한국사회정책
Korea Social Policy Review, 제25권 제4호, 2018, pp.265~299.

지역자활센터의 사회적협동조합 전환과정과 변화에 대한 연구*

백 학 영**·김 경 휘***·한 경 훈****

요 약

2015년부터 보건복지부는 지역자활센터 법인 형태를 사회적협동조합으로 전환하여 지역자활센터의 자활근로사업 위주 사업에 다양성 및 자율성을 부여하고, 자활사업 대상자 확대 및 근로빈곤층의 일자리 창출에 기여하고자 지역자활센터 유형다변화 시범사업을 시작하였다. 본 연구는 지역자활센터 유형다변화 사업이 점차 확대되는 상황에서 지역자활센터의 사회적협동조합의 전환과정과 변화 분석을 통해 긍정적인 요소를 강화하고 부정적인 요소는 제거하는데 도움이 되는 정책적 제언을 하고자 하였다. 분석 결과, 지역자활센터가 시범사업 참여, 즉 사회적협동조합으로의 전환은 지역자활센터의 주도적인 변화라기보다 조직의 지속가능성을 모색하는 하나의 선택이었다. 그리고 이사회와 조합원 구성에서 생산자나 소비자의 참여는 저조하였고, 사회적협동조합으로의 전환은 종사자의 적극성과 책임성의 증가라는 긍정적 효과를 보였다. 또한 사회적협동조합 지역자활센터에 대한 운영비 활용의 자율성 확대로 매출 증가를 위한 적극적인 영업 활동과 전문성 제고의 결과를 낳았다. 사회적협동조합 설립 후 지역자활센터의 가장 큰 변화는 지역사회 내에서 자활사업의 인지도 향상과 지역사회 협력의 증가였다. 지역사회 네트워크를 통해서 지역자활센터가 새로운 사업에 참여하고 지자체의 우선 지원사업 대상이 되는 기회가 확대되었다. 그렇지만 사회적경제 조직이 활성화되지 않은 지역에서는 큰 변화가 없는 한계도 있었다. 지역자활센터의 사회적협동조합으로의 전환은 긍정적인 요소도 있지만 자활사업 참여자의 감소와 근로능력이 저하되는 상황을 고려한 유형다변화 사업의 방향과 내용 설계에 대한 고민이 필요하다.

주요어: 지역자활센터, 자활사업, 사회적협동조합, 유형다변화 시범사업, 조직 전환

* 본 연구는‘지역자활센터 유형다변화 시범사업 성과평가를 통한 지역자활센터 발전방안 연구’보고서(중앙자활센터)를 수정·정리하였으며, 2016년도 강원대학교 대학회계 학술연구조성비로 연구하였음(관리번호-620160120).
** 주저자, 강원대학교 사회복지학과 부교수 (hywhite@kangwon.ac.kr)
*** 교신저자, 예수대학교 사회복지학부 부교수 (ohomimi@jesus.ac.kr)
**** 서울대학교 사회복지연구소 연구원 (sudoppm5@snu.ac.kr)

www.kci.go.kr

1. 서론

지난 10여 년 간 지속 감소추세를 보인 자활사업 참여자 규모는 '15년을 계기로 더 감소 추세를 보여 참여자 급감 및 고용노동부의 취업우선정책 시행 이후 근로능력이 매우 낮은 참여 대상자들이 자활사업에 의뢰되어 왔다. 참여자 감소는 지역자활센터의 기본 운영에 어려움을 주었고, 취업성공패키지에 참여했다가 근로능력·근로의지 저하로 더 이상 노동부의 자활사업에 참여하기 힘든 참여자가 최종적으로 자활사업에 의뢰됨으로써 자활사업의 본래 목적인 참여자 취업과 탈수급 성과는 낮아질 가능성이 높다. 자활사업 참여자의 감소와 이들의 근로능력 저하는 자활사업의 기능과 역할에 대한 근본적인 고민을 하게 만들었다. 지역자활센터 참여자 감소와 근로능력 저하 현상은 기존 취·창업, 매출액 향상 중심 목표를 달성하는데 어려움을 가져오는 요인으로 작동하고 있다. 동시에 이와 같은 기존 목표의 달성은 기존 지역자활센터의 역할·기능에 대한 고민을 갖지 않을 수 없게 만들었다. 이러한 대내외적 현상은 지역자활센터의 새 역할과 기능의 변화를 모색해야 하는 노력을 강요하고 있다고 해도 과언이 아니다.

지역자활센터가 처한 어려움에 대한 고민 끝에 2015년부터 보건복지부는 지역자활센터 유형다변화 시범사업을 시작하였다. 시범사업의 목적은 지역자활센터 법인 형태를 사회적협동조합으로 전환하여 지역자활센터의 자활근로사업 위주 사업에 다양성·자율성을 부여하고, 자활사업 대상자 확대 및 근로빈곤층의 일자리 창출에 기여하는 것이다. 사업의 세부적인 목적은 지역자활센터의 기능조정 및 역할강화, 지역자활센터 사업운영의 자율성 확대, 지역자활센터의 지역 내 네트워크 강화, 지역자활센터 운영예산의 효율화이다. 이에 보건복지부는 지난 2015년 5개 지역자활센터(남원, 마산희망, 봉화, 시흥작은자리, 제주이어도), 2016년 2개 지역자활센터(안산, 충주), 2017년 2개 지역자활센터(부평남부, 포항나눔), 2018년 2개 지역자활센터(평택, 포항)를 추가로 시범사업 기관으로 선정하였다.

지역자활센터 유형다변화 사업은 시범사업 형태로 확대되는 추세에 있다. 이 과정에서 지역자활센터 현장에서는 다양한 문제제기가 있었는데 첫째, 정부가 담당해야 할 자활사업을 사회적협동조합 형태로 전환하여 민간에게 책임을 전가하는 것이 아닌가 하는 정책의도에 대한 의문이었다. 둘째, 과연 어떤 법인이 자신이 지정·위탁받은 지역자활센터를 사회적협동조합 형태로 이양 및 전환 할 것인가 하는 현실적인 문제였다. 셋째, 지역자활센터의 사회적협동조합으로의 전환이 과연 순조롭게 이루어질 수 있는가에 대한 근본적인 회의론적인 시선이었다. 마지막으로 지역자활센터가 사회적협동조합으로의 전환을 통해 얻는 긍정적인 변화가 무엇인가 하는 의문이었다. 본 연구에서는 이상

www.kci.go.kr

의 제기된 문제 중 지역자활센터의 사회적협동조합의 전환과정과 변화에 집중하고자 한다. 시범사업의 시행 4년을 지나는 상황에서 기관의 전환과정에서 나타난 현상과 변화 그리고 어려움 등이 무엇이 있었는지를 살펴볼 필요가 있다. 이를 통해 지역자활센터 유형다변화 사업의 방향을 점검하고, 지역자활센터의 사회적협동조합으로 전환의 전망과 사회적협동조합으로 전환에 필요한 지원의 방향으로 제언하고자 하였다.

2. 이론적 배경

1) 지역자활센터 유형다변화 시범사업 추진 배경 및 경과

제5차 사회보장위원회(2013.12.24.)는 「고용-복지 연계 정책 강화방안」을 논의·확정하였다. 이는 자활사업이 일을 통한 탈빈곤정책의 효율성을 달성하는 동시에 빈곤층 전락의 예방에 기여하도록 제도개선 및 자활사업 성과제고를 위해, 현행 보조금 지원방식에서 성과에 따른 보상방식으로의 개편을 골자로 하였다. 여기에는 지역자활센터 기능을 '탈수급 집중형', '사회서비스공급형', '사회적경제 지원형' 등으로 재설정하고, 형태는 사회적기업·사회적협동조합 등으로 단계적 전환하는 내용을 담고 있다. 또 시·군·구 복수설치 지역 중심 통·폐합 등으로 지역자활센터·자활사업단의 규모화를 추진하고자 하였다.

자활 인프라 개편 정책목표인 일을 통한 탈빈곤 강화, 사업수행 효과성 증대를 위해 지역자활센터 전문화, 공공부조 사회서비스 연계 강화 및 사회적경제 연계성 강화를 통한 지역화 또한 추진되었다. 지역자활센터 직원이 참여하는 사회적협동조합으로 단계적 전환을 위한 시범사업을 수행하고, 운영능력이 있는 사회적경제조직[1]에 자활근로사업 운영을 위탁하여 참여자 취·창업 기회확대, 자활사업 성과제고를 꾀하였다. 지역자활센터 역할·기능을 재설정하고, 지역특성을 고려하여 맞춤형 자활서비스제공체계 구축을 위한 시범사업은 정책환경 변화에 대응하기 위해 참여자 욕구에 따라 자활사업 유형을 구분하고 지역 특성을 반영한 다양한 프로그램 모델 개발을 목적으로 하였다.

'14년 8월부터 지역자활센터 복수설치 지역 및 사회적협동조합으로 법인형태 전환을 원하는 지역자활센터 중심으로 「유형 및 기능 다변화 시범사업」이 실시되었다. 시범사업은 참여 희망 센터를 대상으로 공모를 통해 이루어졌으며, '14년 시범사업이 제시된 자료에 의하면(중앙자활센터, 2016), 유

1) 일반협동조합, 사회적협동조합, 전국자활기업, 자활기업, 사회적기업, 보건복지형 예비사회적기업 등을 뜻한다.

www.kci.go.kr

형다변화 시범사업의 목적은 사업 운영 자율성(자활사업 대상자 확대, 참여자 중심 자활사업), 지역자활센터 지역 네트워크 강화(지역사회 기반 고용-복지 생태계 조성, 질 높은 지역사회복지 통합서비스 제공), 지역자활센터 운영예산의 효율화(자체 수익모델 개발, 자체 고용능력 확대)로 제시되었다. 또한 궁극적인 비전으로 저소득층의 지역공동체 기반 조성과 일자리 및 고용-복지 서비스 제공강화가 제시되었다.

시범사업 참여 기간은 총 5년으로, 운영비 지원을 매년 10%씩 줄여 운영비 지원을 5년 간 총 50% 줄일 계획이었으나 '17년에 이르러서야 9개 센터에 일괄적으로 보조금 지원이 10% 삭감되었다. 이는 시범사업 실제 추진기간에 대한 고려와 센터 예산 지원에서 예상하지 못한 변화(예, 사회복지시설에 대한 복지수당 지원 제외)를 고려한 조치였다. 결과적으로 시범사업 참여 센터의 운영비 대비 지원액 비율을 '17년 90%, '18년 80%, '19년 70%, '20년 60%, '21년 50%로 감액하는 계획이 제시되었다(보건복지부, 2017). 그런데 여기에서 시범사업 5년이라는 당초 계획과 운영비가 50%까지 감액되는 '21년까지 차이가 있는 기관에 대한 시범사업 연장 또는 중지, 본 사업으로 전환 등에 대해 짚어볼 필요가 있다.

시범사업을 통해 법인 형태를 사회적협동조합으로 전환한 센터와 기존 센터의 주요 차이는 <표 1>과 같다. 사회적협동조합 지역자활센터는 매출적립금 중 내일키움장려금과 자활기업창업자금을 적립하고 남은 매출적립금(50%)과 매출적립금 초과 매출액은 사회적협동조합 지역자활센터 운영지원비로 사용 가능하다. 운영지원비 사용 용도는 센터가 자율로 정할 수 있으나 자활사업 참여자 성과급은 반드시 포함되어야 한다. 사회적협동조합 지역자활센터는 센터 운영지원비를 활용하여 자활근로사업단 직접사업비로 사용할 수 있고, 해당연도에 사용하고 남은 운영지원비는 다음연도로 이월하여 사용할 수 있다. 그러나 기존 지역자활센터는 자활사업 활성화지원금을 자활근로사업의 직접사업비로 사용할 수 없다.

