

# 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델 방안 연구

2020·11

중요 문서 무단 반출시 법적 제재를 받을 수 있으며, 출력한 모든 문서는 모니터링 됩니다.

# 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델 방안 연구

연구수행기관: 사회투자지원재단

책임연구원: 김정원 (사회투자지원재단 연구위원)

공동연구원: 이문국 (신안산대학교 사회복지학과 교수)

강병노 (서울 한양대학교 재활복지학과 교수)

보조연구원: 이윤아 (사회투자지원재단 팀장)

중요 문서 무단 반출시 법적 제재를 받을 수 있으며, 출력한 모든 문서는 모니터링 됩니다.

중요 문서 무단 반출시 법적 제재를 받을 수 있으며, 출력한 모든 문서는 모니터링 됩니다.

## 목차

제1장 서론 .....	1
1. 연구 배경과 목적 .....	1
2. 연구 방법 및 내용 .....	4
제2장 사회적협동조합 지역자활센터 등장 의미와 주요 쟁점 .....	8
1. 자활사업과 사회적협동조합의 관계 .....	8
2. 사회적협동조합 지역자활센터의 참고 사례 .....	19
3. 사회적협동조합 지역자활센터로의 전환에서 나타난 주요 쟁점 .....	27
4. 표준 모델 개발을 위한 주요 전제 .....	44
제3장 시범사업 효과성 분석 .....	48
1. 사회적협동조합 지역자활센터 현황 .....	48
2. 사회적협동조합 지역자활센터 효과성 분석 .....	52
3. 사회적협동조합 지역자활센터 시범사업 성과평가 분석결과 .....	66
4. 시범사업 효과성 및 성과평가 결과 요약 .....	82
제4장 지역자활센터의 사회적협동조합 전환모형(안) 및 제도개선 사항 .....	84
1. 시범사업 모형 출범에 대한 평가 .....	84
2. 대안 모형(안) 제시 .....	87
3. 제도개선 사항 종합 정리 .....	112
4. 향후 준비 사항 .....	117
제5장 결론 .....	124
참고문헌 .....	127
부록 .....	129
부록 1. .....	129

부록 2. .... 136

## 표 차례

<표 1-1> 효과성 평가 분석을 위한 기준 .....	5
<표 1-2> 효과성 평가 분석을 위한 기준 .....	6
<표 1-3> 분석설계 .....	6
<표 2-1> 자활사업의 노동연계복지 내용 .....	12
<표 2-2> 지역아동센터와 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 모델의 공통점 과 차이점 .....	21
<표 2-3> 지역관리기업의 공급 서비스 .....	25
<표 2-4> 사회적협동조합 전환 배경 .....	31
<표 2-5> 사회적협동조합 전환 후 나타난 문제점 - 설문조사 .....	35
<표 2-6> 사회복지사업법의 법인과 시설의 규정 .....	36
<표 2-7> 사회복지시설 자격 유지-설문조사 .....	39
<표 2-8> 시범사업 이후 사회적협동조합 지역자활센터 관련 지침 변경 현황 .....	41
<표 2-9> 사회적협동조합 지역자활센터가 수행해야 할 회계상 의무 .....	42
<표 3-1> 주요 현황 .....	48
<표 3-2> 조직의 조합원 현황(2019년 기준) .....	49
<표 3-3> 이사회 구성 현황 .....	50
<표 3-4> 재직 종사자 수(연도별) .....	52
<표 3-5> 유형별 종사자 수(2019년) .....	53
<표 3-6> 2017년 참여자 수 현황 .....	54
<표 3-7> 2018년 참여자 수 현황 .....	55
<표 3-8> 2019년 참여자 수 현황 .....	56
<표 3-9> 참여자 수 현황 총괄 비교분석 .....	57
<표 3-10> 사업현황 - 사업단 수 .....	59
<표 3-11> 재정현황 .....	60
<표 3-12> 유형별 재정현황 분석(3개년) .....	63
<표 3-13> 유형별 재정현황 변화 분석 .....	64
<표 3-14> 매출액기준 재정현황 비교분석총괄(2017-2019) .....	65

<표 3-15> 자활사업 현황(2019년기준) .....	66
<표 3-16> 자체사업 현황 .....	67
<표 3-17> 자활사업 현황(총괄) .....	68
<표 3-18> 자체사업 현황(총괄) .....	68
<표 3-19> 센터별 성과지표 연도별 변화 총괄분석 .....	72
<표 3-20> 센터별 성과지표 총괄분석(2019년 기준) .....	73
<표 3-21> 센터별 사회적 가치지표 분석결과 .....	76
<표 3-22> 시범사업의 기대효과 달성 여부 .....	78
<표 3-23> 안산 사회주택의 구성현황 .....	80
<표 4-1> 기존의 지역자활센터(2020년)과 유형다변화 시범사업 지역자활센터 비교 .....	92
<표 4-2> 기존의 지역자활센터(2020년)과 분사무소 설치형 비교 .....	93
<표 4-3> 사회적협동조합 ○○지역자활센터 예산과목(예시) .....	98
<표 4-4> 기존의 지역자활센터(2020년) VS 유형다변화 시범사업 지역자활센터 (2020년) VS 대안모형2(자활프로그램 위탁형) 비교 .....	103
<표 4-5> 자활프로그램 위탁형의 운영 예시 .....	104
<표 4-6> 자활프로그램 위탁형의 장점 및 단점 .....	108
<표 4-7> 지침 개선 사항 예시 .....	112
<표 4-8> 지역자활센터의 사회적협동조합 전환이 계속 진행시 향후 준비사항 .....	117
<표 4-9> 연합회의 역할에 대한 의견 .....	120

## 그림 차례

[그림 2-1] 비영리협동사업 조직의 사회적 위치 - 외부와의 상화작용 .....	10
[그림 2-2] 지역사회에 기반을 둔 민간정부 공조체계의 구축 .....	13
[그림 3-1] 참여자 수 현황 연도별 비교 .....	58
[그림 4-1] 분사무소 설치형 .....	87
[그림 4-2] 유형전환 시범사업 참여 지역자활센터(2020년 현재) .....	90
[그림 4-3] 지역자활센터 위탁(2020년 현재, 사회적협동조합 위탁 예시) .....	91
[그림 4-4] 자활프로그램 위탁형 .....	96
[그림 4-5] 자활프로그램 위탁형의 매출액 흐름도 .....	99

## ■ 요약 ■

### 1장 서론

#### 1. 연구 배경과 목적

- 이 연구는 현재 진행 중인 지역자활센터 유형다변화 시범사업을 평가하고 그간 시범사업 중에 노출된 여러 문제점에 대한 방안이 될 수 있는 표준 모델을 제시하는 것을 목적으로 함. 표준 모델에는 지침이나 법령 등 제도 개선방안과 해당 모델의 운영 구조를 포함해 사회적협동조합 전환 지역자활센터의 지속가능성을 기여하고자 함.

#### 2. 연구 방법 및 내용

- 이 연구는 수행 과정에서 선행연구 검토, 집담회, 자문, 현장탐방, 경영 공시자료 및 자활실적 자료 분석, 설문조사 등을 방법으로 사용했음.
- 이 연구는 ‘사회적협동조합 지역자활센터가 등장한 의미와 주요 쟁점’, ‘유형다변화 시범사업의 효과성 분석’, ‘사회적협동조합 지역자활센터 전환 표준 모델 제시’로 구성함.

<표> 분석설계

영역	분석방법	비고
센터현황	- 설문조사 분석 - 사전조사 분석	-
효과성 분석	- 기존 지역자활센터와 사회적 협동조합 지역자활센터 현황 비교 분석	한국자활복지개발원 제공 자료
성과평가	- 설문조사 - 집담회 - 현장탐방 - 기존 사례	설문조사 집담회 녹취록 현장탐방 자료

ii 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

## 2장 사회적협동조합 지역자활센터 등장의 의미와 주요 쟁점

### 1. 자활사업과 사회적협동조합의 관계

- 한국의 법적 규정에 의하면 사회적협동조합은 사업조직이지만 비영리적인 방식으로 운영되어야 하며, 활동의 초점은 지역사회공헌이어야 하되, 그 방법은 지역주민들의 권익·복리 증진이나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리 제공.
- 한국의 법적 규정은 사회적협동조합이 처음 탄생한 이탈리아의 경험을 수용한 것. 이탈리아의 시사점은 크게 세 가지. 첫째, 사회적협동조합이 거시적인 사회변동의 한 산물이고 이 사회변동에 대한 시민사회의 대응에서 출발해 사회서비스 공급과 노동통합을 중심으로 고유의 활동이 착근. 둘째, 결사체적 속성과 기업성이 결합되어 있으며, 이를 바탕으로 지역사회와 부단한 상호작용. 셋째, 정부가 사회적협동조합에 대한 지원을 통해 공공성의 확장 지향
- 자활사업은 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 ‘자활능력 배양’, ‘기능 습득 지원’, 그리고 ‘근로기회 제공’을 목적으로 함.
- 자활사업의 내재적 특성은 ‘노동연계복지’, ‘민간-정부 공조에 의한 지역사회실천’, ‘사회적 배제에 대한 대응’. 또한 자활사업은 생산공동체운동에서부터 시작되었으며, 이후 한국의 신사회적경제 담론과 실천, 관련 정책 등장에서 마중물로서의 역할 담당.
- 이탈리아 사회적협동조합 역시 자국 내에서 한국의 자활사업과 비슷한 위상. 따라서 한국의 자활사업은 사회적협동조합의 사업들과 매우 친화적. 따라서 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 시도는 사회적경제로서의 정체성을 보다 강화할 수 있는 실험으로서 의미 지님.
- 정부는 2014년에 지역자활센터 유형다변화 사업의 시행으로 지역자활센터의 사회적협동조합 전환을 시도. 이는 크게 세 가지 배경을 지니고 있음. 첫째, 2009년부터 시도된 ‘시장친화형 공공성’의 기조 속에서 제시된 ‘성과중심적 자활사업’의 계승. 둘째, 2014년부터 본격적으로

정책 담론으로 등장한 사회적경제 정책. 셋째, 자활사업의 역사 속에서 계속된 지역자활센터의 보조금 지원 방식 개편 시도의 일환.

- 이 세 가지 배경이 결합되어 등장한 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 시도가 갖는 함의는 크게 세 가지. 첫째, 지역자활센터의 운영 방식과 자활사업에 큰 폭의 변화가 가능함을 제시. 둘째, 노동통합형 사회적협동조합에 대한 새로운 가능성을 진단할 수 있는 기회 확보. 셋째, 지역사회의 사회적경제 인프라 확충 기회 창출.

## 2. 사회적협동조합 지역자활센터의 참고 사례

- 지역자활센터의 사회적협동조합 전환에 대한 분석에서 참고가 될 사례는 크게 셋. 하나는 사회적협동조합이라는 법인격을 갖추는 작업이 진행되고 있는 지역아동센터, 자활사업을 기반으로 사회적협동조합이 된 사례 중 네트워크형 사회적협동조합, 그리고 프랑스의 지역관리기업.
- 먼저, 지역아동센터는 현재 사회적협동조합이라는 법인격을 갖추는 작업이 진행되고 있음. 전환 모델을 비교하면 아래 표와 같음.

<표> 지역아동센터와 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 모델의 공통점과 차이점

	지역아동센터	지역자활센터
공통점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적협동조합으로 전환</li> <li>• 시범사업 실시 (공공성 강화 선도모델 시범사업)</li> <li>• 보조금 지원(운영비)</li> <li>• 인센티브(추가 운영비 지원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적협동조합으로 전환</li> <li>• 시범사업 실시 (유형다변화 시범사업)</li> <li>• 보조금 지원 (운영비의 다운슬라이딩 지원)</li> <li>• 인센티브 제공(매출액 사용)</li> </ul>
차이점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운영주체의 법인화(개인→법인)</li> <li>• 전환 목적 : 운영주체의 공공성 강화</li> <li>• 전환모델의 단순성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 운영주체를 개인에서 법인으로 변경</li> <li>- 법인에 지역아동센터 설치신고증 발급</li> <li>- 지역아동센터 운영을 주사업으로 하고, 사회적협동조합의 기타사업 추</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역자활센터의 법인화 (비법인→법인)</li> <li>• 전환 목적 : 사회복지시설인 지역자활센터에 사회적경제 기능 추가 (→이후 전환 목적 불분명해짐)</li> <li>• 전환모델의 복잡성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역자활센터의 자활근로 사업의 대다수가 매출 발생</li> <li>- 자활근로 사업단 성격에 따라 별도</li> </ul> </li> </ul>

iv 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

	진 가능	의 사업자등록이 필요 - 지역자활센터를 법인화 하는 과정에서 발생하는 타법간의 충돌 가능성 상존(법인세법, 국민기초생활보장법, 사회복지사업법, 협동조합기본법 등)
--	------	---

- 둘째, 자활사업 기반 사회적협동조합 중 네트워크형 사회적협동조합은 세 사례가 존재함. 한국돌봄사회적협동조합(2015년 창립), 한국주거복지 사회적협동조합(2016년 창립), 희망나르미 사회적협동조합(2016년 창립). 이들은 자활사업을 기반으로 설립 및 성장해왔을 뿐 아니라 모두 공적 재정이 투입되는 시장을 주요 기반으로 하고 있고 사회적협동조합으로 설립되기 이전부터 전국적인 조직화를 다양한 방식으로 시도했었음. 그 결과 사회적협동조합으로서의 법인격을 확보해 조직의 공공적 성격과 사회적경제로서의 정체성을 가져가면서도 사업 조직으로서 사업을 적극적으로 조직해내는 면모를 함께 보여주고 있음. 이밖에 이들의 시사점을 정리하자면, 첫째, 사회적협동조합으로 전환할 경우 재정적으로 지속 가능성이 도모될 수 있는 핵심적 시장 확보 필요. 둘째, 대정부교섭이나 정책생산, 공동사업 조직화, 연대사업의 수행과 같은 연합적 실천 시도 필요. 셋째, 공동의 교육 및 훈련 과정을 조직해 사회적경제로서의 정체성 유지.
- 셋째, 프랑스 지역관리기업은 참여자들의 성격과 조직의 활동이 자활사업과 유사해 자활사업 제도화 초기에 많은 주목을 받은 사례. 현재 사회적협동조합 지역자활센터의 일부가 지역관리기업의 사업 아이템을 적극 수용중. 지역관리기업은 첫째, 지역단위 개입에서 기술적 측면과 사회적 측면을 함께 고려하고 있으며, 둘째, 경제활동을 통한 취약계층의 사회통합을 도모하는 사업을 수행하고 있고, 셋째, 사회적 유대를 통한 민주주의의 실현을 지역사회에 작동시키려 노력하는 특성 보유. 지역관리기업이 보여주는 시사점은 크게 세 가지. 첫째, 사업의 조직 과정에서 지역사회에 적극 개입. 둘째, 공공사업을 통해서 공동시장 확보. 셋째, 연합회의 강한 권한을 통한 정체성 유지.

### 3. 사회적협동조합 지역자활센터로의 전환에서 나타난 주요 쟁점

- 1) 사회적협동조합으로의 전환 과정과 그 이후의 변화에 대한 인식
- 지역자활센터의 사회적협동조합으로의 전환 과정을 살펴보면, 시범사업에서 설정한 프로세스에 따라 진행. 그러나 내부에서 전환의 결정에서 핵심적 주도자는 센터장. 물론 센터장의 일방적 판단으로 시범사업 참여가 결정된 것은 아니며, 대부분 신중하게 판단해서 결정했고, 구성원들의 합의가 바탕이 되었음. 다만, 지역자활센터의 시스템 자체가 위계적인데다 정부의 정책적 판단에 따라 외부 기회가 주어진 것이기 때문에 전환 과정에서 사회적협동조합으로서 의미 구현과 조직 체계에 대한 상은 미비.
  - 지역자활센터의 사회적협동조합으로의 전환 배경에는 크게 다섯 가지가 작용

<표> 사회적협동조합 전환 배경

연번	전환 이유	내용
1	새로운 법인에 대한 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비법인이라는 지위가 갖는 한계(공신력) 극복</li> <li>• 모법인의 역할 또는 책임성의 취약</li> </ul>
2	운영비 제약 해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종사자 처우 개선 및 비정규직 처우 불균형 해소 필요</li> <li>• 사업 운영상 소요되는 운영비 문제 해결</li> </ul>
3	지역사회에서의 역할에 대한 고민	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈곤 문제에 대응하는 지역의 중추적 거점으로서의 역할을 하기 위해서는 제도화된 자활사업만으로는 한계 → ‘자활사업을 넘어선 다양한 사업 진행 도모 필요’ + ‘사회복지시설로서의 위상을 넘어선 지역사회조직으로서의 역할’</li> </ul>
4	효과적인 자활지원 방안 강구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자활사업 참여주민의 자활경로 다변화 및 적극적인 참여 유도 필요성</li> <li>• 자활기업의 지속가능성 문제 해결</li> </ul>
5	지역자활센터의 차별화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2개 이상이 위치한 경우 차별적인 형태로 기관 운영</li> </ul>

vi 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

- 전환 이후의 변화 중 더 높은 수준의 효과성 달성 여부를 제외하면 크게 조직 문화에서의 변화와 지역사회에서의 역할 확장 경험이 드러남. 먼저, 조직 문화에서의 변화는 ‘기관 내부 관계에서 수평적 문화의 확장’과 ‘조직원으로서의 책임성 강화’라는 두 가지가 나타남. 둘째, 지역사회에서의 역할 확장은 사회적경제와의 교류 확장 및 지역내 사회적경제조직으로서의 위상 증진으로 나타남.
- 하지만 사회적협동조합 지역자활센터가 기반할 수 있는 제도 미비 또는 불안정성은 사업 및 조직 운영에서 많은 문제점을 낳고 있기도 함.

2) 전환 이후 발생한 주요 문제 - 제도적 측면을 중심으로

- 전환 이후 발생한 주요 문제는 크게 세 가지. 첫째, ‘사회복지시설로서의 성격 유지’가 가져온 문제점. 둘째, 지침의 ‘지자체에 의한 사전 승인’ 조항이 가져온 문제점. 셋째, 회계 및 세무의 복잡함.
- 전환 이후 발생한 주요 문제중 첫째인 ‘사회복지시설로서의 성격 유지’는 지역자활센터를 호명할 때 사회적협동조합 지역자활센터인지, 시설인 지역자활센터인지를 모호하게 하는 상황을 만들었고, 이후 ‘법인의 정체성과 시설의 정체성간의 충돌 발생’을 계속 야기.
- 전환 이후 발생한 주요 문제 중 두 번째인 지침의 ‘지자체에 의한 사전 승인’ 조항은 사회적협동조합으로서의 자율성을 훼손하고 있다는 지적과 함께 지자체 담당자의 판단에 의해 지침에도 명시된 지역자활사업지원비의 이월이 차단되고 있어 중장기적 사업 운영을 시도하기 어려운 상황을 만들고 있으며, 기관의 운영에도 어려움을 주고 있다는 지적.
- 전환 이후 발생한 주요 문제 중 세 번째인 회계 및 세무의 복잡함은 사회적협동조합임에도 여전히 사회복지시설인 지역자활센터로 위치 지워져 있기에 기관이 감당해야 할 업무가 복잡해졌다는 것.

4. 표준 모델 개발을 위한 주요 전제

- 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준 모델을 개발하기 위해서는 사회적협동조합 지역자활센터들이 보여주는 긍정적 효과 못지않게 중요

한 전제들이 존재.

- 첫째, 남은 시범사업 기간 동안 사회적협동조합 지역자활센터가 안정적으로 사업을 수행하면서 지역사회에 자리매김할 수 있는 정부의 지원 필요. 특히 혼란을 야기한 ‘법인-시설 위탁형태’를 재고해야 할 것이며, 공동 프로젝트와 같은 것을 시도해야 할 것임.
- 둘째, 시범사업이 유형다변화라는 관점을 재고하고 기능다변화에 초점이 맞춰져야 함. 그것은 엄밀히 말해서 시범사업의 취지가 비법인인 지역자활센터가 사회적협동조합이라는 법인격을 갖는 것이고 공공부조형 근로연계복지기관이라는 역할과 기능에서 사회적경제 영역에서 본격적인 역할과 기능을 수행하는 것으로 전환하는 것으로 이해할 수 있기 때문.
- 셋째, 지역자활센터가 사회적협동조합으로 전환한다는 것은 사회적경제 생태계에서 작동함을 의미. 따라서 지역자활센터가 사회적경제 생태계에서 어떤 역할과 기능을 수행해야 하는 것인지에 대한 정부의 분명한 입장이 있어야 함.
- 넷째, 사회적협동조합 지역자활센터는 협동조합기본법에 의해 설립된 협동조합이므로 협동조합으로서의 정체성이 보장되어야 함.
- 다섯째, 새롭게 개발되는 모형은 자활지원 인프라로 인정되어야 함.

### 3장 시범사업의 효과성 분석

#### 1. 사회적협동조합 전환 지역자활센터의 현황

- 사회적협동조합 전환 지역자활센터 10개의 주요 현황을 표준형, 확대형 이면서 도시형과 도농복합형이 주요 형태라고 할 수 있음.
- 조직현황에서는 2019년 기준 조합원수는 평균 19.9명이며 이사회 구성은 6-15명 규모로 주요 형태는 생산자, 소비자, 직원, 자원봉사자, 후원자로 구성됨.

#### 2. 사회적협동조합 전환 지역자활센터의 효과성

viii 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

- 시범사업의 효과성을 분석하기 위하여 재직종사자 수, 자활사업 참여자 수, 사업단 수, 재정현황을 일반지역자활센터의 비교하여 분석함.
- 재직 종사자수는 11.8명이며 자활사업 참여자수의 경우 전체적으로 10개 센터의 평균은 2017년 96.2명, 2018년 96.5명, 2019년 118.6명으로 점차 증가추세임. 이런 현황은 일반지역자활센터보다 높은 수준임.
- 사업단 수는 2019년 10.8개로 일반 지역자활센터(평균 12개) 보다 낮았으며 재정현황의 경우 10개 센터가 일반지역자활센터 보다 약 1.5배~2배 높은 수준임.

3. 사회적협동조합 전환 지역자활센터의 시범사업 성과평가 결과분석

- 성과평가분석 결과 성과지표별 변화율(성과목표 달성 증감률)은 2015-2019년 동안 10개 센터 중 8개 센터에서 최소 63%에서 ~ 최대 357% 성과지표 달성 변화율을 보였고 변화율의 평균은 약 192.50%로 산출됨.
- 주요 지표별로 보면 매출액, 직원증가율(일자리 창출)은 지속적인 증가로 성과를 보였으며 다만 사회적 가치 실현의 경우 상대적으로 낮은 수준임. 성과지표 세부내용을 보면 지속가능성, 성장가능성 지표에서는 변화율(증감률)이 높은 수준으로 성장추세라고 분석할 수 있지만 조합가치실현은 상대적으로 낮은 수준임
- 사회적 가치 달성정도를 사회적 가치 지표로 분석한 한 결과 10개 센터 사회적 가치는 최소 2.79 ~ 최대 4.57(5점 만점 기준)에서 전체 평균은 3.79로 보통 수준임. 사회적협동조합 전환 지역자활센터의 사회적 가치에서 사회적 가치지향, 민주적 의사결정, 지역사회협력, 이윤의 사회적 환원 등의 성과는 비교적 긍정적임.
- 시범사업의 성과를 확인하기 위해서 센터장 및 실무자 집담회를 실시한 결과 주요 성과는 사회복지와 사회적경제 두 가지 영역의 사업 확장파 연대 강화, 지역에서 자활과 빈곤문제 해결을 위한 다양한 사업의 확대, 일자리 창출을 통한 사회적 취약계층의 새로운 지원, 사업에 대한 책임

감, 활발하고 적극적인 의사개진과 소통 등임. 이런 성과뿐만 아니라 필요한 전략과 과제로 보건복지부의 일관된 정책 방향과 비전제시, 센터와의 지속적인 소통, 사회적협동조합을 통한 건강한 일자리 창출, 사회적협동조합의 고용 지원 등이 제시됨.

## 4장 지역자활센터의 사회적협동조합 전환모형(안) 및 제도개 선사항

### 1. 시범사업 모형 출범에 대한 평가

- 2015년의 전환 모형은 정부의 정책 의도에 어느 정도 부합했으나 법인과 센터의 동일 명칭으로 '내가 나에게 위탁을 주는' 기형적 구조 발생. 이를 개선하고자 사회적협동조합 지역자활센터 법인에 지역자활센터를 위탁하는 모형이 제시되었으나 결과적으로 지역자활센터의 사회적협동조합 전환이라는 시범사업의 목표는 소멸. 대안으로 제시되는 표준 모델은 사회적협동조합으로 '전환'이 이뤄진 모양새를 갖춰야 하며, 자활지원 인프라여야 함.

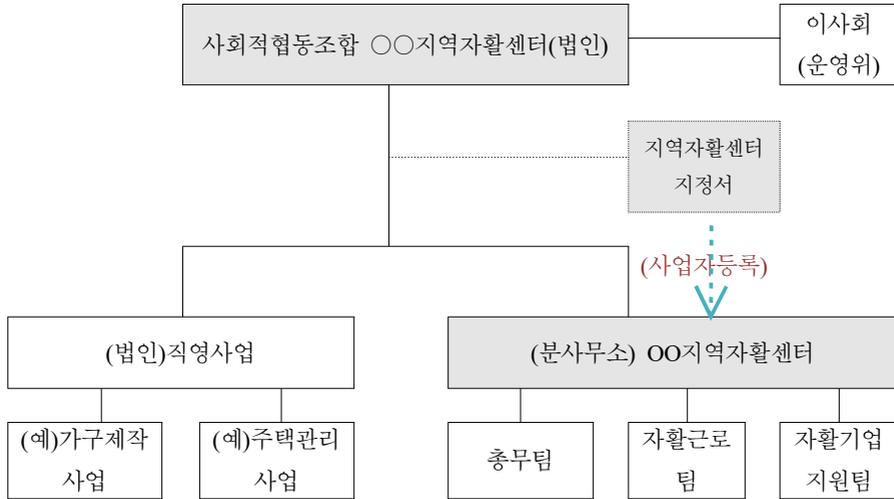
### 2. 대안 모형(안) 제시

#### 1) 대안 모형 1- 분사무소 설치형

- 법인인 사회적협동조합 지역자활센터가 지역자활센터를 지정받아 사회적협동조합의 분사무소로 운영하는 구조. 따라서 사업자 등록을 할 때 지역자활센터 지정서를 제출한다면 분사무소가 사회복지시설로 인정을 받을 수 있고 또한 사회적협동조합의 분사무소이므로 사회적경제 조직의 사업체로서 성격을 지님. 그러나 법인에 지역자활센터를 위탁 주는 형태이므로 '전환'은 아님.

x 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

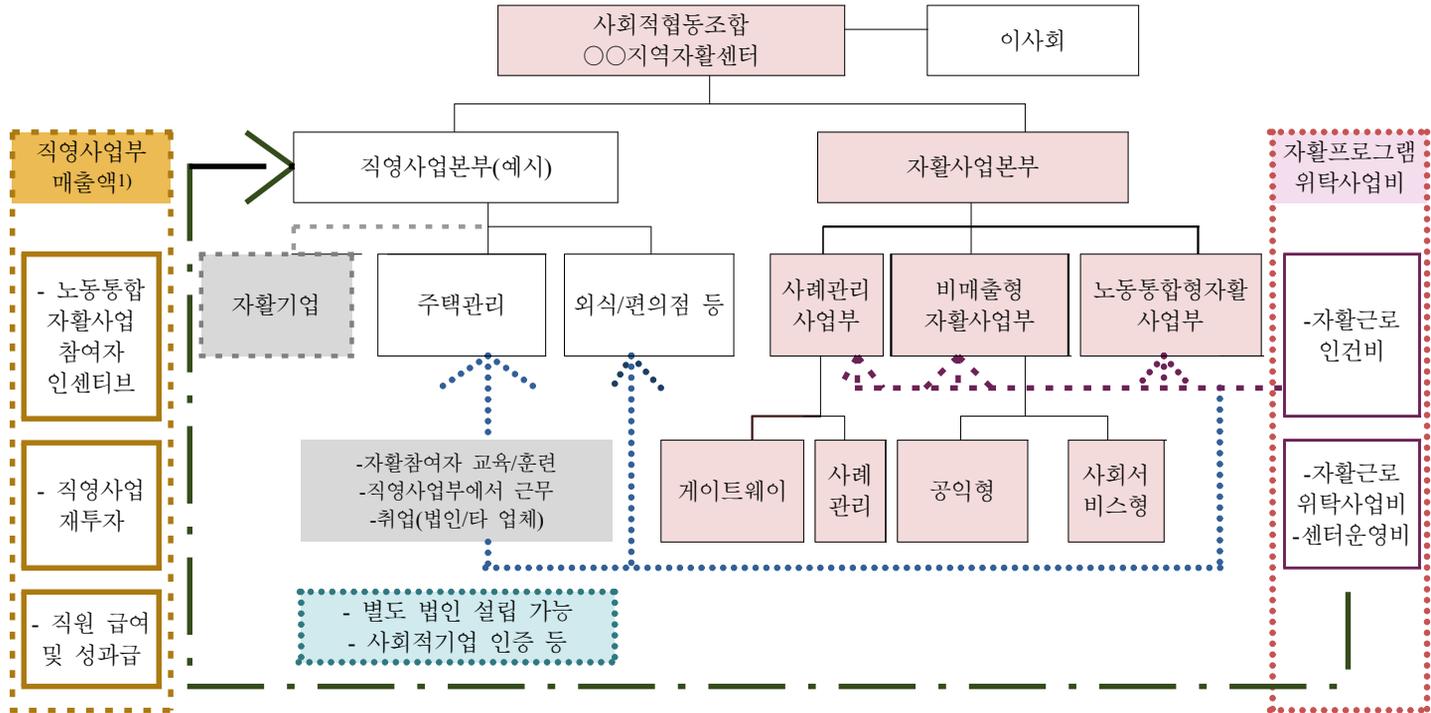
<그림> 분사무소 설치형



- 또한 몇 가지 단점이 발생하는데, 첫째, 분사무소의 분사무소를 설치할 수 없으므로 별도의 사업자 등록이 필요한 자활사업을 수행하기 어려움. 둘째, 부득이 별도의 사업자 등록을 할 경우 법인인 사회적협동조합 지역자활센터의 분사무소로 등록해야 하기 때문에 회계 및 성과 입력 과정의 혼란 가능성. 셋째, 분사무소로 등록된 자활사업의 법인세 신고 납부 의무 발생 가능성. 넷째, 기존의 지역자활센터 위탁 체계와 같은 연장선에 있기에 유형다변화 시범사업의 명분 소멸. 다섯째, 시범사업의 명분이 사라질 경우 사회적협동조합 지역자활센터에 제공했던 혜택과 의무의 원상 등을 둘러싸고 혼란 발생 가능성.

## 2) 대안 모형 2- 자활프로그램 위탁형

<그림> 자활프로그램 위탁형



1) 자활기업 매출 제외함. 자활기업 매출액은 자활기업에서만 사용함.

xii 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

- 자활프로그램 위탁형은 지역자활센터가 사회적협동조합 ○○지역자활센터로 인가를 받은 후 그 이름으로 사업자 등록. 따라서 지정서가 필요치 않으며, 지역자활센터가 더 이상 사회복지시설이 아님. 조직은 (가칭)직영사업본부와 (가칭)자활사업본부로 운영.
- 자활사업본부는 자활사업 참여자 위탁관리, 사례관리 및 자활근로 운영. 자활근로는 매출이 발생하지 않는 (가칭)비매출형 자활사업부와 매출이 발생하는 (가칭)노동통합형 자활사업부로 운영. 노동통합형 자활사업 참여자들은 법인의 직영사업체에 참여해 훈련과 작업 진행. 자활프로그램 위탁사업비는 <계획인원 ×1인당 위탁사업비>로 구성하며, 1인당 위탁사업비는 ‘센터운영비(70%)+자활근로 인건비 총액/자활사업 위탁계획인원’으로 구성.
- 직영사업본부는 자활사업 이외의 법인 사업체를 운영하면서 자활사업본부의 노동통합 프로그램과 결합. 이는 노동 역량이 있는 자활사업 참여자들의 노동시장 진입을 유도하고, 직영사업의 강화를 도모하자는 취지
- 자활프로그램 위탁형의 전제는 협동조합의 정체성을 확립하고 자율성을 침해받지 않도록 운영되는 것에 있음. 따라서 보조금에 대해서는 증빙과 감사가 의무화되어야 하지만 직영사업체의 매출에 대해서는 자율권이 보장되는 방식을 가져야 함. 따라서 이 모형은 시범사업의 취지를 가장 잘 살리는 모형
- 자활프로그램 위탁형의 안정적 자리매김을 위해서는 첫째, 5년 이상 절대 평가 방식으로 성과평가를 실시하며 일정 성과 수준을 상회하면 프로그램을 재위탁하도록 제도 설계 필요. 둘째, 자활프로그램 참여자 위탁 관리 범위, 프로그램 위탁 기관의 의무, 참여자 인센티브 제공 의무의 범위, 성과 목표 설정과 평가 방법 등의 기준 설계. 셋째, 사회복지시설정보시스템 사용 의무 해소와 자활정보시스템은 자활근로사업 참여자 관련 부분만 사용하도록 개선. 넷째, 국민기초생활보장법의 개정을 통해 사회적협동조합 지역자활센터를 자활지원체계에 추가. 다섯째, 사회적협동조합 지역자활센터의 주사업을 ‘위탁사업형과 다른 유형’의 혼합형으로 변경 검토. 여섯째, 사회적협동조합 지역자활센터도 자활기금을 활용할 수 있도록 지침에 반영. 일곱째, 법인세법 시행령 개정 또는 조세특례제한법 개정 등을 통해 법인세 신고 의무 면제 추진.

### 3. 제도개선 사항

- 위의 여섯째 사항과 동일

### 4. 향후 준비 사항

#### 1) 정부의 역할

- 첫째, 시범사업의 성과가 양호하다면 본사업화 추진. 둘째, ‘법인-시설 위탁 형태’를 버리고 이 연구에서 제시한 지침 및 법의 개정에 착수. 셋째, 대안 모형 2에 부합하는 표준 운영 매뉴얼 제작 준비. 넷째, 사회적협동조합 지역자활센터가 창출하는 사회적 성과를 평가할 수 있는 지표 개발 작업 착수

#### 2) 연합회의 역할

- 연합회는 ‘공동 프로젝트 조직’, ‘회원 조합에 대한 교육·훈련’, ‘회원 조합에 대한 통제 권한 행사’, ‘정책 생산 및 대정부 교섭’ 등을 중요한 역할로 수행해야 함.

#### 3) 지역자활센터의 역할

- 첫째, 조직의 성장에 대한 비전을 갖춰야 함. 둘째, 사회적경제 조직체로서 역할을 감당할 수 있도록 조직의 역량을 키워야 함. 셋째, 대안 모형 2에 부합할 수 있는 사업의 조정이 필요.

## 5장 결론

- 이 연구는 두 개의 표준 모델을 제시. 대안 모형 1은 자활지원 인프라이 되, 사회적협동조합으로 ‘전환’은 아님. 대안 모형 2는 사회적협동조합으로 ‘전환’한 모델이되, 자활지원인프라이기 위해서는 국민기초생활보장법과 지침의 개정 필요. 사회적협동조합으로의 전환이라는 취지를 살리려면 대안 모형2가 시범사업 후 진행될 본사업의 모델이어야 함.

xiv 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

- 연구의 함의는 다음과 같음.

첫째, 유형다변화 시범사업 기간 중에 발생했던 문제의 원인 규명

둘째, 애초 시범사업의 취지를 살릴 수 있는 모형을 제시

셋째, 시범사업의 취지를 살릴 수 있는 모형이 작동할 수 있는 방안 제시

넷째, 사회적협동조합 지역자활센터의 성과가 긍정적임을 확인

다섯째, 2개의 표준 모델 제시로 탄력적 대처 가능케 함. 단, 궁극적인 제안 모델은 대안모형 2.

- 향후 다음과 같은 정책 필요.

첫째, 시범사업 잔여 기간 동안 신규 전환 중단

둘째, 사회적협동조합 지역자활센터의 표준화 사업 개발

셋째, 사회적협동조합 지역자활센터의 사회적 성과 측정 가능한 지표 개발

넷째, 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 매뉴얼 제작 및 배포

## 제1장 서론

### 1. 연구 배경과 목적

자활사업은 제도화된 이래 노동연계복지 제도이자 탈수급 및 탈빈곤 정책으로서 많은 역할을 수행해왔다(백학영·김경휘·한경훈, 2018). 이 과정에서 비록 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 병존해왔지만, 적어도 지역자활센터를 중심으로 한 자활사업의 전달체계가 제도와 지역사회 속에서 뿌리를 내렸기에 빈곤층의 다양한 문제들이 근로 활동을 매개로 일정하게 완화될 수 있었음은 부인할 수 없다. 이런 가운데 정부는 2014년부터 지역자활센터를 사회적협동조합으로 전환하는 유형다변화 시범사업을 진행하고 있으며, 모두 21개 지역자활센터가 시범사업 수행기관으로 선정되어 사회적협동조합으로 전환한 실정이다.<sup>1)</sup>

지역자활센터가 사회적협동조합으로 전환하는 것은 어떤 의미에서는 커다란 실험이기도 하다. 그것은 크게 두 가지 점에서이다. 하나는 지역자활센터가 자체적으로 법인격을 갖지 못하고 있기에 빈곤층의 자활에 도움이 될 수 있는 여러 추가적인 활동을 조직하는데 애로가 크다는 지적이 현장에서는 오래 전부터 있었다는 점이다. 또 하나는 자활사업이 국내 사회적경제 담론의 근원지이자 실제 사회적기업이나 협동조합 등을 다수 배출하고 있음에도 지역자활센터 자체가 사회복지시설이기에 사회적경제와 관련한 정책과 담론, 그리고 실천 현장에서 주변부에 위치에 있기 때문이다. 지역자활센터의 사회적협동조합 전환은 이러한 점들에 대한 해법이 될 가능성을 지닌다.

그럼에도 불구하고 지역자활센터의 사회적협동조합 전환은 지역자활센터 내부의 자발적 의지가 표출된 결과물이기보다는 정부의 정책적 의지가 강하게 투영된 산물이다. 이미 그 이전부터 다양한 형태로 자활사업의 외형적 성과물을 강조하기 시작했던 정부는 이즈음 지역자활센터의 자립을 요구하는 의견들을 제출하기 시작했고, 정부의 보조금에 의존하는 사업 형태를 벗어나 다양한 사업을 지역사회에서 모색할 것을 주문하기 시작했었다. 이러한 상황에서 시작된 2014년의 지역자활센터 유형다변화 시범사업은 이미 내부에서 다양한 이유로 조직

1) 시범사업에 참여한 지역자활센터는 모두 21개이나 이중 1개소가 지정 취소되어 현재는 20개소가 시범사업을 수행하고 있다.

## 2 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

형태와 시스템의 변화를 모색해야 할 필요성을 느끼던 일부 지역자활센터에게 전환점으로 작용하였고 그 결과 일부 지역자활센터들이 사회적협동조합으로의 전환을 택하게 된다.

이러한 전환은 일반적인 조직 모델로서의 사회적협동조합이라기보다는 자활사업의 수행을 일차적인 정체성으로 갖는, 즉 특정한 목적에 부합된 ‘특수한’ 사회적협동조합의 출현이었다. 그런데 지역자활센터 유형다변화 시범사업은 지역자활센터가 서 있는 제도적 기반과 사회적협동조합이 서 있는 제도적 기반 간의 간극을 충분히 검토하지 못한 상태에서 시작되었고, 그 결과 운영 과정에서 다양한 문제에 직면하였다. 이 문제를 해소하지 않으면, 향후 지역자활센터가 사회적협동조합으로 전환하고 지역사회에서 성장하는데 걸림돌로 작용할 가능성이 크다. 따라서 사회적협동조합으로의 전환이 지역자활센터의 바람직한 방향성 정립에 도움이 될 수 있다는 낙관적 진단이 있었음에도(주수원, 2014), 아직 사회적협동조합 지역자활센터의 미래는 불투명한 실정이다.

사실 사회적협동조합이라고 하는 제도의 선택에는 다양한 원인들이 작동하고 있으며(민윤경·홍경준, 2019), 자생적 생존 가능성에 대한 우려의 시선도 존재한다(이철선, 2013). 그럼에도 불구하고 우리 사회 전반에 걸쳐 사회적협동조합은 점차 활성화되는 경향을 보여주고 있으며, 사회성과라든지 고용창출 효과의 측면에서 높은 평가를 받고 있다는 결과도 존재하는 것은 분명하다(최은주 외, 2019). 자활사업과 협동조합의 관계 역시 예외가 아니다 실제로 자활사업이 가지고 있는 구조적 한계로 인해 자활사업의 결과물로서 협동조합으로 전환하는 것에 대해서는 일정 부분 우려가 지적되기도 하였다(김정원, 2012a). 그럼에도 불구하고 자활사업과 협동조합의 접목은 실천과 이론의 장에서 꾸준히 진행되었다. 특히 최근에는 지역자활센터가 사회적협동조합으로 전환할 경우 그것이 자활 경험에 긍정적 영향을 미쳤음을 보고하는 연구가 나오기도 했다(지규옥, 2018).

하지만 현재 진행 중인 지역자활센터 유형다변화 시범사업은 사회적협동조합과 지역자활센터가 서로 다른 근거법을 기반으로 하고 있는데다, 각 근거법에 따른 사업목적이나 운영방식이 달라 시범사업에서 여러 문제점을 노출하고 있다. 따라서 이러한 상황을 해결할 수 있는 제도 개선 및 사업 운영에 대한 방안을 제시할 필요가 있다. 또한 시범사업의 종료를 앞두고 본사업화 여부를 결정해야 하는 시점에서 시범사업에 대한 평가도 필요한 상황이다.

무엇보다도 지역자활센터가 ‘사회적협동조합’이라는 조직적 틀을 선택해야 한다면, 뚜렷한 목적과 경로, 그리고 모델이 중요하며, 지속가능한 운영을 위한 지원책이 도출되어야 한다. 이에 이 연구는 2015년부터 시행되고 있는 지역자활센터 유형다변화 시범사업을 진단하는 것을 통해 다음과 같은 목적을 달성하고자 한다. 먼저, 시범사업이 도출해낸 문제점을 분석하고 성과를 제시한다. 둘째, 이를 바탕으로 사회적협동조합 전환 지역자활센터의 표준모델을 제시한다. 셋째, 이 연구가 제시하는 표준모델이 가능할 수 있는 지침이나 법령 등 제도개선 방안을 마련한다. 이러한 시도는 사회적협동조합 전환 지역자활센터의 지속가능성을 확장하는데 도움을 줄 것이다.

#### 4 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

##### 2. 연구 방법 및 내용

지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델을 도출하기 위해서 이 연구는 다양한 방법을 활용했다.

먼저, 선행연구를 검토하고 그간 지역자활센터 유형다변화 시범사업에서 생산된 기초자료들을 살펴봤다.

둘째, 현장 관계자들과 집담회를 진행했다. 집담회를 진행하기 전에 먼저 시범사업에 참여한 지역자활센터들을 대상으로 사전 조사지를 배포해 전반적인 개요를 파악하고 이를 바탕으로 반구조화된 질문지를 사전에 배포했다. 집담회는 모두 세 차례에 걸쳐 진행되었는데, 센터장 집담회 2회(8월 7일, 10월 27일)와 실무자 집담회 1회(8월 11일)를 진행했다. 1회차 센터장 집담회는 시범사업에 대한 현장의 관점과 태도를 파악하는 것이 초점이었다. 실무자 집담회는 센터장들만의 관점과 태도가 아닌 실무자들의 관점과 태도를 파악해서 좀 더 종합적인 판단을 하기 위한 목적으로 진행했다. 이렇게 두 차례의 집담회를 마친 후 연구의 진행 과정에서 좀 더 추가적인 의견과 연구진들이 도출한 모형(안)에 대한 현장의 의견을 청취하고자 2회차 센터장 집담회를 진행했다.

