



지역사회 '사회적경제' 현실과 발전과제

김성기(성공회대학교 외래교수, 박사)

지역사회 ‘사회적 경제’의 현실과 발전 과제

1. 서론

이 글의 목적은 지역사회 사회적 경제의 현실을 사회적기업을 중심으로 살펴보고, 관련한 발전 과제를 제시하는 것이다.

이 글에서 ‘사회적기업’과 ‘사회적 경제’의 개념은 신명호(2009)의 개념을 적용한다. 그에 따르면, 우선, ‘사회적기업은’ 공공체의 이익이라는 사회적 가치를 실현하기 위해 재화나 서비스를 생산하는 사회적 경제 조직을 의미한다. 한편, 사회적기업육성법에 제시된 사회적기업은 ‘취약계층을 위한 고용을 창출하거나 그들에게 사회서비스를 제공하는 등의 사회적 목적을 추구하면서 영업활동을 수행하는, 인증을 받은 기업’이다. 하지만, 이러한 개념 규정은 사회적 목적의 범위 측면에서 취약계층에 국한하는 문제가 있고, 인증 사회적기업만을 범주에 포함하고 있다는 지적을 받고 있다.

다음으로 그에 따르면 ‘사회적 경제’는 공동체의 이익이라는 사회적 가치를 실현하고자 화폐적, 비화폐적 자원의 생산, 소비, 분배, 교환 등을 하는 조직들로 구성된 호혜적 경제 부문을 의미한다. 그리고 사회적 경제조직이라 함은 사회적 목적과 민주적 운영원리를 가진 경제활동 조직인데, 소비자생활협동조합, 의료생활협동조합 등 사회적 협동조합과 비영리 민간단체 중 경제활동에 참여하는 단체들을 포함한다. 따라서 사회적기업은 사회적 경제에서 생산 영역에 해당하는 조직으로 볼 수 있다. 또한, 이영환(2009)에 따르면, 사회적 경제 조직들은 사회적기업과 사회적 목적을 공유하면서 잠재적인 사회적기업 혹은 사회적기업의 원천이 되는 조직의 의미를 갖고 있다. 이 글은 사회적 경제 조직들을 포괄하여 논의를 진행하되, 사회적기업에 중심에 둘 것이다.

한국에서 사회적기업을 위시한 사회적 경제에 대한 관심은 1990년대 후반 외환위기를 계기로 태동하여 짧은 시간에 급속도로 확산되었고, 특히 사회적기업은 2007년 사회적기업육성법이 시행되면서 중앙정부 주도로 발전해 왔다. 그동안 정부는 인증 사회적기업의 발굴 및 육성에 중점을 두었는데, 2010년 12월 현재, 전국에 502개의 인증 사회적기업이 있으며¹⁾, 대략 전체 기초지방자치단체별로 평균 2개정도에 불과하다.

최근 들어 사회적기업의 발전을 위해 지방정부의 역할이나 지역화 전략에 대한 관심이 증대하고 있다. 우선, 중앙정부의 경우는 사회적기업의 양적 확대에 상당한 관심을 두고 있다고 판단되는데, 이를 위해서는 지방정부가 적극적인 역할을 수행하지 않으면 안 되기 때문일 것이다. 다음으로 민선 5기 출범 이후 지방정부가 독자적으로 사회적기업의 개발에 나서고 있는데, 이것은 중앙정부의 요구도 한 요인이지만, 보다 본질적으로는 지역사회 차원의 커다란 과제가 일자리 창출과 사회서비스의 공급 등의 확대이기 때문이다. 끝으로 민간 주체의 경우도 그동안 지역사회에서 개별 분산된 형태로 사회적기업 운동을 추진해오던 것에서 보다 발전적 성장을 위해 네트워크의 구축이나 실천 전략의 개발에 관심을 두고 있다.

현재 사회적기업은 발전 초기 단계인데, 사회적기업을 발전시키기 위한 전략의 수립이 중요한 이슈이다. 이와 관련되어 정부나 사회적기업 지원조직의 우호적 정책 개발, 경영지원, 모범 사례 개발 등 여러 가지 방안이 제기되고 있지만, 이러한 방안의 핵심에 지역사회 중심 전략을 설정하는 것이 필요하다. 다시 말해서 지역사회 중심으로 사회적기업을 개발하는 것이 중요하다.

우선, 이러한 주장은 사회적기업의 목적과 전적으로 부합한다. 사회적기업의 목적은 노동통합, 사회서비스 제공, 낙후된 지역사회 개발 등 커뮤니티(communitiy) 이익에 복무하는 것이다. 여기서 커뮤니티는 지리적 지역사회이자 그 안의 공동체(지역주민)를 의미한다. 이러한 커뮤니티의 사회적 필요를 해결하는 것이 사회적기업의 목적이다. 따라서 사회적기업은 자신의 사회적 가치 구현을 위해서 지역사회에 기반을 두어야 한다.

다음으로 사회적기업이 활동하는 지리적 위치가 바로 풀뿌리 지역사회이기 때문에 지역사회 중심 전략은 중요하다. 물론 이러한 주장이 모든 사회적기업은

1) 고용노동부의 사회적기업 웹사이트 'www.socialenterprise.or.kr'

지역사회형이어야 한다는 주장은 아니다. 전국 단위로 활동하는 사회적기업인 ‘아름다운가게’, ‘교보다솜이’ 등이 있고, 그들의 활동성은 대단한 것으로 알려져 있다. 그러나 이러한 사례들은 지역사회에서 보편적으로 개발할 수 있는 모델은 아니라고 판단된다. 오히려 지역사회에 기반을 두고 있는 자활공동체나 장애인 직업재활시설 등에서 혁신적으로 개발된 사회적기업이 한국에서는 보편적인 모델이다. 이러한 측면에서 사회적기업의 발전 방안은 지역사회와 주민의 역량에 기반을 둘 때 보다 풍성해질 수 있을 것이다.

