연구보고서 2020-16

지역 사회서비스 보장 강화를 위한 사회적경제 활용 전략 연구

이한나
안수란·하태정·엄태영·이가람·최수현

사람을
생각하는
사람들

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

【연구책임자】
이한나 한국보건사회연구원 부연구위원

【공동연구진】
안수란 한국보건사회연구원 부연구위원
하태정 한국보건사회연구원 전문연구원
엄태영 경일대학교 사회복지학과 교수
이가람 연세대학교 사회학과 박사
최수현 충북대학교 심리학과 박사

연구보고서 2020-16

지역 사회서비스 보장 강화를 위한
사회적경제 활용 전략 연구

발 행 일 2020년 12월
발 행 인 조 흥 식
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전 화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 http://www.kihasa.re.kr
등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)
인 쇄 처 (사)아름다운사람들복지회

ⓒ 한국보건사회연구원 2020
ISBN 978-89-6827-730-6 93330

발|간|사

국민의 전반적인 삶의 질 향상을 목표로 하는 사회서비스는 사회보장의 주요한 축을 이룬다. 사회서비스의 보장은 사회보장기본법에 의해 국가와 지방자치단체가 실현해야 하는 필수적 과제이나 제도화된 사회서비스의 공급이 민간 영역에 상당 부분 의존하고 있으며, 일부 지역에서 시장 논리에 의한 사회서비스의 수급 불균형이 나타나고 있는 현실은 사회서비스 보장을 위한 대안적 기제가 필요함을 시사한다.

본 연구는 지역 사회서비스 공급 측면에서 사회적경제 조직이 수행하는 역할에 대한 관심에서 출발하였다. 사회적경제는 만연한 고용 불안과 사회양극화를 완화할 수 있는 유용한 기제로 정책적 관심의 대상이 되고 있다. 현 정부는 국정과제 중 하나로 '사회적경제 활성화'를 제시하고 사회적경제를 통해 다양한 사회문제를 해소하는 데 정책적 관심을 기울이고 있다. 그중 사회서비스는 고용흡수력이 높은 분야로 사회적경제 활성화 정책에서 주요 진출 분야로 꼽힌다. 그러나 지금까지의 사회적경제에 대한 관심은 주로 일자리 창출에 초점을 맞추어 왔기 때문에 지역 사회서비스 보장 관점에서의 사회적경제에 관한 고찰은 다소 제한적이었다. 본 연구는 사회서비스 공공성 실현의 전제 조건인 사회서비스 공급기반의 확충에 초점을 맞추었으므로 사회적 경제의 공공성과 지역중심성이 지역의 사회서비스 보장에서 가지는 의미를 찾는 데 기여할 것으로 기대한다.

본 보고서는 이한나 부연구위원의 책임 하에 안수란 부연구위원, 하태정 전문연구원, 엄태영 교수(경일대학교), 이가람 박사(연세대학교), 최수현 박사(충북대학교)가 참여하여 작성하였다. 사례 연구에 흔쾌히 참여해 준 사회적경제조직, 중간지원조직, 지방자치단체의 관계자 분들이 없었으면 본 보고서는 완성되지 못했을 것이다.

연구진의 자문에 성실하게 응하여 준 다수 현장의 활동가와 학계의 연구자는 본 연구가 방향을 잡고 나아가는 데 결정적인 도움을 주었다. 본 연구를 위한 귀한 조언을 아끼지 않은 자문위원 임성은 부연구위원과 숭실대학교 오단이 교수에게도 깊은 감사의 뜻을 전한다. 마지막으로 본 보고서의 내용은 한국보건사회연구원의 공식적인 입장이 아님을 밝힌다.

2020년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

Abstract ····· 1

요약 ····· 3

제1장 서론 ····· 7

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 9

제2절 연구의 내용 및 방법 ····· 12

제2장 사회적경제 조직과 사회서비스 ····· 17

제1절 사회적경제 조직의 성격 ····· 19

제2절 사회적경제 조직과 사회서비스 ····· 29

제3절 소결 ····· 66

제3장 사회서비스 분야 사회적경제 조직 활용 계획 분석 ····· 69

제1절 정책 분석의 필요성 ····· 71

제2절 정책 분석 절차 ····· 72

제3절 지자체 사업계획 분석 결과 ····· 82

제4절 소결 ····· 103

제4장 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 지역 현황 ····· 107

제1절 사회서비스 분야 사회적경제 조직 현황 ····· 109

제2절 사회서비스 분야 사회적경제 조직 활성화의 지역요인 분석 ····· 122

제3절 소결 ····· 139

제5장 사회서비스 분야 사회적경제 조직 활용 사례 ····· 145

제1절 조사 개요 ····· 147

제2절 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 지역기반 ····· 156

제3절 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 운영성과 ····· 181

제4절 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 가치 ····· 229

제5절 지역 거버넌스와 네트워크 ····· 262

제6절 사회서비스 분야 사회적경제 조직 활성화 노력 ····· 315

제7절 소결 ····· 339

제6장 결론 및 정책제언 ····· 343

제1절 연구 결과 요약 ····· 345

제2절 정책제언 ····· 350

참고문헌 ····· 359

부록 ····· 371

【부록 1】 사례연구 질문지 : 사회서비스 제공기관/ 사회적경제 조직 ····· 371

【부록 2】 사례연구 질문지: 중간지원조직 ····· 374

【부록 3】 사례연구 질문지: 지방자치단체 ····· 377

표 목차

〈표 2-1-1〉 사회적경제 조직이 추구하는 사회적 목적 ····· 20
〈표 2-1-2〉 사회적경제 조직 근거법령(지침)상의 정의 ····· 24
〈표 2-1-3〉 사회적경제 조직 유형별 특징과 주요 지원 정책 ····· 25
〈표 2-1-4〉 국내 사회적경제 조직의 발달과정 ····· 27
〈표 2-2-1〉 사회서비스 전달체계의 특성과 한계: 공공 vs. 민간 ····· 30
〈표 2-2-2〉 현 정부에서 발표된 주요 사회적경제 관련 정책 ····· 32
〈표 2-2-3〉 사회적기업 육성 기본계획의 정책과제 비교: 제1차 vs. 제2차 ····· 35
〈표 2-2-4〉 '제3차 사회적기업 육성 기본계획'의 정책과제 및 주요 내용 ····· 37
〈표 2-2-5〉 협동조합 기본계획의 정책과제 비교: 제1차 vs. 제2차 ····· 39
〈표 2-2-6〉 '제3차 협동조합 기본계획'의 정책과제 및 주요 내용 ····· 41
〈표 2-2-7〉 '사회적경제 활성화 방안'의 정책과제 및 주요 내용 ····· 45
〈표 2-2-8〉 '사회적경제 인재 양성 종합계획'의 정책과제 및 주요 내용 ····· 50
〈표 2-2-9〉 '자활기업 활성화 대책'의 정책과제 및 주요 내용 ····· 51
〈표 2-2-10〉 지역사회 통합돌봄의 추진주체별 역할 ····· 54
〈표 2-2-11〉 '사회서비스 분야 사회적경제 육성 지원 사업'의 사업 유형 ····· 56
〈표 2-2-12〉 사회서비스 분야 사회적경제 육성 지원 사업: 시범사업 선정 지역별 컨소시엄 구성 및 사업 내용 ····· 57
〈표 2-2-13〉 '지역 공동체의 사회적경제 추진역량 제고 방안'의 정책과제 및 주요 내용 ····· 59
〈표 2-2-14〉 '내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵'의 정책과제 및 주요 내용 ····· 62
〈표 2-2-15〉 2020년 주민자치형 공공서비스 구축사업: 주민자치 분야 추진과제 및 주요 내용 ····· 65
〈표 2-2-16〉 사회적경제 조직이 참여 가능한 중앙부처의 주요 사업 및 담당 부처 ····· 67
〈표 3-2-1〉 분석대상 지방자치단체 계획 비교 ····· 72
〈표 3-2-2〉 광역자치단체 사회적경제 기본계획 근거조례 및 현황 ····· 74
〈표 3-2-3〉 정책문건 내용분석 원자료 코딩틀 ····· 77
〈표 3-2-4〉 정책문건 내용분석 공통 및 개별요소 ····· 77
〈표 3-3-1〉 제4기 지역사회보장계획과 2019 지투사업계획의 공통요소분석 결과 ····· 82

〈표 3-3-2〉 제4기 지역사회보장계획 개별요소 분석 결과 ····· 88
〈표 3-3-3〉 2019 지투사업계획의 개별요소 분석 결과 ····· 90
〈표 3-3-4〉 사회적경제 기본계획 개별요소 분석 결과 ····· 91
〈표 3-3-5〉 지자체 사회서비스 분야 사회적경제 활용 전략 유형 지표 ····· 98
〈표 3-3-6〉 지자체 사회서비스 분야 사회적경제 활용 전략 유형 ····· 99
〈표 3-3-7〉 사회서비스 분야 사회적경제 조직 활용 전략 ····· 101
〈표 4-1-1〉 조직 유형별 현황 분석 자료 ····· 111
〈표 4-1-2〉 사회적경제 조직 업종 분류 ····· 112
〈표 4-1-3〉 광역 시도별 사회적기업 현황 ····· 115
〈표 4-1-4〉 광역 시도별 협동조합 현황 ····· 118
〈표 4-1-5〉 광역 시도별 자활기업 현황 ····· 120
〈표 4-1-6〉 광역 시도별 마을기업 현황 ····· 121
〈표 4-2-1〉 변수 정의 ····· 128
〈표 4-2-2〉 설명변수의 기술통계량 ····· 129
〈표 4-2-3〉 종속변수의 기술통계량 ····· 129
〈표 4-2-4〉 사회서비스 분야 사회적기업의 수의 요인 분석 결과 ····· 133
〈표 4-2-5〉 사회서비스 분야 협동조합 수의 요인 분석 결과 ····· 136
〈표 4-2-6〉 사회서비스 분야 자활기업 수의 요인 분석 결과 ····· 138
〈표 4-3-1〉 분석 결과의 정리 ····· 141
〈표 5-1-1〉 사례연구 개요 ····· 149
〈표 5-1-2〉 A지역 사례연구 참여기관 및 인터뷰 대상자 ····· 150
〈표 5-1-3〉 B지역 사례연구 참여기관 및 인터뷰 대상자 ····· 152
〈표 5-1-4〉 C지역 사례연구 참여기관 및 인터뷰 대상자 ····· 153
〈표 5-1-5〉 주요 조사내용 ····· 153
〈표 5-2-1〉 사회서비스의 수요-공급기반 관련 지역 여건 ····· 156
〈표 5-2-2〉 사회서비스 분야 사회적경제 조직이 대응해야 하는 지역 문제 ····· 164
〈표 5-2-3〉 사회적경제 조직 제공 사회서비스의 지역사회에서의 역할 ····· 171

〈표 5-2-4〉 지역 사회서비스 보장 강화의 의미 ····· 176
〈표 5-3-1〉 사회적경제 방식의 사회서비스 제공 전환 과정 ····· 181
〈표 5-3-2〉 사회적경제 방식으로 사회서비스를 제공하게 된 계기 ····· 184
〈표 5-3-3〉 사회적경제 전환 및 사업 촉진요인 ····· 190
〈표 5-3-4〉 정책사업 주요 변화가 사회적경제 조직에 미친 영향 ····· 192
〈표 5-3-5〉 사회적경제 전환 및 사업 저해요인 ····· 197
〈표 5-3-6〉 사회적경제 조직 운영의 성과 ····· 204
〈표 5-3-7〉 조직운영의 성패 영향요인 ····· 217
〈표 5-3-8〉 사회적경제 전환 및 사업 과정에서의 지원 ····· 224
〈표 5-4-1〉 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 가치와 유용성 ····· 230
〈표 5-4-2〉 사회적경제 조직들이 호소하는 어려움과 불리한 점 ····· 241
〈표 5-4-3〉 기존 복지제공주체와 사회적경제 조직의 차별성 ····· 251
〈표 5-5-1〉 사회적경제 조직 네트워크의 의미와 역할 ····· 263
〈표 5-5-2〉 중간지원조직의 역할 ····· 269
〈표 5-5-3〉 중간지원조직 역할 수행 관련 요인 ····· 275
〈표 5-5-4〉 중간지원조직에 향후 기대하는 역할 ····· 283
〈표 5-5-5〉 지방자치단체의 지원과 협업 ····· 286
〈표 5-5-6〉 협치구조와 유관기관과의 협력 ····· 293
〈표 5-5-7〉 향후 협력을 기대하는 유관기관 ····· 300
〈표 5-5-8〉 사회서비스 및 사회적경제 관련 지역계획 ····· 303
〈표 5-5-9〉 사회서비스 분야 사회적경제 사업 수행 관련 긍정적인 지자체 요인 ····· 307
〈표 5-5-10〉 사회서비스 분야 사회적경제 사업 수행 관련 부정적인 지자체 요인 ····· 311
〈표 5-6-1〉 사회서비스분야 사회적경제 조직 활성화를 위해 필요한 노력 ····· 315
〈표 5-6-2〉 사회서비스의 사회적 가치 지향 ····· 319
〈표 5-6-3〉 사회적경제 조직에 대한 인식개선 ····· 321
〈표 5-6-4〉 사회서비스 제공을 위한 행정적 지원 ····· 325
〈표 5-6-5〉 실험적 사업수행 확대 ····· 328

〈표 5-6-6〉 사회서비스관련 인력에 대한 지원 ····· 331
〈표 5-6-7〉 사회적경제 조직에 대한 사회서비스 수행관련 지원 ····· 333
〈표 5-6-8〉 중간지원조직의 새로운 접근 ····· 337

그림 목차

[그림 1-2-1] 연구 체계도 ····· 14
[그림 2-2-1] 사회적금융의 개념 ····· 47
[그림 2-2-2] 사회서비스 분야 사회적경제 육성지원 사업 로드맵 ····· 58
[그림 2-2-3] 2020년 주민자치형 공공서비스 구축사업: 보건복지 분야 추진계획 ····· 64
[그림 4-1-1] 인증 시점에 따른 사회적기업의 수 ····· 113
[그림 4-1-2] 연도별 사회적기업의 인증률 및 유지율 ····· 114
[그림 4-1-3] 연도별 인가 협동조합의 수 ····· 116
[그림 4-1-4] 인정 시점에 따른 자활기업의 수 ····· 119
[그림 4-2-1] 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 수 분포: 조직 유형별 ····· 131

Abstract

Strategies for involving social economy organizations in local communities: focusing on social service sector

Project Head: Lee, Hanna

Social economy is increasingly considered as an alternative provider of community-based social services. The purpose of this study is to identify the significance of social economy organizations in social services and to propose how to involve social economy organizations in social service sector to expand social service provision in local communities. For this, contents analysis of policy documentation of local governments, secondary data analysis of social economy organizations in the social service sector, and case study on community-based social economy organizations and involved organizations were carried out.

The results of this study showed that despite the variations in outcomes among cases, there are noticeable advantages of social economy organizations as social service providers in factors such as democratic management, community-embeddedness, or pursuit of decent jobs for the service workers. The effectiveness of social economy organizations in the community

Co-Researchers: Ahn, Su Ran·Ha, Tae Jeong·Um, Tae Young·Lee, Garam·Choi, Su Hyeon

was not obvious, however, the role of social service providers was accepted as the natural role of social enterprises in terms of social value. On the other hand, the asymmetric relationship with intermediate organizations and local governments, administrative fragmentation, and the ignorance and apathy of local governments were barriers to stable service provision for social economy organizations.

Based on this, policy suggestions to involve social economy organizations in the social service sector are presented.

*Key words: social service, social economy, social economy organization, local government

요약

1. 연구의 배경 및 목적

본 연구는 사회서비스 분야의 공급주체로서 사회적경제가 가진 대안적 가능성에 대한 관심에서 비롯되었다. 사회서비스 공급은 사회적 가치 창출을 목적으로 하는 사회적경제조직 본연의 역할로 언급되며, 현 정부는 사회적경제 활성화와 사회서비스의 공공인프라 구축을 주요 국정과제로 포함하고 있다. 또한 '사회적경제 활성화 방안'을 통해 사회서비스를 사회적경제의 파급효과가 큰 분야로 선정하여 사회적경제조직 육성 계획을 제시하는 등 사회서비스 분야의 사회적경제조직에 정책적 관심을 기울이고 있다.

이를 배경으로 본 연구는 사회서비스 분야의 사회적경제조직 현황과 활용 실태를 지역 단위에서 진단하고, 사회서비스 보장 강화를 목적으로 사회적경제를 활용하기 위한 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 연구의 주된 내용과 방법은 다음과 같다.

첫째, 광역지자체 단위에서 사회서비스 및 사회적경제와 관련된 계획문건(지역사회보장계획, 지역자율형 사회서비스 투자사업 사업계획서, 사회적경제 기본계획 등)을 분석하여 지역의 사회적경제 조직 활용 전략을 탐색하고 유형화한다.

둘째, 사회서비스 분야 사회적경제조직(사회적기업, 협동조합, 자활기업, 마을기업) 현황을 실증분석하여 규모의 추이를 살피고 기초지자체 단위에서 광의 및 협의로서의 사회서비스 분야 사회적경제조직 활성화에 영향을 미치는 요인을 파악한다.

마지막으로, 지역 수범사례를 선정하여 사회적 경제 거버넌스 구조에 따라 지방자치단체 담당조직, 중간지원조직, 사회적경제 조직 관계자와

반구조화된 대면인터뷰를 진행하여 사회적경제 조직 활용 전략과 성과, 쟁점을 분석한다.

2. 주요 연구결과

본 연구의 주요한 결과는 다음과 같다.

첫째, 지자체 정책 문건 분석 결과, 사회적경제조직의 사회서비스 분야 활용과 관련된 지자체의 유형은 ‘자원활용형’, ‘전략 미개발형’, ‘전략 구체화형’, ‘전략 준비형’ 네 가지 유형으로 구분되었다. 이때 지자체의 전략은 사회서비스 분야에 사회적경제 조직의 진입을 유도하는 전략, 사회적경제조직이 수행하는 사업을 사회서비스분야에서 신규사업화하는 전략, 사회서비스 분야 사회적경제조직의 내실화 전략 등 세 가지로 구분하여 볼 수 있었다.

둘째, 실증분석 결과 사회적경제 조직이 2017년 이후 양적으로 성장하는 추세가 관찰되었으나, 사회서비스 분야의 사회적경제 조직 확대는 상대적으로 저조하였다. 광의 및 협의의 사회서비스 분야로서 사회적경제 조직 활성화에 영향을 미치는 요인은 조직 유형별로 차이를 보였는데, 공급 특성 요인의 영향에서는 관련 시장의 형성 여부가 주요한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

셋째, 사례연구 결과 지역 내, 지역 간 사회서비스 수급이 불균형한 상황과 사회서비스 보장의 보편성에 대한 지향을 확인할 수 있었다. 사회적경제 조직은 사회서비스 공급을 사회적경제조직의 역할로 인식하고 있었으며, 조직의 특성으로 설립 주체의 욕구에 대응하는 자조성, 공공성, 민주성, 지역착근성 등이 드러났다. 사회서비스 분야의 사회적경제조직은

지역 간 편차가 있는 사회적경제에 대한 인식, 네트워크 활성화 수준, 지자체의 협업 수준에 따라 사업 수행에 어려움을 겪기도 했다. 사회적경제조직은 사회서비스 종사자의 처우 개선과 일자리 안정화, 사업주체로서의 역량 강화와 사회적 역할 증대에 기여하고 있었으며, 연대와 네트워크를 사업 수행 원리로 내재화하고 있었다.

3. 결론 및 시사점

연구결과를 바탕으로 사회서비스 분야의 사회적경제조직을 활성화하기 위해 다음과 같은 정책적 고려사항을 제안하였다. 첫째, 사회서비스 분야에 지역 현실에 근거한 사회적경제조직의 진입 지원 방안을 마련해야 한다. 둘째, 사회적경제조직의 혼합적 성격에 대한 지자체의 이해수준을 제고해야 한다. 셋째, 사회적경제아카데미 등 지자체의 사회적경제조직 인적자원 육성 방안은 명확한 조직적, 정책적 성과를 남길 수 있도록 설계되어야 한다. 넷째, 사회서비스와 사회적경제의 특성을 반영하여 사회적경제조직이 수행하는 실험적 사회서비스 사업에 대한 지원 방안을 마련해야 한다. 다섯째, 지역의 현실에 맞는 사회서비스 전달체계를 설계하고 사회적경제조직의 관여 방안을 마련해야 한다. 마지막으로 지자체와 개별 조직을 견인하고 활성화할 수 있는 중간지원조직의 역할을 제고해야 한다.

*주요 용어: 사회서비스, 지역 사회서비스 보장, 사회적경제, 사회적경제조직, 지방자치단체

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적
제2절 연구의 내용 및 방법

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

세계적으로 심화된 고용불안과 단절, 사회양극화와 빈부격차에 대응하기 위한 대안으로 떠오른 사회적경제(이의규, 조은상, 류지영, 유정규, 2014: 3)에 대한 한국 사회의 관심은 1990년대 외환위기를 겪으며 증가하기 시작하였다(남승연, 2016: 52). 사회적경제는 양질의 일자리를 창출하고 지역 공동체를 복원하는 역할과 함께, 복지사각지대를 해소하고 새로운 복지수요에 유연하게 대응하는 역할을 수행해 왔다(일자리위원회 관계부처 합동, 2017. 10.: 4). 또한 사회서비스의 제공은 사회적경제의 주요한 역할 중 하나이자 이를 활성화하는 주요 콘텐츠 중 하나로 인식되고 있다. 현 정부에서 100대 국정과제 중 하나로 좋은 일자리 창출, 사회서비스 혁신 등 다양한 사회문제를 해결하기 위해 '사회적경제 활성화'를 내세운 것이나(국무총리 정부업무평가위원회 홈페이지, 2020), 2017년 10월 일자리위원회에서 발표한 '사회적경제 활성화 방안'에서 사회서비스와 주거환경, 문화예술 분야 등 사회적경제 파급효과가 큰 분야를 중점 진출분야로 선정하여 지원방안을 마련한 것은(일자리위원회 관계부처 합동, 2017. 10.: 22) 이와 같은 인식과 정책흐름을 잘 보여준다.

한국의 사회서비스는 2007년 전자바우처 도입과 함께 규모와 영역 면에서 크게 확장되었다. 경쟁을 통한 서비스 품질 제고와 이용자 선택권을 강화한다는 논리로 서비스 공급에 참여하기 시작한 민간 영리기관은 2019년 기준 사회서비스 전자바우처 사업을 수행하는 공급기관의 71%

를 차지할 정도로 주된 공급주체로 성장하였다(안수란, 2020: 38). 민간 영리기관이 주를 이루고 있는 사회서비스 공급구조에 대한 평가는 시장기제의 도입이 서비스의 질과 이용자 만족도 측면에서 긍정적 성과를 가져왔다는 관점(이재원, 2008)과 이의 부정적인 효과, 공공성의 훼손에 대한 우려(전용호, 이민홍, 2018)가 공존하는 상황이다. 기존 사회복지전달체계의 관료주의, 비효율, 공급자 중심성에 대한 비판이 사회서비스 시장화의 근거가 되었듯 (강혜규 외, 2007: 27, 김종해, 2008: 105) 현재 사회서비스 전달체계에서 주류적 위치를 점하고 있는 영리기관에 대한 비판적 견해는 사회적 가치와 영리를 함께 도모하는 사회적경제를 공공 및 민간 영리기관의 단점을 보완할 공급주체로 주목하게 하는 근거가 된다. 이는 사회서비스 제공을 핵심적인 사회적 가치로 두는 사회적경제의 정체성과도 부합하며(임성은, 문철우, 이은선, 윤길순, 김진희, 2018), 한국사회와 여건의 차이는 있으나 사회서비스의 상당한 비중을 사회적경제를 통해 공급하는 해외사례 또한 유용한 사회서비스 공급주체로서의 사회적경제의 가능성을 타진하게 한다(김봉철, 2018; 이철선, 2014).

협력과 호혜, 연대를 바탕으로 하는 사회적경제 조직은 지역에서 필요로 하는 서비스를 발굴하고 제공하는 자발적 조직에서 발전하였다. 또한 지역문제를 해소하고 지역 공동체를 활성화하는 것을 주요한 가치로 삼는 등 그 성장과 지속의 동력에는 지역사회 요소가 중요하게 작용해 왔다. 지역이 서비스 제공의 중심이 되는 사회서비스 분야에서 사회적경제 조직은 고용 취약계층을 위한 일자리 창출, 사회서비스 공급 사각지대 해소, 지역의 특수성을 반영한 서비스의 개발, 서비스 품질 향상을 견인할 공급주체로서 그 역할에 대한 정책적 관심과 기대가 높은 상황이다. 이러한 차원에서 보건복지부는 2018년부터 지역복지사업평가에 '사회적경제 활성화' 분야 평가를 실시해 오고 있으며, 지역자율형 사회서비스 투자사

업에서는 시·도 성과평가에 '사회적경제 조직을 활용한 공급 기반 확충 계획'을 포함하여 지역사회보장체계에 사회적경제 조직의 참여 확대를 유도하고 있다.

그러나 그간 사회적경제 활성화 정책은 중앙정부 주도로 일자리 관점에서 추진되어 사회적경제 조직의 양적 성장을 위한 지원 대책에 초점이 맞춰져 왔으며, 다양한 유형의 사회적경제 조직과 관련된 복수 부처의 분절적 지원정책으로 인한 비효율적 운영이 비판을 받아 왔다(최혁진 외, 2014: 33). 이로 인해 사회적경제 육성 과정에서 사회서비스의 특수성과 지역성이 충분히 반영되지 못한 한계를 노출하여 사회적경제 조직의 사회서비스 분야 진출이 제한적으로 이루어지고 지역 간 공급 불균형이 크다는 문제가 지적되었다. 또한 민간 영리기관 위주로 공급되고 있는 사회서비스 시장 구조가 사회적경제 조직이 진출하는 데 진입장벽으로 작용한다는 비판도 제기된다(일자리위원회 관계부처 합동, 2017. 10.: 23). 이 같은 상황에서 사회적경제 조직이 사회서비스 공급 사각지대를 해소하고 안정적인 서비스 제공기관으로 기능하며, 이를 통한 사회서비스의 보장 강화와 품질 향상을 끌어내기 위해서는 지역적 관점에서 사회적경제 조직의 정책 활용도 및 실효성을 높이는 방안들이 구체적으로 논의될 필요가 있다.

따라서 이 연구는 사회서비스보장 강화의 관점에서 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 현황과 활용 실태를 지역 단위에서 다각도로 진단하고자 한다. 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 지역별 현황을 살펴보고, 이의 성과에 대한 지역 차원에서의 영향요인을 분석한다. 지방자치단체의 정책 문건 분석을 통해 지방자치단체의 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 활용 방향을 파악하고, 지역 사례연구를 통해 실제 정책의 효과와 지역 특성에 적합한 사회서비스분야 사회적경제 조직의 운영과 혁신방안

을 탐색한다. 이를 바탕으로 사회적경제 활용 다변화를 통한 사회서비스 보장강화의 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

이 연구의 핵심적인 과업은 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 현황을 파악하고, 지역에서 사회서비스 보장성을 제고하기 위해 사회적경제를 활용하는 방안을 탐색하는 것이다. 각 장의 주된 내용은 다음과 같이 구성된다.

제2장에서는 선행연구를 통해 사회적경제 조직의 성격과 발달과정을 탐색하고, 사회적 경제조직의 유형과 운영상에서의 특성을 검토한다. 사회적 경제와 사회서비스의 관계, 사회적경제 조직이 현행 사회서비스 전달체계에서 가지는 의미를 확인하고, 중앙정부차원에서 사회서비스 분야의 사회적경제 활성화와 관련하여 추진한 주요 정책과 경과, 주요 쟁점을 진단한다.

제3장에서는 지역 단위의 사회서비스분야 사회적경제 조직과 관련한 정책 방향을 파악한다. 광역 지자체 단위에서 수립하는 사회보장 관련 중장기 계획, 사회서비스 사업계획, 사회적경제 활성화 계획 등의 정책문건에서 사회적경제 조직, 사회서비스분야 관련 정책 및 활용 전략을 분석한다. 계획 문건을 통해 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 실제적 기능수준과 정책의 효과를 파악하는 데는 한계가 있으나, 지역의 사회적경제 조직에 대한 인식과 활용전략의 성격은 진단이 가능할 것으로 보인다.

제4장에서는 사회서비스 분야의 사회적경제 조직 현황을 지역별로 살펴본다. 사회적경제 조직의 유형은 전술한 사회적기업, 협동조합, 마을기

업, 자활기업으로 선정하고, 사회서비스 내 활동 분야를 협의와 광의로 구분하여 조직 규모 및 사회적 경제조직에서 차지하는 구성비를 분석하여 지역 간 차이를 확인한다. 지역 간 차이에 대한 영향을 파악하기 위해 지역의 인구학적 특성이나 사회서비스 수요 및 공급 특성 등 지역 차원에서 구성되는 변수를 중심으로 실증분석을 실시한다.

제5장은 지역단위의 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 활용 사례로 구성된다. 지역의 사회적경제 조직 활용전략의 실질적 작동 여부와 작동 과정을 파악하고, 사회적경제 조직이 사회서비스 분야에 진입하는 데 또는 사회서비스 제공기관이 사회적경제 조직으로 전환하는 데 작용한 촉진 및 저해 요인을 알아보며, 성공적인 사회적경제 조직의 운영 전략과 이들의 지역 사회서비스보장에 대한 기여 정도를 살펴본다.

마지막으로, 지역 사회서비스 보장 체계 강화를 위한 사회적경제 활성화 정책 과제를 제시한다. 지역별 특성을 고려한 사회적경제 활성화 전략의 다양화를 모색하고, 지역 중심의 사회적경제 조직 내실화를 위한 지원 정책을 제안한다.

이 연구는 주요 방법은 다음과 같이 정리된다.

첫째, 문헌 고찰을 통해 사회서비스 보장과 사회적경제, 사회적경제 조직과 관련된 주요 개념과 선행연구를 검토하고, 국내의 사회서비스 분야 사회적경제 활성화 정책을 검토한다.

둘째, 정책 문건에 대한 내용분석으로, 각 지방자치단체의 제4기 지역사회보장계획과 2019년도 지역자율형 사회서비스투자사업의 사업계획서, 사회적경제 기본계획 등 지역단위의 사회서비스 보장 또는 사회적경제 활성화 계획을 분석하여 사회적경제 활용 방안을 파악하고 지역별로 비교하여 유형화를 시도한다.

셋째, 실증분석을 통해 사회서비스분야 사회적경제 조직의 현황을 진

단한다. 각 관련기관에서 구축한 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 현황 리스트와 사회복지시설정보, 인구통계 등 행정데이터의 2차 분석을 통해 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 업종과 규모의 지역별 차이 및 지역 격차 요인을 파악한다.

넷째, 지역 사례연구로, 내용분석을 통해 도출된 지역 사례와 세평을 통해 연구사례를 선정, 사회적경제 거버넌스 구조에 따라 지방자치단체의 담당공무원, 중간지원조직(사회적경제지원센터, 사회서비스지원단 등), 사회적경제 조직 관계자 등의 인터뷰를 진행한다. 사례연구는 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 효과적인 활용 전략을 도출하기 위한 것으로, 문건화된 정책의 실제 효과와 이와 관련된 쟁점을 파악할 수 있다.

이상에서 제시한 연구의 목적과 내용, 방법을 도식화하여 나타내면 〔그림 1-2-1〕과 같다.

〔그림 1-2-1〕 연구 체계도

연구 목적	사회서비스 분야 사회적경제조직의 현황과 활용 실태를 지역 단위에서 파악하고, 지역 사회서비스 보장 강화의 관점에서 사회적경제를 활성화하기 위한 정책적 방안 모색	
연구내용 및 방법	연구내용	연구방법
	• 사회적 경제, 사회서비스보장 관련 주요 개념 및 선행연구 검토 • 중앙정부의 사회서비스 분야 사회적경제 활성화 정책 검토	문헌 고찰
	• 지방자치단체의 사회서비스 분야 사회적경제조직 활용 전략 탐색 및 유형화	정책 문건 내용 분석
	• 광의/협의의 사회서비스 분야 사회적경제 조직 규모의 지역별 차이 및 활성화 영향 요인 파악	2차 자료 실증분석
	• 지역 사회서비스 제공기관으로서의 사회적경제조직의 의미와 성과 탐색 • 사회서비스 및 사회적경제 분야 중간지원조직의 역할과 성과 파악 • 지자체의 관련 사업수행 구조와 역할, 각 단위 조직 역할 수행의 촉진 및 저해요인 파악	사례 연구

연구의 핵심 개념인 사회적경제와 사회서비스에 대해 보편적으로 통용되는 정의가 존재하지 않기 때문에 연구에서 사용되는 용어의 범위를 연구의 목적에 부합하게 제한하고자 한다.

이 연구는 시장경제와 대비되는 의미, 또는 시민사회의 영역까지 광범위하게 확대될 수 있는 사회적경제(이은선, 이현지, 2017)를 중앙정부와 지방자치단체에서 '사회적경제'로 명시하여 관련 정책에서 다룬 범위로 한정한다.

사회적경제조직의 유형은 2019년에 강병원 의원이 대표발의한 「사회적경제 기본법(안)」의 주요 사회적경제기업인 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업을 포함한다. 사회서비스는 「사회보장기본법」 제3조에서 제시하는 '복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 삶의 질 향상을 지원하는 제도'를 근간으로 하되 본 조항이 지나치게 포괄적이며 추상적인 특성을 가지고 있음을 감안하여 사회서비스 전자바우처 사업, 노인장기요양, 보육서비스, 그 외 이와 관련한 분야에 해당하는 지방자치단체와 사회적경제조직의 자체 사업을 사회서비스로 간주하였다. 단, 범위는 각 장의 내용과 방법에 따라 유연하게 적용하여 주로 실증분석이나 내용분석, 사례연구에 적용되었으며, 문헌고찰이나 일부 내용분석에서는 맥락에 따라 이보다 확대된 의미를 수용하였다.

제2장

사회적경제 조직과 사회서비스

제1절 사회적경제 조직의 성격
제2절 사회적경제 조직과 사회서비스

제 2 장 사회적경제 조직과 사회서비스

제1절 사회적경제 조직의 성격

칼 폴라니에 따르면 현대의 시장경제는 그가 제시한 경제의 원칙인 호혜성(reciprocity), 재분배(retribution), 시장이라는 3가지 원칙 가운데 오로지 시장의 교환 원리에 국한하여 충실한 것으로, 나머지 두 가지 원칙과는 거리가 멀다(Polanyi, 2009; 오세근, 2014: 233; 김학실, 2017: 30 재인용). 한국 사회에서도 주목하고 있는 사회적경제는 자본주의 시장경제 안에서 칼 폴라니가 제시한 호혜성과 재분배의 원리를 보완하기 위한 대안으로 제안되고 있다(김학실, 2017: 30).

2020년 11월 현재 20대 국회 임기만료로 폐기된 법안이기는 하나 지난 2019년에 제안되었던 「사회적경제 기본법(안)」제3조에서도 사회적경제는 "사회 구성원 간 연대와 협력을 바탕으로 독립적이고 자율적이며 민주적인 조직운영을 통해 양극화 해소, 지역 경제 선순환, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공 등 사회통합과 공동의 이익 추구를 위해 사회적경제 조직이 수행하는 모든 경제적 활동을 말한다"고 명시하고 있다(강병원 외, 2019). 이는 사회적경제의 기본 원리인 호혜적 관계에 기초한 경제(고동현, 이재열, 문명선, 한솔, 2016)라는 사실을 관통하는 정의로 볼 수 있다.

사회적경제 조직은 18세기 후반 무렵에 자본주의 산업화에 따른 사회적 위험에 집합적으로 대응하고자 노동자들이 조직한 협동조합이 그 시초이다(고동현, 이재열, 문명선, 한솔, 2016). 이때 등장한 협동조합과 같은 사회적경제 조직은 복지국가의 등장과 함께 국가가 사회적 위험에 대

한 책임의 주체로 나서면서 축소되었지만, 1970년대의 오일쇼크에 따른 경제 위기와 복지국가의 위기, 그리고 기존 민간비영리 부문에서 채울 수 없는 서비스 수요의 문제 등으로 재조명되기 시작했다.

1970년대 이후 지금에 이르기까지 외환위기, 금융위기 등 각종 사회적 위험을 겪으면서 사회적경제 조직들은 현재 전 세계적으로 국가와 시장을 통해 충족하지 못하는 서비스 제공에 중요한 중개기관으로서의 역할을 수행하고 있다(주성수, 2010). 이는 사회적경제 조직이 '사회적 목적'을 갖고 움직이는 조직이기 때문에 가능한 것으로 보인다. 사회적경제가 추구하는 사회적 목적은 〈표 2-1-1〉에 정리된 바와 같이 다양하게 규정될 수 있으며, 이는 사회적경제 조직에서 강조되는 특성이기도 하다.

〈표 2-1-1〉 사회적경제 조직이 추구하는 사회적 목적

구분	내용
비영리성	- 사회적경제가 추구하는 사회적 목적은 경제적 목적에 우선함. - 활동에 필요한 지출을 자체적으로 충당하는 수입을 만들어야 하나, 수익활동은 사회적 목적을 달성하는 일에 한정 - 구성원과 공동체를 위한 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하되, 비영리적인 방법으로 접근
민주성	- 종사자, 이용자의 민주적 정책결정에 의해 운영 - 지분소유나 민주적 참여의 정도, 의사결정구조 등은 조직규모 및 활동영역에 따라 다양
공동체 지향성	- 평등, 형평성을 중시하며, 참여, 연대, 사회자본을 토대로 활동 - 공동체 구성원의 참여 및 연대를 통해 경제적 수익 창출 → 지역공동체 발전에 기여 - 사회경제적 활동을 통해 지역주민의 생활안정 및 사회자본 제고 - 주민들의 적극적 참여를 통해 공동체 형성에 기여
사회적 배제 대응	- 집단적 자조와 확신, 역량 구축을 통해 취약계층의 사회적 배제에 대응 가능
자치역량 강화	- 서비스의 생산과 공급에 직접 참여하도록 하여 이용자, 노동자, 공동체 성원 모두에게 자치역량 강화의 기회 제공

자료: 고동현, 이재열, 문명선, 한솔. (2016). 사회적경제와 사회적 가치. 서울: 한울엠플러스. pp.67-69의 내용 요약·정리하여 작성.

다양한 연구자들이 국내의 사회적경제 조직에 대한 범주화와 역사적 발전 과정에 대해 다루고 있으나, 특히 김정원(2017)은 1960년대 이후 사회적경제 조직의 대표적인 유형으로 꼽히는 협동조합이 처음으로 등장했다는 것에 주목하여, 1960년대부터 현재에 이르기까지 국가와 사회의 성격, 사회적경제 조직에 대한 국가의 역할과 태도, 사회적경제 조직의 조직화 내용과 그 특징을 분석하였다. 이 절에서는 국내에서의 사회적경제 조직의 발달과정을 김정원(2017)의 연구를 통해 간략히 살펴보고자 한다(〈표 2-1-4〉 참고).

국내 사회적경제 조직의 발달과정은 1960년대부터 1980년대 중반, 1980년대 후반부터 1990년대 중반 그리고 1990년대 후반부터 현재에 이르기까지 크게 세 시기로 나누어 살펴볼 수 있다.[1)]

먼저 1960년대부터 1980년대 중반의 시기 국가의 정책 수립과 집행의 최종 목표는 '발전주의'였다. 따라서 복지지출을 억제하고 경제 성장에 집중하는 경향을 보인다. 이에 따라 국가의 주도 하에 1960년대 초에는 '발전주의'라는 국가목표 달성을 위해 관련 법을 선제적으로 제정하여 조직화를 위한 환경을 조성하였고, 농업협동조합, 산림조합 등의 협동조합 형태의 사회적경제 조직들이 본격적으로 조직화되었다. 한편 지역사회 내에서도 활동가들을 중심으로 사회적경제 조직이 등장하는데, 신용협동조합, 의료협동조합 등이 이에 해당한다. 지역사회 조직화의 일환으로 등장한 이러한 조직들은 지역 주민들에게 자력으로 공동체적인 지역사회를 형성하여 빈곤에서 벗어날 수 있도록 하는 매개체의 의미를 지녔다.

---

1) 시기별 국내 사회적경제 조직의 발달과정의 내용은 김정원(2017)의 pp.91-114의 내용을 참고하여 작성함.
- (1960년대~1980년대 중반) 김정원(2017) pp.91-96의 내용을 참고하여 작성.
- (1980년대 후반-1990년대 중반) 김정원(2017) pp.97-102의 내용을 참고하여 작성.
- (1990년대 후반) 김정원(2017) pp.102-113의 내용을 참고하여 작성.

두 번째 시기인 1980년대 후반부터 1990년대 중반은 1987년 6월 민주항쟁과 노동자 대투쟁으로 이전보다는 완화된 국가의 통치 방식이 필요했던 시기이다. 이 시기에는 앞선 1960년대부터 1980년대 중반까지의 흐름과 달리 국가의 억압 또는 동원이 약화되기는 하였으나, '발전주의'라는 국가적 담론에 사회적경제 조직을 포섭할 가치가 있을 때에는 정책적 접근을 놓지 않았다. 1960년대 초에 국가가 주도적으로 설립하였던 협동조합(농협, 수협, 신협 등)들과 관련된 법 개정이 진행됨에 따라 이들에 대한 국가의 지배력이 완화되어 조직 운영의 자율성이 확대되기는 하였지만, 이들이 금융기관으로 자리를 잡으면서 국가가 금융 정책을 통해 지속적으로 개입했다는 측면이 바로 그렇다. 또한 이 시기의 사회적경제 조직 발달의 흐름 속에서 눈여겨 볼만한 점은 소비자생활협동조합과 노동자협동조합 등 이전 시기에는 존재하지 않았던 새로운 협동조합이 등장하는 한편, 현재 국내 사회적경제에서 주요한 조직 유형으로 여겨지는 자활기업의 시초인 자활사업이 시범사업으로 진행되었다는 점이다. 자활사업은 '생산적 복지'의 원칙 아래 빈곤정책의 일환으로 빈곤층이 주로 참여했던 노동자협동조합을 통한 조직화가 이루어진 사례이다. 노동자협동조합은 빈민밀집지역의 빈민들이 주체가 되어 경제적인 문제를 자조적인 방식으로 해결해나가고, 이 과정 속에서 사회적 연대를 도모할 수 있는 매개체로서 조직된 생산공동체였다(김정원, 2016: 95). 1996년에 시행된 자활지원센터 시범사업은 노동자협동조합 자체에 대한 직접적인 지원 정책이라고 보기는 어려우나, 노동자협동조합에 실무자로 전문 지원 인력을 파견하거나 일감의 수주를 받는 통로를 확보하고, 생업자금융자를 알선해주는 등의 지원을 통해 시민사회와 파트너십을 형성하면서 조직화를 시도했다(김정원, 2016: 97).

세 번째 시기인 1990년대 후반은 외환위기로 인해 사회·정책적으로 큰 변화를 겪을 수밖에 없었던 시기이다. 외환위기 이후 민영화와 노동시장의 구조조정으로 대변되는 신자유주의 정책이 확산되었으나, 한편으로는 복지정책의 확대와 사회서비스 공급에 대한 요구가 다른 어느 시기보다도 높아졌다. 이에 따라 1990년대 후반부터 현재에 이르기까지 사회적경제는 국가 중심의 제도화가 적극적으로 추진되었고, 후술하게 될 국내의 사회적경제 조직유형인 자활기업, 마을기업, 사회적기업과 같은 1960년대에 등장한 협동조합과는 다른 다양한 법인격을 지닌 조직들이 나타나게 된다. 이렇게 제도화된 사회적경제 조직은 정부의 취약계층 일자리 창출 정책과 맞물려 노동연계복지의 특성을 지니기도 하고, 사회서비스의 공급, 지역공동체 구축 등의 정책과 관계를 맺으면서, 재화와 서비스를 제공하는 등 앞선 시기의 사회적경제 조직과는 다른 특성을 보인다. 또한 국가 중심의 제도화가 적극 추진됨에 따라 사회적경제 관련 법들은 사회적경제 조직이 기능하는 데에 중요한 작동 근거가 되는데, 예를 들어 사회적기업은 「사회적기업육성법」, 협동조합은 「협동조합기본법」, 마을기업은 행정안전부의 「마을기업 육성 사업 시행지침」, 자활기업은 「국민기초생활보장법」이 그 근거가 된다.[2] 각 조직의 근거법과 정의를 살펴보면 다음 〈표 2-1-2〉와 같다.

2) 「사회적경제기본법」 상의 사회적경제기업은 일반 사회적경제 조직((예비)사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 영농조합법인, 농업회사법인, 어업 회사법인, 사회복지법인, 자활센터 등) 및 특별법에 의한 8개 개별협동조합(농협, 수협, 신협, 생협, 새마을금고, 중기협, 산림조합, 엽연초협)을 모두 포함하는데, 일반적으로 '자립지향적이며 상대적으로 비영리성이 강한' 사회적경제 조직으로는 (예비)사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업의 네 가지 유형을 꼽는다(일자리위원회 관계부처합동, 2017.10.: 6).

〈표 2-1-2〉 사회적경제 조직 근거법령(지침)상의 정의

조직유형	근거법	정의
사회적 기업	사회적기업 육성법	- 제2조(정의) 1. "사회적기업"이란 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 제7조에 따라 인증받은 자를 말한다.
협동조합	협동조합 기본법	- 제2조(정의) 1. "협동조합"이란 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 말한다. 3. "사회적협동조합"이란 제1호의 협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합을 말한다.
마을기업	마을기업 육성사업 시행지침	- 지역주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위해 설립·운영하는 마을단위의 기업
자활기업	국민기초 생활보장법	- [시행규칙] 제31조(지원 대상 자활기업) ① 법 제18조제3항에 따라 보장기관이 지원할 수 있는 자활기업은 그 구성원 중 수급자가 5분의 1 이상이면서 수급자 또는 차상위자가 3분의 1 이상인 자활기업으로 한다. 이 경우 자활기업이 제32조에 따라 지원을 최초로 요청할 당시에는 수급자 또는 차상위자였으나 그 후 수급자 또는 차상위자를 면하게 된 사람이 계속하여 구성원으로 있는 경우에는 수급자 또는 차상위자로 산정(算定)한다.

자료: 1) 사회적기업 육성법, 법률 제11275호 (2012).
2) 협동조합 기본법, 법률 제17158호 (2020).
3) 행정안전부. (2020a). 2020년 마을기업 육성사업 시행지침. 세종: 행정안전부. p.1의 내용 발췌.
4) 국민기초생활보장법 시행규칙. 보건복지부령 제677호 (2018).

사회적경제 조직을 소관하는 중앙부처도 각각 다르게 나타나는데, 현재 사회적기업은 고용노동부, 협동조합은 기획재정부, 마을기업은 행정안전부, 자활기업은 보건복지부가 담당하고 있다. 〈표 2-1-3〉은 사회적경제 조직의 특성과 주요 지원 정책, 소관부서를 요약한 자료이다. 중앙부처 차원에서는 사회적경제 조직에 대한 인건비나 사업비, 창업자금지

원 등의 직접적인 지원과 더불어, 간접적인 형태의 지원으로 판로지원, 창업 및 운영 지원, 자금 융자 등을 제공하고 있다.

〈표 2-1-3〉 사회적경제 조직 유형별 특징과 주요 지원 정책

구분		사회적 기업	협동조합	마을기업	자활기업
대상		사회적 목적을 추구하면서 영업활동을 하는 기업	법에 근거하여 설립된(사회적) 협동조합	지역단위 소규모 공동체(마을회, 지역 NPO 등)	기초생활수급자가 1/3 이상인 기업
특성		사회적 가치 실현을 주요 목적으로 영업활동을 하여 취약계층에게 사회서비스와 일자리를 제공	조합원의 자발적 참여와 민주적의 사결정이 특성. 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌함.	지역주민이 지역내 인적, 물적 자원을 활용하여 수익을 창출하고 지역에 환원하여 지역공동체를 활성화	기초수급자 및 차상위자가 상호협력하여 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영
주무부처 (담당과)		고용노동부 (사회적기업과)	기획재정부 (협동조합과)	행정안전부 (지역공동체과)	보건복지부 (자립지원과)
주요 지원 정책	직접 지원	인건비, 사회보험료, 사업개발비	-	사업비	인건비, 사업비, 창업자금, 컨설팅 비용
	간접 지원	판로지원, 교육 및 홍보, 컨설팅, 창업 및 운영 지원, 정책자금 융자 등			
		세제(법인세, 소득세, 부가세 감면, 기부금 인정 등), 모태펀드 운영 등	-	-	사업 및 시설 자금 융자

주: 1) 주요 지원 정책 중 협동조합은 자주·자립·자치 등의 기본원칙에 입각하여 간접지원 중심으로 운영

자료: 1) 송위진. (2017). 사회적경제 조직의 혁신활동과 과제. 한국혁신학회지, 12(2), 1-26. p.4 〈표 1〉의 내용 중 근거, 대상을 발췌.

2) 이은선, 석호원. (2017). 국내 사회적경제 조직의 유형에 관한 연구: 퍼지셋 이념형 분석을 중심으로. 한국사회와 행정연구. 27(4). pp.179~213. p,194 〈표3〉의 내용을 참고하여 주무부처와 근거를 현시점에 맞게 수정하여 작성.

3) 일자리위원회 관계부처 합동. (2017. 10.) 사회적경제 활성화 방안. 세종: 일자리위원회 관계부처 합동. 특성은 pp.6~7 내용을 정리하여 작성하였고, 주요 지원 정책은 p.8 표의 내용을 발췌.

이러한 중앙부처의 지원이 중단될 경우 사회적경제 조직은 폐업을 고려하게 될 수도 있다. 실제 사회적기업 성과를 분석한 연구 결과에 따르면(길현종, 황덕순, 이영수, 신나래, 안승재, 2016: 87-88), 2015년도에 사회적기업 1,460개 중 75.6%(1,104개소)가 영업손실이 발생한 것으로 보고되고 있다. 이렇게 영업이익이 마이너스 상태를 보이고 있음에도 지속적으로 운영될 수 있었던 데에는 정부의 인건비 지원 등의 영업 외로 발생하는 수익이 경제적인 어려움을 어느 정도 메워주고 있기 때문이라는 견해도 있다(김성기, 2014: 94). 2016년에 변경된 일반기업 회계기준에 따라 회사의 주된 영업활동과 직접적인 관련이 있는 정부지원금을 영업수익으로 처리할 수 있게 되면서, 2018년도에는 전체 2,055개의 사회적기업 중 1,048개소(51.0%)가 영업이익을 보고하였으나, 나머지 1,007개소는 여전히 영업손실이 발생하였다(길현종, 이경희, 이영수, 김성용, 안승재, 2019: 104). 사회적기업이 정부 및 민간으로부터 받은 지원금은 2016년부터 꾸준히 증가하고 있는데, 2018년 기준으로 사회적기업에 대한 정부지원금은 전체 지원금 총액의 72.7%를 차지하여 정부의 재정지원에 상당 수준 의존하고 있음을 시사하였다(길현종, 이경희, 이영수, 김성용, 안승재, 2019: 170).

〈표 2-1-4〉 국내 사회적경제 조직의 발달과정

구분	1960년대~1980년대 중반	1980년대 후반~1990년대 중반	1990년대 후반~현재
국가 및 사회의 성격	- '발전주의'라는 국가목표 달성을 위해 복지지출을 억제하고 경제에 집중하여 자원 배분 - 1960~70년대 지속적인 성장 속에서 도농격차, 산업 부문 간 불균형, 노동자 저임금의 문제 발생 - 억압적 국가통치 → 국가에 대한 시민의 저항 야기 → 시민사회의 성장	- 1987년 6월 민주항쟁, 노동자 대투쟁으로 국가는 완화된 통치 방식의 필요성 인식 → 국가는 권력 및 자원의 분배 확장과 신자유주의 정책으로 발전주의를 재정립 • 지방자치제의 실시로 지역에 주목 • 여전히 경제성장이 우선이지만 복지정책에 대해서도 점진적 확대 진행 - 경제성장 및 절차적 민주화 진행에 따라 시민사회는 과거보다 다양한 양상으로 재편	- 1990년대 후반 외환위기 이후 신자유주의 정책(민영화, 노동시장 구조조정) 확산을 통해 노동에 대한 배제가 심화되나 재분배 정책 전개 - 거버넌스를 강조하며 국가 운영에서 시민사회의 참여 확장 → 정부-기업-시민사회의 관계 재구성 - 복지정책의 확대와 사회서비스 공급에 대한 요구 등장
사회적경제 조직에 대한 국가의 역할 및 태도	- 발전이라는 국가 목표 달성을 위한 도구로 협동조합을 이용 - 국가목표 달성을 위해 적극적 동원 대상으로 활동 가능한 조직에 대한 선별적 법제화로 조직화 환경 마련 → 농협, 수협, 산림조합 등 - 국가 통치에 반하는 민주화 운동 관련 조합들에 대해서는 탄압	- 1980년대 후반 각 협동조합 관련 법들이 개정되면서 국가의 억압과 동원은 약화 - 발전주의라는 국가담론에 포섭할 가치 있을 때 정책적 접근 • 금융기관으로 자리 잡은 1960년대 초반에 조직된 협동조합들에 대해서는 금융 정책으로 지속적인 개입 • 증가되는 국민의 복지 욕구 속에서 빈곤 정책의 일환으로 빈곤층이 주로 참여하는 노동자협동조합에 접근 → 생산적 복지의 원칙 하에 '자활사업' 등장	- 국가는 사회적경제의 제도화를 적극적으로 추진했으나 중앙부처별 경쟁적 제도화에 따라 정부 및 현장에 칸막이 야기 • 고용노동부-사회적기업, 보건복지부-자활기업, 행정안전부-마을기업 등 - 제도화된 사회적경제 조직에 대한 재정적 지원을 근거로 정부의 관리 전개 - 국가로부터 인증이나 인정 등의 호명을 받지 못할 경우 사회적경제 조직으로 규정받지 못하는 상황 → 국가가 사회적경제의 호명자로서 역할 수행 - 국가 발전의 목표달성을 위한 도구로 활용
사회적경제 조직의 조직화 내용 및 특징	- 1960년대 초부터 협동조합 형태의 사회적경제 조직들이 집중적으로 등장 → 국가 주도의 관변적인 조직화가 중요하게 작동 • 농협법 제정(1961), 산림법 및 수산업협동조	- 절차적 민주주의 확장에 따라 1960년대 초에 국가 주도하에 설립된 협동조합에 대한 국가의 지배력 완화 → 법 개정 및 협동조합의 운영 자율성 확대	- 자활사업과 외환위기 시절의 실업극복운동에 참여했던 세력들을 중심으로 제3섹터형 일자리 → 사회적 일자리 → 사회적기업으로 이어지는 담론 제기 및 현장의

구분	1960년대~1980년대 중반	1980년대 후반~1990년대 중반	1990년대 후반~현재
	합법 제정(1962) → 농업협동조합, 산림조합, 수산업협동조합 조직 본격화 • 관변조직인 재건국민운동본부 주도 하에 마을금고(現 새마을금고)등장(1963) - 지역사회 내 활동가들이 중심이 된 지역사회 조직화의 일환으로 협동조합 조직화 진행 → 신용협동조합, 의료협동조합, 소비조합 등	- 새로운 협동조합의 등장 • (1980년대 후반) 소비자생활협동조합 • (1990년대 초반) 노동자협동조합, 공동육아협동조합 - 1996년 자활사업이 시범사업으로 등장 • 노동자협동조합의 조직화를 주도하는 세력과 노동연계 복지를 추진하던 정부의 교류를 통해 탄생 → 정부 정책으로 조직되었으나 민관파트너십 형태를 띔	실천 조직 - 1960년대에 등장, 협동조합 이외에도 다양한 법인격을 지닌 새로운 조직 등장 • 자활기업(2000), 사회적기업(2007), 마을기업(2010) 등 ⇒ 정부의 정책(취약계층 일자리 창출, 사회서비스 공급, 지역공동체 구축 등)과 결합하여 재화와 서비스를 판매하는 기업적 활동 주로 수행 - 법제화가 사회적경제의 중요한 작동 근거로 작용 • 사회적기업육성법-사회적기업, 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법-마을기업, 국민기초생활보장법-자활기업 등 - 사회적경제 조직화 과정에서 정부의 재정지원에 강하게 의존하는 경향성 - 노동시장에 진입하기 어려운 이들을 유급노동의 장으로 유도하는 노동연계복지로서의 특성 강하게 존재

자료: 김정원. (2017). 한국의 사회적경제 조직화 특성에 대한 분석. 경제와 사회, 114, 79-121. p.113 〈표 1〉의 내용 일부 및 pp.90-114의 내용을 요약 발췌하여 작성함.

제2절 사회적경제 조직과 사회서비스

이 절에서는 사회서비스 분야에서 사회적경제 조직이 갖는 의미를 기존의 논의들을 통해 간략히 살펴보고, 현 정부에서 추진해 온 사회적경제 관련 정책 중 사회서비스 분야와 관련이 있으며, 사회적경제 조직의 지역성을 정책 실현의 주요 주체로 고려한 정책들을 중심으로 살펴보고자 하였다.

1. 사회서비스 분야에서의 사회적경제 조직의 의미

김기태, 김란수, 황지애, 이원표(2015: 13-15)는 공공(정부)과 민간(사회서비스를 제공하는 민간 조직 및 시설)으로 양분할 수 있는 사회서비스 전달체계의 특성과 한계를 다음과 같이 설명하고 있다. 먼저 공공 사회서비스 전달체계는 사회서비스를 제공받는 대상뿐만 아니라 서비스 내용상의 복합적 특성들이 전달체계에 반영되어 복수의 중앙행정기관이나 지자체가 역할을 분담하게 된다(김기태 외, 2015). 그러나 공공 사회서비스 전달체계는 서비스 제공과정상 중앙부처에 대한 의존도가 높아서 지역이 사회서비스 제공을 위한 역량을 확충하기가 어렵다는 측면이 있으며, 서비스 대상이나 내용 자체는 유사하나 별도의 전달체계를 운영하여 서비스 공급의 비효율성을 증가시킬 수 있다는 한계가 있다(김기태 외, 2015). 반면, 민간 사회서비스 전달체계는 공공 사회서비스 전달체계인 정부가 제공하지 않는 서비스를 제공할 수 있고, 서비스 사각지대에 놓인 수요자까지 포괄할 수 있다(김기태 외, 2015). 하지만 단일 기관이 지역 안에서 발생하는 모든 수요를 파악하기 위한 시간과 비용을 투입하는 데에는 한계가 있으며, 영리 목적의 조직일 경우 지역사회 내의 이용자에게

꼭 필요한 욕구에 대응하기보다는 보다 많은 수익을 낼 수 있는 서비스에 집중하여 이용자의 선택권 자체를 약화시킬 수 있다(김기태 외, 2015). 또한 민간 기관을 이용하는 개인이 각 기관의 서비스 관리 상황이나 제공 인력의 경력과 역량에 대한 충분한 정보를 제공 받지 못해, 양질의 서비스 제공을 위한 이용자 차원의 모니터링이나 품질 평가 자체가 어렵다는 문제도 발생할 가능성이 크다(김기태 외, 2015).

〈표 2-2-1〉 사회서비스 전달체계의 특성과 한계: 공공 vs. 민간

구분	공공 사회서비스 전달체계	민간 사회서비스 전달체계
특성	- 복수의 중앙행정기관 및 지자체가 역할 분담 • 사회서비스 대상과 내용상의 복합적 특성들이 전달체계에 반영되어 나타남.	- 대상 & 서비스 내용 광범위 • 정부 제공 서비스에 해당되지 않는 수요자 포괄 가능 • 기타 다양한 욕구를 지닌 수요자에게 정부가 제공하지 않는 서비스 제공 가능
한계	- 높은 중앙부처 의존도 • 서비스 제공과정상 중앙부처 의존도가 높아, 지자체 복지서비스 역량 확충이 어려움. - 이원화된 전달체계 • 중앙부처별 전달체계 & 행안부-시-시군구로 연결되는 지방행정 중심의 전달체계로 이원화 - 서비스 대상 및 내용 중첩 • 유사분야에 대해 중앙부처에서 별도의 전달체계를 운영하여 서비스 공급의 비효율성 증대	- 사회서비스 수요 파악이 어려움 • 단일 기관이 지역 내 사회서비스 수요 조사에 투입할 수 있는 시간과 비용상의 제약 존재 - 이용자 선택권 약화 • 영리를 목적으로 하는 기관에서 제공하는 서비스 분야는 수익이 많이 발생하거나 구매력이 높은 수요자 대상의 서비스로 편중 가능 - 정보 비대칭성 발생 • 이용자가 기관의 서비스 관리 상황 및 인력의 경력과 역량 등을 파악하기 어려운 경우, 모니터링 및 품질평가를 실질적으로 수행하기 어려움.

자료: 김기태, 김란수, 황지애, 이원표. (2015). 사회서비스 분야 협동조합 모델개발에 관한 연구. 세종: 기획재정부, (사)한국협동조합연구소. pp.13-15의 내용을 요약·발췌하여 작성.

한편 이 연구에서 주목하고 있는 대상인 사회적경제 조직은 “지역 주민과 지역사회의 필요 및 욕구와 관련된 재화와 서비스, 지역경제와 공동체의 재생, 취약계층의 일자리 창출과 복지와 관련된 모든 과정에 참여하는

이해 당사자들 간의 상호협의와 활동들로 구성"된다(Molloly, McFeely & Connolly, 1999; 장원봉, 2006; 한상진, 황미영, 2009; 이해진, 2010: 223 재인용). 즉 지역의 정서와 정체감 등의 지역이 갖는 고유한 특성인 지역성과 연관이 있기 때문에 사회적경제는 지역사회경제(community economy)로 이해되기도 한다(Amin, Cameron & Hudson. 2002; 한상진, 황미영, 2009; 이해진, 2010: 223 재인용). 사회적경제 조직 자체가 지역 내 공동체의 재생과 더불어 지역사회의 발전과 지역복지를 풍부하게 하는 역할을 할 수 있는 것이다(이해진, 2010: 224). 또한 영리보다 호혜와 연대, 자조 등의 사회적 목적을 추구하는 사회적경제 조직의 특성은 기존의 사회서비스 전달체계 안에서 정부 실패와 시장 실패에서 기인한 공급의 빈틈을 메우는 대안적 주체로서 역할을 할 수 있는 가능성을 보여준다.

사회적경제 조직이 갖는 민주성, 공동체 지향성, 사회적 배제 대응 등(〈표 2-1-1〉 참고)과 같은 사회적 목적에 비추어 볼 때, 사회적경제 조직은 '지역사회에서 필요로 하는 서비스를 발굴하고 제공하는 지역 내 자발적인 움직임에 의해 발전하는 조직'이다. 이렇게 지역성을 갖는 사회적경제 조직은 국민과 가까운 곳에서 그들의 욕구에 유연하고 신속하게 대응하여 필요한 서비스를 제공할 가능성이 높다. 풀뿌리 조직으로서의 성격이 지역사회 내의 다른 유관 조직이나 공공기관과의 협업을 가능하게 하여 기존 전달체계 내에서 제공하는 서비스에서 소외된 대상자를 발굴하여 사각지대를 완화시킬 수 있다는 것이다(김의영 외, 2016). 이러한 가능성은 사회적경제 조직이 공공 사회서비스 전달체계와의 파트너로서 성장할 수 있음을 보여준다. 그뿐만 아니라 사회적경제 조직은 비영리성을 바탕으로 서비스 창출을 통해 얻은 수익의 일부를 배분하여 지속가능성과 혁신을 꾀할 수 있는 자본력을 확보할 수 있도록 하는 구조를 가지고 있으며, 의사결정 자체에 구성원을 참여시키는 민주성을 가지는 특성이

있다. 기존의 민간 사회서비스 전달체계보다는 유연하고 투명하게 조직이 운영될 가능성이 높은 것이다. 이와 같은 조직 환경은 서비스를 제공하는 제공인력의 근무환경뿐만 아니라 더 넓게는 제공되는 서비스의 질에도 영향을 미칠 수 있다.

2. 현 정부의 사회적경제 관련 정책 검토: 사회서비스 분야 유관 정책을 중심으로

현 정부의 100대 국정과제에 등장한 '사회적경제 활성화'는 "사회적경제 생태계 구축을 통해 사회적 경제를 시민 경제 모델로 정착"시키는 것을 목표로, 법·제도적 추진체계 구축과 사회적 경제 조직의 금융접근성 제고, 인재 양성 등의 생태계를 구축하는 것을 주요 내용으로 담고 있다(국정기획자문위원회, 2017: 54). 이에 따라 2017년 10월에 발표된 '사회적경제 활성화 방안'을 필두로 하여 중앙부처 차원에서 다양한 사회적경제 관련 정책이 제시되었다. 추진 근거에 따라 현 정부에서 발표된 주요 정책들을 정리한 결과는 〈표 2-2-2〉에서 확인할 수 있다.

〈표 2-2-2〉 현 정부에서 발표된 주요 사회적경제 관련 정책

추진 근거		정책명	발표 시기
법령	사회적기업육성법	제3차 사회적기업 육성 기본계획	2018. 11.
	협동조합기본법	제3차 협동조합 기본계획	2020. 3. 31.
국정과제	[26] 사회적경제 활성화	사회적경제 활성화 방안	2017. 10.
		사회적금융 활성화 방안	2018. 2. 8.
		사회적경제 인재양성 종합계획	2018. 7. 3.
		사회서비스 분야 사회적경제 육성 지원 사업	2019. 5. 1.
		지역공동체의 사회적경제 추진역량 제고방안	2019. 11.

추진 근거		정책명	발표 시기
	[26] 사회적경제 활성화 [42] 국민의 기본생활을 보장하는 맞춤형 사회보장	자활기업 활성화 대책	2018. 7.
	[43] 고령사회 대비, 건강하고 품위 있는 노후생활 보장	지역사회 통합돌봄	2018. 11.
	[79] 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진	내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵	2018. 3. 27.
	[74] 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화 [17] 사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충	주민자치형 공공서비스 구축사업	2018. 5.

주: 중앙부처에서 발표한 정책 자료 및 보도자료를 참고하여 작성함.
자료: 1) 관계부처 합동. (2018. 11.). 제3차 사회적기업 육성 기본계획. 세종: 관계부처 합동.
2) 관계부처 합동. (2020. 3. 31.). 제3차 협동조합 기본계획('20~'22). 세종: 관계부처 합동.
3) 일자리위원회 관계부처 합동. (2017. 10.). 사회적경제 활성화 방안. 세종: 일자리위원회 관계부처 합동.
4) 관계부처 합동. (2018. 2. 8.). 사회적 금융 활성화 방안. 세종: 관계부처 합동.
5) 관계부처 합동. (2018. 7. 3.). 사회적경제 인재양성 종합계획. 세종: 관계부처 합동.
6) 보건복지부. (2019. 5. 1.). 사회서비스 분야 사회적경제 육성지원 시범사업 통합연수(워크숍) 개최. 보건복지부 보도자료. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=349304에서 2020. 10. 28. 인출.
7) 관계부처 합동. (2019. 11.). 지역 공동체의 사회적경제 추진역량 제고 방안. 세종: 관계부처 합동.
8) 보건복지부. (2018. 7.). 자활기업 활성화 대책. 세종: 보건복지부.
9) 보건복지부. (2020. 7.) 지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북. 세종: 보건복지부.
10) 관계부처 합동. (2018. 3. 27.). 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵. 세종: 관계부처 합동.
11) 행정안전부. (2018. 5.). '18년 주민자치형 공공서비스 구축 추진계획. 세종: 행정안전부.

가. 법령 기반의 사회적경제 관련 정책

1) 제3차 사회적기업 육성 기본계획(2018. 11.)

사회적기업 육성 기본계획(이하 기본계획)은 2007년에 제정된 「사회적기업 육성법」 제5조[3]를 근거로 하여 5년마다 수립되는 법정계획이다.

3) 제5조(사회적기업 육성 기본계획의 수립) ① 고용노동부장관은 사회적기업을 육성하고 체계적으로 지원하기 위하여「고용정책 기본법」제10조에 따른 고용정책심의회(이하 "고용정

법 제정 이후 2008년에 제1차 기본계획이 수립되었고, 제2차 기본계획은 2012년, 그리고 2018년에 제3차 기본계획이 수립되었다.

“사회적기업 육성을 통해 사회서비스의 혁신과 지속가능한 일자리 창출을 견인하여 사회통합적인 시장경제를 구현하는 데에 기여”한다는 비전(노대명 외, 2017: 98) 아래 시행된 제1차 기본계획은 사회적기업에 대한 인건비, 사회개발비, 사회보험료, 컨설팅 지원 등의 다양한 직·간접적인 지원정책으로 사회적기업을 확산시키고 노동시장의 취약계층에게는 안정적인 일자리를 제공했다는 점을 주요 성과로 꼽는다(관계부처 합동, 2012. 12.: 3). 그러나 제1차 기본계획 시행 이후에도 여전히 사회적기업이 지속적으로 성장할 수 있는 환경 조성이 미흡하여 사회적기업으로서의 자생력이 부족하고, 정부 주도의 정책 추진으로 인해 민간의 다양한 자원과의 연계가 원활하게 이루어지지 않았다는 점 등은 한계로 지적된다(관계부처 합동, 2012. 12.: 7-9). 이에 따라 제2차 기본계획은 이러한 한계를 개선하는 방향으로 구성되었고, 주요 추진과제로 사회적기업의 자생력 강화, 사회적기업에 대한 맞춤형 지원체계 마련, 민간과 지역 파트너십 강화 등이 제시되었다.

책심의회”라 한다)의 심의를 거쳐 사회적기업 육성 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.
② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 사회적기업에 대한 지원의 추진방향
2. 사회적기업의 활성화를 위한 여건조성에 관한 사항
3. 사회적기업의 운영 지원에 관한 사항
4. 그 밖에 사회적기업의 육성 및 지원을 위하여 대통령령으로 정하는 사항
③ 고용노동부장관은 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 매년 수립 · 시행하여야 한다.
④ 기본계획 및 연도별 시행계획의 수립·시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

〈표 2-2-3〉 사회적기업 육성 기본계획의 정책과제 비교: 제1차 vs. 제2차

제1차 (2008~2012)[1]	제2차 (2013~2017)[2]
- 사회적기업 친화적 문화와 환경조성 · 사회적기업의 가치 정립 및 전파 · 민간기업과의 협력모델 확산 · 공공서비스의 혁신과 사회서비스 시장 진출 · 사회적기업 자본시장 육성기반 조성 - 창의적 사업모델 발굴 및 신규설립 활성화 · 혁신적이고 창의적인 사회적기업가 육성 · 환경·문화 지역개발 등 분야별 육성 전략 마련 · 재정지원사업 등을 사회적기업으로 단계적 전환·육성 · 예비사회적기업 육성 시스템 구축 · 창업지원 인프라 구축 및 창업장벽 제거 - 사회적기업 경영혁신 지원 · 맞춤형 경영컨설팅 지원 강화 · 내부 경영투명성 제고 · 사회적기업 지원 네트워크 구축 - 사회적기업 육성시스템 구축 · 성장단계별 정부지원 원칙과 철학 정립 · 사회적기업 지원제도 간 연계시스템 구축 · 자율과 분권에 기초한 육성·관리 시스템 마련	- 사회적기업의 자생력 강화 · 판로개척 지원 · 자금 및 투자지원 확대 · 공공구매 확대 · 지원금 제도 개선 - 맞춤형 지원체계 마련 · 컨설팅 확대 및 효율화 · 지원기관의 역량 및 인프라 강화 · 사회적기업가 양성 확대 · 사후관리 지원 - 사회적기업 역할 확대 및 성과 확산 · 사회적기업 역할 확대 · 사회적기업 성공 모델 발굴·확산 · 사회적기업의 책임성 강화 · 사회적기업에 대한 공감대 확산 - 민간과 지역 파트너십 강화 · 민간기업의 사회적기업 지원 확산 · 민간의 인적 자원 연계 강화 · 지역·업종간 교류 및 활성화

자료: 1) 노대명, 이철선, 김현경, 길현종, 김신양, 김솔휘, 한솔희. (2017). 제3차 사회적기업 육성 기본계획 수립을 위한 기초연구. 세종: 고용노동부, 한국보건사회연구원. pp.99-100 〈표 5-1〉의 내용 일부 발췌.
2) 관계부처 합동. (2012. 12.). 제2차 사회적기업 육성 기본계획(2013~2017). 서울: 관계부처 합동. p.13의 그림 내용 일부 발췌.

제3차 기본계획 수립 당시에도 앞선 기본계획을 통해 지적된 한계들은 여전한 문제점으로 진단된다. 고용이 없는 성장과 사회 양극화, 근로빈곤층의 증가 등과 같은 사회 환경의 변화에 따라 증가한 사회서비스에 대한 수요 그리고 새로운 일자리 창출이 절실해졌다. 따라서 이를 해결하기 위한 정책적 수단으로써 사회적기업이 주목을 받으며 정부의 주도로 육성 정책이 추진되어왔기 때문에 사회적기업의 자생적인 성장과 질적인 도약을 도모하는 데에는 한계가 있었다는 것이다(관계부처 합동, 2018. 11.). 이에 따라 제3차 기본계획에서는 "사회적기업 생태계 조성을 통한 따뜻

한 성장 실현"이라는 비전 아래, "사회적기업을 통한 가치 있는 일자리 10만 개 창출, 사회적기업 구매 경험 비율 60% 달성"이라는 목표를 갖고 이를 실현하기 위한 정책과제를 수립하였다(관계부처 합동, 2018. 11.: 6).

〈표 2-2-4〉는 제3차 사회적기업 육성 기본계획의 정책과제와 주요 내용을 정리한 것이다. 제1차 및 제2차 기본계획과 비교할 때 눈에 띄는 점은 다양한 사회적기업의 진입을 촉진하기 위한 정책의 일환으로 사회적기업 저변 확대를 위한 법·제도 개선을 내세우며 사회적기업의 정의를 개편하고자 한다는 것이다. 「사회적기업 육성법」 제2조 제2호에 따르면 사회적기업은 "취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 제7조에 따라 인증받은 자"로 정의된다. 여기에 "혁신적 방식으로 사회적 문제를 해결하는 등"이라는 정의를 추가함으로써(관계부처 합동, 2018. 11.: 7), 사회적 가치를 추구하는 소셜벤처 등의 기업들을 사회적기업으로 포괄하여 사회적기업의 외연을 확장하려는 전략을 갖고 있다.

한편, 동일 정책과제 안에서 세부 과제로 발표된 '사회적 가치가 높은 영역에 사회적기업 진입 촉진'은 「사회보장기본법」상의 정의(제3조 제4호[4])에서 포괄하는 사회서비스 분야를 아우르고 있다. 예를 들어 보건·복지 분야와 돌봄, 보육 분야에서 시설 위탁 기준에 사회적 가치를 반영하여, 위탁 기관을 선정할 때에 사회적기업을 우선적으로 고려하는 방식으로, 사회서비스 분야에 사회적기업의 진입이 촉진될 수 있도록 유도한다. 또한 문화나 관광, 체육 분야와 환경, 산림 분야에서도 사회적기업이 활

4) 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
4. "사회서비스"란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.

동 영역을 확장할 수 있도록 설립과 운영을 지원하는 내용을 주요 정책 중 하나로 제시하고 있다.

〈표 2-2-4〉 '제3차 사회적기업 육성 기본계획'의 정책과제 및 주요 내용

정책과제	주요 내용
다양한 사회적기업 진입 촉진	- 사회적기업 저변 확대를 위한 법·제도 개선 · 사회적기업 정의 개편 · 수요 중심 지원 강화 · 등록제 추진 및 인·지정 요건 완화 · 부처형 예비사회적기업 활성화 및 정책 연계 강화 - 사업 주기에 따른 창업 지원 강화 · 창업 단계별 지원 강화 · 사회적기업 재도전 지원 신설 · 혁신분야 특화 지원 및 중장년·여성 맞춤형 지원 확대 - 사회적 가치가 높은 영역에 사회적기업 진입 촉진 · 지역발전 분야 진입 촉진 · 사회서비스 분야 진입 촉진 · 문화·관광·체육 분야 진입 촉진 · 환경·산림 분야 진입 촉진 - 소셜벤처 육성 및 사회적기업으로의 연계 강화 · 소셜벤처 진입 촉진 · 경연대회 지원 강화 · 네트워크 지원
사회적 가치 중심의 사회적기업 지원	- 사회적기업에 대한 사회적 가치 평가 강화 · 평가체계 구축 추진 · 사회적 가치 지표 응용 추진 · 지표의 지속적 개선 - 사회적기업 투명성 제고 · 경영공시 강화 · 부정수급 관리 강화 - 공공기관의 사회적 가치 실천 선도 · 공공부문 자원과 사회적기업 연계 · 사회적 가치 창출 우수기업 시상 · 공공기관 교육 확대
사회적경제 성장 생태계 조성	- 사회적기업 제품·서비스 소비 촉진 · 사회적경제기업 소비 인센티브 신설 추진 · 소비자 접점 및 오프라인 유동거점 확대 · 상품 개선 지원 · 해외 진출 지원 · 중소기업 지원 제도 연계 · 공공기관 구매 비율 의무화 등 판로지원 특별법 제정 추진 · 공공기관 경영평가 내 사회적기업 제품 구매 평가 반영 강화 · 온라인 구매 플랫폼 구축 및 공공구매 상담 지원 · 행사·구매 연계 - 업종·지역별 협력 사업 지원 강화 · 지역단위 공동사업 지원 · 프랜차이즈 육성 · 사회적기업 클러스터 조성 · 지역단위 사회적기업 지원기관 육성 - 스타 기업 육성 · 소셜임팩트 11 신설 - 사회적 금융 공급 확대 · 금융 공급 확대 · 금융 접근성 제고 · 자조금융 시스템 구축 추진 - 컨설팅 지원 확대

정책과제	주요 내용
	· 컨설팅 인프라 강화 · 전문기관 육성 발굴 · 지원사업 간 연계 및 기업·직능단체 협력 강화
지역·민간 중심의 지원체계 조성과 국제협력 확대	- 지역 주도, 중앙부처 뒷받침 · 지자체 기능 이관 · 예산 자율성 확대 · 지자체 사업 참여 강화 - 사회적경제를 뒷받침하는 협력체계 구축 · 현장과 시민사회 참여체계 구축 · 사회적경제 지원조직 간 협력 강화 · 사회적경제기업 상호연계 지원 - 일반 국민의 사회적 가치 이해 제고 · 자원봉사 수요기관 등록 검토 등 지원 · 초·중등 교과과정 반영 · 국민참여 홍보 강화 · 사회적기업 홍보 다각화 - 남북 협력, ODA 등 통한 사회적기업 확산 · 남북 협력사업 내 사회적기업 참여 지원 · ODA 사업 참여 확대 및 인센티브 제공 - 아시아 지역에서의 사회적경제 위상 강화 · 사무국 신설(진흥원) · 국제포럼 확대 및 아시아네트워크 신설 · 국제기구 협력 방안 마련 · 아시아 사회적기업가 양성

자료: 관계부처 합동. (2018. 11.). 제3차 사회적기업 육성 기본계획. 세종: 관계부처 합동. pp.7~31의 내용을 요약발췌하여 작성.

2) 제3차 협동조합 기본계획(2020. 3. 31.)

협동조합 기본계획(이하 기본계획)은 앞서 살펴본 사회적기업 육성 기본계획과 마찬가지로 법정계획으로써 2012년에 제정된 「협동조합 기본법」 제11조[5]에 따라 기획재정부장관의 주관 아래 2013년 이후로 3년마다 수립되고 있다.

2013년 제1차 협동조합 기본계획 수립 당시 정책 내용들은 궁극적으로 “일자리 창출과 협동조합을 통한 복지전달 효율화”라는 비전을 달성하기 위한 내용으로 구성되어있다. 이때 제시된 정책과제의 핵심 분야는 협동조합의 시장 참여 기회 확대, 협동조합의 자금에 대한 접근성 제고, 인력 양성을 위한 교육 확대 및 인력 유입 활성화, 협동조합 간 네트워크 활

5) 제11조(협동조합에 관한 정책) ① 기획재정부장관은 협동조합에 관한 정책을 총괄하고 협동조합의 자율적인 활동을 촉진하기 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 3년마다 수립하여야 한다.

성화로 요약된다(〈표 2-2-5〉의 내용 참고). 제1차 기본계획에서 사회서비스 분야와 관련된 사항은 협동조합의 '시장 참여 기회 확대'라는 정책 과제에서 찾아볼 수 있는데, 사회적협동조합이 복지 및 일자리 분야의 재정지원 사업에 참여할 수 있도록 연계하고, 기존의 사회서비스 제공기관들이 사회적협동조합으로 전환할 수 있도록 지원하는 등의 내용을 담고 있다(관계부처 합동, 2013. 12. 27.: 8). 이는 협동조합이 국민에게 사회서비스를 전달하는 또다른 주체로서 활동할 수 있도록 지원하고자 한 것이다.

이어 2017년에 수립된 제2차 협동조합 기본계획은 제1차 기본계획에 대해 협동조합의 시장 진입 확대를 위한 제도 개선 등의 노력을 기울였으나, 실제 시장에서는 사업을 운영하고 있는 협동조합의 수 자체도 적을 뿐더러 그나마 활동 중인 협동조합도 자본이나 매출액 등이 매우 영세하다는 점을 지적하며, 정책적 노력에도 불구하고 협동조합의 자생력은 여전히 낮은 수준이었다는 점을 한계로 본다(관계부처 합동, 2017. 1.: 5). 이에 따라 제2차 기본계획은 지난 기본계획의 비전을 유지하는 가운데 "협동조합 내실화를 통한 건강한 협동조합 생태계 조성"이라는 정책 목표를 갖고 정책 과제를 수립하였다(관계부처 합동, 2017. 1.: 7). 그러나 세부 정책 내용을 살펴보면 협동조합이 제도권 내에서 자리를 잡고 성장할 수 있는 기반을 마련하려고 했던 제1차 기본계획과 크게 다르지 않은 것으로 판단되며, 사회서비스 분야에 대한 직접적인 언급은 확인되지 않았다.

〈표 2-2-5〉 협동조합 기본계획의 정책과제 비교: 제1차 vs. 제2차

제1차 (2014~2016)[1]	제2차 (2017~2019)[2]
- 시장진입: 시장참여 기회 확대 · 공정한 경쟁 여건 조성 · 사회서비스 전달 주체로 참여 활성화	- 자생력 제고 · 판로 개척 지원 · 자금조달 경로 확대

제1차 (2014~2016)[1]	제2차 (2017~2019)[2]
- 자금 조달: 자금에 대한 접근성 제고 · 정책자금 활용 및 내부자금 확충 · 금융자원 활용 - 인력 양성: 교육 확대 및 인력 유입 활성화 · 협동조합 참여자에 대한 교육 확대 · 대국민 교육·홍보 강화 - 연대·협력: 협동조합 간 네트워크 활성화 · 정보화 인프라 구축 및 지원 · 중간지원기관과 연합회의 역할 제고 · 국내 네트워크 및 글로벌 파트너십 구축	· 내부 역량 강화 - 고용 친화적 분야 확대 · 혁신형 협동조합 모델 발굴 · 민간위탁시장 진출 활성화로 양질의 일자리 창출 · 청년, 예비 창업자 등 협동조합 창업지원 - 네트워크 강화 · 부처간 협업을 통한 성장 여건 조성 · 민관파트너십 강화 · 협동조합 관리 체계 효율화 - 인식개선 · 대국민 홍보 강화 · 미래 세대의 교육 확대 및 글로벌 연대 강화

자료: 1) 관계부처 합동. (2013. 12. 27.). 제1차 협동조합 기본계획(2014~2016년). 서울: 관계부처 합동. pp.6-15의 내용을 참고하여 작성.
2) 관계부처 합동. (2017. 1.). 제2차 협동조합 기본계획(2017~2019년). 세종: 관계부처 합동. pp.8-19의 내용을 참고하여 작성.

이 절에서 다루는 사회적경제 관련 정책 중 가장 최근인 2020년에 수립된 제3차 협동조합 기본계획은 협동조합 제도의 성장기로의 전환 준비를 지원하여, 협동조합의 활동 영역을 새롭게 확장하고 일반기업과 구별되는 조직의 특성을 살려 효과적으로 성장할 수 있도록 하는 것을 기본 방향으로 삼고 있다(관계부처 합동, 2020. 3. 31.). 이에 따른 정책과제와 세부 내용은 〈표 2-2-6〉과 같다.

제3차 협동조합 기본계획에서 사회서비스 분야에 관한 내용은 '새로운 영역으로의 확장'에서 찾아볼 수 있다. 세부 내용을 간략히 살펴보면, 협동조합의 활동이 상대적으로 미미한 돌봄 분야에서 협동조합형 돌봄시설이 활성화될 수 있도록 국·공유 재산 임차 등을 통해 운영 공간을 확보할 수 있도록 지원하고, 돌봄 분야의 협동조합 설립 매뉴얼 구축, 위탁사업에 대한 맞춤형 컨설팅 등을 지원하는 것을 2022년까지 실현해 나갈 정책으로 구상하고 있다(관계부처 합동, 2020. 3. 31.: 11).

〈표 2-2-6〉 '제3차 협동조합 기본계획'의 정책과제 및 주요 내용

정책과제	주요 내용
새로운 영역으로 확장	- 새로운 시장으로 진출 지원 · 미래 인구변화에 대비한 돌봄시장 진출 · 협동조합 해외진출 및 국제교류 확대 - 혁신형 협동조합 모델 발굴 · 노동자협동조합 전환 지원을 통한 기업 인수·전환, 사업 중단·폐업 등에 따른 노동자들의 고용문제 해결 · 프리랜서 협동조합을 통한 노동보호 강화 - 협동조합 스케일업을 통한 성장지원 · 협동조합 간 또는 다른 사회적경제 조직과의 연대를 통해 서비스를 규모화할 수 있도록 중간지원기관 등을 통한 연계 지원 등 · 성공모델의 복제·확산 지원 · 협동조합 창업지원사업 확대를 통한 안정적 성장 지원
협동조합 간 연대 강화	- 연합회 역할 강화 · 지역·업종별 대표 연합회 설립 지원 · 협동조합 연합회, 협의회 등을 중심으로 교육, 컨설팅 등 협동조합 성장지원 사업 추진 · 연합회 고유사업인 공제사업 활성화 - 협동조합 간 연대 촉진 · 이종 협동조합 간 가치·이익을 공유하는 사업적 제휴가 이루어질 수 있도록 지역사회 문제해결을 위한 공동사업 발굴 추진 · 개별법-기본법 협동조합 간 상생 지원 - 자율규제 강화 · 연합회를 통한 자율감사 추진 · 경영공시 대상이 아닌 협동조합을 위한 자율공시 강화 · 협동조합 정체성 강화를 위한 제도 개선
지역사회 중심 운영	- 지역 전달체계 개선 · 중앙정부와 지방정부가 별도로 지정·운영하는 중간지원기관의 기능·역할을 통합·연계하는 방안 마련 · 중간지원기관 종사자 역량강화 교육 추진 - 자치단체 사업 참여 확대 · 지역 공동체가 문제수요를 발굴하고 해결방안을 모색하는 과정에서 협동조합 모델을 활용할 수 있도록 지역 맞춤형 모델개발 사업 추진 · 기관별 우선구매 계획 및 실적 공표를 통해 사회적협동조합 제품 우선구매제도 내실화 - 자치단체 추진체계 공고화 · 자치단체별로 자지단체-지역연합회-중간지원기관 간 협의체를 구성·운영하고 시·도 협동조합정책협의회를 정례화 · 광역자치단체가 협동조합 활성화 계획을 수립하고, 협동조합 기본계획은 시·도 계획을 반영하여 상향식으로 수립

정책과제	주요 내용
차별해소를 위한 제도 개선	- 진입제한 완화 및 동등한 혜택 제공 · 협동조합 진입이 제한되는 차별적 법·제도 현황 파악, 관계부처 협의 등을 거쳐 개선방안 마련 · 세제, 계약제도 등에서 성격·특성이 유사한 여타 법인(개별법상 협동조합, 사회적기업 등)들에 준하는 혜택 제공 - 기존 정부 지원사업과 연계 · 중소기업 지원사업 지침에 협동조합도 지원대상임을 명확히 하고 협동조합의 특성이 반영되지 않는 사업방식이나 평가방식 개선 검토 · 정부사업 추진 시 지원대상에 협동조합을 포함하고, 정책설계 시 협동조합 모델을 고려할 수 있도록 제도 개선 - 금융조달 애로 해소 · 우선출자제도를 통한 자금조달 수단에 대한 선택 가능성 확대 및 자기자본 확충 지원 · 사회적금융 활성화를 위해 서민금융진흥원의 사회적금융 중개기관DB를 개편, 사회적금융 관련 정보 제공 확대, 표준 사회적경제기업 평가시스템 활용 및 제공 추진 · 내부조달의 안정성 강화를 위해 비분할 적립금 제도 도입방안 등 검토
교육 및 홍보 내실화	- 준비된 창업을 위한 사전 교육 강화 · 사전 교육 콘텐츠 개발 · 협동조합 설립 전 교육 활성화 - 현장·참여형 교육 확대 · 참여형 교육 프로그램 활성화 · 팀 빌딩 중심의 창업지원을 위한 팀 코치 양성 · 경영진단 프로그램 및 현장 코칭 확대 - 협동조합의 사회적 가치 홍보 · 협동조합 실태조사 개편 등을 통한 정확한 통계 바탕의 협동조합 성과 관리·홍보 강화 · 협동조합 정체성에 대한 이미지 쇄신을 위한 홍보방식 개편, 협동조합 브랜드(네이밍, 슬로건 등) 개발

자료: 관계부처 합동. (2020. 3. 31.). 제3차 협동조합 기본계획('20~'22). 세종: 관계부처 합동. pp.11-24의 내용을 요약발췌하여 작성.

나. 국정과제 기반의 사회적경제 관련 정책

1) 사회적경제 활성화 방안(2017. 10.)

2017년 10월에 발표된 '사회적경제 활성화 방안'에서는 사회적경제 정책추진 기반 상의 문제점을 지적하면서 사회적경제의 질적인 성장을

도모해야 할 때임이 강조하고 있다(일자리위원회 관계부처 합동, 2017. 10.). '사회적경제 활성화 방안'에서 지적된 사회적경제 영역의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 사회적경제 활성화 필요성에 대한 인식 부족으로 인해 정책 지원과 더불어 사회적 참여가 미흡하다. 사회적경제를 정부의 주요 정책의 수단으로 활용하던 초기 도입 단계에서 인건비 보조 등의 양적인 성장을 우선으로 하는 정책을 추진한 결과, 사회적경제 조직 자체의 경쟁력을 향상시키는 것은 어려웠다는 것이다. 또한 다양한 분야의 인재들이 자발적으로 사회적경제 활성화에 참여할 수 있는 기반 역시 미약했다는 진단이다(일자리위원회 관계부처 합동, 2017. 10.: 9).

둘째, 사회적경제 활성화를 위한 컨트롤타워 없이 소관부처별로 분절적인 지원 정책을 추진함에 따라 중복과 비효율의 문제가 발생하였고, 이는 사회적경제 활성화를 위한 체계적인 정책 수립과 집행을 더디게 하는 요인이었다. 또한 사회적경제 활성화를 위해 민간부문에서도 개별적인 투자가 이루어지고 있지만 공공과 민간 간의 협업체계가 미비한 것도 문제로 지적된다(일자리위원회 관계부처 합동, 2017. 10.: 9).

셋째, 사회적경제 활성화를 위한 기존의 정책들은 설립단계 및 단기 재정지원에 국한된 정책이 주를 이루고 있으며, 사회적경제 조직의 성장과 성숙, 그리고 실패에 이르기까지 긴 호흡을 가지고 성장단계별 맞춤형 지원의 부족도 그간의 사회적경제 관련 정책에 대한 한계로 꼽는다(일자리위원회 관계부처 합동, 2017. 10.: 9).

이러한 진단을 근거로 사회적경제 활성화 방안에서는 '성장 인프라 구축', '진출분야 확대'라는 두 가지 추진과제 아래 세부 정책과제들을 제시하고 있으며, 세부 내용은 〈표 2-2-7〉에서 확인할 수 있다.

먼저 '성장 인프라 구축'을 위한 세부 정책과제로는 사회적경제 활성화를 위한 ①통합지원체계 및 정책방향 확립, ②금융 접근성 제고, ③판로확대 지원, ④인력양성 체계 강화'가 제시되었다. '진출분야 확대'의 경우는 사회서비스, 주거환경, 문화예술 등의 총 6개의 진출 분야를 제안하고 있다. 특히 사회적경제 조직의 주요 진출 분야로 삼은 사회서비스 분야의 경우, 사회적경제 조직은 일반 영리기관에 비해 서비스 수요자와 공급자가 동질성을 가질 수 있으면서 스스로 필요한 서비스를 직접 개발할 수 있다. 따라서 서비스 수요자에 대한 이해도가 높을 수밖에 없고, 이에 따라 보다 수요자에게 적합한 맞춤형 서비스를 제공할 수 있다는 점을 강조한다. 이에 따라 사회서비스 분야에 사회적경제 조직이 적극적으로 진출할 수 있도록 진입장벽을 해소하기 위해 제도 정비와 지원 방안을 마련하겠다는 계획을 제시하고 있다. 이에 더해 지역에서 제공되는 사회서비스의 품질 제고를 위해 지역사회보장협의체 등에서 참여하고 활동할 수 있는 기회를 제공할 계획이다. 이를 통해 지역 실정에 맞는 사업을 계획하고 운영하는 또다른 주체로서의 역할을 수행할 수 있도록 제도를 개선하겠다고 밝히고 있다.

〈표 2-2-7〉 '사회적경제 활성화 방안'의 정책과제 및 주요 내용

추진과제	성장 인프라 구축		진출분야 확대	
정책과제 및 내용	통합 지원체계 및 정책방향 확립	- 사회적경제 활성화를 위한 3법(사회적경제 기본법, 사회적 가치 실현 기본법, 공공기관 판로지원법) 제정 - 기획재정부 중심의 관계부처 협의체 구성(사회적경제 기본법 제정 전) 및 사회적경제 발전위원회(사회적경제 기본법 제정 후) 설치	사회서비스	- 사회적경제기업이 사회서비스 분야에 적극 참여할 수 있도록 진입장벽 해소를 위한 제도정비 및 지원방안 마련 - 사회서비스 제공기관의 사회적 가치 지향성 강화 · 사회적 가치를 창출하는 제공기관의 이용확대 유도 및 이용자의 제공기관 정보접근성 제고 · 요양서비스 분야 고용안정화를 위한 동일기관 근속기간에 따른 종사자 장려금 지급 - 지역서비스 품질제고를 위한 제도개선 · 지역 내 사회적경제기업과 협력하여 취약계층에게 취업지원 서비스 연계 및 맞춤형 사회서비스 제공 · 지역 복지서비스 품질 제고를 위해 지역사회보장협의체 등에서 사회적경제기업의 참여·활동을 지원 - 사회적기업 성장 지원·서비스 표준화 등 추진 · 지정요건을 대폭 완화하여 보건복지형 예비사회적기업 진입 촉진 · 사회서비스 제공기관의 사회적기업 인증 확대·사회적협동조합으로의 전환 등을 유도하고 서비스 품질을 제고 - 민관협력 강화를 통해 사회안전망 사각지대 해소를 위한 선도적 사회서비스 아이디어 공모·사업화 추진
	금융 접근성 제고	※사회적경제 기업의 성장기 단계에 필요한 금융 확대 - 공적 금융제도 개선 - 투자환경 개선 - 규제완화 등 제도개선		
	판로확대 지원	※ 공공조달 원칙에 사회적 가치 반영·우선구매제도 실효성 제고 등을 통한 공공조달 확대 및 민간부문 판로 개척 - 국가계약법상 공공조달 시 사회책임조달 강화 - 국가·지자체의 사회적경제기업 제품 우선구매 촉진 - 공기업·준정부기관·지방공기업 경영평가 제도 개편 - 민간의 사회적경제기업 제품 구매촉진		

자료: 일자리위원회 관계부처 합동. (2017. 10.). 사회적경제 활성화 방안. 세종: 일자리위원회 관계부처 합동. pp.14-35의 내용을 요약발췌하여 작성.

〈표 2-2-7〉 (계속) '사회적경제 활성화 방안'의 정책과제 및 주요 내용

추진과제	성장 인프라 구축		진출분야 확대	
정책과제 및 내용	인력양성 체계 강화	※ 사회적경제 교육저변 확대 및 지역중심 전문인력양성과 청년 창업촉진 기반 조성 - 사회적경제 교육환경 조성 - 지역주민이 참여하는 학습시스템 구축 - 체계적 전문인력 양성 시스템 구축 - 청년인재 유입을 위한 창업인프라 확충 - 기술혁신 및 교육 콘텐츠	주거환경	- 지역활성화 관련 사업기획 단계부터 지역주민의 의견이 효과적으로 반영될 수 있도록 사회적경제기업의 역량을 강화 - 도시재생·임대주택 공급 등 지역활성화 사업에 사회적경제 기업의 참여를 촉진하기 위한 제도적 기반 마련
			문화예술	- 창작활동 기반의 특성을 반영한 문화예술 분야 사회적경제기업 육성정책 실시 - 사회적경제기업을 중심으로 문화공간 및 문화예술 프로그램을 확대 운영하고, 지역 관광·체육 진흥사업을 활성화
			프랜차이즈	- 규모의 경제를 통해 경영성과 달성이 용이하고 기존 프랜차이즈 문제점을 보완할 수 있는 프랜차이즈형 협동조합 육성
			소셜벤처	- 임팩트(impact) 투자펀드 조성 - 소셜벤처 육성을 위한 신규 팁스(TIPS) 운영사 선정 - 민간의 임팩트 투자 활성화를 지원 - 소셜벤처 활성화를 위한 종합정보 제공
			지역기반 연계	- 지자체 연계 사회적경제 활성화 - 농·어촌기반 사회적경제 활성화 - 지역 커뮤니티비즈니스 활성화

자료: 일자리위원회 관계부처 합동. (2017. 10.). 사회적경제 활성화 방안. 세종: 일자리위원회 관계부처 합동. pp.14-35의 내용을 요약·발췌하여 작성.

