

사회적 기업 육성을 위한 지방정부의 역할

- 지역자산 활용을 중심으로-

김종수(충남발전연구원 책임연구원)

1. 서론

최근 청년실업, 고용없는 성장, 40대의 퇴직, 비정규노동 등으로 표현되는 자본주의의 폐해에 대한 새로운 돌파구가 필요한 형편이다. 경제적 합리주의의 관점에서 바라본다면 시장사회는 일정한 유형의 합리성의 규칙에 따라 행동하는 인간 개체의 집합체일 뿐이다. 이때 합리적 행동이란 희소한 자원으로 일정한 목적을 가장 효과적으로 달성하는 것을 뜻한다(김영진, 2005). 하지만 이렇게 단순히 시장경제의 개념만으로는 사회를 구성하는 중요한 요소인 공동체, 신뢰, 사회적 자본 등을 이해하기 힘들다. 그리고 최근에는 전세계적으로 이러한 시장 자본주의의 폐해를 인식하고 새로운 대안을 모색하려는 움직임이 태동되고 있다. 즉, 공동체 자본주의, 공동체, 지역사회, 사회적 기업, 윤리적 소비 등에서 희망을 찾는 것이다.

사회적 기업은 정부실패와 시장의 불완전성을 보완하기 위해 등장한 것이다. 특히 휴먼 서비스 분야에서는 정보의 비대칭성과 서비스의 비가소성(돌려받지 못함) 때문에 시장의 실패가능성이 매우 높다. 사회적 기업은 이러한 영역에서 틈새를 찾아내고 역할을 찾아내고자 한다.

사회적 기업이 이렇게 정부와 시장 사이에서 역할을 찾아간다면 정부 역시 이 사회적 기업이 잘 될 수 있도록 도움 필요가 있을 것이다. 특히 한국은 노동부를 중심으로 사회적 기업에 대한 개념을 들여왔고 인증 제도를 통해 지원을 하고 있다는 점에서 그러하다. 2011년 12월 현재 우리나라에는 580여개의 사회적 기업이 등록되어 있다(www.socialenterprise.go.kr). 짧은 기간 동안 많은 사회적 기업이 생겨나는 양적성장을 경험하고 있는 가운데 호황을 누리고 있는 것 같지만, 그 문제점도 만만치 않아 이제는 질적인 성장에 대한 논의가 무엇보다 필요한 시점에 와 있다. 질적 성장에 대한 논의를 위하여 본 연구에서는 사회적 기업의 역할을 정책접근방식(Policy approaching framework)의 관점에서 살펴봄으로써, 지역을 기반으로 한 지속가능한 사회적기업의 요건들을 살펴보고자 한다. 이를 위하여 필요기반의(Needs-based) 접근방식과 자산기반의(Asset-based) 접근방식, 그리고 자산기반의 접근방식의 핵심요소인 공동체자산(Community Asset)에 대한 개념을 알아보고 공동체자산을 기반으로 한 바람직한 사회적 기업의 모델을 제시함으로써 지역 내 자생을 통한 지속가능한 사회적기업의 발전방안을 모색해보고자 한다.

특히 사회적기업의 성장을 위한 지방정부의 역할을 모색할 필요가 있다. 왜냐하면 지방정부는 지방자치를 주도적으로 수행하는 지역의 중심체 역할을 하고 지역실

정을 반영한 지역사회 개발과 지역경제 활성화를 촉진함으로써 지역의 발전과 지역 주민의 복리 증진에 중추적인 역할을 하기 때문이다. 이때 지역발전과 지역공동체의 활성화를 위해 사회적기업과의 연계방안을 찾는 것에서 지방정부가 역할을 할 수 있다.

이 글에서는 이러한 연계의 가능성을 ‘지역자산’의 개념에서 찾고자 한다. 지역자산의 개념을 우선 알아보고, 이 지역자산이 사회적 기업이 활용가능한 자원임을 확인하고자 한다. 또한 사회적 기업이 지역자산을 잘 활용하기 위해서 지방 정부는 어떠한 대응을 할 필요가 있는지 살펴보도록 하겠다.

II. 분석방법 및 개념정립

1. 필요(Needs)에서 자산(Asset)으로

필요기반의 정책은 가지고 있는 것보다는, 부족한 것이 무엇인가에 초점을 맞추어 접근하는 방식이다. 수십 년 동안 대부분의 나라들은(개발도상국이든 선진국이든)지역의 소요량을 정량화하기 위해서 필수공급지표(주택공급량, 상가, 학교, 공원, 공공용지 등)를 사용해왔다. 부족한 부분을 채우기 위한 이러한 접근방식은 불확실한 사실을 근거로 ‘소요량’을 산출하고, 이 소요량을 채우는 것이 우선적인 정책목표가 되어, 문제에 대한 불공평한 해결책(빈민가 강제철거 등)을 가져오는 것으로 나타났다(Peattie,1983).

비단 주택공급의 문제뿐만이 아니라 지역의 서비스 제공 및 일자리 창출 분야에서도, Top-down 방식의 정책집행과 보여주기 행정에 의하여 단지 부족한 수치(실업률, 저소득률 등)를 채우는 것으로도 정책목표를 달성했다고 자위한다. 문제를 정량화함으로써 거기에 수반되는 원인들을 지역적 특성과 관계없이 일반화시킴으로써 지역마다 가지고 있는 고유한 특징을 살리지 못하고, 문제의 다양한 원인에 대한 고려가 미흡하여 지속적인 문제를 발생시키게 되는 것이다.

전문가 기반의 Top-down형태의 정부의 대응 방식은, 결과적으로 전문가가 평가하는 지역의 필요들과 지역 주민들이 인식하고 정의하는 지역의 요구들 간의 차이로 나타났고, 정부는 여기에서 발생하는 갈등의 문제를 해결하기 위해서 규제를 사용하게 되었다. 효과적인 탑다운 방식과 필요기반 방식의 절차들은 다양한 불평을 야기하였고, 주민과 정부 간의 불신은 보조금등 지원금의 삭감으로 이어졌다. 지역공동체들은 자기들 나름대로 자신들의 역량을 구축하기 위한 혁신적인 방법들을 발견하기 위해 힘을 썼다(UN-HABITAT,2008).

