

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 556

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

도시활력 증진을 위한 사회적경제조직 활용방안

임상연 국토연구원 책임연구원, 박세훈 국토연구원 연구위원, 정우성 국토연구원 책임연구원,

임지영 국토연구원 연구원, 이민정 국토연구원 연구원, 이윤주 국토연구원 연구원

요 약

- 1 사회적경제조직의 지역기반성 강화는 지역사회 활력 제고는 물론 사회적경제조직의 자생성이나 경제적 지속가능성 확보 측면에서 매우 중요한 전제조건임
- 2 지역기반성이 강한 사회적경제조직은 도시활력 증진 및 지역사회 활성화를 위하여 지역맞춤형 서비스 제공, 지역사업 추진, 지역공동체 네트워크 구축, 사회적경제 모니터링, 마을사업 확산의 주체로서 중요한 역할을 담당할 수 있음
- 3 향후 사회적경제조직이 지역사회에서 담당할 수 있는 역할에 대한 명확한 이해에 근거하여, 지역공동체 조직화, 네트워크화 및 광역화 등 사회적경제조직의 특·장점을 도시활력 제고에 활용할 수 있는 정책 마련이 이루어져야 함

정 책 방 안

- 1 지역에 기반을 둔 사회적경제조직을 지역별 민간·공공사업의 시행주체로 적극 활용 필요
- 2 중앙부처별로 다양하게 추진되는 마을공동체사업 및 사회적경제조직 사업들을 지역활성화 차원의 정책들에 담아 지역사업 관련 조직과의 연계활동 강화 및 공동사업 추진 확대 필요
- 3 사회적경제조직의 지역기반성 점검 시스템을 마련하여 공모사업 제안, 사업 실시, 지표에 따른 평가 및 모니터링까지 단일체계로 통합 관리 필요
- 4 사회적경제조직을 중심으로 한 지역활성화 모델을 발굴·구축해야 하며, 이를 위해 유사업종 간 네트워크, 업계 단계화, 조직 광역화에 대한 지원방안 마련 필요

1. 사회적경제조직과 도시활력 증진

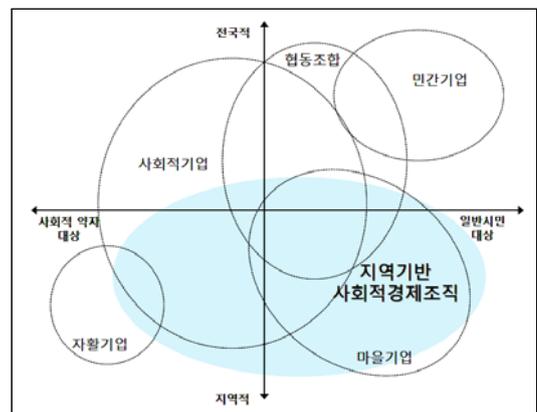
● 사회적경제조직의 등장과 지역사회에서의 역할에 대한 인식 확대

- 한국의 사회적경제는 2003년 일자리 창출사업을 시작으로 중앙정부 주도의 하향적·양적 팽창 방식으로 확산되어 왔지만, 지속적으로 조직의 자생성 및 지역사회와의 연계성 문제가 제기됨
 - 사회적경제는 “구성원이나 공공을 위한 목표, 경영의 자율성, 민주적 의사결정과정, 수익배분에 있어서 자본보다 사람과 노동이 중시”라는 윤리적 또는 사회적 원칙을 지키는 조직 자체 또는 조직 활동으로 정의됨
 - 최근에는 해외 각국뿐 아니라 한국에서도 지역사회에서의 사회적 가치에 대한 인식이 확산됨에 따라 사회적경제의 기본적 토양이 지역이라는 인식이 확산되고 있음
- 따라서, 사회적경제조직이 지역자원을 활용하고 지역사회 구성원과 함께 활동하는 과정에서 그 성과를 지역공동체와 공유하며 동반성장할 수 있도록 조직의 활용방안을 모색할 필요가 있음

● 지역기반 사회적경제조직을 통한 도시활력 증진

- 지역기반 사회적경제조직은 ① 지역을 대상으로 한 특수한 목적을 가지고, ② 지역에 다수의 서비스 수혜자가 있으며, ③ 지역자원 동원을 위해 노력하고, ④ 지역사회에 보다 집중적인 사회적 기여를 하고자 하는 경향이 일반 사회적경제조직보다 강한 조직으로 사회적기업, 협동조합, 자활기업, 마을기업 중 지역에 집중하는 조직들이 포함됨

그림 1 지역기반 사회적경제조직의 범위



출처: 국토교통부 2014. 14 재작성.

