



2021

사회적경제
이슈브리핑



2021

사회적경제
이슈브리핑

【연구진】

미우라 히로키 서울대학교 사회혁신교육연구센터 선임연구원

박경진 W기획연구소 대표

신수민 유한대학교 보건복지학과 교수

오단이 숭실대학교 사회적기업전공 교수

유한나 연세대학교 빈곤문제국제개발연구소 전문연구원

이가람 연세대학교 사회발전연구소 전문연구원

정유진 트리플라잇 공동대표

최유진 강남대학교 정경학부 교수

권소일 서울시사회적경제지원센터 실장

신이수 서울시사회적경제지원센터 선임

김대석 서울시사회적경제지원센터 선임

목 차

제1장 서론	1
제1절 들어가며	3
제2장 서울 사회적기업이 주목하는 사회문제	7
제1절 들어가며	9
제2절 서울 사회적기업이 주목하는 사회문제	14
제3절 사회적기업과 국민의 이슈 주목도 미스매치 진단	15
제4절 사회적기업과 사회문제의 다각적 관계 진단	17
제5절 인사이트와 과제: 기업, 섹터, 정책	25
제3장 사회적경제 조직의 공공시장 역량 강화사례 연구: 서울시를 중심으로	29
제1절 연구의 배경 및 목적	31
제2절 현황 분석	33
제3절 사례 분석	50
제4절 결론 및 시사점	66
제4장 사회적경제와 지역자산화: 지역자산화 추진 동력으로서의 사회적경제 사례 연구 ..	71
제1절 지역자산화의 의의	73
제2절 지역자산화 해외 사례	76
제3절 조사의 설계	80
제4절 사례의 분석	83
제5절 소결	104
제5장 지역사회 돌봄과 사회적경제의 역할	107
제1절 연구의 배경	109
제2절 사회적경제와 지역사회 돌봄: 강점, 현실, 필요	117

제3절 사회적경제로 함께 그리는 지역사회 통합 돌봄 133

제6장 결론 **135**

제1절 나가며 137

표 목차

〈표 2-1〉 2021 대한민국 사회문제 리스트	11
〈표 2-2〉 서울 사회적기업이 주목하는 상위 15개 이슈	21
〈표 2-3〉 서울 사회적기업의 주요 이슈 영역: 매출액 및 근로자 수 기준	23
〈표 2-4〉 서울 사회적기업의 총 영업이익 상위 15개 이슈	24
〈표 3-1〉 사회적경제조직의 시장별 특성	34
〈표 3-2〉 서울시 사경조직 공공시장 매출 비중	39
〈표 3-3〉 공공시장 매출 비중 80% 이상 조직 특성	40
〈표 3-4〉 서울시 기관별 5개년 공공구매 실적 (16-20)	41
〈표 3-5〉 서울시 공공기관의 품목별 5개년 사회적경제 조직 구매 실적 (17-21)	41
〈표 3-6〉 서울시 거래금액 구간별 5개년 사회적경제 공공구매 실적 (17-21)	42
〈표 3-7〉 서울시 공공시장에서 거래 중인 사회적경제 조직 수 (17-21)	31
〈표 3-8〉 서울시 공공시장 내에서 지속적으로 거래하는 사회적경제 조직 수 (17-21)	43
〈표 3-9〉 서울시 공공시장 내 사회적경제 조직 구매금액 상위 품목 (19-20)	43
〈표 3-10〉 공공기관의 사회적경제 조직 구매품목 및 희망품목(전국 공무원)	45
〈표 3-11〉 공공기관의 사회적경제 조직 구매품목 및 희망품목(서울시 공무원)	47
〈표 3-12〉 공공기관의 사회적경제 조직 구매품목 및 희망품목(소속부서 구분)	48
〈표 3-13〉 사례 연구 대상 조직 개요	51
〈표 4-1〉 재화의 구분	73
〈표 4-2〉 기존 도시정책과 도시재생의 차이	76
〈표 4-3〉 선정사례의 개요	82
〈표 4-4〉 인터뷰 질문지 개요	83
〈표 5-1〉 FGI 주요 질문내용	118

그림 목차

[그림 2-1] 연구 프로세스	10
[그림 2-2] 사회적기업이 주목하는 사회문제 top3	14
[그림 2-3] 사회적기업이 주목하는 사회문제 10대 테마	14
[그림 2-4] 서울 사회적기업이 주목하는 100대 사회이슈	15
[그림 2-5] 국민이 사회적기업에 해결하기 바라는 사회문제	16
[그림 2-6] OECD 주요국 대비 한국의 심각한 사회문제	17
[그림 2-7] 기대 이슈와 서울시 사회적기업 총 매출액 및 근로자 수	18
[그림 2-8] 기대 이슈와 주목 이슈, 평균 영업이익의 교차분석	19
[그림 2-9] 국민이 기대하는 이슈에 대한 업종별 분포 현황	20
[그림 2-10] 서울시 사회적기업이 주목하는 상위 15개 이슈: 교차분석	22
[그림 3-1] 서울시 사경조직 공공시장 매출 비중	39
[그림 3-2] 서울시 사회적경제조직의 공공시장 매출액 비중에 따른 재화 특성	39
[그림 3-3] 공공시장 매출 비중 80% 이상 조직 특성	40
[그림 3-4] 공공기관의 사회적경제조직 구매품목 및 희망품목(전국 공무원)	45
[그림 3-5] 공공기관 사회적경제조직 구매품목 및 희망품목(서울시 공무원)	46
[그림 3-6] 공공기관의 사회적경제조직 간접지원제도 활용 정도(소속부서 구분)	48
[그림 3-7] 사회적경제기업 구매 고려 요인	49
[그림 3-8] 사회적경제기업 우선구매 지원 사항	49
[그림 3-9] 사례 연구 대상 조직 선정 기준	50
[그림 3-10] 사례 분석 틀	56
[그림 3-11] 사례분석결과 종합	68
[그림 4-1] 지역자산화의 개념적 이해	74
[그림 4-2] 도시의 쇠퇴 루프	75
[그림 4-3] 홈 베이커드가 입점한 건물(과거)	77
[그림 4-4] 홈 베이커드 현재	77
[그림 4-5] 유니온 침례교회 전경	79
[그림 4-6] 세라믹 공예 교육 장면 1	80
[그림 4-7] 세라믹 공예 교육 장면 2	80
[그림 4-8] 일반체제이론의 개념적 모형	81

[그림 4-9] 마포 사례	82
[그림 4-10] 강서 사례	82
[그림 4-11] 목포 사례	82
[그림 4-12] 전년도 대비 인구증가율 추이	84
[그림 4-13] 아파트월세가격지수	85
[그림 4-14] 노후주택비율	85
[그림 4-15] 빈집비율의 추이	86
[그림 4-16] ‘모두의 놀이터’ 전경	87
[그림 4-17] 체제이론에 따른 마포구 사례 분석	92
[그림 4-18] 사회적협동조합 사람과공간 구성단위	93
[그림 4-14] 전년도 대비 인구증가율 추이(출처: 통계청 지역통계총괄과)	88
[그림 4-19] 체제이론에 따른 강서구 사례 분석	99
[그림 4-20] 목포시 도시재생사업지 현황	100
[그림 4-21] 체제이론에 따른 목포시 사례 분석	103
[그림 5-1] 주민자치형 공공서비스	112
[그림 5-2] 지역사회 통합돌봄의 범위	114
[그림 5-3] 중앙집권화되고 분절화된 한국 사회보장체계의 구조적 문제	115



제1장 서론

▮ 제1절 들어가며

제1절 들어가며

사회문제 해결을 위해 사회적경제의 중요성이 부각되면서 다양한 학문에서 사회적경제와 연결하여 새로운 사회현상을 탐구하고 있다. 서울특별시 사회적경제지원센터에서는 2020년부터 신진연구단 8인을 구성하여 각자의 전문분야와 사회적경제를 연결하여 새로운 이슈를 발굴하며 논의를 진행하였다. 2021년에는 보다 발전된 형태로 4개의 연구팀을 구성하여 사회적경제 현장을 기반으로 이론과 실재를 연결하는 활동을 수행하였다.¹⁾

이 책은 사회적경제 조직(기업)의 지속가능성은 지역과 시민의 삶의 연결에서부터 시작한다는 것에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 먼저 사회적경제 조직들의 설립과 운영과정의 특성을 살펴보고자 ¹⁾사회적기업의 미션을 분석하고 ²⁾공공시장의 판로 안에서 어떠한 조직 역량이 필요한지 정리하였다. 더불어 ³⁾지역 안에서의 활동의 정점이라 할 수 있는 지역자산화 활동과 ⁴⁾시민의 삶과 직결되어 있는 돌봄서비스 영역에서 사회적경제 조직이 어떻게 기여할 수 있는지 살펴보았다. 총 4개의 연구내용을 요약하면 다음과 같다.

- 1) 서울 소재 인증 사회적기업이 주목하는 사회문제 테마를 분석하고(고용 및 노동 불안정 31.3%, 삶의 질 저하 20.7%, 사회통합저해 13.0%) 국민이 해결하기 바라는 사회문제와 매칭하여 일치도를 살펴보았다.
- 2) 공공시장에 진입한 사회적경제 조직들이 어떻게 자생성을 확보하는지 분석하기 위해 역량강화(제품/서비스 공급 역량, 고객 수요관리역량, 운영관리역량)의 측면에서 공공시장 진입에 대한 지원방안을 도출하였다.
- 3) 도시재생의 방법으로 최근 부각되고 있는 지역자산화 과정을 일반체제이론(투입

1)본 책의 제목인 '이슈브릿지(Issue bridge)'는 사회적경제와 다양한 전문분야를 연결함으로써 사회적경제와 관련된 새로운 이슈들을 발굴하고 확장해 나간다는 의미를 뜻한다. 그 과정에서 연구자와 지역, 시민 등 '현장'과의 연결은 매우 중요한 접근법이라고 할 수 있다.

-과정-산출-환류)에 적용하여 사례들을 정리함으로써 간과되기 쉬웠던 주민 공동체의 참여, 사회적 신뢰, 지역경제 활성화 기여와 같은 효과들이 만들어지고 있음을 살펴보았다.

- 4) 돌봄 사업 중심의 관점을 넘어 지역사회 차원의 돌봄에서 사회적경제 조직들이 기여할 수 있는 강점(서로돌봄의 관점, 일상수요에 맞춘 밀착돌봄, 생활 돌봄, 이해와 연대의 힘)과 과제를 모색하였다.

한편 각 연구는 이론을 바탕으로 현장성을 지향하였으며 사회적 기업가와 지역활동가, 중간조직가들의 목소리를 담고자 하였다. 이를 통해 사회문제, 조직역량, 지역자산, 지역돌봄과 같은 영역에서 사회적경제가 창출하고 있는 사회적 가치가 무엇인지, 사회적경제가 어떻게 우리 사회 전반을 아우르는 '이슈브리핑'의 역할을 할 수 있는지 살펴보았다. 이러한 목표를 바탕으로 각 연구의 주제 선정 배경을 다음과 같이 정리해보았다.

- 1) 한국 사회적기업의 수는 꾸준히 성장해왔고 그중 일자리 제공형 사회적기업이 66.5%를 차지할 만큼 그동안 사회적기업의 성과는 일자리 문제 해결에 집중되어왔다. 그러나 급격히 변화하는 시대 흐름 속에서 다양한 문제들이 발생하며 사회적기업이 직면하고 해결해야 하는 문제의 영역은 더욱 넓어졌고 복잡해졌다. 이에 따라 문제해결을 통한 변화(임팩트)를 측정하고 관리해야 할 필요성 역시 높아지고 있다. 임팩트는 명확한 문제정의와 문제해결을 통해 이루고자 하는 변화의 모습을 담은 미션·비전의 내재화에서 시작된다. 본 연구에서는 국민이 바라는 사회문제와 실제 서울 사회적기업이 주목하는 문제간의 갭(Gap)을 분석하여 사회적기업이 국민의 니즈에 부합하는 사회문제를 발굴하고 해결할 수 있는 단초를 마련하는데 기여하고자 했다. 이를 통해 향후 사회적기업이 임팩트를 진단하고 측정 및 관리하는 기반이 될 수 있는 실질적인 제언을 담고자 했다.

- 2) 공공시장은 사회적경제 조직이 사회적 가치를 추구하며 지속가능한 운영을 할 수 있는 주요 시장 중 하나이다. 하지만 현재 국내 사회적경제 조직의 공공시장은 주로 공공기관 조달사무의 측면, 우선구매제도 및 가점 제도 등 제도적 배려에 한정되어 논의되고 있기에, 각기 다른 공공시장 진입 계기 및 목적을 가진 사회적경제 조직을 포괄적으로 설명하지 못한다. 더 나아가 공공구매 비율 확대라는 시장의 양적 확대에 준하는

개별 사회적경제 조직의 역량 강화라는 질적 측면이 간과됐다. 사회적경제조직은 공공 시장에서 우선구매제도 등과 같은 정책의 환경에서 단지 정부의 지원과 육성만을 필요로 하는 소극적인 객체로 묘사되고 있으나, 실상은 사회적 목적 추구를 위해 발생하는 필연적인 자원 제약에도 불구하고 주도적으로 역량을 키워나가는 힘을 가진 주체이다. 따라서 사회적경제 조직이 나름의 방식과 속도로 공공시장에서 의존성을 탈피하고 역량을 강화하고 있는 과정을 조명하여 구체화하고자 하였다.

3) 최근 몇 년 사이 서울의 경우 임대료 등 급격한 부동산 상승을 경험하였다. 이는 사회적경제 조직에게 역시 위기로 다가왔고 이러한 위기가 사회적경제의 지역자산화 과정을 촉진시킨 것은 아닐까 생각해 본다. 위기 뒤에 기회라는 말이 어찌면 사회적경제 조직의 지역자산화를 두고 하는 말로 느껴지기도 한다. 특히 도시 단위의 맥락(젠트리피케이션, 도시재생)에서 지역자산화의 중요성을 확인함으로써 사회적경제의 지역자산화가 어떠한 기회의 창을 만들어내고 있는지 살펴볼 수 있다. 지역자산화 과정을 통해 사회적경제 조직이 다양한 지역 주체와의 관계 설정 및 신뢰 확보와 창출을 위해 노력하는 과정이 이를 보여준다. 이 과정을 보다 구체적인 단계별로 구분하여 내외부 접점을 확인하고 사회적경제의 수단화가 아닌 지역자산화의 동력, 플랫폼으로서의 가능성을 발견하고자 하였다. 지역자산화 사업이 공동체와 사회적 부동산을 잇는 브릿지(bridge) 역할에 그치는 것이 아니라 사회적경제의 새로운 미래를 여는 문에 도달하게 하는 튼튼한 다리가 되길 기대해 본다.

4) 돌봄은 삶과 밀접하게 연결된 의제이자 기존 복지 영역과의 접점이 강한 부분이다. 노인, 장애인, 환자 등의 돌봄이 전통적으로 가족 안에서 해결되어야 할 기능으로 여겨지다가 사회적 돌봄의 필요성이 부각됨에 따라 가족 바깥의 영역으로 나오고 있다. 다만 돌봄의 사회화보다 시장화가 선행된 상황에서, 사회적경제 방식의 돌봄에 대한 관심은 시장화된 돌봄에서 결여된 것으로 여겨지던 공공성을 어떻게 확보할 것인가에 관한 논의와도 맞물려 있다. 이러한 관점에서 ‘사업’으로서의 돌봄을 넘어 ‘지역사회’ 단위에서 작동되는 돌봄을 위해 사회적경제의 역할이 무엇인지 살펴보고자 하였다. 사회적경제 주체, 복지 영역, 행정 등 관련 이해관계자들 간의 연결지점을 찾고자 하였다.



제2장

서울 사회적기업이 주목하는 사회문제

제1절 들어가며

제2절 서울 사회적기업이 주목하는 사회문제

제3절 사회적기업과 국민의 이슈 주목도 미스매치 진단

제4절 사회적기업과 사회문제의 다각적 관계 진단

제5절 인사이트와 과제: 기업, 정책, 연구

2

서울 사회적기업이 주목하는 << 사회적 문제

제1절 들어가며

서울 사회적기업은 그동안 어떠한 사회문제 해결에 집중해왔을까. 사회적기업은 일반 영리기업과 달리 이윤 추구라는 경제적 목적을 넘어서 지역사회를 둘러싼 사회·환경 문제를 발굴하고, 다양한 시각과 솔루션으로 이러한 문제를 해결하기 위해 설립된 조직이다. 시민들이 불편함을 느끼고 해결되길 바라는 문제를 지속적으로 발굴하여 사업 및 활동을 연계해야 하는 이유이다.

이번 연구는 2020년 서울시 인증 사회적기업 중 한국사회적기업 진흥원 자율경영 공시에 자료를 올린 기업을 대상으로, 이들이 주목한 사회문제를 홈페이지·공시자료 등 공개된 데이터를 취합 및 분석하였다.

사회문제 분류는 트리플라잇과 사회적가치연구원이 연구 및 발간한 ‘한국인이 바라본 사회문제 2020-2021’의 ‘대한민국 사회문제 100’ 항목을 기반으로 이뤄졌으며, 해당 연구에서 국민 1000명을 대상으로 진행된 설문조사 데이터 중에서 ‘국민이 사회적기업이 해결해주길 바라는 사회문제’ 항목을 추출해 서울 사회적기업이 집중하는 이슈와 맵핑하고 추가 분석을 실시하였다.

이를 통해 사회적기업이 실제 주목하는 사회문제와 지역사회와 국민이 바라보고 있는 사회문제의 간극을 분석함으로써, 현재를 진단하고 미래 방향을 제시하고자 하였다. 이러한 작업을 통해 서울 사회적 기업의 현 상황과 문제점을 파악할 수 있으며, 향후 기업이 나아가야 하는 방향에 대한 당위성을 부여할 수 있는 다양한 차원에서의 시사점을 끌어낼 수 있을 것이다.

1. 연구 목적 및 프로세스

사회적기업이 사회문제 해결을 통해 어떠한 변화를 만들었는가를 파악하기 위해 선행해야 하는 작업은 사회적기업이 그동안 어떠한 사회문제에 주목해왔는지를 정의 및

분석하는 것이다. 또한 이러한 사회문제 해결을 위한 사회적기업의 역할과 책임, 그리고 다양한 사업 및 활동에 대해 주요 이해관계자들에게 어떻게 소통해왔는지를 함께 들여다보는 것이 중요하다. 본 연구에서는 서울 사회적기업이 주목하는 사회적 문제를 분석하고 국민들이 바라보는 사회문제와 얼마나 일치하는지, 나아가 주목도가 높은 이슈별 사회적 기업의 연계 성과가 어떠한지 알기 위해 다음과 같이 총 3가지의 연구 질문을 설정하였다.

- 연구질문 1. 서울 사회적기업이 주목하는 사회문제는 무엇인가?
- 연구질문 2. 서울 사회적기업이 주목하는 사회문제는 한국인이 바라보는 사회문제와 얼마만큼 일치하는가?
- 연구질문 3. 서울 사회적기업은 주목하는 사회문제와 문제해결로 인한 변화(영향)을 어떻게 내재화하고 소통하고 있는가?

이를 위한 연구 과정은 아래 [그림 2-1]과 같다.

[그림2-1] 연구 프로세스



본 연구는 2020년 서울시 인증 사회적기업 중 한국사회적기업 진흥원 자율경영공시에 자료를 올린 기업을 중심으로 분석하였다. 2020년 12월 기준 서울시 인증사회적기업의 개수는 총 450개(2020)이며, 이 중 자율경영공시에 참여한 기업은 208개(자율경영공시, 2020)이다.

서울의 사회적기업이 주목하는 사회문제를 알기 위해 자율경영공시자료 내 사회적기업가 인사말, 미션과 비전, 주요사업내용을 살펴보았으며, 각 기업 홈페이지 내 공개된 정관, 설립목적, 미션, 비전, 핵심가치 데이터를 취합하여 분석하였다.

또한 사회문제의 기준은 ‘2021 대한민국 사회문제(2021 한국인이 바라본 사회문

제, 트리플라잇·사회적가치연구원)’이며, ‘3대목표 - 사회문제 10대 테마 - 2021 한국인이 주목하는 사회이슈 100’을 기준으로 삼았다.

사회적가치연구원과 트리플라잇은 국내·외 주요 사회문제/이슈 관련 기준 및 항목들의 통합 분석을 통해 138개 사회 이슈 Pool을 도출하고, 각 이슈별 검색 키워드 설정 및 미디어 빈도수 순위 분석을 통해 매년 100대 이슈를 매년 선정 및 발표하고 있다. 2021년에 선정된 ‘2021 대한민국 사회문제 리스트’는 아래 <표 2-1>과 같으며, 본 연구에서는 국내 사회적기업이 주목하는 ‘문화 향유 부족’ 이슈를 추가하여 총 101개 이슈에 대하여 통합적으로 분석하였다.

<표 2-1> 2021 대한민국 사회문제 리스트

3대 목표	사회문제 10대 테마	2021 한국이 주목하는 사회 이슈 100
공평하고 지속가능한 경제 (Economy)	소득(경제) 및 주거 불안	집값 불안정(전셋값 폭등 등) 및 주거부담 증가, 경기침체 지속 및 금융산업 경쟁력 부족, 대기업 불공정 거래, 소상공인/자영업자 소득 불안정, 소상공인 생존 문제, 소득 양극화 심화, 정부 재정 적자 확대, 청년 및 신혼부부 주거 부담, 취약계층 소득 불안(서민 금융 지원 부족), 가계부채 증가, 취약계층 주거 부담(지원 부족)
	고용 및 노동 불안정	정리해고·부당해고·임금체불 증가, 고용률 하락, 청년 일자리 부족, 어려운 창업(창업 혁신 부족), 구인 및 인력난, 일자리 정책 문제, 비정규직 증가(비정규직 차별), 직장 내 괴롭힘 및 감정노동 문제, 노인 일자리 및 노후 대비 문제, 취약계층 일자리 문제
안전하고 행복한 삶 (Society)	교육 불평등	교육비 부담(비싼 등록금 문제 등), 4차 산업혁명 인재 육성 교육 부족, 교육 수혜 격차 심화(조기유학 증가 등), 취약계층 및 지역 교육 격차 심화, 진로 교육 및 직업교육 부족, 공교육 붕괴 및 사교육 심화, 양질의 교육 부족, 학벌지상주의 및 학력/학벌 차별 관행, 고등교육의 질 저하, 국가 연구 인력 및 자본 부족
	삶의 질 저하	취약계층 사회 안전망 부족, 정서불안 및 자살 증가, 노인 우울증 및 소외 증가, 복지 수혜에 비해 부족한 복지(복지 정책 및 제도 부족), 의료비 부담 증가(저소득층 의료 지원 부족), 통신비 부담, 불임 및 난임 증가, 노후 주거지 및 주거생활권 불안, 교통 접근성 부족 및 교통 취약계층 문제, 한부모가족, 다문화 가족 등 지원 부족, 문화예술 향유 부족
	급격한 사회구조 변화	저출산 문제, 도시 인구 증가 및 농·어촌 이탈 현상 확대, 지역발전 불균형, 고령화 심화 및 생산가능인구 감소, 양질의 영유아 보육 및 교육 서비스 부족, 노인 빈곤 심화 및 불안정한 노후생활, 이혼율 증가 등 가족해체 증가, 독신자 및 1인가구 증가, 학교 밖 청소년 및 시설퇴소 아동 보호 부족, 결혼/출산/양육 친화적인 사회시스템 부족
	사회통합 저해	부정부패 및 뇌물수수, 세대/연령간 갈등 및 격차 심화, 이념·지역·정치적 갈등 심화, 디지털 및 정보 격차 심화, 성별격차 및 성차별, 투명하지 못한 정부 운영(정부 신뢰 하락), 다문화 가정 등 외국인 편견 및 차별, 장애인 등 사회적약자 차별, 노사갈등 심화, 만연한 특권과 편법
	안전 위협	감염병 확산 및 대응 체계 부족, 개인정보 유출 및 사생활 침해 증가(사이버 범죄 및 온라인 성범죄 증가 등), 성범죄(성폭력 사건 등) 증가, 아동학대, 북한 미사일/북핵 문제 및 남북관계 갈등, 학교폭력, 재난 사고 및 대응 부족,

3대 목표	사회문제 10대 테마	2021 한국이 주목하는 사회 이슈 100
		안전사고 예방 및 대응 부족(안전 관리, 근로자 부상 문제 등), 가정폭력 증가, 먹거리 불안 및 식량 생산체계 부족
미래와 공존하는 환경 (livement)	환경오염과 기후변화	플라스틱 등 일회용품 사용 및 생활 폐기물 배출, 생물다양성 감소 및 생태계 파괴, 지구 온난화, 대기오염 및 온실가스 증가, 기후변화 정책 및 대응 부족, 미세먼지 증가, 화학물질·유해폐기물 배출 및 환경 호르몬 노출, 해수면 상승, 유실·유기동물 안전 부족, 기후변화 감시·예측 및 위험관리 체계 부족
	자연재해	폭염·한파 증가, 태풍 증가, 가뭄·홍수 증가, 폭설과 폭우 증가, 지진과 쓰나미 증가, (가뭄·홍수 등으로 인한)토지 황폐화, 화산폭발 위험 증가, 산사태 증가, (농어업)재해 지원 및 대응 부족, 대형산불 증가
	에너지 및 자원의 불균형	지속가능한 자원 관리 부족, 불법어업 및 남획으로 인한 수산자원 감소, 대체 에너지 개발 기술 부족, 에너지 접근성 및 서비스 제공 불균형, 석유 및 가스 등 지하자원 감소, 지나친 원자력 발전 의존 및 방사능 오염 위험, 에너지 비효율 및 절약 부족, 물 부족, 물 순환개선 및 재이용 부족, 환경친화적 산업활동 및 기술혁신 부족

2. 연구 동향

서울시 사회적 기업이 주목하는 사회문제를 분석하기 앞서 그간의 선행 연구를 살펴볼 필요가 있다. 한국사회적기업진흥원의 사회적 경제 연구동향(2020)에 따르면 사회적경제 관련 연구는 131편(2017년)에서 175편(2019년)으로 매년 증가하고 있으나 현장 관계자들의 접근과 활용은 제한적이라고 언급하였다. 해당 연구에서는 사회적경제, 사회적 가치, 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 소셜벤처 등 대상별로 구분하여 분야별 연구주제 경향을 알 수 있다. 이 중 사회적기업의 연구 주제는 일자리창출, 정부 지원금, 경제적·사회적성과, 지속가능성의 성공요인 등에 집중된 것으로 나타났다(한국사회적기업진흥원, 2020). 특히 지속가능성의 영향 요인으로 의사결정구조, 인증 유형, 경영 전략, 재정지원, 사회적기업가정신 등으로 조직 설립 이후의 운영과정에서 나타나는 요인을 중심으로 분석되고 있다는 것을 알 수 있다(이민진 외, 2017; 박현희 외, 2017; 전은영 외, 2017; 김문준 외, 2018).

한편 현장에서 실제 느끼고 있는 사회적 경제 조직 설립에 중요한 요소는 사업계획서 작성, 동종업종 조사, 상권정보 등 시장조사, 창업교육 중 ‘사업계획서 작성’(4.1점/5점만점)이 1순위로 나타났으며, 창업 준비활동 중 사업계획서 작성(86.6%)을 가장 많이 수행하는 것으로 나타났다(서울사회적경제네트워크, 2020). 이는 사회적 기업 운영에 미션과 비전, 가치 등이 포함되는 사업계획서 작성과 같은 기초 설계의 중요성

에 대해 지속가능성을 탐구하는 연구자의 시각에서는 놓치고 있는 것이 아닌지 생각해 볼 필요가 있다.

이러한 한계는 국내의 다양하고 복잡한 사회문제를 해결한다는 사회적 기업의 실체를 파악하기 어렵다는 점과 맥락이 닿아있다. 대부분의 연구는 진흥원의 공식적인 사회적 기업 분류(사회적목적 실현유형)에 따라 구분하게 되며, 이로 인해 ‘일자리 제공형’, ‘사회서비스 제공형’, ‘지역사회공헌형’, ‘혼합형’, ‘기타(창의·혁신형)’으로 구분하게 된다. 그러나 이 유형은 다양한 사회문제를 반영하고 있는 지향할 바를 제시하지 못하고 있다(김보경 외, 2019). 실제로 일자리 제공형이 66.5%로 다수를 차지하는 것은 우리나라 사회적 기업이 실업문제를 극복하기 위한 목적으로 육성되어 왔던 현상을 반영한다(김혜원, 2011). 사회적 기업 인증유형이 어떤 사회문제를 반영하는지 알 수 없는 상황에서 사회적 기업의 존재이유, 즉 지속가능성을 논한다는 것은 무엇이 기업 안에서 특화되고 있는 것인지 보여줄 수 없다는 문제에 봉착하게 된다. 그러므로 영리기업과 사회적 기업을 구분하는 핵심요인인 사회적 미션에 대해 주의 깊게 접근 할 필요가 있다(김형민, 2021; J. Austin et al, 2006).

사회적 미션에 대한 접근은 최근 연구에서 계속해서 강조되고 있다. 김형민(2021)은 국내 사회적 기업이 정부 주도적으로 육성되어 양적 성장을 거두었으나 사업적인 자생력과 지속가능성 측면에서 한계를 보인다는 점을 지적하며, 사회적 미션, 고객지향성, 사회적네트워크가 사회적 성과에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 밝혔다. 이은정(2017)역시 사회적기업의 여성 근로자의 고용불안과 재직의도의 관계에서 사회적 미션이 이를 완화시키는 조절 역할을 한다고 밝혔다. 같은 맥락으로 사회적 기업이 어떤 사회문제를 해결하고 있는지 지형도를 그리는 것이 중요하다고 주장하며(김보경 외, 2019), 사회적 기업의 성공은 국민들의 일상생활을 위협하는 사회문제를 파악하여 이를 해결할 수 있는 시장을 창출하는 것에서 출발한다고 강조한다(조희진 외, 2016).

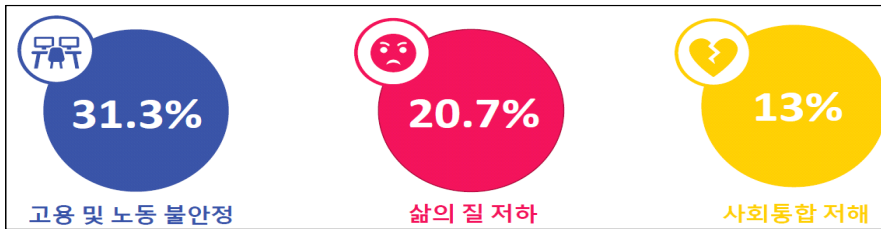
사회적 기업은 사회문제를 발굴하고 해결해야한다. 즉, 사회적 기업은 새로운 사회적 문제가 무엇인지 찾아내고 이를 확장하는 역할이 필요하다(장용석 외, 2018). 또한 사회 문제를 어떻게 해결하느냐에 초점을 두기보다 무엇을 해결하는가, 어떻게 올바르게 해결하는지에 중점을 두어야 할 것이다. 이렇게 사회적 문제를 확장하는 과정을 통해 사회적 가치의 확장으로 이어지게 될 것이다(장용석 외, 2018). 따라서 사회적 기업이 주목하는 사회문제를 밝히는 것은 사회적 기업의 성공 요인에 기초가 되는 매우 중

요한 과정이라 할 수 있다.

제2절 서울 사회적기업이 주목하는 사회문제

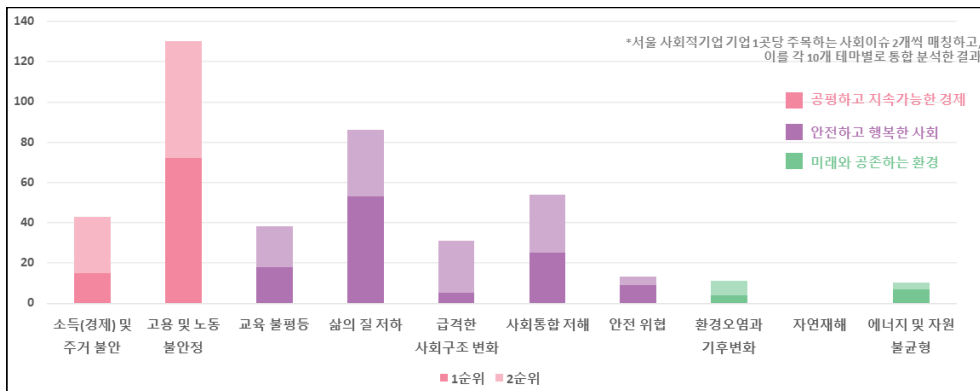
서울의 인증 사회적기업을 대상으로 미션, 비전, 핵심가치 등을 분석하여 기업이 주목하는 사회문제를 분석한 결과 2021 대한민국 사회문제 10대 테마 중 ‘고용 및 노동 불안정 해소(31.3%)’가 1순위였으며, ‘삶의 질 저하(20.7%)’와 ‘사회통합 저해 문제 해결(13.0%)’이 뒤를 이었다.

[그림 2-2] 사회적기업이 주목하는 사회문제 top3



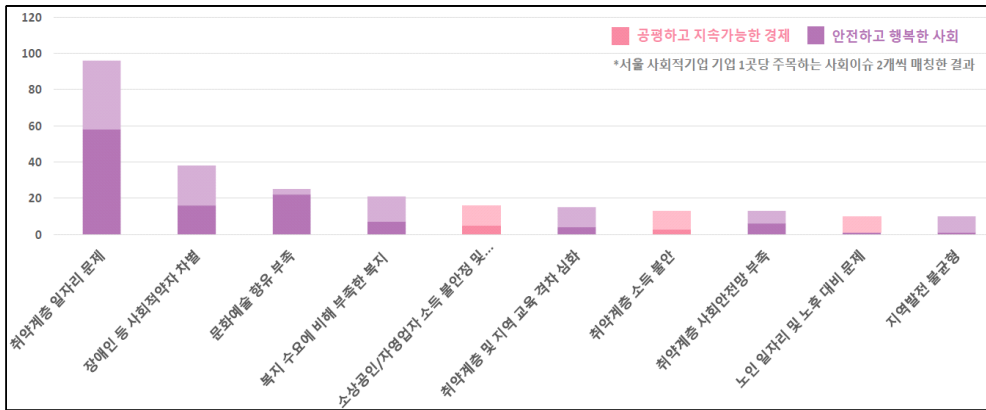
서울 사회적기업은 공평하고 지속가능한 경제(Economy) 주목도는 41.6%, 안전하고 행복한 사회(Society) 주목도는 53.4%, 미래와 공존하는 환경(Environment) 주목도는 5% 로 상대적으로 환경 문제 해결에 집중하는 서울 사회적기업이 적은 상황이다.

[그림 2-3] 사회적기업이 주목하는 사회문제 10대 테마



서울 사회적기업은 [그림 2-3]과 같이 100대 사회이슈에 대해서 분석하면, ①취약 계층 일자리(37.4%) 문제 해결에 가장 주목하고 있는 것으로 나타났다. ②장애인 등 사회적 약자 차별(14.8%) ③문화예술 향유 부족(9.7%) ④복지수요에 비해 부족한 복지(8.2%) ⑤소상공인/자영업자 소득 불안정 및 생존문제(6.2%) 순으로 나타나, 취약 계층과 사회적 약자의 소득/일자리 및 복지 문제에 주목도가 높았다.

[그림 2-4] 서울 사회적기업이 주목하는 100대 사회이슈



제3절 사회적기업과 국민의 이슈 주목도 미스매치 진단

1. 국민이 바라보는 사회이슈

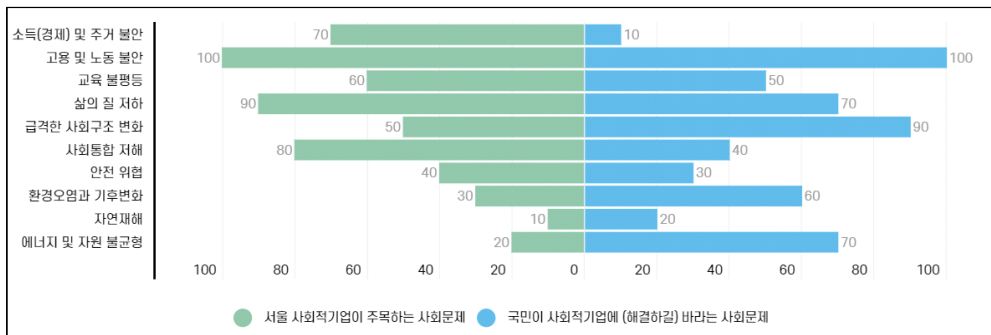
국민이 해결하기 바라는 사회이슈와 매치하기 위해 1) 국민의 입장에서 사회적기업이 해결하길 바라는 사회문제를 바탕으로, 실제 서울 사회적기업이 집중하는 정도와 비교 분석하였다. 또한 2) OECD 주요국 대비 한국의 심각성이 높은 사회문제와 서울 사회적기업이 집중하는 정도를 비교 분석하였다.

국민이 사회적기업에 (해결하길) 바라는 사회문제는 ‘2021 한국인이 바라본 사회문제(트리플라잇, 사회적가치연구원)’ 보고서에 기반하였다. 해당 보고서는 국민 1,000명을 대상으로 10대 사회문제 테마에 대하여, 정부-기업-시민사회단체-국회-사회적

기업/소셜벤처 등 다양한 주체가 어떤 사회문제를 해결하길 바라는지 설문조사를 진행하였다. 해당 설문조사 결과 각 주체별로 국민이 해결하길 기대하는 사회문제가 다르게 나타났으며, 이 중에서 사회적기업-소셜벤처가 해결하길 바라는 사회문제 응답수를 100점 만점으로 환산하여 서울 사회적기업이 주목하는 사회문제 환산값과 비교 분석하였다.

서울 사회적기업은 [고용 및 노동 불안정] 문제 해결에 가장 주목하고 있으며, 국민이 사회적기업 및 소셜벤처에 해결하길 바라는 사회문제 역시 [고용 및 노동 불안정] 문제로 나타났다. 또한 국민이 사회적기업에 해결을 기대하는 사회문제는 ‘급격한 사회구조 변화’ > ‘에너지 및 자원 불균형’, ‘삶의 질 저하’로 나타난 반면, 서울 사회적기업은 ‘삶의 질 저하’ > ‘사회통합 저해’ > ‘소득(경제) 및 주거불안’ 문제에 주목하고 있다. 특히 환경 분야에 대한 미스매치가 두드러지게 나타났다.

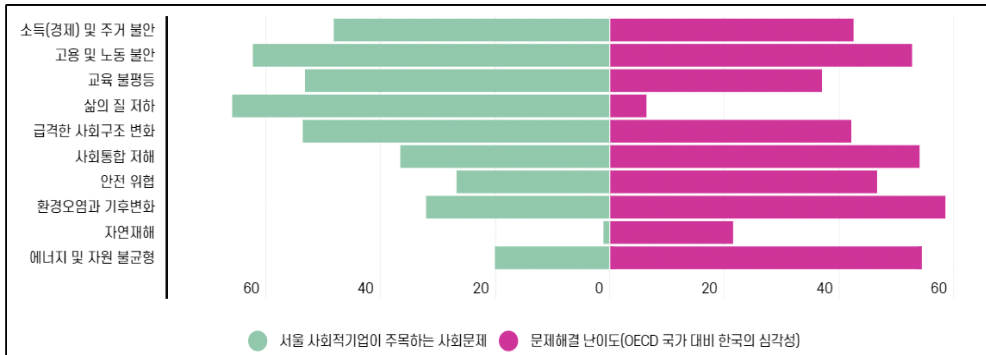
[그림 2-5] 국민이 사회적기업에 해결하길 바라는 사회문제



주. 10대 테마별 주목도를 100점 만점으로 각각 환산한 값
 자료. 국민이 사회적기업에 해결하길 바라는 사회문제는 ‘2021 한국인이 바라본 사회문제(triplelight-CSES)’ 보고서에 기반함

OECD 주요국 대비 한국의 심각성이 높은 사회문제는 ‘환경오염과 기후변화’ > ‘에너지 및 자원 불균형’ > ‘사회통합 저해’ 순인 반면, 서울 사회적기업이 주목하는 사회문제는 ‘삶의 질 저하’ > ‘고용 및 노동 불안’ > ‘급격한 사회구조 변화’ 순으로 나타났다. 국의 심각성이 높은 문제인 환경 및 기후변화와 사회통합 문제 해결을 위한 사회적기업의 주목이 필요한 것으로 분석된다.

[그림 2-6] OECD 주요국 대비 한국의 심각한 사회문제



주. 10대 테마별 주목도와 한국의 문제해결 난이도를 테마별 평균값으로 산출
 자료. 국민이 사회적기업에 해결하길 바라는 사회문제는 '2021 한국인이 바라본 사회문제(triplelight-CSES)' 보고서에 기반함

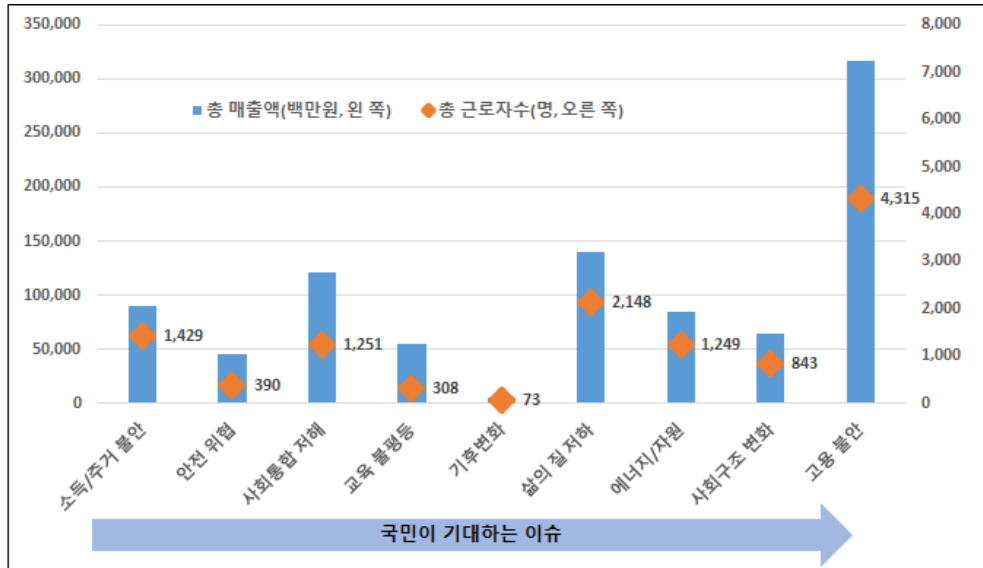
제4절 사회적기업과 사회문제의 다각적 관계 진단

1. 사회문제 10대 테마 차원

이슈 기대도(국민이 사회적기업이 해결해주길 바라는 사회문제)와 서울시 사회적기업들의 사업 매칭 여부에 관해서 보다 다각적 관점에서 추가적인 분석을 진행하였다.

