


제5차 충남사회적경제 콜로키움

■ 발 표 1.

자활사업과 사회적경제

김 정 원 책임연구원

한국지역자활센터협회
부설자활정책연구소



자활사업과 사회적경제¹⁾

김정원(자활정책연구소 책임연구원)

1. 들어가며

한국의 자활사업은 1996년 자활지원센터 시범사업으로 시작해 2000년 국민기초생활보장법의 시행과 함께 제도화된 정책으로 공공부조에 포함된 노동연계복지로서의 성격을 갖는다. 자활사업의 대상자는 조건부수급자 및 차상위계층이며, 정부 부처 차원에서는 노동부와 복지부가 관할 부처이다. 프로그램으로는 자활근로를 비롯해 자활공동체, 희망리본프로젝트, 취업성공패키지, 디딤돌 사업, 생업자금융자 등 정부가 정한 근로능력 점수에 따라 창업, 취업, 사회적응프로그램, 정부재정 지출 일자리 등의 유형이 존재한다.

이렇듯 다양한 형태의 프로그램이 존재하지만²⁾ 이 글은 자활사업의 전달체계인 지역자활센터를 중심으로 사회적경제와 자활사업의 함의를 살펴본다. 그것은 두 가지 이유에서이다. 하나는 한국에서 사회적경제라는 담론이 등장했던 초기 사례가 지역자활센터의 역할을 통해서 가능했다는 점이다. 또 하나는 정부의 탈빈곤 정책인 자활사업을 사회적경제의 측면에서 조망해 볼 수 있는 기회를 제공해주는 것은 지역자활센터의 사업을 통해서 가능하기 때문이다. 그래서 이 글은 자활사업보다는 지역자활센터에 초점을 둔다.

이 글의 문제의식은 오늘날 한국 사회에서 사회적경제는 ‘대안경제’를 고민하는 이들이 주로 거론하는 개념이라는 점에서 출발한다. 그렇다면, 지역자활센터가 사회적경제를 고민한다는 것은 ‘대안경제’에 대한 고민을 한다는 것을 뜻한다. 지역자활센터는 자활사업이라는 명시적인 정부의 정책적 목표를 수행해야 하며, 이를 위해 정부로부터 정책보조금을 지급받으며, 주기적으로 정부로부터 평가를 받는다. 국가 조직은 아니지만 국가의 영향력으로부터 자유로울 수 없는, 즉 ‘자율성의 한계’를 기본적으로 갖는 조직이다. 이런 지역자활센터에게 ‘대안경제’는 어떤 의미를 지니는 것일까?

이러한 문제의식 속에서 이 글은 지역자활센터에게 사회적경제가 갖는 의미는 무엇인지를 살펴보고자 한다. 이를 위해서 사회적경제를 개념적인 차원에서 접근을 해보고, 이어서 지역자활센터에 대한 이해를 시도한다. 그런 연후에 지역자활센터에서 사회적경제를 이야기하는 의미를 짚어보고 지역에서 사회적경제 구축을 위한 경로를 탐색해본다.

1) 이 글은 2011년 5월에 있었던 지역자활센터 신입 관실장 교육에서 사용된 자료를 일부 수정한 것입니다.

2) 물론 이 때 다양하다는 것은 어디까지나 상대적인 것이다. 자활사업의 진행 현장은 공급자 중심으로 프로그램이 운영되기 때문에 수요자 입장에서는 프로그램이 매우 제한적이다.

2. 개념 이해 : 사회적경제란 무엇인가?

사회적경제는 프랑스에서 처음 사용된 개념이다. 불어권에서는 한국으로 치면 시민단체를 사회적경제로 지칭하곤 한다. 물론 한국의 시민단체와 불어권의 사회적경제를 동일시할 수는 없다. 한국의 시민단체들의 활동 영역과 불어권의 사회적경제의 활동 영역이 다르기 때문이다. 프랑스에서 사용되어 불어권에서 일반적으로 사용되던 사회적경제는 1990년대 이후 유럽에서 좀 더 보편화되기 시작했으며, EU 차원의 정책적 개념으로까지 확장되었다.

사회적경제를 설명하는 방법은 크게 조직의 성격과 운영 원칙으로 구분할 수 있다. 유럽의 사회적 기업 연구 네트워크인 EMES 네트워크의 드푸르니(Jacques Defourny)에 의하면, 사회적경제는 협동조합(co-operatives), 공제조합(mutual societies), 결사체(associations), 재단(foundations)을 포함하는 개념이다. 그리고 ‘① 이윤보다는 구성원이나 지역사회 이익을 위한 활동이 우선적 목표, ② 독립적 운영, ③ 민주적 의사결정과정, ④ 자본보다는 인간과 노동을 먼저 고려한 소득 배분’을 그 운영 원칙으로 한다(Defourny, 2004).

이 조직들은 주로 자발적으로 결성되어 회원들의 출자나 회비를 기반으로 하며, 재화와 서비스를 생산 및 판매하는 경제 활동을 한다. 공제조합의 경우 회원 및 회원의 부양가족에 대한 서비스를 제공하나 협동조합이나 결사체, 재단 등은 회원을 넘어서 보다 넓은 범위를 대상으로 한다. 우선적 목표가 이윤이 아니라 구성원이나 지역사회 이익이라는 점은 경제 활동의 지향이 시장 경제와 다르며, 어쩌면 경제 활동은 특정한 목적을 달성하기 위한 일종의 도구일 수 있음을 의미한다. 독립적 운영은 정부로부터 보조금을 받거나 기업으로부터 후원을 받는다 하더라도 이들로부터 자율성을 지향한다는 의미이다. 민주적 의사 결정 역시 일반 기업처럼 자본이 의사 결정을 주도하는 방식과 대척점에 놓여 있는 원리이다. ‘1인 1표’나 대의원제도와 같은 방식이다. 소득배분의 방식은 조직 발전을 위한 수익금의 적립이나 사회적 기여를 목적으로 한 사용, 구성원에 대한 잉여 배당 등의 형식으로 주로 나타난다.

[그림 1] 사회적경제의 개념과 주체



자료 : <한겨레21> 803호에서 인용.

사회적경제라 칭할 수 있는 조직들이 유럽에서 등장하기 시작한 것은 19세기에 이르러 자본주의 시스템이 자리를 잡으면서부터이다. 그 이전 농업 중심의 경제는 토지에 기반을 둔 가족 노동을 중심으로 이뤄지고 마을 단위에서 보호의 시스템이 작동했으나 자본주의 시스템이 자리를 잡으면서 농민들은 도시로 나와 공장을 가진 자본가들과 개별적 계약을 맺고 자신의 노동력을 상품으로 판매해야 하는 노동자가 된다. 노동자들은 생산자이지만 한편으로는 자신의 임금으로 먹을거리를 비롯한 여러 가지 재화를 구매해야 하는 소비자이다. 또한 공장과 도시는 농업 중심의 경제에서 토지와 마을이 농민들을 보호해줬던 것과 달리 노동자들을 보호해주지 않는다. 노동자들은 개별화되고 자신에게 닥친 사회적 위험을 자신들이 해결해야 한다. 특히나 노동자들의 노동 환경은 가혹하기 짝이 없었다. 도시의 위생 수준 역시 위험한 지경이었고 빈부격차는 매우 심각했다. 노동자들은 곧 빈곤한 자였던 것이 당시의 상황이었다. 이런 상황에서 노동 문제는 가장 중요한 사회적 문제가 되고 많은 이론가들과 실천가들은 다양한 대안적인 문제 제기와 실험을 시도한다. 자본주의 시스템의 자리매김으로 인한 고통은 노동자들만의 몫은 아니었다. 농민들 역시 이로 인한 고통을 겪었고 이에 대응하지 않을 수 없었다. 사회적 경제는 이를 배경으로 출현했다.

