기업과 인권을 연결하기

Bridging Business and Human Rights

기초 보고서 제3호

Foundational paper No. 3

돌봄 및 지원 서비스 제공자의 비즈니스 모델과 인권 위험

Care and support service provider business models and human rights risks

장애인을 위한 권리 기반 돌봄 및 지원 서비스 제공을 향하여

Towards rights-based care and support for persons with disabilities

UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

KOICA Koddi

이 보고서에 관하여

이 보고서는 **장애포괄적 인적지원 제공의 평등과 품질(EQUIP) 프로젝트 기초 보고서 시리즈**의 다섯 편의 기초 보고서 중 하나이다(상자 1 참조).

EQUIP 프로젝트는 돌봄 및 지원 서비스 제공자를 대상으로 하며, 이는 영리 기업뿐만 아니라 시민사회 또는 자선단체, 국영 기관, 국제기구, 국경 간 네트워크, 또는 이들의 조합에 해당하는 단체를 포함한다.

다섯 편의 EQUIP 기초 보고서는 종합적으로, 돌봄 및 지원 서비스 제공자가 개별적으로 그리고 부문 차원에서 활용하여 인권 존중을 핵심에 둔 돌봄 및 서비스 제공의 전환을 이루어낼 수 있는 강력한 도구 모음을 제공한다.

이 기초 보고서들은 또한 변화를 위한 로비 활동에 관여하는 다른 행위자들이나 서비스 제공의 질에 개인적인 관심을 가진 이들, 특히 장애인 당사자와 그 가족 및 대표자, 그리고 노동조합 및 옹호 단체와 같이 돌봄 및 지원 서비스 제공 부문에 다양한 방식으로 관여하는 기타 이해관계자에게도 유용한 참고 자료를 제공한다.

EQUIP 프로젝트는 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)의 이니셔티브로, 한국국제협력단(KOICA)과 한국장애인개발원(KODDI)의 지원을 받아 진행된다.

상자 1:

EQUIP 프로젝트 기초 보고서 시리즈

이 기초 보고서 시리즈에는 소개 글과 다섯 편의 기초 보고서가 포함되며, 함께 읽을 때 더 큰 도움이 된다:

기초 보고서 시리즈 소개: 돌봄 및 지원 서비스 제공자를 위한 소개 글

기초 보고서 제1호: 규제자이자 구매자로서의 국가

기초 보고서 제2호: 이용자 주체성과 돌봄 및 지원 서비스의 민주화

기초 보고서 제3호: 돌봄 및 지원 서비스 제공자의 비즈니스 모델과 인권 위험

기초 보고서 제4호: 돌봄 및 지원 서비스 부문의 인권 실사와 구제

기초 보고서 제5호: 돌봄 및 지원 분야를 위한 "스마트 믹스" 조치

본 번역본은 공식 번역이 아닙니다. 원문(영문)과 번역문 간에 불일치가 있을 경우, 유엔인권최고대표사무소(OHCHR) 웹사이트에 게재된 영문 원문이 우선합니다.

원문 경로: OHCHR 홈페이지 > Documents > Tools and Resources > Equality and Quality in Disability-Inclusive Human Support Provision (EQUIP): Foundational Papers and Checklist

핵심 요지

하나: 돌봄 및 지원 서비스가 재정 지원되고, 조직되고, 평가되는 방식은 가치를 반영하며, 장애인의 권리를 증진하거나 저해할 수 있는 관행을 유인한다.

둘: 사람 돌봄 및 지원 부문은 장애인권리협약(CRPD)이 보장하는 권리와 양립할 수 없는 비즈니스 모델이 지배하고 있다.

셋: 사람 돌봄 및 지원 제공자에 의한 인권 실사의 필수적인 부분은 비즈니스 모델이 인권 관련 위험을 어떻게 악화시킬 수 있는지 이해하는 것이다.

넷: 돌봄 및 지원 부문에서의 많은 인권 위험은 제도적 논리, 재정 지원 체계, 관리자적 우선순위에 의해 야기되는 체계적인 것이며, 따라서 변혁적 변화가 필요하다.

다섯: 돌봄 및 지원 서비스에 의존하는 사람들, 그리고 노동자 자신에게 있어, 노동자 착취는 인권 관련 위험의 중대한 원인이다.

여섯: 국가는 CRPD에 명시된 권리와 원칙에 잘 부합하는 비즈니스 모델을 증진하는 데 있어 필수적인 역할을 한다.

일곱: 기관투자자는 인권을 존중할 책임이 있으며, 자신의 포트폴리오에서 인권을 존중하는 비즈니스 모델을 우선시함으로써, 인권에 기반한 돌봄 및 지원 서비스를 증진하는 데 있어 변혁적인 역할을 할 수 있다.

하나: 돌봄 및 지원 서비스가 재정 지원되고, 조직되고, 평가되는 방식은 가치를 반영하며, 장애인의 권리를 증진하거나 저해할 수 있는 관행을 유인한다.

"비즈니스 모델"이란 조직이 어떻게 가치를 창출하고, 전달하고, 확보하는지를 규정하는 것이다. 돌봄 및 지원 부문의 비즈니스 모델은 서비스가 재정 지원되고 제공되는 방식뿐만 아니라, 이용자, 노동자, 재정 지원자, 돌봄 제공자 간의 관계가 구조화되는 방식도 형성한다. 비즈니스 모델은 누가 지원을 받는지, 어떠한 종류의 지원이 이용 가능한지, 의사결정이 어떻게 이루어지는지, 누구의 목소리가 반영되는지, 그리고 어떠한 성과가 우선시되는지를 결정하는 근본적인 논리를 제공한다. 비즈니스 모델에는 가치, 우선순위, 가정이 내재되어 있으며, 이는 돌봄 및 지원 서비스가 장애인권리협약(CRPD)에서 확인된 것을 포함한 인권 기준을 충족하는지 여부에 있어 결정적일 수 있다. 이러한 모델은 어떠한 수준의 교육, 모니터링, 감독으로도 개별적으로는 다룰 수 없는 체계적 위험을 만들어낸다.