셋째, 자문진을 구성해 자문을 받았다. 자문은 현장의 문제의식에서 포착된 내용들에 대해 해결방안 도출하기 위해 진행했다. 자문진은 사회적협동조합 현장 전문가 1명, 회계사 1명, 그리고 자활 현장 전문가 1명으로 구성했으며, 연구 시작 전에 한국자활복지개발원이 받은 법률자문도 참조를 하였다.

넷째, 현장 탐방을 진행했다. 현장 탐방은 사회적협동조합 지역자활센터의 사업 현장을 방문해서 현황을 파악하고 실무자 및 조합원들의 의견을 청취하기 위한 목적으로 진행했다. 모두 4개소의 사회적협동조합 지역자활센터를 방문했다. 이밖에 현장 탐방을 진행하지 않은 기관 중 2개소에서는 해당 지역자활센터의 직영사업에 대한 자료를 추가로 입수하기도 했다.

다섯째, 시범사업의 효과성을 평가하기 위해 자활정보시스템의 자활실적자료와 협동조합 경영공시자료를 분석했으며, 별도로 설문조사도 진행했다. 효과성 평가를 위한 시도를 좀 더 구체적으로 소개하면 다음과 같다.

<표 1-1> 효과성 평가 분석을 위한 기준

평가방법	평가대상 <sup>2)</sup>	평가기준과 자료	
		내부평가	10개 기관
외부평가	10개 기관 과 타 지역자활 센터	-	자활정보시스템 실적자료
전환 전 후 비교 평가	10개 기관(시범사업기준)	설문조사 성과지표 (2015_2019)	-

효과성 평가 분석을 위한 기준은 <표 1-1>과 같다. 이를 위해서 2차 자료분석 으로서 10개 센터의 자활정보시스템의 자활실적자료와 협동조합 경영공시자료를 토대로 2차 자료분석을 수행하였다. 첫째, 지역자활센터 전체 자활정보시스템 현황자료(조직, 인력, 재정, 사업)에서 2015~2019년의 실적자료를 분석하였다. 둘째, 성과평가자료는 협동조합 경영공시 10개 기관 경영공시자료 (2015~2020)가 설문조사 ‘성과지표’에 포함되어 성과지표를 중심으로 분석하였다.

설문조사는 다음과 같이 진행했다.

■ 조사개요

- ① 조사제목: 지역자활센터 사회적 협동조합 전환 모델 개발 위한 실태조사
- ② 조사일정: 2020년 9월 중에 배포하여 수거(최종 설문지 수거 10월 30일)
- ③ 조사대상: 2015~2019년 유형다변화 시범사업 11개 센터 중 10개

조사를 위한 자료수집은 각 센터 대표자를 통해서 이메일로 수거하였으며 설문지 조사과정은 초안 개발, 사전조사(검토), 전문가 2인의 내용타당도 검증, 본 조사, 수거, 분석의 과정을 통해 수행되었다. 조사 내용은 다음과 같다.

2) 평가 대상은 11개이어야 하나 1개소가 지정 취소되었기에 10개소로 국한했다.

6 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

<표 1-2> 효과성 평가 분석을 위한 기준

항목	세부내용	비고
1. 현황	1) 기본현황: 지역, 전환 전 모법인, 규모유형, 지역유형, 전환 후 사업유형 조합원 유형(2019년 기준) 2) 조직 사업현황(2019년 기준): 자활사업, 자체사업 3) 정관 사업(정관기재 주요사업)	
2. 제도적 기반	4) 사회복지시설 자격 유지여부 5) 지역자활센터 명칭 사용 여부 6) 지역자활센터 사회적 협동조합 전환 이후 운영에서 나타난 문제	
3. 성과지표	7) 지역자활센터에서 전환한 사회적협동조합 시범사업 성과지표	백학영 외 (2017)
4. 사회적 가치	8) 사회적 경제조직의 사회적 가치 (사회적 가치와 경제적 가치)	한국사회적 기업진흥원
5. 역할과 과제	9) 보건복지부의 역할과 달성된 성과	
	10) 시범사업 연합회의 역할	
	11) 사회적협동조합으로의 전환이 계속될 경우 준비사항	

한편, 시범사업의 효과성을 분석하기 위한 구조는 설문조사를 토대로 하여 사전조사, 센터 실무자에 대한 집담회, 현장탐방자료, 그리고 기타 우수사례를 종합하여 분석하였다. 설계는 <표 1-3>과 같다.

<표 1-3> 분석설계

영역	분석방법	비고
센터현황	- 설문조사 분석 - 사전조사 분석	-
효과성 분석	- 기존 지역자활센터와 사회적협동조합 지역자활센터 현황 비교 분석	한국자활복지개발원 제공 자료
성과평가	- 설문조사 - 집담회 - 현장탐방 - 기존 사례	설문조사 집담회 녹취록 현장탐방 자료

이와 같은 연구 방법을 사용해서 진행한 이 연구의 내용은 다음과 같다. 먼저,

2장에서는 사회적협동조합 지역자활센터가 등장한 의미와 주요 쟁점을 다뤘다. 구체적으로는 자활사업과 협동조합의 관계를 짚어보고 본사업화를 준비하는 과정에서 참고를 하기 위해 사회적협동조합으로 전환한 지역자활센터의 참고 사례를 살펴봤다. 그런 다음에는 사회적협동조합 지역자활센터로의 전환에서 나타난 주요 쟁점들을 짚어보고 이 연구의 핵심 목적인 표준 모델 개발을 위한 주요 전제들을 제시했다.

3장에서는 유형다변화 시범사업의 효과성을 분석했다. 따라서 사회적협동조합으로 전환한 지역자활센터들이 어떠한 성과를 보였는지 제시하는 것이 3장의 주요한 목적이다. 구체적으로는 사회적협동조합 지역자활센터의 현황을 살펴보고 사업의 효과성을 분석한 뒤, 성과평과 분석 결과를 제시한 후 분석의 전체 결과를 요약 제시하는 것으로 구성했다.

4장에서는 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델을 제시했다. 사실상이 연구의 핵심이다. 지역자활센터와 사회적협동조합의 근거법이 다른 상황에서 2장과 3장에서 제시된 분석 결과를 종합해 찾아낸 최적의 모델이다. 모델은 두 개로 제시하나 실질적으로 이 연구가 제안하는 표준모델은 ‘대안 모형 2’이다. 표준모델을 제시한 후에는 ‘대안 모형 2’에 맞춰서 제도개선 사항을 종합 정리한 후에 향후 이를 위해 준비해야 할 사항을 제안했다.

끝으로 5장에서는 연구의 결과를 정리하고 연구의 함의와 향후 사회적협동조합 지역자활센터와 관련해 보완해야 할 정책적 대처 사항을 제시했다.

## 제2장 사회적협동조합 지역자활센터 등장의 의미와 주요 쟁점

### 1. 자활사업과 사회적협동조합의 관계

#### 1) 사회적협동조합의 성격과 의미

협동조합기본법에 의하면 사회적협동조합은 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직인 협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합을 지칭한다(협동조합기본법 제 2조). 따라서 한국의 법적 규정에 의하면 사회적협동조합은 ① 사업조직이지만 비영리적인 방식으로 조직이 운영되어야 하며, ② 활동의 초점은 지역사회공헌이어야 하 되, ③ 그 방법은 지역주민들의 권익·복리 증진이나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공이라고 할 수 있다.

그러나 잘 알려져 있듯이 사회적협동조합은 이탈리아에서 등장해서 퍼져나간 협동조합 유형이다. 한국의 사회적협동조합에 대한 문제의식 역시 이탈리아 사회적협동조합의 역사와 경험을 수용한 것이다. 또한 이탈리아의 사회적협동조합은 이탈리아형 사회적기업이기도 하다.<sup>1)</sup> 그런데 사회적경제의 역사에서는 20세기 후반 사회적기업을 중심으로 재등장한 사회적경제의 활성화를 신사회적경제로 규정하기도 한다. 이는 사회적협동조합의 성격과 의미를 제대로 이해하려면 이탈리아의 사회적협동조합이 지니는 고유성과 신사회적경제라는 보편성을 함께 살펴봐야 함을 의미한다.

이탈리아에서 사회적협동조합이 법적 근거를 가지게 된 것은 1991년이다. 그러나 사회적협동조합이 보여준 실천이 조직화된 것은 1970년대부터이다. 1970년대 말~1980년대 전반에 실업과 빈곤 문제가 심각해지고 이른바 신빈곤층이 출현하게 되고 이들에 대한 새로운 서비스 제공 및 노동 참여의 기회를 제공해야 할

1) 2000년대 초에 사회적기업을 다룬 국책연구소의 연구보고서 등에 이탈리아의 사회적협동조합의 사례가 빈번히 소개되었다.

## 제2장 사회적협동조합 지역자활센터 등장의 의미와 주요 쟁점 9

필요성이 대두되었다. 그러나 이에 대한 정부의 대응은 미흡했고 이에 시민사회 차원에서 이러한 문제를 해결하기 위한 시도를 하면서 기존과는 다른 새로운 조직형태가 등장했는데, 그것이 사회적협동조합이다. 사회적협동조합은 1991년에 들어 법제화되었다.

초기 문제의식이 형성되던 시기에는 자력으로 자금을 조달했으나 점차 제도화가 진전되고 사업과 역할이 확장되면서 공적 자금을 대한 의존도 높아지기 시작했다. 사회적협동조합에 기반하고 있는 업종과 목적에 따라 다소 차이를 보여주고 있으나 재원 조달의 비중을 보면 민간 부문과 공적 부문이 대략 3:7로 구성되어 있다. 민간 부문에서 발생하는 수입은 기부와 서비스 판매이며, 공적 부문에서 발생하는 수입은 지자체 보조금, 지자체에 대한 재화 및 서비스 판매, 그리고 381호 5조에 따른 계약<sup>2)</sup> 등으로 구성되는데 이 중 지자체에 대한 재화 및 서비스 판매가 대부분을 차지한다. 여기에 정부는 세제 및 사회보험료에 대한 지원을 제공하고 있기도 하다(타나카, 2014)<sup>3)</sup>

그런데 이탈리아의 사회적협동조합이 보여주는 활동 양상은 이탈리아만의 고유한 것이 아니라 신자유주의의 확산 속에서 나타난 시민사회의 대응의 일환으로서 보편성을 지닌다. 당시 유럽과 북미를 중심으로 신빈곤과 사회적 배제에 대응해서 경제 활동을 조직해서 사회서비스의 공급과 일자리를 창출하며 지역사회에 기여하는 것을 목적으로 한 활동들이 다양하게 나타났고, 이러한 활동을 하는 조직들을 사회적기업이라고 부르기 시작한다. 전체적으로는 신자유주의와 그것이 낳은 사회적 배제 및 연대의 파괴에 대한 대응으로 이해되곤 했고, 마치 한국의 자활사업처럼 노동연계복지의 형태를 띠곤 했으며, 복지혼합을 방법으로 하는가 하면 사회적 배제 집단의 시티즌십을 도모하는 활동으로 해석되었다. 이런 활동을 19세기 후반 이후 조직된 사회적경제와 구분하기 위해 신사회적경제라고 하기도 한다. 유럽연합의 지원을 받아 사회적경제를 전문적으로 연구하는 대표적인 집단인 EMES네트워크는 이러한 조직들을 연대, 자율성, 시민성의 가치에 기반을 둔 결사체 기반 경제 조직이라고 하며, ① 이윤을 축적하기보다는 구성원 또는 커뮤니티에 서비스의 우선적 제공, ② 자율적 경영, ③ 민주적 의사결정 과정, ④ 자본에 대해 사람과 노동을 우선시하며 이윤의 재분배를 특징으

2) 취약계층의 노동통합이 목적인 B형 사회적협동조합 중 장애인 고용 창출을 목적으로 하는 경우, 공공기관은 공공사업의 계약에 관한 규정의 예외로 사회적협동조합과 수의계약이 가능한 조항

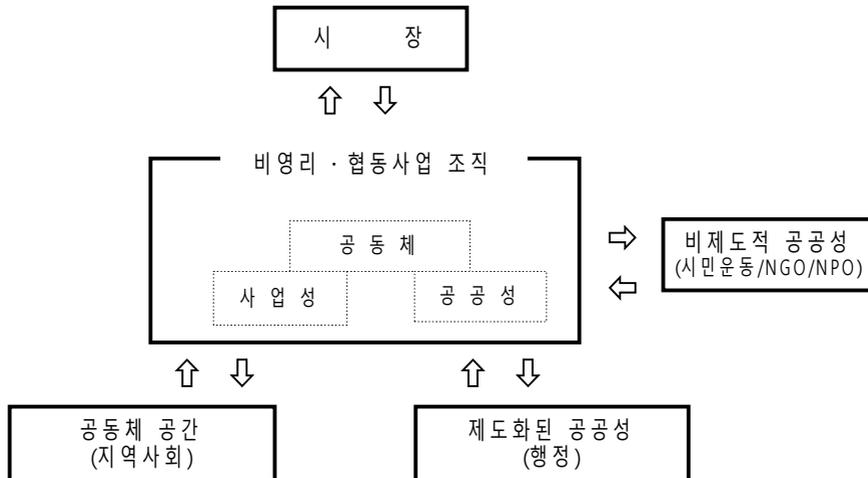
3) 이하의 이탈리아 사회적협동조합에 대한 내용은 타나카(2014)를 참조해 구성했다.

10 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

로 한다고 정의한다(Ninacs & Toye. 2002)

결국 이탈리아의 사회적협동조합은 신사회적경제라는 보편성 속에서 이탈리아의 고유성이 발현된 조직이었다고 할 수 있다. 이탈리아의 사회적협동조합이 갖는 고유성은 결사체와 기업성, 그리고 지역사회의 결합을 배경으로 한다. 결사체는 적극적 시민참여를 상징한다. 결사체는 시민들의 자발적 참여로 만들어지는 조직인데다 이탈리아의 경우 자원봉사 문화가 매우 활발해서 사회적협동조합에서도 자원봉사의 위상이 중요하다. 기업성은 사회적협동조합이 결사체이지만 경제활동을 하지 않는 결사체나 보조금에 의존하는 결사체 등과 차별성을 가지기 위한 것이다. 그래서 사회적협동조합의 고유성은 기업성과 (결사체로서의)공익성을 함께 가진 내부의 다양성과 그 상호작용을 특징으로 한다. 그리고 여기에 결합하는 것이 이탈리아 지역사회의 특징이다. 중앙집권적 정치체제의 경험 이 취약한 이탈리아는 지역사회의 자치성과 고유의 문화가 강한 편이다. 이를 바탕으로 지역사회에는 시장의 논리를 규제하는 지역의 논리, 생활의 논리가 작동한다. 가령, 지역사회의 공유재산을 보존하는 공동체적인 문화와 이를 일반화 및 법제화하려는 시도 등이 그것이다. 따라서 이탈리아는 사회적협동조합과 같은 비영리·협동사업의 자리매김에 비교적 용이한 시스템이 갖춰져 있는 편이다.

<그림 2-1> 비영리·협동사업 조직의 사회적 위치 - 외부와의 상호작용



자료: 타나카(2014: 73)에서 인용.

그리고 이러한 배경을 바탕으로 취약계층이 겪는 생활상의 어려움에 대한 대응, 사회적 배제와의 투쟁, 노동을 통한 사회참여, 그리고 사업체로서의 단련 등이 이탈리아 사회적협동조합의 고유성이라고 할 수 있다. 또한 조직의 운영은 민주적 운영을 고려해서 소규모의 조직으로 운영되며, 지역사회와의 강력한 연계를 특징으로 한다. 물론 소규모이면서 ‘규모의 이점’도 높이지 않기 위해 사업 연합조직을 활용하는 면모를 보여준다.

이탈리아의 사회적협동조합이 보여주는 이와 같은 면모는 시사하는 바를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 사회적협동조합이 거시적인 사회변동의 한 산물이고 이 사회변동에 대한 시민사회의 대응에서 출발해 사회서비스 공급과 노동통합을 중심으로 고유의 활동이 자리를 잡았다는 것이다. 둘째, 결사체적 속성과 기업성이 결합되어 있으며, 이를 바탕으로 지역사회와 부단한 상호작용을 특성으로 한다는 것이다. 셋째, 정부가 사회적협동조합에 대한 지원을 통해 공공성의 확장을 지향하고 있다는 것이다.

## 2) 자활사업의 성격과 의미

보건복지부(2020a)에 의하면 자활사업은 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 자활능력을 배양하며, 기능 습득을 지원하고 근로기회를 제공하는 것을 목적으로 한다. 이처럼 정부의 공식적인 연사를 중심에 놓고 접근을 하면 자활사업과 사회적협동조합은 특별한 접점을 찾기 어렵다. 그러나 접근의 경로를 달리한다면 자활사업은 사회적협동조합, 좀 더 넓게는 신사회적경제와 매우 친화적인 면모를 지니게 된다. 그 접근 경로는 자활사업의 내재적 특성과 자활사업의 역사이다.

먼저 자활사업의 내재적 특성을 살펴보자.<sup>4)</sup> 자활사업의 내재적 특성은 ‘노동 연계복지’, ‘민간-정부 공조에 의한 지역사회실천’, ‘사회적 배제에 대한 대응’이다.

먼저, 노동연계복지는 1990년대 이후 대부분의 OECD 국가에서 도입하고 있는 정책(노대명, 2010)으로 ‘수급자에게 유급노동의 의무 강조’, ‘적극적 노동시장정책 운영’, ‘민간 인프라를 활용한 운영’, ‘근로 옵션에 따른 사례관리 강조’, ‘노동시장 진입을 유도하는 각종 제도 운영’으로 구성된다. 자활사업은 제도 설

4) 자활사업의 내재적 특성에 대한 부분은 김정원·김연아·김현숙(2020:6-10)중 일부를 재구성한 것이다.

12 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

계 당시부터 실업 및 빈곤층을 노동시장을 통한 자립으로 유도하는 정책으로 규정되어 노동연계복지로서 정체성을 분명히 했었을 뿐 아니라 노동연계복지의 위와 같은 특성을 실제 운영 과정에서 그대로 보여주고 있다.

<표 2-1>자활사업의 노동연계복지 내용

구분	내용
유급노동 의무 강조	조건부 수급자에게 의무
적극적 노동시장정책	일자리 창출(ex: 자활근로 프로그램 운영) 취업가능성 제고 및 고용지원서비스 제공 (ex: 과거 ‘희망리본사업’, 자격증 취득 지원 등)
민간 인프라 활용	지역자활센터를 중심으로 한 민간 전달체계
사례관리 강조	Gateway 프로그램, 자활사례관리사, 희망키움통장 등
노동시장 진입 유도	자활기업 지원 프로그램, 취업지원

자료:: 김정원·김연아·김현숙(2020:7)에서 인용.

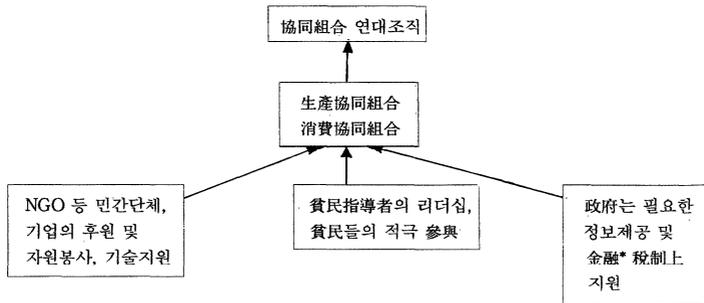
두 번째로, 자활사업이 지니고 있는 민간-정부 공조(partnership)에 입각한 지역사회실천(community based practice)으로서의 특성은 단지 정부의 자활사업을 민간 부문에 위탁하는 의미를 넘어서는 것이다. 지역사회실천은 지역사회 주민이나 각급 조직 등의 조직화(organizing)를 도모해 지역의 진보적 변화를 추구하는 활동을 의미한다. 한국에서는 특히 1990년대 도시빈민밀집지역에서 전개된 주민운동이 이의 초기 사례로 평가를 받는데, 자활사업은 바로 이 주민운동의 일환이었던 생산공동체운동에 그 뿌리를 두고 있다. 실제로 김영삼 정부 시절에 기획되었던 당시의 자활사업은 <그림 2-2>처럼 민간-정부 공조에 입각한 형태로 제시되었었다. 지역사회실천에 대한 문제의식은 2000년의 제도화 이후에도 승계되었고, 특히 ‘지역화 실천’이라는 용어를 통해 자활사업 현장의 화두로 자리매김을 하였다. 자활사업 현장에서는 “사업단 방식의 일자리 운영을 통해 취약계층들에게 노동과 재사회화의 기회를 제공”, “사회적으로 유용한 노동을 모토로 해서 지역사회에 기여할 수 있는 자활근로 운영”, “자활사업 참여자들에게 지역사회 자원을 연계해 취약한 역량을 보완할 수 있는 기회 제공” 등의 방법으로 지역사회실천의 구체적 내용을 드러내왔다(자활정책연구소, 2010).

이와 같은 지역자활센터의 지역사회실천은 사회의 제반 작동에서 배제되었던

이들을 지역사회의 장(場)으로 이끌어내는 의미를 지니고 있으며, 특히 그 과정이 지역자활센터라는 민간 인프라 단독으로 진행되는 것이 아니라 민간-정부의 공조를 공식화한 제도적 기반 위에서 진행된다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

<그림 2-2> 지역사회에 기반을 둔 민간·정부 공조체계의 구축

地域社會에 기반을 둔 民間·政府 共助體系의 構築



\* 기존 새마을事業費 및 生業資金 融資制度를 再整備하여 주로 새마을金庫와 信用組合을 활용하여 貧民들을 조직화하는 방향으로 인센티브 제공.

자료:: 권순원(1993:81)에서 인용.

세 번째로, 자활사업이 지니고 있는 사회적 배제(social exclusion)에 대한 대응은 노동연계복지를 매개로 이뤄지는 것이자 ‘노동을 통한 사회통합’이라는 지향과 맞닿는 부분이다. 노동연계복지는 종종 사회적 배제에 긍정적 효과가 있음이 지적되곤 한다(김정원, 2012b). 그것은 사회적 배제에 대한 해법으로 제시되는 사회적 포용(social inclusion)이 사회 참여(social engagement)를 내용의 하나로 제시하고 있는데, 노동에의 참여가 여기서 중요한 역할을 하기 때문이다. 즉, 노동에 참여한다는 것은 소득이 발생한다는 것을 뜻하고 노동 행위를 통해서 타인들과 관계를 맺을 수 있는 기회를 부수적으로 제공하는데다 이러한 교류는 정보의 취득으로 이어지며, 이는 자신에게 유리한 생활기회 확보에 도움이 되기 때문이다.

이어서 자활사업의 역사는 앞에서 언급한 생산공동체운동에서부터 설명을 해야 한다. 생산공동체운동은 1990년대 초 수도권의 도시빈민밀집지역에서 진행된 주민운동의 한 유형으로 지역사회실천의 일환으로서 노동자협동조합을 조직하는 활동이었다. 생산공동체운동이라는 용어는 노동이 창출하는 ‘생산’과 협동조

## 14 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

합적인 방식으로 운영되는 ‘공동체’가 결합한 용어였다. 당시 생산공동체운동의 리더들은 생산공동체의 주체를 빈민밀집지역의 주민, 즉 빈민으로 설정했다. 그리고 이들이 스스로 운영하기 때문에 자신들의 노동을 스스로 통제 및 관리할 수 있고 역량강화를 꾀할 수 있는 이상적인 틀로 구상했었다(김정원, 2012b). 이 구상과 김영삼 정부의 생산적 복지 구상이 맞물리면서 탄생한 것이 시범 자활사업이었다. 그리고 시범 자활사업이 시행된 지 얼마 되지 않아 발생한 외환위기와 함께 화두로 대두된 ‘일자리 창출’에서 자활사업의 경험이 주목의 대상이 된다. 특히 정부가 재원을 투입하고 시민사회가 일자리를 운영하되 그 일자리가 사회적으로 유용한 노동이어야 한다는 문제의식을 갖는 개념이 시민사회에서 지지를 받는다. 이러한 역사적 경험으로 인해 자활사업은 당시 한국형 사회적기업의 한 모델로 평가를 받거나(한상진, 2001), 국내 노동자협동조합의 핵심 사례로 평가를 받기도 했다(이현송, 2001). 그뿐만 아니라 후일 자활사업을 한국 사회적기업 역사에서 전사(前史)로 위치를 지우게 된다(김정원·황덕순, 2016). 사실 이 시기는 사회적경제의 세계사적 맥락에서 신사회적경제의 전환이 이뤄지던 즈음이다. 또한 한국 사회적경제의 역사에서 제도적 전환을 낳는 결정적 국면이기도 하다(김정원, 2017). 즉, 한국에서 신사회적경제라고 하는 담론과 실천, 그리고 이와 관련한 정책이 등장하는 마중물로서의 역할을 자활사업이 담당한 것이다.

자, 이제 정리를 해보자. 자활사업의 내재적 특성을 정리하면 자활사업은 사회적 배제 완화가 목적이며, 이를 위한 방법이 노동연계복지이고, 그것을 위한 수단이 지역사회실천이라는 특성을 갖는다. 이는 신사회적경제가 보여주는 전형이다. 이탈리아 사회적협동조합 역시 예외가 아니다. 또한 자활사업의 역사적 경험은 그것이 한국의 사회적경제 역사에서 제도적 전환을 낳는 마중물로서의 의미를 갖는다. 이탈리아 사회적협동조합 역시 자국 내에서 이러한 위상을 지닌다. 이런 점들로 볼 때 자활사업은 사회적협동조합의 사업들과 매우 친화적인 측면을 지닌다고 할 수 있다. 실제로 자활사업이 제도화되기 전에 사회적협동조합이 자활사업의 모델로 거론되기도 했었다(노대명·김홍일·김신양, 1999). 그러나 국민기초생활보장법에 자활사업이 포함되면서 지역자활센터가 전달체계화되고 또 몇 년 후에는 사회복지사업법상의 사회복지시설에 포함되기에 이른다. 어쩌면 아직 사회적경제에 대한 이해가 부족한데다 사회복지 인프라가 취약했던 시기였던 사회적 상황이 작용한 것으로 보인다. 이후 지역자활센터는 한편으로는 국민층을 보호하고 이들의 자활을 지원하는 활동을 하면서 사회복지시설로서의 정체

성과 사회적경제로서의 정체성이 혼합된 모습을 계속 보여왔다. 이런 가운데 2014년에 지역자활센터가 사회적협동조합으로 전환할 수 있는 기회가 제공된다. 이는 지역자활센터가 사회적경제로서의 정체성을 보다 강화할 수 있는 실험이 된다.

### 3) 사회적협동조합 지역자활센터 전환 시범사업 등장 배경과 함의

2014년에 정부는 “근로빈곤층의 안정적인 일자리 창출과 탈빈곤을 위해 지역자활센터 기능개편 및 자활기업 경쟁력 강화와 활성화를 위한 변화를 모색할 필요”를 느끼고 다양한 지역자활센터 운영모델을 개발하려는 시도를 진행한다. 그리고 2014년에 공모를 통해 5개 지역자활센터를 선정하고 지역자활센터 유형다변화 시범사업을 진행한다. 유형다변화사업은 자활사업 및 자체 사업 수행을 통해 사회적협동조합 지역자활센터로서 자생적으로 운영될 수 있음을 목표로 하였다((재)중앙자활센터, 2015).<sup>5)</sup> 이 시범사업은 2013년에 보건복지부의 의뢰로 진행된 『맞춤형 고용복지 연계 강화를 위한 자활인프라 개편방안』에 기초해서 추진된 것이다. 2013년은 박근혜 정부가 출범한 해이다. 박근혜정부는 국민기초생활보장법을 맞춤형 개별급여로 전환하겠다는 출범 이전에 이미 공약으로 내걸었으며, 고용복지연계서비스에 대한 개편을 시사했었다. 자활사업이 배경으로 하고 있는 정책 환경에 커다란 변화가 예고되고 있었던 것이다. 이에 지역자활센터의 운영 방식과 역할에 대한 정책적 고민이 이뤄질 수밖에 없었던 상황에서 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 및 기능 전환에 대한 모색으로 이어진 것이다(이인재 외, 2013). 그러나 좀 더 넓게 시야를 돌리면 2013년의 정책 환경 변화는 하나의 촉발제였을 뿐 좀 더 많은 요인들이 중층적으로 작용해서 배경을 이루고 있다.

첫 번째 배경은 2009년부터 본격화된 정부 복지 정책의 변화이다. 김대중 정부 이후 한국의 복지 공급 시스템의 대폭적인 전환과 확충이 일었던 한국에서 정권 교체로 등장한 이명박 정부는 능동적 복지를 제시하면서 ‘시장친화적’인 복지와 최소주의·선별주의 복지관을 강화한다. 이러한 기조는 자활사업에도 영향을 미친다. 대표적인 것이 2009년에 발표된 ‘자활복지선진화 프로젝트’이며, 그 한 부분으로 ‘성과중심적 자활사업’이 제시된다. 그 결과 취·창업을 통한 탈빈곤이

5) 당시 유형다변화사업 이외에 기능다변화사업도 시범사업으로 진행되었다. 그러나 이후 기능다변화 시범사업은 자취를 감췄고 유형다변화사업만 계속 되었다.

## 16 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

정책 평가의 핵심 지표가 되었고, 상품성이 떨어지는 정책 대상자는 원인을 제거하여 조속히 국가의 보호로부터 벗어나도록 하는 조치가 취해졌다. 시장화의 경향이 더욱 본격적으로 추진되면서 자활사업의 공공성 구조 또한 ‘시장친화형 공공성’으로 전환되었다(이수진, 2017). ‘성과중심적 자활사업’의 핵심은 자활사업 대상자의 취업과 그 성과에 따라 차등적으로 예산을 지급하겠다는 것이다. 이러한 경향은 박근혜 정부에도 계승되어 가는데, 이 과정에서 결합되는 것이 앞서 이야기한 고용복지연계서비스에 대한 개편 방안이었다.

두 번째 배경은 박근혜 정부에서 등장한 사회적경제 정책이다. 당시 정부 여당과 야당 모두 공히 사회적경제에 대한 정책적 관심사를 강하게 표출했었는데, 특히 경제민주화가 박근혜의 핵심적인 선거 공약 중 하나였던 것이 사회적경제 정책으로 이어진다. 그리고 2014년 정부와 여당은 사회적경제에 대한 들어 본격적인 발걸음을 내딛게 되는데 이미 앞에서 밝힌 것처럼 자활사업은 한국의 사회적경제에서 커다란 발자취를 보여온 영역이었다. 게다가 전달체제인 지역자활센터는 전국적인 인프라였고, 이를 통해 수많은 자활근로사업단이 운영되고 있었고 자활기업이 배출되고 있었다. 자활사업이 지니고 있는 노동연계복지와 복지 혼합의 속성은 20세기 후반 이후 사회적경제가 작동하는 보편적인 발판이기도 했다. 게다가 자활사업은 사회적기업육성법이나 협동조합기본법 등 사회적경제의 핵심 제도가 만들어질 때마다 지속적인 호출을 받았다. 자활사업 내부적으로도 사회적기업 육성법 제정 이전부터 자활기업을 사회적기업으로 불렀으며, 특히 한국형 노동통합사회적기업(Work Integration Social Enterprises, 이하 WISEs)으로 설정해야 한다는 주장이 있었다. 또한 2000년대 초에는 자활기업이 한국의 노동자협동조합운동의 핵심으로 평가를 받기도 했었다. 심지어 사회적경제개발 전략의 일환으로서 자활사업이 사회적경제의 핵심 인프라가 되어야 한다는 주장도 제기되었었다(김정원·이문국·전세나, 2013). 이런 상황에서 지역자활센터는 비록 사회복지시설이지만 정부의 사회적경제 정책에 호응하는 성과를 낼 수 있는 인프라이기도 했던 것이다.

세 번째 배경은 자활사업의 역사 속에서 지역자활센터에 대한 보조금 지원 방식을 개편하려는 시도가 계속 있었다는 것이다. 시범사업 시기부터 2004년까지 지역자활센터 운영보조금은 일률적인 지원 방식이었다. 그러나 기관의 규모와 활동의 다름을 고려하지 않는 일률적인 지원 방식에 대한 문제 제기가 2004년에 감사원 감사와 국정감사에서 계속 있었고 결국 2005년부터 지역자활센터의 규

모에 따른 차등 지원이 진행되고 있다. 그럼에도 불구하고 지역자활센터와 정부의 이해관계가 서로 다른 방향에서 조우하면서 보조금 지원 방식에 대한 논의는 계속 되었다.<sup>6)</sup> 2006년의 『자활후견기관 지원체계 개선 방안 연구』와 2009년의 『자활사업 인프라의 역할 모델 및 성과관리체계 개발』과 같이 보조금 지원 방식을 주요하게 다룬 연구들이 계속 되었고, 2013년의 『맞춤형 고용복지 연계 강화를 위한 자활인프라 개편방안』 역시 보조금 지원 방식을 포함하고 있었다.

2014년부터 진행된 지역자활센터 유형다변화 사업은 갑자기 시작된 것이 아니다. 이처럼 정권 교체와 함께 시도된 시장친화형 공공성에 입각한 복지정책으로 변화와 새 정부 들어 떠오른 사회적경제에 대한 정책적 주목, 그리고 꾸준히 계속된 지역자활센터 지원 방식의 변화 모색이 결합한 것이라고 할 수 있다. 실제 시범사업의 근거가 된 <맞춤형 고용복지 연계 강화를 위한 자활인프라 개편방안>에는 이러한 배경의 흔적들이 담겨져 있다.<sup>7)</sup>

그렇다면 지역자활센터를 사회적협동조합으로 전환시키려는 유형다변화 시범사업이 보여준 함의는 무엇일까?

첫째, 지역자활센터의 운영 방식과 자활사업에 큰 폭의 변화가 가능함을 보여줬다는 것이다. 사회복지시설과 사회적협동조합은 제도적 근거만 다른 것이 아니라 조직 시스템과 사업 방식, 그리고 정부와의 관계 양상도 다르다. 그런 의미에서 본다면 시범사업의 시도 자체는 매우 혁신적인 것이라고 할 수 있다. 따라서 시범사업의 결과물을 어떻게 해석하느냐에 따라 향후 지역자활센터의 운영 방식과 자활사업의 수행 방식에 변화가 발생할 가능성이 크다.

둘째, 노동통합형 사회적협동조합에 대한 새로운 가능성을 진단할 수 있는 기회를 가졌다는 것이다. 주지하다시피 이탈리아의 사회적협동조합은 사회복지서비스를 공급하는 A형과 노동통합형인 B형으로 구분된다. 자활사업은 참여대상의 성격상 오랫동안 한국의 노동통합형 모델로 규정 받았을 뿐 아니라 그것을 전문화시키기 위한 다양한 모색도 전개되었다. 그런데 지역자활센터는 자활사업을 통해서 많은 사회복지서비스를 공급하고 있다. 즉, 이탈리아와는 다른 유형의 노동통합형 사회적협동조합의 모델을 만들 수 있는 잠재력을 지니고 있는 것이다.<sup>8)</sup>

6) 여기서 지역자활센터의 이해는 정액 지원 방식으로 인건비 비중이 커지면서 운영비가 축소되는 문제에 대한 지적이며, 정부의 이해관계는 지원을 차등화함으로써 정책의 성과를 재고하는 것이었다.

7) 당시 집필진들이 이를 의도했다는 것은 아니다. 행위자가 구조로부터 자유로울 수 없듯이 이러한 배경 요인들이 자연스럽게 집필진들을 통해 투영되었다는 것이다.

## 18 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

셋째, 지역사회의 사회적경제 인프라를 확충할 수 있는 기회를 낳았다는 것이다. 최근 2012년의 협동조합기본법 제정 이후 한국에 사회적경제와 관련한 각종 담론들이 넘쳐나고 있지만 사회적경제에 대해서 지역자활센터만큼 오랜 경험과 문화를 가진 조직들은 찾아보기 힘들다. 그러나 지역자활센터는 오랫동안 사회복지시설로 규정되면서 사회적경제 영역에서 그 입지가 좁아져 갔다. 이는 최소한 지역사회의 사회적경제 조직화라는 관점에서 보면 손실이다. 지역자활센터의 사회적협동조합 전환은 이런 상황들을 개선시킬 수 있는 기회이다.

---

8) 이탈리아 B형 사회적협동조합은 전체 근로자의 30% 이상을 취약계층으로 채워야 하는데, 여기서 취약계층은 장애인, 약물중독자, 알콜중독자, 집행유예(보호관찰 probation) 중인 자들을 지칭한다. 이 중 가장 많은 비중을 차지하는 이는 정신적 문제를 가진 장애인이며, 이어서 신체 장애인과 약물중독이 뒤를 잇고 있다(松浦惠理子,2006).

## 2. 사회적협동조합 지역자활센터의 참고 사례

### 1) 전환 모형 참고 사례 - 지역아동센터와의 비교

참고 사례의 첫 번째는 지역아동센터이다. 사회복지시설인 지역아동센터는 최근 사회적협동조합이라는 법인격을 갖추는 작업이 진행되고 있어 지역자활센터의 사회적협동조합 전환과 비교해 보자. 특히 지역아동센터는 사회적협동조합으로의 전환이라는 점 이외에도 지역자활센터와 공유를 하고 있는 역사적 경험이 있다. 바로 빈민밀집지역 주민운동이다. 지역자활센터처럼 지역아동센터도 빈민밀집지역 주민운동을 배경으로 한 기관이다.

지역자활센터가 빈민들을 조직해 생산공동체를 만들어가는 것에서 출발했다고 한다면, 지역아동센터는 빈곤 아동들을 대상으로 하는 공부방 운동에서 출발을 했다. 또한 생산공동체 운동이 전개되던 지역에서는 공부방 운동도 함께 진행되었다. 단순히 함께 진행되고 만 것이 아니라 이 운동들은 당시 빈민밀집지역 주민운동의 핵심적인 방법이었다. 그래서 두 운동 모두 한국의 지역사회실천에서 중요한 부분을 차지하고 있기도 하다. 이처럼 지역자활센터와 지역아동센터는 지역사회의 빈곤 문제에 대한 활동가들의 조직적이고 헌신적인 대처가 제도화를 통해 사회복지시설화된 사례이다. 그렇기에 전형적인 사회복지사업을 통해 성장한 법인이 운영하는 경우도 있지만 그렇지 않은 경우도 많다.

사실 지역아동센터는 지역 내 취약계층 아동을 위한 최후의 복지시스템이기도 하다. 하지만 지역아동센터의 경우 워낙 소규모 사회복지시설인데다 그 숫자도 많기 때문에 모법인이 취약한 경우가 많다. 전국적으로 약 4,200여개가 활동하고 있는데, 이중 약 2,900여개가 개인이 운영하고 있을 정도이다. 운영 주체 여부와 무관하게 공통적으로 수요대비 예산부족과 전문인력 부족 등에 시달리고 있는 것으로 판단되고 있으며, 일부 지역아동센터의 경우 본래 취지와 달리 수익추구, 회계 불투명 등의 문제를 야기하고 있다는 지적을 받기도 한다(한국협동조합창업경영지원센터, 2019). 이와 같은 상황에서 시도된 것이 운영 주체의 변경이다.

정부는 지역아동센터의 운영 주체를 사회적협동조합으로 변경함으로써 지역아동센터의 수준을 업그레이드하는 것이 필요하다고 판단하고 2020년에 들어서 『지역아동센터 공공성 강화 선도모델 시범사업』을 추진하였다. 신청대상은 사회적협동조합 또는 비영리법인(재단·사단법인 등)을 설립하여 시설을 운영하고

## 20 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

자 하는 곳이며, 정부는 각 지역아동센터로부터 신청을 받아 지난 9월에 150개소를 선정해 전환을 지원하고 있다. 또한 서울시의 경우 사회적협동조합 전환을 희망하는 지역아동센터에 대해 ‘사회적협동조합 설립 컨설팅’ 지원을 진행하였다. 컨설팅은 2020년 상반기에 50개소를 지원하였으며, 2021년에도 50개소 정도 사전·사후 컨설팅을 계획 중이다.

지역자활센터와 지역아동센터의 사회적협동조합 전환 모델에서 나타난 공통점은 사회적협동조합으로의 전환, 시범사업 실시, 사회적협동조합에 대한 보조금 지원, 인센티브 제공 등이다. 다만, 차이점도 적지 않다. 지역아동센터의 경우 운영 주체를 법인화해서 운영 주체의 공공성을 강화하는 것이 초점이다. 그렇기에 전환 모델도 단순한 편이다. 그런데 지역자활센터는 좀 복잡하다. 운영 주체가 아닌 지역자활센터 자체를 법인화하는 것이다. 그래서 사회복지시설인 지역자활센터가 사회적경제로서의 기능을 추가할 뿐 아니라 사회적경제 조직으로서의 성격을 갖게 되는 것이 전환 목적이다. 다만, 뒤에서 설명하지만 시범사업 진행 과정에서 이 부분이 불분명해졌고, 그러 인해 전환 모델이 복잡해졌다. 사회적협동조합 전환과 관련해서 현재까지 나타난 상황들을 정리해 지역아동센터와 지역자활센터를 비교하면 <표 2-2>와 같다.

한편, 사회적협동조합 인가 이후 지역아동센터 설치 및 사업자등록 절차는 다음과 같다.

먼저, 법인 설립 전·후 시설의 동일성이 인정된다. 개인 운영 지역아동센터의 대표자 또는 시설장이 설립되는 법인의 이사에 포함되면 동일성이 인정되며, 동일성이 인정되면 지역아동센터 신규 설치에 따른 절차의 생략이 가능하다.<sup>9)</sup>

둘째, 지역아동센터 설치신고증을 발급받아 사업자등록 신청을 한다. 이때 지역아동센터는 사회적협동조합의 분사무소로 등록된다. 사업자등록증은 법인명으로 발급되며, 시설명과 시설장명은 사업자등록증에 기록되지 않는다.

9) 신규 설치에 따른 절차의 핵심은 ‘지역아동센터 설치 후 정부보조금을 받기 위해서는 24개월간의 보조금 없이 운영하는 기간’이 필요하다는 것이다(보건복지부, 2020b: 3). 따라서 비영리 법인으로 운영시설이 변경될 경우 이 기간이 적용되지 않는다는 것이다.

<표 2-2> 지역아동센터와 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 모델의 공통점과 차이점

	지역아동센터	지역자활센터
공통점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적협동조합으로 전환</li> <li>• 시범사업 실시 (공공성 강화 선도모델 시범사업)</li> <li>• 보조금 지원(운영비)</li> <li>• 인센티브(추가 운영비 지원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적협동조합으로 전환</li> <li>• 시범사업 실시 (유형다변화 시범사업)</li> <li>• 보조금 지원 (운영비의 다운슬라이딩 지원)</li> <li>• 인센티브 제공(매출액 사용)</li> </ul>
차이점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운영주체의 법인화(개인→법인)</li> <li>• 전환 목적 : 운영주체의 공공성 강화</li> <li>• 전환모델의 단순성                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 운영주체를 개인에서 법인으로 변경</li> <li>- 법인에 지역아동센터 설치신고증 발급</li> <li>- 지역아동센터 운영을 주사업으로 하고, 사회적협동조합의 기타사업 추진 가능</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역자활센터의 법인화 (비법인→법인)</li> <li>• 전환 목적 : 사회복지시설인 지역자활센터에 사회적경제 기능 추가 (→이후 전환 목적 불분명해짐)</li> <li>• 전환모델의 복잡성                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역자활센터의 자활근로 사업의 대다수가 매출 발생</li> <li>- 자활근로 사업단 성격에 따라 별도의 사업자등록이 필요</li> <li>- 지역자활센터를 법인화 하는 과정에서 발생하는 타법간의 충돌 가능성 상존(법인세법, 국민기초생활보장법, 사회복지사업법, 협동조합기본법 등)</li> </ul> </li> </ul>

2) 자활사업 기반 사회적협동조합 참고 사례 - 네트워크형 사회적협동조합  
 참고 사례의 두 번째는 자활사업을 기반으로 설립된 사회적협동조합이다. 그 중에서도 특히 네트워크형 사회적협동조합을 살펴본다. 이 연구에서 네트워크형 사회적협동조합은 사실상 전국 연합회로서 성격을 가지고 있으나 사회적협동조합이라는 법인격을 채택한 사례이다. 자활사업을 기반으로 하는 사례들로는 현재 한국돌봄사회적협동조합(2015년 창립), 한국주거복지사회적협동조합(2016년 창립), 희망나르미 사회적협동조합(2016년 창립)이 여기에 해당한다. 이들은 모두 전국자활기업이기도 하다. 자활사업을 기반으로 조직된 사회적협동조합은 이들 외에도 다수가 있다. 다만, 이들이 전국적인 네트워크를 갖추고 있다는 점에서 사회적협동조합 지역자활센터들의 향후 조직화 방식에 중요한 시사점을 제공해줄 수 있을 것으로 보인다. 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 이 조직들은 모두 공적 재정이 투입되는 시장을 주요 기반으로 하고 있

## 22 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

다. 한국돌봄사회적협동조합은 노인장기요양보험을 비롯해 장애인 활동지원사업, 산모신생아 건강관리사 지원사업, 가사간병방문서비스 등의 공적 돌봄 부분을 주요 시장으로 하고 있다. 한국주거복지사회적협동조합은 수선유지급여를 핵심적인 시장으로 하고 있으며, 희망나르미사회적협동조합은 정부양곡배송사업이 핵심 시장이다.

