

## 지역자활센터의 유형 다변화 시범사업 사례를 통해 본 사회적협동조합 전환의 실효성

안보람\*

### 국문요약

우리나라의 자활사업은 1990년대 도시 빈민지역의 생산협동조합과 생산자공동체 운동에서 비롯되었다는 점에서 자활사업과 협동조합은 그 맥을 같이 한다고 할 수 있다. 하지만 자활사업이 「국민기초생활보장법」 제정과 함께 사회복지 차원으로 제도화되면서 협동조합의 성격은 약해졌다. 하지만 「협동조합기본법」이 제정되면서 지역주민과 취약계층을 위한 일자리 제공 및 사회서비스를 수행하는 사회적협동조합의 설립이 가능해졌고, 2014년 정부는 고용과 복지를 연계하여 지역자활센터의 사회적협동조합으로의 전환사업을 시범 실시하였다. 사회적협동조합 지역자활센터로 전환 이후, 기존과 달리 매출액의 50%를 직접 사업비로 사용할 수 있게 되면서 재원 활용의 자율성은 자체 사업개발과 수익 창출로 이어져 긍정적인 효과를 보았다. 하지만 실제 사업참여자들의 사회적협동조합에 대한 낮은 이해도와 전환 이전부터 문제로 지적되었던 참여자들의 낮은 근로 능력은 사회적협동조합으로의 전환의 실효성에 의문을 제기한다. 결국 자활 정책이 개선되어야 참여자들이 사회적협동조합에 실질적으로 참여하기가 수월해질 것이다.

주요어 : 자활사업, 지역자활센터, 자활기업, 사회적협동조합, 유형다변화 시범사업

\* 쿠팡협동조합, 매니저 (raemiyoun@naver.com)

## The Effectiveness of the Conversion of Social Co-operatives through the case of the Pilot Project for Type Diversification of Local Self-Support Centers

AHN, Boram\*

### Abstract

Since Korea's 'Self-Support Programs' originated from 'Production Co-operatives' and 'Producer Community' movements in urban poor areas in the 1990s, it can be said that the 'Self-Support Programs' and Co-operatives are in the same vein. However, with the enactment of the 「National Basic Living Security Act」, Self-Support Programs were institutionalized in the social welfare system, and the character of Co-operatives weakened. However, with the enactment of the 「Framework Act on Cooperatives」, it became possible to establish Social Co-operatives that provide jobs and Social Services to local residents and the vulnerable group. As the establishment of Social Co-operatives became possible, in 2014, the government conducted a pilot project to convert Local Self-Support Centers into Social Co-operatives by linking employment and welfare. After conversion to a 'Local Self-Support Centers in the form of Social Co-operatives', 50% of sales could be used directly for business expenses, unlike in the past, and the autonomy of the use of finance led to business-development and profit creation, which had a positive effect. However, the low level of understanding of Social Co-operatives by project participants and the low working ability of the participants, which have been pointed out as problems before the transition, raises questions about the effectiveness of the transition to a Social Co-operative. It will be easier for participants to actually participate in Social Cooperatives only when Self-Support Policies are improved

Key words : Self-Support Programs, Local Self-Support Centers, Self-Support Enterprise, Social Co-operatives, Pilot Project to Convert Local Self-Support Centers into Social Co-operatives.

---

\* CoopY Co-operative, Manager (raemiyoun@naver.com)

## I. 서론

빈곤과 실업 등의 사회문제가 발생하였을 때 이를 해결하는 데 있어 국가와 시장은 각기 다른 방식을 취해왔다. 하지만 국가에 의해 사회경제 문제를 해결하고자 하는 복지국가 정책은 재정 부족의 문제와 국가 행정의 관료주의적 비효율성을 드러내며 실패하였고, 이를 해결하고자 하는 시장주의자들의 민영화 움직임은 과도한 이윤추구와 경쟁을 부추기며 빈부격차가 더 확대되는 등 새로운 문제를 만들어냈다(이상봉, 2022). 이처럼 국가와 시장이 각각 한계를 드러낸 가운데 시민들은 자발적으로 이를 타개하고자 노력해왔다.

우리나라는 1980년대 고도 경제 성장의 폐해로 발생한 빈곤과 고용 불안정 문제를 해결하기 위해 빈민 지역을 중심으로 스스로 안정적인 일자리를 만들기 위한 노력이 지역 단위에서 일어났으며 이는 이른바 생산협동조합, 생산공동체로 결실을 맺었다(김형미, 2019). 한편 이러한 실천사례들은 정부 정책을 움직여 1996년 복지와 노동이 연계된 자활지원센터 시범사업 설치로 이어졌고 이후 1997년 외환위기로 인해 발생한 사회문제 해결을 위해 1999년 「국민기초생활보장법」이 제정되면서 자활사업은 제도화되었다(김형미, 2019).

1996년 이후 생산공동체, 생산협동조합들은 자활지원이라는 제도권 안으로 들어가 협동조합의 성격이 열렸지만, 우리 사회에서 자활공동체는 협동조합으로부터 시작되었다고 인식되고 있으며 지역자활센터 운영지침 제3조 2항의 “저소득층 주민의 자발적 참여와 자조·자립할 수 있도록 지원하여 주민의 역할과 책임을 장려한다”라는 내용을 통해서도 그 흔적을 찾을 수 있다(김형미, 2019; 김정원, 2012; 지규옥·김홍주, 2018; 보건복지부, 2022).