이러한 맥락에서 나타난 대안적 접근방식이 자산기반의(Asset-based) 접근방식이다. 전형적인 필요기반의 소요 모델과는 대조적으로 자산기반의 접근은 정량적인 소요량을 찾지 않는다. 대신에, 전문적인 영역을 초월하여 역량을 구축하고 변화에 호의적인 태도를 만드는 것을 목표로 한다. 지역 디자인 과정은 “작업 환경은 사람

들이 수동적인 소비자로서 다루어지는 것보다 창조, 관리 등의 변화에 능동적으로 참여하려는 사람들일수록 더 낫다.”라는 기반위에 있다(Sanoff,2000).

자산기반의 접근방법은 부족한 것이 무엇인가에 대한 것보다 지역에 이용 가능한 유무형의 자산을 정의하고 자본화하는 방안을 찾는다(Kretzmann and McKnight, 1993; Sanoff, 2000; Green and Haines, 2002; Mathie and Cunningham, 2003; Arefi, 2004 a;2004 b). 이는 정책입안자들과 지역 활동가들에게 지역자산은 중요한 의미를 지닌다. 그것은 다양한 방법(주택과 복지 등)으로 그 지역주민들에게 이익을 가져다주기 때문이다. 생동감 있는 지역들은 지역에 거주하고, 속하고 싶은 마음을 강하게 표현하고 촉진시킨다. 그리고 희망이 없고 절감감에 빠진 주민들과 정부정책과 열악한 시장 환경으로부터 고통을 겪는 지역에 새로운 에너지를 공급한다.(UN-HABITAT,2008)

필요기반의 정책과 자산기반의 정책은 대상이 사람이나 공간이냐에 따라서 형태를 달리한다. 필요기반의 정책은 주로 자원의 배분이나 도심활성화에 초점을 맞추는 반면, 자산기반의 정책은 권한이양이나 파트너십에 초점을 맞추고 있다. UN보고서에 따르면 필요기반의 재분배나 도심활성화 정책은 빈곤계층의 수를 줄이고, 슬럼화 된 도시를 재생시키는 노력에는 효과적이었으나 그 효과를 지속시키기 위한 역량을 강화시키는 데에는 역부족이었다고 말한다.

<표 1> 필요 vs 자산기반의 공공정책 옵션들

	People	Place
Need (TARGETING)	재분배	활성화
	· 복지주의 · 수혜권(세금, 구호품, 주택 바우처, Food Stamps 등)	· 공공주택공급 · 근린단지조성 · 관(官)주도 도시재생 및 도심 활성화 · 산업단지, 기업도시개발
Asset (CAPACITY BUILDING/ ASSET BUILDING)	권한이양(Empowerment)	파트너십(Partnership)
	· 사회적 자본 활성화 (networking, trust, reciprocity) · 공동생산과 지식과 기술 네트워킹 (전문가 지식과 지역지식 소통) · 자원에 대한 사회·정치·심리적 가치평가	· 역사적 보호와 장소에 대한 감성 · 자산으로서의 영토성 · 지역-대학, 공-사 파트너십 · 지역개발조합(CDCs)등에 의한 자발적 재생

지역을 기반으로 하는 사회적 기업은 지금까지 중앙정부가 해오던 필요기반의 지역정책들과는 차별성을 가질 필요가 있다. 취약계층의 취업률을 높이고, 삶의 질을 향상시키려는 현재의 사회적 기업의 목표는 어쩌면 지금까지 국가가 해오던 필요기반의 정책의 연장선으로 볼 수 있다. 정부의 정책의 보조자가 아니라, 새로운 변화

의 주체가 되기 위해서 정책목표에 대한 다양한 관점의 분석이 필요한 시점이다.

자산기반의 정책을 통하여 사회적 자본의 형성을 도우며, 지식과 기술을 공유하고, 자산에 대한 사회·정치적 가치의 공유를 이끌어내도록 만들어야 하며, 지역차원에서는 역사적 자산에 대한 가치인식과 자산으로서의 영토공유, 지역과 대학, 공과사의 파트너십을 강화하고, 지역의 공생과 가치의 선순환을 목표로 삼는 자발적인 지역개발조직들을 세워가는 것이 바람직한 사회적 기업의 모델이 될 수 있다. 이러한 사회적기업의 바람직한 모델을 찾아내려는 노력이 사회적기업의 태동기를 지나 정착기로 가는 상황에서 필수적인 과제인 것이다.

2. 공동체자산의 개념 및 필요성

지역자산의 논의가 시작된 것은 90년대 중반의 미국에서부터이다. 연방정부나 주정부의 지원이 부족한 형편에서 지역공동체 단위로 자조적 공동체개발 사업과 주민들의 참여를 성공적으로 유도해 나가는 것이 중요한 과제였다. 최근 미국에서 자조적이고 독립적인 공동체 참여를 주도하는 매개체가 바로 공동체 비영리 조직이며 지역공동체 개발에 관한 실천적 접근법 중에서 자산 중심적 접근은 비영리조직의 역할을 매우 중요한 것으로 여긴다(McKnight, 1995; 한상일, 2003; 3 재인용).