19세기 들어 노동자들은 공동으로 점포를 열어 먹을거리를 함께 사들인다든지, 질병이나 실업 등에 대비해서 부금(賦金)을 각출해서 운영하는 등으로 조직적인 대처를 해나가기 시작했다. 농민들 역시 공동으로 구매를 하고 생산물을 유통시키는 방법을 생각해내기 시작했다. 소비자 협동조합이나 공제조합이 출현했고, 신용협동조합과 생산협동조합이 등장했다. 이러한 활동들은 20세기 초에 들어서 레옹 왈라스(Leon Walras)나 샤를르 지드(Charles Gide)와 같은 경제학자들에 의해 이익만이 아니라 정의와 관련된, 그리고 생산만이 아니라 분배와 관련된 새로운 경제 방식으로 인정받게 되면서 사회적경제로 지칭된다(장원봉, 2006; 엄형식, 2008).

이처럼 본격적인 자본주의 시스템의 자리매김과 그것이 일으키는 사회적 위험에 대한 대처라는 측면에서 사회적경제가 등장했다는 것은 사회적경제가 자본주의 시스템이 지닌 문제의 해법으로 등장했음을 의미한다. 그러나 사회적경제는 20세기 들어서면서 사회보험의 시스템으로 통합되거나, 시장 경제와의 경쟁에서 뒤떨어지거나, 또는 시장 경제에 포섭되면서 그 영향력이 현격하게 위축된다. 위축되었던 사회적경제가 다시 주목을 받게 된 것은 1970년대 중반부터이다. 당시는 경제위기와 함께 실업의 확산과 사회적 배제가 대두하는 와중에 기존의 국가 복지가 이에 대해 적절한 치유를 하지 못하고 있다는 비판이 높아져가던 시기였다. 사회적경제 조직들은 정부가 대처해나가지 못하는 영역에서 사회서비스를 발굴하고 확산시켜갔으며, 지역 사회 차원의 다양한 활동으로 지역을 변모시켜나가기 위한 활동을 전개했으며, 노동시장에 진입하지 못하는 이들에게 일자리를 제공하는 활동을 하기 시작한다. 이러한 활동들은 19세기와는 다른 양상이어서 새로운 사회적경제(new social economy)라 불리기도 한다.³⁾

3) 이러한 흐름은 독립적인 경제 행위로 조직되는 것이 아니며 정부의 각종 정책과 결합 속에서 이뤄지곤 한다. 특히 사회서비스의 공급이나 일자리 제공 등은 사회적경제가 노동연계복지와 만나는 지점이기도 하다.

오늘날 사회적경제는 대안경제의 하나로 평가받는다. 흔히 경제 하면, 자본주의 상품 경제 또는 넓은 의미의 시장경제를 떠올린다. 그러나 역사적으로 보면 자본주의 상품경제는 매우 짧은 시기에만 존재했으며, 넓은 의미의 시장경제 또한 특정한 역사적 시점에서 출발했을 뿐이다. 칼 폴라니(2009)는 인류학적 분석을 바탕으로 한 호혜-재분배-교환이라는 틀을 빌어서 이를 설명하기도 한다. 또한 실질적 의미의 경제와 형식적 의미의 경제라는 개념을 통해서 자본주의 상품 경제가 형식적인 경제임을 제기하기도 했다. 사실 경제라는 영역에서 자본주의 상품 경제나 시장경제는 일부분만 차지하고 있을 뿐이나 19세기 이후 지배적인 영향력을 행사하게 되면서 ‘경제’ 하면 이들을 떠올리게 된 것이다. 따라서 대안경제 라는 용어는 자본주의 상품 경제나 시장경제가 낳는 문제에 대한 대안이라는 의미를 갖지만 또 한편으로는 경제에 대한 좀 더 폭넓은 시각을 가져야 한다는 의미도 함께 가진다.

사회적경제가 대안경제의 하나로 평가받는다면 그 이유가 있을 것이다. 물론 용어 자체만으로도 대안경제로서의 의미가 풍긴다. 경제 앞에 ‘사회적’ 이라는 표현을 사용하기 때문이다. 그러나 좀 더 분석적으로 사회적경제가 갖는 의미를 짚어보면서 대안경제로서의 가능성을 타진하는 것이 사회적경제에 대한 이해를 높이는 것이라 생각한다.

사회적경제가 어떤 배경 속에서 탄생했는지 짚어보자. 사회적경제는 자본주의 상품 경제가 사회를 지배하는 시스템으로 자리를 잡은 시점에서 노동자들이 자신들에게 닥치는 문제를 해결하기 위한 방안 속에서 등장했다. 물론 노동자들의 이러한 시도는 갑작스러운 것은 아니었다. 멀리는 로마 시대에 이미 상부상조를 추구하는 조직들이 존재했었고 중세 시대에 수공업자나 상인들은 길드를 통해서 자신들의 경제적 이익을 도모하고 사회적 영향력을 행사하려 했었다. 11세기 이후 확산되는 시장 경제 속에서 농민들을 어느 시기까지 지켜줬던 것은 농촌의 상부상조이기도 했었다. 이런 역사가 존재했었기에 19세기의 노동자들과 농민들은 자신들의 공동체를 통해서 자신들에게 닥치는 사회적 위험에 대처할 수 있는 방안을 찾을 수 있었던 것이다. 이는 두 가지 시사점을 제공해준다.

하나는 공동체를 통해서 자신들에게 닥치는 사회적 위험에 대처하려는 시도였다는 것이다. 또 하나는 노동자들과 농민들의 자발적인 조직화였다는 것이다. 특히 19세기에 노동자들은 전례 없이 급속도로 증가한 새로운 계급이기도 했으나 이들은 빈곤을 상징하는 집단이었으며, 억압받는 자들이었다. 19세기 유럽은 전례 없이 생산력이 향상되었으나 분배는 매우 취약했다. 노동자들은 생산력 향상의 동력이면서도 생산력 향상의 결과물로부터 배제되었었다. 그런 이들이 자본주의 상품 경제로부터 자신들을 보호하기 위한 시도를 자발적으로 공동체적인 방식을 통해 한 것이다. 그리고 이 시도가 재화와 서비스를 생산 및 판매하는 활동이었다. 자본주의 상품경제라는 지배적인 경제 시스템이 낳는 문제에 대해 경제적인 방식으로 조직적인 저항을 시도한 것이다.

새로운 사회적경제라고도 불리운 20세기 후반의 사회적경제는 어떤 배경 속에서 다시금 주목받게 되었는가? 실업과 사회적 배제, 새로운 사회적 위험이라 불리우는 사회 구조의 변화에

시민사회 각급 조직들의 다양한 대처가 그 배경이다. 19세기 사회적경제의 조직화가 노동자로부터 시작되었다면, 20세기 사회적경제의 조직화는 시민들의 대처라는 차이가 있다. 그리고 20세기 사회적경제의 조직화에는 정부 부문의 유력한 관심이 덧붙여지기도 한다. 이러한 차이가 있으나 사회적경제는 전반적으로 다음과 같은 특성을 갖는다.

첫째, 재화와 서비스를 생산 및 판매하는 경제 행위를 통해 자본주의 상품 경제에 대한 대안을 찾는다. 물론 사회적경제는 19세기 이후 가장 지배적인 경제 시스템인 자본주의 상품 경제로부터 동떨어진 존재가 아니다. 현실에서는 종종 중첩된다. 따라서 자본주의 상품 경제가 지니는 문제점으로부터 항상 침윤될 가능성이 존재한다. 그러나 자본주의 상품 경제가 추구하는 것은 이윤인 반면에 사회적경제는 타인 또는 공동체를 먼저 고려, 즉 인간과 더 나은 사회를 목적으로 한다. 그 목적을 경제 행위를 통해서 일상에서 꾸준히 확대시켜나갈 기회를 갖는 것이 사회적경제이다.

