


2011년 자활포럼

자활공동체 활성화 방안에 대한 탐색

· 2011년 11월 22일 (화) 14:00 ~ 17:00

· 만해NGO교육센터

- 주최 :  사회
협동 한국지역자활센터협회
- 주관 : 자활정책연구소·정책위원회

진 행 순 서

13:40~14:00	접수
사회 : 박용수(한국지역자활센터협회 정책국장)	
14:00 ~ 14:10	여는 인사
1 session	
14:10~15:00	<div>○ 주제 발제</div> <div style="text-align: center;"> 「자활공동체 활성화 방안에 대한 탐색」 김정원(자활정책연구소 책임연구원) </div>
2 session	
좌장 : 이문수 (한국지역자활센터협회 정책위원장)	
15:00 ~ 16:15	<div>○ 토론 I.</div> <div style="text-align: right;">정승화(자활공동체 일과나눔 대표)</div>
	<div>○ 토론 II.</div> <div style="text-align: right;">박천재(서울지부 사업위원장)</div>
	<div>○ 토론 III.</div> <div style="text-align: right;">김영호(경기지부 사업위원장)</div>
	<div>○ 토론 IV.</div> <div style="text-align: right;">황인걸(전북지부 정책위원장)</div>
	<div>○ 토론 V.</div> <div style="text-align: right;">문보경(사회투자지원재단 부설 사회적경제연구센터 부소장)</div>
16:15 ~ 16:45	○ 종합토론
16:45 ~ 17:00	○ 닫는 인사

목 차

발제.	자활공동체 활성화 방안에 대한 탐색 7
토론 1.	정승화 (자활공동체 일과나눔 대표) 35
토론 2.	박천재 (서울지부 사업위원장) 36
토론 3.	김영호 (경기지부 사업위원장) 39
토론 4.	황인걸 (전북지부 정책위원장) 44
토론 5.	문보경 (사회투자지원재단 부설 사회적경제연구센터 부소장) 46

발제

자활공동체 활성화 방안에 대한 탐색

김정원(자활정책연구소 책임연구원)

1. 들어가며

- 자활공동체는 현재의 자활사업 제도 속에서는 최종 귀착지이자 탈출구로 인식되고 있음. 최근 자활사업이 정책 흐름에서 취업이 강조되는 경향이 확산되고 있으나 오랫동안 자활공동체 창업은 정책 성패를 가늠하는 최종적인 지표였음.
- 그러나 정책적 위상에도 불구하고 자활공동체에 대한 정책적 관심은 크게 미흡했음. 그간 정부는 자활공동체의 활성화를 위한 체계적인 정책을 제시한 적이 거의 없으며, 자활사업에 대한 많은 연구 속에서 자활공동체와 관련된 것은 찾기가 쉽지 않음. 정부의 정책적 관심 미흡과 연구자들의 관심 취약은 자연스럽게 자활공동체가 사회적 관심사로 대두되는데 장애로 작용했음. 자활공동체라는 개념이 법적 근거를 가진 것도 10년이 넘으며, 매우 많은 자활공동체가 있음에도 인지도가 매우 낮은 것은 이를 상징함.
- 이와 같은 현실에서 이 글은 자활공동체의 활성화를 위한 과제를 개략적으로 제시하고자 함. 이를 위해서 자활공동체의 조직 특성을 짚어보고, 자활공동체의 실태를 정리한 후 자활공동체의 활성화를 위한 방안을 제도 및 지원시스템, 자활공동체의 위상, 지역자활센터의 역할로 구분해 짚어보고자 함.
- 자활공동체의 실태에 대해서는 기존의 연구자료와 함께 최근 진행했던 자활공동체 대표 및 지역자활센터 실무자들과의 인터뷰 및 집담회 내용에 대한 분석을 활용함.

2. 자활공동체의 조직 특성

2-1. 개념적 접근

- 자활공동체는 자활과 공동체의 합성어임. 여기서 자활은 empowerment 개념과 맥을 같이 함. 따라서 자활에는 여러 가지 이유로 삶의 의지와 약해진 빈민

이 경제 활동의 참여를 통해 현실을 지양하고 극복하는 과정이자 결과로서의 의미가 부여됨. 공동체(共同體)란 호혜성을 기반으로 공통의 유대와 감정, 상호 의존을 특징으로 하는 집단임.

- 따라서 정리하자면, 가난한 사람끼리 서로 협력하고 연대하는 방식으로 경제 활동을 하고 이를 통해서 현실의 문제점을 해결해 가는 조직이 자활공동체임. 이를 좀 더 구체화하자면, 자활공동체란 구조화된 가난으로 무력감에 빠진 빈민들을 조직하여 임파워먼트 집단을 형성하고 다양한 훈련과 교육을 통해 탈빈곤 자조조직으로 성장할 것을 목적으로 구성된 가난한 사람들의 사회경제조직을 의미함. 단순히 기업을 뜻하는 공동창업 형태의 경제조직이 아니라 경제 활동을 수행하는 지역사회 단위에서 나누고 더불어 살아가는 문화를 형성하고 전파하여 보다 긍정적으로 사람과 세상을 변화시켜나가는 시민운동조직(association)으로서의 의미를 포괄적으로 담고 있음.

2-2. 역사적 전개

- 흔히 자활사업의 역사를 생산공동체운동에서 찾음. 그 생산공동체가 자활공동체의 출발이기도 함. 생산공동체운동의 경험을 바탕으로 자활지원센터 시범사업이 시작하면서 자활공동체라는 개념이 본격적으로 사용되었으며, 국민기초생활보장법의 시행과 함께 자활공동체는 제도적 규정을 받게 됨. 이 과정을 간단히 살펴보면 다음과 같음.
- 1970년대부터 빈곤밀집지역에서 가난한 사람들과 함께 생활하며 사회선교활동을 수행했던 일부 목회자는 열악한 노동조건과 하청구조에서 오는 경제적 불이익을 극복하고, 동시에 민주적인 의식과 공동체적 품성을 발전시켜 나가는 대안적 도구로 1990년대부터 생산공동체의 조직화를 시도했음. 생산공동체는 전통사회의 공동적인 노동 문화였던 두레의 협동노동과 상부상조를 지향했으며, 조직의 성격으로는 노동자협동조합을 지향했었음.
- 이 시도는 경제적 성취의 측면에서 성공적이지 못했지만 정부의 관심을 끌게 되었고, 생산공동체의 지속가능성을 확보하기 위한 일환으로 생산공동체운동

진영은 정부와의 결합을 시도함. 그 결과가 자활지원센터 시범사업이었고, 이때부터 자활공동체라는 개념이 본격적으로 등장함.

- 정부는 당시 자활지원센터에게 ‘영세민들의 자영업 창업지원, 생산공동체 활동을 지원’하는 것으로 역할을 부여하였음(보건복지부, 1996). 자활공동체에 대한 제도적 요건도 존재하지 않아 지역자활센터에서 이와 같은 활동을 통해 조직한 사업단들을 자활공동체로 여겼음. 자활공동체에서 ‘자활’은 정부 생활보호제도 체계의 자활보호에서, ‘공동체’는 생산공동체운동 진영의 공동체운동으로부터 각각 차용하여 결합한 것이었음. 정부가 ‘공동체’ 개념을 수용한 것은 생산공동체 운동방법론을 수용한 것이지만, ‘자활’이라는 개념을 생산공동체운동 진영이 수용한 것은 의도와는 무관하게 빈곤에 대한 정부의 담론을 수용하게 될 가능성이 잉태된 셈이었음(김수영, 2006).
- 국민기초생활보장법 시행 이후 자활사업은 수급자 중 미취업 근로능력자를 대상으로 취업과 창업을 촉진하는 방식으로 전환되었음. 취업 능력이 없다고 평가된 수급자가 창업을 해야 하는 의무가 부여된 셈임. 게다가 지역자활센터들이 일거에 확대되면서 경험도 부족하고 생산공동체운동의 철학과 정신을 공유하지 못하는 이들이 자활공동체를 조직해야 하는 일이 발생했음. 제도적으로도 2년(최대 3년)이라는 시한을 두고 자활공동체를 만들어야 하는 과제가 지역자활센터에게 부여되었음. 특히 2005년 이후에 지역자활센터에 대한 성과 평가가 시작되면서 자활공동체는 일종의 실적으로 여겨지게 되었음.
- 제도화는 규격화를 낳았고, 이로 인해 자활공동체의 내용과 가치는 큰 변화를 겪었음에도 불구하고 현장의 곳곳에서는 생산공동체운동의 철학과 이념을 계승하고자 하는 부단한 움직임이 존재했음. 현재 노동부 차원에서 공식적으로 인증된 사회적기업의 주요 업체의 상당수가 자활공동체에서 발전했으며, 업종별로 존재하는 대안기업조직들도 자활공동체 출신의 사회적기업들이 주도하고 있음.

3. 자활공동체의 현 주소

3-1. 사회서비스와 청소, 집수리의 큰 비중

- 보건복지부에 의하면 2010년 12월 현재 자활공동체는 약 1,200여개가 있는 것으로 알려져 있음(보건복지부, 2010). 관련 데이터가 공개되지 않은 관계로 2009년에 자활정책연구소에서 진행한 조사 데이터를 활용해서 실태를 살펴보면 다음과 같음. 참고로 당시 조사는 전국의 지역자활센터를 대상으로 진행했으며, 설문지 회수율은 51.2%였음.
- 업종별로 분류해보면, 자활공동체는 ‘교육 및 공공 서비스업’이 가장 많았고 ‘청소 및 세차 서비스업’, ‘건설(집수리)’가 뒤를 이어 전통적으로 지역자활센터들이 주력해왔던 사업들에서 자활공동체가 많은 것으로 나타났다.

【표 1】 업종별 자활공동체 현황

분류	빈도(개)	비율(%)
농림수산업	27	4.9
음식료품 제조업	14	2.5
의류제조업	12	2.2
전자광물화학금속제조업	8	1.4
종이 및 나무 관련 제조업	5	0.9
기타제조업	2	0.4
폐기물처리업(중고물품가게)	39	7.1
건설(집수리)	94	17.1
청소 및 세차 서비스업	104	18.9
교육 및 공공 서비스업	173	31.4
도소매업	16	2.9
음식서비스업	33	6.0
운송업	4	0.7
기타 서비스업	18	3.3
인쇄업	2	0.4
계	551	100.0

자료 : 자활정책연구소(2009)에서 인용.

- 자활공동체는 지역 유형에 따라 숫자가 달리 나타나기도 하는데, 자활정책연구소(2009)에 의하면 도시가 5.01개, 농촌이 3.82개였음.

3-2. 영세한 규모, 낮은 경제적 성취, 위협받는 지속가능성

- 자활정책연구소(2009)에 의하면, 자활공동체의 월평균 참여인원은 중위수로 각 업종별로 2명~6명이며, 업종 전체로는 3명이었음. 대규모 인원이 참여하는 자활공동체가 간혹 있지만 일반적으로는 영세한 규모임을 알 수 있음. 실제로도 2~3명이 가장 많은 것으로 추정할 수 있음. 가령, 경기도를 예를 들자면 153개 자활공동체 중 2인 구성이 41개, 3인 구성이 22개임(김정원 외, 2011).

【표 2】 자활공동체 운영 현황

(단위: 명, 만원, %)

분류	월평균 참여인원		월평균매출		월평균 수익금		1인 월평균 임금	
	평균	중위수	평균	중위수	평균	중위수	평균	중위수
농림수산업	2.88	2.00	629.00	329.50	178.00	68.50	72.65	80.00
음식료품 제조업	4.32	3.00	1338.58	1134.00	365.26	160.00	93.16	97.00
의류제조업	3.08	2.50	442.17	300.00	70.33	41.00	70.08	74.00
전자광물화학금속제조업	7.44	3.00	2117.00	1000.00	140.11	132.00	93.33	80.00
종이 및 나무 관련 제조업	4.80	4.00	1648.00	700.00	162.60	45.00	104.60	110.00
기타제조업	3.00		846.00		112.00		94.00	
폐기물처리업 (중고물품가게)	6.59	3.00	4369.05	475.00	662.33	90.00	86.79	84.00
건설(집수리)	3.52	3.00	2168.57	1079.50	356.96	200.00	107.83	100.00
청소 및 세차 서비스업	9.48	5.00	1051.72	668.00	254.50	158.50	85.32	84.50
교육 및 공공 서비스업	11.64	6.00	1350.25	590.00	352.13	85.00	89.34	90.00
도소매업	2.69	2.00	2167.88	754.00	558.75	100.00	148.56	100.00
음식서비스업	3.11	3.00	1296.68	752.00	126.64	32.50	103.57	97.50
운송업	3.00	3.00	2605.67	2880.00	278.00	110.00	128.00	130.00
기타 서비스업	8.15	6.00	973.81	516.50	399.20	123.50	119.50	90.00
인쇄업	2.00		530.00		28.00		88.00	
전체	7.17	3.00	1577.07	693.50	336.15	121.50	97.72	90.00

자료 : 자활정책연구소(2009)에서 인용.

