

D299 | 2010. 10.

농촌지역 활성화와 일자리 창출을 위한 사회적기업 육성방안 연구(1/2차 연도)

지역자활센터의 중간지원조직 역할 연구

김 정 원 지역자활연구소

한국농촌경제연구원

머 리 말

사회적 문제를 기업경영 방식을 통해 해결하려는 것이 사회적기업이다. 사회적기업은 정책적으로 취약계층의 노동통합과 사회서비스 제공을 목적으로 시작되었지만, 시장과 정부의 실패로 인해 낙후된 농촌지역의 문제 해결을 위한 제3의 길로서 주목을 받고 있다.

2000년대 들어 농촌지역 재생을 위한 방안을 모색하던 아래로부터의 다양한 움직임과 정부와 지자체의 지원정책이 만나면서 여러 영역에서 사회적기업이 창업되고 있다. 그러나 한편에서는 농촌지역의 열악한 사업기반, 미흡한 기부문화와 사회적 투자자본, 기업적 역량의 부족 등 사회적기업의 발전을 제약하는 요인도 적지 않다.

이 연구에서는 농촌지역의 사회적기업 활성화를 위한 중간지원조직으로서 지역자활센터의 가능성을 찾아보고자 했다. 지역자활센터는 지역 밀착형 활동의 역사를 가지고 있고 이미 많은 사회적기업을 탄생시켰다. 인적, 물적 자원과 사업경험이 부족한 농촌지역에서 내발적 발전을 추구하는 데에는 지역자활센터의 역할이 중요하다. 이 연구에서는 국내외 사례를 통해 지역자활센터의 가능성과 한계, 과제를 살펴보았다.

금년도의 연구가 지역자활센터의 가능성을 파악하고 과제를 제시하였지만, 구체적인 역할모델을 구축하는 데에는 이르지 못하였다. 내실 있는 후속연구를 기대한다.

이 연구 과정에서 조사에 적극 협조하여 주신 사회적기업과 지역자활센터 관계자들에게 감사드리며 연구진의 노고를 치하한다.

2010. 10.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

차 례

제1장 서론

- 1. 연구의 배경과 목적 1
- 2. 연구 방법 및 내용 3

제2장 농촌의 과제와 사회적기업의 의미

- 1. 농촌문제 해법으로서 내발적 발전 5
- 2. 사회적기업과 내발적 발전 10

제3장 지역자활센터에 대한 이해

- 1. 지역자활센터의 일반 현황 13
- 2. 지역자활센터와 사회적기업 30

제4장 농촌지역 사회적기업과 지역자활센터의 역할

- 1. 농촌지역 사회적기업 현황과 조직화 방안 36
- 2. 농촌 지역자활센터의 문제와 다양한 모색 48
- 3. 농촌 지역자활센터의 중간지원조직 역할 모형 56

제5장 결론

- 1. 연구 요약 73
- 2. 의의와 한계 75

- 참고 문헌 77

표 차 례

제2장

표 2-1. 농촌 인구의 변화 추이(1985-2005)	6
표 2-2. 도시와 농촌의 65세 이상 인구 비교	6

제3장

표 3-1. 국민기초생활보장법에 명시된 지역자활센터의 역할	14
표 3-2. 지역자활센터의 주요 자활사업	15
표 3-3. 2010년 유형별 지역자활센터 현황	16
표 3-4. 자활근로 수익금 및 자활기금의 사용처	17
표 3-5. 중앙자활센터와 광역자활센터의 역할	17
표 3-6. 지역자활센터가 없는 기초자치단체	23
표 3-7. 시도별 지역자활센터 현황(2008.11.30 기준)	24
표 3-8. 지역자활센터의 자활근로 사업단 및 자활공동체 현황	26
표 3-9. 자활근로 사업단 및 자활공동체 도-농 비교	27
표 3-10. 지역자활센터장의 광역 단위 내 직함	29
표 3-11. 자활공동체와 사회적기업 비교	33
표 3-12. 지역자활센터에서 조직한 사회적기업(2010년 7월 기준)	34

제4장

표 4-1. 농촌에 위치한 사회적기업(2010년 7월 기준)	37
표 4-2. NPO 지원시설의 형태	57
표 4-3. 2010년 사회적기업지원기관	62
표 4-4. 2009년 강원도광역자활센터 사업	63

표 4-5. 농촌기반 지역자활센터의 중간지원조직으로서의 역할 가능성 SWOT 분석	68
표 4-6. SWOT 분석에 따른 과제 도출	69

그림 차례

제2장

- 그림 2-1. 내발적 발전 구성 요소들 간의 상호작용 관계 8
- 그림 2-2. 내발적 발전을 위한 실천 9

제4장

- 그림 4-1. 농촌에서 사회적기업 조직화 경로 44
- 그림 4-2. 임실지역자활센터의 체험마을 연계 활동 사례 53
- 그림 4-3. 강원광역자활센터의 컨설팅 절차 62
- 그림 4-4. 농촌 지역자활센터의 중간지원조직으로서의 역할 72

제 1 장

서 론

1. 연구의 배경과 목적

- 최근 사회적기업에 대한 관심이 날로 높아져 가며, 다양한 분야에서 사회적 기업이 배출되고 있다. 그러나 현재 한국에서 사회적기업은 ‘좋은 기업’, ‘착한 기업’ 등의 이미지로 제시되거나 실업 문제에 대한 해법으로 인식되는 등 사회적기업이 갖는 복합적이고 미래지향적인 의미가 제대로 반영되지 못하고 있는 실정이다.
- 한국에서 사회적기업의 정책적 위치는 ‘고용 창출’이다. 그러나 해외의 경험으로 볼 때 고용 창출은 사회적기업의 활성화로 나타난 부수적 효과이며, 고용 창출 그 자체를 목적으로 하는 사회적기업은 극히 일부분이다. 특히 고용 창출 자체가 목적인 경우는 대개 노동시장에 진입하는데 어려움을 겪는 이들을 보다 나은 일자리로 이행할 수 있도록 지원하는 경과적 일자리로서의 성격을 강하게 가진다. 해외에서 사회적기업은 시민들이 주도해서 재화와 서비스를 생산하면서 사회 문제를 해결하는 방안의 하나로 인식되고 있으며, 특히 유럽에서 사회적기업은 지역 문제의 해결이라는 점에서 관심을 모으고 있다.

- 유럽에서 지역 문제 해결의 주된 방법론으로 최근 관심을 모으는 것이 ‘지속가능성(sustainability)’이다. 이는 정부나 기업 주도의 지역 개발이 지역의 지속가능성을 훼손시키고 있다는 반성에서 대두된 것이며, 그에 따라 지역 내부의 역량 강화를 필수적인 요건으로 설정하고 있다. 사회적기업은 외부에서 이식되는 것이 아니라 지역 내부에 위치한 각급 주체들의 선도적 노력으로 조직되는 것이므로 지역에서 사회적기업의 조직화와 사회적기업의 활동은 지역 내부의 역량 강화와 직결된다는 것이다. 이런 점에서 볼 때 사회적기업의 바람직한 자리매김을 위해서는 지역사회의 역량을 강화시키려는 노력이 병행되어야 하며, 사회적기업가의 양성, 지역 내 각 집단 간 활발한 네트워킹의 도모, 지역 중심의 문제 해결 전략 등이 필요하다.
- 한국에서 농촌은 과소화-고령화-단선적 산업 시스템 등의 문제로 지속적인 퇴행을 경험하고 있다. 최근 이런 문제를 극복하기 위해 농촌 재생(rural revitalization)이 의제로 대두되고 있으며, 농촌형 사회적기업이 이에 대해 어떤 역할을 할 수 있을 것이라는 기대가 확대되고 있다.
- 농촌지역 사회적기업의 활성화의 일환으로 지역자활센터에 관심을 가질 필요가 있다. 지역자활센터는 빈곤층의 탈 빈곤을 목표로 활동하는 조직으로 전국 대부분의 지역에 위치하면서 자활사업단을 조직하고 운영하고 있다. 특히 주목할 것은 사회적기업육성법 시행 이전에 한국의 사회적기업이라 평가받는 조직들을 다수 조직해 왔다는 점이다. 한국에서 사회적기업에 대한 관심의 등장과 확산은 사실상 지역자활센터의 활동에 기반하고 있다.
- 지역자활센터는 전국적인 인프라를 갖춘 비영리조직인데다 정부의 보조금을 받는 조직이기 때문에, 시민사회의 역량과 각종 인프라가 취약한 농촌 지역에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 또한 자활사업의 경험과 사회적기업에 대한 지향은 농촌 기반 지역자활센터가 지역의 역량 강화와 사회적기업의 활성화를 위한 중요한 역할을 할 수 있는 가능성이 높음을 의미한다.

- 그러나 아직까지 농촌 지역자활센터의 상당수가 지역 역량 강화에 초점을 두거나 지역 역량 강화를 목적으로 하는 사회적기업의 창출에 관심을 기울이기보다는 보건복지부가 제시하는 정책 목표를 도모하는데 관심을 두고 있는 실정이다. 농촌지역의 지자체와 각급 주체들도 지역자활센터의 가능성을 충분히 고려하지 못하고 있다. 또한 아직까지 연구자들이나 정부 정책을 통해서 이에 대한 문제 제기가 본격적으로 이뤄진 적도 없다.
- 이 연구의 문제의식은 농촌에 위치한 지역자활센터의 잠재력을 드러내고 이를 통해 지역자활센터와 농촌이 새로운 가능성을 찾아가야 한다는 데서 출발한다. 특히 농촌에서 사회적기업이 활성화 될 수 있는 방안에 초점을 두고자 하며, 이를 위해 구체적으로 두 가지를 연구의 목적으로 설정하였다.
 - 첫째, 농촌지역에서 사회적기업이 활성화될 수 있도록 하기 위해서 농촌에 위치한 지역자활센터가 갖는 가능성을 살펴본다.
 - 둘째, 농촌지역 사회적기업 활성화를 위한 중간지원조직의 역할 모형을 제시한다.

2. 연구 방법 및 내용

2.1. 연구 방법

- 문헌연구
 - 사회적기업 및 농촌 문제 현황에 대한 문헌을 수집하고 분석
- 현장 자료 분석
 - 지역자활센터 및 사회적기업 현장에서 발행한 각종 현장 자료 및 인터넷

자료를 수집하고 분석

○ 사례 탐방 및 인터뷰

- 농촌에 위치한 지역자활센터 중 사회적기업의 조직화나 중간지원조직으로서의 역할에서 모범이 될 수 있는 사례를 탐방하고 인터뷰

2.2. 연구 내용

○ 농촌의 과제와 사회적기업의 의미 진단

- 농촌의 과제인 농촌 재생의 방법론으로 대두되고 있는 내발적 발전론을 살펴보고 사회적기업이 내발적 발전론과 맞닿음을 제기

○ 지역자활센터의 현황과 사회적기업 조직화에서의 의미 진단

- 지역자활센터의 제도 상황, 역사, 현황 등을 통해 지역자활센터에 대한 개괄적인 이해를 하고 한국의 사회적기업 조직화에서 지역자활센터가 차지하는 의미를 파악

○ 농촌지역 사회적기업과 지역자활센터의 역할에 대한 탐색 시도

- 농촌에서 사회적기업의 바람직한 역할 및 조직화 방안 제시
- 농촌에 위치한 지역자활센터의 과제와 이들의 다양한 모색 제시
- 농촌에서 지역자활센터의 중간지원조직으로서의 가능성을 타진하고 역할 모형 제시

제2 장

농촌의 과제와 사회적기업의 의미

1. 농촌 문제 해법으로서 내발적 발전

- 1960년대 이후 한국의 발전 정책은 공업화 전략이었고 그 결과 농촌은 지속적으로 위축되어 왔다(표 2-1, 표 2-2). 농촌 인구는 지속적인 축소를 경험하고 있으며, 고령화의 정도도 도시에 비해 훨씬 심하다.
- 이는 농촌이 삶의 공간으로서 의미를 상실해가고 있음을 의미한다. 농촌의 지속적인 위축은 공간적인 의미로서만 해석하는 것은 부족하며, 산업 측면에까지 해석의 지평을 넓혀야 한다. 농촌의 지속적인 위축은 산업으로서 농업의 붕괴를 의미하기 때문이다.
- 물론 농촌의 산업구조에서 농업의 비중이 지나치게 크기 때문에 산업은 더 다양해져야 할 것이다. 그러나 농업의 유지라는 농촌의 역할이 갖는 의미는 매우 중요한데, 농업이 붕괴한다는 것은 해당 국가의 식량 시스템이 붕괴되는 것을 의미하기 때문이다. 따라서 현 단계 우리 사회에서 중요한 실천 중의 하나는 농촌이 지속가능하도록 하는 것이다. 지속가능성에 위협을 받는 현재의 농촌이 지속가능할 수 있도록 한다면 이는 농촌 재생이라 할 수 있다.

표 2-1. 농촌 인구의 변화 추이(1985-2005)

단위: 천 명

구분	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년
전국(A)	40,448	43,411	44,609	46,136	47,254
동 부	28,506	32,875	35,389	36,778	38,497
읍·면부(B)	11,943	10,536	9,220	9,358	8,757
읍지역	3,689	3,523	3,382	3,737	3,987
면지역	8,254	7,102	5,838	5,621	4,770
구성비(B/A)	0.295	0.243	0.207	0.203	0.185

자료: 송미령·성주인·박경철(2006:7)에서 인용.

표 2-2. 도시와 농촌의 65세 이상 인구 비교

단위: 명, %

연도	구분	전국	도시	농촌	농촌거주인구
2000년	전체인구(A)	45,985,289	36,642,448	9,342,841	20.3
	65세 이상 인구(B)	3,371,806	2,001,341	1,370,465	40.6
	비율(B/A)	7.3	5.5	14.7	-
2005년	전체인구(A)	47,041,434	38,337,699	8,703,735	18.5
	65세 이상 인구(B)	4,365,218	2,746,833	1,618,385	37.1
	비율(B/A)	9.3	7.2	18.6	-

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 년도.

- 농촌 재생을 위한 방법론으로 관심을 모으는 것이 내발적 발전(endogenous development)이다. 내발적 발전은 외부의 지원에 의한 개발이 주민 참여의 결여, 지역 자원의 고갈 등 환경 문제 발생, 지속성의 문제를 일으킨다는 반성으로부터 출발하는 개념(정기환·송미령·김태곤, 2005:23)으로 기본적으로 지역 주민이 주도하는 발전을 의미한다.¹ 박진도(2006:157-158)에 의

¹ 내발적 발전 전략의 대표적 사례로 유럽의 농촌개발방식인 LEADER(농촌지역 경제 개발을 위한 활동 연대) 프로그램, 농촌지역의 주도와 자조, 자율을 강조하는 일본의 일촌일품운동, 미국의 지역활성화 프로그램(EZ/EC 프로그램)을 들 수 있다(박경,

하면, 내발적 발전 전략은 다음과 같은 접근 방법을 가진다.

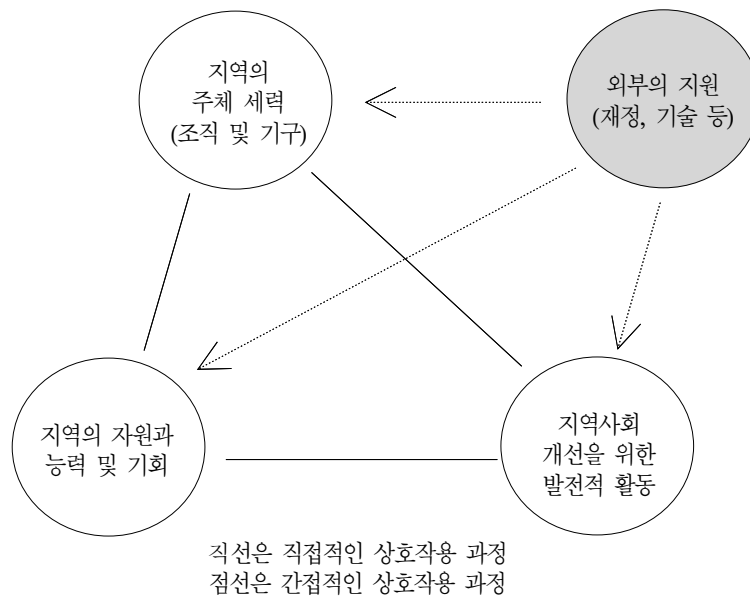
- 첫째, 농촌지역의 주요 문제는 농촌발전에 참여하고 주도할 지역 역량의 부족으로 본다.
- 둘째, 발전 동력을 원칙적으로 지역내부에서 찾는다. 그러나 농촌지역의 사회경제적 발전을 외부의 영향으로부터 차단하여 독립적으로 추진한다는 것은 현실성이 없다. 모든 지역은 내적 요인과 외적 요인으로부터 동시에 영향을 받고, 지역 밖과 항상 상호작용을 한다. 따라서 지역(local)과 지역외부(extra-local)의 관계(정치, 제도, 교육, 자연, 환경 간의 역동적인 상호작용)를 어떻게 중재하고 규제하느냐가 중요하다.
- 셋째, 지역발전 주체는 원칙적으로 지역 그 자체로서 지역 주도의 상향식 발전, 주민참가와 협동, 자치에 의한 발전을 중시한다. 그렇지만 지역 주민의 자치역량이 부족한 상황에서는 중앙정부 및 지방정부의 역할도 매우 중요하므로 정부와 민간의 역할을 분명히 하고 다양한 행위자 사이의 파트너십과 네트워크를 형성하는 것이 중요하다.
- 넷째, 발전전략으로서 지역자원(자연적, 인적, 문화적, 환경적)을 최대한 활용하고 발전의 성과가 최대한 지역 내에 보전되도록 하는 것이 중시된다. 따라서 외래자본이나 보조금 등은 적극적으로 활용하되 지역의 주체적 계획(요구)에 의해 도입한다.
- 다섯째, 발전목표로서 지속가능한 발전, 즉, 경제적, 사회적, 환경적으로 통합적 발전(integrated development)을 추구한다. 그리고 지역자원의 최대한 활용하고, 외부와의 전략적 연계를 통해 지역의 자율적 발전을 추구하는 지

2006:211). 한국에서도 2000년대 들어 ‘아름마을가꾸기사업’, ‘녹색농촌체험마을사업’ 등과 같이 정부의 농촌개발정책에서 주민이 주도하도록 하는 마을 단위 사업들이 급격히 증가하였으며, 일부 사례이기는 하나 지자체 단위에서 독자적인 개발정책(예: 진안군의 ‘으뜸마을가꾸기사업’, 서천군의 ‘어메니티마을만들기’ 등)이 추구되기도 했음. 이 사업들의 조직 방식은 농촌지역에 대해 내발적 발전 전략의 측면에서 제기된 것이라 할 수 있음.

역의 역량배양(capacity building)을 발전의 궁극적 목표로 설정한다.

- 여섯째, 농촌지역의 기능은 식량공급 이외에 다양한 서비스(생활공간 및 여가공간 등)를 제공하는 것으로 파악한다.
- 이상의 논의를 바탕으로 내발적 발전을 위한 각 구성 요소들 간의 상호 작용 관계는 다음과 같이 요약할 수 있다.

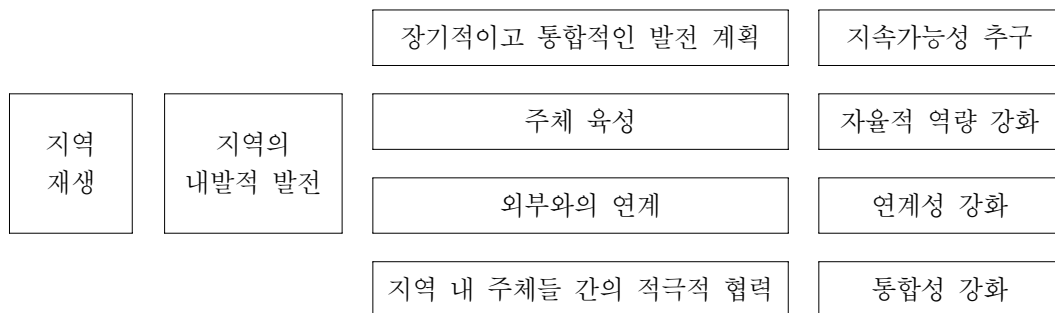
그림 2-3. 내발적 발전 구성 요소들 간의 상호작용 관계



자료: 정기환 · 송미령 · 김태곤(2005:26)에서 인용.