둘째, 문제를 느끼는 당사자들이 문제 해결을 위해 자주적으로 대처하는 방식이다. 19세기의 노동자들은 급속한 산업화 속에서 당시의 모순을 가장 첨예하게 경험하던 이들이다. 20세기 좀 더 복잡해진 사회는 시민들로 하여금 다양한 문제를 경험하도록 했고 시민들은 이에 대해 다양한 방식으로 대처해야 했다. 사회적경제는 이 속에서 등장 또는 재조직화 되었다. 사회적경제는 문제를 제기하거나 비판하는 것에 그치지 않고 직접 자신들이 참여해서 주체적으로 자신의 영역을 조직화하는 과정이다. 이는 민주주의의 문제와 직결되는 것이기도 하다. 민주주의는 단지 정치 영역에만 국한하는 개념은 아니다. 경제에서 민주주의가 자리 잡지 못하면 민주주의는 요원하다.

셋째, 사회적경제는 주로 지역에 기반하는 경향이 강하다. 물론 사회적경제로 일컬을 수 있는 조직이 반드시 커뮤니티 단위에만 존재하리란 법은 없다. 종종 규모화를 지향하면서 국제적인 조직이 되거나 초국적 기업화하기도 한다. 그러나 많은 경우는 항상 특정한 지역을 기반으로 등장하고, 지역화의 성공을 기반으로 확장이 이뤄진다. 규모화에 대해서는 논란의 여지가 존재하지만 어쨌든 지역에 기반하는 것은 사회적경제에게는 필요조건이다. 지역에 기반한다는 것은 “지역과 ‘함께’ 한다”는 것이다. 좀 더 구체적으로는 생산과 판매, 고용이 특정한 지역을 기반으로 이뤄진다는 것이고 그 결과물이 지역의 이익으로 귀결된다는 것이다. 그래서 성공적인 사회적경제는 지역사회의 삶의 질을 좀 더 향상시킬 수 있다. 지역사회 삶의 질의 향상에 기여하는 것은 사회적경제의 성공을 의미하는 것이기도 하다. 또한 많은 경우 사회적경제는 지역의 이해관계자들이 참여해서 공동으로 지역 문제에 대처하는 경향을 갖는다. 그래서 사회적경제는 종종 풀뿌리민주주의의 산실로 평가받기도 한다.

넷째, 사회적경제는 노동의 참여를 기본으로 한다. 자본주의 상품 경제의 특징 중 하나는 노동을 배제하는 것이다. 자본주의 시스템 자체가 노동 없이는 불가능함에도 불구하고 노동자들이 경제의 영역에 참여하는 것은 통제받는 생산자와 소비자로서만 국한되었을 뿐이다. 그러나 사회적경제는 의사결정 과정에서 노동자들의 참여를 중요시 여긴다. 경영자로서의 역할이 덧붙여

지는 셈이다. 사회적경제를 통해서 노동자들은 생산의 주체가 될 기회를 갖는다.

다섯째, 국가와 시장이 감당하지 못하는 부분에서의 적극적 역할을 사회적경제가 수행하면서 시민사회의 대안을 재구성할 수 있다. 사회적경제의 활성화를 바라보는 경제학의 시각은 국가 실패/시장 실패로 대표된다. 그런데 역사적으로 자본주의 상품 경제의 자리매김은 국민국가의 형성과 궤를 같이 했다. 즉, 현재의 국가와 시장은 근대라는 특정한 역사적 상황의 산물인 셈이다. 그리고 국가 실패/시장 실패가 거론되는 부분에서 사회적경제의 역할이 주목을 받게 된다는 것은 근대가 낳은 시스템에 변화가 일고 있음을 뜻한다. 그래서 사회적경제는 사회 변화의 산물이자 사회의 변화를 이끄는 기제이기도 하다. 종종 사회적경제가 사회 혁신과 결부되어서 논의가 이뤄지는 것은 이러한 측면에서 기인한다(김정원, 2012).⁴⁾

3. 개념이해 : 지역자활센터는 어떤 조직인가?

지역자활센터는 복합적인 성격을 갖는다. 이를 크게 전달체계의 일환으로서의 성격과 민간부문의 한 주체로서의 성격으로 구분할 수 있다. 전달체계의 일환으로서 지역자활센터는 국민기초생활보장법이라는 특정 법에 근거한 조직이다. 민간 부문의 한 주체로서의 지역자활센터는 사회운동을 역사적 기반으로 하면서 노동시장 진입에 어려움을 겪는 이들이 고용되어 있는 지역의 비영리조직이다.

1) 정부 정책의 전달체계로서 지역자활센터

지역자활센터는 국민기초생활보장법에 근거한 조직이다. 국민기초생활보장법 제16조에 의하면, ‘자활의욕 고취를 위한 교육’, ‘자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선’, ‘생업을 위한 자금융자 알선’, ‘자영창업 지원 및 기술·경영지도’, ‘자활공동체의 설립·운영지원’, ‘기타 자활을 위한 각종 사업’이 지역자활센터의 사업이다. 지역자활센터는 보장기관이 지정한다. 보장기관은 중앙정부 및 지방정부를 일컫는다. 보장기관은 지역자활센터를 지정할 뿐 아니라 관리 및 감독하며, 또한 위와 같은 사업이 가능하도록 지원을 한다.

한편, 정부는 지역자활센터의 목적으로 두 가지를 명시하고 있다. 첫째는 근로능력 있는 저소득층에게 집중적·체계적인 자활지원서비스를 제공함으로써 자활의욕 고취 및 자립능력 향상을 지원하는 것이며, 둘째는 기초수급자 및 차상위계층의 자활 촉진에 필요한 사업을 수행하는 핵심 인프라로서의 역할을 수행하는 것이다.

이런 규정을 중심으로 지역자활센터를 바라보면 다음과 같은 성격을 갖는다. 첫째, 지역자활센터로서의 제도적 자격 취득인 지정과 그 이후 조직 및 사업 운영에 대한 관리·감독, 그리고 지원이 정부의 몫이다. 따라서 지역자활센터는 정부의 지원과 통제를 받는 조직이다.

4) 한편, 간과하지 말아야 할 것은 사회적경제에 대한 시장주의자나 반복지주의자들이 보이는 긍정적 관심이다. 요컨대 사회적경제의 조직화 과정에서 정부의 복지 책임에 대한 회피나 지나쁜 일자리들의 창출 등이 발견되는 이유가 무엇이고 이런 문제를 어떻게 해결해나가야 하는지가 함께 고민되어야 한다.

둘째, 지역자활센터가 조직하는 사업의 참여자들은 정부에 의해 지정된 기초생활보장 수급자 및 차상위계층이다. 이들은 특정 시점에서는 실업자이며, 대체로 일반 노동시장에서 경쟁력을 갖기 어려운 이들이다. 따라서 지역자활센터는 노동시장에서 배제된 이들의 자활을 도모하는 조직이다.

전달체계로서 지역자활센터의 성격을 정리하자면 다음과 같다. 지역자활센터는 정부의 목적 사업을 수행하는 조직으로 활동 내용은 노동시장에서 배제된 빈곤층이 자활을 도모할 수 있도록 서비스를 제공하며, 이런 활동을 하는 과정에서 정부의 지원과 통제를 받는다.

2) 민간 부문의 한 주체로서 지역자활센터

① 비영리조직으로서 지역자활센터

시민사회 내에서 영리를 추구하지 않고 공공의 목적에 봉사하거나 조직구성원의 공동의 이익을 추구하는 조직을 비영리조직이라고 한다(박상필, 2005). 지역자활센터는 정부의 복지 정책을 수행하면서 정액보조를 받지만 시민사회 내 조직으로서 노동시장에서 배제된 빈곤층의 자활을 도모하는 공공의 목적을 지니고 있으면서 비영리적인 활동 방식을 지니고 있다. 따라서 지역자활센터는 비영리조직이다.

지역자활센터는 비영리조직이지만 정부의 사회복지 전달체계로서의 활동을 수행하고 이에 따른 지원을 받는다. 비영리조직이 정부의 복지 정책에 참여하는 것은 한국만의 특수한 상황이 아니라 전 세계적인 현상이다.⁵⁾ 그러나 정부의 지원은 필연적으로 통제를 수반할 수밖에 없다. 여기에서 ‘활동의 자율성’을 놓고 지역자활센터와 정부는 긴장 및 갈등 관계에 놓인다.