- 자활정책연구소(2009)에 의하면, 중위수로 볼 때 자활공동체의 월평균 매출은 업종별로 300만원~2,880만원, 월평균 수익금은 업종별로 41만원~200만원, 1인 월평균 임금은 업종별로 74만원~130만원으로 나타났다. 전체적으로는 중위수 기준으로 월평균 매출 693.5만원, 월평균 수익금 121.5만원, 1인 월평균 임금 90만원이었음.
- 자활공동체의 임금은 그간 몇 차례 조사된 바가 있었는데, 비슷한 결과가 반복되고 있음. 가령, 표집된 65개 자활공동체에 대한 조사 결과를 바탕으로 한 자활정보센터(2006)에 의하면 당시 자활공동체 평균 임금은 900,240원이었음. 2009년 및 2010년 규모별 예산지원을 위한 지역자활센터 평가결과 원자료를 분석한 이선우(2010)에 의하면 자활공동체 1인당 월평균 급여는 984,280원으로 나타났다. 참고로 2011년 최저생계비는 4인가구 기준으로 1,439,413원이며, 2인가구 기준으로는 906,830원임.
- 월평균 임금만 놓고 보면, 얼핏 시장진입형 자활근로보다는 나은 임금이라 할 수 있지만 이 정도 수준이 자활사업의 탈출구로서 적절하다고 보기는 어려움. 특히 시장진입형 자활근로는 주 5일에 8시간 노동이나 자활공동체는 이렇게 운영되기 어려움을 고려하면 자활공동체의 반 이상이 결코 시장진입형 자활근로보다 더 나은 임금을 준다고 보기 어렵다고 평가할 수 있음.
- 이처럼 영세한 규모와 낮은 경제적 성취는 자활공동체의 지속가능성을 위협하는 커다란 요인임. 이런 문제를 극복하기 위한 방안으로 제시할 수 있는 것이 공공부문의 시장 확보가 대두됨. 공공부문의 시장 확보가 자활근로사업단의 사업 기반을 넓혀주고 자활공동체에게 창업 기회를 좀 더 크게 만드는데 기여하는 것은 분명하나 아쉬운 점 또한 있을 수밖에 없음. 재가장기요양은 일반 시장 경쟁과 차별성이 없을 정도로 치열한 경쟁에 노출되어 있으며, 사회서비스 전자바우처는 1년 단위로 계약하는데다 이 역시 시장의 개방성이 확대되는 실정임. 또한 대인서비스업이기 때문에 매출의 대부분이 인건비로 지급되어 장기적인 투자를 하기 어려움. 깨끗한 학교 만들기 역시 1년 계약이며, 매출의 대부분이 인건비로 지급되는 시장임. 결식계층지원사업도 매출의 대부분이 식재료로 재투입되기 때문에 사업 확대나 장기적인 투자를 하기 어려움. 이처럼 상

대적으로 안정적인 공공부문의 시장조차도 지속가능한 운영에는 한계를 지니고 있을 정도이기 때문에 영세한 자활공동체들의 대부분은 생존 자체에 대한 위협을 항상 느낀다.

3-3. 자활공동체의 조직 운영 : 공과 사의 혼합과 합의의 부재

- 현재의 제도 속에서 자활공동체는 조합 또는 부가가치세법상의 2인 이상의 사업자로 설립하며, 사업특성상 사업자 등록이 곤란한 경우 조합형태로 설립을 추진 함. 이 기준으로는 자활공동체가 공적인 조직으로서의 성격을 갖지 않아도 됨. 따라서 자활공동체의 대부분은 개인 또는 공동 명의의 개인사업자임. 그나마 사업자등록도 내지 않고 사업을 진행하는 경우도 있음. 일부 법인격을 갖춘 자활공동체가 있으나 이는 사회적기업으로 인증을 받았거나 인증을 위한 일환으로 법인으로서 자격을 갖춘 경우임. 자활공동체는 조직되는 과정에서 많은 공적 재원과 사회적 자본이 투입됨에도 불구하고 그 결과는 자영창업의 양산이라는 결과를 낳고 있는 셈임.

【표 3】 자활공동체의 사업자 등록 형태

	빈도(개)	비율(%)
참여자 명의 1인	46	27.5
실무자 명의 1인	18	10.8
참여자 2인 이상의 공동 명의	86	51.5
실무자와 참여자 공동 명의	17	10.2
합계	167	100.0

자료 : 자활정책연구소(2009)에서 인용.

- 자활공동체는 지역자활센터가 조직함. 또한 지역자활센터는 2년(자치단체장 인정시 3년) 동안 지원을 해야 함. 지역자활센터의 지원은 한편으로는 ‘지원’이지만 또 한편으로는 ‘관계’이기도 함. 자활정책연구소(2009)에 의하면, 자활공동체와 지역자활센터와의 관계는 대체적으로 완전 자율 - 공식적 관계 - 내용적 운

영이 비슷한 것으로 나타남. 자활공동체는 명시적으로는 창업을 통해서 독립을 한 경제조직임. 그러나 많은 경우 독립적인 운영이 어려워 지역자활센터가 운영하다시피 하는 경우가 종종 있기도 함. 요는 이러한 관계에 대한 합의가 존재하지 않는 상태이기 때문에 매우 다양한 스펙트럼으로 자활공동체와 지역자활센터의 관계가 맺어진다는 것임. 경우에 따라서는 지역자활센터가 긴밀하게 보살펴주기를 바라는가 하면 별 도움이 되지 않는다면 귀찮게 생각하는 경우도 있음. 제도적으로는 2년(최대 3년)이라는 지원 기간이 제시되어 있지만 현실을 보면 이는 실효성이 없는 규정임. 현재로서는 자활공동체의 태도나 기존에 가꾸어 온 문화에 의존하지 않을 수 없는 상황임.

【표 4】 자활공동체와 지역자활센터와의 관계

	빈도(개)	비율(%)
거의 관계없이 자체적으로 활동	62	33.5
자활공동체의 공식적 의사결정구조에 기관 참여	69	37.3
기관 실무자가 일상적 활동에 결합	54	29.2
합계	185	100.0

자료 : 자활정책연구소(2009)에서 인용.

- 자활공동체는 내부의 관계가 일방적이기보다는 구성원들의 수평적인 관계가 강조되는 경제 조직임. 조직 내에서 역할이나 급여의 차이는 불가피하게 발생할 수밖에 없으나 의사결정은 가급적 민주적으로 해야 하는 것이 공동체로서의 위상을 견지하는 것임. 대부분의 자활공동체는 의사결정이 민주적으로 이뤄져야 한다는 것에는 규범적인 측면에서 동의하며, 정관 등을 통해서 일정하게 시스템의 측면에서도 이를 강제하나 실제 상황에서는 차이가 존재하는 것이 현실임. 조직 운영에서 지역자활센터의 주도성이 강할 경우에는 담당 실무자가 주로 결정하기도 하며, 사실상 대표가 구성원들을 고용하다시피 하는 경우에는 대표자 1인이 주로 결정하기도 함. 구성원들의 인적 자본과 노동 능력이 취약한 경제 조직의 특성과 업무 특성 및 환경이 갖는 문제점 등이 작용할 때 이런 상황은 불가피할 수도 있음. 자활정책연구소(2009)에 의하면, 주요 의사결정

방식으로 정기적인 전체 회의에서 결정한다는 의견이 49.2%로 나타났다. 자활 공동체가 모든 사항을 구성원들의 전체 회의를 통해서 결정해야 할 것은 아니지만, ‘공동체’로서의 개념과 역사를 고려한다면, 의사결정의 민주성을 매우 중요한 요인임. 그러나 조사 결과는 의사결정의 민주성이 높다고 보기는 어려움.

【표 5】 자활공동체의 주요 의사결정 방식

	빈도(개)	비율(%)
기관 실무자가 주로 결정	24	13.1
대표자 1인이 주로 결정	20	10.9
대표자 포함 소수 간부가 결정	49	26.8
정기적인 전체 회의 소집에서 결정	90	49.2
합계	183	100.0

자료 : 자활정책연구소(2009)에서 인용.

- 자활공동체로 인정을 받기 위해서는 정관 또는 규약을 제출해야 함. 정관이나 규약은 조직 운영의 방식에 대한 구성원들의 공식화된 약속임. 그러나 종종 정관이나 규약을 형식적으로 여기는 경우가 존재함. 자활공동체 구성원들의 의견이 반영되기보다는 지역자활센터가 주도해서 만드는 경우나, 그저 서류 제출을 위한 일환으로 여기는 경우가 여기에 해당함. 이러다보니 자활공동체의 현실과 너무 동떨어진 내용으로 구성되어 있는 경우도 종종 있음.
- 출자는 경제 조직에서 구성원이 자본을 내는 것을 말하는 것으로 자활공동체에서 출자는 정관과 함께 생산공동체 시절의 유산임. 많은 자활공동체들에서 구성원들의 출자가 이루어짐. 자활공동체 구성원들의 출자는 이처럼 창업 주체들의 자기 부담이 거의 없는 상황에 대한 보완이기도 하고 조직에 대한 주인 의식을 형성시키는 매개이기도 함. 출자 금액 자체가 크지 않기 때문에 출자의 본연의 의미라 할 자본을 형성한다는 의미는 자활공동체에게 크지 않음. 그런데, 출자가 자활공동체에 따라 다양한 기준에 의거해서 이뤄지고 있음. 모든 구성원들에게 의무적인가 하면, 일정한 기간 이상 근무를 한 이들만을 대상으로 하기도 함. 때로는 구성원들 간에 출자금액이 서로 다르기도 하며, 어떤 경

우는 선배 구성원들의 영향력을 유지하기 위한 방편으로도 활용되기도 함. 그러나 더 많은 경우는 출자가 없다는 것임. 출자 유무를 비롯해 출자의 방식과 출자에 대한 인식이 매우 다양한 것은 출자라는 행위에 대해 자활공동체를 조직하는 지역자활센터들에서조차 의미 부여를 제대로 하고 있지 못한 탓일 수도 있음.

3-4. 낮은 인지도와 취약한 지원

- 자활공동체에 대한 낮은 인지도는 사업의 발전에 어려움을 주는 심각한 장애요인임. 자활공동체라는 사업이 국책사업으로 10여년 이상의 역사를 지녔으며, 사회적 기업이라는 제도의 전신임에도 불구하고 낮은 인지도는 쉽게 극복되지 않고 있음. 낮은 인지도는 사회적 신뢰와 직결됨. 따라서 자활공동체들은 영업이나 마케팅에 크게 어려움을 겪음.
- 지자체의 낮은 관심도 심각한 장애요소임. 낮은 인지도와 함께 지자체의 낮은 관심은 사회적기업 정책과 극명하게 대비되는 지점임. 물론 중앙정부의 정책적 관심이 취약한 상황에서 지자체의 관심이 높기를 기대하는 것이 모순임. 많은 예산이 투입되어 창업에 이르는 것이 자활공동체임에도 불구하고 대다수의 지자체들이 자활공동체가 활성화될 수 있는 방안을 모색하지 못하는 실정임. 지자체의 낮은 관심은 역설적으로 자활공동체의 활성화는 지자체의 관심에서부터라는 자활공동체 구성원들의 진단을 낳고 있기도 함.
- 지원시스템의 취약함도 심각한 장애요소임. 자활공동체는 창업 이전까지 자활근로라는 육성 시스템을 갖고 있으나 자활근로는 실질적으로 시장경쟁에 노출되어 있어 바람직하게 운영될 수 있는 자활공동체를 조직해낼 수 있는 요건으로 작동하지 못하고 있는 현실임. 또한 창업 이후에는 별반 지원 시스템이 없음. 지역자활센터 외에 광역자활센터와 중앙자활센터가 있으나 중앙자활센터는 물론이거니와 극히 일부 광역자활센터를 제외하고는 현장의 욕구에 부합하지 못하는 실정임.
- 현행 시스템은 자활공동체를 만들어낼수록 지역자활센터의 업무량이 크게 증가하도록 함. 지역자활센터의 인력과 예산은 한정되어 있는데 자활공동체가 창업할 경우 감당해야 할 사업이 증가하는 셈이 됨. 이는 지역자활센터의 업무량

증가로 이어지게 되며, 그만큼 전반적인 사업은 부실해질 가능성이 큼을 뜻함.