예를 들어, 효율성 극대화나 비용 최소화를 중심으로 조직된 서비스는 표준화된 일과, 제한된 유연성, 또는 직원과 이용자 간 상호작용의 축소를 우선시할 수 있다. 이는 장애인이 의미 있는 결정을 내리고, 신뢰 관계를 구축하며, 존엄성을 가지고 살아갈 수 있는 능력에 직접적으로 영향을 미친다. 마찬가지로, 개인의 목표나 선호가 아니라 진단 범주나 의존도 수준에 따라 이용자를 서비스에 배정하는 모델은 제공자의 의도와 관계없이 격리와 역량 박탈을 강화한다.

서로 다른 비즈니스 모델은 사람들의 인권에 부정적인 영향을 초래할 수 있다(상자 2 참조). 재정 지원 구조, 인력 조직, 성과 지표, 거버넌스 체계와 같은 이러한 모델의 요소들 간의 상호작용을 이해하는 것 또한 중요하다. 재정 지원은 인력과 관련된 의사결정에 영향을 미칠 수 있으며, 성과 평가는 인권 기준에 부합하지 않을 수 있는 서비스 제공 방식을 조장할 수 있다.

상자 2:

돌봄 및 지원 서비스에서의 비즈니스 모델은 장애인의 권리 실현에 어떠한 함의를 갖는가?

- **재정 지원의 출처, 구조, 주기**는 돌봄 및 지원 서비스의 기반이다. 제공자는 공공 재정 지원, 서비스 이용료, 자선 기부, 또는 이들의 혼합에 의존할 수 있다. 결정적인 요인은 재정 지원의 신뢰성, 그리고 조건부성의 정도와 성격이다. 단기적인 예산 편성 주기, 변화하는 정치적 우선순위나 정책(예: 긴축 조치의 부과), 지급 지연, 또는 (공공 조달 체계나 위탁 체계 하에서의) 변화하는 자격 요건은 연속성과 계획 수립을 저해하는 변동성을 야기한다. 근무 시간 축소, 교육 삭감, 또는 더 높은 지원 필요를 가진 이용자의 배제와 같이 외부 요인에 대응하여 내려지는 결정은, 그러한 서비스에 의존하는 장애인에 대한 부정적 인권 영향의 위험을 악화시킬 수 있다. 이러한 압박은 또한 공공 재정 지원 지원에 더 많이 의존하는 경향이 있는 여성 및 성별 다양성을 가진 장애인에게 불균형적으로 영향을 미칠 수 있다. 사람들의 필요에 따른 유연한 재정 지원이

아니라 인당 고정된 재정 지원 배분은 표준화, 자의성, 이용자 선택의 축소로 이어질 수 있다.

- **서비스 환경, 시설, 제공 방식**(예: 지원이 시설, 가정, 또는 지역사회 기반 환경에서 제공되는지 여부)은 인권 위험에 영향을 미칠 수 있다. 최소한의 유연성이나 이용자 관여를 갖춘 하향식 관리, 그리고 표준화된 일정을 특징으로 하는 모델은 장애인의 존엄성과 자율성을 저해할 위험을 증가시킬 수 있다. 거주 방식, 지원 인력, 또는 일상 활동에 있어서의 제한된 선택은 의존, 격리, 주체성 상실의 위험을 악화시킨다. 자율성의 결여, 그리고 가족 및 지역사회로부터의 장기적인 고립은 정서적 고통으로 이어질 수 있다. 사생활, 신체적 온전성, 자유에 대한 침해 또한 더 흔하게 발생한다. 이러한 영향은 시설이나 격리된 환경에서 폭력, 강압, 사회적 고립의 위험이 더 높은 여성, 아동, 그리고 소외된 집단 출신의 장애인에게 더욱 복합적으로 나타날 수 있다.
- **인력 조직**(예: 노동자가 직접 고용되는지 또는 하도급되는지 여부, 고용 조건, 근무 환경, 채용 및 교육에서 우선시되는 기술이나 가치). 불안정한 계약, 교육 부족, 또는 과도한 업무량은 안전, 삶의 질, 역량 강화에 미치는 영향으로 인해 장애인에 대한 인권 위험으로 직접 이어진다. 불안정한 고용과 높은 이직률은 연속성, 신뢰, 안전, 이용자 자율성을 직접적으로 저해한다(아래 핵심 요지 다섯 참조). 이러한 위험은 돌봄 및 지원 인력에서의 성별 및 인종적 패턴과 밀접하게 관련되어 있는데, 많은 맥락에서 이 인력은 여성, 이주 노동자, 소외된 공동체 출신 노동자에게 크게 의존하며, 이들은 흔히 착취와 노동권 침해의 고조된 위험에 노출된다.
- **성과 지표와 유인**. 서비스 제공자는 적극적으로 측정되고 평가되는 사안을 우선시할 것이다. 예를 들어, 효율성이나 "비용 대비 가치" 지표가 사람 중심적이고 권리 기반적인 틀 없이 적용될 경우, 이는 제공자가 개인의 자율성, 선택, 지원의 질보다 조직의 편의성이나 비용 통제를 우선시하도록 이끌 수 있다. 이는 이용자가 의미 있는 결정을 내리고, 신뢰 관계를 구축하며, 존엄성을 가지고 살아갈 수 있는 능력에 직접적으로 영향을 미친다. 이러한 지표는 또한 특정 이용자 집단이나 주로 여성으로 구성된 인력에게 부과되는 불평등한 부담을 포함하여, 성별 및 교차적 영향을 은폐할 수 있다. 반면 이용자 만족도와 경험을 우선시하는 것은 더 인권을 존중하는 관행을 유인한다.
- **거버넌스와 책무성**은 비즈니스 전략이 누구에 의해 어떻게 설정되는지, 누가 누구에게 보고하는지, 서비스를 설계, 관리, 제공하는 과정, 목표에 대비한 서비스 제공자의 성과를 평가하는 과정, 그리고 우려와 민원을 제기하는 과정을 포함한다. 장애인에게 의사결정에 참여하고 긍정적 변화에 영향을 미칠 기회를 부정하는 것은 CRPD에 명시된 그들의 참여적 권리를 저해한다. 거버넌스 구조가 성별 및 교차적 불평등을 반영하지 못하는 경우, 이용자와 노동자 모두에 대한 배제와 피해의 패턴이 강화될 수 있다. 인권 성과에 있어 실질적이고 상당한 개선의 잠재력을 가진, 서비스 개선의 기회가 상실될 것이다.[3]

둘: 사람 돌봄 및 지원 부문은 장애인권리협약(CRPD)이 보장하는 권리와 양립할 수 없는 비즈니스 모델이 지배하고 있다.