- 지역기반 사회적경제조직을 통한 도시활력 증진
 - 지역성을 갖춘 사회적경제조직은 지역구조의 일부분이 되며, 지역사회와 상호관계를 통해 지역의 역량 형성에 긍정적 영향을 미침
 - 조직이 지역사회의 수요를 인식하고 지역자원을 활용하여 지역을 기반으로 활동함으로써 지역사회 기여를 통해 지역사회의 수요에 대응하고 문제를 해결하는 일련의 과정을 통해 ‘도시활력 증진’이 이루어짐

2. 사회적경제조직의 현황과 공간분포

● 사회적경제조직의 제도적 현황

- 한국의 사회적경제조직은 고용노동부, 기획재정부, 행정자치부, 보건복지부, 농림축산식품부 등 관련 정부정책을 통해 지난 10년간 양적으로 급속히 증가하였음
 - 사회적기업: 고용노동부가 취약계층 일자리와 사회서비스 제공을 목적으로 「사회적기업 육성법」에 따라 인증하는 조직으로, 2007년 전국 446개에서 2014년 현재 2,717개로 증가함
 - 마을기업: 행정자치부가 각종 자원을 활용한 마을소득 및 일자리 창출을 목적으로 지정하는 마을단위기업으로, 2010년 시범도입 후 2011년 550개에서 2013년 현재 전국 1,119개로 증가함
 - 사회적협동조합: 기획재정부가 2013년부터 지역사회 공헌 및 취약계층 지원을 주사업으로 하는 협동조합을 사회적협동조합으로 지정하고 있으며, 2014년 현재 292개임