하지만 자활사업이 취약계층을 위한 국가의 사회복지 측면이 강하다면, 협동조합은 기본적으로 자조 조직으로서의 정체성이 명확하다. 이런 가운데 2012년 「협동조합기본법」 시행으로 (일반)협동조합과 사회적협동조합이라는 두 법인의 설립이 가능해지면서 자활사업에 있어서 다시 한번 협동조합과의 연결고리가 생기게 되었다.

정부는 “정책환경의 변화에 대응하기 위해 참여자 욕구에 따라 자활사업 유형을 구분하고 지역 특성을 반영한 다양한 프로그램 모델 개발을 목적으로” 2014년 지역자활센터의 법인을 사회적협동조합으로 전환하는 ‘유형다변화 시범사업’을 추진하게 된다(백학영 외, 2017: 16).

이에 따라 본 연구에서는 사회적협동조합으로 전환한 지역자활센터에 관하여 사례 연구를 한 논문들을 문헌 연구하여 사회적협동조합이 공공의 영역에서 갖는 의미와 역할을 살펴보고 사회적협동조합으로의 전환에 대한 실효성을 살펴보고자 한다.

이를 위해 우선 사회적경제와 사회적협동조합 그리고 자활사업, 지역자활센터, 자활기업의 이론적 배경을 살펴본 후 ‘유형다변화 시범사업’의 실시 배경과 의미를 짚어본다. 이후 사회적협동조합으로 전환한 자활센터의 사례연구를 검토하여 실태를 파악한 후 관련 연구를 종합하여, 사회적협동조합으로의 전환이 갖는 의미와 한계 그리고 그 실효성을 살펴보고자 한다.

## II.이론적 배경

### 1. 사회적경제

사회적경제를 최초로 개념화한 학자는 프랑스의 경제학자 샤를 지드(1848~1932)인데 그는 협동조합이나 공제조합과 같이 이타적 협력과 상호부조 정신에 의해 운영되는 기업을 사회적경제로 규정하였다(강민수, 2012; 신창환, 2015에서 재인용). 김경휘·백학영(2019)은 사회적경제에 관한 개념이 아직 불분명하며, 지난 2014년부터 이어져 온 ‘사회적경제기본법’ 제정에 대한 논의에서도 아직 정의, 형태, 담당부처 등에 대한 논의가 분분하다고 지적한다. 그럼에도 사회적경제가 ‘호혜와 연대를 바탕으로 사회적 가치를 창출하는 경제적 활동’이라는 데는 동의가 되는 지점이라고 보고 있다(김경휘·백학영, 2019).

한국사회적기업진흥원 역시 사회적경제에 대해 국가·시대별로 사회적경제에 대한 정의는 다양하나, 공통적으로 구성원 참여를 바탕으로 국가와 시장의 경계에서 사회적 가치를 추구하는 민간의 경제활동을 의미한다고 소개하고 있으며 4대 사회적경제 기업으로 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업을 소개하고 있다. 연구자들 역시 사회적경제에 속하는 조직으로 자활기업과 함께 사회적기업, 협동조합, 사회적협동조합, 마을기업을 꼽고 있다(김경휘·백학영, 2019; 김형돈, 2019).

사회적경제 논의에 있어서 핵심은 일자리 창출과 사회서비스의 제공을 위한 대안을 찾는 것이라는 점에서 사회적경제의 주력은 사회적기업과 협동조합이라고 할 수 있다(김종걸, 2014; 신창환, 2015:3 에서 재인용). 한편, 보건복지부(2022)는 사회적경제 기업으로서의 자활기업이란 첫째, 의사결정 구조 측면에서 사용자와 근로자가

주된 의사결정 구조에 참여하도록 하는 규정이 자활기업 정관 또는 규약(운영규정)에 명시되어야 하며 둘째, 사회적 가치 측면에서는 지역사회 공헌이나 저소득층 일자리 제공과 같은 사회적 목적 실현이 주된 목적이 되어야 한다고 명시하고 있다.

## 2. 사회적협동조합

「협동조합기본법」은 다른 개별 협동조합과는 달리 협동조합과 사회적협동조합의 2종 구조를 도입하였는데 이를 통해 별도로 공익을 추구하는 사회적협동조합의 법적 근거를 마련하여 사회서비스 활성화 및 공공서비스 보완에 기여하고자 하였다(기획재정부, 2020).

협동조합기본법에 의하면 사회적협동조합은 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합을 말한다(기본법 제2조 3항).

따라서 배당이 금지되고, 설립에 있어서도 중앙행정기관 장의 인가를 받아야 한다. 일반협동조합이 사업 업종과 분야의 제한이 없는 반면, 사회적협동조합은 주 사업을 40% 이상 수행해야 하는 공익성을 띤다. 청산 시에도 유사 사회적협동조합이나 비영리재단, 국고에 귀속되는 등 공공성의 측면에서 사회적협동조합은 다루어지고 있다.

