가치가 높은 사회적경제기업과 서비스가 있다면 충분히 승산이 있다고 판단할 수 있으나, 실상 담당자에게 있어서 사회적경제기업은 특별한 기업이 아닌 위탁업체 중 하나로서 인지되는 것이 현실이다. 그러므로 사회적경제기업은 적극적인 홍보와 영업비용이 발생한다. 이에 더해서 교육공무원의 정기적 인사이동은 영업망의 축적이 안되는 어려움을 동반한다. 즉 어느정도 가치에 대한 이해가 있는 담당자가 인사이동을 하면 처음부터 시작되어야 하는 어려움이 존재한다는 뜻이다.

또한 단년계약은 기 구축한 교육프로그램을 타 업체의 도용될 위험도 존재한다. 교육프로그램은 기본적으로 고가의 장비와 프로그램이 필요하지 않으며 교육서비스 종사자가 쉽게 따라할 수 있는 skill이 대부분이다. 사회적경제기업이 어렵게 프로그램을 개발하여 추진하면, 내년에는 타 업체가 똑같은 프로그램으로 서비스를 제공할 수 있다. 일반적으로 교육서비스 프로그램에는 저작권이 존재하지 않기에 교육서비스 사회적기업은 어려움이 가중된다. 그러므로, 단년계약을 다년계약(3년이상)으로 추진하되, 매년 갱신하는 방식으로 추진하여 교육서비스 사회적경제기업들이 질 좋은 교육프로그램을 제공할 수 있는 환경을 만들어낼 필요가 있다.

3) (제도 및 환경개선) 서비스개발 가치인정(기준) 제도 신설

사회서비스에서 나타나는 공통적인 어려움은 서비스의 질에서 발생하는 가치를 불인정한다는 점이다. 한마디로 숙련된 서비스제공자와 비숙련 서비스제공자의 단가가 같다는 점이다. 그러므로 어떻게 가격의 차이를 어떻게 둘 것인가가 사회서비스 사회적경제의 고민점이다. 돌봄분야의 경우 교육과정과 자격 등을 통해 서비스제공자의 질을 높여가는 방식을 적극적으로 모색하고 있다(민동세 2017). 교육서비스에서 서비스가치는 질 좋은 교육프로그램의 제공에 있다고 볼 수 있다. 개별 교육서비스제공자의 역량도 중요하지만 전체 교육과정(프로그램)의 질을 판단하는 것이 중요하다. 그러나 현재 공공시장(학교)의 용역 계약시 우선 삭감되는 항목은 기획료의 부분이다. 실제 서비스를 제공하는 인력에 대한 인건비는 기준단가가 책정되어

있어 집행할 수 없으나, 기획료의 부분은 기준단가를 책정할 수 없기에 삭감의 대상이 되고 만다.

앞서 언급한 것과 같이 교육프로그램은 저작권의 개념이 없어 프로그램의 벤치마킹(?)이 빈번하게 이루어진다. 이러한 진입장벽이 없는 교육서비스시장에서 새로운 서비스개발에 대한 가치인정을 하지 않는다면 새로운 그리고 가치있는 교육서비스를 제공하려는 사회적경제기업은 도태되고 벤치마킹을 잘하는 기업만이 살아남는 악순환의 구조에 빠질 수밖에 없다. 그러므로 새로운 서비스 개발에 대한 '가치인정 제도(기획료) 또는 기준단가'를 신설하여 추진할 필요가 있다. 특히 공공시장에서 기획료 등 기준단가 신설함으로써 저작권개념이 희박한 산업(서비스)영역에서 휴먼서비스개발을 활성화시키는 계기가 될 것이며, 이러한 제도는 사회적경제기업에게 신사업 개발의 의욕과 더불어 투자여력을 제공함으로써 활성화에 기여할 것이다.

4) (네트워크 활성화) 교육서비스 사회적경제 공동사업단 운영

충남의 교육서비스 사회적경제는 2014년부터 적극적인 공동사업을 추진하여 왔다. 2013년 사회적기업 충남교육연구소와 충남연구원이 공동으로 개발한 '사회적경제 교육교재'를 기반으로 공동으로 청년강사양성 및 사회적경제 워크북개발, 학교교육 등 적극적인 교육사업을 실시하였기 때문이다. 이러한 경험과 활동은 예산사업으로 발전하여 2017년부터는 충남도-충남교육청의 사회적경제교육사업으로 채택된다. 이 사업은 충남 사회적경제기업에게 '공동의 일거리'를 제공하는 예산사업이었다. 그러나 사업의 운영을 세부적으로 보면, 교육프로그램의 운영사전정 등을 학교장 또는 학부모위원회의 재량으로 운용되어 사회적경제기업간 경쟁을 하게 하는 아이러니한 상황을 만들게 된다. 즉 '공동의 일거리'가 아닌 경쟁해서 따와야 하는 일거리로 전락하고 만 것이다.



이러한 일련의 일들을 통해 공동사업을 만들어내는 것의 중요성과 더불어 구체적인 사회적 경제기업의 연대적인 활동의 필요성이 제기 되었다. 최근의 정부의 사회적경제에 대한 관심과 정책적 노력은 사회적경제가 가지는 연대성에서 비롯된다. 그러나 공동사업으로 알려진 정책적 노력에도 실제로는 경쟁적 공모방식으로 진행된다는 점에서 공동사업의 어려움이 존재한다. 그러므로 공동사업 추진과 더불어 공동사업단을 운영함으로써 실질적으로 공동의 일자리를 만들어갈 필요가 있다. 사업단의 주요활동은 현재 진행중인 사회적경제교육프로그램의 공동진행을 우선적으로 추진하고, ①공동교육서비스 개발, ②권역·지역별 추진합의와 추진성과 공유, ③ 질 좋은 교육서비스 제공을 위한 역량강화(교육 및 조사) 등 사업으로 구성한다.

