

지역 공동체 활성화를 통한 일자리 창출

송창용* · 성양경**

* 한국직업능력개발원 인적자원패널 · 통계센터 소장
** 한국직업능력개발원 인적자원패널 · 통계센터 연구원

지역 공동체 활성화를 통한 일자리 창출

《요 약》

- 우리나라의 지역정책은 지리적, 공간적 개념에 고착되고, 정책의 추진 방향도 정부주도의 하향식 정책에 한정되는 등 많은 한계점을 드러냄.
- 지속적인 지역의 경제발전과 일자리 창출을 위해서는 지역정책의 접근에 있어서도 관점의 전환이 필요함.
 - 기존의 균형배분의 관점, 한정된 지역의 정의에서 벗어나 보다 유연한 개념의 지역 공동체 활동을 조망해볼 필요가 있음.
 - 중앙정부가 앞장서서 일률적으로 정책을 부과하기 보다는 지역 주민이 자발적으로 참여하는 방향의 지역정책이 모색되어야 함.
- 이에 본고에서는 기존의 지역정책의 한계점을 살펴보고, 지역주민 주도의 상향식 접근을 통한 지속가능한 발전 및 일자리 창출의 가능성을 모색해 봄.
 - 지역 공동체 활성화를 통한 일자리 창출 방안으로 “자발적인 지역 공동체 참여를 통한 일자리 창출”과 “지역 내 사회적 기업을 통한 일자리 창출” 방안 및 사례를 살펴보고 정책적 시사점을 제시하였음.

지역 공동체 활성화를 통한 일자리 창출

I. 서론

- 1960년대 이후 추진되어 온 경제발전에만 중점을 둔 정책은 지역 불균형이라는 과제를 남김.
 - 이에 정부는 지역 간 격차, 수도권 집중현상 등의 문제를 해결하고자 정책적 노력을 기울여 왔으나 실효성을 거두지는 못함.
- 그동안 우리나라의 지역정책은 지리적, 공간적 개념에 고착되고, 정책의 추진 방향도 정부 주도의 하향식 정책에 한정되는 등 많은 한계점을 드러냄.
 - 지금까지의 지역정책은 지리적으로 낙후된 지역에 분배의 개념으로 접근하는데 그쳤으며, 각 지역에 맞는 실효성 있는 지원이 이루어지지 못함.
 - 중앙정부 주도의 지원만이 이루어져 지역의 실제 수요를 반영하지 못했고, 해당 지역 주민의 적극적인 참여를 이끌어내지 못함.
 - 결국 이러한 정책적 접근을 통해 지역 경제 발전 및 일자리 창출 등의 경제효과를 기대하는 데에는 한계가 있음.
- 지속적인 지역의 경제발전과 일자리 창출을 위해서는 지역정책의 접근에 있어서도 관점의 전환이 필요함.
 - 기존의 균형배분의 관점, 지역에 국한된 지역의 정의에서 벗어나 보다 유연한 개념의 지역 공동체 활동을 조망해볼 필요가 있음.
 - 중앙정부가 앞장서서 일률적으로 정책을 부과하기 보다는 지역 주민이 자발적으로 참여하는 방향의 지역정책이 모색되어야 함.
 - 이러한 관점의 전환은 보다 실효성 있는 지역 정책을 이끌 수 있음.

- 이에 본고에서는 먼저 기존의 지역 정책의 한계점을 살펴보고, 지역 주민 주도의 상향식 접근을 통한 지속가능한 발전 및 일자리 창출의 가능성을 모색해 보고자 하였음.
- 지역 공동체 활성화를 통한 일자리 창출 방안으로 “자발적인 지역 공동체 참여를 통한 일자리 창출”과 “지역 내 사회적 기업을 통한 일자리 창출” 방안 및 기대효과를 국내외 사례와 함께 제시하고, 지역정책이 나아가야 할 방향에 대한 시사점을 제시하였음.

II. 지역 활성화 정책의 현황과 한계

1. 지역 활성화 정책의 현황

▣ 지역 불균형 심화와 이를 극복하기 위한 지역정책의 필요성 대두

- 1960년대 이후 경제발전에 사활을 건 정책의 추진은 지역발전의 불균형을 심화시킴.
 - 경제발전단계에서 경제성장 극대화를 위해서는 공간적 집중이 필요하며, 이에 따른 불균형의 발생이 불가피한 측면이 있음.
 - 우리나라의 경우도 경제성장에 중점을 둔 나머지 발전의 양상이 지역에 따라 큰 격차를 보이게 되었고 점차 지역 간 불균형의 해소가 중요한 문제로 대두됨.
 - 이에 수도권과 비수도권간의 발전격차를 해소하기 위한 지역균형발전정책을 1960년대부터 수십 년간 추진하였으나 실효성을 거두지는 못함.

▣ 우리나라의 지역 활성화 정책의 현황¹⁵⁾

- 우리나라의 지역정책은 산업 환경에 따라 변화되어 옴.
 - 초기 경제발전 추진 단계에서는 산업화를 위해 기업의 요구에 부합하는 공간을 제공하기 위한 지역정책이 주를 이루었고, 이후 불균형을 완화하기 위한 지역정책이 주를 이루게 됨.