2) 사회적금융 활성화 방안(2018. 2. 8.)

사회적금융이란 “사회적 가치 실현을 재무적 이익과 함께 추구하는 금융”으로서(관계부처 합동, 2018. 2. 8.: 3), 사회적기업이나 협동조합, 자활기업과 같은 사회적경제기업의 사회적 가치를 창출하는 데에 목적을 둔다. 즉, 사회적경제 조직이 사회적 가치 실현을 보다 안정적으로 추구하고 활동할 수 있도록 투자와 융자, 보증 등을 통해 조직에 자금을 지원하는 것이다(관계부처 합동, 2018. 2. 8: 3).

〔그림 2-2-1〕 사회적금융의 개념

자료: 관계부처 합동. (2018. 2. 8.). 사회적금융 활성화 방안. 세종: 관계부처 합동. p.3의 그림 발췌.

2018년 2월에 발표된 ‘사회적금융 활성화 방안’은 2017년의 ‘사회적경제 활성화 방안’에 따라 사회적경제 조직의 성장기 단계에 필요한 금융 접근성 확대를 목적으로 추진되었다(관계부처 합동, 2018. 2. 8.: 1). 이에 따라 세 가지의 정책과제를 제안하고 있으며 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째 정책과제는 ‘사회적금융시장 조성 지원’이다. 이를 위해 사회가치기금의 조성과 사회적금융중개기관의 육성, 민간투자자 및 금융기관의 참여 확대를 추진할 것을 밝히고 있다. 사회가치기금은 사회적금융중개기관 등을 통해 사회적경제 조직을 주 대상으로 하여 자금을 간접적으

로 지원하는 도매기금(wholesaler)의 역할을 수행하며, 정부와 지방자치단체는 제도와 재정 보완을 지원함으로써 사회가치기금이 자율적으로 설립되고 성장하는 데에 초점을 두겠다는 계획이다. 또한 사회적 가치기금 운영을 위해 금융과 사회문제에 전문성을 갖춘 사회적금융중개기관을 육성하고, 사회적금융으로의 민간투자자들의 참여를 확대하기 위해 인프라를 구축하고 인센티브를 부여하는 것을 제시하고 있다(관계부처 합동, 2018. 2. 8: 12-14).

두 번째 정책과제는 '사회적금융 공급 확대'이다. 사회적금융 자체에 대한 투자 경험의 축적과 성공 사례를 발굴 및 확산하기 위해서 정부와 공공재원의 투입을 확대하고, 제도 개선을 추진하겠다는 것을 주요 내용으로 한다. 이에 따라 서민금융진흥원을 통해 사회적기업(예비 사회적기업 포함)의 대출한도를 증대하고, 사회적경제와 관련된 중소기업이나 소상공인에 대한 정책자금 지원과 신용보증기금에 사회적경제 지원계정 신설을 통해 보증지원 확대를 도모한다. 이때 사회적기업이나 협동조합뿐만 아니라 마을기업과 자활기업까지 특례보증 대상을 확대하도록 하는 지역신용보증재단을 통한 보증지원을 확대하는 등의 세부 계획도 제시하고 있다. 이외에도 사회적경제 분야의 투자 확대를 위한 사회투자펀드 조성, 소셜벤처에 투자하는 임팩트 펀드, 사회적기업 모태펀드 조성 등의 내용을 담고 있다(관계부처 합동, 2018. 2. 8: 15-21).

'사회적금융 활성화 방안'의 마지막 정책과제는 '사회적금융 인프라 확충'으로 정부와 공공부문에서의 사회적금융 공급을 확대하는 과정에서 심사와 평가, 전달체계 등의 인프라 구축 추진이 골자다. 이에 따라 사회적금융 유관기관 간 협력을 강화하기 위한 '사회적금융협의회'의 설치 및 운영과 사회적금융중개기관 육성 및 사회적금융을 통해 지원을 받은 사회적경제 관련 조직에 대한 사회적성과 평가체계 마련 등을 세부 정책과

제로 제시하고 있다(관계부처 합동, 2018. 2. 8: 22-24).

사회적 금융 활성화 방안 내에서는 사회서비스 분야와의 직접적인 정책적 연관성은 찾기 어렵지만 사회적경제 조직에 대한 자금 지원이라는 정책의 목적을 고려하면, 사회적경제 조직에게는 매우 중요한 정책이다. 민간 시장의 일반 영리 기업에 비해 사회적 목적을 추구하는 사회적경제 조직의 특성상 재무적인 성과는 상대적으로 낮을 수 있고, 전통적인 금융기관을 통해서는 자금을 지원 받기가 어려울 가능성이 크다(장종익, 박종현, 2013). 이러한 자금 확보의 어려움은 사회적경제 조직의 성장과 생존에 위협이 될 수 있다. 이에 따라 지역 내에서 발생하는 사회·경제적 어려움을 해결하기 위해 다양한 시도를 할 수 있는 사회적경제 조직을 활성화해야 한다. 또한 조직 안정성을 확보하는 데에 기여할 수 있다는 측면에서 사회적 금융 활성화 방안은 사회적경제 조직에 있어 중요한 정책 중 하나라고 볼 수 있다.

3) 사회적경제 인재 양성 종합계획(2018. 7. 3.)

사회적경제 인재 양성 종합계획의 정책 방향은 사회적경제의 확산과 꾸준한 성장을 위해 해당 영역에서 활동할 수 있는 전문성을 갖춘 인재 양성이 필요하다는 문제의식에서 출발한다. 그간 수립된 사회적경제 관련 정책은 창업 지원에만 집중하고 있어 사회적경제 분야에서 활동하는 종사자들의 역량을 강화할 수 있는 프로그램과 분야별 전문가를 양성하는 데에는 부족했다는 것이다(관계부처 합동, 2018. 7. 3.: 1).

이에 따라 사회적경제 인재 양성 종합계획은 2017년에 발표된 '사회적경제 활성화 방안'에서 발표된 '인력양성 체계 강화'라는 정책과제의 연장선에서 볼 수 있다. 즉, 사회적경제 분야로의 인재 유입 활성화, 사회적

경제 종사자 역량 및 전문성 강화 등의 인재 양성을 위한 정책과제들을 내놓으며 전문인력을 양성하기 위한 전략을 제시하고 있는 것이다. 사회적경제 인재 양성 종합계획의 정책과제와 주요 내용은 〈표 2-2-8〉과 같다.

사회적경제 인재 양성 종합계획에서 제시한 정책 내용 안에서는 사회서비스 분야와의 직접적인 연관성을 찾기는 어렵다. 그러나 지역사회 내에서 사회적경제 조직을 이끌 수 있는 주체, 즉 지역 주민을 사회적경제 조직의 주요 인재로 양성하려는 시도는 앞으로 사회서비스 분야로의 사회적경제 조직의 영역 확장과 지역성을 확보하는 데에는 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

〈표 2-2-8〉 '사회적경제 인재 양성 종합계획'의 정책과제 및 주요 내용

정책과제	주요 내용
인재 유입 활성화	- 청년 사회적경제인 양성 · 청년 사회적 가치 창출활동 지원, 취업 및 창업 확대 - 신중년 사회적경제 진출 확대 · 사회적경제 교육 및 취업, 창업 지원 확대 및 사회공헌활동 지원
사회적책임 의식과 경영마인드를 겸비한 리더육성	- 대학 내 전문교육과정 확대 · 사회적경제 학부 개설 지원, 석·박사 학위과정 확대 등 - 대학생들을 예비 사회적경제 리더로 육성 · 희망사다리 장학생 대상 사회적경제 교육 제공, 사회적경제기업 탐방 프로그램 제공 등 - 사회적경제 유망분야 리더 육성 · 권역별 사회적경제 리더포럼 운영, 도시재생 등 사회적경제 진출 유망분야 전문리더 육성 지원
사회적경제 종사자 역량 및 전문성 강화	- 대상별 맞춤형 교육훈련 제공 · 사회적경제 기업 중간관리자 및 종사자 대상 맞춤형 교육·훈련 제공 - 교육의 편의성 제고 · 사회적경제 전용 온라인 플랫폼 구축, 지역 중심 사회적경제 전문교육 확대 등
풀뿌리 사회적경제 토대 구축	- 초·중·고 학령기 교육접근성 확대 · 사회적경제 과목개설 지원 및 교원 역량 강화, 차기교육과정 개편 시 사회적경제 내용 반영 - 지역주민의 교육 접근성 강화 · 지역교육센터 등을 활용한 사회적경제 상시학습 지원, 지역주민의 다양한 사회적경제 활동 지원

정책과제	주요 내용
	- 국민의 이해도 및 인식 제고 · 사회적경제 통합행사 개최, 민관협업을 통한 사회적경제 인식 확대
종합 지원체계 구축	- 인재양성 통합 추진체계 구축 · 지역·현장 중심 사회적경제 교육 제공, 사회적경제 관련 연구·개발 등 중앙 뒷받침 시스템 구축 - 콘텐츠 및 강사양성 등 인프라 구축 · 사회적경제 교육 콘텐츠 개발, 신재생에너지 등 분야별 사회적경제 전문 강사 양성 - 공무원 및 지원조직 역량 강화 · 기능별 특화과정 개설 등 지원조직 역량 강화, 공무원 교육과정 내 사회적경제 교육 반영

자료: 관계부처 합동. (2018. 7. 3.). 사회적경제 인재양성 종합계획. 세종: 관계부처 합동. pp.8-23의 내용을 요약·발췌하여 작성.

4) 자활기업 활성화 대책(2018. 7.)

2018년 7월에 발표된 자활기업 활성화 대책은 '자활기업의 성장지원을 통해 사회적 가치 실현과 빈곤·양극화 극복'이라는 비전을 달성하기 위해 ① 청년에 대한 취·창업 지원 강화, ② 자활사업 참여 절차 개편 및 참여자 역량 강화, ③ 자활기업 문호개방, 규모화 지원 및 부처 간 칸막이 제거, ④ 자활기업 지원 인프라 개편, ⑤ 자활기금 적극 지원 체계 마련이라는 다섯 가지 분야에서 정책을 제시하였다(보건복지부, 2018. 7.). 정책과제별 주요 내용은 〈표 2-2-9〉에서 확인할 수 있다.

〈표 2-2-9〉 '자활기업 활성화 대책'의 정책과제 및 주요 내용

정책과제	주요 내용
청년 취·창업 지원 강화	- 저소득 니트(NEET)족 및 보호종결 아동의 자활근로사업 참여 확대를 통한 청년층의 급여수급자 편입 방지 - 청년 자활근로사업단 도입, 사업단을 기업으로 창업시키는 데에 성공한 자활센터는 복지부 평가 시 가점 부여 - 청년 채용 자활기업과 고용 유지 청년에 대한 추가 지원으로 일손 부족 자활기업과 구직 중인 청년층의 매칭 유도 · 자활기업 참여 청년에게 자활장려수당 지급 · 수급자 청년을 고용한 자활기업에 5년간 인건비 지원

정책과제	주요 내용
	· 청년의 지역 사회적경제 기업에 취업 지원 등 타 부처 청년 일자리 지원 사업과 적극 연계
자활사업 참여절차 개편 및 참여자 역량 강화	- 참여대상자의 자활역량과 가구여건에 대한 종합 평가를 통해 최적의 자활경로 설정이 가능하도록 역량평가제도 개선 - 사업 참여자의 편의와 종합적·심층적 상담을 위한 자활역량과 취업준비도 등의 평가를 통합하여 원스톱 상담 실시 - 자활사업 미참여 수급자의 자활근로 참여 유도 · 가족 보육 및 간병 때문에 근로조건부과가 유예된 수급자에게 돌봄서비스 바우처 등을 제공하고 시간제 근로에 참여하도록 유도 · 자활근로 인건비 인상 및 근로 미참여자 모니터링 병행 추진 - 청년층·차상위층 등 자활사업 참여자에 대한 교육·훈련 및 관리를 강화하는 등 자활기업 리더 육성
자활기업 문호개방, 규모화 지원 및 부처 간 칸막이 제거	- 자활기업 문호개방 및 사회적경제 조직 간 협력 강화 · 사회적기업 또는 사회적협동조합으로 종사자 요건(1/3이상 수급자)을 지속 유지 시 자활기업 인정 · 지자체 자활센터가 수행하고 있는 자활근로사업을 자활기업에 위탁할 수 있도록 개선 - 각 권역별 동일·유사 업종 간 네트워크화 및 규모화 지원 - 자활기업의 공공사업 유치 지원 · 도시재생 사업과 자활기업 집수리·청소·관리사업 등을 연계 · 자활기업 공공기관
자활기업 지원 인프라 개편	- 기존 자활지원조직(중앙자활센터, 광역자활센터 등)을 한국자활복지개발원으로 재구조화하여 공공성 및 안정성 제고 · 자활정보시스템 내 참여자 DB구축 → 자활경로 상담 및 자활프로그램 반복진입 방지 등에 활용 · 기금운용심의위원회 설치를 통한 기금활용도 제고 · 현장수요가 많은 기술·직능교육, 창업준비를 위한 교육 확대 및 사회적경제 조직 구성원 역량 강화 - 지역자활센터를 사회적경제 지원 허브로 육성 · 지자체가 지정하는 지역자활센터를 사회적협동조합으로 전환하여 다양한 지역특화사업의 수행여건 조성 · 지역자활센터를 중심으로 지역 사회적경제 조직과의 네트워크 강화, 협력/공동사업 추진(도시재생, 문화사업, 농촌 일자리 등)
자활기금 적극 지원 체계 마련	- 지자체와의 협의를 통해 자활기금 운용, 융자심사 등의 업무를 중앙(한국자활복지개발원)에 설치되는 기금운용심의위원회에 위탁 - 지자체-중앙자활센터-민간은행 간 업무협약을 통해 효율적인 기금 집행을 위한 구체적 업무 위탁 범위 설정 - 임의적 자활기금 폐지 제한(국민기초생활보장법 개정) - 지자체 자활기금 일부를 중앙자활센터를 통해 신용보증기금에 보증재원으로 출연

자료: 보건복지부. (2018. 7.). 자활기업 활성화 대책. 세종: 보건복지부. pp.5-11의 내용을 요약발췌하여 작성.

앞서 국내 사회적경제 조직의 발전과정에서 살펴보았듯이 사회적경제 조직은 1990년대 후반 이후 취약계층에 대한 일자리 창출, 사회서비스 공급 등과 같은 정부의 정책과 결합하여 제도권 안에서 정책 실현을 위한 도구로서 적극 활용되었다(김정원, 2017). 사회적경제 조직 중에서도 자활기업은 수급자 및 차상위층 등 근로빈곤층에 대한 직접 일자리 제공과 취업 및 창업 지원 등을 제공하는 자활근로사업단 과정을 거쳐 참여자들이 설립한 기업으로서(보건복지부, 2018. 7. 25.: 1), 현재까지도 저소득층에 대한 일자리 창출을 위한 주요 정책 수단으로 활용되고 있다. 따라서 자활기업 활성화 대책도 사회서비스 분야와의 연계성이 뚜렷하게 드러난다기보다는 사회적경제 조직으로서 자활기업을 육성하고 지원하는 정책 내용이 대부분이다. 그러나 「사회보장기본법」 제3조에 따라 사회서비스는 "국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도"로 정의되고 있고, 자활기업이 활동하는 업종이 광의의 사회서비스에 속할 수 있는 환경(청소/소독, 집수리, 폐자원재활용 등), 돌봄(간병) 등도 해당된다는 점을 고려하면 자활기업에 대한 육성과 지원은 사회서비스 분야에도 상당한 영향을 미칠 수 있는 것으로 판단된다.

5) 지역사회 통합돌봄(2018. 11. 20.)

지역사회 통합돌봄은 "돌봄이 필요한 주민(노인, 장애인, 정신장애인 등)들이 살던 곳(자기 집, 그룹홈 등)에서 개개인이 욕구에 맞는 서비스를 누리고, 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거, 보건의료, 요양,

돌봄, 일상생활의 지원이 통합적으로 확보되는 지역 주도형 정책"이다(보건복지부, 2020. 7.: 2). 2018년 11월에 '지역사회 통합돌봄 기본계획(1단계: 노인 중심)'을 시작으로2019년 1월부터는 지역사회 통합돌봄 선도사업 추진계획이 발표됨에 따라 같은 해 2월 신규 국정과제(43-6. 지역사회 통합돌봄 도입)로 반영되었으며, 2019년 8월 현재 선도사업을 진행하는 지자체가 16개까지 확대된 상태이다(보건복지부, 2020. 7.: 4).

지역사회 통합돌봄의 추진주체는 보건복지부와 지방자치단체(광역, 기초)를 중심으로 운영되며, 추진주체별 역할은 〈표 2-2-10〉에서 확인할 수 있다. 지역사회 통합돌봄에서는 사회적경제 조직을 정책 추진의 주체로 활용하려는 직접적인 언급은 없다. 다만, 대상자에게 주거와 보건의료, 요양, 돌봄, 일상생활 지원을 통합적으로 제공하고자 하는 사업의 특성상 각 분야별로 지역 내에서 활동하고 있는 사회적경제 조직이 지역 내 서비스 제공기관으로 참여할 수 있는 여지가 있다.

〈표 2-2-10〉 지역사회 통합돌봄의 추진주체별 역할

구분		역할
보건복지부		- 지역사회 통합돌봄 선도사업 추진 및 지역 확산 지원 · 사업 가이드 마련 및 컨설팅, 교육 및 복지사업 평가 및 포상 지원 등 · 통합돌봄을 위해 타 부처 소관 제도개선이 필요할 경우 업무 협의 -「지역사회 통합돌봄법」 제정 및 전국 확산을 위한 예산 확보 · 병원-지자체 간 협력을 위한 정보시스템 연계 및 관련 제도 개선 · LH 각종 주거사업(고령자복지주택, 임대상가 재건축사업 등) 연계를 통해 다양한 케어안심주택 사례 창출 · 다분야 전문가 간 심층논의 및 연구를 통해 중장기 발전전략 마련
지방자치단체	광역	- 시도 정책방향 수립 및 중장기 추진계획 마련 - 지방비 확보 및 시군구 예산 배정 - 시도-시군구와 협업체계 구축 및 운영 · 시군구 사업 연계 추진 및 성과관리 등 모니터링 - 보건의료, 주거 등 시도 돌봄 인프라 확보 · 사회서비스원 설립 및 운영(종합재가센터 등), 케어안심주택 확보를 위한 시도 주택공사 연계 등
	기초	- 사업 추진을 위한 인력, 조직, 예산 확보

구분		역할
		· 대상자의 다양한 욕구에 대응 가능한 조직체계 구축 및 담당인력 배치와 교육 실시 · 읍면동, 보건소, 복지관, 병원 등으로 통합돌봄창구(병원 지역연계실)를 다양화하여 기관 간 연계 강화 - 지역특성을 고려한 정책방향 및 계획 수립 · 지역에서 보유한 자원과 인프라 확보, 지원을 위한 제공체계의 문제점·해결방안 모색 필요 - 민관 다(多)직종 참여를 통한 다직종 연계 구현 · 민(多직종기관·전문가)-관(多부서·기관) 통합돌봄 관점에 대한 인식 강화 및 사업연계를 위한 협의체, 지역케어회의 등 운영 - 사업추진, 자체 모니터링 및 효과성 분석 등을 거쳐 자체 모형 개발·검증·보완
연계 및 지원 기관	국민건강 보험공단	- 통합돌봄과 의료·요양 업무 연계 강화 · 빅데이터 기반, 통합돌봄 필요 대상자 발굴 및 지자체 연계 체계 구 · 병원-지자체 퇴원환자 연계·지원, 보건의료단체 통합돌봄 협업 강화 유도 - 모니터링 및 효과성 분석 등 통합돌봄 모형 개발 지원 · 선도사업 모니터링 및 효과성 분석 등 심층연구 추진 - 통합돌봄 인식 제고 및 변화를 위한 홍보 추진 · 선도사업 경험과 성과 공유, 심포지엄 운영, 홈페이지 구축 등
	한국보건복지 인력개발원	- 표준교재 개발을 통해 통합돌봄 담당자 교육과정 운영 - 선도사업 고도화 및 중장기 발전전략 수립을 위한 콜로키움 운영 · 사회보장위원회 커뮤니티케어전문위원회 중심 전문가 발제 및 토론, 자문 운영
	사회보장 정보원	- 통합돌봄 대상자 관리 등 정보시스템 개선 - 다양한 통합돌봄창구 운영 및 협업에 필요한 전산 연계 고도화
	건강보험 심사평가원	- 각종 건강보험 수가 시범사업 정보 제공, 의료기관 대상 홍도 등 - 재가 의료급여 시범사업 지역컨설팅단 운영, 성과 평가지표 개발 등 - 재택의료 활성화방안 연구 등

자료: 보건복지부. (2020. 7.) 지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북. 세종: 보건복지부. pp.8-10의 내용 발췌하여 작성.

6) 사회서비스 분야 사회적경제 육성 지원 사업(2019. 5. 1.)

국정과제로 '사회적경제 활성화'를 제시함에 따라 각 정책 영역에서는 사회적경제 조직의 활용을 다시 한 번 고민하게 되었다. 2019년 5월 시범사업을 통해 발표된 '사회서비스 분야 사회적경제 육성 지원 사업'은 특히 사회서비스 분야에서 사회적경제 조직을 공급 주체로 활용하는 것

을 전면에 내세운 대표적인 정책이라고 볼 수 있다. 조직 간의 연대와 협동을 통해 통합적이고, 지속적인 서비스를 제공하는 데에 용이하다는 장점을 갖는 사회적경제 조직이 민간 영리 제공기관의 비중이 큰 사회서비스 분야로 진입하게 되면 공공 전달체계의 한계를 보완할 수 있을 것이라는 기대 속에서 사업이 추진되었기 때문이다(보건복지부, 2018. 12.).

사회서비스 분야 사회적경제 육성 지원 사업에서 주목할 만한 점은 사회적경제 조직 간의 연계와 협력을 바탕으로 하여 조직 간의 자원 공유를 통해 규모화를 유도했다는 것이다. 이는 그동안 사회적경제 조직의 대부분은 영세성으로 인해 다양한 분야로의 진출이 제한되었을 뿐만 아니라, 질 높은 서비스를 제공하는 데에도 한계가 있었다는 진단(보건복지부, 2019. 5. 1.: 4)이 있었기에 가능했던 것으로 보인다.

2019년부터 실시된 사회서비스 분야 사회적경제 육성 지원 사업은 공모 방식으로 추진되었는데, 기초지방자치단체에서 지역에 필요한 사업 모델을 개발하여 신청하면, 지역을 선정하여 사업이 진행된다. 〈표 2-2-11〉은 보건복지부에서 제시한 사업 유형이며 2020년에는 주민이 직접 사회적협동조합을 구성하여 참여할 수 있도록 하는 '주민 참여형 돌봄조합'이라는 새로운 유형이 추가되었다.

〈표 2-2-11〉 '사회서비스 분야 사회적경제 육성 지원 사업'의 사업 유형

사업 유형	사업 예시
지역 돌봄 사업 연계	지역사회 통합 돌봄(커뮤니티케어), '다함께 돌봄' 등 범부처 사회서비스 주요 사업 간 연계 추진
새로운 사회서비스 개발	청·중·장년 1인 가구, 맞벌이, 암환자 등 사각지대 신규 서비스 및 지역 공동체 사회문제 해결 서비스
주민 참여형 돌봄조합	주민이 직접 사회적협동조합을 구성하여 공공 돌봄 사업 간 틈새 지원

자료: 보건복지부. (2020. 1.). 2020년 사회서비스 분야 사회적경제 육성지원 사업 계획. 세종: 보건복지부. p.2의 표 발췌.

2019년에 사업 추진과 함께 7개의 지자체에서 실시된 시범사업은 주로 지역 내 사회적경제 조직 간 컨소시엄을 구성하되, 돌봄 분야 중심의 서비스가 제공되었다. 시범사업에 참여한 지자체별 컨소시엄 구성과 사업 내용은 〈표 2-2-12〉에서 확인할 수 있다.

〈표 2-2-12〉 사회서비스 분야 사회적경제 육성 지원 사업: 시범사업 선정 지역별 컨소시엄 구성 및 사업 내용

지역	컨소시엄 구성	사업 내용
서울 도봉구	- 서울도봉 지역자활센터(대표기관) 및 도봉행복클린협동조합, J&C 자활기업(집수리) 등 6개 사회적경제 조직 연합체(컨소시엄) 구성	- 독거노인 대상 주말·휴일 안부전화서비스를 방문서비스로 확장하여 주말 고독사 예방 - 요양돌봄서비스 영역 중 일상지원서비스(병원, 장보기 등 동행서비스 및 방역, 세탁, 집수리 등 주거서비스) 강화 - 교육훈련을 통한 재가돌봄 제공인력 발굴 및 양성
광주 광산구	- 하남종합사회복지관(대표기관) 및 더불어락 협동조합, 광산愛도시락 자활기업 등 5개 사회적경제 조직 연합체(컨소시엄) 구성	- 중증질환자·장애인, 은둔형 1인가구 등 고위험군 발굴 및 욕구조사 - 건강상태에 따라 3개 대상군*으로 구분하여 밑반찬·도시락 배달 등 정서·건강관리 지원 → 건강한 식생활을 통한 질환 회복 *자기관리군, 정기관리군, 집중관리군
서울 금천구	- 금천사회경제연대(대표기관) 및 금천지역자활센터, 청소년진로교육협동조합 등 5개 사회적경제 조직 연합체(컨소시엄) 구성	- 초등 돌봄 교실 도시락, 조·중·석식 개발 및 안전한 먹거리 교육 - 정보기술(IT), 문화·예술, 도시농업 교육 등 방과후 교육 프로그램 - 공정여행 기획·운영, 마을 역사 교육, 사회적경제 교육 등 활동 프로그램
경기 오산시	- 오산 사회적경제협의회(대표기관) 및 마을기업 잔다리마을공동체 농업법인, 로뎀카페 협동조합 등 7개 사회적경제 조직 연합체(컨소시엄) 구성	- 맞벌이 가정의 돌봄을 필요로 하는 아동 대상으로 로컬푸드를 활용하여 안전하고 건강한 식생활을 위한 식사, 간식 제공 - 주 2회 체험을 겸한 다양한 식생활 교육 및 방과후 체험활동 지원
경기 광주시	- 경기광주 지역자활센터(대표기관) 및 라이프헬스케어 협동조합, 광주돌봄 사회적기업 등 5개 사회적경제 조직 연합체(컨소시엄) 구성	- 만 65세 미만 성인 중 중위소득 170%이하의 뇌혈관질환자 대상 - 운동·재활, 방문요양, 식사, 주거환경개선 등 단계별* 맞춤형 Package서비스 *1단계(중증), 2단계(경증), 3단계(회복기),4단계(완치기)

지역	컨소시엄 구성	사업 내용
경기 고양시	- 고양시 사회적경제지원센터(대표기관) 및 그린피플 자활기업, 위드메이트 등 6개 사회적경제 조직 연합체(컨소시엄) 구성	- 국립암센터의 만 65세 이상 암환자 중 낙상 고위험군 대상(국립암센터 연계) - 이송서비스, 주거공간의 낙상 방지 시설 개선 서비스, 낙상 방지 교육
경남 산청군	- 산청지역자활센터(대표기관) 및 자활사업단, 이소클린 자활기업 등 8개 사회적경제 조직 연합체(컨소시엄) 구성	- 돌봄 사각지대의 저소득주민 1인 가구 대상 서로 돌봄, 정신건강 프로그램 - 방문케어(청소, 빨래 대행서비스), 일자리 지원(자활사업 참여) - 문화 활동 및 사회적 유대감 형성을 지원하는 평생교육 지원 사업 프로그램

자료: 보건복지부. (2019. 5. 1.). 사회서비스 분야 사회적경제 육성지원 시범사업 통합연수(워크숍) 개최. 보건복지부 보도자료. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=349304에서 2020. 10. 28. 인출. pp.2-3의 내용 발췌.

사회서비스 분야 사회적경제 육성 지원 사업은 2019년에 모델 개발을 시작하여 2020년부터 2023년까지는 모델을 확대하고, 2023년 이후로는 사업 모델을 확산하고자 하는 계획을 갖고 있다(〔그림 2-2-2〕참고). 아직까지는 사업의 내용이 돌봄 분야 중심이고 사업 모델이 다양하지는 않지만, 사회적경제 조직의 영세성을 극복하기 위해 컨소시엄 형태로 조직을 구성하도록 한다거나 주민이 직접 사회적협동조합을 구성하여 사업에 참여할 수 있도록 한다는 점에서 서비스 제공 분야의 확장이 가능할 것으로 보인다.

〔그림 2-2-2〕 사회서비스 분야 사회적경제 육성지원 사업 로드맵

자료: 보건복지부. (2020. 1.). 2020년 사회서비스 분야 사회적경제 육성지원 사업 계획. 세종: 보건복지부. p.1의 그림 발췌.

7) 지역 공동체의 사회적경제 추진역량 제고 방안(2019. 11.)

지역 공동체의 사회적경제 추진역량 제고 방안은 문재인 정부가 출범한 2017년 이후 추진된 사회적경제 관련 정책들을 각 지역 현장에서 원활하게 수행하기에는 아직 지역의 추진체계가 미흡하고, 사회적경제 현장에서의 활동을 지원하기 위한 사업과 정책들이 지역 실정에 미치지 못하고 있다는 진단에 근거하여 수립되었다(관계부처합동, 2019. 11. 5.: 2). 주요 정책과제들은 ① 지역의 추진기반 공고화, ② 현장활동 지원, ③ 지역별 특성에 맞는 환경 조성 등의 3개 분야로 나누어 제시되었으며 세부 정책 내용은〈표 2-2-13〉에서 확인할 수 있다.

지역 공동체의 사회적경제 추진역량 제고 방안은 중앙부처에서 추진하는 사회적경제 관련 정책을 추진하기 위한 기반을 마련하기 위해 수립되었기 때문에 사회서비스 분야와 직접적으로 연결되는 정책 내용이 두드러지게 나타나지는 않는다. 그러나 두 번째 정책과제인 '현장활동 지원' 분야에서 '유관 사업에 대한 사회적경제 연계 확대'는 도시재생뉴딜이나 생활SOC, 지역사회통합돌봄 등의 사업에 사회적경제 조직이 참여할 수 있도록 계획을 수립하고 사업 지침 등에 반영하도록 함으로써, 유관 정책들의 추진체계로 고려하도록 유인하고 있다.

〈표 2-2-13〉 '지역 공동체의 사회적경제 추진역량 제고 방안'의 정책과제 및 주요 내용

정책과제	주요 내용
지역의 추진기반 공고화	- 전담부서 확대 및 자치단체 추진체계 구축 · 지역기반·민간주도 내용의 '참고 자치법규안'마련, 조례 운영 여부 점검 및 지원, 전담부서 역할 확대 및 설치 지원 · 정책·사업의 책임 있는 조정 권한을 위한 부단체장 중심의 사회적경제 행정협의회 제도화 등 · 사회적경제 업무 담당자 전문성 제고를 위한 교육과정 확대, 교육이수 인센티브 제공, 자치단체 내 사회적경제 전문직위 운영 유도 등

정책과제	주요 내용
	- 민관 협치기구 운영 및 내실화 · 포괄적 민관 협치체계 구축을 위한 사회적경제위원회 제도화 · 사회적경제위원회에서 협의한 정책방향을 계획·사업에 반영하고, 전통적 사회적경제기업(농협, 신협 등) 역할 확대 · 사회적경제위원회 설치·운영을 주기적으로 점검하고 정부합동평가 지표에 '사회적경제 활성화' 관련 지표 반영을 추진하여 평가에 반영 - 중간지원기관 운영방식 개선 · (중앙부처 소관 중간지원기관) 권역별 통합지원기관 대상 수준별 맞춤형 교육과정 등 추진, 자치단체와 지역 내 중간지원기관들의 상호 협업 체계 제도화 · (시도 단위 중간지원기관) 중앙부처 소관 중간지원기관과 기능·역할이 중복되지 않도록 협의·조정, 지역 여건에 따라 시·도 단위의 3가지 중간지원기관을 통합·연계하도록 지원 · (시군구 단위 중간지원기관) 지역의 예산·인력·역할 등 고려한 신설 또는 유사기능의 중간지원기관 지정 등 자율적 확산, 중간지원기관 신설 및 다양한 중간지원기관 간 연계여부는 지역 여건에 따라 결정
현장활동 지원	- 유관 사업에 대한 사회적경제 연계 확대 · 도시재생뉴딜, 생활SOC, 지역사회통합돌봄 등의 유관 사업에 사회적경제 조직이 참여할 수 있도록 계획 수립 및 사업 지침 등에 반영 · 사회적경제 행정협의회를 통해 사업 간 융·복합 및 사회적경제 연계 강화 · 사회적경제 조직이 참여 가능한 사업을 자치단체에 안내 및 중간지원기관 및 현장에 전파, 사업지침 상 사회적경제 조직 참여·가점 등 인센티브 명시 - 유휴 국·공유시설 활용 확대 · '사회적경제 활성화' 관련 유휴 국유재산 활용 방안 수립 시 재산관리기관은 자치단체에 수의매각 검토 · 유휴 공유재산의 사회적경제기업 대상 임대 적극 추진 - 서류 감축 등 행정부담 경감 · 전산망 확인 가능 서류 등 실효성 낮은 서식 지속 발굴 및 제외·간소화
지역별 특성에 맞는 환경 조성	- 지역의 교육역량·인프라 강화 및 교육 확대 · 교육대상별 맞춤형 표준교육(안) 개발·보급, 지역현장의 교육·훈련 수요 파악을 바탕으로 훈련프로그램 개발·시행 추진 등 · 자치단체 주관의 주민, 기업종사자 대상의 맞춤형 교육 확대, 자치단체 인재양성 책무 조례 명시 등 교육 운영 제도화 · 자치단체 협업, 학부 개설 등을 추진 중인 대학을 사회적경제 선도대학으로 지정, 초·중·고 내 사회적경제 교육 활성화 지원 등 - 금융의 지역편차 해소 및 사회적 가치 반영 · 지역 내 농·수·신협·새마을금고의 사회적금융 역할 확대 · 금융심사 시 사회적 가치 반영, 사회적 가치 반영 투·융자 시 경영컨설팅 병행을 통한 기업 경쟁력 강화, 투·융자 회수 등 선순환 유도 · 자치단체 여건에 따라 필요 시 기금을 조성·운영하도록 지역 단위 사회적경제 기금 사례 발굴 및 공유 등 - 공공기관의 우선구매 확대 · 우선구매 정책 적용대상을 지방자치단체, 지방공기업, 교육청 등으로 명시

정책과제	주요 내용
	· 지역 내 공공기관(국가지방공기업)의 대규모 계약(물품·용역) 발주 시 사회적경제 간접구매 확대 · 공공시장(방과후 교육 등 서비스 위탁) 진입 역량 강화를 위한 협동조합 대상 공공구매 컨설팅 지원 등

자료: 관계부처 합동. (2019. 11.). 지역 공동체의 사회적경제 추진역량 제고 방안. 세종: 관계부처 합동. pp.4-19의 내용을 요약발췌하여 작성.

8) 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵(2018. 3. 27.)

2018년에 국토교통부를 중심으로 하여 관계부처 합동으로 수립된 '내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵'은 100대 국정과제 중 하나인 '79. 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진'을 근거로 한다. '지역 공동체가 주도하여 지속적으로 혁신하는 도시 조성'이라는 비전 아래 삶의 질 향상과 도시 활력 회복, 일자리 창출, 공동체 회복이라는 정책 목표를 갖고 정책과제들을 제시하였다(〈표 2-2-14〉 참고).

도시재생 뉴딜 로드맵에서는 정책 추진을 위해 사회적경제 조직을 활용하는 한편 사회적경제 조직의 육성을 지원하기도 한다. 예를 들어 '노후 저층 주거지의 주거 환경 정비' 정책과제에서는 '소규모 주택정비사업 활성화'를 위해 마을관리 협동조합에서 주거지를 관리하고자 한다(도시재생사업기획단, 2018. 3. 27.: 17). 주민이 마을관리 협동조합의 조합원이 되어 지역사회에서 필요한 집수리, 공동구역 청소 등의 주거지 관리 서비스를 공동으로 구매하는 한편, 지역 주민에게 일자리도 제공할 수 있도록 협동조합의 설립을 지원하는 것이다(도시재생사업기획단, 2018. 3. 27.: 17). 이는 사회적경제 조직을 정책 실현을 위한 주체로 활용하는 사례로 볼 수 있다. 또한 '지역 기반의 도시재생 경제 생태계 조성'을 추진하기 위한 도시재생 경제조직 활성화 지원 전략은 도시재생 지역에서 필요한 다양한 사업 분야에 창업하는 청년 스타트업 등을 국토교통형 예비

사회적기업으로 우선 지정하여, 초기 사업화를 지원하는 방식으로 사회적경제 조직의 육성을 지원한다.

〈표 2-2-14〉 '내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵'의 정책과제 및 주요 내용

정책과제	주요 내용
노후 저층 주거지의 주거환경 정비	- 선진국 수준의 기초 생활 인프라 공급 · 기초 생활 인프라 공급기반 마련 · 지역 주도의 기초 생활 인프라 공급 - 노후 주거지 정비 · 소규모주택 정비사업에 공공지원 강화 · 마을관리 협동조합을 통한 주거지 관리 · 빈집 정비 활성화 - 주거 젠트리피케이션 완화 및 공적임대 공급 · 기존 거주자 내몰림 완화 · 도시재생과 연계한 공적 임대주택 공급
구도심을 혁신거점으로 조성	- 컴팩트 네트워크 도시 구축 · 전략계획과 지역공공교통망 계획 등 연계 · 컴팩트 네트워크 도시계획 우선 지원 - 복합기능의 혁신공간 조성 · 도시재생어울림 플랫폼 공급 · 도시재생 첨단산업공간 조성 · 유휴 공간 및 시설 활용 · 노후산단 연계형 뉴딜사업 - 지역 특화재생 프로그램 지원 · 대학타운형 도시재생· 역사문화가 살아나는 뉴딜 · 경관이 살아나는 뉴딜 · 지역상권이 살아나는 뉴딜 · 여성 친화형 뉴딜 · 농촌 지역 특화 발전 · 도시재난 적응체계 구축 - 스마트 시티형 도시재생 뉴딜 활성화
지역 기반의 도시재생 경제 생태계 조성	- 도시재생 경제조직 활성화 지원 · 뉴딜형 청년 스타트업 지원 · 터 새로이 사업 도입 · 도시재생 경제조직 육성 · 사회적 금융 등 자금지원 - 민간 참여 모델 마련 · 리츠 활성화 · 민관협력(PPP) 방식 도입 - 도시재생 뉴딜사업의 일자리 창출 관리 · 핵심지표 발굴·관리 · 국토교통 일자리 로드맵 연계
풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축	- 지역의 도시재생 역량 강화 · 도시재생대학 중심의 지역주도 교육체계 확립 · 맞춤형 교육 실시 - 지역 주민의 참여 기반 조성 · 소규모 재생사업 추진 · 주민참여 프로젝트팀 구성·운영 - 지역의 도시재생 거버넌스 체계 구축 · 주민주도 조직 활성화 · 도시재생지원센터 활성화 · 광역지자체 거버넌스 지원

정책과제	주요 내용
상가 내몰림 현상에 선제적 대응	- 동향 모니터링 체계 구축 · 임대동향조사 보완 - 도시재생지역상가 내몰림 현상 집중 대응 · 상생협약 체결 활성화 지원 · 임대료 안정공간 공급 · 재생이익의 선순환 유도 - 사회적 규제 합리화

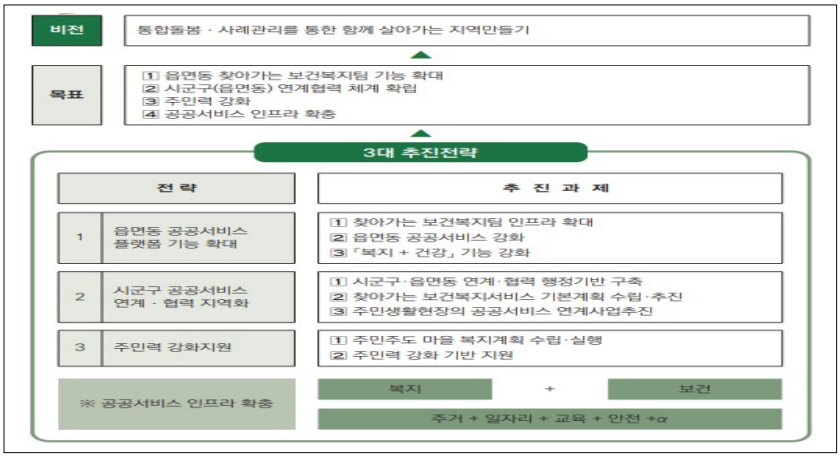
자료: 도시재생사업기획단. (2018. 3. 27.). 젊은 인재들이 모이는 혁신거점, 전국 250곳에 조성-'도시재생 뉴딜 로드맵' 발표…시세 50% 이하 창업공간·저리 기금 지원. 국토교통부 보도자료. http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95080559에서 2020. 10. 28. 인출. pp.12-14의 표의 내용 발췌.

9) 주민자치형 공공서비스 구축 사업

주민자치형 공공서비스 구축 사업은 문재인 정부의 5대 국정목표 중 하나인 '고르게 발전하는 지역'을 달성하기 위한 국정 전략 중 '전략1. 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권', '2. 골고루 잘사는 균형발전'과 관련된 사업으로(대한민국 정부, 2017. 8.; 행정안전부, 2018. 5.), 주민들의 삶의 질 향상과 공동체 가치 회복을 최종 목적으로 삼는다(행정안전부, 2018. 5.: 1). 이에 따라 읍면동을 중심으로 공공서비스 플랫폼을 만들고, 중앙부처의 위임사무나 지자체 고유사무뿐만 아니라 민간에 위탁된 사무까지 포함한 공공서비스를 주민 참여를 기본으로 한 민관협력으로 함께 계획하고 생산하며 전달하고자 한다. 또한 행정기관 차원의 혁신뿐만 아니라 주민과 마을 그리고 사회혁신까지 도모하고자 2018년부터 본 사업을 추진 중에 있다(행정안전부, 2018. 5.: 3). 사업을 추진한 지 3년째인 2020년에는 주민자치형 공공서비스의 정착과 더불어 자치단체 컨설팅과 현장 공모사업, 지역사업 모델의 개발과 적용을 통해 주민이 직접 체감할 수 있는 실질적인 변화를 지역 현장에서 이끌어 내고, 주민복지 전달체계의 개선모델을 도출하는 것을 정책 방향으로 삼고 있다(행정안전부, 2020b: 9).

주민자치형 공공서비스 구축 사업은 보건복지 분야와 주민자치 분야로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 보건복지 분야의 경우, 그동안의 복지전달체계 개편이 시군구 그리고 읍면동까지 외연을 확장하는 방향으로 발전하였지만 보다 더 적극적인 문제 해결을 위해서는 민과 관의 기능적인 연계 체계 구성이 필요하다는 진단에 따라, 찾아가는 보건·복지 서비스 확대와 보건·복지 분야의 통합사례관리, 주민 참여형 서비스 제공기반 마련 등을 위해 추진되었다(행정안전부, 보건복지부, 2020: 11). 이에 따라 2020년에는 ① 읍면동의 공공서비스 플랫폼 기능 확대, ② 시군구 공공서비스의 연계 및 협력 지역화, ③ 주민력 강화 지원이라는 3대 추진전략을 중심으로 '통합돌봄과 사례관리를 통한 함께 살아가는 지역 만들기'라는 비전을 달성할 것을 계획으로 삼고 있다(〔그림 2-2-3〕의 내용 참고). 보건복지 분야의 경우 공공 전달체계 내에서 제공하는 서비스의 인프라를 구축하고 확대하는 것이 주요한 내용으로 판단되며, 사회적경제 조직의 활용과 관련된 내용들을 직접적으로 다루고 있지는 않다.

〔그림 2-2-3〕 2020년 주민자치형 공공서비스 구축사업: 보건복지 분야 추진계획



자료: 행정안전부, 보건복지부. (2020). 2020년 주민자치형 공공서비스 구축사업: 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼. 세종: 행정안전부, 보건복지부. p.14의 그림 발췌.

반면 주민자치 분야는 추진과제와 그 내용에서 사회적경제 조직이 참여할 수 있는 여지가 크다. 〈표 2-2-15〉는 2020년도의 주민자치 분야의 추진과제와 주요 내용을 정리한 것이다. 풀뿌리 자치활동이 핵심인 이 사업에서 주민자치를 중심으로 하는 공공서비스 연계 지원의 경우 위탁 및 보조사업을 주도적으로 수행할 수 있는 기관은 지역에서 활동하는 사회적경제 조직이 될 수 있다. 특히 이러한 조직들이 사회서비스 분야에서 활동하는 조직이라면, 정부 중심의 제도권 내에서 제공하는 서비스에서 소외된 대상자를 포괄하는 것뿐만 아니라 지역에서 발생하는 사회·경제적 문제를 해결하기 위해 사회적경제 조직의 특성을 활용한 보다 창의적인 접근이 가능할 것으로 보인다.

〈표 2-2-15〉 2020년 주민자치형 공공서비스 구축사업: 주민자치 분야 추진과제 및 주요 내용

추진과제	주요 내용
주민자치 활성화 기반 마련	- 주민자치회 제도 근거 마련 추진 - 주민자치사업(주민세, 참여예산, 특별회계 등) 재원 확충 지원 - 주민자치활동 참여보장을 위한 공가 적용 확대 - 주민자치 활성화를 위한 읍면동 행정운영 혁신
주민자치 교육·컨설팅 지원	- 자치단체 주민자치 담당자 및 관계자 교육 - 주민자치 민간 전문인력 양성 및 인력 Pool 구성 - 자치단체의 주민자치 활성화 정책 수립·운영 지원을 위한 컨설팅 추진 - 자치단체 교육·포럼 등 공론장 직접 지원
주민자치 중심 공공서비스 연계 지원	- 핵심의제 발굴 및 주민주권 강화를 위한 주민총회 역할 강화 - 주민자치회의 기능을 회복·강화하고, 위탁 및 보조사업을 주도적으로 수행할 주민자치회 연관 실행 법인 도입 지원
주민참여 지역사업 운영	- 국토부 소규모 도시재생 연계 지원 - 국토부 공공생활서비스 집약형 도시재생 연계 지원
주민자치 기반 민관 협력 확대	- 인구감소에 대응하고 지역활성화의 융합적 협력을 위해 5부처(행안부, 국토부, 복지부, 농림부, 교육부) MOU 체결 - 소지역 민관의 협력체계를 구축하고 커뮤니티 디자인을 통해 소지역의 실질적 변화 유도 - 자치와 혁신 핵심인재 양성과정 운영 - 전국 단위 주민자치 연관 민간단체와 함께 협의기구 운영
지역 공모사업 연계·지원	- 각 부처 지역사업 정보를 집약체계화 - 주민과 지역사회 관점의 부처 지역사업 자료집 제작

자료: 행정안전부. (2020b). 2020년 주민자치형공공서비스구축사업 주민자치 분야 매뉴얼. 세종: 행정안전부. pp.13-20의 내용을 요약발췌하여 작성.

제3절 소결

이 장에서는 사회서비스 분야에서의 사회적경제 조직의 의미와 더불어 현 정부에서 추진해 온 사회적경제 관련 정책을 중심으로 사회적경제와 사회서비스 분야와의 연관성, 사회적경제 내에서 사회서비스를 어떻게 인식하고 있는지 살펴보았다.

사회적 목적을 추구하는 사회적경제 조직의 특성은 사회서비스와 같이 국민 삶의 질 향상을 위해 제공되어야 하는 서비스를 기존의 전달체계 안에서 또 다른 대안적인 주체로서 기능할 수 있도록 하여 존재의 정당성을 부여할 수 있게 하는 것이다. 그렇게 사회서비스의 대안적 공급 주체로서의 정당성을 부여받음과 동시에 일자리 정책을 통해 저성장, 저고용의 사회·경제적 상황에서도 고용을 창출할 수 있는 매력적인 수단이었기에 국가적으로 사회적경제 조직을 육성하려는 노력이 지속적으로 이루어져 왔던 것으로 보인다. 실제 현 정부에 들어서 발표된 제3차 협동조합 기본계획과 제3차 사회적기업 육성 기본계획의 내용만을 보더라도 이전의 계획들과 변함없이 드러나는 사항 중에 하나는 사회적경제 조직의 진출 분야를 확대하고 촉진하려는 정책을 추진하고 있다는 것이다. 또한 최근에 발표된 사회서비스 분야 사회적경제 육성 지원사업도 지역 내에서 욕구를 가진 대상자들과 밀접한 관계를 맺으면서 활동할 수 있는 사회적경제 조직과의 연계를 통해 공공 중심의 사회서비스 제공이 갖는 한계를 극복하려는 움직임을 보이고 있다.

한편 이러한 정부 주도의 사회적경제 육성 정책으로 인하여 국내의 사회적경제는 오히려 사회적경제 조직 자체의 주체성은 약하고 국가의 지원에 지나치게 의존하고 있어, 자생력을 갖추기에는 한계가 있었다는 비판의 목소리도 존재한다(김성기, 2014; 김정원, 2017; 신명호, 2019. 1.

31.). 또한 〈표 2-2-16〉과 같이 각 중앙부처에서는 지역의 현실에 맞는 서비스 제공과 일자리 창출을 위해 사회적경제 조직이 참여 가능한 사업들을 수행하고자 노력하고 있다. 다만 소관부처별로 정책이 분절적으로 추진되고 있다는 점은 정책의 중복과 비효율의 문제를 발생시킬 수 있다. 국가 주도에 의한 육성이라는 성장 기반을 완전히 무시하고 사회적경제를 위한 새로운 토대를 만들어 나가기에는 무리가 있을 것이다. 사회적경제를 단순히 정책적 수단으로만 볼 것이 아니라 질적인 성장을 지원하여 새롭게 확장될 수 있는 영역임을 인지해야 한다. 그리하여 사회적경제 조직의 지역성을 활용하여 사회서비스 분야를 비롯한 다양한 분야에 활동 영역을 넓히고 자생력을 높일 수 있는 방안에 대한 고민이 필요할 때이다.

〈표 2-2-16〉 사회적경제 조직이 참여 가능한 중앙부처의 주요 사업 및 담당 부처

구분	주요 내용	담당 부처
지역주도형 청년 일자리	- 청년의 실업 해소 및 지역 정착을 위해 지자체가 중심이 되어 기획·시행하는 상향식 일자리 사업 · (지역정착지원형) 지역기업(마을기업, 농어업법인 등)에 청년 지원을 통해 지역정착 유도 · (창업투자생태계조성형) 창업지원(임대료, 교육 등) 또는 고용친화적 생태계 조성 · (민간취업연계형) 지역사회서비스 등의 일경험과 경력 형성을 통해 향후 민간 취업 연계	행정안전부
농촌신활력플러스	- 지역의 자산과 민간조직을 활용한 특화산업 고도화, 사회적 일자리 창출 등을 통해 자립적 성장이 가능한 농촌사회 구현을 위해 추진 · 해당 시군의 기본계획 방향과 부합하면 사회적경제 조직이 진행하는 어떤 사업(수익, 교육, 복지, 환경 등)이든 참여 가능	농림축산식품부
귀농귀촌 활성화	- 도시민의 농업·농촌 정착 지원을 위한 기본 소양, 영농기술 등 귀농귀촌 교육 및 지역공동체 활성화를 위한 지역주민과의 융화프로그램 등 지원	농림축산식품부
사회적 농업 활성화	- 농업활동을 통해 장애인, 고령자 등 사회적 약자를 대상으로 돌봄·고용·교육 등의 사회서비스를 제공하는 사회적 농장을 육성하여 지역공동체 활성화에 기여 · 사회적 농업 프로그램 운영, 지역사회와의 네트워크 구축, 사회적 약자를 위한 시설개선 등 지원	농림축산식품부

구분	주요 내용	담당 부처
어촌뉴딜 300	- 낙후된 선착장 및 대합실 등 어촌의 필수기반시설을 현대화하고 지역의 고유자원을 활용한 특화개발 추진, 소득기반·체험관광사업의 시행, 역량강화사업 추진, 준공시설물의 사후관리·운영 등	해양수산부
산림일자리발전소	- 산림자원을 활용하고 지역공동체가 주도하는 산림형 사회적경제기업을 육성하여, 지역문제 해결과 일자리 창출 도모	산림청
지역사회 통합 돌봄	- 노인, 장애인 등이 병원·시설이 아닌 원래 살던 곳에서 지낼 수 있도록 지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어) 추진 · 주거, 보건의료, 복지, 돌봄 전 분야에서 참여 가능	보건복지부
지역산업맞춤형 일자리 창출	- 자치단체가 지역 일자리 사업을 제안하면 사업수행기관을 선정하고 지원	고용노동부
도시재생 뉴딜	- 도시 쇠퇴에 대응하여 지역 주도로 도시공간을 혁신하고 일자리 창출 · (국토교통형 예비사회적기업) 예비사회적기업의 공통요건을 갖추고 있으며 도시재생 뉴딜의 4대 목표 등 사회적 가치 실현에 기여하고 지역주민의 참여와 협업을 수반하는 사업을 추진하는 기업을 예비 사회적기업으로 지정 · (특례보증) 수요자중심형 융자(건설·매입·리모델링)를 신청하는 청년창업자, 마을기업, 사회적기업, 사회적협동조합, 자활기업에 보증 지원 · (마을관리협동조합) 도시재생사업을 통해 공급된 기초생활인프라 등을 주민이 주도적으로 유지·관리해나가는 사회적협동조합 육성·설립 지원 · (지역주민대상 도시재생 역량강화 교육 시행) 지역 도시재생지원센터를 통해 주민, 전문가 등을 대상으로 도시재생 관련 역량강화 교육을 실시하여 사회적경제 주체로 육성	국토교통부
사회적경제 혁신성장	- 지역 내 사회적경제 기업의 혁신성장과 생태계 조성을 위해 다양한 지역 자원과 연계한 기술개발 및 사업화 지원 · 지역 공동체 활성화를 위해 사회적경제기업과 사회적경제 중간지원조직이 주관하는 산학연 컨소시엄 지원	산업통상자원부 (한국산업기술진흥원)
디자인주도 사회적기업 혁신역량 강화	- 사회적기업의 혁신역량을 강화하여 혁신 제품 및 서비스 개발을 통해 지속 성장 가능한 생태계 구축 · 디자인을 통해 수요자 중심의 사회적경제 서비스 및 비즈니스모델을 창출하기 위한 컨설팅 및 서비스디자인 등 지원	산업통상자원부 (한국디자인진흥원)

자료: 관계기관 합동. (2020). 2020 사회적경제 정책 자료집: 1권역 서울·인천·경기·강원. 세종: 관계기관 합동. pp.41-69의 내용을 요약발췌하여 작성.

제3장

사회서비스 분야
사회적경제 조직 활용 계획 분석

제1절 정책분석의 필요성
제2절 정책 분석 절차
제3절 지자체 사업계획 분석 결과
제4절 소결

제3장 사회서비스 분야 사회적경제 조직 활용 계획 분석

제1절 정책 분석의 필요성

사회서비스와 사회적경제와 관련된 지방자치단체의 전략을 파악하기 위해서는 지자체 단위에서 수립한 관련 정책을 살펴보는 것이 필수적이다. 문건화 되어 있는 정책 입안과 현장에서 작동하는 실제 정책에는 차이가 발생할 수 있지만(Ball, 1993; 신혜진, 2014: 1161 재인용), 문서화된 정책을 통해 본래 정책입안자가 표방한 의도와 방향, 전략과 전술, 중점추진사안, 그리고 입안자의 기획역량을 파악할 수 있기 때문이다.

사회서비스는 수요의 파악과 이용자의 접근성이 중요하다는 측면에서 지방자치단체의 역할이 강조되며(홍석철, 2017: 97), 사회적경제 또한 지역 공동체의 문제를 주민 스스로 협동하여 해결하는 데 주안점을 둔다는 데서 두 이슈의 교차지점에서는 지방자치단체의 기획력과 집행력이 특히 더 중요한 역할을 할 것으로 보인다. 지역특성에 부합하는 지역계획의 설정과 지방자치단체의 역량이 정책 효과의 주요한 변수가 된다는 것은, 지방자치단체의 기획력 향상이라는 의미 있는 결과를 낳기도 하지만(이지영, 박순우, 2017: 455), 때로는 사회서비스 보장수준의 불균형을 가져오기도 한다(최영, 2015). 사회서비스분야 사회적경제 조직 활용의 지역 간 차이와 원인을 파악하고자 하는 이 연구에서 지자체의 계획이 사회적경제 활성화 성과와 가지는 연관성은 눈여겨볼 요소이다. 따라서 이 장에서는 지방자치단체의 사회서비스와 사회적경제 관련 계획에 대한 내용 분석을 통해 지자체 사회서비스 분야의 사회적경제 활용 전략을 분석해 보고자 한다.

제2절 정책 분석 절차

1. 분석 대상 및 자료 수집

이 연구는 광역단위의 지방자치단체가 수립한 자체의 사회서비스, 사회적경제 관련 계획을 분석대상으로 한다. 지역 공동체의 구성단위나 사회서비스 이용자와의 근접성이라는 면에서는 기초지자체가 보다 적합할 수 있으나, 비교·분석에 적합한 정책 자료의 생산 여부와 접근성을 고려하여 광역자치단체를 비교 단위로 정하였다. 사회서비스, 사회적경제에 관련된 계획으로는 「제4기 지역사회보장계획(2019-2022)」, 「2019년 지역자율형사회서비스투자사업(지투사업) 계획」, 「사회적경제 기본계획」(차수와 시기, 명칭은 지역에 따라 다름)을 선정하여 분석자료로 활용하였다. 각 계획은 성격이 상이하여 동일 선상에서 비교하는 것은 적합하지 않으나, 우선 지역사회보장계획과 지투사업계획의 개요는 〈표 3-2-1〉에 제시한 바와 같다.

〈표 3-2-1〉 분석대상 지방자치단체 계획 비교

구분	지역사회보장계획	지투사업계획	사회적경제 기본계획*
근거법	사회보장급여의 이용 및 수급권자 발굴에 관한 법률 제35조	비법정계획	지자체 조례
수립주기	4년 * 매년 연차별 시행계획 수립	1년	지역마다 상이하나, 대부분 5년
제출시기	시행 전해 11월-당해 1월	정해져 있지 않으나 대체로 5월 제출	지역마다 상이
표준목차	1. 제4기 지역사회보장계획 수립 배경	1. 2019년도 사업 추진을 위한 지역 여건 진단	지역마다 상이

구분	지역사회보장계획	지투사업계획	사회적경제 기본계획*
	2. 지역 사회보장의 여건 진단 및 전망 3. 제4기 지역사회보장계획 기본 방향 4. 세부사업 추진방안 5. 사회보장분야 재정 및 행정 계획 6. 지역사회보장계획 운영 점검 및 평가 7. 시·군·구 지원 계획	2. 2019년도 사업 추진계획 2-1. 사업의 비전, 목표, 추진과제 2-2. 세부추진계획 2-3. 조직·인력 운용 계획	

주: 지역마다 명칭이 '사회적경제 기본계획', '사회적경제 종합발전계획', '사회적경제 육성계획' 등으로 상이함.

자료: 1) 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률, 법률 제17201호 (2020).
2) 보건복지부, 한국보건사회연구원, 한국보건복지인력개발원 (2018). 제4기 지역사회보장계획 수립 매뉴얼. 세종: 한국보건사회연구원.
3) 보건복지부, 한국보건사회연구원 (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서 작성양식. 내부자료.

지역사회보장계획은 기초 및 광역 지자체의 장이 수립하는 4년 주기의 법정계획으로, 지자체의 기본적인 사회보장정책의 방향을 노정한다. 동 계획은 2007년 「사회복지사업법」 개정으로 계획수립의 법적 근거를 구축하고, 제1기 지역사회복지계획(2007-2010)으로 시작되어 2011년 제2기(2011-2014), 2015년 제3기 계획(2015-2018)을 수립하였다. 2015년 7월 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제정에 따라 사회복지·보건의료를 중심으로 하던 지역사회복지계획은 교육·고용·주거·문화 등을 포괄하는 지역사회보장계획으로 내용이 확대되었으며, 제4기 지역사회보장계획(2019-2022)은 개편된 체계를 기준으로 수립되었다(강혜규 외, 2018: 18). 4년 단위로 수립하는 중기계획 기간에 해마다 연차별 시행계획을 수립하여 매년 계획의 이행에 대한 점검과 환류가 이루어지도록 하고 있다.

지역자율형 사회서비스 투자사업(지투사업)은 지방자치단체가 지역의 사회서비스 수요에 대응하여 지역 맞춤형 서비스를 자율적으로 기획하고

운영하도록 설계된 제도이다(안수란, 김회성, 김준표, 이영글, 김진희. 2018: 9). 이 제도는 2007년 '지역사회서비스 혁신사업'으로 출발하여 2009년 '지역사회서비스 투자사업'으로 명칭이 변경되었으며, 2012년 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」이 제정되며 법적 기반을 마련하였다. 2013년 재정지원방식이 포괄보조방식으로 전환되며 '산모·신생아 건강관리지원사업', '가사간병방문지원사업'과 함께 3개의 내역사업이 지투사업으로 묶여 관리되고 있다(안수란 외, 2018: 15). 사업계획은 지투사업에 대한 성과평가가 시작된 2010년 이후 매년 수립되었으며, 비법정계획으로 제출 시기는 따로 정해져 있지는 않으나, 2020년 현재까지 5월경 보건복지부에 제출되어 왔다.

사회적경제 기본계획은 각 광역자치단체의 조례에 의거하여 수립하는 중기계획으로, 지역 간 명칭이 상이하며, 계획의 범위와 제출시기에도 일관성이 없다. 지자체에 따라 차이가 있으나 2010년대에 제정된 조례를 근거로 하여 대개 3년 또는 5년 주기로 제정되고 있으며, 대부분의 시·도에서 1차 또는 2차 계획을 수립하였다. 지자체에 따라 용역연구로 수행한 연구보고서 형식의 문건을 계획으로 대체하기도 한다. 각 지자체의 사회적경제 기본계획 현황은 〈표 3-2-2〉와 같다.

〈표 3-2-2〉 광역자치단체 사회적경제 기본계획 근거조례 및 현황

구분	근거조례	조례상 명칭	수립주기
서울특별시	서울특별시 사회적경제 기본 조례	사회적경제 기본계획	5년
부산광역시	부산광역시 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례	사회적경제 육성계획	5년
대구광역시	대구광역시 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례	사회적경제 종합발전계획	5년
인천광역시	인천광역시 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례	사회적경제 육성계획	5년
광주광역시	광주광역시 사회적경제 활성화 지원 조례	사회적경제활성화지원계획	3년
대전광역시	대전광역시 사회적경제 육성 및 지원조례	사회적경제 발전 기본계획	5년

구분	근거조례	조례상 명칭	수립주기
울산광역시	울산광역시 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례	사회적경제 종합발전계획	5년
세종특별자치시	세종특별자치시 사회적경제 육성 지원에 관한 조례	사회적경제 지원계획	5년
경기도	경기도 사회적경제 육성 지원에 관한 조례	사회적경제 발전 기본계획	5년
강원도	강원도 사회적경제 육성 지원에 관한 조례	사회적경제 지원계획	5년
충청북도	충청북도 사회적기업 육성지원에 관한 조례	육성계획	5년
	충청북도 협동조합 육성 및 지원 조례	기본계획	3년
충청남도	충청남도 사회적경제 육성지원에 관한 조례	사회적경제 육성계획	제시하지 않음
전라북도	전라북도 사회적경제 기본 조례	전라북도 사회적경제 발전 기본계획	5년
전라남도	전라남도 사회적경제 육성과 지원에 관한 조례	사회적경제 육성계획	5년
경상북도	경상북도 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례	사회적경제 육성계획	5년
경상남도	경상남도 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례	사회적경제 육성계획	5년
제주특별자치도	제주특별자치도 사회적경제 기본 조례	사회적경제 발전 기본계획	5년

자료: 1) 서울특별시 사회적경제 기본 조례, 서울특별시조례 제6061호 (2016).
2) 부산광역시 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례, 부산광역시조례 제5793호 (2018).
3) 대구광역시 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례, 대구광역시조례 제4766호 (2015).
4) 인천광역시 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례, 인천광역시조례 제5414호 (2014).
5) 광주광역시 사회적경제 활성화 지원 조례, 광주광역시조례 제5007호 (2017).
6) 대전광역시 사회적경제 육성 및 지원조례, 대전광역시조례 제5336호 (2019).
7) 울산광역시 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례, 울산광역시조례 제2025호 (2019).
8) 세종특별자치시 사회적경제 육성 지원에 관한 조례, 세종특별자치시조례 제1051호 (2017).
9) 경기도 사회적경제 육성 지원에 관한 조례, 경기도조례 제5007호 (2015).
10) 강원도 사회적경제 육성 지원에 관한 조례, 강원도조례 제4286호 (2018).
11) 충청북도 사회적기업 육성 지원에 관한 조례, 충청북도조례 제3710호 (2014).
12) 충청북도 협동조합 육성 및 지원 조례, 충청북도조례 제3631호 (2014).
13) 충청남도 사회적경제 육성지원에 관한 조례, 충청남도조례 제4136호 (2016).
14) 전라북도 사회적경제 기본 조례, 전라북도조례 제4726호 (2019).
15) 전라남도 사회적경제 육성과 지원에 관한 조례, 전라남도조례 제4424호 (2017).
16) 경상북도 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례, 경상북도조례 제3907호 (2017).
17) 경상남도 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례, 경상남도조례 제4478호 (2018).
18) 제주특별자치도 사회적경제 기본 조례, 제주특별자치도조례 제1781호 (2016).

각 계획 문건은 공개된 계획의 경우 문건이 게시된 인터넷 사이트에서 파일을 내려 받는 형식이며, 비공개 문건의 경우에는 지자체에 직접 협조를 요청하여 확보하였다. 지역사회보장계획, 지투사업계획은 17개 광역 지자체의 문건을 수집하였으며, 사회적경제 기본계획은 문건을 공개하거나 제공 요청에 협조한 10개 지자체의 계획이 확보되었다.

2. 분석방법 및 기준

정책 분석은 17개 시·도에서 수립한 제4기 지역사회보장계획, 2019 지투사업계획, 확인 가능한 최근의 사회적경제 기본계획이 각 계획의 특성별로 적절한 구성 요소를 포함하고 있는지 파악하고, 해당 내용을 지자체별로 비교·분석하는 방식으로 수행하였다. 분석의 전반적 절차는 기초 및 광역 지자체에서 수립한 자살예방시행계획서를 분석한 김정수, 김영래, 정아원, 송인한(2017)의 절차와 분석틀을 참고하되, 방대한 계획에서 관련이 낮은 부분은 제외하고 특정 내용을 중심으로 본 연구에 적합한 방식으로 변형하여 적용하였다.

상세한 절차는 먼저 각 계획의 구조를 파악한 후, 관련 정책을 파악할 수 있는 키워드를 선정하고, 이를 중심으로 사업계획서에서 키워드가 언급된 맥락을 〈표 3-2-3〉에 제시한 주요 항목에 따라 코딩하였다. 지역사회보장계획과 지투사업계획은 '사회적경제', '사회적기업', '협동조합', '자활기업', '마을기업'을 키워드로 정했으며, 사회적경제 기본계획은 '사회서비스'와 '돌봄'을 키워드로 정했다. 자료출처, 조직명, 목차, 부록에서의 언급은 제외하였다.

〈표 3-2-3〉 정책문건 내용분석 원자료 코딩틀

계획 구분	지역	키워드	빈도	빈도내 순번	페이지	목차	맥락	관련 사업	핵심 개념	관련 주제

자료: 연구진 작성.

17개 지역(사회적경제 기본계획은 10개 지역)의 코딩을 완료한 후 '목차'와 '맥락', '관련사업', '핵심개념', '관련주제'를 반복적으로 읽고 내용을 파악하였다. 코딩된 정보가 충분하지 않은 경우 원계획과의 대조를 통해 내용을 확인하였다. 원자료는 각 계획의 목적과 특성을 고려하여 구성한 계획별 항목에 따라 재코딩하였다.

〈표 3-2-4〉 정책문건 내용분석 공통 및 개별요소

구분	제4기 지역사회보장계획 (2019-2022)	2019년 지투사업계획	사회적경제 기본계획
공통 요소	- 사회적경제의 사회적 가치 고려 - 사회적경제 조직 현황분석 및 성격 - 제3기 평가에 관련 내용 제시/전년도 평가 및 당해 연도 환류계획에 관련 내용 제시 - 사회적경제 조직을 (일자리 창출 외) 사회서비스 제공기관으로 인식 - 관련 세부사업		
개별 요소	- 사회적경제 조직이 참여하는 사회서비스의 성격 - 상위/관련계획에 관련내용 제시 - 향후 입법 추진계획	- 사회적경제 활용방안의 세분화 - 관련 진척상황 기술	- 사회서비스 제공을 사회적경제의 역할로 인식 - 사회적경제 조직을 사회서비스 제공기관으로 인식 - 지역사회서비스 수요/공급 현황 - 사회서비스 관련 계획과의 연계 - 사회서비스 조직 육성을 위한 제도 제시 - 사회서비스 관련 부서와의 연계 - 구체적인 추진 전략

자료: 연구진 작성.

재코딩틀은 크게 지역사회보장계획과 지투사업계획에 공통적으로 적용하는 항목인 '공통요소'와 각 계획의 특성에 따라 설정한 '개별요소'로 구분하여 구성하였다. 지역사회보장계획과 지투사업계획은 지역의 사회서비스 수요에 대응하여 질 높은 사회서비스를 효과적으로 제공하는 것을 목적 또는 목적 중 일부로 포함하며, 표준 목차에 따라 구성된 공통점이 있어 공통요소를 찾기가 상대적으로 용이하였으나, 사회적경제 기본계획은 목적이 양 계획과는 거리가 있어 공통요소를 적용하는 데 무리가 있어 개별 요소만을 분석하였다.

공통요소 중 '사회적경제의 사회적 가치 고려'는 양질의 일자리 창출, 사회서비스 제공, 지역공동체 재생, 사회통합 등의 사회적 가치에 대한 명시적인 언급이 있는지의 여부로, 계획에서 이와 같은 고려가 분명하게 드러나면 '있음', 보이지 않으면 '없음'으로 분류하였다. '사회적경제 조직 현황분석'은 계획의 지역여건 진단이나 관련된 세부 추진과제에서 지역 내의 사회적경제 조직의 현황을 제시하고 있으면 '있음', 없으면 '없음'으로 분류하였으며, 현황분석의 성격에 따라 '지역별 분석'과 '유형별 분석', 특정유형만 분석했다거나 다른 분류기준을 적용한 '기타'로 구분하였다. '제3기 평가에 관련 내용 제시/전년도 평가 및 당해연도 환류계획에 관련 내용 제시'는 해당 부분에 사회적경제와 관련한 성과와 한계, 본 계획에의 환류가 명시적으로 드러나는 경우 '있음', 관련 내용이 없으면 '없음'으로 간주하였다.

'사회적경제 조직의 사회서비스 제공기관으로서의 인식'에는 지역사회보장계획과 지투사업계획의 차이가 드러났다. 제4기 지역사회보장계획에서 사회적경제와 사회적경제 조직은 대체로 '일자리 창출' 차원에서 조망되었다. 지역에 따라 차이는 있었으나, 취약계층을 위한 일자리 창출과 이들의 경제적 자립기반 강화 등의 기제로 사회적경제 조직을 들었고, 관

련된 세부 추진과제 또한 이러한 목적을 달성하기 위한 것이 대부분이었다. 반면 지투사업계획은 사회서비스를 제공하기 위한 기제로 사회적경제 조직을 언급하고 있었다. 취약계층을 위한 일자리 제공도 광의의 사회서비스에 포함되며, 현행법도 고용을 사회서비스의 범위에 포함하고 있으나(「사회보장기본법」 제3조), 사회서비스분야의 사회적경제 조직에서는 '제공인력에게 일자리를 제공하는 것'에 주목하느냐, '제공인력이 사회서비스 이용자에게 서비스를 제공하는 것'에 주목하느냐의 차이가 있다. 지역사회보장계획은 전자, 지투사업계획은 후자에 초점을 맞춘 것에 가까운데, 본 연구에서는 후자의 의미로 지방자치단체가 사회적경제 조직을 활용하는 전략을 파악하고자 하였으므로, 지역사회보장계획을 분석할 때에는 사회적경제 조직을 일자리 창출 외 사회서비스를 제공하는 기관으로도 인식하고 있는지를 살펴보고 이에 관한 언급이 있으면 '있음', 없으면 '없음'으로 분류하였다. '관련세부사업 여부'는 세부사업에 사회적경제 조직의 활용이 있으면 '있음', 없으면 '없음'으로 간주하였으며, 세부사업이 있는 경우는 활용 내용이 일자리 창출로만 한정된 경우와 일자리 창출 외 사회서비스의 직접 제공 등과 관련되어 있는 사례를 구분하였다.

개별요소는 지역사회보장계획이 지투사업계획보다 계획의 범위가 포괄적인 것을 고려하여 사회적경제 조직이 광의의 사회서비스, 협의의 사회서비스로 연관된 경우를 구분하였다. 여기에서 광의의 사회서비스는 일자리 창출을 제외한 교육, 문화 및 관광, 청소 등을, 협의의 사회서비스는 보건 및 사회복지나 돌봄을 의미한다. 한 지자체에서 사회적경제 조직의 활용이 광의와 협의의 사회서비스에 모두 연관된 경우에는 광의로 분류하였다. 또한 표준 목차를 고려하여 '상위/관련계획에 관련내용 제시'와 '향후 입법 추진계획에 관련내용 제시'를 개별요소로 선정하여 해당되

는 목차에 사회서비스분야의 사회적경제에 대한 고려가 있는 경우 '있음', 없으면 '없음'으로 코딩하였다.

지투사업계획은 지역사회보장계획보다 구체적인 활용전략을 담고 있는 것을 감안하여 '전략의 세분화 여부'에서 계획에 나타난 사회적경제 조직의 활용이 '특정사업과 연관이 있는지', '특정 조직이나 지역에 따른 차별화된 접근이 있는지', '사회적경제 조직의 서비스 제공기관 진입 이후에 대한 전략이 있는지'를 중심으로 평가하여, 이중 1개 이상의 요건을 충족하면 세분화된 전략을 세운 지자체로 판단하였다. '관련 진척상황 기술'은 세부 추진과제에서 현재까지 사회적경제활용과 관련한 진척상황을 구체적으로 기술하였는지의 여부를 기준으로 하였다.

사회적경제 기본계획을 분석한 개별요소 중 '사회서비스 제공을 사회적경제의 역할로 인식'은 계획에서 언급한 사회적 경제의 기본 방향과 역할 중 사회서비스 제공이 포함되어 있으면 '있음', 없으면 '없음'으로 코딩하였다. '사회적경제 조직을 사회서비스 제공기관으로 인식'은 사회적경제 조직을 통한 사회서비스 제공 사례를 구체적으로 언급하거나 사회서비스가 사회적 경제조직 육성을 위해 전략적으로 활용할 수 있는 분야임이 드러나면 '있음', 없으면 '없음'으로 간주하였다.

'지역사회서비스 수요/공급 현황'은 계획 내에 지역의 사회서비스 수요를 파악할 수 있는 잠재적 이용자, 요보호대상자 또는 취약계층 규모나 공급 자원을 파악할 수 있는 사회서비스 제공기관, 관련 복지기관 등과 관련된 현황자료가 있으면 '있음', 없으면 '없음'으로 코딩하였다. '사회서비스 관련 계획과의 연계'는 사회보장기본계획, 지역사회보장계획 등 사회서비스와 관련된 중앙정부와 지역의 계획에 대한 연계가 있으면 '있음', 없으면 '없음'으로 분류하였다. '사회서비스 조직 육성을 위한 제도 제시'는 기본계획 내에서 사회적경제 조직의 사회서비스 분야 진입을 촉

진하기 위한 제도에 대한 제시가 있으면 '있음', 없으면 '없음'으로 코딩하였다. 기본계획의 내용만으로 실제 지역 내 해당 제도 유무를 판별할 수는 없기 때문에, 본 변수는 제시의 유무만을 의미하는 것으로 해석을 제한해야 한다.

사회적경제 기본계획은 표준 목차가 부재하여 지역별로 형식과 내용에 차이가 있고, 중장기계획의 보편적 설계틀인 '비전-목표-추진전략-세부사업'을 갖추지 않은 경우가 많아 목록화된 세부사업이나 사업의 추진체계를 구체적으로 파악하는 데 한계가 있다. 계획 수립을 위한 연구보고서를 계획으로 대체한 경우에는 이러한 특성이 두드러져, 사업의 추진부서와 추진체계, 사업 프로세스와 관련한 정보를 체계적으로 파악할 수 없는 경우가 잦았다. 그러나 맥락에서 파악 가능한 내용을 제시한 지자체 간의 세부 사업을 비교하기 위해 '사회서비스 관련 부서/조직과의 연계', '구체적 추진전략'을 분석변수로 선정하고, 해당 내용이 있는 경우와 없는 경우로 코딩하였다.

제3절 지자체 사업계획 분석 결과

1. 계획 문건 분석

가. 공통요소 분석

제4기 지역사회보장계획과 2019 지투사업계획의 공통요소분석 결과는 다음 〈표 3-3-1〉과 같다.

〈표 3-3-1〉 제4기 지역사회보장계획과 2019 지투사업계획의 공통요소분석 결과

구분	기준	지역사회 보장계획[1]	지투사업계획[2]
사회적경제의 사회적 가치 고려	있음	8	6
	없음	9	11
사회적경제 조직 현황 분석 여부	있음	10	10
	없음	7	7
사회적경제 조직 현황 분석 성격	유형별 분석	3	6
	지역별 분석	0	1
	기타	7	3
제3기 계획 평가/전년도 평가 및 당해연도 환류계획에 관련 내용 제시	있음	4	8
	없음	13	9
(일자리 창출 외) 사회서비스 제공기관으로서의 사회적경제 조직 인식/참여	있음	12	13
	없음	4	4
	모호함	1	0
사회적경제 조직이 관여하는 세부사업	일자리 창출 외	8	14
	일자리 창출 한정	7	0
	없음	0	3
	모호함	2	0

자료: 1) 분석을 위해 활용한 지역사회보장계획의 원자료 출처는 다음과 같음.
- 강원도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
- 경기도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
- 경상남도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
- 경상북도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

- 광주광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
- 대구광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
- 대전광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
- 부산광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
- 서울특별시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
- 세종특별자치시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
- 울산광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
- 인천광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
- 전라남도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
- 전라북도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
- 제주특별자치도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022)
- 충청남도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
- 충청북도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

2) 분석을 위해 활용한 지투사업계획의 자료 출처는 다음과 같음.
- 강원도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
- 경기도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
- 경상남도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
- 경상북도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
- 광주광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
- 대구광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
- 대전광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
- 부산광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
- 서울특별시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
- 세종특별자치시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
- 울산광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
- 인천광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
- 전라남도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
- 전라북도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
- 제주특별자치도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
- 충청남도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
- 충청북도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.

1) 사회적경제의 사회적 가치

사회적경제의 사회적 가치에 대한 고려는 사회적경제를 사회서비스 보장을 강화하기 위한 활용 방안으로 인식하기 위한 기본 전제이자 방향으로 볼 수 있다. 지역사회보장계획에서는 17개 지자체 중 8개 지자체에서, 지투사업계획에서는 6개 지자체에서 사회적 경제의 사회적 가치를 계획 내에 포함한 것을 찾아볼 수 있었다. 각 계획별 9개, 11개 지자체는 사회적경제의 사회적 가치에 대한 명시적 언급을 찾아보기 어려웠다.

계획 내에서 사회적경제의 가치가 드러나는 형태와 맥락은 다양했는데, 예를 들어 지역사회보장계획에서 D지역의 경우 지역 사회보장의 여건 진단에서 고용문제에 대한 대응방안으로 '사회적경제 조직 활성화를 통한 일자리 창출 및 사회적 가치 실현으로 지역사회공동체 회복 노력'을 제시하였다. J지역 또한 지역 사회보장 여건 진단에서 지역주민 인식조사 결과를 인용하며, 지역 주민이 '사회적경제가 지역사회 혁신과 사회문제를 해결하며, 공동체의식 및 사회적 가치를 확산하는 역할을 가지고 있다는 의견에 대해서 동의하는 정도가 높다'고 기술하여 사회적경제의 사회적 가치를 드러냈다. 지투사업계획[1]의 경우, I지역에서 사회적경제 조직을 제공기관으로 진입하도록 유도하는 이유를 '공급기반 공공성 강화'로 들어 사회적경제 조직이 민간영리기관과 차별화되는 공공의 가치를 실현함을 드러냈다.

2) 사회적경제 조직의 현황분석 여부와 성격

지역사회보장계획과 지투계획은 지역의 주·객관적 현황에 기반한 정책을 수립하기 위해 정책과 관련된 수요/공급자원을 조사하고 관련 정보를 제시한다. 일반적으로 아동, 노인, 장애인, 수급자 등 지역의 인구집단 규모와 사회복지시설 및 바우처 제공기관 등 사회서비스 제공기관의 운영 현황을 제시하는데, 이 정보에 사회적경제 조직에 관한 분석을 포함했는지를 통해 사회적경제 조직을 지역의 사회서비스 자원으로 인식하고 있는지 짐작할 수 있다.

사회적경제 조직의 현황 분석과 관련하여, 각 계획에서 모두 10개 지자체가 조직 현황을 분석하였다. 지역사회보장계획에서는 이중 3개 지자

1) 지투사업계획은 비공개 계획으로 지역을 추론할 수 있는 내용은 일부 가공하고 수정하여 인용함.

체가 네 가지 유형(사회적기업, 협동조합, 자활기업, 마을기업)의 현황을 제시하였으며, 7개 지자체는 일부 유형 중 1-2개의 현황만을 제시하거나, 해당 유형 조직의 시·군·구별 분포를 보고하기도 했다. 지투사업계획에서는 6개 지자체가 유형별 현황을, 1개 지자체가 기초단위의 사회적경제 조직 분포 현황을 기술하였으며, 3개 지자체는 특정유형(사회적기업, 협동조합), 또는 계획의 성격을 고려하여 사회서비스 영역 중 사회적경제 조직의 현황만을 보고하였다. 양 계획에서 나머지 7개 지자체는 사회적경제 조직과 관련한 현황을 제시하지 않았다.

3) 제3기 계획 평가/전년도 평가 및 당해연도 환류계획 관련 내용 제시

분석대상인 정책 문건은 4기 지역사회보장계획과 2019년 지투계획으로 한정하였으나, 전(前) 계획에 대한 평가와 환류를 통해 사회서비스 분야의 사회적경제 활용에 대한 지자체의 고민이 얼마나 지속적이고, 구체적인 실천의지를 담고 있는지를 짐작할 수 있다.

지역사회보장계획에서는 17개 지자체 중 4개 시도는 지난 제3기 지역사회복지계획(2015-2018)의 실행결과 진단에서 사회적경제 조직과 관련한 성과를 제시하였으나, 10개 지자체는 이에 대한 내용이 없었다. 지투사업계획에서는 8개 지자체가 관련 내용을 포함하고 있었고, 9개 지자체에는 관련 내용이 없었다. 관련 내용을 제시한 사례의 예를 들어보면, 지역사회보장계획의 경우 I지역에서 제3기 계획의 시행 성과로 '사회적경제 일자리 창출 등과 더불어 연계된 뉴딜일자리 확대 운영'을 꼽았으며, 지투사업계획의 경우 N지역에서 지난해 평가에 따른 환류계획으로 '취약지역 사회적경제 조직 등록 및 품질관리 강화'를 들었다.

4) 사회서비스 제공기관으로의 사회적경제 조직 인식/참여

이 변수는 사회적경제 조직의 현황 분석 외에 특정, 또는 집단적 사회적경제 조직을 서비스 제공기관으로 파악하는 직접적인 언급이 드러났는지를 의미한다. 이를 통해 지자체가 지역의 사회적경제 조직을 사회서비스를 제공하는 주체로 인식하는 구체성 정도에 대한 단서를 찾을 수 있다.

지역사회보장계획에서는 12개 지자체가 사회적경제 조직을 사회서비스 제공기관으로 인식하거나 현재 사회서비스 제공에 참여하는 사회적경제 조직 관련 내용을 계획 내에 담은 것으로 나타났다. 1개 지자체는 서비스 성격(택배서비스)이나 운영주체(상가협동조합)가 본 연구에 부합한다고 보기에 적절치 못한 측면이 있어서 '모호함'으로 분류하였다. 지투사업계획의 경우에는 13개 지자체가 사회적경제 조직을 제공기관으로 인식하는 것으로 나타났다. 구체적 사례를 들어보면, 지역사회보장계획에서는 E지역에서 세부사업으로 제시한 '성인발달장애인 지역복지시설 이용서비스 확대'에 사회적협동조합이 참여하고 있으며, F지역은 사회적경제 조직이 창업을 겸해 문화·여가를 위한 공간을 운영할 수 있도록 하는 계획을 수립하였다. 지투사업계획은 특정집단을 대상으로 한 특정 추진과제에서 이같은 인식이 드러났다기보다 사회적경제 조직을 사회서비스 제공기관으로 진입하도록 유도한다거나, 이미 사회서비스를 제공하고 있는 기관을 사회적경제 조직으로 전환하도록 유도하는 등 훨씬 직접적인 의도가 드러났다. E지역은 '지역사회서비스 제공기관을 사회적기업으로의 전환을 유도하고, 일반기관과 매출을 비교해서 기관특성별로 육성하는 방안을 마련한다'는 구체적인 계획을 제시하기도 하였다.

5) 관련 세부사업

지역사회보장계획과 지투사업계획은 일련의 구조화된 사업목록을 제시하고, 제시된 세부사업은 지자체가 추진해야 할 과업이 된다. 사업목록에 사회적경제 조직을 활용하는 계획이 있으면, 지자체가 실제 사업을 관리할 의지가 있음을 의미한다.

지역사회보장계획에서는 15개 지자체가 사회적경제 조직을 활용한 세부추진과제를 적어도 1개 이상 운영하고 있었다. 2개 지자체는 사회적경제 조직이 참여하는 사업의 성격이 사회서비스로 보기에 모호한 측면이 있어 '모호함'으로 분류하였다. 사례를 살펴보면, 7개 지자체는 사회적경제 조직이 참여하는 사업이 주로 취약계층을 위한 일자리 창출에 제한되어 있었다. 8개 지자체는 보다 직접적으로 사회서비스의 제공과 관련되어 있었는데, B, E지역은 사회적경제 조직을 활용하여 아동 돌봄을 제공하는 계획을 세부사업으로 제시하였으며, G지역은 사회적협동조합을 통해 지역맞춤형 돌봄서비스 모델을 개발한다는 계획을 수립하였다. M지역은 사회적경제 조직을 제공업체로 하는 취약계층을 위한 청소, 세탁 서비스를 세부사업계획으로 포함하였다.

지투사업계획서에서는 14개 지자체가 관련된 세부추진과제를 수립하였으며, 3개 지자체는 관련된 내용을 찾아보기 어려웠다. 지투사업계획은 계획 전체가 사회서비스의 수요 발굴과 공급 확보와 관리, 품질 개선과 관련되어 일자리 창출로의 한정 여부를 따로 구분하지 않았다. 사회적경제 조직 활용 관련 내용을 살펴보면, 대부분 사회적경제와 연계한 공급기반의 확대와 관련되어 있다.

나. 개별요소 분석

1) 지역사회보장계획

〈표 3-3-2〉 제4기 지역사회보장계획 개별요소 분석 결과

구분	기준	N
사회적경제 조직이 참여하는 사회서비스	협의(보건 및 사회복지)	9
	광의(협의+교육, 문화관광, 청소 등)	4
	없음	4
상위/관련계획에 관련내용 제시	있음	4
	없음	12
	모호함	1
향후 입법 추진계획 여부	있음	3
	없음	14

자료: 1) 강원도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
2) 경기도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
3) 경상남도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
4) 경상북도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
5) 광주광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
6) 대구광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
7) 대전광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
8) 부산광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
9) 서울특별시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
10) 세종특별자치시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
11) 울산광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
12) 인천광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
13) 전라남도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
14) 전라북도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
15) 제주특별자치도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022)
16) 충청남도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).
17) 충청북도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

다음으로 사회적경제 조직이 참여하는 사회서비스 사업의 범위를 광의와 협의로 구분하여 파악하였다. 지역사회보장계획에 사회적경제 조직이 참여하는 사업을 제시한 13개 지자체 중 9개 지자체는 보건 및 사회복지, 돌봄 분야 등 좁은 의미의 사회서비스에, 4개 지자체는 넓은 의미의 사회

서비스(교육, 청소, 문화 및 관광)와 관련되거나, 협의와 광의의 사회서비스 모두에 관련되어 있었다. 위에서 사회서비스 포함 여부를 '모호함'으로 분류한 택배서비스도 본 분류에서는 광의의 사회서비스로 간주하여 분석하였다.

'상위/관련계획에 관련 내용 제시'는 지역사회보장계획의 수립 주체가 사회적경제 관련 계획을 유관계획으로 파악하고 있는지와 관련된다. 일반적으로 사회적경제 관련 계획을 유관계획으로 인식할 때, 사회적경제의 활용에 대한 가능성이 더 높다고 할 수 있다. 4개 지자체는 사회적경제와 관련된 상위계획(사회적경제 활성화 방안(2017), 사회보장기본계획(2019-2022)), 또는 지자체의 관련계획(보건복지중장기계획 등)을 제시하였으며, 9개 지자체에서는 그와 같은 내용을 찾아볼 수 없었다. '모호함'으로 분류된 1개 지자체는 관련계획으로 '다문화가족정책기본계획'을 제시하였는데, 이의 세부추진과제에 결혼이민자의 사회적기업, 협동조합 취창업 지원이 나와 직접적으로 관련된 계획을 제시했다고 보기에는 모호한 측면이 있었다.

향후 사회적경제 활성화와 관련된 입법 추진계획이 있는지의 여부는 법적 기반의 마련에 대한 의지를 파악하기 위한 변수이다. 3개 지자체에서 관련 내용을 기재하였는데, 예를 들어 Q지역에서는 사회적경제지원센터의 설치를 위해 향후 '사회적경제통합지원조례'를 입안할 계획을 서술하였다.

2) 지투사업계획

〈표 3-3-3〉 2019 지투사업계획의 개별요소 분석 결과

구분	기준	N
사회적경제 조직 활용방안의 세분화 여부	있음	10
	없음	7
관련 진척상황 기술 여부	있음	5
	없음	12

자료: 1) 강원도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서
2) 경기도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
3) 경상남도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
4) 경상북도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
5) 광주광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
6) 대구광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
7) 대전광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
8) 부산광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
9) 서울특별시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
10) 세종특별자치시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
11) 울산광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
12) 인천광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
13) 전라남도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
14) 전라북도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
15) 제주특별자치도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
16) 충청남도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.
17) 충청북도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서

지투사업계획 분석 결과, 17개 지자체 중 10개 시도가 사회적경제 조직의 활용에 대해 세분화된 계획을 가진 것으로 판단되었다. 7개 지자체는 사회서비스의 공급확대를 위해 사회적경제 조직을 활용하겠다는 계획은 있었으나, 사회적경제 조직의 유형이나 지역에 따라 차별화된 접근을 제시하거나, 사회적경제 조직의 진입 이후에 대한 방향을 제시하지는 않았다. 세분화된 추진전략의 주요 사례를 살펴보면, F지역은 도시화지역과 농촌지역을 구분하고 사회적경제 조직유형별로 특성에 따른 접근을 시도하였다. L지역은 특정 사업의 사업 운영 주체를 사회적경제 조직(자

활기업)으로 한정하였다. Q지역은 협동조합, 사회적기업 등 사회적경제 조직과 연계하여 교육, 체험, 돌봄 형태의 신규사업을 추진하는 등 타지역에 비해 구체적인 계획을 제시하였다.

관련 진척상황의 기술과 관련하여, 5개 지자체는 사회적경제 조직을 사회서비스분야에 활용하는 데 현재까지 진척된 상황을 전체 여건분석에서든, 또는 세부추진과제에서든 언급하였다. 예를 들어 A지역은 해마다 사회적경제관련 설명회와 교육, 연구와 신규발굴사업을 실시하고 있음을 기술하였으며, F지역은 사회서비스지원단이 지역대학과 사회적경제지원센터와 함께 사회적기업 전환 창업스쿨 및 설명회를 개최해 온 상황을 보고하였다. 12개 지자체의 계획에서는 이러한 진척상황이 구체적으로 드러나지 않았다.

3) 사회적경제 기본 계획

〈표 3-3-4〉 사회적경제 기본계획 개별요소 분석 결과

구분	기준	N
사회서비스 제공을 사회적경제 역할로 인식	있음	10
	없음	0
사회적경제 조직을 사회서비스 제공기관으로 인식	있음	10
	없음	0
지역사회서비스 수요/공급 현황	있음	0
	없음	8
	일부 있음	2
사회서비스 관련 계획과의 연계	있음	0
	없음	9
	일부 있음	1
사회서비스 조직 육성을 위한 관련 계획 및 현행제도 제시	있음	5
	없음	3
	모호함	2

구분	기준	N
사회서비스 관련 부서/조직과의 연계	있음	2
	없음	5
	일부 있음	3
구체적 추진 전략	있음	3
	없음	3
	일부 있음	4

자료: 10개 광역자치단체 사회적경제기본계획. 광역자치단체 익명성을 위해 자료는 〈참고문헌〉에 제시함.

① 사회서비스 제공을 사회적경제 역할로 인식

분석대상인 10개 지자체 모두가 사회서비스 제공을 사회적 경제의 역할로 인식하는 것으로 나타났으며, 이는 주로 계획의 서두에 서술하는 사회적경제의 개념과 등장 배경, 정책 방향 등의 항목에서 드러났다. 주요 사례를 살펴보면, A지역은 '일자리의 창출과 사회서비스 수요에 대한 새로운 대응을 위한 시민사회의 집합적 대응전략'으로 사회적경제를 인식하고 있었으며, E지역은 '사회서비스는 지역 공동체와 주민들에게 제공되기 때문에 사회적경제와 자연스럽게 결합된다'고 하여 사회서비스와 사회적경제 간의 밀접한 관계를 서술하였다. F지역의 경우에는 지역의 사회적경제 현황에서 '사회적경제 가치 공유를 담당할 공공·사회서비스 부문의 발달이 전반적으로 미흡하다'고 진단하여 사회서비스가 사회적경제의 가치를 실현하는 도구로서 기능함을 드러냈다.

② 사회적경제 조직을 사회서비스 제공기관으로 인식

이 변수는 원론적 차원에서 사회서비스 제공을 사회적경제가 가지는 가치 중 하나로 인식하는 것을 넘어서서 보다 구체적으로 현재 지역에서

활동하고 있는 사회적경제 조직에게 사회서비스 제공이라는 역할을 기대하는지를 의미한다. 분석 대상인 10개 지자체 모두가 사회적경제 조직을 사회서비스 제공기관으로 인식하는 단서를 찾을 수 있었다. J지역은 '지역에서 사회서비스에 대한 요구수준이 높아져 서비스 제공형 사회적 경제 기업의 수준도 높아져야 한다'고 하여 지역의 사회서비스 요구를 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 역할에 대한 기대로 연결하였고, L지역은 지역의 사회적기업 중 사회서비스 제공형의 비율이 낮은 데 특정 지역의 돌봄, 재활 등의 사회서비스 수요가 지속적으로 증가하고 있음을 보고하며, 적절한 정책을 통해 사회서비스 제공형 사회적기업의 비율을 높여야 함을 강조하였다.

③ 지역의 사회서비스 수요/공급 현황

10개 지자체 중 지역의 사회서비스 수요/공급 현황을 포괄적으로 제시한 곳은 없었다. 전술하였듯 대체로 사회서비스 수요는 지역 내 특정 인구집단의 규모와 비율로, 공급 현황은 사회복지자원 현황을 제시하는데, 이러한 정보를 지역의 여건이나 정책환경을 분석한 지자체는 사회적경제 기본계획에서 찾아보기는 어려웠다. 2개 지자체에서 일부 현황을 제시했는데, E지역은 장애인직업재활시설을 사회적경제 조직의 범위로 파악, 시군구별 시설과 종사자 현황을 제시하였다. N지역은 세부추진과제에서 특정 지역의 사회서비스 공급부족을 지적하며 지역 내 사회서비스 제공기관의 수, 이중 사회적경제 조직의 수와 비율, 이용자 수의 추이를 보고하여 사회적 경제조직을 통한 사회서비스의 확대를 강조하였다.