그렇다면 자산이라는 것은 어떤 의미가 있을까? 먼저 지역자산과 유사한 개념을 가지는 향토자원에 대해 살펴보자. 향토자원은 ‘장소자산’(place asset), ‘영역자산’(territorial asset), ‘영역 배태적 자산’(territory-embedded asset), ‘지역부존 자원’, ‘향토지적 자산’ 등으로 불리고 있으나 이들 간에는 다소간의 개념적 차이가 존재한다. 이들은 특정한 지역의 배태성을 지니고 있는 공통점이 있다. 장소(place)나 영역(territory)의 개념이 물리적 실체만을 지칭하는 것이 아니라 제도나 정치적인 시스템, 문화까지를 포함하는 개념으로 인식되고 있는 점에서, 장소자산과 영역자산은 거의 같은 개념이라고 할 수 있다. 다만 영역자산에 비해 장소자산이 물리적 실체로서의 장소에 무게를 더 두는 것이 차이점이라고 할 수 있다. 또 영역 배태적 자산은 배태성에 무게를 더 둔다는 점에서 이들과 약간의 차이가 있다(김현호 외, 2004).

지역자산도 향토자산과 유사하지만 차이가 난다. 우선 지역자산은 이미 주어진 자연환경을 포함하지만, 정치적, 사회적 자산-즉 인위적으로 만드는 것-을 포함한다. 예를 들어 한 지역에서 세월의 변화 속에서 가치, 방법, 아이디어들과 같은 공통 요소들이 있다면, 그리고 그것이 각각의 지역마다 독특성과 차별성을 가지고 있다면 그 자체로도 우리는 지역자산이라고 볼 수 있는 것이다.

자산기반 지역개발에 있어서의 자산(Assets)은 지역주민들의 실질적인 기술, 역량, 지식이며 그들에게 변화에 대한 에너지를 주는 열정과 흥미들이다. 그리고 이러한 개개인의 자산들을 상호 연결해주는 사회적 연결망, 자발적인 지역조직과 지역사회를 지원할 수 있는 민, 관, 제3섹터의 자원들이 포함된다. 이런 요소들 이외

에도 삶의 질을 높이기 위한 공간 기반의 물리적, 경제적 자원들도 지역자산으로 포함시킨다.(IDeA,2010)

Kretzmann 과 Mcknight의 연구에 따르면 자산기반 지역개발(Asset-Based Community Development:ABCD)은 다음의 세 가지 즉, 개인의 재능, 협력적인 삶, 공동체 역량강화에 관심을 가진다. 'ABCD'방식에 따르면 공동체는 사람들의 결함보다는 재능에 초점을 맞추는 것으로부터 만들어진다. 만약 우리가 강한 공동체를 만들기를 원한다면 우리는 그들의 자산과 자원 그리고 재능을 연구해야한다고 한다. 'ABCD'의 다른 특징으로는 시스템의 한계에 관한 것이다. Kretzmann과 Mcknight는 기존의 물리적인 시스템만으로는 참된 변화에 한계가 있음을 알고 협력적인 삶, 자발적으로 참여를 위해 오는 사람들이 'ABCD'에 필요한 자원이라고 이야기한다. 즉, 'ABCD'의 관심은 공동체내에 문제를 해결하기위한 시민들 사이의 신뢰에 있다는 것이다. Mcknight 와 Kretzmann은 공동체의 지속가능한 개선들은 그들 스스로 문제(마약, 빈곤, 강제이주, 범죄 등)를 해결을 할 수 있다는 능력을 발견했을 때 가능했다고 주장한다. 전문가들이나 선출된 지도자에 의해서가 아니라 공동체 스스로가 주인이 되었을 때 힘 있는 행동들이 나오고 이것이 최근에 나타나고 있는 공동체의 개선과 변화에 이유라고 보고 있다.

공동체의 자산을 활용한다면 공동체의 역량강화에 도움이 될 수 있을 것이다. 공동체 역량(community capacity) 개념은 사회경제, 환경, 그리고 물리적 배경의 발전지표 및 인자와 연관된 사업을 하는 지역사회 및 지역주민의 능력으로 간주된다. 이러한 지역사회 능력의 측면에서 보면, 비영리 조직이 '생존을 위해 동원 가능한 자원'으로 생각되기도 한다. 특히 사회적 기업은 지역자산의 활용에 그칠 것이 아니라 일종의 지역투자전략으로서 공동체자산을 지속적으로 개발하고 이를 활성화할 필요가 있다. 이는 바로 지역사회 역량강화와 연계되는 것이다. 사회적 기업이 참여할 수 있는 영역은 교육, 예술, 스포츠, 레크리에이션, 레저, 자원봉사, 그리고 리더십과 거버넌스를 포함하는 것이고 커뮤니티 하부구조와 중간지원조직은 이러한 활동들을 지지할 수 있다.

지역사회의 물리적인 하부구조로는 지역사회 도서관, 공부방, 인터넷 access, 스케이트장, 수영장 등을 들 수 있다. 예를 들어 도심의 공원, 놀이터를 지역주민들이 접근 가능하게 한다면 훨씬 더 나은 주민들의 소통을 가져올 수 있을 것이다.

이러한 물리적인 하부구조 뿐 아니라 지역의 풀뿌리 자치조직의 역량강화도 궁극적으로는 지역사회의 자산을 만드는 것이다. 예를 들어 학교 학생들의 자치활동을 키워주는 것, 대학생들의 동아리 활동을 지역사회의 활동과 연결해주는 것 등이 매우 필요하다. 이러한 활동들은 궁극적으로 지역의 인적자산을 어떻게 활용할 것인가를 고민할 때 도출할 수 있는 대안들이다. 실제로 외국에서는 이러한 자원봉사, 지역사회 활동을 학점과 연계하여 진행하고 있다. 이는 결국 학생(주민) 스스로가 어떠한 지역 활동에 참여할 것인지 결정하게 함으로써 자신이 가진 재능을 기부하는 것으로 연결된다.

