

지역사회복지실천모델로서 사회적협동조합의 가능성 탐색*

조미형

한국농촌경제연구원(서울특별시 동대문구 회기로 117-3)

국문요약

본 연구는 사람들 간의 관계를 토대로 하는 사회복지서비스 영역에서 사회적 배제와의 투쟁 전략으로서 사회적협동조합의 가능성을 탐색하였다. 사회적협동조합은 사회복지법인이나 사회적기업과 더불어 새로운 형태의 사회복지서비스 제공기관일 뿐인가? 사회복지부문은 협동조합의 속성에서 비롯되는 효과를 사회통합의 기제로 기대할 수 있지 않을까? 기존의 사회복지기관은 정부와 이용자 사이의 중간 매체로서 기능했다면, 사회적협동조합은 지역사회 안에서 다양한 이해당사자와 협동의 관계 속에서 기능을 수행할 수 있지 않을까? 이런 관점에서 지역사회복지실천모델로서 사회적협동조합의 가능성을 찾아보았다.

주요어: 사회적협동조합, 지역사회복지실천, 사회적 배제

* 논문 구성에 도움을 주신 익명의 심사위원분께 감사의 마음을 전합니다.

1. 문제제기

2014년 8월 말 기준으로 일반협동조합은 5,257개, 사회적협동조합은 180개, 일반협동조합연합회 23개, 사회적협동조합연합회 1개 등 총 5,461개의 협동조합 조직이 탄생하였다.¹⁾ 지난 21개월 동안 월 평균 200~300개의 협동조합이 설립된 것이다. 국제협동조합연맹(International Cooperative Alliance, 이하 ICA로 약칭)의 정의에 의하면, 협동조합은 ‘공동으로 소유하고 민주적으로 관리하는 사업체(enterprise)를 통하여 조합원 공동의 경제적·사회적·문화적 필요와 욕구, 그리고 염원을 충족시키고자 자발적으로 연대한 사람들의 자치조직(association)’이다(김형미, 2013). 협동조합은 시장에 대응하여 활동하는 사업체 조직이며, 동시에 시민의 결사체 조직으로서, 영리를 추구하는 기업과도 다르고 비영리활동단체와도 다른 특성을 갖는다. “협동조합의 역할은 경제적 관심사에만 국한하지 않으며, 특히 작은 규모의 지역사회에서는 사회적 역할을 수행하는” 것으로 보고되었다(Fulton & Ketilson, 1992; Zeuli & Radel, 2005; 김정섭·조미형, 2013: 7 재인용). 그렇다면, 공동소유, 민주적, 사업체, 자발적, 자율적, 결사체 등의 키워드로 정의되는 협동조합²⁾이 사회복지부문에 시사하는 바가 무엇인가?

1) 기획재정부 협동조합 홈페이지 <http://www.cooperatives.go.kr/>

2) ICA에서는 1995년 ‘협동조합 정체성에 관한 ICA성명’을 통해 협동조합 정의와 함께 협동조합의 7원칙을 발표하였다.

- 제1원칙: 자발적이고 개방적인 조합원 제도
성(性), 사회 출신, 인종, 정치, 종교 등에 따른 일체의 차별을 배제한다.
- 제2원칙: 조합원에 의한 민주적 운영
조합원은 동등한 투표권을 갖는다. 즉 조합원 수만큼의 투표권, ‘1인 1표’를 갖는다.
- 제3원칙: 조합원의 경제적 참여
협동조합의 자본 조달에 조합원이 공정하게 참여함으로써 조합원 스스로 협동조합의 자본을 통제한다.
- 제4원칙: 자치와 자립
협동조합이 정부를 포함한 다른 조직과 협약을 맺을 때는 항상 조합원의 민주적인

2012년 1월 「협동조합 기본법」이 제정되고, 12월 시행되기까지 사회 복지부문에서는 협동조합에 대한 기대와 우려의 목소리가 교차하였다. 협동조합을 현재 사회복지서비스 전달체계가 안고 있는 문제점이나 사각 지대를 해소할 수 있는 새로운 공급자로 인식하거나(공정원, 2013), 협동조합의 민주적 조직운영방식이 비민주적인 사회복지법인 의사결정에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 기대가 있다(이상무 외, 2013). 하지만, 협동조합 설립이 용이해지면 사회복지서비스 분야의 공급자가 양산되는 현상을 초래하여 결국 서비스의 질 저하로 이어질 것이라는 우려도 있다.

황의식(2013)에 의하면, 사회적협동조합은 ‘협동조합은 이용자 중심 기업’이라는 전통적 이론으로는 설명하기 부족하지만, 복지서비스 부문에서 ‘시장이 없는 곳에서 시장 기회를 제공할 수 있다’는 측면에서 가능성이 있다. 김형미(2011)는 ‘당사자형 복지’라는 측면에서 사회적협동조합 모델은 복지서비스의 일방적 수혜자나 이용자가 아니라 당사자의 눈높이에서 서비스 개선의 제안자가 되고 경영에도 참가할 수 있는 시스템으로 작동할 수 있을 것으로 보았다. 김찬호(2011)는 돌봄, 문화, 생태, 교육 등의 지역을 기반으로 한 일거리들은 이윤을 목적으로 하기엔 비효율적인 노동이고, 제도적인 규격 속에서는 그 본질이 변질되기 쉽기 때문에 ‘시장과 공공 부분만으로는 담보하기 어려운 노동과 서비스의 질’

권한을 보장하고 협동조합의 자율성을 유지해야 한다.

- 제5원칙: 교육, 훈련 및 정보 제공
협동조합을 시민에게 알리는 활동의 중요성을 나타낸다. 조합원, 선출직 대표, 임원 그리고 직원들이 협동조합의 발전에 실질적으로 참여하고 기여하도록 교육과 정보를 제공할 의무가 있다.
- 제6원칙: 협동조합 간 협동
조합원에게 더 나은 서비스를 제공하고 협동조합운동을 전체적으로 강화하기 위해서 지역, 전국, 권역, 국제적으로 단결해야 한다.
- 제7원칙: 지역사회(communitiy)에 대한 기여
조합원의 동의를 얻은 공동목표를 세워, 협동조합이 지역사회의 지속 가능한 발전을 위해 기여해야 한다.

이 협동조합을 통해 가능할 것이라고 하였다. 또한 장종익(2013)은 인구의 고령화와 여성의 경제적 진출에 따라 사회복지서비스 수요가 증가한 반면에 기존의 공공부문을 통한 '서비스제공방식의 비효율성이 노정'되면서 사회적협동조합에 대한 관심이 증가할 것으로 보았다.

이상과 같이 협동조합 연구자들은 사회복지부문에서 협동조합의 역할에 대해 긍정적인 기대를 표하는 반면, 「협동조합 기본법」 시행이 사회복지부문에 미칠 영향에 대한 사회복지 연구자나 현장 전문가들의 의견은 찾아보기 어렵다.³⁾ 그동안 5,000여개 이상의 협동조합이 설립되었고, 이들 중에는 사회복지서비스를 사업내용으로 하는 조직도 다수 포함되어 있다. 연구자들이 쏟아낸 기대와 우려가 현장에서 어떠한 움직임으로 이어질 수 있는지 들여다 볼 필요가 있다.