- 이런 문제를 극복하기 위해 일정한 규모 이상이 되는 자활공동체들은 사회적 기업을 인증 받았거나 준비하고 있음.

3-5. 제도와 현실의 딜레마 : 정책적 목표와 거리가 먼 참여자들의 상황과 태도

- 자활공동체 구성원들 중 조건부수급자는 탈수급을 바라지 않는 경향이 강함. 이는 국민기초생활보장법상의 급여가 통합급여체계인 탓이 큼. 탈수급을 바라지 않는다는 것은 열심히 일할 필요성을 크게 느끼지 않음을 뜻하기도 함. 자활공동체가 발전하려면 혁신적인 시도를 도모해야 할 수도 있는데 수급자들이 이를 꺼리는 경우도 종종 있음.
- 자활사업 참여자들은 자활공동체 합류를 꺼리는 경향이 강함. 자활근로사업 참여자들에게 자활공동체 참여는 일종의 모험임. 자활공동체는 자활근로사업 참여자들 중에 동의하는 이가 있어야 만이 창업될 수 있으며, 일부 참여자들은 적극적인 모습을 보이기도 함. 그러나 대부분은 자활공동체로 합류하기보다는 자활근로사업단에 머무르는 것을 선호함. 자활근로사업단 시절에는 수입의 안정성이 보장되지만, 자활공동체는 그렇지 않기 때문임. 뿐만 아니라 행정이나 회계, 영업, 홍보 등을 스스로 책임져야할 일도 증가하고, 혹시나 수입이 증가하면 수급자들의 경우 탈수급으로 인해서 기초생활보장법상의 급여에서 제외될 수도 있음. 사업자등록으로 인해 금융상의 어려움이 발생하는 것에 대한 두려움도 있음. 결국 이런 점들은 제도적 취약함이 그 원인임.
- 자활공동체 구성원들은 대체로 자활근로사업단의 구성원에 비해서 상대적으로 노동능력과 의지라는 점에서 좀 더 높은 평가를 받지만, 이들 역시 많은 경우 연령, 건강, 노동 적응에서 일정한 문제를 지니고 있음. 또한 시장에서의 발전을 위해 요구하는 제도적 자격에서도 종종 취약한 지점들이 발견되는데, 이는 사업을 발전시키는데 장애로 작용하곤 함. 취약한 인적 자본의 문제로 지역자활센터들은 교육에 많은 노력을 기울이기도 하나, 이 역시 자활근로사업단 시기에는 어느 정도 가능해도 자활공동체 시기에는 쉽지 않음. 그래서 핵심 구성

원들을 제외하고는 인적 구성의 변화가 심함.

- 이런 상황에서 많은 자활공동체들은 사업기반을 다지고 출범하지 못하고 규정된 기간 내에 밀어내기 식으로 창업을 하는 경우가 많음. 제도가 규정하는 기간 제한은 지역자활센터들에게 부담으로 작용함. 이런 탓에 종종 지역자활센터의 강력한 권유가 동의하고 참여하며, 많은 경우 자활공동체 구성원들의 의견이 반영되지 못한 상태에서 지역자활센터 실무자들이 사업계획서를 작성하곤 함. 심지어는 자활공동체의 대표조차도 제대로 창업 후 사업의 비전에 대해서 공유를 하지 못하는 경우도 종종 있음.

4. 자활공동체의 활성화 방안

4.1. 자활사업 제도 및 지원 시스템 변화

- 자활사업이 국민기초생활보장법 내에 있음을 전제로 해서 자활공동체 활성화를 위한 제도의 변화를 모색하자면 국민기초생활보장법상의 급여체계에 대한 변화가 있어야 함. 수급자들이 자활공동체로의 합류를 꺼리는 가장 큰 이유는 소득 증대로 인해 탈수급이 될 것에 대한 우려임. 이런 우려를 해소하기 위해서는 개별급여제가 도입되어야 함. 현재 정책적으로 많은 공감대가 형성되어 있으나 적용되지 못하고 있는데, 우선 자활공동체 참여를 통해 탈수급이 된 이들을 대상으로라도 실험적으로 적용한다면 수급자들의 자활공동체 합류에 대한 선호도는 좀 더 개선될 것으로 생각함.
- 현재 자활공동체는 자활근로사업단 출범부터 제도적으로 시한이 명시되어 있어 충분한 준비가 갖춰지지 않은 채 밀어내기식 창업을 하는 경우가 많음. 이는 지역자활센터에게 목표에 대한 강한 자극이 되기는 하나 현실은 부실한 자활공동체를 양산하는 직접적인 원인으로 작용함. 자활공동체 창업에 대한 시간 제한을 재고해야 할 것임.
- 자활공동체에 대한 지원은 국민기초생활보장법에 명시되어 있음. 국민기초생활보장법 15조의 2는 중앙자활센터로 하여금 자활공동체의 기술·경영 지도

및 평가를 하도록 하고 있으며, 동법 16조는 지역자활센터가 자활공동체의 설립·운영 지원을 하도록 하고 있음. 또한 동법 18조에서는 보장기관은 직접 또는 중앙자활센터 및 지역자활센터를 통해 <표 6>과 같은 지원을 하도록 하고 있으며, 자활공동체의 설립·운영 및 지원에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정하도록 하고 있음. 여기에 모든 지역에 있는 것은 아니지만 광역자활센터도 자활공동체에 대한 지원을 역할로 부여받고 있음. 그러나 국민기초생활보장법에 명시된 지원 조항은 현실에서는 유명무실한 실정이며, 중앙자활센터와 광역자활센터의 지원 역시 자활공동체들의 지지를 받지 못하는 실정임. 지방정부의 무관심과 지역자활센터의 구조적 한계 역시 앞에서 지적했음. 따라서 좀 더 실효적으로 지원 시스템이 바뀌어야 함.

【표 6】 국민기초생활보장법 18조의 자활공동체 지원 조항

1. 자활을 위한 사업자금 융자
2. 국·공유지 우선 임대
3. 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁
4. 국가 또는 지방자치단체의 조달구매시 공동체 생산품의 우선 구매
5. 기타 수급자의 자활촉진을 위한 각종 사업

- 중앙정부는 국민기초생활보장법의 지원 조항이 실효성을 지닐 수 있도록 (자활근로사업단을 포함해) 자활공동체의 생산품 구매를 지원하는 조항을 삽입하는 등의 강화된 내용을 담아야 할 것임. 중앙정부 차원에서 자활지원위원회를 두는 것도 고려해볼 수 있는 사항임. 자활지원을 위한 표준 조례안을 각 지자체에 전파해 자활공동체 지원에 대한 지자체의 책임과 역할을 분명히 하는 것도 필요함.
- 미시적으로는 자활공동체로 하여금 인턴형 자활근로를 통해 인력 지원을 받을 수 있도록 하거나 시장진입형 자활근로를 통한 인력지원도 가능할 수 있어야 할 것임. 이는 노동력의 문제를 보완할 수 있는 부분임.
- 지자체는 조례를 제정해 자활공동체 지원에 대한 제도적 근거를 마련하고, 정

책적인 관심의 대상으로 자활공동체를 인식해야할 것임.

- 중앙자활센터는 업종별 네트워크 구축과 프로보노 조직, 매뉴얼 개발, 유통망 구축, 시장 동향 분석, 모범 사례의 DB화 및 전과 같은 역할을 진행하고 광역 자활센터는 상권 분석, 홍보, 교육·훈련 등의 역할을 담당하며, 프로보노 조직과 컨설팅을 수행해야 할 것임. 특히 지역자활센터들이 조직한 자활공동체들에 대한 지역자활센터의 지원 기간이 종료되면 광역자활센터가 지원 주체로서 역할을 하는 것이 적절할 것임.

4.2. 자활공동체의 위상 변화

- 자활공동체는 현재 자활사업의 최종 귀착지이자 탈출구로 규정되어 있어 창업 후에 대한 지원이 매우 취약함. 그러나 이는 많은 공적 재원과 사회적 자본이 투입되어 창출된 조직을 사적인 조직으로 내모는 상황을 만들고 있음. 이런 문제점을 보완하기 위해서는 자활공동체의 유형을 경로에 따라서 좀 더 다양하게 설정하고 개인사업자로서의 자활공동체와 법인사업자로서의 자활공동체로 나누어 그에 따라 지원과 관리를 차별화시키는 것이 필요함.
- <표 7>은 이를 4 유형으로 구분해본 것임. 이 중 A형과 C형은 자활 프로그램 참여자가 프로그램을 통해서 개인적으로 창업을 한 것이며, B형과 D형은 공동창업임. A형과 C형은 개인 창업이기 때문에 공적인 재정(ex:자활근로 적립금)이 투입될 필요는 없으나 전달체계를 통한 지원의 대상과 자활기금(을 비롯해 미소금융사업 등 각종 마이크로크레딧) 등의 대출 대상에는 포함시켜야할 것임. B형과 D형은 좀 더 체계적인 관리와 지원을 적용시키는 대상이 될 것임.

【표 7】 경로에 따른 자활기업(공동체)의 유형구분 예시

유형	A형	B형	C형	D형
경로	incubating 프로그램에서 바로 창업	자활근로를 통한 공동창업	자활근로를 통한 개인창업	사회서비스전자 마우처사업 등을 통한 창업
조직 형태	개인 사업자	법인, 조합, 회사	개인 사업자	법인, 조합, 회사

자료 : 이인재 외(2010)에서 수정 인용.

- 한편, 자활공동체라는 명칭을 자활기업이라는 명칭으로 전환하는 것을 신중히 고려해야 함. 자활공동체 개념 자체가 갖는 어려움을 고려하는 것과 함께, 현실적으로 존재하는 1인 자활공동체는 ‘공동체’라고 보기 어려운 점 등을 고려해야 하기 때문임.
- 자활공동체(또는 자활기업)는 현행 기초지자체의 認定에서 광역지자체 또는 중앙정부의 認證이라는 절차를 통해 탄생해야 할 것임. 이는 제법 까다로운 절차를 통과해야 한다는 것이지만 그만큼 공신력과 정책적 관심을 확보할 수 있기 때문임. 이 때 인증 절차를 밟는 자활공동체는 <표 7>의 기준으로 보면 B형과 D형임. A형 및 C형과 구분하기 위해 자활사회적기업, 지역사회기업, 커뮤니티기업 등 다른 이름을 강구할 수도 있을 것임. 또는 B형과 D형에만 자활기업이라는 명칭을 적용하고 A형과 C형은 자활가게라 할 수도 있을 것임.