15) 삼성경제연구소(2005). “지역 활성화 정책의 현황과 발전방안”(송영필 & 박용규)에서 발췌·정리함.

- '60~'70년대 경부 축과 동남권이 산업 및 지역발전의 핵심 거점으로 형성됨.
 - 이를 통해 경제총량의 성장을 이룩하였으나 지역별로 발전의 격차가 드러남.
 - 불균형의 문제를 해소하기 위해 '80~'90년대 국토의 발전 축을 다양화 하는 정책이 추진 되었으나 효과를 발휘하지 못함.
- '90년대 중반 이후 지식산업의 대두로 지역 활성화 정책 변화
 - 첨단산업, 기술혁신의 중요성을 고려하여 관련 산업단지를 조성하였으나 성공을 거두지는 못함.
- '90년대 후반 이후 각 부처가 경쟁적으로 지역 활성화 정책을 전개
 - '95년 지방자치제 실시와 '97년 외환위기 이후 지역에 대한 관심 증대
 - 2000년대 이후 산자부 등 타 부처 참여 확대(과거 정책은 주로 건교부 주도의 물리적 기 반구축에 초점)
 - 하지만 부처 간 연계가 부족하여 정책이 중복적으로 추진되는 등의 문제 발생
- 참여정부에 들어서 기존의 하드웨어 위주, 탑다운 방식에서 소프트, 바텀업 방식으로 정책을 전환하고자 하는 노력이 시작됨.
 - 국가균형발전 5개년 계획, 행·재정 권한의 지방분권, 공공기관 지방이전 등의 지역 활성화 정책을 추진
 - 하지만 여전히 지역 경제발전의 실효성을 거두기에는 한계가 있었음.

2. 기존 지역정책의 한계

▣ 기존 지역 정책의 문제점

- 지리적, 공간적 개념에 치우침.
 - 지역안배의 차원에서만 접근함에 따라 효율성이 저하됨.
 - 분배에만 초점을 둔 정책 추진은 전반적인 경제성장 둔화의 문제를 야기할 수 있고, 장기 적으로는 새로운 지역격차가 발생될 수 있음.

● 하향식 정책으로 지역 주민이 주체가 되지 못함.

- 지역 주민의 자발적 참여에 의한 상향식 접근이 아닌 정부 주도의 하향식 정책에 따라 지역은 수동적으로 움직이는 형태로 정책이 추진되어옴.
- 기타 민간부문의 참여도 낮아 지역정책이 실효성을 거두지 못한 채 겉도는 수준에 그침.

● 체계적이고 통합적인 정책의 부재

- 기존의 지역개발계획은 실제적 접근보다는 청사진적 성격으로 실천력이 미흡
- 작은 공간단위인 지역, 시도, 시군과 같은 하부구조는 고려되지 않고, 중앙정부의 거시정책 차원에서 결정, 추진됨.
- 계획의 수립 및 정책추진체계가 미비하여 지방경제의 특성을 파악하고 이를 경제정책에 반영하려는 노력 부족
- 실행을 위한 구체적 재원확보 방안도 없이 계획이 수립되는 내재적 한계로 인해 지역주민의 기대욕구만 커지고 계획에 대한 신뢰성 저하
- 지역문제파악과 대책수립에 필수적인 관련 통계 등의 인프라도 체계적으로 구축되지 못함.

● 정책 운영상의 문제

- 수립 및 집행기능이 여러 부처와 지자체에 분산, 다원화됨에 따라 계획 간의 연계 부족, 부처 간 유사 정책을 경쟁적으로 추진하는 등의 문제 발생
- 이는 결과적으로 공공부문의 비효율적 예산계획 및 집행의 문제로 귀결됨.
- 한편, 지방정부의 경우는 가용자원 부족, 계획능력의 한계로 지역산업 육성과 같은 경제개발이나 지역 주민의 복지수준 향상을 위한 주요 투자계획을 주도적으로 수립추진하지 못함.
- 또한, 단기적인 지원에만 그쳐 사업이 종료되거나 정부의 지원이 끝난 후 지역이 발전을 유지할 수 있는 자생력을 갖지 못함.

▣ 지역정책에 대한 새로운 접근의 필요성

- 기존의 지역정책이 갖는 한계점을 극복하고 실질적인 지역경제 활성화 및 일자리 창출을 이룩할 수 있도록 지역정책에 대한 새로운 접근이 요구됨.
- 정책 간의 연계 및 조정 강화 등을 통해 앞서 지적된 정부 정책의 한계를 극복하려는 노

력과 더불어,

- 지역 공동체를 재 조망함으로써 지역 주민 주도의 상향식 접근을 통한 지역경제 활성화 및 일자리 창출 방안을 모색해볼 필요가 있음.

Ⅲ. 지역 공동체 활성화를 통한 일자리 창출

- 기존의 지역 정책의 문제점에 착안하여 본 장에서는 지역주민 주도의 상향식 접근을 통한 일자리 창출정책 방향으로 크게 두 가지를 제안함.
 1. 자발적인 지역 공동체 참여를 통한 일자리 창출
 2. 지역 내 사회적 기업을 통한 일자리 창출
 - 이러한 접근을 통해 기존 지역정책의 문제점과 한계를 보완하여 지역 주도의 교육·고용·복지와 관련된 다양한 활동을 통합하고, 협력관계를 구축하여 지역경제 활성화 및 일자리 창출을 달성하고자 함.