- 내발적 발전이 지역의 주체적인 역량을 강조하지만 지역의 역량만으로 발전을 도모하는 것은 아니며, 지역 내부에서 다양한 행위자들 간의 협력적 관계를 구축하고 지역 외부와의 적극적인 네트워크의 구축을 통해서 지역의 내적 역량을 강화하려는 시도가 필수적일 수밖에 없다.

그림 2-4. 내발적 발전을 위한 실천



자료: 김정원(2008:11)에서 인용.

- 따라서 지역의 내발적 발전을 도모하려면 다음과 같은 실천을 해야 한다(김정원, 2008:9).
 - 지속가능성을 목적으로 지역에 대한 장기적이고 통합적인 발전 전략 수립
 - 지역 발전을 도모할 주체를 육성해서 지역의 자율적 역량을 강화
 - 취약한 지역 역량을 강화하기 위해 외부와의 네트워크를 적극 구축하거나 외부의 자원을 활용
 - 지역 내 각 주체 간의 적극적인 협력을 도모해 지역 통합성 강화
- 그간 정부의 성장정책은 지역 내에서 성장의 동력을 형성해서 발전을 이끌어내기보다는 중앙정부 주도의 하향식 개발(top-down development)을 지향했으며, 그 결과 초중앙집중형 사회가 된 한국에서 지방은 중앙에의 의존을 넘어 중앙에 예속되어 있는 상황이라고 해도 과언이 아니다. 따라서 지방의 자생적인 역량은 취약하며 특히 농촌지역은 매우 심각한 수준이다. 이런 현실을 극복하기 위해서는 내발적 발전 전략을 통해 농촌의 지속가능성을 추구하고 농촌 재생을 도모해야 한다.

2. 사회적기업과 내발적 발전

- 사회적기업은 조직화가 사회적으로 이뤄지고 사업의 내용과 결과가 사회에 기여해야 한다.
 - 조직화가 사회적으로 이뤄진다는 것은 국가나 개인이 조직하는 것이 아니라 시민사회의 집단적인 노력을 통해 조직됨을 의미하며, 그렇기 때문에 내용과 결과는 당연히 사회에의 기여이다.
 - 과거 영국의 통상산업부가 정의했던 “주주나 소유자를 위한 이윤극대화를 추구하기보다는 이에 우선하여 사회적 목적을 추구하며, 이를 위해 이윤을 사업이나 지역사회에 재투자하는 기업”은 사회적기업의 속성을 함축적으로 보여주고 있다.
- 기업이 서 있는 자리가 통상 시장임에도 불구하고 사회적 조직화를 방법론으로 택하고 사회에의 기여를 추구한다는 것은 사회적기업이 대안 모델의 하나로서 역할을 할 수 있음을 의미한다. 내발적 발전 역시 대안적인 모델을 추구한다는 점에서 사회적기업과 내발적 발전은 결합될 수 있는 여지가 있는데, 실제로 유럽의 사회적기업 상당수는 지역 재생을 위한 활동을 주요 목표로 하고 지역에 기반한 실천을 강조하고 있다.
- 영국에서 커뮤니티의 재개발을 위해 지역사회와 정부, 기업 등의 파트너십에 의해 형성된 조직인 Development Trust나 다양한 지역사회 프로젝트를 수행하는 Community Business, 그리고 최근의 Community Interest Company 등은 영국의 사회적기업들이 지역사회 실천을 강조함을 보여주는 조직 형태들이다.
- 지역에 대한 강조는 프랑스도 예외는 아니다. 특히 전국적으로 분포한 Régie de Quartier는 노동시장 진입이 거의 불가능한 집단에게 일자리를 주어 취약한 거주 지역에 대한 서비스를 제공하게 하는 지역단위 사회적기업이라 할 수 있는데, 지방 정부와 지역단체를 비롯한 지역주민의 자율적 운

영이 특징이다.

- 이탈리아는 사회적협동조합법의 도입 초기부터 개별 조합의 규모를 키우기 보다는 지역 컨소시엄을 구축할 수 있도록 하였다.
- 영국에서 최근 관심을 모은 “선라이트 개발 트러스트”의 조직화는 내발적 발전을 지역 재생의 방법론으로 선택한 사례이다. 이 트러스트의 조직가는 구조조정으로 낙후된 지역을 재생하기 위해 대규모 개발이 아닌 사회서비스의 확대 공급과 지역 주민들의 참여와 협력을 이끌어내는 방식에 초점을 맞추었다. 특히 지역 조사에 주민이 직접 참여하는 방식을 택하였는데, 이는 외부에서 끌어온 자금이 지역 내부의 활성화에 기여할 수 있도록 함과 동시에 주민들의 훈련을 통한 주민역량 강화를 달성하는 의미가 있었다.

선라이트 개발 트러스트의 조직화 과정 사례

피터 홀브룩(Peter Holbrook)은 비즈니스맨 출신으로 사회적인 기여를 하는 활동을 하고 싶어 했다. 그린피스(Greenpeace)나 옥스팜(Oxfam International)에서도 근무를 했던 그는 대처 정부 시절 구조조정으로 인해 조선소가 문을 닫은 뒤 황폐화되어버린 그의 고향 길링햄(Gillingham)으로 1997년에 돌아왔다.

고향에 돌아온 그는 주민들을 훈련시켜 지역조사를 실시했는데, 이 조사에는 Townsend 지표와 Jarnam 지표가 사용되었다. 이 조사를 바탕으로 지역의 문제점과 욕구를 철저히 분석한 다음 복권기금과 지역재생프로젝트에 자금을 신청해 180만 파운드를 확보하였다. 조사 결과 의료시설, 미팅공간, Charity 활동 공간, 카페 공간, GP(영국의 1차 의료기관)보다 통상적으로 많은 서비스를 담은 메디컬 서비스가 욕구로 나타났다.

이 조사 결과를 바탕으로 과거 선라이트라는 큰 세탁소가 있던 부지에 선라이트 개발트러스트(Sunlight Development Trust)를 세우고, 주로 보건의료와 관련한 사회통합서비스를 실시하였으며, 2004년에는 영국정부가 설정한 다중박탈지수를 사용해 지역을 다시 조사하기도 했다.

현재 건물에는 지역사회 라디오방송국, 청소년들이 이용하는 스튜디오, 카페, GP 등의 시설들이 들어서 있으며, 시설 내 각 기관들은 유기적 협력을 통해 지역 주민들에게 통합적 서비스를 제공하고 있다. 가까운 장래에 옛 조선소 부지에 지역문화공간을 세우려는 계획을 갖고 있으며, 특히 보건의료를 중심으로 지역사회에 개입하며 지역 내 다양한 집단의 협력과 참여를 이끌어내고 있다.

- 유럽의 사회적기업들은 사회적 경제를 역사적 기반으로 하고 있다. 사회적 경제는 자본주의의 본격적 등장과 함께 대두된 시장 중심주의가 가져온 문제에 대해 지역사회를 중심으로 협력적인 경제의 운용을 도모하던 역사에서 비롯되었다. 이러한 역사적 경험의 꾸준한 전승 속에서 사회적기업이 활성화되었기에 유럽의 사회적기업들에서는 외부 지원이 아닌 지역 내부의 역량 강화를 바탕으로 한 지속가능한 지역발전에 대한 문제의식이 자주 발견된다.
- 한국은 유럽과 달리 오랜 사회적 경제의 전통이 없기 때문에 지역사회의 협력적 경제 운용을 바탕으로 한 대안적 발전을 지향하는 경우를 찾기가 쉽다. 그런 가운데서도 몇몇 의미 있는 시사점을 제공해주는 사례들이 있다.
- 가장 널리 알려진 사례는 원주협동조합운동협의회다. 이 협의회 회원단체 중 ‘원주의료생협’과 ‘원주노인생협’이 사회적기업 인증을 받았으며, 회원단체인 원주지역자활센터에서 ‘(주)노나메기’를 조직해 사회적기업 인증을 받았다. 인근 횡성의 ‘(합)햇살나눔’도 회원단체인 ‘성공회 원주 나눔의집’에서 조직한 사회적기업이다. 원주협동조합운동협의회 소속 단체의 전체 회원은 약 2만 명인데, 1970년대 초반 이후 40년 가까운 원주의 협동조합운동 역사는 회원단체들 간의 협력적인 관계를 통해 지역에 대안경제의 모델을 만들어가는 대표적인 사례로서, 원주의 사회적기업들은 이러한 역사와 문화가 바탕이 되어 조직된 것이라 할 수 있다.
- 원주처럼 널리 알려지지는 않았지만 재활용 분야의 사회적기업들을 조직한 청주의 ‘자원순환포럼’도 중요한 사례이다. 이밖에도 각 지역에서 지역자활센터나 지역 시민조직들이 주도해 내발적 발전을 방법론으로 택하면서 사회적기업을 조직하거나 대안적인 지역발전을 시도하려는 사례들이 종종 발견된다.²

² 이 중 일부는 5장에 사례로 소개한다.

제 3 장

지역자활센터에 대한 이해

1. 지역자활센터의 일반 현황

1.1. 지역자활센터의 운영 제도

- 지역자활센터는 국민기초생활보장법을 법적 기반으로 하는 비영리 조직이다. 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장법에 의거해 정부는 수급자 및 차상위자의 자활 촉진에 필요한 사업을 수행하기 위해 비영리법인과 단체를 지역자활센터로 지정하였다. 현재 지역자활센터는 전국에 242개소가 운영 중이다.
- 지역자활센터가 진행하는 자활사업에 참여할 수 있는 이들은 ①조건부수급자, ②자활급여특례자, ③일반수급자, ④급여특례가구원, ⑤차상위자³이다.

³ 조건부수급자는 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 수급자를 지칭하며, 자활급여특례자는 수급자가 자활사업에 참여해 발생한 소득으로 인해 소득인정액이 선정기준을 초과한 자를 지칭한다. 급여특례가구원은 의료급여특례, 교육급여특례가구의 가구원을 지칭하며, 차상위자는 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 자를 지칭한다.

이 중 ①은 의무 참여이고 ②~⑤는 희망 참여이다.

표 3-1. 국민기초생활보장법에 명시된 지역자활센터의 역할

지역자활센터 역할	○ 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
-----------	--

- 지역자활센터는 자활사업 중 시장진입형자활근로와 사회서비스일자리형자활근로를 담당하며, 이 사업들은 일정한 기간 내에 자활공동체로 창업을 해야 한다. 정부는 시장진입형자활근로와 사회서비스일자리형자활근로에 대해서는 인건비와 사업비를 지원하며, 자활공동체에 대해서는 자활공동체 구성원 중 신규로 참여하는 조건부수급자에 한해 최대 1년까지 시장진입형자활근로에 해당하는 인건비를 지원한다.(표 3-2 참조)
- 지역자활센터는 정부로부터 운영보조금을 받으며, 자활근로사업의 운영을 위한 비용은 사업계획에 근거해 별도의 보조금을 받는다. 기관 운영보조금은 중앙정부와 지방정부가 7:3, 자활근로사업비는 8:2의 비율로 구성된다. 한편, 정부는 지역자활센터의 운영보조금을 확대형-표준형-기본형-소규모형으로 구분해 차등 지급하고 있는데, 각 유형별 운영보조금 현황은 <표 3-3>과 같다.

표 3-2. 지역자활센터의 주요 자활사업

사업 구분	주요 사업 내용
사회서비스 일자리형 자활근로	◦ 사업의 수익성은 떨어지나 사회적으로 유용한 일자리 제공으로 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비하는 사업 ◦ 인건비와 사업비 비율은 80:20이며, 인건비는 동일 유형 사업단 총 사업비의 80% 초과, 사업비는 20% 이하의 범위 내에서 집행 ◦ 급여수준 27,000(실비 별도)+수당 3,000 ◦ 추진기간은 사업단 구성부터 2년까지이며 기간 내 시장진입형 자활근로사업단으로 전환하거나, 자활공동체로 창업해야 함(시군구청장 인정시 3년까지 가능)
시장진입형 자활근로	◦ 매출액이 총 투입예산의 20% 이상 발생하고, 일정기간 내에 자활공동체 창업을 통한 시장진입을 지향하는 사업 ◦ 인건비와 사업비 비율은 70:30이며, 인건비는 동일유형 사업단 총사업비의 70% 이상을, 사업비는 30% 이하의 범위 내에서 집행(시군구청장 인정시 65:35 가능) ◦ 급여수준 30,000(실비 별도)+수당 3,000 ◦ 추진기간은 사업단 구성부터 2년까지이며 기간 내에 자활공동체로 창업해야 함(시군구청장 인정시 3년까지 가능)
자활공동체	◦ 자활근로를 바탕으로 창업한 조직 - 조합 또는 부가가치세법상의 2인 이상의 사업자로 설립(시군구청장이 사업특성과 지역여건을 감안해 시한 정해 유보 가능/1인으로 구성은 불가능) - 구성원 중 수급자가 1/3 이상(기존 공동체 참여 수급자가 전·출입 등 변동 요인에 의해 감소한 경우는 1/5까지 인정) - 모든 구성원에게 50만 원 이상 수익금 배분 가능해야 함 - 수급자 및 자활근로 참여자 채용할 경우 6개월분 인건비 지원(시장진입형 자활근로 단가 기준) - 자활공동체로 결정한 날로부터 2년 동안 시·군·구 직접 또는 지역자활센터를 통해 지원

자료: 보건복지부(2010) 참조하여 구성.

표 3-3. 2010년 유형별 지역자활센터 현황

단위: 개소, %, 천 원

구분	확대형	표준형	기본형	소규모형
개소	64(26.4)	119(49.2)	54(22.3)	5(2.1)
운영보조금	198,512	174,224	148,320	124,836

자료: 2010년 7월 14일자 한국지역자활센터협회 이사회 회의자료.

- 지역자활센터는 자활사업을 수행하면서 재정적인 보충을 받을 수 있는 경로가 있는데, ‘자활근로 수익금’과 지자체가 자활사업을 위해 적립한 ‘자활기금’이다. 물론 이때 재정적 보충은 자활근로사업이나 자활공동체 등 자활사업의 수행에 해당할 뿐 지역자활센터의 운영에 사용하지는 않는다.⁴ 이밖에 지역자활센터는 ‘생업자금융자알선’을 할 수 있는데, 개인에게 제공되는 이 제도를 자활공동체를 준비하는 이들에게 연결해 자활공동체 창업 과정에서 활용하기도 한다. 자활근로 수익금 및 자활기금의 사용처는 <표 3-4>와 같다.⁵

⁴ 제도적으로 자활근로수익금을 자활사업실시기관의 사업비로 사용할 수 있으나 실제 이런 경우를 찾기는 어렵다.

⁵ 지역자활센터는 자활사업을 수행하는 과정에서 이처럼 제도적으로 규정된 재원 외에 민간 영역에서 재원을 조달하기도 하는데, 대표적으로 신나는조합이나 사회연대은행과 같은 마이크로크레딧(미소금융) 기관이 있다. 복지부는 미소금융사업이 시작되기 전까지는 신나는조합과 사회연대은행에 자활공동체창업자금지원사업을 수행할 수 있도록 사업 위탁을 주기도 하였다. 또한 2000년대 중반까지 진행된 실업극복국민재단(현재의 ‘함께하는 재단’)의 대부사업을 활용해 폐자원재활용사업 등 상당한 시설규모를 필요로 하는 사업에 대한 투자를 시도하기도 하였다. 이들 대부분은 현재 폐자원재활용 분야의 사회적기업으로 인증을 받았다.

표 3-4. 자활근로 수익금 및 자활기금의 사용처

자활근로수익금	자활기금
① 자활공동체 창업시 초기자금	① 자활공동체 사업자금대여(7,000만원 범위 내)
② 초과근무 및 휴일근무수당	② 자활공동체 사업자금의 이차보전
③ 자활기금	③ 지역자활센터 등 자활사업실시기관 지원 (사업비로 사용, 기금지출의 20% 이하)
④ 자활사업실시기관의 사업비	④ 전세점포 임대(공동체·사업단·개인)
⑤ 자활사업 수행에 필요한 간접경비	⑤ 수급자 및 차상위계층의 복지증진을 위한 사업(기금 지출의 20% 이하)
⑥ 자활사업 연속성확보를 위한 자활사업비의 차용예산	
⑦ 자립준비적립금	

자료: 보건복지부(2010) 참조 구성.

- 자활지원사업을 수행하는 과정에서 중앙자활센터와 광역자활센터가 지역자활센터에 대한 지원체계로서의 역할을 하고 있다. 중앙자활센터는 2007년에 개정된 국민기초생활보장법에 의거해 2008년에 신설되었다. 아직 시범사업 단계에 있는 광역자활센터는 2004년에 3개소가 지정받아 활동을 개시했으며, 2008년에 추가로 3개소가 지정되어 현재 경기, 인천, 대구, 부산, 전북, 강원에서 활동 중이다.

표 3-5. 중앙자활센터와 광역자활센터의 역할

중앙자활센터	광역자활센터
○ 조사·연구·교육 및 홍보 사업	○ 광역단위 저소득층에 대한 창업지원
○ 자활지원을 위한 사업의 개발 및 평가	○ 광역단위 저소득층에 대한 취업지원
○ 지역자활센터 및 자활공동체의 기술·경영 지도 및 평가	○ 교육훈련사업
○ 자활 관련 기관간의 협력체계 및 정보네트 워크 구축·운영	○ 지역특화형 자활프로그램 개발·보급
○ 그 밖에 자활촉진에 필요한 사업으로서 보건복지가족부장관이 정하는 사업	○ 자활기금 위탁운영 및 마이크로크레딧 (Microcredit) 집행
	○ 기타 자활 활성화를 위한 사업

- 국민기초생활보장법은 각 지자체로 하여금 자활지원사업의 효율적인 추진을 위해 지역자활센터, 직업안정기관, 사회복지시설의 장 등과 상시적인 협의체계인 자활기관협의체를 구성할 것을 명시하고 있어 각 지역마다 자활기관협의체가 구성되어 있다. 그러나 대부분의 지자체에서 자활기관협의체는 명목상으로 존재할 정도로 활동이 미미하다.

1.2. 지역자활센터의 역사⁶

- 지역자활센터는 1996년에 시범사업으로 출발해서 2000년 국민기초생활보장법의 시행과 함께 전국적인 노동연계복지의 인프라로 발돋움하였다. 지역자활센터가 시범사업으로 출발할 수 있었던 배경에는 정부의 인식 변화와 빈민밀집지역 활동가들의 적극적인 노력이 놓여 있었다. 따라서 지역자활센터의 역사를 살펴보려면 시범사업 출발 이전의 상황에 대한 이해가 필수적인데, 시범사업 이전부터 현재에 이르는 역사는 네 단계로 나눌 수 있다.

제도화 전 단계(1996년 이전)

- 1996년에 시범사업으로 출발한 지역자활센터의 뿌리는 1990년대 도시빈민운동에서 찾을 수 있다. 1980년대 도시빈민운동은 주로 ‘철거투쟁’을 중심으로 진행되면서 자본주의 사회의 구조적 모순에 대한 근본적인 변혁 의지를 강하게 표명하였다. 1990년대 들어 사회주의권이 몰락하면서 기존의 사회변혁 경로에 대한 문제의식이 확산되고 ‘철거투쟁’의 역사도 점차 막바지에 이르면서 도시빈민운동 진영에서는 운동의 새로운 경로를 모색하게 되었다. 그 과정에서 스페인의 몬드라곤 복합체 사례가 번역되어 소개되면서 큰 반향을 일으켰다.

⁶ 이 부분에 대한 자세한 내용은 한국지역자활센터협회(2010)를 참조.

- 몬드라곤 복합체 사례에 큰 감명을 받은 일부 도시빈민운동 진영은 도시빈민 밀집 지역에서의 노동자협동조합 방식의 생산공동체 조직화를 새로운 방법론으로 채택하고 적극적인 조직화에 나섰다. 주로 민중교회라 불리는 진보적인 개신교 진영의 사제들이 이를 주도했으며, 서울과 인천을 중심으로 생산공동체들이 조직되기 시작하였다.
- 당시 생산공동체들은 주로 건설일용노동자들을 조직하거나 봉제 경험을 가진 여성들을 조직하여 구성되었다. 이러한 활동을 생산공동체운동의 지도자들은 생산적·예방적 복지라 평가했으며, 당시 정부 및 연구자들의 관심을 끌기 시작했고 교류로 이어졌다.
- 조직된 생산공동체들이 실상 오래 가는 경우가 드물었다. 그래서 지도자들은 외부, 특히 정부의 지원이 필요함을 느꼈고 소득이전 대신 자립지원에 관심을 두던 정부는 생산공동체운동에 매력을 느꼈던 참이었다. 이처럼 상호 이해관계가 맞물리면서 1996년에 시범자활지원센터사업이 출발하게 되었다.