첫째, 사회문제 10대 테마의 각 사업규모와 국민의 기대도 간의 매칭 여부를 진단한다. 사업규모에 관해서는 총 매출액과 총 근로자 수 데이터를 기준으로 했다. 진단 결과에서 주목할 특징을 요약하면 다음과 같다. 우선, 이슈 기대도가 가장 높은 고용 및 노동 불안 문제는 사업규모 측면에서도 가장 높은 수준임을 알 수 있다. 이와 비교해 이슈 기대도 2순위에서 4순위 이슈는 사업규모가 급격히 낮아지는 양상을 확인할 수 있다. 즉, 이슈 기대도와 실제 사업 현실 간의 격차가 큰 것으로 분석된다. 또한 이슈 기대도에서 중간 수준인 환경오염과 기후변화 문제에 관해서는 사업규모가 가장 낮은 수준으로, 미스매치 수준이 가장 높은 것으로 나타났다.

[그림 2-7] 기대 이슈와 서울시 사회적기업 총 매출액 및 근로자 수

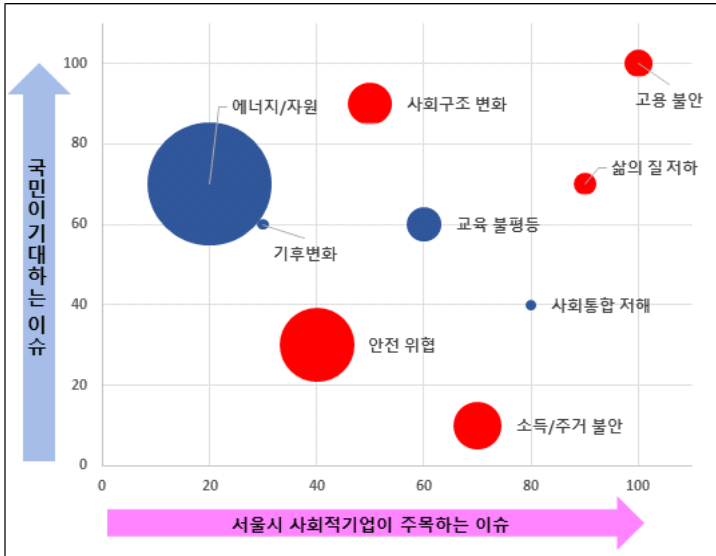


주. 조사 대상 중 분석에 적합한 207개 기업의 데이터임.

둘째, 기업의 평균 영업이익을 이슈 분야별로 산출하여, 이슈 기대도와 대비하여 추가 분석을 진행하였다. 영업이익은 보다 현실적인 경영실적과 관련되므로, 사업규모보다 사회적기업의 실질적인 수준을 보여주는 요소가 되기 때문이다. 나아가, 분석 대상 기업의 전체 평균 영업이익은 약 -800만원으로 적자인 점을 감안하면, 이슈 기대도와 비교해 각 분야별 경영실적을 진단하는 것은 의미가 있을 것이다.

진단 결과를 요약하면 다음과 같다. 이슈 기대도와 사업규모에서 모두 최고 수준인 고용 및 노동 불안 문제 분야는 약 -2,300만원의 적자로 나타났다, 즉, 규모적 측면에서의 매칭에 대해서 낙관적로만 평가할 수 없는 것이다. 이어서 이슈 기대도 2순위(급격한 사회구조 변화)와 3순위(삶의 질 저하) 역시 각각 약 -5,500만원과 -1,500만원의 적자로 나타났다. 반면, 에너지 및 자원 불균형 문제는 사업규모가 비교적 큰 것과 더불어 영업이익은 가장 높은 것으로 나타났다. 이슈 기대도도 높기 때문에, 이 이슈에서 임팩트 창출의 이상적인 모델 사례를 발견할 수 있는 가능성이 있다.

[그림 2-8] 이슈 기대도와 주목도, 평균 영업이익 간의 교차분석



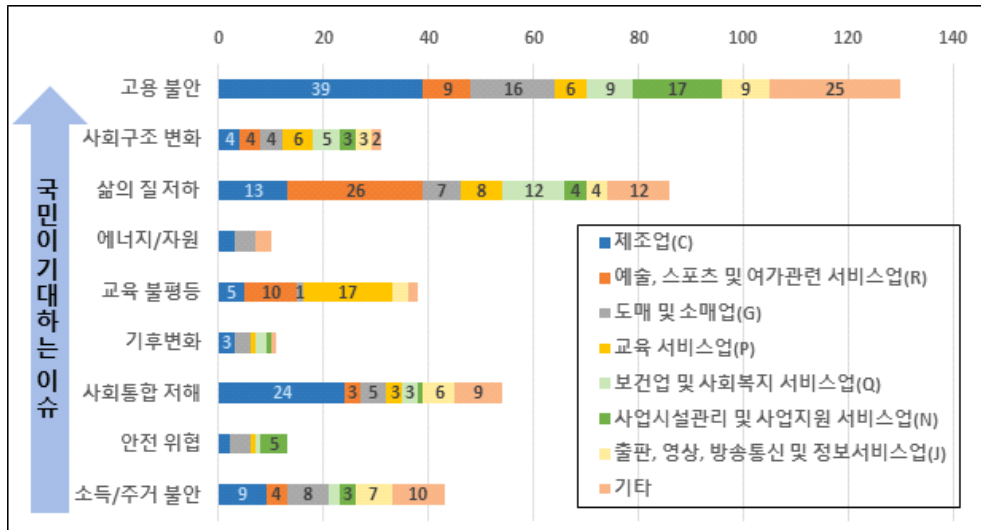
주. 거품 크기는 평균 영업이익이며, 빨간색은 적자를 의미함.

셋째, 사회적기업의 업종과 이슈 기대도의 관계를 진단하면 아래와 같다. 이는 이슈 기대도가 높은 분야에서 주로 어떤 업종의 사회적기업들이 활동하고 있는지를 교차 분석한 것이다.

진단 결과를 요약하면 다음과 같다. 우선, 이슈 기대도가 높은 고용 및 노동 불안 문제에 관해서는 제조업의 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 또한 삶의 질 저하 문제에 대해서는 예술·스포츠·여가 관련 서비스업이 다수를 차지하고 있다. 이는 각 문제 영역에서 업종 차원에서의 매칭이 어느 정도 나타나고 있으며, 업종과 연계되는 비즈니스 모델 및 사업을 발굴하는 것이 임팩트 창출에 유리할 수 있다는 점을 시사한다. 다시 말해 고용 불안을 극복하기 위한 제조업계의 노력이, 그리고 삶의 질 개선을 위한 예술·스포츠·여가 업계의 노력이 임팩트 창출에 관해서 중요한 역할을 하고 있다고 진단할 수 있는 것이다.

[그림 2-9] 국민이 기대하는 이슈에 대한 업종별 분포 현황

(단위: 개)



주. 분석 대상 기업 208개를 각각 관련 이슈 1순위와 2순위로 분류한 다음, 각 사례의 업종 데이터와 결합한 것임. 즉, 각 기업이 두 번씩 계산되며 총 416개 사례의 분류 결과임.

2. 100대 사회 이슈 차원

다음으로, 10대 사회문제 테마보다 세부적인 100대 사회 이슈 차원에서 서울시 사회적기업들이 주목하는 분야와 사업 현황을 살펴보았다.

첫째, 서울시 사회적기업들이 주목하는 주요 15개 이슈의 특징을 도출하면 다음과 같다. 208개의 사회적기업들을 세부적으로 조사한 결과, 이들이 다루고 있는 사회문제는 총 57개로 나타났다. 이 중 7개 이상의 기업이 주목하는 15개 이슈를 주목도 측면에서 상위권으로 볼 수가 있는데, 전체 기업의 70%가 여기에 포함된다.

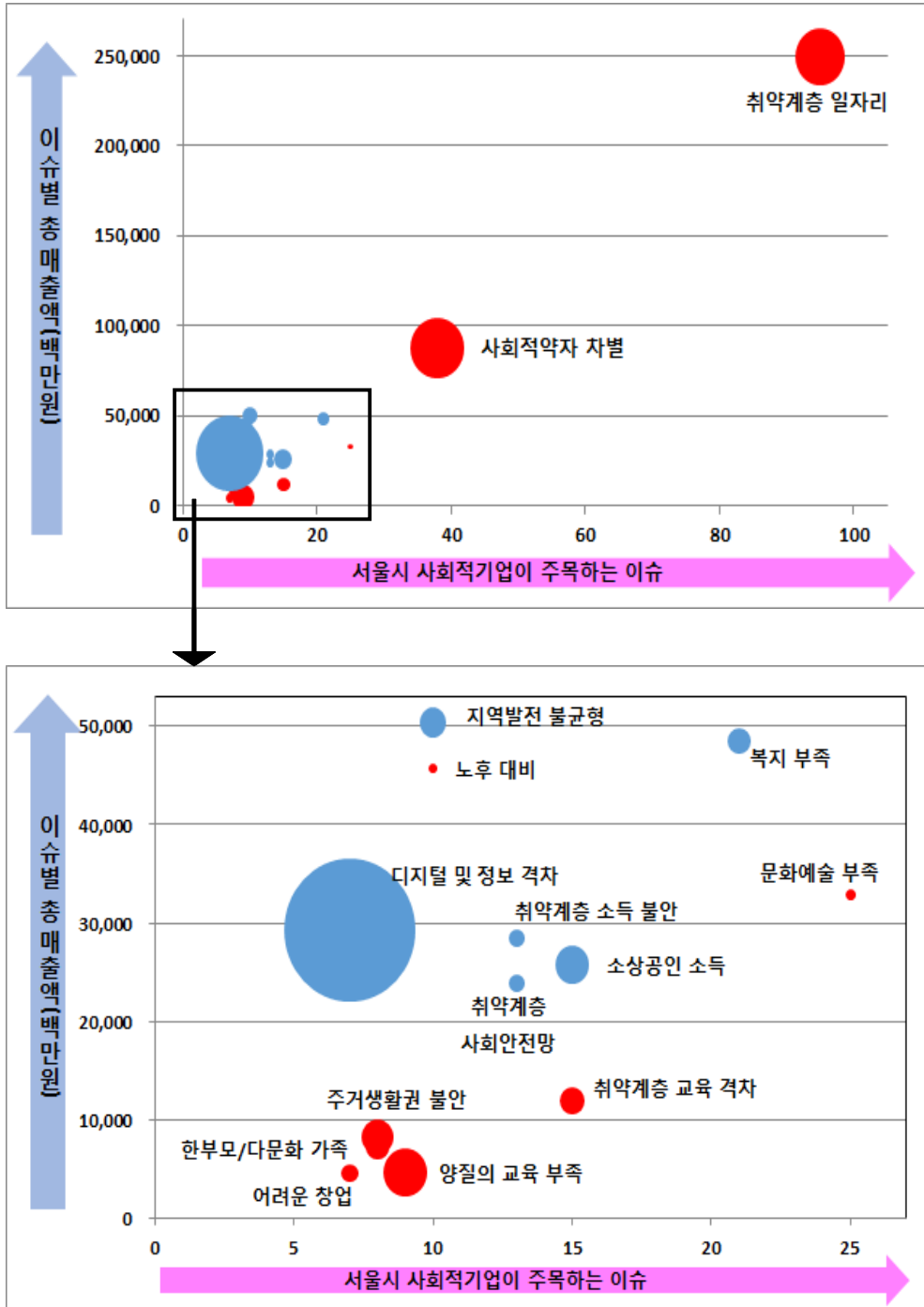
15개 이슈에 대해서 이슈 주목도, 총매출액, 총영업이익 간의 관계를 알아보면 다음과 같은 특징이 나타난다. 1) 취약계층 일자리 창출 이슈는 이슈 주목도와 총매출 측면에서 압도적으로 높은 수준이다. 다만, 영업이익의 적자 규모도 상당히 높다. 2) 사회적 약자에 대한 차별문제가 2순위며, 나머지 13개 이슈는 거시적으로 보면 유사한 그룹에 속한다. 3) 이슈 주목도가 유사한 13개 그룹에서는 총매출액과 영업이익이 모두 큰 그룹과 모두 낮은 그룹으로 구별된다.

즉, 압도적인 1순위와 2순위를 제외하면, 지역발전문제, 복지부족 문제, 디지털 / 정보 격차 문제, 소상공인 소득문제 등의 이슈는 주목도, 총매출, 총영업이익 모두가 높은 수준이며, 성공적인 기업모델을 찾을 수 있는 가능성이 있다.

〈표 2-2〉 서울 사회적기업이 주목하는 상위 15개 이슈

	사례 (개)	비율 (%)	매출액 (백만원)		영업이익 (백만원)		총근로자수 (명)	
			평균	합계	평균	합계	평균	합계
취약계층 일자리 문제	95	22.9	2,625	249,405	-15	-1,499	36.5	3,427
사회적약자 차별	38	9.2	2,313	87,914	-42	-1,604	29.5	1,090
문화예술 향유 부족	25	6.0	1,317	32,929	-6	-154	19.0	455
부족한 복지	21	5.1	2,308	48,472	17	365	37.0	777
소상공인 소득 불안정	15	3.6	1,716	25,744	35	528	20.3	305
취약계층 교육 격차	15	3.6	801	12,015	-25	-379	7.5	113
취약계층 소득 불안	13	3.1	2,192	28,498	19	250	31.6	411
취약계층 사회안전망	13	3.1	1,839	23,907	20	260	39.2	509
노후 대비	10	2.4	4,573	45,733	-14	-140	42.0	420
지역발전 불균형	10	2.4	5,034	50,349	41	414	42.6	426
양질의 교육 부족	9	2.2	523	4,712	-75	-678	6.4	58
한부모/다문화가족	8	1.9	902	7,221	-43	-346	7.6	61
주거생활권 불안	8	1.9	1,039	8,313	-61	-488	20.8	166
어려운 창업	7	1.7	650	4,555	-35	-250	9.0	63
디지털 및 정보 격차	7	1.7	4,183	29,282	285	2,000	12.7	89
합계/평균	294	70.8	2,134	659,049	6.73	-1,721	24.1	8,370
전체 합계/평균	414	100	2,226	921,944	-8	-3,361	29.3	12,006

[그림 2-10] 서울시 사회적기업이 주목하는 상위 15개 이슈: 교차분석



둘째, 이슈 주목도에 관해서 기업 수가 아닌 이슈별 총 매출액과 총 근로자 수를 기준으로 할 때, 100개 이슈에 관해서 어떤 차이가 나타날지 추가로 살펴보았다. 진단 결과를 정리하면 다음과 같다. 1) 총 매출액을 기준으로 보면 상위 15개 이슈가 전체의 85%를, 총 근로자 수를 기준으로 하면 86.4%를 차지한다. 즉, 기업 수 기준보다 높은 수준이며, 이는 주목하는 이슈가 실질적으로 압축되는 점을 알 수 있다. 2) 상위 15개 이슈에 관해서도 어느 정도 차이가 나타났다. 취약계층 일자리 문제와 사회적 약자 차별 문제가 1, 2위라는 점은 동일하지만, 3위에서 15위까지는 변화가 있으며, 3대 영역 중 하나로 구분되는 '미래와 공존하는 환경'에 속하는 이슈가 포함된 것이 주목할 점이다. 이 결과는 100대 사회이슈 차원에서는 단순히 기업 수만으로 사회문제의 대응동향을 이해하는 것이 아니라 실질적인 사업규모나 방식에 대해서도 유의해야함을 시사한다.

〈표 2-3〉 서울 사회적기업의 주요 이슈 영역: 매출액 및 근로자 수 기준

총 매출액 기준 상위 15개 이슈		총 근로자 수 기준 상위 15개 이슈	
	비율		비율
취약계층 일자리	27.1	취약계층 일자리	28.5
사회적약자 차별	9.5	사회적약자 차별	9.1
지역발전 불균형	5.5	수요에 비해 부족한 복지	6.5
수요에 비해 부족한 복지	5.3	의료비 부담 증가	5.6
노인 일자리 및 노후 대비	5.0	지속가능한 자원 관리 부족	5.4
지속가능한 자원 관리 부족	4.7	환경친화적 산업/기술 부족	4.5
환경친화적 산업/기술 부족	3.8	취약계층 사회안전망 부족	4.2
문화예술 부족	3.6	문화예술 부족	3.8
디지털 및 정보 격차 심화	3.2	지역발전 불균형	3.5
먹거리 불안	3.1	노인 일자리 및 노후 대비	3.5
취약계층 소득 불안	3.1	취약계층 소득 불안	3.4
의료비 부담 증가	3.1	소상공인/자영업자 소득	2.5
소상공인/자영업자 소득	2.8	감염병 확산, 대응 부족	2.1
교육비 부담	2.6	구인 및 인력난	2.0
취약계층 사회안전망 부족	2.6	고령화, 생산인구 감소	1.8
합계	85.0	합계	86.4

주. 비율은 각각 전체 사례(414개)에 대해 각 이슈가 차지하는 구성비율임.

셋째, 100대 사회이슈의 성격을 더 자세히 알아보기 위해 총 영업수익을 기준으로 상위권 이슈를 추가로 진단했다. 그 결과 주목도나 매출 기준의 순위와 상당히 다른 이슈들이 상위권을 차지하게 되었다. 또한 ‘미래와 공존하는 환경’에 속하는 이슈들이 보다 많이 포함되는 특징이 나타났다. 지속가능한 자원 관리와 환경친화적 산업/기술과 관련된 기업들은 소수이지만 높은 수준의 영업수준을 달성하고 있는 것을 알 수 있다. 또한 영업이익의 측면에서 보면, 이 두 문제에 교육비 부담 문제와 디지털/정보 격차 문제를 포함한 4가지 이슈가 큰 규모로 이익을 창출하고 있는 사회문제 분야로서 분류할 수 있을 것이다. 이러한 이슈에 대해서는 창출된 이익을 사회에 환원하거나 사회문제에 해결할 수 있을지, 후속 연구나 사례연구를 통해 추가적으로 고민해볼 수 있을 것이다.

<표 2-4> 서울 사회적기업의 총 영업이익 상위 15개 이슈

100대 이슈	총 영업이익 (백만원)	사례 수(개)	구성비율(%)
교육비 부담	2,210	3	0.7
디지털 및 정보 격차 심화	2,000	7	1.7
지속가능한 자원 관리 부족	1,922	6	1.4
환경친화적 산업/기술 부족	1,916	2	0.5
소상공인/자영업자 소득 불안정	528	15	3.6
지역발전 불균형	414	10	2.4
수요에 비해 부족한 복지	365	21	5.1
진로 및 직업 교육 부족	336	3	0.7
국가 연구 인력 및 자본 부족	331	1	0.2
청년 일자리 부족	268	4	1.0
취약계층 사회안전망 부족	260	13	3.1
취약계층 소득 불안	250	13	3.1
일회용품/생활폐기물 배출	80	3	0.7
안전사고 예방	67	3	0.7
고용률 하락	64	2	0.5
전체 이슈	-3,361	414	-

제5절 인사이트와 과제: 기업, 섹터, 정책

1. 사회적기업 관점

위의 분석내용을 토대로 기업과 섹터, 정책에 대한 제언은 다음과 같다.

첫째, 사회적기업은 보다 명확한 문제 정의와 임팩트에 대한 고민을 해야한다. 사회적기업의 존재이유는 일반 기업 및 비영리단체와 다름에도 불구하고, 그동안 대다수 사회적기업이 해결하려는 사회문제에 대한 명확한 정의와 미션/비전에의 연계가 부족하였다. 사회적기업의 임팩트를 설명하려면, 사회적기업이 어떠한 사회문제에 주목하고 있으며, 이러한 사회문제 해결에 집중하는 이유를 명확하게 설명할 수 있어야 한다. 본 연구를 통해 서울 사회적기업 208곳의 정관, 홈페이지, 공시자료를 분석한 결과 대부분이 어떠한 사회문제를 해결하고 있는지 드러나지 않았다.

둘째, 사회적기업의 다양한 성과를 문제해결 관점에서 평가할 필요가 있다. 그동안 정부 및 지자체에서 사회적기업을 평가하는 기준이 ‘고용 창출’에 집중되어 있다보니, 모든 사회적기업이 정관/홈페이지/공시자료에 나타난 존재이유가 ‘취약계층 고용’ 문제에 쏠려있었다. 사회적기업이 사회/환경에 기여하고 긍정적으로 변화시킨 임팩트를 높이기 위해서는 고용 창출 외에도 국민이 해결해주길 바라는 다양한 사회/환경문제에 보다 집중하며, 변화되는 모습과 영향력을 관리해야 할 것이다.

셋째, 사회적기업의 관심 이슈와 임팩트의 연계를 강화할 필요가 있다. 사회적기업의 임팩트 창출은 국민이 해결해주길 바라는 사회문제를 발굴 및 인식하고, 이러한 문제해결에 기여하는 정도를 지속적으로 측정/평가하는 것에서 출발한다. 고용 및 노동 불안정 문제해결에 대한 국민의 기대수준이 높은 만큼 지금처럼 취약계층 일자리 창출 및 소득 개선을 위한 노력을 지속해야 할 것이다. 특히 저출산·고령화 심화·가족해체·학교 밖 청소년 증가·결혼/출산/양육 친화적인 사회시스템 부족 등 ‘급격한 사회구조 변화’ 문제 해결을 사회적기업에 기대하는 국민들이 많은 만큼 이러한 문제해결을 위한 역할 및 방법에 대한 심도 깊은 고민이 필요하다.

넷째, 사회적기업의 관심 이슈와 임팩트의 내재화와 명확한 외부 소통이 필요하다. 사회적기업이 우리 사회에 어떤 역할을 하고 있는지, 사회적기업이 집중해온 이슈와 문제해결을 통한 변화(임팩트)를 명확하고 구체적이며 일관성 있게 소통해야 한다. 정

관, 공시자료, 홈페이지 등 채널을 통해 사회적기업이 존재하는 이유와 목적, 문제를 해결해온 과정과 성과를 이해관계자들에게 소통하는 노력이 필요한 시점이다.

2. 사회적경제 섹터의 관점

서울시 사회적경제 섹터의 전체적 발전에 관해서는 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 이슈와 임팩트 연계의 중요성을 인지하여 이슈 갭을 좁혀가는 노력이 중요하다. 본 연구를 통해 국민의 기대와 기업 활동에 관한 이슈 갭이 다각적으로 나타난 것을 알 수 있다. 긍정적인 매칭 부분을 지속적으로 강화하면서(예를 들어 고용 및 노동 불안 문제에 대한 다수 기업의 대응), 미스매치를 극복하려는 노력이 필요하다. 이는 우선적으로 개별 기업의 노력이 필요한 과제이다. 보다 창의적이고, 지속가능한 사업 모델을 개발하고 실천하는 것도 물론 중요하지만, 국민의 삶과 밀접한 사회문제의 현실을 더욱 이해하면서 이를 해결하기 위한 사업을 전개하는 것이 임팩트를 창출하는 핵심 요인이 될 것이다. 임팩트 개념에 대한 인지, 사회문제에 대한 명확한 정의 그리고 다양한 이해관계자와의 소통이 더욱 중요해질 것이기 때문이다.

둘째, 미스매치를 극복하기 위해서는 개별 사회적기업을 넘어서 서울시 사회적경제 섹터 전체의 과제로 확장되어야 한다. 국민이 사회적기업의 해결을 기대하는 문제에 있어서는 사회적기업은 물론 지원기관, 지역사회, 비영리섹터 등 다양한 주체들의 노력과 협력이 필요하기 때문이다.

셋째, 가치 창조를 위한 통합적 생태계 구축이 필요하다. 섹터 전체의 소통과 협력, 네트워크가 강화되면 미스매치를 줄일 수 있는 보다 본질적 원인이나 해결 방법에 대한 논의로 연계 및 발전될 것이다. 이는 사회적 임팩트 창출의 근본적 메커니즘이나 역동성, 방법론을 개발하는 과제로 이어진다. 시민들이 현실적으로 어떤 욕구나 문제의식을 가지고 있으며, 이에 대해 개별 사회적기업 그리고 정부나 지원기관이 어떻게 대응해야 하며, 대응 결과가 시민들에게 어떻게 전달되고 이들의 의식이나 사회 상태를 변화시켰는지 등의 문제는 모두 연결되어 있기 때문이다. 임팩트를 효과적으로 창출한다는 것은 결국 ‘시민’을 중심으로 하여, 사회적경제를 기반으로 가치창조 시스템을 구축하는 일이다. 이처럼 보다 장기적이고 거시적인 관점으로 현재의 이슈 갭을 극복해야 할 것이다.

3. 정책적 관점

서울시에서 정책적으로 활용할 수 있는 방안은 다음과 같이 제안할 수 있다.

첫째, 서울형 사회가치지표 내 소셜미션 항목을 보다 강화할 필요가 있다. 서울형 사회가치지표 내 “지표1. 소셜미션 기반 기획활동”에는 5가지 측정항목과 10가지 점수 획득요건이 있다. 향후 해당 항목 내에 ‘조직이 달성하고자 하는 소셜미션’과 목표 대비 개선도, 소셜미션을 반영한 계획의 효과성과 내외부 이해관계자 소통 수준 등을 보다 면밀히 관리할 수 있는 기준을 마련하고, 보다 세밀한 관리와 평가가 이뤄질 수 있는 교육 및 지원이 필요할 것이다.

둘째, 서울시 사회적경제 우수기업 선정 및 지원을 강화해야 할 것이다. 현재 서울시는 매년 ‘서울시 사회적경제 우수기업’을 선정하고 있다. 앞으로는 ‘우수기업’의 정의 및 기준이 시대 흐름과 이해관계자 니즈를 반영해, 보다 구체화되고 고도화되어야 할 것이다. 현재 사회적기업이 수행하고 있는 취약계층 고용만으로도 존중 받을 가치가 있으나, 앞서 분석 결과에 나타난 바와 같이 사업내용 안에도 사회적 미션을 내재화하고 연계하는 노력이 필요할 것이다.

4. 결론

본 장에서 분석한 ‘서울 사회적기업이 주목하는 사회적 문제’는 다음과 같은 의의가 있다. 기존의 사회적기업 관련 연구는 기업 관점에서 사업 모델과 결과, 기업 성과 관계, 내외부 요인, 심리 등에 주목하거나 제도·정책적 관점에서 거시적 접근으로 사회적 문제에 대한 정책의 합리성, 효과성 등을 주목해 왔다.

반면, 본 연구는 보다 통합적인 접근으로 사회적기업의 방향성을 제시한 점에서 의의가 있다. 서울 사회적기업이 주목하는 사회문제와 국민이 해결을 바라는 이슈를 연계 분석하여, 향후 사회적기업이 집중해야 하는 영역을 도출하였다. 또한 사업 및 활동 성과를 명확한 문제 정의부터 미션/비전 내재화와 연계해야 한다는 시사점을 도출하였다. 이를 통해 사회적기업이 우리 사회·환경에 미친 긍정적인 영향과 변화를 측정하고 관리해야 한다는 실질적인 방향성을 제시하였다. 또한 사회적기업, 사회적경제 섹터, 정책 등 3가지 관점에서 더 나은 방향성을 고민할 수 있는 기반을 마련하였다.

또한 국민이 주목하는 사회문제와 사회적기업의 집중하는 문제의 간극을 좁혀가는 노력이 중요할 것이다. 기업, 정부, 지원조직, 금융섹터, 시민사회 등의 실천적 과제 역시 주요 이해관계자가 주목하는 사회이슈에 기반하여 실행되어야 할 것이다. 향후 가치창조의 통합적 생태계 구축을 위한 노력도 필요하다. 인적/물적 자본, 정책 참여와 수행, 문제해결 여부 및 평가 등을 연계하는 선순환 구조를 마련해, 시민 중심의 사회적경제로 성장하는 도약의 계기가 되길 바란다.



제3장

사회적경제 조직의 공공시장 역량 강화 사례 연구: 서울시를 중심으로

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 현황 분석

제3절 사례 분석

제4절 결론 및 시사점

3

사회적경제 조직의 공공시장 << 역량 강화 사례 연구

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

공공시장은 사회적경제 조직이 사회적 가치를 추구하며 지속가능한 운영을 할 수 있는 주요 시장 중 하나이다. 국가 및 지방자치단체는 물품·서비스를 조달하고 정책을 집행하기 위한 용역을 수행하는 기업·조직을 필요로 하기에, 공공기관은 사회적경제 조직의 물품·용역·공사를 구매하고 사업을 위탁한다. 특히 공공조달 과정에서 사회적 책임을 높이고, 제도적 배려가 필요한 조직들에 대한 직접적 보조금·지원금 지급이 아닌 간접적 구매 방식인 사회적책임조달의 일환으로 우선구매제도 및 가점 제도 등을 시행하고 있어, 다수의 사회적경제 조직은 이러한 제도적 배려로 공공시장에 진입해있다. 중앙정부와 지자체는 이처럼 공공조달의 사회적 책임성을 높이기 위한 정책을 확대하고 있으며, 제도와 조례를 마련하여 공공시장이 사회적경제 조직의 인큐베이터 역할과 판로개척을 위한 마중물 역할을 할 수 있도록 노력해 왔다.

하지만 사회적경제 조직의 공공시장에 대한 현재의 논의는 불충분하다. 본래 공공시장은 협의로는 공공기관의 내부행정을 위한 조달사무를, 광의로는 지역주민서비스를 위한 민간위탁까지를 포괄하여 정의할 수 있으나, 현재 국내 사회적경제 조직의 공공시장은 주로 전자인 공공기관 조달사무의 측면에서 논의되는 경향이 있다. 또한, 사회적경제 조직의 공공시장은 우선구매제도 및 가점 제도 등 제도적 배려에 한정되어 논의되고 있기에, 각기 다른 공공시장 진입 계기 및 목적을 가진 사회적경제 조직을 포괄적으로 설명하지 못한다. 더 나아가 공공구매 비율 확대라는 시장의 양적 확대에 준하는 개별 사회적경제 조직의 역량 강화라는 질적 측면이 간과됐다. 즉, 공공시장에 진입한 개별 사회적경제 조직들이 어떻게 역량을 강화하고 자생성을 확보하는지에 대한 논의가 부족하다. 사회적경제 조직이 공공시장에서 품질과 가격 경쟁력이 미흡하다는 비판은 많으나, 정작 사회적경제 조직이 나름의 방식과 속도로 공공시장에서 의존성을

탈피하고 역량을 강화하고 있는 부분에 대한 탐구는 충분하지 않은 것이다. 역량 강화의 측면에서 어떻게 공공시장 진입과 판매를 지원할 것인지에 대한 논의를 하기에 앞서 개별 조직들의 현황을 면밀히 탐구할 필요가 있다. 이러한 배경에서 본 연구가 수행되었다.

2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 서울시 사회적경제 조직의 공공시장 현황을 통계 데이터를 토대로 종합적으로 파악한다.

둘째, 서울시 사회적경제 조직 대상의 공공시장 역량 강화 사례를 분석하여, 역량 강화 방식을 탐색적으로 규명한다.

셋째, 현황 분석 및 사례 연구를 종합하여 사회적경제 조직의 공공시장 진입 및 역량 강화에 관한 시사점을 도출한다.

3. 연구의 설계 및 구조

먼저, 서울시 사회적경제 조직의 공공시장 현황을 파악하였다. 사회적경제 조직의 공공시장에 관한 연구 용역 보고서와 학술 연구를 검토하고, 다양한 출처에서 수집되어 산재해있는 관련 데이터들을 분석함으로써 최대한 종합적으로 현황을 파악하고자 하였다. 먼저 서울시 사회적경제 조직 대상의 공공시장 진입 현황 데이터를 검토하고, 서울시 공공기관의 사회적경제 조직 구매 현황 및 인식을 파악할 수 있는 데이터를 검토하였다. 이를 통해 현재 사회적경제 조직의 공공시장과 관련된 논의의 현주소를 파악하고, 사회적경제 조직의 역량 강화에 관한 수요자 관점의 요인을 도출하여 사례 분석의 틀로 삼았다.

다음으로 공공시장에 진입해 활발한 판매실적을 유지하는 동시에, 안정적 수익 활동을 전개하며 조직의 사회적 미션을 실현해가는 대표적인 사회적경제 조직 네 군데를 선정하여 사례를 분석하고 반구조화된 인터뷰를 수행하였다. 구체적인 사례 선정 기준은 재화의 특성(공공시장에서 재화의 특수성/보편성)과 공공시장의 비중(높음/낮음)을

기준으로 하였으며, 다양한 업종(교육, 돌봄, 인쇄, 컴퓨터)이 포함되도록 하였다. 2021년 8월~12월에 각 조직의 대표 및 임직원 대상의 반구조화된 대면 심층 인터뷰를 약 1시간 30분가량 진행하였다. 사례 연구를 수행하기 위해 연구자가 사전에 해당 조직에 대해 언론 등에 공개된 자료를 숙지하고, 인터뷰 대상자에게 본 연구의 취지를 설명한 후 공공시장 진입을 통한 시장 역량 강화에 대해 질의하였다. 각각의 인터뷰 대상자에게 공통된 다음의 문항에 대해 질문하였으며, 연구자들의 이해를 돕고 구체적인 응답을 확보하기 위해 추가적인 질의응답을 수행하였다.

연구의 구조는 다음과 같다. 2절에서는 사회적경제 조직의 현황을 검토한다. 이를 위해 사회적경제 조직의 공공시장에 관한 기존 문헌을 검토하고 관련 데이터를 분석하였으며, 크게 사회적경제 조직의 판매 현황, 공공기관의 구매 현황, 공무원의 구매 인식으로 구분하여 현황을 검토한다. 3절에서는 사회적경제 조직의 공공시장 역량 강화 사례를 분석한다. 현황 분석을 통해 도출된 사례 분석의 틀에 맞추어 서울시 사회적경제 조직 4개 대상의 인터뷰 내용을 분석하여 제시하고 분석 결과를 종합한다. 4절에서는 2장의 현황 분석과 3절의 사례 분석 결과를 종합하여 결론 및 시사점을 도출한다.

제2절 현황 분석

1. 사회적경제 조직의 공공시장

가. 사회적경제 조직의 시장

사회적경제 조직은 사회적 목적을 지속가능한 방식으로 추구하기 위해 시장에서의 수익활동을 필수적으로 수행한다. 일반적인 시장 구분과 같이, 사회적경제 조직의 시장을 크게 B2G(Business to Government), B2C(Business to Consumer), B2B(Business to Business)로 구분할 수 있다. B2G는 중앙정부 및 지자체, 공공기관에 입찰 등 계약을 하는 시장, B2C는 일반 소비자를 대상으로 판매하는 쇼핑몰, 유통체인, 자체 매장 등의 온오프라인 시장, B2B는 민간기업체를 대상으로 거래 계약을 하는 시장이다. (그 밖에 사회적경제 조직 간 상호거래시장 등 기타 시장도 존재한다.) 사회적경제 조직의 주요 시장별 특성은 <표 3-1>과 같다.

〈표 3-1〉 사회적경제 조직의 시장별 특성

	B2G (Business to Government)	B2C (Business to Consumer)	B2B (Business to Business)
대상	정부기관	일반 소비자	민간기업
호혜 시장 범주	사회적기업 우선구매제도, 가점 제도, 공공기관 사회적가치 평가 등	윤리적 소비, 착한 소비, 가치 소비, 바이 소셜,	CSR(Corporate Social Responsibility), ESG(Environment, Social, Governance), 공정무역
거래 특성	공공성이 강한 재화를 필요로 하는 공공기관 대상의 거래로, 거래의사결정과 거래 절차가 공식적, 보수적, 안정적인. 중앙정부 및 지자체의 기본 법률 및 기관 내부 규정에 따라 거래 및 예산 집행 절차가 세분화되어 있어 행정상 결재 절차의 복잡성이 존재	재화를 직접 사용하는 타겟 시장의 소비자층을 대상으로 하는 거래로, 정서적 또는 실용적 측면에서 개인의 욕구에 따라 구매 의사결정을 함. 시장 트렌드 변화에 따른 수요의 변동성이 크며, 다수의 일회성 구매 및 소수의 지속/충성 구매 발생	해당 재화를 지속적으로 필요로 하는 기업 대상의 거래로, 전문적 기술을 가진 재화를 중심으로 하며, 거래 규모가 큼. 조직 내 다수 의사결정자에 의해 구매 결정이 일어나며, 거래 과정에서 빈번한 요구 변화가 발생하고, 시장 수요에 따라 납기 지연 등이 상대적으로 잦음

사회적경제 조직은 미션과 업종이 매우 다양하며, 타겟시장의 거래 특성과 요구 역량도 매우 상이하다. 따라서 사회적경제 조직이 각 시장에서 안정적인 판매를 통해 수익을 창출하기 위해 어떻게 역량을 길러가는지에 대해 주목할 필요가 있다. 특히, 본 연구는 사회적경제 조직의 공공시장(B2G)에 초점을 맞춘다. 현재까지 사회적경제 조직의 공공시장에 대한 논의는 주로 공공기관의 사회적책임조달을 구체화하는 실행방안으로서 우선구매제도 등에 대한 법률적, 제도적 관점에서 논의되었다. 사회적경제 조직 대상 우선구매제도의 확대/정비에 대한 노력 뿐 아니라, 공공시장 진입을 위한 실무적 지원과 역량 강화 교육 등이 적극적으로 수행되고 있다. 이는 사회적책임조달의 본질적 목적이 사회적경제기업의 판로를 확보하고, 자생력을 강화하기 위해 지원하는 것이기 때문이다. 따라서 실제 사회적경제 조직들이 공공시장 참여를 통해 어떻게 역량을 강화하고 있는지에 대해 현황 분석 및 사례 연구를 통해 탐색적으로 파악하고자 한다.

나. 사회적경제 조직의 공공시장(B2G)

사회적경제 조직은 공공시장의 공익적 파트너로서, 국가 및 지방자치단체가 필요로 하는 물품·서비스 등을 조달하는 과정에서, 또한 정책을 집행하기 위한 용역 등을 수행

하는 과정에서 공공기관에 물품/용역/공사를 구매하고 사업을 수행한다.

사회적경제 조직의 공공시장(B2G)은 개념적으로 공공기관의 공공구매, 바우처 사업 등 사회서비스 제공 기관 지정 등 폭넓게 정의된다. 국내에서는 주로 사회적경제 활성화와 더불어 공공조달시장이 사회책임조달(사회책임공공조달)로 전환되는 방안이 주목받았고, 사회책임조달 구체화를 위한 실현방안으로서 우선구매제도에 초점을 맞춰 논의가 이루어져 왔다. 사회책임조달(Socially Responsible Public Procurement: SRPP)이란 국가 및 지방자치단체 등의 공공기관이 필요로 하는 물품·서비스 등을 조달하는 과정에서 고용·환경·사회통합 등과 같은 사회적 가치가 반영될 수 있도록 하는 것으로, 모든 참여 기업의 사회적 책임을 강화하는 차원에서 공공조달의 입·낙찰 및 계약이행 등 공공조달의 각 단계에서 사회적 가치가 반영될 수 있도록 하거나, 사회적기업 등 사회적 가치를 추구하는 특정 기업의 제품을 우선구매하여 수의계약을 하거나 제한경쟁입찰을 실시하는 방식으로 구현된다(김대인, 2021).

이미 유럽연합(EU)은 2010년 공공조달을 사회책임조달로 전환하는데 앞장서기 위해 '사회책임조달 가이드라인(Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement)'을 시행하였으며, 영국도 2012년 공공서비스에 관한 사회적 가치법(Public Services Social Value ACT 2012)을 제정해 사회적 가치를 고려한 구매를 장려하였다(이윤진, 2021). 이처럼 사회적 책임을 강화하기 위한 공공시장의 노력이 세계적으로 이루어지는 가운데, 국내에서도 지자체별로 사회적경제 제품 구매 촉진 및 판로지원 등의 조례 신설과, 조달법에 공공조달의 사회적 책임을 명시하는 법률 개정 등이 이루어져 사회적경제 조직의 공공시장 참여 확대 노력이 진행되고 있다. 최근에는 조달법에서 ESG 요소를 반영, 강화하는 개정안도 발의되었으나, 아직까지 국내 공공시장의 사회적 책임성, 특히 사회적경제 조직 대상의 구매 수준은 전략적 구매보다는 단순 구매에 그치고 있다.

국내에서는 사회적경제 조직의 공공시장을 해당 기관이 직접 구매하는 경우 자체구매(직접 발주 또는 국가종합전자조달시스템인 '나라장터' 활용)할지 조달구매(조달청을 통해 구매)할지 결정하는 '직접구매' 방식과, 공공기관이 사회적경제 조직이 아닌 업체가 계약을 수행하는 과정에서 사회적경제 물품 또는 용역을 구매하도록 요구하는 '간접구매' 방식으로 구분하고 있다(고용노동부, 2016).

사회적경제 조직 중심의 사회책임조달에 대한 논의는 지방정부의 차원에서 보다 활

발히 이루어져야 하는데, 그 이유는 지역 자본의 역외 유출 등 지역경제가 무너져가는 시점에 지역 내에서 활동하는 사회적경제 조직을 대상으로 공공시장을 활성화할 경우 지역 회복과 균형 발전, 지역 공동체 중심 경제 활성화의 대안이 될 수 있기 때문이다.

다. 사회적경제 조직의 공공시장 진입 현황

사회적경제 조직의 공공시장 진입 현황은 크게 1) 사회적기업 우선구매 실적(「사회적기업 육성법」 제12조 제1항 및 고용노동부, 「사회적기업 제품 우선구매 지침」, 2020에 근거)과 2) 사회적협동조합 우선구매 실적(「협동조합기본법」 제95조의 2(공공기관의 우선구매) 및 동법 시행령 제26조에 근거)을 근거로 파악할 수 있다.²⁾

먼저, 사회적기업 우선구매 실적은 연간 1조 6,225억 원이다(2021년 12월말 기준). 이는 전년(1조 2829억 원)보다 26.5% 증가한 규모이다. 총 구매액 대비 사회적기업 제품 구매율도 2.85%로 전년(2.5%)보다 증가하였으며, 847개 공공기관 중 544개 기관에서 전년 대비 사회적기업 제품 구매가 확대됐다. 구매 품목은 기업용품·생활용품·식품 등 물품이 55.4%(8,980억 9,600만 원), 청소·방역·재활용·간병 등 용역이 44.6%(7,243억 6,200만 원)로 나타났다(고용노동부, 2021). 구매 주체를 기준으로 구분하면, 지방자치단체는 6,218억 원, 공기업은 4,213억 원, 준정부기관 1,861억 원, 교육청 1,481억 원, 국가기관 1,140억 원 순으로 나타났다. 구매실적이 상대적으로 우수한 지자체 및 지방공기업의 경우는 행정안전부의 지자체종합평가에서 이를 반영하고 있어 우선구매 실적의 기관평가반영 여부가 실제 공공기관의 우선구매 실적에 영향을 미치며, 공기업 및 준정부기관의 경우에도 기관 경영평가 시 사회적 경제기업 제품 구매비율(3%) 이행 여부가 평가지표에 반영되어 있다(정선희, 2020). 반면, 국가 및 기타공공기관 구매실적은 기관 평가에 미반영되어 공공구매에 대한 관심이 상대적으로 부족하다(관계부처 합동, 2021). 특별히 지난해 공공기관의 사회적기업 제품 구매 증가 요인으로는 공공기관의 사회적기업에 대한 수의계약 한시적 특례적용 등 정부 지원 정책, 사회적기업의 품목 다양화 기관의 환경·사회·지배구조(ESG) 가치 실현에 대한 사회적 관심과 인식 확산 등이 영향을 미쳤다(고용노동부, 2021).

