

## 지역사회복지의 실천주체로서 사회적협동조합의 의의\*

이해진\*\* · 김철규\*\*\*

### [요약]

본 연구는 사회서비스 시장화의 경향 속에서 지역사회복지의 정체성과 사회서비스의 공공성을 확보하기 위한 새로운 실천주체로서 사회적협동조합의 의의를 밝혀보려는 목적을 갖는다. 이를 위해 먼저, 지역사회복지의 정체성을 공공성의 관점에서 재구성하였다. 다음으로 지역사회복지 사회서비스의 공공성을 강화하는 사회적협동조합의 네 가지 실천기제로서 지역사회 기반, 참여와 신뢰, 네트워크, 협동과 호혜를 제시하였다. 이를 분석틀로 삼아, 이탈리아 사회적협동조합과 안산의료복지사회적협동조합의 사례를 분석함으로써, 지역사회복지의 공공성을 강화하는 실천주체로서 사회적협동조합의 의의를 확인하였다. 사회적협동조합은 특히, 협동과 호혜를 통한 새로운 지역사회복지 패러다임을 제시한다는 점에서, 기존의 지역사회복지실천 주체들과 구별되는 새로운 실천주체로서 사회적협동조합의 함의를 적극적으로 고려해야 할 필요가 있다. 본 연구는 지역사회복지실천의 공공성과 사회적협동조합의 의의에 관한 후속연구를 촉진하는데 기여할 것으로 기대된다.

주제어: 지역사회복지, 사회서비스, 시장화, 공공성, 사회적협동조합

\* 이 논문은 건국대학교 학술진흥연구비 지원에 의한 논문임.

\*\* 주저자. 건국대학교 글로벌캠퍼스 산학연구처 교수

\*\*\* 교신저자. 고려대학교 사회학과 교수

## I. 서론

2007년부터 노인장기요양보험과 바우처 제도가 도입되어 시행된 이래로 사회복지서비스의 시장화를 비판하는 문제제기들이 계속되고 있다(김종해, 2008; 남찬섭, 2009; 공정원, 2013; 김형용, 2013). 장기요양서비스나 바우처를 통한 돌봄서비스의 사회화 과정에서 영리사업자의 참여를 허용하면서 나타난 문제들을 중심으로 사회복지서비스의 시장화에 대한 우려와 논란이 가중되고 있는 것이다. 사회복지서비스의 시장화는 취약계층 이용자의 접근성의 제약, 형평성 문제, 서비스 제공 노동자의 고용안정성 및 서비스 질의 하락의 문제점들을 드러내면서 사회복지서비스의 공공성을 위협하고 있다(김종해, 2004; 이미진, 2009; 선우덕, 2012; 양성욱·노희연, 2012; 양기용, 2013; 장지연, 2013).

사회복지서비스의 시장화는 지역사회복지실천의 공공성에도 새로운 도전을 제기한다. 노인장기요양보험과 바우처 제도는 지역사회에서 전개되는 돌봄 사회복지서비스의 전달체계란 점에서 지역사회복지실천과 관련되고, 지역단위의 공공전달체계의 구축이란 점에서 공공성의 의미와 연관된다(남찬섭, 2009: 44). 그러나 이전과 달리 영리적 목적의 민간 이해관계자들이 개입하고, 공급자 지원방식이 아닌 이용자 지원방식을 채택함으로써, 지역사회 내에서 서로 돌봄이라는 지역사회복지실천의 가치를 약화시킬 우려가 있다. 시장화로 인한 경쟁 심화와 수익위주의 운영은 지역사회복지의 주체인 지역사회와 주민들의 참여와 협력을 제한한다. 지역사회복지서비스의 시장화는 지역주민을 지역사회로부터 탈맥락화하는 동시에 공급자와 이용자를 분리시켜 이윤추구 행위자로 재맥락화하는 등(김형용, 2013), 지역사회복지실천을 지역사회와 주민참여로부터 이탈시키는 탈지역화와 개인화의 문제를 발생시킨다. 또한, 사회복지서비스의 시장화는 분권화를 통해 지역사회 내에서 지역사회복지기관 및 시민사회의 협력과 연계를 강조하는 지역복지 거버넌스를 위협한다(김종해, 2008: 119). 지역사회복지 사회복지서비스의 공공성의 의미를 지역사회 욕구에 대응하여 지역사회가 필요로 하는 서비스의 제공으로 이해할 때(김종해, 2004), 사회복지서비스의 시장화는 지역의 필요가 아닌 개별 영리사업자의 이익과 서비스 상품을 구매하는 소비자의 편익에 경도됨으로써 지역사회복지실천의 공공성의 위기를 불러온다.

따라서 사회복지서비스의 시장화에 대응해서 사회복지서비스의 공공성을 확보하고, 변화된 제도 환경 하에서 지역사회복지의 정체성과 역할을 강화하기 위한 새로운 지역사회복

지 실천주체와 전략이 요구된다. 사회서비스의 시장화로 인한 지역사회복지 공공성의 위기는 지역사회복지의 정체성을 공공성의 관점에서 재구성해야 할 필요성을 제기한다. 이와 관련해서 지역사회복지는 사회서비스의 시장화에 따른 공공성의 도전을 받는 동시에, 다른 한편으로 지역사회 수준에서 사회서비스의 공공성을 확보하는 대안적 기 능도 갖고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 사회서비스는 지역사회 현장에서 지역사 회의 다양한 주체들 간의 사회적 관계와 상호작용을 통해 이루어지기 때문에, 사회서 비스의 시장화와 공공성의 문제를 국가나 제도, 공공행정영역에서 찾는 것이 아니라 (양성욱·노희연, 2012), 지역사회의 관점에서 공공성을 확보하려는 모색들이 제기되는 것이다(남찬섭, 2009; 양기용, 2013; 김형용, 2013). 지역사회복지실천 안에 시장화, 민영화, 서비스의 파편화가 증가되면서 지역사회의 역할이 강조되는 것이다(한상진·황미영, 2009: 50). 기존 연구들은 사회서비스의 시장화 문제에 대응하는 지역사회복지 실천주체와 전략으로서 주로 지방정부의 역할(남찬섭, 2009), 정부 주도의 지역거버넌 스(양기용, 2013), 지역사회복지관(김형용, 2013)을 중심으로 다루었다. 그러나 기존 연구와 달리, 본 연구는 국가나 시장의 제도적 차원과 구별되는 시민사회 영역에서의 새로운 실천주체와 풀뿌리 지역사회복지운동을 강조한다. 사회서비스의 시장화에 대응 하는 사회서비스의 ‘시민화’(에베르스&라빌, 2008: 349)란 관점에서, 지역사회복지실천 의 정체성 및 공공성을 강화하는 새로운 실천주체로서 사회적협동조합의 역할에 주목 하고자 한다.

최근 서구에서는 복지국가의 위기와 재편에 따라 사회복지와 사회적경제가 결합된 사회서비스의 시민화, 사회화 모델이 부상하고 있다. 국가별 복지혼합<sup>1)</sup>은 국가와 시장 과 구별되는 제3섹터의 사회적경제 조직이 참여하는 사회복지 서비스 역할을 강화하 고 있다. 국가복지의 한계와 신자유주의 시장화로 인한 사회적 배제에 대응하고 사회 복지서비스를 강화하기 위한 전략적 대안으로 사회적경제를 적극 활용하고 있는 것이 다(주성수, 2010: 181, 한상진, 2014). 한국에서도 2012년 12월 협동조합기본법 시행과 더불어 탄생한 사회적협동조합은 지역사회에서 사회서비스의 공익성을 추구하는 것을 기본목적으로 삼고 있다. 사회적협동조합은 기본법상의 목적사업으로 지역사회와 주민

1) 서구의 복지국가는 국가와 시장의 요소들이 혼합되는 추세에 따라 민간기업에 의해 공급되는 서비스의 민영화가 늘어나는 대신에 복지국가는 이에 대한 구매자나 조절자로 자신의 역할을 규정한다(에베레스 &라빌, 2008: 356)

들의 복지 증진을 명시하고 있다. 이러한 점에 주목해서 최근 지역사회복지와 사회적 경제 및 협동조합의 관계를 탐색적으로 조명한 논의들이 등장하고 있다(이현주·조성숙, 2012; 공정원, 2012; 김신양, 2013; 류만희, 2013). 그러나 선행 연구들은 지역사회복지 사회서비스를 활성화시키는 협동조합의 역할에 주목하였지만, 여전히 시론적이고 추상적인 논의에 머물러 있는 실정이다. 이에 본 연구는 이탈리아 사회적협동조합의 역사적 경험과 한국의 안산의료복지사회적협동조합에 대한 경험적 사례연구를 통해 이러한 공백을 메우고, 나아가 지역사회복지의 정체성과 공공성의 강화와 관련된 새로운 논의를 진전시키고자 한다.

따라서 이 논문은 지역사회복지의 새로운 실천주체로서 사회적협동조합의 의의를 밝혀보려는 목적을 갖는다. 사회서비스의 시장화 경향 속에서 지역사회복지의 공공성과 정체성을 확립하고, 나아가 협동에 기반을 둔 지역복지실천의 패러다임을 모색하는 차원에서 사회적협동조합이 어떤 함의들을 제공하는지 살펴보려는 것이다. 이를 위해 2장에서는 지역사회복지실천의 정체성을 공공성의 관점에서 재구성하여 지역사회복지의 공공성을 강화하기 위한 실천 메커니즘들을 제시한다. 이를 통해 지역사회복지의 새로운 실천주체로서 사회적협동조합의 의의를 경험적으로 분석하는 논의틀을 마련한다. 3장에서는 이러한 분석틀을 적용하여 이탈리아 사회적협동조합의 역사적 경험 속에서 사회적협동조합이 지역사회복지실천에 갖는 함의를 확인하고, 4장에서는 안산의료복지사회적협동조합의 사례를 중심으로 사회적협동조합이 지역사회복지실천의 공공성을 구체적으로 어떻게 실천하고 있는지를 분석한다. 결론에서는 지역사회복지의 새로운 실천 주체로서 사회적협동조합이 갖는 의의를 종합적으로 제시한다.

## Ⅱ. 이론적 논의 : 지역사회복지 공공성과 사회적협동조합

### 1. 지역사회복지실천의 제도 환경의 변화

#### 1) 사회서비스의 지방분권화

2003년 사회복지사업법 개정에 따라 한국의 사회복지서비스는 지방분권화로 전환되기 시작했다. 참여정부의 사회복지서비스 정책은 지방정부에 예산과 권한을 이양하고

지역사회 중심의 전달체계를 구축하는데 초점을 맞추었다(남찬섭, 2009: 22, 박태영, 2012: 642). 이에 따라 전국의 지자체 단위에서 지역사회복지협의체가 조직되고, 사회복지사업비가 지자체에 분권교부세 방식으로 이양되었으며, 지자체별로 지역사회복지계획을 수립하면서 지역사회복지 지방분권의 제도화가 본격적으로 추진되었다. 이러한 제도변화는 지역사회복지가 지자체의 사회복지로 해석되면서 지역사회복지의 정체성의 혼란을 가져오는 계기가 된 것으로 해석되기도 하지만(최옥채, 2011), 지방정부의 역할 증대, 지역사회의 다양한 이해관계자들의 참여와 네트워크 및 지역사회복지 실천 전략의 중요성이 강조되는 등 지역사회 중심의 사회복지로 전환되는 중요한 계기가 되었다(박태영, 2012: 642).<sup>2)</sup>

지역사회복지의 제도 환경과 관련해서 2012년 사회보장기본법 개정과 사회서비스 정책의 변화는 또 다른 전환기를 제공하고 있다. 개정된 사회보장기본법은 특히 사회서비스의 정의를 새롭게 규정하고 범주를 확대시켰다. 기존의 사회복지서비스와 관련 복지제도를 결합하고 인간다운 생활보장과 삶의 질 향상 지원제도를 추가하여 기존의 사회복지서비스를 대체하는 사회서비스 개념을 확립한 것이다. 개정된 사회보장기본법에서 사회서비스는 “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, 역량개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”로 정의된다(남찬섭, 2012: 80). 이러한 사회서비스 정책의 특성은 서비스 대상과 범위의 확장이란 점과, 특히 지역 중심의 서비스 제공 및 지역사회 실정에 맞는 서비스를 개발하고 집행하는 지역주도 정책으로의 변화라는 점을 내포한다(이인재, 2012: 24).