시범 사업 단계(1996년~2000년)

- 1996년에 시범사업은 모두 5개의 지역자활센터를 지정하면서 시작되었다. 이들 중 4개는 성공회가, 1개는 이화여대가 운영하였는데, 이른바 민중교회가 대부분을 차지한 셈이었다. 이후 국민기초생활보장법 시행 이전까지 해마다 5개 안팎의 지역자활센터가 지정되는데, 민중교회 및 시민단체와 사회복지 기관이 비슷한 분포를 차지하면서도 문화적으로는 사회운동의 분위기가 지배적인 상황이었다.
- 막상 시범사업으로 출발했지만 생산공동체운동의 경험을 가진 조직은 많지 않아서 주로 이들의 경험이 전수되는 방식으로 사업이 운영되었다. 그런 가운데 자활공동체⁷⁾의 용이한 조직화를 위해 정부는 지역자활센터가 특별취로사업을 할 수 있도록 하였고, 이것이 계기가 되어 후에 5대 표준화 사업이

라 일컬어지는 사업들이 조직되기 시작하였다.

- 시범사업이 시작된 지 얼마 되지 않아 외환위기가 발생하였는데, 지역자활센터의 사업 모델은 외환위기로 발생한 실업과 빈곤 극복의 대안으로 부각되었다. 전국 각지의 비영리조직들이 자발적으로 일자리 창출을 위한 활동에 나섰다. 정부는 공공근로사업의 일부를 민간에 위탁하는데 공공근로민간위탁사업을 진행하는 비영리조직들은 지역자활센터의 사업을 모델로 삼았다.
- 지역자활센터들은 이 시기 협회를 구성하고 일본의 노동자협동조합연합회와 교류하면서 집단적인 조직화와 국제 교류에 나서기 시작하면서 사업방식과 경험을 배웠다. 특히 현재 자활사업의 주요 업종 중 하나인 청소와 간병은 일본 노동자협동조합과의 교류로부터 큰 영향을 받은 것이다.
- 한편, 이 시기 지역자활센터의 사업 운영과 밀접한 관계가 있던 현장 연구자들은 자활정책연구회를 조직하고 지역자활센터의 사업 운영에 이론적 기반을 제공하였다. 이들은 사회적기업을 소개하고, 마이크로크레딧을 제안하는 등 후에 한국에서 중요한 탈빈곤·탈실업 정책으로 자리 잡은 정책을 선도적으로 제시했으며, 지역자활센터는 이를 적극적으로 수용하면서 각 지역에서 전파하였다.

자활사업 제도화 단계(2000년~2004년)

- 2000년 10월에 국민기초생활보장법이 시행되면서 지역자활센터는 정부의 복지 인프라로 확고하게 자리매김을 하게 되었다. 정부는 전국의 모든 기초자치단체에 1개 이상씩의 지역자활센터를 지정할 계획을 세우고 대거 지정

⁷ 자활공동체라는 개념이 언제 처음 사용되었는지는 불분명하나, 정황으로 보건데 시범사업 출발을 전후해서 사용되었을 것으로 추측된다. 그런데, 시범사업 시기의 자활공동체는 지금의 자활공동체와는 성격이 달랐다. 당시에는 자활공동체에 대한 법적 규정이 없었으며, 자활근로라는 제도도 없었기 때문에 지역자활센터들이 조직한 각종 사업단을 자활공동체로 지칭하기도 하였다.

을 시도하였으며, 2004년 무렵에 현재의 242개 지역자활센터 지정이 완료되었다.

- 제도화와 함께 기존의 특별취로사업은 종료되고 새롭게 자활근로사업이 실시되어 모든 지역자활센터들이 이를 진행하였다. 그리고 과거와 달리 자활사업 참여자의 기준이 정해지고, 자활공동체의 성립 요건이 구체화되었으며, 일정한 기간이 경과하면 자활공동체를 창업해야 할 것이 제도적으로 강제되었다. 결과적으로 지역자활센터는 제도적 안정을 취한 대신 운영의 자율성이 위축되는 상황을 맞이하게 되었다. 운영의 자율성이 위축되었다고는 하나 여전히 사회복지 진영 내에서는 비판성이 가장 강한 집단으로 평가된다.
- 지역자활센터가 전국에 골고루 분포하게 되면서 자체적으로 활발한 네트워크 활동이 도모되었다. 이 중 업종별 네트워크로는 청소, 자원재활용, 집수리, 간병 등의 영역에서 전국적인 모임이 활발하게 진행되었으며, 그 밖에 각 지역별로 교육사업이 활발히 진행되었다. 한편, 이 시기에 지역자활센터들은 광역자치단체 차원에서 지부를 결성해 광역자치단체 차원의 활동 기반을 조성하였다.
- 정부는 지역자활센터가 제도화되면서 자활사업에 포함되지 못하는 집단을 대상으로 하는 일자리 창출사업을 확산시켜가기 시작했다. 노인일자리지원사업, 사회적일자lichang출사업 등이 대표적인 사례이다.

자활사업의 정착 단계(2005년~현재)

- 이 시기 들어 지역자활센터는 전달체계와 사업의 확장을 경험하게 된다. 정부는 2004년과 2008년에 일부 지역에 광역자활센터를 지정하고 2008년에는 중앙자활센터를 출범시키면서 지역자활센터에 대한 지원체계를 강화하였다. 또한 2009년부터 인큐베이팅 시범사업을 실시해 지역자활센터의 사업 참여자들이 본인의 자활경로를 수립할 수 있는 기회를 제공하는 사업을 실시하였다.

- 2007년부터 확장된 정부의 사회서비스사업에 지역자활센터가 적극 결합하였다. 지역자활센터는 이미 시범사업 시기에 간병사업을 진행하면서 돌봄 서비스 분야의 사회안전망 구축을 제기한 바 있는데다, 전국적인 인프라를 갖추고 있어 사회서비스의 확장에 적극적인 결합이 가능했다. 이후 사회서비스전자바우처사업과 노인장기요양보험사업은 자활사업과 함께 지역자활센터의 핵심 사업으로 자리매김하게 된다. 2008년부터 복지부가 정책 사업으로 실시한 사회서비스선도기업의 하나인 ‘(주)온케어’에는 전국적으로 160 여개의 지역자활센터 및 지역자활센터에서 조직한 사회서비스 분야의 사회적기업이 가맹하고 있다.
- 지역자활센터가 기업 사회공헌과의 연계를 활발하게 시도한 것도 이 시기부터이다. 기업 사회공헌과의 연계는 주로 집수리와 간병 분야에서 이뤄졌는데, 기업 사회공헌을 통해서 일자리 창출과 사회서비스라는 두 마리 토끼를 함께 달성하고자 했던 기업의 욕구와 전국적인 인프라를 갖춘 지역자활센터의 상황이 조응한 결과물이라 할 수 있다.
- 일부 지역자활센터들은 자활사업 참여자들로 주민금고나 상조회 등을 조직해 왔는데, 이는 자활사업의 제도적 내용과는 관계없는 센터의 자발적 사업이다. 이를 통해 지역자활센터들은 자활사업 참여자들의 상호부조 활동을 유도하거나 출자를 하고 유사시에 대출받을 수 있는 기회를 스스로 만들도록 하고 있다. 지역자활센터들은 이 사업을 본격화시키기 위해 2010년에 자활공제연합회(준)를 조직했다. 또한 지역자활센터의 자활사업을 기반으로 하는 대안경제조직들도 조직화되었는데, 집수리, 청소, 자원재활용 분야에서 조직되어 자체적인 동력을 갖고 활동을 하고 있다.

1.3. 지역자활센터 현황

- 현재 전국의 지역자활센터는 모두 242개이다. 애초 정부는 전국의 기초자치단체에 1개 이상의 지역자활센터를 설치하는 것을 목표로 했으나 아직 기초자치단체 중 지역자활센터가 없는 곳이 19개이다. 반면에 2개 이상이 있는 자치단체도 있는데 제주도를 포함해서 모두 23개 지역이며, 이 중 전주, 부천, 수원, 광주 북구, 서울 노원, 서울 관악, 서울 강서 등 7개의 기초자치단체는 3개의 지역자활센터가 있다.

표 3-6. 지역자활센터가 없는 기초자치단체

광역별 구분	기초자치단체	계
서울	서초	1
대전	유성	1
인천	옹진	1
강원	철원, 양구, 홍천	3
경기	가평, 과천, 동두천, 연천, 의왕, 이천	6
경남	의령	1
경북	영양, 울릉, 의성, 청송	4
전남	고흥	1
충남	계룡	1
계		19

자료: 자활정책연구소(2009)에서 인용.

- 242개 지역자활센터 중 행정구역상으로 군에 위치한 지역자활센터는 73개로 30.2%이다. 그러나 행정구역상으로 시라 하더라도 농촌으로서의 정체성이 강한 도농통합시 등이 다수 있기 때문에 농촌지역의 지역자활센터가 더 많다.
- 광역자치단체별로는 경기도가 32개로 가장 많고 이어서 서울이 31개이다.

지역자활센터의 자활사업에 참여하는 이들도 경기도가 2008년 11월 현재 3,459명으로 가장 많으며, 서울이 3,141명으로 그 뒤를 잇고 있다.

표 3-7. 시도별 지역자활센터 현황(2008.11.30 기준)

지역	기관 수	참여자(명)			사업단(개)		
		계	수급자	차상위·일반	계	자활사업단*	자활공동체
서울	31	3,141	1,610	1,531	366	227	139
부산	18	2,075	1,222	853	247	164	83
인천	11	1,317	750	567	137	95	42
대구	8	1,053	608	445	136	82	54
대전	4	709	324	385	69	33	36
광주	8	1,192	700	492	124	72	52
울산	5	433	172	261	57	36	21
경기	32	3,459	1,362	2,097	347	223	124
강원	15	1,460	546	914	170	119	51
충북	12	1,313	419	894	153	98	55
충남	15	1,455	469	986	168	123	45
전북	18	2,164	979	1,185	211	145	66
전남	21	1,974	621	1,353	250	171	79
경북	20	2,294	877	1,417	247	169	78
경남	20	2,213	730	1,483	235	175	60
제주	4	439	202	237	50	30	20
계	242	26,691	11,591	15,100	2,967	1,962	1,005

* 자활사업단의 숫자는 자활근로사업단, 사회서비스 사업단, 기타 사업단을 합친 숫자임.
 자료: 중앙자활센터 내부자료 참조 구성. 자활정책연구소(2009)에서 재인용.

- 지역자활센터의 사업 참여 인원은 자활근로나 자활공동체 외에 사회서비스 사업단까지 포함하는 것이 맞다. 지역자활센터의 대부분은 사회서비스전자 바우처사업이나 노인장기요양보험사업에 적극 참여하고 있는데, 여기에 참여인원이 상당수에 이르고 있다. 따라서 지역자활센터의 사업 참여자들은 <표 3-7>에 나타난 숫자보다 훨씬 더 많다.⁸

- 지역자활센터의 사업단들은 매우 다양한 분야에서 조직되었다. 시범사업 시기에 자활사업은 간병, 집수리, 자원재활용, 청소, 남은 음식물 재활용 등이 주를 이루었고 정부는 국민기초생활보장법 시행 직후에 신속한 사업 확장을 위해 이 사업들을 5대 표준화 사업으로 지정하고 권장을 하였다. 이후 자활사업의 경험이 축적되면서 다양한 영역에서 사업이 도모되었다(표 2-8).
- 그렇지만 남은음식물재활용사업을 제외하고는 여전히 5대 표준화 사업에 포함되었던 사업들이 많은 분포를 보이고 있다. 교육 및 공공 서비스업이 가장 많은 분포를 보이고 있으며, 이어서 청소 및 세차 서비스업과 건설업이 뒤를 잇고 있다⁹.
- 그런데 주목할 부분이 바로 농림수산업이다. 농림수산업은 5대 표준화 사업에는 포함되지 않았으나 자활근로 전체에서 8.2%를 차지해 비중이 상당히 크다. 이는 농촌지역에 위치한 지역자활센터들의 대다수가 농업 분야의 자활근로사업단을 운영하고 있기 때문이다. 다만, 창업한 조직인 자활공동체의 비중은 그리 크지 않아 농수산업을 통해 창업을 도모하기가 쉽지 않음을 보여주고 있다.

⁸ 2009년에 자활정책연구소에서 전체 지역자활센터를 대상으로 진행한 <2009년도 지역자활센터 사업운영 실태 및 제도개선방안 연구>에 의하면, 응답 기관의 사업단 참여 인원이 19,505명이었다. 그런데 당시 회수율이 51.2%였으므로 전체 지역자활센터의 사업 참여자 숫자는 대략 40,000명 가량 될 것으로 추정된다.

⁹ 교육 및 공공 서비스업에서는 기존의 간병 사업이 가장 많은 비중을 차지하며, 건설업은 집수리 사업이 대부분이다.

표 3-8. 지역자활센터의 자활근로 사업단 및 자활공동체 현황

구분	사회적일자리형		시장진입형		자활근로 전체		자활공동체	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
농림수산업	53	8.8	23	7.1	76	8.2	27	4.9
음식료품 제조업	19	3.2	16	5.0	35	3.8	14	2.5
의류제조업	14	2.3	15	4.6	29	3.1	12	2.2
전자광물화학금속제조업	21	3.5	4	1.2	25	2.7	8	1.4
종이 및 나무 관련 제조업	5	0.8	3	0.9	8	0.9	5	0.9
기타제조업	9	1.5	2	0.6	11	1.2	2	0.4
폐기물처리업(중고물품가게)	25	4.2	12	3.7	37	4.0	39	7.1
건설(집수리)	27	4.5	32	9.9	59	6.4	94	17.1
청소 및 세차 서비스업	45	7.5	78	24.1	123	13.3	104	18.9
교육 및 공공 서비스업	283	47.2	68	21.1	351	38.0	173	31.4
도소매업	11	1.8	21	6.5	32	3.5	16	2.9
음식서비스업	17	2.8	27	8.4	44	4.8	33	6.0
운송업	4	0.7	4	1.2	8	0.9	4	0.7
기타 서비스업	65	10.8	17	5.3	82	8.9	18	3.3
인쇄업	2	0.3	1	0.3	3	0.3	2	0.4
계	600	100.0	323	100.0	923	100.0	551	100.0

자료: 자활정책연구소(2009)에서 재구성.

- 자활근로사업과 자활공동체는 도-농 간 차이가 많다(2-9 참조). 교육 및 공공 서비스업이 가장 큰 비중을 차지하는 것은 도시와 농촌이 마찬가지로, 농촌에서는 농림수산업이 두 번째로 큰 비중을 차지하고 있다. 이러한 결과는 다음과 같은 의미가 있다.

표 3-9. 자활근로 사업단 및 자활공동체 도-농 비교

구분	자활근로				자활공동체			
	도시		농촌		도시		농촌	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
농림수산업	26	5.1	50	12.1	12	3.6	15	6.9
음식료품 제조업	26	5.1	9	2.2	11	3.3	3	1.4
의류제조업	19	3.7	10	2.4	11	3.3	1	0.5
전자광물화학금속제조업	14	2.7	11	2.7	2	0.6	6	2.8
종이 및 나무 관련 제조업	5	1.0	3	0.7	2	0.6	3	1.4
기타제조업	6	1.2	5	1.2	2	0.6	0	0.0
폐기물처리업(중고물품가게)	19	3.7	18	4.4	22	6.6	17	7.8
건설(집수리)	39	7.6	20	4.8	45	13.5	49	22.6
청소 및 세차 서비스업	74	14.5	49	11.9	63	18.9	41	18.9
교육 및 공공 서비스업	187	36.7	164	39.7	114	34.1	59	27.2
도소매업	20	3.9	12	2.9	8	2.4	8	3.7
음식서비스업	17	3.3	27	6.5	25	7.5	8	3.7
운송업	5	1.0	3	0.7	4	1.2	0	0.0
기타 서비스업	53	10.4	29	7.0	11	3.3	7	3.2
인쇄업	0	0.0	3	0.7	2	0.6	0	0.0
계	510	100.0	413	100.0	334	100.0	217	100.0

자료: 자활정책연구소(2009)에서 재구성.

- 첫째, 농촌지역에 위치한 지역자활센터가 지역의 취약한 사회서비스를 보완 또는 확충하는데 기여하고 있다. 특히 핵심 사업인 자활근로나 자활공동체 외에 사회서비스전자바우처사업 및 노인장기요양보험사업에도 지역자활센터가 많이 참여하고 있음을 고려하면, 농촌에 위치한 지역자활센터는 해당 지역에서 가장 중요한 사회서비스 공급 기관이라 할 수 있다.
- 둘째, 농촌에 위치한 지역자활센터들이 지역의 산업적 특성과 연관된 사업을 조직하고 있다.

1.4. 지역자활센터의 조직 운영

- 지역자활센터는 자활사업단의 조직화를 통해 참여자에게 노동기회를 제공하고, 지역에 재화와 서비스를 공급할 뿐 아니라 자활사업 참여자의 문제 해결에 개입하며, 역량강화를 시도하는 복합적인 활동을 하는 조직이다.
- 아무래도 핵심적인 축은 자활근로사업단의 운영과 이의 자활공동체로의 창업이기 때문에 조직 운영은 사업단에 대한 관리를 중심으로 이루어진다. 그러나 자활사업 참여자들이 주로 중고령 빈곤층이기 때문에 개인적인 각종 문제를 안고 있는 경우가 많아 이에 대한 대처를 하지 않을 수 없다. 실무자들은 상담과 사례 관리를 진행하고 지역의 각종 자원을 연계하는 활동을 통해서 자활사업 참여자가 갖고 있는 문제에 개입을 진행하곤 한다.
- 지역자활센터가 자활근로사업단의 자활공동체로의 창업을 도모하려면 반드시 수반되어야 하는 것이 자활사업 참여자의 역량강화이다. 이는 주로 교육을 매개로 하는데, 다수의 지역자활센터가 교육의 목적을 자존감 향상과 주민지도력 형성의 계기 마련에 두고, 강의 방식보다는 자신 또는 자신이 속한 사업단의 문제를 스스로 찾아 접근할 수 있는 방식을 취한다. 특히 자활공동체는 자활사업 참여자들이 창업을 해서 직접 운영하는 것이기 때문에 이를 위한 준비의 일환으로 일정 수준 이상의 교육이 이루어진다.
- 자활근로사업단이나 자활공동체의 대표를 구성원들이 스스로 뽑도록 하거나 자활사업 참여자 대표가 지역자활센터의 의사결정구조에 참여하도록 하며, 자활사업단의 사업 운영 현황을 자활사업단의 구성원들이 공유할 수 있도록 하는 경우도 적지 않다. 이는 단순히 자활사업 참여자가 아닌 자활사업단의 주체이자 지역자활센터의 한 주체로서 자리매김할 수 있는 훈련이 되기도 한다. 최근 확산되는 주민금고나 상조회 등의 조직화도 이의 일환이다.
- 지역자활센터의 상당수는 각 지역에서 활발한 연계 활동을 조직하고 있다. 자활사업단 자체가 빈곤층으로 구성되어 지역 내 각급 자원과 활발한 연계

를 조직하지 않으면 성공을 거둘 수 없기 때문이기도 하다. 이런 연계 활동은 크게 지역 내외 각급 자원과의 연계라 할 수 있는 자활 외부와의 연계와 중앙 및 광역 단위에서 한국지역자활센터협회, 한국지역자활센터협회 내 각 지부, 중앙자활센터, 광역자활센터 등과 이뤄지는 자활 내부 연계로 구분할 수 있다.

- 자활 외부 연계로는 지역 내 각급 위원회나 시민단체, 지역복지협의체 등의 참여 등의 활동과 자활사업단의 생산품 유통을 위한 각종 활동 등이 있다. 자활 내부 연계는 정보 교류나 협력 사업 등을 중심으로 이뤄진다. 특히 지역자활센터는 “한국지역자활센터협회 - 한국지역자활센터협회 내 각 지부 - 지역자활센터”로 구성되는 내부 연계 시스템을 가지고 있는데 이 시스템을 통해 자활사업의 가치와 규범이 전파되고 사업 운영과 교육에 대한 각종 정보가 전파된다. 한국지역자활센터협회는 정책위원회, 사업위원회, 교육위원회를 두고 있는데 각 지부에도 이러한 위원회가 구성되어 있거나 위원들이 있다. 또한 각 사업 운영 과정에서 활발한 네트워크를 통해 공동으로 사업을 운영하거나 사업 아이템이 전파되기도 한다.