한편, 사회적협동조합의 성공적인 사례라고 할 수 있는 이탈리아의 경우 수많은 실천사례와 이론적 논쟁을 거쳐 제도화에 이르렀다면 한국의 경우 이론적 논쟁을 거쳐거나 현장의 수요를 반영한 것이 아닌 정부에 의해 제도화 된 측면이 있다(이상봉, 2022).

## 3. 자활사업, 지역자활센터, 자활기업

### 1) 자활사업

자활사업은 근로 능력자의 기초생활을 보장하는 「국민기초생활보장제도」를 도입하면서 근로 역량 배양 및 일자리 제공을 통한 탈빈곤 및 빈곤 예방 지원을 목적으로 하여 이를 통해 근로 능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 자활 능력을 배양하고 기능습득 지원 및 근로 기회를 제공하는 것이다(보건복지부, 2022). 보건복지부, 각 시도·군·구 및 읍·면·동이 자활센터와 자활복지개발원을 통해 자활사업을 시행하며 고용복지부, 고용센터는 취업지원을 관리·시행한다(보건복지부, 2022).

자활근로사업은 저소득층이 취업과 창업을 통해 경제활동을 계속 이어나갈 수 있는 기초 능력을 키우고 자립 방해요인을 제거하는 데 초점을 맞추고 있다. 사업영역은 간병, 청소, 집수리, 자원 재활용과 같은 ‘전국 표준화 사업’과 주택 개보수, 돌봄 등으로 이루어지는 공공·민간 연계사업 등 ‘전국 단위 사업’, 그리고 지역 실정에 맞는 사업을 개발하고 추진하는 것으로 이루어진다. 사업유형은 참여자의 사업유형과 자활 능력에 따라 크게 4가지로 나뉘는데 ①근로유지형, ②사회서비스형, ③인턴·도우미형, ④시장진입형 자활근로사업으로 구분된다. 자활능력평가 결과에 따라 80점 이상은 집중 취업지원 대상자로서 고용센터에서 실시하는 ‘국민취업지원제도’ 사업에 참여하지만, 80점 미만의 경우 ②, ③, ④번 사업에 참여하고 45점 미만 대상자는 ①번 사업에 참여한다(보건복지부, 2022). 이 중 ①근로유지형은 지자체가 직접 시행하거나 지역자활센터에서 실시하며 나머지 세 유형은 지역자활센터와 민간위탁기관에서 실시한다(보건복지부, 2022).

## 2) 지역자활센터

지역자활센터의 목적은 근로 능력이 있는 저소득층에게 집중적·체계적인 자활 지원 서비스를 제공함으로써 자활 의욕 고취 및 자립 능력 향상을 지원하고 기초수급자 및 차상위계층의 자활 촉진에 필요한 사업을 수행하는 핵심 인프라로서의 역할을 수행하는 것이다(보건복지부, 2022: 139).

지역자활센터는 ‘지정’되는 것으로, 지역사회복지사업이나 자활 지원사업을 수행할 수 있는 능력과 경험 등이 있는 사회복지법인 등, 비영리법인과 단체가 지역자활센터로 지정받고자 할 경우 신청 가능하며, 지역자활센터를 설치하고자 하는 각 시·도 및 시·군·구는 관할지역에 다수의 신청인(법인 등)이 있을 경우, 자체심사 등을 통하여 최종 하나의 신청인(법인 등)을 선정 후 지정한다(보건복지부, 2022). 사회복지법인 등 비영리법인이 없거나 자활사업 수행이 어렵다고 판단되는 지역의 경우, 지방자치단체에서 지역자활센터 직접 신청(운영) 가능(보건복지부, 2022: 140)하다.

지역자활센터의 주요 사업은 자활 의욕 고취를 위한 교육, 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업 알선, 자영창업 지원 및 기술·경영지도, 자활기업의 설립·운영 지원, 사회서비스지원 사업 등으로 구성된다(보건복지부, 2022: 147).

자활근로사업은 지역자활센터(자활기업 실시기관)에 위탁하는 것이 우선적이지만, 지역자활센터에서 수행이 어려운 경우에는 자활기업이나 사회적경제조직(사회적협동조합, 사회적기업) 등에 사업공모를 하여 위탁이 가능하다(보건복지부, 2022: 73).

### 3) 자활기업

2000년 「국민기초생활보장법」 시행으로 저소득 취약계층의 창업 지원 정책으로 시작한 ‘자활공동체’는 2012년 개정으로 명칭이 자활기업으로 변경되고 설립 요건도 사업자등록상 2인 공동사업자에서 1인 이상 사업자로 완화되었다(보건복지부, 2022).

자활기업은 2인 이상의 수급자 또는 차상위자가\* 상호 협력하여, 조합 또는 사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체를 의미한다(보건복지부, 2022: 106). 자활기업은 취약계층의 공동창업을 통한 탈빈곤을 지원하는 제도이며, 근로능력 있는 저소득층에게 일자리를 제공하는 등 사회적 가치를 창출하는 목적(보건복지부, 2022: 107)을 가지며 조직 형태는 조합 또는 부가가치세법상 사업자로, 조합 설립 절차는 관계 법령(「협동조합기본법」)에 따른다고 되어있다(보건복지부, 2022: 108).