④ 사회서비스 관련 계획과의 연계

중앙정부 또는 지자체의 사회서비스 관련 계획과의 연관성을 계획 내에 제시하는 것은, 지자체가 관련 정책 간 유기성과 정합성을 고려하고 있는지를 짐작할 수 있는 단서가 된다. 사회적경제 기본계획은 대부분 중앙부처의 사회적경제 관련 정책을 제시하고 관련된 중장기계획을 분석하였지만, 포괄적인 범위에서 사회서비스 관련 계획을 제시하여 이와의 연관성을 확보하고자 하는 모습은 거의 보이지 않았다. 이처럼 9개 지자체의 계획에서는 관련 내용을 찾아보기 어려웠으나, O지역은 사회적경제 연계 정책동향 분석을 통해 지역사회서비스 투자사업의 현황을 정리하였다. 해당 사업의 연차별 계획을 상세히 언급하지는 않았으나, 사업의 구조와 사회적경제와의 연관성 및 파급효과를 상세히 제시하였다는 데서 지자체가 사회적경제 관련 정책에서 지역사회서비스 투자사업을 무게있게 다루고자 한 의도를 알 수 있었다.

⑤ 사회서비스 조직 육성을 위한 제도 제시

사회서비스 분야 사회적경제 조직 활성화 계획의 구체성을 판단하기 위해 계획 내에 사회서비스 제공조직을 위한 제도적 지원책을 언급하였는지를 분석한 결과, 10개 지자체 중 5개의 지자체에서 이의 내용을 제시하였다. 사례를 살펴보면, 먼저 공공부문 사업의 민간 위탁운영자 선정 시 사회적경제 조직에 가점을 부여하는 제도를 제시한 지자체가 있었다. E지역은 사회적경제 조직을 지속가능한 성장모델로 발전시키기 위한 방안으로 보육, 돌봄, 노인 등 정부위탁 재정지원사업 및 공공사회서비스 분야에 사회문제해결형 사회적협동조합의 진입을 우대할 계획을 제시하

였다. P지역은 세부사업 중 하나로 '공공시설 위탁 운영 참여 지원'을 제시하여 '발달장애인지원센터' 사업에 장애인 관련 사회적경제기업이 프로그램을 운영하도록 추진하고, '아이돌봄서비스', '공동육아나눔터'의 운영에 사회적경제 조직이 주도적으로 참여하도록 하거나 우선 위탁을 시행할 계획을 밝혔다.

사회서비스분야의 사회적경제 조직 직접 육성에 대한 계획을 제시하는 지자체도 있었는데, N지역은 농촌지역의 사회서비스 공급기반을 확대하기 위해 지역사회서비스지원단을 통한 창업교육 및 컨설팅을 지원하여 제공기관 등록을 유도하는 계획을 수립하였다.

관련 제도의 제시 여부가 모호한 지자체는 방향성을 갖고 추진전략을 제시하기도 하였으나, 사회서비스 영역에 한정되어 있지 않거나, 구체적인 제도의 시행 또는 계획 여부를 언급하지 않았다.

⑥ 사회서비스 관련 부서/조직과의 연계

사회적경제 조직이 사회서비스 분야에 안정적으로 정착하기 위해서는 사회서비스 관련 부서 또는 조직과의 협업이 필수적이다. 10개 지자체 중 2개 지자체는 사회서비스와 관련된 복지관련 부서나 지원조직과의 협업에 관한 내용을 명시적으로 다루고 있었다. N지역은 세부사업의 담당부서를 사회복지과로 밝히거나, 사업주체와 운영방식에 있어 지역사회서비스지원단에 위탁운영하거나 협업할 계획을 제시하였다. P지역은 주요 추진과제 중 부서별 협업사업과 실국별 협업내용을 제시하였는데, 복지보건국의 각 과가 사회적경제 기본계획에서 수행해야 하는 역할을 각 영역별 사회적경제 조직 발굴, 사회적경제 조직과 연계한 서비스 제공 등으로 정리하였다.

3개 지자체는 부서 간 협업이 필요함을 역설하고 방향을 제시하거나 관련 부서, 조직의 역할을 서술하였으나, 협업을 통한 사업추진에 관한 내용은 실천이 가능한 수준에서 언급하지는 않았다. 또한 5개 지자체는 부서 간 협업에 관한 내용을 찾아보기 어려웠다.

⑦ 구체적 추진 전략

구체적인 추진전략은 일반적인 사회적경제 조직 활성화를 위한 기반과 생태계 조성이나 개별 조직에 대한 물질적, 비물질적 지원 외 사회서비스 공급 환경이나 특정 지역을 중심으로 한 전략, 서비스 특성을 고려한 차별적 전략을 제시하고 있는지를 분석하였다. 10개 지자체 중 3개 지자체는 이러한 추진 전략을 제시하였으며, 3개 지자체는 차별화된 전략을 찾아보기 어려웠다. 그 외에 4개 지자체는 관련 내용을 언급하였으나, 미래 지향적 계획이 아닌 지역 내의 사례 소개에 그쳤으며, 전략적인 사회서비스 사업 모델의 발굴이 필요함을 역설하였으나 세부 계획으로까지 구체화되지 않았거나, 지원방식이 사회서비스에 특화된 방식과는 거리가 있었다.

차별화된 추진전략의 사례를 살펴보면, I지역은 지난기 기본계획 추진 결과를 평가하며 사회서비스 시장 활성화를 위해 부가가치가 높은 사회서비스를 개발하거나, 기존 서비스의 부가가치를 높일 수 있는 연구개발 활동이 필요함을 강조하였다. 또한 사회서비스 제공기관의 영세성을 극복하기 위한 방안으로 사회적경제 조직의 '규모화'를 강조, 프랜차이즈 모델을 성공시킬 것과 이 과정에서 사회서비스의 품질 관리 시스템을 구축할 것을 사회서비스 분야의 사회적경제 조직 전략으로 제시하였다. 또한 해외진출 가능성까지 염두에 두고 사회서비스 사업 모델을 개발할 것

을 제안하기도 하였다.

N지역은 특히 농촌지역의 증가하는 사회서비스 수요에 대응하기 위한 서비스 제공기관이 충분하지 않음을 지적하며 사회서비스 분야의 사회적경제조직을 확장, 사회서비스 일자리와 함께 이용자의 선택권을 강화하고자 하는 세부사업계획을 제시하였다. 지역의 사회서비스 지원단과 경제통상진흥원이 함께 관여하는 모델을 제시하고 사회복지과에 해당 사업을 담당하도록 함으로써, 광역지자체에서 지역의 사회서비스 보장을 위한 사회적경제 활용 방안의 정석적인 모델을 보여주었다.

Q지역은 사회적경제 조직의 활성화를 위해서는 주요 분야의 진입 저해요인을 파악, 해소해야 함을 언급하며 사회서비스 분야의 진입장벽으로 민간 영리기관 중심의 전달체계를 지적하고 프랜차이즈 분야는 사업모델의 제한으로 성공 가능성이 낮다고 예측하였다. 세부사업과제 중 '사회적농업 및 사회적 농장 확산'은 취약계층이 사회적 농장에 참여함으로써 소득을 창출하고 돌봄과 재활, 건강 등의 복합적 성과를 얻도록 하는 사업으로, 지역의 현황과 사회서비스, 사회적경제의 특성을 효과적으로 결합한 과제로 여겨진다. 또다른 세부사업과제인 '커뮤니티케어 리빙랩 프로그램'은 보건복지부의 지역사회통합돌봄사업에 공모하고, 사업을 추진하기 위한 연대체를 사회적경제 조직을 중심으로 조직하는 사업으로, 사회적경제 조직을 통한 돌봄을 구체적인 중앙부처의 정책사업과 연관지은 과제라고 볼 수 있다.

2. 지자체 전략 유형 분류

앞에서 분석한 공통요소 및 개별요소를 5개 지표로 재구성하여 각 지자체의 정책 특성을 파악하였다. 분석 요소는 다음과 같이 재구성하였으며, 일부 적절하지 않은 분석 요소는 재구성에서 제외하였다.

〈표 3-3-5〉 지자체 사회서비스 분야 사회적경제 활용 전략 유형 지표

구분	해당 분석 요소
1. 사회적경제의 사회적 가치 지향 명시성	[공통요소] - (지역사회보장계획/지투계획) 사회적경제의 사회적 가치 고려 [개별요소] - (사회적경제 기본계획) 사회서비스 제공을 사회적경제의 역할로 인식
2. 지역 자원 파악의 구체성	[공통요소] - (지역사회보장계획/지투계획) 사회적경제 조직 현황분석 [개별요소] - (사회적경제 기본계획) 사회서비스 수요/공급 현황
3. 계획 추진의 체계성	[공통요소] - (지역사회보장계획/지투계획) 전기/전년도 평가 및 당해연도 환류계획에 관련 내용 제시 [개별요소] - (지역사회보장계획) 향후 입법 추진계획 - (지역사회보장계획) 상위/관련 계획에 관련 내용 제시 - (지투계획) 관련 진척 상황 기술 - (사회적경제 기본계획) 사회서비스 관련 계획과의 연계 - (사회적경제 기본계획) 사회서비스 관련 부서와의 연계
4. 제공기관 역할 인식의 명시성	[공통요소] - (지역사회보장계획/지투계획) 사회적경제 조직을 사회서비스 제공기관으로 인식 [개별요소] - (사회적경제 기본계획) 사회적경제 조직을 사회서비스 제공기관으로 인식
5. 사회서비스 분야 사회적경제 활성화 전략의 구체성	[공통요소] - (지역사회보장계획/지투계획) 관련 세부사업 [개별요소] - (지투계획) 사회적경제 조직 활용방안 세분화 - (사회적경제 기본계획) 사회서비스 조직 육성 제도 제시 - (사회적경제 기본계획) 구체적 추진 전략

자료: 연구진 작성

위의 5개 지표에 따라 17개 지자체의 정책 유형을 4가지 유형으로 구분하였다. 단 이같은 분류는 사회적경제 기본계획 자료를 확보하지 못한 7개 지자체가 상대적으로 각 지표의 수준이 낮은 집단으로 분류되었을 가능성이 높음을 감안해야 한다. 지자체 유형 구분 결과는 아래 〈표 3-3-6〉과 같다.

〈표 3-3-6〉 지자체 사회서비스 분야 사회적경제 활용 전략 유형

구분	해당 지자체	지표				
		1. 사회적 경제의 사회적 가치지향 명시성	2. 지역 자원 파악의 구체성	3. 계획 추진의 체계성	4. 제공기관 역할 인식의 명시성	5. 사회서비스 분야 사회적경제 활성화 전략의 구체성
자원활용형	E, L, Q	높음	높음	보통 이상	높음	보통 이상
전략 미개발형	C, G, H, K	낮음	낮음	낮음	낮음	낮음
전략구체화형	F, I, N, P	높음	보통	매우 높음	높음	매우 높음
전략준비형	A, B, D, J, M, O	보통	보통	보통	보통	보통

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성

먼저, ‘자원활용형’에는 3개 지자체가 포함된다. 자원활용형은 정책 문건에서 사회서비스, 사회적경제와 관련된 지역자원을 비교적 구체적으로 파악하고 있었으며, 사회서비스 제공기관으로서의 사회적경제 조직의 역할을 가시적으로 드러내는 특성을 보였다. 사회적경제의 가치 지향, 계획 추진의 체계성 전략의 차별화 측면에서도 보통 이상으로 구체적인 계획을 가지고 있었다. ‘전략 미개발형’에는 4개 지자체가 포함되었는데, 모든 지표 수준이 전체 집단 중 가장 낮은 것으로 나타났다. 이는 사회서비스 분야의 사회적경제 조직을 육성하고 활용하기 위한 정책 준비 정도가

낮은 지자체로 볼 수 있으며 사회적경제 기본계획 자료를 확보하지 못한 7개 지역 중 4개 지역에 이 집단에 포함되었다. '전략 구체화형'에는 4개 지역이 포함되었는데 이 집단은 가장 구체적이고 차별화된 전략 대안을 마련하였으며, 이를 실제 이행하기 위한 관련 제도와의 연계나 행정적 지원에 대한 인식 정도가 높은 지자체로 볼 수 있다. '지역자원 파악의 구체성'과 '제공기관 역할 인식의 명확성'을 제외한 모든 지표에서 가장 높은 수준의 결과를 보였으며, 특히 계획 추진의 체계성이나 활성화 전략의 구체성에서 타 지자체와 구분되는 높은 수준의 기획력을 보여주었다. 다음으로, '전략준비형'에는 6개 지역이 포함되었으며, 모든 지표에서 보통 수준의 결과를 보였다. 분석 대상인 문건에서 가시적으로 드러난 정책의 준비 정도는 높지 않으나, 적절한 지원이 있을 경우 체계적인 계획을 수립할 가능성이 있는 지역으로 볼 수 있다. 사회적경제 기본계획 자료를 확보하지 못한 지자체 중 3개 지자체가 이 집단에 포함되었다. 그러나 이러한 유형화는 지자체의 정책 기획 능력을 양적으로 평가한 것에 가까워, 전략의 내용적 차별성을 담아내는 데는 한계가 있다. 다음으로 지자체 유형 구분과 함께 분석대상인 정책 문건에서 제시한 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 활성화 전략에 있어 주요 내용을 정리하였다. 중앙정부에서 시행하는 일반적인 사회적경제 조직의 유형별 주요 지원정책은 〈표 2-1-3〉에 정리되어 있는데, 조직 유형에 따라 지원내용에는 차이가 있으나 일반적으로 직접지원방식으로는 인건비와 사회보험료, 사업비, 창업자금 등을 지원하고 간접지원정책으로 판로 지원과 함께 세제 혜택, 시설자금 융자 등을 시행하고 있다. 이 정책대상에는 사회서비스 분야를 포함한 모든 분야의 사회적경제 조직이 포함된다. 또한 지자체는 중간지원조직과 지역에 따라 권역별 중간지원조직을 설립·운영하여 사회적경제 활성화를 지원하는데, 창업 지원, 홍보, 인력 양성, 사업 모델 발굴 등의 다

양한 사업을 수행한다(일자리위원회 관계부처 합동, 2017. 10.: 8). 내용 분석을 통해 파악한 사회서비스 분야의 사회적경제 조직의 활용과 관련된 지자체의 지원 정책과 전략을 성격에 따라 정리하면 아래 〈표 3-3-7〉과 같다. 각 성격은 상호배타적이지 않고 중첩되며, 하나의 지자체가 한 가지 성격의 지원정책만을 추진하는 것보다 복수로 정책을 추진하는 경우가 더 많이 관찰되었다.

〈표 3-3-7〉 사회서비스 분야 사회적경제 조직 활용 전략

구분	내용
사회서비스 분야 사회적경제 조직 진입 유도	- 사회적경제 조직을 통한 사회서비스 공급부족 지역의 공급기반 확충: 사회서비스 품질제고 및 공공성 강화, 일자리 안정화 - 사회서비스 분야 사회적경제 조직 육성 - 우수 사회적경제 조직을 사회서비스 제공기관으로 진입 유도 - 중간지원조직 통한 설립교육, 컨설팅, 인증 지원 - 공공부문 제공 서비스 운영주체 선정 우대 (위탁운영 심사시 가산점 부여 등) - 전략분야(아동돌봄) 또는 특정사업 수행 주체로 사회적경제 조직유형 선정
사회적경제 조직 수행 사업의 신규사업화	- 사회적경제 조직 수행 사업을 지역사회서비스 투자사업으로 신규사업화 - 지자체의 차별화된 신규 사회서비스 사업 수행 - 사회적농업을 통한 사회서비스 제공
사회서비스 분야 사회적경제 조직 내실화 전략	- 사회적경제 조직 네트워크 구축 - 사회적경제 조직 규모화와 신규 브랜드 발굴 - 사회서비스분야 사회적경제 조직 품질관리 컨설팅 - 사회적금융 활성화 등을 통한 사회서비스제공 사회적경제 조직 지원

자료: 내용 분석 결과를 토대로 연구진 작성

정책을 살펴 보면, 첫 번째는 사회서비스 분야에 사회적경제 조직이 진입하도록 유도하는 정책이다. 지투사업에서는 사회서비스 공급이 취약한 지역에서 공급 기반을 확충하기 위한 방안으로 고려되며, 사회적경제 분야 계획에서는 사회적경제 조직이 진출할 수 있는 영역을 확대하고 기반을 안정화하기 위한 방향으로 논의된다. 민간영리기관을 중심으로 전달되는 사회서비스에 공공성을 지향하는 사회적경제 조직의 유입을 통해

서비스 품질이 개선되고 일자리가 안정화되는 효과도 함께 기대하고 있다. 구체적인 정책 방안으로는 지역에서 활동 중인 사회적경제 조직 중 역량이 있는 사회적기업, 협동조합 등을 사회서비스 제공기관으로 등록하도록 지원하고, 이를 효과적으로 관리하기 위해 광역지자체의 기초지자체 지투사업 평가 시 우수 사회적경제 조직을 발굴하기 위한 시군의 노력을 평가지표에 포함한다. 사회적경제 조직의 원활한 진입을 위해 중간지원조직을 통해서 교육과 컨설팅을 진행하고, 행정절차를 지원한다. 또한 정부재정지원사업 등 공공부문의 민간위탁운영자를 선정할 때 특정 사회적경제 조직에 가산점을 부여한다거나, 위탁심사에 참여할 수 있는 조직을 사회적경제 조직으로만 제한하기도 한다. 사회서비스 분야의 특정 전략 분야 또는 전략 사업을 선정하여 추진체계에 사회적경제 조직의 네트워크가 관여하도록 하는 정책도 이에 포함된다. 지역의 특성에 적합한 사회서비스 전달체계를 별도로 구성하거나, 전략사업 분야를 지역 가운데 특히 사회서비스 수요가 높은 인구집단을 선정하는 등 지역 특성이 드러나기도 하였다.

두 번째는 사회적경제 조직이 지역에서 현재 수행하고 있는 사업을 지역투자형 사회서비스 등 사회서비스분야의 사업으로 정착시키는 정책이다. 도농복합지역에서 사회적 농업을 통해 지역주민을 위한 일자리 창출과 함께 취약집단에 대한 집단적 돌봄과 재활을 실현하고자 하는 것도 여기에 해당된다고 볼 수 있다. 이는 사회적경제 조직의 사업을 안정화하는 것과 동시에 사회서비스 분야에서 수행하는 사업의 범위를 확장하고자 하며, 내용을 다양화하려는 노력과 관련된다. 또한 이를 통해 첫 번째 성격의 지원정책과 같이 사회서비스의 공급기반이 확대되는 효과도 기대할 수 있다.

세 번째는 사회서비스 분야의 사회적경제 조직의 선진화와 내실화를 지원하는 정책이다. 사회적경제 조직이 사회서비스 분야의 영세성을 극복하고 자생이 가능하도록, 동일분야에서 경쟁력 있고 지역사회의 변화를 주도하는 조직으로 성장할 수 있도록 하는 지원정책을 포함한다. 사회서비스 분야의 사회적경제 조직 네트워크를 구축하고 종사자의 처우개선을 위한 공동의 노력과 품질관리를 위한 세미나를 조직하고 컨설팅을 지원하는 것, 사회적금융 활성화 정책을 통해 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 재정을 지원하는 것, 사회적경제 조직의 규모화와 전국적 브랜드의 개발을 통해 사회적경제 조직의 경영체로서의 역량을 강화하는 정책 등이 이에 포함된다.

앞서 서술하였듯 이러한 정책들은 상호 밀접하게 연관되어 한 영역에서의 지원정책이 효과적으로 작동할 때 동시에 다른 영역에서 의도한 효과까지 함께 가져올 것을 기대할 수 있다.

제4절 소결

이 장에서는 지역 단위의 사회서비스분야 사회적경제 조직과 관련한 정책 방향을 파악하기 위해 광역 지자체 단위에서 수립한 정책 문건을 분석하였다. 17개 시·도의 제4기 지역사회보장계획, 2019년 지투사업계획과 10개 시·도의 사회적경제 기본계획을 정책의 방향과 관점, 지역의 관련 자원 이해 정도, 정책의 연속성과 지속적 수행을 위한 제도적 기반 마련, 행정적 준비 정도, 전략의 구체성 등을 파악할 수 있는 분석 요소에 따라 분석하였다.

분석 결과, 사회서비스 관련 계획에서 사회적 경제의 사회적 가치를 명시적으로 고려하는 경우는 드물었다. 전년도, 또는 전기 계획에 사회적경제 조직의 활용과 관련된 내용을 환류하여 정책의 지속성과 평가기반 정책을 담보한 경우는 지역사회보장계획에서는 드물었으며, 지투에서는 절반 정도에 불과했다. 지역사회보장계획은 사회적경제 조직의 역할을 대체로 '일자리 창출'로 인식하여 사회서비스 제공기관으로 활용하고자 하는 명시적 의도는 상대적으로 희박하였으나, 그럼에도 불구하고 대부분의 지자체가 사회서비스를 제공하는 사회적경제 조직을 사업의 추진체계 내에서 언급하고 있었다. 지투계획은 사회서비스의 공급기반을 확충한다는 측면에서 사회적경제 조직 활용을 적극적으로 추진하고 있었다. 지역사회보장계획에서 관련 정책의 안정적 추진을 위한 상위/관련 계획과의 연관성이나 향후 입법 추진계획을 언급한 경우는 많지 않았다. 지투계획에서는 많은 지자체가 사회적경제 조직의 활용에 관한 세부적 계획을 제시하였으나, 관련 진척상황에 대한 정보를 제시한 경우는 드물었다. 사회적경제 기본계획에서 모든 지자체는 사회서비스 제공을 사회적경제의 역할로 인식하고 지역사회에서 활동하는 조직 또한 사회서비스 자원으로 인식하였으나, 이와 관련하여 사회서비스의 수요공급 현황을 살펴본 경우는 드물었다. 사회서비스 관련 계획에 대한 인식 또한 높지 않아, 전반적으로 사회서비스를 제공하는 사회적경제의 역할에 대한 원론적 지향은 있으나 사회서비스 분야에 친숙하지 않은 성격을 드러냈다. 17개 지자체를 분석한 정책에 따라 유형화하기 위해 내용 분석 요소를 5개의 지표로 재구성하고 각 지표의 수준에 따라 지자체 유형을 '자원활용형', '전략 미개발형', '전략 구체화형', '전략 준비형' 네 가지로 구분하였으나, 이러한 유형 구분은 전략의 차별적 내용을 반영하는 데 한계가 있었다. 실제 지자체에서 수행하는 지원 정책과 전략을 보다 면밀히 파악하기 위해 지역

구분 없이 정책의 내용을 중심으로 살펴본 결과, 사회서비스 공급기반을 확충하기 위한 '사회서비스 분야에 사회적경제 조직이 진입하도록 유도하는 정책', 사회적경제 조직의 사업 안정화와 사회서비스 영역 확대를 위한 '사회적경제 조직 수행 사업의 사회서비스 신규사업화 정책', 사회적경제 조직의 경영체로서의 경쟁력 제고를 위한 '사회서비스 분야 사회적경제 조직의 선진화·내실화 정책' 세 가지로 정책 성격을 구분하였다.

이 장의 정책 문건 분석을 통해 확인한 지자체의 사회서비스 분야 사회적경제 조직 관련 전략을 요약하면, 대부분의 지자체는 사회적경제 조직 활성화에 유리한 생태계를 조성하고 기반을 안정화하는 정책을 시행하고 있었다. 그러나 사회서비스에 특화된 차별화된 전략을 가시적으로 수립한 지자체는 많지 않았다. 사회서비스 분야에서 구체적 계획을 수립한 일부 지자체가 시행하는 정책에는 대체로 유형화할 수 있는 공통점이 있었는데 사회적경제 조직이 진출하는 전략분야를 선정하거나 사회서비스의 세부 콘텐츠, 지역의 전달체계를 구성하는 데 지역의 특성이 반영되기도 하였다. 그러나 이와 같은 이 장의 발견점은 문서화된 정책에 한정되어 실제 지역에서 사회서비스 분야의 사회적경제 조직이 활동하는 데 지자체 정책을 포함한 요인이 구체적으로 작동하는 양상을 파악하는 데는 한계가 있다.

제4장

사회서비스 분야 사회적경제 조직의 지역 현황

제1절 사회서비스 분야 사회적경제 조직 현황
제2절 사회서비스 분야 사회적경제 조직 활성화의 지역 요인 분석
제3절 소결

제 4 장 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 지역 현황

제1절 사회서비스 분야 사회적경제 조직 현황

1. 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 분석 범위

사회서비스 분야 사회적경제 조직의 현황을 분석하기 전에 분석 대상 사회서비스의 범위를 정해야 한다. 통상적으로 사회적경제 조직은 사회적기업, 협동조합, 자활기업, 마을기업을 포함한다. 사회서비스와 관련된 조직인지 구분하기 위해서는 각 조직의 업종 특성을 확인할 필요가 있다.

관련 행정 지침 또는 현황 정보를 통해 파악한 사회적경제 조직의 업종 분류는 조직 유형에 따라 다양하다. 사회적기업은 「사회적기업육성법」 제2조 및 동법 시행령 제3조에 정의된 사회서비스의 종류[1], 협동조합은 한국표준산업분류를 적용한 분류 체계로 구분한다. 자활기업은 자활근로의 5대 전국표준화 사업(청소소독, 집수리, 간병, 폐자원·음식물 재활용)이 업종 분류의 토대가 된 것으로 보인다.[2] 마을기업은 표준 업종 분류 기준을 파악하기 어렵다.

---

1) "사회서비스"란 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스를 말한다(사회적기업육성법 제2조 제3항). 대통령령으로 정하는 서비스는 보육, 예술관광 및 운동, 산림 보전 및 관리, 간병 및 가사 지원, 문화재 보존 또는 활용 관련 서비스, 청소 등 사업시설 관리 서비스, 직업안정법 제2조의2 제9호에 따른 고용서비스, 그 밖에 고용노동부장관이 정책심의회의 심의를 거쳐 인정하는 서비스를 말한다(사회적기업육성법 시행령 제3조).

2) 자활근로사업은 5대 전국표준화사업을 중점 사업으로 추진하되, 커뮤니티 케어, 정부양곡 배송사업, 영양플러스, 환경정비, 세차, 세탁, 영농 등 정부재정사업의 자활사업 연계 활성화 등 지역실정에 맞는 특화된 사업을 추진하도록 하고 있다(보건복지부, 2020b).

사회적기업은 인증 신청 단계에서 사회서비스 업종을 반드시 선택하게 되어 있기 때문에 모든 사회적기업이 사회서비스 분야에 속하는 것처럼 보일 수 있다. 문화재 보존이나 사업 시설 관리와 같은 일자리 창출이 가능한 영역의 서비스도 사회서비스로 정의하기 때문에 그 범위가 광범위하다고 할 수 있다. 그러나 사회서비스를 제공하지 않는 사회적기업의 경우 업종 선택을 '기타'로 할 수 있기 때문에 모든 사회적기업이 사회서비스 분야에 속하는 것은 아니다. 협동조합은 보건업 및 사회복지서비스업에 속하는 경우에 사회서비스 분야로 간주할 수 있다. 그러나 교육 서비스업, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업, 협회 및 단체, 수리 및 기타 서비스업 중 사회서비스를 제공하는 사업체가 있다는 점을 고려하면 분야가 더 확장될 수 있다. 자활기업은 기초수급자 또는 차상위자 등 고용취약계층의 탈수급과 경제적 자립을 목적으로 자활근로사업에 참여하는 사업체이다. 취약계층의 '고용'을 통한 '사회참여'와 '인간다운 삶의 보장'을 추구한다는 점에서 「사회보장기본법」에 정의된 사회서비스의 분야, 수단, 목적에 부합한다.[3] 취약계층의 일자리 창출이 용이한 영역의 서비스업이 포함되었기 때문에 사회적기업이 가진 광범위성이 동일하게 나타나지만, 사회서비스의 직접 제공 여부를 기준으로 판단하면 사회서비스 분야에서 제외되는 자활기업도 존재한다. 마을기업은 "지역 주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역 문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역 공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위해 설립, 운영하는 기업"으로, 다른 조직 유형과 동일하게 사회서비스의 생산과 제공에 초점을 맞추면 일부만 사회서비스 분야에 포함될 수 있다(행정안전부, 2020a: 1).

3) 사회서비스란 "국가 지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다." (「사회보장기본법」 제3조)

종합하면 업종 분류를 기준으로 사회서비스업에 해당하는 조직인지 여부를 정확히 판단하는 것은 쉽지 않다. 특히 정책 및 실천 영역에서 사회서비스 포괄 범위의 모호성에 대한 논쟁이 지속되고 있다는 점을 고려하면 더욱 그러하다. 이에 본 장에서는 분석의 용이성과 결과 활용의 유용성을 위해 사회서비스의 범위를 협의와 광의로 구분하였다. 협의의 사회서비스는 전통적 사회복지서비스 영역인 사회복지, 보건, 돌봄(보육 포함)으로 한정하며, 광의의 사회서비스는 교육, 문화, 주거, 환경 등의 영역으로 확장하였다. 사회서비스의 직접 생산과 전달을 목적으로 하지 않는 조직은 사회서비스 분야에서 제외하였다.

현황 파악을 위해 조직 유형별 자료를 수집하였는데, 자료 수집 시점은 사회적기업과 협동조합은 2020년 5월, 마을기업은 2019년 6월, 자활기업은 2019년 12월 기준이다. 현황 자료로 확인할 수 있는 정보는 〈표 4-1-1〉과 같이 조직 유형별로 차이가 있으며 사회적기업, 협동조합, 자활기업은 지역, 기관명, 인증/수리/인가/인정일, 업종/분야 정보가 있는 반면, 마을기업은 인증시점이 누락되어 있다.

〈표 4-1-1〉 조직 유형별 현황 분석 자료

조직 유형	데이터(추출 시점, 출처)	변수(정보)
사회적기업	인증사회적기업 리스트 (2020.5.7. 2차, 한국사회적기업진흥원)	지역, 인증번호, 기관명, 사업내용, 사회적 목적 실현유형, 사회서비스 분야, 대표자, 대표전화번호, 팩스, 소재지, 홈페이지, 인증일자, 인증회차
협동조합	협동조합 설립현황 (2020.5.15, 한국사회적기업진흥원)	구분, 협동조합명, 수리(인가), 대표연락처, 대표자, 업종, 유형, 주요사업, 소재지, 주소
자활기업	자활센터목록 (2019. 12. 한국자활복지개발원)	연번, 구분, 시도, 시군구, 자활기관명, 최초인정일, 업종, 업태, 대표자, 사업자구분
마을기업	마을기업 세부현황 (2019. 6. 행정안전부)	연번, 시도, 소재지, 마을기업명, 유형, 업종, 주생산품 또는 서비스명, 사업내용

자료: 연구진 작성

조직 유형별 사회서비스 범위는 위의 현황 자료를 토대로 분류하였으며, 세부 분류 기준 및 내용은 〈표 4-1-2〉와 같다.

〈표 4-1-2〉 사회적경제 조직 업종 분류

조직 유형	협의의 사회서비스	광의의 사회서비스	제외	분류 변수
사회적기업	보건, 사회복지, 보육, 간병가사지원	교육, 환경, 청소, 산림보전 및 관리, 문화예술, 관광운동, 문화재, 고용 + **협의**	기타*	사회서비스 분야
협동조합	보건업 및 사회복지서비스업	사업시설관리 및 사업지원서비스업, 공공행정, 국방 및 사회보장행정, 교육서비스업, 예술, 스포츠 및 여가관련서비스업, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업, 하수, 폐기물 처리, 원료재생 및 환경보건업 + **협의**	농업, 임업 및 어업, 광업, 제조업, 건설업, 전기, 가수, 증기 및 수도사업, 도매 및 소매업, 운수업, 숙박 및 음식점업, 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업, 금융 및 보험업, 부동산업 및 임대업, 전문, 과학 및 기술서비스업, 국제 및 외국기관	업종
자활기업	사회서비스(가사, 돌봄, 방과후학습, 병원간병, 보육, 산모도우미, 장기요양, 장애인활동보조, 장애통합)	집수리, 청소, 환경정비, 세탁 + **협의**	공산품 생산, 농산물 생산 및 가공, 축산물 생산 및 가공, 식품생산, 유통판매, 음식점, 이미용건강, 생활용품 생산, 배송운전, 재활용수선	업종
마을기업	사회복지, 서비스	관광체험, 교육, 문화예술, 집수리 + **협의**	공예품, 물류배송, 에너지, 유통기업, 의류신발, 일반식품, 재활용, 전통식품	유형

주: 기타 업종에 포함되는 사회적기업은 주로 사회서비스 목적 실현이 일자리 제공형으로 사회서비스 제공을 하지 않음.
자료: 연구진 작성

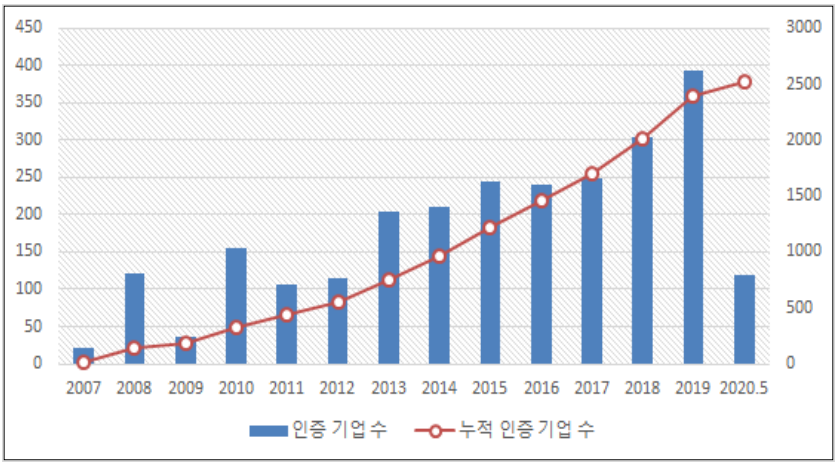
2. 사회서비스 분야 사회적경제 조직 현황

가. 사회적기업

2007년부터 2020년 5월까지 69차에 걸쳐 2,985개의 사회적기업이 인증되었으며, 이 중 2,518개소가 활동 중이다(한국사회적기업진흥원, 2020). 연도별 인증 사회적기업의 수를 살펴보면, 2008년과 2010년에 일시적으로 크게 증가하였으며, 2011년부터는 꾸준히 증가하는 양상을 보이다가 현 정부 들어 가파른 증가세를 기록하는 중이다. 2008년의 증가는 「사회적기업육성법」제정에 따른 초기 시장 형성 효과로 보이며, 2010년의 증가는 동법 개정을 통해 사회적기업의 유형에 지역사회 공헌형이 추가됨에 따른 확대 효과로 해석된다.

〔그림 4-1-1〕 인증 시점에 따른 사회적기업의 수

(단위: 개)

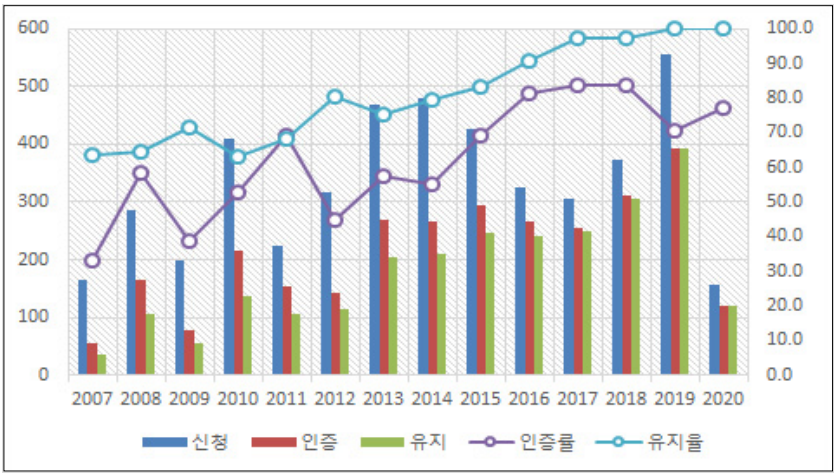


자료: 한국사회적기업진흥원 홈페이지. (2020). 2020년 5월 사회적기업 인증 현황. http://www.socialenterprise.or.kr/kosea/selist_country_popup.do에서 2020. 5. 18. 인출

〔그림 4-1-2〕의 인증률 및 유지율 추세선을 보면, 사회적기업의 인증률은 평균 63.6%로 연도별 일관된 패턴을 보이지는 않으나 최근 인증률은 높은 편이다. 연도별 인증 대비 유지율은 평균 84.4%로 인증 시점이 오래될수록 유지율이 낮은 것을 확인할 수 있다.

〔그림 4-1-2〕 연도별 사회적기업의 인증률 및 유지율

(단위: %)



자료: 한국사회적기업진흥원 홈페이지. (2020). 2020년 5월 사회적기업 인증 현황. http://www.socialenterprise.or.kr/kosea/selist_country_popup.do 에서 2020. 5. 18. 인출한 자료를 활용하여 연구진 작성.

지역별 인증 현황을 살펴보면 전체 사회적기업의 35.7%가 서울, 경기 지역에 집중되어 있다. 사회서비스 영역으로 한정하여도 광역 분포도에는 큰 차이를 보이지 않는다.

사회서비스 분야의 사회적기업은 광의의 기준을 적용하면 전체의 53.3%, 협의의 기준을 적용하면 10.2%를 차지한다. 지역별로 전체 사회적기업 대비 사회서비스 분야의 사회적기업 수를 분석해 보면, 광의의 기준으로는 세종(61.5%), 부산(60.5%), 경남(60.2%), 협의의 기준으로는

경남(15.3%), 경기(12.6%), 울산(12.2%)로 사회서비스 업종 비율이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다.

〈표 4-1-3〉 광역 시도별 사회적기업 현황

(단위: 개, %)

지역	전체		사회서비스 분야					
			광의			협의		
	개수 (A)	구성비	개수 (B)	구성비	업종 구성비 (B/A)	개수 (C)	구성비	업종 구성비 (C/A)
서울	478	19.0	249	18.6	52.1	56	21.7	11.7
부산	124	4.9	75	5.6	60.5	15	5.8	12.1
대구	86	3.4	44	3.3	51.2	4	1.6	4.7
인천	157	6.3	81	6.0	51.6	14	5.4	8.9
광주	116	4.6	56	4.2	48.3	6	2.3	5.2
대전	67	2.7	28	2.1	41.8	5	1.9	7.5
울산	90	3.6	53	4.0	58.9	11	4.3	12.2
세종	13	0.5	8	0.6	61.5	1	0.4	7.7
경기	421	16.7	243	18.1	57.7	53	20.5	12.6
강원	138	5.5	82	6.1	59.4	15	5.8	10.9
충북	104	4.1	55	4.1	52.9	11	4.3	10.6
충남	99	3.9	55	4.1	55.6	8	3.1	8.1
전북	151	6.0	89	6.6	58.9	10	3.9	6.6
전남	136	5.4	55	4.1	40.4	10	3.9	7.4
경북	164	6.5	68	5.1	41.5	16	6.2	9.8
경남	118	4.7	71	5.3	60.2	18	7.0	15.3
제주	56	2.2	29	2.2	51.8	5	1.9	8.9
계	2,518	100.0	1341	100.0	53.3	258	100.0	10.2

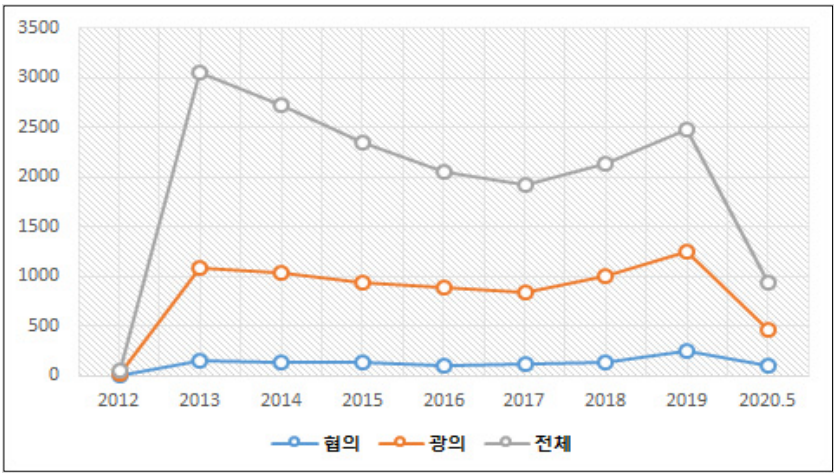
자료: 한국사회적기업진흥원 홈페이지. (2020). 2020년 5월 사회적기업 인증 현황. http://www.socialenterprise.or.kr/kosea/selist_country_popup.do 에서 2020. 5. 18. 인출한 자료를 활용하여 연구진 작성.

나. 협동조합

협동조합은 2020년 5월 기준으로 1만 7,810개가 운영 중이다. 2012년 12월 「협동조합기본법」이 제정된 후 매년 2-3천 개의 협동조합이 인가를 받았다. 연도별 인가된 협동조합의 수를 살펴보면 법 시행이 된 2013년에 급격히 증가하다가 2017년까지 감소하며, 이후 다시 반등하는 추세를 보인다. 사회적기업과 동일하게 현 정부 들어 양적으로 팽창하는 특징을 나타내고 있다.

〔그림 4-1-3〕 연도별 인가 협동조합의 수

(단위: 개)



자료: 협동조합 홈페이지. (2020). 협동조합 설립현황. http://www.coop.go.kr/COOP/state/guildEstablish.do 에서 2020. 5. 18. 인출한 자료를 활용하여 연구진 작성.

지역별 인증 현황을 살펴보면 전체 협동조합의 41.4%가 서울, 경기 지역에 집중되어 있어 사회적기업의 분포와 유사한 패턴을 나타낸다. 사회서비스 영역으로 한정하여도 광역 분포도에는 큰 차이를 보이지 않는다.

광의의 기준을 적용하면, 사회서비스 업종으로 공공행정, 국방 및 사회보장 행정, 교육서비스업, 사업시설관리 및 사업지원서비스업, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업, 하수, 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업, 협회 및 단체 수리 및 기타 개인 서비스업을 포함할 수 있다. 이 경우 사회서비스 분야로 인정할 수 있는 협동조합은 최대 7,561개이며 전체의 42.5%를 차지한다. 그러나 2018년 협동조합 실태조사 결과에 따르면 실제 운영 중(귀속 법인세 및 부가가치세 신고 또는 고용보험 가입 사업장)인 협동조합이 54.2%에 불과하여 사회서비스업 협동조합의 수도 더 적을 것으로 추측된다(기획재정부, 2020. 3. 31.: 4).

협의의 사회서비스인 보건업 및 사회복지서비스업으로 등록된 협동조합은 1,133개로 전체의 6.4%를 차지한다. 〔그림 4-1-3〕을 보면, 이 업종에서 2013년부터 2018년까지 매년 최소 103개에서 최대 143개의 협동조합이 인가를 받았다. 특히 2019년에는 249개로 인가 협동조합의 수가 급증하는 추이를 확인할 수 있다.

지역별로 전체 협동조합 대비 사회서비스 분야 협동조합의 수를 분석해 보면, 광의의 기준으로는 세종(52.0%), 광주(48.6%), 서울(46.3%), 협의의 기준으로는 울산(9.5%), 경남(7.9%), 경기(7.8%)에서 사회서비스 업종 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-1-4〉 광역 시도별 협동조합 현황

(단위: 개, %)

지역	전체		사회서비스 분야					
			광의			협의		
	개수 (A)	구성비	개수 (B)	구성비	업종 구성비 (B/A)	개수 (C)	구성비	업종 구성비 (C/A)
서울	4,070	22.9	1,886	24.9	46.3	278	24.5	6.8
부산	869	4.9	380	5.0	43.7	56	4.9	6.4
대구	710	4.0	298	3.9	42.0	36	3.2	5.1
인천	525	2.9	212	2.8	40.4	30	2.6	5.7
광주	886	5.0	431	5.7	48.6	58	5.1	6.5
대전	711	4.0	285	3.8	40.1	41	3.6	5.8
울산	316	1.8	137	1.8	43.4	30	2.6	9.5
세종	150	0.8	78	1.0	52.0	11	1.0	7.3
경기	3,289	18.5	1,479	19.6	45.0	257	22.7	7.8
강원	980	5.5	369	4.9	37.7	47	4.1	4.8
충북	547	3.1	230	3.0	42.0	25	2.2	4.6
충남	738	4.1	272	3.6	36.9	36	3.2	4.9
전북	1,143	6.4	443	5.9	38.8	52	4.6	4.5
전남	970	5.4	341	4.5	35.2	37	3.3	3.8
경북	831	4.7	289	3.8	34.8	60	5.3	7.2
경남	786	4.4	320	4.2	40.7	62	5.5	7.9
제주	289	1.6	111	1.5	38.4	17	1.5	5.9
계	17,810	100.0	7,561	100.0	42.5	1,133	100.0	6.4

자료: 협동조합 홈페이지. (2020). 협동조합 설립현황. http://www.coop.go.kr/COOP/state/guildEstablish.do 에서 2020. 5. 18. 인출한 자료를 활용하여 연구진 작성.

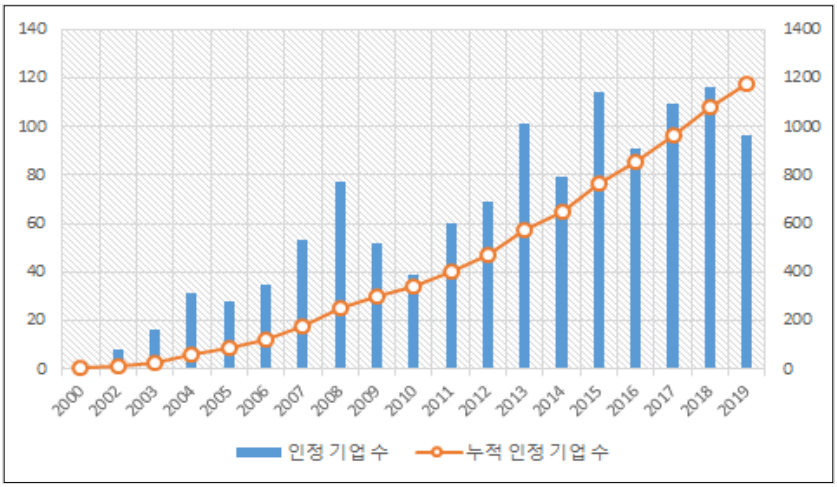
다. 자활기업

자활기업은 2019년 12월 말 기준으로 1,176개(지역자활기업 1,136개, 광역자활기업 37개, 전국자활기업 3개)가 운영 중이다(한국자활복지개발원, 2020). 연도별 인정 자활기업 수의 분포는 〔그림 4-1-4〕와 같은데, 2008년, 2013년, 2015년에 일시적으로 급격한 증가가 두드러진다. 자활기업의 진입 특성을 고려해 볼 때, 이는 해당 연도에 자활사업단에서

자활기업으로 전환하는 조직의 수가 증가하였기 때문인 것으로 추측할 수 있으며, 자활사업단에 대한 재정 지원 종료, 자활장려금 폐지 등이 자활기업으로의 전환에 영향을 미쳤을 가능성이 높다.

[그림 4-1-4] 인정 시점에 따른 자활기업의 수

(단위: 개)



자료: 한국자활복지개발원. (2020). 자활기업 현황 내부자료

지역별 인증 현황을 살펴보면 전체 자활기업의 28.2%가 서울, 경기 지역에 집중되어 있으며, 다른 조직 유형과 마찬가지로 사회서비스 영역으로 한정하여도 광역 분포도에는 큰 차이를 보이지 않는다.

사회서비스 분야 자활기업은 광의의 기준을 적용하면 전체의 51.8%, 협의의 기준을 적용하면 8.6%를 차지한다. 지역별로 전체 자활기업을 대비하여 사회서비스 분야 자활기업의 수를 분석해 보면, 광의의 기준으로는 울산(77.8%), 인천(66.7%), 전남(63.5%), 경북(60.8%) 순으로, 협의로는 대전(18.2%), 전남(12.9%), 인천(11.9%), 울산, 세종(11.1%) 순으로 높게 나타났다.

〈표 4-1-5〉 광역 시도별 자활기업 현황

(단위: 개, %)

지역	전체		사회서비스 분야					
			광의			협의		
	개수 (A)	구성비	개수 (B)	구성비	업종 구성비 (B/A)	개수 (C)	구성비	업종 구성비 (C/A)
서울	146	12.4	70	11.5	47.9	12	11.9	8.2
부산	73	6.2	34	5.6	46.6	3	3.0	4.1
대구	55	4.7	27	4.4	49.1	4	4.0	7.3
인천	42	3.6	28	4.6	66.7	5	5.0	11.9
광주	59	5.0	25	4.1	42.4	3	3.0	5.1
대전	11	0.9	6	1.0	54.5	2	2.0	18.2
울산	18	1.5	14	2.3	77.8	2	2.0	11.1
세종	9	0.8	5	0.8	55.6	1	1.0	11.1
경기	186	15.8	100	16.4	53.8	20	19.8	10.8
강원	77	6.5	39	6.4	50.6	8	7.9	10.4
충북	58	4.9	29	4.8	50.0	2	2.0	3.4
충남	55	4.7	26	4.3	47.3	5	5.0	9.1
전북	108	9.2	54	8.9	50.0	9	8.9	8.3
전남	85	7.2	54	8.9	63.5	11	10.9	12.9
경북	102	8.7	62	10.2	60.8	11	10.9	10.8
경남	71	6.0	30	4.9	42.3	3	3.0	4.2
제주	21	1.8	6	1.0	28.6	0	0.0	0.0
계	1,176	100.0	609	100.0	51.8	101	100.0	8.6

자료: 한국자활복지개발원. (2020). 자활기업 현황 내부자료를 활용하여 연구진 작성.

라. 마을기업

마을기업은 2019년 6월 기준으로 1,592개가 운영 중이다. 지역별 분포를 살펴보면 경기(11.5%), 전남(10.1%), 충남(8.4%), 경북(8.2%)의 순으로 마을기업이 많은 것으로 나타난다. 이러한 마을기업의 지역적 분포는 다른 사회적경제 조직 유형과는 다소 차이를 보인다. 전남, 충남, 경북의 경우 농촌형이나 도농형 기초지자체가 많은데, 이는 다른 사회적경제 조직이 서울, 경기 등 도시형 지자체에 집중되어 있는 것과 비교된다.

〈표 4-1-6〉 광역 시도별 마을기업 현황

(단위: 개, %)

지역	전체		사회서비스 분야					
			광의			협의		
	개수(A)	구성비	개수(B)	구성비	업종 구성비 (B/A)	개수(C)	구성비	업종 구성비 (C/A)
서울	96	6.0	35	9.2	36.5	4	40.0	4.2
부산	78	4.9	17	4.5	21.8	0	0.0	0.0
대구	89	5.6	33	8.7	37.1	1	10.0	1.1
인천	56	3.5	19	5.0	33.9	1	10.0	1.8
광주	61	3.8	14	3.7	23.0	0	0.0	0.0
대전	53	3.3	19	5.0	35.8	0	0.0	0.0
울산	44	2.8	11	2.9	25.0	0	0.0	0.0
세종	30	1.9	12	3.1	40.0	0	0.0	0.0
경기	183	11.5	51	13.4	27.9	2	20.0	1.1
강원	122	7.7	35	9.2	28.7	0	0.0	0.0
충북	88	5.5	10	2.6	11.4	0	0.0	0.0
충남	134	8.4	34	8.9	25.4	0	0.0	0.0
전북	110	6.9	16	4.2	14.5	1	10.0	0.9
전남	161	10.1	22	5.8	13.7	1	10.0	0.6
경북	131	8.2	24	6.3	18.3	0	0.0	0.0
경남	120	7.5	20	5.2	16.7	0	0.0	0.0
제주	36	2.3	9	2.4	25.0	0	0.0	0.0
계	1,592	100.0	381	100.0	23.9	10	100.0	0.6

자료: 행정안전부. (2020). 마을기업 세부현황. https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/village/screen.do 에서 2020.5.21.인출한 자료를 활용하여 연구진 작성.

사회서비스 분야 마을기업은 광의의 기준을 적용하면 전체의 23.9%, 협의의 기준을 적용하면 0.6%로 다른 조직 유형과 비교하면 매우 낮은 편이다.

제2절 사회서비스 분야 사회적경제 조직 활성화의 지역요인 분석

1. 분석 개요

이 절에서는 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 활성화에 영향을 미치는 지역적 요인을 실증적으로 검증하고자 한다. 사회서비스 정책 영역에서 지역이 중요한 이유는 사회서비스는 생산과 소비가 지역을 중심으로 이루어지는 특성을 가지기 때문이다. 지역사회 통합 돌봄(커뮤니티 케어), 사회서비스원 설립, 주민자치형 공공서비스 등 최근의 사회서비스 정책이 광역 또는 기초 지자체 단위로 추진된다는 사실은 사회서비스가 지닌 지역 중심성을 반영한다. 사회적경제 조직 또한 지역 착근성의 특성을 지닌다. 기존 연구는 사회적경제를 "지역을 기반으로 지역의 주민에게 필요한 서비스를 발굴하고 제공하는 활동을 함으로써 지역사회의 요구에 반응하는 일종의 문제해결 조직"으로 정의하고 있다(김학실, 최영출, 2018: 4).

이에 사회적경제 활성화에 대한 기존 연구는 지역을 분석 단위로 하는 특성을 보인다. 선행 실증 연구에서 사회적 경제의 활성화 정도는 주로 사회적경제 조직의 수로 측정된다. 그리고 다수의 연구는 사회적경제 조직의 설립에 영향을 미치는 지역의 수요 요인과 공급 요인이 무엇인지 검증하는 데 초점이 맞춰져 있다. 대표적으로 이민주와 박인권(2013)의 연구는 사회적기업의 입지 결정에 영향을 미치는 요인을 수요 요인, 공급 요인, 지역 환경으로 구분하여 분석하고 있다. 이 세 가지 요인이 모두 영향력을 가지는 것으로 나타나지만, 공급 요인과 지역 환경의 영향력이 큰 것으로 나타난다. 지가가 저렴할수록, 활동에 긍정적인 영향을 미치거나

직접적인 협력 및 연계를 갖는 산업 및 기관이 많을수록, 사회적기업과 유사한 사업 분야를 영위하여 사회적기업의 경쟁자가 되는 산업 및 기관이 적을수록 사회적기업의 입지에 긍정적인 영향을 미쳤다. 반면, 노인, 장애인, 국민기초생활수급자 규모 등의 수요 요인은 사회적기업의 입지에 영향을 미치지 않거나, 부(-)적 영향을 미치는 것으로 나타났다(이민주, 박인권, 2013). 이는 취약계층 비율이 높은 지역일수록 사회적기업 입지계수가 낮아진다는 남라영(2016)의 연구와 취약인구의 비율이 사회복지서비스형 사회적기업의 설립에 영향을 미치지 않는다는 김학실과 최영출(2018)의 연구 결과와 일맥상통한다.

사회적경제가 양적으로 성장하면서부터는 사회적경제 조직의 자생력과 지속가능성에 대한 관심이 높아져 이를 가능하게 하는 지역정부의 역량이나 거버넌스, 지역 생태계에 대한 연구들로 확대되는 추세이다. 최정은과 최영준(2019)은 지방정부의 역량에 따라 사회적 경제 활성화 정도가 달라질 수 있다는 것을 전제로 기초지자체 조직 역량과 자원 역량에 따른 활성화 영향을 검증하였다. 기초지자체 내 사회적 경제 업무를 하는 전담 공무원의 수, 지방정부의 자체복지지출 수준, 사회적경제 중간지원조직의 네트워크(사회적기업, 마을기업, 협동조합 중간조직의 MOU수)가 사회적경제 기업 수와 정(+)의 관계가 있음을 보여주면서, 사회적경제 조직이 위치한 지역에서의 제도적 지원체계가 중요함을 밝히고 있다. 지방정부의 정책 추진 역량과 지역 내 네트워크의 중요성은 다른 연구에서도 강조되고 있다. 이경미와 정원오(2017)는 민간 네트워크 역량(민민 네트워크 결집력, 주도성, 정치력)과 지방정부의 정책 추진 역량(사회적경제 행정의지, 민관네트워크 형성 방식, 사회적경제 인프라 구축)을 두 축으로, 서울시 자치구의 사회적 경제를 민관 협력형, 민간 주도형, 자치구 주도형, 주체 빈약형으로 구분하고, 사회적 경제의 생태계 조성이 잘 되

기 위해 중요한 요인은 민민 네트워크의 역량임을 강조하였다. 민윤경과 홍경준(2019), 김경휘와 백학영(2019)의 연구에서도 사회적협동조합, 자활기업의 자생력과 지속가능성을 위해서는 지역 내 네트워크 발전과 지자체의 관심이 필수적인 요소임을 밝히고 있다.

그러나 기존 연구에서 사회적경제 조직의 활성화는 주로 사회적기업 등 특정 조직 유형에 한정하여 지역 요인을 살펴보거나, 사회서비스업이 아닌 전체 업종으로 분석을 확대하여 사회서비스 제공형 사회적경제 조직에 맞는 세분화된 함의를 찾기 어려웠다는 한계가 있다. 이에 본 절에서는 앞서 분류한 조직유형별 사회서비스 범위(협의와 광의)를 적용하여, 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 활성화에 미치는 지역 요인을 보다 다층적으로 파악해 보고자 한다.

2. 분석 방법

사회적 경제 활성화는 사회적경제 조직의 설립과 생존이 가능한 환경을 조성함으로써 그 성장을 촉진한다는 의미를 가진다(노대명, 이선우, 오단이, 김솔휘, 김민지, 2017). 이 맥락에서 사회적경제 조직의 성장은 조직 수의 양적 팽창뿐만 아니라 설립된 조직의 생존이 유지되는 안정성도 고려해야 한다는 것을 알 수 있다. 그러나 공개된 조직 유형별 현황 자료는 인정/인가 취소 또는 폐업한 조직의 정보를 포함하고 있지 않으므로, 현재 시점에서 생존한 조직에 대한 분석만 가능하다. 즉, 조직의 생존 여부를 결정하는 영향 요인을 검증하는 데에는 한계가 있는 것이다. 이에 사회서비스 분야의 사회적경제 조직 활성화를 기초자치단체 내에 있는 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 수로 정의하고 분석을 진행하였다.

분석 단위는 전국 기초자치단체이다. 그러나 일부 변수에서 기초자치단체 단위의 산출값이 없는 제주특별자치도는 분석에서 제외하여 227개 시군구가 최종 분석 대상으로 포함되었다.

전술한 바와 같이 사회적경제 조직은 사회적기업, 협동조합, 자활기업, 마을기업 등 여러 유형으로 구분된다. 하나의 조직이 복수의 조직 형태(예: 자활기업이면서 협동조합인 경우)를 가질 수 있으나 현황 자료로는 연계가 되어있지 않아 판별이 불가능하다.[4] 따라서 사회적경제 조직 활성화는 조직 유형별로 별도의 분석을 진행하였다. 조직 유형별로는 광의와 협의의 사회서비스 분야로 나누어 분석을 세분화하였다. 마을기업의 경우 협의의 사회서비스 조직 수가 10개로 매우 적다는 점을 고려하여 지역 요인 검증 분석에서는 제외하였다.

사회서비스 분야 사회적경제 조직 활성화에 영향을 미치는 지역 설명 요인은 선행 연구의 결과를 참고하여 지역의 복지 수요, 공급 특성으로 구분하였으며 분석을 위해 다양한 자료를 결합하였다. 수요 특성 변수는 기초자치단체 총인구 대비 지역 사회서비스의 잠재적 수요자인 대상별 인구 비율을 포함한다. 구체적으로 아동(0-18세), 등록 장애인, 청년(18-34세), 노인(65세 이상) 인구 비율과 기초수급자, 차상위계층 인구 비율이 포함되며, 2019년 기준 통계청 자료를 활용하여 시군구별 데이터를 구축하였다. 이 중에서 청년 인구 비율과 기초수급자 및 차상위계층 인구 비율은 사회적기업, 자활기업 등 정부가 독려하는 사회적경제의 참여 주체가 되므로 수요뿐 아니라 공급 요인으로도 설명될 수 있다.

공급 특성 변수는 시군구별로 사회서비스의 공급 자원을 파악할 수 있는 사회서비스 시설 및 인력 관련 변수와 시군구별 재정 관련 변수로 구성되었다. 먼저, 시설 변수로는 사회서비스의 직접 제공이 이루어지는 사

4) 예를 들어, 김경휘와 백학영(2019: 128)의 연구는 2016년 자활기업 전수조사 결과 복합유형 사회적경제 조직의 특성을 가진 자활기업이 22.3%에 이르고 있음을 보고하고 있다.

회복지 생활시설, 사회복지 이용시설, 돌봄 서비스 바우처 제공기관, 비돌봄 서비스 바우처 제공기관, 장기요양기관의 수가 포함된다. 돌봄 서비스 바우처에는 장애인 활동지원, 가사간병 방문지원 사업, 산모·신생아 건강관리 지원사업, 노인돌봄종합서비스[5]가 해당되며, 비돌봄 서비스 바우처에는 지역사회서비스 투자사업, 발달재활서비스, 언어발달 지원사업이 해당된다. 데이터 구축을 위해 사회보장정보원에서 제공하는 사회복지시설 현황(2019년)과 전자바우처 제공기관 현황(2018년), 통계청에서 제공하는 장기요양기관 현황(2018년)자료를 확보하여 시군구별로 재가공하였다. 이때 시설 변수들 간의 상관관계는 높게 나타날 수 있다. 가령, 장기요양기관은 제공하는 급여 종별(시설급여, 재가급여)에 따라 사회복지 생활시설이나 이용시설로 분류될 수도 있으며, 일부는 돌봄 서비스 바우처 제공기관일 수도 있다. 사회복지관 등 사회복지 이용시설의 일부는 비돌봄 서비스 바우처를 제공하기도 한다. 그럼에도 불구하고 시설 특성 변수 요인을 여러 개 투입한 이유는 하나의 변수가 다른 변수를 완전히 대체하는 관계가 아니며, 수요자 지원방식으로 이루어지는 바우처 사업에서 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 활성화를 도모하고 있는 현재의 정책 추진이 실증적으로 어떤 결과로 나타나는지 보다 세부적으로 살펴보기 위해서이다.

다음으로 인력 측면에서 지역 내 사회서비스 공급 특성을 나타내는 지역 내 돌봄서비스 매칭률과 돌봄서비스 접근성을 변수로 포함하였다. 지역 내 돌봄서비스 매칭률과 돌봄서비스 접근성은 함영진 외(2019)의 연구에서 '2018년 사회서비스 전자바우처 시스템 자료'를 활용하여 생성한 서비스 접근성 변수를 재가공하였다.

5) 노인돌봄종합서비스는 2020년 노인맞춤돌봄서비스로 통합, 개편되었다.

첫째, 지역 내 돌봄서비스 매칭률은 서비스 이용자가 거주하는 동일 시군구에서 거주하는 제공인력으로부터 서비스 제공이 이루어진 비율을 의미한다. 이는 서비스 수급 결정이 이루어진 후, 지역 내에서 서비스 수요가 충족되는 정도(수요 충족률)를 나타낸다. 매칭률이 낮은 것은 그 지역의 인력 공급 자원이 부족하다는 의미로 해석될 수 있다. 장애인활동지원, 가사간병 방문지원 사업, 산모·신생아 건강관리 지원 사업, 노인돌봄종합서비스의 각 사업별 지역 내 매칭률을 산출한 후, 4개 사업 매칭률의 시군구별 평균값을 구하여 변수로 활용하였다. 둘째, 지역 내 돌봄서비스 접근성은 서비스 제공인력과 서비스 이용자 간 거리를 측정하는 변수이다. 이때 제공인력과이용자 간 거리가 멀어지는 것은 그 지역 내 인적 자원이 충분하지 않다는 의미로 해석될 수 있다. 변수 측정을 위해 각 사업별로 제공인력 주소지 및 이용자 주소지를 활용하여 제공인력과 이용자 거리의 평균값을 산출한 후, 4개 사업 산출값의 시군구별 평균값을 구하였다. 다만, 산출된 값은 실거리를 측정하는 단위가 아니므로 상대적인 비교만 가능하다.

마지막으로 기초자치단체의 복지 재정 특성을 반영하기 위해 통계청과 지방재정 365자료를 활용하여 재정자립도, 사회복지 예산비율을 공급 변수로 투입하였다. 〈표 4-2-1〉, 〈표 4-2-2〉, 〈표 4-2-3〉에는 변수 정의 및 원자료 출처, 설명변수와 종속변수의 기술통계량을 제시하였다.

〈표 4-2-1〉 변수 정의

구분			변수명	원자료 출처 (분석기준연도)
종속 변수	사회적 경제 활성화		사회서비스 분야 사회적경제 조직 수 (광의, 협의)	사회적기업진흥원 한국자활복지개발원 (2019년)
설명 변수	수요 특성		아동(0-18세) 인구 비율	행정안전부-주민등록 인구통계(2019년)
			청년(18-34세) 인구 비율	
			노인(65세 이상) 인구 비율	
			등록 장애인 인구 비율	국가통계포털-시군구별, 장애정도별,성별 등록장애인 수(2019년).
			기초수급자 인구 비율	국가통계포털-국민기초 생활보장 수급자 현황 (2019년)
			차상위계층 인구 비율	국가통계포털-차상위 및 한부모가족 수급자 현황(2019년).
	공급 특성	시설 인력 특성	사회복지생활시설 수	한국사회보장정보원-사 회보장통계 (2019년)
			사회복지이용시설 수	
			장기요양기관 수	국가통계포털-시·군·구 별 급여종류별 장기요양기관 현황 (2018년)
			돌봄서비스 바우처 제공기관 수 (장애인활동지원, 가사간병, 산모신생아, 노인돌봄, 중복 제거)	사회서비스 전자바우처시스템 데이터 (2018년)
			비돌봄 사회서비스 바우처 제공기관 수 (지역사회서비스 투자사업, 발달재활, 언어발달지원, 중복 제거)	
			지역 내 돌봄서비스 매칭률 (제공인력, 이용자의 동일지역 거주 비율)	
			지역 내 돌봄서비스 접근성 (제공인력-이용자 거리)	
		재정 특성	재정자립도	국가통계포털 (2019년)
			사회복지 예산비율	지방재정365 (2019년)

자료: 연구진 작성.

〈표 4-2-2〉 설명변수의 기술통계량

(단위: %, 개, 원)

설명변수		평균	표준편차	최소	최대
수요 특성	아동 인구 비율	13.7	3.3	6.4	23.7
	청년 인구 비율	17.9	4.2	10.3	32.4
	등록 장애인 인구 비율	6.7	2.4	2.5	11.9
	노인 인구 비율	20.9	8.2	7.5	40.0
	기초수급자 인구 비율	4.2	1.5	1.2	9.6
	차상위계층 인구 비율	2.4	1.0	0.7	7.5
공급 특성	사회복지생활시설 수	40.6	37.9	2	224
	사회복지이용시설 수	59.3	43.6	6	232
	장기요양기관 수	92.9	79.4	3	510
	돌봄서비스 바우처 제공기관 수	16.7	12.4	0	66
	비돌봄 사회서비스 바우처 제공기관 수	23.4	21.9	0	115
	지역 내 돌봄서비스 매칭률	64.9	11.9	13.1	95,3
	지역 내 돌봄서비스 접근성	8280.5	3161.6	4534.4	40919.8
	재정자립도	20.3	12.8	4.0	68.9
	사회복지 예산비율	35.7	15.7	9.2	71.4

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

〈표 4-2-3〉 종속변수의 기술통계량

(단위: 개)

종속변수		개수	평균	표준편차	분산	최소	최대
사회적경제 조직 수*	사회적기업(협의)	227	1.1	1.5	2.3	0	11
	사회적기업(광의)	227	5.5	6.2	38.6	0	44
	협동조합(협의)	227	4.4	5.4	28.7	0	27
	협동조합(광의)	227	30.5	33.0	1083.3	1	185
	자활기업(협의)	227	0.4	0.8	0.7	0	5
	자활기업(광의)	227	2.7	2.2	5.0	0	14

주: * 제주도 제외
자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

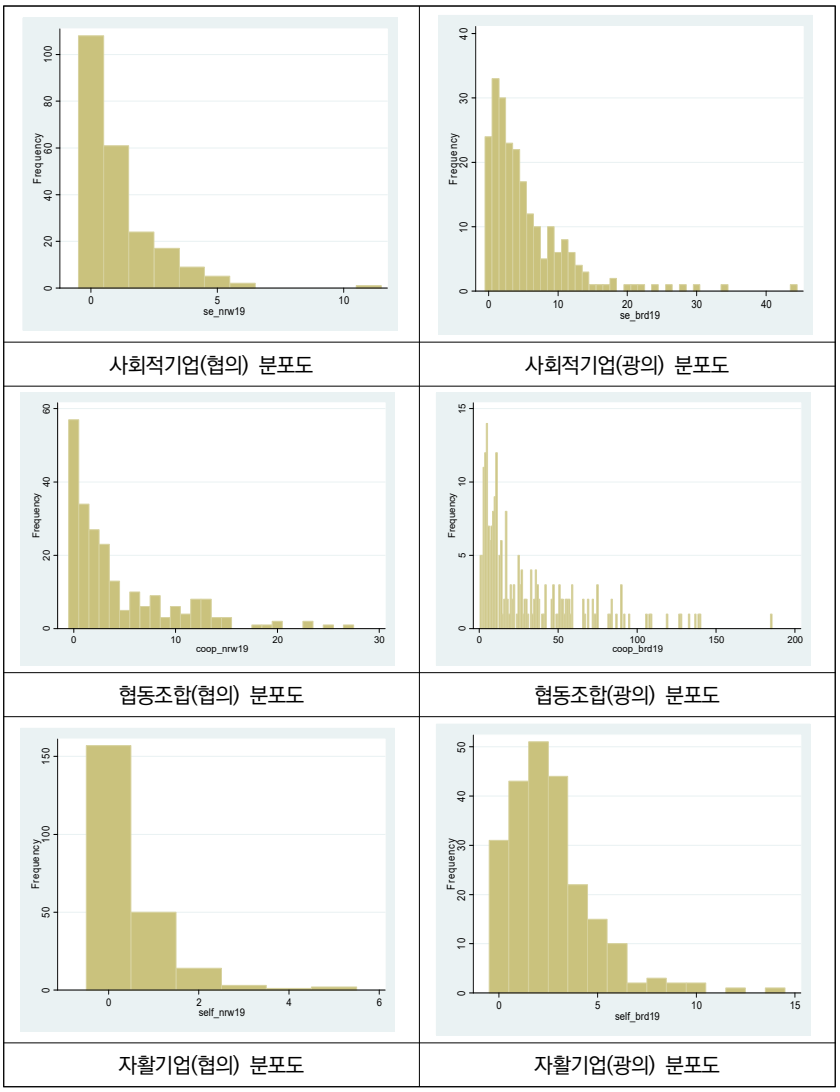
지역 요인 검증을 위한 분석방법은 종속변수의 특성에 따라 포아송 회귀모형(Poisson regression model)과 음이항 회귀모형(Negative binomial regression model)을 사용하였다. 사회적경제 조직의 수는 가산자료(count data)로 음이 아닌 정수의 값을 가지며, 이산적(discrete)이고, 〔그림 4-2-1〕과 같이 한쪽으로 치우친 비대칭 분포를 따른다. 이러한 자료에 최소자승법(OLS)에 근거한 선형회귀모형을 적용하게 되면, 등분산성, 잔차의 정규성 등 주요 가정을 위반하게 되어 추정결과가 왜곡될 수 있다. 따라서 확률분포함수에 근거한 비선형모형인 포아송 모형이 일반적으로 활용된다. 포아송 회귀모형은 가산변수 형태의 종속변수가 포아송 분포를 따른다고 가정하고 종속변수의 기댓값을 설명변수들의 선형함수 형태로 만든 모형이다(이민주, 박인권, 2013: 157).

포아송 분포는 종속변수 기댓값의 평균과 분산이 같다는 등산포(equidispersion)를 가정한다. 그러나 대부분의 가산자료는 분산이 평균보다 큰 과산포(overdispersion)의 특성을 가지고 있기 때문에 포아송 모형을 적용할 경우 추정된 계수의 표준오차가 작아지고, 설명변수와 종속변수의 인과관계를 왜곡하는 오류를 범하게 될 수 있다. 〈표 4-2-3〉의 종속변수 기술통계량의 결과는 사회적기업(광의), 협동조합(협의, 광의)의 분산값이 평균값보다 훨씬 큰 특성이 나타나고 있음을 확인해 준다. 이러한 과산포의 문제를 해결하기 위한 방법으로 음이항 회귀모형이 활용된다.

이 연구는 포아송 회귀모형과 음이항 회귀모형을 이용해 분석한 결과를 함께 제시하고 있다. 음이항 회귀모형에 대한 모형계수의 적합성 검증은 우도비 검정(likelihood ratio test)으로 확인하였다. 음이항 회귀모형은 과산포 모수(alpha)를 추정하여, 포아송 회귀모형과 음이항 회귀모형 중 무엇이 적합한 모형인지 검증한다. ‘alpha=0’이란 귀무가설이 기

각되지 않으면, 등산포의 특성을 보이는 것이므로 포아송 모형을 채택할 수 있다.

〔그림 4-2-1〕 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 수 분포: 조직 유형별



자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

3. 분석 결과

가. 사회서비스 분야 사회적기업의 수에 영향을 미치는 지역 요인

〈표 4-2-4〉는 기초지자체의 사회적기업의 수에 영향을 미치는 요인을 나타내는 포아송 회귀모형과 음이항 회귀모형 분석 결과이다. 두 모형의 적합도를 우도비 검정(likelihood ratio test)으로 확인한 결과, 협의의 사회적기업(Model 1)에서는 포아송 회귀모형, 광의의 사회적기업(Model 2)에서는 음이항 회귀모형의 적합도가 더 높은 것으로 나타났다.

포아송 회귀모형을 토대로 협의의 사회서비스 범위를 적용한 사회적기업의 수(M1_1)에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 요인을 살펴보면, 청년 비율, 돌봄 바우처 기관 수, 돌봄서비스 매칭률로 나타났다. 청년 비율이 높을수록, 돌봄 바우처 기관 수가 많을수록, 돌봄서비스 매칭률이 높을수록, 기초지자체의 사회적기업 수가 많아진다. 통계적으로 유의하지는 않으나 돌봄서비스의 주된 이용자인 아동과 장애인 비율이 사회적기업의 수와 부적 관계를 가지고 있는 점이 주목할 만하다. 음이항 회귀모형 추정 결과에서는 청년 비율 변수가 가진 통계적 유의성이 나타나지는 않았다.

음이항 회귀모형을 토대로 광의의 사회서비스 범위를 적용한 사회적기업의 수(M2_2)에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 요인을 살펴보면, 협의의 범위를 적용할 때와 조금 다른 결과를 보인다. 청년 비율, 사회복지 이용시설의 수, 비돌봄 바우처 기관의 수, 재정자립도가 사회적기업의 수의 증가에 유의한 지역 요인으로 나타났으며, 모두 정적인 영향을 미친다. 이때 음이항 회귀모형와 포아송 회귀모형의 설명력과 통계적 유의성에는 큰 차이가 나타나지 않았다.

〈표 4-2-4〉 사회서비스 분야 사회적기업의 수의 요인 분석 결과

변수		Model 1 (협의)		Model 2 (광의)	
		M1_1 포아송	M1_2 음이항	M2_1 포아송	M2_2 음이항
		Coef(SE)	Coef(SE)	Coef(SE)	Coef(SE)
수요	아동 비율	-0.045 (0.052)	-0.045 (0.061)	-0.032 (0.039)	-0.049 (0.037)
	청년 비율	0.065* (0.037)	0.065 (0.047)	0.062* (0.034)	0.062* (0.033)
	등록장애인 비율	-0.145 (0.140)	-0.145 (0.145)	-0.107 (0.091)	-0.018 (0.085)
	노인 비율	0.015 (0.043)	0.015 (0.050)	0.007 (0.030)	-0.017 (0.031)
	기초수급자 비율	-0.038 (0.094)	-0.038 (0.108)	0.047 (0.061)	0.009 (0.060)
	차상위계층 비율	0.054 (0.179)	0.054 (0.190)	0.077 (0.087)	0.058 (0.102)
공급	생활시설 수	0.007 (0.005)	0.007 (0.004)	0.003 (0.003)	0.004 (0.003)
	이용시설 수	0.002 (0.003)	0.002 (0.003)	0.007*** (0.002)	0.007*** (0.002)
	장기요양기관 수	-0.003 (0.002)	-0.003 (0.003)	-0.002 (0.002)	-0.002 (0.006)
	돌봄 바우처 기관 수	0.014* (0.008)	0.014* (0.008)	-0.002 (0.005)	0.001 (0.006)
	비돌봄 바우처 기관 수	0.009 (0.005)	0.009* (0.005)	0.009** (0.004)	0.009** (0.004)
	돌봄서비스 매칭률	0.019*** (0.007)	0.019*** (0.007)	0.002 (0.006)	0.003 (0.004)
	돌봄서비스 접근성	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
	재정자립도	0.010 (0.009)	0.010 (0.009)	0.012** (0.006)	0.012* (0.006)
	사회복지 예산비율	0.007 (0.010)	0.007 (0.010)	0.000 (0.008)	0.004 (0.006)
상수		-2.038 (4.168)	-2.039 (2.639)	-0.100 (1.669)	-0.102 (1,734)
Pseudo R^2		0.2781	0.2105	0.4229	0.1778
log likelihood		-257.4947	-257.4947	-553.5552	-520.8781
αlpha 우도비검정			0.00		63.35***
개수		227	227	227	227

주: *p〈 0.1, ** p〈 0.05, *** p〈 0.01
자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

수요 특성으로 청년 비율만 두 모형에서 모두 유의미한 영향 요인으로 나타난 결과는 주목해서 볼 필요가 있다. 실제로 지역사회 내 청년의 사회서비스 욕구를 반영한 사회적기업의 진입이 이루어진 것인지, 사회적기업의 일자리가 정부 정책 지원의 영향으로 청년층이 진입하기 쉬운 연령 특성을 반영하기 때문인지, 분석 결과로 원인을 추론하는 것은 쉽지 않은 한계를 가진다.

공급 특성에서는 사회서비스의 범위를 다르게 적용한 것에 따른 차이를 확인할 수 있다. 돌봄이 주가 되는 협의의 사회적기업 수에 돌봄 바우처 기관의 수와 돌봄서비스의 매칭률이 영향을 미치나, 광의의 사회적기업 수에는 돌봄 외의 서비스를 제공하는 사회복지 이용시설이나 비돌봄 바우처 기관의 수가 영향을 미친다는 것이 확인되었다. 두 모델 모두 영향 요인이 사회적기업의 수와 정의 관계를 가진다는 것은 지역 내의 사회서비스 공급 기관들이 사회적기업에 경쟁회피요인이 되기보다는 생산연계요인이 되고 있음을 나타내는 결과라고 해석할 수 있다.

나. 사회서비스 분야 협동조합의 수에 영향을 미치는 지역 요인

〈표 4-2-5〉는 기초지자체의 사회서비스 분야 협동조합의 수에 영향을 미치는 지역 요인을 나타내는 '포아송 회귀모형'과 '음이항 회귀모형' 분석 결과이다. 두 모형의 적합도를 '우도비 검정(likelihood ratio test)'으로 확인한 결과, 두 모형 모두 '음이항 회귀모형'의 적합도가 유의수준 1% 이내에서 통계적으로 유의하게 나타났다. 사회적기업 추정 결과와는 달리 협동조합에서는 '포아송 회귀모형'과 '음이항 회귀모형'의 추정결과 차이가 분명한 것으로 나타난다. 〈표 4-2-3〉의 기술통계량에서 확인한 바와 같이 협동조합의 수는 분산이 평균보다 훨씬 커서 '포아송 모형'을

채택할 경우 과분산에 따른 추정 왜곡이 발생한다고 볼 수 있다. 본문에서는 모형 적합도가 더 높은 '음이항 회귀모형'의 추정 결과를 토대로 협동조합 수에 영향을 미치는 지역 요인을 정리해 보았다.

협의의 사회서비스 범위를 적용한 협동조합의 수(M1_2)에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 요인은 청년 비율, 노인 비율, 사회복지 이용시설의 수, 돌봄 바우처 기관의 수, 비돌봄 바우처 기관의 수, 재정자립도로 나타났다. 청년과 노인 비율이 높을수록, 사회복지 이용시설 및 돌봄, 비돌봄 바우처 기관 수가 많을수록, 재정자립도가 높을수록 기초지자체 내 협동조합의 수가 많아진다.

광의의 사회서비스 범위를 적용한 협동조합의 수(M2_2)에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 지역 요인은 청년 비율, 사회복지 생활시설, 이용시설의 수, 재정자립도, 사회복지예산비율로 나타났다. 청년 비율이 높을수록, 사회복지 생활시설과 이용시설의 수가 많을수록, 기초지자체의 재정자립도 및 사회복지 예산비율이 높을수록 협동조합의 수가 많아진다. '포아송 모형'의 추정 결과와 비교하면 통계적 유의성을 지닌 요인이 상당히 달라진다고 할 수 있다. 특히 수요 요인에서 두 모형의 추정 결과 차이가 현저하게 나타나는데 '포아송 회귀모형'은 청년 비율 외에도 아동, 등록장애인, 노인 비율이 협동조합의 수에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타난다.

Model 1에서 사회적기업의 경우 돌봄 관련 공급 요인만이 유의미한 영향을 미쳤다는 점을 감안하면, 비돌봄 관련 공급 요인도 유의미한 영향을 미치는 협동조합의 결과는 주목할 만하다. 그 차이를 설명하는 것은 쉽지 않으며, 보건업 및 사회복지서비스업에 해당되는 협동조합이 제공하는 서비스 특성(예: 돌봄 서비스와 비돌봄 서비스의 비율)을 보다 세부적으로 파악하는 작업이 필요할 것으로 판단된다.

〈표 4-2-5〉 사회서비스 분야 협동조합 수의 요인 분석 결과

변수		Model 1 (협의)		Model 2 (광의)	
		M1_1 포아송	M1_2 음이항	M2_1 포아송	M2_2 음이항
		Coef(SE)	Coef(SE)	Coef(SE)	Coef(SE)
수요	아동 비율	0.040 (0.039)	0.069 (0.044)	0.057* (0.035)	0.010 (0.033)
	청년 비율	0.116*** (0.040)	0.158*** (0.039)	0.114*** (0.035)	0.093*** (0.029)
	등록장애인 비율	-0.209** (0.106)	-0.136 (0.104)	-0.209** (0.097)	-0.001 (0.067)
	노인 비율	0.060* (0.034)	0.075** (0.037)	0.095*** (0.029)	0.034 (0.026)
	기초수급자 비율	0.031 (0.075)	0.027 (0.073)	0.004 (0.053)	-0.009 (0.050)
	차상위계층 비율	0.055 (0.138)	0.023 (0.135)	0.069 (0.069)	-0.009 (0.079)
공급	생활시설 수	0.002 (0.003)	0.004 (0.003)	0.001 (0.003)	0.005* (0.003)
	이용시설 수	0.005** (0.002)	0.005** (0.002)	0.007*** (0.001)	0.009*** (0.002)
	장기요양기관 수	-0.001 (0.002)	-0.002 (0.002)	-0.001 (0.001)	-0.003 (0.002)
	돌봄 바우처 기관 수	0.009 (0.007)	0.012* (0.006)	0.001 (0.004)	0.005 (0.006)
	비돌봄 바우처 기관 수	0.007** (0.003)	0.007* (0.004)	0.005* (0.003)	0.003 (0.004)
	돌봄서비스 매칭률	-0.000 (0.005)	0.001 (0.005)	-0.002 (0.005)	-0.000 (0.004)
	돌봄서비스 접근성	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
	재정자립도	0.015** (0.007)	0.017** (0.009)	0.017** (0.006)	0.024*** (0.006)
	사회복지 예산비율	0.006 (0.007)	0.010 (0.007)	0.009 (0.006)	0.016*** (0.006)
상수		-2.787 (2.042)	-5.106 (2.081)	-1.746 (1.652)	-1.277 (1.527)
Pseudo R^2		0.4910	0.2238	0.6604	0.1599
log likelihood		-477.4617	-452.5734	-1322.9892	-845.55493
αlpha 우도비검정			49.78***		954.88***
개수		227	227	227	227

주: *p〈 0.1, ** p〈 0.05, *** p〈 0.01
자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

다. 사회서비스 분야 자활기업의 수에 영향을 미치는 지역 요인

〈표 4-2-6〉은 기초지자체의 사회서비스 분야 자활기업의 수에 영향을 미치는 지역 요인을 나타내는 '포아송 회귀모형'과 '음이항 회귀모형' 분석 결과이다. 두 모형의 적합도를 '우도비 검정(likelihood ratio test)'으로 확인한 결과, 협의의 자활기업(Model 1)에서는 '포아송 회귀모형', 광의의 자활기업(Model 2)에서는 '음이항 회귀모형'이 더 적합한 것으로 나타났다.

'포아송 회귀모형'을 토대로 협의의 사회서비스 범위를 적용한 자활기업의 수(M1_1)에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 요인을 살펴보면, 사회복지 이용시설의 수, 장기요양기관의 수, 돌봄 바우처 기관의 수로 나타났다. 사회복지 이용시설과 장기요양기관의 수가 많을수록, 돌봄 바우처 기관의 수가 적을수록 기초지자체 내 자활기업의 수가 많아진다. '음이항 회귀모형'을 채택한 광의의 사회서비스 범위를 적용한 자활기업의 수(M2_2)에는 사회복지 이용시설의 수만 정적으로 유의미한 영향을 미쳤다.

앞선 사회적기업과 협동조합의 분석 결과와 가장 큰 차이점은 Model 1에서 장기요양기관의 수가 자활기업의 수와 정적인 관계를 가지고, 통계적으로도 유의미한 영향을 미친다는 점이다. 그러나 동시에 돌봄 바우처 기관과는 부적인 관계를 가지는 점은 결과 해석을 어렵게 한다. 장기요양기관은 생산연계요인이 되며, 돌봄 바우처 기관은 경쟁회피요인이 되기 때문이다. 협의의 자활기업 중 돌봄서비스 기관의 서비스가 주로 장기요양으로 구성되었는지, 그 외 바우처 돌봄 서비스(장애인활동지원, 가사간병 방문지원, 산모·신생아 건강관리 지원, 노인돌봄종합서비스)로 주로 구성되었는지를 확인하면 두 변수의 영향이 상반되게 나타난 이유를 추측할 수 있을 것이다.

사회적기업, 협동조합과는 달리 청년 비율이 자활기업의 수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는다는 것도 또다른 차이점이다. 청년 비율을 사회서비스 공급 요인으로 해석하면, 이같은 결과는 자활기업의 설립요건이 2인 이상의 수급자 또는 차상위자로 구성되어야 한다는 특성에 기인한 것일 수 있다. 저소득 취약계층의 경제적 자립을 지향하는 제도적 특성으로 인해 다른 두 조직의 유형과는 달리 청년 특성이 부각되지 않는 것이다. 다만 동일한 맥락에서 기초지자체 내 기초수급자와 차상위계층 비율이 자활기업의 수에 모두 유의미한 영향을 미치지 않는다는 점, 기초수급자의 비율이 Model 1에서는 부적인 관계를 나타낸다는 점은 다소 의외의 결과로 해석할 수 있다.

〈표 4-2-6〉 사회서비스 분야 자활기업 수의 요인 분석 결과

변수		Model 1 (협의)		Model 2 (광의)	
		M1_1 포아송	M1_2 음이항	M2_1 포아송	M2_2 음이항
		Coef(SE)	Coef(SE)	Coef(SE)	Coef(SE)
수요	아동 비율	-0.035 (0.097)	-0.035 (0.093)	0.014 (0.044)	0.014 (0.040)
	청년 비율	0.103 (0.071)	0.103 (0.072)	0.019 (0.034)	0.015 (0.034)
	등록장애인 비율	0.202 (0.240)	0.202 (0.205)	0.122 (0.080)	0.116 (0.086)
	노인 비율	-0.055 (0.086)	-0.055 (0.078)	-0.026 (0.032)	-0.025 (0.033)
	기초수급자 비율	-0.024 (0.139)	-0.023 (0.147)	0.017 (0.056)	0.015 (0.060)
	차상위계층 비율	0.181 (0.207)	0.181 (0.222)	0.079 (0.079)	0.075 (0.092)
공급	생활시설 수	-0.007 (0.006)	-0.007 (0.007)	-0.001 (0.003)	-0.001 (0.003)
	이용시설 수	0.008* (0.004)	0.008* (0.005)	0.004* (0.002)	0.004* (0.002)
	장기요양기관 수	0.007* (0.004)	0.007* (0.004)	0.002 (0.002)	0.001 (0.002)
	돌봄 바우처 기관 수	-0.027* (0.012)	-0.027* (0.014)	0.001 (0.008)	0.001 (0.006)

변수		Model 1 (협의)		Model 2 (광의)	
		M1_1 포아송	M1_2 음이항	M2_1 포아송	M2_2 음이항
		Coef(SE)	Coef(SE)	Coef(SE)	Coef(SE)
	비돌봄 바우처 기관 수	0.010 (0.009)	0.010 (0.009)	0.005 (0.004)	0.006 (0.004)
	돌봄서비스 매칭률	0.014 (0.011)	0.014 (0.011)	0.007 (0.005)	0.007 (0.005)
	돌봄서비스 접근성	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
	재정자립도	-0.008 (0.015)	-0.008 (0.016)	-0.001 (0.007)	-0.002 (0.006)
	사회복지 예산비율	-0.021 (0.013)	-0.021 (0.015)	0.000 (0.007)	0.000 (0.007)
상수		-2.889 (4.168)	-2.889 (3.969)	-0.863 (2.014)	-0.745 (1.769)
Pseudo R^2		0.1582	0.1244	0.1337	0.0950
log likelihood		-177.3113	-177.3113	-421.4133	-419.7872
αlpha 우도비검정			0.00		3.25**
개수		227	227	227	227

주: *p〈 0.1, ** p〈 0.05, *** p〈 0.01
자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

제3절 소결

이 장에서는 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 현황을 유형별로 광역 지자체 단위에서 살펴보고, 활성화에 미치는 지역 요인을 기초지자체를 분석 단위로 하여 검증해 보았다.

현황 분석을 통해 분명히 확인할 수 있는 특징은 크게 두 가지로 요약된다. 첫째, 현 정부에 들어서 사회적경제 조직의 양적 성장 추세가 두드러지며, 특정 연도의 급격한 성장세는 정책적 요인이 반영되었을 가능성이 높다는 것이다. 2장에서 정리한 바와 같이 현 정부는 사회적경제 활성화를 국정과제로 전면적으로 내세우며, 사회적경제의 양적·질적 성장을 도모하기 위한 다양한 지원 정책을 마련하고 있다. 이는 그간 사회적경제

의 조직화 과정이 정부 정책에 의해 확산되고 공고화되는 양상을 보여 온 것과 일맥상통하는 결과이다(김정원, 2017; 송원근, 이은선, 2020).

둘째, 사회서비스를 제공하는 사회적경제 조직의 성장이 저조하다는 점이다. 사회서비스의 범위를 광의로 확대할 경우 사회적기업, 협동조합, 자활기업에서는 50% 내외 수준이지만, 보건복지, 돌봄 등 협의로 제한할 경우 10% 내외로 매우 낮아진다. 마을기업의 경우 광의의 기준을 적용하여도 사회서비스 분야의 조직 비율이 약 24%로 다른 3개 조직 유형의 절반 수준이며, 협의로 제한할 경우 1%에도 미치지 못한다. 제3차 사회적기업육성 기본계획(2018. 11.), 제3차 협동조합 기본계획(2020. 3.) 등 현 정부의 주요 정책에서 사회적경제의 저변 확대를 위한 주요 전략으로 돌봄 중심의 사회서비스 진입 촉진을 내세우고 있지만, 그것이 과연 효과적인 수단이 될 것인가에 대한 의구심이 들 수 있는 결과이다.

다음으로 사회적경제 조직의 활성화에 미치는 지역 요인을 실증 분석한 결과는 지역 사회서비스 보장 강화의 측면에서 향후 사회적경제 활성화 정책 추진에 있어서 고려해야 할 요소가 무엇인지에 대한 함의를 제공해 줄 수 있다. 사회적경제 조직은 고용취약계층을 위한 일자리 창출뿐 아니라, 지역의 복지 욕구와 특수성을 반영한 서비스를 생산하며, 서비스 공급 부족 지역의 복지 사각지대 문제를 해소하고, 사회적 가치를 내세워 서비스 공공성을 강화하는 동시에 품질 향상을 견인할 대안적 공급 주체로 주목받았다. 그렇다면, 과연 지금까지 사회적경제 조직이 이러한 기대에 맞게 지역사회 내에서 형성되어 왔는가에 대한 점검이 필요하다. 주요 실증 분석 결과를 정리하면 다음의 〈표 4-3-1〉과 같다.

〈표 4-3-1〉 분석 결과의 정리

사회적 경제 활성화		(+)	(-)
사회적경제 조직 수	사회적기업(협의)	청년 비율 돌봄 바우처 기관 수 돌봄서비스 매칭률	
	사회적기업(광의)	청년 비율 사회복지 이용시설 수 비돌봄 바우처 기관 수 재정자립도	
	협동조합(협의)	청년 비율 노인 비율 사회복지 이용시설 수 돌봄 바우처 기관 수 비돌봄 바우처 기관 수 재정자립도	
	협동조합(광의)	청년 비율 사회복지 생활시설 수 사회복지 이용시설 수 재정자립도 사회복지 예산비율	
	자활기업(협의)	사회복지 이용시설 수 장기요양기관 수	돌봄 바우처 기관 수
	자활기업(광의)	사회복지 이용시설 수	

주: 영향 요인은 '포아송 회귀모형'과 '음이항 회귀모형' 중 적합도가 높은 모형을 기준으로 정리함
자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

실증 분석 결과를 살펴보면, 첫째, 지역의 수요 특성 요인이 사회서비스 분야 사회적경제 활성화에 미치는 영향은 매우 미미하며, 조직 유형별로 다르게 나타난다. 수요 특성 중 주목할 만한 변수는 청년 비율로, 사회적기업과 협동조합의 경우 협의와 광의의 사회서비스 영역에서 모두 정적인 영향을 주고 있는 반면, 자활기업의 수에는 영향을 미치지 않는다. 청년 비율의 영향을 지역의 공급과 수요 특성 중 무엇으로 해석할 것인지에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다고 판단된다. 청년 인구 특성이 사회서비스 업종이 아닌 조직 유형에 따라 활성화 영향 차이를 보인다는 점에서, 사회적경제 활성화를 위한 청년 지원 정책이 조직 유형별로 차별성

이 있는지 정책 연계성도 면밀히 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 그 외 아동, 장애인, 저소득층 비율 등 지역 인구 특성이 사회적경제 조직 수에 영향을 미치지 않는다는 분석 결과는 사회적경제 조직의 입지 결정에 수요 요인(지역 복지 욕구)이 주된 고려사항이 아님을 나타내는 것이라 할 수 있다. 이는 이민주, 박인권(2013), 김학실, 최영출(2018) 등이 수행한 기존 연구 결과와도 일치한다.

둘째, 지역의 공급 특성 요인에서 모든 조직 유형에 영향을 미치는 것은 사회복지 이용시설의 수로 나타났으며, 이용시설의 수가 많을수록 사회적경제 조직의 수도 많아진다. 상대적으로 많은 사회서비스 기관이 존재하는 지역에서 서비스의 과잉공급, 서비스 공급 비효율의 문제가 야기된다는 지적들이 있으나(이영수, 길현종, 2016), 동일 지역에서 유사한 서비스를 제공하는 기관의 협력적이고 연계적인 기능이 사회적경제 조직의 활성화를 촉진할 수도 있다는 의미로 해석된다. 사회서비스 공급에 있어서 기존의 사회서비스 제공기관과 사회적경제 조직이 경쟁보다는 보완적 관계에 위치하고 있는 것이다.

셋째, 협의와 광의로 구분한 사회서비스 범위 특성에 따라 서로 다른 공급 특성 요인이 조직 유형별로 다른 영향을 미치고 있다. 사회적기업은 협의의 영역에서는 돌봄 관련 공급 특성 요인이 영향을 미치며, 광의의 영역에서는 비돌봄 관련 공급 특성 요인이 영향을 미친다. 이러한 결과는 사회적경제 조직 진입에 있어 그 지역 내에 관련 시장이 형성되어 있는가가 중요한 요인이 될 수 있으며, 아직까지는 시장 내의 유사 서비스 기관을 경쟁회피요인으로 인식하고 있지 않음을 나타내는 것이라 할 수 있다.

협동조합의 경우는 사회적기업과는 달리 사회서비스 범위에 따라 영향을 미치는 공급 기관의 특성이 분명하게 구분되지 않았으며 협의의 영역에서는 사회복지 생활시설을 제외한 모든 공급 기관이 협동조합의 수와

정적인 관계를 가지는 것으로 나타났다.

통계적으로 모두 유의하게 나타나지는 않았지만 사회적기업과 협동조합의 경우 장기요양기관을 제외한 지역사회 내 공급 기관이 사회적경제 조직과 정적인 관계를 가진다는 점은 주목할 필요가 있다. 조금 다른 관점으로 해석해 보면, 사회서비스 공급 자원이 부족한 지역에는 사회적경제 조직의 진입 유인과 정착 가능성도 낮을 수 있음을 의미한다.

자활기업의 경우 협의의 영역에서 돌봄 관련 공급 특성인 장기요양기관의 수와 돌봄 바우처 기관의 수가 영향을 미치고 있으나, 그 방향성은 다르게 나타난다. 전술한 바와 같이, 돌봄서비스를 제공하는 자활기업의 서비스 내용을 추가적으로 분석하면 의미 있는 해석이 가능해질 것으로 예상된다.

