

지역사회 돌봄정책에서 안정된 제도화와 사회적경제의 결합은 바람직한 성과를 담보하는가: 서울시 노인지원주택 <도담주택> 사례

남 춘 호
김 정 석

국문요약

본 연구는 형식적으로 안정된 제도와 역량있는 사회적경제 조직이 참여하여 기대를 모았던 공공 노인주거돌봄 모델이 왜 운영 중단에 이르렀는지에 관한 동학을 규명한다. 이를 위해 <사회적협동조합 도우누리>가 운영한 서울시 노인 지원주택 <도담주택>을 단일사례로 선정하였다. 2023-2024년에 걸쳐 책임자, 실무자, 이용자에 대한 심층면접, 문서 분석을 병행하는 질적 사례연구를 수행하였다. 연구 결과, 제도와 실천 사이의 '구조적 불일치' 현상이 드러났다. 첫째, 상부 기관이 규칙 전반을 결정하는 강한 하향식 제도화는 행정 논리와 돌봄 실천 논리의 조정을 가로막아 사회적경제 조직의 혼종성이 발휘되지 못 했다. 둘째, 실천 주체가 기획에서 배제된 구조는 공동생산의 실패를 낳았고, 그 제도적 공백은 실무자의 감정노동으로 전가되었다. 셋째, 운영 주체의 지역 기반 부재는 지역사회와의 연계를 단절시켜 내재성 형성이 지연되었다. 넷째, 이러한 내재적 취약성은 정치적 환경변화라는 외부 충격에 효과적으로 대응하지 못하고 사업 중단으로 이어지는 결정적 원인이 되었다. 이러한 논의는 안정된 제도와 행위자의 선한 의도에도 불구하고, 하향식 통제와 현장 괴리가 결합될 때 실패가 구조화될 수 있음을 보여준다. 이는 향후 사회적경제 및 돌봄 정책에서 형식적 제도 구축을 넘어, 실천 주체의 자율성, 참여 구조, 지역 기반을 확보하는 방향으로 설계되어야 함을 시사한다.

주제어: 커뮤니티케어, 노인지원주택, 사회적경제, 안정된 제도, 구조적 어긋남

I. 연구 배경

일반적으로 안정적인 공공 재원과 제도적 기반이 지역 현장에 전문성을 가진 사회적경제 조직과 결합한다면, 이상적인 민관협력 모델이 될 것이라 기대한다. 한국 사회는 급격한 고령화와 가족구조의 변화로 인해 전통적인 돌봄 체계의 한계를 마주하고 있다. 이에 돌봄이 필요한 주민이

* 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2022S1A5C2A03 092307)

** 제1저자

*** 교신저자

살던 곳에서 자립적인 생활을 유지하도록 지원하는 ‘지역사회 통합돌봄(Community Care)’은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제로 인식되고 있다(정지원·김정석, 2022). 이러한 정책적 전환 속에서, 지역사회를 기반으로 하는 사회적경제 조직(Social Economy Organization, SEO)은 국가와 시장의 한계를 보완할 수 있는 핵심적인 파트너로 주목받고 있다(Defourny & Nyssens, 2010; 신창환, 2019; 김정원·남명궁희, 2021). 이런 점에서 한국사회의 고령화 대비를 위한 정책을 추진한다면, 사회적경제 조직을 활용하는 방안이 일견 효과적이라 판단할 수 있다.

지역사회 통합돌봄의 핵심은 돌봄이 필요한 주민이 살던 곳에서 자립적인 생활을 유지하도록 지원하는, 이른바 ‘지역사회 계속 거주(Aging in Place, AIP)’ 패러다임의 실현에 있다(남춘호·김정석, 2022). AIP에서 주거 공간은 단순한 거처를 넘어 의료 및 돌봄 서비스가 결합된 ‘플랫폼’으로 기능해야 한다는 인식이 확산되었다(Spillman et al., 2012). 이런 기조에서 등장한 케어안심주택 또는 ‘노인지원주택(Elderly Supportive Housing)’은 주택과 돌봄서비스를 결합한 모델로, 재가와 시설 돌봄 사이의 간극을 메우는 핵심적인 정책 수단으로 주목받았다. 이는 국제적으로 통용되는 ‘서비스결합주택(Service-Integrated Housing)’의 한 형태이다.¹⁾

이러한 시대적 요구에 선도적으로 대응한 지방정부 중 하나는 서울특별시였다. 서울시는 ‘서울케어’라는 통합적인 정책 브랜드를 통해 선도적인 돌봄 체계 구축을 시도했으며, 그 핵심적인 사업 중 하나로 ‘노인지원주택’ 모델을 제시하였다.²⁾ 이 사업은 공공이 주택을 확보하고, 전문성을 갖춘 복지기관이 돌봄 서비스를 위탁 운영하는 선진적인 민관협력 모델로 설계되었다. 이 사업은 조례, 예산, 위탁계약 등 법적·행정적 지원이 완비되었다는 점에서 형식적 수준에서의 안정성을 확보했다고 판단한다. 서울시 노인지원주택사업은 주거와 돌봄을 결합하려는 정책적 상상력을 현실화한 구체적인 실험으로서, 당시 많은 기대를 모았다(서울경제, 2020.09.24.). 특히, 자활공동체로부터 시작하여 사회적경제 영역에서 능력과 신뢰를 인정받은 “사회적협동조합 도우누리”(이하 <도우누리>)가 운영 주체로 참여하면서, 긍정적인 민관협력의 모습을 보여줄 것으로 기대되었다. 실제로 사업 초기, 입주 노인들은 개선된 주거 환경과 밀착형 돌봄 서비스에 높은 만족도를 보였으며, 이는 정책의 긍정적 효과를 보여주는 듯했다.

예상과 달리 2024년 12월, 약 4년간 사업을 운영해 온 <도우누리>는 사업을 공식적으로 반납하기에 이르렀다. 조례, 예산, 위탁계약 등 법적·행정적 지원이 완비되고, 역량 있는 민간 파트너의 참여라는 성공적인 조건들을 갖춘 것으로 보였지만, 예상치 않은 결과가 나타난 것이다. 이를 단순히 정치적 변화로만 설명하기에는 부족함이 존재한다. 왜 현장의 핵심 파트너는 사업을 지속하기를 포기하였을까? 제도적인 지원에도 불구하고, 현장에서는 어떤 일이 벌어지고 있었던 것일까? 이 예상치 않은 결과를 분석할 필요가 있으며, 이를 위해 정책의 표면적·제도적 성과 이면에

1) 서비스결합주택은 “주택 공급자가 주택 제공과 연계하여 하나 이상의 지원 및 돌봄 유형을 의도적으로 제공하거나 추천하는 모든 형태의 주택”으로 정의할 수 있다(Jones et al., 2010).

2) 본 연구에서는 노인지원주택과 케어안심주택을 노인돌봄주택이라는 측면에서 유사한 성격으로 검토하였다. 「지역사회 통합돌봄」에서 케어안심주택은 고령자 및 돌봄 취약계층이 기존 주거지를 떠나지 않고 일상적인 돌봄서비스를 받을 수 있도록 주택과 돌봄서비스를 결합한 방식이다(남기철, 2020; 이만우, 2020). 이렇듯 중앙정부에서 제시한 케어안심주택을 넓은 의미에서 규정하였다.

서의 운영의 과정과 구조를 심층적으로 살펴볼 필요가 있다.

본 연구의 목적은 형식적으로 안정된 제도와 전문화된 사회적경제 조직의 결합이 외부환경 변화에 취약했는지, 그 과정의 메커니즘을 규명하는 데 있다. 이를 위해 <도담주택> 사례가 마주한 상황을 심층적으로 살펴보고, 사회적경제 조직의 사업 포기라는 결과에 이르게 된 구조적 원인과 과정을 분석한다.

본 연구는 다음과 같은 연구 질문을 설정한다. “제도적 기반과 전문성을 갖춘 사회적경제 조직의 결합이라는 바람직한 조건에도 불구하고, 왜 <도담주택> 사례는 기대된 성과에 이르지 못하고 운영 중단으로 귀결되었는가?”. 이는 두 개의 하위질문으로 재구성할 수 있다. 첫째, 하향식의 제도화는 현장 실천 주체인 사회적경제 조직의 작동 원리와 어떻게 충돌하였는가? 둘째, 제도와 실천의 구조적 어긋남은 현장에서 어떻게 발현되고, 사업 운영에 어떤 영향을 미쳤는가?

이러한 질문에 대답하기 위해, <도담주택> 사례를 중심으로 이론 구축을 위한 귀납적 사례연구를 수행한다. 귀납적 접근은 구체적인 맥락과 경험적 현실에 기반한 편견 없는 관찰과 가능성을 탐색하는 태도를 가능케 한다(Hirschman, 1970). 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 본 사례를 분석하기 위한 이론적 자원으로 사회학적 신제도주의 및 사회자본 등의 개념을 검토한다. 제3장에서는 질적 사례연구 방법론과 분석 대상을 소개한다. 제4장에서는 <도담주택>의 형성과 운영, 그리고 위기 과정을 경험적으로 서술한다. 제5장에서는 현장 경험을 심층적으로 분석하고, 본 사례에서 드러나는 구조적 특징을 모델화한다. 마지막으로 제6장에서는 연구결과 기반의 가설 제시와 함의를 논의한다.

II. 이론적 자원

이 장에서 사례연구를 위한 이론적 자원을 검토한다. 이때 관점(perspective)은 추후 분석의 예비적 개념(preliminary concept) 또는 민감화 개념(sensitizing concepts)³⁾ 측면에서 접근한다.

1. 자활조직 기반의 사회적경제 조직

복지국가가 재편되는 과정에서 사회적경제는 국가와 시장의 이원적 체계를 보완하고, 공공성과

3) Eisenhardt는 사례 현장에서 드러나는 복잡한 현실을 해석하고 의미 부여에 도움을 받기 위한 예비적 개념 활용을 제시하였다(Eisenhardt, 1989). Blumer는 다음과 같이 민감화개념을 설명한다. 우선 개념은 이론과 경험적 세계 사이를 연결하는 매개이며, 명확한 개념은 경험적 사례를 정확히 식별하고 분석할 수 있게 한다. 그러나 사회학의 개념들은 대체로 매우 모호하다. 예컨대, ‘사회구조’, ‘태도’, ‘가치’, ‘문화적 규범’ 등과 같은 개념은 명확한 경험적 사례를 구체적으로 지칭하지 않고 대략적인 방향성만을 제공한다. Blumer는 경험적 사례 연구를 통해 개념의 정교화하는 방식이 사회이론 발전에 더 적합하다고 강조했다. 이때 연구자가 경험적 사례에 접근할 때 일반적인 방향과 단서를 제공하는 것이 민감화 개념이라고 보았다. 이와 대비되는 것으로 조작적 정의를 통한 정의적 개념(definitive concepts)이 있다(Blumer, 1954).

