



community
development
global forum 2014

2014 자활복지 국제포럼 사회적경제와 지역재생

Sustainable Community Capacity
Collaborative Action

일시_2014. 9. 24(수) ~ 25(목)

장소_서울 동작구 대방동, 서울여성프라자

공동
주최



중앙자활센터



Community
Development Journal



후원
기관



보건복지부
MINISTRY OF HEALTH & WELFARE

후원사



NH농협은행



KB국민은행



개 회 사



김 상 군
(중앙자활센터 이사장)

주제 발표를 맡은 Keith Popple 교수와 아이바 신 교수님, 발제자, 토론자와 사회자 여러분 그리고 회의 참가자 및 청중 여러분, 2014 자활복지 국제 포럼에 오신 것을 진심으로 환영합니다.

이번 국제포럼은 중앙자활센터와 사회투자지원재단 그리고 CDJ(Community Development Journal)가 공동으로 개최하게 되었습니다. 단독주체가 아니라 공동주최를 한 것은 자활복지에 필수적인 공동체 정신이 반영되었기에 저는 이를 매우 기쁘게 생각합니다.

자활복지는 빈곤과 사회양극화의 극복을 목표로 삼고 있습니다. 이들 문제가 한 때는 개인 차원의 문제로 인식된 적이 있지만 지금은 사회문제라는 사실을 모르는 사람이 없습니다. 그럼에도 해결의 전망은 여전히 어둡기만 합니다. 더욱이 이들 고질적인 문제가 국제적 이슈가 된 지 오래되었지만 역시 국제적 협력은 더디기만 합니다.

최근 우리나라에서는 이러한 사회적 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로 사회적경제라는 말이 주목을 받고 있습니다. 그리하여 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등 다양한 사회적경제 조직들이 생겨나고 활동하고 있습니다.

이러한 조직들의 근간에는 지난 10여 년간 지역에서 주민과 함께 자립지원을 위해 애써온 자활센터, 자활기업이 자리하고 있습니다. 자활사업은 간병, 집수리, 청소 등 지역에서 필요하지만 쉽게 하기 어려운 일들을 찾아 사업화함으로써 새로운 일자리를 제공해 왔습니다.

그런데 최근에는 자활사업이 위기를 맞고 있다는 이야기가 들리고 있습니다. 사회적경제가 유행하면서 기존의 자활사업이 갖고 있던 특수성에 대한 정책적 관심이 줄어들고 있다는 우려 때문입니다. 또한 사회적 환경, 지역의 문제는 다양화하는데 반해 자활사업은 그 변화를 따라가지 못한 부분이 있음을 보여주는 현상이라고 생각합니다.



우리보다 경험이 풍부한 유럽에서는 사회적경제가 사회적 가치가 있는 다양한 활동들을 통해 취약계층의 사회적 배제를 차단하는 등 사회통합에 기여한 것으로 알려져 있습니다.

특히 오늘 포럼의 주제이기도 한 지역재생은 우리에게 조금은 생소하지만 지역쇠퇴로 인해 발생하는 지역의 빈곤, 실업과 같은 경제적 쇠퇴뿐 아니라 범죄, 사회적 배제와 같은 지역의 문제들을 고민하는 활동이라 할 수 있습니다.

지금 우리는 자활사업이 지역주민의 삶과 더욱 밀착된 지역중심의 사업으로 변화되어야 한다는 고민을 하고 있습니다. 지역재생이 지금 우리가 안고 있는 자활사업에 대한 고민에 유익한 방향성을 제시해 줄 수 있기를 희망합니다.

이번 포럼에는 연구자 뿐 아니라 직접 현장에서 활동하고 있는 국내외 전문가들이 참여했습니다. 우리는 이분들을 통해 구체적이고 실천적인 사례를 접할 수 있는 귀중한 기회를 갖게 될 것으로 기대됩니다.

오늘 포럼에 참석해 주신 여러분께 다시 한 번 감사드립니다.

감사합니다.

중앙자활센터 이사장 김 상 균



INVITATION

| 세부프로그램 1일차 : 24일(수)

시 간	프로그램 및 주제		발표자 및 토론자
10:00 ~ 10:30	개막식	공연 및 축사	
오전 10:30 ~ 12:30	기조연설 및 발제	지역사회 역량강화를 통한 지역재생의 의미	Keith Popple London south bank
		지역재생의 전략으로서 사회적경제의 역할과 전망	장원봉 사회투자지원재단
		자활과 사회적경제의 접점으로서 지역재생	노대명 한국보건사회연구원
14:00 ~ 16:00	주제발표 및 종합토론	사회 취약계층의 사회통합의 지역전략	CNLRQ 지역관리기업 전국연합
		고용과 복지 연계의 사회투자 전략	ENSIE 유럽 노동통합 사회적경제 네트워크
		사회적경제와 지방정부의 민관 파트너십 전략	REVES 사회적경제를위한 지방정부와 지역의 유럽네트워크
		종합토론	신명호 사회적경제연구센터 소장 김신양 한국사회적경제연구회 부회장 김영배 전국 사회연대경제 지방정부협의회 사무총장 서광국 중앙자활센터 성과관리팀장 정연희 보건복지부 자립지원과 사무관
휴 식			
오후 Q&A 16:30 ~ 18:00	[Human Library] Keith Popple, CNLRQ, ENSIE, REVES		

| 세부프로그램 2일차 : 25일(목)

시 간	프로그램 및 주제		발표자 및 토론자
오전 10:00 ~ 12:00	기조연설	지역재생의 의미와 방법론	아이바 신 饗庭 伸 首都大學東京
오후 14:00 ~ 16:00	사례발표	본머스 지역사회 봉사활동 서비스	Keith Popple London South Bank University, UK
		민관공동 지역관리에 의한 지역재생사례	福田 忠昭 Local & Design
		한국 도시재생 정책동향 및 사례	한국사례 박소영 국토연구원
16:00 ~ 16:30	휴 식		
16:30 ~ 18:00	일반/특별 세션	지역사회 역량강화와 지역재생의 측정가능성 Matthew Scott Community Sector Coalition	사회적경제 중간지원조직의 기능과 역할 : 광역자활센터의 역할 재정립 및 운영 개선방안 이재원 부경대학교 이인재 한신대 재활학과 교수, 김현숙 한국지역자활센터 협회 사무총장, 이병학 경기광역자활센터 센터장



PROGRAM

Day1 : 24th(Wed) Learn! Community Development

programs	speech and panel	Time
Opening Ceremony	Performance and congratulatory speech	10:00 ~ 10:30
The Significance of Community Regeneration through Community Reinforcement	Keith Popple London south bank University, UK	10:30 ~ 12:30
The Role and Prospects of Social Economy as a Community Regeneration Tactic	Weonbong Jang Korea Foundation for Social Investmen	
Community Regeneration as a Touch Point of Self-Sufficiency and Social Economy	Daemyung No Korea Institute for Health and Social Affairs	
Community Tactics for Integration of Vulnerable Social Groups	CNLRQ Comité National de Liaison des Régies de Quartier	
Social Investment Tactics for Liaison between Employment and Welfare	ENSIE European Network of Social Integration Enterprises	
Private - Public Partnership Tactics of Social Economies and Local Governments	REVES European Network of Cities and Regions for the Social Economy	
General Discussion	Myungho Shin Director of the Social Economy Research Center Shinyang Kim Deputy director of the Korea Association for Research on Social Economy Yeongbae Kim Secretary General of the National Social Solidarity Economy Council of Local Governments Seo Kwangguk Performance Management Director of the Central Self-Sufficiency Foundation Jeong yeonhee Deputy Director of the Division of Self-Sufficiency Policy, Ministry of Health and Welfare	14:00 ~ 16:00
	Coffee Break	Q&A Session 16:30 ~ 18:00
	[Human Library} Keith Popple, CNLRQ, ENSIE, REVES	

Day2 : 25th(Thu) Practice! Community Development

programs	speech and panel	Time
Significance and Methodologies of Community Regeneration	饗庭 伸 Tokyo Metropolitan University	10:00 ~ 12:00
Bournemouth Community Voluntary Service	UK Keith Popple London South Bank University, UK	14:00 ~ 16:00
地域再生の意味と方法論 饗庭伸	Japan 福田 忠昭 Local & Design	
	case of Korea Soyeong Park Korea Research Institute For Human Settlements	
	Break	16:00 ~ 16:30
General / Special Prospects of Community Reinforcement and Community Regeneration Matthew Scott Community Sector Coalition	The Functions and Roles of Social Economy Intermediary Support Groups Lee Jaewon Pukyong National University	16:30 ~ 18:00



장소 안내도

안 내 도

1F

1층
아트홀

2F

2층
대회의실

4F

시청각실

아트컬리지 2번



9. 24

9. 25

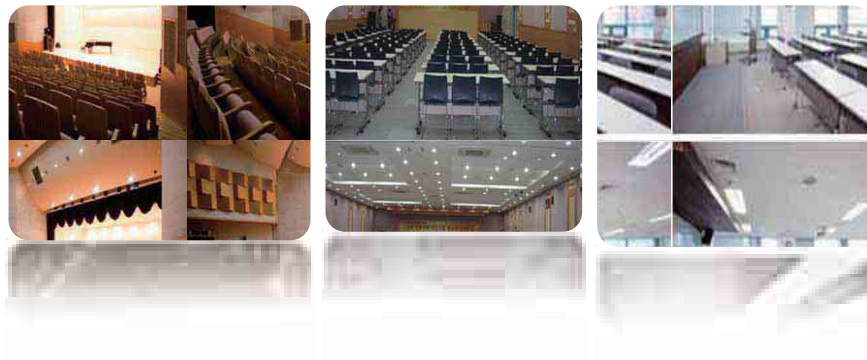
- 개막식
- 기조발표
- 주제발표
- 종합토론

- 기조발표
- 사례발표
- 주제발표

- Q&A 세션

- 연사대기실

- 경기광역포럼
연사대기실





목 차

15

지역사회 역량강화를 통한 지역재생의 의미
발표 : 키스 포플 | 런던 사우스 बैं크 대학 교수, CDJ 편집위원

25

지역재생의 전략으로서 사회적경제의 역할과 전망
발표 : 장원봉 | 사회투자지원재단

43

자활과 사회적경제의 접점으로서 지역재생
발표 : 노대명 | 한국보건사회연구원

57

사회 취약계층의 사회통합의 지역전략
발표 : CNLRQ | 지역관리기업 전국연합

79

고용과 복지 연계의 사회투자 전략
발표 : ENSIE | 유럽 노동통합 사회적경제 네트워크

107

사회적경제와 지방정부의 민관 파트너십 전략
발표 : REVES | 사회적경제를위한 지방정부와 지역의 유럽네트워크

123

김신양 | 한국사회적경제연구회 부회장 / 123
김영배 | 전국 사회연대경제 지방정부협의회 사무총장 / 125
서광국 | 중앙자활센터 성과관리팀장 / 128
정연희 | 보건복지부 자립지원과 사무관 / 130



CONTENTS

- | | |
|-------|--|
| 133 | 지역재생의 의미와 방법론
발표 : 아이바 신 饗庭 伸 首都大學東京 |
| <hr/> | |
| 163 | 본머스 지역사회 봉사활동 서비스
발표 : 키스 포플 런던 사우스 बैं크 대학 교수, CDJ 편집위원 |
| <hr/> | |
| 173 | 민관공동 지역관리에 의한 지역재생사례
발표 : 福田 忠昭 Local & Design |
| <hr/> | |
| 211 | 한국 도시재생 정책동향 및 사례
발표 : 박소영 국토연구원 |
| <hr/> | |
| 229 | 지역사회 역량강화와 지역재생의 측정가능성
발표 : Matthew Scott Community Sector Coalition |
| <hr/> | |
| 269 | 사회적경제 중간지원조직의 기능과 역할 :
광역자활센터의 역할 재정립 및 운영 개선방안
발표 : 이재원 부경대학교
이인재 한신대 재활학과 교수 / 298
김현숙 한국지역자활센터협회 사무총장 / 300
이병학 경기광역자활센터 센터장 / 306 |
| <hr/> | |



발표자 소개



주제발표 1

키스 포플 | 런던 사우스 बैं크 대학 교수, CDJ 편집위원

Keith John Popple | Professor, London South Bank University, UK

런던 사우스 बैं크 대학 교수로, 현재 본머스 대학과 홍콩침례대학원 객원교수로도 재직하고 있다. 영국 지역개발저널(CDJ, Community Development Journal) 편집국과 미국 지역개발저널:지역개발학회저널 멤버로 활동하고 있으며, 지역 개발 읽기: 역사, 주제, 그리고 이슈(The Community Development Reader: History, Themes and Issues), 개발 사업 분석: 이론과 실제(Analysing Community Work: Its Theory and Practice) 등 지역개발과 관련한 저서를 다수 출간하였다.



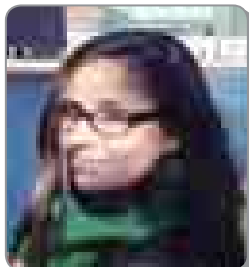
주제발표

진-딘 부께나이시 | 지역관리기업 전국연합(CNLRQ) 사무총장

Jinn-Dn Boukhenissi | CNLRQ

지역관리기업 전국연합(CNLRQ) 사무총장으로, 2002년부터 CNLRQ 발전책임자로 일하면서 지방자치단체들과 협약 제반 조항을 만들고, 다수의 지역관리기업 설립에 참여하는 등 경제활동을 통한 사회참여 및 통합 분야에 많은 관심을 갖고 활동하고 있다. 지역관리기업 전국연합(CNLRQ)은 전국적으로 137개 조직에 7,000명이 참여하고 있는 연합체 조직으로, 파리 외곽 오베르빌리에서 활동하는 RQ의 경우 청소나 도시미화와 같은 노동활동 외에 주민들의 권리 향상을 위한 각종 활동과 주민 조직화, 지역 축제 등을 통해 낙후된 지역에 활기를 불어넣고 있다.

* 지역관리기업(RQ, Régie de Quartier)은 연극용어에서 유래한 것으로 모든 지역 구성원들을 무대 위에 올린다는 의미를 갖고 있다.



주제발표

오렐리 뒤프레 | 유럽 노동통합 사회적경제 네트워크 정책 사무관

Aurélie Duprés | ENSIE

ENSIE의 정책 사무관으로, '사회적경제 섹터에서의 노사관계와 사회적 대화'나 '노동통합 사회적기업 근로자 변론'과 같은 프로젝트의 매니지먼트 업무와 '유럽연합 공공조달지침'이나 '일괄적용 면제규정(GBER)' 개정 등 사회적통합을 위한 유럽연합 정책에 참여하기 위한 기고문과 제안서 등의 활동을 하고 있다. ENSIE는 2001년 설립된 유럽 노동통합 사회적경제 네트워크로, 15개 EU 국가와 세비아(Serbia), 스위스 등 23개 지역(국가)의 네트워크 연합체이다. 2,400개 기업과 378,000명 이상의 노동자로 구성되어 있다.



Introduction of presenters



주제발표 4

지오 로도비코 발리오니 | REVES(사회적경제를 위한 지방정부와 지역의 유럽 네트워크)이사
Gio Lodovico Baglioni | REVES

REVES의 이사로 재직 중이며, 2010년부터 사회적 협동조합(social cooperative)에서 활동하였고 2013년에 Consortium Sol.Co Camunia, REVES Network의 이사로 선출되었다. REVES(Reseau Europeen des Villes et Regions de l'Economie Sociale)는 2001년 설립된 유럽노동통합사회적경제 네트워크로, 지방정부와 사회적 경제 주체들을 함께 포괄하는 유일한 유럽 네트워크이다. REVES는 1997년 9월에 스웨덴의 오스터준드(Ostersund)와 이탈리아의 레지오 칼라브리아(Reggio Calabria) 시와 유럽노동자협동조합연합(CECOP)의 주도하에서 설립되었고, 현재 유럽의 13개국 회원국과 모로코와 러시아의 80여개 지방정부와 사회적 기업 회원을 포괄하고 있다. 이 네트워크는 사회적 경제를 활성화하기 위해서 지방정부와 사회적 경제 주체들 간의 지속적인 관계형성과 조사연구, 교육, 정보공유 등의 다양한 활동을 전개하고 있다.



주제발표

아이바 신 | 수도대학동경(首都大学東京) 도시환경과학연구과 도시시스템 과학전공 교수
AIBA Shin / 饗庭 伸 | Tokyo Metropolitan University

수도대학도쿄(首都大学東京) 도시환경과학연구과 도시시스템 과학전공 교수이며 주요 연구분야는 도시계획이다. 특정비영리활동법인 마을만들기 정보센터-카나가와(아리스센터) まちづくり情報センターかながわ アリスセンター)이사. 이사장을 역임하였고, 특정비영리활동법인 도시공간의 정점관측연구회(特定非営利活動法人 都市空間の定点観測研究会) 대표와 시민과 의원의 조례 만들기 교류회의 공동대표를 맡고 있다. 일본도시계획학회, 일본건축학회, 일본NPO학회, 지역안전학회, 일본재해부흥학회 등에서 연구활동을 활발히 하고 있다.



주제발표

후쿠다 타다아키 | Local&Design 대표이사
FUKUDA Tadaaki / 福田 忠昭 | Local & Design

Local&Design 대표이사로서, 경관 관광 지역 활성화 등의 조사·계획 실무관련 활동을 하고 있다. 오사카 대학과 대학원에서 환경공학을 전공하였고, 후쿠오카시·후쿠오카 현을 중심으로 도시계획과 주민참여형 도시정비의 실무를 담당하는 등 건축설계, 컨설턴트 관련 활동을 하고 있다. 2010-2013년에는 지역단체 “We Love 텐진 협의회”를 구성, 디렉터로 활동하였으며, 후쿠오카시 텐진지구의 민관협력의 도시조성에 관여한 바 있다.



발표자 소개



주제발표

메튜 스캇 | Community Sector Coalition의 총괄(director), CDJ 편집위원
Matthew Scott | Community Sector Coalition

지역개발 전문가이자 연구자로, London Metropolitan University에서 강의를 하는 등 다양한 활동을 하고 있다. 'the role of community development in relation to New Labour's modernising local government agenda'로 박사학위 취득하였으며, Lewisham Community Empowerment Network의 매지니먼트를 포함하여 South East London에서 지역개발 활동을 하였다(1996 - 2008년). Community Development Network London의 창립멤버이다.



주제발표

장원봉 | 사회투자지원재단 상임이사, CDJ 국제편집자문위원
Jang Weonbong | Korea Foundation for Social Investment

사회투자지원재단의 상임이사, 사회적경제, 지역재생 분야에 대한 다양한 연구활동을 하고 있다. 사회투자지원재단은 취약계층의 경제적 어려움과 지역사회 필요를 해결하기 위한 사회적경제의 대안적 구상과 실천을 위해 만들어진 기관으로, 사회적경제, 사회투자 등 분야에 대해 지역중심의 조사·연구 및 교육, 사회적경제 조직에 대한 컨설팅 등 다양한 활동을 하고 있다.



주제발표

노대명 | 한국보건사회연구원 연구위원, 한국보건사회연구원 아시아사회정책연구센터 센터장
No Daemyung | Korea Institute for Health and Social Affairs

한국보건사회연구원 연구위원으로 주요 연구분야는 기초보장 및 사회서비스, 자활사업이다. 한국의 빈곤, 제3섹터, 사회통합 등 분야에 관심을 갖고 공공부문의 서비스 통합, 민관 협력의 전달체계 효율화, 사회적경제의 중간지원조직의 가치와 효과 등에 대해 활발한 연구활동을 하고 있다.



Introduction of presenters



주제발표

박소영 | 국토연구원 책임연구원

Park Soyeong | Korea Research Institute For Human Settlements

서울대학교에서 도시계획 및 설계를 전공하였으며, 경기개발연구원, 한국토지주택공사 도시재생사업단을 거쳐 현재 국토연구원에서 책임연구원으로 재직하고 있다. 지역자력형 도시재생 테스트베드 사업의 경험을 바탕으로 도시재생을 법제화하는 연구에 참여하였으며, 정책 및 제도연구 뿐만 아니라 사업 관리, 공무원 및 주민교육 등 도시재생과 관련하여 다양한 분야에서 활동하고 있다. 현재 국토연구원에서 도시재생 R&D연구단 총괄 역할을 수행하고 있다.



주제발표

이재원 | 부경대학교 행정학과 교수

Lee Jaewon | Pukyong National University

부경대학교 행정학과 교수로 주요 연구분야는 자활사업 등 사회서비스 정책과 재무행정이다. 자활사업 등 복지-고용 연계제도, 돌봄서비스 등 사회서비스 정책 등 관련 분야에 대한 다수의 연구논문과 저서가 있다.



community
development
global forum 2014

► Sustainable Community Capacity Collaborative Action

지역사회 역량강화를 통한 지역재생의 의미 The Significance of Community Regeneration through Community Reinforcement



키스 포플 | 런던 사우스 뱅크 대학, CDJ
Keith Popple | London south bank University, UK



Community Development values and skills: a view from the UK

Professor Keith Popple
Community Development Global
Forum: 24-25 September 2014
Seoul, Korea

영국의 관점으로 본 지역사회 개발의 가치와 스킬

키이스 포플 Keith Popple 교수
지역사회 개발 국제 포럼 :
2014년 9월 24~25일
대한민국, 서울



Neo-liberalism and globalisation

- Reducing public expenditure
- Low taxation
- Emphasising individual taxation and reducing social rights
- Private health care insurance and fee paying schools

신 자유주의와 세계화

- 공공지출의 감소
- 감세(減稅)
- 개인에 대한 과세 강조와 사회권 축소
- 민영 의료보험과 사립학교



'Working for the Few' Published by Oxfam 2014

- ▶ 50% of the world's wealth resides in the hands of richest 1%
- ▶ 50% of world's wealth with remaining 99% of population
- ▶ Bottom half of the world's population owns as much as the richest 85 people in the world

'소수를 위한 활동' : 2014 옥스팜 발표 내용

- ▶ 세계 부의 50%는 1%의 최고 부자들의 손에 있다.
- ▶ 세계 부의 50%는 나머지 99% 인구에게 있다.
- ▶ 세계에서 가장 부유한 85명은 세계 인구 중 (경제적) 하위 절반의 사람들이 가진 만큼 소유하고 있다.



'A Tale of Two Britains' Published by Oxfam 2014

- ▶ The richest five families in the UK are wealthier than the bottom 20% of the population
- ▶ Sunday Times newspaper Rich List stated in May 2014 that the 1,000 richest men and women in the UK had seen their wealth rise by 15.4% of the previous year's total of £449 billion

'2개의 영국 이야기' : 2014 옥스팜 발표 내용

- ▶ 영국에서 가장 부유한 5개 가문은 (경제적) 하위 20%의 인구보다 부유하다.
- ▶ 2014년 5월의 선데이 타임스 부자 리스트에 따르면, 성별을 불문한 영국 내 부자 1천명의 전년도 재산 총액 4490억 유로가 15.4% 증가했다고 밝혔다.



Two main themes of UK community development

- ▶ Benevolent paternalism (now pragmatic intervention)
- ▶ Community action

See *In and Against the State*
(London Edinburgh Weekend group 1980)

영국 지역사회 개발의 2가지 주요 주제

- ▶ 시혜적 온정주의 (지금은 실용주의적 개입)
- ▶ 지역사회 활동

In and Against the State 참조 (1980년 런던
에딘버러 위크엔드 그룹)



Community Development Values

National Occupational Standards for Community Development states that there are five key values:

- ▶ Equality and Anti-discrimination
- ▶ Social Justice
- ▶ Collective Action
- ▶ Community Empowerment
- ▶ Working and Learning Together

지역사회 개발의 가치

지역사회 개발을 위한 국가직업표준(NOS)에는 5가지 핵심 가치가 명시돼있다 :

- ▶ 평등 그리고 차별금지
- ▶ 사회정의
- ▶ 집단행동
- ▶ 지역사회 역량강화
- ▶ 함께 일하고 함께 배우기



Community development skills

- ▶ A critical understanding of the world around us
- ▶ The professional use of self
- ▶ Communication skills
- ▶ Group work skills
- ▶ Planning and organizing skills
- ▶ Team working
- ▶ Research skills

지역사회 개발 스킬

- ▶ 우리를 둘러싼 세계에 대한 비판적 이해
- ▶ 직무를 위한 총체적 자기이용
- ▶ 의사소통의 기술
- ▶ 그룹 작업의 기술
- ▶ 계획 입안과 조직화 기술
- ▶ 팀 작업
- ▶ 연구 기술



Thank you!

- ▶ [Professor Keith Popple](#)
- ▶ popplekj@lsbu.ac.uk

감사합니다!

- ▶ [Professor Keith Popple](#)
- ▶ popplekj@lsbu.ac.uk



community
development
global forum 2014

► Sustainable Community Capacity Collaborative Action

지역재생의 전략으로서 사회적경제의 역할과 전망 The Role and Prospects of Social Economy as a Community Regeneration Tactic



장원봉 | 사회투자지원재단
Jang Weonbong | Korea Foundation for Social
Investmen



COMMUNITY DEVELOPMENT GLOBAL FORUM 2014

지역재생의 전략으로써 사회적 경제의 의미와 역할

24-25 September 2014
Seoul, Korea

장 원 봉
(사회투자지원재단 상임이사)

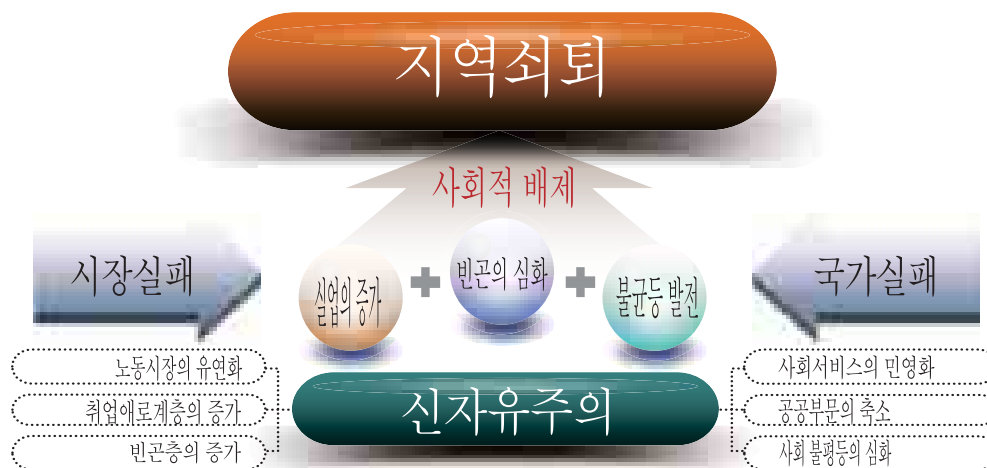
발표 개요

- ❖ 지역사회의 모습
- ❖ 지역개발의 역사와 유형
- ❖ 지역재생의 개념과 원칙
- ❖ 사회적 경제의 개념과 원리
- ❖ 지역재생과 사회적 경제의 관계
- ❖ 지역재생에서 사회적 경제의 인센티브 구조
- ❖ 지역재생에서 사회적 경제의 역할
- ❖ 지역재생에서 사회적 경제의 활성화를 위한 과제와 전망

2014
지역투자
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
사회적경제와
지역재생
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action



지역쇠퇴의 현상



2014
지속가능
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
사회적경제와
지역재생
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action

지역개발의 유형과 변화

❖ 지역개발 유형별 특성 및 한계

- ① 국가계획 주도의 개발
 - 중앙정부 중심의 자원배분과 의사결정
 - 독단적 추진과 지방의 의존성 심화
 - 정치경제적 변화에 따른 불확실성
- ② 자본투자 주도의 개발
 - 외부 투자자들의 필요에 의한 개발계획
 - 우호적인 투자조건에 따른 개발이익의 지역공유 어려움
 - 투자철회에 대한 불안
- ③ 지역주민 주도의 개발
 - 지역주민의 혁신적 구상과 개발전략
 - 취약한 지역=취약한 인적자원=취약한 물적 기반

2014
지속가능
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
사회적경제와
지역재생
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action



지역개발의 유형과 변화

❖ 지역개발 전략의 진화과정 (Greffe, 2007 재구성)

- ① 1980년대 초반까지: 해외직접투자를 통한 제조업 유치전략
 - 제조업 투자자 유인: 대규모 보조금, 세금감면, 임금보조금 지원
 - 인프라 구축 투자지원
 - 저렴한 노동력 공급을 통한 생산비용 절감
- ② 1980년대부터 1990년대 중반까지: 지역특성화 전략
 - 실업자 훈련을 통한 장기실업자 통합
 - 사회적 경제를 통한 사회적 비용 절감: 지역사회 개발
 - 기존 지역기업의 성장과 유지 및 지역특화
- ③ 2000년대부터: 사회투자전략
 - 사회적 영역과 경제적 영역의 통합적 전략
 - 인적자원개발과 민간부문을 활용한 공공재 투자
 - 사회적 경제를 통한 삶의 질 개선 지원과 지역협력 네트워크 구축

2014
지역복지
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
사회적경제와
지역재생
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action

지역개발의 유형과 변화

- 기존의 지역개발이 가정하였던 성장과 확장은 의문시 되어가며, 지역사회 개발을 위한 외부 의존성을 줄이고 지역의 다양한 사회적·경제적·문화적·환경적 문제를 해결할 수 있는 지역사회의 역량강화에 지향된 지역재생의 개념이 도입

Community Development

지역개발에서 지역재생으로 패러다임의 전환



2014
지역복지
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
사회적경제와
지역재생
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action



지역재생의 개념과 원칙

❖ 지역사회(Community)의 의미

- 지역사회는 '근거리'라는 장소성과 '이웃'이라는 사회적 거리감을 모두 의미하지만, 단순히 사회적/공간적 친밀성만을 의미하지 않음:
근거리(1)+이웃(1)=지역사회(2+α)→사회적 상호작용의 지역범위
- 지역문제를 체감하는 지역재생의 구체적인 현장
- 지역재생을 위한 실질적인 시민참여의 매개
- 지역의 문제해결을 위한 지역협력의 사회적 자본

2014
지역발전
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
사회적경제와
지역재생
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action

지역재생의 개념과 원칙

❖ 지역재생의 개념

- 지역재생은 지역사회 구성원들이 공동의 문제를 해결하기 위한 집합적인 행위를 함께 실행하는 과정이며, 지역사회에 영향을 미치는 다양한 조건과 지역사회 구성원들의 삶의 질을 변화시키는 과정이다.
- 지역재생의 결과는 지역사회 구성원들이 근린단위에서 사회적*경제적*문화적*환경적 차원의 구체적인 변화를 통해 체감되어야 한다.

2014
지역발전
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
사회적경제와
지역재생
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action



지역재생의 개념과 원칙

❖ 지역재생의 기본 방향

- 공공선의 추구: 사회적 편익을 위한 공동의 목적
- 통합적이고 총체적 접근: 사회·경제 & 지역·사람
- 지역사회 변화와 구체적인 지역 필요의 충족
- 지역순환경제체제의 재건

2014
지역발전
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
사회적경제와
지역재생
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action

지역재생의 개념과 원칙

❖ 지역재생의 원칙(Colin Stutt Consulting, 2001 참고)

- 지역사회 주도 활동 community led action
- 자조운동 self-help campaigning
- 참여 participation
- 적극적인 시민의식 active citizenship
- 사회정의 social justice
- 기회의 평등 equality of opportunity
- 지역의 소유권 local ownership
- 사회적 포용 social inclusion

2014
지역발전
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
사회적경제와
지역재생
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action



사회적 경제의 개념과 원리

❖ 사회적 경제의 개념

- 사회적 경제는 주요하게 협동조합, 공제조합 그리고 비영리조직에 의해서 수행된 경제활동으로 이루어지며, 이들 조직들이 지닌 원칙들은 1)이윤보다는 구성원들 혹은 집합적 이해를 위한 목적, 2)독립적인 경영, 3)민주적인 의사결정과정, 4)이윤의 분배에 있어서 자본보다는 사람들과 노동자들에게 주어지는 우선권 등이다.
(Jacques Defourny, 1992)
- 사회적 경제는 1)국가와 시장에 의해서 충족되지 못하는 다양한 시민사회의 필요에 대응한다는 사회적 목적을 가지고, 2)폭 넓은 시민사회의 주도성과 그것들의 결속을 보장하는 참여주의 모델로서 사회적 소유를 실현하며, 3)호혜와 연대의 상호주의의 원리를 토대로 축적되는 사회적 자본에 기초한, 경제에 대한 시민사회의 정치사회적 개입전략이다.
(장원봉, 2007)

2014
지속가능지
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
지역경제
사회적경제와
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action

사회적 경제의 개념과 원리

❖ 사회적 경제의 개념화의 기준

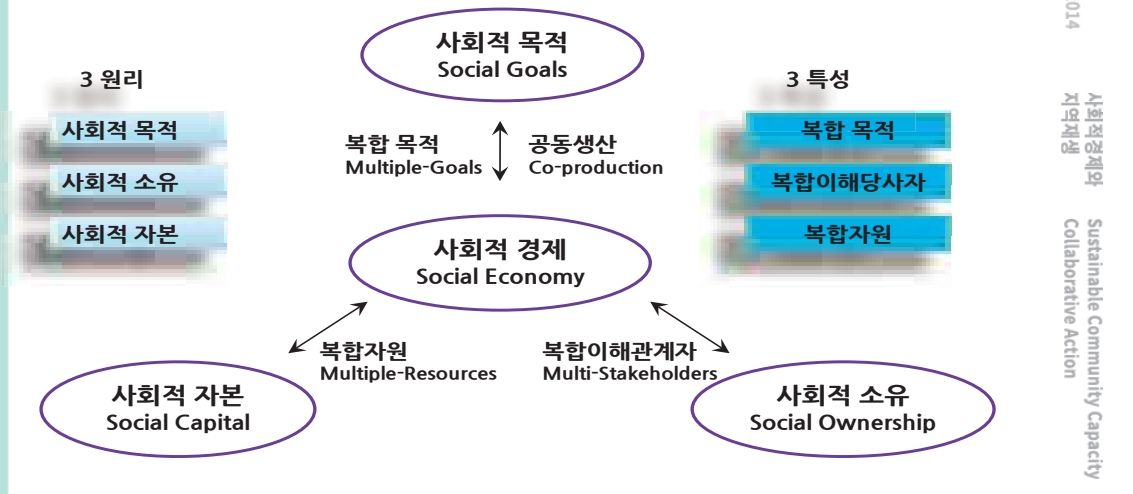
- ① 주체의 구성
 - 사회적 경제는 협동조합, 공제조합, 비영리민간단체 등 시민집단의 주도성에 기초
- ② 규범적 운영원리
 - 이윤보다는 구성원들 혹은 보편적 이익을 위한 사회적 목적의 설정
 - 사회적 목적을 위한 초과이윤의 배분원칙
 - 구성원들의 민주적 운영원리
 - 정부기구나 기업으로부터 독립적인 경영
- ③ 자원의 조절메커니즘
 - 정부·시장·시민사회 등의 매개 공간에서 다양한 자원에 기초한 복합 경제 영역

2014
지속가능지
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
지역경제
사회적경제와
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action



사회적 경제의 개념과 원리

❖ 사회적 경제의 운영원리



사회적 경제의 개념과 원리

❖ 사회적 경제의 운영원리

- 사회적 목적(Social Goals): 복합목적(Multiple Goals)
무엇을 위해서 일을 하지?
대안적 자원분배를 위한 사회적 정당성의 요구 → 가치적 차원
- 사회적 소유(Social Ownership): 복합이해관계자(Multi-Stakeholders)
누구와 일을 하지?
민주주의에 기초한 다양한 당사자들의 필요 해결을 위한 사회적 관계망의 구성 → 조직적 차원
- 사회적 자본(Social Capital): 복합자원(Multiple Resources)
무슨 돈으로 일을 하지?
호혜주의를 통한 사회연대의 자원동원 방식 → 재정적 차원

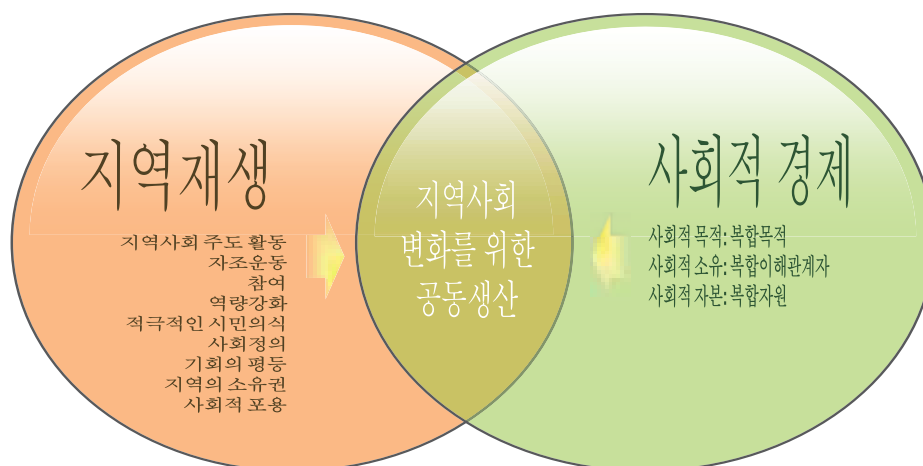


지역재생과 사회적 경제의 관계

- 지역사회의 욕구를 해결할 수 있는 근린의 역량강화를 위한 최적의 인프라로서 사회적 경제 조직: 협동조합, 사회적 기업, 마을기업, 농어촌공동체회사, 자활기업
- 다양한 지역사회 문제를 해결할 수 있는 근린이 복원되기 위해서는 실질적인 주민참여의 훈련과 역량강화, 그리고 자율적인 자원동원의 가능성이 중요함
- 근린의 주체로서 주민은 자신들의 구체적인 필요와 이를 해결할 수 있는 경험이 부족하며, 사회적 경제운동은 이를 훈련하고 실천할 수 있는 공간

2014
지역복지
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
사회적경제와
지역경제
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action

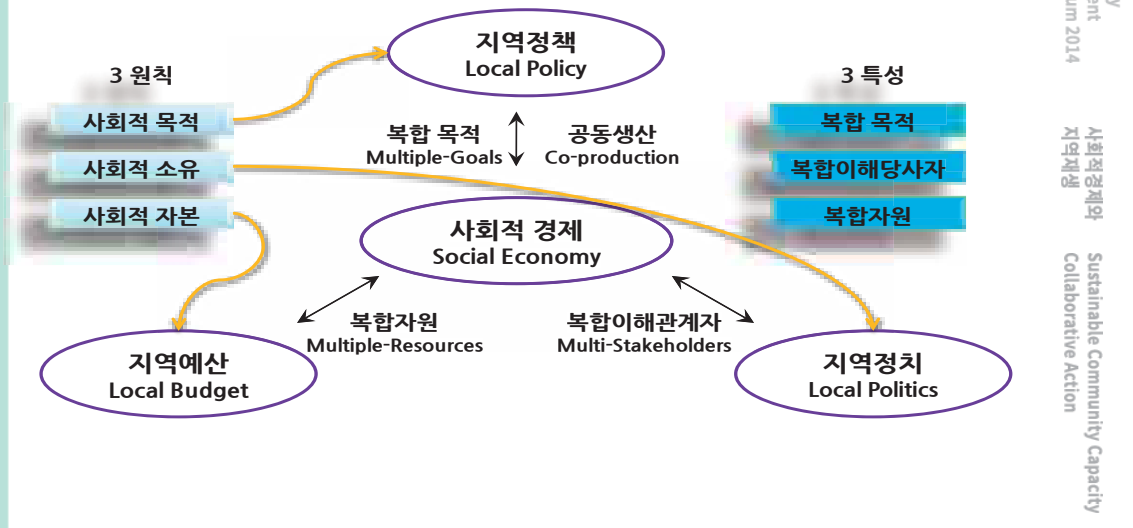
지역재생과 사회적 경제의 관계



2014
지역복지
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
사회적경제와
지역경제
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action



지역재생에서 사회적 경제의 인센티브 구조



지역재생에서 사회적 경제의 역할

❖ 사회적 경제의 역할

- ① 노동시장에서 취약한 계층에 대한 고용창출과 노동통합
- ② 지역사회에서 충족되지 못하는 다양한 사회서비스의 제공
- ③ 낙후된 지역사회의 사회-경제적 재생
- ④ 사회적 배제에 대응하는 다양한 사회통합

지역재생에서 사회적 경제의 역할

❖ 지역노동시장의 취약계층에 대한 고용창출과 노동통합

- 경과적 일자리 제공
- 자립재정을 통한 지속적인 일자리 제공
- 지속적인 보조금을 통한 직업통합
- 생산활동을 통한 사회화 프로그램 제공

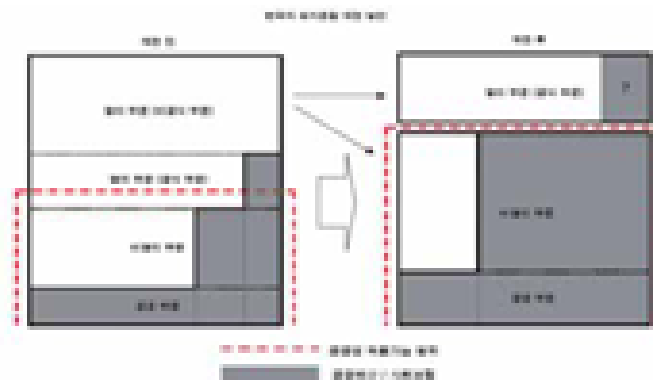


2014
지역복지
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
사회적경제와
지역재생
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action

지역재생에서 사회적 경제의 역할

❖ 지역사회의 사회서비스 결핍 해소 : 한국적 복지혼합의 전략

- 사회적으로 필요한 사회서비스 확대
- 공공성에 기초한 건강한 서비스 공급자의 양성
- 지역사회 서비스 이용자와 제공자 간의 공동생산의 효율성



2014
지역복지
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
사회적경제와
지역재생
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action

지역재생에서 사회적 경제의 역할

❖ 지역순환경제체계를 통한 지역경제활성화

- 낙후된 지역의 낮은 구매력은 지역의 필요를 충족하기 위한 개인 및 영리기업의 투자를 기대하기 어려움 → 사회적 마케팅 기술을 고려하여 고객과 이용자를 상품과 서비스 개발과 생산과정에 참여시킴으로써 시장의 사회화를 통해 지역경제의 순환체계 구축



고성지역자활센터
LM3



1단계 + 2단계 + 3단계(직원+공동체원) / 1단계

= 1,284,886,188원 = 1,130,529,488원 + 52,415,588원 + 876,861,182원 / 1,284,886,188원

= 0.51

2014
지역복지
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
사회적경제와
지역경제
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action

지역재생에서 사회적 경제의 활성화 과제와 전망

❖ 지역재생을 위한 사회적 경제의 과제

- 사회적 경제 조직들이 지역사회의 다양한 생활세계의 필요에 밀착
- 사회적 경제를 통한 지역사회 변화(Community Impact)을 평가할 도구의 개발
- 사회적 가치와 경제적 가치의 균형 잡힌 전략적 경영방안의 수립
- 사회적 경제 조직들 간의 실질적인 상호협력체계의 수립
- 사회적 경제와 지방정부 간의 효과적인 공동생산의 신뢰구축과 협력방안 마련

2014
지역복지
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
사회적경제와
지역경제
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action

지역재생에서 사회적 경제의 활성화 과제와 전망

[illegible][illegible]

2014 **지역발전** Community Development **지속가능** Sustainable Community Capacity **국제포럼** Global Forum 2014 **지역역량** Collaborative Action

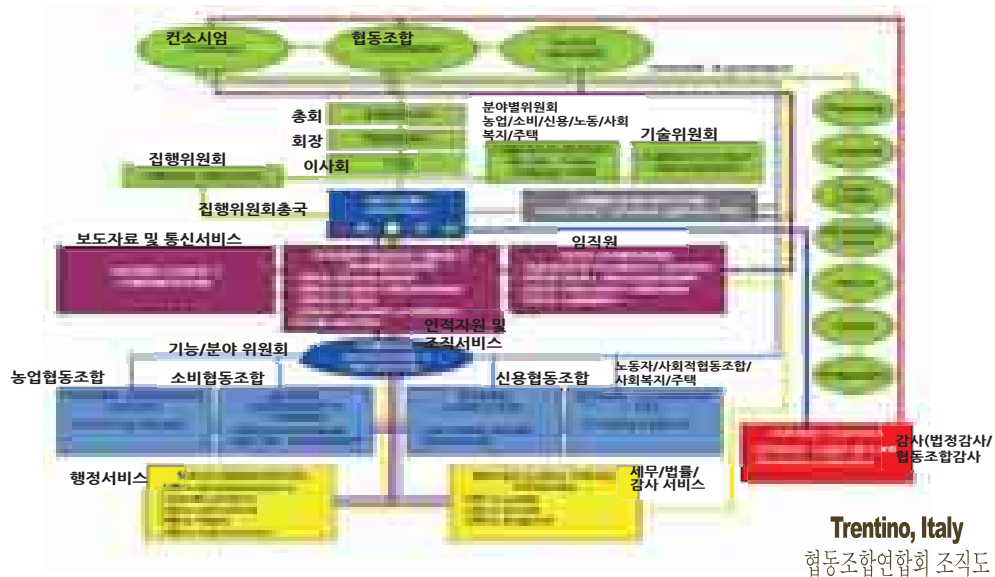
지역재생에서 사회적 경제의 활성화 과제와 전망



2014 Community Development Global Forum 2014 사회적경제의 지역발전 Sustainable Community Capacity Collaborative Action



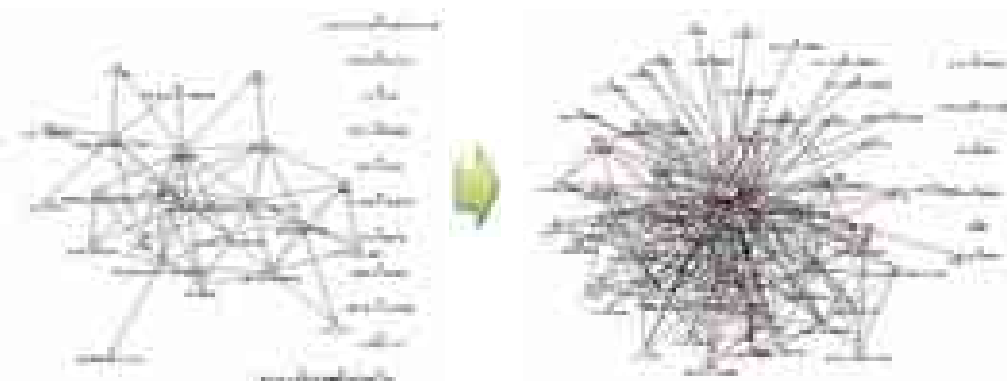
지역재생에서 사회적 경제의 활성화 과제와 전망



2014
지속가능
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
지역경제와
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action

지역재생에서 사회적 경제의 활성화 과제와 전망

❖ 지역재생을 위한 사회적 경제 활성화의 전망



2014
지속가능
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
지역경제와
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action



지역재생에서 사회적 경제의 활성화 과제와 전망

- 사회적 경제는 지역개발에 대한 새로운 패러다임으로서 지역재생의 활력을 불러 넣을 수 있다.
- 지역재생은 사회적 경제를 통한 사회정책과 경제정책의 통합의 방향을 구체적인 지역사회 변화로 지향되도록 자극한다.
- 사회적 경제와 지역재생은 상호의존적이며, 지역재생은 결국 지역문제해결에 대한 지역사회의 역량강화로 달성될 것이며, 사회적 경제는 이를 위한 유용한 방안이다.

2014
지역복지
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
사회적경제와
지역경제
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action

감사합니다.

장 원 봉
jang.socialeconomy@gmail.com

2014
지역복지
국제포럼
Community
Development
Global Forum 2014
사회적경제와
지역경제
Sustainable Community Capacity
Collaborative Action



community
development
global forum 2014

► Sustainable Community Capacity Collaborative Action

자활과 사회적경제의 접점으로서 지역재생 Community Regeneration as a Touch Point of Self-Sufficiency and Social Economy



노대명 | 한국보건사회연구원

No Daemyung | Korea Institute for Health and Social
Affairs



1. 문제제기

- ❖ 왜 지역재생인가 ?
 - 지역의 불균등발전과 빈곤-소외의 악순환
 - <삶을 위한 공간>의 생산과 재생산이 필요
- ❖ 지역재생의 세 주체
 - 중앙정부, 지방정부, 사회적경제 조직
 - 지역은 세 주체가 만나는 접점
- ❖ 자활사업의 관점에서도 혁신이 필요
 - 근로연계복지 사업기관으로서 자활센터의 역할은 변화 중
 - 지역자활센터는 어디로 갈 것인가



I. 왜 지역재생인가

1. 지역재생이란 무엇인가

- ❖ 지역재생, 개념정의가 필요
 - 지역재생(communitiy regeneration)은 매우 광의
 - 경제-사회-문화적 차원의 복합적 지역 재구성
 - 지역개발(communitiy development)을 포괄하는 개념
- ❖ 하지만 오늘 말하는 지역재생은 보다 특정한 의미
 - 여기서 지역재생은 주로 <중앙정부와 지방정부 그리고 (비영리) 민간이 거버넌스를 구축하여 지역의 경제적 그리고 사회적 삶을 재구축하는 일>을 지칭
 - 국내에서 자주 소개되어 왔던 프랑스의 지역관리기업(Regie de Quartier)은 지역재생 사업에서 주목할만한 사례
- ❖ 최근 지역재생을 위한 다양한 실험이 활발하게 진행 중
 - 전국의 많은 골목에서 새로운 방식의 지역재생이 진행 중

2. 지역재생의 필요성

- ❖ 우리나라는 이미 지역간 불균등발전이 극심한 상황
 - 지역간 경제사회적 불균등은 영호남 간에만 존재하는 것이 아니라, 같은 광역시도 그리고 같은 기초자치단체 내에도 존재
 - 농촌 뿐 아니라, 대도시 주변지역 또한 경제, 사회, 안전, 등 제반 측면에서 매우 복합적인 문제를 경험
 - 경제사회적 취약지역은 저소득층, 노인, 장애인, 외국인근로자 등 취약계층이 밀집하게 되는 특징을 동반
- ❖ 지역재생은 농촌 또는 도시인가에 따라 필요의 정도가 상이
 - 도시는 신시가지 개발에 따라 구시가지가 공동화된 것을 경제적, 사회적으로 재개발하는 방식. 이미 주요 대도시의 많은 곳에서 실험이 진행 중이며 성과도 있는 상황
 - 농촌이나 대도시 외곽지역 중 방치된 주거지역 또는 정비되지 않은 주거산업복합지역 등은 도처에 산재해 있고, 다양한 사회문제도 발생하고 있으나 실험 또한 부족한 상황

3. 지역재생을 위한 정책, 현황과 문제점

- ❖ 지금까지 정부의 전형적인 지역재생 정책은 토목사업과 개발
 - 지금까지 정부정책은 정작 사람이 살수 있는 사회공간을 건설하는 문제보다 물리적 공간을 건설하는데 주력해 왔음. 도로를 닦고, 아파트를 짓고 상가를 분양하는 고압적 방식이 지배적
 - 문제는 물리적 공간정비사업이 지역의 정치가와 개발업자들이 결탁하여 부를 축적하는 수단으로 이용되어 왔고, 인간의 사회적 삶과 연대를 고려한 공간생산은 애당초 존재하지 않았다는 것임
 - ❖ 이제 한국사회에서 공간생산은 일상을 식민화하는 도구로 전락
 - 지금까지의 지역개발이 주민들에게 일자리를 제공하고, 서로에게 필요한 다양한 서비스를 생산하며, 서로를 배려하는 연대문화를 지향하는 경우는 거의 없었음
 - 가까운 예로 이미 십수 년전 우리사회에서 대형마트가 가져올 경제사회적 충격은 많은 사람들이 경고한 바 있음
- ※ <상권해체 - 불안정고용 증가 - 지역사회 연대성 약화>가 그것



4. 한국 지역재생전략의 과제

- ❖ 최근 지역재생과 관련한 성공사례가 주는 몇 가지 시사점
 - 시민들의 참여
 - 지자체의 역할
 - 일자리와 서비스의 연계
- ❖ 방향성에 대한 몇 가지 고민
 - 지역재생은 <중앙정부와 자치단체 그리고 다양한 시민단체들>이 결합하는 새로운 방식의 장착이 첫 번째 관건
 - 지역재생을 추동할 여건(시민단체와 중산층 그리고 지자체 재정 여건)이 마련되지 않은 지역을 위한 전략이 필요
 - 과연 이러한 문제에 가장 효과적으로 대응할 수 있는 방법은 무엇인가 → 이 글에서 주목하고자 하는 방법

II. 지역재생의 세 주체

1. 지역재생의 추진주체와 협력의 필요성

- ❖ 지역재생을 지탱하는 세 가지 기능
 - 지역재생의 원칙과 지향점에 대한 법률적 규정
 - 지역경제의 활성화를 위한 투자와 일자리 창출
 - 지역재생의 인간화를 위한 사회적경제의 역할 (*)
- ❖ 우리사회는 여전히 사회적경제 조직들과의 협력이 낮은 상황
 - 사회적경제 조직은 지역사회에서 주민들이 필요로 하는 다양한 서비스를 보다 효과적, 효율적으로 제공하는 혁신의 주체로 성장할 잠재력이 큰 조직들
 - 우리사회 또한 사회적경제 조직들이 일부 지자체 차원에서 이러한 혁신자의 역할을 하고 있지만, 전체적으로 이러한 역할을 담당하지는 못하는 상황
 - 정부와 지자체는 사회적경제 조직을 하청업자로 치부하고, 사회적경제 조직들은 단순한 서비스 공급자로 역할을 하고 있는 실정

2. 지역재생을 위한 중앙정부의 역할

- ❖ 지금 한국사회에서 지역재생 또는 사회적경제와 관련해서 제기되는 가장 큰 문제는 협력체계의 부재
 - 지역재생은 특정한 부처가 관할하는 정책으로 간주되는 경향
 - 하지만 한국에서 지역재생을 경제, 고용, 사회서비스, 환경 등의 문제와 관련지어 생각해 보면, 이미 특정부처를 넘어선 정책
 - 다음 정책들은 모두 지역재생과 밀접한 관련이 있음
 - ✓ 국토부의 지역개발
 - ✓ 행안부의 마을만들기
 - ✓ 노동부의 사회적기업 육성정책
 - ✓ 복지부의 사회서비스 사업
 - ✓ 기재부의 협동조합지원정책
- ❖ 지역재생 그리고 사회적경제와 관련된 주무부처는 필요
 - 하지만 각 부처 간 역할분담을 통해 해당 정책의 고유한 목적을 달성할 수 있게 하는 일이 핵심이 되어야 함



3. 지역재생과 지방자치단체의 역할

- ❖ 한국의 지방자치단체는 여전히 취약
 - 1995년 지방자치제가 실시된 이후에도, 중앙집권주의의 전통이 강력하게 존재하고 있지만, 점차 지자체의 자율성이 증가
 - 이미 지역경제간 불균등발전이 심각한 상황에서 지자체의 주된 관심사는 오로지 지역경제를 활성화시킬 개발방안이었음
- ❖ 지자체별로 대응의 양극화가 진행 중
 - 상대적으로 경제여건이 좋은 대도시 또는 수도권 기초자치단체도 여전히 지역개발에만 몰두
 - ※ 일부 지자체는 사회적경제를 활용하는 대안 전략에 천착
 - 반대로 지역경제가 낙후된 지자체는 선결조건인 경제개발을 위한 토대 마련에도 한계에 봉착한 상황
- ❖ 조건이 다른 지자체별로 지역재생을 위한 다양한 전략개발이 필요하며, 광역자치단체의 역할 또한 재설정 필요

4. 한국 사회적경제의 형성과 발전

- ❖ 한국 사회적경제 조직의 다양한 흐름
 - 인간의 얼굴을 한 경제조직에 대한 관심 → 실업문제를 해결할 새로운 일자리 창출 및 다른 경제의 실험
 - 노동중심에서 지역중심으로 정치운동의 축 이동 → 지역 생활세계 구축을 통한 풀뿌리 민주주의의 구현
 - 공적 복지확장의 지체를 보완하는 전략 → 시민사회 경제역량을 활용하는 복지서비스 민간위탁 확대
- ❖ 1990년대 이후 한국 사회적경제는 정부의 지원정책과 관련해서 신사회적경제 조직이 주도적 역할을 수행해 왔음
 - ① 태동기 (1996~2006) : 자활사업이 국면을 주도
 - ② 이식기 (2007~2011) : 사회적기업이 국면을 주도
 - ③ 확장기 (2012~현재) : 사회적경제 개념이 확산



5. 지역재생과 사회적경제 조직의 역할

❖ 한국의 사회적경제 조직이란

- 온전한 의미의 협동조합이나 공제조합 등은 그 수가 적고, 기타 Association에 대해서는 제대로 파악되지 않은 상황
- 상대적으로 신사회적경제 조직들이 활성화된 상황
 - ✓ 자활기업
 - ✓ 사회적기업
 - ✓ 사회적협동조합
 - ✓ 마을기업

- ❖ 문제는 지난 십수 년간의 정책흐름이 사회적경제에 대한 지원을 강화하는 과정에서 그 자율성과 책임성을 약화시킬 수 있다는 점
 - 최근 사회적경제기본법을 둘러싼 각 집단의 태도는 시사적
 - 자활사업과 사회적경제의 관계 설정 또한 논쟁적

III. 자활사업과 지역재생



1. 자활사업의 제도적 환경진단

- ❖ 한국의 공공부조제도와 근로연계복지는 개편이 불가피
 - 2013년부터 시작된 맞춤형 급여체계 개편은 국회를 통과하지 못하고 있지만, 개편방향 자체가 논쟁점이라고 보기는 곤란
 - 〈일을 통한 빈곤탈출 지원정책〉은 제대로 된 개편방향을 설정하지 못한 채, 전달체계 정비에 주목하고 있는 단계
 - 문제는 이러한 제도개편이 현행 자활사업에 큰 영향을 미칠 것이며, 특히 지역자활센터의 역할에 중요한 변화를 가져오게 될 것이라는 점
- ❖ 기초생활보장제도 개편과 관련된 전망
 - 기초생활보장제도의 급여체계를 욕구별 급여체계로 개편해야 한다는 것은 공공부조제도의 합리화를 위해 불가피
 - 빈곤정책의 사각지대 해소를 위한 전략, 즉 부양의무자 기준 등의 완화는 예산증가를 전제로 하는 정치적 타협 사안

2. 향후 예상되는 자활사업의 변화

- ❖ 기초생활보장제도 개편이 자활사업에 미칠 영향
 - 향후 기초생활보장제도 개편 작업이 마무리된 이후에야 자활사업과 관련된 근본적인 제도개편 논의가 시작될 개연성
 - 현재 검토해야 할 가장 시급한 사안은 다음 두 가지
 - ✓ 지자체, 복지부 그리고 노동부 간의 역할분담
 - ✓ 지역자활센터의 향후 역할 및 지원체계 개편
- ❖ 향후 자활사업에서 지역자활센터의 위상 변화
 - 기초생활보장제도 개편 이후 근로능력이 있는 수급자에 대한 조건부과방식의 변화가 없다면, 자활사업 참여자 수는 감소 예상
 - 자활사업 중 취업지원 전달체계에서 취업 및 훈련 프로그램의 역할이 증가함에 따라 수급자를 자활근로 및 자활기업에 배치하지 못하게 될 개연성 또한 존재

3. 자활사업의 새로운 역할 모색

- ❖ 자활사업의 역할은 점진적 확대가 불가피
 - 근로빈곤층을 둘러싼 환경변화를 보면, 복지수급자를 넘어 근로 빈곤층을 대상으로 하는 지원대상 확대가 불가피
 - 하지만 조건부과방식에 기초한 현재의 자활사업은 자발적 참여를 촉진하는 방식으로의 근본적 변화가 불가피
- ❖ 지역자활센터가 모색할 수 있는 대안
 - 복지수급자나 근로빈곤층을 대상으로 취업에 필요한 사회서비스를 지원하고, 이를 토대로 적정한 임금과 고용안정이 보장되는 일자리를 창출하고 연계하는 기능.
 - 지역자활센터는 영리기업을 설립하는 기능도 유지될 수 있지만, 결국에는 <사회적경제 기업>의 형태를 취함으로써 1)시장수익, 2)정부지원, 3)지역사회자원을 결합한 일자리 창출이 적절
- ❖ 자활사업 중 지역자활센터는 내용적으로 지역재생 사업과의 결합이 용이하며, 그것은 사회적경제 조직으로의 전환을 통해 용이할 것임

4. 자활사업과 지역재생사업의 결합 (I)

- ❖ 자활사업을 지역재생사업과 연계하기 쉬운 이유
 - 자활사업은 주요 중앙부처가 설계하고, 광역 및 기초자체단체를 경유하여 시행되는 정부 빈곤정책의 하나라는 점
 - 자활사업은 지역사회의 취약계층을 대상으로 하며, 이 과정에서 지역재생이라는 전략적 목표를 달성하고자 한다는 점
 - 자활사업은 사회적경제 조직의 하나로 영리적 목표를 추구하기보다 일자리 창출과 사회적 기여라는 공공성을 강조한다는 점
- ❖ 향후 자활사업의 개편논의에서도 고려할 수 있는 사항
 - 현재 진행되고 있는 <일을 통한 빈곤탈출 지원정책>에서도 지역 재생과 지역자활센터의 역할을 관련지을 수 있다는 점
 - 자활사업의 실질적인 주체가 복지부나 노동부가 아니라 자치단체가 됨으로써 다양한 자원의 연계가 가능해 진다는 점
- ※ 물론 부처간 합의는 더 큰 단위에서의 합의를 전제



5. 자활사업과 지역재생사업의 결합 (II)

❖ 지역자활센터는 사회적경제 조직으로 전환이 필요

- 현재 지역자활센터에 대한 지원방식은 변화가 불가피 : 지역자활센터 스스로는 현재 상태를 유지하고 있다고 생각할 수 있지만, 내용적으로는 이미 근본적 개편이 시작된 상황
- 지역사회의 취약계층을 대상으로 하는 일자리 창출과 연계는 다른 사회적경제 조직들과의 경합이 불가피하게 될 것임.
- 이는 상대적으로 더 많은 재원을 투입하고 있는 지역자활센터 방식의 효과성 및 효율성에 대한 평가로 이어지게 될 것임

❖ 최근 사회적경제기본법 관련 논의에 주목할 필요

- 공공사업 우선위탁을 추진하는 사회적경제기본법은 지금까지 자활사업이 익숙하게 경험했던 지원방식과는 다른 방식을 통해 취약계층에게 일자리와 소득을 보장하게 될 것임
- 그것이 많은 위험을 내포할 수는 있지만, 향후 저소득층 지원방식에서 큰 변화를 가져올 것임

IV. 맺으며

1. 자활사업은 전환을 준비해야 한다

- ❖ 지금 자활사업은 개혁 피로증에 시달리고 있다
 - 자활사업이 지난 십 수 년간 우리사회에서 했던 기여를 의심하는 사람은 별로 없다. 하지만 그 기억은 오래 가지 않는다
 - 자활사업을 둘러싼 끝도 없는 개편논의에 거의 모든 이해당사자가 지쳐 있다. 문제는 그 흐름이 비판적이라는 점...
- ❖ 자활사업은 지역사회에서 일자리 창출 및 서비스생산을 담당하는 사회적경제 조직으로 역할을 확립할 수 있다
 - 지역자활센터는 근로빈곤층에게 다양한 서비스를 복합적으로 연계하지만, 사업방식에서 <사회적경제 기업>을 주축으로 하는 지원조직으로 자리매김해야 한다
 - 지역자활센터가 담당해야 하는 구체적인 역할을 다양한 형태의 사회적경제 기업을 설립하고, 이 기업에 수급자나 근로빈곤층, 지역사회 취약계층을 취업시키는 일이 되어야 한다

2. 몇 가지 답변

- ❖ 최근 사회적경제와 관련한 각종 발표에서 제기되었던 논의와 반론에 대한 답변의 형태로 결론을 갈음하고자 함
 - 자활사업이 지금과 같은 문제를 경험하게 된 원인은 매우 복잡적임. 그것은 지역자활센터 외에도 정부부처와 연구자 모두 그 책임이 있음. 이 점에 대해서는 필자 또한 예외가 아님
 - 사회적경제 조직이 공공사업 우선위탁 등의 혜택을 받는 문제와 관련해서 그것이 얼마나 중요한지 충분히 공감. 그러나 사회적경제 조직은 모두 정부지원을 갈구하니 우리도 괜찮다는 생각을 경계해야 함
- 지금 한국의 자활사업과 사회적경제는 지역사회와의 건강한 연대를 실천하는 방안에 대해 더 많은 고민이 필요한 상황임





community
development
global forum 2014

► Sustainable Community Capacity Collaborative Action

사회 취약계층의 사회통합의 지역전략 Community Tactics for Integration of Vulnerable Social Groups



진-딘 부게나이지 | CNLRQ(지역관리기업 전국연합)
Jinn-Dn Boukhenaissi | Comité National de Liaison des
Régies de Quartier

Le dispositif Régie de Quartier®



Le nom générique Régie de Quartier emprunte à la terminologie du théâtre: Il s'agit de mettre en scène tous les acteurs qui composent le territoire. Le nom est déposé à l'INPI. C'est un Label reconnu par la puissance publique qui s'adosse sur le respect d'une Charte éthique et qui est délivré par le CNLRQ

지역관리기업(Régie de Quartier®) 시스템



이것들을 모두 에너지로
탈바꿈시켜야겠군!