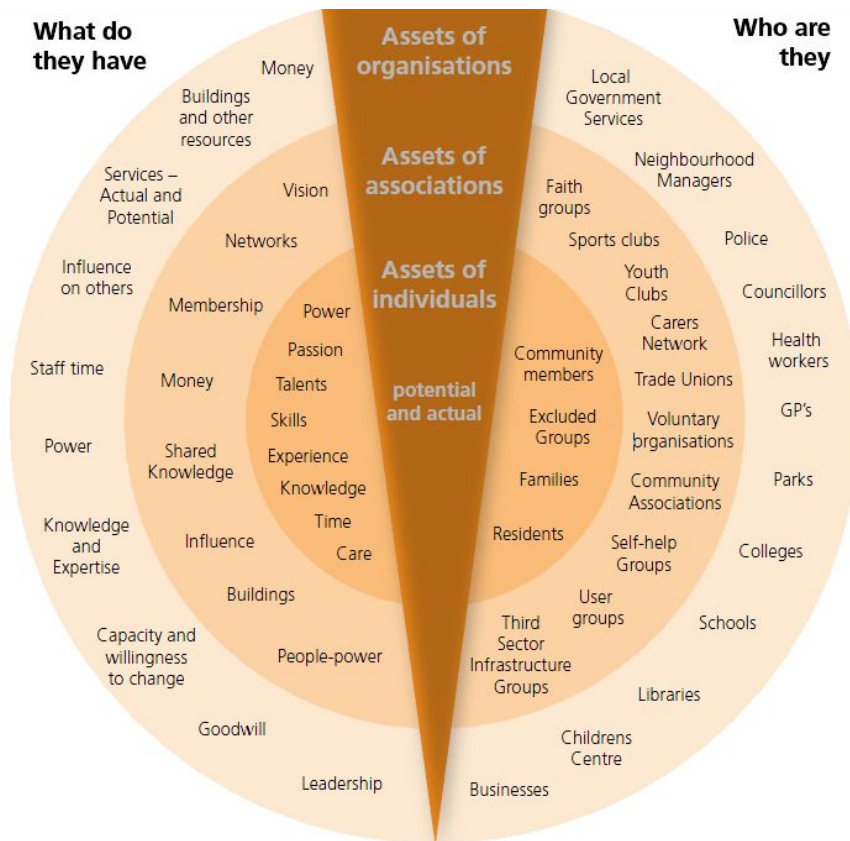
결국 지역의 하부구조는 장기적으로 사회적 기업이 자리를 잡아가는데 매우 도움이 되는 것이고 정부와 지자체는 이러한 참여의 장벽을 줄여줄 뿐만 아니라 정보제공의 장을 마련해 줄 필요가 있다.

3. 지역자산의 mapping

앞서 논의한 지역자산과 이러한 자산을 활용한 지역의 발전 전략을 수립하기 위해서 실제로 지역자산의 맵핑(mapping) 과정을 필요로 한다. 자산의 주체와 주체들이 가지고 있는 역량들에 대한 맵핑은 개인과 지역조직의 잠재력 발굴과 협력 그리고 조직화의 과정을 통하면서 지역의 역량 강화의 기반을 구축하게 된다.

자산맵핑이 필요한 경우는 커뮤니티 내에서 소외된 개인이 늘어나고, 개개인간의 소통부재와 주민들이 지역활동에 참여하는 정도가 미미할 때, 커뮤니티의 붕괴, 그들이 변화하고자 하는 의지와 스스로 능력을 가지고 있다는 사실에 대한 믿음이 없을 때, 커뮤니티 조직들의 회원 참여수가 지속적으로 줄어듦 때, 지역정부나 공공기관이 문제해결을 할 수 없고 문제의 원인제공자로만 주민들이 인식을 할 때, 외부 의존적인 조직행태를 보이고 스스로 자립하려는 의지가 부족한 상황, 지역이 어떻게 변할 수 있는지에 대해서 새로운 관점을 필요로 할 때 유용한 작업이다.

실제 맵핑과정은 개개인의 역량과 현재의 상황들에 대한 데이터를 구축하는 것과 함께 그들이 공동체의 활동과 협력 과정에 동참하려는 의지의 파악도 상당히 중요하다. 실제 대면조사와 방문조사를 통한 맵핑작업이 요구된다. 커뮤니티 조직이나 협회 등의 경우에도 현재 그들이 가지고 있는 자산 뿐만 아니라 그들이 얼마나 지역의 활동에 기여할 수 있는 역량이 있고 의지가 있는지에 대한 고려가 필수적이다. 이러한 맵핑과정을 통해서 지역내 개인과 조직이 어떠한 역량을 가지고 있고, 역량을 발휘하려는 의지와 열정이 있는지에 대한 데이터 구축이 가능하게 된다.



<그림 1> 지역자산과 지역조직 맵핑(IDeA, 2010)

4. 자산기반의 지역개발 전략

이제까지 지방정부의 지역개발은 물리적인 자산을 형성하는 것에 초점을 맞추었던 것이 사실이다. 예를 들어 농촌마을 종합개발 사업의 경우 지역 내의 인적 자원을 키우기 보다는 마을회관 설립, 도로건설 등과 같은 물리적인 토대를 만드는 사업을 진행하였다. 이렇게 물리적 토대를 갖춘 지역사회가 주민들 간의 실질적인 연계 네트워크를 통해 자립하고, 성과를 가져가기 위해서는 지역사회 내 사회적 자본을 형성하고, 이를 활용하기 위한 방법을 고민할 필요가 있다. 자산기반의 지역개발을 통해 공동체를 형성하는 것도 하나의 방법이다.

자산기반의 지역개발은 주민과 시민단체 그리고 지방정부 및 지역조직들이 각자의 자산과 기술 그리고 역량을 발굴하여 커뮤니티를 구축해가는 과정이다 (Kretzman&Mcknight, 1993).

지역사회의 다양한 그룹과 자원조직과 비공식 협회들 이들 간의 지식과 사회적 힘의 공유, 협력적 네트워크를 구축하는 것이 주요 목적이다. 여기에서 핵심은 자기검열과 지속적인 변화이다. 구성원으로서 성취에 대한 자존감을 키워주고 그들이 무엇을 기여할 수 있는지를 알려주는 것은 그들 스스로가 지역의 발전의 수혜자가 아니라 생산자로서 자신감을 키워주며 주민, 조직 간의 협력적인 관계와 신뢰를 갖

게 해준다.