## 2) 사회서비스의 시장화

최근 들어 고령화, 저출산, 가족구조 변화, 취업여성 증가로 사회서비스에 대한 욕구가 크게 높아짐에 따라서, 정부는 노인, 보육, 복지 분야의 돌봄 영역에서 바우처제도나 노인장기요양서비스, 보육서비스 같은 사회서비스 공급을 크게 늘렸다. 이전까지

2) 그러나 지방이양(분권화)은 지역 단위 사회복지서비스 욕구와 자원 배분을 조절할 수 있는 지방정부의 역할과 지역의 복지정치가 활성화되어야 하지만, 실제 지방이양의 효과는 여러 가지 폐해들을 증폭시킨 것으로 평가된다. 이와 관련해서는 남찬섭(2009)의 글을 참고할 수 있다.

사회복지서비스의 주체는 국가와 사회복지기관이 중심이었으며, 정부의 위탁을 받아 사회복지관 등이 수혜자에게 서비스를 제공하는 전달체계 방식이었다. 사회복지서비스의 바우처 제도는 서비스 수요자에게 보조금을 지급하는 이용자 재정지원 방식이자 민간 공급자에게 직접 재정을 지원하는 방식이다. 이는 현금식 사회복지서비스 구매력을 수요자에게 공급하고 공공부문보다 민간부문의 사회복지서비스 제공에 의존하는 정책이다(김종해, 2008: 120).<sup>3)</sup>

그런데 이러한 바우처 제도는 영리적인 서비스 공급자의 참여를 허용함으로써 사회복지서비스의 시장화 논란을 불러왔다(김종해, 2008; 남찬섭, 2009; 공정원, 2013).<sup>4)</sup> 수요자 지원방식이자 이용자 선택방식인 바우처 제도는 이용자와 공급자를 분리시켜 이윤과 경쟁의 시장논리에 종속시킴으로써 사회복지서비스를 지역사회로부터 탈맥락화하고, 공공성의 위기를 가져온다는 것이다(김형용, 2013: 172). 개인화된 재정지원방식이 분권화의 책임자인 지방정부의 규제 역량의 한계와 이윤추구적인 시장화와 결합되면서 사회복지서비스 공급 및 고용의 질을 악화시키는 결과도 초래한다. 개별화된 사회복지서비스 공급방식은 시장 기체에 의존하는 것이지만 정부가 관리자 역할에만 그침으로써 돌봄 위기를 개인화하여 일종의 복지 상품을 소비하는 방식으로 전환되는 것이다(김형용, 2012: 43). 또한, 지방이양을 통한 지방정부의 전달체계와 바우처를 통한 시장 중심의 전달체계 간의 간극은 지역사회에서 사회복지서비스 전달체계를 파편화시킬 가능성이 높다(남찬섭, 2009: 30). 사회복지서비스가 개인적 선택의 문제로 치환되어 시장화된 개인화가 진전되면, 사회복지서비스를 둘러싼 다양한 이해관계자들의 협력관계가 약화될 우려가 제기되기 때문이다(김형용, 2013: 179).

노인장기요양서비스도 분권화와 시장화의 경향을 보여주는 사례이다. 노인요양기관의 지정 및 취소의 지도감독권과 요양등급판정 권한이 지방정부에 부여되었으며, 개인

3) 사회복지서비스 바우처 제도는 노인돌봄서비스, 장애인활동지원, 지역사회서비스, 산모·신생아도우미, 가사·간병방문도우미, 발달재활서비스 등에 적용되고 있다. 사회복지서비스 바우처 사업의 확산 추세를 지역사회서비스 측면에서 살펴보면, 이용자 수는 2007년 224,848명에서 2011년 473,922명으로 5년새 2.1배의 증가율을 보였고, 정부예산은 2007년 727억 원에서 2011년 1,353억으로 1.9배 늘어났다. 지역사회서비스 제공인력은 2007년 17,400명에서 2011년 59,260명으로 3.4배 증가했으며, 제공기관도 같은 기간 390개소에서 1,462개소로 3.7배 늘어났다(강혜규, 2013)

4) 물론 바우처제도의 긍정적인 측면도 존재한다. 예컨대 바우처제도는 사회복지서비스의 보편화와 돌봄서비스의 확대라는 효과를 가져왔다(남찬섭, 2012: 86).

사업자나 영리법인의 사회서비스 참여를 허용하였다. 그 결과 2011년 6월 기준으로, 방문요양기관의 82%, 요양시설의 61.3%를 개인 영리사업자가 운영하는 것으로 나타난 것처럼, 영리추구 사업자의 비중이 높고, 소규모시설 위주로 지역편중이 심하며, 이용자 서비스의 불평등이 높아지는 등 공공성에 기반을 둔 사회서비스가 이루어지 못하고 있는 실정이다(선우덕, 2012: 53). 바우처제도나 노인장기요양보험제도의 사례에서 살펴볼 수 있듯이, 사회서비스의 전달체계에 영리기업을 포함시켜 경쟁과 효율을 강조하며 이윤 추구를 허용한 사회서비스의 시장화 정책은 지역사회복지의 공공성을 약화시킬 가능성이 높다. 민간 영리기관이 이윤 추구를 최우선적으로 추진할 경우 사회서비스의 공공성을 확보하기는 어렵기 때문이다(최혁진, 2012; 공정원, 2013: 52).

이상의 논의를 바탕으로 본 연구에서 사회서비스의 시장화 개념은 사회서비스 공급 주체와 전달방식에서 이전과 달리 민간 영리조직이 참여함으로써 자본과 시장논리, 경쟁, 가격을 중심으로 사적 이익과 이윤추구 방식의 사회서비스 경향이 높아지는 현상들을 가리키는 의미로 사용한다.<sup>5)</sup> 비록 바우처제도나 사회서비스의 시장화에 대한 해석들이 공공성을 강화한다고 보는 견해와 공공성을 위협한다는 견해로 나뉘어 논쟁이 되고 있지만, 본 연구의 주제가 지역사회복지의 정체성 제고와 관련된 사회서비스의 공공성을 분석하는 것이란 점에서, 일관된 논의의 전개를 위한 방편으로 사회서비스의 시장화 개념을 공공성의 위기의 관점에서 규정한 것이다.

요약하면, 최근의 사회서비스 정책의 변화는 분권화, 시장화되면서 지역사회복지 서비스의 정체성의 재구성과 공공성의 위기를 불러오고 있다. 이와 같은 사회서비스의 시장화와 지방분권화의 위기에 대한 대안의 모색은 지역복지의 활성화를 중심으로 제안되고 있다(남찬섭, 2009, 김형용, 2013). 사회서비스의 시장화에 대응하여 지역사회 차원에서 어떻게 사회서비스의 공공성을 확보할 것인가라는 과제가 놓여 있는 것이다.

## 2. 지역사회복지실천의 공공성

지역사회복지(communitiy welfare)는 “전문 혹은 비전문 인력이 지역사회 수준에 개입하여 지역사회의 각종 제도에 영향을 주고 지역사회의 문제를 예방하고 해결하고자

5) 이와 관련된 개념으로 민영화, 상업화, 영리화 등이 사용되고 있지만, 사회복지서비스의 경우 민영화가 반드시 시장화를 의미하지는 않으며, 민간기관 가운데 비영리기관과 영리기관을 구분하고(김중해, 2008: 105), 공공성과 대비되는 의미를 강조한다는 측면에서 본 연구에서는 시장화 개념을 사용한다.

하는 일체의 사회적 노력”이며(최일섭·류진석, 2003), “지역사회라는 영역에서 지역사회를 대상으로 그리고 지역사회를 수단과 방법으로 해서 사회복지를 실현”하는 것이다(김종일, 2004: 28). 비슷한 맥락에서 “지역사회에서 살고 있는 사람들의 욕구와 문제를 해결함으로써 지역주민의 삶의 질을 증진시키고자 하는 일체의 사회적 노력”으로 정의된다(이재완, 2013: 4). 이러한 정의들에서 지역사회복지는 지역사회를 대상이자 주체로 삼아, 사회복지 전문 인력뿐만 아니라 지역주민도 참여하여, 지역의 욕구와 문제를 해결해가는 사회적 노력임을 알 수 있다.

지역사회복지의 지방분권화와 사회서비스 영역이 확장되면서 최근에 지역사회복지의 정체성을 정립하려는 노력들이 이어지고 있다(최옥채, 2011; 박태영, 2012; 조성숙, 2012; 양만재, 2013). 그런데 사회서비스의 시장화는 지역사회복지의 정체성에 관한 새로운 접근방식을 요구한다(홍현미라, 2013: 264). 따라서 본 연구에서는 지역사회복지의 공공성 관점에서 지역사회복지 정체성을 새롭게 조명하고자 한다. 사회서비스의 시장화에 대응하기 위해 지역사회복지의 정체성을 공공성의 차원에서 재구성하려는 것이다.

공공성은 보편적 실재이자 개인을 넘어 구축된 공동의 삶의 의미체계가 사회적으로 구성된 것으로, 공민성, 공익성, 공개성의 요소들을 포함한다(조대엽·홍성태, 2013). 기존 문헌의 검토를 통해 사회서비스의 공공성 개념을 정리한 연구결과에 따르면, 사회서비스 공공성 개념의 핵심 내용들은 사회통합의 공익을 추구하는 사회적 목적, 사회권으로서의 수혜자의 포괄성, 수혜자의 욕구를 충족하는 적절한 서비스의 제공과 규제, 공급자와 이용자 관계 및 사회서비스에 대한 신뢰형성, 공공자원에 대한 책임성 실현 등으로 구성된다(양성욱·노희연, 2012; 양성욱, 2013). 지역사회복지 사회서비스의 공공성의 의미는 “지역사회 욕구에 대응하여 지역사회가 필요로 하는 서비스를 제공”하는 것으로(김종해, 2004), “행정이나 제도가 아닌 실천 과정에서 지역주민 공동의 이해를 실현함으로써 달성”되는 것으로 강조된다(김신양, 2013).

이러한 논의들을 바탕으로 지역사회복지 사회서비스의 공공성 개념을 구성해보면 다음과 같다. 즉, 지역사회복지 서비스의 공공성은 지역사회문제 해결과 사회통합 등의 공익추구를 목적으로, 정부와 시민사회의 협력과 공공자원을 활용하여, 사적이익과 이윤추구를 규제하는 민주적 운영과 책임성에 기반을 둔 양질의 사회서비스를 제공함으로써, 이용자와 공급자 간의 상호신뢰를 통해 사회서비스를 필요로 하는 보편적 이



해당사자들의 욕구와 지역사회의 필요를 실현하는 과정으로 규정할 수 있다. 이러한 공공성 개념은 사회서비스의 시장화에 대비되는 측면에서도 이해할 수 있다. 앞에서 사회서비스의 시장화를 영리조직에 의한 시장, 경쟁, 가격 중심의 이윤 추구적 사회서비스 경향으로 규정한 것을 기준으로, 사회서비스의 공공성은 영리확대가 아니라 공공 이익을 추구하고, 이윤추구가 아니라 사람과 노동 및 공동체의 가치를 지향하며, 자본과 시장 논리가 아니라 사회적 소유와 사회적자본을 활용하여, 경쟁과 가격이 아닌 연대와 협력을 통해 취약계층을 포함한 보편적 시민들의 필요를 호혜적으로 충족하는 것을 의미한다. 간단히 말해서 지역사회복지 사회서비스의 공공성은 사회적 가치와 목적을 실현하는 사회서비스의 제공을 통해 이용자이자 공동생산자인 지역주민들의 필요 및 지역공동체와 사회전체의 공공이익과 공동체적 가치를 증대시키는 과정으로 정의할 수 있다. 이러한 개념규정과 지역사회복지의 정체성을 바탕으로 지역사회복지 공공성을 실천하는 메커니즘을 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 지역사회에 기반을 둔 공공성의 실천이다. 지역성은 지역사회복지의 정체성을 구성하는 요인이다(박태영, 2012). 지역사회복지는 지역주민들의 생활세계인 근린 공간을 배경으로 지역주민 전체의 복지욕구를 파악하여 사회서비스를 실천하는 것이다(박태영, 2012: 658). 이와 관련해서 지역사회에 기반을 둔 지역사회복지의 공공성은 지역공동체 구성원들의 이웃관계, 공동체적 사회적 관계를 기반으로 지역주민의 복지욕구와 지역의 필요 및 지역문제를 해결하는 과정이라고 할 수 있다. 지역사회에 기반을 둔 공공성 실천은 지역사회 전체를 복지의 주체이자 대상으로 간주하여(김신양, 2013), 지역의 이익에 기여하는 활동이다. 국가복지가 지역적 특성과 요구를 반영하기 어려운 반면에, 지역사회 기반의 공공성 실천은 지역사회 내에서 지역사회 및 주민이 필요로 하는 복지욕구와 지역문제를 해결하는 과정에서 지역사회복지 서비스의 공공성을 실현한다.