고독 이기주의 무지
공포 편견

‘레지 드 카르티에 Régie de Quartier (지역관리기업)’ 라는 총칭은 연극용어에서 따온 것으로, 말하자면 모든 지역 구성원들을 무대 위에 올리는 것이다. 프랑스 특허청 (INPI) 에 등록된 이름으로 공권력이 인정한 라벨이다. ‘지역관리기업’은 윤리 현장을 존중하며 CNLRQ 에 의해 그 자격이 주어진다.



Le dispositif Régie de Quartier® : une architecture spécifique

Une participation effective des habitants dans les instances formelles et informelles de l'association

Une logique de partenariat renouvelé pour une co-construction de projets



지역관리기업 시스템 : 특수 구조

**지역 주민들이
단체의 공식, 비공식 결정기관에
실질적으로 참여**

**개선된 파트너십을
바탕으로 함께
사업 계획 구상**

서로 알았으니 이제 함께 발전하는 거야!





Le dispositif Régie de Quartier[®] : une architecture spécifique

Une Régie de Quartier intervient dans une logique
d'insertion par l'activité économique en offrant des emplois
aux plus exclus,

Mais pas uniquement

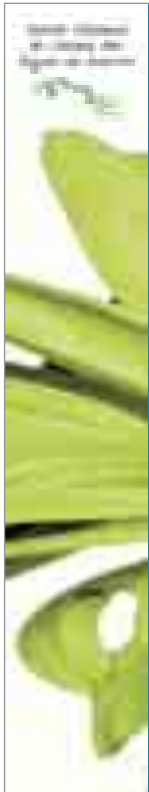
Les habitants sont au cœur du dispositif. Ils sont en effet à
la fois usagers des services rendus, bénéficiaires des
emplois offerts et acteurs de la mobilisation démocratique
dans le quartier.

지역관리기업 시스템 : 특수 구조

지역관리기업은 소외 계층에 일자리를 제공함으로써
경제 활동에 의한 사회 통합을 추구한다.

하지만 그밖에도

지역 주민이 중심이 되는 지역관리기업 시스템에서
주민은 서비스 사용자이자
고용의 혜택을 누리는 당사자이며
해당 지역의 민주적 참여 주체이다.



Un Outil de Gestion Urbaine de Proximité

- **Dans un premier temps:**

Des activités marchandes contractées avec la municipalité et les organismes logeurs tournées principalement vers les activités d'embellissement, d'entretien et de maintenance du territoire pour des raisons économiques, sociales et politiques
- **Dans un second temps:**

Des activités non marchandes répondant à des besoins mal ou pas satisfaits, initiées par les habitants, la collectivité ou les organismes logeurs



근접 도시 지역의 경영 도구

- **첫째:**

시와 공공임대주택 공급업체들과의 계약에 따른 상업 활동 :
사회 경제 및 정치적 목적을 바탕으로 하고 있으며
지역 미화 및 유지 보수에 관계된 작업이 주를 이룸
- **둘째:**

지역 주민들이나 지방자치단체 또는 공공임대주택 공급업체들이
자발적으로 제기한 요구 사항에 따라 추진되는 비상업 활동



Quelles activités ?

Activités de Gestion Urbaine de Proximité

Espaces verts, maintenance immobilière, second œuvre de bâtiment, entretien des parties communes des immeubles, voirie, entretien et maintenance du mobilier urbain, gestion des encombrants et des déchets, entretien des marchés, entretien des caves, des parkings, remplacement de gardiens et de femmes de ménage, entretien des cimetières, réparations locatives...

주요 활동

근접 도시 지역 경영에 관계된 활동

녹지대, 건물 보수, 건축 마감공사, 건물 공동용도 사용지역 관리, 도로, 노상시설 유지 보수, 각종 쓰레기 및 폐기물 관리, 재래시장 관리, 지하실 및 주차장 관리, 건물관리인 및 청소용역 대체, 묘지 관리, 임차인 집수리 등



Quelles activités ?

Services individuels ou collectifs de proximité

Activités de médiation et de veille sociale (correspondants de nuit, de parking, sortie des écoles...), Atelier Laverie-repasserie-couture, Atelier cycl'occas, Atelier Ressourcerie, Atelier Restaurant...

Activités concourant à recréer du lien social

Garage associatif, Ecrivain public, Service de Micro Crédit Social, Fêtes de quartier, Opération Balcons fleuris, Journal de quartier, Sensibilisation au dépistage du cancer, Jardins Solidaires...



주요 활동

근접 지역의 개인 및 공동 서비스

사회 감시 및 중재 활동 (밤거리 안전 및 분쟁 중재, 주차장 및 학교 앞 안전 사고 예방 등), 세탁-다림질-재봉 사업단, 재활용 사업단, 중고자전거 재활용 사업단, 외식 사업단 등

사회적 연결고리 형성 기여 활동

자동차정비소 협회, 행정 서류 작성 도우미, 저금리 대출 서비스, 지역 축제, 집집마다 꽃 가꾸기, 지역 신문, 암 조기진단 캠페인, 공동 텃밭 가꾸기 등





Le dispositif Régie de Quartier® : une architecture spécifique

In fine, 4 enjeux majeurs traversent notre projet:

- Réinvestissement démocratique des territoires de relégation
- Gestion Urbaine Partagée et requalification des métiers
- Développement économique et création d'emplois
- Participation effective des habitants



지역관리기업 시스템 : 특수 구조

결론적으로, 지역관리기업의 네 가지 주요 쟁점은 다음과 같다 :

- 소외 지역의 민주적 재투자
- 도시 공동 경영과 직업의 새로운 정의
- 경제 발전과 일자리 창출
- 지역 주민의 실질적 참여



Eléments de méthode pour un Projet de Territoire partagé



지역의 공동 사업 추진 방식



공공시설 파손 반대!
사회 단절 반대!
나눔과 연대를!

먼저 불만을 표시하고.....
여러 단계를 걸쳐.....
지역관리기업을 설립하는
거지!

Eléments de méthode:

1 - La question du territoire



추진 방식:

1 - 관할 구역의 문제



제한된 영역 안에서 발전한다는 뜻?
 일관성을 바탕으로 확장한다는 뜻?
 가까운 곳에서 활동을 전개한다는 거군요.
 요점은 근접성을 유지하면서 발전해야 한다는 겁니다.....



Eléments de méthode: 2 - La mobilisation des acteurs



추진 방식: 2 - 이해 당사자들의 참여



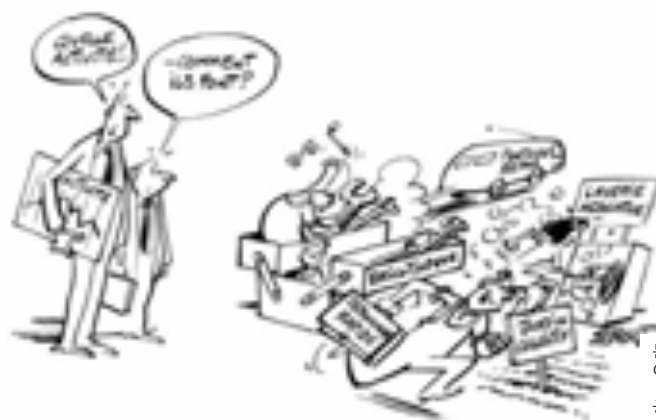
당사자 여러분들이시군요.
네, 이 지역 주민들이죠.
전 여기서 일해요.
그럼 함께 일해 봅시다!
당신은요?
전 연결고리 역할을 하죠.

도시 재개발 계획

Eléments de méthode: 3 - La question des activités

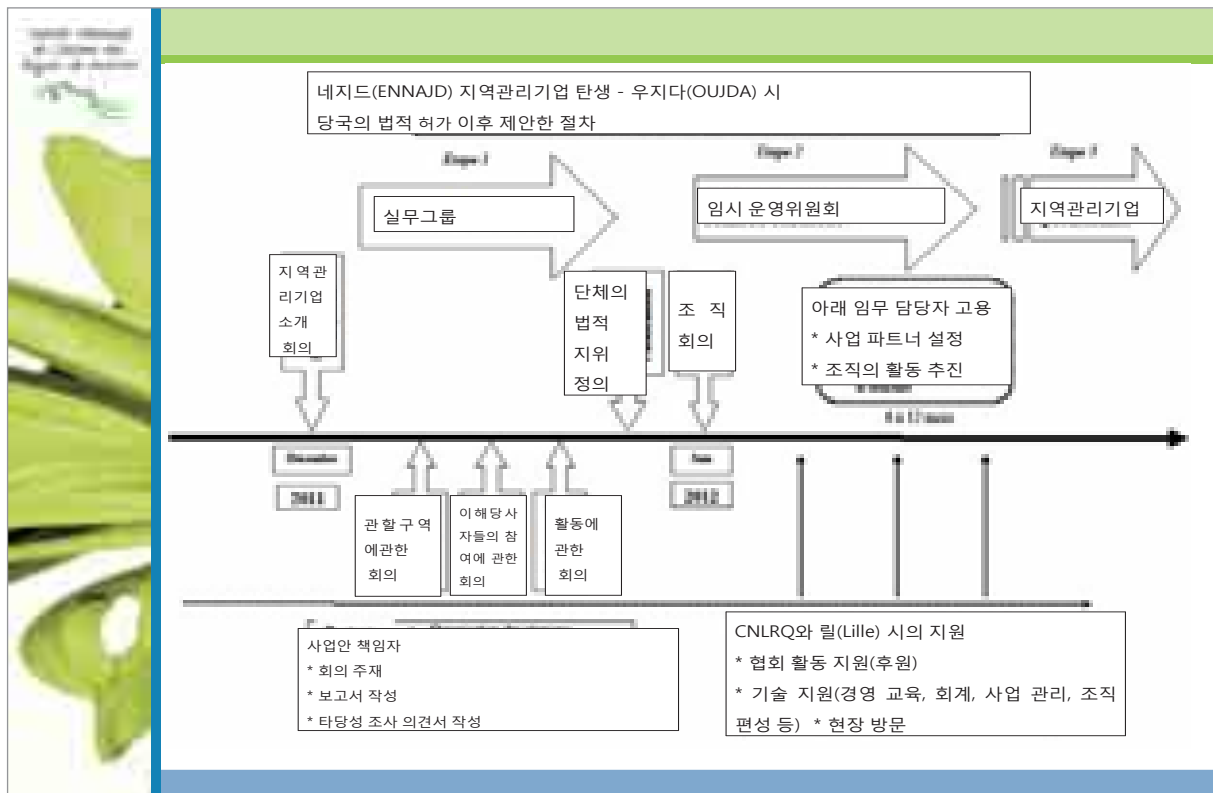
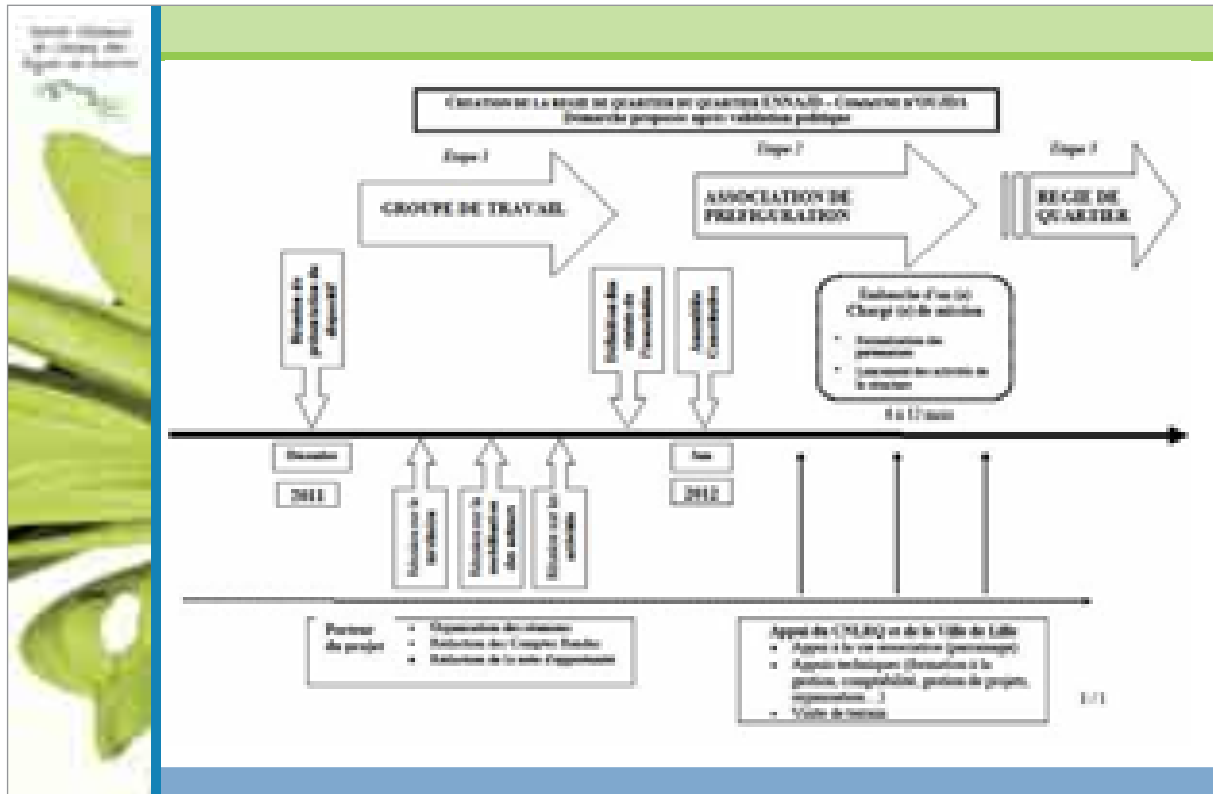


추진 방식: 3 - 활동 분야의 문제



분주하기도 해라.
어떻게든 하는 거지?

공구 대여 서비스(Bricothèque)
신속 수리공 (dépannage rapide)
공동 텃밭 (Jardin collectif)
빨래방 협회 (Laverie associative)
급식 배달 (Portage repas)





Le CNLRQ en quelques chiffres

Créées en 1988, les Régies de Quartier représentent une utopie concrète !:

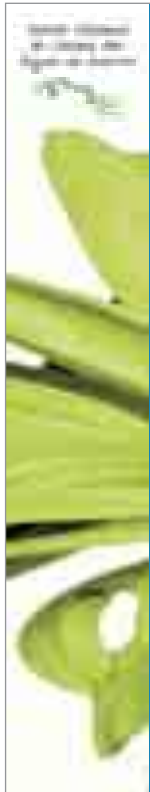
- 142 Régies de Quartier sur tout le territoire, et 15 projets émergents
- Près de 200 collectivités locales partenaires
- Plus de 300 organismes logeurs partenaires
- Près de 2 500 bénévoles; Près de 8 000 salariés chaque année dont 45% de femmes
- Près de 3 millions d'habitants ciblés par l'activité des Régies dont 85 % résident dans les « quartiers prioritaires ».
- Un Syndicat National des Employeurs Régies de Quartier qui constitue une branche d'activités spécifique



숫자로 본 CNLRQ

1998년에 탄생한 지역관리기업은 오늘날 이상적인 기업의 한 형태로 자리잡았다!:

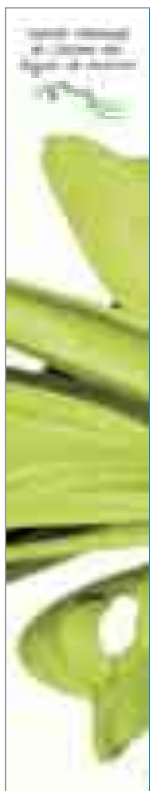
- 지역관리기업은 전국적으로 142개에 달하며 15건의 새로운 계획이 추진 중에 있음
- 2백여 지자체와 협력 관계
- 3백 개 이상의 공공임대주택 공급업체와 협력 관계
- 매년 2천5백여 명의 자원봉사자 참여, 8천여 명의 일자리 창출(그중 45%는 여성)
- 3백여 만 명의 주민들이 지역관리기업의 활동 대상이 되고 있으며, 그중 85%는 '낙후 지역'에 살고 있음
- 지역관리기업 고용주 전국노동조합은 특수 활동 분야로 분류됨



Le CNLRQ en quelques chiffres

Créées en 1988, les Régies de Quartier représentent une utopie concrète !:

- Une Régie moyenne, c'est : 43 salariés
 - Dont 23 salariés en parcours insertion
- Un conseil administré par 15 bénévoles dont 45% de femmes.
- Un Chiffre d'affaire de 730 000 € pour un budget global (inclus aide à l'emploi et subventions) de 1 200 000 €.
- Une masse salariale de 900 000 € dont 70 à 80 % sont réinjectés sur les quartiers représentant 75 % du budget global.
- Une moyenne de 7 marchés contractualisés avec ses partenaires.

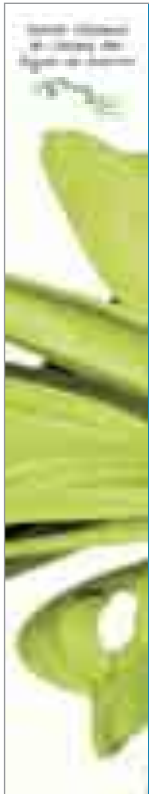


숫자로 본 CNLRQ

1998년에 탄생한 지역관리기업은 오늘날 이상적인 기업의 한 형태로 자리잡았다!:

- 지역관리기업의 평균 직원수 43명
 - 그중 23명은 사회통합 교육과정 출신
- 15명의 자원봉사자들로(그중 45%는 여성) 구성된 이사회
- 총예산 120만 유로(고용 지원과 보조금 포함), 총매출 73만 유로
- 임금 총액 90만 유로(총예산의 75%), 그중 70~80%에 해당하는 금액이 지역 사업에 재투입되고 있음
- 사업 파트너와 매년 평균 7건의 계약 체결

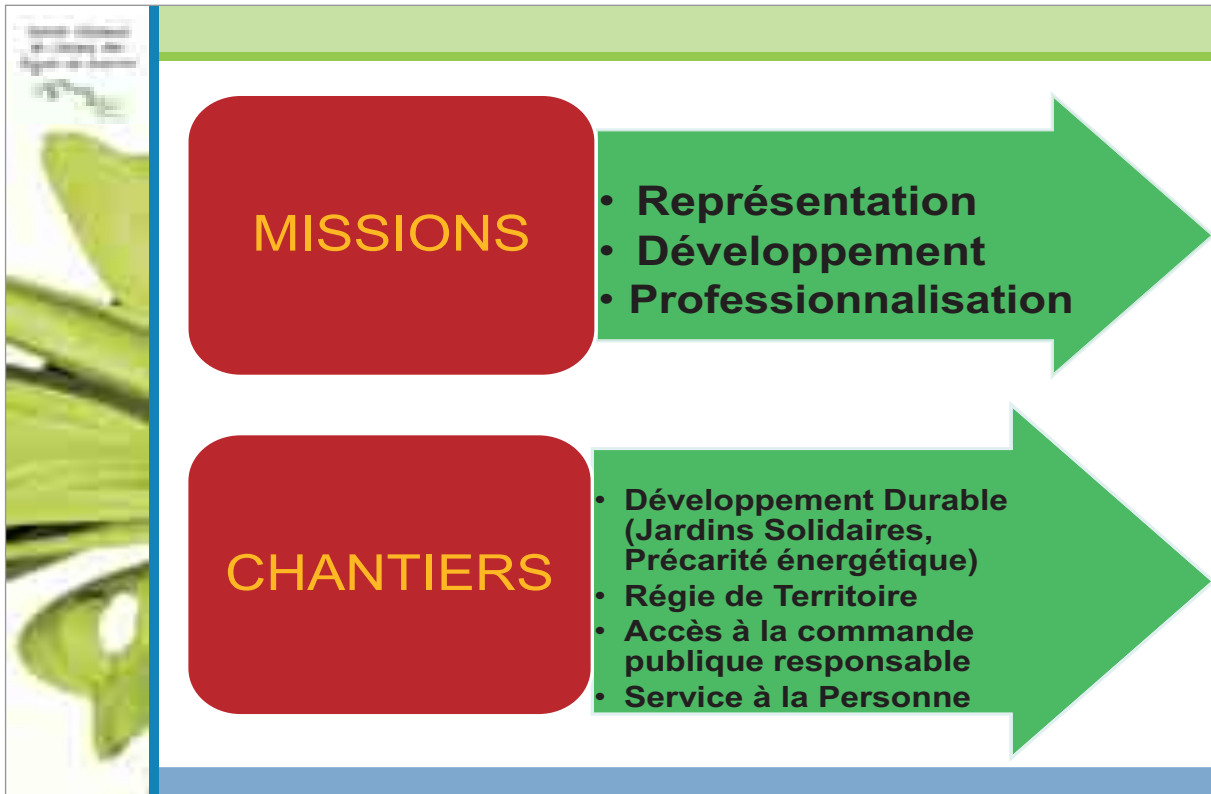


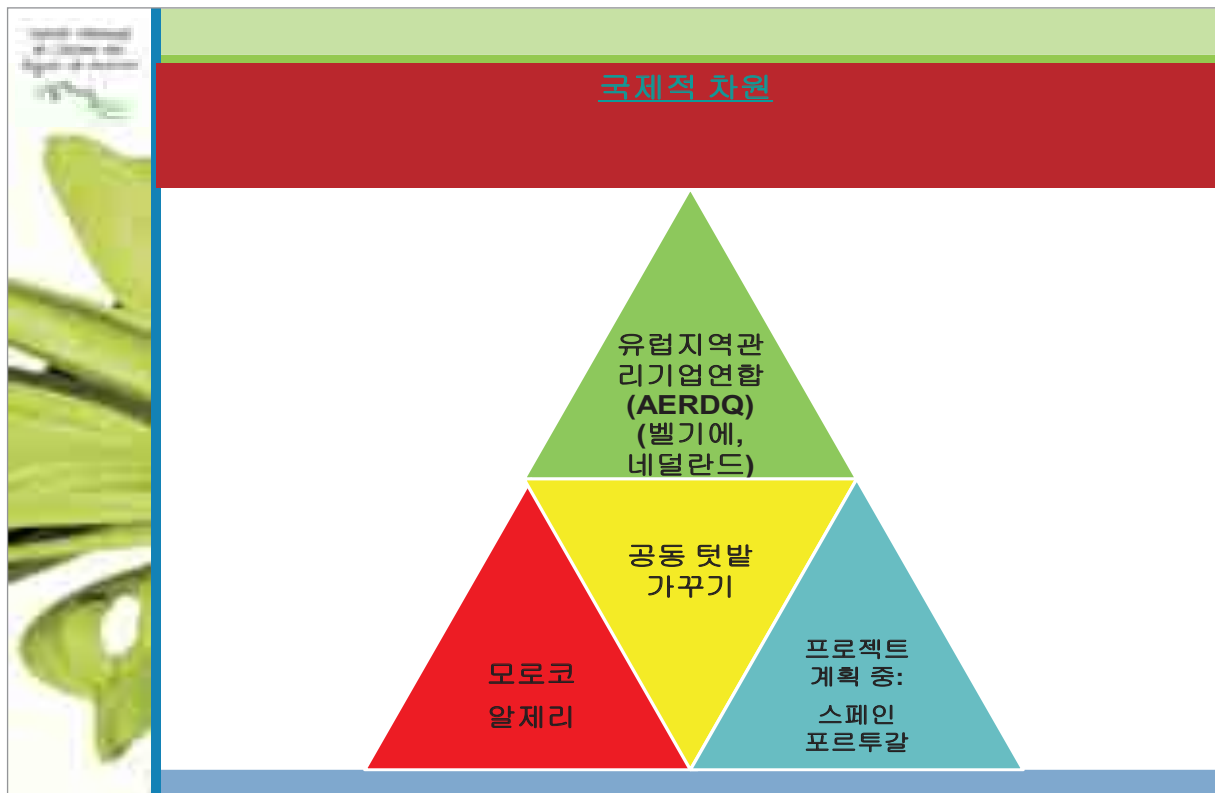
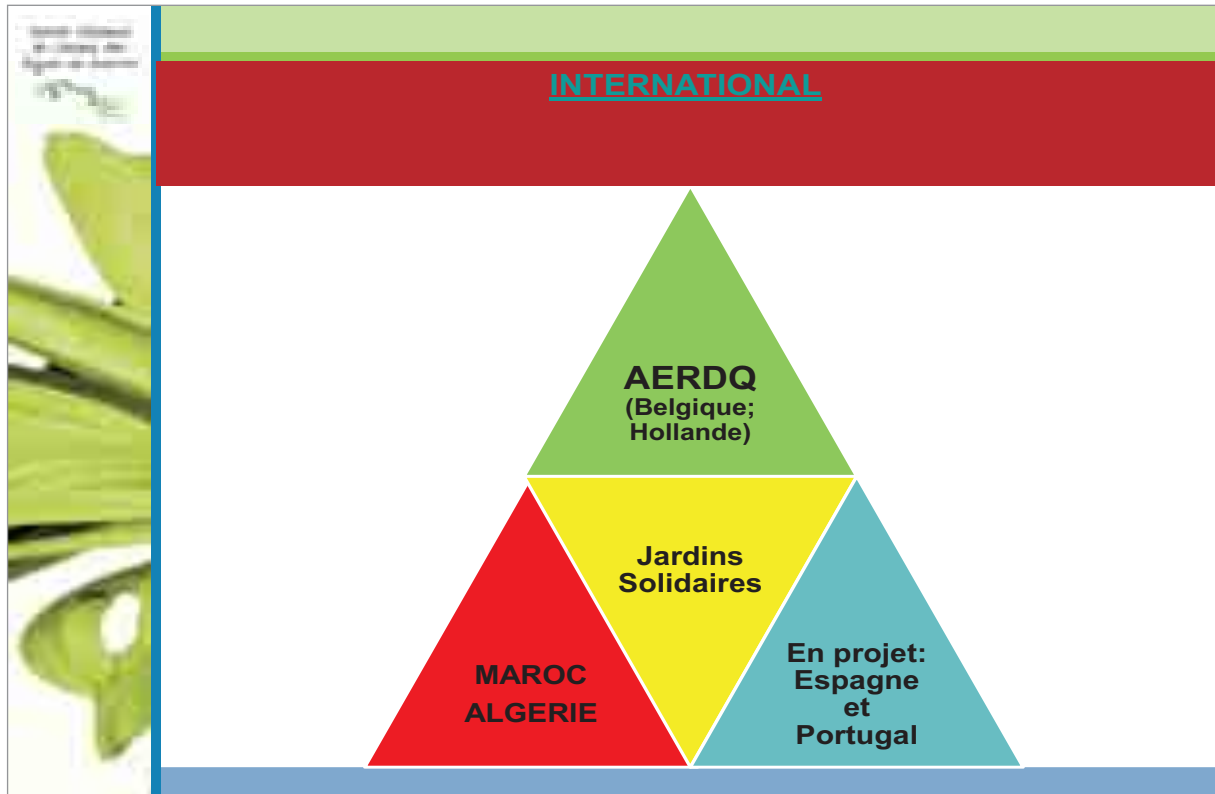


Le Comité National de
Liaison des Régies de Quartier



지역관리공사 (CNLRQ)





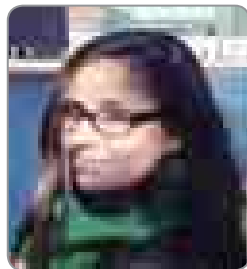


community
development
global forum 2014

► Sustainable Community Capacity Collaborative Action

고용과 복지 연계의 사회투자 전략

Social Investment Tactics for Liaison between Employment and Welfare



오렐리 뒤프레 | ENSIE(유럽 노동통합 사회적경제 네트워크)
Aurélie Duprés | European Network of Social
Integration Enterprises



SOCIAL INVESTMENT STRATEGIES TO ENGAGE EMPLOYMENT WITH SOCIAL WELFARE WORK

Community Development Global Forum 2014
September 24



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

Aurélie Duprés

사회복지사업의 인력고용에 대한 사회 투자 정책

유럽연합 고용 및 사회연대 프로그램 참조

오레일리 듀프레이스

2014년 9월 지역사회 개발 글로벌 포럼



WHAT IS ENSIE ?

Founded in May 2001, ENSIE is the **European Network of Social Integration Enterprises**.

The network unites:

- 26 national and/or regional networks of social integration enterprises
- In 18 EU Member States and in Serbia and Switzerland
- More than 2,500 enterprises and 400,000 workers.
- Since 2011, ENSIE is recognised as key EU network in the field of social inclusion by the EC through a three year partnership.



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

ENSIE 란?

ENSIE는 2001년 5월 설립된 유럽 사회통합 기업들의 네트워크입니다.

네트워크에는

- 26개의 전국 및 지역 규모의 사회통합 기업들의 네트워크들이 통합되어 있습니다.
- 18개의 EU 회원국들과 세르비아, 스위스 등이 협력하고 있습니다.
- 2,500여 개 기업들과 40여 만 명 이상의 근로자들이 참여하고 있습니다.
- 2011년 이후, ENSIE는 3년간의 네트워크 파트너십을 통해 유럽연합 집행위원회 (EU 집행기관)로부터 사회통합 분야에서 EU의 핵심 네트워크로 인식되고 있습니다.



THE IDENTIFYING PRINCIPLES

Together with its members, ENSIE has clearly specified what social integration enterprise means through three cumulative principles:

- **The social and professional integration** of individuals who due to their exclusion and their relegation to a marginal role in society have fallen victim to increasing social and professional handicaps.
- **Enterprises at the core of the economic system:** social integration enterprises have decided to carry on their activities at the very core of what is most frequently a major factor in the phenomenon of exclusion: the economic system.
- **Enterprises of a strong pedagogical dimension.** The social integration enterprises initiate training and educational programs designed on the basis of existing potential and develop this individual potential within the enterprise.



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

뚜렷한 원칙

ENSIE는 조직 참여 멤버들과 함께 사회통합 기업이란 무엇인지에 대해 아래의 세 원칙들을 통해 분명하게 정의했습니다.

- 소외받고 사회 주변부로 밀려나 점점 악화되는 사회적 여건과 근로 조건들에 희생된 사람들의 사회통합 및 노동통합.
- 기업은 경제 시스템의 핵심이고, 소외 현상에 있어 가장 흔한 주요 요인은 경제 시스템이다. 따라서 사회통합 기업들은 바로 그 핵심 영역, 즉 경제 시스템에서 사회통합 활동을 펼친다.
- 기업은 교육적 차원에서 강력한 도구이다. 사회통합 기업들은 보유 잠재력을 기반으로 설계된 교육 훈련 프로그램을 개시하고, 기업 내부에서 이런 각각의 잠재력을 개발한다.



THE OBJECTIVES OF THE NETWORK

1. To reinforce the power of the actors in economic social integration enterprises through the interchange among the members.
2. To stimulate cooperation and partnerships by promoting good practices, research results, new applications.
3. To organise the exchange of information on the national law and local policy among member organisations.



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

네트워크의 목표

1. 멤버 간 교류를 통한 경제 및 사회통합 기업의 활동가 역량 강화
2. 우수 사례, 연구 결과, 새로운 응용 등을 촉진하여 협력과 파트너십 고무
3. 멤버 조직 간 국가 법령과 지역 정책에 대한 정보 교환의 조직화



4. To represent the network and to promote all of its activities at all relevant European levels.
5. To elaborate on the contributions and propositions in order to participate in the definition of a European policy against social exclusion.
6. To develop with other European networks active in the social economy a close and solid collaboration with the objective of obtaining synergies.



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

4. 네트워크를 대변하고 네트워크의 범 유럽 수준의 모든 활동을 촉진
5. 사회적 배제에 반대하는 유럽연합 정책 정의(定義) 참여를 위해 심혈을 기울인 문건과 제안서 등을 작성
6. 유럽의 여타 네트워크들과 사회적경제 영역에서 시너지를 내도록 긴밀하고 견고한 협업체계를 활발히 구축



ACTIVITIES

European political activities linked with the sector

- Representation and promotion of WISEs at European level: European Commission, GECES, EPAP, European Parliament, EESC, ...
- Institutional representation through the participation in different European networks such as Social Platform, Social Economy Europe, RIPESS, ...
- Thematic activities linked with relevant topics such as public procurement, the Social Business Initiative, State Aids, ...



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

활동사항

섹터와 연계된 유럽연합의 정치적 활동

- 범 유럽 노동통합 사회적 기업 대변 및 홍보 : 유럽집행위원회, GECES (European Commission Social Business Expert Group = 유럽집행위원회 사회적경제 전문가 그룹), EPAP, 유럽의회, EESC (European Economic and Social Committee = 유럽 경제 사회 위원회) 등
- 소셜 플랫폼, 소셜 이코노미 유럽, RIPESS (사회연대경제 촉진을 위한 대륙간 네트워크) 등의 여러 유럽연합 네트워크에 참여하여 기관을 대변
- 공공조달, 사회적경제 이니셔티브, 국고 보조 등의 관련 논제와 연관된 주제적 활동



Networking

- Exchange and partnership among the members;
- ENSIE meetings;
- Enlargement strategy, etc.

European Projects

- Progress project: Workers and Enterprises campaign, data base, good practices, online training... ;
- RE DIALOGUES project: how to adapt social dialogue in order to improve the democratic and participative management within WISEs together with the trade unions;
- Europe 4 All ! project: promoting citizenship and WISEs good practices to favour the empowerment of disadvantaged workers.



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

네트워킹

- 멤버 간 교류와 파트너십
- ENSIE 회의
- 전략 확대, 기타

유럽연합 프로젝트

- 진행 프로젝트 : 근로자와 기업 캠페인, 데이터베이스, 우수 사례, 온라인 훈련 등
- 다시 대화하기 프로젝트 : 노동통합 사회적 기업 내부에서 노조와 함께 민주적이고 참여적인 경영을 향상시키기 위해 어떻게 사회적 대화를 도입할지에 대한 프로젝트
- 유럽 포 올! 프로젝트 : 취약계층 근로자들의 역량강화를 위한 시민의식 고취와 노동통합 사회적 기업의 우수 사례 홍보



JUNŮV STATEK (CZECH REPUBLIC)

- **Junuv statek** is a social firm founded in 1999 in the Sedlec – Líbeznice near Prague; its mission is to integrate on the labour market people with mental illness and other disadvantaged.



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

JUNŮV STATEK (체코 공화국)

- Junuv statek은 프라하 인근 Sedlec - Líbeznice에 1999년 설립된 사회적 기업으로, 정신 장애와 기타 취약계층을 노동 시장에 통합하는 미션을 가지고 있습니다.

ACTIVITIES

- Pension and restaurant then gradually also they created spaces for seminars, internet cafe, grocery and laundry.



TYPE OF CONTRACTS

- Springboard employment with part time contract for disadvantaged people.



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

활동사항

- 펜션, 레스토랑 및 최근에는 점차 세미나와 인터넷 카페, 잡화점과 세탁소 공간까지 만들고 있습니다.

계약유형

- 시간제 계약을 통해 취약계층의 첫걸음 취업 제공



GABARAGE – UPCYCLING DESIGN (AUSTRIA)

- The three pillars of Gabarage
 - Design
 - Ecology
 - Responsibility



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

Gabarage - 업사이클링 디자인 (오스트리아)

- garbarage의 3대 중심 철학
 - 디자인
 - 생태
 - 책임의식

- Gabarage works especially with drug addicted people and aims at
 - Giving a structured daily routine
 - Preservation/consolidation of employability
 - Income generation
 - Meaningful activity
 - Strengthening the self-esteem
 - Increasing the quality of life.



- **TYPE OF CONTRACTS**
springboard contracts
from 3 to 24 months.



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

- gabarage는 특히 약물 중독자들과 함께 일하며, 아래와 같은 목표를 가지고 있습니다.
 - 매일 반복하는 구조적인 일거리 제공
 - 근로능력의 유지/강화
 - 소득 창출
 - 의미있는 활동
 - 자부심 강화
 - 삶의 질 향상
- 계약 유형
 - 3~24개월의 첫걸음 취업



CONSORZIO SOCIALE ABELE LAVORO (ITALY)

- The Consorzio Sociale Abele Lavoro is intended to create jobs through its social cooperatives and to support the work integration of people marked by marginalization, promoting social inclusion local processes.
- 8 social cooperatives of B-type are members of the Consorzio.



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

Consorzio Sociale Abele Lavoro (이탈리아)

- Consorzio Sociale Abele Lavoro는 사회적협동조합을 통해 일자리를 창출하고 소외 계층으로 낙인찍힌 사람들의 노동통합을 지원하며, 지역의 사회통합 프로세스를 촉진합니다.
- 8개의 B 유형 사회적협동조합들이 Consorzio의 멤버입니다. (빈곤 계층 노동통합)

They are active in different sectors:

waste collection and recycling (paper and cardboard, bulky waste, WEEE), green maintenance, tailoring laboratory, woodwork, etc.



- 700 salaried persons among which 250 are disadvantaged workerers.



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

- 멤버들은 서로 다른 분야에서 열심히 활동하고 있습니다. 폐기물 수집과 재활용 (폐지와 카드보드, 대용량 폐기물, 전기/전자 폐기물), 환경친화적 유지보수 업무, 봉제 연구, 목공 등.
- 700명의 유급 근로자 중 250명이 빈곤 취약계층임.



WISES IN EUROPE

- WISEs provide concrete employment opportunities to people far from the labour market (active labour measures).
- There is no special common legal status for work integration social enterprises:

The legal status changes depending on which European country they are in : from non-profit organization to company with limited liability or social cooperatives.



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

유럽의 노동통합 사회적 기업

- 노동통합 사회적 기업은 노동 시장에서 소외된 사람들에게 구체적인 고용 기회를 제공합니다. (능동적 노동 조치)
- 노동통합 사회적기업에 대해 특별한 법적 지위가 부여되어 있지는 않습니다. 일부 나라에서는 특정한 지위가 정해져 있기도 하지만, 노동통합 사회적기업의 법적 지위는 유럽의 어느 나라에 위치하는지, 그 소재지에 따라 비영리기구에서 유한책임회사 혹은 사회적 협동조합까지 다양하게 달라집니다.



- Variety of schemes to create employment opportunities :

WISEs can be oriented in training people and creating employment in other private enterprises (springboard employment) or in creating employment in the same WISE (permanent employment).

The different legal and cultural framework influences this orientation.



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

- 다양한 고용 창출 체계 : 노동통합 사회적기업은 사람들을 훈련시켜서 다른 영리기업에 취직하도록 할 수도 있고 (첫걸음 취업), 같은 노동통합 사회적기업에 일자리를 마련할 수도 있습니다(계속 고용). 이는 상이한 법적 문화적 열개에 따라 지향하는 바가 달라집니다.



EUROPEAN FRAMEWORK

a) Social entrepreneurship

b) Social enterprises

c) Work Integration Social Enterprises



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

유럽연합 프레임워크

a) 사회적 기업가 정신

b) 사회적 기업

c) 노동통합과 사회통합



EUROPE 2020 STRATEGY

EU needs to become a **smart, sustainable and inclusive economy** in order to achieve high levels of employment, productivity and social cohesion.

Within the framework of Europe 2020, the EU has set five ambitious objectives – on **employment, innovation, education, social inclusion and climate/energy**, which it aims to reach by 2020. Several of these themes link quite closely to social entrepreneurship and social enterprises.



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

유럽 2020 전략

유럽연합은 높은 수준의 고용창출, 생산성 고취, 사회적 결합을 위해 스마트하고 지속가능하며 통합적인 경제를 지향해야 합니다.

유럽 2020 프레임워크 안에서 EU는 2020년을 목표로 고용, 혁신, 교육, 사회통합 및 기후/에너지에 대해서 다섯 가지의 야심찬 목표를 세웠습니다. 이 중 몇 가지 주제는 사회적 기업가 정신과 사회적 기업과 매우 밀접하게 관련되어 있습니다.



EU targets agreed for 2020

Proposed by the Commission and agreed by the European Council in March 2010: all Member States were invited to set national targets on this basis.

1. **Employment** : 75% of the 20-64 year-olds to be employed
2. **R&D / innovation**: 3% of the EU's GDP (public and private combined) to be invested in R&D/innovation
3. **Climate change / energy**: greenhouse gas emissions 20% (or even 30%, if the conditions are right) lower than 1990 - 20% of energy from renewables - 20% increase in energy efficiency
4. **Education**: Reducing school drop-out rates below 10% - at least 40% of 30-34-year-olds completing third level education
5. **Poverty / social exclusion**: at least 20 million fewer people in or at risk of poverty and social exclusion



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

2020년까지의 EU의 합의된 목표

집행위원회가 제안하고 이사회가 승인하여 2010년 3월까지 모든 회원국들은 이를 기초로 국가별 목표를 세울 것을 요청받았습니다.

1. 고용 : 20세~64세 인구의 75%를 고용
2. 연구개발/혁신 : 유럽연합 GDP(공공 및 사적 부문 통합)의 3%를 연구개발에 투자
3. 기후변화/에너지 : 1990년 기준 온실가스 20% 감축 (혹은 조건이 가능하다면 30%) - 20% 재생 에너지 - 20% 에너지 효율화
4. 교육 : 학교교육 탈락율 10% 미만으로 감축 - 30세~34세 인구의 최소 40%는 3레벨 교육을 이수
5. 빈곤/사회적 배제 : 사회적 배제나 빈곤의 위험에 처하는 인구를 최소 2천만 명 이하로 감소



SOCIAL BUSINESS INITIATIVE

October 2011: Social Business Initiative linked with the Single Market Act.

This initiative has strong support from several EC Directorates: DG Enterprise, DG Internal Market and DG Employment involved in order to set out an action plan at EU level to stimulate the establishment, development and growth of social enterprises.



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

소셜 비즈니스 이니셔티브

2011년 10월 : 단일시장법과 관련한 소셜 비즈니스 이니셔티브. 이 선언은 몇몇 집행위원회 이사회로부터 강력한 지지를 얻고 있다. : 기업총국, 유럽연합 역내 시장 총국, 고용총국 등이 유럽연합 차원에서 실행계획을 실시하기 위해 관여되어있고, 이를 통해 사회적 기업의 설립, 개발, 성장을 촉진하려 합니다.



Definition of social enterprise:

an operator in the social economy whose main objective is **to have a social impact** rather than make a profit for their owners or shareholders. It operates by providing goods and services for the market in an entrepreneurial and innovative fashion and uses its profits primarily **to achieve social objectives**. It is managed in an open and responsible manner and, **in particular, involve employees**, consumers and stakeholders affected by its commercial activities.



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

사회적 기업의 정의:

주 목적이 기업 소유자와 주주의 이익창출보다는 사회적 영향력에 있는 사회적 경제의 주체. 기업적이고 혁신적인 방식으로 시장에 상품과 서비스를 제공하여 운영되며 창출된 이익을 주로 사회적 목적을 위해 사용한다. 개방적이고 책임 있는 방식으로 경영되며 특히 피고용인, 고객 그리고 이해관계자들이 관여하여 상업적 행동에 영향을 받는다.



Definition of social enterprise

- businesses providing social services and/or goods and services to vulnerable persons;
- and/or businesses with a method of production of goods or services with a social objective but whose activity may be outside the real aim of the provision of social goods or services.



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

- 취약계층에게 상품과 서비스 및 사회적 서비스를 제공하는 비즈니스
- 사회적 목적을 가지는 상품과 용역을 생산하는 방식의 비즈니스이지만 그 활동은 사회적 상품과 용역 공급의 실질 목표를 벗어날 수도 있다.



SBI action plan

1) Improving access to funding

⇒ Facilitating access to private funding / Mobilisation of EU funds

- 1) A European regulatory framework for social investment funds (EuSEF)
- 2) European financial instrument (Employment and Social Innovation - EaSI - programme) of c. 86 M €
- 3) Investment priority for social enterprises in the European Structural and Investment Funds (ESIF) (ESF and ERDF)



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

SBI (소셜 비즈니스 이니셔티브) 액션플랜

1) 자금에 대한 접근 개선

-> 민간 자금에 대한 접근 촉진 / EU 기금 유통

- ① 사회투자기금을 위한 유럽연합 규제 프레임워크 (EuSEF)
- ② c. 86 M € 의 유럽연합 금융상품 (고용 및 사회 혁신 - EaSI 프로그램)
- ③ 유럽연합 건설투자기금의 사회적 기업에 대한 우선 투자 (ESIF) (ESF and ERDF)



SBI action plan

2) Increasing the visibility of social entrepreneurship

- 1) Mapping of social enterprises' sector; business models, economic weight, tax regimes, identification of best practices
- 2) Data base of labels and certifications
- 3) National and Regional Administrations: promotion of mutual learning and their capacity building
- 4) Electronic data exchange platform for social investors and entrepreneurs (Social Innovation Europe, Enterprise Europe Network...)
- 5) Access to EU Erasmus+ programme for education, training, youth and sport (2014-20) and Horizon 2020
- 6) Promoting dialogue between social enterprises and financial institutions



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

2) 사회적 기업의 가시성 증대

- ① 사회적 기업 섹터, 비즈니스 모델, 경제적 중량, 조세 체제, 우수사례 발굴 등의 맵핑
- ② 레이블과 인증에 대한 데이터베이스
- ③ 국가적/지역적 관리 : 상호 학습과 능력배양 촉진
- ④ 사회투자자와 기업가들을 위한 전자문서교환 플랫폼 (Social Innovation Europe, Enterprise Europe Network...)
- ⑤ 교육, 훈련, 청소년과 스포츠를 위한 EU Erasmus+ 프로그램 접근권 (2014~20) 및 Horizon 2020 프로그램 접근권
- ⑥ 사회적 기업과 금융기관 간 대화 촉진



SBI action plan

3) Improving the legal environment

⇒ European legal forms / public procurement / state aid

- 1) Simplification of the European Cooperative Regulation
- 2) Proposal for a European Foundation statute
- 3) Study on the situation of mutual societies and their cross-border activities
- 4) Enhancement of the element of quality in awarding contracts in the context of the reform of public procurement
- 5) Simplification of the implementation of rules concerning State aid to social and local services (guide published the 18.2.2013)
- 6) Increasing and including new aid categories
- 7) Best-practice sharing between Member States concerning the adaptation of national tax regimes



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

3) 법적 환경 개선

-> 유럽연합 법령양식 / 공공 조달 / 국고 보조

- ① 유럽연합 협동조합 규정 단순화
- ② 유럽연합 법인정관 제안
- ③ 공제조합과 그들의 경계 초월적 활동 상황에 대한 연구
- ④ 공공조달 개혁의 맥락에서의 계약 수주 시 품질 요소에 대한 강화
- ⑤ 사회서비스와 지역 서비스에 대한 국고 보조 적용 법률의 실행 단순화 (2013.2.18. 지침 참조)
- ⑥ 새로운 보조 카테고리 증가 및 포함
- ⑦ 회원국 간 국세 체제의 적용에 관련한 우수 사례 공유



WHAT FUTURE?

- Challenge with the new EC and EP elections
- EESC working on a Social Business Initiative II
- Recognition of WISEs as essential actor of social inclusion / Adapted legislative framework at national levels / Financial support to WISEs
- Studies on social and economic added value of WISEs
- Cooperation with private companies and public authorities.



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY

미래의 계획은?

- 새로운 유럽집행위원회와 유럽의회에 도전
- 소셜 비즈니스 이니셔티브 II 에 대한 EESC(유럽 경제 사회 위원회) 작업
- 노동통합 사회적 기업을 사회통합의 핵심 행위자로 인정 / 국가 수준의 개정된 입법체계 / 노동통합 사회적 기업에 대한 재정 지원
- 노동통합 사회적 기업의 사회적 경제적 부가가치 연구
- 개인 기업, 공공 단체 등과의 협력



CONTACT US

- Head office
Chaussée d'Alseberg 303
1190 Bruxelles
- Operational office
Rue de Milmort 690
4040 Herstal
- Tel. 0032 4 240 58 47
- Fax. 0032 4 240 58 79
- Aurélie Duprés / Policy officer : aurelie.dupres@ensie.org
- Patrizia Bussi / Coordinator: ensie@ensie.org



info@ensie.org
www.ensie.org



SUPPORTED BY THE EUROPEAN UNION PROGRAM
OF EMPLOYMENT AND SOCIAL SOLIDARITY



community
development
global forum 2014

► Sustainable Community Capacity Collaborative Action

사회적경제와 지방정부의 민관 파트너십 전략

Private - Public Partnership Tactics of Social Economies and Local Governments



지오 로도비코 발리오니 | REVES(사회적경제를 위한 지방
정부와 지역의 유럽 네트워크)

Gio Lodovico Baglioni | European Network of Cities
and Regions for the Social Economy



Gio Lodovico Baglioni 2014

Cooperative governance between social economy organizations and local government

Good morning everyone and thank you for the invitation to participate in this Forum, an invitation for what I'm deeply honored.

I also present a personal thanks and a greeting of the two co-presidents, Jan Olsson and Felice Scalvini in addition to the Secretary General Luigi Martignetti.

Today's theme is very topical because it correlates the relationship between social enterprises and local governments, and this relationship will be analyzed according to an endogenous variable that is controllable and that of the government of cooperatives.

The local territory, from the point of view of public administration, is very close to the citizen. The national or regional administrations are perceived as too far from the village as they do not know personally Representatives, because you can not relate to them, because there is indeed an insurmountable barrier to communication, because communication itself is done one way, from the center to the periphery.

In contrast, at the local level every citizen has the opportunity to personally meet with their representatives: I can meet the mayor at the pub, the commissioner of social services to Sunday Mass or the municipal engineer taking a walk in the mountains. Here we do not speak of democracy or non-democracy; also dictatorial systems are organized so that locally there are representatives of the central government that relate directly with citizens. Here we talk about the direct relationship that the institutions have with the citizens. When I ask for something, I can ask directly to the person: the institutional representative and his family do not relate to every citizen, there is a positive promiscuity. I can understand the budget problems of my municipality and the mayor can see directly if a sidewalk prevents the passage of the wheelchair of handicapped person.

The local social enterprise based in the town reports directly in the local area for what it does, it relates to the local union who personally knows both the workers and the president of the social enterprise. If a worker is a slacker everyone knows and the union can understand president's point of view. If the employer is smart, everyone knows it and everyone will adjust accordingly. There are no hiding places in which to hide because everyone knows everything about everyone and, in this way, the local area becomes a system easily controlled because there is a feedback loop that acts directly and efficiently.

Even in the local cooperative works the same mechanism. The Board of Directors is composed exclusively of local partners, largely incorporated into the social life of the village. The volunteers and working members personally know the president and directors and these are related, often in an informal way, with all the social components of the local area. Very often the cooperative was founded in response to a need of the local area and only later was structured in the form of enterprise. There is a reciprocal exchange of social responsibility that goes beyond the membership of a party rather than another, a social responsibility that is much larger and more felt the duty to comply with the law or the contract. Simply, social responsibility comes first.

I deliberately painted an idyllic picture of an almost utopian system that appears to be almost perfect when compared with large systems, the ones at macro-level regional or national level. I



Gio Lodovico Baglioni 2014

purposely placed the emphasis on only one aspect, the geographical and dimensional because it is easier to explain and understand. I have deliberately introduced the discussion by leaving small because it is at the local level that the embryo develops the cooperative; this embryo can grow while remaining relatively small and highly significant at the local level, where its main stakeholder reside, or can develop, as indeed happens for different reasons, to become a very large organization that develops a turnover of several billion Euros per year. We have examples in Italy, in Europe and in Korea.

"Not all practices encompassing social entrepreneurship and social enterprises are new, these concepts are on the rise. As we have seen, this field is characterized by a wide diversity from the point of view of organizational models. The various conceptions of social enterprise and social entrepreneurship are deeply rooted in the social, economic, political and cultural contexts in which such dynamics take place."

AND

"Social Economy enterprises and organizations are economic and social actors present in all sectors of society, which are set up in order to meet citizens' needs. Above all they are characterized by their purpose: a different way of doing business which continuously associates the general interest, economic performance and democratic operation." (Social Economy Europe).

To continue we must refer to a set of parameters that allow us to better analyze the state of things, companies that want to consider in our analysis and, therefore, relevant stakeholders to interact with the company itself.

There are different concepts of social enterprise that translate into different legislative framework;

different organizational models produce substantially different businesses;

profit or non-profit company in turn produces different companies;

and finally, a model of governance more or less democratic (one member, one vote), in turn produces different companies.

Initially, the legislation of different countries have developed to regulate the development of a social economic reality that had developed from the bottom up, from the local areas. Some examples are the ones you see in the slide:

- Italy (1991): "social cooperative"
- Belgium (1995): "social purpose company"
- Portugal (1998): "social solidarity cooperative"
- Spain (1999): "social initiative cooperative"
- France (2001): "cooperative society of collective interest"
- Poland (2001): "social cooperative"
- United Kingdom (2004): "community interest company"
- Finland (2004): "social enterprise"
- Italy (2006): "social enterprise"
- AND MORE, Europe (2011) "Social Business Initiative - Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation"



Gio Lodovico Baglioni 2014

- *primacy of the individual over capital*
- *solidarity and responsibility*
- *members and general interest mission*
- *democratic control*
- *voluntary and open membership*
- *governance autonomy*
- *economic surpluses are intended for investing or general interest, not for capital distribution*

At the beginning of 2014 the European Community has also published a legal framework of reference to which member countries will have to uniform within two years translating the EU guidelines in the relevant laws of the member countries. The European example is derived from a mediation that has as main actors two profoundly different concepts of social enterprise:

in the German and Anglo-Saxon countries, the prevalence of a law recognizing social enterprise as a company that claims to deal with social issues, regardless of the democratic nature of management and the system of distribution of profits;

more present in the Latin countries (Spain, France and Italy), a vision of social enterprise as a one that recognizes and conforms to specific criteria of democratic management and the weight of capital in the governance of the company.

The approach can be understood, as always, in an economic reading. In general, all the laws favor in some way social enterprises: from the point of view of the tax and from the point of view of the allocation of public contracts. Obviously, the large network enterprises are strongly attracted by these facilities and try to make them recognized, from the legislative point of view, as social enterprises.

The weight that the shareholders have in the company clearly defines the democratic management. If each head has one vote, regardless of the paid-up capital, we have two effects:

the first one that it becomes difficult to make the climb to take control of the firm;
the second that, for a company where capital does not count, it becomes difficult to access venture capital. In this regard our own consortium (Solco Camunia) has submitted a European project to study how to facilitate access to venture capital by cooperatives, capital from businesses and profit at some potential investors exist, but it is not traditionally conveyed in ONG enterprises because it does not benefit neither economic, nor by power and control. The project aims to leverage the research, by business for profit, a sort of "social consensus" that now pays in terms of marketing.

The fact of not being able to easily take control of a company "democratic" makes it more clear, at least until its directors are aware of this potential.

A different organizational model produces different companies. It is easy to understand that a firm run by a CEO with broad powers is very different from a company run by a board of directors elected exclusively among the members of the cooperative. In the first case, probably we have a company more competitive and more responsive; in the second case, probably in front of a certain viscosity in decisions, we have a company that ensures a real representative of the shareholders who are not only formally, the owners of the company.

Finally, the fact of not being able to distribute profits, or to do so only in a very limited way, the mission of the enterprise moves towards economic and social objectives rather than economic and



Gio Lodovico Baglioni 2014

influence positively the way the decisions that the company takes towards services, workers and of its territory are made.

For a cooperative that is supported at local level, it is not difficult to give up to pay for the capital, because the network of local connections helps to bridge the financial gap. In Italy, social cooperatives get about 10% of its income from donations from private citizens and businesses profit firms and, from the point of view of work, many hours are paid in the form of volunteering, even from its own employees who trust their cooperative because it is managed and democratically controlled by its members.

Let us return then to the European legislative framework, which has tried to mediate between the different souls in 28 countries (http://europa.eu/about-eu/countries/index_en.htm), and that can be summed up in these few principles:

- *A **social enterprise** is an operator in the social economy whose main objective is to have a **social impact** rather than make a profit for their owners or shareholders.*
- *It uses its profits primarily to achieve **social objectives***
- *It is managed in an open and responsible manner and, in particular, **involve** employees, consumers and **stakeholders** affected by its commercial activities*
- *It operates by providing goods and services for the market in an **entrepreneurial and innovative fashion***

These general principles do not take into consideration the size of the company and the geographical reference; therefore are applicable to a wide range of businesses. But there are other important aspects that define the social enterprise.

- **Governance**
 - *Autonomy*
 - *Involvement of different stakeholders*
 - *One member, one vote*
 - *Total (limited) profit distribution*
- **Economic risk**
 - *Financial viability of social enterprises depends on the efforts of their members to secure adequate resources to support the enterprise's social mission*
- **Production of goods and/or services**
 - *Production of goods and/or services constitutes in itself the way in which the social mission is pursued*
- **Social innovation**
 - *Social enterprises significantly influence their institutional environment and they contribute to shaping institutions, including public policies, public schemes and legal frameworks*

From the point of view of governance, point out at the *autonomy*, namely non-dependence by public administrations. A social cooperative is a private enterprise in all respects unlike, for example, a foundation (at least in Italy), where the Board of Directors may be elected by a public authority. The cooperative bears the risk, that is, the social enterprise does not have to support themselves with public funds, but must also be financially independent and able to achieve its goals



Gio Lodovico Baglioni 2014

independently.

The social aim is to achieve his mission through the production of goods or the provision of services.

Finally, the last feature shown by the European legislator is the most important for reasoning what we are doing today: the social innovation that takes place influencing public policy and legislative framework.

In this way, on the one hand it is recognized that social enterprise has been, and still is, an innovator of doing business compared to the classical scheme, whether it be for profit enterprise and capitalism, whether it's a state-owned enterprise public controlled, two systems that have developed in opposite directions, in the nineteenth century, but which showed all their limitations, especially in recent years. On the other arises as a characteristic element binding the relationship between social enterprise and public governance. Of course, this presupposes a relationship at least at two levels: (i) regional-national level, because it is at that level that we make the legislative framework governing the system, and (ii) at the local level because, as we have seen, it is at this level you play the relationship of the numerical majority of social enterprises, as the majority are small to medium.

The definition of small-medium enterprise in Europe concerns the number of employees, which can not be higher than 250, and turnover, which may not exceed 50 million euro. It is debating whether to change these limits and, probably, in March 2015 these limits will be reviewed.

This raises a problem with regard to size because while local small businesses find their ideal ground to develop, progress and achieve their social objectives, at a broader level there is a disconnect between the small business and large enterprise, (i) or is not social or (ii) if it is small and social, does not have a channel of communication with the appropriate national or regional institutions.