【표 8】 (가칭)자활기업 인증 및 지원 예시

인증 조건	지원내용
<ul style="list-style-type: none"> - 민법상 법인 및 조합, 상법상 회사 - 모든 구성원에게 법정최저임금 이상 지급 가능 - 구성원 중 기초생활보장수급자가 1/3 이상 일 것 - 주된 목적이 재화와 서비스의 생산 및 판매 등 영업 활동을 통해 기초생활보장 수급자의 탈수급과 저소득계층에게 일자리를 제공하는 등 저소득계층의 자활·자립 실현일 것 - 의사결정구조에 공동체 구성원과 자활기업을 조직한 지역자활센터가 참여 - 청산시 배분가능한 잔여재산이 있을 경우 2/3 이상을 공익적 기금, 비영리단체, 자활공동체, 사회적 기업 등에 기부 	<ul style="list-style-type: none"> - 인건비 및 사업개발비 지원 - 지방정부 및 공공기관의 자활기업 생산 재화 및 서비스 우선 구매 - 경영·기술·세무·노무·회계에 대한 전문적인 자문 및 정보 제공 - 인증 자활기업은 매 3년마다 재인증

4.3. 지역자활센터의 역할

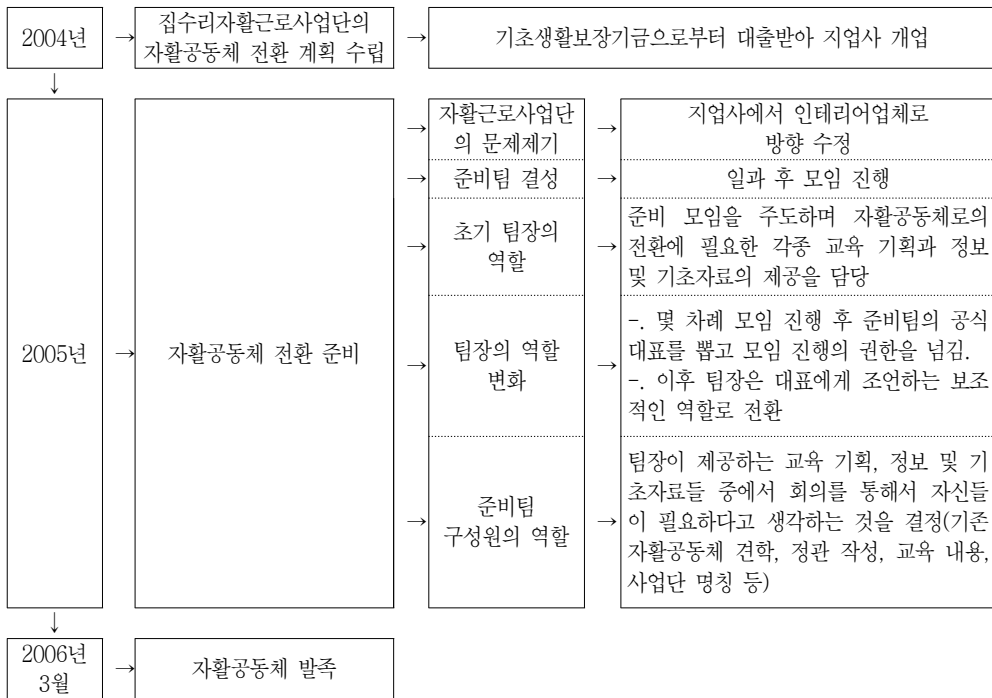
- 자활공동체가 경험하는 현실적 어려움의 가장 큰 원인은 제도의 미흡에 있지만 자활공동체를 조직하는 역할은 지역자활센터의 몫임. 현실에서도 지역자활센터가 어떤 방향성과 태도로 임하느냐에 따라 자활공동체가 창업 이후 가치지향과 지역자활센터와의 관계 및 운영 상황이 다른 양상을 보이는 경향이 발견되곤 함.

【표 9】 자활공동체 창업 이전 교육 프로그램 예시

목표	프로그램
멤버십 창출, 지도력 발굴	정기적인 회의, MT를 비롯한 집단 프로그램
비전 수립	정관(운영규정) 작성, 집단 프로그램
제도 이해	강의, 학습, 토론
시장 적응력 배양	시장 분석, 선진지 견학, 세무 이해 등

- 먼저, 자활공동체로 창업하는 과정에서 좀 더 체계적인 교육이 진행되어야 함. 현장에서 불가피하게 밀어내기식 창업이 이뤄지다보니 많은 자활공동체들이 창업 이전에 체계적인 교육을 받지 못하곤 함. 이는 제도상의 한계가 크게 작용하지만 창업을 조직하는 지역자활센터로서는 좀 더 신경을 써야할 부분임. 교육에서는 기능 교육도 중요하지만 조직 운영과 관련한 교육도 중요하며, 멤버십의 창출과 비전의 설정도 매우 중요함. 중간에 인원 변동이 발생할 수도 있지만 장기적인 일정으로 교육에 대처해야 하며, 프로그램들은 뚜렷하게 지향하는 목표를 가져야 함. 이 과정에서 자활공동체에 참여할 인원이 선정되고, 자활공동체의 예비 구성원들 스스로 비전을 수립할 수 있어야 하며, 역할 분담이 이뤄져야 함. 이를 가능케 하기 위해서는 지속적인 모니터링이 도모되어야 함. 구성원들의 자치 역량은 장기적인 준비 속에서 가능하다는 것을 유념해야 함.

【그림 1】 자활근로사업단에서 자활공동체로의 전환 사례



자료 : 김정원(2008)에서 인용.

○ 둘째, 비록 제한적이라도 자활공동체가 갖는 ‘공동체로서의 의미’가 좀 더 작동할 수 있는 시스템 갖추는 것이 필요함. 자활공동체가 갖는 공동체로서의 의미는 직접적으로는 협동조합적인 운영 방식을 뜻하는 것임. 협동조합은 먼 과거의 역사로만 존재하는 것은 아님. 정관(또는 운영규정), 출자, 공동창업 등은 앞서 지적한 것처럼 협동조합이 현재의 자활공동체에도 편린으로 존재함을 상징함. 공동체로서의 의미가 좀 더 작동할 수 있는 시스템을 갖추는 것은 다음과 같은 것들로 정리할 수 있음.

- 출자를 해야 함. 자활공동체 창업은 1인 이상이 함께 모여서 진행하는 창업임에도 불구하고 창업 주체들의 자본이 전혀 투자되지 않을 수도 있음. 초기 자금의 구성은 자활근로 적립금으로 이뤄지며, 장소 역시 자활기금에 의한 점포임대사업을 활용하는 경우가 많으며, 시설 및 장비도 자활근로사업단 시절에 갖춰놓은 것을 활용하곤 함. 이는 구성원들의 자기 책임성이

약한 요인으로 작용하기도 함. 출자는 자기 자본을 투자하는 것이고 자활 공동체의 주체로서의 권리를 확보할 수 있는 수단이기도 함. 따라서 일정 금액 이상은 출자를 해야 하며, 일시적인 출자가 어렵다면 소액이라도 꾸준히 출자를 해야 함. 자활공동체 구성원들이 조직의 구성원으로서 발언권을 가지고 단순히 피고용자가 아닌 조직의 주체라면 그에 걸맞은 책임을 지녀야 하며, 출자는 이 때 가장 우선시되어야 할 사항임.

- 민주적인 의사결정이 이뤄져야 함. 자활공동체는 경제 조직으로서의 특징을 갖기 때문에 종종 민주적 의사결정이 불편하게 느껴질 수도 있음. 그러나 민주적 의사결정은 공동체의 가장 기본적인 구성 요소임. 따라서 조직은 민주적 의사결정을 기반으로 운영되어야 함. 민주적 의사결정은 회의를 통해서 드러남. 회의는 직접적인 경험이기 때문에 가장 훌륭한 교육이기도 함. 자활근로사업단 시절부터 회의를 통한 의사 결정이 반복되고 구조화된다면, 자활공동체 구성원들은 자연스럽게 경제 조직의 민주주의적 운영을 체득할 것임.
 - 실현 가능한 정관을 작성하고 이를 준수해야 함. 정관은 조직의 구성원들이 조직을 어떻게 운영하겠다는 약속임. 그래서 정관은 구성원들이 공동으로 만들어야 하며, 자신들이 운영해야 할 조직이므로 스스로 만드는 것이 바람직함. 이럴 경우에 책임 의식도 형성될 수 있으며, 작성 과정 자체가 훌륭한 교육이 됨. 많은 경우 지역자활센터가 일방적으로 만들거나 주도하는데 이는 바람직하지 않음. 또한 만들어진 정관은 준수해야 함. 정관에는 구성원들의 책임이 명시되어야 하며, 이 때 구성원은 반드시 자활공동체에서 노동을 하는 자들만을 포함하는 것은 바람직하지 않다. 사회적으로 조직되는 자활공동체의 특성이 반영되어야 함.
- 셋째, 자활공동체의 사회적인 위상에 대한 지역자활센터 내부의 비전 및 자활공동체 구성원과의 합의가 필요함. 종종 지역자활센터들은 자활공동체로의 창업을 유도할 때 자활공동체가 ‘참여자들의 것’임을 강조함. 그런데 이는 애초에 구성원들에게 비전을 심어주고 주체로서의 역할을 강조하자는 취지였으나 종종 사적인 소유로 수용되는 경향이 나타남. 그러나 자활공동체는 조직화 과정

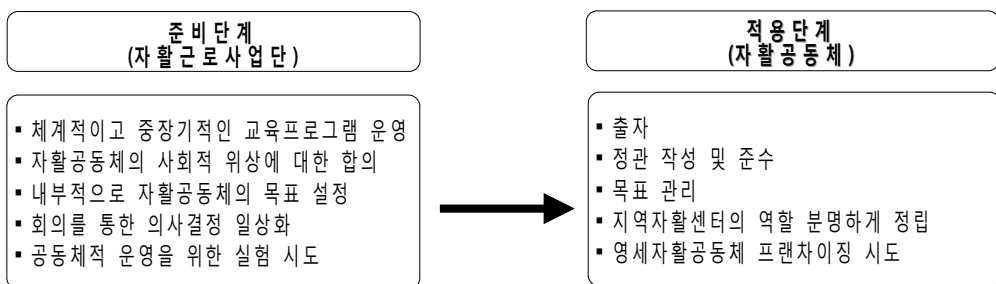
이 매우 사회적임. 비록 정부 지원이 취약하다 하나 자활근로사업 시기가 자활공동체 창업 준비시기임을 고려하면 적지 않는 정부 예산이 투입되며, 지역자활센터의 노력이 투입됨. 이렇게 해서 창업을 하는데 그 조직이 어느 개인 또는 일부의 소유물이 되는 것은 바람직하지 않음. 그래서 자활공동체는 소속 구성원들만의 것이 아니라 사회적 소유물이어야 함을 강조해야 함. 그리고 정관(운영규정)의 내용에는 이러한 성격-바로 지배구조의 문제임-이 반영될 수 있어야 함.

- 넷째, 지역자활센터 내부적으로는 자활공동체의 목표를 설정해야 함. 목표의 설정은 자활공동체의 현재와 미래에 대한 자활공동체 구성원들의 공유를 뜻함. 자활공동체가 달성해야 할 목표는 여러 가지가 있을 것임. 경제 조직이므로 당연히 달성해야 일정 수준 이상의 매출이나 수익, 소득배분 등이 있을 수 있으며, 공동체이므로 공동체적 노동의 경험도 목표가 될 수 있음. 또한 사회서비스를 공급한다면 지역에 사회서비스를 어떻게 얼마나 공급했는지가 목표가 될 수도 있을 것임. 때로는 고용창출이 목표가 될 수도 있을 것임. 이렇듯 다양한 영역에서 달성해야 할 목표를 설정하고 자활공동체 구성원과 공유하고 자활공동체가 이를 달성할 수 있도록 유도해야 할 것임.
- 다섯째, 지역자활센터와 자활공동체의 바람직한 관계 설정을 모색해야 함. 앞서 지적한 것처럼 지역자활센터와 자활공동체의 관계는 지역자활센터의 가치 지향이나 자활공동체의 사업 여건, 인적 구성 등에 따라 다양함. 요는 지역자활센터와 자활공동체와의 관계가 멀어지거나 사실상 단절될 때에 현재로서는 특별한 대책이 없다는 것임. 지역자활센터가 자활공동체에 대한 물질적 지원을 하지 못하는 데다 제도적으로 양자의 관계가 강제화되지 않은 탓임. 창업 그 자체가 지역자활센터의 역할이라면 여기서 관계가 종료되는 것이 마땅하나 현실은 그리 간단하지 않음. 이미 자활공동체는 다양한 방식으로 지역자활센터와 관계가 형성되어 있음. 게다가 지역자활센터와 자활공동체와의 관계가 창업 후 종료된다는 것은 자활공동체가 조직 과정에서 갖는 사회적인 성격에 대한 대안이 없는 상황에서는 자활공동체에 대한 방치가 될 수도 있음. 그렇다고 지역자활센터가 자활공동체의 운영에 일일이 개입할 수도 없음. 따라서 자활공동체

와의 관계에 대한 지역자활센터의 입장이 수립되고 공유되어야 할 것임.