표 3-10. 지역자활센터장의 광역 단위 내 직함

분야	구분	대표급	임원급	위원급	계
사회복지	평균	0.79	1.15	1.62	2.47
	중위수	1.00	1.00	1.00	2.00
	최소	0	0	0	0
	최대	5	4	7	9
	계	63	73	106	124
사회복지 외	평균	0.50	0.91	1.26	1.76
	중위수	0.00	1.00	1.00	1.00
	최소	0	0	0	1
	최대	3	5	5	11
	계	52	69	102	124

자료: 자활정책연구소(2009)에서 인용.

2. 지역자활센터와 사회적기업

2.1. 한국에서 사회적기업의 역사와 지역자활센터

- 한국에서 사회적기업의 역사는 자활사업에서 출발되었다. 1990년대 후반의 외환위기 시절에 많은 비영리조직들이 고용 창출을 위한 활동에 나서는데, 이 때 ‘제3섹터형 일자리’라는 개념이 등장했다. 당시 ‘제3섹터형 일자리’는 정부가 재원을 조성하고 비영리조직이 장기 실업자들의 고용 창출을 목적으로 운영하는 일자리를 뜻하였다.
- 제3섹터형 일자리는 유럽의 사회적기업을 모델로 삼은 방법론¹⁰으로서 2000년 12월에 있었던 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼을 계기로 ‘사회적 일자리’라는 개념으로 대체되었음. 사회적 일자리는 사회적기업이라는 용어를 사용하기에는 한국의 상황이 적합하지 않다고 생각되어 제기된 개념이었다.
- 제3섹터형 일자리든, 또는 사회적 일자리든 이 개념의 사용이 가능했던 것은 이미 지역자활센터들이 이런 내용의 활동을 해 왔기 때문이었다. 특히 자활공동체는 사회적기업육성법 제정 이전에는 사회적기업을 지칭하는 개념으로도 사용되었다. 자활공동체는 1990년대 생산공동체운동에 기인하는 개념으로 저소득 취약계층 노동자들의 자주적 경제조직이라는 의미를 담고 있었다.¹¹ 자활사업의 필요성을 강조하고 정부에 문제제기를 하면서 시범자

¹⁰ 김신양(1999)은 제3섹터가 ‘약 20년 전부터 유럽 각국에서 발전해 온 부문으로 실업의 만연화와 장기화에 직면해 실업을 퇴치하기 위한 효과적인 방안으로 대두’되었음을 주장하고 프랑스의 ‘소외 방지와 퇴치법’, 이탈리아의 사회적 협동조합의 사례를 소개했다.

¹¹ 제3섹터형 일자리라는 개념을 확산시키는데 크게 기여했던 김신양(2000)은 생산공동체를 아래와 같이 규정하였다.

활지원사업을 이끌어냈던 이들은 국민기초생활보장법 제정 이전에 위와 같은 조직을 ‘자활공동체’라고 불렀다.

- 국민기초생활보장법의 시행과 함께 자활공동체는 정부가 정한 기준을 채워 자활근로에서 창업한 조직을 의미하는 것으로 축소되었으나 많은 지역자활센터들은 자활공동체를 사회적기업을 위한 실천으로 생각하였다. 그래서 종종 자활공동체 명칭 앞에 사회적기업이라는 호칭을 붙이기도 했다.
- 실천 현장에서뿐 아니라 연구자들도 자활공동체를 사회적기업으로 인식하거나 관련 지어 설명한 경우가 다수 있다. 예를 들어 모두 12개의 사회적기업이 실린 정선희(2005)에서 10개가 자활공동체였으며, 나머지 2개도 지역자활센터 또는 지역자활센터를 운영하는 모법인에서 조직한 사회적기업이었다. 한상진(2005)도 자활공동체를 사회적기업 모델에 근거해 운영 상황을 살펴보고 전망을 제시하였다. 또한 정부 출연 연구기관에서 수행한 사회적 일자리 또는 사회적기업 관련 연구보고서에서도 상당수의 자활공동체들이 사회적기업의 국내 사례로 소개되었다.
- 정부도 자활공동체를 사회적기업으로 바라보았었다. DJ정부 시기에 비서실 산하 삶의질향상기획단에서 펴낸 『공동체와 함께 하는 자활지원』이란 책을 보면 각국의 자활기업이 소개되는데, 이 기업들이 바로 사회적기업이다.
- 지역자활센터들이 자활공동체를 조직해내고¹² 연구자들이나 정부는 자활공

-
- 참여자의 구성: 빈민운동에 헌신했던 활동가들이 주도하여 지역의 주민들을 조직하여 설립.
 - 운영: 공동생산, 공동소유, 공동분배라는 협동조합의 원칙을 바탕으로 민주적인 운영과 교육을 함. 그 결과 내부 결속력이 강하여 어려운 시기 위기관리의식이 높음.
 - 목적: 자본의 지배를 제한하고 수익 우선 보다는 사회적 약자들 간의 연대와 자기 실현, 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.

동체를 사회적기업으로 바라본 가운데 한국지역자활센터협회 차원에서는 실무자 교육과 정책 제안을 통해 사회적기업과 관련한 담론의 창출에 많은 노력을 기울였다. 특히 부설기관인 자활정보센터는 영문 이름을 “social enterprise development agency”로 하면서 한국에서 사회적기업과 관련한 담론 창출과 정책 제기 집단으로서의 정체성을 가지고 적극적인 이슈 제기와 연구 및 출판 활동을 수행하였다.¹³

- 그러나 사회적기업육성법의 제정과 함께 사회적기업과 관련된 정책을 노동부가 독점하면서 이러한 역사는 크게 부각되지 못하게 되었다.
- 한편 사회적기업육성법의 제정으로 사회적기업이 정책적 자리매김을 하면서 자활공동체와 사회적기업은 다른 성격의 조직으로 뚜렷하게 구분되게 된다. 아래 <표 3-11>은 운영 시스템뿐만 아니라 지원 시스템에서 매우 큰 차이가 나타남을 보여준다.

¹² 지역자활센터들이 자활공동체의 조직에만 노력을 기울인 것은 아니며, 각 지역에서 각종 세미나와 토론회 등을 조직하면서 사회적기업과 관련한 담론 창출에도 노력을 기울였다.

¹³ 사회적기업육성법 제정까지 한국에서 자활정보센터보다 사회적기업과 관련한 조사 및 연구 활동을 수행한 민간 부문 연구 기관은 없었다.

표 3-11. 자활공동체와 사회적기업 비교

구분	사회적기업	자활공동체
정의	취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업	2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호 협력하여, 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체로 국민기초생활보장법에 의한 자활공동체 요건을 갖추고 보장기관으로부터 인정을 받은 인정공동체
주무부처	노동부	복지부
법적근거	사회적기업육성법	국민기초생활보장법
제도 출발시기	2007년	2000년
제도절차	노동부의 認定	시군구청장의 認定
운영시스템	기업형태	법인이나 비영리조직으로 제약
	설립목적	일자리 창출, 사회서비스 제공 등
	운영특성	다양한 이해관계자의 참여
	이윤분배	제약
	의사결정	조직 형태에 부합하는 의결권 부여
지원 시스템	· 지자체들의 지원 조례 제정(광역지자체는 모두 제정) · 권역별 지원기관 운영 · 경영컨설팅/회계프로그램 설치 및 사용비 지원 · 각종 세제 지원, 사회보험료 지원, 사업개발비 지원 · 부지구입비, 시설비, 점포임대에 필요한 초기자금 융자 · 전문인건비지원(3인 이내 최대 3년까지 월 150만원 인건비 지원) · 사회적일자리 사업 지원	· 지역자활센터의 자활공동체 설립 및 운영 지원 · 창업 후 최대 1년간 수급자에 한해 시장진입형 자활근로 임금 지원
기타	· 사회적기업가 아카데미 지원 · 사회적기업 홈페이지 운영 · 각종 언론 보도 · 정부 주도의 각종 홍보 활동(홍보대사 임명, 블로그 기자단 운영)	· 사회적 관심과 재생산 시스템 취약
개수	2010년 7월 현재 353개	2008년 11월 30일 현재 1,005개

자료: 한국지역자활센터협회(2010)에서 일부 수정 인용.

2.2. 지역자활센터에서 조직한 사회적기업 현황

- 2010년 7월 31일 현재 353개의 인증 사회적기업 중 지역자활센터에서 조직해 사회적기업으로 인증을 받은 사례는 모두 78개로 22.1%를 차지한다. 지역자활센터를 운영하는 모법인에서 사회적기업으로 인증받은 사례를 포함하면 더 많을 것으로 추정된다.¹⁴
- 업종을 분석하면 청소(방역, 세차 포함) 분야가 21개로 가장 많으며, 이어서 돌봄 분야와 급식 분야 각각 14개, 재활용 분야가 13개, 건축 분야가 10개, 기타 6개로 나타났다.

표 3-12. 지역자활센터에서 조직한 사회적기업(2010년 7월 기준)¹⁾

구분	지역자활센터	사회적기업	계	비고
서울	서울중구	행복도시락	1	
	서울구로샐터	나눔돌봄센터	1	
	서울노원	행복도시락 사랑의 손맛	1	
	서울관악	푸른환경코리아, 나눔공동체, CNH종합건설	3	
	서울송파	(유)행복캐더링	1	
	서울광진	늘푸른돌봄센터	1	
광주	광주서구	행복을 나누는 도시락, 빗고을 건설	2	
	광주동구	희망자원	1	
	광주북구일터	드림박스	1	
대전	대전대덕	(유)행복한 밥상, (주)어울림	2	
	대전서구	(주)플러스	1	
대구	대구서구	(주)서구웰푸드	1	
	대구달성	(주)늘품테크	1	
부산		(사)부산돌봄사회서비스센터	1	부산광역시 자활공동체
울산	울산동구	(사)희망을 키우는 일터	1	
인천	인천동구	행복을 나누는 도시락	1	
	인천중구	(주)청소사랑	1	
	인천계양	(주)희망일터	1	

¹⁴ 지역자활센터의 모법인이 조직하여 사회적기업으로 인증을 받은 사례 중에는 지역자활센터의 자활사업이 기반이 된 경우가 있다.

	부평 남부	자활중앙물류	1	
강원	정선	정선재활용센터	1	
	강릉	(유)나눔, (유)두레건축, (유)사랑의 도시락	3	
	횡성	열린재가사회서비스센터, (유)늘푸른환경, 청정에너텍	3	
	동해	(유)늘푸른 환경	1	
	삼척	(유)해맑은 환경	1	
	속초반야	(유)에스씨 환경	1	
	영월	늘푸른 환경	1	
	원주	(주)노나메기	1	
경기	구리	에코그린	1	컨소시엄
	시흥작은자리	함께일하는 세상, 컴윈, 아름다운집, (유)우리누리	4	컴윈은 컨소시엄
	수원희망	짜로사랑	1	
	수원우만	조이비전	1	
	부천나눔	(주)행복도시락, 나눔과 돌봄	2	
	평택	(주)청인 씨앤씨	1	
	남양주	(주)일과 나눔	1	
	성남만남	(주)푸른우리	1	
	안산	(유)행복도시락	1	
경남	창원	경남고용복지센터, 늘푸른자원, (유)창원늘푸른사람들	3	
	거창	(주)거창돌봄지원센터	1	
	김해	(유)인제하우징, (유)김해늘푸른사람들, (유)김해돌봄 지역센터	3	
	진주	(유)참사랑휴먼케어	1	
경북	문경	(주)행복한 일터	1	
전남	여수	사람과 공간, 맑은여수환경	2	
전북	전주	전주사회서비스센터, 공동체나눔환경, (유)맛디자인	3	
	전주덕진	사람과 환경	1	
	진안	나눔푸드	1	
	남원	새벽영농조합	1	
	김제	(유)수인테리어	1	
충남	천안	(주)천안돌봄사회서비스센터	1	
	연기	(주)두레마을	1	
충북	청주	삶과 환경	1	컨소시엄
	청원	휴먼케어, 미래ENT, 월화수크린	3	
	충주	두레환경	1	
	제천	(주)휴먼디엔씨	1	
	진천	진천군주거복지센터	1	
제주	제주수눔음	행복나눔푸드, 클린서비스 보금자리	2	
	서귀포일터나눔	(사)일하는 사람들	1	
계			78	

제 4 장

농촌지역 사회적기업과 지역자활센터의 역할

1. 농촌지역 사회적기업 현황과 조직화 방안

1.1. 농촌지역 사회적기업 현황

- 2010년 7월 현재 정부로부터 인증을 받은 사회적기업 중 농촌에 위치한 기업은 <표 4-1>과 같다. 여기서 농촌은 행정구역상 읍면으로 군(郡)뿐만 아니라 도농통합시의 읍면도 포함한다.
- 농촌에 위치한 사회적기업은 모두 66개로 전체 사회적기업의 18.7%에 불과해 한국에서 사회적기업은 도시를 중심으로 조직되고 있음을 알 수 있다. 이 중 자활지원사업으로 출발을 했거나 장애인 직업 재활을 목표로 운영되었던 사업장이 각각 17개와 14개로 많은 비중을 차지하고 있다.
- 부분적으로 겹치는 경우도 있으나 업종별로는 노인장기요양보험제도나 사회서비스전자바우처사업과 결부되어서 돌봄서비스를 공급하는 분야의 사회적기업이 14개로 가장 많고, 재활용 분야의 사회적기업이 11개를 차지한다. 농촌과 부합하는 성격인 농산물의 생산·가공과 유통에 참여하는 사회적기업은 11개로 많은 비중을 차지하지는 않는다.¹⁵ 또, 적은 숫자이기는 하

- 지만 도·농 연계프로그램을 운영하는 사회적기업이 최근 증가하는 추세이다.
- 66개 사회적기업 중 군(郡)에 위치한 것은 32개이고 시(市)에 위치한 것은 34개이다. 물론 행정구역상 시라 하더라도 농촌지역으로서 정체성이 강한 지역도 있으나, 이중 상당수 사회적기업의 구성원들이 농촌 주민이 아닌 경우도 있음을 의미한다. 특히 재활용 분야의 사회적기업이나 장애인을 고용하는 사회적기업은 부지 비용에 대한 부담을 덜기 위해 인근 농촌지역에 입지하면서 도시 지역민들이 출퇴근 하는 경우도 있다.
 - 전체적으로 농촌지역에 위치한 사회적기업의 숫자 자체가 적으며, 농촌의 지역 문제를 해결하기 위한 활동을 하고 있다고 볼만한 사회적기업은 그 중에서도 더 적은 실정이다.

표 4-1. 농촌에 위치한 사회적기업(2010년 7월 기준)¹⁾

지역		사회적기업	주요생산품	비고
강원	정선	정선재활용센터	재활용폐기물처리용역사업, 재활용품 수집·운반, 선별·가공·판매사업	자활
	횡성	(합)햇살나눔	친환경농산물 가공품, 노인 장기요양보험 서비스	
		(유)열린재가사회서비스센터	장애인 활동보조, 산모·신생아도우미, 재가방문요양, 취약계층 가사/간병서비스	자활
		(유)늘푸른 환경	학교 청소용역, 청소용품 판매	자활
		(유)청정에너지	재활용품	자활
	영월	(유)늘푸른 환경	청소용역서비스	자활
	춘천	(사)한국지체장애인협회 춘천시장애인보호작업장	복사용지 제조	장애인
경기	남양주	에코그린	재활용품	자활
		살림의집 행복나눔도시락사업단	도시락, 가정봉사원 파견서비스	
		한국컴퓨터재생센터(주)	중고PC 재생 및 전자부품 재활용	
	화성	(주)컴윈	본체, 모니터, 기타 스캐너재활용	자활

¹⁵ 이 숫자가 정확한 것은 아니다. 사회적기업이 여러 업종에서 사업을 하는 경향이 점차 확대되기 때문이다.

		(주)다산환경	재활용품, 가전, 철재	
김포		(주)백두식품	느릅으로 만든 냉면, 찌뽕, 차	탈북주민
파주		에덴복지재단 에덴하우스	쓰레기종량제봉투, 방송음향장치, 종이인쇄, 의류, 피복, LED, 친환경천연소재	장애인
		(주)한국재가장기요양기관	재가서비스, 경로당 활성화프로그램, 복지정보신문	
		(사)행복한아침독서	소외계층 아동 도서 지원 등	
		(주)메자닌에코원	우드블라인드 생산 및 판매	탈북주민
	안성	(주)이장	컨설팅, 생태건축, 미디어 구축	
인천		생명농업지원센터	축산생균제, 농작업 대행, 소포장, 배송	
	강화	콩세알 나눔센터	두부, 발효식품, 농산물	
		(사)밝은마을	강화농산어촌유학(문화체험프로그램)	
충북	청원	(주)휴먼케어	방문요양 및 목용서비스, 장애인 활동보조 서비스	자활
		씨투넷(주)	폐컴퓨터 재활용	
	괴산	(사)흙살림	친환경농자재, 친환경농산물 생산·인증·가공·유통	
	영동	(유)영동군사회서비스센터	중증장애인활동보조인사업, CSI 바우처 인력, 산모배 이비시터 파견사업	
	진천	(주)진천군주거복지센터	집수리 및 일반건축공사, 주거복지서비스	자활
	충주	(주)두레환경	재활용서비스, 자원순환과 지역환경개선 용역	자활
	제천	세종장애아동후원회 (주)희망그린마을	충북사업단 복지, 교육, 노동이 공존하는 마을조성 및 도농연계 프로그램	
충남	금산	(주)플러스	플라스틱 압축품, 재생고형원료	자활
	공주	(사)충남교육연구소	방과후 교실, 농촌학교 교육프로그램 제공	
	연기	주식회사두레마을	청소사업(세차, 소독방역 등)	자활
전북	임실	임실노인복지센터 일자리사업단	간병·가사, 주·야간보호, 농가지원	
	부안	부안나눔회	간병, 요양보호, 재가서비스	
	진안	(유)나눔푸드	결식이웃 급식사업, 외식사업, 수제유과, 홍삼 및 유기농산물	자활
		(사)농촌복지센터	바우처서비스, 장기요양서비스	
	남원	새벽공동체영농조합	농산물, 유기축산물, 음식물 수거/재활용	자활
	무주	무주결혼이민가정사랑나눔회 ASIA	천연비누, 천연삼푸	결혼이주여성
	군산	추진장애인자립작업장	양말 생산, 조화 생산, 내의류포장판매	장애인
전남	영광	청람	간병, 청소, 농수산물 포장	
	곡성	심청노인복지센터 스마일사업단	노인돌봄서비스, 주단기보호서비스, 유기농산물 및 원예작물	
	고흥	사랑나눔	요양보호사 교육, 의료기관 입원환자 간병	
	여수	송정인더스트리	천커텐, 블라인드, 버티컬, 롤스크린, 홀딩도어	장애인
	강진	(사)다산문화진흥원콩새미건강지원사업단	제과제빵 판매	
	광양	(주)비엠씨	미생물을 이용한 환경개선	
	장흥	농업회사법인 남도식품주식회사	유기농 친환경농산물(어성초, 삼백초, 작두콩, 녹차, 복분자)을 재배하여 가공식품 판매	

	함평	(사)나비뜰동산	농가인력지원, 특용작물재배 건강보조식품제조 판매 체험민박운영	
	해남	해남YMCA The술래문화사업단	강강술래 교육, 문화예술 무료공연, 문화행사 수탁운영	
	성주	(주)늘품테크	생활계 재활용품 수집·운반, 플라스틱류 선별 및 압축	자활
	안동	안동애명복지촌 참사랑보호작업장	벽돌, 블록생산, 자활농장, 이동스팀세차	장애인
		유은복지재단 나눔공동체	새싹채소, 베이비채소, 현수막	장애인
경북	칠곡	(주)제일산업	종이컵 제조, 판매	장애인
		칠곡여성인력개발센터 ‘가사산모도우미파견사업단’	가사산모도우미파견사업	
	고령	사회복지법인 성요셉복지재단 성요셉직업재활센터	장애인재활작업장(박스, 면장갑 공장) 및 인력풀, 친환경농장 운영	장애인
	구미	주식회사백두리싸이클링	폐합성수지 폐플라스틱 재활용 분리, 제조, 수출	
경남	창원	(주) 늘푸른자원	폐가전 재활용, 의류재활용	자활
	합안	늘푸른주식회사	병원세탁물 용역	장애인
	거창	(주)거창돌봄지원센터	방문목욕, 방문요양, 반찬서비스	자활
울산		(주)일터	재활용품, 재생컴퓨터	장애인
	울주	사회복지법인함께하는사람들중구시니어클럽(아삭김치사업단)	60세 이상 고령자를 채용하여 김치 생산·판매	노인
		(주)삼평산업	장애인 고용하여 자동차 부품 후처리 등	장애인
		사회복지법인 행복한사람들 ‘햇빛투어’	장애인,노인등의 이동서비스, 도시락사업	
제주	서귀포	사회복지법인 평화의 마을	햄, 소시지, 2차 육가공품, 제과제빵	장애인
		청수아리랑김치	각종 김치, 밑반찬	
		사회복지법인 마로원	수건 및 침구류 세탁, 종이컵	장애인
	제주	(유)엔젤사업지원단	방문요양서비스 관리사업	
		영농조합법인 산새미	장애인 고용해 제주 말가죽 이용한 가방, 지갑 등 제조, 제주말을 이용한 건강식품 제조	장애인

1.2. 농촌지역 사회적기업의 역할¹⁶

- 농촌지역 사회적기업은 농업과 농촌이 갖는 문제를 풀어가기 위해서는 농촌 재생이 과제이며, 이는 내발적 발전을 통해 가능하다는 관점에서 조직되

¹⁶ 김정원(2008:13)을 일부 수정하였다.