일반적인 지역개발의 단계는 ① 지역자산과 역량을 맵핑하고, ② 주민과 주민, 조직과 조직간의 변화를 위한 새로운 관계를 구축한다. ③ 공통의 관심사를 식별하여 개개인의 지식과 자원을 공유하고 조직을 활성화 시킨다. ④ 자산과 역량을 기반으로 하여 활동의 테마를 설정하고 핵심그룹을 조직하여 비전과 계획을 작성한다. ⑤ 외부자원에 대해서 지역 내에서 컨트롤 할 수 있는 환경을 만들고 효과적으로 활용한다. 이러한 기본적인 단계를 진행함에 있어서 지역 내의 비전과 목표는 사람들이 알기 쉽고 실현가능하도록 구체화해야 하며 지역의 자원을 통하여 성취 가능해야 하며 자존감과 지역의 강점을 강화시킬 수 있는 방향으로 해야 한다.

지역자산을 기반으로 하는 발전전략은 주민과 지역조직 그리고 지방정부가 개별적으로 소유하고 있는 자산과 역량을 상호간의 협력과 신뢰를 구축함으로써 지역의 발전과 지속가능한 성장을 가능케 하는데 유용한 정책적 프로그램을 제시해준다. 이러한 전략을 사회적 기업에 활용하여 지역 스스로의 역량으로 지역을 발전시키고 향상된 가치를 선순환 시킬 수 있는 환경을 가능케 할 수 있다.

III. 자산기반형 사회적 기업의 활용

1. 사회적 기업의 모형

자산을 기반으로 하는 사회적 기업을 시기별로 살펴보면, 초기에는 개별 자산을 기반으로 하는 사회적 기업의 형태로 만들어지게 될 것으로 보이며, 이러한 개별 사회적 기업들은 지역 내에 산재해 있는 자산 간의 연계를 통한 시너지 효과를 기대하게 될 것이다. 이러한 현상은 개별 사회적 기업 간의 상호연계를 이끌어낼 것이다. 사회적기업의 완성기에는 연대가 더욱 강해지며 결국 지역 내 사회적기업의 통합을 통하여 지역 내 자산의 역량을 최대로 강화시킬 수 있는 시스템을 구축하게 될 것이다.

이는 지역자산을 바탕으로 한 하나의 마을을 만들어가는 사회적 기업의 연계체로 볼 수 있을 것이다. 사회적 기업들은 이러한 연계를 통해 그들이 지속가능성을 높일 것이고 공동체의 통합에 기여할 수 있을 것이다.

개별자산을 기반으로 한 사회적기업	사회적 기업간의 상호연계형 사회적 기업	통합형 사회적 기업 (마을만들기 형)
<div>금융자산기반 사회적기업</div> <div>사회적자산기반 사회적기업</div> <div>문화적자산기반 사회적기업</div> <div>⋮</div>	<div>금융+ 사회적자산 기반 사회적기업</div> <div>금융+ 문화적자산 기반 사회적기업</div> <div>⋮</div>	<div>지역내 모든 자산을 기반으로 하는 통합형 사회적 기업</div>
초기	진행기	완성기

<그림 2> 자산기반 사회적 기업의 성장과정 모형화

2. 자산기반형 사회적 기업의 역할

유럽의 다양한 사회적 기업들은 지역공동체 발전을 위해 다양한 방식으로 활동을 하고 있다. 이들은 지역사회 내에서 지역공동체 관리, 유지에 주민들을 참여시킬 수 있으며 최저생계비 이하 소득자의 소득수준을 높일 수가 있으며 특정 집단 즉 장기 실업자, 이민자, 노인 등의 사회적 소외나 배제를 방지할 수 있으며 지역공동체 주 거환경도 개선할 수 있다는 장점이 있다(한상일, 2010; 236).

1) 공공정책으로서의 커뮤니티 형성

공공정책은 커뮤니티 형성에 중요한 영향을 끼친다. 왜냐하면 지방정부는 파트너십, 사회계약을 통해 국가와 커뮤니티 간 상호책임의 관계를 형성할 수 있기 때문이다. 커뮤니티를 활용한다는 것은 자원봉사, 자조그룹 등의 연계를 통하여 자원동원을 할 수 있다는 의미이다. 정신병원의 예를 들어보자. 정신병원은 동네조직의 약화, 근대화 과정에서 전문화·합리화된 모습을 띄고 생겨난 것이다. 그러나 오히려 과거에는 공동체 내에서 통합적인 역할을 통해 동네에서 이들을 케어하고 보살핌이 있었음을 기억할 수 있다. 이처럼 공동체는 자발적인 치유의 기능을 가지고 있으며 정부로서는 이를 살리고 발굴해 내는 것이 사회정책적인 측면에서 큰 의미를 가질 수 있다.

사실 자발적 결사체들은 정부에서 책임지지 못하는 틈새에서 발생한다. 이는 큰 틀에서 사회적 경제도 마찬가지이고, 사회적 기업으로 한정되게 봐서도 그렇다. 이렇게 자발적으로 생겨난 조직들은 비전문화, 비관료제화 된 대안적 그룹으로서 역할을 할 수 있을 것이다. 장기적으로 이러한 활동들이 커뮤니티 자체의 확장과 연

결될 수 있다.

자발적으로 생겨난 사회적 기업도 이러한 관점에서 역할을 생각해볼 수 있다. 자산기반의 사회적 기업은 개방성, 정직성, 자립, 자기책임, 타인에 대한 배려, 사회적 책임, 민주성, 평등성 등의 원칙하에 지역사회와의 공생과 순환에 역할을 할 수 있다. 예를 들어 기존의 사회적 기업들이 지역의 기금을 모아 새로운 활동 영역 개발하는 것을 살펴볼 수 있다. 원주의 협동조합의 경우 의료생협으로 시작했으나 원주지역의 각 조직들이 상호 출자하고 생협 등 조직에서 훈련된 구성원이 창업을 하여 지역에 장애인 떡 방앗간을 만들기도 한 경험을 가지고 있다. 이렇게 사회적 기업이 연대와 협동의 구조를 만들어 나간다면 지역사회의 사회적 가치를 확장하고 이에 동의하는 조직들을 늘려나갈 수 있을 것이다.