- 여섯째, 자활공동체의 영세자영창업 방식은 지양하되, 불가피할 경우 컨소시엄이나 프랜차이징 방식을 택하는 것을 고려해야 함. 과거 자영업자들이 충분히 생활을 영위할 수 있었던 시장은 몇 년 전부터 특별히 우위를 점할 요인이 없는 자영업자들을 받아들이지 않고 있으며, 핵심적인 업종들은 재벌의 각축장이 되거나 프랜차이즈화 되고 있음. 이런 경향은 앞으로도 확대될 전망이다. 그런데 자활공동체는 이런 흐름에서 비껴나 있어 시장에서의 미래가 불투명함. 이런 문제를 극복하기 위해서는 자활공동체들 간의 컨소시엄이나 프랜차이즈를 모색해 규모를 키우고, 브랜드 가치를 향상시키며, 유통과 품질 관리에서 혁신을 꾀해야 함. 소규모 재활용매장, 베이커리, 식당, 공예품 생산, 비누 제작 등 2인 안팎으로 구성되는 사업단에서 시도해볼 수 있을 것이며, 현실성을 높이기 위해서는 중앙자활센터가 이의 조직화에 적극적인 역할을 하는 것이 필요함. 자활공동체의 프랜차이징 전략으로는 사회적 프랜차이징을 고려할만 함. 약손엄마회, 함께 일하는 세상 등 과거 지역자활센터들이 조직했던 네트워크 방식의 사업단 조직화가 바로 사회적 프랜차이징 방식이었다고 평가할 수 있음. 과거의 성과와 한계를 검토해서 창조적으로 시도해볼만하다고 봄.¹⁾

【그림 2】 자활공동체 활성화를 위한 단계별 전략



1) 사회적 프랜차이징에 대해서는 별첨 자료를 참조하시오.

5. 맺으며

- 지금까지 간략하게나마 자활공동체의 역사와 현황을 짚어보고 대안을 찾아봤음. 이를 통해서 자활공동체의 의미를 이해하는 시간을 가졌고 현실과 문제점을 공유하는 시간을 가졌으며, 정부 차원의 대처와 지역자활센터 차원의 대처 방안을 나름대로 제시했음.
- 자활공동체에 대한 사회적 인식은 매우 미미하지만 자활사업이라는 제도 속에서 차지하는 위치와 의미는 매우 큼. 그러나 현실의 자활공동체는 매우 많은 모순을 안고 있음. 제도적으로는 노동연계복지를 통한 탈빈곤의 최정점에 위치한 조직임에도 현실에서 대부분의 구성원들은 빈곤의 언저리에 위치함. 공동체를 표방하나 공동체적 내용성은 제도적으로나 문화적으로 미흡한 경우가 많음. 자활사업이라는 제도 속에 위치하고 있으나 중앙 정부나 지자체의 관심에서는 멀리 떨어져 있음. 창업은 지속가능성에 대한 비전을 바탕으로 시도되어야 하나 현실에서 자활공동체의 상당수는 밀어내기식 창업을 경험함.
- 이처럼 자활공동체가 처한 모순적인 현실을 극복하기 위해서는 제도의 변화가 선행되어야 하는 것은 분명함. 그러나 매우 다양한 모습으로 존재하는 자활공동체의 현재 모습은 모든 것을 제도의 변화로만 설명할 수 없음을 보여줌. 성공적으로 운영되는 자활공동체와 그렇지 못한 자활공동체가 있는 현실은 자활공동체 창업 이전에 지역자활센터의 준비가 어떻게 이뤄지는지가 매우 중요함을 뜻하기도 함. 따라서 제도의 변화와 함께 지역자활센터의 역할에 대한 고민도 함께 이뤄져야 함. 이 발표문이 그 단초가 되기를 희망함.

참 고 문 헌

- 김수영, “사회운동의 사회복지제도화 과정과 결과에 대한 연구: 민관협력 자활사업의 역사를 중심으로”. 서울대학교 사회복지학과 석사학위논문, 2006.
- 김정원 · 이문국 · 조성은 · 전세나 · 김정자. 2011. 『협동조합적 자활공동체 운영모형 개발에 관한 연구』. 경기광역자활센터 · 한국지역자활센터협회.
- 보건복지부, “사회복지정책실 복지정책과 국민복지의 기본구상 해설자료.”, 1996. 2.
- 보건복지부. 2010. 『 2011년 보건복지부 업무계획 』. 2010.12.
- 이선우. 2010. “지역자활센터의 현황과 발전방향.” 『자활정책에 대한 평가 및 발전방향』. 한국보건사회연구원.
- 이인재 · 이문국 · 김정원 · 전병유 · 오창호. 2010. 『 자활분야 사회서비스 10년 성과평가 연구』. 보건복지부 · 한신대학교.
- 자활정보센터. 2006. 『희망의 조건을 만드는 자활사업 종합보고서』. 자활정보센터.
- 자활정책연구소. 2009. 『2009년 지역자활센터 사업운영 실태 및 제도개선방안 연구』. Bundesverband Deustcher Stiftungen. 2008. Social Franchising.

사회적 프랜차이징에 대해서

○ 사회적 프랜차이징이란?

- 사회적 프랜차이징은 비영리 부문 또는 제3섹터에서 사회적 목적을 달성하기 위해 영리 부문의 프랜차이징 테크닉을 응용한 것으로 규모화 전략의 일환 → 여기서 규모화는 사회 섹터(social sector)에서 만들어낸 혁신적인 방안들을 더 큰 효과를 목적으로 새로운 지역으로 확산시키는 것을 지칭하며 이 방법은 가맹(또는 제휴 affiliation)를 통한 복제 전략(replication)임. → 네트워크를 통한 연대 활동. 그리고 이를 통해 사회적 영향력 제고. → 네트워크는 프랜차이저와 프랜차이지들의 경험 공유와 상호 교육을 통해 모두에게 이익 제공
- 하버드대 사회적기업연구소의 연구에 의하면 규모화는 브랜드 인지도 증가와 조직적 학습에서 강점이 있음을 보여줌.
- 복제는 단순히 프로젝트를 모방하는 것이 아니라 아이디어와 접근 방법을 복제하는 것으로 전체 프로그램 중 어느 요소를 복제할 것인지는 사례에 따라 다름.
- 복제는 제3섹터 간 협력과 밀접한 관계를 증진시킴.
- 사회적 프랜차이징은 중앙 조직을 갖지 않는 기업단위들 간의 계약에 기반한 협력이라 할 수 있는데, 이 관계는 중앙의 지원 조직과 공통의 품질 기준, 그리고 공동의 철학에 의해 유지 → YMCA는 대표적인 사례

○ 비즈니스 프랜차이징과 사회적 프랜차이징의 공통점

- 원형(prototype)이 있으며 그것을 다른 지역에 복제
- 반복적인 활동을 가능케 하는 매뉴얼
- 전체 프로그램에 사용할 브랜드 명
- 프랜차이저와 프랜차이지 사이의 관계와 책임의 분담을 규정하는 협약내용
- 표준화된 교육훈련 시스템
- 평가와 품질 관리 방안에 관한 체계적이고 표준화된 방법

○ 비즈니스 프랜차이징과 사회적 프랜차이징의 차이점

- 목표의 차이 : 사회적 프랜차이징은 이윤 극대화가 아니라 사회적 영향력 증대
- 대상의 차이 : 사회적 프랜차이징은 고객보다 수혜자를 위한 조직
- 부가적인 역할자 : 사회적 프랜차이징은 재정적 지원에 의존한다. 그래서 부가적인 역할자 문제가 대두. 바로 기부자 → 프랜차이저와 프랜차이지와 기부자 사이에 갈등 발생키도
- 투자리스크 비전가 → 비즈니스 프랜차이징은 프랜차이저의 리스크를 프랜차이지에게 전가하지만 사회적 프랜차이저는 그러지 않음
- 수수료 → 사회적 프랜차이즈 시스템에서 프랜차이지는 투자에 대한 수익을 매번 기대할 수는 없음. 현금 외에 다른 것(ex: 정보)이 활용될 수도 있음.

○ 사회적 프랜차이징의 편익

- 비영리 프로그램을 신속하고 저렴하게 복제
- 노하우와 현실감 있는 학습 내용의 체계적인 이전을 통한 발전 → 프랜차이즈 네트워크는 자기 학습 시스템
- 표준화를 통한 품질 관리
- 재정 확보 → 프랜차이저와 프랜차이지가 공유하는 조직이므로 사회적 프랜차이징을 통해 재정 확보 방안 넓어짐.
- 네트워크를 통한 시너지 → 서로 가진 협력자를 통해 잠재적 이해관계자들과의 접촉 확대

※ 이 부분은 독일 Bundesverband Deustcher Stiftungen에서 발행한 <Social Franchising - A Way of Systematic Replication th increase Social Impact>에서 발췌했음.

토론

토론문

■ 토론 1

토론문

정승화(자활공동체 일과나눔 대표)

■ 토론 2

「자활 공동체 활성화 방안에 대한 탐색」에 대한 토론문

박찬재(서울지부 사업위원장)

발제문을 접하고 자활사업의 현장에서 자활공동체를 육성—지원하면서 지역자활센터는 자활공동체의 활성화(성장)에 대해 얼마나 고민하고 노력했는지? 자문하여 볼 때 발표자께서 이야기하신 자활공동체의 현 주소가 자활현장에서 실천의 결과물들이다.

인정하면서, 발제문의 (표6)자활공동체 지원조항에 의존(희망)하여 생각만의 공동체 지원이 아니었나? 하는 반성과 더불어 이제는 자활사업 제도변화, 공공부분에서의 지원에 의존하는 희망을 최소화하고 지역자활센터를 구심점으로 하여 자생력을 키울 수 있는 방안이 마련되어야 한다는 생각을 해 봅니다.

개념적 접근으로 “자활공동체”

구조화된 가난으로 무력감에 빠진 빈민들이 조직하여 인파워먼트 집단을 형성하고 다양한 훈련과 교육을 통해 탈 빈곤의 자조조직으로 성장.(발제문)

국민기초생활보장법 “자활공동체”

2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호—협력하여, 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈 빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체.(자활사업안내)

“자활근로사업”

저소득층에게 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성하는 사업.
(자활사업안내)

자활공동체로서의 선행되어야 할 요건

1. 경쟁력 있는 상품(포장, 규격, 질, 양, 품질인증 등) 및 서비스(A/S포함)
2. 전문가적 마인드
3. 지배구조 속에서의 결단력
4. 기타 인적자원 활용

자활공동체 활성화 방안에 대한 질의

1. 자활사업의 제도적인 측면이 통합급여에서 개별급여 체계로 전환이 된다면 공동체의 활성화는 과연 가능한가?
2. <표 7> “경로에 따른 자활기업(공동체)의 유형구분 예시”에서 A형, C형을 조직형태에 개인사업자 또는 1인 자활공동체로 분류하였는데 자활공동체로서의 요건에 충족하는가?
1인 가게도 공동체로 인정되어야 하는 것 아닌가? (의견)
3. 지역자활센터가 공동체 육성—지원을 위한 역할이 자활사업의 내용보다 비중이 크다고 볼 수 있는데 현재의 지역자활센터 여건상 가능한가? 그에 따른 대안은 무엇인가?

▲ 동일업종 공동체 창업 비교

구 분	A 공동체	B 공동체
조직형태	2인 공동사업자	주식회사
구성	조건부 1명, 차상위 1명	조건부 2명, 자활특례 1명
출자	개인별 50만원	개인별 50만원
구성방법	밀어내기 창업	스스로 구성원 조직
센터와의 관계	비협조적 (개인 사업으로 생각)	지극히 협조적 (이사회에 결정을 중시한 상법상 회사라는 생각)
공동체 의견	<ul style="list-style-type: none"> - 센터에서 통제하지 않았으면 함 - 센터에서 지원해주지 않음 - 공동체 자산이 대표의 것으로 생각 	<ul style="list-style-type: none"> - 센터의 컨설팅 및 지원을 바람 (주식회사에 대한 낮설음) - 더 많은 센터의 지원 요구 - 우리들 회사라는 생각
의사결정 구조	공동체 대표	이사회 및 월례회, 구성원 합의
현 상황	<ul style="list-style-type: none"> - 구성원의 잦은 교체 - 동일 건에 대한 계약금액이 다양 - 대표사유화 	<ul style="list-style-type: none"> - 역할분담이 확실 - 적극적으로 수익창출에 노력

* 공동체 의견과 현 상황 부분은 토론자의 주관적인 생각이 다소 포함됨.