본 연구는 사람들 간의 관계를 토대로 하는 사회복지서비스 영역에서 사람과 사람 사이의 신뢰, 배려, 협동 등의 가치를 잃어가고 있는 지점에서 사회적협동조합을 대입해보면, 답을 찾을 수 있지 않을까 하는 질문에서 출발하였다. 사회적협동조합이라는 조직의 등장이 사회복지서비스 전달 체계에, 사회복지실천 현장에 어떠한 긍정적·부정적 영향을 미치게 될 것인지 살펴볼 필요가 있다. 사회적협동조합은 사회복지법인이나 사회적기업과 더불어 새로운 형태의 사회복지서비스 제공기관일 뿐인가? 사회복지부문은 협동조합의 속성에서 비롯되는 효과를 사회통합의 기제로 기대할 수 있지 않을까? 기존의 사회복지기관은 정부와 이용자 사이의 중간 매체로서 기능했다면, 사회적협동조합은 지역사회 안에서 다양한 이

3) 한국사회복지학, 한국사회복지행정학, 사회복지정책학, 지역사회복지학 등 주요 사회복지 저널에서 2012년부터 2014년까지 '협동조합'을 키워드로 하는 논문은 찾을 수 없었다. 하지만, 이상무 외(2013) 연구에서는 사회복지서비스기관들의 협동조합으로의 전환가능성에 대한 조사결과를 발표하였고, 이철선(2013)은 고용복지의 대안수단으로서 사회적협동조합의 생존 가능성을 진단하였다. 또한 공정원(2013)은 사회복지서비스 전달체계로서 협동조합의 의의를 탐색하였다.

해당사자(타 기관, 이용자, 후원자, 서비스 제공인력 등)와 협동의 관계 속에서 기능을 수행할 수 있지 않을까? 이상의 질문을 통해 지역사회복지 지실천모델을 조형하려는 관점에서 사회적협동조합의 가능성을 찾아보고자 한다.

2. 사회복지부문 협동조합과 사회적협동조합 설립 현황⁴⁾

2013년 말 기준으로 수리된 일반협동조합 3,208개 중에는 사업자 유형이 64.2%로 대부분을 차지하며, 다중이해관계자 유형이 20.8%(667개)에 이른다. 그밖에 직원 협동조합 7.5%(241개), 소비자 협동조합 7.0%(226개), 생산자 협동조합 0.5%(15개) 등이다. 이들 중에서 보건업 및 사회복지서비스업으로 분류된 131개 협동조합의 유형은 사업자 43.5%(57개), 다중이해관계자 35.9%(47개), 직원 10.7%(14개), 소비자 9.2%(12개) 등으로 다른 업종에 비해 다중이해관계자 유형의 비율이 높았다. 사업내용은 대부분 노인·아동·장애인돌봄서비스, 장례서비스, 공동구매 등이었으며, 유형별로 사업내용에 있어서 차이를 보이지는 않았다.

4) 기획재정부 협동조합 홈페이지(2014.1.9. 조회)에 게시된 '2013년 12월 협동조합 일반현황' 엑셀화일을 SPSS화일로 재구성하여 기술통계 분석을 실시하였다.

〈표 1〉 사회적협동조합 소관부처별 현황

(단위: 개소, %)

	고용 노동부	기획 재정부	교육부	보건 복지부	농림 축산 식품부	문화 체육 관광부	여성 가족부	산업 통상 자원부	기타	계
신청	34	22	26	21	7	7	5	5	21	148
인가	27	21	16	13	7	6	5	4	12	111
	79.4	95.5	61.5	61.9	100	85.7	100	80.0	57.1	75.0

* 자료: 기획재정부 협동조합홈페이지(2013년 12월말 기준)

먼저, 인가된 사회적협동조합의 소관부처별 현황을 살펴보면 고용노동부가 27개로 가장 많고, 다음으로 기획재정부 21개, 교육부 16개, 보건복지부 13개 순이다. 신청 대비 인가 비율은 농림축산식품부와 여성가족부는 100%이고, 그 다음으로 기획재정부가 95.5%로 높았다. 반면 교육부(61.5%)나 보건복지부(61.9%)의 인가율이 가장 낮은 것으로 나타났다. 교육부에 신청 검토 중인 사회적협동조합의 사업내용을 살펴보면, 방과후학교 위탁사업(5개)과 학생복지를 위한 친환경 매점 운영(2개), 강사·에듀컨설팅트 육성, 직업·진료교육, 농촌유학센터/방과후 돌봄 등이다. 또한 보건복지부에 신청된 사회적협동조합 중에는 어린이집 운영(3개), 의료복지 의료복지 활동에 필요한 공동이용시설(2개), 장기요양·장애인활동지원사업, 장애인직업재활교육·임가공사업, 저소득가구 주거환경 개선 및 취약계층 일자리 제공 사업 등이 2013년 말 기준으로 인가되지 않고 있다. 교육부와 보건복지부의 경우, 사업내용에 있어서 기존 서비스 제공자와 중복될 우려가 더 크기 때문에 신청에서 인가까지 소요되는 기간이 길어지는 것으로 보인다.

다음으로, 보건업 및 사회복지서비스업으로 신청된 총 21개 사회적협동조합의 소관부처와 사업내용을 살펴보았다. 소관부처는 보건복지부(12

개), 여성가족부(5개), 기획재정부(4개) 등이다. 보건복지부 소관 사회적협동조합⁵⁾의 사업내용은 의료기관 운영이 7개로 의료생협이 사회적협동조합으로 전환된 사례가 33.3%로 가장 많고, 의료복지 사회적협동조합연합회도 설립되었다. 그밖에 돌봄서비스, 보육·장애가족지원, 아동언어·놀이·심리서비스, 사회복지시설 경영컨설팅 등은 5개에 그친다. 여성가족부 소관 사회적협동조합의 사업내용은 미혼모·위탁가정지원, 위기청소년 자립지원, 청소년 휴 카페, 아동보육 및 가정보육사 교육·취업알선, 청소년 진로교육 등이다. 기획재정부는 탈북자 자립지원, 공정무역카페·마을학교, 환경개선·주택사업, 주민공동체 활성화를 위한 교육·복지사업 등이다.

또한, 유사한 사업 내용도 소관부처가 상이한 경우가 보인다. 일자리에 초점을 맞춘 경우 고용노동부에 신청하고, 취약계층에 초점을 맞춘 경우에는 보건복지부에 신청한 것이다. 보건복지부 소관 사회적협동조합 가운데 장애인일자리 창출 사업은 업종이 제조업으로 분류되어 있다. 고용노동부 소관 사회적협동조합의 대다수는 결혼이주여성이나 HIV/AIDS 감염인, 장애인 등의 취약계층 일자리 사업으로 인가받았다. 취약계층의 주거환경개선을 주요사업으로 하는 서울주거복지 사회적협동조합의 경우 보건복지부에 설립 신청되어 있고(2013.9.17.), 국토교통부에도 신청(2013.12.16.)되어 있는 상태이다⁶⁾. 사회적협동조합의 성격, 사업내용, 업종, 소관부처 등에 대한 명확한 가이드라인이 없기 때문에 이러한 혼선이 발생하고 있는 것이다.

설립현황 자료만으로 현황을 분석하는 데에는 한계가 있지만 이상의 분석결과에 의하면, 보건복지부 소관 조직 중에서 의료생협이나 어린이

5) 2013년 말 기준으로 보건복지부에서 검토 중인 사회적협동조합에는 어린이집 운영을 주요사업으로 하는 곳이 3개 있었다.

6) 서울주거복지 사회적협동조합은 국토교통부에서 2014.02.25.자로 인가받았다.

집이 전환하는 경우 이외에 새로운 사업내용을 가진 사회적협동조합은 거의 없다. 하지만, 사회복지부문에 시사하는 바가 있는 협동조합들이 있다. 먼저 기획재정부 소관의 '소리마을 사회적협동조합'은 서울시의 뉴타운 내 존치지역 주거환경관리사업에서 주민공동체 활성화 거점공간으로 마련하고, 주민운영위원회를 구성하였다. 다양한 마을공동체 사업을 전개하고, 소리마을센터를 운영하기 위해 사회적협동조합을 설립한 것이다. 지역사회개발 개념의 지역복지실천 사례로 볼 수 있다. 또 다른 사례는 현재 사회적협동조합으로 인가받지 않았으나, 광주 광산구 신가동 마중물협동조합(업종: 재생용재료수집 및 판매업)⁷⁾의 경우 조합원 구성이나 사업내용에 있어서는 사회적협동조합이라고 할 수 있다.