이러한 지역사회 중심의 사회적기업 개발은 지방정부와 민간 모두에게 요구되는 것이며, 각 각의 노력이 병행되고, 상호보완적으로 이루어질 때 성공 가능성은 높아질 것이다. 그래서 지역사회 차원에서 사회적기업의 발전 전략을 수립하는 것은 매우 중요한 관심 영역이라고 할 수 있는데, 이 글은 여기에 기여하고자 한다.

이 글의 구성은 다음과 같다.

첫째, 사회적 경제 및 사회적기업의 의의를 살펴보고, 이를 통해 사회적기업 발전의 지역사회적 의미를 확인한다.

둘째, 지역사회 사회적기업의 현실과 잠재력을 살펴볼 것인데, 여기서는 남양주시의 사례를 검토할 것이다. 이렇게 기초지자체 사례를 검토하는 이유는 전국이나 광역 차원의 실태를 확인(물론 이와 관련된 자료가 매우 취약하기도 하다)하는 것 보다 한 지역의 구체적인 발전과정과 실태 등을 파악하는 것이 더 유용할 수 있다. 또한, 남양주시는 도·농 복합도시이면서 도시지역과 농촌지역의 특성을 갖는 다양한 사회적기업이 활동하고 있는 사례(2010년 10월 기준, 9개의 사회적기업이 있음)이기 때문에 발전 과제와 관련하여 다양한 시사점을 제공해줄 수 있다.

끝으로, 사회적기업의 발전 과제에 대해 지방정부의 과제와 민간의 과제를 구분하여 제시할 것이다.

2. 사회적경제 및 사회적기업의 의의

한국의 사회적기업은 서구 유럽과 달리 국가복지가 성장하는 국면에서 사회정책이 주도하면서 정부주도로 발전되고 있는 상황이다. 그렇다고 하더라도 시민사회의 관심은 대단히 역동적이며 세상을 바꾸는 혁신적 사회적 기업가(social entrepreneurs)의 활동은 무시할 수 없을 정도이다. 이러한 관심은 대안적 사회, 대안적 경제를 구축하려는 흐름과 복지국가의 혁신적 발전이라는 가치, 나아가 지역 공동체의 복원 등 다양한 의미가 병행하면서 촉발되고 있다.

첫째, 사회적기업 운동은 칼 폴라니(K. Polanyi, 1994)가 지적했던 호혜적 경제의 가치, 즉 자본 소유에 기초한 승자독식 사회가 아니라 사회적 소유와 민주적 참여를 바탕으로 둔 공동체 경제를 구축하는 의의가 있다. 다시 말해서 사회적기업은 시장경제가 주는 폐해를 보완하고 대체하는 ‘사회적 경제의 구축’이라는 의의를 갖고 있다(이영환, 2009).

둘째, 사회적기업은 국가가 재검토해야하거나 이전에 없었던 수요에 대응하는 새로운 대안을 창출하는 이니셔티브(initiatives)라는 점에서 국가복지의 발전에 기여한다. 취약계층의 재화와 노동을 통한 소득보장이라는 가치를 추구하는 노동통합 사회적기업(work integration social enterprise)²⁾, 공공과 시장이 감당하지 못하는 사회서비스를 공급하고 나아가 일자리를 창출하는 사회적기업 등은 소득이전 정책과 공공 서비스에 의존하던 기존 국가복지 체제에게 새로운 기회와 가능성을 열어주고 있다.

셋째, 사회적기업은 지역사회의 다양한 이해당사자 참여와 사회적 자원동원을 통해 지속가능성을 추구하면서 지역공동체를 복원하는데 기여할 수 있다. 이영환(2009)이 언급했듯이 “쓸모없는 사람은 없다”, “사회문제를 해결하는 자원은 지역 안에 있다”는 관점은 사회적기업의 발전 동학이 소유에 근거를 둔 일반 기업과 다르다는 점을 명확하게 한다.

‘참여와 동원’에 의한 사회적기업의 성장은 공동화(空洞化)되고 있는 지역사회를 재생시키는데 기여할 것이며, 나아가 풀뿌리 민주주의 확장에도 기여할 수 있다.

2) 노동통합 사회적기업은 장애인, 노인, 근로빈곤층 등 노동 취약계층의 직업훈련과 노동 참여를 목적으로 하는 사회적기업이다.

결론적으로 지역사회에서 사회적기업의 발전은 주민(사람) 중심의 사회적 경제의 구축과 해체되어가는 지역공동체의 재생이라는 사회적, 경제적 의의를 갖고 있다.

3. 지역사회 사회적기업의 현실: 남양주시 사례

이 절에서는 앞서 언급한바 대로 남양주시 사회적기업의 발전과정과 실태를 살펴본다.³⁾

남양주 사회적기업 운동은 1980년대 후반 사회적 목적을 지향하는 농업 생산자 협동조합 운동(팔당생명살림 영농조합법인 등)이 태동하면서 출발하였고, 1990년대 후반 이후 실업극복운동, 자활운동 등에 기반을 두고 사회적기업 운동이 등장하였다. 최근 지방정부와 지역사회의 실천이 결합되면서 남양주 사회적기업은 본격적으로 개발되는 국면에 접어드는 중이다⁴⁾. 구체적으로 2010년 현재 남양주 사회적기업의 규모와 관련된 지표를 살펴보면(<표-1> 참조), 사회적기업의 수는 9개⁵⁾, 총 유급근로자의 수는 166명, 총 경제규모는 약 120억 원 등으로 아직까지 그 규모는 크지 않다. 하지만, 잠

3) 필자(2010b)의 “남양주시 공공자원과 연계한 사회적기업 개발 방안 연구”에서 참조한다.