한편, 비영리조직인 지역자활센터는 노동시장에서 배제된 빈곤층의 자활을 도모하기 위한 활동 과정에서 공공의 목적에 기여하는 것에 대한 고민을 한다. 이 고민은 많은 부분에서 사업단의 활동 내용과 결부된다. 영농사업 또는 외식사업에서 나타나는 로컬푸드(local food)에 대한 고민, 집수리에서 주거복지로, 주거복지에서 에너지 복지로의 집수리사업단의 가치 변화, 각종 사회서비스의 공급, 환경운동으로서 의미를 부여하는 재활용사업 등이 바로 이런 것이다.

공공의 목적에 기여하는 것에 대한 고민은 사업단의 활동 내용에만 국한되지 않는다. 많은 지역자활센터들의 사업 운영에서 공동체적 경제조직의 지향, 자활사업 참여자에 대한 권한 부여, 자활사업 참여자가 운영하는 주민자치조직의 결성 등이 나타난다.⁶⁾ 이는 제도가 명시하지 않으나 비영리조직인 지역자활센터가 중요한 부분으로 생각해서 자발적으로 수행하는 활동이다.

5) 비영리조직들이 정부의 복지 정책에 참여하는 것은 복지공급의 주체가 다원화되는 것을 의미하는데, 이를 복지다원주의 또는 복지혼합이라고 한다. 다만, 정부의 정액보조를 받으며, 전국 대부분의 기초자치단체에서 활동하는 한국의 지역자활센터는 독특한 사례이다.

6) 이 부분은 뒤의 ‘사회운동을 역사적 기반으로 하는 지역자활센터’가 갖고 있는 의미와도 결합되는 부분이다. 비영리조직으로서 공공의 목적에 기여하는 것에 대한 모색이 구체적인 형태로 드러나는 지점은 가치와 결합될 수 있는데, 지역자활센터에게서 이 가치는 사회운동이라는 역사성과 밀접한 관계에 있다고 본다. 한편, 지역자활센터의 이러한 활동은 사회적 자본 개념에서 접근할 때 울콕(Woolcock, 1998)이 말하는 community 내부의 연대로서 통합성(integration)이라는 개념으로 설명할 수도 있다. 이에 대해서는 김정원(2008)을 참조하기 바람.

② 사회운동을 역사적 기반으로 하는 지역자활센터

비영리조직이 정부 복지정책의 전달체계로서 역할을 하는 것은 한국에서는 그리 새삼스런 일은 아니다. 한국전쟁 이후 외원단체의 진출에 의해 사회복지서비스가 공급되기 시작하면서 한국은 오랫동안 비영리조직들이 복지공급에서 주요한 역할을 맡아왔다. 그러나 지역자활센터의 경우는 한국에서 오랫동안 나타났던 민간 부문의 복지공급 주체들과는 다른 성격을 지닌다.

지역자활센터는 빈민밀집지역에서 노동자협동조합의 활성화 방안을 모색하던 사회운동 진영과 새로운 빈민정책을 모색하던 정부와의 이해관계가 맞물려 시범사업으로 출발했으며, 이후 외환위기 과정에서 실업 및 빈민운동의 기반 확대를 모색하던 사회운동진영과 실업 및 빈곤정책의 확대를 모색해야 하던 처지에 놓여있던 정부의 이해관계가 맞물리면서 정부 빈곤정책의 인프라로 자리매김을 했다.

지역자활센터들의 결집체인 (사)한국지역자활센터협회(이하 ‘협회’)는 정관에 “생산협동나눔의 이념과 정신을 기반으로 저소득 주민의 자활자립을 지원하는 지역자활센터의 균형적 발전을 도모하여 인간의 가치가 우선하는 생산적이고 창의적인 사회를 만들어 가는데 기여함을 목적으로 한다.”고 밝히고 있다. 여기서 생산협동나눔의 이념과 정신은 바로 지역자활센터의 제도화를 추진했던 사회운동세력이 추구했던 가치이다. 생산은 일하는 자의 중요함을 강조하고 있는 것으로 이해할 수 있으며, 나눔과 협동은 활동의 지향이 공동체성의 함양임을 의미한다. 이것을 ‘일하는 자들의 연대가 창출하는 자율적 보호망(’民⁷⁾의 자율적 보호망’)의 구축 ‘이라고 정의할 수 있을 것이다. 그래서 지역자활센터들은 오랫동안 이러한 문제의식을 현장에서 실현하기 위한 고민들을 해왔다. 앞에서 제기한 공동체적 경제조직의 지향, 자활사업 참여자에 대한 권한 부여, 자활사업 참여자가 운영하는 주민자치조직의 결성 등이 바로 그것이다.

한편, 생산협동나눔의 이념과 정신은 대안경제와 연결되는 부분이기도 하다. 상당기간 동안 협회의 교육이 생활공동체나 지역공동체운동의 현장을 탐방하는 것을 포함시켰던 점, 한국에서 사회적 일자리와 마이크로크레딧(micro-credit), 사회적 기업 등을 추진했던 가장 핵심적인 세력이 지역자활센터 및 관련 인사들이었던 점은 지역자활센터가 꾸준히 대안경제에 대한 모색을 해왔음을 보여주는 사례이다.

③ 지역 조직으로서 지역자활센터

지역자활센터는 이름 그대로에서 나타나듯이 지역의 조직이다. 전국적으로 247개가 위치해 있는 지역자활센터는 특정한 지역에 위치해있고, 지역자활센터의 각 사업 참여자는 지역자활센터가 위치한 지역의 주민이다. 그리고 지역자활센터는 사업 속에서 지역 내 다양한 조직 및 개인과 연계를 맺는다. 이는 지역자활센터들의 활동이 지역의 인구사회학적 특성, 제도적 특성, 경제적 특성, 문화적 특성, 정치적 특성 등에 영향을 받을 수밖에 없음을 의미한다.

7) 民은 통치받는자를 뜻한다(진노 나오히코, 2007). 그래서 ‘民의 자율적 보호망’은 통치받는 자들이 자신들을 지켜가기 위해 스스로 공동체적인 네트워크를 구축하는 것을 말한다.

지역자활센터가 지역으로부터 영향을 받는 것만은 아니며, 지역과 지역자활센터는 상호교류 관계이다. 따라서 지역자활센터의 활동은 해당 지역에 영향을 미칠 수밖에 없다. 지역자활센터에 지급되는 보조금은 대부분 중앙정부의 재원이다. 또한 지역의 빈곤층들은 지역자활센터의 사업에 참여해서 수입을 발생시킨다. 그리고 이렇게 발생된 수입은 주로 지역에서 소비된다.⁸⁾ 그리고 지역자활센터의 사업 중 상당수는 지역에 사회서비스를 공급하며, 사업의 조직 과정에서 새로운 아이템을 통해 지역에 필요로 하는 일자리를 창출한다. 뿐만 아니다. 지역자활센터의 사업 운영 속에서 형성되는 관계망은 지역의 빈곤층에게 지원을 하는 관계망이기 때문에 지역자활센터의 활발한 지역 활동은 지역의 사회적 자본(social capital)을 함양시킨다.

이처럼 지역자활센터의 활동은 지역의 경제나 사회복지, 사회적 관계에 영향을 미친다. 따라서 지역자활센터의 활동에서 지역은 항상 상수로 자리매김할 수밖에 없다.