지역에서 폐지를 주워 팔아서 생계를 유지하는 노인들을 보면서 지역주민들이 모였다. 그것이 시작이었다. 이후 사업체를 어떻게 운영할 것인지, 수익은 어떻게 창출할 것인지, 발생한 수익은 어떻게 사용할 것인지 등 조합원들이 의논하고 합의과정을 통해 결정한다. 폐지 줍는 노인들은 동일한 양의 폐지에 대한 수입이 조금 늘어났다. 고물상이 수수료를 양보했기 때문이다. 공공기관이나 주민들은 대량의 폐지가 생기면 협동조합에 연락한다. 각자의 자리에서 조금씩 나누고 양보하는 상호호혜, 협동이 생활 속에서 실천되는 것이다. 물론 가시적인 성과 뒤에는 대량의 폐지나 고물을 수집하는 일이나 사업체 운영을 위한 사무지원 등의 일이 숨겨져 있다.⁸⁾

7) 신가동 주민 121명이 조합원이다. 폐지를 줍는 노인 15명은 직원조합원이고, 106명의 주민은 일반조합원으로 후원자 역할을 한다. 특히 임원 11명이 자원봉사자로서 고물상을 직접 경영하고 있다. 어르신들이 수거하는 폐지는 차량비용 없이 시중가격으로 판매할 수 있도록 하고 안전복과 리어카를 제공하고, 일반조합원들은 월 1회 가정방문하여 직접 수당(5만원과 쌀)을 지급하고 생활환경을 확인하고 있다. 향후 수익이 발생하게 되면, 지역사회에서 어르신 돌봄서비스와 취약계층 사회서비스 사업에 사용할 계획이라고 한다.

8) 2013년 8월 20일 신가동주민센터 담당공무원과 동장, 마중물협동조합 임원 2명 등을 대상으로 연구자가 인터뷰 조사 결과를 요약한 것이다.

3. 사회적협동조합은 다양한 서비스 공급기관 중 하나인가?

「협동조합 기본법」 시행으로 우선, 협동조합을 설립하여 사업을 수행할 수 있는 분야가 크게 확장되었다. 금융 및 보험업을 제외한 모든 분야에서 설립과 활동이 허용된 것이다. 둘째, 설립 요건이 크게 완화되었다. 5인 이상이 모이면 창립총회를 열 수 있고 출자금 하한 규정도 없다. 셋째, 협동조합을 지향했지만 그동안 개별 협동조합 관련 법규의 요건을 충족하지 못했던 사업체 또는 결사체들이 협동조합의 법인격을 가질 수 있게 되었다. 특히 사회적기업 육성 정책이나 커뮤니티비즈니스 관련 정책과 관련 있는 조직들에게 법적인 문제가 부분적으로 해결되었다. 넷째, “지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 및 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는” 사회적협동조합을 설립할 수 있게 되었다(김정섭 외, 2012; 김정섭·조미형, 2013 재인용).

일반협동조합⁹⁾과의 차이점 중심으로 사회적협동조합의 몇 가지 특징을 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 일반협동조합은 상법을 준용하는 법인이지만, 사회적협동조합은 비영리법인이며, 민법 제1편제3장 법인에 관한 규정을 준용하여 사단법인으로 보았다. 둘째, 소재지 시·도지사에게 신고하는 일반협동조합과는 달리 사회적협동조합은 기획재정부장관의 인가를 받아야 한다. 셋째, 사회적협동조합은 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역 주민들의 권익·복리 증진 및 그밖에 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업, 취약계층¹⁰⁾에게 복지·의료·환경 등의 분야

9) '협동조합'은 「협동조합 기본법」 상의 '협동조합'과 '사회적협동조합'을 포함하며, 「협동조합 기본법」 상의 '협동조합'을 '사회적협동조합'과 구분하기 위해서 '일반협동조합'이라는 용어를 사용한다.

에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업¹¹⁾, 국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업, 그밖에 공익증진에 이바지하는 사업 중 하나 이상을 주사업¹²⁾으로 하여야 하며, 이 사업이 전체 사업량의 40% 이상이 되어야 한다. 넷째, 사회적협동조합은 국가나 공공단체로부터 위탁받은 사회서비스 또는 취약계층 일자리 창출 사업의 경우 비조합원의 고용을 허용하며, 조합원 대상 소액대출 및 상호부조가 허용된다(납입 출자금 총액의 2/3이하). 그밖에 적립금, 잉여금 배당, 부과금 면제, 해산 시 재산 처리 등에서 일반협동조합과 차이가 있다¹³⁾.

〈표 2〉 사회복지법인-사회적기업-사회적협동조합 비교

	사회복지법인	사회적기업	사회적협동조합
근거법	사회복지사업법	사회적기업 육성법	협동조합 기본법
소관 부처	보건복지부	고용노동부	기획재정부 (관련 부처 위임)
조직 형태	사(私)법인이면서 비영리 공익법인이며, 재단법인의 성격을 동시에 지님	민법에 따른 법인·조합, 상법에 따른 회사·합자조합, 특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리단체 등 ¹⁴⁾	비영리법인, 사단법인

- 10) 사회적협동조합에서의 취약계층은 「사회적기업 육성법」(제2조제2호)의 정의를 그대로 따른다. 즉 “취약계층은 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층”을 말한다.
- 11) 2014.1.21.자로 법 조항에 “대통령령으로 정하는” 사업으로 한정하였다.
- 12) 제93조제3항에 “주 사업의 판단기준은 대통령령으로 정한다”는 조항이 신설되었다(2014.1.21.).
- 13) 사회적협동조합은 자기자본의 3배가 될 때까지 잉여금의 30%이상을 법정적립금으로 적립하여야 한다. 손실금 보전하고 법정적립금 적립 후 발생하는 잉여금은 배당할 수 없고 임의적립금으로 적립하여야 한다. 사회적협동조합의 사업과 재산에 대하여 국가와 지방자치단체의 조세 외 부과금을 면제한다. 해산시에는 부채 및 출자금 변제 후 잔여재산을 상급 사회적협동조합연합회, 유사한 목적의 사회적협동조합, 비영리법인·공익법인, 국고 등에 귀속된다(김경섭 외, 2012).

	사회복지법인	사회적기업	사회적협동조합
현황	시설법인: 1,497개 지원법인: 247개 (2013.9.기준)	인가 1,206개 (활동 1,124개) (2014.6. 기준)	80개 (2014.8. 기준)

자료: 2014 사회복지법인 관리안내(보건복지부, 2014), 「사회적기업 육성법」, 사회적기업 진흥원 홈페이지, 「협동조합 기본법」 등

주: 시설법인은 사회복지시설을 운영하는 법인이며, 어린이집만 운영하는 법인은 제외된 숫자임

앞서 2007년에 시행된 사회적기업육성법에 의하면, “사회적기업은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업”으로 정의하고 있다. 사회적기업은 고용노동부장관의 인증을 받아야 하며, 조직형태는 민법에 따른 법인·조합, 상법에 따른 회사·합자조합, 특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리민간단체 등으로 정하고 있다.

사회복지법인은 비영리법인으로서 정부보조금에 의해 기관의 목적사업을 수행해 왔다. 물론 100% 정부보조금으로 기관 운영이 불가능하므로 후원이나 수익사업 등을 통해 충당해 왔다. 2005년 이후 사회복지서비스 확대나 2008년 노인장기요양보험제도 등 최근 확대·도입된 사회복지서비스는 이용자 지원방식으로 재정이 지원되면서 사회복지법인은 기존 사업과는 별도로 수익을 창출할 수 있는 사업으로서 사회복지서비스를 제공하고 있다. 사회복지사업법 제28조에서 비영리법인이 수익사업을 할 수 있도록 규정함으로써 사회적기업과의 경계가 모호해진 경향¹⁵⁾이 있다. 물론 수

14) 특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리민간단체는 다음에 해당한다. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 공익법인, 「비영리민간단체지원법」에 따른 비영리 민간단체, 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인, 「소비자생활협동조합법」에 따른 소비자생활협동조합, 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합 및 사회적협동조합연합회, 그 밖에 다른 법률에 따른 법인 또는 비영리단체 등이다.