사람 돌봄 및 지원 부문의 비즈니스 모델이 갖는 인권적 결과를 온전히 이해하기 위해서는, 이를 형성해 온 역사적 유산을 이해하는 것이 중요하다.

역사적으로 돌봄 및 지원 서비스는 기존의 정치적 또는 제도적 구조가 충족시킬 수 없었거나 충족시키기를 꺼렸던 긴급한 인간의 필요에 대응하기 위해 등장했다. 흔히 가족, 지역사회, 종교 단체, 자선단체가 주도한 이러한 이니셔티브의 다수는 연대와 보호의 원칙에 기반을 두고 있었다. 그러나 이들이 발전하면서, 이는 또한 당시의 지배적인 사회적·의료적 장애 이해도 반영하게 되었다 — 즉 장애인을 주로 손상, 의존, 치료의 관점을 통해 규정하는 시각이었다. 시간이 지나면서 이러한 접근은 참여와 자율성이 아니라 재활, 정상화, 통제를 중심으로 서비스 모델을 형성하였다.

이러한 기원이 선의에서 비롯되었을 수는 있으나, 인권 및 사람 중심 틀로의 현대적 전환은 이러한 유산을 재검토하고, 이를 자립 생활과 온전한 포용을 가능하게 하는 체계로 전환할 것을 요구한다.

국가가 점차 사회적 돌봄 및 보건 분야에서의 역할을 확대하고 인프라에 대한 투자를 늘려가면서, 많은 전통적 형태의 서비스 제공은 부상하는 공공 체계에 편입되었다. 이러한 통합은 흔히 유기적으로 이루어졌는데, 정부가 기존의 지역사회, 자선, 또는 종교 기반 이니셔티브를 더 광범위한 국가 프로그램으로 조직하고 확대하고자 했기 때문이다. 그 과정에서 기존의 모델은 그 근본적 가정에 대한 상당한 재고 없이 재생산되고 확대되었다. 따라서 권리 기반적이고 사람 중심적인 모델로의 전환은 이러한 물려받은 구조를 재검토하고, 이를 현대 인권 기준에 부합하도록 전환할 것을 요구한다.

권리를 존중하는 모델과 관행이 존재하기는 하나, 전체적으로 볼 때 사람 돌봄 및 지원 부문은 CRPD가 채택한 패러다임 전환에도 불구하고 이러한 역사적 유산을 떨쳐내는 데 어려움을 겪어 왔다. 각 국가는 저마다의 구조적, 문화적, 경제적, 자원 관련 과제를 가지고 있겠지만, 사람 돌봄 및 지원 부문을 CRPD의 원칙과 규정에 온전히 부합하는 부문으로 전환하는 것은 필수적이며, 이러한 전환은 법적 의무이자 도덕적 의무이다. (이 부문의 규제자로서의 역할을 포함하여) 국가에 대한 함의는 이 시리즈의 다른 보고서에서 논의된다.[3]

그러나 CRPD의 영향력과 중요성은 여기서 그치지 않는다. 모든 사람 돌봄 및 지원 제공의 근본적 요건을 규정함으로써, CRPD는 비즈니스 모델을 분석하고 전환하기 위한 권위 있고 전 세계적으로 통용되는 틀을 제공한다. 이 기초 보고서 시리즈 전반에서 논의되듯, CRPD의 실체적 규정은 사람 돌봄 및 지원 제공자가 인권을 존중할 책임을 어떻게 이행할 수 있는지에 있어 중심적이고 규범적인 중요성을 갖는다.

셋: 사람 돌봄 및 지원 제공자에 의한 인권 실사의 필수적인 부분은 비즈니스 모델이 인권 관련 위험을 어떻게 악화시킬 수 있는지 이해하는 것이다.

유엔 기업과 인권 이행원칙(UNGP) 하에서, 기업은 자신의 모든 사업 활동에 걸쳐 인권 실사를 수행할 것으로 기대된다.[4]

돌봄 및 지원 서비스 제공자의 경우, 이는 비즈니스 모델에 의해 좌우되는 서비스 설계, 업무 관행, 그리고 그 밖의 의사결정이 인권 위험을 만들어내거나 악화시키는 상황을 식별하고 다루는 것을 포함한다.

그러나 비즈니스 모델 자체가 인권 관련 위험과 피해의 원인이라면, 필요한 개혁을 고찰하고 이를 실행에 옮기는 것은 기업의 책임을 이행하는, 따라서 유엔 이행원칙을 존중하는 중요한 부분이다. CRPD의 권리 및 원칙과 부합하지 않는 서비스, 시설, 관행을 고착화하는 비즈니스 모델로부터 벗어나는 것은5 CRPD의 권리 및 원칙에 잘 부합하는 비즈니스 모델로 나아가기 위해 필요하다.

서로 다른 돌봄 및 지원 부문 비즈니스 모델에 흔히 결부되는 인권 관련 위험의 수준에 따라 서비스 제공을 분류하기 위한 "신호등" 또는 적-황-녹(RAG) 체계가 아래에 제시되어 있으며(표 1 참조), 이는 노동자에 대한 위험과 최종 이용자인 장애인에 대한 위험을 모두 포함한다.

이러한 유형 분류의 목적은 개별 제공자(또는 제공자 유형)를 지목하는 것이 아니라, 기관의 유형과 특정 인권 관련 위험 간의 공통적인 상관관계에 주의를 환기시키는 것이다. 이는 위험 수준을 도식화하고, 전환의 기회를 식별하며, 정책 입안자, 재정 지원자, 서비스 책임자의 전략적 행동을 안내하는 분석 도구로 기능한다.