한편 자활기업은 「국민기초생활보장법」에 의한 자활기업 요건을 갖추고 보장기관으로부터 ‘인정’을 받아야 한다(보건복지부, 2022). 김형돈(2015)은 이렇게 ‘인정’을 받는 형태에 대하여 ‘규범적 조직 형태’라고 규정하였는데 우리나라의 사회적경제 조직 형태가 협동조합만이 법적 조직 형태를 가질 뿐, 나머지 사회적경제 조직은 각각 법적 조직 형태를 갖추어야 한다고 지적한다. 즉 법적 지위와 규범적 지위가 혼재되어 사회적기업이면서 협동조합일 수도 있고, 사회적기업이면서 자활기업일 수도 있다는 점을 고려해야 할 필요가 있다(김형돈, 2015: 152)는 것이다.

김경휘·백학영(2019)도 자활기업이 자활기업 자체로서 사회적경제 조직임에도 다른 사회적경제 조직 형태를 덧입는 독특한 사회적경제 조직 형태를 취하고 있었다(김경휘·백학영, 2019: 124)고 지적한다. 그들의 연구에 따르면 자활기업이 협동조합이나 사회적기업, 마을기업으로 인증을 받으면 다양한 정책자금의 대상이 되고 예산과 행정 지원을 받을 수 있어 경제적 성과에도 영향을 주는 것으로 나타나 자활기업이 사회적경제 조직으로 발전하거나 전환하는 것이 활성화 측면에서 중요하다고 보았다. 또한 자활기업이 참여자들의 근로 능력 및 자활기업 업종의 경쟁력 등 현실적인 문제점을 개선하는 방안으로 정부나 지자체와 연계하여 사회적경제의 다른 유형으로 전환하는 것이 자활기업에 유리하게 작용하고 있다고 지적하였다(김경휘·백학

---

\* 자활근로사업단을 거친 2인 이상의 수급자 또는 차상위자로 구성된다(보건복지부, 2022: 107)

영, 2019).

### III. 지역자활센터의 사회적협동조합 전환

#### 1. 사회적협동조합 전환 배경

지역자활센터는 자활사업 참여자의 지속적인 감소 추세와 더불어 고용노동부의 취업우선정책에 따라 근로 능력이 있는 대상자들은 고용복지센터의 ‘취업성공패키지’ 사업에 참여하게 되면서 상대적으로 근로 능력이 낮은 참여자들만이 지역자활센터로 주로 유입되었다(백학영 외, 2018; 지규옥·김홍주, 2018). 참여자의 취·창업률과 수익 창출률을 통해서 자활 성과를 평가받는다든 점에서 이러한 지역자활센터의 상황은 비효율적인 것으로 인식되었고 예산 투입에 있어서도 부정적인 요인으로 작용하였다(지규옥·김홍주, 2018). 또한 2000년 후반부터 지속적으로 제기되었던 복수 지역자활센터의 통폐합 이야기도 사회적협동조합 전환의 또 다른 요인으로 작동하였다(지규옥·김홍주, 2018: 89).

이러한 자활사업 자체의 정체성 위기와 지역자활센터의 위기로 인해 새로운 대안을 모색하게 되었고(지규옥·김홍주, 2018) 비록 지역자활센터의 주도적인 변화는 아니었지만, 조직의 지속을 위한 하나의 선택(백학영 외, 2018)으로 ‘유형다변화 시범사업’에 참가하여 사회적협동조합으로 전환을 하게 되었다.

#### 2. 유형다변화 사업

지역자활센터의 유형다변화 시범사업이 논의되기에 앞서 2013년 3월에 발표된 제1차 협동조합 기본계획에서는 “자활기업, 마을기업, 사회적기업 등 복지·일자리 재정지원사업에 사회적협동조합도 참여할 수 있도록 연계하는 등 사회서비스 전달 주체로의 참여를 확대하였다”(홍효석, 2022: 99)

그리고 2013년 12월 제5차 사회보장위원회는 「고용-복지 연계 정책 강화방안」을 논의하고 확정하였는데 자활사업에 대해 보조금을 지원하는 방식에서 성과에 따라 보상하는 방식으로 개편하는 것을 주 내용으로 하였다(백학영 외, 2017). 일을 통해 빈곤을 탈출하는 것을 가장 큰 목표로 삼아 자활사업단을 운영할 능력이 있는 사회적경제 조직에 자활근로사업을 위탁하여 참여자의 취업, 창업 기회를 확대하고 성과 제고에도 기여하고자 한 것으로 “참여자 욕구에 따라 자활사업 유형을 구분하고



지역 특성을 반영한 다양한 프로그램 모델 개발을 목적(백학영 외, 2017 : 16)”으로 설정하였다.