참여성을 강화하는 대안적 복지 주체로 부상해 왔다(Laville & Nyssens, 2001). 사회적경제는 사회적기업, 협동조합, 비영리단체 등 경제적 이익 추구하고 함께 또는 그보다 우선하여 사회적 목표를 추구하는 조직들로 구성된다. 특히 돌봄 영역에서 사회적경제 조직은 단순한 서비스 공급자를 넘어, 공동체 기반의 실천을 조율하고 설계하는 사회적 조정자(social integrator)로 기능하며 제도와 실천을 연결하는 매개자의 역할을 수행할 것으로 기대받고 있다(Moulaert & Ailenei, 2005; 남춘호·김정석, 2022).

여러 조직 형태 중 자활조직 기반 사회적협동조합은 사회적경제 조직 중에서도 한국적 맥락에서 형성된 독특한 제도적 경로와 특성을 지닌다. 자활조직은 IMF 외환위기 이후 저소득 취약계층의 고용과 자립을 지원하기 위해 정부의 '자활사업'을 모태로 성장한 조직이다(김학실, 2013). 이들은 설립 초기부터 공공 재정과 제도적 틀 안에서 활동을 시작했다는 점에서, 순수 민간 영역에서 자생적으로 성장한 다른 사회적경제 조직과는 차이를 보인다.

공공 재정과 제도적 틀 안에서 활동을 시작한 배경은 자활조직 기반 사회적경제 조직에게 양면적인 특성을 부여한다. 자활조직 기반 사회적경제 조직은 공공사업의 위탁 운영 경험이 풍부하고 행정 시스템에 대한 이해도가 높아, 정부 정책의 안정적인 파트너로 기능할 수 있는 강점을 가진다. 다른 한편, 안정적인 파트너십은 조직의 자율성을 제약하는 한계로 작용하기도 한다. 공공재정에 대한 높은 의존성과 위탁-수탁이라는 관계의 위계성은 이들이 정책의 '공동 설계자'나 '조정자'가 아닌, 주어진 지침을 이행하는 '수행자'로 위치 지워지게 만든다(Bode, 2006). 즉, 제도적 안정성을 추구할수록 현장의 필요에 유연하게 대응하는 실천적 자율성은 축소될 위험을 구조적으로 안게 된다. 이런 점에서 자활조직 기반 사회적경제 조직은 공공성과 시장성, 제도화와 자율성 사이에서 끊임없이 전략적 균형을 모색해야 하는 구조에 놓여 있다.

2. 이론적 관점: 사회적제도주의와 사회적경제의 특징

1) 사회적 제도주의

본 연구는 사회적경제 조직이 참여한 공공 노인주거돌봄 사업 분석을 위해 사회학적 신제도주의의 관점을 고려한다. 신제도주의는 조직의 구조나 실천이 단순히 기술적 효율성을 추구한 결과가 아니라, 사회적으로 공유된 규범, 인지적 틀, 그리고 문화적 각본(cultural scripts)에 의해 형성되고 유지된다고 본다(Meyer & Rowan, 1977). 즉, 조직은 생존과 번영을 위해 자신이 속한 환경으로부터 '올바르고 적절하다'고 인정받는 사회적 정당성(social legitimacy)을 확보해야 하는 존재이다.

신제도주의의 고전적 논의에 따르면, 제도가 잘 갖춰진 영역에서는 국가나 전문가 집단의 압력으로 인해 조직들이 서로 유사해지는 '동형화(isomorphism)' 경향이 나타난다. DiMaggio와 Powell은 제도가 잘 갖춰진 특정 영역, 즉 조직 장(organizational field) 안에서 조직들이 서로 유사해지는 제도적 동형화(institutional isomorphism) 경향이 나타난다고 보았다. 동형화를 추동하는 기제로는 세 가지가 언급된다. 첫째는 국가의 법률이나 규제와 같은 외부의 압력에 따르는 강압적 동형

화, 둘째는 불확실한 환경에서 성공적인 조직을 모방하는 모방적 동형화, 셋째는 전문직업의 표준과 규범을 따르는 규범적 동형화이다(DiMaggio & Powell, 1983). 이러한 제도적 압력은 때로 현장의 자율성과 혁신을 저해하는 보이지 않는 ‘철의 감옥(iron cage)’으로 작용할 수 있다. 본 연구는 동형화가 예상되는 제도화 내에서 긴장 관계에 관심을 가진다.

2) 사회적경제의 특징: 혼종성, 공동생산, 내재성

사회적경제 조직은 국가나 시장과는 구별되는 고유한 특징과 작동 원리를 가지며, 이는 지역사회 돌봄 영역에서 혁신의 동력이자 동시에 제도와의 긴장을 유발하는 원인이 되기도 한다. 이러한 사회적경제 조직의 특징으로 혼종성(hybridity), 공동생산(co-production), 그리고 사회적 자본의 내재성(embeddedness)을 고려할 수 있다.

첫째, 사회적경제 조직은 본질적으로 혼종성을 특징으로 한다. 이들은 국가의 공공 논리, 시장의 영리 논리, 공동체의 호혜 논리 등 서로 다른 제도적 논리(institutional logics)가 교차하는 경계 지점에서 활동하는 혼종조직(hybrid organization)이다(Evers, 2005; Thornton et al., 2012). 이러한 혼종성은 정부실패와 시장실패의 틈새에서 기존의 행정체계나 영리기업이 제공하지 못했던 혁신적인 해결책을 만들어내는 동력이 된다. 서로 다른 영역의 자원과 언어를 유연하게 활용하여, 표준화된 공공서비스가 담지 못하는 새로운 가치를 창출할 수 있는 잠재력을 갖는 것이다. 그러나 이러한 특성은 서로 다른 논리들 사이의 긴장을 창의적으로 활용할 때 발현되며, 만약 하나의 논리(예: 국가의 위계적 행정 논리)가 다른 논리를 압도하는 구조에 놓일 경우, 조직의 자율성과 혁신성은 심각하게 저해될 수 있다. 즉, 조직이 누구에게 무엇에 대해 책임을 져야 하는지가 불분명해지는 책무성 위기(accountability challenges)와 미션 표류(mission drift)가 발생하기도 한다(Ebrahim et al., 2014).

둘째, 사회적경제 조직의 중요한 인프라는 사회적 자본이며, 이들의 실천은 지역사회 관계망과 깊은 관련을 가지고 있다. 사회적 자본이란 공동의 문제를 해결하기 위해 협력을 촉진하는 신뢰, 규범, 네트워크 등 사회적 관계망에서 비롯되는 유무형의 자산을 의미한다(Putnam, 1993). 사회적경제 조직은 오랜 기간 지역사회에서 활동하며 쌓아온 신뢰와 관계망을 바탕으로 공식적인 제도적 지원이 부재한 불확실한 상황에서도 협력을 촉진하고 비공식적 자원을 동원하여 혁신적 실천의 생존을 가능하게 한다. 즉, 이들의 실천은 고립된 개인의 합리적 선택이 아니라 사회적 관계 속에 깊이 내재(embedded)되어 있다(Granovetter, 1985). 지역사회 돌봄에서 내재성은 조직이 지역의 자원을 동원하고, 외부 충격에 대응하며, 지속가능성을 확보하는 버팀목(anchor) 역할을 한다. 따라서 조직이 뿌리내린 지역 공동체를 벗어날 경우 그 힘을 발휘하기 어렵다는 한계를 동시에 가진다. 이는 조직이 정치적 변화와 같은 외부 충격에 대해 완충지대를 갖지 못하고 쉽게 붕괴되는 구조적 취약성의 원인이 될 수 있다.

셋째, 사회적경제의 실천 방식은 공동생산(co-production)의 성격을 강하게 띤다. 공동생산이란 정책이나 서비스의 제공 과정에 다양한 주체(행정가, 전문가, 이용자, 지역주민 등)가 대등한 위치

에서 참여하고 상호 조정하는 과정을 의미한다(Ostrom, 1996). 공공 서비스의 기획과 전달 과정에 시민과 제3섹터가 파트너로서 참여하여 가치를 함께 창출하는 것이다(Bovaird, 2007; Pestoff, 2012). 이는 서비스를 일방적으로 전달하는 전통적인 방식과 달리, 수혜자를 서비스 설계와 실행의 공동 주체로 설정함으로써 현장의 필요에 더욱 민감하게 반응하고 서비스의 질을 높이는 방식이다. 사회적경제 조직은 이용자 및 지역사회와의 긴밀한 관계를 바탕으로 이러한 공동생산 방식을 자연스럽게 채택하며, 이는 이들이 제공하는 돌봄 서비스가 높은 신뢰와 만족도를 얻는 중요한 기반이 된다. 공동생산이 효과적으로 작동하기 위해서는 참여 주체 간의 수평적 파트너십과 실질적인 권한 공유가 전제되어야 한다. 실질적인 권한 이양 없는 참여는 허상에 불과할 수 있다.

이처럼 혼종성, 내재성, 공동생산과 같은 특징은 사회적경제 조직이 지역사회 돌봄의 대안적 주체로 기능하게 하는 중요한 특징이다. 반면 이 특징들은 경직된 위계 구조, 일방적인 서비스 전달 방식, 비관계적인 행정 절차를 강조하는 전통적인 공공 시스템과 만났을 때, 때로는 긴장과 충돌을 야기할 수도 있다.

3. 선행연구 검토

1) 신거버넌스와 네트워크 이론

첫 번째 연구 흐름은 사회적경제 조직이 정부와의 안정적인 파트너십을 통해 성공적으로 제도에 안착한 사례에 집중한다. 이러한 흐름은 신거버넌스론, 네트워크 이론으로 설명하는 경향이 있다. 국외에서는 이탈리아의 사회적 협동조합이나 캐나다 퀘벡의 사례처럼, 사회적경제 조직이 지방정부와 신뢰에 기반한 협력적 거버넌스를 구축하여 정책의 공동 설계자이자 실행 주체로 기능하는 과정이 심도 있게 다뤄졌다(Defourny & Nyssens, 2010). 이 연구는 주로 지방정부와의 긴밀한 협력을 바탕으로 새로운 제도를 창출하거나(Ansell & Gash, 2008), 외부 세계와 연결되는 ‘교량형 사회적 자본’의 구축과 이를 통한 민관협력의 제도화로 제시된다.