- "적색" 모델은 더 높은 수준의 인권 관련 위험과 결부된 비즈니스 구조와 운영 방식을 가리킨다. 이러한 서비스는 통상 해당 서비스의 조직 및 제공 방식에 있어 존엄성, 자율성, 의사결정에서의 주체성을 핵심 목표로 우선시하지 않는, 통제, 표준화, 격리, 또는 비용 효율성의 논리 하에서 운영된다.

- "황색"은 전환 중인 모델을 가리키는 데 사용된다. 이들은 흔히 필수적인 기능을 수행하며 개혁을 향한 어느 정도의 노력을 보이지만, 여전히 낡은 가정에 뿌리를 두고 있거나 제도적 틀에 의해 제약받는다. 이러한 모델은 피해를 줄일 수는 있지만, 권리의 온전한 실현을 가능하게 하는 데는 미치지 못한다. 적절한 정책과 투자 여건이 갖추어지면 이들은 발전할 수 있다.

- "녹색" 모델은 서비스가 설계되고 제공되는 방식, 그리고 자신의 제도적 구조와 절차에 있어 CRPD의 원칙과 권리를 능동적으로 반영하고 실현하고자 하는 모델이다. 구체적으로, 이들은 인권 실사를 활용하여 자신의 위험 관리 및 완화 체계가 효과적으로 작동하고 있음을 "알고 보여준다." 이들은 사람을 중심에 두고, 자기결정을 증진하며, 이용자와 공동설계된다. 흔히 소규모이거나 재정이 부족하지만, 이들은 CRPD에 잘 부합하는 인권 기반 돌봄 및 지원이 실제로 어떠한 모습일 수 있는지에 대한 구체적인 예시를 제공할 수 있다.

표 1: 사람 돌봄 및 지원 서비스 제공자 비즈니스 모델의 내재된 인권 관련 위험 수준에 따른 RAG 분류

비즈니스 모델의 중심 논리	이용자에 대한 함의	노동자에 대한 함의	예시
적색 비즈니스 모델은 **위계적, 표준화된, 효율성 중심의 구조**에 기반한다. 흔히 장애인을 권리 보유자가 아니라 돌봄의 대상으로 바라보는 **낡은 패러다임** — 자선, 의료, 또는 보호수용 — **에 기반**한다. 적색 비즈니스 모델은 **통제, 위험 관리, 비용 억제**를 우선시한다. 이들은 통상 **대규모 시설, 고정된 일과, 표준화되고 사전 포장된 서비스**를 통해 운영된다. 이들의 설계는 개인 맞춤화보다 **행정적 단순성**을 선호한다.	이러한 모델은 **선택, 자율성, 참여**를 심각하게 제한한다. 이용자는 흔히 **진단 기준이나 의존도 수준**에 따라 집단 환경에 배치된다. 이용자는 어디서 어떻게 살 것인지에 대해 **거의 또는 전혀** 발언권이 없다. 지원은 개인의 목표가 아니라 (인력 배치 일정, 인프라 제약 등) **기관의 필요**에 따라 형성된다. 적색 모델은 기본적인 안전이나 거처를 제공할 수는 있지만, CRPD의 권리 및 원칙에 부합하지 않는다.	적색 모델의 노동자는 흔히 저임금, 과도한 담당 사례 수, 제한된 교육, 취약한 관리감독을 포함한 **불안정한 고용**에 처한다. **직원은** 이용자와 의미 있는 관계를 구축할 **시간이나 유연성이 거의 없다.** **번아웃**이 흔하다. 근무 여건은 지원의 질과 인력의 안녕을 모두 저해한다. 불안정한 노동 여건은 이용자에게 있어 단절, 신뢰 부족, 지원 질의 저하로 이어진다.	*경직된 일과와 지정된 돌봄 노동자를 갖춘 **대규모 거주 시설**. *손상 유형별로 이용자를 분류하고 선택되지 않은 활동을 제공하는 **주간보호센터**. *양질의 일자리 목표를 충족하지 못한 채 주간보호센터로 운영되는 **보호작업장**. *이용자의 법적 능력 행사를 지원하기보다, 이용자의 의사결정을 대체함으로써 그들의 삶과 자산을 관리하는 **후견 서비스(재단이나 법원이 지정한 후견인 등)**. **참고**: 이러한 유형의 서비스는 다른 유형보다 더 많은 공공 재정을 지원받으며 형식적으로는 규정을 준수한다. 그러나 그 구조와 목적은 CRPD에 명시된 권리 및 원칙에 잘 부합하지 않을 수 있다.

i. For further discussion on worker rights and labour conditions in the human care and support sector, see headline five below.

비즈니스 모델의 중심 논리	이용자에 대한 함의	노동자에 대한 함의	예시
황색 비즈니스 모델은 **혼합된 논리** 하에서 운영된다. 이들은 흔히 필수적인 역할을 하지만, 여전히 **제도적 가정, 규제의 경직성, 재정 지원의 제약**에 의해 형성된다. 의도적으로 유해하지는 않지만, **자율성이나 권리를 증진하도록 설계되지는 않았다.** 이러한 서비스는 **안정화시키고** 돕지만 좀처럼 역량을 강화하지는 않는다. 이들은 포용적이거나 참여적인 언어를 포함할 수 있지만, **권리의 온전한 실현을 가능하게 할 구조적 여건은 결여**하고 있다.	황색 모델의 이용자는 흔히 어느 정도의 안정성과 실질적인 지원을 얻지만, **선택과 통제는 여전히 제한적**이다. 서비스는 개인의 목표에 맞추기보다 **사전 설정된 패키지와 자격 규정**을 따르는 경향이 있다. 적색 모델과 달리 이용자는 고립을 덜 경험할 수 있지만, **자립 생활로 가는 실질적인 경로는 여전히 결여되어 있다.** **많은 이용자가** 선호에 의해서가 아니라 대안의 부재로 인해 **이러한 환경에 무기한 남아 있다.**	황색 모델의 노동자는 통상 적색 환경보다 나은 교육과 계약 조건을 갖추고 있지만, **그들의 역할은 여전히 경직된 일정과 성과 목표에 의해 규정**된다. 지원은 흔히 제공된 시간이나 완료된 과업으로 측정되어, **개인 맞춤형 상호작용의 여지가 거의 없다**. 직원은 더 관계 중심적이고 역량을 강화하는 지원을 제공하고자 열망할 수 있지만, 재정 지원 공식, 보고 체계, 관리자적 감독과 같은 **구조적 제약**이 실제로 그들이 할 수 있는 것을 제한한다.	*주로 위생이나 가사에 초점을 맞추고 자기결정에는 거의 주의를 기울이지 않는, 주 몇 시간의 지원을 제공하는 **재가 지원 서비스**. *기술 습득을 제공하지만 퇴소 전략 없이 이용자를 장기적인 의존 상태에 머물게 하는 **재활 센터**나 주간 프로그램. *가족에게 휴식을 제공하지만 이용자 주체성이나 지역사회와의 연결은 좀처럼 포함하지 않는 **일시 돌봄 서비스.** *완전한 법적 능력을 인정하지 않은 채 의사결정 지원의 요소를 도입한 후**견 체계**.