둘째, 모두 사회적협동조합으로 설립되기 이전부터 전국적인 조직화를 다양한 방식으로 시도했었다. 이들은 모두 업종별 네트워크로 시작되었으며, 기업적인 조직 형식을 경험했었다. 한국돌봄사회적협동조합의 뿌리는 자활사업 제도화 초기의 간병네트워크였으며, 한국주거복지사회적협동조합은 집수리 네트워크였다. 이들에 비해 늦게 등장한 희망나르미사회적협동조합은 배송네트워크였다.<sup>10)</sup> 또한 각각 (주)온케어, (주)에너지복지센터, (주)행복을 전하는 사람들과 같은 전국적인 기업 형태를 지니기도 했었다. 즉, 각 지역의 개별 사업단들이 연합적인 실천을 모색하면서 여러 경험들을 했고, 그 결과물로 사회적협동조합이라는 조직적 귀결을 이끌어낸 것이다. 사회적협동조합이라는 조직 형식을 갖춘 것은 공공적 성격을 고려하고 사회적경제에 대한 오랜 지향이 고려된 것이다.

셋째, 전국에 산재한 지역자활센터의 사업단이나 자활기업 또는 지역자활센터가 배출한 사업장 등이 결사를 한 연합 조직으로서의 성격을 지니고 있다. 따라서 연합 조직들이 주로 수행하는 활동을 하고 있다. 대정부교섭, 정책생산, 연대사업 수행, 공동사업의 조직화, 교육사업 등이 그것이다.

넷째, 이들이 기반으로 하는 핵심 사업들이 공적 재정이 투입되는 시장이라 해도 그것의 작동 방식은 다르다. 수선유지급여는 한국주거복지사회적협동조합의 각 조합원들이 개별적으로 LH 지역본부와 계약을 하며, 노인장기요양보험을 비롯한 공적 돌봄 서비스는 한국돌봄사회적협동조합의 각 기관 조합원들이 개별적으로 이용자들을 확보하는 방식이다. 반면에 정부양곡배송사업은 농림부와 희망나르미 사회적협동조합이 직접 계약을 하고 각 조합원들이 지역을 분담해서 사업을 수행한다. 이러한 차이는 시장의 특성이 원인이다. 그리고 이러한 시장의

10) 자활사업 제도화 초기에 정부는 지속성과 안전성을 담보할 수 있는 공익적 사업을 전국적으로 표준화해서 진행하고자 5대 표준화 사업을 실시했다. 그 결과 전국의 지역자활센터들의 자활사업에서 이 표준화 사업이 핵심적인 역할을 하고, 실제 이를 바탕으로 자활사업의 기본적인 틀이 형성되었었다. 이후 오랫동안 새로운 표준화 사업이 발굴되지 않았으나 2009년부터 정부양곡배송사업을 자활사업의 새로운 표준화 사업으로 삼으려는 모색이 시작되었다. 이를 바탕으로 전국자활기업으로 성장한 것이 희망나르미사회적협동조합이다.

특성은 각 사회적협조합의 운영과 조합원들의 조합에 대한 태도에 차이를 미치는 것으로 추정된다. 그래서 각 사회적협동조합들은 다양한 부가적인 시장을 개척해 조합원들의 사업 영역을 확장하려 시도한다.

다섯째, 다른 영역의 자활사업에 비해 규모화의 장점이 실현되고 있다. 이들은 사회적협동조합으로서의 법인격을 확보해 조직의 공공적 성격과 사회적경제로서의 정체성을 가져가면서도 사업 조직으로서 사업을 적극적으로 조직해내는 면모를 함께 보여주고 있다. 이는 개별 조직으로서 존재할 때 지니기 어려운 교섭력과 조직 능력, 그리고 가치 지향을 전국적인 조직이라는 규모화를 통해 이뤄냈기 때문이다.

자활사업을 기반으로 설립된 네트워크형 사회적협동조합들이 보여주는 시사점들은 다음과 같다. 첫째, 지역자활센터가 사회적협동조합으로의 전환할 경우 재정적 지속가능성이 도모될 수 있는 핵심적인 시장을 확보해야 한다는 것이다. 둘째, 대정부교섭이나 정책생산, 공동사업의 조직화, 그리고 연대사업의 수행과 같은 연합적인 실천을 시도할 수 있어야 한다. 셋째, 공동의 교육 및 훈련 과정을 조직해 사회적경제로서의 정체성을 유지해야 할 필요가 있다.

### 3) 해외 유사 기관 참고 사례 - 프랑스의 <지역관리기업>

세 번째 참고 사례는 참여자들의 성격과 조직의 활동이 자활사업과 유사한 면모들이 있어 자활사업 제도화 초기에 많은 주목을 받았던 프랑스의 지역관리기업(régis de quartier)이다. 지역관리기업은 낙후지역의 사회주택단지 등에서 지역의 빈곤층들이 노동자로 참여해서 각종 청소와 수리 등 각종 관리서비스를 공급하는 활동을 하는 조직이다. 1970년대 프랑스 북부의 후베(Roubaix)라는 도시의 알마가르(Alma-Gare) 구역에서 철거에 반대하는 주민들과 전문가들이 합류해 ‘도심민중작업장’ 등 대안을 제안한 것이 계기가 되어 철거 방식의 재개발 대신 지역주민이 거리·공원 청소, 집수리, 페인트칠처럼 지역에서 필요한 시설과 서비스를 직접 관리하는 데 합의하면서 시작된 조직이 성장한 프랑스의 대표적인 자활사업 수행 기관의 하나이다. 한국에서 강원도와 경기도의 지역자활센터들이 이를 자활사업의 방향으로 설정하고 지속적인 탐구를 수행한 바 있으며, 현재 사회적협동조합 전환 지역자활센터들의 일부도 지역관리기업이 공급하는 서비스를 사업 아이টে으로 적극 수용하고 있다.<sup>11)</sup>

지역관리기업의 전국 조직인 지역관리기업 전국네트워크(Comité National de

24 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

Liaison des Régies de Quartier, 이하 CNLRQ)에 의하면 2015년 현재 125개 마을 단위 지역관리기업과 14개의 광역 단위 지역관리기업이 존재하며, 거의 대부분 높은 실업률을 보이는 집단주거지역에서 활동을 하고 있다. 프랑스 평균 실업률이 8%인 데 비해 지역관리기업이 있는 지역들의 실업률은 20~25%에 이를 정도이다. 전국적으로 매년 총 9,000여명의 노동자를 고용하고 있으며, 2,500여명의 자원봉사자가 참여하는 지역관리기업은 ‘지역을 유지하고, 아름답게 하며, 보살피는 일’을 사명으로 하고 있다.

지역관리기업의 주요 경제 활동은 지자체나 공기업과 진행하는 공공사업이다. 경제 활동은 입찰과 수의계약, 그리고 협정으로 구성되는데, 참여자들의 취약한 상황으로 경쟁력이 취약하기에 제한적 경쟁입찰이 선호되며, 한 해 약 800여 건의 공공사업 중 절반이 수의계약으로 이뤄지고 있다. 또한 전체 예산의 상당 부분이 보조금으로 구성되어 있기도 하다.

경제 활동을 기초로 해서 조직이 유지되고 있지만, 지역관리기업의 1차적 목적은 경제 활동의 확대재생산이 아니다. 그 자체로 WISEs이기도 한 지역관리기업은 크게 세 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 도시 전체 또는 마을 차원의 환경을 개선하기 위한 지역단위의 개입으로서 기술적인 측면과 사회적인 측면을 함께 고려한다. 후자는 주민들이 피고용인이자 주체로서 직접 참여하는 것을 의미한다. 둘째, 경제활동을 통한 취약계층의 사회통합이다. 이 과정에서 공급하는 사회서비스를 정리한 것이 <표 2-3>이다. 셋째, 지역사회의 새로운 사회적유대(lien social) 창출로 공동체 논리에 입각한 새로운 민주주의 방식을 지역사회의 작동에 도입하려 노력한다. 이런 측면에서 지역관리기업은 민주적인 지역 정책의 주체로서의 정치적 성격을 지니기도 하며, 그래서 다양한 주체들이 참여하는 거버넌스와 주민의 주도성을 보증하기 위해 ‘결사체’의 형태를 취한다.<sup>12)</sup>

11) 구체적으로 안산지역자활센터와 부평남부지역자활센터의 사회주택에 대한 접근이나 포항 나눔지역자활센터의 지역재생사업에 대한 접근, 시흥작은자리지역자활센터의 공원관리운영 사업 등이 이에 해당한다. 한편, 지역관리기업에 대한 이하의 내용은 하쯔펠트(2018)를 참조해 구성했다.

12) 1991년 제정된 ‘지역관리기업헌장(Charte nationale des Regies de Quartier)’에 따르면 지역관리기업은 주민, 각종공공기관 및 민간단체, 사회적노동자들과 같은 지역의 다양한 주체들의 파트너십의 산물이다(엄한진·박준식·안동규, 2011).

&lt;표 2-3&gt; 지역관리기업의 공급 서비스

구분	내용
청소 및 환경 미화	지역관리기업이 초기에 요구받는 주문은 임대주택의 공동구역이나 인도, 주차공간, 광장, 계단, 잔디밭을 포함한 도로 구역에 대한 청소 서비스.
유지관리	청소업무의 연장이지만 사후관리로서의 특징. 발주자의 주문에 따라 제공되며, 포괄적 도급계약의 대상이 될 수도 있음.
녹지관리	공원, 정원, 광장, 잔디밭, 놀이터 등 도로 외부의 녹지를 관리
중재관련 서비스	공공질서, 치안, 시민 정신, 지역 주민 간의 연대감, 상호 이해 등의 결핍에 대한 대응 수단으로 야간 순찰, 거리에서의 중재, 다문화 중재 등 수행
경비	사회주택의 경비 업무를 통해 순찰 및 주민 소통에 대한 협력
건물 개보수	부가 기능에 가까우며, 일부 노동통합 대상자들을 고속련 직종으로 진출할 수 있도록 준비시킬 수 있음. 주로 사회주택사업자가 발주하지만 가끔씩 입주자 개인이 발주하기도 함.
가구 내 보수	이사, 도색, 도배, 유리창 교체 등 개별 가구 내에서 이뤄지는 각종 보수 활동들
법률상담	지자체 법률구조위원회와 협력을 통해 법률상담소를 운영
이동서비스	이사 서비스나 교통수단 제공 서비스, 기계 수선 작업장이나 정비소 등
기타 서비스	세탁, 다림질, 카페, 식당 등

자료:: 하즈펠트(2018:97-114) 참조 구성.

각 지역에서 지역관리기업을 설립하려면 CNLRQ의 프로세스에 입각해서 진행해야 한다. CNLRQ로부터 인증을 받아야 지역관리기업이 될 수 있으며, CNLRQ가 심사를 해서 부적격하다고 판정되면 더 이상 활동이 불가능하다. CNLRQ는 설립 지원 외에 ‘프로젝트 개발 및 현장 지원’부서를 통해 새로운 활동을 개발하는 일을 함께하고 어려움을 겪을 때 도움을 제공하며, ‘교육훈련’부서를 통해 지역관리기업 실무자들의 전문성 강화를 지원한다. 특히 CNLRQ가 초점을 맞추는 지역관리기업 실무자들의 전문성은 피고용자로서의 실무적인 능력을 넘어 시민으로서의 의식을 갖고 지역에 참여하도록 이끌어내는 것에 초점이 맞춰져 있다. 그런 의미에서 지역사회 활동가를 배출하는 역할을 한다고 할 수 있겠다.

지역관리기업이 보여주는 시사점들은 다음과 같다. 첫째, 사업의 조직 과정에서 지역사회에 적극적으로 개입해 들어간다는 점이다. 지역관리기업은 이를 통

26 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

해 경제활동의 조직화뿐 아니라 사회적 유대의 창출이라는 부분까지 아우르고 있다. 둘째, 공공사업을 통해서 공동시장을 확보한다는 점이다. 이는 경제 활동의 중심 기반을 공공부문에 두고 있음을 의미한다. 셋째, 지역관리기업의 설립부터 정체성 유지, 공동사업의 조직화에서 작동하는 연합회라고 할 수 있는 CNLRQ의 권한이 상당히 크다는 것이다. 이는 연합회의 역할을 어떻게 가져갈 것인가에 대한 합의를 제공한다.

### 3. 사회적협동조합 지역자활센터로의 전환에서 나타난 주요 쟁점

#### 1) 사회적협동조합으로의 전환 과정과 그 이후의 변화에 대한 인식

지역자활센터가 사회적협동조합이라는 법인격을 갖는다는 것은 커다란 변화이다. 이 변화에 대한 현장의 경험은 어떠한지를 여기서 살펴보기로 한다.<sup>13)</sup>

##### (1) 전환 과정

지역자활센터의 사회적협동조합으로의 전환 과정을 살펴보면, 전반적으로 시범사업에서 설정한 프로세스에 따라 진행되었다. “신청서 제출 → 전환 컨설팅 → 협동조합 설립 프로세스에 의한 설립 → 설립인가”이 전환 프로세스이다. 이를 통해 지역자활센터들은 사회적협동조합이라는 법인격을 확보했다. 다만 개별 지역자활센터마다 모두 고유의 조직 문화를 지니고 있기 때문에 사회적협동조합으로의 전환을 기관 내부에서 결정하는 과정은 다소 달랐다. 일반적으로는 전환을 위한 최초의 의제 제기에서부터 기관 내부에서 최종 결정에 이르는 과정의 주도자는 센터장이었다. 어쩌면 센터장의 주도는 기관 내부 위계의 정점에 위치해있는 위치상 불가피한 것이기도 하다. 위계의 정점에 있는 센터장이 결단을 내려야만 시범사업 참여가 결정되기 때문이다. 그렇다고 해서 일방적인 판단으로 전환이 이뤄진 것은 아니다.

정부가 지역자활센터의 사회적협동조합으로의 전환을 현장에 제시하기 시작한 것은 2013년부터였다. 이미 이때부터 사회적협동조합으로의 전환을 내부에서 점검하기 시작한 지역자활센터도 있었으며, 시범사업 초기에 합류하지 못했어도 지역자활센터의 역할 모델을 마련을 위한 컨설팅을 자체적으로 받으며 2차 시범사업에 참여하는 신중한 접근을 한 경우도 있었다. 이처럼 지역자활센터들의 시범사업 참여는 깊은 고민 아래에 진행되었고 지역자활센터의 구성원들의 합의를 바탕으로 시범사업에 참여했다. 다만, 지역자활센터의 시스템 자체가 위계적인 데다 정부의 정책적 판단에 따라 외부 기회가 주어진 것이기 때문에 많은 경우 사회적협동조합으로의 전환을 준비하면서 사회적협동조합으로서의 의미와 그 의미 구현을 위한 조직 체계에 대한 상은 미비했을 것이다. 실제 이런 평가가 집담회에서 나오기도 했다. 즉, 사회적협동조합으로서의 법인격은 확보했지만 아

13) 이 부분은 사전조사지와 집담회 녹취록을 이용해 분석했다.

## 28 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

직까지는 협동조합이 갖는 이념형(ideal type)에는 미치지 못한다는 것이다.

독립을 하는 과정자체가 큰 무리가 없었던 것 같은데, 다만 그... 사회적 협동조합이라는 의미와, 그 의미가 잘 구현될 조직체계에 대한 상은 어느 누구에게도 잘 안 그려졌던 것 같아요. 그러니까 어쨌든 기존에 세팅된 조직체계에서 어... 법인의 성격을 살린 사회적협동조합으로 전환하는 것이지, 조직의 운영체계 자체가 협동조합 방식 자체로 바뀐 것은 아닌 것이잖아요? 그것에 대한 상이 없었던 것, 그 과정이 없었던 것은 아쉬움이 있지만. (실무자 집담회\_S지역자활센터)

한편, 법인격을 갖추고 있지는 못하지만 보조금을 안정적으로 지급받는 사회복지시설에서 사회적협동조합으로 전환을 한다는 것은 일부 실무자들에게는 미래에 대한 불안과 자신의 커리어에 대한 불안을 형성시킬 수 있다. 이로 인해 전환 과정에서 일부 이탈자들이 발생하기도 했다.

사회적협동조합이라는 법인격으로 나오면 그 전에 있었던 사회복지법인보다는 자기가 가지고 있는, 어떻게 보면 조직이 불안정하잖아요. 그러니까 이제 자기는 사회복지법인에 남고 싶다고 하는 직원들이 함께하지 못했던 요런 것... 그래서 이제 실제 조합원 동의를 구할 때 2명은 결국 안 해서 그만두고, 모법인에 이제 인사를 요청했는데, 모법인에서는 이 직원들의 자리가 있는 것이 아니죠. 결국은 이 직원은 자기가 자발적으로 사직한...(센터장 집담회\_P1지역자활센터)

### (2) 전환 배경

그러면 시범사업에 참여한 지역자활센터들은 왜 사회적협동조합으로의 전환을 고려했을까? 조사 결과 크게 다섯 가지 이유가 작용한 것으로 보였다. 먼저, 법인 문제가 작용했다. 법인 문제는 두 가지로 작용했는데, 하나는 모법인과의 관계에서 발생하는 문제를 해결해야 하는 상황이었다.

저희가 이제 창의적으로 일을 해보려고 하는데, 예전 같으면 모법인에 가서 다 까이거든요. 운영위원회나 이사회에 가서 다 까이는데. 지금 같은 경우는

## 제2장 사회적협동조합 지역자활센터 등장의 의미와 주요 쟁점 29

이사들하고 조합원들하고 합의하면... 이번에 저희 물 생산 했거든요. 물... 뭐 상상할 수 없는 일들을 조합원들이 합의하면 할 수 있는 그런 구조로 변경이 됐거든요. 그렇게 됐고요(센터장 집담회\_N지역자활센터)

지역자활센터는 다른 사회복지시설과 달리 매우 역동적인 특성을 지니고 있다. 이러한 특성의 원인에는 ‘경제 활동’이 자리 잡고 있다. 즉, 사람을 조직해서 재화와 서비스를 판매하는 것을 기본으로 하는 사회복지시설인 것이다. 따라서 기존의 사회복지시설에 적용할 수 있는 관점이나 규정은 지역자활센터의 운영에서 종종 제약 요인이 되곤 한다. 그런데 모법인 입장에서는 이러한 지역자활센터의 작동 방식이 매우 부담스러울 수도 있다. 그로 인해 모법인과 지역자활센터 간에 갈등도 종종 발생하며, 부담을 느낀 모법인이 지역자활센터를 반납하기도 한다. 시범사업에 참여한 지역자활센터들은 이런 부분들을 경험하고 있었다. 그래서 모법인이 장기적으로 수탁 의지가 없었거나(M지역자활센터) 모법인이 지역자활센터 운영에 한계를 느끼면서 지역자활센터에게 새로운 법인을 통한 독립을 요구(I지역자활센터)하기도 했었다.

법인 문제의 두 번째는 자체적으로 법인격을 갖춰야 한다는 판단이었다. 시범사업에 참여한 지역자활센터들은 지역자활센터가 “임의단체로서 지역사회 공신력(브랜드 이미지) 낮았다(P3지역자활센터)”고 답변을 하거나 “사업을 운영하는데 법인격이 없음으로 인한 제한(I지역자활센터)”을 경험했다고 답변했다. 사실 이는 오래된 문제이다. 자활사업단은 재화와 서비스를 생산 및 판매 하는 ‘경제조직’으로서의 성격을 지니고 있다. 그러나 이를 운영하는 지역자활센터는 법인이 아니다. 이로 인해 많은 제약을 겪고 있었을 뿐 아니라 비영리적인 성격의 법인격을 갖추고 있을 때 접근할 수 있는 다양한 프로젝트들을 수행하기가 어렵다. 그래서 사회적협동조합이라는 법인격을 갖출 수 있는 시범사업은 이런 문제를 해결할 수 있는 방안이었던 것이다.

둘째, 지역자활센터의 운영 과정에서 나타나는 운영비 제약을 해결해야 할 필요성이 배경으로 작용했다. 사회복지시설로서 지역자활센터는 안정적으로 보조금을 지급받고 있지만 그것이 기관의 운영에 충분함을 담보하는 것은 아니다. 장기근속자가 많은 지역자활센터의 경우 인건비 비중이 높아지게 되는데 그렇다고 인건비의 비중을 늘린다면 기관의 운영비가 부족하게 된다. 때로 자활근로 참여자가 줄어서<sup>14)</sup> 지역자활센터의 유형이라도 축소된다면 더욱 심각한 문제가

## 30 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

될 수 있다. 또한 오랫동안 정부는 자활사업에서 추가로 소요되는 실무 인력을 비정규직으로 충원하는 방식을 채택해왔다. 이로 인해 지역자활센터에서는 비정규직의 비율이 날로 높아가는 실정이다. 이는 빈곤층에게 보다 질 좋은 자활서비스를 제공하는데 커다란 제약 요인이다. 그래서 기관 내부에서 종사자간 처우 불균형을 해소해야 한다는 문제의식이 오랫동안 작용해왔다. 그런데 시범사업을 실시하면서 정부는 자활근로를 통해 발생한 매출액 중 운영지원비에 해당하는 부분을 사회적협동조합으로 전환한 지역자활센터들이 자유롭게 사용할 수 있도록 했고, 이는 매우 큰 유인 요소로 작용했다.

셋째, 지역사회에서 기관의 역할에 대한 고민이 사회적협동조합으로의 전환을 모색한 중요한 배경으로 작용했다. 사회복지시설로서 지역자활센터라는 기관이 할 수 있는 것은 국민기초생활보장법에 근거를 한 자활사업이다. 자활사업 이외의 어떤 지역사회 문제, 특히 취약계층 문제에 대한 활동을 하려는 의지가 있어도 기관 차원에서의 조직적 대응은 불가능하다. 사실, 대부분의 지역에서 빈곤 문제나 사회적경제에 대한 경험을 지역자활센터보다 더 체계적이고 더 많은 경험을 한 기관은 거의 없다시피 하다. 그러나 현실은 철저히 보조금을 받아 정해진 사업을 수행하는 전달체계이다. 따라서 다양한 지역사회 문제를 해결하기 위한 접근이 불가능하다(P3지역자활센터). 그러나 지역사회의 빈곤 문제는 종합적인 접근을 할 수 있어야 하고 지역사회에 폭넓게 대응해야 자활사업의 활동 반경도 커지게 된다. 결국 지역자활센터의 역할을 변화시켜 지역에 지속가능한 일 자리를 마련하고 사회적경제 영역과 연대 및 사회적 기여를 도모하는 일종의 지역 거점으로서의 역할(B지역자활센터)을 위해서 전환을 시도한 것이다.

넷째, 자활사업 참여주민의 자활경로에 대한 고민이나 자활기업의 지속가능성 문제를 해결하고자 하는 즉, 효과적인 자활지원을 강구하고자 하는 의도가 사회적협동조합으로의 전환 배경이었다. 사실, 현재 제도로서 자활사업이 설정하고 있는 자활경로는 매우 단선적이다. 얼핏 다양한 방식의 사업을 조직해 운영하는 것처럼 여겨지지만 돌봄서비스 공급을 제외하고는 규모화를 이루지 못하고 있다. 그러다 보니 제도화 초기에 마련된 표준화 사업을 제외하고는 대부분은 영세 자영업 수준에 머무르는 실정이다. 이는 자활근로사업의 초점이 자활급여 지

14) 엄밀하게 말하면 자활근로 참여자 감소는 개별 지역자활센터의 문제가 아니다. 이명박 정부 이래 자활근로 참여자 감소는 지속적인 문제였으나 문제인 정부 들어서 자활근로 참여자가 대폭 증가한 것이 이를 말해준다. 하지만 참여자가 감소될 경우 그 부담을 지는 것은 온전히 지역자활센터이다.

제2장 사회적협동조합 지역자활센터 등장의 의미와 주요 쟁점 31

급을 최우선으로 하고 있기 때문이다. 이는 사업의 운영에 많은 제약을 줄 수밖에 없었다. 따라서 탄력적인 사업 운영을 통해 매출 구조를 확대하고 이를 바탕으로 사업에 참여하는 빈곤층의 수익증대와 자체 일자리 창출의 선순환 구조를 이루고자 하는(B지역자활센터) 시도에 관심을 가지게 되거나 소규모 매장방식의 자활사업에서 벗어나 시설 기반 투자 등을 통한 사업 규모화에 대한 필요성과 욕구(P2지역자활센터)를 가지게 된 것이다. 또한 사회적협동조합이 자리를 잡으면 현재 자활사업과 단절되어 사기업화되어 있거나 영세한 규모로 경영상의 어려움을 겪는 자활기업들을 포괄해 자활기업의 지속가능성을 도모할 수도 있다고 생각한 것이다(S지역자활센터).

다섯째, 지역자활센터 운영을 차별적으로 하고자 하는 바람이 배경으로 작용했다. 이는 한 지역에 2개 이상의 지역자활센터가 위치한 경우에서 나타났다.

<표 2-4> 사회적협동조합 전환 배경

연번	전환 이유	내 용
1	새로운 법인에 대한 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비법인이라는 지위가 갖는 한계(공신력) 극복</li> <li>• 모법인의 역할 또는 책임성의 취약</li> </ul>
2	운영비 제약 해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종사자 처우 개선 및 비정규직 처우 불균형 해소 필요</li> <li>• 사업 운영상 소요되는 운영비 문제 해결</li> </ul>
3	지역사회에서의 역할에 대한 고민	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈곤 문제에 대응하는 지역의 중추적 거점으로서의 역할을 하기 위해서는 제도화된 자활사업만으로는 한계 → ‘자활사업을 넘어선 다양한 사업 진행 도모 필요’ + ‘사회복지시설로서의 위상을 넘어선 지역사회조직으로서의 역할’</li> </ul>
4	효과적인 자활지원 방안 강구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자활사업 참여주민의 자활경로 다변화 및 적극적인 참여 유도 필요성</li> <li>• 자활기업의 지속가능성 문제 해결</li> </ul>
5	지역자활센터의 차별화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2개 이상이 위치한 경우 차별적인 형태로 기관 운영</li> </ul>

물론 시범사업에 참여한 모든 지역자활센터에서 이와 같은 점들이 공통적으로 나타난 것은 아니다. 그러나 많은 부분이 중첩되어 작용한 것은 분명하다. 그런 점에서 볼 때 이들은 사회적협동조합으로의 전환을 지역 활동과 기관 운영의

### 32 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

측면에서 커다란 기회로 보았으며 지역 활동과 기관 운영에서 사회적협동조합이 갖는 장점을 적극적으로 활용하겠다는 의지가 크게 작용했다고 할 수 있다.

#### (3) 전환 이후의 변화

그렇다면 사회적협동조합으로 전환한 이후 시범사업에 참여한 지역자활센터들에게서 나타난 변화는 어떤 것들이었을까? 변화의 핵심은 좀 더 높은 수준의 효과성을 달성했는지 여부일 것이다. 이 부분은 3장에서 별도로 다루니 그것을 제외한 변화는 무엇인지를 확인해보자.

먼저, 조직 문화에서 변화가 나타나고 있다는 이야기가 나왔다. 이 변화는 크게 두 부분으로 구성된다. 하나는 기관 내부 관계에서 의사 표현 기회의 확장과 같은 일종의 수평적 문화의 확장이다. 협동조합으로서의 공식적인 의사결정기구를 갖춰야 하고 이러한 형식은 자연스럽게 기존의 의사결정 방식에 영향을 미치게 된다. 협동조합의 속성인 민주주의가 조직 내부에서 점차 넓어지고 있는 것이다.

어... 직원분들도 어떻게 보면 좀 목소리가 커졌다고 해야 하나요? 예. 어떤 것을 결정할 때 반대의견 같은 것도 확실하게 내는 분들도 많고... 의사결정 차이는 그런 부분에 좀 있는 것 같아요. 그래서 반대로 어... 관실장님 측면에서 보면, 조합이 되니까 아무래도 어... 직원들의 목소리가 좀 커진 부분이 있어서 이렇게 견제도 좀 하시는 것 같기도 하고, 직원들 같은 경우에는 당연히 이렇게 좀 말씀하시는 경향도 있고요.(실무자 집담회\_B지역자활센터)

결정기구가 이사회하고, 총회가 새로 이제 생겨서, 이사회가 작년 같은 경우에는 8번 진행이 됐었고요, 총회 때 다 일련 사업을... 수입사업이라든가 일련의 사업을 뭐든지 다 설명을 하고 보고하잖아요? 그래서 그 전에는 몰랐던 것을 그 기회로 알 수 있는 계기가 됐는데, 뭐 시시때때마다 이렇게 진행된 다라고 구체적으로 사전에 이야기하고 그러는 것은 없는 것 같아요. 왜냐하면 수직에 의한 의사결정기구고... 근데 또 그 수직으로 의사결정을 하시는 것에 있어서 또 설명을... 결정을 하되, 설명을 해주시고 하시니까 불만은 없는 것 같아요.(실무자 집담회\_A지역자활센터)

또 하나의 변화는 직원으로서의 책임성 강화이다. 사실 협동조합이 말하는 민주주의는 참여민주주의이다. 참여민주주의는 구성원의 참여를 통한 의사결정이 특성이다. 따라서 권리와 책무가 동시에 작동해야만 실현될 수 있다. 그런 의미에서 직원으로서의 책임성 강화가 나타나고 있다는 것은 기관이 더 건전해지고 있음을 방증하는 것이라고 할 수 있겠다.

실제적으로... 조합원, 저뿐만 아니라 직원들도 사협으로 전환되면서 책임성이 되게 강해졌습니다. 책임성이 강해졌고, 매출을 활용해서 뭔가를 할 수 있다는... 일반 지역자활센터보다 다른 메리트가 있다는 것이 일하는 데에 충성도라고 해야 하나? 스타일이 많이 달라지긴 했습니다. 그래서 뭐 사업단 운영부터 시작해서 뭐 준비, 참여 하시는 분들 관리 이런 쪽이 기존의 센터가 운영했던 방식에서 조금 더 어... 좀 나아졌다고 판단해야 하나요?(센터장 집담회\_P3지역자활센터)

어... 예전보다는 그래도 조금 더 본인들의 의견을 적극적으로 어필하는 것 같기는 해요. 예전에는 뭐 그냥 사회복지 사업이고... 이게 그대로 가는 거니까 저희 직원들이 이게 문제가 되겠다고 생각하지는 않는데, 이제 약간 사업 부분에 있어서 조금 견해 차이도... 조금 이야기 하는 것 같긴 해요. 요즘에 특히 또 그런 부분이 있어요. 2년 정도 지나니까요. 처음에는 1~2년 때는 잘 몰랐는데, 2~3년차 돼가니까 ‘아 이제 사업하는 부분에 대한 의견차이도 있고, 그 부분들을 들어봐야겠네’ 하는 것도 있고요. 아마 본인들도 주체가 돼서 일을 해야 된다고 하니까 좀 더 사업을 꼼꼼하게 들여다보는 부분들도 보여요.(실무자 집담회\_P2지역자활센터)

물론 지역자활센터 자체가 센터장을 정점으로 한 위계적인 시스템을 가지고 있다. 오랫동안 작동해온 위계적인 조직 문화는 여전히 잔존하고 있을 것이다. 그러나 수평적인 조직 문화가 확장되어 가고 있으며, 직원으로서 책임성이 강화되고 있다는 것은 사회적협동조합이 가져온 긍정적인 변화라고 할 수 있다.

조직 문화의 변화에 이어서 두 번째로 설명할 수 있는 부분은 지역사회에서의 역할에서 경험하는 변화이다. 이 부분은 사회적경제와의 교류 확장 및 지역 내 사회적경제조직으로서의 위상 증진으로 나타나고 있다.

34 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

일단 지역 자활 센터 역할을 했을 때는 그... 뭐 사회적경제 영역이라든가 이런 데에 이제 뭐... 위탁사업이라든가, 공모사업에 제한들이 많았었는데, 그런 것들이 이제 사회적협동조합에 대한... 그것에 대한 공모사업을 해서 좀 더 더 많은 지역에 있는... 예를 들어서 뭐 사회적 주택 운영이라든가, 아니면 뭐 맞춤형 사업이라든가, 아니면 뭐 도시공사에서 뭐 하는 거점관리소 이런 사업들에 대해서 일단 다 공모를 해서 채택들이 많이 됐어요. 그래서 운영이 되면서 자활참여자들이 참여도 하고, 뭐 지역 내에 있는 취약계층들이 자활근로 참여할 수 있는 상황이고요. 이런 것들이 저희가 할 수 있는 역할들이 점점 더 많아지고 있는 것이죠.(센터장 집담회\_B지역자활센터)

최근에 그동안 도시재생... 온전한 의미의 도시재생에 결합을 잘 못하고 있었는데, 이제 협동조합이 됐는데, 포항에 도시재생 시범사업이 많이 이제... 됐어, 그런데 거기 지원센터에서 그전까지는 작년, 재작년에는 제가 가서 우리 도시재생하고 싶다... 같이 할 것 생각해보자 이렇게 이야기를 해도 별로... 반응이 없었는데, 최근에 지역에 그... 역량, 주민역량 강화사업을 하는 5천만 원짜리 용역이 났는데 자기네가 외부의 업체하고 이야기를 했어요. 그런데 포항시에서 지역업체랑 계약을 하라고 된 거예요. 그러니까 지역업체가, 그런 것을 할 만한 지역업체를... 말하자면 취약계층 고용률, 저소득층 창업이라는 경험이 있는 곳을 찾았는데 우리밖에 없는 거예요. 그렇게 해서 저희가 이제 계약은 확정하지 않았지만, 그걸 계약을 할 예정이에요.(센터장 집담회\_P2지역자활센터)

그러나 이러한 변화를 모든 기관들이 공통적으로 경험하고 있는 것은 아니다. 지역의 상황에 따라서 사회적협동조합에 대한 인식과 태도가 매우 다르고 지역자활센터로서의 위상을 여전히 가지고 있기에 보조금을 지원받는 조직이 다른 영역으로 사업을 확장하는 것에 대한 부정적인 여론에 직면하기도 한다.

어... 별반 차이는 없진 않았지만, 거의 비슷하다. 저희가 지금 뭐 다른 사업을 받았다면 그럴 것인데, 지역 사회에서는 뭐 지역자활센터는 보조금을 백프로 지원받는데 왜 사업을 확장하느냐 이런 부정적인 여론이 있었거든요. 그래서 취약계층만 데리고 어... 돈 안되는 사업만 해서 그... 시장 교란을 일으키지 마라...뭐 그래서 지금까지 돈 안되는 사업을 했었거든요. 그런데 이제 지금 내년부터는 좀 변화시켜보려고... ○○(지역명)은 특별하게 뭐 변화

된 것은 없는 것 같습니다.(센터장 집담회\_N지역자활센터)

한편, 전환 이후의 사업의 확장이나 지역사회에서의 역할이 확장되는 경험을 하며, 그 결과로 우호적인 시선도 형성되고 있지만 지역자활센터 내부적으로는 많은 어려움을 겪고 있기도 하다. 사회적협동조합 지역자활센터가 기반할 수 있는 제도는 여전히 미비하며, 협동조합으로서 수익 모델을 창출해야 한다는 압박감도 적지 않다. 특히 지역자활센터들이 경험하는 주요 문제의 핵심은 <표 2-5>에서 나타나는 것처럼 제도적 미비 또는 불안정성에서 기인한다.

<표 2-5> 사회적협동조합 전환 후 나타난 문제점 - 설문조사

항목	응답결과(1순위)	응답결과(2순위)
① 과도한 회계 및 행정 업무	-	-
② 지자체 관리 감독 범위와 사회적협동조합 지역자활센터의 자율성 범위의 충돌	7	1
③ 법적 제도적 혼란	1	2
④ 지역사회 주민 참여 저조	-	-
⑤ 조합원 확대 한계	-	-
⑥ 지역사회의 제한적 인식	-	-
⑦ 정부 정책의 혼선과 비일관성	2	3
⑧ 새로운 사업개발의 한계	-	4
⑨ 사회적협동조합 법인 사무국 운영의 재정적 어려움	-	1
⑩ 기타	-	-

요는 이러한 문제들을 정부가 나서서 적극적으로 해결하려는 시도가 시범사업 기간 동안에 매우 미흡했다는 것이다.

5년 동안 그 때 당시에 시범사업 사업 기간 동안 법적인 문제를 인지했는데, 그것을 시범사업을 5년 동안 가보자고 했던 것이고, 사실은 5년 동안에 이 문제를 풀었어야 해요. 불리할 수 있는...법적, 아니 통합할 수 있는 법적 구

36 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

조를 만들든지, 그 장치에 대한 노력을 안 한 것이죠. 노력은 안 하고 결국은 현행법상에서 법인과 시설은 분리해야 된다는 그것만 갖고 머릿속에 있는 것이고, (센터장 집담회\_1지역자활센터).

2) 전환 이후 발생한 주요 문제 - 제도적 측면을 중심으로

(1) 주요 문제 1 - 사회복지시설로서의 성격 유지

2014년에 유형다변화 시범사업이 출발하고 이에 참여한 5개 지역자활센터가 2015년에 사회적협동조합으로 인가를 받은 후 지역자활센터 사회복지시설 유지 관련 쟁점 사항이 발생했고 사회복지사업법상 법인과 시설 양립 불가 의견이 제시되었다. 그 후 유형다변화 적용 지침이 확정되면서 사회적협동조합이 모법인으로서 지역자활센터를 지정 운영하고 지역자활센터는 사회복지시설로서의 성격을 유지하는 것으로 정리되었다((재)중앙자활센터, 2015). 이는 지역자활센터를 사회적협동조합으로 전환한 것이 아니라 사회적협동조합인 지역자활센터가 사회복지시설인 지역자활센터를 위탁 운영하는 형식이다. 자료를 확보할 수 없어 이렇게 정리된 경위는 알 수 없으나 결과적으로 사회적협동조합으로서의 지역자활센터와 사회복지시설로서의 지역자활센터를 병존시키게 된 것이다. 이는 지역자활센터를 호명할 때 사회적협동조합 지역자활센터인지, 시설인 지역자활센터를 말하는지 모호한 상황을 만들었고, 이후 ‘법인의 정체성과 시설의 정체성 간의 충돌 발생’을 계속 야기했다.

엄밀히 말해서 비영리법인인 사회적협동조합의 조직원리(자유로운 조합원 제도, 민주적인 선거제도, 독립적이고 자율적인 재정운영 등)에 따르면 보조금으로 운영되고 국가나 지자체로부터 지도 감독을 받아야 하는 사회복지시설과 합치될 수 없다. 법령상으로도 사회복지사업법은 사회복지법인과 사회복지시설을 구분하고 있다.

<표 2-6> 사회복지사업법의 법인과 시설의 규정

<p><b>☞ 사회복지사업법 제2조</b></p> <p>3. “사회복지법인”이란 사회복지사업을 할 목적으로 설립된 법인을 말한다.  4. “사회복지시설”이란 사회복지사업을 할 목적으로 설치된 시설을 말한다.</p>
---

이러한 구분에 더불어 <사회복지사업법 제34조 제1항>은 “국가나 지방자치단체는 사회복지시설(이하 “시설”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다.”라고 규정하고 있으며, 제2항은 ‘국가 또는 지방자치단체 외의 자가 시설을 설치·운영하려는 경우에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.’라고 규정하고 있다. 이런 점들로 볼 때 사회복지시설은 ‘법인이 아닌 시설’을 의미할 수 있다. 한편, <사회복지사업법 제16조 제1항>에 의하면 “사회복지법인(이하 이 장에서 “법인”이라 한다)을 설립하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사의 허가를 받아야 한다.”고 되어 있다. 따라서 사회적협동조합 지역자활센터는 시·도지사의 허가를 받아 사회복지법인이 될 수는 있지만 사회복지시설이 될 수는 없다고 할 수 있겠다.

그렇다면 사회적협동조합 지역자활센터는 ‘법인’이고 이 법인이 지정을 받은 지역자활센터는 이 법인이 운영하는 ‘사회복지시설’이다. 그런데 이렇게 될 경우 군이 지역자활센터가 사회적협동조합으로 전환을 한 의미가 사라진다. 실제로 2015년에 인가를 받은 사회적협동조합 지역자활센터들은 법인명과 기관명이 동일하지만 2016년부터 인가를 받은 기관들은 법인명은 사회적협동조합 ○○지역자활센터이고 기관명이 ○○지역자활센터로 되어 있다. 이는 2015년에 정리된 관계가 적용되었기 때문일 것이다. 결국 최초 출범 시 모호함이 정리가 안 되다 보니 지역자활센터가 사회적협동조합으로 전환을 한 의미가 사라지는 방향으로 나아가게 된 것이다. 그리고 현장에 적용되는 지침도 사회복지시설인 통상적인 지역자활센터에 대한 국가 및 지자체의 관리·감독이 이뤄지는 방향으로 변화하게 된다.

이런 상황들은 몇 가지 혼란을 야기한다. 첫째, 정부의 지침 적용이 사회적협동조합 지역자활센터에 국한되는 것인지, 아니면 사회복지시설인 지역자활센터에 국한되는 것인지 모호하다는 것이다. 언뜻 후자로 정리할 수 있겠지만 정부는 일관되게 사회적협동조합으로의 ‘전환’이라는 표기를 고수하고 있다. 각 기관들 역시 전환된 것으로 판단을 하고 있다. 실제로 정부의 태도를 보면 전자에 국한되는 것인지 후자에 국한되는 것인지 모호하다. 둘째, 사회복지시설인 지역자활센터 지정 취소되더라도 법인이 취소된 것은 아니다. 그렇기 때문에 법인 인가가 취소되지 않는 이상 사회적협동조합 ○○지역자활센터라는 명칭으로 계속 활동이 가능하다. 셋째, 만약 사회적협동조합 지역자활센터가 사회적협동조합 법인에 의한 시설 위탁 방식이라면 현재 사회적협동조합법인이 운영하는 지역자

### 38 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

활센터와 형평성 문제가 발생한다.<sup>15)</sup> 사회적협동조합이 운영하는 지역자활센터라는 동등한 지위임에도 아무런 혜택을 받지 못하고 있기 때문이다.

결국 이와 같은 혼란은 최초로 시범사업을 기획하면서 복잡할 수 있는 상황들을 예상하지 못했기 때문으로 추정할 수 있다. 이러한 모호한 상황이 지속되자 시범사업에 참여하고 있는 기관들에게도 사회복지시설로서의 이점과 사회적협동조합으로서의 이점을 모두 취하려 하는 태도가 자리를 잡고 있기도 하다. 실제로 사업을 운영하는 과정에서 이를 적절히 활용하고 있기도 하다.

다 자활사업을 하고 있는 지역자활센터이니까 그냥 사회복지시설로 준해서 봐요. 그래서... 그 사업을 하기에는 사실은 센터입장에서는 두 가지 영역을 다 가지고 있는 것은 정말 지역에서 유리하게 작용이 되는 것 같아요. 사회복지 사업과의 연대성도 강화되고, 사회적 경제쪽으로도 한 몫을 하니까 두 가지가 저희한테는 다... 중요하고...(센터장 집담회\_M지역자활센터)

하지만 어쨌든 이들은 이번 연구의 집담회와 설문조사 모두에서 불가피할 경우 사회복지시설이 아니어도 좋다는 의사를 밝혔다. 그러나 2019년 이후 전환한 지역자활센터들의 태도는 미지수이다.

