

우리는 연대를 통해 무엇을 얻었나

광진사회적경제네트워크 통합돌봄 협력사업 10년의 경험과 성남을 위한 제언

박용수(광진사회적경제네트워크 이사장)

2026. 10. 14.

I. 서론

1. 문제제기

2026년 3월 27일 돌봄통합지원법이 전국에서 시행되었다. 이제 모든 시·군·구는 사전조사와 신청, 통합판정, 통합지원계획 수립, 통합지원회의, 서비스 제공, 모니터링과 종결로 이어지는 절차를 갖추어야 한다. 법의 시행은 '어느 지역에 살든 최소한의 돌봄은 보장된다'는 사회적 약속이 제도의 형태를 갖추었다는 뜻이다.

그러나 법이 정한 급여는 설계상 모두에게 동일한 최소 수준을 보장하는 데 목적이 있다. 노인장기요양보험이나 장애인활동지원처럼 표준화된 몇 가지 서비스만으로는 먹거리, 주거, 정서, 이동처럼 생활 전반에 흩어진 욕구를 충족하기 어렵다. 일본 복지클럽생활협동조합이 제시한 '모두가 만드는 지역 최적 복지' 모델은 이 간극을 잘 보여준다. 국가는 내셔널 미니멈을, 지자체는 시빌 미니멈을 책임지고, 그 위에 주민과 협동조합이 '커뮤니티 옵티멈'을 쌓아 올린다는 것이다. 법이 깔아 놓은 바닥 위에 지역이 무엇을 얼마나 쌓느냐에 따라, 같은 법 아래에서도 주민이 체감하는 돌봄의 두께는 크게 달라질 것이다.

여기서 제기되는 질문은 누가, 어떤 방식으로 그 위를 쌓을 것인가이다. 돌봄의 통합지원은 행정이나 민간의 특정 기관이 단독으로 수행할 수 있는 일이 아니며, 경쟁을 통해 공급량을 늘리는 방식으로 달성되지도 않는다. 서로 다른 기관이 한 사람의 삶을 중심에 두고 협력하는 구조, 곧 지역사회의 연대가 필요하다고 할 수 있다. 그렇다면 연대는 실제로 무엇을 가능하게 하였고, 무엇을 대가로 요구하였는가.

2. 발제의 목적과 범위

본 발표문의 목적은 두 가지이다. 첫째, 광사넷이 2016년부터 2025년까지 추진한 통합돌봄 협력사업의 전개 과정을 다섯 단계로 정리하고, 연대를 통해 얻은 것과 치른 비용을 함께 검토하는 것이다. 둘째, 그 경험을 바탕으로 성남시통합돌봄추진위원회가 2027년 정책 방향을 설계하는 데 참고할 수 있는 제언을 도출하는 것이다.

분석 자료는 광사넷과 참여기관의 사업계획서·결과보고서, 회의록, 효과성 조사 결과 등

내부 문헌이다. 구체적으로 「지역기반 사회서비스 지원체계 효과성 조사」(2017), 돌봄플러센터의 「먹거리 취약계층을 위한 지역기반 먹거리 돌봄체계 구축사업: 다정밥상」 사업계획서와 결과보고서(2023~2025), 커뮤니티케어 네트워크 회의록(2021~2025), 광진통합돌봄플랫폼 회의자료(2022-2024), 이은주(2023)의 광사넷 협력작동방식 분석을 활용하였다. 본 발표문은 사례에 대한 실천적 성찰을 목적으로 하며, 인과적 효과를 검증하는 실증연구는 아니라는 점을 밝혀 둔다.

3. 논의의 구성

II장에서는 광사넷의 조직적 특성과 운영 원리를 개괄한다. III장에서는 통합돌봄 협력사업을 다섯 단계로 나누어 각 단계의 내용과 평가를 정리한다. IV장에서는 연대를 통해 얻은 것을 다섯 가지로, V장에서는 연대가 요구한 비용과 긴장을 다섯 가지로 검토한다. VI장에서는 성남을 위한 일곱 가지 제언을 제시하고, VII장에서 토론을 위한 질문과 함께 논의를 맺는다.

II. 광진사회적경제네트워크의 조직적 특성

1. 연대와 협동으로 함께 사는 경제공동체

광사넷은 광진구의 협동조합, 사회적협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 시민사회단체, 마을넷 등 16개 조직이 사회적경제기업의 생존과 지역문제를 함께 해결하기 위해 모여 2015년 6월 11일 설립한 사회적협동조합이다. 친목에서 출발하여 문제해결 네트워크로, 다시 성장을 통한 생태계 기반으로 나아가 '지역의 상호협력적 살림살이 경제'를 형성하는 것을 목표로 삼아 왔다. 2023년 기준 광진구 사회적경제조직 100여 곳 가운데 60여 곳이 회원사로 참여하고 있어, 실제로 매출이 일어나는 조직의 80% 이상을 포괄한다.