둘째, 참여와 신뢰를 통한 공공성의 강화이다. 주민참여는 지역사회복지의 정체성을 구성하는 핵심적인 실천과제이다(박태영, 2012: 658). 지역사회복지는 국가나 시장에 의존하는 것이 아니라 지역이 주체가 되고 이해당사자인 주민이 지역복지에 참여하도록 만드는 것이다. 이러한 중요성 때문에 기존의 전문가 중심의 하향식, 시혜적 복지에서 탈피하여 주민의 직접 참여와 책임을 중시하는 주민참여 복지패러다임이 강조된다(강대선·류기형, 2007; 김홍주·이현진·김철규, 2013). 주민참여는 역량강화를 통해

주민을 자원화하는 과정이자(남성진·최정호·이재모, 2011), 네트워크를 활용한 주민 조직화 기제이다(김영숙·임효연, 2010 : 244). 그러나 사회서비스의 시장화에 따라 국가복지체계와 마찬가지로 지역사회복지에서도 지역주민은 단순한 서비스 소비자나 수혜자로 전락할 위험이 있다. 지역주민의 능동적 참여가 배제되는 탈주체화에 의해 지역사회복지의 공공성의 위기가 가속될 수 있다. 지역사회복지 사회서비스의 공공성은 지역주민들이 단순한 이용자가 아닌 사회서비스의 공동생산자로 참여할 때 성취될 수 있다. 주민참여를 통해서 사회서비스 공급자와 이용자 간에, 그리고 참여하는 다중 이해관계자들 사이의 상호신뢰가 형성됨으로써 지역사회복지 서비스의 공공성이 확보되는 것이다. 이렇게 참여와 신뢰를 통한 공공성은 민주적 의사결정과 운영방식이 보장될 때 활성화된다는 점에서 민주적 과정은 지역사회복지실천의 공공성에 필수적인 요소이다. Rothman의 지역사회개발 모델도 지역주민의 참여와 민주적 의사결정이 지역사회복지실천의 핵심임을 강조하고 있다.<sup>6)</sup> 이러한 시민들의 참여와 신뢰, 민주적 운영을 통해 사회서비스의 시민화를 구축함으로써 지역사회복지 서비스의 공공성을 강화할 수 있다.

셋째, 네트워크를 통한 공공성의 확보이다. 네트워크의 범주에는 지역사회복지의 거버넌스, 파트너십, 지역사회복지 실천주체들 간의 연대가 포함된다. 지역사회복지 사회서비스는 관련된 다양한 이해관계자들 및 지역사회복지 실천조직들인 지자체, 시민단체, 사회적경제 조직 등 지역시민사회의 다양한 조직들과의 지역복지 네트워크를 통해 공통의 이해를 실현할 수 있다(이해진·이원식·김홍주, 2012). 사람과 사람, 사람과 조직, 조직과 조직의 연대와 협동의 네트워크를 통해 지역사회복지실천에 필요한 지역공동체의 사회적 자원을 형성하고 사회적 자원을 동원할 수 있다. 사회서비스의 시장화가 강조하는 효율성에 매몰되는 것이 아니라, 서비스 공급자와 이용자 간의 상호 동반자적 관계에서 서로에 대한 신뢰와 책임성을 확보할 수 있다(김형용, 2012: 44~45). 이와 같이 네트워크를 통한 지역사회복지실천은 시민사회의 사회적자본을 구축하고

6) Rothman은 다양한 지역사회복지 사업들을 “지역사회조직실천(Community Organization Practice)”이란 개념으로 포괄하고 이를 다시 지역사회개발(communitiy development), 사회계획(social planning), 사회행동(social action) 모델로 제시하였다(Rothman, 1974). 지역사회개발 모델은 “함께 모여서 함께 문제를 논의하자”는 표현처럼 참여와 민주적 소통을 중심으로 지역문제를 해결하고 이를 통해 지역사회와 주민들의 역량강화를 목적으로 한다(홍현미라 외, 2010: 92, 감정기 외, 2009: 121, 김옥진, 2011: 19).

지역자원을 동원하는 사회적 관계망과 지역복지 거버넌스를 구축함으로써 지역사회복지의 공공성을 확보하는데 기여할 수 있다(양기용, 2013).

넷째, 협동과 호혜를 통한 공공성의 실현이다. 사회서비스의 시장화에 대응하는 지역사회복지의 공공성은 무엇보다 호혜와 재분배를 통한 공공성의 강화에서 찾을 수 있다. 지역사회 자원과 사회서비스를 공정하고 호혜적으로 분배함으로써 참여자 모두가 이익을 얻는 지역사회복지 공공성을 확보할 수 있다. 협동과 호혜의 지역사회복지 실천은 사회서비스의 이용자와 공급자의 분리 없이, 서로 돌봄을 실천하는 것이다. 이는 민주적 참여와 서로 돌봄을 통해 지역주민이 사회서비스의 이용자이자 공급자가 됨으로써 호혜적 지역복지를 실천하는 것이다. 협동과 호혜에 기초한 지역사회복지의 공공성은 지역주민들이 서로 돌봄의 협동을 통해 모두에게 이익이 나눠지는 방식으로 주민의 필요와 지역문제를 해결하는 과정이라고 말할 수 있다. 협동과 호혜에 바탕을 둔 공공성의 실천은 Rothman의 사회행동 모델과도 부합한다(Rothman, 1974). 사회행동 모델은 지역사회의 취약계층 및 사회적 약자를 대변할 수 있도록 지역사회의 자원과 권력을 재분배하는 과정을 강조한다. 호혜와 협동, 재분배의 사회적 가치를 추구하는 집합적 노력으로서, 지역사회복지의 공공성은 지역사회복지운동과 연결된다. 이처럼 호혜와 재분배의 공공성을 추구하는 지역사회복지실천은 불평등한 사회제도와 권력에 맞서 사회적 약자를 포함한 시민들의 사회권(social citizenship)을 실현하는 적극적인 지역사회복지 실천모델이라고 할 수 있다.

이상에서 지역사회복지 사회서비스의 공공성을 실천하는 네 가지 실천기제들을 논의했다. 지역사회 기반, 참여와 신뢰, 네트워크, 협동과 호혜를 통해 지역사회복지의 정체성과 공공성을 강화할 수 있음을 살펴보았다. 그러면 지역사회복지의 정체성과 사회서비스의 공공성을 강화하기 위해서 누가, 어떻게 할 것인가의 문제가 중요해진다. 본 연구에서는 기존의 지역사회복지실천 주체들과 구별되고 지역사회복지의 공공성을 강화하는 새로운 실천주체로서 사회적협동조합을 주목한다.

### 3. 지역사회복지의 새로운 실천주체로서 사회적협동조합

복지국가의 재편과 신자유주의적 세계화는 사회복지서비스에서 국가나 시장이 아닌 사회적경제 조직의 역할을 증대시키고 있다. 사회적경제는 복지국가의 재정축소, 민영

화, 그리고 자본주의 시장경제의 위기에 대응하는 과정에서 재등장한 것이다(Amin, 2009). 서구 유럽사회에서 19세기에 출현했던 전통적 사회적경제는 복지국가의 사회보장체계와 시장경제체제에 의해 주변화되었다가 20세기 말의 보편적 복지의 쇠퇴와 새로운 사회적 위험의 증가로 다시 부활했으며, 새로운 사회적경제 조직들은 이전과 달리 지역사회의 공익과 지역의 이해관계자들의 참여로 확대되고 있다(장원봉, 2011: 26). 한국에서도 사회적경제 조직들이 확산되고 있는 시점에서, 지역사회복지실천의 공공성을 강화하기 위한 전략적 측면에서 사회적경제 조직의 역할에 주목할 필요가 있다. 이 가운데 사회적협동조합은 새로운 사회복지 전달체계로서의 역할을 할 것으로 기대를 모으고 있다(이상무 외, 2013; 공정원, 2013). 본 연구에서는 지역사회복지의 정체성과 공공성의 측면에서 사회적협동조합의 의의를 구체적으로 살펴볼 것이다.

사회적협동조합이 사회서비스의 공공성을 높일 수 있는 배경은 사회적협동조합 고유의 조직구조와 실천활동의 특성에서 비롯된 것이다. 먼저, 사회적협동조합이 어떻게 지역사회복지 사회서비스의 공공성을 확보하는데 적합한 조직구조를 갖는지를 살펴보자. 이것은 사회적협동조합의 법 규정 및 제도를 통해 확인할 수 있다. 2012년 12월 1일부터 시행된 협동조합기본법에 명시된 사회적협동조합의 정의는 “협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 않는 협동조합”이다(협동조합기본법 1장 2조 3). 사회적협동조합은 지역주민들의 복지와 공익을 목적으로 하는 비영리조직이라는 점에서 지역사회복지의 공공성을 실천하는 조직임을 명확하게 확인할 수 있다. 사회적협동조합은 설립시 정부부처의 승인 허가를 얻어야 하며, 공익적 목적의 사업을 수행해야 하고, 비영리법인으로서 이익 배당이 금지되어 있다. 사회적협동조합이 지역사회복지의 공공성을 지속하기 위한 조건들이 제도적으로 마련되어 있는 것이다. 또한, 사회적협동조합의 지배구조는 자본소유가 아닌 사회적 소유를 지향하며, 1인 1표의 민주적 운영을 원칙으로 하고, 지역주민에게도 사회서비스 수혜가 개방되어 있다. 이러한 조직구조와 운영방식은 사회서비스의 공공성을 실천하는 데 핵심적인 조건들이다. 아울러 사회적협동조합은 조합원의 출자금과 기부금, 사회적 경제활동을 통해 독립적인 재정역량을 확보함으로써 이윤추구에 휩쓸리지 않고 공공성을 실천하는데 주력하게 한다. 사회적협동조합은 사회적 목적 사업을 통해 조합원의 이익뿐만 아니라 이웃과 지역사회와의 관계를 조직화하고 주민참여를 활성화함으로써 서로 돌보는 협

동의 복지 시스템을 구축할 수 있다. 조합원들과 다양한 이해관계자들 간의 협력을 통한 상호책임과 호혜적 이익을 추구하는 것이다.

다음으로 사회적협동조합의 실천활동은 어떤 측면에서 지역사회복지 사회서비스의 공공성을 강화하는지를 지역사회복지 공공성의 네 가지 실천기제를 중심으로 살펴보자.

첫째, 사회적협동조합은 지역사회 기반의 공공성을 강화한다. 사회적협동조합은 일반 협동조합과 달리 지역사회에서의 취약계층에 대한 사회복지서비스, 일자리 제공, 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 공익증진에 이바지 하는 사업을 수행하도록 법으로 규정되어 있다(협동조합기본법, 제93조). 사회적협동조합은 협동조합의 기본원칙인 지역사회에 대한 기여를 보다 강화하고 협동조합의 공익적 가치와 사회적 성격을 확대 시킨 사회적경제 조직이다. 이처럼 사회적협동조합은 공익적 경제활동을 통해 자생력을 갖추며 공공부문으로부터 제도적 지원과 함께 지역의 자원활동과 지역자원을 동원하여 지역문제를 해결함으로써 지역사회 기반의 공공성을 실천한다. 또한, 사회적협동조합은 국가와 시장이 해결하지 못하는 문제들에 혁신적으로 대처하는 특징을 갖기 때문에(Borzaga and Defourny, 2001; Evers and Laville, 2004), 지역의 필요와 문제를 해결하고 지역사회기반의 사회서비스를 혁신하고 다양화하면서 지역사회복지의 공공성을 증진시킨다.