〈표 1〉 기존 지역자활센터와 사회적협동조합 지역자활센터 비교표

항목	기존 지역자활센터	사회적협동조합 지역자활센터
운영방법	지정제	위탁계약제
자활근로위탁	1년 계약	5년 계약
사업주체	모법인 위탁	독립법인(사회적협동조합)
종사자(직원)	지역자활센터 실무자	-기존실무자 고용승계 -자활기업 참여자(선택)

www.kci.go.kr

항목	기존 지역자활센터	사회적협동조합 지역자활센터
직원급여	지역자활센터 직제 및 보수규정	-지역자활센터 직제 및 보수 규정을 참고하여 협동조합 내부 규정으로 정함 -급여상한액은 하한액 300% 초과 불가
직원채용	직원채용자격 기준표	협동조합 내부 규정
호봉산정	경력환산기준표 및 직급별 기준 호봉	-경력환산기준표를 준용하되 협동조합 내부규정으로 정함 -기준호봉 폐지
직원규모	규모 및 직급별 정원표	협동조합 내부 규정
자산소유권	국가 및 지자체	-자활근로사업비: 국가 및 지자체 -수탁사업비: 협동조합
운영비	규모에 따른 보조금 지원	-조합원 출자금 -정부사업수탁사업비 -자활근로 매출액 중 일부 -협동조합 사업 매출액
자활근로사업 구성	사회서비스형, 인턴·도우미형, 시장진입형 자활근로는 전체자활근로 80% 이상 유지	협동조합 자율 구성
차상위자 참여 비율	도시형:30%, 도농복합형:40%, 농촌형:50%	비율 제한 없음
자활근로 사업비	-유형별 비율상이(시장형 7:3, 사회서비스형 8:2) -유형별 통합사용	-유형 구분 없이 7:3 -유형 구분 없이 통합사용
자활근로 매출액관리	매출적립액 -중앙자산키움펀드(20%) -자활기업창업지원금(60%) -자활사업활성화지원금(20%) 직접사업비, 초과·휴일근무수당, 수익금	-중앙자산키움펀드(20%) -자활기업창업자금(30%) -자활근로참여자 성과급(자율) -협동조합 자율 사용
재무회계	사회복지시설 재무회계 규칙	-자활근로사업비: 사회복지시설 재무회계 규칙 -수탁사업비(보조금), 매출액: 협동조합정관으로 규정
자활기업 창원지원금	사업단별 자활기업 창업시 사용	자활기업 창업시 통합 사용
수익금	내일키움수익금, 자립성과금, 자활기업창업자금, 비수급자활기업참여자인건비	협동조합 자율 사용
14년까지 자활기업 창업지원금 및 수익금	사업단별 사용	사업단별 별도 관리 후 자활기업 창업시 지원, 잔액 반납
성과평가	-지역자활센터 전체 대상 성과평가 -평가결과로 인센티브·디센티브 부여	-지역자활센터 전체 성과평가 제외 -시범사업기관 성과평가, 인센티브지급

자료 : '지역자활센터 유형 및 기능다변화 시범사업 설명회'자료(보건복지부·중앙자활센터, 2014. 6)

www.kci.go.kr

즉, 이 기관들의 경우 자활근로사업 자재비 등 직접사업비는 자활근로사업계획서에 의한 소요예산(정부지원사업비)과 매출액의 재사용 범위 내에서 집행하는 것이 원칙이며, 매출적립금 또는 수익금을 사용할 수 없다(보건복지부, 2017). 사회적협동조합 지역자활센터의 운영비는 유형다변화 시범사업 기간 동안 매해 확정된 지역자활센터 운영비 대비 10%씩 감액하여 지원된다. 또한 사회적협동조합 지역자활센터는 전체 지역자활센터 사업성과평가에서 제외되며, 시범사업 참여기관 간 평가를 실시한다(보건복지부, 2017).

2) 사회적협동조합과 자활사업기반의 사회적경제기업 전환 관련 선행연구

자활사업의 문제점으로 첫째, 자활역량이 높은 사람은 고용센터로 의뢰됨으로써 자활성공률이 지속적으로 낮아지고 있는 실정, 둘째, 자활사업 참여자들이 사업에 장기간 참여하는 사례가 늘어남에 따라 자활능력 배양과 근로기회 제공이라는 자활사업의 목적 달성이 제대로 되고 있지 않은 점과 자활사업의 목적 자체의 적절성에 관한 문제, 셋째, 낮은 급여수준 및 일자리의 질, 넷째, 자활사업과 관련 복지제도의 연계 및 비효과성 문제 등이 지적되어 왔다(황덕순·노대명·김재진, 2010; 노대명·김신양·원일, 2012; 김호원·양지윤·강지성, 2016; 김윤영 외, 2018).

이러한 자활사업의 문제점에 대한 대안으로서, 자활사업을 사회적 경제의 영역으로 발전시킬 것을 주장하는 기존 연구들이 있다(노대명·김신양·원일, 2012; 유태균 외, 2017). 이는 자활사업이 사회적 안전망과 시장 일자리의 중간적 위치의 성격을 가진 사회적 경제 영역에 위치한다는 인식에 근거한다(신명호 외, 2012; 유태균 외, 2017). 이러한 맥락에서 자활기업 역시 사회적 기업 혹은 협동조합 등과의 정책적 연계 또는 전환이 필요하다는 주장도 있다(노대명·김신양·원일, 2012; 신명호 외, 2012; 안병갑, 2014).

신명호 외(2012)는 자활사업을 통하여 창출 가능한 협동조합의 유형으로 노동자협동조합, 소비자협동조합, 다중이해관계자협동조합, 사회적협동조합, (사회적)협동조합연합회 등을 제시하였다. 이 중 사회적협동조합이 협동조합기본법에서 규정하고 있는 사업의 내용 등으로 볼 때 지역자활센터에서 더 선호되고 있음을 기술하였다(신명호 외, 2012). 자활공동체 기원이 되는 노동조직은 노동자협동조합 조직화를 지향하였고(신명호 외, 2012), 국민기초생활보장제도 시행이전의 자활사업은 협동조합운동의 자기규정이 강했으므로(김정원, 2012), 이러한 자활사업의 역사적 기원에서 자활공동체에 이미 사회적협동조합의 성격[2]이 내재되어 있음을 알 수 있다.

2) 협동조합기본법 제93조 제1항에 의하면 사회적협동조합은 다음의 사업 가운데 하나 이상을 주 사업(협동조합 전

www.kci.go.kr

주수원(2014)은 지역자활센터가 사회적경제 주체들 가운데에서도 허브 역할을 하기 위해서는 여러 법인격 가운데 사회적협동조합으로 전환하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 사회적협동조합은 "지역사회 내에서 사회복지기관 간 이해관계를 조정하고, 이용자와 제공자 간의 갈등을 조정하고, 지역사회의 필요에 따라 자원을 창출할 수 있는 거버넌스 구조"로 이해할 수 있다(조미형, 2014). 비법인 구조에서는 다양한 이해관계자에 대한 참여 유인을 제공하지 못하므로 법인격을 갖추는 것이 선행되어야 하며, 비영리법인의 형태를 갖출 필요가 있다. 비영리법인으로는 사단법인, 사회복지법인, 재단법인, 협동조합 등의 형태를 갖출 수 있는데, 사회복지법인과 재단법인은 이사회에서 의사결정이 이루어져 여타 일반 회원이 의사결정 구조에 참여하기 어려우므로 사회적경제 주체의 허브로 전환하는데 적절하지 않을 수 있고, 사단법인의 경우 자본금을 형성하기가 어려우므로 지역 여건에 맞는 다양한 사업을 자유롭게 추진하기에 한계가 있다. 따라서 "지역자활센터가 향후 시군구 사회적경제조직의 허브로 활성화"되기 위하여 사회적협동조합으로의 법인격 전환이 바람직하다는 것이다(주수원, 2014).

유형다변화 시범사업에서 언급되는 사회적협동조합은 다른 조직과 구분되는 특징이 있다. 사회적협동조합은 일반 협동조합과 달리 비영리법인의 법인격을 갖고 있으며, 기획재정부의 인가를 득하여야 한다는 점이 시·도지사 신고를 통한 일반 협동조합 설립과 차이를 보인다. 또한 일반협동조합과 달리 사회적협동조합은 감독을 받으며, 업종도 공익사업 중심으로 제한되는 특징을 보인다. 일반협동조합과 달리 사회적협동조합은 원칙적으로 비조합원도 이용할 수 있고, 모든 사회적협동조합은 경영공시를 하여야 한다. 사회적협동조합은 "매 회계연도의 결산 결과 잉여금이 있는 때에는 해당 회계연도말 출자금 납입총액의 3배가 될 때까지 잉여금의 100분의 30 이상을 법정적립금으로 적립"해야 한다(협동조합기본법 제97조 제1항).

기존연구는 자활공동체의 협동조합 전환을 위해서 더 큰 경제적 성취와 안정적 경제기반 마련이 가능한 생태계가 조성되어야 하고, 자활근로사업단 운영기간이 협동조합의 전환의 준비기간으로써 작동해야 할 것을 강조하였다(김정원, 2012; 신명호 외, 2012). 또한 자활사업과 사회적경제의 연계를 위해서는 자율성을 강화하여야 하고, 사업 지원과 평가를 위한 제반 표준화 작업, 사회적 경제 기업의 경제적·사회적 성과를 객관적으로 평가할 수 있는 평가체계의 개발, 산출 성과에 상응하는 적절한 보상이 이루어짐으로써 다양하고 혁신적이며 효과적인 사업이 추진될 수 있어야 한다고 강조하였다

체 사업량의 40/100 이상인 경우)으로 하여야 한다. 첫째, 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역주민들의 권익·복리 증진 및 그밖에 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업, 둘째, 취약계층에게 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업, 셋째, 국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업, 넷째, 그밖에 공익 증진에 이바지 하는 사업 등이 그것이다.

www.kci.go.kr

(노대명·김신양·원일, 2012).

자활사업의 사회적 경제 영역으로의 전환과 관련하여, 이미 자활기업에서 사회적기업으로 성장한 기업에 관한 연구에서 이 기업운영 경험의 핵심은 “열악한 경영조건을 공동체 정신 추구와 독자적 경쟁력 확보를 위한 노력으로 극복하기”로 규정되었다(이현주, 2016). 자활사업에서 출발한 사회적기업의 특징을 보면, 첫째, 여전히 일자리제공을 더 중요한 목적으로 두고 있고, 둘째, 이 조직들이 초기에는 새로운 일자리의 창출에 주목적을 두고 있었지만 최근으로 올수록 새로운 일자리의 창출보다는 괜찮은 일자리를 유지하는데 더 중점을 두고 있었다. 이러한 경향을 보건대, 추후 인증된 사회적기업의 관리라는 측면에서 보았을 때 새로운 일자리 창출에 대한 일률적인 요구보다는 어느 정도 안정적인 궤도에 접어든 사회적기업의 경우 일자리의 유지와 일자리의 질에 대한 개선에 주목할 필요가 있다(황덕순 외, 2014).

자활기업에서 출발한 사회적기업을 운영하는 이들은 부적절한 노동 태도 등 빈약한 인적자원 때문에 기업운영의 어려움을 경험하였지만, 이러한 약점을 “자생력 탐색, 민주적 의사결정의 실현, 사회적기업의 가치고수” 등의 노력으로 극복해내고자 하였다. 이러한 경험을 바탕으로 인적자원의 역량을 높이기 위해 체계적인 교육 및 훈련이 필요하고, 사회적기업 노동자의 심리적·정서적 자활을 위한 지원이 요구되며, 기업경영 경험이 많지 않은 사회적기업 경영자에 대한 경영교육, 경영지원, 공동체정신 함양을 위한 전략 수립 교육 및 지원 등이 필요하다(이현주, 2016). 즉 자활 지원인프라 개편과 관련하여 자활사업이 사회적 경제의 영역에서 발전할 수 있도록 지원하는 인프라 구축이 바람직한 것이다(신명호 외, 2012; 유태균 외, 2017).

자활사업 기반의 사회적경제 기업 전환 관련 선행연구의 결과를 종합하면, 사회적협동조합 등 사회적경제 기업 전환을 위해 자활사업 기반의 조직은 공익을 추구하는 사업의 수행과 괜찮은 일자리의 양성 및 유지를 위해 노력하여야 하며, 이러한 목적이 달성될 수 있도록 제도적 지원이 뒷받침되어야 하는 것으로 정리될 수 있다.