<표 1> 광진사회적경제네트워크 개요

항목	내용
법인 형태	사회적협동조합(2015. 6. 11. 설립)
회원	69개 회원사, 총 조합원 약 6,000명(추정)
자본금	2억 3천만 원
사업 분과	돌봄·교육·주거복지·유통·먹거리·환경(예비) 분과
지원 서비스	세무·법률, 경영, 유통, 금융(광진협동기금 대출), 디자인, 공간, 창업 지원

자료: 광사넷 소개자료(2023).

2. 운영 원리: 분절된 해결을 협동으로 잇는다

지역문제는 흔히 경제적 해결, 복지적 해결, 환경적 해결로 분절되어 다루어진다. 광사넷은 이 분절을 '협동에 의한 융복합적 해결 과정'으로 연결하고, 그 결과 축적된

사회적 자본이 다시 지역문제 해결과 경제활동의 활성화로 이어진다는 운영 모델을 설정하였다. 이론적으로는 Ostrom의 공동생산(co-production) 논의와 사회적 자본 이론에 기대고 있다.

이 모델이 구호에 머물지 않도록 광사넷은 '진짜배기 네트워크'라는 이름 아래 네 가지 운영 약속을 지켜 왔다. 첫째, 월 1회 정기운영회와 분과회의, 분기별 이사회+집행위원회, 프로젝트별 회의를 통해 자주 만난다. 둘째, 회의를 사전에 공지하고 회의록을 작성하며 자료를 아카이빙하여 모든 의제를 회의 테이블에 올린다. 셋째, 회원사 간 상호거래와 지역상생 구매를 통해 서로 사고판다. 넷째, 컨소시엄과 공동수주를 통해 협업을 상시적으로 만들어 낸다.

3. 상호거래로 본 연대의 축적

연대의 실체를 보여주는 가장 분명한 지표는 회원사 간 상호거래이다. 2015년 65건, 2,300만 원에서 시작된 거래는 2022년 1,226건, 약 4억 1,469만 원으로 늘었다. 같은 기간 회원사는 23곳에서 59곳으로, 상호거래 참여 회원사는 2곳에서 35곳으로 증가하였다.

<표 2> 광사넷 회원사 상호거래 추이(2015~2022)

연도	거래 건수	거래액(원)	비고
2015	65건	23,000,000	설립 첫째
2016	176건	103,210,650	돌봄특구사업 시작
2017	253건	98,285,770	
2018	492건	186,999,120	
2019	746건	280,229,980	
2020	875건	258,720,012	코로나19
2021	944건	368,933,440	
2022	1,226건	414,689,732	7년간 거래액 약 18배

자료: 이은주(2023). 「협력작동방식」.

이은주(2023)는 상호거래가 비용 절감과 기반상품이라는 '교환의 논리', 친밀함과 관계성에 따른 '호혜·의무의 논리', 가치 공감과 같은 내적 동기에 따른 '배려의 논리'가 상호보완적으로 작동하면서 촉진되었다고 분석한다. 특히 공동수주사업에 함께 참여한 기업들 사이에서 거래가 두드러지게 늘었다. 통합돌봄 협력사업은 바로 이 신뢰의 토양 위에서 성장하였다.

Ⅲ. 통합돌봄 협력사업의 전개: 다섯 단계

돌봄분과에 모인 회원사들은 처음부터 통합돌봄 전문기관이 아니었다. 요양, 청소, 급식, 국악교육, 정리수납처럼 서로 다른 업종의 조직들이 '돌봄서비스가 각각 분절되어 제공되고 있다'는 공통의 문제의식으로 결합하였고, 단계마다 협업 경험을 축적하며 통합돌봄의 준비된 공급 주체로 성장하였다. <표 3>은 그 전개 과정을 요약한 것이다.

<표 3> 광사넷 통합돌봄 협력사업의 전개 단계

시기	단계	핵심 내용	주요 자원
2016~2018	사회적경제 특구사업 돌봄클러스터	4→7개 기업 클러스터, 영양·주거·정서·요양·건강 서비스 원스톱 실험, 돌봄식당 1·2호점	서울시 사회적경제 특구사업
2019~2021	지역공동체 기반 돌봄네트워크	동 단위 돌봄강화네트워크, 영양돌봄·건강돌봄 아웃리치	서울 공동모금회 협동화사업
2021~2023	돌봄 SOS 센터 서비스 플랫폼	8개 제공기업 광진통합돌봄플랫폼, 커뮤니티케어 네트워크 결성	서울형 돌봄SOS, 나눔반장 사업
2023~	다정밥상	영양결핍 위험군 발굴, 맞춤 식사, 건강 모니터링	사회복지공동모금회 3개년
2025~	사회적경제가 돌보는 지역사회	의료·돌봄기관과 일상돌봄 제공기업의 통합돌봄플랫폼 네트워크	성숙기 지원사업

자료: 광사넷 내부자료를 바탕으로 발표자 재구성.