2) 그 밖에 우선구매제도를 통하지 않고 공공시장에 진입한 경우 및 사회적기업과 사회적협동조합 외 사회적 경제 조직의 공공시장 진입 및 판매 현황은 통계로 집계되지 않아 확인이 어려운 실정이다.

다음으로 사회적협동조합 우선구매는 2020년 말 기준 2,656억 원으로 공공기관 총 구매액인 568,729억 원 대비 0.47% 수준이다. 이는 전년도 1,616억 원(0.32%) 대비 64.36%(0.15%p) 상승한 것으로, 구매 총액과 비율은 지속적으로 증가하고 있어 2015년 대비 10배 이상 상승하였다. 기관유형별로는 지방자치단체 구매실적(1,664억, 전체의 62.7%)이 가장 높고, '20년 사회적협동조합 제품을 구매하지 않은 특별법인을 제외한 모든 기관 유형에서 구매실적이 증가하였다(기획재정부, 2021).

이처럼 사회적경제 조직의 우선구매로 대표되는 공공시장의 구매액이 상승하고 있으나, 몇가지 한계가 발견된다. 먼저, 사회적경제 조직 제품이 공공시장에서 차지하는 비율을 다른 우선구매 대상 기업과 비교해 보면 중소기업제품, 여성기업제품, 장애인 기업제품에 비해 매우 저조한 상황이다. 또한, 공공시장 내에서 상위 10% 기업이 전체 공급실적의 약 70%를 점유하고, 하위 50% 기업은 전체의 3%에도 미치지 못하게 납품하는 등 사회적경제기업의 상·하위 업체 간 공급실적에 큰 격차가 존재한다(정선희, 2020).

더 나아가, 법적 근거에 기초한 공공시장에서의 양적인 구매 확대에 준하는 질적인 공급역량을 파악하기 위한 선행 연구들에서 여러 한계를 보고하고 있다.

한국조달연구원(2018)의 '사회적 기업 및 사회적 협동조합 공공기관 우선구매 활성화 방안 연구'에 따르면, 사회적경제 조직(판매자)과 공공기관(구매자) 간의 품질인식 차이를 확인할 수 있다. 즉, 사회적경제기업이 스스로 생각하는 공급 물품과 용역에 대한 성능만족도는 7.01, 품질만족도는 7.22, 종합만족도는 6.76점으로 비교적 높은 수준의 물품과 서비스를 공급하고 있다고 판단하고 있으나, 공공기관이 인식하는 사회적경제기업 공급 물품, 서비스의 품질/성능/종합만족도는 6.13점으로 발주기관과 공급업체간 기대-만족이 다소 불일치하고 있다. 또한 사회적경제 조직의 공공시장에의 의존/안주 가능성 또한 지적되고 있다. 가령, 사회적경제기업의 우선구매제도에 대한 활용전략은 대부분 공공수요와 연계하여 사회적가치를 구현하는 3개 방안을 선택하였으나, 궁극적으로 바람직한 방향으로 볼 수 있는 민간부문으로의 발전적 성장 진출 전략은 약 13% 수준으로 낮게 나타났다. 또한 약 32%의 업체가 사회적가치 구현에 적합한 물품과 서비스 개발을 통한 공급전략을 선택한 것은 긍정적이나, 응답기업의 55%는 공공조달 시장에 의존/안주 가능성이 높은 전략을 선택한 결과가 제시되어 있다.

정선희(2020)는 '사회적 경제기업 우선구매제도 현황과 개선방안'에 대한 연구에서

현재 사회적 경제조직이 교재 및 인쇄물 등과 같은 저부가가치 물품을 중심으로 공급되고 있고, 사회적경제 제품에 대한 품질 및 성능에 대한 만족도(10 만점에 평균 6점)가 낮다는 점을 지적하였다. 또한 사회적경제기업 우선구매 활성화를 위한 정책적 지원을 묻는 설문조사에서 ‘사회적 경제기업에서 공급하는 물품 및 서비스에 대한 품질 적합도 제고 및 성능에 대한 보증체계 수립(26.3%)’, ‘수요기관 요구에 적합도 높은 물품 및 서비스 공급(25.3%)’, 사회적 경제기업 특성에 부합하는 고유하는 물품 및 서비스 공급(16.6%) 순의 우선순위가 나타났음을 보고하였다.

따라서 공공시장에서 사회적경제 조직 구매 확대를 위해서는 법제도적 개선과 동시에, 사회적경제 조직의 품질 및 성능 제고, 수요기관 요구 대응에의 적합성, 고유 물품 서비스 공급 등의 자체적인 노력이 필요하다. 이를 통해 사회적경제기업의 우선구매제도의 실효성을 높여야 할 것이다. 본 연구는 특별히 서울시 공공시장 진입 및 판매 현황 데이터를 분석해 이에 기초한 시사점을 파악하고자 한다.

2. 서울시 사회적경제 조직의 공공시장

서울시 사회적경제 조직의 공공시장 현황을 파악할 수 있는 객관적인 자료는 없기에, 1) 서울시 사회적경제 조직 대상의 설문조사를 통해 (전국)공공시장 판매 현황을 확인하였고, 2) 서울시 공공기관의 (전국)사회적경제 조직 구매 현황을 파악하였으며, 마지막으로 3) 서울시(및 전국) 공무원의 사회적경제 조직 구매 인식을 확인해 종합적인 현황을 분석하였다. 물론 각각의 데이터에 한계가 존재하나, 이들 자료를 종합할 때에야 비로소 서울시 사회적경제 조직의 공공시장을 명확하게 파악할 수 있다.

가. 서울시 사회적경제 조직의 공공시장 판매 현황

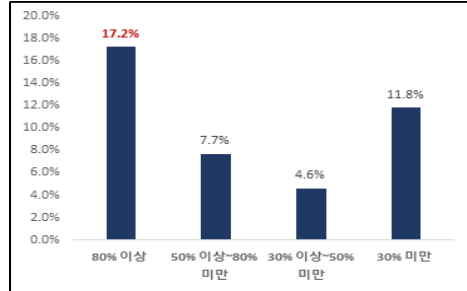
서울시 사회적경제 조직의 시장 현황을 파악하기 위해 2020년 서울시 사회적경제 조직 대상의 특화조사(‘사회적경제 지역생태계 구축을 위한 서울시 지역자원조사’)가 수행되었다(서울사회적경제네트워크, 2020). 해당 조사 결과에 따르면, 총 610개 응답 기업 중 공공시장(B2G)에서 판매하는 조직은 252개로 나타났다(응답 조직의 41.3%). 이들 252개 기업의 공공시장 매출 비중을 살펴보았을 때, <표 3-2>, [그림

3-1)과 같이 매출 비중이 80% 이상인 조직은 17.2%, 50% 이상~80% 미만인 조직은 7.7%, 30% 이상~50% 미만인 조직은 4.6%, 30% 미만인 조직은 11.8%로 나타나 공공시장 진입 기업 중 다수 기업이 80% 이상의 높은 매출 비중을 보이는 것을 확인하였다.

〈표 3-2〉 서울시 사경조직 공공시장 매출 비중

구분	N	%
80% 이상	105	17.2%
50% 이상~80% 미만	47	7.7%
30% 이상~50% 미만	28	4.6%
30% 미만	72	11.8%
합계	252	100%

[그림 3-1] 서울시 사경조직 공공시장 매출 비중



공공시장의 매출 비중이 80% 이상인 105개 기업과 80% 미만 기업의 응답을 바탕으로 자사의 제1 제품/서비스를 묻는 문항의 응답에 대한 워드클라우드 분석을 수행하였다. 그 결과, 매출 비중 80% 이상 조직에서는 교육, 교육프로그램, 교육 서비스, 인쇄, 컨설팅, 공연 등의 재화의 비중이 두드러지게 나타났으며, 매출 비중 80% 미만 조직에서는 교육서비스, 교육 이외에 청소, 판촉물, 도시락, 기획, 디자인, 실내건축 등의 제품/서비스가 주요 재화인 것으로 나타났다.

[그림 3-2] 서울시 사회적경제 조직의 공공시장 매출액 비중에 따른 재화 특성

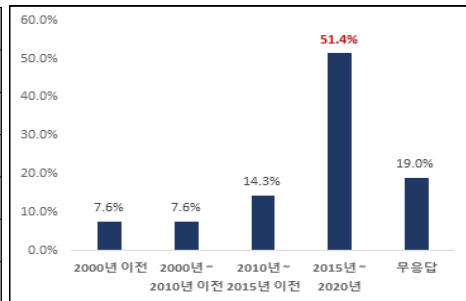


공공시장 매출 비중 80% 이상 조직을 설립시기를 기준으로 살펴보았다. 2015~2020년 설립 기업이 가장 많고(51.4%), 2010~2015년 이전 설립 기업이 14.3%, 2000년 이전과 2000~2010년 이전 설립 기업이 각각 7.6%로 나타났다. 즉, 서울시 공공시장 매출 비중이 높은 기업은 주로 최근에 설립된 기업들임을 알 수 있다.

〈표 3-3〉 공공시장 매출 비중 80% 이상 조직 특성

구분	N	%
2000년 이전	8	7.6%
2000년 ~ 2010년 이전	8	7.6%
2010년 ~ 2015년 이전	15	14.3%
2015년 ~ 2020년	54	51.4%
무응답	20	19.0%
합계	105	100.0%

[그림 3-3] 공공시장 매출 비중 80% 이상 조직 특성



종합하면, 공공시장에 진입해 판매 활동을 수행하는 조직 중 매출 비중이 80% 이상인 조직이 가장 많으며, 이들 기업의 재화는 주로 교육/교육서비스/교육프로그램, 인쇄, 컨설팅 등에 집중되어 있고, 비교적 최근에 설립된 기업들이 높은 매출 비중을 공공시장을 통해 얻고 있음을 알 수 있다. 하지만 이러한 기업들이 자사의 매출 비중에서 공공시장의 비중이 높은 것이지, 객관적으로 공공시장에서 높은 매출을 내는 상위 기업은 아니다. 해당 조사에서는 공공시장에서의 정확한 매출을 알 수 없었다는 한계가 존재한다.

나. 서울시 공공기관의 사회적경제 조직 구매 현황

다음으로 서울시 공공기관의 사회적경제 조직 재화 구매 현황을 파악하였다. 서울시는 최근 10년간 사회적경제 조직의 지속 가능한 시장 생태계 조성을 위해, 공공 및 민간 시장의 안정적 판로 확보를 위해 꾸준히 노력하고 있다. 서울시 사회적경제 조직의 성과는 2011년에 비해 2019년 4.4배 성장하였고, 2019년 기준 매출액은 총 3조 2천억 원으로 추정된다(청년자립지원센터 브리지사회적협동조합, 2020). 〈표 3-4〉는 매년 증가 추세이며 서울시 공공구매액 중 사회적경제 조직 구매액의 변화 추이를 나타

내고 있는데, 2012년 440억 원에서 2020년 1,847억 원으로 큰 폭으로 증가하였음을 알 수 있다. 사회적경제 조직 공공구매 비율 평균은 1.5%로 낮은 수준이지만 평균적인 구매시장이 구성되고 있다.

〈표 3-4〉 서울시 기관별 5개년 사회적경제 구매 실적(16-20)

(단위 : 억 원)

기관/년도	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
전체공공구매	77,683	87,529	86,526	108,343	132,794
사경실적(전체)	856	1,157	1,369	1,690	1,847
서울시 (본청·사업소·투출)	354	392	414	469	708
자 치 구	502	765	955	1,221	1,139
구매비율	1.1%	1.3%	1.6%	1.6%	1.4%

지난 5년간 서울시는 (전국)사회적경제 조직과 7,386억 원의 거래를 진행하였다. 이를 구매 품목별로 살펴보면 물품과 공사거래가 각각 300억 110억 정도를 평균으로 조금의 낙차를 보이며 용역거래가 20년 730억 원으로 17년 대비 2배의 상승폭을 보이고 있다. 지난 5년간의 용역거래액은 2,775억 원으로 사회적경제 조직들이 용역거래시장에서 꾸준한 기회를 제공받고 있음을 볼 수 있다.

〈표 3-5〉서울시 공공기관의 품목별 5개년 사회적경제 조직 구매 실적 (17-21)

(단위 : 백만 원)

품의유형	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년 (10월말 기준)	총합계
용역	30,082	46,159	68,239	73,590	59,477	277,547
일반**	46,014	46,976	55,434	50,639	39,698	238,761
물품	31,848	30,894	28,770	46,096	24,985	162,593
공사	8,239	11,105	14,464	14,422	6,342	54,571
기타***	1,164	1,864	2,187	-	-	5,215
총합계	117,346	136,998	169,094	184,747	130,501	738,686

출처: 서울시사회적경제지원센터, 2021.12

* 본 표의 구매 품목은 서울시 구매데이터 상 품의유형에 해당하는 정보이며 품의유형은 공무원들이 입력하는 것으로 실제와 일부 차이가 있을 수 있음

** 용역, 물품, 공사 관련 품목이 혼재되어 구성된 품의유형

*** 관급자재, 여비, 수리수선, 일상경비 등

지난 5년간 사회적경제기업들의 거래 단위도 조금씩 상승하고 있다. 1억 이상 거래건은 17년에 비해 20년이 130건 이상 (1건을 1억으로 비교해도 130억의 거래시장 확대) 증가하였으며 2~5천만 원 시장³⁾은 2배 이상 상승했다. 이를 통해 공공시장이 사회적경제 조직에게 조금씩 실적을 쌓으며 한 단계씩 올라가는 발판이 되었음을 추정해 볼 수 있다.

〈표 3-6〉 서울시 거래금액 구간별 5개년 사회적경제 공공구매 실적 (17-21) (단위 : 건)

금액구간	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년 (10월말 기준)	합계
A.1억 이상	149	189	255	271	196	1,060
B.5천~1억미만	226	224	313	324	153	1,240
C.2천~5천미만	490	607	721	1,001	697	3,516
D.1천~2천미만	1,245	1,267	1,293	1,492	1,154	6,451
E.5백~1천미만	1,739	1,766	1,528	1,370	1,072	7,475
F.1백~5백미만	8,159	8,594	9,138	9,967	6,471	42,329
G.1백미만	45,589	43,950	50,250	53,260	35,322	228,371
총합계	57,597	56,597	63,498	67,685	45,065	290,442

지난 5년간 공공기관과 거래한 사회적경제 조직 수는 1,996개로 매년 평균 1천여개의 조직이 공공시장에 진입하여 판매를 하고 있다. 지속적으로 공공기관과 거래를 진행하고 있는 기업들을 살펴보면 3년 이상 거래기업이 약 42%(841개소) 정도로 나타나, 한번 거래를 한 기업들은 지속적으로 공공시장에 참여하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-7〉 서울시 공공시장에서 거래 중인 사회적경제 조직 수 (17-21) (단위 : 개)

년도	기업 수
2017년	974
2018년	984
2019년	1,019
2020년	1,190
2021년	990
참여기업수 (단일)	1,996

3) 2018년 7월 지방계약법 시행령 개정을 통해 취약계층고용비용 확인서를 받은 사회적경제기업의 경우 5천만 원 이하 수의계약이 가능해짐

〈표 3-8〉 서울시 공공시장 내에서 지속적으로 거래하는 사회적경제 조직 수 (17-21) (단위: 개)

거래 연속 연수	기업 수	비중
1년	668	33%
2년	487	24%
3년	234	12%
4년	222	11%
5년	385	19%
총 합계	1,996	100%

2019년과 2020년의 주요거래 품목을 보면 인쇄, 기념품과 같은 단순 용역에서부터 시설 사업위탁, 보육서비스와 같은 품목까지 다양하게 거래가 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 시기에 따라 구매한 품목들이 달라지는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-9〉 서울시 공공시장 내 사회적경제 조직 구매금액 상위 품목 (19-20)

순위	2019년	비중	2020년	비중
1	보육서비스	15%	기타안전용품	8%
2	공공시설및사업위탁운영	6%	공공시설및사업위탁운영	8%
3	사업지원금	5%	미분류용역	6%
4	미분류물품	5%	공동체사업	6%
5	행사전시기획및운영	4%	양곡택배서비스	4%
6	기념품및판촉물	4%	디자인및인쇄출판	4%
7	실내건축공사	4%	기타	4%
8	디자인및인쇄출판	4%	미분류물품	3%
9	미분류용역	4%	실내건축공사	3%
10	양곡택배서비스	3%	소독방역방제	3%

* 구매금액 Top 10 품목

** 2020년은 코로나19로 인해 마스크와 소독관련 구매가 늘어남, 마스크는 기타안전용품에 포함

서울시의 공공시장을 규모, 품목, 참여기업 등으로 살펴보았을 때 양적인 변화도 있지만 질적인 성장도 확인된다. 특히 고액의 거래는 보통 입찰계약으로 진행되는 만큼 사회적경제 조직의 실력이 일반기업과 경쟁할 정도로 향상되었다고도 볼 수 있다.

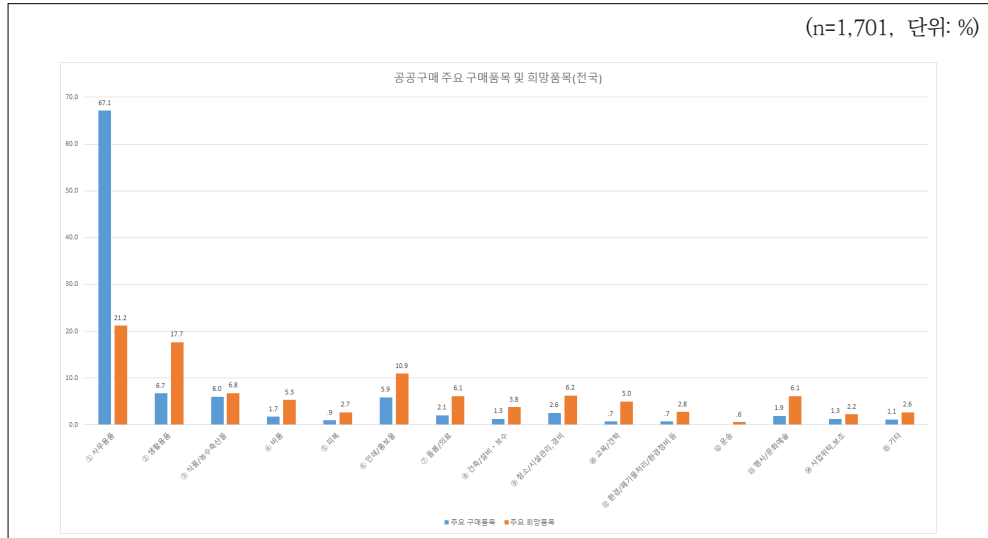
다. 서울시 및 전국 공무원의 사회적경제 조직 구매 인식

마지막으로, 서울시 공무원의 사회적경제 조직 구매 관련 인식을 확인하기 위해 한국사회적기업진흥원의 사회적경제 지역생태계 구축을 위한 지역자원조사 중 지자체 공무원 대상의 조사 결과를 검토하였다. 해당 조사에서는 사회적경제 조직 구매품목을 다음과 같이 구분하여 조사하였다.

- ① 사무용품(문구, 복사용지, 프린터소모품, 기타소모품 등)
- ② 생활용품(위생용품, 건강용품, 종량제봉투, 화장지 등)
- ③ 식품/농수축산물(도시락, 지역특산물, 식재료, 가공식품, 화훼 등)
- ④ 비품(PC, 소전자제품, 통신장비, 기타설치물 등)
- ⑤ 피복(의류, 장갑, 양말, 안전장구, 우의, 기타의류 등)
- ⑥ 인쇄/홍보물(책자인쇄, 전단류, 명함, 현수막, 기타홍보물 등)
- ⑦ 돌봄/의료(간병, 돌봄, 서비스바우처 보건의료서비스 등)
- ⑧ 건축/설비·보수(건물보수, 인테리어, 시설물설치 및 유지보수 등)
- ⑨ 청소/시설관리, 경비(청소, 소독, 방역, 세탁, 경비, 단속용역 등)
- ⑩ 교육/견학(교육, 상담 체험서비스, 수학여행 등)
- ⑪ 환경/폐기물처리/환경정비 등(재활용수거, 현수막철거, 건축폐기물처리 등)
- ⑫ 운송(운송 및 택배, 퀵서비스, 기타발송 등)
- ⑬ 행사/문화예술(행사위탁, 전시장설치, 문화예술공연 등)
- ⑭ 사업위탁,보조(운영보조금, 인력인건비 지원 등)
- ⑮ 기타(급식, 영상물제작, 디자인 등)

이러한 기준으로 조사한 결과, 전국 공공기관 공무원(n=1,701)의 사회적경제 조직 구매품목은 사무용품(67.1%)이 가장 많으며, 인쇄/홍보물(7.2%), 식품/농수축산물(5.9%) 순으로 나타났다. 희망 품목은 사무용품(21.2%), 생활용품(17.7%), 인쇄/홍보물(10.9%), 식품/농수축산물(6.8%), 청소/시설관리, 경비(6.2%), 돌봄/의료(6.1%), 행사/문화예술(6.1%) 순으로 나타났다. 희망품목 대비 구매품목을 기준으로 확인한 잠재수요는 생활용품(11.0%), 인쇄/홍보물(5.1%), 교육/견학(4.3%), 행사/문화예술(4.2%), 돌봄/의료(4.1%) 순으로 확인되었다.

[그림 3-4] 공공기관의 사회적경제 조직 구매품목 및 희망품목(전국 공무원)



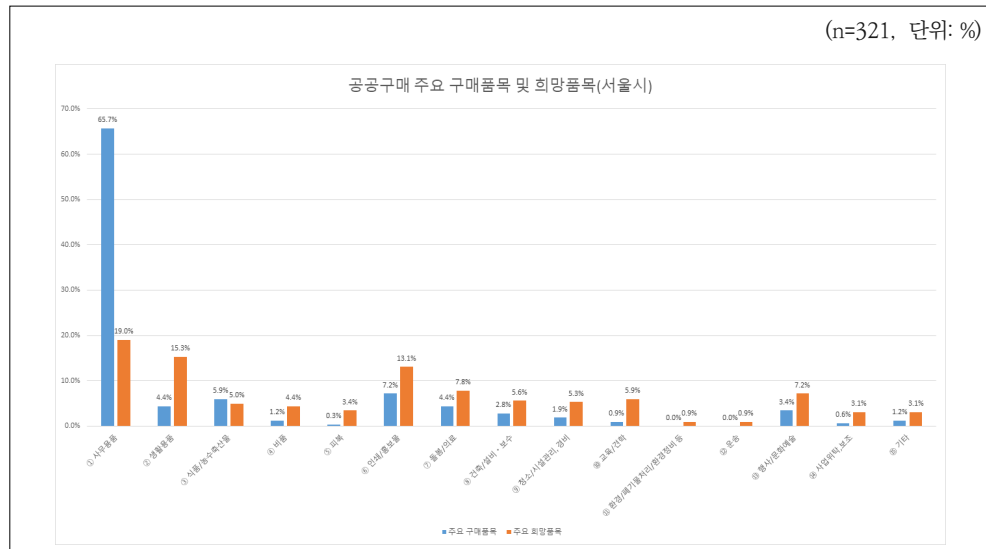
<표 3-10> 공공기관의 사회적경제 조직 구매품목 및 희망품목(전국 공무원)

	① 사무용품	② 생활용품	③ 식품/농수축산물	④ 비품	⑤ 피복	⑥ 인쇄/홍보물	⑦ 돌봄/의료	⑧ 건축/설비·보수
구매품목	67.1%	6.7%	6.0%	1.7%	0.9%	5.9%	2.1%	1.3%
희망품목	21.2%	17.7%	6.8%	5.3%	2.7%	10.9%	6.1%	3.8%
잠재수요 (희망품목 - 구매품목)	-46.0%	11.0%	0.8%	3.6%	1.8%	5.1%	4.1%	2.5%
	⑨ 청소/시설관리, 경비	⑩ 교육/견학	⑪ 환경/폐기물처리/환경개선 등	⑫ 운송	⑬ 행사/문화예술	⑭ 사업위탁, 보조	⑮ 기타	
구매품목	2.6%	0.7%	0.7%	-	1.9%	1.3%	1.1%	
희망품목	6.2%	5.0%	2.8%	0.6%	6.1%	2.2%	2.6%	
잠재수요 (희망품목 - 구매품목)	3.6%	4.3%	2.1%	0.6%	4.2%	0.9%	1.5%	

서울시 공무원 대상의 조사 결과에 따르면(n=321), 현재 서울시 공공기관의 사회적경제 조직 구매품목 비중은 사무용품(65.7%)이 가장 높으며, 인쇄/홍보물(7.2%), 식품/농수축산물(5.9%) 순으로 나타났다. 희망품목은 사무용품(19.0%), 생활용품(15.3%), 인쇄/홍보물(13.1%), 돌봄/의료(7.8%), 행사/문화예술(7.2%) 순으로 나타났다. 희망

품목 대비 구매품목을 기준으로 확인한 잠재수요는 생활용품(10.9%), 인쇄/홍보물(5.9%), 교육/견학(5.0%), 행사/문화예술(3.7%) 순으로 확인되었다. 이상의 분석 결과는 전국 및 서울시 공공기관에서 공통적으로 현재는 사무용품, 생활용품, 인쇄/홍보물 위주의 구매를 하고 있으나, 추후 생활용품, 인쇄/홍보물, 교육/견학, 행사/문화예술 등의 수요를 필요로 하고 있음을 나타낸다.

[그림 3-5] 공공기관 사회적경제 조직 구매품목 및 희망품목(서울시 공무원)



〈표 3-11〉 공공기관의 사회적경제 조직 구매품목 및 희망품목(서울시 공무원)

	① 사무용품	② 생활용품	③ 식품/농수축산물	④ 비품	⑤ 피복	⑥ 인쇄/홍보물	⑦ 돌봄/의료	⑧ 건축/설비·보수
구매품목	65.7%	4.4%	5.9%	1.2%	0.3%	7.2%	4.4%	2.8%
희망품목	19.0%	15.3%	5.0%	4.4%	3.4%	13.1%	7.8%	5.6%
잠재수요 (희망품목 - 구매품목)	-46.7%	10.9%	-0.9%	3.1%	3.1%	5.9%	3.4%	2.8%
	1	4	3			2	4	
	1	2				3	4	
		1				2	5	
	⑨ 청소/시설관리, 경비	⑩ 교육/건강	⑪ 환경/폐기물처리/환경정비 등	⑫ 운송	⑬ 행사/문화예술	⑭ 사업위탁, 보조	⑮ 기타	
구매품목	1.9%	0.9%	0.0%	0.0%	3.4%	0.6%	1.2%	
희망품목	5.3%	5.9%	0.9%	0.9%	7.2%	3.1%	3.1%	
잠재수요 (희망품목 - 구매품목)	3.4%	5.0%	0.9%	0.9%	3.7%	2.5%	1.9%	
	5	3			4			

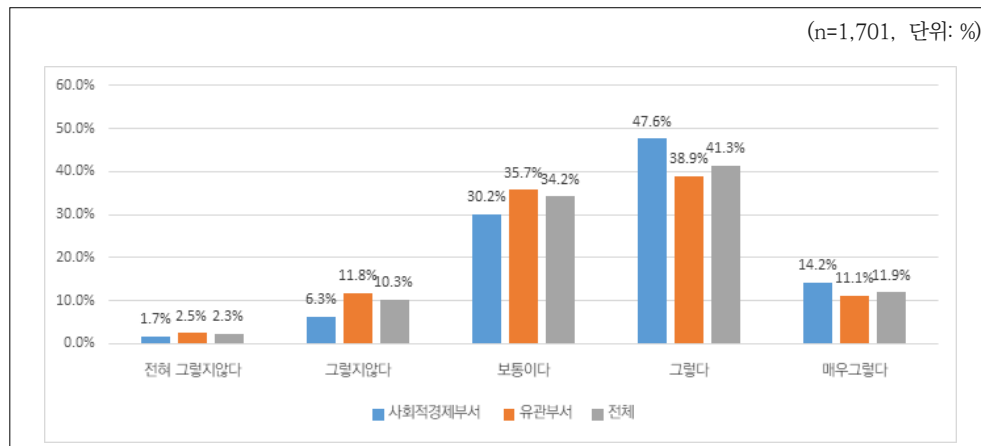
소속부서를 기준으로 구매품목을 확인한 결과, 사회적경제부서는 사무용품(65.3%), 인쇄/홍보물(7.5%), 생활용품(6.3%) 순으로, 유관부서는 사무용품(67.8%), 생활용품(6.9%), 식품/농수축산물(6.4%) 순으로 나타났다. 희망품목의 경우 사회적경제부서는 생활용품(19.0%), 사무용품(18.5%), 인쇄/홍보물(11.9%)을 선호했으며, 유관부서는 사무용품(22.2%), 생활용품(17.2%), 인쇄/홍보물(10.6%)의 구매를 희망했다. 전반적으로 공공기관 공무원들은 다양한 품목의 구매를 희망하는 반면, 실제 구매로 이어지는 제품의 품목은 제한적인 것으로 나타났다.

〈표 3-12〉 공공기관의 사회적경제 조직 구매품목 및 희망품목(소속부서 구분)

	구매품목				희망품목			
	사회적경제 부서 (n=464)		유관부서 (n=1,237)		사회적경제 부서 (n=464)		유관부서 (n=1,237)	
① 사무용품	65.3%	1	67.8%	1	18.5%	2	22.2%	1
② 생활용품	6.3%	3	6.9%	2	19.0%	1	17.2%	2
③ 식품/농수축산물	5.0%	4	6.4%	3	6.0%		7.0%	4
④ 비품	2.4%		1.5%		4.5%		5.6%	
⑤ 피복	0.9%		1.0%		2.4%		2.8%	
⑥ 인쇄/홍보물	7.5%	2	5.3%	4	11.9%	3	10.6%	3
⑦ 돌봄/의료	2.4%		1.9%		5.8%		6.2%	5
⑧ 건축/설비·보수	1.5%		1.2%		3.9%		3.7%	
⑨ 청소/시설관리, 경비	2.8%	5	2.5%	5	6.5%	5	6.1%	
⑩ 교육/견학	0.9%		0.6%		5.8%		4.7%	
⑪ 환경/폐기물처리/환경정비 등	0.6%		0.7%		2.6%		2.8%	
⑫ 운송	-		-		0.9%		0.5%	
⑬ 행사/문화예술	1.7%		1.9%		7.8%	4	5.5%	
⑭ 사업위탁, 보조	1.5%		1.2%		2.4%		2.2%	
⑮ 기타	1.3%		1.1%		2.2%		2.8%	

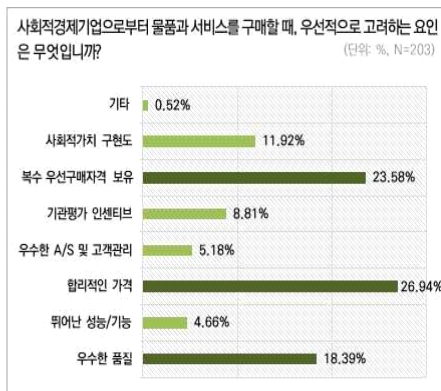
업무를 수행할 때 사회적경제 조직의 간접지원(홍보, 공공조달) 제도 활용 노력에 대한 조사 결과, 사회적경제부서(61.9%)가 유관부서(50.0%)에 비해 사회적경제 조직의 간접지원(홍보, 공공조달) 제도 활용 정도가 높았다. 이는 간접지원제도에의 필요성 및 중요성, 사회적경제 조직 구매의 접근성 등이 높은 특성으로 인한 결과라 할 수 있다.

〔그림 3-6〕 공공기관의 사회적경제 조직 간접지원제도 활용 정도(소속부서 구분)

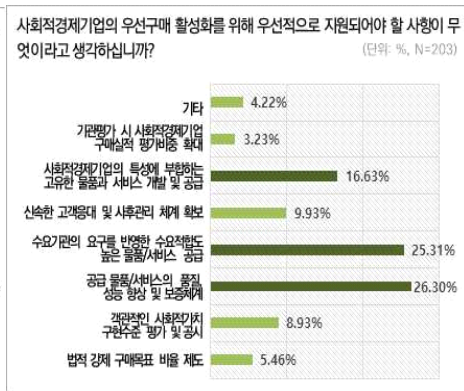


추가로, 공무원의 인식을 확인할 수 있는 자료로서, 한국조달연구원(2018)이 전국 공공구매 의무 대상기관 내 공무원(n=203)을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 사회적경제 조직 재화 구매 시 우선적으로 고려하는 요인은 합리적인 가격(26.94%), 복수 우선구매자격 보유(23.58%), 우수한 품질(18.39%)의 응답 순으로 나타났다. 또한 사회적경제 우선구매 활성화를 위한 지원 사항으로서 수요기관의 요구를 반영한 적합도 높은 물품/서비스 공급(25.31%), 공급 물품/서비스의 품질 성능 향상 및 보증체계(26.3%), 사회적경제 조직의 특성에 부합하는 고유한 물품과 서비스 개발 및 공급(16.63%) 순으로 나타나 사회적경제 조직 재화 구매 시 가격, 품질 등의 요구가 높으며, 수요기관 요구에의 반응성과 같은 수요 관리 측면의 노력과 더불어 사회적경제 조직 특성에 적합한 재화 제공 등의 제품 특성에 대한 의견이 제시되었다.

[그림 3-7] 사회적경제기업 구매 고려 요인



[그림 3-8] 사회적경제기업 우선구매 지원 사항



출처: 한국조달연구원(2018)에서 전국 공공구매 의무 대상기관 내 공무원(n=203) 응답

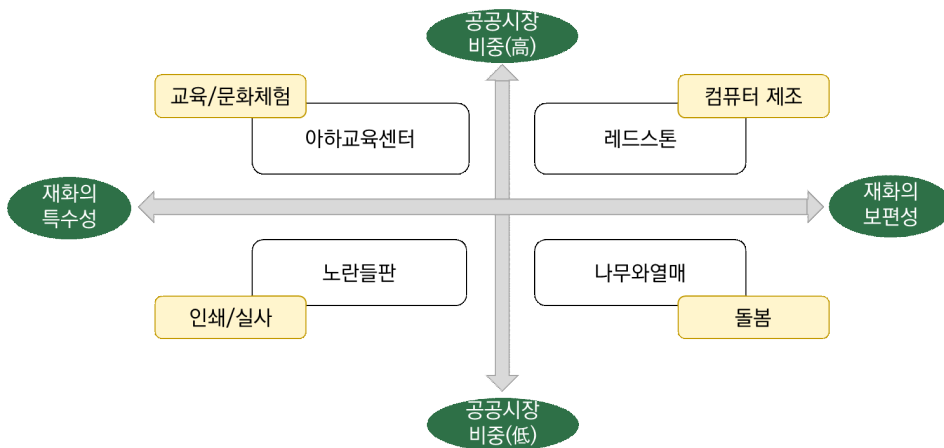
이상의 데이터들을 통해 서울시 사회적경제 조직의 공공시장 판매 현황을 파악하고, 수요자인 공공기관의 구매 인식을 확인하였다. 보다 정확한 현황에 대한 이해를 위해 다양한 데이터를 종합적으로 검토하였으나, 각 데이터의 특성과 범주가 다름에 따라 ‘공공시장’에 진입해있는 ‘서울시’ ‘사회적경제’ 조직에 관한 정확한 현황을 파악하는 것에는 한계가 있었다.

제3절 사례 분석

1. 사례 분석 개요

다음으로 공공시장에서 사회적경제 조직의 역량 강화에 관한 시사점을 도출하기 위해 사례 분석을 수행하였다. 공공시장에 진입해 활발한 판매실적을 유지하는 동시에, 안정적 수익 활동을 전개하며 조직의 사회적 미션을 실현해가는 대표적인 사회적경제 조직 네 군데를 선정하여 사례를 분석하고 반구조화된 인터뷰를 진행하였다. 구체적인 사례 선정 기준은 재화의 특성(공공시장에서 재화의 특수성/보편성)과 공공시장의 비중(높음/낮음)을 기준으로 하였으며, 특정 업종에의 편향을 방지하고자 다양한 업종을 포함하였다([그림 3-10] 참조).

[그림 3-9] 사례 연구 대상 조직 선정 기준



사례 연구 대상 사회적경제 조직은 <표 3-13>과 같으며, 2021년 8월~12월에 각 조직의 대표 및 임직원 대상의 반구조화된 대면 심층 인터뷰를 약 1시간 30분 가량 진행하였다. 사례 연구를 수행하기 위해 연구자가 사전에 해당 조직에 대해 언론 등에 공개된 자료를 숙지하고, 인터뷰 대상자에게 본 연구의 취지를 설명한 후 공공시장 진입을 통한 시장 역량 강화에 대해 질의하였다. 각각의 인터뷰 대상자에게 공통된 문항(조직

의 기본사항, 목표 시장, 공공시장 진입 계기, 공공시장 역량 강화, 한계 및 과제)에 대해 질문하였으며, 연구자들의 이해를 돕고 구체적인 응답을 확보하기 위해 추가적인 질의응답을 수행하였다.

〈표 3-13〉 사례 연구 대상 조직 개요

	조직명	조직 개요	설립 년도	업종
1	노란들판	장애인과 비장애인이 함께 소통하며, 실사출력 및 인쇄디자인 전문 사회적기업. 최근에는 친환경 소재인 타이벡으로 현수막 및 배너 등을 제작하고 있음	2008	인쇄/실사
2	아하열린교육센터	아동청소년 대상 문화교육서비스 제공 및 취약계층 청소년을 위해 공익사업을 전개하는 사회적기업. 시민과 창작자가 주체가 되는 문화 공동체를 형성해가는 비영리 사단법인의 사회적기업임	2005	교육/문화 체험
3	나무와 열매 사회적협동조합	전국 최초로 장애당사자와 부모·가족, 자원봉사자, 후원인으로 구성된 사회적협동조합으로 장애인의 삶의 질을 향상시키고, 장애통합돌봄터 특성화를 통하여 장애인이 마을 안에서, 사회 안에서 함께 어우러지고 상생할 수 있는 문턱없는 마을공동체를 만들어 가는 사회적협동조합	2014	사회복지 서비스업 (장애아동 돌봄)
4	레드스톤	나눔과 공생을 기업이념으로 하여 장애인 등 취약계층의 일자리 창출 및 제공의 사회적가치 실현을 추구. PC 및 모니터 생산, 노후 PC 수리 등을 수행하는 사회적기업	2011	컴퓨터 제 조업

가. 노란들판

노란들판은 장애인과 비장애인이 함께 소통하며 차별 없는 공간이자 평등이라는 가치에 대해 늘 인식하고 있는 일터로 자리매김할 수 있도록 다양한 방식을 도입하고 있는 사회적경제 조직이다. 장애인의 자립 및 근로에 큰 가치를 두고 있으며, 안전하고 배리어프리(barrier-free)한 노동 환경을 만들기 위해 노력을 기울이고 있다. 현수막과 배너를 디자인 및 제작하여 실사출력까지 가능한 인쇄 디자인 전문 사회적기업이다. 포스터, 리플렛, 자료집, 판촉물 등을 디자인하고 제작하는 원스탑 서비스(one-stop service)를 지향하고 있다. 기존의 현수막 위주의 인쇄업은 포화상태이기 때문에 상대적으로 부가가치가 높은 출판 및 인쇄분야로도 확장하였다.

공공기관도 ESG의 평가에 대응하는 등 공공시장 수요자들의 환경에도 변화가 따르고 있어, 이에 대응하기 위해 친환경 제품의 개발에도 주력하고 있다. 친환경적인 원료나 원단을 사용하고자 노력하고 있으며, 친환경 코팅 재료 개발 등 적극적인 친환경 제

품 개발에 앞장서고 있다. 대부분 일회용으로 사용되는 현수막을 종이로 제작하거나, 현수막을 리사이클링(recycling) 하는 방법을 고려하고 있다. 최근에는 연소 시 물과 산소만 남게 되는 타이벡(Tyvek)이라는 친환경 소재로 현수막을 제작하는 등 수요 맞춤형으로 나아가고 있다.

노란들판은 장애인의 직업재활을 위해 2006년 출범한 장애인 자립작업장으로 시작하여, 제도권 교육을 받지 못한 성인 장애인들 가운데 검정고시에 응시하려는 사람들을 도운 ‘노들장애인야학’에서의 경험을 토대로 설립되었다. 1993년 설립된 ‘노들장애인야학’은 장애인 인권운동단체인 장애인운동청년연합회가 주도한 장애인 공부방이다. 노란들판의 박경석 대표는 야학을 만드는 과정부터 함께 했다. 사회적기업 노란들판을 얘기하려면 노들장애인야학부터 설명하지 않을 수 없다. 장애인 야학에서 장애인 일터까지 장애인 인권운동이 자연스럽게 진화한 것이다. 노들장애인야학은 장애인에게도 교육이라는 기본적인 권리를 보장하기 위해 만들어진 배움터였으며, 어렵게 교육을 받더라도 기업에서 장애인 고용을 꺼리기 때문에 장애인이 일자리를 찾기는 쉽지 않았다고 한다. 현실에서 의무고용률이 잘 지켜지지 않기 때문이다. 이에 장애인들이 주인이 될 수 있는 직장, 일터를 만들기 위해 노란들판이 2008년 사회적기업 인증을 받으면서 본격적으로 근무환경의 모양새를 갖추어 나갔다. 노란들판의 주문처의 80~90%는 관공서와 같은 공공기관과 시민사회단체이다. 별도로 홍보를 적극적으로 하지 않아, 기존에 연결되어 작업을 한 적 있는 기관들의 소개로 주문이 이어지고 있었다. 노란들판은 신규고객 창출을 위해, 새로운 먹거리를 찾아 장애인들이 일할 수 있는 공간을 더욱 확보해나갈 계획이다.

나. 아하열린교육센터

아하열린교육센터는 2005년도에 설립되어, 현재 교육서비스를 제공하는 사회적기업이다. 아하! 라고 말할 수 있을 때까지 기다려주는 열린교육을 시행하는 것이 기업의 슬로건이다. 아동청소년 대상 문화교육서비스를 제공하고 취약계층 청소년을 위해 공익사업을 전개하고 있다. 시민과 창작자가 주체가 되는 문화공동체를 형성해가는 비영리 사단법인의 사회적기업으로 여행, 체험, 문화 등 다양한 경험이 바탕이 되어 교육이 이루어질 수 있도록 콘텐츠를 기획하고 있다.