3. 연구 방법

1) 연구 대상과 내용

본 연구의 목적은 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 과정과 그에 따른 주요 성과평가에 대해 살펴보는 것이다. 2015년부터 2017년까지 시범사업 기관으로 선정된 9곳의 사회적협동조합 지역

www.kci.go.kr

자활센터 가운데 지역유형의 분포를 보면, 도시형이 5곳, 도농복합형이 3곳, 농촌형이 1곳이다. 규모유형의 분포를 보면, 확대형 5곳, 표준형 2곳, 기본형이 2곳이다. 다만 확대형 5곳 중 3곳은 2018년에 표준형으로 전환되었다. 지역유형과 규모유형의 결합 분포를 보면, 도시형-확대형 2곳(B, P), 도시형-표준형 2곳(S, A), 도시형-기본형 1곳(M), 도농복합형-확대형 3곳(N, J, C), 농촌형-기본형 1곳(H)이다.

〈표 2〉 기관 유형

참여연도	기관	지역유형	규모유형	법인
2015	N	도농복합형	확대형	사회복지법인 ○○복지재단
	M	도시형	기본형	(사)○○여성노동자회
	H	농촌형	기본형	침례교회
	S	도시형	표준형	사회복지법인 ○○○○
	J	도농복합형	확대형(표준형)	사회복지법인 ○○○○
2016	A	도시형	표준형	(사)○○과 ○○
	C	도농복합형	확대형(표준형)	○○실업극복시민단체협의회
2017	B	도시형	확대형	(사)○○실업극복국민운동본부 ○○지원센터
	P	도시형	확대형(표준형)	노동과 복지를 위한 ○○시민연대

주: 규모유형은 조사시점인 2017년 기준이며, 괄호 안의 유형은 2018년에 변경된 것임.

2) 자료 수집 및 분석 방법

본 연구의 목적을 실현하기 위한 연구 방법은 크게 FGI(2회), 현황 및 설문조사(2017. 12. 2 ~ 12. 20), 사례조사(2017. 11. 13 ~ 2017. 12. 15), 지역자활센터 평가 자료 분석 등이다. 먼저 FGI는 시범사업에 참여하는 9개 센터의 센터장을 대상으로 총 2회 실시하였으며, FGI에서는 본 연구의 내용과 방향, 시범사업 운영 현황, 시범사업의 방향 등에 대한 시범사업 참여한 9개 모든 센터의 의견을 폭넓게 수렴하였다. 사례조사는 2015년과 2016년에 시범사업에 참여한 7개 센터를 대상으로 사회적협동조합 전환 전후의 현황과 변화를 조사하였다. 각 센터별 사례조사는 연구진이 지역자활센터를 직접 방문하여 이사장을 비롯한 조합원 3~4인이 참여하였다.

둘째, 지역자활센터 기본 현황은 사회적협동조합 창립총회 및 정기총회, 경영공시자료 등을 기초로 지역자활센터 현황 조사를 위한 설문조사를 통해 파악하였다. 기본 현황은 9개 센터를 대상으로

www.kci.go.kr

이루어졌다. 지역자활센터 현황은 지역자활센터 기본 현황(설립연도, 규모 및 지역 유형, 직원현황, 자활근로사업단과 자활기업 운영 현황 등), 사회적협동조합 설립현황(전환 전 모법인 형태, 사회적협동조합 준비과정, 인가과정, 이사회 구성 및 운영, 조합원 자격 및 현황, 출자금 현황, 조합원 확대 방안 등), 사회적협동조합 전환 후 자활근로사업단 운영 현황 및 변화, 사회적협동조합 자체사업 현황, 재무 상태, 지역사회 관계와 역할, 사회적협동조합 평가 의견 등을 조사하였다.

마지막으로 사회적협동조합 참여 이후의 변화를 파악하기 위해 2015년과 2016년에 시범사업에 참여한 7개 센터의 조합원과 비조합원을 대상으로 이루어진 설문조사는 사회적협동조합 전환 이후와 조합 참여(혹은 미참여) 이유, 조합 가입 시 출자금 및 그에 대한 의견, 조합원 운영 방향 의견, 사회적협동조합 운영에 대한 인식 및 변화, 사회적협동조합 운영 방향 의견 등을 조사하였다. 설문조사 자료는 본 연구에서는 직접적으로 제시하지 않았으나, 조사 내용을 분석에 반영하여 지역자활센터의 사회적협동조합으로의 전환 과정과 변화에 대한 이해를 넓히고자 하였다.

4. 분석결과

1) 사회적협동조합 지역자활센터에 대한 현황 분석

(1) 사회적협동조합 지역자활센터 이사회와 조합원 구성

사회적협동조합의 이사회 구성을 보면, 먼저 조합원의 유형이 다양하다는 것을 알 수 있다. 전체적으로 보면, 직원조합원, 후원자 조합원 그리고 자원봉사자 조합원 순으로 많은 참여가 이루어지고 있다. 둘째, 대부분 이사장은 직원 조합원 중에서 센터장이 맡았으며, S지역자활센터, A지역자활센터, C지역자활센터의 경우는 후원자 조합원 중 이사장을 맡는 것으로 파악되었다. 셋째, 생산자 조합원과 소비자 조합원의 참여가 전체적으로 저조한 것으로 나타났다. 향후 생산자 조합원과 소비자 조합원에 대한 개념을 넘어서 이들 구성원의 참여 활성화를 위한 다양한 방안들이 모색되어야 할 것이다. 사회적협동조합 이사회는 대개 최소 월 1회에서 분기별 1회 개최이며, 전체적으로는 분기별 1회 이사회 운영이 많았다. 다만, J지역자활센터의 경우 분기별 1회를 기본 운영으로 하되, 안건이 있으면 수시로 운영하고 있는 것으로 파악되었다. H지역자활센터는 예산안 심의 및 새로운 의사결정을 할 때마다 이사회를 개최하는 것으로 파악되었다.

www.kci.go.kr

〈표 3〉 사회적협동조합 이사회 구성

(단위: 명)

기관	구분	조합원 유형별 인원					계	
		생산자 조합원	소비자 조합원	직원 조합원	자원봉사자 조합원	후원자 조합원		
N	이사장	-	-	1	-	-	1	6
	이사	-	-	3	1	1	5	
	감사	-	-	-	1	1	2	
M	이사장	-	-	1	-	-	1	6
	이사	-	-	1	2	2	5	
	감사	-	-	-	-	1	2(외부1명)	
H	이사장	-	-	1	-	-	1	4
	이사	-	-	2	-	1	3	
	감사	-	-	1	-	1	2	
S	이사장	-	-	-	-	1	1	8
	이사	-	-	2	-	5	7	
	감사	-	-	-	-	2	2	
J	이사장	-	-	1	-	-	1	9
	이사	2	1	2	2	1	8	
	감사	-	-	-	2	-	2	
A	이사장	-	-	-	-	1	1	4
	이사	1	1	1	-	-	3	
	감사	-	-	-	-	1	1	
C	이사장	-	-	-	-	1	1	5
	이사	1	-	1	-	4	6	
	감사	-	-	-	-	2	2	
B	이사장	-	-	1	-	-	1	7
	이사	-	-	2	2	2	6	
	감사	-	-	1	-	-	1	
P	이사장	-	-	1	-	-	1	8
	이사	2	-	2	2	1	7	
	감사	-	-	-	2	-	2	

www.kci.go.kr

본 시범사업에 참여하는 기관의 조합원 자격을 살펴보면, 대부분의 기관이 중앙자활센터에서 제시하는 표준 정관을 기본으로 사용하기 때문에 대부분이 유사하다. 다만, 기관마다 조합원이 되기 위한 출자 금액 면에서는 차이를 보이고 있다. ① N지역자활센터는 1좌에 10,000원으로 최소 10좌 이상(직원은 30좌 이상) ② M지역자활센터는 1좌에 10,000원으로 최소 10좌 이상 ③ H지역자활센터는 1좌에 50,000원으로 최소 100좌 이상 ④ S지역자활센터는 1좌에 10,000원으로 최소 10좌 이상 ⑤ J지역자활세터는 1좌에 10,000원으로 최소 50좌 이상 ⑥ A지역자활센터는 1좌에 100,000원으로 최소 10좌 이상 ⑦ C지역자활센터는 1좌에 10,000원으로 최소 100좌 이상 ⑧ B지역자활센터는 1좌에 50,000원으로 최소 10좌 이상 ⑨ P지역자활센터는 1좌에 50,000원으로 최소 60좌 이상으로 정하고 있다.

조합원 구성을 살펴보면, 첫째, 조합원이 가장 많은 기관은 J지역자활센터로서 37명으로 나타났고, M지역자활센터 28명, N지역자활센터 24명 순으로 높았다. 둘째, 기관별 조합원 유형별 인원을 살펴보면, 앞서 언급했듯, 전체적으로 직원조합원의 비율이 가장 높았다. 다만 S지역자활센터는 후원자 조합 비율이 가장 높게 나타났고, J지역자활센터는 자원봉사자 조합원의 참여자가 가장 높았다. M지역자활센터는 후원자 조합원이 두 번째로 높은 참여율을 보이고 있다.

〈표 4〉 조합원 구성

(단위: 명)

기관	조합원 유형별 인원					계
	생산자 조합원	소비자 조합원	직원 조합원	자원봉사자 조합원	후원자 조합원	
N	1	0	19	2	2	24
M	0	0	12	6	10	28
H	1	0	5	0	3	9
S	0	0	7	0	15	22
J	10	2	5	19	1	37
A	2	2	3	1	3	11
C	1	0	6	0	7	14
B	0	0	11	3	2	16
P	2	0	6	4	2	14

조합원 현황을 분석한 결과, 사회적협동조합 지역자활센터는 직원조합원 중심 경향을 보인다. 사회적협동조합 정관에 의하면 사회적협동조합의 설립동기와 운영 등에 동의하는 자는 누구든지 조합

www.kci.go.kr

원이 되고 있지만 사회적협동조합 설립과 기반 형성 단계에서는 사회적협동조합에 대한 동의 수준과 참여도가 높은 직원들 중심으로 이루어진 것으로 보고된다. 여기에서 자활사업에 오랫동안 참여한 자활기업 대표들이 생산자 조합원이나 직원 조합원 등으로 참여하는 경우는 있었으나 자활근로사업단 참여 주민의 사회적협동조합 참여도는 저조한 특징이 있다. 이는 자활근로 참여 주민의 사회적협동조합에 대한 이해도 부족이나 출자금 출연의 어려움 등과 더불어 사회적협동조합 설립 준비과정에서 적극적인 참여 유도가 없었던 측면도 동시에 있었다. 또한 사회적협동조합 의사 결정 과정에서 자활근로 참여주민의 의사결정 참여에 대한 우려하는 경우도 있었다.

현재 직원 조합원을 중심으로 운영하면서, 자활기업 참여자는 사협에 가입하여 자체 고용하는 방향으로 운영하고 있다. (N지역자활센터)

조합은 직원 조합원 10명을 중심으로 설립되었고 후원자는 외부 활동가, 자원봉사자, 자활기업 대표로 구성하였다. 출자금은 1구좌에 10만원으로 설정하였다. 향후 조합원은 자활기업을 중심으로 확대할 계획이고, 자활근로 사업 참여자 대상으로 조합원 확대는 조심스럽다. (M지역자활센터)

직원 조합원과 후원자 조합원은 10만원, 50만원의 출자금을 내야 하지 않느냐는 생각이 있었다. 그래서 100만원을 내는 사람도 있었다. 참여주민에게 조합을 열었을 때 의사 결정에 대한 확신이 없었다. 사협이지만 직원조합의 성격이 강하다. 후원자나 자원봉사자 조합원도 함께 하고 있다. 자활근로 참여 주민에게 열어 놓았지만 주민들이 적극으로 참여하지는 않았다. 부담이 되는 것 같다. 우리도 열어 놓고 있지만 걱정이 있고 강하게 조합원으로 참여를 유도하지는 않는 상태이다. (S지역자활센터)

정관에 출자금은 500만원이지만 처음에 출자금을 1,000만원으로 높게 잡았다. 현재 자활근로 참여자들은 조합원으로 안 받고 있다. 같은 공동체라 할 때 공동체를 꾸려나갈 때 처음에 기반을 잡을 때 참여자랑 같이 하는 게 힘들다고 생각했다. 사업 참여자는 출자금을 내기도 힘든 상태였었고, 일반협동조합도 아니고 사회적협동조합이기 때문에 수익이 나지 않기 때문에 참여하기도 힘들었을 것이다. 권하더라도 참여하기 쉽지 않았을 것이다. 그리고 직원들도 조합 가입을 위해서는 1년 이상의 근무를 조건을 두고 있다. (H지역자활센터)

www.kci.go.kr

조합원은 14명이 모집되었고 직원 조합원 6명, 후원자 조합원 8명으로 되어 있다. 후원자 조합원은 대부분 센터의 운영위원으로 참여하고 있다. 직원의 출자금은 백만 원으로 되어 있고 직원 중심의 조합이 됨에 따라 직원들의 책임감이 더 높아지는 것으로 판단된다. (C지역자활센터)

조합원 특성에 따라 사회적협동조합 운영에 어느 정도 참여하고 있는지를 분석한 결과, 앞서 살펴본 기관별 높은 참여를 보이는 조합원 형태의 사람들이 높은 참여율을 보였다. 전체적으로 직원 조합원의 참여율이 90%이상인 기관이 대부분이며, 다음으로 후원자 조합원과 자원봉사자 조합원, 생산자 조합원 순으로 높은 비율을 보이고 있다. 이러한 자료를 통해 현재 사회적협동조합이 어떤 이들을 중심으로 운영되고 있는지를 알 수 있다.