1. 사회적경제 특구사업 돌봄클러스터(2016~2018)

출발점은 2015년 광진구 특구사업 수요조사였다. 광진구 공공 돌봄서비스 이용자 1,477명(보육·아동 제외) 가운데 사회적협동조합 도우누리의 공급점유율이 13.1%에 이르렀고, 이 이용자들을 클러스터 서비스의 초기 수요자로 삼을 수 있다는 판단이 섰다. 도우누리, 복지유니온, 인스케어코어, 한국아동국악교육협회 4곳으로 계획된 클러스터는 예비사업을 거치며 광진지역자활센터, 헬스브릿지, 주거돌봄협동조합이 합류하여 7곳으로 확대되었다.

클러스터는 두 방향으로 움직였다. 하나는 신뢰할 수 있는 돌봄서비스를 원스톱으로 제공하는 클러스터 성장 전략이고, 다른 하나는 기존 상품을 돌봄 수요에 맞게 재설계하는 리뉴얼이다. 복지유니온은 영양돌봄과 연하도움식을, 인스케어코어는 주택청소·위생관리·특수청소를, 한국아동국악교육협회는 치료·정서형 국악놀이를, 자활센터는 이불세탁을 돌봄서비스로 재구성하였다. 2016년 10월 구의동에 돌봄식당 1호점 '열린밥상'이, 2018년 8월 중곡동에 2호점 '따뜻한밥상'이 문을 열었다.

<표 4> 클러스터서비스 효과성 조사 결과

구분	결과
조사 기간·대상	시범사업 2016. 7.~2017. 5.(11개월), 실인원 91명, 서비스별 연인원 165명
이용자 특성	70세 이상 81.8%, 기초수급자·차상위 98.8%, 여성 67.9%
이용 서비스	주거돌봄(청소) 35.8%, 영양돌봄(죽) 26.1%, 영양돌봄(반찬) 17.0%, 해충방제 11.5%, 요양돌봄 6.1%, 이불세탁 3.6%
적합도 평가	일정·횟수·충실도 모두 적합, 100점 환산 98.76점(161명 응답)

자료: 「지역기반 사회서비스 지원체계 효과성 조사」(2017).

이 단계는 영양, 우울, 운동, 거주, 일상생활수행능력이라는 다섯 가지 위험에

영양·정서·운동·주거편의·생활편의 서비스로 대응하는 통합돌봄의 가능성을 확인하였다. 그러나 수요자 중심의 맞춤형서비스 공급기반, 소규모 수요에 대한 공급대책, 건강돌봄과 주거돌봄 같은 새로운 서비스 개발이라는 과제를 남겼다.

2. 지역공동체 기반 돌봄네트워크(2019~2021)

특구사업 종료 후 광사넷은 서울 공동모금회의 '마을단위 통합돌봄을 위한 협동화 사업(2018~2021)'을 통해 무게중심을 기업 클러스터에서 동네 단위 네트워크로 옮겼다. 도우누리, 광진주민연대, 더불어내과, 늘푸른돌봄센터, 광진찾동추진단, 돌봄플러스협동조합, 광진지역자활센터가 돌봄강화네트워크를 구성하였고, 따뜻한밥상·열린밥상·누리배송이 영양돌봄을, 더불어내과와 돌봄플러스협동조합이 건강돌봄 아웃리치를 맡았다.

구의2동의 오○순 어르신 사례는 이 네트워크의 작동 방식을 잘 보여준다. 다리 수술 후 거동이 불편해진 독거 어르신이 주민센터를 통해 긴급돌봄 대상으로 의뢰되자, 네트워크는 늘푸른돌봄센터와 함께 가정을 방문하여 상황을 파악하고 긴급지원금으로 요양보호사를 먼저 파견하면서 장기요양등급 신청을 도왔다. 코로나19로 등급판정이 지연되자 공동모금회 지정기탁사업에 연계하여 등급을 받을 때까지 지원을 이어 갔다. 어르신은 “그때 여기 소개 안 받았으면 어쩔 뻔했어”라고 말하였다.

이 단계에서 네트워크는 '지역'을 추상적인 공간이 아니라 상호 영향을 주고받는 구체적인 관계의 공간으로 재인식하게 되었다. “밥도 먹고 건강체크도 하고 나는 좋아”라는 어르신의 말은 식사와 건강이 분리된 서비스가 아님을 드러낸다. 동시에 한계도 분명해졌다. 민간 주도 네트워크는 비공식적이라는 인식을 넘기 어려웠고, 시장이 작고 비용이 높은 새 서비스에는 민간의 참여 동인이 약했다.

3. 돌봄SOS센터 서비스 플랫폼(2021~2023)

서울시가 돌봄SOS센터를 제도화하자, 광사넷 회원사들은 2020년 '우리동네 나눔반장 사업단'을 계기로 광진통합돌봄사업단을 구성하고 일시재가, 동행지원, 식사지원, 주거편의, 단기시설 서비스를 하나의 창구로 공급하는 플랫폼을 만들었다. 2022년 4월에는 도우누리 안에 돌봄플러스센터가 개설되어 플랫폼 사무국을 맡았다.