국내 연구에서도 사회적경제와 지방정부 간의 거버넌스 구축을 강조하는 유사한 경향이 나타난다. 이들은 사회적경제 조직이 지방정부와 파트너십을 형성하여 공공서비스를 공동생산하는 과정을 긍정적으로 평가하며(장인봉·장원봉, 2008), 지역의 특수성을 반영한 민관협력이 지역발전에 기여하는 과정(유현중·정무권, 2018)을 분석한다. 예를 들어 원주시 협동조합 사례 연구는 지역사회에 깊이 뿌리내린 풀뿌리 조직이 어떻게 지방정부와의 파트너십을 통해 안정적인 제도로 자리 잡는지를 보여주는 대표적인 성공 모델로 제시된다(정규호, 2013). 충북 지역의 돌봄 사회적기업 사례 연구에서도 지역사회와의 유대감, 사회적기업가 정신과 함께 지방정부와의 긴밀한 네트워크를 성공의 핵심 요인으로 지목하며(김학실, 2015), 협력적 거버넌스의 중요성을 재확인한다. 이들은 사회적경제 조직이 지방정부와 파트너십을 형성하여 공공서비스를 공동생산하는 과정을 긍정적으로 평가한다.

2) 신제도주의와 자원동원론

또 다른 연구 경향은 사회적경제 조직의 혁신이 정부의 제도 설계 및 자원 지원 방식에 영향을 받는지에 관한 것이다. 이러한 연구는 신제도주의 관점에서 자원의존이론을 활용하며, 주로 수동적인 제도 환경의 산물로 접근한다. 국외 연구는 주로 사회적경제 조직이 가진 구조적 취약성에 주목하며, 정부의 단기 프로젝트성 지원이 중단될 경우 조직이 자생력을 갖추지 못하고 와해되는 과정을 분석한다(Amin et al., 2002). 실패의 핵심 기제는 불안정한 외부 자원에 대한 높은 의존성으로, 제도적 지원 없이는 풀뿌리 혁신이 '단명하는 실험(short-lived innovation)'에 그칠 수밖에 없다는 비판적 시각으로 이어진다(Hulgård, 2010).

정부 지원에 대한 높은 의존성이 오히려 조직의 자생력을 저해한다는 경향은 국내 연구들에서도 확인할 수 있다. 한국의 사회적기업이 정부의 재정 지원이 종료되는 시점에 생존율이 급격히 하락하는 문제를 지적하며(박임수·문경호, 2024), 재정 지원 중심의 정책이 조직의 시장 적응력을 약화시키는 핵심 원인이라고 진단한다(김숙연·강수진, 2017). 이러한 연구들은 불안정한 재정 구조와 외부 자원 의존을 핵심적인 한계로 지목하며, 실패의 원인을 주로 '자원의 부재'와 '구조적 의존성', '내부 역량 부족'에서 찾는다.

3) 선행연구의 공백과 차별성

본 연구에서 주목하는 지점은 기존의 학술적 논의에서는 일견 벗어난 지점이다. 선행연구에서는 주로 거버넌스와 네트워크를 긍정적 측면을 강조하거나, 자원적 제약과 연계한 제도적 지원의 필요성을 강조하는 측면이 강하다. 이러한 설명 경향은 상대적으로 사회적경제 연구가 부족한 국내에서 더 강하게 나타나고 있다. 선행연구의 공백은 사례와 함께 고려할 때 좀 더 명확해진다. 조례, 예산, 위탁계약 등 법적·행정적 지원이 준비된 상태로 시작되었음에도 불구하고, 결국 운영 주체의 사업 포기나 귀결된 현상을 설명하기에는 어려움이 발생한다. 이는 성공적인 거버넌스 모델도, 단순한 자원 제약 모델로 온전히 설명하기 어려운 사례로 볼 수 있다.

본 연구는 바로 이 공백을 메우기 위한 대안적 설명의 가능성에 주목한다. 본 연구는 '성공의 조건은 무엇인가?' 혹은 '자원동원 없이는 실패하는가?'라는 기존의 질문을 넘어, "형식적으로 안정된 제도에서의 정책이 왜, 그리고 어떻게 실천 현장과 분리되고 충돌하며 어긋나기도 하는가?"라는 새로운 접근을 시도한다. 이처럼 정책과 실천의 관계에 대한 다른 관점의 비판적 분석을 시도한다는 점에서 선행연구와의 차별성을 가진다.

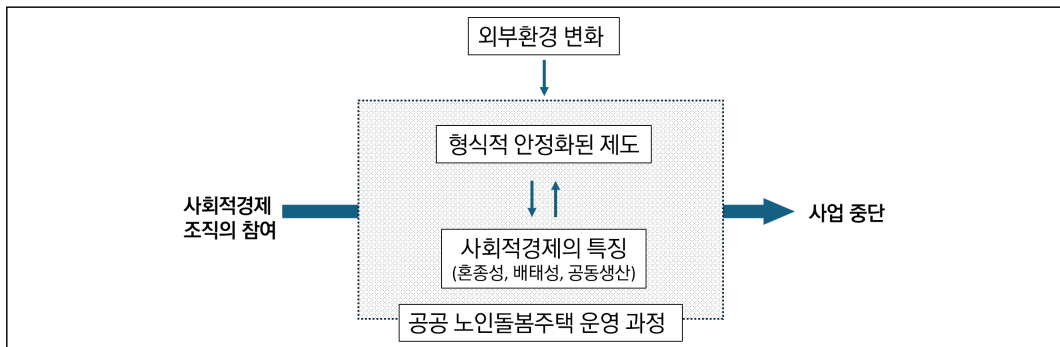
Ⅲ. 연구 방법

1. 연구접근과 연구방법론

1) 연구분석틀

본 연구는 <도담주택> 사례에서 나타난 제도와 실천 간의 괴리를 설명하기 위해, 다음과 같은 연구분석틀을 제시한다. 연구의 주된 초점은 사회적경제 조직의 참여가 왜 사업 중단이라는 결과에 이르렀는지에 관한 “과정”과 “동학”을 설명하는 것이다. 이에 따라 특정 결과가 도출되기까지의 경로를 시간의 흐름에 따라 복원하고 그 과정의 인과관계를 밝히는 데 유효한 과정추적법(process tracing)을 활용하였다(Bennett & Checkel, 2015). 이를 통해 노인돌봄주택이라는 새로운 돌봄-주거 모델이 특정 지역에서 수용되고 변형되며, 성과와 의도치 않은 긍정적/부정적 결과를 낳는지를 추적하였다. 이때 형식적 제도화의 영향, 사회적경제의 특징(혼종성, 배태성, 공동생산 등), 외부환경 변화(정치적 변화 등)를 주요하게 살펴본다. 이를 통해 <도담주택> 사례가 단순히 특정 시점의 우발적인 실패가 아니라, 제도화와 사회적경제 특징과 환경적 요인이 작용한 구조적 성격임을 제시하고자 한다.

〈그림 1〉 연구분석틀



2) 연구방법론

본 연구는 사회적경제 조직이 참여한 공공 주거돌봄 사업이 현장에서 전개되는 복합적인 과정을 심층적으로 탐색하기 위해 질적 사례연구(qualitative case study) 방법을 채택하였다. 사례연구는 본 연구의 질문처럼 특정 현상과 그것이 발생하는 현실적 맥락 사이의 경계가 명확하지 않을 때, 그리고 ‘어떻게(how)’와 ‘왜(why)’라는 과정 중심의 질문에 답하고자 할 때 특히 유용하다(Yin, 2003; Eisenhardt, 1989).

사례연구방법 중에서도 탐색적 연구, 이론 형성, 단일사례 연구의 특징을 가진다. 첫째, 본 연구

는 Yin의 기준에 따르면, 탐색적 사례연구에 해당한다. 탐색적 연구는 연구 주제에 대한 선행 연구가 부족하거나, 현상에 영향을 미치는 요인이 명확하지 않은 새로운 영역을 개척하고자 할 때 특히 유용하다(Yin, 2003). 둘째, 본 연구는 아이젠하르트 방법론(Eisenhardt Method), 즉 이론 형성을 위한 사례연구방법에 해당한다(Eisenhardt, 2021). 이를 통해 통계적 일반화 대신, 특정 지역의 돌봄 체계나 사회적 경제 조직이 왜 그런 방식으로 작동하는지를 역사적, 사회적 맥락 속에서 심층적으로 서술하고 해석하는 것에 방점을 둔다. 이러한 접근은 다른 지역에서도 참고하고 적용할 수 있는 중간 범위 수준의 잠정적 가설 제시를 목적으로 한다(Eisenhardt, 1989). 셋째, 본 연구는 단일 사례연구에 해당한다. 사례연구방법 중 실증주의적 입장에서 단일 사례에 관한 우려가 제기되기도 하지만(Yin, 2003, Eisenhardt, 1989), 단일사례연구는 실제 현실의 특정 시공간에서 작동하여 관찰된 결과를 제시한다는 점에서 강점을 가진다(Siggelkow, 2007). 이에 관해서는 다음 절에 사례 선정의 적합성을 통해 추가 설명하였다.

2. 자료 수집과 분석

본 연구를 위한 자료는 2023년 12월부터 2024년 10월까지 심층면접, 문서분석, 현장관찰을 통해 다각적으로 수집되었다. 첫째, 심층면접은 <도담주택>의 형성과 운영에 핵심적인 역할을 한 관계자들을 대상으로 진행되었다. 심층면접 대상자는 총 11명으로, 운영 주체인 <도우누리> 책임자 및 실무자 5명, 그리고 입주자 6명이다. 이는 다양한 시각을 통한 객관적 관점을 가지기 위한 시도였다. 심층면접은 반구조화된 질문지를 활용했다. 실무자 대상 질문은 사업의 형성 배경, 민관 협력 과정, 운영상의 특징과 어려움 등을 중심으로 구성하였다. 입주자 대상 질문은 돌봄 및 주택 전반에 관한 만족도, 서비스 제공 과정 등으로 구성하였다. 모든 면접은 동의하에 녹취 후 전사하여 분석 자료로 활용하였다. 둘째, 문서분석은 공식적, 비공식적 자료를 모두 포함한다. 운영기관의 사업계획서, 서울시 내부문서, 서울시의회 회의록, 입주자 모집 공고문 등 공적 기록과 함께, 언론 보도자료 등을 분석하여 심층면접에서 드러나지 않는 객관적인 사실과 정책적 맥락을 파악했다. 셋째, 실무자 및 입주자 심층인터뷰 진행시, 노인지원주택 사무실과 입주민 주거공간을 직접 방문하여 실제 생활환경과 분위기를 파악하였다. 이와 함께 주택 인근과 주요 건물(재래시장, 공원, 복지관 등)을 직접 방문하여 지역사회의 공간적 성격도 파악하였다.