〈표 5〉 사회적협동조합 운영에 대한 조합원 참여 정도

기관	참여 정도 (100% 기준)				
	생산자 조합원	소비자 조합원	직원 조합원	자원봉사자 조합원	후원자 조합원
N	60	-	90	70	50
M	-	-	100	85	50
H	30	70	90	50	60
S	-	-	100	-	80
J	30	70	90	50	60
A	50	100	100	50	50
C	70	-	100	-	95
B	-	-	95	100	100
P	70	-	100	60	60

2) 시범사업 참여 배경 및 전환 과정[3)]

(1) 시범사업 참여 동기

지역자활센터가 유형다변화 시범사업에 참여하게 된 배경에는 보건복지부의 지역자활센터 재편 계

3) 지역자활센터가 유형다변화사업에 참여하는 동기는 FGI와 사례조사, 기관 현황 조사를 통한 조사 내용을 중심으로 분석하였다.

www.kci.go.kr

획이 반영되어 있다. 보건복지부는 대부분 지역에 지역자활센터를 설치하고 운영하고 있었으나 그 성과에 대한 비판적 의견을 제시하였고, 일부 시군구에는 2개 이상 지역자활센터가 분포하여 재편의 필요성이 제기되기도 하였다. 또한 지역자활센터 규모에 따른 일괄적인 예산지원 체계에 대한 문제제기 또한 배경에 있다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 지역자활센터가 시범사업에 관심을 갖게 된 것은 일차적으로 지역자활센터에 대한 '외부적 압박'에서 '지속 가능성 확보'와 '출구 모색'이라는 양 측면이 있었고 이와 동시에 '불안'과 '부담'도 있었다고 할 수 있다. 여기에서 외부적 압박은 보건복지부의 지역자활센터 재편 계획과 더불어 취업지원우선사업 시행으로 인한 지역자활센터 자활근로사업 참여자의 근로능력 약화, 참여자 수 감소, 지역사회 협력의 어려움 등이었다.

> 기존 지역자활센터 자활사업으로는 자활의 목표를 달성할 수 없다고 생각한다. 탈수급, 취창업이라는 목표는 애초에 달성 불가능한 목표인데 사회적협동조합이 원래 생산공동체라는 이상적 조직에 가장 부합다고 생각한다. (H지역자활센터)

> 책임성, 독립, 연대와 가치, 철학이 중요하다고 생각했다. (N지역자활센터)

> 당시 수급자가 줄어드는 현실적 문제가 있었다. 중요한 것은 참여주민의 근로능력이 낮아지는 상황에서 이들에게 지속적으로 일자리를 만들어 시장에 진입하기 위한 형태가 필요했다. 이것이 자활의 딜레마였다. 할 수 없는 일을 해야 하는 상황이었다. 그래서 우리가 일자리를 만들자고 생각했다. 쉽지는 않았다. 3년을 지내고 보니 우리가 만든 일자리에 취업시키고 잘 살아가는 모습의 희망을 드리고 싶지만, 현실은 그리 잘 진행되지 않았다. 중요한 것은 우리가 만든 일자리를 우리가 만들자는 취지가 가장 큰 참여 동기였다. (S지역자활센터)

> 지역자활센터가 사회적협동조합으로 전환하는 과정에서 외적으로 정책적 압박이 있었다. 예전에는 근로능력이 꽤 괜찮은 사람들이 지역자활센터에 왔다면, 점차 취업성공패키지 쪽으로 근로능력이 되는 사람들이 다 빠져 나갔다. 이제는 근로능력이 거의 없는 사람들만 오니, 결과가 점차 안 나오게 되는 상황이었다. 지역사회와 함께 하고자 하는 원래의 취지도 계속 압박을 받아 이제 거의 코너에 몰린 상황이었다. 여기에서 그냥 가자고 하면 가겠지만 그래도 탈출구를 찾는 과정이 사회적협동조합으로 전환하는 것이었고, 출발 과정에서 주민들을 설득하는 과정은 다른 문제였다. 사회적협동조합으로 전환하는 과정에서 엄청난 고민이 있었다. 기존에 먼저 시작했던 5개 기관은 이 논의를 엄청나게 했다. (A지역자활센터)

www.kci.go.kr

우리 지역에는 지역자활센터가 4개 있는데, 지역자활센터를 하나로 묶겠다는 복지부 이야기가 흘러나오면서 차별성을 두어야겠다는 생각이 참여 동기였다. 지역자활센터 운영 자체가 어려웠던 상황, 즉 지속가능성이 보이지 않았다. 새로운 탈출구로서 유형다변화 시범사업에 참여하였다. 복지부가 얘기하는 상황에서 우리 기관이 없어질 수도 있다는 위기감이 있었다. (M지역자활센터)

법인이 자활센터를 끌고 가기를 부담스러워했고 이 시범사업 참여 전부터 모법인에서 독립할 수 있겠냐는 요구가 있었다. 모법인은 지역자활센터를 끌고 가는 게 부담스러웠다. 시범사업 참여하겠다고 했을 때 법인은 환영하는 입장이었다. 이와 비슷한 법인의 요구가 다른 지역자활센터에서도 있었던 것으로 안다. 그래서 별 문제 없이 쉽게 간 측면이 있었다. (중략) 협동조합으로 갔을 때 연차별로 지원규모가 줄어드는 것은 상당한 불안감을 준다. 직원들도 불안감이 있다. 재정건전성에 대한 장기적인 측면에서 자원이 줄어들었을 때 그를 메꿀 수 있는 방안을 마련할 수 있을까에 대해 불안하다. (J지역자활센터)

모법인이 아무 것도 하지 않는 상황에서 불안한 부분도 있었다. 그래서 우리는 독립하는 게 좋겠다는 생각이 들었다. 협회에서 사회적협동조합 전환에 대해 조직적으로 반대하였는데 그것을 어긴다는 심리적 부담감은 있었다. 그리고 아무도 안 간 길을 가야한다는 어려움은 있었다. (P지역자활센터)

(2) 사회적협동조합 준비 및 인가 과정

지역자활센터가 사회적협동조합으로 전환하는 것을 결정하는 과정에서 모법인과의 관계, 지역자활센터 종사자들의 논의와 합의, 자활근로사업 참여 주민 등과의 관계가 고려된다. 모법인에서 독립하여 독립된 법인 형태로 전환하는 과정은 큰 무리가 없었던 것으로 파악된다. 모법인의 이사회와 논의가 원만히 이루어지고 합의의 과정이 있었거나 모법인이 그동안 지역자활센터에 관여하지 않았거나 독립적인 운영을 원하는 경우도 있었으므로 독립적인 법인 형태, 즉 사회적협동조합의 전환은 큰 무리가 없었던 것으로 평가된다.

지역자활센터가 사회적협동조합으로 전환하는 과정에서 핵심적인 논의 창구는 종사자들과 논의였다고 볼 수 있다. 시범사업 참여 여부를 결정하고 사회적협동조합으로의 전환 준비는 직원들과의 논의와 합의가 핵심을 이루었다. 또한 사회적협동조합에 대해 상대적으로 이해도가 높은 자활기업 대표나 참여자들의 사회적협동조합에 참여가 이루어졌다고 볼 수 있다. 하지만 사회적협동조합 전

www.kci.go.kr

환과정에서 자활근로사업 참여 주민과의 논의나 조합원 참여는 상대적으로 소극적이었다고 볼 수 있다. 이는 자활근로사업 참여 주민의 사회적협동조합에 대한 이해부족, 초기 조직 안정화, 출자금 납부 등의 상황이 작용하였다.

> 직원들과 공유하는 과정이었다. 직원들이 주도적으로 일자리를 만드는 것이었다. 자활기업들 중에서는 공익성 측면에서 조합에 참여하는 것이었기에 우리가 설명을 하였고 큰 어려움이 없었다. (중략) 자활기업 참여자가 조합에 참여하지 않는 특별한 이유는 없다. 지금은 시작하는 단계이기에 자활기업 직원들이 일하는 와중에 교육을 추가로 받기도 어렵다. 계속하는 업무가 있기 때문에 향후 추이를 보고 개인들의 의사를 물을 계획이다. 참여주민에게는 1년여 동안 사회적협동조합 전환에 대해 설명하고 교육했다. 그렇지만 그들에게 동의를 구하는 것은 없었다. 애매하죠. 동의하는 것이 사회적협동조합으로 전환하는 것에서 이를 누가 운영하는가, 우리가 무엇을 해야 하는가 등에 대한 고민이 있었다. 개론적 수준에서 동의를 구하거나 그렇지는 않았다. 협동조합은 협업하는 체계로 민주적 의사결정이 중요한데, 민주적 의사결정이 작동하려면 내용을 충분히 이해할 필요가 있다. (A지역자활센터)

> 조합원 가입은 개방되어 있고, 초반부터 참여주민에게 설명하였다. 참여율이 저조한 이유는 사회적협동조합 개념 자체를 잘 알지 못하는 것이 제일 크다. “협동조합도 모르는데 사회적협동조합은 뭐지?”라고 생각하는 것이다. 감이 안 오는 것이죠. 또한 걸림돌은 출자금이다. 가입해서 손해 볼 게 없겠다 하면 하겠는데, 그 돈을 묶어 둘 여력이 없는 것도 이유이다. 그게 된다고 쳐도 “조합원이 되면 뭐가 좋은 데?”라고 묻는다. 실제 이익과 연결되지 않는 것이다. 가입해서 좋은 점을 못 찾는 것이다. 조합 사업이 본인들에게는 별로 와 닿지 않는다는 것이다. 조합원에게 줄 수 있는 혜택이라는 게 솔직히 배당 말고는 없다. 그런데 우리는 사회적협동조합이기 때문을 배당을 못 해준다. 다른 혜택을 주면 오히려 귀찮아한다. 교육받으러 오라고 하면 귀찮고 야외에 나가자고 해도 귀찮아하기도 한다. (J지역자활센터)

유형다변화 시범사업에 참여한 지역자활센터가 사회적협동조합으로 전환하는 데 있어서 행정적인 측면에서는 큰 어려움이 없었다. 시범사업 시행 초기에는 운영비 지원에도 변화가 없었을 뿐만 아니라 사회적협동조합 정관 마련이나 인가 과정은 보건복지부와 중앙자활센터의 적극적인 협조와 컨설팅 지원 등이 있었기에 큰 어려움 없이 사회적협동조합으로 전환할 수 있었다. 그리고 2016년이나 2017년에 시범사업에 참여한 기관들은 이미 시범사업에 참여한 지역자활센터의 경험이 시범사업 참

www.kci.go.kr

여와 준비에 어려움을 해소해주는 기제가 되었다고 할 수 있다. 그리고 시범사업에 이미 참여한 기관의 경험은 모법인의 협조와 합의를 이끌어내는데도 긍정적으로 작용하였다.