대표적인 프로그램으로 지역사회 내 역사문화와 관련된 지역자원을 발굴하고, 스토리텔링을 만들어 지역에 알리고 교육과정과 연계하여 학교에서 실시하고 있다. 직접 현장에 가보는 현장체험 프로그램이나, 융합프로그램인 3D펜으로 역사문화 고고유물을 디자인하는 융합 콘텐츠를 개발하여 아동 및 청소년이 재미있게 교육을 받을 수 있도록 고민하고 있다.

육아에 전념하던 여성들이 육아에 집중하는 과정 안에서, 아이가 성장하면서 부모로서 어떤 지원을 해줄 수 있을지에 대해 고민하던 차에 구로여성인력개발센터에서 문화체험지도사 교육과정을 소개받고 새로운 직업에 도전할 수 있는 기회를 잡게 되었다고 한다. 구로여성인력개발센터로부터 심화교육, 컴퓨터 교육, 문화 교육 및 세계사 교육 등 역량을 강화할 수 있는 교육과 인큐베이팅을 3년간 지원받았다. 3년이라는 시간을 지역사회와 밀접하게 연계하면서 맞춤형으로 교육서비스를 제공할 수 있었고, 아울러 혁신교육을 중심으로 하는 교육이 생겨나면서 교육청에 마을교과서 집필을 의뢰받기도 하였다.

COVID-19 시기에도 마을 역사문화유적이거나 마을의 공공기관을 영상으로 촬영하여, 비대면으로 가정에서도 교육을 받을 수 있도록 영상교육 꾸러미를 제공하는 등 다각도의 노력을 기울이고 있다. 경력이 단절된 여성들에게 교육의 기회와 일자리를 제공해 주고 소외계층의 아이들에게 다양한 문화 복지 및 교육 서비스를 제공하는 아하! 열린교육센터는 서울시와 더불어 지역을 기반으로 한 구로구청의 적극적인 협조와 지원이 있었기에 지금처럼 탄탄하게 자리 잡을 수 있었다고 한다.

취약 계층의 아이들이 겪는 교육 불평등을 해소하고, 사교육에 길들여진 아이들에게 살아 있는 교육을 선도하는 일, 그리고 일을 하고 싶어 하는 많은 여성들을 위한 교육과 일자리를 제공하는 것이 바로 구로구의 대표적인 사회적 기업 아하! 열린교육센터의 비전이다.

다. 나무와 열매

나무와열매는 장애당사자 부모와 가족, 후원인으로 구성된 사회적 협동조합이자, 마을기업이다. 마을기업은 지역주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역공동체 이익을 효과적으로 실현

하기 위해 설립·운영하는 마을 단위의 기업이다. 중증 장애인의 돌봄과 치료, 자립을 위한 각종 교육서비스 및 지원 사업을 제공하고 있으며, 만 25세 미만의 장애인과 비장애인 초등학생을 대상으로 긴급·일시·상시 시간제 통합 돌봄 서비스를 제공한다. 만 12세 이상 18세 미만의 중·고등학교에 재학 중인 발달장애 학생에게 방과후 활동지원 서비스도 제공하고 있다. 또한 만 6세 이상 만 65세 미만의 장애인에게 활동지원급여를 제공하여 자립과 사회생활을 지원하는 서비스를 제공하고 있다.

돌봄은 현대사회에서 더 이상 가족이라는 사적 영역에서 해결하기 힘들어졌기 때문에 사회적 문제로 인식되고 있는데, 돌봄 노동의 사회화는 가족 내에서 아동, 노인, 장애인 등을 돌보는 일이 공식적인 고용관계를 기반으로 한 사회서비스 일자리로 전환되고 있는 추세이다. 이를 바탕으로 돌봄서비스를 통해 일자리를 창출하고, 나아가 장애인 당사자와 장애인 가족들의 삶의 질을 개선해나가고자 한다.

나무와열매는 성북구에서 지원하는 공동체사업인 '이십전십 부모마음'으로 2012년 처음 시작되었다. 장애아동 부모들이 서로 품앗이 돌봄을 진행하며 시행착오를 겪었고 장애아동 품앗이 성북구 마을만들기에 참여했으며, 2013년 안전행정부 서울시 마을기업으로 선정 후 나무와열매 사회적협동조합으로 창립되었다. 이후 2014년 2월 보건복지부 사회적 협동조합에 인가를 받아 8월부터 장애인 활동지원을 시작하게 되었다.

많은 장애아동들이 학령기 이후 갈 곳이 없어 졸업 후 20살이 되면 주간보호를 받거나 단기 보호시설로 간다고 한다. 수요에 비해 보호시설이 너무 부족하고 그나마 발달 장애인들은 평생학습관이나 이용할 수 있는 기타의 시설이 있지만 지체장애인이거나 중증장애인들을 위한 시설은 턱없이 부족한 상황이라고 한다. 나무와열매는 아동부터 학령기 이후 아이들의 돌봄을 하는 공간이다. 특히 방학기간이나 학교를 가지 않는 기간에는 아동들이 더 많이 온다고 한다. 장애아동들이 편안하게 시간을 보내고, 장애아동의 부모들이 급한 일이 있을 때 잠시나마 맡겨두고 마음 놓고 외출할 수 있는 공간이라고 볼 수 있다. 스포츠체육, 스트레칭 및 관절운동, 미술치료, 놀이치료 등 장기자랑, 구연동화 같은 나무와열매 자체 프로그램도 함께 운영하고 있다. 프로그램은 장애아동에게 맞는 전문 지도자들이 진행한다.

라. 레드스톤

레드스톤은 나눔과 공생을 기업이념으로 장애인 등 취약계층의 일자리 창출 및 제공의 사회적가치 실현을 위해 PC 및 모니터 생산, 노후 PC 수리 등을 진행하는 사회적기업이다. 장애인 등 취약계층에게 양질의 일자리를 제공하여 사회적 약자의 고용기회 확대와 장애인들의 업무능력 향상, 사회성 개선을 위한 차별없는 일터로 성장을 지향한다. 최적의 금액으로 높은 품질과 정직한 제품을 기획부터 생산, 납품까지 진행하는 곳으로, 전국의 공공기관을 대상으로 PC와 모니터를 판매하고 있으며 업무용 교육용 소프트웨어를 개발하며, 취약계층의 정보화 격차 해소를 위한 사업도 펼치고 있다.

고용노동부 인증 2011년 사회적기업으로 등록하였고, 정보화 기자재 기부활동이나 노후 컴퓨터 무상점검 등의 재능기부 활동을 펼치는 등 장애인 및 취약계층의 일자리 창출 및 제공에도 노력하고 있다. 레드스톤은 자사 브랜드의 PC와 모니터를 생산하는 국내 1호 사회적기업이자 장애인 표준사업장이다. 생산공정 및 제품에 대한 품질인증을 가지고 있으며, 친환경적 하드웨어와 소프트웨어의 개발로 제조와 개발을 융합한 솔루션 회사로 성장하고 있다.

2. 사례 분석의 틀

공공시장 참여는 홍보/신호효과, 기술/품질 향상 자극효과, 시장 불확실성 완화 효과, 규모의 경제와 학습 효과가 있어(이민철, 정태현, 2018), 시장에 진입한 사회적경제 조직의 성장을 촉진한다. 사회적경제 조직의 공공시장에서의 역량 강화 차원을 규명하기 위한 선행연구의 논의로는 한국조달연구원(2018)이 제시한 ‘사회적경제기업의 공급역량’이 가장 밀접하다. 해당 연구에서는 사회적가치 구현도, 품질/기능 충족도, 가격적합도, 거래신인도의 4가지 평가차원을 공급역량으로 규명하고 있다⁴⁾. 하지만 해당 연구에서 제시한 공급역량은 공공기관이 사회적경제 조직의 재화를 구매할 때 사

4) 사회적가치 구현도(한국사회적기업진흥원에서 개발한 사회적가치 구현도 평가체계와 평가결과를 활용), 품질/기능 충족도(수요자인 공공기관의 만족도와 규격서 등 품질평가가 가능한 자료를 타 우선구매제도 대상 기업/단체와 비교하여 측정), 가격적합도(품질 및 성능 등을 고려하고 기존 공급업체들과 비교한 적정 가격수준임을 보증하는 평가차원), 거래신인도(우선구매 활용과정에서 축적된 계약이행 신뢰도 등)

용하는 평가지표로는 적합하지만 조직운영상의 역량 관리지표로는 적합하지 않으며, 사회적 가치와 운영상의 다른 요인들을 분리하고 있기에 사회적 가치를 중점적으로 고려하며 지속가능성 확보를 고민하는 사회적경제 조직의 관리지표로는 적합하지 않다.

이에 본 연구는 [그림 3-11]과 같이 제품/서비스 공급 역량, 고객/수요 관리 역량, 운영 관리 역량의 3개 차원에서 탐색적으로 역량 강화를 규명하고자 하였으며, 이를 사례 분석의 틀로 설정하였다. 이에 각 사례별로 1) 공공시장 진입 계기, 2) 공공시장 역량 강화, 3) 지속가능성 확보를 위한 과제를 기술하는 방식으로 인터뷰 내용을 정리하고 이를 분석하여 시사점을 도출하고자 한다.

[그림 3-10] 사례 분석 틀



3. 사례 분석의 결과

4개의 사회적경제 조직과 실시한 인터뷰를 비교·분석함으로써 공공시장에 진입하게 된 계기, 공공시장에서의 역량 강화 방안, 향후 지속가능한 경영 및 발전을 위한 과제와 한계를 도출하였다.

가. 공공시장 진입 계기

사례 조직이 공공시장에 진입하게 된 계기에 대한 응답을 토대로 크게 세 가지 목적을 파악할 수 있었다. ①우선구매제도 등 사회적경제 조직의 이점을 활용할 목적으로의 진입, ②공익적 목적의 사업을 협력적으로 전개할 목적으로의 진입, ③구매 안정성

확보 등 공공시장의 장점으로 인해 진입으로 요약해볼 수 있다.

①우선구매제도 등 사회적경제 조직의 이점을 활용할 목적으로의 진입

“사업이 확장되면서 사회적 기업을 유지하려고 하니까 공공구매시장으로 진출할 수밖에 없었고. 금액이 되니까. 그리고 사회적 기업이라는 이름이 있으니까. 장애인 기업이었으니까. 공공시장에서도 저희를 찾아주는 부분이 계속 생겨서 이제 영업을 하게 되고. … 2011년에 한 번 좀 위기가 있었다 하더라고요. 사회적 기업 지원이 끊기는 해. 그 때 임금 동결도 하고 어떻게 어떻게 하자 해서 2012년에 인쇄 디자인 사업을 확장했다고 하더라고요. 그때부터 인쇄 사업 하면서 공공 시장에 확대를 하려고 영업을 진행했던 것 같아요. … 임금을 줘야 되고, 기업을 유지해야 되는데 현수막만 가지고는 안 될 것 같더라고 해서 사회적 기업, 장애인 기업이고 하다 보니까 공공기관에서 우선적으로 주문하게 되는 우리의 장점이 있는 거잖아요.” (노란들판)

“2007년에 우연한 계기로 장애인을 채용했는데, 생산과 제조에 있어 걱정보다 꼼꼼하게 작업하는 것을 보고 사회적기업을 신청하게 됐어요. 2011년 사회적기업 인증을 받으면서 초기 공공조달 시장 쪽이 선점이 유리했던 게 있어서 100% 공공시장을 타겟으로 하게 됐죠.” (레드스톤)

②공익적 목적의 사업을 협력적으로 전개할 목적으로의 진입

“지역사회 안에서 자리를 잡을 수 있었던 이유가 어쨌든 지자체나 공공의 도움이 굉장히 컸었어요. 예비 사회적 기업, 인증 사회적 기업 과정을 거치면서 … 사회적 기업이라는 마크를 딱 달고 나니까 공공이 조금 더 열린 형태가 되었고, 이제 지역 안에서 저희가 활동을 할 때도 지역 기반으로 해서 뭘 찾을까라고 했는데 교육과 지역 기반으로 할 수 있는 걸 찾아주신 한 가지가 우리동네 교육이었어요.” (아하열린교육센터)

“전략 사업, 말 그대로 장애인 활동 지원사업에 초점을 맞춰서 공고를 기다리고 거기에서 매진을 하면서 그때 저희 역할도 분명해졌다고 저는 생각을 해요.” (나무와열매)

③구매 안정성 확보 등 공공시장의 장점으로 인해 진입

“사교육 중심은 주말이고요, 공교육 중심은 주중에 일어나요. 그래서 ‘이거 두 가지를 어떻게 같이 병행할까?’라고 하는 고민이 좀 많았어요. 처음에는 주말이 너무 치중되어 있어서 평일에 하는 게 없는 거예요. 그래서 평일에 하려면 어디랑 해야 할까 해서 학교가 평일에는 학교로 가잖아요. 그래서 학교나 공교육을 공략해야 되겠다. 이 두 가지를 같이 해서 우리가 일하고 있는 우리 여성 일자리 부분에 프리랜서 강사 분들이 평일에도 주말도 두 개 다 일할 수 있도록 해야 되겠다. 약간 그런 취지였던 것 같아요.” (아하열린교육센터)

나. 공공시장 역량 강화

공공시장을 대상으로 한 B2G 사회적기업으로서 역량을 강화하기 위해 어떠한 노력을 기울이고 있는지 살펴보았다. 1) 제품/서비스 공급 역량, 2) 수요/고객 관리 역량, 3) 운영 관리 역량으로 구분하여 각각의 역량별 세부 요인을 파악하였다.

1) 제품/서비스 공급 역량

인터뷰에서 언급된 내용들을 토대로, 3가지의 공급역량을 파악하였다.

①사회적 목적 기반의 차별화 된 재화 제공

사례 조직들은 기업이 추구하고자 하는 가치, 사회 문제 해결 등을 위해 일반 기업들과 차별화된 재화를 제공하기 위해 노력하고 있었다.

“서울시 25개 구에서 마을 초등, 중등에 맞는 마을 교과, 마을 책을 이렇게 만든 게 아마 저희가 처음일 거라고 생각하거든요. 이제 이 책을 작가님하고 저랑 같이 돌아다니면서 다 사진도 다 찍고... 다 해서 이 책을 만들었는데 학교 반응도 너무 좋았어요. 교육청에서 혁신교육이 되면서 마을이 활성화되고 마을의 중요성, 마을 교육 공동체라고 하는 중요성을 얘기하게 되면서...” (아하열린교육센터)

“거의 장애 돌봄을 하는 기관이 없어요. 지금도 아마 시간제 돌봄으로 하고 있는 곳이고, 장애인 돌봄을 하는 곳, 말 그대로 지역아동센터나 이런 곳에서 장애인을 소수로 한 명씩 맡긴 하잖아요. 그런 돌봄은 하지만 저희는 말 그대로 주 고객이 장애 친구이잖아요. 이런 돌봄을 하는 곳은 없는 것으로 알고 있거든요. 그러니까 말 그대로 장애 전담 어린이집이나 이런 곳들 빼고는...” (나무와열매)

② 수요자 편의성 강화

사례 조직들은 공공시장의 거래 대상자인 공공기관(수요자)의 요구와 편의에 맞춰 서비스 및 제품을 제공하는 방식을 지속적으로 개선하는 특성을 파악할 수 있었다.

“이런 규모의 공장을 서울 시내에 보유하고 있는 업체는 별로 없다라고 듣고 거기다가 이제 사회적 기업이고 이 안에서 사무, 디자인, 제작까지 다 할 수 있는 공간이, 이 정도 규모라면 이거보다 조금 더 크면 아예 대규모, 현수막 메인 현수막 업체 이 정도라고 하더라고요. 저희는 자그만 한 현수막 실사 업체 중에서는 가장 큰 곳이라고 그래서 아무래도 그래서 좀 공공기관에서도 좀 편하지 않을까 싶기는 하네요. 전화 상담도 다 바로바로 사무실에서 전문적으로 응대할 수 있는 직원이 해주고 디자인 시안에 대해서도 끊임없이 피드백을 편하게 줄 수 있고, 가장 엄청 큰 회사, 큰 현수막 업체 같은 경우에는 거기서 주문한 거 말고는 하기가 좀 어렵고, 하려면 추가 금액이 발생하고 이렇게 해서 피드백도 저희보다 별로 제 생각에는 덜 친절할 것 같고” (노란들판)

③ 수요 평준화를 통한 공급의 안정성

사례 조직들은 규모가 영세한 수준이었기에, 주중, 특정 시간대에 구매받지 않고 수요를 확보해 평준화시키고 안정적으로 서비스 및 제품을 제공할 수 있도록 노력하고 있었다.

“처음에는, 그리고 또 시간대도 보통 아이들이 학교 가는 시간, 운영 시간이 저희가 9시부터 6시라고 말씀을 드렸잖아요. ‘그 시간에는 다 애들 학교 가고, 유치원 가고 없고, 갔다 오면 치료실 가는데 갈 시간이 없어요.’ 이렇게 얘기를 하는 거예요. 그래서 저희가 틈새를 노렸죠. 말 그대로 아이들이 학교에 가지 않는 토일, 토요일에. 원래는 월요일부터 금요일까지 운영 시간이었는데, 안 오니까 토요일에, ‘그러면 빨간 날 운영을 하자. 그럼 애들이 학교 안 가

“니가, 치료실 안 가니까 오지 않을까?” 그러니까 조금씩 친구들이 빨간 날이 되면 오더라고요.” (나무와열매)

2) 고객/수요 관리 역량

수요자 및 고객을 관리하는 역량 측면에서 사례 대상 조직들이 보이는 역량 강화 방안을 4가지로 정리할 수 있다.

① 수요 대응에의 유연성

사례 조직들은 공공기관 및 공공시장에서 요구 및 요청하는 바에 대해 발빠르게 대응하고 유연하게 내부 프로세스 및 시장 전략을 수정하였다.

“판촉물 시장을 이런 쪽에서는 조금 확장을 하다 보면 안 할 수가 없더라고요. 포스터 주문 하다가도 물어보시거든요. “혹시 거기서 USB 찍을 수 있나요?” 하면 “그럼요” 하고 일단 알아보는 거죠. 판촉물전문 홈페이지도 저희 노란들판에 있어서 고객들한테 안내도 할 수 있어요.” (노란들판)

② 지역 공공기관과의 밀접한 관계성

대부분의 사회적경제 조직이 지역을 기반으로 운영되고 있어 보다 밀접하게 지역의 요구나 수요에 대응하고 지역 공공기관과의 친밀성에 기반해 운영되고 있음을 확인하였다.

“틈새돌봄사업이 성북구에서 진행하는 사업이거든요. ... 거기에서 틈새돌봄기관으로 저희가 선정이 되어서 아이들을 2시부터 6시, 무료로 돌봄 받을 수 있어요. 저희가 유료로 운영하던 건데. ... 성북구에 돌봄기관이 13개로 알고 있고 대부분이 작은 도서관에서 운영을 하는 것으로 알고 있어요. 잠깐 잠깐씩 아이들이 책 보고 가고 이렇게 하는데, 저희만 유일하게 직접 돌봄 기관이에요.”(나무와열매)

③ 잠재적 수요 발굴 및 선제적 대응

사회적경제 조직들은 지역사회 및 공공기관이 현대 사회 및 변화하는 트렌드에 맞춰 어떠한 니즈가 있는지를 파악하고 요구가 있기 전에 사전에 대응하는 노력과 모습을 보였다.

“우리 동네 보물 찾기’라고 하는 이게 저희가 교육과정하고 연계해봤는데, 3학년 교육과정 안에 ‘우리 고장 알기’라고 하는 것이 있는데 학교에서 교육하는 교과서를 봤는데 다 그냥 학교 안에서 이루어지더라고요. 그런데 고장은 이게 학습으로 되는 게 아니니까 ‘직접 찾아가봐야 되지 않을까?, 그리고 가까운데 왜 못 찾아가지?’ 이런 생각이 들어서 구청에다 그걸 제안하게 된 거예요. ... 그렇게 했는데 그게 학교에서도 반응이 굉장히 ‘이건 꼭 필요한 교육이다.’라고..” (아하열린교육센터)

④ 신뢰 구축을 통한 지속적 판매

공공기관과 사회적경제 조직은 신뢰를 기반으로 거래하고 있었다. 납기에 대한 정확성, 품질에 대한 향상, 다양한 요구에 대해 유연하게 대응하는 등 오랜 기간의 신뢰 구축을 통해 판매를 이어가고 있다는 특징을 파악하게 되었다.

“처음 공공시장에 들어갈 당시에는 대기업 친화적인 분위기가 강했기 때문에 장애인생산품이라는 것을 홍보했을 때, 오히려 역풍을 맞기도 했어요. 품질에 대해 안 좋을 것이라는 생각이 강하기 때문에...결국은 시간을 많이 투자해서 신뢰도를 끌어올리는 방법 밖에 없었어요. 저희는 생산제조-납품배송-설치까지 직접하는 것으로 차별화를 했어요. 수익생각 안하고 5년이상 지속하니까, 납품하고 시그널이 안좋으면 다음이 없는데 2차, 3차 구매로 이어지더라고요.” (레드스톤)

3) 운영관리 역량

전반적으로 사회적기업을 어떻게 운영하고 있는지 운영 및 관리 역량에 대해서도 살펴보고, 이와 관련하여 3가지의 주요 특징을 파악할 수 있었다.

① 제품/서비스 품질의 지속적인 개선

현재 제공되는 수준에 만족하지 않고 끊임없이 고민하고, 피드백을 통한 환류를 거쳐 개선의 노력을 보이고 있었다.

“예전에 디자인 현수막, 디자인이 지금 보면 진짜 촌스럽죠. ... 그때는 일단 뭔가 좀 이제 틀에만 갖춰서 디자인을 했던 과정이 있었던 것 같아요. 이제는 디자인 팀장의 교육과 지시 하에, 간단한 현수막들을 만들기 시작해서 상상력을 발휘하는 이런 작업을 하고 있고, 최근에 그분들의 실력은 그때 시안과 비교하면 천지 차이로 높아졌다고 볼 수 있어요.” (노란뜰판)

“선생님들 실습이나 이런 것들도 타 자치구 장애통합 어린이집에 보내서 아이들 케어 하는 것도 배우고, 저희가 만약에 뇌병변사업이나 이런 사업들을 할 때 아무래도 저희보다 더 경험이 많으니까 거기 분한테 의뢰도 드리고, 자문도 구하고 ... 그런 것을 조금 전문화시키고 역량 강화를 시키기 위해서 교육들을 많이 하고 있고, 매달 책 같은 것도 선정을 해서 읽고 느낀 점이나, 나아갈 방향이나 이런 것들도 같이 고민을 하고, 또 자폐 학생 길들이기 이런 책들 보고 아이들의 도전적 행동이나 이런 것을 파악하고 교육을 많이 하는 편이에요.” (아하열린교육센터)

② 신제품/신서비스의 지속적 개발

개선과 더불어 새로운 환경에의 대응을 위한 새로운 먹거리를 발굴하기 위한 노력을 기울이고 있다는 점이다.

“공생공장이라고 앞으로의 방향 이런 것들 적어 놓은 것인데... 엄밀하게 얘기하면 홍보물이라든 현수막은 친환경이라고 할 수 없거든요, 폐기물이 되지. 저희가 친환경을 내세우고 있어요. 현수막도 타이벡이라는 소재로 출력을 하고, 잉크도 라텍스 잉크, 신소재로 연소시키면 물과 공기밖에 남지 않는... 나중에 리사이클링하려는 계획도 같이 있어요. 수거해서 만들면 좀 예쁘거든요... 요즘 잉크 중에 에코솔벤이라는 것도 덜 해롭다고 해서 좀 알아보고 있고, 최근에는 포장지나 테이프도 종이로 거의 바꿨어요.” (노란뜰판)

“PC케이스의 플라스틱을 생분해되는 옥수수 전분으로 만들어보기도 했는데, 그것에 대해 가점이 부과되는 플러스 요인이 없었어요. 포장재를 스티로폼을 안쓰고 에어셀을 쓴다던지... 무게를 경량화하는 방안을 고려해서 배송할 때 탄소배출을 줄이기 위해서 노력을 하고 있기도 합니다. 그런데 그

런 노력들을 평가하는 시스템이 있어야 하는데 그게 없다는 게 아쉽죠.” (레드스톤)

③ 시장 환경 변화 대응을 위한 지속적 혁신

새롭고 빠르게 바뀌어가는 시장의 흐름에 빠르게 대응하고, 도태되는 기업이 되기 않기 위해 혁신과 변화를 끊임없이 추구하고 있었다.

“제가 영상을 작년하고 올해는 코로나 때문에 마을을 직접 찾아오기가 아이들이 어렵고 학교도 고민이 많잖아요. 영상을 또 마을을 다 찾아서 다 찍었어요. 그거를 제가 시나리오를 써가지고 그거를 강의를 했거든요... 그래서 학교 선생님들 다 불러가지고 좀 회의 해가지고... 공문을 몇 번 보내고 그리고 최종에는 3학년 담임 선생님 모두에게 ‘제가 좀 선생님들의 의견을 듣고 싶다.’라고 해가지고 다 보내서, 한 15개 학교에서 들어왔어요. 좀 회의에서 “저희가 지금 마을영상을 찍고 싶다. 그런데 그걸 돈을 들여놓고 찍었는데 사용을 안 하면 소용이 없지 않느냐. 그래서 학교에서 사용할 것 같으면 제가 영상을 찍고 그렇지 않으면 찍을 필요가 없다. 그런데 이거 영상만 보는 게 아니라 저희가 교실 안에서 활동할 수 있는 꾸러미까지 제공하겠다.”라고 해서 구로를 6개로 나눠가지고 6개 영상을 찍고 6개 강의를 제가 촬영을 하고, 그 다음에 꾸러미 6개를 다 세팅해가지고 15개 학교에 다 보냈어요. 저희가 거의 공장처럼.” (아하열린교육센터)

다. 지속가능성 확보 및 과제

지속가능성을 확보하고 향후 더욱 발전하기 위한 사회적경제 조직의 과제로 4가지의 주제를 꼽을 수 있었다. 사례 조직들은 저마다의 미션과 비전을 통해 이러한 가치를 사회에 구현하기 위해 노력하고 있었다. 사회적경제 조직이 현실에 안주하기보다 지속적으로 어떻게 영업수익을 내고 성장할 수 있을지 고민하는 것이다. 더불어 스스로의 역량 강화와 함께 공공기관과 공공시장 활성화의 제도적 차원에서의 요구사항도 확인할 수 있었다.

① 공공시장에의 의존성 탈피를 통한 사회적 미션 중심의 지속가능한 운영 추구

수익을 낼 수 있는 판매처로 공공시장만을 생각하기보다 사회적 미션을 실현하는데 있어 꾸준하고 안정적인 거래가 가능한 수요처를 발굴하기 위해 노력을 기울이고 있었

다.

“마을교과서 만들 때 그전에 있는 마을교과서는 영등포, 그다음에 금천, 구로, 영등포가 3개 구거든요, 그래서 그 교과서 안에 3개 구가 이렇게 나눠져서 들어가 있어요. 얇은 교과서에 조금 밖에 안 들어가 있잖아요. 근데 그거에 대해서 이렇게 저희가 책을 이렇게 나갔는데 학교 선생님들의 반응이 완전 폭발적이었어요. 마을에 이런 책이 있었냐고 2년 동안에, 그런데 그 교과서가 만들어지고 이거 이 책이 되게 귀찮아진 거예요. 약간 근데 그거 제가 집필위원으로 활동할 때 제가 교육 장학사님한테 “그럼 우리 이거 책 어떻게 하냐고요?”, “그거 제가 집필로 활동하면서만 들어주고 정보 많이 주고 막 이렇게 했는데 우리 책 이거 안 살 거 아니에요, 학교에서” 그랬는데 장학사님이 “걱정하지 마시라고, 여기 스토리가 많지 않나” 막 이랬는데 위협을 느꼈죠. ... 좋은 의미로 저도 같이 협조를 해서 같이 했지만, 이거는 저는 학교에 어쩔 때는 올 때까지도 사정을 했죠. ... 그래서 이제 조금 저희의 이런 형태를 더 ‘전문가 집단과 같이 할 수 있는 구조가 필요하다.’라고 하는 생각이 들었고, 그런 연구에 의해서 뭔가 콘텐츠나 이런 것들이 발굴되어야지 저희의 기업이 조금 더 위로 성장할 수 있는 전문가 기업이 되지 않을까라고 생각해서 실은 저희가 약간 법인을 다시, 또 다른 법인을 세우려고 이제 사회적 협동조합이나 이런 데 조금 고민을 하고 있는 상황이에요.” (아하열린교육센터)

② 사회책임구매에 대한 공공기관의 인식 부족

공공기관에서 사회적 책임을 위해 사회적기업의 제품/서비스를 구매하고 있으나, 이러한 부분에 대한 공공기관의 보편적인 인식이 아직까지 부족하다는 의견이 제시되었다.

“저희를 되게 잘 대해주시는 분들이 있어요. 저희가 실수를 하거나 잘못하거나 해도 언젠가 그냥 다가와주셔서 가지고 괜찮다, 너무 예쁘다, 뭘 해도 좋다라고 얘기하시는 분들이 있고, 고생하신다고 진짜, 진짜 좋은 담당자분들이 계세요. 그런데 본인이 우리 상관인 것처럼 대하시는 분들도 많이 있거든요. 이거 하라 했는데 왜 이 정도밖에 안 돼요? 진짜 엄청 심한 말 많이 들을 때도 있어요. 이걸 디자인이라고 하셨나요? 이런 진짜 그때는 가슴이 찢어지죠. 저희는 사무팀에서 다 전화를 받고, 디자이너들한테 전달해 줘야 되거든요. 전화 받자마자 고객이 한숨부터 쉬면서 이게 지금 네가 뭘 했냐 뭐 하나 이런 얘기를 못 하잖아요. 청각장애 디자이너, 그 사람대로 막 상처 받고 가슴 두드리면서 가서 잘했는데 오늘 이렇게 좀 고쳐봅시다 이렇게 얘기하고” (노란들판)

③ 공공의 문제 해결을 위한 협력적 파트너로서 사회적경제 조직과의 파트너십 형성 노력 필요

사회적경제 조직을 공공의 지원 없이 자생할 수 없는 조직으로 여길 것이 아니라, 사회적 문제를 해결하기 위한 협력적 관계로 바라보고 단순 구매가 아닌 전략적 파트너십 형성의 노력을 기울여야 한다는 의견이 제시되었다.

“저희는 사실 대부분 이렇게 공간을 얻고 사업을 하고 이런 것들이 다 스스로 하거든요. 복지관이나 복지시설들은 딱 정해져 있기 때문에 지원을 받을 수 있는데, 저희 같은 경우는 사실 지원이 없다고 보셔도 되죠. 거의 없죠. 왜냐하면 지원 사업들을 통해서 저희가 하고 싶은 것들을 하고 있으니까 그리고 실질적으로 사업 운영을 하면서 거기에서 매출을 내는 거니까. 그런데 관에서 이렇게 조금만 돌아보시고 여기에서 필요한 게 무엇일지 조금만 생각해 주면 더 좋은 서비스를 당사자한테 해줄 수 있을 텐데… 관에서는 대부분 그런 거 있잖아요. 사업계획이 ‘너네 이런 게 필요해? 내가 도와줄게.’ 대부분 이렇게 시작을 하잖아요. 그것도 되게 중요한데 ‘어떤 게 필요해? 내가 도와줄게!’ 이것도 필요하지 않을까요? 사실 왜냐하면 사업 계획서라는 것 자체가 탑다운 방식이잖아요. ‘내가 이런 것들을 찾으니까 너네 가지고 와 봐’ 거기서 이제 거기에 맞춰 ‘해줄게, 해줄게’ 이거인데 그게 아니라 여기에서부터 필요한 것들이 분명히 있는데 그것도 찾아주셨으면 분명히 좋겠어요. … 실제로 미국은 이런 기업이 이렇게 딱 만들어지면 그런 관할하고 있는 곳에서 ‘뭐가 필요해?’라고 해서 ‘공간이 필요합니다.’하면 ‘아 그래? 우리가 이렇게 이렇게 엮어 줄게’ 이런 것을 지원한다는 거죠.” (나무와 열매)

④ 인증을 통한 규제보다 사회적가치와 기업 자체적인 역량에 평가하는 방향으로 공공기관의 개선이 필요

인증제도 및 공공기관 우선구매제도의 경직성에 대한 의견이 제기되었고, 사회적경제 조직이 가진 가치와 역량에 가중치를 둔 평가방식의 개선이 요구되었다.

“경쟁력을 가지려면 다른 제조사들과 다르게 녹색기술 환경부 인증 이런 것도 필요해요. 타사는 대기전력으로 접근한다면 레드스톤은 소비전력으로 차별성을 두기도 하고 많은 노력을 들이죠. … 거의 2달에 한번씩 인증한다고 보면 되요. 컴퓨터는 특히 세대교체도 빠르게 이루어지는데, 대응하다가 1년이 다가는 경우가 많아요. 새로운 제품 개발을 위해 R&D나 새로운 먹거리를 찾는 일에 시간이나 인력을 투입할 여력이 안되니까 어려울 수 밖에 없어요. 그런데 이런 인증이

입찰에 반영되는 필수니까 안 할 수도 없는 상황이에요”. (레드스톤)

“장애인 채용을 하니까 먹여살려줘’는 80년대의 방식이고 지금은 조금 더 세련된 방법으로 어필해야 해요. 사회적기업 인증만 가지고 기업의 역량 여부를 논하는 것은 아니라고 생각해요. 장애인은 5명 채용하든, 50명 채용하든 그런 부분에 평가나 배점을 달리하는 구조가 없어요. 장애인을 더 많이 채용한 곳에 대한 구입 실적이 쌓인다면, 장애인 채용을 활발히 하는 선순환 구조가 생길 수 밖에 없어요. 그런 부분에 배점을 만들어주는 강력한 정책이 필요하다고 봐요. 회사들 모습은 각각 천태만상인데 하나의 기준으로 기업들을 제어하려고 할 수는 없어요.” (레드스톤)

제4절 결론 및 시사점

본 연구는 현황 분석을 통해 서울시 사회적경제 조직의 공공시장 역량 강화 필요성을 확인하고, 사례 분석을 통해 역량 강화 방안을 탐색적으로 확인하였다.

먼저, 선행 연구 및 데이터 검토를 통해 사회적경제 조직의 공공시장 현황을 검토한 결과, 국내 사회적경제 조직의 공공시장은 정부의 정책적 견인으로 인해 단기간 내에 큰 폭으로 성장하였다. 하지만 양적 성장에 견인하는 개별 조직의 질적 역량 강화에 있어서는 아직도 해결하여야 하는 과제가 남아 있다.

첫째, 공공시장에서의 사회적경제 조직의 재화에 대한 수요는 특정 품목에의 집중도가 높고, 제품군의 전문성이 다소 부족하다. 서울시 공공기관에서 현재는 사무용품, 생활용품, 인쇄/홍보물 등 소수 품목에 집중된 구매를 하고 있으나, 사무용품에 대한 집중도가 매우 높다. 또한 추후 생활용품, 인쇄/홍보물, 교육/견학, 행사/문화예술 등의 품목에 대한 수요가 확인된다. 이러한 잠재 수요는 단순 사무용품/생활용품을 넘어, 교육 및 문화예술 영역에서 공공기관이 보다 창의성과 전문성을 가지고 공익적 목적의 재화를 제공하기를 희망하는 것을 나타낸다. 그간에 정책적으로 사회적경제 조직이 공공구매시장에서 제한경쟁제도 등을 통해 경쟁력을 강화할 수 있도록 하는 등의 대안을 제시하였으나, 실무적 차원에서 공공구매 시장에 참여하는 조직들이 어떻게 제한된 상황에서 제품과 서비스를 전문적으로 고도화할 수 있는지에 대한 방안을 탐구할 필요가 있다.

둘째, 공공기관의 특성 이해 및 수요 대응 역량이 요구된다. 공공시장(B2G)은 B2C,

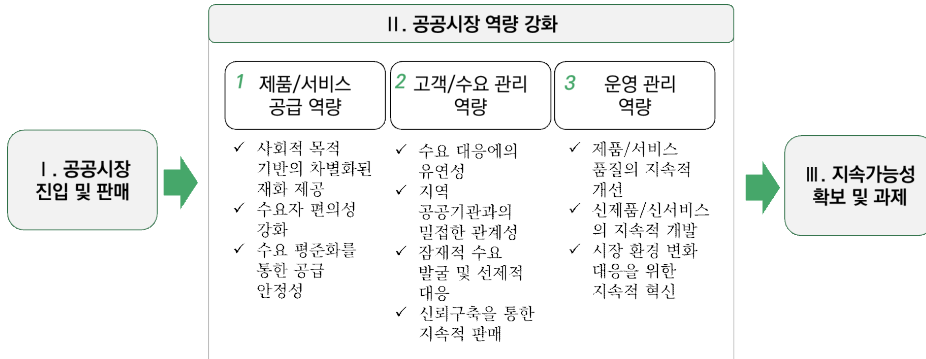
B2B와는 상이한 거래 특성을 갖고 있으며 차별적인 역량을 필요로 하고 있다. 또한 동일한 공공시장 내에서도 공공기관의 특성에 따라 정부의 경영평가 반영 여부, 간접지원제도 활용 중요도, 사회적경제 조직의 이해도 등에 따라 공공구매와 같은 사회적책임 구매의 실천 정도가 상이하다. 따라서 판매 대상이 되는 공공기관의 특성을 면밀히 파악할 필요가 있다. 정책적으로는 협력이 많은 조직의 공무원 대상의 교육과 공무원 전체에 대한 사회적경제 이해도 향상 교육이 주기적으로 이루어져야 한다. 동시에 사회적경제 조직의 실무 운영적 측면에서는 고객인 공공기관의 상위 정책방향에 따른 구매 및 정책 실행의 특성을 이해하여 수요에 대응하고, 만족할 수 있는 재화를 공급하여야 한다.

셋째, 공공구매 시장에 내재된 한계로 인해 사회적경제 조직의 공공구매 시장에서의 지나친 의존도를 경계할 필요가 있다. 공공구매 시장은 그 규모에 비해 참여하는 기업이 제한적이며, 참여하는 특정 기업의 반복참여가 높아 시장 내 경쟁이 제한적일 가능성이 있고, 공공조달시장을 통한 중소기업 지원 정책도 다른 중소기업의 금융지원정책과 마찬가지로 기업의 도덕적 해이로 인해 중소기업의 장기적 경쟁력 강화에 도움이 되지 못한 채 기업의 생존확률을 높이는 특성이 지적되고 있다(김유정, 2017).

더불어 ‘공공시장’에 진입해있는 ‘서울시’ ‘사회적경제’ 조직에 관한 정확한 실태를 꾸준히 확인할 수 있는 관련 데이터의 구축이 필요하다. 더불어 공공기관의 사회적경제 조직 구매 인식에 대한 꾸준한 측정을 통해 사회적경제 조직이 공공시장에서 집중적으로 길러야 할 역량을 확인할 필요가 있다.

이러한 현황에 대한 이해를 토대로 사회적경제 조직이 공공시장에 진입하여 판매 활동을 전개함에 있어, 개별 조직 차원에서 어떻게 역량을 강화하고 있는지에 대해 탐색하였다.

[그림 3-11] 사례 분석 결과 종합



[그림 3-12]에 정리한 내용은 앞서 제시한 사례분석의 틀에 본 연구에서 질적 분석을 통해 파악한 특징들을 각각의 주제에 맞게 정리하였다. 제품/서비스 공급 역량, 고객/수요 관리 역량, 운영 관리 역량이라는 3개의 차원에서 탐색적으로 역량 강화를 규명하고자 하였으며, 각각의 차원에 어떠한 특성들이 사회적경제 조직의 주된 역량으로 나타났는지 분석할 수 있었다.

사회적경제 조직들의 사례 간 분석을 통해 특징적인 역량 요인을 도출하였다. 공공시장에 진입하게 된 계기나 배경은 조직들마다 상이하였다. 그러나 공공시장에 진입한 이후 시장에서의 공급역량을 강화하기 위한 노력은 공급, 수요, 운영의 측면에서 두드러지게 나타났다. 가장 큰 특징은 사례 대상 조직들이 사회적 목적 추구에 확실한 정체성을 두고 그에 따라 사업 모델과 운영 프로세스를 구축하였다는 점이다. 사실상 이들 사회적경제 조직에게 공공시장은 유일한 불변의 시장으로 인식되기보다는, 사회적 미션을 달성하기에 적합하고 우호적인 시장으로 인식되고 있었다. 오히려 사회적 미션을 추구하기에 적합한 수요처이기에 이를 꾸준히 유지하고 사회적 영향을 확대하고자 하는 노력이 뒤따랐다. 따라서 대내외적인 환경 변화와 현실적인 어려움이 산재해 있으나, 꾸준히 공공시장에서 자신들의 역량과 이에 기반한 신뢰 관계를 형성하고 있었던 것이다.

제품이나 서비스를 지속적으로 개발하여 차별화된 재화를 제공하기 위해 고민하고 있었고, 공공시장의 고객 특성과 수요에 맞춰 유연하게 대응하고, 지역적 기반으로 협력 관계를 구축하거나, 선제적으로 수요를 발굴해 시장에 대응하기도 하였다. 또한 공

공시장의 보수적 특성으로 인해 신뢰를 저버리지 않는 것을 항상 우선으로 하고 납품 및 납기 시간 준수, 재화의 품질 수준에 대한 지속적 관리, 사후 서비스 등을 통해 탄탄한 관계를 구축하는 특징을 보이기도 하였다. 대내외적인 피드백을 반영하여 지속적으로 개선하고 새로운 먹거리 발굴에 노력을 기울이고 있었다. 공공기관에 제공되는 서비스와 제품의 품질 향상을 위해 고도화 및 전문화하기 위해 사회적경제 조직들이 역량 강화에 최선을 다하고 있는 것이다.

그럼에도 여전히 공공시장에서의 구조적인 개선과 더불어 개별 조직들의 딜레마도 존재한다. 공공시장에서 사회적경제 조직이 지속가능성을 확보하고, 시장 역량을 구축하고 더 나아가 영리 기업과의 경쟁에도 안정적인 수익을 창출할 수 있기 위해 아직 함께 풀어가야하는 과제가 산적해 있다.

사실 아주 면밀히 들여다본다면 사회적경제 조직의 유형, 법적형태, 추구하는 미션, 조직 구성원들에 따라 공공시장에서의 운영 형태는 각양각색일 것이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 대표적 조직의 사례 분석과 인터뷰를 통해 탐색적인 차원에서나마 역량 강화 방안의 일반화를 시도함으로써 목적인 것은, 공공시장에서 사회적경제 조직의 역량 강화가 개별 조직의 숙제가 아닌 협력적으로 해결할 수 있는 일임을 환기하고자 하였다. 또한 우선구매제도 및 가점제도 확대/개선과 같은 정책적 논의도 현 시점에서 매우 큰 중요성을 갖지만, 자칫 사회적경제 조직에게 공공시장에 대한 의존성과 시혜적 관점을 부추길 수 있는 부분도 존재한다. 따라서 본 연구에서 도출된 탐색적 차원의 역량 강화 방안을 토대로 사회적경제 조직이 공공시장에서 어떻게 하면 고유의 정체성을 유지하며 역량을 강화할 수 있을지에 대한 고민을 지속하여야 할 것이다.