둘째, 사회적협동조합은 지역의 다중 이해관계자들의 참여와 신뢰를 기반으로 공공성을 강화한다는 특징을 갖는다. 지역사회와 이웃을 돌보는 헌신의 가치를 지향하는 다양한 이해관계자들이 참여한다. 사회적협동조합에 참여하는 다중 이해당사자들은 이용자, 조합원, 직원, 자원봉사자, 후원기관 등이다. 이러한 다중 이해관계자의 참여는 이해당사자들 간의 민주적 의사결정 및 운영방식과 양질의 사회서비스 제공을 바탕으로 사적 이익으로 환원되지 않는 다중이해관계자들의 신뢰를 조직한다. 이렇게 형성된 상호신뢰는 연대와 협력을 이끌어낸다. 새로운 공공영역으로 사회적협동조합에 대한 신뢰는 정부의 제도적 자원과 소비자의 참여, 지역주민들의 자원활동 및 기부와 같은 호혜적 자원을 이끌어낸다(Evers and Laville, 2004). 참여와 민주주의에 기초한 신뢰를 통해 사회서비스의 시장화에 대응하는 사회서비스의 혁신을 통해 지역사회복지 사회서비스의 공공성 강화에 기여하는 것이다. 특히 보건의료 및 돌봄 영역의 사회적협동조합은, 정부의 위탁사업이나 바우처 사업과 달리, 지역주민을 서비스의 대상이 아니라 이해당사자로 조직화하여 사회통합을 위한 서비스의 주체로 세워냄으로써(김신

양, 2013: 56), 지역사회복지의 공공성을 강화한다고 할 수 있다.

셋째, 사회적협동조합은 네트워크와 연대를 통한 공공성을 증진시킨다. 사회적협동조합은 국가, 시장, 시민사회 영역과 중복되면서도 고유한 영역을 지닌 하이브리드 조직으로서(에베르스&라빌, 2008), 정부와 기업, 시민사회조직들과의 연계와 협력을 맺는다. 협동조합 간의 협동은 협동조합의 7대 원칙 가운데 하나이다. 이탈리아의 경우, 협동조합 연합 네트워크와 지역파트너십 조직들 간의 연대를 통해 공공성의 효과를 높이고, 사회적협동조합의 컨소시움을 구성해 교육 및 공익사업을 추진하는 효율성을 높이는데 활용하고 있다. 사회적협동조합은 사회서비스 제도와 정부와도 긴밀한 협력관계를 맺는다. 이탈리아 사회적협동조합은 사회서비스 위탁과 계약을 지방정부가 책임지고 있기 때문에 양자 간의 거버넌스가 매우 발달되어 있다. 이러한 네트워크를 통해 사회적협동조합은 사회적 자본 및 지역자원의 동원을 용이하게 할 수 있다. 이는 협동조합의 한계로 지적될 수 있는 폐쇄성을 지양하고 개방성을 통해 투명성과 책임성을 실천하는 새로운 지역사회복지 공공성의 모델이라고 볼 수 있다.

넷째, 사회적협동조합은 협동과 호혜를 통해 지역사회에 필요한 사회서비스의 공공성을 실천한다. 사회적협동조합의 특성은 협동조합 조합원 중심의 이해를 넘어서 지역사회의 다양한 이해관계자들과의 호혜성으로 확장시킨다는 점이다(Mori, 2014). 사회적협동조합을 통해 지역과 주민을 대상화하는 사회서비스가 아니라 주민 서로가 서로를 돕도록 조직화하는 것이다(김종건, 2011: 9). 사회적협동조합을 중심으로 지역, 마을, 동네, 이웃관계에서, 지역공동체의 필요와 이해를 공유하는 주민들이 서로 돌봄이라는 호혜적이고 협력적인 사회적 노력을 통해, 노동조건과 서비스 질의 개선 등을 강화하는 것이다(공정원, 2013). 이는 협동과 호혜에 기반을 둔 지역사회복지 실천을 통해 지역주민들의 돌봄 욕구와 필요를 충족하고 공익적으로 재분배함으로써 지역사회 전체 주민들의 요구를 해결하는 새로운 공공성 확보 방식인 것이다. 또한, 사회적협동조합은 사회적 약자에 대한 관심을 복원시키고 강화시킨다는 점에서(김원동, 2013: 10), 재분배를 통한 지역사회 사회통합의 중요한 기제가 된다. 이처럼 협동과 호혜를 통한 서로 돌봄의 사회서비스 방식은 사회서비스의 이용자와 공급자를 구별하지 않고 지역사회 주민들이 함께 돌보는 지역사회 돌봄서비스 체계를 구축함으로써 지역사회복지 사회서비스의 공공성을 높인다. 사회적협동조합을 통한 호혜적 돌봄의 사회서비스는 시장화가 초래하는 서비스의 질과 고용안정성 하락의 문제를 극복하게 해준다. 아울러

사회적협동조합은 협동과 호혜를 통해 지역문제를 해결하는 사회행동을 실천한다는 점에서 협동조합을 통한 지역사회복지운동 모델로 볼 수 있다. 협력을 통한 서로 돌봄, 돌봄의 협동이 지역사회복지실천의 공공성을 증대시키는 중요한 실천기제라는 사실을 확인시켜준다.

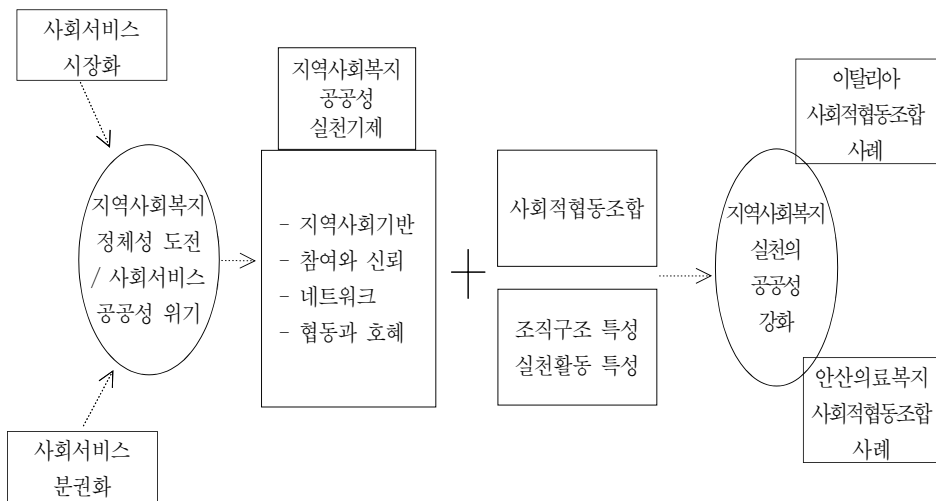
지금까지 살펴본 것처럼, 사회적협동조합은 지역사회복지의 공공성과 연결되는 조직구조와 실천활동을 구비하고 있다. 지역사회문제의 예방과 해결을 위한 일체의 사회적 노력이 지역사회복지의 보편적 개념이라면, 사회적협동조합은 지역사회복지의 새로운 실천주체임에 틀림없다. 나아가 사회적협동조합의 조직구성과 실천활동이 담고 있는 특징들은 사회서비스의 시장화에 대응하는 사회서비스의 시민화, 공공성을 내포하고 있다. 사회적협동조합은 지역사회복지의 사회서비스 실천에서 지역사회 기반, 참여와 신뢰, 네트워크, 협동과 호혜에 바탕을 둔 공공성을 실현할 수 있는 새로운 기회라고 볼 수 있다. 요컨대, 사회적협동조합은 지역사회복지의 정체성과 사회서비스의 공공성을 강화하는 새로운 주체이자 실천기제라는 점을 확인할 수 있다.

#### 4. 분석틀과 연구방법

<그림 1>은 지금까지의 논의를 종합하여 본 연구의 개요를 제시한 것이다. 지역사회복지의 공공성을 강화하기 위한 새로운 실천주체로서 사회적협동조합의 의의를 분석하는 내용을 담고 있다. 지역사회복지 사회서비스의 공공성을 강화하는 실천기제를 지역사회 기반, 참여와 신뢰, 네트워크, 협동과 호혜 등의 네 가지 요소들로 제시하고, 이를 사회적협동조합이 갖는 지역사회복지 공공성의 성격을 도출하는 기준으로 적용하였다. 사회적협동조합의 특성은 조직구조와 실천활동의 특징으로 구분하여 살펴보았다. 이러한 분석틀을 이탈리아 사회적협동조합의 역사적 경험과 안산의료복지사회적협동조합에 대한 사례연구에 적용하여 사회적협동조합이 지역사회복지 사회서비스의 공공성을 강화하는 실천주체로서 의의를 분석하는데 활용하였다.

이탈리아 사회적협동조합을 분석 사례로 선택한 이유는 이탈리아 사회적협동조합이 세계최초의 모델이라는 역사적 의미와 경험을 갖고 있기 때문이며, 안산의료복지사회적협동조합은 한국의 대표적인 의료생활협동조합의 하나로서, 2012년 협동조합기본법이 제정된 이후 등장한 사회적협동조합 가운데 처음으로 정부의 인가를 받은 곳으로

서 지역사회복지 실천주체로서의 사회적협동조합의 의의를 파악하는데 적합했기 때문이다. 사례연구방법은 이탈리아 사회적협동조합은 문헌연구에 의존했고, 안산의료복지 사회적협동조합은 필자가 조합원으로 참여하여 수집한 참여관찰, 총회자료, 리플렛, 소식지 등의 1차 자료들에 대한 문헌연구, 그리고 면접조사를 진행했다. 인터뷰 대상은 안산의료복지사회적협동조합의 역사와 실체를 가장 잘 알고 있다고 생각하는 대표자와 실무책임자를 조사했다. 이러한 분석틀과 연구방법에 입각해서 사회적협동조합의 사례연구를 통해 사회적협동조합의 의미와 실제 존재양식이 지역사회복지 사회서비스의 공공성을 어떻게 실천하고 있는지 경험적으로 확인한다.



<그림 1> 논문의 개요와 분석틀

### Ⅲ. 이탈리아 사회적협동조합과 지역사회복지의 공공성

#### 1. 이탈리아 사회적협동조합의 조직구조 특성

사회적협동조합은 이탈리아에서 독특하게 발전한 협동조합 모델이다. 이탈리아 사회적협동조합의 개념과 법적 제도화는 이탈리아의 복지체계의 위기와 제3섹터의 성장 및 사회운동의 역사 속에서 탄생되었다(보르자가, 2008; 보르자가&산츄아리, 2009). 1970년대부터 이탈리아의 사회서비스는 협동조합 방식이 광범위하게 활용되었다. 1970년대



이탈리아 복지체계의 위기와 청년실업의 증가, 여성의 노동시장 참여 확대는 사회서비스 수요를 증대시켰다. 이러한 상황에서 시민들의 자발적 참여와 사회운동에 기반을 둔 협동조합을 통한 사회서비스가 이루어졌다. 이처럼 1970년대 등장한 새로운 협동조합은 낙후된 지역사회의 사회적 돌봄 서비스를 자원봉사자들과 노동자들의 참여를 통해 지역사회복지를 실천했다. 이들은 공공복지로부터 소외된 취약계층의 필요를 충족시키려는 노력을 기울였다. 이러한 협동조합은 조합원들에게만 혜택을 제공하는 게 아니라 사회적 공익을 위한 사회서비스를 제공하는 새로운 협동조합의 모델을 보여주었다(보르자가, 2008: 82). 그리고 1991년 사회적협동조합법(법률 381)의 제정으로 제도화된다(Borzaga and Galera, 2012: 94).