4) 사회적기업에 대한 남양주시의 관심은 2009년 하반기 이후 본격화되기 시작했는데, ‘남양주 사회적기업 네트워크’의 활동이 중요한 계기가 되었다. 2009년 9월에 ‘남양주 사회적기업 육성 및 지원에 관한 조례’가 제정되면서 남양주시는 사회적기업 지원 정책의 법적 기반을 갖추게 되었고, 2010년 민선 5기가 출범하면서 본격적으로 사회적기업 지원에 관한 행정 기반 조성, 지원 인프라 구축 등의 사업을 추진하고 있는 중이다. 구체적으로 남양주시는 사회적기업 전담부서로 ‘사회적기업 지원팀’을 2010년 8월에 신설하였고, 남양주시 사회적기업 발전 방안을 위한 정책토론회의 개최, 사회적기업 지원 센터의 설립 등 다양한 지원 정책을 개발하고 준비하고 있는 중이다. 이러한 과정은 ‘남양주 사회적기업 네트워크’(민)와 ‘지방정부’(관)가 긴밀하게 협력하면서 진행되고 있다. 2011년 이후 지방정부가 실효성 있는 사회적기업 지원 정책을 펼치면서 지역사회의 다양한 사회적 경제 조직이나 비영리조직들이 사회적기업 운동의 참여로 연결될 경우 본격적인 지역사회 기반의 사회적기업이 발전하는 단계로 진입하게 될 것으로 전망된다.

5) 2010년 10월 현재, 남양주시에는 인증 사회적기업으로 폐자원 재활용 사회적기업 ‘에코그린’(자활공동체 기원), 아동급식 제공 목적의 사회적기업 ‘남양주 살림의 집 행복나눔 도시락 사업단’(사회적 일자리 사업단 기원), 근로 빈곤층 일자리 창출 목적의 청소 사회적기업 ‘일과나눔’(자활공동체 기원), 컴퓨터 재활용 사회적기업 ‘한국컴퓨터재생센터(일반기원 기원)’ 등 4개가 있다. 또한, 예비 사회적기업으로 친환경 농산물 유통 사회적기업 ‘팔당생명살림 소비자생활협동조합(소비자협동조합 기원)’, 노인 일자리 창출 목적의 사회적기업 ‘남양주 시니어클럽 두부 사업단(노인 일자리 사업단 기원)’, 아동문화 서비스 제공 사회적기업 ‘남양주 여성지원센터의 장난감 놀이학교 사업단(비영리단체 기원)’, 여성 일자리 창출 목적의 사회적기업 ‘남양주 평생교육문화센터의 나전칠기사업단(비영리단체 기원)’, 장애인 사회적기업 ‘(사)해맑음장애인복지회(장애인직업재활시설 기원)’ 등 5개가 있다.

재적인 사회적기업이 약 1,000개 정도⁶⁾가 있어 그것의 성장 잠재력은 충분하다고 볼 수 있다.

그러나 남양주 사회적기업의 발전을 위해서는 기존 사회적기업의 지속가능성이 보완되어야 하고, 상당한 규모의 잠재적 사회적기업들이 지속가능한 사회적기업으로 개발되어야하는 과제가 있다. 이러한 상황은 대다수 지역의 경우도 비슷할 수 있는데, 실제로는 남양주 지역의 경우보다 발전이 더딘 상황일 것이다. 이러한 남양주 지역의 사례로부터 지역사회가 사회적기업을 개발하기 위한 전략을 수립하는데, 고려해야 할 몇 가지 시사점을 제시하면 다음과 같다.

우선, 남양주 사회적기업의 사업 분야는 환경 분야, 제조업 등이 있지만, 사회서비스 분야와 농업·농촌 관련 분야는 저개발되어 있는 상황이다. 반면, 사회적기업으로 개발할 수 있는(잠재력을 가진) 사회복지 관련 조직과 농업 관련 조직 등이 상당수 있다. 따라서 지역사회에서 사회적기업을 개발할 경우 사회복지 관련 정책 및 농업, 농촌 관련 정책과 연계한 사회적기업

6) 아래 표는 남양주 지역 사회적기업의 잠재적 규모를 추계한 것이다. 관련 선행연구에 따르면(이영환 외, 2010; 엄형식 2008 등), 이와 관련된 범주로 인증 사회적기업, 자활공동체, 자활근로사업단, 장애인 직업재활시설, 노동부 사회적 일자리, 영농조합법인, 농업회사법인, 소비자협동조합, 사회복지 관련 시설, 비영리 단체 등을 포함하고 있다. 물론 이 추계치는 각 범주별로 중복되는 경우도 있을 수 있어 아주 엄밀한 것은 아니며(예를 들면, 사회복지 관련 시설의 수와 비영리민간단체의 수에는 중복이 있을 수 있다), 또한 범주 설정에 따라서 그 규모가 더 늘어날 수 있으며 아직 밝혀지지 않은 사례가 다수 있을 수 있다.

<표> 남양주 지역의 잠재적 사회적기업 규모 추계

구분(기준년도)	남양주 현황	비고
인증 사회적기업(2010)	4	-
예비 사회적기업(2010)	4	5개 예비사회적기업 중에 팔당소비생협을 제외한 수치임.
자활공동체(2010)	0	남양주 지역자활센터의 5개 자활공동체가 사회적기업 '일과나눔'으로 전환함.
자활근로사업단(2010)	5	-
장애인 직업재활시설 등(2010)	37	-
영농조합법인(2007)	30	-
농업회사법인(2007)	4	-
협동조합[의료생협+소비생협](2010)	1	팔당소비생협
사회복지 관련 시설 및 비영리 단체	947	-
계	1,032개	

* 자료: 김성기(2010b)의 “남양주시 공공자원과 연계한 사회적기업 개발 방안 연구”. 여기에 제시된 현황은 2010년 10월을 기준으로 함.