④ 고용조직으로서 지역자활센터

지역자활센터는 고용조직으로서의 성격을 가지고 있다. 지역자활센터의 사업 참여자와 지역자활센터의 관계는 공식적으로 고용-피고용 관계이다. 지역자활센터의 사업에 참여하는 빈곤층들은 당연히 직장인 자활공동체를 제외하고도 많은 경우 소속 자활사업단을 직장으로 여기곤 한다. 지역자활센터의 종사자들은 각종 사업 운영 속에서 이들이 지역사회 시민의 일원으로 자리매김할 수 있는 노력을 하지만, 이들을 계몽하고 관리·감독하는 역할도 동시에 수행한다. 그래서 지역자활센터의 종사자들은 비영리조직의 종사자로서의 성격과 사업단의 관리자로서의 성격을 동시에 가지게 되고, 지역자활센터의 사업에 참여하는 이들은 복지 프로그램 참여자이자 노동자로서의 성격을 동시에 가지게 된다.⁹⁾

한편, 지역자활센터의 사업에 참여하는 이들의 숫자는 경우에 따라서는 상당하다. 2010년 현재 지역자활센터가 조직해낸 자활공동체는 1,200여개가 있는 것으로 알려져 있는데 여기에 약 5천여명이 참여하고 있으며, 지역자활센터가 운영하는 자활근로사업단은 2,700여개에 24,000여명이 참여하는 것으로 알려져 있다(보건복지부 2010). 여기에 대부분의 지역자활센터들이 운영하거나 조직해낸 각종 사회서비스사업단을 포함하면 지역자활센터는 각 지역에서 적지 않은 인력과 함께 하는 조직이다. 그래서 군(郡)지역의 경우 시(市)지역에 비해서는 적은 인원이지만, 그래도 종종 군청을 제외하고는 지역자활센터가 해당 지역에서 가장 많은 인원을 고용하는 조직이 되기도 한다.

4. 지역자활센터와 사회적경제와 어떻게 관련을 맺는 것인가?

8) 특히 지방의 경우 중산층 이상의 수입은 해당 지역 외에서 소비되는 경우가 많으나 빈곤층은 그럴 여력이 없이 그 지역에서 소비하게 된다.

9) 이 견해가 지역자활센터의 사업 참여자들에게 노동자로서의 법적 지위를 부여해야 한다는 것을 주장하는 것은 아니고 실존적 지위를 지적한 것이다. 법적인 문제는 별도로 살펴봐야 한다.

1) 사회적경제의 한 구성 부분으로서 지역자활센터

지역자활센터는 한국에서 사회적경제의 한 부분으로 인정을 받는 경향이다. 한국에서 사회적경제를 분류하는 시도는 많지 않았는데, 그런 가운데 <표 1>과 <표 2>는 지역자활센터를 사회적경제의 한 부분으로 평가하고 있음을 보여준다.

<표 1> 노대명의 한국 사회적경제 구성

성격 I	성격 II	유형 분류	세부 설명
국가 ▼ ▼ ○ ○	정부 의존 ▲ ○ ▼	공공지원형 일자리사업	장애인 보호작업장/노인생산공동체
			복지부 자활근로사업단
			노동부 사회적일자리사업
	자립지향	공공지원형 사회적기업	자활공동체 노동부 사회적 기업
		사회적경제	
○ ○ ▲ ▲ 시장	비영리 ▲ ○ ▼ 영리	사회적경제조직	시민단체(서비스 공급형)
			노동자협동조합
			생활협동조합
			농협/수협/산림조합
			신협/새마을금고

자료 : 노대명(2007)에서 인용.

<표 2> 신명호의 한국 사회적경제 조직 분류

경제활동의 영역	사회적경제 조직의 예	
생산	사회적 기업, 자활공동체, 사회적 일자리 사업 조직, 노동자협동조합 등	로컬푸드 운동네트워크
소비	생활협동조합, 의료생협, 공동육아협동조합 등	
교환	지역화폐, 아나바나운동단체 등	
분배	자선모금단체, 마이크로크레딧 기관 등	

자료 : 신명호(2009:36)에서 인용.

지역자활센터는 국가 부문이나 시장 부문이 아니라 비영리조직으로서 빈곤층을 조직해 재화와 서비스를 생산 및 판매하며, 이러한 활동은 창업으로 이어지는 목표를 갖고 있다. 이 과정에서 정부의 보조금이나 기업의 후원금, 재화와 서비스의 판매 대금이 재원을 이룬다. 이러한 과정은 지역자활센터가 사회적경제의 한 구성 부분으로 평가할 수 있도록 한다.

2) 한국의 사회적경제 조직화에서 지역자활센터의 역할

한국에서 사회적경제의 조직화를 협동조합에서 찾는다면 지역자활센터의 등장과 활동은 최근의 사례이다. 그러나 담론으로서 사회적경제를 제시하고 조직한 초기 사례를 찾는다면 그것은 지역자활센터이다. 지역자활센터는 노동자생산협동조합의 조직화를 위한 시도의 하나로 등

장했으며, 이후 제3섹터형 일자리, 사회적 일자리, 사회적 기업으로 이어지는 일련의 담론 변화를 주도해왔다. 특히 자활공동체는 사회적기업육성법의 제정 이전에는 사회적 기업을 지칭하는 개념으로 종종 사용되어왔다. 자활공동체는 1990년대 생산공동체운동에서 기인하는 개념으로 저소득 취약계층 노동자들의 자주적 경제조직이라는 의미를 담고 있다.¹⁰⁾ 자활사업의 필요성을 강조하고 정부에 문제제기를 하면서 시범 자활지원사업을 이끌어냈던 이들은 국민기초생활보장법 제정 이전에 위와 같은 조직을 ‘자활공동체’라고 불렀었다.

국민기초생활보장법의 시행과 함께 자활공동체는 정부가 정한 기준을 채워 자활근로에서 창업한 조직을 의미하는 것으로 축소되었으나 많은 지역자활센터들은 자활공동체를 사회적 기업을 위한 실천으로 생각했음. 그래서 종종 자활공동체 명칭 앞에 사회적 기업이라는 호칭을 붙이기도 했었다. 실천 현장에서뿐 아니라 연구자들도 자활공동체를 사회적 기업으로 인식하거나 관련 지어 설명한 경우가 다수 있었으며, 정부 출연 연구기관에서 수행한 사회적 일자리 또는 사회적 기업 관련 연구보고서들에서도 상당수의 자활공동체들이 사회적 기업의 국내 사례로 소개되어왔다. 뿐만 아니라 정부도 자활공동체를 사회적 기업으로 바라봤었다. DJ 정부 시기에 비서실 산하 삶의질 향상 기획단에서 펴낸 『공동체와 함께 하는 자활지원』이라는 책을 보면 각국의 자활기업이 소개되는데, 이 기업들이 바로 사회적 기업이다.

한국에서 사회적경제가 하나의 담론으로 자리 잡는다는 자활정책연구소의 전신인 자활정보센터의 역할도 매우 컸다. 자활정보센터는 영문 이름을 <social enterprise development agency>로 하면서 한국에서 사회적 기업과 관련한 담론 창출과 정책 제기 집단으로서의 정체성을 가지면서 적극적인 이슈 제기와 연구 및 출판 활동을 수행해왔다. 시범사업 시기에 조직되었던 자활사업 관련 연구자들의 비공식 모임인 ‘자활정책연구회’와 함께 자활정보센터는 노동자 협동조합, 사회적 기업, 마이크로크레딧과 관련한 각종 흐름을 선도적으로 제기해왔다. 한국지역자활센터협회 차원에서는 실무자 교육과 정책 제안 등을 통해 관련된 담론의 창출에 많은 노력을 기울였다.

2000년대 중반 이후 자활지원사업의 제도화가 안정되고 정부의 지역자활센터에 대한 영향력이 보다 강화되면서 현장에서 사회적경제에 대한 문제의식은 열어졌음을 부인할 수 없다. 그러나 한국의 사회적 기업 중에 상당수가 지역자활센터들이 배출한 사례이며, 이들을 중심으로 대안적인 경제 활동을 추구하는 각종 조직들이 만들어지기도 했다. 또 많은 지역자활센터들이

10) 제3섹터형 일자리라는 개념을 확산시키는데 크게 기여했던 김신양(2000)은 생산공동체를 아래와 같이 말함.