이에 따라 2014년 8월부터 사회적협동조합으로 법인 형태 전환을 희망하는 센터를 중심으로 「유형 및 기능 다변화 시범사업」이 실시되었다(백학영 외, 2017). 시범사업 초기 계획에 의하면 조합 형태는 지역자활센터와 자활기업, 모법인, 지역사회 이해관계자가 참여하는 다중이해관계자 사회적협동조합이었으며, 직원, 후원자, 자원봉사자 등으로 조합원을 구성하였는데 지역자활센터의 종사자는 직원 조합원으로 반드시 참여해야 했으며 지역사회 이해관계자는 자원봉사자나 후원자 조합원으로 참여 가능했다. 그리고 자활근로참여자의 경우 해당 협동조합의 조합원으로 참여할 수 있도록 유도하고 이를 위한 교육을 실시하였다(백학영 외, 2017).

중앙자활센터(2016)에 의하면 유형다변화 시범사업의 목적은 ①자활사업 대상자 확대와 참여자 중심의 자활사업을 통한 ‘사업 운영 자율성’ ②지역사회 기반의 고용-복지 생태계 조성 및 질 높은 지역사회 복지통합서비스 제공을 통한 ‘지역자활센터 지역 네트워크 강화’ ③자체 수익모델 개발과 자체 고용능력 확대를 통한 ‘지역자활센터 운영예산의 효율화’이다. 그리고 이를 통해 지역자활센터의 지속가능성을 확보하여 저소득층의 지역공동체 기반 일자리, 고용-복지 서비스 제공강화를 비전으로 삼고 있다(중앙자활센터, 2016).

#### IV. 사회적협동조합으로의 전환 이후 변화

2018년에 각각 발행된 지규옥·김홍주의 “자활사업의 대안적 실험: 사회적협동조합”과 백학영·김경휘·한경훈의 “지역자활센터의 사회적협동조합 전환과정과 변화에 대한 연구”는 유형다변화 시범사업 이후 지역자활센터를 사례연구한 것으로 ‘전환’ 이후 지역자활센터의 직접적인 반응을 살펴볼 수 있다는 점에서 중요한 연구 사례이다.

이들 연구에 의하면 전환 이후 긍정적 요인으로는 기존 지역자활센터와 달리 매출적립금 중 일부를 자율적으로 사용할 수 있는 사회적협동조합 지역자활센터(이하 ‘사협센터’로 통일)의 재정 활용의 자율성이 가장 큰 영향을 미친 것으로 나타났다.

사협센터는 기존의 지역자활센터와 마찬가지로 매출적립금 중 일부를 ‘내일키움장려금’과 ‘자활기업창업자금’으로 적립하였으나 그 비율에 있어서 기존 지역자활센터가 각각 20%와 60%를 적립하였다면, 사협센터는 각각 20%, 30%만 적립하고 나머지

50%에 대해서는 운영지원비로 사용할 수 있었다(백학영 외, 2018). 이 운영지원비는 사협센터의 직접사업비로 쓰며, 남은 운영지원비는 다음 해에 이월하여 사용할 수도 있었다(백학영 외, 2018). 이러한 차이는 보건복지부가 2022년에 발표한 ‘자활사업 안내’에서도 확인되었는데 사회적협동조합으로 전환한 지역자활센터는 매출의 80%를 ‘지역 자활사업 지원비’\*로 활용하되, 해당연도에 사용하고 남은 운영비는 다음 연도로 이월가능하다(보건복지부, 2022: 181). 이러한 재원 활용의 자율성은 새로운 사업 개발을 통한 일자리 창출로 이어져 안정적인 수익구조의 가능성을 확인할 수 있게 해주었고 업무성과에 대한 인센티브와 재투자에 사용 가능하여 참여자에게도 긍정적인 요인으로 작용하였다(지규옥·김홍주, 2018). 또한 매출 증가를 위한 적극적인 영업활동이 종사자들의 적극성과 책임성 증가에도 영향을 주어 전문성 제고에도 영향을 주었다(백학영 외, 2018). 물론 이에 따른 사업개발 부담감과 수익 창출을 우선시하는 분위기가 직원들에게서 발견되었으며 한편으로는 사업참여자가 취약계층이기 때문에 매출보다는 사람 중심으로 사업이 이루어져야 한다는 생각 사이에서 고민이 발견되기도 하였다(지규옥·김홍주, 2018).

사협센터로 전환한 이후 발견된 또 다른 긍정요인으로는 지역사회와의 사회적경제 네트워크와 협력이 이루어진 점이었다. 백학영 외(2018)에 의하면 기존의 지역자활센터가 정부의 전달체제로 인식되는 경향이 있었던 반면, 전환 이후에는 사회적경제의 주체로 인식되어 지역 내에서 인지도가 증가하고 정부의 일자리 사업을 수행하는 기관이 아닌 사회적경제 기관으로 인식되었다고 평가하였다.

하지만 지규옥·김홍주(2018)와 백학영 외(2018)의 연구에 따르면 사업참여주민 자체의 변화는 발견하기 어려웠다. 앞서 지역자활센터의 위기 상황에서 언급되었듯이 자활사업 참여자의 감소와 더불어 참여자 자체의 노동능력 저하는 사업의 방향을 설계하는 데 있어 어려움으로 지적되었다. 또한 참여자들의 사회적협동조합에 대한 낮은 이해도 역시 문제로 지적되었다. 연구가 이루어진 시기를 고려하여 아직 성과를 체감하기에는 이르다고 할 수 있지만, 기본적으로 출자금 출연에 거부감이 있었고(지규옥·김홍주, 2018; 백학영 외, 2018) 배당이 이루어지지 않는 점에서 실제 참여자의 이익과 연관되지 않는다고 생각하는 것으로 드러났다(백학영 외, 2018).