<표 5> 광진통합돌봄플랫폼 참여기관(2023. 11. 기준)

구분	기관명	제공 서비스	비고
사회적기업	늘푸른돌봄센터	일시재가, 동행지원	
자활기업	라온쿡협동조합	식사지원	따뜻한밥상
자활기업	나눔인테리어협동조합	주거편의	소수리, 방역
사회적기업	복지유니온	식사지원	열린밥상, 도움식
사회적기업	인스케어코어	주거편의	특수청소, 방역
사회적기업	라이트라이프	주거편의	정리수납
협동조합	주거돌봄협동조합	주거편의	소수리, 인테리어
자활사업단	광진지역자활센터	식사지원	배송

구분	기관명	제공 서비스	비고
사회적협동조합	도우누리(돌봄플러스센터)	플랫폼 운영	사무국

자료: 광사넷 내부자료.

실적도 축적되었다. 2020년 8월부터 2021년 3월까지 돌봄플러스를 통해 식사지원 419명에게 13,774건, 노인돌봄(동행) 132명에게 2,984시간이 제공되었고, 2021년 1~3월 광진구 돌봄SOS 지원 사례는 1,161명에 이르렀다. 플랫폼 청구 실적을 같은 기간(1~2월) 기준으로 보면, 2021년에는 이용 90명·3,161만원, 2022년에는 683명(연인원)·2,988만 원으로 집계되었다. 이는 같은 기간 제공된 서비스의 양상과 구성에 변화가 있었고, 특히 식사지원과 같은 생활밀착형 서비스의 비중이 커졌음을 보여준다.

같은 시기 두 갈래의 네트워크가 통합되었다. 공동모금회 사업 중심의 돌봄강화네트워크(2018)와 광진주민연대 작은포럼에서 출발해 사례 중심으로 운영되던 민간자원네트워크(2020)가 2021년 6월 '커뮤니티케어 네트워크'로 결합하였다. 이 네트워크는 한 어르신을 페르소나로 설정하고 '제공 중인 서비스, 필요하지만 제공되지 않는 서비스, 필요하지만 아직 존재하지 않는 서비스'를 표로 채워 가는 방식으로 매월 세 건 내외의 사례를 함께 분석하였다. 약 100사례가 축적되면 비어 있는 칸 가운데 가장 빈번한 서비스를 우선 개발한다는 것이 목표였다.

실무적으로 돌봄SOS 플랫폼은 식사, 주거편의, 일시재가, 동행지원 등 생활밀착형 서비스를 빠르게 연결하며 제도권 돌봄이 미처 포착하지 못한 공백에 대응한 경험이었다. 특히 식사배송은 단순한 배달이 아니라 부재, 입원, 식사 여부 등을 확인하며 독거 어르신의 안부를 살피는 접점이 되었고, 주거편의 서비스는 현장 방문을 통해 의뢰서만으로는 드러나지 않는 생활환경 문제를 확인하는 계기가 되었다.

다만 실제 운영에서는 의뢰 내용과 현장 상황이 다른 경우, 주소·사진·서비스 범위가 불명확한 경우, 결과보고와 증빙을 맞추는 문제가 반복되었다. 제공기관과 플랫폼 사무국은 서비스 제공뿐 아니라 매니저와의 조율, 민원 대응, 비용 산정, 청구·기록 관리까지 함께 감당해야 했다.

따라서 돌봄SOS 플랫폼은 생활밀착형 서비스를 빠르게 연결하는 성과와 함께, 민간 제공기관이 공공서비스 안에서 안정적으로 역할을 수행하려면 의뢰·배정·기록·정산을 조정하는 운영체계가 필요하다는 점을 보여주었다.

4. 다정밥상: 영양돌봄에서 건강돌봄으로(2023~2025)

커뮤니티케어 네트워크의 첫 공동사업은 사회복지공동모금회 3개년 기획사업 '먹거리 취약계층을 위한 지역 기반 먹거리 돌봄체계 구축사업: 다정(多情)밥상'이다. 중곡권역 먹거리 취약계층 가운데 영양결핍 위험군 60명(1차년도, 이후 70~80명 계획)을 발굴하여 맞춤 식사와 건강관리를 제공하고, 그 과정을 지역의 건강돌봄체계로 구조화하는 사업으로, 1차년도 총사업비는 약 2억 2천만 원이었다.

<표 6> 다정밥상 컨소시엄의 역할 분담

기관	구분	주요 역할
사회적협동조합 도우누리(돌봄플러스센터)	대표기관	사업 총괄·성과관리, 네트워크 간사, 교육·워크숍
서울광진지역자활센터	공동수행	맞춤 식사 조리(따뜻한밥상), 도시락 배송·회수, 다회용기 세척
헬스브릿지	공동수행	앱 기반 건강 모니터링·코칭, 복약정보 기반 영양설계
더불어내과의원	공동수행	사전·중간·사후 건강사정, 건강 프로그램, 변화 분석
광진주민연대	공동수행	이용자 계약 체결, 건강리더 지원, 교류회·교육
복지유니온 외 5개 기관	협력기관	영양 스크리닝·식단, 로컬푸드 연결, 대상자 발굴·사례관리, 사업모델 개발

자료: 다정밥상 사업계획서(2023). 협력기관은 복지유니온, 중국종합사회복지관, 늘푸른돌봄센터, 광진주거복지센터, 광사넷, 미나리협동조합.