To overcome this problem, in Italy, and in some other European countries, have developed forms of aggregation of social enterprises: I will speak more of the Italian case. For over twenty years we have developed the consortia that bring together, at the provincial and regional cooperatives that belong to it.

I must say that the theme of the Consortia in Italy is going through a period of crisis for the role that they should have. We have a great debate that has been induced by the crisis of representativeness of the consortia themselves, caused in part by the average size of social cooperatives that are part of them; these, becoming larger, have less need for a consortium that represents if this does not change the services it provides, if it does not change the scope of its intervention, if not renewed. I also say that this year, 2014, in Italy the provinces were abolished (in Italy there were, up to date, four territorial levels of government: the municipality, the province, the region and the state) to mean that they are also changed administrative details. Obviously it is improper to speak of a provincial consortium if there is no longer the administrative province to refer to.

At the national level in Italy, there are mainly two large aggregations that are Legacoop and Confcooperative, a kind of unions representing cooperatives nationwide doing some sort of lobbying with regard to national legislation.

The territorial consortium is born mainly for two reasons:

- provide services to member cooperatives in order to reduce the aggregate cost of certain special services (accounting, marketing, visibility, etc.).

- have an aggregate size greater than that of the individual cooperatives to participate in public contracts which, individually, single cooperatives could not participate, then



Gio Lodovico Baglioni 2014

redistributing the work among the associates.

Obviously, changing the size of the cooperatives, it changes the type of services to be delivered and change the necessary legal instruments to appear in public procurement; changing or deleting an administrative level, the consortium must obviously comply.

However, the Consortium have represented an indispensable tool in the development of social cooperation over the last twenty years, and, under certain conditions, can continue to play an important role in the social economy, in this case the Italian-European experience may be interesting to study.

At this point we return to the initial object, the governance of cooperatives for the development of the relationship between social enterprises and local government.

"the governance structure can be seen as the set of organisational devices that ensure the pursuit of the organisation's mission, it can be analysed along several dimensions" (EMES – SE). In Europe, the notion of social enterprise focuses more heavily on the way an organisation is governed and what its purpose is rather than on whether it strictly adheres to the non-distribution constraint of a formal non-profit organisation (Young and Salamon) and "a social enterprise is an operator in the social economy whose main objective is to have a social impact rather than make a profit for their owners or shareholders. It operates by providing goods and services for the market in an entrepreneurial and innovative fashion and uses its profits primarily to achieve social objectives. It is managed in an open and responsible manner and, in particular, involves employees, consumers and stakeholders affected by its commercial activities". (Europe's Social Business Initiative, 2011).

In the area of co-operation between social enterprises and local authorities, a good case study is that of the Italian framework law 328-2000. It's a good case study because the principles that inspired the law were very good, but the implementation wasn't terrific.

The main idea was to develop a cooperation between public authorities (at different levels) and third sector (cooperatives, volunteer associations, ...) to promote co-projecting in the area of social services. The responsibility for deploying services lies with public authorities, but the way to achieve (the project) the goals lies both on public authorities and the third sector (art 1.5).

Unfortunately, public authorities interpreted the law in a way that they say what to do, cooperatives do it (at a lower price than if delivered by public authorities). The problem is that in this way the whole system loses the on-the-ground experience. Only at very local area it is still possible to have some real co-projecting experiences. This is achieved when a cooperative governance is able to detect a good direction and the local territory administration has a clear view of each other's skills.

The European Community added a new level which is very important from the point of view of economic and legislative environment.

I have to say that union associations (Legacoop and Confcooperative) are too closed in on themselves with a narrow national perspective to respond dynamically and efficiently at European level, although in recent months they are evolving. Thus were born the various associations NGOs, of which I think Reves is the most important and the most qualified. I think I can say this even if I am a member of the Board of Reves' cause I've just arrived and what has been built is all about those who preceded me.

Let's see what Reves in a nutshell:

1. Establish a stable partnership between **local authorities** and the **social economy**.
2. Create and develop a new culture of **social entrepreneurship**.



Gio Lodovico Baglioni 2014

3. Apply **gender equality**, promote diversity through **inclusion**, fight against every kind of discrimination.
4. Develop **innovative models** and partnership between local authorities and social economy.
5. Identify **common objectives** and synergies with other networks.
6. Work actively with the **European Commission**, ..., for the development of **social economy in Europe**.
7. Promote the **exchange of good experiences** between members.

One of the key points of the action of Reves (point 4.-) is precisely to promote innovative models of partnership between local authorities and the social economy. This is written in the statute, to be accepted a nomination at Reves the applicants must appear together in the same area, a local public authority and an undertaking or association of undertakings which has a size which would be dealing directly with the local authority reference. As an example, the consortium at which belongs my cooperative, has a territorial sub-provincial area of reference, it acts in an Alpine valley of approximately 100 km in length and 100,000 inhabitants, while its public partner at Reves is the Mountain Community of Vallecamonica representing the 42 municipalities of the Valley.

The consortium Solco Camunia represents 13 cooperatives out of a total of about 20 and plays a political role between the cooperatives and the Comunità Montana and other public players, while co-operatives, which are small (on average of 20 to 100 employees with a turnover of 350,000 to 2,500,000 euro), are specialized in the provision of specific services in the social and health care, for type A cooperatives, and in the execution of public utility for the type B cooperatives that make employment of disadvantaged people (physically, mentally or socially).



Gio Lodovico Baglioni 2014

사회적 경제 조직과 지방 정부 사이의 협동조합 거버넌스

안녕하세요? 포럼에 초대해 주셔서 감사합니다. 영광으로 생각합니다.

또 개인적으로 공동대표 Jan Olsson 과 Felice Scalvini 에게 감사하고, 더불어 Luigi Martignetti 사무총장에게도 감사드립니다.

오늘의 주제는 사회적 기업과 지방 정부간의 관계에 연관된 것으로 매우 시사적이며, 이 관계를 내생적(內生的) 변수에 따라 분석하겠습니다. 이 변수는 통제 가능한 것으로, 협동조합의 관리에 대한 것입니다. 행정의 관점에서 볼 때, 지방 지역은 시민과 매우 가깝습니다. 국가행정(정부) 혹은 (광역)지방행정은 마을과는 너무 먼 것으로 인식되는데, 이는 이들이 직접적으로 마을 대표들을 알지 못하기 때문입니다. 왜냐면 그들과 관계를 맺기 어렵기 때문인데, 이는 실제로 커뮤니케이션에 있어서 넘을 수 없는 벽이 존재하기 때문이고, 이는 커뮤니케이션 자체가 일방적으로 중앙에서 지방으로 내려가는 방식으로 이루어지기 때문입니다.

그에 반해, 지방 레벨에서는 모든 시민들이 자기 마을의 대표와 직접 만날 수 있습니다. 저도 맥주 집에서 시장을 만날 수 있고, 사회복지위원과 주일미사에 갈 수도, 지방자치체 공식 도시공학 엔지니어와 함께 산행을 갈 수도 있습니다. 여기서 민주성이나 비민주성 같은 걸 얘기하지는 않겠습니다. 그리고 독재체제에서 일부 중앙정부의 대표가 시민들과 직접적으로 관계를 맺는 것에 대해서도 마찬가지입니다. 여기서는 기관들이 시민들과 직접적으로 관계 맺는 것에 대해서 다를 것입니다. 만일 제가 뭔가를 요구한다면, 이런 걸 요구하겠습니다. 기관의 대표자와 그 가족은 개별 시민과 직접 알지 못하며, 여기에는 낙관적 무차별성이 있습니다. 저는 제가 속한 지자체의 예산 문제에 대해 이해하고, 시장은 인도가 장애인의 휠체어 통행을 막는 경우 이를 직접 볼 수 있습니다.

타운에 위치한 지역 사회적 기업들이 직접적으로 지역 내에서 무엇을 하는 지에 대한 보고에 따르면 이들은 지역 노조와 관계를 맺고 있으며, 이들은 직접적으로 근로자와 사회적 기업의 대표 양측을 모두 잘 알고 있습니다. 만일 근로자가 태만하면 모두가 이를 알고 노조는 대표의 입장을 이해할 수 있습니다. 고용주가 현명하다면, 모두 이를 알고 모두 그에 맞춥니다. 모두가 서로에 대해 잘 알고 모든 것을 알고 있으므로 숨을 곳도 숨길 것도 없으며, 이런 방식으로, 지역사회 시스템은 쉽게 통제와 조절이 가능해 집니다. 왜냐면 직접적이고 효율적으로 작동하는 피드백 순환 체계가 있기 때문입니다. 지역의 협동조합 작업도 동일한 메커니즘을 가집니다. 마을의 사회생활에 광범위하게 통합되는 지역의 파트너들로만 구성되는 이사회가 필요합니다. 자원봉사자와 근로자들이 직접적으로 대표와 이사들을 알고 이들이 서로 사회의 모든 사회적 요소들로, 종종 형식적이지 않은 방법으로, 얹히고 설켜 있는 겁니다. 협동조합은 많은 경우 사회의 필요에 부응하기 위해 설립되었습니다. 그리고 나중에서야 회사의 형식을 갖췄습니다. 여기에는 다른 무엇보다 당사자 조직의 구성원을 넘어서는 사회적 책임의 상호 교류가 있으며, 사회적 책임이라 함은 법이나 계약을 지키는 것보다 더 크고 더 책임감을 느끼는 그 무엇입니다. 간단히 말하면, 사회적 책임이 가장 우선합니다.

저는 지금 의도적으로 대규모의 광역지방정부나 국가적 레벨의 거대한 시스템과 비교하면 거의 완벽해



Gio Lodovico Baglioni 2014

보이는, 거의 유토피아적인 시스템을 목가적으로 묘사했습니다. 저는 고의적으로 오직 한 측면, 지리적이고 공간적인 점만 강조했습니다. 설명하기 쉽고 이해하기 쉽기 때문입니다. 전 의도적으로 작은 문제는 제쳐두고 논의를 시작했습니다. 지역 레벨에서 이제 막 싹이 나 협동조합이 성장하고 있기 때문입니다. 이 싹은, 주요 이해관계자들이 살고 있는 지역 레벨에서는 상대적으로 작더라도 매우 중요하며 성장해 나갈 수 있습니다. 또는 이 싹이 자라, 여러 다양한 원인들로 인해, 연간 수십억 유로의 매출을 일구어내는 아주 커다란 조직을 만들어 낼 수도 있습니다. 이탈리아와 한국에 그러한 실 사례가 있죠.

"사회적 기업이 정신과 사회적 기업을 포괄하는 모든 사례가 다 새로운 것은 아니며, 이러한 개념은 이제 상승세에 있다. 우리가 보아 왔듯, 이 분야는 조직 모델 관점에서의 광범위한 다양성에 그 특징이 있다. 사회적 기업과 사회적 기업가 정신의 다양한 개념들은 역동성이 일어나는 사회적, 경제적, 정치적, 문화적 맥락에 깊이 뿌리를 두고 있다."

그리고

"사회적 경제 기업과 조직들은 시민들의 필요에 부응하기 위해 형성되는 사회의 모든 부분에 존재하는 경제적이고 사회적인 행위자이다. 특히 이들은 그 목적을 통해 구별되며, 공공의 이익과 경제적 성장 그리고 민주적 운영에 지속적으로 결부되는, 다른 방식의 사업 운영이다." (소셜 이코노미 유럽)

논의를 계속하기 위해 현재의 상황을 더 잘 분석하게 해 주는, 우리의 분석에서 고려하려 하는 회사들과, 회사와 상호작용하는 관련 이해관계자 등의 몇 가지 파라미터 들을 언급해야겠습니다.

- 다양한 입법체계 안에서 해석되는 다양한 개념의 사회적 기업들
 - 상당히 다양한 비즈니스들을 만들어내는 다양한 조직 모델들
 - 결과적으로 다양한 회사들을 만들어내는 영리 및 비영리 회사들
 - 결과적으로 다양한 회사들을 만들어내는 더 민주적이거나 덜 민주적인 거버넌스의 모델
- (1 인 1 표)

초창기에, 지역 사회의 밑바닥에서 형성되어 부상한 사회적 경제 실체의 발달을 통제하기 위해 여러 나라에서 입법이 이루어졌습니다. 몇 가지 예를 보여드리겠습니다.

- 이탈리아(1991): "사회적 협동조합"
- 벨기에(1995): "사회적 목적 회사"
- 포르투갈(1998): "사회적 연대 협동조합"
- 스페인(1999): "소셜 이니셔티브 협동조합"
- 프랑스(2001): "집단 이익을 위한 협동조합"
- 폴란드(2001): "사회적 협동조합"
- 영국(2004): "Community Interest Company 지역사회 이해관계 회사"



Gio Lodovico Baglioni 2014

- 핀란드(2004): “사회적 기업”
- 이탈리아(2006): “사회적 기업”
- 기타, 유럽(2011): “소셜 비즈니스 이니셔티브 - 사회적 경제와 혁신에 있어 사회적 기업과 핵심 이해관계자들에게 호의적인 분위기를 조성”
 - 자본보다 사람을 우선시
 - 연대와 책임의식
 - 구성원과 공공 이익의 미션
 - 민주적 관리
 - 자발적이고 개방된 멤버십
 - 거버넌스의 자율성
 - 자본 배분이 아니라 투자와 공공 이익을 위해 사용되는 잉여금

2014 년 초에 유럽집행위원회에서 법률체계를 발표했는데, 이는 회원국들로 하여금 2 년 안에 유럽연합의 가이드라인을 자국의 관련 법체계로 이식하도록 하는 것이었습니다. 유럽의 사례는 사회적 기업의 주 요인으로서의 두 가지 완전히 다른 개념들의 조정으로부터 나온 것입니다.

- 독일과 영국로 색슨 계열 국가들에서는, 사회적 이슈를 다루는 것을 표방하는 회사를 법에서 인정하는 사회적 기업으로 보는 견해가 일반적으로, 경영의 민주성이나 이익 분배 체계 같은 것은 상관없습니다.
- 좀 더 최근에 라틴 계열 국가들(스페인, 프랑스, 이탈리아)에서는 사회적 기업의 비전을 민주적 경영에 대한 명확한 기준과 회사의 거버넌스에 있어 자본의 비중 같은 것들을 보고 인정하고, 이런 기준들을 따르고 있습니다.

늘 그렇듯, 이런 접근은 경제적 맥락에서 이해할 수 있습니다. 대개, 모든 법은 어떤 식으로든 사회적 기업에 호의적입니다. 세금과 공공 조달 계약 등의 관점에서 봐도 그렇습니다. 분명히, 커다란 네트워크에 속한 기업들이 이러한 시설들에 이끌리고 있으며 입법적 관점에서 이들을 사회적 기업으로 인정하도록 하고 노력하고 있습니다.

회사에서 주주들의 비중은 민주적 경영을 명확하게 나타냅니다. 납입자본에 상관없이 두당 1 표라면, 두 가지 효과가 있습니다.

- 첫째, 위로 올라가 회사를 지배하는 것이 어려워집니다.
- 둘째, 자본이 중요한 회사가 아니라면 벤처 캐피탈 접근도 어려워집니다. 이와 관련하여 우리 콘소시움(Solco Camunia)에서는 협동조합이 벤처 캐피탈에 접근하는 방법, 비즈니스에서 어떻게 돈을 벌고 잠재적 투자자가 있을 경우 수익 배분을 할 지 등을 연구하기 위해 유럽연합 프로젝트를 제안했지만, 경제적으로도 권력과 통제 측면에서도 이익이 없기 때문에 ONG 기업들에 관례적으로 전해지지 않았습니다. 프로젝트의 목적은 현재 마케팅적으로 득이 되는 ‘사회적 공감대’ 같은 종류의 이익을 주는 비즈니스로, 연구를 한 차원 끌어올리는 것입니다. 적어도 이사진들이 이러한 가능성을 알고 있는 한, 회사의 지배권을 쉽게 가지지 못하게 된다는 “민주적” 사실은 이를 더 분명히 해 줍니다.



Gio Lodovico Baglioni 2014

각기 다른 조직 모델은 다양한 회사들을 만들어 냅니다. 대표이사가 폭넓은 권한을 가지고 운영하는 회사가 협동조합 구성원 중에서만 선출된 이사회가 운영하는 회사와 매우 다르다는 것을 이해하는 것은 쉽습니다. 전자의 경우 회사는 더 경쟁적이고 더 반응이 빠릅니다. 후자는, 어떤 어려운 결정을 앞에 두고 있을 경우, 회사는 형식적인 것 만이 아닌, 회사의 소유자인 주주들의 진짜 대표자를 가지게 됩니다.

결국, 이익을 배분하지 못한다는 사실, 혹은 매우 제한된 방식으로 행동해야 하는 것, 기업의 미션이 경제적인 것보다는 사회경제적 목적을 향해 움직이고 회사의 의사결정 방식에 긍정적 영향을 미치는 것 등이 서비스와 근로자 및 그들의 영역을 만듭니다.

지역 레벨에서 지원받는 협동조합의 경우, 지역 연고 네트워크가 재정 격차를 메우도록 도와주므로 자본에 대한 지불을 포기하는 것이 어렵지 않습니다. 이탈리아에서 사회적 협동조합의 수입의 10% 정도는 시민들과 기업이익에서 오는 기부금입니다. 그리고 업무적으로 많은 자원봉사를 받는데, 이 중에는 심지어 협동조합의 피고용인들도 있습니다. 이는 조합이 구성원들에 의해 경영되고 민주적으로 관리되기 때문에 그들이 조합을 신뢰하고 있기 때문입니다.

유럽연합 입법체제로 되돌아가보면, 이 체계는 28 개국의 서로 다른 생각들을 중재하려 했으며 이는 아래의 몇 가지 원칙들로 요약됩니다. (http://europa.eu/about-eu/countries/index_en.htm)

- **사회적 기업**은 사회적 경제 분야의 주체로, 그 주 목적은 주주의 이익이 아닌 **사회적 영향력**을 발휘하는데 있다.
- 이익금은 주로 **사회적 목적** 달성에 사용한다.
- 개방적이고 책임 있는 방법으로 경영되며, 특히 피고용인, 소비자 그리고 경제적 활동에 있어 영향 받는 **이해관계자와 관련하여** 그러하다.
- **기업적이고 혁신적인 방식**으로 시장에 상품과 서비스를 제공하여 운영된다.

이러한 일반 원칙들에 회사의 규모나 지리적 관련성 같은 것은 고려되지 않습니다. 그러므로 광범위한 비즈니스에 모두 적용됩니다. 그 외에 사회적 기업을 정의하는 또 다른 중요한 측면들은 아래와 같습니다.

- **거버넌스**
 - 자율성
 - 다양한 이해관계자의 참여
 - 1 인 1 표
 - 총이익(제한이익) 분배
- **경제적 리스크**
 - 사회적 기업의 재정적 자립은 기업의 사회적 미션을 지원하는 안정적이고 충분한 자원을 위한 구성원들의 노력에 달려있다.
- **상품과 용역의 생산**
 - 상품과 용역의 생산은 그 자체로 사회적 미션을 추구하는 방식으로 구성되어야 한다.



Gio Lodovico Baglioni 2014

• 사회혁신

- 사회적 기업은 제도적 환경에 중요한 영향을 끼치며 공공정책, 공공제도, 법적 체계 등을 포함하는 법령의 형성에 기여한다.

거버넌스 관점에서 자율성을 언급하자면 말 그대로 행정 비-의존적이라는 말입니다. 사회적 협동조합은 사기업과는 모든 면에서 다릅니다. 예를 들어, (최소한 이탈리아에서는) 설립의 경우 이사회는 공공기관이 선출합니다. 협동조합은 위험을 부담하게 됩니다. 즉, 사회적 기업은 공적 자금을 지원받지 않아도 되지만, 대신에 재정적으로 독립적이어야 하며 독립적으로 사회적 목적을 성취할 수 있습니다. 사회적 목적은 상품의 생산이나 서비스의 공급을 통해 그 미션을 달성하는 것입니다.

결국, 유럽 입법에서 보이는 마지막 특성은 우리가 오늘날 무엇을 하는 가를 설명해 주므로 가장 중요합니다. 지금 일어나는 사회 혁신은 공공 정책과 입법 체계에 영향을 주고 있습니다.

이렇게 해서, 한편으로 사회적 기업은 고전적 체계와 비교하여 그간, 그리고 지금도, 사업을 수행해 온 혁신자로 인정받고 있습니다. 고전적 체계는 자본주의 영리기업이든, 공적으로 통제되는 국가 소유 기업이든, 두 시스템은 서로 반대 방향으로 발전해 왔으며, 19 세기에, 그러나 특히 최근에 그들의 모든 한계를 보여줬습니다. 다른 한편으로는 사회적 기업과 공공 거버넌스 간의 관계를 묶는 특징적 요소로 뜨고 있습니다. 물론, 이것은 최소 두 레벨에서의 관계를 예상한 것입니다. (1) 지역과 국가 레벨, 이 레벨에서 우리가 시스템을 지배하는 입법 체계를 만들기 때문입니다. (2) 지역 레벨, 우리가 보아왔듯, 다수가 중소기업이므로, 이 레벨에서 사회적 기업의 수적 우세 관계를 가지기 때문입니다. 유럽에서 중소기업의 정의는 피고용인의 숫자가 250 명 이하이고 매출액은 5 천만 유로를 넘지 않아야 합니다. 이 제한 규정을 바꿀지에 대해서는 논란 중에 있으며, 아마도 2015 년 3 월에는 이 제한들이 검토될 것입니다.

이것이 크기와 관련해서 문제를 일으키고 있습니다. 지역의 소기업이 이를 자신들의 발전과 전진과 자신들의 사회적 목적 달성을 위한 이상적인 조건이라고 생각하는 한편 더 넓은 레벨에서는 소기업과 거대기업간의 단절이 있기 때문입니다. (1) 혹은 사회적이 아니거나 (2) 혹은 작고 사회적이거나, 적절한 국가 혹은 지역 기관들과의 커뮤니케이션 채널을 가지고 있지 않은 것입니다.

이러한 문제를 극복하기 위해 이탈리아와 몇몇 다른 유럽 국가들에서는, 사회적 기업의 집단 형태를 만들었습니다. 이탈리아 케이스에 대해 좀 더 말씀 드리겠습니다. 우리는 20 년 이상 컨소시엄들을 만들고 이에 속하는 시와 도의 협동조합들을 서로 연합시켰습니다.

이탈리아의 컨소시엄의 주제는 위기의 시기를 헤쳐나가는데 있어 각자 해야 할 역할을 하는 것입니다. 우리는 컨소시엄 자체의 대표성의 위기로 야기된 커다란 논쟁거리가 있는데, 이는 사회적 협동조합의 평균 크기로 귀결됩니다. 이들이 커지면 컨소시엄의 대표성에 대한 필요가 적어질 것입니다. 제공하는 서비스나 중재의 범위를 변경하거나 새로워지지 않는 한. 게다가 올해 2014 년, 이탈리아에서는 도(province) 단위가 없어졌습니다. (이탈리아에는 4 개의 행정 지역 단위가 있었습니다. 시, 도, 지방, 국가) 이는 행정의 세부사항도 바뀌었다는 것을 의미합니다. 분명히, 더 이상 행정적 도 단위가 존재하지 않는데 도 단위 컨소시엄을 말하는 것은 부적절합니다.

이탈리아 전체에, 크게 2 개의 집합체가 있습니다. 이들은 레가쿱과 콘프쿱이고, 일종의 조합으로서 나라



Gio Lodovico Baglioni 2014

전체의 협동조합들을 대표하며 국가 입법 같은 종류의 로비 같은 일을 합니다.

지역 컨소시엄은 두 가지 주된 이유로 인해 생겨났습니다.

- 회원 협동조합들로 하여금 특정 서비스에 대한 총비용을 줄이는 서비스 제공 (회계, 마케팅, 가시성 등)
- 개별 협동조합보다 큰 규모를 만들어 개인이나 개별 협동조합이 참여할 수 없는 공공 계약 등에 참여하고 나중에 일감을 회원에게 분배하기 위해.
- 분명히, 협동조합의 크기를 바꾸는 것은 제공되는 서비스의 종류를 바꾸고 공공 조달 참여에 필요한 법적 장치도 바꿉니다. 행정 레벨을 바꾸거나 삭제하고, 컨소시엄은 이를 따릅니다.

그러나, 컨소시엄은 지난 20 년 이상 사회적 협동의 발전에 필수적인 도구 역할을 해 왔습니다. 그리고 특정 조건 하에 지속적으로 사회적 경제 분야에서 중요한 역할을 할 수 있습니다. 이탈리아-유럽연합이 경험한 사례는 재미있는 연구주제일 것입니다.

여기서 사회적 기업과 지방 정부 간의 관계를 발전시키기 위한 협동조합의 거버넌스라는 처음 주제로 되돌아가 봅시다.

- *“거버넌스 구조는 구조적 장치 단위에서 볼 수 있는데, 이는 조직의 미션 추구를 가능케 하며, 몇 가지 차원으로 분석될 수 있다” (EMES-SE). 유럽에서는, 사회적 기업의 개념에 대해 조직을 지배하는 방식에 초점이 많이 기울어있으며, 공식 비영리 기구(Young and Salamon)의 비-분배 규제를 철저히 지키는지 여부보다 그 목적이 무엇인지에 초점이 있다. “주된 목적이 기업 소유자와 주주의 이익창출보다는 사회적 영향력에 있는 사회적 경제의 주체로, 기업적이고 혁신적인 방식으로 시장에 상품과 서비스를 제공하여 운영되며 창출된 이익을 주로 사회적 목적을 위해 사용한다. 개방적이고 책임 있는 방식으로 경영되며 특히 피고용인, 고객 그리고 기업의 상업적 활동에 영향 받는 이해관계자들과 관련하여 그러하다.” (2011 년 유럽연합 소셜 비즈니스 이니셔티브)*

사회적 기업과 지방 정부 간의 협력의 영역에서 좋은 연구 사례는 이탈리아인 프레임워크 법령 328-2000 입니다. 이것이 좋은 사례 연구 케이스인 이유는 입법에 영감을 준 원칙들이 매우 좋았지만, 실행은 그리 좋지 않았기 때문입니다.

핵심 아이디어는 (여러 수준의) 공공 기관과 제 3 섹터(협동조합, 자원봉사조직 등) 간에 협력 관계를 만들고 사회 서비스 분야에서 공동 프로젝트를 추진하는 것이었습니다. 서비스 배치의 책임은 공공 기관이 지고, 프로젝트의 목표를 달성하는 방법은 공공 기관과 제 3 섹터 양쪽에 있었습니다. (규정 1.5) 불행히도, 공공기관은 법률을 자신들이 할 일을 지정하는 거라고 해석했고, 협동조합들은 이를 수행했습니다(공공 기관이 수행하는 것보다 낮은 가격에). 문제는 이런 방식으로 전체 시스템이 현장 경험을 느슨하게 한다는 것입니다. 오로지 아주 지역적인 영역에서만 공동 프로젝트의 경험을 하는 것이 가능합니다. 이는 협동조합 거버넌스가 올바른 방향을 탐지하고 지방 행정은 각각의 스킬에 대해 명확한 시야를 가질 때에만 성취될 수 있습니다.

유럽연합 커뮤니티는 경제적 입법적 환경의 관점에서 매우 중요한 새로운 레벨을 추가했습니다.

최근 몇 달 동안 진화 중이긴 하지만, 조합 연합체들(레가쿱과 컨프쿱)은 유럽 레벨에서 역동적이고



Gio Lodovico Baglioni 2014

효과적으로 응답하기 위해 편협한 국가적 관점을 가진 점에서 서로 너무 가깝습니다. 이렇게 해서 다양한 NGO 단체들이 태어났고, 저는 그 중 Reves 가 가장 중요하고 가장 훌륭하다고 생각합니다. 제가 Reves 의 이사회 멤버임에도 불구하고 이렇게 말할 수 있습니다. 저는 이제 막 여기에 도달했고, 기존의 업적은 모두 저를 발전하게 했기 때문입니다.

간략히 Reves 가 무엇을 하는지 보시죠.

1. 지방 정부와 사회적 경제 간에 안정적 파트너십 건설
2. 사회적 기업가 정신의 새로운 문화를 창조 및 발전
3. 성적 평등을 적용, 사회통합을 통해 다양성 고취, 모든 종류의 차별에 항거
4. 지방 정부와 사회적 경제 사이에 혁신 모델과 파트너십을 개발
5. 공통의 목표를 확인하고 다른 네트워크와 시너지 발휘
6. 유럽의 사회적 경제 발전을 위해 유럽집행위원회와 능동적으로 활동.
7. 멤버 간 좋은 경험의 교류를 촉진

Reves 활동 (포인트 4.-) 의 키 포인트 중 하나는 정확히 지방정부와 사회적 경제 사이에 파트너십의 혁신 모델을 촉진하는 것입니다. 이는 법규로 규정돼있고, Reves 에서 임명이 받아들여지려면 지방 정부와 기업 혹은 기업 연합체 지원자들은 같은 영역에 있어야 하며, 기업 혹은 기업 연합체는 지방 정부 레퍼런스를 직접 처리할 수 있는 정도의 크기라야 합니다. 예를 들어, 저희 협동조합이 속한 컨소시엄은 지방의 도-하위 지역의 레퍼런스를 가지고 있으며 10 만 명의 주민이 살며 길이가 100 킬로에 달하는 알파인 계곡에서 활동합니다. 여기서 Reves 의 공적 파트너는 Vallecamonica 산악 커뮤니티로, 계곡의 42 지자체를 대표합니다.

Solco Camunia 컨소시엄은 20 개 중 13 개 협동조합을 대표하며 협동조합과 Communita Montana 그리고 여타 공적 주체들 사이에서 정치적 역할을 수행합니다. 반면 작은 협동조합들(20~100 명 사이의 피고용인과 35 만~250 만 유로 사이의 매출액)은 사회보전 영역에서 특화된 서비스를 제공하는 데에 전문화되어 있는 A 유형 협동조합 그리고 공공사업을 실행하는 B 유형 협동조합들이 있고, 이들은 (육체적, 정신적, 사회적) 취약계층의 고용을 창출합니다.



토론문 : 자활복지 국제포럼 ‘사회적경제와 지역재생’

김 신 양(한국사회적경제연구회 부회장)

1. 프랑스 지역관리기업(Régie de Quartier, RQ)의 시사점

- RQ는 한국의 사회복지관+주민운동조직+자활지원조직의 혼합 형태로서 도심재개발 과정에서 탄생한 저항조직이자 주민이 참여하여 대안적인 지역개발을 이루고자 하는 사회경제조직임
- 지배구조 : Association의 지위임에도 RQ의 요건으로 지자체 및 사회적주거회사의 참여를 전제함으로써 지역활동의 주요파트너를 이해당사자그룹으로 포함
- 주민과 공공부문의 매개(중개)역할 : RQ의 경우 저소득층 밀집지역(대부분의 경우 특별관리지역으로 분류된 지역)에 위치하여 공공부문이 지역운영에 어려움을 겪고 있으며 행정의 손이 미치지 못하는 경우가 많음. 이러한 곳에 지역주민과 가깝고 그들의 니즈와 어려움을 잘 파악하고 있는 RQ가 관과 매개역할을 함으로써 효율적인 지역운영에 기여하고 있음(예컨대 주민의 참여를 통한 임대주택 환경개선으로 지역분위기 개선, 야간파수꾼의 활동으로 주민간 갈등 및 불화 예방 등)
- 철저한 지역중심과 지역공동체 형성에 기여 : RQ는 단순히 서비스를 제공하는 조직이 아니라 지역에 살며, 지역을 잘 아는 사람이 활동하는 조직임. 이를 통해 확보한 신뢰로 주민의 참여에 기반하여 일자리 또한 주민들이 처한 문제를 해결하거나 지역환경개선 등 참여주민의 노동으로 인한 혜택이 지역으로 다시 돌아가는 선순환구조를 만들고 있음. 또한 사회적으로 배제된 이들이 지역에 기여하게 함으로써 건강한 주민관계를 형성하여 지역공동체 형성에 기여
- 주민 임파워먼트와 주민자치의 실현 : 스스로를 쓸모없는 사람으로 여겨 위축되어 있거나 사회에서 배제된 주민에게 지역에 기여할 수 있는 기회를 제공함으로써 자기존중과 존엄성을 회복하는데 기여하고 있음. 또한 임대아파트 주민이 스스로 주거환경을 개선하고 자기가 사는 지역을 관리하도록 함으로써 주민자치 실현에 기여

2. 이탈리아 사회적협동조합(Social Cooperative, SC)의 시사점

- 지배구조 : 협동조합 최초로 복합이해당사자구조를 고안함으로써 노동통합에 따른 교육훈련 제공서비스를 제공함에도 기업에 부담이 덜 가도록 자원봉사자를 조합원으로 통합



- 협동조합간의 협동 구조 : 지역컨소시움, 전국컨소시움을 통하여 협동조합다운 적절한 작업장 환경을 조성함과 동시에 규모의 경제를 실현할 수 있음
- 사회적 관계 : 노동조합과의 파트너십을 통하여 일반기업과의 협력이 가능할 수 있게 되었을 뿐 아니라 자칫 폐쇄성을 가진 보호작업장의 불법노동관행으로부터 참여자의 노동권을 보호할 수 있는 장치를 마련할 수 있었음
- 협동조합다운 협동조합을 유지하기 위한 점검제도 : 이탈리아의 사회적협동조합법은 사회적협동조합이 “인간의 발전과 시민의 사회통합에 있어 지역사회(공동체)의 일반이익을 추구한다”라고 규정한다. 이를 위해 사회적협동조합은 기업문화와 실천을 “노동의 가치를 더 큰 사회적 질에 이르게 한다는 사회적기업정신의 기본 원칙”에 두고 있다. 즉, 사회적협동조합은 노동이라는 매개를 통하여 인간의 발전을 꾀함으로써 궁극적으로는 사회전체의 질적 향상을 추구한다는 것이다. 이를 위하여 1991년 법은 네 가지 지표를 제시한다.

- 사람의 치유를 위한 행동
 - 사용되지 않고 낭비되고 인정되지 않은 인적·물적 자원의 회복과 생산적 이용
 - 제품과 서비스의 질, 생산방법의 질, 작업장 및 노동자간 관계의 질
 - 정보제공 및 교육훈련, 관계의 민주성, 권리 존중과 개인의 기량 강화를 내용으로 하는 협동의 질
- 위 지표를 통해 볼 수 있듯이 사회적협동조합은 사회적 목적을 기능주의 중심이 아니라 사람의 치유와 존중, 그리고 생명과 살림의 가치를 가지고 협동을 위한 관계 중심으로 보고 있으며, 개인을 고려하면서도 끊임없이 협동의 관계를 발전시키기 위해 노력하고 있음을 알 수 있다.

3. 유럽 노동통합사회적기업(WISE)의 시사점

- 노동통합의 유형 및 목적 : 노동통합의 유형 및 목적을 세분화하여 사회적불이익자의 처지에 맞는 통합의 목표를 설정한 점. 유형에 따라 성과 지표를 달리함(예컨대 사회적응력 향상, 초보적인 기술 습득, 전문기술 습득을 통한 시장 진입, 중장년층을 위한 안정적인 일자리 제공 등으로 구분)
- 생산과 복지의 통합 : 교육훈련을 통한 시장진입 뿐 아니라 기업내 복지서비스(동반지우서비스)를 병행함으로써 참여자의 주거, 재정, 건강 등의 문제를 해결하도록 지원함으로써 자활의 여건을 조성



토론문 : 지역재생과 사회적 경제 : 해외사례의 시사점과 지방정부의 역할

김 영 배(서울 성북구청장 / 전국 사회연대경제 지방정부협의회 사무총장)

■ 지역재생과 자활형 복지: 유럽사례의 시사점

- 발표문을 통해 유럽의 사회적 경제 발전과 취약계층의 자활을 주도해온 연합체인 CLNRQ, ENSIE, REVES 사례를 통해 자활 및 노동통합형 사회적 기업, 협동조합 등이 지역재생에서 수행한 역할을 보다 구체적으로 살펴볼 수 있었음
 - 대략 세 가지 측면에서 한국의 사회적 경제를 중심으로 한 지역재생과 지방정부의 역할에 시사점을 던짐
- 발표에서 언급된 지역관리기업과 노동통합형 사회적 기업은 한국의 자활사업과 그를 기반으로 한 노동통합형 사회적기업, 자활기업들과 유사한 성격
 - CLNRQ를 구성하고 있는 지역관리기업(RQ)의 사업범위는 지역주민을 대상으로 한 개인서비스(외식, 세탁 등)뿐만 아니라 한 지역에 필요한 도시관리서비스(건물보수, 도로 및 주차장 관리 등)를 포괄
 - 반면 국내 자활 및 노동통합형 사회적 기업은 일부를 제외하고는 아직 개인서비스 위주의 사업을 수행하고 있음
 - 이러한 차이는 근본적으로 한국의 중앙 및 지방정부가 공공자산 관리를 대부분 직접 담당하고 있기 때문임
- 물리적인 지역개발이 아닌 지역자원에 기반한 지역재생을 성공적으로 달성하기 위해서는 주민이 주도하는 지역자원 발굴과 활용이 필수적
 - 공공자산 관리 및 운영의 민간위탁 등 자산활용(asset management) 방식의 적극적 도입이 필요한 이유임
- 지역관리기업과 같은 사회적 경제 조직을 중심으로 한 지역재생 사업이 본격화되기 위해서는 영국의 '개발신탁(Development Trust)'처럼 지역 자산의 민간관리가 통합적으로 이루어질 수 있도록 제도개선이 필요



- 1998년 시작된 지역관리기업의 사례를 볼 때, 비슷한 시기에 시작된 국내 자활 사업을 주도한 지역자활센터도 점차 사업영역을 확장할 것으로 예상
- 현재 국내에서 제정추진 중인 사회적 경제 기본법 등에 관련조항이 포함되어 향후 한국에서도 지역관리기업과 유사한 형태의 사회적 경제 조직이 등장할 것으로 기대됨

○ ENSIE의 사례에서 흥미로운 점은 노동통합형 사회적 기업(WISE)을 정의함에 있어 취약계층의 고용이 가능한 ‘고용창출형’뿐만 아니라 이를 위한 교육훈련을 주 사업으로 하는 ‘교육훈련형’ 기업까지 포함한다는 점

- 국내 자활사업도 훈련과 고용이 연계된 체계안에서 발전한다는 점에서 유사한 성격을 지님.
- 특히 지역자활센터가 취약계층 인력을 숙련된 간병인력(요양보호사)로 육성시켜 노인요양시장에 취업시키는 등 돌봄서비스 영역에서 성과를 보임
- 다만 현재 자활사업에 있어 교육훈련 분야가 취업을 목표로 한 ‘과정’ 이라면, ENSIE의 경우 교육훈련 자체를 보다 적극적으로 사업화한 것으로 보임
- 따라서 국내 자활사업에서도 시장수요가 있는 분야의 교육훈련을 사업화하는 방식으로 자활기업의 고용창출과 연계하고 사업의 지속가능성을 제고하는 것도 가능할 것으로 생각됨

○ REVES의 활동은 지역재생과 사회적 경제 발전에 있어 거버넌스 구조의 확립과 연대의 중요성을 보여주는 사례

- 지역재생은 이미 지역 내부의 자원을 활용하고 역량을 강화하는 방식의 내생적 지역발전 방식으로 점차 변화되고 있음
- 서울 성북구의 장수마을도 지역주민이 주도하고 지역자원에 기반하여 만들어낸 국내 지역재생의 대표적 성공사례임
- 이러한 내생적 지역재생 방식의 어려움은 물리적인 지역재개발 등 하드 웨어 중심의 방식에 비해 상대적으로 더 오랜 시간과 더 많은 노력이 필요하다는 점임
- 비교적 단기간에 성과를 내야하고, 단체장의 임기가 정해져있는 지방정부의 입장에서 이러한 방식의 지역재생 방식을 채택하기는 쉽지 않음
- 따라서 사회전체적으로 지역재생의 패러다임이 변화하도록 해야 하며, 이러한 차원에서 민관의 협력적 거버넌스 구축과 ‘연대’는 매우 중요함

■ 지역재생을 위한 거버넌스와 지방정부의 역할

○ 국내에서도 협력적 거버넌스와 연대의 중요성을 인식하고 지역단위의 거버넌스 구조가 만들어지고 있는 추세

- 성북구의 경우 ‘성북 사회적 경제 정책협의회’를 통해 민간과 행정이 지속적으로 소통하는 채널을 구축하였음



- 서울시의 경우 ‘서울시 사회적 경제 민관 정책협의회’는 서울시 사회적 경제 정책을 기획, 수행하는데 핵심적인 역할을 수행하고 있음
- 또한 지방정부 내부의 거버넌스뿐만 아니라 지방정부 연대와 협력을 위해 ‘전국 사회연대경제 지방정부협의회’(이하 지방정부협의회)가 만들어졌음
 - 지방정부협의회는 사회적 경제 활성화에 적극적인 의지가 있는 한국의 기초자치단체 (시, 군, 구)가 참여하는 협의체임
 - 현재 30개 회원 자치단체가 활동하고 있으며, 사회적 경제 제도개선, 사회적 경제 정책개발 등의 사업을 수행하고 있음
- 지방정부협의회를 통해 기초자치단체간의 연대와 협력뿐만 아니라 국회 (국회 사회적 경제 포럼 등), 지방의회(전국 사회적경제 지방의원협의회 등) 과도 지속적인 협력이 진행되어왔음
 - 2014년 6월 실시된 지방선거에서는 사회적 경제 공약의 확산을 위해 전국 사회적 경제 매니페스토 실천협의회의 출범을 주도했고, 200 여 명 이상의 후보가 사회적 경제 실천을 위한 협약을 체결하는 성과를 이룸
- 이처럼 지역주민의 역량 강화 (capacity building)를 통한 근본적인 지역 재생과 변화를 견인하는 환경조성이 지방정부의 역할
 - 지방정부가 민간과의 거버넌스, 지방정부간의 연대를 통해 사회적 경제 조직을 통한 지역재생을 전방위적으로 추진한다면, 더 많은 성공사례가 만들어질 수 있을 것임



토론문: 자활사업의 혁신코드-지역화에 대한 몇 가지 투영

서 광 국(중앙자활센터 성과관리 팀장)

지난 14년간 자활사업에 많은 변화가 있었음. 이는 현장의 목소리와 전문가의 진단, 그리고 정책효과의 극대화라는 선순환의 고리로 작동했다고 할 것임. 그러나 지역에서의 변화보다 인프라적 시각에 초점을 두고 참여자나 프로그램의 구성을 맞추어짐에 따라 결과적으로 제한적 범위 내에서의 혁신이 이루어졌다는 한계도 갖고 있음. 결국 이는 자활사업의 발전이행에 있어 한계로 작용, 참여자에게 단선적, 아니면 분절적 지원이 이루어져 사업을 직접 수행하는 민간주체인 지역자활센터에게도 상호 자발성을 발휘하거나 혁신성을 발휘하도록 하는 환경이나 추진력을 갖추게 하기에는 제약이 되어옴. 이러한 환경은 자활사업의 변화를 위한 현장의 도전보다는 정부나 중앙 중심의 파일럿적 사업 위주로 사업이 전개, 자활사업의 내부적 발전 모멘텀을 만드는데는 실기한 것은 아닌지 되돌아볼 시점에 와 있음

이제 자활사업은 새로운 정책 환경 상황에 처해있음. 궁극적으로 이러한 변화적 상황은 세 가지로 예측해볼 수 있을 것임. 그 하나는 서비스의 통합 부분이라고 할 것임. 고용과 복지서비스의 통합으로, 이는 각각의 전문화된 지원과 내용을 참여자에게 맞춤형으로 지원하고 이를 통해 참여자가 탈빈곤할 수 있도록 하는 지원체계를 넓히는 것이라고 할 것임. 또 다른 하나는 그동안 자활사업 참여자의 자립과 자활지원을 위한 정부급여의 변화임. 일을 통한 자립이라는 모토에는 걸맞지 않지만 그래도 정부의 일정한 역할을 통해 우리사회 근로취약계층에게 정부의 복지혜택의 감소가 아닌 일정한 수준의 지원을 가져왔는데, 이러한 복지혜택 부분의 커다란 변화가 예상되고 있다는 점, 그리고 마지막으로 사회적 공공성과 사회경제적 위험에 완충장치로 작동하고 있는 사회적 경제에 대한 노동 중심적 시각의 확대일 것임

두 번째인 자활지원을 위한 복지에 대한 혜택의 폭을 확대하는 것은 양적 진로(進路)에서 질적 진로(進路)인 서비스 중심의 참여유도와 지원이라는 전환은 그동안 자활사업에 다양한 시도를 누적화 시키는 사업경로에서 벗어나 자활센터의 역할과 기능에 대한 보다 분명하고 전문화된 민간의 주체로 성장할 수 있는 기회의 장(場)을 여는 것이 될 것임. 하지만 이는 그동안의 인프라 중심의 사고에서 보면 분명한 위기의 과고가 될 것임. 자활센터중심에서 참여자의 중심, 그리고 우리사회의 복지사각지대에 놓인 근로빈곤층에게 맞춤형 서비스의 역할을 담당해 나가면서 지역에서의 그동안의 인프라적 강점을 살리는 것이야 말로 솔루션의 하나가 될 것이라고 생각함

그동안 사회적기업의 확장을 필두로 사회적 협동조합 인정등 사회적 경제 주체들의 확대는 기대이상



의 현상을 보이고 있음, 이는 우리사회가 경제사회적 문제에 대한 해결책을 공공복지에서 벗어나 공동체적 가치의 상실을 회복하고 서로에게 관심과 배려, 협조를 통해 해결해 나가고자 하는 작은 흐름의 하나로 보임. 이러한 흐름과 오늘의 논의는 매우 연관성이 높다고 할 것임. 바로 자발적인 그리고 헌신성을 가진 조직인 지역자활센터에게는 새로운 또 하나의 방향이 될 수 있을 것임. 호혜, 협동, 나눔 배려 등 지속가능한 사업의 경험 수행주체인 자활이 강한 네트워크를 기반으로 쌍방향적 협동으로 발전할 수 있는 선도기관이 될 수 있기 때문임

프랑스의 지역관리기업, 유럽의 노동통합 사회적 기업, 그리고 지방조직과의 연대를 통한 자원의 공유의 방식 등 지방에서의 사회적 경제주체로서, 또는 근로빈곤층에 대한 서비스의 전달의 민간주체로서 성장을 하고자 하는 지역자활센터에게 작은 희망경로가 되기를 바람

그리고 마지막 제언으로 빠른 시기에 지역의 자활근로사업방식에 있어 사회적경제 주체들 간의 협업화 사업을 시도하거나 강화시켜야 할 것이라고 생각함. 현재의 사회적경제 주체의 확대는 정부영역의 개입적 측면이 강하여 지속가능성에 대한 의문이 여전히 거론되고 있는 실정임. 사업성과 시장수요를 가진, 그리고 비정부영역에서의 상시적인 상호부조를 통해 공공복지의 경직성을 극복하고, 향후 사회적 공익의 제공이라는 접점을 갖고 있는 주체들 간의 협업화 사업을 통해 지속가능성을 확인하는 것은 매우 시급하게 사회적 요청이라 생각함. 이를 통해 앞으로 사회적경제의 확대상황을 유지해가며 건전한 발전과 지속가능성을 확보해나가는데 도움이 될 것이라고 생각함



토론문 : “지역의 고용-복지 서비스 협력 확대를 통한 근로빈곤층의 적극적인 자활정책의 변화 모색”

정 연 희(보건복지부 자립지원과)

- 최근 화두로 등장하고 있는 근로빈곤층은 자활을 어렵게 하는 다양한 장애요인을 동시에 수반하고 있는 대상이며, 개인 및 가구특성, 지역여건 등 복합적인 문제점을 동반하고 있어 다차원적이고도 종합적인 정책이 요구됨
 - 지금까지의 자활정책이 분명 수급자를 비롯한 저소득층에 대한 근로기회 제공과 사회통합, 자활·자립 지원에 기여를 하고 있음에도 불구하고, 근로빈곤층의 복합적이고 다양한 특성을 반영하지 못하고 있다는 비판에서 자유롭지 못함
 - 동시에 자활사업은 “근로능력 있는 수급자에 대한 고용 서비스의 적극적 연계 강화”라는 정책적 요구를 받고 있음
- 현 정부는 국정과제 ‘일을 통한 빈곤탈출’에서 보여주는 바와 같이 근로능력 있는 저소득층에 대한 복지를 고용정책의 관점에서 적극적으로 추진하고 있으며, 근로빈곤층에 대한 맞춤형 서비스 제공을 위해 고용-복지 통합서비스 전달체계(고용복지.센터) 구축을 핵심과제로 삼고 있음
- 하지만 이는 이미 고용서비스와 복지서비스라는 각자의 전문성을 가지고 있는 지역주체들의 협업·협력을 요구하는 것으로, 현장에서는 전달체계 통합에 있어 많은 어려움을 가지고 있음
 - 서로 다른 인적구성, 서로 다른 조직문화를 가진 이들이 “고용복지.센터”라는 하나의 테두리 안에서 센터를 방문하는 대상자들에게 통합적인 맞춤형 서비스를 제공한다는 것은 단순한 기관 통합 이상의 노력과 고민을 요하는 문제임
 - 실질적인 맞춤형 서비스 제공, 고용복지 통합서비스 제공을 위한 프로그램 및 프로세스 정립은 복합적 문제를 가진 근로빈곤층 지원을 위한 핵심적인 과제임이 분명하기에 이러한 고민과 노력은 피할 수 없는 과정임
 - 현장에서의 이러한 문제점을 해결하기 위해 고용복지.센터를 구성하게 되는 고용센터, 지자체 복지팀, 일자리센터, 새일센터 등의 관계자들에 대한 통합적 교육과 공동매뉴얼의 마련, 전산망 연계, 주요 협업사례 공유 등의 노력이 진행되고 있음
 - 이는 다양한 현장의 주체들과 함께 복지부, 고용부 등 중앙의 6개 협업부처가 함께 노력하고 고민해나가야 하는, 수직적, 수평적 협업과제라 할 수 있음



- 실질적인 고용복지 통합서비스의 제공은 “근로빈곤층의 빈곤탈출” 뿐만 아니라, “잠재빈곤층의 빈곤진입차단”이라는 사회 안전망적 기능을 강화하는 데에도 크게 기여할 것으로 기대됨
- 고용-복지 통합서비스, 맞춤형 서비스에 대한 논의와 함께, 오늘의 논의 주제이기도 한 사회적 경제가 정부정책영역에서도 관심을 받고 있는 것 또한 사실임. 사회적 경제는 최근 지역의 취약 계층에 대한 일자리 복지지원 주체로서 큰 의미를 가짐
- 이를 새로운 법률기반을 통해 적극적으로 지원하고 활성화시키려는 노력 등이 경쟁적으로 진행되고 있음. 법률의 시점에 대한 논의는 차후에 두더라도 이러한 상황이 현재의 자활사업 전달 체계에 새로운 변화를 요청하고 있음은 분명하다고 할 것임
- 향후 맞춤형 개별급여 도입에 따라 자활사업 참여자도 변화가 예상되고 있음. 현재 자활사업 프로그램만으로는 변화되는 참여자를 수용해내는 데 한계가 있음
- 지역 기반의 다양한 주체의 확대를 인정하고, 자활사업의 프로그램을 다양화해 나가는 노력을 통해 이러한 변화를 맞을 준비를 해나가고자 함
- 지역자활센터 기능전환 시범사업 등은 이러한 변화 추세에 대한 선도적 대응이라고 할 것임
- 다만 현재의 자활사업에 대한 현장의 인식과 정부의 인식 간에는 어느 정도 괴리가 존재함. 자활사업의 방향에 대한 진지한 공론의 장으로서 진정성 있는 참여와 논의가 확대될 필요가 있음
- 오늘 논의된 유럽의 취약계층에 대한 사회적경제의 형성과 발전경로, 그리고 향후 비전을 보면서 한국의 자활사업에 대한 발전 방향과 비전을 함께 고민하여 주시기를 여러 전문가와 현장에게 바람
- 자활사업이 보다 더 발전되고 그 역할이 강화되기를 바라는 것이 복지부의 일관된 입장이며, 자활 영역이 우리사회의 최후의 사회적 안전망으로 강화되기를 기대해 봄



community
development
global forum 2014

► Sustainable Community Capacity Collaborative Action

지역재생의 의미와 방법론 Significance and Methodologies of Community Regeneration



아이바 신 | 수도대학교(首都大学東京) 도시환경과학연구과 도시시스템 과학전공
饗庭 伸 | Tokyo Metropolitan University



地域再生の意味と方法論

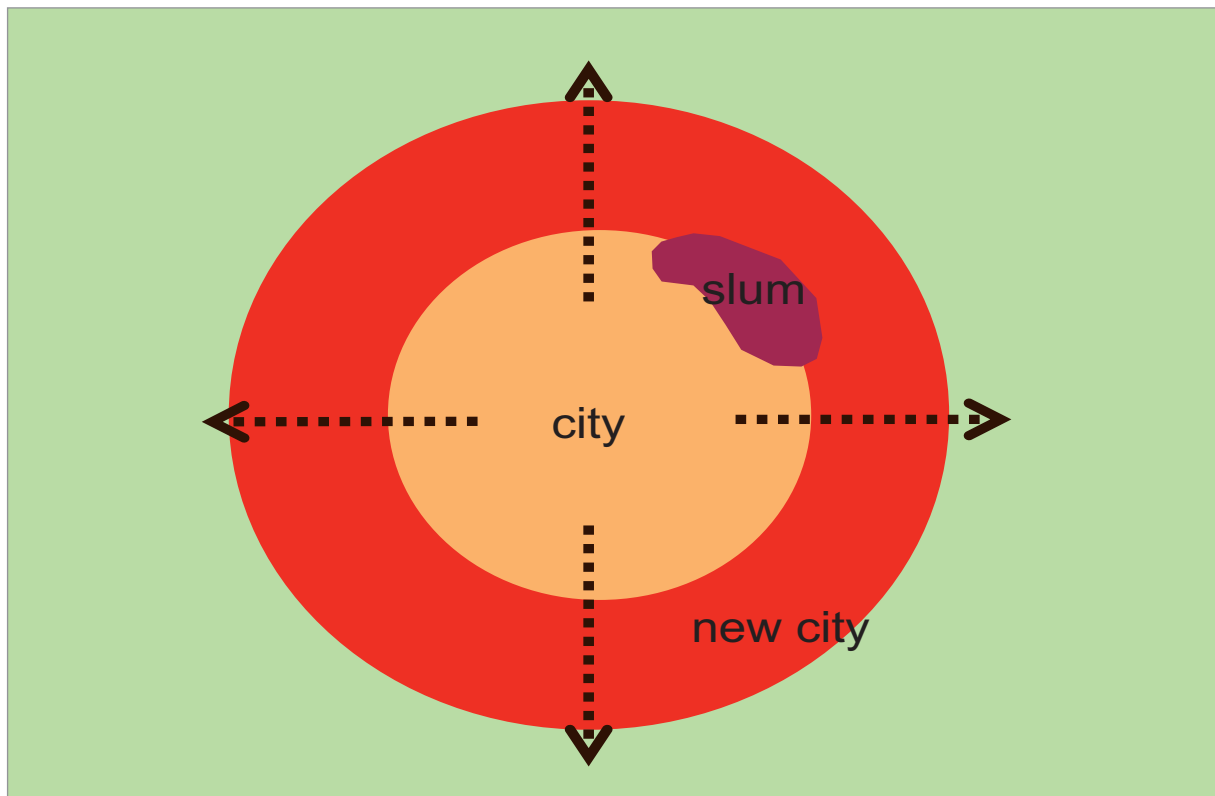
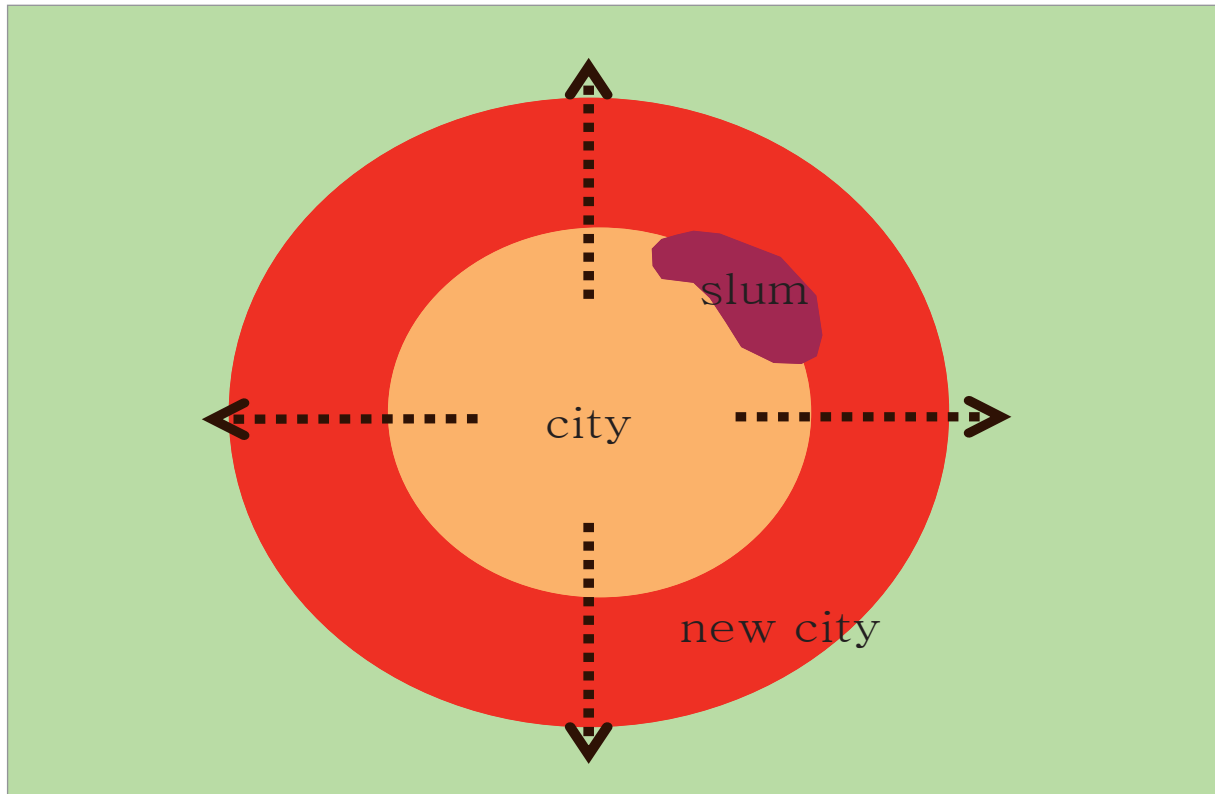
饗庭伸（首都大学東京）

aib@tmu.ac.jp

지역재생의 의미와 방법론

아이바 신（수도대학동경）

aib@tmu.ac.jp







Japanese Newtown Development

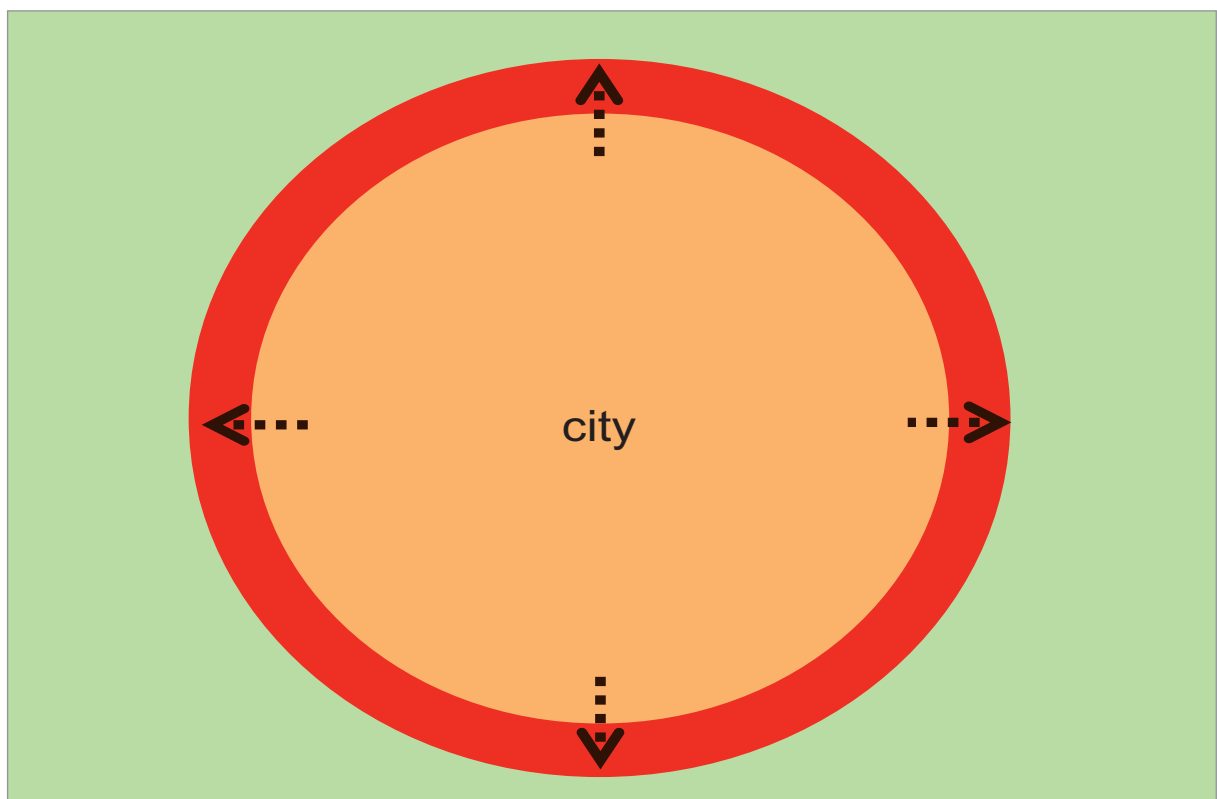
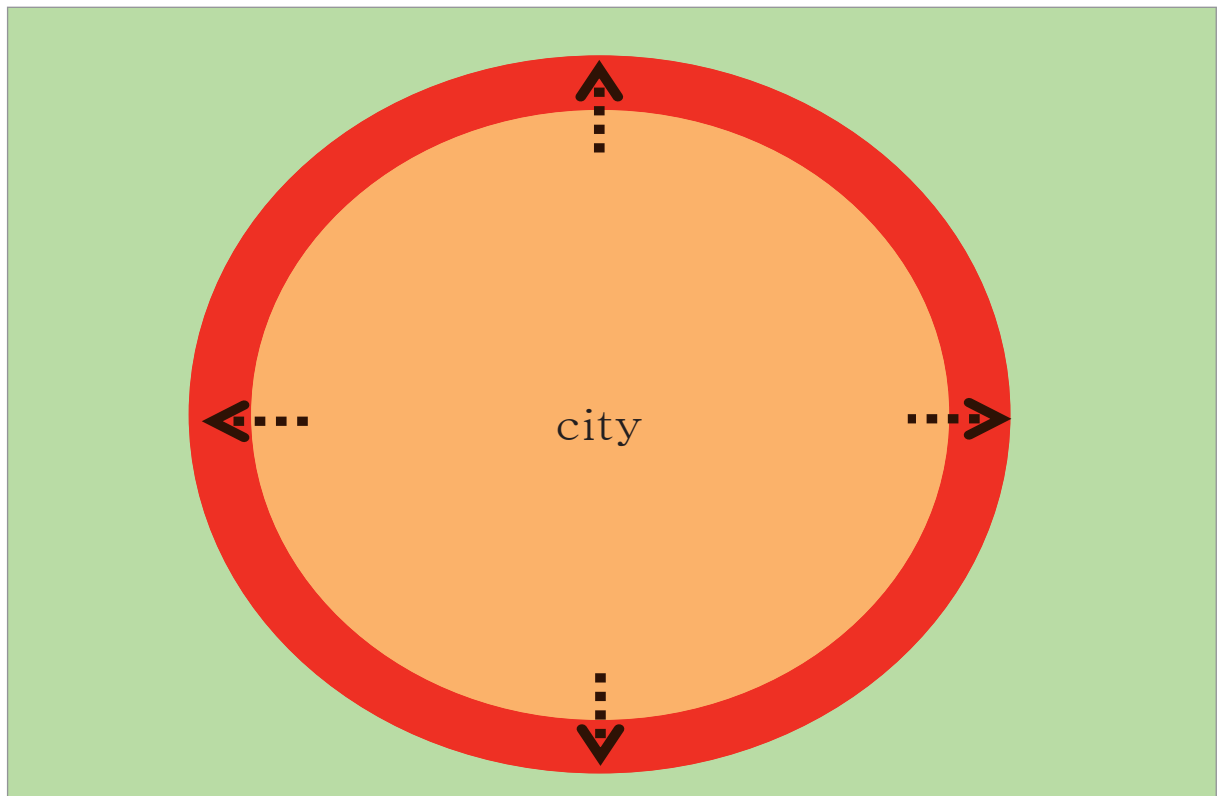