> 전환과정에서 중앙자활센터가 예산 지원을 해주었고, 컨설팅 업체의 지원으로 정관을 만들어 주고 해서 어려움이 없었다. (H지역자활센터).

> 우리가 마지막에 할 때는 중앙자활센터가 미리 두 개 센터를 통해 사전 교육을 개설해주었다. 선배들에게 자료를 받았고 지역에 있는 중간조직들과 많은 논의를 하였다. 처음 출발할 때는 몰랐으니 그렇게 한 게 맞았고, 우리는 앞에 먼저 시범사업 했던 기관들의 경험을 많이 참고하였다. (P지역자활센터)

> 시범사업 첫 해에 전환해야 한다는 분위기가 있었다. 지역의 오피니언 리더인 이사님들이 S의 영향을 많이 받은 것 같다. 거기가 자활 쪽에 영향이 있다 보니까 법인에서도 센터와 논의를 시작한 것이죠. 복지부에서 정체성 얘기를 하니까 법인에서도 자연스럽게 지역에서 논의하기 시작한 것이죠. (A지역자활센터)

사회적협동조합의 인가과정 경험에 대한 기초조사에서는 본 시범사업의 운영 기준 및 규정에 대한 애로가 있었다. 주요 내용을 보면, 첫째, 사회적협동조합의 사회복지시설로의 인정불가로 인한 인력 이동, 둘째 협동조합에 대한 교육이 지역자활센터에 맞지 않은 상태로 이루어짐에 따라 실효성에 의문 제기, 셋째, 협동조합 행정업무 과다, 넷째, 사회적협동조합 인가 과정에서 관련 부처인 보건복지부 및 사회적기업진흥원의 업무 미숙 및 지연 등이 있다. 여기에서 사회적협동조합 지역자활센터가 사회복지시설 구분에서 제외되어 지역자활센터에서 일하는 사회복지사들의 경력 관리의 문제는 직원 퇴사로 이어졌다. 이는 현재 지역자활센터에 근무하는 사회복지사의 이직 문제와 더불어 이후에는 사회복지사의 지역자활센터 진입의 제약 요인으로 작용할 가능성이 높다.

www.kci.go.kr

〈표 6〉 사회적협동조합 인가과정에서 특이사항이나 어려움

기관	내용
N	- 내부 보수격차 300% 이내 제한 - 출자 배당 불가 - 주사업이 자활근로 위탁사업 - 운영비 다운슬라이딩에 따른 직원조합원의 태도 - 지정기부금 단체 승인에 따른 기부금 운영 경험 전무 - 센터 근무의 장기적 안정성이 사회적협동조합 성장에 가장 중요한 과제가 됨에 따라 평생직장 직원의 등장 없이 법인 설립이 두려웠음
M	- 유형전환 시범사업 참여 센터 사회복지시설에서의 제외 문제 협의
S	- 전 직원들의 동의 불가로 직원 퇴사 발생 - 참여주민의 조합원 가입에 대한 갈등 상황 발생 - 협동조합에 대한 행정력 과다 - 공무원의 이해 부족으로 사협 자활 지원 부족
J	- 모법인 승인 문제는 모법인이 시범사업 전부터 자활센터에 대한 독립요구가 있는 상태여서 문제없이 진행됨 - 한국지역자활센터협회가 공식적으로 시범사업에 대해 불참키로 결정한바 있어 조직적 결정에 반하여 시범사업 참여에 대해 내부적으로 갈등과 문제의식 존재
A	- 사회복지시설이 안 되는 사항으로 직원들의 고민이 깊어짐 - 조합원 가입 기준 설정
C	- 사회적협동조합 설립절차는 교육과 다소 차이가 있어 시행착오를 겪어야만 했음. - 사회적협동조합이라는 개념과 지역자활센터 자활사업을 접목해야 하는 부분이 상당히 애로사항이 많았음. 협동조합기본법상 주사업을 자활근로사업으로 진행해야 하는지 아니면 보조금외 사업으로 분류해야 하는지 등의 고민이 많았음.
B	- 복지부의 업무처리가 늦음 - 사회적기업진흥원의 자활센터에 대한 이해 부족으로 인가 처리 부실 및 늦어짐 - 사회적기업진흥원의 조합원(감사의 지위) 부분에 대해 다른 해석으로 반려 후 다시 접수한 경우가 발생.
P	- 창립총회까지 마치고 지역 중간조직의 검토를 마친 인가서류를 제출했으나 인가까지 예상 밖으로 시간이 오래 걸렸던 점. - 인가가 곧 날 것으로 예상하고 기업연계형사업 등 계약시, 계약주체를 사협으로 할지 현행으로 할지 결정하기 어려웠고, 신용카드등록, 사업자등록 등 제반 업무에 곤란을 겪음.

사회적협동조합 전환할 때 1명이 퇴사하였다. 퇴사한 직원은 사회적협동조합의 가치에 동의하지 않아서 퇴사한 것이 아니라 사회복지에서 자기 비전의 문제와 관련된다. 그리고 지금도 고민하는 직원이 1명 있다. 사회복지시설이 아니라는 것을 알고 들어왔지만 사회복지시설에서 전망을 고민하고 있다. 지역자활센터에서 사회복지사를 고용할 필요는 없다. 그렇지만 자활에 들어온 사회복지사가 이를 고민하고 있다. (S지역자활센터)

사회복지실천을 담보하는 조직들이 사회복지시설로 인정되어야 한다고 생각한다. 우리 센

www.kci.go.kr

터에서 상담을 하는 게이트웨이 담당자가 석사도 하고 자신의 정체성이 사회복지사이길 바라는데 그런 부분이 어려워 퇴사했다. 저는 사회적협동조합 지역자활센터가 사회복지시설로 범주화되지 않는 것이 안일한 생각이고 자활근로의 정체성을 훼손하는 것이라 생각한다. 사회복지사라는 정체성을 가지고 사회적경제를 하는 거죠. 둘 다 social이 붙잖아요. (A지역자활센터)

(3) 사회적협동조합 설립 후 지역자활센터 운영과 참여자 변화

지역자활센터가 사회적협동조합으로 전환하고 지역자활센터의 운영 측면에서 변화는 '책임성' 증가, '적극성', '부담' 증가, '자율성' 확대, '전문성' 제고 등을 들 수 있다. 자활근로사업 운영에서 일차적인 변화는 지역자활센터 종사자의 태도 변화를 들 수 있다. 지역자활센터의 자활근로사업단 운영 자체에는 큰 변화가 없지만, 운영비 지원이 50%까지 줄어든 시범사업의 계획은 지역자활센터 운영에 대한 센터장과 직원들에게 부담이 되고 이는 매출 확대와 조직 운영비 확보라는 부담으로 작용한다. 이 부담이 지역자활센터 센터장과 직원들의 적극성과 책임성에 대한 인식 강화로 이어지는 긍정적인 성과로 이어진 것이다. 여기에는 자활근로사업단 매출액 사용의 자율성 확대와 자활근로사업 지침에 의해 제한되었던 직원에 대한 지원 확대 등의 요소가 촉진 요인으로 작동하였다.

자활근로사업단 담당 직원의 업무는 바뀌지 않은 것 같다. 제조업 사업의 경우 시장에서 판매 변화가 있는데 자활에서는 고민하지 않았던 방식, 온라인 판매 등을 고민하게 되는 변화가 있다. 자활에서도 가능한 부분이었는데 지금은 보다 치열해진 거예요. 5년 동안 50%로 보조금 지원이 줄어드니까. 해마다. 적어도 1억은 벌어야 하는 상황이죠. (S지역자활센터)

순기능보다 역기능이 많다. 참여주민들에게 일자리 보장이 중요한데, 시스템이 바뀌니까 생각 자체를 꺼리고…. 일자리 보장이 중요한 것이죠. 참여 주민들이 혼란스럽고 협동조합이 최고는 아니고 최선이라 해도 설득보다는 설명을 하고 선택을 하게 하는데 지금은 시기상 적절하지 않다고 생각한다. (A지역자활센터)

자활근로사업 자체의 자율성이 확대될 수밖에 없다. 사협 제도에서 재원이 자유롭도록 만들어 놓았다. 운영지원비 지침에 있는데, 예를 들면 부동산 임대 시 많은 절차가 필요한데 임대할 곳을 찾아 놓고도 계약 못하는 경우도 있었다. 그러나 우리가 가지고 있는 운영 자금을 가지고 계약할 수 있는 자율성이 있다. 재원상의 자율성이죠. (S지역자활센터)

www.kci.go.kr

사협 전환 이후 매출금 사용 비율이 향상되는 것에 대해 매우 민감하게 반응하고 직원들이 더 열심히 일하는 경향을 보인다. 사협 전환은 센터 종사자에게 지역자활센터 근무에 대해 일자리로서의 인식과 주인 의식을 높이는 효과가 있었다. 사업과 센터에 대한 책임감이 높아지고 이것이 사업의 성과에 직접적으로 연결된다고 생각한다. 또한 사협 전환 이후 종사자와 참여자의 자활사업에 대한 긍정적인 인식이 높아졌고 운영비 사용이 유연해지고 전체 구성원의 경영마인드가 고취되었다. 이 세 가지가 시너지를 보여 사협의 성과에 긍정적인 결과를 가져오고 있다. (N지역자활센터)

사협 전환 이후 지침 중심의 행정업무를 수행하는 수동적인 업무 자세에서 자기계발을 통한 전문가가 되고자 하는 노력이 발생했다. 특히 영업에 대한 마인드, 지식, 회계 영역 등에서 교육이 이루어졌다. 이는 사협 전환 이후 종사자의 전문성 제고를 위한 교육비 20만원을 지원할 수 있게 변경되었기 때문이다. (M지역자활센터)

시범사업 실시 후 기존 지역자활센터 자활근로사업 운영의 변화에 대한 기초조사 결과에 따르면, 6개 기관에서 자활근로사업단 운영에 변화가 있다고 응답하였다. 변화의 내용을 살펴보면, 사회적협동조합으로 전환한 이후 자활근로사업단 참여자 및 종사자가 더 열심히 일하고, 그에 따라 매출도 향상되었다는 점이다. 다만 일부 기관에서는 여전히 긍정적인 변화가 없거나 변화를 평가하기 위한 시간이 짧다는 의견도 제시되었다.

〈표 7〉 사회적협동조합 설립 후 자활근로사업단 운영 변화

기관	변화여부		변화 내용
	예	아니오	
N		●	특별한 변화는 없으나 2015년부터 자활사업 참여 주민 수가 줄어들고 있음
M	●		- 참여자 인원은 줄고 업무수행능력(인지력) 낮음에도 매출액 35%이상 향상 - 참여자 개인별 자립성과금 지급액 향상 - 참여자간의 내부 갈등 감소 - 참여자 정서함양 교육프로그램 위주 제공
H	●		사업단 담당자 및 종사자들이 좀 더 적극적으로 사업단을 바라봄
S	●		사업단 참여주민 규정에 따른 인센티브 지급, 보조금 집행이 어려운 사안에 대한 예산 집행으로 자활사업 지원, 참여주민의 소속감 향상, 자활사업의 인프라 확충(자활사업장 임대)

www.kci.go.kr

기관	변화여부		변화 내용
	예	아니오	
J	●		자활근로사업단 기본 운영방법에 있어 큰 변화는 없음. 다만 매출 창출을 위한 사업개발 및 사업단 운영에 비중이 늘어남. 자활사업단 구분 없이 사업비 30% 사용가능함에 따라 사업비가 많이 필요한 사업단에 집중 투자할 수 있어서 사업단 운영과 매출증대에 기여
A	●		수익사업으로 체질 전환 중
C	●		- 사협 전환 후 자립성과금을 통해 시장진입형 자활근로사업을 육성하는 방안을 모색하였으나 참여자 의식구조 개편이 기대에 미치지 못하여 아직 성과를 내지 못하고 있음. 변화추이를 지속적으로 지켜봐야 할 것으로 판단됨. - 사협 전환으로 비영리민간단체가 아닌 법인으로서 자격이 부여됐고 이를 근거로 사업을 진행하려 시도하고 있지만 국가를 당사자로 하는 계약 법률에 의거 사협은 아직 수의계약을 할 수 있는 요건이 되지 않아 어려움이 있음.
B		●	해당사항 없음(17년 하반기 설립)
P		●	참여주민에 대한 인센티브(?)로 명절선물 등이 더 나은 것으로 지급 가능.