다정밥상은 이 사업이 ‘급식’이 아니라 ‘돌봄’이라는 점을 현장에서 확인해 갔다. 이용자의 45%가 틀니를 사용한다는 사실이 확인되자 식단을 저염고단백식, 당뇨식, 저작도움식으로 재설계하였고, 정해진 식사시간을 폐지하여 방문 문턱을 낮추었으며, 염도계와 영양성분 표시로 식단을 표준화하였다. 2023년 6월 회의록은 이 수정 과정이 “모금회 평가만이 아니라 향후 비즈니스모델을 설계하는 데 반드시 필요한 표준화 과정”이라고 기록하고 있다. 3차년도(2025)에는 월 1회 검식, 기관 순환형 건강관리 프로그램, 노인맞춤돌봄 생활지원사를 대상으로 한 건강리더 양성 과정이 추가되었다.

다만 현장 운영 과정에서 맞춤형 식사 제공이 단순히 식단을 나누는 문제만은 아니라는 점도 확인되었다. 참여자의 만성질환, 치아와 저작 상태, 식사 습관을 반영한 식단 설계가 필요했지만, 도시락 방식에서는 맛, 식감, 온도, 신선도, 개인 기호 반영의 한계가 반복적으로 제기되었다. 따라서 다정밥상은 영양돌봄의 가능성과 함께, 이를 지속 가능한 서비스로 만들기 위해서는 식단 설계뿐 아니라 조리, 배송, 검식, 위생관리, 이용자 피드백을 포함한 품질관리 체계가 함께 필요하다는 점을 보여주었다.

5. 사회적경제가 돌보는 지역사회(2025~)

2025년에는 재택의료-돌봄 연계를 중심으로 한 일상돌봄 모델을 시범 운영하였다. 총사업비 2억 원(자부담 1억 원 포함)으로 다정밥상 참여자 30명과 신규 20명, 모두 50명에게 도시락 외에 청소·방역·이불세탁·이동지원 등 1인당 약 150만 원 상당의 맞춤형 일상돌봄을 제공하였다. 과정은 ‘의료·돌봄기관 → 영양스크리닝·건강사정 → 영양돌봄 → 맞춤형 서비스 제공계획 → 일상돌봄 → 사후검사·모니터링’으로 이어지며, 일상돌봄매니저가 가정별 수요를 진단하고 복합 욕구를 가진 5명은 재택의료센터와 사례회의를 거쳤다.

이 단계에서 광사넷은 서비스를 공급하는 조직을 넘어 제도를 제안하는 주체로 서기

시작하였다. 식사지원을 기본권의 성격을 지닌 돌봄으로 규정하고, 공급자 중심이 아닌 대상자 맞춤형으로 공급체계를 전환하며, 영양스크리닝과 건강 모니터링을 담은 광진구 통합돌봄 조례를 민간 주도로 제안하는 활동이 그것이다.

IV. 연대를 통해 얻은 것

10년의 경험을 돌아볼 때 광사넷이 연대를 통해 얻은 것은 개별 성과의 목록이라기보다, 한 조직이 단독으로는 가질 수 없었던 역량의 묶음이다. 이를 다섯 가지로 정리한다.

1. 서비스의 결합: 조각에서 묶음으로

요양은 요양기관이, 식사는 식당이, 청소는 청소업체가 각각 제공할 때 이용자는 여러 문을 두드려야 한다. 클러스터와 플랫폼은 서로 다른 업종의 서비스를 한 사람을 중심으로 묶었다. '영양→건강→일상돌봄'으로 이어지는 흐름은 어느 한 기관도 단독으로 설계할 수 없는 것이었다. 원스톱은 창구 하나로 완성되지 않으며, 창구 뒤에서 협업하는 공급자들의 구조가 있을 때 비로소 가능하였다.

2. 사례를 매개로 한 공통 언어

복지관, 재가센터, 내과의원, 자활센터, 주거복지센터, 시민단체는 서로 다른 언어를 사용한다. 커뮤니티케어 네트워크는 사례 양식(경로, 건강상태, 일상생활, 받고 있는 서비스, 필요한 서비스, 관계망, 주거환경)을 함께 정하고 추적사례를 두어, 기관의 언어가 아닌 '한 사람의 삶'을 기준으로 논의하는 방식을 익혔다. "중증이 아니면 서비스가 끊긴다. 중증으로 가는 것을 막는 예방 서비스를 만들어야 한다"는 문제의식은 이 공통 언어 속에서 형성되었다.