비즈니스 모델의 중심 논리	이용자에 대한 함의	노동자에 대한 함의	예시
녹색 모델은 **자기결정, 사람 주도적 지원, 지역사회 생활에의 포용**을 중심으로 구조화된다. 이들은 온정주의적이거나 효율성 중심적인 논리를 거부하고, 장애인을 **권리 보유자이자 능동적 주체로 인정하는 접근**을 채택한다. 이러한 모델은 **서비스 제공에 있어 자율성, 유연성, 존엄성을 실현하도록 의도적으로 설계된다.** 이들은 **이용자와 함께 설계**되고 제공되며, 흔히 장애인이 주도한다. 이들의 비즈니스 논리는 물량이나 통제가 아니라 **이용자의 성과**에 기반한다.	녹색 모델은 개인이 **어떻게, 언제, 누구에 의해 지원받을 것인지를 스스로 결정**할 수 있게 한다. 서비스는 **개인의 목표에 맞추어** 조정되고, 그들의 일상생활에 통합된다. 지원을 시설화하는 대신, 이러한 모델은 이용자와 지역사회 간, 지원과 자율성 간의 **인위적 장벽을 해소**한다. 이들의 설계와 운영은 **CRPD의 기준과 원칙**에 근거한다.	녹색 모델은 더 건강하고 존중받는 근무 환경을 증진하지만, **흔히 만성적인 재정 부족, 법적 모호성, 구조적 지원의 결여에 직면**한다. 녹색 서비스의 직원(예: 개인활동지원사, 동료지원가, 의사소통 촉진자, 수어 통역사, 시각장애인 가이드, 시청각장애인 중개인)은 **매우 관계적이고 적응적인 역할**을 수행한다. 적색 및 황색 모델과 달리, 여기서의 주된 위험은 통제나 경직성이 아니라 **재정 지원 부족과 법률 및 노동조합에서의 인정 결여**에서 비롯된다. 안정적인 재정 지원, 규제, 투자가 없다면 이러한 노동자는 번아웃이나 불안정에 처할 위험이 있다. 적절히 뒷받침될 경우, 이러한 역할은 **역량을 크게 강화하고 지속가능**할 수 있다.	*개인이 서비스 제공자를 통해 자신의 지원 노동자를 직접 고용, 교육, 관리하는 **이용자 주도형 개인활동지원** 제도. *정신사회적 장애인을 위한 **동료지원 네트워크** 또는 장애 유형을 넘나드는 연대. *공유된 거버넌스에 기반하여 자율 관리 서비스를 제공하는 장애인 **협동조합**. **참고**: 녹색 모델은 인권에 기반한 돌봄 및 지원이 실제로 어떠한 모습일 수 있는지를 보여주지만, 여전히 주변부에 머물러 있다. 주류 체계에 온전히 통합된 경우는 드물며, 다수가 단기 보조금, 시범 프로그램, 또는 자원봉사에 의존한다. 이를 확대하기 위해서는 지속적인 정치적 의지, 정책 개혁, 그리고 유인 체계의 구조적 재조정이 필요하다. 그때까지 녹색 모델은 권리 기반 접근이 어떠한 모습일 수 있는지를 보여주는 소규모 사례로 남아 있다.

넷: 돌봄 및 지원 부문에서의 많은 인권 위험은 제도적 논리, 재정 지원 체계, 관리자적 우선순위에 의해 야기되는 체계적인 것이며, 따라서 변혁적 변화가 필요하다.

위에서 살펴본 바와 같이, 인간 지원 및 돌봄 부문에 존재하는 비즈니스 모델의 특성은 개별적인 실패나 일시적인 기능 장애 때문이 아니라, 서비스가 설계되고, 재정 지원되고, 평가되는 방식에 내재되어 있다. 따라서 서비스 질이나 전문적 기준에만 초점을 맞춘 개혁 노력은 충분하지 않다. 필요한 것은 장애인을 위한 돌봄 및 지원을 개념화하고 조직하는 방식에 있어서의 근본적인 전환이다.

여기서 더 자세히 설명하듯(표 2 참조), CRPD의 권리 및 원칙에 온전히 부합하는, 더욱 인권을 존중하는 비즈니스 모델로 전환하기 위해서는 많은 서비스 제공자들이, 서비스 제공의 여러 영역에 걸쳐, 그리고 사실상 모든 환경에서 전략적 전환을 이루어야 할 것이다.