- 참여자의 구성 : 지역 주민을 기반으로 빈민운동에 헌신했던 활동가들이 주도하여 지역의 주민들을 조직하여 설립.
 - 운영 : 공동생산, 공동소유, 공동분배라는 협동조합의 원칙을 바탕으로 민주적인 운영과 교육 등을 통해 내부 결속력이 강하여 어려운 시기 위기관리의식이 높음.
 - 목적 : 자본의 지배를 제한하고 수익우선 보다는 사회적 약자들간의 연대와 자기실현, 그리고 이익의 지역사회로의 환원.
- 이를 요약하면 <저소득 취약계층의 노동자들이 주체가 되어 소득증대를 통한 삶의 질 향상, 공동체 정신 회복, 지역사회와의 연대라는 목적을 달성하기 위해 설립한 생산단위>로 사회적 목적을 지닌 경제조직으로서의 위상을 분명히 한다.

각 지역에서 <사회적경제네트워크>를 구축하기 위한 시도를 하고 있기도 하다. 지역자활센터 스스로 지역의 생산자 조직들과 긴밀한 네트워크를 통해 생산 및 판매를 시도하고 있기도 하다. 종종 주민자치조직을 만들어내기도 한다. 따라서 조직의 성격과 역사, 역할로 볼 때 한국에서 사회적경제의 조직화에 지역자활센터는 중요한 비중을 차지하고 있다 하겠다.

3) 사회적경제에서 지역자활센터의 한계

지역자활센터는 조직의 성격에서 사회적경제의 한 구성 부분으로 규정할 수 있고 한국의 사회적경제 흐름에서 중요한 역할을 했다. 그럼에도 불구하고 몇몇 한계를 갖는다.

첫째, 많은 지역자활센터들이 스스로를 전달체계의 한 구성 부분으로 바라보면서 사회적경제의 조직화에 좀 더 기여할 수 있는 역동성이 제약을 받고 있다. 물론 지역자활센터가 정부 정책의 전달체계임은 분명하다. 흔히 전달체계는 정부의 사회복지서비스를 이용자들에게 제공해주는 역할을 한다. 그러나 지역자활센터는 단순히 서비스를 제공하는 역할이 아니라 재화와 서비스를 생산 및 판매하는 활동을 한다. 전통적인 사회복지서비스 공급 과정과는 매우 다른 방식의 사업 행위를 하는 것이다. 이 과정은 다양한 이해관계자와의 연계를 수반할 뿐 아니라 지역사회의 경제 시스템에 일정한 영향을 미칠 가능성을 갖는다. 즉, 지역자활센터가 어떻게 사업을 하느냐에 따라서 지역의 사회적경제 조직화가 달라질 수 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 지역의 사회적경제 조직화라는 점에서 상을 그리기보다는 정부가 제시하는 정책 목표 달성을 중심으로 활동 범위가 제약을 받는 모습들이 좀 더 일반적이다.¹¹⁾

둘째, 지역자활센터가 조직하는 자활공동체가 갖는 한계이다. 신명호(2009)는 자활공동체를 사회적경제로 규정했다. 이는 일면 타당하다. 가령, 구성원들의 대부분이 경쟁 노동시장에 진입하기 힘든 취약계층으로 구성되어 있는 점, 협동 노동과 민주적 조직 운영을 강조하는 점, 이윤 추구를 최우선적인 목적으로 하지 않는 점 등이 그것이다. 그러나 이들 중 상당수는 개인사업자이거나 심지어 대인서비스를 공급하는 자활공동체의 경우 사업자 등록을 하지 않는 경우도 많다. 이런 점으로 인해 자활공동체는 시장에서 사적인 행위자인 자영업자로 취급받곤 한다. 자활근로를 통한 창업 그 자체가 중요하게 여겨지는 것이 좀 더 일반적이다. 자활공동체가 창업되기까지는 상당한 양의 정부 재정과 비영리조직인 지역자활센터의 노력이 투입된다. 그런데 많은 경우 자활공동체는 스스로를 시장에서의 사적 행위자로 여기고 또한 외부에서도 그렇게 바라본다. 이는 지역자활센터가 사회적경제에 대한 비전이 취약할 경우 사적인 시장 행위자를 창출하는 역할을 재생산하는데 그칠 가능성이 큼을 뜻한다.

셋째, 지역자활센터의 운영 시스템에서 폐쇄적인 면모가 보인다는 점이다. 지역자활센터는 특정한 법인이 정부로부터 지정을 받아 운영된다. 위탁이 아니라 지정이다. 이런 탓에 심각한 문제가 발견되지 않는 이상 운영 주체가 변하지 않는다. 이는 지역사회의 조직이라기보다는 특

11) 사실은 그 정책 목표라는 것도 모호하고 편의적이다. 지역자활센터가 경험하는 어려운 현실의 근본적인 원인도 이 탓이다.

정 법인의 조직이 될 가능성이 큼을 뜻한다. 또한 지역자활센터가 운영하는 자활근로는 지역자활센터만 운영하도록 되어 있지는 않으나 거의 배타적으로 지역자활센터가 운영하고 있다고 해도 과언이 아니다. 자활근로 운영에서 지역자활센터 외의 조직이 전문적인 역량을 갖기 어려움을 부인할 수 없으나 지역자활센터의 배타적인 영역인 것처럼 고착화되어 왔다는 것은 지역자활센터가 사업을 자활근로를 중심으로 여기는 문화가 자리잡게 된 중요한 원인이다. 그리고 이는 자활사업과 사회적경제와 지역사회가 어떻게 결합해야 하는지를 성찰할 수 있는 기회를 갖기 어렵게 하고 취약한 일자리를 재생산하는 경향을 낳고 있다.

4) 과제 : 지역에서 사회적경제의 조직화와 그 경로

지역자활센터는 지역의 한 주체이자 사회적경제의 한 구성 부분이다. 지역자활센터의 각종 사업단에는 주로 빈곤층이 참여해서 노동을 하고 재화와 서비스를 생산 및 판매한다. 그런데 지역자활센터의 재화 및 서비스 생산과 판매 과정이 일반 시장 영역의 행위자들과 별반 차이가 없다면, 사회적경제 조직으로서 그 의미는 크게 축소될 수 밖에 없다. 이윤을 목적으로 하는 시장 행위자들과 경제의 조직 방식이 뭔가 달라야 한다.

지역자활센터의 핵심 역할인 탈빈곤을 생각해보자. 탈빈곤을 이뤄야할 주체는 지역자활센터의 사업에 참여하는 이들이다. 이들이 스스로의 힘으로 탈빈곤을 도모하는 것은 쉽지 않지만, 당사자들이 주체가 되지 않고서는 탈빈곤을 도모하는 것은 어렵다. 사회적경제는 문제를 느낀 이들이 스스로 문제를 해결하기 위해 경제적인 방식으로 노력하는 것이다. 그리고 이 과정은 ‘홀로’가 아니라 ‘함께’이다. ‘스스로’를 강조하는 것은 ‘자유주의’와 공명할 가능성이 크다. 그래서 ‘스스로’를 강조하되 ‘홀로’가 아니라 ‘함께’여야 한다. ‘함께’가 가능하기 위해서 가장 중요한 것은 ‘신뢰’이다. 또한 ‘함께’는 ‘연대’를 뜻한다. 지역자활센터가 서 있는 자리에서 연대를 생각하는 것은 곧 ‘지역사회와의 연대’를 뜻한다.

지역사회와의 연대가 왜 중요한가? 그것은 지역사회가 자본주의 상품경제로 인해 해체를 경험하고 있지만 또한 저항의 진지로서 가능성을 안고 있기 때문이다. 빈곤층은 자본주의 상품경제로 인해 해체를 경험하는 집단이기도 하다. 그래서 지역사회에서 탈빈곤을 위한 노력은 개인 또는 집단으로서 빈곤층의 경제력 향상을 위한 노력과 함께 지역의 변화를 위한 노력이 병행되어야 한다.