S지역자활센터장 : 그래서 주신 질문에 보면은 성격이 충돌하고 있는데, 어떻게 해결하면 좋겠습니까?... 해결은 정부에서 해주셔야 해요. 저희가 할 수 있는 부분은 하나도 없어요. 네. 그런데 저희는 원하는 것은 두 개 다 해줬으면 좋겠다...

연구자 : 그런데 두 개 다 해줬으면 좋겠지만, 하나만 선택해야 한다면 시설을 포기할 수 있다?

S지역자활센터장 : 네. 하나를 선택하라고 한다면 시설을 포기하겠습니다...

15) 현재 지역자활센터를 위탁받은 사회적협동조합은 ‘삶터 사회적협동조합(서울송파지역자활센터)’, ‘SE입파워먼트 사회적협동조합(서울중구지역자활센터)’, ‘사회적협동조합 모을동비(강원철원지역자활센터)’ 등이 있다.

<표 2-7> 사회복지시설 자격 유지-설문조사

항목	응답결과	
① 사회적협동조합으로서 효과적인 활동을 위해서 사회복지시설 유지를 포기	평택, 시흥, 안산, 인천부평남부, 남원, 마산, 포항 나남, 포항, 봉화, 제주,	
② 사회복지시설 유지가 어렵다면 법인격을 포기	-	
③ 기타	인천 부평남부	지역자활센터로서 받는 자활기금지원, 국공유지 무상지원, 사업의 우선위탁, 종사자 처우개선 등이 유지된다면 포기 가능
	마산	2015년 사회복지시설 여부에 대한 논쟁을 충분히 하였으며 사회복지를 수행하는 사회적경제조직으로 협의하였고 이후 복지부 담당자가 사회복지시설로 정의하였음.

(2) 주요 문제 2 - 지침의 ‘지자체에 의한 사전 승인’ 조항

자활사업 현장에서 지침이라 함은 매년 발간하는 『자활사업 안내』를 말한다. 이를 지침이라 한다는 것은 그것이 적용 대상에게 구속력을 가짐을 의미한다. 따라서 일관성을 가지는 것이 중요하다. 또는 애초 취지를 살리는 방향으로 개선되어가는 것이 맞다. 그런데 최근 매출 관리 부분에서 ‘지자체에 의한 사전 승인’ 조항이 추가되면서 시범사업에 참여하는 지역자활센터들에게 일관되게 불편 사항으로 지적되고 있다. 특히 세 가지 측면에서 불편 사항이 제기된다.

첫째는 사회적협동조합으로서의 자율성을 훼손한다는 것이다. 사회적협동조합이 재정을 운영하는 과정에서 지자체의 승인을 받아야 한다는 것은 <협동조합 기본법의 제10조 제1항>인 ‘국가 및 공공단체는 협동조합 등 및 사회적협동조합 등의 자율성을 침해하여서는 아니 된다.’에 위배되는 것으로 해석할 수 있다. 실제로 총회나 이사회에서 의결한 사항이라 할지라도 지자체에서 승인을 해주지 않으면 집행을 할 수가 없게 되어 총회나 이사회를 다시 열어야 하는 등 조합원들의 자기결정권이 크게 제약되고 있다. 그뿐만 아니다. 지자체마다 의견이 달라 동일한 시범사업에 참여하고 있음에도 불구하고 지역마다 다른 운영 조건에 놓이게 만들고 있기도 하다.

둘째, 사회적협동조합으로서의 중장기적 사업 운영을 시도하기 어렵다는 것이다. 예를 들어, 지침에 의하자면 지역 자활사업 지원비는 이월이 가능하다. 보건

#### 40 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

복지부(2020a: 188)에 의하면 자활근로 매출 관리 부분에서 ‘매출의 80%를 지역 자활사업 지원비로 활용하되, 해당연도에 사용하고 남은 운영비는 다음 연도로 이월가능’으로 기술되어 있다. 그럼에도 불구하고 지자체에 의한 사전 승인 조항이 최근에 추가되면서 지역 자활사업 지원비의 이월이 사실상 작동하지 않는다는 지적이다.

간섭 없이 우리가 자율적으로 운용할 수 있었을 때는 그런 암암리에 그런 생각을 하면서 아껴 쓰고, 그런 부분들에 대해서 저희가 잘 갈무리를 하고 있었어요. 다른 곳은 모르겠는데, 저희의 경우에는요. 어... 그러니까 보조금이 없을 경우를 산정해야 하잖아요? 독립적으로 살아갈 것에 대해서? 그런데 이게 자활지원금이 돼서 이제 다 승인을 받아, 그리고 남아요. 남은 것은 이월이 가능하잖아요? 그렇지만 그것은 이미 자율성이 없어져서 그것은 이제 승인을 받아야 해요. 그렇게 되면 이걸 이제 아무쪽에 소용이 없어서 저는 이제 작년에 그렇게 하고, 시에서 계속 승인에서 일일이... 너무나 할 때 딱 감이 오기를... 이것은 뒀다가는 다 몰수되겠구나... 이런 생각을 딱 하게 됐어요.(센터장 집담회\_P2지역자활센터)

결국 시범사업에 참여하고 있는 지역자활센터 입장에서는 자본을 조성해서 추가적인 사업을 시도할 수 있는 기회가 지침에 의해 차단되고 있는 셈이다.

셋째, 기관의 운영에 어려움이 발생한다는 것이다. 시범사업 참여 기관들은 지역자활센터 운영보조금의 다운슬라이딩을 수용했다. 물론 최초 정부 안인 50% 감액에서 70% 감액으로 변경된 것은 정부가 현장의 고충을 수용한 것이라고 할 수 있다. 하지만 운영보조금의 감액은 사회적협동조합으로의 운영에 자활근로 매출액을 사용할 수 있는 것이 전제가 된 것이다. 그런데 ‘지자체에 의한 사전 승인’의 등장으로 이 전제가 붕괴되었다. 심지어 운영비 감액으로 인한 자활사업 수행에 필요한 예산부족액까지도 지자체로부터 승인을 받아야 할 상황이 되었다.

제2장 사회적협동조합 지역자활센터 등장의 의미와 주요 쟁점 41

<표 2-8> 시범사업 이후 사회적협동조합 지역자활센터 관련 지침 변경 현황

연도	매출 관리	자활근로 사업비	기타
2015	규정 없음	규정 없음	규정 없음
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>매출직립금 50% 지역 자활센터 운영지원비로 사용(사용용도는 센터 자율, 지도점검 대상 제외)</li> <li>운영지원비 이월 사용 가능, 자활근로 직접사업비 사용 가능</li> </ul>	사업유형 상관없이 70:30 사용 가능	<ul style="list-style-type: none"> <li>참여자 관리 : 시범사업 수행기관의 참여자는 15년 1월부터 참여한 것으로 기산/차상위자 참여비율 제한 없음</li> <li>센터 운영비 10% 감액 적용 1년 유예</li> <li>직원 임용 등 자율적 운영</li> </ul>
2017	2016년 동일	2016년 동일	<ul style="list-style-type: none"> <li>참여자 관리 및 직원 임용 등 : 2016년 동일</li> <li>센터 운영비 90% 지급 (10% 감액)</li> </ul>
2018	2016년 동일	2016년 동일	센터 운영비 80% 지급 (20% 감액)
2019	2016년 동일	사업비 비율 확대 (30%→50%로)	<ul style="list-style-type: none"> <li>센터 운영비 감축 한도 축소(50%→30%로)</li> <li>직영사업단 자활기업 인정 및 지원 가능</li> <li>사협 지역자활센터도 자활기금 지원 가능</li> </ul>
2020	매출의 80%를 지역 자활사업 지원비로 사용, 남은 운영비는 이월 가능, 사용계획 지자체 사전 승인	2019년 동일	2019년 동일 직원 보수 : 지역자활센터 봉급 표 및 수당을 초과하는 초과보수를 지급하는 경우 지자체 사전 승인

생각을 하건대 지자체에 의한 사전 승인 조항의 등장은 <사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙>에 의거한 것으로 추정된다. 동 규칙의 목적은 ‘사회복지법인 및 사회복지시설의 재무·회계, 후원금관리 및 회계감사에 관한 사항을 규정하여 재무·회계, 후원금 관리 및 회계감사의 명확성·공정성·투명성을 기함’이다(동 규칙 1조). 결국 정부에 의하면 사회적협동조합 지역자활센터는 사회적협동조합이라는 사업 조직이 아니라 사회복지법인 또는 사회복지시설인 셈이다. 그런데 시범사업 참여기관들은 자신들을 사업 조직인 사회적협동조합으로 바라보고 있다.

42 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

협동조합은 재화와 서비스를 생산 및 판매하는 사업 조직이다. 다만, 한국의 법률에서 사회적협동조합이 비영리적인 사업을 하는 조직으로 규정될 뿐이다. 즉, 어디까지나 사업 조직인 것이다. 정부가 이러한 성격을 인정하지 않는다면 시범사업 참여기관의 관점과 충돌할 수밖에 없을 뿐 아니라 애초에 구상했던 지역자활센터의 사회적협동조합으로의 ‘전환’도 의미를 갖기 어렵게 된다. 따라서 정부가 사회적협동조합 지역자활센터를 사회적경제에 위치한 사업 조직으로 바라보겠다는 의지가 있고, 지역자활센터의 사회적협동조합으로의 ‘전환’을 추구한다면 최소한 사회적협동조합 지역자활센터에게는 사회복지시설로서의 지역자활센터로 규정할 수 있는 근거를 소멸시켜야 한다. 이렇게 될 경우 지자체의 사전 승인은 폐지될 수 있을 것이다.

(3) 주요 문제 3- 회계 및 세무

사회적협동조합이지만 여전히 사회복지시설인 지역자활센터로 위치 지워져 있기에 기관이 감당해야 할 회계 및 세무 업무는 전보다 복잡해졌다.

법인이자 시설이기 때문에 사회복지시설 재무회계 규칙을 보면, 이게 법인의 규정으로 적용할 것인지, 시설의 기준으로 적용할 것인지가 모호할 경우가 있어요. 우선 이것도 혼란스럽지만, 저희가 회계처리를 해야 되는 것이 어쨌든 보조금 영역은 사회복지 재무회계 쪽에서 처리를 해야 되고, 이것을 포함한 전체 것은 일반 회계... 중소기업 회계 기준으로 처리를 해요. 그런데, 협동조합 경영공시는 또 다른 부분이고요. 공익법인 회계 기준에서 공익 법인 기준을 적용해서 또 해야 해요. 그러니까 회계 자체도 포괄할 수 있는 시스템이 없는 것이죠. 하나의 시스템을 활용할 수도 없구요.(실무자 집담회\_S지역자활센터).

<표 2-9> 사회적협동조합 지역자활센터가 수행해야 할 회계상 의무

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1.경영공시(협동조합기본법 제49조의2,제96조의2)</li> <li>2.사회복지시설정보시스템을 이용한 보조금관련보고, 자활정보시스템을 이용한 매출 관련보고(사회복지시설의 재무회계규칙, 자활사업안내)</li> <li>3.해당 지자체에 결산보고(자활사업안내)</li> <li>4.공익법인회계기준에 의거한 재무제표의 작성(상속세 및 증여세법제50조의4)</li> <li>5.결산서류 등의 공시의무(상속세 및 증여세법제50조의3)</li> </ol> |
|---|

이로 인해서 실무자들은 업무 과정과 같은 어려움을 겪고 있다. 그러나 보조금을 집행한 국가 등은 해당 보조금의 수입 지출에 한하여 점검 및 감독을 하게 되며, 사회적협동조합을 인가한 국가 등은 사회적협동조합 전체의 결산을 감독할 권한을 갖는다. 따라서 사회적협동조합이자 지역자활센터인 이상 사회적협동조합에 대한 회계세무와 지역자활센터에 대한 회계세무 업무는 동시에 발생할 수밖에 없다. 즉, 현재의 상황으로는 감수를 할 수밖에 없는 처지이다.

한편, 사회적협동조합이라는 지위를 가지게 되면서 지역자활센터들에게는 법인세를 납부해야 할 의무가 발생했다. 이에 대해서는 백학영 외(2017)에서도 대책을 세워야 함을 지적한 바 있다. 이 부분에 대해서 시범사업에 참여하는 지역자활센터들의 대응은 납부를 하는 경우와 납부를 하지 않는 경우로 구분된다.

법인세를 납부하는 경우는 법인세가 고지되더라도 금액이 크지 않아서 크게 문제되지 않는다는 입장을 가지고 있다. 가령, 시범사업에 참여하는 한 지역자활센터의 경우 1천만 원가량을 납부했는데, 매출이 크게 증가했기에 이 정도는 충분히 감당할 수 있다고 밝히기도 했다. 법인세를 납부하지 않는 경우는 사회복지시설로서 지역자활센터의 지위를 활용해 납부를 하지 않는 것이다. <법인세법 시행령 제3조 제1항 제4호 나목>에 의하면 세 가지 요건을 갖춘 경우 자활근로사업의 법인세 신고납부의무를 면제하고 있다. 첫째, 「국민기초생활보장법」 제15조의2 제1항 및 제16조 제1항에 따른 중앙자활센터 및 지역자활센터가 수행할 것, 둘째, 그 중앙자활센터 및 지역자활센터가 사회복지시설일 것, 셋째, 자활근로사업이 한국표준산업분류표상 ‘보건업 및 사회복지사업’에 해당될 것이다. 따라서 사회적협동조합이라는 법인이지만 사회복지시설로서 이와 같은 신고납부의무 면제 사항을 충분히 소명해 대처하는 것이다.

요는 사회복지시설로서의 지위를 더 이상 갖지 않게 된다면 현행법으로는 법인세 납부를 피할 길이 없다는 것이다. 특히 운영보조금과 자활근로사업비가 모두 수입으로 잡힌다면 납부해야 할 법인세의 규모가 매우 커질 수도 있다. 따라서 백학영 외(2017)에서 제시한 것처럼 법인세법의 개정을 통한 예외조항을 두거나 국민기초생활보장법을 개정해 사회적협동조합 지역자활센터도 자활근로사업 수행 기관으로 명시하는 등의 방안을 모색해야 한다.

44 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

4. 표준 모델 개발을 위한 주요 전제

현재 사회적협동조합 지역자활센터들은 지역자활센터 유형다변화 시범사업의 우산 아래서 운영되고 있다. 시범사업이 본사업화로 나아가기 위해서는 표준 모델이 개발되어야 하며, 이를 위해서는 사회적협동조합 지역자활센터들의 운영이 긍정적인 효과를 낳고 있음이 확인되어야 한다. 특히 표준 모델 개발을 위해서는 시범사업에 참여하는 사회적협동조합 지역자활센터들이 보여주는 긍정적인 효과 못지않게 중요한 전제들이 있다. 그것을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 일정상 이제 곧 시범사업이 종료될 것이다. 하지만 남은 기간 동안이라도 사회적협동조합 지역자활센터가 안정적으로 사업을 수행하면서 사회적협동조합으로 지역사회에 자리매김할 수 있는 정부의 지원이 있어야 한다. 이는 그 간의 시범사업에서 보여준 정부의 태도가 과연 로드맵이 있었는지 불투명했기에 제기하는 것이다. 가령, 2015년에 전환을 선택한 지역자활센터들에게는 사회복지시설의 포기가 전제였으나 부처 내에서 예상치 못한 이견이 발생을 했고, 그 이후 모법인인 사회적협동조합 지역자활센터과 위탁 기관인 지역자활센터로 분리되면서 유형다변화 시범사업에 참여한 지역자활센터를 바라보는 시선에서 지역자활센터가 사회복지시설인지 사회적협동조합인지에 대한 모호함이 발생하게 되었다. 분명한 사실은 사회적협동조합이 모법인으로서 지역자활센터를 지정 운영하며 사회복지시설을 유지한다는 것이었다((재)중앙자활센터, 2015).<sup>16)</sup> 그렇다면 법인과 시설이 분리된 것이다. 그런데 법인과 시설이 동일한 명칭을 갖다 보니 시범사업에 참여한 지역자활센터들은 스스로를 사회적협동조합 지역자활센터로 전환했다고 여긴다. 정부 또한 ‘전환’이라는 용어를 계속 사용했다. 이는 이후 발생한 혼란의 원인임에도 이를 개선하려는 시도가 진행되지 않았다. 이런 가운데 시범사업 기간 중에 사회적협동조합 지역자활센터들의 활성화를 위한 실질적인 대책은 전무하다시피 했다.<sup>17)</sup> 따라서 혼란을 야기한 ‘법인-시설 위탁 형

16) (재)중앙자활센터(2015)에 의하면, 유형다변화 시범사업에 참여한 지역자활센터들에 대해 사회적협동조합 인가가 난 후에 지역자활센터의 사회복지시설 유지 관련해서 사회복지사업법 상 법인과 시설의 양립이 불가능하다는 의견이 사회서비스자원과에 의해 제출된다. 이에 복지부와 중앙자활센터, 시범사업 참여 지역자활센터의 논의가 있었고 이후 사회적협동조합이 모법인으로서 지역자활센터를 지정 운영하며 사회복지시설을 유지하는 것으로 봉합된다.

17) 가령, 1990년 후반의 시범 자활사업 기간 중에도 정부는 각 지역자활센터들이 공동으로 수행할 수 있는 사업을 제공하곤 했었다. 가장 대표적인 것이 후일 청소년자활지원관이 되는 청소년교실이다. 이밖에 외환위기 시절에는 특별취로사업을 수행하는 와중에도 별도로 공공

태'를 재고해야 할 것이며, 공동 프로젝트와 같이 사회적협동조합 지역자활센터가 안정적으로 지역사회에 뿌리내릴 수 있도록 하는 지원을 강구해야 할 것이다.

둘째, 시범사업이 유형다변화라는 관점을 재고해야 한다. 오히려 기능다변화에 초점이 맞춰져야 한다. 그것은 시범사업 운영을 돌이켜 보면, 유형다변화가 마치 종교법인이나 사회복지법인이 아닌 사회적경제 조직인 '사회적협동조합'에도 위탁을 주는 시범사업인 것처럼 여기도록 하는 느낌을 주고 있기 때문이다. 물론 보건복지부(2020a)에 의하면 유형다변화를 “공모를 통해 선정된 지역자활센터의 법인 형태를 사회적협동조합으로 전환”이라고 표기되어 있기는 하다. 그런데 지역자활센터는 법인이 아니기 때문에 이러한 정의는 모호할 수밖에 없다. 엄밀히 말하면 사회적협동조합으로의 전환이 아닌 비법인인 지역자활센터가 사회적협동조합이라는 법인격을 갖게 되는 것이다. 그런 의미에서 볼 때 정부가 말하는 유형다변화 시범사업은 지역자활센터가 기존 공공부조형 근로연계복지기관이라는 역할과 기능에서 사회적경제 영역에서 본격적인 역할과 기능을 수행하는 것으로 전환하는 것이라고 할 수 있다. 이는 유형다변화이기보다는 '기능다변화'이다. 실제로 시범사업의 근거가 된 이인재 외(2013)는 기능 전환 시범사업 운영 모형의 하나로 사회적경제개발사업 운영 모형을 제시했었고, 사회적경제와 사회적협동조합의 관계에 대한 설명을 하고 있다. 결국 모호하게 해석될 수 있는 유형다변화보다는 조건부수급자 중심의 자활사업을 넘어 그 기능을 다양하게 가져가는 기능다변화임이 분명하게 제시되어야 한다. 그래서 사회적협동조합 지역자활센터는 법인인 사회적협동조합에 자활사업 지원기관의 기능을 부여하는 방향에서 모델로서의 성격을 지녀야 한다. 그렇지 않는다면 '모법인을 사회적협동조합 ○○지역자활센터'로 변경하는 것으로 종료하게 될 수 있으며, 그 경우 시범사업 참여 지역자활센터에 적용했던 사회적협동조합 지역자활센터 운영과 관련한 차별적 혜택들도 설득력을 잃게 될 것이다.

셋째, 정부는 지역자활센터가 사회적경제 생태계에서 역할과 기능을 수행하는 것이 바람직한지, 그리고 바람직하다면 어떤 역할과 기능을 수행해야 하는지에 대한 분명한 입장이 있어야 한다. 지역자활센터가 사회적협동조합으로서의 법인격을 갖는다는 것은 국가에 의한 정부의 호명, 즉 정부에 의한 인정이나 인증, 또는 정부가 사회적경제로 여기는 법인격의 확보 등이 중요한 한국의 사회적경

---

근로사업을 수행할 수 있도록 하기도 했었다.

## 46 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

제 현장 문화에서 ‘공식적’인 사회적경제 조직임을 천명하는 것이다. 따라서 지역자활센터가 사회적협동조합이 된다는 것은 정부의 공식적인 노동연계복지 프로그램이자 공공부조의 한 부분인 자활사업이 사회적경제에 대한 명확한 상을 가지고 대응하며, 사회적경제 생태계까지 제도의 영역을 확장함을 의미한다. 그러나 그간 정부의 태도에서 지역자활센터 및 자활사업이 사회적경제에서 어떤 역할과 기능을 수행해야 하는지에 대한 분명한 입장은 없었다. 이제라도 이에 대한 정부의 분명한 입장이 필요하다.

넷째, 사회적협동조합 지역자활센터는 협동조합기본법에 의해 설립된 협동조합이다. 따라서 사회적협동조합 지역자활센터는 협동조합으로서의 정체성이 보장되어야 한다. 물론 사회적협동조합 지역자활센터가 자활사업을 수행하면서 지급받는 보조금에 대해서는 정부에 의한 지도점검과 관리감독을 받을 수 있다. 하지만 협동조합의 운영과 사업에 대해서는 자율성이 보장되어야 한다. 그러나 시범사업 기간 보여준 사회적협동조합 지역자활센터의 모습은 협동조합의 정체성과 보조금사업 위탁 기관의 정체성이 혼재되어 있다. 앞서서도 소개한 회계 및 세무 등의 업무 처리에 복잡함과 업무 하중은 이런 점과 무관하지 않다. 특히 시범사업 초기부터 매출적립금의 50%를 사용하던 ‘운영지원비’를 2020년에는 매출의 80%를 ‘지역 자활사업 지원비’로 사용하되, 지자체에 사전 승인을 받도록 규정한 지침 변경은 사회적협동조합임에도 여전히 사회복지시설에 적용할법한 내용들을 지침에 담아낸 것으로 해석할 수 있다. 이는 사회적협동조합의 자율성에 대한 심각한 침해이며, 그로 인해 사회적협동조합 지역자활센터는 커다란 혼란을 겪고 있다. 물론 이는 정비되지 못한 제도의 혼선이자 시범사업 기간 이므로 발생할 수 있는 오류일 수도 있다. 그러나 거듭 말하거니와 시범사업에 참여하는 지역자활센터들이 법인이 위탁을 받은 사회복지시설이 아니라 기존 지역자활센터가 사회적협동조합으로 전환한 것이라면, 이는 사회적협동조합으로서의 정체성에 대한 침해이자 시범사업의 애초 취지에서의 이탈이기도 하다. 따라서 사회적협동조합 지역자활센터의 표준모델 개발은 사회적협동조합으로서의 정체성을 분명히 하는 방향으로 생각해야 한다.

다섯째, 새롭게 개발되는 모형은 자활지원 인프라로 인정되어야 한다. 시범사업이 종료되고 본사업화가 진행되면 새롭게 개발되는 모형이 실제화되는 것이라고 할 수 있다. 이는 기존의 지역자활센터와는 다른 형식과 내용을 갖춘 기관이다. 하지만 자활사업의 범위를 이탈하는 것이 아니라 자활사업을 핵심적인 사업

제2장 사회적협동조합 지역자활센터 등장의 의미와 주요 쟁점 47

영역으로 포함한다. 나아가 자활사업의 더 확장된 지향을 갖는 기관이 된다. 그러니 새로운 자활지원 인프라의 출현이기도 하다. 즉, 새로운 모형으로 제시되는 ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’를 기존의 자활지원기관의 범주 안에 포함시키려 하지 말고(역지로 포함시키려 할 경우 시범사업 기간 중 나타났던 모순들이 다시 발생함), 자활지원 인프라를 확대하는 방향으로 새로운 자활지원기관(사회적협동조합 ○○지역자활센터)을 국민기초생활보장법 안에 포함시키는 것이 필요하다. 현재 국민기초생활보장법에 의거한 자활지원기관은 ‘한국자활복지개발원’, ‘광역자활센터’, 그리고 ‘지역자활센터’이다. 여기에 ‘사회적협동조합 지역자활센터’를 포함해야 한다.

### 제3장 시범사업 효과성 분석

#### 1. 사회적협동조합 지역자활센터 현황

##### 1) 사회적협동조합 지역자활센터 주요 현황

<표 3-1> 주요 현황

조직명	지역	규모유형	지역유형	전환 후 사업유형
경기평택지역자활센터	서울	표준형	도농복합형	취약계층사회서비스제공형
시흥작은자리지역자활센터	경기	표준형	도시형	취약계층사회서비스제공형
안산지역자활센터	경기	표준형	도시형	지역사업형
인천부평남부지역자활센터	인천	확대형	도시형	혼합형
남원지역자활센터	전북	표준형	도농복합형	지역사업형
포항나눔지역자활센터	경북	표준형	도시형	혼합형
포항지역자활센터	경북	표준형	도시형	취약계층고용형
봉화지역자활센터	경북	소규모형	농촌형	지역사업형
마산희망지역자활센터	경남	기본형	도시형	취약계층사회서비스제공형
제주이어도지역자활센터	제주	확대형	도농복합형	지역사업형

이번 조사는 2015년~2018년에 사회적협동조합으로 전환한 지역자활센터를 대상으로 하였다. 이들의 주요 현황은 <표 3-1>과 같다. 조사 대상은 모두 10개 센터로 이들이 포함된 지역은 서울, 경기, 인천, 경북, 경남, 전북, 제주이다.

규모 유형은 다양한 것으로 분석되었다. 확대형은 2개, 기본형은 1개, 기타는 1개이며 가장 많은 유형은 표준형이 6개로 전체의 60%를 차지하고 있다. 지역유형은 도시형이 6개, 농촌형이 1개, 도농복합형이 3개로 나타났으며 도시형이 전체 60%인 것으로 분석되었다.

전환 후 사업유형은 지역사업형이 5개로 50%를 보였으며 취약계층 사회서비

스 제공형은 3개, 혼합형은 2개 센터가 해당유형인 것으로 나타났다.

## 2) 조직현황

### (1) 조직의 조합원 현황(2019년 기준)

<표 3-2> 조직의 조합원 현황(2019년 기준)

조직명	조합원 유형별 인원					계
	생산자	소비자	직원	자원 봉사자	후원자	
경기평택지역자활센터	5	0	5	1	3	14
시흥작은자리지역자활센터	3	0	7	1	13	24
안산지역자활센터	2	2	4	2	3	13
인천부평남부지역자활센터	-	-	10	3	4	17
남원지역자활센터	1	-	5	4	5	15
포항나눔지역자활센터	2	0	6	4	2	14
포항지역자활센터	2	4	7	1	6	20
봉화지역자활센터	-	-	6	-	7	13
마산희망지역자활센터	-	-	12	6	13	31
제주이어도지역자활센터	5	1	10	21	1	38
평균	2	0.7	7.2	4.3	5.7	19.9

조직현황에서 조직의 조합원 현황을 분석한 결과(2019년 기준), 조합원 유형은 생산자, 소비자, 직원, 자원봉사자, 후원자의 형태로 구성되었다. 조합원 규모는 센터별로 차이가 있는데 최고 38명(제주)에서 최저 13명(안산, 봉화)이며 전체 평균은 19.9명으로 산출되었다. 평택(14명), 시흥(24명), 포항(20명), 마산(31명), 제주(38명)이 평균 이상의 조합원 규모를 보였다. 조합원 유형에서는 직원(평균 7.2명), 자원봉사자(평균 4.3명), 후원자(5.7명)가 주요 조합원 구성인원으로 분석되었다.

50 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

(2) 사회적협동조합 지역자활센터 이사회 현황

본 설문조사에 앞서 진행된 사전조사에서 사회적협동조합 지역자활센터의 이사회 조직에 대해서 조사하여 분석한 결과를 보면, 이사회 구성에서 조합원 유형별 인원이 생산자, 소비자, 직원, 자원봉사자, 후원자의 5가지 유형으로 구성되어 있다. 이 중에서 주요 이사회 구성은 6~15명으로 되어 있으며 생산자, 직원, 후원자, 소비자로 구성되었다. 이사장과 센터장을 겸직하면서 이사회에서 포함되는 경우도 있으며 감사는 비조합원 외부감사를 구성하는 센터도 있다.

<표 3-3> 이사회 구성 현황

기관	구분	조합원 유형별 인원					계	
		생산자	소비자	직원	자원봉사자	후원자	소계	총계
경기평택지역 자활센터	이사장					1	1	14
	이사	5		5	1	1	12	
	감사					1	1	
시흥작은자리 지역자활센터	이사장 (센터장)			1			1	9
	이사			1		6	7	
	감사					1	1	
안산지역자활 센터	이사장 (센터장)					1	1	6
	이사	2	1	1			4	
	감사					1	1	
인천부평남부 지역자활센터	이사장			1			1	6
	이사			1	1	2	4	
	감사						1	
남원지역자활 센터	이사장			1			1	7
	이사			1	1	2	4	
	감사					2	2	
포항나눔 지역자활센터	이사장			1 (센터장)			1	15
	이사	2		2	2	1	7	
	감사				2		2	
	조합원			3	1	1	5	
포항지역자활 센터	이사장			1				8
	이사		4			2		
	감사					1	1	

제3장 시범사업 효과성 분석 51

봉화지역자활센터	이사장			1			1	6
	이사			1		2	3	
	감사					2	2	
마산희망지역자활센터	이사장			1 (센터장 겸임)			1	8
	이사			1	2	2	5	
	감사				2			
제주이어도지역자활센터	이사장			1			1	10
	이사	1		2	1	3	7	
	감사					2	2	

- 부평은 이사장, 센터장 겸직, 감사는 비조합원 외부감사 1명

52 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

2. 사회적협동조합 지역자활센터 효과성 분석

본 분석 결과는 한국자활복지개발원에서 제공한 자활정보시스템상의 11개 센터의 자활사업 실적과 성과자료를 토대로 분석한 결과이다. 년도는 2017, 2018, 2019년도이며 본 분석에서는 11개 기관 중 10개 기관을 대상으로 분석하였다(충주는 제외).

주요 성과평가 기준은 조직현황, 사업현황 중 종사자 수, 참여자 수, 사업단 수, 재정현황(매출, 정부지원사업비, 자립성과금)으로 구성하였다.<sup>18)</sup>

1) 사업현황 - 재직 종사자 수

<표 3-4> 재직 종사자 수(연도별)

조직명	2017년	2018년	2019년
경기평택지역자활센터	10	14	17
시흥작은자리지역자활센터	10	9	12
안산지역자활센터	11	13	17
인천부평남부지역자활센터	10	11	12
남원지역자활센터	4	6	5
포항나눔지역자활센터	8	10	14
포항지역자활센터	8	8	9
봉화지역자활센터	6	7	7
마산희망지역자활센터	9	7	9
제주이어도지역자활센터	11	14	16
총계	87	99	118
평균	8.7	9.9	11.8
일반 지역자활센터 전체 평균 (239개 센터)	7	8	8
지역자활센터 전체 평균 (250개 센터)	7	8	9

18) 본 자료는 자활정보시스템에 포함된 정보로서 사회적협동조합 지역자활센터에서 자활사업 자료와 사회적협동조합 자료가 혼재되어 있으며 협동조합 경영공시 자료와 다를 수 있다. 한편, 조직현황은 앞의 ‘사회적협동조합 지역자활센터의 주요 현황’을 참조하면 된다.

사업현황을 분석한 결과 먼저 재직 종사자의 수의 경우 총계는 2017년 87명, 2018년 99명, 2019년 118명으로 증대하였다. 평균을 기준으로 2017년 8.7명, 2018년 9.9명, 2019년 11.8명으로 증가하였다. 재직종사자 수는 최소값이 4명 ~ 최대값이 17명의 범주에 있다. 이런 결과는 전체 지역자활센터(250개) 평균이 2017년 7명, 2018년 8명, 2019년에 9명으로 산출된 결과와 비교하여 높은 수준이었다.

<표 3-5> 유형별 종사자 수(2019년)

센터	2019	도농형	도시형	농촌형
경기평택지역자활센터	17	17		
시흥작은자리지역자활센터	12	12		
안산지역자활센터	17		17	
인천부평남부지역자활센터	12		17	
남원지역자활센터	5	5		
포항나눔지역자활센터	14		14	
포항지역자활센터	9		9	
봉화지역자활센터	7			7
마산희망지역자활센터	9		9	
제주이어도지역자활센터	16	16		
평균	-	12.5	13.2	7

구체적으로 2019년을 기준으로 유형별 재직종사자 수 비교한 결과 센터별로 다른 차이를 보였다. 평택(17명), 시흥(12명), 안산(17명), 부평(12명), 포항나눔(14명), 제주(16명)가 상대적으로 규모가 커서 재직종사자 수가 많은 분포를 보였다. 도농형은 평균 12.5명, 도시형은 13.2명, 농촌형은 7명으로 도시형과 도농형의 재직 종사자 수가 많은 편이다.

## 2) 사업현황 - 참여자 수(수급유형별)

여기에서는 전체 사업현황에서 사업실적과 성과라고 할 수 있는 참여자 수(수급유형별)을 2017~2019년 변화 추이를 분석하였다.

54 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

(1) 2017년 참여자 수 현황

<표 3-6> 2017년 참여자 수 현황

조직명	2017년					
	일반 수급 자	조건 부수 급자	자활 특례	차상 위	시설 수급 자	합계
경기평택지역자활센터	23	45	24	33	-	125
시흥작은자리지역자활센터	34	20	10	21	-	85
안산지역자활센터	11	13	10	16	-	50
인천부평남부지역자활센터	34	61	28	33	-	156
남원지역자활센터	14	1	5	47	-	67
포항나눔지역자활센터	42	24	10	44	1	121
포항지역자활센터	54	26	3	35	1	119
봉화지역자활센터	12	1	2	17	-	32
마산희망지역자활센터	16	15	16	16	-	63
제주이어도지역자활센터	29	19	23	13	-	84
총계(명)	269	225	131	275	2	902
평균(명)	26.9	22.5	13.1	27.5	0.4	
합계 대비 비율(%)	23.1	24.9	14.5	30.4	7.1	100

사업현황에서 2017년의 수급유형별 참여자 수를 분석한 결과 일반수급자(23.1%), 조건부 수급자(24.9%), 자활특례(14.5%), 차상위(30.4%), 시설수급자(7.1%)의 분포를 보였다. 여기에서 유형별 평균은 각각 26.9명, 22.5명, 13.1명, 27.5명, 0.4명으로 나타났다. 이런 결과로 보면 2017년에는 사회적협동조합 전환 지역자활센터의 주요 참여자는 일반수급자, 조건부 수급자, 차상위계층이라고 할 수 있다.

## (2) 2018년 참여자 수 현황

&lt;표 3-7&gt; 2018년 참여자 수 현황

조직명	2018년					
	일반 수급 자	조건 부수 급자	자활 특례	차상위	시설 수급 자	합계
경기평택지역자활센터	46	56	21	44	-	167
시흥작은자리지역자활센터	49	19	6	23	-	97
안산지역자활센터	17	19	7	9	-	52
인천부평남부지역자활센터	37	39	48	33	-	157
남원지역자활센터	6	6	6	33	-	51
포항나눔지역자활센터	43	23	4	37	9	116
포항지역자활센터	58	24	3	42	-	127
봉화지역자활센터	11	1	2	15	-	29
마산희망지역자활센터	20	9	20	15	-	64
제주이어도지역자활센터	41	26	22	15	1	105
총계(명)	328	222	139	266	10	965
평균(명)	32.8	22.2	13.9	26.6	1.0	
합계 대비 비율(%)	33.9	23.0	14.4	27.5	1.2	100

사업현황에서 2018년의 수급유형별 참여자 수를 분석한 결과 일반수급자(33.9%), 조건부 수급자(23.0%), 자활특례(14.4%), 차상위(27.5%), 시설수급자(1.0%)의 분포를 보였다. 여기에서 유형별 평균은 각각 32.8명, 22.2명, 13.9명, 26.6명, 1.0명으로 나타났다. 이런 결과로 보면 2018년에는 사회적협동조합 전환 지역자활센터의 주요 참여자는 일반수급자, 조건부 수급자, 차상위계층이며 일반수급자 비율이 가장 높은 수준이었다.

56 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

(3) 2019년 참여자 수 현황

<표 3-8> 2019년 참여자 수 현황

조직명	2019년					
	일반 수급 자	조건 부수 급자	자활 특례	차상위	시설 수급 자	합계
경기평택지역자활센터	71	60	19	34	-	184
시흥작은자리지역자활센터	54	27	13	16	-	110
안산지역자활센터	21	29	11	10	-	71
인천부평남부지역자활센터	31	68	60	29	-	188
남원지역자활센터	21	4	7	35	1	68
포항나눔지역자활센터	57	29	4	38	8	136
포항지역자활센터	67	36	5	37	-	145
봉화지역자활센터	16	1	2	15	-	34
마산희망지역자활센터	25	11	28	21	-	85
제주이어도지역자활센터	69	51	29	16	-	165
총계(명)	432	316	178	251	9	1,186
평균(명)	43.2	31.6	17.8	25.1	0.9	
합계 대비 비율(%)	36.4	26.6	15.0	21.1	0.9	100

사업현황에서 2019년의 수급유형별 참여자 수를 분석한 결과 일반수급자(36.4%), 조건부 수급자(26.6%), 자활특례(15.0%), 차상위(21.1%), 시설수급자(0.9%)의 분포를 보였다. 여기에서 유형별 평균은 각각 43.2명, 31.6명, 17.8명, 25.1명, 0.9명으로 나타났다. 이런 결과로 보면 2019년에는 사회적협동조합 전환 지역자활센터의 주요 참여자는 일반수급자, 조건부 수급자, 차상위계층이며 일반수급자 비율(36.4%)이 가장 높은 수준이었다.

(4) 참여자 수 현황 총괄 비교분석

<표 3-9> 참여자 수 현황 총괄 비교분석

조직명	2017년	2018년	2019년	3년 평균	증감 ▲▼
경기평택지역자활센터	125	167	184	158.67	▲
시흥작은자리지역자활센터	85	97	110	97.33	▲
안산지역자활센터	50	52	71	57.67	▲
인천부평남부지역자활센터	156	157	188	167.00	▲
남원지역자활센터	67	51	68	62.00	▼▲
포항나눔지역자활센터	121	116	136	124.33	▼▲
포항지역자활센터	119	127	145	130.33	▲
봉화지역자활센터	32	29	34	31.67	▼▲
마산희망지역자활센터	63	64	85	70.67	▲
제주이어도지역자활센터	84	105	165	118.00	▲
총계	902	965	1,186	-	-
평균	96.2	96.5	118.6	-	-
일반 지역자활센터 전체 평균 (239개 센터)	86	89	111	-	-
지역자활센터 전체 평균 (250개 센터)	86	89	111	-	-

사업현황에서 자활사업 참여자 수를 총괄 분석한 결과 2017년 ~ 2019년에 10개의 사회적협동조합 전환 지역자활센터의 변화가 나타났다. 전체적으로 10개 센터의 평균은 2017년 96.2명, 2018년 96.5명, 2019년 118.6명으로 점차 증가추세이다. 이 결과는 지역자활센터 전체(250개) 평균과 비교하여 높은 수준으로 분석되었다(전체 250개 센터의 경우 2017년은 86명, 2018년 89명, 2019년 111명이다).

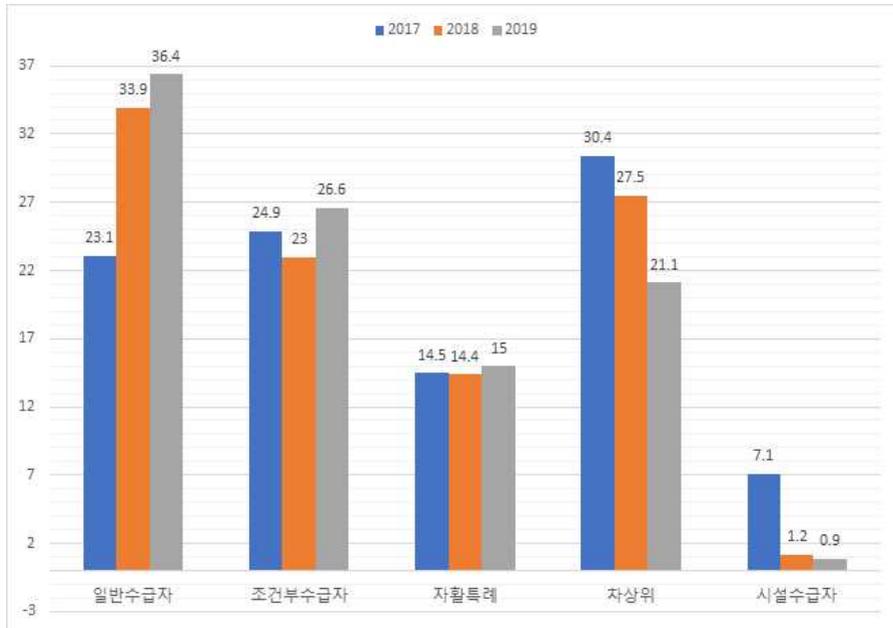
3개년도 참여자 유형별로 보면 2017년에는 일반수급자(23.1%), 조건부 수급자(24.9%), 자활특례(14.5%), 차상위(30.4%), 시설수급자(7.1%)이지만 2019년에는

58 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

일반수급자(36.4%), 조건부 수급자(26.6%), 자활특례(15.0%), 차상위(21.1%), 시설수급자(0.9%)로 나타났다. 2019년도에 참여자가 일반수급자 유형이 증가하였지만 차상위 계층은 감소한 것을 알 수 있다.

각 센터별로 보면 평택, 시흥, 안산, 인천부평남부, 포항, 마산, 제주는 참여자 수가 3개년도에 증가하였다. 반면에 남원, 포항나눔, 봉화는 2018년에 감소 후 2019년에 증가하는 경향을 보였다.

<그림 3-1> 참여자 수 현황 연도별 비교



3) 사업현황 - 사업단 수

<표 3-10> 사업현황 - 사업단 수

조직명	2017년	2018년	2019년	평균	증감 ▲▼
경기평택지역자활센터	12	14	18	14.67	▲
시흥작은자리지역자활센터	12	12	14	12.67	▲
안산지역자활센터	7	6	7	6.67	▼▲
인천부평남부지역자활센터	7	8	8	7.67	▲
남원지역자활센터	5	5	6	5.33	▲
포항나눔지역자활센터	13	16	15	14.67	▲▼
포항지역자활센터	11	19	14	14.67	▲▼
봉화지역자활센터	6	6	4	5.33	▲▼
마산희망지역자활센터	10	10	12	10.67	▲
제주이어도지역자활센터	10	11	10	10.33	▲▼
총계	93	107	108	-	-
평균	9.3	10.7	10.8	-	-
일반 지역자활센터 전체 평균 (239개 센터)	10	10	12	-	-
지역자활센터 전체 평균 (250개 센터)	10	10	12	-	-

사업현황에서 사업단 수의 성과를 분석하였는데 사업단의 유형은 게이트웨이, 파일럿, 사회, 시장, 도우미(복지), 도우미(자활), 도우미(시설), 인턴, 근로유지, 인큐베이팅, 예비자활, 시간제, 청년, 기타이다.

사업단 수 현황을 보면 10개 센터에서 2017년 9.3개, 2018년 10.7개, 2019년 10.8개로 증가하였다. 이 결과는 지역자활센터 전체(250개)와 비교하여 높은 수준이었다(2017년 10개, 2018년 10개, 2019년 12개).

10개 각 센터별로 보면 평택, 시흥, 인천부평남부, 남원, 마산희망은 3개년도에 증가하는 경향이 지속되었다. 반면에 안산은 2018년에 감소하다가 2019년에 증가하였다. 그리고 포항나눔, 포항, 봉화, 제주이어도는 2018년에 증가하다가 2019년에 감소하였다.