1. 자발적인 지역 공동체 참여를 통한 일자리 창출

▣ 지역 공동체의 의미

- 공동체(community)라는 말은 어떤 종의 생물이 특정 지역에서 모여 사는 현상을 지칭하는 생태학적 개념으로 인간사회에 적용된 경우 이것은 보통 공생적 사회 집단(symbiotic social group)의 의미로 사용됨(김영정, 2007).
- 공동체라는 용어는 매우 오래되고 다양한 의미로 사용되고 있지만, 기본적으로 공동의 필요와 목적, 공동 가치나 선의 추구, 공유된 문화와 생활, 그리고 이러한 것들의 구체적 내용을 설정하고 실현시키기 위한 의사소통 및 집합적 행동과 관련됨(최병두, 2007).

- 공동체의 구성요소는 다양하게 규정될 수 있지만, 특히 중요한 요소는 공간적 측면임. 인간의 삶은 기본적으로 일정한 지역(또는 장소)에 근거함으로써 안정성과 정체성을 가질 수 있으며, 이러한 점에서 ‘지역’ 공동체의 중요성이 강조됨.
 - 전통적 의미에서 공동체는 구성원들의 생활공간 또는 장소성에 기초하여 이들 간의 대면 접촉을 통한 의사소통과 이해관계 또는 생활양식의 동질성에 대한 직접적 확인 등을 전제로 함.
 - 그런데 이 중 가장 중요한 요소로 강조되었던 지리적 영역은 교통 및 정보통신 기술의 발달에 따른 ‘거리의 소멸(death of distance)’로 타자와의 접촉에 필요한 시간이 크게 단축되면서 그 의미가 약화(Cairncross, 2001; 정규호, 2007)
 - 오늘날 고도로 산업화된 도시사회로의 전환과 교통 및 정보통신기술의 발달로 생활공간으로서 전통적 의미의 장소성이 상실됨에 따라, 역설적으로 지역공동체에 대한 관심이 되살아나고 있는 것도 바로 이러한 이유에 기인한다고 할 수 있음.

- 공동체운동은 현대 산업사회의 고도성장 과정에서 나타나는 거대한 도시문명체제와 위계적인 사회구조, 물질중심주의 등이 팽배한 현실을 비판하면서 공동체운동을 통해 대안적인 사회를 모색하려는 노력에서 나타남(정규호, 2007).
 - 초기 소규모 자립 공동체 실험은 개인과 사회의 변화를 이끌어내기 위한 ‘운동’적 역할은 고사하고, 현실을 외면하고 문명을 거부하는 시대착오적이라는 비판을 받음.

- 생태 위기 시대를 맞아 지역은 생산과 소비, 생활의 영역을 공동체적 원리를 통해 생태적으로 복원하고 재구성하는 현장이자 책임 있는 실천 단위로서 새롭게 주목받고 있음.

- 공간적 규모 면에서 지속 가능한 발전의 원리와 특성이 가장 분명하면서도 효과적으로 나타날 수 있는 곳이 바로 지역으로, 지역이란 공간은 단순한 지리적 단위가 아니라 지방정부, 주민, 기업 등 지역 주체가 협력과 역할분담을 통해 지속 가능한 발전을 이끌어내는 ‘자치 공동체’로서 역할을 하는 곳임(조명래, 2007).

- 지역에서의 공동체의 활성화는 다음과 같은 효과를 기대할 수 있음.

- 첫째, 지역 내 여러 문제에 대한 자발적인 참여를 통해 하향식의 지역정책에 대한 한계를 극복하고
- 둘째, 지역에서의 다양한 활동을 통합적으로 지역공동체로 묶어 내고 발전시킴으로써 지역 내 양질의 일자리 창출을 이루어 낼 수 있음.

▣ 공동체 구성원의 주체적이고 자발적인 참여를 통해 지역에서의 일자리 창출

- 전문가와 관료가 중심이 되어 외부의 자원과 지원에 의존하는 발전을 기획하던 방식에서 벗어나서 지역사회 구성원의 자발적 참여를 통해 지역의 비전 및 발전 방향과 우선순위에 대한 합의를 통해 지역 스스로의 자원과 능력을 활용하는 내발적 발전 방향을 모색해나감.
 - 일상적인 삶의 이루어지는 공간단위에서 삶의 관계가 경제적으로, 사회적으로 이루어질 때 지속가능한 발전이 이루어지는 지역공동체를 만들어 낼 수 있음.
- 지역 공동체 활성화를 통한 일자리 창출 방안은 공동체 성원들의 의식과 삶의 조건을 고양하는 사업모델을 통해 지역공간을 새롭게 구축하고 지역 내 고용 복지 문화의 재창출하는 전략이며 궁극적 지향점은 ‘지역발전과 주민들의 삶의 질 향상’에 있음.
 - 이 전략은 공동체 정신의 발현을 통해 기존의 지역을 새로운 생산적 공간으로 바꾸어 보겠다는 의미를 함축함.
 - ▶ 강원도 평창 미탄면 마을의 경우, 평창문화원의 평창아라리 보존회를 중심으로 평창아라리를 노인들과 주민들이 참여하여 배우는 과정에서 마을의 주요 경쟁력으로 부각되고, 평창군내 초중고교로 확산, 교육형 일자리를 창출함.
- 지역 공동체 활성화를 통한 일자리 창출을 위한 세부 실천사업은 지역 내에서 다양하게 이끌어 낼 수 있음.
 - 이는 현재의 ‘삶의 터전’을 공동체적 정의와 가치에 부합하는 방향의 생산적인 활동 등을 포함함.
 - 구체적으로 생태환경, 의료복지환경, 교육 문화 환경개선 등과 같이 장기적인 시간과 노력이 필요한 사업으로부터 골목 꽃길 가꾸기, 차 없는 거리 만들기, 역사문화 거리 만들기, 담장 허물기, 간판 정비하기, 재래시장 가꾸기 등 단기간에 종료할 수 있는 사업에 이르기