고 운영이 되는 사회적기업을 의미한다.¹⁷ 그러나 현재 농촌에 위치한 사회적기업 중 많은 경우는 이런 역할을 하고 있다고 보기 어렵다. 농촌지역 사회적기업의 역할은 <그림 4-1>과 접목시켜 생각할 수 있다.

- 먼저 지역의 지속가능성을 추구하는 활동을 해야 한다. 즉, 사회적기업의 운영은 지역의 장기적이고 통합적인 발전 계획의 하위 영역이면서 사업 운영의 결과물이 지역의 지속가능성에 기여해야 한다.
- 둘째, 사회적기업을 통해 지역의 일자리가 확대되고 지역의 역량이 강화되어야 한다. 일자리 확대는 고용 창출의 양만이 아니라 일자리의 다양함을 의미하는데 이는 지역에서 기회가 많아짐을 의미한다. 또한 지역의 역량 강화는 사회적기업의 운영이 지역에서 피드백(feedback)되어야 함을 의미한다.
- 셋째, 농촌의 취약한 역량을 고려할 때 사회적기업은 지역 외부에서 자원을 유인하는 역할을 할 필요가 있다. 이 때 유념해야 할 바는 외부 자원이 지역 발전에 기여하는 수준에서의 연계이다.
- 넷째, 사회적기업의 운영이 지역 내 각 주체들의 협력적 관계를 구축할 수 있어야 한다. 사회적기업의 중요한 특성은 사회적 자원의 조직화로서 이는 사회적기업이 지역의 공적(共的) 조직임을 의미한다. 지역 내 각 주체들이 사회적기업에 참여할 수 있도록 해 사회적기업의 성과가 지역 주체들의 공동의 활동을 통한 산물이 되도록 해야 한다. 지역 내 자원이 부족한 대신 각종 관계가 도시에 비해 좀 더 밀접한 농촌에서 이러한 협력은 좀 더 중요하게 작용할 수 있다.

¹⁷ 물론 농촌에서 폐자원의 재활용 문제나 장애인 고용 창출 문제가 심각하지 않다는 것은 아니다.

1.3. 농촌에서 사회적기업의 조직화 방안

- 사회적기업의 조직화를 위해서는 주체의 형성, 자원의 조직화, 제도의 활용, 경로의 설정 등을 꼼꼼하게 살펴보아야 한다.

주체의 형성

- 사회적기업의 조직화는 시민사회의 주도적 실천을 기반으로 한다. 그러나 한국의 농촌에서 사회적기업의 조직화를 선도할 시민집단을 찾기는 쉽지 않다. 따라서 농촌형 사회적기업의 조직화를 위한 주체는 좀 더 범위를 넓혀 비영리조직과 각종 생산자조직, 지역 주민 등 시민집단 외에 지자체까지 포함해야 한다. 물론 지자체의 주도성이 강해질 경우 사회적기업의 조직화 과정이 왜곡될 가능성이 크므로 이는 경계해야 할 것이다.
- 사회적기업의 조직화를 위해 전제되어야 할 것은 사회적기업의 필요성이 아니라 이들 각 주체가 지역 발전의 전략으로 내발적 발전에 동의하고, 사회적기업이 여기에 중요한 실천을 할 수 있는 조직임을 인식하는 것이다. 이러한 바탕 위에 사회적기업의 조직화를 위한 조사와 기획, 그리고 사회적기업에 참여할 이들의 학습과 훈련이 이루어져야 한다.
- 한편, 사회적기업의 조직화를 위해 지역자활센터의 잠재력을 적극 평가할 필요가 있다. <표 4-1>에서 확인되듯이 농촌지역에 위치한 사회적기업의 상당수를 지역자활센터가 조직하였다. 뿐만 아니라 각종 자활사업단을 통해 많은 고용창출과 재화 및 서비스의 생산에 임하고 있으며, 지역자활센터에 투입되는 지역 내외부의 자원도 상당한 수준에 이르고 있다. 이런 가운데 최근 일부 농촌지역의 지역자활센터들이 내발적 발전에 입각한 사업 전망을 수립하고 있으며, 지역 내 각급 주체와의 결합력을 높여가면서 대안적인 지역발전을 추구하는 사례들이 발견된다.

자원의 조직화

- 사회적기업은 재정적 기반이 취약한 대신 이를 지역 내외에 산재한 각종 유무형의 자원을 조직해서 보완할 수 있다. 이런 자원의 조직화는 사회적기업의 성패에 매우 중요한 요소가 된다.
- 정부와 기업의 각종 프로젝트는 지역의 취약한 재정을 보완할 수 있는 자원이며, 출향민은 지역 외부에서 지역에 기여할 수 있는 잠재 자원이다. 지역 내부에 있으나 많은 경우 지역 발전에 결합할 수 있는 통로가 확보되지 못한 귀농인도 중요한 자원이다. 지역의 문화와 자연자원도 지역의 가치를 높일 수 있는 중요한 자원이며, 폐교나 폐가도 얼마든지 활용 가능한 자원이 될 수 있다. 뿐만 아니라 지역민 개개인의 노동사와 생활사도 자원이 될 수 있다.
- 구슬이 서말이라도 꿰어야 보배라고 했듯이 이 자원들은 조직하지 않으면 존재하지 않는 것과 마찬가지다. 따라서 어떤 자원이 어디에 있으며, 어떤 도움이 될 수 있는지를 파악해서 조직하는 것은 매우 중요하다. 예를 들어 영월지역자활센터는 전통적인 방식으로 장을 담그는데 장맛의 관리는 지역 주민인 할머니에게 맡기고 콩을 심고 메주를 만드는 것은 자활사업 참여자가 수행한다. 평범한 지역 주민도 훌륭한 자원이 될 수 있음을 보여주는 사례이다.

제도의 이용

- 사회적일자리 창출사업, 자활근로, 노인일자리사업 등 대표적인 정부의 일자리 창출 사업들을 비롯해, 사회적기업육성법이나 각종 농촌개발프로젝트 등을 적극 활용해야 한다. 지방자치단체 차원의 조례 제정을 통한 사회적 시장¹⁸의 창출도 필요하다.

¹⁸ 사회적 시장이란 뚜렷한 학술적 정의가 이뤄진 개념은 아닌데, 대체로 중앙정부나

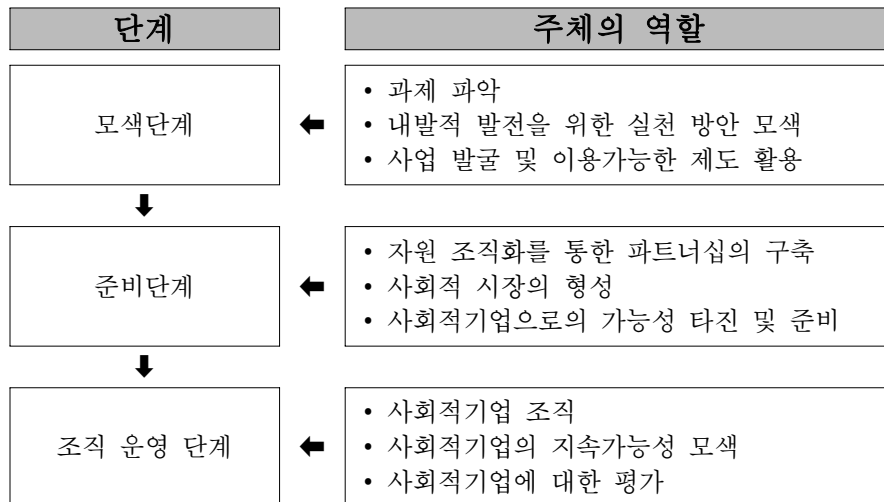
- 지역 내 사회적 시장의 창출은 취약한 농촌의 현실에서 중요한 역할을 할 수 있다. 가령, 학교급식이나 결식계층 급식과 같은 반드시 필요한 영역에 사회적기업에게 민간위탁을 준다면 훌륭한 사회적 시장이 될 수 있다. 또한 지자체에서 발주하는 각종 문화 자원 개발 용역을 문화콘텐츠를 생산하는 사회적기업에게 위탁을 준다면 이 역시 효과적인 사회적 시장이 될 수 있다.
- 현재 농촌의 현실을 타개하기 위한 각종 제도가 있지만, 제도의 존재보다 더 중요한 것은 제도의 이용이다. 제도의 이용 역시 분절적으로 하는 것이 아니라 각각의 제도를 지역 내 각 주체가 협력을 통해 어떻게 전략적으로 이용할 것이냐가 중요하다.

경로의 설정

- 사회적기업을 조직하기 위해서 중요한 것이 경로의 설정이다. 이를 <그림 4-1>로 도식화 할 수 있다.
- 모색단계에서 조사를 통해 지역의 과제를 파악한 후 이를 해결하기 위한 실천 방안으로 사업을 발굴해야 한다. 물론 이때 내발적 발전 전략에 입각해야 한다. 사업을 발굴하면 이를 실현시키기 위해서는 어떤 제도를 이용하는 게 바람직한지 판단하고 이를 사회적기업의 준비로 연계시킨다.

지자체, 지역 내 유력 기업이나 공공기관 등에서 사회적 목적을 위해 창출한 비경쟁 시장을 지칭한다.

그림 4-1. 농촌에서 사회적기업 조직화 경로



- 준비단계에서는 자원을 조직화 한다. 자원의 조직화는 경우에 따라서는 지역 외부와도 활발한 교류까지 포함한다. 단, 그 활동의 성과가 지역의 내발적 발전에 귀결되어야 함을 목표로 하는 지역 외부와의 교류 및 연계이며, 그 성과가 교류 및 연계의 대상에게도 귀결되어야 한다. 경우에 따라서는 사회적 시장의 확보도 추진한다. 사회적 시장은 항상 제한적이므로 시장에서 대처 능력을 끊임없이 배양해야 하며, 이 과정에서 학습과 훈련이 필수적이다.
- 사회적기업이 설립된 후에는 지속가능한 조직이 될 수 있는 방안을 모색한다. 또한 평가를 통해 지속적인 혁신을 도모해야 하며, 이 때 평가는 사회적 회계(social accounting)¹⁹로 이루어져야 한다.

¹⁹ 사회적기업과 각종 비영리조직의 활동을 측정하기 위한 척도로 사회적회계가 관심을 모으고 있다. 사회적 회계는 통상적인 기업운영 평가와는 달리 화폐로 환산할 수 없는 다양한 유무형의 기여에 대한 인정과 검증을 시도하는 것으로 조직 내부 구성원들과 이해관계자들에 의해 지속적으로 진행되는 과정이다.

- 현실에서 <그림 4-1>의 경로가 시간의 흐름에 따라 구성되기는 어려운 것은 사실이나, 바람직한 사회적기업의 조직화 및 운영을 위해서는 이 내용을 충실히 반영하도록 노력해야 할 것이다.

1.4. 농촌 사회적기업의 조직화 사례 - 진안 (유)나눔푸드²⁰

- 진안지역자활센터에서 조직한 (유)나눔푸드는 2003년에 시장진입형 자활근로사업에서 출발했으며, 자활공동체 인정을 거쳐 2008년에 사회적기업으로 인증을 받았다. 인구가 3만 명이 채 안 되는²¹ 과소지역에서 로컬푸드의 실천과 사회서비스의 확대 공급, 우호적인 자원 조직화, 지자체 및 대기업의 협력 도출, 지속가능한 기업 운영 모색을 통해 사회적기업의 바람직한 모델을 구축하고 있다.
- 2001년 12월에 복지부 지정을 받아 활동을 시작한 진안지역자활센터는 2003년에 시장진입형 자활근로로 외식사업단을 조직했으며, 2005년에는 사회적일자리형 자활근로로 결식계층에 대한 급식지원사업을 시작하였다. 이 사업을 시작하게 된 것은 그 즈음 서귀포, 군산 등지에서 부실 도시락 파동이 사회적 이슈가 되면서 진안지역자활센터가 자활근로사업으로 이를 실시하겠다는 제안을 했고 진안군이 이를 수용한 것이 계기가 되었다.
- 진안지역자활센터는 2006년 들어 두 사업단을 하나의 시장진입형 자활근로사업단으로 통합하였다. 결식계층 급식지원사업은 거의 수익이 나지 않았기 때문에 출장뷔페, 한과 생산 등으로 수익 창출을 시도하였다. 결식계층 급식

²⁰ 필자는 과거 나눔푸드가 사회적기업으로 인증받은 직후 취재 내용을 토대로 줄져 (2009b)에 소개한 바 있으나 이번 조사를 위해 다시 진안지역자활센터를 방문해 보완 취재를 진행하였다.

²¹ 진안군 통계연보에 의하면, 2008년 현재 진안군 인구는 27,530명이다.

지원사업이 수익이 나지 않은 것은 군에서 책정한 단가가 작으데다가 진안 지역자활센터가 식자재 중 가공식품과 해산물 등 진안군에서 생산되지 않는 것을 제외하고는 모두 진안에 있는 식자재 납품업자로부터 생산지 및 생산자 표시를 확인한 후 구입하는 등 로컬푸드 실현을 목적으로 사업을 운영했기 때문이다.

- 시장진입형 자활근로는 일정한 기간 내에 자활공동체로 창업을 해야 했기 때문에 진안지역자활센터는 자활공동체로의 창업을 준비하고 2007년에 자활공동체로 인정을 받았다. 이후 SK와 협력을 추진해 ‘지자체-정부-NGO-기업’의 협력 모델로 확산되던 행복도시락센터를 지정받게 되었다. 지자체는 결식계층 급식지원사업 위탁을 기존 20%에서 100%로 확대했으며, SK는 2년간 4천 8백만 원의 운영비와 1억 2천만 원 상당의 시설투자를 하였다. 또한 SK는 경영컨설팅, 위생교육, 재무, 세무, 노무 등의 교육을 행복도시락센터의 구성원들을 대상으로 진행하였고, 지역자활센터는 이를 기반으로 해 사회적기업을 준비하게 되었다. 사회적기업을 준비하게 된 것은 지속가능성을 위해서 사회적기업에 대한 지원 제도를 활용할 필요가 있었던 점과 자활공동체에 비해 사회적기업은 공공의 목적을 추구할 수 있기 때문인 점이 작용하였다.
- 진안지역자활센터는 2008년 2월에 자활공동체를 유한회사로 전환해 (유)나눔푸드를 설립하고 그해 2차 인증에서 사회적기업 인증을 받았다. (유)나눔푸드는 사회적기업 인증과 함께 노동부의 인력 지원을 받게 되었으며, 진안군은 군비에서 별도로 예산을 책정해 결식계층 급식지원사업의 단가를 인상하는 등 사업 운영에 도움이 될 수 있는 기회가 되었다. (유)나눔푸드는 지속가능성을 위해 진안 특산물인 인삼을 활용하는 홍삼가공사업과 유기농산물 직접 생산으로 사업 영역을 확장하였다. 또한 한국고전문화연구원, 전라북도 의정연구소, 전교조 전북지부 등과 MOU를 체결하거나 체결할 예정으로 있는데, 이는 지역 시민조직과의 연계를 통한 생산품의 판매 확장이라는 점에서 큰 의미가 있다. 특히 한국고전문화연구원과의 MOU 체결 내용

중에는 진안 지역의 취약계층에 대한 인문학 강좌를 격월로 실시하는 내용도 있어 단지 생산물 판매 확장만이 아니라 지역 주민에 대한 인문학적 소양 기회 제공이라는 공공성 확장까지도 도모하고 있다.

- (유)나눔푸드의 생산물 중 홍삼엑기스와 한과는 현재 서울의 백화점에 입점할 정도로 좋은 품질을 인정받고 있는데다, 빈번한 언론 노출과 중앙정부의 인정으로 지역홍보효과로까지 이어지고 있다. 이와 함께 일자리 창출과 지역농산물 구매 등의 효과가 있음을 지자체가 인지하면서 관심과 지원을 확장하고 있다. (유)나눔푸드의 구성원들의 경우 대기업과 연계되어 있으며, 공공의 목적을 추구한다는 점 등에 대해 자긍심을 느끼고 있다. 공공 목적 추구에 대한 자긍심은 자활근로 시절부터 꾸준히 진행해 온 교육이 큰 영향을 미친 것으로 평가된다.
- (유)나눔푸드의 자체 평가에 의하면 현재 재정자립도는 60% 가량임. 현재의 사업 진행 과정으로 볼 때 노동부의 3차 인력지원 기간이 종료되면 재정자립이 가능할 것으로 예상하고 있음. 특히 기존 대표의 대외 활동이 취약하다고 내부 평가가 이뤄져 전문성과 대외 활동력을 보유한 진안지역자활센터의 실무자를 이직시켰으며 2010년 중에 대표의 교체를 시도할 예정임.
- (유)나눔푸드의 준비부터 현재에 이르는 일련의 과정을 <그림 4-1>에 입각해서 살펴보면 다음과 같다.
 - 진안지역자활센터는 취약계층의 일자리 창출이라는 조직 본령의 목표이자 과소지역의 중요한 과제를 해결하고자 했으며, 결식계층 급식지원사업의 민간 위탁이 단가 문제 등으로 부실해질 가능성이 크다고 보고 이를 지역자활센터라는 지역 내 공공의 목적을 가진 조직이 해야 하는 사업을 통해 대안을 찾고자 하였다. 그리고 지역자활센터의 시스템을 활용해 안전한 먹을거리 공급과 지역 농산물의 소비, 일자리 창출이 가능할 것으로 보았다. 이러한 과정은 ‘과제 파악(결식계층에게 안전한 급식 제공, 지역 내 일자리 창출) - 내발적 발전 모색(로컬푸드 실천, 지역자활센터라는 지역 조직 활

용) - 사업 발굴 및 제도 활용(결식계층 급식지원사업 민간 위탁, 자활지원사업 활용)’이라는 모색단계의 전형을 보여준 사례이다.

- 진안지역자활센터는 SK, 지자체와의 파트너십을 구축해 사회적기업으로 가는 중요한 재정적·사업적 기반을 마련하였다. 또한 지자체로부터 위탁을 받은 결식계층 급식지원사업을 통해 사회적 시장을 형성했으며, 자활근로사업단에서 자활공동체로의 전환을 시도하고 구성원들에 대한 교육을 진행하면서 사회적기업으로의 가능성을 타진하고 준비했다. 이러한 과정은 준비단계의 전형을 보여준 사례라 할 수 있다.
- 진안지역자활센터는 자활공동체를 유한회사로 변경해 법인격을 갖춘 조직을 구성하고 노동부의 인증 기준에 부합하는 자격을 갖춘 후 인증을 받았다. 사회적기업 인증 후 지속가능성을 모색하기 위해 새로운 상품을 개발, 시장 개척, 품질 개선 등의 노력을 했으며, 각급 시민조직과 연계를 도모하기도 했다. 또한 사회적 감사를 시도하지는 못했지만 자체 평가를 통해 지속가능한 조직으로서의 가능성을 타진하고 이를 실현하기 위한 준비를 하고 있다. 이러한 과정은 조직 운영 단계의 전형을 보여준 사례이다.