2. 청소서비스분야

1) (비즈니스 역량강화)권역별 청소관리컨설팅 사회적협동조합 설립·운영

청소·경비분야의 공공기관 정규직화는 이 분야 사회적경제기업의 절대적인 매출감소와 동시에 기업존립까지 위협하였다. 또한 새롭게 청소 등 관리감독을 하게 된 공공기관 역시 이 분야의 관리의 어려움이 발생했다. 지금까지의 사회적경제가 가진 긍정적인 효과가 갑자기 사라진 것이다. 예를 들어 관련 종사자가 갑작스런 결근에 대한 대체근로의 문제와 청소 등 질 관리에 대한 기준, 계획미비 등은 담당자가 책임져야 할 부분으로 남게 되었다. 전술한 것처럼 사회적경제기업은 대체인력, 교육훈련 등 다수의 공공기관의 위탁용역을 하면서 해결하여 왔고, 이러한 비즈니스 역량과 기능들을 활용하여 사회적경제기업을 설립할 필요가 있다.

전술한 것과 같이 청소서비스분야의 사회적경제기업들은 지역내 공공기관 청소와 관해서는 인력관리, 관리계획등 경험과 노하우가 존재한다. 이러한 경험을 바탕으로 관리컨설팅을 추진하여 새로운 청소서비스를 개척한다. 주로 대체인력과 청소 등 건물관리컨설팅에 주안점을 두고, 공공기관 담당자는 낯설은 업무분야를 사회적경제기업에 맡김으로써 문제를 해결하는 것이다. 사회적경제기업은 권역별 사회적협동조합으로 추진한다. 권역별로 나눈 것은 지역내 공공기관을 그룹화하여 지속가능한 비즈니스 모델을 구성, 수입구조를 구축할 필요에 따른 것이다. 비영리 사회적협동조합의 선택은 종사자기반의 적극적인 사회적가치를 실현을 목적으로 추진하기에 적절한 조직형태이기 때문이다.

이 사회적협동조합은 현재 정규직으로 전환된 청소종사자들중 1~2년후 정년을 맞게 되거나 유예기간이 끝나는 종사자들을 적극적으로 영입하여 대체인력(시간제)으로 활용하거나, 신사업을 개발하는 사회적 미션을 가지고 추진하며, 권역별 사회적협동조합간 협력사업으로 모색하는 협의체를 구성하여 활동한다.

2) (비즈니스 역량강화 네트워크) 시설관리 등 전문매니지먼트사업 추진·지원

청소 등 공공기관 종사자의 정규직 전환은 청소서비스 사회적경제기업에게 큰 위기이다. 그러나 시설관리(Facility Management) 전문매니지먼트로의 전환을 추진할 수 있는 좋은 계기로도 볼 수 있다. 시설관리는 건물유지뿐만 아니라 시설과 미화, 보안을 최적으로 관리함으로써 입주자와 소유자의 만족을 높이는 서비스를 말한다. 주요한 시설관리서비스는 다음과 같다.

시설물관리 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 전기/공조설비/승강기/보일러설비 등 시설물 운전, 감시 및 점검 - 공기/수질 측정
공사관리	<ul style="list-style-type: none"> - 체계적인 공사 계획 수립 및 실행을 통한 건물 기능 개선 - 철저한 시공/현장 관리를 통한 공사 품질 향상 및 안전 준수
환경 및 미화관리	<ul style="list-style-type: none"> - 건물 내 먼지제거 및 쓰레기/폐기물 처리 - 건물 내/외부 조경관리 및 방역/방충 작업
보안관리	<ul style="list-style-type: none"> - 취약/중요지역 감시 및 순찰 - 출입인원/차량/물품 관리 및 통제
안내 및 주차관리	<ul style="list-style-type: none"> - 입주자 및 방문객 건물안내 - 차량 유도, 주차 안내 및 주차장 운영
안전/에너지 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 각종시설 안전점검 및 안전관리 인프라 구축 - 최적의 에너지 소모 기준 및 에너지 절감 방안 수립

출처: www.sl.co.kr/service

전술한 것과 같이 청소·경비 등 인력관리의 우수성으로 청소서비스 사회적경제기업은 지역 내 공공기관의 사업을 위탁받아 왔다. 그러나 기업수익으로 연결될 수 있는 유관 시설관리서비스에서는 경쟁력을 없었다. 규모있는 전문적인 청소서비스를 추진하기에는 사회적경제기업의 규모는 영세하고, 전문성이 높지 못했기 때문이라고 말한다. 어쩌면 청소서비스 사회적경제기업들은 현재의 비즈니스에서 만족해 있었을지도 모른다⁴⁵⁾. 최근 공기정화시설에 대한 공동관리사업(프랜차이즈사업)의 추진은 시설관리(Facility Management) 전문매니지먼트로의 관심을 보여준다고 할 수 있다.

이 사업 역시 청소서비스 사회적경제기업의 공동사업으로 추진할 필요가 있으며, 전술한 권

45) FGI에서 A사의 대표는 청소서비스 사회적경제기업들이 적극적인 신사업을 하지 않는 것을 도전하지 않고 현재 가지고 있는 것으로 비즈니스를 하려고 하는 경향때문이라는 개인적 견해를 말했다.