까지 범위가 매우 넓고 다양함.

- 또한, 지역 차원에서 진행되어오던 기존의 다양한 형태의 소규모 공동체운동을 유기적으로 연계하여 의료, 복지, 환경, 교육, 문화, 정치, 대안경제 등 다양한 영역에서 활동해오던 공동체적 활동을 지역 차원에서 입체적으로 재조직하는 방향으로 발전될 수 있음.

참고 해외 지역공동체 사례 1 - 일본 마치즈쿠리 운동¹⁶⁾

- 마치즈쿠리는 ‘살기 좋은 마을 만들기’로, 지역 주민들이 공동으로 혹은 지방자치단체와 협력해서, 지역을 살기 좋고 매력 있는 곳으로 만들어가는 활동임.
 - 마치즈쿠리 운동은 일본 전역에서 지역 주민의 자발적인 참여로 지역경제에 실질적인 발전 가져다 준 일본 최고의 주민자치운동으로 평가 받고 있음.
- 추진 내용
 - ‘마치즈쿠리’ 운동은 1960년대 고도의 경제 성장기를 지나면서 불거지기 시작한 중앙 집중의 폐해와 한계에 대한 인식에서 출발하여 지방의 실정에 맞는 지방화 정책이 구현되어야 한다는 정치적 움직임으로 구체화 됨.
 - 1980년대 이후 일본 정부 및 지자체의 지역정책은 행정과 주민의 파트너십에 기초한 주민참가활동의 촉진을 중요한 목표로 삼게 됨. 주민참여는 지역정책의 수립단계에서부터 집행에 이르기까지 전 과정에서 이루어져야 한다는 인식이 확대되었고, 이런 인식의 확대는 각 지역에서 주민들이 주축이 된 마치즈쿠리 협의회를 탄생시킴.
 - 지역주민·관·전문가·학자들과의 파트너십에 기초하여 운영되는 이 협의회는 이 협의회는 지속가능한 공동체적 삶의 조건을 만들어 가는 것임.
- 결과
 - ‘마을 만들기’ 지원 제도 확립
 - ‘특정비영리활동촉진법’(1998) 제정: 정치와 종교를 제외한 특성의 비영리활동지원법
 - ‘마치즈쿠리 3법’(1998)제정: 도시계획법·중심시가지활성화법·대규모소매점포입지법의 총칭으로 주로 지역개발과 지역경제의 활성화 등을 위한 법안
 - TMO(Town Management Organization) 시스템이 도입
 - ▶ ‘마치즈쿠리 미타카(三鷹)’의 성공 사례
 - 주식회사 ‘마치즈쿠리 미타카’는 1999년에 지역기업과 시민단체, 대학 등의 협력으로 설립, 도쿄 미타카시(三鷹市)의 TMO로서 만들어짐.
 - 지역소재 시민단체들에 대한 지원이나 네트워크화를 촉진하거나, 지역의 환경문제나 복지제도, 교육제도 등에 시민참여를 중시한 마치즈쿠리를 추진
 - 아울러 시민주택이나 주차장, 소호사업지원 시설, 인터넷 카페, 지역 정보센터, PC 스쿨, 대여 회의실, 음식점이나 상가 등을 갖춰 마치즈쿠리의 중심적 거점과 수익적 사업을 동시에 실현하여 지역의 고용과 문화에 지대한 영향력을 발휘함.

16) 김영정(2007), 한영혜(2003)에서 발췌·정리함.