종합하면, 공급 요인이 사회적경제 조직 활성화에 주된 영향을 미친다는 연구결과는 지역 사회서비스 보장의 관점에서 사회적경제 조직이 지역의 욕구를 반영한 맞춤형 서비스 개발을 선도하는 데 한계가 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 기존의 지역 사회서비스 기관이 경쟁회피요인이 아닌 생산연계요인으로 작용한다는 점은 정부가 기대하는 서비스 공급 부족 지역의 복지 사각지대 해소 역할을 사회적경제 조직이 충분히 수행하고 있지 못하다는 결과로 해석될 수도 있다. 통계적으로 모두 유의하게 나타나지는 않았으나, 특히 바우처 기관의 수가 많은 곳에 사회적기업과 협동조합의 수가 많다는 분석 결과는 사회적경제 조직이 일부 지역의 사회서비스 공급의 과잉 경쟁을 가속화시키는 요인으로도 작용할 수 있음을 시사한다. 따라서 사회서비스 분야에서 향후 정부가 어떤 방향성을 가지고 사회적경제 조직의 역할을 정립해 나갈 것인가에 대한 신중한 접근이 요구된다. 또한 조직 유형별로 사회적경제 조직 활성화 정책 수립에 있어 차별적인 접근이 필요하다.

이 장의 실증 분석 결과는 가용 자료의 제약으로 인해 사회적경제 조직의 운영 실태를 정확히 포착하지 못한다. 전술한 바와 같이 자료 수집 시점에서 실제 조직이 운영되고 있는지 확인할 수 없다는 점은 이 연구가 가진 가장 큰 한계일 것이다. 만약 공급 기관이 많은 지역에서 실제 운영 중인 사회적경제 조직의 분포가 낮게 나타난다면 공급 요인의 분석 결과에 영향을 미칠 수도 있을 것이다. 또한 현황 자료로 드러나지 않는 다양한 지역적 요인을 포함하지 못한다는 한계도 있다. 예컨대, 지역 단위로 추진되는 사회적경제 관련 정책의 특성, 지역 생태계를 구성하는 거버넌스 및 네트워크 특성 등 비계량적 요인들이 사회적경제 조직 활성화에 미치는 요인을 파악할 수 없는 것이다. 지역 사회서비스 보장 강화를 위한 사회적경제 활성화 전략을 구상하기 위해서는 계량적, 비계량적 요인들을 모두 고려한 종합적 시각이 필요할 것이다.

제5장

사회서비스 분야
사회적경제 조직 활용 사례

제1절 조사 개요
제2절 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 지역 기반
제3절 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 운영 성과
제4절 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 가치
제5절 지역 거버넌스와 네트워크
제6절 사회서비스분야 사회적경제 조직 활성화 노력
제7절 소결

제 5 장 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 활용 사례

제1절 조사 개요

1. 조사 목적

지방자치단체는 사회서비스분야의 사회적경제 조직 활성화를 통해 사회서비스 공급취약 지역의 공급기반 확충뿐 아니라 취약계층의 일자리 제공, 서비스 품질 개선, 제공기관의 운영 안정화 등을 도모한다. 이는 사회적경제가 진출 분야를 확장하는 데 유리한 환경을 조성하고 사회적경제의 역량을 강화함으로써 지역의 문제를 지역 주민이 주도적으로 대응하고 해소하도록 하는 사회적경제의 정책 방향과도 일맥상통한다. 그러나 이와 같은 목적을 실현하기 위해서는 정책의 방향과 이행 과정이 지역과 사회적경제 조직이 가진 특성에 부합해야 한다.

이 장은 사례연구를 통해 지역에서 사회서비스 분야의 사회적경제 활성화 정책은 효과적으로 기능하고 있는지, 사회적경제 조직의 지역사회에서의 역할 수행을 촉진하거나 저해하는 요인은 무엇인지 파악하는 것을 목적으로 한다. 사례연구는 유의표집(purposive sampling)에 따라 선정한 지역의 사회서비스 분야에서 활동하는 사회적경제 조직, 사회서비스 분야와 사회적경제 분야에서 이를 지원하는 중간지원조직, 지역 정책을 수립하고 이행하는 지자체와의 인터뷰를 통해 진행하였으며, 각 단위가 사회서비스 분야의 사회적경제 조직 활성화와 관련하여 경험한 성과와 한계, 이에 대한 영향요인과 향후 사업의 성과 증진을 위한 지원 방향을 탐색하고자 하였다.

2. 사례 선정

사례는 내용분석 결과와 선행연구의 수범사례, 세평을 참고하여 공동연구진의 추천을 받아 후보지를 간추리고, 조사 수행 가능성과 협조 가능성을 고려하여 최종적으로 결정하였다. 내용분석을 통해 '전략구체화형'에 속하는 광역지자체 2개, '자원활용형'에 속하는 광역지자체 1개를 선정하고 동일 광역지자체 내 복수의 기초지자체를 선정하여, 기초지자체 간의 차이를 살펴보고자 하였다. 광역지자체는 시와 도 단위, 기초지자체는 시·군·구 단위가 고르게 분포하도록 선정하였다. 내용분석과 실증분석은 자료 접근성과 수행 가능성, 연구의 함의를 고려하여 각각 기초지자체와 광역지자체 단위로 진행하였으나, 사례연구는 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 활동범위를 고려하여 동일 광역지자체 내 복수의 기초지자체를 선정하여 기초지자체와 광역지자체 단위를 함께 조사하였다.

선정된 지역에서는 사회서비스 제공기관, 중간지원조직(사회서비스지원단, 사회적경제지원센터, 광역자활센터), 기초지자체 담당공무원, 광역지자체 담당공무원을 인터뷰하였다. 선정한 기초지자체에서 모든 단위의 인터뷰 대상의 협조를 얻는 것에는 어려움이 있어 광역지자체 단위에서 되도록 인터뷰 대상을 공백 없이 채우고자 하였다. 사례연구 개요는 아래 〈표 5-1-1〉과 같다.

〈표 5-1-1〉 사례연구 개요

지역[1]	사회적경제 조직	중간지원조직	지자체
A	3개 기초지자체 각 1건	1개 기초지자체 1건 1개 광역지자체 1건	1개 기초지자체 1건
B	1개 기초지자체 2건 1개 기초지자체 1건	1개 광역지자체 2건	1개 기초지자체 1건 1개 광역지자체 1건
C[2]	1개 기초지자체 1건	2개 광역지자체 각 2건	1개 광역지자체 1건
합계	7건	8건	4건

주: 1) 제4장에서 동일한 문자로 기호화한 지역과는 관련 없음.
2) 2개 광역지자체 통합 진행
자료: 연구진 작성

A지역은 '전략 구체화형'에 속하는 지역으로 지역에 속한 기초지자체와 함께 광역형 돌봄모델을 개발하여 사업을 추진하고 있다. 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 성장 전략으로 규모화, 신규 브랜드 발굴, 해외 수출 모델 개발 등 타지역과 차별화되는 전략을 제안하기도 하는 등 전반적으로 지자체장이 사회적경제에 관심이 많고 오랜 기간 사회적경제 활성화에 노력을 기울인 지자체로 알려져 있다.

A지역에서는 3개 기초지자체의 사회적경제 조직과 기초지자체 단위의 사회적경제지원센터, 광역단위의 사회서비스 지원단, 그리고 기초지자체 단위의 공무원과의 개별 인터뷰를 진행하였다. 기초지자체인 '가'지역의 사회적경제 조직은 바우처사업인 장애인활동지원사업을 주로 하고 있으며 돌봄 제공인력을 조합원으로 하는 사회적협동조합으로 5년간 '가'지역에서 사업을 수행해 왔다. '나'지역의 사회적경제 조직은 2000년대 초반에 자활사업(간병사업단)으로 출발하여 2007년 이후 노인장기요양과 장애인활동지원사업을 시작, 2009년에 사회적기업 인증을 받은 조직이다. 최초의 법인격은 주식회사였는데 현재는 사회적협동조합으로도 인증을 받아, 장애인활동지원과 가사·간병은 사회적협동조합에서, 노인장기

요양의 방문요양사업과 광역모델의 돌봄사업은 본조직에서 수행하고 있다. '다'지역의 사회적경제 조직은 2000년대 초반에 건강한 먹거리에 대한 문제의식을 가진 지역 주민의 생활협동조합으로부터 시작하였으며, 노인장기요양의 도입과 함께 돌봄사업을 시작하게 되었다. 현재는 친환경 먹거리 공동구매, 교육활동 등과 함께 장기요양, 지역형 돌봄사업 등을 수행하고 있다. 중간지원조직은 '다'지역의 사회적경제지원센터와 광역단위의 사회서비스 지원단을, 지방자치단체는 '다' 지역 시·군·구청의 돌봄사업 담당자를 인터뷰하였다. A지역 사례연구 개요는 〈표 5-1-2〉와 같다.

〈표 5-1-2〉 A지역 사례연구 참여기관 및 인터뷰 대상자

구분		조직유형	사업분야	면담일	직위	참가자 기호
사회적 경제 조직	기초	사회적협동조합	장애인활동지원	2020.8.26.	이사장	A-가-1
	기초	사회적기업/ 사회적협동조합	장애인활동지원, 가사간병, 방문요양	2020.8.27.	대표이사	A-나-1
	기초	사회적기업/ 협동조합	먹거리, 교육문화, 방문요양, 기타 돌봄	2020.8.27.	이사장	A-다-1
중간 지원 조직	기초	사회적경제 지원센터	-	2020.8.6.	센터장	A-다-2
	광역	사회서비스지원단	-	2020.8.6.	팀장	A-1
지방 자치 단체	기초	시·군·구청	-	2020.8.13.	팀장	A-다-3

자료: 인터뷰 내용을 토대로 연구진 작성

B지역은 '자원활용형'에 속하는 지역으로, 사회적경제 활성화 계획에서 지역형 커뮤니티케어 리빙랩 프로그램을 사회적경제 조직을 통해 운영한다거나, 사회적 농업을 통한 일자리 창출과 함께 돌봄, 재활을 실현하고자 하는 사회서비스 관련 계획을 제시한 바 있다. 이 지역에서는 '시'

단위인 '가'지역에서 2개의 제공기관, '군'단위인 '나'지역에서 1개의 제공기관, 광역단위의 중간지원조직 2개와 '가'지역의 공무원과 광역단위의 공무원을 인터뷰하였다.

'가'지역의 1번 조직은 자활공동체로 출발하여 2007년도에 사회적기업을 설립하였다. 2019년에 주식회사에서 사회적협동조합으로 법인격을 전환하였으며, 노인장기요양과 장애인활동지원을 주로 수행하고 있다. 2번 조직은 아동의 건강한 발달과 아동을 양육하는 가족의 역량강화를 위한 서비스를 지투와 발달재활 등 바우처 사업으로 7년 가량 운영해 오고 있으며, 2014년에 사회적기업으로 인증을 받았다. '나'지역의 사회적경제 조직은 사회적기업으로 인증을 받았으며, 저소득층 및 취약계층에게 안정적인 일자리를 제공하고 지역사회의 서비스를 확충하는 것을 조직의 미션으로 하고 있다. 주된 사업분야는 장애인활동지원이며, 해당 지역에서 근 12년간 사업을 운영해 오고 있다. 광역단위의 중간지원조직은 사회서비스지원단과 사회적경제지원센터의 대표, 또는 중간관리자가 인터뷰에 참여하였으며, 지방자치단체는 기초지자체('가'지역)와 광역지자체 모두 사회적경제 담당부서의 담당자가 참여하였다.

〈표 5-1-3〉 B지역 사례연구 참여기관 및 인터뷰 대상자

구분		조직유형	사업분야	면담일	직위	참가자 기호
사회적 경제 조직	기초	사회적협동조합/ 사회적기업/ 자활기업	노인장기요양, 장애인활동지원	2020.7.27.	이사장	B-가-1
	기초	사회적기업	재활치료, 교육	2020.7.28.	대표	B-가-2
	기초	사회적기업	장애인활동지원, 지역사회서비스 투자사업	2020.8.28.	실장, 사무국장	B-나-1
중간 지원 조직	광역	사회적경제 지원센터	-	2020.7.21.	이사장	B-1
	광역	사회서비스지원단	-	2020.7.31.	팀장	B-2
지방 자치 단체	기초	시·군·구청	-	2020.8.12.	팀장, 주무관	B-가-3
	광역	시·도청		2020.8.21.	주무관	B-3

자료: 인터뷰 내용을 토대로 연구진 작성

C지역은 ‘전략 구체화형’에 속하는 ‘가’지역을 먼저 선정하고, 해당 지역과 밀접해 있으며 서비스 전달체계 상 관련이 높은 ‘전략 준비형’에 속하는 ‘나’지역의 인근 광역지자체를 묶어서 함께 진행하였다. ‘가’지역의 사회적경제 조직 1개소가 인터뷰에 참여했고, ‘가’지역의 사회적경제지원센터와 사회서비스지원단, ‘나’지역의 사회서비스지원단과 광역자활센터, 그리고 노인복지 업무를 담당하고 있는 광역지자체의 공무원이 인터뷰에 참여하였다. ‘가’지역의 사회적경제 조직은 사업을 시작할 때 협동조합으로 인증을 받았고, 인터뷰 당시에는 예비 사회적기업으로도 인증을 받은 상황이었다. 주로 노인을 대상으로 하는 바우처 사업을 수행하고 있다. 지역에서 사업을 수행한 지는 2년 정도로, 인터뷰에 참여한 모든 조직 중 가장 업력이 짧았다.

〈표 5-1-4〉 C지역 사례연구 참여기관 및 인터뷰 대상자

구분		조직유형	사업분야	면담일	직위	참가자 기호
사회적 경제조직	기초	예비사회적기업, 협동조합	사회복지, 보건업 및 사회복지서비스업	202.7.20.	대표	C-가-1
중간 지원 조직	광역	지역사회서비스 지원단	-	2020.7.20.	前단장	C-가-2
	광역	사회적경제 지원센터	-	2020.7.20.	본부장, 팀원	C-가-3
	광역	지역사회서비스 지원단	-	2020.8.13.	前팀장	C-나-1
	광역	광역자활센터	-	2020.8.14.	센터장	C-나-2
지방 자치 단체	광역	시·도청	-	2020.9.19.	주무관	C-나-3

자료: 인터뷰 내용을 토대로 연구진 작성

3. 조사내용

인터뷰는 연구진이 개발한 반구조화된 질문지를 활용하여 수행하였다. 조사내용은 크게 여섯 가지 영역으로 구분되며, 모든 인터뷰 대상에게 공통으로 질문하는 공통질문과 특정 대상에게만 질문하는 개별질문으로 구성하였다.

〈표 5-1-5〉 주요 조사내용

영역	주요 질문 내용
기본정보	[공통] - 기관 기본사항(유형, 연혁), 미션과 비전, 조직구성, 주요사업 - 응답자 인적사항, 주요직무
지역 여건	[공통] - 사회서비스 수요 공급 기반 - 사회적경제 관련 특성 - 사회적경제 조직의 주요 관심문제 - 사회적경제 조직의 관심문제 해결의 유불리 지점 - 사회적경제 조직의 지역요구 부응 정도

영역	주요 질문 내용
조직 운영	[개별_제공기관] - 사회적경제 조직 전환/사회서비스 분야 진입 과정의 어려움 - 사회적경제 조직 전환/사회서비스 분야 진입 이후 장단점 - 조직운영 성과 - 성과증진을 위한 노력 [개별_중간지원조직] - 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 전반적 평가와 성패요인 - 사회적경제 조직 전환/사회서비스 분야 진입 지원의 주안점
협치 및 네트워크	[개별_제공기관] - 사회적경제 조직/서비스 제공기관 간 네트워크, 지자체 지원의 원활성 - 기관운영 및 사업추진과정에서의 네트워크의 역할 - 연합조직 및 중간지원조직의 현재 역할과 기대역할 [개별-중간지원조직] - 중간지원조직의 기대역할과 촉진/저해요인 - 유관기관 협력 정도와 향후 협업을 기대하는 유관기관 - 지방자치단체의 협업부서와 지원 내용 - 협업부서에 따른 지원의 차이와 장단점 - 지방자치단체의 현재 역할과 기대역할 [개별_지자체] - 사업 추진과 관련된 조직관련 긍정/부정적 요인 - 직무 관련 협치구조와 운영상황 - 유관기관 협력 정도와 향후 협업을 기대하는 유관기관
지자체 계획	[개별_중간지원조직] - 사회서비스/사회적경제 관련 지역계획 여부 - 지역계획의 개별기관/중간지원조직 지원 정도 [개별_지자체] - 사회서비스/사회적경제 관련 지역계획 여부
사회서비스와 사회적경제의 가치	[공통] - 사회서비스 보장강화의 의미 - 사회적경제 조직의 사회서비스 제공의 유용성 - 사회적경제 조직이 사회서비스 제공기관으로서 가지는 차별성 - 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 활성화를 위한 필요 지원

자료: 연구진 작성

4. 자료 수집 및 분석

인터뷰는 2020년 7월~9월에 각 기관을 방문하여 실시하였다. 공동연구진 3인이 A, B, C 각 지역의 인터뷰를 담당하였는데, C지역에서 진행된 첫 인터뷰 3건에 전체 연구진이 참여하고, 종료 후 피드백 과정을 거쳐

인터뷰의 방향과 진행방법을 균일하게 하는 단계를 마련하였다. 인터뷰는 짧으면 50분 이내, 긴 경우 120분 가량 진행되었으며, 참여자의 동의를 얻어 전체 내용을 녹음하고 전사하였다. 분석 방법은 각 지역을 담당한 연구진이 전사한 인터뷰 내용을 읽으며 1차로 개방코딩을 진행하고, 2차로 사전에 구성한 질문지 영역의 담당 연구진을 다시 정하여 개방코딩 결과를 범주화하는 작업을 거쳐 진행하였다.

5. 윤리적 고려

사례연구는 계획 단계에서 한국보건사회연구원 생명윤리위원회(IRB)의 심사를 거쳤다(승인번호 제2020-45호). 연구참여자에게는 연구의 목적과 진행 과정, 위험요소, 비밀 보장, 인터뷰 중단 등 참여자의 권리 등의 내용을 담은 연구 안내문을 제공하였으며, 안내문의 내용 숙지에 대한 확인과 인터뷰 참여에 동의하는 서면 동의서를 받았다.

연구보고서 작성 과정에서 참여자의 신상과 관계된 고유명사는 익명처리를 하거나 가공하였으며, 보고서 초안은 참여자에게 회람하여 수록된 인용문 중 최종보고서에 공개를 원하지 않는 정보가 포함되어 있는지를 확인하였다. 연구참여자가 공개를 원하지 않은 정보는 보고서에서 삭제하였다.

제2절 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 지역기반

1. 사회서비스의 수요-공급 관련 지역 여건

사회서비스의 수요-공급 기반과 관련한 지역 여건으로는 제공기관이 도시 지역에 편중되거나 동일한 행정구역 내에서도 특정 지역에 쏠리는 공급의 지역편차가 가장 큰 문제로 나타났다. 농촌지역에서 나타나는 서비스 수요-공급 간 미스 매치도 주목해야 할 특징으로 제시되었다. 농촌지역은 수요가 발생해도 서비스를 제공하는 기관이 없거나 서비스를 제공하고자 하는 기관의 입장에서는 수요의 부족으로 존립이 어려운 문제에 봉착하고 있었다. 그뿐만 아니라 수요가 부족한 농촌지역에서 행해지는 획일적인 복지사업의 시행은 서비스의 중복 제공으로 이어지고 있었다. 이 외 사회적경제 조직의 저조한 바우처 사업 참여와 서비스 분야가 다양하지 않고 몇몇 분야에 한정된 문제도 제기되었다. 이를 범주화하면 〈표 5-2-1〉과 같다.

〈표 5-2-1〉 사회서비스의 수요-공급기반 관련 지역 여건

개념	하위범주	범주
지역에 따른 수요나 공급의 편차	서비스 공급의 지역 편차	사회서비스의 수요와 공급기반 관련 지역 여건
지역의 발전 정도에 따른 대상자와 제공기관의 차이		
동일 행정구역 내 공급기관의 지역 편차		
공급기관의 지리적 쏠림과 예산의 편중		
농촌의 수요와 공급의 부족과 미스매치	수요와 공급의 미스매치	
이윤 창출이 어려운 농촌 제공기관		
획일적 복지행정으로 인한 서비스의 중복		
민간 영리기관의 높은 참여율	저조한 바우처사업 참여율	
사회적경제 조직의 저조한 참여율		
협소한 서비스 분야	서비스 분야의 편중	
사회서비스의 분야별 편중		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 서비스 공급의 지역 편차

지역여건으로 가장 빈번하게 제기된 문제는 지역 간 수요-공급의 편차였다. 광역도 단위 내에서는 시와 군의 차이가 드러났는데, 서비스 제공기관과 이용자가 대부분 시 지역에 밀집된 반면 군 지역은 제공기관이 희박하여 서비스 공급이 부족했다. 일반적인 사회적 인프라와 마찬가지로 인구 밀도에 따른 차이가 두드러지는 것을 확인할 수 있었다.

> 지금 이용하고 있는 이용자만 보더라도 시 지역에 많이 편향이 되어 있고요. 공급 기관도 마찬가지로 그거에 따라서 시 지역에 분포가 많이 되어 있죠. 그래서 균형이 맞지 않고 그 균형을 맞추기 위해서 공급기관 확대라든지 수요 확대를 위해서 지자체 차원에서도 고민을 하고 계시고 저희도 고민을 하고 있는 중입니다. (B-2)

> 여기는 OO개 시군에서 이 사업을 하고 있는데 시 단위에서는 이 사업이 활성화되어 있지만 군 단위는, 군 단위에서는 소위 말해서 지금 기관이 서비스 제공할 기관이 없습니다. (C-나-2)

같은 군 단위라 해도 지역에 따라 인구 구성과 주요사업에 차이가 있는 것으로 나타났는데 혁신도시가 위치한 군 지역의 경우에는 아동이나 청소년 등의 인구 유입이 다른 지역에 비해 활발하고, 그에 따라 아동과 청소년을 위한 사업에 편성된 예산이 많은 편이었다. 반면 노인 인구가 많은 군 지역은 노인 관련 사업에 지자체 예산이 편중되어 있었다.

> 예를 들어서 지금 저희 도같은 경우는 혁신 도시는 군단위라고 하더라도 인구수가 아동, 청소년 대상의 인구수도 인구 유입도 좀 있는 편이고, 그러다보니까 그쪽은 사업도 많이 하고요, 다른 군단위에 비해서는 시 지역에 버금가게 하고 있으니까요, 사업 수도 많고. 그런 반면 이제 성장 촉진지역 쪽, 저 OO 쪽으로 내려가면 그에 반해서 많이 다른 지역보다 열악한 편이죠. 특히 OO군이 그렇고요. 인구수가 많지 않고 특히 이 사업은

아동 대상 사업으로 좀 더 많이 알려져 있고 하다보니까. 그 쪽에도 많은 것 같고. 사업들이. 그렇지만 노인 인구수도 그렇고, 그쪽은 많아서 노인 사업에 예산이나 이런 부분, 사업에 좀 쏠리는 편은 있어요. 그래서 그 군 단위 같은 경우는 또 그런 고민들이 있죠. 그 군 단위 안에서도 수요가 좀 불균형한. (B-2)

사회서비스 제공기관의 지역 편차는 한 기초지자체 안에서도 확인되었는데, 특히 재정규모가 영세한 사회적기업의 경우에는 임대료 부담으로 인하여 도심 지역으로는 진입하지 못하고 주변 지역에 몰려 있는 것으로 나타났다. 이로 인해 도심 지역의 주민들은 원하는 서비스를 가까운 곳에서 신속하고 편리하게 이용하기 어려운 상황이었고, 제공기관이 밀집된 지역은 불필요한 경쟁에 노출될 수 있다는 우려를 보였다.

우리지역이 약간 길쭉한데 각 지역에 사회적기업이 없어요. 다 위 지역에 치중이 되어 있다 보니까 위 지역에서 각 지역까지 커버하는 게 좀 힘들어하는 상황이에요. (중략) 골고루 분포되어 있는 게 좋지 않을까 생각이 되어서. 근데 땅값도 있다 보니까 진입을 못 하고 있는 거예요. 그래서 각 지역에도 좀 사회적기업들이 좀 있어서 이런 서비스를 할 때 약간 나눠서 하면 조금 더 신속하고 더 편리하고 이렇게 되지 않을까. (A-다-3)

서비스 분야의 분포와 예산의 쏠림 현상 또한 지역 주민들의 수요를 적절히 충족시켜주지 못하는 결과로 나타날 수 있다. A지역 내 '다'기초지자체에서는 사회서비스 제공기관이나 주요 거점 시설들이 특정 위치에 몰려 서비스 대상별로 밀집지역이 다른 양상으로 나타나기도 하였고, B지역의 연구 참여자는 지역에 따라 서비스 대상과 예산이 불균형하게 분배된 상황을 문제로 인식하고 있었다.

지역편중이 있어요. 노인서비스 분야가 저쪽 OO쪽으로 편중되어 있고, 오히려 이쪽 지역은 그건 또 비어있고, 아동 돌봄같은 경우는 이쪽 중심으로 많이 펼쳐져 있고 저쪽은 비어있고. (중략) 이러니까 저쪽에서는 반대로 그런 수요가 필요하다든지 주민들 욕

구가 굉장히 많이 드러나고 그러면 그 부분에 대해서 사회적경제 조직들은 고민을 하는 거죠. (A-다-2)

현재는 아동 쪽에, 아동 대상 사업이나 뭐 이쪽으로 많이 예산이라든지 쏠려 있어요. 전체적으로 보면요. 그리고 이제 아까 말씀드렸듯이, 군 단위나 이런 데는 한 개 사업에, 노인 사업에 쏠려 있어요. 예산이. (B-2)

나. 농촌의 서비스 수급 미스매치

농촌의 경우에는 서비스의 수요나 공급이 모두 부족할 뿐 아니라 수요-공급이 매치되지 않는 문제가 있었다. 즉, 인구의 지속적인 감소로 서비스 수요가 많지 않고, 수요가 있는 주민은 제공 기관의 부족으로 서비스 이용에 어려움을 겪고 있었다. 이로 인해 몇 안 되는 제공 기관은 서비스 제공인력을 구하는 것이 쉽지 않고, 서비스 제공을 위해 이동해야 하는 거리가 멀리 떨어져 있는 등 여러 중첩된 문제가 나타났다. 농촌지역에 제공기관이 진입하기 어려운 이유는, 수요가 있는 사회서비스를 제공하여 기관 운영이 보장되는 수익을 창출할 가능성이 희박하기 때문이다.

지역의 수요하고 제공 기관, 공급하고의 매치가 안 되는 문제가 있습니다. 제공 기관에는 이익 창출이 먼저긴 한데 실질적으로 농촌인 군단위에서는 수요가 돼서 어째 거리도 멀고 인력 구하기도 쉽지 않고. 또 이용자 모집에서도 힘들고 여러 가지 수요는 있다 하더라도, 거리적으로 갈 수 있는 여건들이 안 되고, 그런 것 때문에 본 기관에 이익창출이 안 되기 때문에 (C-나-1)

농촌인 군 단위 같은 경우에는 수요가 있다 하더라도 인프라 부족 때문에 제공 기관도 없고 공급 인력도 없어가지고 하고 싶어도 제대로 그렇게 할 수가 없는 그런 사정입니다. (C-나-1)

군단위의 확대라든지 이런 건 어느 정도 그 이익을 포기하고 들어갈 수도 있는 거잖아요? 지금 이 현재 그때 당시의 사업 예산으로 봤을 때도 그렇고. 어떤 수익 창출이 나지 않는 예산을 가지고 그쪽에 들어가라, 확대를 할 수 있는 방안을 고민하는 거는 일단은 시작점이 잘못됐단 거죠. 결과적으로는 어떤 그 사회적 경제 조직들도 들어가려면 예산이라든지 뭐 이런 것들이 좀 마련이 충분히 돼서 투자 됐을 때에 본인들도 어느 정도 수익이 창출될 수 있게 구조를 먼저 만들어줘야 된다, 이런 얘기인 거죠. (B-2)

일부 농촌 지역에서는 지자체 등에서 행하는 다수의 사업들이 서비스 수요와는 관계없이 획일적으로 제공되고 있었다. 그로 인해 정보나 거리 등의 접근성이 뛰어난 소수의 대상자는 동시에 여러 사업에 참여하여 서비스의 중복·과잉 혜택을 누리지만 접근성이 떨어지는 대부분의 대상자는 아무런 혜택을 누리지 못하는 서비스의 쏠림 현상이 문제점으로 제기되었다.

사회서비스만 해도 노인 쪽으로 하면 노인 재가 장기 요양이 있지만 따로 지금 뭐 도에서 하는 사업이라든지 또 대한노인회에서 운영하는 노인 일자리 사업도 이것도 무슨 뭐 참여형, 공공형, 시장형으로 이렇게 나눠져 있듯이 이런 예산이 다 오는 거예요. 그러다 보니까 노인 재가 장기도 받고 그 다음에 이쪽에서 이 서비스도 받고 보건소에서 무료로 해주는 이런 서비스도 받고 무슨 뭐 정신건강센터에서 해 주는 서비스도 받고, 이렇게 다 되는 거예요. 이렇게. (중략) 노인 쪽 관련한 재원들은 많은데 서비스 받으실 만한 분들은 그렇게 많지가 않다 보니까 이게 중복이 막 되고 (B-나-1)

다. 바우처사업에 대한 저조한 참여

2020년 11월 현재 대인서비스(interpersonal service)를 제공하는 전자바우처 사업은 장애인활동지원서비스, 지역사회서비스투자사업, 산모·신생아건강관리지원사업, 가사간병방문지원사업, 장애아동가족지원

사업(발달재활서비스, 언어발달지원사업), 발달장애인지원사업(발달장애인부모상담지원사업, 발달장애인주간활동서비스, 청소년발달장애학생방과후 활동 서비스), 아이돌봄지원사업 등 7개가 운영되고 있다(사회서비스 전자바우처 홈페이지, 2020a). 이중 장애인활동지원, 장애아동가족지원, 발달장애인지원, 아이돌봄지원 4개 사업은 시·군·구에서 지정하는 기관에서 서비스를 제공하나, 지역자율형 사회서비스투자사업의 내역사업에 속하는 지역사회서비스투자사업, 산모·신생아 건강관리지원사업, 가사간병방문지원사업은 제공기관 등록제로 운영한다. 서비스 제공기관의 요건은 법령과 사업지침에 의해 정해지는데, 등록제로 운영하는 사업에 참여하는 기관은 대부분 민간 영리기관이며, 사회복지기관의 참여는 저조한 것으로 나타나고 있다(안수란, 2020: 38). 한 연구참여자는 이러한 현상을 공적인 책임을 가진 사회복지기관의 방기로 지적하기도 하였다.

> 여기는 복지기관들도 많은 지역이고요. 그런데 공적인 책임을 가지고 있는 복지기관들이 사회서비스를 별로 하지 않는 이런 한계가 있는 것 같아요. 그런 것은 영리가 굉장히 많이 참여하고 있는 것이라고 봐야 하는 건지 뭐 OO이나 이런 데나 제가 비교한 바가 있는 것은 아니지만 굉장히 영세하고 작은 기관들이 굉장히 많이 있는 것 같고요. (B-가-1)

사회적경제 조직의 사회서비스 제공은 사회적경제가 추구하는 사회적 가치에 부합하나, 민간 영리기관이 주를 이루는 사회서비스 전자바우처 전달체계에서 사회적경제 조직의 참여는 매우 낮은 수준이다. 연구 참여자는 현재 하고 있는 사업 외에 확장할 분야를 고민하기 어려운 사회적경제 조직의 영세한 상황을 원인으로 짐작하기도 하였다.

> 그리고 사회적경제도 공급기관으로서 사회적경제도 전체 제공기관 중에서 4개 정도 밖에 되지 않습니다. (C-나-1)

다른 지역에도 사회적경제 조직들이 많겠지만 OO에도 보면 지금은 200개 정도 그리고 협동조합은 육백여 개 여러 가지 조직이 있거든요. 이게 바우처 산업하고 연계가 돼야지 되는데 서로 갈 길 멀다 보니까 지투사업하고 사회적경제 조직 사업하고 매칭이라든가 이런 것까지는 생각을 못하고 있는 것 같아요. (C-가-2)

라. 서비스 분야의 편중

이 연구는 사회서비스의 범위를 광의와 협의로 구분하는 접근을 취하고 있다. 협의의 사회서비스에는 보건과 사회복지, 돌봄 등이 포함되고, 광의의 사회서비스는 이에 교육과 환경, 문화와 예술, 관광, 스포츠, 고용 등이 포함되며, 사회적경제 조직에서 제공하는 사회서비스도 광의와 협의의 사회서비스를 모두 포괄할 수 있다. 그러나 연구에 참여한 일부 사회적경제 조직 중에는 관심을 기울이는 사회서비스 분야가 매우 협소함을 지적하기도 하였다.

고용노동부에서 이야기하는 사회적경제 쪽에서 이야기하는 사회서비스는 굉장히 포괄적, 문화예술 뭔가 다양한 것들을 포함하고 있어요. 그래서 그것들을 본다면 우리는 아직도 굉장히 협소한 시장이다. (B-가-2)

사회적경제 조직이 편중된 서비스 분야는 지역마다 차이가 있었다. C-가 지역에서는 지역의 사회적경제 조직이 문화 예술 분야에 편중되어, 돌봄을 중심으로 하는 바우처 서비스에 대한 관심이 제한적인 것에 대한 고민을 토로하기도 하였다.

OO는 문화예술 쪽이 사회적경제 조직들이 굉장히 많아요. 그래서 지금 OO가 O개 구·군인데 사회적경제협의회들이 다 구·군별로 있어요. 그래서 OO 사회적경제협의회는 OOO OOO라고 거기 대표님이 회장을 하고 계시고 회원사들도 대부분이 공연조직,

공연문화예술 쪽이고 지금 OO가 문화도시 선정에도 사회경제적 쪽에서 주도를 하고 있어요. 그런 점에서 결국은 문화예술을 전달할 때도 저희 이용자분들 계시잖아요. 저희와도 겹치는 부분이 있어서 그런 부분에서 자원들이나 재원들이나 기존 문화예술 쪽 재원이 지금 OO에는 많이 사회적경제 쪽으로 가고 있는데 저희 복지 쪽, 저희 바우처 서비스 쪽으로는 오지 않지만 이걸 어떻게 연결고리로 만들 수 없을까 계속 지금 고민하는 중입니다. (C-가-1)

다른 지역에서는 돌봄을 제공하는 사회적경제 조직의 부족을 문제로 제기하기도 했다. 돌봄에 대한 수요는 즉각적인 대응이 이루어지지 않으면 일상생활을 하는 데 어려움이 발생하는, 즉 지역 주민의 삶과 직접적으로 닿아 있는 문제이다. A지역의 '다' 기초지자체는 사회적경제 조직이 식사지원이나 이동지원 등 직접 돌봄이 필요한 주민들에게 실질적인 도움을 줄 수 없다는 한계를 느끼고 고민하고 있었다.

우리지역은 주로 문화예술인데 사회적기업들도 되게 유명한 기업들은 많은데 일상적으로 지역사회 내에서 식사공급을 한다든지, 재가서비스를 한다든지 이런 사회적경제 조직은 솔직히 없었어요. 없었고, 대부분은 기회, 교육 이런 식의 사회적기업들이 있다 보니 외부에서 보면 사회적경제 되게 활발한데 실제 주민들의 실제적인 삶이나 복지문제에 있어서 사회적경제 조직이 뭘 할 수 있냐 이런 이야기를 했을 때 당장의 공급... (A-다-2)

2. 사회적경제 조직이 대응해야 하는 지역 문제

사회적경제는 지역에서 제기되는 문제를 지역주민이 주도적으로 해결해야 한다는 지향을 가지고 있기에, 어떤 이슈를 '지역 문제'로 인식하고 대응해야 할 과제로 규정하느냐에 따라 사회적경제 조직의 활동범위가 달라진다고 할 수 있다. 사례연구 참여자는 사회서비스 분야의 사회적경

제 조직이 관심을 기울여야 하는 지역의 과제로 ‘신규 서비스 개발 등 지역 특성을 고려한 서비스 제공’, ‘일자리 창출을 통한 지역 내 돌봄 수요 대응’, ‘제공 서비스 분야의 다양화’, ‘모든 주민을 위한 보편적 서비스의 제공’ 등을 들었다. 이들을 범주로 분류하면 〈표 5-2-2〉와 같다.

〈표 5-2-2〉 사회서비스 분야 사회적경제 조직이 대응해야 하는 지역 문제

개념	하위범주	범주
사회서비스의 지역에 따른 양극화 현상	지역 특성을 고려한 서비스 제공	사회적경제 조직이 관심을 기울여야 하는 지역 이슈
고령화된 농촌과 인근 도시를 연결하는 서비스 개발		
청년인구감소와 고령화	노인 일자리와 돌봄 수요	
건강한 노인을 위한 일자리가 창출		
편중된 서비스 분야의 균형 있는 제공	다양해진 서비스 욕구	
다양한 연령층을 위한 서비스		
지역 내 취약한 서비스 분야의 활성화 노력		
모든 연령층을 위한 포괄적인 돌봄 서비스	보편적 서비스의 요구	
보통의 지역주민을 위한 보편적인 돌봄		
1인 가구의 증가에 대응하는 서비스		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 지역 특성을 고려한 서비스 제공

지역 특성을 고려한 서비스로는 동일한 행정 구역 내에서도 지역여건의 격차로 인해 나타나는 사회서비스의 양극화 현상의 해소, 고령화된 농촌 지역과 인근 도시 지역을 연결하는 서비스의 개발에 대한 요구 등이 도출되었다.

동일한 욕구를 지닌 지역주민이 이용할 수 있는 사회서비스의 양과 질이 주소지에 따라 달라진다면 이는 사회서비스에 대한 불만과 주민 간 갈

등이 불거질 수 있는 원인을 제공할 것이다. 실제 도시-농촌 지역에 따라, 지역의 발전 정도에 따라 지역 주민에게 제공되는 사회서비스의 양과 질에 편차가 있다는 사실은 종종 확인되었다. 이러한 서비스의 양극화 현상의 해소가 사회적 가치 실현을 목표로 하는 사회서비스 분야의 사회적경제 조직 활성화를 통해 해소해야 할 지역의 이슈로 꼽혔다.

> 사회서비스라고 하는 거는 어쨌든 사회적경제가 가지고 있는 양극화 해소라든지, 지역공동체 활성화 복원이라든지 이런 쪽의 기능에 복무해야 한다고 생각하는데 이런 것들이 특히나 더 요구되는 지역이 있다라고 생각이 돼요. (중략) 하나의 행정구역으로 묶여있지만 서로 다른 인식, 생활터전, 그리고 소득 수준 이런 데에서 행정구역으로 묶여있다고 생각되거든요. 그러니까 유사한 지리적 접근성이라든지 이런 생활 터전을 가지고 있는 이런 분들이 동일하진 않더라도 일정정도 균등한 사회서비스를 제공받기 위해서는 사회서비스 사회적경제 조직이 조금 더 활성화되어야 하고 (B-1)

인구 감소와 고령화를 겪고 있는 농촌 지역은 자체적인 사회서비스 제공기반이 취약한 것이 현실이다. 시지역과 군지역의 행정 통합을 통해 도시의 인프라와 인적 자원 그리고 농촌의 자연 자원을 활용한 차별성 있는 서비스 프로그램을 개발하여 지역 간 공생의 길을 모색해야 한다는 의견도 있었다.

> 여기는 농촌형 군 단위가 많고 또 인구소멸 지역이 많기 때문에 경쟁력이 자체적으로는 소위 말해서 이제 조금 힘이 드니까 이제 'C-가'의 인프라, 인적자원 좀 활용하고 'C-나'의 농어촌 관광 이런 쪽으로 발달을 시켜 가지고 좀 같이 행정 쪽으로 통합해서 이제 공생하자 (중략) 그렇게 된다면 지역 특성에 맞는 사업을 굉장히 뚜렷하게 차별성 있는 그런 서비스 프로그램을 개발할 수 있는 그런 뭐 조금 여건은 되지 않을까. (C-나-1)

나. 노인 일자리와 돌봄 수요

청년 인구 감소와 고령화는 대부분의 지역이 겪고 있는 문제지만 특히 농촌 지역은 그 정도가 더욱 심각하다. 농촌의 노인 인구 비율이 높아지고 이들에 대한 돌봄 수요는 증가하고 있지만, 이에 대응할 서비스 제공기관이 충분하지 않음은 인터뷰에서 거듭 드러났다. 영리 추구의 어려움으로 인해 서비스 제공기관이 부족한 농촌 지역에서 안정적인 노인 돌봄 서비스를 제공하는 것은 사회적경제 조직에게도 과제가 되고 있는 것이다.

> 원론적인 거고 이미 다 알고 있는 거지만 저는 그 계획을 할 때 늘 염두에 두었던 게 청소년들 인구 감소되는 부분들. (중략) 그다음에 고령화. 다른 지역도 심각하지만 여기도 상당히 심하거든요. 그러니까 이런 부분들에 맞는 어떤 것들이 봉착화된 어떤 사업으로 뒷받침된다고 그러면 우리가 생각하는 위험도 줄일 수 있고. (C-가-2)

> 노인인구가 굉장히 많기 때문에 그리고 농촌이 군 단위가 많기 때문에 노인 돌봄 쪽으로 수요가 굉장히 많습니다. (C-나-1)

사례연구 참여자는 건강을 유지하고 있는 노인들은 위하여 지역을 기반으로 하는 일자리를 창출하는 것도 사회적경제 조직이 고민해야 하는 과제로 인식하고 있었다.

> 바우처 이용자 어르신들이 저희에게 가장 가까이 계시고 여러 가지 저희가 이분들이 뭘 필요로 할까를 제일 먼저 생각하게 돼요. 그랬을 때 사실 일자리 부분에서. 건강한 어르신들이시거든요, 이용자분들이. 그래서 일자리 부분에 대한 고민을 계속 했었어요. 그리고 저희가 협동조합이지만 지금 마을기업이라든지 결국은 이 지역을 기반으로 해야 하거든요. 저희가 지금 이 공간에서는 지역기반이 어려워요. 여기 주민들이 그냥 들어오시기가 어려운 형태거든요. 그러면 조금 마을에 들어가서 직접적으로 어르신들 일자리도 하면서 지역의 커뮤니티 역할도 할 수 있는 게 없을까, 결국은 카페라든지 이런 것들 여러 가지를 살펴보고 있죠. (C-가-1)

다. 다양해진 서비스 욕구

사회서비스 분야의 사업과 예산이 특정 영역으로만 편중된 경우가 종종 발견되었다. 사례 지역에서는 도시에는 대체로 아동 분야의 사업이 상대적으로 많은 편이고, 군 단위의 농촌 지역은 노인을 위한 사업에 예산이 집중된 경향이 나타났다. 이러한 불균형은 지역의 인구 구성과 주민의 수요를 반영한 것이나, 불균형이 심해지면 지역 주민의 갈등을 불러올 수 있기 때문에 최소 수준으로 균형 있는 사업과 예산의 집행이 필요하다.

> 현재는 아동 쪽에, 아동 대상 사업이나 뭐 이쪽으로 많이 예산이라든지 쏠려 있어요. 전체적으로 보면요. 그리고 이제 아까 말씀드렸듯이, 군 단위나 이런 데는 한 개 사업에, 노인 사업에 쏠려 있어요. 예산이. 그런 것들을 조금 이렇게 균형 있게 가는 게 좋을 것 같고. (B-2)

서비스 분야의 다양성과 함께 서비스 대상 연령의 다양성 또한 놓치지 말아야 할 과업이다. 돌봄 대상에 다양한 연령층이 존재하는 것처럼 문화나 여가 서비스의 경우에도 아동부터 성인, 노인까지도 서비스 대상자가 될 수 있음을 인지하는 것은 사회적경제 조직의 역할을 찾고 사업을 확장하는 데 도움이 된다.

> 문화 여가 서비스들을 전반적으로 많이 요구는 하세요. 근데 그거와 관련해서는 성인을 대상으로 하는, 아동 청소년 대상으로 하는 건 좀 공공의 서비스도 있고 문화 여가 서비스를 좀 다양하게 제공하는 것도 필요하다라는 게 좀 관심 있어 해주는 게 좋을 것 같고 (B-2)

> 돌봄에 있어서는 굉장히 긍정적이고, 여기 유형에서 어디로 쳐야 할지는 모르겠지만 보육, 보건에 대해서는 굉장히 긍정적인 반면에 문화예술이라든지, 관광, 운동 이런 부분, 그러니까 한마디로 정의하면 보편적인 사회서비스의 범위 확대는 조금 어려움을 겪고 있지만 특정 부분에 있어서는 굉장히 성공적이다. (B-1)

지역주민에게 특히 취약한 사회서비스가 무엇인지를 파악하고 이를 충족하고자 하는 노력은 지역에 밀착된 사회적경제 조직이 가장 잘할 수 있는 일이라고도 볼 수 있을 것이다. 예를 들어 지역주민의 문화 욕구를 충족하기 위한 자원이 취약한 지역의 사회적경제 조직은 이를 해소하기 위해 문화 및 여가, 관광서비스를 제공함으로써 조직의 사회적 책무를 수행할 수 있다.

> 이곳은 문화적으로 취약합니다. 그러다 보니까 저도 지역의 문화적으로 해결 이게 지역주민들의 문화적인 것들을 채워줄 수 있는 이런 것도 사회적경제 조직으로서 했으면 좋겠어요. (중략) 뿐만 아니라 여행이라든가 이런 것들도 사회적경제 조직이 필요한데 여행 업무를 하는 게 쉽지는 않더라고요. 여행업을 등록하는 것도 뭐 자금도 필요하고 쉽지 않은데 이런 것들도 좀 고민하는 조직들이 좀 있으면 지역의 경제에 활성화에 도움이 되지 않을까? 이런 생각을 하고 있습니다. (C-나-2)

라. 보편적인 서비스 요구

사회보장제도는 일반적으로 대상을 확대하는 방향으로 발전해 왔으며, 사회서비스 또한 새로운 사업의 도입을 통해, 또는 기존 사업의 대상자 선정 기준 완화를 통해 지속적으로 대상범위를 확대해 왔다. 2010년 이후 한국사회의 가장 굵직한 담론 중 하나인 보편적 복지 논쟁은 무상급식, 아동수당 등 현실 정책을 도입할 때 소환되어 사회보장급여의 수급권이 일부 계층으로만 한정되는 것에 대해 문제를 제기하였다. 즉, 모두가 보편적으로 누릴 수 있는 사회권으로서의 복지를 이야기한 바 있다.

보편적 복지는 돌봄 분야에서도 소득 수준뿐 아니라 연령이나 처한 여건에서 전통적 의미의 돌봄 대상으로 한정된 이들을 확장할 것을 요구한다. 사회적경제 조직은 돌봄 대상을 확장하는 것도 지역사회가 가진 돌봄의 욕구에 부응하는 것으로 인식하고 있었다.

이곳 자체가 워낙 돌봄 여기서 이야기하는 거는 재가나 요양서비스 얘기가 아니라 아이 돌봄부터 어르신까지 포괄적인 돌봄의 이슈를 지역에서 고민하는 주체가 많은 지역이에요. 그래서 그런 이슈가 지역에서 계속 돌봄이고, 사회적경제 주 연대 사업이 계속 있었고, 그래서 사회적경제 네트워크 안에 돌봄네트워크도 별도로 저희가 운영도 하고 이런 상황들이 되어져 왔습니다. (A-다-2)

시민사회나 사회적경제 등 주민 참여적 활동이 활발한 지역에서는 전통적으로 돌봄의 대상이 되어 왔던 집단뿐 아니라 지역의 중산층을 위한 보편적인 돌봄 이슈가 제안되어 이에 대한 이야기를 나누고, 공론화되는 모습도 나타났다.

보편적인, 소위 말하는 중산층, 보편적인 돌봄 이슈들이 있고 그게 조금 더 부각되는 이유가 아무래도 시민사회부분이나 사회적경제나 주민 유도형인 활동들이 활발한 지역이 여기가 조금 그렇거든요? 그래서 그런 분위기 속에서 자연스럽게 당사자들이 정보에서 주워들은 서비스가 아니라 지역에 그런, 이런 서비스도 필요하지 않아 하면서 당사자들이 제안하고, 얘기하고, 공론화하고 이런 게 활발한 부분들이고. (A-다-2)

또한 지속적으로 증가하고 있는 1인 가구에 대한 지원도 지역사회의 과업으로 인식하고 있었다. 1인 가구의 증가는 도시나 농촌에 관계없이 공통적으로 일어나고 있는 현상이다. 청년 1인 가구, 중장년 1인 가구, 노년 1인 가구 등 다양한 1인 가구의 욕구에 대응하는 서비스의 개발과 전달은 사회적경제 조직이 관심을 기울여야 할 지역 이슈이며, 동시에 전통적 가족을 전제로 서비스를 제공하는 기존의 사회복지시설에 비해 보다 유연하게, 효과적으로 대처할 수 있는 과업일 것이다.

이곳이 평균 대비 1인 가구 비율이 높아요. 노인가구 비율이나 수급비율 뭐 이런 것들 다 낮아요. 낮은데 1인 가구 비율이 높거든요. 그래서 지금 여기뿐만이 아니고 전체적

인 사회적 분위기가 1인 가구가 많아지잖아요. 거기에 대응하는 서비스가 앞으로 나와야 되지 않을까, 라는 부분이 생각이 들고 있고요. (A-다-3)

지금 이제 늘어나고 있는 1인 가구. 성인 1인 가구, 중장년 1인 가구, 아무래도 계속 이슈화되고 있는 독거 어르신 대상. 그런 서비스들이 필요하고 관심을 가져 주셨으면 좋겠다. (B-2)

3. 사회적경제 조직에서 제공하는 사회서비스의 지역사회 역할

사회적경제 조직이 제공하는 사회서비스는 일반적으로 이들에게 기대되는 기능을 수행하고 있는 것으로 나타났다. 사회적경제 조직의 활동은 이들에게 기대되는 첫 번째 역할이며, 대표적인 기능인 지역의 취약계층을 위한 일자리를 창출하고 있었다. 지역의 수요에 대응하여 사회서비스를 제공하는 것 또한 사회적경제 조직의 본래적 역할이다. 수요가 높은 서비스이지만 개별 조직으로 제공하기 어려운 경우에는 네트워크를 활용하여 서비스를 제공하기도 하고, 지역의 장애 아동을 위한 센터를 운영하기도 하며, 귀농·귀촌인이 많은 농촌 지역의 경우에는 이들로 하여금 장애인을 돌보는 일자리를 창출하기도 하였다. 그외 기존 복지체계에 포함되지 않아 서비스를 받지 못하고 있는 이용자를 발굴하여 직접 서비스를 제공하거나 정보를 제공하여, 다양한 서비스를 연계해주는 등의 역할을 하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 5-2-3〉 사회적경제 조직 제공 사회서비스의 지역사회에서의 역할

개념	하위범주	범주
공동 간병 사업을 통한 일자리 창출	취약계층 일자리 창출	기관에서 제공하는 사회서비스의 역할
취약계층에게 안정적인 일자리 제공		
이종 연합 돌봄 플랫폼을 결성	지역 수요에 대응하는 사회서비스 제공	
장애아동 지원센터 운영		
귀농·귀촌인과 장애인을 연결한 일자리 창출		
복지사각지대 발굴과 서비스 제공	복지사각지대 발굴과 서비스 연계	
다양한 서비스 연계와 무료 검사 실시		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 취약계층 일자리 창출

지역의 이슈나 문제 해결을 위해 노력하는 사회적경제 조직은 현재 지역주민이 가진 미해결 욕구가 무엇인지에 대해 끊임없이 고민하는 모습을 보여주었다. 연구에 참여한 한 조직은 IMF 외환위기 이후 취약계층 여성들의 일하고자 하는 욕구는 높아졌으나 이들을 필요로 하는 일자리는 없음을 문제로 인식하고 공동 간병을 제공하는 복지간병 사업을 수행하게 된 과정에 대해 서술하였다.

> 저희 센터는 그 99년도 IMF 거치면서 2000년도에 지역자활센터에서 특히 취약계층 여성분들의 일자리 차원에서 사실 이제 접근을 하기 시작을 한 거죠. 그래서 그때 당시에 복지간병 사업 단위라고 해서 2000년도서부터 사실 이제 여성분들이 할 만한 일들이 별로 없잖습니까. 일자리를 만들 만한 부분이. 그래서 이제 그때 당시에 거의 또 노숙인 사업하고 같이 관련된 쪽에서 사실 이제 그 보호자 없는 병동에 대한 부분이 많이 얘기가 나왔었어요. 그러다 보니까 복지간병 사업 단위라고 해서 보호자 없는 그 병동에 공동 간병쪽으로다가 이제 이 사업을 처음에 시작을 하게 됐죠. 돌봄 사업을. (A-나-1)

사회서비스 사업은 전체 수입의 90%정도가 인건비로 지출되기 때문에 사회서비스 사업을 통해 재정 건전성을 유지하기는 매우 어려운 실정이다. 연구에 참여한 사회적협동조합은 최소한 적자 없이 보다 많은 취약계층에게 일자리를 제공하기 위해 기관을 운영하는 것을 목표로 하고 있었다. 이는 사회적경제 조직이 '사업을 수행하기 위해 종사자를 고용하는 것이 아니라, 종사자를 고용하기 위해 사업을 수행하는 조직'임을 잘 보여주는 사례라 할 수 있다.

> 저희의 수익구조는 대부분 사회서비스 사업을 하고 있기 때문에 거기에서 들어오는 수가에서 이분들 인건비랑 운영비 빼고 이제 남는 돈이 거의 없기는 한데 이제 100원이 들어오면 90원 정도 다 나가고요, 인건비로. 나머지 10원을 가지고 일을 하신다고 보시면 될 거 같습니다. 그래서 저희 인건비 비율이 거의 90%에 육박합니다. (중략) 특별히 수익을 남긴다기보다는 사회적협동조합이다 보니까 마이너스 없이 저희의 사회적 가치는 취약계층의 일자리를 많이 만들어내는 것, 이게 사실은 목표예요. (A-가-1)

나. 지역의 수요에 대응하는 사회서비스 제공

지역문제에 공동 대응하는 연대를 강조하는 사회적경제 조직은 네트워크의 형성과 활동이 활발하다. 네트워크의 활용은 민간영리기관과 구분되는 사회적경제 조직의 정체성이자 차별점이며 강점이라고 할 수 있다. 취약계층이 많고 영구임대 아파트가 많은 지역의 한 사회적경제 조직은 지역 특성을 고려하여 할 수 있는 사회 공헌이 무엇일까 고민하다가 업종이 서로 다른 기업들을 결합하여 돌봄 플랫폼을 결성하였다.

> 저희가 딱 보니까 어쨌든 이곳의 지역적인 특성이 취약계층이 많고 영구 임대 아파트가 많고 이거는 뭐 기본적으로 누구나 다 아는 사실이잖아요. 그래서 이제 그 기업들이 그러면 지역 사회 환원 겸 또 좀 그 기업의 이미지 그 다음에 좀 홍보 뭐 이런 여러 가지 것들을 바라봤을 때 어떤 것들을 같이 갈 수 있느냐 얘기가 나오면서 이종 간에 뭐가 결

합이 됐냐면 그러면 돌봄 브랜드를, 플랫폼을 만들어 보자 그러니까 이거 하기 전에. (A-가-1)

한 사회적경제 조직은 서비스를 제공받고 있는 아이들 중에 발달장애를 가진 아동이 다수임을 알고, 부모로부터 장애 아동을 키우면서 겪는 수많은 어려움을 듣게 되었다. 발달장애가 있는 아이들은 지역주민들의 시선때문에 놀이터에 가기도 어려웠고 키즈 카페에는 아예 출입조차 할 수 없었다. 그래서 이들은 사회적 가치 실현과 지역 사회 환원의 차원에서 공간을 기부받았고, 현재 이 공간을 장애아동지원센터로 운영하고 있다.

저희는 이상하게 아동들이 많은 거예요. 발달 장애 친구들이 많은 거예요. 그래서 그러면 우리가 다는 못하고 지역 사회 환원을 어떤 거부터 시작을 할까? 하고 쭉 보는데 그때 이제 장애인 부모들이 우리 아동들은 놀이터도 못 나간다. 왜냐면 놀이터만 데리고 나가면 조금 이상한 행동을 보이잖아요. 누구나 봐도 아, 쟤가 조금 그렇구나 라는 것을 엄마들이 알잖아요. 그러다 보니까 놀이터만 데리고 나가도 엄마들이 이렇게 막 쫙 갈라진다는 거예요. 자기 아이들 이렇게 이해는 하지만 너무 서글프다는 얘기도 하셨고, 키즈 카페 한 번 못 데리고 간다. 뭐 이런 얘기도 하셨어요. 아예 받아주질 않는다, 그래서 저희가 이제 밑에 장애 아동 지원센터가 공간을 기부받았어요. (중략) 누군가 운영을 해야 해서 저희가 어쨌든 사회적협동조합이고 그거에 대한 가치와 이제 환원에 어떤 그런 기본적인 그게 깔려 있으니까 조합에서 운영하는 거로 지금 운영되고 있는 센터입니다. (A-가-1)

귀농·귀촌인이 많은 지역에서 사회서비스를 제공하는 사회적경제 조직의 경우에는 귀농·귀촌인이 장애인과 함께 할 수 있는 돌봄 일자리를 마련하였다. 특별히 다른 직장을 다니지 않았던 대부분의 귀농·귀촌인들은 돌봄이 필요한 장애인을 돌보는 사회적 역할을 수행하고 신체 활동도 하면서 높은 만족감을 드러내고 있었다.

저희가 이제 이 그 선생님들을 귀농, 귀촌 하신 분들이 많으세요. 조금, 조금씩 변화가 그런 식으로 저희도 남자분들을 많이 했었는데 귀농, 귀촌하신 분들이 실제 직장이 없는 거예요. 그러니까 이제 이런 일자리가 괜찮은 거예요. 시간제라 좋고 그다음에 이제 어딘가에 아침에 가서 뭔가 집중할 수 있는 일이 있다라는 게 좋고 그다음에 이제 장애인 분들하고 같이 운동도 하고 취미 활동을 하니까 사람들이 되게 좋아하세요. 집에서 이렇게 막 그런 분들이 예를 들어서 그 장애인 분들이 자길 기다려 주고 그다음에 같이 식사도 하고 운동도 하고 그러면서 이제 자기 자존감도 높이고 이런 역할들을 이 사업이 조금 하더라고요. 그런 조그마한 그런 게 있어요. (B-나-1)

다. 복지사각지대 발굴과 서비스 연계

지역에 밀착되어 있는 사회적경제 조직은 복지 사각지대를 발굴하는데 특히 강점을 발휘할 수 있다. 이들은 기존 복지정책의 대상에서 누락되었지만, 서비스가 필요한 이들을 발굴하여 서비스를 제공하고 있었다. 사각지대에 놓인 이들의 상당수는 기존 정책에서 정한 기준을 충족하지 못하였으나, 실상을 보면 부양가족이 있어도 그 역할을 하지 않는 등 여러 어려움을 겪고 있었다.

이용자 발굴은 이제 저희가 그 공문을, 복지 단체들이 워낙 많잖아요. 쫙 뿌려요. 뿌려서 이런 사업을 사회적경제 기업에서 하고 있는데 필요, 가급적 서비스를 안 받고 있는. 왜냐면 이건 보조금이 들어가지 않는 거니까 그러니까 좀 사각지대에 있는데 어떻게 할 수가 없는 이용자들이 있지 않냐 하니까 있다고 하더라고요, 복지관 담당자들이. 그러면 이제 그런 분들 위주로 먼저 신청해 달라고 해서 사실 실제로 좀 중복되지 않게. (중략) 부양가족은 있으나 부양가족의 역할을 못하고 있다거나 물론 많이 완화되긴 했지만 어쨌든 그런 부분들이 있었잖아요? 존재했기 때문에 그런 분들 위주로 서비스가 진행됐었죠. (A-가-1)

기존에 또 복지 조직하고는 기존 복지조직의 원체 전달 체계 내에서 움직이는 건데, 사실 저희가 지금 이제 저희 시가 주로 하고 있는 부분은 전달체계에서 벗어나는 부분에 대한 그쪽에서 커버하지 못했던 그런 부분을 이제 이런 쪽 사회적 경제랑 같이 이렇게 연계해서 서비스를 한다는 부분이 좀 많은 차별요인이고 장점이지 않겠나 생각을 합니다. (A-1)

수요자를 발굴하여 이용 가능한 정보를 제공하거나 다양한 서비스를 연계하는 것 또한 사회적경제 조직이 하고 있는 역할로 나타났다. 이들은 잠재적 수요를 발굴하고, 지역사회에 공헌하기 위해 아동을 대상으로 무료 발달검사를 실시하는 등의 역할을 하고 있었다.

OO지역에서는 바우처만 오는 사람들만 잘 서비스를 조금 좀 제대로 전달하자라는 것들이 고작일 거고요. 제 기대치에는 좀 덜 미치고요. 좀 간혹 시간이 나면 정보를 제공, 이 안에서 할 수 있는 정보를, 바우처 정보를 제공한다든지 아니면 지역에서 다양한 서비스 있는 것들을 연계한다든지 이런 부분만 좀 역할을 하고 있고요. OO에서는 조금 시간이 남아도니 저희가 지역에서 아이들 발달검사라든지 이런 것들을 무료로 진행하면서 조금 큰 역할들을 하려고 하고 있죠. (B-가-2)

4. 지역 사회서비스 보장 강화의 의미

연구 참여자는 '지역 사회서비스 보장 강화'를 '보편적 서비스의 권리로서의 제공'으로 인식하고 있었다. 이를 위해서는 단순히 시간이나 비용을 늘리거나 서비스의 총량을 늘리는 것이 아니라 서비스의 다양화와 다각화를 통해 유연하고 폭넓은 서비스를 제공해야 한다. 그외에도 지역에서 사회서비스의 보장 수준을 높이기 위해 필요한 요건으로 촘촘한 서비스망의 구축과 전반적인 삶의 질 제고를 언급하였다. 추상적인 수준에서 제기된 개념이나, 연구 참여자가 지역 사회서비스의 보장을 공급기반 확

충과 같은 제한된 의미에서가 아니라, 매우 보편적이고 광범위한 수준에서 인식하고 있음을 알 수 있었다. 지역 사회서비스 보장 강화의 의미를 분류하여 범주화하면 〈표 5-2-4〉와 같다.

〈표 5-2-4〉 지역 사회서비스 보장 강화의 의미

개념	하위범주	범주
보편적 서비스를 통한 삶의 안정화	보편적 서비스 제공	지역 사회서비스 보장 강화의 의미
주민 모두를 위한 보편적인 서비스의 제공		
복지사회로 나아가는 지름길		
유연하고 폭넓은 서비스의 제공	서비스의 다양화, 다각화	
통합적 지원의 실현		
다양한 네트워크 활성화를 통한 서비스	촘촘한 서비스망 구축	
거동이 불편한 이용자 입장에서 요구되는 서비스		
죽음까지도 혼자서 안심하고 맞을 수 있음		
주민들의 모든 삶이 사회서비스 안에 녹아 있는 것	전반적인 삶의 질 향상	
행복감이 높아지고 위험은 해소되는 것		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 보편적 서비스 제공

연구 참여자는 '지역 사회서비스의 보장'을 취약계층을 위한 특별한 서비스의 제공을 넘어선, 지역 주민 모두가 보편적인 서비스의 혜택을 누림으로써 지역에서 안정적인 삶을 살 수 있도록 하는 것으로 인식하고 있었다.

> 사회서비스 보장강화는 당연히 이뤄져야 하는 부분이고, 근데 그 부분이 시민들이 지역에서 지속가능한 삶을 살 수 있게 하는 기반을 만드는 굉장히 중요한 부분이다. 취약계층의 서비스 이런 형태가 아니라 보편적으로 시민들의 삶을 풍성하게 만들어가는 것, 안정적으로 만들어가는 것, 안전하게 만들어가는 것 이런 것이라고 생각을 하는데. (A-다-2)

이를 위해서는 특정 대상이나 특정 계층에 한정된 잔여적 서비스가 아닌, 주민 모두를 대상으로 하는 보편적 서비스가 제공되어야 한다. 예를 들어 현재 산모·신생아 건강관리지원사업의 국비지원 대상은 기준중위소득 120% 이하에 해당하는 가정으로 제한되어 있고(사회서비스 전자바우처 홈페이지, 2020b), 지자체에 따라 예외지원을 통해 국비지원 대상이 아닌 산모에게 서비스를 제공하고 있는데, 서비스가 필요한 산모 모두에게 서비스를 제공하는 것을 보편적 서비스로 볼 수 있다.

> 기존의 뭐 잔여적인 이런 게 아니고 이게 사실 복지가 특정 뭐 대상 그룹만 받는 게 아니고 전 시민이 받을 수 있는 쪽으로 가는 게 사실은 사회서비스 보장 강화라고 저는 생각하고 그게 궁극적으로 지향돼야 되겠죠. 지금 사실 OO시가 그래도 많이 나름대로 올라왔잖아요. 예를 들어 산모 같은 경우도 이제 모든 그 산모들한테 다 지원하고 있고, 문제가 돼서(되는) 수급자 같은 경우는 또 자기부담금이 어려워서 했던 거를 금년에는 그것까지도 이제 추가지원 해 주는 것까지 했기 때문에 뭐 소득구분 없이 사실은 전 시민한테 서비스를 해서 모두가 같이 가는 게 서비스 보장 강화라고 생각합니다. (A-1)

제한 없이 일반적 지역주민을 대상으로 하는 보편적인 서비스의 확장을 복지 사회를 구현할 수 있는 지름길로 인식하기도 하였다.

> 지역에 많은 사람들에게 보편적인 서비스를 통해서라도 저는 보편적인 서비스를 되게 중요하다고 생각하는데요. 누구만을 위한 특정 서비스가 아니라 보장을 강화하겠다는 것은 바람직하죠. 어쨌든 복지사회를 꿈꾸거나 이런다면 이런 사회서비스보장 강화가 가장 강력하고 유력해야 되지 않을까라는 생각이 듭니다. (B-가-2)

나. 서비스의 다양화와 다각화

사회서비스의 보장은 대상뿐 아니라 제공하는 서비스의 내용의 확대와 내실화를 의미하기도 한다. 점점 다양해지는 이용자의 서비스 욕구에 맞

추어, 제공되는 서비스의 범위도 다양화, 다각화될 필요가 있다. 서비스의 양적 확대도 필요하지만, 보다 많은 사람들이 사회서비스의 보장 범위에 들어올 수 있도록 폭넓은 서비스를 제공되는 것 또한 사회서비스 보장을 강화하는 길이 되기도 한다.

> 시민들이 지역에서 살아가는 데 생기는 여러 가지 사회보장, 사회서비스는 굉장히 다양할 수 있는데 그 부분을 되게 유연하게 혹은 폭넓게 정의하고 그게 지역에서 일궈지게 하는 그런 모델들을 만드는 것 그런 거는 중요하다고 생각하는데 (중략) 수요자 내지는 서비스를 만들어 내는 사람들 입장에서 다양화, 다각화 이런 부분들 고민도 같이 있으면 좋겠다. 그래서 폭 넓어지는 것이 보장강화인 것이지. 제가 오해할 수 있는데요 시간을 늘리고 비용을 늘리고 서비스 총량을 늘리는 것만은 아니지 않을까 이런. (A-다-2)

이는 서비스의 복합적이고 다층적인 욕구를 포괄적으로 지원하는 통합지원을 의미하기도 한다.

> 사회서비스 보장 강화 이게 지금 통합지원의 형태로 지금 가고 있는 거 같고 그래서 OO같은 경우에 우리 지역에서는 커뮤니티케어사업을 장애인문제로 하고 있는데 아직 공급이 부족해요. 전체 장애인 수 대비, 시설 장애인 수 대비해서. (C-가-1)

다. 촘촘한 서비스망 구축

빈틈없는 촘촘한 서비스망의 구축은 사회서비스 보장 수준을 높이기 위한 필요조건이다. 서비스망의 촘촘한 구축은 개별 조직의 노력만으로 이루어질 수는 없다. 사회서비스 분야의 사회적경제 조직을 비롯하여 관과 민의 여러 서비스 전달체계가 종횡으로 연결된 -제 위치에서 제 기능을 하는 것으로 서비스망이 작동하는 데 기여할 수 있는-고도화된 네트워크의 활성화가 요구된다.

우리 지역도 지역에 특성이 되게 차이가 있잖아요. 지역단위별로 그러니까 보장강화가 뭐 굉장히 좋습니다. 그래서 정말 촘촘한 서비스에 구성들이 필요할 거고요. 그리고 그것들이 어떤 조직 간에 아니면 서비스 제공하는 그 기관들이 조금 다양한 네트워크들이 활성화돼야 될 것 같다는 생각입니다. (B-가-2)

촘촘한 서비스망은 이용자의 입장에서 필요한 서비스가 무엇인지 생각해보는 관점이 요구되는데, 이는 '기능저하로 활동반경이 가장 제한된 사람'의 욕구가 적정한 지원선을 결정하는 기준이 되어야 한다. 가장 취약한 사람의 활동 가능 범위가 곧 그 사회의 사회서비스 보장 수준을 의미하기 때문이다.

작아야 된다. 여전히 이제 이 이용자, 거동이 불편해진 그러니까, 활동 반경이 되게 좁아진 사람 입장에서 지역이 구성되어 있어야 된다고 생각해요. 그래서 지역을 그렇게 우리가 바라봐야 한다, 다시 한 번 보고 살펴야 되는 게 있는 것 같고요. (A-다-1)

촘촘한 서비스망은 죽음을 앞둔 가장 취약한 순간일지라도 집이나 병원, 어디서든 혼자서도 안심하고 죽음을 맞이할 수 있는 서비스가 존재함을 의미하기도 한다.

혼자서도 안심하고 죽을 수 있는 지역. 죽음을 내가 선택할 수 있는, 그러니까 병원에 안 가도, 만약에 내가 너무너무 아픈데 그리고 오늘 내일 하는데도 계속 집에 있을 수 있는. 그런 대단한 서비스가 있다는 얘기죠, 결국에는, 그 지역에. 그래서 방문 뭐 진료든 긴급 호출 시스템이든 가까운 이웃의 어떤 정기적인 교류든 이런 것들이 있다는 거잖아요. 그래서 가장 취약한 상태에서 연결될 수 있는 어떤 이렇게 최소한의 어떤 서비스부터 이제 어쨌든 좀 더 가는 것까지가 있으면 좋겠고. (A-다-1)

라. 전반적인 삶의 질 향상

지역 사회서비스 보장 강화는 결국 지역 주민들의 전반적인 삶의 질 향상을 의미한다. 이것은 주민들의 모든 생활 속에 사회서비스가 녹아 있어 어린 아이부터 노인까지 모든 주민들이 욕구가 있는 서비스를 이용할 수 있는 것을 말한다.

> 주민들의 모든 삶이 다 사회서비스 안에 녹아져 있어서 사회서비스 보장에 강화된다는 건 전체 주민들의 삶의 질을 한 단계 높이는 것이 되어야 된다. 라고 생각합니다. (중략) 아이들에서부터 노인까지, 젊은 층에게는 문화서비스, 노인에게는 돌봄서비스, 아이에게도 돌봄과 교육서비스. 이런 것들이 사회서비스로 보장이 된다면 (C-나-2)

연구 참여자는 사회서비스 보장 강화를 통한 전반적인 삶의 질 향상은 주민들의 주관적 행복 수준을 높이는 결과를 가져올 것이라고 보았다.

> 삶의 질이 조금은 더 나아지겠죠. 그러면 전체적으로 보면 우리나라가 전반적으로 삶의 만족이라든지. 질이 더 좋아지고 행복도라든지, 행복감이라든지. 그리고 OO 지역도 자살 그 위험이 높잖아요? 높은 지역 중 하나인데 그런 것들도 좀 해결이 될 수 있을 것 같고요. (B-2)

> 사회서비스보장이 되면 지역주민의 삶의 질이 높아지는 부분, 어렵죠. 저기 흔히 말하는 좋은 말을 하자면 지역 주민의 삶의 질 향상 그리고 편의 증진. (B-가-3)

제3절 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 운영성과

1. 사회적경제 방식의 사회서비스 제공 전환과정

사회서비스 영역의 사회적경제 조직은 크게 두 가지 경로를 통해 만들어지는 것으로 나타났다. 하나는 기존 사회적경제 조직의 사업으로부터 별도 조직으로 분리, 전환하여 사회서비스 영역 사업에 진출하는 경우이고, 다른 하나는 기존의 사회서비스 제공을 담당하던 복지 현장에서의 경험을 바탕으로 새롭게 조직을 설립하는 과정에서 사회적경제 조직 형태를 선택하는 경우이다.

〈표 5-3-1〉 사회적경제 방식의 사회서비스 제공 전환 과정

개념	하위범주	범주
지역자활센터에서 자활기업으로 법인 분리 후 사회적기업, 사회적협동조합으로 전환	기존 사회적경제 사업 분리 후 조직 전환	사회적경제 방식의 사회서비스 제공으로 전환하게 된 과정
생활협동조합 승인 후 사업 분리		
같은 법인에서 만난 사회복지사들이 설립	복지 현장 경험 바탕으로 설립	
사회복지관 미술심리 상담사로 일한 경험이 기관 설립 계기		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 기존 사회적경제 사업에서 분리 후 조직 전환

돌봄과 가사·간병은 1997년 외환위기 이후 설립된 지역 자활센터에서 진행하던 취약계층 일자리 사업의 핵심사업이었다. 연구에 참여한 사회적경제 조직들 중 다수는 이 시기에 사회서비스 분야에서 활동을 시작하였다고 밝혔다. 이들은 이후 2000년대 중반에 들어서며 장기요양, 사회적기업 제도 등이 마련되고 그간의 활동에서 경험한 어려움들을 해결하

려는 고민에서 주식회사 또는 협동조합 형태의 사회적기업으로 여러 차례 조직 전환 과정을 거친다.

> 그 99년도 IMF 거치면서 2000년도에 지역 자활센터에서 특히 취약계층 여성분들의 일자리 차원에서 사실 이제 접근을 하기 시작을 한 거죠. (중략) 복지간병 사업 단위라고 해서 보호자 없는 그 병동에 공동 간병 쪽으로다가 이제 이 사업을 처음에 시작을 하게 됐죠. 돌봄 사업을. (중략) 처음에는 한 10여 명 정도. 초기 멤버가 자활기업으로 출발을 했습니다. 그리고 이제 당연히 그 사회적기업 인정을 받기 위해서는 좀 어떤 법인 성격이 필요하다 보니까 쉽게 접근할 수 있는 부분이 이제 주식회사였었죠. 그래서 이제 2008년도에 그 주식회사로 설립해 가지고 운영하다가 2009년도 11월 달에 이제 사회적기업 인정을 고용노동부로 받았습니다. (A-나-1)

> 저희 같은 경우는 2015년 10월에 보건복지부 장애인 서비스과에서 인가를 받았고요. 저희가 처음에 설립하게 된 배경은 사실 아까도 잠깐 얘기했지만 저희가 OO대학교 OO지역자활센터라고 거기 부설사업으로 있었어요. (A-가-1)

> 저희는 사회서비스 제공하는 사회적기업이고요. 주식회사로 설립해서 작년도에 사회적협동조합으로 전환하였습니다. 처음에 생긴 것은 지역자활센터의 자활공동체로 출발해서 (중략) 지역 내에 복지인프라가 전무했었죠. 그래서 우리가 사회서비스 지원센터라는 이름으로 지역에 돌봄서비스 하는 복지기관으로 거듭나자라는 취지로 2007년도에 출발하였고요. 그래서 저희는 이제 자활공동체 구성원들이 함께 창업했던 사례이기 때문에 이분들이 우리들의 회사를 만들어보자 해서 우리사주로 출자를 하였습니다. (중략) 돌봄서비스를 제공하는 것 외에 사회적 안전망 역할을 조금 더 확대하기 위해서 커뮤니티케어 기반으로 도약하자. 사회적 경제가 일을 조금 더 주도적으로 준비할 수 있는데 우리가 견인차 되자. 이런 목표를 가지고 작년에 사회적협동조합으로 전환하였고 (B-가-1)

지역 사회에서 활동하던 생활협동조합이 기존 조직의 한계를 경험하고 보다 적극적인 사업 진행을 위해 돌봄사업을 분리, 별도의 사회적협동조합으로 전환한 사례도 있다.

생협의 그런 기존의 사업들에 또 이렇게 끌려가게 되고 끌려가게 되고 이러면서 이런 돌봄의 어떤 기관이 가져야 될 어떤 성장지점들이 있을 거라고 보는데 논의를 올려가고 또 이렇게 끌어가고 비전을 계속 제시해야 되는 부분이 있는데 그 부분에 대해서 힘이 계속 못 받는 걸 느꼈죠. (중략) 그냥 분리를 해서 돌봄 사업을 이렇게 논의하는 이사회가 필요하다. 그리고 이것에 더 적극적으로 결합할 주체들을 조성하는 게 중요하겠다라는 생각, (A-다-1)

나. 복지 현장에서 느낀 문제의식을 바탕으로 설립

지역복지 현장에서 활동하던 사회복지사나 상담사가 현장에서의 문제의식을 바탕으로 사회적경제 방식의 신규 조직을 설립하기도 하였다.

저희는 이제 사회복지사들이 현장에서 만나서 같은 법인에서 만났어요. 그러면서 조금 우리가 주인이 되어서 우리가 주도적으로 일할 수 있는 일을 해보자 이렇게 해서 설립하게 되었어요. (C-가-1)

저는 기관을 설립하게 된 계기가 이전에 관련 분야에서 일을 했던 경험으로 이제 설립하게 되었는데요. 복지관에서 미술심리 상담사로 일을 했습니다. (B-가-2)

2. 사회적경제 방식으로 사회서비스를 제공하게 된 계기

전환과정은 조금씩 다르더라도 사회서비스 분야의 사회적경제 조직을 설립하게 된 계기는 기존의 사회서비스 분야의 취약점을 드러내 준다. 즉, 사회적경제 조직이 언급한 조직 전환 또는 설립의 계기는 열악한 돌봄 종사자 처우 개선 필요성에 대한 인식, 여성 노동에 대한 고민, 지역의 돌봄과 복지에 대한 고민이었다.

〈표 5-3-2〉 사회적경제 방식으로 사회서비스를 제공하게 된 계기

개념	하위범주	범주
사회서비스 돌봄 종사자들의 처우가 좋지 않은 상황	돌봄 종사자 처우 개선 필요성에 대한 인식	사회적경제 방식으로 전환하게 된 계기
고용이 불안정하고 귀속감을 느끼기 어려움		
돌보던 분이 사망하면 위로도 받지 못하고 활동이 끊어져서 임금도 없어짐		
주도적이고 역량을 중히 여기는 민주적, 수평적 조직 필요		
노동 조건 개선을 위해 주민들이 직접 움직여야 한다고 생각		
취약계층 여성 일자리로서의 돌봄 사업	여성 노동에 대한 고민	
조합원의 일하고 싶은 욕구		
자활/복지기관의 사업이 아니라 '회사'라는 일터로서의 의미		
지역 내 복지인프라가 전무하거나 공백이 있는 상황	지역의 돌봄과 복지에 대한 고민	
돌봄의 위기 고민		
관계와 영향력을 지역사회로 확장해야겠다는 생각		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 돌봄 종사자 처우 개선 필요성에 대한 인식

사회 서비스 분야 돌봄 종사자들의 처우는 일하는 사람들이 자괴감을 호소할 만큼 열악한 것으로 알려져 있다. 급여 수준은 낮고, 경력이 쌓여도 급여에 반영되지 않는다. 노동 조건은 열악하며, 임시직과 일용직이 전체 일자리에서 차지하는 비율이 높아 고용이 불안정하다. 고용 안정성이 보장되지 못하는 상황은 돌봄 종사자들로 하여금 일하는 기관에 귀속감을 느낄 수 없게 만든다.

> 사회서비스 사업이 실제적으로 수가가, 예산이 근로기준법을 지키게 두는 경우가 너무 드물고 어려워서 그래서 사실 그 돌봄 종사자들의 처우가 너무 열악한 거예요. 그리고 일자리도 너무 불안정하고 그래서 (중략) 돌봄 종사자들이 연합해서 그럼 우리 한 번 조합 만들어 보자. 그렇게 해서 발단이 됐고요. (A-가-1)

그동안 해왔던 분들, 예를 들어서 요양을 했던 분들이면 아, 산모를 했던 분들이면 오래 할수록 이분들이 전문성이 키워지는데 이제 아이들을 안 낳다보니까 잘하시는 분들도 멀면 갈 수가 없잖아요. 그러다 보니까 이 경력단절이 또 되는 거예요. 그리고 그쪽에 있으신 분들 새로 또 해야 되고 이런 부분들에서 서비스 질이라든지 이런 부분은 떨어지는 거죠. 점점. 그래서 이제 그런 사업을 접게 되는 거예요. (B-나-1)

고용이 안정적이지 않다는 부분들. 그분들이 귀속감을 느낄 수 없다는 것들, 이 부분에 대한 것들이 이제 큰 하나의 부분인 것 같고. (A-나-1)

협동조합은 조합원들의 협업을 통해 공동의 이익을 추구하는 조직이다. 사회서비스 영역 종사자가 협동조합을 조직하게 된 계기는 그간 서비스 제공기관이 돌봄 종사자의 열악한 처우를 개선하는 데 충분한 역할을 하지 못한다고 생각하였기 때문으로 볼 수 있다. 연구 참여자들은 협동조합 조직을 사회복지사들이 역량을 키우고 일할 수 있는 기관, 민주적인 수평관계로 운영할 수 있는 기관을 직접 만든다는 의미로 이해하고 있었다. 특히 노인 돌봄의 경우에는 돌봄의 대상이 세상을 떠나 돌봄 종사자가 상실감을 겪는 상황에서도 이를 추스를 기회는커녕 실직으로 이어지는 상황이 발생하기도 한다. 이를 바라보는 안타까움은 돌봄 종사자들 스스로를 위로하고 자조하는 활동을 하는 조직을 만들려는 열망으로 연결되었다. 즉, 이러한 시도는 기관 법인과 국가가 직접 움직이지 않는 상황에서 안정적인 일자리를 비롯하여 본인들이 체감하는 문제를 해결하는 데 당사자가 직접 움직여야겠다는 생각이 발현된 결과다.

우리가 주인이 되어서 우리가 주도적으로 일할 수 있는 일을 해보자 이렇게 해서 설립하게 되었어요. 그래서 복지사들이 역량을 키우고 일할 수 있는 기관을 만드는 게 사실 제일 처음 목적이었어요. 거기에 이제 우리한테 맞는 게 뭘까 하다가 협동조합을 하게 되었고 조금 더 민주적으로 수평관계로 운영을 해보자 그렇게 됐고요. (C-가-1)

정말 너무나 죽음이 소모적이라는 생각을 했어요. 죽음이 너무 이렇게 가볍게 다뤄지는구나, 그리고 실제로 그거를 목격한 사람을 너무나 함부로 대하는구나. 그리고 이 사람을 그냥 실직과 연결되기 때문에 어떤 위로도 받지 못한 채 또 다른 일을 찾아야 하는 이건 너무나 잔인하더라고요. (중략) 우리 수준에서 하는 정도로 우리 스스로, 스스로를 위로하고 이런 것들을 하는 거고. (A-다-1)

그럼 우리가 안정적인 일자리를 만들기 위해서 어떻게 갈 것이냐, 법인이 움직여주지도 않고 그렇다고 국가가 움직여주지도 않고 그러면 우리 당사자가 움직여보자. 라고 해서 사실은 만들게 된 배경이 있고요. 그거 그렇게 어려운 부분을 왜 시도하게 했냐? 라면 바로 이제 그러한 저희는 그게 당연했다고 생각해요. 그러니까 뭐 고민하거나 이런 게 아니라 어쨌든 주변 환경을 변화하려면 주체가 움직여야 된다고 생각을 했고, 그 주체는 주민이라고 생각을 했던 거고요. 그 주민에 의해서 변화가 이루어진다고 본 거죠. (A-가-1)

나. 여성 노동에 대한 고민

돌봄, 육아, 가사간병 등의 노동은 오랫동안 여성들에게 집중되어 왔다. IMF 외환위기 이후 생계가 곤란해진 여성들에게 일자리를 제공하려는 지역 자활사업의 노력 역시 집중적인 직무교육 없이 접근할 수 있는 돌봄과 간병 영역을 중심으로 이루어졌고, 이것은 사회서비스 영역에서 사회적경제 활동의 근간이 되었다.

2000년도에 지역 자활센터에서 특히 취약계층 여성분들의 일자리 차원에서 사실 이제 접근을 하기 시작을 한 거죠. 그래서 그때 당시에 복지간병 사업 단위라고 해서 2000년도서부터 사실 이제 여성분들이 할 만한 일들이 별로 없잖습니까. 일자리를 만들 만한 부분이. 그래서 이제 그때 당시에 거의 또 노숙인 사업하고 같이 관련된 쪽에서 사실 이제 그 보호자 없는 병동에 대한 부분이 많이 얘기가 나왔었어요. 그러다 보니까 복지간병 사업 단위라고 해서 보호자 없는 그 병동에 공동 간병 쪽으로다가 이제 이 사업을 처음에 시작을 하게 됐죠. 돌봄 사업을. (A-나-1)

대부분은 생활응원의 응원자가 되는 분들이 응원 제공하시는 분들이 다 여성이거든요, (중략) 그러다보니 그 여성들이 주되게 자기 삶에서 어쨌든 수년 된 노하우가 쌓였었던 어떤 노동의 이러한 것들은 대부분은 가사나 육아잖아요. 그래서 가사 육아 돌봄 이런 것들을 더 많이 하고 있고, (A-다-1)

생활협동조합에서 돌봄 사업을 고민하게 된 계기에도 주로 40대 여성 조합원들의 일하고 싶은 욕구가 작용한다. 전업주부로 지내온 40대 이후의 여성 조합원이 사회생활을 시작할 수 있는 일자리로서, 동시에 생활협동조합의 구성원으로서 지역사회에서 필요한 일을 자발적으로 할 수 있는 방식으로의 여성의 노동에 대한 고민은 돌봄에 특화된 사회적협동조합의 설립으로 이어졌다.

조합원의 욕구 중에 하나가 그거였어요. 일을 하고 싶어요. 그거죠. 그래서 이렇게 활동을 하고 싶어요. 그래서 사십 대 조합원들이 가장 많이 겪는 것은 어쨌든 새로운 일. 다 새로운, 다시 시작하는 사회생활이잖아요. (중략) 일하고 싶은 조합원은 많았기 때문에 그런 전업주부로 있었던 여성들의 노동의 형태는 어떻게 되어야 될까, 조합원들은 어떻게 지역사회에서 필요한 일들을 스스로 자발적으로 할 수 있을까, 노동에 대한 고민이 있었고, (A-다-1)

일자리는 흔히 말하는 취약계층에게 생계의 수단일 수도 있지만, 사회적으로 자신의 존재감을 인정받는 방식이기도 하다. 자활센터에서의 일자리 사업을 통해 일자리를 얻은 사람들이 사업의 수혜자로서가 아니라 조직의 일원이라는 생각을 할 수 있게끔 만들고 싶다는 바람 역시 기업으로서 사회적경제 조직을 설립하는 계기가 되었다.

어디 다녀? 라고 물어보면 나 회사 다녀라고 말하고 싶다는 거예요. 어디 자활센터 다녀 뭐 이러면 장애가 있어? 재활이요? 뭐 이렇게 오해를 받기도 하고 사람이 어디 다녀?

물어보면 그냥 나 회사 다녀라고 말하고 싶다는 거예요. 그래서 우리 회사 만들었으면 좋겠어. 라고 얘기했고 (B-가-1)

다. 지역의 돌봄과 복지에 대한 고민

지역에서의 돌봄과 복지에 대한 고민은 사회서비스 분야 사회적경제 활동의 직접적인 계기가 된다. 사례 연구에 참여한 한 제공기관은 지역의 복지 인프라가 전무하다는 인식과 지역에 돌봄 서비스를 제공하겠다는 목표가 사회적경제 조직의 설립 계기가 되었다고 말한다. 즉, 지역의 사회서비스에 대한 고민이 본격화되며 개별 제공기관이 아니라 지역 차원의 사회적 안전망을 확대할 수 있는 견인차 역할을 하겠다는 비전으로 상향 조정되는 것이다. 지역 복지 현장에서 활동하면서 발견하게 된 돌봄공백을 실질적으로 해소해야겠다는 생각에서 사회적경제 조직 설립을 결심하게 된 사례도 있었다.

지역 내에 복지인프라가 전무했었죠. 그래서 우리가 사회서비스 지원센터라는 이름으로 지역에 돌봄서비스 하는 복지기관으로 거듭나자라는 취지로 2007년도에 출발하였고요. (중략) 그렇게 쭉 해오다가 커뮤니티케어 흐름들이 쭉 만들어지고 구체적으로 우리 미션을 지역사회에 필요, 돌봄서비스를 제공하는 것 외에 사회적 안정망 역할을 조금 더 확대하기 위해서 커뮤니티케어 기반으로 도약하자. 사회적 경제가 일을 조금 더 주도적으로 준비할 수 있는데 우리가 견인차 되자. 이런 목표를 가지고 작년에 사회적협동조합으로 전환하였고. (B-가-1)

애초에 창업하게 된 계기는 첫 번째가 이 아이들을 돌보았으면 좋겠다. 돌봄형태도 이 아이 부모가 좀 안정된 공간에서 아이를 케어할 수 있게 하면 엄마들이 아이들 치료실 쇼핑 다니면서 시간적인 허비나 경제활동도 못하고 양육 스트레스가 높아지는 것들을 좀 감소시키고자 했던 것들이 창업의 초기가 되었던 것 같아요. (B-가-2)

생활협동조합에서 돌봄을 고민하게 된 계기 역시 돌봄의 위기에 대한 고민이었다. 생활협동조합의 초기 정체성을 구성하는 먹거리 위기에 대한 고민을 중심으로 활동하는 과정에서 지역 차원의 연대망이 형성되고, 그 속에서 노동의 위기와 돌봄의 위기 등 지역에서 체감하는 이슈들을 함께 고민할 계기가 되는 것이다.

> 생협이 앞으로의 시대는 돌봄의 위기, 노동의 위기 이런 것들이 오게 될텐데 먹거리 위기를 통해서 만들어졌던 이런 연대망이 실제로 지역과의 관계에서 이제 그런 돌봄의 위기나 이제 이런 그 일에 노동의 위기나 이런 것들을 넘어설 수 있도록 하면 어떤 힘이, 지금에 와서 보면 그런 것 같아요. 돌봄의 위기를 고민하면서 돌봄사업을 하기로 결정을 한 거였어요. (A-다-1)

지역사회와의 관계는 사회서비스 제공기관의 사회적경제 조직 형태를 결정하는 과정에서도 중요하게 고려되는 변수였다. 협동조합은 공동소유와 민주적 운영을 통해 조합원들의 필요와 욕구를 충족하는 것을 우선의 목적으로 하는 조직이다. 「협동조합 기본법」에서는 사회적협동조합을 "지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합"으로 규정하고 있으며(동법 제2조), 이에 따라 사회적협동조합은 잉여금이 발생해도 조합원에게 배당할 수 없다. 그럼에도 불구하고 이런 사회적협동조합을 설립하겠다는 결심은 협동조합 조합원의 관계망이 가지는 영향력이 지역사회에도 미쳐야 한다는 생각에서 나온 것이자, 국가로부터 받는 혜택을 지역사회에 환원하겠다는 의도에서 내린 결정이기도 하다.

> 이제는 조금 더 어떤 더 주도적으로 지역사회에서 그 역할을 해야 될 때가 오지 않았나, 이제 그리고 그게 생협의 일이든 사협의 일이든 그건 중요하지 않은데 그런 어떤 조

합원들의 운동과 어떤 관계망이 그 안에보다는 더 바깥으로 흐르기를, 흘러야 된다는 문제의식, 이런 것들도 좀 있었고 그래서 사협을 통해서 그게 드러나고 영향 그쪽으로 모으는 방식으로 저희가 선택을 하게 된 거죠. (A-다-1)

일반 협동조합 하자 이런 얘기가 있었거든요. 근데 이제 그 형태가 저희가 봤을 때는 같이 받아서 이분들의 처우 개선을 하고 공동으로 분배하고 나머지는 지역 사회에 환원하는 것이 우리 취지에 맞다고 생각한 거예요. 일반 협동조합은 사실은 이익금 분배하고 이런 작업들이 있어야 되는 거라서 이제 그런 것보다는 이거는 국가사업이고 우리가 그런 혜택을 받고 있으니 일단은 그러한 부분들에 있어서 다시 우리의 어떤 그런 부분들을 다시 좀 지역 사회에 나누는 것이 맞는 것 같다. (A-가-1)

3. 사회적경제 전환 및 사업 촉진요인

사례연구 참여자들은 사회적경제로의 전환과 사업 진행을 촉진한 요인으로, 사회서비스와 사회적경제의 공공성과 기본 가치를 이해하고 있다는 점, 사회서비스 및 사회적경제 정책사업의 영향, 기존 우수사례의 벤치마킹, 기존 인적 인프라의 영향을 꼽았다.

〈표 5-3-3〉 사회적경제 전환 및 사업 촉진요인

개념	하위범주	범주
자활 사업 참여 경험으로 공동체에 대한 인식 형성	공공성 및 공동체 기본 가치 이해	전환 촉진요인
공동육아 경험을 통해 돌봄에 대한 감수성 형성		
사회서비스 분야 정책사업에 따라 진입, 전환	사회서비스 및 사회적경제 정책사업의 영향	
돌봄의 민영화에 따른 돌봄의 질에 대한 문제의식		
주민교육	교육, 멘토링, 기존 우수사례 벤치마킹	
멘토나 컨설팅 기회		
학습 통한 벤치마킹		
지역 사회서비스 경험이 있는 인프라	기존 인적 인프라	
사회서비스에 대한 이해도 높은 팀원이 포함		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 공공성 및 공동체의 기본 가치 이해

사회적경제 방식으로 사회서비스를 제공하려는 시도는 기본적으로 구성원들의 동의와 자발적인 참여가 전제되어야 한다. 이 점에서 공공성과 공동체, 협동과 연대의 가치에 대한 구성원들의 공통된 인식이 있으면 사회적경제 방식을 선택하는 것이 좀더 수월해진다. 자활사업은 그 뿌리가 빈민 운동이라는 점에서 지역의 협동과 연대, 공동체성을 강조한다. 즉, 자활 프로그램을 통한 교육과 경험은 구성원들이 지역 단위에서 협동과 연대를 만들어 내야 한다는 기본 가치를 익히는 계기가 되었다.

> 자활의 영역이 사실 빈곤 운동에서 시작이 됐잖아요. 뿌리 자체가 이제 그러다 보니까 사실 사회적 경제 방식이 생뚱맞게 있었던 게 아니라 자활은 이미 자활기업이라든가 예전은 자활 공동체라는 개념이고 그 이후엔 자활 기업이라는 개념이 사실 만들어졌기 때문에, 서로 협동하고 연대해서 무언가를 만들어 내야 된다는 기본 가치가 실제로 있었던 거예요. (A-가-1)

> 거의 한 60% 정도가 장기 근속자고 한 10년 이상 근속하신 분들이 꽤 많이 계신다고 한 부분들, 그분들이 처음에 사실은 자활에서의 프로그램들을 참여하면서 어느 정도 공동체에 대한 인식을 갖고 있었던 분들이었기 때문에 이게 (사협 전환이) 가능하단 말이에요. (A-나-1)

자활 프로그램 이외에도 공동육아 등 지역 단위에서의 협동 경험이 있는 구성원들이 모이는 경우에는 사회적경제 방식의 활동을 선택하기가 쉬워진다. 생활협동조합에서 돌봄 사업을 진행하는 것은 흔한 일은 아닌데 이러한 전환이 이루어지게 된 계기는 공동육아 경험이 있는 조합원들이 지역에서 아이를 어떻게 키울 것인가를 중심으로 지역 돌봄에 대한 감수성이 있었기 때문으로 볼 수 있다.

돌봄의 어떤 감수성? 조합이 가지고 있는 조직의 감수성이 되게 예민한 편이거든요. 다른 조직에 비해서? 그랬던 것은 육아에 대한 어떤 관심? 그러한 게 있었다고 생각이 들고요. 그래서 상대적으로 이제 OOO 마을을 아시겠지만, 공동육아. 저희 생협이 만들어왔던 이제 창립 멤버들, 공동육아 출신들이시거든요. 그러니까 육아 협동조합에서 생협의 어떤 생활협동조합으로의 어떤 전환, 진화가 좀 일어난 거예요. (A-다-1)

나. 사회서비스 및 사회적경제 정책사업의 영향

사회서비스 및 사회적경제에 관련한 정책사업은 사회적경제 조직의 진입과 전환을 직접적으로 촉진하는 요인으로 작용하였다. 정책사업의 주요 변화가 사회적경제 조직에 미친 영향은 〈표 5-3-4〉와 같이 정리할 수 있다.