역별 청소관리컨설팅 사회적협동조합의 장기적 추진사업으로 진행할 필요가 있다. 또한 시설 관리의 영역이 광범위하여 청소서비스분야 뿐만 아니라 환경·주차관리·에너지관리분야의 사회적경제기업과의 업무협력 또는 사업자협동조합을 구성하여 추진할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

3) (네트워크) 신규서비스 개발을 위한 R&D추진단 운영

충남의 청소서비스 사회적경제기업들은 2013년 다울사회적협동조합을 설립하여 공동교육 및 경영컨설팅, 그리고 공동사업을 수행하고자 하는 연대활동을 보여주었다. 그러나 신사업개발 등 공동사업으로 성과를 내지는 못했다. 이유는 기술혁신의 절실함과 R&D방식에 대한 이해부족의 측면이 있었다⁴⁶⁾. 특히 R&D는 위험과 투자가 공존하는 분야로 충남의 사회적경제기업에서는 좀처럼 도전사례가 없는 분야이다. 그러나 없는 것은 아니다. 예를 들어 보령의 A사의 대표는 지속적으로 R&D를 추구하여 드라이아이스를 활용한 특수세척기술을 개발하고, 특수세척분야를 개척하였다. 또한 산업자원부의 커뮤니티 비즈니스 활성화(R&D)를 통해 충남적정기술연합회 등 사회적경제조직들은 연료용목재의 발열량의 조건 등을 확인할 수 있었다.

그럼에도 청소서비스의 R&D를 위한 집합적인 노력은 없었던 것이 사실이다. 청소서비스가 노동통합적 일자리로서 시작하였고 많은 안정된 일자리를 창출하여 높은 사회적 가치를 충남에 제공하여 왔다. 그러나 현재는 더 이상 이와 같은 일자리로서의 비즈니스적 성장을 기대하기 힘들게 되었다. 그러므로 집합적·연대적 노력이 필요한 시점으로 R&D 추진단의 설치와 운영을 추진할 필요가 있다고 판단된다.

현 정부는 사회적경제 R&D에 대한 관심을 보여준다. 중기부는 TIPS(Tech Incubator Program for Startup)운영사를 선정하여 소셜벤처의 R&D를 지원하며, 기획역량강화교육, 시장분석, 사업화 전략 등 기획기관을 매칭하고 지원한다. 또한 사회가치증진 제품R&D를 수행을 지원한다. 그리고 산업자원부는 2018년부터 커뮤니티비즈니스사업을 통해 R&D를 지원하고 있다. 과학기술정보통신부는 전국공모를 통해 새로운 협동조합 사업모델을 발굴하는데,

46) 청소서비스 사회적경제기업과의 인터뷰

기존의 과학계 또는 산업계에 속한 연구자들만이 아닌 국민생활밀착형과 지역사회형이라는 사업모델을 제시하고 적극적인 R&D를 제시한다.

<과기협동조합 BM 아이디어 분야(안)>

<연구산업형>	<과학문화·교육형>	<국민생활밀착형·지역사회형>
·R&D 위한 사업자 협동조합 / R&D 서비스형 협동조합 ·주문연구, 연구관리 등	·과학기술·ICT관련 교육 및 문화 지원 협동조합 ·교육프로그램, 교구 등 개발	·사회문제해결, 사회적 가치와 과학기술을 연계한 협동조합 ·기초지자체와 컨소시엄 추진

출처: 과학기술인 협동조합 2단계 혁신성장전략(2018~2022)

현 정부의 이러한 R&D에 대한 관심을 청소서비스분야의 R&D추진단과 연계하여 추진할 필요가 있다. R&D분야는 대학·청년·과학자 등 새로운 인재영입이 필요한 분야이면서 청소서비스분야에 활력을 넣을 수 있는 분야이다. 즉 충남의 대학과 연계협력을 통해 청소서비스 R&D 추진단을 구성하고, 청소서비스분야의 노하우와 대학과 청년의 R&D능력을 매칭하여 새로운 사회서비스를 개발한다.

3. 돌봄서비스분야

1) (비즈니스 역량 강화1) 충남형 돌봄서비스 프랜차이즈 모델 발굴·도입

충청남도 돌봄서비스 기업들의 경쟁력을 강화하기 위해서는 서비스 품질 모니터링 및 평가, 서비스 인력 양성, 제공기관 주기적인 자격 검증 등의 노력이 필요하다. 그러나 사회적경제 기업의 영세성으로 인해 이러한 사항을 개별적으로 해결하기는 쉽지 않다. 따라서 충청남도 차원에서 공통의 모델개발을 통해 보급확산관리가 이루어진다면 보다 경쟁력 있는 돌봄 사회적경제 기업을 육성할 수 있을 것이다. 이를 위해 소셜 프랜차이즈 모델에 대한 고민이 필요하며, 나아가 이를 촉진할 수 있는 정책적 지원도 중요하다.

첫째, 돌봄서비스 프랜차이즈 모델 개발이 필요하다. 프랜차이즈 시스템, 매뉴얼, 사업 활성화 기법 개발 등 종합적인 차원에서 구체적인 모델 구축이 선행되어야 한다. 프랜차이즈 시스템은 사업계획서의 작성, 운영 시스템, 돌봄서비스 공급방식 특성화, 가맹점 교육 및 컨설팅 등 체계적인 시스템 개발이 있어야 한다. 또한 서비스 품질 관리에서 사후관리까지 종합적인 매뉴얼 개발이 필요하다. 나아가 사업 활성화를 위한 홍보 및 이용자 유치 방안을 모듈화 해야한다. 현재 정부에서 요구하는 지원대상(저소득층 등)에만 국한될 것이 아니라, 충분한 비용을 지불할 수 있는 돌봄서비스 수요자에 대해 고급의 서비스를 제공할 수 있어야 할 것이다.