지원 정책을 개발할 필요가 있다. 또한, 민간 주체의 경우도 이런 분야의 역량을 기반으로 사회적기업을 개발하는 노력을 펼치는 것이 필요할 것이다.

<표-1> 남양주 지역 사회적기업의 실태

구분	실태 및 특성	분석 결과
발전 과정 및 현황	사회적기업 운동의 발전과정	<ul style="list-style-type: none"> · 농업생산자 협동조합, 소비자 협동조합 등 사회적 경제 운동과 실업운동 및 자활운동 등을 기반으로 사회적 기업 운동이 발전하고 있는 중 · 한국 사회적기업 운동의 보편성을 갖고 있으면서도 도농복합도시 특성이 반영되어 농촌형과 도시형 사회적기업이 공존하는 특수성도 갖고 있음.
	규모	<ul style="list-style-type: none"> · 총 사회적기업의 수: 9개 - 유급근로자 고용 규모 총 166명 - 총 경제규모 11,923백만 원 · 잠재적 사회적기업의 수: 약 1,000개
	발전경로	<ul style="list-style-type: none"> · 정책연계형 발전 유형이 7개로 다수 - 자활공동체, 노인일자리, 장애인직업재활시설 등 · 정책비연계형에서 설립되어 정책연계형으로 발전하는 유형이 2개 - 일반기업, 소비자협동조합 기원
특성	사회적 목적	<ul style="list-style-type: none"> · 취약계층 노동통합형 9개 중 6개(혼합형 포함) · 사회서비스 제공형 4개(혼합형 포함) · 지역공동체 개발형 2개
	조직형태	<ul style="list-style-type: none"> · 비영리조직 형태의 사회적기업이 6개 · 주식회사의 경우는 3개
	사업분야	<ul style="list-style-type: none"> · 환경사업 분야, 제조업 분야에서 개발이 되어 있지만, 사회서비스 분야, 농업, 농촌 관련 사회적기업이 저개발되어 있는 상황.
가치 창출	사회적 가치	<ul style="list-style-type: none"> · 고용 규모: 총 166명, 기업 당 평균 18.44명 - 남성과 여성이 동등한 비율이며, 연령별로 30세 이상 ~ 50세 미만이 다수(70.5%) · 취약계층 고용 창출: 89명(전체 유급근로자의 53.6%) · 노동조건 - 고용안정성이 문제, 2년 미만의 단기 계약직이 다수(73.5%) - 임금은 저임금(정규직의 경우 약 130만원, 비정규직의 경우 최저임금 수준)
	경제적 가치	<ul style="list-style-type: none"> · 연간 총 수입액은 11,923백만 원, 기업 당 평균 1,324백만 원. · 자원동원 특성 - 시장자원의 동원: 90.2%(단, 공공시장 자원의 동원은 9.4%로 경기도와 전국의 상황과 비교해서 낮은 편임.) - 정부지원 자원: 8.0% - 호혜적 자원: 1.8%(낮음)

* 자료: 김성기(2010b)의 “남양주시 공공자원과 연계한 사회적기업 개발 방안 연구”. 여기에 제시된 현황은 2010년 10월을 기준으로 함.

다음으로 남양주 사회적기업은 다양한 사회·경제적 가치 창출에 기여하고 있는데, 구체적으로 유급근로자의 절반 가량을 장애인, 노인, 여성, 근로빈곤층 등 취약계층으로 고용하고 있으며, 일반시장을 포함한 다양한 경제

영역에서 자원을 동원하면서 총 120억 원 규모의 사회적 경제를 구축하고 있다. 하지만, 사회적기업의 지속가능성 측면에서 보완되어야 할 지점도 있다. 우선, 남양주 지역의 사회적기업은 고용안정성의 문제를 안고 있다. 대부분의 사회적기업에 단기계약직이 많고, 일부 사회적기업은 ‘사회적 일자리 사업’의 종료에 따른 고용조정을 앞두고 있는 등 고용조건이 불안정한 상태이다⁷⁾. 다음으로 경제적 불안정성의 문제도 안고 있다. 남양주 사회적기업은 주로 일반경쟁시장에서 자원을 획득하고 있는데, 시장 경쟁력에서 밀릴 경우 경제적으로 불안정한 상황에 직면할 수도 있다. 그래서 이러한 경제적 불안정성을 보완할 수 있는 공공시장의 개발과 지방정부의 직·간접적 지원(인건비, 시설 및 부지의 무상임대 등)이 필요한 상황이다. 이러한 사례에서 확인할 수 있듯이 지역사회가 지속가능한 사회적기업을 개발하기 위해서는 고용의 불안정성을 보완하고, 안정적인 공공시장을 확보하면서 경제적 안정성을 획득하는 방안이 강구되어야 한다. 특히 이와 관련된 방안은 지방정부 차원에서 마련되는 것이 필요하다.

끝으로 2009년 이전까지 남양주 사회적기업은 지방정부의 정책과 긴밀히 연계하면서 성장할 기회를 갖지 못했다. 이런 상황은 대다수 지역사회의 경우도 마찬가지라고 할 수 있을 것이다. 결국 직전에 언급했듯이 지방정부가 공공자원과 연계하여 사회적기업을 위한 어떤 개발 전략을 수립할지가 관건 중 하나이다. 물론 민간 주체들의 자율적이고, 자립적 토대를 창출하는 노력도 병행되어야 함은 주지의 사실이다.