Tama newtown in Tokyo 1965-2003

Japanese Newtown Development



Tama newtown in Tokyo 1965-2003





Japanese Community Development A.K.A Machizukuri

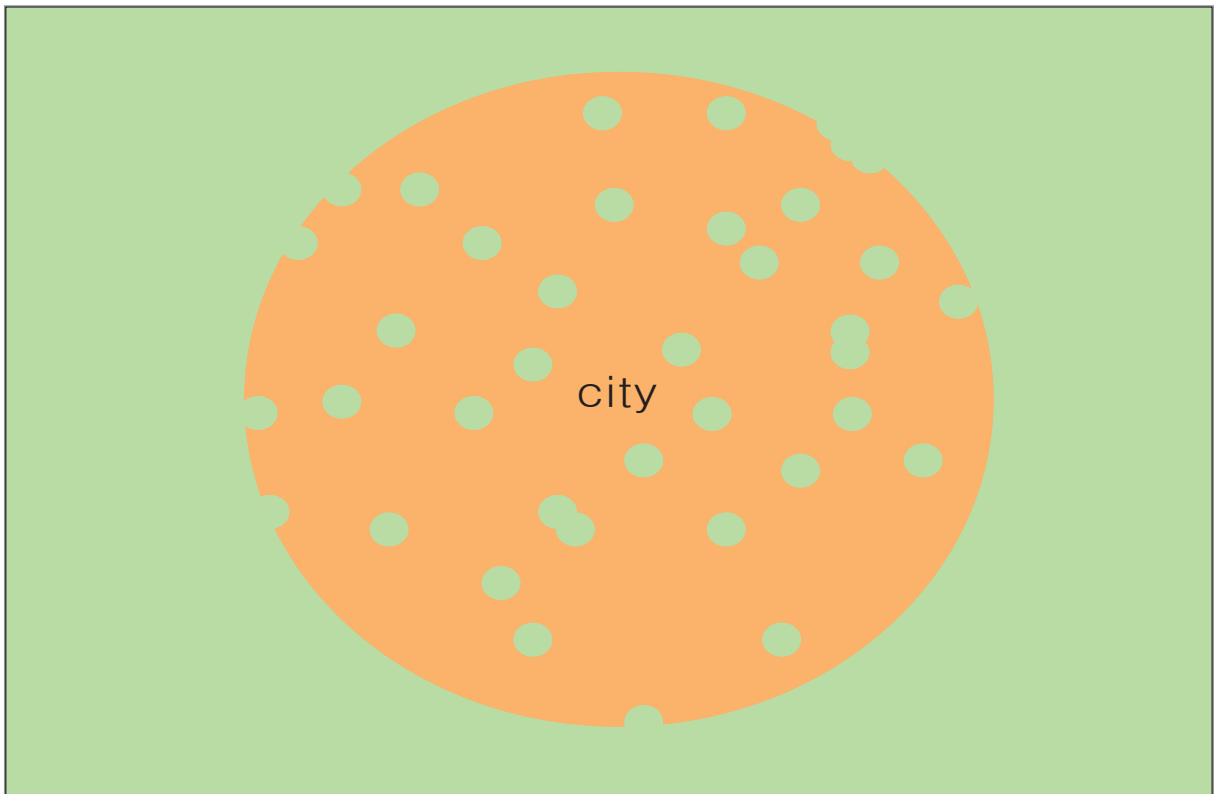
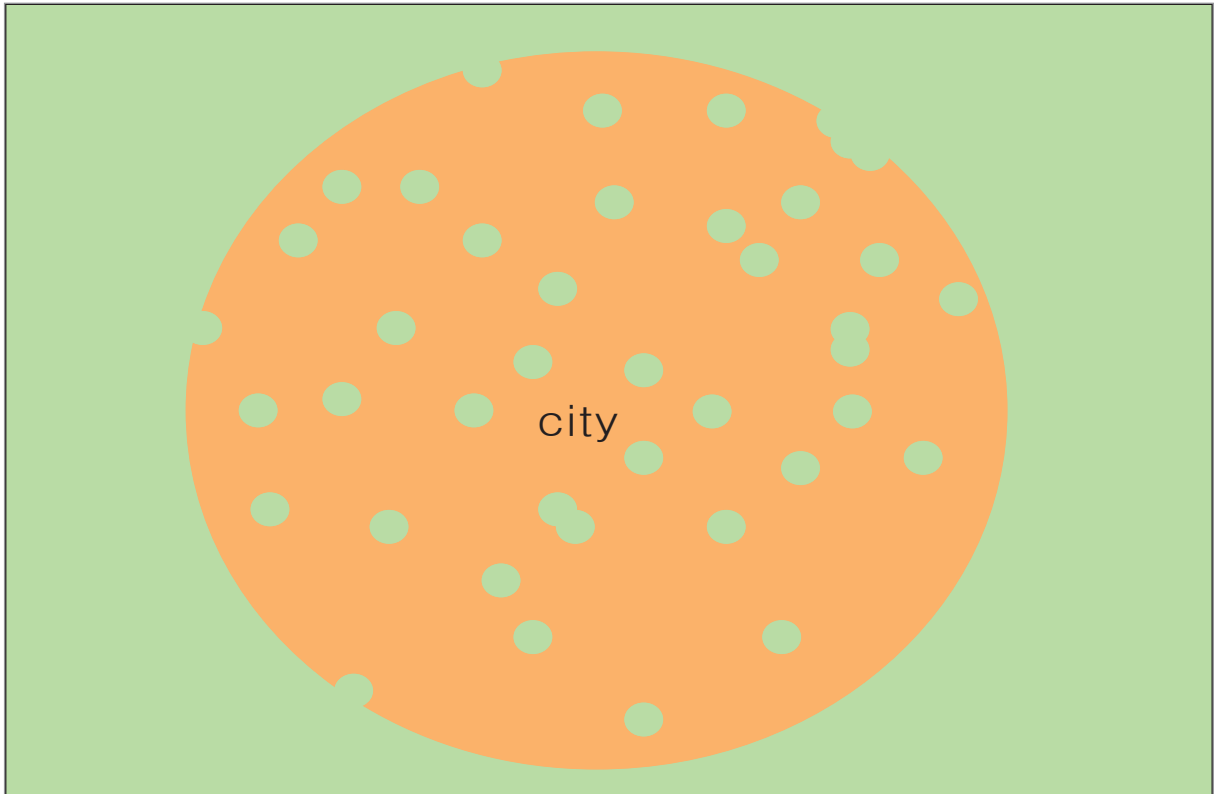


Machizukuri in Mano Kobe 1980's-

Japanese Community Development A.K.A Machizukuri



Machizukuri in Mano Kobe 1980's-





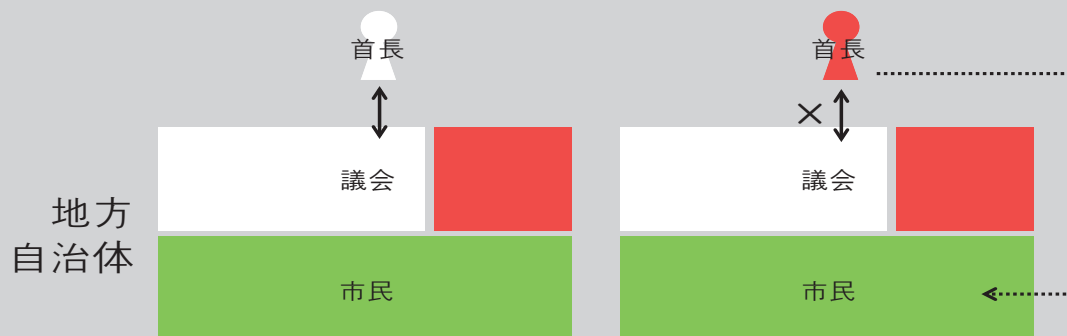
1955年体制 (1955-1993)

国会

自由民主党

社会党

革新自治体 (late60' s-70' s)



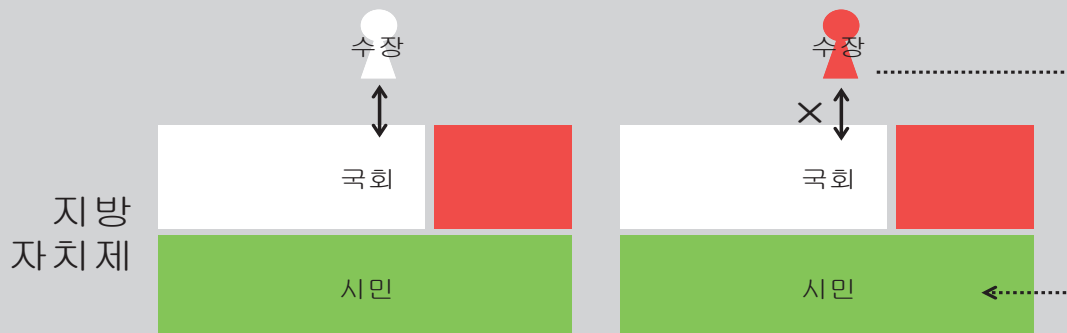
1955년 체제 (1955-1993)

국회

자유민주당

사회당

혁신 자치제 (late60's-70's)





1969年	コミュニティ政策がスタート
1980年	初のまちづくり条例
1992年	全国的に市民参加がスタート
1995年	阪神淡路大震災
1998年	NPO法
2000年	地方分権
2002年	都市再生法

1969年	커뮤니티 정책의 시작
1980年	최초의 마을 만들기 조례
1992年	전국적인 시민 참여 시작
1995年	한신아와지 대지진
1998年	NPO법
2000年	지방분권
2002年	도시재생법





成長期のまちづくり
と
縮小期のまちづくり
の違いは？

성장기의 마을만들기
vs
축소기의 마을만들기
어떻게 다를까?



成長期：増える人口、広がる都市、過密の解消、都市を成長させることが全員の目的、設計主義による政策決定

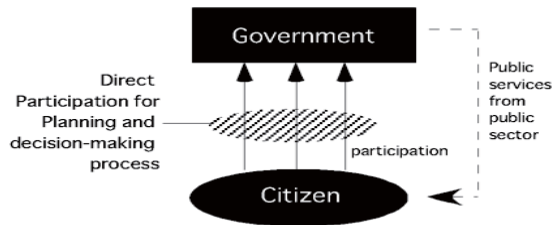
縮小期：減る人口、縮小する都市、広がる空間、一人一人が自分の目的のために都市をどう使うか、個人の自由を尊重する政策決定

성장기 : 늘어나는 인구, 커지는 도시, 과밀 해소, 도시를 키우는 것이 모두의 목적, 설계주의에 의한 정책결정

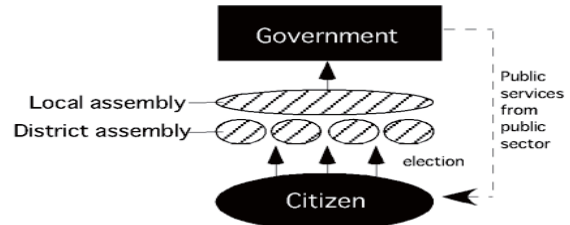
축소기 : 인구감소, 작아지는 도시, 넓어지는 공간, 한 사람 한 사람이 자신의 목적을 위해 도시를 어떻게 이용할 것인가, 개인의 자유를 존중하는 정책결정



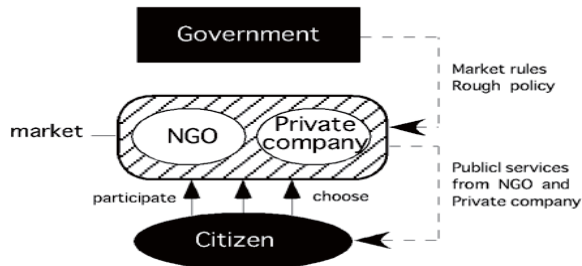
60年代～
住民運動モデル



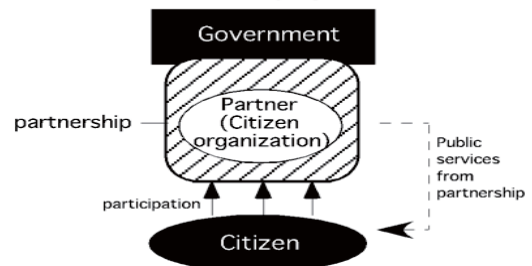
70年代～
住区協議会モデル



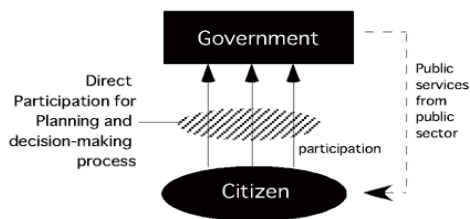
90年代～
自由競争モデル



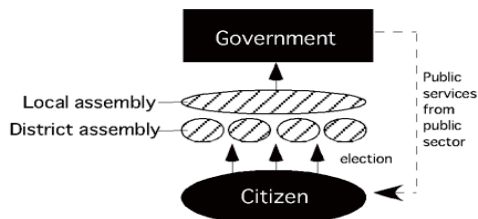
80年代～
パートナーシップモデル



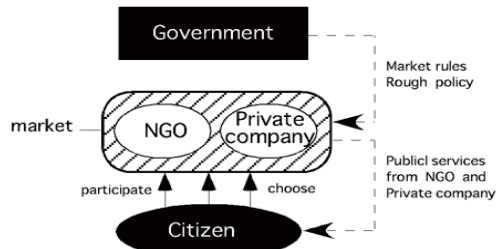
60년대～
주민운동모델



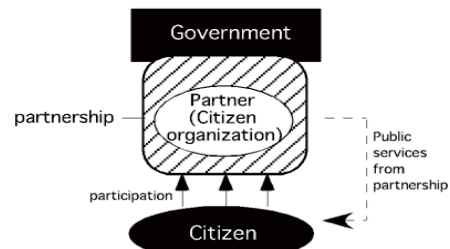
70년대～
주구(住区)협의회모델



90년대～
자유경쟁모델



80년대～
파트너십(Partnership)모델





ゼロ円の開発から 1 億円の開発まで



0엔の 개발에서 1억엔의 개발까지





空間と時間のシェア

国立市谷保 やぼろじの実践

공간과 시간의 공유

쿠니타치 시 '야보로지'의 실천













空き家を活用したまちづくり

山形県鶴岡市



빈 집을 활용한 마을 만들기

야마가타 현 츠루오카 시







【基本】 環境問題の認識

近頃、自然環境の破壊や気候変動など、自然環境問題が深刻化しています。自然環境問題は、自然環境の破壊や気候変動など、自然環境問題が深刻化しています。自然環境問題は、自然環境の破壊や気候変動など、自然環境問題が深刻化しています。

環境問題の解決策を学ぶ「3-2-1-2-3」

「3-2-1-2-3」は、環境問題の解決策を学ぶためのフレームワークです。3つのステップ（3-2-1）と2つのアクション（2-3）から構成されています。

環境問題の解決策を学ぶ「3-2-1-2-3」

「3-2-1-2-3」は、環境問題の解決策を学ぶためのフレームワークです。3つのステップ（3-2-1）と2つのアクション（2-3）から構成されています。

環境問題の解決策を学ぶ「3-2-1-2-3」

「3-2-1-2-3」は、環境問題の解決策を学ぶためのフレームワークです。3つのステップ（3-2-1）と2つのアクション（2-3）から構成されています。

【基本】 環境問題の認識

近頃、自然環境の破壊や気候変動など、自然環境問題が深刻化しています。自然環境問題は、自然環境の破壊や気候変動など、自然環境問題が深刻化しています。自然環境問題は、自然環境の破壊や気候変動など、自然環境問題が深刻化しています。

環境問題の解決策を学ぶ「3-2-1-2-3」

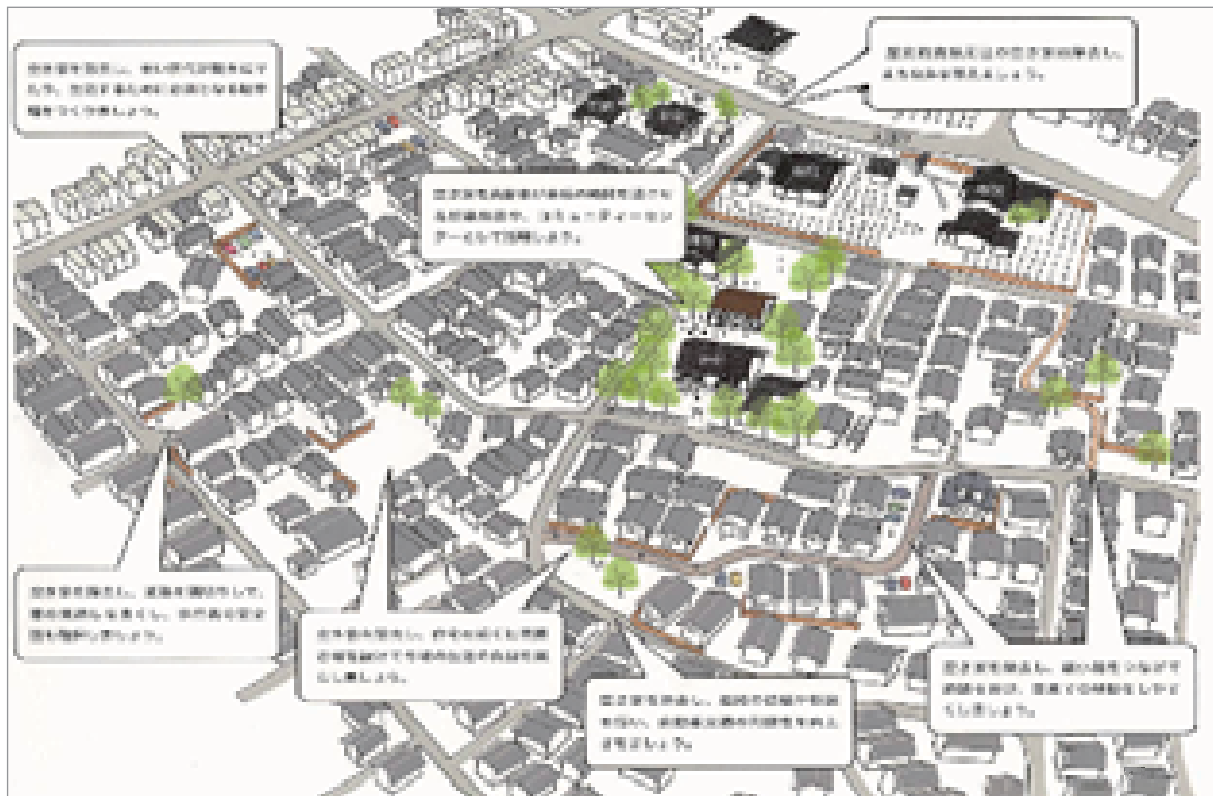
「3-2-1-2-3」は、環境問題の解決策を学ぶためのフレームワークです。3つのステップ（3-2-1）と2つのアクション（2-3）から構成されています。

環境問題の解決策を学ぶ「3-2-1-2-3」

「3-2-1-2-3」は、環境問題の解決策を学ぶためのフレームワークです。3つのステップ（3-2-1）と2つのアクション（2-3）から構成されています。

環境問題の解決策を学ぶ「3-2-1-2-3」

「3-2-1-2-3」は、環境問題の解決策を学ぶためのフレームワークです。3つのステップ（3-2-1）と2つのアクション（2-3）から構成されています。





何にも使わない土地を計画する

岩手県大船渡市



빈 땅을 어떻게 쓸 것인가

이와테 현 오후나토 시











community
development
global forum 2014

► Sustainable Community Capacity Collaborative Action

본머스지역사회 봉사활동 서비스 Bournemouth Community Voluntary Service



키스 포플 | 런던 사우스 뱅크 대학, CDJ
Keith Popple | London south bank University, UK



Bournemouth Community Voluntary Service: a case study

Professor Keith Popple
Community Development Global
Forum. Seoul, Korea
24-25 September 2014

사례 연구 : 본머스 지역사회 봉사활동 서비스

Professor 키이스 포플
2014년 9월 24일~25일
지역사회 개발 글로벌 포럼



Bournemouth Council for Voluntary Service (BCVS)

- Provides a range of services to the voluntary and community sector (VCS) across Bournemouth. These services include advocacy and representation of sector and provision of information, advice, training and resources to build capacity in community groups and voluntary organisations. It also runs a volunteer centre.
- Bournemouth is a southern England coastal town of 400,000 people. It has both a distinct youth population due to the university and numerous language schools as well as a destination for those retiring from employment.

본머스 봉사활동 자문위원회 (BCVS)

- 본머스 전체의 ‘제 3섹터(VCS: Voluntary and Community Sector = 경제 분야에서 자원봉사 섹터와 지역사회 활동 섹터를 묶어서 말하는 개념)’에 대한 다양한 서비스를 제공하며, 여기에는 지역사회 모임과 자원봉사 조직들의 능력 함양을 위한 정보·조언·훈련·각종자원의 제공 및 제 3섹터의 대변(代辦)과 지지가 포함됨. 또한 자체적으로 자원봉사 센터를 운영.
- 본머스는 인구 40만 명의 영국 남부 해안 도시로, 대학과 수많은 랭귀지 스쿨로 인해 유입되는 청년 인구와 은퇴 후의 정착을 위한 노년 인구로 뚜렷이 구분된다.



BCVS Value Base

- Promote equality and tackle social exclusion
- Promote growth and sustainability
- Respond to the needs of volunteers and the voluntary and the VCS
- Support the VCS to drive and respond to change
- Ensure effective partnership working
- Value others and respect confidentiality
- Strive for excellence

본머스 봉사활동 자문위원회(BCVS)의 가치 기준

- 평등을 장려하고 사회적 배제에 맞선다.
- 성장과 지속가능성을 지향한다.
- 자원봉사, 자원봉사자, 제 3섹터(VCS)의 필요에 부응한다.
- 변화를 유도하고 응답하기 위해 제 3섹터를 지원한다.
- 효과적인 파트너십 활동을 책임진다.
- 타인을 존중하고 기밀을 엄수한다.
- 탁월함을 위해 부단히 노력한다.



BCVS Background Information

- Governed by a Board of 9 Trustees
- Employs a staff team of 7
- Gross income of over £200,000 each year of which about £100,000 comes from statutory bodies. Rest comes from a range of different funding bodies.
- Based in a area of multiple deprivation
- Has played a key role in establishing new services including those for older people, those with disabilities, and a young persons project

본머스 봉사활동 자문위원회(BCVS) 배경 정보

- 9명의 이사로 구성된 이사회가 운영
- 7명의 스태프 팀을 고용
- 연간 총 수입은 20만 파운드로, 10만 파운드는 법정기관 지원금이고 나머지는 다양한 여타 기금들에서 지원받고 있음
- 지역의 복합적 박탈감에 기반
- 노년층, 장애인, 그리고 청년층 등을 위한 프로젝트 등을 포괄하는 새로운 서비스들을 개설하는데 핵심 역할을 수행해 왔음.



Current activity

- Networking events and training courses
- Information on volunteering opportunities
- Advocacy and representation of the sector on a wide range of local partnerships
- Specialist advice service and helpline support on all aspects of running a voluntary organisation
- Supports over 1,500 groups which provide a service for over half the population of Bournemouth

현재의 활동

- 네트워킹 행사와 훈련 코스 운영
- 자원봉사 기회 정보 제공
- 섹터에 대한 광범위한 지역 파트너십의 대변과 지지
- 자원봉사 조직 운영의 모든 측면에 대한 전문가의 조언과 전화상담 지원
- 본머스 인구 절반 이상에게 서비스를 제공중인 1,500 개 이상의 모임을 지원



Issues for the VCS (1)

Lack of core funding and reliance on short term funding which leads to a number of problems for the sector including:

- Inhibition of strategic or long term planning
- Reliance on projects which are not contributing to delivery of core aims
- Expending significant resources on fund raising

제 3섹터(VCS)에 대한 이슈 (1)

기초자본이 없어서 단기 자금에 의존하게 되면 제 3섹터는 다음과 같은 수많은 문제에 직면함:

- 전략적 계획 혹은 장기 계획 저해
- 핵심 목표 전달에 기여하지 않는 프로젝트에 의존
- 주요 자원을 자금 조달에 소모



Issues for the VCS (2)

- Lack of consolidation and sustainability of services
- Unsustainable development of new projects
- Lack of adequate funding for management and administration of posts
- Loss of staff because of insecure employment prospects

제 3섹터(VCS)에 대한 이슈 (2)

- 활동의 강화나 지속가능성의 결여
- 지속 가능하지 않은 신규 프로젝트 개발
- 경영 및 관리직을 위한 적절한 자금의 결핍
- 불안정한 고용 전망으로 인한 인력 상실





community
development
global forum 2014

► Sustainable Community Capacity Collaborative Action

민관공동 지역관리에 의한 지역재생사례 官民共同のエリアマネジメントによる地域再生事例



후쿠다 타다아키 | Local & Design
FUKUDA Tadaaki | Local & Design



官民共同のエリアマネジメント による地域再生事例

福岡市天神地区の
WeLove天神協議会の取り組みを例に

25 September 2014

LOCAL&DESIGN, Inc 福田忠昭



민관공동 지역관리에 의한 지역재생사례

후쿠오카 시 텐진 지구의
We Love텐진 협의회의 대처를 중심으로

25 September 2014

LOCAL&DESIGN, Inc 후쿠다 타다아키





福岡市の位置



福岡市は、九州地方の北部に位置し、人口は150万人で、釜山と姉妹都市です。



후쿠오카 시의 위치



후쿠오카 시는 큐슈지방 북부에 자리잡고 있으며 인구는 150만으로, 부산과 자매결연을 맺고 있습니다.





天神地区の位置



텐진 지구의 위치

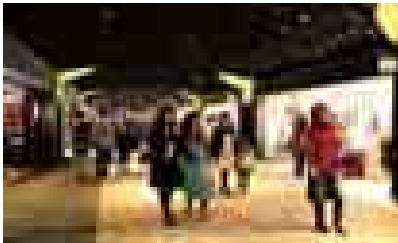




天神地区の概要



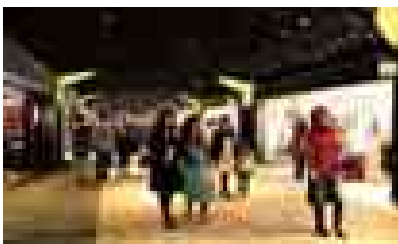
天神地区には、約1kmの範囲の中に、百貨店や大規模な商業施設が14あります。また、福岡市役所やオフィスビルも立地しています。



텐진 지구 개요



텐진 지구에는 약 1km 범위 안에 백화점과 대규모 상업시설이 14곳 있습니다. 또한, 후쿠오카 시청과 오피스 빌딩들도 자리잡고 있습니다.

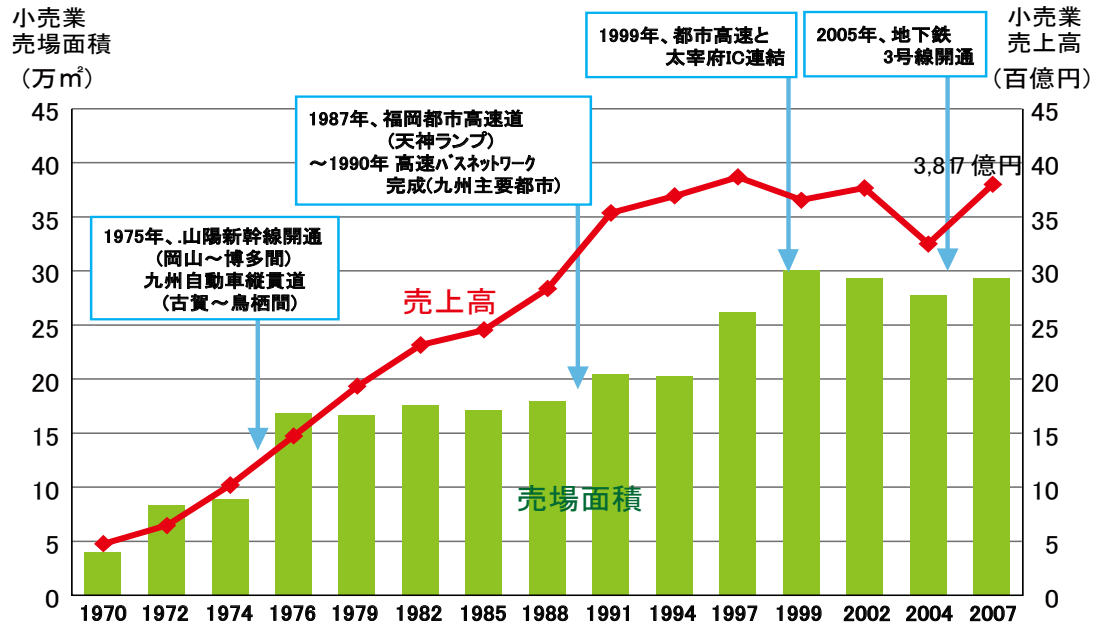




天神地区の発展の歴史



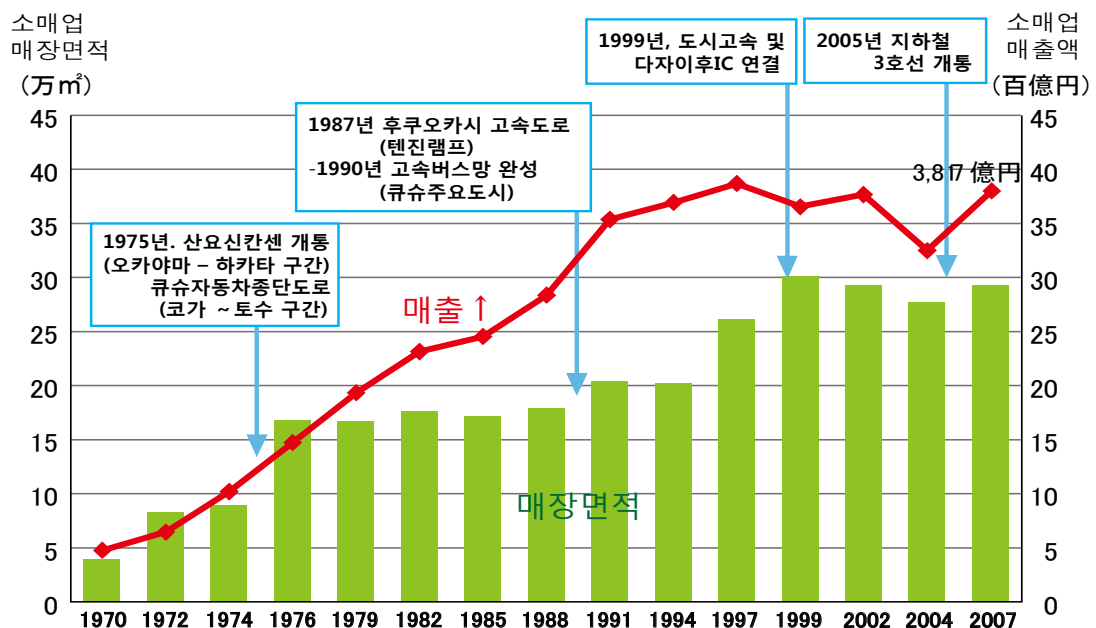
交通機関などの整備とともに、商業施設が集積し、発展してきました。



텐진 지구 개발의 역사



교통기관 등의 정비와 함께 상업시설이 모여면서 발전해 왔습니다.





天神地区の課題



○地域住民だけでなく、他の都市から多くの人を訪れるため、モラルやマナー意識の低い人々による「ごみ」、「落書き」、「放置自転車」などの問題が発生していた。

○犯罪なども起きており、安全で安心して買物や食事などができる環境づくりが求められていた。

○小さな子供を連れてくる人や高齢者など多様な人を訪れるため、休憩できる場所など快適に過ごせる環境が求められていた。

○自動車を訪れる人が多く、駐車場の周辺などで交通渋滞が発生していた。

○観光客や外国人にとってもわかりやすいサインや案内などのサービスが求められていた。

텐진 지구의 과제



○지역주민 뿐 아니라 다른 도시에서 많은 이들이 찾아오는 만큼 공중도덕이 결여된 이들에 의한 '쓰레기 투척', '낙서', '자전거 방치' 등의 문제가 발생함.

○범죄도 일어나고 있어 안심하고 장을 보거나 밥을 먹을 수 있는 안전한 환경을 만들어 달라는 요구가 있었음.

○어린 아이를 동반하거나 고령자 등 다양한 사람들이 찾아올 수 있도록 쉬어갈 수 있는 장소 등 쾌적한 환경 역시 요구사항이었음.

○자동차로 찾아오는 사람이 많아, 주차장 주변에 교통정체 발생.

○관광객이나 외국인도 알기 쉬운 표지판과 안내 등의 서비스가 필요해짐.



WeLove天神協議会 について



WeLove텐진 협의회에 대하여





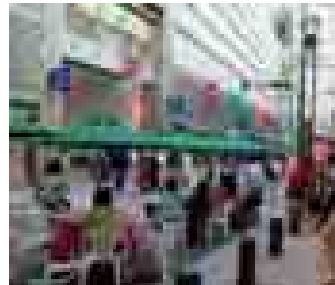
We Love 天神協議会の発足経緯



○2004年11月、福岡市(行政)や民間企業、NPOなどのボランティア団体と一緒に、まちづくり社会実験「天神ピクニック」を実施した。

<主な内容>

- ・道路を歩行者天国にし、オープンカフェなどの休憩スペースを設置。
- ・放置自転車対策を実施。
- ・自動車の渋滞を緩和するために、フリンジエリアの駐車場に車を止め、シャトルバスを運行した。



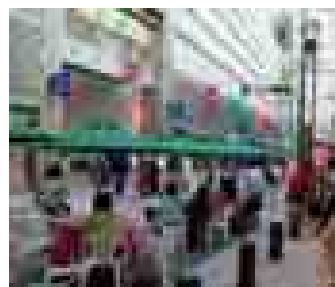
We Love 텐진 협의회 발족경위



○2014년 11월, 후쿠오카 시와 민간기업, NPO 등의 자원봉사 단체가 손잡고 '마을 만들기 실험'인 '텐진 피크닉'을 실시함.

<주요 내용>

- 도로를 '차 없는 거리'로 정해 오픈 카페 등 휴식 공간을 설치함
- 방치된 자전거 대책을 실시함.
- 교통정체를 완화하기 위해 외곽 주차장에 차를 세우게 하고 셔틀버스를 운행함.



We Love 天神協議会の発足経緯



○社会実験の取り組みは、非常に高く評価されたが、様々な問題はすぐには解決できない。

○そのため、まちの課題を継続的に解決するための「組織」が必要だという結論に至った。

○東京などのエリアマネジメント団体を参考に、フォーラムなどを開催し、行政の協力と民間企業の賛同を得て、2006年4月に、「We Love 天神協議会」が設立された。

○特に民間企業の中でも、鉄道やバス事業、商業施設やホテルを運営する西日本鉄道(株)が中心的な役割を担っている。



We Love 텐진 협의회 발족경위



○이 실험은 매우 높은 평가를 받았지만 여러 가지 문제를 즉시 해결할 수는 없었음.

○이 때문에 마을의 과제를 지속적으로 해결하기 위한 조직이 필요하다는 결론에 이름.

○도쿄 등의 지역관리 단체를 참고하여 포럼을 개최하고, 행정기관의 협력과 민간 기업의 동참을 이끌어낸 끝에, 2006년 4월, 'We Love 텐진 협의회'가 설립됨.

○민간기업 중에서는 특히 철도와 버스, 상업시설, 호텔을 경영하는 서일본철도(주)가 중심적인 역할을 담당하고 있음.





We Love 天神協議会の会員



2014年3月時点 108会員

- ・**地区会員** = 地区の建物の地権者、管理者、大規模商業者・
賃貸者、地区の地域団体など 合計37会員

主な会員: 商業施設、電力会社、新聞社、銀行、通信会社、
不動産会社など

- ・**一般会員** = 地区に関係する企業、団体、非営利団体、個人 合計63会員

主な会員: テレビ局、旅行代理店、設計事務所、スターバックスなど

- ・**特別会員** = 行政機関、公的機関、教育・研究機関 合計 8会員

主な会員: 福岡市、福岡県中央警察署、九州大学など

We Love 텐진 협의회 회원



2014년 3월 현재 108개 회원 및 단체

- ・**지구회원** = 지구 건물 토지주, 관리자, 대규모 사업자,
임대인, 지구의 지역단체 등 합계 37

주요회원: 상업시설, 전력회사, 신문사, 은행, 통신회사, 부동산 회사 등

- ・**일반회원** = 지구와 관계가 있는 기업, 단체, 비영리 단체,
개인 합계 63

주요회원: 방송국, 여행사, 설계사무소, 스타벅스 등

- ・**특별회원** = 행정기관, 공적 기관, 교육 및 연구기관 합계 8

주요회원: 후쿠오카 시, 후쿠오카 현 중앙경찰서, 큐슈대학 등



会費



- ・年会費 : 地区会員(5万円)・一般会員(3万円)が負担
- ・自治活動費: 地区会員が建物の規模に応じて負担
- ・行政負担金: 福岡市からの負担金
- ・協賛金 : 事業の趣旨に賛同するものが負担

自治活動費の一覧表

ランク	年間金額(単位:千円)	地区会員の建物等の登記簿床面積
A	100	0㎡以上5,000㎡未満
B	200	5,000㎡以上10,000㎡未満
C	300	10,000㎡以上20,000㎡未満
D	500	20,000㎡以上30,000㎡未満
E	700	30,000㎡以上40,000㎡未満
F	1,000	40,000㎡以上55,000㎡未満
G	1,300	55,000㎡以上75,000㎡未満
H	1,500	75,000㎡以上

회비



- ・ 연회비 : 지구회원 (5만엔) ・ 일반회원 (3만엔) 이 부담
- ・ 자치활동비 : 지구회원이 건물규모에 따라 부담
- ・ 행정부담금 : 후쿠오카 시 부담
- ・ 협찬금 : 사업 취지에 찬성하는 곳이 부담

자치활동비 일람표

단계	연간금액 (단위 : 천 엔)	지구회원의 건물 등 등기부상 면적
A	100	0㎡이상5,000㎡미만
B	200	5,000㎡ 이상 10,000㎡미만
C	300	10,000㎡ 이상 20,000㎡ 미만
D	500	20,000㎡ 이상 30,000㎡ 미만
E	700	30,000㎡ 이상 40,000㎡ 미만
F	1,000	40,000㎡ 이상 55,000㎡ 미만
G	1,300	55,000㎡ 이상 75,000㎡ 미만
H	1,500	75,000㎡ 이상



各主体の役割



	役割
民間企業(地区会員) 民間企業(一般会員)	・会費や協賛金による費用負担 ・協議会の運営 ・施策の実施
行 政	・補助金による費用負担 ・協議会の運営協力 (規制緩和、新たな制度づくり)
NPO、市民団体 ボランティア団体	・施策の実施 (事業やイベントなどへの協力)
大学、警察署など	・専門的なアドバイスや調査協力など

각 주체의 역할



	역할
민간기업(지구회원) 민간기업(일반회원)	・회비, 협찬금으로 인한 비용부담 ・협의회 운영 ・시책의 실시
행 정	・보조금으로 인한 비용부담 ・협의회 운영협력 (규제완화, 새로운 제도 만들기)
NPO, 시민단체 자원봉사 단체	・시책 실시 (사업, 이벤트 등에 대한 협력)
대학, 경찰서 등	・전문적인 조언이나 조사협조 등

天神まちづくりガイドライン



○2006年の協議会発足から2年間をかけて、アンケート調査やフォーラムを開催し、会員が議論を重ね、天神地区の課題を整理し、まちの将来の目標像やそれを実現するための戦略をまとめた「天神まちづくりガイドライン」を作成した。

○天神の地区環境の変化に対応し、地区の競争力を高め、集客力をアップするためには、様々な主体(事業者・住民・自治体・個人)が一致協力して、一体となって取り組む必要がある。「天神まちづくりガイドライン」は、そのような計画的なエリアマネジメントを行うための「まちづくりの指針」となるものです。

○特に天神地区は、商業施設などが面的に広がっていることから、歩きやすい空間づくりが重要と考えられた。



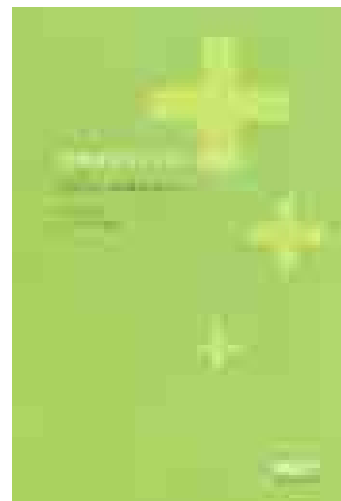
텐진 지구 만들기 가이드라인



○2006년 발족부터 2년에 걸쳐 설문조사 및 포럼 개최, 회원 간 논의 등을 통해 과제를 정리함. 마을의 미래 목표상과 이를 실현하기 위한 전략을 담아 ‘텐진 지구 만들기 가이드 라인’을 작성.

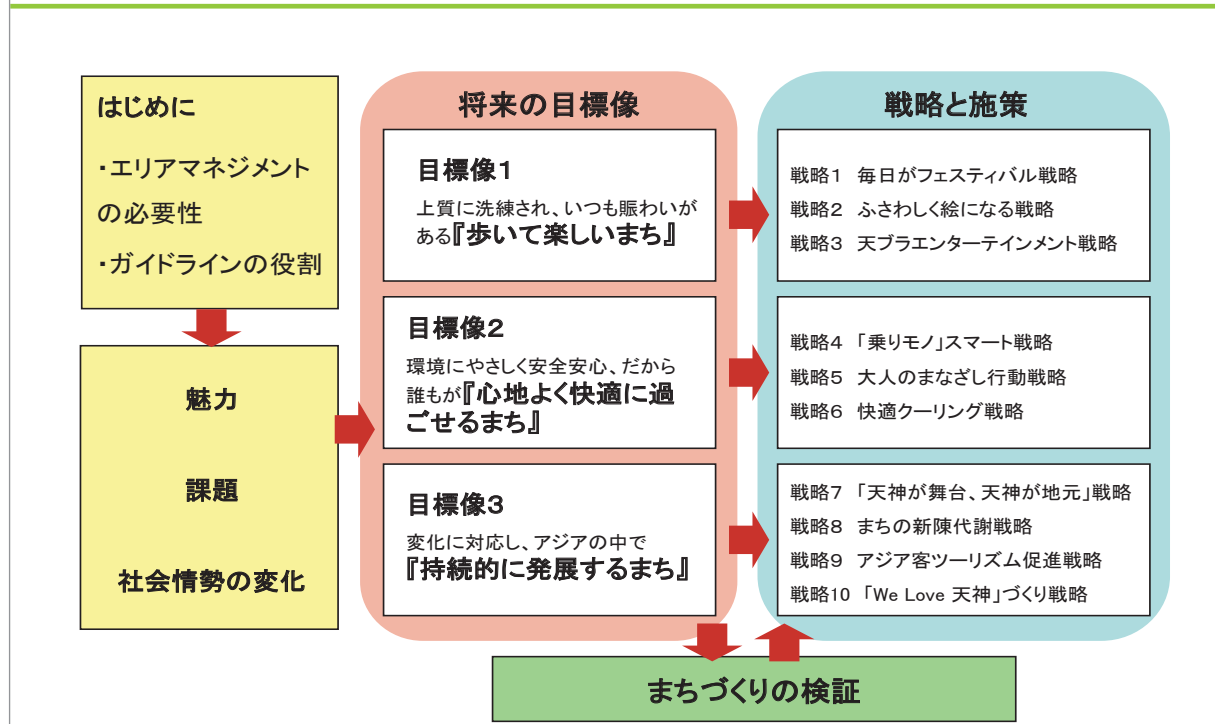
○텐진 지구 환경의 변화에 대응하고 지구의 경쟁력을 높여 사람들을 끌어 모으기 위해서 여러 주체(사업자, 민간, 지자체, 개인)가 하나로 뭉쳐 대처할 필요가 있음. ‘가이드라인’은 지역 관리를 계획적으로 실시하기 위한 지침임.

○특히 텐진 지구는 상업시설 등이 점점 넓어지고 있기 때문에 걷기 좋은 공간으로 바꾸는 것이 중요하다고 여겨지게 되었음.

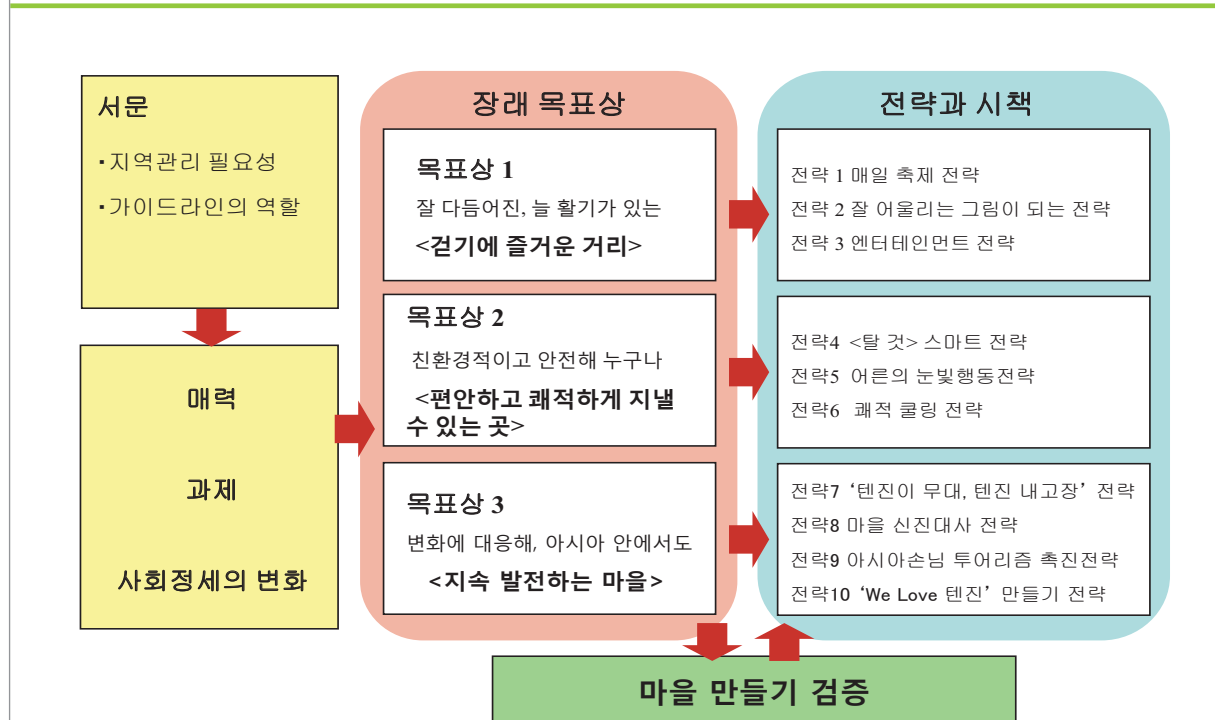




天神まちづくりガイドラインの構成



ガイドラインの 구성



ガイドラインでのまちの将来イメージ

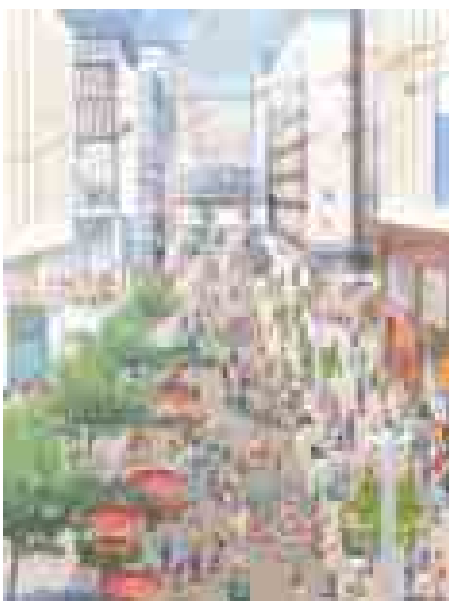


休日に歩行者専用道路化され
新たなイベントスペース創出のイメージ



品格のある表通りの景観の形成

가이드라인에 따른 미래상



휴일에는 보행자전용도로를 만들어
새로운 이벤트 공간을 창출함



품격 있는 거리 풍경 조성



ガイドラインでのまちの将来イメージ

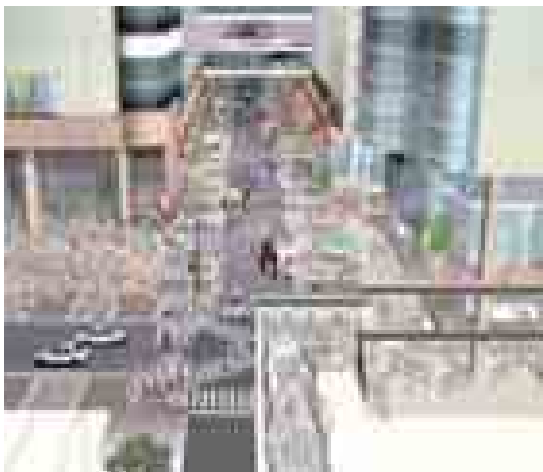


立体的歩行空間のにぎわいイメージ



歩行者優先策の実施による歩行者アメニティ向上のイメージ

ガイドライン에 따른 미래상



입체적 보행공간으로 활기찬 거리



보행자 우선정책 실시로 보행자 편의 향상



活動内容について

WL+
We Love Tenjin

활동 내용

WL+
We Love Tenjin



1.まちの快適・安心・安全



①清掃美化活動

天神地区の環境美化を目指し、月に1回、朝8:30から1時間程度、ごみ拾いや違法広告物の撤去、放置自転車の整理などの活動を実施している。

毎回、約100名の参加があり、ボランティアや企業の社会貢献活動として参加されている。



1.쾌적・안심・안전



①청소미화활동

텐진 지구 환경미화를 위해
매월 1회, 아침 8시 30분부터
1시간 가량 쓰레기 줍기와
불법 광고물 철거, 방치된 자전거
정리 등을 하고 있음.

매회 약 100명 정도 참가하는데,
자원봉사와 기업의 사회공헌활동
차원에서 참여하고 있음.



1.まちの快適・安心・安全



②落書き消しや防犯パトロール

天神地区の景観向上や治安の改善を目指し、地域住民や中央警察署、企業のボランティアの方たちと毎月1回、落書き消しや夜間の防犯パトロールを実施している。また、防犯カメラなども設置している。

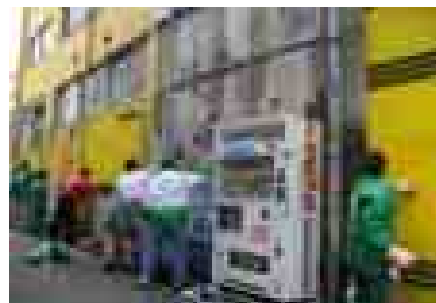


1.쾌적・안심・안전



②낙서 지우기와 방법 순찰

텐진 지구 경관 향상과 치안개선을 위해, 지역주민과 중앙경찰서, 기업의 자원봉사자들이 매월 1회, 낙서 지우기와 야간 방법 순찰을 하고 있음. CCTV도 설치함.





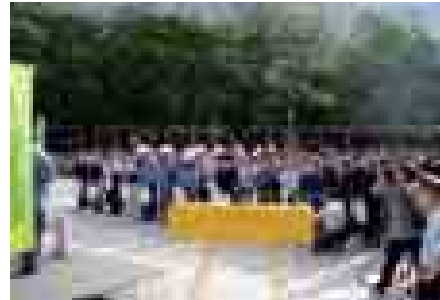
1.まちの快適・安心・安全



③天神地区合同防災訓練

天神地区での地震などの災害に備え、合同で防災訓練を行っている。

各ビルから避難場所の公園や広場までの避難経路を確認し、応急手当の方法や消火訓練、AEDの講習なども行っている。



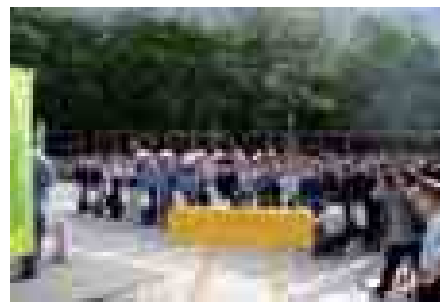
1.쾌적 · 안심 · 안전



③텐진 지구 합동방재훈련

텐진 지구에서 지진 등의 재해가 일어났을 경우를 대비해 합동으로 방재훈련을 실시하고 있음.

각 건물에서 피난장소인 공원이나 광장까지의 피난경로를 확인하고 응급처치법과 소방훈련, AED(자동제세동기) 강습도 하고 있음.



1.まちの快適・安心・安全



④花や緑によるまちの演出

沿道企業による歩道の花壇やフラワーポットにおける花・緑の装飾を実施している。

放置自転車対策用として設置されたガードレールを撤去し、フラワーポットを設置した。



1.쾌적・安心・안전



④꽃과 녹음이 넘치는 거리 만들기

길가에 위치한 기업은
인도의 화단을 관리함.
자전거 방치를 막으려고
설치한 가드레일을
철거하고 화분을 놓았음.



2.まちのおもてなし向上



①まち歩きマップの作成・配布

博多駅地区のエリアマネジメント団体と共同で、観光客などのために福岡都心部のまち歩きマップを作成し、配布している。



2.극진하게 대접하는 마음으로..



①거리 보행지도 작성, 배포

하카타역 지역 관리단체와 공동으로 관광객을 위한 ‘후쿠오카 도심부 보행지도’를 만들어 배포하고 있음.

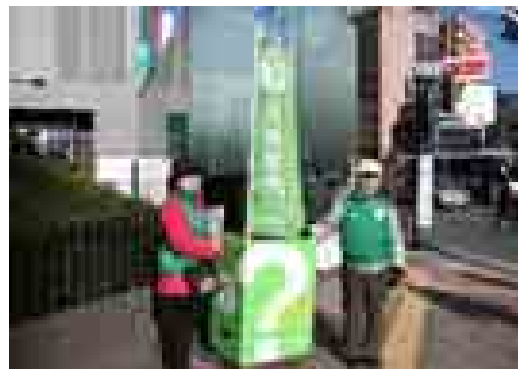


2.まちのおもてなし向上



②「天神案内人」の実施

春と秋の観光客が多いシーズンに、一般市民によるボランティアで、街角に立って道案内やまちの案内を行う「天神案内人」を実施している。街や人のために役に立ちたいという人はたくさんおり、彼らをコーディネートすることが大事である。

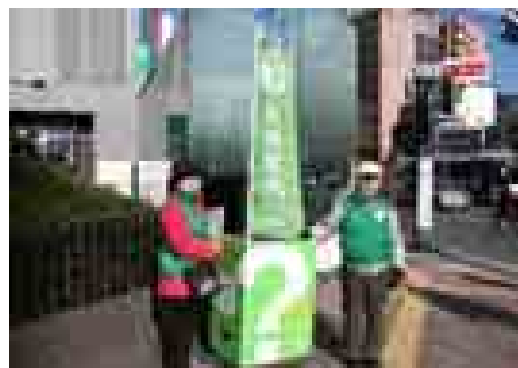


2.극진하게 대접하는 마음으로..



② 텐진 안내인 제도 실시

봄, 가을처럼 관광객이 많은 기간에는 일반 시민이 자원봉사로 길을 안내하거나 마을을 소개하는〈텐진 안내인〉제도를 실시. “마을과 사람들을 위해 힘을 보태고 싶다”는 사람이 많아, 그분들을 배정하는 것도 중요한 업무가 되고 있음.



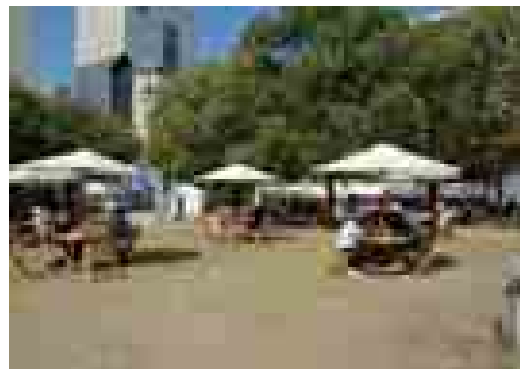
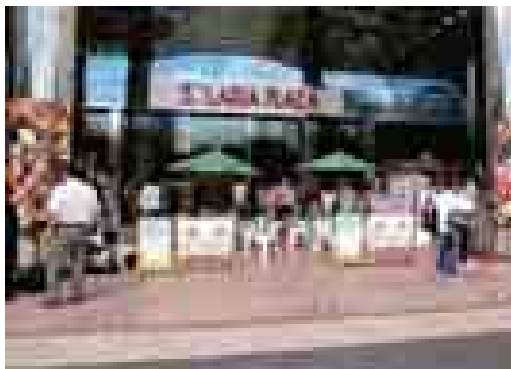


2.まちのおもてなし向上



③オープンカフェ・休憩スペースの設置

天神への来街者の滞在時間の延長を目指し、公園や公開空地などにテーブルやイス、移動販売車などによるオープンカフェを設置している。「休憩できる場所がほしい」という要望は非常に多く、天神地区のイメージアップも目的としている。

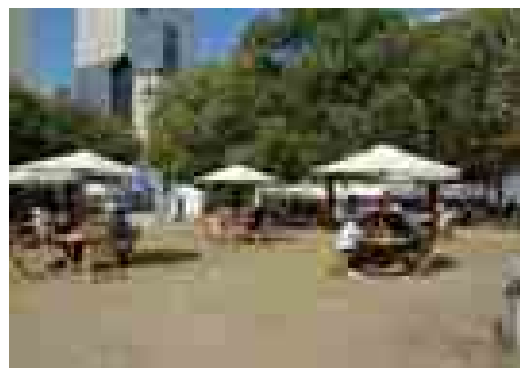
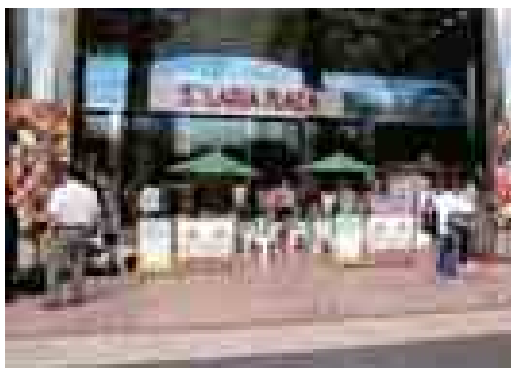


2.극진하게 대접하는 마음으로..



③오픈 카페, 휴식공간 설치

텐진에 오는 사람들의 체류시간을 늘리고자, 공원과 공개된 공간에 테이블과 의자, 이동 판매 차량을 이용한 오픈 카페를 운영 중.
‘쉴 수 있는 장소가 있었으면 좋겠다’는 요청이 많으며, 텐진 지구의 이미지 향상도 운영 목적 중 하나.