[프랜차이즈 시스템 개발]

- | | |
|-----------------------------------|---------------------|
| - 프랜차이즈 사업계획서 작성 | - 운영 시스템 개발 |
| - 표준모델 점포의 컨셉 개발 | - 가맹점 및 직원교육 콘텐츠 개발 |
| - 정보공개서, 가맹계약서, 내부문서 등 FC 기본문서 개발 | |

[매뉴얼 개발]

- | | |
|---------------------|--------------------------|
| - 가맹본부 매뉴얼, 가맹점 매뉴얼 | - 브랜드(BI, 로고, 간판시안 등) 개발 |
|---------------------|--------------------------|

[사업 활성화 기법 개발]

- | | |
|------------------------|---------------------|
| - 홈페이지 및 전단지 등 표준모델 개발 | - 가맹점 전개전략과 운영방법 개발 |
| - 홍보 및 마케팅 표준 전략 개발 | |

둘째, 충청남도 돌봄서비스 품질관리체계(Care service Quality Management) 구축이다. 돌봄서비스에 대한 시장 수요자를 확충하고 소비자 신뢰를 높이기 위해 내부운영과정의 품질을 높일 수 있는 품질관리체계(TQM)를 구축이 필요하다. 특히 이를 모니터링 및 평가하기 위해 유사 기관들간 네트워크(기능연계) 구축이 필요하다. 이를 위해서는 프랜차이징 등과 같은 네트워크 사업들은 같은 사업을 수행하는 제공기관들간의 전국 혹은 광역단위 연합에서부터 다른 사업들을 수행하는 기관들을 복합적으로 연계하는 종합돌봄네트워크까지 다양하게 구성할 수 있다. 네트워크 사업에서는 브랜드 가치를 높일 수 있는 전략적인 서비스 항목들을 개발하는 것이 중요하다. 예를 들어 네트워크 가맹점들간 공동으로 통합 콜센터를 운영하거나 24시간 긴급대기서비스를 공동으로 제공하는 등의 부가서비스를 개발·제공할 수 있다. 또한 돌봄서비스 제공인력을 풀제로 운영하면 일시적인 인력과부족 상황에서 유연한 대응이 가능할 수도 있다(조홍식, 2013).

셋째, 돌봄서비스 프랜차이즈의 역량강화를 위해 충청남도에서 추진 중인 사회서비스원이나 돌봄 관련 협회 등에서 돌봄서비스 컨설팅 기구를 구성하여 정기적으로 자문을 받을 수 있게 지원시스템이 구축되어야 한다. 조직경영에 대해 지속적인 연구개발을 지원할 필요도 있다. 경영자문과 관련하여 공공기관에 위탁하거나 민간전문단체들을 육성할 수 있다. 나아가 대학 및 연구소의 전문인력들이 돌봄서비스 제공기관에 상근으로 근무할 수 있도록 (벤처기업의 경우와 같이) 지원할 수 있는 방안도 고려할 필요가 있다.

2) (비즈니스 역량 강화2) 사회적경제 돌봄서비스 시설구축 지원

돌봄서비스는 제조업과 같이 초기 시설투자 비용이 크지 않지만, 서비스 제공에 필요한 사업장의 규모가 제도적으로 규정되어 있기 때문에 사업에 참여하기를 희망하는 잠재적인 제공기관 입장에서는 시장 진입비용에 부담을 가질 수 있다. 돌봄서비스는 시장특성 상 창출할 수 있는 이윤 수준이 높지 않기 때문에 현재 돌봄서비스를 제공하는 기관들은 기존에 다른 사회복지사업들을 수행하고 있었으며 시설투자 비용들을 다른 위탁 부분에서 지원 받았던 경우가 많다. 특히 사회적경제 기업은 직접 방문을 통해 서비스를 공급하는 재가 돌봄서비스에 집중해왔

던 만큼 정부에서 요구하는 시설 구축이 어려운 상황이다. 물론 특혜 논란이 될 수 있는 사항인 만큼 개인의 이윤추구보다는 지역사회를 기반으로 지역에 서비스 공급을 우선으로 경영을 하는 사회적협동조합 등을 선별하여 합리적으로 지원이 이루어져야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 최근 커뮤니티케어 정책 등의 제도적 변화과정에서 사회적경제 기업이 양질의 돌봄서비스 공급주체로 유입·성장할 수 있도록 지원하기 위해서는 시설구축 지원은 매우 중요한 과제라 할 수 있다. 현재 복지관을 운영하고 있는 사회복지법인의 경우에도 복지관은 지방자치단체에서 설립하고 운영은 복지관에 위탁하는 사례를 본다면 이러한 지원은 충분히 가능하다고 판단된다.

시설 지원을 위해서는 사회적협동조합의 사업기반 확보를 위해 지자체 등이 소유한 공유재산의 저리 장기임대 등 자산이전 정책을 추진할 필요가 있다. 현재 대다수의 사회적경제 기업은 시설장 마련을 위해 조합원의출자금 이외에 마을기업, 자활기업, 지자체 등 지원사업 신청을 통해 시설장을 확보하고 있는 상황이다. 그러나 자금지원에 의한 시설장 마련은 향후 부동산 임대가격 상승이나 지원자금 반환 시, 사업의 지속가능성을 담보할 수 없게 만드는 요인으로 작용할 우려가 크다. 이탈리아의 사례에서 볼 수 있듯이 취약계층을 위한 주택협동조합과 유치원 등을 운영하는 사회적협동조합에게 지방정부 소유의 토지를 장기간 무상임대하고, 사회적협동조합으로 전환이나 기부 및 상속 등 자산이전 시 세금을 면제하는 등의 적극적인 지원 정책 마련이 필요하다.