## 60 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

## 4) 재정현황

## (1) 재정현황(2017년, 2018년, 2019년)

&lt;표 3-11&gt; 재정현황

(단위:원)

조직명	2017년			2018년			2019년			매출액 평균
	매출액	정부지원 사업비	자립성과금	매출액	정부지원 사업비	자립성 과금	매출액	정부지원 사업비	자립 성과금	
경기평택지 역자활센터	243,615,162	297,860,531	4,042,620	386,848,341	492,005,819	838,980	890,101,146	1,311,878,602	-	506,854,883
시흥작은자 리지역자활 센터	595,949,415	291,719,075	-	522,949,298	363,060,445	-	878,102,794	404,649,304	-	665,667,169
안산지역 자활센터	623,874,141	177,575,436	-	548,394,966	205,067,310	-	476,087,056	400,023,921	-	549,452,054
인천부평남 부지역자활 센터	812,068,444	443,818,665	129,727,420	1,056,191,108	470,685,422	-	1,148,289,509	648,521,516	-	1,005,516,354
남원지역자 활센터	135,988,611	286,134,686	-	207,155,338	424,670,980	-	373,253,278	583,990,396	-	238,799,076
포항나눔지 역자활센터	795,260,350	343,172,593	18,242,470	753,889,116	301,797,817	-	1,101,473,810	686,379,110	-	883,541,092
포항지역 자활센터	174,785,000	141,782,916	35,492,520	208,886,080	223,783,168	33,224,350	400,281,755	292,256,771	9,134,990	261,317,612
봉화지역 자활센터	195,740,599	124,024,900	-	191,660,296	129,334,165	-	212,974,733	127,972,720	-	200,125,209

조직명	2017년			2018년			2019년			매출액 평균
	매출액	정부지원 사업비	자립성과금	매출액	정부지원 사업비	자립성 과금	매출액	정부지원 사업비	자립 성과금	
마산희망지 역자활센터	336,189,304	206,784,588	-	365,383,844	236,406,449	-	485,919,420	299,576,120	-	395,830,856
제주이어도 지역자활센 터	359,366,392	258,785,760	-	539,073,483	315,981,080	-	2,310,153,280	1,133,789,980	-	1,069,531,052
총계	4,272,837,418	2,571,659,150	187,505,030	4,780,431,870	3,162,792,655	34,063,330	8,276,636,781	5,889,038,440	9,134,990	
평균	427,283,741	257,165,915	18,750,503	478,043,187	316,279,265	3,406,333	827,663,678	588,903,844	913,499	

※ 미입력은 한국자활복지개발원에서 제시한 자활복지정보시스템에서 미입력된 자료임.

## 62 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

재정현황에서 매출액, 정부지원사업비, 자립성과금을 기준으로 2017년, 2018년, 2019년을 분석하였다. 매출액은 손익계산서상에 1년간 매출금액을 의미한다. 정부지원사업비는 정부에서 지원하는 재정으로 내일키움장려금, 자활기업창업장려금, 자활사업활성화 지원금 등 매출적립금으로 된다. 자립성과금은 매출액을 정산하여 매출적립금을 제외하고 발생한 수익금의 50%를 사업단 참여자에게 지급하는 금액이다.

매출액을 기준으로 10개 센터 평균 매출액은 2017년 427,283,741원, 2018년 478,043,187원, 2019년 827,663,678원으로 약 193% 증가하였다. 그리고 3개년 평균 매출액을 기준으로 10개 센터별 수준을 보면 최저 238,799,076원에서 최고 1,069,531,052원의 분포를 보였다.

2017-2019년 3개년도 매출액 평균 기준으로 10개 센터를 집단유형을 구분해 보면 다음과 같다.

- ① 10억 원 이상 : 인천부평나눔, 제주이어도
- ② 5-10억 원 미만 : 평택, 시흥, 안산, 포항나눔
- ③ 5억 원 미만 : 남원, 포항, 봉화, 마산희망

둘째, 정부지원사업비의 전체 평균을 기준으로 10개 센터 평균 사업비 규모는 2017년은 257,165,915원, 2018년은 316,279,265원, 2019년은 588,903,844원으로 약 228%로 증가하였다. 지역자활센터가 사회적협동조합 전환 후에 정부지원 사업비의 규모가 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다. 셋째, 자립성과금은 전체 평균을 기준으로 10개 센터의 규모는 2017년 18,750,503원, 2018년 3,406,333원, 2019년 913,499원으로 나타났다(다만 자립성과금은 일부 센터만 산출됨).

### (2) 매출액 기준 유형별 재정 현황 수준 분석(3개년)

2017-2019년 3개년 매출액 평균을 기준 유형별 재정현황을 비교분석한 결과를 보면 도농형(평택, 시흥, 남원, 제주이어도)는 평균 매출액이 620,213,045원이고 도시형(안산, 인천부평남부, 포항나눔, 포항, 마산)은 619,131,593원이며 농촌형(봉화)은 200,125,209원이다. 1개 센터인 농촌형을 제외하고 도농형과 도시형은 비슷한 매출 규모를 보였다. 농촌형(남원)은 취약한 매출구조를 가지고 있으므로 비교에 제한적임을 고려해야 한다.

&lt;표 3-12&gt; 유형별 재정현황 분석(3개년)

(단위: 원)

센터	도농형	도시형	농촌형
경기평택지역자활센터	506,854,883	-	-
시흥작은자리지역자활센터	665,667,169	-	-
안산지역자활센터	-	549,452,054	-
인천부평남부지역자활센터	-	1,005,516,354	-
남원지역자활센터	238,799,076	-	-
포항나눔지역자활센터	-	883,541,092	-
포항지역자활센터	-	261,317,612	-
봉화지역자활센터	-	-	200,125,209
마산희망지역자활센터	-	395,830,856	-
제주이어도지역자활센터	1,069,531,052	-	-
평균	620,213,045	619,131,593	200,125,209

## (3) 매출액 기준 유형별 재정 현황 변화 분석(3개년)

2017-2019년 3개년 매출액을 기준으로 유형별 재정현황의 변화추이를 분석한 결과를 보면 도농형(평택, 시흥, 남원, 제주)은 증가, 감소 후 증가의 경향을 볼 수 있다. 도시형은 감소, 증가, 감소 후 증가의 경향이 나타났다. 농촌형은 감소 후 증가의 추세를 보였다. 도농형은 증가경향으로 나타났지만 도시형과 농촌형은 다른 양상을 보이고 있다.

64 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

<표 3-13> 유형별 재정현황 변화 분석

센터	도농형	도시형	농촌형
경기평택지역자활센터	증액(↗)		
시흥작은자리지역자활센터	감소하다가 증액(↘↗)		
안산지역자활센터		감소(↘)	
인천부평남부지역자활센터		증액(↗)	
남원지역자활센터	증액(↗)		
포항나눔지역자활센터		감소하다가 증액(↘↗)	
포항지역자활센터		증액(↗)	
봉화지역자활센터			감소하다가 증액(↘↗)
마산희망지역자활센터		감소하다가 증액(↘↗)	
제주이어도지역자활센터	증액(↗)		

(4) 매출액 기준 재정현황 비교 분석(2017-2019년)

2017-2019년 평균 매출액을 기준으로 10개 센터와 지역자활센터 전체(250개) 현황을 비교분석한 결과 매출액을 기준으로 10개 센터 평균 매출액은 2017년 427,283,741원, 2018년 478,043,187원, 2019년 827,663,678원으로 약 193% 증가하였다. 전체 지역자활센터(250개)의 평균 매출액은 2017년 296,753,090원, 2018년 317,028,508원, 2019년 370,855,887원으로 약 125% 증가하였다.

10개 사회적협동조합 전환 지역자활센터가 전체 지역자활센터(250개)의 평균 매출액의 증가율보다 높은 수준으로 나타났다. 그리고 2017, 2018년, 2019년도 각 연도별로 평균 매출액도 비교적 높은 수준이었다.

<표 3-14> 매출액기준 재정현황 비교분석총괄(2017-2019)

(단위: 원)

센터	2017년	2018년	2019년
사회적협동조합 전환 지역자활센터 10개 센터 평균	427,283,741	478,043,187	827,663,678
일반 지역자활센터 전체 평균 (239개 센터)	290,831,165	309,495,696	351,099,267
전체 평균 (250개 센터)	296,753,090	317,028,508	370,855,887

66 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

3. 사회적협동조합 지역자활센터 시범사업 성과평가 분석결과

1) 조직의 사업현황(2019년 기준)

(1) 자활사업

<표 3-15> 자활사업 현황(2019년기준)

(단위: 명, 천원)

항목		자활사업			
		사업명 (사업 수) /개	참여 자 수	매출	사업비
경기평택지역자활센터	소계	17	195	904,664	3,373,521
	평균	-	11.47	53,215.5	198,442.4
시흥작은자리지역자활센터	소계	13	87	878,302	855,815
	평균	-	6.69	67,561.7	65,831.9
안산지역자활센터	소계	8	189	476,085	1,347,272
	평균	-	23.63	59,510.6	168,409
인천부평남부지역자활센터	소계	8	387	1,009,165	3,221,568
	평균	-	48.83	137,395	402,696
남원지역자활센터	소계	5	47	374,169	1,236,800
	평균	-	9.40	74,833.80	247,360
포항나눔지역자활센터	소계	5	249	1,101,470	2,174,250
	평균	-	49.8	220,294	434,850
포항지역자활센터	소계	7	81	241,932	198,018
	평균	-	11.57	34,561	28,288
봉화지역자활센터	소계	4	26	216,633	405,342
	평균	-	6.5	54,158.3	101,335.5
마산희망지역자활센터	소계	9	93	485,919	300,765
	평균	-	46.5	242,959	150,382
제주이어도지역자활센터	소계	1	240	2,316,677	2,602,100
	평균	-	240	2,316,677	2,602,100

2019년 자활사업 현황을 분석한 결과 사업단 수는 1~17개이며 참여자 수는 26~387명으로 분석되었다.<sup>19)</sup> 전반적으로 농촌 지역에 위치한 지역자활센터의

19) 자활사업단의 숫자가 상당히 큰 차이를 나타내고 있는데, 이는 실제 현황과는 다른 결과이다. 기관에 따라서 전체 사업단을 모두 기재한 경우가 있는가 하면, 사업단 유형별로 기재하기도 했다. 따라서 사업단 숫자는 신뢰할 수 없다. 다만, 사업단의 숫자가 이 연구에서 중요한 것은 아니기 때문에 큰 문제는 없는 부분이다. 이는 <표 3-17>에도 적용된다.

참여자 숫자와 매출이 작음이 확인되고 있다.

(2) 자체사업

<표 3-16> 자체사업 현황

(단위: 명, 천원)

항목		자체사업				
		사업명 (사업 수)/개	참여 자 수	매출	사업비	재정 출처
경기평택지역 자활센터	소계	-	-	-	-	-
	평균	-	-	-	-	-
시흥작은자리 지역자활센터	소계	4	12	511,730	443,887	2,3
	평균	-	3	127,932.5	110,971.8	
안산지역자활 센터	소계	2	298	277,963	275,592	1,2,3
	평균	-	149	138,981	137,796	
인천부평남부 지역자활센터	소계	-	-	-	-	-
	평균	-	-	-	-	-
남원지역자활 센터	소계	-	-	-	-	-
	평균	-	-	-	-	
포항나눔지역 자활센터	소계	1	4	162,573	-	2,3
	평균	-	4	162,573	-	
포항지역자활 센터	소계	1	5	20	10	3
	평균	-	5	20	10	
봉화지역자활 센터	소계	5	11	956,537	939,226	3
	평균	-	2.2	191,307.4	187,845.2	
마산희망지역 자활센터	소계	3	50	569,841	556,881	3
	평균	-	16.67	189,947	185,627	
제주이어도지 역자활센터	소계	1	3	394,077	407,259	3
	평균	-	3	394,077	407,259	

※ 재정출처 ①국고보조금(ex: 자활근로사업비, 장기요양보험 등), ②지자체 수탁, ③ 기타(후원금 등)  
 ※ 자체사업은 사회적협동조합 직영사업이다.

2019년 자체사업 현황을 분석한 결과 사업 수는 0~5개이며 참여자 수는 자체

68 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

사업이 있는 경우 3~50명으로 분석되었다<sup>20)</sup>.

(3) 총괄분석

(가) 자활사업

<표 3-17> 자활사업 현황(총괄)

(단위: 명, 천원)

항목	자활사업			
	사업명 (사업 수)/ 개	참여자 수	매출	사업비
총계 (각 센터 소계의 합)	77	1,594	8,005,016	15,715,451
평균	7.7	45.44	326,116.59	439,969.48

자활사업 총괄현황에서 평균을 분석한 결과 사업 수는 총계가 77개, 참여자 수는 1,594명, 매출은 8,005,016천원, 사업비는 15,715,451천원이다. 자활사업 전체 평균에서 사업 수가 평균 7.7개, 참여자 수는 45.44명, 매출은 약 326,116천원, 사업비는 약 439,969천원이다.

(나) 자체사업

<표 3-18> 자체사업 현황(총괄)

(단위: 명, 천원)

항목	자체사업(비자활사업)				
	사업명 (사업 수)/개	참여자 수	매출	사업비	재정 출처
총계 (각 센터 소계의 합)	17	383	2,872,741	2,622,855	-
평균	2.42	26.12	145,011	140,677	

20) 자체사업은 매출액이 있는 경우만 산출했다. 한편, 참여자 숫자가 기관별로 크게 차이가 난 것은 자체 사업 인력에 대한 각 기관의 판단이 달랐기 때문인 것으로 이해된다. 또한 자체 사업의 공란은 조사에서 미입력된 부분이다.

자체사업 총괄현황에서 총계는 사업 수가 17개, 참여자 수는 383명, 매출은 2,872,741천원, 사업비는 2,622,855천원이다. 전체 평균을 분석한 결과 사업 수는 2.42개, 참여자 수는 26.12명, 매출은 145,011천원, 사업비는 140,677천원이다.

## 2) 성과지표에 따른 분석

### (1) 성과지표 설명과 분석

본 지표는 2017년에 개발된 지역자활센터에서 전환한 사회적협동조합 시범사업 성과지표이다(백학영 외, 2017). 경영공시자료를 토대로 해당되는 연도부터 개별 센터별로 작성되어 있다. 여기에서 참고로 자활사업은 자활근로, 자활기업에 국한하고 사회적협동조합의 자체 사업은 지방자치단체 위탁사업을 포함한다. 예를 들면 직원 수, 평균시급, 재정 등을 산출할 경우 자활사업 + 사회적 협동조합사업(지방자치단체 위탁사업) 포함한다.

여기에서는 10개의 센터별 성과지표 총괄 분석 결과를 제시하고 종합적으로 각 센터별 변화와 달성정도를 비교분석하였다.<sup>21)</sup>

아래는 센터별 평균 변화율(증감률) 산출과정이다.

- ① 2개년도 이상은 첫해와 마지막 해의 값을 기준으로 산출하였다(2019년 자료 제시한 센터 2곳은 제외).
- ② 산출방법 = (자료제시 마지막해 ÷ 자료제시 첫해) × 100%

예시) ① A센터에서 자본금 규모가 2015년에 1,000,000원, 2019년에 2,000,000원이면 변화율은 200%

② A센터에서 자본금 규모가 2015년에 1,000,000원, 2019년에 500,000원이면 변화율은 50%

21) 본 지표에서 향후 사업 성과지표 개선방안을 지표의 수정 보완 사항을 제안하면 다음과 같다. 전반적으로 지표 항목에 대한 세부 내용을 산출식으로 구체화해야 한다. 또한 주요 지표의 개념적 정의를 제시해야 한다. 첫째, <정보공개 = 홈페이지 운영, 장부비치 및 열람(건)>에서 구체화해야 한다. 둘째, 이사회 이해관계자 비율은 협동조합 공시기준을 토대로 이해관계자의 정의를 명확히 해야 한다. 셋째, 조합원 대상의 모든 교육(건)은 교육내용, 교육방법, 교육유형을 구분하여 제시해야 한다.

70 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

③ A센터에서 자본금 규모가 2015년에 1,000,000원, 2019년에 1,000,000원이면 변화율은 100%

(2) 성과지표 총괄분석

본 성과지표는 2015-2019년 동안 사회적협동조합 전환 지역자활센터의 성과 달성 정도를 변화 정도에 초점을 두고 산출하여 분석한 것이다. 변화율(성과목표 달성 증감률)을 분석한 결과 10개 센터 중 8개 센터에서 최소 63%에서 ~ 최대 357% 성과지표 달성 변화율이 나타났다. 성과지표를 종합하여 8개 센터 변화율의 평균은 약 192.50%로 분석되었다.<sup>22)</sup>

주요 성과지표를 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 지속가능성에서 적립금 규모는 651.53%, 매출액 증가율의 변화는 352.71%로 증가추세를 보였다. 둘째, 성장가능성에서 조합원 수는 113.54%, 직원 수는 137.35%, 직원 증가율(일자리 창출)은 127.85%로 지속적인 성장경향을 보였다. 반면에, 직원 중 조합원 비율(95.05%), 조합원 1인당 평균 교육시간(81.42%)는 다소 낮은 변화 경향을 보였다. 셋째, 조합가치 실현에서 협동조합 간 협동(금액)은 299.29%, 지역사회공헌(금액) 변화율도 246.12%로 확대되는 경향으로 나타났다. 반면에 지역사회공헌(건수)는 66.27%, 이사회 이해관계자 참여율은 55.94%, 사회적 가치 실현(건수)는 78.58%로 상대적으로 낮은 증가추세를 보였다. 다만 이런 변화는 부채비율(99.35%)도 있어서 단순한 성장이라고 보기에는 제한적이다. 성과지표별 결과를 종합적으로 볼 때 지속가능성, 성장가능성은 10개 센터가 전반적으로 성장추세라고 할 수 있지만, 조합가치 실현은 상대적으로 증가경향이 높지 않았다.

추가로 2019년 기준으로 10개 센터별 성과지표를 분석한 결과는 10개 센터의 각 지표별 평균을 제시한 것이다. 주요 지표를 분석해보면 첫째, 지속가능성 지표에서 출자금 규모는 64,496,875.00원이다. 매출액 증가율은 평균 73.31%이며 후원금의 경우 2개 센터를 제외하고 모두 실적이 제시되었으며 평균 39,488,249원이다.

둘째, 성장가능성 지표에서 조합원 수는 14.75명, 직원 수는 20.63명, 직원 중 조합원 비율은 54.19%로 나타났다. 직원 증가율(일자리 창출)은 85.92%이며 대

22) <표3-19> A, G는 2019년 1년만 자료가 제시되어 연도별 변화분석을 하지 않고 보완적으로 뒤에 있는 센터별 성과지표 총괄분석에서 2019년 기준으로 분석함.

부분의 센터에서 일자리 증가율이 높게 나타났다.

셋째, 조합가치실현 지표에서 협동조합 간 협동(금액)은 평균 28,598,132원이며 협동조합 간 협동(건수)는 평균 28.40건이다. 지역사회공헌(금액)은 30,261,985원이며 지역사회공헌(건수)는 10.50건이다. 이사회 이해관계자 참여율은 평균 25.63%이며 사회적 가치 실현사업(건수)는 평균 27.86건이다.<sup>23)</sup>

---

23) 이하 센터별 성과지표에서 센터명은 공개하지 않았다. 센터별 평가가 이 연구의 목적이 아니기 때문이다.

72 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

<표 3-19> 센터별 성과지표 연도별 변화 총괄분석

(단위 : %)

구분	지표	A센터	B센터	C센터	D센터	E센터	F센터	G센터	H센터	J센터	K센터	전체 평균
	자료제시 해당년도	2019	2015~ 2019	2016~ 2019	2018~ 2019	2015~ 2019	2017~ 2019	2019	2015~ 2019	2015~ 2019	2015~ 2019	
지속 가능성	출자금 규모		311.11	262.67	100	1530.15	100		144.44	120.25	427	374.45
	적립금 규모		2667	243	200	776.51	233		108.33	581.39	403.04	651.53
	부채비율		43.9	403.03	0	200.49	-66.62		0	160	54.03	99.35
	후원금 규모		97.69	68.7	-140	0	92.9		37.59	3484.93	0	455.23
	매출액 증가율		691.67	10	30	-8	42		834	675	547	352.71
	매출 대비 자본총계		397.88	1840.2	84.54	1418.3	-214.89		114.75	1415.46	1303.05	794.91
성장 가능성	조합원 수		114.29	140	106.25	60	100		144.44	124	119.35	113.54
	직원 수		122.22	188.89	107.69	26.32	200		108.16	89.93	255.56	137.35
	직원 중 조합원 비율		54.55	6.06	77.17	100	200		133.55	135.29	53.77	95.05
	직원 평균 지급		163.19	104.53	99.99	100	102.57		0	155.14	128	106.68
	직원 근속연수		200	129.41	80.47	0	166.67		382.99	100	240	162.44
	직원 평균 인센티브		180	183.09	151.79	41.6	0		0	117.88	0	84.30
	직원 증가율(일자리 창출)		165	201.79	123	88	200		-4	85	164	127.85
조합 가치 실현	조합원 1인당 평균 교육시간		128	150	40	0	200		0	53.33	80	81.42
	자활근로 참여자 인센티브 지급비율		200	81.82	102.2	90	100		0	117.14	0	86.40
	자활근로 참여자 인센티브 평균 지급액		62.35	109.73	97.96	100	34		0	69.99	0	59.25
	협동조합 간 협동(금액)		329.84	623.32	224.18	324.28	500		194.45	198.26	0	299.29
	협동조합 간 협동(건수)		72.73	133.33	192.86	100	5		4	94.12	0	75.26
	지역사회공헌(금액)		530.7	694	54.42	0	242		31.58	285.73	130.51	246.12
	지역사회공헌(건수)		105.71	90	66.67	0	8		73.08	166.67	20	66.27
	정보공개 투명성		100	85.98	100	100	100		0	100	100	85.75
	이사회 이해관계자 참여율		0	0	100	105.26	100		50	92.22	0	55.94
★ 지방자치단체 위탁사업 (건수)		116.67	200	0	1	7		0	50	0	46.83	
★ 사회적 가치 실현사업 (건수)		147.62	250	125	0	6		0	100	0	78.58	
평균	센터별 지표 변화율 평균(단위: %)		291	258	88	214	102	-	63	357	167	-

&lt;표 3-20&gt; 센터별 성과지표 총괄분석(2019년 기준)

구분	지표	A센터	B센터	C센터	D센터	E센터	F센터	G센터	H센터	J센터	K센터	평균
지속가능성	출자금 규모	19,500,000	43,555,000	153,400,000	8,000,000	102,520,000	30,000,000	29,000,000	130,000,000	19,600,000	213,500,000	64,496,875.00
	적립금 규모	0	1,067,000,000	260,915,562	80,000,000	62,220,000	5,833,807	333,659,125	65,000,000	1,372,453,070	89,809,000	234,328,561.75
	부채비율	478	36	266	0	413	2163	-	-	-	36.2	419.50
	후원금 규모	112,771,751	113,038,980	54,239,543	0	0	7,350,000	21,158,711	7,347,007	1,045,480	-	39,488,249.00
	매출액 증가율	0	83%	10	9	-8	42	91	359.51	-21	546.6	73.31
	매출 대비 자본총계	265,196,147	1,794,793,496	1,023,118,545	831,456,000	284,433,679	38,333,807	3,871,469,411	220,811,217	1,155,957,462	1,238,735,000	1,041,201,537.75
성장가능성	조합원수	14	24	14	17	15	14	7	13	31	37	14.75
	직원수	18	33	17	14	5	16	9	53	161	23	20.63
	직원 중 조합원 비율	27	18	2	71	100	114	77	24.52	23	47.8	54.19
	직원 평균 시급	11,569	10,020	12,703	10,108	9,027	13,580	10,800	-	6,609	13,990	9,725.88
	직원 근속연수	4	2	2.2	3.75	-	5	2.2	37.15	6	2.4	7.04
	직원 평균 인센티브	0	1,877,900	488,235	615,575	650,000	0	500,000	-	51,859,187	-	516,463.75
	직원 증가율(일자리 창출)	0	165	113	123	88	200	2	-3.63	17	164.3	85.92
	조합원 1인당 평균 교육시간	8	32	27	12	-	66	5	-	8	4	16.78

## 74 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

구분	지표	A센터	B센터	C센터	D센터	E센터	F센터	G센터	H센터	J센터	K센터	평균
조합가치 실현	자활근로 참여 자 인센티브 수급비율	60	100	72	93	63	100	70	-	82	-	69.75
	자활근로 참여 자 인센티브 평균 지급액	194,000	890,990	289,910	410,223	100,000	288,200	100,000	-	810,300	-	284,165.38
	협동조합간 협 동(금액)	117,663,125	53,829,000	10,434,300	27,693,000	1,576,000	5,000,000	-	13,002,000	56,783,900	-	28,598,132.50
	협동조합간 협 동(건수)	159	8	8	81	3	5	-	4	16	-	28.40
	지역사회공헌 (금액)	2,000,000	181,100,730	14,504,000	20,481,150	0	15,610,000	3,000,000	5,400,000	13,657,860	9,924,000	30,261,985.00
	지역사회공헌 (건수)	6	37	9	4	0	8	1	19	10	20	10.50
	정보공개 투명 성	1	4	1,024	10	2	4	1	-	12	1	130.75
	이사회 이해관 계자 참여율	0	0	-	100	60	20%	0	25	83	-	25.63
	★ 지방자치단 체 위탁사업 (건수)	6	14	4	0	1	7	12		1	-	6.29
	★ 사회적 가 치 실현사업 (건수)	148	31	5	5	0	6	0		1	-	27.86

(본 표의 단위는 기준 성과지표에 제시된 지표별 단위로 해석함)

### (3) 사회적 가치

지역자활센터 유형다변화 시범사업의 성과평가를 위해 협동3-1-조합, 사회적 기업 등 사회적 경제조직의 사회적 가치를 측정하는 「사회적 가치 지표(SVI: Social Value Index)」를 활용해 분석을 해보았다. 이 지표는 고용노동부의 「사회적 가치 지표(SVI: Social Value Index)」(2017)로서 사회적협동조합 같은 사회적 경제조직의 사회적 가치 달성 정도를 자기기업식 보고형식으로 통해서 산출하는 평가방법이다. 총 5점 만점으로 (1점-5점) 되어 있고 점수가 높을수록 가치 달성 정도가 높은 것으로 해석한다.

분석 결과, 이번 연구의 조사 대상인 10개 센터의 사회적 가치는 5점 만점 기준 최소 2.79 ~ 최대 4.57의 수준에서 전체 평균은 3.79로 보통수준으로 나타났다. 영역별로 보면 ‘높은 수준의 사회적 가치를 추구하고 있다’(4.40), ‘사업활동의 사회적 가치를 지향하고 있다’(4.40), ‘사회적경제 조직 간의 협력활동을 하고 있다’(4.00), ‘지역사회와 협력을 하고 있다’(4.10), ‘이윤의 사회적 환원을 위해 노력하고 있다’(4.20), ‘참여적 의사결정과 민주적 운영을 하고 있다’(4.10) ‘매출성과가 있다’(4.10)는 상대적으로 높은 수준으로 나타났다. 반면에 ‘노동생산성이 있다’(3.20), ‘사회적 성과 평가체계를 구축하고 있다’(2.90), ‘근로자 임금수준은 적합하다’(2.80) 등은 낮게 나타났으며, ‘근로자 역량강화를 위해 노력하고 있다’(3.80), ‘영업성과가 있다’(3.60), ‘기업 운영 및 제품의 혁신성을 추구하고 있다’(3.60)는 ‘고용성과가 있다’(3.90)는 평균값과 비슷한 수준으로 나타났다.

이런 결과로 볼 때 사회적협동조합 지역자활센터의 사회적 가치에서 사회적 가치지향, 민주적 의사결정, 지역사회협력 등의 성과는 비교적 긍정적으로 평가할 수 있을 것으로 보인다. 다만 시범사업 이후 사회적 가치의 성과를 높이기 위해서는 사회적 성과평가 체계 구축, 근로자 임금 수준 향상과 역량 강화, 그리고 영업성과와 노동생산성, 혁신성과 같은 부분에서 더 높은 성과를 나타낼 수 있도록 하기 위한 정책적 지원과 사업개발 노력이 필요하다.

## 76 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

&lt;표 3-21&gt; 센터별 사회적 가치지표 분석결과

관 점	범 주	영 역	세 부 내 용	A센터	B센터	C센터	D센터	E센터	F센터	G센터	H센터	J센터	K센터	평 균	
E1 사 회 적 가 치	조 직 미 션	사 회 적 미 션 의 관 리	1. 사회적 가치를 추구하고 있다.	5	5	4	5	5	5	3	4	4	4	4.40	
			2. 사회적 성과 평가체계를 구축하고 있다.	2	3	4	2	3	4	2	2	3	4	2.90	
	사 업 활 동	주 사 업 활 동 의 사 회 적 가 치	사 회 적 경 제 생 태 계 구 축 노 력	3. 사업활동의 사회적 가치를 지향하고 있다.	5	4	4	4	4	5	4	4	5	5	4.40
				4. 사회적 경제 조직 간의 협력활동을 하고 있다.	5	4	5	4	4	3	1	4	5	5	4.00
				5. 지역사회와 협력을 하고 있다.	5	4	5	4	4	4	2	4	5	4	4.10
				6. 이윤의 사회적 환원을 위해 노력하고 있다.	5	5	5	4	4	4	3	4	4	4	4.20
				7. 운영의 민주성	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	조 직 운 영	근 로 자 지 향 성	8. 근로자 임금수준은 적합하다.	3	4	3	2	3	3	1	3	2	4	2.80	
			9. 근로자 역량강화를 위해 노력하고 있다.	5	4	3	4	3	3	3	4	5	4	3.80	

관점	범주	영역	세부내용	A센터	B센터	C센터	D센터	E센터	F센터	G센터	H센터	J센터	K센터	평균	
E2 경제적가치	재정성과	고용창출 및 재정성 과	10. 고용성과가 있다.	5	4	3	4	3	4	4	4	4	4	3.90	
			11. 매출성과가 있다.	5	4	4	4	3	4	4	4	4	4	5	4.10
			12. 영업성과가 있다.	5	3	4	3	3	3	3	3	3	4	5	3.60
	노동성과	13. 노동생산성이 있다.	4	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3.20	
E3 혁신성과	기업혁신	기업활동 에서의 혁신성	14. 기업 운영 및 제품의 혁신성을 추구하고 있다.	5	4	4	3	3	4	2	3	4	4	3.60	
전체			평균	4.57	3.93	4.00	3.57	3.50	3.79	2.79	3.57	4.00	4.21	3.79	

78 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

3) 시범사업의 성과에 대한 인식

<표 3-22> 시범사업의 기대효과 달성 여부

항목	응답결과(1순위)	응답결과(2순위)
① 지역자활센터의 자생적 운영 구조 확보	2	2
② 자활사업 수행기관의 공공성 확보	4	1
③ 사회적협동조합 자체로서 괜찮은 일자리 창출	1	4
④ 자활사업 인프라 확대에 기여	3	3
⑤ 기타( )	-	-

이번에는 시범사업의 성과에 대한 사회적협동조합 지역자활센터들의 생각을 알아보자. 우선, 설문조사에서 정부가 제시한 시범사업의 기대효과 중 달성한 것이 무엇이었는지 물어봤다. 1순위 응답결과에서는 자활사업 수행기관의 공공성 확보(4개), 자활사업 인프라 확대에 기여(3개), 지역자활센터의 자생적 운영 구조 확보(2개), 사회적협동조합 자체로서 괜찮은 일자리 창출(1개)로 나타났다. 2순위 응답 결과에서는 사회적협동조합 자체로서 괜찮은 일자리 창출(4개), 자활사업 인프라 확대에 기여와 지역자활센터의 자생적 운영 구조 확보(2개), 자활사업 수행기관의 공공성 확보(1개)가 순위별로 분석되었다. 이는 사회적협동조합이라는 조직체가 갖는 성격이 어느 정도 투영된 것으로 이해된다. 즉, 시범사업을 통해서 사회적협동조합이 자활사업을 수행함으로써 수행기관의 공공성 확보에 어느 정도 기여할 수 있었고, 기존과는 다른 성격을 지닌 법인이 자활사업을 수행함으로써 인프라 확대에 기여할 수 있었다는데 동의한 것으로 이해할 수 있겠다.

설문조사 이외에 집단회에서는 지역에서 빈곤 문제 해결을 위한 다양한 사업을 확대할 수 있었고, 취약계층들이 참여할 수 있는 더 많은 일자리를 만들 수 있었으며, 사회적경제에서 포지션이 확대되었을 뿐 아니라 구성원들의 사업에

대한 책임감 및 내부에서 적극적인 의사개진과 소통 등의 모습이 나타났다는 진술들이 있었다.

예전에는 그냥 사회복지시설로서 뭔가를 받는 수혜... 뭐 사회복지 공동모금회 프로포절을 내서 지역 내에서 뭐 주면 나눔 받는 수혜자로서의 역할을 한다면 지금은 사회적경제 네트워크에 그쪽으로 이사직으로 들어가서 사회적경제의 포지션에서... 영역을 넓힌 것이죠. 영역을 넓힌 것에다가, 이제는 할 수 있는 거예요. 예전에는 받았다면, 지금은 수익이 생겼잖아요? 지금 코로나 정국이야, 예전에는 마스크 받으려고 막 노력하려고 다녔을 거예요. 그런데 지금은 저희가 돈으로 마스크를 지원을 하는 것이죠. 이러다보니까 지역이 ‘애네가 사회적협동조합으로 전환되고 나서 바뀌는구나’ 그리고, 알게 되는 거예요. 예전에는 받으니까 잘 모르지만, 지금은 주니까 더 드러나고 하는 부분들이 있고, 어... 그런 것 같아요.(센터장 집담회\_S지역자활센터)

공공자원 축적이 불가능한 구조를 갖고 있는 자활근로사업단이 법인 사업을 함으로서는 극복된다. 즉, 법인이 자산을 축적하고, 사업을 지속적으로 영위함으로서 지속적으로 자활근로사업 활성화에 기여하는 부분이 존재하죠. 그런 면에서는 저희 같은 경우도... 자활 보조금 외에 다른 사업으로 해서 자체 공장을 만들고, 직영자활기업을 해서 직접 저소득층 주민들을 고용을 했고, 그 자체가 자활근로사업단 공간도 되고 이런 유의 사업이 되고... 비슷한 사례긴 하지만 이런 것들이 기존의 자활센터하고는 본질적 차이를 갖고 있다고 봅니다.(센터장 집담회\_I지역자활센터)

#### 4) 우수 성과 사례

본 연구에서 사회적협동조합 전환 지역자활센터의 시범사업 현장을 탐방하여 주요 성과에 대해서 분석하였다. 제한적이지만 현장탐방을 통해 심층적인 시범사업의 현황과 성과 사례를 분석하였다.

본 연구에서 사회적협동조합 전환 지역자활센터의 주요 성과는 안산 사회복지, 시흥 직영사업에서처럼 지역의 주거문제 해결, 일자리 창출 등이며 특히 다양한 지역문제 중에서도 수익을 창출하면서 주거복지와 취약계층 일자리를 만드는 것은 사회경제적 가치에 부합하다고 할 수 있다.

80 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

(1) 안산 사회주택

안산의 경우 사회주택(청년사회임대주택, 주거취약계층 매입임대주택) 운영이 직영사업의 핵심이다.

<표 3-23> 안산 사회주택의 구성현황

구분		입주인원
주거취약계층(쪽방·고시원)		22명
미활용 주택(다문화 포함)		100명
커뮤니티 공간		7호
사회적 주택	안산	43명
	부천	42명

안산의 사회주택에서는 유니버설 디자인과 편의시설 설치 등 사회주택의 다양하고 세부적인 사업이 확장되고 있다. 자활근로사업장도 직영사업장에 맞게 사회주택 사업과 연관될 수 있도록 교육과 사업을 진행, 지역사회에서 취약계층의 주거문제 해결에 성과가 있고 수익과 부가가치도 창출하고 있다. 기존 지역 자활센터의 비교하여 일자리, 빈곤문제 해결, 매입임대 주택 등이 취약계층의 주거문제 해결하고 일자리 창출, 사회적협동조합이 지역의 사회적 경제영역에 실재로 상당히 많은 도움을 주고 있다. 기존 주택개조사업은 민간 임대주택의 집주인 동의, 원상복구 의무 등으로 인하여 노인 맞춤형 주택개조가 어려운 상황이다. 애로사항을 민관 협력 모델로 ‘안산형 케어안심주택’ 사업을 선제적으로 대응하여 새로운 주거모델을 제시하였음. 이는 안산의 경우 기존 지역자활센터가 추진할 수 없는 상태에서 법인격을 갖추고 지역사회 빈곤, 사회문제에 적극적으로 대응할 수 있었다.

(2) 인천부평남부지역자활센터의 매입임대주택

사회적협동조합 인천부평남부지역자활센터는 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 통해 저소득층 주민의 자립과 자활을 지원하기 위한 일자리 창출, 사례관리 및 교육사업 등 제반 활동을 수행하며 지역에 기반한 사회적경제 활동을 설립 목적으로 갖고 있다. 이에 지역사회에서 자활사업 촉진을 위한 다양한 협

력사업을 진행하고 있다.

2020년에 인천도시공사가 운영하는 ‘매입임대주택 관리사업’ 추진하는데 시범 사업으로 진행하면서 2021년에는 본격적인 관리사업이 수행될 예정이다.

- 매입임대주택관리 본 사업은 2021년 1월1일부터 수행(1,300가구)  
(시범사업으로 2020년 11월,12월 270가구 운영)

인천도시공사는 이‘임대주택관리사업’에 국한하지 않고, 본 사업을 포함한 저소득 취약계층의 자활촉진을 위한 사업을 지역의 자활사업과 협력하여 지원하는 것이다. 인천부평남부지역자활센터에서는 실질적으로 주택관리업무를 수행하고 있다.

사회적협동조합 지역자활센터 현장탐방과 우수사례연구에서 제시된 성과는 빈곤 및 주거문제 해결, 일자리 창출, 주민참여, 지역 관련기관과 협력을 통한 주거복지 실현, 자활사업에서 사회적협동조합 사업으로의 확대 전환 등이다. 이런 성과의 지속을 위해서는 우선 시범사업의 확대와 사회적협동조합으로 전환한 지역자활센터의 본질적인 방향에 대한 논의 구조와 방향 설정이 필요하다. 이를 위해서는 복지부의 일관되고 중장기적인 정책 방향의 제고가 필수적이라고 할 수 있다. 그러면서 사회적협동조합으로서의 정체성과 비전에 대한 지속적인 논의를 해야 되며 자활사업에서 직영사업으로의 전환에서 나타난 과제와 전략 추진을 검토할 필요가 있다.

## 82 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

## 4. 시범사업 효과성 및 성과평가 결과 요약

사회적협동조합 지역자활센터 시범사업 효과성 분석 결과를 요약하면 아래와 같다. 먼저 주요 현황을 보면 전국에서 10개 센터가 표준형과 확대형의 규모를 가지고 도시형과 도농복합형의 형태로 사업을 하고 있는 것을 알 수 있다. 2019년 기준 전체 조합원 수는 평균 19.9명이다. 이사회 구성에서 조합원 유형별 인원이 생산자, 소비자, 직원, 자원봉사자, 후원자의 5가지 유형으로 구성되어 있다. 이 중에서 주요 이사회 구성은 6~15명으로 되어 있다.

일반지역자활센터와 비교하여 재직종사자 수가 2019년 11.8명으로 상대적으로 높았다. 자활사업 참여자 수의 경우 전체적으로 10개 센터의 평균은 2017년 96.2명, 2018년 96.5명, 2019년 118.6명으로 점차 증가추세로 일반지역자활센터 보다 높은 수준이었다. 사업단 수는 2019년 10.8개로 일반 지역자활센터(평균 12개) 보다 낮았다. 재정현황의 경우 사회적협동조합 전환 지역자활센터 10개 센터가 일반지역자활센터 보다 약 1.5배~2배 높은 수준이었다.

시범사업에 효과성 분석을 위해 성과지표별 변화율(성과목표 달성 증감률)을 분석한 결과 2015-2019년 동안 10개 센터 중 8개 센터에서 최소 63%에서 ~ 최대 357% 성과지표 달성 변화율이 나타났다. 성과지표를 종합하여 8개 센터 변화율의 평균은 약 192.50%로 분석되었다. 주요 지표별로 보면 매출액, 직원증가율(일자리 창출)은 지속적인 증가로 성과를 보였으며 다만 사회적 가치 실현의 경우 상대적으로 낮은 수준이었다. 성과지표 세부내용을 보면 지속가능성, 성장가능성 지표에서는 변화율(증감률)이 높은 수준으로 성장추세라고 분석할 수 있지만 조합가치 실현의 변화율은 상대적으로 낮은 수준임을 알 수 있다. 센터의 기존 실적과 현황뿐 만아니라 주관적으로 사회적 가치 달성정도를 사회적 가치 지표로 분석한 한 결과 10개 센터의 사회적 가치는 최소 2.79 ~ 최대 4.57(5점 만점 기준)에서 전체 평균은 3.79로 보통 수준으로 나타났다. 사회적협동조합 전환 지역자활센터의 사회적 가치에서 사회적 가치지향, 민주적 의사결정, 지역사회 협력, 이윤의 사회적 환원 등의 성과는 비교적 긍정적으로 평가할 수 있다.

시범사업의 성과를 확인하기 위해서 센터장 및 실무자 집담회를 실시한 결과 주요 성과는 사회복지와 사회적경제 두 가지 영역의 사업 확장과 연대 강화, 지역에서 자활과 빈곤 문제 해결을 위한 다양한 사업의 확대, 일자리 창출을 통한 사회적 취약계층의 새로운 지원, 사업에 대한 책임감, 활발하고 적극적인 의사개

진과 소통 등을 제시할 수 있다. 마지막으로 사업의 발전을 위해서는 보건복지부의 일관된 정책 방향과 비전제시, 센터와의 지속적인 소통, 사회적협동조합을 통한 건강한 일자리 창출, 사회적협동조합의 고용 지원 등을 과제로 제시하였다.

끝으로 효과성 분석 결과를 보면 사회적협동조합 지역자활센터의 경우 전환 이전의 상황 또는 미전환 지역자활센터와 일정한 차별성이 나타나고 있다. 대체로 일자리와 고용 창출, 규모의 확대 등에서 긍정적인 측면을 보여주고 있다. 또한 사회적 가치의 측면에서도 사회적 가치지향, 민주적 의사결정, 지역사회협력 등의 성과는 비교적 긍정적으로 나타나고 있다. 그러나 근로자 임금 수준 향상과 역량 강화, 그리고 영업성과와 노동생산성, 혁신성 등에서는 여전히 부족한 부분들이 있다. 사회적협동조합이 경제적 가치와 사회적 가치를 추구하여 사회적 취약계층의 일자리 창출과 지역문제를 해결하는 조직이라고 할 때 더 나은 방향으로 나아가기 위한 전략의 수립이 향후 중요한 과제가 될 수 있을 것으로 보이며, 그것을 위해서도 시범사업 기간에 발생했던 문제점들을 개선할 수 있는 모형의 운영이 필요한 시점이다.

## 제4장 지역자활센터의 사회적협동조합 전환모형(안) 및 제도개선사항

### 1. 시범사업 모형 출범에 대한 평가

유형다변화 시범사업을 통한 지역자활센터의 사회적협동조합 전환은 사실상 두 개의 모형으로 이뤄졌다고 볼 수 있다. 1차 모형은 2015년에 전환을 한 지역자활센터들이다. 이 모형은 위탁 법인이 사회적협동조합 ○○지역자활센터이며, 지정을 받은 지역자활센터의 명칭도 사회적협동조합 ○○지역자활센터이다. 아마도 기존의 관행적인 ‘법인-시설 위탁 형태’를 갖추기 위한 형식적인 논리가 작동했을 가능성이 크다. 그런데 이는 모순적인 상황을 낳았다.