이탈리아에서 1991년 제정된 사회적협동조합에 관한 법률은 민간의 개인들이 다른 시민들을 위한 사회서비스를 조직할 수 있는 권리를 인정한 것이며, 공공조직이 아닌 협동조합도 자율적인 사회서비스 공급을 제공할 수 있는 가능성을 인정한 것이다. 이탈리아 정부도 사회서비스를 영리기업에 맡겨 시장화하는 것보다 사회적협동조합에게 공적 서비스를 위탁하는 것이 사회서비스의 공공성을 보장하는데 유리한 것으로 보았다. 시장 논리의 이윤 동기에 맡기면 사회서비스의 고용과 서비스의 질이 악화될 위험성이 높기 때문이다(최혁진, 2012: 6). 이탈리아 사회적협동조합은 제도화 이후 지자체들의 조례제정과 재정지원으로 이어지면서 지역사회에서 사회서비스 수요를 충족시키는 대표적인 방식으로 활용되었다(보르자가, 2008: 84-86). 이는 사회서비스의 분권화와 사회적협동조합을 통해 지역사회가 필요로 하는 공적 사회서비스를 제공하는 새로운 지역복지실천 공공성 모델이 등장한 것으로 볼 수 있다.<sup>7)</sup>

1991년 제정된 이탈리아 사회적협동조합법(법률 제381호)의 핵심내용들로는 사회서비스 제공과 노동통합의 사회적 목적 수행, 지역사회 공동체에 기여, 다중이해관계자 구성, 수익과 배당의 공익적 제한, 공공부문과의 협력과 혜택 등이다. 이러한 내용들은

7) 이러한 이탈리아 사회적협동조합의 제도화는 전통적인 협동조합과 구별되는 전혀 새로운 방식의 협동조합 모델의 출현이라는 의미를 갖는다. 협동조합의 조합주의적 경계를 넘어 협동조합의 사회적 성격을 보다 강화하는 새로운 도전이 사회적협동조합을 통해 시작되었다고 할 수 있다. 복지국가의 재편과 시장주의의 확산에 따라 새로운 사회경제적 요구가 제기되면서, 기존의 협동조합 조합원의 공익(共益)을 넘어서 지역주민들을 포괄하는 공익(公益)을 극대화하는 방향으로 협동운동의 역할을 확대한 것이다(최혁진, 2012: 4). 사회적협동조합은 협동조합의 사회성과 공익성을 강화하려는 노력에서 탄생한 것이다. 협동조합을 넘어서 협동사회운동이 사회적협동조합의 특성이자 의미라고 요약할 수 있다.

본 연구에서 사용하고 있는 지역사회복지 사회서비스의 공공성을 강화하는 제도적 기반을 마련하고 있다. 먼저, 사회적협동조합의 목적은 “인간의 발전과 시민의 참여를 위한 공동체의 보편적 이익”을 추구한다(보르자가 외, 2012). 또한, 반드시 지역공동체를 포함하고 민주적 참여와 통제의 결과로써 다양한 이해당사자들의 공익을 대변하는 조직으로 규정하고 있다(보르자가 외, 2012). 이와 관련해서 이탈리아의 사회적협동조합은 사회서비스를 통한 사회복지의 실현과 고용을 통한 사회통합이라는 두 가지 핵심목적을 실현하기 위해, 사회복지 서비스와 교육 서비스를 제공하는 A유형과 사회적 약자의 노동시장 통합을 제공하는 B유형 사회적협동조합으로 제도화되어 있다(Borzaga and Galera, 2012: 94~95). 전통적인 협동조합이 조합원을 대상으로 사업과 혜택을 분배하지만, 사회적협동조합은 지역사회 공동체의 보편이익을 추구하기 때문에 비조합원도 사업 대상과 수혜자로 포함한다. 사회적협동조합에는 노동자, 이용자, 자원봉사자, 후원자, 지자체 및 법인 등 다중이해관계자(multi-stakeholder)들이 모두 조합원으로 참여할 수 있다. 이해당사자들이 참여하여 1인 1표의 방식으로 의사결정을 하기 때문에 민주적으로 운영되고 민주주의를 학습할 수 있는 기회를 갖게 된다. 조합원들의 배타적 이익배당을 제한함으로써 사회적협동조합의 공익적 성격과 역할을 강조하고 있다(최혁진, 2012: 5). 또한, 자본이 아닌 조합원의 출자를 통해 조직을 경영하고, 수익을 배당하지 않고 적립하는 방식은 사회적 소유를 통한 공공성의 기반을 확충하는 조직특성이다. 이탈리아 사회적협동조합은 이윤극대화가 아닌 공익을 추구하는 경제활동조직을 인정하는 제도로서, 영리추구로의 퇴행을 방지하였으며, 더 나아가 공익을 수행하는 과정에서 관련되는 다양한 이해당사자들의 참여를 보장하는 새로운 형태의 거버넌스 구조를 도입했다(엄형식·마상진, 2010: 32). 이상의 조직구조의 특성은 사회서비스의 공공성을 견고히 할 수 있는 제도적 토대라는 점에서, 이탈리아 사회적협동조합은 지역사회복지 사회서비스의 공공성을 제도화시킨 의의를 갖는 사례이다.

## 2. 이탈리아 사회적협동조합의 공공성 실천활동

### 1) 지역사회 기반 공공성 실천

이탈리아의 A형(사회서비스형) 사회적협동조합은 주로 지역의 사회적 약자들을 대상으로 돌봄, 보건, 교육, 지역공동체 시설운영, 재가 방문 등의 사회서비스를 제공

한다는 점에서 지역사회에 기반을 둔 공공성을 실천한다고 할 수 있다. 이탈리아 사회적협동조합들은 설립초기부터 마을단위를 중심으로 지역사회 조직들과 서비스 이용자, 자원봉사자 그리고 공공기관과의 협의를 통해 지역사회 문제와 욕구를 진단하고 해결하면서(엄형식·마상진, 2010: 53), 지역사회복지 사회서비스의 공공성을 견고히 할 수 있었다.<sup>8)</sup> 1970년대 이탈리아에서 공식적인 사회서비스는 현금지원의 형태로 이루어졌던 시기에, 지역사회의 새로운 사회문제와 충족되지 않은 욕구를 해결하려는 사회적협동조합 방식의 사회서비스가 시민조직들에 의해 자발적으로 조직화되었다. 이는 이탈리아 사회적협동조합의 출발이 지역사회가 주체가 되고 지역사회 전체가 대상이 되어 사회적 목적을 실현하는 지역사회 기반의 공공성 실천에서 비롯된 것임을 의미한다. 이처럼 이탈리아 사회적협동조합은 전체 사회의 복지 증진과 복지체계의 전환 및 지역사회의 보편적 이익을 확보하는데 긍정적인 역할을 했다(Thomas, 2004: 260). 사회복지서비스를 제공하는 사회적협동조합은 분권화와 시장화에 따른 불평등이 심화되고 있는 이탈리아의 복지체계에서 지역복지의 혁신을 가져오는 수단으로 작동했다(Bifulco, Bricocoli, and Monteleone, 2008: 154). 이탈리아 사회적협동조합의 경험은 사회적협동조합이 수행하는 다양한 사회서비스가 지역사회와 지역주민들에게도 이익이 되는 지역사회 기반의 공공성이라는 점을 보여준다.

## 2) 참여와 신뢰를 통한 공공성 실천

이탈리아 사회적협동조합 모델의 발전에서 주목할 부분 가운데 하나가 지역주민들의 자발적인 참여이다. 1990년대 설립된 사회적협동조합의 75.5%와 2000년 이후 설립된 사회적협동조합의 66% 가량이 사회적 필요에 대응한 시민들의 자원봉사에 의해 이루어졌다. 약 3만 명의 자원봉사자들이 적극적으로 참여함으로써 사회적협동조합이 지역에 뿌리내리고 사회적 필요를 해결하는 역량을 강화할 수 있었다(Borzaga and Galera, 2012: 98). 사회적협동조합의 발전이 주민참여를 통한 지역사회복지 공공성의

8) 이탈리아 사회적협동조합은 사회서비스의 발전에 크게 기여하는 성과를 보여주었다. 2008년 기준으로 이탈리아의 사회적협동조합의 수는 13,938개이고, 이중 사회서비스를 제공하는 A형 사회적협동조합이 약 8000개 가량인 것으로 조사되었다. 사회적협동조합이 고용한 노동자수는 장애인 및 취약계층 40,000명을 포함해서 총 317,000명이고, 사회적협동조합이 제공하는 사회서비스의 수혜자만도 약 5,000,000명에 이르는 것으로 나타났다(Borzaga and Depedri, 2009: 72-73; Borzaga & Depedri, 2012: 38-40).

확장과 밀접하게 연관됨을 알 수 있다. 이탈리아 사회적협동조합은 근로자, 자원봉사자, 후원자, 수혜자 등의 다중 이해관계자들의 적극적 참여를 통해 민주적이고 자율적인 의사결정을 하고, 다중이해관계자에 의한 공동소유와 지배구조를 강조함으로써 사회서비스의 공공성을 유지하는데 기여하고 있다. 참여와 민주주의에 기초하여 이해당사자들 사이의 신뢰를 형성하는 실천활동을 통해서 이탈리아 사회적협동조합은 이탈리아 복지 시스템을 기존의 수혜자의 생활여건개선 모델에서 생활역량강화 모델로 혁신하는데 결정적인 역할을 했다(자마니&자마니, 2013: 133). 사회적협동조합이 참여와 신뢰, 민주주의에 기초를 둔 주민조직화와 역량강화를 통해 지역사회복지의 공공성 활성화에 기여하는 새로운 실천모델임을 확인시켜 주는 부분이다.

### 3) 네트워크를 통한 공공성 실천

2008년 기준 이탈리아 사회적협동조합의 70% 이상이 지역사회에 기여하고, 공유의 필요성과 실천활동의 이익을 조직화하기 위해 지역기관, 공공단체, 시민조직, 기업들과 연대하면서 네트워킹을 확산시키고 있다(보르자가 외, 2012: 44). 또한, 이탈리아 사회적협동조합은 협동조합 네트워크인 사회적협동조합연합회는 회원 조직들을 교육하고 규제함으로써(엄형식·마상진, 2010: 56), 개별 조직들의 공공성을 유지하고, 전체 사회적협동조합에 대한 신뢰를 높여, 사회적협동조합의 공공성을 강화하는 전략으로 활용하고 있다. 아울러, 이탈리아 A형 사회적협동조합의 72.8%가 재정적 자원을 중앙정부나 지방정부의 공적기금에 의존할 정도로(Borzaga and Depedri, 2009: 72-73), 지방정부와 밀접하게 연관되는데, 공공기관과의 계약과 규제의 거버넌스는 사회적협동조합이 투명성과 공개성을 기반으로 사회서비스의 공공성을 견고히 할 수 있는 요인으로 작용했다.

### 4) 협동과 호혜를 통한 공공성 실천

이탈리아 사회적협동조합에서 호혜를 통한 공공성의 실천은 사회서비스 노동자의 노동조건 및 양질의 서비스에서 찾을 수 있다. 영리기업과 비교할 때, 이탈리아 사회적협동조합에서 사회서비스 노동자의 노동조건은 비정규직 비율이 낮은 편이며, 계약의 연장도 가능해서 상대적으로 고용안정성도 높은 편이고, 급여도 동일한 수준이다

(보르자가 외, 2012: 46). 더 중요한 것으로 사회적협동조합에서 사회서비스에 참여하는 노동자의 일자리 만족도가 높다는 것이다(Borzaga and Tortia, 2006). 의사결정의 자율성, 활동에 대한 흥미, 절차상 공정성, 높은 수준의 분배에 대한 만족도 및 동기부여도가 높다(보르자가 외, 2012: 46). 이러한 우호적인 노동조건은 사회서비스 질의 제고와 연결되어, 서비스 이용자의 서비스 만족도를 향상시키는 호혜성의 증대 효과를 가져온다. 사회적협동조합이 협동과 호혜에 기반을 두고 실천하는 특성에서 유래된 결과들이라고 할 수 있다. 이러한 사실에서 사회적협동조합은 사회서비스의 시장화에 따른 돌봄서비스 노동자의 열악한 노동조건과 서비스 질의 저하를 극복함으로써 사회서비스의 공공성을 강화하는 지역사회복지 실천주체임을 확인할 수 있다. 또한, 이탈리아 사회적협동조합은 조합원뿐만 아니라 협동조합 외부의 지역주민과 지역조직들과 협력하며, 호혜성의 원리를 실천한다(Poledrini, 2014: 11). 마지막으로 이탈리아 사회적협동조합은 빈곤 취약계층에 대한 사회서비스를 무료로 제공하거나 지불능력에 따라 가격차별을 수행함으로써, 국가가 담당했던 재분배의 기능을 지역사회에서 실천하고 있다. 영리를 추구하는 사회서비스 기관들이 가격경쟁을 벌이는 현실을 감안하면, 사회적협동조합은 지역사회복지 사회서비스의 공공성을 강화하는데 크게 기여하는 실천 조직인 것이다.

#### IV. 안산의료복지사회적협동조합과 지역사회복지실천

##### 1. 안산의료복지사회적협동조합의 조직구조 특성

안산의료복지사회적협동조합은 보건의료 및 돌봄서비스 분야의 대표적인 사회적협동조합이다. 안산의료복지사회적협동조합(이하 안산의료사협)의 탄생은 안산의료생활협동조합(이하 안산의료생협)에 기원을 두고 있다. 안산의료생협은 2000년 지역사회운동 주체들에 의해 ‘건강한 지역공동체’를 목표로 설립되었다. 2000년 당시 안산의료생협은 이주민 노동자들이 밀집한 수도권 공장지대인 안산에서 시민단체, 노동계, 신협 등이 협력해 만들어졌다. 건강한 이웃과 함께 건강한 지역 공동체를 만들고, 이주 노동자들의 의료·복지서비스 해결을 목표로 의료생협을 설립한 것이다(서재교, 2013).