3) (제도 및 환경개선) 돌봄서비스 분야 사회적경제 기업의 진입장벽 해소

돌봄서비스 분야 사회적경제 기업이 진입·성장을 달성하기 위해서 해소해야 할 핵심적인 부분은 ①공무원 인식개선, ②가격경쟁 위주의 위탁구조 개선 및 서비스 공급제공기관의 사회적 가치 지향성 우선 평가, ③서비스 수행과정 상의 성과에 대한 인센티브 제공 등이다. 이는 문재인 정부의 사회서비스 분야 사회적경제기업 활성화 계획(일자리위원회·관계부처 합동, 2017)과 연계되는 부분이라 할 수 있다. 충청남도 차원에서도 이러한 제도적 장벽 개선을 위해 적극적인 노력이 필요하다. 우선 공무원 인식개선과 관련해서는 그동안 돌봄서비스 제공기관의 선

정에 있어서 편의성과 효율성으로만 접근하였는데, 사회적협동조합 등 사회적경제 기업의 가치를 인식하고 평가할 수 있도록 교육이 필요하다. 이를 위해 업무편람에 구체적으로 명시할 필요가 있으며, 주기적인 워크숍 개최, 가이드라인 제작·배포 등의 사업이 충청남도의 특성에 맞게 추진될 필요가 있다.

둘째, 돌봄서비스의 공급에 있어 가격중심의 입찰구조, 서비스 대상 수 중심의 바우처 수당 지급 등에서 벗어나, 사회적가치를 반영하는 평가 구조로 대폭 개선이 필요하다. 돌봄 서비스의 공급 목적이 삶의 질 개선과 복지 강화에 있는 만큼 단순히 양적 성과에만 집중하는 것은 문제라 할 수 있다.

셋째, 위의 맥락에서 돌봄서비스의 수행과정에서 사각지대에 있는 계층의 사례 발굴, 서비스 공급과정에서 이용자의 정서적 치유 등 수행과정에서 서비스 질을 제고할 수 있도록 인센티브 강화가 필요하다. 단순히 서비스를 제공여부로 평가하는 것은 서비스의 질을 저하하는 요인 중 하나라 할 수 있다.

4) (네트워크 활성화) 충청남도 돌봄서비스 사회적경제 네트워크 구축

도내 돌봄서비스 사회적경제 기업이 경쟁력을 확보하고 정책지원의 선도적 지위를 획득하기 위해서는 다양한 사회적경제 주체들의 연계·협력은 매우 중요하다고 할 수 있다. 그러나 현재는 ‘충청남도사회적기업협의회’ 내 돌봄 분과를 통해 상호 정보교환 및 아젠다 발굴이 이루어지고 있으나 관련 기업의 참여와 적극적인 활동은 부족한 상황이다. 특히 돌봄서비스에 대한 국가 및 지역사회의 요구, 즉 일시적·제한적 서비스 제공이 아닌 장기적 관점의 접근방식 다양화 요구, 단편적 프로그램 지원이 아닌 지역사회 관점의 거시적 문제 해결 지원 요구, 커뮤니티케어 시행에 따른 지역사회 내 돌봄기능 강화 및 모델화 사업 제안, 퇴소 청소년의 자립과 장애인의 탈시설화를 위한 지역사회 보호체계 마련, 다양한 연령대의 1인 가구 증가에 따른 지역사회 돌봄 필요 등에 대응하기 위해서는 다양한 주체들의 네트워크를 통해 이루어질 수밖에 없다.

이러한 맥락에서 충청남도의 돌봄서비스 사회적경제기업을 비롯한 다양한 영역의 사회적경

제 기업, 중간지원조직, 지역네트워크 조직 등으로 구성된 ‘충청남도 돌봄서비스 사회적경제 네트워크’ 구축이 이루어져야 한다. 이 네트워크 조직은 돌봄서비스의 ‘지역화’, ‘지속가능성’, ‘임팩트’의 방향성에서 구성원들의 역량강화와 협력 촉진을 지원해야 할 것이다. 지역화는 네트워크를 통해 지역사회 내 다양한 영역의 주체들이 동참하여 지역 환경에 맞는 지역사회 인프라 구축·확장을 촉진하며, 이를 통한 주민수요 맞춤형 돌봄서비스를 공급해야 한다는 것이다. 지속가능성은 네트워크 구성원들의 협력사업 촉진, 즉 단순 시혜적 성격의 단발성, 일회성 지원을 지양하는 참신하고 선도적인 사업 추진으로 기업경쟁력 강화를 도모하는 것이다. 마지막으로 임팩트는 새로운 패러다임의 지역사회 돌봄 사업 기획 및 진행으로 지역사회 내 다양한 유관기관 간의 네트워크를 확장하고 지역사회 돌봄의 성공적 모델화를 촉진하는 것이다.