2. 농촌 지역자활센터의 문제와 다양한 모색

2.1. 농촌 지역자활센터의 당면 문제

- 자활사업은 수도권 지역의 도시빈민운동에 기원을 두며, 제도화 이전 시범사업도 도시에서만 진행되었다. 따라서 정책의 내용도 도시의 특성에 부합하여 구성되었다. 농촌에 위치한 지역자활센터는 2000년부터 등장하기 시작하는데, 등장 초기부터 농촌의 지역 현실과 자활공동체 창업을 경로로 설정하는 자활사업의 정책 목표 간에 간극이 존재함을 계속 지적하였다.

- 농촌에 위치한 지역자활센터가 자활사업의 정책 목표를 달성하기에 어려움을 겪는 이유는 다음과 같다.
 - 인구가 작음에다 그나마 고령 인구가 많으며, 농업 비중이 매우 큰 단선적 산업 구조이기 때문에 도시에 비해 소비가 이루어질 수 있는 시장의 규모가 크지 않다. 따라서 창업의 성공 가능성이 도시에 비해 현저히 낮다. 게다가 자활사업 참여자의 인적 자본 수준도 도시보다 낮다.²²
 - 게다가 임금 액수는 같지만 도시 지역민보다 농촌 지역민이 느끼는 자활근로 임금의 체감도가 더 크기 때문에 농촌에서 자활근로는 상대적으로 좋은 일자리일 가능성이 크다. 따라서 창업이라는 어려운 경로를 자활근로 참여자들이 선택할 유인이 떨어진다.
 - 전문적인 역량을 갖춘 인력과 연계할 자원이 적어 창업에 필요한 자원의 조직화에 어려움이 있다.
- 이러한 구조적인 문제 외에 지역자활센터 자체 또는 지역자활센터를 바라보는 지역의 시선이 갖는 한계도 있다. 농촌에 위치한 지역자활센터는 운영 보조금과 자활근로사업비, 그리고 각종 사회서비스사업²³의 수익을 고려하면 대부분의 지역에서 손꼽히는 재정 규모를 가지며, 자활근로와 각종 사회서비스사업의 참여 인원을 고려하면 역시 손꼽히는 인력을 갖는 조직이다. 농촌에 위치한 지역자활센터가 사업을 통해 지역에 미치는 경제적·사회적 효과가 큼에도 불구하고 이에 대한 적극적 평가는 부재하며, 지역자활센터 스스로나 각 지역의 각급 단체 및 지방정부 역시 이를 적극적으로 인식하지 못하고 있다.

²² 이문국 외(2005)에 의하면, 농촌의 낮은 인적자본은 자활사업 참여자에서도 예외가 아니다. 이에 의하면 농촌지역의 자활사업 참여자들이 도시지역 참여자에 비해 건강이 취약하고, 학력이 낮으며, 문맹률이 높고, 기술 수준이 낮은 것으로 확인되었다.

²³ 사회서비스전자바우처사업과 노인장기요양보험사업을 지칭한다.

- 결과적으로 지역 자체가 갖는 구조적 문제와 지역자활센터의 잠재력에 대한 물이해가 중첩되어 농촌에 위치한 지역자활센터는 정책 목표 달성에도 어려움을 겪으며, 지역에 대한 기여도 제대로 평가받지 못하는 실정이다.

2.2. 지역문제 해결 주체로서의 역할 사례

- 농촌에 위치한 지역자활센터가 농촌 문제 해결의 적극적인 주체로서 나서기 위해서는 자활근로 운영을 바탕으로 한 자활공동체 창업이라는 단선적 경로를 재고하는 것이 중요하다. 이문국 외(2005)는 장기적으로 농어촌 지역의 자활사업은 ‘마을 만들기’사업과의 연계를 통해 일자리의 총량을 늘리는 방향으로 가야함을 제기한 바 있는데, 이는 통상적인 자활사업 경로로는 쉽지 않은 길이다. 실제 현장에서는 이와 관련한 다양한 모색이 시도되고 있다.
- 농촌의 지역자활센터들은 비록 큰 규모는 아니지만 기금을 조성해서 지역의 취약집단 자녀들에게 장학금을 지급하는 경우도 있으며, 지역 내 각급 조직과 연계해서 농민시장(farmer's market)의 조직화를 시도하기도 하며, 지역자활센터를 매개로 한 지역순환경제시스템의 구축을 도모하기도 하고 있다. 또한 지방자치단체로부터 도서관의 운영을 위탁받는가 하면, 체험마을과 연계해 마을과 지역자활센터의 win-win 관계를 추구하기도 한다. 지역 아동센터를 비롯해 지역 내 공부방에 교사를 파견하는 사업을 통해 지역 내 보육 환경을 개선하는 활동 등 다양한 모색들이 존재한다. 이 사업들은 때로는 자활사업의 틀 내에서 이뤄지기도 하나, 자활사업 밖에서 지역사업의 일환으로 지역자활센터가 추진하고 있는 경우도 있다. 이 중 몇 사례를 살펴보면 다음과 같다.

영월지역자활센터의 커뮤니티 활성화 시도

- 강원도의 군 지역이 대개 그러하듯이 영월도 지속적인 인구 감소를 경험하는 지역이다. 1967년 125,414명이었던 인구는 40년 후인 2008년에는 40,475명에 불과하다. 과거 탄광의 배후 지역으로 탄광지역민들의 행정과 소비가 이뤄지는 곳이었으나 석탄산업의 퇴조와 함께 지금은 낙후지역이 되었다.
- 영월지역자활센터는 낙후지역의 취약한 복지 공급을 도모하자는 취지로 지역의 성직자와 시민단체 활동가들이 공동으로 추진해 2002년부터 사업을 시작하였다. 당시 지역자활센터는 관내 최초의 복지시설이었다.
- 영월지역자활센터는 자활사업 참여자가 사업의 중심에 서야 한다는 점과 지역의 다른 주체들과 함께 일을 해야 한다는 두 가지를 원칙으로 설정하고 사업을 운영하였다. 그리고 자활사업단을 운영하는 과정에서 지역 내 순환구조의 구축과 지역의 문화 및 자연 자원의 활용을 중요시 하였다.
- 영월지역자활센터의 자활사업 중에는 친환경 영농사업단과 로컬푸드 마켓인 ‘나눔매장’, 그리고 지방정부의 급식지원사업을 위탁받은 무료 도시락사업이 있다. 이 사업들은 친환경 영농사업단의 생산품을 나눔매장에서 판매하고 지방정부로부터 취약계층에 대한 급식사업을 위탁받아 지역의 취약계층에게 공급하는 방식으로 밀접한 연계 속에서 진행되면서 생산-유통-소비의 지역 내 순환구조를 만들어가고 있다.
- 영월지역자활센터는 이 과정에서 친환경 영농사업단의 참여자들은 왜 도시락사업단에서 자기들의 생산품을 활용하는지에 대한 인식을 해야 한다고 생각하고 자활사업 참여자들이 스스로 의미를 깨달을 수 있도록 유도하는 교육을 진행하며, 나눔매장은 단순히 생산품을 판매하는 장이 아니라 지역의 소비자를 조직하고 생산자를 조직하고 연계하는 사랑방으로서의 역할을 부여하였다. 따라서 지역의 영농조합 등이 나눔매장의 운영에 참여하기도 하며, 자활사업단 외 지역의 생산자들의 생산품을 나눔매장에서 판매하기도 한다.

- 또한 영월지역자활센터는 야생화를 생산하는 사업과 지역가꾸기 사업단을 운영하면서 지역의 문화 및 자원을 생태탐방이나 농촌문화체험과 같은 대안적인 관광의 조직으로 연결시키기도 한다. 이 과정에서 폐교를 활용해 숙소 및 체험프로그램의 장소로 활용하기도 하는데, 자활사업과 그린투어리즘의 결합인 셈이다.
- 영월지역자활센터의 이러한 사업들이 경제적으로 큰 성취를 거두고 있다고 보기는 어렵다. 그러나 지역자활센터가 지역에서 일종의 허브(hub)로 기능을 하면서 낙후 지역의 커뮤니티 활성화를 추구하고 있다는 점에서 지역자활센터의 새로운 가능성을 보여주고 있다. 이런 탓에 영월지역자활센터는 지역화 실천(community based practice)의 사례로 전국 각지의 많은 지역자활센터들이 탐방하는 기관이기도 하다.

임실지역자활센터의 체험마을과의 연계

- 전북의 동남부에 위치한 임실도 역시 낙후에서 자유롭지 못한 지역이다. 1969년 110,646명이던 인구는 2008년에 31,541명을 기록하였다. 임실지역자활센터는 지역의 개신교 교회가 2002년에 위탁을 받아 사업을 시작했는데, 이 교회는 벨기에 출신의 지정환 신부와 함께 임실의 유명한 치즈마을이 형성되는데 큰 기여를 한 목사였다.
- 임실지역자활센터의 센터장은 현재 임실 치즈마을의 운영위원이기도 한데, 지역자활센터의 사업으로 치즈마을과 협력이 가능한 사업을 발굴해 지역자활센터와 치즈마을 모두에게 도움이 되는 기회를 만들었다. 지역자활센터는 자활근로사업을 활용해 치즈마을에 찜질방을 만들어 숙박시설이 부족한 치즈마을의 약점을 보완해주었다. 지역자활센터는 찜질방을 단순히 숙박 제공의 장소로만 활용하는 것이 아니라 황토염색 체험과 숯의 생산 및 판매를 통해 치즈마을의 관광자원을 확대했으며, 황토벽돌 제작을 통해 사업 영역의 다각화를 꾀하였다.

그림 4-2. 임실지역자활센터의 체험마을 연계 활동 사례

상황	관계	결과
<지역자활센터 > 체험마을 내 황토 찜질방 운영	체험마을은 관광객을 찜질방으로 연결해 찜질방에서 숙식 해결토록 유도하고, 지역자활센터는 숲 염색, 황토염색, 황토벽돌 체험, 숯 삼겹살 등 프로그램 개발	<지역자활센터> 수익 발생과 마을 활성화 기여
<체험마을> · 연간 관광객 4만여 명 · 취약한 숙박시설과 적은 프로그램 · 인근 지역으로 관광객 이동이 용이한 위치		<체험마을> 취약한 상황 극복하고 관광객 유치 가능성 확대

자료: 김정원 · 이문국 · 김은주(2010:85)에서 수정 인용.

정읍지역자활센터의 농민시장 조직화

- 정읍은 국내 제일의 곡창지대로 평가받는 호남평야의 중심지이다. 그러나 대개의 농촌지역과 마찬가지로 인구 감소를 경험하고 있어, 1979년에 228,012명이었던 인구는 2008년 현재 124,196명으로 감소하였다.
- 정읍지역자활센터는 2001년에 출범했다. 정읍지역자활센터를 위탁받은 기관은 종교 기관이었으나 출범 당시부터 현재에 이르기까지 실무자들의 상당수가 지역 내 활동가들로 구성되었다. 이런 타인지 자활사업 참여자들의 주체적인 자리매김을 위한 교육과 지역 내 각급 조직과의 연계에서 두드러진 면모를 보여 왔으며, 특히 지역자활센터가 지역 허브(hub)로서 역할을 해야 한다는 원칙을 강조하는 기관으로 알려져 있다.
- 자활사업 참여자 교육에서도 흥미로운 실험을 하였다. 분기별로 진행하는 자활사업 참여자 교육 프로그램을 자활학당으로 명칭을 붙이고 주민교양강좌를 진행하였다. 또한 연초에 자활사업을 시작하면서 진행하는 오리엔테

이전의 일환으로 진행하는 교육을 ‘자활대학’으로 명칭을 붙이는데 봉사활동을 프로그램에 포함시키기도 하며, 교육 대상인 자활사업 참여자들이 정해진 프로그램 중 선택할 수 있는 방식을 취하기도 하는 등 혁신적인 방식으로 교육을 운영하였다.

- 사업 운영의 측면을 보면 해마다 지역에서 조직하는 자활 축제를 지역자활센터 독자적인 진행이 아니라 지자체나 지역에 위치한 생협 등과 연계해서 진행하였다. 또한 2009년부터는 지역의 여성농민회, 생협, 의제 21, 영농조합 등과 연계해서 <녹색장터>라는 명칭의 농민시장을 겨울과 농번기를 제외하고 꾸준히 개최하고 있다.
- <녹색장터>를 조직할 때 이들은 지역 내부에 대안적인 경제 시스템을 구축하려면 주민들의 공감대가 형성되어야 한다고 생각하고 시민강좌를 먼저 조직하였다. 몇 차례의 시민강좌를 운영한 이후 2009년 여름에 시범적으로 농민시장을 개최했는데 수강생 중 상당수가 참여했고 2010년에도 계속되고 있다. 다른 사업이라면 몰라도 농민시장이기 때문에 주민들의 중요성에 대한 인식과 자발성이 우선이라고 생각해 지자체 협력보다는 지역 내 각급 시민조직과 농민들이 주도하는 방식을 택하고 있다.

횡성지역자활센터의 주민 자치 경제 기반 구축 활동

- 횡성 한우와 안홍전빵으로 유명한 횡성은 1966년에 103,731명으로 정점을 찍은 뒤 꾸준히 인구가 감소해 2008년에는 44,043명을 기록했다. 횡성지역자활센터는 다른 지역자활센터에 비해 비교적 늦은 2004년에 지정을 받고 활동을 개시했는데, 위탁 주체인 모법인은 가톨릭 계열의 사회복지법인이었다.
- 횡성은 현재 4개의 사회적기업이 위치해 농촌에서 가장 많은 사회적기업이 존재하는 지역인데, 횡성지역자활센터는 이 중 3개의 사회적기업을 조직하였다. 이 중 청소를 주 영역으로 하는 (유)늘푸른 환경은 정선, 영월 등 인근

지역자활센터에서 조직한 청소 업종의 사회적기업과 공동으로 수주를 받기도 하는 등 지역 간 연계를 도모하였다. 자원재활용을 사업 영역으로 하는 (유)청정에너텍은 지자체로부터 쓰레기선별장을 위탁받았다. 지역 규모가 작은 상황에서 돌봄사회서비스를 공급하는 (유)열린재가사회서비스센터는 지역의 사회서비스 공급에 중요한 역할을 담당해 왔다. 특히 사회적기업을 조직하는 과정에서 지자체는 사회적기업 포럼을 조직하고 사회적기업에 장비를 지원하는 등 중요한 역할을 하였다.

- 횡성지역자활센터의 현 센터장은 2대 센터장으로 과거 원주에서 신탁운동을 했었으며 복지관에서도 근무한 적이 있다. 원주의 협동조합 운동은 매우 유명하는데 현 관장은 농민운동에 바탕을 둔 원주의 초창기 신탁운동을 경험했었다.
- 횡성지역자활센터는 반딧불협동조합이라는 명칭의 자치적인 주민금고를 운영하고 있다. 전국적으로 상당히 많은 지역자활센터들이 자치적인 주민금고를 운영하고 있는데, 그 중에서도 횡성지역자활센터는 매우 주목받는 사례이다. 정식 금융기관이 아니기 때문에 기금을 주거대출 금융기관인 지역의 신탁에 유치하지만, 횡성군 내에서 약 300여명이 반딧불협동조합에 가입해 있다.
- 과거 신탁운동의 경험을 가진 센터장은 부임하면서 자활급여로는 탈 빈곤이 어렵다고 보고 주민 자치의 금융 시스템 구축을 시도하였다. 자활사업 참여자들이 펀돈을 절약해서 저축을 하고 은행보다 싼 이자로 생활비를 대출받을 수 있는 자치적 시스템이 필요하다고 보고 지자체의 축제 때 바자회와 장터를 여는 등 준비를 통해 종자돈을 마련하고 반딧불협동조합을 조직하였다.
- 반딧불협동조합은 자활근로로 참여하는 도우미 직원이 오토바이를 타고 다니며²⁴ 출자금을 수금하며, 대출 이자는 연 3%이고 배당은 2%이다. 개인별

²⁴ 전 세계적으로 널리 알려진 마이크로크레딧 기관인 그라민뱅크는 초창기에 실무자

로 최대 200만원까지 대출이 가능한데 아직까지 상환 사고는 없었다. 대출은 자활사업 참여자만 가능하며, 자활사업 참여자 외의 조합원은 후원 개념이지만 대출 외의 조합원으로서의 권리는 행사한다. 현재 자산규모는 2억 3천만 원이며, 자활사업 참여자 개인 이외에 자활공동체나 사회적기업에 대한 대출도 한다.

- 횡성지역자활센터는 금융기관을 이용하는데 어려움을 겪는 빈곤층들에게 자치적인 주민금고를 조직할 수 있도록 유도해 지역 내에서 빈곤층이 조직해 빈곤층이 이용하는 대안 금융기관을 만들었다. 이 과정에서 지역의 비빈곤층을 조직해 대안금융기관의 자산을 늘려 주민금고를 이용하는 빈곤층에게 좀 더 좋은 환경을 조성했으며, 특히 개인뿐만 아니라 사회적기업에게도 대출을 해 사회적기업의 취약한 자금동원 기반에 도움을 준 것으로 평가할 수 있다.
- 횡성지역자활센터의 이러한 활동은 빈곤층의 자치적인 경제 기반 조성을 시도하는 사례라 할 수 있다.

3. 농촌 지역자활센터의 중간지원조직 역할 모형

3.1. 사회적기업에서 중간지원조직의 의미와 사례

중간지원조직이란?

- 중간지원조직은 NPO의 활동을 지원하는 역할을 수행하며, NPO와 NPO, NPO와 행정기관, 기업, 주민 사이에 중개자 역할도 하는 조직을 지칭하는

들이 자전거를 타고 각 마을을 돌면서 주민들을 교육하고 출자금을 수금했는데, 이를 bicycle-manager라 하였다.

데 주로 일본에서 사용되는 개념이다. 일본에는 2007년을 기준 288개의 중간지원조직이 활동하고 있다(강내영, 2008).

- 중개자 역할은 네트워크 촉진 뿐 아니라 ‘자원(사람, 물건, 돈, 정보)의 중개’와 ‘가치 창출(정책 제언, 조사 연구)을 포함한다. 설립형태는 관립(관립 관영, 관립 민영)과 민간 설립의 2가지 유형이 있는데, 관립이 33%, 민간 설립이 55%, 기타 12%이다. 중간 지원조직은 복지 분야와 NPO 분야를 지원하는 서포트센터가 주류를 이루며, 지역에서 민간설립 중간지원조직이 만들어지는 경우에는 절반 정도가 지역 단체간 네트워크를 통해 이루어진다고 한다(시민사회단체연대회의·국무총리실, 2003).

표 4-2. NPO 지원시설의 형태

기능	내용
네트워킹 및 교류촉진	단체간의 커뮤니케이션을 밀접하게 하기 위해서 부담 없이 참가할 수 있는 교류회나 견학회, 그룹 동의 등 의사소통 나눔의 자리를 만든다. 여기부터 출발하는 경우가 많다.
정보수집 ·제공	NPO나 행정 기관 등으로부터 NPO의 활동실태나 이벤트 정보 등을 요청 받는 경우가 많기 때문에 홍보지, 인터넷 등의 다양한 매체를 통해 정기적으로 정보를 전달한다.
상담 및 컨설팅	워크숍·그룹 토론의 방법에 관한 상담, 조직화, 매니지먼트, 신규사업을 설립하는 것에 대한 전반적인 컨설팅을 한다.
조사연구	마을만들기 제도 등 합의형성 방법의 연구, NPO와 네트워크로써 실시하는 위탁조사 등 중간지원조직만이 가능한 능력을 가지는 경우가 많다. NPO와 중간지원조직도 활동이 성숙해지면 서로가 연계해서 지역사회의 시점으로부터 지역의 문제를 해결하기 위한 정책제안 기능의 기초작업 단계에 필요한 기능이다.
인재육성 및 연수	NPO가 전문연수 등을 통해 NPO와 시민의 스킬을 높이는 것을 도모하는 경우가 늘고 있다.
활동지원 및 조성	NPO의 설립이나 스텝을 지원하기 위해 정보제공이나 상담업무 외에 전문가 파견, 자금 조성, 사무국 대행 등을 한다.
정책제안	지역문제해결에 임하는데 있어 새로운 사회시스템이나 방법을 구축하는 경우도 증가하고 있으며, 관계하는 NPO와 제휴하고 니즈를 근거로 정책제안 기능을 강화하는 경향이 있다.