사협센터의 조합원 구성을 보면 직원조합원, 후원자조합원, 자원봉사자조합원 순으

---

\* 매출액의 일부를 자활사업 수행기관이 자율적으로 사용할 수 있도록 조성하여 참여자 인센티브, 자활사업 활성화 지원으로 활용(보건복지부, 2022: 181)

로 참여가 이루어져 결국 직원 조합원 중심으로 운영되는 경향이 보였다(백학영 외, 2018). 전환 과정 자체가 직원들에 의해 이루어졌기 때문에 기반형성 단계의 특징일 수도 있지만(백학영 외, 2018), 앞서 나온대로 참여자가 대부분 취약계층이기때문에 출자금 문제에서 자유롭지 못하다는 점에서, 시범사업 자체에서도 자활근로참여자의 참여를 유도하고 이를 위한 교육을 시행(백학영 외, 2017)하는 것에 그친 것으로 보인다. 이에 대하여 사협센터의 직원들은 일자리를 창출하여 참여주민을 직접 고용하는 형태를 통해 고용을 창출해야 한다고 인식하고 있었으며 이에 따른 인건비 문제에 대한 걱정과 함께 결사체로서의 성격보다는 비즈니스의 확대를 중요하게 생각하고 있는 것으로 드러났다(백학영 외, 2018).

## V. 결론

이상의 사례연구를 통해 사회적협동조합으로 전환한 지역자활센터의 긍정적 요인과 부정적 요인을 살펴보았다. 자활사업과 사회적협동조합이 모두 사회복지 차원에서 역할을 하고 있음에도 지역자활센터를 사회적협동조합으로 전환을 시도한 것은 자활기업과 다른 사회적협동조합의 역할이 있기 때문일 것이다. ‘유형다변화 시범사업’의 목적이 “정책환경의 변화에 대응하기 위해 참여자 욕구에 따라 자활사업 유형을 구분하고 지역 특성을 반영한 다양한 프로그램 모델 개발(백학영 외, 2017: 16)”이라는 점은 협동조합의 조합원 참여를 통한 민주적 의사결정 과정을 고려한 것으로 보인다.

이상봉(2022)은 국민들이 낸 세금으로 공적서비스를 제공하면서도 국민은 그저 시혜나 구제의 대상으로 여겨질 뿐 그 과정에 참여하기가 힘들었(이상봉, 2022: 102)지만, 협동조합의 민주적 의사결정 방식은 참여민주주의의 실천으로 이어져 공적서비스의 수혜자로만 머무는 것이 아니라 당사자, 주체로서 역할을 가능하게 한다고 하였다. 신창환(2015) 또한 사회적 취약계층을 대상으로 하는 사회적경제 조직의 경우 그들의 목소리를 조직 의사결정 과정에 반영하여 단순한 서비스 대상자가 아닌 참여자로 조직화할 것인가가 중요한 과제(신창환, 2015: 101)라고 지적하였다.

유두호·엄영호(2020)는 취약계층 고용형 사회적협동조합을 분석대상으로 하여 사회적가치 창출 요인을 분석하였는데, 사회적협동조합이 사회적 목적을 달성하기 위해서는 지원금이나 후원금이 아니라 영업활동을 통해 경제적 성과가 이루어져야 장기적으로 사회적 가치 창출을 유지할 수 있으며 이를 위해 주사업 외에 수익을 창출할

수 있는 활동이 병행되어야 함을 주장하였다. 또한 조합원간의 활발한 네트워크는 협동조합이라는 조직의 지속성을 위해서 중요한 요인으로 분석되었는데, 이는 실질적인 상호작용이 가능해야 한다는 것으로 단순히 거버넌스를 구축하고 참여자를 확대하는 것과 다른 것이라고 하였다.

하지만 사협센터로의 전환 사례 연구 결과, 실제 사업참여자들의 사회적협동조합 이해도는 낮고 참여 역시 적은 것으로 나타났다. 한편에선 자활기업의 사회적경제 조직 전환 자체에 대한 한계를 지적하기도 한다. 자활기업이 사회적기업을 지향하고 전환을 준비할 때 가장 큰 장애 요건으로 나타난 것은 이윤의 사회적 분배 기준이었는데 참여자들이 자체의 경제적 이익도 기꺼이 포기할 수 있는 가치 인식과 정당성 동의를 어떻게 만들 것인지를 꼽는다(백학영·조성은, 2009; 김경휘·백학영 2019에서 재인용). 참여자 대부분이 취약계층이라는 점에서 출자금을 출연하는 것과 배당이 이루어지지 않는 것에 거부감이 있을 수 있다. 하지만 사회적협동조합으로 전환을 고려한다면 이에 대한 이해를 높이기 위해 지속적인 교육이 이루어져야 한다. 실제로 어떠한 조직 형태도 협동조합 법인 외에는 법 자체에 교육훈련의 중요성을 규정한 경우가 없고 정부 차원에서 협동조합 교육을 지원(구정옥, 2017)하고 있다는 점에서 사협센터에서도 지속적인 교육은 중요하게 인식되어야 한다.