이를 촉진하기 위해 충청남도 소재 사회복지 기관 및 시설, 비영리 단체 및 조직, 사회적경제 조직((예비)사회적기업, 마을기업, 자활기업, 협동조합, 사회적경제지원센터 등) 등으로 구성된 네트워크 조직 구성이 필요하다. 이 조직은 사회적협동조합 등의 조직형태를 고려할 수 있다. 충청남도는 이를 촉진하기 위해 지역사회 내 돌봄 기능 강화를 위한 공동 프로젝트 사업비 지원, 사각지대 발굴 및 지역이슈 해소를 위한 대표기관 및 구성기관별 특화사업비 지원 등을 모색할 필요가 있다.

5) (네트워크 활성화) 지역수요 기반의 돌봄서비스 공급네트워크 구축

돌봄서비스 분야 사회적경제 기업이 민간영리 기업과 차별화 되는 점은 앞서 언급한 바와 같이 지역수요 기반 창업, 주민참여형 사업운영, 민주적 의사결정, 종사자 지향성 등이라 할 수 있다. 그러나 성공사례 기업은 이러한 특성을 극대화하여 운영하고 있는 반면 다수의 영세한 사회적경제 기업은 사실상 지역사회와의 관계도 미흡하고 민주적 의사결정 구조도 원활히 이루어지고 있지 않는 것이 사실이다. 돌봄서비스 사회적경제 기업이 지속가능성을 확보하기 위해서는 지역사회에 기반을 둔 서비스를 통해서만 강화될 수 있으며, 지역 자원들이 주요한 자원 파트너로 연계되어야 한다. 지역사회에 밀착해 이루어지는 노인돌봄, 영유아 돌봄, 초·중·고등학생 방과후 프로그램, 부모 교육프로그램 등은 생활권 내에서 이루어지는 서비스인만큼 지역사회 내의 사회적 네트워크로 구성되어야 사회구성원들이 더 현명하게 정보와 지지를 선

택할 수 있다(Whittaker & Garbarino, 1983: 217). 이러한 과정에서 지역사회 돌봄서비스를 둘러싼 각 주체들은 사업 과정을 통하여 자원을 공유하고 비용을 감소하면서 서비스는 최대화 하고자 협력하게 된다(Whittaker & Garbarino, 1983: 208-209).

이러한 맥락에서 지역주민의 수요조사 및 조직화를 위해서는 사회적경제 기업의 비즈니스 모델의 일환으로서 주민공동체 조직화 프로그램을 운영할 필요가 있다. 예를 들어 아동 돌봄서비스의 경우 양육부모 자조모임(월 1회 자녀 양육노하우 공유 및 친목모임), 양육조부모 자조모임(월 1회 손자녀와 함께하는 놀이공유 및 조부모 친목모임) 등을 주기적으로 운영할 필요가 있다. 이외 주민들의 관심과 자연스러운 참여를 유도하기 위해 가족봉사단 돌봄활동(분기 1회로 돌봄교육을 이수하여 돌봄봉사를 할 수 있도록 지원), 주민대표자회의(아이돌봄센터 모니터링 및 운영회의를 통해 주민의견 반영) 등의 운영이 필요하다. 또한 지역사회의 다양한 주민조직과의 협력네트워크 구축이 필요하다. 이러한 주민조직이 돌봄서비스 공급에 참여하게 함으로써 지역 내 사각지대에 놓여 있는 주민의 발견 및 정보 교환, 방문을 통한 서비스의 제공, 사후관리 등으로 이어질 수 있어야 할 것이다.

제7장 결론

제1절 연구요약 및 시사점

이 연구는 충남의 사회적경제(조직)가 도민에게 더 나은, 더 충분한 사회서비스를 제공하기 위해서 필요한 것은 무엇인지 밝히고, 관련정책 제안을 목적으로 하였다. 이를 위해 이론검토·정책동향 및 3개 영역(업종)의 사회서비스의 사례조사·실태조사(통계·FGI) 추진하였다.

영역	업종(실태조사 업종구분)
보건 및 사회복지 서비스 영역	돌봄(보건, 사회복지, 간병가사지원)
사업시설 관리 및 지원서비스 영역	청소
교육지원 서비스 영역	교육

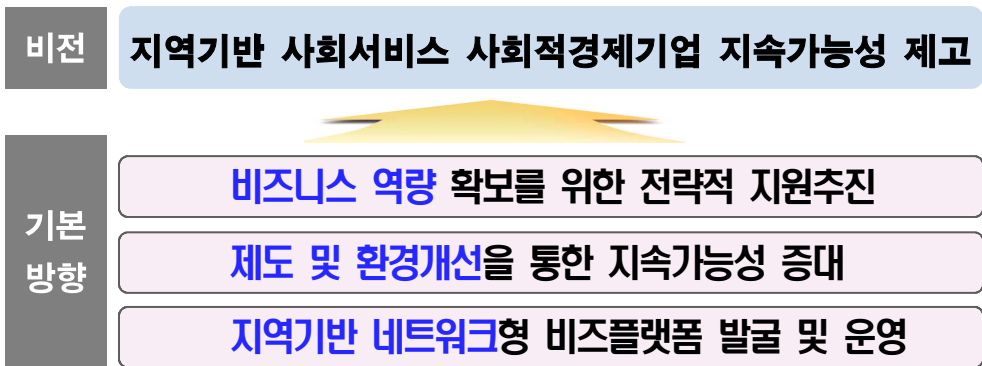
역사적으로 볼 때, 우리나라의 사회서비스는 보편적 권리로서의 서비스가 아닌, 개인과 가족의 욕구중심, 개별사회사업중심인 잔여적 서비스의 구조의 기초위에 시장화전략으로 기업들은 영세성을 벗어날 수 없는 한계를 지녔다. 이러한 사회서비스산업의 문제를 극복할 수 있는 기재로 사회적경제(조직)의 역할에 정부와 사회, 연구자들은 기대하였다(이철선 2013, 김영중 2017, 이인재 2017 등). 특히 복지믹스(welfare mix)에 대응하는 hybrid 조직으로서 역할(정무권 2017)로서 관심이 높았다.