안산의료생협은 안성의료생협 및 원주의료생협과 함께 2000년대 초반 한국의 의료생활협동조합운동의 흐름 속에서 지역사회조직 방법을 적용한 지역사회복지사업의 성격을 지니고 있었다(유수현, 2002: 15). 의료생협은 보건의료 분야 사회복지에서 시장화의 문제를 극복하고 공공성을 확보하는 의료복지의 대안으로 등장했다. 기존의 공급자 위주의 시장화된 의료체계에서 지역주민 소비자 위주의 공공 의료체계로, 치료 중심에서 예방 중심으로 전환을 시도했다. 의료생협이 제공하는 의료서비스는 일방적인 공급이 아니라 조합원의 입장에서 고려되어 소통과 신뢰에 기반을 둔 조합원 이용자 중심의 수준 높은 서비스가 제공된다. 또한 과잉진료를 차단함으로써 합리적인 의료비 지출과 저소득층 이용자의 부담을 줄일 수 있다. 따라서 의료생협은 단순한 의료서비스만이 아니라 건강한 삶을 가능하게 하는 보건서비스까지 포괄하는 대안으로 주목받았다(유수현, 2002: 17).

안산의료생협도 설립 초기부터 지역사회에서 보건, 의료, 복지 분야의 공익적 가치를 추구하는 지역사회 기반 활동을 지속해왔다. 안산의료생협은 의료생협 시절부터 지역사회복지실천 기관으로서의 역할과 전망을 계속해서 견지했다. 2012년 9월 안산의료생협 당시 ‘지역사회복지실천의 전망과 과제’란 토론회를 개최하면서 지역사회복지 실천조직으로서의 역할을 확인하는 동시에 지역사회복지실천 전략을 수립하였다(안산의료생협, 2012). 2012년 12월 협동조합기본법이 시행되면서 안산의료생협은 사회적협동조합으로의 전환을 결의하고, 2013년 보건의료분야 최초로 사회적협동조합으로 인가를 받아 안산의료복지사회적협동조합으로 거듭났다.

안산의료복지사회적협동조합은 현재 새안산의원, 새안산한의원, 우리생협치과, 건강검진센터, 재가장기요양센터, 가정간호사업소, ‘꿈꾸는 집’ 요양원 등 총 7개의 의료복지 기관을 운영하고 있다. 새안산의원, 새안산한의원, 건강검진센터는 조합원을 대상으로 한 보건의료사업 이외에도 지역사회 취약계층 의료지원, 방문진료, 지역보건사업을 전개하고 있다. 우리생협치과는 지역사회 다문화가정 아동 지원도 실시하고 있다. 노인장기요양보험제도에 따라 재가장기요양센터와 노인장기요양원을 운영하고 있다. 재가요양센터에서는 간호사, 사회복지사, 요양보호사 등 12명의 직원들이 방문간호, 방문요양(신체활동지원, 가사활동지원, 정서지원), 방문목욕, 동반이동 등 노인취약계층의 재가서비스를 제공하고 있다. 또한 ‘꿈꾸는 집’ 요양원은 인간존엄 돌봄복지의 실현을 목표로 요양원 환자 가족과 조합원, 자원봉사자가 운영에 참여하는 돌봄공동체를 실천

하고 있다. 요양원 대기환자가 있을 정도로 호응이 좋아 2014년에 40명 규모로 요양원을 확장하였다.<sup>9)</sup> 안산의료복지사회적협동조합은 의료복지와 돌봄서비스를 중심으로 지역사회복지실천을 본격적으로 수행하고 있는 조직이라고 할 수 있다.

## 2. 안산의료복지사회적협동조합의 공공성 실천활동

### 1) 지역사회에 기반을 둔 지역사회복지 공공성 실천

안산의료복지사회적협동조합(이하 안산의료사협)은 ‘공동체 복원을 통한 지역사회문제 해결’을 사회적협동조합의 목적으로 제시하고 있는 점에서 지역사회 기반의 공공성을 실천하고 있음을 확인할 수 있다. 2013년 사회적협동조합 전환을 계기로 의료와 복지를 중심으로 도시 지역공동체를 구축하는 데 주력하겠다는 비전을 천명하고 있다. 사회적협동조합이 지역사회가 직면하고 있는 의료, 보육, 노인 돌봄의 문제를 직접 해결하려는 의지를 보이는 것이다. 의료복지사회적협동조합으로 전환하면서 지역사회복지 실천하는 협동조합의 목표와 운영이 보다 명확해졌다.

“지역사회복지 활동과 관련해서, 앞으로 조합에서만 하는게 아니라 주민참여해서 도시의 동이나 마을에서 필요한 돌봄이든 의료든 마을 자체에서 해결할 수 있는 그런 마을 구조로 그런 방향으로 가야 하지 않을까 싶어요. 마을공동체를 통한....우리사협이 다른 협동조합도 참여해서 그런 방향으로 설계를 하고 있어요(안산의료사협 한상운 경영지원실장 인터뷰, 2014. 5. 27).”

위에서 보듯이, 안산의료사협은 지역 전체를 대상으로 하고, 지역주민 전체가 주체가 되는 보건의료 및 돌봄서비스 지역복지를 실현하고자 한다. 이런 면에서 안산의료사협은 지역사회에 기반을 둔 지역사회복지의 공공성을 실천하고 있다. 안산의료사협은 조합이 설립한 병원과 의사들이 참여해서 취약계층 무료진료, 방문진료, 건강교실 사업 등 지역사회 건강 증진 활동을 펼치고 있다. 안산의료사협이 추진하고 있는 ‘건

9) 2013년 기준 안산의료사협 조합원은 5,599가구이며, 전체 직원 수는 80여 명에 이른다. 조합원 출자금은 7억 4천만 원, 자산은 19억 원이며, 2012년 기준 협동조합 매출액이 31억원에 잉여금이 5천 5백만 원 정도이다. 2013년 기준으로 보건의료 분야 총 진료 환자 수는 52,681명이고, 돌봄사회서비스 이용자 수는 1,661명에 이른다. 자원봉사자도 약 4천 명이 참여했다(안산의료복지사회적협동조합, 2014).

강친화적 마을만들기도 지역사회와 주민 전체를 대상으로 한 지역사회복지실천의 사례이다. 안산의료사협의 조합원들을 중심으로 안산시 동네별로 34개 마을모임을 조직해서 지역주민들이 자발적으로 자신들이 살고 있는 동네와 이웃의 문제를 발굴하고 해결하도록 권장하고 있다. 소규모 마을모임을 통해 지역주민이 지역사회복지의 주체가 되어 서로 돌보며 협력함으로써 마을을 기초단위로 한 건강과 돌봄의 공동체, 동네 마을 지역복지를 구현하는 것이다. 안산의료사협은 건강친화적인 마을만들기 운동을 통해 골목상권살리기, 이주노동자 문제, 고령화 사회문제, 교육 문제 등 지역사회의 이슈를 자율적이고 자조적인 방식으로 해결하려고 한다. 또한, 조합원들이 자비를 들여 반찬과 도시락을 만들어서 지역사회 노인들에게 제공하는 활동도 수 년간 계속하고 있는데, 이러한 실천들은 사회적협동조합이 지역사회 주민들의 필요를 자발적으로 해결하려는 노력을 기울인다는 점에서, 지역사회복지실천의 새로운 주체로서 사회적협동조합이 지역사회에 기반을 둔 공공성을 실천하는 구체적인 사례라고 할 수 있다.

## 2) 참여와 신뢰를 통한 지역사회복지 공공성 실천

안산의료사협은 다중 이해관계자들이 민주적 방식으로 참여해서 자신들의 공동의 이익뿐만 아니라 지역사회 공동의 이익을 실현하는 과정에서 보건의료 및 돌봄서비스의 공공성을 확보하고 있다. 이러한 과정에서 이용자와 공급자가 분리되지 않고 서로 돌보는 주민참여복지를 실현하고 있다. 의료복지사회적협동조합은 지역사회의 다양한 이해당사자들을 참여시키고 조직한다는 점에서 지역사회복지의 조직화 실천을 수행하고 실천조직의 민주적 운영의 과제를 효과적으로 달성한다. 관행적 지역사회복지 실천 기관과 달리 사회적협동조합은 이용자뿐만 아니라 지역사회 내 주민전체의 복지욕구를 반영하면서 다중적인 이해관계 당사자들이 참여하고 있다.

“사회적협동조합으로 전환한 후 소비자, 직원, 자원봉사자 등 여러 이해관계자들이 조합원이 되고 대의원으로도 선출됐지요. 의사결정과 지배구조가 보다 민주적이 되었다고 할 수 있어요. 조합의 모든 회의와 조직에 다중이해관계자들이 참여하는 원리가 적용되고 있어요(안산의료사협 경창수 이사장 인터뷰: 2014. 5. 26).”



이러한 이해관계자들의 참여는 안산의료사협의 돌봄서비스를 민주적으로 운영하는 데 기여한다. 예를 들어 안산의료사협이 운영하는 노인장기요양원은 서비스 이용자의 가족, 직원, 자원봉사자들이 참여하는 운영위원회를 통해 노인돌봄서비스에 관한 사업 전반을 민주적인 방식으로 결정하고 관리한다. 돌봄의 사회서비스가 서비스 공급자인 조합원 직원 및 돌봄노동자, 자원봉사자, 그리고 서비스 이용자인 가족들이 함께 참여하여 돌봄서비스의 공공성을 공동의 실천으로 이루어내고 있다. 서비스 이용자와 공급자의 구별 없이 모두가 자신의 가족을 함께 돌보는 것처럼 서로 돌봄이라는 협동에 기반을 둔 복지를 실현하고 있다.

“(조합)이사회, (요양원)운영위원회에 다중이해관계자 소비자, 자원봉사자, 직원 대표가 참여하는데, 실제로 지역사회 모두가 다 저희와 이해관계자라 할 수 있어요. 공공기관, 지역주민, 지역 협동조합들, 그런 것들이 우리서비스를 투명하고 책임있게 그렇게 하는 게 아닌가 싶어요. 운영위원회를 통해 요양서비스 질 평가, 식단, 프로그램 결정 등 다 참여할 수 있는 거죠(안산의료사협 한상운 경영지원실장 인터뷰, 2014. 6. 27)”

안산의료사협의 민주적 참여와 운영은 이해당사자와 지역주민의 조직화를 통해 뒷받침되고 있다. 안산의료사협은 돌봄서비스 노동자, 직원, 자원봉사자와 지식과 경험을 공유하고 학습과 교육에 많은 노력을 기울인다. 조합원들을 대상으로 소모임 활성화를 조직하고, 지역 내 마을모임도 적극적으로 장려한다. 이러한 풀뿌리 조직화 활동은 기존 사회복지관과 다르게 지역사회복지 서비스의 주체와 전략을 지역사회에서 찾는다. 돌봄서비스의 참여와 협력을 지역자원과 연계시키는 아래로부터의 사회적 자원의 동원을 통해 지역사회 보건의료 및 돌봄서비스의 공공성을 강화하는 것이다.

안산의료사협의 돌봄서비스의 공공성은 자원봉사자의 조직화와 그들의 자발적 참여를 통해 더욱 활성화되고 있다. 자원봉사자들은 지역사회 취약계층 및 돌봄서비스 이용자들을 대상으로 이미용 서비스 제공, 반찬조리 및 제공 서비스, 요양원 프로그램 봉사(말벗, 안마, 산책 등), 목욕, 세탁, 청소, 동행 봉사에 자발적으로 참여한다. 안산의료생협 때부터 돌봄, 보육 등 지역에서 필요로 하는 사회서비스 분야에서 조합원과 지역주민들의 자원봉사 활동이 진행되고 있다. 2012년 연 인원 1,200여 명이 참여해 3,000여 건, 2013년에는 연인원 4,000명의 자원봉사 참여가 이루어졌다. 이들은 지역문

제를 조합원 스스로 해결하는 경험을 얻게 되면서 사회적협동조합의 공공성의 가치를 직접 체득하고 있다(서재교, 2013).