3.新しい天神の魅力創造



①「天神のまち歩き」の実施

ショッピングだけでなく、これまであまり知られていなかった歴史スポットなどの天神の新たな魅力にふれることで、天神ファンの獲得を目指している。観光ボランティアの方の協力を得て、約2時間のまち歩きツアーを実施している。



3. 새로운 텐진의 매력을 만들자



① ‘텐진 거리 걷기’ 실시

쇼핑 뿐 아니라, 지금까지 많이 알려지지 않았던 역사적인 장소 등 텐진의 새로운 매력을 만나볼 수 있게 해 ‘텐진 팬’을 확보하는 데 그 목적이 있음. 2시간 가량의 도보 투어 실시





3.新しい天神の魅力創造



②ベビーカー無料貸出サービス

来街者への共同サービスとして、地区内で利用可能なベビーカーの無料貸出サービスを実施している。
それぞれの施設でサービスを実施するにはコストが高くなるが、共同で実施することでメリットがある。



福岡市中央区天神 天神駅 100-100-100	福岡市中央区天神 天神駅 100-100-100	福岡市中央区天神 天神駅 100-100-100	福岡市中央区天神 天神駅 100-100-100	福岡市中央区天神 天神駅 100-100-100	福岡市中央区天神 天神駅 100-100-100
100-100-100	100-100-100	100-100-100	100-100-100	100-100-100	100-100-100

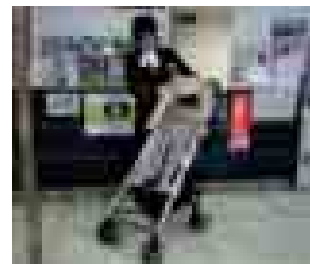
※掲載内容は最新の状況に基づいており、変更がある場合があります。

3. 새로운 텐진의 매력을 만들자



②유모차 무료대여 서비스

지구 내 이용 가능한 유모차를 무료로 빌려줌.
여러 시설에서 서비스를 하고 있어 비용은 많이 들지만 각 시설이 공동으로 실시하고 있다는 점에 의미가 있음.



福岡市中央区天神 天神駅 100-100-100	福岡市中央区天神 天神駅 100-100-100	福岡市中央区天神 天神駅 100-100-100	福岡市中央区天神 天神駅 100-100-100	福岡市中央区天神 天神駅 100-100-100	福岡市中央区天神 天神駅 100-100-100
100-100-100	100-100-100	100-100-100	100-100-100	100-100-100	100-100-100

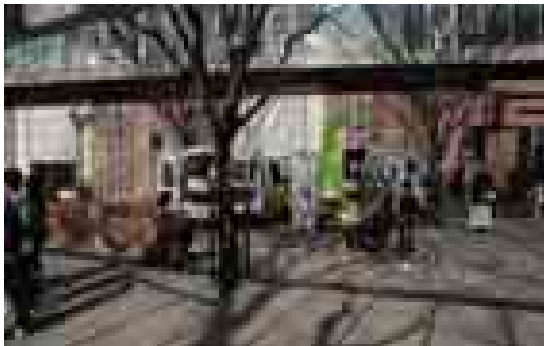
※掲載内容は最新の状況に基づいており、変更がある場合があります。

4.パブリック空間の活用



①オープンカフェ事業

公園や公開空地等において、行政の許可を得て、オープンカフェ事業を実施している。売上の一部をまちづくりの活動のために寄付していただいている。

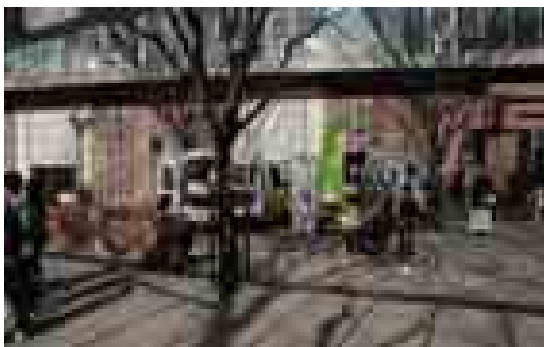


4. 공적 공간의 활용



①오픈 카페 사업

공원이나 공개된 공간 등에 대해 행정기관의 허가를 얻어 오픈 카페 사업을 실시하고 있음. 수익 일부는 마을 만들기 활동에 기부하도록 하고 있음.





4.パブリック空間の活用



②街路灯バナー広告事業

協議会では、渡辺通り約1km間の街路灯バナーを管理している。

行政の規制緩和により、バナー広告事業を実施し、収益はまちづくり活動の財源となっている。



4. 공적 공간의 활용



②가로등 광고 사업

협의회에서는 와타나베길 1km 구간의 가로등을 관리하고 있음.

행정기관의 규제완화로 광고사업을 하고 있으며 수익은 활동의 재원으로 쓰임.



4.パブリック空間の活用



③市役所西側ふれあい広場借受事業

協議会では、行政イベントが実施されないとき、市役所西側ふれあい広場を借り受け、イベントを誘致し、まちの賑わいづくりに取り組んでいる。



4. 공적 공간의 활용



③시청 서측 광장 임대수익사업

협의회에서는 행정 기관의 행사가 없을 때, 시청 서측 광장에 이벤트를 유치해, 활기찬 분위기를 만들고자 노력 하고 있음.



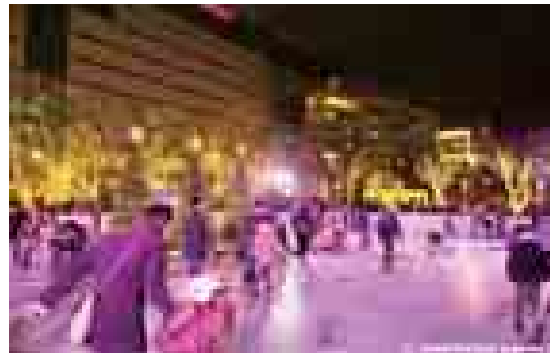
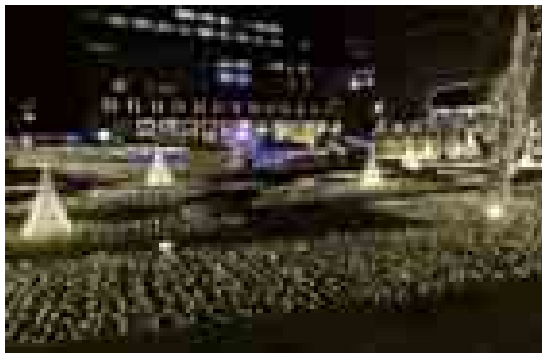


5. まちの賑わい創出



①クリスマス・イルミネーションとイベントの実施

民間企業などから協賛金を集め、クリスマスの時期に、街路樹イルミネーションや公園でのイベント(スケートリンクの設置など)を実施し、集客向上とまちの魅力づくりに取り組んでいる。

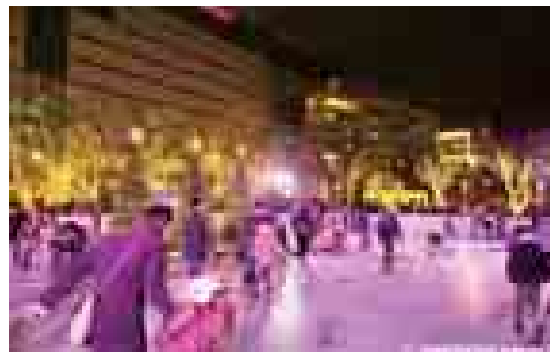


5. 변화한 마을 만들기



①クリスマス, 일루미네이션 이벤트 실시

민간기업들로부터 협찬금을 모아, 크리스마스 시즌에 일루미네이션과 공원에서의 이벤트(아이스링크 설치 등)를 마련. 보다 많은 사람들이 텐진을 찾아오게 만들기 위해 노력하고 있음.



5. まちの賑わい創出



②子供たちのためのイベント(天神ワーク体験)の実施

子どもたちには、将来も天神のまちに愛着を持ってほしいことから、天神地区に立地する商業施設や企業において、子どもたちが職業体験できるイベントを実施している。

神社での体験



映画館での体験



5. 변화한 마을 만들기



②아이들을 위한 이벤트(텐진 직업 체험)

아이들에게는 앞으로도 텐진에 애착을 가졌으면 하는 마음으로, 텐진 지구에 있는 상업시설이나 기업에서 직업체험을 할 수 있는 이벤트를 열고 있음.

神社での体験



映画館での体験

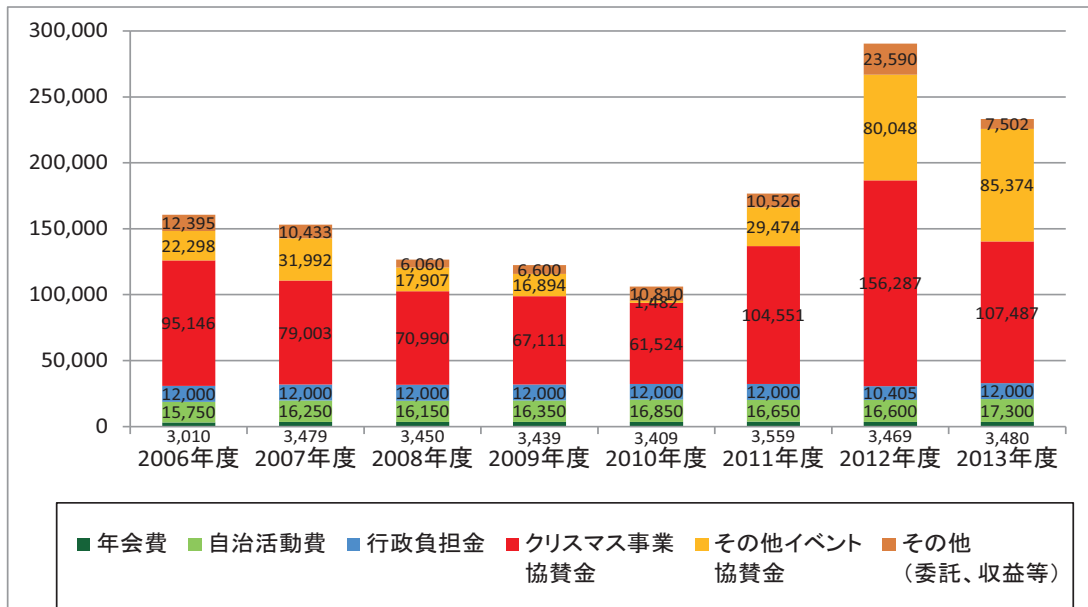




予算規模(収入の内訳)



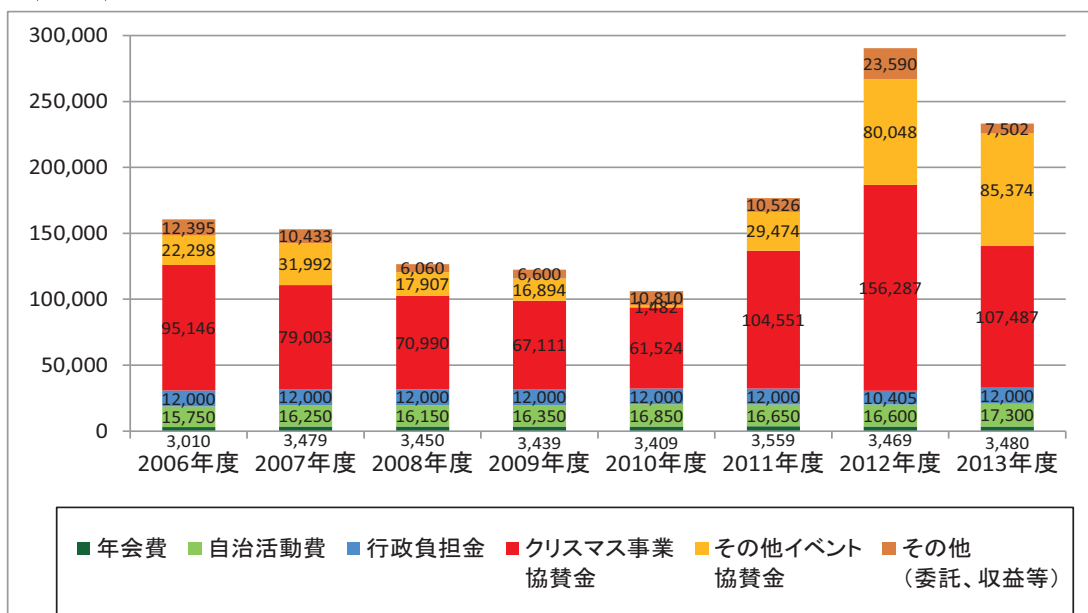
(千円)



예산규모(수입내역)



(천 엔)

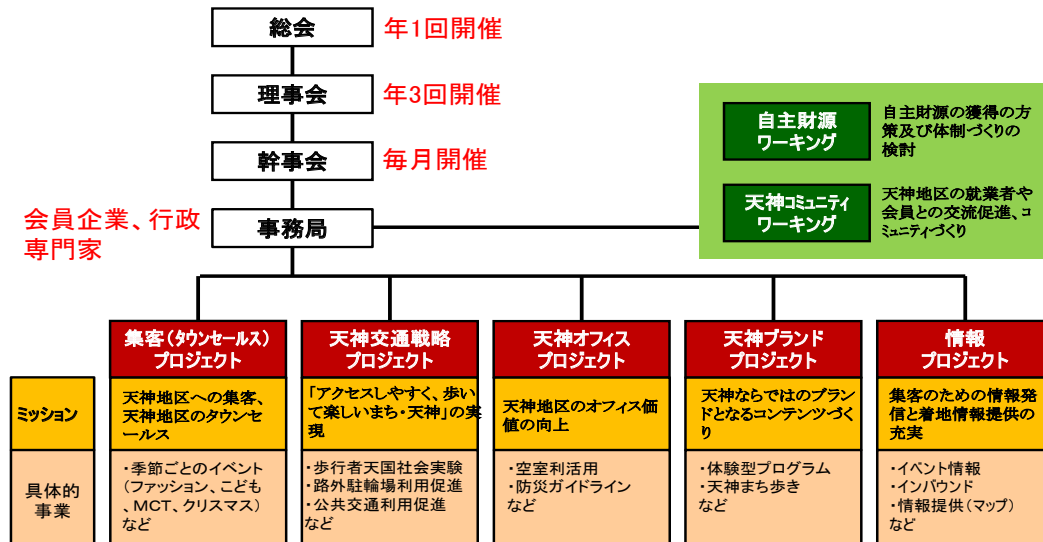




施策・事業の検討・実施体制



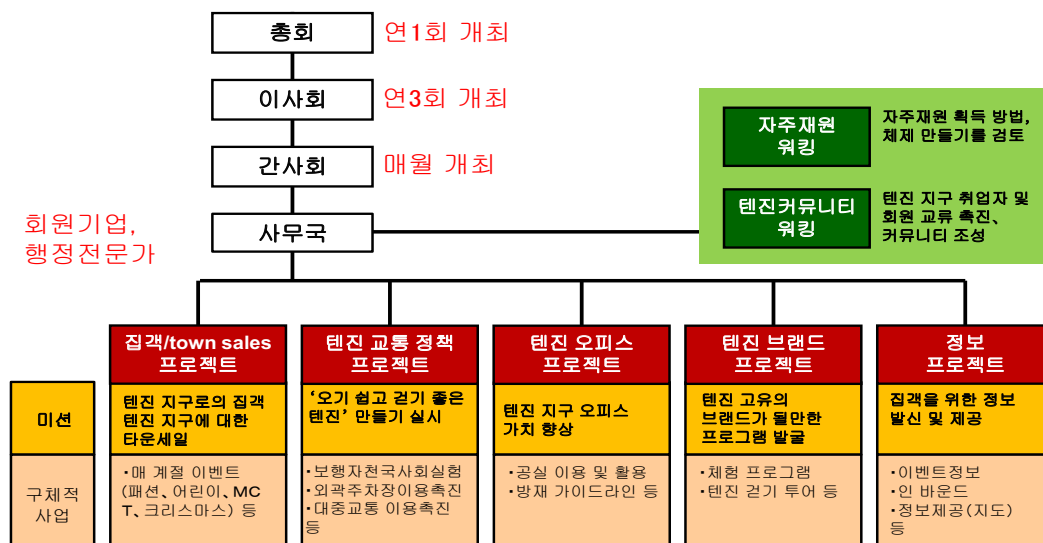
施策や事業の検討・実施は、事務局と会員企業等で構成されるプロジェクトチームとワーキングチームで行っている。毎月開催される幹事会で会員の意見を聞き、理事会や総会で、方向性を決定している。



시책・사업 검토・실시체제



시책과 사업 검토, 실시는 사무국과 회원기업으로 구성된 프로젝트 팀과 워킹 팀이 맡고 있음. 매월 개최되는 간사회에서 회원의 의견을 듣고, 이사회나 총회에서 방향을 결정하고 있음.





官民パートナーシップに重要なこと



○民間企業の連携

これまで天神地区は、大きく発展してきたが、郊外のショッピングセンターとの競争や新たな商業施設との競争が激化し、より魅力あるまちづくりが必要となっている。

民間企業には、「競争と協調」の考えが重要で、他地区との競争のためには、同じ地区内の企業や商業施設と協調して、まちづくりに取り組むことで、魅力を生み出すことができる。まちの魅力が向上することで、施設の資産価値や売上げが向上する。

○行政との連携

行政は道路や公園などを整備し、維持管理しているが、管理することが目的になってしまい、有効に活用されない場合が多い。そこで民間企業による効率的な管理やイベントなどが実施されれば、まちの賑わいも生まれ、行政の負担も減る。

○市民やNPO、ボランティア団体との連携

多くの市民やボランティア団体などは、まちに愛着を持っており、彼らが活躍することのできる場や機会を生み出すことが重要である。

민관 파트너 십에 있어서 중요한 점



○민간기업과의 연계

테진 지구는 지금까지 크게 발전해 왔다. 하지만 교외 쇼핑센터와의 경쟁, 새로운 상업 시설과의 경쟁이 격화돼, 좀 더 매력적인 공간으로 변화해야만 했다. 이 과정에서 민간기업은 '경쟁과 협조'라는 생각을 중요하게 여기게 되었다. 다른 지구와의 경쟁을 위해 같은 지구 내 기업이나 상업시설과 협조 하다 보면 마을의 새로운 매력이 탄생하게 된다. 매력이 살아나면 시설의 자산가치나 수익도 자연히 올라간다.

○행정기관과의 연계

행정기관은 도로나 공원 등을 정비, 유지 및 관리하고 있지만 관리 자체가 목적이 돼 정작 효과적으로 활용하지 못하고 있는 경우가 많다. 만약 민간기업이 효율적으로 관리하고, 이벤트도 연다면 마을에 활기를 불어넣을 수 있고 행정기관의 부담도 줄일 수 있다.

○시민과 NPO, 자원봉사 단체와의 연계

많은 시민과 자원봉사 단체들은 마을에 애착을 가지고 있어 그들이 활약할 수 있는 장이나 기회를 열어주는 것이 중요하다.



新たな都市再生に向けて



○エリアマネジメント団体は、行政、民間企業、市民・ボランティア団体等が、それぞれの役割や特徴を活かして、パートナーシップを組むことで成立しています。

○行政は、「縦割り」で、事業間の連携がうまくいかなかったり、公平性を求めるため、特定の地区や施設だけを規制緩和することなどが難しい。

○そこで、地域の市民や企業が主体的に、地域の問題を解決することで、行政から様々な支援や協力を得ることができる。

○今後、人口が減少し、少子高齢化が進む中で、道路や公園などのパブリック空間を行政だけで維持管理することは困難であることが予想される。そこで、民間企業のノウハウを生かしながら、また、市民などのボランティアの力を借りることで、魅力的なまちを持続的に維持できると考えられる。そうすることで、多くの人々が自分たちの住むまちに愛着を持つことも重要である。

새로운 도시 재생을 향해



○지역관리단체는 행정기관, 민간기업, 시민 및 자원봉사단체 등이 각각의 역할과 특징을 살려 파트너 십을 맺는 과정을 통해 성립됩니다.

○행정기관은 수직적으로 일을 처리하는 특성상 사업간 연계가 잘 되지 않는 경우가 많고, 공평해야 한다는 원칙 때문에 특정 지구나 시설에만 규제를 풀어주는 것이 어려운 경우가 대부분입니다.

○그래서 지역 시민과 기업이 주체적으로 지역 문제를 해결 하다 보면 행정기관으로부터 역시 지원과 협력을 얻을 수 있습니다.

○인구 감소, 저 출산 고령화의 심화로 인해, 앞으로는 도로나 공원 등의 공적 공간을 행정기관 혼자 유지 관리하기는 어려울 것으로 예상됩니다. 하지만 민간기업이 자신들의 노하우를 살리고 시민 등 자원 봉사자들이 힘을 낸다면 매력적인 마을로 계속 성장할 수 있다고 생각합니다. 또한 그 과정에서 많은 사람들이 자신이 사는 곳에 대한 애착을 갖게 되는 것 역시 중요한 결과물입니다.



community
development
global forum 2014

► Sustainable Community Capacity Collaborative Action

한국 도시재생 정책동향 및 사례



박소영 | 국토연구원

Park Soyeong | Korea Research Institute For Human
Settlements



한국 도시재생 정책동향 및 사례

2014. 09. 25

국토연구원 박소영

Contents

- I 도시재생법의 제정배경
- II 도시재생법의 주요내용
- III 지역자력형 TB 사례
- IV 향후 과제



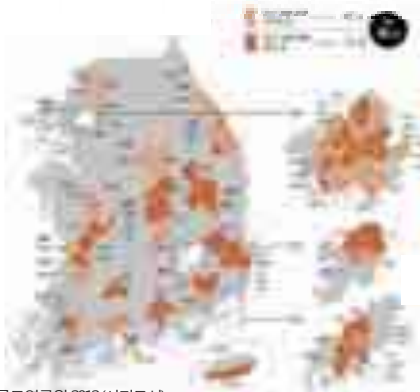
도시재생법의 제정배경



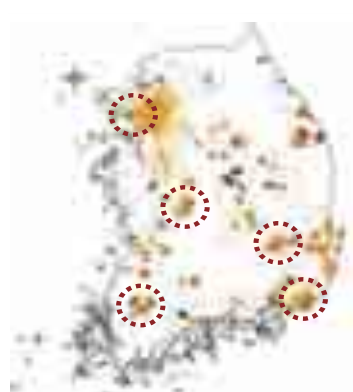
쇠퇴도시의 증가

- 인구의 대부분이 살고 있는 도시지역의 약 67%가 쇠퇴징후 시작 (인구, 산업, 건물)
- 도시지역 내 부분적 쇠퇴 심화, 도시 내 지역간 격차 심화 (구도심, 구시가지 등)
 - 인구감소(85~'10): 부산 중구 47%, 대구 중구 60%
 - 기반시설 면적: 구도심(10~15%) vs. 신도시(45~50%)

❑ 쇠퇴하는 도시 현황 (시군구단위, 2010)



❑ 쇠퇴하는 지역 현황 (동단위, 2005)



※ 출처: 국토연구원 2012(쇠퇴도시)

※ 출처: 도시재생R&D 3차년도 1-1 세부(서울대학교 산학협력단) '도시쇠퇴 실태조사 및 해외 도시재생시스템 조사분석'



다양한 쇠퇴양상 등장



물리적 노후화와 빈곤층 및 취약계층 집중



기성시가지 내 방치된 건물·토지의 등장



산업단지 공동화 등 경제기반 쇠퇴



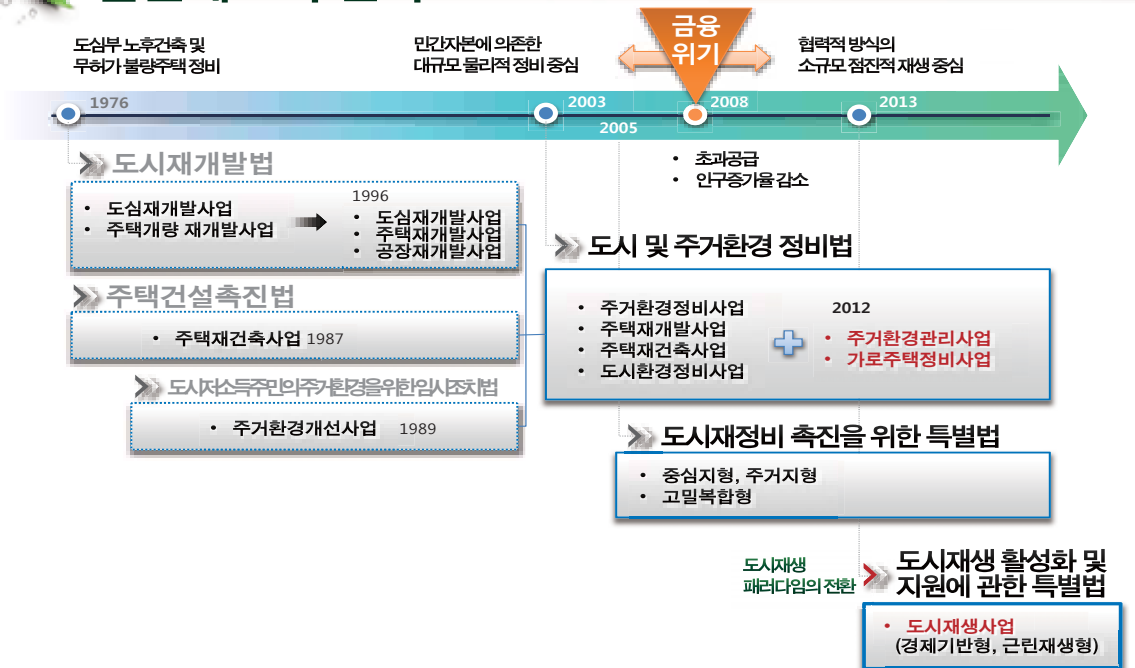
이면지역의 빈점포 산재

1) 자료 : 12.11.19, KBS 뉴스 [집중진단] - 위기의 제조업
- 제조업 빈자리에 땡처리 백화점... 위기의 시화 반월산단. 중국산에 밀려 파산, 부도 ... 산단 공동화 우려

5



관련제도의 변화



6



현행 관련 제도의 한계

정비사업(재개발·재건축)

- 민간자본에 의존한 대규모 철거위주의 물리적 정비사업에 대한 지나친 의존
- ➔ 물리적 환경 개선 vs. 주거안정성 저하
 - 저렴주택 재고 감소 및 재정착 저하, 기존커뮤니티 해체
- ➔ 사업과정에서의 사회적 갈등 심화
- 수도권 일부를 제외한 곳에서 작동불가



지역개발사업(현지개량 주한사업)

- 도시보다 농촌에 치중한 지원
 - 인구분포 현황: (도시) 90%, (비도시) 10% (2009년 기준)
 - 시군구 자율편성사업 중 도시대상예산 : 6.8%, 964억원
- 물리적 시설 중심의 지원 (도로, 마을센터 등)
- 유지관리 미비 및 자력갱신 저조



사진출처 : <http://mblogdaum.net/mmf-20/11385711#>

7



패러다임 전환 필요

기존의 도시정비

개발연합 위주의
일방적 사업추진

물리적 환경정비 치중

민간자본에 의존한
대규모 개발사업 중심



새로운 도시재생

거버넌스를 통한
이해관계자의 참여와 협력

장소중심의 통합적 접근
(물리적·사회적·경제적)

다각적 자원조달을 통한
점진적·지속적 추진

8

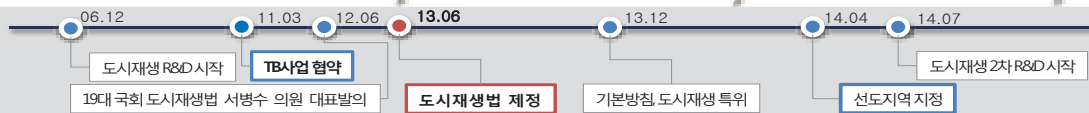


II 도시재생법의 주요내용



도시재생 정책 추진경과

- ❑ 법령제정, 국가도시재생기본방침 수립, 도시재생특별위원회 구성 등 제도운영 기틀마련
- ❑ 선도지역 지정을 통한 사업 추진 가시화



- 11.11 특별법 발의(회기종료로 자동폐기)
- 12.06 특별법 발의
-도시재생활성화및지원에관한특별법(서병수의원대표발의)
- 13.06 특별법 제정
- 13.12 시행령 제정

- 13.12 국가도시재생기본방침 마련
- 13.12 도시재생특별위원회 출범
- 14.02 도시재생지원기구 지정
-한국토지주택공사
-국토연구원
-건축도시공간연구소

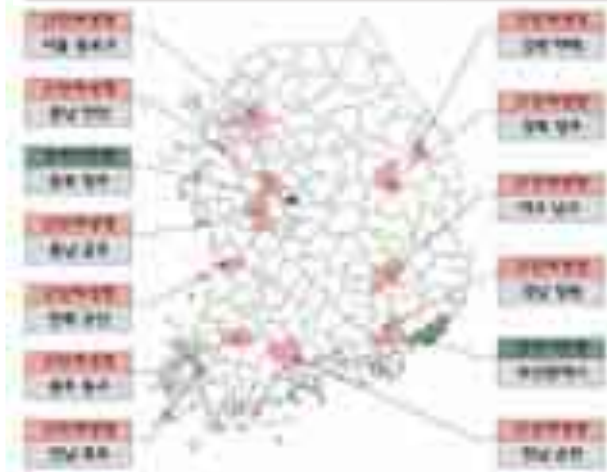
- 14.01 선도지역 지정공모
- 14.03 요청서 제출
- 14.04 선도지역 지정
-경제기반형 2개소
-근린재생형 11개소



도시재생사업 현황

▶ 선도지역 (2014)

- 경제기반형 : 2개소 (부산, 청주)
- 근린재생형 : 11개소 (서울, 영주, 창원 등)



자료 : 국토부 보도자료(2014), 도시재생 선도지역의 지정

▶ 일반지역 (2016년부터 지원예정)

- 2015 상반기까지 계획수립
- 2016년부터 단계적 확산 (매년 약 35개 신규)

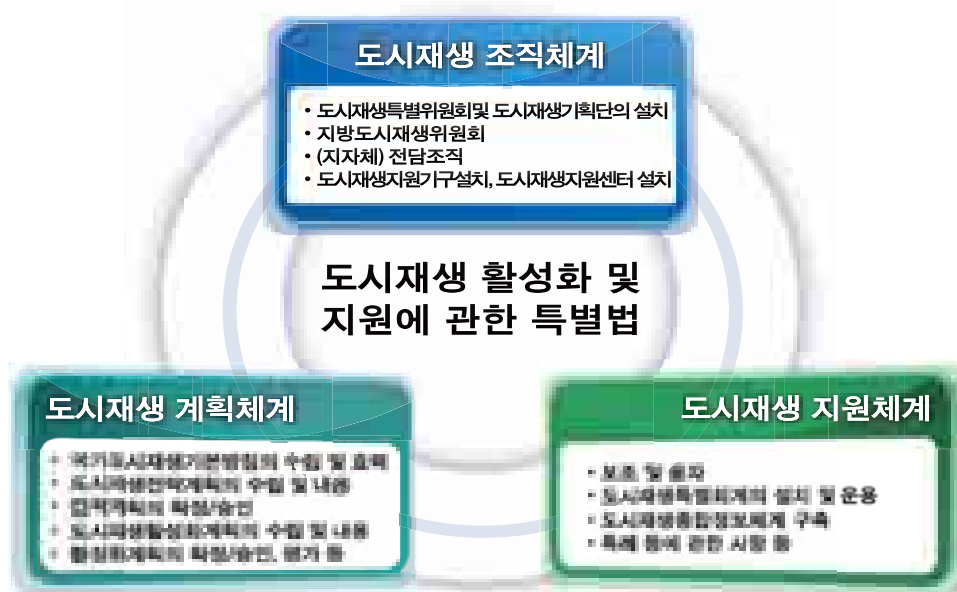


자료 : 국토연구원(2014) 국가도시재생기본방침수립을위한연구

11



도시재생법의 구성



12



Part1 : 도시재생 조직체계

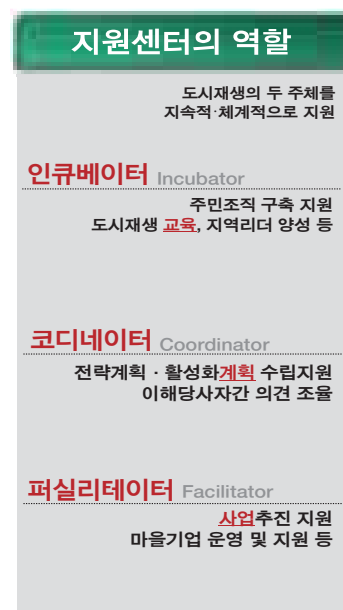
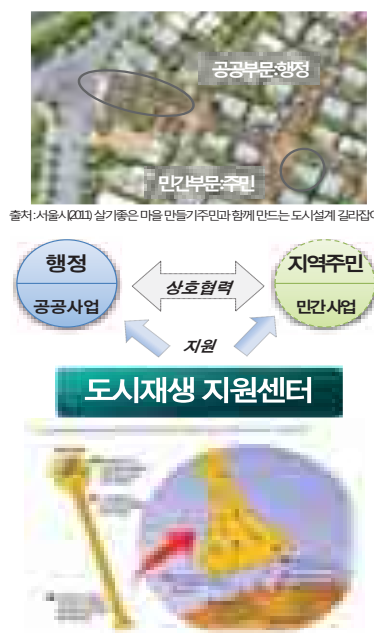
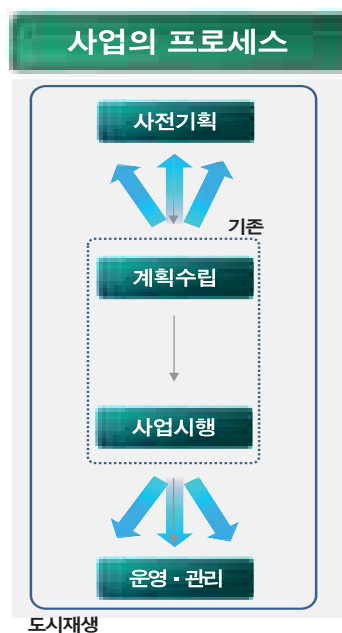
- 통합심의를 위한 국무총리 산하의 도시재생특별위원회 설치 (법 제7조)
- 지속적 체계적 지원을 위한 중앙단위의 도시재생 지원기구, 지자체 단위의 도시재생 지원센터 설치 (법 제10조, 제11조)



13



지원센터를 통한 추진주체의 역량강화



14



도시재생사업의 새로운 시행자: 마을기업, 사회적 협동조합 등

서울 성미산 협동조합주택

출처: 시사인
http://medadabumnet/breakingnews/newsviewnewsid=20130402023807345



창원 노산동 누림마을 공동체 (마을기업)



출처: 충북대(2013) 창원테스트베드 기반적용 연구 8차년도 연구계획 KURC

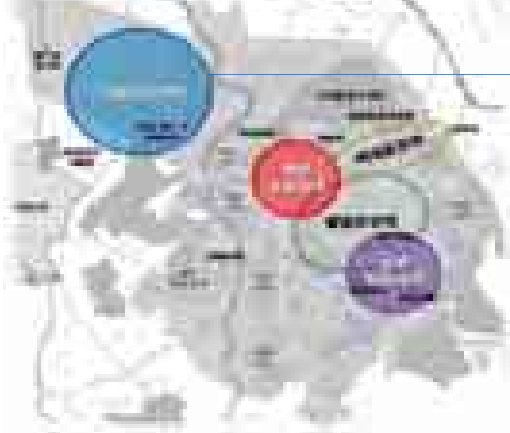
15



Part2 : 도시재생 계획체계

도시단위: 도시재생 전략계획

- 도시전체차원의 수급분석: 성장관리 측면의 접근
- 유형별 대상지 발굴 및 유형별 추진전략
- 우선지원의 논리와 원칙 개발



자료: 국토부, 국토연구원(2013) 전국도시재생개발계획 수립

지역단위: 도시재생 활성화계획

: 물리적사업과프로그램을 연결하기 사업과사업을 연결하기

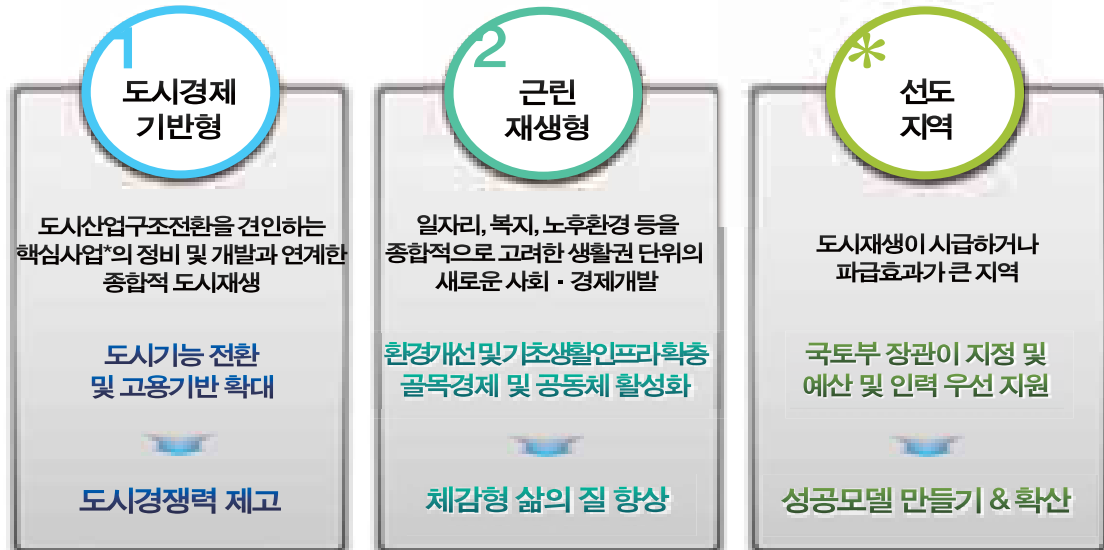


※ 출처: 아름(2012) 도시재생사업모델 시범적용 연구KURC

16



도시재생 활성화계획의 유형구분



- 핵심사업 *: 산단, 항만 등 국가 핵심기능 담당하는 도시군 계획시설의 정비 및 개발사업
- 도시경제기반형: 근린재생형을 포함한 개념 (핵심사업 + 근린재생형)

17



Part3. 도시재생 지원체계

예산 지원

- (중앙정부 1) 일반회계 · 광특회계를 통해 사업비용 등 지원 (2014년 306억원, 13개 대상지)
- (중앙정부 2) 활성화계획 국가지원사항에 대한 심의를 통하여 범부처에 의한 패키지 지원(법제27조)
 - 도시재생특별위원회(총리) 심의 후 국가지원사항 결정 → 지원사업 소관부처는 결정사항을 예산안에 반영
- 지자체는 보조 또는 융자에 필요한 비용을 위해 도시재생특별회계 설치 가능

도시재생 일반회계

- 도시재생기반시설 설치 정비, 건축물 개보수, 문화유산의 보전 등
 - 자원센터 운영비, 마을기업 등 운영비, 계획수립비
- 〈2014 선도지역〉
- 경제기반: 2개소, 4년간 250억씩 국비지원
 - 근린재생: 9개소, 4년간 100억씩 국비지원 (경제기반, 근린재생 모두 50% 지방비 매칭)

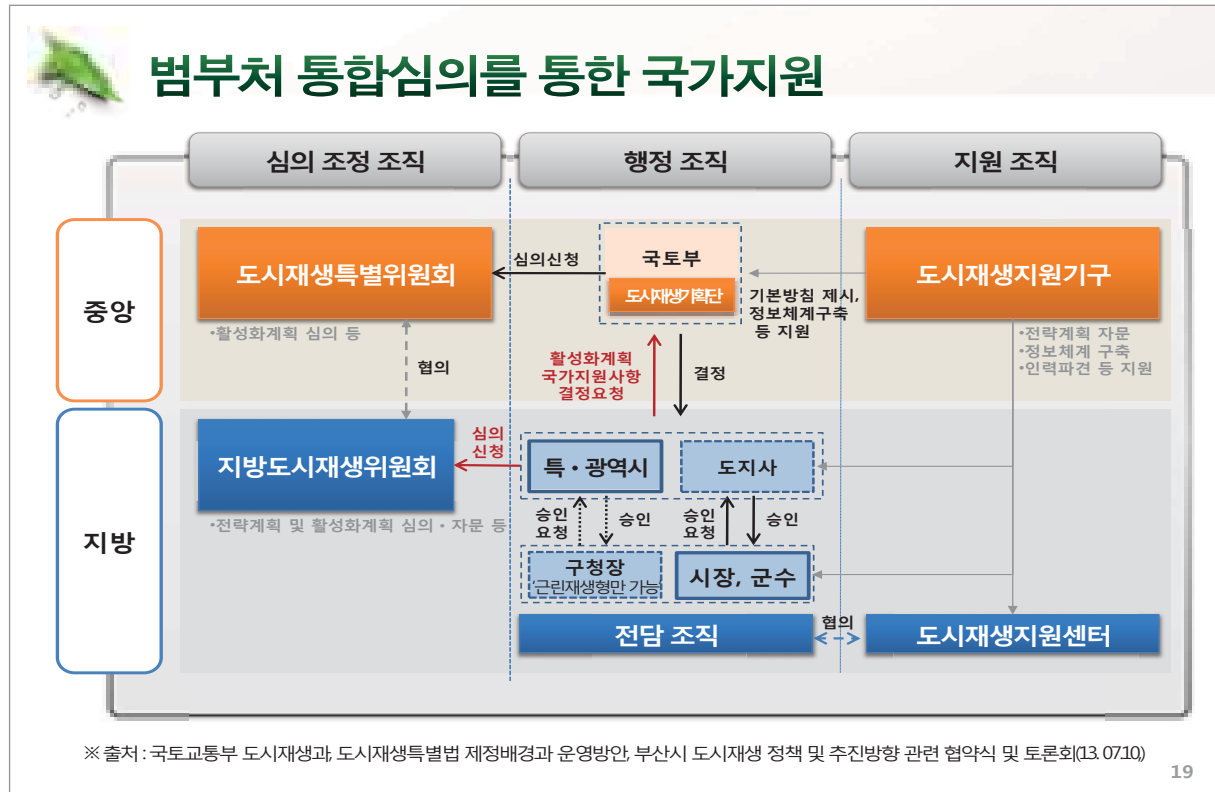


국·관·부처 지원사업

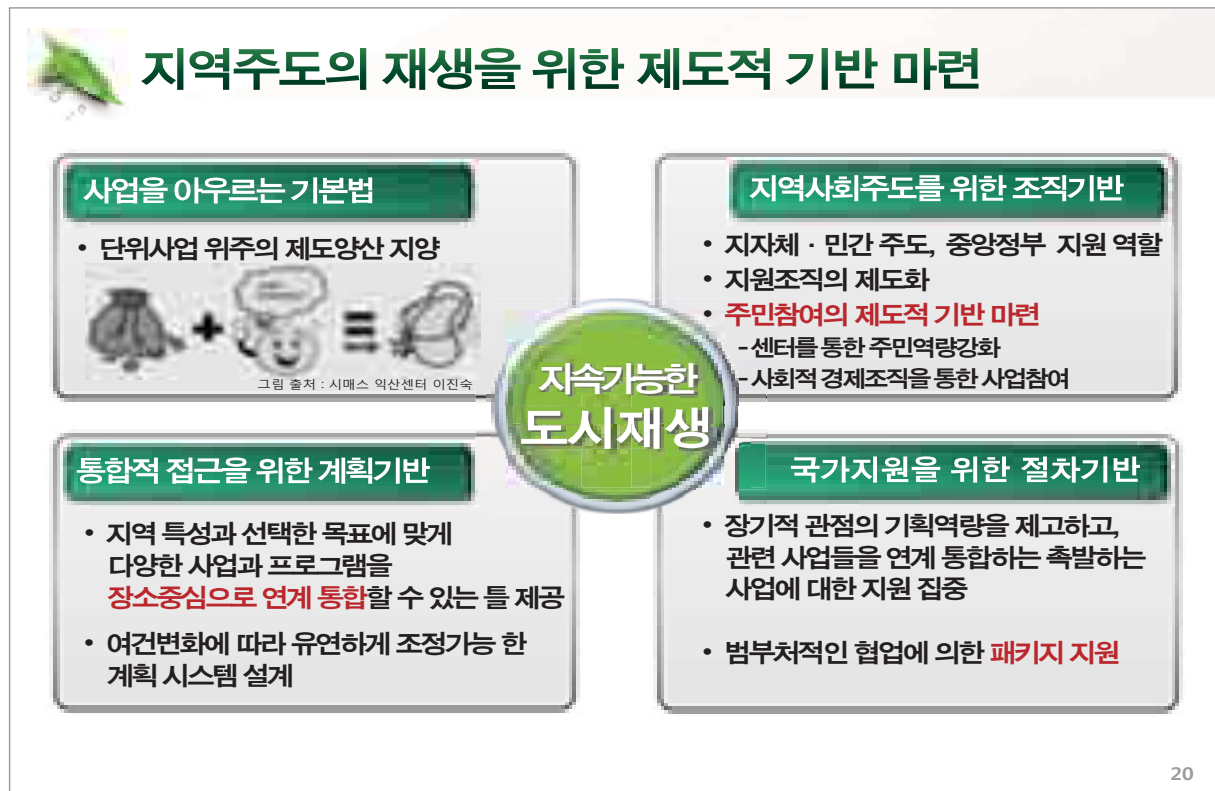


그림 출처: 20131216 국토부 보도자료 '도시재생특별위원회' 공식 출범

18



19



20

Ⅲ 지역자력형 도시재생 TB사례



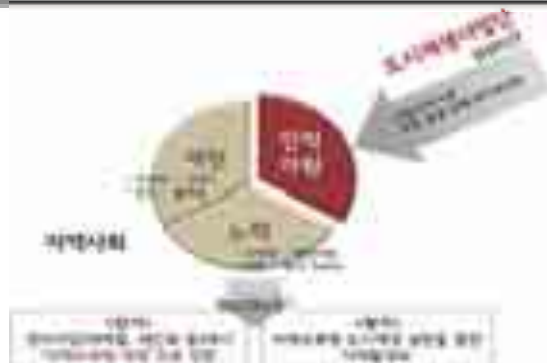
지역자력형 도시재생 TB사업 개요

> 배경

- 전면철거형 정비사업이 어려운 도시 내 쇠퇴지역에 대한 대안적 재생방식 필요
- 지역자산을 기반으로 부분적, 점진적 방식으로 사회경제환경 지역사회 기반영역을 종합적으로 재생
- 마약과 같은 직접적 재정투자의 한계 극복할 수 있는 국가지원 방식 모색
- 직접적 재정지원이 아니라, 지역사회의 노력을 전제로 조직화된 전문인력을 지원하는 모델 실험



* 그림 출처 : http://myhyosung.asa.ne.kr/?mid=koi_b05&category=329&document_srl=8198





공모를 통한 대상지 선정



23



현장기반 지역관리 조직 구축 및 종합적 계획

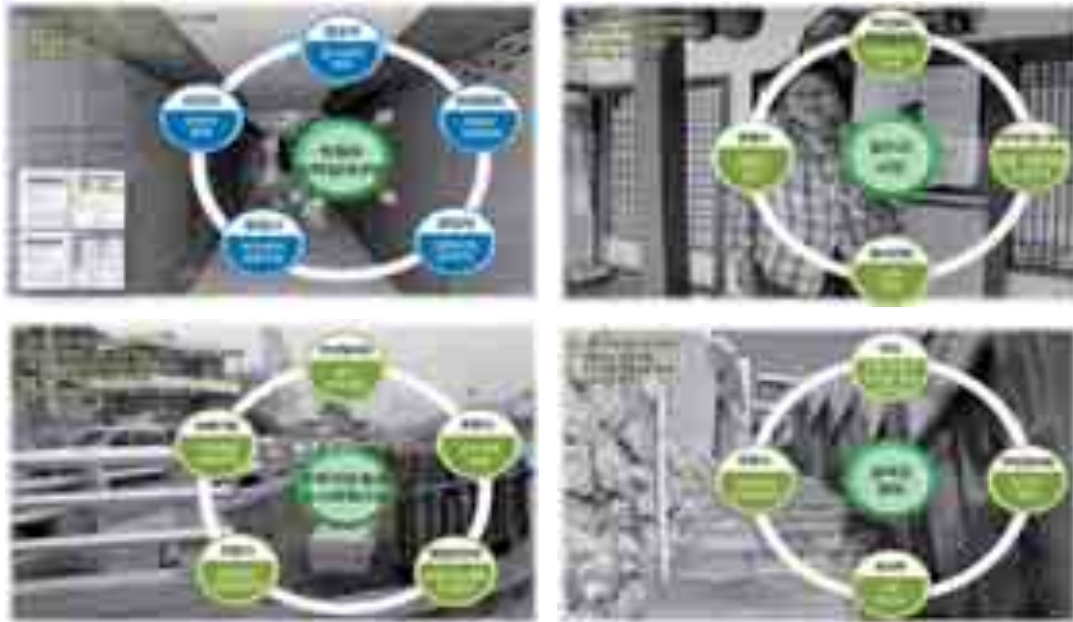
- 지구단위 거버넌스 구성
 - 재생추진위원회 : 주민자치위, 7개 통장, 통장추천주민, 자생단체장, 시청, 동장 등 (주민, 지자체, 전문가)
 - 간사 : TB 연구진 (창원 도시재생지원센터 주거팀)
- 주요역할
 - 주민교육과 병행한 **계획수립**, 통합적 계획을 기반으로 **사업별** 자원조달, 단계별 사업추진, 지속 운영을 위한 **사회적 경제조직** 구축, 지속적 **모니터링**



24



현장문제별 구체적 실행방안 모색 및 사업추진



25



창원 테스트베드 지역의 변화

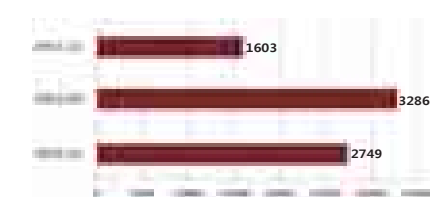
■ 빈집포 수 모니터링 (단위:개)



■ 신규창업 수 모니터링 (단위:개)



■ 평일 평균통행량 모니터링 (단위:명)



→ 평일 평균 통행량 71% 증가

핵심지표	현황(2012.1)	2012. 12	
		목표값	조사값
• 거주민 만족도(%)	18	20	244
• 주민회의 수 및 참여자 수 (2011. 6 ~ 12월 기준)	15회(350명)	20회(450명)	24회(480명)
• 기초생활 수급자수	117인	105인	117인
• 주요지점 지가	62-17 (문학관 주변) 최저 : 421,000원	450,000원	460,000원
• 창조사업 투자액	7억	8억	16억(2013.1)
• 지역적 특성 만족도(%)	32	40	38.9
• 지역 내 일자리 창출 수	11명	20명	33명
• 주요지점 통행량	(구)경남은행 - 마산문화관 평일(80인) / 주말(104인)	90/120	86/117
• 주거환경 만족도(%)	27	35	35.4
• 주택 신축 및 리모델링 수 (2011. 6 ~ 12월 기준)	신축 및 리모델링 0/0건	7/10건	4/19건

※ 출처 : 충북대학교(2013), 창원테스트베드 기법적용 연구 7차년도 결과보고회, 도시재생사업단

26



IV 향후 과제



지역기반 조직구축을 통한 재생의 성과

- 주민교육, 지속적 현장 활동 통한 지역자력형 도시재생에 대한 인식전환, 신뢰형성
- 도시재생사업에서 실체적 주민참여 가능성 확인
 - 초보적 참여: 계획과정의 의견제안 ➡ 실제적 참여: 사업과정의 참여 (마을기업공모사업에서 출자금 기탁)
 - 소규모 공동개발사업, 신탁업무사업 등에서 주민참여 및 사업추진
- 종합적 계획과 현장조직을 기반으로 다각적 사업재원조달
 - 중앙정부 : 행정안전부 마을기업공모사업 당선(2012), 국토해양부 도시활력증진지역개발사업 당선(2011)
 - 지자체 : 지자체 예산반영 (1차년TB : 계획수립 ➡ 2차년TB : 지자체 예산계획 수립 시 예산 반영)
 - 민 간 : 기업의 사회공헌사업 연계, 전문가 재능기부 연계, 봉사단체 연계
- 참여와연계통해행정·제도가접근하지 못하는 사각지대의문제발굴·해결가능성확인
 - 행정 이외의 다각적 재원 및 자원 조달 : 기업의 사회공헌사업 연계, 전문가 재능기부 연계, 봉사단체 연계
 - 복잡한 이해관계로 인하여 방치되던 공간 정비, 복지사각지대 취약계층 지원 (비수급 독거노인, 방치아동 등)



향후 과제

- 도시재생은 장기계획과 투자 필요
- TB사업 종료 이후에도 **지속적 사업추진** 위해 지역문제 해결에 적합한 다양한 조직운영방식 실험 필요
 - 협동조합, 사회적 기업, 마을기업 등 다양한 사회적 경제조직과 접목 모색



※ 출처: 서울시 보도자료(140729), 뉴타운 해제 창신송의 서울형 도시재생사업 본격화

29

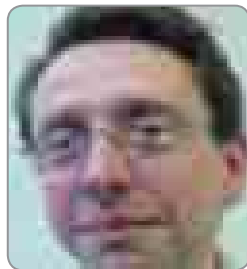
감사합니다.



community
development
global forum 2014

► Sustainable Community Capacity Collaborative Action

지역사회 역량강화와 지역재생의 측정가능성 Prospects of Community Reinforcement and Community Regeneration



메튜 스캇 | Community Sector Coalition, CDJ
Matthew Scott | Community Sector Coalition



The feasibility of measuring community development

Dr Matthew Scott

September 2014

지역사회 개발의 측정 가능성

Dr. 매튜 스콧

2014년 9월



Opening words

- Caveat: path dependency
- My reflection is based on my working experience
- I hope it is interesting and useful but it cannot be wholly transferrable
- We make the road by walking (conversations on education and social change: Myles Horton)

여는 말

- 경고 : 경로 의존성
- 저의 의견은 실무 경험에 기초합니다.
- 이 발표가 재미있고 유익하기를 바라지만, 내용이 완벽히 전달되지는 않겠지요.
- 우리가 걸어가면 길이 됩니다. (교육과 사회변화에 관한 대화 : 마일스 호튼)



Planning: for opportunities not outcomes in Ord, J (ed), Critical Issues in Youth Work management, Routledge pp 72-81

- **Not everything that can be counted counts and not everything that counts can be counted**
- *As listed on a wall in Einstein's Princeton Office, cited in Ord 2012*

결과가 아니라 기회를 위한 계획, 존 오드 /
청소년 활동 관리의 중요 이슈들, 루틀릿지 pp 72-81

- 셀 수 있다고 다 중요한 것이 아니고, 중요한
것을 모두 다 셀 수 있는 것도 아니다
- 프린스턴의 아인슈타인 사무실 벽의 글귀, 2012년 Ord 인용 (Dr. Jon Ord)



Goodhart's Law and target culture

- When a measure becomes a target, it ceases to be a good measure
- Hitting the target, missing the point
- <http://www.neweconomics.org/publications/entry/hitting-the-target-missing-the-point>
- Gaming the system
- Directive and non directive approaches to Community Development
- Failure to plan and planning to fail

굿하트 법칙과 목표지향적 사고방식

- 측정 자체가 목표가 되면, 올바르게 측정할 수 없다.
- 목표를 달성해도, 핵심을 놓친다.
- <http://www.neweconomics.org/publications/entry/hitting-the-target-missing-the-point>
- 시스템 모의실험
- 지역사회 개발에 대한 지시적 혹은 비지시적 접근
- 계획 실패 그리고 실패하는 계획

The Sankofa Bird



The Sankofa Bird



Sankofa bird : 서아프리카어로 ‘과거로 되돌아가 잃은 것을 되돌리는 것은 터부가 아니다’ 라는 뜻이며, 몸은 앞으로 향하고 미래를 상징하는 달걀을 입에 문 머리는 뒤를 향함으로써 ‘앞으로 나아가기 위해서는 과거를 돌아봐야 한다’는 의미를 상징. 우리의 사자성어인 ‘온고이지신(溫故而知新)과 같은 의미.



The feasibility of measuring community development

- National Occupational Standards
- Community empowerment
- ABCD
- Active partners
- Freirean praxis
- Coalition building

지역사회 개발의 측정 가능성

- 국가 직업 표준
- 지역사회 역량강화
- ABCD (더 나은 지역사회 개발의 달성)
- 활동적 파트너
- 프레이리의 프랙시스 (행동과 성찰) 개념
- 연대관계 구축



지역사회 개발을 위한 국가 직업 표준

지역사회 개발은 사회정의, 평등과 사회통합에 초점을 두고 권력 불균형 해소와 변화를 다루는 장기간의 가치 지향적 프로세스이다. 이 프로세스는 사람들 자신의 필요와 영감을 확인하기 위해 사람들을 조직화하며 함께 일하게 한다. 사람들이 자신의 지역사회와 또한 소속된 사회에서, 자신의 삶에 영향을 끼치는 결정에 영향력을 행사하도록 행동하게 하고, 삶의 질을 향상시키게 한다.