표 2. 필요한 전략적 전환

전략적 전환	설명	진전시키는 방법의 예시
서비스 제공에 관한 물량 중심 사고에서 사람 중심 기준으로	물량 기반 성과 지표에서 포용, 자립, 이용자가 정의한 성공을 중심으로 하는 성과로 전환	• 제공된 돌봄 및 지원 시간뿐만 아니라, 장애인이 자신의 일상에 대해 의미 있는 통제력을 갖는지 평가할 것. • 성과 검토 및 의사결정(예: 개별 직원 승진이나 계약 배분에 관한 결정)에 이용자 중심적이고 이용자가 설계한 지표를 포함할 것.
표준화된 패키지에서 개별화된 공동설계로	의존도 수준에 기반한 사전 정의된 서비스로부터 벗어나, 장애인과의 참여적 계획 수립을 내재화할 것	• 개인활동지원 프로그램을 통해 이용자가 자신의 지원 노동자를 선택하고 관리할 수 있도록 할 것.
불안정한 노동에서 양질의 일자리로 (아래 핵심 요지 다섯 참조)	지원 노동자가 공정한 임금, 고용 안정성, CRPD 교육, 정서적 지원을 받도록 보장 (아래 핵심 요지 다섯 참조)	• 지원 노동자의 권리를 강화할 것. • 동료 멘토와 같은 새로운 역할에 투자할 것. • 지속적인 교육을 제공하고, 실무에서 CRPD 원칙과 기준을 실행하는 것에 관한 내부 논의를 촉진할 것.
하향식 거버넌스에서 포용적 책무성으로	서비스가 생생한 경험을 반영하도록 보장하기 위해, 감독, 재정 지원, 설계 구조에 이용자 참여를 내재화할 것	• 성과 검토 패널 및 그 밖의 감독 기구에 장애인을 포함시킬 것.

전략적 전환	설명	진전시키는 방법의 예시
		• (예: 제공된 시간과 같은 다른 지표에 전적으로 또는 주로 초점을 맞추기보다) 인권 성과에 가장 중요한 것을 측정할 것.
단기 재정 지원에서 지속가능한 투자로	권리 기반 서비스의 확대와 혁신을 뒷받침하는 안정적이고 장기적인 재정 지원 구조를 마련할 것	• 다년간 단위로 예산을 편성할 것. • 재정 지원 공백을 메울 충분한 예비 자금을 확보할 것. • 자립생활센터와 이용자 주도 협동조합이 이용자 중심의 우선순위와 선호에 대응할 수 있도록, 예산 편성에 내장된 유연성을 확보할 것. • 국가 기반 재정 지원자와 민간 투자자를 포함하여 모든 재정 지원자와의 논의에서 권리 부합성을 중심에 둘 것(아래 핵심 요지 여섯 및 일곱 참조).

다섯: 돌봄 및 지원 서비스에 의존하는 사람들, 그리고 노동자 자신에게 있어, 노동자 착취는 인권 관련 위험의 중대한 원인이다.

양질의 일자리는 인권을 존중할 기업의 책임의 필수적인 구성 요소이며 권리 기반 서비스의 전제 조건이다.

열악한 근무 여건 — 낮은 임금, 과도한 업무량, 불충분한 교육, 불안정한 계약 — 은 노동자에게 해를 끼칠 뿐만 아니라, 이용자의 권리에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 상황에 기여한다. 소진, 높은 이직률, 전문성 개발의 부재는 서비스 제공에 있어 질, 안전, 존엄성을 저하시킨다. 노동 비용을 외부화하거나 돌봄 노동의 가치를 과소평가하는 비즈니스 모델은 자격을 갖춘 인력의 풀을 축소시키고 관계적 지원을 불안정하게 만든다.

열악한 근무 여건은 사람 돌봄 및 지원 서비스 부문에 만연해 있다. 많은 맥락에서 이는 CRPD의 권리 및 원칙에 잘 부합하지 않는 비즈니스 모델을 계속해서 내재화하고 우선시하는, 동일한 역사적 유산의 일부이며, 이는 사람 돌봄 및 지원 체계에 부정적인 결과를 초래한다.

상자 3:

돌봄 및 지원 제공의 발전은 노동자의 권리와 여건에 어떠한 영향을 미쳤는가?

자선적이고 의료화된 접근은 인정이나 보호 없이, 주로 여성과 이주 노동자에 의해 수행되는 저임금 또는 무급 노동에 크게 의존했다. 시설의 확대는 노동자가 자율성, 교육, 경력 발전의 기회를 거의 갖지 못하는 위계적 인력 구조를 강화하였다. 그 결과, 돌봄 및 지원 부문의 노동자는 흔히 성별, 이주 지위, 계층이 교차하는 불평등에 의해 형성된 불안정한 지위를 차지해 왔으며, 이는 노동권과 사회적 이동성에 대한 접근을 제한하고, 노동권 침해와 착취의 위험을 악화시켰다.

이러한 여건은 우연이 아니라 서비스 제공의 근본적 논리 자체에 내재되어 있었다. 그 결과, 지원 노동의 저평가와 이용자의 역량 박탈은 병행하여 발전하였으며, 이는 의존과 배제의 체계적 패턴을 만들어냈다. 이러한 발전 과정을 이해하는 것은 왜 전환이 단순한 개혁 이상의 것을 요구하는지 인식하는 데 필수적이다 — 이는 가치, 유인, 권력의 전환을 요구하며, 이용자의 권리와 노동자의 권리 모두가 존중되도록 보장하는 것이다.

개인활동지원사, 수어 통역사, 또는 의사소통 촉진자와 같이 직접적인 지원을 제공하는 노동자는, 그들의 고용 형태가 비공식적이거나, 파편화되어 있거나, 규제되지 않을 때 착취와 학대에 특히 취약할 수 있다. 시설 돌봄이나 공공 서비스에서 고용된 노동자와 달리, 이들 다수는 개별적이거나 단기적인 계약 하에서 일하며, 흔히 단체교섭 체계에 대한 접근을 갖지 못한다.

이들의 업무 성격을 반영하는 부문별 노동조합이나 단체협약의 부재는 이들에게 임금, 교육, 또는 근무 여건을 협상할 수 있는 채널을 거의 남기지 않아 불안정성을 강화한다. 이러한 구조적 공백은 서비스의 지속가능성 또한 약화시킨다: 이러한 노동자를 대변하고 지원할 제도적 체계가 없다면, 양질의 일자리와 장애인을 위한 지원의 질 사이의 연결고리는 다루어지지 않은 채로 남는다.