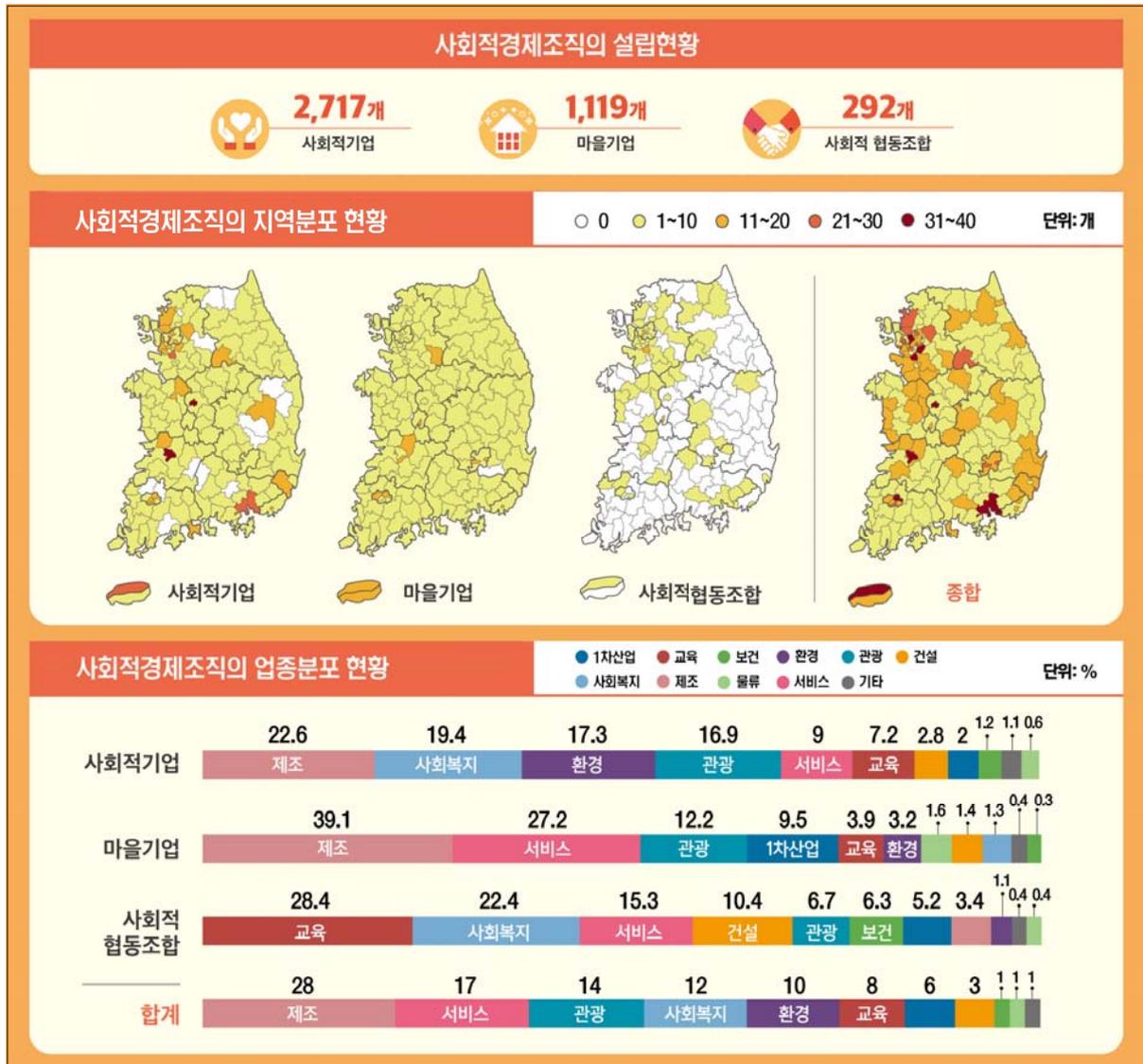
● 사회적경제조직의 지역별 분포현황

- 과반수 이상의 사회적경제조직이 수도권에 분포하고 있으며 조직유형별로 분포특성에 차이가 있지만, 종합적으로 제주시, 전주시, 수원시, 청주시 등에 가장 많은 수의 조직이 분포하고 있음
 - 사회적기업은 수도권에 39% 정도로 가장 많이 분포하고, 마을기업은 15.7%, 사회적협동조합은 64.2%가 수도권에 분포하여, 마을기업만 비수도권 분포율이 월등히 높음
 - 마을기업의 경우 수도권 외에는 전남지역이 7.1%로 수도권 다음으로 많이 분포함
 - 전국적으로 사회적경제조직의 수가 가장 많은 상위 10위 안에는 서울시 영등포구·마포구, 인천시 남구, 수원시, 성남시, 비수도권 도시 중에는 전주시, 청주시, 제주시가 포함됨

● 사회적경제조직의 업종별 현황

- 사회적기업, 마을기업, 사회적협동조합의 상이한 업종 분류를 총 11개로 통합하여 분류함
 - 우리나라의 사회적경제조직 업종은 현재까지 통일된 기준 없이 필요에 따라 다양한 방식으로 적용되어 옴에 따라, 단일자료 구축을 통한 현황 분석에 한계가 있었음
 - 사회적기업은 8개 업종으로 분류하고 있으며, 마을기업은 15개 업종, 사회적협동조합은 15개 업종으로 분류하고 있음
 - 따라서, 이들 중 유사업종을 총 11개의 업종으로 종합하여 동일한 분류 기준을 적용한 업종조사를 실시함

그림 2 사회적경제조직 현황



자료: 사회적기업 설립현황(한국사회적기업진흥원 홈페이지, 2014년 기준)
 행정안전부 마을기업 설립현황(행정안전부 홈페이지, 2013년 기준)
 기획재정부 사회적협동조합 설립현황(협동조합 홈페이지, 2014년 기준)