### 3) 네트워크를 통한 지역사회복지 공공성 실천

안산의료생협은 2012년 의료생활협동조합 내부에 치과를 신설하는 과정에서 지역사회 내 화랑신협, 두레생협, 아이쿱생협과 함께 협력함으로써 지역사회 협동조합 간의 연대를 경험했다. 협동조합의 원칙 가운데 하나인 ‘협동조합 간의 협동’의 모델을 보여준 것이다. 지역주민에 대한 보건의료 서비스를 제공함에 있어서, 자발적인 조합원들의 참여뿐만 아니라 지역 내 사회적경제 조직들 간의 연대와 협력을 통해 지역사회복지 서비스의 책임성과 공공성의 기반을 강화할 수 있었다.

안산의료사협은 보건의료 돌봄 서비스를 제공하고 지역사회 공헌 사업을 실천하는데 지역사회 자원연계 방법을 강조한다. 이는 협동조합 지역복지가 참여와 신뢰에 기반을 둔 네트워크를 통해 사회적 자본을 구축하는 과정이다. 안산의료사협은 자원봉사자 개발, 후원자 개발관리, 청소년 봉사단 조직, 견학 및 요양원 체험단, 지역사회복지협의체 활동 등의 네트워크 활동을 통해 지역사회 서비스 실천의 공공성을 확대하고 있다. 지역사회복지협의체와 같이 분권화된 지역복지행정과 연계하고 민간 지역사회복지기관들과 교류하는 지역복지 거버넌스에도 적극 참여하여 사회서비스의 지역화 및 공공성 강화를 위해 노력하고 있다

“지역 자원연계는 공공기관일 수도 있고, 사회적기업 관련 조직이나 복지기관일 수도 있고 다양하게 연결하고 협력하고 있습니다(안산의료사협 한상운 경영지원실장 인터뷰, 2014. 5. 27).”

사회서비스의 시장화가 서비스 제공기관 간의 가격 및 클라이언트 경쟁과 수익성 위주의 운영을 유발시킬 수 있는 반면에(김종해, 2008), 안산의료사협의 사례는 공공과 민간, 그리고 지역 시민사회의 연계를 통한 협력을 강화한다는 점에서 지역사회복지서비스의 공공성을 증진하는 역할을 수행하고 있다.

#### 4) 협동과 호혜를 통한 지역사회복지 공공성 실천

안산의료사협은 노인장기요양서비스의 시장화에 대응하여 사회적협동조합만의 차별화된 돌봄 서비스를 제공하기 위해, “존엄있는 돌봄”의 철학과 “가족적인 돌봄”의 방식을 중요한 실천과제로 삼고 있다(안산의료사협, 2014: 71). 안산의료사협 요양원에서는 기본적인 의료 및 돌봄 서비스 외에도 종이접기, 미술놀이, 구연동화, 음악놀이, 작업치료 등의 다양한 기능증진 서비스 프로그램을 통해 노인들의 건강과 자존감을 높이고 있다.

“민간요양원은 어르신들이 누워만 있게 해요. 우리는 밖으로 나와서 움직이게 하고 박수치고 만들기하고 계속 몸을 움직이시게 해요. 건강 보살핌뿐만 아니라 존엄을 받는다는 느낌을 갖도록 노력하는 겁니다. 내가 버려지고 쓸모없는 사람이 아니라...인간으로서 존엄을 받아야 한다고 생각할 수 있게요. 이것은 협동조합이기 때문에 가능한거죠(안산의료사협 한상운 경영지원실장 인터뷰, 2014. 6. 27)”

안산의료사협은 사회서비스의 시장화와 분권화된 지역복지행정의 사각지대의 문제를 조합원과 지역주민들의 자발적이고 공익적인 돌봄협동을 통해 대처하고 있다. 안산의료사협의 노인 돌봄의 사회서비스는 조합원들과 자원봉사자들을 포함한 다중 이해관계자들의 협동을 통해 호혜의 영역을 확장하고 있음을 보여준다.

“요양이나 노인 돌봄은 동네에서 보살피고 해결해야 합니다. 장기요양보험의 경우 등급에 따라 혜택도 다르고 해당되지 않는 노인은 집에 방치될 수밖에 없고 그 수도 상당합니다. 우리 조합원들은 이런 빈 구석을 찾아 반찬 배달도 하고 그렇게 해왔어요. 조합사업과 무관하게 자발적으로 시작한 거죠. 재가간병인 사업에도 조합원들이 자발적으로 혼자 계신 노인들을 찾아가 말벗도 해드리고, 동반이동도 도와드려요. 호혜적인 돌봄을 계속 해온 겁니다” (안산의료사협 경창수 이사장 인터뷰: 2014. 5. 26)

안산의료사협은 조합원들과 지역주민들이 지역사회 취약계층에 대한 돌봄서비스에 참여함으로써 서비스 이용자와 공급자의 구분 없이 서로 돌봄이라는 호혜적 복지를

실천하고 있다. “요양원에 부모님을 모시지 않은 분들도 요양원이나 요양센터에서 자원봉사하세요. 목욕시키기 말벗 서비스에 참여(안산의료사협 한상운 경영지원실장 인터뷰, 2014. 6. 27)”한다는 인터뷰 내용처럼 보건의료 서비스의 이용자인 조합원들이 다시 돌봄 서비스의 공급자가 되는 서로 돌봄의 호혜적 체계가 운영되고 있다. 이러한 호혜적 돌봄은 서비스 이용자의 높은 만족도로 나타난다. 요양원 및 요양센터 이용자에 대한 만족도조사 결과에서 만족 이상이 100%일 정도로 매우 좋은 평가를 받은 것에서 이를 확인할 수 있다. 협동과 호혜에 기반을 둔 지역사회복지 서비스의 공공성의 효과를 경험적으로 보여주는 것이다.

안산의료사협은 지역복지행정이나 지역사회복지관으로부터 소외되거나, 복지사각지대에 놓인 복지 취약계층에 대해서도 독자적인 지역사회복지 서비스를 제공한다. 전통적으로 국가의 역할이었던 재분배를 사회적협동조합이 수행하는 것이다. 예를 들어, 지역에서 건강이 악화돼서 거동이 불편한 노인이나 장애인들을 대상으로 장기요양보험과 같은 정부지원을 받지 않고 조합원과 자원봉사자들이 동반이동이나 이미용 서비스를 제공하고 있다. 2013년의 경우, 취약계층을 대상으로 무료 돌봄서비스를 제공받은 이용자 수가 400명에 이를 정도로 지역사회 취약계층을 대상으로 재분배의 역할을 수행하고 있다. 안산의료사협의 지역사회복지 사회서비스가 시장논리가 아닌 사람과 지역의 가치를 중시하는 공공성을 실천하고 있음을 보여준다.

안산의료사협은 서비스 이용자뿐만 아니라 서비스 제공자의 노동조건과 만족도에서도 기존의 지역사회복지실천 주체들과 차이를 보인다. 안산의료사협은 다른 영리적 노인요양원이나 요양센터와는 뚜렷이 구별될 만큼 대부분의 돌봄서비스 노동자를 정규직으로 고용하고 있다. 이러한 노동조건은 서비스 노동자의 고용안정 및 자존감과 책임감 증대로 이어져 궁극적으로 노인 돌봄 서비스의 질을 높이는 선순환 구조를 가져온다. 사회적협동조합이 고용을 통한 사회통합을 실천하고, 호혜적이고 질 높은 사회 서비스를 제공한다는 점에서 영리기업과 다르게 지역사회복지 공공성을 실천하고 있음을 확인할 수 있다.

## V. 결론

지금까지 지역사회복지의 새로운 실천주체로서 사회적협동조합의 의의를 살펴보았다. 사회서비스의 시장화에 대응하여 사회적협동조합의 조직구조와 실천활동의 특성을 통해 지역사회복지 사회서비스의 공공성을 어떻게 확보할 수 있는지 분석했다. 이탈리아 사회적협동조합과 안산의료복지사회적협동조합의 사례를 통해 이를 경험적으로 확인하였다. 사회적협동조합은 지역사회 기반의 공공성, 참여와 신뢰를 통한 공공성, 네트워크를 통한 공공성, 그리고 협동과 호혜를 통한 공공성의 실천을 통해 사회서비스의 공공성을 강화하는 지역사회복지의 새로운 실천주체로서의 모델을 제시해 준다. 구체적으로 열거하면, 안산의료복지사회적협동조합이 수행하고 있는 의료복지 및 돌봄서비스의 실천활동은 사회적협동조합이 지역사회 전체가 지역사회복지의 주체이고 대상이 되는 지역사회 기반의 지역사회복지의 공공성을 실현할 수 있음을 보여주었다. 지역사회의 다양한 이해관계자들이 민주적 방식으로 참여하면서 수혜자와 공급자를 구별하지 않고 서로 돌보는 주민참여 복지를 실현하고 있는 것이다. 사회적협동조합에 참여하는 다중적 이해관계자들이 복지 사각지대에 놓인 취약계층을 서로 돌보는 협동과 호혜의 지역복지를 실천하고 있었다. 지역사회 내의 협동조합 간의 협동, 사회적경제 조직들 간의 연대, 분권화된 지역복지행정과 연계하는 지역거버넌스를 통해 의료복지 서비스의 공공성을 제고할 수 있었다. 돌봄서비스 노동자의 자긍심과 고용 안정성을 높여 사회서비스의 품질을 높였다. 이와 같이 지역사회복지의 실천주체로서 사회적협동조합은 지역사회복지의 정체성을 공공성의 측면에서 더욱 강화하고, 사회서비스의 시장화에 대응하는 사회서비스의 공공성을 확산시키는 실천들을 수행하고 있었다.

사회적협동조합이 참여하는 지역사회복지는 사회적 협동을 통해 지역사회와 주민들의 필요를 충족시키는 지역사회복지의 새로운 모델이라 할 수 있다. 사회적협동조합을 통해 재구성된 지역사회복지는 시혜적 지원이 아니라 서로의 필요를 충족시키며 자신과 지역의 공통의 이해를 실현하는 것이다. 이런 점에서 지역사회복지의 실천주체로서 사회적협동조합은 이웃, 참여, 풀뿌리, 협동의 가치를 강조하는 지역사회복지의 새로운 패러다임의 가능성을 보여준다.

사회적협동조합이 제시하는 지역사회복지 실천모델은 복지정치, 지역사회복지운동, 사회적 시민권과 연결된다. 사회적협동조합을 통한 지역사회복지실천이 지역복지운동

과 결합되면, 주민참여 중심의 생활정치, 지역정치를 통한 새로운 지역사회복지실천이 가능해질 수 있다. 권력에 의한 사회보장 제도와 전달체계의 구조적 문제들에 대해서(남찬섭, 2009), 사회적협동조합은 민주적인 운영과 공익적 실천활동을 통해 복지정책의 대안이 될 수 있다. 또한 사회적협동조합을 통한 지역사회복지실천이 사회적 약자를 포함한 시민들의 공동체적 권리, 지역사회개발, 지역사회조직에 기여함으로써 지역사회복지운동의 발전(이재완, 2013)의 계기가 될 것이다. 참여와 연대, 협동과 호혜에 기초한 지역사회복지 공공성은 취약계층 사회적 약자의 사회정의와 평등을 추구한다는 점에서 사회적 시민권의 확보란 의미도 갖는다. 마샬은 사회적 시민권이 시장가격을 대체해서 사회정의에 복종시키는 것이고, 시장에서의 자유계약을 권리선언으로 대체하는 것이라고 말한 바 있다(Marshall and Bottomore, 1992: 40; 안치민, 2006: 379).