참고 해외 지역공동체 사례 2 - 독일 에너지 마을 다르데스하임 Dardesheim¹⁷⁾

- 독일 중부지방의 작센주에 위치한 다르데스하임(Dardesheim)은 과거 소규모 수공업자가 많았던 지방의 소도시에서 지역주민이 공동으로 참여한 풍력발전 단지 건립을 통해 지역주민과 마을 공동체가 발전을 이룩함.
- 추진 내용
 - 에너지 문제를 해결하고 지역 발전을 도모하기 위한 지역주민의 자발적인 참여로 풍력단지 개발을 위해 에너콘(EnerCon)이라는 풍력 에너지 회사를 설립
 - 초기 투자비는 주민들이 20%의 출자금을 부담, 지방정부가 20%를 지원, 나머지는 지역은행에서 담보대출
 - ※ 이는 중앙정부의 지원책인 발전차액지원제도(FIT: Feed in Tariff)에 대한 신뢰와 향후 건설될 풍력발전기(Wind Farm) 자체가 담보가 되었기에 가능했음.
- 결과
 - 연간 총 120~130,000MWh의 전력을 생산해 4000여 명의 지역주민들의 전력수요는 물론 인근 지역 주민 80,000명의 전력수요를 충당
 - 초과 전기 생산량은 전력 공급망을 통해 판매, 수익금은 지역공동체와 마을주민들에게 환원
 - 또한 이 마을에서는 풍력뿐만 아니라, 태양광, 바이오가스 공장 산업에도 투자
 - 지역공동체 산업육성을 통해 지역경제 활성화 및 일자리 창출을 달성함.
- 시사점
 - 다르데스하임은 성공은 마을주민의 참여와 정부의 지원제도가 핵심적인 역할을 함.
 - 우리나라의 경우 현재 국내에서 보급되는 풍력발전단지는 지역주민의 참여 없이 외부 기업에 의한 풍력발전기 설치, 운영, 수익금 회수만이 존재하는 것과 차이가 있음.
 - ※ 제주 난산풍력발전단지, 밀양 알프스 풍력발전단지, 영덕 맹동산 일대 풍력발전단지

17) 녹색연합(www.greenkorea.org)의 손형진의 칼럼에서 발췌·정리함.

참고 국내 지역공동체 사례 - 아산의 자원 순환형 지역사회 만들기¹⁸⁾

- 지역경제 활성화를 위한 주민들의 자발적인 참여로 공동의 유기농업을 시작하여 점차 다양한 형태로 분화, 발전되었고, 결과적으로 지역 내 단체와 행정, 대학 등이 협력체계를 구축, 아산 지역을 자원 순환형 지역사회를 구축하게 됨.
- 추진 내용
 - 1975년 음봉면 산정리 청년 생산자 40여명이 지역 공동으로 유기농업을 시작하여, 1980년부터 생산된 무농약 쌀을 서울에 있는 소비자와 직거래하는 것을 시작으로, 점차 다양한 형태로 분화, 발전돼 옴.
 - 1987년 ‘한살림’과 연합하여 환경농업에 기반을 둔 생산자 공동체 운동 본격 추진
 - 1996년 산정리 마을 뿐 아니라 인근 산봉리 마을의 젊은 채소 농가들까지 결합하여 ‘한살림 아산시 생산자 연합회’ 설립
 - 이후 생산자 회원 증가, 활동영역 단계적 확대 생산자의 생산 농산물 가공 및 유통을 위해 회원 출자로 ‘푸른들 영농조합법인’ 설립, 식품가공공장을 설립 두부, 콩나물, 두유 등 다양한 가공품 생산
 - 이러한 성과로 생산자 연합회는 2000년 1월 아산 지역농업 선포. 순환형 지역사회를 향한 기반을 구축함.
 - 매년 발생하는 잉여금의 일부를 지역 내 소외된 지역과 학교급식활동 지원하는 등 아산의 지역사회 문제 해결에 지원
 - 최근에는 지역의 친환경농업 생산자 조직이 중심이 되어 시민사회단체 결합, 지자체는 재정과 정책을 지원, 농업기술센터는 기술 지원, 농협은 수매와 자금 지원, 대학연구소는 기술과 경영을 자문, 민관산학연 네트워크 체제로 ‘친환경 농업클러스터’를 만들어 아산을 자원 순환형 모델지역으로 만들기 위한 사업을 활발하게 추진
- 시사점
 - 주민들의 자발적인 참여로 지역의 생산자 공동체가 중심이 되어 경제활동을 통해 얻은 수익을 지역사회로 환원하는 자원 순환형 모델을 구축함.

18) 정규호(2008)에서 발췌·정리함.

2. 지역 내 사업적 기업을 통한 일자리 창출

- 지역 경제 활성화와 일자리 창출을 구현할 실체로서 사회적 기업은 지역 내 매우 중요한 위치에 있다고 할 수 있음.
- 사회적 기업을 통해 지역 내 고용과 일자리를 제공함으로써 지역 공동체의 경제적인 토대를 갖출 수 있음.

▣ 사회적 기업의 정의

- 사회적 기업은 비영리조직과 영리기업의 중간 형태로, 취약계층에 대한 일자리와 사회서비스를 제공하는 사회적 목적 추구를 목표로 하고 있음. 또한 영업활동을 통해 수익을 창출하고 이익은 사회적 목적에 재투자하는 조직으로 일반기업과는 본질적인 차이가 있으며, 구성원들의 적극적인 참여를 장려하는 기업지배구조를 추구
- 사회적 기업은 미국에서는 비영리조직, 유럽에서는 사회 경제 용어로 인식되고 있는 제3섹터의 하나임.
- 유럽은 사회 서비스에 있어 국가중심의 지원을 바탕으로 하는 반면, 미국은 개인주의적이고 시장주의적인 경향에 의해 주도. 따라서 유럽의 경우 제3섹터의 기준에 이윤의 제한적 배분을 포함하는 데 반해, 미국에서는 이윤의 비분배가 기준으로 되어있음. 이는 유럽의 경우 사회적 기업들이 조합형식이 많은 반면, 미국의 경우 NGO형태가 주류를 이루기 때문에 판단할 수 있음(양용희, 2006).