제4장

사회적경제와 지역자산화

: 지역자산화 추진 동력으로서의 사회적경제 사례 연구

제1절 지역자산화의 의의

제2절 지역자산화 해외 사례

제3절 조사의 설계

제4절 사례의 분석

제5절 소결

4

사회적경제와 지역자산화 <<

제1절 지역자산화의 의의

1. 지역자산화의 개념

지역자산은 공동체와 시민, 사회적경제 주체 등에 의해 소유권이 행사되는 부동산으로서 사회적 부동산으로도 불리고 있다(최명식, 2021). 또한, 지역자산은 공동체가 소유하며, 자체적인 규율로 운영하고 관리하는 공유지(communs)를 일컫기도 한다. 공유지란 다음의 표와 같이 경합성은 있으나, 비배제성을 특징으로 하는 재화이다. 지역자산화는 약탈된 공유지를 지역 주민에게 환원하는 과정으로 이해되어야 함을 강조하는 정의라 볼 수 있다.

〈표 4-1〉 재화의 구분

구분	경합성	비경합성
배제성	민간 재화	요금 재화
비배제성	공유 재화(공유지)	공공 재화

민간 재화는 경합성과 배제성이 모두 존재한다. 예를 들어, 애플의 아이폰이나 삼성의 갤럭시 폰을 소유하고 있는 독자라면, 지금 현재 독자가 소유한 그 휴대전화는 다른 사람이 동시에 소유할 수 없다. 따라서 경합성이 있는 재화이다. 또한, 아마도 그 휴대전화를 소유하기 위하여 일정 비용을 지불했을 것이다. 그러므로 배제성도 있는 재화로 볼 수 있다. 이를 종합하면 이 글을 읽는 독자가 소유한 휴대전화는 '민간 재화'이다.

요금 재화는 경합하지 않지만 요금은 지불해야 하는 재화이다. 예를 들어, 막히지 않는 고속도로는 누구나 자동차를 이용하여 통행할 수 있다. 하지만 반드시 일정 구간의 이용에 따른 요금을 지불해야 한다. 따라서 막히지 않을 경우 고속도로는 명백히 요금 재화이다.⁵⁾ 한편, 공공 재화의 대표적인 예는 국방과 치안이다. 서비스 수혜를 받는 입

장에서 국방과 치안은 경합하지도 않고 요금을 지불하지도 않는다.

공유 재화(공유지)는 경합성과 비배제성이 특징이다. 소유(사용)하기 위해서는 다른 사람과 반드시 경쟁해야 한다. 하지만 이용을 위한 요금을 지불하지 않는다. 예를 들어, 공중 화장실의 화장지는 앞서 화장실을 이용한 사람이 너무 많은 양을 사용하거나 그날따라 예상보다 많은 사람이 화장실을 이용한다면, 뒤에 이용하는 사람은 이용하지 못할 수 있지만, 이용에 비용을 지불하지 않는다. 따라서 이는 공유 재화이다. 경합성이 있으나 비배제성을 특징으로 하는 ‘땅’을 공유지라 한다. 목동이 양을 치기 위해 공동으로 이용하는 목초지가 있다고 가정해 보자. 목초지에서 풀을 뜯기기 위해서는 목동끼리 경쟁해야 한다. 하지만 이용에 요금이 없다면 이는 공유지가 된다.

다음의 [그림 4-1]은 지역자산을 개념적으로 이해하기 위하여 지역자산을 도식화한 것이다. 도시 안의 부동산은 공공자산과 사유자산으로 구분된다. 공공자산의 소유권자는 공공이며 사유자산의 소유권자는 개인 또는 영리 법인이다. 공공자산의 가장 큰 특징은 사용의 경직성이다. 세금으로 운영되는 만큼 이용 목적이 엄격히 관리된다. 반면에 사유자산의 가장 큰 특징은 사용의 고비용성이다. 소유 하기 위한 비용뿐만 아니라 임대하기 위한 비용도 비교적 비싸다. 따라서 소유만 하면 이용성은 높지만, 소유권을 행사하기 위한 비용이 매우 높다.

지역자산은 공공자산 및 사유자산과 중첩되는 영역의 부동산으로서 사유자산에 비해 이용을 위한 비용은 경감되지만 이용성은 다양하게 행사될 수 있는 자산으로 볼 수 있다. 그러므로 지역자산화란 공공자산 또는 사유자산을 지역자산으로 바꾸는 시민과 행정, 중간지원조직 그리고 사회적경제의 총체적인 노력을 의미한다.

[그림 4-1] 지역자산화의 개념적 이해



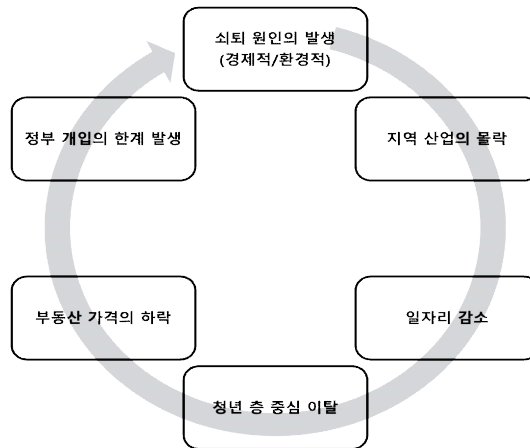
출처: 최명식, 이형찬, 전은호, 이원동(2016)

5) 하지만 고속도로가 너무 막혀 이용을 포기하게 된다면, 경합성이 발생했으므로 요금 재화로 구분하기 어려울 수 있다.

2. 지역자산화의 필요성

다음의 그림은 도시의 쇠퇴 과정을 묘사한 도시 쇠퇴 루프이다. 신도시의 개발, 산업의 전환, 오염의 발생 등은 도시의 쇠퇴를 촉진하는 요인이다. 이들 요인으로 인해 도시의 쇠퇴가 시작되면, 구도심의 기존 산업이 몰락한다. 산업의 전환도 연착륙에 실패하면 도시 안에는 대량의 실업이 발생할 수 있다. 산업 공단과 중소 제조업 중심의 도시가 벤처 도시를 표방하며 기존의 산업을 신산업으로 전환하기 시작하면 공단을 중심으로 대량 실업이 발생할 수 있다. 공단 일자리를 채우던 인력을 신산업으로 채용하는데는 시간이 필요하기 때문이다. 물론 신산업으로 성공적으로 전환이 이루어지면 청년층이 지역을 떠나지 않거나 이미 떠난 청년이 돌아올 가능성이 높아진다. 하지만 전환에 실패하거나 시간이 지체된다면 청년의 이탈을 막을 길이 없고, 이는 지역의 재정기반이라 할 수 있는 부동산 가격의 하락으로 이어져 정부의 세수를 감소시킨다. 이는 곧 정부 투자의 동력을 어렵게 만드는 요인으로 작용한다.

[그림 4-2] 도시의 쇠퇴 루프



도시의 쇠퇴가 심해지면, 중앙정부의 개입이 필요하게 된다. 주로 재개발이나 재건축을 정책 수단으로 활용하여 도시의 활성화를 모색하는데, 이 과정에서 비자발적 이주가 발생할 수밖에 없다. 최근에 강조되는 도시재생은 재개발이나 재건축보다 원래 주민의 재정착률이 상대적으로 높지만, 도시재생 과정에서도 비자발적 이주가 발생할

수 있다. 비자발적 이주는 도시 빈민을 발생시켜 빈부의 격차를 확대하게 된다. 따라서 이를 최대한 방지할 필요가 있는데, 효과적인 수단이 바로 지역자산화이다. 지역자산화는 도시재개발 과정에서 임대료 상승에 대응하여 주민이 사용할 수 있는 가장 큰 무기 중 하나이다.

또한, 지역자산화는 도시재생의 방법으로서도 최근 부각되고 있다. 다음의 표는 도시재개발과 도시재생을 구분한 것이다. 도시재생은 거주자 중심의 지역 공동체가 주체가 되어 추진되는 것이 바람직하며, 부동산 가격 향상에 대응하여 원래 거주자의 삶의 질을 높이는 것이 목적이다. 이런 방향성에 지역자산화는 완벽히 부합하는 사업이라 할 수 있다.

〈표 4-2〉 기존 도시정책과 도시재생의 차이

구분	기존의 도시정책(재개발과 재건축)	도시재생
추구 가치	교환 가치(exchange value)	사용 가치(use value)
주체	토지자산가(landlord)와 개발업자	거주자 중심의 지역공동체
대상	수익성 있는 노후화된 지역(주로 수도권외 구도심)	자력 기반을 상실해 정부의 지원으로 기반 조성이 필요한 지역(지방 대도시 및 중소도시 일부 농어촌 지역 포함)
방식	물리적 정비 중심(주택이나 기반 시설 건설 공급)	총체적 기능(경제적, 사회적, 물리적, 환경적 기능) 개선 및 활성화
목적	부동산 가격 향상	기존 주민의 삶의 질 향상

제2절 지역자산화 해외 사례

1. 홈 베이커드 베이커리

홈 베이커드가 위치한 안필드 지역도 지역상권이 쇠락하고 도시재개발이 결정되면서 거주자들에 대한 철거 명령이 내려졌다. 몇 년 후 재개발 계획은 취소됐지만 도시는 점점 쇠락해갔다. 100년 넘게 대를 이어 온 유명 빵집 ‘미첼스(Mitchell’s)’도 문을 닫아야 했다. 무너져가던 지역에 희망이 생기기 시작한 건, 지역을 살려야 한다는 주체들이 나서면서부터다. 100년 된 빵집을 다시 살리기로 의기투합한 주민들은 빵집 운영을 위한 협동조합을 만들고, 크라우드펀딩으로 돈을 모아 재기에 성공했으며, ‘홈베이

크드'는 현재 성공한 시민자산화 모델로 자리매김했다. 빵집을 다시 살려가는 과정에서 주민들은 동네투어 등으로 지역의 관심을 높여가는 건 물론, 다양한 유명 스폰서들을 섭외해 지역을 넘어서는 홍보를 진행했다는 점에 주목할 필요가 있다.⁶⁾ 홈 베이크드의 성공 요인은 주민 스스로 협동조합을 만들고, 크라우드펀딩을 통해 자립을 시도함으로써 지속성을 높였다는 점이다. 협동조합은 신뢰를 이끌어 내는 바탕이 될 수 있다. 지역에 누적된 신뢰는 향후 사업을 진행하는 과정에서 갈등을 최소화하는 역할을 하며 조합원 스스로 모은 비용은 외부에 흔들리지 않는 견고한 사업의 진행을 가능하게 한다.

[그림 4-3] 홈 베이크드가 입점한 건물(과거)



출처: 권영은, “영국 주민들 협동조합 꾸려 100년 빵집 살려내…‘안필드의 기적’”, 한국일보, 2019-06-25,
<https://m.hankookilbo.com/News/Read/201906191542746195>

[그림 4-4] 홈 베이크드(현재)



출처: [그림 4-4]와 동일

6) 라현윤, “시민자산화 성공한 영국 모델 살펴보니”, 이로운넷, 2020-01-28,
<https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=9626>

2. 유니온 프로젝트)

피츠버그는 미국의 철강과 석판의 주산지로서 러스트 벨트에서는 원재료를 공급하는 공급 기지 역할을 담당했다. 물론 원재료만 생산한 것은 아니고 알루미늄이나 유리 같은 중간 재료를 생산하는 공장 지대도 있다. 최근 관광업이 뜨고 있지만, 피츠버그는 명백히 미국을 대표하는 공업 도시이다. 1700년대 중반에 개척이 시작되었을 정도로 유서 깊은 도시여서 도시 곳곳 다양한 유산이 도시를 구경하는 재미를 더한다. 러스트 벨트의 쇠락 속에서도 경제적으로 가장 튼튼한 기초가 구축된 도시로 평가를 받았으며 2000년대 이후 경기 침체기에도 꾸준히 일자리가 창출된 몇 안 되는 동부권의 도시로 인정받고 있다. 원래 백인 노동자의 도시였으나 최근 흑인의 비율이 늘고 있다. 약 백인 6.5대 흑인 2.5의 비율을 나타낸다. 이는 1950년대 이후 발생한 교외화의 영향이다. 비록 흑인의 비율이 꾸준히 상승하고 있지만, 여전히 미국의 유명 도심지 중에서는 낮은 비율에 속한다.

러스트 벨트의 도시 중 가장 쇠퇴하지 않은 도시답게 도시 안의 경제 상황이 외부 충격에 크게 흔들리지 않는다. 이런 상황에서 피츠버그의 유명한 다섯 교회가 문을 닫고 개발자를 찾는다는 최근의 뉴스는 신선한 충격이었다. 교외화로 인한 교회의 상실은 피츠버그에서도 곧 사회 문제로 대두될 전망이다.

피츠버그의 유니온 프로젝트는 교회가 문을 닫은 후 새로운 생명을 얻는 과정에서 지역 공동체가 어떻게 참여하는지 그 본보기가 되는 프로젝트로서 지역자산화의 개념을 차용하였다. 유니온 프로젝트가 진행된 교회 건물은 아름다운 고딕 양식으로 1903년 최초로 건설되었다. 최초의 교회는 Second United Presbyterian Church이었지만, 1933년에 East End Baptist Church에 팔렸다가 유니온 침례교회에 매각되었다. 교회가 기능을 상실할 당시의 교회가 유니온 침례교회여서 이후 지역 공동체가 진행한 프로젝트의 이름이 유니온 프로젝트가 되었다.

7) 『도시, 다시 살다』(최유진, 2021)를 주로 참고해 작성하였다.

[그림 4-5] 유니온 침례교회 전경



출처: 유니온 프로젝트

1990년대에 이르러 유니온 침례교회 신도들은 교회의 매각을 결정했다. 하지만 100년 가까이 된 이 교회를 매입할 다른 교단이 나타나지 않았다. 이후 10년 동안 빈 공간으로 방치되었다. 이 아름답고 고풍스러운 건물은 최종적으로 Pittsburg Leardership Foundation(PLF)이라는 피츠버그 지역을 중심으로 활동하는 비영리 단체에 매각되었다. 지역 리더를 양성하고 공동체 활성화를 위해 다양한 프로그램을 운영하던 PLF는 지역 주민과 함께 유니온 프로젝트를 진행하였다. 유니온 프로젝트의 핵심은 지역 주민과 함께 교회를 리노베이션하고 활용 계획을 수립하겠다는 것이다. 이 과정을 도울 직원은 주민과 함께 모금을 통해 채용하였다.

초기 유니온 프로젝트에서 가장 유명했던 작업이 공동체와 함께 하는 스테인드글라스 복원 프로그램(stained glass restoration program)이었다. 지역 주민이 함께 스테인드글라스 복원 기술을 배우고 이를 적용함으로써 리노베이션 비용을 아낄 수 있었다. 유니온 프로젝트 홈페이지에 따르면, 백 명의 지역 주민이 이 프로그램에 참여했으며, 참여한 주민은 사회적 기업(social enterprises)을 창업하여 세라믹 공예와 유리 복원을 통한 사회적 가치 창출에 나섰다고 한다.

스테인드글라스 복원이 완료된 이후에도 교회는 지역 주민에게 유리에 그림을 그리는 방법이나 유리를 활용한 공예 교육과 캠프를 통해 공동체 활성화에 힘쓰고 있다. 2006년 교회의 소유권이 PLF에서 지역 주민 중심의 유니온 프로젝트 재단으로 옮겨졌다. 본격적인 지역자산화의 길이 열린 것이다. 여전히 교회의 리노베이션은 진행 중

이다. 공동체가 많은 자본이 있을 리 없기에 리노베이션은 장기적인 관점에서 진행 중인 것으로 보인다. 현재 교회의 예배 공간은 대여가 가능하고 수익은 전액 교회의 리노베이션과 직원 월급에 사용되고 있다.

[그림 4-6] 세라믹 공예 교육 장면 1



[그림 4-7] 세라믹 공예 교육 장면 2



출처: 유니온 프로젝트

제3절 조사의 설계

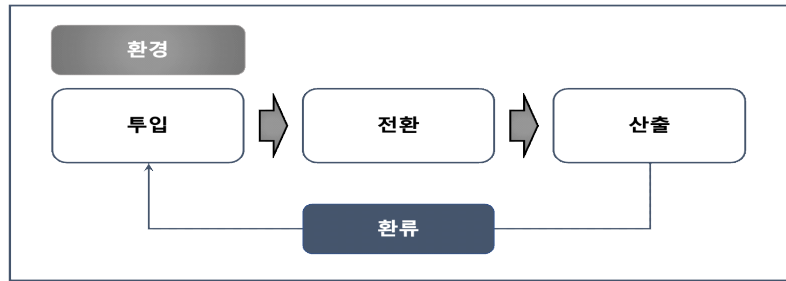
1. 분석의 틀

이 연구는 지역자산화 성공 사례를 분석하기 위해 체제이론을 활용한다. 체제이론에서 체제는 첫째, 자연 현상이나 사회현상을 전체의 한 부분으로 간주하며, 둘째, 모든 체제는 상호작용하는 여러 요소로 구성, 마지막 셋째, 체제는 환경과 구별되는 경계가 존재하여 외부와 구분되는 특징을 가진다(주운현 외, 2021). 일반체제이론은 크게 두 가지 가정에 기초로 하고 있다. 먼저 이 이론은 원시적 무질서로부터 조직화된 복잡성(organized complexity)이 발생한다고 생각한다. 우주의 발생이나 생명의 기원과 사회적 진화 또는 사회의 발전이 크게 다르지 않다는 입장에서 서 있다. 두 번째로 이 이론은 체제의 다양한 특성은 상이한 분야에서도 유사하게 나타난다고 본다. 따라서 다양한 분야에서 보편성을 가진 일반 이론을 정립할 수 있는 장점이 있다(주운현 외, 2021).

다음의 그림은 체제이론의 일반적 모형을 보여주고 있다. 체제이론은 모든 분야의 원시적 무질서는 투입, 전환, 산출 그리고 환류 등으로 조직화된 복잡성으로 요약할 수 있다고 간주한다. 이 모형에서 가장 중요한 점은 투입, 전환, 산출의 과정이 환경과는

구별되지만, 환경과 상호 작용하는 개방체제를 지향한다는 것과 환류를 통해 체제의 안정성을 높이게 된다는 점이다. 체제이론이 강조하는 안정성은 부의 엔트로피와 관련이 깊다. 폐쇄체제에서는 시간이 흐를수록 엔트로피가 증가해 무질서해지지만, 개방체제에서는 부의 엔트로피로 인해 쇠신이 강조되어 체제가 무질서로 흐르는 것이 방지된다.

[그림 4-8] 일반체제이론의 개념적 모형



출처: 주운현 외, 2021

체제이론을 이 연구에 적용하기 위해서는 체제이론을 구성하는 각 요소를 이 연구에 맞게 개념적으로 적용할 필요가 있다. 체제이론의 '환경'은 지역경제의 상황과 그에 따른 맥락 그리고 거버넌스 관련 법률의 정비 등으로 정의된다. 임대료 상승은 지역경제의 상황과 매우 밀접한 관련이 있지만, 직접적인 지역자산화의 동기로 작용할 경우에는 '투입' 요소로 간주한다.

'투입'은 지역자산화의 직접적인 동기가 된다. 임대료의 상승이나 건물의 낙후 등은 주민으로 하여금 지역자산화에 나서게 되는 강력한 동기가 된다.

'전환'은 투입 요소를 바탕으로 지역자산화를 추진하는 추진 체계 즉, 지역자산화 주민 참여 플랫폼으로 정의된다. 이 과정에서는 특별히 사회적경제의 역할에 주목할 수 있을 것이다.

'산출'은 지역자산화 사업의 직접적인 결과물로서 일자리의 창출, 공간의 조성 혹은 주민사업체나 또 다른 사회적경제기업의 등장 등이 해당한다. 지역자산화로 사회적경제의 영역이 확장된다면, 지역자산화 사업이 사회적경제 생태계에 긍정적으로 작용할 가능성이 있음을 의미한다.

마지막으로 ‘환류’는 지역자산화를 통해 사회적경제 주체가 또 다른 동력을 얻어 다른 사업으로까지 확장되는 요인을 의미한다. 대표적으로 ‘신뢰’는 환류로 간주할 수 있을 것이다. 지역자산화 사업으로 지역 공동체의 신뢰가 향상되면, 지역 공동체는 지역의 재생을 위해 사업을 확장할 가능성이 높아진다.

2. 선정 사례 및 인터뷰 개요

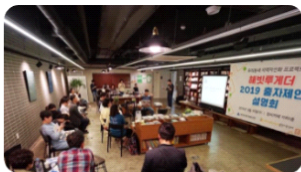
다음의 표는 이 연구에서 지역자산화 과정에서 사회적경제의 역할을 분석하기 위해 선정한 사례의 개요를 보여주고 있다. 서울시 관내에서는 두 사례를 선정하였고, 전라남도 목포 사례를 추가하여 분석하였다. 서울 마포에서는 커뮤니티 공간을 위해 지역 공동체 중심의 해빛투게더협동조합이 주체가 되어 지역자산화 사업을 추진하였고, 서울 강서에서는 법인의 대표로 구성된 사회적협동조합 사람과공간이 주체가 되어 지역자산화 사업을 추진하였다. 서울의 두 사례의 가장 직접적인 지역자산화 배경은 임대료의 상승이었다. 한편, 전라남도의 목포는 도시재생지원센터와 지역 상인이 중심이 되어 건맥팍 1897 지역자산화 사업을 추진한 바 있다. 도시재생 과정에서 소외될 수 있는 주민 공동체가 도시재생의 수단으로 추진한 특징이 있다.

〈표 4-3〉 선정사례의 개요

지역	추진 주체	인터뷰 시기	인터뷰 대상자
서울 마포	해빛투게더협동조합	2021년 8월 12일	박영민 해빛투게더 상무이사
서울 강서	사회적협동조합 사람과공간	2021년 11월 19일	나상운 사람과공간 이사장 이선영 강서 아이쿱생활협 이사장
전남 목포	건맥1897 협동조합	2021년 8월 17일	전은호 목포도시재생지원센터장

다음의 그림은 각 사례의 인터뷰 현장 모습이다.

[그림 4-9] 마포 사례



[그림 4-10] 강서 사례



[그림 4-11] 목포 사례



3. 인터뷰 질문지

아래의 표는 분석틀을 바탕으로 구성한 인터뷰 질문지이다. 본 질문지를 토대로 반구조화된 인터뷰를 진행하였다.

〈표 4-4〉 인터뷰 질문지 개요

항목	내용
사례의 개관	-지역자산화 사업의 추진 과정에서 귀하의 역할에 대해 소개해 주세요. -지역자산화 사업의 추진 과정에서 귀하가 속한 기관의 역할에 대해 소개해 주세요.
사례의 추진 동력 -지역자산화 사업 추진 동력/ 이유 분석	-귀하의 관점에서 이 사업을 추진하게 된 이유는 무엇이었습니까? -귀하의 관점에서 지역자산화란 무엇이라고 정의하십니까? -귀하의 지역 사회에 이 지역자산화 사업이 필요한 이유는 무엇이라고 생각하십니까? -사업 추진을 위한 장애 요인은 무엇이었으며, 어떻게 극복하였습니까? -사업의 기획 단계에서 지방자치단체, 중간지원조직, 사회적경제조직, 주민 자조 조직 등 각 조직의 역할과 기능은 무엇이었습니까? -지역자산화 과정에서 활용한 정부 정책은 무엇이었으며 도움이 되었다면 어떤 도움이 되었습니까?
주민의 참여 과정	-지역자산화 사업을 추진하기 위한 예산의 확보는 어떻게 진행하였습니까? -지역자산화 사업에 대한 일반적인 주민의 인식은 어떠했으며, 인식 개선 및 공감대 확대를 위해 어떤 노력을 하였습니까? -사업의 진행을 위한 주민 조직(협동조합/사회적기업/마을기업/기타 플랫폼 조직)이 결성되었다면, 그 과정을 자세히 소개해 주세요.
사례의 산출 및 사회경제적 효과	-사업을 통한 지역 사회의 변화에 대해 개괄적으로 설명해 주세요. -지역자산화 사업의 결과로 등장한 사회적경제조직(협동조합/사회적기업/마을기업/CIC 등)이 있다면, 형성 과정에 대해 설명해 주세요. -아직 이 단계에 이르지 못했다면, 귀하가 관련한 지역자산화 사업을 통해 기대하는 경제적 효과(사업체/소득 배당/지역 경제 활성화/도시재생 등)는 무엇입니까? -귀하가 관련한 지역자산화 사업을 통해 기대하는 사회적 효과(공동체 돌봄/사회적 연결망 복원/취약 계층 일자리 확대/취약 계층 사회 서비스 제공 등)는 무엇입니까? -귀하께서는 지역자산화 사업을 '성공' 했다고 평가하기 위해서 가장 주요한 것은 무엇이라고 생각하십니까? -향후 지역자산화를 준비하는 지역에 선경험자로서 당부하고 싶으신 것이 있다면 말씀해 주시기 바랍니다.

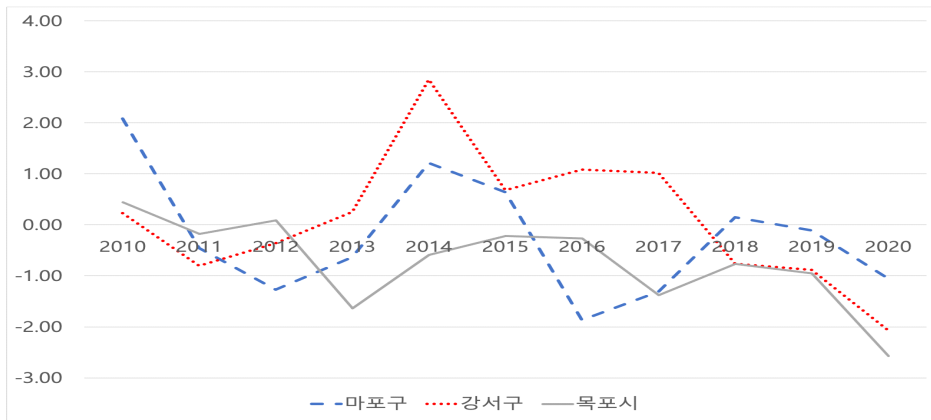
제4절 사례의 분석

1. 지역자산화 사례의 사회·경제적 환경

체제이론을 분석의 틀로 활용하기 위해서는 체제 내의 환경을 먼저 분석하는 것이 필요하다. 이 보고서에서는 지역자산화를 둘러싼 사회·경제적 환경으로 인구증가율, 아파트월세가격지수, 노후주택비율과 빈집 비율 등의 변수를 설정하여 비교하고자 한다.

다음의 그림은 이 보고서에 포함된 지역자산화 사례가 진행된 서울의 마포와 강서 그리고 전남 목포시의 인구증가율 추이이다. 목포시(직선)의 인구증가율이 가장 낮은 편임을 알 수 있으며, 상대적으로 마포구의 인구는 비록 등락은 거듭하고 있어도 안정적으로 유지되는 것을 확인할 수 있다. 강서구의 인구증가율은 목포시보다는 높지만 등락의 폭이 상당한 것을 알 수 있는데, 이는 도시의 역동성이 크다는 것을 의미한다.

[그림 4-12] 전년도 대비 인구증가율 추이

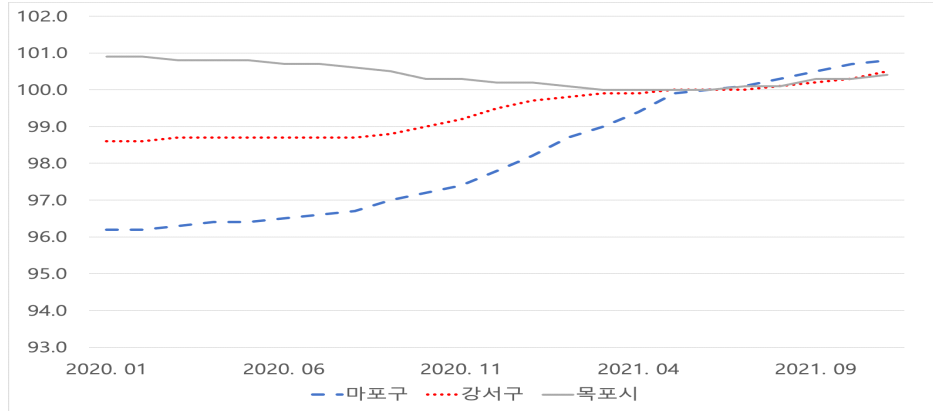


출처: 통계청 지역통계총괄과

다음의 그림은 아파트월세통합가격지수⁸⁾의 추이이다. 주택 시장의 월세 상황을 살펴봄으로써 전반적인 지역의 임대료 추이를 추정해볼 수 있을 것이다. 기준 년월을 토대로 마포구와 강서구 모두 2020년 이후 지역 내 임대료의 상승폭이 상당히 큰 것을 확인할 수 있다. 지역자산화의 추진 이유가 임대료 상승으로 인한 등지내몰림 현상일 수 있음이 추정 가능하다. 상대적으로 임대료 상승의 폭은 마포구가 컸다. 마포구의 월세는 기준 년월 대비 목포시와 강서구보다 작았지만, 2021년 중순부터는 두 지역을 모두 앞지른 것으로 나타났다. 반면에 목포시는 기준 년월 대비 월세가 지속해서 하락하는 것으로 드러났으나, 2021년 중순을 기점으로 회복되는 모양새이다. 향후 추이를 더 지켜볼 필요가 있다.

8) 아파트월세통합가격을 기준시점(2017.11=100.0)과 조사시점의 가격비를 이용하여 기준시점이 100인 수치로 환산한 값

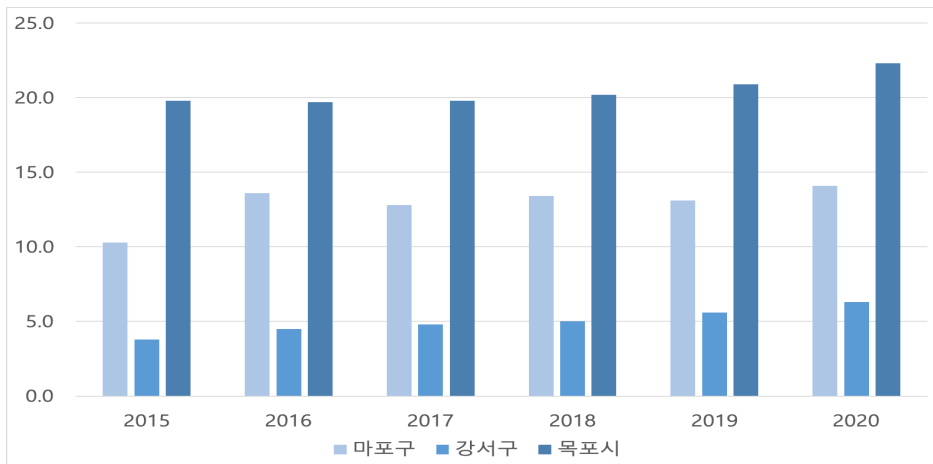
[그림 4-13] 아파트월세가격지수



출처: 한국감정원

다음의 그림은 마포구와 강서구 및 목포시 노후주택의 비율 추이를 막대 그래프로 나타낸 것이다. 노후주택의 비율은 목포시에서 단연 높았으며, 특히 2019년에서 2020년 사이에 상당히 큰 폭을 상승했음을 확인할 수 있다. 강서구의 노후주택비율은 매우 낮은 수준에서 관리되고 있었다. 다만, 지속해서 상승하고 있는 중이다. 마포구의 노후주택비율은 강서구와 목포시의 중간 정도이지만, 크게 상승하는 추세를 보이지는 않고, 연도에 따라 등락을 거듭하고 있는 것으로 드러났다.

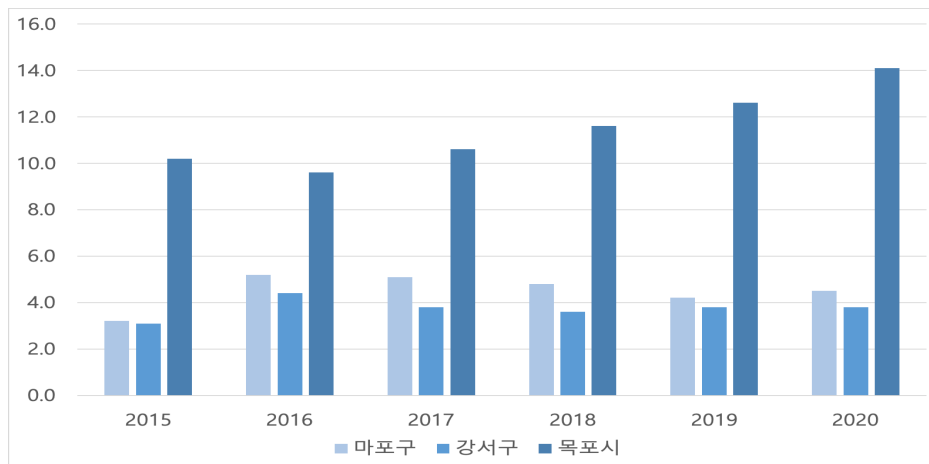
[그림 4-14] 노후주택비율 추이



출처: 통계청 인구총조사과

다음의 그림은 마포구와 강서구 및 목포시 빈집비율의 추이를 막대 그래프로 나타낸 것이다. 목포시의 빈집 비율이 단연 높았으며 비율도 지속해서 큰 폭으로 상승 중인 것을 알 수 있고, 마포구와 강서구의 빈집 비율은 상대적으로 낮게 관리가 되고 있으며, 2016년을 기점으로 오히려 떨어지는 것으로 드러났다. 이는 곧, 두 도시는 목포시와는 반대로 성장하는 도시로서의 특징을 일부 나타내고 있다는 것을 의미한다.

[그림 4-15] 빈집비율의 추이



출처: 통계청 인구총조사과

사회·경제적 지표를 살펴본 결과, 서울의 마포구와 강서구에 비해 목포시의 지역자산화 환경이 매우 다른 것을 알 수 있다. 목포시는 도시재생의 수단으로서 자산화가 활용되었을 가능성이 높은 반면에, 마포구와 강서구에서는 임대료 상승에 대한 시민 차원의 대응 전략으로서 지역자산화 사업이 추진되었을 가능성이 더 높다. 마포구와 강서구만을 비교하면, 마포구는 임대료가 많이 상승했지만 상대적으로 빈집 비율과 노후 주택의 비율이 강서구보다 높다는 점을 감안할 때, 도시재생의 관점도 고려가 되었을 가능성이 적지 않다.

2. 서울 마포구의 사례: 해빛투게더협동조합

가. 사례의 개요

[그림 4-16] '모두의 놀이터' 전경



해빛투게더협동조합은 서울시 마포구에 위치한 협동조합으로서 지난 2018년 해당 지역자산화 사업을 준비하는 과정에서 설립되었다. 마포구에서 각자의 사업체로 활동해 왔던 우리동네나무그늘협동조합, 흥우주사회적협동조합, 삼십육점육도씨 의료생활협동조합이 주축이 되어 지역자산화 과정을 이끌어 왔으며 313명의 개인조합원과 40개의 단체조합원이 참여하고 있다. (2022년 1월 기준)

해당 협동조합은 지역에서 오랫동안 운영해오면서 지역 주민들이 서로 만나고 소통할 수 있었던 '사회적 공간'으로의 역할을 했던 지역의 카페가 지속적으로 오르는 임대료를 감당하지 못하고 문을 닫게 되면서 지역자산화에 대한 고민을 본격적으로 시작하게 되었다. 2018년 협동조합이 설립되기 전부터 컨퍼런스 개최, TF팀 구성, 간담회 개최, 지역자산화 사례 해외 연수 진행, 설문조사, 워크숍 등을 지역주민들과 진행해 왔으며 그 과정에서 해빛투게더협동조합이 탄생하게 되었다. 'Have It Together'라는 뜻을 가지고 있는 해빛투게더협동조합이라는 명칭도 지역자산화를 준비하는 일련의 과정 속에서 함께하는 지역 시민들의 마음과 뜻을 담아 이름 짓게 되었다.

급격하게 발달하는 대도시 중심의 구조 속에서 젠트리피케이션 과정에서 오는 충격

으로 인하여 지역 자산화 사업을 준비하거나 고민하는 사례들이 없었던 것은 아니다. 그러나 본 사례 연구에서는 해당 조직이 사회적경제의 한 유형인 협동조합을 선택하고 그것을 기반으로 사업을 펼쳐오면서 어떤 역동성을 갖게 되었는지 담고자 하였다. 실제로 해빛투게더협동조합이 서울시 민간자산클러스터나 행정안전부의 지역자산화 사업에 선정되면서 해당 과정들을 진행해 올 수 있었던 측면도 간과해서는 안 되겠지만, 해당 과정을 준비하고 선정되기까지의 과정과 그 이후에도 보다 실질적인 지역자산화를 현실화시키기 위해서 350여 명 조합원들의 출자와 펀딩 참여 등과 같은 주체적인 노력들이 기반이 되었기에 가능한 일이었음을 본 연구를 통해서 확인할 수 있었다.

나. 투입: 도시에 ‘사회적공간’이 필요하다

“마포구가 인구 4-50만의 큰 도시인데 대부분 익명성에 살기도 하고 동네 친구들이 모여서 관계를 맺을 수 있는 사회적공간이 거의 없어요.”

해빛투게더협동조합의 지역자산화를 고민하던 출발점은 어떠한가? 해빛투게더협동조합의 지역자산화에 대한 고민은 보다 실질적인 논의가 시작되었던 2016년 이전부터였다. 나무그늘카페를 운영하면서 젠트리피케이션 문제가 불거진 것이 결정적 계기였던 것은 사실이었지만 마포구 지역 활동가들 사이에서는 이미 사회적공간에 대한 갈증이 있었고 그렇게 탄생한 곳이 마포구의 나무그늘 카페였다. 이 카페는 일반적인 프랜차이즈형 카페가 아닌 지역 커뮤니티형 카페로서 지역의 협동조합이 운영하였고, 지역 생협 등에서 구매한 양질의 원재료를 활용하였으며 무엇보다 동네 이웃들이 편안하게 모여서 대화할 수 있는 사랑방으로서 역할을 키워가고 있었다.

“나무그늘카페가 5년쯤 되었을 때였어요. 지역에서 카페를 운영하면서 이제는 사람들이 동네에 커뮤니티 카페가 있다는 것도 알게 되었고, 문화 행사나 프리마켓 같은 것을 하면 지역 주민들이 자연스럽게 참여하곤 했어요. 아, 이제 여기에도 공동의 문화가 형성되는구나 싶었죠.”

그러나 해당 카페가 오르는 임대료를 감당하지 못하고 결국 공간을 옮기게 되면서 한 공간에서 지속적으로 사회적 공간으로서의 역할이 이어지는 것이 어렵게 되었다.

나무그늘 카페는 마포구의 임대료가 매년 폭발적으로 증가하며 그간 지역에서의 노력들이 묻어있던 공간에서 아쉽게 퇴거해야만 했다.

‘사회적 공간’을 지속하려면 어떤 방법이 있을까? 도심에서의 ‘사회적 공간’에 대한 열망은 자연스럽게 지역자산화에 대한 고민으로 이어지게 되었다. 그렇게 2016년 6월, 서울시민자산화 심포지엄에 참여하여 나무그늘 카페의 젠트리피케이션 사례를 발표한 것을 시작으로 그해 12월, 시민자산화대회 참석, 2017년 지역자산화 TF팀 구성, 지역자산화 TF 런던 연수 진행, 지역자산화 참여 의향 설문조사 진행 등 지역에 걸맞는 지역자산화의 그림을 조금씩 그려가기 시작하였다.

다. 전환: 협동조합의 강점이 지역자산화의 기틀이 되다

“지역자산화에 대한 그림을 명확히 그리고 시작했다기보다는, 함께 공부하고 논의하면서 지역자산화를 우리의 언어로 정리하고 만들어갔다는 것에 더 가까운 것 같아요.”

해빛투게더협동조합이 2016년 지역자산화에 대한 초기 논의를 시작할 때는 국내의 지역자산화에 대한 인식도 지금보다 높지 않았고, 초기 TF팀도 정확한 상이 있었다기보다는 진행 과정에서 지역자산화의 의미를 정리해 갔다는 측면이 더 강했다. 해빛투게더협동조합이 젠트리피케이션 문제로 지역자산화를 본격적으로 고민하게 된 것은 사실이지만 젠트리피케이션에 맞서서 소수의 단체나 사람들이 필요한 공간들을 매입하고 운영하는 것이 ‘사회적공간’을 이어가고자 했던 해빛투게더협동조합의 지역자산화는 아니라는 것으로 방향을 잡았다.

“몇 개의 조직이 대출을 끌어서 건물을 매입하는 것도 의미가 있겠지만 그건 개별 기업들의 자산화라는 생각이 들었고 지역의 시민들이 같이 참여해야 지역자산화가 아닐까 하는 생각이 들었어요..”

이런 기조에 따라 여러 사람이 함께 모여 공동의 사업을 만들어 가는 협동조합조직으로서의 해빛투게더협동조합의 탄생은 자연스럽게 이어졌다. 2018년 12월 해빛투게더협동조합을 설립하고 2019년 5월부터 해빛투게더협동조합의 출자제안 설명회를 진

행하였다. 해빛투게더협동조합은 앞서 설명한 대로 350여 명의 법인 및 개인조합원들이 조합원으로 가입한 협동조합인데, 2019년부터 조합원들은 최소 20만 원부터 조합원으로서 출자금을 내고 있으며 그 출자금만 2021년 8월 기준 총합 약 4억 원에 이른다. 조합원들은 단순히 돈을 출자하는데 그치지 않고 지역자산화 사업을 실현하고 추진하기 위하여 아이디어를 내고 때로는 일손을 직접 돕는 일에도 참여하고 있다.

“지역의 다양한 사회적경제 조직들이 해빛투게더협동조합의 공론장 소식을 지속적으로 알려 주고 펀딩에 참여하는 역할을 담당해 주었어요.”

“지역자산화 과정이 쉽지 않았기 때문에 보다 많은 사람들의 지혜를 모으고 피드백을 받는 시간들이 필요했어요. 많은 조합원들이 사업을 이해하고 참여할 수 있도록 공론장을 계속 열어 의견을 나눴고 크라우드 펀딩을 2회나 진행했어요.”

해빛투게더협동조합이 지역자산화를 준비하며 가장 정성을 쏟았던 것도 바로 조합원들과 소통할 수 있는 공론의 장을 만드는 일이었다. 2019년 11월에는 마포로컬리스트 킥퍼런스에 참여하였고, 해빛투게더 협동조합 출자모금 공연 등을 지속적으로 진행하면서 조합원들과의 지역자산화를 함께 공부하고 이해하며 접점을 이어나갔다. 2021년 해빛투게더협동조합이 공간을 오픈하면서 해당 공간을 지역 주민들 모두가 활용할 수 있는 ‘모두의 놀이터’라고 이름 지은 것도 조합원들과 함께 지역자산화를 만들어왔던 과정과 연결되는 지점이라고 할 수 있을 것이다.