익사업을 통해 얻은 수익을 사회복지시설의 운영에만 사용할 수 있도록 제한하고 있지만, 비영리법인에서 영리사업을 통해 재원을 확보할 수 있는 근거가 마련된 것이다.¹⁵⁾ 또한 2000년 국민기초생활보장법이 시행되면서 지역자활센터(당시 자활후견기관)를 중심으로 취약계층 일자리 창출사업이 수행되었고, 장애인직업재활시설을 비롯한 장애인시설에서도 일자리 창출사업을 운영해 오고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 사회적협동조합은 사회적기업과 사업내용이 중복되고, 사회복지법인과도 중복된다. 예를 들어 취약계층 일자리 창출사업으로 사회복지기관인 지역자활센터에서 운영하던 자활공동체가 「사회적기업 육성법」에 준하여 사회적기업으로 인증받을 수 있으며, 또한 「협동조합 기본법」 시행으로 직원협동조합으로 신고하거나 사회적협동조합으로 인가받을 수도 있게 되었다. 같은 목적의 동일한 사업을 수행하면서 사회복지법인, 사회적기업, 그리고 사회적협동조합 등 다양한 형태가 가능한 것이다.

15) 사회적기업은 영리의 극대화가 아닌 사회적 가치의 창출을 목적으로 하는 새로운 형태의 기업이다. 기업이 아닌 비영리조직이 영리사업을 통하여 비영리사업의 자원을 안정적으로 동원·확보하면서 사회복지법인은 개념적으로 사회적기업과 연속선상에서 이해될 수 있다(이혜경, 2009).

16) 주간보호센터나 이동목욕 프로그램을 운영해 오던 사회복지법인들은 노인장기요양보험 도입으로 정부보조금에 의해 운영하던 사업 형태에서 영리기관들과 경쟁하는 방식으로 바뀌면서 수익을 창출하게 되었다. 기관 운영을 위한 정부보조금과 이들 사업을 통해 얻은 수익 부분에 대한 명확한 구분이 필요하게 된다. 재가복지사업을 하면서 정부보조금으로 이동목욕용 탑차 등의 장비를 구입하여 보유하고 있는 기관은 다른 기관들에 비해 경쟁력을 갖고 재가방문서비스를 제공하고 있는 것이다. 형평성의 문제가 제기될 수 있다(조미형, 2011). 우리나라보다 먼저 일본에서는 개호보험제도가 도입되면서 민간영리법인들이 재가서비스의 대부분을 제공하기 시작하였다. 이에 따른 경쟁체제의 돌입은 사회복지법인들의 효율성 및 이윤추구의 경향을 야기하여 더 이상 사회복지법인과 민간영리법인의 차별성이 없다는 비판을 받게 되었다. 특히 세제혜택 등 사회복지법인에 대한 공적지원에 대한 비판이 높아지고, 나아가 공정한 경쟁조건의 정비를 요구하게 되었다(오세웅, 2013).

따라서 사회복지부에서 사회적협동조합을 논의할 때 관련법 상에 언급된 조직의 목적 및 사업내용에서 출발하는 것은 한계에 봉착할 수 있다. 즉 사회적협동조합을 다양한 서비스 공급주체 중 하나의 유형으로 접근할 경우, ‘서비스 사각지대를 해결할 수 있는 대안인지’, ‘사회복지서비스전달체계 상에서 어떤 역할을 할 수 있는지’, ‘사회복지(비영리)법인과 어떤 점에서 차이가 있는지’ 등의 질문에서 공급자 입장으로 접근할 수밖에 없다. 현재 사회복지법인이 태생적 한계로 인하여 민·관의 수평적 관계를 형성하지 못하고, ‘공공서비스의 하청기관’¹⁷⁾으로 전락한 경험¹⁸⁾을 뛰어넘을 수 있는 방안으로서 사회적협동조합에 대한 고민이 필요할 것이다.

4. 사회적 배제와의 투쟁으로서 사회적 경제 전략

「협동조합 기본법」에서는 사회적협동조합을 일반 협동조합과 구분하고 있으며, 사회적협동조합의 주사업 내용은 현재 사회복지서비스공급기관의 기능과 다르지 않다. 그렇다면, 사회적협동조합은 사회복지법인이나 사회적기업과 마찬가지로 서비스 공급 주체 중의 하나일 뿐인가? 한국 사회에서 사회적협동조합이 가지는 의미는 사회적 경제 전략의 배경에서부터 찾아야 할 것이다. 사회적 경제에 대한 관심은 1980년대 말 유럽에서 시작된 사회적 배제(social exclusion)와의 투쟁¹⁹⁾으로 거슬러

17) 2008년 서울 D구 B복지관 재위탁 관련 공청회에서 사용된 용어이다.

18) 2005년 파리에서 ‘제3부문의 개념과 연대경제’라는 주제로 개최된 제1회 EMES·ISTR학술회의에서의 쟁점 중 하나이기도 하였다. “제3섹터는 국가와 시장의 노예인가 활발한 파트너인가”, 사회복지 서비스 제공기관으로서 지방자치단체의 하청기능으로 전락하거나 영리기관과의 경쟁에서 크림스키밍(cream skimming)에 의하여 잔여적인 역할밖에 하지 못할 가능성이 있다고 보았다.

올라간다. 당시 노동시장 규제 완화로 인해 고용이 불안정해지고, 장기적 실업 현상이 나타나면서 기존의 사회보장제도로는 해결하기 어려운 한계에 봉착하였다. 여성의 사회 진출 및 가족기능 약화로 인해 돌봄이라는 가정 내 비공식노동을 사회적 욕구로 해결하는 과정에서 공적서비스 영역에 시장 기제가 도입되기 시작하였다. 이러한 신자유주의적 정책이 발전하면서 대두된 새로운 양상의 사회문제를 해결하기 위한 사회적 노력으로 사회적 경제 개념에 주목한 것이다.

라이머(Reimer, 2004)는 사회적 관계의 네 가지 기본적인 형태(type)인 시장(market), 관료/정부(bureaucratic), 결사체(associative), 공동체(communal) 내에서 혹은 상호간의 분배적·관계적 속성(distributional and relational nature)으로 사회적 배제를 설명하였다. 이를 토대로 사회복지부문의 한국적 상황을 요약하면 다음과 같다. 가족이나 친족, 지역사회 등 공동체 안에서 충족되던 욕구들이 사회적으로 해결해야 할 문제로 표출되고 있다. 이에 대응하기 위해 정부는 개인의 서비스 선택권 강화라는 명목 하에 바우처 방식으로 시장을 통해 서비스를 확대하는 과정에서 한계와 역기능이 나타나고 있다. 또한 정부의 관료적²⁰⁾ 제도를 통해 서비스를 확대하는 과정에서 사각지대가 양산되고 있다. 이러한 맥락에서 사회적협동조합은 사회적 관계로부터 배제된 이들을 통합하는 전략이 될 수 있다.

우리나라는 실업과 돌봄의 사회적 욕구라는 두 가지 현안을 하나로 묶어 일자리 창출이라는 국가 전략과 복지다원주의가 결합한 형태로 사회

19) 1989년 유럽사회 현상 서문에 연대의 정신에 입각하여 불 때 사회적 배제와의 투쟁을 매우 중요하다고 지적하였다. 사회적 배제와의 투쟁에서 사회적 경제의 역할이 강조되면서 1996년 유럽사회적기업네트워크인 EMES(L'Emergence des Entreprises Sociales en Europe)가 형성되었고, 2001년 EMES에서 5개의 사회적 지표와 4개의 경제적 기준을 제시하였다. 이후 2005년 제3부문 연구학회ISTR과 유럽의 EMES가 “제3부문의 개념과 연대경제”라는 주제로 공동학회를 개최하기에 이른다(이혜경, 2009).