▣ 사회적기업의 발전과정 및 특성

- 유럽은 개별 국가마다 다양한 사회적 기업 카테고리가 있으며, 각 카테고리가 통합 목적, 고용 형태, 훈련의 성격, 적용 대상, 자원 양식 등에 있어 나름대로의 독창성을 지니고 있음(심창학, 2007).
- 사회적 기업들이 활동하는 내용 또한 매우 다양한데, <표 1>에서 볼 수 있듯 사회적기업의 활동은 지역 내에서 취약 계층의 노동 통합 이외에 사회 서비스 전달, 지속 가능한 지역 개발 등의 활동들을 하고 있음.

〈표 1〉 사회적기업의 지역 내 활동 영역

부 문	국 가	사 례
사회서비스 (대인서비스)	오스트리아	어린이 그룹: 높은 수준의 부모 참여에 의한 보육 서비스
	프랑스	부모 주도 보육 조직
	덴마크	사회적 주거: 문제를 겪고 있는 어린이와 청년들을 위해 전통적인 제도의 대안으로서 기획된 주거 제도
	영국	홈케어 협동조합: 주로 가사에 매여있고 파트타임으로 일하는 조합원 대상
	스웨덴	전국적인 수준에서 조직된 협동조합 지역개발 기관
	이탈리아	A유형 사회적 협동조합: 보건, 훈련 또는 대인 서비스 분야에서 활성화되어 있으며, 1991년 이탈리아 의회가 채택한 제도적 틀에 의해 통제되는 협동조합들
	포르투갈	장애가 있는 어린이들의 훈련과 재활을 위한 협동조합
훈련과 근로를 통한 노동통합	벨기에	불어권 지역에서 근로 연계 훈련 기업과 노동 통합 기업, 네덜란드어권 지역에서 노동 통합 기업과 사회적 직업장
	이탈리아	B유형 사회적 협동조합: 불안정한 상황에 있는 개인들의 노동 통합 분야에서 활성화된 협동조합
	독일	임시적인 공공 지원을 받는 시장 지향적 사회적기업들
	룩셈부르크	환경, 농업, 건축, 재활용 등을 포함한 다양한 분야에서 노동과 경제 활동을 통한 통합을 구성원들에게 제공하는 민간단체(가끔은 협동조합)
	스페인	장애인이나 전통적인 노동시장에서 배제된 사람들을 위한 노동 통합 기업들
지역 개발	핀란드	9개의 협동조합 개발 기관으로 지역별로 조직된 노동자 협동조합들
	네덜란드	근린경영기업 근린 서비스를 개발하는 독립적인 기업으로서, 개인 주택과 공공 인프라 유지, 개선 분야에서, 이웃들에게 사회서비스를 제공함으로써 지역사회의 취약 계층 주민들에게 유급 노동의 기회를 제공
	그리스	농촌 관광 협동조합: 관광 잠재력을 가진 농촌 지역에 사는 여성들이 설립한 협동조합으로서, 숙박, 식당, 공예품 영역에서 서비스 제공
	아일랜드	다양한 법적 지위를 가진 지역사회 개발 기업: 사회적 주거, 노동 통합, 신용협동조합, 근린 서비스 등을 포함한 다양한 서비스 제공

출처: 엄형식(2007). 빈곤과 실업의 새로운 대안, 사회적 기업. 환경과 생명, 54, 148-162. p.155.

- 사회적기업의 특성은 공익을 목적으로 하지만 이를 위해 적절한 이윤을 추구한다는 점에 있음.
- 이러한 특징은 협동조합, NGO 등 다양한 지역공동체의 활동을 경제적으로 지속가능하게 할 수 있으며 지역 내 일자리 창출과 직업훈련의 기회를 제공할 수 있음.

▣ 우리나라 사회적 기업의 현황과 성과

- 우리나라에서는 1997년 IMF 경제위기를 통해 본격적으로 사회적 기업에 대한 관심이 고조되고 다양한 참여가 나타남(엄형식, 2007).
- 특히 자활지원센터를 포함해 실업 극복 활동에 참여한 민간단체의 일부가 유럽과 같은 지원을 요구하기 시작하였고, ‘사회적 일자리’라는 개념이 대두됨.
- 그러나 급속한 고령화, 가족구조의 변화, 여성의 경제활동 참여 증가 및 양극화로 간병, 가사지원, 보육, 복지 등 사회서비스에 대한 국민들의 수요가 급속히 증가하고 있으나 충분한 공급이 이루어지지 못함(이광택, 2008).
- 현재 우리나라의 사회적 기업은 <표 2>와 같이 다양한 형태로 운영되고 있음.