수집된 질적 자료를 귀납적으로 분석하기 위해, Braun & Clarke(2006)이 제안한 주제분석(Thematic Analysis) 절차를 적용하였다. 분석은 다음과 같은 3단계의 주요 절차로 진행하였다.⁴⁾ 1 단계(코딩 및 개념화)에서는 초기 개념을 도출하였다. 연구자는 수집된 모든 심층면접 전사본과 문헌 자료를 반복적으로 숙독하였다. 이 과정에서 데이터의 의미 있는 최소 단위에 주목하여 현장의 생생한 목소리가 담긴 다수의 초기 개념을 도출하였다. 2단계(범주화)에서는 1단계에서 도출된

4) Braun & Clarke(2006)에서는 6단계로 제시하였으나 본 연구에서는 핵심 절차인 3단계로 제시하였다. 본래의 6단계는 다음과 같다: 1) 데이터와 친숙해지기(Familiarizing with your data), 2) 초기 코드 생성(Generating initial codes), 3) 주제 검색(Searching for themes), 4) 주제 검토(Reviewing themes), 5) 주제 정의 및 명명(Defining and naming themes), 6) 보고서 작성(Producing the report)이다.

초기 개념들 간의 유사성과 차이점을 비교 분석하여, 이를 더 포괄적인 하위 주제(sub-themes)로 묶는 작업을 수행하였다. 3단계(핵심 주제 도출)에서는 2단계에서 도출된 범주들 간의 관계를 분석하고 이들을 관통하는 핵심적인 의미 구조를 파악하여, 본 연구의 핵심적인 발견에 해당하는 4개의 핵심 주제(main themes)를 도출하였다. 아래 표에서 분석 절차 기술과 실제 사용한 질적 자료의 분석 과정의 일부를 제시하였다. 자세한 내용은 5장(논의)에 제시하고 있다.

〈표 1〉 자료 코딩 및 주제분석 과정 예시

원자료	초기 개념	하위 주제	핵심 주제
저희가 기획에 참여한 적이 없고, 시에서 정해서 내려오면 저희는 그냥...	<ul style="list-style-type: none"> • 기획 과정 제외 • 현장의견 미반영 • 수동적 역할 부여 	<ul style="list-style-type: none"> • 수직적 의사결정 구조 • 행정논리와 실천논리의 충돌 	<ul style="list-style-type: none"> • 조정되지 못한 혼종성
알아도 바꿀 수 없다는 걸 아니까, 그냥 들어드리고 위로해주는 게 전부였죠.	<ul style="list-style-type: none"> • 문제 해결의 무력감 • 감정적 대응으로 대체 • 구조적 한계의 개인 전가 	<ul style="list-style-type: none"> • 제도 공백의 비공식적 전가 • 실무자의 정서적 완충 역할 	<ul style="list-style-type: none"> • 실패한 공동생산 (감정노동으로의 전이)
저희 기반은 광진구인데, 사업은 동대문구니까... 복지관이고 뭐고 아는 데가 없어서...	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 네트워크 부재 • 연계 자원 부족 • 초기 연계 자원 없음 • 사회지리적 불일치 	<ul style="list-style-type: none"> • 실천 현장과 조직 기반의 분리 • 지역사회에서의 고립 	<ul style="list-style-type: none"> • 부재한 내재성
시장이 바뀌니까 사업 전체가 없어진다는 말이 나오는데, 저희는 듣는 게 없어요.	<ul style="list-style-type: none"> • 정책의 일관성 부재 • 외부 충격에 취약함 • 정책의 일관성 상실 	<ul style="list-style-type: none"> • 제도적 안정성 상실 • 외부 충격에 취약 	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적 환경의 취약성

3. 사례 선정 배경

본 연구는 서울시의 노인지원주택 중 <도우누리>가 운영하는 <도담주택>을 단일 사례로 선정하였다. 이 사례는 제도화된 정책의 이면을 분석하기에 다음의 네가지 지점에서 적합성을 지닌다.

첫째, <도담주택>은 지역사회의 자발적 논의를 통해 형성된 상향식 모델과 달리, 서울시 조례에 근거하여 기획되고 공공 재원이 투입된 정책이다.⁵⁾ 이는 형식적으로 안정된 제도라는 조건 속에서 정책 설계와 현장 실천이 어떻게 상호작용하는지를 분석하기에 최적의 환경을 제공한다. 즉, 제도의 부재가 아닌, 제도의 존재가 실천에 미치는 영향을 심층적으로 관찰할 수 있는 사례이다. 둘째, 운영 주체가 자활사업에 뿌리를 둔 사회적경제 조직이라는 특수성을 가진다. 자활조직은 태생적으로 공공 부문과 긴밀한 관계를 맺고 있으며, 공공 위탁사업에 대한 풍부한 경험을 보유하고 있다. 따라서 이러한 유형의 조직이 공공 주도 사업에 참여했을 때 겪게 되는 구조적 제약과 딜레마를 분석하는 것은, 사회적경제와 국가의 관계를 이해하는 데 중요한 함의를 제공한다. 셋째, <도담주택>은 Eckstein(1975)의 기준에서 '가장 그럴듯한'(most-likely case) 성공 사례에 해당한다. 이 사업은 조례, 예산, 위탁계약 등 법적·행정적 지원이 갖춰져 있었기 때문이다. 그러나 이 '가장 그럴듯한' 사례가 실패했기 때문에 "공공의 지원은 성공을 보장한다"는 단순한 명제를 기각하고 그

5) 서울시내에 비슷한 시기에 서로 영향을 주고 받은 사업 중에서 형성방식이 다른 사례가 있다. 마포구의 <서범하우스>는 지방정부와의 상호협력 방식으로, 노원구의 <건강안심주택>은 상향식으로 형성되었다.

이면의 다른 메커니즘을 탐구해야 할 필요성이 제기된다. 마지막으로, 사례에 관한 접근성이다. 연구자는 해당 실천 현장과의 1년여 간 관계 형성을 통해 조직 내부의 의사결정 과정, 실무자의 구체적인 실천 전략, 그리고 정책 변화에 따른 조직의 대응 과정에 대한 풍부하고 질 높은 자료에 접근할 수 있었다. 이는 사례의 표면적 해석이 아닌 그 이면의 동학을 탐구하는 질적 연구의 타당성을 확보하는 중요한 기반이 되었다.

4. 사례소개

1) 〈서울시 노인지원주택〉 중 도담주택

서울시는 중앙정부에 앞서 지원주택에 대한 조례 제정 및 사업 추진 등 실질적으로 정책을 추진하였다. 서울시의 노인지원주택은 총 91호이며, 이 중 48호가 동대문구와 강동구에 위치하며, 이를 구분하여 〈도담주택〉으로 칭한다.⁶⁾ 주택은 노인 친화적 요소를 반영한 신축 빌라형 건물로, 각 세대는 단독 주거가 가능하도록 설계되었고 공용 1층에는 실무자 사무실과 커뮤니티 공간이 함께 배치되었다. 출입구, 엘리베이터, 복도 등은 무장애(barrier-free) 설계를 따랐으며, 안전바, 비상벨 등의 안전 설비가 기본적으로 설치되었다. 입주 대상자는 만 65세 이상 주거 불안정 상태에 놓인 독거노인이며, 일상생활에 제약이 있어서 지원서비스가 필요한 사람이다. 계약은 2년 단위 계약 갱신을 통해 최장 20년까지 거주가 가능하다.

〈도담주택〉에서 제공되는 서비스는 ‘주거유지지원서비스’로 명명된다. 현장에 상주하는 코디네이터를 통해 제공되는 이 서비스는 크게 여섯 가지 영역으로 구성된다. 주요 서비스 항목은 입주 초기 정착 지원 및 상담, 공과금 및 임대료 등 주거유지 행정지원, 방문진료 연계 등 의료 및 건강관리 지원, 지역사회 자원 연계, 자립 지원, 위기관리 및 정서지원 등이다(현명이·허예진, 2021). 이는 입주 노인들이 물리적 공간을 제공받는 것을 넘어, 지역사회 안에서 독립적이고 안정된 생활을 지속할 수 있도록 지원하는 통합적 돌봄을 지향한다.

2) 〈도담주택〉의 운영 주체: 도우누리 사회적협동조합

〈도담주택〉의 위탁 운영을 담당하는 〈도우누리〉는 자활운동에 뿌리를 둔 조직이다. 〈도우누리〉는 2008년 ‘늘푸른돌봄센터’라는 자활공동체로 시작하여, 2013년 보건복지부 제1호 사회적협동조합으로 인가를 받으며 제도적 위상을 갖추게 되었다. 이 조직은 ‘태어나서 죽을 때까지의 복지’를 조직의 비전으로 삼고 초기부터 자활사업, 재가방문복지, 요양원 운영, 장애인활동지원 등 생애주기 전반의 복지 서비스를 수행해왔다. 〈도우누리〉는 재가복지, 요양원, 장애인활동지원, 산모지원 등 생애주기 전반을 아우르는 폭넓은 복지 실천을 전개해왔다. 서울시 광진구를 주된 실천 기반으로

6) 〈도담주택〉이란 이름은 〈도우누리〉의 주택 관련 사업에서 차용하여 내부적으로 부르는 이름이다. 〈서울시 노인지원주택〉 총 91호 중 나머지 43호는 양천구, 금천구에 위치하고 있다.

삼으면서도 강서구, 노원구, 중랑구 등 여러 자치구에서 어린이집, 요양시설, 주거복지센터 등을 운영하며 사업 영역을 확장해왔다(민동세, 2014:100-129). 이런 점에서 <도우누리>의 실천 영역이 주거 분야로 확장된 것은 오랜 현장 경험의 자연스러운 귀결이었다.