해빛투게더협동조합은 기존에 알고 있었던 조합원들뿐만 아니라 더 많은 조합원들에게 사업을 알리고 함께 참여할 수 있도록 하고자 2차례의 크라우드펀딩을 진행하기도 하였다. 2020년에 진행되었던 1차 크라우드 펀딩에서는 201명이 참여하여 63,750천 원을 모금하였으며, 2021년에 진행되었던 2차 크라우드 펀딩에서는 176명이 참여하여 75,070천 원을 모금하였다. 이 과정에서 보다 많은 시민들이 지역자산화를 이해하고 조합원으로 참여하게 되었고 펀딩으로만 약 1억 4천만 원의 자금을 마련할 수 있게 되었다.

이런 일련의 과정 속에서 2020년 6월 행안부의 지역자산화 지원사업 예비 대상지에 선정되었으며, 같은 해 7월에는 서울시 민간자산 클러스트 용자 지원사업 우선지원 대

상자에 선정되었다. 사업 선정 후 건물을 담보로 용자를 진행했고 신용보증기금의 보증, 사회가치연대기금, 기타 신용대출 등을 활용하여 2020년 11월 마포구 성산동에 위치한 5층 건물을 매입할 수 있었다. 조합원들의 협력과 참여를 통해 지역자산화 지원사업에 도전할 수 있었고, 심사를 거쳐 각종 사업에 선정되는 과정을 통해 조합원들에게 보다 실질적인 그림을 보여줄 수 있었다. 두 가지 기제가 함께 만나며 사업의 '역동성'과 '추진력'이 발생할 수 있었던 것이다.

라. 산출: 지역자산화는 지역에 살고 있는 시민이 주인이 되는 것

“지역자산화는 결과가 아니고 과정이라고 생각해요.”

해빛투게더협동조합원 2021년 7월 ‘모두의 놀이터’ 라는 지역 공간을 오픈하였다. 지하의 복합문화공간을 시작으로 1층은 식당이나 펍, 2층 카페, 3층 코워킹 공간, 4층 공유스튜디오, 5층 다락은 증축하여 다른 공간으로 활용할 계획이다. 이렇듯, 해빛투게더는 지역자산화 초기 단계로서 아직은 공간이 막 오픈한 단계이다.

“지역자산화를 일궈오는 과정에서 우리(시민)들의 역량이 증가한 것을 느끼고, 시민들이 지역에서 공동의 자산을 갖는 경험을 통해 더욱 자기결정권을 높여갈 수 있을 것이라 생각해요.”

지역자산화를 일궈오는 어려웠던 과정 속에서 해빛투게더협동조합의 조합원들은 공부하고 시도하면서 (시민)스스로의 역량이 증가한 것을 공통적으로 느끼고 있다. 지역자산화는 지역에 살고 있는 시민들이 주인이 되는 것이고 시민들이 공동으로 건물이나 자산을 소유하는 경험을 통해 시민들 스스로가 자기결정권을 높여가는 것임을 자각하게 되었다. 이들에게 있어 지역자산화는 끝이 아닌 과정(ing)인 셈이다.

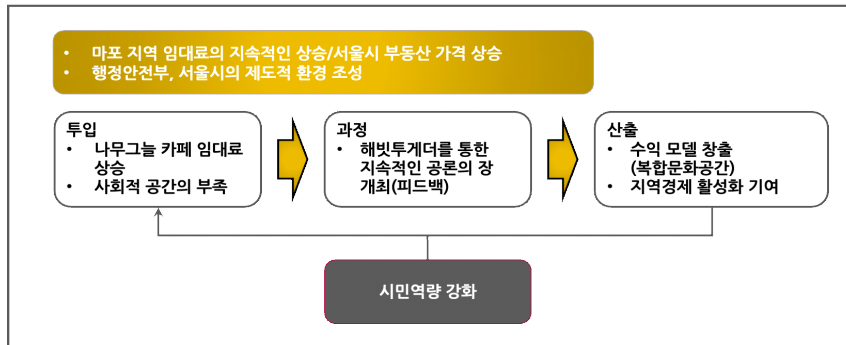
또한 지역 특성이 담긴 ‘모두의 놀이터’에서 꾸려나갈 사업 들을 통해서, 예를 들어 복합문화 공간 등과 같은 일반 시민들의 니즈(needs)가 담긴 공간의 오픈을 통해서 지역의 경제에도 보탬이 될 수 있기를 기대하고 있다.

마. 환류 : 협동조합과 시민역량의 강화

본 사례는 해당 조직이 협동조합으로서 사업을 추진하며 어떤 과정을 거쳤는지 장점을 어떻게 발휘하고 있는지 등을 중심으로 연구를 진행하였다. 협동조합을 통해 시민들에게 정보를 오픈하고 뜻을 모으는 과정에서 조합원의 역량이 강화되었으며 이는 지역자산화를 추진하는 주요한 동력으로 작용하였음을 확인할 수 있었다.

공동으로 소유하고 민주적으로 운영하는 협동조합의 기제를 기반으로 시민들이 공동으로 소유하는 (Have it Together) 협동조합으로 지속적으로 성장할 수 있기를 기대해 본다.

[그림 4-17] 체제이론에 따른 마포구 사례 분석



2. 서울 강서구의 사례: 사회적협동조합 사람과공간

가. 사례의 개요

사회적협동조합 사람과공간은 강서구에 있으며 자산화를 목적으로 설립된 특수목적 법인으로 2020년 5월 5일 설립총회를 거쳐 8월 31일 설립등기를 마쳤다. 첫 자산화에 대한 논의는 당시 강서양천민중의집 사람과공간⁹⁾, 강서아이쿱소비자생활협동조합, 빵과그림책협동조합에 의해 시작되었지만 법인 설립 시에는 사단법인 평등사회노동교육

9) 현재는 사단법인 강서양천민중의집으로 명칭을 변경하였다.

원이 함께 했으며, 사회적협동조합 강서나눔돌봄센터가 1차로 가입, 이후 달그락에코랩협동조합, 동네부엌좋은날협동조합이 2차로 가입하였다. 즉 사회적협동조합 사람과 공간은 논란의 여지¹⁰⁾가 있지만 사회적경제 조직 간의 연합체로 이해할 수 있을 것이다.

[그림 4-18] 사회적협동조합 사람과공간 구성단위

구분	명칭	주요사업	회원수	설립연도	법인형태
법인설립 추진위	강서아이쿱 소비자생활협동조합	협동조합, 공정무역캠페인 및 교육, 소비자 기후행동	1,900 여명	2005년	소비자생활협동조합
	빵과그림책협동조합	그림책 큐레이터 양성, 지역공헌, 문화예술창작, 공연	30 명	2016년	협동조합
	강서양천민중의집 사람과공간	공간나눔, 노동자권리증진, 나눔연대	300 여명	2014년	비영리 임의단체 (사단법인 전환 예정)
	(사)평등사회노동교육원	노동교육, 연구개발, 노동교육운동 전국네트워크	830 여명	2012년	사단법인
1차 가입	사회적협동조합 강서나눔돌봄센터	장애인활동지원사업, 재가방문요양사업, 돌봄SOS센터	290 여명	2015년	사회적협동조합
2차 가입	달그락에코랩협동조합	제로 웨이스트 카페 운영사업, 친환경 다회 용기 사용 사업	9 명	2021년	협동조합
	동네부엌좋은날협동조합	친환경먹거리 판매, 커뮤니티 돌봄사업	5 명	2021년	협동조합

출처 : 사회적협동조합 사람과공간 내부자료

자산화 목적은 크게 3가지로 볼 수 있다. 첫째, 안정적이고 지속적인 지역활동이 가능한 물질적 인프라 구축, 둘째, 자산화 과정을 통해 신뢰도 높은 지역 네트워크 구축, 마지막으로 시민자산화, 공유경제로 지역사회의 새로운 사업모델 구현이다.

사회적협동조합 사람과공간의 자산화는 당시 강서양천민중의집 사람과공간의 자체적 논의에서부터 시작되었다. 2016년 정기총회에서 중장기발전방안을 모색하는 과정에 (가)민중회관 설립을 제안하고 2017년 정기총회를 통해 추진기획단을 설치해 사례조사, 토지시세조사, 재정조달방안 등을 모색하였다. 2018년 정기총회에서는 (가)민중회관 설립추진위원회 구성을 결의하고 ‘사람과공간’ 기금 TF를 구성하였고 관련하여 초정강좌, 설명회, 집담회 등을 개최하였다.

10) 사회적협동조합 사람과공간은 사단법인이 포함되어 있는 조직이므로 엄밀히 말한다면 협동조합 간의 연합체로 보기는 어렵다.

나. 투입: 협업을 통한 시너지의 창출

2014년 당시 강서양서양천민중의집 사람과공간 사무실이 등촌동에 들어오게 되었는데 약 2년 만에 건물주가 바뀌면서 이전요구를 받게 된다. 다행히 협상을 통해 임대료를 일부 올리는 대신 임대차 보호기간 5년(현재는 10년) 동안 머무를 수 있게 되었다. 이를 계기로 장기적 관점에서 공간의 필요성을 느끼기 시작하였다.

“건물주가 바뀌면서 이제 말하자면 쫓겨나는 상황이 발생한 거죠. 그때 이게 뭔가 장기적으로 버티려면 결국은 이게 자기 건물을 갖고 있어야 되는 거 아니냐 이 고민을 시작했던 거고...”

자산화에 대한 논의의 확장은 2017년 하반기에 당시 강서양천민중의집 사람과공간이 사용 중이었던 건물에 강서아이쿱생협, 빵과그림책협동조합이 입주하며 공간공유를 했던 것에서 비롯한다. 향후 지속될 임차비 부담¹¹⁾과 함께 공간공유에 따른 공간이용률 증가 및 공간예약 포화상태 등의 상황이 맞물렸는데, 오히려 공간공유의 경험을 바탕으로 자산화에 대한 고민을 함께 시작할 수 있었다.

“아이쿱, 빵과그림책협동조합.. 2017년 민중의집 건물 안으로 같이 들어온 거예요. 그 공간을 공유한 겁니다. 거기서 이제 같이 생활을 하면서, 어차피 같이 생활을 하는데 그러면 예를 들어서 자산화 관련해서도 같이 고민을 하자 흔쾌히 받아주신 거죠.”

“막말로 임대료도 제대로 못 내는 상황에서 수십억을 만들어갖고 건물 산다는 게 혼자로서는 도저히 어렵다는 판단이 됐었어요. 그런데 이제 마침 이제 아이쿱이나 빵과 그림책 협동조합이 들어와서 같이 얘기하자 이러면서 아까 말하자면 속도가 붙기 시작한 거고 그다음에 이제 확장할 수 있었던 그런 과정이 있었죠.”

또한, 단순히 경제적 측면만이 아니라 “협업”이라는 사회적경제의 가치가 이들에게는 “시너지”와 지역에서 더 많은 활동을 가능하게 하는 기대가 있었음을 아래 진술문을

11) 당시 강서양천민중의집 사람과공간, 강서나눔돌봄센터, 평등사회노동교육원, 강서아이쿱생협 등이 2014년부터 2021년 상반기까지 7.5년간 납부한 임차비용의 합계는 약 5억 원이었다(사회적협동조합 사람과공간 내부자료).

통해 확인할 수 있다.

“협업을 통한 시너지 효과가 커요. ... 그래서 저희는 이게 이제 자산화가 일종의 플랫폼으로서 또 역할을 충분히 할 수 있다고 보고 그걸 통해서 오히려 더 많은 일을 해볼 수 있지 않을까...”

“본래 자기들이 하고 싶었던 공동체 활동을 훨씬 더 잘할 수 있겠다.”

“공동체 공유 공간 자산화에 좀 가깝다고 보고 있어요. 왜냐하면 단체들이, 지역에서 공동체 활동을 하는 단체들이 혼자 하기 어려우니 여럿이 모여서 자기 건물을 매입하고 소유하고 그다음에 그걸 관리 운영하면서 지역사회를 좀 더 활성화시키는 데 기여하겠다, 이런 취지로 한 거죠.”

물론 이 과정에서 행정안전부의 지역자산화 지원사업이나 서울시의 민간 자산 클러스터 조성사업, 서울시 마을공동체 종합지원센터의 공동체공간 자산화 지원사업 등과 같은 정책 자금 활용이 큰 도움이 되었다.

다. 전환: 사회적경제 조직이 지역자산화의 중심에 서다

사회적협동조합 사람과공간의 시민자산화는 조직중심의 자산화 전략을 시도했다는 점에서 의의를 가진다. 한국 사회적경제의 성장 과정은 생태계보다는 조직중심으로 성장하는 방식으로 육성되다보니 사회적경제 조직의 협력적 사고보다는 경쟁을 통한 조직성장 매커니즘이 확산되고 사회적경제 조직간 경쟁이 심화되었다는 점은 주지하는 바이다. 이러한 상황에서 집단적 리더십을 통해, 그리고 적절한 자기자본 조달방안을 확보하여 매입자본을 조달했다는 점에서 어쩌면 사람과공간의 자산화는 시민자산화라는 용어보다 사회적경제 조직의 공동체공간 자산화라는 표현이 더 정확할 수 있다.

“저희가 7개의 법인 조합원이 있고 거기에서 1명씩의 말하자면 파견 형태의 개인들이 있는 거죠. 장기적으로는 오픈을 할 것인데... 단체 베이스로 하자라고 했고 그래서 조합원 자격을 정관에 정할 때도 문턱을 굉장히 높여놨어요. 그러니까 예를 든다면 법인 조합원은요 최소 5천만 원을 출자해야 돼요. 개인 같은 경우에도 100만 원으로 해놨거든요. 어쨌든 이후에 그 문턱을 낮춘

다... 이제 저희가 이제 12월 초에 입주를 하거든요. 이제 내년에는 정관 개정이나 이런 걸 검토를 해야죠.”

“각각의 조직은 그대로 있고 사회적협동조합이라고 하는 별도의 SPC(특수목적법인)를 만든 거고... 그것도 이제 사실은 처음에 컨설팅하면서 어떤 방식으로 할 거냐, 예를 들어서 구분 등기를 할 수도 있고 여러 가지가 있잖아요. 근데 이제 자산화라고 하는 취지를 염두에 놓고 보면 별도의 spc를 만드는 게 좋겠다라는 판단이었고, 그것도 주식회사 방식이 아니라 비영리 법인으로 하는 게 좋겠다. 이런 과정들이 있었죠.”

새로운 조직(사회적협동조합)이 만들어져 이에 대한 운영을 어떻게 할 지에 대해서는 사회적협동조합 사람과공간의 사례는 향후 자산화를 시도하려는 조직 등에 시사점을 제공한다. 즉 조직운영에 대해 개별 조직과 조합원이 부담하는 방식에 대한 합의과정이 없었다면 개별 조직의 자산화를 위한 기계적인 결합으로 보이겠지만, 이러한 과정을 통해 공동책임의 기제가 결합되고 함께 지역에서 사업을 할 수 있는 신뢰를 구축하였다는 점은 사회적협동조합 사람과공간을 결성하기 이전에 공동사업의 경험이 축적된 결과로 볼 수 있다.

“그러니까 저희가 자체적으로 8억 2700만 원이라고 하는 자기 자본을 만들었어요. 근데 저희가 이제 자기 자본이 너무 많아서 1억을 지금 이제 다시 돌려주려고 그래요. 왜냐하면 법인 조합원이 어디는 5천만 원이고 어디는 2억 5천만 원이거든요. 그런데 이제 협동조합은 30% 제한선이 있잖아요. 그런 것도 있고 격차를 좀 줄여야 되겠다...”

“조직이 있어도 돈 모으기가 또 쉽지도 않고 그러니까 ... 가장 핵심은 실제로 이 사업에 대한 신뢰를 어떻게 확보할 거냐 그게 되니까 돈이 움직이는 거지 그게 안 되면 사실 어려워요.”

라. 산출: 공동체 공간의 창출과 점점 내재화되는 사회적 자본

공간이 가지는 의미는 단순하지 않다. 사회적협동조합 사람과공간의 자산화는 지역의 사회적경제 클러스터를 가능하게 했다는 점에서도 의미가 있다. 아래 진술문을 통

해 다양한 업종의 사회적경제 조직이 사회적협동조합 사람과공간이라는 공간을 통해 협업을 강화할 것을 기대할 수 있다.

“(참여한) 2개가 올해 이게 이제 6월에 만들어진 협동조합이거든요. 그러니까 협동조합이 새로 만들어진 거죠. 하나는 이제 달그락에코랩협동조합, 이게 이제 저희 건물에 카페를 조그맣게 할 건데 그걸 이제 운영하기 위해서 만들어진 거고. 동네부엌좋은날협동조합은 그동안 이제 사실은 도시락 나눔이나 이런 사업을 했었어요. 그런데 이제 아예 법인을 만들어서 그거를 여기에... 공유 부엌이 생기니 그럼 거기를 베이스로 해서 한 번 얹혀 가볼까라는 생각이 일종의 수익 모델 일 수 있는 거죠.”

사회적협동조합 사람과공간은 사회적경제 영역에서 자산화 과정을 통해 사회적 자본이 축적되는 것을 경험했다는 점에서도 의의가 있다. 또한 지역의 필요에 앞으로 대응할 여지가 공간을 통해 확보되었다는 점도 아래 진술문을 통해 이해할 수 있다.

“이제 사회적 신뢰를 확보한 거잖아요. 저 친구들이 하면은 돈이 많이 들어가더라도 실패하지는 않는다. 굉장히 중요한 사회적 자본이라고 생각하고. 두 번째는 여기 이제 조합원이나 이렇게 회원 구성을 보시면은 어쨌든 최소한 한 3천 명 이상의 자기 기반을 갖고 있는 거예요. 그러면 우리가 이제 무차별적인 주민 대상으로 하는 것도 있지만은, 어쨌든 기반이 있어야 되는데 그 기반에서, 예를 들어 출자를 하든 무슨 모임을 만들든 상대적으로 좀 수월할 수 있잖아요. 저는 그런 기반을 확보했다는 것도 엄청난 거다.”

“우리 건물을 갖고 있으니까 임대차 계약을 자유롭게 쓸 수 있잖아요. ... 운영에 있어서도 여기는 기본 네트워크를 이미 확보하고 있잖아요. 그러니까 상대적으로 운영도 그럴죠. 좀 안정화될 가능성이 굉장히 큰 거죠. 그런 장점이 발휘되면서 이제 사회적경제가 확장될 수 있는. 그래서 이제 개인적 고민이지만 이후에 동물병원이라든가 의료사협에 대한 고민도 좀 하고 있거든요. 그니까 2차 작업으로.”

자산화는 단순히 자산을 확보했다는 의미를 넘어 공동체 회복을 기대할 수 있다는 것을 아래 진술문을 통해 확인할 수 있는데, 이때 고려할 중요한 점은 사회적협동조합 사람과공간이 지역에서 어떠한 포지셔닝을 하느냐이다. 특히 사회적경제 조직의 공간

문제는 어제오늘의 문제가 아니다. 사회적경제 조직을 설립하고 지역에서 뿌리내리기 어려운 이유 중 하나가 안정된 공간을 확보하는 것이다. 자산화를 통해 사회적협동조합 사람과공간이 지역의 사회적경제 조직에게 저렴한 임대한 공간으로 인식된다면, 그리고 다양한 사회적경제 조직이 사회적협동조합 사람과공간이라는 공간을 통해 협업을 이뤄나간다면 지역공동체가 회복될 것이라는 점은 의심의 여지가 없어 보인다.

“이제 이 공간을 설계하면서 한 가지 또 주목했던 건 뭐냐 하면은 주민들의 문화적 욕구를 좀 실현했으면 좋겠다. ... 사실상 거의 무료로 가까운 형태로 개방을 하겠다. 이런 생각을 하고 있거든요. 그래서 그런 것들을 통해서 어쨌든 지역사회나 또는 공동체 활동이 보다 좀 활성화되지 않겠냐 그런 기대...”

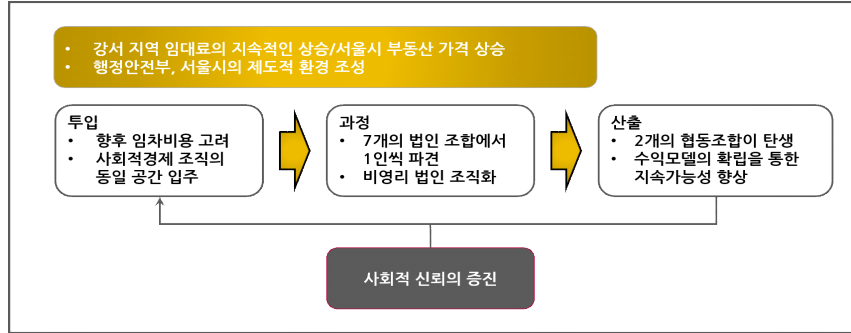
“공동체 복지라고 하는 개념들을 좀 찾아냈으면 좋겠다. 우리가 일반적으로 이제 사회복지, 기업 복지, 해서 기업이 하거나 아니면 국가가 하거나 이러는데 그거 말고 우리 자체 내에서 그런 복지 시스템들을 구축해 나갈 때 여기가 좀 역할을 좀 하면 좋지 않을까 이런 것도 있고. 또 하나는 결국 너네 사무공간으로만 쓰는 거 아니냐 이거를 해결하기 위해서라도 주민들이 이 공간을 다양하게 쓸 수 있는 프로그램을 정말 다양하게 좀 만들 생각...”

마. 환류: 새로운 연대의 시작

자산화를 통해 공동체 회복의 가능성을 높였다는 점이 강서구 사례의 가장 중요한 함의이다. 또한, 사회적경제 조직뿐만 아니라 다른 조직과의 연대를 통해 사회적 가치를 창출하고 지역의 회복력을 함양할 수 있는 가능성이 한층 높아졌다는 점이 강서구 사례를 통해 우리가 배워야 할 지점이다. 다음은 인터뷰의 결론에 해당한다.

“마을 공동체 활동에 참여도 하고 교류도 하고 연대도 하고 다 하는 거고요. 또 하나는 특히 이제 아까 민중의집과 관련해서는... 여기가 이제 키워드가 두 개인데... 노동이거든요. 이게 뭐냐 하면 기존의 노동조합과의 교류라든가 또는 조직되지 않은 비정규직 또는 필수 노동자들에 대한 사업에 대한 고민들을 하고 실제로 진행을 하고 있는데 이후에 이제 저희가 공동체 복지로 생각하는 지점 중에 하나가 공제회를 만드는 거...”

[그림 4-19] 체제이론에 따른 강서구 사례 분석



3. 전라남도 목포의 사례: 건맥1897 협동조합

가. 사례의 개요

건맥1897 협동조합의 지역자산화 사례는 전라남도 목포시 해안로에 있는 사례로서 2019년 제1회 건맥 1897축제가 도화선이 되어 시작되었다. 건어물 거리에 있던 안신상사 건물을 조합원의 출자금과 정책 자금을 투입하며 매입한 후, 건맥펍과 건맥스테이를 차례로 론칭하여 성공적으로 출항하였다.

서울의 사례는 인근 지역의 임대료 상승에 따른 경제적 압박이 지역자산화의 가장 큰 배경이 되었지만, 목포의 건맥펍 1897 사례는 오히려 지역의 낙후가 가장 큰 배경이 되었다고 볼 수 있다. 이는 전은호 센터장과의 인터뷰에서도 잘 드러난다. 다음은 사회적경제적 환경에 대한 전은호 센터장의 설명이다.

“2010년 이후로 지역의 낙후 정도가 매우 심했어요. 빈 상가도 늘어났고요. 해변 쪽으로 핫플레이스가 몇 개 생긴 것은 관광객을 유인하는 효과는 있었지만, 실제 지역 주민의 삶은 크게 달라진 것이 없었죠. 특히, 건어물 거리의 낙후가 상당히 진행되었어요. 지역 공동체에게 새로운 무엇인가가 필요했죠. 전반적이 도시재생이 필요한 지역이었어요.”

한 가지 희망적이었던 것은 목포시 도시재생지원센터(이하, 센터)의 설치라 할 수 있다. 거버넌스 측면에서 센터는 새로운 활력을 모색하는 구심점이 되었다. 센터의 비전은 ‘목포 시민이 행복한 사람·지역·공감·지속 중심의 도시재생’이며, 재생을 위한

전략으로는 항구재생, 이미지재생, 삶터 재생 등을 선정하였다.

다음의 그림은 목포시의 도시재생 사업 현황을 보여주는 지도이다. 2014년 선도지역으로 목원동 일대가 선정되어 목포의 원도심 조선인마을을 역사·문화·관광자원 활용을 통해 지역상권과 관광활성화로 원도심 활력증진을 꾀하고 있으며, 2017년에는 「11897 개항문화거리」 도시재생 뉴딜사업이 정부의 뉴딜사업에 선정되어 근대 건축자산을 체계적으로 활용하여 지역 정체성 확보와 도시경쟁력 강화가 추진되고 있다. 또한, 같은 해 활성화 지역으로 죽교동, 대성동 및 용당 1동 등 일원이 활성화지역으로 선정되기도 하였다.

[그림 4-20] 목포시 도시재생사업지 현황



나. 투입: 축제가 자산화로

전은호 센터장은 ‘건맥툼 1897’의 직접적인 동기로 세 가지를 꼽았다. 첫째는 건맥 1897 축제의 성공이다. 다음은 전은호 센터장의 인터뷰를 요약한 것이다.

“축제가 성공한 것이 대단히 결정적이었어요. 상가 주인들이 장사가 워낙에 되지 않으니깐 매 우 낙심했고, 활로를 찾아야 하는데 방법을 몰랐어요. 그 때 우리끼리 모여서 파티나 열자는 심정

으로 축제를 기획했어요. 다들 건어물을 취급하니까 안주가 따로 필요 없죠. 그냥 가게에 있는 것 가져오시면 되는 거였어요. 축제에 오는 사람들에게 건어물하고 맥주, 무제한으로 생맥주를 제공하고, 마을 주민들이 고구마튀김도 해주고 과일도 썰어서 공짜로 무제한 주면서 목포시민들과 관광객 모두가 여기서 즐기고 놀 수 있는 공간을 만들었어요. 인원이 대략 한 6천 명 이상 왔어요. 크게 홍보하지도 않고, 온라인으로 알리는 정도였는데, 축제가 대박이 난 거죠. 축제를 계기로 지역 주민들이 자신감을 얻고 뭐라도 더 해보자 하는 분위기가 형성되었어요. 결국에는 축제를 통해서 그러면 단순히 이벤트성 축제만 매년 하는 것이 아니라 이것을 일상화해보자. 그런 측면에서는 건어물은 이곳에 굉장히 많으니 맥주라고 하는 것을 거리 일대에 마실 수 있는 곳을 만들어 보면 어떨까? 그렇게 관광객들에게도 시민들에게도 좋은 콘텐츠가 될 수 있겠다는 생각에 ‘마을 펍’을 구상하게 되었던 것이죠.”

두 번째는 지역자산화 사업 추진을 위해 정부의 제도가 구비된 점도 긍정적으로 작용한 요인으로 지적되었다.

“원래는 간소하게 임대로만 할려고 했죠. 지금 건물이 1층을 임대하기로 건물주와 이야기가 되었고 그렇게 추진이 되었는데, 지역자산화에 대한 모델이 국가적으로나 사회적경제 분야에서도 필요했던 것 같아요. 그래서 아예 건물을 매입해 보면 어떨까 싶었는데 다양한 기관에서 임팩트 투자를 받을 수 있는 길이 열렸어요. 비플러스 사회적펀딩에 성공했죠. 이 외에도 이야기가 잘 되어서 금융이 융통된 곳도 있고 그렇지 않은 곳도 있지만, 길이 열렸다는데 의의가 있었어요. 그래도 매입하기에는 부족했는데, 딱 그 때 행정안전부의 지역자산화 지원 사업이 공고된 거예요. 그래서 매입 결정을 했고 조합원의 출자금에 각종 임팩트 대출을 더해 성공할 수 있었어요.”

마지막 성공요인은 기존 공동체 조직의 신뢰라 할 수 있다. 기존 상인회와 청년 조직은 상당히 오랜 기간 동안 지역 주민과 상인들에게 신뢰를 쌓아왔다. 이는 엄청난 사회적 자본으로 작용하여 지역자산화 사업이 무리 없이 전환 과정으로 넘어갈 수 있도록 하였다.

“이 지역의 가장 큰 특징이 공동체 교육이 따로 필요 없을 정도로 이미 상인회와 청년회 조직이 선한 영향력을 발휘하고 있었다는 점이에요. 이들 조직을 협동조합으로 끌어들이니까 어렵지 않게 100명의 초기 조합원이 구성되었어요. 준비된 조합원 같은 느낌인 거죠. 다른 지역은 조합

원 구성에 상당한 어려움을 겪고, 교육하느라 진을 다 빼는데 건어물 거리 상인들은 이미 상당히 사회적 신뢰를 쌓은 느낌이었어요.”

다. 전환: 준비된 조합원이 있었기에

2019년 12월에 건맥1897 협동조합 창립총회를 열었고, 같은 달에 건맥1897 협동조합의 설립인가 및 법인등기까지 마침으로써 플랫폼 조직이 완성되었다. 이 조직을 통해 건맥1897과 건맥 스테이 사업이 본격 궤도에 오른 것이다. 건맥1897은 2020년 7월에 오픈하였고, 건맥 스테이는 그보다 1년 늦은 2021년 10월에 오픈하여 주민들과 관광객에게 선을 보였다.

“초기 조합원을 100명까지만 받았어요. 준비된 조합원이 있기에 가능했죠. 다만, 그 이상으로 조합원을 늘리기만 하는 것은 오히려 역효과가 날 수 있다고 봤어요. 아무래도 이질적인 조합원이 들어오게 되면 사업이 지체될 수 있으니까, 최대한 속도감있게 사업을 진행하기 위해서 100명까지 받은 후에는 사업화에 전력을 다한 거죠. 출자금은 한 구좌에 50만원으로 정했고, 100명의 출자금을 모아보니까 6,000만원이 조금 넘었던 것 같아요. 고마운 일이죠. 이분들은 그 돈을 돌려 받거나 배당을 받아야 한다는 생각 자체가 거의 없고, 지역 잘되는 일에 쓰라고 기부처럼 주신 거예요. 지역 사회에 쌓인 신뢰가 있으니 가능했고, 이후 전반적인 의사결정 과정에 큰 어려움은 없었다고 생각해요. 마침내 2020년 여름에 펍이 오픈했고 1년 후에 마을호텔이 오픈할 수 있었어요. 주민들이 너무 좋아했죠. 그들만의 공간이 생긴거니까.”

라. 산출: 지역자산화는 도시재생의 훌륭한 도구

인터뷰에 응한 전은호 센터장은 건맥1897 지역자산화 사업의 산출로 크게 두 가지를 제시했다. 첫째는 공동체가 모일 수 있는 공간이 조성되었다는 점이다. 다음인 인터뷰 내용의 요약이다.

“지역에 상인들이 일을 마치고 갈 만한 곳이나 모일만한 장소가 많지 않았어요. 해안 쪽으로는 카페가 좀 있지만, 상인들이 쉽게 찾을 수 있는 곳은 아니죠. 지역 상인이 일을 마치고 편하게 갈

수 있는 공간이 마련된 것만으로도 큰 소득인 것 같아요. 대체로 8년 정도 후에는 조합원에게 배당을 할 수 있지 않을까 합니다. 배당을 위해서 조합원에 가입한 분들보다 기부하는 마음으로 가입한 분들이 많지만, 코로나 와중에도 나름 매출이 잘 나오고 있어요. 공동체가 함께 살아갈 경제 기반이 조성될 수 있다는 것은 장기적으로 매우 중요한 산출 같아요.”

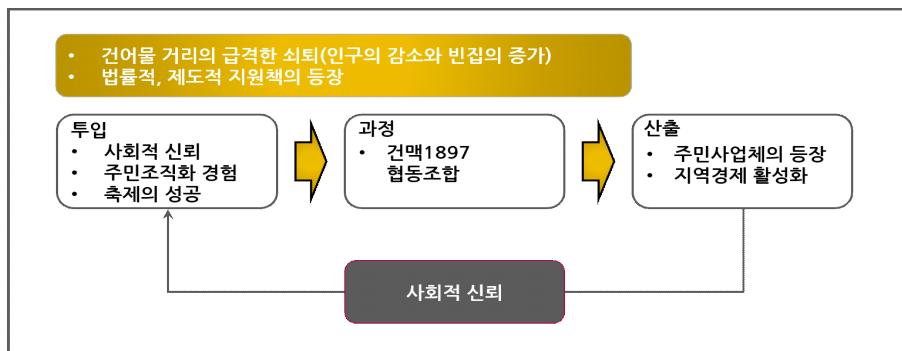
두 번째 산출은 지역의 재생과 상권의 활성화 그리고 새로운 사업체의 등장 가능성이었다. 다음은 인터뷰 내용의 요약이다.

“도시재생의 가시적인 효과가 눈으로 보인다는 점이 매우 긍정적인 것 같아요. 거리에 오래된 건물이 리노베이션되어 거리의 미관이 개선되었고, 건어물 거리 상인들도 매출 향상이 피부로 와 닿다 보니까 거리에 활력이 생긴 거죠. 그래서 앞으로는 지역 공동체에서 다양한 협동조합형 사업체가 등장할 것 같아요. 성공을 경험했으니까요.”

마. 환류: 성공했다는 자신감은 곧 사회적 자산

인터뷰 마지막에 전은호 센터장이 강조한 것은 자신감과 신뢰였다. 지역 주민에게는 작은 성공의 경험들이 쌓여 또 다른 사업에 도전할 수 있는 자신감이 생겼다고 한다. 아직 구체적인 환류를 말하기에는 이른 감이 있지만, 자신감과 공동체 신뢰는 사회적 자산으로 지역에 누적되어 지역 내의 회복력을 높일 수 있을 것으로 판단된다.

[그림 4-21] 체제이론에 따른 목포시 사례 분석



제5절 소결

지역자산화는 지역에 따라 다른 목표를 가질 수 있다. 본 글에서 다룬 서울 시내 지역자산화 사례는 젠트리피케이션의 결과로 상승한 임대료에 대한 부담 등과 같은 외적 환경에 대응하는 경우를 보여준 것이라면, 목표와 같은 쇠퇴가 극심한 도시에서는 지역자산화가 도시재생의 수단이 되고 있음을 알 수 있다. 이 과정에서 사회적경제 조직, 특히 협동조합은 지역자산화 사업의 참여자를 담는 그릇(플랫폼)으로 적극적인 역할을 하고 있었다. 협동조합 혹은 사회적협동조합 여부를 선택하여 지역자산화의 성격을 규정하는 측면이 있는 것도 이 때문이다.

지역자산화의 단기적인 성과로는 지역자산화로 탄생한 공간을 활용하기 위한 제2, 제3의 협동조합이 탄생하여 지역경제 활성화에 긍정적으로 작용하고 있다는 것을 들 수 있으며, 장기적인 성과로는 지역의 사회적 신뢰가 쌓이고 있다는 점을 꼽을 수 있다. 이는 지역자산화가 미래에 새로운 프로젝트 추진의 동력으로 작용할 것으로 기대 되는 부분이다.

본 연구에서는 체제이론에 따라 각 사례를 투입, 과정, 산출, 환류의 단계로 구분해 지역자산화 과정에 영향을 미친 것이 무엇이며, 과정에서 어떤 역동성이 일어났는지 살펴보았다. 먼저 해빗투게더협동조합의 경우, ‘투입’ 부분에서는 부동산 가격 상승이라는 원인이 지역자산화를 촉발한 지점은 있지만 기존에 지역에서 운영해오던 커뮤니티카페가 추구하는 ‘사회적 공간’에 대한 필요와 열망이 기초가 되었음을 확인할 수 있었다. ‘과정’ 부분에서는 해빗투게더협동조합이 협동조합으로서 갖는 운영의 묘미와 기제를 살펴볼 수 있었다. 350여 명의 조합원들의 참여를 통해서 해당 사업의 실질적인 동력을 마련할 수 있었고 그 과정에서 도전한 각종 지원사업들의 좋은 성과로 인하여 사업을 추진할 수 있었다. 해당 과정은 시민 조합원의 적극적인 참여와 지원사업의 역동성이 만나 지역자산화의 실현 가능성을 높일 수 있었음을 보여준다. ‘산출’에서는 아직은 사업 초기 단계로서 복합문화 공간을 갖 오픈한 단계이지만 향후 지역경제 활성화를 위한 다양한 사업들을 펼쳐나갈 것으로 기대되고 있다. 마지막으로 ‘환류’ 부분에서는 협동조합이라는 조직 유형을 통해 시민들과 뜻을 모으는 과정에서 조합원의 역량이 강화되었으며 이는 지역자산화를 추진하는 주요한 동력으로 작용하였음을 확인할 수 있었다.

사회적협동조합 사람과공간의 사례에는 시민자산화라는 용어보다는 지역 혹은 공동체 자산화라는 표현이 적절해 보인다. 즉 자산화 목적에 있어서 다른 사례와 마찬가지로 자산화 과정을 통해 지역의 사회적경제 조직 간의 네트워크가 단단해졌다는 점, 개별 조직들이 안정적이고 지속적인 지역활동이 가능한 공간을 마련했다는 점, 그리고 한 공간에서 머무르면서 지역사회에 욕구에 대응하는 새로운 사업을 구현할 기회를 마련했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 구체적으로, '투입' 과정에서는 사회적경제 조직들이 동일한 공간에 입주하면서 공간을 공유한 경험을 바탕으로 공동의 자산화 논의를 시작할 수 있었음을 보여주었다. '과정' 단계에서는 지역자산을 마련하기 위해 참여 조직들 간 규칙을 수립해 나가고 이러한 활동을 담는 그릇으로 사회적협동조합이라는 법인격을 채택하였다. 이미 지역에서 조직의 기반과 활동력을 가지고 있었던 조직들이 참여한 만큼 자산화 공간을 토대로 2개의 협동조합이 탄생하는 '산출'을 만들어내기도 하였다. 자산화에 참여한 조직만을 위한 공간이 아닌 사회적경제 협업의 확장을 비롯해 지역주민을 위한 오픈된 공간으로의 활용, 공동체 복지의 실천 등을 꾀하며 사회적 신뢰를 증진시키는 '환류'를 발생시키고 있다.

마지막으로 목포시의 건맥1897 협동조합은 지역자산화가 임대료 상승에 대한 주민의 대응 전략이라기보다는 도시재생 수단으로서 활용되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 낙후가 심한 도시는 주민 조직화의 과정을 거쳐, 정책 자금과 연계한 후 지역자산화를 추진하여 도시에 새로운 활력을 창출해 낼 수 있다. 그 좋은 예를 목포의 지역자산화 사례가 보여준다고 할 수 있다. 목포시 사례의 추진 동력이자 '투입'이라고 할 수 있던 것은 단연 준비된 청년과 상인 조직이었다. 지역의 청년과 상인 조직은 역사성이 있으며 지역 내에서 모범을 보이며 주민들에게 신뢰를 쌓아왔다. 이 과정이 지역자산화 사업 추진 '과정'에서 자연스럽게 협동조합으로 이어질 수 있었다. 출자금으로 임대를 통한 펍을 기획했던 초기 사업계획이 공격적으로 바뀌게 된 것은 정책 자금을 활용할 수 있는 길이 열리고서부터이다. 정책 자금이 트리거(trigger)의 역할을 했다고 볼 수 있다. 이제 사업이 안착한 시점이기에 장기적인 '산출'이나 '환류'가 완성되었다고 보기는 어렵다. 하지만 코로나19 팬데믹 가운데에서도 상당한 매출을 올리고 있는데 이는 지역 상인을 중심으로, 상인의 핫플레이스가 생겼다는 자부심 때문으로 보인다. 코로나 방역 수칙을 지키며 꾸준히 이곳을 찾는 상인이 있기에 가능한 결과로 보이며, 이와 같은 추세가 이어지면 머지않아 조합원에게 배당이 가능할 것으로도 예측된다.

다만 무엇보다도 가장 중요한 '산출'은 '자신감'일 것이다. 소소한 성공의 경험은 누적되어 새로운 도전에 나설 수 있는 동력으로 작용할 수 있으며 이는 사회적 자산으로 쌓여 지역에 기여할 것이다.

지역자산화는 공동체와 사회적 부동산을 잇는 브릿지(bridge) 역할을 넘어 새로운 미래를 여는 문에 도달하게 하는 튼튼한 다리가 되고 있다고 할 수 있다. 특히 한국 사회적경제 영역이 개별 조직 중심의 성장을 견인해 온 사실을 고려할 때 지역자산화는 앞으로 한국 사회적경제 생태계가 어떠한 방식으로 성장해야 하는지를 제시하는 북극성의 역할을 할 수 있다. 어느 유명한 건축학자의 말을 빌리자면 공간은 사람을 조정한다고 한다. 즉 공간을 통해 우리의 삶이 변화된다고 볼 수 있다. 지역자산화를 단순히 급등하는 임대료에 대한 사회적경제의 대응전략이 아니라 이를 통해 한국 사회적경제를 재정비하는 기회로 삼아야 할 것이다.



제5장

지역사회 돌봄과 사회적경제의 역할

제1절 연구의 배경

제2절 사회적경제와 지역사회 돌봄: 강점, 현실, 필요

제3절 사회적경제로 함께 그리는 지역사회 통합돌봄

5

지역사회 돌봄과 사회적경제의 역할 <<

제1절 연구의 배경

1. 돌봄은 무엇이고 누가 책임져야 하는가?

“우리의 삶은 누가 책임져야 하나요?”

“우리의 돌봄은 누가 책임져야 하나요?”

“우리의 복지는 누가 책임져야 하나요?”

이와 같은 질문을 사람들에게 던진다고 해 보자. 많은 사람들은 삶의 책임 주체로 ‘나’를, 돌봄의 책임 주체로는 ‘가족’이나 ‘공동체’를, 복지의 책임 주체로는 ‘공동체’와 ‘국가’를 꼽을 것이다. 자신의 삶은 자신이 책임져야 한다는 생각에는 많은 사람이 동의하겠지만, 돌봄에 대한 물음에는 이견이 있을 수 있다.

그럼 우리가 이야기하는 돌봄은 무엇인가? ‘돌봄’의 사전적 의미는 건강 여부를 막론하고 건강한 생활을 유지하거나 증진하고 건강의 회복을 돕는 행위이나 ‘돌보다’라는 동사의 사전적 의미는 ‘관심을 가지고 보살피다’이고 유사어로는 ‘도와주다’, ‘보호하다’, ‘돌아보다’가 있다. 그러나 정책적으로 돌봄이라는 단어는 복지와 유사어로 사용된다.