한편, 하승범·신원식(2020)은 지난 2019년 보건복지부가 발표한 ‘자활사업 활성화를 위한 지침개정(안)’이 자활사업 대상자(조건부수급자, 차상위자 등) 중 미참여자를 발굴하여 유선 연락 등으로 일자리 참여 현황을 확인하고, 자활사업을 안내(보건복지부, 2019: 3)하여 자활사업 참여자 수 증가라는 성과를 내었지만, 이 시기에 참여한 사람들의 노동력이 상대적으로 좋지 않다는 점에서 자활사업의 성과와 효과에 대한 비판적인 주장이 제기되고 있음을 지적하였다. 자활사업 참여자들이 처한 환경이 여전히 불안하고 학력, 건강, 연령 등 ‘인적자본’이 낮은 상황을 지적하며, 이는 곧 일반 시장에서 경제적 자립과 자활을 달성하기 어려우므로 자활사업의 목표가 수정되어야 한다는 주장이 제기(하승범·신원식, 2020: 165)되고 있다고 하였다.

김자옥·유태균(2018)도 열악한 경제 상황과 참여자의 낮은 인적자본이라는 조건에서 참여자에게 노동시장에 진입하여 일자리를 얻거나, 창업하여 소득보장을 이룸으로써 탈수급이라는 성과를 달성할 것을 기대하는 것은 현실적인 기대라고 볼 수 없다(김자옥·유태균, 2018: 41)고 지적하였다.

이와 관련하여, 전환사례를 연구한 지규옥·김홍주(2018)는 지역자활센터는 ‘취업률

제고'라는 제도적 담론 속에서 현실적으로 근로가 불가능하다고 판단되는 참여자들을 데리고 사업단을 운영하여 목표 매출액을 달성해야 하고, 나아가 취업을 지원해야 하는 자기모순에 빠져있다(지규옥·김홍주, 2018: 98)고 지적하였다. 결국 자활 정책 자체의 문제가 해결되지 않은 채 취약계층에 대한 국가의 책임이 전가된 듯한 상황에서 사회적협동조합의 원칙과 가치는 무시될 수밖에 없다는 것이다. 이와 관련하여 현행 자활 정책은 사회적협동조합의 강점을 살리기보다 근로 빈곤층에게 일자리를 제공하는 여러 공급기관 중 하나로 간주하고, 정부 지원을 매개로 이들 조직을 통제하려는 경향을 보이고 있다(노대명 외, 2013: 9 ; 지규옥·김홍주, 2018에서 재인용)는 지적도 나오고 있다.

앞서 사협센터의 긍정적 요인으로 지역사회에서 사회적경제의 주체로 인식되기 시작하였다는 점과 재원 활용의 자율성이 도출되었다. 하지만 과연 이것이 사회적협동조합으로 전환하여 얻은 성과라고 볼 수 있을지는 의문이다. 재원 활용의 자율성은 시범사업의 정책 차원에서 이루어진 제도 지원에 가깝다. 이와 관련하여 김경휘·백학영(2019)는 자활기업이 다른 사회적경제 조직으로 인증을 받으면서 정부의 다양한 정책자금의 대상이 된다는 것은 역으로 자활기업 단일 유형이 상대적으로 지원을 적게 받고 있는 것이라고 지적한다. 이는 결국 자활정책 자체의 문제를 해결하는 것이 선행되어야 한다는 것을 의미한다.

하승범·신원식(2020)은 2019년 하반기 자활사업 활성화 대책 이후 늘어난 '참여 2년 미만'의 신규참여자'들을 대상으로 인식유형을 연구하여 '적극적·소극적 자활 추구형'과 '참여 안주형' 세 가지의 인식유형을 도출한 바 있다. 이처럼 자활참여자들 자체에서도 각각의 환경에 따라 각기 다른 인식을 보여주고 있다. 이상봉(2022)은 국가와 시장이 각각 효율적으로 담당하는 영역이 있는 가운데 협동조합과 같은 제3섹터는 그들과 병존하면서 국가와 시장이 담아내지 못하는 영역에서 제 역할을 할 수 있다고 하였다. 현재 자활사업의 참여자에 대해서도 국가가 담당해야 할 영역이 있고 사회적경제 내에서 담당할 수 있는 영역이 있다고 할 수 있다. 혹은 자활기업을 취약계층 노동통합의 초기 단계로 간주하고, 취약계층 고용형 사회적기업과 사회적협동조합을 다음 단계로 보면서 사회적경제 생태계 내에서 단계적인 역할 분업을 고려해 볼 수 있다(김형돈, 2019: 151).