기존의 지역사회복지실천과 달리, 사회적협동조합을 통한 지역사회복지실천은 복지가 시혜가 아니라 주민들의 보편적 권리이며, 국가와 시장에 의해서만 사회서비스가 제공되는 것이 아니라, 다양한 이해관계자들의 적극적인 참여와 협동을 통해 이른바 사회서비스의 시민화를 실현하는 새로운 실천전략이 될 수 있다. 지역사회에서 주민들이 풀뿌리에서부터 사회적 필요와 욕구를 조직하고, 지역주민들이 서로 돌봄의 사회서비스를 협력의 경험을 통해 체험하고 축적할 때, 협동에 기반을 둔 지역사회복지실천의 함의는 한층 가깝게 다가올 것이다. 사회적협동조합은 지역문제를 해결하고 지역사회의 필요를 충족시키는 사회서비스의 공공성을 확보하는 중요한 실천모델이라는 점에서, 지역사회복지의 정체성과 공공성을 강화하는 새로운 실천 주체로서 적극적으로 활용될 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강대선·류기형. 2007. “지역사회복지계획의 기반조성을 위한 지역사회 응집력과 지역사회 참여의 관계에 대한 연구”. 『한국사회복지학』 59(1): 27-53.
- 강혜규. 2013. “사회서비스 바우처사업의 성과와 과제”. 『보건복지 ISSUE&FOCUS』 171호
- 감정기·백종만·김찬우. 2009. 『지역사회복지론 : 이론·기술·현장』. 서울: 나눔.
- 공정원. 2013. “사회서비스 전달체계로서 협동조합의 의의에 관한 탐색적 연구”. 『한국협동조합연구』 31(2): 49-66.
- 김신양. 2013. “협동조합을 통한 지역복지 활성화방안”. 『복지동향』 174: 56-61.
- \_\_\_\_\_. 2012. “지역사회와 함께 하는 열린 협동조합: 사회적 협동조합”. 『생협평론』 7: 24-38.
- 김영숙·임효연. 2010. “주민참여복지 네트워크에 대한 질적연구 : 근거이론 방법론”. 『한국사회복지학』 62(4): 223-248.
- 김육진. 2011. “한국 지역복지사업의 어제와 내일: 산업화, 민주화에서부터 신자유주의까지”. 『상황과 복지』 31: 7-46.
- 김원동. 2013. “협동조합의 사회학”. 『지역사회학회 추계학술대회자료집』.
- 김종건. 2011. “지역조직화의 중심에 주민조직이 있다”. 『복지동향』 147: 9-11.
- 김종일. 2004. 『지역사회복지론』. 서울: 현학사.
- 김종해. 2004. “보육서비스의 공공성 확대 방안”. 『복지동향』 68: 33-44.
- \_\_\_\_\_. 2008. “사회서비스의 시장화, 무엇을 위한 것인가?”. 『한국사회복지학회 춘계학술대회자료집』.
- 김형용. 2012. “지역사회서비스와 마을공동체”. 『복지동향』 170: 43-46.
- \_\_\_\_\_. 2013. “지역사회기반 서비스와 사회복지관 - 사회서비스 공급체계에 대한 비판과 대안 찾기”. 『한국사회복지행정학』 15(1): 169-195.
- 김홍주·이현진·김철규. 2013. “생협운동의 변화와 생협복지주의: 울림두레생협을 중심으로”. 『지역사회학』 15(1): 187-221.
- 남성진·최정호·이재모. 2011. “근거이론을 통한 지역사회복지사업의 주민참여에 관한 연구”. 『한국지역사회복지학』 39: 101-128.
- 남찬섭. 2009. “최근 사회복지서비스 변화의 함의와 전망 - 지방이양, 바우처, 노인장기요양보험으로 인한 변화를 중심으로 한 탐색적 고찰”. 『상황과 복지』 28: 7-49.
- \_\_\_\_\_. 2012. “개정 사회보장기본법의 사회복지서비스의 의미와 개념적 긴장”. 『한국사회복지학』 64(4): 223-248.

- 학』 64(3): 79-100.
- 류만희. 2013. “지역복지실천전략과 사회적경제”. 『한국지역사회복지학회 춘계학술대회자료집』
- 박태영. 2012. “지역사회복지의 정체성에 관한 연구”. 『한국지역사회복지학』 43: 639-668.
- 보르자가, 카를로. 2008. “질식에서 재등장으로: 이탈리아 제3섹터의 발전”. 에베르스&라빌 편. 『세계화 시대의 새로운 복지-사회적 경제와 제3섹터』. 서울: 나눔의 집. pp.69-94.
- 보르자가·산쥬아리. 2009. “이탈리아: 전통적인 협동조합에서 혁신적인 사회적 기업으로”. 보르자가·드푸르니 편. 『사회적 기업 I』. 서울: 시그마프레스. pp.193-211.
- 보르자가, 카를로. 2012. “사회적협동조합의 등장과 발전, 그리고 특성: 국제적 관점에서 본 이탈리아의 경험”. 『사회적협동조합과 사회복지의 변화 전망: 경기복지재단 창립5주년기념 국제심포지엄 자료집』.
- 서재교. 2013. “마음도 몸도 건강한 지역을 꿈꾸는 안산 의료소비자생활협동조합”. 『사회적 기업매거진 36.5』 5호.
- 선우덕. 2012. “노인요양서비스 공급체계의 공공성 강화 방안”. 『한국사회복지정책학회 학술발표논문집』
- 안산의료복지사회적협동조합. 2014. 『제20차 정기대의원 총회 자료집』
- 안산의료생협. 2012. 『안산의료생협 지역사회복지실천의 전망과 과제 토론회 자료집』
- 안치민. 2006. “사회권의 성격과 사회권 보장”. 『한국사회복지학』 58: 371-392.
- 양기용. 2013. “사회서비스 공급체계의 변화와 공공성: 지역사회서비스 거버넌스를 중심으로”. 『한국공공관리학보』 27(1): 89-114.
- 양만재. 2012. “지역사회복지 정체성에 관한 비판적 분석: 지역사회복지론 교재의 이론적 지식과 가치 중심으로”. 『비판사회정책』 36: 105-501.
- 양성욱·노희연. 2012. “사회서비스의 공공성은 무엇을 의미하는가? - 서비스 주체에 따른 공공성의 내용을 중심으로”. 『사회복지연구』 43(1): 31-57.
- 엄형식·마상진. 2010. 『유럽의 농촌지역 사회적기업 현황과 시사점』. 한국농촌경제연구원.
- 에베르스·라빌. 2008. “사회적 기업에 의한 사회서비스: 하이브리드 조직과 시민사회의 기여 가능성”. 에베르스&라빌 편. 『세계화 시대의 새로운 복지-사회적 경제와 제3섹터』. 서울: 나눔의 집. pp.347-372.
- 유수현. 2002. “의료생활협동조합활동의 전개와 지역사회복지적 의미”. 『복지동향』 49: 14-18.
- 이미진. 2009. “노인장기요양보험의 공공성 확보방안”. 『복지동향』 130: 21-25.
- 이상무·장종익·정관영·양희택. 2013. “사회복지분야의 협동조합에 관한 인식과 함의”. 『한



- 국협동조합연구』 31(1): 105-127.
- 이인재. 2012. “사회서비스정책 변화와 과제”. 『복지동향』 170: 22-27.
- 이재완. 2013. “한국 지역사회복지운동의 발전과 과제”. 『복지동향』 182: 4-8.
- 이해진·이원식·김홍주. 2012. “로컬푸드와 지역운동 네트워크의 발전 : 원주 사례를 중심으로”. 『지역사회학』 13(2): 229-262.
- 이현주·조성숙. 2012. “지역사회복지 역할 제고를 위한 사회적기업의 과제”. 『한국지역사회복지학』 42: 211-229.
- 자마니, 스테파노·베라 자마니. 2013. 송성호 역. 『협동조합으로 기업하라』. 한국협동조합 연구소/북돋움.
- 장원봉. 2011. “복지사회의 이행전략으로써 사회적 경제의 가능성에 관한 탐색”. 『생협평론』 4(가을): 20-31.
- 장지연. 2013. “사회서비스의 공공성 강화가 필요하다”. 『월간노동리뷰』 2013년 3월호: 1-2
- 조대엽·홍성태. 2013. “공공성의 사회적 구성과 공공성 프레임의 역사적 유형”. 『아세아연구』 56(2): 7-41.
- 조성숙. 2012. “지역사회복지 문헌에 나타난 이론의 경향과 향후과제”. 『한국지역사회복지학』 41: 105-124.
- 주성수. 2010. 『사회적 경제: 이론, 제도, 정책』. 한양대학교출판부.
- 최옥채. 2011. “지역사회복지 정체성 탐색: 사회복지실천 관점 중심으로”. 『한국지역사회복지학』 38: 51-78.
- 최일섭·류진석. 2001. 『지역사회복지론』. 서울: 서울대출판부.
- 최혁진. 2012. “사회적협동조합을 통한 지역의 사회적경제 실현 전략”. 『(재)지역재단 제22차 지역리더포럼자료집』.
- 한상진. 2014. “사회적 배제 담론과 한국의 사회적 경제 조직”. 『지역사회학』 15(2): 5-31.
- 한상진·황미영. 2009. 『지역사회복지와 자원부문: 한국과 영국의 사회적 기업 사례를 중심으로』. 서울: 집문당.
- 홍현미라 외. 2010. 『지역사회복지론』. 서울: 학지사.
- 홍현미라. 2013. “지역사회복지 정체성 담론형성을 위한 시론연구: CO전략을 중심으로”. 『한국사회복지행정학』 15(3): 263-283.
- Amin, A. (eds.). 2009. The Social Economy: International Perspectives on Economic Solidarity. London: Zed Books.

- Bifulco, L., Bricocoli, M., and Monteleone, R. 2008. "Activation and Local Welfare in Italy: Trends and Issues." *Social Policy & Administration* 42(2): 143-159.
- Borzaga, C. and Defourny, J. (eds.). 2001. *The Emergence of Social Enterprise*. Routledge.
- Borzaga, C. and Depedri, S. 2012. "The Emergence, institutionalization and challenges of social enterprises: the Italian experience." *CIRIEC-España, Revista de Economía Publica, Social Cooperative* 75: 35-53.
- Borzaga, C. and Depedri, S. 2009. "Working for social enterprise: does it make a difference?" pp.66-91. in *The Social Economy: International Perspectives on Economic Solidarity*, edited by A. Amin, London: Zed Books.
- Borzaga, C. and Tortia, E. 2006. "Worker motivations, job satisfaction, and loyalty in public and nonprofit social services." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 35: 225-248.
- Evers, A. and Laville, J-L(eds.). 2004. *The Third Sector in Europe*. Edward Elgar Publishing.
- Marshall, T. H. and T. Bottomore, 1992. *Citizenship and Social Class*. Pluto Press.
- Mori, P. A. 2014. "Community and cooperation: the evolution of cooperatives towards new models of citizens' democratic participation in public services provision." *Euricse Working Paper* n. 63 | 14.
- Poledrini, S. 2014. "Unconditional Reciprocity and the Case of Italian Social Cooperatives." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. DOI: 10.1177/0899764013518844.
- Rothman, J. 1974. "Three Models of Community Organization Practice" pp.6-34. in *Strategies of Community Organization* (2nd ed.), edited by F. M. Cox, J., L. Eirilch, and J. E. Tropman. Peacock Publishers.
- Thomas, A. 2004. "The Rise of Social Cooperatives in Italy." *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization* 15(3): 243-263.
- 법제처 국가법령정보센터. 『협동조합기본법』 <http://www.law.go.kr/main.html>
- 유럽협동조합·사회적기업연구소(EURICSE). <http://www.euricse.eu/>
- 안산의료복지사회적협동조합홈페이지. <http://www.asmedcoop.org/>

Abstract

## The Implications of Social Cooperatives as a New Agency for Community Welfare Practice

Lee, Hae-Jin\* · Kim, Chul-Kyoo\*\*

This study aims to investigate the implications of social cooperatives as an agency to ensure public interest and to identify community welfare services in the context of marketization of social services. Suggesting that the publicness needs to be included in discussing and analyzing the identity of community welfare services, this paper presents four critical factors as community welfare practical mechanisms to enhance the publicness of community welfare services: community-based practices, participation and trust, networking, and cooperation and reciprocity. Then, by applying this framework into the case studies of the Italian social cooperatives' historical experiences and the Korean Ansan Health and Medical Welfare Social Cooperative, the study found empirical implications of social cooperatives in ensuring and strengthening publicness in community welfare services. Given that social cooperatives, in particular, present a new community welfare paradigm based on cooperation and reciprocity, this paper emphasizes that social cooperatives need to be actively considered as a new practical agency which can accomplish the publicness of community welfare services. It can be expected that this study contributes to facilitating the following research to look into roles and implications of social cooperatives in terms of identity and publicness of community welfare.

Key words: Community Welfare, Social Service, Marketization, Publicness,  
Social Cooperatives

[논문투고일: 2014.09.30, 1차심사일: 2014.11.04, 2차심사일: 2014.11.21, 심사완료일: 2014.11.25]

---

\* Assistant Professor, Industry Academic Cooperation Foundation, Konkuk University

\*\* Professor, Department of Sociology, Korea University