〈표 5-3-4〉 정책사업 주요 변화가 사회적경제 조직에 미친 영향

구분	1999	2007	2008	2020
정책사업	국민기초생활보장 제정	사회적기업 육성법 시행	노인장기요양보험 제도 시행	노인맞춤돌봄 서비스시행
영향	자활사업 시작	사회적기업 진입	제공기관 진입	사회적협동조합 전환 (2019)

자료: 연구진 작성

1999년 「국민기초생활보장법」이 제정되면서 각 지역에서 자활사업이 시작되었고, 사회서비스 분야의 일자리가 생겨나기 시작했다. 2007년과 2008년은 「사회적기업 육성법」과 「노인장기요양보험법」이 본격적으로 시행된 해다. 자활사업에서 출발한 기관들은 이 시기에 취약계층 일자리 창출과 지역 사회서비스 제공을 주목적으로 하는 상법상 일반 주식회사 형태의 사회적기업으로 진입하였고, 노인장기요양보험 서비스의 한 형태로서 방문요양과 장애인 활동지원 제공기관으로 진입하게 된다. 이 당시

는 「협동조합 기본법」이 통과되기 전으로, 사회적경제 조직들이 자신들의 목적에서 비영리성을 드러낼 수 있는 방식은 사회적기업 인증 정도에 불과했던 것으로 보인다. 이후 2020년부터 시행하는 노인맞춤돌봄서비스에서는 사업 주체를 사회복지법인과 비영리법인으로 제한하고 기존 방문요양 제공기관을 제외하였다(보건복지부, 2020c: 5). 이에 따라 기존에 영리법인인 상법상 회사의 법인격을 가지고 있는 사회적경제 조직들이 신규 사업 진입조건에 맞추기 위해 사회적협동조합으로 전환하거나 전환을 고민하게 되었다.

> 우리가 OOOOO라는 이름으로 지역에 돌봄서비스 하는 복지기관으로 거듭나자, 라는 취지로 2007년도에 출발하였고요. 그해에 사회서비스가 시작되었습니다. 장애인활동지원하고 노인돌봄종합서비스 이런 것들 시작하면서 2008년도에 노인장기요양보험제도 진입하고, 이렇게 하면서 사회서비스를 전문으로 하는 사회적기업으로 발돋움하게 되었고 그때에 2008년도에 상법상 회사를 설립했었어요. (B-가-1)

> OO돌봄 센터는 그 99년도 IMF 거치면서 2000년도에 지역 자활센터에서 특히 취약계층 여성분들의 일자리 차원에서 사실 이제 접근을 하기 시작을 한 거죠. (중략) 그러다가 이제 2007년도 장기요양 생기면서 저쪽으로 이제 하나의 사업으로 자리를 잡아서 2007년도에 지금 이제 노인 장기요양사업으로 방문요양 시작하고 그다음에 2008년도에 장애인 활동 지원 사업으로 출발을 해서 (중략) 2008년도에 그 주식회사로 설립해 가지고 운영하다가 2009년도 11월달에 이제 사회적기업 인정을 고용노동부로 받았습니다. (A-나-1)

> 작년도에 그 맞춤형 돌봄 사업 그 노인 종합 돌봄 없어지고 맞춤형 돌봄 사업 생기면서 그때 조건 중에 하나가 비영리 단체에서만 할 수 있다, 또 한 가지 부분이 맞춤형 돌봄 사업을 방문 요양하고는 같이 못 한다. 이 전제 조건이 두 가지가 있었어요. 그런데 저희는 주식회사였었단 말이에요. 법인 형태가. 주식회사는 영리기관이 아니냐. 사회적기업보다는 주식회사는 법인 형태에 대한 부분만을 갖고 이야기를 해서 사실 맞춤형 돌봄 사업을 못 했어요. (A-나-1)

사회적경제도 영리가 있고 비영리가 있어요. 예를 들면 저희가 사회적협동조합을 하고 싶었어요. 그런데 6개월이 걸린대요. 그러면 바우처는 시기가 중요하거든요. 시작해서 준비해 놓고 이용자 모집기간에 집중을 해서 모집을 해야 1년을 살 수 있는건데 저희가 사회적협동조합을 하려다가는 2년이 또 걸리겠더라고요. 그래서 저희는 협동조합은 영리법인이에요. 그래서 사실 영리법인이기 때문에 또 재원을 가져오는 부분에서 한계가 있어요. (중략) 어쨌거나 저희도 사회적협동조합을 준비를 해야 하나 이런 생각을 가지고 있고요. (C-가-1)

사회적경제 조직이 사회서비스 분야 정책사업에 계속해서 참여하려고 하는 큰 이유는 안정적인 수입을 보장할 수 있다는 점에서 찾을 수 있다. 왜냐하면 사회적경제 조직 입장에서 사회적 가치를 유지하면서 경제적으로 자생하는 일은 쉽지 않기 때문이다. 이런 상황에서 지역의 사회서비스 사업이 어느 정도 규모를 갖추고 유지하게 되었을 때는 안정적인 수익구조를 확보할 수 있다.

원래는 사회적협동조합 이런 걸 만드는 사람들은 지투 사업이 목표가 아니거든요, 실제론. 큰 바탕은 다른 데에 사업이 있을 거고, 근데 그 큰 바탕에 지투 사업이 이쪽 부문과 일치한다 하면 이익 창출적인 부분을 무시를 못하니까 운영이 되려고 그러면 경제적으로 뒷받침이 되어야지 되고 시간이 지났을 때 일정 부분은 예비 사회적기업이 되면 정부에서 돈을 지원해주면 해마다 비율은 자꾸 줄어들긴 하지만 지난 후에 자생을 하려고 하면 돈이 중단되고 난 이후에 문제가 되더라고요, 항상요. 그런데 지투 사업이 만약 5년에서 본인들이 정상적으로 잘 운행이 되어서 살아남았다 친다 그러면 거기에 대한 고민을 일정 정도 줄일 수가 있거든요. 그러면서 이윤을 다시 환원을 할 수 있고 본인들 하는 사업에 계속해서 재투자를 할 수 있고 다른 돌파구를 찾을 수도 있고. (C-가-2)

정책사업의 영향력이 제공기관의 지속가능성이라는 기능적인 차원에서만 촉진사례로 작용한 것은 아니다. 민영화된 상태로 시작된 장기요양

보험제도의 초기 설계는 역으로 생활협동조합의 입장에서 돌봄의 질에 대한 고민을 본격적으로 하게 만드는 계기로 작용하기도 했다.

> 또 하나는 이제 제도의 변화도 좀 우리를 추동했던 것 같아요. 장기요양제도가 시작하면서 문제의식이 있었던 거죠. 장기요양제도가 민영화되는 상태에서 시작을 했기 때문에 이제 어쨌든 우리는 소비자고 이용자의 관점에 가지고 있는 사람들인데, 그 시점에서 보면 이 돌봄의 민영화라고 하는 게 돌봄의 질하고 어떻게 연결이 될까, 이런 생각들을 되게 많이 했었고. (A-다-1)

다. 교육, 멘토링, 기존 우수사례 벤치마킹

사회서비스 제공현장에서의 문제의식에 대한 각성이나 제도적인 기회가 계기로 작용한다고 해도 사회적경제 방식의 사회서비스 제공을 실제 실행에 옮기는 일은 쉽지 않다. 연구참여자들은 선행 사례들에 대한 학습과 교육, 멘토링의 기회가 있어서 조직 전환이 수월했다고 응답했다.

> 제가 자활 사업이 그때 당시에 10년 차였었거든요. 쭉 깔려 있다 보니까 이대로는 안 되겠다는 생각이 들었고 그래서 이제 교육을 시작을 했죠. 그러니까 주민교육이라고 하죠. 그래서 주민교육을 시작했고, (A-가-1)

> 우리한테 맞는 게 뭘까 하다가 협동조합을 하게 되었고 조금 더 민주적으로 수평관계로 운영을 해보자 그렇게 됐고요. 그러면서 계속 공부를 해서 찾아가는 과정이었어요. (C-가-1)

> OO 나눔돌봄센터 그리고 OOOOO 이렇게 우리보다 규모는 조금 작았을 수도 있는데 사협으로 전환했던 사례가 있었기 때문에 거기 주식회사 업력으로는 우리보다 더 작죠. 그렇지만 사협으로는 우리보다 먼저 출발했기 때문에 인가과정에서의 어려움이나 이런 것들은 그쪽을 통해서 샘플도 매뉴얼도 받았었고 그래서 우리 실정에 맞게 이런 것은 경계해야 된다 이런 멘토링이 의지가 되었고요. (B-가-1)

교육과 학습은 설립 이후에도 계속해서 이루어졌다. 교육과 학습을 통해 국내외 우수 사례들을 연구하고, 지역 차원에서 시사점과 적용 가능성 등을 고려하는 것이다.

법인을 덜컥 만들어놓고 되게 초조했는데 사회적기업가 육성 사업이라는 사업을 통해서 더 수월하게 했죠. 멘토나 컨설팅을 받을 수 있는 기회들이 있었기 때문에 좀 원활했던 것 같습니다. (B-가-2)

저희가 우수사례로 벤치마킹하거나 배우고 있었던 일본 생협 사례나 이런 것들을 보면 되게 이제 좋은 서비스 모델들을 가지고 생협이나 이런 것들이 하고 있는데 우리나라는 어쨌든 개별, 민간사업자들에게 다 이것을 개방하는 방식이었기 때문에 좀 걱정이 됐었어요. (중략) 우리도 막 그런 공부들을 해 가면서 우리가 시작해야 된다. (A-다-1)

[지역 돌봄 네트워크 형성하면서] 사실 OO 사례는 저희가 봤었어요. 그래서 OO이 워낙 돌봄으로 특화가 돼 있고 그다음에 이제 그 저기 OOOO랑 OO 주민 연대가 함께 함으로 인해서 선진 사례를 많이 만들고 계시잖아요. 그래서 그런 사례들이 계기가 됐습니다. 저희도 아, 우리 모델링 해봐야 하겠다. 이런 계기가 되기도 했고. (A-가-1)

라. 기존의 인적 인프라

사회서비스 영역은 지역에서의 기존 복지 전달체계와 긴밀하게 연결된다. 그래서 지역에서 사회복지 활동을 활발히 해 온 인사의 도움을 받거나 사회복지 분야 경력이 있는 사람들이 사회적경제 조직 내부의 구성원으로 들어오게 되는 경우 사회서비스 분야의 진입이 좀더 수월해진다.

기존에 이제 인프라를 사회복지를 하면서 그쪽으로 깔아놨기 때문에 그래서 그런 분들을 많이 알고 계셨었어요. 구석구석에. (중략) 그런 인프라들이 OO에 쫙 깔려 있으셨던 거예요. 그래서 그것 때문에 쉽게 할 수 있었어요. (B-나-1)

예전에 사회서비스지원단에 계셨던 팀원 중 한 명이 포함이 되어있더라고요. 그래서 쉽게 접할 수 있었던 것 같고. (C-가-2)

지투사업은 해본 사람의 경우에는 이게 어떻게 수입이 일어나고, 수입이 발생하는 부분이 있기 때문에 대상자가 확보가 되면. 그리고 부정수급이라든지 이런 부분에서 문제가 있기 때문에 그런 부분에서 어떻게 잘 운영할 수 있는가에 대한 게 필요한, 알고서 해야 하는 사업이어서. 그런데 저희 가운데 직접적으로 해 봤던 멤버들이 있어서 (C-가-1).

4. 사회적경제 전환 및 사업 저해요인

사회적경제 방식으로의 전환과 사업을 어렵게 만드는 요인으로는 사회적경제에 대한 인식 부족, 내부 합의를 이끌어 내기 어렵다는 점, 사회적경제나 사회서비스 분야에 대한 정보와 안내 부족, 행정상의 어려움을 꼽을 수 있다.

〈표 5-3-5〉 사회적경제 전환 및 사업 저해요인

개념	하위범주	범주
지역에서 사회적경제의 가치 인식 부족	사회적경제 인식 부족	저해요인
사회적경제 방식에 대한 이해가 많지 않음		
공동의 비전을 만들고 이끌어내기 어려움	내부 합의를 이끌어내기 어려움	
교육에 시간이 오래 걸림		
돌봄 영역 특성상 모이는 것 자체가 어려움		
자기 돈-시간 들여야 한다는 점		
사회적경제 조직 전환을 위한 구체적, 실질적 지원 부족	정보-안내 부족	
사회서비스 분야에 대한 정보 부족		
행정 절차가 간단하지 않다	행정상의 어려움	
행정의 이해 부족과 부서 칸막이 “핑퐁게임”		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 사회적경제 인식 부족

여전히 지역사회에 사회적경제를 이해하는 사람들이 많지 않다는 점은 사회적경제 방식의 사회서비스 제공을 저해하는 요인으로 작용한다. 기존에 돌봄을 제공해 온 돌봄 종사자들이나 제공기관들이 사회적경제의 가치를 인식하지 않은 상태에서는 교육을 하더라도 사업 참여나 전환을 설득하기 어렵기 때문이다.

> 사회적협동조합이 뭔지 사회적기업이 뭔지 이해를 못하는 그런 사회적 인식이나 이런 것들은 여전히 맨날 20년째 어려운 문제다, 그 정도죠. (B-가-1)

> 회의 때나 보면 막 얘기는 하지만 저희도 설명도 막 드리고. 느낌이 만져지지 않잖아요, 이게 뭔지. 만약에 이제 생협에 활동 적극적으로 하셨던 분들은 이게 경험상 많이, 어떻게 운영되는지 느낌이 오는데 우리 선생님들은 그러지 않으셨었어요. 그래서 막 워크숍도 하고 이래도 아, 그냥 좋은 거, 하고 느끼는 거죠. 그냥. (A-다-1)

> 이제 사회적 경제에 대한 어떤 가치 이런 거에 대한 인식이 아직 기본적으로 밑바탕에 깔려야 얘기가 진행되는 거예요. 제공 기관 사람들은 사실은 그렇게까지 생각하고 있지 않기 때문에 이거를 우리가 전환시킬 수 있는 교육이라거나 지속되는 것들이 있지 않다고 하면 메리트를 느끼지 않는 이상은 개인적인 이익추구 외에는 개인 사업으로 비춰지니까. (중략) 그래서 사실은 OO 지역에 지투 사업 안에서의 사회적 경제를 논하는 거 자체도 사실 어려워요. (C-가-2).

나. 내부 합의를 이끌어내기 어려움

사회서비스 분야에서 사회적경제 활동은 사회적 가치에 대한 지역 참여자들의 기본적인 이해를 요구한다. 게다가 협동조합을 조직하는 일은 여기에서 한발 더 나아간 실질적인 수준에서 돈과 시간의 협동과 연대의 의

지를 필요로 한다. 사회적경제에 대한 전반적인 낮은 이해도와 함께 사회서비스 분야의 당사자를 모아 내부 합의를 이끌어내는 일이 쉽지 않고 시간이 오래 걸린다는 점은 사회적경제 방식으로의 전환을 저해하는 요인이 된다.

우선은 내부적인 차원에서 공동의 비전을 맞춰가는 일이 가장 어려울 수 있다. 생협의 입장에서 돌봄 노동에 관심을 가져야 하는 이유를 조합원들에게 설득한다거나, 돌봄 종사자들에게 협동의 필요성을 교육하는 일은 충분한 시간을 들여야 하는 작업이다. 따라서 중간지원조직이 시간을 들여 이러한 힘든 작업을 하는 것보다 지역 활동가를 전문가로 양성하는 것이 더 쉽지 않겠는가 고민하는 것 역시 여러 사람들을 교육하고 설득하는 일이 그만큼 힘들고 더디기 때문으로 볼 수 있다.

> 내부조직 분들의 합의를 이끌어 가는 부분이 그 쉽지 않은 것 같아요. 그니까 어찌 보면 쉽죠. 하면 되니까. 그런데 그 부분이 공동의 비전을 갖고 공동의 그쪽으로 가지고 적극적으로 이끌어 내고 이렇게 하는 부분에 대한 것들이 어렵다는 거죠. (A-나-1)

> 실은 조합 안에서 그렇게 논의가 아주 충분했던 거는 아니었고, 그러나 되게 선제적인 좀 더 빠른, 빠른 어떤 제안이 있었지만 조합원이나 사회일반인이 고령화에 대해서 혹은 돌봄 노동들에 대해 문제의식이 있진 않았어요, 일반인들이, 조합원들이. (문제의식이 있지) 않았기 때문에 먼저 이제 사업을 시작하고 나서 한 향후 한 3, 4년. 5년까지는 그래도 조합 내에서는 우리가 왜 돌봄 사업을 해야하지라는 문제의식이 계속 있었어요. (A-다-1)

> 주민 분들을 만나면 되게 어려워하세요. 전문지식이 필요하고 어려워하셔서 그런 것들이 잘 안되다 보니 지자체 공무원분들은 그냥 주민교육 하자. 주민 역량교육 한 3개년 계획해서 하면 뭐 바뀌지 않겠냐? 이렇게 하시는데 물론 교육 중요하고 계속 끈질기게 쭉 이어져서 하면 좋겠지만 쉽지 않습니다. 차라리 제 생각에는 그 지역 내의 활동가가 한 명이라도 있으면 그게 오히려 더 큰 도움이 되고 그 한 명의 활동가를 전문가로 양성하는 것은 전체 주민을 양성하는 것보다는 조금 더 쉽게 할 수 있지 않을까? (C-나-2)

돌봄 종사자들을 협동조합으로 조직하기 위한 합의를 이끌어 내는 일은 또 다른 장벽을 더 넘어야 하는데 우선 개별 가정 및 돌봄 현장을 방문하는 돌봄노동의 특성상 돌봄 종사자들이 한자리에 모이는 것 자체가 쉽지 않다. 주식회사 형태의 사회적기업에서 사회적협동조합으로 전환한 사례의 경우, 의사결정을 수렴하기 위해 구성원들이 사무실에 모이는 것 자체가 어려웠다고 토로하였다.

> 지금 현재 상태에서는 이분들이 고용이 안정되어 있다손 치더라도 사무실에 얼굴 보기가 힘들지 않습니까. 한 달에 한 번 한 분씩 들어오는 것도 쉽지 않은 부분들인데 그게 또 사실은 그분들이 사무실에 들어온다는 얘기는 돌봄의 부분이 비어있다는 얘기가 돼 버리니까. (A-나-1)

돌봄 종사자들 중에는 경제적으로 여력이 충분하지 않은 사람들도 많다. 협동조합의 일원이 되어 출자금을 내고 시간을 들여 조합 활동에 참여해야 한다는 것은 돈이나 시간 면에서 구성원들에게 부담으로 다가올 수 있다는 의미이다. 뜻을 모은다 하더라도 조합원이 퇴사를 결정하는 경우에 조합에서도 탈퇴하는 경우가 많다.

> 실제로 거의 조합원들 사실 돌봄 종사자들 조합원들 아무리 교육을 했다고 해도 일단 돈을 내셔야 하잖아요. 출자금 내야죠. 그다음에 이제 교육 잡고 뭐라고 그러죠. 막 이러니까 얼마나 귀찮기도 하고 또 돈을, 없는 사람들 돈을 낸다는 게 이게 쉬운 일이 아닌데 그런 작업을 하는 데에서도 나름 의견 일치가 안 되니까 이래저래 굉장히 많은 시간과 불협화음, 갈등을 겪으면서 겨우 만들어서 냈는데. (A-가-1)

> 생협에서는 뭐랄까 그 조합원의 상호구조가 있기 때문에 저희가 되게 사업의 형식을 띤다라기 보다는 진짜 좀 돕는다는 마음이 훨씬 더 많았거든요. 그리고 이렇게 뭐랄까. 급여도 신고도 안 했었고. 이렇게 활동 조합원의 활동이었단 말이에요. 그랬는데 지금은 딱 사업으로 오면서 그렇게 하지 않겠다 선생님들께 다 말씀, 소득세 다 내야 되는 겁니다, (A-다-1)

여전히 그거에 대한 문제가 있더라고요. 퇴사를 하면 같이 조합원 탈퇴가 같이 이루어지는 거야. 그래서 그게 아니다, 그냥 조합원은 조합원이고 이건 이거다라고 하더라도. (A-나-1)

다. 정보와 안내의 부족

사회적경제 조직이 사회서비스 분야에 진입하려고 하는 경우, 또는 사회서비스 분야의 종사자들이 사회적경제를 조직하려고 하는 경우에 충분한 정보와 안내를 받지 못하면 전환이 일어나기 쉽지 않다.

협동조합이나 사회적경제와 관련하여 기본적인 정보는 많이 알려진 상황이고 교육도 이루어지고 있다. 다만 그러한 교육의 '내용'을 고민해야 한다는 의견이 있었다. 원론적인 정보는 많이 알려져 있는 상황에서 신규 사회적경제 조직 설립을 고민하고 준비하는 사람들이 실질적으로 도움이 될 만한 정보를 충분히 전달받지 못한다면, 조직 전환을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다.

협동조합 이런 것들 교육을 하고 실제로 연계를 해요. (중략) 그런데 사경[사회적경제] 센터에서는 행정적인 걸 가져다가 원론적으로 설명을 하는 거예요. 이렇게 될 수 있는 환경을 교육을 해주면 되는데 혼자 하려고 온 사람들이니까 되고자 하는 방향으로 이렇게 찾아주시면 되는데 원론적으로 이런 게 필요하고 이런 과정이 필요하고, 책에서 있는 것처럼 얘기를 하니까 이 사람들이 너무 어려운 거예요. 절차가. 저는 사경 센터도 그런 부분에서나 조금 노력을 해야 된다고 생각해요. (중략) 이런 것들을 해결할 수 있는 것들을 빠르게 예시라든가 이런 것들을 전달해서 하는 방법. (C-가-2)

사회서비스 분야, 특히 바우처 시장을 중심으로 하는 제도 사업에 진입하려면 관련한 행정 규정을 잘 알고 있어야 하는데 공공사업의 특성에 대한 몰이해는 새롭게 사회 서비스 분야에 들어오려는 사회적경제 조직

입장에서는 진입 장벽으로 작용할 수 있다. 더욱이 사회적경제 조직은 지속가능한 운영을 위해 제도 사업 이외의 사업을 모색해야 하는데, 이와 관련한 정보와 안내가 충분하지 않은 상황에서는 사회서비스 분야 진입을 결정하기가 막막할 수 있다.

> 상담을 해보고 직접적으로 컨트롤 해보니까 (사회적경제 조직이) 상당히 관심들은 많은데 그 방법들을 몰랐던 거예요. (C-가-2)

> 상담창구가 되게 없었어요. 그래서 이 사회서비스 분야에서의 어떤 이런 사업자를 내고 그것을 어떻게 처리하면 되고 이런 일반 사업의 경우에 바우처는 저는 쉬운 것 같거든요. 그냥 제도가 다 이미 정해져 있기 때문에 그렇게 하면 되는데 그 외의 사업들을 하는 사회적 경제 사업영역은 이러한 어떤 매뉴얼 내지는 안내가 되게 필요한 것 같아요. (A-다-1)

> 저희 사회서비스를 제대로 모르고 들어오는 분이 계셨어요. 그래서 그쪽 분야에 조금 더 잘 알았으면 좀 만약에 저희가 중간 지원 조직으로서 어떤 지원이 더 필요하냐고 물었을 때에는 그런 얘기는 해 주셨죠. 좀 더 사업을 잘 알 수 있게 홍보라든지 그런 설명이라든지 이런 자리들이 더 많았으면 좋겠다. (B-2)

라. 행정상의 어려움

설립절차를 비롯한 행정상의 어려움은 사회적경제 조직으로의 전환을 어렵게 만드는 요인이다. 협동조합을 설립해서 사회서비스 사업에 참여하기 위해서는 단계별로 여러 절차를 거쳐야 한다. 이 과정에서 서류나 예산, 회계 등기 등을 챙기는 것은 기관 입장에서 힘든 일이다. 더욱이 사회서비스 분야 돌봄 종사자들은 주로 제공인력으로 일하는 사람들이 많다. 사회적경제 조직 전환을 희망하더라도 행정에 많은 시간을 할애할 수 없고, 별도의 인력을 고용하기도 힘든 많은 기관들로서는 이러한 부분이

진입장벽으로 작용할 수 있다.

OO에 있는 스포츠 하는 데인데 발달 스포츠가 있잖습니까. 거기에 졸업생들이 협동조합을 해서 구마다 하나씩 이렇게 운영하겠다, 생각을 하면서 협동조합을 일단 설립을 해야 해요. 법인을 해야 되고 여러 가지 행정적인 절차가 있는데 이게 간단하지가 않아요. 행정 절차가. 수립하는 과정이. 과정이 수월하지 않다 보니까 진행되다가 중단되는 경우가 두 개 다 그랬거든요. 사실은. (C-가-2)

서류 정리라든지 예산 그 회계 등기라든지 그런 부분에서 굉장히 까다롭고 굉장히 기관 입장에서는 힘이 든다고. (C-나-1)

진입장벽이 높다고 생각을 할 수 있을 것 같아요. 그만큼 지원을 받기 위해서 이제 해야 할, 행정적인 처리라든지 여러 가지 문제들이 많다 보니까 그런 부분들이 있을 것 같고요. 저희 보통 치료사가 이 대표들이 현장업무에 현장이 제공인력으로 일하는 분들이 많잖아요. 그러다 보니까 이 사람들이 저거에 행정을 하기 위해 많은 시간들을 할애할 수 있는 부분들이 없기도 하고 이럴 것 같기도 해요. (B-가-2)

사회적경제에 대한 복지 담당 공무원들의 인식이 부족하다는 점 역시 저해요인으로 작용한다. 복지 영역의 행정은 수혜 대상을 중심으로 사업이 분화되어 있지만, 신규 사회적경제 조직들은 노인, 장애인, 자활 등 사업 영역이 중첩되어 구성될 수 있다. 그런데 이런 경우 담당 공무원이 사회적경제에 대한 충분한 이해 없이 기존의 사업 구분을 기준으로 인가 과정을 처리하는 과정에서 '핑퐁게임'이라는 표현을 쓸 만큼 같은 부처 내에서도 담당 부서를 찾느라 업무를 떠넘기는 일이 발생하고, 그만큼 인가에 걸리는 시간이 길어지기도 한다.

공무원들의 인식이 왜 이걸 우리가? 뭐 이렇게 생각하시는 경우도 있는 거 같고 서로 토스를 하시는 거예요. 장애인 쪽에서는 이거 우리가 할 거 아니다. 자활로 가라 자활은 주 사업이 우리가 아니기 때문에 어르신으로 가라. 뭐 이런 식으로 핑퐁게임이라고 표현

을 우리는 했는데 이런 식으로 [같은 부서 안에서도] 왔다 갔다 왔다 갔다 이렇게 하면서. (A-가-1)

우리는 노인과 장애인이 동일하게 가지만 전체적인 사회서비스 맥락이어서 중앙부서 정할 때 그런데 복지부는 아예 매출규모로만 딱 따지더라고요. (중략) 노인에서 안 받아 주었고 장애인 부서로 가 가지고 했죠. 복지부에서 사회서비스를 키우기 위해서 우리는 장애인단체가 전환한 게 아니었기 때문에 장애인부서로 갈 거는 아니고 장애인 심지어 서비스과였는데 그 공무원은 그것도 모르면서 해줬거든요. 그래서 그런 것은 조금 아쉬움이 있어요. (B-가-1)

5. 사회적경제 조직 운영의 성과

사회적경제 조직과 중간지원조직에서는 지역에서 사회적경제 조직을 운영한 성과로 돌봄 종사자 처우 개선, 조직 구성원 역량 강화, 지역의 사회서비스 제공, 지역 내 돌봄의 선순환이 나타났다고 보고 있었다.

〈표 5-3-6〉 사회적경제 조직 운영의 성과

개념	하위범주	범주
좋은 일자리에서 좋은 서비스가 나온다는 생각	돌봄 종사자 처우 개선	사회적경제 조직 운영 성과
종사자들의 삶의 질이 나아질 수 있도록 역할		
퇴직 연금, 필요 시 산재 처리 등		
원하는 경우 휴직으로 존속 가능하게		
고용안정기금		
충분한 인건비 지급 위해 노력		
가능하면 정규직으로 채용하려고 노력		
나이 들어서도 일하고 싶은 욕구 충족		
참여형 경영	조직 구성원 역량 강화	
동기부여, 주인의식 심어주기 위해 노력		
조직 리더십의 지속가능성 고민		
조합원 동아리 자조모임		

개념	하위범주	범주
교육 및 역량강화 활동		
사회적 변화에 맞춘 돌봄 봉사자 역량 강화 방안		
종사자 책임의식 강화		
장기 근속에 따른 자부심		
돌봄 종사자 내부 응집력 강화		
주 이용자의 대부분이 지역주민	지역의 사회서비스 제공	
업종에 따른 공급의 편차가 있지만 지역의 사회서비스를 성공적으로 제공하고 있다는 평가		
혁신적 사업 모델 제시		
수는 적지만 열심히 하는 조직이라는 평가		
사회적경제 진입이 상대적으로 쉬운 영역이 있음		
사회서비스 영역에서 사회적경제 성패를 이야기하기에는 기간이 짧음		
의지는 강하지만 아직까지 역량은 약한 상황		
바우처 사업 기반으로 지역에서 필요한 일 모색	지역 내 돌봄의 선순환	
돌봄의 대상이었던 사람이 돌봄의 주체로 전환		
지역 주민이 사비를 털어서라도 지역 돌봄에 참여		
돌봄을 제공하는 사람의 높아진 자존감		
돌봄을 주제로 기존 생협 조합원 및 지역사회와 만남 기회 확대		
지역 사회 서비스 전달 생태계 안에서 역할 고민		
조합원 관리와 지역사회의 참여 유발 방식 고민		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 돌봄 종사자의 처우 개선

사회적경제 조직으로의 전환을 결심하게 된 계기가 돌봄 종사자의 열악한 처우에 대한 문제의식과 맞닿아 있는 만큼, 사회적경제 조직은 좋은 일자리에서 좋은 서비스가 나온다는 생각을 바탕으로 사회서비스 분야의 돌봄 종사자에 대한 처우를 개선하는 활동에 매진해 왔다. 많은 사회적경제 조직에서 사회서비스를 제공하는 제공자들이 우선 그 일을 하고 싶어야 사회서비스의 질이 개선될 것이라는 인식을 나타냈다. 이들은 기관이

서비스 제공인력에게 삶의 질을 책임지는 만큼 서비스 제공인력이 현장을 책임져 줄 것이라는 믿음을 보였다.

> 좋은 일자리에서 좋은 서비스가 나온다는 생각으로 종사자에 대한 처우를 개선하는 일, 참여 경영을 만드는 일에 집중했던 것 같고. (B-가-1)

> 처음에 미션은 돌봄 종사자에게 안정적인 일자리, 그 다음에 그 이용자에게 평안한 돌봄을! 이 표어로 사실 미션을 가지고 일을 시작했고요. (A-가-1)

> 인간이 존엄한 세상이라는 부분들에 대한 타이틀을 달 때 사실은 자칫 그 이야기를 들으면 이용자분에 대한 것들을 생각하기가 쉬운데 저희 철학의 사실 기본 부분은 사실 선생님들에 대한 부분들. 제공 인력들이 좀 더 안정화 되어야지 그 분들에게서 좋은 서비스가 나올 수 있다고 생각을 하거든요. (중략) 으뜸 일자리, 으뜸 돌봄. 제가 되게 좋아하는 말 중 하나인데. 정말 좋은 일자리를 만들어 드리고 싶고. (A-나-1)

좋은 일자리로서 돌봄 종사자들의 처우를 개선하려는 노력은 저임금 개선, 퇴직이나 휴직에 관련한 편의 제공, 고용 안정성 확보를 중심으로 이루어진다. 사회적경제 조직들의 재정 상황은 여유로운 편이 아니지만, 운영비에서 인건비 비율이 높아지더라도 법 테두리 안에서 최저임금, 연차 수당 지급 등을 최대한 확보하려고 노력한다. 제공기관들은 또한 퇴직연금 가입이나 산재 처리 등이 원활하게 이루어질 수 있도록 노력하고 있다는 점을 강조하였다.

> 저희의 수익구조는 대부분 사회서비스 사업을 하고 있기 때문에 거기에서 들어오는 수가에서 이분들 인건비랑 운영비 빼고 이제 남는 돈이 거의 없기는 한데 이제 100원이 들어오면 90원 정도 다 나가고요, 인건비로. 나머지 10원을 가지고 일을 하신다고 보시면 될 거 같습니다. 그래서 저희 인건비 비율이 거의 90%에 육박합니다. (A-가-1)

선생님들에 대해서 적어도 임금에 대한 부분, 처우에 대한 부분 이 부분에 대한 것들은 가급적이면 법 테두리 내에서 그 정도만이라도 좀 해 드리기 위해서 최저임금을 맞춰 드린다든가 뭐 연차 수당을 지급한다든가 이러한 부분들에 대한 것들은 최대한 만들어 가는 걸로 하고 있죠. (A-나-1)

저희 하나 빠르게 한 건, 퇴직 연금에 가입했죠, 저희는. 퇴직 연금에, 근데 워낙에 퇴직금은 잘 드리고 있었던 거고. 그래서 퇴직 연금도 가입하고 선생님들의 어떤 언제나 그런 산재나 이런 것들은 선생님들 요청하면 항상 해드리고 있는데. (A-다-1)

돌봄영역 서비스의 특징은 휴직이 잦고, 고용이 불안정하다는 점이다. 예를 들어 돌보던 노인이 사망하거나 요양기관에 입소하는 경우에 돌봄을 담당하던 종사자 입장에서는 휴직을 해야 하는 상황이 발생한다. 돌봄 대상자가 이주하거나 치료가 끝나는 경우도 마찬가지이다. 그렇다 보니 기존의 사회서비스 제공기관은 프리랜서 형태의 계약을 통해 돌봄 종사자를 확보하고 사례가 종료되면 계약도 종료하거나, 필요가 발생하는 경우 파견을 담당하는 파견업체에 가깝게 운영되어 온 경우가 많다. 이러한 계약 형태는 사회서비스 제공자 입장에서 고용이 불안해지는 것은 물론 경력을 쌓을 기회를 갖지 못하게 하는 요인으로도 작용한다. 이에 비해 사회적경제 조직들에서는 돌봄 종사자들이 원하는 경우 휴직 제도를 통해 제공 기관과의 고용 계약을 유지한다거나, 고용 안정 기금을 마련해서 한 사례가 종료된 경우 다음 사례를 찾기까지 어쩔 수 없이 발생하게 되는 휴직 기간에도 가능하면 평균 월급을 제공하는 등의 노력을 하고 있었다.

휴직 급여를 드리지는 못해요. 저희도. 그러니까 휴직일 때 휴직 급여를 드릴 수가 없는 구조이기 때문에 드리지는 못하고 있는데 일단은 휴직 상태로 선생님들을 존속시키기는 해요. 선생님들이 원하신다면. (A-다-1)

저희가 이제 고용 안정 기금이 있어요. 그러니까 외부에서 받는 거 말고 국가가 주는 거 안정 기금 말고요. 원래 이게 있었는데 그 뭐냐면 수익금의 1%를 따로 적립해서 이분들이 이제 이게 정한 거죠. 이분들이 이제 실제로 의도치 않게 실업 상태에 놓여요. 이용자들의 변심이나 뭐 돌아가시거나 그러면 이제 다음 매칭될 때까지 일이 없는 거예요. 그러면 이제 본의 아니게 취약계층이 그렇게 높은데 월급이 안 나오잖아요. 그래서 그런 경우에는 다음 매칭 될 때까지 평균 2주, 보통 우리가 2주가 걸리더라고요. 평균 2주간 그 전에 일한 급여, 평균 급여를 제공해 드리고 있어요. (A-가-1)

또한 고용 안정성과 관련해서는 프리랜서들을 가능하면 정규직으로 채용하고, 중장년층이 많은 현실을 감안해서 정년을 없애는 등 사회서비스 제공자 입장에서 고용안정성을 높이기 위한 노력을 하고 있었다. 제공기관에서는 이러한 노력이 제공자들에게도 도움이 되지만 조직의 성장과도 연계된다는 의견을 피력하였다.

보통 사회서비스제공기관들이 제공인력들이 프리랜서들이 많았거든요. 물론 얼마 전 코로나로 인해서 저희가 그 치료사들을 프리랜서로 전환시키는 약간 과정들은 있었지만 저희가 가급적이면 그 좋은, 괜찮은 일자리에 대해서 관심을 갖고 있었기 때문에 그 부분에 있어서 정규직으로 채용하려고 노력했고요. 정규직으로 채용하면서 조직에 많은 성장들이 함께 이루어졌던 것 같습니다. (B-가-2)

우리가 정년이 없거든요. 그러니까 이제 그런 것들은 본인들이 보통 5-60대다 보니까 일하고 싶을 때까지 일했으면 좋겠다. 뭐 이런 얘기들 나오고 뭐 이러면서 그런 것들이 말씀해주신 거처럼 만들어가는 게 장점인 거 같아요. (A-가-1)

나. 조직 구성원 역량강화

사회적경제 조직은 조직 운영의 성과로 조직 구성원의 역량 강화를 꼽았다. 다양한 제공기관에서는 구성원들의 관계가 고용인과 피고용인의 관계가 아니라, 구성원들이 경영에 참여하고 주인의식을 가질 수 있도록 서비스 제공자 참여형 경영구조를 만들어 나가려는 고민을 하고 있었다. 공동출자를 통해 협동조합 형태의 조직을 만들고, 사회적협동조합에서 이용출자를 결의하고, 의사결정 구조에 제공자들을 포함시키는 사내 거버넌스 구조를 만드는 일 등은 이러한 고민을 반영한 성과이다. 또한 사회적경제 조직의 연차가 쌓여가는 과정에서 리더십이 개인에게 집중되는 것이 아니라 구성원들에게 어떻게 이어질 것인가에 대한 고민도 더불어 이루어지고 있었다.

> 저희는 이제 자활공동체 구성원들이 함께 창업했던 사례이기 때문에 이분들이 우리들의 회사를 만들어보자 해서 우리사주로 출자를 하였습니다. (중략) 민주적 의사 결정 구조, 참여형 경영이나 이런 것들을 늘 일상에서 구현할 수 있도록 노력하고 있어요. 우리 회사의 조직 문화죠. (B-가-2)

> 좀 장기적으로 논의를 하고 선생님들도 그 안에서 참여시키자, 그래서 매년 어쨌든 그런 활동비. 그러니까 급여? 이런 것들을 정할 때 같이 좀 정하고 개선 과제는 같이 좀 메우려고 하는 게 있고요. (A-다-1)

> 10년 이상이 넘어간 지금 상황에서는 리더십에 대해서 고민했죠. 왜냐면 제가 매일 여기에 있으면 제가 대표를 하는 체계에서 안정적인 것만을 선택할 수는 없기 때문에 더 좋은 리더십을 이 안에서 만들기 위해서 노력하는데 실은 그게 잘 되지는 않아요. 굉장히 열심히 일하는 직원들이 많이 있지만 그 분들이 전체적인 저랑 대체되는 이런 것들을 만들기에는 아직은 조금 어려웠는데, 그런 숙제를 계속 가지고 있는 것이고 조직이 그렇게 성장하고 변화할 수 있는 이런 틀을 애초부터 가지고 있었기 때문에 지금까지 그래도

사회적 가치를 실현하고 지역사회 참여하고 이런 것들을 잘 구현할 수 있었지 않을까라고 생각합니다. (B-가-1)

사회서비스 분야는 제공자들이 서비스 대상과 일대일로 만나야 서비스 제공이 이루어지는 경우가 많기에 조직 구성원 개개인의 역량이 강화되어야 해당 제공기관의 차별화와 서비스 품질 향상이 가능한 구조다. 이런 상황에서 사회적경제 조직은 사회서비스 제공인력에게 일자리를 주선하고, 관련 업무를 처리하는 것뿐 아니라 소모임이나 교육, 돌봄 종사자 조합원을 대상으로 하는 문화행사 등을 통해 조합원들이 자기계발을 하고 함께 모여 고충을 나눌 접점을 많이 만들고 있었다. 보다 최근에 코로나-19의 확산으로 인해 대부분의 일상이 중단되다시피 한 상황에서는 조합원을 위한 온라인 교육 영상을 만드는 등 개인 차원에서 대응하기 힘든 어려움에 대해 조합원들이 공동으로 대응할 역량을 강화할 방안을 고민하고 있음을 확인할 수 있었다.

저희는 시켜서 하는 일이 아니라 어쨌든 코로나이긴 하지만 1대1 근무 형태이기 때문에 종사자들이 계속 동기부여가 되고 소속감이나 주인의식을 가지려면 접촉면을 넓혀야 해요. 그렇기 때문에 교육이나 이런 것들이 코로나라 쉬운 상황은 아니지만 그래도 이제 1주일에 한 번씩 오셔서 교육하는 것들도 늘 진행하고 있고 또 소모임이나 이런 것들을 통해서 소규모 집단이나 이런 것들을 계속 유지하면서. (B-가-1)

온전히 대인서비스다보니까 조직이 어떤 역동이나 이 사람들이 어떤 마인드를 갖고 있느냐에 따라서, 그 가치를 담고 있느냐에 따라서 서비스 질이 달라진다고 생각을 해서 조직에 대한 고민들을 많이 했고요. 이거로써 저희는 교육비를 지원해준다든지 그리고 조직 구성원들 전체 한 달에 한 번씩 전체 회의를 한다든지 그리고 행정파트나 각 파트별로 1주일에 한 번씩 주간회의를 한다든지 치료사 단위별로 케이스 컨퍼런스를 한다든지. (B-가-2)

코로나 때문에 사실 모든 게 마비가 됐어요. 돌봄 쪽도. 그리고 또 하나는 돌봄 봉사자들도 사실은 안전에 어떤 보장이 필요한데 그게 좀 잘 안 되고 있고, 또 막 교육이랑 기본적인 것들을 다 해드려야 하는데 이게 대면이 안 되니까 어떡하면 이분들을 비대면에서 좀 활성화시킬 수 있을까? 하는 고민이 있어서 지금은 유튜브 채널을 좀 만들어서 지금 하반기 때에는 교육, 재미있는 교육 짧게, 짧게 교육 동영상들을 만들어서 일반 시장에도 좀 오픈하고, 우리 조합원들도 좀 교육 간단간단하게 하고 뭐 이런 작업을 준비하고 있고요. (A-가-1)

조합원으로서의 주인의식을 고취하고, 여러 프로그램을 통해서 개인 차원과 집단 차원에서 조직 구성원들의 역량을 강화한 결과는 긍정적으로 나타난다. 사회서비스 영역에서 종사자들끼리 모일 기회가 없는 상황에서 소속감이나 응집력을 느끼기는 어렵다. 여러 기회를 통해 내부 결속력이 강화되면서 서비스 제공자들 스스로도 자긍심을 느끼게도 되고, 연결되어 있다는 느낌에서 오는 안전과 신뢰감은 장기근속과 같은 가시적인 성과로 나타나기도 한다.

내부적으로 근로자들이 돌봄 종사자들의 응집력이 오히려 강화가 됐어요. 그러니까 돌봄 영역이 재가 서비스 같은 경우는 모일 일이 별로 없고, 그래서 소속감이 굉장히 약한 게 단점이거든요. 근데 이제 조합이라는 틀거리에서 진행을 하고 본인들의 의견들이 사업에 반영이 되는 것들이 보이니까 실제로 응집력이나 소속감이 많이 늘어나셨고요. (A-가-1)

어쨌든 결국에 연대한 사람들이냐, 개별화 된 사람들이냐인 것 같아요. 그래서 같은 요양보호사나 자기네 센터가 예를 들어 뭔가 사업자예요. 그 개별화 된 어떤 사람으로서 똑같은 지역 사회에 혼자 이렇게 있는 고립되어져 있는 거고. 그런데 이렇게 네트워킹 되어져 있는 이런 협동조합이나 이렇게 같이 있을 때 똑같은 일을 하고 있지만 연결 되어져 있는, 자체가 달라진 거잖아요. 그게 주는 어떤 아까 말씀드린 안전, 신뢰? (A-다-1)

다. 지역의 사회서비스 제공

사회적경제 조직은 지역의 사회서비스 제공 주체로서 역할을 담당한다. 사회적경제 조직에서 제공하는 사회서비스의 대상자는 거의 대부분이 지역 주민이다. 복지 인프라가 충분하지 않은 지역에서는 사회적경제 조직이 생기면서 신규로 서비스 대상자를 발굴하고 사회 안전망 안으로 편입하는 역할을 한다. 또한 지역의 자원을 연계하기 위해 노력하면서 선도적으로 지역의 사회서비스 영역에서 혁신적인 사업 모델을 제시하려고 노력 중이다.

> 거의 다 이 지역이죠. OO구 지역이고요. 저희가 이용자가 장애인 같은 경우에는 260명 정도 돼요. 그리고 이제 어르신 포함해서 300명이 넘는 건데 실제 이제 거의 다 아까 말씀드린 것처럼 99.999%가 OO구민들이시고요. (A-가-1)

> 저희가 지역사회 자원연계나 특히 맞춤 돌봄 하면서 굉장히 역동을 많이 발휘하고 있어요. 얼마 전에도 복지기관에서 한번 모니터링 와서 아, 사회적경제 조직 굉장히 혁신적이고 놀랍다. 특히나 자원연계나 이런 것들을 우리 스스로 하기 위해서 굉장히 노력하죠. 그런 것들이 저는 각성이 되고 있다고 생각해서 선도적으로 참여하고 있다. 그래서 그게 이제 다른 기관들에게 경각심이나 이런 것들을 도전의식을 주고 있다고 생각합니다. (B-가-1)

중간조직 입장에서도 사회적경제 조직을 '숫자는 많지 않지만 지역 여건에 맞춰 활동을 잘하고 있는 조직'으로 인지하고 있었다. 다만 사회서비스 중에서도 성격에 따라 공급의 편차가 존재한다고 평가하고 있었는데 중간지원조직의 관점에서는 돌봄이나 보육, 보건 등에 있어서는 사회적경제의 역할이 두드러지는 반면, 상담, 문화, 관광, 체육 등 넓은 의미의 사회서비스 확대는 아직 부족하다고 판단하는 것으로 보인다.

전반적으로 평가하자면 이게 많지 않습니다. 숫자가 많지는 않은데 진행되고 있는 조직들은 잘하고 있다고 저는 평가를 하고 싶어요. OO지역이나 이렇게 특별하게 잘하는 기업들이 있잖아요. 이런 기업들만큼 어떤 성과가 대단히 크지 않지만 그나마 이제 지역 여건상 잘하고 있다. 열심히 하고 있다고 보여집니다. (C-나-2)

돌봄에 있어서는 굉장히 긍정적이고, 여기 유형에서 어디로 쳐야 할지는 모르겠지만 보육, 보건에 대해서는 굉장히 긍정적인 반면에 문화예술이라든지, 관광, 운동 이런 부분, 그러니까 한마디로 정의하면 보편적인 사회서비스의 범위 확대는 조금 어려움을 겪고 있지만 특정부분에 있어서는 굉장히 성공적이다. (B-1)

진입이 쉬운 곳은 돌봄 영역이 그나마 제일 좀 그 안착이 쉽지 않겠나. 작년에 제가 하면서 같이 사례로 이제 교육을 두 가지 했는데 한쪽은 실제로 이 사업을 하고 있는 쪽이 있는데 그 뭐 활동보조, 장애인 활보쪽 하고 있는 쪽 하고, 그 다음에 돌봄 사업하고 있는 건데. (중략) 이제 그런 거는 상대적으로 좀 그 조합구성이라든지 이런 것이 쉬울 것 같은데 상담영역이나 이런 건 살짝 좀 어려울 것 같고요. 제가 봐도 앞으로 한다라면 그런 쪽. (A-1)

사회서비스 분야에서 사회적경제 조직이 활동한 기간이 성과를 이야기하기에는 충분히 길지 않다는 유보적인 관점을 드러낸 중간지원조직도 있었다. 이곳에서는 사회적경제 조직이 진정성이나 공공성에 대한 의지 면에서는 인정을 받고 있지만 실질적인 공급력이나 브랜딩 등 사업적인 측면에 있어서는 여전히 보완할 부분이 있다는 의견을 제시하였다.

아직 사회서비스 분야에 성과를 보였다라고 공식적으로 얘기할 만큼 공식적으로 기간이 길지 않아서 그쪽을 평가한다는 것도 조심스럽고요, (중략) 평가는 질적인 부분에서는 개선 많이 돼야 하고요. 공적인 취지 내지는 이분들이 장사하시려고 들어오신 건 분명히 아니니까 그런 진정성이나 공공성에 대한 의지 이런 거는 저희도 그렇고 다 확인이 돼서 그런데 실제 아까 얘기한 것처럼 공급력 부분, (중략) 안정적인 공급력, 확대됐을 때 공급력에 대한 확충이 필요하고 (중략) 품질개선이나 아까 브랜딩이나 이런 부분

들은 부족함이 보이고 그런 부분들을 저희가 여러 가지 전략적으로 메이크업하려고 하고 있는 상황이에요. (A-다-2)

라. 지역 내 돌봄의 선순환

사회적경제 조직이 제공하는 지역 사회서비스는 지역 내 돌봄의 선순환을 만들어 낸다는 점에서 독특한 성과를 내고 있다고 볼 수 있다. 이러한 선순환은 사회적경제 방식 바우처 사업을 기반으로 지역의 필요와 적극적으로 연계한 사업을 시도해 보거나, 지역 주민이 사회서비스 제공의 주체로서 적극적으로 참여하는 과정에서 발생한다. 모두가 꺼릴만한 상황에 투입된 사회서비스 제공자가 계약된 만큼의 돌봄을 기계적으로 제공하는 것이 아니라, 사비를 털어서라도 도움을 주는 사례들은 이러한 지역 차원의 사회서비스 선순환의 가능성을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 특히 자활사업에서부터 시작된 사회적경제 조직의 경우 수급계층의 지위, 혹은 생계형으로 사회서비스를 제공하던 제공인력이 탈수급 이후에도 돌봄 영역에서 계속 활동하기도 한다. 지역 주민의 입장에서 도움을 필요로 하는 사람들과 만나는 경험은 돌봄 서비스를 제공하는 사람들 스스로의 자존감을 높이는 역할도 하였다.

가보면 거의 저장강박증에 가까운 가정들이 지금 계속 의뢰가 되고 있는데 제가 가도 정말 여기 청소할 수 있을까? 라는 생각이 들 정도의 집들이 어마 무시하게 들어오고 있거든요. 나름. 근데 저는 저희 조합원들이 안 가실 줄 알았어요. 그 1만 4천 원 받고, 1만 4천 원이잖아요. 근데 오히려 가셔서 그걸 다 청소하시고 그 다음에 오히려 이제 뭐 그 저기 오히려 자기 돈을 써가면서 이런 모습들을 보면. 이제 뭐 그 막 쓰러져가는, 쓰레기통이 다 막 난리가 나서 다 버릴 수밖에 없는데 당장 뭐 할 데가 없다. 그러면 본인들이 사서 갖다 놓는다거나 그 저기 그릇도 교체를 해 놓는다거나 뭐 이불도 너무 더러우면 후원을 하신다거나 사실은 이분들도 그렇게 잘 사시는 분들이 아님에도 불구하고 이러한

부분들을 감당해 주시는 것들을 볼 수가 있었어요. (중략) 그런 부분들은 드러나지는 않지만 그래도 그 체계를 만들어가는 데 있어서 그 사경 조직의 이런 어떤 그러한 선한 그 사회적 가치의 영향이 지역 안에서 좀 발휘가 되는 게 아닌가 생각을 하긴 하죠. (A-가-1)

수급자가 막 그렇게 변화, 막 완전히 나와서 일반으로 넘어가는 경우는 흔치 않으시고요. 보통 차상위계층이거나 자활 특례 뭐 이런 정도 분들은 계시죠. 생계형도 계십니다. 생계형 많죠. 우리가 이제 생계형이라 표현하는데 생계형 도우미들 많이 계시고 이제 그 분들 같은 경우에 대다수는 사실 탈 수급을 하셨죠. 네. 탈 수급을 하셨지만 지금 이제 현재 돌봄 일을 계속 하고 계시고. (A-나-1)

장애인 분들이 자길 기다려 주고 그 다음에 같이 식사도 하고 운동도 하고 그러면서 이제 자기 자존감도 높이고 이런 역할들을 이 사업이 조금 하더라고요. (B-나-1)

사회적경제 조직은 지역의 사회서비스를 의제로 삼아 지역사회와 접점을 어떻게 만들어 나갈지 고심 중이었다. 생활협동조합에서 시작한 사회적협동조합의 경우에는 돌봄을 통해 지역 사회의 새로운 사람들과 만나게 되는 과정을 의미 있게 받아들이고 있었다. 개별 조직으로서 지역에서 사회서비스 제공 역할도 하지만, 여력이 된다면 활동의 연결고리를 지역사회 차원으로 확대하고자 하는 고민도 발견할 수 있었다. 이때 지역사회 구성원의 조합원 가입을 유도하는 것은 현실적으로 협력을 강화할 방안일 수 있지만, 조합원이 된 지역주민에게 사회적협동조합이 어떤 활동의 기회를 제공할지도 고민 사안이었다.

먹거리 사업만 할 때는 생협이 먹거리에 관심 있는 조합원들만 만났잖아요. 애기 엄마들. 그래서 육아, 이런 거 이야기하고 그랬는데 이제 돌봄을 하게 되면 이제 일에 관심 있으신 분들을 만나게 되더라고요. (중략) 저희가 이제 이렇게 돌봄과 관련돼서 양성과정을 한다 이렇게 문자를 보내면 대부분 그동안의 만나지 않았던 분들이 연락이 와요. 조합원임에도 불구하고. 그래서 어떤 조합과의 이제 다른 만남의 지점, 다른 면에서 만나는 관계가 생기는 거죠. (A-다-1)

OO지역에서는 바우처만 오는 사람들만 잘 서비스를 조금 좀 제대로 전달하자라는 것들이 고작일 거고요. 제 기대치에는 좀 덜 미치고요. (중략) OO에서는 조금 시간이 남아도니 저희가 지역에서 아이들 발달검사라든지 이런 것들을 무료로 진행하면서 조금 큰 역할들을 하려고 하고 있죠. (B-가-2)

지역주민들이 같이 조합원으로 들어와서 활동했으면 좋겠다, 이런 욕심은 갖고 있긴 해요. 그런데 그 분들이 조합원으로 가입하는 게 문제가 아니고 조합원으로서 뭘 할 거냐. (중략) 공동의 목적의 무엇인가를 좀 만들어 내야 되는데 아직까지 그 정도까지 제가 아이템을 찾아내지 못하고 있어요. (A-나-1)

6. 조직운영의 성패 영향 요인

사회적경제 조직운영의 성패에 영향을 미치는 요인은 크게 사회서비스 분야 자체의 특성과 조직 내부 특성, 지역 사회 특성으로 나뉘었다. 사회서비스 분야의 특성 중에서는 정책사업을 어떻게 활용하는지가 조직운영의 성패에 대한 주요한 영향 요인으로 작용하였으며사회서비스 분야가 지닌 취약성은 사회적경제 조직운영에도 힘든 요소가 되었다. 사회적경제는 사회서비스 제공이라는 기능뿐 아니라 기업이라는 틀 안에서 자체적으로 활동한다는 특징을 갖기에 조직 내부의 역량이 조직운영의 성패에 결정적인 요인으로 작용하고 있는 것이다. 또한 사회적경제 조직에서는 지역 사회의 신뢰와 안심이 조직운영의 성패에 중요한 역할을 한다고 인식하고 있었다.

〈표 5-3-7〉 조직운영의 성패 영향요인

개념	하위범주	범주
바우처는 사회적 가치를 살리면서도 조직운영을 위한 안정적 수익구조를 찾을 수 있는 사업영역	관련 사회서비스 분야 정책사업 활용 가능성	조직운영의 성패 영향요인
한 사업영역으로는 버티기 어려움		
사업 지침의 이해 정도에 따라 성패 갈림		
사회서비스 분야 자체가 워낙 취약함	사회서비스 분야 자체의 취약성	
시스템상 종사자의 낮은 처우 문제 극복 어려움		
사회서비스 시장에서 사회적경제를 도구적으로 활용하는데 머물 수 있음		
어느 정도 규모를 확보하지 않으면 버티기 어려움	조직 내부 역량	
기존 기관들이 대량화하고 있기 때문에 적정 인원을 맞추지 못하면 경쟁력이 떨어짐		
시설 투자를 통한 경쟁력 확보 가능성		
일반 기업에 비해 이윤은 적고 시설 재투자하기 어려운 구조		
기업경영 전문성 부족		
사회적경제 조직에서 명확한 비즈니스 모델이나 방향이 정리되지 않는 경우 시행착오를 겪게 됨		
구성원의 장기근속		
대표자의 역량		
생협을 통해 쌓아온 지역 신뢰가 돌봄 활동을 떠받친다는 느낌	지역 사회의 신뢰와 안심	
뭘 맡겨도 다 한다는 지역 사회에서의 신뢰		
지역 활동을 한다는 이미지		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 관련 사회서비스 분야 정책사업 활용 가능성

사회적경제 조직은 사회적 가치와 경제적 가치를 함께 고려해야 하는 조직이다. 사회서비스 영역에서 사회적 가치를 챙기면서도 경제적 지속 가능성을 유지하는 일은 생각만큼 쉽지 않다. 이런 상황에서 사회적경제 조직의 사업과 연관된 지역투자사업 등 정책사업을 통해 바우처 서비스

시장에 진입하게 되면, 사회적 가치를 유지하면서도 사회적경제 조직을 안정적으로 운영할 기반을 제공할 수 있다. 다만 바우처 시장만으로는 조직을 운영하기에 부족한 측면이 있고, 정책사업을 잘 활용하려면 사업 지침을 잘 이해할 필요가 있다.

> 기존의 서비스, 워낙 경쟁이 심해지니까 그 쪽 분야에서도 수익성에 한계도 있을 거고. 그러면서 일반 다른 사업을 하고자 하기는 좀 그렇지만 지투 사업이나 이런 것들을 하면 자기가 운영하고 있는 사업하고도 연계가 된대요, 실제로. 노인 사업이다, 그러면 자기네들이 재가 지원센터, 돌봄 파견 이런 것들을 한 경우가 많더라고요. (C-가-2)

> 안정적인 기반이 되시니까요. 그것만이 아니라 어떤 부분에서는 그래도 공급이나 수요가 명확한 안정적인 기반이 있어야 우리가 하고 싶은 가치중심적인 사업을 할 수 있으니까 그런 부분에서. (A-다-2)

> 사업을, 사업 운영하는 면에 있어서는 이 사업 지침을, 지침의 이해정도에 따라서 거기서는 또 나뉠 수 있을 것 같아요. 그렇게 보여요. (B-2)

나. 사회서비스 분야의 취약성

사회서비스 분야 자체의 취약성은 사회적경제 조직이 성과를 내기 어렵게 만드는 요소다. 일례로 가사간병 영역의 경우 정책사업에서 보장해주는 규모도 크지 않고 노동조건이 열악하기 때문에 민간에서도 참여를 꺼리는 상황이다. 게다가 지자체에서 추진하는 사업이 취약한 구조에 대한 개선 없이 그 한계 속에서 수행되고, 기존 사회서비스 제공조직이 해당 사업에 진입하지 않는 상황에서 사회적경제 조직이 공공성 담보를 위해 가사간병을 담당하는 경우도 있다. 이처럼 사회서비스 분야의 구조적인 문제가 해결되지 않는 상황에서 사회적경제 조직의 활동은 성과를 내지 못하거나 도구화될 위험도 있었다.

사실 아시겠지만, 가사 간병이 원체 좀 취약하잖습니까, 시간도 월 24시간 27시간 이렇게밖에 안 되니까 이걸 다들 안 하려고 하세요, 기존 조직에서. (A-1)

계속 극복되지 않는 게 노동의 문제였던 것 같아요. 일하는 사람들에 대한 문제. 그래서 여전히 돌봄의 질, 혹은 돌봄의 어떤 상호성. 이런 걸 저희가 되게 중요하게 생각하는데 이게 사회적으로 혹은 실제로 제도 안에서 이런 사람이 너무나 낮은 처우와 낮은 인식에 있다는 거예요. 그래서 우리가 아무리 극복하고 선생님들과 어떻게 해도 그게 잘되지 않더라고요. (A-다-1)

이제 사회적경제라는, 제가 봤을 때는 저게 전형적으로 도구화된 형태인데. 그러니까 이제 지역아동센터의 문제가 뭐냐라는 것에 대해서 본연에 집중해 보면 이 문제를 해결해야 되는데 ,그 문제를 해결할 생각은 안 하고 이걸 사회적협동조합으로 다 만들어서 하라는 거 이건 전형적 도구화죠. (중략) 시장 자체가 바뀌질 않았는데 그걸 사회적 경제라는 무늬만 입혀서 그게 어떻게 해결되겠습니까. (C-가-3)

다. 조직 내부 역량

조직 내부 역량은 사회적경제 조직의 운영 성과에 영향을 미치는 중요한 요소이다. 사회적경제 조직들이 체감하는 조직 내부의 역량은 크게 규모와 시설 투자 가능성, 경영 전문성으로 세분화 된다.

지역의 사회서비스 수요가 조직을 운영하기에 충분하지 않은 상황에서 버틸 수 있는 정도의 규모를 확보하지 못하면, 운영이 어려운 것은 물론 규모의 경제로 대응하고 있는 기존 제공기관과의 경쟁에서 경쟁력이 떨어지게 된다. 정책사업 이외의 일반 사회서비스 시장으로의 확장 가능성을 고민하는 것 역시 조직의 생존을 담보할 수 있는 정도의 규모를 확보하려는 노력으로 이해할 수 있다.

자기는 나름대로 뜻을 가지고 이 사업에 협동조합으로 해 가지고 하려고 했는데 같이 하시는 분들한테 미안하기도 하고 이제 그런 왜 그러냐 했더니 뭐 전체적인 규모가 작고, 그분 말씀에 의하면 단가도 사실 작고 그렇다고 총량이 많은 것도 아니고 그런 말씀을 하시는 데가 있었고요. (A-1)

재가 장기는 조금 하다가 말았어요. 왜냐하면 이게 한 최소 인력이라는 게 예를 들어서 수가가 100만 원이 지원되면 인건비로 60만 원이고 나머지 40만 원 가지고 사무실 운영을 해야 되는데 그러려면 사람이 10명 정도가 필요해요. 그런데 이 인원수를 못 채우는 거예요. 왜냐하면 기존에 워낙 하던 기관들이 대량화 하고 있기 때문에. (B-나)

긴급 돌봄하면서 사실 이제 일상편의 쪽에 동행이랑 청소 영역을 하고 있는데 그게 솔직히 말씀드리면 돈이 안 돼요. 그래서 그건 환원 사업인 거고 그거를 좀 기본 시장으로 뺄 수 있는 방법을 고민하고 있어요. 그러니까 청소가 재가 청소뿐만이 아니라 조금 더 그걸 확장을 해서 일반 청소까지 같이 아우를 수 있는 작업을 고민하고 있고요. (A-가-1)

대인 사회서비스 분야의 경우 정책사업에서 요구하는 시설 기준이 있다. 이 기준을 맞추기 위한 시설에 투자나 재투자가 가능하지 않으면 조직의 목적 사업을 하기 어렵지만, 이러한 투자는 재정적인 부담으로 다가온다. 사회적경제 조직 운영에는 그러한 재정부담을 어떻게 해결하는지가 중요한 요소로 작용한다.

재원마련이 가장 어려웠죠. 시설부분. 사회서비스를 제공하기 위해서는 요건이 있잖아요. 한 명당 한 평 이상, 그래서 얼마의 이용자를 모집하려면 어느 정도의 시설을 갖춰야 하는 부분. 그래서 저희 큰 집만 두 채가 생긴 그래서 그런 재정적인 부담. (C-가-1).

규모는 커졌지만 인건비 집약적인 사업이기 때문에 여전히 우리같이 돈을 벌었으면 막 공간이나 이런 것들, 지금 이 공간에 저쪽 사무실을 보시면 아시겠지만 15명이 들어앉아서 근무를 하고 있거든요. (중략) 사회적경제 조직의 인프라가 가지고 있는 시설 인프라가 너무 열악하다. (B-가-1)

일반기업은 영리추구기 때문에 자본을 투입해서 이것들을 회수하는 방식으로 가잖아요. 그런데 우리는 자본을 투입해서 그 와중에 바우처 대상자라든지 지역의 사회서비스를 도달하지 못하는 곳에 사회서비스를 제공해야 하니까 이윤은 적어질 수밖에 없고, 거기에 시설 재투자는 이 구조가 이뤄지지 않는 거죠. (B-1)

경영 전문성도 조직 운영의 성패에 영향을 미치는 중요한 요인이다. 가치와 아이디어가 좋아도 경영이 안 되면 조직을 운영하기 어렵기 때문이다. 또한 사회서비스 및 사회적경제와 관련한 제도들만 바라보기에는 한계가 있고, 사회적경제 조직이라는 틀이 모든 것을 정당화해주지는 않는다. 특히 중간지원조직 입장에서는 명확한 사업모델과 방향이 정리되지 않아서 시행착오를 겪는 경우를 목격하기도 하는 등 조직의 경영 역량 강화에 대한 필요성을 강조하였다.

실제로 그 저희가 이제 관여하고 있는 사회적기업이면서 자활기업인 곳이 사회서비스를 제공하는 곳이 있는데 이쪽이 이제 좀 잘 안되세요. 자활기업으로 봤을 때는 뭐 훌륭합니다. 그런데 이제 전체적인 경영이나 이런 것들을 봤을 때 좀 안타까움이 많아요. 그래서 저희가 경영컨설팅 지원도 해 드리고 몇 가지도 해 드리고 하는데 잘 안되시는 것들이 이제 전문성이 좀 떨어지시는 것 같아요. (C-나-2)

본격적인 조직의 비즈니스로 놓고 사업의 구조들, 인력이나 투입 이런 것들을 면밀하게 분석하는 조직과 특히 돌봄, 사회서비스 이런 거 관련된 조직들이.. 모르겠어요. 약간 재가요양 쪽으로만 보시면 그런 기업이 없다고 생각하실 수 있는데 저희 지역에서 보는 돌봄, 사회적경제, 사회서비스 이런 데 관심있는 조직들이 약간 이게 기존에 복지조직의 형태와 사회적경제 조직 경제조직으로 전환에서 명확하게 본인들의 비즈니스 모델이나 방향을 정리 못하는 사회적경제 조직이 많아요. (A-다-2)

구성원과 대표자의 인적 역량 역시 조직 운영의 성패에 영향을 미치는 중요한 요인으로 작용한다. 조직의 사회서비스 제공자가 장기근속하면서

안정적으로 근무하는 경우 및 대표자가 사회적경제 조직으로서 사명을 가지고 적극적으로 활동하는 경우에는 조직 운영의 성과가 더 높아질 수 있다.

> 그러면서 어떻게 규모가 잘 커지고 해서 잘 된 이유가 뭐냐라고 여쭤봤는데 하나씩 하나씩 처음에는 작았겠죠. 그런데 이게 하다 보니까 자연스럽게 그 이렇게 민간은 잘 안되고 본인들이 좀 더 해서 몰려온 그런 케이스고, 그 다음에 구성원들도 저기 이 뭐라 그럴까 근무 경력 수가 상당히 높게 되어 있어서 장기근속을 하는 게 장점이다라고 그렇게 말씀하시고. (A-1)

> 대표자의 역량같아요. 단순히 네트워크를 통해서 연대의 문제가 아니라 우리가 이런 문제도 대응하고, 이런 문제도 대응하고 이러고 있어요라는 거를 직접적으로는 시민사회, 간접적으로는 시민들한테 전파할 수 있는 역량, 그리고 지방정부한테도 우리가 이런 역할들을 하고 있어요라고 어필할 수 있는 역량인거죠. (B-1)

> 잘하려고 노력하는 기관들하고 그렇지 않은 기관들은 아까 말씀드렸듯이 사회적 가치 실현에 대한 사명감을 더 실현하려고 생각하는 대표자의 마인드에 따라서 다른 것 같아요. (B-2)

라. 지역사회의 신뢰와 안심

지역에서 사회적경제 조직에 대한 신뢰가 쌓여 있으면 활동이 유리하다. 생협이나 지역자활센터 활동을 통해 지역사회에 뿌리 박힌 신뢰가 있을 때, 사회적경제 조직 입장에서는 지지와 안심을 얻을 수 있다. 또한 사회적경제 활동을 통해 긍정적 이미지가 형성되면 후속 사업을 도모하기에도 유리할 수 있다.

> 신뢰라고 하는 장점이 있어요. 그래서 그거는 그냥 돌봄 그게 그냥 중요한 것 같아요. 그 왜 믿어? 라고 말하면 설명하기 어려운데 그것은 실은 저는 지역 네트워크인 거고, 뭐

랄까 실제로 대면하는 관계들을 만들어 오고 있기 때문에 그래서 실명으로 존재하는 관계라서 그렇다고 저는 더 판단이 되거든요. 자기를 까고 그냥 하잖아요, 저희가. (중략) 저희는 그런 어떤 깔아놓은 판과 신뢰관계망이 이것을 저희를 좀 떠받쳐 주고 있다는 느낌을 가지고 있어요. (A-다-1)

보통은 이게 긴급돌봄이니까 주민 자치 센터에서 의뢰했을 때 안 보낼 수도 있는 거잖아요. 근데 이제 소문이 나름 뭘 맡겨도 다 한다. 거절이 없다. 이런 얘기들이 돌더라고요. (중략) 그래서 이제 이러한 부분들이 지역 사회에서 그래도 좀 선한 영향력을 조합이 끼치고 있는 것이 아닌가, 사회적 경제 영역이. 라고 생각은 하고 있습니다. (A-가-1)

7. 사회적경제 전환 및 사업 과정에서의 지원

사회적경제 조직은 사회서비스 영역에서 사회적경제 형태로 전환하여 사업을 진행하는 과정에서 정부 지원이 충분하지 못했다고 생각하고 있었다. 이러한 인식은 기존의 사회서비스 분야 지원정책이 복지기관의 특성에 맞춰져 있어 사회적경제 조직 입장에서는 상대적으로 실질적인 지원의 대상이 되지 못하면서 기존 지원제도들 사이의 빈틈을 경험하기 때문으로 볼 수 있다. 반면 정부 및 민간 차원의 사회적경제에 대한 지원의 효과를 체감하는 것으로 나타났다.

〈표 5-3-8〉 사회적경제 전환 및 사업 과정에서의 지원

개념	하위범주	범주
별다른 지원 없이 자립형으로 유지해 옴	복지제공기관에 비해 부족한 지원	전환 및 사업 과정에서의 지원
사회적경제 조직의 재정기반을 바라보는 온도차		
협동조합은 영리조직이라 비영리 활동을 함에도 보조금 대상이 되지 않음	지원제도의 빈틈	
사회적협동조합은 비영리 법인이라 대출이 어려움		
사회적경제 조직은 공공과 시민 어느 쪽으로부터도 적극적으로 지원받지 못하는 상황		
복지 영역에서는 영리로, 사회적경제 영역에서는 비영리로 취급을 받는 정체성		
지원으로 다양한 시도를 할 수 있었음	사회적경제로서 받은 지원의 효과	
사회적경제에 대한 현 인센티브만으로는 사회서비스 시장에 진입해서 살아남기가 쉽지 않음		
조직을 전환해도 재정적으로 실질적 도움되는 게 없음		
어려운 상황 속에서도 생협이 사업을 버티게 해 주는 원동력 역할		
사회적경제기금을 조성하여 소액대출, 활동가 지원 사업 등에 활용		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 기존 복지제공기관에 비해 부족한 지원

사회서비스 제공조직이 사회적경제 방식을 선택하면 기존 전달체계의 일부 지원은 이용할 수 없는데 사례연구에 참여한 사회적경제 조직은 기존 복지제공기관에 비해 별다른 지원을 받지 못했다고 생각하고 있었다. 제도는 마련되어 있지만 그에 참여하는 사회적경제 조직에 대한 지원이 충분하지 않은 상황에서 사회적경제 조직으로서의 공공성을 지켜가면서 새로운 모델을 만들어야 한다는 점은 사회적경제 조직들로서는 버거운 부분으로 작용한다.

어려웠던 점은 여전히 계속되는 건데 별다른 일자리 지원이나 이런 것 안 받고 자립형으로 지금까지 유지해온 것이에요. (B-가-1)

이건 너무 제도가 빨리 끌고 가는 거기 때문에 사실은 자기 동기보다는 외부 동기가 더 많아서 움직이는 게 있거든요. 그렇다고 해서 인건비 지원을 하시는 것도 아니고 뭐 시설이나 장비나 이런 하드라인의, 하드를 지원해 주는 게 아니잖아요. 그러니까 사실은 되게 열악한 상태에서 사회적 경제 구조 공공성을 지켜가면서 사업을 하고 모델을 만들라는 거예요. 전 되게 가혹하다라는 생각을 하거든요. (A-다-1)

제가 이제 장애인 활동 지원 기관 회의도 가고 뭐 이렇게 회의를 하는데 한가지 좀 억울하다는 생각이 드는 게 장애인 활동 지원 기관 복지관은 복지관대로 임대료 안 내고서 그냥 거기서 잘하고 있죠. 장애인 자립 생활 센터는 자립 생활 센터대로 하여튼 간에 지원을 받고 운영을 한단 말이에요. 사회적 경제 조직만 이쪽 기관들은 그런 구멍이 아무것도 없는 거야. (A-나-1)

바우처 시장에서의 지원금 또는 보조금에 대한 인식은 미묘한 측면이 있었다. 기존 복지기관은 비영리 법인으로서 정부보조금을 기반으로 운영되는 데 비해, 바우처 사업을 하는 사회적경제 조직은 사업을 통해 바우처 수입이 발생한다. 이렇게 공공재정이 투입된 바우처 수입은 정부 관점에서는 보조금 또는 지원금이나, 제공기관 입장에서는 핵심 사업으로 벌어들인 정당한 수익활동의 대가이다. 외부에서는 사회적경제 조직이 일반 민간 영리기관에 비해 지원을 받는 것으로 여기고, 정작 사회적경제 조직들은 실질적인 지원이 없다고 느끼는 이 간극은 사회서비스 영역에서 사회적경제 조직의 활동을 어떻게 바라볼지와 연결되어 있다.

어르신들도 복지관처럼 저희가 [인건비를] 받는 줄 아는데 받지 못하는 부분이어서 사회적 경제 쪽에 재정이나 인건비 결국은 그게 일자리 사업에서 되는데 저희(사회서비스영역)는 보조금이어서 안 되니까요. 이런 인식이 필요하고 사회적 경제 쪽에서는 저희

를 (사회서비스)보조금(받는 시설)으로 보는데 또 사회복지 쪽에서는 보조금 시설이 아니잖아요. (C-가-1)

바우처를 지방자치단체에서 받고 있는 물질적 자원, 지원이라고 하고 있는지에 대한 부분이에요. 사실은 이거는 저희 바우처 제공 인력들, 제공 기관들은 이거는 지원이라는 생각을 안 하고 시장에서 경제활동을 통해서 얻은 수익활동이라고 생각하거든요. 그런데 이것들을 해석하는데 정부나 아니면 사회적기업진흥원이나 이런 곳에서 생각할 때 이것들은 바우처 지원이라고 정부지원이라고 얘기하는 것들이 간혹 있어서 저는 그 부분이 굉장히 혼란스럽습니다. (B-가-2)

그 기본 입장이, 저희는 분명하게 저희가 벌어서 저희가 하는 거 아닙니까. 어디서는 지원이라고 하는데 정부에서는 그걸 지원금이라고 해요. 사실 저희는 저희가 용역을 제공해서 받는 거에 대한 대가를 받는 거예요. 그게 이제 보는 관점이 좀 다르죠. 그런데 하여튼 저의 생각을 말씀드리자면 저희가 선생님들이 가서 열심히 제공하고 받은 거에 대한 걸 갖고 저희가 대가로 받는 부분이 실질적으로 보조금 형태, 지원금 형태로 받는 건 사실 아무것도 없단 말이에요. (A-나-1)

나. 지원제도의 빈틈

사회서비스 분야 조직은 정부의 직접 지원이 아니더라도 사회복지공동모금회 등 민간기관을 통한 지원 창구가 있다. 그러나 사회적경제 조직은 사회적협동조합 등 비영리법인의 법인격을 갖고 있지 않으면 이러한 지원을 받을 수 없다. 실제 운영하는 사업 면에서 복지법인이나 사회적협동조합과 차이가 없음에도 불구하고 법인격에 따라 지원을 받지 못하는 상황은 협동조합 형태의 조직들로 하여금 법인격의 전환을 고민하게 만드는 계기가 되기도 한다. 그러나 사회적경제 조직의 경제적 자립 기반이나 공공의 지원이 안정적이지 않은 상황에서 비영리법인으로 전환하는 일은 쉬운 결정이 아니다. 비영리법인의 경우에는 재정적 필요에 직면하게 되

었을 때 대출도 쉽지 않은 상황이라, 외부 보조금으로부터 자유롭게 운영하려는 사회적경제 조직 입장에서는 자력으로 재정을 조달할 방안 하나를 포기해야 하는 상황으로 연결되기 때문이다.

사회적경제 조직이 겪는 이러한 어려움은 사회적 가치를 추구하는 목적성과 동시에 경제 조직으로서의 정체성까지 갖고 있기 때문에 발생한다. 정부와 일반 시민들 모두 아직은 사회적경제 조직이 갖는 이러한 혼합 조직(hybrid organization)으로서의 특성을 잘 이해하지 못하기 때문에, 협력이 필요한 순간에 협력 파트너로서의 가능성을 인정받지 못하거나, 필요한 지원을 받지 못하는 문제가 발생하기도 하는 것이다.

> 공동모금회 등의 지원을 받을 수 있는 여지는 전혀 없죠. 여기는 영리법인이어서 아예 안 되죠. 어떤 사업을 하는 그 과정은 복지적 측면에 있다고 할지언정 조직구조가 그렇기 때문에. 재정부분에서는 비영리법인에 들어가는데는 저희가 할 수 없죠. 사회적협동조합이면 가능하죠. (중략) 보조금 시설은 사회적협동조합이 그래서 맡게 된 거죠. 이제 이런 부분에서 충돌이 있죠. 저희는 영리법인이기 때문에. 어쨌거나 저희도 사회적협동조합을 준비를 해야 하나 이런 생각을 가지고 있고요. (C-가-1)

> 지역의 문제라는 건 지역의 의제화가 되야 하고 이 의제를 퍼트리고 같이 실현시켜 나가야 하는데 그러기 위해서는 거버넌스가 필요할 수도 있고 혹은 민간 단위에서 사회운동이라든지 이런 시민단체하고의 결합이 필요할 수도 있고, 사회적경제 조직은 이 사이에 껴서 어느 쪽의 지원도 적극적으로 받지 못하고 있는 상황이에요. (B-1)

> 정체성의 혼란이 계속 오는 거예요. 이게 사회적경제 조직 쪽으로 가서 막 영업을 하고 막 뭐 그래야 되는 부분에 대한 것과 이용자들에 대한 복지와 종사자에 대한 복지와 이 부분을 봐야 되는 건가 이게 또 다르지 않습니까. 그니까 참 난감한 게 부에서는 쟤네는 영리 조직이야, 그런데 우리는 하는 일은 분명히 복지 쪽이란 말이에요. 그래서 어느 쪽에서도 인정되지 못하고 어느 쪽에서도 받아들이지 못하는. (A-나-1)

다. 사회적경제로서 받은 지원의 효과

사회서비스 분야에서의 지원이 닿지 않는 빈틈을 메워준 것은 사회적경제 조직으로서 받는 지원이다. 사회적경제 조직으로서 다양한 재원과 연결될 수 있다는 점은 사회적경제 조직들이 다양한 것을 시도해볼 수 있는 기반을 제공한다. 다만 사회적경제 조직에게 주어지는 인센티브만 가지고는 사회서비스 영역에서의 역할을 기대하기 어려운 면이 있고, 그러한 인센티브나 지원이 재정 면에서 큰 도움이 될 만큼의 수준에 미치지도 않는다. 즉, 사회적경제 조직에 대한 지원의 특징은 정부만이 아니라 생활협동조합이나 지역의 사회적경제 네트워크와 같이 민간 단위에서의 협력이 이루어진다는 점이다. 돌봄 시장의 민영화와 무한 경쟁 속에서도 지역 차원의 돌봄을 고민할 수 있도록 뒷받침하고, 조직 분리 이후에도 원만한 관계를 가져가는 생협의 지원이나, 공동으로 사회적경제기금을 조성해서 소액대출이나 동아리 지원 사업 등 활동가 지원 사업에 활용하는 사례는 이러한 특성을 드러낸다고 할 수 있다.

> 지원으로 다양한 것들을 시도할 수 있었어요. 그것은 최대의 장점이었던 것 같아요. 지원을 통해서 우리가 어떻게 규모를 넓힐까이기보다는 돈이 되지는 않지만 다양하게 시도할 수 있는 것들을 굉장히 많이 시도했던 것, 이런 것들 굉장히 유리하다고 생각하고요. (B-가-2)

> 별도의 지원이랄까 행정조직에서 관심을 갖지 않으면 사회적 경제조직이다라는 제도에서 주는 그 자체의 인센티브랄까, 그런 어드밴티지만 가지고 우리 사업을 하기, 영역화가 동일하게 경쟁을 한다고 하면 사실 여전히 사실 쉽지는 않을 거다라고 저는 생각을 하고 있고요. 그걸 장착이 되려면 정책적인 지원이랄까, 이런 부분이 사실은 조금은 필요하지 않을까하는 생각은 듭니다. (A-1)

지금은 올해가 초기라서 아직은 저희가 결산을 하지 않았는데 이제 생협은 충분히 도와줄 마음이 있고, 그리고 조합원들이 돌봄 기금을 조성해왔기 때문에 예산 편성할 때 사협의 밀접 지원, 뭐 이걸 하자, 아까처럼 저희 양성과정 같은 것도 계속 해왔었거든요. 그래서 제일 중요한 게 결국 사람이라서 여기가. 사람을 계속 발굴하고 찾고 이러한 일들을 계속 기금이 한 6년 넘게 계속 해왔거든요. 기금으로. 올해도 여전히 기금 사업으로 하자, 이렇게 되어 있었고 여전히 기금이 있기 때문에 그 부분은 조금 유연하다고 볼 수 있어요. (A-다-1)

저희도 그렇고 매달 10만 원씩 내면서 사회적경제기금을 하고 거기에서 저희가 소액대출을 하고 사회적경제에 동아리 지원 사업도 하고 뭐 이런 사회적경제의 활동하고 있는 활동가를 위한 사업으로도 쓰이기도 합니다. (B-가-2)

제4절 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 가치

1. 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 가치와 유용성

사회서비스 분야의 사회적경제 조직 활동은 대체로 그 가치와 유용성 측면에서 긍정적인 평가를 받았다. 사회서비스 분야에서 사회적경제 조직이 갖는 가치와 유용성은 크게 네 가지 범주로 요약된다. 첫째, 사회적경제 조직은 사회서비스의 사회적 가치와 공공성을 이해하고 공감하는 협력주체이다. 둘째, 사회적경제 조직은 사회적 가치를 실현하려는 사명감이 강하다. 셋째, 사회적경제 조직은 다차원적 협력을 통한 영향력 확대가 가능하다. 넷째, 이용자 중심의 통합적이고 실질적인 접근 방안 고민이 가능하다.

〈표 5-4-1〉 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 가치와 유용성

개념	하위범주	범주
가치 면에서 공공성 담보	사회적 가치와 공공성 이해하고 공감하는 협력주체	사회서비스 분야 사회적경제 조직의 가치와 유용성
사회적경제 초기에는 사회서비스 부분이 주축		
취약계층을 고려한 사업 추진		
사회적 목적 실현을 중심으로 하는 방향성이 흐트러지는 경우가 많지 않음		
공적자원에 대한 투명한 집행		
사회서비스 분야는 사회적경제로서 적합한 업종		
시간이 흐르면 사회적 가치와 공공성이 살아날 수 있을 것		
사회적경제 조직이라는 명성에 걸맞게 활동하려는 의지	사회적 가치 실현하려는 사명감	
협동조합보다 지역사회에 나눌 수 있는 사회적협동조합 전환으로 합의		
넉넉하지 않더라도 지역사회 환원을 고민		
사회적 가치창출을 통한 자연스러운 수익창출 추구 방향설정		
힘들다 힘들다 하면서도 하는 마인드		
때로는 자기 손해를 감수하면서도 지역의 문제를 해결하려고 함		
지역의 변화, 발전의 소프트웨어적인 기반을 만드는 과정으로 접근	다차원적 협력을 통한 영향력 확대	
힘들더라도 결의하고 공동 교육 등의 연대 모색		
내부 거래 활성화를 통해 어려움 타개 노력		
네트워킹 필요성 절감하고 계속해서 시도		
다양한 사회적경제 조직들이 공동 협업		
기존 사업주체와 네트워크를 형성해서 지속적으로 만나 지역의 문제에 대해 의논 가능		
지역사회에서 공동 돌봄 플랫폼 브랜드를 만듦		
지투사업의 한계를 사회적경제 조직을 만들어 극복한다면 의미가 있을 것		
이용자의 욕구에 맞는 다양한 서비스 제공을 고민	이용자 중심의 통합적-실질적 접근을 고민	
정책 사업과 지역 차원의 자발적 돌봄 네트워크를 투트랙으로 운영		
기존 복지 전달체계의 사각지대에 있는 사람들에게 지원 가능		
사회적경제 영역은 일상편의 중심으로 기존 복지영역과 역할을 구분하고 필요 시 연계되도록 설계		
사회적 경제와 협업하면서 기존 사회복지사들의 관점도 달라지고, 실질적 도움을 줄 수 있게 됨		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 사회적 가치와 공공성을 이해하고 공감하는 협력주체

사회적경제가 사회서비스 분야에서 갖는 가치는 사회서비스 사업의 공공성에 공감하는 협력주체라는 점이다. 초기 사회적경제 활동은 사회서비스 제공이 거의 주축이었다고 할 만큼, 사회서비스와 사회적경제는 그 기본원리에서부터 친연성이 높다. 즉, 사회적경제 조직은 가치 면에서 공공성을 담보하고 있고, 취약계층의 일자리와 사회서비스 제공을 적극적으로 담당해 왔다.

저는 당연히 저희 역할이 그러니까 이제 돌봄 서비스를 하고 있어서 그런지는 모르겠는데 실제로 유용한 수단이라고 저는 생각을 하고 있고요. 그 이유가 가치적인 면에 있어서 공공성을 이미 담보하고 있다고 생각해요. (A-가-1)

처음에는 사회서비스 부분이 사실 거의 주축이다시피 했었죠. 초기에는. 그러다가 이제 자꾸 이제 확장이 돼 가지고 특히 이제 OO구 같은 경우에는 굉장히 많아져서 (중략) 자활 쪽에서 출발을 하면서 좀 이제 접근하기 좀 쉬웠던 부분 중에 하나였던 것 같아요. 서로가 잘 맞았던 것 같은. (A-나-1)

실제로 지역 사회에 환원이나 또는 일자리, 취약계층의 일자리를 늘리는 거라든가 또는 이제 그러한 부분들에 있어서 굉장히 주요하게 가지고 가는, 대부분 사회적 경제 조직의 제가 알기로 대다수가 취약계층 일자리 제공량이 굉장히 많은 거로 알고 있거든요. 그렇다는 것만으로도 뭐 장애인을 고용한다거나 또는 어르신들을 고용한다, 이런 것들이 기본적으로 깔렸기 때문에 실제 저는 그 사회서비스 부분들에 있어서 굉장히 중요한 도구가 앞으로 될 거라고 생각을 하죠. (A-가-1)

필요한 수단이라고 유용한 수단이라고 생각합니다. 왜냐하면 그 사회서비스를 제공하는 수혜 계층 자체가 사회적경제 조직은 취약계층을 고려해서 사업을 추진하기 때문에, 그분들이 하는 서비스 자체가 이 일반적인 혜택을 볼 수 있는 상황과 다르게 도움이 되고 있는 수단이기 때문에 사회적경제 조직이 확충이 필요하다고 느끼고 있습니다. (B-가-3)

초기 참여단계에서부터 사회적인 가치 실현을 목적으로 하면서 활동 과정 동안 기본 목표의 방향성이 흐트러지지 않는다는 점도 사회적경제 조직이 갖는 가치라고 할 수 있다. 이러한 점에서 오히려 현실적으로 사회서비스 영역에 신규로 진입하기가 쉽지 않은 상황이지만, 사회서비스 영역에서 활동하는 사회적경제 조직이 많아지게 되면 공적 자원의 관리도 더 유리하고, 시간이 흘렀을 때 사회서비스 분야에서의 사회적 가치가 더 살아날 수 있을 것이라는 전망도 나왔다. 사회적경제 조직 입장에서도 사회서비스는 외부 요인에 의한 영향이 적은 사업 분야로서 이점이 있다.

사회적경제 조직 자체가 우리 그 사회적인 가치를 실현하는 기업이기 때문에 처음 목적대로 보건이나 뭐 그런 부분에 들어왔을 때 본인들이 어떻게 이 사회에 공헌하겠다는 그런 기본적인 목표를 가지고 참여를 하기 때문에 그 방향성을 흐트러지는 경우는 좀 많지 않다고 생각되어서 그런 점이 좀 타 조직보다는 유리하다고 생각합니다. (B-가-3)

이런 사업들은 어차피 예산이 필요하고 자금이 필요한데 이 자금은 공적자금이 들어올 수밖에 없습니다. 이렇게 낙후된 지역에는. 그러다 보니까 주민들이 경제환경이 어려우시고 하니까 그럴 때 공적자원이 들어올 때 좀 더 투명하고 좀 더 객관적으로 관리가 되려면 사회적경제 조직이 하는 것이 더 유리하다. (C-나-2).

프리랜서로 활동하는 분들이 조합을 만들어서 혹은 기존의 돌봄 영역이 복지법인 진입 장벽이 너무 높잖아요. 설립하기 쉽지도 않고. 그러면 선택할 수 있는 게 개인 사업장 영리 법인이 아닌 이들에게 또 새로운 대안으로서 좀 조직 형태 설립이 좀 뭐 복지법인보다는 용이하면서 원칙과 신념을 지킬 수 있는 분들이 초기 창업하셔서 전문적인 영역을 발휘할 수 있는 시장으로서 되었으면 좋겠고. (C-가-3)

사회적협동조합이나 이런 걸로 진입하는 사람들이 그런 걸 우리 제공 기관 지투 사업이라든가 이런 것들을 기반으로 해서 시작하게 된다 한다면 시간이 흘렀을 때 우리가 병행한 사회적 가치나 이런 것들이 살아날 수 있고, 공공성도 살아날 수 있고. 그러면서 양적으로 질적으로 좋아지지 않을까, 그렇게 보거든요. (C-가-2).

코로나 때에도 겪어 봤지만 굉장히 위험한 상황이고 저희가 예방적으로 많은 조치들을 해야 하지만 필수적인 서비스이기 때문에 이거를 포기하지는 않거든요. (중략) 저는 또 사회서비스가 좋고, 중·장년, 저소득층, 뭐 학력이 낮은 분들 이렇게 전체적으로 사회서비스 안에서 포괄해야 하는 인원들에 대해서 적합한 업종이라고 생각합니다. (B-가-1)

나. 사회적 가치 실현하려는 사명감

사회적경제 조직이라는 정체성은 사회적 가치를 실현하려는 사명감을 제도적 차원에서부터 계속해서 강조한다. 또한 사회적경제 조직의 구성원들은 이러한 사명감을 외부적인 제약으로만 여기는 것이 아니라 내면화하고, 자신들이 지역 사회에서 사회적 가치를 실현하고 있다는 데 자긍심을 느낀다. 조직 전환의 시기에 조합원들의 잉여금 배당을 포기하더라도 사회적협동조합을 선택하는 사례는 사회서비스 영역의 사회적경제 조직들이 국가 사업에 대해 가지고 있는 생각과 사회 환원에 대한 고민을 잘 드러내 주는 사례이다.

사회적경제 조직이라는 프레임을 갖다 보니까 조금 더 모델이 돼야 된다. 사회적경제 더 공정해야 되고 또 투명해야 되고 뭐 이런, 이런 부분에 있어서 더 많이 고민하는 것 같아요. 그래서 우리가 보통 기업들도 다 그렇겠지만 저희가 어쨌든 정책적으로 요구하는 그 행정사항을 맞추기 위해서 가치를 평가하고 뭐 이렇게 하고 있다는 것은 저희로서 굉장히 이게 유리한 점이라고 생각합니다. (B-가-2)

그래도 보는 눈이 있으니 함부로 하지 않지 않습니까. 또 그런 또 우리 직원들 사무국 직원들도 그렇고 선생님들도 그렇고 그거에 대한 자긍심 내지는 또 사회적 경제 조직이라고 해서 또 좀 다른 데보다 좀 더 달라야 된다라는 생각 정도는 가지시는 것 같아요. (A-나-1)

일반 협동조합 하자 이런 얘기가 있었거든요. 근데 이제 그 형태가 저희가 봤을 때는 같이 받아서 이분들의 처우 개선을 하고 공동으로 분배하고 나머지는 지역 사회에 환원하는 것이 우리 취지에 맞다고 생각한 거예요. 일반 협동조합은 사실은 이익금 분배하고 이런 작업들이 있어야 되는 거라서 이제 그런 것보다는 이거는 국가사업이고 우리가 그런 혜택을 받고 있으니 일단은 그러한 부분들에 있어서 다시 우리의 어떤 그런 부분들을 다시 좀 지역 사회에 나누는 것이 맞는 것 같다고 해서. (A-가-1)

사회적기업의 대표님들은 사실은 그렇지 않은 대표님들도 많을 텐데도 불구하고 저도 깜짝깜짝 놀라는 게 그분들이 사회적 경제 기업을 하시는 이면에는 이미 그런 마인드가 있는 분들이 많으시더라고요. 그래서 이제 자기네들은 돈을 조금 더 많이 벌면 그것들을 어떻게 조금 나눌 수 있을지에 대한 고민을 가지고. (A-가-1)

또한 기업조직으로서의 사회적 가치는 조직의 핵심 미션 및 존재 이유와 연결되기 때문에 사회적경제 조직은 힘들더라도 조직을 끌고 가려는 끈기(grit)도 높은 편이다. 사회적 가치를 실현하려는 사명감은 때로는 비용상의 손해를 감수하거나, 본인의 핵심 사업을 조율해서라도 지역의 사회서비스를 제공하는 데서도 확인할 수 있다. 그에 따라 사회적경제 조직은 사회서비스 제공 과정에서 내부 동기에서든 외부 동기에서든 사회적 가치를 계속해서 챙기게 된다.

미지의 영역처럼 알 수는 없지만, 뭔가 우리가 이 영역에서 성과를 만들다보면 경제적으로는 당장의 수입이 발생할 수 없지만 앞으로 가치 창출하면서 수입이 따라오는 거죠. 수입을 목적으로 두는 게 아니라 우리가 해나가는 일에서 수입이 따라오도록. 돈을 쫓는 게 아니라 돈이 따르도록. (C-가-1)

우리 이거 힘들어, 힘들어 하면서도 꾸역 꾸역 다 못할 것 같다, 부도날 거 같은데 보면 또 하고 있어요. 원동력이라고 하면 그런 거 아닐까요? 마인드? 사회적 경제를 운영. 그 기업들의 마음들. 이런 거 아닐까요? 또 사경 센터의 그런 동력? 이런 것들? 그것들이 있지 않을까 싶어요. (A-다-3)

예를 들면 우리 OO은 땅덩어리가 넓다 보니까 어떻게 가야 될 때 그 거리를 우선은 기름값이나 비용으로 계산해버리면 오히려 서비스가 제공되지 않고 가지 않는 거죠. 이럴 때 오히려 사회적경제 조직은 그것보다는 서비스 제공하게 되는 가치로 가야될 것 같고 거기에 대해서 어떻게 되었든 마이너스가 생기거든요. (C-나-2)

다. 협업을 통한 영향력 확대

다차원적인 협력을 통한 영향력의 확대는 사회적경제 조직이 갖는 강점이다. 사회적경제 조직은 사회서비스에 대한 고민을 개별 조직 차원에서뿐 아니라 지역 차원에서 함께 나누고 구현한다.

사회적경제 조직이 기존에 고민해왔던 고민이랑 연결되어지는 부분들인 거 같고, 그래서 저는 지역의 변화나 발전에 있어서 약간은 소프트웨어적인 측면이잖아요. 굉장히 중요한 기반을 만드는 과정이라고 생각하고 또, 사회적경제 조직에게는 굉장한 기회라는 생각도 하고요. (A-다-2)

지역 차원의 사회적경제 네트워크는 개별 사회적경제 조직이 해결할 수 없는 어려움에 공동으로 대응하고, 공동 교육을 통한 인력 양성, 일자리 제공 등 지역의 사회서비스 인프라를 함께 만들어나간다. 사회서비스 분야에 많은 민간 제공기관도 그렇고, 사회적경제 조직도 마찬가지로 개별기업의 영세성과 판로 부족은 기업 차원에서 단기적으로 해결하기 어려운 문제다. 따라서 사회적경제 기업들은 사이의 거래 등 다양한 연결을 통해 이러한 문제를 해결해 나가고 있었다. 이러한 네트워크 자원을 원활하게 활용하는 것 역시 노력이 필요한 부분이지만, 동종 업계가 아니더라도 다양한 사회적경제 기업들과의 네트워크는 새로운 사업기회로도 연결될 수 있다.