4. 지역사회 사회적기업 발전을 위한 전략 및 과제

이 절에서는 지역사회 사회적기업의 발전 과제에 대해 지방정부와 민간 주체의 과제를 구분하여 제시한다. 제시되는 과제가 적용되는 지역적 범위는 대부분 광역 및 기초 지역을 모두 포함하는데, 어떤 경우는 각각에만 해

7) 남양주 지역의 인증 사회적기업인 ‘에코그린’과 ‘남양주 행복도시락’의 경우는 2010년 현재 노동부의 사회적 일자리 사업을 5년째 하고 있는데, 문제는 더 이상 이 사업에 참여대상이 될 수 없는 상황이라는 것이다. 구체적으로 ‘에코그린’에서 사회적 일자리 사업에 참여하는 인원은 19명(총 유급근로자 63명)인데, 2010년 12월 이후 인건비 지원이 종료되는 상황이다. 또한, ‘남양주 행복도시락’의 경우도 2011년 6월 이후 18명(총 유급근로자 26명)에 대한 인건비 지원이 종료된다. 이러한 상황은 남양주 지역만의 특수한 상황은 아니며, 전국에 있는 인증 사회적기업들이(특히, 노동부의 사회적 일자리 사업에 참여하는 사회적기업들) 공통적으로 겪는 위기이다.

당되는 경우가 있다. 여기서 제시하는 내용은 주로 2010년에 경기복지재단에서 수행된 『경기도 사회적기업 발전 전략 연구』를 참조한 것이다⁸⁾.

1) 지방정부 사회적기업 지원정책의 과제

(1) 기반 조성 정책

① 비전과 목표 설정에 입각한 종합적 발전전략 수립 필요

지방정부는 사회적기업 정책의 비전으로 앞서 확인한 대로 ‘사람 중심의 사회적 경제 구축’이라는 접근을 할 필요가 있다. 또한, 지방정부는 사회적기업 개발의 목표 설정과 종합적 발전 계획을 수립하는 것이 필요하다. 구체적으로 중앙정부의 『사회적기업 육성 기본계획』과 같은 『(가칭)00지역 사회적기업 종합 발전 5개년 계획(2011년~2015년)』을 수립할 필요가 있다.

예컨대, 영국 브리스톨시의 경우⁹⁾ 2001년에 지방정부와 민간의 파트너십을 통해 ‘사회적경제개발프로젝트’를 수립하면서, ‘① 사회적기업을 통한 5%의 고용 창출, ② 사회적기업을 통한 재화 및 서비스 공급률을 5%로 증대, ③ 사회적기업 민간파트너십 구축’이라는 총론적 목표를 설정하여 정책을 추진한 바 있다. 여기에는 지역경제개발, 컨설팅, 자금 조성, 네트워크, 교육·훈련 등 18개의 정부 정책 과제가 제시되어 있다(김성기, 2008).

② 사회적기업 지원 기반 조성: 전담부서 설치, 지원 센터 설립 등

첫째, 사회적기업 전담부서는 독립적인 위상을 가지면서 부처 간 협의조정하는 기능을 수행하는 것이 바람직할 것이다. 현재 대다수 지방정부에서 사회적기업 전담 부서는 주로 고용 관련 부서가 맡고 있는데, 별도의 독립

8) 연구진에 책임연구원 이영환 교수(성공회대학교 사회복지학과)와 공동 연구원으로 필자 외 장원봉(성공회대학교 연구교수), 엄형식(벨기에 리에주대학교 사회경제센터 연구원), 김동언(성공회대학교 사회적기업연구센터 연구원) 등이 참여하였다.

9) 브리스톨 시에서 운영하는 SEB(Social Economy Bristol) 홈페이지 자료에 따르면, 브리스톨의 사회적 경제 단위의 총매출액은 연간 223백만 파운드이며, 전체 브리스톨 GDP의 4.3%를 차지하고 있는 것으로 보고되었다. 또한 1,000개 이상의 조직들이 활동하고 있으며, 9,000명 이상의 노동자를 고용하고 있고, 여기에 21,600명의 자원활동가들이 참여하고 있다(김성기, 2008).

적인 부서가 사회적기업 지원정책을 주관하는 것이 적절하다고 판단된다.

둘째, 사회적기업의 활성화를 위해서는 경영지원, 사회적기업가 육성, 컨설팅 등 다양한 지원 서비스를 제공하는 지원조직이 필요하다. 이러한 『(가칭)00 지역 사회적기업 지원센터』를 설립하는 방안은 ① 지방정부의 직속 기관으로 설치하는 방안, ② 지방정부가 민간 지원조직에게 위탁을 하는 방안, ③ 지역사회 사회적기업협의회 등 민간 사회적기업 지원 조직과 지방정부가 공동으로 설립하는 방안 등이 있을 수 있다.

셋째, 광역지방자치단체(이하 광역지자체)와 기초지방자치단체(이하 기초지자체) 간 협의기구의 설치가 필요하다. 지역 차원에서 사회적기업 개발의 중심적인 역할은 기초지자체가 맡는 것이 바람직하다고 판단된다. 이를 위해 광역지자체는 기초지자체를 지원하고 조정해주는 역할에 방점을 두어야 할 것이다. 따라서 광역지자체는 범 지역 차원에서 지방정부 간 사회적기업 지원 및 개발을 협의하는 기구를 설치할 필요가 있다. 구체적으로 『(가칭) 00지역 사회적기업 개발을 위한 지자체장 협의회』, 『(가칭) 00지역 사회적기업 부서 간 협의회』 등이 검토될 필요가 있다.

③ 민간 및 민·관 파트너십의 개발 및 활성화

첫째, 민·관 협력적 사회적기업 거버넌스의 구축이 필요하다. 현재 대다수 지역사회에서 사회적기업에 관한 거버넌스(협치기구)는 지역의 사회적기업육성위원회(이하 육성위원회)라고 할 수 있다. 그러나 이 육성위원회에서 위원장은 행정부에서 맡고 있고, 위원회의 구성도 행정 주도적으로 진행되고 있는 상황이다. 따라서 현재의 육성위원회가 좀 더 민·관의 협력적 거버넌스가 될 수 있도록 구성을 개편하고, 운영에 있어서도 민간의 자율성을 키우는 방향으로 개선할 필요가 있다. 이를 위해서 지역사회복지협의체처럼 민관 공동위원장 제도를 도입할 필요가 있고, 민간 위원장의 경우는 사회적기업 이해관계자들의 추천을 통해 임명하는 ‘추천 위원장 제도’를 검토할 수 있을 것이다.