20) 수혜 대상자의 자격요건은 점점 복잡해지고, 사업안내 및 지침에 근거한 규칙에 의해서만 사업이 수행되는 상황을 말한다.

서비스를 확충하였다. 즉 고용 잠재력이 큰 사회서비스 영역에서의 일자리 창출이라는 고용 정책적 접근으로 돌봄서비스가 제도화된 것이다. 2006년부터 사회적 일자리사업이 확대되었고, 2007년 사회서비스 바우처방식 도입과 함께 사회적기업법이 시행되었다. 2008년 노인장기요양 보험제도가 도입되면서 아동 보육과 장애인 활동지원에 이어 노인 요양 까지 돌봄서비스의 구색이 갖추어졌다. 동시에 돌봄의 영역이 '시장'으로 옮겨갔다.

가정 내에서, 지역사회 안에서 스스로 해결하던 부분에 제도적 지원이 들어오면서 또 다른 문제를 양산하고 있다. 돌봄서비스는 사람들 사이의 관계 속에서 서비스가 전달될 때 더 높은 질이 보장될 수 있다. 수익극 대화의 논리로는 이용자 크리밍(creaming) 현상이 발생할 수밖에 없으며, 서비스의 질을 담보하기도 어렵다. 어린이집 아동 학대나 방임 사건이 주기적으로 터져 나오고, 부모들은 믿고 아이를 맡길 시설을 찾아 줄을 서고, 추가적인 서비스 비용을 요구해도 저항할 수 없다. 정부는 아동 보육에 쏟아 붓는 예산에 비해 우리 아이와 부모가 받고 있는 서비스의 질이 걱정만 지 냉정하게 짚어 봐야 한다. 아동보육 뿐만 아니라 돌봄 영역에는 공통된 문제이다. 시장에서 정보비대칭성²¹⁾이 존재하는 한 서비스 이용자의 선택권은 제한받을 수밖에 없다.

사회서비스 일자리사업 추진 이후 사회복지기관으로 새롭게 내려오는 사업들은 대부분 일자리사업과 연계된 서비스 공급이다. 하지만 일자리 사업 참여자에게는 괜찮은 일자리가 되지 못하고, 서비스 공급과정에서

21) 정보의 비대칭성 개념은 중고차 시장에서 구입한 차가 고장이 잘 나는 현상을 분석한 연구에서 등장하였다. 중고차의 경우처럼 실제로 구입해 보지 않으면 그 물건의 품질을 정확하게 알 수 없는 재화가 거래되는 시장을 가리켜 '레몬시장'이라고 하였다. 즉 중고차를 파는 사람은 차에 대해 잘 알고 있지만, 사는 사람은 구입할 때까지 알 수 있는 정보는 제한적일 수밖에 없다. 결국 낮은 품질의 재화를 속여서 판매할 수 있는 위험이 발생하게 된다(Akerlof, 1970).

이용자는 역선택되는 현상이 나타나고 있다. 제공기관 간 경쟁은 치열해졌지만 서비스의 질은 오히려 저하되고, 서비스 제공자의 근무여건은 열악하고, 서비스 이용자와 제공자간의 갈등이 커지는 등 많은 문제점들이 지적되고 있다.

농촌지역에서는 건강하지 않은 독거노인을 이웃주민들이 한 번씩 들러 안부를 확인하곤 했었는데, 독거노인돌봄서비스로 도우미가 방문하면서부터 이웃주민들의 발길은 끊어졌다. 또한 이웃의 다른 독거노인들은 서비스를 받는 노인에게만 혜택이 주어진다고 인식하여 미묘한 갈등이 생기기도 한다(김정섭·조미형, 2013). 이러한 사례들은 곳곳에서 발견된다. 이용 노인들이 식사준비나 청소를 ‘변갈아 하면서 지내던’ 경로당에 노인일자리사업의 일환으로 이들 중 한 명을 도우미로 지정하여 급여를 지원하기 시작하였다. 이전의 같이 도우면서 지내던 모습은 사라지고 도우미로 지원받는 노인의 ‘서비스 제공’에 대한 불만을 제기하면서 갈등이 야기되기도 하였다. 또한 정서지원 가정방문이 자원봉사로 이뤄질 경우, 자원봉사자에게는 나누고 베푸는 보람이, 수혜자에게는 봉사자에게 감사하는 마음이 함께 있었다. 하지만 이것이 일자리사업으로 전환되면서 자원봉사를 대신해서 서비스 제공자의 일자리가 되고, 수혜자의 마음엔 ‘이 사람은 돈 받고 하는 거니까’라는 마음이 생겨 감사한 마음보다는 이것저것 해달라는 요구사항이 많아지게 된다.

정부는 늘어나는 사회적 욕구와 재정적 한계 속에서 필요한 사람에게 골고루 지원한다는 명목으로 사회복지통합관리망을 통해 엄격하게 수급 자격을 확인하고, 서비스가 중복 제공되지 않도록 관리하고 있다. 사회복지통합관리망에서 범정부시스템으로 정보통합의 범위를 확대해 가면서 자격요건과 서비스를 세분화하고 있다. 하지만, 부정수급이나 중복 수혜 방지 등의 성과 뒤에는 서비스 관리자, 제공자, 그리고 수혜자 사이의 인간적 관계 상실이라는 부정적 측면이 숨겨져 있다. 정보시스템에서 ‘확인

가능한 자료'를 통해서 제도가 설정한 자격요건을 충족하는 사람에게만 서비스를 제공한다. 서비스 제공자가 정보시스템 상에서는 확인할 수 없는 정보²²⁾를 파악하여 서비스가 반드시 필요한 사람이라고 판단하여도 이를 반영할 권한이 없다. 자격요건이나 급여수준을 산정하는 방식은 지나치게 복잡하여 담당자는 정보시스템이 제공하는 사항을 전달해 주는 역할에 그친다. 사회복지사와 클라이언트 간의 관계를 상실한 것이다. 제도가 복잡해질수록 현장에서는 서로를 신뢰하지 못하고, 이해나 배려가 생겨날 수 없는 상황이 되어 가고 있는 것이다.

5. 지역사회복지실천모델로서 사회적협동조합의 가능성

최근의 협동조합에 대한 기대와 우려는 협동조합을 '목적 달성을 위한 수단'으로 인식하는 도구주의적(instrumentalistic) 관심에서 비롯된 것이라고 비판하며, 협동조합을 하고자 하는 사람들이 그것에 어떤 의미를 부여하는지를 이해하려는 해석학적(hermeneutical) 관심에 주목해야 한다는 주장이 제기된다(김정섭, 2013). 협동조합을 사회복지부문에서 어떻게 활용할 것인가를 논의하기 전에 사회적협동조합은 왜 필요하며, 어떻게 만들고 운영해야 하는지 이해할 필요가 있다.