Ⅲ. <도담주택>의 형성과정과 운영

<도담주택>의 실천은 광역정부 주도의 수직적 정책 기획 안에서 형성되었으며, 이 과정은 초기부터 제도적 설계와 현장 실천 사이의 분리를 구조적으로 내포하고 있었다. 본 장에서는 <도담주택> 사례가 어떤 과정을 통해 형성되고 운영되었는지 구체적인 사실을 살펴보고자 한다.

1. 형성 과정: 광역정부 주도의 정책 설계와 위탁

1) 정책의 제도적 기반 마련

한국에서 노인지원주택 모델을 선도적으로 제도화한 곳은 서울특별시이다. 박원순 前서울시장 재임시절에 고령자 및 장애인 등 주거약자를 위한 주거지원이 논의되었다. 그 결과로 「서울특별시 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 조례」(2017) 및 「서울특별시 지원주택 공급 및 운영에 관한 조례」(2018)가 제정되었다. 이때, “지원주택”이란 “주거유지지원서비스”와 함께 공급되는 임대주택을 의미하며, “주거유지지원서비스”는 입주자가 독립적이고 안정된 생활을 유지할 수 있도록 주거와 함께 제공되는 서비스를 지칭한다. 지원주택의 대상자는 주거약자이며, 주거약자로 장애인(발달장애인, 정신장애인), 노숙인과 더불어 노인이 포함되었다(현명이·허예진, 2021).

2) 운영 구조의 설정

노인지원주택 사업의 주된 설계는 서울시와 산하 공기업인 SH공사가 담당하였다. 정책 설계에 따라 사업의 운영 구조는 주택 공급과 서비스 제공의 역할이 명확히 분리되었다. 공공기관인 SH공사는 주택의 신축·매입과 같은 물리적 공급과 더불어, 입주자 모집 공고, 자격 심사, 최종 선정 및 계약 체결, 건물 유지보수 등 전반적인 ‘하드웨어’와 행정 관리를 책임졌다.

입주자를 대상으로 한 일상적인 돌봄과 상담, 사례관리 등 ‘소프트웨어’에 해당하는 주거유지지원서비스는 공모를 통해 선정된 외부 민간기관에 위탁하는 방식으로 결정되었다. 이러한 역할 분담으로 인해, 실제 현장에서 입주자와 매일 상호작용하며 돌봄을 책임져야 할 위탁기관은 입주자 선정 과정에는 공식적으로 참여할 수 없었다. 위탁기관은 SH공사가 모든 절차를 거쳐 선정한 입주자의 명단을 사업 시작 단계에서 전달받아 서비스를 제공해야 하는 구조였다. 당시 한 실무자는 이러한 구조에 관해 “입주자와 실제로 살아야 할 사람들이 어떤 분인지 사전에 전혀 알 수 없고,

적절한 사전 대응도 어렵다”고 진술하며, 현장의 실천과 행정 절차 사이의 분리를 지적한 바 있다.

3) 위탁기관 선정과 사업 참여

서울시는 2020년에 공모 절차를 통해 <도우누리>를 <도담주택>의 공식 위탁 운영기관으로 선정하였다. 전술한 바와 같이, <도우누리>는 복지 분야 공공위탁사업에 풍부한 경험을 보유하고 있었다.

<도우누리>가 본 사업에 참여하게 된 배경에는 조직의 장기적인 실천 경험과 문제의식이 있었다. 재가복지 및 사례관리 현장에서 대상자들의 주거 불안 문제가 반복적으로 확인됨에 따라, ‘안정적인 주거가 돌봄의 필수적인 전제’라는 조직 내부의 공감대가 형성되어 있었다. 자체 재원으로 주택을 확보하기는 어려운 현실 속에서, 서울시의 노인지원주택 사업은 조직이 추구하던 통합 돌봄의 비전을 공공자원을 활용하여 확장할 수 있는 중요한 기회로 판단하였다. 이러한 배경 하에 <도우누리>는 내부 논의를 거쳐 위탁 운영에 참여하기로 결정하였다.

3. 운영 실천: 제도적 틀과 현장의 대응

<도담주택>의 운영은 서울시가 규정한 제도적 틀 안에서 이루어졌으나, 실제 현장에서는 예측하지 못한 다양한 상황과 요구에 대응해야 했다. 본 절에서는 인력 구조, 서비스 제공의 구체적인 양상, 그리고 외부 기관과의 관계 등 운영 과정에서 나타난 주요 사실들을 기술하고자 한다.

1) 인력 구조와 업무의 실제

사업 초기, <도담주택>은 주택 1개 동(약 15세대) 당 2인의 코디네이터를 배치하여 실무자 1인 당 약 8명의 입주자를 담당하는 구조로 운영되었다. 그러나 2023년 하반기 서울시의 예산의 지속적 삭감으로 인해 인력 구조는 점차 축소되었다. 빌라 3개 동(45세대)을 세 명의 실무자가 담당하는 구조로 변경되었고, 2024년 하반기에는 두 명으로 재차 축소되었다. 이로 인해 실무자 1인이 담당해야 하는 입주자의 수가 크게 증가하였다.

현장 실무자들의 업무는 공식적인 운영 지침이나 표준화된 매뉴얼 없이 수행되었다. 주거유지 지원서비스라는 공식 명칭 외에 구체적인 업무 범위가 정확하게 규정되지 않아서, 실무자들은 입주자의 요구에 따라 유동적으로 대응하였다. 제공된 서비스는 행정 지원, 병원 동행과 같은 공식적인 업무를 넘어, 입주 초기 이삿짐 정리, 생활 물품의 대리 구매, 공과금 관리 등 일상생활 전반을 포괄하였다. 한 실무자는 “1부터 5까지 정해진 것이 아니라, 상황에 따라 1에서 10까지도 올라가는 것을 유지해야 했다”고 진술하며 업무 범위의 유동성을 언급했다. 이러한 유동적인 업무량은 1인이 8명을 담당하던 초기시절에서는 크게 문제가 되지 않았다. 그러나 1인이 15명, 나아가 22명을 담당해야 하는 시점이 되면서, 업무부하가 발생하였다.

2) 서비스 제공과 입주자 대응

입주자들은 일상생활에서 발생하는 다양한 문제에 대해 실무자의 지원을 요청하였다. 초기에 실무자들 1명당 7~8명을 대응하는 수준이어서 입주자의 각종 요구를 수용하고 해결해주었다. TV 고장과 같은 비응급 상황이나 간단한 가전제품 조작 문제에 대해서도 업무 시간 외에 연락하는 사례가 발생하였다. 이러한 반복적인 요구에 대해, 실무자들은 입주자의 자립성을 저해하지 않는 선에서 서비스를 제공하려는 원칙을 가지고 대응하였다. 한 실무자는 “어르신이 하실 수 있는 거면은 오히려 선을 좀 뒤요. 왜냐하면 일상적인 생활을 어르신들이 하실 수 있는 건 하계끔 해야 되는 것이 맞는 거라고 생각하기 때문에”라고 진술했다.

입주자들과 실무자 사이에는 정서적 관계가 형성되었다. 입주자들은 실무자를 “가족 같다”고 표현했으며, 실무자 역시 입주자와의 관계를 “거의 가족 같은 개념”이라고 언급했다. 이러한 관계는 입주자에게 정서적 안정감을 제공하는 한편, 실무자에게는 정서적 대응이라는 부담으로 작용하기도 하였다. 특히 2024년 이후 예산이 감축되고 인력이 줄어들면서 제공하는 서비스의 양도 함께 줄어들었다. 기존에 2명이 15명을 지원하던 일을 후기에는 1명이 해야하다보니 이러한 정서적 중압감은 더욱 늘어났다. 한 실무자는 특정 입주자에게 소홀하다는 인상을 주지 않기 위해 자신이 하고 있는 일을 설명해야 했던 후기 시점에서의 경험을 이야기했다. 심정적으로도 취약한 고령자분들께서 혹시나 서운하게 생각할까봐 걱정되어서 생기는 일이었다.

3) 외부 기관과의 연계

〈도담주택〉 운영 주체인 〈도우누리〉의 주된 활동 기반(광진구)과 실제 주택이 위치한 지역(동대문구, 강동구)이 일치하지 않았다. 이로 인해 주택이 위치한 지역의 복지관, 보건소, 주민센터 등과의 협력 관계를 새롭게 구축해야 하는 상황이었다. 실무자들은 지역 내 방문간호 등 제도 기반 서비스를 연계하는 데 어려움이 있었으며, “복지기관과 처음부터 관계를 쌓아야 했다”고 진술했다. 결과적으로 대부분의 외부 자원 연계는 공식적인 협약 체계보다는 실무자의 개별적인 접촉과 비공식적 요청에 의존하여 이루어졌다.

3. 위기: 정치적 변화와 구조적 불안정성

〈도담주택〉의 운영은 초기 안정기를 지나면서 중대한 도전에 직면했다. 사업의 제도적 기반이었던 서울시 정책 기조와 예산 구조가 정치적 환경에 따라 급격하게 변화했기 때문이다. 본 절에서는 이러한 외부 환경의 변화가 〈도담주택〉의 운영에 미친 영향을 기술한다.

1) 정치적 환경의 변화와 정책의 후퇴

〈도담주택〉 사업이 기획되고 시작된 시기는 서울시장과 서울시의회 다수당이 모두 진보 성향

정당으로 일치했던 시기였다. 그러나 2021년 재보궐선거 및 2022년 지방선거를 거치면서 서울시장과 시의회 다수당이 모두 보수 성향 정당으로 전환되는 정치적 지형의 변화가 발생했다.

이러한 변화는 서울시의 복지 정책 기조에 직접적인 영향을 미쳤다. 새로운 시정부는 이전 시기 시민사회 및 민간위탁기관에 대한 지원이 과도했다는 비판적 인식을 보였으며, 이는 관련 사업에 대한 구조조정으로 이어졌다. 2023년 10월, 서울시의회에서는 노인지원주택 사업이 기존 복지서비스와의 중복 가능성 등을 이유로 공식적으로 문제를 제기하였고, 사업 폐지 및 예산 감축을 논의하기 시작했다. 이 시점에서 담당 공무원 역시 사업의 필요성보다는 시의원의 축소 또는 폐지의견을 수용하게 된다(서울시의회, 2023.12.01.).