사회적경제 조직이 굉장히 열악하기 때문에 먹고 살기가 어려워. 이거 유지하는 것밖에 답이 없는 상황에서 어떻게 지역을 바라보니?라고 얘기하는 것, 그거는 경영의 철학이 중요한 문제가 되는 거겠죠. 우리가 이 문제를 어떻게 해결할 것인지 지역과 함께 해보자. 협업모델을 만들어보자. 이런 제안들을 적극적으로 하면서 타개해 나가고 있다고 생각해요. 저는 이게 유리한 점이라고 생각하고. (B-가-1)

저희가 이제 신규사업들을 지금 청소랑 이런 것들을 같이 하고 있는데 재가 청소를 하고 있거든요. 그랬을 때에 이제 방역 쪽에서 보통 청소와 방역은 떼려야 뗄 수가 없잖아요. 그런데 방역 쪽에서 실제로 가령 뭐 이렇게 청소까지 같이 해야 되는 거면 우리 쪽에 같이 넣어준다거나 근데 우리도 이제 이런 거래들, 또는 우리가 홍보지나 뭐 이런 것들을 만들 때 가급적 관내에 사경 기업을 활용한다거나 이제 그쪽도 대신 이제 실제 이제 우리의 돌봄의 이런 것들이 필요할 때, 조금 의뢰를 좀 드디어 한두 케이스씩 의뢰를 해준다거나 이제 이러한 부분들이 이 안에서 원래 없었거든요. (A-가-1)

저는 개인적으로 활동하고 있는 네트워크나 활동들은 굉장히 많습니다. 그런데 업무적으로, 실질적으로 협약하는 것들이 그렇게 다양하지 않아서 이런 시도들은 늘 끊임없이 많아야 한다고 생각하고 있어요. 이것들이 아직도 부족하다. 저희가 뭐 동네 지금 이제 그나마 노인 쪽에서 먼저 시작된 커뮤니티케어가 좀 다양한 영역에서의 네트워크를 시도하고 있잖아요. (B-가-2)

좀 더 다양한 영역들하고 만나고 다양한 영역들을 연결시킬 수 있는 이런 거에 대한 부분들이 좀 가능한 강점들이 좀 있지 않을까 싶은 생각이 들긴 하거든요. 많이 아쉬운 부분은 그런 자원들이 그렇게 있음에도 불구하고 그런 자원들을 제대로 활용을 못 하고 있다는 것들에 대한 아쉬움이 많아요. (중략) 좋은 말로 하면 사업개발이고 신사업 창출이고 그런데, 그 부분들은 사실 다른 사회적 경제 조직하고 네트워킹해 가지고 해야 될, 할 수 있는 사업들도 꽤 있어 보이더라고요. (A-나-1)

유연하게 개발할 수 있는 부분들도 있는 거 같아요. 특정 서비스만 공급하려고 하는 업체가 아니기 때문에 아까 말씀드린 지역의 여러 돌봄의 의제나 지역 이슈들 고민을 하면서 계속 기업들끼리 협업하거나 공동의 어떤 사업개발을 하거나 혹은 보완을 하거나.

(중략) 같이 개발해나가고 이게 개별 기업의 이익만이 아니라 다른 기업의 일을 절반을 줄여주고 전체적으로 비용도 절감시키고 이런 일들을 같이 하고 있는 거거든요. 그래서 굉장히 그거는 행정이나 개별 기업이 할 수 없는 부분이잖아요. 그래서 협업이나 연대에 기반해서 유연하게 새로운 사업들을 수요도 발견하고, 공동의 모델도 만들어내고 이런 것들을 사회적경제 조직들이 충분히 해야 한다, 할 수 있다. (A-다-2)

또한 A지역에서 시행된 지역사회 돌봄서비스 사업의 사례에서처럼 집수리, 식사, 재가 서비스 등 각기 다른 기능을 수행하는 사회적경제 조직들이 연합하는 경우, 지역 차원의 사회서비스 제공은 훨씬 입체적이고 용이해질 수 있다. 지역 단위에서 사회적경제 조직이 지자체, 중간지원조직, 기존 복지영역과 만나 적극적으로 네트워크를 형성하고 논의하는 과정을 통해, 지역의 사회서비스 영역과 사회적경제 조직들의 접점을 계속해서 늘려갈 수 있는 것이다.

일상적인 생활에서 식사, 집수리, 또 재가 서비스는 재가 요양기관은 많지만 조금 다른 형태의 돌봄 서비스 이런 것들을 직접 제공할 수 있는 일을 지역에 있는 사회적기업들이 조금 더 많이 하자 하고 결의를 하고 그래서 실제 교육이나 같이하는 공동의 교육 그런 인력들 양성해내는 것, 그분들을 현장에 파견해서 이제 일자리 기회를 제공하는 이런 것들을 사회적기업들이 같이 하려고 같이 기획하고 연대해서 그러고 있는 중이에요. (A-다-2)

OO구의 사회적 경제 기업들이 주변과 이웃을 돌아본다는 뜻으로 OOOO라는 브랜드를 만들었고 돌봄 플랫폼이에요. 거기에 이제 이종 간에 지금 먹거리 들어와 계시고, 청소, 방역 들어와 계시고, 저희 들어가고 그다음에 이제 교육 단체들 들어오고 왜냐면 정서 지원 해야 하니까 협동조합들 들어와 계시고요. 그다음에 이제 식사 뭐 이런 그 기업들이 유지보수 이런 기업들이 다 들어와 계신 상황이고요. (A-가-1)

이미 그 이 사업에 들어와 있는 제공기관하고 중간조직하고 지원단하고 이런 네트워크 형성해서 간담회를 지속적으로 자주 만나서 자꾸 지역의 문제라든지 이런 걸 가지고

논의하다 보면 방향성이 생길 것이고, 그 과정을 통해서 각자의 역할이 어떨 것인지 뭐 그런 것들을 논의해 볼 수 있고. (B-2)

지투사업이 여러 기관들이 본인 사업을 하는데 어떤 부족한 점을 하나를 해결하기 위해서 지투 사업을 하는 제공기관 여러 개가 모여가지고 사회적 경제 조직을 만들어 가지고 또 다른 사업을 잘되게끔 하는 뭔가를 창출한다면 그건 사회적 경제 조직으로서의 의미가 있어요. (C-나-1)

라. 이용자 중심의 통합적-실질적 접근을 고민

지역 차원의 기존 정책 사업으로 정해져 있는 복지 전달체계 안에서 움직이는 복지제공기관 이외에 사회적경제 조직이 제공기관의 역할을 담당하게 되면서 기존 체계 바깥에서라도 지역 사회에서의 실질적인 필요를 발굴하고 대응하는 방식의 사회서비스 제공이 가능해졌다. 사회서비스 제공 대상의 관점에서 필요한 다양한 서비스들 중 현재 바우처 사업의 범주 안에 들어와 있는 사업은 일부에 불과하다. 따라서 지역 사회에서 사회적경제가 활동하면서 주민들이 필요한 서비스를 중심으로 제공 방안을 공급하는 쪽으로 고민의 방향이 바뀌었다.

사회서비스가 취약계층을 대상으로 하는 서비스를 제공한다고 하면 영리는 거의 거리가 먼 거죠. 그렇다 보면 정말 필요한 서비스, 그들에게 필요한 서비스. 그리고 그들에게 재활치료나 이런 욕구만 있는 게 아니잖아요. 정말 다양한 서비스가 있잖아요. 그러면 사회적경제 조직 중에 돌봄, 교육, 재활치료, 이 영역 외에도 다양한 서비스 영역들이 바우처 제공이라는 바우처로 그 영역에 들어와서 참여하고 서비스를 제공해야 된다고 생각해요. (B-가-2)

지금 작년부터 계속 사회적경제 네트워크, 돌봄 네트워크 내에서도 실제 공급 중심으로 우리가 하고 싶은, 사회적기업들이 하고싶은 서비스 말고 실제 많은 주민들이 필요한

서비스를 공급하는 사회적경제 역할을 해야 하지 않겠냐 이런 얘기를 하면서 사실 OOOOO센터도 저희가 여력이 충분해서가 아니라 그런 고민이 있는 거죠. (A-다-2)

이용자 중심의 접근은 실질적인 필요를 반영한 서비스 제공으로 이어진다. 지자체나 중앙정부 차원의 식사 지원 사업에서 일반 식사 지원에 방점이 찍혀 있다면, 지역 차원의 사회적 네트워크에서 그러한 서비스로 충족되지 않는 실질적인 필요를 발굴하여 추가적으로 서비스를 제공하는 등의 시도가 가능해진 것이다. 또한 지역 밀착성이 높은 사회적경제 조직이 지역 사회서비스 제공의 한 축을 담당하면서 이용자의 필요 단계에 따른 맞춤 서비스도 가능해졌다.

[OOOOO는 분야도 정해져 있고 해서] 투트랙으로 해요. OO구는. OOOO 그대로 운용을 하고 있고요. 왜냐하면 거기 여기에는 식사 지원이라는 개념인데 저희는 그런 게 아니고 장애인 단체에서 만든 간식, 빵이랑 뭐 바나나 뭐 예를 들어 유통 업체들이 껴 있는데 실제 이제 그러한 간식이나 이런 건 안 주잖아요. 이게 딱 그냥 밥이잖아요. 근데 이제 우리가 이제 제공하는 것들은 이러한 부분들이라든가. (A-가-1)

이건 보조금이 들어가지 않는 거니까 그러니까 좀 사각지대에 있는데 어떻게 할 수가 없는 이용자들이 있지 않냐 하니까 있다고 하더라고요, 복지관 담당자들이. 그러면 이제 그런 분들 위주로 먼저 신청해 달라고 해서 사실 실제로 좀 중복되지 않게. (A-가-1)

OOOOO 센터는 이제 서비스 안에 일시재가 서비스랑 단기시설, 일상 편의가 세 가지 종류가 있어요. 일상 편의를 주로 사회적 경제 조직이 해결을 하고 있는데요. 이제는 식사라든지 주거 편의 이런 걸 사회적 경제조직이 자기네들이 전문성을 가지고 하고요. 일시재가는 요양보호사, 활동 보조인들이 집에 가서 일정 시간 동안 케어를 해 주는 거거든요. (중략) 혼자서 일상생활을 수행할 수 있을 만큼 회복되지 않을 것 같다라고 하면 노인 요양 보호 서비스를 신청하게끔 도와주고. 서비스 나오게끔. 이렇게 한다든지 장애인 같은 경우도 장애 활동 보조 이분이 도저히 내가 60시간 했는데 도저히 안 되겠다 그러면 신청을 해서 서비스 받을 수 있게. (A-다-3)

기존의 복지 제공기관과 성격이 다른 사회적경제 조직이 사회서비스 제공을 함께 담당하게 되면서, 사회적경제 조직과 기존의 사회복지사 모두 본인이 제공할 수 있는 사업영역의 관점에서만 바라보던 데서 벗어날 수 있었다. 이를 통해 사회서비스를 통합적으로 바라보는 관점이 길러졌다고 응답한 것 역시 사회적경제 조직의 활동이 사회서비스 분야에서 갖는 유용성을 드러내 준다.

> 어르신들을 통합관리 할 수 있는 그런 게 생긴 것 같아요. 그래서 그건 되게 좀 좋은 거다. (중략) 그냥 생활응원만 있었으면 그런 시선을 갖지 못했을 텐데, 장기요양사업을 하고 있고 이 사회복지사들과 서로 간 상의하고 이런 것들이 가능해지는 거죠. 서로 상의하고 일시재가 활동을 나갔다가도 이분들의 어떤 것들이 파악될 때, 생활응원이 도울 수 있다면 뭔가를 한다거나 내부에서 물론 업체, 기관과 기관 사이, 기업과 기업 사이에서의 어떤 협업도 되게 중요한데 저희 안에서 어떤 팀과 팀의 공존? 통합관리? 이러한 것들도 할 수 있어서 저희에게는 어르신 되게 복합적으로 볼 수 있어서 다행이다. (A-다-1)

> [기존 복지플래너의 경우] 돌아보지 않았던 거죠. 줄 수 있는 게 없으니까. 예를 들어서 병원에 며칠 날 가야 되는데 내가 허리도 아프고, 누구랑 가야 될지 모르겠어라고 했는데 위에서 줄 수 있는 게 없으니까 아이고, 그러게요. 누구한테 좀 도와주세요. 이런 정도? (중략) 그런데 이제는 서비스가 생기고 나니까 갔을 때 줄 수 있는 게 있는 거예요. 실질적인 도움을, 돈이 아닌. (중략) 갔을 때 어려운 걸 딱 발견했을 때 마음이 무겁지 않죠. 그래서 또 보는 눈이 생기는 거고. 아 우리 서비스 있었지. 이러니까 보는 눈이 생기는 거예요. (A-다-3)

2. 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 불리한 점

사회서비스 분야의 사회적경제 조직은 정책사업에 참여하는 과정에서 공통적으로 어려움을 체감하게 되는데, 공공성을 띠는 사회서비스 분야

의 사업 특성상 정책사업이 사회적경제 조직 입장에서 주 판로이자 활동 영역이 된다. 사회서비스가 기존 복지체계의 일부로 나름의 전달체계와 행정이 작동하는 상황에서 신규로 진입하는 사회적경제 조직은 정책사업의 요구 사항을 맞추고, 사회적 가치를 챙기면서도 기업으로서 생존을 모색해야 한다. 이런 상황에서 사회적경제 조직이 경험하는 어려움은 전체적으로 사회적경제에 대한 인식 부족으로 수렴된다. 또한 사회서비스 영역이 이미 과열 경쟁 시장이 되었다는 사실도 사회적경제 조직에게는 어려움으로 작용하기도 한다.

〈표 5-4-2〉 사회적경제 조직들이 호소하는 어려움과 불리한 점

개념	하위범주	범주
사업 분야와 예산 등을 정형화해 놓음	기존 사회서비스 영역의 체계 논리를 맞추기 어려움	사회적경제 조직들이 호소하는 어려움과 불리한 점
복지 공모사업의 프로포절 기획력이나 방식면에서 불리		
사회서비스제공과정에서의 조건충족이 어려움		
평가기준이 기존 복지영역에 맞춰져 있음		
사회적경제 조직이 기존 사회서비스 공급 시스템에 맞춰 준비할 여력이나 기회를 제공하지 않고 공급을 채근하는 시스템임		
사회서비스-사회적경제 행정 부담이 이중으로 발생		
공급-수요가 예측 안되는 상황	정책사업 참여로는 사업의 지속가능성 담보가 어려움	
사례가 많지 않음		
사회서비스 사업 특성상 서비스에 만족하더라도 재구매로 연결되기 어려운 구조		
기업 입장에서 지속가능하지 않은 일회성 사업		
사회적경제 조직의 수익 창출을 확보할 수 있는 방안이 없음		
좋은 뜻으로 공공 사업에 참여하지만 사회적기업 특성에 대한 이해 없이 투입 예산에 비해 과도한 성과 요구		
세금면에서 불리		

개념	하위범주	범주
제공기관에 대한 부정적 시각	사회적경제 특성에 대한 공공-복지 영역의 인식 부족과 불신	
주민센터 등에 필요 사항을 신청할 때 제공기관에 대한 신뢰가 덜 쌓여있다는 느낌		
사회적경제 조직을 영리 목적의 민간 제공업자로 보는 시선		
지투 사업의 한계는 명확하고 돌봄 영역은 과열경쟁 영역	과열 경쟁 시장	
수요는 부족하고 공급이 넘치다 보니 개인 사업자들이 계속해서 민원을 넣음		
공공이 또 하나의 경쟁상대로 자리매김		
정부 사업이 생기면서 기관 차원에서 고유 사업으로 돌봄 통합 사업을 진행해야 할 인센티브가 사라짐		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 기존 사회서비스 영역의 체계논리 맞추기 어려움

사회서비스 사업은 공공에서 재정을 지원하고, 이에 부합하는 행정절차가 수반되는 경우가 대부분이다. 정책사업의 경우 지원 자격요건에서부터 절차, 수가, 평가 등의 과정이 구체적으로 명시되어 있으며 정책 예산은 제공기관 입장에서는 빠듯한 수준의 예산으로 짜여져 있다. 수익을 창출하여 자생해야 하는 사회적경제 조직 입장에서는 이러한 정책의 요구사항을 다 이해하고 대응하며 조직의 지속가능성을 담보하는 것이 쉽지 않다.

> 정책사업이 딱 내려오게 되면 기준이 있잖아요. 예를 들면 수가 기준이나 공급해야 하는 방식 이런 것들의 (중략) 정부가 요구하는 사회서비스 공급의 방식과 민간기업들이 준비되어 있는 상황에 갭이 발생하는 거고, 그걸 메꾸는 과정이.. 한번은 겪어야 할 시기라고 생각하고 무리가 되어도 서로 기업들 품앗이해서 몰아서 일을 해낸다든지 이런 식으로 일을 해내고 있는데 쉽지 않아요. (A-다-2)

너무 어렵더라고요. 아무튼 유지하는 게 제일 어려웠어요. 장기요양사업의 어떤 기본 세팅이 되게 어려웠으니까. 건전하게 운영하면서도 어쨌든 적자를 내지 않는 구조로 있으면서도 어쩔 땐 돌봄의 다양한 서비스만이 아닌 것을 한다고 하는 게 쉽지 않았고. (A-다-1)

더욱이 정부에서 요구하는 사회서비스 공급 방식이 기존의 사회복지 전달체계에서 많이 벗어나지 않고, 사업자 선정을 위한 계획서에서부터 평가에 이르기까지의 기준이 어느 정도 규모가 있는 기존의 복지기관에 맞춰져 있다 보니 사회적경제 조직 입장에서는 그 차이를 메꾸기 쉽지 않은 상황이다.

사실 사회적 경제 기업들이나 우리가 프로포절의 기획력이 뛰어나지 않잖아요. 근데 모든 게 일단 1차 서류로 얘기를 하니까 불리하다고 한다면 이제 공모나 이런 것들을 할 때 선정이 안 되는 경우들을 바라보면 사실 기획력에서 떨어지는 것 같기는 해요. (A-가-1)

이 평가지표나 서류하는 거를 어려워하는 부분을 사실 많이 호소를 하시거든요. 그런데 우리 기관들이 사실은 특히 OO 같은 데 보면 큰 데는 좀 크지만 영세해요. 그러면 영세한 조직에다가 평가 틀이나 요구하는 거는 사실 이런 사회복지 시설보다 더 하거든요. (A-1)

사회서비스라는 건 공급주체 다원화에서부터 시작을 할 수 있다고 생각을 하거든요. 서비스 품질도 담보되어야 되고 경쟁력이 있고 시장이 나온 거잖아요. 그러니까 기존 복지와 분명히 다른 타게팅과 다른 시각과 다른 뭐 운영활동이 있을 거라고 저는 생각이 분명히 드는데 그 부분에서의 경계가 허물어진 거죠. 그냥 기존 복지와 동일 선상에 보고 업력과 모든 사업과 이런 것들 평가하기 시작하면 당연히 그러면 뭐 사회적 경제 업력이든 서비스 잘하고 민간 영역에서 들어갈 수 있는 그 구멍이라는 게 클 수 있을까. (C-가-1)

제도화된 바우처 서비스 영역에 들어가게 되더라도 사회적경제 조직이 공공의 사업 속도나 공급에 대한 기대치를 당장 만족할 만한 상황은 아닌 경우들도 있다. 이는 사회적경제 조직이 정부재정 지원의 사회서비스 사업 참여를 망설이게 하는 지점이 된다. 더욱이 사회적경제 조직은 사회적경제 관련 제도의 직간접적 지원도 받고 있기 때문에 사회서비스 영역과 사회적경제 영역에서 이중의 행정 부담이 발생하기도 한다.

> 바우처 서비스 들어가시려고 하는 의지들은 다 있으세요. (중략) 이제 딱 거기[바우처 시장]에 들어가는 순간 그게 막 돌아가잖아요. 그럴 때 본인들이 원래 하려고 했던 페이스를 놓치지 않고 가치추구 하면서 그 세팅을 얼마나 잘할 수 있을까에 대한 자기 고민들이 조금씩 있으신 거 같아요. 그래서 부정적으로 본다든지 우리는 안 들어갈 거야. 그렇게 까지는 아닌데 조금 고민은 있으신 거 같아요. (A-다-2)

> 사회서비스 공급에 맞춰서, 그 틀에 맞춰서 우리 서비스를 다시 세팅하고 그러면 준비가 필요하잖아요. 기획도 필요하고. 그럴 여력이나 그럴 기회는 제공되지 않고 당장 왜 공급 못해 이렇게 나오는 시스템에 대한 어려움을 되게 많이 느끼시고. (A-다-2)

> 지투사업을 하시다가 접고서 이제 사회적 경제기업으로서만 서비스를 그대로 유지하시는 기업들도 있거든요. 그래서 그 기업들 대표님들을 만나서 저희가 이제 그쪽 영역에 있었으니까 왜 나가셨냐. 그렇게 물어봤을 때 보면 양쪽 영역의 조건과 이런 모든 것들을 다 감당해 가면서 하기에는 서비스에만 투입되는 시간을 이렇게 할애하기가 어려운 거예요. 행정 서류도 너무 많고 양쪽의 기준도 다 맞춰야 되고 이런 것들이. (C-가-3)

나. 정책사업 참여로는 사업의 지속가능성 담보가 어려움

사회적경제 조직은 기업으로서 사업을 지속해야 하고, 경제성을 필수적으로 고려해야 한다. 사업 필요성에 공감하여 지역의 사회서비스 정책사업에 참여하더라도 지역의 수요를 예측하기 어렵고 규모가 크지 않다

는 사실은 기업 입장에서는 '품은 품대로 드는데 돈을 벌기 힘들고 안정적인 수익 구조로 연결되지 않는다'는 것을 의미하기도 한다.

사경에서 그러고 일상편의 같은 경우에 또 하나는 긴급 돌봄을 세팅을 하는데 다들 이게 공급이나 수요 이런 부분들이 예측이 안 되니까 이제 끼려고 하지를 않는 거예요. (A-가-1)

누구도 수요를 예측하지 못하는 거죠. 그거 자체가 문제라고 생각하고 앞으로도 마찬가지일 거 같아요. 이들은 기업이잖아요. 예를 들면 복지관이면 저희 센터만 해도 우리는 그 보조금 오니까 스텐바이하고 있을 수 있는데 기업들이 오늘 도시락 몇 개 주문 올지, 정말 사업 시작하기 전 주까지도 예상수요를 아무도 모른다고 얘기하는 거예요. (중략) 그런 부분들이, 예측되지 않은 수요 그런데 비용이나 단가나 구조는 사실 개별 기업들 입장에서 어느 정도 규모화가 되지 않으면 되게 턱없이 말이 안돼요. (A-다-2)

긴급 돌봄만 보면 아까 당장 저희가 사실 지금 이제 재가 청소나 동행서비스가 있는데 그건 일회성인 거예요. 그렇다 보니까 솔직히 말씀드리면 기업이잖아요. 돈이 안 돼요. 돈은 안 되고 품은 굉장히 많이 들어가고 이런 부분들인 건데 그러다 보니까 사실 청소는 저희가 하려고 했던 게 아니고 청소 업체를 끌어당기려고 했는데 청소 업체에서 수가가 안 맞으니까 못 오시는 거예요. (A-가-1)

많은 정책 사업이 1년 단위로 진행된다는 사실 역시 사회적경제 조직 입장에서는 수익의 안정성을 저해하는 요소이다. 계속될지도 확실하지 않은 1년짜리 사업을 바라보고 기업이 뛰어들기에는 한계가 있는 것이다.

1년 단타를 누가 보고서 기업이 뛰어들기에는 네, 그것도 생각은 하셔야 될 것 같고요. (C-가-3)

보통 우리 일반 기업이라고 하면 한 번 구매를 했다, 이 서비스가 만족스러우면 계속 재구매율이 높아지고 그래서 반복이 되고 그래서 이 구매자들을 계속 확보해 나가는 게 기업이잖아요. 그런데 여기는 아무리 이 사람이 내 서비스에 만족을 한다 할지라도 그다

음에 못 받아요. 그러면 이 사람을 다시 계속 가져가려면 또 다른 서비스를 제공 기관이 할 줄 알아야 되고 또 다른 서비스를 할 줄 알아야 되고 계속 서비스만 그러니까 바우처 맞게 돌아야 되는 거예요. (C-가-3)

공공 사업은 제한된 예산 안에서 성과를 요구한다. 사회서비스 분야의 공공성 강화를 목표로 하는 사업의 경우, 일반 민간 제공기관에서는 사업성이 보장되지 않기 때문에 참여를 꺼리기 마련이다. 그나마 사회적경제 조직이 사회적 가치 창출의 취지에 공감하기 때문에 참여하는 상황인 것이다. 이와 관련하여 사회서비스 분야 사회적경제 활성화와 관련한 예산에 대해, 중간지원조직은 현재 예산이 사회적경제 기업의 거버넌스나 활성화를 도모하기는커녕 개별 제공기관의 수익 창출을 보장할 만한 사업 예산으로 쓰기에도 빠듯하다는 점을 지적하였다. 더욱이 예산 사업의 경우 구체적인 사업 방식까지 명시하는 경우가 많고, 신규 사업 개발을 위한 기획비로는 전용이 안 되는 등 사회적경제 조직의 특성을 반영하지 못하는 경우가 많다는 것이다. 이러한 점들은 사회적경제 조직이 추가로 수익을 창출하거나 협업을 확대하는 등의 유연성을 발휘할 기회를 허용하지 않는다는 점에서 제약으로 작용한다.

구에서 기존조직 안 하겠다고 하면 겨우 설득해서 하고 있는 조직이 이런 사회적 경제 쪽에서 하고 있는, 또 아니면 자활이라든지 이런 쪽에서 이 서비스를 해 주고 계시는 거예요. 사실 부탁해서 하고 있는 거지. 진짜 어렵거든요. (A-1)

무슨 취약계층 모델 발굴하는 거에 기업들이 품을 내는 거만으로도 오천만 원 충분히, 기획비도 오천만 원 받아도 할까 말까한 판인데 그 사업비 안에 기획비는 하나도 못 넣었고, 다 서비스 비용으로 넘어갔는데 기업들이 하다 보니 속상하신 거예요. 맥락도 알고, 한계도 알겠는데 복지부는 우리를 뭘로 보냐. 기업들이 지금 보세요. 지역으로 보면 OOOOO센터 해야 해, 개별 원래 기업 사업했던 거 있어, 다 있는데 의무감으로 또 책임감으로 의미 있는 사업이니까 협조하겠다고 들어오셨는데. (A-다-2)

어떤 수익 창출이 나지 않는 예산을 가지고 그쪽에 들어가라, 확대를 할 수 있는 방안을 고민하는 거는 일단은 시작점이 잘못됐단 거죠. 결과적으로는 어떤 그 사회적 경제 조직들도 들어가려면 예산이라든지 뭐 이런 것들이 좀 마련이 충분히 돼서 투자 됐을 때에 본인들도 어느 정도 수익이 창출될 수 있게 구조를 먼저 만들어 줘야된다, 이런 얘기인 거죠. (B-2)

새로운 지역사회서비스 수요를 발굴해서 지속가능한 모델을 만들어 보겠다라는 위주로 보자면 적어도 연 단위 계획도 좀 있어야 될 것 같고 그런데 그냥 5천만 원 그 사업은 사회적 경제조직에서 그건 안 맞을 것 같습니다. 금액의 규모도 그렇고. (C-가-3)

기존의 복지법인 등 비영리법인과 다른 세금 체계도 사회적경제 조직의 재정 면에서 부담으로 작용한다. 기업 입장에서는 잉여금을 다음 해에 사업에 재투입할 수 있는 여지가 있는 돈으로 여기는데, 여기에 세금이 매겨진다거나 지역에 따라서는 종업원 주민세 등의 세금이 부과되는 경우도 있었다. 같은 일을 하는 복지기관에는 적용되지 않는 세금이 사회적경제 조직에만 부과된다고 생각하는 경우 사회적경제 조직 입장에서는 상대적으로 불리하다고 느끼기도 한다.

세금을 많이 내요. 원래 이게 비영리사업인 거예요. 장애인 활동 지원 사업이 비영리 조직인데 이제 이게 사회 경제 조직의 안에 들어가다 보니까 저희가 남는 돈은 무조건 다 그 세금을 내야 돼요. 그런데 사실은 그 돈이 남는 돈이 아닌 거거든요. 다음 해에 인건비 올려 줘야 되고 그다음에 또 코디 인건비도 올려줘야 되고 연차도 있고 막 이렇게 줘야 되는 돈인데도 불구하고 그런 게 많아요. 그래서 저희는 조금 불리하더라고요. (B-나-1)

저희가 이제 사회적기업, 사회적협동조합이다 보니까 종업원 주민세라는 게 있어요. 이거는 제가 할 말이 너무 많은데 낸다는 것 자체가 말이 안 된다는 생각을 하지만 어쨌든 종업원 주민세에 대해서, 그러니까 별도예요, 이거는. 일반 주민세랑 달리 조례에 의

해서 지방세라고 보시면 돼요. (중략) 우리가 만약 사회복지 법인이나 그렇게 이제 있었으면 안 내도 되는, 거기에 또 사회복지 법인 똑같은 동일한 사업을 해도 거기는 면제예요. 근데 우리는 사회적기업이잖아요. 그러니까 내야 된대요. (A-가-1)

저희가 이제 규모가 좀 커지니까 인건비가 한 달에 한 2-3억 정도 그렇게 나가요. 성장하다 보면 별 이상한 법을 다 보게 되고 이상한 그런 건 다 보게 되는데 뭐 1억 3천 이상의 급여가 지급이 되면 법인에서 부담해야 되는 종업원 주민센가 뭔가 있더라고요. (중략) 참 사회적 경제에 대한 부분을 지원하는 게 맞나? 뭐 지원한다고 뭐 말은 맨날 그러는데 그건 도대체 어디 가서 찾을 수 있는 거야? 이런 부분에 대한 것들. (A-나-1)

다. 사회적경제에 대한 공공-복지 영역의 인식 부족과 불신

공공과의 관계에서 사회적경제 조직은 민간 제공기관으로 인식된다. 사회서비스 분야에 시장원리가 들어오면서 보건복지부나 건강보험공단 등 공공 부문 담당자의 제공기관에 대한 신뢰 수준이 낮아지고, 사회적경제 조직에서도 공공과 소통하는 과정에서 그러한 불신을 많이 느끼고 있었다. 사회적경제 조직은 지역사회에서 자신이 발견한 사회서비스의 필요가 해결될 수 있도록 주민센터를 통해 일을 처리하는 등의 방식으로 대응하고 이러한 불신이 형성된 원인과 맥락을 이해하면서도, 이러한 지점이 개선되기를 희망하고 있다.

보건복지부라든가 건강보험공단이라든가 이런 쪽 같은 경우에는 제가 봤을 때 사회서비스에 대한 영역을 이야기하자면 대상자거나 제공인력이거나 이 양쪽에 대한 부분은 지속적으로 관심을 가지는데 제공기관에 대해서는 사실 그렇게 긍정적 시각을 갖고 보는 것 같지 않다는 생각이 좀 들어요. 거기는 수익사업을 하는 거 아니냐. 이런 부분에 대한 것들. (A-나-1)

저희같이 이제 이런 기관이나 기업들이 예를 들어 주민센터에 이분은 이렇게 필요하다. 그래서 신청해줘야 한다고 하면 색안경을 끼는 경우가 있어요. 지네들 돈 벌려고 그

러나 그래서 특히 공단 같은 경우는 이런 이제 우리 같은 돌봄 서비스를 하는 기관이나 기업이 얘기하면 일단 안 움직이세요. (A-가-1)

일상편의 쪽에서 사회적 경제 기업만 있는 게 아니라 복지관도 있고 타 영역들이 있잖아요. 그런 데에서 이제 어떻게 고정관념이 있으시냐면 돌봄 복지는 본인들이 이제 주도적인 기득권이라고 표현하기에는 그렇고, 주도적인 분들이고 사경이 왜? 이런 이제 왜 쟤네가? (중략) 그러니까 이제 저희가 기업이잖아요, 어쨌든. (A-가-1)

여전히 지역사회 안에서 영리를 표방하잖아. 너희. 그렇기 때문에 너도, 이사장 너도 여기서 월급 받잖아. (중략) 예를 들어 최근에 지역사회보장협의체에서 자원연계를 해서 우리 재가 어르신들 방충망 연결이나 이런 거 해드리는 사업이 있었는데 (중략) 지역의 리더들이겠죠. 그 사람들도. 그런데 왜 특정 위원에 사업을 밀어주느냐. 뭐 이런 식으로 여전히 사회적 인식들이. (B-가-1)

라. 과열경쟁시장

사회서비스 영역은 이미 경쟁이 과열되어 있는 시장이며 바우처 사업은 적은 예산에 비해 제공기관이 많아 민간 복지 제공기관들 사이에 경쟁이 심한 상황이다. 지역에서 사회적경제 조직이 사회서비스 영역에 진입하려고 하는 경우 기존의 민간 영리사업자들이나 복지 영역에서 달갑게 여기지 않는 것 역시 이러한 구조를 그 원인으로 볼 수 있다. 이런 상황에서 일부 민간 영리 제공기관에서는 민원 등의 수단을 통해 사회적경제 조직의 시장 진입을 방해하기도 한다.

지투같은 경우 사실은 어려워요. 기본 틀이 너무 경쟁이 심하고 예산은 작고. (A-1)

사회서비스 영역에서 이제 사회적 경제 조직이 진입해야 할 당연한 영역이라 생각하고 하는데 만만치가 않습니다. 지투는 지투대로의 이 사업구조로서는 한계가 명확하게 있겠고, 다음에 돌봄 영역은 워낙 시장에 과열경쟁영역이고 하니까. (C-가-3)

이 조그마한 동네에 사람은 없는데 이런 재가 장기 기관들이 너무 많은 거예요. 그러다 보니까 이제 그런 개인 사업자 이런 분들이 계속 그런 거에 대해서 민원을 해 주시는 거예요. 너희는 그냥 이거는 안 했으면 좋겠다. (B-나-1)

사회서비스 분야의 시장 경쟁 과열로 인한 서비스 품질 저하는 오랫동안 제기된 문제이다. 정부 입장에서는 여러 정책 수단을 통해 사회서비스의 공공성을 확보하고자 하는데, 이 과정에서 전달체계가 개편되며, 사회적경제 조직을 비롯한 민간 영역에서 기존에 진행해 왔던 사업을 접어야 하는 사태가 생기기도 한다. 이러한 상황은 사회적경제 조직이 새로운 사업을 개발하려는 동기를 약화하는 요인으로 작용한다. 또한 시장화된 사업 영역과 복지관, 종합재가센터 등 정부가 통제권을 강하게 행사하는 사업 영역과의 구분이 모호하기 때문에 경쟁은 심화되고, 지역사회 단위의 사회서비스 자원이 불균형하게 배분되는 문제가 발생하기도 한다.

그 노인 돌봄 사업은 아시다시피 작년도까지 하다가 이제 복지부 사업이 바뀌는 바람에 맞춤형 돌봄 사업으로 전환되어서 (중략) 대개 이제 자활에서 만들어진 자활기업들이 돌봄쪽에 접근을 했고 그래서 거기에서 사실 가사 간병, 노인 돌봄 이런 부분들 굉장히 오랫동안 했어가지고 자리를 잡고 오지 않았습니까. 어느 순간에 사업 부분에 이걸 분리를 하겠다라고 딱 해 가지고 거기다 그거 너넨 하지 마. 이런 부분에 대한 것들을 정리를 딱 해 가지고서. 아마 노인 돌봄의 주력이었던 곳 같은 경우에는 굉장히 좀 많이 힘든 부분들이 있었고. (A-나-1)

사회서비스원이랑 재가종합지원센터가 OO시에서 국가가 사실은 재가 서비스 처음 진입하셔서 하잖아요. 그런데 문제는 또 하나의 경쟁상대로 사실 자리매김하고 있다는 게 문제예요. (A-가-1)

돌봄 통합 사업은 기관의 고유 사업으로 가지고 가려고 사실은 예산을 별도로 확보하거나 이 부분에 대한 자체 수입을 갖고 할 수 있겠다라고 해서 그거에 대한 부분을 기회

를 잡고 있었는데 뭐 OOOOO니 커뮤니티 케어니, 이런 식으로 만들어지니까 굳이 그걸 고유한 사업으로 가지고 와야 될 이유가 없게 되는 거죠. (A-나-1)

3. 기존 복지제공주체와 사회적경제 조직의 차별성

이용자 입장에서 체감하는 큰 차이는 없을 수 있지만, 사회적경제 조직의 차별성은 제공기관, 이용자, 서비스 제공자의 관점에서 고루 드러난다. 사회적 가치와 공공성에 대한 이해의 정도, 사회서비스 제공기관이자 경제 조직으로서의 정체성을 동시에 갖는다는 점, 이용자 중심의 통합적이고 실질적인 서비스를 고민한다는 점과 사회서비스 분야의 노동을 일자리로 바라보고 노동권을 고민한다는 점은 사회적경제 조직이 기존의 복지제공주체와 차별화되는 지점들이다.

〈표 5-4-3〉 기존 복지제공주체와 사회적경제 조직의 차별성

개념	하위범주	범주
이용자 입장에서는 제공조직의 성격에 따른 큰 차이를 못 느낌	이용자 입장에서는 큰 차이가 없을 수도 있음	기존 복지제공주체와 사회적경제 조직의 차별성
아주 영세한 영리기관보다는 나을 듯함		
영리와 사회적 가치 추구는 정도의 차이 문제		
사회적경제 조직은 공공성을 띤 영리제공 기관	제공기관 관점-사회적 가치와 공공성을 이해하는 경제 조직	
민간영리기관과의 차별성은 공공성, 복지기관과의 차별성은 전문성과 규모		
민간은 영리 목적이다 보니 서비스 수준이 낮음		
사회적경제는 일반 영리기관과 달리 사회적 가치 실현을 목적으로 함		
지역의 이익을 고민하는 사회적경제 기업이 좀 더 양질의 서비스를 제공하지 않을까 하는 기대		
지역 구성원들과 협력이 잘 되고 사회적 가치에 대한 이해가 높음		
기존 복지관은 딱딱함		
복지기관이 대기업이라면 사회적경제 기업은 스타트업: 빨리 결정하고 실행 가능		

개념	하위범주	범주
기존 전달체계 바깥의 유연성		
경영 판단이 자유로울 수 있는 구조		
100% 보조금 조직과 그렇지 않은 곳의 차이는 자발성과 유연성		
전문성 활용이 장점		
여러 형태의 사회 서비스 영역 확장에 대한 고민	이용자 관점-이용자 중심의 통합적-실질적 서비스에 대한 고민	
이용자들이 의견을 낼 수 있는 의사결정 구조		
지역 장애아동 엄마들의 실질적 필요에 공감하여 장애아동 지원센터를 설립하고 자체적으로 운영		
지역의 관계에 기반한 사회 서비스를 제공		
상담과 섬세한 돌봄		
서비스를 끝까지 책임진다는 생각		
노동권에 대한 민감성이 높은 조직	서비스 제공자 관점-일자리로서 노동권에 대한 고려	
일하는 사람이 일을 하고 싶도록 만들어야 함		
소속감을 통해 서비스 제공자가 자주 변화하지 않도록 해야 함		
장기적으로 직원들과 함께 성장하는 조직		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성

가. 이용자 입장에서 큰 차이가 없을 수도 있음

서비스 제공의 맨 끝에 있는 이용자들은 복지기관과 사회적 경제조직에서 제공하는 서비스 사이의 큰 차이를 느끼지 못할 수도 있다. 사회적 경제 조직이라고 해도 모두가 사회적 가치를 고민하는 것은 아니고, 영리기관이라고 해서 영리만을 목적으로 하는 것은 아니라는 점에서 영리와 사회적 가치 추구는 정도의 차이일 수도 있다. 따라서 사회적경제 조직 입장에서는 안내문과 설명회, 교육을 통해 외부에 사회적경제 조직으로서의 차별화된 활동과 정체성을 알리는 작업을 하고 있다.

이용자들은요. 서비스가 나가면 사실 어디서 왔는지 잘 몰라요. 그래서 동에서 왔는지 복지관에서 왔는지 사회적 경제조직에서 왔는지. 잘 몰라서 그냥 주면 그냥 다 받으

시고 이래서 이용자 분들은 사회적기업에서 서비스가 왔을 때 그냥 누가 연결해서 업자가 왔나 보다라고 생각할 수도 있어요. (A-다-3)

사회적 경제조직조차도 잘 모르고 들어오시는 기관도 있고. 예를 들면 지원을 받을 수 있으니까. 그거로 해서 일단 발판 삼아서 들어오는 기관도 있으시고요. (중략) 아주 영세한 영리기관보다는 나을 수 있지만 그것도 기관마다 다를 수 있다라는 거를. (B-2)

생각해보면 각각의 차별성이 있다고도 볼 수 있고요. 없다고도 볼 수 있어요. 왜냐하면 영리 기관이라고 해서 반드시 영리만 목적해서 그걸로만 하고 있는 분들도 계시지만 그렇지 않은 분도 분명히 존재하고 있고요. 사회 복지 기관이라고 해서 어떤 수혜적으로 비영리 기관이라고 해서 영리를 수익 창출을 뭐라 하지. 어떻게 보면 목적으로 하지 않고 있다 뿐이지 당연히 그들도 그 기관 운영이라든지 좀 더 그 운영을 풍성하게 하기 위해서는 더 많은 예산이 필요하게 느끼고 있다고 저는 생각 하거든요. (B-2)

이용자들은 사실은 자활로 인식하셨던 경우가 많은데요. 근데 이제 계속 저희가 한 달에 한 번씩 안내문을 내보내고 그다음에 이용자 분들 설명회하고 교육하고 이런 작업들을 하니까 지금은 많이 이해하고 계시죠. 이게 자세히는 모르시지만 그래도 무슨 조합으로 운영되고 있대. 뭐 이런 정도로라도 이용자들은 이해하고 계시고요. 그렇게 이해가 되고 지역에 조금 알려지는 데 한 3년은 걸린 거 같아요. (A-가-1)

나. 제공기관 관점-사회적 가치와 공공성을 이해하는 경제 조직

사회적경제 조직의 차별성은 민간 영리기관과 공공의 기존 사회복지기관이라는 양 축과의 관계 속에서 잘 드러난다. 사회적경제 조직은 사회서비스 분야 사업의 사회적 가치와 공공성을 이해하면서도 외부 정부 자원에 의존해 온 복지 제공기관보다 운신의 폭이 넓은 복지 민간의 제공기관으로서 차별성을 갖는다. 그리고 이러한 인식은 제공조직, 중간지원조직, 지방자치단체 차원에서 공통으로 나타났다.

일반 이제 민간영리 기관은 단순히 이제 수익을 얻기 위해서 운영을 하고 그리고 사회복지기관은 이제 정부 지원을 받아서 운영을 하는데 이제 사회적 경제 조직은 정부 지원도 일부 받으면서 일정 부분 영리 조직으로서의 성격을 갖고 있다고 할 수 있습니다. 그래서 사회서비스를 제공하기도 하지만 이제 그 조직에서 일하고 있는 취약계층이나 뭐 일반인들이 보수를 이제 얻으면서 직장을 다니기도 합니다. (B-3)

실질적으로 어떻게 되었든 간에 사회적 경제 조직에서 운영하는 데들이 사실 공공성이라고 얘기하는 부분. 공공성에 대한 개념이 조금 좀 뭐 혼탁스럽긴 한데 실질적으로 그래도 여하튼 민간 기관보다는 조금 더 공익적 부분, 애시 당초 목적 자체가 공익성 목적을 갖고 출발을 하고 있으니까. 그죠? 그니까 벌어서 내 주머니 가자. 하여튼 어차피 벌어지는 부분에 대한 것들은 그냥 고만할 거예요. 이제 그런 어떤 공익적 부분에 대한 것들을 조금이라도 더 가지고 있는 부분들이 있다 보니까. (A-나-1)

공공성이 일반 영리기관하고 가진 차별성이라고 생각이 된다면 전통적 사회복지기관하고의 차별성은 전문성하고 규모라고 생각이 돼요. 복지기관이라든지 이런 쪽하고 가졌을 때 우리는 일반영리기관하고 경쟁을 해야 하기 때문에 전문인력 보유라든지 시설장비의 구축같은 것들이 들어갈 테고, 그리고 더 많은 수의 인원을 대상으로 제공할 수 있는 확장성을 가지고 있다고 생각해요. (B-1)

특히 사회서비스 영역에서 민간 영리기관이 이윤을 우선해야 하는 현실은 사회서비스 전반의 질을 낮추는 요인으로 인식되어 왔다. 민간 영리기관의 단점으로 여겨지는 공공성 부족을 극복하고 지역 단위에서 사회적 가치를 실현할 수 있도록 사회서비스를 정직하게 제공할 주체로서 사회적경제 조직이 자리매김해야 한다.

전통적인 민간영리 조직은 이윤을 생각하지 않을 수 없고, 그러다 보니 고민을 할 때 우선은 이윤 먼저 생각하다 보니 서비스가 낮을 수밖에 없는 것 같습니다. (C-나-2)

개인업자들이 사회서비스조직들이 있을텐데 혹은 법인이 하는 거나 이런 것들이 있을 텐데 거기가 더 우리보다 더 역동적일 수도 있겠죠. 비교치가 있는 것은 아니고 그렇지만 영리를 목적으로 하는 게 아니라는 거는 분명하겠죠. 그쪽은 개인이든 법인이든 수익을 내는 것이 목적인 거고, 저희는 지역에서 좋은 사회적 가치를 실현하는 게 목적이라는 것을 전면에 내걸고 할 수 있고. (B-가-1)

중간지원조직 입장에서도 개인의 이익을 추구하는 일반기업에 비해 사회적경제 기업을 좀 더 양심적이고 지역 공동체의 이익을 고려하는 민간의 협력대상으로 판단하여, 지역의 사회서비스를 강화하기에 적합한 파트너로 인식하는 모습을 보였다.

사회적경제기업도 어차피 이윤을 창출해야 되고 그렇게 하지만 일반기업보다 좀 더 양심적이시잖아요. 그래서 그냥 기업 사장의 이윤을 극대화하고자 하는 우리 조직 구성원들의 전체 이익과 지역의 이익을 고민하시는 기업들이니까 모두가 그렇다고 생각하지는 않지만 대부분 그러하시니까 지역사회서비스를 제공할 때 좀 더 양질의 서비스를 제공하지 않을까? 이렇게 생각을 하고요. (C-나-2)

사회적 경제조직이라고 해서 어떤 이제 문제에 대응하는 거에는 관심을 좀 더 다른 기관들보다 더 가지실 것 같아요. 왜냐하면 우리 지역에 사회적 문제가 뭐가 있을까 이런 걸 더 많이 고민하시는 분들이니까. 다른 기관들보다는요. 그러한 부분에 있어서는 유리하다라고 말씀드릴 수 있을 것 같고. (B-2)

사회적 경제가 온다라면 그 지역 내에서의 그 구성원들하고의 이런 게 원체 잘, 기본적인 게 잘 되잖아요. 이제 그런 부분에서의 장점이 있지 않겠나. 그리고 또 사회적 가치도 사실은 좀 기본적인 건 알고 계시는 분들이라서 일반 뭐 민간영역보다는 그런 차별성은 확실히 있는 것 같고요. (A-1)

사회적경제 조직에서는 보조금으로 운영되는 복지기관의 약점으로 수직적이고 관료적인 관계를 꼽았다. 그리고 그에 비해 규모 면에서는 작을 수 있지만 조직이나 사업 차원에서 자발적으로 의사 결정을 내리고 유연성이 높다는 점을 사회적경제 조직의 차별성으로 인지하고 있었다. 상부에서 전달되는 방식에 맞춰 사업을 해야 할 필요가 없다는 점에서 경영적인 판단이 자유롭고, 기존 복지 전달체계에서 부족한 점을 발견하였을 때 사업 확장 등을 적극적으로 모색한다는 점 등이 다르다는 것이다.

복지관의 이게 높잖아요. 이게 더 높고. 뭐 간호사 조직 같다고 저는 그냥 느끼는데 약간 복지관은 좀 그런 것 같아요. 그래서 그렇지만 그런 게 이렇게 좀 평등해지고 막 이러면 평범한 사회복지사들이 자기네들의 의견, 자기들의 활동하고 싶은 것들 중심으로 이렇게 되게 지역에서 되게 창의적으로 활동할 수 있다고 저는 생각해요. 지금 그런 시대가 왔다고 생각하는데 여튼 복지관은 되게 딱딱하거든요. (A-다-1)

유리한 점이 유연성이 높다는 게 아닌가 싶어요. 기존의 사회복지법인들이나 큰 조직은 대기업에 해당이 된다면, 저희 같은 협동조합 사회적기업들은 스타트업으로 보시면 될 거 같고, 결국은 빨리 결정하고 실행할 수 있는 점에서 유리한 부분이 있고요. 그리고 결국 복지법인이나 이런 부분에서는 결정권자가 있고 실행자가 나뉘잖아요. 결정권자가 결정을 내려주면 실행을 하는데 저희는 결정권자면서 실행자. 장점이 있습니다. (C-가-1)

그런데 뭐 기존에 또 복지 조직하고는 기존 복지조직의 원체 전달 체계 내에서 움직이는 건데, 사실 저희가 지금 이제 OO시가 주로 하고 있는 부분은 전달체계에서 벗어나는 부분에 대한 그쪽에서 커버하지 못했던 그런 부분을 이제 이런 쪽 사회적 경제랑 같이 이렇게 연계해서 서비스를 한다는 부분이 좀 많은 차별요인이고 장점이지 않겠나 생각을 합니다. (A-1)

여기 안에서 합리적인, 효율적으로 현장을 위한 우리의 예산에 의해서 결제를 택하고 사업을 뭐 지자체와 협의하고 이렇게 해서 순차적으로 사업을 해야 하는 것은 아니니까, 우리 시기에 맞게, 지역 실정에 맞게 지금 필요로 하는 일들을 기획하고 가장 함축적이

고 합리적으로 진행할 수 있으니까 이런 것들이 가장 경영적인 판단이 자유로울 수 있는 구조 이런 것들이 장점인 것 같습니다. (B-가-1)

사실 복지관에서도 이런 사업을 하잖아요. 근데 이제 복지관 같은 경우는 어떻게 보면 100% 보조금을 받아서 실제적으로 이제 센터가 운영이 되고 거기에 이제 일부 사업으로 운영이 되고 있는 상황이다 보니까 (중략) 법인 입장에서도 그렇고 복지관을 운영하는 입장에서도 그렇고 아예 그 지금 해야 되는 복지관의 일반적인 기능이 있잖아요. 복지 시설들의 그 기능하기도 바빠 죽겠는데 사실 이게 또 들어와서 이런 문제까지. (중략) 이것들을 타개하기 위해서 실제적으로 타 사업이나 신규사업을 확장하고 그 다음에 사실은 100% 보조금에 의존하지 않거든요. 사회적 경제 기업들은. 저희도 마찬가지고요. (중략) 기본 사업으로 사실 사회서비스나 국가사업을 받는 거지. 이게 주 사업이 아니라는 거죠. 거기에 의존해서 우린 이것만 할 거야! 이러지 않거든요. 저는 이게 가장 큰 차이라고 생각을 해요. 일반 복지 시설과 나름 네. 이제 이런 부분들은 있죠. (A-가-1)

사회적경제 조직은 제공기관으로서 기존 사업의 틀에 맞추기보다는 고유 사업을 가지고 정책사업의 틀에 공모 형태로 결합하는 방식을 가지고 사회서비스 분야에서 활동하고 있다. 이러한 전문성 활용은 사회서비스 시장기회에 맞춰 기능적으로 조직된 민간 영리기관 및 기존 사회복지기관과 사회적경제 사이에서 나타나는 차별성이다.

지역의 복지나 자원으로서의 역할을 일정 부분 이윤이 아닌 어떤 사회적 가치나 환원 차원에서 사실은 결합하고 있는 거기 때문에 오히려 복지 영역의 입장에서는 그런 것들을 좀 열린 마음으로 받아들여야, 그래야 사실 커뮤니티 케어가 되는 거거든요. 왜냐 복지 영역으로 해결되지 않는 것들이잖아요. 전문적인 기술 부분인 거고, 특히 집수리부터 시작해서 뭐 방역 이런 것들도. (A-가-1)

사회적 경제조직이 자기네들 고유 영역이잖아요, 전문 영역. 그것을 활용하는 게 저희로써는 굉장히 좋다라고 느껴져요. (중략) 여기 형광등이 고장 나서 우리집 형광등 좀

고쳐줘 이러면 사회복지사들이 나가 가지고 형광등 잘 되나 안 되나 이거 보고 오거든요? 그런데 주거편의서비스에 나가는 서비스 제공기관 그 인력들은 이 집을 짓고 건물을 보고 환경을 볼 줄 아는 거예요. 그래서 가지고 왔더니 너무너무 이것도 문제고 저것도 문제고. 전문가의 눈으로 보니까 더 많은 것들을 발견을 하고 연결을 해줄 수 있다라는 거거든요. 저는 그게 굉장히 좋은 것 같아요. (A-다-3)

다. 이용자 관점-이용자 중심의 통합적이고 실질적인 서비스에 대한 고민

사회적경제 조직은 이용자 중심의 관점을 갖는다는 점에서 공급자 관점이 우세한 기존의 사회서비스 제공기관과 차별화된다. 앞서 살펴보았지만 기존의 민간이나 공공 사회복지지관의 경우 이용자 중심의 접근을 하기에는 사회서비스 영역 자체의 낮은 수가 등 여러 가지 제약지점이 있었다. 그러나 사회적경제 조직은 신생조직이고 사회서비스 분야의 제도 영향을 상대적으로 덜 받는다. 또한 사회적경제 조직 설립의 계기에 이용자 중심 접근에 대한 고민이 자리하고 있었다. 이러한 고민의 발로에서 사회적경제 조직은 사회서비스를 확장적으로 이해할 수 있을지를 고민하고, 운영 프로그램에서도 이용자를 중심에 놓고 여러 가지 고민을 시도에 옮겨 왔다.

그 서비스, 이용자에 대한 서비스가 이 부분에 대한 핵심적인 부분이란 말이에요. 그렇다면 이용자를 중심에 놓고 이용자가 필요할 때 이용자가 무엇인가 할 때 찾아야 되는 부분이거든요. (A-나-1)

가까운데 문화체험을 간다면 저희는 조금 더 투자를 해서, 그러니까 저희 바우처에서 발생하는 수입을 어르신들께 돌려드리기 위해서 고속버스도 대절해서 저희가 뭐 남원, 작년에 포항, 안동 이렇게 다녀왔어요. 예산을 많이 들였죠, 저희. 네, 그런 부분이 장점이에요. (C-가-1).

또한 사회적경제 조직은 서비스 이용자 관점에서 사회서비스의 질을 높이기 위해 공급자와 서비스의 질이나 비용, 방법 등을 함께 결정할 수 있는 구조를 만들려고 노력하기도 한다. 이러한 노력은 조직 운영의 거버넌스 개선이나 비공식적 차원에서 이용자들과의 소통 기회 확대 등으로 나타난다.

> 서비스에 대한 이해관계자가 모두 모여서 의사결정을 하는. 저는 이게 되게 중요하다고 생각합니다. 복지법인은 사실 서비스 공급은 법인이 공급자 입장에서 하는 거잖아요. 물론 얘기를 듣겠지만, 그러나 그 서비스 결정에 있어서 서비스 이용자들이 결정을 가지고 있지는 못하거든요. 그런데 이제 사회적 경제조직은 어쨌든 조직의 운영의 특성상 민주적 운영을 하지 않으면 안 되니까. (C-가-3)

지역의 사회서비스 제공기관으로서 사회적경제 조직의 역할이 갖는 차별성은 제도화된 지원 범위에만 한정해서 머물지 않는다는 점이다. 정부 지원은 운영비 충당 면에서는 유리할 수 있지만 제도의 한계로 사각지대를 만들 위험 역시 내포하고 있다. 일례로 지역사회의 필요를 포착하여 장애아동지원센터를 만든 한 사회적협동조합의 경우에는 지역의 장애 아동들이 소득 구간 등의 제약과 무관하게 안전하게 놀다 갈 공간이 있었으면 좋겠다는 바람으로 시설 등록을 하지 않고 조합 차원에서 운영비를 자체적으로 충당하면서 운영하는 중이었다.

> 그래서 사실은 이제 구청이나 이런 데서 시설로 등록을 하라. 뭐 이런 얘기도 있었는데 등록을 하게 되면 아시다시피 막 누구는 되고 누구는 안 되고 막 소득 구간은 뭐고 이런 얘기들이 이제 기본적으로 있으니까 아예 그냥 장애를 가진 친구들이라면 그런 거에 상관없이, 소득과 뭐 이런 다 상관없이 누구나 와서 놀다 갈 수 있는 공간이었으면 좋겠다는 취지로. (A-가-1)

이용자 위주의 접근은 지역사회에서 형성된 관계에 기반하여 통합적이고 실질적인 사회서비스 제공에 대한 고민으로 이어진다. 사회서비스를 제공하는 사회적경제 조직은 서비스 제공이 관계 안에서 이루어지고, 직접적으로 사업과 연결되지 않더라도 수시로 전화 상담을 하는 등 실제 필요에 의해 반응하는 방식으로 섬세한 돌봄이 이루어진다는 점, 서비스가 종결될 때까지 끝까지 책임진다는 마음으로 돌봄에 임하는 태도 등을 차별화된 지점으로 언급하였다.

저는 지역의 관계에 기반한 사회서비스 제공할 수 있는 특징이 있다. 그래서 지역 공동체에서 파생된 사회적경제 조직들이고 대부분 그렇기 때문에 일례로 그래요. 도시락 30회 끝나고 나면 어떡하냐 이 걱정을 너무 많이 하셔서. 그거는 복지담당 매니저가 하고 있어요. 근데 되게 그런 고민들을 할 수 있다는 거 왜냐하면 관계 안에서 서비스 제공하기 때문이거든요. 그거는 Bon 도시락은 하지 않는 일이잖아요. 그러니까 관계 기반 서비스 제공하기 때문에 장기적으로 사회서비스 질이나 안정성에 있어서 차별성이 분명이 있을 거다라고 보고 있고. (A-다-2)

이용자 입장에서 보면 뭐랄까요. 섬세함이 있죠. 그러니까 섬세한 돌봄이에요. 그래서 제가 단언컨대 이렇게 이용자들과 수시로 상담해주고, 상담이 저희는 되게 많이 해요. 상담. 그래서 뭐랄까. 요양보호사 선생님이든, 이용자 가족이든, 이용자 보호자 상담 많이 하니까 이용자 가족이나 이용자나 해당하는 요양보호사 선생님이나 간에 어쨌든 상담을 무척 정성껏 오래도록 지치게 많이 해요. (중략) 그런데 저희는 사회적 경제니까 그렇게 할 수 있다고 생각해요. 우리의 미션이 어쨌든 그렇게 수익에만 있지 않기 때문에 그런 상담의 시간을 돈으로 보지 않는 거죠. 그래도 여유 있게 시간을 가지고 상담을 할 수 있는 거는 그래서 좀 가능한 게 있고요. (A-다-1)

우리는 끝까지 책임진다. 그러니까는 이게 저는 차이라고 생각을 해요. 그나마 그게 이제 조합원 입에서 나온 거거든요. 그래서 끝까지 책임진다는 게 뭐냐? 라고 말씀드렸더니 그분들이 사실 서비스를 받을 때만 이용자가 아니라 서비스를 종결할 때에도 종결에서 뭐 예를 들어 뭐 다른 데를 간다면 그 과정까지 책임을 진다는 거죠. 그래서 우리는 어쨌든 끝까지 책임지는 게 우리의 목표다. 이렇게 얘기를 하셨고. (A-가-1)

라. 서비스 제공자 관점-일자리로서 노동권에 대한 고민

사회적경제 조직은 일자리로서 사회서비스 제공자의 노동권을 조직 차원에서 고민한다는 지점에서 기존의 제공기관들과 차별성을 갖는다. 이는 사회적 가치와 공공성을 이해하는 경제조직으로서 제공 조직의 특성과도 연결되는 부분이다. 노동에 대해 민감한 조직은 일하는 사람들의 노동 안정성을 보장하고, 양질의 노동이 이루어지면 서비스의 질도 올라갈 것이라고 여기고 있다. 사회적경제 조직이라는 정체성은 조직 차원에서 노동, 세무 등 기본적인 윤리 경영을 실천해야 하는 강제 요인으로 작용하기도 한다. 따라서 사회적경제 조직은 일하는 사람들이 소속감을 느낄 수 있도록 관계를 만들고, 금전적 보상과 함께 수평적이고 민주적인 운영 구조, 합리적으로 의사소통할 수 있는 구조들을 통해서 함께 성장할 수 있는 조직을 만들려는 의지를 공표하고 있다.

> 그다음에 특히 일하는 분들에 대한 이제 노동권에 대한 민감성이 높은 조직들이 많기 때문에 일하는 분들이 안정적으로 일하시고 또, 양질의 노동을 하시면서 서비스 공급도 양질로 할 수 있는 그분들의 가능성, 분명히 실제로도 그렇고요. (A-다-2)

> 저도 정말 사람들하고 얘기할 때 계속 제도얘기 하고 그러면, 프로젝트 얘기 막 이렇게 얘기해도 말짱 황이라는 생각이 들거든요. 그러니까 왜냐하면 그 일을 할 사람이 없는데. 저는 그냥 그거예요. 그 아무 것도 아니에요. 그 일을 할 사람이 하고 싶지 않은 일인데 그 일이. 아무리 뭘 한다고 해도 그 일을 나는 그걸 하고 싶진 않아. 이게 하나 있는 거고. (A-다-1)

> 우리가 되게 중요하게 생각하는 건 소속감. 일하는 분들과의 어떤 관계를 만들어 가려고 하는 것. 이것이 조합이 추구하는 것 중에 가장 중요한 거죠. 그래서 그것은 일하시는 분들이 계속적으로 일하는 그 일이 되게 소중한 일이기 때문에 그렇기도 하고 어르신들 입장에서 보면 선생님들이 이제 변화되지 않는 것이 가장 좋으니까. (A-다-1)

이 친구들이 복지기관보다 월급이 자기가 적다. 그런데 팀장하고 수시로 이야기하고 문제가 있으면 개선할 수 있고 이런 것들이 자기는 너무 편하고, 행정편의주가 아닌 것이 너무 좋다라고 얘기하면서 세상에서 성장과 나의 성장을 일치화 시킬 수 있는 기회가 된다고 생각하고, 이후에는 이제 금전적 보상도 같이 이어져야 되겠죠. (B-가-1)

제5절 지역 거버넌스와 네트워크

1. 네트워크의 의미와 역할

사회적경제는 지역의 문제에 공동으로 대응하는 것을 기본적인 원칙이자 정체성으로 여기기 때문에 개별 사회적경제 조직 간 네트워크의 형성은 지역에서 사회적경제가 제 역할을 하기 위한 전제 조건이 된다. 사회적경제 조직 간 네트워크는 사회적경제 조직이 규모의 경제를 실현할 수 있는 기회를 제공하고, 사회적경제 조직의 사업과 활동, 생존에 필요한 자금, 인적자원, 기술, 경영 노하우 등을 공유하는 기능을 하며, 외부환경의 변화에 대한 대처방안을 공동으로 모색할 수 있도록 하는 기능을 한다(전북발전연구원, 2012; 황영모, 김수은, 안동신, 가순호, 2017; 황영모 외, 2019: 29 재인용).

연구참여자에게 네트워크의 의미와 역할에 대해 질문했을 때, 사회적경제 조직 간의 네트워크는 형식적이고 단편적으로 작동하는 네트워크가 다수이나, 형식적 수준에서 실질적 네트워크로 성장해 가면서 이슈가 확대되는 양상을 보였다. 제공기관 운영과 사업추진과정에서 네트워크는 사업개발 및 수행, 네트워크 개별 조직에 대한 지원을 제공하고 있었다. 네트워크의 역할 수행을 통해 다양한 협업과 소통 기회, 그리고 사업과

관련한 기관의 발언권이 강화되는 긍정적인 효과가 있었으나, 여전히 개별 조직의 네트워크 내 입지가 약해 기관의 운영과 사업 추진에 큰 도움을 받지 못하거나, 아예 협업이 이루어지지 않는 경우도 있었다.

〈표 5-5-1〉 사회적경제 조직 네트워크의 의미와 역할

개념	하위범주	범주
소수 대표자들을 위한 형식적인 모임	형식적 네트워크에서 실질적 네트워크로 성장	네트워크의 의미와 역할
동상이몽으로 끝난 협의체		
지역의제관련 네트워크가 사회서비스 정책파트너로 참여		
복지네트워크가 도시재생 이슈로까지 확대		
각종 정책사업 제안과 지자체와의 관계 형성	네트워크의 역할_사업제안 및 구성조직 지원	
공동사업 개발 및 수행		
울타리같은 멘토 역할과 물질적 지원을 통한 안정감		
협업과 소통, 넓은 사업을 경험하는 계기		
소통이 활발하고 설득의 기회가 많아짐	네트워크의 성과와 한계	
네트워크를 통해 지자체 대상 발언권 강화		
네트워크에 들어가도 목소리가 묻히는 경우 많음		
아직까지 협업 네트워크가 부족함		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 형식적 네트워크에서 실질적 네트워크로 성장

네트워크의 활동에 대해서는 ‘조직은 되어 있으나 형식적이고 단편적’이라는 회의적인 인식이 있었다. 사회서비스 분야의 사업을 수행하는 사회적경제 조직이라는 공통점이 있으나, 다양한 요소에 의해 이해관계가 복합적일 수 있는 복수 집단의 이해와 요구를 일관된 방향으로 모아내고 실현하는 것은 고난도의 과업이다. 연구 참여자들은 사회적경제 조직 네트워크를 단편적이거나, 소수 대표자들을 위한 형식적인 모임으로 인식하기도 하였으며, 당초의 취지와는 달리 동상이몽으로 끝나버린 네트워크에 대한 비판적 견해를 드러내기도 하였다.

사회적경제 조직끼리의 네트워크들 그러면 업무에 대한 협약들이나 이런 것들이 조금 원활하게 이루어져야 하는데 사회서비스분야들은 특히 저희들이 협력해서 이루어질 수 있는 방안들도 되게 많음에도 불구하고 찾아보면 많은데 그것들이 좀 잘 이루어지지 않고 있어요. (중략) 대표 네트워크는 머릿수를 채우는 것 밖에 생각이 안 들고요. (중략) 실질적인 네트워크들이 업종이 워낙 다양하기도 하고 그리고 또 조직유형도 다양하다 보니까 이런 것들이 조금 잘 안 이루어지기도 해요. (중략) 사회적경제 조직의 연합조직들이 몇몇에 의해서 움직이는 경우들이 너무 많은 거예요. 그러니까 그 몇몇 대표들이 움직여요. (B-가-2)

논의로 끝났죠. 왜냐면 거기에도 조직이 크기가 너무 다른 거예요. 조직이 크기가 다르다 보니까 일단 이런 거죠. 조직이 크기가 큰 데는 '야, 너희들 어차피 해봐. 해보고 지켜볼게. 후원 뭐 지원할 거 있으면 해줄게.' 뭐 이런 부분이에요. 누가 적극적으로 나서느냐에 대한 부분인데 아동 돌봄을 하게 되면 보육파트가 좀 주축으로 움직여야 될 거고요. 그러니까 이게 사회적 책임이라는 것, 그리고 많은 사람들이 다수의 이해관계자가 뭉친다는 게 아주 쉽지만은 않잖아요. (B-가-2)

비슷한 사업을 해야 되는데 분야가 다 틀린 거예요. 저희들이 복지 쪽인데 이게 안 맞는 거예요. 그분들이랑. 그리고 그 사회적기업도 이제 복지 쪽으로는 이제 승인을 안 해주고 그러다 보니까 이게 유야무야된거죠. (B-나-1)

그럼에도 불구하고 형식적인 네트워크에서 실질적인 네트워크로 성장한 사례들도 있었다. 지역 의제와 관련한 네트워크가 사회서비스의 정책 파트너로 당당히 참여한 경우가 있었고, 네트워크의 규모나 사업 내용이 복지를 넘어 도시재생 이슈로까지 확대되면서 도시재생 관련 주체도 네트워크에 참여하게 되는 긍정적인 측면도 나타났다.

멤버들 중에는 이거를 사업으로 운영하기보다는 의제에 대한 고민하는 분들이 계셔서 돌봄 네트워크는 의제나 지역참여 고민, 담론도 만들고 같이 고민하고 공부하고 이런 그룹이 있고 그 안에서 본격적으로 이거를 서비스 공급으로 참여하는 주체들이 일부 있

고, 돌봄 네트워크 모임에 일상적으로 참여하진 않으셨지만, 넓게 지역활동 같이 하시던 사경조직 중에서 또 공급하겠다고 하시고 그래서 돌봄 네트워크에 약간 확장, 특화버전으로 보시면 될 거 같고요. (A-다-2)

지금 작년 같은 경우에는 8개가 있었어요. 그래서 식사 지원 2개, 동행 지원 2개 그다음에 이제 주거편의라고 그러니까 집수리, 간단한 집수리 2개 그렇게 또 하나가 더 있죠. 방역 청소 2개 이렇게 해서 8개가 있었는데요. 올해는 거기에서 조금 더 확장을 해서 도시 재생쪽 집수리단이 만들어지기 시작해서 OO동부터 시작해서 조금 더 확장할 계획을 하고 있고요. (A-가-1)

나. 네트워크의 역할: 사업 제안 및 구성 조직 지원

네트워크는 개별조직에게 각종 정책과 사업을 제안하고 공동사업을 개발하여 수행하는 역할을 하고 있었다. 개별조직을 규모화하고 집단화함으로써 개별 조직이 대응하기 어려운 사회적경제 정책 제안을 바탕으로 사업모델과 지원체계를 조직하고 지방자치단체와의 관계를 형성하고 있었다.

지금 시대는 사회적경제가 규모화되고 정책에 어쨌든 의견을 제시하고 이렇게 할 수 있는 역량까지의 수준으로 우리가 만들려면 규모화하고 집단화하고 이렇게 해야 된다고 생각하고요. (중략) 사업 모델도 만들어질 수 있고 지원체계도 함께 끌어올 수 있고 이런 것. (B-가-1)

통합 사업을 하면서 지역의 네트워킹이 되어 가지고서 자리가 좀 잡히고 구하고의 관계들이 좀 만들어지기 시작을 했죠. 그래서 작년 OO지역이 협치 사업에 발을 들이게 되고 협치 사업을 하다 보니까 구하고 자꾸 얘기를 하게 되죠. 당연히. 그래서 보장 협의체에 돌봄은 당신들이 얘기를 하면서, 뭐냐, 자리도 하나 없고. 어. 그래서 좀 그런 얘기들. 올해 지역사회보장협의체에 끼워 주더라고. (A-나-1)

네트워크는 새로운 시장 발굴을 위해 공동사업을 개발하고, 개발한 사업의 통합창구로 기능함으로써 참여하는 개별조직에게도 한결 원활한 사업 수행이 가능해졌다.

교육 협동조합 같은 경우는 네트워크를 통해서 공동사업을 개발한 거예요. 교육 협동조합 4개가 연합해서 어르신들 인지랑 잔존 기능 유지시키는 교구를 만드셨어요. 그래서 그 교구들을 이번에 노인 맞춤 서비스 기관이랑 복지관 다 모아 놓고 설명회를 했어요. (A-가-1)

컨소시엄 형태로 묶였고, 구와의 대응이나 동에서의 대응도 한 개의 대표조직이 통합창구 역할을 한 번에 했어요. (중략) 저희가 통합창구에서 조정을 해서 동에도 요청을 하고 조금 수요가 너무 편차가 나니까 조금 더 발굴을 해서 동시에 갈 수 있으면 좋겠다 하고. (A-다-2)

최근 제가 느끼는 어떤 사회적 경제 내에서, 저희 지역은 OO가 통합 창구 역할을 했거든요. 통합 창구라고 하는 업무도 없던 업무였으니까. 근데 그런게 되게 중요하잖아요. 민간은 케어매니저를 두고 사회복지사를 두는데 사회적기업은 각각 그걸 둘 수도 없는 상황. 그래서 통합창구가 그거를 컨트롤하면서 통합창구가 그런 경험을 계속 축적해간 거예요. 그래서 이건 되게 훌륭했다고 생각이 들어요. (A-다1)

이처럼 네트워크는 사업을 개발하고 수행하는 측면에서뿐 아니라 개별조직을 정서적, 물질적으로 지원하는 역할도 수행하고 있었다. 울타리 같은 멘토 역할과 네트워크 내의 기금을 바탕으로 한 물질적 지원을 통해 개별 조직을 안정화하기도 하였고, 협업과 소통 그리고 넓은 사업을 경험하는 계기를 제공하기도 하였다.

먼저 성장한 사회적경제 조직들은 지금 함께 하려고 노력하는 사회적경제 조직을 멘토링하고 지지하고 이래야 되는 책임과 의무가 있다고 생각해요. (B-가-1)

관계는 원활하고요. 지원부분은 코로나의 경우에 사회적경제 네트워크에서 임대료 지원을 받게 됐어요. 3달해서 300만 원 정도? 굉장히 크죠. 그리고 같이 후원도 같이 하게 되고, 그리고 코로나때 다양한 지원에 대한 저희가 실제로는 받을 수 없었지만 정보를 제공받고 그래서 뭔가 울타리같은 느낌을 받을 수 있는 것이죠. (C-가-1)

생협은 충분히 도와줄 마음이 있고 그리고 조합원들이 돌봄 기금을 조성해왔기 때문에 예산 편성할 때 밀접 지원, 뭐 이걸 하자, 저희 양성과정 같은 것도 계속 해왔었거든요. (중략) 올해도 여전히 기금 사업으로 하자, 이렇게 되어 있었고 여전히 기금이 있기 때문에 그 부분은 조금 유연하다고 볼 수 있어요. (A-다-1)

협업할 수 있는 어떤 경험들을 이제 뭐 이렇게 매번 어쨌든 소통하고 회의하고 같이 상황 보고 이랬던 것들은 좋았던 것 같아요. 그래서 그렇게 저렇게 이런 협업들이 계속 늘어가는 거를 보면서 좋고, 저희 입장에서도 그럼 이제 우리의 사업에 어떤 활동 반경이나 영역이나 이런 것들을 우리 마음대로 하는 게 아니라 전체를 좀 보면서 조율해 가면서 우리의 역할들을 조금 수정하기도 하고, 이렇게 해 가면서 가야겠다, 이런 생각도 들고요. (A-다-1)

저희 같은 경우에 이제 한국 돌봄 사회적협동조합이라고 해서 이제 전국 그 네트워킹 있거든요. 그런 것들은 사실 그냥 여기서 화두는 사실 지역사회 밖에 더하겠습니까. 그런데 어차피 네트워킹 활동 하다 보니까 지역에 대한 부분도 아예 있고, 아니면 또 전국적인 단위에 대한 관점 좀 더 이제 달라지겠죠. (A-나-1)

다. 네트워크의 성과와 한계

사회적경제 조직 간 네트워크는 협업과 소통의 기회를 제공하며, 지역사회 내에서 발언권을 강화하는 역할을 하고 있었다. 사회적경제 조직은 네트워크의 성과로 다양한 기관, 주체들과의 활발한 소통의 기회와 사업과 관련한 설득의 기회를 제공한 것, 그리고 지방자치단체를 대상으로 사업에 대한 발언을 할 수 있는 기반으로 작동한 것을 들었다.

제가 지역보장협의체에 들어가서 활동이 좀 있었고요. 그러면서 담당 주무관을 잘 알고 있었고, 또 제가 일자리 분과나 복지 분야에서 활동하다 보니까 이런 소통할 수 있는 기회가 기본적으로 좀 있었던 것 같아요. 그러다 보니까 파트너로 관에서도 인식을 좀 해주셨던 거 같고요. 통합 사업을 하면서 지역의 네트워킹이 되어 가지고서 자리가 좀 잡히고 관하고의 관계들이 좀 만들어지기 시작을 했죠. 그래서 그 작년도 OO가 협치 사업을 하다 보니까 협치 사업에 발을 들이게 되고 협치 사업을 하다 보니까 관하고 자꾸 이제 얘기를 하게 되죠. (A-나-1)

사회적기업 협의회 예를 들면 이제 그 지금 한 200개 사회적 기업이 있는데요. 그중에 100개의 기업이 사회적 기업 협의회 가입을 하고 있어요. 그래서 그 같이 1년에 한 번 정도씩 같이 워크숍도 가고 그래서 서로 간에 이제 배울 건 배우고, 협력할 건 협력하고 이렇게 하는 것 같습니다. (B-3)

그러나 네트워크의 굳건하지 못한 입지와 협업의 부족에 대한 우려의 목소리도 있었다. 네트워크 내에서도 여전히 개별조직의 목소리가 묻히는 경우가 많아서 지역사회보장협의체 내에 사회적경제 분과가 별도로 형성되기를 기대하기도 하였다. 또한 여전히 협업과 관련한 네트워킹이 부족한 경우도 있었다.

사회적 분과가 따로 있지는 않아요. 복지분과, 일자리 분과 뭐 이런 식으로, 일자리 분과에 들어가 있는데 사실 어떤 면에서는 사경 분과가 별도로 있는 것도 좋을 것 같아요. 그래서 사경 영역의 것을 수립하고 올릴 수 있는, 왜냐면 이거는 일자리 분과는 일자리 전반적인 것들 얘기하는 거기 때문에. (A-가-1)

방역이나 이런 서비스 같은 다른 기업들이 있으면 좀 도와주고 협치적인 부분이 좀 부족하더라고요. 조직 간에. 그래서 그런 점이 좀 어려운 점이 있으면 서로 간에 도와주는 그런 게 있으면 너무 좋겠다. (중략) 그러니까 그쪽에서는 또 자기들 사업만 생각, 추구하다 보니까 사회적경제 조직 간에 공생관계식으로 가야 되는데 좀 그런 점이 부족한, 아쉽습니다. (B-가-3)

2. 중간지원조직의 역할과 관련 요인

이 연구에서 다루는 중간지원조직은 기초 또는 광역 지자체 단위에서 개별 조직을 지원하는 조직이다. 연구의 주된 관심인 사회서비스와 사회적경제와 관련해서 지투사업 사회서비스 제공기관을 지원하는 사회서비스지원단, 사회적경제 조직을 지원하는 사회적경제지원센터, 지역자활센터를 지원하는 광역자활센터 등 다양한 중간지원조직이 지역에서 활동하고 있다. 중간지원조직의 역할과 관련한 요인은 현재 수행하는 역할, 역할 수행의 영향 요인, 향후 기대하는 역할로 나누어 3개의 범주를 한 항목으로 묶어서 정리하였다.

가. 중간지원조직의 역할

연구참여자에게 중간지원조직의 역할과 이들의 성과 및 한계에 대해 질문했을 때, 중간지원조직은 고유한 역할과 함께 새로운 사업을 확대하는 역할, 정보를 제공하고 경험을 공유하는 역할, 구체적이고 실질적인 업무지원 역할을 한다고 응답하였다.

〈표 5-5-2〉 중간지원조직의 역할

개념	하위범주	범주
컨설팅과 체계적인 행정지원	중간지원조직의 고유한 역할	고유한 역할 외에 새로운 사업과 그동안의 경험공유, 구체적 업무지원 관련 역할을 기대
연대를 통한 사업수행유도		
지역 공동의 전산 플랫폼 개발 및 운영	새로운 사업영역의 확대	
정책과 현장을 연결		
지역을 바탕으로 한 신규사업개발		
네트워크의 조직	정보제공과 경험 공유	
지역사회 내외에서 경험공유 및 협력		
지역 조직에 대한 안내 및 정보제공		

개념	하위범주	범주
네트워크가 중간지원조직의 역할을 대신 수행	구체적 업무지원모임	
친목모임의 한계 극복		
동아리 후원이나 소액대출		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

1) 중간지원조직의 고유한 역할

중간지원조직의 핵심적 역할은 개별 조직에 대한 지원으로, 고유한 역할로는 컨설팅과 체계적 행정지원을 들 수 있다. 개별 조직은 중간지원조직의 희망하는 내용을 중심으로 한 분야별 맞춤형 컨설팅을 이용하고 있었고, 체계적인 행정지원에 있어서 단편적인 행정지원을 넘어서 정책개발이나 네트워크관련 안내, 조직들을 지지하는 보다 확대된 행정지원을 기대하는 것으로 나타났다.

> 컨설팅으로 기초 컨설팅, 심화 컨설팅이라고 해서요, 여러 가지 분야별로 회계, 법무 이렇게 여러 가지, 경영에 관한 것들, 맞춤형인 경우에는 직접적으로 예를 들면 우리가 돌봄사업을 하고 싶고, 장기요양사업을 하고 싶은데 모를 때 전문가를 연결해줘서 컨설팅을 받도록. 장기요양센터를 열 수 있는 것까지도 컨설팅을 해주는. (C-가-1)

> 일반적인 행정 지원을 하는 역할들만 해요. 그런데 정책개발도 같이 이루어져야 하고 그리고 사회적경제 조직을 만나는 일차 지지, 지원 기관이기 때문에 거기가 어떤 철학을 가지고 있느냐는 굉장히 중요하다고 생각해요. 네트워크에 대한 안내도 해줘야 하는데 지금은 행정지원위주로만 일이 되고 있어서 계속 제기하고 건의하고. (B-가-1)

중간지원조직은 개별조직 간의 연대를 통해 사업을 수행하도록 유도하는 역할도 수행하고 있다. 새로운 정책사업이 지역사회에 안정적으로 정착할 수 있도록 사회적경제 조직들의 사업 수행을 유도하고, 사회서비스 분야에 사회적경제조직이 계속 진입할 수 있도록 지원하는 역할을 한다.

다양한 정책들이 나오고 있는데, 이 정책들이 지역에 자리매김할 수 있도록 중간다리 역할을 하는 게 저의 역할이라고 생각이 돼요. 우리 조직의 사회적 경제조직들이 잘 연대해서 이 사업에 접근해서 목적을 실현할 수 있도록 중간다리 역할을 해주는 것. 커뮤니티 비즈니스 사업을 통해서 우리 사회적경제 조직들이 달성하고자 했던 지역의 사회서비스 확대를 도모할 수 있도록 해주는 것. (B-1)

저희는 연대하고 그런 기관들이 자꾸 들어올 수 있도록 저희 사업을 사회적 경제조직들한테 알려서 저희 사업으로 들어올 수 있는 그런 역할, 홍보라든지 설명회라든지 이런 것들을 해서, 그 기관들을 자꾸 만나서 들어올 수 있는 진입할 수 있는 그런 지원을 하는 거라고 생각해요. (B-2)

2) 새로운 사업 영역의 확대

개별조직이 사업을 수행할 수 있는 인프라를 구축하고, 환경을 조성하는 것 또한 중간지원조직의 중요한 과업 중 하나이다. 개별조직과 중간지원조직이 공동으로 활용할 수 있는 전산 플랫폼의 개발과 운영은 이들 조직의 효율적인 업무 수행을 위해 활용될 수 있다.

저희 센터 사업비를 가지고 전산도 저희끼리 개발하고. 예를 들어 주문이나 전화로 이걸 다 할 수 없잖아요. 진짜 기업은 전화폭발하고 그러면 안 되니까 그런 걸 조정하는 거를, 다행히 저희 지역에 그런 거 관심있는 사회적기업이 전산관리 틀과 시스템 서비스 개발해주고, 그래서 전화 받는 일이 줄어들고 대신에 그 에너지로 조정하라고 이런 식의 시행착오를 계속 해 나가는 중입니다. (A-다-2)

정책의 취지가 현장에서 구현되고, 현장의 다양한 고민이 정책으로 이어질 수 있도록 하는, 정책과 현장을 연결하는 채널로서의 역할도 개별조직이 일할 수 있는 환경을 조성하는 데 기여한다.

센터이건 네트워크이건 간에 중간에 그런 약간의 정책사업과 기존 현장의 고민을 계속 연결할 수 있는 그런 연결의 채널이 있어야 하고요. (A-다-2)

지역의 특성을 바탕으로 한 신규사업의 개발 또한 주요한 역할이다. 개별조직은 중간지원조직이 사업관련 플랫폼을 형성하거나 지역분석 과정을 통해 기존 사업과는 다른 새로운 사업을 마련하고, 지역의 수요를 파악하여 사업을 추진할 것을 기대하고 있었다.

뭐가 결합이 됐냐면 그러면 돌봄 브랜드를, 플랫폼을 만들어 보자. 돌봄 플랫폼이에요. 거기에 먹거리 들어와 계시고, 청소, 방역 들어와 계시고, 저희 들어가고 그다음에 교육 단체들 들어오고 왜냐면 정서 지원 해야 하니까 협동조합들 들어와 계시고요. 그다음에 식사 같은 기업들이 유지보수 이런 기업들이 다 들어와 계신 상황이고요. (A-가-1)

지역에서 활동을 하면서 돌봄에 대한 부분이 너무 어려우니까 그걸 좀 관심을 가져보자, 라고 해서 사회적경제 지원센터하고 같이 연계사업을 추진하면서 돌봄 쪽에 대한 부분들이 너무 흩어져있고 그러니까 돌봄 쪽으로 네트워킹을 좀 구성해 보자라고 해서 2015년도에 OO돌봄 네트워크라고 하는 걸 돌봄 기관들하고 결성을 하게 됐습니다. (A-나-1)

지금 현재보다 저희가 더 필요하다는 역할이라고 하면 지역 분석이라든지 이런 거를 좀 더 면밀히 해서 전년도 예산 안에서. 늘 해오던 걸 벗어날 수 있도록. 다른 시점에서 사업을 바라보고 또 문제점이라든지 이런 부분들을 저희가 같이 공유해나가면서 그 지역의 문제들을 사회서비스로서 해결해 드릴 수 있었으면 하는 역할, 그렇게 해서 저희가 어떤 방향성이라든지 이런 것까지 저희가 제안해드리면 좋겠죠. (B-2)

3) 정보제공과 경험 공유

중간지원조직은 사회적경제 조직 간 소통과 협업의 통로가 되는 네트워크가 조직되는 통로로 기능하기도 하고, 때로는 네트워크의 형성을 통해 중간지원조직이 만들어지기도 한다.

> 14년? 15년? 그때쯤 사회적경제 지원센터 만들어져 갖고 그 이제 거기에 좀 활동을 시작하면서 사실 이제 좀 지역에서 이제 가서 활동을 하면서 좀 돌봄에 대한 부분이 너무 어려우니까 그걸 좀 관심을 가져보자라고 해서 사회적 경제 지원센터하고 같이 연계사업을 추진하면서 돌봄 쪽에 대한 부분들이 너무 흩어져있고 그러니까 돌봄 쪽으로 네트워킹을 좀 구성해 보자라고 해서 2015년도에 OO돌봄 네트워크라고 하는 걸 돌봄 기관들하고 결성을 하게 됐습니다. (A-나-1)

이렇게 조직된 지역사회 내의 다양한 네트워크를 통해 그동안의 경험을 공유하고 지역사회 차원의 협력을 이끌어내며, 다른 지역사회와도 경험을 공유함으로써 개별조직이 서로를 지원하는 것을 가능하게 한다. 그리고 지역에 대해 개별조직이 미처 파악하지 못한 정보를 제공하기도 한다.

> 사회적 경제 네트워크 내에서 보건 돌봄 분과들이 모인다거나 서로 간의 이해와 어떤 관계들이 계속 높여가고는 있어요. 저는 되게 좋다. 그래서 거기서 삼삼오오 공동 사업들을 하기도 하고, 계속적으로 같이 관심을 가지고 각각의 단위 차원에서 두셋이 모여서 같이 협력할 수 있는 게 있으면 그렇게 해서 협력해서 공동 프로젝트를 한다거나 통합 사례를 한다거나 이런 것들은 하고 있죠. (A-다-1)

> 그나마 선행했던 5개 기초지자체야 한 번 꼴아도 박아보고 어려움도 당해보고 이런 작업을 한 건데 나머지 지역들은 그렇지는 않은 거잖아요. 그러다 보니까 어떻게 보면 걱정 반, 두려움 반 이런 것들이 물밀 듯이 들어오니까. 그래도 먼저 나름 했던 그런 기업, 센터들 같은 경우는 그래도 우리가 사회적 경제의 그 끈끈함이 있잖아요. 이분들한

테 하나라도 조금 덜 시행착오 하시라고 뭔가 전달하고 나누고 이런 작업을 하려고 하다 보니까 바빠요 (A-가-1)

현장에서는 아무래도 많은 정보를 요구하시는 것 같아요. 요구를 하시고 전문성이 약간 떨어지는 부분이 있어서 중간지원조직이 전문성을 가지고 잘 리드해주고 이끌어주는 길을 원하시는 것 같고, 또 정보를, 그것이면 정보이긴 하겠죠. 그런 것들을 현장은 중간지원조직에게 요구를 하고 계시고 있는 것 같고요. 저희는 그런 것들을 또 갖추어 줘야 되고 또 지역의 현장에 계신 분들을 성장시키는 것. 이런 것까지 저희가 할 몫이라고 생각을 합니다. (C-나-2)

4) 구체적 업무지원

중간지원조직은 개별조직이 수행하는 업무를 구체적으로 지원하는 역할을 수행한다. 그런데 중간지원조직이 없는 지역사회에서는 네트워크가 중간지원조직의 역할을 대신 수행하는데, 네트워크가 친목모임에서 그치는 한계를 극복하고 동아리 후원이나 소액대출 등 실질적으로 개별조직을 지원할 수 있는 역할을 기대하고 있었다.

자활이 중심이 돼서 어렵게 사단 법인을 꾸렸고요. 별도의 사단 법인을 꾸려서 사회적경제 협의회를 구축 했고, 그걸 사단 법인을 인증을 받고 별도로 그 사회적 경제 협의회에서 OO사업단을 받게 되는 계기가 있었거든요. 오히려 그런 과정들을 같이 만들었다고 봐주시면 될 것 같아요. 그래서 초창기 중심 거점이 있어야 하잖아요. 누군가는 움직여야 되는, 그게 OO이었다고 보시면 될 것 같고, 그렇게 만들어서 그걸 조성을 했기 때문에. (A-가-1)

사회적경제 조직의 연합조직들이 몇몇에 의해서 움직이는 경우들이 너무 많은 거예요. 그러면 몇몇에 의해 움직일 수 있는 부분들이 많이 생겨서 이런 조직들이 조금 더 다양한 영역에, 다양한 경제조직들을 좀 포괄했으면 좋겠다는 생각들인 거고요. 그래서 그런 시도들이 조금 많이 있어야 되고 현장조직들과 좀 정말 좀 더 실질적이고 구체적인 사업 모델들을 많이 발굴하고 같이 육성하는. (B-가-2)

제가 사회적경제 조직에, 사회적경제기금을 내고 있습니다. 사회적경제기금을 내고 있는데 매달 10만 원씩 내요. (중략) 사회적경제기금은 OOO대표님이라고 그 대표님이 3천만 원을 씨앗자금으로 내서 만들어준 사회적경제기금으로 조성됐고요. 매달 10만 원씩 내면서 사회적경제기금을 하고 거기에서 저희가 소액대출을 하고 사회적경제에 동아리 지원 사업도 하고 뭐 이런 사회적경제의 활동하고 있는 활동가를 위한 사업으로도 쓰이기도 합니다. (B-가-2)

나. 중간지원조직 역할 수행관련 요인

중간지원조직이 역할을 수행하는 데 영향을 미치는 요인은 업무수행환경과 업무수행방식, 지자체의 중간지원조직에 대한 관심과 사회서비스 영역의 경직성 등이 있었다. 보다 구체적인 내용을 살펴보면, 중간지원조직이 보유하고 있는 업무수행관련 권한과 각종 업무수행환경, 중간지원조직의 단순 업무 수행이 아니라 업무에 대한 확장성을 고려하는 정도, 지자체의 중간지원조직 업무관련 인식과 관심 정도, 그리고 사회서비스 영역의 경직 정도로 세분화되었다.

〈표 5-5-3〉 중간지원조직 역할 수행 관련 요인

개념	하위범주	범주
중간지원조직 인력과 예산	중간지원조직의 권한과 업무수행환경	업무수행환경과 업무수행방식, 지자체의 관심과 사회서비스 영역의 경직성
중간지원조직의 권위와 법적 기반		
중간지원조직에 대한 인식과 협업조건		
단순조정과 협의를 넘어 추가자원연계와 전략기획으로 확대	단순업무 수행이 아닌 업무에 대한 확장성 고려	
협력을 위한 예산을 추가 확보하여 사업수행		
자생측면을 지속적으로 고민하며 정책기회를 적극 활용		

개념	하위범주	범주
지자체의 관심과 이해도	지자체의 업무에 대한 인식과 관심	
정치적 상황변화		
지자체 부서 간 적극적인 협업		
사회서비스 영역의 사회적경제에 대한 무관심과 인식부족	사회서비스 영역의 경직성	
불합리한 평가관련 요구		
비접촉관련 역량		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

1) 중간지원조직의 권한과 업무수행환경

여느 조직이 그러하듯, 사회적경제, 또는 사회서비스 분야의 중간지원조직 또한 규모와 인적 역량 등 조직내부의 역량이 업무를 수행하는 데 영향을 미치고 있었다. 특히 인력과 예산의 보유 상황은 주요한 영향 요인이 되고 있었는데 중간지원조직은 만성적으로 인력은 적고 예산은 부족하나 새로운 일은 지속적으로 발생하기 때문에 조직을 구성하는 개개인의 역량이 조직의 성과에 미치는 영향이 클 수밖에 없다.

사실은 사람이 너무 적어서요. 이거 뭐 예산이 한 다 포함해서 OO억 정도밖에 안 되는데 기관은 한 OO개 되고. 그러니까 홍보도 못 한다. 이거 홍보했다가는 민원만 엄청 받고 이런 거라서 좀 사업을 줄이고 꼭 가야 될 거, 그리고 기존 영역에서 하지 않는 뭐 효과성이나 이런 쪽으로 가야 되는데, 그게 이해관계자가 많이 있으니까 그건 사실 쉽지 않아요. (A-1)

저희 센터는 굉장히 상황이 좋은 거고요. 다른 구에 비하면 저희는 OOOO센터 안에 들어와 있기 때문에 필요 시에 나머지 인력이 붙고, 회계 행정지원도 별도로 하고 이런 게 좋은 거고, 다른 보통 자치구 센터들이 3명이에요. 센터장 포함 3명, 4명. 이 안에서 이 사업만 할 수가 없죠. 그전에 기업 지원하는 거, 지역에 기업들 육성하는 거부터 온갖 사업들이 다 있기 때문에 중간지원조직에게 있어서도 중간지원조직이 이런 전략사업들에 있어서 이런 역할들을 해야 하잖아요. (A-다-2)

권위와 법적 기반 또한 중간지원조직의 업무 수행에 영향을 미치고 있었다. 광역자활센터는 국민기초생활보장법에 근거를 갖추고 있으나, 지역사회서비스지원단은 법적인 근거가 없다. 사회적경제지원센터는 지자체에 따라 근거가 되는 조례를 수립하기도 하였으나, 이러한 법적인 기반을 갖추지 못한 지자체도 다수이다. 이러한 현실을 반영, 연구 참여자는 정책과 현장을 연결하는 중간지원조직에게 법적인 근거를 갖춘 권한이 필요하다고 토로하였다. 또한 법적인 기반의 취약함이 지역사회 내 각종 행정과정에서 부족한 협상력으로 이어지기도 하였다.

> 차라리 지원단을 공무원들이 운영하든가, 그러면 협치, 이런 것들 당연히 이루어지겠죠. 자기네들 업무가 되다 보니까. 그러면 우리가 생각하는 전반적인 사업들이 연계가 될 거 아닙니까. 그런데 다 산발적으로 있으니까 지원단한테 우리가 무언가 요구하기는 어렵습니다. (C-가-2)

> 중간지원조직 자체가 안정적이지 않아요. (중략) 저희 같은 경우에도 사실은 법상조직이 아니거든요? 그래서 네트워크를 일상적으로 해낼 수 있게 하기 위한 안정성이 확보가 안되는 문제가 있고 (중략) 조직 자체가 불안정하거나 부분적으로 사업하는 조직으로 지역 안에서 인식들이 쉬우니 당연히 정책, 행정이랑의 협상력이 거버넌스 이 부분에서도 굉장히 부족한 거고, 그런 부분들이 약간 중간지원조직으로서의 위상이나 안정적인 역할구조, 이런 것들이 지역에 세팅이 되어야 그다음을 얘기할 수 있는 그 부분이 조금 있고요. (A-다-2)

중간지원조직에 대한 인식과 협업조건에서는 지원받는 지역의 조직들이 중간지원조직의 역할을 통제로 보는지 아니면 다양한 애로점을 해소해주는 것으로 보는지에 따라 달리 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한 중간지원조직의 기능에 대한 긍정적인 인식을 보이는 곳도 있었으나, 지원대상 조직이 중간지원조직의 각종 업무수행에 대해 무관심한 경우도 있었으며, 사회서비스와 사회적경제 중간지원조직 간 공식적인 협업조건

이 없는 것 역시 중간지원조직의 업무수행에 부정적으로 작용하고 있었다.

> 저희가 점검하고 이걸 지원하는 역할이다 보니까, 저희가 지자체의 편에 들어서 자기네들을 관리하려고 한다라고 보는 쪽도 있고. 오히려 지원단이 있어서 어디 물어볼 데가 없는데 지원단이 있어서 업무적인 것, 사업적인 것에 있어서 물어볼 데가 있고 100퍼센트 저희가 다 해결해드리지 못하지만 그래도 얘기할 수 있는 기관이 있어서 좋다라고 하는 곳도 있고요. (B-2)

> 보수교육 안에 집무교육 안에서도 했고, 그 사경센터에서 운영하는 교육이 있더라고요, 제공기관들을 보내고, 보수교육 시간 인정해준다 그렇게까지 했었거든요. 근데 참여한 기관이 제공 인력들도 와야 되지만 대표자들이 많이 참석을 해야 되는데 이런 교육을 한다 그러면 대표자들이 안 오더라고요. 이게 문제더라고요. (C-가-2)

> 어떤 힘이라든가 이런 게 주어진다 한다면 관련된 기관들, 사회적 경제 센터라든가 협동조합 지원센터 이런 거랑 연계를 해서 뭔가 사업을 할 수 있는데, 전혀 그런 계획도 없고, 예산도 없고 그렇잖아요. 예산이 있어야 자문비라도 주고 이러는데. (C-가-2)

2) 단순 업무수행을 넘어선 업무 확장성 고려

중간지원조직이 단순한 업무 수행을 넘어서서 업무의 확장성을 고려하는지의 여부는 이들의 역할 수행에 적지 않은 영향을 미친다. 중간지원조직은 단순 조정과 협의를 넘어서서 추가적인 자원을 연계하고, 전략 기획을 확대하고자 노력을 기울이고 있었다.