여섯: 국가는 CRPD에 명시된 권리와 원칙에 잘 부합하는 비즈니스 모델을 증진하는 데 있어 필수적인 역할을 한다.

이 시리즈의 다른 보고서들에서 논의되었듯이, 국가는 인권을 보호, 존중, 이행하는 방식으로 서비스 제공자를 규제하고 이들과 관여할 적극적인 법적 의무를 가진다. 이러한 의무는 유엔 기업과 인권 이행원칙에서 "국가의 보호 의무"의 핵심적인 부분으로 개념화된다.

CRPD 하에서 국가는 "이 협약에서 인정된 권리의 이행을 위한 모든 적절한 입법적, 행정적, 그 밖의 조치를 채택할" 법적 구속력 있는 약속을 한다.[6] 서비스 제공자의 비즈니스 모델이 CRPD의 권리 및 원칙에 잘 부합하고 이에 반하여 작용하지 않도록 보장하는 것은 이러한 약속을 이행하는 데 필수적이다. 국가는 이를 실현하기 위한 많은 정책적, 규제적 수단을 가지고 있다(상자 4 참조).[7]

상자 4:

국가는 더 나은 비즈니스 모델을 증진하기 위해 무엇을 할 수 있는가?

- **공유된 공약과 대화를 통해 전환을 촉진할 정치적 리더십.** 돌봄 및 지원 체계를 전환하기 위해서는 서비스 제공자, 이용자, 노동자, 정치 지도자를 포함한 광범위한 행위자 연합의 지지가 필요하다. 기존의 비즈니스 모델은 행정적 관행, 재정 지원 구조, 그리고 무엇이 "전문적"이거나 "안전한" 서비스 제공을 구성하는지에 대한 대중의 인식에 깊이 내재되어 왔다. 이러한 역학을 인식하는 것은 이를 변화시키는 데 필수적이다. 정치 지도자와 서비스 제공자 간의 대화와 공동 학습을 장려하는 것은 이러한 균형을 전환하는 데 도움이 될 수 있다. 교육, 인식 제고, 서사의 전환은 이러한 전환을 가능하게 하는 핵심 도구로서, "녹색" 모델이 인정받고, 뒷받침되며, 주류 체계에 통합되도록 돕는다.

- **권리 기반 서비스로의 점진적이고 지속가능한 전환을 가능하게 하기 위한 재정 지원 모델의 재조정.** 재정 지원 체계를 전환하려면 무엇을 바꾸어야 하는지 파악하는 것뿐만 아니라, 현재 기존 모델 내에서 운영 중인 제공자와 노동자가 발전하고 적응할 수 있도록 지원하는 것도 필요하다. 목표는 갑작스러운 철수가 아니라 점진적인 재조정 — 즉 "녹색" 모델이 성장하고, 가치를 입증하며, 이용자의 수요를 끌어들일 수 있도록 유인과 자원을 재배치하는 것 — 이다. 공공 재정 지원은 제공자가 CRPD에 부합하는 관행으로 전환하고, 혁신에 투자하며, 이용자의 선택을 강화할 수 있는 경로를 마련해야 한다. 신중하고 단계적인 접근은 저항을 줄이고, 생계를 보호하며, 변화에 대한 공동의 주인의식을 조성하는 데 도움이 된다.
- **권리 기반 혁신을 위한 공간을 열기 위해 재정 지원 및 계약 구조를 재구성.** 대다수 국가에서 돌봄 및 지원 서비스는 진정한 경쟁을 통해 조달되는 것이 아니라, 어떠한 유형의 서비스가 지원받을 자격이 있는지를 미리 결정하는 범주화된 재정 지원 흐름을 통해 조달된다. 이는 기존의 시설 중심적이거나 의료 지향적인 모델이 계속해서 공공 재정 지원의 대부분을 받는 반면, 신흥 권리 기반 서비스는 안정적인 재정 지원이나 인정에 접근하는 데 어려움을 겪는다는 것을 의미한다. 경직된 범주를 유지하는 대신, 재정 지원 체계는 점진적으로 성과 및 권리 기반 기준으로 전환하여, CRPD에 부합하는 제공자가 공공 체계 내에서 증가할 수 있도록 할 수 있다.
- **인권 준수와 보호를 이 부문의 규제 및 감독의 중심에 둘 것.** 국가 기관은 CRPD의 권리 및 요건에 잘 부합하는 비즈니스 모델을 뒷받침하고 증진할 충분한 기회를 가지고 있다. 이는 인허가 조건, 실행 계획, 집행 정책에 인권 기준을 내재화함으로써 이루어질 수 있다. 이 과정에서 국가와 그 각 기관은 서비스의 설계와 제공, 그리고 감독과 책무성의 모든 수준에서 이용자의 목소리를 증진하는 것의 중요성에 특별한 주의를 기울여야 한다. 예를 들어 전문적·서비스 기준의 설정, 조직 거버넌스 차원(예: 감사 및 성과 추적을 통해), 고충처리 체계의 설계 및 운영, 그리고 규제 절차의 지속적인 개선에 있어서 그러하다.
- **사람 돌봄 및 지원 서비스 부문에서 노동권 및 노동 여건과 관련된 법적 체계를 강화하고 개선할 것.** 결사의 자유와 단체교섭의 권리를 법적으로 보장하고 집행하는 것이 명백한 첫 단계이다. 내부고발자 보호에 관한 법률, 그리고 노동자와 그 대표자를 위협과 보복으로부터 보호하기 위한 명확한 법적 기준 또한 노동자의 권리를 보호하고 강화하기 위한 일관된 조치 체계의 중요한 구성 요소이다. 이는 교육, 역량 강화, 노동자 지원 서비스에 대한 공공 투자로 보완될 수 있다.

일곱: 기관투자자는 인권을 존중할 책임이 있으며, 자신의 포트폴리오에서 인권을 존중하는 비즈니스 모델을 우선시함으로써, 인권에 기반한 돌봄 및 지원 서비스를 증진하는 데 있어 변혁적인 역할을 할 수 있다.