한국사회는 2017년 고령사회로 진입하였으며 2026년 초고령사회에 도달할 것으로 예측되고 있다. 전 세계적으로 유례없는 빠른 속도의 고령화 사회를 경험하고 있다. 뿐만 아니라 1인 가구의 증가와 노인가구 3집 중 1집은 홀로 사는 노인이다. 즉, 가족구조에 있어서도 변화가 이루어졌다. 기대수명은 연장되고 건강수명은 지체되면서 복합 질환, 일상생활에서 돌봄을 필요로 하는 노인의 수가 급증하고 여성 경제활동의 증가로 돌봄 수요는 증가하고 있다. 이러한 시대적 상황에서 우리 사회에 ‘돌봄’은 개인이나 가족이 짊어져야 하는 피할 수 없는 골레이기도(강종우,

2021) 하지만 최근 존속살인죄를 선고받은 청년돌봄자의 사례는 우리 사회에 큰 질문을 던졌다.

과연 돌봄은 누가 책임져야 하는가? 22세 어린 청년이 직면했을 고립과 막연함과 무력함은 우리가 함께 짊어질 수 없는 것인가? 간병살인과 돌봄위기로 인한 동반자살은 어제오늘의 일이 아니다. 전남 담양에서는 40대 가장이 발달장애 자녀와 노모를 살해하고 자살했다. 돌봄위기는 언제나 현재진행형이다. 사회가 가족부양을 암묵적으로 요구하고, 돌봄위기를 불운한 가정의 비극 정도로 여기는 동안, 수많은 '돌봄자들'이 지옥과 같은 하루하루를 꾸역꾸역 버티거나, 동반 자살을 선택하거나, 간병살인을 강요받는다. 돌봄에 대한 국가책임이 절박하다(프레스리안, 2021년 11월 19일자).

그럼 현실적으로 국가가 다 책임질 수 있는가? 한국사회는 사회보험, 공공부조, 사회서비스 등 사회보장제도의 기본 틀은 2000년 이후 완성 단계에 들어섰다고 본다. 그럼에도 불구하고 2013년 송파 세 모녀 사건, 북한이탈주민 아사 사건, 방배동 장애인 청년 노모 사건, 그리고 간병살인 등 여전히 복지 사각지대 문제가 발생하고 있다.

뿐만 아니라 우리는 지난 2년 간 코로나 19로 인한 돌봄공백을 확인할 수 있었다. 자녀를 둔 직장인 10명 중 7명은 육아공백을 경험하였으며, 노인요양시설 내 코호트 격리조치로 노인들의 감염 및 사망자가 발생했으며, 노인종합복지관 및 노인요양시설의 폐쇄로 노인 돌봄서비스가 중단되었으며 노인돌봄서비스 이용도 불가했다. 결국 국가에 의해 노인의 돌봄권리가 침해되고 돌봄의 공백이 발생하였다(강종우, 2021). 이러한 시대에 우리는 돌봄의 재구성으로 공동체(사회적)에 의한 돌봄을 꿈꿔본다.

2. 한국의 지역중심 돌봄정책

문재인 정부의 복지아젠다는 포용적 복지이다. 포용적 복지국가의 정책 주요내용은 최저임금·기초연금·국민기초생활보장제도를 통한 저소득층 소득보장 강화, 복지시설의 공공성 강화를 위한 사회서비스원 설립, 사회서비스 공공부분화를 위한 사회복지

관련 일자리 확충, 치매·요양·보육의 국가책임을 기반한 사회서비스 확충, 국민연금 및 건강보험과 같은 사회보험 보장성 확대, 지역사회 중심의 사회보장체계 구축 및 주민자치형 공공서비스 구축을 통한 복지 전달체계 혁신 그리고 지역사회 중심의 돌봄을 위한 지역사회 통합돌봄(이하 커뮤니티 케어와 혼용)이다.

또한, 이번 정부는 ‘고르게 발전하는 지역’을 100대 국정과제 중 하나로 선정하여 지방분권의 강화하고 다양한 지역중심 정책을 추진하고 있다. 이에 돌봄과 관련된 대표적인 정책인 지역사회 통합돌봄과 주민자치형 공공서비스를 소개하고자 한다.

1) 주민자치형 공공서비스 사업(찾아가는 보건복지서비스¹²⁾)

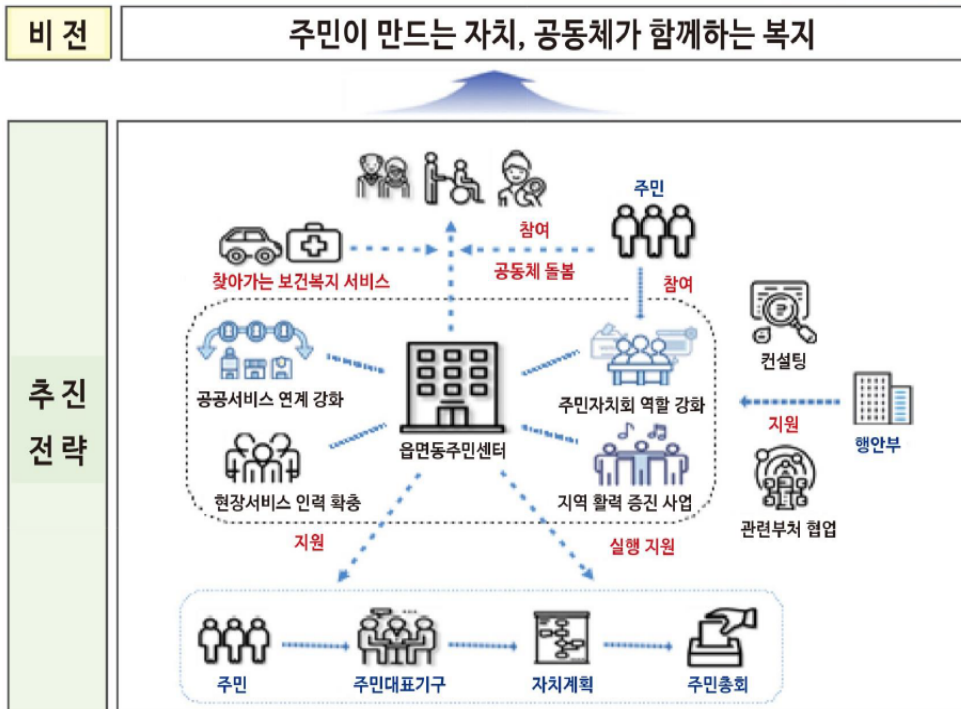
주민자치형 공공서비스는 주민이 만드는 자치, 공동체가 함께하는 복지라는 비전을 갖고 지역공동체 활성화를 목표로 읍면동을 주민자치와 찾아가는 보건복지서비스를 중심으로 개편하는 사업이다. 자치분야는 주민들이 공감할 수 있는 지역 문제해결에 주민들이 주체로 참여하는 방식으로 행정과 지역사회 간 협업을 통해 새로운 공공성을 창출하고 지역문제를 해결하고자 하는 목적과 지방분권시대 주민자치의 성공적 정착을 위해 주민자치 핵심수단을 설계하고 제도화하는 추진목적을 가진다.

찾아가는 보건복지서비스는 ‘통합돌봄·사례관리를 통한 함께 살아가는 지역 만들기’를 목표로 공공서비스를 민(民)과 관(官)이 함께 계획하고 서비스를 생산하고 전달하는 소지역 혁신사업이다. 찾아가는 보건복지서비스의 세부내용은 과거 공급자 위주, 중앙정부 위주, 개별서비스를 수요자 중심, 지역사회 중심, 민관공동생산을 통한 통합복지체제로 방향을 전환하여 읍면동 공공서비스 플랫폼 기능을 강화하고 시군구 공공서비스 연계·협력 지역화를 추진하고 주민력 강화를 지원하는 3대 전략을 가지고 있다. 읍면동 공공서비스 플랫폼 기능확대를 위한 추진과제는 찾아가는 보건복지팀(맞춤형 복지팀) 인프라 확대(기본형은 복지직 3명과 간호직 1명 배치)와 읍면동 공공서비스의 복지 및 건강 기능강화 그리고 읍면동 공공서비스 강화(종합상담창구 운영, 대상자 확대 등)이다. 다음으로 시군구 공공서비스 연계·협력 지역화를 위한 추진과제로는 시군구·읍면동 연계·협력 지역기반을 구축하는 것과 찾아가는 보건복지서비스 기본계획을 수립하고 실행하는 것, 그리고 공공서비스 연계강화 사업을 추진하는 것이다. 마

12) ‘찾아가는’의 의미는 방문, 발굴의 의미와 더불어 예방적(선제적 대응) 의미도 내포되어 있다.

지막으로 주민력 강화지원을 위한 추진과제로 주민주도 마을복지계획 수립 및 실행, 주민력 강화 기반 지원이 있다.

[그림 5-1] 주민자치형 공공서비스



출처 : 행정안전부 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼, 2021

즉, 찾아가는 보건복지서비스는 1997년 경제위기 이후 정부가 사회안전망 확충과 복지제도 정비를 통해 지속적으로 국가복지 강화하는 노력을 기울였음에도 불구하고 전술했듯이 여전히 송파세모녀사건(2013년), 관악구 북한이탈주민 아사사건(2019년) 등과 같은 복지 사각지대가 발생하므로¹³⁾ 국가복지의 확대와 공동체복지(복지사회)를 강화하는 사업으로 이해할 수 있다.¹⁴⁾

13) 정부의 사각지대 발굴을 위한 다양한 노력에도 불구하고 2019년 관악구 북한이탈주민 아사사건, 2020년 방배동 모자의 비극 등 아직도 한국사회에서는 여전히 사회안전망에 구멍이 있다.

14) 읍면동에 복지직 3명, 간호직 1명을 배치하고 공공서비스를 강화하려는 전략과 주민주도 마을복지계획을 통해 복지사회를 구현하고자 하는 것으로 이해할 수 있다.

2) 지역사회 통합돌봄 선도사업

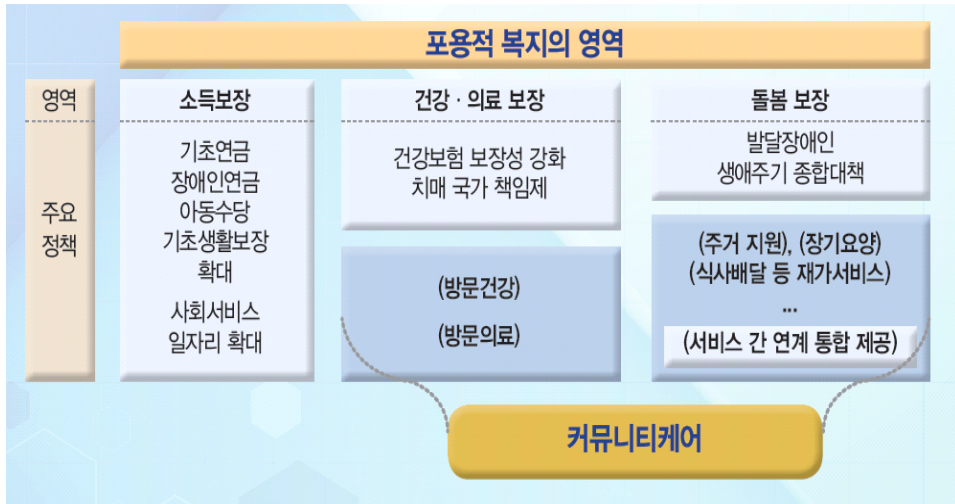
“지역사회 통합돌봄은 사업인가? 한국 복지의 나아갈 방향인가?”

지역사회 통합돌봄의 개념은 돌봄이 필요한 주민들이 살던 곳에서 개별 욕구에 맞는 서비스를 제공받고 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거, 보건의료, 요양 돌봄, 서비스연계를 통한 통합적 지역주도형 사회서비스 체계 혹은 정책을 의미한다(양봉석, 2020). 반면에 보건복지부는 돌봄(Care)을 필요로 하는 주민들이 자택이나 그룹홈 등 지역사회에 거주하면서 개개인의 욕구에 맞는 복지급여와 서비스를 누리고, 지역사회와 함께 어울려 살아가며 자아실현과 활동을 할 수 있도록 하는 혁신적인 사회서비스 체계로 정의하고 있다.

좀 더 자세히 설명하자면 지역주민의 건강증진과 질병 및 장애를 예방하며 어떠한 장애가 있더라도 자신의 생활리듬을 유지할 수 있도록 하고, 주거와 제도 등 환경이나 성격, 가족관계 등의 개인적 요인을 증재하여 개인의 일상생활과 사회참여를 가능하게 함으로써 신체, 심리, 사회적 삶의 질(quality of life)을 보장하여 이미 장애나 질병이 있는 사람의 생활 조건을 장애나 질병이 없는 사람의 생활 조건에 가깝게 하기 위한 혁신적인 사회보장체계이다(양봉석, 2017).

한편, 정현진(2021)은 지역사회 통합돌봄을 돌봄이 필요한 주민(노인, 장애인 등) 누구나 병원(시설)에 가지 않고 살던 곳에서 어울려 살아갈 수 있도록 주거, 보건의료, 요양, 일상생활 지원 등 정책의 종합적 변화를 추진하는 전략으로 기존 돌봄제공체계 개편을 통한 Aging in Place를 달성하는 것으로 정의하였다.

[그림 5-2] 지역사회 통합돌봄의 범위



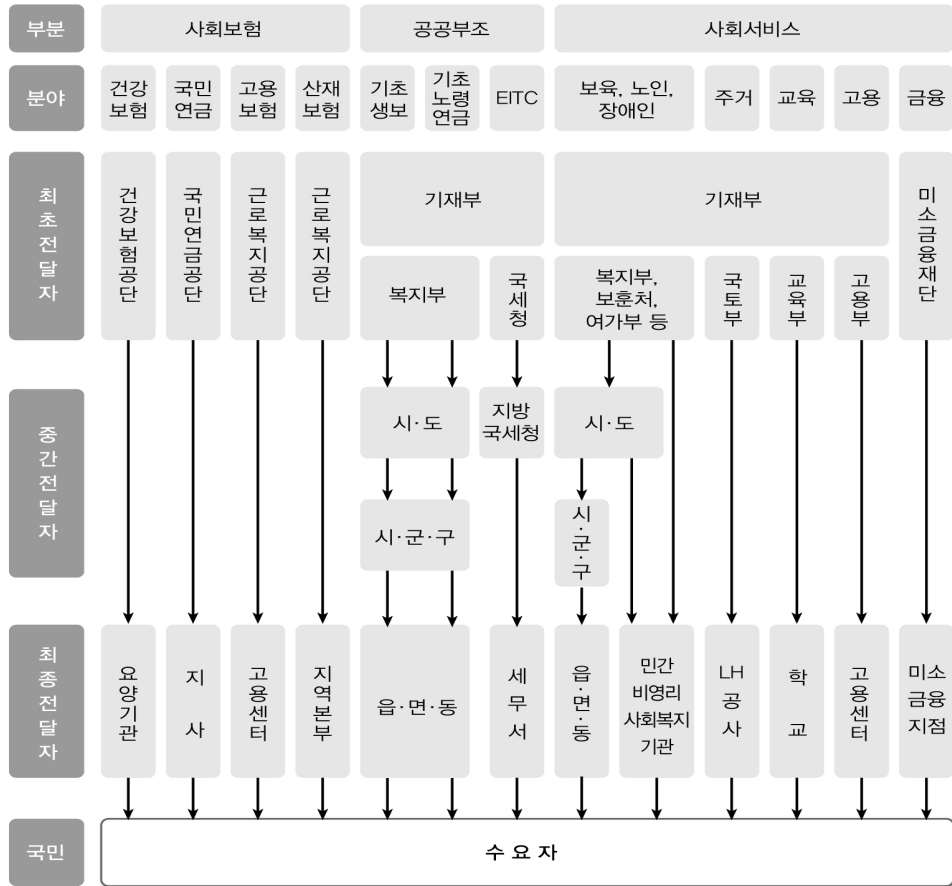
출처 : 행정안전부 내부자료, 2019

정부가 도입한 지역사회 통합돌봄의 핵심은 ‘포괄성’과 ‘통합성’으로 설명할 수 있다. 이는 이용자의 욕구를 포괄하여 거주지 중심의 한 지점에서 통합적으로 제공될 수 있도록 민간협력과 연계, 네트워크와 조정으로 사회복지전달체계를 통해 지속적으로 제공되어야 할 돌봄서비스의 전문성과 접근성 강화의 요건이라 할 수 있다(황미경, 2019). 돌봄서비스의 접근성 강화를 목적으로 보건복지부 지역사회 통합돌봄 서비스에 대한 기능은 읍면동이 게이트웨이 기능을 수행한다. 즉 읍면동 행정복지센터가 케어통합창구가 되어 다양한 서비스를 연계하며, 통합사례관리를 실시하도록 설계가 되었다.

3. 지역사회 통합돌봄 배경 및 추진과정

최근 한국사회는 급속한 인구고령화로 인해 지방소멸이라는 이슈뿐 아니라 국가가 복지를 책임져야 된다는 당위성으로 다양한 제도나 사업이 만들어지고 있다. 또한 기대수명의 증가, 생활습관의 악화로 만성질환 유병률의 급증은 한국사회 복지재정의 새로운 위협으로 자리매김하고 있다.

[그림 5-3] 중앙집권화되고 분절화된 한국 사회보장체계의 구조적 문제



출처 : 양봉석, 2021

보건복지부 지역사회 통합돌봄 추진과정은 2018년 1월 ‘모두가 어울려 살기 위한 지역사회 포용확대’ 추진계획을 시작으로, 2018년 2월 23일 지역사회 통합돌봄 정책의 추진 로드맵 마련과 선도사업 실시계획 수립을 위해 보건복지부 내 8개 팀과 전담조직인 추진단을 3월에 구성하였으며, 5월에는 사회보장위원회 산하에 전문가를 포함시킨 ‘전문위원회’를 구성하였다. 2018년 9월에는 유사사업을 하는 3개 부처(행정안전부, 보건복지부, 국토교통부)가 업무협약을 맺었으며, 보건복지부는 2018년 12월 지역사회 통합돌봄 기본계획 1단계인 ‘노인 커뮤니티 케어’라는 이름의 지역사회 통합돌봄 종합계획 및 로드맵을 발표하였다. 이에 2019년 4월 8개 선도사업지와 8개 예비

사업지를 발표하였다. 선도사업을 하는 기초자치단체는 다음과 같다. 먼저 노인 선도 사업은 경기 부천시, 광주 서구, 충남 천안시, 전북 전주시, 경남 김해가 선정되었고, 장애인 선도사업은 대구 남구, 제주 제주시가 선정되었으며, 정신보건 선도사업은 경기 화성시가 선정되었다. 진천군을 비롯한 8개 예비사업지는 추경예산이 편성되어 10월부터 사업을 추진하게 되었다.

또한 보건복지부, 행정안전부, 국토교통부는 2018년 9월 지역사회 통합돌봄 관련 업무협약(MOU)을 맺었으며, 이후 농림축산식품부, 교육부와도 정책을 함께 하고 있다. 업무협약은 협력-시범사업 추진, 부처별 지원조직 간 연계, 협력 및 주민서비스 전달체계구축, 방문간호 등 보건복지 케어서비스와 주거지원 통합지원 등의 내용이 포함되어 있다.

4. 서울시 돌봄 분야 사회적경제 관련 정책 발전 과정 및 사회적경제 영역의 활동

보건복지부에서 커뮤니티 케어 사업화를 의제로 제시한 바, 서울시에서는 2018년부터 자체적으로 '돌봄SOS센터'를 중심으로 하는 커뮤니티 케어 사업을 시도하였다. 이 사업의 핵심은 동 단위 행정에 돌봄SOS센터를 설치하여 시민의 복지접근성을 높이고 맞춤형 돌봄서비스를 제공하려는 것이다. 서울시에서는 이와 맞물려 2019년부터 '우리동네 나눔반장'이라는 이름으로 지역 내 사회적경제 주체들이 민관협력의 주체가 되도록 기획하였다. 이는 사회적경제 조직들이 자체적으로 지역에서 허브 역할을 할 만한 사업단을 구성하여 돌봄SOS센터와 연계하여 서비스 제공체계를 구축하고 일상편의 서비스와 관련한 단일 창구역할을 하는 모델로, 사회적경제 돌봄 영역 일상편의 서비스 개발 및 임팩트 창출을 목적으로 한다. 2019년 5개 구의 시범시행 이후 2021년에는 25개 자치구로 사업에 확대된 상황이다.

한편 서울시사회적경제지원센터¹⁵⁾는 광역 중간지원조직으로서 사회적경제의 지역 사회 돌봄 관련 역할 수행을 지원하기 위해 자치구 단위의 자조 기반 구축과 전략사업 지원을 수행하였다(2021년 기준). 지역 내 자조 기반을 구축하기 위해서는 3단계¹⁶⁾의

15) 서울시사회적경제지원센터 내부자료, 『사회적경제가 함께 만드는 커뮤니티케어를 위한 안내서(박용수 외, 2020, 서울시사회적경제지원센터), 『사회적경제가 함께 만드는 커뮤니티케어를 위한 안내서II(박용수 외, 2021, 서울시사회적경제지원센터)』를 참고하였다.

지원체계를 구비함으로써 우리동네 나눔반장을 비롯하여 기본적인 지역돌봄 네트워크의 활성화와 지역돌봄형 기업 모델을 발굴하고자 하였다. 또한 돌봄사각지대 해소와 같은 돌봄사업 측면의 전략을 지원함과 동시에 사회적경제가 커뮤니티 케어 주체로서의 역량을 강화할 수 있도록 다양한 교육 프로그램을 운영하였다. 이 과정을 통해 사회적경제 조직이 지역돌봄의 파트너로 자리매김할 수 있도록 협력하고 있다.

한편 지역돌봄을 위한 공동 대응 방법을 모색하기 위해 모인 돌봄서비스 제공 기업의 연합회인 '사회적경제 돌봄 광역추진단'을 통해 사회적경제의 지역돌봄 모델 구상 및 실현, 이를 위한 중장기 로드맵을 자체적으로 논의하고 있기도 하다. 사회적경제 조직들이 생활권역 돌봄서비스를 실현하기 위해 협력네트워크를 구축하고, 지역특성을 고려한 서비스 운영체계를 구축할 수 있도록 정책사업, 공공자원, 유휴공간 등 다양한 자원을 연계한 지역 통합 돌봄 서비스를 발굴하는 역할을 탐색하고 있는 것이다. 이를 위해서는 사회적경제 조직뿐 아니라 여러 중간지원조직, 지역복지관, 지역단체 등과의 네트워크를 강화하는 것 역시 필요하다.

이처럼 돌봄은 사회 전반적으로 중요한 의제가 되었고, 최근 몇 년 사이 돌봄에 대한 관심은 가족 내에서 이루어지던 돌봄의 기능을 사회가 개별적으로 분담하는 것을 넘어, 돌봄을 매개로 하는 지역사회의 결속까지를 고민하는 지역사회 통합돌봄의 관점으로 옮겨 왔다. 이 연구는 돌봄 분야에서 활동하고 있는 서울 사회적경제 조직들의 활동을 통해 사회적경제가 지역사회 돌봄에서 기여할 수 있는 강점과 앞으로의 과제들을 점검하고 모색해 보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서는 현장에서 활동하고 있는 돌봄 사회적경제 조직들이 지역사회 차원에서 어떻게 활동하고 있으며, 어떠한 현실에 놓여 있는지에 대한 이해가 필수적이다.

제2절 사회적경제와 지역사회 돌봄: 강점, 현실, 필요

돌봄은 삶과 밀접하게 연결된 의제다. 또한 지역사회 통합돌봄으로의 흐름은 돌봄 서비스를 제공하는 일이 개별 기업 단위가 아니라 지역사회 공동체 차원의 시스템과

16) 1단계는 '자치구 지역돌봄 네트워크 활성화'로 민·민, 민·관 지역돌봄 논의체계 활성화를 지원, 2단계는 '우리동네 나눔반장 사업단 운영'으로 돌봄SOS센터 연계 일상편의서비스를 제공하는 '우리동네 나눔반장' 사업단 운영을 지원, 3단계는 '지역돌봄형 생활관리기업 모델 시범운영'으로 통합돌봄을 실현하는 지역기반 협동조합 복합체 모델의 시범운영을 지원하였다(서울시사회적경제지원센터 내부자료).

맞물려 이뤄져야 한다는 관점의 변화를 보여주는 것이기도 하다. 이러한 특성을 반영하여 서울시 관내 각 자치구를 중심으로 하는 지역사회의 관점에서 사회적경제가 주도하는 돌봄의 특성과 이에 대한 지역사회의 기대, 현실, 한계 등을 파악하기 위해, FGI 방식의 연구를 설계하였다. 이를 위해 서울시 관내 사회적경제지원센터 중 6개 조직의 담당자들을 대상으로 활동 개요, 지역 내 돌봄 영역에서 사회적경제 조직의 활동 경험, 거버넌스 및 자원 동원 정도, 돌봄 및 사회서비스 분야에서 사회적 가치에 관한 의견을 물었다. FGI는 두 차례로 나누어 이루어졌고, 서울사회적경제지원센터의 내외부 연구진이 함께 배석하였다.¹⁷⁾ 이 연구의 관점이 자치구의 개별 사례나 특성보다는 자치구의 공통적인 의견을 수렴하는 데 있기 때문에, FGI에 참여한 담당자가 속한 자치구나 조직의 정보는 공개하지 않고, 편의상 A~F로 명명하였다.

〈표 5-1〉 FGI 주요 질문내용

구분	질문내용
활동 개요	조직 및 지역 내 활동 소개 개인적인 사회적경제/경력 소개
지역 돌봄과 사회적경제 조직의 정체성	지역의 돌봄 수요와 상황 사회적경제 조직으로서 지역의 돌봄 활동의 중점 사회적경제 조직으로서의 유불리
거버넌스 및 자원	자원 마련 방식 지역 내 돌봄 거버넌스 및 참여 정도 서울시 차원의 돌봄/사회적경제 네트워크와 관계성 지역 돌봄에 필요한 공간, 기금 등에 대한 고민
사회적 가치 및 활성화 방안	돌봄, 사회서비스 분야의 사회적가치 측정 관련 의견 사회서비스, 돌봄 영역에서 사회적경제조직 활성화 방안

1. 사회적경제 관점의 지역사회 돌봄이 갖는 강점

사회적경제 활동과 지역사회 돌봄은 불가분의 의제이자 서로 시너지를 낼 수 있는 영역이다. 사회적경제의 기반은 전통적으로 지역사회를 기반으로 하고 있으며, 역사가 오래된 사회적경제 조직들의 경우에는 대체로 지역주민의 경제적, 사회적 자립을 목표로 하는 자활기업을 전신으로 발전되어 온 경우도 많다. 그렇기에 사회서비스-지역사

17) 참여자 A~C가 참여한 1차 FGI는 2021년 8월 17일, D~F가 참여한 FGI는 일주일 뒤인 8월 24일에 이루어졌다.

회 돌봄은 사회적경제 초기부터 주요 의제 중 하나였다.

“사회적경제도 지역을 바탕으로 하고, 돌봄도 궁극적으로는 지역에 맞는 돌봄을 해나가는 게 궁극적인 목적인 것 같아서 저는 이게 너무 맞는 것 같고,” (연구참여자 C)

“돌봄의 대상이라고 할 수 있는 저소득층들을 주로 만나고 관계하는 분들이 있는 그런 기업들이 태생을 보면 보통 이제 자활기업 출신들이 많았던 것 같아요. 요새는 돌봄을 가지고 이제 약간 특화해서 정신장애인, 이런 부분에서 사회적경제 조직들을 만들어서 운영하는 곳들이 좀 생기기 시작하는 것 같아요.” (연구참여자 D)

“사실 이 돌봄의 대부분 자치구에 있는 큰 사회적 협동조합들이 대부분 다 자활 출신이에요. (중략) 2007~8년 요즈음 정도부터 이제 여성분들이 많이 기초생활 수급자로 들어오시니까. 이분들이 쉽게, 특별한 전문적인 기술이나 이런 거 없이 좀 쉽게 진행할 수 있는 일이 뭐가 있을까 해서 두 가지가 있었던 게, 하나가 돌봄 영역이에요. 이런 쪽들을 자활에서 사업단을 꾸려서 운영을 하다가 이제 그것들이 잘 되고, 그게 정부에서 수가도 내려오고 그 당시에 사회적경제 관련된 협동조합 지원법 이런 것들이 쪽 법적으로 정비가 되면서 그때 많이 이렇게 만들어진 조직들이 지금 꽤 있고요.” (연구참여자 F)

지역사회에서 활동하면서 돌봄을 고민해 온 사회적경제 주체들 입장에서 지역사회 통합돌봄과 관련한 사업들은 지역사회 문제 해결의 연장선상에 있고, 사회적경제의 자생적 기반을 다질 수 있는 핵심적인 사업이 된다.

“일단 돌봄 의제로 해서 뭔가 같이 협력단위를 꾸릴 수 있고, 같이 할 수 있는 틀거리를 계속 만드는 거를 이번 기회로 해서 이제 해보자는 거고. 돌봄 중심으로 하는 협동조합 복합체, 이탈리아나 이런 사례들만 보면서 와 진짜 멋있다 이렇게 했던 것들을 진짜 저희 지역에서 한번 해보면 좋겠다라는, 꿈꿔보는 거고요.” (연구참여자 A)

“저희 같은 경우는 돌봄 분야에서 사업을 시작할 때 지역의 광범위한 네트워크를 통해서 지역 사회의 돌봄 분야를 좀 뭔가 새로운 핵을 좀 만들어 보겠다 라는 부분이 있었어요.” (연구참여자 D)

“우리가 자생적으로 살아나갈 수 있는 건 결국 시장과 국가가 해결하지 못하는 게 지역 사회 통합돌봄이라고 생각을 하고, 그 지역이 사회적경제라고 생각을 하거든요.” (연구참여자 E)

지역사회 돌봄 기반이 강하지 않던 자치구에서는 돌봄SOS센터 사업과 우리동네 나눔반장 사업이 진행되면서 돌봄을 공동의제로 사회적경제 주체들이 결속을 이루는 계기가 되기도 하였다.

“저희는 한 번도 이 돌봄 의제로 고민해 본 적이 없었어요, 민이고 관이고. 관도 그냥 보건복지부에서 내려오는 거 이렇게 주는 시스템이었는데, 작년에 우리동네 나눔반장 사업을 받으면서, 어 이게 뭐지 돌봄이,..? 먼저 하시는 그 사례들 계속 보면서 공부를 해서 저희가 나름대로 그러면 우리가 돌봄에 대해서 디근도 모르니까 학습 네트워크를 하자, (중략) 저희는 그래도 이 지역사회 통합돌봄으로 인해서 어찌 됐건 함께 공동의 의제로 고민하기 시작을 했다는 게, 저는 성과가 있든 없든지 간에 그게 가장 중요한 것 같고요.” (연구참여자 C)

“강좌를 통해서 모아 봤더니 실제로 사회적경제 조직뿐만 아니라 지역의 커뮤니티 케어에 관심이 있는 여러 단위들이 들어오게 됐었어요. 이제 그러다 보니 그분들하고 이야기를 나누다 보니까 실제로 지역의 커뮤니티 케어를 잘 정착시킬 수 있는 단위가 필요하다,” (연구참여자 D)

“저희는 통합돌봄 네트워크 같은 게 없었어요. 시민단체도 굉장히 시작한 지 얼마 안됐고 그다음에 지역에 있는 복지단체나 이런 것들이 다 뿔뿔이 있었기 때문에 딱히 그런 모임은 없었으나, 이거는 이제 나눔 반장 사업을 통해가지고 이제 그쪽과 관련된 업체들이 이제 하나씩 계속 이제 저희가 컨택하고 나가고 있는.” (연구참여자 E)

사회적경제가 돌봄 영역에서 갖는 강점은 사회적경제가 돌봄을 바라보는 관점의 차이에서부터 기인한다. FGI 참여자들은 사회적경제 돌봄의 특성으로 서로 돌봄, 밀착형 생활 돌봄을 통한 새로운 접근을 꼽았다. 이는 노인장기요양보험 도입 이후 돌봄이 시

장화된 상황에서 돌봄의 공공성을 확보하려는 노력과 직접적으로 연결되어 있으며, 사회적경제가 지역을 기반으로 사람들에 대한 관심과 관계를 기반으로 활동하고 있기 때문에 나타나는 강점이다.

가. 서로 돌봄의 관점

FGI 참여자들은 사회적경제가 서로 돌봄의 관점으로 돌봄에 접근하고 있다는 점이 돌봄을 누군가가 주로 취약계층을 포함하는 복지 수혜자에게 제공해야 할 서비스로 바라보았던 기존 복지 영역과의 큰 차이라고 말하면서, 초고령화 시대에 더욱 필요한 사회적 자질로 서로 돌봄의 필요성을 강조하였다. 서로 돌봄은 돌보는 사람과 돌봄을 받는 사람의 경계를 나누는 것이 아니라 동등한 입장에서 서로가 서로를 돕는 호혜적인 관계를 전제하는 돌봄의 방식이다. 서로 돌봄의 관점은 돌봄을 받는 사람에게도 주체적이고 적극적인 역할을 부여하게 된다는 점에서 호혜적 돌봄 연결망 형성의 시작점이자 핵심으로 작용한다.

“우리는 사업을 하지만 사업 자체는 수단이고 목적은 사람이기 때문에 사회적경제에서 돌봄을 한다는 거는 지역 자체에서 함께 살고 있는 사람들이 돌봄을 함께 할 수 있는. 이제 좀 많이들 인식들이 확산되신 것 같아요. 작년부터 계속 걸고 간 게 같이 돌봄, 서로 돌봄, 함께 돌봄이다. 그러니까 돌보는 사람이 단순히 수혜자로서만 있는 것이 아니라 어르신이나 또 나를 돌볼 수 있는 거, 어르신이 내 아이를 돌볼 수 있는 거고, 내 아이가 또 나를 정서적으로 위로와 돌봄 할 수 있는 거고, 함께 그리고 이 내가 돌보는 이 사람을 내가 돌보고 있는, 나를 또 돌봐주는 제3의 인물이 또 나를 돌봐주는. 이게 계속 교집합, 교집합 돼서 이렇게 이제 원으로 계속 돌고 돌아서 전체 돌봄에 대한 전체 지역의 마을에 살고 있는 주민분들의 돌봄 자치력이 올라가게 되는 거고, 이 틀거리가 같이 상조할 수 있는? 이거 자체가 이제 협동조합 복합체 형태를 좀 만들어갈 수 있는 거를 꿈꿔가는 거고요.” (연구참여자 A)

“최소한도 노인들끼리라도 서로 조직을 해가지고, 서로 해가지고 죽었는지 살았는지 그 다음 날 서로 잘 안 보인다, 해서 이러한 돌봄을 서로 좀,, 서로 돌보는 체제로 가꿔야 한다고 생각을 하고 있고요.” (연구참여자 B)

“사회적경제는 단순히 기업의 문제가 아니라 시민들이, 그러니까 대상화하지 않는 거죠. 우리가 주체가 돼서 우리가 우리를 보살핀다라는 개념으로 저는 커뮤니티 케어를 생각을 하거든요. 그러니까 단순히 내가 시민들을 대상으로, 수급자들을 대상으로서 돈을 버는 게 아니라, 우리가 우리 지역에서 우리의 필요에 의해서 서로를 돌보는 형태. 그게 이제 사회적 돌봄이라고 생각을 하고.” (연구참여자 E)

나. 일상 수요에 맞춤 밀착 돌봄

사회적경제가 지역사회 통합돌봄 사업에서 담당하는 영역은 식사, 정서 지원, 주거 서비스 등 주로 일상편의 서비스 제공과 관련된다. 서로 돌봄의 관점에서 관계를 중심으로 돌봄에 접근하는 과정에서 실질적인 삶의 질에 대한 고민을 함께 해나가려는 것이다.

“우리는 커뮤니티 케어에 대해서 딱 세 가지만 간다. 우리 특성상, 식사, 그다음에 정서, 그다음에 주거만 가겠다. 왜냐하면 우리 단체들, 주변에 있는 게 다 이쪽으로 움직이는 단체라서.” (연구참여자 B)

“사회적경제의 통합돌봄이라고 하는 것은 이제 서비스를 중심으로 만들긴 하지만 지역사회에서 구체적으로 주민들을 만나서 그 사람들의 삶에 무언가를 계속 만들어낼 수 있는 개입과 변화, 이런 것들이 역할이지 않을까 생각이 듭니다.” (연구참여자 D)

이러한 서비스 영역은 특별한 기술이 필요하지 않아 진입장벽이 낮은 것으로 여겨지기도 하지만, 정작 돌봄 수요자 입장에서는 아프거나 거동이 불편한 상황에서도 지역을 떠나지 않고 돌봄을 받을 수 있다는 점에서 꼭 필요한 부분이다.

“주민분들이 계속 일거리나 일자리를 만들고 하시고 싶어 하는데 마을에서, 그러면은 내가 할 수 있는 것들이 뭐가 있을까 생각하시다 보면은 일상생활 속에서 본인이 할 수 있는 것, 그러 반찬을 만들어서 배송하는? 반찬 배달,, 어른들한테 반찬 배송할 수 있는 협동조합을 만들어 볼까? 고민하면서 이제 저희 쪽에 의뢰가 좀 많이 오시고 계시거든요.” (연구참여자 C)

구참여자 A)

“저는 개인적으로 돌아봤던 사회적기업 중에서는 일본 갔을 때 치매 노인들, 그러니까 어떤 요양소나 그런 데 가는 게 아니라 그 지역에서 그냥 끝까지 같이, 그냥 평소 일상을 누리는 것처럼 하다 가는 게 가장 좋은 모습이라고 했을 때, 우리가 바라보는 게 그게 아닐까. 그런 식으로 내가 그냥 그 지역에서 나서 죽을 때까지 여기서 편안하게 일생을 간다고 했을 때, 그것들을 책임질 수 있는 게 시장의 영역으로는 힘들 거라고 보고, 그거를 채워주는 게 사회적경제가 아닐까.” (연구참여자 E)

다. 생활 돌봄-기존 복지와 다른 새로운 접근 가능성

사회복지가 한국 사회에 자리를 잡으면서 전문화된 영역이 되었지만, 제도화와 전문화로 인한 이점만큼이나 관습적으로 굳어진 접근 등의 문제점도 노출되고 있다. 이에 비해 지역에서 활동해 온 사회적경제 주체들의 경력은 복지 분야 이외에도 물류, 문화 예술 등 다양할 수 있다. 더욱이 지역에서의 관계성을 바탕으로 돌봄과 복지에 접근하는 과정에서 삶에 보다 밀착된 새로운 돌봄의 필요 지점을 발견하고 대응할 수 있다는 장점을 갖는다. 사회적경제 주체들이 이전의 경력과 생활경험을 살려 돌봄에 적용하는 과정에서 자신들의 전문성을 살려 새롭고 실질적인 돌봄 수요를 발굴하고, 자신들이 현재 자리에서 할 수 있는 일들을 기반으로 돌봄을 제공하려는 수요들이 공존하고 있다.

“복지 영역에서, 공적 구조에서 하던 돌봄하고의 차이는 무엇인가? [공적 구조에서의 돌봄은] 획일화된 서비스죠, 재가 같은 경우도 어쩔 그저 이 틀거리에서 맞춘 거죠. 한 분 한 분에게 맞는 맞춤형으로 좀 고민하고 그분의 집안의 상황이나 어떤 스토리를 살펴봤을 때 비어 있는 부분에 조금 더 고민을 하고, 조금 최대한 다른 여기에서 좀 지원할 수 있는 부분을 고민하는 게 아니라 어떻게 보면은 기존에 짜져 있는 형태에서 계속 돌봄을 지원해 드리는 것. 근데 그것 자체가 다 100% 만족될 수 없는 것임에도 분명한데, 그거가 차이라는 생각이 들었었어요.” (연구참여자 A)

“지역 사회에서 오랫동안 적극적으로 복지 영역 속에서 돌봄을 제공했었던 복지 기관

들이나 이런 부분이 갖고 있었던 여전히 한계, 예를 들면 정보의 교류나 아니면 사각지대의 발생, 이런 부분들이 그리고 약간의 이익 집단화되어 운영되는 부분 속에서 약간의 어려움을 좀 가지고 있었고, 이거하고 다른 결로 지역 사회 돌봄을 접근해 보고 싶고. 특히 이제 관계형 돌봄을 어떻게 지역 사회를 만들어볼까라는 고민 속에서 고민이 있던 단위들이 좀 모였던 것 같고. 그런 부분들을 지역 사회에서 어떻게 풀어나갈까 이런 부분들이 저희 네트워크의 출발이고 지금 갖고 있는 흐름 정도인 것 같습니다.” (연구참여자 D)

이러한 실질적이고 새로운 관점은 돌봄 수요자의 관점에서도 도움이 되지만 사회적경제 입장에서 미션을 중심으로 하는 사업의 성공과 확장으로 연결될 가능성을 열어준다. 강동구에 발달장애인과 함께 텃밭을 가꾸는 사업으로 출발하여 그렇게 생산된 채소를 원재료로 하는 비누 생산까지 사업 영역을 확장한 사회적기업 ‘동구밭’의 사례 등 다양한 사례들은 호혜와 협력의 힘이 돌봄 영역의 사회적기업의 확장과 어떻게 연결되는지를 보여준다. 물론 돌봄 수요자가 일정 수준 이상으로 거동이 불편한 경우, 중독이나 치매 등 만성 증상에 대한 치료적 개입이 병행되어야 하는 경우 등은 보다 전문적인 복지 서비스와의 연계도 필요하다.

라. 호혜와 연대의 힘

호혜와 연대는 사회적경제를 지탱하는 기본 원리다. 이러한 원리로 돌봄에 접근하는 과정에서 자신의 것을 조금 더 내어주는 마음이 발휘되는 사례들이 나타나는 것을 발견할 수 있다. 자신의 시간과 품을 더 들이더라도 실질적으로 필요한 부분을 해결해주는 노력으로 나타나는 것이다. 물론 이러한 개별 사례들은 복지 영역의 헌신적인 봉사자들에게서도 나타나는 부분이다. 다만 ‘돌봄 시장’이라는 말이 있을 만큼 이미 요양, 간병 등의 돌봄 영역 전반이 이미 시장화된 상황에서, 이윤보다 사람을 중심에 두는 사람 중심의 호혜적 돌봄에 대한 관심은 전반적인 차원에서 돌봄의 공공성 제고와 직결되는 사회적경제 관점의 돌봄의 강력한 강점으로 작용한다.