둘째, 민·관 파트너십이 활성화되기 위해서는 민간의 역량이 동반되어야 한다. 이와 관련하여 지역사회에 기반을 둔 현장 사회적기업 네트워크(조

적)의 개발과 지원이 필요하다. 현재 대다수 지역사회에서(특히 광역 차원) 사회적기업 지원조직은 외부 자원이 참여하거나 아니면 현장의 경험을 갖고 있지 않는 자원들이 관련된 역할을 수행하고 있다. 물론 이러한 접근이 지역의 역량이 취약한 상황에서 단기적인 해법은 되겠지만, 장기적으로 그것이 지역사회의 역량 강화로 이어질 수 있을지 미지수이다. 그래서 지방정부가 해당 지역의 민간 네트워크를 활성화하는 정책을 추진할 필요가 있다. ‘(가칭) 00지역 사회적기업 네트워크 활성화 사업’을 추진할 수 있을 것인데, 구체적으로 이와 관련된 사업으로 잠재적 사회적기업과 기존 사회적기업 간의 멘토링 사업, 공동의 판로개척 사업, 업종별 네트워크 사업, 소지역별 사회적기업 단지 조성 사업 등이 가능하다고 판단된다.

④ 간접지원정책의 강화: 공공자원의 실질적 활용 정책 개발

여러 연구에서 확인되고 있듯이 현장 사회적기업이 정부나 지방정부에게 최우선적으로 요구하는 정책은 사회적기업이 생산하는 재화나 서비스에 대한 공공구매제도의 실질적 시행이다.

우선, 지방정부가 중앙정부에 대해 『국가를당사자로하는계약에관한법률 시행령』에 대한 조속한 개정을 요구할 필요가 있다. 현재 대다수 지방자치단체는 사회적기업의 공공구매를 지원하는 조항을 조례에 반영하고 있다. 그러나 중앙정부의 시행령이 개정되지 않아 실질적인 효력을 발휘하지 못하고 있다. 구체적으로 『국가를당사자로하는계약에관한법률 시행령』 제21조 제한경쟁입찰에 의할 계약과 제한 사항에 관한 규정, 제23조 지명경쟁입찰에 의할 계약에 관한 조항, 제26조 수의계약에 의할 수 있는 경우에 관한 조항 등에 사회적기업도 대상이 될 수 있게 보완하는 것이 필요하다.

다음으로, 법적이 실효성이 미약하더라도 지방정부가 사회적기업의 판로개척을 위해 자체 공공자원을 활용한 정책을 펼치는 것은 가능하다. 이런 사례로 경기도의 ‘1행정부처 - 1 사회적기업 결연사업’이 있다. 보다 실질적인 효과로 연결되기 위해서 우선, 이 사업을 통해 얻고자 하는 ‘목표치’를 연차별로 설정할 필요가 있다. 다음으로 이러한 결연사업은 지방정부의 사회적기업 주관부서가 실질적으로 주관하여, 분기별 혹은 반기별로 목표치를

점검하고 이에 대한 지원정책을 점검, 보완해 나가는 노력이 결합되어야 할 것이다.

2) 사회적기업 개발 지원정책

① 사회적기업 발전 단계별 지원정책

가. 진입을 위한 지원정책

사회적기업의 발굴 단계에서 중요한 것은 지속가능성을 확보할 수 있는 사회적기업을 진입시키는 것이다. 사회적기업의 지속가능성 확보를 위한 조건으로 사회적기업가의 경영능력, 지역사회 자원 동원 능력, 시설과 자본금, 생산 및 판매 능력 등이 있다.

첫째, 사회적기업 인큐베이팅 센터를 통해 사회적기업가의 경영 능력 제고와 지역사회 자원 동원 능력을 배양하는 프로그램을 시행할 필요가 있다.

둘째, 사회적기업을 위한 ‘지역사회기금’을 조성할 필요가 있다. 이것은 생산 및 판매 능력을 갖춘 ‘규모화된 사회적기업’의 설립 및 발굴을 지원하기 위해 필요한 것이다. 다양한 자본지원 제도의 개발이 필요하며 용자와 투자를 모두 병행하는 지역사회기금이 운영될 필요가 있다.

나. 성장을 위한 지원정책

성장지원 정책의 중요 대상은 인증 사회적기업들인데, 우선 현재 인증 사회적기업의 지속가능성을 진단하여 수준별 지원정책을 추진할 필요가 있다. 자립적으로 성장이 가능한 사회적기업, 성장 잠재력이 있는 사회적기업, 지속가능성의 위기에 처한 사회적기업 등으로 각각의 사회적기업에 따른 지원정책을 추진할 필요가 있다. 다음으로 지속가능성의 위기에 처한 사회적기업에 대해서는 전담 T/F를 설치하여 지원 대책을 강구해야 한다. 여기서 중요한 것은 안정적인 판로개척과 관련된 생산 및 판매 대책을 수립하고 지원하는 것이다.

② 사회적기업의 특성별 지원정책

사회적기업의 특성별 지원정책은 사회적 목적별로 사회적기업을 특화하여 지원하는 정책을 의미하는데, 이와 관련하여 ① 일자리 창출형 노동통합 사회적기업, ② 사회서비스 제공형 사회적기업, ③ 지역공동체 개발형 사회적기업 ④ 혁신형 사회적기업 등으로 구분할 수 있을 것이다.