2) 예산 삭감과 운영 구조의 축소

정치적 논의의 결과, <도담주택>을 포함한 노인지원주택 사업의 2024년도 예산은 대폭 삭감되었다. 연간 운영 예산은 기존 약 7억 6천만 원에서 3억 9천만 원 수준으로 약 48% 축소되었다. 이러한 급격한 예산 삭감은 운영 구조에 직접적인 충격을 주었다. 가장 큰 변화는 실무 인력의 감축이었다. 기존 '1개 동 2인' 체계는 '1개 동 1인' 체계로 변경되었고, 이후 추가적인 예산 조정으로 인해 최종적으로는 실무자 2명이 3개 동 45세대를 모두 담당하는 구조로 재편되었다.

인력 감축과 더불어 프로그램 운영비와 커뮤니티 활동 지원 예산 또한 동반 축소되었다. 이는 입주자에게 제공되던 서비스의 양과 질에 부정적인 영향을 미쳤다.

3) 운영 주체의 사업 반납

급격한 운영 여건 악화 속에서, 위탁 운영기관인 <도우누리>는 사업의 지속 가능성에 대한 내부 검토에 들어갔다. 축소된 예산과 인력으로는 기존과 같은 수준의 돌봄 서비스를 유지하기 어렵다고 판단했으며, 부족한 운영 재원을 조직의 자체 예산으로 충당하는 데에도 한계에 직면했다. 결국 <도우누리>는 수차례의 내부 논의 끝에, 2024년 12월부터 사업을 공식적으로 반납하기로 결정하였다. 이는 2020년부터 약 4년간 지속되어 온 공공 주거돌봄 사업이 외부의 정치적·행정적 변화라는 요인으로 인해 더 이상 지속되기 어려운 상황에 이르렀음을 보여주는 결과였다.

IV. 논의: 구조적 어긋남 모델의 작동 원리

본 장에서는 제도와 경험 간의 간극이 왜 발생하고 심화되었는지, 그 구조적인 원리를 분석하고자 한다. 이를 통해 사회적경제 조직이 참여한 하향식 정책 실험이 어떻게 '구조적 어긋남'에 이르게 되는지를 설명하는 분석 모델을 제시하는 것을 목적으로 한다.

1. 조정되지 못한 혼종성: 위계 구조와 실천의 괴리

사회적경제 조직의 핵심적인 특징 중 하나는 공공성, 시장성, 공동체성 등 서로 다른 제도적 논리가 교차하는 지점에서 이를 창의적으로 조정하고 결합하는 혼종성에 있다(Laville & Nyssens, 2001; 남춘호·김정석, 2025). 이는 사회적경제 조직이 혁신적인 대안을 창출하는 핵심 동력으로 작용한다. 그러나 <도담주택> 사례에서 이러한 혼종성은 발현될 기회조차 갖지 못한 채 막힌 상황이었다.

현장 경험에서 확인했듯이, <도담주택>의 기획과 설계는 전적으로 서울시와 SH공사의 수직적이고 위계적인 구조 안에서 이루어졌다. 운영 주체인 <도우누리>는 기획 단계에서부터 제외된 채, 사업내용이 결정된 이후 사업을 집행하는 역할을 부여받았다. 현장의 요구를 전달했지만, 이는 받아들여지지 않았다. 예산, 인력, 입주자 선정 등 모든 핵심적인 규칙이 상부 기관에 의해 일방적으로 설정되었기 때문에, 현장의 돌봄 논리와 행정의 관료적 논리 사이에서 발생할 수밖에 없는 수많은 긴장을 조정하고 중재할 수 있는 제도적 공간이 부재했다.

그 결과, 위탁기관은 정책과 현장 사이를 잇는 혼종적 조정자로 기능하지 못하고, 상부 지침을 이행하는 단순 집행자로 위치지워졌다. 돌봄 실천은 공식적인 제도 안에서 유연하게 조율되지 못하고, 행정 지침과는 무관하게 실무자 개인의 비공식적 판단과 윤리적 책임감에 의존하여 고립된 상태로 유지되었다. 이처럼 제도 간 조정 기능이 마비된 상태, 즉 혼종성의 실패는 제도와 실천이 분리되는 구조적 어긋남을 유발하였다.

2. 실패한 공동생산: 참여의 배제와 제도의 균열을 메우는 감정노동

공동생산이 구조적으로 제약된 <도담주택>에서, 제도의 경직성과 현장의 요구 사이의 간극은 끊임없이 발생했다. 이 간극, 즉 제도의 균열을 봉합하는 핵심기제는 다름 아닌 실무자의 감정노동이었다. 현장 경험에서 기술되었듯이, 실무자는 입주자의 다양한 요구와 불만을 서비스 체계 내에서 공식적으로 조정하기가 어려웠다. 제도적 참여와 협력의 통로가 막혀 있었기 때문이다. 그 결과, 실무자는 “어르신이 무엇을 불편해하는지 알아도 바꿀 수 없다는 걸 알기 때문에, 결국은 공감해주고 위로해주는 게 전부였다”고 진술한 것처럼, 문제 해결이 아닌 감정적 대응으로 상황을 관리해야 했다.

이는 감정노동이 단순히 친절한 서비스를 제공하는 차원을 넘어, 작동하지 않는 제도를 대신하는 비공식적 대체재로 기능했음을 의미한다. 입주자의 불만은 실무자의 공감과 위로를 통해 일시적으로 완화되었고, 이를 통해 제도의 기능적 약점이 표면적으로 드러나지 않았다. 즉, 실무자의 보상받지 못하는 감정노동이 역설적으로 경직된 제도가 유지될 수 있도록 만드는 역할을 한 것이다.

결국 <도담주택>의 실천은 다자 간의 협력뿐만 아니라, 실무자의 감정노동이 제도의 구조적 실패를 떠받치고 있는 위태로운 구조였다. 이는 하향식 정책 실험에서 현장 실무자의 보이지 않는 희생으로 시스템의 약점이 어떻게 유지되는지를 보여주는 부분이다.

3. 부재한 내재성: 지역 기반의 단절과 실천의 고립

사회적경제 조직의 가장 큰 강점은 지역사회의 사회적 관계망과 신뢰 속에 깊이 뿌리내린 내재성에서 나온다(Granovetter, 1985). 이는 조직이 비공식적 자원을 동원하고, 지역의 필요에 민감하게 반응하며, 다른 기관들과 유기적인 협력 관계를 맺는 핵심 기반이 된다. 그러나 <도담주택> 사례에서는 지역사회의 내재성이 형성될 수 있는 조건 자체가 부재했다. 현장 경험에서 살펴보았듯이, 운영 주체인 <도우누리>의 주된 기반은 광진구에 있었으나, 실제 <도담주택>이 위치한 곳은 동대문구와 강동구였다. 이러한 지리적·사회적 불일치는 실천이 지역사회에 뿌리내리는 것에 상당한 어려움으로 작용하였다. 실무자들은 해당 지역의 복지관, 보건소, 주민센터 등 필수적인 서비스 연계 기관들과 사전 관계망도 없이 사업을 시작해야 했다.

그 결과, 외부 기관과의 협력은 제도화된 연계가 아닌 실무자 개인의 역량에 의존하는 비공식적 관계 맺기에 머물렀다. 실무자들은 “복지기관과 처음부터 관계를 쌓아야 했다”고 진술했듯이, 모든 협력 관계를 일일이 개척해야 했으며, 이는 서비스 연계의 비효율과 지연을 야기했다. 실천은 지역 돌봄 생태계의 일부로 자연스럽게 통합되는 대신, 외부 기관이 처음부터 기반을 만들어야 하는 단계를 거치고 있었다.

이처럼 내재성의 부재는 실천의 기반을 취약하게 만들었다. 지역사회의 지지와 협력이라는 비공식적 안전망이 약한 상태에서, <도담주택>의 운영은 서울시와의 공식적인 위계 관계에 의존할 수밖에 없었다. 이는 정치적 환경 변화와 같은 외부 충격이 닥쳤을 때, 이를 완충해 줄 어떠한 지역적 기반도 없이 실천이 쉽게 흔들리는 결정적 원인이 되었다. 결국 지역 기반의 단절은 실천의 고립을 심화시켰으며, 이는 제도와 실천이 분리되는 ‘구조적 어긋남’의 세 번째 핵심기제로 작동하였다.

4. 정치적 변화와 구조적 취약성의 발현

<도담주택> 사례에서 발견된 구조적 어긋남은 그 자체로 실천의 지속가능성을 위협하는 내재적 취약점이었다. 지역사회 정책에서의 취약성은 지방정부의 정치적 지형 변화라는 외부 충격이 가해졌을 때 비로소 그 영향이 드러난다(남춘호·김정석, 2023). 4장에서 기술하였듯이, <도담주택>은 특정 시기(박원순 시장 재임기)의 정치적·이념적 토대 위에서 기획된 정책 실험이라 할 수 있다. 그러나 2021년 이후 서울시장과 시의회의 정치적 성향이 변화하면서, 사업의 기반이었던 정책적 정당성 자체가 흔들리기 시작했다. 새로운 서울시정부와 의회는 이전 시기 민간 위탁 사업에 대한 비판적 재검토를 시작했고, 이는 곧 <도담주택>의 예산 삭감이라는 실질적인 위기로 이어졌다.

중요한 점은 이러한 정치적 충격이 모든 사업에 동일한 결과를 낳는 것은 아니라는 점이다. <도담주택>이 유독 이 변화에 취약했던 이유는 앞서 분석한 구조적 어긋남 상태 때문이었다. 즉, 실질적인 파트너십(공동생산)의 부재로 인해 운영 주체는 정책 결정 과정에서 자신들의 입장을 대변하거나 사업의 가치를 효과적으로 방어할 수 있는 정치적 자산도 충분히 가지지 못했다. 또한 지역사

회와의 연결고리(내재성) 부재는 예산 삭감과 같은 위기 상황에서 함께 목소리를 내줄 지역 내 우군이나 지지 기반이 없음을 의미한다. 결국, 정치적 변화는 <도담주택> 실패의 직접적인 원인이 라기보다, 이미 위태롭던 구조의 취약점을 결정적으로 드러낸 ‘방아쇠’로 작용했다. 이는 하향식으로 설계되고 지역 기반이 부재한 정책 실험이 정치적 환경 변화에 취약할 수 있음을 보여준다.