- 11개 통합분류에 따른 전국의 사회적경제조직 업종현황은 <그림 2>와 같음
 - (업종별) 제조(28.0%), 서비스(17.0%), 관광(14.0%), 사회복지(12.0%) 등 4개 업종이 전체의 70%를 차지함(※서비스업은 주로 식당, 카페 등 판매업을 의미함)
 - (조직유형별) 사회적기업은 제조업(22.6%), 사회적협동조합은 교육(28.4%)과 사회복지(22.4%)가, 마을기업은 제조(39.1%), 서비스(27.2%), 관광(12.2%)이 주를 이룸
 - (지역유형별) 수도권은 보건(71.0%), 교육(48.0%), 물류(46.0%), 건설(49.0%), 사회복지(47.0%) 등의 업종 비율이 높은 반면, 기타 도는 1차 산업(56.0%), 제조(57.0%), 관광(42.0%) 등의 업종이 두드러짐

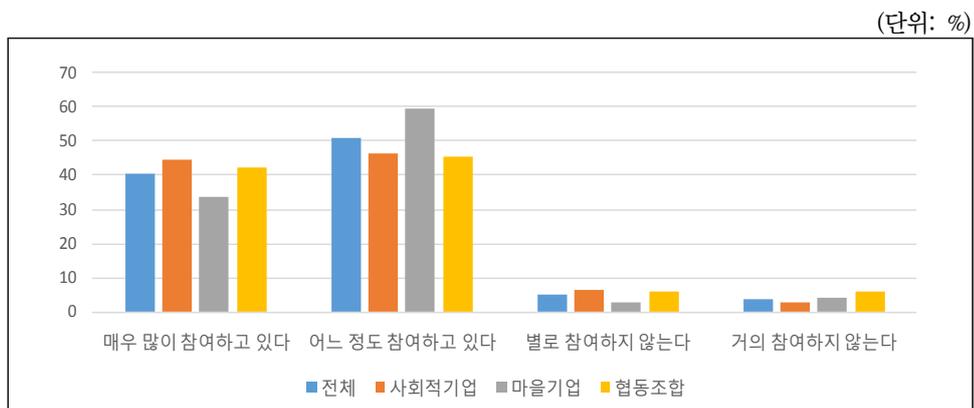
3. 사회적경제조직의 지역기반활동 분석

- 사회적경제조직의 활동 현황을 심층적으로 파악하기 위하여, 전국의 사회적경제조직 220개소(모집단 2,638개소)를 대상으로 지역기반활동에 대한 설문조사를 실시하고, 지역기반 사회적경제조직으로 선정된 6개 조직을 대상으로 면담조사를 실시함
 - 설문조사: 사회적경제조직의 지역자원 활용, 지역사회 활동, 지역사회 기여과정 및 애로사항 파악을 목적으로 수행
 - 면담조사: 설문조사 결과를 토대로, 지역특성 및 조직유형에 따른 지역기반활동의 내용과 성과, 문제점, 지역기반성 강화를 위한 정책적 시사점 도출을 목적으로 수행

● 설문조사 분석결과

- 대부분의 사회적경제조직이 지역기반활동의 중요도를 인식하여 지역자원 활용, 지역사회 활동, 지역사회 기여를 적극적으로 실시하고 있으나 지속성 측면에서 문제점이 드러남
 - (지역자원 활용) 세 개 유형의 조직이 모두 지역주민 고용, 재정자원 활용 등을 통해 지역의 인적·물적 자원을 조직운영에 잘 활용하며, 주민공동출자금 모금, 지역 내 자치조직 참여가 사업초기 중요한 자원임
 - (지역사회 활동) 주요사업과 지역사회 활성화의 관련성 측면에서, 수도권 지역보다 비수도권 지역이, 업종별로는 제조, 서비스, 관광이 사회복지(간병·보육), 건설·마을만들기보다 관련성이 큼
 - (지역사회 기여) 사회적경제조직의 유형별로 지역사회 기여활동 참여에 대한 응답 결과가 상이한데, 특히 사회적기업과 사회적협동조합, 광역시 소재 사회적경제조직들의 지역사회 기여도가 높음
 - 지역사회 기여에 참여하지 못하는 이유로는 ‘수익성 부족으로 여유재원 확보 어려움 때문’, ‘당초 지역사회 기여와 관련이 적은 사업 내용’, ‘지역사회 기여의 구체적인 방법 모름’ 등이 나타남

그림 3 사회적경제조직의 지역사회 기여활동 참여 정도



출처: 설문조사 2015.