지역사회가 저항의 진지로서 가능성을 안고 있다는 것은 물리적 공간 그 자체로 어떤 가능성을 갖는 것이 아니라 사회적인 공간으로서 접근할 때 가능성을 도출할 수 있다. 그래서 지역의 주체에게는 지역사회가 대안의 근거지가 될 수 있도록 지역사회를 재구성해야 하는 과제가 부여된다. 지역화를 일종의 운동(movement)으로 바라보는 것은 이 때문이다.

가령, 원용찬(2003)은 지역화를 지역공동체의 재건이라며 중앙의 하향적 지역개발과 거대독점 자본의 외부 시장경제에 대항해 지역공동체가 자신의 사회적 기반과 문화에 적합하도록 스스로의 운동개념과 시스템을 갖추는 지역운동으로 규정한다. 이문국(2002)도 기초자치단체 수준

에서 진행되는 일본의 마을만들기운동을 거론하면서 역량있는 지역사회 만들기(empowering community building)나 지역사회 능력 구축(building community competence)과 같은 개념과 마을만들기운동이 유사함을 지적하는데, 이 역시 지역을 재구성하는 것으로 지역운동으로 바라보는 견해이다.

〈표 3〉 마을만들기 개념화

자립의 차원		자치의 차원	사회운동의 차원
지역활성화	지방분권	주민참여	생활양식의 변혁

자료 : 이문국(2002:20)에서 인용.

지역화에 대한 이와 같은 견해들은 지역화가 지역 내 연대¹²⁾를 구축하고 지역의 자기의사결정력을 강화하며, 지역의 지속가능한 발전을 모색하도록 해야 하는 것과 결부된다. 짐 아이프(2004)가 지역화 실천의 핵심은 “아래로부터의 변화”이며, 이는 “주체성”의 원칙과 “지속가능성”의 원칙으로부터 직접 파생된다고 지적한 것도 이와 일맥상통하는 것이다.

이 지점에서의 초점은 ‘시민의 형성’이다. 국가 주도의 변화가 아니라 시민사회가 주도하는 변화를 이끌어내고 그 변화는 지속가능성을 추구하는 것이 지역화 실천의 핵심이라면 또한 이는 사회적경제의 지향과도 맞물린다. 사회적경제의 등장 과정에서 나타난 특성은 문제를 느끼는 당사자들이 경제의 조직화를 통해 주체적으로 문제 해결을 위해 나섰다라는 것이다. 그리고 이 경제는 이윤을 목적으로 하는 것이 아니라 인간과 보다 나은 사회를 목적으로 한다. 인간과 보다 나은 사회를 목적으로 하는 활동은 지속가능성의 추구이기도 하다. 이를 통해 조직되는 경제가 바로 사회적경제이다.

지역자활센터가 지역에서 사회적경제를 구축하려는 경로는 지역의 빈곤층을 조직해 재화와 서비스를 생산 및 판매하는 지역자활센터 특유의 활동과 맞물려야 한다. 그래서 “무엇을 생산할 것인가? 어떻게 생산하고 판매할 것인가?”가 중요하다. 이 과정에서 중심은 지역자활센터가 아니라 지역사회이다. 이 때 지역은 개별적인 물리적 공간으로서 지역을 의미하는 게 아니라 신자유주의적 세계화와 중앙집중형 사회시스템에 대한 대척점으로서의 지역을 의미한다. 누가 생산하는가?도 중요하나 이에 대한 답은 지역의 빈곤층으로 이미 나와 있다. 오히려 중요한 것은 지역 빈곤층이 생산의 주체-지역의 주체로서 역할을 할 수 있도록 하는 방법론에 있다. 이런 점들을 바탕으로 지역자활센터가 지역에서 사회적경제를 조직하는 경로에 대한 제언을 하자면 ‘사업의 조직화’와 ‘생산의 조직화’로 구분해서 전개시켜볼 수 있다.

먼저, 사업의 조직화라는 측면에서 접근하면 다음과 같다.

12) 오늘날 폭넓게 사용되는 연대 개념은 공동체의 책임(공통의 의무, 보증)을 의미하는 로마법의 전문용어가 프랑스 법에서 연대(solidarité)로 바뀐 것이다. 처음 법률 용어로 출발한 연대 개념은 이후 사회를 분석하는 주요 도구로 확장된다. 대표적으로 뒤르켐(Durkeim, E)의 기계적 연대와 유기적 연대가 그것이다. 또한 혁명가들이나 공동체주의자, 노동운동, 사회복지 각 영역에서 폭넓게 사용되었다. 이렇듯 폭넓고 다양한 영역에서 사용되지만 일반적으로는 사람들 간의 동등하면서도 결속적인, 그러나 결코 폐쇄적이지 않은 개방적인 그런 관계를 지칭한다고 볼 수 있다. 그래서 연대는 귀착점이 아니라 출발점이기도 하다. 연대에 대한 자세한 논의는 졸(Zoll, R:2008)을 참조하기 바람.

첫째, 지역자활센터라는 조직의 역량을 강화시켜야 한다. 이는 단순히 지역사회 내 영향력을 강화하는 것을 의미하는 것이 아니다. 기관의 역량을 강화한다는 것은 구성원 간의 신뢰를 확보해 기관이 안정적으로 운영되고, 지역 내에서 적극적인 피드백을 추구하면서 지역의 신뢰를 확보해 자활사업의 지지기반을 구축하는 것을 의미한다. 이는 매우 중요하다. 기관 구성원 간의 신뢰는 기관 내부의 신뢰이며, 이는 결속력의 강화이다. 이는 외부 환경의 변화로부터 기관을 방어하는 힘이 강해짐을 의미한다. 지역의 신뢰는 지역 내에서 활동 기반의 강화를 의미한다. 이처럼 기관 내외부에서 신뢰를 확보한다는 것은 기관 운영이 안정적임을 의미하니, 기관의 자율성 강화와 직결된다. 결국, 이것이 기관의 역량 강화인 셈이다. 기관의 역량이 강화되었을 때 지역화는 가능해질 것이다. 덧붙이자면, 지역사회에 좀 더 개방적인 조직으로 운영되어야 한다. 종종 지역자활센터는 모법인에 의해 또는 지방정부에 의해, 또는 기관 내부 자체적인 문제 등으로 불미스러운 일을 겪기도 한다. 이런 상황을 예방하는 중요한 기제 중 하나는 개방적인 조직운영이다. 그래서 지역자활센터가 지역의 共的조직으로서 자리매김할 수 있어야 한다. 조직 사업의 평가를 정부의 평가들이 아닌 기관 내부와 지역의 이해관계자가 참여할 수 있는 통로를 마련하고 가능한 지표를 설정하는 것도 중요하다.

둘째, 지역에 대한 총체적인 비전을 수립해야 한다. 지역자활센터가 지역에 대한 총체적 비전을 갖고 사업을 진행해간다는 것은 지역 변화의 한 주체로서의 역할을 한다는 것이며 지역자활센터 스스로도 장단기적인 계획을 가질 수 있음을 뜻한다. 지역자활센터는 해마다 사업계획서를 작성한다. 이 중에는 중장기 사업계획도 포함된다. 그러나 이 사업계획들이 대체로 자활지원사업 운영을 위한 사업계획이고, 기타의 개별 프로젝트를 위한 사업계획이다. 또한 대부분은 이처럼 기관 내부의 각 프로젝트들이 상호 연결되지 못하고 따로 따로 추진되고 운영된다. 이런 방식에서 탈피해야 한다. 지역에 대한 분석을 바탕으로 총체적 비전을 설정하고 이에 입각해 중장기적인 사업계획을 수립하고 기관의 각 사업들이 내외부에서 상호 유기적으로 연계되어야 한다. 즉, 지역에 대한 비전 속에서 기관의 역할을 정립하고, 정립된 기관의 역할 속에서 기관 내부의 사업들이 상호 유기적으로 연계되어 시너지를 확보할 수 있어야 하며, 이 사업들이 지역의 각급 조직 및 집단과 연계될 수 있어야 한다.