기관투자자는 사람 돌봄 및 지원 생태계 내에서 중요하고 영향력 있는 행위자이다. 그들의 정책과 사업 우선순위는 사람 돌봄 및 지원 부문에, 그리고 그 안에서 어떠한 유형의 비즈니스 모델이 우선시되는지를 포함하여, 상당한 영향을 미친다.

다른 모든 기업 행위자와 마찬가지로, 기관투자자는 유엔 기업과 인권 이행원칙에 명시된 바와 같이 인권을 존중할 책임이 있다.[8] 이는 그들이 투자 결정에 접근하는 방식, 그리고 자신이 투자하는 돌봄 및 지원 서비스 제공자와 관여하는 방식에 함의를 갖는다.

서로 다른 비즈니스 모델이 실제로 어떻게 장애인의 권리를 증진하거나 저해할 수 있는지에 대한 확고한 이해는, 잠재적 투자 대상에 대한 적절한 인권 평가에 필수적이다. 이는 어떠한 서비스 제공자를 투자 대상으로 선별하거나 배제할지 결정하기 위한, 현실적이고 인권을 존중하는 기준을 개발하는 데 근본적이다.

이러한 이해는 또한 돌봄 및 지원 서비스 제공자와, 그들이 이러한 유형의 위험을 어떻게 예방하고 완화할 것을 제안하는지, 그리고 그들의 위험 관리 대응의 효과성에 관하여 확고하게 관여할 수 있는 역량에도 중심적으로 중요하다(상자 5 참조).

상자 5:

투자자는 돌봄 및 지원 서비스 제공자에게 그들의 비즈니스 모델에 관하여 어떠한 질문을 해야 하는가?

1. **사명과 가치**
   - 제공자는 자신의 사명이나 전략에서 CRPD 또는 인권 기반 접근을 명시적으로 언급하는가?
   - 이용자의 선택과 서비스에 대한 통제라는 목표가 명확히 명시되어 있고 운영상의 공약으로 뒷받침되는가?
   - 조직은 장애인을 권리 보유자로 보는가, 아니면 돌봄의 수동적 수혜자로 보는가?
2. **서비스 설계 및 제공**
   - 서비스는 개인의 선호를 중심으로 설계되는가, 아니면 (의존도 수준, 진단 등) 표준화된 범주를 중심으로 설계되는가?
   - 이용자는 어디서, 어떻게, 누구와 함께 지원을 받을 것인지에 대해 의미 있는 선택권을 갖는가?
   - 공동설계, 이용자 의견 수렴, 개별화된 계획 수립을 위한 체계가 있는가?

3. **재정 지원 및 성과 유인**

- 재정 지원 구조는 삶의 질 성과를 보상하는가, 아니면 단순히 서비스 물량(예: 제공된 시간, 채워진 병상)을 보상하는가?
- 재정 지원 흐름은 변화하는 이용자의 필요에 적응할 만큼 충분히 유연한가?
- 서비스 논리를 자율성과 참여로부터 벗어나게 왜곡시키는 재정적 불이익이나 인센티브가 있는가?

4. **노동 및 인력**

- 지원 노동자는 공정한 임금, 고용 안정성, 정서적 지원을 포함한 양질의 근로 조건 하에 고용되는가?
- 인력은 자립 생활, CRPD, 관계적 지원 관행에 관한 교육을 받는가?
- 번아웃이나 부적절한 근무 여건으로 인한 높은 이직률이 있는가?

5. **책무성과 이용자 피드백**

- 이용자가 민원을 제기하거나 변화를 제안할 수 있는, 접근 가능하고 권리에 기반한 체계가 있는가?
- 제공자는 행정적 지표를 넘어선 성과(예: 자율성, 포용, 만족도)를 추적하는가?
- 이용자는 서비스 거버넌스나 자문 구조에 관여하는가?

6. **거버넌스와 투명성**

- 조직은 자신의 관행이 CRPD의 원칙 및 의무와 부합하는지에 관하여 공개적으로 보고하는가?
- 장애인 또는 장애인단체가 의사결정 기구, 이사회, 또는 감독 기능에 관여하는가?
- 지속적인 학습, 적응, 외부 평가에 대한 공약이 있는가?

문의처:

유엔인권최고대표사무소(OHCHR)는 이 기초 보고서 시리즈의 모든 중점 분야에 걸쳐 이해관계자들의 참여를 요청합니다.

더 많은 정보를 원하시거나, 돌봄 및 지원 서비스 제공 부문에서 유엔 기업과 인권 이행원칙의 이행을 진전시킬 실무 도구, 사례 연구, 지침에 대한 권고 사항이 있으신 경우를 포함하여, 저희의 작업에 참여하고자 하시는 경우 문의해 주시기 바랍니다.

OHCHR 장애 및 인권 부서, ohchr-disability@un.org
OHCHR 기업과 인권 부서, ohchr-bhr@un.org

각주

1. 기초 보고서 제2호: 이용자 주체성과 돌봄 및 지원 서비스의 민주화 참조.
2. 상동.
3. 기초 보고서 제1호: 규제자이자 구매자로서의 국가 참조.
4. 기초 보고서 시리즈 소개: 장애인을 위한 권리 기반 돌봄 및 지원 서비스 제공을 향하여 — 돌봄 및 지원 서비스 제공자를 위한 소개 글, 그리고 기초 보고서 제4호: 돌봄 및 지원 서비스 부문의 인권 실사와 구제 참조.
5. 기초 보고서 시리즈 소개: 장애인을 위한 권리 기반 돌봄 및 지원 서비스 제공을 향하여 — 돌봄 및 지원 서비스 제공자를 위한 소개 글, 핵심 요지 셋 참조.
6. 장애인권리협약, 제4조 제1항.
7. 기초 보고서 제1호: 규제자이자 구매자로서의 국가 참조. 기초 보고서 시리즈 소개: 장애인을 위한 권리 기반 돌봄 및 지원 서비스 제공을 향하여 — 돌봄 및 지원 서비스 제공자를 위한 소개 글 참조.



UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

Office of the United Nations
High Commissioner
for Human Rights (OHCHR)

Palais des Nations
CH 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41 (0) 22 917 92 20
Email: ohchr-infodesk@un.org
Website: www.ohchr.org