CD NOS Values

- Equality and anti discrimination
- Social justice
- Collective action
- Community empowerment
- Working and learning together

국가직업표준에서 규정하고 있는 지역사회 개발에 대한 가치

- 평등 그리고 차별 금지
- 사회정의
- 집단행동
- 지역사회 역량강화
- 함께 일하고 함께 배우기



CD NOS Key Actions

- KA1: Understand and practice CD
- KA2: Understand and engage with communities
- KA3: Take a CD approach to group work and collective action
- KA4: Promote and support and CD approach to collaborative and cross-sector working
- KA5: Support community learning from shared experiences
- KA6: Provide CD support to organisations
- KA7: Manage and develop CD practitioners

국가직업표준에서 규정하고 있는 지역사회 개발에 대한 핵심 활동

- 활동 1: 지역사회 개발에 대한 이해와 실천
- 활동 2: 지역사회에 대해 이해하고 관계 맺기
- 활동 3: 지역사회 개발 접근법으로서의 그룹작업과 집단행동
- 활동 4: 지역사회 개발을 촉진하고 지원하기 위한 접근으로서의 공동작업과 영역간 교차작업
- 활동 5: 공유 경험에서 비롯되는 지역사회 학습 지원
- 활동 6: 조직들에 지역사회 개발 지원 제공
- 활동 7: 지역사회 개발 특화 전문가의 양성과 관리



Measuring community empowerment: Public Service Agreements:

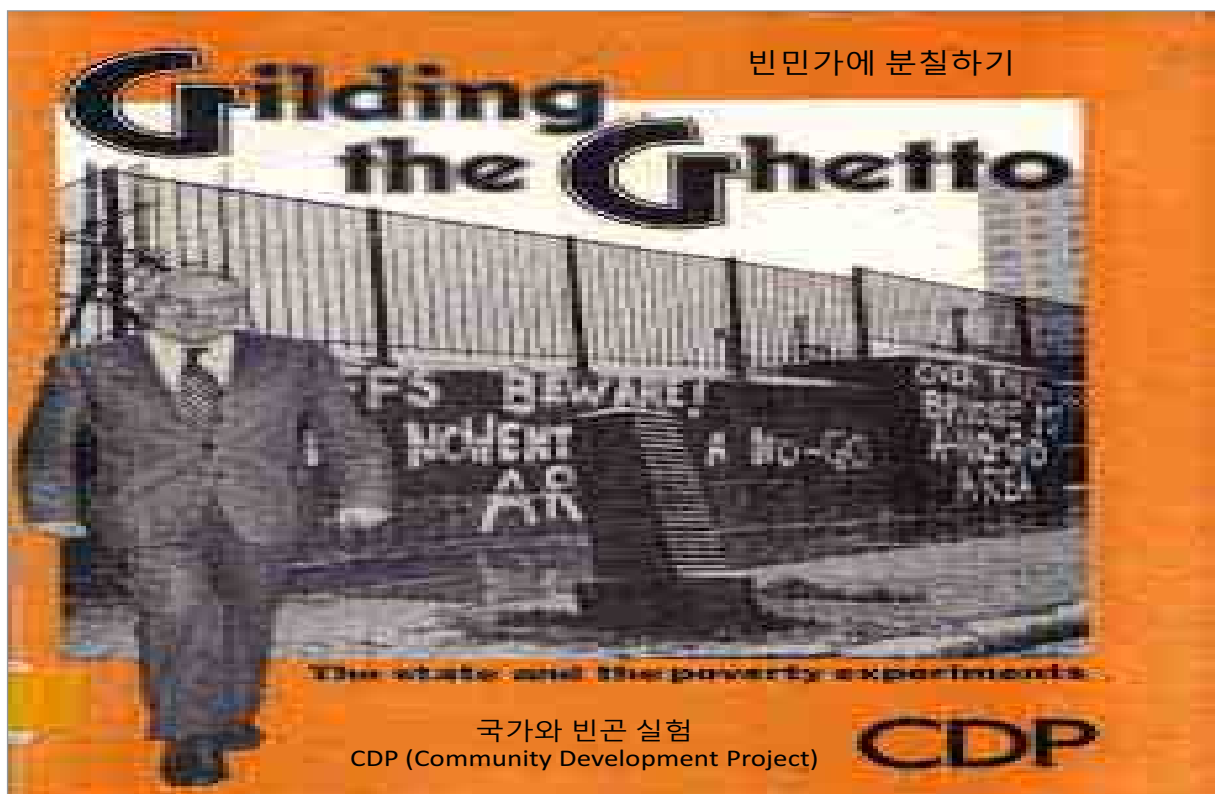
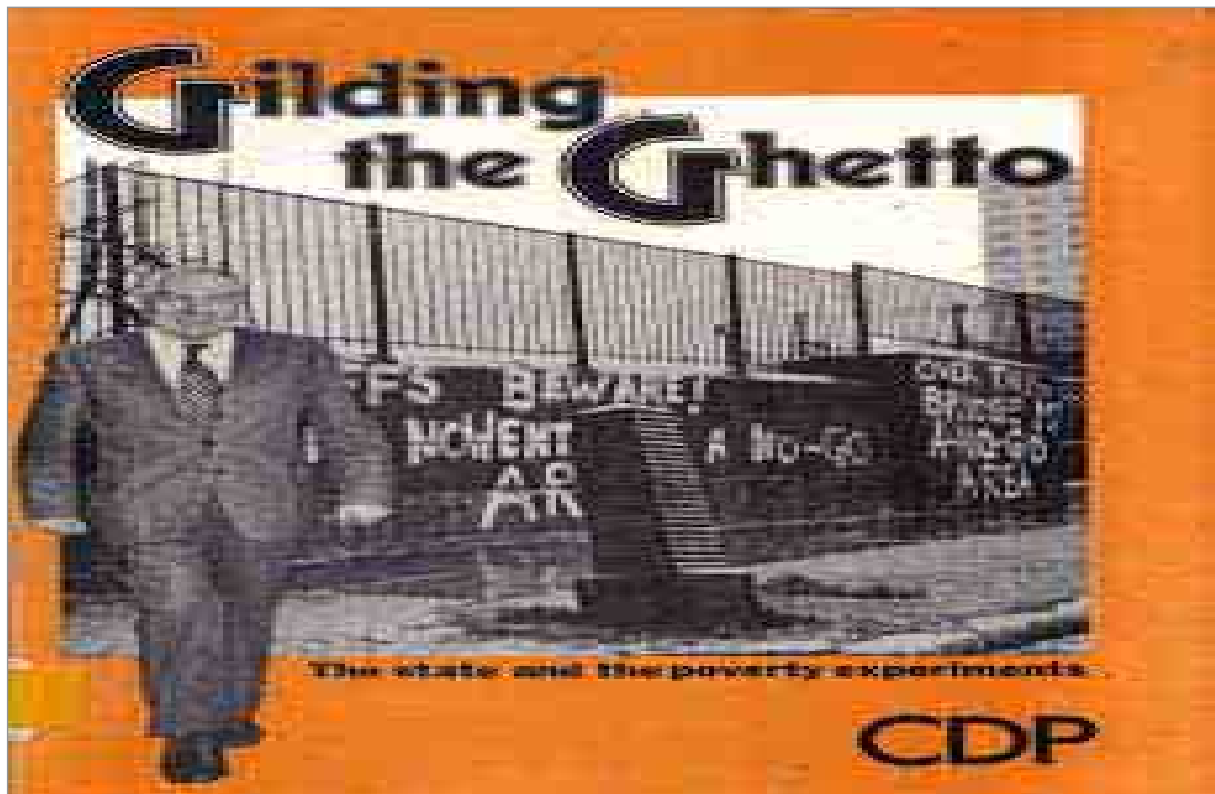
6 indicators for measuring Local Authority performance in building more cohesive, empowered and active communities:
www.hm-treasury.gov.uk/media/E/9/pbr_csr07_psa21.pdf

- 1) % of people who believe people from different backgrounds get on well together in their local area
- 2) % of people who have meaningful interactions with people from different backgrounds
- 3) % of people who feel that they belong to their neighbourhood
- 4) % of people who feel they can influence decisions in their locality
- 5) Number of people regularly volunteering & number of FTE staff employed in 3rd sector (as a measure of a thriving third sector)
- 6) % of people who participate in culture or sport

지역사회 역량강화 측정 : 공공서비스 협약

더 결합력 있고 역량이 강화된 활동적인 지역사회 건설을 위한 지방정부의 수행능력을 측정하기 위한 6가지 지표:
www.hm-treasury.gov.uk/media/E/9/pbr_csr07_psa21.pdf

- 1) 서로 다른 배경을 가진 사람들이 지역 내에서 서로 잘 어울릴 수 있다고 믿는 사람들의 퍼센티지
- 2) 서로 다른 배경을 가진 사람들과 의미 있는 상호작용을 하는 사람들의 퍼센티지
- 3) 자신이 이웃사람들 속에 속해있다고 느끼는 사람들의 퍼센티지
- 4) 자신의 지역 내의 결정사항들에 영향을 끼칠 수 있다고 느끼는 사람들의 퍼센티지
- 5) 정기적인 자원봉사를 하는 사람들의 숫자 그리고 제 3섹터에 고용된 상근 스태프의 숫자 (제 3섹터의 성장에 대한 측정치로써)
- 6) 문화나 스포츠에 참여하는 사람들의 퍼센티지





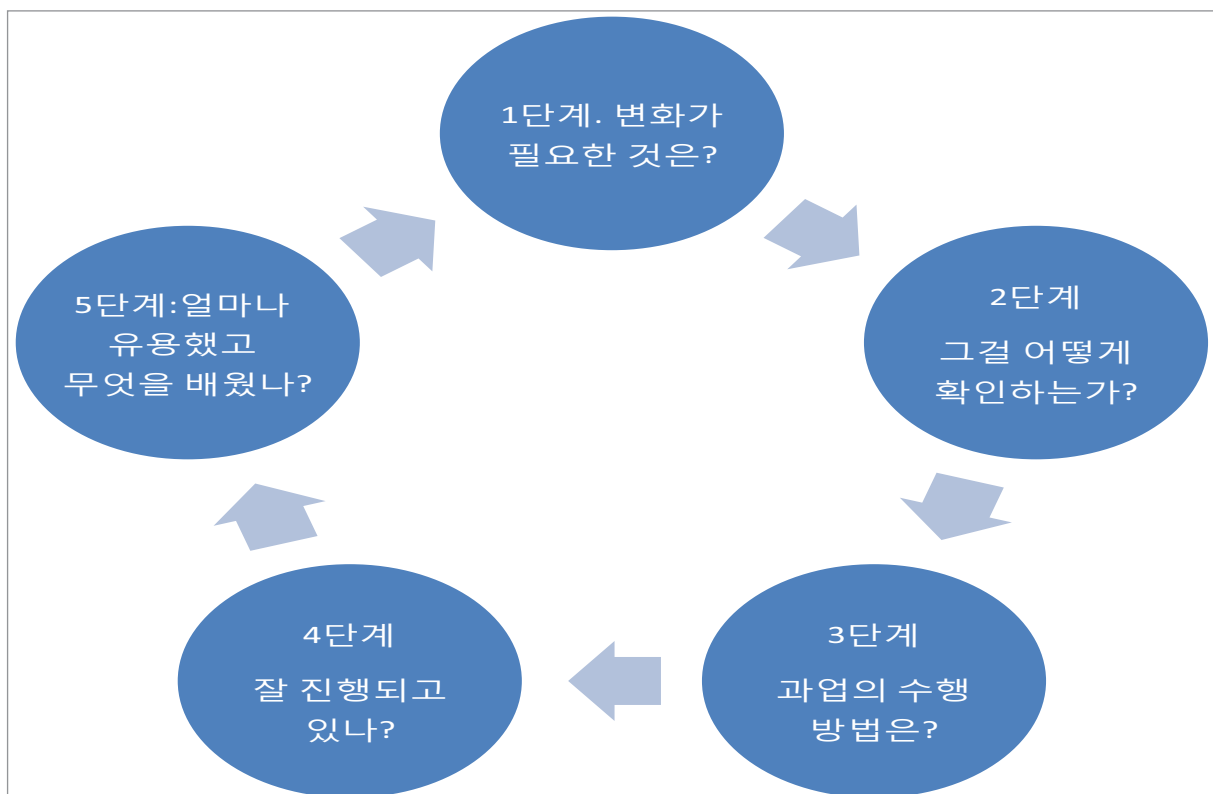
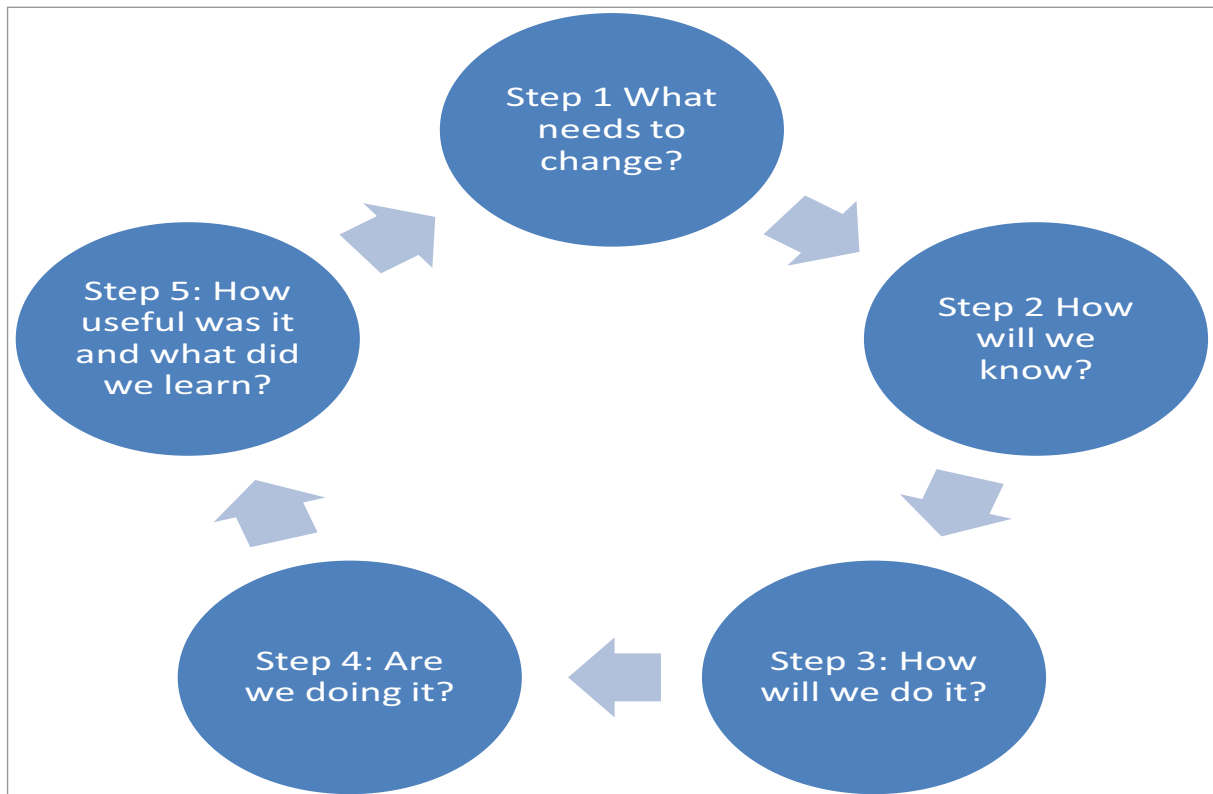
Empowering evaluation: evaluating empowerment
http://www.iacdglobal.org/files/empowering_evaluation.pdf

- 5 Dimensions of community empowerment
- Confident; inclusive; organised; co-operative; influential
- Action-research and participatory evaluation
- There is no right or wrong in evaluation – it's all about learning
- LEAP: learning, evaluation and planning (5 steps – see next slide)

역량강화 평가

http://www.iacdglobal.org/files/empowering_evaluation.pdf

- 지역사회 역량강화의 5가지 관점
- 자신감, 통합, 조직화, 협력, 영향력
- 활동 조사 및 참여도 평가
- 평가에 옳고 그름은 없다 – 평가는 학습을 위한 것
- LEAP : 배우고 평가하고 계획하라 (5단계 – 다음장 참조)





Achieving Better Community Development (ABCD)

Personal empowerment;

processes through which individuals and groups gain knowledge, skill and confidence to take action on matters that concern them

Positive action;

processes and practice related to equal opportunities, social justice, social inclusion and anti-discriminatory practice

Community organisation;

the development of the range and effectiveness of community based groups and their relationships with each other and the outside world

Participation and involvement;

the opportunities provided to encourage and enable communities to interact with other agencies to achieve change

더 나은 지역사회 개발의 달성 (ABCD)

개인의 역량 강화

개인과 집단이 지식과 기술, 그리고 그들과 연관된 일을 처리하는 자신감을 얻는 프로세스

긍정적 활동

기회균등, 사회정의, 사회통합, 차별금지의 실천과 연관한 프로세스와 연습

지역사회 조직

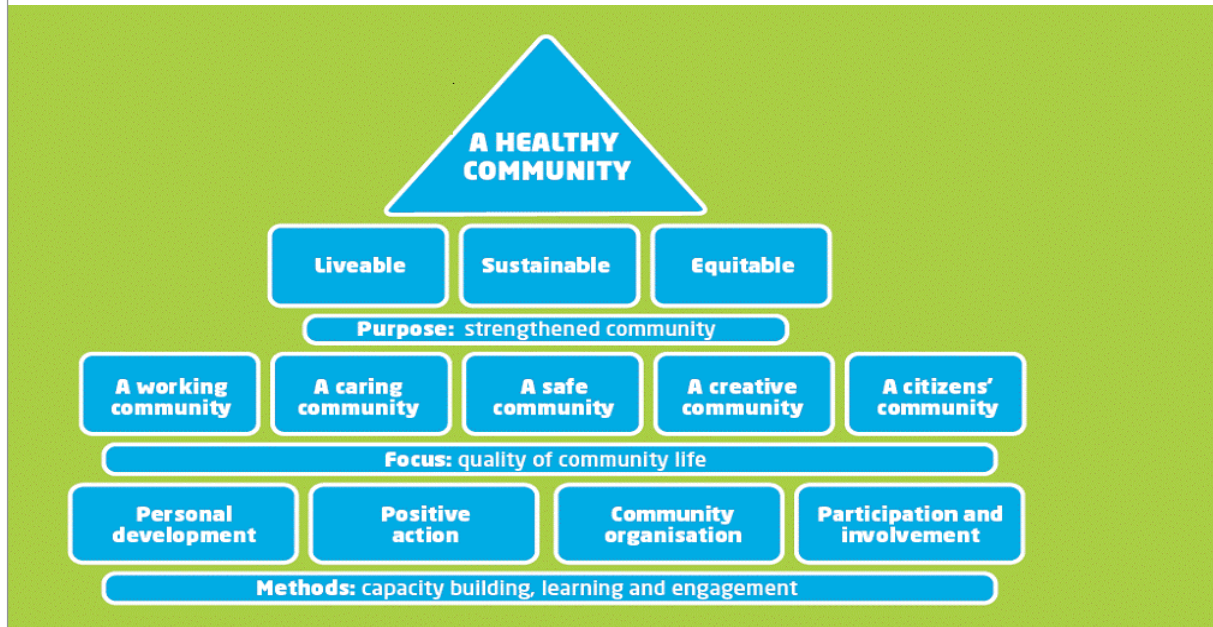
지역사회에 기반을 둔 집단들의 다양성과 유효성의 개발, 그리고 그들 상호간의 관계와 외부 세계와의 관계 형성

참여와 관계 맺음

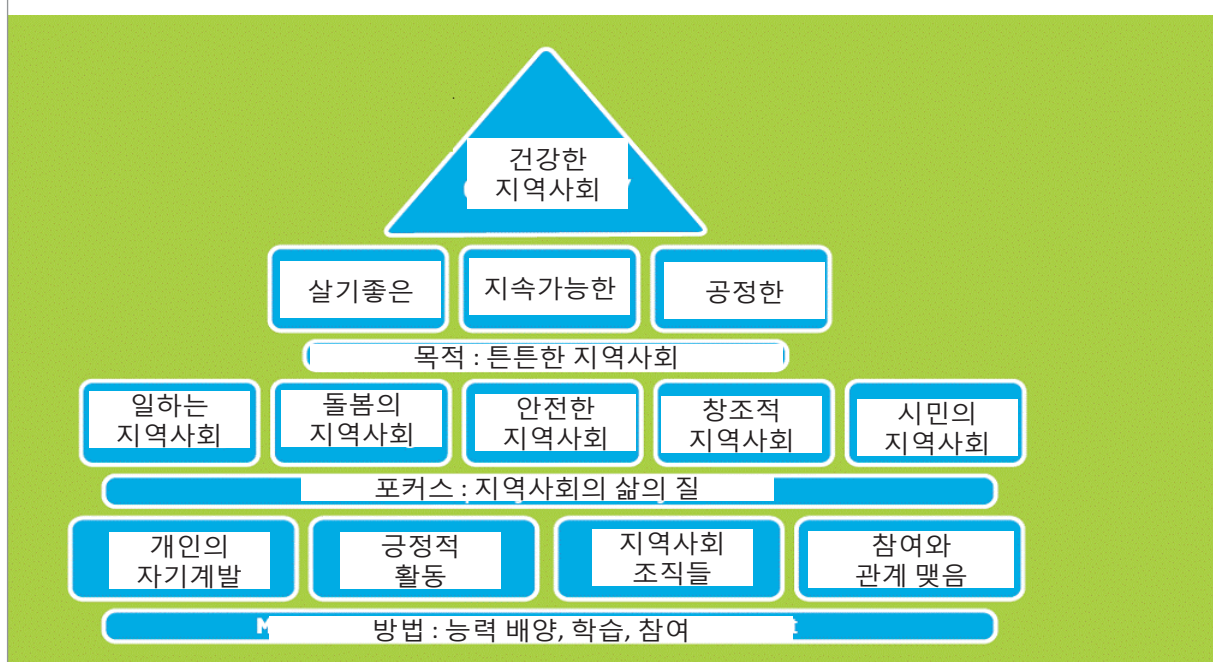
변화를 이루어내기 위해 지역사회가 다른 기관들과 상호교류 하는 것을 장려하고 가능케 하는 기회 제공



Achieving Better Community Development (ABCD)



더 나은 지역사회 개발의 달성 (ABCD)





Active partners

- Framework for developing community participation strategies and reviewing progress
- 4 criteria
- Influence; inclusivity; communication; capacity

활동적 파트너

- 지역사회 참여 정책 개발과 검토 진행을 위한 프레임워크
- 4가지 기준
- 영향력, 사회통합, 커뮤니케이션, 역량(능력)



Active partners: Influence

- Influence; how partnerships involve communities in the 'shaping' of regeneration plans/activities and in all decision-making.
- 1. The community is recognised and valued as an equal partner at all stages of the process.
- 2. There is meaningful community representation on all decision-making bodies from initiation.
- 3. All community members have the opportunity to participate.
- 4. Communities have access to and control over resources.
- 5. Evaluation of regeneration partnerships incorporates a community agenda

활동적 파트너:영향력

- 영향력; 파트너십은 재생 계획/활동의 '형성'과 모든 의사 결정에 있어 어떤 식으로 지역사회에 관여하는가.
- 1. 지역사회는 진행과정의 모든 단계에서 동등한 파트너로 인식되고 인정받는다.
- 2. 초기부터 모든 의사결정 기구에는 중요한 지역사회의 대표가 있다.
- 3. 모든 지역사회 사람에게 참여의 기회가 있다.
- 4. 지역사회는 자원에 접근하고 통제할 수 있다.
- 5. 지역 재생 파트너십을 평가함으로써 지역사회 현안을 구체화.



Active partners: Inclusivity

- How partnerships ensure all groups and interests in the community can participate, and the ways in which inequality is addressed
- 1. The diversity of local communities and interests are reflected at all levels of the regeneration process
- 2. Equal opportunities policies are in place and implemented
- 3. Unpaid workers/volunteer activists are valued

활동적 파트너:사회통합

- 파트너십은 어떤 식으로 지역사회 내의 모든 집단과 이해관계자들이 참여하게 하고, 불평등에 대처하는 방법을 찾는가
- 1. 지방 지역사회와 이해관계의 다양성이 지역 재생 과정의 모든 단계에서 반영된다.
- 2. 기회균등 정책이 준비되고 실행된다.
- 3. 무급 근로자/자원봉사자 활동들이 높이 평가 받는다.



Active partners: Communication

- How partnerships develop effective ways of sharing information with communities and clear procedures that maximise community participation
- 1. A two-way information strategy is developed and implemented
- 2. Programme and project procedures are clear and accessible

활동적 파트너: 커뮤니케이션

- 파트너십은 어떻게 지역사회와 정보를 공유하는 효과적인 방법과 지역사회의 참여를 극대화하는 투명한 절차를 만드는가
- 1. 양방향 정보 전략의 개발과 실행
- 2. 투명하고 누구나 접근할 수 있는 프로그램과 프로젝트의 절차들



Active partners: Capacity

- Capacity; how partnerships provide the resources required by communities to participate and support both local people and those from partner agencies to develop their understanding, knowledge and skills
- 1. Communities are resourced to participate.
- 2. Understanding, knowledge and skills are developed to support partnership working

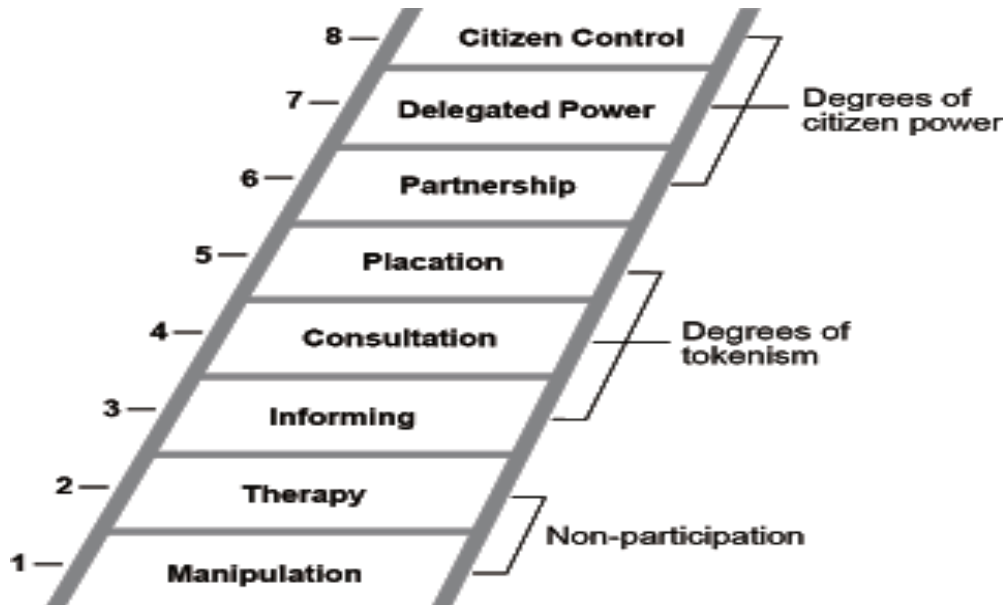
활동적 파트너: 역량(능력)

- 역량(능력); 파트너십은 지역사회가 참여하는데 필요한 자원을 어떻게 제공하는가. 또한 파트너십은 지역 주민과 파트너 기관 사람들이 그들의 합의와 지식과 기술을 성장시키는데 어떤 도움이 되는가.
- 1. 지역사회는 참여에 필요한 자원을 이미 가지고 있다.
- 2. 이해, 지식, 기술 등은 파트너십을 지원하기 위해 개발된다.



Arnstein's ladder of participation

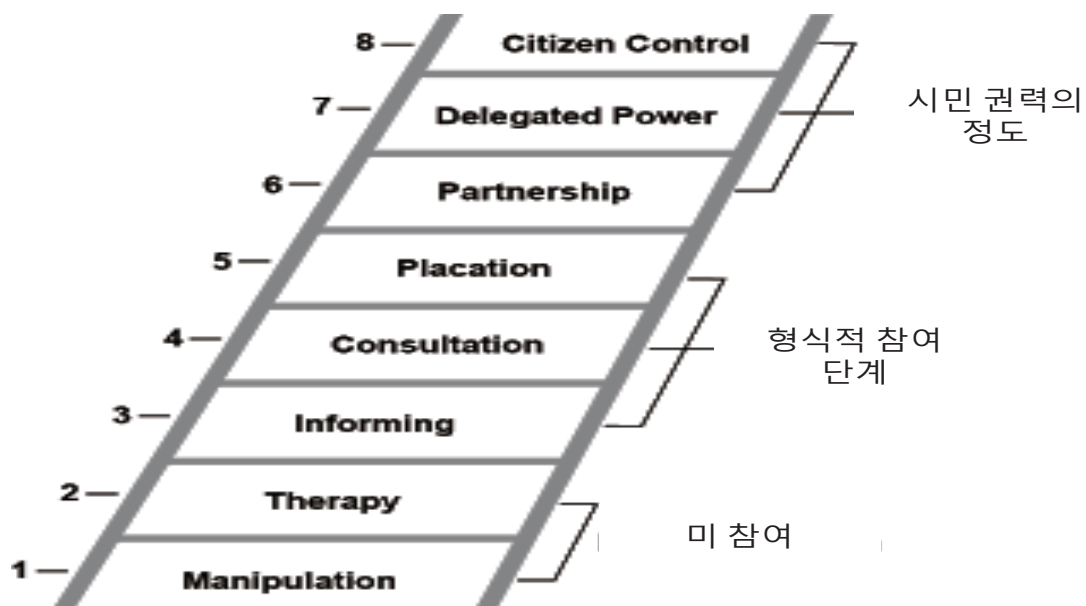
Originally published as Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation,"
JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224



아른슈타인, 참여의 사다리

JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224

아른슈타인, R 세리 발행 "시민 참여의 사다리" JAIP, 1969년 7월 35책 4권, pp 216-224





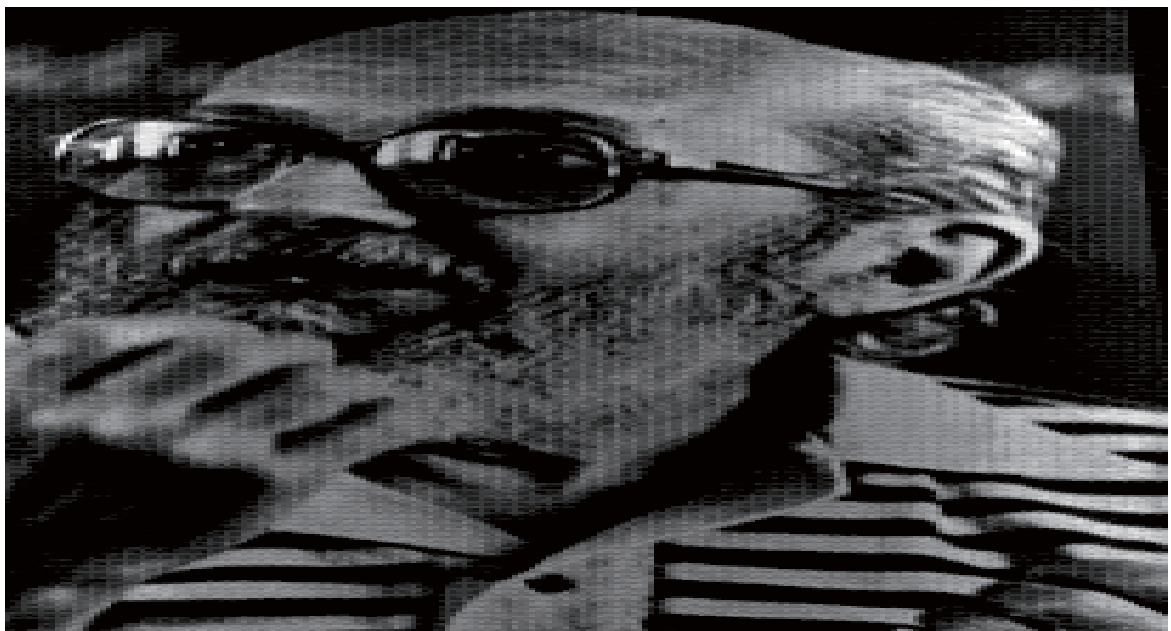
Paulo Freire: dialogic action

Pedagogy of the Oppressed (revised edition). Harmondsworth: Penguin (1996)



파울로 프레이리 : 대화형 액션

피억압자의 교육학 (개정판). 햄스워스: Penguin (1996)





Freire and the (in)feasibility of measurement

- Breaking the culture of silence
- Problem posing questions
- Dialogue between equals – changing the world one conversation at a time
- Banking concept of education
- False charity
- Transforming culture
- Emancipatory action research (Ledwith, M (2011) Community Development. Bristol: Policy Press)
- Praxis: reflection and action

프레이리와 측정의 (불)가능성

- 침묵의 문화 깨기
- 문제를 제기하는 질문들
- 동등한 관계의 대화 – 한 번에 하나의 대화로 세상을 바꾸기
- 교육의 예금 개념
- 거짓 자선단체
- 문화 변형
- 해방 활동 조사 (Ledwith, M (2011) Community Development. Bristol: Policy Press)
- 프랙시스 : 행동과 성찰



Bell hooks: feminist pedagogy



Bell hooks (벨 훅스는 필명): 여성 교육학자



Alinsky & Gramsci



Alinsky & Gramsci 알린스키와 그람시





Alinsky & Gramsci: beyond measurement

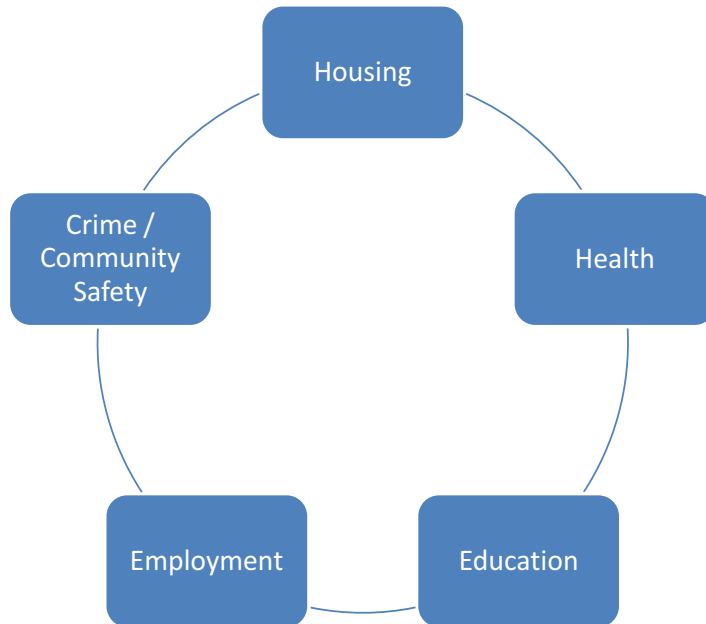
- Saul Alinsky and the rise of community organising
- Issue based and action oriented
- Antonio Gramsci – hegemony
- Ideological reproduction
- Co-option of civil society
- Counter hegemonic struggle

알린스키와 그람시: 측정 이후

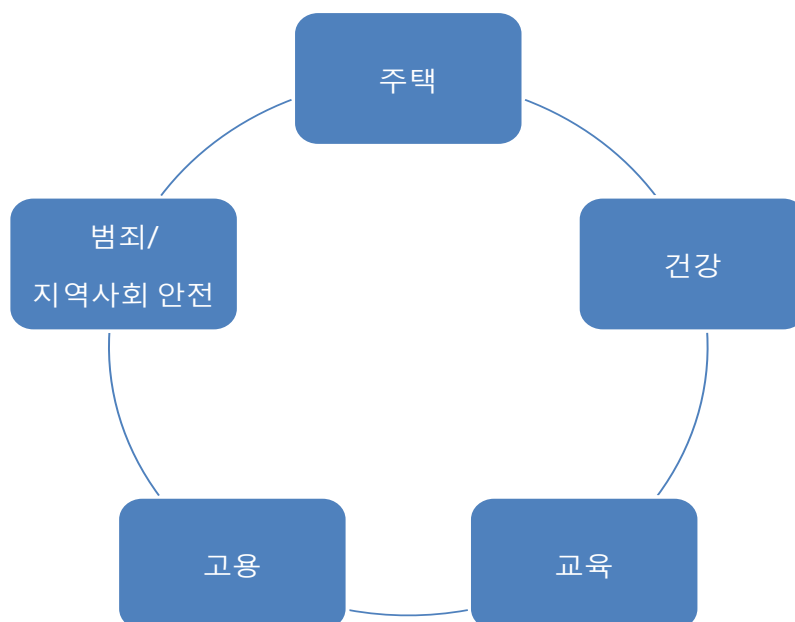
- 사울 알린스키 그리고 지역사회 조직화 (마을만들기)의 부상
- 이슈에 근거하고 활동을 지향
- 안토니오 그람시 – 헤게모니
- 이데올로기 재생산
- 시민 사회의 (반대자 /소수그룹의) 흡수
- 반 헤게모니 투쟁



Coalition building: London case study

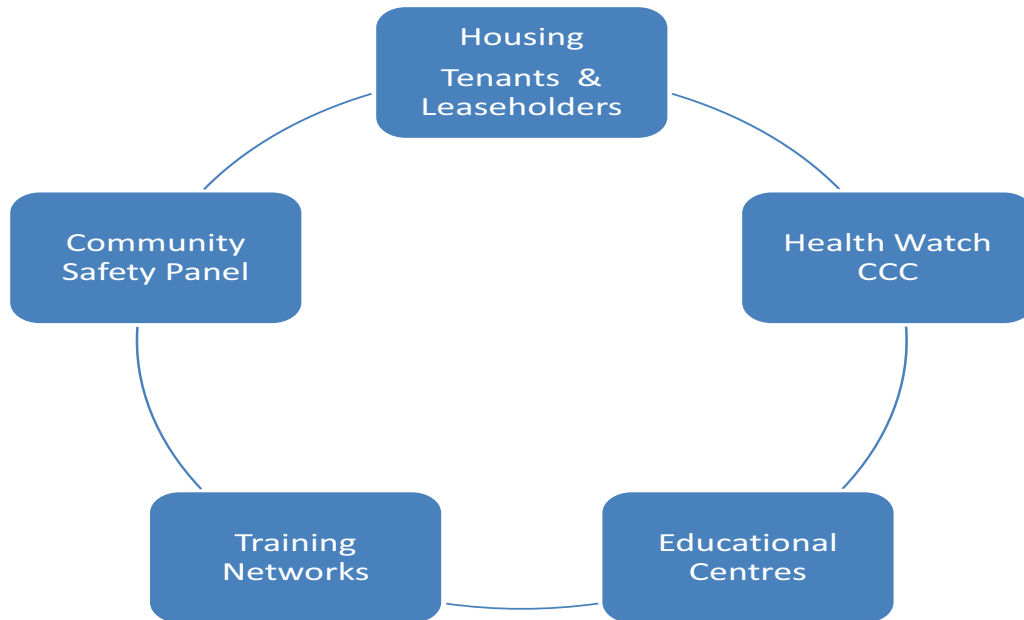


연대관계 구축: 런던 사례 연구

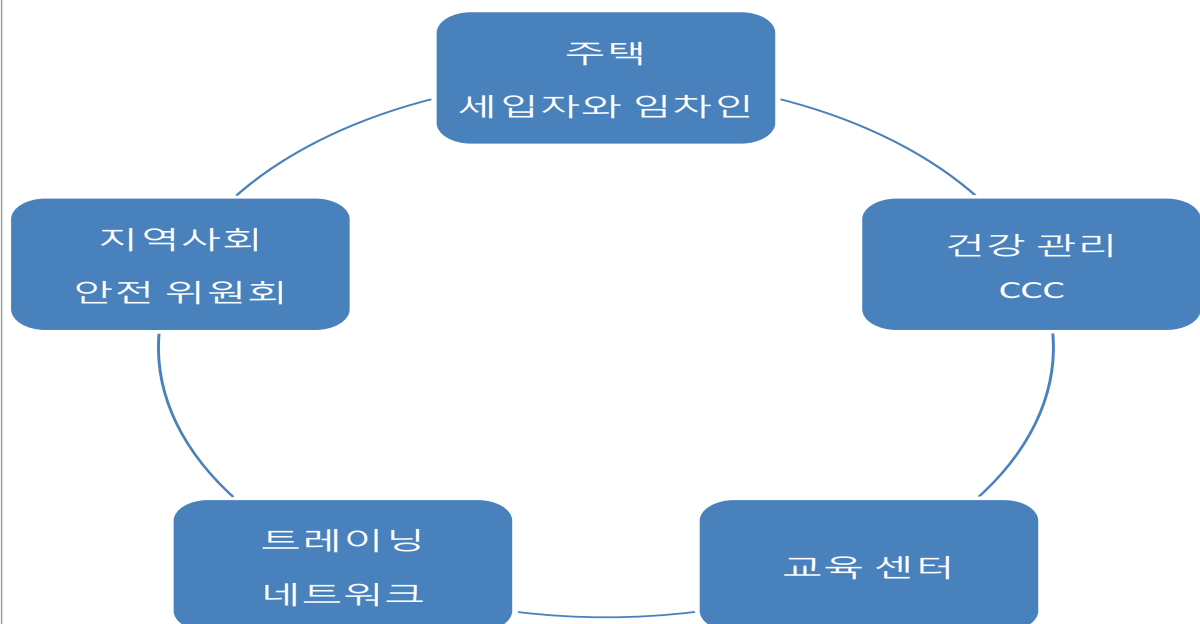




Community Coalitions

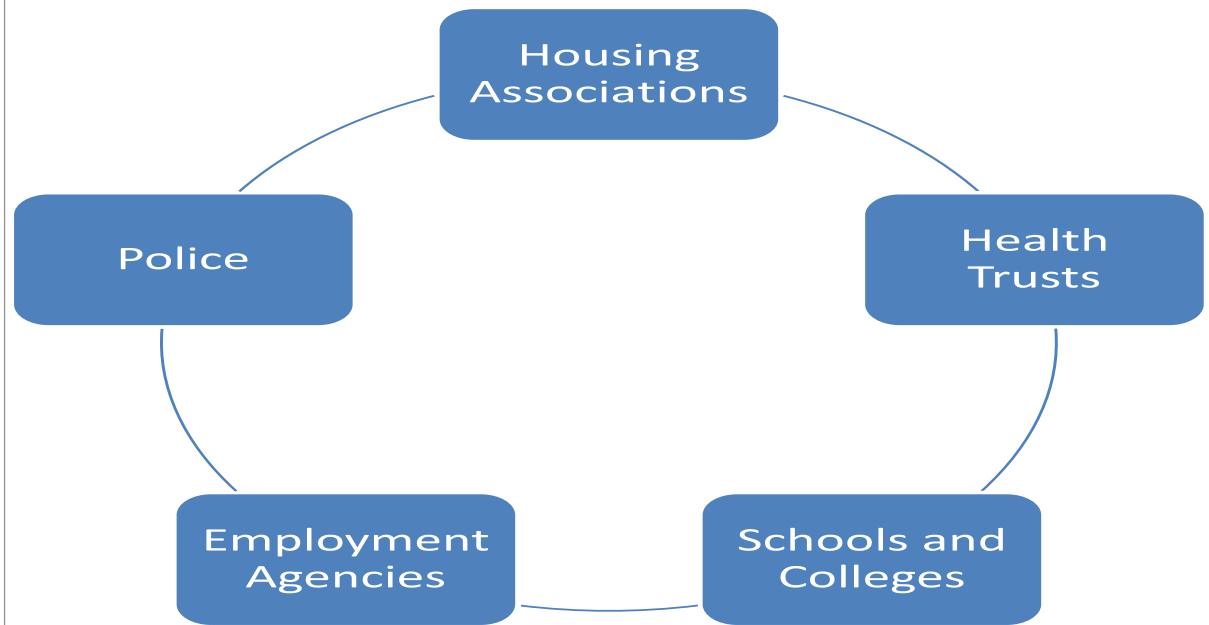


지역사회 연대

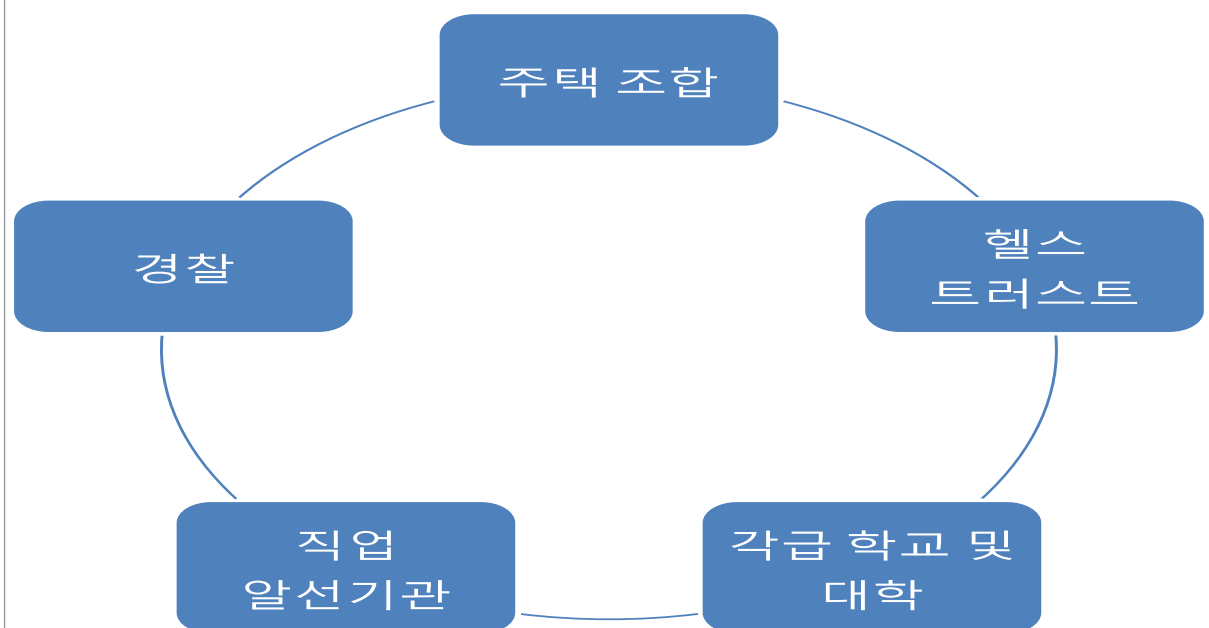




Statutory Bodies



법정 기관





Coalition building

- Follow the money – bending mainstream funds
- Services predicated on community engagement
- Citizens as experts
- Practical participative democracy
- Collective action
- Ethos of equality and community development – ensuring shared benefits
- Negotiation on the basis of shared objectives – specific reciprocity
- Invest to save – building coalitions to deliver more effective services

연대관계 구축

- 돈의 흐름 – 자금의 흐름을 바꿔라
- 지역사회 참여에 바탕을 둔 서비스
- 전문가 시민
- 실질적 참여 민주주의
- 집단행동
- 평등의 정신과 지역사회 개발 – 공유 혜택의 보장
- 공유하는 목적에 기반을 두는 협의 – 구체적 호혜성
- 남는 투자 – 더 효과적인 서비스를 실행하기 위한 연대관계의 구축



Indicators/items I use when measuring the impact of community development

- Pragmatically: whatever the funder requires
- Ideally: co-produce indicators with local people
- A preference for story telling
- Evaluation – too big to fail or celebrating failure?
- The elusive nature of financial proxies and independent variables

지역사회 개발의 영향을 평가하기 위해 제가 사용하는 지표들입니다.

- 실용적인가 : 자금제공자가 요구하는 사항
- 이상적인가: 지역 주민들과의 공동작업에 대한 지표
- 스토리텔링 선호
- 평가 – 실패하기에 너무 크거나 혹은 실패를 축하?
- 금융 대리인의 회피적 성향과 독립 변수들



Society is a three legged stool:
market, government and community



사회는 세 발 달린 의자와 같습니다 :
시장, 정부, 지역사회





Social economy organisations

- A problem of definition
- An assumption of economic and market norms
- Most groups are without funding or money
- The gift economy; reciprocity
- Social not physical or financial capital
- A risk that large funded social economy groups monopolise governance and smaller groups miss out

사회적 경제 조직

- 정의(定義)의 문제
- 경제 규범과 시장 규범의 수용
- 대부분 투자도 받지 못하고 자본도 없다.
- 선물 경제 (혹은 기여 경제); 호혜성
- 사회적이지만 물질적이거나 금융적이지 않은 자본
- 외부 투자를 받은 대형 사회적 경제 집단이 거버넌스를 독점하고 상대적으로 작은 집단들은 실패할 위험성



‘We are all in this together’



‘우리는 한 배를 탭니다’





3 models of community development

Popple, K 1995: Analysing Community Work (OUP)

- Consensus
- Pluralism
- Conflict

Networks (Gilchrist, 2009)

지역사회 개발의 3 모델

포플 K 1995 : 지역사회 사업 분석 (Open University Press)

- 컨센서스 (합의)
- 다원주의
- 갈등

네트워크 (Gilchrist, 2009)



The scale of social economic organisations
is like an iceberg



사회적 경제 조직들의 규모는
빙산과 같습니다.





Ways forward

- Collective action and coalition building
- Community development values: social justice, working and learning together
- A critical analysis of power
- Open conversations
- Disruptive innovation
- Endless possibilities; extraordinary potential

나아갈 길

- 집단 행동과 연대관계 구축
- 지역사회 개발의 가치 : 사회정의, 함께 일하고 함께 배우기
- 권력에 대한 비판적 분석
- 열린 대화
- 파괴적 혁신
- 끝없는 가능성; 비범한 잠재력



community
development
global forum 2014

► Sustainable Community Capacity Collaborative Action

사회적경제 중간지원 조직의 기능과 역할: The Functions and Roles of Social Economy Intermediary Support Groups



이재원 | 부경대학교 행정학과
Lee Jaewon | Pukyong National University



사회적 경제 중간지원 조직의 기능과 역할*

- 광역자활센터의 운영체계 재정립과제 -

이재원(부경대) · 유태균(숭실대) · 서재호(부경대)

I. 서론

자활사업에서 국민기초생활보장법상 중앙광역기초로 이어지는 현재의 수행체계는 2012년에 완성되었다. 제일 먼저 제도화된 것은 지역자활센터(1996년)였으며, 중앙자활센터는 2008년에 설립되었다. 광역자활센터는 2004년도에 경기, 인천, 대구의 시범사업으로 시작했으며 광역자활센터의 지정에 대한 법적근거가 국민기초생활보장법(2002년)에 마련되어 현재 체제가 정립되었다. 2004년 3개소의 시범사업에서 시작했던 광역자활센터는 2008년(6개소), 2010년(7개소), 2013년(10개소) 등으로 매년 확대·지정되었다. 중앙자활센터와 지역자활센터와 비교할 때 광역자활센터는 역할과 기능이 애매하게 정립되어 있다. 보건복지부광역자치단체기초자치단체수급자로 이어지는 정책관리체계와 함께 중앙광역지역자활센터자활기업으로 이어지는 자활사업체계의 완성을 위해서는 2012년 법제화된 광역자활센터의 기능과 운영체계를 재정립할 필요가 있다.

자활사업 일반이나 지역자활센터에 대한 연구가 다양하게 수행된 데 비해 광역자활센터에 대한 연구는 비교적 최근에 진행되기 시작했으며, 그간의 연구들은 광역자활센터의 평가에 대한 연구와 각 광역자활센터별로 센터 운영 활성화 방안에 대한 개별적인 연구로 구분할 수 있다. 이인재 외(2005)와 류만희 외(2006)에서는 초기 설치된 경기·대구·인천 광역자활센터의 운영효율화 방안 모색을 위해 평가모형을 정립하기 위한 과제들을 모색하였다. 광역자활센터가 지역자활센

* 이 글은 중앙자활센터의 연구용역과제인 이재원 외(2014)의 내용을 중심으로 정리하였다.



터의 운영에 긍정적인 영향을 주고 있었으며 가시적인 성과를 확인했다.

광역자치단체별로 광역자활센터 운영 활성화 방안에 대한 연구도 있다. 대표적으로 김준현(2011), 이용갑(2012), 최승호(2013) 등이 있다. 김준현(2012)의 연구는 서울광역자활센터 운영 활성화를 위하여 다양한 방법을 활용한 심층적 연구를 수행하였으며, 연구결과 서울광역자활센터의 운영활성화를 위한 적실성 있는 연구결과를 도출했다. 이용갑(2012)과 최승호(2013)의 연구도 면담과 설문조사를 통한 각 광역자치단체의 기대역할을 조사·분석하고 활성화 방안을 제시하였다.

광역자활센터는 과거 법적 근거 없이 설치되고 운영되면서 광역단위의 지역 특성을 반영한 조직 및 사업운영을 통해 센터별로 다양하게 운영되었다. 이에 따라 지역의 자활현장을 잘 반영하고 있다는 장점이 있다. 하지만, 중앙정부가 기본적인 운영지침을 수립하고 국고보조를 통해 운영비를 지원하는 공공기관(혹은 기능)이라는 점을 고려하면, 일정 정도 수준에서는 전국 공통적인 표준화된 거버넌스 구조와 조직 및 운영체제를 공유해야 한다.

이 글에서는 광역자활센터의 운영현황과 자활사업 관계자들의 인지 상황을 조사·분석한 이후, 전국 광역자활센터의 법적 위치와 기관 성격을 구체적으로 규정할 수 있는 거버넌스체계, 센터의 조직·직급·보수 표준화 방안, 그리고 센터의 성과계약체계 적용을 위한 접근방안 등을 논의하였다.

II. 광역자활센터의 거버넌스와 조직 현황과 특성

1. 사회서비스 공공기관으로서 광역자활센터의 정책적 맥락

현장 중심으로 사회서비스 공급정책을 추진하는 국고보조사업에서는 중앙광역기초자치단체의 수직적인 일반행정체계와 병행하여 별도의 공공기관들이 설치·운영되고 있다.¹⁾ 2000년대 중반부터 새로운 복지전달체계로서 사회서비스 공공기관들이 다수 설립되었다. 관련 기관들은 법적 규정에 근거하여 독립적인 법정기구로 설치되거나 기능에 대한 법규에 기초하여 사업을 위탁받는 민간조직의 형식을 가진다.

1) 대표적인 사례로 자활사업(중앙자활센터, 2008), 지역사회서비스투자사업(한국보건복지정보개발원, 2007), 노인일자리(한국노인인력개발원, 2005), 사회적기업(사회적기업진흥원, 2010), 보육지원(한국보육진흥원, 2009), 건강증진(한국건강증진개발원, 2011) 등이 있다. 생계급여와 같이 기초적인 사회안전망 프로그램들은 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체-시군구



사회서비스사업의 행정체계와 재원구성이 중앙광역기초의 중층적 구조를 가지면 사업관리를 위한 공공기관도 중앙광역기초 단위별로 설치된다. 일반적인 사회복지사업은 시군구의 기초자치단체 중심으로 운영되며 사업범위가 기초단위의 관할구역에 국한된다. 이러한 경우 시장지향적 특성을 가지고 있는 자활사업의 진흥을 위해서는 지리적 활동범위가 구조적으로 제약된다. 또한 사업운영의 행정관리와 지원기능에서 규모의 경제와 전문성 제고를 확보하는데 한계가 있다. 이에 따라 보건복지부에서는 지역자활센터의 자활사업 활동을 광역적 단위에서 지원하기 위한 중간조직으로서 광역자활센터를 지정하고 있다.

그런데 광역단위의 관리조직이 가지는 역할과 기능을 명확하게 설정하는 것은 상대적으로 쉽지 않다. 광역단위는 중앙정부의 지침을 하위 단위로 전달하는 관리자의 역할과 기초단위의 의견을 중앙에 대변해야 하는 진흥자의 기능을 동시에 수행해야 하는데 기초단위 조직들과 관계 설정과 정에서 광역 차원에서 기능의 범위를 설정하는 것이 애매할 수 있으며 경우에 따라서는 광역수준에서의 사업 관리·감독과 진흥 기능이 상충될 수 있기 때문이다.

기초적인 사회안전망 프로그램과 달리 사업의 추진 및 관리를 위한 전문화된 공공기관들이 자활사업 분야에 새로 도입된 이유는 일자리 지원을 위한 사회서비스 사업에서 기초생활보장에 국한되는 사회안전망 이상의 수준에서 구체적인 성과 창출이 필요했기 때문이다. 2000년대 중반 이후부터 자활사업은 예산대비 적정 수준에서 관리되며 소비적 특성이 있는 잔여적 복지사업에서 사회경제 영역을 개척하는 생산적인 사회투자사업으로 전환되었다.

당시 정부는 사회서비스를 통한 사회투자정책을 강화하고 신사회위기 극복을 위한 적극적 노동시장 및 사회경제활성화 정책을 새롭게 추진했다. 이와 관련하여 자활사업의 구체적 혹은 궁극적인 목표인 사업 참여자의 시장진입(저소득층의 취업과 창업)에 대한 성과책임이 강화되었다. 자활사업에서 고용복지연계를 위한 제도개편 노력이 지속적으로 추진되었고 희망리본사업, 희망키움통장사업, 그리고 새로운 공공기능(기관)으로서 중앙자활센터와 광역자활센터가 설치되었다. 90년대 중반의 자활사업 초기 상황과는 정책환경의 맥락이 달라졌다.

한편, 정부에서는 성과주의에 기초한 공공기관의 운영과 사회적 책임을 강화하고 공적 기능이 필요한 주요 사업 분야별로 공공기관들이 책임있는 역할을 수행할 수 있는 경영활동을 강조한다. 보건복지부의 산하 공공기관에 대해서도 주무부서의 개별 사업을 단순 위탁 수행하기 보다는 독립적인 정책영역에서 경영활동을 수행할 수 있게 경영평가-경영관리 체계를 정립하고 있다. 성

단위 NGO의 전달체제로 운영되어 2000년대 후반부터 추진되었던 사회서비스 사업들과는 운영체계에서 구분된다. 또한 2005년도에는 분권교부세제도를 통해 기초자치단체 중심으로 67개의 사회복지서비스 사업을 지방이양하여 중앙정부에서는 공식적으로 관련 복지사업을 관리하지 않는다.



과계약체계는 이와 관련된 대표적인 정책수단이다.

최근에는 보편적 사회서비스의 지속적 확대와 함께 정부의 사회 경제적 책임이 강조되고 있으며 이와 관련된 보건복지부 산하 공공기관들의 경영 및 성과관리체계에 대한 관심도 높아지고 있다. 같은 맥락에서 보건복지부는 광역자활센터와 지역자활센터에 대해서도 성과계약체계를 개발·적용하는 방안들이 검토되고 있다. 공공기관이 수행하는 업무의 중요성과 규모 그리고 성장 추세를 고려하면 일반적인 공공기관의 경영관리 체계를 조기에 정착시켜야 한다.

2. 광역자활센터의 거버넌스

1) 법적 근거와 운영체제

공공기관의 거버넌스 특성은 기관의 설립근거, 조직과 구성원에 대한 채용, 조직내 의사결정 구조 그리고 외부 유관기관들과의 네트워크 등에서 확인할 수 있다. 광역자활센터의 거버넌스에 대한 법적 근거와 기능은 국민기초생활법 제15조에 있고 센터운영에 대한 세부내용은 동법 시행령과 보건복지부 사업지침에 있다.

현행 법률 규정상으로 광역자활센터는 독립적인 공공조직 혹은 기관이라기보다는 자활사업을 추진하는데 필요한 “공공기능”에 해당된다. 즉 법률 조항에서는 “보장기관에서 사회복지법인 등 비영리법인과 단체를 법인의 신청을 받아 시도단위에서 지정한다”라고 되어 있다. 여기서 보장기관은 보건복지부이며 지역에 따라서는 법인이 아닌 광역자치단체가 산하기관에 별도 부서를 설치하는 방식으로 직접 신청할 수도 있다.

현재 광역자활센터의 자활사업 수행은 행정업무의 민간위탁방식으로 진행되고 있다. 따라서 법규정상으로 광역자활센터의 거버넌스는 다양하게 형성·운영될 수 있다. 보건복지부의 사업계획서에서는 광역자활센터의 거버넌스에 대한 규정 혹은 조건은 포함되어 있지 않다.

보건복지부의 사업지침에서에서는 광역자활센터의 운영은 ‘사회복지법인 재무·회계 규칙’을 준수하도록 했다. 지침에 따르면, 광역자활센터 운영주체로 선정된 기관은 기관장이 광역자활센터 사업 및 기관 운영 등에 책임을 지며, 모법인 및 법인내 다른 기관과 독립·자율적으로 운영해야 한다. 센터에 대한 감독기능은 광역자치단체에 위임되어 있다.

광역자활센터의 직제 및 보수는 업무의 전문성·성과계약 방식 등을 감안하여 광역자활센터장이 자율적으로 편성하며, 운영위원회를 거쳐 시·도지사의 승인을 받아야 한다. 센터 내부에



서의 최고의사결정기구인 운영위원회인데 보건복지부 지침에서는 학계, 지자체 및 민간 자활사업 전문가 5~7명으로 구성하도록 되어 있다. 광역자활센터의 예산운영은 지역자활센터의 관련 규정을 준용하는데 당해연도 예산안은 광역지자체의 장이 승인하여 확정된다(보건복지부, 2014:271).

민간위탁은 국가나 지방자치단체가 정책목적 달성을 위해 자신의 소관사무 중 국민의 권리·의무와 직접 관련이 없는 사무를 민간의 법인·단체나 개인에게 위탁(이전)하여 그의 명의로 책임하에 수행하게 하고 국가나 지방자치단체는 민간부문에 그 대가를 지불하는 방식이다.

2) 광역자활센터 거버넌스 현황

2014년 9월 기준으로 10개의 광역자활센터가 지정되어 있다. 신청 모법인은 지역자활센터협회, 지자체(부산, 인천), 사회복지법인(대구) 등 세 가지 유형이며 지역자활협회가 모법인인 센터가 7개로 가장 많다. 센터 운영에서 의사결정은 운영위원회에서 이루어지며 센터별로 운영위원의 수는 7명에서 14명까지 분포되어 있다.

<표 1> 광역자활센터 거버넌스의 기본 현황

구분	모법인	지정 연월일	운영위원회 (2013년)					센터구성		
			위원장 선출	위원 수	위원회구성 (당연/추천)	회의 횟수	평균 참석 인원	센터장 임기 (연임규정)	센터장 임명	직원 채용
서울	자활 협회	2010. 11.09	위원중 선출	9	시도본청(1) 지역협회(1), 센터(1)	3	8.3	규정없음	법인	센터장
부산	부산복지 개발원	2008. 05.01	시청 국장	14	시도본청(2) 지역협회(2), 센터(1)	6	10	2년 (연임가능)	부산시장	센터장
대구	함께하는 마음재단	2004. 04.01	위원중 선출	7	시도본청(1) 지역협회(1), 센터(1)	2	6	규정없음	법인 대표이사	법인 대표이사
인천	인천 광역시	2004. 06.01	위원중 선출	12	시도본청(1), 시도의회(1) 지역협회(1), 센터(1)	3	8	3년 (연임가능)	인천시장	센터장
광주	자활 협회	2013. 05.20	위원중 선출	7	시도본청(1), 시도의회(1) 지역협회(1), 센터(1)	4	5.2	1년 (연임가능)	법인	법인 사무국장
경기	"	2004. 07.28	도청 국장	10	시도본청(1), 시도의회(2) 지역협회(2), 센터(1)	2	7	2년 (연임가능)	경기 도지사	센터장
강원	"	2008. 06.10	센터장	7	시도본청(1) 지역협회(1), 센터(1)	3	5	2년 (연임가능)	강원 도지사	센터장
충북	"	2013. 04.04	지역자활 협회장	7	시도본청(1) 지역협회(1), 센터(1)	3	4.7	수탁기간 (규정없음)	법인	센터장
전북	"	2008. 10.01	위원중 선출	9	시도본청(1) 지역협회(3), 센터(1)	2	7.5	3년 (연임없음)	법인 대표	센터장
경남	"	2013. 04.04	위원중 선출	7	시도본청(1), 시도의회(1) 지역협회(1), 센터(1)	2	6.5	3년 (연임가능)	경남 도지사	센터장

주 : 자활협회는 지역자활협회의회, 센터는 광역자활센터



당연직 운영위원은 3명에서 6명까지 분포되어 있고 인천과 경기도는 시도의회에서도 추천한다. 모법인이 지역자활협회인 경우에는 센터장까지 포함하면 당연직 위원 구성에서 협회의 비중이 상대적으로 높다. 운영위원장의 선임은 다양하게 이루어지는데 부산과 경기도의 경우처럼 지자체 공무원이 위원장인 경우도 있다. 센터장의 임명권자는 광역지자체장인 경우와 법인 대표인 경우로 구분된다. 전자는 부산, 경기, 인천, 강원, 경남의 다섯 개 센터이며 나머지는 후자에 속한다. 센터장의 임기에 대한 내부 규정은 다양하다. 센터장의 직전 근무경력도 지역자활센터와 관련된 경우가 7개로 가장 많은데, 모두 지역자활협회가 모법인인 센터인 경우이다.

3) 광역자활센터 거버넌스의 쟁점

(1) 보건복지부 자활사업 지침 내용과 쟁점

광역자활센터의 구성과 운영에 대한 기본적인 사항은 보건복지부(2014)에 정리되어 있다. 센터의 주요 의사결정권한은 보건복지부와 지자체로 분산되어 있는데 핵심 사항들은 보건복지부가 행사한다. 지자체 혹은 사회복지법인의 신청과 보건복지부의 지정을 통해 시도단위별로 센터가 설치된다. 광역자치단체는 지정된 센터의 구성 내용 변경과 운영규정 승인 권한을 가지고 있다. 센터에서 모법인과 운영위원회의 권한 및 책임은 명확하지 않다. 센터를 신청하고 지정받으면 모법인의 역할은 명확하지 않게 된다. 현행 제도상으로 운영위원회는 실질적인 의사결정 기능을 수행하지만 센터의 자문기구 성격으로 운영되어 별도의 책임이 부여되지 않는다.

센터 지정이후 조직과 인력 구성 그리고 예산운영과 관련된 주요 승인 권한은 광역자치단체에서 가지고 있다. 보건복지부에서는 사업관리와 센터에 대한 성과평가 기능을 수행한다. 센터의 주요 의사결정 주체인 모법인, 센터장, 운영위원회는 센터의 운영과 관련한 최종의사결정을 수행하지는 않는다. 시도에서는 광역자활사업을 보건복지부로부터 민간위탁을 받았으며 보건복지부는 센터관리를 광역자치단체에 위임한 형식으로 운영되고 있다.

전반적으로 광역자활센터 관리방식에서는 하향식 특성이 있어 상향식으로 운영되는 자활사업 운영과는 성격이 구분된다. 상위 기구로부터 관리 감독 기능이 중첩되어 있는 반면 센터가 혁신적으로 사업을 활동할 수 있는 재량의 영역은 크지 않다.