자료: 고베시(2000), 「시민활동모델 조사보고서-고베시에 있어서 중간지원조직에 관한 모델 조사」, 고베 마을만들기 연구소. 강내영(2008)에서 재인용.

- 중간지원조직으로서 규정할 수 있는 조직이 일본에만 있는 것은 아니다. 캐나다의 Community Futures Development Corporation은 비도시 지역의 커뮤니티비즈니스 지원조직으로 캐나다 내에 268개가 설립되어 있다(박용규·주영민·최홍, 2009). 이 외에도 각 국에서는 NPO, 커뮤니티비즈니스, 사회적기업 등의 활동을 지원하는 조직들이 활발한 활동을 전개하고 있다. 중간지원조직이라는 용어가 일본에서 들어왔지만 넓게는 중개자(broker)로서의 역할을 하는 조직을 지칭할 수 있으며, 좁게는 NPO, 커뮤니티비즈니스, 사회적기업 등의 활동을 지원하는 역할을 하는 조직으로 규정할 수 있다.

중간지원조직의 의미: 사회적 자본 개념을 중심으로

- 중간지원조직은 조직과 조직을 이어주는 중개자로서의 역할을 하는 조직이다. 중개자로서의 역할은 최근 관심이 확산되는 사회적 자본(social capital)의 창출과 함양을 중심으로 설명할 수 있다.
- 사회적 자본은 ‘행위자가 자신이 속한 집단 즉 연결망 속에 있는 자원에 접근함으로써 얻을 수 있는 자산’ 혹은 사회적 연결망이나 사회 구조의 구성원이 됨으로써 확보할 수 있는 행위자의 능력 등으로 정의된다(유석춘·장미혜, 2003).²⁵ 이처럼 행위자들이 개별적으로 보유하는 자본이 아니라 행위자들 사이의 관계 속에 내재하는 자본인 탓에 연결망 내에서 이익이 공유되는 속성을 지니며, 쓰면 쓸수록 더 커지는 확대 재생산의 속성을 지닌다. 따라서 특정 행위자가 확보할 수 있는 사회적 자본의 양은 행위자가 동원할 수 있는 연결망의 크기나 범위, 또는 연결망 내 위치 등과 밀접한 관계가 있다.

²⁵ 사회적 자본에 대한 이러한 접근은 사회과학적 맥락에서 이루어진다. 경영학에서의 접근은 이와 다른데, 주로 사회적으로 기여할 수 있는 자본 시장의 창출과 관련된 것으로 벤처자선(venture philanthropy)등의 맥락이 이러한 접근이다. 국내에서도 최근 사회적기업에 필요한 자본 시장의 창출에 대한 문제 제기가 확산되면서 종종 경영학에서 언급되는 사회적 자본 개념이 등장하나 이 글에서는 사회과학에서 이뤄지는 접근으로 사회적 자본을 국한하였다.

- 사회적 자본을 개별 행위자들의 수준에서 접근하면 더 좋은 직업을 발견하는 등의 개인적 이익에 초점이 맞춰지지만, 집단 수준에서 접근하면 어떤 집단이 집단 자산으로서의 사회적 자본을 발전시키고 유지하는 방법과 그러한 집단의 자산이 집단 구성원의 삶을 향상시키는 방법에 대한 논의를 포함하게 된다(Lin, 2001).
- 에번스와 자이렛(Evans & Syrett, 2007)은 사회적 자본이 지렛대로 사용될 수 있거나 다른 자본의 형태를 획득할 수 있어야 하며, 그렇기 때문에 사회적 자본 그 자체가 목적은 아니라고 지적하면서 다음과 같이 사회적기업이 지역사회 사회적 자본의 효과적인 창출자로서 역할을 함을 지적하기도 하였다.
 - 지역의 연결망에 의해 탄생한 지역 차원의 사회적 자본은 지역 차원에서 사회적기업의 등장과 성장을 유도한다.
 - 지역 차원의 사회적기업은 더 많은 사회적 자본을 탄생시키고 더 많은 발전에 유용하다.
 - 협력과 상호지원을 통한 지역 차원의 사회적기업은 지역 차원의 사회적 경제의 발전에 의해 특징이 규정된 사회적 자본의 형태를 창출할 수 있다.
- 울콕(Woolcock, 1998)은 그라민은행을 사례로 들면서 지역사회 내부의 유대가 높으면, 통합성이 강화되고 지역사회가 외부와의 연결망이 확장되면 연계성(linkage)이 높게 되면서 사회적 기회가 창출됨을 지적한 바 있다. 그는 그라민은행의 운영이 빈곤층에게 신용의 확대를 위해 활용할 수 있는 대안적 담보의 원천으로서 동료집단을 이용하고 있음을 지적하면서 지역사회 내의 신뢰가 연결망을 통해 외부와의 연대와 상업적 은행의 연결로 이어짐을 제시하였다. 그는 이와 관련해서 강한 책임성을 가지고 참여를 이끌어내는 조직의 육성을 시도해야 한다고 주장하였다.
- 그라민은행에 대한 울콕의 분석은 빈곤층의 취약한 상황 극복에 사회적 자

본이 중요한 역할을 할 수 있음을 보여준다. 구성원들은 결속을 통해 신뢰를 구축했는데, 신뢰 구축은 사회적 자본의 한 요소이나 이것만으로는 부족하며 외부와의 연계가 동시에 이뤄져야 한다. 일종의 연결망 효과로서 전자를 결속적인 사회적 자본(bonding social capital)이라 한다면, 후자는 연계적인 사회적 자본(linking social capital)이라 할 수 있다. 울곡은 빈곤 지역사회의 발전 방안을 사회적 자본의 측면에서 접근하면서 이러한 주장을 펼쳤으나, 지역사회 일반에 적용될 수 있는 견해이기도 하다.

- 중간지원조직이 지역 내 각급 조직들과의 네트워크를 촉진하고 자원을 중개하는 활동을 활발히 진행하면, 지역 내 각급 조직들은 자신들이 직접 소유하지 못한 각종 자원과 정보 등을 공유하게 된다. 이는 중간지원조직을 통해 형성된 지역 내부의 연결망이 각급 조직들에게 유용하게 활용됨을 의미하는 것이다. 이를 통해 사업 수행 과정에서 도움을 얻은 각급 조직은 이 연결망을 적극 활용하게 되는데, 이는 연결망 내부의 신뢰가 강화되는 것 - 바로 지역 내 통합성의 강화를 의미한다. 사회적기업을 지향하는 조직들이나 사회적기업들은 중간지원조직의 이러한 활동에 힘입어 보다 효과적으로 사업을 운영할 수 있을 것이다. 그러나 지역 내에서 동원할 수 있는 자원은 한계가 있기 때문에 이러한 활동은 곧 한계에 부딪칠 수 있다. 이 경우 중간지원조직은 자체의 정보력 및 제도적으로 부여된 역할을 활용해 외부의 유용한 자원을 지역 내 조직들에게 연계시켜주는 활동을 할 수 있다.
- 지역 내 각급 조직들은 재정 규모, 회원 규모, 정보 수집 능력과 범위, 실무자들의 숫자와 역량 등에 차이가 존재할 수 있는데, 중간지원조직의 활발한 활동은 이러한 차이를 보완할 수 있는 기회를 제공한다. 결과적으로 지역에서 사회적기업을 비롯한 각종 NPO를 지원하는 중간지원조직이 역할을 제대로 수행한다면, 산재해 있는 지역의 자원들을 지역 내 각 조직들이 공유하고 이를 바탕으로 사업 활성화의 기회를 제공해주므로, 지역 내 사회적 자본의 함양을 통해 지역 전체의 활성화에 큰 도움이 될 수 있다.

한국에서 중간지원조직의 사례

- 국내에서 지역 차원의 중간지원조직이라 할 수 있는 조직으로는 노동부가 지원하는 사회적기업지원기관, 복지부의 시범사업으로 운영되는 광역자활지원센터가 대표적이다. 이밖에 전북 완주군은 커뮤니티비즈니스를 자치단체의 주요 정책사업으로 설정하고 최근에 완주커뮤니티비즈니스센터를 출범시켰다. 그러나 완주군의 사례는 아직까지는 예외적이라 할 수 있다.
- 2010년 현재 사회적기업지원기관은 13개이며 광역자활센터는 6개이다. 사회적기업지원기관은 다음과 같은 역할을 수행하는 것으로 규정되어 있다.²⁶
 - 정부재정지원사업 심사지원 및 모니터링
 - 사회적기업 인증 지원
 - (예비)사회적기업 경영자문 및 경영컨설팅 지원
 - 지역별 (예비)사회적기업 네트워크 구축
 - 사회적기업·사회적일자리사업 참여기관 및 참여자 교육 지원
 - 지역별 프로보노 및 자원봉사 프로그램 운영
 - (예비)사회적기업 홍보 및 사회적기업 홈페이지 활성화 등
 - 기타 (예비)사회적기업 발굴·육성을 위해 노동부가 필요하다고 판단하여 별도 요청하는 업무 혹은 상황 변화에 따라 과업지시서 범위를 넘어 추가되는 업무 등

²⁶ 광역자활센터의 역할은 <표 3-6>을 참조.

표 4-3. 2010년 사회적기업지원기관

지역	세부 지역	기관명
서울	서부, 남부, 관악	(재)함께일하는재단
	서울종합, 북부, 동부, 강남	(사)한국경영·기술컨설턴트 협회
경기·인천	수원, 평택, 인천, 부천, 안양, 안산	(사)사회적기업지원네트워크
	고양, 의정부, 성남	(사)민생경제정책연구소
강원	-	동우대 산학협력단
대구·경북	-	(사)대구사회연구소
충남·대전	-	호서대 산학협력단
충북	-	충북대 산학협력단
경남	-	사회적기업정책연구센터
부산·울산·제주	-	(사)사회적기업연구원
전북	-	사회적기업지원전북연구센터
전남	-	(사)전남고용포럼
광주	-	순천대 산학협력단

자료: <http://www.socialenterprise.go.kr> 참조 구성.

- 전국에 6개소가 설치되어 있는 광역자활센터의 활동 중 상대적으로 농촌이 많이 위치한 곳에서 운영되는 광역자활센터는 전북과 강원이다. 이 중에서 지역자활센터와의 협력이 잘 이뤄진다고 평가받는 강원도광역자활센터의 주요 활동을 살펴보면 컨설팅, 교육, 홍보, 민관협력, 유통 등 다양한 영역에서 사업을 진행하고 있다. 특히 교육의 경우 인적자본 개발에 초점을 두고 내부 교육시스템의 변화를 도모하고 있는데, 컨설팅은 외부 전문가 풀을 구성해 상시적인 협력 시스템을 구축하고 있으며 컨설팅 과정을 자료화하고 있다.

그림 4-3. 강원광역자활센터의 컨설팅 절차

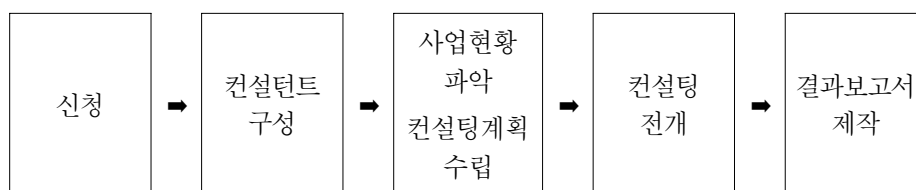


표 4-4. 2009년 강원도광역자활센터 사업

구분	사업
정책·기획 사업	· 커뮤니티 비즈니스 창업매뉴얼 제작 배포 · 마이크로크레딧 용자 49건 · 브로슈어 및 홍보다이어리 제작 및 배포 · 자활사업 활성화 민관 연찬회 1회
자활사업 지원	· 자활공동체 및 자활근로사업단 총 8개 컨설팅 · 신규 사업 아이템 개발 · 시설·장비 보강 4개 사업장 · 외식 레시피 개발 1건, 인큐베이터사업 기본 교재 1건, 인큐베이터사업 연구보고서 1건, 자활사업 안내서 1부 · 유통사업단 (주)우리텃밭 조직(복지부의 사회서비스선도기업 선정)
교육지원	· 사례관리 담당자 교육 6회, 자활사업단 기술강화 교육 2회, 2009자활아카데미, 2009실장단 교육

자료: 강원도광역자활센터(2010) 참조 구성.

- 현재 지역 차원에서 조직되어 활동하고 있는 국내 중간지원조직들의 활동을 일반적인 수준에서 평가하면 다음과 같다.
- 사회적기업지원기관이나 광역자활센터가 대체로 광역지자체 차원에서 존재하며 그나마 광역자활센터가 없는 광역지자체가 많으며, 사회적기업지원기관도 일부는 몇몇 광역지자체를 통합해서 활동하고 있다. 광역지자체 차원에서의 활동은 지역사회에 기반을 둔 사회적기업 또는 사회적기업 지향 조직들의 활동에 밀착 지원을 하기 어려운 문제를 지닐 수밖에 없다. 또한 여러 기초지자체에 존재하는 조직들이 공유하는 문제에 대한 대안을 주로 해야 하기 때문에 신속한 지원이나 종합적인 지원에도 어려움을 겪을 가능성이 크다. 또한 중간지원조직의 활동이 갖는 강점인 지역사회 사회적 자본의 축적에도 어려움을 겪을 가능성이 크다.
- 중간지원조직에서 활동할 전문적 인력이 충분하지 못하는데 이는 취약한 한국의 사회적 경제 토대가 이의 근본적 원인이다. 사회적 경제에 대한 경향을 쌓고 전문적인 소양을 갖춘 이들이 충분하지 못하다 보니 사회적기업이

나 사회적기업을 지향하는 조직들에 대한 전문적인 지원이 이뤄지지 못하는 실정으로 현장에서 이들의 활동에 대한 불만이 종종 제기되고 있다.

- 일부는 지역 조직과 밀접한 파트너십을 형성하는 경우가 있으나 많은 경우 그렇지 못하다. 이는 사회적기업지원기관이나 광역자활센터가 모두 정부의 보조금으로 운영되는 조직인 탓도 원인으로 지역사회의 자발적인 참여와 동의 속에서 창출되지 못하고 정부의 목적 사업을 중심으로 사업이 운영되는 경향이 강하다. 시범사업(광역자활센터)이거나 1년 단위 계약(사회적기업지원기관)으로 운영되기 때문에 장기적 전망을 갖기 어려운 점도 있으며, 특히 일부 사회적기업지원기관은 대학이나 연구자 집단이 프로젝트로 생각하는 경향이 종종 나타나고 있다.
- 결국 아직까지는 지역 차원에서 활동하는 국내의 중간지원조직들이 자리매김하고 있지는 못한 실정이다. 이를 극복하기 위해서는 중간지원조직이 지역 차원에서 지지를 받는 이들의 자발적인 움직임을 통해 창출되어야 하며, 기초 지자체 차원에서 중간지원조직으로서 역할을 할 수 있는 조직들이 발굴되어야 하며, 광역 지자체 차원의 조직과 기초 지자체 차원의 조직들 간에 역할 분담이 합의 속에서 체계적으로 이뤄져야 한다. 또한 정부의 지원으로 조직될 경우 정부의 역할과 중간지원조직의 역할이 분명히 정립되어야 한다. 각 지역별 중간지원조직들의 성과 교류 및 협력 시스템 구축도 중요한 과제이다. 그리고 대학이나 연구자 집단의 경우 조직을 위탁받기보다는 조사연구, 인재육성, 정책 제안 등에 초점을 두는 것이 바람직하다.

3.2. 지역자활센터의 중간지원조직으로서의 역할 가능성과 의의

- 지역자활센터는 중간지원조직으로서의 역할을 수행하는데 다음과 같은 어려움과 한계도 가지고 있다.

- 가장 큰 한계는 지역자활센터 스스로 중간지원조직으로서의 역할에 대한 인식을 하고 있지 않다는 것이다. 대부분의 지역자활센터는 국민기초생활보장법에 근거해 복지부의 자활사업을 실시하는 전달체계로서 자기 정체성을 가지고 있다. 따라서 자신들의 사업이 갖는 사회적 영향력을 긍정적으로 해석하고 그 효과를 극대화하기보다는 자활근로 수행과 자활공동체 창업이라는 자활사업의 경로를 충실히 수행하는 것으로 역할을 한정하는 경향이 강하다. 물론 여기에는 지역자활센터의 역할을 제도적인 틀 내로만 국한하는 지자체와 중앙정부의 경직된 인식도 크게 작용하고 있다.
 - 지역자활센터 실무자들의 이직이 잦은 편인데, 이는 지역자활센터라는 조직이 실무자들에게 장기적인 비전을 제공해주지 못하기 때문이다. 실제, 지역자활센터는 노동과 복지를 통합적으로 적용하는 매우 복합적인 업무를 수행해야 함에도 불구하고 급여 수준이 타 사회복지 시설에 비해 낮은 편이어서 개인의 생활 안정이라는 측면에서 볼 때 실무자들에게 매력적이지는 못하다.
 - 지역자활센터의 업무는 주로 자활근로 사업단을 운영해 이를 자활공동체 창업으로 이끄는 방식이다. 자활근로 사업단의 참여자들은 국민기초생활보장법 상의 수급자이거나 차상위로 구성되어 있어 노동시장 적응력이 취약하다. 이들을 창업으로 이끌기 위해서 실무자들은 개별 참여자들에 대한 사례 관리, 교육 기획, 작업장 관리, 생산품의 유통, 아이템 발굴 등의 업무를 수행해야 한다. 그렇지만 이런 업무에 집중되다 보니, 지역 내 조직 간 네트워크 구축, 지역 조사, 지역 DB 구축, 정책 제언, 기타 플랫폼 서비스 지원 등의 역할은 대부분 업무를 내기 힘든 실정이다.
- 이와 같은 한계가 있지만 현재 상황에서 지역자활센터는 기초지자체 수준에서 중간지원조직으로서의 역할을 수행할 수 있는 가장 큰 가능성을 가진 조직이다. 원웅호(2009)는 지역자활센터가 통상적인 중간지원조직으로서의 역할을 할 수 있는 역량을 갖추지는 못했지만 비전을 분명히 하고 자활사업을 통해 얻은 지식과 경험을 체계화시켜나가면 중간지원조직으로서 역할을

할 수 있을 것으로 평가하였다.

- 지역자활센터가 갖는 중간지원조직으로서의 가능성은 무엇보다도 자활사업을 통해 얻은 지식과 경험에 기인한다. 자활사업은 한국에서 사회적기업의 초기 사례로 현재도 노동부의 인증 사회적기업에서 자활사업을 기반으로 한 조직은 적지 않은 비중을 차지하고 있다. 자활근로 사업의 운영을 바탕으로 자활공동체를 만들어내는 일련의 과정은 사회적기업을 조직하는 방식이기도 하다. 그간의 축적된 역사는 일상적으로는 눈에 쉽게 띄지 않을지 몰라도 조직화 과정에서 노하우로 작용할 수 있는 중요한 의미를 지니고 있다.
- 규모의 차이는 있지만 대개의 지역자활센터는 안정적인 공간을 확보하고 있으며, 최소 4인 이상의 정규직 실무자를 확보하고 있다. 이직률이 높긴 하지만 대체적으로 지역자활센터의 리더(센터장, 실장)들은 상대적으로 풍부한 경험을 보유하고 있으며, 사회적 경제와 관련한 전문적인 교육을 이수한 이들도 상당수 있다. 일부에서는 지역 내에서 사회적 경제 네트워크를 조직하거나 이끄는 역할을 하기도 한다.
- 지역자활센터의 전국적인 네트워크는 정보의 공유와 경험의 전수에 매우 유용한 자원으로 작용할 수 있다. 사회적기업의 조직화에 이 네트워크는 중요한 역할을 하기도 했으며, 업종별로 대안기업을 표방하는 조직을 창출하기도 했다. (주)온케어, (사)주거복지협회, (사)재활용대안기업연합회, 청소대안기업연합회 등이 그것이다. 때로는 몇몇 지역자활센터들의 연대로 공동 사업을 추진하기도 하였는데, 대표적인 사례가 강원도의 정선, 횡성, 영월, 동해에서 ‘늘푸른 환경’이라는 청소 분야의 사회적기업을 각자 조직해 공동으로 진행하기도 한 사업이 있다.
- 지역자활센터의 특성상 지역 내에서 사업단을 매개로 한 연계에 강점을 가지고 있다. 가령 농촌지역에서 각종 농업 분야의 생산자 조직과 연계해 가공품을 생산하거나 매장을 운영하거나 지자체와 연계해 각종 서비스를 제공할 수도 있다. 특히 농촌지역의 경우 도시에 비해 여러 가지로 자원이

한정되어 있으므로 지역자활센터는 중개자로서의 역할이 좀 더 강조될 수 있다.