사회적협동조합 전환으로 자활근로사업 참여 주민 자체의 변화는 아직까지 명확하게 파악하기 어렵다. 그 일차적인 요인으로 사회적협동조합에 대한 참여주민의 이해도가 높지 않고, 사회적협동조합 전환의 성과가 참여주민에게까지 미치기에는 시간적으로 짧기 때문이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 자활근로사업단 운영에서 그동안 지침 상 제약으로 제약이 있었던 교육비를 추가 투입하거나 참여 주민의 자활의지를 높이기 위한 인센티브 제공에 예산 활용이 가능한 점은 자활근로사업의 성과에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 또한 참여주민 교육이나 모임에서 간식비나 생일 선물과 같은 항목에 자활사업예산 외 추가 예산 활용이 가능해진 점도 참여주민에게 좋은 결과로 이어질 수 있다.

> 참여자에 대해서는 이렇다 할 변화가 일어나지 않았다. 사협에 대한 인지도는 높아졌으나 사협에 대한 가입에 대해서는 여전히 어려워한다. 참여자가 체감하는 것은 사협 전환 이후 예산 사용의 확대로 인해 사업 내에서 간식 등의 측면에서 지원이 많아져서 좋다는 반응이다. (M지역자활센터)

> 참여자에게 사협에 대한 설명을 했으나 여전히 이에 대해 이해하지 못하고 있다. (C지역자활센터)

www.kci.go.kr

자활사업 구조가 바뀐 게 없으므로 그로 인해 느낄 수 있는 것은 없다. 물론 매출이 높아지면 적립성과금 같은 게 많아지긴 한다. 그것만으로 크게 차이를 느끼지는 못하는 것이다. 참여 주민의 변화는 참 어려운 문제이다. 매출이 늘어남에 따라 인센티브가 늘어나고 직간접적인 복지혜택이 늘어나는 것은 변화라 할 수 있다. 참여주민에게 의미 있는 변화는 경제적 이익을 공유하는 문제와 관련된다. 우리의 목적 중의 하나인 일자리 창출을 통해 직원과 주민이 같은 목적을 갖고 뭘 해야 하는데 성과를 못 이루고 있는 부분은 직접 고용을 했을 때 우리가 지속적으로 고용할 수 있느냐이다. 자활기업을 했을 때 보다 직접 고용을 했을 때는 인건비도 더 보장해야 하고 이는 사협이 책임져야 한다. 결국 그 분들을 같이 어우르지 않고는 참여 주민들의 변화를 이끌어내는 데에는 한계가 있을 거라 생각한다. (J지역자활센터)

참여주민은 팀장을 바라보는 것이다. 협동조합으로 바뀌었다 해도 참여주민은 협동조합을 모르기 때문에 큰 차이가 없다. 참여주민은 '우리는 자활이야' 하는 것이죠. 협동조합으로 바뀌었다 해도 근로사업단 운영에 변화가 없었다. (H지역자활센터)

재정을 가지고 교육지원에서도 1인당 70만원 이내에서 가능하도록 지침에 있지만 비누 교육의 경우 150만원이 드는데 과거에는 못했지만 지금은 다양한 방법을 동원할 수 있는 자율성이 늘었다. 성과급에서도 내일키움성과금, 자립지원성과급으로 예전에는 분기당 45만원을 지원했는데 지금은 이를 조금 높여서 금주한 사람, 금연한 사람, 돈을 못 벌지만 사업단에 열심히 일한 사람 등에게 인센티브를 줄 수 있는 여지가 생겼다. 실적에는 잡히지 않더라도 실질적인 교육을 할 수 있는 거죠. 기존 교육비에서는 할 수 없었던 거죠. 자금을 동원할 수 있는 상황이 되어 숨통이 트이는 거죠. 예전에는 선택의 여지가 없었죠. (S지역자활센터)

우리는 일자리를 많이 만들어야 된다고 생각한다. 근로능력이 취약한 이들에게 일자리를 주고 생계비를 준 것을 사협의 목표로 가져온 것이다. 일자리를 많이 만들고 주민들이 취업하는 형태이다. 조합원이 아니어도 계속 일을 할 수 있도록 하는 것이다. 주민들의 근로능력에 따라 차등으로 일을 하는 것이다. 그 안에서 고용이 창출되는 형태를 생각하고 있다. 그래서 결사체보다는 비즈니스 형태가 확대되어야 한다고 생각한다. 협동조합으로 사이즈를 키운 만큼 많은 일자리와 매출이 만들어지고 거기에 와서 일을 할 수 있는 형태이다. 일반시장에서는 일을 하지 못하더라도 사협에서 만든 일자리에서 일을 할 수 있는 것이다. (A지역자활센터)

www.kci.go.kr

(4) 사회적협동조합 지역자활센터 전환 이후 지역사회 협력 변화

지역자활센터가 사회적협동조합으로 전환된 이후 큰 변화는 지역사회 사회적경제 네트워크와 협력 업무에서 '적극적인 주체'로 인정받고 참여한다는 것이다. 정부의 자활근로사업 체계에서 지역자활센터는 사회적경제 조직으로서 역할을 수행하지만 공공부조 상의 전달체계로 인식될 뿐 사회적경제 조직과 협력하는 주체로 지역에서 간주되지 않는 경향이 있었다. 조직의 전환 이후 기관 내적으로나 외적으로 지역의 사회적경제 영역뿐만 아니라 지역주민과 함께 하는 사업에 적극 참여하게 되는 것은 큰 변화라 할 수 있다.

> 그 동안에도 사회적경제 조직과 네트워킹을 해왔기 때문에 특별히 달라지지는 않았어요. 굳이 달라졌다면 공공의 전달체계 상에서 지역자활센터와 독립적인 법인으로서 전달체계 상의 지역자활센터는 자격, 역할에 변화가 있지요. 그 전에는 전달체계에 끼워주지 않았어요. 그냥 사회적경제 역할을 하고 있으니 깍두기처럼 끼워주었다면 지금은 매우 중요한 주체가 되었죠. 지금은 지역에서 협동조합 네트워크에서 의사결정을 할 때, 그것을 할 수 있는 구체적, 사회적 권한과 지위가 주어진 거죠. 지금은 시스템 안으로 들어간 거죠. (A지역자활센터)

> 사회적경제 네트워크에서 협력 업무가 늘어난 부분이 있다. 지역에서 사회적경제와 함께 할 수 있는 부분이 늘어났다. 관계를 틀 수 있는 매개가 증가하고, 지역에 얼굴을 내밀 수 있는 여지가 많아졌다. 지역사회에서 사회적경제에서 월 1회 프리마켓을 하는데 기존에는 생각을 못했는데 사협이 되면서 여기에 참여하는 변화가 있죠. 예전에는 그냥 참여하는 것이었다면 지금은 인적, 물적 지원이 가시화된 거죠. 우리가 협동조합이 되면서 주민자치위원회에도 참여하기도 했고요. 관장님은 업무가 많아진 거죠. (S지역자활센터)

사회적협동조합 설립 후 지역사회 소재 기관과의 관계에 어떤 변화가 있는지를 분석한 결과, 6개의 기관에서 변화가 있다고 응답하였다. 변화의 내용에 대해 살펴보면, 사회적협동조합 전환 이후 지역사회로부터 인지도가 높아지고 정부의 일자리사업이 아닌 사회적경제 기관으로 인지되고 있다는 점이다. 지역사회 내 취업 및 창업 지원기관과의 관계에서 변화를 보면, P지역자활센터를 제외하고 다른 기관에서는 아무런 변화가 없는 것으로 파악되었다. P지역자활센터는 사회적협동조합 전환 이후, 지역 내 테크노파크 내 정책연구소에서 사회적경제조직으로 파트너십을 형성한 것으로 파악되었다. 전체적으로 시범사업에 참여하는 기관이 일자리 창출 기관과 아직 충분한 관계형성 및 지역사회 내 홍보가 이루어지지 않고 있다는 것을 알 수 있다.

www.kci.go.kr

〈표 8〉 광역지자체, 기초지자체, 읍면동, 교육청, 보건소 등 기관과의 관계변화

기관	변화여부		변화 내용
	예	아니오	
N		●	-
M	●		사회적협동조합 전환센터 운영지침의 적용의 차이는 알고 있음
H		●	-
S	●		사회적협동조합 전환으로 공공기관 구매요청 건 발생
J	●		-○ ○교육청과 구내식당 위탁 운영 -○ ○도청과 시청인 경우 사회복지시설 제외로 복지시설 현황에서 제외됨 -한전 발전소 등 공공기관 의무구매에 따른 상품구매 요청 발생
A	●		복지정책과 기초생활보장팀 주거복지 업무 민관 협력 구축 (주거복지네트워크, 주거복지포럼, 선진지 견학)
C	●		비영리민간단체가 아닌 법인으로서의 자격을 취득하고 사업의 명확성 및 지역에서의 입지를 확고히 하여 사업을 운영할 수 있도록 함
B		●	-
P	●		기초 지자체 일자리 경제과에서 다소 관심이 있음

다음으로 지역사회 내 민간 복지 관련 협의체, 협의회, 기관 및 시설 등 기관과의 관계변화여부에 대해 파악한 결과, 모든 기관에서 큰 차이를 느끼지 못하고 있는 것으로 파악되었다. 이는 아직 지역사회 내에서 지역자활센터가 사회적협동조합으로 전환한 것에 대한 충분한 홍보가 이루어지지 않고 있다는 것과 함께 지역사회 자원 확보 측면에서 향후 많은 노력들이 필요한 부분이라고 하겠다. 지역사회 내 사회적경제 조직과의 관계에 있어서 변화가 있는지를 분석한 결과, 5개의 기관에서 변화가 있었다고 응답하였다. 주요한 내용을 살펴보면, 지역사회 내에서 이제는 정부의 공공일자리사업이 아닌 사회적경제 조직으로서의 인정을 받고 있다는 것이다.

〈표 9〉 사회적경제 조직과의 관계변화

기관	변화여부		변화 내용
	예	아니오	
N		●	-
M	●		사회적경제 조직 내에서는 인지도가 상승중임.
H		●	-

www.kci.go.kr

기관	변화여부		변화 내용
	예	아니오	
S	●		사회적경제 조직관의 네트워크 확대
J	●		○○사회적경제지원센터 지원사업 수행 등 사회적경제관련 협력 체계 강화
A	●		사회적 경제 네트워크 활동
C	●		자산을 보유할 수 있는 사회적경제 조직으로서 대우를 받게 됨. 유형다변화 시범사업에 참여하여 어떻게 변화되었는지에 대한 문의와 관심이 있었음.
B		●	-
P		●	-

(5) 사회적협동조합 자체사업 현황과 변화

시범사업에 참여하는 사회적협동조합에서 자체사업을 진행하고 있는지를 파악한 결과, 전체 9개 기관 중 6개 기관에서 자체사업을 운영하고 있었다. 사업의 수만을 고려했을 때, S지역자활센터가 6개 사업을 운영하고 있고, M지역자활센터가 4개의 자체사업을 운영하고 있는 것으로 파악되었다. 둘째, 사업의 내용면에서 살펴보면, S지역자활센터는 대부분의 지자체 위탁사업을 중심으로 자체사업 형태로 운영하고 있고, M지역자활센터는 돌봄사회서비스 중심으로 자체사업을 운영하는 것으로 파악되었다. N지역자활센터는 영농사업 중심, H지역자활센터는 유통 및 사회서비스 일자리 중심, J지역자활센터는 지역적 특성을 살린 지역특화형사업 중심, A지역자활센터는 공단 근로자가 많다는 지역 상황을 고려한 주거사업, C지역자활센터는 사회서비스 중심으로 자체사업을 운영하고 있는 것으로 요약할 수 있다. 이처럼 자체사업 운영 실태를 통해 현재 사회적협동조합의 자체사업의 방향을 알 수 있다고 하겠다.