국내의 몇몇 사례는 새로운 사회서비스 제공(혁신성, 어썸스쿨)과 자산화를 통한 건물임대등 사회서비스분야의 사회적경제기업들은 사회적경제의 원리(지역성·연대성, 혁신성)가 어떻게 구현되는지 잘 보여주었지만, 정책에서는 엇박자가 노정되었다. 사회적경제가 비록 사회서비스정책의 중핵으로 설정하고 있지만, 부처별로 사회적경제를 바라보는 입장과 정책은 달랐다. 사회서비스분야(보건복지부 및 국토부 등)에서는 주거분야의 집수리 (지역사회 통합 돌봄) 추진, 생활SOC와 IT 등 첨단기술이 결합한 커뮤니티경제의 한 축으로 제시하고 있는 등 사회서비스분야 사회적경제에 대한 통합적 정책제안이 되어 있지 않다. 또한 사회서비스분야의 공공

과 사회적경제가 증척되는 문제가 발생하는 등 사회적경제 활성화와 사회서비스의 확충의 통합적 정책조율이 필요하였다.

정책적 미스매치의 문제는 실제 현장에서도 나타났다. 충남에서 적극적으로 추진하였던 사회적경제 ‘공동교육사업’은 각급 일선학교(장)의 권한하에 추진됨에 따라 공동사업이 아닌 경쟁공모사업으로 변질되고, 결국 사회적경제기업끼리 경쟁하는 사업으로 변모, 결국 사회적경제의 원리인 연대를 방해하였다. 또한 비정규직의 정규직화 정책은 청소서비스분야의 사회적경제기업의 존립까지 어렵게 했다. 뿐만 아니라 기존 쌓아왔던 청소서비스분야의 사회적경제기업의 장점들도 사라지는 문제까지 발생하였다.

우리(연구진)는 이론검토·정책동향·사례조사·실태조사와 함께 현장의 생생한 목소리(자문회의, FGI)를 통해 얻어진 통찰(Insight)을 기반으로 다음과 같은 충남 사회서비스분야 사회적경제 활성화 비전과 방향을 제시하였다.



비전은 사회서비스 사회적경제기업의 정착과 지속가능성 제고로, 현실적인 기업유지의 문제와 사회적경제가 적극적으로 사회서비스 제공 등 지역사회를 염두 해 둔 비전을 설정하였다. 비전을 구체화하기 위한 기본방향은 현장에서 경험한 절실한 경영적 애로와 이를 해결할 수 있는 경영역량의 필요, 이를 뒷받침할 수 있는 제도·환경의 개선, 개별기업의 역량강화와 환경개선으로는 해결되지 않는 지역기반한 플랫폼의 발굴·운영도 적극적으로 고민해야 한다는 점에서 기본방향을 설정하였다. 이러한 기본방향에 따라 아래와 같이 분야별 중점사업을 도출하였다.

교육서비스	중점사업
비즈니스역량강화	- 신규서비스개발 임팩트투자 추진
제도 및 환경개선	- 공공사업 위탁방식 개선 - 서비스개발 가치인정(기준) 제도신설
네트워크 활성화	- 교육서비스 사회적경제 공동사업단 운영
청소서비스	중점사업
비즈니스역량강화	- 권역별 청소관리컨설팅 사회적협동조합 설립운영 - 시설관리 등 전문매니지먼트 사업 추진·지원
네트워크 활성화	- 신규서비스 개발 R&D추진단 운영
돌봄서비스	중점사업
비즈니스역량강화	- 사회적경제 돌봄서비스 시설구축 지원
제도 및 환경개선	- 돌봄서비스분야 사회적경제기업 진입장벽 해소
네트워크 활성화	- 충청남도 돌봄서비스 사회적경제 네트워크 구축 - 지역수요 기반 돌봄서비스 공급네트워크 구축

제2절 연구의 의의 및 한계

이 연구는 사회서비스분야에서 사회적경제(기업)이 더 나은 사회서비스를 제공하기 위해서는 어떠한 정책이 필요한가를 고민하면서 시작한 연구이다. 처음에는 사회서비스 사회적경제의 전체의 그림(사업현황, 사업모델, 문제점)에서부터 지역사회서비스투자까지 연구적 고민이 매우 컸다. 그러나 사회서비스라는 영역의 방대함과 데이터의 부족, 그리고 연구자의 역량부족으로 대상을 3개 영역으로, 지역사회서비스투자사업은 제외하기로 하였다. 이러한 초기 어려움에도 3개의 사회서비스분야의 사회적경제기업의 현재와 고민을 들여다보게 된 계기가 되었고, 그들의 고민을 기본방향과 중점과제로 제안한 것에 대해 감사함을 느낀다. 물론 100% 만족하지는 않지만, 참가한 연구자들이 깊이 고민하여 제시한 내용들은 단지 연구적 성과물이 아닌 정책으로 도입되고 시행될 만 하다고 생각한다. 특히 사회적경제 담론과 원리적인 논리에만 입각한 것이 아니라 사회적경제인들의 고민을 담고, 정책과 연동한 전략과제(방향)라는 틀로 담았다는 점에서 이 연구가 쓸 만하다(?)고 생각한다.