> 이 사업이 제대로 작동되게 하기 위한 추가자원을 연계한다거나 전략을 계속 기획해내는 거, 그게 어떻게 말씀드리면 조정일 수 있겠으나 단순히 조정하고 협의하고 이 정도 차원을 넘어서는 전략기획 그런 부분들이 지역차원에서 이뤄져야하는 것 같고요. (A-다-2)

또한 중간지원조직이 지속적인 협력을 위해 예산을 추가적으로 확보하여 사업을 시행하는 것도 이들의 역할 수행에 긍정적인 영향 요인으로 제시되었다.

> 광역사경센터는 저희 센터랑 계속 교류하고 지원, 예를 들면 통합창구 운영하는 예산도 OO사업에서는 없어요. 사회서비스 사업 안에서는 서비스 수가랑 서비스 비용만 있지, 이거를 기획하거나 추진체계나 사회적경제 조직을 지원하거나 하는 예산은 하나도 없어요. (중략) 결국은 그 돈을 저희 센터가 메꾸기로 했어요. 그래서 저희가 다른 공모를 해 가지고 기획하고, 서비스 모델을 짜는 거는 도저히 복지부 사업에서는 못 담는다. 이거는 우리가 전략사업으로 붙이고. (A-다-2)

정부지원 외에 사회적경제 조직의 자생적 측면을 지속적으로 고민하면서, 정책적 기회가 나타났을 때 이를 적극적으로 활용하는 것도 중간지원조직의 긍정적인 요인으로 분석되었다.

> 정부지원에 의존해서 뭔가를 따내야지, 받아야지 그런 생각보다는 자생적으로 우리 속도대로 우리가 해나가는 것 이거에 대한 강조가 되게 많아요. 그런 자체 고민이 있었기 때문에 저는 그런 자체의 고민이, 또 정책기회가 주어지고 그리고 이거를 연결해나가는 그림이 있다고 봅니다. (A-1)

3) 지자체의 업무에 대한 인식과 관심

지자체와 관련한 첫 번째 요인은 지자체 담당자의 인식과 관심이었다. 대개의 사업에서 담당자의 개인적 자질은 효과성을 촉진하거나 저해하는 주요한 요인 중 하나이며, 이 연구에서도 지자체 담당자가 중간지원조직의 업무에 대해 얼마나 관심을 기울이고 이해하고 있는지 또한 중간지원조직의 업무 수행에 영향을 미치고 있었다.

지자체는 담당자가 어떤 분으로 바뀌느냐에 따라서도 달라지고요. 그분들 역시 도와주시려고 해도 여건이 그렇지 못하기 때문에 어려우신 걸 알기 때문에. 그런 부분이 잘 안 되니까 그렇고요. (B-2)

지투사업 담당 팀장이 있을 거 아니에요. 그 팀장님이 마인드가 사회적 가치라든가 이런 것들이 상당한 분이 앉아계신다든가, 지투 사업이 왜 필요한 사업인지에 대해서 상당히 인식을 하고 계신 분이다라고, 그렇지 않은 이상은 항상 이런 거예요. 그냥 있는 사업 관리 잘하면 되고 문제 안 되게 운영하면 되는 거고. 신규 사업 하나 올리면 이미 타 부서, 타과에서 하고 있는데 이런 신규 사업이 왜 필요하냐, 이렇게 나오는 거고요. 이렇게 컨트롤 할 수 있는 분의 역량에 따라서 바뀌더라고요. (C-가-2)

두 번째는 정치적 상황에 따라 사업의 지속성이 결정된다는 점이었다. 지자체장의 정치적인 성향과 정책적 관심에 따라 사업의 성격이나 방향이 달라지며, 지자체장과 관련한 변인으로 인해 사업이 지속성을 확보하지 못할 경우, 이는 중간지원조직의 업무수행에 부정적인 요인으로 작용하고 있었다.

나중에 선거가 있으니까 그게 또 크게 뭐 이 사업이 어떤 또 뭐 이름이 바뀐다든지 해서 어쨌든 가겠죠? 저희가 있는 동네에 보면 보통 같은 사업을 하더라도 어쨌든 바뀌어서 가는 거니까. 이제 큰 틀은 아마 나중에, 다음 선거 이후가 클 것 같아요. (A-1)

마지막으로 지자체의 부서 간 적극적인 협업의 분위기가 형성되어 있는 경우 중간지원조직의 업무수행에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

복지부서랑 사경부서가 굉장히 분리되어있고, 혹은 복지기관들하고 사회적기업들하고도 분리되어있고 그런데 OO는 그게 굉장히 경계가 낮아요. 그래서 복지기관들, 사경조직들 다 같이 중간활동가들끼리 고민하고 이런 것들을 되게 하고 있기 때문에, 그 정

서가 저희가 한다고 하면 복지관들이 고맙다, 우리 힘든데. 이런 분위기인데, 이렇게 지역분위기 형성되기 쉽지 않거든요? (A-다-2)

4) 사회서비스 영역의 경직성

사회서비스 영역이 기존의 전달체계를 벗어나 사회적경제에 관심을 가지고 이를 전달체계로 유입하거나 활용하고자 하는 인식이 부족한 지점, 즉 관성에 의해 사회서비스의 확대에 소극적인 부분을 중간지원조직 업무수행에 있어서의 부정적 요인으로 볼 수 있다.

지금 하고 있는 이 서비스 종류에서 어떤 거를 더 할 수 있겠어요. 그들을 유인해 가지고 참여시킬 수 있는. 기존에 하고 있는데도 사실은 이게 잘 하기가, 유지하기가 어려운데. 그리고 계속 변화시키고 가야 되는 건데 이들이 이것만 보고 들어와 가지고 할 수 있겠어요? 저는 결코 아예 권하지 않는 게 그들을 도와줄 수 있는 거다라는 생각이 듭니다. (A-1)

저희가 자문위원 모시고 자문 받아 가지고 사회적 경제랑 우리 지원단이 지투사업을 함에 있어가지고 어떻게 연결고리를 가지고 할 수 있는 거에 대한 의견을 주십시오라고 여쭤봤을 때 왜 그걸 자꾸 강요하느냐, 지금 실패라고 보고 있는 건데, 이런 극단적인 말씀까지 하시더라고요. 그렇게 규정하는 자체가 잘못됐다. 이 상황을 제대로 못 보는 분들이 자꾸 그런 주장을 하는 거지 지금 상황에서 사회적 경제가 이 지투사업 들어와 가지고 하는 것은 맞지 않는 건데라고 해서 저희가 뭐 돌파를 해 가지고 좀 의견을 듣고 할 수 있는 여지는 더 없었어요. (A-1)

사회서비스 영역에서 평가와 관련한 요구가 과다한 점 또한 중간지원조직의 업무 수행에 장벽이 되고 있었는데 주로 지투사업의 제공기관 평가, 지자체 평가와 관련한 어려움을 많이 느끼고 있었다.

왜 이렇게 많은 걸 요구하지? 그리고 평가도 사실은 복지관에서도 이렇게까지 평가 안 하는데 이 얼마 되지도 않는 데다가 이렇게까지 덤비니까 가 보면 아예 우리 안 하겠다, 뒤로 빠지잖아요. 그냥. 나 제대로 하고 있고 그거 평가 뭐 F만 안 받으면 돼. 가 보니까 미흡한데 가서 컨설팅해 보니까 그런 이야기하시거든요. (A-1)

마지막으로 최근 코로나-19 확산 이후 비대면 접근에 대한 역량이 부족한 측면도 중간지원조직 업무수행의 부정적 요인으로 제시되었다.

저희도 비접촉접근에 대해 준비할 대비가 안 되어 있었고, 지역에서도 하는 것이 어려움이 있고 저희가 줌이나 이런 것들 활용해서 회의하자고 했을 때 저희도 처음이었지만 지역도 처음이고 그래서 저희야 뭐 노트북이나 이렇게 준비가 되었는데, 지역은 그런 경우가 없는 경우가 사실 많고 어떻게 해야 되는지 모르는 경우도 많고 그렇습니다. (중략) 이게 아직까지는 온라인으로 하는 이러한 서비스가 쌍방이 잘 이루어지지 않는 것 같아요. 일방적으로 하다 보니 대면해서 하는 거랑 차이가 많이 있다는 느낌입니다. (C-나-2)

다. 중간지원조직에 향후 기대하는 역할

사회적경제 조직은 중간지원조직에 사업 수행과 조직 강화, 그리고 지역사회 측면에서의 역할을 기대하고 있었다. 보다 구체적으로 사업에서는 신규 사업개발 및 사업 확대, 그리고 지역에서는 지역사회를 파악하고 지역사회 각종 조직들을 연결하는 역할, 마지막으로 조직에서는 사회서비스와 사회적경제관련 조직을 형성하는 역할을 기대하는 것으로 조사되었다.

〈표 5-5-4〉 중간지원조직에 향후 기대하는 역할

개념	하위범주	범주
적극적인 신규사업 개발과 인큐베이팅	신규사업개발 및 사업확대	사업, 조직, 지역사회 측면의 역할
바우처제공 사회서비스 종류의 확대		
특화된 지원과 공동브랜드 창출		
협력관계를 연결하는 중간다리역할	지역사회파악 및 연결	
지역실태조사		
지역현실을 반영한 정책수립		
사회적경제 조직을 서비스 제공기관으로의 진입을 지원	사회서비스와 사회적경제관련 조직형성	
서비스 제공기관의 어려움을 해소하는 별도의 조직 형성		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

1) 신규사업 개발 및 사업 확대

신규사업 개발 및 사업 확대와 관련해서는 적극적인 신규사업 개발 및 인큐베이팅을 하고, 바우처를 활용한 사회서비스 종류를 확대하며 분야별 특화된 지원과 공동브랜드를 창출하는 역할을 기대하고 있었다.

정책개발이나 지역사회 사회적경제 정책을 주도할 수 있는 그런 인큐베이터 역할이 되어야 한다고 생각하죠. 지금 만들어져 있는 정책을 현장에서 적용하면서의 문제제기나 이런 것들을 적극적으로 해 주고 그리고 현장에게 사회적경제를 안내하는 역할을 적극적으로 해주고 그렇죠. (B-가-1)

우리가 지역에 현장에서 필요하다고 여기는 서비스들이 지원단에서 같이 필요성을 느끼고 같이 설계하고 만들어져서 서비스를 우리 지역사회 투자서비스로 만들고, 이런 것들을 사회적경제 조직이 수행할 수 있게끔 만들어주면 아마 사업을 하고 싶은 사람들은 물론 많은 영역에서 돈이 되지 않지만 수행할 거고요. (B-가-2)

분야별로 특화된 지원? 예를 들면 아까 말씀드린 돌봄형이라는 게 특성화 사업모델 방안을 같이 구축을 한다든가. 아니면 지금 다른 지역에서는 사회적경제쪽으로 프랜차

이즈처럼 공동브랜드를 가지고 하고 있어요. 그런 모델을 OO지역에서도 많이 같이 할 수 있지 않을까. (C-가-1).

2) 지역사회 파악 및 연결

지역사회 파악 및 연결과 관련해서는 각종 조직들 간의 협력관계를 이어주는 중간다리 역할과 지역사회 파악을 위해 지역 실태조사를 실시하는 역할을 기대하고 있었다. 서비스 품질 개선을 위해 이용자에게서 다양한 의견을 듣고 이를 통해 지역사회 문제 해결 주체로 나서는 것, 지역 현실을 반영한 정책 수립 또한 중간지원조직의 역할로 기대되었다.

서비스 품질 개선을 위해서 이용하시는 분들의 의견들을 듣는 역할들. 그걸 통해서 결과적으로는 이 사회서비스의 품질을 좀 더 좋은 서비스로 어느 지역에서 받든지 제공할 수 있는, 그래서 OO지역에서 어떤 사회적인 문제들이 해결될 수 있다면 좋을 것 같습니다. (B-2)

중간지원조직은 다양한 영역의 사회적경제 조직들을 모두 다 포함하고 있고 관리하고 있잖아요. 그러면 적절한 네트워크. 협력관계를 연결할 수 있는 중간다리 역할이 가능할 거라고 생각하거든요. 이것들을 좀 더 활성화하게 보다 구체적으로 전투적으로 추진해줬으면 좋겠다는 생각이 듭니다. (B-가-2)

육성사업이나 이런 것들을 통해서 저희 선배 기업들이 멘토링도 하고, 그렇게 현장과 직접 만날 수 있는, 생생한 생물을 보게 하고 협력체계를 구축하게 하고 그러면 이제 저희들이 책임도 높아지는 거겠죠. 그런 역할들을 잘해줄 수 있으면 좋겠어요. (B-가-1)

제대로 된 데이터. 어차피 이제는 데이터 가지고 얘기를 한다고 그러면 OO지역의 정말 필요한 게 뭔데? 사회적경제 조직이 필요한 것들을 지원하는 부분에 이런 것들을 했으면 좋겠다는 것들을 OO군에 계속 푸시를 해야 된다는 거죠. (B-나-1)

3) 사회서비스와 사회적경제 관련 조직 형성

마지막으로 사회서비스와 사회적경제관련 조직의 형성과 관련하여, 사회서비스 제공기관으로 진입을 지원하는 사회적경제 조직 간 네트워크를 형성하고, 또 사회서비스 제공기관의 다양한 어려움을 해소하는 별도의 조직을 형성하여 운영하는 역할을 기대하고 있었다.

> 직접적인 사회서비스를 제공하는 쪽보다 사회서비스 제공 기관이 형성될 수 있도록 제공 인력을 교육하거나 아니면 제공기관으로 진입하는 그런 형태를 도와줄 수 있는 사회적 경제 조직이 있으면 좋겠어요. (C-나-1)

> 지원단 인력이 많지 않기 때문에 지원단이 할 수 있는 부분은 별도고, 제공기관들 간에 어려움을 해소할 수 있는 그 문제를 해소할 수 있는 제공기관들 간의 모임을 통한 사회적 기업 형성에 포커스를 준다면 지원단이 하는 역할하고 달리, 상생협력을 할 수 있는 그게 될 것 같아요. (C-나-1)

3. 지방자치단체 및 유관기관과의 지원과 협업

가. 지방자치단체의 지원과 협업

지자체 지원의 원활성과 관련해서는 지자체에 따라 지원의 상황이 매우 다르거나 지원과정에서 제도적 어려움이 있음을 알 수 있었다. 지방자치단체의 중간지원조직 지원은 그간 진행되어 온 전형적인 지원방식과 지역마다의 선도적 지원방식으로 구분되었다. 그리고 지자체의 부서에 따른 중간지원조직과의 협업 차이와 장단점은 대체로 지방자치단체의 조직특성과 업무수행 전문성이나 업무 비중에 따라 다른 결과가 나타나고 있었다.

〈표 5-5-5〉 지방자치단체의 지원과 협업

개념	하위범주	범주
(부정적 차원) 지자체가 지원에 대해 크게 관심이 없음. 공무원의 성향에 좌우됨으로써 지원이 안정적이지 않음. 지원과정에서 혁신적인 사고가 부족함	지자체의 상황에 따른 지원 수준의 차이	지원방식과 협업에서의 차이
(긍정적 차원) 사업관련 예산지원을 통한 안정적인 운영. 지역 설득차원에서 협력이 이루어짐		
복지와 사회적경제 양쪽에 걸쳐져 있는 입장	지원에 대한 제도적 한계	
지원의지가 있어도 법이 달라지지 않으면 움직일 수 없음		
지속가능하지 않은 사업과 책임져야 할 이용자		
(전형적) 행정과정으로의 관리, 통제 외에 별도의 지원내용 없음. 해당 부서 외에 다른 부서와의 관계 확장 어려움	전형적 vs. 선도적인 지방자치단체의 중간지원조직 지원방식	
(선도적) 해당 부서에서 중간지원조직을 대등한 파트너십으로 대함. 기초지자체의 특성을 고려한 행정지원		
사업별로 기초지자체 차원의 다양한 파트너십 형성		
동일 영역 외의 조직과 협업할 수 있는 기회부족	조직의 특성에 따른 협업차이	
부처 간 칸막이로 인해 활발한 협업이 어려움		
업무수행 전문성 미흡으로 인한 협업의 부족	업무수행에 따른 협업 차이	
조직 내 업무비중에 따라 협업의 가능성이 좌우됨		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

1) 지자체의 상황에 따른 지원 수준의 차이

지자체로부터의 지원과 사업에서의 협업 수준은 지역에 따라 차이가 있었다.

우선 지원이 원활하지 않은 지역은 지자체가 사회적경제 조직이 수행하는 사회서비스 사업에 무관심하거나, 담당 공무원의 개인적 자질과 특성에 따라 지원이 안정적이지 못했다. 또한 사업에 대한 보수적인 관점이나 혁신의 부족이 새로운 사업을 창출하는 데 어려움이 되기도 했다.

> 처음에 OO사업이 있다고 처음에 떴을 때 솔직히 말씀드리면 관에서 관심이 크게 없었어요. (A-가-1)

우리는 OO개 동인데 그 OO개 동에 주민센터의 공무원들의 성향도 사실 한몫을 해요. 어떤 경우는 굉장히 우호적으로 같이 가는 경우도 있고요. 어떤 건 그렇지 않고. 그래서 공무원들의 기질이나 성향, 자질이라고 표현하면 그렇지만 그런 부분들도 너무나 좀 막대하게 영향을 미치고 있고요. (A-가-1)

지자체 마인드 자체가 성장하지 않고 있는 고루한 이런 것들도 있다고 생각해요. 그래서 지자체는 무조건 안된다라는 시작으로 다른 이야기를 하고 그러는데 좀 혁신적인 가치나 이런 것들이 공무원 세계에도 조금 바람이 불었으면 좋겠다는 생각이 들죠. (B-가-1)

이에 반해 지자체로부터 예산지원을 받아 조직의 안정적인 운영을 할 수 있는 경우와 민간이 하기 어려운 역할을 지자체가 함으로써 다양한 지역사회 주체들의 참여를 이끌어내는 긍정적인 측면도 있는 것으로 조사되었다.

OO시에서 우수사회적 경제 기업으로 인정을 받아서 그래서 선정이 돼서 지금 현재 맞춤형 서비스라고 사업 개발비를 받고 있습니다. 그래서 1,500만 원 정도 지금 2년차 받았고요. 그다음에 이번에 OO시 사회적 경제 지원센터에서 돌봄, 긴급 돌봄 부분에 있어서 사실 일상편의 서비스라는 게 있는데요. 그 일상편의 서비스를 사회적 경제 영역들이 이제 어떻게 지역과 함께할 것이냐? 라는 고민이 그 안에 굉장히 많이 녹아 있는데 이제 어쨌든 그 사업들을 이렇게 컨트롤할 수 있는 거점 센터로써의 기능을 하는 거로 1,500 정도를 지금 받고 있습니다. (A-가-1)

관에서 힘을 실어주면 조금 더 좋잖아요. 솔직히. 그랬더니 이제 관에서 사실은 힘을 좀 실어주셨고, 또 설득하는데 같이 관이 사실 안 움직이시거든요. 근데 관에서 이제 여기 기업은 왔으면 좋겠는데 안 움직인다라고 하면 같이 방문해주시고, 설득도 같이 해주시고, 설명을 통해서 관이 같이 움직여주시니까 자연스럽게 그분들도 좀 이해를 하게 되시고, 그러면서 이제 같이 네트워크에 사경이 어쨌든 주도가 됨에도 불구하고 복지 쪽도 같이 결합이 돼서 같이 네트워크를 구성하는 데 도움이 많이 됐었거든요. (A-가-1)

2) 지원에 대한 제도적 한계

지역마다 다른 지원 현황이 있는 것과는 별개로 지자체 지원 자체에 제도적 한계가 있는 것으로 나타났다. 우선 사회적경제 조직에서 사회서비스 분야의 사업을 수행하는 상황은 복지와 사회적경제 양쪽 영역에 걸쳐져 있어서 행정조직의 칸막이 현상이 해소되지 않으면 각종 지원을 받기가 쉽지 않은 측면이 있었다. 또한 단기적인 사업이 지원됨에 따라 사업 종료 후 남게 되는 그동안의 이용자에 대한 지속적 지원 문제가 지역에서 경험하고 있는 어려움인 것으로 분석되었다.

작년에 연말 행사를 하면서 우리가 복지팀쪽에다가 얘기를 했어요. 그랬더니 우리 팀에서 사회적 경제쪽에다가 얘기를 했던 모양이더라고. 사회적 경제 쪽에서 연락이 와서 개요가 어떻게 되느냐, 무슨 얘기냐 ,우리는 우리가 하고 있는 일이 복지쪽이기 때문에 우리는 복지팀쪽에다 얘기를 한 거다. 그랬더니 아, 그러냐. 복지팀에 정리를 해 갖고 이제 얘기를 하더라고요. (A-나-1)

저는 현장에 있다가 어떻게 생각을 하냐면 그렇다고 자기네들이 서비스할 것도 아니잖아. 너무 몰아붙여서 가지만 실제로 그렇게 하고 나면 다 떠나고 남는 건 지속 가능하지 않은 사업과 우리가 책임져야 할 사람들만 남는 거예요. 프로젝트라는 건 지속 가능하지 않은 사업이잖아요. 그 사업과 그 사업에 참여했던 일시적으로 참여했던 사람들이 남는 거죠. 그리고 만약에 이용자가 있다면 특히나 이용자도 남는 거죠. (A-다-1)

3) 전형적 vs. 선도적인 지방자치단체의 중간지원 조직 지원 방식

전형적인 지방자치단체의 중간지원조직 대상 지원방식의 내용을 살펴보면, 중간지원조직과 관련한 해당 부서의 지원은 있으나 그 외 부서와의 관계 확장을 통해 부서를 넘나드는 지원은 특별히 없는 경우가 있었다.

사회서비스와 관련하여 지방자치단체 부서는 거의 대부분 다 복지정책과 아니면 주민생활지원과. 주로는 여기죠. 이게 세 가지 사업인데 주 담당은 지투사업 담당이거든요. 그러면 가사 담당하고 산모 담당인데 대개 가사는 한 부서랑 관련이 있어요. 근데 산모는 물론 저희도 같은 경우는 보건복지 구간에 들어가 있지만 과는 분리가 되어 있어요. (B-2)

사회서비스는 사회복지과 안에 사회서비스 팀과 관련이 있구요. 사회적 경제는 일자리 창출이 있으나 지원은 전무해요. (C-나-1)

또한 지방자치단체가 중간지원조직을 행정과정으로 관리하거나 통제하는 것 외에 별도의 지원내용은 없는 경우도 있는 것으로 분석되었다.

시하고는 얘기할 일이 없고, 구하고 얘기를 해야 된다고 치면 실질적으로 뭐 이런 업무 보고할 때, 아니면 사업에 대한 통제권이 구에 있으니까 구에서 우리를 관리하고 이러긴 하지만 저희가 구에다 하는 거는 법 테두리를 벗어나 거기에서 보고해야 될 거 외의 다른 거를 해야 될 일들이 거의 없거든요. (A-나-1)

반면 선도적인 지방자치단체의 중간지원조직 지원방식에서는 중간지원조직을 지원하는 해당 부서에서 중간지원조직을 대등한 파트너로 대함으로써 정보 공유가 이루어지는 등 원만한 관계가 형성되는 경우도 있었다.

사회적경제과요. 협조 굉장히 잘 돼요. 정보공유라든지. 지원이 없어도 좋아요. 시어머니가 아니잖아요. 대등한 파트너잖아요. 삼자구도로 가야된다고 생각해요. 지방정부랑은. 지방정부가 가고 싶은 방향이 있고, 사회적경제 조직이 가고 싶은 방향이 있으면 일방에 치우치지 않고 중간지원기관이 여기에 위치해야 한다는 생각이 들어요. (B-1)

또한 기초지자체의 특성을 고려한 행정지원을 바탕으로 적극적인 사업 수행과 통합적인 접근이 이루어지는 지역도 있었다.

> 저희는 그래도 정말 운이 좋다고 생각되는 건 제가 복지 전공자고요. 저희 센터가 일자리 기관만도 아니고 복지 인프라를 가지고 있는 센터고, 또 지역의 복지 협의체나 이런 것도 다 저희가 들어있고, 복지부서도 저희를 소속부서가 아니지만 소속부서였고, 이런 관계성이 저희 지역에 있기 때문에 저희에게 구가 사업을 전적으로 떼 줄 수 있고, 어느 정도 보호가 되고 이런 게 있어요. (A-다-3)

그 외 해당부서와의 관계 외에도 관련 사업별로 기초지자체 차원에서 파트너십을 형성하는 사례도 있었다.

> 사회서비스가 어떻게든 취약계층 또는 뭐 노인 분들이나 이런 것들이 1순위가 되실 것 같고 ,물론 일반 주민 분들에게도 많이 가야 되지만 그래서 우선 사회복지과 그다음에 주택 문제가 좀 심각하다고 보거든요. 그래서 건축을 담당하는 주택과가 저희하고 일이 될 것 같고, 보통 도시재생사업이나 새뜰마을사업과 같은 국토부사업을 도시과나 건설과에서 하시니까 이런 곳도 파트너가 될 것 같습니다. (C-나-2)

4) 조직의 특성에 따른 협업 차이

우선 지방자치단체 조직의 특성에 따라 중간지원조직과의 협업 차이가 나타났는데, 사회적경제 영역 또는 사회서비스 영역 내에서는 협업의 가능성이 있으나 영역 외의 조직들과는 협업할 수 있는 기회가 매우 부족하였다. 즉, 지방자치단체의 사회적경제관련 부서와 사회적경제 중간지원조직, 사회서비스 관련부서와 사회서비스 중간지원조직 간에는 협업이 이루어지지만 두 영역 간에는 적절한 협업의 기회를 마련하지 못하고 있었다.

사회적경제과와는 소통이 없어요. 사실 사회서비스 중간지원조직도 시 출연기관이긴 하지만. 그런데 주로 사회적 경제 관련 부서에서 내려온 건 뭐냐면 구매 쪽입니다. 용역도 일부 있긴 한데. 사회서비스 쪽 분야는 우리 관련된 거 하고 연결시키고 하는 건 없어요. 사실 사회적경제 조직들이랑 할 만하고 할 수 있는 영역이 거의 없을 것 같아요. (A-1)

지방자치단체의 부서 간 협업은 기존 부서 간의 칸막이 문제로 인해 전반적으로 잘 이루어지지 않는 경우도 있었다. 특히 오랫동안 한 조직에서 함께 근무함으로써 기본적인 관계가 있음에도 불구하고 부서 간 협업은 어렵게 느끼고 있었다.

협업이 잘 안 되는 것 같아요. 지자체 내의 부서, 중앙부처가 부처 간격이 있다고 하는데 지자체가 부서 간에 간격이 상당히 높은 것 같습니다. 예를 들어 제가 모 지역에 그 도시환경을 바꾸는 사업에 자문위원으로 간 적이 있는데 거기에서 사회적경제과, 복지과, 환경과, 건설과 다 들어오셔서 사업을 하는데도 자기 얘기만 하세요. 협업이 안 되는 경우를 보면서 아, 참 쉽지 않구나. 그분들이 공무원 생활하시면서 그 안에서도 오랜 기간 관계를 맺고 계시는 데도 쉽지 않았고. (C-나-2)

5) 업무수행에 따른 협업차이

또한 사회서비스 영역은 업무수행에 전문성이 필요한 상황이어서 전문경력관 도입도 고려할 필요가 있는 것으로 언급되었다. 업무수행의 전문성 제고는 협업 가능성 확장에도 영향을 줄 수 있을 것이라 기대되었다.

전문가들 들어가 있잖아요, 일부 사업에는. 우리 부서에도 사실은 전문가가 들어가 준다 그러면 깊이 있게 관심도 갖고 사업하고 추진해서 한다면, 움직일 수 있지 않을까 그렇게 보거든요. 근데 이런 분이 없다고 한다면 팀장님 상황에 따라서 상황이 바뀔 거

거든. 여러 개 사업의 꼭지 중 하나일 뿐이란 말이에요. 그 자체, 환경이 그렇게 만들어지기 어려울 것 같아요. 지자체 차원에서는. (C-가-2).

마지막으로 지방자치단체 부서 내 담당들의 업무비중에 따라 협업의 가능성이 좌우될 수 있음이 언급되었다. 즉, 사회서비스나 사회적경제가 다양한 업무 중 하나인 경우 사업에 대한 이해도가 낮아 협업 자체가 힘들어질 수 있음을 알 수 있다.

지자체에서 이 사업 담당하는 업무 비중이라든지 이런 것들을 높여주셨으면 좋겠어요. 그러면 오히려 그게 훨씬 더 저희를 지원해 줄 수 있을 것 같아요. 왜냐하면 저희가 어떤 담당자 분들을 대상으로 간담회를 열거나 사업에 어떤 문제를 목적으로 하려면, 간담회가 아니라 사업 설명회가 되거든요. 이 문제가 왜 발생됐는지부터 이해시켜야 되고. 그래서 그러한 점들이 있어서 무언가를 저희같이 협치해서 어떤 지역의 문제를 해결해 나가는 거에 좀 진전이 빨라질 것 같습니다. (B-2)

그 담당 주무관의 업무 비중이 백퍼센트가 아닌 거죠. 1, 20퍼센트밖에 안되기 때문에 이 사업에 전적으로. 그 비중이 넓어져야지 사업을 이해할 수 있는, 이해하시려고 하실 테고. 그다음에는 고민이 들어갈 테고. 문제점이 뭔지. 그래서 그걸 해결하기 위해서 저희 쪽하고 같이 뭐 논의를 해보실 수도 있으실 것 같고. (B-2)

나. 협치구조와 유관기관과의 협력

지방자치단체의 사회서비스 또는 사회적경제 직무와 관련한 협치구조는 지속적으로 작동하는 지역이 있는 반면 현재 준비 중이거나 구성은 되어 있으나, 적절히 작동이 되지 않는 지역도 있는 것으로 나타났다. 이들과의 협업 정도는 협치여건이 부족함에 따라 다양한 어려움이 발생하고 있지만, 이의 극복을 위한 효과적인 협치를 도모하는 접근도 이루어지고 있었다. 이러한 내용을 범주화하면 〈표 5-5-6〉과 같다.

〈표 5-5-6〉 협치구조와 유관기관과의 협력

개념	하위범주	범주
분기별 1회 이상 지속적, 수시로 회의	협치구조가 지속적으로 작동	지역에 따른 협치구조의 작동과 미진 혼재와 효과적 협치를 위한 접근
사회복지-사회적경제 부서 간 원활한 협업		
지역돌봄을 의제로 하는 민관협의체 준비 중	준비 중이거나 유명무실한 협치구조	
유명무실한 기초자치단체의 협의회		
개인적 노력을 통한 협력구조 형성	협치를 위한 여건의 부족	
관련 조직들 간의 협력환경 부족		
상호 업무에 대한 이해부족		
중간지원조직 간의 미미한 협력		
공무원에 따라 달라지는 협치상황	공공조직의 협치에 있어서 어려움	
비효율적인 행정과정		
공공과 민간 간 협치에서 다루기 어려운 문제점 발생		
의제별로 업무를 분담하고 필요한 경우 협력	효과적인 협치수행 접근	
분야특성, 조직수를 고려하여 민간파트너선정		
파트너십 거버넌스 구조형성		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

1) 협치구조가 지속적으로 작동

지방자치단체의 사회서비스나 사회적경제 직무와 관련한 협치구조가 분기별 1회 이상 지속적으로 작동되거나, 논의가 필요한 이슈에 대해서는 수시로 회의가 생기는 지역이 있었다. 구청을 중심으로 하여 행정동, 사회적경제 조직, 그리고 사회서비스 제공기관들이 협치구조의 구성원으로 활동하고 있었으며, 이슈에 따라서는 수시회의도 원활히 진행되는 것으로 나타났다.

> OO사업과 관련해서는 분기별로 한 번씩은 동하고 다 불러요. 동하고 사회적 경제, 그리고 일시재가 서비스 제공하는 그 요양기관들, 다같이 모이고요. 그리고 식사 지원 서비스 하나 이슈가 있다, 그러면 식사 서비스 제공하는 기관들과 그리고 중간 지원 조

직, 지역활동가가 소규모로 모일 때도 있고. 수시회의는 어떤 이슈가 생겼을 때 모여요. (A-다-3)

지방자치단체 내에서도 복지부서와 사회적경제부서, 생활보장부서가 협업회의를 진행하는 것으로 조사되었으며, 이를 통해 지방자치단체 내의 사회적경제위원회에서 돌봄이 중요한 이슈로 다루어지거나 시군구의 지역사회보장협의체에도 사회적경제 중간지원조직이 참여하고 있음을 알 수 있었다.

돌봄 사회서비스 복지사업할 때 복지부서 과장님이 주관하시지만 사회적경제 팀장님이랑 생활보장 팀장님 다 들어오셔서 같이 협업회의하고. 전문적으로 협업하는 편이에요. 그리고 사회적경제 위원회 안에도 복지 과장님 넣으셨죠. 그래서 사회적경제 위원회 때도 돌봄이 사회적경제랑 연결되어야 한다는 말도 나올 수 있는 거고, 지역사회보장협의체에도 저도 들어가 있고 이러니까 거기서도 돌봄 얘기를 할 수 있는 거죠. (A-다-2)

2) 협치구조가 준비 중이거나 유명무실한 협치구조

기존 돌봄체계 내에서 제공하기 어려운 서비스에 대해서는 협의구조를 구성해놓고 있으나 본격적인 운영은 아직 이루어지지 않고 있었다. 또한 정례회의와 복잡한 사례가 발생했을 때를 대비한 수시회의 구조를 계획하고 있는 것으로 나타났다.

여럿이 모여서 협의 구조를 만들어야 되는 사례들이더라구요. 그래서 관련된 부서 팀장님, 보건소 팀장님들하고 지역사회 서비스 제공 기관하고 의료기관하고 지역사회 자원들하고 이렇게 협의체를 하나 만들어 놨고요. 운영 준비 중에 있어요. 정기 회의는 연 2회로 잡아 놨고요. 수시회의는 복잡한 사례들. 돌봄 사례들이 생겼을 때 수시회의를 개최를 하고 그 사례가 관련된 기관들이 모이게끔 이렇게 계획은 그렇게 잡아 놨어요. (A-다-3)

또한 지초지자체 단위 지역은 협의구조가 구성은 되어있으나 법적 지위의 모호함으로 본격적 사업은 추진하지 못하고 있었으며, 이로 인해 실질적인 지원에 어려움을 겪는 경우도 있었다.

> 도 단위에서는 협의회가 있으니까 그런데 저희 시 지역 같은 경우에는 구성은 되어있긴 있는데, 법인이라든지 역할은 안하고 있으니까요. 구성은 돼 있는데 법인 등기가 돼서 뭐 법적으로 이렇게 지위를 갖고 하는 것은 아니어서 저희도 이제 실질적으로 보조 사업이나 사업을 추진하려고 해도 지원을 못하고 있는 거죠. (B-가-3)

3) 협치를 위한 여건의 부족

협치를 위한 여건의 부족함으로는 개인적인 노력을 통해 협력구조를 형성해야 하는 점과 협치와 관련한 조직들 간의 협력환경이 부족한 점, 상호 업무에 대한 이해부족, 그리고 중간지원조직 간 협력이 미미한 상황이라는 내용이 제시되었다. 구체적으로 살펴보면 협력이 필요한 경우임에도 조직적으로 이루어지 못함으로써 필요에 의해서 개인적 노력으로 수행해야 하는 점과 관련 조직들 간에 협력을 할 수 있는 동기가 마련되지 못함으로써 협력 환경이 갖추어지지 않는 문제가 있었다. 또한 협력대상 기관의 업무에 대한 이해가 부족하여 협력 자체가 이루어질 수 없는 경우와 사회서비스 및 사회적경제 중간지원조직들 간에도 협력이 이루어지지 않고 있는 것으로 분석되었다.

> 지자체라든가 이런 지원이 되지 않는 상황이니까요. 저는 개인적으로 접근을 했어요. 개인적으로 만나고 개인적으로 실행을 했었고. 이게 쉽지가 않죠. 해 줘봐야 누구한테 인식을 받는 것도 아니고 실적으로 잡히지도 않고. 예산이 있는 것도 아니고. 정말 성과를 [보려면] 어느 정도 예산이 투입이 되어야 하는데 계획서가 없으니까 그런 것들이 있었죠. 사실 다 이벤트라고 보시면 될 것 같습니다. (C-가-2)

일단은 예산도 예산이지만 협치를 할 수 있는 환경만 조성된다 해도, 상당한 변화가 있을 거라고 보여지고요. 예산은 그다음이라고 보죠. 근데 협치할 수 있는 환경 자체가 마련돼 있지 않고, 관심조차 없으니까요. 그래서 지금 여성가족부에서 보면 성별평가를 강제적으로 해야 한다, 시키니까 하고 있잖아요. 그렇게 하지 않는 이상 관심을 안 가질 거거든요. 왜냐하면 필요성을 못 느끼니까. (C-가-2).

제가 사회적 경제를 잘 몰라서 사회적 경제과에 들어가서 사회적 경제 분야에 어떤 사업이 있는지 찾아봤어요. 업무할 때 찾아 왔으니까. 근데 인건비 지원하고 이런 게 많이 있더라고요. 비슷비슷한 게 쫙 있더라고요. 서로 어떤 일을 하는지 잘 모른 경우가 많은 것 같아요. 협업. 조금 힘든 부분 있을 것 같긴 한데. (C-나-3)

사회서비스 분야의 중간지원조직은 사회적경제조직을 지원하는 중간지원조직과의 협업구조가 일상적으로 구축되어있지 않아 중간지원조직의 수공업적 협업 방식에 의존하고 있으며, 이런 상황에서 지자체 관련부서와의 관계가 형성되기 어려운 한계를 토로하였다.

사회적경제지원센터, 마을기업지원센터, 협동조합지원센터 이런 데거든요. 제가 다 한 바퀴 돌았었습니다. (중략) 그렇게 하니까 미미하게나마 OOO과 같은 기관들이 한 개, 두 개씩 생기더라고요. 관계된 기관들은 그 정도밖에 없고. 지자체하고의 연동은 사실은 불가능한 거거든요. 얘기를 한들 되겠습니까. (C-가-2).

4) 공공조직의 협치에 있어서 어려움

지방자치단체의 협치에 있어서 나타나는 다양한 어려움들은 공무원에 따라 달라지는 협치상황과 비효율적인 행정과정, 그리고 공공과 민간 간 협치에서 다루기 어려운 문제점이 발생한다는 점이었다. 먼저 공무원에 따라 달라지는 협치상황의 경우 공무원의 잦은 보직 변경으로 업무파악

에 한계가 있는 점과 지방자치단체장의 성향에 따라 달라지는 협력업무, 그리고 담당 공무원들의 협력에 대한 적극성 부족이 지적되었다.

어차피 뭐 공무원들이야 길어봐야 6개월밖에 담당 못 하는데 진짜 길어야 1년이고, 다 바뀌면 끝인데. 그런 부분이다 보니까. (A-나-1)

지자체장이 바뀌면서 그 전임장은 사회적 경제에 대한 관심이 엄청 좋으시고 해 가지고 많은 지원 해 주셨는데 바뀌시고 나가지고 그쪽에 대한 건 사실은 아예 조직에서도 변화가 있고 해서, 그쪽은 관심사가 아닌 형태로 이루어진 부분이 있었고요. (A-1)

특별하게 강제성을 띈 어떤 모임을 갖지 않는 이상은 스스로가 협치를 해서 꾸려 나갔다 생각하는 건 한 명도 없을 것 같아요. 오래 있을 사람도 아니고요. 6개월, 길어 봐야 1년짜리인데 이분이 복잡한 생각까지 하면서 타부서 사람들 만나서 큰 사업을 도모하고 할 생각을 갖기 어려울 거란 말이에요. 이게 상당히 어렵다고 봐야죠. (C-가-2)

지자체와 협업하는 사회적경제조직과 중간지원조직에서는 전반적으로 행정절차가 오래 걸리는 점과 행정부서 간 칸막이로 인해 서로 업무를 떠넘기는 현상이 발생한다는 점, 그리고 부서 간 업무에 대해 조정이 쉽지 않은 것에 대해 불편함을 느끼고 있었다.

행정 부분에서 어떤 게 가장 어려웠냐면 우리는 중앙 부처에 인가를 받아야 되잖아요. 근데 그때 마침 메르스가 터졌을 때 6월에. 그래서 2015년. 그래서 그런지 모르겠지만, 저희가 인가를 받는데 굉장히 오래 걸렸어요. 6월에 준비해서 들어갔는데 10월에 나왔거든요. 물론 담당 공무원이 차출되기도 하셨고. (A-가-1)

중앙 부처 공무원들의 인식이 왜 이걸 우리가? 뭐 이렇게 생각하시는 경우도 있는 거 같고 서로 토스를 하시는 거예요. 장애인 쪽에서는 이거 우리가 할 거 아니다. 자활로 가라. 자활은 주 사업이 우리가 아니기 때문에 어르신으로 가라. 뭐 이런 식으로 핑퐁게임이라고 표현을 우리는 했는데, 이런 식으로 [같은 부서 안에서도] 왔다 갔다하는 거에요. (A-가-1)

얼마 전에 복지부 공모 사업이 있는데. 제가 중간에 와서 뭐 5천만 원 해서 예산을 남겨놨다가 나중에 아동부분에 그런 바우처 공모사업이 있는데 그게 그 예산이 도대체 누가 집행해야 하나. 예산은 우리 쪽으로 고정이 됐었고요. 처음에는 아동 쪽으로 있었어요. 그것도 얘기가 많더라고요. 아동 담당이 할 건지. 그것도 예산 하나만 해도 그런 실갱이가 벌어지는데 과연 쉬울까, 그런 생각 했어요. (C-나-3)

마지막으로 공공과 민간 간 협치에서 다루기 어려운 문제점으로는 각종 업무과정에서 지방자치단체로부터 안내를 잘 받지 못한다는 것과 정책을 결정할 때 현장의 목소리가 충분히 반영되지 않는 제한점이 언급되었다.

안내상담창구가 없었어요. 그래서 사회서비스 분야에서 사업자를 내고 그것을 어떻게 처리하면 되고, 이런 일반 사업의 경우에 바우처는 쉬운 것 같거든요. 그냥 제도가 다 이미 정해져 있기 때문에 그렇게 하면 되는데 그외의 사업들을 하는 사회적 경제 사업영역은 어떤 매뉴얼 내지는 안내가 되게 필요한 것 같아요. 그래서 저는 도움을 전혀 받지 못했어요. 좀 안타까워요. (A-다-1)

저는 사실 왜 그러시는지는 모르겠으나 일단 뭐 코로나로 인해서 돌봄 공백이 크다고 하니 뭐 그런가 보다 하긴 하나, 이해는 하나 현장의 어떤 그런 부분들은 너무 모르신다는 생각이 들기도 해요. (A-가-1)

5) 효과적인 협치수행 접근

협치에 있어서 다양한 어려움이 있음에도 불구하고 조사대상 중 몇몇 지역은 효과적인 협치를 위한 접근을 수행하고 있는 것으로 나타났다. 세부적으로는 지역 안에서 각각의 의제별로 업무를 분담하여 수행하지만 필요한 경우 적극적으로 협력하는 경우와 비효율을 고려하여 분야의 특

성이나 조직 수 등을 참고해서 민간파트너를 선정하고 마지막으로 협력의 기본이라 할 수 있는 수평적인 파트너십을 바탕으로 한 거버넌스 구조를 형성하여 협력을 하는 경우가 있었다.

> 중앙 부서 단위에서 의제가 내려 오더라도 그거를 다시 업무별로 나누게 된 거죠. 구조가 나눠야 되는 것들은 나누고요. 나누지 못하는 것 중에 협조만 받아서 처리를 하는 거죠. 그러면 이제 기존에 있는 사업하고 중복성이 있느냐, 없느냐. 중복성이 있으면 그 쪽으로 넘어가든지. 아니면 중복성이 없고 오히려 이쪽과 같다 그러면 여기서 가져가는. (A-다-3)

> 장기요양 기관은 우리 지역에 육십 몇 개가 있어요. 그걸 다 들어오게 할 순 없어요. (중략) 이번에 관리 계획 수립을 할 때 일시재가서비스 제공 기관은 저기 노인 요양, 노인 장기 요양 기관에 B등급 이상. 들어와서 신청할 수 있다. 다만 우리가 지역에서 수요 대비 올해는 뭐 열 몇 개를 가져가겠다. 이렇게 계획을 해 놨어요.이렇게 해서 제한을 좀 둬 가지고 제공 기관들이 너무 난립하거나 민원이 들어오거나 이런 걸 조금 막으려고 한 번 해놨어요. (A-다-3)

> 저희는 기본적으로 가야 되는 건 타 기관, 타 지원단 하듯이 하는 건 기본으로 하고요. 제일 중요한 부분은 시 하고의 관계가 사실 제일 중요한 부분인 것 같아요. 그래서 매월 1회 이상 시랑 정기적으로 미팅하고 기록 남기고 해서 점차 이게 좀 됐고요. (A-1)

다. 향후 협력을 기대하는 유관기관

중간지원조직과 지방자치단체가 향후 협력을 기대하는 유관기관으로는 서비스를 직접 제공하는 조직이나 서비스 제공을 지원하는 조직, 그리고 사회서비스와 사회적경제 조직 간의 실질적인 협업이 가능한 기관들이 있었다.

〈표 5-5-7〉 향후 협력을 기대하는 유관기관

개념	하위범주	범주
새로운 욕구가 발생했을 때 서비스 제공이 가능한 기관	새로운 서비스 제공을 위한 조직	서비스 제공과 지원, 그리고 실질적인 협업과 관련한 기관
사회서비스 제공을 위한 대학		
사회서비스 제공을 위한 사회복지기관		
돌봄관련 공단조직	사회서비스, 사회적경제 지원을 위한 조직	
서비스 품질개선 등을 위한 R&D 조직		
지방자치단체의 의료급여사례관리사		
지방자치단체와 사회적경제협의회 조직 간의 협업	사회적경제와 사회서비스 조직 간의 협업	
사회적경제지원센터와 사회서비스지원단 간의 협업		
사회적경제 조직과 기존 사회복지기관과의 협업		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

먼저 새로운 서비스 제공을 위한 조직으로는 지역사회 내 신규 사회서비스 욕구가 발생했을 때 서비스 제공이 가능한 기관과 사회서비스 제공을 위한 지역사회 내 대학, 그리고 사회서비스 제공이 가능한 사회복지기관과의 연계가 필요하다고 제시하고 있다.

앞으로 욕구가 발생하면 그 욕구를 대체할 수 있는 기관들이 나타나면 거기랑 같이 하는 게 좋겠죠. 이 업무를 하면서는. 단기 시설 서비스가 사실 협약은 제일 많이 되어있긴 한데, 실질적으로 서비스를 제공할만한 여력이 안 돼요. (A-다-3)

저는 대학이 가능성이 많을 것 같았어요. 젊은이들도 많은 그런 조직이고. 어떻게 보면 좀 학문적으로 접근하는 부분이 있고, 우리가 가지지 못한 걸 아이디어를 주실 부분인 것 같고요. 또 아까 말씀드렸다시피 사업을 많이 하잖아요. 그러면 좋을 것 같았어요. (C-나-3)

저는 사회복지관련 공공 기관들이 예를 들면 지역자활센터는 기본이고, 지역에 있는 큰 규모 있는 복지관이나 규모 있는 장애인 복지관 또는 노인 복지관도 있고, 그런 공공기관들. (중략) 그런 규모 있는 사회복지 공공기관에서 사회적 경제 조직을 만들어서 좀

서포트를 같이 해서 독립할 수 있는, 그런 시스템이 갖춰졌으면 좋지 않을까 생각합니다. (C-나-1)

두 번째로 사회서비스와 사회적경제 지원을 위한 조직으로는 돌봄서비스 제공과 관련한 국민건강보험 같은 공단조직과 서비스 품질개선 등을 위한 R&D 조직, 그리고 지방자치단체의 의료급여 사례관리사와의 연계를 희망했다.

(지역) 공무원 조직뿐만이 아니라 공단도 사실 되게 중요하거든요. 근데 국민건강보험공단같은 기관도 연계가 돼야 하는데 아직 거기까지는 못 간 것 같아요. (A-가-1)

거기가 사회서비스의 품질 개선 R&D라든지 BR&D를 지원하는 기관이더라고요. 그니까 지금은 의료라든지 이쪽이 약간 우리 쪽으로 들어온다면 많은 예산이 투입되어서가 아니라 결합될 수 있을 거 같아요. 그 기관이 자체적으로 지원하고 있었던 데, 그리고 우리도 직접적으로 R&D나 BR&D나 수행할 수 있겠지만 여기와 컨소시엄을 맺는다면, 일반기업하고 협업이 된다면 좋겠어요. (B-1)

의료 급여 사례 관리자 분들. 초창기 때는 저희가 도에서 같이 얘기를 나눠 봤었었는데, 지금은 얘기 안한 지가 좀 됐고, 저희가 일상생활지원 서비스라고 해서 자꾸 저희 사업만 이제 얘기를 하게 되는데요, 국한 돼서. 그 사업들도 마찬가지로 이용자 모집이 어려워서 비슷한 사업이기 때문에 의료급여사례관리사 쪽하고 좀 연계해서 고민을 나눠보고 사업을 활성화할 수 있는 방안들. 그러한 것들을 고민하고 싶고요. (B-2)

마지막으로 사회적경제와 사회서비스 조직 간의 협업이 필요한 기관에 대해 향후 협력을 기대하고 있었다. 세부적으로는 지방자치단체와 지역의 사회적경제협의회 간, 사회적경제지원센터와 사회서비스지원단 등 양 중간지원조직 간, 그리고 사회적경제 조직과 기존 사회복지기관 간의 협업을 위한 구체적인 내용을 제시하고 있었다.

우리지역 같은 경우 사회적기업협의회가 있고요. 마을기업 같은 경우에는 OO지역 마을기업협의회가 있는데, 그런 유관기관하고도 이제 거기서는 내부적으로 그 기업들, 이제 협의체이기 때문에 관련되니까 저희 쪽에 사업하는데 어려움이 있으면 그런 데에서도 중간역할을 해서 잘 될 수 있으면 합니다. (B-가-3)

사경 센터에서는 사회서비스지원단을 되게 의지했었어요. 자기네들도 필요한 부분이었기 때문에. 사경센터에서 요구하고 있는 것처럼 신규 사업을 지투사업 안에 개발을 해서 사회적 경제 조직이 많이는 안 들여도 어느 정도 혜택을 줄 수 있고, 진입하는 데에, 운영하는 데에도 어느 정도 지원이 될 수 있는 그런 차별화된 서비스가 있다 그러면 좀 더 낫지 않을까. (C-가-2).

옛날에 사회서비스 지원단에서 사회적 경제 지원센터랑 뭔가 같이 해보려고 되게 시도를 했었는데. 거기는 여하튼 그래도 뭔가 파트너로 한 번 괜찮은 조직같아요. (C-나-3)

사회적경제 기업들 입장에서도 환원도 하지만 또 한 편으로는 또 하나의 시장을 볼 수 있는 계기가 되는, 이게 기회가 되는 거죠. (중략) 본인들도 어쨌든 간에 어떻게 보면 또 하나의 판로잖아요. 그러니까 그런 것들이 메리트라고 하면 사회적경제 조직기업은 그런 거고요. 그 다음에 복지관 부분들도 사실은 필요한 교구나 이런 부분들이 있었으면 좋았겠는데 막상 해보니까 저건 괜찮겠다. 이야기를 끌어내는 데 도움이 되겠다. 생각되시니까 이제 일부 구매하시기도 하고, 또 교육도 받으시는 이런 작업을 하는 거죠. (A-가-1)

4. 사회서비스 및 사회적경제 관련 지역계획

사회서비스 및 사회적경제와 관련한 지역계획은 문건화된 정책으로 지역계획의 포괄적 의미가 한정되는 것을 방지하기 위해 특정 계획을 지칭하지는 않았다. 이때 지역계획은 지역사회의 다양한 의제가 다루어지고 실행전략이 비교적 구체적으로 수립되어 있는 지역이 있는 반면, 지역 내

계획이 아예 없거나 있더라도 구체적이지 못해서 체감도가 낮은 지역으로 양분되는 것으로 나타났다. 계획에 대한 중간지원조직과 사회적경제 조직의 인식 또한 공공의 관심과 사업수행의 주요한 근거가 될 것이라는 기대와 실질적인 사업수행에 대한 도움을 주는 긍정적인 영향은 없을 것이라는 의견으로 양분되었다.

〈표 5-5-8〉 사회서비스 및 사회적경제 관련 지역계획

개념	하위범주	범주
지역사회보장계획 내 커뮤니티 케어와 거버넌스가 강조됨	계획 내 지역의제가 다루어지고 구체적 사업이 마련됨	지역계획의 실상과 의미의 지역 간 차이
사회적경제 기본계획 내에 지역의제와 관련한 사업포함		
광역 자치단체 단위의 사회적경제 기본계획이 존재하지 않음	지역관련 계획이 없거나 있어도 구체성이 부족함	
지역계획이 없거나 있어도 체감도가 낮고 섬세하지 못함		
공무원들의 사업에 대한 관심확대와 사업 수행 구체화의 근거	공공영역의 사업에 대한 관심과 실질적 사업수행 근거	
사회적 경제의 사회서비스 참여에 대한 역할증대 기대		
협업의 어려움으로 실질적 도움이 되지 못함	실제적인 도움이나 긍정적인 영향은 없을 것임	
계획이 생기더라도 지역사회에 큰 영향력은 없을 것임		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 계획 내 지역의제가 다루어지고 구체적 사업이 마련됨

지역의 각종 계획 내에서 지역사회의 주요한 의제들이 적절하게 다루어지고 구체적인 전략이 마련된 경우로는, 우선 지역사회보장계획 내에 커뮤니티 케어와 거버넌스가 강조됨으로써 사회서비스나 사회적경제가 활성화될 수 있는 지역이 있는 것으로 나타났다.

> 저희가 지역사회보장계획 안에서 커뮤니티 케어 부분을 강조했고요. 정책적으로 강조가 되어 있고 그 안에 커뮤니티 케어 관련 일자리, 서비스 제공, 사회적경제 다 들어가 있어요. (A-다-2)

기본계획의 제일 1순위로 강조하는 게 실행력 있는 거버넌스인가 이래서 약간의 구청 내에, 민간 내에 협업과 거버넌스를 실행력 있게 돌아가게 하는 것을 1순위 전략으로 놓고 짜고 있고. (A-다-2)

이와 함께 사회적경제 기본계획 내에 돌봄과 복지, 교육 등 생활의제와 관련한 사업이 포함됨으로써 전략적으로 추진될 수 있는 기반이 마련된 지역도 있는 것으로 분석되었다.

사회적경제 기본계획 안에 사회적 기업 육성지원뿐 아니라 지역의 돌봄이나 복지, 교육이나 여러 가지 생활 의제들에 연결되어야 하는 전략사업들 추진하는 것을 사회적경제 기본계획에 담고 있어요. (중략) 지금 거의 수립 막바지고요. 9월에 위원회하면 통과될 건데 그런 것들을 민간 전문가들하고 세우고 있어요. (A-다-2)

나. 지역 내 관련 계획이 없거나 있어도 구체성이 부족함

지역사회 내 사회서비스와 사회적경제 관련 계획이 없거나 있어도 구체성이 부족한 경우도 있었다. 우선 광역 지방자치단체 단위의 사회적경제 기본계획이 존재하지 않거나 (법적인 근거는 있으나 실제 수립하지 않은 경우) 있어도 개별 기관과의 관련성이 낮고 세부적인 계획이 부족하여 체감 수준이 낮은 것으로 분석되었다.

공식적으로는 OO시에 사회적경제 기본계획이 없어요. 조례 있고, 기본계획에 준하는 3년 계획, 정책사업 계획 이런 건 있는데 사회적경제 기본계획이라고 수립된 게 지금 부재해요. 다들 당연히 있다고 하고 지자체마다 사회적경제 기본계획 있다고 생각하시는데 지역사회 보장계획처럼 법에서 강조하고 있는 게 아니잖아요. (A-다-2)

지자체에서는 사회서비스하고 사회적 경제 연관된 뭘 해야 되겠다. 계획은 없어요. 사회적경제 기본계획도 우리하고 연관지어 가지고 하지는 않은 것 같아요. 포괄적으로

할 순 있을 것 같은데 직접적으로 우리하고 연관된 내용은 아닌 것 같아요. (C-가-2).

이번에 시·도지사의 공약 안에도 그 안에도 사회적경제가 들어가 있고 그래서 되고 있는 것 같은데 제가 보기에는 세부적인 계획이 좀 부족한 것 같아요. 크게 이제 뭔가 흐름은 있는데 그 안에 세부적인 것들은 부족하고 그걸 추진함에 있어서도 지역에서 다른 곳과 협업을 해야 되는 것들이 있는데 협업이 잘 안 이루어지는 것들 이런 것들이 있는 것 같습니다. 그런 계획이 중간지원조직이나 개별조직 사회적경제 조직 이런 데는 피부로 느끼는 도움들은 못 주고 있죠. (C-나-2)

다. 공공영역의 사업에 대한 관심과 실질적 사업수행 근거

연구 참여자들은 문건화된 지자체의 계획이 공공영역의 사업에 대한 관심과 실질적인 사업수행의 근거가 되며, 특히 공무원이 계획을 기반으로 사업을 추진하고 이를 점진적으로 확대해 나갈 것이라는 기대를 보였다. 또한 계획을 통해 사회적 경제 내 사회서비스의 역할이 증대될 것을 기대하고 있는 것으로 나타났다.

공무원들도 문구로는 움직이시더라고요. 그렇게 내려오면 그거에 따라서 움직이시는데. (A-가-1)

계획이 있으니까 공무원들 계획에 근거해서 움직이시는 거고, 계획에 그런 거 다 넣었고 (중략) 예를 들면 사회서비스나 복지서비스할 때 위탁을 확대하라든지 이런 것들을 기본계획에 넣으면 확실히 달라질 수 있는 거죠. (A-다-2)

기본계획할 때 그래서 할 때 사회적경제 부분도 우선 구매와 함께 사회적경제 연계 검토가 필요한지 아닌지를 체크하게 하고, 그걸 넣게 하는 구조로 가면 공식적으로 사경팀이 불려갈 수도 있잖아요. 그래서 그런 걸 일자리 할때도 거기에 연계되느냐 이런 식의 것들을 하면 좋겠다고 제안은 했고, 구두로는 알겠다고 하시는데 모르죠. 구 내에서도 역동이 있으니까. (A-다-2)

사회적경제계획 내 전략분야 선정하는 일을 하는데 아마 (사회서비스영역이) 들어갈 가능성이 상당히 큽니다. 그럼 계획 속에 만약에 사회서비스 내용들이 전략분야로 정해지면 실제 지금 제공기관 공급이 부족하긴 하지만, 그래도 어떤 식으로 지역사회에 긍정적인 어떤 기여를 할 수 있을 거라고 생각합니다. (C-가-3)

라. 실제적인 도움이나 긍정적인 영향은 없을 것임

이에 비해 지역의 사회서비스 및 사회적경제 관련 계획이 중간지원조직과 개별기관에게 가지는 긍정적인 영향은 없을 것이라는 의견도 있었다. 특히 계획이 만들어져도 공공조직 내 협업의 어려움으로 실질적인 도움이 나타나지 않을 것이며, 따라서 지역사회에 큰 영향력이 나타나지 않을 것이라는 예측이었다.

그걸 추진함에 있어서도 지역에서 다른 곳과 협업을 해야 되는 것들이 있는데 협업이 잘 안 이루어지는 것들이 있는 것 같습니다. 그런 계획이 중간지원조직이나 개별조직 사회적경제 조직 이런 데는 피부로 느끼는 도움들은 못 주고 있죠. (C-나-2)

기본법 통과 이야기하고 이러는데, 사회보장계획처럼 뭔가 계획이 쭉쭉 내려오고 이러기는 현실적으로 쉽지 않을 거 같고, 그렇게 내려오면 당연히 이런 부분들이 반영이 되지 않을까 싶고요. 근데 제가 볼 때는 저희가 여러 가지 담고 있어서 크게 달라지거나 영향이 많거나 그럴 거 같진 않아요. (A-다-2)

포괄적으로 돼 있고 내용이 없으니까 억지로 긁어다가 연관시키는 것처럼 작성할 수밖에 없었죠. 근데 그런 것도 사실 포괄적이지, 직접적으로 이 서비스와 연관지어 가지고 이렇게 하겠다. 내용은 안 담겨있으니까. (C-가-2)

5. 사회서비스 분야 사회적경제 조직 거버넌스의 원활성 관련 지자체 요인

가. 긍정적 요인

지역의 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 원활한 협치에 긍정적인 영향을 미치는 요인으로는 사업의 추진과 관련된 지역생태계의 긍정적 측면과 부서 간 협업과 공무원의 역량 등과 관련된 지자체의 조직과 인적 관련 요인, 그리고 역시 인적관련 요인으로 지자체 사업추진 전반에 막대한 영향을 미치는 지자체 리더의 긍정적인 영향을 들 수 있다.

〈표 5-5-9〉 사회서비스 분야 사회적경제 사업 수행 관련 긍정적인 지자체 요인

개념	하위범주	범주
포괄적인 중간지원조직에 대한 신뢰감	사업추진관련 긍정적 지역 생태계	사회서비스 분야 사회적경제 조직 성과와 관련한 긍정적 요인
지역 사회적경제 조직의 협조적 태도		
지자체의 복지, 일자리 부서 간 협업	지자체의 조직 및 인적 요인	
복지담당공무원의 높은 역량		
리더의 관심으로 인한 협업기회 증가와 사업 확대	리더의 긍정적 영향	
벤치마킹 과정에서 협업가능성 증가		
적극적인 리더로 인한 성취감 인식		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

1) 사업 추진 관련 긍정적 지역 생태계

지역사회 내에 복지와 고용, 사회적경제 영역을 포괄적으로 지원하는 중간지원조직이 있는 경우 지방자치단체의 사회서비스, 사회적경제관련 사업수행의 협업이 활발히 이루어지고 있었다.

복지, 고용, 사경이 합쳐서 중간지원조직이 있다는 게 과장님들도 안심이 되는 거죠. 이거 누구랑 일을 하지 그러면 그건 고용복지지원센터랑 하면 돼. 이게 되니까 복지과장님도 저희 믿고 일을 하시는 거고, 사경도 그거 믿고 일을 하시면 저희는 한 조직이 협업을 진행을 하니까 연계가 될 수밖에 없는 거죠. 불안해 하시는 게 논의는 협업해서 할 수 있는데 실행을 누가 하냐에서 협업이 안되잖아요. (A-다-2)

그 외에 지역사회의 다양한 사회적경제 조직의 지방자치단체 사업에 대한 협조적인 태도는 보다 활발한 사업수행이 가능할 수 있는 요인으로 작용하고 있었다.

기존에 복지 사업이라고 하면 이미 다 자원을 마련해서 거기에 연계해서 해라. 이렇게 됐지, 구의 자원을 구해서 협약해서 이렇게 하라. 이러지는 않았거든요. 근데 각 자치구별 자원이 다른 거예요. 서비스는 다 똑같은데 자치구별로 자원이 다르고 특히 우리구 같은 경우는 사실 사회적 경제조직이 굉장히 협조적이고 체계적으로 돌아가는 그게 특성이었어요. 그래서 OO사업이 가장 잘 운영된 자치구가 우리구라고 보시면 되고요. 저희는 사회적 경제조직이 굉장히 적극적으로 이 돌봄 사업에 뛰어들면서 힘들어 했지만 이 시스템은 잘 갖춰 놓았죠. (A-다-3)

2) 지자체의 조직 및 인적 요인

또 다른 긍정적 요인으로 복지부서와 사회적경제 영역을 담당하는 일자리 부서 간 원활한 협업구조를 들 수 있다. 물론 지역마다 협업의 특성은 다를 수 있으나, 이러한 협업구조는 지방자치단체 사회서비스와 사회적경제 부서 간 칸막이 문제를 해소하고, 보다 적극적인 지역차원의 사업이 이루어질 수 있는 주요한 전제가 되고 있었다.

OO사업을 한다고 하니까 일자리 지원과에서 예산 편의를 제공할 수 있게끔 사회적기업에서 관련된 기업들을 좀 찾아내구요. 계속 논의를 하면서 그러면 공공 사업단이랑

사회적 경제조직하고 우리가 협력해야 되는 부분이라든지 이런 걸 일자리 지원과와 얘기를 해 나가면서 풀어가는 거예요. 일자리 지원과에서 회의도 잡아 줄 수 있기도 하고, 기업 정보를 주기도 하고, 그런 역할들을 해온 거죠. (A-다-3)

OO사업은 긴급 돌봄, 복지정책과가 주도적이시고요. 거기가 주 부서니까 일자리 정책과에서 지원하는 형태이죠. 우리구는 이제 운영 중심이 복지 쪽 복지정책과에서 하고 있고요. 그 사업 내에서 일자리 정책과의 사경 영역의 일상편의 쪽은 맡아서 하니까 지원하는 형태로 부서가 움직이고 있습니다. (A-가-1)

이와 함께 복지담당 공무원들의 높은 역량도 사회서비스와 사회적경제 관련 사업추진에 긍정적으로 영향을 미치고 있었다. 즉, 이러한 역량은 조직 내 협업구조를 기반으로 전문적인 사업기획이 가능케 하는 것으로 나타났다.

OO지역에 우수한 사회복지공무원들이 계세요. 저희는 사회복지 박사들도 몇 분 계시고 과장님도 박사님이시고 남다르신 복지과장님들이 계세요. 그것도 되게 저는 중요하다고 생각해요. 그래서 굉장히 전문적으로 기획하고 준비하시는 분들이 계셔서 그 영향이 있어요. 그런 영향력 있게 복지나 협업을 세팅하는 행정구조도 있고. (A-다-2)

3) 리더와 상급자의 긍정적 영향

리더의 관심은 각종 협업과 사업수행과정에서 긍정적인 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 특히 사업 초기에 다양한 부서들의 협업이 필요할 때, 리더의 관심은 강력한 추진으로 이어질 수 있었다.

재작년 저희 사업 시작하기 전부터, 준비 단계부터 지자체장이 직접 공무원들 모아서 스터디를 하셨어요. 이는 특수한 사례고, 저희 센터도 특수한 사례고, 좋은 모델이긴 한 거죠. 같이 그런 고민도 하시고 민간이 하는 포럼도 같이 공부하고 이런 과정도 있었고, 같이 자체적으로 그런 게 있었고, OO사업을 시작할 때도 관련된 부서들을 부서장들을

다 모아서 부기초지자체장 주최로 주관회의를 하셨어요. 그 정도니까 협업 안 해줄 수가 없죠. 매주 들어가서 사업보고를 하셔야하니까. 정책 안에서 영향이 있는 거 같습니다. 한 번 그렇게 세팅을 해두니까 유지는 어느 정도 되는 편이고요. (A-다-2)

관심은 과장님도 많으시고요. 사회적기업 같은 경우 어려운 기업에 대해서 지원하는 방향을 생각을 많이 해보라고도 말씀을 해주세요. 그리고 시장님 같은 경우도 사회적 가치개념이 강하신 분이고 또 복지 쪽에도 관심이 많으시고, 그래서 저희 사회적기업에 대한 지원을 해줄 수 있는 것도 생각을 해보고 업무를 추진하라고 말씀을 해 주시고 계시는 상황입니다. (B-가-3)

리더와 상급자의 긍정적인 관심은 새로운 소통으로 이어지기도 하였다. 특히 이들은 새로운 프로젝트 수행을 위해 팀을 구성하는 것과 선도지역의 사업을 벤치마킹하는 과정에서 협업하고 소통하는 데 긍정적인 요인으로 작용하고 있었다.

작년에 벤치마킹하는 그것도 실적이 필요했었잖아요. OO지역이 잘하시더라고요. 제가 청소년들 할 수 있는 프로그램 어떤 신규 사업 만들어야 한다고 하는데, 그래서 벤치마킹 가면서 힐링도 필요하잖아요. 그래서 OO지역에서 승마하고 있더라고요. OO지역에서도 도자기 만들고. 근데 되게 프로그램이 좋았어요. 잘하는 지역에 거기 상도 받고 이러시니까 많이 보는 건 좋은 것 같아요. 가서. 단순히 놀러가는 게 아니라. (중략) OO구에 벤치마킹 갔었어요. 그때 다섯 군데 갔었거든요. 그래서 거기 배우러 가는데 되게 도움 많이 됐었어요. 거기서 만들고 했었거든요. 보고 배우는 건 되게 중요한 것 같아요. (C-나-3)

담당자가 큰 의욕 없이 적극적인 리더에 의해 비자발적으로 업무를 수행하는 경우라 하더라도, 업무종료 후에는 스스로의 수행에 대한 성취감을 인식하고 있었고, 이러한 성과는 협업이나 소통에 대해 긍정적인 영향을 미치고 있었다.

새로운 일이 늘고 하면 되게 부담스러울 수도 있을 텐데. 그런데에서 또 성취감을 느끼시는 것 같아요. OOO 과장님 있는데 계속 일을 만들어내서 직원들이 다 싫어하세요. 점검 다 나가라고 하고 이제까지는 그냥 민원이 들어와도 그냥 넘겼던 부분인데 들추어내니까. 모든 부분에서 새로운 거 만들어 내고 하니까. 근데 그러고 나면 또 뭔가 하나 한 두 개 정도는 건지는 것 같아요. 그게 다 좋은 사업도 아니고 안 해도 되는 부분도 있긴 한데 전체 속에서 깨끗해지는 부분도 있고요. (C-나-3)

나. 부정적 요인

사회서비스 분야 사회적경제관련 사업수행에 부정적인 요인으로 작용하고 있는 지자체의 요인은 리더와 상급자의 부정적인 영향, 업무의 증가와 업무에 대한 이해의 부족, 사업 조정 및 사업 수행인력의 부족 등으로 정리하여 볼 수 있다.

〈표 5-5-10〉 사회서비스 분야 사회적경제 사업 수행 관련 부정적인 지자체 요인

개념	하위범주	범주
협업은 증가하였으나 업무도 동시에 증가	리더와 상급자의 부정적 영향	지자체의 조직 및 인적 요인
안정적인 예산집행에만 관심을 가지는 리더		
서비스 수요발굴 이후 담당할 인력부족, 업무증가에 대한 불안감	업무 증가와 업무이해도 부족	
복지담당부서의 사회적 경제에 대한 이해부족		
업무분리로 인한 협업의 어려움		
다양한 돌봄이슈에 대한 조정 어려움	사업조정 및 사업수행인력 부족	
수행해야 할 업무에 비해 부족한 인력		

1) 리더와 상급자의 부정적 영향

지방자치단체 주요 의사결정자나 상급자가 협업에 관심을 가지는 경우에는 협업의 기회가 증가하고 사업영역이 확대되는 긍정적인 효과가 있었으나, 그만큼 업무가 증가하는 어려움도 발생하여 담당자의 피로감을 야기하는 양면성을 가지는 것으로 분석되었다.

> 지자체장이 바뀌었는데 예전에는 정말 대단하셨어요. 이 사업에 얼마나 관심 많았는지. 지금은 전혀 관심 없으신데. 정말 관심 많으셨고요. 관심 굉장히 많으시니까 처음에 세팅할 때는 부서가 많이 필요하거든요. 우리 복지과만 한다고 되는 게 아니고. 자치행정과, 보건소부터 해 가지고 예산도 다 이렇게 들어오거든요? 회의 다 들어오게 하셨고요. 한 달에 두 번씩 회의를 했거든요. 문제 있으면 바로 불러서 해당 부서 다 철저히 하셨고. 그대신 그거를 다 받쳐줘야 하는. 그건 또 힘들고. 양면성이 있는 거죠. 아무튼 되게 관심 많으셨어요. (A-다-3)

또한 무관심한 리더가 협업이나 사업 확장보다는 안정적인 예산집행만을 기대하는 것도 사업의 원활한 추진에 부정적인 영향을 미치고 있었다.

> 사회서비스에 대해서는 별로 관심이 없으셨어요. 돈은 되게 많은데 여태까지 시도에서도 관심이 없으셨던 것 같고, 그나마 우리가 평가하고 이러니까 그런 게 있어? 이러고. 그전에는 보면 과장님들이 거긴 돈 주면 끝난다. 힘든 거 하나도 없다. 이런 분들이 많으시더라고요. 좀 그랬었어요. (중략) 공공영역은 그렇게 예산이 내려오면 예산 잘 집행하면 되는 그 정도였어요. (C-나-3)

2) 업무의 증가와 이해 부족

또한 사업수행에 있어서 부정적인 요인으로는, 우선 사회서비스 수요를 발굴해도 이후 담당할 인력이 부족한 상황을 들 수 있다. 이러한 요인

은 직원의 기존 업무에 더해 추가적인 업무로 받아들여지게 됨으로써 업무량 증가에 대한 불안감을 초래하므로 활발한 협업과 소통을 저해할 수 있다.

> 발굴해서 연계하니까 직원은 업무가 늘어난 거죠. 원래 이 정책은 직원을 각 동에 OO 명씩 채용해서 이 업무를 하게끔 하는 게 기본 틀인데 지자체에서 그걸 다 못 받쳐줘요. 그러다 보니까 우리 구에서도 반은 자기 업무 하던 거에다가 얹어서 하거든요. 힘들죠. 그래서 싫어하죠. (A-다-3)

> 협업을 하게 되면 새로운 업무가 늘어날 수도 있다는 불안감. 일이 좀 늘어날 수도 있겠다라는 생각이 들어요. (C-나-3)

또한 복지담당 부서에서 사회적경제에 대한 이해가 부족하여 적절한 협업이나 소통이 이루어지기 힘든 상황도 있었으며, 지방자치단체 내의 행정부서 업무가 지나치게 세분화되어 있음으로 인해 협조요청도 어렵다는 점이 지적되었다.

> 복지부서랑 사회적경제부서가 굉장히 분리되어있고 혹은 복지기관들하고 사회적기업들하고도 분리되어있어요. (A-다-2)

> 업무 자체적으로 분리가 되어있다 보니까 관련 부서하고 협조하기가 사실 어려운 점이 많습니다. (B-가-3)

3) 사업조정 및 사업수행 인력 부족

사회서비스 사업 중 돌봄 사업은 대상에 따라 다양한 부서에서 수행하고 있어서 돌봄 대상을 통합하는 것이 쉽지 않은 것으로 나타났으며, 사업수행주체의 결정이 합리적이라기보다는 힘의 논리로 결정되는 어려움이 있었다.

돌봄이라는 게 아동 청년과, 청소년 돌봄도 있고 노인 돌봄도 있고 여성 돌봄이 있고 돌보미 있잖아요. 이거를 어떻게 하나로 엮을까라는 생각을 잠깐 해보긴 했는데. 근데 그건 제가 보기엔 불가능한 것 같아요. 저도 이러한 돌봄을 엮어 가지고 해 볼까. 뭔가를 우리 부서가 해야 되는가. 이러한 부담감도 가지고 있었는데, 그거를 하려고 하니까 너무 영역이 넓어져서 커버를 못하는 거예요. (중략) 이걸 다 통합해서 정형화하는 건 좀 힘들겠구나라는 생각이 들어요. 전문 영역이어서 어떻게 하기가 좀 힘들더라고요. (A-다-3)

협조? 힘싸움인 것 같아요. 솔직히 말씀드리면, 그래요. 그런 부분이 좀 있습니다. 특히 새로운 사업이 너무 많이 떨어지다 보니까요. 이 시기에는 더 그런 것 같아요. (C-나-3)

또한 전술하였듯이 사회적경제관련 업무는 지속적으로 증가하고 있으나 수행인력에 변화가 없어서 부담이 가중되고 있는 것으로 나타났다.

조직 안에서는 도하고 시같은 경우는 상호 협조를 해야지만 추진이 되는 사업이 많기 때문에 어렵고, 그런 건 없지만 그래도 이제 도 내에서 OO시가 사회적기업을 차지하는 비율이 거의 대부분이라고 해도 과언이 아니거든요. 그렇기 때문에 지원에 대한 사업비 같은 것, 그런 부분도 좀 고려를 해주고는 있지만 또 한편으로는 인력부족에 따른, 저희가 이제 지금 3명이 일하고 있기 때문에 기업 수는 비대하게 늘어나는데, 일이 내려오는 방향성은 또 동일하고 그러니까 그런 부분에 대해서는 좀 힘든 부분들이 있는 상황이죠. (B-가-3)

제6절 사회서비스 분야 사회적경제 조직 활성화 노력

1. 사회서비스 및 사회적경제로의 진입 지원

사회서비스 및 사회적경제로의 진입 지원은 사회서비스 제공기관이 사회적경제 조직으로 전환하는 것이나, 이미 형성된 사회적경제 조직이 사회서비스 제공을 수행할 수 있도록 지원하는 것을 주된 내용으로 한다.

〈표 5-6-1〉 사회서비스분야 사회적경제 조직 활성화를 위해 필요한 노력

개념	하위범주	범주
사회적경제 조직의 사회서비스제공을 위한 인큐베이팅	사회서비스 제공을 위한 사회적경제 조직 발굴과 진입지원	사회서비스 및 사회적경제로의 진입지원
사회적경제 조직이 공동으로 사회서비스를 공급할 수 있도록 투자나 기회제공		
일반 사회서비스 영역에서 사회적경제 육성방법 필요	사회서비스제공기관의 사회적경제 조직 진입지원	
사회적경제활동에 대한 매뉴얼과 안내 필요		
사회서비스정책의 큰 그림 정렬이 필요	사회서비스 정책에서의 비전 필요	
큰 그림 안에서 기존 자원을 잘 연결하는 것이 요구됨		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 사회서비스 제공을 위한 사회적경제 조직 발굴과 진입지원

연구 참여자는 사회서비스 분야의 사회적경제 조직을 확대하기 위해 사회서비스를 제공할 수 있는 사회적경제 조직을 발굴하여 인큐베이팅하고, 사회서비스 영역에 진입할 수 있도록 지원하는 다양한 정책이 필요하다고 입을 모았다. 또한 사회서비스 진출 지원에 앞서 사회적경제 조직이 안정적으로 운영되도록 하는 지원이 선행되어야 함도 강조했다. 개별적인 접근보다는 사회적경제 조직들이 공동으로 사회서비스를 공급할 수

있는 투자나 기회가 필요함을 피력하기도 하였다.

사회적 경제조직을 발굴하면, 우리 지역의 문제를 해결하고자 하는 사회적경제 조직이 발굴되는 거예요. 그래서 우리 중간지원기관에서 이런 기관들이 발굴되었을 때 사회서비스 지원단하고 협업해서 이것들을 어떻게 잘 인큐베이팅할 것인가에 대한 체계를 구축해야 한다고 생각이 돼요. (B-1)

제 생각에는 사회적 경제 쪽으로 해서 그런 진출하는 많은 기관들이 생기잖아요. 그러면 그 사업 아이템으로 이런 아이디어[사회서비스]를 제공해주는 게 되게 좋을 것 같아요. 이런 것도 있다. 몰라서 못하는 경우도 있잖아요. 거기서도 이런 시도를 하다 보면 자연스레 제공기관이 있다 보면 연결되고. (C-나-3)

사회적 경제가 정착하기는 상당히 어려운 부분이 있어요. 별도의 지원이랄까. 행정조직에서 관심을 갖지 않으면 그냥 뭐 사회적 경제조직이다라는 제도에서 주는 그 자체의 인센티브랄까. 그런 어드밴티지만 가지고 우리 사업을 하기, 영역화가 동일하게 경쟁을 한다고 하면 사실 여전히 사실 쉽지는 않을 거다라고 저는 생각을 하고 있고요. 그걸 장착이 되려면 정책적인 지원이랄까 이런 부분이 사실은 조금은 필요하지 않을까 하는 생각은 듭니다. (A-1)

세팅하거나 기획할 때 인프라에 대한 고민들, 그다음에 지금 저희가 도시락이 주요사업이어서 도시락 같은 경우는 해썹[HACCP] 얘기가 나오는데 기업마다 해썹 절대 못해요. 사회적경제 조직들이 그런 공동생산 작업장 같은 게 만들어져야 한다든지 그런 인프라나 사회적기업들이 사회서비스를 적극적으로 공급하고 할 수 있게 하기 위한 전환 내지는 준비가 필요한데, 그거 자체에 대해서 투자되거나 기회제공이 필요하다 그런 얘기들을 많이 하시고요. (A-다-2)

나. 사회서비스 제공기관의 사회적경제 조직 진입지원

사회적경제 조직은 사회적 가치 추구가 정체성이 되는 조직인 데다가 조직을 구성하는 이들 스스로의 요구에 의해 형성되는 경우가 많기 때문

에, 민간영리기관 등 다른 형태로 사회서비스를 제공하고 있던 조직을 사회적경제 조직으로 전환하는 것이 쉬운 것은 아니다. 그러나 사회적경제 조직의 확산을 위해 이는 조심스럽지만 필요한 시도이다. 이러한 전환을 위해서는 일반 사회서비스 영역에서 사회적경제 조직을 육성하는 방법과 사회적경제 활동에 대한 상세한 안내가 필요하다.

> 바우처 아닌 일반 사회서비스에서 사회적 경제를 육성하기 위한 방법이 필요한 거죠. 좀 살아남게 하고 그들이 이렇게 어쨌든 이렇게 처지지 않도록 하게 하는 어떤 것들도 필요한 것 같기는 해요. (중략) 개별 기업들이 그 서비스 경쟁력이나 이런 구조들을 잘 가지고 지역에서 딱 우뚝 설 수 있게끔 그런 기업이 적어도 되게끔 해주는 게 필요한 거죠.(A-다-1)

> [바우처는] 그냥 제도가 다 이미 정해져 있기 때문에 그렇게 하면 되는데 그 외의 사업들을 하는 사회적 경제 사업영역은 어떤 매뉴얼 내지는 안내가 되게 필요한 것 같아요. 그래서 뭘 하기 전에 정관 안에 뭘 넣어야 된다거나 무슨 사업을 하고 싶다거나, 업종 업태는 뭐라고 하거나 이러한 것들이 그 사회적, 잘 들어가야 나중에 실제로 사회적 경제 영역에서 뭔가를 할 때에도 뭔가 정관에 걸리지 않으면서도 뭘 한다거나, 이러한 혜택을 볼 수 있으면 혜택을 보거나 이럴 수 있을 것 같더라고요. (A-다-1)

다. 사회서비스 정책에서의 비전 필요

새로운 사업을 시작하거나, 지금까지 수행해 오던 사업을 다른 방식으로 시도하는 데에는 동력과 방향성을 제시할 수 있는 비전이 필요하다. 사회서비스 사업을 통해 얻고자 하는 결실에 대한 합의와 공통의 지향이 있을 때, 사회서비스와 사회적경제 간에 움직임이 활발해지고, 큰 그림 속에서 기존 자원을 잘 연결만 하더라도 다양한 사업이 만들어질 수 있다.

지금 사회적경제 조직들은 앞으로 장기적으로 있을 커뮤니티 케어나 큰 그림들을 보고 전환을 하는데, 그 그림이 잘 안 그려지는 거죠. (중략) 사회서비스가 떨어지고 사회적경제 준다 해서 될 일이 아니라 기존에 거버넌스 세팅들, 거기에 기반한 여러 사업들이 같이 연계가 돼야 이 사업이 지속가능하게 굴러가는데 딱 어떤 특정 사업을 놓고 사회적기업이 공급 할 수 있냐, 없냐, 할 거냐, 말 거냐 이렇게 접근되면 사실 답이 안 나오는 거예요. 그게 다 지금 그런 거거든요, 사례들이. (A-다-2)

통합 돌봄 사업을 하면서 보니까 굉장히 자원이 많더라고요. (중략) 그 자원들을 통합 돌봄 하면서 좀 더 다 묶어내서 그 부분들을 연결해 주는 자원만 하더라도 실질적으로 따로 무엇이 필요해 보이진 않더라고요. 예를 들자면 집수리부분 할 것 같으면 주거지원센터의 자원이 충분히 있으니 주거지원 센터에서 요청하고 인력이 필요한 부분은 지역자활센터에서 요청하고. (A-나-1)

2. 사회서비스의 사회적 가치 지향

「사회보장기본법」 제3조에 정의된 사회서비스는 도움이 필요한 모든 국민에게 다양한 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 다각적 방법을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다. 목적에 포함된 '인간다운 삶의 보장과 삶의 질 향상'에서 사회서비스는 이미 사회적 가치를 지향하고 있지만, 이러한 가치가 제공기관을 통해서 구현되도록 하려면 구체적인 방안이 필요하다.

〈표 5-6-2〉 사회서비스의 사회적 가치 지향

개념	하위범주	범주
기존 사회서비스의 공공성 평가	사회서비스의 사회적 가치 제고	사회서비스의 사회적 가치 지향
사회서비스의 사회적 가치, 공공성에 대한 인식 제고 필요		
시장화에 대한 우려와 사회적경제 조직의 역할		
사회서비스 제공조직이 사회적경제 조직 전환 후에 사회적 가치유지 필요	사회서비스 제공조직의 사회적 가치지향을 위한 노력	
대기업 진입의 압력 방지		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 사회서비스의 사회적 가치 제고

기존 사회서비스의 공공성을 평가하고, 사회서비스의 사회적 가치와 공공성에 대한 인식을 제고하는 것은 사회서비스의 사회적 가치를 견고하게 하기 위한 중요한 과정이다. 연구에 참여한 중간지원조직은 사회서비스의 경우 공익에 복무하는 서비스이고, 이의 전달에 공공성이 담보되어야 하며, 현재 제공되는 사회서비스가 좀더 공공성 수준을 높여야 할 필요가 있음을 합의하는 것이 중요하다는 인식을 드러냈다.

> 지역에서 수요를 발굴하면 3년 정도 시범사업을 해서 기존 사회서비스에서 갖고 있는 여러 가지 문제들이 어떻게 시도되고 있는가를 냉철하게 평가할 수 있었으면 좋겠어요. 예를 들어 서비스 질에 대한 부분이라든지 일하시는 분들의 여러 가지 노동조건이라든지. (중략) 결론적으로는 사회서비스 시장에 왜 사회적 경제가 활성화되어야 되느냐라는 질문에 그럼 기존 사회서비스가 좀 더 사회적일 필요와 문제를 찾는다면 당연히 사회적 경제 기업이 도전해야 될 중요한 시장기회이지 않을까. (C-가-3)

> 기존 조직으로는 조직대로 사회적 경제 조직이든 아니든 간에 이쪽 서비스를 참여하는 관련되어 있는 모든 시민들이 사실은 이런 사회적 가치나 공공성에 대해서 인식할 수 있게끔 하는 게 필요하죠, 사실. 너무 살기 힘들어서 사실 잘 모르잖아요. (A-1)

또한 사회서비스 분야에 진출한 제공기관이 사회서비스의 사회적 가치와 공공성을 인식할 수 있도록 다양한 교육과 홍보를 전개하는 등의 노력이 필요하다. 시장화된 전달체계가 공공성을 회복하는 것은 매우 어려운 일이기 때문에, 사회서비스 전달체계가 너무 쉽게 시장에 기대지 않도록, 사회적경제가 그 역할을 할 수도 있는 것이다.

> 들어온 조직에 대해서 그러면 사회적 가치나 이런 공공성에 대한 거를 부여하기 위해서는 어떻게 할 것이냐에 대한 고민을 좀 해서, 그런 부분에서 예를 들어서 뭐 이를테면 교육과정을 필수적으로 듣게끔 한다든지 하고 그 대신 어드밴티지는 있어야 될 것 같아요. (A-1)

> 저는 쉽게 시장화하지 않았으면 좋겠거든요. 그런데 쉽게 시장화할 것 같아요. 제도가. 그래서 만약에 도시락이 없다 이러면 쉽게 그냥 도시락 업체 찾으면 되는 거니까. 근데 이 장기요양 사업을 보면서도 시장화했다가 시장화 된 것을 다시 공공성을 부여하는 것만큼 어려운 게 없잖아요. 장기요양도 엄청나게 많이 반발을 하거든요? 그러니까 좀 제발 사회서비스는 이 공공성이 있는 사회적경제가 할 수 있도록 제도가 그것을 저는 가이드라인을 정해줘야 한다고 생각해요. (A-다-1)

나. 사회서비스 제공조직의 사회적 가치지향을 위한 접근 노력

사회적경제 조직 인증이 모든 사회적 가치의 추구를 담보하는 것은 아니다. 사회서비스 제공기관이 사회적경제 조직으로 전환한 후에도 지속적으로 사회적 가치를 유지하려는 노력이 필요하고, 사회적경제의 정체성을 지키기 위해 사회서비스 영역에서 영리를 추구하는 일반 대기업의 진입을 막는 일이 요구될 수도 있다.

> 이용자들은 사실은 자활로 인식하셨던 경우가 많은데요. 근데 계속 한 달에 한 번씩 안내문을 내보내고 이용자 분들 설명회하고 교육하고 이런 작업들을 하니까 지금은 많

이 이해하고 계시죠. 그래도 무슨 조합으로 운영되고 있대. 뭐 이런 정도로라도 이용자들은 이해하고 계시고요. (A-가-1)

일반 기업들은 물론 대기업들은 해줄 생각도 없으시겠지만, 어쨌든 그럼에도 불구하고 대기업도 들어오더라고요. 식사 지원에. 제가 깜짝깜짝 놀라는데, 골목시장도 안되는 이런 거를 또 하시겠다고 들어오시는 거 보면 참 대단하다 싶기도 하지만, 오히려 그런 것들을 막는 작업들이 지역 안에서 있어야 된다고 생각을 하고. (A-가-1)

3. 사회적경제 조직에 대한 인식개선

사회적경제 조직에 대한 인식개선과 관련해서는 사회적경제 조직을 사회서비스 영역의 파트너로 인정하고, 사회적경제 조직이 지니고 있는 다양한 특성을 고려하면서 동시에 복지영역과 상생할 수 있는 사회적경제 조직으로 이해하는 것이 필요한 것으로 나타났다.

〈표 5-6-3〉 사회적경제 조직에 대한 인식개선

개념	하위범주	범주
사회적경제 조직을 파트너로 생각하는 지자체의 인식	파트너로서의 사회적경제 조직	사회적경제 조직에 대한 인식개선
사회적경제 조직을 일반 업체로 보는 시각 개선 필요		
공공과 사회적경제의 차이를 이해하고 조율	사회적경제 조직의 특성을 고려	
사회적경제 조직에 맞는 제도개선		
복지와 사회적경제를 통합적으로 고려하여 생태계 확장	복지영역과 상생할 수 있는 사회적경제 조직	
기존 복지영역과 상생할 수 있는 사회적경제 조직		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 파트너로서의 사회적경제 조직

지자체가 사회적경제 조직의 정체성을 오해하고 이들을 연대의 대상이나 파트너로 인정하지 않는다는 것은 앞서 줄곧 제기되었던 문제이다. 따라서 지자체가 사회적경제 조직을 지역사회의 중요한 파트너로서 인식하고, 연대와 협동, 자조를 중시하는 지역주민 중심의 사회적경제 조직을 사회복지법인이나 민간영리기관과 구분되는 사회서비스 제공기관으로 인식하는 것이 요구된다.

지방자치단체는 인식만 바꿔주세요. 사회적경제 조직들이 굉장히 이런 얘기하면 되게 섭섭해 하는데 극단적으로 얘기해서 돈도 안 줘도 되고, 장소 안 줘도 되니까 우리를 대등한 파트너로 여겨달라. 지금 단순히 보조금 지급 대상자로 보니까 이것들이 한정되고 규모화되지 않는다는 거예요. (B-1)

제가 중간입장에서 볼 때 굉장히 사회적경제 조직을 재가서비스 공급하는 그냥 장기요양기관, 그래서 기존에 사회적경제 조직이 사회서비스 공급을 이렇게 진짜 업체가 물량공급을 확보하기 위한 수단으로 보는 이미지 자체를 다시 리셋을 하고 봐야 되지, 그렇지 않으면 끊임없이 영역, 포션 다툼을 하고요. 그 부분이 안타까워요. (A-다-2)

없는 걸 만들어야 되면 누가 만들게 할 것이냐인 것에서 사회적경제라고 하는 어쨌든 가이드라인을 좀 정하고 사회적경제가 육성될 수 있도록 전략을 짜야 된다. 자기네들이 계획을 내는 게 아니라 사경에 제안하고, 이것을 어떻게 이렇게 함께 필요한데 해볼 수 있고, 같이 하자라고 제안하고 그러면 지역에 있는 사회적 경제 기업들이 뭔가를 할 수 있도록 행정적으로 돕고 이렇게 해서 하나씩 하나씩 만들어 가야 되는 것 같아요. (A-다-1)

나. 사회적경제 조직의 특성을 고려

사회적 경제조직의 특성을 고려하기 위해서는 우선 공공영역과 사회적 경제 조직의 특성을 이해하고 조율하려는 노력이 필요하다. 사회적경제 조직이 사회서비스 영역으로 진출하는 데 장벽이 되는 제도를 개선할 필요도 있다. 공공영역의 사회서비스 관련 업무수행과정이 사회적경제 조직에는 잘 맞지 않는 부분에 대해서 검토하여 개선이 필요한 경우는 개선하고, 공무원이 사회적경제 조직에 대한 이해가 부족하여 이들의 참여나 지원을 배제하는 경우가 있다면 이를 바로잡을 필요가 있다.

> 그건 이제 정말 그 과정들이 필요해요. 담당들과 처음에는 사회적 경제조직과 민간. 요양도 민간이잖아요. 이 소통의 방법이 다른 거예요. 공공은 어차피 다 세팅된 틀 안에서 일을 했기 때문에 이렇게 말하면 저쪽에서도 찰떡같이 알아듣고 할 줄 알았는데 아닌 거예요. 그래서 처음에 조금 의견 마찰들 이런 게 조금 있었는데 그래서 자꾸 모이게 하는 거. (A-다-3)

> 민관이 함께하는 어떤 위원회라든가, 사경 위원회를 의무적으로 둔다거나 뭐 이런 작업이 있으면 조금 더 정책적인 탄력을 받거나 어쨌든 그런 것들이 만들어져야 실제로 좀 힘이 되는데 (중략) 사회적 경제 위원회라고 표현해야 될지 모르겠지만 그런 것들을 의무적으로 해도 실제 그 도움이 많이 되거든요. 사실은 관을 움직이려면 민의 어떤 진짜 힘 있는 사람이 움직이지 않는 이상은 움직이는 게 하늘의 별 따기고 또 계속 바뀌기 때문에 어려움이 있거든요. 이제 그러한 부분들은 좀 이렇게 만들어 주시면 훨씬 좋죠. 저희 입장에서는. 그리고 그 안에서 이제 기능이나 역할을 정확하게 명시해 주시면 당연히 없는 정책들도 만들어지고. (A-가-1)

다. 복지영역과 상생할 수 있는 사회적경제 조직

연구참여자는 복지와 사회적경제를 분리하는 것이 아니라 통합적으로 고려함으로써 사회서비스 영역의 생태계가 확장될 수 있음을 언급하였다. 이를 통해 사회적경제 조직 입장에서는 사회서비스 영역이 신규 진출 영역으로 사회적경제의 지평을 넓혀줄 수 있으며, 복지영역에서는 사회적경제 조직이 협업대상이자 전달 주체로 그동안 복지영역에서의 실행이 힘들었던 부분을 보완하고 새로운 접근을 수행할 수 있도록 도울 수 있다.

복지 쪽에서 고민을 하실 때 폭넓게 사회적경제 조직도 바라봐야 하고 복지, 사경 분리가 아니라 어떻게 이걸 통합적으로 가야 하는데 (중략) 정말 지역에 있는 돌봄이나 복지의제를 고민하면서 이 사회서비스, 넓은 의미의 복지서비스 공급을 고민하는 주체들을 조금 다르게 봐야하고. (A-다-2)

기업들 입장에서도 환원도 하지만 또 한 편으로는 또 하나의 시장을 볼 수 있는 계기가 되는, 이게 기회가 되는 거죠. (중략) 본인들도 어쨌든 간에 어떻게 보면 또 하나의 판로잖아요. 그러니까 그런 것들이 메리트라고 하면 기업은 그런 거고요. (A-가-1)

지역의 복지나 자원으로서의 역할을 일정 부분 이윤이 아닌 어떤 사회적 가치나 환원 차원에서 결합하고 있는 거기 때문에 오히려 복지 영역의 입장에서는 그런 것들을 좀 열린 마음으로 받아들여야, 그래야 사실 커뮤니티 케어가 되는 거거든요. (중략) 저희는 오히려 사회적 경제 영역들이 지역의 복지 기관들하고 어떻게 잘, 말씀하신 이런 것들을 좀 해소시키면서 결합할 수 있을지, 그러니까 이게 핵심일 거 같아요. (A-가-1)

4. 사회서비스 제공을 위한 행정적 지원

사회서비스 제공을 위한 행정적 지원과 관련해서는 행정조직 간의 연계와 사회서비스사업과 관련한 조정, 그리고 지역의 상황을 고려한 행정적 지원이 필요한 것으로 나타났다.