3. 제도와 주민을 잇는 다리

민간 네트워크는 제도 밖에서 먼저 움직이고, 주민을 제도 안으로 안내하는 다리 역할을 하였다. 2022년 한 해 돌봄플러스센터는 장기요양등급 연계 22건, 장애인활동지원 2건, 가사간병 1건, 지역자원 연계 9건 등 34건을 제도와 자원으로 연결하였다. 오○순 어르신 사례처럼 긴급지원과 등급판정 사이의 공백을 메운 것도 연대의 힘이었다.

4. 신뢰라는 사회적 자본

상호거래액이 7년 사이 약 18배 증가한 것은 화폐의 흐름이기 이전에 신뢰의 흐름이다. 한 건물(공유공간나눔)에 모여 있던 조직들, 오랜 친목과 공동수주 경험, 대표자들이 공유한 시민사회 활동의 기억이 협력의 거래비용을 낮추었다. 새로운 공모사업이 나올 때마다 광진이 짧은 시간 안에 컨소시엄을 구성할 수 있었던 이유가 여기에 있다.

5. 지역이 스스로 정책을 설계하는 힘

광진의 돌봄특구사업은 사회적경제 공동수주 방식으로 통합돌봄서비스를 제공한 초기 사례로서 서울시 돌봄SOS센터 정책의 참고 모델이 되었다. 이후 커뮤니티케어와 사회서비스 관련 정책 제안은 네트워크의 공식 역할로 자리 잡았고, 현재는 지역 통합돌봄 조례를 민간이 먼저 제안하는 단계에 이르렀다. 연대는 서비스를 공급하는 힘을 넘어 지역의 돌봄을 설계하는 목소리를 제공하였다.

<표 7> 연대를 통해 얻은 다섯 가지 역량

역량	광진의 근거
서비스의 결합	7개 기업 클러스터(2016~18), 8개 기업 통합돌봄플랫폼(2023), 영양→건강→일상돌봄 프로세스(2025)
공동 언어	커뮤니티케어 네트워크 사례 양식·추적사례·페르소나 분석(2021~)
제도와 의 다리	2022년 제도·자원 연계 34건(장기요양등급 22건 등)
사회적 자본	상호거래 65건→1,226건, 2,300만 원→4억 1천만 원(2015→2022)
정책 형성력	돌봄SOS 모델 참고, 정책 제안 역할, 통합돌봄 조례 민간 제안

V. 연대의 비용과 긴장

연대의 성과를 말할 때 함께 논의되어야 할 것이 있다. 광진의 기록에는 지친 목소리도 고스란히 남아 있다. 성남이 유사한 경로를 밟는다면 미리 대비할 수 있도록 이를 정리한다.

1. 공모사업의 3년 주기

특구사업 3년, 공동모금회 협동화사업 3년, 다정밥상 3년. 광진의 통합돌봄은 공모사업의 시작과 일몰에 맞추어 모였다 헤어지기를 반복하였다. 서비스 플랫폼 하나를 세우는 데 특구사업 3년과 협동화사업 3년이라는 ‘매우 긴 시간과 재정’이 소요되었다는 것이 참여기관 스스로의 평가이다.

2. 회의의 피로와 간사조직의 소진

2022년 돌봄플러스센터는 플랫폼과 통합네트워크 회의에 대해 ‘반복되는 안건과 낮은 참여도, 의제 합의의 어려움’을 평가로 기록하였다. 비상근 센터장과 실무자 2인 체제에서 간사 역할, 외부 활동, 실무 총괄을 모두 맡다 보니 슈퍼바이저가 부재하고 소진감이 컸다는 기록도 있다. 연대의 비용은 대개 간사조직 한 곳의 인건비와 에너지로 치러졌다.

3. 작은 시장과 불안정한 일자리

일시재가는 2~3개월, 주 2~3회, 회당 2~3시간 단위로 제공되어 요양보호사에게

매력적인 일자리가 되기 어렵고, 동행지원은 이용이 불규칙하여 안정적인 급여체계를 만들기 어려웠다. 취약계층 대상 영양·주거 서비스는 수요·공급 시장이 작고 이용자의 지불능력이 낮다. 돌봄SOS 협약기관이 늘어나면서 의뢰가 50% 이상 감소한 해도 있었다.

4. 행정과의 거리: '형평성'의 벽

2024년 2월 플랫폼 참여기관들이 구청 담당 부서에 간담회를 제안하였으나 '다른 협약기관과의 형평성'을 이유로 성사되지 못하였다. 네트워크는 행정을 타하기보다 내부에서 데이터와 성과를 정리하고 지역 안에서 공식적으로 환류하는 장이 먼저 필요하다고 결론 내렸다. 민간 네트워크가 개별 협약기관의 하나로만 인식되는 한, 연대의 구조는 행정의 시야에 포착되지 않는다.