센터를 책임있게 지원하는 시도단위의 독립기구가 명확하지 않고 광역자치단체와 같은 시도단위 관리 주체들에 대한 ‘동기부여’ 내용도 명확하지 않다. 또한 광역센터 운영과 관련하여 주요 권한과 책임이 분리되어 있는 상태에서 센터장의 개인 역량에 따라 조직이 운영되는 임의적인 구조가 형성되어 있다. 이와 같은 상태에서 새로운 방식의 성과계약체계를 설계·적용할 경우, 무



엇보다 계약의 주체를 명확하게 설정하기 힘들거나 새로운 관리방식이 효과적으로 작동할 수 있는 동기부여 구조가 취약하다는 문제가 발생할 수 있다.

<표 2> 광역자활센터의 설립 및 운영 관련 의사결정 주체

구 분	보건 복지부	광역 지자체	법인		
			모법인	센터장	센터 운영위원회
설립	신청		○		
	지정	○	(경유)		
	변경		○		
	취소	○	(경유)		
	운영규정		○		
구성 및 운영	센터장 임명		○		
	센터장 교체		○ (추천)		
	조직		○	(편성)	(경유)
	직원인사		○	(채용)	(경유)
	예산		○		
	사업	○			
	성과평가	○			

자료 : 보건복지부(2014) 내용 정리

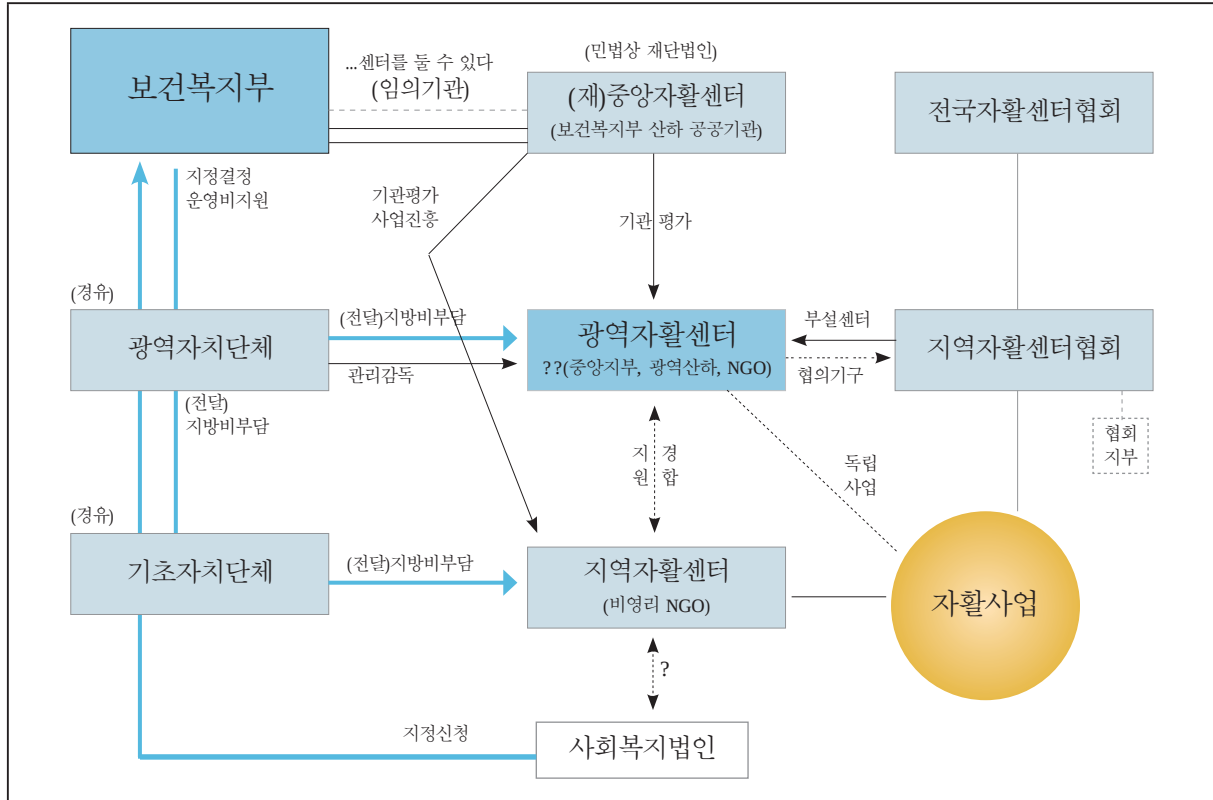
(2) 모법인 유형에 따른 쟁점

광역자활센터를 지정받은 모법인의 유형은 지역자활협회, 광역자치단체, 사회복지법인의 세 가지이다. 모법인의 유형에 따라 광역자활센터의 기능과 활동에서 구조적인 특성이 발생한다. 전국 10개의 광역자활센터 가운데 7개 센터의 모법인은 지역자활센터협회이다.

자활사업에서 협회에 대한 독립적인 조직·인력·예산 지원은 없으며 협회가 독립적인 사업을 수행하지는 않는다. 이러한 상황에서 협회 부설 센터 형식으로 광역자활센터가 지정되면 지역센터의 기능을 보완하는 수준에서 광역센터의 역할이 한정될 수 있다. 광역센터의 운영위원회 구성과 센터장 임면에서 지역협회의 실질적인 권한이 큰 편이며, 지역자활센터와 이해관계가 충돌하는 영역이 광역센터의 기능에서 원칙적으로 배제되기 때문에 광역센터의 역할범위는 상당히 한정적이게 된다. 전략적인 주요 사업들은 지역센터 중심으로 수행하고 광역센터의 주도적 역할을 지역센터가 선호하지 않을 가능성이 있기 때문에, 성과계약체계를 도입해도 광역자활센터의 적극적인 기능을 기대하기 어렵다.



<그림 1> 자활사업운영체계에서 광역자활센터의 위치



광역자치단체와 사회복지법인이 광역자활센터 기능을 위탁받은 경우에는 지역자활센터 그리고 협회와 관계가 쟁점이 될 수 있다. 성과계약방식에서 광역센터의 권한과 기능 설계에 따라서, 광역자활센터는 독립적인 사업을 수행하거나 일정 수준의 관리 권한을 부여받으면 지역자활센터를 광역수준에서 관리할 수도 있다. 광역센터의 독립적인 사업영역을 설계·운영하는 과정에서 지역센터와 갈등을 조정할 수 있는 방식도 유연하게 운영할 수 있다. 하지만 지역자활센터와 관계가 경쟁적인 구조로 형성되거나 이해관계가 충돌할 경우에는 자활사업을 광역적으로 진흥하기 위한 센터의 역할은 활성화되지 않을 수 있다. 광역자치단체 산하기관의 부설센터 형태로 지정·운영되는 경우에는 센터운영과 인력관리에서 지자체로부터의 정치적 영향에 노출될 수 있고 부정적인 경우에는 자활사업의 본질과 관련성이 낮은 외부 변수의 영향력이 커질 위험도 있다.

(3) 자활사업운영체계에서 광역자활센터의 위치와 관련된 쟁점

일반적이 사회복지사업과 달리 자활사업에서는 보건복지부의 직접적인 역할이 상대적으로 중요하다. 자활사업에 대한 운영방식과 재원동원 뿐 아니라 관련 기구의 지정과 취소를 보건복지부



가 직접 수행하면서 지역단위의 센터 운영에 대한 관리 감독 기능은 지자체에 위임하고 있다. 그런데, 광역자활센터의 위치는 자활사업운영체계의 중간 수준에 형성되어 있어 관련 기구들과 관계설정이 상대적으로 복잡한 상태이다. 전체적으로 자활사업체계에서 광역센터의 위치가 애매하며 조직의 영속성이 제도적으로 보장되지 않아 안정성 측면에서 불리한 상태에 있다.

3. 광역자활센터의 조직

광역자활센터의 조직은 대개 센터장사무국장팀(또는 부)의 조직체계로 구성되었고, 센터당 2.9팀의 일선 부서로 분화되어 있다. 대부분의 광역자활센터는 거의 유사한 기능을 수행한다. 센터별로 주된 기능은 ‘사업지원기능, 교육기능, 경영기획기능’이며 개별 기능을 2개 또는 3개의 단위 기구가 수행하고 있다. 비정규직 포함 현원을 기준으로 할 때 경기광역자활센터의 직원이 17명으로 가장 많으며, 기관당 10.8명의 직원이 근무하고 있다. 광역자활센터의 중요 행정수요 중 하나인 지역자활센터의 수에서 광역자활센터 평균 17.6개의 지역자활센터가 설치·운영되고 있다.

광역자활센터의 현재 조직은 고층의 계층제 형태를 가지고 있으며 상세하고 세밀한 업무 분화와 전문화 특성이 있다. 그러나 현재 광역자활센터의 인력과 사무구조는 전문화와 세분화의 필요성은 높지 않으며, 인력 또한 경영지원 및 프로그램 개발에 적합하지 않는 경향이 있다. 따라서 광역자활센터가 광역단위의 자활사업 진흥을 위한 조직 목적을 달성하기 위해서는 조직구조의 개편이 필요하다. 기본적으로 현행 계층제적 위계구조를 서비스지원이 원활하게 이루어질 수 있는 직무중심의 탄력적 조직으로 개편해야 한다.

4. 광역자활센터의 직급과 보수체계

광역자활센터의 직급체계는 센터별로 다양하다. 예컨대, 강원도광역자활센터의 직급은 1급에서 6급까지이며, 직위는 센터장, 사무국장, 팀장, 차장, 대리, 간사로 구성되어 있다. 경기광역자활센터는 1급에서 5급으로 구분되며, 직위는 센터장, 사무국장, 팀장, 과장으로 구성되어 있다. 경남광역자활센터는 센터장, 선임팀장, 팀장, 대리로 직위가 분류되며 직급은 1급에서 5급으로 구분된다.



<표 3> 광역자활센터 조직의 기본 현황

구분	기구분화	현원 (계약직)	지역자 활 센터 수
서울 (2010)	2팀 (경영기획팀, 사업지원팀)	12명 (4명)	31개
부산 (2008)	2실 (기획관리실, 사업지원실)	9명 (3명)	18개
대구 (2004)	1실 4팀 (협동경제지원실, 사업개발팀, 자활지원팀, 교육기획팀, 조직운영팀)	12명	9개
인천 (2004)	2부 (기획사업부, 교육부)	12명	11개
광주 (2013)	3팀 (경영기획팀, 사업지원팀, 교육홍보팀)	9명	9개
경기 (2004)	3팀 (기획개발팀, 자활기업지원팀, 교육훈련팀)	17명	32개
강원 (2008)	3팀 2담당 (사업개발팀, 사업경영팀, 인적자본개발팀, 소액금융담당, 운영지원담당)	10명	16개
충북 (2013)	3팀 (기획관리팀, 사업지원팀, 교육팀)	9명	12개
전북 (2008)	3부 (기획부, 사업부, 교육부)	11명	18개
경남 (2013)	3팀 (경영기획팀, 사업지원팀, 교육지원팀)	8명	20개
평균	센터장-사무국장-29팀(부)	10명	17.6개

광역자활센터의 수직적 직위(계층)의 수는 최소 3개 내지 4개로 분화되어 있다. 수평적 직위는 2~4개로 분화되어 있어 일반적으로 서비스 지원조직에는 적합하지 않는 측면이 있다. 특정 광역자활센터의 경우 지나치게 세분화되고 복잡한 직급체계가 도입되어 있어 동일한 기능을 수행하는 다른 광역자활센터와 직급에 큰 차이가 존재한다. 예를 들어 광주, 경기 광역자활센터는 팀장 아래 직위가 과장이지만, 인천광역자활센터의 경우 과장과 팀장이 섞여 있다.

10개 광역자활센터의 직원보수 책정의 근거는 크게 세 가지 유형으로 구분된다. 첫째는 모법인의 임금기준을 활용하는 경우(대구)이다. 둘째는 공무원 보수규정을 따르는 경우(경기)이다. 광역자활센터 1급은 공무원 5급, 광역자활센터 5급은 공무원 9급에 해당된다. 세 번째는 보건복지부 지침에 규정된 지역자활센터의 보수기준을 활용하여 지역자활센터 보수기준의 120%부터 100% 사이에서 정하는 경우이다. 서울(119%), 부산(110%이상), 인천(115%), 광주(지역자활급여에 수당으로 보완), 강원(110%), 충북(107%), 전북(110%), 경남(100%)이 여기에 해당한다.

정규직을 기준으로 할 때 10개 광역자활센터의 직원의 월평균 급여는 286.5만원이며, 서울광역자활센터가 월평균 327만원으로 가장 높고, 충북광역자활센터가 월평균 245만원으로 가장 낮



다. 광역자활센터는 전국적으로 통일된 기준이 없어 보수의 안정성이 높지 않고, 센터간 격차가 큰 편이다. 동일한 업무를 수행하는 광역자활센터간의 보수격차 현상은 구성원의 직무만족도와 몰입도를 저하시키고 능력있는 센터직원의 이직을 유발시킬 수 있다.

<표 4> 광역자활센터의 직위· 직급· 보수체계(2014)

구분	직위체계	직급 체계	직원 보수표 근거기준 (예, 모법인, 자활센터등)	월평균급여(만원) (센터장포함)	
				정규	계약
서울	센터장-팀장(선임팀장)-차장 (선임차장)-대리	5등급	초기 2014년 자활지침의 120%적용 → 현재는 119% (자체기준)	327	184
부산	센터장-사무국장-실장 -팀장-전담실무자	-	지역자활센터110% 이상	320	215
대구	센터장-사무국장-실장 -팀장, 실무자	-	모법인	279	164
인천	센터장-사무국장-부장 -과장, 팀장, 대리	-	2014년자활지침의 115%적용 (운영규정)	302	174
광주	센터장-사무국장-팀장-과장	4등급	지역자활급여에 수당으로 보완 (기준없음)	275	298
경기	센터장-사무국장-팀장-과장	5등급	2012년 공무원봉급표 (광역1급=공무원5급)	276	234
강원	센터장-사무국장-팀장 -차장, 대리, 간사	6등급	2014년자활지침의 110%적용	282	230
충북	센터장-사무국장-팀장-차장	-	자활센터107%	245	-
전북	센터장-사무국장-부장 -과장, 차장, 담당	5등급	자활센터 110%	308	169
경남	센터장-선임팀장-팀장, 대리	5등급	2014년 자활사업안내 지침 보수 기준	251	-

III. 광역자활센터의 기능· 운영에 대한 지역자활센터 직원의 인지

1. 조사개요

광역자활센터의 기능 재조정 및 활성화 방안을 제시하기 위해서는 광역자활센터의 외부기관으로 센터와 밀접하게 상호작용하는 이해관계자의 인식을 확인할 필요가 있다. 광역자활센터의 가장 중요한 이해관계자들은 ‘지역자활센터’와 ‘자활기업’, ‘자활사업 참여 수급자’이며 광역자활센



터와 직접·실질적으로 상호작용하는 이해관계자는 지역자활센터이다. 따라서 247개 지역자활센터를 대상으로 광역자활센터의 기능과 운영에 대한 인식조사를 실시했다.

인식조사를 위해 자활사업에 대한 인식과 광역자활센터 기능과 운영에 대한 인식으로 나누어 조사설문지를 구성하였으며, 전체 247개 지역자활센터를 대상으로 조사를 실시한 결과 123개가 회수되어 응답률은 49.8%였다. 광역자활센터 스스로가 광역자활센터의 기능과 운영에 대해 어떻게 인식하고 있는지도 광역자활센터의 기능발전을 위해 중요한 준거가 된다. 광역자활센터 내부의 인식조사를 위해 지역자활센터에 대한 인식조사를 위해 개발한 설문조사지를 광역자활센터 답변용으로 변형시켜 인식조사를 실시했다.

2. 자활사업 일반에 대한 인식

1) 자활사업의 발전가능성과 목적 비중

자활사업의 향후 발전 가능성을 리커트 5점으로 구분하여 질문한 결과 지역자활센터 종사자들은 자활사업의 발전가능성을 2.6점으로 인식하였다. 이를 100점으로 환산하면 39.3점으로 지역자활센터는 자활사업의 발전가능성을 낮게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 리커트 척도항목의 100점 환산식 : $(\text{응답치} - 1) / (\text{척도항목} - 1) \times 100$

자활사업은 국민기초생활보장법상 자활급여로부터 출발하고 있는데 응답자들은 자활사업의 목적을 ‘기초생활보장’으로 인식하고 있다. ‘근로(일자리와 직업창출)’는 기초생활보장의 수단적 목표로 인식하였다.

자활사업의 목적을 기초생활보장과 근로(일자리와 직업창출)로 구분할 때 각각 어느 정도의 비중으로 중요하게 생각하고 있는지를 100점을 만점으로 각각 배정하도록 질문하였다. 조사결과 자활사업의 목적으로서 기초생활보장의 목적의 비중이 59.0점으로, 일자리 및 직업창출이라는 수단적 목적은 40.0점으로 조사되었다. 이는 2000년대 중반이후 자활사업에 대한 정부 정책 변화들이 응답자들의 인식에 적극적으로 반영되지 않았던 것으로 해석할 수 있다.

2) 자활사업 애로사항

지역자활센터가 자활사업을 수행하는 과정에서 느끼는 애로사항을 ① 자활사업 참여자 모집 및 관리, ② 좋은 자활프로그램 개발, ③ 자활기업, 사업단 상품의 마케팅 활동, ④ 중앙정부, 지자체



체와 업무관계, ⑤ 지역사회, 시민단체 등과의 관계로 구분하여 5점 척도로 조사하였다. 조사결과 지역사회, 시민단체 등과의 관계를 제외하고는 모두 중간(3점) 이상의 어려움을 겪고 있다고 응답하였다. 가장 큰 애로사항으로는 자활사업 참여자의 모집과 관리로 나타났고, 좋은 자활프로그램 개발, 상품 마케팅, 정부와 관계, 시민단체와의 관계 순으로 어려움을 겪고 있다.

3) 광역자활센터 역할에 대한 인지도

지역자활센터가 광역자활센터의 역할을 어떻게 인식하고 있는지를 광역자활센터에 대한 인지도와 도움으로 구분하여 조사하였다. 첫째, 광역자활센터의 역할과 활동에 대해 어느 정도 알고 있는지를 5점 척도로 조사한 결과 응답한 122개 지역자활센터는 광역자활센터의 역할과 활동을 보통이상(평균 3.79점)으로 알고 있었다.

<표 5> 자활사업 수행중 애로사항 인식

구분	평균	표준편차	N
자활사업 참여자 모집과 관리	4.13	.849	123
좋은 자활프로그램 개발	3.92	.753	123
자활기업, 사업단 상품의 마케팅 활동	3.78	.698	122
중앙정부, 지자체와 업무관계(평가포함)	3.66	.870	122
지역사회, 시민단체와 관계	2.71	.755	122

<표 6> 광역자활센터의 역할에 대한 인지도

구분	평균	표준편차	N
광역자활센터의 역할과 활동 인지도	3.79	.774	122
광역자활센터로부터 받은 도움 정도	3.56	.694	121
광역자활센터로부터 받은 도움의 기여도	3.76	.742	121

둘째, 지역자활센터가 광역자활센터로부터 어느 정도로 도움을 받고 있는지를 5점척도로 조사한 결과 응답한 121개 지역자활센터는 보통이상(평균 3.56)의 도움을 받는다고 인식했다.

셋째, 광역자활센터로부터 받은 도움과 지원이 자활사업을 수행하는 데 어느 정도 도움을 주고 있는지를 5점 척도로 조사한 결과 응답한 지역자활센터는 광역자활센터로부터 받은 도움이 자활사업 수행에 보통이상(평균 3.76점)의 기여를 하고 있다는 것으로 나타났다.



3. 광역자활센터의 기능 발전방향과 격차

국민기초생활보장법과 보건복지부의 지침을 토대로 광역자활센터의 기능을 12개로 구분하여 각 기능에 대한 광역자활센터의 현재 기능 수행도와 미래 강화가 필요한 정도를 리커트 5점 척도로 조사하였다. 조사결과 광역자활센터가 가장 많이 수행하는 기능은 ‘시도단위 자활 종사자 및 참여자 교육훈련’이었다. 그런데, 12개 기능 중 5개 기능만을 보통(3점)이상 수행하고 있다고 조사되어 응답자들은 광역자활센터가 법률과 지침의 규정을 모두 수행하는데는 한계가 있다고 인식하였다.

미래에 강화할 기능에 대해서는 ‘시도단위 자활프로그램 개발’(4.32), ‘시도단위 자활기업 창업지원’(4.12), ‘자활사업에 대한 조사연구 및 홍보’(4.10)의 순서로 높았다. 전체적인 응답결과는 설문항목에 제시된 1개 기능을 제외한 11개 기능에서 모두 활성화가 필요한 것으로 확인되었다. 광역자활센터는 중앙지역을 연계하는 관리기능과 함께 광역수준에서 사업의 개발·지원 기능이 더 필요한 것으로 인식했다.

<표 7> 광역자활센터의 현재 수행기능과 향후 강화 필요 기능간 격차

기능항목	미래강화 정도	현재기능 수행	미래-현재 격차
시도단위 자활기업 창업지원	4.12	3.02	1.11
시도단위 자활사업 참여자 취업·창업지원 및 알선	3.80	2.74	1.06
자활사업에 대한 조사·연구 및 홍보	4.10	3.21	0.89
시도단위 자산형성지원사업의 위탁 운영	3.25	2.70	0.56
시도단위 자활기금 위탁운영 및 마이크로 크레딧 집행	3.51	2.70	0.81
시도단위 자활 종사자 및 참여자 교육훈련	4.02	4.00	0.02
시도단위 자활프로그램 개발 및 보급	4.32	3.01	1.31
지역자활센터, 자활기업에 대한 경영지도	3.83	3.10	0.73
보건복지부, 광역자치단체의 지침전달	3.30	2.98	0.32
기초지자체 자활사업의 관리 및 평가	2.91	2.45	0.46
자활기업, 자활센터 네트워크 구축·운영	3.94	3.46	0.49
자활참여자 사례관리(고용-복지연계)	3.40	2.84	0.57

광역자활센터의 현재 기능수행 정도와 미래 강화 필요 기능의 격차를 비교할 때, 격차가 가장 큰 기능은 ‘시도단위 자활프로그램 개발 및 보급’, ‘시도단위 자활기업 창업지원’, ‘시도단위 자활



사업 참여자 취업 및 창업지원 및 알선' 기능이였다. 이들 기능은 모두 광역자활센터의 성과와 관련된 핵심 기능들로, 광역자활센터의 실제 설치 목적 사업에 해당한다.

IV. 광역자활센터의 운영체계 재정립 과제

1. 광역자활센터의 거버넌스 재정립과제

1) 성과계약주체로서의 법적 지위 정립

국민기초생활보장법에서 광역자활센터를 지정받을 수 있는 기관으로 지자체를 비롯한 비영리 사회복지시설 모두를 허용하고 있기 때문에 센터의 설립과 운영에 직접 영향을 미치는 기관의 거버넌스는 다양하다. 그런데, 센터들의 성과를 계약의 형태로 관리하고 기관별 상대적 성과를 비교 평가하기 위해서는 주요 거버넌스 항목들을 표준화할 필요가 있다. 센터들간 성과계약의 형평성을 높이기 위해서는 센터의 거버넌스 특성에 따라 성과창출 정도가 구조적으로 달라질 수 있다.

성과계약 방식을 적용하기 위해서는 우선 책임있는 계약 당사자를 선정해야 한다. 광역자활센터는 형식상 모법인의 부설기구이기 때문에 공식적으로 계약의 주체로는 적절하지 않다. 현재와 같은 상태에서는 모법인이 성과계약의 주체가 되어야 한다. 성과계약체계를 설계하기 위해서는 모법인의 역할과 책임을 확대하거나 아니면 계약당사자로서 광역자활센터의 위치를 안정적으로 정립해야 한다. 성과계약의 주체로서 광역자활센터의 법적 지위를 정립하는 방안은 네 가지가 있다.

첫째, 현재와 같이 모법인 부설 기관으로 유지하는 방안으로 센터의 법적 지위에서는 변화가 없기 때문에 관련 제도 개편에서 쟁점이 발생하지 않는다. 기관의 법적 특성이 다르기 때문에 기관단위의 계약체계를 적용하기 보다는 보건복지부가 위탁하는 개별 사업단위로 성과계약을 체결하게 된다. 다만, 광역자활센터에 대한 모법인의 권한과 책임을 강화하여 계약당사자로서 모법인의 위치를 명확히 설정할 필요가 있다. 지역자활센터협회가 모법인인 경우에는 회원들의 네트워크로 운영되는 기관 특성을 고려할 때 재량과 책임 구조를 재설계하는 것이 쉽지 않다.

둘째, 광역자활센터를 보건복지부의 산하기관으로 전환하고 시도단위의 책임운영기관으로 성과계약체계를 적용하는 방안이 있다. 구체적으로는 중앙자활센터와 조직을 통합하여 자활사업 활성화를 지원하는 시도지역본부의 기능을 수행하도록 기관의 법적 지위와 기능을 개편하는 것



이다. 시도단위의 광역자활센터와 중앙자활센터를 통합하면 조직과 사업운영에서 전문성 제고와 규모 경제 효과를 확보할 수 있다. 다만, 광역자활센터가 2004년부터 지정·운영되고 있어 현실적으로 형성되어 있는 관행과 기득권에 대한 조정을 둘러싸고 현장과 갈등이 발생할 수 있다.

셋째, 광역자활센터를 독립 법인화하여 모법인과는 별도의 이사회를 구성하고 독립적인 기관 및 사업 운영을 인정하는 방안이 있다. 센터의 법적 지위가 명확하고 재량과 책임의 범위를 구체적으로 설정할 수 있다. 그런데, 센터의 조직과 직원 규모가 10명 내외로 소규모이며 자활사업이 기초자치단체 중심으로 운영되어 광역 수준의 역할은 제한적이며 장기적으로 의미있는 수준으로 확대 가능성이 크지 않다는 현실의 상황을 고려할 때 독립법인으로 전환하는 실익이 크지 않을 수 있다.

넷째, 광역자활센터의 주요 운영 사항들을 위탁받고 있는 광역자치단체의 산하기관으로 전환하는 방안도 고려할 수 있다. 센터운영에서 광역자치단체의 역할과 책임을 보다 강화할 수 있는 장점이 있다. 그런데, 지방자치단체 산하기관의 조직과 인력에 대해 보건복지부가 국고보조금을 지원하는 것이 타당한 것인지에 대한 쟁점이 발생할 수 있다.

2) 광역자활센터 센터장의 재량과 책임 확대

광역자활센터를 독립법인화하지 않고 현재와 같은 형식을 유지할 경우 기관단위의 성과계약체계를 적용하기 위해서는 센터 운영과 관련한 의사결정에서 재량과 책임의 주체를 명확히 설정해야 한다. 지자체와 운영위원회 등 센터 운영의 관리감독을 위한 중첩적인 장치들이 마련되어 있으면 기관을 형성하는 초기 단계에서 외부 자원의 동원과 조직 내부 규율 정립에 긍정적으로 작용한다. 하지만 기관이 성장·발전하는 단계에서는 자체적인 혁신 노력을 약화시킬 위험이 있다.

따라서 성과계약체계를 적용하기 위해서는 상위의 관리 감독 기능들은 간소화하고 권한이양을 통해 조직과 사업의 성과를 진흥할 수 있는 내부 관리 수단은 확대하는 것이 바람직하다. 이를 위해 광역자활센터 운영에서 센터장 중심의 재량과 책임을 확대하는 방향으로 운영규정을 개편할 필요가 있다.

이와 관련하여 첫째, 의사결정의 효율화를 위해 운영위원회 위원 규모는 7인 이내로 제한하는 것이 바람직하다. 기관의 규모를 고려할 때 운영위원의 숫자를 필요이상으로 확대하는 것은 비용-효과성이 높지 않다.

둘째, 센터장에 대한 관리 감독 완화를 위해 위원장은 지자체와 모법인 소속 이외 운영위원 가운데에서 선출하고, 지자체와 모법인 소속 당연직 운영위원의 수는 전체 위원의 과반수 미만으로



제한할 필요가 있다.

셋째, 센터장 중심의 책임운영 강화를 위해 센터장의 임기는 일반적인 공공기관 기관장 사례를 준용하여 3년 연임가능으로 표준화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

넷째, 센터장의 재량을 확대하는 대신 책임을 강화하기 위해 센터장으로 하여금 기관 운영에 대한 “경영이행계획서”를 매년 작성하고 관련 내용 혹은 성과에 대해 정기적으로 목표를 관리할 수 있는 계약방식을 함께 도입할 필요가 있다.

3) 자활사업 네트워크에서 광역자활센터의 위상 설정

자활사업과 관련된 공식·비공식적인 정책네트워크에서 광역자활센터의 대외적인 위치를 설정할 필요가 있다. 성과계약방식으로 조직을 관리하기 위해서는 광역자활센터가 자활사업에서 차지하는 위상이 명확히 정립되어야 하고 관련 기구들간의 수직·수평적 관계도 구체적으로 설정되어야 한다.

광역자활센터의 성과평가에서는 지역자활센터들이 독자적으로 수행한 자활사업의 실적이 광역자활센터의 실적으로 반영된다. “시도단위의 자활기업 창업지원” 기능에서도 지역자활센터와 광역자활센터의 역할분담을 현실적으로 명확히 구분하기 어렵다. 지역자활센터의 사업과 중복되지 않는 범위내에서 독자적인 광역사업을 설계·추진하는 것은 임의적인 것으로 시도 센터별로 여건이 다양하기 때문에 성과계약 요소로서 지속가능성은 크지 않다. 이러한 상황에서 대부분 지역센터와 광역센터의 공동 성과로 인정되지만 광역센터의 실질적인 기능이 제한될 경우, 광역자활센터에 대한 성과계약체계에서는 권한없이 책임만 부여받는 구조가 형성된다.

이와 같은 쟁점에 대응하기 위해서는 지역자활센터 혹은 지역자활사업에 대한 광역자활센터의 직접적인 개입 혹은 관리 권한을 부여할 필요가 있다. 지역센터에서 수행하는 자활사업을 진흥하기 위해서는 필요한 경우 관리 통제 권한도 행사할 수 있어야 한다. 이와 관련하여 첫째, 지역자활센터에 대한 정기적인 평가기능 부여, 둘째, 광역자활센터의 성과계약체계에서 반영되는 지역자활센터의 사업계획에 대한 심의 기능 부여, 셋째, 모든 지역자활센터에서 공통적으로 이행해야 하는 교육훈련 프로그램 관리·운영 권한 부여 등을 검토할 필요가 있다.

광역센터가 지역센터를 관리 감독할 역량을 갖추 수 있는 조건을 설정하고 기관설립연도와 기능수행 역량, 그리고 내부구성원의 활동범위 등에 따라 지역자활센터의 관리자격을 차등적으로 설정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이와 관련하여, 지역자활센터와 광역자활센터간의 수평적 협력 활성화를 위해 일정 기간동안 직원들의 인사 교류를 의무화하는 방안도 도입할 필요가 있다.



지역자활센터에 대한 광역자활센터의 상위기관으로서 수직적인 위상을 부여할 경우 중앙자활센터와 광역자활센터간의 관계 정립도 필요하다. 지역자활센터의 숫자와 규모가 크지 않기 때문에 중앙자활센터에서 전국의 지역센터를 총괄적으로 관리 감독하고 있는 가운데 광역센터의 관리 감독 기능을 추가하면 지역센터에 대한 관리 감독 기능이 중첩되는 현상이 발생한다. 이러한 쟁점에 대해 지역자활센터에 대한 관리는 광역에서 담당하고 중앙자활센터는 광역자활센터의 관리 감독 기능만 수행하는 것으로 역할을 분담하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2. 광역자활센터의 조직 표준화 방안

보건복지부 자활사업 안내(지침)에서 광역자활센터는 센터장 아래 ‘기획관리팀, 창업·취업지원팀, 교육·홍보팀’의 3개를 표준안으로 제시하고 있다(보건복지부, 2014). 이는 기본적으로 다른 민간위탁기관과 마찬가지로 공동평가와 협력적 조직운영의 특징을 가진 팀제를 조직기반으로 함을 의미한다.

민간위탁에 참여하는 다양한 수탁기관들의 조직구조들은 대부분 팀제 조직구조를 갖추며, 센터장팀장(팀원)의 2단계 구조를 형성하여 즉각적이고 혁신적인 수탁서비스 제공에 유리한 구조를 갖추고 있다. 예를 들어 서울시 건강가정지원센터, 인천남부하나센터, 서울청소년활동진흥센터 등은 수탁기관 모두 팀제 구조를 형성하며, 직급체계 또한 센터장(사무국장)팀장팀원으로 구분된 저층의 단순구조를 형성하여 서비스지원에 탄력적인 조직으로 운영되고 있다.

따라서 현재 고층의 계층제 구조로 조직화된 광역자활센터의 조직구조는 팀제를 기반으로 한 조직으로 표준화할 필요가 있다. 일반적인 팀제구조에서는 독립담당형과 파트담당형, 혼합형 팀제가 있다. 획일화된 팀제 유형을 표준안으로 제시하기 보다는 팀제를 표준적으로 채택하되 업무의 특성과 서비스의 수요를 고려하여 세 가지 유형을 현실에 맞게 선택하면 된다.

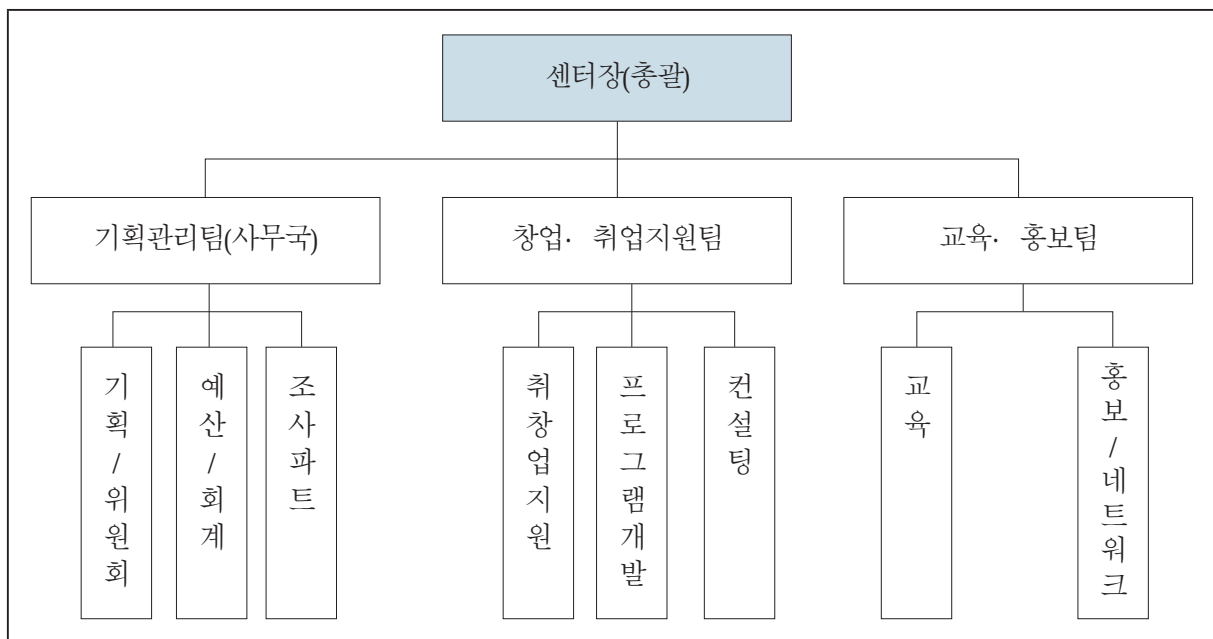
광역자활센터 표준조직안에서 쟁점은 ‘사무국장’의 설치여부이다. 통상적으로 수탁을 받은 기관의 인력이 10여명 내외로 작은 규모이고, 동일한 서비스 대상자에게 유사한 서비스를 제공하는 경우 독립적인 사무국장의 기능은 많지 않다. 사무국장의 주된 업무가 조직업무의 총괄이고, 센터장의 주된 업무 또한 조직업무의 총괄이기 때문이다. 센터장의 대외업무는 주로 모법인 또는 위탁기관과의 관계를 중심으로 이루어지기 때문에 센터장이 대외업무 뿐 아니라 총괄조정기능을 수행해도 업무부담은 높지 않다.

사무국장을 별도로 설치하는 경우 센터장을 모법인 직원이 겸직하는 경우가 있는데, 이 경우에



도 광역자활센터의 표준 조직안에서는 별도의 사무국장을 둘 필요가 없다. 다만 광역자활센터별로 광역자활기업의 설립지원 및 프로그램 개발과 관련된 센터장의 대외업무가 많은 경우에는 별도의 사무국장을 둘 수 있다.

<그림 2> 광역자활센터 표준 조직(안)



3. 광역자활센터 구성원의 직급체계 표준화

광역자활센터가 팀제 조직으로 구조화되면 직위는 센터장-팀장-팀원의 3개 직위로 구분된다. 팀제는 수평적인 조직으로, 팀원이 기안하면 팀장이 결재하고, 센터장이 최종결재하게 되면 의사결정이 마무리되는 탄력적이며 서비스 지향적인 조직이 된다. 이렇게 표준화된 직급체계를 갖출 경우 센터들간 인력이동이 원활할 수 있고 예측가능하고 전국적으로 통일적인 광역자활센터 운영관리가 가능하다.

대부분 광역자활센터의 직급은 2014 자활사업 지침의 지역자활센터 직급인 1급에서 5급 체계를 구축하고 있다. 자활사업의 전체적인 표준화를 위해서 광역자활센터에서도 지역자활센터와 마찬가지로 원칙적으로는 1급에서 5급체계를 유지하는 것이 바람직하다. 다만 광역자활센터에 대한 위탁계약의 주체가 광역자치단체인 만큼 기준을 1급에서 5급체계를 제시하고 자치단체별로 4급에서 6급 사이에서 직급체계를 결정하는 방안도 검토할 수 있다.



4. 광역자활센터 직원 보수체계 표준화

자활사업 지침에는 지역자활센터 종사자들의 보수기준만 제시되어 있고 광역자활센터의 보수기준은 없다. 지침에 의하면 광역자활센터장이 자율적으로 정하도록 되어 있다. 하지만 예산의 제약이 있고, 운영위원회를 통과해도 최종승인을 광역자치단체장이 결정하기 때문에 보수수준 결정에서 센터의 자율성은 제한적이다.

광역자활센터 직원의 보수수준은 광역자활센터의 지정과 운영이 공공사무의 민간위탁 구조 위에 있다는 점을 전제로 책정되어야 한다. 이는 정부기관이 위탁계약을 체결하는 모법인의 특성에 따라 보수의 책정기준이 다르게 적용되어야 함을 의미하며 이는 민간위탁을 통한 효율적인 업무수행의 원칙에도 부합한다.

국민기초생활보장법과 자활사업 지침을 토대로 중앙자활센터, 광역자활센터, 지역자활센터가 담당하는 사무의 종류와 성질을 개략적으로 비교할 경우 중앙자활센터는 8개의 사무를, 광역자활센터는 9개의 사무를 수행한다. 지역자활센터의 경우 비교적 제한된 지역에 대한 자활지원 서비스를 제공하도록 되어 있기 때문에 6개의 사업을 수행하도록 되어 있다. 산술적인 업무량 면에서 광역자활센터의 업무량은 지역자활센터 보다 많다. 지역자활센터의 관할은 기초자치단체 수준이지만, 광역자활센터의 관할영역은 광역자치단체를 구성하는 기초자치단체를 모두 합한 수준이다. 광역자활센터 관할의 지역자활센터 평균 개수는 17.6개이다. 다만 지역자활센터는 자활기업을 직접 상대하기 때문에 관할구역 내 지역자활센터의 개수만으로 업무량을 비교하는 데는 한계가 있다.

종합하면 광역자활센터가 9가지의 법정사무를 제대로 수행한다고 가정할 경우, 광역자활센터의 업무는 지역자활센터의 업무에 비해 다수의 사무를 많이 수행하며, 프로그램 개발, 광역단위 취창업 지원, 사회적 경제 네트워크 활동 등 보다 난이도 높은 업무가 많다는 점을 고려할 경우 광역자활센터 직원의 보수수준은 지역자활센터 직원의 보수수준 이상으로 책정될 필요가 있다. 보수의 증가폭과 관련해 현재 설치된 광역자활센터의 기준인 0~20%의 중간 값인 10%를 기준으로 하되 이는 최소한의 임금기준이 될 필요가 있다. 따라서 광역자활센터 직원의 보수수준은 자활사업 안내(지침)에 제시된 보수수준의 110% 이상으로 하는 것이 적합할 것으로 판단된다. 실제 광역자활센터 직원의 객관적인 보수수준을 정하기 위해서는 엄밀한 실태조사를 통해서 광역자활센터 직원이 수행하는 업무의 난이도와 곤란도, 중요도, 업무량 등을 계산하고 이를 다른 사회복지법인 종사자와 비교하여 보수지급 기준을 정해야 한다.



5. 광역자활센터에 대한 성과계약체계 설계

1) 성과계약 당사자로서 보건복지부와 광역자치단체

성과계약체계를 구축하기 위해서는 계약의 주체를 설정해야 하는데, 광역자활센터의 활동에서 재량의 정도와 책임 소재에 따라 달라진다. 우선 계약 당사자로서 “갑”을 보건복지부로 할 것인지 아니면 광역자치단체에 위탁할 것인지에 대한 사항과 “을”을 모법인으로 할 것인지 아니면 “센터”로 할 것인지에 대해 결정해야 한다.

광역자활센터의 지정과 취소 그리고 사업운영에 대한 세부 지침은 보건복지부 소관이며 기관의 운영 및 사업경비는 보건복지부의 국고보조로 지원된다. 이에 따라 성과계약의 당사자로서 “갑”은 보건복지부가 된다. 그런데, 보건복지부는 사회복지시설의 운영과 관련한 업무를 대부분 지방자치단체에 위임하여 현장 중심으로 기관운영을 관리한 실천적인 집행 경험이 많지 않다.

성과계약의 “갑”으로서 광역자치단체를 설정하는 방안에서도 장단점이 있다. 광역자활센터의 핵심기능이 기초단위의 지역자활사업을 진흥하는 것이며 기초자치단체는 광역자치단체의 관리 감독을 받고 있다. 현실을 고려하면 광역자치단체가 성과계약의 주체가 될 수 있다. 그런데, 광역자치단체가 광역자활센터와 성과계약을 체결할 때 보건복지부가 의도한 적극적인 성과관리 활동을 수행한다는 유인 수단이 취약하다. 광역자치단체는 보건복지부의 업무를 일반 사회복지사업과 마찬가지로의 수준에서 위탁·시행하는 것이기 때문에 전략적인 성과관리의 주체가 되기 힘들다.

2) 성과계약 당사자로서 모법인과 광역자활센터

광역자활센터는 모법인의 부설기구이기 때문에 성과계약의 당사자 자격을 가지고 있지 않다. 이에 따라 성과계약의 “을”은 센터지정을 신청 받은 모법인이 되어야 한다. 그런데, 보건복지부의 지침에서 모법인은 센터 지정 신청 단계에서만 역할을 하고 이후 지정받은 센터는 모법인과 독립적으로 활동하도록 유도하고 있다. 이에 따라 모법인은 “을”의 위치에서 성과계약을 체결해야 할 실질적인 동기가 크지 않다.

모법인이 성과계약의 주체가 되기 위해서는 광역자활센터 운영에서 모법인이 가질 수 있는 인센티브가 명확히 설정될 필요가 있다. 그런데, 대부분의 광역자활센터의 모법인은 지역자활센터 협회인데 조직 특성상 엄격한 성과계약체계의 당사자로서 역할을 수행하기에는 한계가 있다. 지역별 자활네트워크나 협의 기능 중심으로 모법인이 운영되는 동시에 협회장이 사업운영에 실질



적인 책임을 부담하기 어려운 구조적 특성을 고려하면 “을”측으로서 성과계약의 동기부여 요인을 마련하는 것이 쉽지 않다. 따라서 현재의 제도적 구조를 유지하면 기관(혹은 법인)의 자격으로 성과계약체계를 운영하기 보다는 센터장 개인이 계약의 주체가 되는 방안을 대안적으로 고려할 수 있다. 다만 이 경우에도 센터장이 성과계약과 관련하여 재량과 책임의 내용들을 현재 상태 보다는 좀더 구체적으로 설계해야 한다.

3) 광역자활센터의 성과계약 지표 구성(안)

성과계약은 사업추진 과정의 투명성과 절차 이행 보다는 재정사업이 실제 달성해야 하는 “결과”를 창출하기 위한 관리 수단이다. 따라서 성과관리에서 “계약”의 요소를 강조하면 로직모델 보다는 목표모델을 사용하는 것이 상대적으로 효과적이다. 광역자활센터의 위탁기관은 신청 법인의 특성에 따라 세 가지 형태로 설립·운영되고 있는데 10여명 내외의 소규모 조직 및 인원으로 구성되어 있기 때문에 일반적인 대규모 공공기관에 적용되는 “기관평가” 방식을 적용하는 것은 적절하지 않다. 자활사업의 상향식 맥락과 광역자활센터 모법인의 다양성을 고려하면, 특정 유형의 기관에 유리할 수 있게 성과계약체계를 설계하는 것은 자활사업 진흥에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이러한 현실에서는 주인청지기 관계와 절충식 접근을 적용한 목표모델로 성과계약 지표체계를 구성하는 것이 비용효과적이다.

국민초생활보장법에서 광역자활센터의 기능으로 다섯 가지가 명문화되어 있고, 관련 기능들은 기관의 설립 형태와 관계없이 법령에서 요구하는 정부의 사업 위탁 조건이다. 이에 따라 성과계약체계는 법에 규정된 센터의 기능을 수행한 실적을 중심으로 구성해야 한다. 광역자활센터는 독자적인 자활정책의 기획기능을 수행하는 것이 아니라 정부가 설정한 자활촉진사업을 위탁 집행하기 때문에 사전에 주어진 성과목표를 달성했는지 여부를 평가할 수 있게 목표모형을 설계해야 한다. 목표모형에 따라 핵심 지표들을 설계할 때, 성과 측정은 자활사업에서 추구하는 결과(outcome)를 우선 고려하며 최종결과가 산출되지 않는 경우 산출(output) 지표를 보완적으로 고려한다.



<표 8> 광역자활센터의 성과계약지표체계(예시) - 계량지표 중심

계약 분야	내용	성과지표	지표 유형
고유 분야	시·도 단위의 자활기업 창업지원	광역자활기업(사업단 포함) 신규창업 건수	산출
	시·도 단위 수급자 및 차상위자 취·창업 지원 및 알선	시·도 자활사업 참여자의 자활 성공률	산출
		시·도의 지역자활센터 참여자의 취·창업률	산출
	시·도 단위 지역자활 센터 종사자 및 참여자 교육훈련	교육 프로그램 운영 횟수	산출
		자활사업 참여자 교육 이수율	결과
		교육이수자 만족도	결과
	지역특화형 자활프로그램 개발·보급 및 사업개발 지원	지역특화형 자활 프로그램 개발 건수	결과
	시·도 단위 지역자활센터 및 자활기업 기술·경영 지도	3년 이상 자활기업 생존률	결과
		컨설팅 수혜율	결과
	시·도지역자활센터 경쟁력 강화 *지역자활센터 평가 연계	우수기관수 확대	결과
		미흡기관수 축소	결과
자율 분야	자율선정	예) 시·도자산형성사업 가입율	결과

<표 9> 광역자활센터의 성과계약지표체계(예시) - 비계량지표 포함

(A) 성과계약지표체계

성과계약 사업	계량지표 (40%)		비계량지표 (60%)		합계
	지표명	가중치	지표명	가중치	
자활기업 창업지원	광역자활기업 창업 수(10) 광역자활기업 종사자 수(10)	20			20
자활기업에 대한 기술·경영 지도			자활기업의 시장경쟁력 강화를 위한 기술·경영지도 노력	20	20
자활사업 참여자 취업·창업 지원 및 알선	자활사업 참여자 취업실적(5) 자활사업 참여자 창업실적(5)	10	자활사업 참여자의 취업 알선 및 창업 지원을 위한 노력	10	20
지역자활센터 종사자 및 참여자 교육훈련 및 지원	자활교육 운영 횟수(5) 자활교육 참여자 수(5)	10	참여자 중심의 자활교육훈련 지원 노력	10	20
자활프로그램 개발·보급 및 사업개발 지원			현실 경쟁력있는 자활프로그램 개발·보급 노력	10	10
자활촉진을 위한 특별 사업 운영			자활사업 촉진을 위한 기관의 전략적인 노력	10	10
합계		40		60	100



(B) 비계량지표의 착안사항(예)

지표명	착안사항
자활기업의 시장경쟁력 강화를 위한 기술·경영지도 노력	- 광역자활기업 종사자 가운데 취약계층 비중 (계량관리통계) - 지역자활센터의 경영애로 분석·진단 활동 - 지역센터 경영기술 지원을 위한 외부 전문가 네트워크 구축·활용
자활사업 참여자의 취업 알선 및 창업 지원을 위한 노력	- 취업·창업을 위한 간접일자리 연계 인원 (계량관리통계) - 취(창업) 연계·상담 실적 (계량관리통계) - 참여자의 취업·창업 잠재력 분석 및 취(창)업연계 노력
참여자 중심의 자활교육훈련지원 노력	- 교육 참여자 만족도 (계량관리통계) - 교육 수요 조사 및 맞춤형 교육프로그램 대응 노력
현실 경쟁력있는 자활프로그램 개발·보급 노력	- 자활프로그램 개발을 위한 조사연구 활동 - 자활프로그램·자활정책 정보의 공급·확산 활동
자활사업 추진을 위한 기관의 전략적인 노력	- 광역자활센터의 비전·전략체계 구성·운영 - 지역자활사업의 홍보 활동 - 지역자활네트워크(유관기관) 참여·활성화 노력 - 외부후원자금 유치 활동 - 외부공모사업 참여 정도

사업목표 달성에 초점을 맞추는 목표모형으로 성과계약체계를 구축할 때, 사업의 성과계약 지표를 계량지표에 국한하지 않고 비계량지표를 동시에 고려하는 방안도 검토할 필요가 있다. 광역자활센터의 운영기간이 길지 않고 과거의 실적 정보가 객관적으로 축적되어 있지 않은 상태에서는 계량지표만으로 성과계약을 추진하는데는 현실적인 한계가 있다. 이러한 경우 기관형성기의 특성을 고려하여 비계량지표를 통한 평가자의 주관적 관점에서 성과계약을 운영하는 항목들을 병행할 필요가 있다. 비계량지표에서 기관이 재량으로 추진하는 자활사업 분야를 포함하여 점수를 부여하면 평가대상 사업을 고유사업과 자활사업으로 구분할 필요없이 자활사업 영역을 고려할 수 있는 독립적인 지표를 추가하면 된다.

광역자활센터가 위탁 수행해야 할 법정 사업과 관련하여 계량화 가능한 다양한 형태의 성과지표와 목표들을 설계할 수 있다. 하지만, 제도 시행 초기단계에서는 자활사업의 정책을 관리하기 위한 일반관리지표체계와 사업위탁기관의 성과계약을 위해 사용하는 지표체계는 분리·운영하는 것이 바람직하다. 평가를 받는 기관 입장에서는 달성하기 쉬운 성과 중심으로 구성된 단순한 지표체계를 선호한다. 하지만 정책을 담당하는 주무부처 입장에서는 사업의 혁신을 위해 실험적인 관리지표들도 다양하게 운용할 필요가 있다. 전자와 후자의 지표가 반드시 일치하지 않기 때문에 과도하게 통합하여 운영하기 보다는 목적에 따라 분리하는 것이 비용효과적이다.



V. 맺음말

일반적인 사회복지사업의 전달체계는 보건복지부의 표준적인 사업지침을 시군구의 기초자치단체 사회복지부서가 수직적으로 수용하는 단순 전달방식으로 형성되어 있다. 성과관리는 예산관리의 효율성과 집행의 투명성에 초점이 맞추어져 있으며 전략적인 결과중심의 성과책임에 대한 관심은 높지 않다. 하지만 자활사업은 일반 복지행정과 비교할 때 상대적으로 다른 형태의 사업 추진체계가 형성되어 있다. 이는 사업에서 감당해야 하는 전략목표와 성과책임에서 차이가 있기 때문이다.

자활사업에는 취약계층 일자리 창출과 참여자의 시장 진입이라는 구체적인 성과목표 있으며 중앙정부 지침의 현장 전달에 그치지 않고 결과지향적인 성과를 창출하고 활동에 대한 책임을 부여하고 있다. 국민기초생활보장체계에서 한정된 예산범위내에서 최소수준에서 운영되는 현금급여프로그램과는 사업의 성격이 구분된다. 자활사업은 지역자활센터를 중심으로 수행되고 있는데 사회 경제적 환경 변화에 따라 시군구 단위의 일반적인 사업활동만으로는 업그레이드형 성과를 창출하는데 한계가 있다. 2000년대 중반부터 적극적 노동시장정책과 사회투자정책이 확대되고 있으며 새로운 사업영역으로서 사회경제에 대한 관심이 높아지고 있다. 그런데, 자활사업의 초기 모델과 접근방식들은 새로운 환경변화 속에서 시장 경쟁력을 지속하기 힘든 경우가 많아졌다.

시군구의 관할구역내에서 소규모 조직으로 활동하는 지역자활센터의 독립적인 개별 역량에서도 구조적인 한계가 발생하고 있다. 이와 같은 현실인식 속에서, 자활사업이 시작되었던 90년대 중반 이후 사회 경제의 발전과 함께 시장지향형 창업과 취업을 위해 보다 전문화된 사업 설계와 광역단위의 지원체계가 필요하게 되었다. 이러한 맥락에서 성과지향형 자활사업으로 전환을 지원하기 위한 대표적인 공공기관으로서 중앙자활센터와 광역자활센터가 도입되었다.

2004년에 3개 지역의 시범사업에서 출발했던 광역자활센터는 10개의 센터로 확대되었고 추가적인 지정이 예상되고 있다. 국민기초생활보장법에서는 구체적인 명칭과 형식이 법률로 규정되어 있지 않고 기능의 근거 조항이 규정되어 있으며 특정 사업을 민간기관에 위탁하는 방식으로 운영되고 있다. 전국적으로 대부분의 시도에서 광역자활센터가 지정될 것으로 전망되고 중앙정부의 국고보조금 지원 비중이 높기 때문에 자활사업에서 광역센터의 기능과 위상을 일정 정도 수준에서는 표준화될 필요가 있다. 구체적으로는 거버넌스, 조직·직급·보수체계, 성과관리체계, 그리고 주요 기능을 재정립해야 한다.

광역자활센터의 기능과 운영체계를 재정립하는 방안은 접근방식에 따라 다양하게 설계할 수 있



는데, 기본적으로 네 가지 유형의 거버넌스 구조 가운데 어느 것을 선택하는지 여부에 따라 나머지 다른 요소들이 결정된다.

첫째, 중앙자활센터의 지역본부 형태로 개편되면 조직과 보수체계는 현행 중앙자활센터의 규정을 적용해야 하고 보건복지부 산하 공공기관으로서 성과관리체계에 따라 지역본부가 운영된다. 센터의 기능은 중앙자활센터의 활동과 연계된다.

둘째, 광역자치단체의 산하기관으로 전환하면 자활사업에서 광역지자체의 기능을 지원하는 지방공공기관이 되며 소속되는 상위기관의 직제와 보수체계를 적용받는다. 광역센터의 기능은 현재와 유사할 것으로 전망되며 지역자활센터에 대한 관리 감독 활동이 추가될 수 있다. 광역자치단체의 산하기관 운영을 위해 중앙정부의 국고보조금 지원이 계속 유지될 수 있는지 여부가 쟁점이 될 수 있고 광역센터 관리 기능의 지방이양 요구가 제기될 수 있다.

셋째, 현재와 같은 모법인의 부설기구로 유지할 경우는 기능과 운영체계를 현재 상태로 유지한다는 것을 의미한다. 성과계약체계를 적용하기 위해서는 광역자활센터의 활동과 성과에 대해 모법인의 책임이 강화되어야 한다. 직제와 보수는 모법인의 규정을 적용하게 된다. 지역자활협회가 모법인이 경우가 대다수인 상황을 고려할 때 광역센터의 기능은 협회의 네트워크 사업에 국한되며 지역센터의 관리 감독이나 독립적인 자활사업 수행은 쉽지 않다. 이러한 경우 협회 부설기구의 네트워크 활동에 대해 중앙정부가 국고보조금을 지원하는 재원 정당성이 취약해질 수 있다.

넷째, 광역자활센터를 독립적인 법인으로 개편하면 의사결정체계, 조직과 보수, 기능, 성과관리방식 등에 대한 전체적인 재정비가 필요하다. 이사회가 구성되며 센터장의 실질적인 성과책임이 강화된다. 규모가 크지 않기 때문에 조직과 직급은 실무형으로 설계하는 것이 바람직하며 보수는 광역자치단체 산하의 복지분야 공공기관과 지역자활센터의 중간 수준에서 결정될 것이다. 이와 관련하여 센터가 담당하는 기능, 사업여건, 인력채용 상황 등을 종합적으로 고려해야 한다.

이상의 네 가지 대안들은 장단점이 있고 센터별로 이해관계가 달라 운영체계의 재정립 과정에는 적지 않은 갈등이 잠재되어 있다. 따라서 기능과 운영체계 재정립을 추진하기 위해서는 광역자활센터의 표준화 필요성에 대한 공감대를 우선 형성하고 이해관계를 적정 수준에서 조정하는 갈등관리 노력이 병행되어야 한다.



참고문헌

- 김순양(2014). 성과관리형 자활사업의 연계성 제고방안 고찰. 한국행정연구, 23(2), 203 - 241.
- 김정원 외(2013). 자활사업 제도개선 방안. 비판사회정책, (38), 7 - 44.
- 김준현(2011). 서울광역자활센터 운영 활성화 방안 연구. 서울시정개발연구원
- 김태익(2008). 지역사회 자활지원서비스 성과평가를 위한 원가분석 및 지표개발. 보건복지부
- 남승연(2013). 지역자활센터의 조직역량과 자활사업 성과에 대한 상황이론적 고찰. 한국사회와 행정연구, 23(4), 287 - 314.
- 노대명(2010). 자활사업 10년의 평가 및 전망. 보건복지포럼, 9월호, 14 - 27.
- 류만희 외(2006). 광역자활지원센터 평가 및 모형개발에 관한 연구. 경기광역자활지원센터·대구광역자활지원센터·인천광역자활지원센터.
- 백학영 외(2011). 자활사업 성과관리에 대한 비판적 접근. 보건사회연구, 31(2), 3 - 35.
- 보건복지부(2014). 2014년 자활사업안내(Ⅰ).
- 서재호 외(2014). 지역의 고용서비스 지원기관간 네트워크 분석을 통한 고용서비스 연계망 구축 연구: 부산광역시를 대상으로. 한국지방정부학회 학술발표논문집.
- 심동면·김도한(2012). 성과관리형 자활사업에서 포괄적 성과지표 도입에 관한 연구. 한국사회복지행정학, 14(4), 201 - 229.
- 유태균·윤성원(2012). 공공부조 수급자의 자활사업 참여 이후 삶에 관한 탐색적 고찰. 사회복지정책, 39(1), 85 - 108.
- 이영범·남승연(2013). 자활사업 성과지표에 관한 연구. 사회과학연구, 24(2), 141 - 162.
- 이용갑(2012). 인천광역자활센터 활성화 방안 연구. 인천발전연구원.
- 이인재 외(2005). 광역자활지원센터 평가 및 운영모형연구. 보건복지부.
- 이인재 외(2008). 사회서비스 인프라 확충을 위한 중장기 발전방안: 중앙자활센터 역할을 중심으로. 보건복지가족부
- 이인재 외(2010). 차활분야 사회서비스10년 성과평가연구. 보건복지부
- 이재원 외(2014). 뫼제화에 따른 광역자활센터의 역할 재정립 및 운영 개선방안. (재)중앙자활센터.
- 이재원(2014). 보건복지부 공공기관에 대한 경영평가체계 정립 과제. 한국사회복지행정학, 16(2), 27 - 54.
- 최승호(2013). 충북 광역자활센터 발전방안. 충북발전연구원



토론문 : 광역자활센터 운영체계 재정립과제

이 인 재 (한신대 재활학과 교수)

국민기초생활보장법상의 자활사업(자활급여) 수행기관으로 자활센터는 조건부수급자를 중심으로 일을 통한 탈수급이라는 정책목표 수행을 위해 전담기관 역할을 수행해 왔다. 조사결과에서도 확인되는 바와 같이 광역단위에서 자활사업을 기획(프로그램 개발)하고 광역수준의 자활사업의 개발 및 지원 등의 역할을 위해 광역자활센터가 설치되었다. 본 발표문에서는 광역자활센터의 공통적인 표준 거버넌스 구조와 조직 및 운영체계를 제시하고 있다. 문제의 인식 및 현황 파악 그리고 자활수행현장의 견해를 바탕으로 광역자활센터 운영체계 재정립과제를 제안하고 있다. 발표문에 대해서는 별 다른 견해가 없다. 다만 발표문의 제목이 사회적 경제 중간지원조직의 기능과 역할로 되어 있어, 자활사업을 둘러싼 사회경제적 변화를 염두에 두고 발표문이 작성되었다고 여겨진다. 2014년 시점에서 자활사업의 생태계가 근본적으로 변화하고 있는 바, 이에 대한 자활사업 현장의 대응방안은 중요한 함의를 갖는다. 그것은 광역자활센터는 물론이고 자활사업 수행기관의 역할에 적지않은 영향을 미칠 것으로 예측되기 때문이다. 본 토론문에서는 광역자활센터 미래와 관련된 쟁점 위주로 몇 가지 의견을 제시하였다.