〈표 5-6-4〉 사회서비스 제공을 위한 행정적 지원

개념	하위범주	범주
지역뿐만 아니라 중앙단위까지 행정협조 연계 필요	행정 간의 연계	사회서비스 제공을 위한 행정적 지원
부처 분절성을 해소하는 접근		
지자체와 중앙정부 차원에서 이루어지는 사업들의 유사함	사회서비스사업의 조정	
단기 프로젝트로 인해 종료 후 나타나는 문제		
지역 사회서비스 수요를 반영할 수 있는 정책에서의 융통성 필요	지역의 상황을 고려한 행정적 지원	
권역별 사회서비스 공급주체를 세우고 사회서비스 공급을 함께 고민		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 행정 간의 연계

사업 수월성의 상당부분은 원활한 행정적 지원에 의해 담보된다. 사회적경제 조직이 지역차원에서 해결하기 어려운 이슈는 지역을 넘어선 권역과 광역단위, 중앙부처 단위까지 지원하는 행정협조 연계를 통해 해소될 수 있다. 특히 사회적경제 영역처럼 중앙부처 간의 분절이 심각한 영역은 특히 더 그러하다. 또한 행정조직의 고질적인 문제인 부처 간 칸막이 문제를 해소하기 위한 접근이 필요하다.

광역을 만들었던 이유가 지역으로 못 푸는 것들이 있어요. 안되는 것들 배송 문제라던가 청소 같은 거라던가. 어느 정도 규모화가 되지 않으면 기업들이 매번 계속 자기 자

본을 넣으면서까지 해야 되는 상황이 계속 발생하면 실제로 그게 지금이야 하겠지만, 장기화가 되면 기업들도 사실 지치거든요. (중략) 그런 부분들을 공동으로 좀 풀어내는 작업들, 인프라를 만드는 작업, 규모화시키는 작업. 이제 이러한 부분들도 정책적인 제언들 뭐 이런. (A-가-1)

이거는 사실 또 돌봄이잖아요. 그러면 이제 공단들도 사실 되게 중요하거든요. 근데 그러한 부분들 건강[보험]공단이라거나 국민[연금]공단이든 이 서비스를 하고 있는 나름, 그러한 것들도 연계가 돼야 하는데 아직 거기까지는 아닌 것 같아요. (A-가-1)

운영 기관이 가사 간병은 구청에서 직접 관리하고 장애인 활동 지원은 국민연금에서 관리를 하고 그리고 뭐 장기 요양은 국민건강보험공단에서 관리를 하고. 너무 힘들어요. 이게. (A-나-1)

나. 사회서비스사업의 조정

사회서비스사업관련 조정으로는 우선 다양한 공공영역에서 유사한 사업을 추진함으로써 사업 간 경쟁관계가 형성된다는 점이 제시되었다. 지자체와 중앙정부 차원에서 이루어지는 사업이 유사한 경우, 불필요한 경쟁과 중복 지원을 해소하고 사업을 효율적으로 추진하기 위한 조정이 필요하다. 정책 사업 중 단년도 프로젝트로 진행되는 사업은 지속성을 담보하지 못해 서비스의 성과가 단절되고, 제공기관의 조직적 역량이 집약되지 못하여 소실되는 한계를 안게 되기 때문에 이에 대한 대책 마련도 요구된다.

돌봄 통합 사업은 기관의 고유 사업으로 가지고 가려고 사실은 예산을 별도로 확보하거나 이 부분에 대한 자체 수입을 갖고 할 수 있겠다라고 해서 그거에 대한 부분을 기회를 잡고 있었는데 뭐 OOOOO니 커뮤니티 케어니, 이런 식으로 만들어지니까 굳이 그걸 고유한 사업으로 가지고 와야 될 이유가 없게 되는 거죠. (A-나-1)

너무 몰아붙여서 가지만 실제로 그렇게 하고 나면 다 떠나고 남는 건 지속 가능하지 않은 사업과 우리가 책임져야 할 사람들만 남는 거예요. 프로젝트라는 건 지속 가능하지 않은 사업이잖아요. 그 사업과 그 사업에 참여했던 일시적으로 참여했던 사람들이 남는 거죠. 그리고 만약에 이용자가 있다면 특히나 이용자도 남는 거죠. (A-다-1)

다. 지역의 상황을 고려한 행정적 지원

행정적인 지원은 지역의 상황을 고려하여 이루어져야 한다. 지역 사회서비스 수요를 반영하는 정책에 융통성을 부여하여 지역상황에 맞는 보다 확장적인 사회서비스가 제공될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 아울러 권역별로 사회서비스의 공급주체를 세우고, 지역에서 필요한 다양한 사회서비스 공급의 주체를 중심으로 지역 주민들이 함께 고민할 수 있는 계기가 만들어져야 한다.

서비스가 지금 8대 서비스로 이렇게 들어 있는데 이제 하다 보면 욕구들이 나타나는 지점들이 있잖아요. 보완을 할 때 [지금은] 이렇게 OO시에서 딱 세팅이 된 서비스만 나가야 되니까, 제 욕심이긴 한데 OO시 자치구에서 필요한 사업비도 따로 얼마 있는 걸 써라. 서비스를 개발을 해서 써라. 아니면 너네 자치구에서 취약한 서비스. 취약한 부분에 좀 더 써라. 이런 융통성을 주면 좋지 않을까. (A-다-3)

약간 권역을 나눠서 도시락을 여기서 대량생산해서 막 쏘는 게 아니라 이 지역에 있는 사회적경제 조직이 생산하고, 이 지역 주민들이 배송하시고, 또 이분들이 꼭 집에서 뿐 아니라 제공되는 30식이 끝나서 끝날 게 아니라 365일로 지어가는 관계 속에서 돌봄은 필요한 거잖아요. 그런 게 다른 형태로 또 이어지고 이럴 수 있게 가려면, 약간 권역별 주체들이 세워지고 거기서 그 역할을 감당하면서 도시락 생산뿐만 아니라 그 지역의 이슈들, 사회서비스 공급을 같이 고민하면서. (A-다-2)

그 지역에 뭐 어쨌든 인구 현황과 인구 현황에 맞춰서 조사된 서비스의 현황이 어떤지를 좀 살펴보고, 거기서 부족한 것이 있다면 어떤 것인지를 같이 좀 찾고 그래서 사회적 경제 영역이 공동으로 만약에 그 부분을 어떻게 좀 받아 낼 수 있는지, 없는지를 같이 논의하고 이런 것들이 설계적인 차원, 설계해서, 설계가 좀 되어야 하는 거 아닌가 이런 생각은 들더라고요. (A-다-1)

5. 실험적 사업수행 확대

실험적이고 혁신적인 사업의 수행은 사회적경제 조직의 특성 중 하나인 혁신성과 밀접히 닿아 있다. 사회서비스 영역에서 사회적경제의 강점을 활용한, 실험적이고 혁신적인 사업의 수행을 촉진하고자 한다면 이에 대한 적극적인 지원이 필요할 것이다. 또한 코로나-19의 확산과 비대면에 대한 높아진 요구 등 지역사회에 새롭게 등장한 이슈에 대해 사회서비스를 활용한 사업의 개발도 실험적인 사업 수행으로 지원을 요청할 수 있을 것이다.

〈표 5-6-5〉 실험적 사업수행 확대

개념	하위범주	범주
실험적, 혁신적 사업모델 지원	실험적, 혁신적인 사업수행 지원	실험적 사업수행 확대
지역단위 작은돌봄에 대한 실험시도		
코로나 시대 비대면 돌봄에 대한 고민	새로운 이슈에 대한 사업개발 지원	
인구유입정책과 사회서비스와의 연계		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 실험적, 혁신적인 사업수행 지원

실험적, 혁신적인 사업수행 지원과 관련한 개념으로는, 실험적, 혁신적인 사업모델에 대해 지자체 등에서의 적극적인 지원이 필요하다는 것과 지역단위의 작은 돌봄에 대한 실험 시도를 통해 경험이 축적되고 민관의 신뢰가 쌓일 수 있는 기회를 만들어야 한다는 내용이 도출되었다.

사회적경제 특히 지자체에서는 이런 모델, 선진 모델, 서구유럽의 모델이 여기서도 가능하다는 실험들을 하는데 촉진제, 매개자 역할을 해야 한다고 생각해요. (중략) 저는 작은 모델이지만 사회적 농업하고 함께 결합할 수 있는 상품을 지금 이제 올해부터 추진해서 들어가는 거거든요. 이런 모델이 사회적 경제 조직에서 준비되는 만큼 지자체에서 지원이나 이런 것들을 해주는 것들이 필요하다고 생각해요. (B-가-1)

장기요양은 사실 그건 이제 어떻게 할 수 없는 영역이잖아요. 정해져 있는, 법의 원칙에 따라 운영되는 거니까. 거기는 저희가 어쨌든 신규자를 발굴해서 정착하는 모델을, 하지만 되게 커뮤니티화하는 이렇게 가 보는 영역이 필요할 거고. 다음에 이제 이렇게 바우처 영역은 사실은 좀 실험적이고 시범적인 사업이 좀 있었으면 좋겠습니다. (C-가-3)

OO사업으로 그런 분들이 엮어진 거고 그런 서비스가 필요하신 분들은 이제 기업들이 들어가서 서비스를 처리해주는 그런 작업을 아주 작지만 해봤죠. 그런 경험들이 있다 보니 이제 자연스럽게 이런 정책 사업이나 이런 거에 거부감이 없이 기업들이 이렇게 좀 바라볼 수 있었었던 계기가 된 게 아닌가 싶습니다. (중략) 우리가 함께하겠다고 이제 역으로 이제 같이 관하고 이야기를 하니까 이게 한, 두 기업은 아니잖아요. 그러니까 이제 좀 바라보시는 게 있어서 좀 신뢰를 하셨던 거 같아요. (A-가-1)

나. 새로운 이슈에 대한 사업개발 지원

새로운 이슈에 대한 사업개발 지원과 관련한 개념으로는 코로나-19 확산 이후 비대면 돌봄에 대한 고민이 이루어져야 한다는 점과 인구 소멸이라는 지역 이슈와 관련하여 인구유입정책과 사회서비스 간의 적극적인 연계가 필요함이 제시되었다.

> 코로나 때문에 사실 모든 게 마비가 됐어요. 돌봄 쪽도. 그리고 또 하나는 돌봄 봉사자들도 사실은 안전에 어떤 보장이 필요한데 그게 좀 잘 안 되고 있고, 또 막 교육이랑 기본적인 것들을 다 해드려야 하는데 이게 대면이 안 되니까 어떡하면 이분들을 비대면에서 좀 활성화 시킬 수 있을까? 하는 고민이 있어서 지금은 유튜브 채널을 좀 만들어서 (중략) 돌봄은 사실은 온라인 쪽에 너무 취약해서 대부분 당연히 오프라인 생각을 하고 있고 온라인을 어떻게 하지 이런 고민이 사실 있고, 안 해 봐서 근데 이제 필요하다는 생각을 하는 거예요. (A-가-1)

> 실제적으로 인구가 유입이 되면 청년이 한 명 두 명 와서 잠깐 있는 게 아니라 결혼하신 분들이 와서 가정을 꾸려야지 인구가 많이 느는 그런 게 있잖아요. 그 사업이 청년을 대상으로 하는 거보다는 장년층이 가정을 꾸리고 거기서 정착할 수 있게 하는 게 필요하다 하시더라고요. 그건 맞는 것 같았어요. 인구 유입이 네 명까지 되면 훨씬 크잖아요. 그런 사회서비스하고. 지자체에서도 관심을 가지실 것 같아요. 요즘에 워낙 인구는 중요한 부분이니까. 없어진다하면서 그러니까. 그거는 괜찮을 거 같아요. (C-나-3)

6. 사회서비스관련 인력에 대한 지원

다른 많은 분야가 그러하듯, 사회적경제가 한국사회에서 정책적 대안으로 관심을 받을 수 있는 분야로 성장한 데에는 무엇보다도 조직된 활동가의 꾸준한 지역 활동이 큰 몫을 한 것으로 평가할 수 있다. 사회서비스 분야의 사회적경제 조직이 성장하기 위해서는 사회서비스와 관련된 지역

의 인력을 양성해야 한다. 특히 사회서비스 분야의 사회적경제에서는 서비스 종사 인력이 사회적경제 조직의 주체로 활동가 역할을 함께 할 수 있다. 또한 잦은 보직 변경으로 인해 업무 수행의 지속성에 한계가 있는 공무원 조직의 한계를 파악하여, 이를 견인하는 방안도 관련 인력의 역량 강화에서 나올 수 있다. 돌봄종사자의 처우 문제도 사회적경제 조직의 성격에 부합하게 주체의 관점에서 풀어내는 것이 요구된다.

〈표 5-6-6〉 사회서비스관련 인력에 대한 지원

개념	하위범주	범주
지역활동가 양성이 고민스러움	지역활동가 양성 및 역량강화	사회서비스관련 인력에 대한 지원
실무자들의 관리자로서 역량강화 필요		
활동가 세대교체에 따른 조직내부 미션공유 필요	인력교체에 따른 업무지속성 확보	
공무원의 잦은 보직변경으로 업무파악 한계		
돌봄 종사자에 대한 처우개선 필요		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 지역활동가 양성 및 역량강화

지역활동가 양성 및 역량강화와 관련한 개념으로는, 우선 지역활동가가 일할 수 있는 영역이 다양해짐에 따라 한 곳에서 오래 일하지 못하는 구조가 되면서 지역활동가를 키워내지 못하는 어려움이 제기되었다. 또한 관리자로서 훈련받지 못하고 연차가 쌓여 관리자가 된 경우에는 현재 수행해야 하는 다양한 관리자로서의 업무가 힘에 부치는 경우가 있어서 관리자로서의 역량을 강화하는 과정이 필요한 것으로 나타났다.

> 지역의 활동가들을 키워내지 못한 거가 굉장히 중요한 부분이죠. 그리고 서로를 좀 이렇게 보듬고 가야 될 만한 상황에서 이제는 활동가들이 나가서 활동할 수 있는 영역이 너무 많아졌죠. 공공에 일자리 많이 생겼고, 웬만한 센터 뭐 무슨 뭐 여기 지역에서 하셨던 분들이 사실 실질적으로 이제 다른 지역의 거기로 많이 나가 계시니까. (A-나-1)

지금 몇몇 기관들이 그 현장의 당사자들이 성장해서 기관을 운영하거나 기관의 관리자로 자리매김하고 있는 데들이 꽤 있지 않습니까. 그런데 그런 데들이 여전히 사실은 그 문제에 놓여 있다고 보여져요. 욕심은 있는데 실질적으로 어떻게 할지 몰라서 그냥 연차가 되어서 기관의 대표가 맡기도 했고, 뭐 팀장을 맡기도 하고 그랬기도 했는데 사실은 이렇게 현장에서 일을 하시던 분들이 점차, 점차 성장해서 그 자리에 왔을 때 무엇인가를 기획하고 추진하거나 이러기에는 사실은 굉장히 어려움이 있다고 보여지는 거거든요. 그래서 며칠 전 사경 센터 회의 때도 좀 그 관리자들을 키워내기 위한 그런 프로그램이 거기서 좀 교육비도 주고 수당도 주고 그래가면서 좀 프로그램을 좀 했으면 좋겠다. (A-나-1)

나. 인력교체에 따른 업무지속성 확보

인력교체에 따른 업무지속성 확보와 관련한 개념으로는, 우선 활동가들의 세대가 교체되었으나 조직 내부의 미션을 공유하는 기회를 가지지 못함으로써 합의를 통해 업무가 수행되지 못한 점이 지적되었다. 또한 공무원의 잦은 보직 변경으로 공무원들의 업무파악에 한계가 있으며, 돌봄 종사자들의 소관부서에 따라 처우가 달라짐으로써 돌봄 종사자들 간의 처우 격차가 발생하는 문제가 제기되었다.

사실 직원들하고 서로 공유되고 서로 필요에 의해서 만들어지는 지역에서 기반을 갖고서 서로가 해 보자. 이런 부분에서의 합의로서 만들어진다면 관계가 없는데 이제는 어느 기관들도 어느 지역들도 그런 부분에서의 그 기관으로 운영되는 부분은 참 좀 어렵다 싶은 생각이에요. (A-나-1)

공무원도 계속 바뀌잖아요. OO구도 잘 됐다가 갑자기 이제 공무원들이 인사이동이 바뀌면 다시 시작이에요. 일반 보조금 사업이나 이런 것들이어도 힘든데 이건 긴급인데 긴급 가지고 또 이짓을 해야 하는 게 서로가 힘든 일이잖아요. (A-가-1)

같은 기관에서는 누군 맞춰주고 누군 못 맞춰주는 이런 상황들? 마스크를 요양보호사 쪽은 주는데 이쪽은 안 줘요. 그러다 보니까 기관에서는 그거를 안줄 수도 없고 쪼개주든가 아니면 사서 주든가 뭐 이런 부분들이 발생하더라고요. (A-나-1)

7. 사회적경제 조직의 사회서비스 제공 지원

사회서비스 분야 사회적경제 조직 본연의 활동, 사회서비스 제공이라는 사업 수행에 대한 직간접적 지원도 조직의 육성을 위해 필요한 방안이다. 구체적인 내용으로는 사회적경제 조직에 대한 직접적 지원과 사회서비스 제도를 고려한 맞춤형 지원, 그리고 기존 제도 내에서 사회적경제 조직을 대상으로 한 지원의 내용이 제시되었다.

〈표 5-6-7〉 사회적경제 조직에 대한 사회서비스 수행관련 지원

개념	하위범주	범주
재무적 지원	사회적경제 조직에 대한 직접적 지원	사회적경제 조직에 대한 사회서비스 수행관련 지원
인건비 지원		
사회적경제 조직들의 수익구조 보완방법 고려	사회서비스 제도를 고려한 맞춤형 지원	
사회서비스 영역에 특화된 지원		
기존 제도 보완을 통한 지원확대	기존 제도 내에서 사회적경제 조직 대상 지원	
서비스 제공기관이 없는 지역에 대한 별도 지원		
지역사회보장협의체 내 사회적경제분과 설치		

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 사회적경제 조직에 대한 직접적 지원

연구 참여자들은 사회적경제 조직에 대한 직접적 지원으로 운영비나 대출지원, 투자지원 같은 재무적 지원과 함께 각종 인건비 지원이 필요함

을 강조하였다. 현재 중앙부처와 지자체의 지원 정책을 통해 사회적경제 조직에 인건비 및 사업비나 창업자금 등을 지원하고 사업 및 시설자금을 융자하고 있는데, 이런 지원을 지속적으로 강화해 나갈 필요가 있다.

> 대출이나 이런 것들도 비영리가 되고 나서 막힌 것들도 굉장히 많아요. 그런 공적인 자금이나 이런 것들을 그냥 달라는 게 아닌 거고 대출인 거고 이런 거라면 조금 더 획기적으로 열 필요가 있다. 그 심사해서 열면 되는 거니까 아무나 다 해주라는 것도 아닌 거고 그런 것들이 좀 필요하지 않을까. (B-가-1)

> 기업이 운영해 갈 수 있는 자금구조나 뭐 기반토대를 이룰 수 있는 그런 사항이 좀 수반이 돼야 된다고 느껴집니다. 사회적기업같은 경우도 중소기업 같은 경우는 이자보전 같은 거를 해 주고 있거든요. 이자보전, 이제 융자금에 대한 이자보전을 하고 있는데 그런 부분을 확대할 수 있는 방향을 찾는다든지 그러면 기업에서 이 조직 활성화되는 데 도움이 될 거라고 생각합니다. (B-가-3)

> 우리가 사회적경제 쪽으로 하면 인건비 지원하는 그런 게 있더라고요. 그런 인건비를 그런 인력들, 회계를 전문적으로 하는 거? 그런 인력들을 채용하는 데 지원하는 그런 식으로 활용하면 되지 않을까? (중략) 그런 역할할 수 있는 게 중요한 것 같다. 그런 인력을 인건비를 그런 데 활용하면 좋지 않을까. (C-나-3)

> 사회경제조직이 좀 힘들고 저희처럼 사회서비스 이런 거라면 또 저희 말고 또 다른 데도 있겠지만 그 직원들에 대한 인건비는 좀 보존해줬으면 좋겠다. 제일 크다. 직원 인건비 보조해 주는 게 그래야지만 일을 할 수가 있어요. (B-나-1)

나. 사회서비스 제도를 고려한 맞춤형 지원

사회서비스 제도를 고려한 맞춤형 지원과 관련한 개념으로는, 사회적경제 조직들이 사회서비스 사업을 수행하는 데 있어서 수익구조상의 어려움이 있으므로 이를 보완할 방법을 고려해야 하며, 사회적경제 조직이

사회서비스 영역에서 활동할 때 발생하는 다양한 문제에 대해 특화된 지원이 필요한 것으로 나타났다.

> 실질적으로 돌봄 영역에서 사회서비스의 영역에 있는 사회적 경제 조직들에 대한 수익 구조에 대한 부분들은 무엇인가가 다른 방법이 생겨야 된다는 거거든요. 실질적으로 그니까 다른 재원을 좀 부가적인 부분들을 할 수 있을 것 같으면 관계가 없는데, 이 부분은 어차피 정부에서 그대로 비용이 나온 거에서 더 손을 대거나 할 수 있는 영역이 없단 말이에요. 이제 그러한 부분이라고 한다면 최소한 적어도 뭐 복지관처럼 무엇인가를 지원할 수 있는 이런 부분들이라든가 (중략) 실질적으로 고정적이고 안정적으로 사회서비스 제공기관에 대해서는 무엇인가를 보완책을 마련을 해야 된다는 거예요. (A-나-1)

> 사회서비스를 제공하면 사회적 경제 조직에 대한 부분들은 어디든 다 그렇게 얘기하겠지만 별도의 어떤 그 취급? 별도의 어떤 방안이 좀 필요하지 않을까, 그런 생각을 좀 해요. (A-나-1)

> 보조금을 받는 조직에 대한 제약? 지금으로서는 이제 저희가 바우처하고나서 다른 사회적경제 조직들이 다 받고 있는 일자리창출지원사업이라든지 인건비지원사업을 받지 못하는 부분에 있어서 조정이 필요하죠. (C-가-1)

다. 기존 제도 내에서 사회적경제 조직 대상 지원

연구참여자들은 새로운 제도를 만드는 것에 어려움이 따른다는 것을 인식, 기존 제도의 보완을 통해 사회서비스를 제공하는 사회적경제 조직에 대한 지원이 확대되기를 기대하고 있었다. 또한 사회서비스 제공기관이 없는 지역에 대해서는 사회적경제 조직이 진입하려 한다면 이를 촉진하기 위한 별도의 지원이 필요함을 언급하였다. 그 외 지역사회보장협의체 내에 사회적경제분과를 설치하여 운영함으로써 사회서비스관련 논의가 이루어지는 것이 필요하다고 보았다.

아마 지금 현재 상태에서 사회적 경제 조직 숫자는 많아지고 예산은 한계가 있기 때문에 그 직접적 지원에 대한 부분을 만들기는 아마 거의 좀 힘들 거라고 보여져요. 그죠? 그렇다면 제도에 대한 보완을 통해 가지고서 본인들 돈을 쓰지 않고서 할 수 있는 부분들이 있지 않습니까. (A-나-1)

제공 기관이 아예 없는 지역에 그런 쪽에 진출할 수 있는 그런 조건으로 해서 지원을 좀 한다든지 그런 지자체에서. 그거는 괜찮을 것 같네요. 만약 그러면 사회적 경제 조직들이 제공기관이 없는 데. 그런 데 와서 이런저런 서비스 주겠다. (C-나-3)

지역사회보장협의체 내에 사회적경제 분과가 따로 있지는 않아요. 그러니까 복지분과, 일자리 분과에 들어가 있는데, 사실 어떤 면에서는 사경 분과가 별도로 있는 것도 좋을 것 같아요. 그래서 사경 영역의 것을 수립하고 올릴 수 있는, 왜냐면 이거는 일자리 분과는 일자리 전반적인 것들 얘기하는 거기 때문에 사실은 사경의 영역만 얘기하지 않거든요. (A-가-1)

8. 중간지원조직의 새로운 접근

중간지원조직은 개별조직을 직접적으로 지원하고 견인하며, 이들 간 네트워크를 형성하여 활동을 촉진하는 역할을 한다. 중간지원조직의 강화된 역량은 지역의 생태계 조성이나 개별 조직의 사업 성과에도 긍정적인 효과를 가져올 수 있다. 중간지원조직에 대한 새로운 접근과 관련한 내용으로 현재의 전문성 외에 추가적인 전문성 확보가 필요함이 제시되었다. 즉, 사회서비스 중간지원조직은 사회적경제에 대한 전문성을, 사회적경제 중간지원조직은 사회서비스관련 전문성을 확보하기를 기대하고 있었다. 또한 중간지원조직 간, 그리고 중간지원조직과 지자체의 협업이 현재보다 긴밀하고 유기적인 수준에서 이루어져야 할 필요성이 제기되었다.

〈표 5-6-8〉 중간지원조직의 새로운 접근

개념	하위범주	범주
사회서비스와 사회적경제에 대한 중간지원조직의 전문성 확보	중간지원조직의 추가적인 전문성 확보	중간지원조직의 새로운 접근
사회적경제 조직의 사회서비스분야 지원 컨설팅		
중간지원조직 인력 및 역할조정		
중간지원조직과 지자체 간의 협업	중간지원조직의 협업	

자료: 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

가. 중간지원조직의 추가적인 전문성 확보

중간지원조직의 추가적인 전문성 확보와 관련한 개념으로는, 중간지원조직의 전문적인 분야 외에 다른 분야의 전문성을 추가적으로 가지는 것이 필요한 것으로 나타났다. 즉, 사회서비스 중간지원조직은 사회적경제 전문성을, 사회적경제 중간지원조직은 사회서비스 전문성을 갖추는 것이 요구되는 것이다.

> 사회서비스지원단에서도 사회적경제에 대한 인식들이 필요할 거 같고요. 그리고 사회적경제지원센터같은 경우에도 사회적기업이나 협동조합을 권유할 때 저희가 보조금에 해당되는 바우처 수익이 보조금에 해당된다는 것을 인지를 못하시고 하면 일자리창출이나 이런 게 가능하다는 가능여부를 알려주시지 않은 거죠. 저희로서는 굉장히 중요한 부분이잖아요. (C-가-1)

> 사회적 경제 조직과 사회적 가치 이런 것들을 이해할 수는 있는 인원들이 좀 필요해요. 지원단 자체 내부에도 없고요. (C-가-2)

두 번째로 사회적경제 조직이 사회서비스분야에 원활하게 진입할 수 있도록 사회서비스분야 지원 컨설팅이 확대되기를 원했다.

창업 쪽 지원을 해서 사회서비스분야로 전환해서 창업하는 걸 육성하시는 거처럼, 이미 있는 사경조직들이 비즈니스 모델들이나 사업들을 정렬해서 그냥 자기들끼리 가사서비스했던 부분들이 조금 전환해서 이 분야 바우처로 들어올 수 있게 한다든지 그런 약간의 컨설팅 내지는 지원의 형태들도 있으면 좋겠어요. (A-다-2)

마지막으로 사회적경제 중간지원조직의 인력 및 역할을 조정하여 사회서비스에 대한 진입을 적극적으로 지원하고, 공공영역과의 관계를 통해 사업화할 수 있는 부분을 지원하기를 기대하고 있었다.

중간지원조직에게 있어서도 중간지원조직이 이런 전략사업들에 있어서 이런 역할들을 해야 하잖아요. 그러니까 이 부분을 인정하고 역할에 대한 것들을 세팅하는 것이 광역이나 전국 단위에서 조금 필요한 거 같고요. (A-다-2)

그냥 쉽게 생각하면 사회적 경제 지원 센터 내에 공공과 사회서비스를 연계하는 그런 전문 인력, 아니면 그런 부서, 팀 이런 것들이 하나 있으면 앞으로 이런 서로 연계할 때 이런 공공에서의 그런 특성? 뭐 방향? 뭐 이런 것들을 이해하면서 사회적 경제 조직을 이끌어서 협약해서, 앞으로 이 복지서비스 늘어나고 있는 이 욕구들에 대해서 대응할, 즉각적으로 대응할 수 있는 그러한 조직이 되지 않을까. (A-다-3)

나. 중간지원조직의 협업

중간지원조직은 지자체와 보다 밀착된 협업을 통해 지자체의 사업이 지속적으로 수행될 수 있도록 견인하고 새로운 사업을 개발하는 데 역할을 할 수 있다. 그런데 중간지원조직이 견인하는 역할을 수행할 수는 있으나, 지자체의 협업 의지가 없으면 구현하기 어려운 과제이기도 하다.

중간지원조직은 그런 것들을 이제 좀 많이 개발해서 제안을 드려야 되고, 또 지방자치단체는 그런 제안을 좀 이렇게 열린 마음으로 받아주실 수 있는 그런 준비가 되어 계시

면 좋겠다. 그리고 중간지원조직이 단순하게 예산지원 받아서 그냥 뭐 운영만 하고 이런 조직이 아니라 지방자치단체와 좀 협업을 통해서 파트너가 되어야 된다고 생각을 해요. (C-나-2)

제7절 소결

이 장에서는 사회서비스 분야의 사회적경제 조직과 이를 둘러싼 거버넌스 구조의 활동 양상을 살펴보았다. 반구조화된 인터뷰로 진행한 사례연구를 통해 사회적경제 조직이 지역의 사회서비스 요구에 부응하는 데 효과적으로 역할을 하고 있는지, 사회서비스 분야에서 사회적경제 조직이 경험하는 어려움은 무엇인지, 사회적경제지원센터를 비롯한 중간지원조직과 지자체의 지원과 협업이 원활한지를 탐색하였다. 주요 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사회서비스와 관련된 지역 기반은 대체로 서비스 영역과 서비스 대상, 수요와 공급의 분포에서 불균형한 것으로 나타났다. 사회서비스 공급기반이 특정 지역에 쏠려 있거나, 특정 인구집단에게 쏠리는 양상이 나타났으며, 농촌 지역 같은 경우에는 공급기반이 희박하여 지역의 수요를 충족하는 데 어려움을 경험하고 있었다. 사회적경제 조직은 이러한 현실을 기반으로 지역 특성에 부합하는 서비스를 제공하고, 이를 통해 지역문제의 해소에 기여하는 것이 사회적경제의 역할이라고 인식하고 있었다. 또한 공급이 부족한 지역에 기반을 확충하는 것을 넘어선, 모든 지역 주민을 위한 서비스를 보편적으로 제공하고, 서비스의 분야를 확대하며, 촘촘한 서비스망을 구축하여 전반적인 삶의 질을 향상하는 것을 '사회서비스의 보장'으로 언급하였다.

둘째, 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 설립에는 돌봄 종사자의 처우 개선이나 여성노동에 대한 고민 등 '조합원 스스로의 문제'와 지역의 돌봄이라는 지역 문제가 함께 계기가 된 것으로 나타났다. 공공성에 대한 지향, 정책사업의 추진, 네트워크나 지원조직을 통한 교육과 컨설팅 등이 사회적경제 조직의 원활한 사업 운영을 촉진하였으나, 사회적경제에 대한 낮은 인식이나 조합원들 간의 합의를 이루기 어려운 조직 내부의 문제 등이 조직 운영에 장벽이 되고 있었다. 그러나 사회적경제 조직의 운영을 통해 돌봄종사자의 처우를 개선하고 조직 구성원의 역량을 강화하며, 지역 내 돌봄의 선순환 구조를 형성하는 등의 성과가 있었다.

셋째, 사회적경제 조직은 전통적으로 사회서비스 전달을 담당해 온 사회복지법인이 주류가 된 영역에서 요구하는 사업의 조건이나 기준을 맞추는 데, 그리고 민간영리기관이 중심이 된, '과열경쟁시장'인 사회서비스 영역에 진출하는 데 한계를 느끼고 있었다. 또한 사회적경제에 대한 공공영역의 불신이나 정체성에 대한 오해로 인해 협업에 어려움이 있기도 했다. 그럼에도 불구하고 사회적 가치와 공공성에 대한 지향, 지역사회에서의 다차원적인 협업과 영향력의 확대, 이용자 중심의 서비스의 실현과 서비스 제공인력의 노동권에 대한 고려 등의 면에서 사회적경제가 기존 전달체계와 차별적인 유용성을 가진다고 인식하였다,

넷째, 사회적경제 조직 간 네트워크의 활동과 지자체의 지원과 협업 수준은 지역에 따라 양극화된 모습을 보였다. 사회적경제와 관련한 토대가 견고하고 지자체 부서 간 협업수준과 담당 공무원의 역량이 높으며, 리더가 긍정적인 영향력을 가진 곳에서는 거버넌스 조직이 원활하게 작동하였으나, 조직이나 인적 자원 측면에서 여건이 충분하지 못한 지자체는 관련 조직 간의 협업에 어려움을 겪고 있었다. 때로는 지자체 리더의 적극적인 관심이 업무를 증가시켜 담당자의 피로감을 야기하기도 하였다. 연

구참여자는 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 원활한 사업 수행을 위해서는 중간지원조직의 역할을 높이고, 사회서비스와 사회적경제 조직 간 유기적인 협업이 있어야 함을 강조하였다.

다섯째, 사회서비스 분야 사회적경제 조직을 활성화하기 위한 정책방안으로 먼저 사회서비스 영역과 사회적경제 영역이 상호 간 진입을 원활하게 하기 위한 지원의 필요성을 강조하였다. 사회적경제에 대한 인식의 제고를 통해 사회적경제 조직이 지역의 사회서비스 제공의 주요한 파트너로, 복지영역과 상생할 수 있는 조직으로 인정받는 것 또한 주요한 과업으로 나타났다. 사회서비스 제공을 위한 행정적 지원과 사업 수행에 대한 직접 지원, 사회적경제 조직의 특성을 반영한 실험적 사업 수행에 대한 전폭적인 지원의 필요성도 대두되었다. 그 외 지역활동가의 양성과 역량 강화, 중간지원조직의 인접분야에 대한 전문성 확대와 중간지원조직 간 전폭적인 협업 또한 사회서비스 분야의 사회적경제 조직 활성화를 위한 정책과제로 제시되었다.

사례연구 결과는 사회적경제조직이 사회서비스 제공기관으로 가지고 있는 이점을 보여준다. 사회적경제와 관련된 거버넌스 조직은 사회서비스 제공을 사회적경제의 본래적 역할로 인식하고 있었으며, 그 기저에는 사회적경제의 사회적 가치 실현이 자리잡고 있었다. 사회적경제조직은 공공성과 지역착근성, 돌봄의 선순환을 통한 지역 공동체의 복원에 대한 지향 등 지역의 요구에 민감성을 드러냈으며, 사회서비스 종사자의 처우개선과 일자리 안정화를 사회적경제조직의 정체성과 사회서비스 품질의 결정적 요인으로 중시하는 모습을 보였다. 또한 종사자를 조직의 주체로 인식하며 이들의 역량 강화와 사회적 역할 증대에 기여하고자 했다. 또한 지역이 문제에 공동으로 대응하는 연대와 네트워크를 사업의 수행 원리로 체득하고 있었으며, 스스로의 요구에 대한 대응으로 사회적경제조직

을 꾸렸다는 점에서 지역의 문제 해결에 대한 주체적인 입장을 내재화하고 있었다. 그러나 사회적경제조직이 가진 이점뿐 아니라 구조적이고 복합적인 한계 또한 드러났는데, 사회서비스 분야의 영세성, 인적 요인의 취약함, 사회적경제에 친화적이지 않은 지역사회의 인식, 네트워크 활동의 미숙함, 사회적경제-사회서비스 간의 몰이해와 행정적인 분절성 등이 사회서비스 분야 사회적경제조직의 활성화를 저해하는 요인으로 도출되었다. 이러한 결과를 바탕으로 한 사회서비스 분야 사회적경제조직의 활성화를 위한 정책 제언은 제6장에서 제시하고자 한다.

제6장

결론 및 정책제언

제1절 연구 결과 요약
제2절 정책제언

제 6장 결론 및 정책제언

제1절 연구 결과 요약

이 연구는 사회서비스 분야 사회적 경제조직의 현황과 활용 실태를 지역 단위에서 진단하고, 지역 사회서비스 보장 강화를 위한 사회적경제 활성화 정책의 시사점을 도출하는 것을 목적으로 하였다. 연구의 주요 내용과 방법은 사회적경제 조직의 성격과 발달과정, 국내 주요 사회서비스 분야의 사회적경제 활성화 관련 정책을 탐색하기 위한 문헌 연구, 지역 단위의 사회서비스분야 사회적경제 조직 관련 정책 방향을 파악하기 위한 정책 문건의 내용 분석, 사회서비스 분야의 사회적경제 조직 현황과 이들의 지역단위 활성화에 영향을 미치는 요인을 분석한 실증분석, 실제 사례를 통해 지역의 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 활동 양상과 거버넌스의 작동을 살펴본 사례 연구로 구성되었다. 연구의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 정책문건에 대한 내용분석으로 17개 시·도의 「제4기 지역사회보장계획」, 「2019년 지투사업계획」과 10개 시·도의 「사회적경제 기본계획」을 공통요소와 계획별 개별요소로 구분하여 분석한 결과, 지역사회보장계획에서는 대체로 사회적경제를 일자리창출을 위한 수단으로 인식하는 경향이 강했다. 지투사업계획에서는 많은 지자체가 서비스 제공기관이 희소한 지역에 사회적경제 조직을 통한 공급기반을 확충하겠다는 명시적 계획을 수립하였으나, 전략의 구체성에서는 지역 간 차이가 있었다. 지역마다 명칭과 수립시기와 형태가 상이한 사회적경제 기본계획은 분야별 활성화 전략보다는 사회적경제의 육성에 유리한 전반적 생태계를 조

성하는 데 초점을 맞추고 있었다. 또한 사회서비스 제공을 사회적경제의 주요한 역할로 인식하고 있었으나, 사회서비스 분야에 대해 친숙하지 않은 모습을 나타냈다.

다음으로 내용 분석 요소를 '사회적경제의 사회적 가치 지향 명시성', '지역 자원 파악의 구체성', '계획 추진의 체계성', '제공기관 역할 인식의 명시성', '사회서비스 분야 사회적경제 활성화 전략의 구체성' 과 같이 5개의 지표로 재구성하고 지자체를 각 지표의 수준에 따라 구분한 결과, 지역의 사회서비스 자원 파악이 구체적이고 사회서비스 제공기관으로서의 사회적경제에 대한 인식이 두드러진 '자원활용형', 구체화된 전략이 부재한 '전략 미개발형', 구체적이고 차별화된 전략 대안을 마련한 '전략 구체화형', 구체적 전략이 가시적으로 드러나지는 않으나, 적절한 지원이 있을 경우 체계적인 계획을 수립할 수 있을 것으로 기대되는 '전략 준비형'과 같은 네가지 유형이 나타났다. 사회서비스 공급기반을 확충하기 위한 지자체의 전략은 크게 '사회서비스 분야에 사회적경제 조직이 진입하도록 유도하는 정책', 사회적경제 조직의 사업 안정화와 사회서비스의 영역 확대를 위한 '사회적경제 조직 수행 사업의 사회서비스 신규사업화 정책', 사회적경제 조직의 경영체로서의 경쟁력 제고를 위한 '사회서비스 분야 사회적경제 조직의 선진화·내실화 정책' 과 같이 세 가지로 구분하여 볼 수 있었다.

둘째, 실증 분석에서는 사회서비스의 범위를 광의와 협의로 구분하여 각 분야의 사회적경제 조직의 변화 추이를 광역지자체 단위로 살펴보고, 각 분야 사회적경제 조직의 수에 영향을 미치는 요인을 기초지자체 단위로 분석하였다. 분석 결과, 현 정부가 출범한 2017년 이후 사회적경제 조직의 양적 성장이 관찰되었다. 조직의 유형에 따라 특정 시기에 나타난 성장은 사회적경제 지원정책의 효과로 해석될 수 있었다. 예를 들어, 사

회적기업에서 나타난 2008년과 2010년의 증가는 「사회적기업육성법」제정에 따른 초기 시장 형성과 법 개정을 통한 '지역사회 공헌형'이 사회적기업 하위유형에 추가된 효과로 볼 수 있다. 그러나 이 연구의 주요 관심대상인 광의, 협의의 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 성장은 저조한 것으로 나타났다. 즉, 현 정부가 주요 사회적경제 활성화 정책에서 사회서비스를 주요 진출 분야로 내세우고 있으나, 가시적인 성과가 나타난 것으로 보기는 어려웠다.

사회서비스분야 사회적경제 조직의 활성화에 미치는 요인을 기초 지자체 단위로 분석한 결과, 조직유형, 사회서비스의 범위에 따라 영향요인이 다르게 나타났으나, 대체로 사회서비스 자원이 많을수록 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 수가 많아지는 것으로 나타났다. 사회서비스 제공기관의 과잉분포로 인한 과열된 경쟁이 공급 비효율의 문제를 야기하고 사회적경제 조직이 사회서비스에 진입하는 데 장벽이 된다는 문제 제기가 있었으나, 이러한 분석 결과는 기존의 사회서비스 제공기관이 두터운 시장을 형성하여 수요를 창출할 수 있음을 시사하였다.

셋째, 사례연구는 2개의 광역지자체를 묶은 한 지역을 포함하는 3개의 지역에서 사회서비스 분야의 사회적경제 조직과 사회서비스와 사회적경제 영역에서 개별조직을 지원하는 중간지원조직, 그리고 기초와 광역단위의 지자체 등 거버넌스 구조에 따른 활동 양상을 살펴보는 반구조화된 대면 인터뷰로 진행되었다. 연구 결과는 사회서비스와 관련된 지역의 수요 공급 기반이 불균형하며, 사회서비스 제공과 관련된 주체가 이러한 불균형한 기반을 해소하는 것을 사회적경제의 역할로 인식하고 있음을 보여주었다. 또한 비단 공급 취약지역에 사회서비스를 제공하는 것뿐 아니라, 모든 지역 주민을 위한 보편적인 서비스를 제공하여 전반적 삶의 질을 향상하는 것을 '사회서비스의 보장'으로 언급하는, 지역사회서비스에

대한 보편적인 지향이 있음을 확인할 수 있었다.

사회적경제 조직이 설립된 계기에서 나타난 특징은, 사회적경제 조직인 지역의 수요보다 설립 주체인 조합원 스스로의 필요에 대한 대응으로 나타난 측면이 부각되었다는 점이다. 사회적경제 조직은 공공성에 대한 지향과 운영의 민주성으로 사회적경제 조직에게 기대되는 성과를 거두고 있었으나, 전통적인 사회복지법인이 중심이 되어 왔거나, 또는 민간영리기관이 공급의 대부분을 담당하고 있는 사회서비스 분야의 사회적경제에 대한 낮은 인식으로 인해 안정적인 정착과 사업의 수행에 어려움을 겪기도 하였다. 사회적경제 조직 간 네트워크의 활동과 지자체의 지원 및 협업 수준은 지역에 따라 양극화된 양상이 많이 나타났다. 네트워크의 실질적 작동이나 중간지원조직의 성과, 지자체 지원의 효과에는 조직과 인적 관련 요인이 영향을 미치고 있었는데, 특히 지자체의 장이나 담당자의 관심수준과 협업의 의지, 역량 수준 등 인적 요인의 영향이 큰 것으로 나타났다. 또한 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 활성화를 위해 중간지원조직의 역할을 높여야 할 필요성이 대두되었다. 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 활성화를 위한 방안으로는 '사회서비스 및 사회적경제로의 진입 지원', '사회서비스의 사회적 가치 지향', '사회적경제 조직에 대한 인식 개선', '사회서비스 제공을 위한 행정적 지원', '실험적 사업 수행 확대', '서비스 관련 인력에 대한 지원', '사회서비스 제공 지원', '중간지원조직의 새로운 접근' 과 같이 8가지 범주가 도출되었다.

연구 결과를 종합하여 보면, 착수시점에서의 주요 질문, '사회적경제 조직은 지역단위에서 사회서비스를 보장 수준을 높이기 위한 유용한 수단으로 활용되고 있는가?'에 대해서는 양가적인 결과가 제시되었다고 볼 수 있다. 실증 분석 결과는 사회적경제 조직이 공급 사각지대를 해소하고, 안정적 서비스 제공기관으로 기능하며, 지역의 욕구에 부응하는 서비

스 개발을 선도하고 있음을 가시적으로 뒷받침하지는 않았다. 지자체의 정책문건은 지자체가 사회서비스의 제공을 사회적경제가 지향하는 사회적 가치 중 하나이자 주요한 역할로 인식하고 있음을 보여주었으나, 지역의 특징적인 기반과 사회서비스의 특성을 반영한 전략적인 연계 정책의 설계에 대해서는 지역 간 편차가 있음을 드러냈다. 그럼에도 불구하고 특히 사례연구를 통해 사회적경제 조직이 가지는 사회서비스 제공기관으로서의 분명한 이점도 드러났다. 사회적경제 조직은 공공성과 지역착근성에 대한 지향이 강하고, 사회서비스 제공을 통한 지역 공동체의 복원에 중점을 두고 있었다. 또한 사회서비스 종사자의 처우 개선과 일자리 안정화, 이들의 사업 주체로서의 역량 강화와 사회적 역할의 증대에 기여하였으며, 지역의 문제에 대해 개별 조직의 개별적 대응이 아니라, 네트워크로 대응하는 생태를 내재하고 있었다. 또한 이들은 막연한 '지역의 수요' 뿐 아니라 스스로가 가진 문제에 대한 적극적인 대응 방안으로 사회적경제 조직을 꾸렸다는 점에서 관련된 이슈를 보다 주체적인 입장에서 바라볼 가능성이 있었다. 강점이 효과적으로 작동하지 못하도록 하는 여러 한계 또한 드러났으나, 이러한 특성은 지역의 관점에서 사회서비스 보장 수준을 높이고자 할 때, 사회적경제가 수단으로서 가지는 차별화된 이점이라고 할 수 있다.

따라서 이 연구에서는 사회적경제가 가진 이러한 이점과 가능성을 사회서비스분야에서 사회적경제 조직을 활성화해야 할 근거와 정책 대안으로 가져가며, 연구 결과에 기반한 정책적 대안을 제시하고자 한다.

제2절 정책제언

1. 사회서비스 분야 사회적경제 조직 진입 지원

먼저, 사회서비스 분야에 사회적경제 조직이 원활하게 진입할 수 있도록 지원하는 방안이 필요하다. 실증분석 결과를 보면, 민간영리기관이 대부분을 담당하고 있는 사회서비스 전달체계는 '과열된 경쟁시장'으로 인식되고, 이는 사회적경제 조직이 진입하는 데 장벽으로 작용한다. 이러한 실증분석 결과는 이미 지역에 자리 잡은 사회서비스 제공기관이 사회서비스 분야의 사회적경제 조직이 활성화되는 데 경쟁회피요인이 아니라 생산연계요인으로 기능하고 있음을 뒷받침했는데, 이는 사회적경제 조직이 사회서비스의 사각지대를 해소하는 데 큰 효과를 보이지 못하는 것으로 해석될 수 있다. 그러나 역으로 사회서비스 공급 취약지역에서 사회적경제 조직이 사회서비스 사업을 원활히 수행할 수 있도록 적극적으로 지원할 방안 마련의 필요성을 제기하기도 한다.

내용분석에서 확인한 바로는, 지자체에서 사회서비스 분야 사회적경제 조직 활성화를 위해 주로 많이 활용하는 방법은 '업무의 위탁'이다. 사회서비스 분야의 사회적경제 조직 진입을 지원하기 위해 돌봄 분야의 정부재정 지원사업이나 사회서비스 분야의 민간위탁 선정 시 사회적경제 조직에 가산점을 부여하거나 우선 위탁을 시행하고, 때로는 사업수행기관을 사회적경제 조직으로 한정하기도 한다. 또는 사회적경제 조직에 적합한 새로운 사회서비스 모델을 발굴하여 사회적경제 조직에 업무를 위탁하기도 하는데 이의 효과성을 증진하기 위해서는 지역의 특성에 따라 사회적경제 조직에 가점을 부여하거나 위탁 자격을 제한하는 분야를 전략적으로 설정할 필요가 있다. 지역의 인구 구성이나 주민자치 기반에 따라

두드러지는 사회서비스 수요나 활성화된 사회적경제 조직의 분야에 차이가 있는데, 이를 고려하여 내실 있는 조직의 층이 두터운, 양질의 사업성과를 창출할 것으로 기대되는 분야에 사회적경제 조직이 진입하도록 지원할 수 있을 것이다. 우수한 사회적경제 조직을 사회서비스 분야에 진출하도록 유도하는 것과 함께 초기 사회적경제 조직이 사회서비스 분야에서 조직을 안정화하고 성장을 경험하도록 하는 것 또한 요구된다. 이는 중장기적으로 사회적경제가 확대되고 사회서비스 분야의 전문성이 성장하며, 새로운 인력이 육성되는 데 효과가 보일 것으로 기대된다.

사례연구에서는 민간영리기관이 사회적경제 조직으로 전환하는 것에 대해 사회적 가치에 대한 합의가 이루어지기는 어려우나, 사회적경제 조직의 확산을 위해 조심스럽지만 필요한 시도로 보고, 이를 위한 상세한 안내가 있어야 한다고 진단하였다. 지역사회서비스 중앙지원단에서 유사한 취지로 발간한 '사회서비스 제공기관 사회적경제 조직화 매뉴얼'(한국보건복지인력개발원, 2018)을 통해 관련 경험을 축적하여 지속적으로 개선해 나가는 것도 이를 위한 방안이 될 것이다.

2. 사회적경제 조직 인식 개선

일자리위원회 관계부처합동(2017. 10.: 24)은 사회적경제 조직의 사회서비스 분야 진입장벽 해소를 위한 방안으로 담당 공무원이 사회적협동조합이 비영리법인임을 인지할 수 있도록 사회복지시설 관리 안내 등의 업무편람에 명시하고, 인식 개선을 위한 워크숍을 개최하며 가이드라인을 제작·보급토록 하고 있다. 담당 공무원의 사회적경제에 대한 인식의 제고는 사회서비스 연계에 필수적인 요소이나, 비영리법인인 사회적협동조합에 국한된 범위를 보다 넓은 범위로 확대할 필요가 있다. 사례연구에

서 드러났듯이, 사회적경제 조직은 혼합 조직으로서의 특성을 잘 이해받지 못해 복지 영역에서는 영리추구조직으로, 사회적경제 영역에서는 비영리 취급을 받는 이중적인 정체성을 지니며, 지역의 사회서비스 수요에 대응하는 데 협력 파트너로서 인정받지 못하는 경우가 종종 발생한다. 이러한 현황은 일부 광역지자체에서 지역사회보장계획이나 지투사업계획에 사회적경제조직을 관련 자원으로 포함하지 않은 것이나, 사회적경제조직을 사회서비스 제공기관으로 인식하는 내용이 부재했던 정책 문건의 내용분석을 통해서도 간접적으로 드러난다.

따라서 담당 공무원이 사회적경제의 기본 가치와 지역사회에서의 역할, 사회서비스 제공주체로서 수행하는 기능에 대해 숙지하고 이들을 협력과 연대의 대상으로 인식할 수 있도록 하는 장치가 필요하다. 중앙부처에서 제안한 인식 개선을 위한 워크숍 또한 지역 단위에서 사회서비스분야의 네트워크 조직, 사회서비스와 사회적경제분야의 중간지원조직 등과 함께 개최하여 직접 교류하고 상호작용함으로써 이해의 지평을 확대하는 것이 바람직할 것이다.

또한 사회적경제 조직에서 사회적경제를 구현하는 주체로서 부합하는 정체성과 지향성을 갖추는 것이 중요하다. 이는 사회적경제 조직에 대한 인식을 개선하는 데 필수적인 선행요소이기도 하다. 사회적경제 조직에 대한 정부 지원이 기제가 되어 인증을 받은 기관인 경우, 사회적 가치에 대한 고민이나 지역공동체에 대한 지향 수준이 낮을 수 있다. 사회적 가치에 대한 합의 수준이 낮은 조직에 대해서는 사회적 경제조직의 네트워크 활동을 통해 사회서비스분야에서 해당 조직이 사회적경제의 역할을 수행하도록 견인하는 것이 필요하다. 이용자의 욕구를 파악하고 사회적경제의 방식으로 연대와 협업을 통해 공동으로 대응하는 것, 조직 운영의 민주성과 종사자의 주도성을 지향하고 처우개선을 실현하는 것은 상호

독려를 통해 증진되며, 여기에는 네트워크의 활동을 촉진하는 중간지원 조직의 역할이 요구된다.

3. 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 인적자원 육성

사회서비스 분야와 직접적으로 관련된 내용은 아니나, 정책문건 분석을 통해 대부분의 지자체가 사회적경제 인력을 육성하기 위한 아카데미 등의 교육훈련과정을 운영하고 있음을 확인할 수 있었다. 지역마다 운영 형태에 다소의 차이가 있으나, 대체적으로 지역의 대학이나 상공회의소와 연계하여 사업을 수행하고, 사회적경제에 대한 경험이 없는 신규 인력이나 현장에서 실무 경험을 쌓은 사람을 대상으로 수준별 과정을 개설한다. 또한 사회적경제 분야별 전문 컨설턴트나 강사와 같은 전문가 교육과정을 별도로 운영하여 지원인력을 양성하기도 한다. 사회적경제의 성숙 수준이 높은 지자체에서는 조직의 유형과 교육의 목적, 분야에 따라 맞춤형으로 세분화된 교육과정을 개설하고, 아카데미에서 사회적경제의 학습 모임을 지원하는 모습이 나타나기도 했다.

사회서비스 분야에서 활동할 수 있는 사회적경제 인적 자원을 육성하는 데는 첫째, 사회적경제 아카데미에 사회서비스 분야를 비롯한 진출분야에 초점을 맞춘 교육과정을 기초단계에서부터 개설하는 것이 유리하게 작용할 수 있다. 사례연구에서 원론적인 내용에 집중하여 신규 사회적경제 조직 설립을 준비하는 주체에게 실질적인 도움이 되지 않는 교육에 대한 불만이 제기된 만큼 교육 대상자의 수요에 초점을 둔 내용의 설계가 필요하다. 일반적으로 사회적경제 아카데미의 기초과정은 사회적경제의 개념과 사회적경제 조직의 유형, 조직 설립 요건과 지원과정, 실제 사례 등으로 구성되며, 분야별 지원은 심화과정 등 중급이상의 과정에 개설되는 경우가 많다. 사회적경제에 대해 관심을 가진 사람이 사회적경제의 콘

텐츠로 사회서비스를 가져가는 것뿐 아니라, 사회서비스의 적절한 전달 방식으로서의 사회적경제에 관심을 가진 사람 또한 아카데미를 통해 사회적경제 인적자원으로 육성될 수 있도록 하는 데에는 진입단계에서부터 각 분야에서의 사회적경제 조직의 운영 실제, 특히 지역의 진단에 기반한 전략적 사회적경제 조직의 운영에 대한 정보를 얻을 수 있는 교육과정이 유용할 것이다.

둘째, 아카데미가 보다 명확한 조직적 성과로 이어질 수 있도록 하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 지자체에서는 창업 아카데미같이 목적을 구체화한, 사업 수행으로 연결될 수 있는 교육과정을 개설하기도 하지만, 이러한 교육과정의 운영과 수료생의 배출이 실제 사업으로 이어지기는 쉽지 않다.

이러한 문제를 해소하기 위해 아카데미 운영 시 실제 지역의 이슈를 확인하고, 아카데미 과정에서 실제 이를 해결하기 위한 사회경제적 방안을 발굴하는 것을 목표로 하여, 채택된 수료생의 아이디어를 시범사업으로 시행하는 등 정책적인 연속성을 갖도록 설계하는 것이 활용할 수 있는 전략이 될 것이다. 이러한 방안은 사업화와 함께 육성된 인력에게 과업을 부여하여 지역을 기반으로 한 성장을 도모하는 효과도 함께 가질 수 있다. 또한 아카데미의 운영이 운영으로만 종료되는 것이 아니라 실제 사례연구에서 지적된 지역의 사회적경제에 대한 신뢰를 끌어낼 수 있는 핵심 인력으로서의 활동가를 양성해낼 수 있을 것으로 기대된다.

4. 실험적 사업 수행에 대한 지원

사례연구에서 드러났듯이, 사회서비스 분야의 사회적경제 조직은 기존의 사회복지법인이 시도하기 어려운 실험적 시도를 하는 데에 유리하다. 네트워크를 통한 사업 수행이 운영원리에 내재화된 사회적경제 조직은

분야 간 융·복합을 통한 새로운 서비스를 개발하거나, 이를 통해 새로운 수요를 창출하는 데에도 유용하며, 이는 사회서비스 제공에 사회적경제 조직이 주요한 역할을 해야 한다는 주장의 근거가 되기도 한다.

사회서비스 보장의 강화는 공급기반의 확충뿐 아니라 지역주민이 가진 욕구에 다각적으로 대응하는 것을 의미한다. 이를 위해서는 정형화된 장기요양, 바우처사업뿐 아니라 새로운 형태의 사회서비스의 개발이 필요하며, 이에 적합한 요건을 갖춘 사회적경제 조직이 실험적 사업을 수행할 수 있도록 제도적인 뒷받침이 되어야 한다.

실험적인 사업을 시도하기 위해서는 목표를 정하고 이를 달성하기 위한 계획을 수립하는 전통적인 방식보다, 작은 것부터 시도하고 시도의 성과를 받아들여 이를 기반으로 다시 새로운 것들을 덧붙여 나가는 방식으로 혁신해 가는 과정이 필요하다. 작은 시도와 작은 실패의 경험이 누적되며 사업 모형을 지속적으로 수정해 나가는 것이 변화를 이끌어낼 수 있다. 공모사업에 있어서 사회복지법인이 익숙하게 작성하는 사업제안서에 맞추어진 지원 체계는 실험적 사업을 '작은 것부터 시도하며 변화를 누적해 나가는' 사회적 경제에는 적합하지 않을 수 있다. 특히 연역적으로 개발되는 것보다 귀납적으로 사회적 경험을 통해 내용과 운영 체계가 만들어지는 사회서비스의 특성상, 사회적경제 조직이 이를 적극적으로 시도할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 현재 시행 중인 '사회서비스 분야 사회적경제 육성 지원사업'의 지원유형으로 '새로운 사회서비스 개발'이 있는데, 실험적 사업에 대한 시도가 촉진되도록 현재의 지원체계를 검토하고 조정할 필요가 있다.

5. 지역에 맞는 사회서비스 전달체계 고려

사례연구를 수행한 A지역은 중앙정부와 차별화된 A지역 맞춤형 돌봄 전달체계를 설계하고, 이 전달체계에 사회적경제 조직을 적극 유입하였다. 사회적경제 조직은 기존의 사회복지법인이 제공하지 못한 서비스 분야에서 유용성을 드러내며 성과를 보였으나, 기초 단위의 사회적경제 조직의 성숙 수준 및 지자체장이나 담당 공무원의 인식 수준이 광역지자체인 A지역과 불균형한 기초지자체는, 선도 사업을 진행한 기초지자체의 최초 도입 시기 이후 유예기간을 갖고 사업을 운영한다고 해도, 기초지자체에서 원활하게 작동할 수 있는 전달체계를 조직하는 데 어려움이 있었다.

지역 특성에 맞는 지역 맞춤형 사회서비스 전달체계를 구성하는 것은 사회적경제조직에게는 새로운 도약의 계기가 될 수 있다. 원칙적으로 지역 주민의 돌봄 수요에 포괄적으로 대응한다는 목적은 사회서비스 분야 사회적경제의 연계라는 수단과 구분되어야 하며, 사회적경제 조직만으로 지역의 사회서비스 전달체계를 구성할 수는 없다. 그러나 중앙이 아닌 지역 단위 전달체계의 이점을 활용하여 기존의 서비스로 대응하기에 충분하지 않은 돌봄 영역의 서비스 제공을 담당할 수 있는 사회적경제 조직을 적극적으로 발굴함으로써, 사회적경제 조직이 지역의 사회서비스 보장을 강화하는 데 새로운 기능을 수행하도록 견인할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 사회적경제 조직의 집약되고 성숙한 역량이 필수적이며, 이와 같은 역량의 강화는 사회적경제 조직에 대한 전반적인 생태계 조성과 인적자원 육성 전략을 통해 수행될 수 있다.

6. 중간지원조직의 역할 제고

사회적경제 조직을 통해 지역 사회서비스 보장을 강화하기 위해서는 서비스를 제공하는 개별 조직의 역량이 축적되어야 한다. 사례연구를 통해 사회적경제 조직이 사회복지법인이나 민간영리기관과 차별화되는, 사회서비스 제공기관으로서의 이점이 확인되었으나, 이를 실제로 실현하기 위해서는 제공기관의 역량이 담보되어야 한다.

중간지원조직은 개별 조직을 지원하는 기관으로, 사회서비스 분야의 중간지원조직은 사회서비스 제공기관을, 사회적경제분야의 중간지원조직은 사회적경제 조직을 지원한다. 지역의 특성과 중간지원조직의 역량에 따라 수행하고 있는 역할의 범위와 수준에는 차이가 있으나, 공통적으로 개별조직이 업(業)에 진입하도록 인증과정, 또는 등록과정 등을 지원하고 사업 수행 이전에 익혀야 할 지침을 숙달하도록 교육한다. 또한 개별조직 간 소통하고 교류할 수 있는 네트워크를 조직하고 운영하며, 개별조직 및 네트워크에 대한 컨설팅과 상담지원을 실시한다.

사회서비스 분야 사회적경제 조직의 활성화를 위해서는 현재 중간지원조직이 수행하는 역할을 확장할 필요가 있다. 적극적인 신규 사업의 개발과 사업규모화를 통한 신규 브랜드 창출 등 기존 분야에서 보다 선도적인 역할을 수행하면서, 사회서비스 분야는 사회적경제 분야에 대한 전문성을, 사회적경제 분야는 사회서비스 분야에 대한 전문성을 강화할 것이 요구된다. 사례연구에서는 중간지원조직이 상호 간의 역할이나 해당 분야의 정부 지원 정책에 대한 정보 접근성이 낮은 모습을 관찰되었는데, 각 분야에 전략적으로 진출하고자 하는 영역별 전문성을 갖춘 지원인력을 양성할 필요가 있다. 또한 중간지원조직 간 협업하고 소통할 수 있는 통로를 구축해야 한다. 현재는 이러한 정례적 체계를 갖춘 지자체가 많지

않은데, 인터뷰에서 제기되었듯 지역사회보장협의체와 같이 지역을 기반으로 한 민관협력체계 내에 이들이 소통할 수 있는 통로를 정례화하고, '사회적경제분과' 등 사회서비스 분야의 중간지원조직에서도 사회적경제 조직 담당인력이 활동할 수 있는 상설분과를 설치하는 것이 한 방도가 될 수 있을 것이다.

중간지원조직의 역할에는 지자체와의 소통도 포함된다. 부서 간 칸막이로 인한 불통, 담당 공무원의 잦은 보직 변경으로 인한 사업의 분절성, 담당 공무원의 무관심과 부족한 역량, 유연하지 못한 관성적인 행정체계, 지자체장의 무관심은 지자체가 관여하는 대부분의 사업에서 제기되는 문제이며, 본 연구에서도 이와 유사한 이슈가 도출되었다. 사회적경제 조직과 중간지원조직이 수긍하는 원활한 대응을 보인 지자체는 대체적으로 리더의 관심 수준이 높아 권한을 가진 보직자도 충분한 관심을 보이고 의욕적으로 사업을 진행하고 있었으나, 이는 제도적으로 통제하기 어려운 변수이기 때문에, 지자체와의 소통과 협업수준을 높이기 위한 중간지원조직의 노력이 필요하다. 사회적경제의 본래적인 특성에 맞게, 민이 관을 주도하는 형태로 관심이 부족하거나 정보가 많지 않은 지자체에게 지속적으로 소통을 시도하고 사업을 제안하는 것이 중간지원조직이 수행해야 할 중요한 몫이다.

참고문헌

강병원, 한정애, 박홍근, 김정우, 유승희, ..., 김두관. (2019). 사회적경제 기본법안. 의안번호 2019005.

강원도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

강원도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서

강원도. (2013). 강원도 사회적경제종합발전계획.

강원도 사회적경제 육성 지원에 관한 조례, 강원도조례 제4286호 (2018).

강혜규, 김보영, 주은수, 채현탁, 이지영, 김태은, ..., 김진희. (2018). 지역사회보장계획의 이해 -지자체의 제4기 계획 수립 실행 지원 연구. 세종: 한국보건사회연구원.

강혜규, 김형용, 박세경, 최현수, 김은지, 최은영, ..., 박수지. (2007). 사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제-국가 · 시장 · 비영리민간의 재정분담 및 공급참여 방식. 서울: 한국보건사회연구원.

경기도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

경기도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.

경기도 사회적경제 육성 지원에 관한 조례, 경기도조례 제5007호 (2015).

경상남도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

경상남도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.

경상남도 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례, 경상남도조례 제4478호 (2018).

경상북도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

경상북도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.

경상북도 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례, 경상북도조례 제3907호 (2017).

고동현, 이재열, 문명선, 한솔. (2016). 사회적경제와 사회적 가치. 서울: 한울엠플러스.

광주광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

광주광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.

광주광역시. (2015). 광주광역시 사회적경제 종합발전계획.

광주광역시 사회적경제 활성화 지원 조례, 광주광역시조례 제5007호 (2017).

관계기관 합동. (2020). 2020 사회적경제 정책 자료집: 1권역 서울·인천·경기·강원. 세종: 관계기관 합동.

관계부처 합동. (2012. 12.). 제2차 사회적기업 육성 기본계획(2013~2017). 서울: 관계부처 합동.

관계부처 합동. (2013. 12. 27.). 제1차 협동조합 기본계획(2014~2016년). 서울: 관계부처 합동.

관계부처 합동. (2017. 1.). 제2차 협동조합 기본계획(2017~2019년). 세종: 관계부처 합동.

관계부처 합동. (2018. 3. 27.). 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵. 세종: 관계부처 합동.

관계부처 합동. (2018. 2. 8.). 사회적 금융 활성화 방안. 세종: 관계부처 합동.

관계부처 합동. (2018. 7. 3.). 사회적경제 인재양성 종합계획. 세종: 관계부처 합동.

관계부처 합동. (2018. 11.). 제3차 사회적기업 육성 기본계획. 세종: 관계부처 합동.

관계부처 합동. (2019. 11.). 지역 공동체의 사회적경제 추진역량 제고 방안. 세종: 관계부처 합동.

관계부처 합동. (2019. 11. 5.). 지역공동체의 사회적경제 활성화 본격 추진- 정부, 지역 공동체의 사회적경제 추진역량 제고방안 5일 국무회의서 발표. 행정안전부 보도자료. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=73935에서 2020. 10. 28. 인출.

관계부처 합동. (2020. 3. 31.). 제3차 협동조합 기본계획('20~'22). 세종: 관계부처 합동.

국가통계포털 홈페이지. (2020a). 시·군·구별 급여종류별 장기요양기관 현황(2018). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=DT_35006_N021&conn_path=I2에서 2020. 8. 18.인출.

국가통계포털 홈페이지. (2020b). 시군구별,장애정도별,성별 등록장애인수(2019). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11761_N009&conn_path=I2에서 2020. 8. 18.인출.

국가통계포털 홈페이지. (2020c). 재정자립도(시도/시/군/구). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20921&conn_path=I2에서 2020. 8. 18.인출.

국가통계포털 홈페이지. (2020d). 차상위 및 한부모가족 수급자 현황-월별(2019). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=452&tblId=DT_452001_A001&conn_path=I2에서 2020. 8. 18.인출.

국무총리 정부업무평가위원회 홈페이지. (2020). 100대 국정과제. http://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp에서 2020. 6. 15. 인출.

국민기초생활보장법 시행규칙. 보건복지부령 제677호 (2018).

국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획. 서울: 국정기획자문위원회.

기획재정부. (2020. 3. 31.). 제3차 협동조합 기본계획 및 제4차 협동조합 실태조사 결과 발표. 기획재정부 보도자료. https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF_000000000032964&searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028에서 2020. 11. 15. 인출.

길현종, 이경희, 이영수, 김성용, 안승재 (2019). 2018 사회적기업 성과분석. 세종: 고용노동부, 한국사회적기업진흥원, 한국노동연구원.

길현종, 황덕순, 이영수, 신나래, 안승재. (2016). 2015 사회적기업 성과분석. 세종: 고용노동부, 한국사회적기업진흥원, 한국노동연구원.

김용문, 정윤재, 이형신, 박인규, 이재복. (2018). 세종시 사회적경제 육성사업 5개년 계획 연구. 세종: 세종특별자치시, 지식공방하우협동조합.

김정수, 김영래, 정아원, 송인한. (2017). 지방자치단체의 자살예방전책 추진 현황과 개선 방향: 전국 지자체 자살예방계획서의 내용분석. 비판사회정책, (55), 257-290.

김경휘, 백학영. (2019). 자활기업의 사회적경제조직 유형과 특성 비교 분석. 한국사회정책, 26(2), 115-145.

김기태, 김란수, 황지애, 이원표. (2015). 사회서비스 분야 협동조합 모델개발에 관한 연구. 세종: 기획재정부, (사)한국협동조합연구소.

김봉철. (2018). 영국과 이탈리아의 사회적기업 그리고 법제도: 한국 사회적기업의 이익배분과 재무시스템에 관한 시사점. 기업법연구, 32(1), 227-252.

김성기. (2014). 사회적경제의 제도화와 사회적기업 육성 정책의 이슈. The HRD Review, 17(3), 90-111.

김의영, 이준웅, 최인철, 이옥연, 구양미, ..., 안상훈. (2016). 사회적경제의 혼종성과 다양성. 서울: 푸른길.

김정원. (2016). 한국의 초기 노동자협동조합의 설립 및 운영 특성에 대한 분석. 경제와사회, 110, 82-121.

김정원. (2017). 한국의 사회적경제 조직화 특성에 대한 분석. 경제와사회, 114, 79-121.

김종해. (2008). 사회서비스의 시장화, 무엇을 위한 것인가?. 한국사회복지학회 2008년 춘계학술대회 논문집, 105-122.

김학실. (2017). 사회적경제 제도화 과정에 대한 비판적 담론 분석: 사회적경제기본기본법(안) 입법과정을 중심으로. 사회적경제와 정책연구, 7(1), pp.27-61.

김학실, 최영출. (2018). 사회적기업과 사회복지서비스제공형 사회적기업의 지역 격차 요인분석. 한국자치행정학보, 32(1), 1-21.

남라영. (2016). 사회적기업의 분포와 입지 특성에 관한 연구-서울시 사회적기업을 중심으로. 석사학위논문: 한양대학교 부동산융합대학원.

남승연. (2016). 사회적 경제 활성화와 정부의 역할: 성남시 정책사례를 중심으로. 공공사회연구, 6(4), 47-75.

노대명, 이철선, 김현경, 길현종, 김신양, 김솔휘, 한솔희. (2017). 제3차 사회적기업 육성 기본계획 수립을 위한 기초연구. 세종: 고용노동부, 한국보건사회연구원.

노대명, 이선우, 오단이, 김솔휘, 김민지. (2017). 사회서비스 분야 사회적경제 활성화 방안 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

대구광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

대구광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.

대구광역시, 대구경북연구원, 대구사회적경제민과정책협의회. (2016). 대구 사회적경제 종합발전계획.

대구광역시 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례, 대구광역시조례 제4766호 (2015).

대전광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

대전광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.

대전광역시 사회적경제 육성 및 지원조례, 대전광역시조례 제5336호 (2019).

대한민국 정부. (2017. 8.). 100대 국정과제.

도시재생사업기획단. (2018. 3. 27.). 젊은 인재들이 모이는 혁신거점, 전국 250곳에 조성-'도시재생 뉴딜 로드맵' 발표…시세 50% 이하 창업공간·저리기금 지원. 국토교통부 보도자료. http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95080559에서 2020. 10. 28. 인출.

민윤경, 홍경준. (2019). 사회적협동조합의 네트워크 양상과 제도적 논리-사회학적 신제도주의를 활용하여-. 사회복지정책, 46(4), 5-39.

보건복지부. (2018. 7.). 자활기업 활성화 대책. 세종: 보건복지부.

보건복지부. (2018. 7. 25.). 자활기업으로 2만여 개 일자리 만든다. 보건복지부 보도자료. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=345503에서 2020. 10. 28. 인출.

보건복지부. (2018. 12.). 사회서비스 분야 사회적경제 육성 지원 사업 추진 계획(안). 세종: 보건복지부. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2CuWW8f1Q-QJ:www.seeot.or.kr/wp-content/plugins/kboard/execute/download.php%3Fuid%3D516%26file%3Dfile1+&cd=3&hl=ko&ct=clnk&gl=kr에서 2020. 10. 28. 인출.

보건복지부. (2019. 5. 1.). 사회서비스 분야 사회적경제 육성지원 시범사업 통합연수(워크숍) 개최. 보건복지부 보도자료. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=349304에서 2020. 10. 28. 인출.

보건복지부. (2020a). 2019 국민기초생활보장 수급자 현황. 세종: 보건복지부.

보건복지부. (2020b). 자활사업안내 (I). 세종: 보건복지부.

보건복지부. (2020c). 노인맞춤돌봄서비스 사업 안내. 세종: 보건복지부

보건복지부. (2020. 1.). 2020년 사회서비스 분야 사회적경제 육성지원 사업 계획. 세종: 보건복지부.

보건복지부. (2020. 7.) 지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북. 세종: 보건복지부.

보건복지부, 한국보건사회연구원 (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서 작성양식. 내부자료.

보건복지부, 한국보건사회연구원, 한국보건복지인력개발원. (2018). 제4기 지역사회보장계획 수립 매뉴얼. 세종: 한국보건사회연구원.

부산광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

부산광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.

부산광역시 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례, 부산광역시조례 제5793호 (2018).

사회보장기본법, 법률 제17202호 (2020).

사회서비스 전자바우처 홈페이지. (2020a). 사업별소개. https://www.socialservice.or.kr:444/user/htmlEditor/view2.do?p_sn=21 에서 2020.11.15. 인출

사회서비스 전자바우처 홈페이지. (2020b). 사업별소개-산모신생아건강관리지원사업. https://www.socialservice.or.kr:444/user/htmlEditor/view2.do?p_sn=7 에서 2020.11.15 인출

사회적기업 육성법, 법률 제11275호 (2012).

사회적기업 육성법 시행령, 대통령령 제29293호 (2018).

서봉만, 오수영. (2019). 인천광역시 사회적경제 육성계획 수립. 인천: 인천연구원.

서울특별시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

서울특별시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.

서울특별시 사회적경제 기본 조례, 서울특별시조례 제6061호 (2016).

세종특별자치시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

세종특별자치시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.

세종특별자치시 사회적경제 육성 지원에 관한 조례, 세종특별자치시조례 제1051호 (2017).

송위진. (2017). 사회적경제 조직의 혁신활동과 과제. 한국혁신학회지, 12(2), 1-26

신혜진. (2014). 초등학교 국가수준 학업성취도평가자료 활용정책. 교육평가연구, 27, 1157-1188.

송원근, 이은선. (2020). 사회적경제 생태계 분석: 경남의 사례를 중심으로. 산업경제연구, 33(1), 11-32.

신명호. (2019. 1. 31.). 한국 사회적경제의 현주소와 과제. 희망인프라칼럼. https://ksif.kr/%ED%95%9C%EA%B5%AD-%EC%82%AC%ED%9A%8C%EC%A0%81%EA%B2%BD%EC%A0%9C%EC%9D%98-%ED%98%84%EC%A3%BC%EC%86%8C%EC%99%80-%EA%B3%BC%EC%A0%9C/에서 2020. 10. 28. 인출.

안수란. (2020). 사회서비스 전자바우처 제공기관의 운영 실태. 보건복지포럼, 288, 36-50.

안수란, 김회성, 김준표, 이영글, 김진희. (2018). 지역사회서비스 투자사업 구조조정 합리화 방안 연구. 세종: 한국보건사회연구원.

오세근. (2014). “사회적경제(social economy)”에 내재한 대안 사상적 함의 도출- 신자유주의 너머의 연대 경제와 자율정치 구상을 위한 시론으로서-. 사회사상과 문화, (30), 209-256.

울산광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

울산광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.

울산광역시 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례, 울산광역시조례 제2025호 (2019).

이경미, 정원오. (2017). 서울시 사회적경제 생태계의 유형 및 특성 연구-퍼지셋 이상형 분석의 적용. 사회복지정책, 44(1). 135-160.

이민주, 박인권. (2013). 가산자료 회귀모형을 이용한 사회적기업의 입지요인 분석. 국토계획, 48(4), 151-168.

이영수, 길현종. (2016). 사회복지서비스 수요·공급의 지역분포 및 결정요인. 한국행정연구, 25(3), 169-195.

이은선, 석호원. (2017). 국내 사회적경제 조직의 유형에 관한 연구: 퍼지셋 이념형 분석을 중심으로. 한국사회와 행정연구. 27(4), 179-213.

이은선, 이현지. (2017). 사회적경제의 개념과 발전, 제도화: 폴라니의 이중적 운동을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 28(1), 109-138.

이의규, 조은상, 류지영, 유정규. (2014). 사회적 경제 확산을 통한 사회적기업의 고용창출 활성화 방안 연구. 서울: 한국직업능력개발원

이재원. (2008). 전자바우처를 활용한 소비자 중심의 사회서비스 공급정책-보건복지가족부 노인돌보미 바우처 사업을 중심으로-. 한국거버넌스학회보. 15(3), 1-28.

이지영, 박순우. (2017). 기초자치단체 지역사회보장계획 시행결과 분석 및 평가체계 개선방안. 비판사회정책, (54), 453-486.

이철선. (2014). 사회서비스 산업과 사회적경제의 상생. 보건·복지 Issue & Focus, 250, 1-8.

이해진. (2010). 사회적 경제의 지역화: 대안적 지역사회발전과 복지의 관점에서. 지역사회학, 11(2), 219-241.

인천광역시. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

인천광역시. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.

인천광역시 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례, 인천광역시조례 제5414호 (2014).

일자리위원회 관계부처 합동. (2017. 10.). 사회적경제 활성화 방안. 세종: 일자리위원회 관계부처 합동.

임성은, 문철우, 이은선, 윤길순, 김진희. (2018). 사회적경제의 사회· 경제적 가치 측정을 위한 통합 지표 개발 연구. 세종: 한국보건사회연구원.

장원봉. (2006). 사회적 경제의 이론과 실제. 서울: 나눔의 집.

장종익, 박종현. (2013). 사회적금융의 현황과 한국에서의 발전방향. 사회경제평론, (40), 123-159.

전용호, 이민홍. (2018). 사회서비스의 시장화에 대한 지방정부의 평가에 관한 연구: 지역사회서비스 투자사업의 등록제를 중심으로. 보건사회연구. 38(3), 521-554.

전라남도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

전라남도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.

전라남도 사회적경제 육성과 지원에 관한 조례, 전라남도조례 제4424호 (2017).

전라북도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

전라북도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.

전라북도 사회적경제 기본 조례, 전라북도조례 제4726호 (2019).

전북발전연구원. (2012). 협동조합을 통한 지역순환경제 구축방안 구상. 「협동조합을 통한 지역경제 활성화 방안-외국사례와 경험」 세미나 자료집. 1-15.

제주특별자치도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022)

제주특별자치도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.

제주특별자치도. (2015). 제주특별자치도 사회적경제 종합발전계획.

제주특별자치도 사회적경제 기본 조례, 제주특별자치도조례 제1781호 (2016).

주성수. (2010). 사회적경제: 이론, 제도, 정책. 서울: 사곰(한양대학교출판부).

조달호, 이인재, 장종익, 박종현. (2017). 서울시 사회적경제 5개년 계획 수립을 위한 기초연구. 서울: 서울연구원.

지방재정365 홈페이지. (2020). 지방재정 전문통계-사회복지비중. http://lofin.mois.go.kr/portal/service/openInfPage.do?infId=GPDLGPKZ4DFOPD1B77XA157412&srvCd애서 2020.8.18.인출.

최영. (2015). 재정분권과 사회복지서비스의 지역 간 불평등. 한국지역사회복지학, 55, 31-59.

최정은, 최영준. (2019). 기초자치단체가 사회적경제 활성화에 미치는 영향에 관한 연구. 한국사회복지행정학, 21(1), 225-251.

최혁진, 김혜원, 이철선, 김갑래, 길현종, 최윤철. (2014). 사회적 창조경제 생태계 활성화방안 연구. 경기: 한국사회적기업진흥원.

충청남도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

충청남도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서.

충청남도. (2017). 충청남도 사회적경제 제2차 5개년 기본계획.

충청남도 사회적경제 육성지원에 관한 조례, 충청남도조례 제4136호 (2016).

충청북도. (2018). 제4기 지역사회보장계획(2019-2022).

충청북도. (2019). 2019년 지역자율형 사회서비스투자사업 사업계획서

충청북도. (2019). 충청북도 사회적경제 육성계획.

충청북도 사회적기업 육성 지원에 관한 조례, 충청북도조례 제3710호 (2014).

충청북도 협동조합 육성 및 지원 조례, 충청북도조례 제3631호 (2014).

한국보건복지인력개발원. (2018). 사회서비스제공기관 사회적경제 조직화 매뉴얼. 충북: 한국보건복지인력개발원.

한국사회적기업진흥원 홈페이지. (2020). 2020년 5월 사회적기업 인증 현황. http://www.socialenterprise.or.kr/kosea/selist_country_popup.do 에서 2020. 5. 18. 인출.

협동조합 홈페이지. (2020). 협동조합 설립현황. http://www.coop.go.kr/COOP/state/guildEstablish.do 에서 2020. 5. 18. 인출.

한국사회보장정보원. (2018). 2018년 사회서비스 전자바우처시스템 데이터. [데이터파일].

한국사회보장정보원 홈페이지. (2020). 사회보장통계-복지서비스별사회보장통계-복지시설 시설구분별 시설수(2019. 12월 기준). http://www.ssis.or.kr/lay1/S1T925C928/contents.do에서 2020.8.18.인출.

한국자활복지개발원. (2020). 자활기업 현황 내부자료.

한상진, 황미영. (2009). 지역사회복지와 자원부문: 한국과 영국의 사회적 기업 사례를 중심으로. 서울: 집문당.

함영진, 이석환, 박성준, 김가희, 이경주, 하태정. (2019). GIS를 활용한 사회서비스 이용·공급 공간분석 및 개선방안 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

행정안전부. (2018. 5.). '18년 주민자치형 공공서비스 구축 추진계획. 세종: 행정안전부.

행정안전부. (2020a). 2020년 마을기업 육성사업 시행지침. 세종: 행정안전부.

행정안전부. (2020b). 2020년 주민자치형공공서비스구축사업 주민자치 분야 매뉴얼. 세종: 행정안전부.

행정안전부, 보건복지부. (2020). 2020년 주민자치형 공공서비스 구축사업: 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼. 세종: 행정안전부, 보건복지부.

행정안전부 홈페이지. (2020). 마을기업 세부현황 데이터. https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/village/screen.do 에서 2020. 5. 21.인출

협동조합 기본법, 법률 제17158호 (2020).

홍석철. (2017). 효율적 복지정책을 위한 중앙정부와 지자체의 역할 재정립. 한국경제포럼, 10(2), 85-100.

황영모, 김수은, 안동신, 가순호. (2017). 사회적경제 네트워크 혁신타운 조성을 위한 추진방안 연구. 전북: 전북연구원.

황영모, 이중섭, 김시백, 배균기, 지규옥, 이병훈, ..., 최성환, (2019). 전라북도 사회적경제 발전 기본계획 수립 연구(2020~2024). 전북: 전북연구원

Amin, A., Cameron, A. & Hudson, R. (2002). *Placing the Social Economy*. London: Routledge.

Ball, S. J. (1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. Discourse: studies in the cultural. *Politics of education, 13*(2), 10-17

Molloy, A., McFeely C, & Connolly, E. (1999). *Building a Social Economy for the New Millennium*. Derry: Guidhall Press/NICDA.

Polanyi, K.(2009). 거대한 전환-우리 시대의 정치·경제적 기원. (홍기빈, 옮김). 서울: 길,

【부록 1】 사례연구 질문지
: 사회서비스 제공기관/ 사회적경제 조직

KIHASA 한국보건사회연구원

붙임 **사례연구 질문지: 사회서비스 제공기관/사회적경제 조직**

- ▶ 본 질문지는 한국보건사회연구원의 「지역 사회서비스 보장성 강화를 위한 사회적경제 활용 전략 연구」 과제의 사례연구를 위해 구성된 질문지입니다.
- ▶ 인터뷰 참여자 분들께서는 실제의 경험을 편안하게 말씀해주시면 됩니다.
- ▶ 인터뷰 참여자 분들께서 말씀하신 사항들을 적극적으로 연구에 반영하고자 인터뷰 내용에 대한 녹취를 진행하고자 하오니 협조해주시면 감사하겠습니다.

I. 개요

1-1 기관의 유형, 미션과 비전, 조직구성, 주요 사업에 대해 간략하게 설명하여 주십시오.

1-2 대표님이 기관을 설립하게 된 계기와 본 기관 설립 이전 관련 분야에서 일하신 경험을 간략하게 설명하여 주십시오.

1-3 기관의 수익구조는 어떻게 구성되어 있습니까?

1-3-1 현재 지방자치단체 등 외부에서 받고 있는 물질적, 비물질적 지원이 있습니까? 〈표〉*를 참고하여 대답하여 주십시오.

※ 지원유형 분류

지원영역	세부지원내용	지원영역	세부지원내용
사회적경제 기업활성화	자문 및 정보제공 재정 지원 부지배입, 시설비용 등 직접지원 공유지 임대 공유재산 임대 불용물품 양여 구군세 등 감면 기금조성	지역사회 확산	지역사회 네트워크 구축 및 운영 사회적경제 조직 발굴 및 육성 홍보지원 인식 확산을 위한 포럼, 워크숍 포상
		교육지원	역량강화 교육

1-3-2 그 외 민간영리회사 등에서 받고 있는 지원이 있습니까?

(☞ p.2 계속)

KIHASA 한국보건사회연구원

Ⅱ. 지역 여건

2-1 타 지역과 차별화되는 ○○지역*의 사회서비스 수요나 공급기반(사회적경제) 관련한 환경에는 어떤 것들이 있습니까? *기초/광역 구분

2-2 귀 기관이 현재 ○○지역 내에서 제공하는 서비스는 ○○지역에 어떤 역할을 하고 있습니까?

2-2-1 사회적경제조직이 이와 관련하여 가지는 유리/불리한 점이 있습니까?
*사회적경제 조직에만 질문

2-3 ○○지역의 여건을 고려할 때, 사회적경제조직을 통한 사회서비스 공급 확충은 유용한 수단이라 생각하십니까? (사회적경제조직을 운영하는 데 사회서비스가 유용한 콘텐츠라고 생각하십니까?)

Ⅲ. 조직 운영

3-1 사회적경제조직으로의 전환 과정(사회서비스분야에 진출하는 과정)은 원활했습니까? 어떤 어려움이 있었습니까?

3-1-2 이 과정을 원활하게 해 주거나, 또는 어렵게 한 요인들은 어떤 것들이었습니까?

3-2 조직을 사회적경제조직으로 운영하면서(사회서비스 분야에 진출하면서) 이전에 비해 좋았던 점, 어려웠던 점은 무엇입니까?

3-3 조직을 운영하며 사업이나 조직 내·외적으로 어떠한 성과가 있었습니까? 구체적으로 설명하여 주십시오.

3-4 조직의 성과증진을 위해 어떤 노력을 기울이고 있습니까?

Ⅳ. 협치와 네트워크

4-1 사회적경제조직간 네트워크, 또는 지자체 지원은 원활하게 이루어지고 있습니까?

4-2 기관운영이나 사업추진과정에서 네트워크는 어떤 역할을 하고 있습니까?

4-3 사회적경제조직의 연합조직이나 중간지원조직과 같은 지원조직은 어떤 역할을 하고 있습니까?

4-3-1 현재의 역할 외에 기대하고 있는 역할이 있습니까?

(☞ p.3 계속)

KIHASA 한국보건사회연구원

V. 사회서비스와 사회적경제의 가치

5-1 사회서비스 보장강화가 ○○지역에서는 무엇을 의미한다고 보십니까?

5-2 일반 민간영리제공기관, 또는 전통적 사회복지기관과 사회서비스 제공기관으로서 사회적경제 조직이 가지는 차별성이 있습니까? 있다면 무엇입니까?

5-3 사회서비스 분야의 사회적경제조직의 활성화를 위해 어떤 노력과 지원(중간지원조직, 지방자치단체)이 필요하다고 보십니까?

★ 본 연구에 참여해주셔서 진심으로 감사드립니다 ★

【부록 2】 사례연구 질문지: 중간지원조직

KIHASA 한국보건사회연구원

붙임 사례연구 질문지: 중간지원조직

▶ 본 질문지는 한국보건사회연구원의 「지역 사회서비스 보장성 강화를 위한 사회적경제 활용 전략 연구」 과제의 사례연구를 위해 구성된 질문지입니다.
▶ 인터뷰 참여자 분들께서는 실제의 경험을 편안하게 말씀해주시면 됩니다.
▶ 인터뷰 참여자 분들께서 말씀하신 사항들을 적극적으로 연구에 반영하고자 인터뷰 내용에 대한 녹취를 진행하고자 하오니 협조해주시면 감사하겠습니다.

Ⅰ. 개요

1-1 기관의 유형, 미션과 비전, 조직구성, 주요 사업에 대해 간략하게 설명하여 주십시오.

1-2 대표님이 사회서비스(사회적경제)와 관련된 분야에서 일하신 경험을 간략하게 설명하여 주십시오.

Ⅱ. 지역 여건

2-1 타 지역과 차별화되는 ○○지역*의 사회서비스 수요나 공급기반(사회적경제) 관련한 환경에는 어떤 것들이 있습니까? *기초/광역 구분

2-2 ○○지역의 여건을 고려할 때, ○○지역의 사회서비스제공기관 (사회적경제조직)이 특별히 관심을 기울이고 있는/기울여야 한다고 생각하는 문제나 사업이 있습니까?

2-2-1 사회적경제조직이 이 문제에 대응하는 데 유리/불리한 지점은 무엇입니까?

2-3 ○○지역의 사회서비스제공기관(사회적경제조직)은 해당 요구에 부응하고 있다고 보십니까?

2-4 ○○지역의 여건을 고려할 때, 사회적경제조직을 통한 사회서비스 공급 확충은 유용한 수단이라 생각하십니까?

(☞ p.2 계속)

KIHASA 한국보건사회연구원

Ⅲ. 사회적경제 조직 운영 성과

3-1 ○○지역의 사회서비스분야의 사회적경제조직의 전반적인 평가는 어떠합니까?

3-2 해당 분야에서 성과를 보인 조직과 그렇지 않은 조직의 성패요인은 무엇이라고 생각하십니까?

3-3 사회적경제 조직으로 전환한 조직(사회서비스분야에 진출한 조직)이 호소하는 공통된 어려움이 있습니까? 있다면 어떤 어려움입니까?

3-4 사회적경제조직으로의 전환을 지원하는 과정에(사회서비스분야에 진출하고자 하는 사회적경제조직의 지원에) 특별히 중점을 두고 있는 면이 있습니까?

Ⅳ. 협치와 네트워크

4-1 중간지원조직에게 기대되는 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

4-1-1 현재 그 역할을 잘 수행하고 있습니까?

4-1-2 역할을 원활히 수행할 수 있도록 도움이 되는 요인이나 역할 수행을 어렵게 만드는 요인이 있습니까?

4-2 중간지원조직의 역할을 수행하는 데 관련되는 유관기관에는 어떤 조직들이 있습니까?

4-2-1 이 조직들과의 협업은 잘 이루어지고 있습니까?

4-2-2 앞으로 협업이 기대되는 유관기관에는 어떤 것들이 있습니까?

4-3 사업과 관련하여 주로 관련되는 지방자치단체 부서는 어떤 곳이며, 어떤 지원이 이루어지고 있습니까?

4-3-1 복수의 부서와 관련되는 경우, 부서에 따른 협업과 지원에서의 차이나 장단점이 있습니까?

4-4 사업과 관련하여 주로 관련되는 지방자치단체 부서는 어떤 곳이며, 어떤 지원이 이루어지고 있습니까?

(☞ p.3 계속)

KIHASA 한국보건사회연구원

V. 지자체 계획

5-1 ○○지역에서 사회서비스(사회적경제)와 관련한 지역계획이 있습니까?
이 계획의 전반적인 방향에 대해 말씀하여 주십시오.

5-2 이러한 계획이 현재 중간지원조직의 운영이나 개별기관/조직에 어떻게 도움이 되고 있습니까?

VI. 사회적경제 및 사회서비스 가치

6-1 사회서비스 보장강화가 ○○지역에서는 무엇을 의미한다고 보십니까?
*사회서비스 관련 조직에 질문

6-2 일반 민간영리제공기관, 또는 전통적 사회복지기관과 사회서비스 제공기관으로서
사회적경제 조직이 가지는 차별성이 있습니까? 있다면 무엇입니까?

6-3 사회서비스 분야의 사회적경제조직의 활성화를 위해,
어떤 노력과 지원(중간지원조직, 지방자치단체)이 필요하다고 보십니까?

★ 본 연구에 참여해주셔서 진심으로 감사드립니다 ★

【부록 3】 사례연구 질문지: 지방자치단체

KIHASA 한국보건사회연구원

붙임 사례연구 질문지: 지방자치단체

▶ 본 질문지는 한국보건사회연구원의 「지역 사회서비스 보장성 강화를 위한 사회적경제 활용 전략 연구」 과제의 사례연구를 위해 구성된 질문지입니다.
▶ 인터뷰 참여자 분들께서는 실제의 경험을 편안하게 말씀해주시면 됩니다.
▶ 인터뷰 참여자 분들께서 말씀하신 사항들을 적극적으로 연구에 반영하고자 인터뷰 내용에 대한 녹취를 진행하고자 하오니 협조해주시면 감사하겠습니다.

I. 개요

1-1 선생님의 직렬과 경력, 소속부서와 소속부서의 역할, 주요 업무, 사회서비스(사회적경제) 담당기간과 본 업무의 비중에 대해 간략하게 설명하여 주십시오

II. 지역 여건

2-1 타 지역과 차별화되는 ○○지역*의 사회서비스 수요나 공급기반(사회적경제) 관련한 환경에는 어떤 것들이 있습니까? *기초/광역 구분

2-2 ○○지역의 여건을 고려할 때, ○○지역의 사회서비스(사회적경제)가 특별히 관심을 기울이고 있는/기울여야 한다고 생각하는 문제나 사업이 있습니까?

2-2-1 사회적경제 조직이 이 문제에 대응하는 데 유리/불리한 지점은 무엇입니까?

2-3 ○○지역의 사회서비스 제공기관(사회적경제 조직)은 해당 요구에 부응하고 있다고 보십니까?

2-4 ○○지역의 여건을 고려할 때, 사회적경제 조직을 통한 사회서비스 공급 확충은 유용한 수단이라 생각하십니까? (사회서비스가 사회적경제조직을 운영하는 데 유용한 콘텐츠라고 생각하십니까?)

(☞ p.2 계속)

KIHASA 한국보건사회연구원

Ⅲ. 협치와 네트워크

3-1 사회서비스(사회적경제)와 관련된 사업을 추진하는 데 있어 조직과 관련된 긍정적, 또는 부정적인 요인으로는 어떤 것들이 있습니까?

3-1-1 지자체장을 비롯한 주요 의사결정자와 상급자의 관심과 동기, 지원수준은 어떻습니까?

3-1-2 선생님의 직무 구성, 관련 부서간의 의사소통과 협업 등 행정조직의 구조와 기능과 관련된 긍정적, 부정적 요인으로는 어떤 것들이 있습니까?

3-2 해당 직무와 관련된 협치구조가 있습니까?

3-2-1 사업수행과 관련된 유관기관에는 어떤 것들이 있습니까? 유관기관과의 협력은 잘 이루어지고 있습니까?

3-2-2 앞으로 협업을 기대하는 유관기관에는 어떤 것들이 있습니까?

Ⅳ. 지자체 정책

4-1 사회적경제조직간 네트워크, 또는 지자체 지원은 원활하게 이루어지고 있습니까?

4-2 기관운영이나 사업추진과정에서 네트워크는 어떤 역할을 하고 있습니까?

Ⅴ. 사회서비스와 사회적경제의 가치

5-1 사회서비스 보장강화가 ○○지역에서는 무엇을 의미한다고 보십니까?
*사회서비스 관련 부서에 질문

5-2 일반 민간영리제공기관, 또는 전통적 사회복지기관과 사회서비스 제공기관으로서 사회적경제 조직이 가지는 차별성이 있습니까? 있다면 무엇입니까?

5-3 사회서비스 분야의 사회적경제조직의 활성화를 위해 어떤 노력과 지원(중간지원조직, 지방자치단체)이 필요하다고 보십니까?

★ 본 연구에 참여해주셔서 진심으로 감사드립니다 ★

간행물 회원제 안내

회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「국제사회보장리뷰」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

회원 종류

전체 간행물 회원	보건 분야 간행물 회원
120,000원	75,000원
사회 분야 간행물 회원	**정기 간행물 회원**
75,000원	35,000원

가입방법

홈페이지
www.kihasa.re.kr
→ 발간자료 → 간행물 구독안내

문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
  간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 02-737-7498
- 영풍문고(종로점) 02-399-5600
- Yes24 http://www.yes24.com
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 알라딘 http://www.aladdin.co.kr