- 지역자활센터는 많은 가능성을 지닌 지역 내부의 자원이지만 지역 활성화를 위한 역할까지 고민하지 못한 경우가 많다. 지역자활센터가 중간지원조직으로서 역할을 수행하게 되면, 지역 내부의 자원을 지역 활성화에 활용한다는 점에서 의미가 크다.

3.3. 농촌 지역자활센터의 중간지원조직 역할 모형

역할 모형 도출을 위한 SWOT 분석

- 지금까지의 논의를 바탕으로 정리하면 지역자활센터의 중간지원조직으로서의 역할은 일정한 한계와 가능성이 병존한다. 그런 가운데 농촌지역에 국한해서 SWOT 분석을 하면 <표 4-5>와 같이 정리할 수 있다.

표 4-5. 농촌기반 지역자활센터의 중간지원조직으로서의 역할 가능성 SWOT 분석

지표	내용
강점 (strength)	· 재화와 서비스를 생산 및 판매하는 각종 사업단 조직화 · 242개 지역자활센터와 지부, 협회로 이뤄진 전국적인 인프라 · 1996년 이후 축적된 오랜 집합적 경험 · 사회복지 및 사회적기업 분야에서 일정 수준 이상의 학습과 훈련이 이뤄진 종사자의 존재 · 농촌지역에서는 상당히 큰 재정 규모
약점 (weakness)	· 자활사업이라는 복지부의 정책을 구현하는 특정한 위상 · 타 부처의 사업과 연계 경험 취약 · 자활사업의 정책 경로를 중심으로 사고하는 지역자활센터의 일반적 경향 · 자활사업단의 효과적인 운영을 우선적으로 사고하는 사업 방식
기회 (opportunity)	· 사회적기업에 대한 각계의 폭넓은 관심 · 최근 농촌지역에 적합한 자활사업 모형에 대한 문제의식 확산 · 농촌지역에서 지역자활센터 외에는 찾기 힘든 사회적기업 관련 조직
위협 (threat)	· 일자리 창출 중심으로 생각하는 사회적기업에 대한 취약한 이해와 왜곡된 시선 · 외형적인 실적을 중심으로 사고하는 정부의 태도 · 자활사업 외로 사업을 확장할 경우 대두될 수 있는 정부 평가의 불이익

○ <표 4-5>를 바탕으로 과제를 도출하면 <표 4-6>과 같으며, 이를 정리하면 크게 다음과 같이 과제를 도출할 수 있다.

- 첫째는 농촌에 위치한 지역자활센터의 역할에 대한 재고가 있어야 한다. 농촌에 위치한 지역자활센터의 역할을 복지부의 정책 사업에 국한하면 사업 운영의 폭이 제한적일 수밖에 없다. 따라서 지역자활센터가 자활사업이라는 복지부의 정책 사업을 수행하되, 이를 농촌 재생에 초점을 맞출 수 있는 여건이 되어야 한다. 이를 위해서는 복지부가 통상적인 자활사업 평가 기준을 적용하는 것이 아니라 농촌형 자활사업의 모델을 농촌 재생에 초점을 맞추어 재정립해야 한다. 또한 농림수산식품부를 비롯한 각 부처와 지역자활센터의 인프라와 경험, 사업 등이 농촌 재생에 기여할 수 있도록 인식을

공유하고 협력 방안을 모색해야 한다. 중앙정부 차원의 이러한 모색이 이뤄진다면 지자체도 지역자활센터의 역할에 대해 재고할 것이며, 지역자활센터들은 지금보다 창의적인 사업 운영이 가능할 것이다.

- 둘째는 지역자활센터 스스로 지역 내에서 선도적인 역할을 수행해야 한다. 사업 운영에서 농촌 재생이라는 거시적 비전을 분명히 하고 각 사업 운영에서 지역 내 각급 주체의 네트워크를 구축할 필요가 있다. 이를 바탕으로 지역에 기여할 수 있는 사회적기업과 각종 사업단을 조직 및 운영하고 복지부에는 농촌형 자활사업의 모형을 제시해야 할 것이다.

표 4-6. SWOT 분석에 따른 과제 도출

· 농촌에 위치한 지역자활센터의 역할 재고 필요성 강조 · 자활사업단의 사회적기업으로의 전환 시도	· 지역 내에서 사회적기업에 대한 이해 확산 시도 · 지역 내에서 지역자활센터의 지지세력 구축 · 지역사회 과제 선도적으로 제시하고 여기서 지역자활센터의 역할 강조
SO 강점을 가지고 기회를 살린다	ST 강점을 바탕으로 위험을 피한다
· 정부부처 간 협력 필요성을 제기하고 이를 건인 · 농촌지역에서 지역자활센터의 다양한 역할 가능성을 인지하고 사업 비전 수립	· 지역자활센터의 사업 운영에서 지역 내 각급 주체와의 연계를 통한 조직화 확대 · 농촌에 위치한 지역자활센터에 적합한 평가 지표 마련 촉구
WO 약점을 보완하여 기회를 살린다	WT 약점을 보완하여 위험을 피한다

○ 이와 같은 과제가 선결된 이후에는 지자체 차원에서 몇 가지 대응이 필요하다.

- 지역 내 합의를 바탕으로 조례 제정을 통해 중간지원조직의 역할을 규정하고 지원책을 명시한다.
- 지역자활센터를 복지부의 자활사업을 수행하는 기관을 넘어 지역 재생에 기여할 수 있는 인프라로 규정한다.

- 통합적인 정책 설계를 통해 지역자활센터와 지역의 각급 사업이 연계될 수 있는 방안을 모색한다. 자활사업과 사회적기업 사업을 한 부서에서 맡는 것도 한 방법이 될 수 있다.²⁷

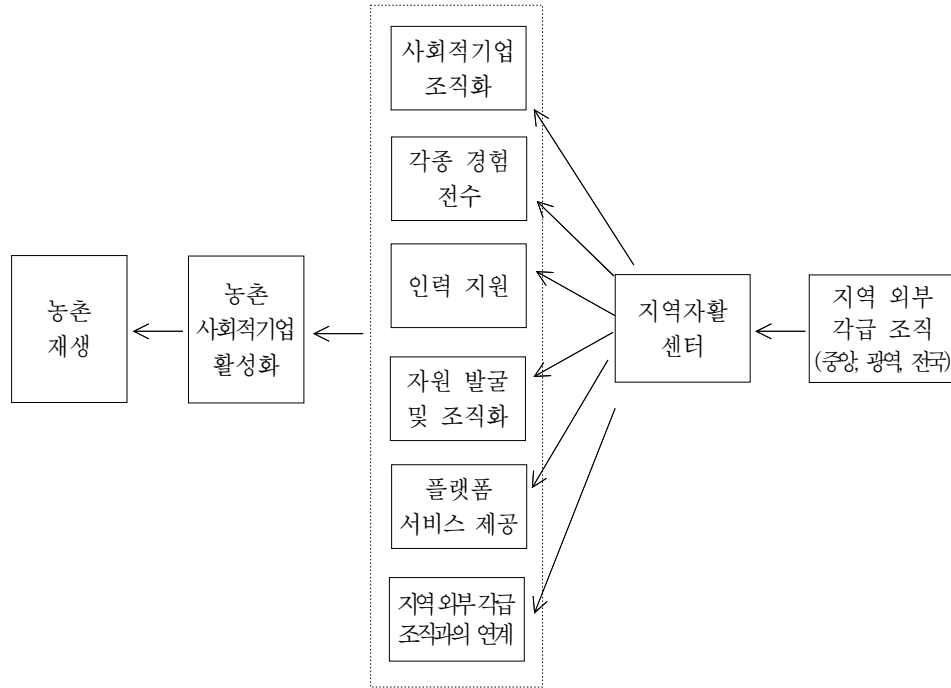
역할 모형

- 농촌에 위치한 지역자활센터가 중간지원조직으로서 수행할 수 있는 역할은 크게 다음과 같이 설정할 수 있다.
- 첫째는 사회적기업의 직접적인 조직화이다. 지역자활센터는 사업단을 조직하고 운영하는데 강점을 지니고 있으므로 직접 사회적으로 조직된 재화와 서비스를 지역에 공급하는 것을 역할로 설정할 수 있다.
- 둘째는 지역 내에서 사회적기업의 조직화를 희망하는 집단에게 지역자활센터의 경험을 전수하는 역할이다. 자활사업단의 운영 경험을 살려 회계 운영, 시장 개척, 구성원의 관리 및 교육과 관련한 노하우를 전수할 수 있다. 물론 지역자활센터의 경험이 절대적 기준이 될 수는 없으나 무경험 집단에게는 중요하게 작용할 수 있을 것이다.
- 셋째는 지역 내 사회적기업 또는 사회적기업의 조직화를 희망하는 집단에 인력을 공급하는 역할이다. 현재 지역자활센터 중에는 지역아동센터와 같이 지역에서 공공성이 강한 조직에게 인력을 파견하는 사업을 진행하는 곳도 있다. 이러한 활동을 좀 더 넓혀 사회적기업 또는 사회적기업의 조직화를 희망하는 집단에 인력을 파견하는 사업을 지역자활센터의 주요 사업 중 하나로 설정하면 자활사업 참여자에게는 노동 기회를 제공하고 인력을 공급받는 조직에게는 부족한 인력 문제를 해결할 수 있을 것이다.

²⁷ 황성균의 경우 자활사업 담당부서에서 사회적기업을 담당하고 있는데, 황성지역자활센터가 많은 사회적기업을 조직할 수 있었던 배경으로 평가할 수 있다.

- 넷째는 지역 내 각급 자원의 발굴 및 조직화이다. 지역자활센터는 사업단을 조직하고 운영하는 과정에서 좀 더 나은 성과를 위해서는 지역 내에 존재하는 자원의 발굴과 조직화를 중요한 과제로 설정해야 한다. 따라서 지역의 각종 자원을 발굴하고 이를 농촌지역 사회적기업의 활성화에 연결시키는 역할이 적합하다.
- 다섯째는 플랫폼 서비스 제공이다. 플랫폼 서비스 중에서도 교류의 장 제공에 적합하다. 농촌의 지역자활센터는 사무실과 회의실, 교육실을 대개 갖추고 있으므로 적절하게 시간 배분을 해 지역 내 각급 주체들의 교류의 장으로 제공한다면 매우 중요한 역할이 될 것이다.
- 여섯째로 광역 지자체나 중앙에서 활동하는 각급 중간지원조직과 기초 지자체 차원에서 사회적기업을 준비하는 집단의 연계도 지역자활센터의 중요한 역할이 될 수 있다. 이를 통해 중요한 사업 및 정책 정보를 제공하거나 컨설팅 및 자금 지원의 중개를 하는데 기여할 수 있다.
- 농촌에 위치한 지역자활센터가 중간지원조직으로서 역할을 수행하는 것이 자체적으로 지역 내에서 완결적인 구조를 갖추는 것을 의미하는 것은 아니며 이는 불가능하기도 하다. 중앙 및 광역 지자체 차원에서 존재하는 각급 중간지원조직과 적절한 역할 분담을 해서 가장 효과적인 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 가령, 중앙 및 광역 지자체 차원에서 활동하는 중간지원조직들에 의해 제작·배포되는 각종 자료를 지역자활센터에 비치하고 찾아오는 이들에게 이를 제공하거나 보다 심층적인 자료나 지원을 요구하면 이들을 중앙 및 광역 지자체 차원에서 활동하는 중간지원조직들에 연계하는 방식이 하나의 사례가 될 수 있다.

그림 4-4. 농촌 지역자활센터의 중간지원조직으로서의 역할



제 5 장

결 론

1. 연구 요약

- 이 연구는 농촌지역 사회적기업 활성화를 위한 지역자활센터의 중간지원조직으로서의 가능성을 찾아보고자 했다. 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.
- 먼저 농촌의 과제를 농촌 재생으로 설정하고 이를 위한 방법론으로 내발적 발전론을 제시하였다. 이어서 사회적기업이 내발적 발전론과 친화적이며 당면한 농촌 문제 해결에 중요한 역할을 할 수 있음을 제시하였다.
- 두 번째로 지역자활센터의 일반 현황과 사회적기업 조직화 현황을 살펴보았다. 지역자활센터의 제도, 역사, 현황, 조직 운영을 분석하여 총체적으로 지역자활센터의 역할과 시스템을 짚어 보았으며, 이를 통해 지역자활센터의 가능성과 한계를 유추할 수 있었다. 또한 한국에서 사회적기업의 역사와 지역자활센터의 역할을 짚고, 지역자활센터에서 배출한 사회적기업의 실태를 통해 지역자활센터가 차지하는 의미를 찾아보았다.
- 이처럼 농촌의 과제 해결을 위한 도구로서 사회적기업의 가능성과 전국적으로 분포된 지역자활센터의 현황을 바탕으로, 농촌지역 사회적기업 활성

화를 위한 지역자활센터의 중간지원조직으로서의 가능성을 찾아보려는 시도를 전개하였다.

- 우선 농촌에서 사회적기업의 의미와 조직화 방안을 제시하였다. 이 과정에서 농촌의 사회적기업 현황을 살펴보았으며, 내발적 발전론에 입각해서 농촌에서 사회적기업이 어떠한 역할을 해야 하는지를 제시했으며, “주체 형성 - 자원 조직화 - 제도 이용 - 경로 설정”이라는 사회적기업 조직화 방안을 제시하고 이를 진안의 (유)나눔푸드를 사례로 설명했다.
- 이어서 농촌에 위치한 지역자활센터가 정책 목표 달성에 한계가 있음을 제시한 후 그런 가운데서도 다양한 실험이 이뤄지고 있음을 영월, 임실, 정읍, 횡성 등의 사례를 통해 제시하였다. 결과로서 농촌 지역자활센터에 대한 정책 목표가 수정되어야 하며 지역 재생을 위한 도구로 적극적으로 활용해야 할 필요성을 밝혔다.
- 끝으로 농촌에 위치한 지역자활센터의 중간지원조직으로서의 역할 모형을 찾는 시도를 했다. 우선 사회적기업에서 중간지원조직의 의미와 국내 사례를 소개한 후 지역자활센터가 기초자치단체 수준에서 중간지원조직으로서 역할을 할 수 있는 가능성과 의미를 제시하였다. 그런 후에 SWOT 분석을 통해 중간지원조직으로서 역할을 하기 위해 해결되어야 할 과제를 제기했으며, 사회적기업의 직접 조직화, 경험 전수, 인력 지원, 자원의 발굴 및 조직화, 플랫폼 서비스의 제공, 중앙 및 광역 단위 조직과의 연계 등을 중간지원조직으로서의 역할로 제시했다.

2. 의의와 한계

- 현재 농촌지역에는 많은 지역자활센터가 위치해 있으나, 이들 대부분이 복지부가 제시하는 정책 목표를 달성하는 것에 주안점을 두고 있어 지역자활센터의 잠재력이 농촌 문제 해결에 제대로 활용되지 못하고 있다. 이런 가운데 농촌지역 사회적기업 활성화를 위한 중간지원조직으로서의 역할 가능성과 모형을 제시함으로써 농촌에 위치한 지역자활센터에 새로운 비전을 제시한 것에 이 연구의 의의가 있다.
- 농촌에 위치한 사회적기업의 현황, 사회적기업 조직화를 위한 경로, 농촌에서 사회적기업의 역할 등에 대한 제시를 통해 농촌지역의 사회적기업 조직화를 위한 방안을 제시하였다.
- 농촌에 위치한 지역자활센터들의 다양한 활동을 소개하고 그들이 갖는 잠재력을 재평가하는 기회를 제시하였다.
- 이 연구는 지역자활센터의 중간지원조직으로서의 역할 가능성과 모형을 제시했으나 실제 역할로 작용하기까지는 많은 과정을 필요로 할 것이다. 정부 부처 간의 정책 조율, 제도의 변화, 지자체와 지역자활센터 현장의 인식 변화 등이 특히 중요한데, 이 연구에서 구체적인 대안을 제시하지는 못하였다. 이는 추후 각각의 과제에 대한 심층적인 연구를 통해 보완되어야 할 것이다.

참고 문헌

□ 도서 및 논문

- 강내영. 2008. “새로운 시도, 일본의 중간지원조직.” 『일본 시민사회의 꽃 NPO지원센터를 가다』. 희망제작소.
- 김신양. 1999. “제3섹터와 실업대책.” 《도시와 빈곤》 39:5-12.
- 김신양. 2000. “대안의 경제 시스템과 사회적 연대를 위한 사회적기업, 또는 제3섹터.” 『빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼』. 2000. 12.6~9. 성공회대학교.
- 김정원. 2008. “농촌형 사회적 일자리에 대한 사례 연구-진안군을 중심으로.” 《지역사회연구》 16(2):3-28.
- 김정원. 2009a. “농촌형 사회적기업의 활동 분야와 가능성.” 『제11차 지역리더포럼-지역개발과 농촌형 사회적기업』. 2009. 12. 10. (재)지역재단.
- 김정원. 2009b. 『사회적기업이란 무엇인가?』. 아르케.
- 김정원 · 이문국 · 김은주. 2010. 『자활사업과 지역화 실천』. 나눔의 집.
- 박경. 2006. “상향식 농촌개발전략의 도입방안-유럽 및 일본의 경험을 중심으로.” 『농업농촌의 이해』. 박영출판사.
- 박용규 · 주영민 · 최홍. 2009. “지역활성화의 새로운 대안, 커뮤니티 비즈니스.” 《CEO Information》 제728호. 삼성경제연구소.
- 박진도. 2006. “농촌개발정책의 혁신.” 『농업농촌의 이해』. 박영출판사.
- 삶의질향상기획단. 2000. 『공동체와 함께 하는 자활지원』. 퇴설당.
- 송미령 · 성주인 · 박경철. 2006. 『살고 싶은 농촌 만들기』. 한국농촌경제연구원.
- 원웅호. 2009. “강원지역의 커뮤니티비즈니스 실천계획.” 『2009년 자활 한·일 심포지엄 자활사업과 커뮤니티비즈니스』 2009. 11. 17. 고려대 100주년 기념관 국제원격회의실.
- 유석춘 · 장미혜. 2003. “사회자본과 한국사회.” 『사회자본: 이론과 쟁점』. 그린.
- 이문국 외. 2005. 『농어촌 자활사업 실태조사 및 농어촌형 자활사업 모델 개발』. 보건복지부 · 사)한국자활후견기관협회 자활정보센터.
- 정기환 · 송미령 · 김태곤. 2005. 『농촌의 내발적 지역활성화에 관한 한·일 비교 연구』. 한국농

춘경제연구원.

정선희. 2005. 『한국의 사회적기업』. 다우출판사.

한상진. 2005. 『시장과 국가를 넘어서-사회적기업을 통한 자활의 전망』. 울산대학교 출판부.

Evans, Mel., Syrett, Sthephan. 2007. "Generating Social Capital? The Social Economy and Local Economic Development." *European Urban and Regional Studies* 14(1):55-74.

Lin, Nan. 2001. *Social Capital : A Theory of Social Structure and Action*. New York:Cambridge University Press.

Woolcock, M. 1998. "Social capital and Economic Development : Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework." *Theory and Society*. 27:151-208.

□ 기타 자료

강원도광역자활센터. 2010. 『2009년 강원도광역자활센터 추진사업 계획 및 평가 모음집(上)』.

보건복지부. 2010. 『2010년 자활사업안내』.

시민사회연대회의·국무총리비서실. 2003. 『일본 NPO 활동과 정부의 지원정책 조사활동 보고서』. 2003.6.30~7.6

자활정책연구소. 2009. 『2009년 지역자활센터 사업운영 실태 및 제도개선방안 연구』.

통계청. 각 년도. 『인구주택총조사』.

한국지역자활센터협회. 2010. 『자활사업 15년, 협회창립 10주년 기념 백서-자활운동의 역사와 철학』.

□ 인터넷

<http://www.socialenterprise.go.kr>

<http://www.kosis.go.kr>

연구자료 D299

지역자활센터의 중간지원조직 역할 연구

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2010. 10.
발 행 2010. 10.
발행인 오 세 익
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기로 119-1
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 크리커뮤니케이션
02-2273-1775 cree1775@hanmail.net

ISBN 978-89-6013-245-5 93520

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-