2015년에 전환을 한 지역자활센터들 수탁받은 법인과 그 법인이 수탁을 받은 기관이 동일한 명칭을 갖는 ‘내가 나를 위탁받는’ 기형적 구조가 만들어진 것이다. 제2장에서도 지적했지만 시범사업에 대한 원래 복지부의 정책 의도는 지역자활센터가 사회적협동조합으로서의 역할과 기능을 수행하는 것으로 봐야 맞는 것이었다. 다만, 사회복지시설을 운영하는 법인이 있어야 하기에 다소 어색하지만 어쩔 수 없이 법인격과 동일한 명칭으로 시설명을 부여했을 것이다. 그런데 협동조합이나 사회적기업과 같은 사회적경제 조직체는 ‘결사체’로서의 성격과 ‘사업체’로서의 성격을 동시에 갖는 이중적 조직 구조다. ‘결사체’로서의 성격은 비영리민간단체, 사단법인, 사회복지법인과 같이 사람들의 집합체이므로 사회복지기관 위탁법인으로서의 역할 수행이 가능하다. 그리고 ‘사업체’로서 사회적경제 조직체는 사회적경제 생태계에서 나눔과 협동의 경제 활동을 전개하면서 사업을 수행한다. 결국, 오로지 논리적으로만 검토한다면, 2015년에 전환을 한 지역자활센터들은 결사체로서 ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’라는 법인격을 부여받고, 사업체로서 ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터(시설)’를 위탁받는 무리스러운 형태가 만들어진 것이다. 이렇게 동일 법인과 동일 기관명으로 출범하다 보니 법인 사무와 위탁 시설(지역자활센터)의 사무가 미분화되고 혼재된 상태가 계속될 뿐 아니라 이로 인해 사회적협동조합과 사회복지시설로서 대단히 복잡한 회계 구조와 성과 입력 구조를 동시에 해결해야 하는 어려움도 함께 발생하고 있다.

## 제4장 지역자활센터의 사회적협동조합 전환모형(안) 및 제도개선사항 85

특히 2015년 시범사업 출범 이후 변화한 관계, 즉 사회적협동조합이 모법인으로서 지역자활센터를 지정 운영하고 지역자활센터는 사회복지시설로서의 성격을 유지하는 것으로 정리되면서 2016년 이후 유형다변화 시범사업에 참여한 지역자활센터들은 다른 모형으로 등장한다. 즉 2차 모형이다. 그것이 ‘(법인)사회적협동조합 ○○지역자활센터-(시설)○○지역자활센터’이다. 이는 명칭의 동일성으로 ‘내가 나를 위탁받는’ 기형적 구조를 극복하려는 시도로 보인다. 그러나 사회적협동조합에 지역자활센터를 위탁하는 형식은 갖추어졌으나 사회적협동조합으로서 지역자활센터가 기능하기를 바랐던 원래의 정책 의도가 사라지고 만다.

시범사업의 의도는 사회적협동조합에 지역자활센터를 위탁하는 것이 적절한지를 판단하기 위한 것이 아니었다. 그럼에도 불구하고 기존의 ‘법인-시설 위탁 형태’라는 틀에 맞는 형식만 갖추고 나니 사회적협동조합에서 위탁받은 지역자활센터는 사회복지시설이나 아니나라는 복잡한 논쟁은 여전히 진화되지 않은 채 오히려 더욱 심화되게 된다. 특히 사회복지시설로서 지역자활센터가 여전히 유지되는 것이 확정되면서 정부가 기존에 가졌던 사회복지시설에 대한 관리 방식을 적용하는 것에 대해 아무런 제약이 존재하지 않게 되었다. 2019년에 있었던 지침에서 ‘지자체에 의한 사전승인’ 조항의 추가도 이런 맥락에서 이해될 수 있는 것이다. 정부의 입장에서 이 조항은 사회적협동조합 ○○지역자활센터라는 법인에게 적용되는 것이 아니라 이 법인이 지정받은 ○○지역자활센터에게 적용되는 것일 수 있기 때문이다. 그리고 시범사업에 참여한 지역자활센터들은 이 조항이 사회적협동조합 ○○지역자활센터에 적용되는 것이라고 해석한다. 시범사업에 참여한 지역자활센터들은 자신들이 ‘전환’을 했다고 생각하기 때문이다.

한편, 이와 같이 기존 틀에 맞는 위탁체계를 갖추다 보니 사회적협동조합이 지역자활센터를 지정받은 곳과의 차별화를 거의 찾기 어려운 상황이 발생하기도 했다. 굳이 차이점을 찾는다면 ‘센터운영비 지원 비율과 매출액 사용의 제한 수준’이었으나, 이마저도 자활사업 지침 변경으로 인해 매출액 사용 제한의 격차가 줄어들었다.

어쨌든 2016년 이후의 변화는 앞서 지적한 것처럼 시범사업의 정책 목표를 사라지게 했다는 것이다. 유형다변화 시범사업의 결과물은 명시적인 사회적경제 조직으로 지역자활센터가 전환하는 것이 아닌 기존 지역자활센터과 동일한 내용과 구조를 갖는 것이 되고 말았다. 단지 위탁을 받은 법인만 사회적협동조합일 뿐이지 지역자활센터가 사회적협동조합으로 ‘전환’한 것은 아닌 결과를 낳았다.

## 86 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

결국, 2016년의 전환 방식 변화는 2015년에 전환한 지역자활센터들에서 발생한 문제를 해결하기는커녕 지속하게 만들었을 뿐이었다. 여전히 법인 사무와 위탁 시설(지역자활센터)의 사무는 혼재되어 있고 사회적협동조합과 사회복지시설로서 대단히 복잡한 회계 구조와 성과 입력 구조를 동시에 해결해야 하는 어려움은 계속되고 있다. 그리고 사회적협동조합으로서의 자율성을 강조하는 지역자활센터의 목소리와 사회복지시설인 지역자활센터에 대한 관리 및 감독을 기존의 방식으로 계속 하려는 정부의 태도는 계속 충돌하고 있다.

정리하자면, 복지부의 원래 정책 의도에는 1차 모형은 어느 정도 부합하는 부분이 있었다. 다만, 위탁방식의 기존 관행이나 법 제도상 ‘내가 나에게 위탁을 주는’ 대단히 기형적 구조가 발생했으며, 이를 개선하고자 2016년 이후 2차 모형이 제시되었다. 그러나 2차 모형은 법인 및 센터의 동일 명칭에 대한 문제는 해결했지만 결과적으로 지역자활센터가 사회적경제 조직으로 전환하기를 바랐던 시범사업의 정책 목표는 소멸하고 말았다.

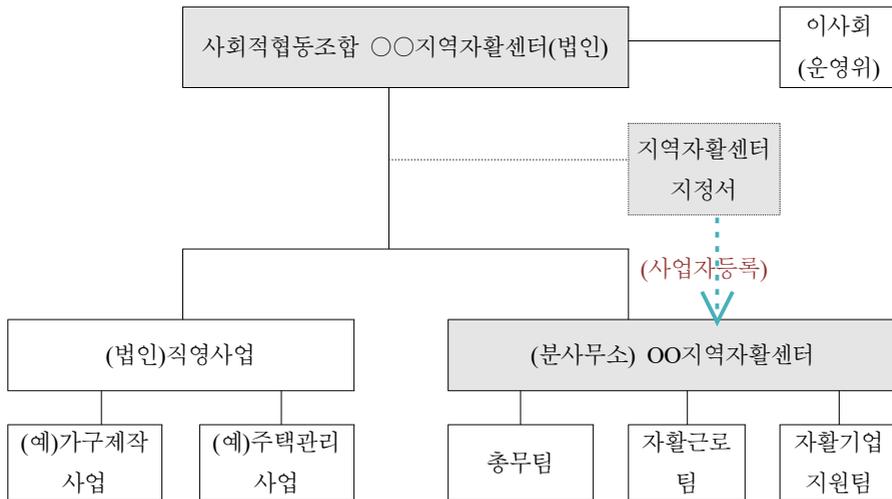
따라서 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델은 이러한 문제를 극복할 수 있어야 한다. 궁극적으로는 사회적협동조합으로 ‘전환’을 한 지역자활센터로서의 모양새를 갖춰야 한다. 그러면서도 자활지원 인프라의 하나여야 하고 이탈리아와는 다른 노동통합형 사회적협동조합의 모델일 수 있어야 한다. 또한 시범사업 과정에서 나타났던 긍정적 성과를 수용하되, 부족한 부분들을 보완할 수 있어야 한다.

## 2. 대안 모형(안) 제시

여기에서는 시범사업 기간에 등장했던 1차 모형과 2차 모형이 지니는 문제를 개선할 수 있는 대안 모형을 두 개 제시한다. 하나는 분사무소 설치형이고, 또 하나는 자활프로그램 위탁형이다. 다만 분사무소 설치형은 2016년 이후 등장한 2차 모형을 다소 보완하기는 했으나 시범사업에서 발생한 문제점을 여전히 가지고 있다.<sup>24)</sup> 반면에 자활프로그램 위탁형은 애초 시범사업이 지향했던 취지를 살리는 모형이다.

### 1) 대안 모형 1 - 분사무소 설치형

<그림 4-1> 분사무소 설치형



#### (1) 분사무소 설치형의 운영 개요

분사무소 설치형은 사회적협동조합 ○○지역자활센터라는 법인이 분사무소로서 ○○지역자활센터를 운영하면서 사회적경제 사업체로서 지역자활센터의 기

24) 이런 문제를 가지고 있음에도 불구하고 대안모형 1이라는 형태로 제시하는 것은 여전히 사회복지시설로서 지역자활센터를 유지하고자 하는 욕구들을 가지고 있다는 점을 반영해서이다. 다만 분명히 밝힐 것은 대안모형 1은 결코 지역자활센터가 사회적협동조합으로 ‘전환’한 것이 아니라는 것이다. 단지 지역자활센터의 법인이 사회적협동조합일뿐이다.

## 88 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

능을 살리고자 하는 취지를 지닐 수 있는 방안이다. 법인인 사회적협동조합 ○○지역자활센터는 분사무소인 지역자활센터 운영과 법인의 직영사업 운영이라는 두 부분으로 조직의 사업 운영 영역을 설정할 수 있다.

### ■ (분사무소)지역자활센터 운영

- 기관은 ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’ 법인을 설립하고 보건복지부에 법인 설립 인가를 받는다.
- ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’ 법인의 이사회는 다중이해관계자(생산자, 직원, 자원봉사자, 후원자, 소비자 등)로 구성한다.
- 보건복지부는 ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’ 법인에 ○○지역자활센터 지정서를 발급한다.
- ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’는 등기소에 분사무소 설치 등기를 한다.
- 세무서에 지역자활센터 지정서를 제출하고 분사무소 사업자를 등록한다. 분사무소 사업자를 등록이 완료되면 사회복지시설인 ○○지역자활센터의 지위로 자활사업 수행기관의 역할을 수행한다.

### ■ (법인)직영사업 운영

- ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’의 (자활사업이 아닌)자체 사업을 수행한다.
- 자체 사업은 ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’ 명의로 정부 및 지자체 사업 수탁 운영도 가능하다. 예) LH 주택관리 사업 등
- 자체 사업으로 민간시장 영역의 사업 운영도 가능하다. 예) 가구제작 사업 등
- (법인)직영사업 운영에 필요한 경우(사업장 소재지가 다른 경우 포함<sup>25)</sup>) 별도의 분사무소를 등록하고 사업 추진이 가능하다.

#### (2) 분사무소 설치형의 내용

분사무소 설치형은 법인인 사회적협동조합 지역자활센터가 지역자활센터를 사회적협동조합의 분사무소로 운영하는 구조를 가지므로 지역자활센터가 사회

25) 부가가치세법 제8조(사업자등록) ①사업자는 사업장마다 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업 개시일부터 20일 이내에 사업장 관할 세무서장에게 사업자등록을 신청하여야 한다.

적경제 사업체로서 기능을 할 수 있다. 법인세법<sup>26)</sup>은 ‘신규로 사업을 시작하는 법인은 대통령령으로 정하는 바에 따라 납세지 관할 세무서장에게 등록’하도록 정하고 있고, 부가가치세법<sup>27)</sup>은 “사업자는 사업장마다 대통령령으로 정하는 바에 따라…사업자등록을 신청”하도록 정하고 있다. 또한 법인세법 시행규칙<sup>28)</sup> 별지 서식에 따른 사업자등록의 신청은 ‘법령에 따라 허가를 받거나 등록 또는 신고를 하여야 하는 사업의 경우, 사업허가증 사본’을 첨부하도록 정하고 있다.

그런데 기존의 관행적인 지역자활센터 위탁 구조에서는 모법인이 받은 지정서를 첨부하여 지역자활센터 사업자등록증(또는 고유번호증)<sup>29)</sup>을 신청할 수 있었다. 그러나 현재 시범사업에 참여하는 지역자활센터들은 ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’ 법인을 설립하고, ‘○○지역자활센터’를 지정받은 후, 지정서를 제출하지 않고, 법인인 ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’로 사업자등록을 하였다. 그렇기에 법인이 받은 「지정서」는 사무실 비치용 이상의 의미를 가지지 못하는 실정이다. 결과적으로 ‘○○지역자활센터’라는 지정서는 용도 폐기된 셈이다. 아래 <그림 4-2>에서 보여주듯이 현재 유형다변화 시범사업의 사회적협동조합 ○○지역자활센터는 법인사업자이기 때문에 「지역자활센터」로 지정된 사회복지시설이라고 할 수 없기 때문이다. 이 부분은 중요한 의미를 지님에도 현재 시범사업에 참여하고 있는 지역자활센터들도 간과하고 있는 부분이다. 거듭 강조하지만 사회적협동조합 ‘전환’을 이야기하면서 지역자활센터를 법인에 위탁하는 기존의 방식을 고수한 것이 이런 혼란을 야기한 근본 원인이다.

반면에 분사무소 설치형은 사회적협동조합 지역자활센터가 받은 지역자활센터 지정서를 세무서에 제출하여 사회적협동조합 지역자활센터의 분사무소로 등록하는 모형이다. 그렇기에 사회적경제 사업체로서의 성격을 지닐 수 있다. 또한 지역자활센터는 국민기초생활보장법 제16조에 의거 ‘보장기관의 지정’에 의해서만 설치될 수 있는바, 사업자 등록을 할 때 지역자활센터 지정서를 제출하여야만 사회복지시설로 인정받을 수 있다. 그래서 사회적협동조합의 분사무소인 지

26) 법인세법 제111조(사업자등록)

27) 부가가치세법 제8조(사업자등록)

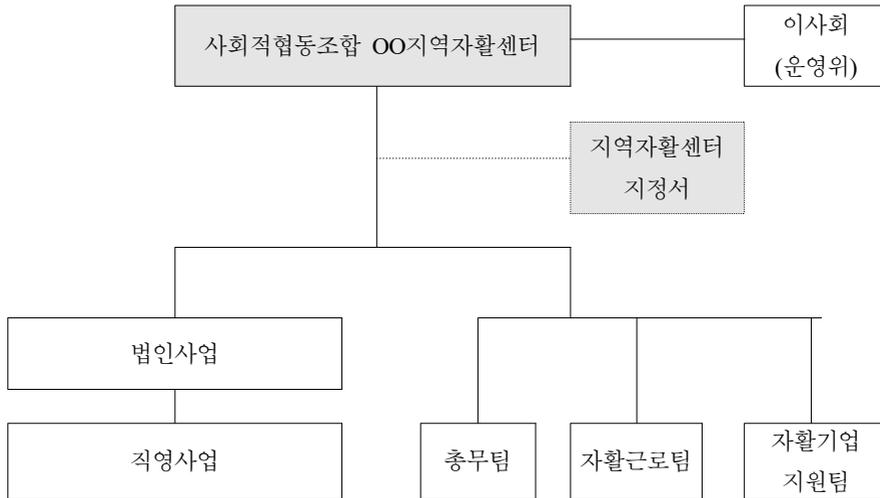
28) 법인세법 시행규칙 [별지 제73호 서식]

29) **2020년 사회복지시설 관리안내에서는** “2021년 7월부터는 사회복지시설 관련 사업자등록증(또는 고유번호증)상 명의는 반드시 해당 시설의 설치신고증(인가증, 허가증 포함)에 표시된 운영자 성명 또는 운영법인 명칭과 동일해야 한다”고 규정하고 있다. 따라서 2021년 7월 이후로는 지역자활센터를 포함한 모든 사회복지시설들이 모법인 명의의 사업자등록증(또는 고유번호증)을 발급받게 될 것이다.

90 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

역자활센터가 사회복지시설로서의 지위를 계속 가져갈 수 있다.

<그림 4-2> 유형전환 시범사업 참여 지역자활센터(2020년 현재)

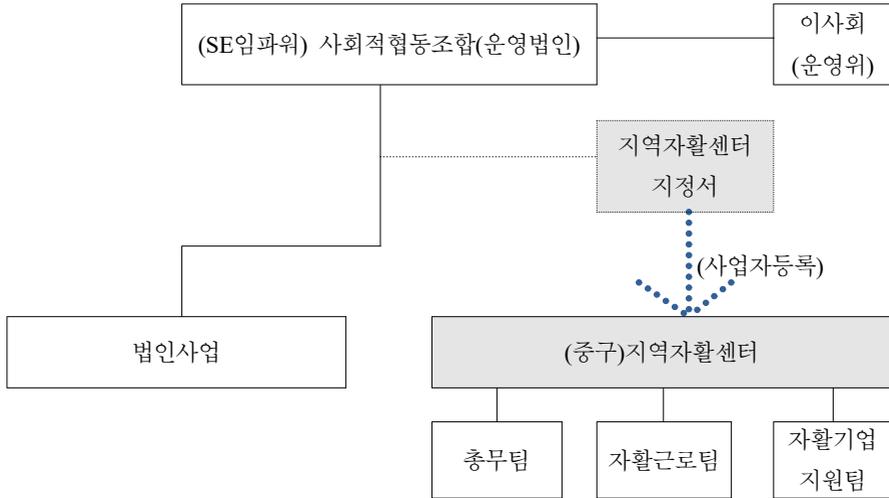


**☞ 그림 4-2 설명**

- 시범사업 참여 지역자활센터에서 ‘사회적협동조합 OO지역자활센터’ 법인을 설립하여 보건복지부 인가를 받음.
- 사회적협동조합 OO지역자활센터’ 법인의 이사회는 다중이해관계자(생산자, 직원, 자원봉사자, 후원자, 소비자 등)로 구성함.
- ‘사회적협동조합 OO지역자활센터’ 법인 등기 후 사업자등록 신청함.
- 보건복지부에서 OO지역자활센터 지정서 받음.
- ‘사회적협동조합 OO지역자활센터’에서 법인 직영사업과 자활사업 진행함.

그런데 분사무소 설치형은 <그림 4-3>에서 제시하고 있는 것처럼 현재의 지역자활센터 위탁 모델을 그대로 가져가고 있기 때문에 ‘전환’ 모형이라고 규정할 수 없다. 비교를 위해서 <그림 4-3>은 일부러 사회적협동조합이 지역자활센터를 지정받아 운영중인 사례를 예시했다.

<그림 4-3> 지역자활센터 위탁(2020년 현재, 사회적협동조합 위탁 예시)



**☞ 그림 4-3 설명**

- 운영법인(SE임과위 사회적협동조합)이 보건복지부에 중구지역자활센터 위탁 신청.
- 운영법인(SE임과위 사회적협동조합)은 관할 세무서에 지역자활센터 지정서를 제출하고 지역자활센터 사업자등록을 신청.
- 운영법인(SE임과위 사회적협동조합)은 중구지역자활센터의 모법인이지만, 자활센터의 운영에 관여하지 않음.('2020년 자활사업 안내 (p155) 지역자활센터 운영주체로 지정된 법인 등(비영리법인, 단체)은 센터장과 연대하여 지역자활센터사업 및 기관운영 등에 최종 책임을 지나, 신청 법인 등과는 독립적·자율적으로 운영되어야 함'으로 규정함)
- 따라서 운영법인(SE임과위 사회적협동조합)이 사회적협동조합 법인임에도 불구하고 운영법인은 운영법인의 사업을, 중구지역자활센터는 자활사업을 수행하며, 독립적·자율적인 운영을 함.
- 현재는 중구지역자활센터가 운영법인의 분사무소 등록을 하지 않아도 되지만, 2021년부터는 법인 위탁 사회복지시설도 법인의 분사무소로 사업자등록을 하도록 예정되어 있음. 즉, 2021년부터는 운영법인(SE임과위 사회적협동조합)의 분사무소로 사업자 등록을 하며, 운영법인(SE임과위 사회적협동조합)으로 사회복지시설(지역자활센터) 사업자등록이 이루어짐.
- 즉, 대안모형 1과 현재의 지역자활센터 위탁 방식은 내용과 형식 등 모든 면에서 동일함.

92 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

내용과 형식 모두 동일한 구조를 가지고 있지만 좀 더 정확한 비교와 분사무소 설치형의 장단점 및 제도개선 사항을 검토하기 위해 양자의 공통점과 차이점을 도표화하면 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 기존의 지역자활센터(2020년)과 유형다변화 시범사업 지역자활센터 비교

	유형다변화 시범사업 참여 지역자활센터(2020년) [그림 4-2]	지역자활센터 위탁(2020년) [그림 4-3]
위탁법인의 위상	- 자활사업 실시 기관	- 모법인
센터 운영비	- 70%까지 감액	- 100% 지원
지역자활센터 지정	- 지역자활센터 지정서 발급	- 지역자활센터 지정서 발급
사업자등록	- 법인등기부등본으로 사업자등록 - 지정서 제출하지 않음	- 지정서 제출하여 사업자등록
자활센터 법인격	- 지역자활센터 없음(법인이 직접 자활 사업 실시)	- 법인으로보는 비영리단체 - 법인격 없음
사회복지시설 여부	- 사회복지시설 여부에 대한 논란의 소지 있음	- 사회복지시설
자활근로 사업비 및 인건비 비율	- 유형구분 없이(50:50)	- 시장형(70:30) - 사회서비스형(80:20)
자활근로 매출액 사용	- 지역자활사업 지원비 80%	- 지역자활사업 지원비 70%
직영사업 여부	- 가능	- 불가능

유형다변화 시범사업은 ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’가 위탁법인이자 자활사업 실시기관으로 운영되었고, 이로 인해 ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터는’ 협동조합기본법에 따른 사회적협동조합이면서 사회복지시설인 것처럼 이해되도록 하는 구조를 만들었다. 그 결과 법인이 위탁을 받아 운영되는 다른 지역자활센터의 입장에서는 거의 동일한 형태로 진행되는 사회적협동조합 ○○지역자활센터의 혜택을 특별로 인식할 수 있고, 다른 사회적협동조합의 경우 정부

제4장 지역자활센터의 사회적협동조합 전환모형(안) 및 제도개선사항 93

보조금 기반의 안정적인 사업 운영을 위해 ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’로 인가를 요구할 가능성을 낚는 의도치 않은 문제점을 지니게 되었다. 이런 상황에서 분사무소 설치형은 이와 같은 모순의 시작인 ‘지역자활센터 지정서’가 역할을 할 수 있도록 해 그 모순을 해결하는데 도움을 주는 모형이다. 하지만 이 경우 현재의 지역자활센터 위탁 체계와 유사해지는 문제가 발생한다. <표 4-2>를 보자.

<표 4-2> 기존의 지역자활센터(2020년)과 분사무소 설치형 비교

	지역자활센터 위탁(2020년) [그림 4-3]	대안모형1(분사무소 설치형) [그림 4-1]
위탁법인의 위상	- 사회적협동조합 또는 사단법인 등(법인) - 모법인	- 사회적협동조합(법인) - 모법인화
센터 운영비	- 100% 지원	- 70%까지 감액
지역자활센터 지정	- 지역자활센터 지정서 발급	- 지역자활센터 지정서 발급
사업자등록	- 지정서 제출하여 사업자 등록	- 법인등기부등본, 지정서를 제출하여 사업자 등록
자활센터 법인격	- 법인으로 보는 비영리단체 - 법인격 없음	- 사회적협동조합(법인)의 분사무소
사회복지시설 여부	- 사회복지시설	- 분사무소만 사회복지시설
자활근로 사업비 및 인건비 비율	- 시장형(70:30) - 사회서비스형(80:20)	- 유형구분 없이(50:50)
자활근로 매출액	- 지역자활사업 지원비 70%	- 지역자활사업 지원비 80%
직영사업 여부	- 불가능	- 사회적협동조합 지역자활센터(법인)는 가능 - 분사무소는 불가능

(3) 분사무소 설치형의 장단점

분사무소형의 장점으로는 다음과 같은 점을 제시할 수 있다.

첫째, 사회적협동조합 ○○지역자활센터의 분사무소인 ○○지역자활센터는 사회복지시설이 되어, 지역자활센터가 사회복지시설이냐 아니냐의 혼란이 없어

94 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

진다.

둘째, 분사무소에서 실시하는 자활사업은 법인세법 시행령에서 정하는 범위 내에서<sup>30)</sup> 법인세 신고납부 의무를 면제받을 수 있을 것이다.

셋째, 구조적으로 법인 차원에서의 회계 정리 및 성과입력을 진행하게 하고, 분사무소 차원에서 회계 정리와 성과입력을 진행함으로써, 법인과 지역자활센터 업무가 명확히 분리되어 재정 처리와 성과 입력 과정에서 많은 혼란을 피할 수 있다.

그러나 분사무소 설치형은 다음과 같은 단점을 갖고 있다.

첫째, 지역자활센터를 사회적협동조합 지역자활센터의 분사무소로 설치할 경우 분사무소의 분사무소는 설치할 수 없다. 따라서 편의점, 외식업 등 별도의 사업자 등록이 필요한 사업을 지역자활센터의 분사무소 사업으로 등록할 수 없어 자활사업의 운영에 상당한 제약을 갖게 된다.

둘째, 부득이 별도의 사업자 등록이 필요한 자활근로사업의 경우 사회적협동조합 지역자활센터의 분사무소 사업으로 등록해야 하기 때문에 이로 인해 회계 및 성과 입력 과정의 혼란이 가중될 가능성이 존재한다. 그러나 이것은 2021년부터는 모든 사회복지시설에 적용되는 것이기 때문에 모든 지역자활센터의 문제이기도 하다.

셋째, 사회적협동조합 ○○지역자활센터에 분사무소로 등록된 자활사업이 있는 경우 법인세 신고납부 의무가 생길 가능성이 있다.<sup>31)</sup>

넷째, 가장 중요한 단점은 <표 4-2>에서 비교한 바와 같이 모법인과 위탁시설이라는 기존의 지역자활센터 위탁 체계와 같은 연장선에 있기 때문에 유형다변화 시범사업 실시의 명분이 사라지게 된다.

다섯째, 유형다변화 시범사업 실시의 명분이 사라질 경우 사회적협동조합 ○○지역자활센터에게 제공했던 혜택과 의무를 원상대로 회복시켜야 하며, 이로 인해 시범사업에 참여했던 기관들의 혼란과 피해가 발생하고 보장기관에 대한 신뢰는 하락할 것으로 예상된다. 만약, 유형다변화 시범사업 이전으로 원상회복 시키지 않는다면, 기존의 법인 위탁 지역자활센터나 지역자활센터를 위탁받은

30) 제2장에서 설명했다.

31) 사회복지시설인 지역자활센터의 자활근로사업만 법인세 신고납부 의무 제외이기 때문에 편의점, 식당, 카페 등 별도의 사업자등록이 필요한 경우 사회적협동조합 ○○지역자활센터의 분사무소로 등록할 수밖에 없을 수도 있다. 그런 경우 자활사업은 법인의 사업이 되어 법인세 신고납부 의무 대상이 된다.

사회적협동조합으로부터 반발이 있을 수 있다.

(3) 제도개선 사항

대안 모형 1인 ‘분사무소 설치형’은 회계와 성과처리의 혼선과 복잡함을 방지하기 위해 분사무소와 법인의 사업을 분리시키는 것을 전제로 한다. 이를 위해서는 법인인 사회적협동조합 ○○지역자활센터가 복지부에서 발급한 「지역자활센터 지정서」를 가지고 분사무소 등기와 사업자 등록을 진행해야 한다.

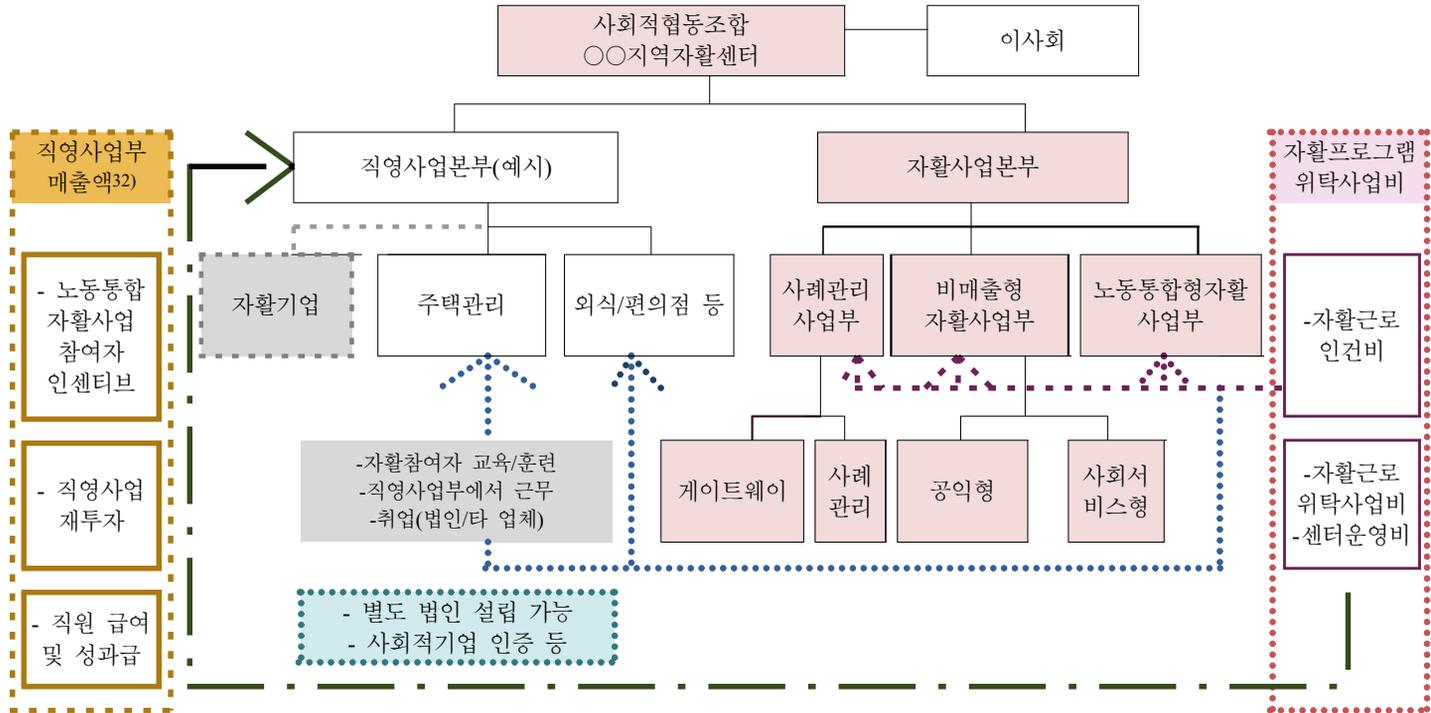
이 모형을 선택할 경우 사단법인이나 다른 사회적협동조합 등을 모법인으로 하는 지역자활센터와의 형평성을 맞추기 위한 제도의 개선이 필요하다. 특히 센터 운영비, 자활근로 사업비 비율, 매출액 사용기준, 지역자활센터 평가 등 유형다변화 시범사업을 위해 예외로 적용했던 지원제도를 폐지해야 할 뿐 아니라 사회적협동조합 ○○지역자활센터에서 위탁·운영하는 지역자활센터에 대한 조치들은 원상회복시켜야 한다. 여기서 원상회복은 지역자활센터에 대한 운영보조금을 100% 지급으로 되돌리고, 자활근로 사업비 비율과 매출액 사용기준, 지역자활센터 평가는 다른 자활센터와 같은 기준을 적용하는 것이다. 그러니 분사무소 설치형은 유형다변화 시범사업을 중단하고 지역자활센터의 모법인을 사회적협동조합으로 변경하는 모형인 셈이다. 그리고 이 모형에서는 유형다변화 시범사업에 참여한 지역자활센터들이 사실상 가장 불편한 사항으로 지적하는 2019년 이후의 지침 변화들 중에서 핵심인 매출액 사용에서 ‘지자체 사전승인’은 불가피하다.

2) 대안 모형 2 - 자활프로그램 위탁형

(1) 자활프로그램 위탁형의 운영 개요

자활프로그램 위탁형은 법인인 ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’만 존재하고 위탁 시설로서 ‘○○지역자활센터’는 존재하지 않는다. 기존의 지역자활센터가 수행하던 역할은 법인인 사회적협동조합 ○○지역자활센터가 자활프로그램으로 위탁을 받아 진행한다. 그래서 법인 산하에 (가칭)자활사업본부와 (가칭)직영사업본부가 존재하는 조직 구조를 가지고 각각 사업을 진행한다. 사업 진행 과정에서 두 본부는 서로 연계를 한다.

<그림 4-4> 자활프로그램 위탁형



32) 자활기업 매출 제외함. 자활기업 매출액은 자활기업에서만 사용함.

## ■ 조직 구성

- 기관은 ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’법인을 인가받은 후 ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’로 사업자 등록을 자활사업 신청한다.
- ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’ 법인의 이사회는 다중이해관계자(생산자, 직원, 자원봉사자, 후원자, 소비자 등)로 구성한다.
- ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’는 (가칭)직영사업본부와 (가칭)자활사업 본부로 조직을 구성한다.

## ■ 자활사업본부 운영

- 자활사업본부에서 자활사업 참여자 위탁관리, 사례관리 및 자활근로사업을 운영한다.
- 자활사업본부는 사례관리사업부를 기본으로 하며, 매출이 발생하지 않는 (가칭)비매출형 자활사업부와 매출이 발생하는 (가칭)노동통합형 자활사업부의 형태로 운영한다.
- 자활사업본부에 배치되는 자활사업 참여자의 훈련 및 근로 장소는 비매출형 자활근로사업단과 ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’ 직영사업본부의 사업단으로 한다.
- 사례관리 사업부에는 게이트웨이 및 자활사례관리를, 비매출형 자활사업부에는 공익형과 사회서비스형 자활사업을 사업단 방식으로 운영하고, 노동통합형 자활사업부에서는 자활 참여자 관리(출결 및 인건비 지급, 조건이행여부 관리 등)를 중심으로 운영한다. 따라서 자활사업본부에서 소요되는 자활참여자 인건비 총액은 기존 자활근로 인건비 집행과 결산 절차<sup>33)</sup>를 준용한다.
- 자활프로그램 위탁사업비는 자활사업 참여자 1인당 위탁사업비를 산정하여 지원하는 것이 필요하다. 정산 방식은 자활사업 참여 실인원을 기준으로 정산한다. 예컨대, 2021년 초 자활사업 계약시 자활사업 참여자 계획 인원에 준하여 자활사업 위탁 계약을 체결한다. 위탁사업비는 <계획인원×1인당 위탁사업비>로 지급한 후 2021년 말 자활사업비 정산시 자활사업 <참여 실인원×1인당 위탁사업비>만 집행하고 참여인원 미달로 인한 집행 잔액은 반납한다.

33) 자활근로 인건비 매월 청구 및 결산

98 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

☞ 1인당 위탁사업비 : (센터운영비(70%)+자활근로 인건비 총액)/자활사업 위탁계획인원

- 즉, 사회적협동조합 ○○지역자활센터는 정액보조금을 받는 것이 아니라 자활사업 위탁사업비와 자활근로 인건비로 구성되는 보조금을 받는다. 예산과목을 표로 정리하면 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 사회적협동조합 ○○지역자활센터 예산과목(예시)

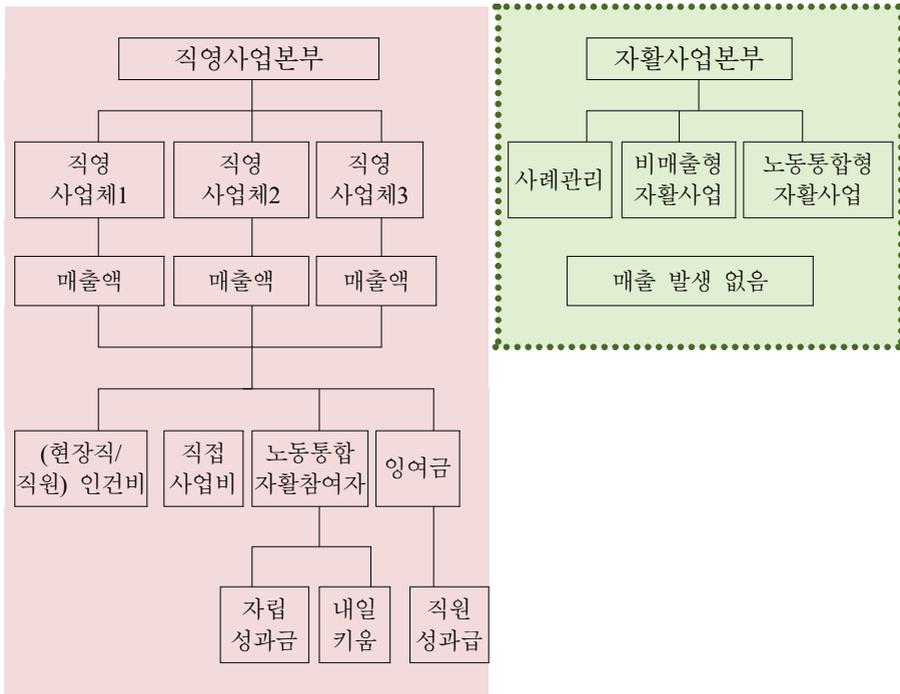
관	항	목	정산 월/정산 기준
자활근로 인건비	게이트웨이	인건비	- 월/실 참여 인원
	공익형자활근로	인건비	- 월/실 참여 인원
	사회서비스형자활근로	인건비	- 월/실 참여 인원
	노동통합 자활(근로)사업	인건비	- 월/실 참여 인원
자활프로그램 위탁사업비	위탁사업비	위탁사업비	- 분기/자활사업 참여 실인원×1인당 위탁사업비

■ 직영사업본부 운영

- 법인 사업으로 정부 및 지자체 위탁사업체나 직영사업체를 운영할 수 있다.  
예) LH 주택관리 사업, 가구제작 사업 등.
- 직영사업체 운영을 위해 필요한 인력을 현장직 직원으로 채용하고, 이들을 중심으로 사업체를 운영하는 것이 기본적인 작동 방식이다.
- 직영사업체는 자체 고용 인력을 기본으로 운영하되, 노동통합 자활사업 참여자를 추가 배치하여 훈련과 작업을 진행하도록 해야 한다.
- <자활프로그램 위탁사업비>는 (비매출형 자활사업과 노동통합형 자활사업의 사업비+자활센터 운영비(70%))로 자활사업 참여자 수만큼 사용하고, 직영사업체는 사업 결과 발생한 매출적립액(매출액-직접사업비)의 일정 비율을(현행 자활지침 적용 또는 새로운 기준 마련) 노동통합형 자활사업 참여자에 대한 인센티브 및 자산형성지원금으로 지원하도록 한다.

- 직영사업체를 통해 발생하는 매출액은 ① 직원 인건비(현장직 및 내근직원), ② 직영사업체 운영을 위한 제반 비용(재료비, 사업비 등)으로 우선 사용한다. 그리고 남은 매출액을 ③ 노동통합 자활사업 참여자 인센티브(자립성과금, 내일키움적립금 등)로 지급한다. ①,②,③을 지출하고 남은 잔액이 ④ 잉여금이 이다. 잉여금으로 (현장직/내근직)직원에게 성과급을 지급할 수 있다. 또한 이 잉여금은 협동조합기본법에 의한 법정적립금과 임의적립금으로 적립할 수 있다.

<그림 4-5> 자활프로그램 위탁형의 매출액 흐름도



(2) 자활프로그램 위탁형의 내용

자활프로그램 위탁형은 분사무소 설치형과 마찬가지로 사회적협동조합 ○○지역자활센터로 법인격을 갖는다. 그리고 이 법인에 자활프로그램을 위탁하는 방식이다. 즉, 기존 지역자활센터 역할과 기능을 그대로 가져가되 ‘○○지역자활사업’이라는 프로그램 형태로 위탁하는 것이다. 자활사업 위탁 운영에 따른 국고

100 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

보조금은 기존의 <자활근로인건비+자활프로그램 위탁사업비>를 지원한다. 그런데 그간 자활사업 참여자들의 근로능력은 계속 낮아지고 있으며, 이들이 생산의 주체가 되어 자활사업단을 운영해 일정 수준 이상의 경제적 성과를 낳는 것은 갈수록 어려워지고 있다. 즉, 자활사업 참여자만으로 사업단을 구성할 경우 사회적협동조합 지역자활센터의 매출 및 사업 안정화에 어려움을 겪을 가능성이 크다. 따라서 자활사업 참여자의 속성을 고려한 조직 구성이 필요하며, 자활사업본부에 매출을 발생시키지 않는 비매출형 자활사업부를 두는 것은 이 때문이다.

매출을 발생시키고 일정 수준 이상의 경제적 성과를 낳기 위해서는 근로능력이 우수한 이들이 참가할 수 있어야 한다. 이를 직영사업본부의 사업장이 담당한다. 즉 일반 근로자를 현장직으로 채용하여 운영해야 사업 성과와 발전을 기대할 수 있기 때문에 직영사업본부의 사업장은 사회적협동조합 ○○지역자활센터에서 채용한 현장직 근로자를 중심으로 운영하되, 자활사업 참여자 중 일부가 여기에 배치받는 것이다. 이 자활사업 참여자들이 노동통합형 자활사업 참여자이다. 이들은 노동통합형 자활사업에 배치되면서 직영사업장에서 근로 경험과 기술숙련을 통한 역량 강화와 사업성과에 따른 인센티브를 지급받는다.<sup>34)</sup> 이런 운영은 현실에서 유형다변화 사업에 참여하는 대부분의 지역자활센터들이 사회적협동조합 지역자활센터의 직영사업을 확대하는데 자금과 인력의 어려움을 동시에 겪고 있는 상황에 대한 해법이기도 하다. 노동통합형 자활사업은 자활참여자의 역량을 강화하기 위한 훈련을 기본으로 하되, ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’는 근로역량이 있는 현장 근로자를 고용하고, 자활참여자는 직영사업의 사업장에 참여해 직업능력 향상 훈련과 함께 현장 근로자의 보조 역할을 담당하는 것을 통해 자활사업 참여자의 문제와 사회적협동조합 지역자활센터의 직영사업에서의 한계를 동시에 극복할 수 있기 때문이다.

‘자활사업 위탁사업비’는 <자활사업 참여자수×1인당 위탁사업비>로 산정하며, 1인당 위탁사업비는 현재 유형다변화 시범사업의 비율(사업비:인건비=50:50)을 준용한다.<sup>35)</sup> 별도의 사업자등록이 필요한 사업의 경우에는 사회적협동조합 ○○

34) 따라서 비매출형 자활사업부에 참여하는 이는 사회복지 수급자로서 ‘보장’을 받는 이가 된다. 그 대신에 이들이 수행하는 노동은 무엇이 되었든 사회적으로 유용한 서비스야 할 것이다. 한편, 노동통합형 자활사업부에 참여하는 이는 사회복지 수급자로서의 ‘보장’을 기본으로 하고 추가적인 소득 확보와 함께 노동시장 진입에 대한 구체적인 전망을 갖게 된다.