5. 소결: 구조적 어긋남 모델

<도담주택> 사례 분석은 사회적경제 조직이 참여한 하향식 정책 실험이 때로는 실패에 이를 수 있는 작동 구조를 보여준다. 본 연구는 이 과정을 하향식 정책과 사회적경제 조직 간의 “구조적 어긋남 모델”(Structural Misalignment Model)로 개념화하고자 한다. 이 모델은 조정되지 못한 혼종성, 실패한 공동생산, 그리고 부재한 내재성이라는 세 가지 핵심 기제가 상호작용하며 제도가 실천 현장으로부터 분리되고 어긋나는 과정을 설명한다.

첫째, 위계적 구조가 혼종성을 봉쇄하면서 제도와 실천의 어긋남이 발생했다. 정책 기획 및 운영 단계에서부터 실천 주체의 의견이 배제되면서, 행정의 논리와 돌봄의 논리는 서로 조율될 기회를 잃었다. 제도는 현장과 무관하게 경직된 규칙을 강제했고, 실천 조직은 혼종성을 발휘하지 못하였다. 또한 정치적 문제가 발생하였을 때에도, 서울시라는 광역지자체 정부와 의회라는 위계적 조직에 대해 일개 사회적경제 조직에서 대응하기가 버거웠다.⁷⁾

둘째, 사업의 위계적인 조건 속에서 공동생산은 이뤄지지 않았다. 실천 주체와 이용자의 참여가 제약적인 일방적 전달 체계는 협력의 가능성을 약화시켰다. 그 결과, 제도가 해결하지 못하는 현장의 많은 갈등과 요구는 실무자 개인의 감정노동과 비공식적 대응으로 대체되었다. 이는 공식적인 제도의 작동이 멈춘 자리를 비공식적이고 위태로운 개인의 헌신이 메우는 왜곡된 구조를 만들었다.

셋째, 내재성의 부재는 지역 및 조직 생태계의 성장을 지연시켰다. 특히 돌봄 분야는 지역의 자원(복지관, 행정기관 등)을 적극 활용해야 한다는 점에서 내재성과 관련된 지점이다. 그러나 지역 기반이 없는 곳에서의 사업은 지역사회와 깊은 관계를 맺는데 시간이 필요한 상황이었다. 이와 함께, 케어안심주택 사업도 처음 도입된 시기이고, 취약계층 지원주택사업 중 노인 분야도 신생 분야라서 연대를 할 수 있는 시민단체나 관련 기관도 충분하지 않았다. 결국 정치적 영향(예산 삭감 등)과 같은 외부의 충격을 완화하고 비공식적 자원을 동원할 수 있는 지지 기반을 충분히 확보할 수 없는 상황이었다. 결국 실천은 충분히 지역사회 또는 조직 장을 갖추지 못한 채, 오직 행정과의 수직적 관계 속에서만 구조적 취약성을 해결하려고 노력할 수 밖에 없었다.

결론적으로, 이러한 기제들이 결합되면서 ‘구조적 어긋남이 발생하였다. 제도는 명목상 존재하지만 사회혁신이라는 실천을 충분히 담아내지 못하고, 실천은 제도로부터 충분한 지지도 받지 못한 채 조직과 실무자의 노력에 영향 받는 구조였다. 이러한 구조적 어긋남 상태는 <도담주택>을 외

7) 실제 <도담주택>을 포함한 <서울시 노인지원주택>의 운영 예산은 해당 과의 연예산의 1%도 되지 않는 소규모 사업이었다. 이렇다보니 공무원에게 사업의 상대적 중요성은 더욱 낮게 평가되었을 것이다.

부 환경 변화에 취약하게 만들었다. 특히, 지방정부의 정치적 지형 변화라는 외부 충격이 가해졌을 때, 실천 주체는 이를 충분히 대응할만한 제도적·관계적 완충 장치를 활용하지 못했다. 이는 결국 제도의 일방적인 축소와 사업 포기라는 최종적인 결과로 이어졌다. 이러한 <도담주택> 사례는 하향식 사회혁신적 정책시도의 구조적 어긋남 모델의 한 경로라 할 수 있다.

V. 결론

1. 잠정적 가설 제시

본 연구는 <도담주택>이라는 단일 사례를 심층 분석함으로써, 사회적경제 조직이 참여하는 공공 돌봄 정책의 실패 메커니즘을 규명하였다. 연구 결과는 형식적 제도화와 역량 있는 사회적경제 조직의 결합이 반드시 바람직한 성과를 담보할 수 없다는 것을 시사한다. 형식적으로 안정화되었더라도 하향식으로 설계된 제도는 현장의 자율성과 충돌하며 구조적 괴리를 낳을 수 있으며, 이로 인해 발생하는 비효율과 갈등은 결국 실천의 최전선에 있는 실무자에게 전가될 수 있다. 내재적 지지 기반이 약하고 조직과 실무자의 보이지 않는 노력이 투입되기도 한다. 제도가 만들어낸 구조적 취약함은 평소에는 드러나지 않지만, 정치적 환경 변화와 같은 외부적 충격에서 취약성이 드러날 수 있다. 이는 향후 성공적인 민관협력 복지 모델이 단순히 형식적 제도를 갖추는 것을 넘어, 현장과의 소통, 참여의 보장, 그리고 관계적 실천의 가치를 존중하는 방향으로 설계되어야 함을 지지한다.

본 연구는 탐색적 사례연구로서, 향후 유사한 돌봄 및 사회적경제 조직이 참여한 정책 현상을 설명하고 예측하기 위한 세 가지 잠정적 가설을 제시한다.

첫째, 제도의 강압적 동형화(Coercive Isomorphism)와 혼종성의 억압에 관한 가설이다. 사회학적 신제도주의 관점에서 볼 때, 사회적경제 조직의 혁신성은 공공성, 시장성, 공동체성을 결합하는 혼종성에서 기인한다(남춘호·김정석, 2025). 그러나 행정 위계적 설계는 이러한 사회적경제의 혼종성을 불확실성의 요인으로 간주하여 제거하려는 경향을 보인다. 이는 제도의 형식적 안정화가 역설적으로 조직의 고유한 정체성을 상실케 하여, 파트너십을 단순 대리인 관계인 주인-대리인 문제로 격하시키는 기제로 작동함을 시사한다. 이에 다음과 같은 가설을 제시한다.

가설 1. “공공 주도의 사회서비스 전달체계에서 관료적 통제 기제가 강화될수록, 사회적경제 조직의 혼종성은 억제되고 행정 논리로의 강압적 동형화가 발생할 수 있다.”

둘째, 일선 관료의 재량권과 공동생산의 실패에 관한 가설이다. 행정학적 정책집행론의 관점에서 볼 때, 불확실성이 높은 돌봄 서비스 현장에서는 일선 집행자의 재량권이 서비스의 질을 결정하는 핵심 변수다. 그러나 본 사례와 같이 참여가 배제된 하향식 설계는 현장의 재량권을 박탈함

으로써 실질적인 공동생산을 불가능하게 만들었다. 즉, 구조적 어긋남은 현장의 감정노동과 같은 지속 불가능한 임시방편을 강제하게 할 수도 있다. 이에 다음과 같은 가설을 제시한다.

가설 2. “정책 기획 및 설계, 운영 단계에서 실천 주체와 이용자의 참여가 배제될 경우, 공동생산은 실패하며 그로 인한 제도적 공백은 현장 실무자의 비공식적 감정노동으로 전가될 수 있다”

셋째, 내재성과 정책의 회복탄력성에 관한 가설이다. 사회적 자본 이론에 따르면, 조직의 행위는 사회적 관계망 속에 내재되어 있을 때 영향력을 발휘한다. <도담주택> 사례는 제도의 공식적 자원(예산, 조례)이 충분하더라도, 운영 주체의 실천 현장과 지역적 기반이 불일치할 경우 실천이 고립됨을 보여주었다. 이는 제도의 공식적 안정성만으로는 지속가능성을 담보할 수 없으며, 지역사회에 뿌리내린 실질적 지지 기반 역시 정책의 생존에 영향을 미친다는 것을 시사한다. 이에 다음과 같은 가설을 제시한다.

가설 3. “운영 주체의 지역사회 내재성이 형성되지 못한 사업은 운영과정과 정치적 환경 변화와 같은 외부 충격에 상대적으로 취약할 것이다.”

이상의 가설들은 구조적 어긋남이 우연한 사고가 아니라, 하향식 제도 설계와 지역 기반 부재가 결합할 때 발생하는 구조적 귀결임을 시사한다. 이 모델과 가설들은 향후 다양한 민관협력 실패 사례들을 비교 분석하고 일반화된 이론을 정립하는 데 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

2. 학술적 기여 및 정책적 시사점

본 연구의 발견은 다음과 같은 학술적 기여를 한다. 첫째, 사회적경제와 공공 정책의 관계에 대한 기존 논의의 지평을 넓혔다. 선행연구들이 주로 성공적인 민관협력 모델이나 자원 부족으로 인한 실패에 주목했다면, 본 연구는 공공의 지원이 있었음에도 불구하고 구조적 불일치로 인해 발생하는 제도화의 불안정한 지점을 경험적으로 제시하였다. 둘째, 사회학적 신제도주의 이론을 구체적인 실천 현장에 적용하여 그 함의를 심화시켰다. 특히 혼종성, 공동생산, 내재성이라는 개념이 성공의 조건 뿐만 아니라, 실패의 과정을 진단하는 유효한 분석 도구로 기능할 수 있음을 보여주었다. 이를 통해 강한 제도화가 의도치 않게 실천을 억제하고 고립시키는 역설적인 과정을 설명하였다.

본 연구 결과는 향후 지역사회 돌봄 정책을 설계하는 데 다음과 같은 중요한 시사점을 제공한다. 첫째, 효과적인 민관협력은 단순한 위탁 관계를 넘어 ‘공동 기획(co-design)’에서 출발할 것을 제안한다. 정책의 초기 설계 단계부터 현장 실천 주체들을 동등한 파트너로 참여시켜 그들의 경험과 지식이 제도에 반영될 수 있는 통로를 마련해야 한다. 둘째, 현장의 자율성과 유연성을 보장하는 제도 설계가 필수적이다. 예산, 인력, 운영 방식에 대한 과도하고 경직된 통제는 현장의 대응 능력을 저하 시킨다. 실천 주체에게 일정한 재량권을 부여하여, 예측 불가능한 상황과 이용자의 복합적인 요구에 창의적으로 대응할 수 있는 여지를 확보해 주어야 한다. 셋째, 관계 중심 돌봄의

가치를 공식적으로 인정하고 자원화해야 한다. 입주자와의 신뢰 형성, 정서적 지지 등 수치로 측정하기 어려운 관계적 실천들이야말로 돌봄의 핵심적인 질을 구성한다. 이러한 비공식적 노동의 중요성을 정책적으로 인지하고, 이를 수행하는 실무자들에게 합당한 업무와 지원 체계를 마련하는 것이 지속가능한 돌봄 시스템 구축의 선결 과제이다.