www.kci.go.kr

〈표 10〉 사회적협동조합 자체사업 현황

(단위: 원)

기관	사업 내용	시작 연도	사업 목표	투자비 및 사업비 규모	진행 상황
N	식당 운영	2015	연매출 1.2억, 5명 고용		목표의 80% 매출 수준에서 월 임차료 상승 요청, 현재 식당 신축사업 진행 중
	○○돼지사육	2017	연매출 2억	60,000,000	모돈 매입 목표의 50% 수준 진행
M	○○환경		깨끗한학교만들기 사업수행	492,503,710	2016년 기준 매출액 500,817천원. 고용인원 35명.
	재가장기요양기관		방문요양, 방문목욕	381,059,950	2016년 기준 매출액 396,146천원. 고용인원 26명.
	노인돌봄바우처		노인돌봄바우처사업	115,941,210	2016년 기준 매출액 118,325천원. 고용인원 12명.
	가사간병바우처		노인가사간병사업	44,749,730	2016년 기준 매출액 45,352천원. 고용인원 7명.
H	○○식당	2015	유통 및 일자리 창출	35,000,000	
	○○도시락	2017	지역사회서비스 제공 및 일자리 창출	100,000,000	
S	공원유지관리사업	2011	취약계층 일자리 창출	1,481,155,000	지자체 위탁사업
	불법현수막제거사업	2015	취약계층 일자리 창출	104,555,440	지자체 위탁사업
	체육시설관리	2017	취약계층 일자리 창출	220,967,950	지자체 위탁사업
	병원간병관리사업	2015	취약계층 일자리 창출	12,000,000	자체사업
	고철수거사업	2015	취약계층 일자리 창출	70,000,000	후원자 연계사업
	교복은행사업	2014	자원선순환	14,000,000	공모사업
J	○○여행	2015	저소득 대상 공정여행		매년 지속 및 매출 점증
	○○○○	2015	친환경 ○○생산		매년 지속 및 매출 점증
	○○○○가게	2015	사회적경제상품유통		여행상품과 연계운영. 홍보효과 기대
A	매입임대주택관리	2014	LH 매입임대주택관리 아파트 주택관리업 사회주택 공급	75,000,000	○○○호 관리 직원 교육(주택관리사) 사회주택 제안(○○시)
C	돌봄사회서비스사업	2012	안정적 일자리 창출	300,000,000	'17년말까지 사업후 폐업예정
	취업성공패키지사업	2011	취업소개 및 훈련	50,000,000	'17년말까지 사업후 폐업예정
B	없음 (사유: 2017년 하반기 설립)				
P	없음 (사유: 2017년 하반기 설립)				

www.kci.go.kr

사회적협동조합 전환 이후 조직 운영 및 조합원에게 변화가 일어났는지를 분석한 결과, 전체 조사 기관 중 6개 기관에서 직원의 변화가 있었다. 주요한 변화의 내용을 살펴보면, 전체적으로 인력의 증가 또는 업무 이동이 일어난 경우와 일에 대한 의지와 자세가 적극적으로 변화했다는 것으로 정리할 수 있다.

〈표 11〉 사회적협동조합 자체사업 운영으로 인한 직원 변화

기관	변화여부		변화 내용
	예	아니오	
N	●		채소 생산 직원 업무가 식재 유통 및 조리 업무로 변동(3명) 벼, 노지 양념 등 생산 직원이 돼지 사육 전담 업무로 이동(1명)
M	●		-전반적으로 직원들의 자기개발에 대한 열의가 높으며 -사업에 대한 책임성과 전문성 개발에 대한 노력을 함. -함께해야하는 참여자 주민조직에 대한 생각변화 -공동체의식 함양을 향상시키고자 하는 의식의 변화
H	●		사업에 대한 이해와 목표가 좀 더 적극적으로 바뀜
S	●		신규채용직원 2인 확대, 협동조합전환으로 인한 업무가중, 사회적경제 영역과의 네트워크로 인한 인적 인프라 확대, 인센티브 기대, 자율성 기대
J	●		조합직영사업 운영을 위해 자체사업비로 1명 고용 운영 직영사업 확대에 대비한 사업경영실장제 신설
A	●		주거복지 임대관리 사업 강화로 2명의 신규채용(현장관리)
C		●	향후 자체 수익사업을 개시할 경우 직원의 업무태도가 반드시 바뀔 것이며 그에 상응하는 급여도 함께 제공될 예정으로 있기 때문에 책임성 있는 근로가 가능할 것으로 판단됨.
B		●	해당사항 없음(17년 하반기 설립)
P		●	사업단 전문인력으로 고용한 영양사 등의 인력을 적극적으로 직접고용하고, 전문가 수준 인력 1,2명을 채용계획. 그러나 예산상 어려움 있음

5. 결론 및 제언

본 연구는 사회적협동조합 지역자활센터의 현황, 전환과정, 변화를 살펴보았다. 이를 기반으로 지역자활센터가 사회적협동조합으로 전환하는 과정과 조직 구성의 특성과 그에 대한 논의는 다음과 같다.

www.kci.go.kr

본 연구를 통해 알게 된 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 시범사업에 대한 평가를 간략하게 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지역자활센터의 운영 자율성은 비교적 높아진 것으로 평가된다. 앞서 분석을 통해서도 알 수 있듯이, 그동안 지역자활센터는 자활사업 관련 법률 및 지침에 따라 매우 제한된 역할과 기능을 수행해왔다. 이러한 제한된 역할과 기능은 자활사업이 처한 새로운 환경에 민감하게 대응하기 어려운 것이 사실이었다. 그러나 지역자활센터의 사회적협동조합 전환을 통해 부여된 예산과 인력의 운영 자율성은 지역자활센터의 사업 영역을 확정하는 결과를 가져왔을 뿐만 아니라 자활사업 실무자의 전문역량 향상이라는 결과까지 가져왔다. 이러한 두 가지 요소는 상호 시너지 효과를 일으켜 지역자활센터의 운영 자율성이 극대화 되었다고 할 수 있다.

둘째, 지역자활센터의 사회적협동조합 전환은 지역자활센터 운영 예산의 효율화를 가져왔다. 이는 앞서 기술했듯이, 지역자활센터의 예산 운영은 사업비와 인건비를 제외하면 추가적인 예산을 통해서 무엇인가 새로운 교육 및 사업개발이 어려운 상황이다. 이러한 상황에서 사회적협동조합 전환을 통해 추가적으로 사용할 수 있는 예산의 발생은 각 지역자활센터와 사회적협동조합의 예산을 보다 효율적이고 생산적으로 사용하는데 큰 도움이 된 것으로 파악되었다.

셋째, 지역자활센터의 사회적협동조합 전환은 지역자활센터가 이전보다 지역에서 지역사회의 사회적 경제 조직의 일원으로서 네트워크 활동 및 참여의 폭이 넓어졌다. 주지하고 있듯이, 자활사업은 보건복지부의 공공부조 사업으로 인식되어 있는 것이 사실이다. 그러나 사회적협동조합으로 전환을 가진 지역자활센터는 더 이상 공공부조를 수행하는 기관이 아니라 사회적 경제 조직으로 인정을 받게 되었다. 그로 인해 지역사회 사회적 경제 네트워크 조직으로 인정받고 활동을 하며 매출 향상까지 가져오는 결과를 확인할 수 있었다. 이처럼 지역자활센터의 사회적 협동조합으로의 전환은 분명 긍정적으로 평가할 만한 요소가 많은 것이 사실이다.

다음으로 본 연구를 통해 분석한 주요 내용을 바탕으로 한 세부 영역별 정책적 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 지역자활센터가 사회적협동조합 전환과정에서 제기된 문제 중 사회적협동조합의 사회복지시설 인정 불가로 인한 직원 이동 및 사회복지사 채용 한계는 다시 짚어볼 사안이다. 지역자활센터 사회적협동조합으로 조직을 전환하는 유형다변화 시범사업에 참여하는 동기는 일차적으로 자활근로 사업에 대한 '정책 변화와 지역자활센터 재편 논의'라는 '외부적 압박'이 있는 외부적 요인에서 '지속 가능성 확보'와 '출구 모색'이라는 내적인 요인의 양 측면이 있었다. 조합원 의견조사에서는 사회적협동조합 전환 이유로 자활사업의 혁신적 변화, 더 많은 일자리 창출, 예산 사용의 용이성, 자활사업 이미지 제공 등을 주로 꼽았다. 또한 사회적협동조합 지역자활센터의 목적으로는 지역사회공헌,

www.kci.go.kr

사회서비스 제공, 일자리 제공 순으로 나타났으며, 사회적협동조합으로의 전환에 대한 조합원의 만족도도 높은 수준이었다. 그러나 사회적협동조합 전환이 조직의 발전과 성과를 담보할 것이라는 확신은 어디에도 없었다. 이는 시범사업 참여 지역자활센터가 적은 것에서도 확인할 수 있다. 사회적협동조합 전환 과정에서 중요하게 제기된 문제 중 사회복지사 경력인정 문제는 중요하게 따져볼 문제이다. 현재 상당수의 지역자활센터는 사회복지사가 근무하고 있다. 따라서 지역자활센터가 사회적협동조합 전환을 하게 될 경우 사업 경력인정을 받지 못하여 이직하는 경우가 발생하고 있다는 것을 확인하였다. 이는 제도의 변환으로 인해 중요한 인력 유출이라는 부정적인 결과를 동반하고 있다. 그리고 이것은 단순한 인력유출 문제에 그치는 것이 아니라 사회적협동조합이 성공하기 위한 중요한 인적자원을 상실하는 것이라고 할 수 있다. 향후 이러한 문제를 해결하기 위한 사회복지사 경력인정 제도가 마련되어야 할 것이다.

둘째, 사회적협동조합 전환으로 매출에 급격한 상승이 있는 지역자활센터와 그렇지 않은 센터간의 차이가 극명하게 나타나는 원인으로는 지자체 및 지역사회의 적극적인 지원여부였다는 사실에 주목해야 한다. 즉, 사회적협동조합 전환만으로 지역자활센터가 성공한다는 단순 공식이 아니라 지자체와 지역사회 기업들도 적극적으로 지원할 수 있는 협력체계가 구축되어야만 이러한 성과가 가능하다는 사실에 주목해야 한다. 최근 지역자활센터가 처한 상황은 기존의 지역자활센터의 구조와 기능 그리고 인적자본으로는 본래의 목적을 달성하기 어렵다는 현실에 직면해 있다. 그런 의미에서 사회적협동조합 시범사업은 그간 다양한 논란이 되어 왔던 지역자활센터의 새로운 역할과 활로를 제시하는데 큰 시도라고 평가할 수 있다. 따라서 사회적협동조합 인가 및 기반 조성 단계에서 관련 부처와 지자체, 공공기관의 협력 관계 구축, 지역자활센터 맞춤형 교육과 지원은 시범사업과 자활사업의 성과 제고를 위해 중요한 요소라 할 수 있다[4].

사회적협동조합 설립 후 지역자활센터의 변화 중 가장 큰 변화는 지역사회기관 및 지역 공공기관과의 관계와 협력에서 변화를 들 수 있다. 그렇지만 사회적경제 조직 외에 지역의 취창업 지원기관, 복지기관이나 시설과의 관계에는 큰 변화는 없었다. 중요한 것은 많은 기관이 사회적협동조합 전환 이후 지역사회로부터 인지도가 높아지고 정부의 일자리사업이 아닌 사회적경제 기관으로 인지되고 있다는 점이다. 그 결과 기관과 자활사업에 대한 설명 없이도 지역사회 사회적경제 네트워크에 참여

4) 이와 관련해서 최근의 논의는 지역자활센터의 역할과 기능을 과거와 달리 다른 형태로 전환해야 한다는 논의가 제기 되고 있다. 예를 들면, 전남복지재단에서는 최근에 농촌형을 중심으로 한 지역자활센터의 역할(일자리연계기능, 사례관리기능, 사회적경제 네트워크 조성 등)에 대한 연구를 진행하고 있다. 또한 전북 지역자활센터협의회에서는 2019년 지역자활센터의 새로운 역할에 대한 정책 논의를 진행한 바 있다. 이처럼 지역자활센터에 대한 다양한 논의가 있는 것이 사실이기는 하나 아직 일개 연구 및 정책차원의 논의 수준에서 그쳐 있는 상태이다.

www.kci.go.kr

와 협력 사업이 증가한 긍정성이 있었다. 그 네트워크를 통해서 새로운 사업에 참여하고 지자체의 우선 지원사업 대상이 되는 기회가 증가하였다. 또한 기존 지역자활센터로는 참여하기 어려운 사업이나 공모전에 참여할 수 있는 기회도 생겼다. 그렇지만 농촌형 및 도농복합형 지역자활센터 중 일부 센터에서는 기존 지역사회 네트워크가 부재하여 사회적경제 조직이 활성화되지 않은 지역에서는 큰 변화가 없는 한계도 있었다. 따라서 농어촌 및 도농복합형 지역자활센터의 경우 열악한 지역사회 자원 네트워크를 보충할 수 있는 공적 지원체계 및 네트워크가 구축되어야 할 것이다.