첫째, 자활사업의 미래 전망이다. 핵심은 자활생태계의 근본적인 변화를 이해하고 대처하는 것이다. 2000년 출범한 국민기초생활보장법의 욕구별 급여체계로의 근본적 변화는 자활급여의 축소 전망 및 성격 변화 그에 따라 사업수행방식의 변화는 불가피할 것으로 보인다. 정부의 입법과정은 막바지에 있고, 이에 따른 자활사업의 변화의 방향이 여전히 불투명하지만, 변화의 시나리오를 고려한 대응방안의 모색이 필요한 시점이다.

또 하나 중요한 요인은 그 동안 부분적으로 진행되어 오던 사회적기업, 협동조합 등 사회적경제에 대한 정부차원의 종합적 지원방안이 나올 것으로 예측되고 있다. 정부와 국회 공히 사회적경제의 사회적 실체를 인정하고, 사회적경제 진흥을 정책적 목표로 사회적경제기본법 제정을 추진하고 있다. 사회적경제기본법 제정으로 사회적 경제주체들(특히 당사자조직)의 서비스실천 현장에의 참여 확대가 예상된다. 기존의 정형화된 국가 사무의 대행이라는 틀에 갇혀 있지 않는 다양한 사업들이 전개되고 기존의 정부 통제적인 조직과 차별화되는 새로운 조직들이 등장할 것으로 보인다. 이에 주민주체 서비스활동에의 참여를 격려하고, 조직화하는 지역조직들의 역할은 더욱 확대될 것으로 생각된다. 또 하나, 다양한 주체들의 서비스제공에의 참여 확대는 정부의 서비스 제공방식의 변화를 가져올 것으로 생각된다. 현재 주류 재정지원방식인 서비스공급기관에 보조금을 지급하는 위탁방식이 아니라 서비스



성과 계약방식으로의 전환에 촉매제 역할을 할 것으로 예측된다. 현행 서비스 공급기관 보조금 방식은 서비스 이용자의 욕구보다 재정을 지원하는 (지방)정부 공무원의 요구에 민감하게 반응하는 시스템이다. 그리고 보조금 방식 하에서는 정부의 재정지원 책임성을 서비스 제공의 성과에서 찾기 보다는 지급된 보조금의 예산 항목별 사용 적절성 감사에 치중되어 있다. 서비스 성과측면보다는 재정의 투명성과 관리·감독에 큰 비중을 두고 있는 것이다. 정부는 서비스 제공 계획과 부합하는 재정지원방식 도입을 추진하고 있다. 재정지원방식은 업무 표준화 및 성과와 재정의 지출을 연동할 수 있는 구매계약 방식을 검토하고 있으며, 서비스 성과와 연동된 재정지원방식을 고려하고 있다. 이 부분에 대해서는 발표문에서도 일부 언급되고 있다.

둘째, 광역자활센터 기능에 대한 현장의 조사결과를 보면, 자활사업의 첫 번째 애로사항으로 자활사업 참여자의 모집과 관리의 어려움으로 보고 있으며, 자활사업의 발전 가능성도 낮게 평가하고 있는 것으로 나타났다. 이는 그 동안 자활사업의 주요 경로인 자활근로-자활기업을 통한 조건부 수급의 졸업이라는 경로를 이용할 대상을 찾기 어려우며, 상당한 성과를 가져왔던 취업지원사업은 노동부로 이관된 관계로 더 이상 현재 형태로는 적절수준의 사업수행이 어렵다는 것을 보여주고 있다. 현장의 바람과는 별도로 자활이 더 이상 기초생활보장의 수단적 목표로 작동하는 것이 가능하지 않다면 어떤 새로운 전망을 가져야 할 것인지가 과제가 된다.

또 하나, 광역자활센터의 미래 기능으로 광역수준에서의 사업의 개발과 지원 기능인바, 기초단위를 넘어서는 자활사업의 규모화는 광역자활센터 시범사업 이후 지속적으로 과제였다. 기초단위 지역자활센터와 이해관계가 충돌하는 경우, 이를 지혜롭게 조정하면서 성장한 자활기업의 사례가 많지 않다는 점에서 광역자활센터의 분발이 요구되는 지점이다.

셋째, 광역자활센터 운영 체계 재정립방안과 관련하여 보면, 모법인 부설기관, 보건복지부 산하기관, 독립법인화 등의 방안은 발표문에서 제시한 여러 이유로 현실성이 높지 않을 것으로 판단된다. 오히려 2015년부터 취약계층 일자리사업을 지역발전특별회계로 묶어 광역단위로 배분하는 것으로 보아, 광역자치단체의 산하기관으로의 전환될 가능성이 더 클 것으로 판단된다.



토론문 : 광역자활센터 역할 및 성과계약제에 대한 의견

김 현 숙(한국지역자활센터협회 사무총장)

1. 서론

국민기초생활보장법상 자활사업 수행체계 지역-광역-중앙 자활센터로 되어있다. 지역자활센터는 국민기초생활보장법의 제정의 설립근거를 갖고 2000년부터 설치되기 시작했으나 광역자활센터는 2004년 시범사업을 통해 설치된 후 2012년에야 기초생활보장법상 설립근거를 갖게 되었다. 광역자활센터 시범사업은 ‘자활사업의 성과를 높이기 위한 규모화의 필요성과 이에 대한 지원 인프라의 필요, 창업지원 전문조직의 필요’를 인식한 지역단위의 요구로부터 시작되었다.

그러나 광역자활센터는 시범사업 초기단계부터 ‘지역자활센터와의 관계정립’, ‘광역자활센터 역할정립’, ‘지역자활센터와 경쟁과 갈등’ 등의 문제가 지속적으로 대두되었으며, 일부지역에서는 사업의 규모화에 대한 기대와는 달리 예산부족 및 전문성의 한계 등의 원인으로 인해 출발이 순탄치 않는 경우가 발생하기도 했다.

우여곡절과 어려움도 많지만 광역자활센터는 자활사업 수행체계로서 중요한 위치에 있으며, 자활제도 개편에 대한 논의가 진행 중인 상황에서 광역자활센터의 역할에 대한 논의 역시 제도개편의 전반적인 방향에 맞추어 논의되어야 한다고 판단된다.

그러나 금번 “법제화에 따른 광역자활센터의 역할 재정립 및 운영 개선방안” 연구 최종보고서에는 성과계약 방식으로의 전환을 기정사실화하고 광역자활센터의 역할 개선방안을 작성한 것이 아닌지 우려스럽다.

이에 연구 보고서에 대한 몇가지 의견과 광역자활센터의 역할 정립을 위한 몇가지 제안을 하고자 한다.

2. 연구 보고서에 대한 의견

사회복지 정책과 관련된 연구는 현행의 문제점을 파악하고 그것에 대한 대안을 제시하는 것이 특징이기 때문에 연구의 관점이 어떠한가 여부는 대안제시에 많은 영향을 미치고, 연구의 결과로 인해 현장에 미치는 정책방향의 여파는 결코 작지 않기 때문에 연구의 관점은 매우 중요하다고 본다. 특히 이번 연구의 목적이 광역자활센터 역할의 재정립에 있고, 연구의 결과가 광역자활센터의 역할을 재정립하는데 중요한 근거자료가 될 수 있기 때문에 연구의 관점과 관련한 몇가지 의견을 제시한다.

1) 광역자활센터를 성과계약제 시행의 문제

⚡ 자활사업의 목표에 대한 근원적 성찰이 전제된 후 성과계약제의 도입여부를 검토해야 한다.

본 연구에서는 성과계약제의 일반적 담론을 서술하고 있지만, 자활사업의 정책목표에 대한 근원적 성찰을 배제하고 있다. 성과계약이란 주어지든, 선택하든 성과목표의 달성여부를 중심으로 재계약 여부를 결정하는 민간위탁 계약의 한 종류이다. 특히 ‘자활사업 참여자의 탈수급’을 정책목표로 하는 자활사업의 경우 성과계약의 기본 지표는 ‘탈수급율과 이를 촉진하는 성과’를 중심으로 구성될 수밖에 없게 된다. 그러나 이미 선행연구들에서는 ‘자활사업의 정책대상과 정책목표 불일치’를 자활사업의 낮은 성과의 원인으로 제시해왔다. 이는 자활사업의 정책목표를 달성하기에는 참여대상자들의 근로능력 등이 적절하지 않거나, 현재의 참여대상자를 중심으로는 탈수급이 정책목표로서 적절하지 않음으로 해석할 수 있는 것이다.

따라서 성과계약제로 전환하기 위해서는 ‘자활사업의 목표’에 대한 근원적 성찰을 통해, 실행 가능하고 적절한 정책목표의 수립이 전제되어야 한다.

이 연구에서는 공공부문에서의 성과계약을 ‘법적 구속력이 없는 것으로 당사자들이 공동으로 업무를 구성하는데 필요성을 공유하는 정도에서 암묵적으로 전제된 것’으로 해석하고 있는데, 성과계약제의 가장 큰 법적 구속력은 재계약 여부에 있으며, 현재의 정책목표 하에서 만들어지는 성과계약 지표들은 광역자활센터를 무한경쟁으로 내몰게 되고, 자활성공율과 취업률을 높이기 위해 참여대상자를 압박하는 결과를 만들게 될 것이다.

⚡ 광역자활센터의 기능과 역할에 대한 재정립이 전제되어야 한다.

광역자활센터의 역할에 대한 재정립이 전제되지 않은 채로 성과지표를 구성하게 되면 지역자활센터와의 경쟁을 심화시키게 될 우려가 있다. 특히 이 연구에서 제시한 계량지표 중 ‘시·도 단위의 자활기업 창업지원, 수급자 및 차상위자 취·창업 지원 및 알선, 지역자활센터 종사자 및 참여자 교육훈련’ 등의 성과지표는 지역자활센터와의 경쟁과 갈등을 조장할 가능성이 매우 높은 지표들로 보인다.

지표 상으로는 ‘시·도 단위와 군·구’ 단위로 분화된 것처럼 보일지 모르지만, 실제적인 대상자군은 ‘시·도 단위와 군·구’단위로 분화되지 않는 하나의 대상자군일 뿐이다. 하나의 대상자군을 두고 지리적 구분기준을 사용하는 것은 현장에서 지역자활센터와 광역자활센터간에 비정상적인 대상자 확보 경쟁을 유도할 뿐 실익은 없을 것이다. 더구나 지역과 광역자활센터의 동일한 성과지표 체계는 지역과 광역자활센터의 역할을 중첩시키는 결과를 초래할 것이 자명하다. 본 연구에서 제시한 성과지표를 보면 ‘광역’자활센터를 ‘큰’지역자활센터로 규정한 것이 아닌가 하는 의문이 생긴다.

⚡ 자활협회가 모법인인 광역자활센터와 지역자활센터의 관계

본 연구에 의하면 운영법인이 협회인 경우 ‘지역자활센터와 이해관계가 상충될 수 있는 기능들은 광역자활센터에서 수행하기 힘들게 된다. (중략) 전략적인 주요사업들은 지역센터 중심으로 수행하고 광역센터의 주도적 역할을 지역자활센터가 선호하지 않을 가능성이 있기 때문에 성과계약체계를 도입해



도 광역자활센터의 적극적인 기능을 기대하기는 쉽지 않을 수 있다’는 의견은 맞지 않다고 본다.

이 우려는 광역자활센터가 ‘큰’지역자활센터에 불과해서, 지역자활센터와 역할이 중첩되는 경우에 해당된다. 광역지자체 또는 사회복지법인이 운영법인인 경우에는 위와 같은 상황이 발생하지 않는가? 그렇지 않다. 따라서 지역자활센터와 광역자활센터의 역할이 중첩되거나 기능이 상충되는 측면이 있다면 이 연구를 통해 대안을 찾아야 할 문제인 것이다. 또한 지역자활센터와 광역자활센터 기능의 상충이 현재 상황이라면, 정책설계시 인프라의 기능과 역할 설정의 문제인 것이지, 운영법인의 문제로 해석하면 안된다고 생각한다.

2) 광역자활센터의 운영법인과 의사결정 주체의 이원화

⚡ 광역자활센터 운영법인이 광역지자체인 것은 맞지 않다.

지역자활센터도 마찬가지이지만, 광역자활센터의 운영법인이 지자체인 것은 기초생활보장법 제15조의 3에 의하면 법의 취지에도 맞지 않다. 또한 ‘지자체가 운영법인’이라는 표현도 정확하지 않은데, 민간위탁사업을 민간단체도 아닌 지자체가 운영법인으로 위탁받는 것이 적정한가의 문제이다. 이는 민간위탁해야 하는 사업을 지자체가 직접 운영하면서, 센터장을 비롯한 직원들의 신분을 민간인으로 두는 편법일 뿐이다. ○○공사, ○○공단으로 불리는 공기업 직원신분이 아님에도 지자체 행정조직이 인사권을 갖고, 사업에 대해 일일이 결재하는 기형적인 운영법인이라는 관점이 가져야 한다.

⚡ 권한은 없고 책임만 있는 운영법인, 광역지자체의 월권이다.

광역자활센터의 운영법인에게는 책임이 주어지는 만큼 권한이 부여되어야 한다. 운영법인은 광역자활센터가 사업수행 과정에서 잘못 집행된 예산에 대한 환수책임과 지정취소 등의 책임을 진다. 그러나 운영법인은 대부분의 경우 예산을 수립하거나 집행하는 과정에서는 직접적인 의사결정을 하지 않으며, 연구에서도 밝히고 있듯이 운영법인은 광역자활센터의 지정신청이 끝나면 더 이상 광역자활센터 운영과 관련한 어떠한 권한도 가지지 않는 경우가 대부분이라 할 수 있다.

이 권한의 대부분은 광역지자체로 넘어가고 있으며, 운영법인이 자활협회인 경우 더욱 심하게 나타나는 경향이 있다. 자활센터를 지정한다는 것은 ‘독립적인 단체가 자활사업을 수행할 수 있는 권한을 주는 것’을 의미한다. 통상적으로 ‘독립적인 민간단체’의 조직체계와 인사, 사업에 대해 일일이 지자체가 의사결정을 하는 경우는 없다.

지자체에는 위탁사업 수행기관에 대한 관리·감독 권한이 있으며, 이를 통해 잘못된 인사나 사업에 대해 시정조치 할 수 있기 때문이다.

광역자활센터 운영법인에게는 책임이 따르는 권한의 범위를 강화해야 하고, 광역지자체는 광역자활센터에 대한 관리·감독 뿐만 아니라, 자활사업이 성과적으로 운영될 수 있는 예산과 자원의 확보, 여건을 조성하기 위해 노력하는 것이 권리이자 책임이어야 한다.



3. 광역자활센터 역할(고유사업 분야)에 대한 제언

광역자활센터는 시범사업 단계부터 현재까지도 ‘역할’에 고민과 토론을 진행해왔으며, 수많은 시행착오의 과정이 있었다. 이런 고민과 토론의 기저에는 ‘자활사업의 목표를 달성하기 위해 적합한 각 센터의 역할은 무엇인가’를 찾고자 하는데 있으며, ‘광역자활센터의 역할은 지역자활센터와는 다르다’는 것에서 출발한다. 물론 광역자활센터의 역할이 반드시 지역자활센터와 달라야만 하는 것은 아니라고 생각한다. 그러나 자활사업의 특성상 지리적 구분만으로 광역과 지역을 나누는 것은 사업의 중복성에 대한 논란을 가중시키며, 인적·물적자원이 다른 자활센터가 경쟁하는 구조만 양산할 뿐이며, 자활사업의 목표를 달성하는데 효과적이지 않다고 본다. 한마디로 광역자활센터의 역할을 ‘큰’지역자활센터로 한정해서는 안된다는 것이다.

자활센터의 역할을 설정하기 위해서는 사업대상자의 특성으로부터 출발해야 한다. 자활사업의 대상자는 ‘자립할 모든 준비’가 되어있는 존재가 아님에 주목해야 한다. 자활사업은 ‘자립할 준비가 되어 있지 않은’ 대상자들에 대해 ‘자립할 준비를 하는 과정’에서 필요한 부분을 역할로 나누어야 한다.

‘자립할 준비’에는 인적자원의 역량강화 과정, 물적토대를 구축하는 과정, 실천과정으로 나눌 수 있다. 인적자원의 역량강화 과정에는 알콜의존 및 우울증, 신체적 건강 등의 문제를 해소하는 과정과 일반시장으로의 진입을 위한 사회, 경제, 문화적 소양을 쌓고 숙련하는 과정이 있으며, 물적토대를 구축하는 과정에서는 사업체의 물적기반과 네트워크의 조성과정이고, 사회, 경제, 문화적 소양을 쌓고 숙련하는 과정에서는 면접, 직장적응, 대인관계, 의사소통 등에 장애요인을 없애는 과정 등이 포함된다. 이는 지역이든 광역이든 자활사업을 수행하는 모든 센터의 공통적인 주요 과제일 것이다. 따라서 이런 내용을 단순히 기초나 광역이나를 기준으로 역할을 구분할 수는 없다고 본다.

지역자활센터나 광역자활센터는 이와 같은 과정에서 수행하는 역할이 달라야 한다. 지역자활센터는 사업대상자를 직접 대면하면서 위의 과정을 수행해야 하고, 광역자활센터는 현장에서 수행할 수 있는 토대와 여건을 조성해주어야 한다. 그런 관점에서 광역자활센터의 역할에 대한 몇가지 의견을 제시하면,

1) 자활사업의 광역화 및 표준화를 위한 사업발굴 및 인큐베이팅 역할

자활사업은 단일 광역시도에 동일한 업종이 지역자활센터별로 산재해 있는 문제가 있다. 원인은 자활사업이 기초지자체를 기본사업 단위로 하고 있기 때문에 발생하는 문제이기는 하지만, 대안이 없는 것도 아닌 문제이다. 지역자활센터별로 동일업종이 구성되기 때문에 기초지자체에 2~3개의 지역자활센터가 있는 경우에는 자활근로 단계부터, 그렇지 않은 경우에는 자활기업 단계에서 서로 경쟁하는 관계가 되어 출혈경쟁을 하게 되기도 한다. 또한 이러한 피해를 없애기 위해 자활기업의 통합을 시도해보지만, 이미 다른 정체성을 하나로 통합하는 것은 여러 가지 이해관계가 부딪혀 현실적으로 가능하지 않은 경우가 많다.

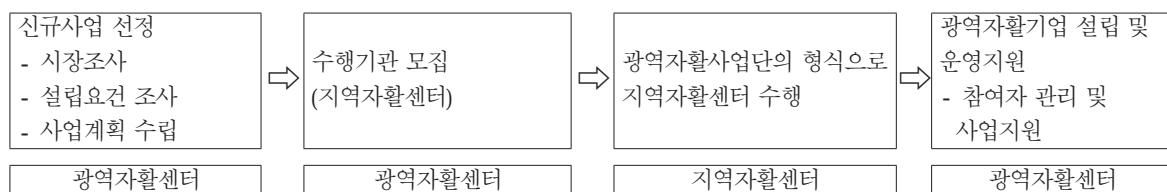
한편 동일한 업종의 사업이어도 자활센터에 따라 기술이나 서비스면에서 상당한 차이가 발생한다. 이로 인해 자활생산품 및 서비스에 대한 불만족 사례들이 발생하고, 저급한 상품이라는 편견을 만들기도 한다.



또한 신규사업 발굴에 대한 부담감도 있으나, 새로운 분야에 대한 전문적인 지식이 없거나 시장상황 또는 욕구에 대한 조사도 용이하지 않은 경우가 많다. 이렇다 보니 자활사업을 신규로 시작하는 경우 더 많은 시행착오를 거치게 되는 경우가 많아진다.

세가지 문제를 해결할 수 있는 대안은 광역자활센터에서 신규사업 아이템을 찾고, 신규사업에 대한 시장조사 및 설립요건(인적준비, 시설, 자격요건 등) 등을 조사한 후 광역단위 사업으로 셋팅하는 과정까지를 진행하는 역할이 필요하다고 본다.

<그림1> 사업발굴 및 인큐베이팅 흐름도



광역자활센터가 신규사업의 선정 및 인큐베이팅 역할을 수행하게 되면, 자활사업이나 자활기업에 대한 경영컨설팅 및 경영지원도 가능해질 수 있을 것으로 기대된다.

자활기업에 대한 관리 및 운영 및 사회적기업 설립 지원활동 등 자활기업 지원활동이 중심역할이 될 수 있다.

2) 교육컨텐츠의 개발 및 보급

자활사업에서 교육은 매우 중요하다. 센터장, 실무자대상, 참여자 및 사업단 대표 등 교육대상자의 측면에서도, 기능교육, 소양교육, 경영교육, 인문학 교육 등 교육 주제의 측면에서도 자활에서 교육의 욕구는 많고 중요하다. 그러나 현실은 이런 다양한 교육의 욕구를 담보할 만한 단위도 없고, 컨텐츠도 부족한 상황이다. 그나마 현재까지는 광역자활센터에서 많은 부분의 교육을 담당했지만, 광역자활센터가 직접 교육을 기획하고 진행하다보니 교육수요만큼 공급이 충족되지 못하거나 일부교육은 교육적 수요가 없거나 하는 불일치가 발생하기도 한다. 사실 현장에서는 광역자활센터가 기획하는 교육에 매번 참여하는 것이 현실적으로 어렵거나 당시에는 그런 교육의 필요를 못느끼거나 할 수 있다.

때문에 광역자활센터가 모든 교육을 다 직접 기획하고 실행하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 그보다는 자활에서 필요하고 유용한 교육컨텐츠를 개발하여 지역자활센터에 공급하는 역할이 중요할 수 있다. 지역자활센터는 개발된 교육컨텐츠를 지역의 여건에 맞게 광역으로부터 공급받아 활용하는 체계를 수립하는 것이 더 적절할 수 있다.

3) 자원의 발굴 및 연계

자활사업이 성과적으로 수행되기 위해서는 자원의 발굴과 연계가 매우 중요하다. 자활사업에 필요한



자원의 종류역시 다양할 수 있다. 사업단운영에 필요한 인적, 물적 자원부터 취업에 도움이 되는 각종 자원, 교육과 훈련을 위한 자원, 매출을 증대하기 위한 자원 등 자원으로 분류할 수 있는 영역은 다양하며, 이는 개별 지역자활센터에서 발굴하기에는 한계가 존재한다. 지역단위에서 필요한 자원의 종류를 파악하여 이를 개발하고 연계하는 역할은 광역자활센터의 중요한 역할 중 하나가 되어야 할 것이다.

4) 자활생산품의 판매 촉진 및 홍보

광역지자체에 속해 있는 모든 지역자활센터의 성과와 자활생산품에 대한 적극적인 홍보활동과 판매 촉진활동을 주요 역할을 해야한다. 자활사업의 성과를 잘 포장하여 끊임없이 다양한 방식으로 홍보하기 위해 노력해야 한다.

4. 마치며

광역자활센터의 역할 재정립은 전체 자활사업의 정책방향에서 함께 고민되어야 한다는 점을 다시한번 강조하고 싶다. 자활사업의 정책방향에 대한 고려없이 추진되는 광역자활센터의 역할 정립은 혼란을 가중시킬 수 있다.

또한 광역자활센터를 그냥 '큰'지역자활센터로 전락시키지 않기를 희망한다. 광역자활센터는 중간지원조직으로서의 자기 정체성을 분명하게 해야 한다. 중간지원조직으로 무엇을 중심역할로 가져갈 것인가가 주요 관점이 되어야 한다. 특히 자활기업을 관리하고 지원하며, 향후 사회적기업 등 사회적경제 단위로 성장할 수 있도록 돕는 것을 주요 역할로 설정하는 것이 필요하다.

다음으로 광역자활센터의 전체 예산을 확대하기 위한 대안이 필요하다. 중앙정부 지원규모를 확대하거나 광역지자체의 매칭분담율을 높이는 등의 방법을 모색해 보는 것이 좋겠다.

마지막으로 광역자활센터의 성과계약제 도입에 대해서는 자활사업의 정책목표에 대한 근본적인 재평가와 재수립단계를 거친 후 진행할 것을 제안한다. 특히 고용노동부의 취업우선사업으로 인해 자활센터에 의뢰되는 대상자의 근로능력상태가 현저히 떨어지는 상황에서 기존의 성과지표를 가지고 성과계약제를 시행하는 것은 자활사업에 대한 공격의 빌미를 제공하게 될 것이다.



토론문 : 광역자활센터 역할 재정립 및 운영개선 방안 검토

이 병 학(경기광역자활센터 센터장)

□ 들어가며

- 광역자활센터는 2004년 대구, 인천, 경기도에 3개가 시범사업으로 시작된 이래, 2008년 3개소, 2009년 1개소, 2013년 3개소, 2014년 4개소에 추가 설치됨으로써 울산과 제주를 제외한 전국의 광역시도에 설치되었음. 이로써 광역자활센터는 전국적인 인프라를 갖추게 됨
- 또한 시범사업으로만 진행되어 법적인 근거를 갖지 못했으나, 2012년 광역자활센터가 법제화됨으로써, 안정적 운영이 가능해짐
- 그러나 전국에 광역자활센터가 설치되고, 법적인 토대를 갖추었음에도 불구하고 업무의 표준화를 위한 노력이 지체됨으로써 광역자활센터 활동의 편차가 드러나고 있음. 이번 연구는 이를 극복할 수 있는 표준화된 운영방안 마련이 필요하다는 점에서 의미를 찾을 수 있으나 국민기초생활보장법의 개정 및 사회적경제기본법의 제정 움직임 등, 자활을 둘러싼 환경의 변화로 미래를 예측하기 어려운 상황 속에서 광역자활센터의 기능 및 역할의 변화를 제기한다는 점은 한계가 있을 것으로 사료됨

□ 연구보고에 대한 의견

○ 총괄검토_ 연구결과의 신뢰도 및 타당도

- 지역자활 49%, 광역센터 13부(43%) 정도의 설문 결과를 일반화 하여 연구내용에 반영, 결과를 도출하는 것은 신뢰도 및 타당도에 있어 문제가 있음

연구가 진행된 시점은 전국에 10개의 광역자활센터가 설치되어 있었으며, 해당되는 시도 지역자활센터의 수는 176개소임. 그러나 연구는 247개 지역자활센터를 대상으로 하고 있음. 즉 광역자활센터가 설치되어 있지 않은 시도 지역자활센터의 경우 광역자활센터의 기능수행정도 및 기여도에 대해 정확히 답변 할 수 없는 바, 역할 및 기능 재정립 근거를 위한 조사결과로 반영, 해석하는 것은 무리가 있음

- 연구조사의 신뢰도 및 타당성 확보를 위해서는 광역자활센터 및 지역자활센터 조사대상자에 대한

타당한 준거가 필요함에도 불구하고 보고서에는 이에 관한 내용이 나와 있지 않아, 조사결과가 현실을 어느 정도 반영하고 있는지 확인할 수 없음. 예를 들어, 자활사업종사경력에 따라 광역자활센터 활동에 만족도가 다르게 나타날 수 있기 때문임(자활정책연구소, 2010)

- 연구가 성과계약 방식으로의 전환이라는 기초를 전제하고 있어, 거버넌스 재정립, 기능, 조직운영 관련 논의의 객관적 검토가 불가함. 성과계약체계에 대한 논의가 필요하다면 본 연구에 앞서 성과계약방식에 대한 사전 합의가 전제되어야 할 것임
- 따라서 본 연구가 의미를 갖기 위해서는 보완된 조사 및 추가 연구 필요할 것으로 판단됨

○ 내용검토_1. 성과계약체계를 위한 거버넌스 표준화 방안

1) 계약주체로서 법적지위 정립

- 보고서는 성과계약주체로서 광역자활센터의 법적지위를 정립하는 방안으로 ①현재와같이 모법인 부설기관으로 유지 ②보건복지부 산하기관으로 전환 ③독립법인화 ④광역자치단체 산하기관으로 전환하는 방안 등 4가지를 제시하고 있음
- 이에 대해서 부산광역자활센터는 독립법인화를, 경기광역자활센터는 현재와 같이 모법인 부설기관으로 유지하는 방안을 선호하는 등 광역자활센터 간에도 의견이 엇갈리고 있음
- 그러나 광역자활센터의 설치가 실질적으로 완성된 상태에서 법적 지위를 논하는 것은 실익이 없으며, 더 나아가 단지 성과계약 방식 적용을 위한 계약 당사자 선정을 위해 논의를 진행하는 것은 현재로써 소모적인 논란만 야기할 수 있음

2) 자활사업네트워크 내 광역자활센터 위상설정

- 보고서는 ‘지역자활센터 혹은 지역자활사업에 대한 광역자활센터의 직접적인 개입 혹은 관리차원의 권한을 부여할 필요가 있고, 필요한 경우 관리통제권한도 행사할 수 있어야 한다’고 주장하고 있음. 그리고 이를 위해 ‘지역자활센터에 대한 평가기능 부여, 지역자활센터의 사업계획에 대한 심의기능 부여, 지역자활센터에서 공통적으로 이행해야 하는 교육훈련 프로그램 관리운영 권한부여’ 등을 검토할 필요가 있다 언급함. 동시에 지역자활센터와 광역자활센터 간 수평적 협력 활성화를 위해 ‘일정기간 동안 직원들의 인사교류를 의무화 하는 방안’을 도입할 필요성을 이야기하고 있는데, 이에 대해서도 광역자활센터 간 의견의 차이가 존재함
- 하지만 수직적 위계를 강조하면서 수평적 협력 활성화 방안으로 제시하고 있는 ‘직원들의 인사교류 의무화’는 통합법인 형태가 이루어지지 않고서는 전혀 현실성 없는 내용이며, 수직적 위계와 수평적 협력의 양립은 현실적으로 불가능 한 바, 이와 관련하여서는 오히려 광역-지역 간의 관계가 위계적이지 않고, 수평적인 관계로 재규정 될 필요가 있음
- 이를 위해, 광역자활센터는 지역자활센터 구성원들을 적극적으로 참여시켜 광역자활센터 운영에 대한 권한의 일부를 위임하거나, 의도적으로 광역자활센터의 실무진 영입에 있어 지역 내 영향력 있는 실무자를 채용하거나, 실무자를 중심으로 한 네트워크 및 참여자 중심의 광역조직 등을 통해



아래로부터의 관계를 형성하는 등, 여러 가지 측면에서 광역자활센터와 지역자활센터 간 수평적 구조가 실현되도록 하는 방안(구인회외, 2009)을 참고할 필요가 있음

- 또한 지역자활센터 평가지표 내 광역자활센터와의 연계사업 정도를 비중 있게 다루어 광역자활센터의 역할에 대해 지역자활센터가 자연스럽게 인지(대구광역자활센터)하고, 해당 지역자활센터들이 광역자활센터의 평가에 주체로 참여하는 방안(자활정책연구소, 2010)도 함께 검토해볼 필요가 있음

○ 내용검토_ 2. 광역자활센터 목표-기능 재정립

1) 맞춤형 기능 선택제도 도입 가능성

- 보고서는 광역자활센터의 기능을 ‘시도단위 자활사업’과 ‘지역자활센터 지원’으로 나누고, 광역자활센터가 현재는 지역자활센터를 지원하는 기능을 담당하고 있으나 앞으로는 ‘시도단위 자활사업을 수행하는 기능’으로 옮겨갈 가능성이 높다고 판단하고 있음
- 이는 광역자활센터의 기능에 대한 이해의 부족에서 나온 것으로 판단됨. 즉 보고서에서 시도단위 자활사업으로 분류하고 있는 4가지 사업 중 ‘시도단위 자활기업 창업지원’은 광역자활센터 독자사업이 아닌 지역자활센터에서 배출한 자활기업의 ‘규모화’로서 지역자활센터 지원과 연장선에 있으며, ‘시도단위 수급자 및 차상위자에 대한 취업·창업지원 및 알선’의 경우도 광역자활센터의 독자적 기능으로 가져갈 것이 아니라 이미 존재하는 각 지역자활센터를 인프라로 활용, 유기적인 협력관계 구축을 통해 서로 win-win(자활정책연구소, 2010)하는 사업수행 전략이 필요할 것으로 보임
- ‘시도단위 자산형성지원사업 위탁 운영’과 ‘자활기금 위탁운영 및 마이크로크레딧 집행’의 경우, 광역자활센터 사업에서 차지하는 비중이 낮고, 복지부 기금으로 진행되던 마이크로크레딧 사업인 희망기움뱅크 사업은 자원의 고갈로 2015년 중 사업 종료 예정되어 있음. 또한 광역자활을 중심으로 수행하던 취업지원사업인 ‘희망리본’은 2015년부터 고용부로 이관됨으로써 사업의 축소가 불가피함
- 결론적으로 시도단위 자활사업과 지역자활센터 지원을 분리하고, 이를 근거로 맞춤형 기능 선택제도를 도입하는 것은 실효성이 없음. 오히려 이번 조사에서 향후 광역자활센터 기능 중 강화가 필요한 사업으로 ‘시도단위 자활프로그램 개발 및 보급’이 가장 높은 순위를 차지하고 있는 것에서 알 수 있듯이, 지역의 특성, 즉 자활사업 참여자 특성, 자활사업 특성, 지역자활센터와의 관계, 지역의 시장특성 등에 따라 광역자활센터의 역할을 유연하게 조정하는 것(구인회외, 2009)이 바람직할 것으로 보임

○ 내용검토_ 3. 광역자활센터 운영표준화 방안

1) 조직구조와 기능표준화(안)

- 광역센터의 기능과 역할을 강화하기 위해서는 조직구조, 직위 및 직급체계, 보수 및 근무 부분에



대해 복지부가 표준안 제시해 주었으면 좋겠다(부산)는 의견과 성과계약으로 전환되면 표준화를 한다 하더라도 성과와 연동되므로 지역적 특성이나 상황을 반영한 광역단위의 사업 수행을 통해 경쟁력을 갖출 수 있도록 하는 것이 바람직하므로 인건비지원과 운영구조의 표준화는 의미가 없다(강원)는 의견이 있음

2) 조직표준화(안)

- 현재 대부분의 광역자활센터가 취하고 있는 센터장-사무국장-팀장의 3단계 구조는, 앞으로 자활사업이 다양하게 전개될 것이 예상되고 있어, 신속하고 유연한 대응을 위해 사무국장 역할이 중요하고(강원광역자활센터), 다른 중간지원조직의 경우도 3단계 조직구성을 형성하고 있는 바, 센터장-사무국장-팀장의 3단계 구조를 보류하자는 의견(광주광역자활센터)는 주장이 주를 이루고 있음
- 또한 광역센터의 성과계약제로의 전환, 사회적경제와의 협업 등, 다양한 업무추진을 통한 자활사업 활성화를 위해서라도 조직의 규모를 표준화하여 틀을 만들 필요는 없다(강원광역자활센터)는 의견도 있음

3) 보수표준화

- 자활사업안내에 제시되고 있는 지역자활센터 보수기준표는 만들 당시 보수의 최소한을 규정하고, 지역자활센터의 여건에 따라 탄력적으로 지급할 수 있도록 한 것이었으나 이후 표준안이 되어 지역자활센터 종사자의 통일된 기준이 되는 결과를 초래함
- 같은 맥락에서, 광역자활센터의 급여에 대해서도 지역의 특성을 고려하여 정하도록 한바 있으나, 현재 지역자활센터 급여기준이 지역자활센터 보수기준의 100~120%사이에서 결정되고 있어 광역자활센터 간 편차가 크게 발생함
- 따라서 광역자활센터 간 급여 편차 해소를 위해서는 급여에 대한 일정 기준선 제시가 필요할 것으로 보이나 그 기준은 급여의 최소 기준이 되어야 하며, 보고서에 제시하고 있는 지역자활센터 보수기준 110%는 지역적 특성을 고려, 좀 더 논의가 필요할 것으로 보임

○ 내용검토_ 4. 광역자활센터 성과계약체계

- 성과계약체계와 관련해서도 광역자활센터 간 다양한 의견이 존재함
- 그러나 의견제시에 앞서, 본 연구의 목표가 ‘광역센터의 역할 재정립 및 운영개선 방안’과 관련한 연구라는 점에서 볼 때, 성과계약체계에 대해 언급하는 것은 연구주제와 직접적인 관련성이 없으며, 필요하다면 성과계약체계에 대한 별도의 연구가 필요한바, 이번 연구에서는 논의를 유보하는 것이 바람직할 것으로 보임

□ 마치며

- 보고서에 따르면 지역자활센터가 요구하는 광역자활센터의 역할은 ‘시도단위 자활프로그램 개발



및 보급’, ‘시도단위 자활기업 창업지원’, ‘자활사업에 대한 조사연구 및 홍보’, ‘시도단위 자활종사자 및 참여자 교육훈련’으로, 연구나 조사시점에 따라 순서의 차이는 있지만 기본적으로는 비슷하게 제시되고 있음(구인회외 2009, 자활정책연구소 2010).

- 현재와 같이 자활사업이 정체되어 있는 상황에서 지역의 특성에 맞는 자활프로그램의 개발이나 자활기업 창업지원은 자활사업의 활로를 열 수 있는 중요한 사업임.
- 광역자활센터들의 공통적인 고민 역시 이 지점에 있으나 이를 가능하게 하기 위한 ‘전문적 지원역량의 확보’라는 측면에서 여전히 어려움을 겪고 있음.
- 따라서 광역자활센터 간 협력을 통해 이러한 어려움을 해결하는 것이 무엇보다 중요함. 특히 14개 광역자활센터의 설치 시기가 크게 달라 앞선 광역자활센터들의 경험교류를 통해 광역자활센터 간 역할 및 기능, 운영 전반에 걸친 상향 표준화가 중요한 바, 광역자활센터의 역할 재정립 및 운영 개선방안 모색은 이런 점을 중심으로 고민, 접근해야 할 것으로 보임.



<붙임1>

법제화에 따른 광역자활센터 역할 재정립 및 운영개선방안에 대한 광역자활센터의 의견

○ 총괄검토

- 연구가 당초 광역자활센터의 운영매뉴얼개발에서 시작되었지만 자활제도 및 사회적경제기본법 제정 등 자활사업과 관련한 대내외적인 제도개편의 전반적인 흐름을 반영해야 함. 어떤 의미에서는 광역센터의 운영매뉴얼개발은 큰 의미가 없어진 상황으로도 판단됨. 따라서 변화하는 제도개편의 흐름 속에서 광역자활센터의 준립근거와 그 기능과 역할의 명확성, 광역자활센터의 지위와 위상의 문제가 분명하게 정립되는 방향이 무엇인지를 제시해야 할 것임.(강원)

- 광역자활센터의 기능과 역할을 정립해야 하는 것이 광역자활센터 스스로의 책임으로 보는 견해는 문제임. 광역센터의 지정과 운영은 여전히 법적 근거와 복지부의 정책과 지침의 영향 하에 있으며 광역자활센터의 기능과 역할을 정립하는 책임주체도 광역시도나 운영법인, 광역센터 스스로가 아닌 복지부에 있다고 봄. 그러나 그 동안 광역자활센터의 기능과 역할을 분명하게 정립해야 하는 책임이 광역센터 스스로에 있다는 지적에 따라 광역센터들은 지역별로 특색 있는 사업기능과 역할을 해 왔지만 결과적으로는 일관성이 없고 제각각이라는 비판에 직면해 있고 지역별 특색 있는 사업들에 대한 제대로 된 평가는 없었음. 오히려 이러한 사업운영방식과 내용을 표준화하자는 움직임이 있어 이번 연구도 성사된 것으로 봄

이제 자활제도가 밑바닥부터 변화하는 상황에 직면해 있고 전통적인 자활사업의 역사와 가치도 새로운 변화에 부응하여 전환해야 할 것임. 이러한 상황에서 복지부에서 법적 근거를 마련하고 전국적 네트워크를 구축하여 완화된 광역자활센터의 기능과 역할을 정립의 방향을 분명하게 하여 더 이상 광역자활센터가 어중간한 위치를 벗어나도록 해야 할 것임. 이러한 변화에 부응하는 연구와 제안이 필요함.(강원)

- 연구결과의 신뢰도 및 타당성

- 지역자활 49%, 광역센터 13부(43%) 정도의 설문 결과를 일반화 하여 연구내용에 반영, 결과를 도출하는 것은 신뢰도 및 타당도에 있어 문제가 있음(대구)
- 247개 지역자활센터 조사 결과를 바탕으로 광역자활센터의 역할 및 기능재정립 방안을 모색하는 경우 심각한 오류를 범할 수 있음. 즉 조사 시점이 10개 광역자활센터가 운영 중인 시점임을 고려할 때, 광역자활센터가 설치된 시도의 지역자활센터 176개소를 대상으로 하여야 함. 광역자활센터가 설치되어 있지 않은 시도 지역자활센터의 경우 광역자활센터의 기능수행정도 및 기여도에 대해 정확히 답변 할 수 없는 바, 역할 및 기능 재정립 근거를 위한 조사결과로 반영, 해석

1) 의견을 제출한 광역자활센터는 강원, 경기, 광주, 대구, 부산, 전남 등 6개소



하는 것은 문제가 있음(경기)

- 연구조사의 신뢰도 및 타당성 확보를 위해서는 광역자활센터 및 지역자활센터 조사대상자에 대한 타당한 준거가 필요함²⁾에도 불구하고 보고서에는 이에 관한 내용이 나와있지 않아, 조사결과가 현실을 어느 정도 반영하고 있는지 확인할 수 없다는 한계가 있음(경기)
- 현 광역센터 모법인 3개 형태(협회, 민간, 지자체)의 구조 하에서 설문답변자들에게 이미 예측된 설문답변 결과인 것 같음. 아쉬운 점은 자활사업 관계 공무원들에게도 설문 했었으면 하는 아쉬움 있음.(부산)
- 논리적 전개와 정합성
 - 보고서의 내용이 제목에서 제시된 것 같이 ‘광역자활센터의 역할 재정립과 운영개선방안’에 있는 것이 아니라 성과계약에 따른 고려사항을 전제로 기술된 것으로 파악됨. 따라서 당초 광역자활센터의 역할에 있어 지역별, 기관별 특성에 따른 통합적 차원의 방향성을 제시하지 못하였고, ‘연구’라기보다는 모두가 알고 있는 사실에 대한 확인 차원의 수준에 머물렀다고 생각됨. 연구자가 생각하는 광역자활의 역할에 대한 모형 제시와 더불어 개선방안에 대한 의견이 도출되기를 희망함.(대구, 부산)
 - 광역자활센터의 목표와 기능 재정립과 관련한 내용에 있어, 광역자활센터의 주요기능(12가지 수행항목)이 지역자활센터 지원기능이며, 본 연구에서 제시하는 시도단위 자활기업 지원·관리, 자활사업 참여자 취·창업지원 부분도 이미 지역자활센터 지원기능 내 포함되어 있는바, 시도단위 별도의 광역자활센터 기능을 재정립하는 것은 의미 없음.(경기)

○ 내용검토

주제1_광역자활센터를 둘러싼 법제도의 변화동향

- 현재 광역자활센터는 지역자활센터와 역할과 기능이 중복되어 있으며 그렇기 때문에 광역자활센터의 고유 업무가 불분명하고 설득력 있는 존속이유를 가지고 있지 못하다는 지적을 받고 있다(김준현 외, 2011)라는 내용의 인용은 잘못 인용되었다고 판단

지침과는 달리 실제 현재의 광역은 지역과 취·창업 기능을 수행하고 있지만 그 규모면이나 내실적인 면에서 역할과 기능이 별개로 시행되고 있는 실정임. (특히 부산의 경우) 그 이유는 첫째 광역을 통해서 사업규모화(광역사업단, 광역자활기업)가 활발히 진행되었으며, 둘째 교육프로그램의 경우 지역센터 차원의 교육과 달리 점차적으로 세부적인 과정의 기술, 인성교육 등이 진행되고 또한 단계적이고 체계화 되어 가고 있는 상황임. 셋째 광역을 통해 개인창업지원 (희망키움뱅크, 마이크로 크레딧, 희망가게 등)이 활발히 진행되고 있으며, 개인취업부분은 부산의 경우 광역자활 센터 소속의 ‘희망리본본부’가 체계적이고 전문적인 조직으로서 취업에 대한 일정성과를 거양하고 있음. 또한 현재는 지

2) 광역자활센터에 대해서는 전반적 필요성과 만족도가 모두 긍정적으로 나왔으나 전반적 만족도의 경우 좀 더 자세히 살펴보면, 자활사업종사경력 및 위탁주체에 따라 차이가 나타났다. 자활사업 종사 경력이 길수록 만족도가 낮았다.(자활사업의 거시지원체계 개선 방안 연구, 2010, 자활정책연구소)



역차원 사업에서 광역규모의 사업프로그램으로 범위를 확대 진행 필요성에 대해서 점차적으로 공감대가 확산되고 있음. 오히려 기능이 중복되었다고 보는 관점에서는 광역사업을 확대해 가고 지원하기 위한 세부적인 지원책에 대한 준비가 미흡했다고 생각됨. 지침상의 한계를 정해놓고 광역사업이 시작되었음. 지침을 보면 지역자활센터 차원의 사업으로 모든 출발점이 시작되고 있음으로, 이미 한계상황을 만들어 놓고 시작한 사업이었음. 제도적인 출발점도 지역 차원에서부터 시작됨으로 인한 한계점이 있었음. 이 부분의 새로운 관점과 변화가 필요(복지부, 지자체, 지역자활센터 모두 해당)(부산)

- 지역자활센터의 사회적협동조합 전환, 전면 성과계약제 전환('16년), 자활사업의 개방 등 큰 변화에 직면해 있음에도 광역센터는 무방비상태로 방치되어 있음. 지역센터는 시범사업의 기회라도 주어지지만 광역센터는 방향도 없고 시범사업에 대한 어떠한 기능과 역할을 담당해야 할지에 대해서도 없는 상황이어서 분명한 방향설정이 요구됨

1) 자활기업의 사회적경제 기업 육성 : 광역센터는 현재 업무상 자활기업의 사회적기업 및 협동조합 육성에 대한 지원사업을 실시하고 있으며, 이를 통해 사회적경제 기업을 육성하는 역할을 수행하고 있음. 이 역할에 대한 구체적인 역할 부여로 사회적기업·협동조합 통합지원기관 운영하도록 함

2) 자활기업의 인증검토 권한 부여 : 지역자활센터는 자활기업을 육성하고도 업무적 한계에 있어서 자활기업의 지원이 현실적으로 어려운 상황임. 또한 지침상 자활기업 지원업무는 광역센터에 역할이 부여되어 있지만 구체적인 사업내용이 명확치 않은 문제가 있음. 그리고 타 사회적경제 중간지원조직은 관련기업의 인증검토를 통해 지자체가 인증하는 제도를 가지고 있음. 자활기업도 현재 시군의 역할로 부여되고 있으나, 자활기업인증의 역할을 광역시도로 재편성하고 광역센터가 인증검토 후 사업 지원을 할 수 있도록 하며, 시군 및 광역 시도 평가시 이를 반영할 수 있도록 함.(강원)

- 새누리당의 사회적경제기본법안으로 의견을 정리하기엔 다양한 법안이 논의중이며, 국회에 제출될 것으로 보임. 제출된 법안에 대해서 수동적으로 대응하기보다는 적극적으로 당사자인 보건복지부 및 자활진영에서 사회적경제 영역에서 어떻게 자리매김해야하는지에 대한 방안 마련 필요.(전남)

주제2_성과계약체계를 위한 거버넌스 표준화 방안

1) 계약주체로서 법적지위 정립

- 성과계약체계 설계 위해서 모법인과 독립적인 상태에서 성과계약의 주체로서 광역자활센터의 법적지위를 정립하는 방안 중 셋째 광역자활센터를 독립 법인화하여 모법인과 별도의 이사회를 구성하고 독립적인 기관 및 사업운영을 인정하는 방안이 광역센터의 법적지위가 명확하고 기능과 역할이 정립되며, 재량과 책임의 범위를 구체적으로 설정할 수 있음. 이렇게 되어야 중앙 - 광역 - 지역자활센터 간의 명확한 인프라 시스템이 구축되고 기능과 역할, 조직, 직급, 보수표준화 등 이번 연구조사 결과가 명확하게 나타날 것이라 생각함

연구자가 언급한 센터 조직과 직원규모가 소규모이며, 광역수준의 역할은 제한적이며 장기적으로



의미 있는 수준으로 확대 가능성이 크지 않다는 현실의 상황을 고려하여 독립법인으로 전환하는 실익이 크지 않을 수 있다는 점에 대해서는 반대하며, 오히려 이러한 현실상황을 극복하고 장기적으로 확대 발전하기 위해서 독립법인화가 되어야 함. 또한 독립법인화는 직원규모와는 별개의 관점임.(부산)

- 모법인 부설기관으로 유지하는 것이 바람직함. 다만 광역자활센터의 경우 시도단위 자활사업 추진이 주요사무인 바, 자율적, 독립적 사업운영 인정하는 것이 필요함. 아울러 성과계약 당사자는 모법인 이지만 성과평가 대상은 광역자활센터인바, 그 결과에 대한 책임을 누가 질 것인가의 문제는 고민이 필요함.(경기)

2) 센터장 재량· 책임 확대

- 성과계약당사자가 모법인 이어도 센터장의 재량에 따른 사업수행 필요, 이에 따른 책임도 센터장이 지는 것 필요(경기)

3) 자활사업네트워크내 광역자활센터 위상설정

- 지역자활센터 혹은 지역자활사업에 대한 광역자활센터의 직접적인 개입 혹은 관리 권한을 부여할 필요가 있다. 지역센터에서 수행하는 자활사업을 진흥하기 위해서는 필요한 경우 관리통제 권한도 행사할 수 있어야 한다는 내용에 공감. 관련하여 첫째 지역자활센터에 대한 정기적인 평가기능 부여, 둘째 지역자활센터의 사업계획에 대한 심의 기능부여, 셋째 지역자활센터에서 공통적으로 이행해야 하는 교육훈련 프로그램 관리 · 운영 권한 부여 등이 있어야 함을 공감. 중앙 ↔ 광역 ↔ 지역센터 가 수직적 혹은 수평적으로 기능과 역할에 따라 체계적인 인프라 시스템이 가동되도록 해야 함. (부산)
- 광역자활센터는 자활사업의 최일선에 위치한 지역자활센터를 보다 효과적으로 지원하기 위해 탄생한 조직이다. 조직의 필요성에 대한 제기도 현장에서부터였다. 따라서 광역자활센터는 사업운영에서 지역자활센터가 필요로 하는 지원영역이 무엇인지를 최우선적으로 고려해야 한다.(자활정책연구소, 2010). 즉 광역자활센터의 주요기능은 지역자활센터에 대한 전문적 지원인 바 평가기능을 탑재하는 것은 지역자활센터 지원기능에 역효과 발생이 우려됨.(경기)
- 지역센터와의 위계는 명확해지나 원활한 협력관계가 이루어지지 않을 확률이 높음. 지역센터 평가 지표 내 광역자활센터와의 연계사업 정도를 비중있게 다루면 광역자활센터의 역할에 대한 자연스러운 인지가 가능할 것임(대구)
- 광역과 지역자활센터간 인사교류는 통합법인 형태가 이루어지지 않고서는 전혀 현실성 없는 내용이라고 생각됨. 반면 광역에서 지역을 관리감독, 중앙이 광역을 관리감독하는 시스템은 조직이 완벽한 분리체제 일 때 가능하므로 조직형태에 대한 모형 제시가 선행적으로 이루어져야 검토가능한 의견들이 있음.(대구)
- 광역자활센터와 지역자활센터협회의 관계, 역할에 대한 모호함에 대해 언급된 사항이 없음. 전달체계 내에서의 광역자활센터의 역할에 대해 명확한 제시가 이루어진다면 자연스럽게 일부 기능들에 대한 정리가 가능할 것으로 판단됨.(대구)



- 광역자활센터, 모법인(수탁기관), 운영위원회 등의 역할을 규정하여 광역자활센터 운영에 혼란이 초래하지 않는 방안 강구(전남)

주제3_광역자활센터 목표-기능 재정립

1) 맞춤형 기능 선택제도 도입 가능성

- ‘희망리본본부’의 취업지원 부분에 대한 자활경로가 고용부 이관결정됨으로써 이에 대한 광역센터의 취업지원 역할이 있어야 할 것임. 그리고 개인창업 등 (희망키움뱅크, 마이크로 크레딧 등)의 역할이 있으며, 이 부분에 대한 더 많은 관심과 예산지원(인력배정 등)이 필요함.(부산)
- 시도단위 자활기업 지원 및 관리, 참여자 창업기능은 이미 하고 진행하고 있는 사업내용인 바, 광역자활센터 기능으로 가져가는 것 적합함. 다만 자활참여자의 취업지원 기능은 지역중심 취업알선, 자원연계, 사례관리가 사업적 실효를 위해 더 바람직할 것임. 광역자활센터 기능의 경우 제시되고 있는 12가지 경우 모두 필요한 기능인바, 지역적 여건 등을 고려한 지역특화형 기능 강화방향으로 표준안 마련하는 것 필요함. 따라서 맞춤형 기능선택 제도는 의미 없음.(경기)

2) 광역자활센터 신청 모법인의 범위 확대

- 광역자활센터의 설치가 실질적으로 완료된 상태에서 모법인 확대를 논의하는 것은 적절하지 않음. 만약 광역자활센터의 지정 취소에 따른 법인 신청 범위확대가 필요하다면 그 때 다시 논의해도 늦지 않음.(경기)

주제4_광역자활센터 운영표준화 방안

1) 조직구조와 기능 표준화

① 업무프로세스 조사결과 표준 기능안

- 광역센터의 기능과 역할을 강화하기 위해서 업무표준화(안)에 지역센터관리·평가 등과 관련한 업무명이 포함되어야 할 것임.(부산)
- 인건비지원과 운영구조의 표준화는 의미가 없음. 첫째, 성과계약으로 전환되면 표준화를 한다고 하더라도 성과연동이 되기에 의미가 없음. 둘째, 지역적 특성이나 상황을 반영하여 광역단위의 사업을 수행하도록 하는 것이 경쟁력을 갖출 수 있음.(강원)
- 조직구조, 직위 및 직급체계, 보수 및 근무 부분에 대해 복지부의 표준안을 제시해 주었으면 좋겠음. 가장 영향력이 큰 보수체계 (예산수립, 조직인원)를 세우면 자동적으로 조직구성원 수 조직체계는 따라 갈 것으로 생각함.(부산)
- 광역자활센터의 업무표준화(안) 중 ‘사회적경제 네트워크’에 대해서는 지역자활센터의 사회적경제로의 기능개편은 시기상의 문제일 뿐 예견된 사항이므로 네트워크 형성에만 국한하지 말고 권역에서 주체로서 활동할 수 있도록 근거 마련 필요하다고 봄.(광주)

② 조직표준(안)

- 조직구조면에서 볼 때 제안 내용대로 3팀제 운영이 적합하며 다만 광역센터별로 다른 팀 명칭, 직



무, 직급도 전국적으로 표준화함이 바람직하다.(광주)

- 현행 3단계 직제를 2단계로 변경(국장제도폐지)하는 것은 14개 광역센터에서 대부분 국장제도를 취하고 있는바 현실적으로 불가능하며, 광주지역 중간지원조직의 경우 대부분 3단계 조직구성으로 형성되어 있어 보류. 목적사업에 맞는 팀별 직무분석을 통한 직급별 역할분담이 더 필요함.(광주)
- 사무국장 직제는 반드시 필요함. 특히 다양해 질 것으로 예상되는 자활사업에 유연하고 신속하게 대응하기 위해서는 사무국장의 역할이 매우 중요함.(강원)
- 인력과 조직구성의 유연성 필요 : 광역센터의 성과계약제 전환, 사회적경제와의 협업 등 다양한 업무추진을 통한 자활사업의 활성화를 위해 인력은 매우 중요한 자원이며 이를 수행할 조직의 규모를 표준화하여 틀을 만들 필요는 없음.(강원)
- 조직 팀 구성에 대해서는 사업 운영에 따라 편성 가능하도록 함. 직급 센터장, 사무국장, 팀장, 팀원 구성에 맞도록 운영해야함. 사무국장 및 센터장, 팀장의 역할을 주고 광역자활센터 운영비에 맞도록 각 시도에서 사업비를 충분히 반영할 수 있도록 하는 방안 강구.(전남)

2) 직급 표준화

- 지침에 의거해서 진행하면 좋을 듯 함.(광주)

3) 보수표준화

- 두 가지 방안을 제시함.(광주)

1안_일반적인 사회복지 이용시설 종사자들의 급여와 자활종사자들의 권고 기준 금액은 10만 원 정도 차이가 남(1호봉 1급 기준). 지역자활센터만의 임금체계가 아닌 사회복지이용시설(사회복지관) 종사자 인건비 가이드라인으로 통합하여 운영할 필요가 있음. 자활사업이 지역복지사업의 중요한 한 축이고 공공부조를 수행하는 기관임에도 불구하고 타 사회복지 기관과 현저한 급여차이가 나는 것은 비합리적이기 때문임

2안_연구자는 지역자활센터 직원보수의 100~120%의 중간 값인 110%를 기준으로 제안하였는데 그럴 경우 급여수준이 하락되는 광역센터가 발생하여, 종사자들의 사기저하를 초래할 것임. 급여수준을 120%선으로 정하여, 3년 정도의 유예기간을 두어 모든 광역이 상향표준화 할 수 있도록 하는 것이 바람직함

주제5_광역자활센터 성과계약체계

1) 성과계약에 대한 기본관점

- 제도개편의 큰 흐름은 광역자활센터도 피할 수 없음. 따라서 성과계약을 대비한 연구로 방향을 정하고 분명한 연구자의 입장을 제시하길 바람.(강원)
- 성과계약을 단순 수치의 따른 계약일 경우 부실한 산출 결과가 나오지 않을까 우려됨. 성과계약에 앞서 광역자활센터의 역할 정립을 하고 거기에 맞춰 추가적으로 고려해볼 수 있을 것임.(전남)
- 새로 출발하는 광역자활센터와 10년 이상 사업을 지속한 센터와 같은 기준으로 성과계약하거나



평가하는 방안은 지양해야 할 것임.(전남)

- 연구주제(광역센터의 역할 재정립 및 운영방안)와 직접적인 관련성이 없는 주제이며, 성과계약체계에 대한 논의가 필요하다면 별도의 연구가 필요한 만큼 논의를 유보함.(경기)

2) 성과계약체제 전환의 조건

- 성과계약체제 전환의 조건으로 연구자가 제시한 ①현실적인 성과를 중심으로 계약 ②수평적 계약 방식 ③계약내용 중 '재량과 책임'의 내용 명확 ④동기부여 명확 - 인센티브 등의 네 가지 전환의 조건은 제안한 내용이 타당하다고 생각됨.(광주)

3) 성과계약의 당사자

- 성과계약의 당사자는 甲은 지자체 보다는 보건복지부가 타당하며, 乙은 모 법인 보다는 광역센터가 직접 계약하는 것이 타당함. 지자체가 계약의 당사자가 되면 평가자와 계약이 이원화가 되어 혼선이 우려되고, 현실적으로 지자체와의 관계가 평가에 영향을 미칠 우려가 있기 때문이며, 모 법인이 지역자활센터협회가 대부분인 현재의 법인 형태에서는 광역자활센터가 직접 당사자가 되는 것이 책임감 면에서 바람직할 것임.(광주)
- 계약의 당사자는 당연히 복지부가 되어야 할 것임. 모법인이 계약의 당사자가 될 수 없음은 분명하며 따라서 연구에서 제시한 광역자활센터의 법인화(사회적협동조합)이거나 센터장 개인과의 계약방식이 필요.(강원)
- 현재 체계상 보조금을 직접 지급하는 것은 자치단체이므로 성과계약의 주체는 자치단체가 되고, 경쟁력 제고 및 객관적 상대평가를 위해서 광역센터 성과평가는 복지부 혹은 중앙자활센터(복지부 위임)로 해서 평가하는 이원화 방안이 바람직 할 것임.(부산)

4) 성과계약 지표 구성과 운영

- 성과계약의 지표의 구성은 연구자가 제안한 계량지표와 비계량지표에 동의하며, 변경되는 부분들은 합의하여 진행하는 것이 바람직함. 다만 해당 광역권역의 지역자활센터의 평가가 광역평가와 연동(광역평가지표로 추가)하는 것이 바람직 할 것임.(광주)
- 성과계약에 따른 지표설정의 명확화를 하되 정량지표 뿐만 아니라 사업운영의 내실과 지역적 특색을 반영할 수 있는 정성적 지표도 설정되어야 함.(강원)
- 광역센터의 예산구조 개선 : 성과계약으로 전환할 경우 현행 운영비에서 인건비와 사업비를 사용하는 구조로는 성과를 내기 어렵기에 포괄사업비를 책정하여 사업을 추진할 수 있도록 해야 함.(강원)
- 자활사업의 목적이 취약계층의 자활자립이나, 취업을 전담하는 희망리본사업이 있으며, 직접서비스를 제공하는 지역자활센터가 있음에도 광역센터가 취업지원연계라는 목적으로 직접일자리연계, 간접일자리연계 지표는 지역센터 및 희망리본과 사업의 충돌을 일으키며, 자활사업을 지원하는 중간지원조직으로서의 역할에 더욱 충실할 수 있는 지표설정이 필요함.(강원)



- 자활사업이 지역적 특색을 반영한다고 한다면, 광역센터도 표준지표와 지역특성화 지표로 구분해서 이에 해당하는 예산과 평가가 이루어 져야함. 표준지표에 대해서는 기존의 방식대로 예산을 지원받는다 하더라도 지역특성 지표에 대해서는 지자체의 책임성을 부여하고 예산을 지원할 수 있도록 하며, 지자체에 대한 이러한 지원은 지자체 평가에 반영되어 사업지원의 근거가 마련될 수 있도록 하여야 함.(강원)

주제6_기타의견

- 광역자활센터는 현재 책임만 있고 권한은 없는 상황(중앙과 지역의 중간 전달체계라기 보다는 ‘샌드위치’ 조직에 불과)이어서 소신 있는 업무 추진이 어려우므로, 광역자활센터의 위상 정립에 관한 연구용역이 선행되어야 할 것임

Sustainable Community Capacity
Collaborative Action

2014 자활복지 국제포럼
사회적경제와 지역재생

발행일	2014년 9월
발행처	(재)중앙자활센터
기획	성과관리팀
	서울시 중구 충무로 4가 126-1 일흥빌딩 7층
	02-3415-6931
	www.cssf.or.kr