



노동통합사회적기업의 측면에서 살펴본 자활기업의 현실과 과제

The situation and tasks of self-sufficiency community enterprises in terms of work integration social enterprises

저자
(Authors) 김정원
Kim, Jeong Won

출처
(Source) [경제와사회](#) , 2018.6, 213-239 (27 pages)
[ECONOMY AND SOCIETY](#) , 2018.6, 213-239 (27 pages)

발행처
(Publisher) [비판사회학회](#)
The Association Of Korean Researchers On Industrial Society

URL <http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE07482404>

APA Style 김정원 (2018). 노동통합사회적기업의 측면에서 살펴본 자활기업의 현실과 과제. [경제와사회](#), 213-239.

이용정보
(Accessed) 전북대학교
175.124.115.***
2018/07/15 15:04 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

노동통합사회적기업의 측면에서 살펴본 자활기업의 현실과 과제*

김정원**

이 연구는 노동통합사회적기업의 이념형을 기준으로 해서 자활기업의 현실을 진단하고 과제를 제시했다. 연구 결과 자활기업은 노동통합사회적기업으로서 제한적인 성격을 지니고 있음이 드러났다. 이 연구는 그 원인을 '국가의 개입'을 매개로 한 '빈곤 문제의 개인화'와 '사회적기업의 시장 지향'이라는 메커니즘이 자활기업에서 작동하고 있는 데서 찾았다. 이러한 분석에 근거해서 이 연구는 자활기업의 사회적 목적 제고와 사회적 소유의 도모를 화두로 던지고 그 내용을 제시했다.

1. 들어가며

우리 사회에서 일자리 문제는 국정 과제의 최우선 순위가 될 정도로 중요한

* 이 논문은 2017년도 정부재원(교육부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 진행한 연구의 결과다(NRF-2017S1A5B5A07062203). 논문의 초고를 발표한 2018년 비판사회학회 춘계학술대회에서 토론자로 귀중한 조언을 해준 충북대학교 이해진에게 감사드리고, 또한 논문의 개선을 위해 유익한 논평을 해주신 심사자들도 감사사를 드린다.

** 전북대학교 강사, 사회학, wed95@hanmail.net

DOI: <http://dx.doi.org/10.18207/criso.2018..118.213>

관심사다. 일자리 문제에 대한 접근에서 중요한 것은 안정적인 양질의 일자리다. 하지만 모든 이들이 안정적인 양질의 일자리에 접근할 수 있는 것은 아니다. 그런 의미에서 안정적인 양질의 일자리에 접근하기 어려운 이들을 대상으로 하는 노동통합사회적기업(work integration social enterprises, 이하 ‘WISEs’)에 대한 공론화를 이제는 검토해볼 만한 필요가 있다고 본다.

WISEs는 유럽에서는 사회적기업이 등장했던 추동력으로 평가를 받기도 하며 (Defourny & Nyssens, 2010; Nyssens, 2006), 몇몇 나라에서는 사회적기업과 동의어로 여겨지기도 한다(O'Connor & Meinhard, 2014). 지리적으로 가까운 일본에서도 사회적기업에 대한 공론화가 이루어질 때 관심을 끈 유형이다(松本 等, 2010; 藤井 等, 2013). 그런데 한국의 경우 사회적기업이 비교적 활발하게 조직되고 있다고 평가를 받고 있으나(松本 等, 2010; 藤井 等, 2013; O'Connor & Meinhard, 2014), 아직까지 WISEs가 담론과 정책의 영역에서 뚜렷한 위치를 차지하고 있지 못하는 실정이다. 심지어 일부 연구자들에 의해 WISEs로 여겨지는 국내 조직들도 스스로를 WISEs로 여기지 못하고 있기도 하다.¹⁾ 이 글은 특별히 자활기업에 초점을 맞추고 WISEs의 측면에서 자활기업의 현실을 진단하고 과제를 제시하려고 한다.

WISEs로 규정할 수 있는 국내의 조직들 중에서 자활기업에 초점을 맞추는 이유는 자활기업의 역사적 맥락과 참여 대상의 성격, 그리고 이에 대한 정책 내용을 보았을 때 유럽의 WISEs와 유사한 맥락을 보여주는 보편성과 함께 한국적 특수성을 잘 보여줄 수 있다고 생각했기 때문이다. 게다가 자활기업이 현재 WISEs로서의 정체성은 취약하다고 해도 그동안 자활사업 현장에서 자활기업이 WISEs로서 제대로 된 자리매김을 해야 한다는 목소리가 계속 진행되었기에 WISEs의 측면에서 자활기업을 짚어보는 것은 이러한 현장의 목소리를 공유하고 함께 방안을 찾아기는 실천적 연구로서의 의미도 가질 수 있을 것으로 보았다.