그러나 이번 연구에서는 사회서비스 사회적경제 전체를 담지 못한 아쉬움이 있다. 기회가 된다면 사회서비스 전체의 사회적경제기업의 비즈니스 현황과 문제점을 폭넓게 묻고(조사), 이를 통해 지역사회서비스투자사업 등에 사회적경제가 적극적으로 참여할 수 있는 전략을 도출

해 보았으면 하는 생각이다. 물론 내가 아니라도 다른 연구자가 이 연구를 통해 영감을 받고 더 나은 연구를 하기를 기대해 본다.

끝으로, 사회적경제의 훌륭한 원리들이 그리고 사회적경제기업의 고민들이 충남의 사회서비스 확충에 계속 기여할 수 있게 되기를 간절히 소망한다.

참 고 문 헌

- 강현주(2015) 사회서비스 일자리 질 개선 방안연구, 한국사회복지행정학 17권 2호, pp31-58
- 과학기술정보통신부(2018) 과학기술인 협동조합 2단계 혁신성장전략
- 관계부처합동(2018) 범부처 사회서비스 발전 방향
- 교육과학기술부(2011) 방과후학교 사회적기업 육성 기본계획
- 국토부(2018) 지속가능한 도시재생을 위한 마을관리 협동조합 사업 추진방안
- 김미애(2014) 한국 사회적 기업의 발전방향에 관한 연구: 외국 사회적 기업의 동향과의 비교를 중심으로, 호서대학교
- 김영종(2012) 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향, 보건사회연구 32권 2호, pp41-76
- 김영종(2017) 우리나라 '사회복지' 전달체계와 담론적 작용, 한국사회복지학 제69권1호, p175-197
- 김옥희외(2015) 사회서비스제공형 사회적기업에 관한 사례연구, 사회과학연구 24권 pp121-155
- 김용현외(2018) 충청남도 사회서비스원 설립 및 운영방안 위한 기초연구, 충남연구원
- 김종진외(2017) 국회 청소용역 직접고용 전환, 한국노동연구소
- 김태근(2014) 대학주도 방과후학교 사회적기업의 지속가능성 연구, 사회적기업과 정책연구 제3권 2호, pp125-143
- 김학실(2017) 사회서비스의 사회적 경제전략, 한국사회서비스학회 추계학술대회 발표자료
- 김희연외(2013) 복지공동체, 공공복지의 한계를 넘는다, 이슈&진단 157호, 경기연구원
- 노기성외(2011) 사회서비스 정책의 현황과 과제, KDI
- 노대명(2007) 한국 사회적경제의 현황과 과제, 시민사회와 NGO 제5권2호
- 노대명외(2017) 사회서비스분야 사회적경제 활성화 방안연구, 한국보건사회연구원
- 민동세(2014) 돌봄사회서비스기업에 대한 고성과작업장 운영전략 적용 연구: 사회적협동조합 도우누리 사례를 중심으로, 한국기술교육대학교
- 배정환(2011) 사회서비스 시장화와 사회적기업의 역할확대, 사회적기업과 정책연구1권1호, pp31-58
- 보건복지부(2018) 자활기업 활성화 대책
- 송두범(2017) 마을교육공동체 활성화를 위한 정책과제, 충남리포트 257호, 충남연구원
- 양난주(2017) 사회서비스 산업화 전략의 예견된 실패, 월간 복지동향 227호 pp14-22
- 양난주(2017) 한국 사회서비스정책의 전환, 한국사회복지정책학회 춘계학술대회 발표자료
- 양병찬외(2016) 혁신교육지구 사례분석을 통한 마을교육공동체 체제구축방안, 교육부
- 여기구·심창학(2010) 사회적 일자리 창출에 관한 국내외 사례연구, 연구총서2010-1, 한국노총 중앙연구원
- 여기구(2011) 사회적 일자리 창출을 위한 오스트리아의 사회적경제와 사회통합적 기업, 사회보장연구 27권 1호, 한국사회보장학회, pp157-183
- 이봉주(2008) 사회서비스의 시장화와 공급체계의 발전방향, 한국사회복지행정학회 추계학술대회 발표논문
- 이은선외(2017) 사회적경제의 개념과 발전, 제도화, 한국사회와 행정연구 제28권 1호, pp179-213
- 이인재(2017) 사회적경제 발전과 사회서비스실천 변화, 사회과학논총 제20집1호, pp25-48
- 이준영외(2010) 사회서비스 제공과 사회적기업, 사회보장연구 제26권3호 pp257-281
- 이철선(2013) 친서민정책으로서의 사회서비스 일자리 확충전략3, 한국보건사회연구원
- 이철선(2014) 사회서비스산업과 사회적경제의 상생, 보건·복지이슈&포커스
- 일자리위원회·관계부처합동(2017) 사회적경제 활성화 방안
- 장민선(2017) 돌봄서비스 품질관리를 통한 격차해소 법제연구, 한국법제연구원

장원봉(2006) 사회적 경제의 대안적 개념화, 시민사회와 NGO 2007년 제5권 2호, pp6-34
장원봉(2010) 사회서비스 영역에서 사회적 기업의 역할과 과제, 보건복지포럼(2010.4), pp42-56
정무권(2017) 복지국가의 미래와 사회적경제의 역할, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 발표자료
정지웅(2013) 경기도 사회서비스 공급기관의 사회적경제 행태로의 전환방안 연구, 경기연구원
조혁신(2019) 대학청소용역서비스산업의 노사관계 평가와 전망, 노동리뷰 2019년 1월호, 한국노동연구원
황덕순외(2014) 사회적기업의 유형별 심층사례 연구, 한국노동연구원