“이게 가치일 수는 있어요. 저희가 꿈꾸는 이상일 수도 있고. 하지만 사회적 경제가 기본 민간 시장에서의 그런 돌봄 단위, 그리고 그냥 일반 민간 기업에서 이제 이른바 민간

시장하고 다른 부분은 저희가 어쨌든 사람을 중심에 두고 호혜적인 돌봄을 하겠다는 것, 그리고 그런 마음을 가진 사람들이 모였기 때문에 먹거리 서비스 도시락을 하나 저희가 배달을 하더라도 단순히 그냥 배달하고 끝이 아니라, 계속 냉동식을 그냥 밥만 안 굽고 배만 안 고프면 되지 뭐, 끝. 이게 아니라 (중략) 마을 기업들이 계속 마을 먹거리를 계속 돌봄으로 제공하는 거를 하려고 하고, 조금이라도 좀 따뜻한 음식으로 드릴 수 있는 것, 그리고 좀 식자재도 많이 손해 보시면서 하시려고 하세요.” (연구참여자 A)

“저희가 지역에 있잖아요? 이 사회적경제가 지역에 있으니까 지역사회 통합돌봄은 이분들이 뭘 필요한지, (중략) 계속 저희가 끊임없이 그거에 대해서 고민하고 도전해보고, 물론 실패하는 서비스가 더 많겠지만, 저희는 그렇게 하는 게 그게 가장 저희는 사회적경제 조직이 돌봄에서 유리하다고 생각하고요.” (연구참여자 C)

2. 사회적경제 돌봄의 현실과 개선점

가. 지역사회 돌봄망의 구축

지역사회 돌봄은 개별적인 조직의 접근만으로 완성되는 것이 아니라, 지역사회 전반을 아우르는 돌봄망의 구축을 필요로 한다. 돌봄 대상의 확장, 서비스의 포괄성, 서비스 조정 및 연계를 위한 거버넌스 체계 구축 등이 연계되어야 할 부분이다. 사회적경제가 지역사회에서 발휘하는 힘은 이미 민간 영리 기업들이 포진된 영역에 중복으로 들어갈 때보다, 지역의 문제에서부터 각기 다른 사회적경제 조직들이 연합할 가능성에서부터 나온다. 이를 위해서는 현재 일상편의 서비스를 중심으로 이루어지고 있는 사회적경제 조직들 중심의 접근뿐 아니라 기존의 복지 영역과 적극적인 연계가 필요하다.

“제 개인적으로 봤을 때는 큰 틀에서 이제 진정하게 이제 지역에서 이제 통합돌봄이라고 하면은 복지 체계 쪽하고도 전체 틀 안에서 모든 자원들이 다 연결될 수 있는 총망라되는 걸 만들어야 한다면, 같이 민민 네트워크를 향후에는 같이 만들어가는 과정이 필요하지 않을까 생각을 하고 있습니다.” (연구참여자 A)

“지역사회에서 전통적으로 복지 기관들이 제공하는 행정의 프로세스상에서의 복지 모

델이나 지원 기관들은 있어요. 그런데 저희 네트워크에서 그런 거에 뭔가 한 축을 담당을 해서 또 다른 사업 영역을 만들 것이냐 라는 고민보다는 그 과정에서 비어 있거나 새롭게 좀 이슈가 될 수 있는 부분들을 발굴하고 그것들을 비즈니스 모델화 시켜보자 라는 고민을 지금 계속 갖고 지금 시도하고 있는 상황 정도입니다.” (연구참여자 D)

“고민인 점이 그거예요. 그러면 수가가 배분되고 있는 시장이 공공에서 내려오는 이런 것들을 사실 민간요양기관 이런 데도 이렇게 열심히 해서 이제 각자의 유지를 잘하고 있는데, 과연 이런 시장들에 사회적경제 조직들이 들어가는 게 과연 바람직할지, 왜냐하면 기존에 있던 업체랑 경쟁을 해야 된다는 부분에서.” (연구참여자 F)

지역에서 활동하는 약사회나 한의사회 등 돌봄과 관련한 인접 기능을 담당하는 개인 및 조직들 중 사회 기여에 대한 열망이 있는 경우는 지역사회의 돌봄 자원 네트워크에 결합할 기반이 될 수 있다.

“의사분들이든 약사분들이든 어떻게든 사회 공헌이나 혹은 기여를 하고 싶으신 분들이 꼭 있으시니까.” (연구참여자 F)

노인, 장애인 돌봄 및 복지는 일상적인 도움 뿐 아니라 의료, 복지 면에서 전문화된 접근이 필요한 부분이 있고, 지역사회 돌봄 역시 그러한 전문화된 서비스를 중심으로 체계를 갖추려는 방향성을 갖추고 있을 수 있다. 이러한 지역사회 돌봄망에서 사회적경제가 역할을 하기 위해서는 행정 영역과 신뢰 및 협상력을 어떻게 쌓아나갈 것인가, 사회적경제가 지역사회 단위의 돌봄에서 어떤 역할을 할 수 있을 것인가에 대한 정리도 필요하다. 경우에 따라서는 지역의 사회적경제 주체들이 전문화된 분야의 역량을 갖고 있는 경우도 있을 것이고, 그렇지 않다 하더라도 기능적으로 돌봄망에서 담당할 수 있는 역할을 정리한다면 지역사회 돌봄망의 한 축으로 참여가 보다 원활할 것이다.

“행정이 먼저 커뮤니티 케어의 지역 협의체 구성이나 이런 것 때문에 한 번 연락이 와서 관련 팀장을 만난 적이 있었는데. 지역에 있는 병원 중심으로 커뮤니티 케어 그룹 단위를 만들려고 이미 계획을 하고 있더라고요. 그래서 사회적 경제의 이런 흐름들이 있다고 말씀을 드렸더니 ‘네~’ 하고 가시더라고요. 그래서 행정하고는 아직은 우리가 갖고 있는

신뢰성이나 조직력이나 이런 게 부족하다고 판단을 했고,” (연구참여자 D)

“동 단위나 구 단위에서 해결하기 힘든 것들은 광역단위에서 그런 것들을 지원할 수 있는 체계가 네트워크 연결이 돼 있어야 되는 거죠. 그렇기 때문에 관내에 있는 거의 모든 조직이 연계되어야 커뮤니티 케어라고 제대로 할 수가 있을 텐데,” (연구참여자 F)

나. 행정의 이해도 제고

지역사회 돌봄이 원활하게 이루어지기 위해서는 민관협력이 필수적이다. 사회적경제 관계자들은 공통적으로 행정을 담당하는 공무원들과 업무 협력이 현실적으로 어렵다고 말한다. 이에 대한 원인은 여러 가지를 생각해 볼 수 있겠지만, 사회적경제에 대한 이해가 부족하고, 복지의 전달체계에서처럼 전달조직의 일부로 이해하는 것이 사회적경제 조직이 기대하는 시민사회 파트너로서의 지위와 일치하지 않는다는 점이 크다. 사회적경제와 복지에 대한 이해도가 높은 공무원이 있는 경우 민관협력이 원활하게 이루어지고 돌봄 사회적경제 영역의 선순환으로 연결될 수 있는 것은 사실이지만, 개개인의 역량에만 기대기보다는 체계적인 접근이 필요한 부분일 것이다.

“복지 정책과에서 돌봄 SOS센터 담당하고 있는 주무관들이 계속 바쁘다고 하면서 조금 빠지거나. 왜냐하면 이제 만나면 저희가 계속 이걸 이렇게 해야 되고, 이렇게 계속 요구사항을 정리해서 계속 얘기를 하니깐. 그거에 대해서 좀 얘기하기가 싫고 책임지기가 싫기 때문에 이렇게 조금 안 만나는 그런 부분들이 좀 있긴 있었지만,” (연구참여자 A)

현재 행정에서는 한 지역 내에서도 사회적경제를 담당하는 부서와 복지를 담당하는 부서가 분리되어 있는 경우가 많고, 그러다 보니 통합돌봄 관점에서 행정적 접근이 필요한 경우에 공백이 생기기 쉬운 구조다. 그렇다 보니 돌봄 분야 사회적경제 조직들이 행정을 설득하는 일에 공을 들여야 하는 경우가 빈번하다. 우리동네 나눔반장 사업단은 자치구 단위로 사회적경제 네트워크를 결성하여 행정에 대한 대응력을 높일 수 있는 계기가 되기도 하였다.

“행정하고 줄다리기 부분? 우리 동네 나눔 반장 사업단이라는 그 틀거리가 없으면 각각 기업들이 그렇게 행정단위를 바로 이렇게 부딪히는 푸시를 받으면 그만큼 휘둘리거나 약해질 수 있기 때문에,” (연구참여자 A)

“이게 어느 행정을 따라야 하는지 저희 같은 경우에는 서로 토스해요. 그래서 나중에는 제가 복지 정책과 과장님도 만나고 국장님도 만나고 다 해봤는데, 서로 토스하고 저희 사회적경제 과장님도, 왜 우리가 돌봄을 하고 있지? 이렇게 물어보시는 거예요. 그래서 이게 서로 토스 되니까 지금은 이제 사실 저 같은 경우는 좀 지쳤어요, 서로 토스하면서 이거 설명하기도,,” (연구참여자 C)

돌봄의 필요성이 강조되면서 중앙정부-시-자치구 차원에서 여러 정책들이 나오는데 각 정책의 수준에서 통일성이 결여되어 있다는 점도 행정 차원에서 개선되어야 할 부분이다. 실질적으로 사업의 본질이 크게 다르지 않은 상황에서 사업 주체에 따른 대응의 방식으로 사업을 해야 하는 과정이 불필요한 행정으로 이어질 수 있기 때문이다. 또한 행정의 정책 기조 면에서 사회적경제의 역할이 강조되는 것에 비해, 실질적으로 지역 거버넌스에서 사회적경제 주체들이 거버넌스의 파트너로서 균형을 맞출 수 있는 장치가 마련되어 있지 않다는 부분도 보완이 필요한 부분이다.

“민간은 힘이 없습니다. 구청에서 돌봄 SOS 센터 했어, 그러면 서울시에서는 와보면 여기 센터하고 같이 해. 그러면 이 구조를 구에서 똑같은 구조로 회의 체제로 가져야 되는데, 안 가고 있는 거예요. 입장이 다르다는 거죠. 그 입장이 다른 걸 갖다가 서울시에서 정책을 내봤으면, 보건복지부에서 내봤으면, 입장의 차이는 우리가 신경 쓸 필요 없이 제도적인 접근이나 이런 걸 벌써 위에서 다 해줘야 되는 부분인데, 우리는 행동하는 사회적경제나 돌봄 센터가 되어야 하는데, 실제 실행하는, 그 실행 쪽에서 주춤하게 만든 상황이 돼버린 거죠, 지금.” (연구참여자 B)

이러한 한계를 극복하기 위한 노력 중 일환으로 지역사회 내 돌봄 관련 의사결정 거버넌스 구조인 지역사회보장협의체에 직접적으로 참여하는 방안을 모색하기도 한다.

“사실은 지역 내 돌봄을 총괄을 한다고 하면 돌봄 전체 모든 기관을 가능한 연결하려고

노력하는 거버넌스 조직은 사실 지역사회 보장협의체예요, 대부분. 거기 안에 이제 돌봄 분과가 있는 조직이 있고 없는 조직이 있고. 그래서 저희 같은 경우에도 지역사회보장협의체에 돌봄 분과를 만들고 우리도 들어가겠다, 그랬더니 그쪽 라인에서는 아니 좋긴 한데 너네는 돌봄 전체를 총괄하는 건 아니지 않냐, 그러면 전체를 총괄하려면 돌봄에 관심 있는 다른 협의체에 참여시켜야 되지 않겠냐고 그래서, 그러면 준비하겠다고 해서 내년쯤에는 들어가려고요, 돌봄 분과를.” (연구참여자 F)

다. 돌봄 분야 사회적경제의 역량 강화

민간 사회적경제 네트워크 존재 여부를 비롯한 지역 내 복지 자원은 자치구마다 차이가 난다. 실질적으로 지역사회 통합돌봄에서 요구하는 모든 업무를 지역의 사회적경제 주체들이 다 감당할 수는 없는 상황이다. 이렇듯 지역마다 사회적경제 역량에 편차가 존재하기 때문에, 이러한 편차를 줄여나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 역량과 의지가 있는 지역의 사회적경제 조직을 발굴하고 적극적으로 연결할 필요가 있다.

“돌봄 SOS 센터가 지금 사회적 경제 분야가 4개 분야잖아요. 식사 지원, 주거 지원, 청소 방역, 그다음에 동행 지원. 이게 기본이고. 그다음에 재가 방문 요양이 쪽쪽 있는데. 이 4개의 분야에서 저희 구 안에서 사회적경제 조직들이 책임을 질 수 있는 분야가 청소하고, 집수리, 그다음에 도시락. 이 정도밖에 없고 재가 요양과 관련해서도 사회적 경제 기업이 없는 거예요. 그러다 보니까 이제 고민하는 게 기존에 있는 업체들을 전환 시킬 거냐, 아니면 기존의 업체하고 하나의 협동조합을 만들어낼 거냐, 이 고민 중인데.” (연구참여자 E)

다만 사회적경제의 역량을 강화한다는 것이 수가 많아진다는 것과 반드시 동의어가 아닐 수 있다는 점에도 유의할 필요가 있다. 사회적경제 조직이라는 특성이 그 자체로 사회서비스의 질을 보장해 줄 수 있다거나, 사회서비스를 더 잘 할 수 있다고 자임하는 방식의 접근은 오히려 더 위협할 수 있다. 특히 최근 돌봄 분야를 비롯하여 사회적경제의 역할을 강조하는 정책의 흐름은 자칫 사회적협동조합을 위시한 사회적경제 조직의 난립으로 이어지는 경우도 발생할 수 있어, 주의가 필요하다.

“저희 같은 경우는 사회적협동조합 26개가 1년 사이에 생겼어요. 그럼 왜 이렇게 사회적협동조합이 많이 생겼나, 저희 나름대로 보니까, 노인 돌봄, 키움 센터 때문에... 그래서 이게 이렇게 만들기가 쉽나 저도 물어봤는데, 되게 정책적으로도 그냥 쉽게 만들게 해줬다고 그러더라고요. 그래서 저희도 내부적으로 사회적협동조합 때문에 문제가 될 것이다, 라는 고민을 하고 있고, 이걸 어떻게 해야 되나 하는 얘기도 한 번 했었는데요.” (연구 참여자 C)

“사실은 작년부터 해서 올해로 갑자기 어느 날 사회적협동조합이 몇 개가 특 생긴 거예요. 뭔가 해서 봤더니, 지역아동센터를 사회적협동조합으로 전환이 아니라, 위탁을 받아라, 만들어서. 이걸 지원하는 사회적협동조합이 특 특 만들어지는 건데. 이게 공공 시장이기도 하지만 합작 시에는 그 경계 영역 어딘가의 사업들을 여기서 공공 시장이나 수익이 안 된다는 얘기를 포함해서, 사회적기업 하나 만들어주시면 안 돼요? 이런 식으로 이제 행정이나 와서 만드는 경우도 종종 있고. 또 사실 이런 부분들은 애매하니까 사회적경제 조직들한테 우선권을 줘라, 이렇게 하는 부분이 있다 보니까 그런 거에 따라서 이제 당연히 흔들릴 수밖에 없죠.” (연구 참여자 F)

편차를 줄이고 역량을 높일 수 있는 여러 전략 중 하나는 네트워크 구성을 통해 힘을 모으는 것이다. 개별 사회적경제 조직 입장에서의 대응만으로는 시장화된 돌봄 영역에서의 새로운 움직임을 만들어내고 행정의 협력을 이끌어내기에 한계가 있을 수 있다. 지역 내 민간 자원이 충분하지 않은 경우에는 자치구의 사회적경제지원센터가 초기 중심점 역할을 할 수도 있다.

“먹거리, 이동, 정보 지원, 뭐가 됐든 이거를 같이 다 좀 합쳐서 힘을 세울 수 있는? 행정단위에 버금가게끔. 저희가 어쨌든 힘을 세워서 할 수 있는 그런 네트워크를 탄탄하게 만드는 것 자체가 저희 힘이고 그거를 만들어가기 위한 노력이 필요하다라고 생각이 들어요. 정부에서 계속 돌봄 SOS 센터든지 어떤 공적 부조를 내려오는 거는 제도는 있는데, 그리고 뭔가 현실적인 행정적인 문서와 예산 이런 것들은 있지만 커뮤니티는 없다고 생각 되거든요?” (연구 참여자 A)

“지역사회 돌봄 네트워크를 초반에 사회적경제(지원)센터가 조직화하는 역할을 일단은

쪽 진행을 했었고. 현재는 중심축이 약간 이동하는 단계라서 지금 약간 조력? 조력의 방향은 사회적경제 기업들이 이 지역사회 네트워크에 좀 더 결합 될 수 있게 하는 부분과, 행정하고 무언가를 해보려고 계속 노력하고 있는데 잘 안 되고 있는 상황들이 있습니다.” (연구참여자 D)

“일반 경쟁 시장에서는 경쟁이 생각보다 쉽지는 않기 때문에. 그래서 보호된 지점을 최대한 확보를 위해서는 사실은 센터는 그만큼 행정에 대한 발언력을 많이 갖고 있어야 하고. 그리고 그것들을 계속 다른 데 뺏기지 않도록 보호할 수 있는 어떤 게 있어야 되겠다. 그런 생각이 좀 있어서” (연구참여자 F)

사회적경제 방식의 돌봄이 가질 수 있는 강점은 호혜적 연대로부터 나온다. 개별 자치구에서 소화하기 힘든 서비스를 연계협력의 방식으로 풀어나갈 수 있는 가능성을 적극적으로 고민해볼 수도 있을 것이다. 돌봄 영역 사회적경제 조직들의 광역추진단과 같은 네트워크 역시 협상력을 높이는 한편 협업을 활성화하여 구조적 한계를 넘어서려는 시도로 볼 수 있다. 특히 일상생활 편의 지원 중에서도 도시락 배송 등의 경우에는 한 지역 안에서 해결하는 것보다 공동물류 등을 통해 지역간 협력체계를 구성할 때 시너지가 날 수 있는 부분이다. 다만 자치구를 넘어서는 협업이 성사되기 위해서도 행정의 협력이 필요하다. 실제로 한 자치구 안에 역량이 충분하지 않은 경우 인접 자치구의 사회적경제 조직들과 협업을 모색할 수 있음에도, 행정적으로 가로막히는 경우도 발생할 수 있다.

“서울시라는 곳은 공급망으로 봤을 때는 서울시 전체가 하나의 공급망이어도 크게 무리 없는 곳이니까. 사실은 그런 체인들이 연결이 돼 있어서, (대응할 수 있으면 좋겠다) 자치구마다 상황이 다 다르기는 한데, 배송이 제일 문제이기는 해요. 세탁도 배송이 문제더라고요. 결국 서비스를 그렇게 전달하려면 그 연결을 어떻게 할 거냐가 제일 중요하죠.” (연구참여자 F)

사회적경제 조직 입장에서 수가를 중심으로 움직이는 돌봄 영역은 한편 보호된 시장으로서 기능을 갖는다. 하지만 사회적경제 조직 입장에서 이러한 보호는 한편으로는 안정적인 사업 기반일 수 있지만, 낮은 수가 등 시장 안에서의 보호가 충분하지 않을

경우 오히려 장벽으로 작용할 수 있다. 또한, 보호된 시장 안에서의 서비스 수요가 예측가능하지 않거나 기업을 유지하기 어려운 경우 일반 시장으로의 확대도 고민해야 한다.

“사회적 가치를 이제 돌봄으로 하면서 어쨌든 기업이다 보니까 계속 지속 가능하게 운영할 수 있는 부분을 계속 만들어가야 된다는 게 있는데, 현장에서 그게 진짜 계속 아이러니예요. 복지관처럼 진짜 뭔가 딱 전달체계로 정해진 예산이 책정돼서 나가는 것도 아니고. 만약에 병원 이동 협동조합을 만들었다, 그러면 협동조합원들하고 같이 이 조직을 운영을 계속하려면 운영비든 어쨌든 수익 되는 게 있어야 되는데. 대상자한테서 그걸 받는 게 아니라. 어쨌든 공적인 형태에서의 제도권 수가로만 지금 현재 있는 건 돌봄 SOS 센터 수가지만, 그걸 받아서 운영을 해야 되고, 플러스 알파를 해서 뭔가 다른 걸 해서 수익을 계속 만들어가야 되는데, 현실적으로는 지금 그럴 수가 없거든요.” (연구참여자 A)

“그냥 단순히 공급자 중심, 수급자 중심이 아니라 지역에서 함께 살아가야 되는 사람들이 모인다고 생각하는 게 사회적경제라고 한다면, 그런 입장에서 커뮤니티 케어를 고민해야 되지 않을까. (중략) 그래서 흔히 얘기를 해요. 여기에서 돈 다 벌 수 없다. 이거는 당신네들이 가지고 가는 최소한의 매출인 거고, 이걸 발판으로 나가서 돈을 벌어야. 대신 여기서 당신이 할 수 있는 최소한의 어떤 매출을 하더라도 이것을 기반으로 가는 거지, 여기서 수익 낼 생각은 하지 말아라.” (연구참여자 E)

“이게 돌봄 SOS를 시작하면서 사회적경제 기업을 우선으로 하라 라는 지침이 붙어 있었기 때문에 사실은 수가들이 내려오는 건데. 지금 그렇게 해서 기업을 만들어낼 만큼, 수익 구조를 만들 만큼 돌봄 SOS가 물량이 나오지 않아요. 그러니까 서비스 제공 의뢰가 많이 나와야 돈이 되고, 그러면 한번 기업을 만들어보자, 이렇게 해서 센터들이 작업을 할 텐데 그 정도가 되지는 않아요.” (연구참여자 F)

장기적 관점에서 사회적경제가 돌봄 분야의 역량을 강화하기 위해서는 선제적인 예측과 대응이 필요한 부분이 있다. 예를 들어 고령화 시대에 맞춰 전반적으로 성인 돌봄에 대한 관심이 노인 돌봄 강화를 중심으로 이루어지고 있지만, 장기적인 관점에서 베이비붐 세대로 은퇴를 목전에 두고 있는 장년층에 대한 관심을 바탕으로 새로운 사업

모델을 고민해볼 수도 있을 것이다.

“돌봄 영역에서 장년층에 대한 지원 정책이나 이런 것들이 굉장히 부족하더라고요. 일반 돌봄 형이 특히. 돌봄이 이제 장년층이 갖고 있는 특성상 식구가 있는 분들 가족이 있는 분들도 있고 없는 분들도 있고, 그 다음에 가족이 없다고 하더라도 사회적으로 배제됐기 때문에 가족이 없어지는 현상들. 그다음에 자녀들은 다 있고. 이런 부분이 있기 때문에 사회적경제에서는 장년층하고 뭔가 지금 결합할 수 있는 노인들을 굉장히 이슈화시켜서 해볼 필요는 있겠다 생각이 들고.” (연구참여자 D)

제3절 사회적경제로 함께 그리는 지역사회 통합돌봄

돌봄은 우리의 삶과 밀접하게 연결된 의제다. 치매국가책임제, 사회서비스원 등 돌봄에 대한 국가의 역할이 강화되는 한국적 상황 속에 사회적경제로 그리는 지역사회 통합돌봄은 어떤 모습이어야 하는가? 이에 본 연구는 돌봄 영역과 사회적경제의 결합 가능성과 그 가운데 어떻게 사회적 돌봄의 새로운 공공성을 모색할 것인가에 대해 생각해 볼 여지를 열어준다.

전통적으로 복지영역은 사회복지법인을 통해 서비스가 제공되었다. 그러나 최근 지역사회 통합돌봄과 관련하여 보건의료와 복지의 결합을 주장하는 가운데 사회적경제가 주목받고 있는 현실에서 사회적경제 조직이 사회서비스 제공에 책임자이고, 사회서비스와 사회 혁신으로 자연스럽게 연결될 수 있을 것이라는 일종의 믿음이 있는 것 같다. 이는 자칫하면 기존 복지조직과의 갈등을 초래할 수 있다. 뿐만 아니라 이러한 믿음은 자칫 사회적경제 조직이라는 외형만 갖춘 사회적경제 조직을 양산할 수 있다.

얼마 전 우리는 존속살인죄 선고를 받은 청년돌봄자의 소식을 접했다. 사회적경제다운 돌봄을 우리는 연구결과를 토대로 서로 돌봄, 밀착형 생활 돌봄으로 규정지을 수 있을 것이다. 사회적경제는 연대와 협력이라는 가치를 중시한다. 이는 사회적경제를 관계의 경제라도 말할 수 있다. 사회적경제가 지역을 기반으로 사람들에 대한 관심과 관계를 기반으로 돌봄을 한다는 전제에서 우리는 사회문제해결력을 높이기 위해 관계성을 앞으로 더 주목해야 할 것이다. 많은 돈은 벌 수 없지만 사회적경제가 가지는 매력은 관계를 통해 사람을 얻는 일이기 때문이다.

코로나 19로 인해 우리는 지난 2년 간 돌봄공백을 확인할 수 있었다. 자녀를 둔 직장인 10명 중 7명은 육아공백을 경험하였으며, 노인요양시설 내 코호트 격리조치로 노인들의 감염 및 사망자가 발생했으며, 노인복지관 및 노인요양시설의 폐쇄로 노인 돌봄서비스는 중단되었다. 결국 국가에 의해 노인의 돌봄권이 침해되고 돌봄의 공백이 발생하였다. 이러한 시대에 우리는 돌봄의 재구성으로 공동체(사회적)에 의한 돌봄을 고민해야 한다(강종우, 2021).

돌봄을 바라보는 관점을 다각화하면 사회서비스로 제공되는 돌봄, 누군가의 노동으로서의 돌봄의 사이의 거리를 줄여나갈 수 있을 것이다. 다만 사회적경제라고 해서 사회서비스를 더 잘 할 수 있다는 보장이 자동적으로 따라 붙지는 않을 것이다. 더욱이 지역사회 돌봄 수혜자 입장에서는 일상편의서비스와 전통적인 복지기관에서 수행하는 전문적인 복지 서비스는 양자택일의 영역이 아니라 연장선상에 있는 일이다.

이러한 연계가 원활하게 이루어지려면 사회적경제의 관점과 돌봄 서비스의 점점에 대한 관점 정립이 우선 이루어져야 할 것이다. 그리고 나서 사회적 가치와 철학을 갖춘 제공 주체들이 함께 움직인다면 시장화된 돌봄으로 인해 발생하는 폐해를 극복할 만한 돌봄의 공공성에 관한 부문간의 협력 모색도 가능할 것이다.

이 과정에서 돌봄 영역 거버넌스의 한 축으로 사회적경제가 어떤 역할을 할 수 있을지를 고민하는 것과 사회적경제가 진출할 수 있는 다양한 사업 영역의 하나로 돌봄 영역에 접근하는 것은 논의의 방향성과 결이 달라질 수밖에 없다.



제6장 결론

제1절 나가며

제1절 나가며

현장 기반의 연구 혹은 현장과 연계되어 현장에 필요한 연구를 수행한다는 것은 쉽지 않지만 항상 지향해야 할 방향성일 것이다. 개인적 선호와 구매력을 바탕으로 운영되는 일반 시장경제와 달리 공동체 혹은 사회의 이익과 필요를 토대로 작동되는 사회적경제에 접근할 때는 이러한 관점이 더욱 요구된다. 이를 다루기 위해 본 연구는 조직 차원과 지역(사회) 차원으로 나누어 사회적경제 관련 이슈를 선정하고 분석하였다.

먼저 조직 차원에서는 조직의 미션이 사회문제와 연계되어 임팩트를 창출하고 있는지, 공공시장 영역 안에서 조직은 자체적인 역량을 강화하고 있는지 살펴보았다. 현실적, 제도적 상황 안에서 부족한 점들이 있지만 사회적경제 조직의 가능성을 확인함으로써 개선점들을 구체적으로 정리하여 실행해나가는 것이 더욱 중요한 과제임을 발견하였다. 한편 지역(사회) 차원에서는 공동소유를 통한 사회적 공간의 창출과 우리의 일상에 더욱 밀착해 돌봄의 사각지대 해소에 기여하려는 사회적경제의 역할을 정리하였다. 이는 결국 익명성이 강하며 빠르게 변화하는 도시 생활에서 '사회'의 중요성, 특히 사회적 관계를 만들어나가는 일의 중요성을 보여주었고, 사회적경제가 우리 사회에 이러한 시그널(signal)을 제공하고 있음을 보았다.

현장에는 한국 사회적경제의 과거와 현재, 미래가 모두 담겨있었다. 기업으로서 지속가능하기 위해 치열하게 고민하면서도 사회적경제의 정체성과 역할을 끊임없이 고민하고 내재화하는 것, 그리고 실천하기 위해 시도하는 모습들을 확인할 수 있었다. 이는 앞으로의 한국 사회적경제가 더 많은 이들의 필요에 반응할 수 있으리라 더욱 기대할 수 있는 이유이기도 하다. 구체적인 시사점들을 정리해보고자 각 연구별로 연구과정 중 느낀 점과 의의 등을 다음과 같이 적어보았다. 향후 관련 연구 및 정책에서 참고할 수 있기를 바란다.

1) 이번 연구의 중요한 발견은 어떤 사회문제가 중요한지에 대한 일반 시민들의 인식과 서울시 사회적기업들의 사업 영역 간에 분명히 차이(gap)가 존재한다는 것이다. 시민들은 고용이나 환경, 삶의 질, 교육 등 다양한 분야를 주목하는 것과 비교해 기업들의 입장은 사회취약계층의 고용문제 해결이 압도적으로 우세했다. 고용문제 역시 물론 중요하지만 고용된 당사자, 그 주변인 혹은 사회지표상의 효과로 그 임팩트가 제한된다는 한계가 전망되는 만큼 고용+@의 노력을 통해 어떠한 집단적 임팩트(Collective Impact)를 만들어낼 수 있을지에 대한 고민이 필요하다.

그 +@를 탐색하는 일환으로 본 연구에서는 트리플라잇-CSES(사회적가치연구원)의 '한국인이 바라본 사회문제' 연구 방법론을 바탕으로 서울시 인증 사회적기업 중 자율경영공시에 참여한 208곳이 주목한 사회문제를 분류 및 분석해보았는데, 우선 서울시 인증사회적기업 중 자율경영공시에 참여한 기업은 약 46%에 불과하였고 각 기업/기관별 홈페이지 및 공시자료를 살펴본 결과 사회적기업이 주목하는 사회문제와 임팩트에 대한 내용을 찾기 어려웠다. 결국 중장기적으로 사회적기업이 문제해결을 통한 변화를 측정할 수 있도록 임팩트 지표 설정 및 교육과 지원이 필요하다. 이를 통해 사회적경제 영역에서도 문제해결 과정에서 주요 이해관계자들과 지속적인 소통을 통해 임팩트를 고도화하고, 긍정적 임팩트를 높이고 부정적 임팩트를 최소화해 온 변화를 보다 투명하고 효과적으로 커뮤니케이션할 수 있는 전략을 세워야 할 것이다.

2) 탐색적인 차원에서나마 공공시장에서 사회적경제 조직의 역량 강화 방안의 규명을 시도함으로써 목적인 것은, 이것이 개별 조직의 숙제가 아닌 협력적으로 해결할 수 있는 일임을 환기하기 위함이었다. 연구 중 인상 깊었던 것은 사회적경제 조직이 공공시장에 대한 이해를 높여 시장 수요에 기민하게 대응할 수 있는 유연성과 혁신의 노력을 함과 동시에, 공공시장에 과의존하거나 안주하지 않기 위해 경계하는 부분이었다. 인터뷰를 위해 만난 4개의 조직들은 사회적 목적을 중심에 두고 추구하는 가운데, 차별화된 서비스, 납품/납기 시간과 품질 관리 등의 기본을 우직하리만큼 탄탄하게 지키는 모습을 보였다. 하지만 아직까지 이러한 노력이 사회적경제 조직 간에 상호 공유되지 않고 개별 기업들의 고군분투로 이루어지고 있다는 점에는 아쉬움이 남았다. 특히 사회적경제 조직의 공공시장 특성을 파악할 수 있는 신뢰할만한 데이터가 부재한데, 구체적인 현상과 인식에 대한 자료 수집이 지속적으로 이루어질 때 이 분야의 양적, 질적 활성화가 가능할 것이다. 추후에는 B2G 시장 뿐 아니라 B2C 시장에서 강점을 보이

는 다양한 사회적경제 조직을 파악하거나, 시장별 특성을 비교 분석하는 등의 연구를 통해 보다 폭넓은 서울시 사회적경제 조직의 시장 역량 강화를 지원하는 연구를 수행할 수 있기를 희망한다. 이를 통해 사회적경제조직이 공공시장에서 어떻게 하면 고유의 정체성을 유지하며 역량을 강화할 수 있을지에 대한 고민을 지속하여야 할 것이다.

3) 지역자산화 논의에서 사회적경제의 수단화, 즉 사회적경제가 조직의 틀로서만 활용되는 경향이 있다는 아쉬움에서 전체 연구의 틀을 설계하였다. 사실 사회적경제의 운영원리나 다른 공동체 활동 등과의 연대적 특징을 추진 동력으로 하여 지역자산화의 과정은 더 역동적이고 포괄적으로 작동할 수 있는데, 이러한 현장성을 포착하고자 체제이론이라는 이론적인 분석의 틀을 차용하였다. 아직 국내 지역자산화 사례가 많지 않은 상황이기에 다양한 사례를 다루지는 못하였으나 사회적경제의 고민과 시도가 주는 함의가 있으리라 기대하였다. 공간 소유라는 목적 대신 사회적 공간으로 활용하기 위해 공동 운영하는 방식의 사례들을 연구하며, 여럿이 힘을 합치는 자산화 방식의 가능성을 볼 수 있었다. 특히 시민역량의 강화와 사회적 신뢰의 증진과 같은 ‘환류’ 과정은 사회적경제가 개별 조직중심의 성장으로 이어져 온 사실과 아직 시민 체감도가 높지 못한 한국 사회적경제에 새로운 방향성을 제시해 줄 수 있는 부분이다. 다만 이는 사회적경제가 더욱 투명하고 더욱 사회적 책임감을 가지고자 하는 노력을 멈추지 않을 때 가능할 것이다.

4) 사회적경제라면 사회서비스 제공에 책임자이고, 사회서비스와 사회 혁신으로 자연스럽게 연결될 수 있을 것이라는 일종의 믿음이 있는 것 같다. 그러나 이러한 믿음은 자칫 사회적경제라는 틀만 믿고 실질적인 질을 담보하지 못하는 조직의 양산으로 이어질 수 있고, 기존 복지 영역과 불필요한 충돌을 만들 수 있다. 또한 돌봄 영역에서 활동하는 국내 사회적경제 조직들의 현실은 사회서비스나 돌봄 혁신과 관련하여 객관적인 성과를 말하기에 이른 단계에 있거나, 성과를 내지 못하는 경우도 있다. 이러한 간극을 좁히고 특히 지역사회 돌봄으로 돌봄에 대한 관점이 전환되는 상황 속에서 지역사회 사회적경제 조직들의 현실을 이해하고 앞으로의 방향성을 논의하기 위해 FGI를 통해 현장의 목소리를 듣고 의견을 수렴하는 방식을 채택하였다.

연구설계에 있어서 개별 기업 사례에 대한 접근과 지역사회 관점의 접근을 고민하다가 지역사회 차원으로 관점을 정리하고 서울시 관내 자치구에서 돌봄 관련 사업을 수행해 온 여섯 개 자치구의 사회적경제지원센터 관련자들을 대상으로 FGI를 실시하였

다. 지역사회 차원에서 사회적경제 돌봄의 기반을 마련하려는 노력을 듣는 과정에서 현장성에 기반한 이해를 높일 수 있었다. 다만 6개 자치구만 하더라도 자치구별로 돌봄과 관련한 수요나 기반이 각기 다름을 확인할 수 있었다. 연구에서의 논의가 보다 확장되려면 25개 자치구의 관점을 모두 포괄할 수 있는 방향으로의 확장이 필요할 것으로 보인다. 아울러 지역사회 돌봄망의 구축과 확장 면에서 사회적경제가 지역사회 돌봄과 관련하여 무엇을 할 수 있을 것인가에 대한 정리와, 지역사회 행정 및 기존 복지 영역과의 거버넌스 구축에 대한 전략 수립이 필요한 부분이다.

[2장]

- 서울사회적경제네트워크(2020). 사회적경제 지역생태계 구축을 위한 서울시 지역자원조사.
- 김문준, 이용탁, 최영근, 박순우(2018). 사회적 기업의 경제적·사회적 성과에 관한 연구: 충남 지역 (충남·대전·세종시)의 자율경영공시 자료를 중심으로. *인적자원개발연구*, 21(2), 61-81.
- 김보경, 조희진, 황정운(2019). 사회문제 해결의 정부와 사회적 기업 역할모색: 정부예산분석을 중심으로. *한국지방정부학회 학술대회자료집*, 2019.2, 919-953.
- 김형민(2021). 사회적기업의 사회적·경제적 성과에 미치는 영향요인: 사회적미션, 고객지향성, 사회적네트워크, 비즈니스모델. *디지털융복합연구*, 19(12), 1-9.
- 김혜원(2011). 한국의 사회적기업 지원정책의 개선 방안 연구: 일자리창출 중심의 지원에 대한 비판을 중심으로. *한국사회정책* 18(1), 209-238.
- 박현희, 박은영(2017). 사회적기업의 네트워크 활동과 사회적·경제적 성과의 관계: 지역관계의 매개효과를 중심으로. *한국조직학회보*, 14(3), 61-87.
- 이은정(2017). 사회적 미션이 사회적기업 여성근로자의 재직의도에 미치는 조절효과: 융합적 접근 모색. *한국융합학회논문지*, 8(1), 195-201.
- 이진민, 이상식(2017). 사회적기업의 성과와 지속가능성의 성공요인에 관한 연구. *한국산업정보학회논문지*, 22(2), 123-142.
- 장용석, 조희진, 김보경, 황정운(2018). 사회적 가치의 재구성: 대한민국 사회문제 지도로 사회적 기업의 미래를 그린다. *문우사*
- 전은영, 변병설(2017). 사회적기업의 특성이 성과와 지속가능성에 미치는 영향분석. *한국지역개발학회지*, 29(2), 69-96.
- 조희진, 장용석(2016). 사회적 기업의 지속가능성과 사회적 기업가 정신. *한국정책학회보* 25(4), 329-358.
- 트리플라잇, 사회적가치연구원(2021). 2021 한국인이 바라본 사회문제. *트리플라잇·사회적가치연구원*.
- 한국사회적기업진흥원(2020). 사회적경제 연구동향('17~'19). *한국사회적기업진흥원*.
- Austin, J., Stevenson, H. & Wei-Skillern, J.(2006). Social and commercial entrepreneurship: Same, Different, or Both? *Entrepreneurship Theory & Practice*, 47(3), 1-22.

[3장]

고용노동부(2016), 사회적기업 제품 우선구매 지침, 2016.12.

고용노동부(2021), 공공기관의 사회적기업 제품 구매실적 및 구매계획, 고용노동부 공고 제 2021-204호, 2021.4.30.

관계부처 합동(2021), 사회적경제 판로지원 대책, 2021.9.

기획재정부(2021), '20년 공공기관 사회적협동조합 제품 구매결과, 2021.05.28.

김대인(2021), 지방자치단체 사회적책임조달법제의 발전방안. 지방자치법연구, 21(2), 141-172.

김유정(2017), 공공조달참여가 기업의 경영성과와 성장에 미치는 영향에 대한 실증분석, 한양대학교 박사학위논문.

서울시사회적경제지원센터(2020), 서울시 사회적경제 지역생태계 구축을 위한 지역자원조사 데이터

서울사회적경제네트워크(2020), 사회적경제 지역생태계 구축을 위한 서울시 지역자원조사.

이민철, 정태현(2018), 공공조달 성과가 중소기업의 성장에 미치는 영향. 중소기업연구, 40(4).

이운진(2021), ESG4법과 공공조달의 사회적 책임, 프레시안, 2021.08.12.

정선희(2020), 사회적 경제기업 우선구매제도 현황과 개선방안. 이슈와 논점, 제1732호, 국회입법조사처, 2020.7.20.

청년자립지원센터 브리지사회적협동조합(2020), 서울시 사회적경제 정책성과 평가 및 활성화 정책방안 수립 연구

한국조달연구원(2018), 사회적기업 및 사회적협동조합 공공기관 우선구매 활성화 방안 연구, 기획재정부 연구 용역 보고서, 2018.12.

[4장]

해빗투게더협동조합 블로그 <https://blog.naver.com/haveittogether>

주운현, 김형수, 임정빈, 정원희, 최유진, 이동규(2021), 쉽게 쓴 행정학 개정판. 윤성사.

최명식(2021), 사회적 부동산의 등장과 의미, PLANNING AND POLICY, 8: 6-10.

최명식, 이형찬, 전은호, 이원동. 2016. 젠트리피케이션 대응을 위한 지역토지자산 공유 방안 연구. 안양: 국토연구원.

최유진(2021), 도시, 다시 살다: 오래된 도시를 살리는 창의적인 생각들, 가나출판사.

권영은, "영국 주민들 협동조합 꾸려 100년 빵집 살려내... '안필드의 기적'", 한국일보, 2019-06-25,

<https://m.hankookilbo.com/News/Read/201906191542746195>

라현윤, “시민자산화 성공한 영국 모델 살펴보니”, 이로운넷, 2020-01-28,

<https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=9626>

[5장]

강종우(2021). 사회적 돌봄: 사회적경제 지역화 전략. 제주 사회적경제 활성화 정책간담회 자료집.

양봉석(2020). 한국형 커뮤니티 케어의 이론과 실천. 모두의책협동조합.

양봉석(2021). 대전시 지역사회 통합돌봄 시범사업 모니터링 및 컨설팅 교육자료.

오단이, 엄재선, 서원영(2019). 김포시 커뮤니티 케어 기반 연구. 김포복지재단.

정현진(2021). 지역사회 통합돌봄 선도사업 연구소개와 통합돌봄 발전 방향. 2021년 대한예방 의학학회 추계학술대회 자료집.

황미경(2019). 커뮤니티 케어와 통합사례관리 연계 네트워크 실천 방안 연구. 한국케어매니지먼트 연구 제30호 pp. 161-184. 한국통합사례관리학회.

박용수, 홍진주, 인정현, 한복남, 이희동, 박치득, 고은주, 이영하, 김민정(2020). 사회적경제가 함께 만드는 커뮤니티케어를 위한 안내서. 서울시사회적경제지원센터.

박용수, 홍진주, 인정현, 이희동, 한복남, 안아름, 정명훈, 신수정(2021). 사회적경제가 함께 만드는 커뮤니티케어를 위한 안내서Ⅱ. 서울시사회적경제지원센터.

행정안전부(2020a). 2020년 주민자치형 공공서비스구축사업 주민자치 분야 매뉴얼. 행정안전부.

행정안전부(2020b). 2020년 주민자치형 공공서비스구축사업 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼. 행정안전부.

강지현, “‘강도영 비극’, 국가는 ‘간병 살인’ 책임 없나”, 프레시안, 2021-11-29,

https://www.pressian.com/pages/articles/2021111909370579004?utm_source=naver&utm_medium=search#0DKU

2021 사회적경제 이슈브리핑

발행일	2021년 12월 27일
발행인	조주연
발행처	서울특별시 사회적경제지원센터
주소	서울특별시 은평구 통일로 684 1동 1층
전화	82-(0)2-353-3553
팩스	82-(0)2-383-3553
이메일	info@sehub.net
홈페이지	www.sehub.net

본 보고서에 실린 내용은 연구진들의 의견으로
서울시사회적경제지원센터의 공식 의견과 다를 수 있습니다.