협동조합은 이용자가 서비스를 이용하기 위해 만들어서 직접 소유하고 통제하면서 조합원들이 편익을 나눠 갖는 것이다. 협동조합을 통해 실현하려는 사회적 가치가 무엇인지, 어떤 사람들이 참여하는지 등이 중요하

22) 부양의무자기준으로 인해 수급자에서 탈락한 노인의 실제 자녀 부양 여부 확인, 용역 시장에서 일용직으로 일을 하는 저소득 가구주의 소득이 실제 사용자로부터 받는 소득에 비해 부풀려 신고 된 경우 확인, 노인장기요양등급 판정 심사자 방문 시에 증상을 보이지 않아서 등급의 판정을 받은 치매 노인의 일상생활 확인 등

다. 예를 들어 ‘저렴한 서비스 비용’이라는 가치를 지향하는 협동조합에서는 서비스 이용의 욕구를 가진 이들이 조합원으로 구성되지만, 서비스 제공자들은 일을 통해 ‘안정적이고 적절한 급여 보장’이라는 가치 하에 조합을 설립할 수 있다. 또한 ‘지역사회 기여’라는 가치를 지향한다면, 이러한 가치에 동의하는 지역사회 주민 누구라도 참여할 수 있다. 협동조합이 지향하는 사회적 가치가 중요한 것이다. 시장에서 ‘양질의 서비스를 적정한 가격’에 구매하기를 원하지만, 정보의 부족으로 인해 개개인이 그 가치를 실현하기는 어렵다. 이럴 때 협동조합에서는 정보의 비대칭성 문제를 해결함²³⁾으로써 믿을만한 서비스를 이용하기 위해 정보를 구하기 위한 시간과 비용을 절약할 수 있다. 의료생협은 대표적인 예이다.

사회적협동조합은 지역사회복지영역에서 사회서비스가 시장 기제에 의해 공급되면서 나타나는 문제를 해결하기 위한 모델로서 가능할 것이다. 기존 사회복지시설들은 지역사회를 중심으로 지역사회 통합을 목적으로 서비스를 제공해 온 비영리기관으로서 정체성을 확고히 하고, 시장에서 공급되고 있는 서비스의 질을 담보해 낼 수 있는 체계를 지역사회 안에서 갖출 수 있도록 고민해야 한다고 본다. 이 지점에서 사회적협동조합은 좋은 모델이 될 것이다.

현행 이용자 지원방식의 사회서비스는 이용자 선택권 강화, 공급자간 경쟁을 통한 품질 향상, 일자리 창출 등의 다중적 목표를 지향하고 있다. 각 목표들 간에는 충돌의 소지가 다분하다. 이용자의 선택권을 강화하는 과정에서 서비스 제공인력의 인권이 침해되는 경우가 발생하며, 제공기관간 지나친 경쟁으로 인해 지역사회 연대 책임성이 훼손될 우려가 있다. 일자리 창출이라는 실적 위주의 목표는 제공되는 서비스의 질 저하로 이어지고 있다(김용득·황인매, 2013: 163).

23) 협동조합은 조합원 공동소유이므로, 정보의 비대칭성이 높은 거래의 경우 품질을 속일 유인이 현저히 낮아지게 된다(장종익, 2013).

사회서비스 바우처제도를 도입함으로써 이용자의 선택권은 주어졌지만, 서비스를 이용하는 과정에서 존중받으면서 욕구를 표현하고 충족할 수 있는 조건이 마련된 것은 아니다. 또한 사회서비스 일자리 질 문제는 제공인력의 고용안정 및 노동환경 등의 문제가 제기되고 있다. 협동조합은 이윤(profit)을 추구하지 않고, 잉여(surplus)가 있으면 분배하는 모델이기 때문에 이용자 조합원은 양질의 서비스를 안정적으로 제공받을 수 있고, 서비스 제공인력에게는 괜찮은 일자리가 되도록 이해관계를 조정하여 조직운영방식을 결정할 수 있을 것이다. 여기에 지역사회를 토대로 하여 자원봉사자와 후원자가 조합원으로 참여할 수 있다.

김신양(2013)은 시장방식의 서비스 판매가 아닌 사회통합을 위한 서비스 창출자로서 협동조합이 기능할 수 있다고 보았다. 또한 지역복지의 주민을 서비스 대상으로만 두지 않고, 이들을 이해당사자로 묶어야 하기 때문에 결사체인 협동조합이 필요하다고 하였다. 사회서비스라는 틀 안에서 지역사회 주민들이 각자의 필요에 따라 서비스 이용자, 제공자, 제공기관 등 각기 다른 이해당사자로서 이해관계가 상충될 수 있다. 더욱이 돌봄서비스는 규격화된 상품으로 시장에 나오는 재화와는 달리 사람과 사람간의 관계가 서비스의 품질이 된다. 직접 서비스를 이용하기 전까지 알 수 없으며, 서비스 만족도는 개인의 성향에 따라 차이가 크다. 서비스 이용자가 비용을 지불하지만, 서비스가 제공되는 순간 이용자는 제공자에 의존하는 일방향적 관계가 형성된다. 이미 시장에 맡겨진 사회서비스가 제대로 공급되기 위해서는 다양한 이해당사자들간의 상충할 수 있는 이해관계를 조정할 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 이러한 환경으로서 사회적협동조합이 가능할 것으로 보인다. 좁게는 사회적협동조합 안에서 양질의 서비스와 괜찮은 일자리라는 두 가지 목표의 합의점이 도출될 수 있을 것이다. 교사와 부모가 조합원으로 구성된 공동육아협동조합이 사례이기도 하다. 하지만 사회서비스 이용자 및 제공인력의 취약함

을 감안하면, 서비스 제공기관이 중간에서 다양한 역할을 할 수 있다. 넓게는 지역사회의 후원자나 자원봉사자가 함께 조합원으로 참여함으로써 지역사회 차원으로 확대 가능할 것이다.

사회적협동조합 운영의 필요성을 주지시키고 참여를 끌어내고, 자발적으로 조직을 운영해 나가기까지 사회복지사의 역할이 필요하다. 지역주민조직화에서부터 조직을 운영하는데 필요한 사무업무 지원에서부터 제공인력의 슈퍼바이저, 이용자의 사례관리 역할 등을 수행해야 한다. 이러한 관점으로 보면, 지역사회 내에서 사회적협동조합을 꾸려내는 과정이 곧 지역사회복지실천이 될 것이다.

사회적협동조합은 지역주민 중심의 지역사회복지실천모델로서 작동할 수 있으며, 현행 사회복지전달체계의 문제점을 해결할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다. 또한 시장이 형성되기 어려운 부분에서 협동조합을 통해 복지서비스 제공을 가능하게 할 수 있다. 이러한 논의는 지역사회복지²⁴⁾와 연속선상에 있을 것으로 보인다.

사회복지실천방법의 하나로서 지역사회복지는 개인의 생활과제를 지역사회의 과제로 인식하는 데에서부터 출발한다. 지역사회 차원에서 문제를 해결하기 위해서 그 과제에 공감하는 주민이나 전문가의 참여와 협력이 요구되며, 지역사회 자원을 연계하거나 창출해야 한다. 지역사회주민 참여를 토대로 민주적 의사결정을 통해 문제 인식에서부터 해결에 이르는 전 과정이 진행된다(藤井博志, 2000; 박태영, 2012 재인용).

최근 들어 히라노 타카유키(2008/2012)는 지역사회복지를 대상별 복지제도의 지역 보급과 함께 자발적인 사회복지를 아우르는 광의의 개념으로 정의하고, 대상별 복지제도의 사각지대를 보충하는 주민이 주체가 되는 '자발적' 복지는 협의의 지역사회복지로 정의하였다. 김형용(2013)

24) 사회복지사업법에 의하면, "지역사회복지는 주민의 복지증진과 삶의 질 향상을 위하여 지역사회 차원에서 전개하는 사회복지"이다.

은 ‘지역사회기반 서비스를 근린 생활공간을 공유하는 당사자들이 조직하고 참여하여 함께 문제를 해결해 나가는 방식으로 공급되는 서비스’라고 정의하였다. 김정섭·조미형(2013: 11)은 그동안 지역사회복지는 서비스 대상을 지역사회라는 공간적 개념으로 이해해 온 경향이 있음을 지적하면서, “지역사회복지실천은 지역사회를 대상으로 서비스를 제공하는 것이 아니라, 지역 주민 스스로 지역사회의 문제 및 욕구를 파악하고, 이를 해결하기 위한 방안을 모색하는 과정에 개입하는 것이라고 하였다. 지역사회 통합에 필요한 복지제도나 서비스를 주민의 입장에서 재편하는 차원에서의 사회복지실천인 것이다.”