결론적으로 자활공동체가 활성화되기 위해서는 지역자활센터의 역할이 절대적이라고 생각이 들고 현 상황에서 자활센터가 공동체를 지원하는 데에는 한계가 존재한다.

또한 실무자, 공동체 대표의 능력에 따라 자활공동체의 성패를 좌우하는 방식은 지양되어야 하고 전문인이 결합하여 행정, 조직관리, 마케팅 등을 할 수 체계로의 변화가 모색되어야 한다고 생각된다.

하여, 현재 다수의 공동체를 지역자활센터 1개소 당 1개의 상법상 회사로 통합 또는 설립하여 회사 내에서 업종업태를 구분하는 사업단 방식으로 운영되는 자활기업으로의 전환은 어떠한가? 를 의견으로 내면서 자활정책연구소와 한국지역자활센터협회에서 전국의자활공동체 활성화 대책을 마련하는데 도움이 되었으면 하면서 토론을 마칩니다.

우선구매제도를 통한 자활공동체의 활성화 방안

김영호(경기도부 사업위원장)

1. 발표 내용 요약

발표문을 요약하면 2010년 12월 현재 약 1,200개소의 자활공동체가 자활사업의 최종 귀착점이자 탈출구로 정의하고 정부의 정책적 관심과 학계와 현장 연구의 미흡함으로 자활공동체가 사회적으로 주목을 받지 못하고 있다.

자활공동체는 영세한 규모, 낮은 경제성, 낮은 인지도와 취약한 지원, 통합급여 체계로 공동체 참여자가 탈수급을 바라지 않는 역진현상이 발생한다고 발표하며 자활공동체의 활성화를 위해서 개별급여체계를 도입하고 정부는 국민기초생활보장법 제18조의 자활공동체에 대한 법적 지원내용을 이행하여야 하며 자활공동체의 명칭을 자활기업으로 바꾸며 위상을 높이지는 의견도 제시한다.

지역자활센터는 자활공동체 창업을 밀어내기식으로 하지 말고 협동조합적 운영 방식으로 접근하여 공동체로서의 의미와 가치를 실현해야 한다고 정리하며 결론적으로 이번 발표문이 제도의 변화를 위한 단초가 되기를 바란다고 하고 있다.

이러한 발표자의 관점을 정리하자면 ‘자활공동체는 참여자의 역량강화를 통해 단계적으로 창업시키고 협동조합적 원리로 운영해야 하며 정부는 통합급여체계에서 개별급여체제로 변화하여 공동체구성원의 안정적인 생활을 보장하고 현장 연구를 통해 국민기초생활보장법령 중 자활공동체에 대한 우선구매 등 지원을 실효적인 조치로 발전시켜 자활공동체를 활성화해야 한다’는 것으로 보고 있다.

토론자는 이러한 견해에 대하여 대체로 동의한다. 다만 발표자도 제도의 변화

가 필요하고 지역자활센터의 역할도 고민해야 한다고 한 것에 대하여 특히 우선 구매를 중심으로 한 제도 변화의 필요성을 보완하는 방식으로 토론을 전개하고자 한다.

2. 국가나 지방자치단체의 우선구매법을 이행 여부

발표자가 국가나 지방자치단체가 국민기초생활보장법에 명시된 지원 조항을 현실에서는 유명무실하게 이행하지 않는 실정이라고 한 것은 자료 검토를 통한 판단이 보장되어야 한다고 본다.

그 이유는 발표자료 12쪽의 [표 1] 업종별 자활공동체의 현황에서 자활공동체는 ‘교육 및 공공 서비스업’이 가장 많았고 ‘청소 및 세차 서비스업’, ‘건설(집수리)’가 뒤를 이어 전통적으로 지역자활센터들이 주력해왔던 사업들에서 자활공동체가 많은 것으로 나타났다고 하는데 이 3개 유형의 사업은 비중은 전체 자활공동체 사업에서 무려 67.4%나 차지하며 사회서비스 바우처사업의 경우 지자체가 서비스 기관을 공모하여 지정하는 형식이기는 하지만 자활센터나 공동체에 대한 사업의 우선위탁으로 볼 수 있고(21쪽 [표 6] 국민기초생활보장법 18조의 자활공동체 지원 조항 3항) 특히 청소와 집수리의 대부분 계약은 민간시장에서 영업이나 마케팅을 통해서 이루어지는 것 보다는 지방자치단체에서 지역자활센터나 자활공동체에 입찰이나 수의계약형태로 발주하는 비율이 훨씬 높은 국가 또는 지방자치단체의 조달구매시 공동체 생산품의 우선구매(5항)인 것이다.

3. 경기도 자활사업 지원에 관한 조례 시행 규칙 제정

그러나 국민기초생활보장법의 국가 또는 지방자치단체의 조달구매시 공동체 생산품의 우선구매 지원조항을 자활근로사업단을 포함하고 조례제정을 각 지자체에 확산하는 방안을 제시한 부분은 전적으로 동의하며 조례 시행규칙 제정을 위해서 다음의 사례를 들고자 한다.

자활지원조례는 대부분의 시군구에서 자활기금의 운용과 자활사업지원을 위해

제정을 하였으며 세부적으로 이행을 위한 규칙(안) 제정의 사례로는 2009년 제정된 ‘경기도 자활사업 지원에 관한 조례’를 근거로 ‘경기도 자활사업 지원에 관한 조례 시행 규칙’을 2011년 11월 현재 경기광역시와 경기협회에서 준비하고 있으며 규칙(안)이 제정되면 총회에서 사업을 채택하여 경기도 각 시군구로 확산하려고 한다.

세부적인 내용으로는 자활공동체 가운데 자활기업인증 요건 및 절차, 자활기업에 대한 지원 등을 규정하고 있다.

4. 자활생산물에 대한 개념 및 인증 체계 확립이 필요함

1) 법적근거

국민기초생활보장법의 자활생산물 명칭에 대한 법적 근거로는 동법 제18조의 4번 항목에 “국가 또는 지방자치단체의 조달구매시 공동체 생산품의 우선 구매”의 표현으로 “공동체 생산품”이라는 명칭을 사용하고 있는데 이것이 근거가 된다고 본다.

2) 자활생산품의 정의

“공동체 생산품” 명칭을 중소기업제품이나 여성기업제품, 친환경제품 및 장애인생산품의 용어에 대한 기준을 근거로 하여 자활생산품의 개념을 정의한다면 - 자활생산품은 국민기초생활 보장법 제16조, 국민기초생활 보장법 시행령 제22조, 국민기초생활 보장법 시행규칙 제27조~30조에 의한 지역자활센터의 규정에 의하여 운영중인 사업단과 국민기초생활 보장법 제18조, 국민기초생활 보장법 시행규칙 제31조, 제32조에 의한 자활공동체에서 참여자가 만든 생산품 및 용역 서비스 -가 될 것이다.

3) 인증체계 확립

자활생산물 생산시설에 대한 정책적 지원과 판매 납품에 대한 법적 자격을 고려하고 유사단체나 유사상품의 난립을 방지하기 위하여 자활생산품의 인증, 자활

생산품 생산시설의 인증과 갱신 등에 관한 체계를 확립하여야 한다. 보건복지부에서는 자활생산품의 인증체계를 수립하고 사업투자비지원, 품질개선 비용 지원 및 판매활성화를 위한 노력을 해야 한다. BI와 로고 제작과 아울러 인증체계 수립에 대한 노력은 자활생산품을 널리 홍보하고 제품의 안정적인 생산시스템을 구축하는데 기여할 것이다.

5. 자활생산품의 다변화를 통한 공공시장 접근

자활생산품의 공공기관 수요품목 중심으로 제품의 다변화, 품질인증 등의 사업이 추진되어야 한다. 이미 자활공동체로 진출한 공동체의 주생산품인 청소용역서비스와 바우처사업 등은 포화상태로 판단할 수 있으며 전국 자활센터의 주요 생산품목은 농수산식품과 공예품 등으로 공공기관에서 수요로 하는 품목과는 다소 차이가 있다.

신규 상품(서비스) 아이템 개발 시 경기광역센터에서 제작한 ‘2011년 경기도 예산분석 보고서(경기광역센터)’ 같은 자료를 활용하면 표적시장을 정하고 상품도 결정할 수 있으며 공공기관에서 우선구매를 폭넓게 할 수 있는 일도 가능할 것이다. 따라서 보다 적극적으로 공공영역시장을 분석하고 이를 수행하기 위한 역량과 기술력을 확보해야 할 것이다.

6. 공공기관 우선구매법에 대한 이해가 필요

정부의 재정투입비를 확대하지 않으면서 저소득 취약계층 주민의 탈빈곤을 위한 일자리를 만들 수 있는 정책으로 공공기관 우선구매법은 매우 강력한 기제이다.

정부의 지원으로 생산품목과 생산시스템이 비교적 우수하고 관련 우선구매법령이 정부의 주도하에 실효적으로 효과를 내고 있는 사례로는 취약계층인 중증장애인 생산품 우선구매 특별법을 들 수 있는데 이 제도는 장애인 직업재활시설에서 장애인이 생산한 생산품을 제도적으로 국가와 지방자치단체 및 각급 공공기관이 우선 구매하도록 의무화한 제도로 2004년 12월 7일에 제정, 특별법은 2008년 제

정, 공포되었다.

공공기관의 우선구매실적은 2003년 297억에서 2010년부터 실시된 장애인생산품 우선구매비율이 품목별 비율에서 수요로 하는 모든 구매액의 1%를 공공기관에서는 구매토록 확대되어 2010년 2,665억으로 전폭적인 증가 추세이다.

보건복지부는 이 제도를 통해 중증장애인의 일자리 마련과 소득증진을 통해 장애인들의 자립생활 기반 조성을 지원하다.

7. 우선구매제도를 통한 자활공동체 발전 전망

대부분의 자활공동체는 창업 당시에 공동체로서의 의미를 살리고 협력과 나눔을 실천하기 위하여 민주적인 소통과 의사결정은 1인 1표 방식으로 하고 출자와 수익금 나눔을 실천하는 협동조합적 운영방식을 지속적으로 구현해 왔다. 제도적으로 완성되어 보이는 사회적기업의 조직운영에 대한 규정은 자활공동체에서 훨씬 이전부터 한 가지씩 다듬어지고 완성되며 실천되어 온 것이다. 자활공동체의 결속력을 높이고 지역과 함께 할 수 있는 협동조합적 운영방식은 현황에 대한 연구가 뒷받침 되어야 할 부분이다.

그리고 상품(혹은 서비스)중심의 사업 활성화는 다소 미흡하지만 품평회를 통한 제품의 다양화 및 고급화, 정부재정일자리 중심의 상품 개발, 복지부의 순수 사업비 지원, 생산품의 유통활성화를 위한 노력 등을 통해서 극복할 수 있을 것이다.

또한 공공부문으로부터 일정부분 독립에 대한 요구도 있으나 취약계층의 낮은 노동력과 낮은 생산성 그리고 경쟁력이 미흡한 운영형태를 고려해 볼 때 우선구매제도 등을 통하여 자활공동체에 지원하는 것은 자유방임주의 경제체제에서 국가가 최소한의 출발선을 맞추어주는 것으로 꼭 필요한 부분이다.

많은 자활공동체의 발전방향에 대한 논의를 바탕으로 이제는 발표자의 말처럼 자활제도의 변화가 지역자활센터의 실무자들과 한국협회나 중앙자활센터의 연합총회 노력으로 정부정책에 반영되어 자활공동체의 활성화에 기여하기를 바란다.