2) 순환과 공생의 마을만들기

앞서 설명한 바와 같이 자본주의 사회에서는 마을 개념의 해체로 인해 더 이상 내부 순환적인 경제를 기대하기 어렵게 되었다. 즉 마을에서의 한 개인의 소득은 일정부분 마을 주민들의 소득으로 돌아갔고 그렇게 얻어진 소득은 다시 마을 주민들의 소득으로 분배되는 재분배효과 내지는 순환효과가 있었지만 지금은 창출된 부가 끊임없이 외부로 유출되는 경제구조로 변하고 있다.

현재 마을이라는 지역적이면서도 특이한 공간 개념이 점차 사라지고 있다. 도시에서의 마을이라도 일정정도의 역사성을 공유하고 계승하는 공간이었고 기본적인 생활편의나 복지, 문화 서비스가 일어나는 생활공간이었다. 하지만 역사성이나 지역성을 찾아보기 어려운 대규모 아파트 단지의 건설과 생활 및 교육 여건, 부동산 가격의 차이에 따라 잦은 이사를 하는 생활패턴의 변화, 대규모 유통센터를 중심으로 하는 소비행태의 변화는 도시에서 마을이라는 공간적 개념을 주민들이 스스로 인지할 수 없도록 만들고 있다. 농촌에서도 양태는 다르지만 유사한 현상이 일어나고 있다. 예전의 마을이라는 공간은 생산과 함께 생산물의 분배와 소비가 결합된 공간이었지만 이제 생산만 이루어질 뿐 생산의 분배와 소비는 일어나지 않는 공간이 되어 버렸으며 이제 그 생산마저도 경쟁력을 갖추기 위해 마을 경계를 넘어서 다양한 생산조직을 구성하기에 이르렀다. 또한 예전의 농촌마을은 마을 안에서 오롯이 교육과 문화활동이 함께 벌어지는 공간이었지만 이제 교육은 광역화되었고 문화활동은 거의 피폐한 지경에 이르고 있다(임경수, 2010).

자산기반의 사회적 기업은 마을공동체 회복에 도움이 될 수 있다. 자산기반의 사회적 기업은 지역사회의 주민이 스스로 참여하기 때문에 마을에 대한 정체성을 내면화하고 마을을 위한다는 자부심을 공유할 수 있다. 특히 자산기반의 사회적 기업은 지역에 있는 잉여 스톡(제대로 활용되지 않는 공공시설이나 비어 있는 빌딩·점포·창고·폐교·건물 또는 역사유적)을 기업 인큐베이터의 거점으로 재활용할 수 있어서 우리가 지역에서 무심코 지나칠 수 있는 자원의 활용을 극대화할 수 있다는

장점이 있다.

일단 지역주민들이 모일 수 있는 거점이 마련되게 되면 ‘얼굴이 보이는 관계’가 형성된다. 이는 다시 말해 내가 구매하는 상품 및 서비스가 내 이웃에게 도움이 된다는 것을 알게 된다는 것이다. 이는 서로에게 득이 되는 순환구조를 형성함과 동시에 이타적인 공생관계를 가져오게 한다.

3). 지역공동체 역량 강화

도시 텃밭을 시작한 가장 큰 이유는 이웃 간의 ‘소통’의 구실을 만들어주고 싶었기 때문이다. 다세대가구의 옥상에서 함께 상자텃밭을 가꾸며 할 수 있도록 사람들을 끌어내고 골목으로 나올 수 있도록 하는 것이 목표였다. 지금은 ‘신수동 행복마을’ 하나뿐이지만 이 사업이 성공하여 제2, 제3의 행복마을 주식회사가 탄생할 수 있다. 공동체가 공동체를 낳는 첫 씨앗을 뿌린 셈이다. 여기서 동사무소의 역할은 행정에이전시으로써 공동체 사업의 지지 기반이 되는 일이다. 주민자치위원회를 통해 주민들의 참여를 유도하고, 주민자치사업으로 중년인구와 노년인구를 끌어안는 일은 동사무소의 주요 업무다. 마을 자원조사를 통해 인적, 물적 자원을 찾아내고, 구매층을 파악해 ‘신수동 행복마을’이 그에 맞는 아이템을 개발할 수 있도록 돕는 것이다.

- 신수동 주식회사를 만든 담당공무원의 인터뷰 기사 중-

지역공동체의 역량강화는 지역의 자생적인 발전전략을 토대로 다양한 주체들이 기여하여 자원의 동원을 극대화하는 것이다. 이러한 전략의 실현을 위하여 지역 내에서는 소외된 주체의 참여를 활성화하는 것이 필요하고 지역 외에서는 지방정부와 중앙정부의 협조체계가 필요하다.

지역 주민이 자산 기반의 사회적 기업에서 일을 하고 이러저러한 마을 공동체 사업에 참여함으로써 지역사회에서 제외되었던 또는 소외될 가능성이 있는 젊은이나 여성, 고령자의 잠재능력을 강화하는 계기가 될 것이다. 또한 사회적 기업은 그 수익을 다시 커뮤니티 활동과 사회 활동을 위해 재투자하고 이러한 경제적 순환이야말로 사회적기업이 지향하는 커뮤니티 전체의 역량강화이며 지속 가능한 지역 자산 관리일 것이다.

IV. 결론: 지방정부의 역할 모색

앞서 논의하였듯이 기존의 지방정부의 정책은 중앙정부의 자원을 받아 전달해 주는 역할을 해왔다. 현재 사회적기업 정책을 집행하는 지방정부의 역할도 ‘부족’을 어떻게 채울 것인지에 초점을 맞추어져 있는 것 같다. 실제로 대부분의 지방정부가 중앙정부에서 내려오는 예산에 대응하는 형태로만 예산집행을 하고 있는 실정이다.