지역사회 주민의 바람직한 상태의 삶 유지를 위한 ‘지역생활지원’이라는 관점에서 지역사회복지체계가 재편될 필요성이 제기되는 것이다. 그동안 민간 사회복지기관은 공공의 종속적 대행자로서 위로부터 쏟아지듯이 하달되는 사업 수행에 급급하면서, 지역사회 ‘역량강화(empowerment)’라는 지역사회복지기관의 역할을 간과한 경향이 있다. 그러나 “시민사회는 기관 내 대상자를 중심으로 한 서비스 제공에서 기관의 울타리를 넘어 지역사회 주민 조직화(organizing)에 나설 것을 기대하고 있다. 제도에서 자격을 부여한 이들을 대상으로 서비스를 제공하는 과정에서 쌓아진 기관의 울타리가 지역사회와의 소통을 가로막고, 지역사회로부터 분리되고 있지는 않은지 돌아볼 필요가 있다”(김정섭·조미형, 2013: 12).²⁵⁾

지방분권화에 따라 사회복지사업이 지방으로 이양되고, 지역사회복지협의체를 구성·운영하도록 「사회복지사업법」에 제시된 이후, 지역 단위에서 복지계획을 수립하고, 민·관이 협력하여 지역의 복지문제를 해결해 나가야 하는 체계가 요구되어 왔다. 이러한 변화에 대응하기 위해 지

25) 제도적 뒷받침 없이 사회복지기관이나 그 기관에 소속된 사회복지사 개인의 힘만으로 장벽을 허물 수는 없다. 다만 지역사회와 소통할 수 있는 문을 열고자 하는 노력이 필요한 것이다.

역사회를 중심으로 서비스를 제공해 온 사회복지기관들은 지역사회복지 네트워크 구축을 위해 노력해 왔다. 물론 사회복지전달체계가 안고 있는 과편성, 비연속성, 분절성 등의 문제를 해결하기 방안으로서 네트워크가 주목을 받았지만, 궁극적으로는 네트워크 구축을 통한 지역사회의 사회적 자본 형성(신뢰와 연대)을 지향하고 있다. 그동안 지역공동체를 지향하면서 ‘지역사회복지네트워크’, ‘사회자본’ 형성을 위해 노력해 온 경험들을 사회적협동조합을 통해 구체화될 수 있을 것이다. 서울시 마을만들기 사업은 이러한 지역사회복지네트워크를 한 축으로 한다고 볼 수 있다²⁶⁾.

6. 결론 및 논의

이상의 논의를 종합하면, 사회적협동조합은 지역사회 내에서 사회복지기관 간 이해관계를 조정하고, 이용자와 제공자간의 갈등을 조정하고, 지역사회의 필요에 따라 자원을 창출할 수 있는 거버넌스 구조로 이해해야 할 것이다. 사회복지법인이 안고 있는 문제점을 해결하기 위한 대안적 조직으로서 인식하거나, 사회복지서비스 전달체계 내 다양한 조직 중 하나로만 인식해서는 안 된다. 사회적협동조합은 진정한 의미에서 공급자 중심의 서비스 제공을 탈피할 수 있는 구조가 될 것이다. 지역사회 주민 스스로가 필요한 서비스가 무엇인지 파악하고, 어떻게 공급할 것인지 등에 대한 의사결정을 직접 하는 구조 속에서 사회복지기관이나 사회

26) 사회복지공동모금회 전략사업의 하나인 시소와 그네 마포영유아통합지원센터는 성공 사례로 주목받았다. 그밖에 서울시에는 민관 복지거버넌스 지원체계를 통한 지역사회 협력네트워크 구축을 지원하는 희망온돌사업, 디딤돌사업 등 다양한 형태의 네트워크 사업들이 있다.

복지사는 지역사회 구성원으로 참여할 수 있는 것이다.

지역사회복지기관은 기관 안에서 복지서비스 대상자만을 클라이언트라는 이름으로 바라볼 것이 아니라, 먼저 지역사회 주민을 보고 그 안에서 보살핌이 더욱 필요한 사람을 우선적으로 보듬어야 한다. 위로부터 내려오는 사업을 수행하는 대리자 역할에서 벗어나 지역사회에 살고 있는 사람들과 함께 이들의 변화, 지역사회의 변화를 유도해야 하는 것이다. 현행 실적위주의 기관 평가 체계 속에서 사회복지사의 이러한 활동은 실적으로 인정되지 않거나 과소평가되는 것이 개선되어야 한다. 또한 사회적협동조합의 역량이 강화되어 스스로 자립할 수 있는 단계에 이르기까지 일정기간동안 회계 및 행정처리, 조직 운영 총괄 등을 지원 하는 인력이 필요하다.²⁷⁾ 이 지점에 이탈리아 사례(〈표 3〉)의 '법인 회원'으로서 사회복지기관의 역할을 부여함으로써 해결방안을 찾을 수 있다.²⁸⁾

27) 전형수(2012)는 사회적협동조합의 성과 제고를 위해서는 조합원 구조를 다양하게 조직할 수 있는 법률적·제도적 장치가 필요하다고 주장하면서, '지방정부 및 그 밖의 조직에서 파견된 조합원'을 하나의 범주로 제시하였다. 「협동조합 기본법」 시행령 제 19조에 의하면, 설립동의자는 원활한 사업 수행을 위해 "생산자, 소비자, 직원, 자원 봉사자 및 후원자 등 다양한 이해관계자로 구성되어야 한다"고 명시되어 있을 뿐 구체적인 내용을 포함하지 않고 있다.

28) 현재 일반협동조합으로 신고하고, 사회적협동조합과 동일한 목적을 지향하는 협동조합들이 다수 있을 것으로 보인다. 마중물협동조합처럼 행정절차의 번거로움으로 인해 일반협동조합으로 운영하는 곳도 있을 것이다. 일정기간동안 운영하면서 조합이 안정적인 궤도에 올라가면 사회적협동조합으로의 전환을 계획하고 있다. 하지만, 마중물협동조합의 경우 사회적협동조합으로 전환되어도 현재 운영체계에서는 비영리법인으로서 후원자들에게 세액공제가 가능해진다는 장점 이외에는 없다.

〈표 3〉 이탈리아 사회적협동조합의 구성원

분류	세부 정의
노동자 회원	금전적 형태나 숙식 제공 등의 형태로 보상을 받는 참여자 또는 관리자
사용자 회원	사용자로서 협동조합에서 제공되는 서비스 수혜자(노인, 장애인 등) 또는 그 가족 구성원
자원봉사자 회원	법381의 제2조에 따라 '어떠한 종류의 보상도 받지 않으며, 자유롭게 자발적으로 개인적으로 협동조합에서 일하는 구성원으로 전체 직원 수의 50%를 초과할 수 없음.
후원 회원	조직의 지배구조와 의사결정 과정에 제한적으로 참여할 수 있는 권한이 부여되는 자본기여 구성원
법인 회원	법381의 제11조에 '협동조합 활동 자금 제공 및 발전을 지원하는 규정을 가진 공공 또는 민간 법인이 사회적협동조합의 회원이 될 수 있다' 고 규정하고 있음.

자료: Loss(2006: 34), Borzaga & Santuari(1997; 1998)의 내용 정리(채종현·최준규, 2012 재인용)

한 가지 더 짚어보아야 할 것이 있다. 지역사회활센터의 돌봄사업이 사회적협동조합으로 전환하거나 창립(준비 중)하는 등 사회복지서비스 공급자로서의 사회적협동조합이 나타나고 있다. 기관의 유형이 변경되면서 동일한 목적으로 운영되지만, 사회복지사업법 등 다양한 관련법에서 정의하고 있는 사회복지시설에서 제외될 수 있다. 예를 들어, 지역사회활센터에서 돌봄사업이 독립하기 위한 방안으로서 사회적협동조합으로 전환한 성남만남돌봄센터²⁹⁾의 경우, 지자체로부터 장애인활동지원서비스 지정기관으로 승계를 인정받지 못하였다.³⁰⁾

29) “협동조합 형태의 돌봄사회서비스기업 운영사례”(김영애, 2014.7.4.). 「2014 돌봄사회서비스 현장진단과 지속가능한 대안 모색」에 대한 정책토론회, 한국사회복지기업중앙협의회·한국돌봄사회서비스협회.