5. 성과 증명의 압력

공동모금회는 데이터 기반 건강관리의 성과를 기대하였으나, 스마트워치 착용을 부담스러워하는 어르신이 많아 3차년도 목표 70명 가운데 47명만 확보된 시점도 있었다. 앱 설치가 어렵거나 경도인지장애로 모니터링이 불가능한 참여자도 있었다. 기술을 통해 효과를 증명하라는 요구와 어르신의 실제 삶 사이의 간극은 여전히 과제로 남아 있다.

실제 운영에서는 스마트워치와 앱이 성과 측정의 도구가 되는 동시에 새로운 돌봄 부담을 만들기도 하였다. 기기 배포와 사용법 교육, 오류 대응, 식사 사진 등록 독려, 현장상담과 전화상담이 함께 이루어져야 데이터가 유지될 수 있었고, 이는 기술 기반 모니터링이 별도의 현장 지원체계 없이는 작동하기 어렵다는 점을 보여주었다.

VI. 성남을 위한 제언

성남시통합돌봄추진위원회는 성남형 통합돌봄과 서로돌봄(타임뱅크) 같은 고유한 경험을 이미 축적하고 있다. 여기서는 광진의 경험을 그대로 이식하자는 것이 아니라, 광진이 적지 않은 비용을 치르며 배운 것 가운데 성남의 2027년 정책 설계에 참고할 만한 것을 일곱 가지로 제안한다.

첫째, 기업 하나가 아니라 연대의 구조를 먼저 설계할 필요가 있다. 통합돌봄의 성패는 뛰어난 기관 한 곳이 아니라 서로 다른 기관이 한 사람을 중심으로 협업하는 구조에 달려 있다. 성남 지역의 사회연대경제 자원(협동조합, 자활기업, 마을기업, 의료사협 등)과 의료·복지기관을 지도로 그리고, 영양·주거·이동·정서·건강 등 기능별 분과형 네트워크로 묶는 작업에서 출발할 것을 제안한다. 위탁과 협약의 단위 역시 개별 기관만이 아니라 컨소시엄이 될 수 있도록 열어 두어야 한다.

둘째, 통합지원협의체 안에 사회연대경제의 공식적 위치를 부여해야 한다. 돌봄통합지원법상 통합지원협의체는 공공과 민간이 만나는 공식 의사결정 테이블이다.

광진이 경험한 '형평성의 벽'은 민간 네트워크가 공식 구조 밖에 있었기 때문이다. 사회연대경제 공급자 네트워크가 협약과 자문을 넘어 공공서비스의 구성과 포괄 범위를 논의하는 수준으로 협의체에 참여하도록 조례와 운영규정에 명시할 것을 제안한다.

셋째, 연대의 비용을 공공이 함께 부담해야 한다. 네트워크 코디네이터(간사)의 인건비와 정기 사례회의 운영비를 통합돌봄 예산 안에서 안정적으로 지원하는 것은 서비스 단가를 인상하는 것보다 적은 비용으로 더 큰 효과를 낼 수 있다. 공모사업의 3년 주기를 넘어서는 기본 운영비가 필요하다.

넷째, 케어매니저와 제공기관이 만나는 사례회의를 정례화해야 한다. 케어매니저가 판정하고 계획한 돌봄이 현장에서 이어지려면 매니저와 서비스 제공기관이 같은 사례를 놓고 정기적으로 만나야 한다. 공통 사례 양식을 마련하고 '받는 서비스, 필요하지만 받지 못하는 서비스, 아직 없는 서비스'를 함께 채워 가면, 부족한 서비스가 데이터로 드러나고 그것이 새로운 사회연대경제 사업의 씨앗이 된다.

다섯째, 영양(식사)을 통합돌봄의 관문으로 삼을 것을 제안한다. 광진의 10년 동안 가장 많은 주민에게 닿은 서비스는 식사였다. 밥을 먹으러 온 어르신이 건강체크를 받고, 이웃을 만나고, 필요한 다른 돌봄으로 연결되었다. 영양스크리닝을 통합판정의 보조 도구로 활용하고, 지역 식당·자활사업단·로컬푸드를 잇는 식사 돌봄을 통합돌봄의 기본 서비스로 설계할 필요가 있다.

여섯째, 주민의 서로돌봄과 사회연대경제를 연결해야 한다. 성남의 서로돌봄(타임뱅크)은 광진이 건강리더 양성을 통해 찾고자 했던 주민 자원의 좋은 형태이다. 주민의 자발적 돌봄이 공식 서비스의 빈틈을 메우고, 그 가운데 반복되는 수요는 협동조합이나 자활사업단이 사업으로 받아 안는 선순환 구조를 설계할 수 있다.