이제는 이렇게 한계적인 관점에서 벗어나 지방정부가 스스로 무엇을 할 것인지 고민해야 할 때이다. 이제는 지방정부 스스로도 지역의 필요를 주체적으로 파악하고 이를 해결하기 위한 사회적기업을 키워나가야 하는 시점이다. 이를 위해서는 지역에 있는 자산의 유형과 종류를 파악하고 이를 사회적기업이 활용할 수 있도록 도와야 한다. 물론 이러한 과정들은 지방정부, NGO, 기업, 지역주민 등 지역의 관련 주체들의 제도적 역량으로 결합되어 주도될 필요가 있다. 이때 제도적 역량이란 지역의 다양한 구성원이 지역자원 활용과 지역발전 노력에 적극적·지속적으로 참여·협력하도록 유도할 수 있는 조직화 능력을 의미한다(류승한 외, 2005; 윤기란·박창석, 2011 재인용).

<표 2> 새로운 정책: 커뮤니티 형성

기존의 정책	새로운 정책
▶ “부족(deficiencies)”에 초점	▶ “자산(assets)”에 초점
▶ 문제에 대응	▶ 기회의 확인
▶ 자선(charity)적 관점	▶ 투자(investment)적 관점
▶ 더 많은 서비스	▶ 적은 서비스
▶ 기관에 대한 높은 강조	▶ 연합체, 기업, 기관, 교회 등에 대한 강조
▶ 개인에 초점	▶ 커뮤니티/이웃에 초점
▶ 유지	▶ 개발
▶ 사람들을 “고객들(clients)”로 봄	▶ 사람들을 “시민들(citizens)”로 봄
▶ 고정된 사람들	▶ 잠재적 개발 가능한 사람들
▶ 프로그램이 해답	▶ 사람들에서 해답을 찾음

이제 사회적기업의 활성화를 위해 지방정부가 ‘자산’에 초점을 맞춰 어떠한 역할을 할 수 있는지 구체적으로 살펴보자. 첫째, 사회적기업과 지역자산의 연계이다. 다시 말해 커뮤니티의 요구와 결핍의 발견하고 이를 어떻게 충족시킬 것인지 고민해야 한다. 이는 사회적기업가 정신의 가장 근본적인 원칙, 즉 지역사회의 문제를 발견하고 이를 해결하기 위해 노력한다는 점에도 부합한다고 볼 수 있다. 이렇게 지역사회 내적인 자원을 최대한 찾고 개발하고 matching하려는 노력이 필요하다.

둘째, 지방정부가 속한 지역의 자산을 유형화 할 필요가 있다. 즉 ‘사회적 기업에게 제시할 수 있는 자산은 어떤 것이 있을지?’, ‘사회적 기업은 어떠한 방식으로 자산을 형성해야 할지?’ 고민해야 한다. 이러한 자산의 연계와 통합 관리를 통해 사회적 기업이 사회적 기업을 만드는 구조를 형성할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 각 기초지자체 단위의 지역자산의 체계적인 조사가 선행될 필요가 있다. 이렇게 조사된 지역자산은 사회적 기업이 지속적으로 활동하는데 있어 든든한 배경이 될 수 있을 것이고, 더 나아가 사회적 기업이 가지고 있는 자원을 서로 이어주는 자산공유 시스템으로 발전할 수 있다.

셋째, 사회적 기업 간 교류 협력할 수 있는 네트워크의 장을 마련해야 한다. 지방 정부는 사업 및 정책의 연속성 위해 협의체의 형태를 띤 중간지원조직을 정책집행의 파트너로 육성할 수 있을 것이다. 이는 다양한 유형이 존재할 수 있는데 예를 들어 업종별 네트워크에서 필요에 의해 중간지원 조직의 형태가 있을 수 있다. 이러한 중간지원조직은 각 회원 기업들의 욕구를 파악해 지역 내 정치적 사회적인 자원들을 공유할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 협의체 내의 사회적 기업 상호간에 각자가 가지고 있는 자산을 공유화시키려는 노력이 필요하다. 이렇게 서로의 강점과 약점을 파악하는 과정을 통해 공동자산이 무엇인지 발굴한다면 이를 지역 내 사회적기업이 기댈 수 있는 생태계를 형성하는데 유용하게 활용가능하다. 이러한 자산 중에는 특히 인적자산이 중요하다. 인적자산 또한 지역단위로 공유될 필요가 있다. 즉 개개의 사회적기업이 세무, 회계, 경영, 마케팅 등 다양한 전문가들을 모두 보유할 수는 없으니 이를 공동자산화 할 필요가 있다는 말이다. 이러한 인재양성을 위해서는 학교, 연구기관 등과의 연결을 통한 공동 포럼 활성화해야 한다. 이를 통해 지속적으로 사회적기업의 사회적 가치를 공론화시켜야 한다. 이러한 선행 작업 후에 사회적 기업에 관심을 가질 수 있는 후속 세대의 발굴이 가능할 것이다.

넷째, 공공에서 민으로 양도할 수 있는 자원이 무엇이 있을지 고민해보아야 한다. 예를 들어 최근 LH 공사에서 진행하고 있는 미분양 상가의 사회적 기업 분양이 좋은 예가 될 수 있을 것이다. 이뿐 아니라 기존에 공공에서 사용하고 있는 시설, 예를 들면 광장, 공원, 거리, 주민자치센터 등을 활용하여 주민들 스스로 사회적 기업을 만들 수 있는 공간을 제공할 수 있을 것이다. 이러한 지역자산(공적 자산)의 활용을 통해 사회적 기업, NGO 등이 사회 곳곳에서 결성되어야 하며, 지역공동체 생활에 뿌리를 내릴 수 있도록 도와주어야 한다. 이렇게 지역밀착형 사회적기업이 많이 생긴다면 자연스럽게 국가 혹은 지방정부가 해야 되는 역할을 분담할 수 있을 것이다. 주민의 요구는 다양하고 복잡해지므로 그 모든 것을 관의 시스템에 맡기는 것은 불가능 하다. 따라서 주민 스스로가 조직화하면서 개인 차원에서 해결할 수 없는 일은 규모의 경제, 즉 집단의 힘으로 해결될 필요가 있다(호소노 스케히로, 2009).