30) 2014년 장애인활동지원 사업안내 지침(보건복지부, 2014)에 의하면, 지정대상 기관은 “국비 또는 지방비 지원을 받고 있는 장애인자립생활센터, 「장애인복지법」 상 장애인지역사회재활시설, 「국민기초생활보장법」 상 지역사회활센터 우선 지정”이라고 명시되어 있다.

사회적협동조합이 사회복지시설과 동등한 자격으로 사업을 위탁하여 운영할 수 있도록 관련법들을 변경할 것인가? 지역사회 특성에 따라 다르게 접근할 수 있을 것이다. 지역의 자원이 충분한 지역의 경우, 사회복지기관들이 조합원으로 참여하고 사회적협동조합이 의사결정을 하는 구조가 되면 될 것이다. 필요한 사업은 사회복지기관이 위탁받고, 기관 운영에 관한 의사결정은 사회적협동조합 차원에서 이뤄지는 것이다. 하지만, 인프라 자체가 절대적으로 부족한 농촌지역에서는 사회적협동조합이 직접 서비스 수행 주체가 되어야 할 것이다. 이 때 지역사회에 있는 기관을 중심으로 현재의 역할을 확대·전환할 수도 있고, 그러한 기관조차도 부재한 지역에서는 사회적협동조합을 새롭게 결성해야 할 것이다. 일례로 일본 위커즈 코프 노동자협동조합에서 개호보험을 포함하여 정부로부터 지원되는 사회복지서비스를 지역사회에 기반을 두고 제공하는 모델과 유사할 것이다.³¹⁾ 사회적협동조합에서는 사회복지사들 스스로 지역사회에 고용되어 일하는 형태가 되어야 하는 것이다. 이것이 가능하기 위해서는 관련법들의 개정이나 기관 보조금 형태로 지원되는 지자체의 예산 집행방식의 변경 등이 수반되어야 할 것이다.

31) 2014년 개봉된 '위커즈'라는 다큐멘터리 영화를 참고하였다.

■ 참고 문헌 ■

- 공정원. (2013). 사회서비스 전달체계로서 협동조합의 의의에 관한 탐색적 연구. *한국협동조합연구*, 31(2), 49-66.
- 김신양. (2013). 협동조합을 통한 지역복지 활성화방안. *복지동향*, 176, 56-61.
- 김용득, & 황인매. (2013). 사회(복지)서비스 주체들의 추동과 전망-이용자, 종사자, 제공기관, 정부의 지향성을 중심으로-. *한국사회복지행정학*, 15(1), 139-167.
- 김정섭. (2013). 농촌 지역사회의 자율성과 협동조합: 홍동면 사례 연구. *농촌사회*, 23(2), 173-223.
- 김정섭, 이상진, & 김미복. (2012). 협동조합기본법 제정의 시사점과 농업·농촌 정책의 과제. *정책연구보고서*, 9-13. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭, & 조미형. (2013). 농어촌의 지역사회복지와 협동조합: 체계와 생활세계를 가로질러. *농어촌복지연구*, 11, 1-25.
- 김찬호. (2011). 지속가능한 지역사회와 협동조합. *생협평론*, 5, 7-19.
- 김형미. (2011). 협동조합운동과 복지. *생협평론*, 4, 32-42.
- 김형미. (2013). 농촌과 협동조합운동. 2013 국립목포대학교 복지사회연구소 춘계학술대회 자료집, 3-13.
- 김형용. (2013). 지역사회기반 서비스와 사회복지관-사회서비스 공급체계에 대한 비판과 대안 찾기-. *한국사회복지행정학*, 15(1), 169-195.
- 박태영. (2012). 지역사회복지의 정체성에 관한 연구. *한국지역사회복지학*, 43, 639-668.
- 오세웅. (2013). 일본의 사회복지법인에 의한 사회공헌사업과 지역사회복지실천에 관한 연구. *한국지역사회복지학*, 44, 247-273.
- 이상무, 장종익, 정관영, & 양희택. (2013). 사회복지서비스기관들의 협동조합으로의 전환가능성에 대해 조사. *한국협동조합연구*, 31(1), 10-127.
- 이철선. (2013). 고용복지 대안수단으로서 사회적 협동조합의 가능성 진단. *보건복지포럼*, 2013. 3, 65-79.
- 이혜경. (2009). 복지국가의 재편과 사회적 기업: 한국의 선택. 2009년도 한국사회복지행정학회 추계학술대회 및 WORKSHOP 자료집, 3-24.

- 전형수. (2012). 협동조합기본법에서 본 사회적협동조합의 문제점. *한국협동조합연구*, 30(1), 61-78.
- 조미형. (2011). 제도적 환경변화에 대한 사회복지관의 인식과 대응에 관한 연구. *한국사회복지행정학*, 13(1), 103-132.
- 채중헌, & 최준규. (2012). 지역사회 활성화를 위한 사회적 경제의 역할에 관한 연구: 이탈리아 사회적 협동조합 사례를 중심으로. *한국지방자치연구*, 14(3), 195-225.
- 황의식. (2013). 협동조합의 기본 이해. KREI협동조합연구회 세미나(2013.2.26.). (미간행물)
- 장종익. (2013). 협동조합(운동)의 이론과 실제. KREI협동조합연구회 세미나 (2013.4.22.). (미간행물)
- 히라노 타카유키. (2012). 일본의 지역복지 정책 및 방법. 김영종 · 박유미 역, 서울: 학지사.(original work published 2008)
- Alerlof, G. (1970). The market for Lemons: Quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84, 488-500.
- Fulton, M., & Ketilson, L. (1992). The Role of Cooperatives in Communities: Examples from Saskatchewan. *Journal of Agricultural Cooperation*, 7, 15-42.
- Reimer, B. (2004). Social exclusion in a comparative context. *Sociologia Ruralis*, 44(1), 76-94.
- Zeuli, K., & Radel, J. (2005). Cooperatives as a Community Development Strategy: Linking Theory and Practice. *The Journal of Regional Analysis and Policy*, 35(1), 43-54.
- 기획재정부 협동조합홈페이지 http://www.cooperatives.go.kr/e_condition.html (2014. 1.9. 조회)

Received 10 August 2014; Revised 02 September 2014; Accepted 20 September 2014

Feasibility Exploration of Social Cooperatives as a Community Social Work Practice Model

Mihyoung Cho

Research Fellow, Korea Rural Economic Institute
(117-3 Hoegi-Road, Dongdaemun-Gu, Seoul)

Abstract

This study explored feasibility of social cooperatives as a strategy of struggle to social exclusion in the social services area based on the relationships between people. Is social cooperatives on the Fundamental Act on Cooperatives a new type of social welfare service providers comparing the social welfare foundations and social enterprises? Would be expected as social inclusion processes effects arising from the properties of cooperative in social welfare sector? If social welfare institutions function as an intermediate medium between government and users, social cooperatives can be performed function in the community in a variety of cooperative relationships with Multiple stakeholders, e.g. various service providers, care-givers, social workers, and users, etc., conflicting the interests. In this perspective, looked the possibility of social cooperatives as community welfare practice model.

key words : Social Cooperatives, Community Welfare Practices,
Social Exclusion



Dr. Mihyoung Cho is a researcher of Korea Rural Economic Institute. Her research interests on Rural welfare, Social welfare delivery system, information system in Social welfare. Address : (130-710) 117-3 Hoegi-Road, Dongdaemun-Gu, Seoul, South Korea.
e-mail) mihyoung@krei.re.kr