35) 자활사업 위탁사업비를 1인당 위탁사업비로 산정하는 것은 사회적협동조합의 자율성과 정체성을 보장하기 위해서이다. 사회적협동조합 지역자활센터에서 직영사업과 자활사업을 통해 발생한 매출은 사회적협동조합 지역자활센터의 처지와 상황, 사업에 따라 계획되고 운영

지역자활센터의 분사무소(지점 또는 지사)로 등록을 하여 직영사업체로 운영하고, 직영사업체 안에서 노동통합프로그램으로 참여자의 역량 강화 및 자립을 위한 자활프로그램을 운영한다. 자활프로그램 참여자 중 사회적협동조합 ○○지역자활센터에 취업을 희망하는 경우 직영사업본부의 사업체에 취업이 가능하다. 이들 중 자활기업 창업을 희망하는 이도 있을 수 있다. 그럴 경우에는 자활기업 창업 지원 업무를 수행하면 된다. 이때 창업한 자활기업은 별도의 독립된 법인 이거나 개인사업자로 창업 가능하며, 자활기업 인정요건은 자활지침에 따르면 된다. 자활기업 창업 후에는 자활기업 지원 관련 사업을 자활프로그램 위탁 사업 범위에 포함하여 지침에 정한 기간 동안 자활기업 지원 업무를 진행한다.

자활프로그램 위탁형의 전제는 ‘사회적협동조합 ○○지역자활센터’가 협동조합의 정체성을 확립하고, 자율성을 침해받지 않도록 운영되는 것에 있다. 그래서 보조금으로 지급되는 예산 중 ‘자활근로 참여자 인건비’는 적정한 지출 여부에 대한 증빙과 감사를 의무화하고, ‘자활근로 위탁사업비’는 자활참여자 수에 따라 집행된 보조금 총액에 대한 증빙과 감사를 의무화한다. 반면에 직영사업체의 매출에 대해서는 자율권<sup>36)</sup>을 보장할 수 있어야 한다. 다만, 발생한 매출액 중 노동통합 자활사업의 참여자에게 인센티브<sup>37)</sup>의 지급 의무와 지급 비율을 명시는 해야 한다.

어떤 의미에서 볼 때 자활프로그램 위탁형은 유형다변화 시범사업 초기의 시범사업 취지<sup>38)</sup>를 가장 잘 살리는 모형이라고 할 수 있다. 다만 유형다변화 시범

---

되어야 하는데, 기관에 제공되는 정액보조금의 성격을 가질 경우 이것이 제약된다. 한편, 현재 지역자활센터의 경우 3년에 한 번씩 참여자 수에 대한 평가를 통해 규모를 정하고 정해진 예산규모 내에서 규모에 따른 운영비가 책정된다. 그렇기에 규모별 지원 제도에서 빼내서 규모 평가를 해야 하는 문제나 예산 한도를 초과하거나 불용액이 발생할 수 있다는 지적이 가능하다. 하지만 사회적협동조합 지역자활센터는 자신들의 성과 목표에 기반해서 사업을 운영해야 한다. 이는 자율성의 영역이기도 하다. 지역의 여건과 사업의 목표를 고려해서 자활사업 참여자 관리 규모의 목표를 정해야 한다는 것이다. 또한 불용액의 문제는 현재의 지역자활센터 운영에서도 발생하는 문제이다. 다만, 불용액이 지나치게 크게 발생한다면 문제일 것이다. 이런 경우는 페널티를 두어 조정할 수 있을 것이다. 예컨대 다음 해의 자활근로 참여인원 관리목표의 일정 비율을 삭감하거나 불용액 규모가 지나치게 많은 상태로 위탁기간 내내 운영된다면 재위탁을 하지 않는 등의 방법을 생각할 수 있다.

36) 노동통합 자활프로그램은 참여자의 역량강화 및 기술력 향상을 위해 진행되는 훈련 프로그램이므로, 이 과정에서 발생하는 매출액은 자활참여자의 투입으로 인한 매출이 아니라, 사업에 투입된 일반 노동자로 인한 매출의 성격이 강하기 때문이다.

37) 성과급, 내일키움통장 매칭금, 취업 또는 창업 축하금, 자활기업 창업지원금 등

38) ① “지역자활센터의 사회적협동조합 전환을 통해 취약계층 직접일자리 지원을 유도... 정부 보조금 사업자가 아닌 자활사업 매출금으로 자활사업에 참여하는 저소득 취약계층을 직접 고용하는 형태의 운영을 통해 기존 지역자활센터의 경과적 일자리 제공 역할에 더하여 안정

102 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

사업이 불명확하게 처리했던 ‘지역자활센터 지정서’발급과 이에 따른 ‘사회복지 시설 인정 여부’의 이슈들을 ‘자활사업 위탁’기관으로 정리한 것이라고 할 수 있다. 이 모형에 대한 이해를 높이기 위해 ‘현재의 지역자활센터’와 ‘유형전환 시범사업 참여 지역자활센터’과 비교하여 공통점과 차이점을 비교하면 <표 4-4>와 같다. 또한 이 모형의 운영에 대한 구체적인 예시를 정리하면 <표 4-5>와 같다.

---

적인 취업처가 될 예정..”(2015.3.30. 정부 보도자료 중) ㉔“지역자활센터 법인 형태를 사회적 협동조합으로 전환하여 지역자활센터의 자활근로사업 위주 사업에 다양성 및 자율성을 부여하고, 자활사업 대상자 확대 및 근로빈곤층의 일자리 창출에 기여”(2016.12. 지역자활센터 유형 다변화 시범사업 수행기관 추가 선정·지원계획/보건복지부)

<표 4-4> 기존의 지역자활센터(2020년) VS 유형다변화 시범사업 지역자활센터(2020년) VS 대안모형2(자활프로그램 위탁형) 비교

	지역자활센터 위탁(2020년) [그림 4-2]	유형다변화 시범사업 참여 지역자활센터(2020년) [그림 4-3]	대안모형 2-자활프로그램 위탁형 [그림 4-4]
위탁법인의 위상	- 모법인	- 자활사업 실시 기관	- 자활프로그램 실시 기관
센터 운영비	- 100% 지원	- 70%까지 감액	- 70%까지 감액하여 자활사업 위탁사업비에 포함하여 지원
지역자활센터 지정	- 지역자활센터 지정서 발급	- 지역자활센터 지정서 발급	- 지정서 발급하지 않음
사업자등록	- 지정서 제출하여 사업자 등록	- 법인등기부등본으로 사업자 등록 - 지정서 제출하지 않음	- 법인등기부등본으로 사업자 등록 - 사업소에 따라 필요시 분사무소 등록
자활센터 법인격	- 법인으로보는 비영리단체 - 법인격 없음	- 지역자활센터 없음(법인이 직접 자활사업 실시)	- 지역자활센터 없음
사회복지시설 여부	- 사회복지시설	- 사회복지시설 여부에 대한 논란의 소지 있음	- 사회복지시설 아님
자활근로 사업비 및 인건비 비율	- 시장형(70:30) - 사회서비스형(80:20)	- 유형구분 없이(50:50)	- 인건비 : 지침 준용 - 자활사업 위탁사업비로 일괄 지원(비율은 50:50범위에서 산정) - 산출기준 : 자활사업 참여자수×1인당 위탁사업비
자활근로 매출액	- 지역자활사업 지원비 70%	- 지역자활사업 지원비 80%	- 사회적협동조합 ○○지역자활센터 자율 사용 - 자활참여자 인센티브 등 지원 의무 비율 약정
직영사업 여부	- 불가능	- 가능	- 직영사업 가능

104 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

<표 4-5> 자활프로그램 위탁형의 운영 예시

구분	내용	세부 내용
조직	조합의 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>위탁사업형을 기본으로 설정</li> <li>해당 법인에서 희망하는 사회적 가치 분야를 추가하여 유형 결정</li> <li>예) 위탁사업형+지역사업형/위탁사업형+취약계층 사회서비스 제공형/위탁사업형+취약계층 고용형/위탁사업형 단독 등</li> </ul>
	조합원 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>다중이해관계자 조합원으로 구성(직원, 자원봉사자, 후원자, 생산자, 법인 등)</li> <li>(지향점) 직원 조합원 구성 중 취약계층 직원 조합원 확대</li> </ul>
	이사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>조합의 정관에 따름</li> <li>다중이해관계자로 이사회 구성(협동조합 기본법)</li> </ul>
	직원 채용	<ul style="list-style-type: none"> <li>(채용주체) 사회적협동조합 ○○지역자활센터</li> <li>(구성) 사무직과 현장직으로 구성</li> <li>(소속) 직원은 사무직과 현장직 모두 사회적협동조합 지역자활센터의 소속이 됨. 이 경우 법인 사무국은 사무직을 중심으로 구성됨.</li> <li>(계약직·정규직 구분) 사무직 및 현장직 모두 조합의 경영상태와 채용 시점에 따라 정규직 여부 결정. 단, 국고보조금으로 채용하는 사례관리 분야의 직원은 정부 정책방향에 따름</li> </ul>
사무국 <sup>39)</sup> 구성		<ul style="list-style-type: none"> <li>직영사업본부와 자활사업본부 직원들로 구성함</li> <li>(직영사업본부) 총괄책임자, 직영사업부 내 사업별 책임자로 구성. 사업단 수에 따라 인원 수 상이함.</li> <li>(자활사업본부) 총괄책임자, 사례관리총괄책임자<sup>40)</sup>, 총무회계, 법인 관련 행정 및 성과관리 담당. 최소 필요인원 4인<sup>41)</sup></li> </ul>
사업	직영사업본부	<ul style="list-style-type: none"> <li>(근거) 협동조합 기본법 상 전체 사업량 중 60% 이내에서 직영사업 운영 가능</li> <li>(범위) 위탁사업형 이외의 협동조합의 유형의 사회적 목적을 달성하기 위해 필요한 주사업과 기타사업(조합원 활동 및 수익형 사업 포함)으로 법인이 결정할 수 있음</li> <li>(기타) 기존 지역자활센터 시기에 창업한 자활기업이 법인 소속으로 편입될 경우 자활기업의 사업을 직영사업으로 전환 가능</li> <li>(분사무소 설치) 직영사업장이 협동조합 본점과 주소가 다르거나, 자활기업이 직영사업으로 편입되거나 사업의 특성상 별도의 사업자등록이 필요한 경우 분사무소 등기 후 설치 가능</li> <li>(별도 법인 설립) 직영사업본부 사업 중 사업의 규모화가 필요하거나 사회적기업 인증 계획 등 필요에 따라 별도의 법인을 설립할 수 있음. 단, 이 경우 두 법인 간 지배력을 확보하기 위한 장치가 필요함. 예컨대, 조합원과 이사 참여 비율 등</li> <li>(자활참여자) 직영사업에 배치되는 자활참여자는 노동통합 프로그램으로 직무 교육과 역량강화 훈련을 중심으로 관리함</li> </ul>

제4장 지역자활센터의 사회적협동조합 전환모형(안) 및 제도개선사항 105

자활 사업 본부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (근거) 협동조합 기본법상 전체 사업량의 40% 이상을 주사업으로 하도록 되어 있음. 혼합형 유형의 경우 위탁사업과 다른 주사업(취약계층 고용형, 지역사업형, 취약계층 사회서비스 제공형 등)의 합이 40% 이상이면 됨.</li> <li>• (범위) 자활사업 위탁(사례관리, 비매출형 자활사업, 노동통합형 자활사업)</li> <li>• (사업내용) 자활프로그램 사업의 범위는             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활참여자 사례관리 목표 및 계획 수립(교육·훈련·역량강화·사회적자원 연계 등)</li> <li>- 비매출형 자활사업 : 근로능력이 낮은 참여자를 중심으로 공익형 및 사회서비스형 자활사업 운영(기존의 자활근로사업 운영방식과 동일함)</li> <li>- 노동통합형 자활사업 : 직영사업단 배치는 자활참여자에 일경험을 제공하고, 직장 생활 적응훈련, 업무역량 강화를 목적으로 배치되는 것이므로 이에 대한 꾸준한 사례관리 필요함</li> </ul> </li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법인에 위탁된 자활참여자 중 창업을 희망하는 경우 자활기업 창업을 지원함</li> <li>• 자활기업 인정요건은 자활지침에 따름</li> <li>• 창업한 자활기업의 소속에 대한 문제는             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 창업한 자활기업을 법인과 별개로 운영하고자 하는 경우 별도로 독립할 수 있도록 함.</li> <li>- 창업한 자활기업을 법인 소속으로 운영하고자 하는 경우 직영사업단으로 변경하여 운영 가능함.</li> </ul> </li> <li>• 위의 두가지 형태의 자활기업은 자활기업의 인정요건 준수 여부를 확인함(지침 규정에 준함)</li> <li>• 또한 지속적인 자활기업 지원에 관한 업무는 법인에 위탁하는 것 필요함(위탁관리비 증액)</li> </ul>	
영역	성과 계약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (기본 성과) 자활참여자 위탁 관리인원으로 함. 매년 초 기본성과 목표인원을 기준으로 자활프로그램 위탁 계약함. 위탁사업비 산정의 기준이 됨</li> <li>• (초과 성과) 1년 사업의 결과 초과 달성된 성과로, 매년 평가를 통해 초과 성과 여부 측정하여 차년도에 초과 성과에 따른 법인에 인센티브 제공.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본 성과를 초과하는 자활참여자 위탁 관리인원 수</li> <li>- (법인 등)에 취업한 자활참여자 수</li> <li>- 자활기업 창업 수와 창업 인원수</li> </ul> </li> </ul>
	자활 사업 위탁 사업 비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (기본 위탁사업비) 매년 초 위탁관리 목표 인원을 기준으로 위탁사업비 산정함</li> <li>• (위탁사업비의 산정) 1인당 위탁사업비×자활사업 참여자수(실인원)</li> <li>• (인센티브) 기본 성과 이외의 초과 성과에 대한 인센티브 기준을 정하여 차년도에 인센티브 제공함</li> </ul>

106 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

(3) 자활프로그램 위탁형의 장단점

자활프로그램 위탁형의 장점으로서는 다음과 같은 점을 제시할 수 있다.

첫째, 하나의 사회적협동조합 법인체에서 단일한 사무국을 운영하면서, 기존의 단일 근로유지형 자활근로프로그램만을 위탁받는 사회단체나 복지기관과 같은 방식으로, 전체 자활 프로그램을 일괄 위탁하여 지역자활센터 프로그램을 지역 특화된 사회적경제 자활프로그램으로 진행할 수 있도록 유도할 수 있다는 것이다.

둘째, 위탁 기관으로서 지역자활센터가 존재하지 않기 때문에 법인과 기관의 회계처리 문제와 성과 집약의 구조적 혼란과 복잡성을 동시에 해결할 수 있다.

셋째, 무엇보다도 가장 큰 장점은 복지부가 원래 의도했던 사회적협동조합 기능을 수행하는 유형 다변화가 단일 방식으로 간결하게 완성된다는 것이다. 게다가 하나의 법인으로서 사회적협동조합 지역자활센터가 지역의 사회적경제 영역에서 모든 자활프로그램을 연동하여 적용함으로써 시너지가 효과가 발생하게 될 가능성이 높다.

넷째, 다소 부차적인 것이지만, 사회적협동조합 지역자활센터가 사회적경제 조직체로서의 위상과 역할이 명확해짐으로써, 사회적협동조합 지역자활센터는 사회복지시설인가의 논쟁에서도 비교적 자유롭게 된다.

다섯째, 자활근로 위탁 사업비를 활용하여 직영사업을 적극적으로 확대할 수 있으며, 자활근로 사업단별로 채용하던 비정규직 채용 문제 해결의 실마리를 찾을 수 있다. 예컨대 이전에는 자활근로사업의 지속성을 지역자활센터가 결정하기 어려운 구조였다. 매해 예산에 따라 또는 지자체와의 협의 수준에 따라 사업단 담당 실무자의 급여나 채용 여부에 대해 사전 협의가 필요한 경우가 많았다고 할 수 있으나 자활프로그램 위탁형의 경우 대부분 노동통합형 자활사업으로

- 
- 39) 사무국을 별도로 구성한다는 의미가 아님. 사무국은 사무직 직원들로 구성되며, 법인 사업 전반에 대한 계획과 평가, 집행하는 단위를 의미함.
  - 40) 사례관리 총괄책임자 : 법인이 채용하는 법인 소속 직원임. 자활프로그램 위탁형 적용시 자활참여자에 대한 체계적인 사례관리가 매우 중요해짐. 사례관리 총괄책임자는 자활참여자에게에 대한 ‘자활역량 강화’ 계획을 수립하고, 계획의 추진을 관리하는 자로서 최소 1인 이상은 정규직으로 채용하는 것이 필요함. 필요인원에 대한 결정은 법인에서 결정함.
  - 41) 4인 산정 이유 : 자활사업본부에서 진행하는 자활기업 지원업무는 자활기업 지원 관련 회계와 행정 업무 중심임. 직영사업본부로 편입된 자활기업 경영 및 마케팅에 대한 지원은 직영사업본부에서 실시함. 반면, 법인에서 독립한 자활기업에 대한 경영 및 마케팅에 대한 지원은 실시하지 않음. 그러므로 자활사업본부의 필요인원은 자활기업 지원업무 담당을 별도로 고려하지 않았음.

추진될 가능성이 높고<sup>42)</sup> 노동통합형 자활사업은 사회적협동조합 지역자활센터의 직영사업을 기반으로 하는 것이기 때문에 직영사업의 안정화가 필수적이다. 따라서 사회적협동조합 지역자활센터는 자활근로 사업단별 직원 채용이 아니라 자활프로그램 위탁사업비와 직영사업의 매출액을 활용해 직원 채용을 시도해 한다. 직영사업 성공을 위해서는 안정적인 고용이 전제되어야 하기 때문이다.

여섯째, 자활근로 위탁 사업비와 직영사업을 통해서 매출 확대가 이뤄진다면 자활근로 참여자를 사회적협동조합 지역자활센터가 직접 고용할 수도 있다. 물론 근로역량이 향상된 이들에게야 할 것이다. 이들은 법인에 직접 고용된 이들이기 때문에 더는 자활근로 참여자가 아니다. 만약 이러한 경로가 자리를 잡는다면 사회적협동조합 지역자활센터의 조합원 중에 자활근로 경험을 가진 이들의 가입이 가능해질 것이다.<sup>43)</sup>

그러나 이 모형에는 단점이라고 할 수는 없지만 현장이나 정부에서 몇 가지 아쉬울 수 있거나 좀 더 적극적인 태도를 필요로 하는 부분이 있다. 다음과 같은 것들이다.

첫째, 복지부의 결단이 필요하다. 이 모형을 택할 경우 지역자활센터는 더 이상 사회복지시설이 아니고 자활프로그램을 위탁하는 방식이기 때문이다. 다만, 유사한 사례가 전혀 없는 것은 아니다. 과거 지역사회복지관에 ‘재가복지봉사센터’라는 이름으로 재가복지 프로그램을 하드웨어형 센터 방식으로 위탁을 진행한 유사 형태의 사례가 있다. 또한 과거에 지역자활센터가 운영했던 청소년자활지원관도 이와 유사한 형태가 될 수 있다. 따라서 하드웨어형 센터 방식의 사업을 자활프로그램이라는 소프트웨어로 위탁하는 또 하나의 사례가 될 수도 있다.

둘째, 결과적으로 지역자활센터는 없어지는 것이고 사회적협동조합 ○○지역자활센터는 ‘사회복지시설’이 아니다. 따라서 사회복지시설로서의 지원은 불가능하다.

셋째, 사회적협동조합 ○○지역자활센터는 위탁사업비와 직영사업의 매출액으로 운영하는 모델이다. 따라서 직영사업의 활성화가 매우 중요해지게 된다. 또한 직원들은 자활근로 운영 중심에서 직영사업 운영 중심 활동으로 포지션이 변

42) 사회적협동조합 지역자활센터로서는 매출이 발생하는 사업을 지향해야 하기 때문이다.

43) 집담회에서 확인된 바에 의하면 자활근로사업 참여자 중에 조합원으로 가입한 경우는 없다.

108 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

경되어야 하며, 자활근로 참여자의 근로역량에 따라 자활프로그램을 다변화하여 비매출형 자활사업은 매출보다는 참여자의 사회적 향상을 중심으로 운영하고, 노동통합형 자활사업 참여자는 조합의 직영사업에 배치되어 근로역량 향상을 위한 교육·훈련의 과정을 갖는 것이 될 것이다. 다시 말해서 사회적협동조합 지역자활센터의 직원들은 자활근로사업단 운영 중심 사고에서 벗어나는 것이 요구된다.

넷째, 사회적협동조합은 법인세 신고 의무대상이다. 따라서 사회적협동조합 지역자활센터가 사업 결산 결과 ‘잉여금’이 발생했다면 법인세를 납부해야 한다. 잉여금(손익계산서상 당기순이익)이 2억 이하일 경우 10%의 법인세가 부과되지만 2억 초과 200억 이하는 20%이다. 잉여금이 발생했을 경우 법인세를 납부하는 것은 당연한 것이지만 자칫 잘못 대처할 경우 사회적협동조합 지역자활센터의 재정 운영에 문제가 발생할 수도 있다. 결국 안정적인 자활사업 위탁이 이루어질 수 있는 제도적·법적 장치가 마련되지 않으면, 사회적협동조합 ○○지역자활센터 운영이 불안정해질 수 있다.

지금까지 이야기한 점들로 미루어 볼 때 자활프로그램 위탁형은 다양한 쟁점과 문제점을 극복할 수 있는 모형이다. 유형다변화 시범사업의 형식과 내용 불일치에 따른 문제점과 대안 모형 1인 ‘분사무소형’의 단점도 최소화된다. 하지만 자활사업 및 협동조합에 대한 지역자활센터와 직원들의 인식과 사업 추진 방식의 변화, 그리고 제도적인 보완이 동반되지 않으면 사회적협동조합 ○○지역자활센터는 운영상의 어려움을 겪을 수 있다.

<표 4-6> 자활프로그램 위탁형의 장점 및 단점

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>지역자활센터가 사회적경제 자활프로그램 운영기관으로 특화된 정체성 확립</li> <li>매년 위탁사업비를 확보하여 협동조합의 경영의 안정성 확보</li> <li>회계와 성과 달성의 혼란과 복잡성 해소</li> <li>직영사업의 다양화 및 적극적 추진 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역자활센터를 사회적경제 자활프로그램 운영기관으로 변화하는 것에 대한 복지부의 결단이 없으면 실현 불가능</li> <li>사회복지시설로서의 다양한 지원제도 포기</li> <li>직영사업의 활성화 및 수익성을 확보하지 못할 경우 자금 부족으로 인한 경영의 어려움 발생</li> </ul>

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직영사업 확대에 따른 추가 고용 확대 및 취약계층 직접 고용 가능</li> <li>• 사회적경제 영역에서 다양한 직영사업 추진을 통해 자활프로그램의 다양화 가능</li> <li>• 협동조합의 선 순환적 성장 기대 : 위탁운영비를 통해 운영자금 확보 → 직영사업의 성장 및 수익 창출 → 추가 고용 확대 → 자활근로 참여자 교육 및 훈련 → 매출 증대 → 취약계층 고용 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협동조합 직원들의 사고의 전환 필요 (자활근로사업 중심 사고→협동조합 경영 관점 사고)</li> <li>• 법인세 신고 의무대상이 될 가능성이 높아 재정적 부담 가중</li> <li>• 자활사업 위탁계약의 불안정성 높아 질 수 있음.</li> </ul>

(4) 제도개선 사항

대안 모형 2인 ‘자활프로그램 위탁형’의 안정적 자리매김을 위한 제도개선 사항을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 자활프로그램 위탁기관(즉 사회적협동조합 지역자활센터)의 안정성을 확보하기 위한 제도의 설계가 우선적으로 필요하다. 사업의 안정적 진행을 위해 일반 복지관과 마찬가지로 적어도 5년 이상 상대평가가 아닌 절대평가 방식으로 성과평가를 실시하여, 일정 성과 수준을 상회한다면 프로그램 재위탁을 결정하도록 제도 설계를 하는 것이 필요하다. 즉, 자활프로그램 위탁기관 지정 후 5년간의 절대평가에 의한 성과평가를 통해 자활프로그램 위탁기관 여부를 결정하여 운영의 안정성을 보장하여야 한다.

둘째, 자활프로그램 참여자의 위탁 관리 범위, 프로그램 위탁 기관의 의무, 참여자 인센티브 제공 의무 범위, 성과 목표 설정과 평가 방법 등의 기준에 대한 설계를 해야 한다.

셋째, 사회복지시설정보시스템 사용 의무를 해소하고, 자활정보시스템은 자활근로사업 참여자 관련 부분만 사용하도록 개선되어야 한다. 자활프로그램 위탁형은 사회적협동조합 지역자활센터가 더 이상 사회복지시설이 아니기 때문에 사회복지시설정보시스템 사용의 의무는 없어진다고 볼 수 있으며, 자활정보시스템 또한 자활프로그램의 일괄 위탁이기 때문에 참여자 관리에 대한 부분만 사용 의무가 존재한다고 할 수 있다.

## 110 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

넷째, 사회적협동조합 ○○지역자활센터를 자활프로그램 위탁 전문기관으로 명문화하기 위해 국민기초생활보장법 제16조(지역자활센터 등)와 동법 시행령 제12조(자활사업의 위탁사항)를 개정해서 ‘자활지원체계’에 ‘사회적협동조합 지역자활센터’를 추가하는 것이 필요하다. 이는 사회적협동조합 지역자활센터의 안정적 운영을 위해서도 필요하며, 시범사업의 취지를 위해서도 필요하다. 또한 국민기초생활보장법과 동법 시행령 개정도 시도해야 한다.

- 법 제16조의2(사회적협동조합 지역자활센터) 보장기관은 수급자 및 차상위자의 자활촉진에 필요한 다음 각 호의 사업을 수행하기 위하여 사회적협동조합 지역자활센터의 설립을 인가할 수 있다.
- 시행령 제12조의2(지역자활 사회적협동조합의 자활프로그램 위탁) 시장·군수·구청장 및 직업안정기관의 장은 제10조제1항 각 호의 자활사업을 사회적협동조합 지역자활센터에 위탁하여 시행할 수 있다.

다섯째, 사회적협동조합 지역자활센터의 주사업<sup>44)</sup>을 ‘위탁사업형과 다른 유형’의 혼합형으로 변경하는 것에 대한 검토가 필요하다. 이는 두 가지 이유를 갖는다. 하나는 사회적협동조합 경영공시 및 공익법인 경영공시와 공익법인 회계기준에 의거한 재무제표<sup>45)</sup> 작성 시 위탁사업의 규모 및 결산 결과와 직영사업의 규모 및 결과를 구분하기 위한 것이다.<sup>46)</sup> 또 하나는 자활사업을 자동으로 위탁받기 위한 장치로서의 성격을 갖는다. 사회적협동조합의 인가 신청시 위탁사업형으로 하고 사업계획서에 자활사업 위탁을 주사업으로 넣는 것인데, 위탁사업

44) 현재 시범사업 참여기관의 주사업 유형은 <표 3-1>을 참조바람.

45) 시범사업기관 중 대부분이 지역사업형과 취약계층사회서비스형이기 때문에 재무제표 상 위탁사업비와 매출액 규모가 정확히 확인되지 않음.

46) 좀더 자세히 부연설명을 하자면 다음과 같다. 유형다변화 시범사업에 참여한 경영공시자료를 살펴본 결과 지역자활센터 중 2개소를 제외하고는 손익계산서상 보조금 위탁사업비와 직접사업 매출액 구분이 분명하지 않다. 그러다보니 보조금 위탁사업비가 직접사업 매출액에 포함되어 표기되는 경우도 발생하는데, 이는 해당 사회적협동조합의 매출액이 보조금만큼 과대계상되는 문제를 야기한다. 한편, 지역자활센터는 수급자 및 차상위자를 대상으로 하는 보조금 사업 수행기관이고 사회적협동조합은 매해 경영공시를 통해 주사업 실적을 공시할 의무가 있다. 그런데 취약계층사회서비스제공형은 사회적협동조합에 위탁 의뢰되는 참여자(수급자 및 차상위) 수를 사업 실적으로 정리하여 경영공시를 하고 있다. 이는 정부 보조금 사업을 사회적협동조합의 주사업 실적으로 전환한 것이다. 원칙적으로는 정부보조금사업으로 진행되는 자활사업에 참여하는 취약계층 숫자가 아니라 그 외의 취약계층에게 어떤 서비스를 제공하고 있는지를 경영공시해야 하는데, 사회적협동조합의 주사업 유형을 취약계층사회서비스형으로만 선택한 지역자활센터는 그렇게 하고 있지 않고 있다. 그렇기에 사회적협동조합 지역자활센터의 주사업 유형 중 하나는 위탁사업형으로 하고, 나머지 한 유형을 더 선택하게 하여 위탁사업의 규모를 확인하고, 다른 주사업에 맞는 사업을 추진할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

형은 위탁당사자(정부 및 지자체)와 사업 위탁에 대한 일정 수준 이상의 협의가 있어야 신청할 수 있다. 일단 지역자활센터를 사회적협동조합 지역자활센터로 전환하기 위해서는 사전 협의(공모절차)가 완료되어야 가능하기 때문에 위탁사업형을 기본으로 할 수 있으며, 자활사업의 자동 위탁의 근거도 마련된다.

여섯째, 사회적협동조합 지역자활센터도 자활기금을 활용할 수 있도록 지침에 반영하는 것이 필요하다. 또한 사회적협동조합 지역자활센터에서 창업한 자활기업도 기금 사용이 가능하도록 해야 한다.

일곱째, 차칫 과다한 법인세가 발생한다면 사회적협동조합 지역자활센터 경영에 어려움이 초래될 수 있기 때문에 법인세법 시행령 개정 또는 조세특례제한법<sup>47)</sup> 개정 등을 통해 사회적협동조합 지역자활센터에서 자활프로그램 위탁 사

47) 제85조의6(사회적기업 및 장애인 표준사업장에 대한 법인세 등의 감면) ① 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따라 2022년 12월 31일까지 사회적기업으로 인증받은 내국인은 해당 사업에서 최초로 소득이 발생한 과세연도(인증을 받은 날부터 5년이 되는 날이 속하는 과세연도)까지 해당 사업에서 소득이 발생하지 아니한 경우에는 5년이 되는 날이 속하는 과세연도)와 그 다음 과세연도의 개시일부터 2년 이내에 끝나는 과세연도까지 해당 사업에서 발생한 소득에 대한 법인세 또는 소득세의 100분의 100에 상당하는 세액을 감면하고, 그 다음 2년 이내에 끝나는 과세연도에는 소득세 또는 법인세의 100분의 50에 상당하는 세액을 감면한다. <개정 2010. 12. 27., 2013. 1. 1., 2014. 1. 1., 2016. 12. 20., 2019. 12. 31.>

② 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제22조의4제1항에 따라 2022년 12월 31일까지 장애인 표준사업장으로 인증받은 내국인은 해당 사업에서 최초로 소득이 발생한 과세연도(인증을 받은 날부터 5년이 되는 날이 속하는 과세연도)까지 해당 사업에서 소득이 발생하지 아니한 경우에는 5년이 되는 날이 속하는 과세연도)와 그 다음 과세연도의 개시일부터 2년 이내에 끝나는 과세연도까지 해당 사업에서 발생한 소득에 대한 법인세 또는 소득세의 100분의 100에 상당하는 세액을 감면하고, 그 다음 2년 이내에 끝나는 과세연도에는 소득세 또는 법인세의 100분의 50에 상당하는 세액을 감면한다. <신설 2010. 12. 27., 2013. 1. 1., 2014. 1. 1., 2016. 12. 20., 2019. 12. 31.>

③ 제1항 및 제2항이 적용되는 감면기간 동안 해당 과세연도에 감면받는 소득세 또는 법인세는 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 한도로 한다. <신설 2019. 12. 31.>

1. 제1항에 따른 사회적기업으로 인증받은 내국인의 경우: 1억원 + 「사회적기업 육성법」 제2조제2호에 따른 취약계층에 해당하는 상시근로자 수 × 2천만원

2. 제2항에 따른 장애인 표준사업장으로 인증받은 내국인의 경우: 1억원 + 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조제1호에 따른 장애인에 해당하는 상시근로자 수 × 2천만원

④ 제1항을 적용할 때 세액감면기간 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 「사회적기업 육성법」 제18조에 따라 사회적기업의 인증이 취소되었을 때에는 해당 과세연도부터 제1항에 따른 법인세 또는 소득세를 감면받을 수 없다. <개정 2010. 12. 27., 2019. 12. 31.>

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 인증을 받은 경우

2. 「사회적기업 육성법」 제8조의 인증요건을 갖추지 못하게 된 경우

⑤ 제2항을 적용할 때 세액감면기간 중 해당 장애인 표준사업장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 과세연도부터 제2항에 따른 법인세 또는 소득세를 감면받을 수 없다. <신설 2010. 12. 27., 2019. 12. 31.>

1. 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제21조 또는 제22조에 따른 용자 또는 지원을 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 받은 경우

112 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

업으로 발생한 수익에 대해 법인세 신고 의무를 면제하도록 추진할 필요가 있다.

3. 제도개선 사항 종합 정리

이 연구가 제시하는 표준 모델은 ‘대안모형 2-자활프로그램 위탁형’이다. 따라서 이에 초점을 맞춰 필요한 제도개선 사항을 최종적으로 정리해 제시한다. 초점은 자활사업 지침과 국민기초생활보장법이다. 이외의 법인세법 등을 비롯한 타법은 제4장 2절의 마지막 부분을 참조하면 된다.

1) 지침 개정 사항

지침 개정은 사회적협동조합 지역자활센터를 자활사업 지원체계 안에 편입시키고, 자활사업 참여자 인센티브 부분을 삽입하는 것에 초점을 맞췄다. 이는 사회적협동조합으로서의 자율성을 보장할 수 있는 방안이다. 지침 개정 사항은 『2020 자활사업 안내(Ⅰ)』를 대상으로 한 예시이다.

먼저, 자활사업 지원체계에는 <표 4-7>의 내용을 추가한다.

<표 4-7> 지침 개선 사항 예시

<p>Ⅱ. 사회적협동조합 지역자활센터</p> <p>1. 목적 및 추진경과</p> <p>2. 지정 및 지정취소</p> <p>1) 지정대상</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자활사업 위탁 운영을 위한 사회적협동조합 지역자활센터로 인가받은 법인</li> </ul>
--

2. 사업주가 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제21조 또는 제22조에 따라 받은 용자금 또는 지원금을 같은 규정에 따른 용도에 사용하지 아니한 경우
3. 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제22조의4제2항에 따라 인증이 취소된 경우
- ⑥ 제1항 및 제2항에 따라 세액을 감면받은 내국인이 제4항제1호 또는 제5항제1호에 해당하는 경우에는 그 사유가 발생한 과세연도의 과세표준신고를 할 때 감면받은 세액에 제33조의2제4항의 이자상당가산액에 관한 규정을 준용하여 계산한 금액을 가산하여 법인세 또는 소득세로 납부하여야 한다. <개정 2010. 12. 27., 2019. 12. 31.>
- ⑦ 제3항을 적용할 때 상시근로자의 범위, 상시근로자 수의 계산방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2019. 12. 31.>
- ⑧ 제1항 및 제2항을 적용받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면신청을 하여야 한다. <개정 2010. 12. 27., 2019. 12. 31.>

※ 복지부는 사회적협동조합 인가단계에서 자활사업 수행이 어렵다고 판단되는 경우 인가하지 않을 수 있음

2) 지정시 고려사항

- 신청인의 지역사회 복지사업 및 자활지원사업의 수행능력 및 경험 등
- 사업계획서의 타당성 여부
- 지역간 균형 배치

3) 지정 신청·절차

• 협동조합기본법에 정한 서류를 첨부하여 사회적협동조합 지역자활센터 설립 인가 신청서를 보건복지부장관에게 신청

- 보건복지부에서 사회적협동조합 지역자활센터 설립인가증 교부
- 자활사업 수탁기관 선정(기간 : 선정된 해의 다음년도부터 5년)

4) 변경사항 발생시 조치사항(기본적으로 협동조합 기본법 준용)

- 사회적협동조합 지역자활센터의 양도·양수 불가
- 법인대표 및 주된 사무소 변경시 등기변경 후 보건복지부에 설립인가증 변경신청

청

- 정관변경시 보건복지부에 정관변경 허가 신청

5) 주사업 중 위탁사업형 인가 취소

- 지역자활센터에 대한 사업실적을 평가한 결과 성과계약을 달성하지 못하는 기관
- 주사업인 자활근로 위탁사업을 40% 이상 수행하지 못하는 기관
- 평가설 허위 조작, 보조금 부정 사용(자활근로 인건비) 등 자활사업에 심각한 훼손을 주었다고 판단되는 기관

• 주사업 중 위탁사업형 인가 취소 절차

- 평가결과 또는 지도·감독 결과 인가 취소 기관 선정
- 심사위원회 구성
- 현지조사 및 청문 실시
- 소재지 관할 시·도지사 및 시·군·구 의견 청취
- 위탁사업형 인가 취소 여부 결정(보건복지부 장관)

6) 성과계약

- 계약기준
  - 자활 참여자 위탁관리 목표 인원 및 자활성공 목표를 기준으로 위탁 계약
- 계약 방식 및 계약 기간
  - 계약주체는 보건복지부로 함
  - 성과계약 기간은 5년으로 하되, 5년 성과목표 미달성시 위탁사업형 인가 취소 절차 진행

3. 주요사업

- 자활참여자 위탁 및 조건이행 관리

114 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

- 자활의욕 고취를 위한 교육
  - 자활사례관리
  - 노동통합프로그램 운영
  - 자활참여자의 직무능력 향상 훈련
  - 자활기업 설립 및 운영 지원
4. 사회적협동조합에 대한 지원
- 1) 자활프로그램 위탁사업비 지원
- 위탁사업비 산정 기준
    - 시·군·구별 조건부수급자 규모 및 지역자활센터 위탁 수급자 운영규모를 감안하여 연도별 위탁관리 목표인원 설정
    - 위탁관리 목표인원에 따른 자활근로 인건비 총액 산정
    - 연도별 지역자활센터 운영비의 70% 금액 산정
  - 1인당 위탁사업비 산출
    - (자활근로 인건비 총액+지역자활센터 운영비의 70%)/위탁관리 목표인원
    - 예시)
      - : 자활근로 인건비 총액 10억, 지역자활센터 운영비(3억 가정시) 2.1억, 위탁관리 목표 인원 90명
      - : 1인당 위탁사업비 (10억+2.1억)÷90명=13,444,444원
      - : 총 위탁사업비
- 10억(자활근로인건비)+1,209,999,960원(위탁사업비)=2,209,999,960원
5. 자활참여자 인센티브 지급
- 1) 자립성과금 지급
- 대상 : 노동통합형 자활사업 참여자
  - 금액 : 최대 월 70만원 이내(2020년 자활지침 중 자립성과금 기준 적용)
  - 지급기준 :
    - 자활참여자 근무일별 차등 지급
    - 최저 지급 기준 : 직영사업체의 매출액에서 직원인건비(사무직+현장직)와 직접사업비(원재료비 등)를 지출하고 남은 금액의 10% 이상
- 2) 내일키움적립금
- 대상 : 노동통합형 자활사업 참여자
  - 금액 : 최대 월 15만원 이내(2020년 자활지침 중 내일키움적립금 기준 적용)
  - 적립기준 :
    - 자활참여자 근무일별 차등 지급
    - 최저 지급 기준 : 직영사업체의 매출액에서 직원인건비(사무직+현장직)와 직접사업비(원재료비 등)를 지출하고 남은 금액의 5% 이상

- 6. 평가 및 지도·감독
  - 성과 목표에 따른 별도의 평가기준 설정
    - 위탁관리 인원 달성 정도
    - 자활기업 설립 및 지원
    - 취업자 수(직영사업 또는 타기업)
  - 평가결과 활용
    - 위탁기간 연장 여부 및 인센티브 지원 여부 결정

이밖에 기금의 사용에는 자활기금의 용도 부분에서 ‘사회적협동조합 지역자활센터의 사업자금 대여’를 추가한다. 그리고 매출액이 발생하는 자활근로사업단이 존재하지 않으므로 자활근로사업 매출 관리 부분은 해당이 되지 않으므로 포함할 필요가 없다.

2) 법령 개정 사항

법령 개정 사항은 국민기초생활보장법과 국민기초생활보장법 시행령의 일부이다. 아래와 같다.

① 국민기초생활보장법

- 법 제16조의2(사회적협동조합 지역자활센터) 보장기관은 수급자 및 차상위자의 자활촉진에 필요한 다음 각 호의 사업을 수행하기 위하여 사회적협동조합 지역자활센터의 설립을 인가할 수 있다.

② 국민기초생활보장법 시행령

- 제12조의2(지역자활 사회적협동조합의 자활프로그램 위탁) 시장·군수·구청장 및 직업안정기관의 장은 제10조제1항 각 호의 자활사업을 사회적협동조합 지역자활센터에 위탁하여 시행할 수 있다.

한편, 법인세 문제는 법인세 시행령만 개정해도 법인세 부과 의무가 제외될 수 있을 것으로 보인다. 다만, 이 경우는 국민기초생활보장법을 위와 같이 개정하는 것이 먼저이다. 근거가 없는 조직에 대한 법인세 면제 조항을 넣는 것은 어렵기 때문이다. 시행령은 아래와 같다. 16.을 추가하는 것이다.

116 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

③ 법인세법 시행령

• 제3조(수익사업의 범위) ① 법 제4조제3항제1호에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 제외한 각 사업 중 수입이 발생하는 것을 말한다.

16. 「국민기초생활보장법」 제16조의 2에 의한 사회적협동조합 지역자활센터가 실시하는 자활사업

#### 4. 향후 준비 사항

##### 1) 정부의 역할

시범사업을 종료하면 본사업화 여부가 최종 결정되겠지만 향후 지역자활센터가 사회적협동조합이라는 지위를 가지는 정책이 계속될 때 사업을 진행할 때 정부의 준비사항을 미리 정리를 해야 할 필요가 있다. 이에 이번 연구에 참여한 10개 사회적협동조합 지역자활센터들의 의견을 제시하면 아래 <표 4-8>과 같다.

<표 4-8> 지역자활센터의 사회적협동조합 전환이 계속 진행시 향후 준비사항

항목	응답결과 (1순위)	응답결과 (2순위)
① 사회적협동조합 지역자활센터 표준 운영 매뉴얼 제작 및 보급	3	2
② 법적 제도적 충돌사항 개선	5	2
③ 재정지원	-	-
④ 사회성과(사회가치) 평가의 인정	-	3
⑤ 인력개발, 육성 교육	-	-
⑥ 지역자활센터 유형다변화 시범사업 연장 추진	-	-
⑦ 시범사업 종결 후 본 사업 제도화	1	3
⑧ 통일된 처리 가능한 회계프로그램 개발	1	-
⑨ 기타	사회적기업인증전략 (개별차원이 아닌 정책적차원)	

조사 결과 1순위 응답으로는 ‘법적 제도적 충돌사항 개선’(5개소), ‘사회적협동조합 지역자활센터 표준 운영 매뉴얼 제작 및 보급’(3개소), ‘시범사업 종결 후 본 사업 제도화’(1개), ‘통일된 처리 가능한 회계프로그램 개발’(1개)의 순서로 답변을 했다. 2순위 응답에서는 ‘사회성과(사회가치) 평가의 인정’과 ‘시범사업 종결 후 본 사업 제도화’(3개), ‘법적 제도적 충돌사항 개선’과 ‘사회적협동조합 지역자활센터 표준 운영 매뉴얼 제작 및 보급’(2개)의 순서로 답변이 이뤄졌다. 이런 결과를 보면 현재 시점에서 향후 지역자활센터의 사회적 협동조합 전환이 계속 진행될 경우 준비사항으로는 ‘법적 제도적 충돌사항 개선’과 ‘사회적협동조

118 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

합 지역자활센터 표준 운영 매뉴얼 제작 및 보급'을 시범사업에 참여하는 지역 자활센터들이 중요하게 여기고 있다고 할 수 있다. 기관에 대한 재정 지원이나 인력개발 및 육성 교육, 시범사업 연장 추진 등에 대해서는 전혀 답변이 없었다. 이러한 조사 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 시범사업 종료 후 본사업화에 대한 최종 결정은 정부가 하겠지만 현재 시범사업 참여 지역자활센터들은 시범사업이 종료될 경우 본사업화가 이뤄지기를 바라는 경향이 강하다.

둘째, 시범사업 기간 동안 발생했던 법적·제도적 충돌사항에 대한 개선을 강력하게 희망하고 있다.

셋째, 사회적협동조합 지역자활센터 표준 운영 매뉴얼의 필요성을 강하게 느끼고 있다.