● 면담조사 분석결과

- 전국적으로 사회적경제조직의 분포비율이 가장 높은 4개 도시에서 지역기반성이 높다고 판단된 6개 사회적경제조직을 선정하였음
 - 선정된 사례는 부산광역시의 닥밭골북카페(서비스, 마을기업), 산리협동조합(제조, 협동조합), 전주시의 노송밥나무(서비스, 마을기업), 원주시의 원주의료복지사회적협동조합(사회복지, 마을기업), 원주사회경제협동네트워크(기타, 협동조합), 제주시의 이어도사나여행사(관광, 사회적기업)임
- (지역자원 활용) 재정적, 인적, 공간적, 자연·문화적 측면에서 다양한 지역자원을 활용 중임
 - 모든 조직에서 주민출자금과 주민협의체 참여가 사업의 중요한 동인으로 작용하였고, 공공부문의 공간 제공 역시 설립 초기 중요한 지원요소임
 - 마을공동목장과 같은 고유의 자연·문화자원(제주 이어도사나여행사)을 활용하기도 하지만, 산복도로 벽화사업 등을 통해 주민들이 만들어낸 공간(부산 닥밭골북카페, 산리협동조합)이 새로운 지역자원이 되기도 하며, 의료·복지분야의 경우 지역자원이 없더라도 높은 지역수요에 대응하여 사업(원주의료복지사회적협동조합)이 이루어질 수 있음
- (지역사회 활동) 6개 조직 모두 지역사회와의 유기적인 연대를 통한 사업 성장을 위하여 정부지원에서 벗어나 독립적 운영을 하고자 하며, 지역사업 참여 기회 마련을 위해 노력 중임
 - 산리협동조합, 노송밥나무처럼 과거의 사업경험과 마을공동체 회원들이 가진 경쟁력을 토대로 사업 다각화 방안을 모색 중인 조직들이 다수이지만 수익성 확보에 어려움이 존재함
 - 이어도사나여행사, 원주의료복지사회적협동조합처럼 조직이 성장기를 거쳐 어느 정도 안정기에 들어서면 시·군 지자체에서 사회적경제조직을 지역파트너로 인식하고 공동사업을 제안함
- (지역사회 기여) 조사대상 조직유형이 다양하므로 다각적 분야에서 지역사회 기여 활동 추진 중
 - 모든 조직들에서 일자리 창출, 소득증대, 공동체 활성화, 환경개선, 복지분야 서비스 제공 등의 지역사회 기여활동이 복합적으로 이루어지만, 지역수요에 부응하여 특화된 기여부분이 존재함
 - 닥밭골북카페, 노송밥나무는 환경개선과 공동체 활성화, 산리협동조합과 이어도사나여행사는 일자리창출과 소득증대, 원주의료복지사회적협동조합과 원주사회경제협동네트워크는 서비스 제공 등에 지역사회 기여도가 높음
 - 그러나, 모든 조직에서 공통적으로 강조하는 지역사회 성과는 ① 지역공동체 복원, ② 지역공동체 사업 및 경제활동을 통한 지역리더와 참여자 육성, ③ 자립적 순환경제 생태계 구축 등임

● 사회적경제조직의 지속가능한 지역기반활동을 위한 과제

- 사회적경제조직의 지속가능한 지역기반활동을 저해하는 요인
 - 설문조사 및 면담조사에서 공통으로 나타난 요인은 ① 신뢰감 있는 회원관계 유지의 어려움 및 이해관계 대립, ② 경영능력 및 전문인력 부족, ③ 새로운 아이템 발굴의 어려움 등임
- 사회적경제조직의 지역기반활동 강화 및 지역사회와의 동반성장을 위한 과제
 - 사회적경제조직의 원활한 사업활동에 가장 중요한 요소가 지역공동체 구성원과의 관계라는 점을 인식하여, 지역공동체 구성원이 단순한 객체가 아닌 조직의 참여자이자 소비자로 참여할 필요가 있음
 - 사회적경제조직의 수익성 확보와 지속가능한 운영을 위하여 지역 내 사회적경제조직 간 안정적 네트워크 구축을 통한 지역공동체와의 소통, 관리와 운영에 관한 전반적인 컨설팅과 마케팅 지원, 사후관리 확대에 대한 고민이 필요함