일곱째, 성과는 3년 이상의 시간 단위로 보아야 한다. 신뢰와 합의를 쌓는 시간은 단축할 수 없다. 1년 단위 실적보다 3~5년 단위의 공동 데이터(이용자 변화, 연계 건수, 비어 있는 서비스)를 축적하는 평가체계를 추진위원회와 행정이 함께 설계할 것을 제안한다. 이때 식사 돌봄은 단순한 식사 제공량 확대가 아니라, 대상자 선별, 영양사정, 맞춤식단, 조리·배송 품질관리, 건강 모니터링, 사례관리기관과의 정보 공유가 결합된 구조로 설계되어야 한다. 광진의 경험은 식사가 통합돌봄의 좋은 출발점이 될 수 있음을 보여주었지만, 동시에 이를 지속하려면 제공기관의 실행 역량과 네트워크 조정 인력, 품질관리 비용이 함께 반영되어야 함을 보여준다.

<표 8> 성남을 위한 일곱 가지 제언

제언	구체적 실행안	주체
연대 구조의 선행 설계	사회연대경제·의료·복지 자원 지도, 기능별 분과형 네트워크, 컨소시엄 위탁 허용	추진위원회·시
협의체 내 공식 위치	통합지원협의체에 사회연대경제 분과 또는 공급자 네트워크 대표 참여, 조례 명시	시·시의회
연대 비용의 공공 부담	네트워크 코디네이터 인건비, 사례회의 운영비 기본 지원	시

제언	구체적 실행안	주체
사례회의의 정례화	케어매니저-제공기관 월례 사례회의, 공통 사례양식, 추적사례	추진위원회·제공기관
식사 돌봄의 채널화	영양스크리닝 도입, 지역 식당·자활·로컬푸드 연계 식사 돌봄	시·제공기관
서로돌봄과의 연계	타임뱅크 활동과 건강리더 양성, 반복 수요의 사업화	추진위원회·주민
중장기 성과관리	3~5년 단위 공동 데이터 축적과 환류 체계	추진위원회·시

Ⅶ. 결론

다시 처음의 질문으로 돌아가 본다. 우리는 연대를 통해 무엇을 얻었는가. 광진의 10년은 돌봄을 전문으로 준비하지 않았던 다업종 조직들이 매 단계 협업의 경험을 쌓으며 통합돌봄의 준비된 공급 주체로 성장한 과정이었다. 연대를 통해 얻은 것은 결국 한 사람의 삶을 중심에 두고 서로 다른 조직이 함께 움직일 수 있는 능력이었다. 그리고 그 능력은 저절로 유지되지 않으며, 시간과 비용과 제도적 자리가 함께 주어질 때에만 지속된다는 것도 확인하였다.

돌봄통합지원법이 바닥을 깔았다면, 그 위에 무엇을 쌓을지는 지역이 결정한다. 오늘 토론을 위하여 세 가지 질문을 남긴다. 첫째, 성남에는 어떤 사회연대경제 자원이 있으며, 이를 어떻게 분과형 네트워크로 묶어 낼 것인가. 둘째, 성과를 서두르기보다 신뢰와 합의를 쌓는 시간에 먼저 투자할 수 있는가, 그리고 그 시간을 누가 어떤 예산으로 지탱할 것인가. 셋째, 민관 거버넌스에서 사회연대경제의 역할을 협약·자문을 넘어 공공서비스의 구성과 포괄 범위를 정하는 수준으로 제도화할 수 있는가.

성남과 광진이 서로의 경험을 나누며 이 질문들에 함께 답해 가는 작은 계기가 되기를 바란다.

참고문헌

- 광진사회적경제네트워크(2023). 「광진구 사회적경제 생태계 이야기」(광사넷 소개자료).
- 광진사회적경제네트워크(2025). 「우리는 연대를 통해 무엇을 얻었나」. 부천시 토론자료.
- 광진통합돌봄사업단(2022). 「광진통합돌봄사업단 2022년 3월 정기회의 자료」.
- 광진통합돌봄플랫폼(2024). 「2024년 광진통합돌봄플랫폼 2월 정기회의 회의록」.
- 돌봄플러스센터(2023a). 「2022년 돌봄플러스센터 사업결과보고서」. 사회적협동조합 도우누리.
- 돌봄플러스센터(2023b). 「2023년 돌봄플러스센터 사업계획서」. 사회적협동조합 도우누리.
- 돌봄플러스사회적협동조합(2020). 「2020년 우리동네 나눔반장 사업단 최종보고서」.
- 박용수(2026). 「양주형 통합돌봄을 위한 사회연대경제의 과제」에 대한 토론문. 2026. 7. 21.
- 사회적협동조합 도우누리(2023). 「먹거리 취약계층을 위한 지역 기반 먹거리 돌봄체계 구축사업: 다정밥상 배분신청서」.
- 이은주(2023). 「협력작동방식: 광진사회적경제네트워크를 중심으로」.
- 커뮤니티케어 네트워크(2021~2025). 「커뮤니티케어 네트워크 회의록」 각 회차.
- 「지역기반 사회서비스 지원체계 효과성 조사」(2017). 광진구 사회적경제 특구사업 돌봄클러스터.
- 「의료·요양 등 지역돌봄의 통합지원에 관한 법률」(2024. 3. 26. 제정, 2026. 3. 27. 시행).
- Ostrom, E.(1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. World Development, 24(6).