셋째, 참여자들의 역량 강화를 시도해야 한다. 역량의 강화는 곧 자기 결정력의 강화를 의미한다. 자기 결정력 강화는 주입이 아니라 경험을 통해 형성된다. 결국, 기관 내의 일상적인 사업 운영 속에서 자활사업 참여자의 자기 결정력을 강화시킬 기회가 제공되어야 한다. 각종 의결 기구의 운영이나 일상 프로그램을 통해서 이런 모색은 가능하다. 역량의 강화는 주변적 존재에서 핵심적 존재로의 변화를 의미한다. 자신들이 참여하는 교육과 프로그램을 자신들이 판단해서 기획하고 운영할 때 가장 적합한 교육과 프로그램이 가능하다. 그리고 이런 경험이 바탕이 될 때 자신들의 역량을 강화하고 지역의 주체적 구성원이 될 수 있다.

참여자 역량 강화를 위한 방안의 일환으로 주민자치조직의 결성을 유도하는 것도 중요한 선택이다. 주민자치조직은 자활사업 참여자들이 스스로 만들어서 운영하는 조직이다. 스스로 만

들기 위해서는 현재의 상황을 판단하고 분석해야 한다. 또한 가장 적합한 것은 무엇인지 결정해야 한다. 뿐만 아니라 이 과정에서 동료들의 지지를 얻어내야 하며, 만들어 내는 과정에서 상당히 높은 수준의 협력을 도모해야 한다. 만들고 난 다음의 운영도 쉽지 않다. 결국, 주민자치조직의 운영은 그 자체로 역량 강화를 위한 교육이며, 또한 역량 강화의 경험이다.

이어서 생산의 조직화라는 측면에서 접근하면 다음과 같다.

첫째, 지역의 생산자들과 협력적인 네트워크를 구축해야 한다. 네트워크는 개별 기관이나 집단, 또는 개인이 갖지 못한 힘을 창출한다. 자활사업 참여자까지 포함해서 지역자활센터는 상당한 인력이 존재하며, 또 상당한 재원이 투입된다. 이는 지역자활센터의 내부 자원이다. 이를 활용해 지역에서 적극적인 생산 네트워크를 도모하는 것을 고민해야 한다. 지역자활센터의 사업단이 지역 생산자들을 연계하는 일종의 결절점으로 작용할 수 있는 방안을 모색하거나 지역자활센터가 주도(참여)해서 지역 내 시민 시장의 구축을 시도해가는 방법이 그것이다. 이는 빈곤 문제에 대한 대처와 지역 시민사회의 경제총량 확대를 동시에 도모하는 일이 된다.

둘째, 자활사업단과 자활공동체의 연계, 자활공동체 간의 연계를 조직해야 한다. 자활공동체는 많은 시간과 재원과 노력이 투여된 소중한 자원이다. 그럼에도 현실은 여러 영세 자영업자 중의 하나인 경우가 대부분이다. 비록 대부분의 자활공동체가 영세한 규모를 벗어나지 못하고 자립적 능력을 구축하는데도 어려움을 겪곤 하지만 여러 영세 자영업자 중의 하나가 아니라 지역의 사회적경제를 구성하는 일부분이 될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 자활사업단과 자활공동체의 연계, 자활공동체 간의 연계를 조직하고 지역사회에 참여할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

5. 맺으며

지금까지 사회적경제를 개념적인 차원에서 접근을 해보고, 이어서 지역자활센터에 대한 이해를 시도한다. 그런 연후에 지역자활센터에서 사회적경제를 이야기하는 의미를 짚어보고 지역에서 사회적경제 구축을 위한 경로를 탐색해본다.

지역자활센터에게서 사회적경제나 지역화는 멀리 떨어진 것이 아니다. 조직의 성격상 지역자활센터는 사회적경제의 구성 부분이다. 또한 공식적인 네트워크의 조직화를 통해서든, 생산 및 판매의 조직화를 통해서든, 조직의 운영을 통해서든 많은 지역에서 지역자활센터에 의한 사회적경제의 조직화가 이뤄지고 있기도 하다. 그럼에도 불구하고 멀리 떨어진 것처럼 느껴지는 것은 워낙 ‘전달체계’로서의 자기 인식이 강하기 때문이다. 전달체계라는 현실을 굳이 도외시킬 필요는 없다. 그러나 지역자활센터라는 조직이 지역에서 비전을 가지고 사회적경제를 조직화해나가는 것을 도외시하는 것도 조직의 위상에는 걸맞지 않다.

지역에 따라 느끼는 편차는 크지만 지역자활센터는 상당한 규모의 인력과 재정을 움직이는 조직이며, 재화와 서비스를 나뉘 조직적으로 공급하는 조직이다. 수치로 표현하는 시도가 이뤄

지지는 못하고 있지만 지역 경제에 미치는 영향도 적지 않다. 그럼에도 조직 운영의 초점을 ‘평가’에 맞추는 것은 개별 기관으로서의 합리적인 선택일지라도 지역자활센터의 지역 내 잠재력을 충분히 살리지 못하는 결과를 낳을 수 있다. 지역에서 사회적경제를 구축하려는 시도는 그래서 지역자활센터의 잠재력을 살리는 중요한 설정이 될 것으로 생각한다. 비록 당장의 가시적 결과물은 구하지 못할지라도 반드시 필요하고도 중요한 도전이 아닐까 생각한다.

〈참 고 문 헌〉

- 김신양. 2000. “대안의 경제 시스템과 사회적 연대를 위한 사회적 기업, 또는 제3섹터.” 『빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼』. 2000. 12.6~9. 성공회대학교.
- 김정원. 2008. 『한국의 비영리자활지원조직에 대한 이해』. 한국학술정보.
- 김정원. 2012. 『현장에서 읽는 노동연계복지 : 자활사업에서 사회적기업까지』. 아르케.
- 노대명. 2007. “한국 ‘사회적경제’의 현황과 과제: ‘사회적경제’의 정착과정을 중심으로.” 《시민사회와 NGO》 5(2):35-71.
- 라이너 출. 최성환 역. 2008. 『오늘날 연대란 무엇인가: 연대의 역사적 기원, 변천 그리고 전망』. 한울아카데미.
- 박상필. 2005. 『NGO학-자율·참여·연대의 동학』. 아르케.
- 보건복지부. 2010. “2011년 보건복지부 업무계획.” 2010.12.
- 삶의질향상기획단. 2000. 『공동체와 함께 하는 자활지원』. 퇴설당.
- 신명호. 2009. “한국의 ‘사회적경제’ 개념 정립을 위한 시론.” 《도시와 빈곤》 89:5-45.
- 엄형식. 2008. 『한국의 사회적경제와 사회적 기업: 유럽 경험과의 비교와 시사점』. 실업극복국민재단 함께 일하는 사회 정책연구원.
- 원용찬. 2003. “칼 폴라니의 실체경제와 지역문화운동: 유통독점자본의 지역화 운동을 계기로.” 《문화경제연구》 6(1):27-53.
- 이문국. 『자활사업과 임파워먼트 실천: 자활지원 활성화를 위한 임파워먼트 실천 사례연구』. 나눔의집.
- 장원봉. 2006. 『사회적경제의 이론과 실제』. 나눔의집.
- 정선희. 2005. 『한국의 사회적기업』. 다우출판사.
- 진노 나오히코. 김욱 역. 2007. 『인간회복의 경제학』. 북포스.
- 짐 아이프. 류혜정 역. 2005. 『지역사회개발』. 인간과 복지.
- 칼 폴라니. 홍기빈 옮김. 2009. 『거대한 전환』. 길.
- Defourny, Jacques. 2004. “*Social Enterprise in An Enlarged Europe: Concept and Realites*. (<http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF-files/Articles/Defourny/Defourny.soc.ent.CEE.3.06.pdf>)
- Woolcock, Michael. 1998. “Social Capital and Economic Development : Toward a Theoretical synthesis and Policy Framework “, *Theory and Society* 27:151-249.
- 『한겨레 21』, 803호.