■ 토론 4

자활 활성화의 주체

왕인결(전북지부 정책위원장)

1. 원고의 자활공동체에 대한 현황과 실태, 발전방향, 센터의 역할 등 상당히 포괄적이면서도 때로는 미세하기도하고, 대안이나 방안도 나름대로 잘 제시했다고 봄.
2. 초기에 정책위원회에서 이 토론회를 조직 할 때는 몰랐었는데, 막상 김정원 책임연구원님의 발제문을 읽다보니 너무 정답만 이야기하는 느낌임. 개인적으로 어느 것도 반박하거나 어설픈게 말을 붙이기 어려움. 발제 내용 정리가 현실적이고 실태에서 대안제시까지 너무 깔끔함. 이래서 토론회가 재미가 없다고 생각됨. 정답을 놓고 다른 이야기를 하라는 것 자체가 어려운 일임.
 - 차라리 복지부 복지지원과나 예산부처에서 발표를 하고 가치나 생각의 차이를 말이라도 했으면 하는 생각임.
 - 예능인은 아니지만 재미나고 활력 있는 토론회를 위해서는 논쟁거리가 필요하나 이번의 내용은 다소 없어 보임.
3. 공동체 창립과정에서 자활센터의 역할과 사후 지원 관련해서는 먼저 자숙하며, 듣고, 읽었습니다. 실적에 얽매여 내몰기도 했고, 그래서 공동체 운영이 평온치 않은 공동체가 다소 있습니다. 현재도...
 - 이 부분에 대하여 자활센터장으로서 부끄럽게 생각합니다.
 - 01'년 내부 자활사업 목표가 “자활 공동체를 지향하되 ,자활공동체는 만들지 않으며, 모든 사업단을 자활공동체처럼 운영하자”였습니다.

- 어설픈 공동체를 기관의 욕심으로 세상에 내놓지 않는다.
 - 모든 자활근로 사업을 자활공동체 수준(공동체정신, 실무능력, 매출)으로 운영하자
 - 현재는 어찌 보면 일단 내놓고 보자는 식으로 운영을 하지 않았나하는 반성이 듭니다. 마치 감귤이 파란색만 벗어나면 익었다고 우기고 먹을 수 있다고 하듯이...
4. 자활사업의 연구자료, 논의 자료들이 자활내부에서 넘쳐나고, 방향도 대략 이미 정해져있는데 왜 더딜까? 자활의 방향에 대한 정답을 모르는 사람들도 모르는 사람이 없는듯한데 왜 이럴까? 나는 왜 이리 변했을까? 자숙해봅니다.
- 뜻을 올리고 떠난 배에 선원들과 이를 기다리는 가족들은 어느 길로 어디로 가야할지 알지만 결정권은 없고, 선장과 항해사가 다른 길로 인도 아닌 인도를 하고 있는 것은 아닌지? 생각해봅니다.
5. 못생긴 나무가 산천을 지킨다고 결국 못난 놈들이 끝까지 악착같이 지키고 변화시켜야할 것 같습니다.

■ 토론 5

사회적협동조합으로 자활공동체의 발전전략을 제안하며...

문보경(사회투자지원재단 부설 사회적경제연구센터 부소장)

■ 시작하며...

발제문에서 제시하고 있는 자활공동체의 활성화 방안의 3가지 측면 1)자활사업 제도 및 지원 시스템 2 자활공동체의 다양한 유형화 3)지역자활센터의 역할 등 각각에서 제안하고 있는 내용에 대해서 깊이 공감을 한다.

특히 사회적 프랜차이즈 방식을 통해서 규모화를 접근하려는 시도는, 1개 사업 조직의 규모를 키우는 시각이 혼재되어 있는 ‘규모화’의 성격을 명료하게 해주었다는 점에서 매우 의미가 있다고 생각한다.

그리고 조직화 과정이 매우 사회적인 반면, 결과로 나타나는 자활공동체는 지극히 사회적이지만 않은 점을 지적하고 있는데 이와 관련해서 본인은 발제자의 문제의식과 일치하고 있다.

본 토론문은 바로 이 문제의식에서 출발한다.

조직화 과정과 맥락을 같이 하는 자활공동체의 사회적 위상을 부여함에 있어서 현재 발의된 협동조합기본법 제정 추진 환경에 주목해야한다는 입장을 전달하고자 한다.

협동조합기본법 제정 흐름과 관련해서 최대의 수혜자로 자활사업 진영을 꼽고 있다. 그 이유는 지역자활센터를 운영하는 주체들에 대해 노동자협동조합에 대한 지향을 갖고 있는 조직주체로 인식되어 왔던 점과 그 실천으로서 자활공동체라는

생산공동체를 양산해 왔다는 현실에 기초한 것이다. 그리고 노동자협동조합연합회를 전신으로 하고 있는 대안기업연합회의 주요 회원들이 자활공동체를 기반으로 성장한 업종 연합회라는 사실관계 하에서 그 근원을 역추적할 때 자활사업과 만나게 되는 현실이 존재하고 있기 때문이다.

1. 자활공동체에 영향을 미치는 협동조합기본법²⁾ 관련 조항

1) 다양한 분야에서의 소규모 협동조합 법인의 설립 보장

- 협동조합기본법 제정 취지는 기존에 1차 산업을 비롯해, 금융과 소비 생활에 한정되어 있던 사업 분야를 확대하고, 규모화 되어 있는 협동조합의 설립 요건을 완화해 다양한 분야에서 소규모의 협동조합 설립을 활성화하는 목적을 갖고 있다.

< 김성식 의원 발의 안 >

제1조(목적) 이 법은 협동조합의 설립·운영을 지원하고 자주·자립·자치적인 협동조합활동을 촉진함으로써 서민과 지역 경제를 활성화하고 새로운 일자리를 창출하여 공생발전 및 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제3조(법인격 등) ① 이 법에 따라 설립되는 협동조합과 협동조합연합회(이하 ‘협동조합등’이라 한다)는 각각 법인으로 한다.

제21조(설립절차 등) ① 협동조합을 설립하고자 하는 때에는 조합원이 되려고 하는 5인 이상이 발기인이 되어 정관을 작성하고 창립총회의 의결을 거친 후 주된 사무소의 소재지를 관할하는 시·도지사에게 신고하여야 한다.

(** 연대회의 안은 3인)

-
- 2) 11월 현재 국회에서는 민주당 손학규의원과 한나라당 김성식의원이 각각 발의한 협동조합기본법을 심의 중에 있으며, 기획재정부는 매우 적극적인 입장에서 이 법을 대하고 있다. 관련 시민사회단체 30개 단체들이 참여한 ‘협동조합기본법제정 연대회의’는 시민사회의 법안을 마련하고 입법 활동을 촉구해 왔다. 연대회의의 법안의 기초와 문제의식을 수용적으로 반영하고 있는 것은 김성식의원의 법안으로서 본 토론문에서는 김성식의원의 발의 법안과 연대회의 법안을 기본으로 하여 서술한다.

- 자활공동체 평균인원 3명을 고려할 때, 5인이라는 설립 요건은 자활공동체 현실이 반영되지 못했다고 보고 있기에 지역자활센터협회를 중심으로 연대 회의는 3인으로 인원을 낮출 것을 요구하고 있는 상황이다.
- 개별 협동조합과 더불어 협동조합연합회 설립 근거를 마련하고 있어서 자활공동체의 사업전략으로서 사회적 프랜차이징을 협동조합 방식으로 운영할 수 있도록 해준다.
- 결론적으로 자활공동체나 생산자공동체라는 자활사업의 취지를 잘 살릴 수 있는 협동조합법인격이 마련이 된다는 것이다.

2) 사회적 성격이 큰 협동조합에 대해 비영리성격의 사회적협동조합으로 규정

< 김성식 의원 발의 안 >

제4조(사회적 협동조합 등) 지역사회 발전과 지역 주민들의 권익·복리 증진 등과 관련된 사업을 수행하거나, 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합이나 그 협동조합의 연합회(이하 “사회적 협동조합 등”이라 한다)를 설립하려는 자는 이 법에 따라 기획재정부장관의 인가를 받아야 한다.

제39조(사회적 협동조합의 사업) ① 사회적 협동조합은 다음 각 호의 사업 중 하나 이상을 주 사업으로 하여야 한다.

1. 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역 주민들의 권익·복리증진 및 기타 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업
 2. 취약계층에게 보건·의료 등 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업
 3. 국·지방자치단체로부터 위탁받은 사업
 4. 기타 공익증진에 이바지 하는 사업
 5. 1호부터 4호의 사업을 병행하여 추진하는 사업
- ② 위 제1항의 ‘주 사업’이라 함은 목적사업이 협동조합 전체 사업량의 40% 이상인 경우를 의미한다.
-

- 발표문에 따르면 자활공동체에서 영위하고 있는 사업의 74%가 공공서비스(교육 및 공공서비스, 학교청소, 주거복지, 재활용 등)와 관련되어 있는데,

- 이는 법에서 열거하고 있는 사회적협동조합의 사업 내용과 일치하고 있다.
- 따라서 사업 내용에 근거해 자활공동체는 비영리 성격의 사회적협동조합으로서의 사회적 위상을 가질 수 있어, 인증 사회적기업과 같은 효과를 낼 수 있다.
 - 사회적으로 '사회적협동조합 = 자활공동체'라는 사회적 인식이 조성 될 경우, 이는 자활사업정책을 강화하는 사회적 명분이 될 수 있다.

3) 공식성을 갖춘 주민 또는 사업 공제사업 전개 가능

< 김성식 의원 발의 안 >

제40조(공제사업) ① 출자금, 회원수 등에 있어 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 협동조합은 공제사업을 할 수 있다.

② 협동조합이 공제사업을 하는 때에는 공제규정을 정하여 기획재정부장관의 인가를 받아야 한다.

③ 제2항에 따른 공제규정에는 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 공제사업의 실시방법, 공제계약 및 공제료 등을 정하여야 한다.

④ 제2항에 따른 공제규정을 변경하고자 하는 때에는 기획재정부장관의 인가를 받아야 한다.

⑤ 기획재정부장관은 공제사업의 건전한 육성 및 계약자 보호를 위하여 공제사업의 감독에 필요한 기준을 정할 수 있다.

⑥ 위 2항 내지 5항의 업무와 관련하여 기획재정부장관은 금융위원회와 협의하여야 한다.

(** 연대회의 안 : 협동조합의 부대사업이 아니라 주된 목적사업으로 공제협동조합 설립 인정 요구)

- 주민 공제사업은 주로 주민들을 위한 소액 금융에 대한 신용사업을 중심으로 이루어지고 있는 상황이나, 업종연합회 차원에서는 공동체를 회원으로 하는 사업공제조합을 모색 중이기도 하다.
- 공제사업에 대한 구체적인 기준은 시행령을 통해 제시될 예정이기는 하나, 현재 논의의 쟁점은 출자금과 조합비 한도 내, 출자금 한도내, 출자금의 1/2 한도내 등이다.

- 위의 내용에 따르면 공제사업은 단위 협동조합이나 연합회 차원에서 가능하게 된다.

2. 사회 기능적 측면에서의 자활공동체에 대한 검토³⁾

1) 노동통합 사회적기업으로의 역할

지역자활센터는 우리 사회에서 노동통합사회적기업(Work Integration Social Enterprise, WISE)의 역할을 수행하고 있으며, 노동통합기업을 직접 인큐베이팅하고 있다.

노동통합기업은 ‘노동시장에서 심각한 어려움을 경험하고 있는 사람들의 직업적 통합을 주요한 목적으로 하는 자율적인 경제적 실체’(Davister & Defourny & Gregoire, 2004)라 정의되고 있다. 그리고 노동통합기업은 크게 4가지의 유형으로 구분된다.

- ◆ 유형 1 경과적 일자리 제공 : 대상 집단이 정규 노동시장에 진입할 수 있도록 경과적인 일자리를 제공함으로써 노동경험을 쌓게 하거나 현장의 직업 훈련을 제공.
- ◆ 유형 2 자립재정의 지속적인 일자리 제공 : 정규 노동시장으로부터 배제된 집단을 대상으로 지속적인 일자리 제공이 목적. 취약계층의 초기 낮은 생산력을 보완하기 위해서 공공부문으로부터 이들의 노동통합을 위한 보조금을 받기는 하나 이는 점차 생산된 재화와 서비스의 판매를 통해 시장자원으로 대체.
- ◆ 유형 3 지속적 보조금을 통한 직업 통합 : 노동시장에서 가장 취약한 계층을 대상으로 지속적인 보조금 지급을 통해 자신들의 사회적 정체성을 찾고 직업능력을 가질 수 있도록 운영되는 기업
- ◆ 유형 4 생산 활동을 통한 사회화 : 알콜 중독자, 약물중독자, 전과자, 등의 심

3) 2011. 11. 2 부천시지역자활토론회에서 발표했던 본인의 토론문을 재구성하였다.