마지막으로 지역기금을 형성할 필요가 있다. 이를 위해 앞서 언급한 협의체 등 중간지원조직이 역할을 할 수 있다. 이러한 협의체는 장기적으로 지역기금을 형성하는 방식으로 발전할 수 있을 것이다. 이는 일종의 시민 스스로 설립한 마이크로 크레딧 방식을 뜻한다. 지역기금의 확보는 지역 내에 또 다른 사회적 기업을 등장시키는데 도움이 될 수 있다. 그리고 이러한 지역 기금이 잘 운영되기 위해서는 돈만 빌려주는 것이 아니라 별도의 컨설팅 팀을 두어서 자활을 꾀하는 소상공인들에게 경영 컨설팅 등을 지원을 할 수 있도록 해야 한다. 이러한 개인들의 활동이 네트워크로 서로 연결되면 커뮤니티 차원에서 문제해결 능력을 높이고 시스템을 형성하는 역량강화의 과정으로 연결될 수 있다. 또한 중간지원 조직체는 지자체와 커뮤니티간

의 매개를 통하여 커뮤니티의 우선순위와 필요에 대해 반응하고 주요한 서비스 예산을 배정받는 노력을 할 수 있을 것이다. 그리고 장기적으로는 중간지역조직체 또한 일종의 사회적 기업, 사회적 협동조합의 형태로 운영될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 가네코 아쿠요 역음. 김정복 역. (2010). 「커뮤니티 비즈니스의 시대」. 이매진
- 김현호. (2003) “장소판촉적 지역발전을 위한 장소자산형성에 관한 연구”. 「국토연구」 36: 77-95
- _____. 한표환. (2004). 「지역발전을 위한 향토자원의 개발 및 활용방안」. 한국지방행정연구원
- 니시야마 야스오·니시야마 야에코 저. 김영훈·김기수·최광복 역. (2009). 「영국의 거버넌스형 마을만들기- 사회적 기업에 의한 도시재생」. 기문당
- 서용석. (2000) “자산지향적 사회정책: 미국을 중심으로” 「한국사회정책」 7(1): 73-107
- 안드 케로강. (2009) “사회적 경제, 고삐 풀린 자본주의의 대안이 될 수 있을까?”. <네이버 블로그: <http://purple3800.blog.me/40074422010>>
- 이도형·함요상. (2010) “제3부문의 가치 발견과 활성화 전략-생활협동조합을 중심으로” 「정부학연구」 16(1): 181-214
- 임경수. (2010) “지역사회와 사회적기업”(http://www.heri.kr/files/board.9/2227_1253526066.pdf)
- 유일·김선명·최혁라. (2009) “사회적 기업 활성화를 위한 지역자원유형 분석”. 「현대사회와 행정」 19(3): 1-24
- 윤기란·박창석. (2011). “지역발전을 위한 자연자원 활용 특성과 계획적 시사점 연구-4개 사례지역을 중심으로-”. 「국토계획」 46(4): 283-296
- 한상일. (2003) “지역공동체 참여에 대한 자산 중심적 사례분석-로스앤젤레스 시로부터의 교훈”. 「한국행정논집」 15(4): 999-1021
- _____. (2010) “사회적 기업과 지역공동체 발전”. 「창조와 혁신」. 3(1): 223-246
- 호소노 스케히로. 권윤경 역. (2009) 「스마트 커뮤니티」. 아르케
- Arefi, Mahyar. (2003) “Revisiting the Los Angeles Neighborhood Initiative (LANI):Lessons for Planners,” Journal of Planning Education and Research 22 (4), 384-399.
- _____.(a) (2004) Neighborhood Jump-Starting: Los Angeles Neighborhood Initiative, Cityscape 7 (1), 5-22.
- _____.(b) (2004) An Asset-based Approach to Policymaking: Revisiting the History of Urban Planning and Neighborhood Change in Cincinnati’ s West End, Cities 21 (6): 491-500.

- Green, P.G. and Haynes, A. (2002) *Asset Building and Community Development*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- IDea (2010) A glass half-full : how and asset approach can improve community health and well-being, improvement and development agency.
- Kretzmann, J. P. and McKnight, J. (1993) *Building Communities from the Inside Out: A path toward finding and mobilizing a community's assets*. Center for Urban Affairs and Policy Research, Neighborhood
- Mathie, A. and Cunningham, G. (2003) "From Clients to Citizens: Asset based Community Development as a Strategy for Community-Driven Development", *Development in Practice* 13 (5): 474-486.
- McKnight, J.L (1995) *The Careless Society: Community and its Counterfeits* _____. & Kretzmann, J.P. (1996). *Mapping Community Capacity*. Institute for Policy Research. Northwestern University
- _____. (2003). *Regenerating Community: The Recovery of a Space for Citizens*. The IPR Distinguished Public Policy Lecture Series
- Peattie, L. (1983) "Realistic Planning and Qualitative Research". *HABITAT International*. Vol. 7, No. 5/6. pp. 227-234.
- Ridley-Duff. R. (2007). "Communitarian Perspectives on Social Enterprise". *CORPORATE GOVERNANCE* 15(2): 382-392
- Sanoff, H. (2000) *Community Participation Methods in Design and Planning*. New York: John Wiley and Sons, Inc.
- UN-HABITAT. (2008) "An Asset-based Approach to Community Development and Capacity Building". *United Nations Human Settlements Programme 2008*