참고문헌

- 김숙연·강수진. (2017). 사회적기업 성과와 정부지원금과의 관련성. 「사회적기업과 정책연구」, 7(2): 1-19.
- 김정원·남명궁희. (2021). 한국의 돌봄사회서비스와 사회적경제: 공급장의 성격과 사회적경제의 대응을 중심으로 한 고찰. 「경제와사회」, 2021.9: 279-316.
- 김학실. (2013). 사회적기업의 제도화 과정에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 27(2): 187-214.
- 김학실. (2015). 돌봄 사회적기업의 성공요인에 관한 연구. 「국정관리연구」, 10(1): 157-185.
- 남기철. (2020). 한국 지역사회통합돌봄 정책과 주거지원 케어안심주택과 지원주택을 중심으로. 「사회과학연구」, 27(3): 158-181.
- 남춘호·김정석. (2022) 지역사회 통합돌봄에서 의료복지사회적협동조합의 역할에 관한 탐색적 연구: 성북의료복지사회적협동조합 사례를 중심으로. 「사회적경제와 정책연구」, 12(2): 117-149.
- 남춘호·김정석. (2023) 거버넌스레짐을 통한 협력적 거버넌스에 관한 탐색적 분석 - 성북구 지역 사회혁신계획 사례를 중심으로 -. 「지역사회연구」, 31(4): 351-383.
- 남춘호·김정석. (2025) 지역사회 주거돌봄의 상호협력적 제도형성: 서범하우스 사례. 「사회복지정책과 실천」, 11(3): 109-151.
- 민동세. (2014). 「돌봄사회서비스기업에 대한 고성과작업장 운영전략 적용 연구: 사회적협동조합 도우누리 사례를 중심으로」. 한국기술교육대학교: 박사학위논문.
- 박임수·문경호. (2024). 사회적기업 생존과 정부보조금에 관한 연구. 「경영컨설팅연구」, 24(4): 171-182.
- 신창환. (2019). 돌봄서비스 제공 사회적기업의 비즈니스 모델구축을 위한 사례 연구. 「사회적경제와 정책연구」, 9(4): 85-118
- 유현종·정무권. (2018). 한국 사회적 경제 거버넌스와 지역발전. 「지역발전연구」, 27(2): 33-82.
- 이만우. (2020). 커뮤니티케어 '케어안심주택' 사업계획의 쟁점 및 과제. 「국회입법조사처」.
- 장인봉·장원봉. (2008). 공동생산자(Co-producer)로서 지방정부와 사회적 기업의 파트너십 (Partnership) 형성과 전망. 「한국거버넌스학회보」, 15(3): 299 - 320.
- 정규호. (2013). 도시공동체운동과 협동조합 지역사회 만들기: 원주 협동조합운동과 네트워크의 역할, 「정신문화연구」 36(4): 7-36.
- 정지원·김정석. (2022). 지역사회 통합돌봄의 개념적 이해와 실천적 함의: 텍스트마이닝과 의미연

결망 분석을 중심으로. 「지역과 세계」, 46(2): 1-33.

현명이·허예진. (2021). 「노인지원주택 운영방안 연구」. 서울복지재단.

서울경제신문. 주거·돌봄결합한 '노인지원주택'서 맘편히 사세요, 2020.9.24.

서울시의회, 제321회 예산결산특별위원회 회의록, 2023.12.1.

서울특별시 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 조례(제정 2017.7.13, 조례 제8861호)

서울특별시 지원주택 공급 및 운영에 관한 조례(제정 2018.5.3, 조례 제9636호).

Amin, A., Cameron, A., & Hudson, R. (2002). *Placing the Social Economy*. Routledge.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4): 543-571.

Bennett, A., & Checkel, J. T. (Eds.). (2015). Process tracing From philosophical roots to best practices In Bennett, A., & Checkel, J. T. (Eds.). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, 3-38. Cambridge University Press.

Blumer, H. (1954). What Is Wrong with Social Theory?. *American Sociological Review*, 19(1): 3-10.

Bode, I. (2006). Disorganized welfare mixes: Voluntary agencies and new governance regimes in Western Europe. *Journal of European Social Policy*, 16(4): 346-359.

Bovaird, T. 2007. Beyond engagement and participation: User and community co-production of public services. *Public Administration Review*, 67(5): 846-860

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2): 77-101.

Defourny, J., & Nyssens, M. (2010). Social Enterprise in Europe: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society. *Policy and Society*, 29(3): 231-242.

Defourny, J., & Nyssens, M. (2012). Conceptions of social enterprise and social entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and divergences. *Journal of Social Entrepreneurship*, 1(1): 32-53.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.

Ebrahim, A., Battilana, J., & Mair, J. (2014). The governance of social enterprises: Mission drift and accountability challenges in hybrid organizations. *Research in Organizational Behavior*, 34: 81-100.

Eckstein, H. (2009). Case study and theory in political science. In R. Gomm, M. Hammersley, P. Foster (Eds.) *Case study and theory in political science* (pp. 118-164). SAGE Publications Ltd.

Eisenhardt, K. M. (2021). What is the Eisenhardt Method, really? *Strategic Organization*, 19(1):

147-160.

- Eisenhardt, K.M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4): 532-550.
- Evers, A. (2005). Mixed welfare systems and hybrid organizations: Changes in the governance and provision of social services. *International Journal of Public Administration*, 28(9-10), 737-748.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2): 219-245.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3): 481-510.
- Hirschman, A. (1970). The search for paradigms as a hinderance to understanding. *World Politics*, 22(3) pp.329-343.
- Hulgård, L. (2010). Discourses of social entrepreneurship - Variations of the same theme. The EMES European Research Network.
- Jones, Howe, Tilse, Bartlett & Stimson. (2010). 「Service integrated housing for Australians in later life」. Melbourne Australian Housing and Urban Research Institute, Queensland Research Centre.
- Laville, J. L., & Nyssens, M. (2001). The social enterprise: Towards a theoretical socio-economic approach. In C. Borzaga & J. Defourny (Eds.), *The Emergence of Social Enterprise*, 312-332. Routledge.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.
- Moulaert, F., & Ailenei, O. (2005). Social economy, third sector and solidarity relations: A conceptual synthesis from history to present. *Urban Studies*, 42(11): 2037-2053.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development, *World Development*, 24(6): 1073-1087.
- Pestoff, V. (2012). Co-production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4): 1102-1118.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Siggelkow, N. (2007). Persuasion with case studies. *Academy of Management Journal*, 50(1): 20-24.
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process*. Oxford University Press.
- Yin, K. R. (2003). *Case Study Research: Design and Methods* (3rd ed.). Sage Publications.

남춘호(南春浩): 동국대학교 사회학과 박사과정을 수료했으며, 세부전공은 지역사회학이다. 학문적 관심분야는 사회돌봄, 사회적경제, 로컬거버넌스, 이주 등이다. 주요 논문은 “지역사회 통합돌봄에서 의료복지사회적협동조합의 역할에 관한 탐색적 연구: 성북의료복지사회적협동조합 사례를 중심으로”(2022), “거버넌스레짐을 통한 협력적 거버넌스에 관한 탐색적 분석 -성북구 지역사회혁신계획 사례를 중심으로-”(2023), “지역사회 주거돌봄의 상호협력적 제도형성: 서범하우스 사례”(2025) 등이 있다.(namchoonho@naver.com)

김정석(金廷錫): 현재 동국대학교 사회학과에서 교수로 재직 중이며, Univ. of Michigan, Ann Arbor에서 사회학박사학위를 취득하였다. 학문적 관심분야는 인구, 노인, 지역사회학 등이며, 주요 논문으로는 “숫자를 넘어, 사람을 보다: 사람 중심 인구정책의 방향과 과제”(2025), “Patterns and determinants of health and social care service needs among community-dwelling older adults”(2023) 등이 있다. 대표 저서로는 『나중에 누가 돼지갈비 사 주겠나: 포토보이스로 기록한 노년, 장애, 돌봄의 초상들』(2025)가 있다. 현재 동국대학교 인구와사회협동연구소 소장을 맡고 있으며, 최근 「인문사회연구소 지원사업」 “노인과 장애인 대상 통합지원체계 구축전략과 실천방안”(2019-2025)을 완료하였다.(chkim108@dongguk.edu)

Abstract

Does the Combination of Stable Institutionalization and the Social Economy Guarantee Desirable Outcomes in Community Care?: A Case of 〈Dodam Housing〉

Nam, Choonho & Kim, Cheong-Seok

This study investigates the dynamics of why a public housing-care model, initiated with a stable institutional foundation and high expectations through the involvement of a professional social economy organization, ultimately resulted in operational suspension. To this end, 〈Dodam Housing〉, a supportive housing project for the elderly in Seoul operated by the “Doowoonuri Social Cooperative,” was selected as a single case study. A qualitative case study was conducted from 2023 to 2024, utilizing in-depth interviews with managers, practitioners, and residents, alongside document analysis and participant observation. The findings reveal a phenomenon of ‘structural misalignment’ between institution and practice. First, the strong top-down institutionalization, where upper-level agencies determined all rules, suppressed the hybridity of the social economy organization by hindering coordination between administrative logic and care practice logic. Second, the exclusion of practitioners from the planning process led to the failure of co-production, shifting the burden of institutional voids onto the practitioners' emotional labor. Third, the operating entity's lack of a local base impeded the formation of embeddedness, severing links with the local community. Fourth, these internal vulnerabilities made the project unable to effectively respond to external shocks, such as shifts in the political environment, becoming a decisive factor in its discontinuation. These findings demonstrate that despite stable institutions and good intentions, structural failure can occur when top-down control disconnects from field practices. This suggests that future public-private partnerships must be designed not only to establish formal institutions but also to ensure practitioner autonomy, participatory structures, and community embeddedness.

Key Words: community care; care-integrated housing; social economy; stable institution; structural misalignment.