4. 도시활력 증진을 위한 사회적경제조직 활용방안

● 지역사회에서 사회적경제조직의 역할에 대한 재조명

- 향후 인구감소와 고령화 추세에 대응하여, 사회적경제조직이 지역사회에서 담당하여야 할 역할이 더욱 확대되고 다양해질 것으로 전망됨
 - 따라서, 지역특성과 수요, 사회적경제조직의 특성에 부합하는 맞춤형 역할모델에 대한 모색이 필요함
 - 지역맞춤형 서비스 제공, 지역사업 추진, 지역공동체 네트워크 구축, 사회적경제조직 모니터링, 마을사업 확산 등 현재 진행 중이거나 향후 확대되어야 할 사회적경제조직의 역할에 대한 다각적 검토가 이루어져야 함

● 사회적경제조직의 활용 확대를 위한 정책제안

- 사회적경제조직과 지역사업 관련 조직과의 연계활동 강화 및 공동사업 추진 확대
 - 지역사회 활성화, 도시재생, 마을만들기 등을 목표로 하는 사회적경제조직에 대한 지원정책 마련이 필요함

- 해당 사업들이 정부주도의 단기적인 지원사업이 되지 않고 자생력을 갖추어 지속적으로 추진될 수 있도록 지역기반 사회적경제조직이 사업의 거점 역할을 담당할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요함
 - 마을만들기지원센터, 도시재생지원센터, 사회적경제지원센터 등이 공동으로 참여할 수 있는 지역사업 추진 기반을 마련하고, 공동사업 참여 시 인센티브를 제공하는 등 구체적인 지원방안을 마련해야 함
- 사회적경제조직의 지역기반성 점검시스템 마련
- 사회적경제조직을 대상으로 지역공동체 참여인원, 참여방식, 활동내용, 회원여부 등 지역공동체 구성원들의 참여에 대한 구체적인 현황을 파악하여 사회적경제조직 지원정책, 지역개발/도시재생 관련 공모사업 제안 시 평가지표로 활용할 필요가 있음
 - 오픈 플랫폼 형식의 데이터 센서스 또는 사회적기업 및 영향투자 기업 등을 중심으로 한 시스템 구축 등도 하나의 대안이 될 수 있음
- 사회적경제조직을 중심으로 한 지역활성화 성공모델 발굴·확산
- 사회적경제조직의 업종별, 지역여건별로 적합한 조직의 설립과 운영을 위하여 유형별 성공모델의 발굴과 확산이 이루어져야 함
 - 개별 사회적경제조직들은 대부분 영세하고 사업범위가 적기 때문에 단일 조직들을 통한 지역활성화 모델 구축은 어려움이 있으나, 유사업종 간 네트워크, 업계 단계화, 조직 광역화를 통한 지역활성화 사례의 발굴과 적용방안에 대한 검토가 필요함

참고문헌

국토교통부. 2014. 사회적경제 마스터플랜 수립연구.

임업·김동현. 2013. 사회적기업과 지속가능한 지역발전. 서울: 집문당.

전대욱·박승규·최인수. 2012. 지역공동체 주도의 발전전략 연구. 서울: 한국지방행정연구원.

채중헌. 2014. 지역공동체 활성화를 통한 사회통합 증진방안에 관한 연구. 서울: 한국행정연구원.

※ 본 자료는 “임상연 외, 2015. 도시활력 증진을 위한 사회적경제조직 활용방안 연구. 안양: 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

임상연 국토연구원 도시연구본부 책임연구원 (syylim@krihs.re.kr, 031-380-0230)

박세훈 국토연구원 도시연구본부 연구위원 (shpark@krihs.re.kr, 031-380-0220)

정우성 국토연구원 국토계획·지역연구본부 책임연구원 (wsjeong@krihs.re.kr, 031-380-0207)

임지영 국토연구원 도시연구본부 연구원 (jylim@krihs.re.kr, 031-380-0278)

이민정 국토연구원 도시연구본부 연구원 (mjlee@krihs.re.kr, 031-380-0253)

이윤주 국토연구원 도시연구본부 연구원 (yjlee@krihs.re.kr, 031-380-0298)