넷째, 사회적협동조합 지역자활센터가 창출하는 사회적 성과를 평가할 수 있는 지표가 필요하다.

이러한 조사 결과를 바탕으로 정부가 준비해야 할 바를 제시하면 다음과 같다.

먼저 시범사업의 성과가 비교적 양호하다면, 본사업화를 추진하는 것이 적절할 것으로 보인다. 이번 조사에서는 사회적협동조합 지역자활센터가 비교적 양호한 성과를 보여주는 것으로 나타났다.

둘째, 시범사업 기간 동안 발생했던 법적·제도적 충돌사항은 애초에 기존의 관행적인 '법인-시설 위탁 형태'를 갖추려고 했던 데서 기인한다. 따라서 이를 벗어던지려는 혁신적인 태도가 필요하다. 아울러 제4장의 3절에서 제시한 것과 같이 사회적협동조합 지역자활센터가 자리매김하는데 필요한 추가적인 법적·제도적 개선사항이 존재한다. 이에 대해 정부가 적극적으로 나서서 관련 법들의 개정을 추진해야 한다.

셋째, 이 연구에서 제시한 모형에 대해 운영 방안을 설명해놓기는 했지만 좀 더 구체화된 표준 운영 매뉴얼의 제작을 준비해야 할 것이다. 여기에는 자활프로그램 참여자의 위탁 관리 범위, 프로그램 위탁기관의 의무, 참여자 인센티브 제공 의무 범위 등, 성과 목표와 평가 방법 등이 반드시 포함되어야 할 것이다. 그것이 시행착오를 줄이는 길이다.

끝으로 사회적협동조합 지역자활센터가 창출하는 사회적 성과를 평가할 수 있는 지표를 개발하는 작업도 준비해야 한다. 지표가 개발된다면 현재 매우 다

양한 양상으로 진행되고 있는 사회적협동조합 지역자활센터의 기관 및 사업의 운영에서 좀더 표준화된 시도가 가능할 것이고 이를 통해 사회적협동조합 지역자활센터만이 가능한 사업 영역 및 기관 운영 방식이 형성될 수 있을 것이다.

## 2) 연합회의 역할

현재 2019년에 유형다변화 시범사업에 참여한 지역자활센터를 제외한 10개의 사회적협동조합 지역자활센터는 사회적협동조합 연합회를 구성하고 있다. 현재 인가 신청을 한 상태이다. 인가가 나지 않았기에 아직까지 연합회의 활동은 각 사회적협동조합 지역자활센터들의 교류를 매개하는 수준에서 머물러 있다. 다만, 연합회 인가가 나면 법에 명시된 연합회로서의 활동을 본격적으로 할 것으로 보인다.

### 협동조합기본법 제80조 제1항

- 회원에 대한 지도·지원·연락 및 조정에 관한 사업
- 회원에 속한 조합원 및 직원에 대한 상담, 교육·훈련 및 정보 제공 사업
- 회원의 사업에 관한 조사·연구 및 홍보 사업

따라서 이번 연구에 참여한 10개 사회적협동조합 지역자활센터들이 생각하는 연합회의 역할에 대해 설문지를 통해 의견을 물었다. 결과는 <표 4-9>와 같다.

1순위 응답에서는 ‘사회적협동조합연합회로서 전국적 네트워크 구축’(4개), ‘정책 개발 및 제언’(2개), ‘사회적협동조합 설립지원’(1개), ‘프로젝트 개발과 사회적협동조합연합회 회원조합 대상 교육 및 훈련 운영’(1개)의 순으로 나타났다. 2순위 응답에서는 ‘연합사업 조직 및 분배’(4개), ‘정책 개발 및 제언’(3개), ‘프로젝트 개발’(2개), ‘사회적협동조합 설립지원’(1개)의 순으로 나타났다. 따라서 유형다변화 시범사업에 참여한 지역자활센터들은 연합회의 주요 역할로서 ‘사회적협동조합 연합회로서 전국적 네트워크 구축’을 가장 중요하게 생각하고 있으며, 이 밖에 ‘연합사업 조직 및 분배’와 ‘정책 개발 및 제언’이라고 할 수 있다.

120 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

<표 4-9> 연합회의 역할에 대한 의견

항목	응답결과 (1순위)	응답결과(2순 위)
① 사회적 협동조합 설립지원	1	1
② 사회적 협동조합 연합회로서 전국적 네트워크 구축	4	-
③ 프로젝트 개발	1	
④ 사회적 협동조합 연합회 회원조합 대상 교육 및 훈 련 운영	1	-
⑤ 사회적 협동조합 연합회 회원조합 관리 및 감독	-	-
⑥ 연합 사업 조직 및 분배	-	4
⑦ 홍보 및 마케팅	-	-
⑧ 정책 개발 및 제언	2	3
⑨ 기타	협 동 조 합 내 자 정 능 력(도덕성) 향상	

연합회 자체가 전국적 네트워크 구축을 기본적으로 역할로 하고 있기에 사회적협동조합 지역자활센터들이 연합회에 기대하는 핵심적인 역할은 ‘연합사업 조직 및 분배’와 ‘정책 개발 및 제언’로 해석할 수 있다. 실제로 집담회에서도 공동사업에 대한 강한 의지가 표명되었었다.<sup>48)</sup> 그런데 공동사업의 조직 및 분배는 연합회의 회원 조합들에 대한 영향력과 회원 조합들의 발전 두 측면에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 연합회가 시장을 확보해 회원 조합들에게 분배할 수 있다면 회원 조합들의 연합회에 대한 신뢰와 소속감은 더욱 커질 수 있고 회원 조합들의 입장에서도 시장의 확대라는 의미를 갖기 때문에 조합의 발전을 도모할 수 있다. 실제로 유사 사례인 자활사업 기반 사회적협동조합들에서도 이는 확인되고 있다. 또한 프랑스의 지역관리기업도 CNLRQ 차원에서 고용안정센터와 ‘일정 수의 지역 출신 취약계층 구직자를 포함하는 프로그램’에 관련한 협약을 맺어 노동통합서비스의 공급에 중요한 기여를 하기도 했다(하쓰펠트, 2018). 이처럼 정부와 협약을 맺어 그런데 연합회가 시장을 확보하기 위해서는 정책생산 능력과 교섭 능력이 필수이다. 설문조사에서 ‘정책 개발 및 제언’이 연합회의 핵심적인 역할로 도출된 것은 이런 점과 관계가 있다고 볼 수 있다.

한편, 설문조사에서는 중시되지 않았지만 연합회의 역할로 중요한 부분들이

48) 2020년 8월 7일에 있었던 센터장 집담회에서 나왔던 발언이다.

있다. 하나는 ‘회원조합 관리 및 감독’이고, 또 하나는 ‘회원조합 대상 교육 및 훈련 운영’이다. 이 중에서 ‘회원조합 관리 및 감독’은 집담회에서는 비중있게 진술된 부분이기도 하다. 사회적협동조합 지역자활센터들의 ‘내부 자정력을 갖춰야 한다’며 이를 실현할 수 있는 단위로 연합회가 언급되었던 것이다. 이는 사회적경제 조직체로서의 자치적이고 자율적인 내부 통제력을 갖춰야 함을 시범사업에 참여하는 사회적협동조합 지역자활센터들이 인정하고 있다는 의미이다. 사실 연합회가 이러한 역할을 하는 것은 새삼스러운 것은 아니다. 제2장에서 제시된 유사 사례 중 프랑스의 지역관리기업을 떠올리면 된다. 지역관리기업이 되려면 CNLRQ로부터 인증을 받아야 하며, 운영 중에 문제가 생기면 이 CNLRQ에 의해 자격이 박탈당하기도 한다. 물론 이 정도를 하려면 지역관리기업처럼 설립 과정에 대한 지원도 연합회가 할 수 있어야 한다.

‘회원조합 대상 교육 및 훈련 운영’은 현장의 의견에서는 중시되지 않았다. 이는 연합회가 그럴만한 역량을 갖추었다고 보지 않기 때문일 수도 있고, 지역자활센터들의 실무자 양성 시스템에 연합적인 실천 조직(ex: 협회)이 역할을 하지 못한 역사적 경험때문일 수도 있다. 그러나 이 부분은 매우 중요하다. 프랑스의 CNLRQ도 ‘교육훈련’부서를 두고 조직의 운영과 관련해 지역관리기업 주체들의 전문성을 강화하기 위해 노력한다. 이탈리아의 사회적협동조합도 연합회가 이러한 역할을 하고 있다. 이탈리아의 경우 처음에는 조직 내 훈련(OJT, on-the-job-training)이 주류였으나 차츰 연합회가 역량을 갖추면서 회원 교육을 연합회가 맡게 되었고, 특히 사회적경제 조직과 교육기관이 공동으로 교육과 조사를 담당하는 사업연합체를 세우기도 했다. 이를 통해 사회적경제 전문가들이 배출되고 있다(타나카, 2014). 이런 사례들은 연합회가 사회적경제 조직의 실무자들에게 해당 분야에서 전문성과 정체성을 모두 갖추어 줄 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있음을 의미한다.

정리하자면, 사회적협동조합 지역자활센터의 연합회는 ‘공동 프로젝트 조직’, ‘회원 조합에 대한 교육·훈련’, ‘회원 조합에 대한 통제 권한 행사’, 그리고 ‘정책 생산 및 대정부 교섭’ 등을 중요한 역할로 수행해야 할 것이다.

### 3) 지역자활센터의 역할

현재 사회적협동조합 지역자활센터는 모두 20개소이다. 정부가 향후 본사업화를 시도한다면 더 많은 지역자활센터들이 사회적협동조합으로의 전환에 합류할

## 122 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

것으로 예상된다. 기존의 사회적협동조합 지역자활센터와 향후 전환에 합류할 지역자활센터들이 준비를 해야 할 것들은 크게 다음과 같이 제시해볼 수 있다.

첫째, 조직의 성장에 대한 비전을 갖춰야 한다. 사회적협동조합은 결사체이자 사업체이다. 정책보조금을 받아서 정해진 역할을 수행하는 사회복지시설이 아니다. 따라서 비록 비영리이지만 사업체로서의 비전을 지역사회에서 가져야 한다. 앞에서 참고 사례로 들었던 지역관리기업이나 자활 기반 사회적협동조합들 모두 이러한 면모를 지니고 있으며, 자활사업의 뿌리인 생산공동체운동도 협동조합으로서의 성장을 중요하게 여겼다. 이탈리아 사회적협동조합이 지니는 고유성의 배경 중 하나도 기업성이다. 물론 여기서 성장이 더 많은 수익에 초점을 두는 자본주의적 기업으로서의 성장을 말하는 것은 아니다. 최소한 지역사회에서 지속 가능할 수 있는 수준은 갖춰야 한다는 것이다. 그래야 취약계층의 지속가능한 일자리 창출이라는 지역자활센터들의 보편적 미션의 수행이 가능하다.

둘째, 사회적경제 조직체로서의 역할을 감당할 수 있도록 조직의 역량을 키워야 한다. 생산공동체운동에서 기인했고 한국 사회적경제의 초기 담론과 실천에서 중추적인 역할을 했지만 기관으로서 지역자활센터는 오랫동안 사회복지시설이었다. 따라서 종사자의 구성 분포도 사회복지사들이 주를 이루고 있으며, 기관의 운영도 보조금의 한도 내에서 이뤄지는 풍토가 자리를 잡았다. 자활사업 참여주민은 자활서비스라고 하는 서비스 대상이다. 그래서 다소 재정적으로는 부족하지만 안정성은 보장되고 사업 패턴도 정형화된 사회복지 서비스 공급 기관으로 작동하고 있다. 조직의 시스템은 정점에 위치한 센터장에서부터 시작하는 위계적 구조를 가지고 있다. 이는 사회적경제 조직체, 특히 사회적협동조합과는 거리가 먼 시스템 및 작동 방식이다. 사회적협동조합이라면 조합원들에 의해 집합적으로 소유되기 때문에 수평적이어야 하며, 지역사회의 문제를 포착해서 대응해야 하며, 이 대응을 위해서 지역사회의 다양한 자원을 조직하는 연대를 구축해야 한다. 말 그대로 사회적 소유-사회적 목적-사회적 자본으로 일체화되어야 하는 것이다(장원봉, 2009). 이것이 가능할 수 있는 역량을 갖추지 않은 사회적협동조합은 그저 지역자활센터 내부 문제(특히 모법인과의 관계)를 해결하기 위해 택한 도구적 해법이자 외피에 불과하다.

셋째, 대안 모형 2로 나아가기 위해서는 사업의 조정이 필요하다. 현재 지역자활센터가 진행하는 자활사업과는 작동 방식이 다르기 때문이다. 예컨대 매출이 적었던 사업단은 비매출형 사업부로 재편하고 노동 역량이 있는 이들을 노동동

제4장 지역자활센터의 사회적협동조합 전환모형(안) 및 제도개선사항 123

합형 프로그램으로 재배치하기 위한 과정들이 필요하다. 다만 이를 위해서는 지침에서 사회적협동조합 지역자활센터의 자활근로 유형을 비매출형과 노동통합형으로 변경하는 것이 선행되어야 한다.

## 제5장 결론

지금까지 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델을 제시하기 위해 사회적협동조합 지역자활센터가 등장한 의미와 주요 쟁점을 다루고 유형다변화 시범사업의 효과성을 분석한 후 대안 모형의 이름으로 표준 모델을 제시했다. 표준 모델로는 두 개가 제시되었는데, 대안 모형 1은 자활지원 인프라이되, 사회적협동조합으로 ‘전환’이 이뤄진 모델은 아니다. 다만, 사회복지시설로서의 지위는 계속 유지되기 때문에 이 모형을 선호할 기관들도 있을 것으로 보인다. 그러나 이 모델이 선택된다면 시범사업은 결국 소기의 성과를 거두지 못한 결과를 받게 된다. 대안 모형 2는 사회적협동조합으로 ‘전환’을 한 지역자활센터로서의 모양새를 갖추고 있으며, 이탈리아와는 다른 한국형 노동통합 사회적협동조합의 모델로 역할을 할 수 있는 가능성을 지니고 있다. 다만 자활지원 인프라이기 위해서는 4장에서 제시한 내용으로의 국민기초생활보장법 개정이 필요하며, 효과적 운영을 위해서는 지침의 개정이 있어야 한다. 즉 대안 모형 2는 법과 지침의 개정을 통해 자활지원 인프라일 수 있는 여건을 마련한다면 시범사업 기간의 문제점을 극복할 수 있는 모델이다. 하지만 기관의 안정적 운영을 선호하는 이들에게는 지지를 받지 못할 수도 있다. 결국 본문에서도 이야기했지만 선택의 문제가 될 것이다. 사회복지시설로서의 운영을 택한다면 법인을 사회적협동조합으로 전환하는 수준에서 시범사업이 종결되는 것이며, 지역자활센터가 명실공히 사회적협동조합으로서 역할을 통해 취약계층이 지니는 문제에 대한 좀 더 혁신적인 대응을 해야 한다면 사회적협동조합으로 전환이라는 취지를 살릴 수 있는 대안 모형2가 본사업에서의 모델이 될 것이다.

이제 간단하게 연구의 함의와 향후 방향에 대해 제기하는 것으로 이 연구를 마치겠다.

연구의 함의는 다음과 같다.

첫째, 유형다변화 시범사업 기간 중에 발생했던 문제의 원인이 어디에 있는지 규명했다는 점이다. 문제의 원인은 지역자활센터를 사회적협동조합으로 ‘전환’하겠다는 의지로 출범한 시범사업에서 법인-시설 관계를 존치시킨 것이었다. 그 결과 전환이 아닌 법인의 변경에 그치고 말았고, 그럼에도 불구하고 ‘전환’이라는 표기가 계속되면서 혼란을 낳았다. 이 연구는 바로 이 지점에 초점을 두고 방

안을 찾아갔다.

둘째, 애초 시범사업의 취지를 살릴 수 있는 모형을 제시했다는 것이다. 그 모형은 비법인인 지역자활센터가 사회적협동조합이라는 법인격을 갖게 되는 것이고 기존의 지역자활센터가 수행하던 역할은 사회적협동조합 지역자활센터라는 법인이 자활프로그램을 위탁받아 수행하는 것이다.<sup>49)</sup>

셋째, 시범사업의 취지를 살릴 수 있는 모형이 작동할 수 있는 방안을 제시했다는 것이다. 그것을 모형의 운영 방안과 제도개선 방안, 그리고 향후 준비사항으로서 정부의 역할과 연합회의 역할로 구성해 본사업화를 앞두고 준비해야 할 부분을 일목요연하게 제시했다.

넷째, 시범사업 동안 보여준 사회적협동조합 지역자활센터의 성과가 긍정적임을 드러냈다. 비록 이러한 긍정적 결과가 그저 사회적협동조합이라는 지위를 확보했기 때문인지, 아니면 다른 요인이 있는지를 드러내지는 못했지만 최소한 사회적협동조합으로 전환할 경우 기관의 운영과 정책의 효과라는 측면에서 긍정적이라는 평가의 단초는 마련한 셈이다.

다섯째, 표준 모델로 2개를 제시하여 정부와 현장이 탄력적 대처를 가능하게 할 수 있는 여지를 두었다. 단, 거듭 강조하지만 이 연구에서 궁극적으로 제안하는 모델은 대안 모형 2이다.

이와 같은 연구의 함의와 함께 사회적협동조합 지역자활센터와 관련한 정책적 대처에서 향후 방향에 대해 제4장에서 제기한 제도개선 사항을 제외하고 제시하면 다음과 같다.

첫째, 남은 시범사업 기간 동안에 사회적협동조합 지역자활센터의 전환을 더 이상 추진하지 말아야 한다. 그것은 시범사업 기간 중에 발생했던 문제의 원인을 해결하지 않은 채 진행하는 것이기 때문이다. 따라서 남은 기간을 본사업화를 앞둔 준비 기간으로 설정해 제도 개선을 위한 시도를 해야 한다.

둘째, 제4장의 4절에서 언뜻 언급했지만 과거의 5대 표준화사업이나 정부양곡 배송사업과 같이 사회적협동조합 지역자활센터가 수행할 표준화 사업을 개발할

49) 애초 연구진의 안은 지역자활센터라는 이름까지 삭제한 지역자활사회적협동조합이었다. 계속 지역자활센터라는 명칭을 사용할 경우 기존에 발생했던 혼선이 계속될 것으로 우려되었기 때문이다. 그러나 설문조사에서 반반으로 의견이 갈린 이 안은 2차 센터장 집담회에서 강력한 반대를 맞이했다. 게다가 지역자활센터라는 이름까지 삭제할 경우 그것을 지역자활센터가 전환할 것이라고 보기 어려울 수도 있을 것 같아 사회적협동조합 지역자활센터를 유지하기로 했다.

## 126 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

필요가 있다. 이는 사회적협동조합 지역자활센터가 수행하는 공동사업으로 규모의 효과를 낳고 성장 동력으로서의 역할을 할 수 있기 때문이다.

셋째, 사회적협동조합 지역자활센터의 사회적 성과를 제대로 측정할 수 있는 지표의 개발이 필요하다. 이번 연구는 2019년 이전에 전환한 10개 지역자활센터만을 대상으로 했기에 모집단 수가 적어 지표 개발에는 한계가 있었다. 따라서 2019년에 전환한 지역자활센터까지를 포함해서 추후 별도의 연구를 통해서 지표를 개발할 필요가 있다.

넷째, 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 매뉴얼을 제작 및 배포할 필요가 있다. 이 연구가 조직 구성과 운영 방안을 담아내기는 했지만 지역자활센터가 사회적협동조합으로 전환하는 과정에서 고려하고 실행해야 할 여러 가지를 담아내는 좀 더 구체적인 매뉴얼이 있어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 구인회 외. 2009. 『자활사업 인프라의 역할 모델 및 성과관리체계 개발』. 서울대 사회 복지연구소.
- 권순원. 1993. “빈곤대책의 재조명:협동조합을 통한 탈빈곤운동의 활성화를 중심으로.” 《한국개발연구》 15(2), 65-87.
- 김정원. 2012a. “자활공동체의 협동조합으로의 전환 가능성에 대한 연구: 경기지역을 중심으로.” 《지역사회연구》 20(2), 67-89.
- 김정원. 2012b. 『현장에서 읽는 노동연계복지』. 아르케.
- 김정원. 2017. “한국의 사회적경제 조직화 특성에 대한 분석.” 《경제와사회》 114, 79-121.
- 김정원·김연아·김현숙. 2020. 『성동지역자활센터 운영 발전 방안 연구』. 서울성동지역 자활센터·사회적협동조합 너머.
- 김정원·이문국·전세나. 2013. “자활사업 제도개선방안 : 사회적 경제 개발전략을 중심으로.” 《비판사회정책》 38, 7-44.
- 김정원·황덕순. 2012. “한국 사회적기업의 역사와 현실.” 『한국 사회적경제의 역사 - 이론의 모색과 경험의 성찰』. 한울아카데미.
- 나즈코, 타나카(田中夏子). 2014. 『이탈리아 사회적경제의 지역 전개』. 이성조 옮김. 아르케.
- 노대명. 2010. “각국 자활사업에 대한 비교.” 『자활정책에 대한 평가 및 발전방향』. 한국보건사회연구원.
- 노대명·김홍일·김신양. 1999. 『도시영세민 자활지원방안』. 노동부.
- 류만희 외. 2006. 『자활후견기관 지원체계 개선 방안 연구』. 자활정보센터.
- 민윤경·홍경준. 2019. “사회적협동조합의 네트워크 양상과 제도적 논리-사회학적 신제 도주의를 활용하여.” 《사회복지정책》 46(4), 5-39.
- 백학영·김경휘·한경훈. 2017. 『지역자활센터 유형다변화 시범사업 성과평가를 통한 지역자활센터 발전방안 연구』. (재)중앙자활센터.
- 보건복지부. 2020a. 『2020 자활사업 안내( I)』. 보건복지부.
- 보건복지부. 2020b. 『지역아동센터 지원사업 안내』. 보건복지부.
- 신명호 외. 2012. 『자활사업 협동조합 모형 개발 및 발전방안 연구』. 사회투자지원재단.
- 엄한진, 박준식, 안동규. 2011. “대안운동으로서의 사회적 경제-프랑스 지역관리기업의 사례를 중심으로.” 《사회와 이론》 18, 169-203.

128 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

- 이수진. 2017. 『자활사업의 형성과 변화에 관한 연구: 사회적 공공성의 관점에서』. 고려대학교 대학원 사회학과 박사학위논문.
- 이인재 외. 2013. 『맞춤형 고용복지 연계 강화를 위한 자활인프라 개편방안』. 보건복지부-한국지역자활센터협회.
- 이철선. 2013. “고용복지 대안수단으로서 사회적 협동조합의 가능성 진단.” 《보건복지포럼》 197, 65-79.
- 이현송. 2001. “생산자 협동조합 조직의 비교 연구.” 《한국사회학》 35(4), 95-127.
- 자활정책연구소. 2010. 『자활사업과 지역화 실천』. 나눔의 집.
- 장원봉. 2007. “사회적 경제의 대안적 개념화 : 쟁점과 과제.” 《시민사회와 NGO》 5(2), 5-34.
- (재)중앙자활센터. 2015. “지역자활센터 유형다변화 시범사업 확대 추진 계획(안).” 2015. 12. (재)중앙자활센터.
- 주수원. 2014. “지역자활센터의 사회적협동조합 전환에 대한 고찰.” 《협동조합네트웍》 65, 129-149.
- 지규욱. 2018. “빈곤여성 가구주의 자활경험에 대한 현상학적 연구 : 사회적협동조합을 중심으로.” 《지역사회연구》 26(4), 207-231.
- 최은주 외. 2019. “한국 사회적협동조합의 가치창출 : 재무성과와 사회성과 분석을 통한 탐색적 연구.” 《사회적경제와 정책연구》 9(4), 29-59.
- 하쯔펠트, 마르크(Marc Hatzfeld). 2018. 『지역관리기업, 사회관계를 엮다』. 김신양엄 형식 옮김. 착한책가게.
- 한국협동조합창업경영지원센터. 2019. 『지역아동센터사회적협동조합 활성화방안 연구』. 한국협동조합창업경영지원센터.
- 한상진. 2001. “시장과 국가를 넘어서-사회적 경제의 대안과 그 사례들.” 《경제와 사회》 50, 28-49.
- 松浦惠理子. 2006. 『イタリア社会協同組合とは…』イタリア社会協同組合B型をたずねて—はじめからあたり前に共にあること』. 同時代社
- Ninacs, W. A., & Toye, M. 2002. A review of the theory and practice of social economy. Social Research and Demonstration Corporation.
- 보건복지부 보도자료. “지역자활센터 5개소 사회적협동조합으로 최초 전환.” 2015년 3월 30일자.

부록 1. 설문지

ID		
----	--	--

## 2020 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델 방안 연구 성과평가를 위한 설문조사(초안)

<p>안녕하십니까?</p> <p>금번 사회투자지원재단에서는 한국자활복지개발원으로부터 &lt;지역자활센터 사회적협동조합 전환 표준모델 방안 연구&gt; 연구용역을 위탁받아 수행 중에 있습니다. 금번 연구용역 관련, &lt;2020년 지역자활센터 사회적협동조합의 성과평가를 위한 실태조사&gt;를 아래와 같이 실시하오니 적극 협조 바랍니다. 아울러, 본 조사결과는 향후 지역자활센터의 사회적협동조합 전환에서 제도개선 방안 마련을 위해 활용될 예정이오니 정성껏 답변해 주시기를 부탁드립니다.</p> <p>본 설문조사에서 귀하의 관련 정보는 「통계법」 제 33조, 제 34조에 의해 비밀이 보장되며, 모든 응답은 연구 목적으로만 사용됩니다. 귀중한 시간을 내시어 응답해 주시면 연구에 큰 도움이 되겠습니다. 감사합니다.</p> <p style="text-align: right;">2020년 9월</p>
<p>※ 본 조사표는 기관 대표가 작성하여 2020. 9.21.(월)까지 아래 메일 주소로 보내주시기 바랍니다.</p> <p>☞ 제출처 : <a href="mailto:weltopia@naver.com">weltopia@naver.com</a> (설문조사 전용 메일)</p> <p>☞ 제출 시 파일명 예시 : 지역자활센터 사회적협동조합 조사(기관명).hwp                  책임연구원 : 김정원 박사(사회투자지원재단 사회경제연구센터)                  설문조사 관련문의 : 강병노 교수(서울한영대학교)</p>

※ 기관의 대표이사(또는 임원, 관리자)가 직접 작성하여 주시기 바랍니다.

<b>센터명</b>	
<b>지역</b>	①서울 ②경기 ③인천 ④강원 ⑤경남 ⑥경북 ⑦광주 ⑧대구 ⑨대전 ⑩부산 ⑪울산 ⑫전남 ⑬전북 ⑭충남 ⑮충북 ⑯제주 ⑰세종
<b>전환 전 모법인</b>	__①사회복지법인 __②사단법인 __③재단법인 __④사회적협동조합 __⑤기타( )
<b>규모유형</b>	__①확대형 __②표준형 __③기본형 __④기타( )
<b>지역유형</b>	__①도시형 __②농촌형 __③도농복합형 __④기타( )
<b>전환 후 사업유형</b>	__① 지역사업형 __② 취약계층사회서비스제공형 __③ 취약계층고용형 __④ 위탁사업형 __⑤ 기타공익증진형 __⑥ 혼합형 __⑦ 기타 ( )

<b>응답자 정보</b>	<b>성명</b>		<b>직위</b>
	<b>E-mail</b>		<b>기관 / 연락처</b> 사무실) / 휴대폰)

130 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

1. 조직의 조합원 현황(2019년 기준)

(※ 아래 칸 속에 내용은 사례이며 삭제하고 작성합니다.)

조직명	구분	조합원 유형별 인원					계
		생산자	소비자	직원	자원봉사자	후원자	
사회적협동조합 행복지역자활센터	조합원	5	10	8	20	10	53

2. 조직의 사업현황(2019 기준)

(※ 아래 칸 속에 내용은 사례이며 삭제하고 작성합니다.)

(단위: 명, 천원)

	자활사업				자체사업(비자활사업)				
	사업명	참여자 수	매출	사업비	사업명	참여자 수	매출	사업비	재정출처
1	○○자 활근로	5	1,000	200	△△ 여행	5	10	20	1

※ 재정출처 ① 국고보조금(ex: 자활근로사업비, 장기요양보험 등), ② 지자체 수탁, ③ 기타

※ 자체사업(비자활사업)은 사회적협동조합 직영사업을 말합니다

3. 정관에 기재되어 있는 주요 사업

(※ 아래 칸 속에 내용은 사례이며 삭제하고 작성합니다.)

1. 지역 폐기물의 환경 친화적 재활용 사업 2. 친환경 가공 사료 등을 활용한 농 림 축산· 생산 및 유통 사업 3. 기타 본 협동조합의 목적을 달성하기 위하여 필요한 사업 - -
---

4. 귀 조직은 지역자활센터에서 전환한 사회적협동조합이 사회복지시설로서의 자격을 유지하는 것에 대해 어떻게 생각하나요?

- \_\_\_① 사회적협동조합으로서 효과적인 활동을 위해서 사회복지시설 유지를 포기할 수 있다.
- \_\_\_② 사회복지시설 유지가 어렵다면 법인격을 포기할 수 있다.
- \_\_\_③ ( )

5. 지역자활센터에서 전환한 사회적 협동조합이 향후 "지역자활센터"라는 명칭을 사용하지 않안도 무방할까요?

- \_\_\_① 무방하다
- \_\_\_② 반드시 사용해야 한다.
- \_\_\_③ 지역자활센터는 사용하지 않아도 '자활'이라는 명칭은 들어가야 한다
- \_\_\_④ 기타 ( )

6. 귀하(귀 센터)에서는 지역자활센터 사회적 협동조합 전환 이후 운영에서 나타난 문제는 무엇이라고 생각하나요? 다음의 보기에서 가장 중요한 순서대로 두 가지를 골라주십시오. 1순위( ), 2순위 ( )

- \_\_\_① 과도한 회계 및 행정 업무
- \_\_\_② 지자체 관리 감독 범위와 사회적 협동조합 지역자활센터의 자율성 범위의 충돌
- \_\_\_③ 법적 제도적 혼란
- \_\_\_④ 지역사회 주민 참여 저조
- \_\_\_⑤ 조합원 확대 한계
- \_\_\_⑥ 지역사회의 제한적 인식
- \_\_\_⑦ 정부 정책의 혼선과 비밀관성
- \_\_\_⑧ 새로운 사업개발의 한계
- \_\_\_⑨ 사회적협동조합 법인 사무국 운영의 재정적 어려움
- \_\_\_⑩ 기타( )

132 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

7. 다음은 2017년에 개발된 지역자활센터에서 전환한 사회적협동조합 시범사업 성과지표입니다. 기관의 경영공시자료를 토대로 해당되는 연도부터 빈칸에 작성해주세요.

※ 참고: 자활사업 = 자활근로, 자활기업에 국한함 / 사회적 협동조합 사업 = 지방자치단체 위탁사업 포함

※ 사례: 직원수, 평균시급, 재정 등을 산출할 경우 자활사업 + 사회적 협동조합사업(지방자치단체 위탁사업) 포함한다.

구분	지표	세부내용	2015	2016	2017	2018	2019
지속가능성	출자금 규모	출자금 총액 (원)					
	적립금 규모	법적적립금+입의적립금 (총액, 원)					
	부채비율	부채+자본×100 (%)					
	후원금 규모	법정 후원금(원)					
	매출액 증가율	(금년매출액-전년매출액)÷전년매출액×100 (%)					
	매출 대비 자본총계	(자본)출자금, 적립금, 잉여금 (총액, 원)					
성장가능성	조합원수	조합원 전체 수 (명)					
	직원수	(직원)사회적협동조합과 고용관계인 자 (명)					
	직원 중 조합원 비율	조합원수/직원수×100 (%)					
	직원 평균 시급	평균 시급 (원)					
	직원 근속연수	2015년 1월 1일 이후 평균 근속 연수 (년)					
	직원 평균 인센티브	수급인원/지급총액×100 (%)					
	직원 증가율(일자리 창출)	현재인원/전년인원×100 (명)					
	조합원 1인당 평균 교육시간	조합원 대상의 모든 교육 (건)					
조합가치실현	자활근로 참여자 인센티브 수급비율	인센티브 수급인원/전체참여자×100 (%)					
	자활근로 참여자 인센티브 평균 지급액	수급인원/지급총액×100 (원)					
	협동조합간 협동(금액)	협동조합 간 거래 금액 (원)					
	협동조합간 협동(건수)	협동조합 간 거래 건수 (건)					
	지역사회공헌(금액)	지역사회공헌 금액 (총액, 원)					
	지역사회공헌(건수)	지역사회공헌 건수 (총건수, 건)					
	정보공개 투명성	홈페이지 운영, 장부비치 및 열람 (건)					
	이사회 이해관계자 참여율	이사회 중 이해관계자 비율 (%)					
	★ 지방자치단체 위탁사업 (건수)	지방자치단체 위탁 사업 건수 (건)					
	★ 사회적 가치 실현사업 (건수)	비자활사업(사회서비스, 기업지원사업) (건)					

※ 본 성과지표는 신뢰성과 타당성 미검증되어 개발된 상태로 참고용으로 활용함.

★ 지표항목은 연구진이 내용타당성(자문위원 의견 등) 검증을 통해 포함.

8. 다음은 협동조합, 사회적 기업 등 사회적 경제조직의 사회적 가치를 측정하는 「사회적 가치 지표(SVI: Social Value Index)」 문항입니다. 사회적협동조합 설립 이후 나타난 사회적 성과에 대해서 해당되는 번호에 V 표를 해주세요

① 전혀 아니다 ② 안 그렇다 ③ 보통 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

관점	범주	영역	세부내용	①	②	③	④	⑤		
E1 사회적 가치	조직 미션	사회적 미션의 관리	1. 사회적 가치를 추구하고 있다.							
			2. 사회적 성과 평가체계를 구축하고 있다.							
	사업 활동	주사업활동의 사회적 가치	3. 사업활동의 사회적 가치를 지향하고 있다.							
			사회적 경제 생태계 구축 노력	4. 사회적 경제 조직 간의 협력활동을 하고 있다.						
				5. 지역사회와 협력을 하고 있다.						
	조직 운영	이윤의 사회목적 재투자	6. 이윤의 사회적 환원을 위해 노력하고 있다.							
			운영의 민주성	7. 참여적 의사결정과 민주적 운영을 하고 있다.						
				근로자 지향성	8. 근로자 임금수준은 적합하다.					
					9. 근로자 역량강화를 위해 노력하고 있다.					
E2 경제적 가치	재정 성과	고용창출 및 재정성과	10. 고용성과가 있다.							
			11. 매출성과가 있다.							
			12. 영업성과가 있다.							
	노동성과	13. 노동생산성이 있다.								
E3 혁신 성과	기업 혁신	기업활동에서 의 혁신성	14. 기업 운영 및 제품의 혁신성을 추구하고 있다.							

※ 자료: 고용노동부, 2017. 「사회적 가치 지표(SVI: Social Value Index)」



※ 기타 지역자활센터 사회적협동조합 전환 모델에서 반드시 필요한 부분에 대해서 적어주시면 감사하겠습니다



부록 2.

👁 정관에 명시된 각 사회적협동조합 지역자활센터들의 사업

센터명	사업영역
경기 평택지역자활센터	1. 취약계층 복지·자활 사회서비스 증진사업 2. 국가 및 지방자치단체로부터 위탁받은 사업 3. 주거취약계층 주거안정에 기여하는 사업
시흥작은자리지역자활센터	1. 지역자활센터운영사업 2. 자활기업설립운영지원사업 3. 지역주민권익복리증진사업 4. 지역사회당면문제해결사업 5. 국가및지자체위탁사업 6. 기타 협동조합 목적 달성을 위한 사업
안산지역자활센터	1. 지역주민의 권익·복리 증진 사업(지역자활센터 운영) - 국민기초생활보장법에 따른 자활사업 - 서비스업(경미한 공사, 난방시공업, 실내인테리어업) - 소득방역업, 위생관리용역업 -직업안정법에 따른 고용서비스 -직업교육, 평생교육등 교육(컨설팅)서비스업 -소매업(편의점, 기호품, 식품자동판매, 안전상비의약품 등) -국민기초생활보장법에 따른 자활기업의 설립운영 지원사업 -제조업 -통신판매업 -운송업  2. 지역사회에 당면한 문제 해결에 기여하는 사업 - 주거기본법에 따른 주거복지사업 - 주택임대관리업 - 사회임대주택 운영 및 공급 - 주택관리업  3. 조합의 목적을 달성하기 위한 기타 사업

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조합원과 직원에 대한 상담, 교육·훈련 및 정보제공 사업</li> <li>- 조합 간 협력을 위한 사업</li> <li>- 조합의 홍보 및 지역사회를 위한 사업</li> </ul>
<p>인천부평남부지역 자활센터</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국민기초생활보장법에 따른 자활사업</li> <li>2. 국민기초생활보장법에 따른 자활기업의 설립, 운영, 지원사업</li> <li>3. 자활의욕고취를 위한 정보제공, 상담 및 취업알선 사업</li> <li>4. 복지·고용통합서비스 제공사업</li> <li>5. 기타 저소득 주민의 자립·자활을 지원하기 위한사업</li> <li>6. 지역사회의 당면한 문제해결에 기여하는 사업</li> </ol>
<p>남원지역자활센터</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지역 폐기물의 환경 친화적 재활용 사업             <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 신선한 남은 음식물을 가공한 사료 생산 사업</li> <li>나. 유기성 폐기자원을 가공한 축사 깔짚 생산사업</li> </ul> </li> <li>2. 친환경 가공 사료 등을 활용한 농·림·축산 생산 및 유통 사업             <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 물질순환형 농·림·축산업 경영 사업</li> <li>나. 지역주민 소득 증대 사업</li> <li>다. 로컬푸드 교섭(매입, 전처리, 가공, 납품 등)사업</li> <li>라. 정육, 일반식당, 매장 등 사업</li> </ul> </li> <li>3. 기타 본 협동조합의 목적을 달성하기 위하여 필요한 사업             <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 자활주민 귀농 정착지원사업</li> <li>나. 돌봄 복지지원 사업</li> <li>다. 자활근로 적응 교육훈련 사업</li> </ul> </li> </ol> <p>② 이 조합은 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 기타 사업으로 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 조합원, 직원 및 예비조합원에 대한 상담, 교육, 훈련 및 정보제공 사업</li> <li>2. 협동조합 간 협력사업</li> <li>3. 조합의 홍보 및 지역사회를 위한 사업</li> <li>4. 조합원 소액대출사업</li> <li>5. 조합원 상호부조사업</li> <li>6. 햇빛발전소 건립 및 전력판매 사업</li> <li>7. 조합원 출자로 추진할 수 있는 각종재생에너지 발전소의 건립사업</li> </ol>
<p>포항나눔지역자활 센터</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가·지방자치 단체로부터 위탁받은 사업             <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 지역자활센터의 운영</li> <li>나. 노동취약계층을 위한 정부 일자리 사업</li> </ul> </li> </ol>

138 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

	<p>2. 지역주민의 권익·복지증진사업</p> <p>가. 사회적 경제 조직의 설립·운영 지원 사업</p> <p>나. 일자리를 위한 정보제공, 상담 및 취업알선 사업</p> <p>다. 지역 주민 교육·평생 교육 등 교육 서비스업</p> <p>라. 지역 주민의 고충해결을 위한 사회서비스 제공사업</p> <p>마. 마을만들기 등 지역협력사업</p> <p>3. 기타 협동조합 목적을 달성하기 위한 사업</p> <p>가. 식품 제조·가공·판매 사업</p> <p>나. 물류 운송 사업</p> <p>다. 유통 도소매업</p> <p>라. 일반·휴게음식업</p>
<p>포항지역자활센터</p>	<p>1.국민기초생활보장법에 근거하여 시행할 수 있는 사회복지서비스업(지역자활센터의 운영 및 자활근로 사업등)</p> <p>2.사회적경제조직의설립,운영지원사업</p> <p>3.노인장기요양보험제공기관설치및운영사업</p> <p>4.실내건축및건축사무리공사업</p> <p>5.운수업(도로 화물 및 소화물 전문 운송업)</p> <p>6.유통및도소매업</p> <p>7.숙박및음식점업</p> <p>8.국가,지방자치단체또는유관기관으로부터위탁또는보조받은사업</p> <p>9.산립 방제업</p> <p>10.소방방제업</p> <p>11.부동산임대업</p> <p>12.철거및비계구조물해체업</p> <p>13.특허 물질의 희석, 생산, 소분 유통업</p> <p>14.도서대여업</p> <p>15.운동및경기육구제조업</p> <p>16.건물,사업설비청소및방제서비스업</p> <p>17.주점 및 비알코올 음료점업</p> <p>18.도매및상품중개업</p> <p>19.식료품제조업</p> <p>20.국제협동조합조직및사회단체와의연대사업</p>

	<p>21.지역 주민 교육, 평생 교육등 교육 서비스 사업 22.국내외후원사업(법인격인사회복지단체에대한후원지원)</p>
<p>봉화지역자활센터</p>	<p>1. 지역주민의 권익, 복리 증진을 위한 사업 가. 지역자활센터 운영 및 자활근로 사업 나. 자활기업의 설립·운영 지원 사업 다. 지역주민에게 사회서비스를 제공하는 사업 라. 지역주민의 생활환경 및 주거환경 개선 사업 마. 지역의 공중접객업소, 청소 등 사업시설 관리 사업 바. 교육, 보건·의료, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 관련 사업 사. 문화재 보존 또는 활용과 관련된 사업</p> <p>2. 지역사회 재생, 지역경제 활성화를 위한 사업 가. 농·임·축·수산물의 생산 및 유통에 관한 사업 나. 산림 보전 및 관리 서비스를 제공하는 사업 다. 예술·관광 및 운동 분야의 사업</p> <p>3. 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업 가. 취약계층 주민의 고용 창출을 위한 사업 나. 지역사회서비스 투자 사업</p>
<p>마산희망지역자활센터</p>	<p>1. 지역사회 재생, 지역 경제 활성화를 위한 사업 가. 지역자활센터 운영 나. 국민기초생활보장법에 따른 자활기업의 설립·운영 지원 사업 다. 도시락 제조, 판매 사업 라. 건물청소 위생관리 용역사업 마. 재활용품 수거, 운반, 처리 사업 바. 유통 및 도소매 사업 사. 즉석 식품 제조 판매사업 아. 인테리어 및 설비, 건설업 자. 소득방역 사업 차. 운수 택배사업 카. 일반 요식업</p> <p>2. 지역주민의 권익, 복리 증진을 위한 사업 가. 자활의욕 고취를 위한 정보제공, 상담, 직업 교육 및 취업알선 사업 나. 창업 지원 및 기술·경영 지도 사업 다. 복지·고용통합서비스 제공 사업</p>

140 지역자활센터의 사회적협동조합 전환 표준모델방안 연구

	<p>라. 근로자 파견 등에 관한 법률 및 직업 안정법에 근거한 고용 서비스</p> <p>마. 저소득층 자립, 자활 지원 및 사례관리 사업</p> <p>바. 직업교육, 평생교육 등 교육 서비스업</p> <p>사. 재가 장기요양 기관</p> <p>아. 간병인 파견사업</p> <p>자. 세탁사업</p> <p>차. 지역 자율형 투자사업</p> <p>카. 노인돌봄 종합서비스 사업</p> <p>타. 의료기기 판매(임대)사업</p> <p>3. 지역사회가 당면한 문제해결에 기여하는 사업</p> <p>가. 저소득층 일자리 창출 사업</p> <p>나, 유. 무료 직업 소개 사업</p> <p>다. 마을 만들기 등 지역 환경 개선사업</p> <p>4. 국가 및 지방자체단체로부터 위탁받는 사업</p> <p>5. 기타 협동조합 목적 달성을 위한 사업</p>
<p>제주이어도지역자활센터</p>	<p>1. 유통, 도소매업</p> <p>2. 식품제조.가공업</p> <p>3. 농.축.임.수산물 생산</p> <p>4. 국내여행알선업</p> <p>5. 음식점업</p> <p>6. 저소득층 근로능력 향상 및 사례관리 사업</p>