취약계층이 노동을 통해 자활을 하는 것은 그들의 앞으로의 삶을 고려할 때 바람직한 방향인 것은 틀림없다. 하지만 지금과 같은 지나친 성과주의는 조직 구성원들의

근로 의지에도 영향을 주게 되며 이는 자활사업의 지속성에도 문제가 될 수 있다. 이런 것들이 해결되지 않은 상태에서 사회적협동조합으로의 전환은 실효적이지 않을 수 있다. 자활사업 참여자에 대한 깊이 있는 연구를 통한 좀 더 세밀한 정책이 필요하다. 사회적협동조합의 가장 큰 특징이라고 할 수 있는 잉여금의 적립 및 재투자는 결국 협동조합의 특징인 참여를 통해 그 가치를 이해할 수 있다. 따라서 이를 이해하고 동의할 수 있는 최소한의 경제적 환경은 갖추어져야 현실적으로 사회적협동조합으로서 지속성을 갖고 운영될 수 있을 것이다.

한편, 지난 2014년에 시작된 유형 다변화 시범사업은 오는 2024년 12월 31일자로 종료를 앞두고 있다. 본 연구에서 살펴본 지규옥·김홍주(2018)와 백학영 외(2018)가 비교적 시범사업 초기에 진행된 연구라는 점에서 향후 지속적으로 운영된 자활센터에 대한 후속 연구가 필요하다. 시범사업 이후 일반 지역자활센터로 전환을 추진했거나 사회적협동조합으로 최종 인가된 센터에 대한 사례연구는 사회적협동조합 전환의 실효성에 대한 시사점을 제공할 것이다. 또한 전환에 따른 긍정적 요인으로 제시되었던 재원 활용의 자율성이 자활센터의 사업 운영에 어떻게 적용되었는지를 연구하는 것 또한 실무적으로 의미가 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강민수(2013), “사회적 경제와 사회적 협동 조합”, URBAN AFFAIRS , 2012(10), 19-24.
- 구정옥(2017), 협동조합기본법에 의한 협동조합교육 현황과 문제점. 한국협동조합연구, 35(1), 115-143.
- 기획재정부(2020), 『협동조합 업무지침』.
- 김경휘, 백학영(2019), "자활기업의 사회적경제조직 유형과 특성 비교 분석" 한국사회정책 26(2), 115-145.
- 김세운, 정현, 서인석(2019), "협동조합의 조직성과와 영향요인, 그리고 유형의 조절효과: 협동조합 경영공시 자료를 활용하여" 지방행정연구 33(2), 181-208.
- 김자옥, 유태균(2018), "자활사업 참여경험에 관한 연구: 자활사업 참여자를 중심으로" 사회복지연구 49(2), 39-64.
- 김종걸(2014), “한국과 일본의 사회적경제:사회적기업과 협동조합”, 일본학보 , 100, 181-19.
- 김형돈(2019), “사회적경제 조직의 경제적·사회적 특성 비교연구-목적, 성과, 상충관계를 중심으로-”, 사회복지정책, 46(4), 125-158.
- 김형미(2019.), “1970년대 이후 노동자협동조합운동의 궤적”, 『한국협동조합운동 100년사 II 저항과 대안』, 한국협동조합운동 100년사 편찬위원회, 북돋움, pp. 80-117
- 노대명, 김신양, 원일(2013), 『자활사업의 사회적경제 연계 등 다변화 방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 백학영, 김경휘, 한경훈(2017), 『지역자활센터 유형다변화 시범사업 성과평가를 통한 지역자활센터 발전방안 연구』 재단법인 중앙자활센터
- 백학영, 김경휘, 한경훈(2018), “지역자활센터의 사회적협동조합 전환과정과 변화에 대한 연구”, 한국사회정책, 25(4), 265-299.
- 백학영, 조성은(2009), “자활공동체의 사회적 기업 전환 가능성에 대한 연구”, 사회복지정책. 36(3), 269-297.
- 보건복지부(2022), 『2022년 자활사업 안내(Ⅰ)』.
- 신창환 (2015), “사회적 경제의 실천 조건과 정책을 통해 본 사회적 협동조합의 과제”, 사회과학담론과 정책, 8(2), 91-119.
- 유두호, 엄영호(2020), “사회적 협동조합의 사회적 가치 창출 영향요인 분석 : 조직 내부요인과 지방정부 역량을 중심으로” 사회적경제와 정책연구, 10(3), 59-92.
- 이상봉. (2022). 제3섹터로서의 사회적협동조합의 의미와 대안적 가능성. 대한정치학회보, 30(1), 93-118.
- 조미형. (2014). 지역사회복지실천모델로서 사회적협동조합의 가능성 탐색. 농촌지도와 개발, 21(3), 91-119.
- 중앙자활센터(2016), <유형다변화 시범사업 추진방향> (유형다변화 시범사업 성과공유 간담회 자료)
- 지규옥, 김홍주(2018) "자활사업의 대안적 실험 : 사회적협동조합" 지역사회연구 26(2), 81-102
- 하승범, 신원식(2020), "신규 참여자들의 자활사업에 대한 인식유형에 관한 연구: 자활사업의 전망 및 자활의지를 중심으로" 사회보장연구, 36(2), 163-189.

홍효석(2022), “사회적협동조합의 지속가능성에 관한 연구”. 문화기술의 융합, 8(1), 105-113.