<표 2> 우리나라 사회적 기업의 다양한 형태

유형	특징	활동 단체
협동조합	지역시민사회 활성화라는 맥락 속에서 형성되고 성장한 조직	신용협동조합, 행협협동조합, 공동육아협동조합, 노동자협동조합
민간	취약계층의 고용, 사회적 서비스 제공, 이익의 사회 환원, 지역사회개발을 주요한 역할로 하는 단체	아름다운가게, 지역어린이공부방 등
취약계층지원	저소득층 및 취약계층의 일자리 창출을 위해 제도적인 지원에 힘입어 만들어지고 활성화 된 조직	자활공동체, 노숙자자활공동체, 장애인보호작업장 등
시민사회운동	시민사회운동단체가 재단의 형태를 띠고 활동하는 경우	환경재단, 여성재단, 실업극복국민재단, 아름다운재단 등

<표 계속>

유형	특징	활동 단체
네트워크형	지역개발이라는 이슈에 대한 민간차원의 이니셔티브를 통해 다양한 프로젝트와 조직들을 파생시키고 있는 네트워크형 지역민간단체	관악주민연대, 금호행당하왕기획단, 마포시민연대, 원주협동조합협의회, 성공회의 나눔의집 등
자활사업	정부의 제도적 지원에 의해 활성화되었고, 미래 사회적기업의 인큐베이터 역할을 하는 자활지원사업	자활근로사업단, 사회적일자리사업단 등
기업주도	최근 기업들의 사회공헌사업에 대한 관심에서 시작되는 사회적 기업	교보생명의 다솜이간병사업단 등

출처: 엄형식(2005)에서 발췌·정리함.

- 사회적 기업은 2008년 말까지 총 218개 기관이 인증을 받음.

〈표 3〉 연도별 사회적 일자리 정책의 성과

구분/연도	2003	2004	2005	2006	2007
사회적 일자리 수(명)	2,000	3,000	3,910	6,000	12,000
예산 총액(억 원)	73	187	258	517	1,215

출처: 고희민(2007). 사회적 기업 정책과 한국적 모델의 발전 가능성. 한국사회학회 사회학대회 논문집, 109-126. p.114.

- 지역에서의 사회적 기업의 활성화는 다음과 효과를 기대할 수 있음.
 - 첫째, 지역 내 사회서비스부문 고용확대
 - 둘째, 사회적일자리사업의 한계 극복
 - 즉, 지역에서의 지역공동체의 기능과 내용을 사회적 기업의 형식을 통해 지역 내 경제와 문화 복지를 통합하고 양질의 일자리 창출을 이루어 낼 수 있음.

참고 해외 사회적 기업 사례 - 일본 도쿄 주민고용형 주식회사 아모르도¹⁹⁾

- 도쿄 아다치구(區)의 도와 긴자상점가 조합원들이 출자, 설립한 ‘주민고용형 주식회사’인 ‘아모르도 와’는 대형 유통업체와의 경쟁, 역세권 개발 등으로 급속히 쇠퇴하던 재래시장에 학교 급식, 도시락 택배 등의 사업을 통해 ‘커뮤니티 비즈니스’(지역공동체 기반 사업)를 성공적으로 이룩함.
- 추진내용
 - 1980년대 후반 가메아리역 주변 역세권 재개발, 이에 따른 대형유통업체의 등장 등으로 영세 상인을 중심으로 한 기존 상권은 위기 상황에 직면
 - 이에 상점가 주민 41명은 1990년 자본금 1350만 엔을 출자해 아모르도와를 설립
 - 상점가 이외의 사람은 주주가 될 수 없으며, 소유 주식은 1인당 10주로 제한
 - 주주의 이익을 추구하는 회사가 아니라, 지역의 문제를 함께 해결하기 위한 회사
 - 도쿄도가 출자한 병원·식당 운영사업 등의 ‘아웃소싱’을 담당
 - 초등학교·보육원 등의 급식 사업, 사회복지시설의 요청으로 고령자를 대상으로 한 도시락 택배사업, 대형점포 청소사업권 등도 잇따라 진출
 - 직원 150여명 모두가 이 지역 주민으로, 일자리 창출에도 톡톡히 기여
 - 주민들의 참여를 바탕으로 아모르도와는 설립 6년만인 1996년부터 흑자를 기록, 지금은 연간 매출액만 5억 4000만 엔을 올리고 있음.
 - 수익금 중 5%는 주주총회를 열어 주주인 상점가 주민에게 고루 배분
 - 2000년대 들어 사업이 안정화 단계에 접어들면서 주민들의 복지에도 기여
- 시사점
 - 환경 변화에 따른 위기 극복을 위해 지역사회 주민들이 자발적으로 참여하여 이룩한 성공 사례임.
 - 아모르도와 주민들은 정부보조금을 받으면 자생력을 키울 수 없다는 판단에서 정부보조금 등을 한 푼도 받지 않고 있음.

19) 서울신문의 “지역공동체 경영, 마을 살린다” 기사(2008. 10. 6.)에서 발췌·정리함.

참고 국내 사회적 기업 사례 - 친환경적 사회적 기업, 제주 수눔음 자활센터

- 제주 수눔음은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 사회적 기업으로 지역사회에 기여하는 사업을 추진해 옴.
- 추진 내용
 - 제주 섬이라는 지역적 틀 안에서 가난한 사람들, 우리사회 ‘버려진 이웃’(홀로어르신, 방임아동, 노숙인, 소외여성) 등 취약계층의 자활을 통해 지역사회의 발전을 이끌고자 다양한 사업을 추진하고 있음.