각한 사회문제를 가진 집단이나 신체 및 정신지체 중증장애인을 대상으로 정규노동시장에의 편입보다는 사회적 접촉, 규칙준수, 계획된 생활 등을 통한 사회화에 목적.

위의 내용에 기초해 볼 때 유형 2의 자립재정의 지속적인 일자리 제공을 중심으로 인큐베이팅과 같은 경과적 일자리에 해당하는 유형 1의 사업을 병행하고 있다고 할 수 있다.

이미 지역자활센터 스스로가 노동시장 진입에 어려움을 겪고 있는 대상자들을 위해 일 할 기회를 제공할 뿐만 아니라 그 일터가 지속가능성을 가질 수 있도록 사업을 지원하고 자원을 연계하는 사회적기업으로 역할하고 있다.

이러한 역할로 인해 우리 사회에서는 자활사업 진영에서 먼저 사회적기업을 고민하게 되었으며, 특히 자활공동체의 운영 모델을 이태리의 사회적협동조합에서 모색해 보기도 하였다.

2) 공공사회서비스 공급 주체로서의 역할

자활공동체에서 접근하는 사회 서비스는 과거 일반시장에서 기업의 이윤창출 수단이 되었던 제반의 서비스를 취약계층의 사회서비스 확장이라는 측면에서 서비스의 사회화를 이끌어 냈다.

저소득층의 주거 환경개선을 통한 주거복지의 확립, 저소득층에 대한 돌봄 서비스를 제도로 편입시키고 사회성을 부여, 폐기물의 수거와 처리를 통해 자원순환 활성화, 교육환경 개선 맥락에서의 학교화장실 청소 등등이 그러하다.

이러한 접근은 사업수행 주체의 접근이 용이한 사업영역이라는 점과 함께, 사회적 필요가 함께 고려된 결과이다.

이는 자활사업 내용에 있어서 지역사회 및 공공의 이익에 기여하는 사업내용이며, 굳이 사회적기업으로 인증받지 않더라도 스스로 사회적 역할을 주장 할 수 있는 근거이다.

3) 협동조합의 활성화 원천으로서의 역할

협동조합이라고 선언하고 있는 자활공동체가 그리 많지 않으나, 운영규정이나 실제 운영을 들여다보면, 1인 1표주의에 근거해 공동소유와 공동경영이 이루어지고 있다.

이는 협동조합의 가장 근간이 되는 운영원리이다.

한국에는 노동자협동조합을 설립할 수 있는 근거가 없어, 협동조합의 운영원리를 추구하는 자활공동체의 경우 다른 사업조직의 외피를 쓰고, 이중적인 운영형태를 취해오고 있다.

이는 사회적기업으로 인증을 받는다고 해결되는 문제가 아니다. 이미 사회적기업은 1인의 자본지배를 허용하고 있으며, 1인 1표를 원칙으로 채택하고 있지 않고 있어, 자본지배에서 벗어나 참여자들의 자율적이고 민주적인 운영을 보장하고 있지 않다.

사회적기업에 있어서도 수평적이고 협동적인 관계에 기초한 거버넌스 확립은 해결과제이나, 사회적기업의 영리와 비영리를 불문하고 다양한 법인격을 인정하고 있는 상황에서는 당사자들의 의식적인 노력이 있지않고는 해결하기 어려운 상황이다.

이런 상황에 비춰볼 때, 자활공동체가 법인격으로 협동조합을 취하고, 사회적기업으로 인증을 받는 경우 사회적기업 내의 하나의 주목할 만한 흐름을 형성할 수도 있다.

3. ‘사회적협동조합으로서의 자활공동체’의 전략적 의미

1) 사회적 조직화 과정에 대한 화답으로서의 사회적협동조합

사회적협동조합은 한마디로 ‘사회적 목적을 추구하는 협동조합’이라고 말할 수 있으며 사회적 기업의 성격과 협동조합의 구조와 운영원리를 동시에 내포하는 것

으로 이해되고 있다.

1980년대 캐나다의 협동조합연구가인 Melnyk는 가장 주요한 새로운 사회적 요구로 ‘실업과 사회적 서비스의 침식에 대한 대응’을 지적하고 이러한 역할을 수행하는 ‘새로운 협동조합’을 제기하였다.

지역의 새로운 협동조합은 ①실업에 대응하여 고용의 창출을 위해 노력해야 하며 ②공공분야의 민영화에 대응하여 생산수단의 사회적 관리를 지향해야 하고 ③지역의 산업발전과 경제의 다각화에 공헌하며 ④사회보장과 공공서비스를 상실한 사람들에게 이를 다시 되돌려 주도록 노력해야 하고 ⑤경제적 사회적 남녀평등을 촉진시키며 ⑥서로 다른 계급에게 이용 가능한 서비스의 제공과 동시에 소득수준의 격차를 축소시킬 수 있는 방향으로 나아가야 한다고 말하고 있다.

이러한 목적을 갖는 새로운 협동조합을 ‘사회적 협동조합’으로 표현하면서 그 지향점은 “함께 일하고, 함께 생활하며, 함께 소유하는 것”이라고 하여 여러 개의 노동자협동조합들이 타 협동조합들(주택, 교육 등)과 ‘통합된 시스템’으로서의 사회적 협동조합의 형태를 설명하고 있다. 즉 그는 고용과 사회적 복지에 대한 지역적 요구를 충족시키는 복합적인 기능을 갖는 협동조합 커뮤니티(공동체), 이것을 사회적 협동조합이라고 하였다.

통상적으로 사회적협동조합은 ‘사회 서비스 또는 지역사회 서비스를 제공하는 사회적 협동조합과 사회적으로 불리한 입장에 있는 사람들의 노동통합 활동을 수행하는 사회적 협동조합으로 분류된다.

이러한 내용을 자활공동체에 대입해 볼 때, 자활공동체는 사회적 기능으로서 노동통합기업으로 공공서비스 공급전달로서의 기능과 부합한다. 이러한 사업내용과 사회적 기능 측면에서 볼 때도 자활공동체가 사회적협동조합으로 위상을 가져가는 것은 오히려 활동의 공식성을 부여하는 의미가 있다.

2) 사회적기업의 한 유형으로 사회적협동조합인 자활공동체 인정 촉구

☐ 현재 사회적기업육성법은 사회적기업의 한 형태로 자활공동체를 그 자체로 인

정하고 있지 않다. - 이와 관련해서 법 제정 이후 개선 과제 논의 과정에서 개인적으로 노동부에 계속 제기했었던 사안이나 관철되지는 않았다. -

이는 노동과 복지의 통합 행정이 이루어지고 있지 않은 행정체계의 반영이기도 하나 더 근본적으로 일자리에 창출 정책에 있어서 총체적 설계의 부족에 기인한 것이라 판단된다. 사회적기업의 제도화 단계에 있어서 사회적기업과 자활 사업의 차별성은 강조가 되었으나, 통합적 방향에 대해서는 적극적으로 고민하지 않은 결과이기도 하다.

일자리제공형 사회적기업은 노동통합기업의 2유형에 해당되는 것으로 자활공동체의 고용 확대 전략과 맥락을 같이 할 수 있다.

□ 현실적으로 자활공동체는 잠재적인 인증사회적기업군으로 조직되어 있는 거대한 집단이다. 수치적으로 볼 때, 자활공동체는 약 1,500여개이며, 인증 사회적기업은 578개이다. 설령 지자체 예비사회적기업을 포함하더라도 현행 사회적기업으로 집계되는 것은 약 1500여개이다. 이와 같은 논리라 한다면 자활근로사업단까지를 포괄할 경우 (예비)사회적기업의 잠재력은 매우 크며, 영향력을 발휘할 수 있는 물리적 기반을 갖추고 있다고 판단된다.

□ 이러한 물리적 기반을 갖추고 있는 자활사업에서 사회적기업 문제를 바라볼 때 필요한 것은 인증 요건에 우리를 헤쳐모여 하는 방식이 아니라 자활공동체의 고유한 특성을 사회적기업의 한 형태로 인정을 받는 것이라 생각한다.

그리고 이를 위해서도 필요한 것이 자활공동체가 사회적협동조합으로 인식되는 것이라 본다. 한 예로 한국에서 사회적협동조합이라는 이미지를 키워가고 있는 곳은 의료생협이다.

이는 사회적기업으로 전환과 선후문제는 아니나, 정책적 지향이라는 점에서는 사회적기업으로 전환이전에 판단되어야 하는 사항이라 본다.

3) 자활공동체의 지속가능성의 해법 찾기를 위한 또 하나의 접근

- 지속가능성의 문제는 전제조건에 따라 그 해법이 달라진다. 자활공동체를 단순히 경제적 자립을 위한 사업조직으로만 목적을 부여한다면 지속가능성은 시장에서 경쟁을 통해 이윤 확대를 가능케 하는 제품과 경영 및 생산 능력이라는 문제로 압축이 될 것이다. 그러나 반면 사회적협동조합으로서 위상을 자활공동체에 부여한다면 지속가능성 문제는 좀 더 복잡해진다. 단순히 재무적 측면으로 평가되기 어려운 점이 존재하기 때문이다. 그 조직이 갖고 있는 사회적 역할과 그로 인해 사회적으로 발생시킨 가치에 대한 평가가 동반되지 않고서는 지속가능성을 담보할 수 있는 해법을 찾아내기 어렵기 때문이다.

- 자활공동체 참여주민들이 하는 이야기 중에서, ‘우리는 사회적으로도 좋은 일을 하고 있는데, 그 보다는 우리를 그저 도와줘야 하는 어려운 사람들로만 비춰지고 있어서 안타깝고, 아쉽다’라는 의견들이 많아지고 있다. 자활공동체가 지역사회에서 기여하고 만들어 내고 있는 가치에 대해서 제대로 평가받지 못하고 있기 때문이다. 이는 비단 자활공동체 만이 아니다, 사회적기업 역시 같은 상황에 처해 있다.

- 따라서 자활공동체의 지속가능성의 문제는 먼저 자활공동체의 성격 규명 및 사회적 역할 부여 여부에 대한 매듭짓기를 전제로 접근되면 보다 명료할 것이라 본다. 이러한 전제하에서 자활공동체의 지원 내용과 필요한 교육, 그리고 이를 뒷받침할 복지부와 지역자활센터의 필요한 정책이 논리적 일관성을 가질 것으로 판단된다. 그리고 이 힘을 바탕으로 사회적기업과의 관계 설정 및 지위 획득의 문제를 좀 더 자활사업을 중심으로 견인해 갈 수 있을 것이라 기대해 본다.

■ 마치며....

미국의 경영학자인 C.K 프라할라드 교수가 쓴 '저소득층 시장을 공략하라'라는 마케팅 서적이 있다. 이 서적의 취지는 80%의 부를 거머쥐고 있는 20%를 상대로 한 시장이 아니라, 이 지구상에 존재하는 가난한 80%를 겨냥한 시장 공략으로 기업은 눈을 돌려야 한다는 것이다. 저소득층 시장은 새로운 이윤창출처로, 기업의 사회적 책임이라는 측면에서도 부각되는 시장이기 때문이라는 것이다.

어찌 보면 저소득층 시장을 겨냥해서 출발한 주체가 우리 비영리단체들이며, 대표적으로 자활사업이라 할 수 있다. 그러나 우리가 정말 가난한 사람들을 위한 물건과 서비스를 개발하는데 주력하고 있는지는 한 번쯤 되물어봐야 하는 것이 아닌가 싶다. 시장경쟁력이라는 말에 휩싸여 구매력 있는 중산층을 타겟으로 한 영업 전략을 수립하고 있는 것은 아닌지 말이다.

우리의 지속가능성은 내가 제일 잘하고, 잘 아는 곳에서 시작될 것이기 때문에 일반경영학에서 저소득층 시장에 주목하는 것의 의미를 한 번 되새겨 봐야 할 것이다.