첫째, 일자리 창출형 노동통합 사회적기업을 위한 지원이다. 관련 연구에서 확인된 취약계층 일자리 창출형 사회적기업의 지원정책에서 핵심적 이슈는 ‘취약계층의 범위’와 ‘지원 기간’의 문제이다. 이와 관련하여 지방정부 차원에서는 정책 대상의 범위를 노동통합에 심대한 문제가 있는 대상으로 한정하면서 고용보조금과 같은 안정적인 지원을 하는 정책적 접근이 필요하다고 판단된다.¹⁰⁾ 또한, 이러한 정책의 개발은 노동통합과 관련된 고용정책과 연계하는 것이 필요할 것이다.

둘째, 사회서비스 제공형 사회적기업을 위한 지원이다. 사회서비스 제공형 사회적기업의 핵심 이슈는 안정적인 서비스 제공처의 확보이다. 특히, 사회정책과 연계된 안정적인 서비스 제공 방안을 강구하는 것이 필요하다. 따라서 이 분야 사회적기업의 개발 및 지원을 위한 지방정부의 전략은 사회적 일자리, 바우처 사업, 노인일자리 사업, 공공서비스 위탁 사업(복지시설, 복지서비스, 행정서비스 등) 등을 활성화하는 것이다.

셋째, 지역공동체 개발형 사회적기업의 개발이다. 지역공동체 개발형은 의료생활협동조합처럼 커뮤니티 구성원의 참여에 의해서 설립되는 사회적협동조합형 사회적기업을 의미한다. 기존 사회적기업 지원정책에서 이러한 커뮤니티의 참여와 역량강화를 지원하는 정책은 찾아보기 힘들다. 사회적

10) 장애인, 장기실업자 등 취업 취약계층의 고용 창출에 기여하는 노동통합 사회적기업이 시장에서 자립하여 양적·질적으로 발전한다는 것은 매우 어려운 과제일 것이다. 그래서 이러한 노동통합 사회적기업을 위해 차별화된 지원 방안이 강구될 필요가 있다. 이런 방향으로 나아갈 경우 취약계층 고용 범위의 설정 문제가 쟁점으로 대두될 것이며, 이를 위한 지원 정책도 직접 지원 정책 중심으로 설계할지 아니면 간접지원 정책에 비중을 둘 것인지에 대한 고려가 필요할 것으로 판단된다. 만일 범정부 차원에서 노동통합 사회적기업을 정책적 육성 대상으로 설정한다는 가정 하에서, 이에 대한 대안은 중앙 정부가 보조금, 인건비 지원 등 직접 지원 정책을 중심으로 맡고, 지방정부는 판로지원, 우선구매 등 간접지원 정책을 중심으로 역할을 맡는 것이 타당할 것으로 판단된다. 물론 지방정부가 자체 재원 여력이 있다면 독자적으로 직접적인 지원 정책을 추진할 수도 있다.

과제 수행형 프로젝트 방식으로 지역공동체 개발형 사회적기업을 개발할 수 있을 것이다.

셋째, 최근 청년과 은퇴한 시니어의 사회적기업에 대한 관심이 늘고 있다. 이들에게 혁신적 사회적기업을 개발하는 기회를 제공할 필요가 있다. 이와 관련하여 미국의 아쇼카재단의 사례를 접목시킬 수 있을 것이다. 예컨대, 아쇼카 재단의 경우 사회적기업가(social entrepreneurs)가 해결하고자 하는 프로젝트에 대해 그를 위한 기금을 사회적기업가에게 전폭적으로 지원한다.

③ 기초지자체와 연계한 ‘사회적기업 모델 도시’의 개발

최근 기초지자체의 사회적기업 개발에 관한 관심이 증대하고 있다. 그래서 광역지자체가 기초지자체와 공동으로 도시차원의 사회적기업 개발 정책을 추진할 필요도 있다. 이러한 사업은 시범사업 차원으로 추진될 수 있을 것이며, 구체적인 전략은 각 기초 지자체의 지역사회 문제와 과제를 발굴하여 이를 사회적기업 방식으로 개발하는 것이다. 또한, 사회적기업 도시개발은 최근 몇몇 지방자치단체에서 시도하고 있는 커뮤니티 비즈니스 사업처럼 지역기업 활성화 운동(외부 자원의 유치를 통한 지역경제개발이 아니라 주민의 참여에 의해 지역자원을 개발하는 방식, 내생적 지역발전 전략)으로 접근하는 것이 필요하다. 그리고 커뮤니티 비즈니스 센터를 설립한 완주군의 사례처럼 지원조직을 중심으로 개발 전략을 추진할 수도 있을 것이다.

3) 사회적기업 민간 주체의 발전전략

(1) 사회적기업 설립 시 필요한 전략

상당수 연구에서 사회적기업의 설립에서 ‘사회적기업가’가 핵심적 성공요건으로 확인되고 있다. 비영리조직은 사회적기업을 설립할 때 전문성과 책임성을 겸비한 사회적기업가를 준비해야 한다. 물론 사회적기업 스스로 내부 역량을 개발하면서 지방정부의 다양한 지원정책과 결합한다면 더욱 지

속가능한 발전으로 이어질 수 있을 것이다.

또한, 지역사회의 다양한 사회적 가치에 주목하면서 사회적기업 사업모델을 개발할 필요가 있다. 대다수 지역의 사회적기업의 경우 주로 일자리 창출과 사회서비스 공급이라는 가치 창출에 집중되고 있다. 여기에 더하여 도농복합적 지역 특성을 살릴 필요가 있고, 문화, 생태, 도시재생, 이주민 영역 등 변화하는 도시 특성과 다양한 지역사회 필요를 사회적기업 방식으로 개발하려는 노력이 필요하다.

② 사회적기업의 성장에 필요한 전략: 설립, 확장기에도 적용됨.