〈자활에서 진행 중인 일자리창출사업〉

- ▶ 돌봄서비스클러스터 제주돌봄센터
- ▶ 그린클리닝 사회적기업 (유)보금자리
- ▶ 취약계층 주거복지증진을 위한 친환경방제서비스사업(지역사회서비스투자사업)
- ▶ 지역사회재활용생활도로망(Community Recycling Life-Way)
 - 나눔과 순환의 생활운동을 통한 지역생태도시 만들기 아름다운가게신제주점
 - 폐자전거 수거수리 및 재생보급 자전거세상
- ▶ 주거복지서비스 이편한집
- ▶ 교육복지통합서비스 지역사회네트워크
- ▶ 결식이웃을 위한 행복도시락제주점 사회적 기업 (유)행복나눔푸드

〈자활사업 혹은 사회적 기업 지역화 전략으로 추진 중인 사업〉

- ▶ 지역살림장터(Community Eco-Market)
- ▶ 제주지역통화시스템 레츠(LET's) 수눔음
- ▶ 2009 로컬푸드제주포럼 지역녹색살림을 위한 로컬푸드 활성화전략

IV. 제언

■ 지속가능한 발전을 위한 지역공동체의 구성

- 동질성보다는 다양성으로, 산발적이기보다는 통합적으로 다른 지역과의 네트워크와 상호 협력관계를 통해 지역공동체의 지속성을 갖는 방식으로 모색하는 것이 바람직해 보임.
- 지역문화발전, 지역공동체형성, 지역 정체성 제고는 진정한 지속가능한 국가균형발전의 토대가 될 것임(조명래, 2007).
 - 지역문화가 살아있는 지역공동체를 통한 개발이 지속가능한 지역 발전을 이루어 냄.
- 지역공동체의 회복은 과거의 지역공동체를 복원하는 것이 아니라 새로운 형태로 구성된 지역 주민과 사회여건을 고려한 협력체계와 지역발전방향을 모색하는 형태로 진행되어야 함.

■ 지역에서의 우수 사례를 지속적으로 발굴하여 확산하는 정책 필요

- 노동부는 '06년부터 지역특성에 맞는 고용창출 및 직업능력개발을 통해 지역 간 노동시장 불균형을 해소하기 위해 지역맞춤형 일자리창출 사업을 실시
 - ※ 중앙정부 차원의 종합적 정책이 가지는 한계 극복 및 지역이 주도하는 지역 분권형 정책의 필요성이 제기됨에 따라 추진됨.
 - 매년 지역의 고용관련 “비영리법인이나 비영리단체” 또는 이들이 중심이 되어 구성하는 컨소시엄을 대상으로 지역별로 사업을 공모, 심의를 통해 선정된 사업에 대해 사업별로 최고 10억 원까지 최대 3년간 지원
- 지역 공동체 특성에 맞는 사회적 기업을 통해 지역 구성원의 경제적인 활동을 촉진하는 등 지역의 일자리 창출 및 고용안정에 크게 기여할 수 있는 지원책 필요

- ▣ 정부의 역할과 기능에서도 지역공동체의 지속성을 담보할 수 있는 인프라, 제도, 네트워크 등의 행정적인 지원과 재정적인 지원이 필요함.
 - 지역 내 전문가들의 관심과 참여확대로 지역고용네트워크 형성과 중앙정부 주도의 정책으로는 발굴하기 힘든 지역밀착형 사업개발이 이루어져, 향후 지역고용·인적자원개발 서비스의 질적 향상 및 서비스 다양화를 위한 토대가 마련될 수 있도록 행정적인 지원과 재정적인 지원이 필요함.
-

참고문헌

- 김영정(2007). 『현대사회에서 지역공동체의 의미와 지역문화 활성화 방안: 문화(생태) 지향형 지역발전 모델과 공동체 거버넌스』. 국토연구원 주최. 국토연구원 주최 “지역문화발전과 지역공동체 형성전략 모색 토론회” 자료집.
- 삼성경제연구소(2005). 『지역활성화 정책의 현황과 발전방안』(송영필 & 박용규). 삼성경제연구소.
- 심창학(2007). 『사회적기업의 개념 정의 및 범위 설정에 관한 연구: 유럽의 사회적 기업을 중심으로』. 사회보장연구, 23(2), 61-85.
- 엄형식(2005). 『유럽적 의미의 사회적기업 개념과 시사점』. 도시와 빈곤, 76, 78-117.
- _____(2007). 『빈곤과 실업의 새로운 대안, 사회적기업』. 환경과 생명, 54, 148-162.
- 이광택(2008). 『사회적기업육성법 제정 및 시행 후의 발전방향』. 법학논총, 20(2), 33-72.
- 이호영(2006). 『지역균형발전정책의 한계와 새로운 정책패러다임의 모색』. 경제연구, 제24권 제3호.
- 정규호(2008). 『생태적 (지역)공동체운동의 의미와 역할 및 과제』. 경제와 사회, 통권 제 78호.
- 조명래(2007). 『지속가능한 균형발전을 위한 지역공동체의 회복과 구성』. 국토연구원 주최 “지역문화 발전과 지역공동체 형성전략 모색 토론회” 자료집.
- 최병두(2007). 『지역공동체와 지역정체성을 통한 지역발전 방안과 과제』. 국토연구원 주최 “지역문화 발전과 지역공동체 형성전략 모색 토론회” 자료집.
- 한영혜(2003). 『일본사회개설』. 한울.