셋째, 사회적협동조합 지역자활센터는 조합원의 다양한 의견을 반영하기 위해 이사회 구성에서 여러 조합원 유형의 균형적인 참여를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 사회적협동조합의 이사회는 4~9명으로 구성되어 있었으며 모든 지역자활센터가 2명의 감사를 두고 있었다. 이사회 구성 인원은 조합원 수 대비 21.4~57.1%의 비율을 차지하였으며, 이사회는 직원 조합원, 후원자 조합원, 자원봉사자 조합원 순으로 구성되어 있었다. 이사회 구성 인원과 조합원 유형 분포는 조합원의 수와 조합원 유형별 분포와 관련되는데, 이사회는 직원 조합원과 후원자 조합원이 주를 이룬 반면, 생산자 조합원과 소비자 조합원의 비율은 낮은 특징이 있다. 현재 시범사업 참여 사회적협동조합 지역자활센터의 조합원이 적은 상태이지만 조합원이 확대되었을 때 이사회 구성의 적정 인원과 조합원 수 대비 이사회 구성 인원 등에 대한 점검이 필요할 것이다.

넷째, 사회적협동조합 전환 시점이 달라 기관에 따라 차이가 있지만, 지역자활센터 센터장과 직원의 책임성과 적극성이 증가하는 긍정적 변화는 명확하고, 그 배경에는 조직 운영과 예산 활용의 자율성이라는 요소가 크게 작용한 점을 이후 지역자활센터 운영에서 주목해야 한다. 지역자활센터의 사회적협동조합으로 전환을 통해 나타난 긍정적인 변화는 자활근로사업을 진행하는 종사자의 적극성과 책임성의 증가이다. 사회적협동조합 지역자활센터에 대한 운영비 지원이 점차적으로 줄어들기 때문에 조직의 안정적 운영비를 확보했다는 부담에서 매출 증가를 위한 적극적인 영업 활동과 전문성 제고의 결과이다. 그리고 그 과정에서 자활근로사업단 매출액을 직원 인센티브나 교육 지원비 등에 사용할 수 있는 자율성이 확대되었기 때문이기도 하다. 이는 사회적협동조합 전환에 대해 조합원의 83.7%가 만족하고, 만족의 이유로 실무자의 업무 의지 향상, 참여주민의 자활의지 향상, 탈빈곤 가능성 증가, 운영비 사용의 융통성 증가, 신규 사업 개발과 사업의 다양성 증가, 지역사회 관심과 인식 증가, 지역사회 기여 증가, 지역경제와 사회적 경제에 대한 관심 증가, 실무자와 참여 주민의 자율성, 책임성, 협동심 증가 등을 꼽은 것에서도 확인할 수 있다.

다섯째, 지역자활센터의 사회적협동조합 성공적 전환과 자활사업의 발전, 지속 가능성 확보를 위해서는 이후 지역자활센터를 사회적협동조합으로 전환하는 유형다변화 시범사업은 현재 지역자활

www.kci.go.kr

센터가 처한 외부의 위기가 고려되어야 한다. 즉, 자활사업 참여자의 감소와 근로능력의 저하 현상과도 함께 고려하여 사업의 방향과 내용을 설계해야 할 것이다. 현재의 시범사업은 시범사업 시행 이후 현재까지 유사 또는 동일한 형태(모델)의 사업으로 진행되어 왔다. 그러나 이와 같은 형태의 사업진행방식을 전국의 240여개가 넘은 지역에 일률적으로 적용한다는 것은 한계가 있다. 주지하고 있듯이, 현재 각 지역자활센터가 처한 상황이 매우 상이하기 때문이다. 따라서 지금까지 논의된 내용을 종합하여 시범사업 이후, 지역자활센터의 사회적협동조합으로의 전환에 대한 다양한 틀이 모색되어야 한다. 즉, 지역자활센터의 역할 강화와 자활사업의 효과성 제고를 위해서는 사회적협동조합으로 전환 외의 다양한 모델의 실험이 필요하다. 또한 자활사업의 활성화와 지역자활센터의 지속 가능성을 담보하기 위해서는 제도설계 과정에서 각 지역자활센터가 자신들의 지역에 처한 상황과 여건을 반영한 지역자활센터 운영 모델을 선택할 수 있는 길을 열어줘야 할 것이다.

지금까지 살펴본 것처럼 지역자활센터의 사회적협동조합으로의 전환은 긍정적인 요소도 있지만 동시에 시범사업 초기 다양한 문제들을 나타내고 있는 것도 사실이다. 유형다변화 시범사업에 참여한 지역자활센터 조합원은 지역자활센터의 사회적협동조합 전환이 확산되어야 한다는 의견을 보인다. 이는 지역자활센터 예산 운용의 융통성, 지역사회 기여, 비전과 가치 공유 향상, 자활사업의 혁신리더 개발, 지역 스스로의 역량 발견과 개발, 일자리의 안정과 창출, 지역사회 네트워크 구성에 긍정적으로 평가하기 때문이다. 지역자활센터의 사회적협동조합으로 전환에 대한 긍정적인 평가가 많지만 여전히 지역자활센터 예산 삭감은 조직 운영에 '불안' 요소와 줄어든 예산을 확보해야 한다는 '부담'으로 작용하고 있다. 이와 더불어 유형다변화 시범사업의 정책 보완, 지역자활센터 지원 우선권 보장, 사회적경제 조직 우선 지원, 지역 특화형 사업 지원, 질 좋은 일자리 창출과 서비스 제공 확대, 자활기업보다는 직접 사업 확대, 기업연계 사업 개발, 사회적협동조합에 참여하는 자활근로 참여자 지원, 세제 해택, 사회복지시설 인정[5] 등에 대한 정책 보완과 지원이 필요하다.

본 연구가 현재 시범사업으로 실시되는 지역자활센터 사회적협동조합 전환과 관련한 첫 연구라는

5) 기존 지역자활센터와 마찬가지로 사회적협동조합 지역자활센터는 사회복지사업법에 의한 '사회복지사업'과 '사회복지시설'의 정의를 크게 벗어나지 않고 지역자활센터 운영비, 자활근로사업비, 매출적립금 중 내일키움장려금과 자활기업창업 자금은 '사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계규칙'을 따르고 있다. 사회복지사업법에 의하면 사회복지사업은 '법률에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복귀에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업'으로 정의한다(사회복지사업법 2조1). 해당 법률에는 국민기초생활보장법이 포함된다. 그리고 사회복지시설은'사회복지사업을 할 목적으로 설치된 시설'을 말한다(사회복지사업법 2조4). 따라서 지역자활센터를 사회복지시설에서 제외하고 있는 현재의 기준에 대한 재검토와 관련 법령의 개정이 필요하다. 또한 최근 사회서비스 확대와 사회서비스 제공 주체가 다양화되고 있다. 따라서 우리나라 사회서비스 환경 변화를 반영한 사회복지시설 구분 기준을 현실화할 필요가 있다.

www.kci.go.kr

의의에도 불구하고 조사 및 분석과정에서 수집된 자료의 한계와 다양한 내부 및 외부 요인을 설명하지 못하고 있다는 측면에서 한계를 갖고 있다. 추후 본 연구를 바탕으로 하여 보다 체계적이고 정밀한 후속연구가 진행되기를 기대한다.

www.kci.go.kr

▮ 참고문헌

김윤영, 이동현, 정성철, 황성철(2018). 기초생활보장제도 자활사업 참여자 인터뷰 조사 – 자활사업 문제점과 개선방안. 빈곤사회연대, 홈리스행동, 한국도시연구소.

김정원(2012). 자활공동체의 협동조합으로의 전환 가능성에 대한 연구 – 경기지역을 중심으로. 지역사회연구, *20(2),* 67-89.

김호원, 양지윤, 강지성(2016). 자활사업 심층 평가 연구. 한국고용정보원.

노대명, 김신양, 원일(2012). 자활사업의 사회적경제 연계 등 다변화 방안 연구. 한국보건사회연구원.

보건복지부(2015). 지역자활센터 유형 및 기능 다변화 시범사업 확대를 위한 선정 · 지원 계획.

보건복지부(2017). 2017 자활사업 안내.

신명호, 김정원, 문보경, 장원봉, 조성은, 엄형식, 김동언, 김정자(2012). 자활사업 협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구. 사회투자지원재단.

안병갑(2014). 자활근로사업을 통한 자활기업 창업의 문제점과 정책과제. 이슈와 논점, *839,* 1-4.

유태균, 박철, 이인재, 이재원, 박혜경, 고종국(2017). 자활 인프라 운영체계 개편방안 연구. 보건복지부.

이현주(2016). 자활기업에서 성장한 사회적기업의 기업운영 경험 – 근거이론을 바탕으로. 한국사회복지학, *68(1),* 169-191.

조미형(2014). 지역사회복지실천모델로서 사회적협동조합의 가능성 탐색. 농촌지도와 개발, *21(3),* 91-119.

주수원(2014). 지역자활센터의 사회적협동조합 전환에 대한 고찰. 협동조합네트워크, *65,* 129-149.

중앙자활센터(2016). 2016년 지역자활센터 성과평가 안내서.

황덕순, 노대명, 김재진(2010). 근로유인형 복지제도의 국제비교와 한국의 근로유인형 복지제도 발전방안 연구. 한국노동연구원.

황덕순, 박준식, 장원봉, 김신양(2014). 사회적기업의 유형별 심층사례 연구. 한국노동연구원.

www.kci.go.kr

Abstract

A Study of the Experiences and Changes of the Self-Sufficient Centers that Converted the Centre Corporation into Social Cooperative

Hakyoung Baek*·KyoungHuy Kim**·Kyounghoon Han***

The pilot project for type diversification of self-sufficient support center that convert the centre corporation into social cooperative was introduced in 2015. That aimed to increase the number of participants of self-sufficient programmes and to create more jobs for the working poor through expanding the center's autonomy of usage of budget and arrangement of self-sufficient programmes. This study analyzed the organization transmitting processes and changes of the centers took part in the pilot project, then aimed to suggest the improvement schemes to be helpful for reinforcing positive efforts and removing obstacles in the process converting. The results show that converting into social cooperative is a choice for the sustainability of the centers led by surroundings rather than self-initiated plan. There are some positive changes that are increasing the enterprising spirit and obligation of the center staff. Further more, the cooperation with other community organizations is enhanced based on achieving regional recognition, and support of local governments and the opportunity for new businesses are expanded. However, these are very limited in the regions where social economy is undeveloped. Eventually, we should seek the development schemes of the pilot project considering the reduction of the number of participants in self-sufficient programmes and decreasing of their ability to work, even if some positive aspects are revealed.

Key words: Self-sufficient support center, Self-sufficient support program, Social cooperative, Pilot project for organizational transmission

◈ 2018. 10. 31. 접수 / 2018. 12. 24. 1차수정 / 2018. 12. 24. 게재확정

* First author, Associate Professor, Dept. of Social Welfare, Kangwon National University (hywhite@kangwon.ac.kr)
** Corresponding author, Associate Professor, Dept. of Social Welfare, Jesus University (ohomimi@jesus.ac.kr)
*** Researcher, Institute of Social Welfare, Seoul National University (sudoppm5@snu.ac.kr)

www.kci.go.kr