첫째, 사회적기업은 이해당사자의 참여를 성장의 핵심 전략으로 중시할 필요가 있다. 예컨대, '안산의료생활협동조합'은 이용자(소비자)의 집합적 참여에 의해서¹¹⁾, '팔당생명살림 영농조합'은 생산자들의 참여 확대를 통해서¹²⁾ 성공잠재력을 키워나갔다. 이러한 전략은 특히, 사회복지, 교육, 간병·가사 등 대인서비스 사회적기업의 발전에도 적용할 수 있을 것이다.

둘째, 업종별 또는 기초지역 내에서 사회적기업 간 파트너십 구축이 필요하다. 사회적기업은 공공시장은 물론 지역사회의 연계 조직과 사회적기업 간 협력을 통하여 안정적인 영업활동을 할 필요가 있다. 예컨대, 한국의 성공적인 사례로 평가되는 청소 사회적기업 '함께일하는세상'의 경우 청소 유통업을 하는데, 전국의 자활청소사업단에게 물품을 납품하면서 안정적인 매출을 확보하고 있다. 또한, 컴퓨터 재활용 사회적기업인 '한국컴퓨터재생센터(KCR)'의 경우도 지역 내 동종 업종인 '컴윈'과 협력하여 경기도의 '사랑의 PC 보내기 사업'을 수행하고 있고, 이것이 매출 확대로 연결되었다.

셋째, 사회서비스 제공 사회적기업은 한시적 지원 정책인 사회적 일자리 사업이 아닌 다른 안정적인 공공정책을 다양하게 공략할 필요가 있다. 구체적으로 신규 바우처, 장기요양보험 등 신규 공공시장을 개척할 필요가 있다.

11) '안산의료생활협동조합'은 2009년 현재 조합원이 3,150 세대이며 약간의 변동은 있지만, 거의 매년 흑자 경영을 하고 있다(김성기, 2010a).

12) '팔당생명살림 영농조합'의 2009년 현재 연간 총 수입은 약 36억 원 규모이며, 모두 농산물 판매에 의해 확보된 것이다. 2009년 전국 영농조합법인의 평균 총수입은 12억 원인데, 이의 3배에 이르는 규모이다. 농산물 공동 유통에 참여하는 영농조합원은 96명(농가)이다(이영환 외, 2010).

넷째, 사회적기업은 비물질적 보상체계를 강화하여 고용여건을 개선하는 것이 필요하다. 사회적기업이 노동조건 관련 연구(이영환 외, 2009; 이영환 외; 2010 등)에서 확인된 종사자 특성은 30대 이상의 여성이 주를 이루고 있다는 것이다. 그래서 사회적기업 차원에서 일과 가정을 양립할 있는 사회 복지적 노력이 필요하다. 또한 종사자의 다수가 단기 계약직인데, 사회적기업 차원에서 정규적이고 안정적인 일자리에 대한 목표를 세울 필요가 있고, 쉽지 않은 과제이지만 이를 현실화하고 지속화할 수 있는 경영전략을 수립할 필요가 있다.

저임금의 문제는 지불능력이 허용하는 선에서 임금 조건을 개선하는 것이 현실적인 방향이지만, 사회적기업이 단시간에 영업활동 능력을 높이는 것은 쉽지 않을 것이다. 그래서 임금인상을 위한 노력과 더불어 교육·훈련, 재충전(여가), 사회복지서비스 이용 등 비물질적 보상체계의 확대를 중시할 필요가 있다.

넷째, 앞서 강조했던, 이해당사자의 참여와 지역사회 네트워크 간 협력은 민주적 경영과 협동적 조직 문화를 전제로 한다. 주지하듯이 사회적기업은 경제적 이윤을 추구하는 조직이 아니라 신뢰와 협동에 기반을 둔 자치 조직이다. 따라서 사회적기업은 다양한 이해당사자의 참여가 조직 내에 실제화 되도록 이사회에 참여권을 보장하고 개방하며, 의사소통을 위한 다양한 채널을 구축하는 등의 노력이 필요하다.

결론적으로 앞서 언급했듯이 사회적기업의 지속가능성 획득을 위한 주체적 요인 중 사회적기업가의 전문성 및 책임성과 이해당사자의 참여 및 네트워크는 사회적기업의 지속가능한 발전을 위한 양대 조건이다. 결국 지역의 사회적기업의 발전은 이 두 개의 조건을 어떻게 지방정부의 지원정책과 결합하여 실천 속에 잘 녹여낼 것인가에 있을 것이다.

『끝』

참고문헌

- 김성기. 2008. “브리스톨 지역 사회적기업 사례 및 함의”. 『영국 브리스톨 지역 사회적기업 연구보고서』. 성공회대학교 사회적기업연구센터.
- 김성기. 2010a. 『사회적기업의 지속가능성 연구: 다중 이해당사자 참여를 중심으로』. 성공회대학교 박사학위 논문.
- 김성기. 2010b. 『남양주시 공공자원과 연계한 사회적기업 개발 방안』. 남양주 지역 사회적기업 네트워크.
- 신명호. 2009. “한국의 ‘사회적경제’ 개념 정립을 위한 시론”. 동향과 전망. 75호.
- 엄형식. 2008. 『한국의 사회적경제와 사회적기업』. (재) 실업극복국민재단 함께일하는사회.
- 이영환. 2009. “한국 사회적 경제의 현황과 과제 및 제도화의 문제”. 『2009년 사회적 경제 활동가 대회 자료집』. 한국사회적경제연대회의.
- 이영환 · 김성기 · 김종진 · 이정봉 · 황인매. 2009. 『사회적기업 노동실태 연구』. (재) 함께일하는재단 정책연구원.
- 이영환 · 김성기 · 엄형식 · 장원봉 · 김동원. 2010. 『경기도 사회적기업 발전 전략 연구』. 경기복지재단.
- 홍기빈 역, 2009, 칼 폴라니(1944), 거대한 전환- 우리 시대의 정치, 경제적 기원, 길.