연구는 다음과 같은 내용으로 구성되었다. 먼저, 유럽의 맥락을 중심으로 WISEs에 대한 이해를 시도했다. 이를 통해 WISEs의 내용과 역사를 이해하고 WISEs로서 자활기업을 평가할 근거를 마련했다. 둘째, 자활기업의 내용을 짚어

1) 아마도 자활기업, 일자리제공형 사회적기업, 장애인근로사업장, 장애인보호작업장, 고령자친화기업 등이 한국의 WISEs에 해당된다고 할 수 있을 것이다.

보고 자활기업이 갖는 WISEs로서의 특성을 도출했다. 이를 통해 자활기업을 제한적 WISEs로 규정을 했다. 셋째, 자활기업이 WISEs로서 갖는 한계의 원인을 ‘국가의 개입’을 매개로 한 ‘빈곤 문제의 개인화’와 ‘사회적기업의 자립 지향’이라는 메커니즘의 작동에서 찾고 그것을 극복하기 위한 방안으로 사회적 목적의 제고와 사회적 소유의 도모를 제시했다.

WISEs에 대한 그간의 연구는 유럽의 현황에 대한 소개(박수지, 2010; 장원봉, 2008), 탐색적 접근(석호원, 2009), 한국과 영국의 개괄적인 비교(정영순·송연경, 2014) 등이 있지만 연구의 범위도 제한적이고 전반적으로 활성화되어 있지 못하다. 이 연구는 자활기업이라는 특정 부문을 심층적으로 짚어보는 것을 통해서 좁게는 자활기업의 현실과 과제를 짚어보고 넓게는 이를 매개로 해서 국내 WISEs가 처한 환경을 되새기면서 정책적인 방향을 제시하는 함의를 갖는다는 점에서 선행연구와 차별적이다. 한편, 이 연구는 연구 과정에서 현장 관계자들과의 교류를 통해서 문제의식을 추출한 후 이를 재구성하고 범주화하는 작업을 진행해 현장의 문제의식을 이론화하고 이를 바탕으로 현장에 정책 방향을 제안하는 구성을 가져가는 실천 현장 중심의 연구를 지향하는 방법론을 택했다.

2. WISEs에 대한 이해 - 유럽의 맥락을 중심으로

통상적으로 유럽의 맥락에서 WISEs에 대한 이해는 주로 지역사회에 뿌리를 내리고 있는 조직으로서 노동시장에서 항구적으로 배제당할 위험을 지닌 취약계층에 대해 훈련과 사회적 지원, 그리고 유급 노동의 경험을 제공하는 것을 통해 노동시장에 (재)통합하는 접근을 취하며, 취약집단뿐 아니라 지역사회에도 편익을 제공하는 것을 목적으로 하는 것으로 정리된다(O'Connor & Meinhard, 2014). 다만 WISEs라는 범주로 분류되는 기업이라 해도 그 내부를 들여다보면 참여자의 구성, 고용의 형태, 프로그램의 내용, 법인격, 그리고 재원의 구성에 따라 다양하다.²⁾ O'Connor & Meinhard(2014)는 WISE가 갖는 다양한 모습들을 재구성해서

2) Davister et al.(2004)은 유럽 각국의 WISEs 기업들은 39유형으로 구분이 되며, 이를

다음과 같이 WISEs의 특성을 정리한다.

첫째, WISEs의 참여 대상은 크게 (신체적·정신적) 취약계층과 일반노동시장의 진입에 애로를 겪는 구직자라는 두 부류가 중심이다. 둘째, WISEs는 다양한 업종에서 활동을 하고 있다. 대체로 단순육체노동이지만 식당이나 개인 서비스, 보건 서비스, 여행, 행정 등도 포함이 되며, 사회서비스의 공급도 증가하고 있다. 셋째, WISEs 참여자들의 직업 지위와 임금을 보면, 대체로 공식적인 고용계약이지만 일부 훈련생이나 단기 작업 참여자로서의 지위만 갖는 경우도 있다. 넷째, WISEs에서는 OJT 훈련이나 구조화된 직업훈련을 공급하며, 상당수는 이를 병행한다. 그리고 많은 WISEs는 훈련, 단기 및 영속 고용, 배치 서비스와 주류 조직 내 배치를 위한 지원을 제공한다. 다섯째, WISEs의 수입원은 시장 판매 수입에서부터 정부의 보조금, 그리고 기부까지 다양하며, 많은 WISEs가 비화폐적인 자원에 의존하기도 한다. 여섯째, WISEs의 대부분은 제3섹터에 위치한 조직구조를 갖는다.

WISEs의 이러한 특성에서 주목할 것은 크게 두 가지다. 하나는 WISEs가 특정한 사회적 목적을 갖는 조직이라는 것이다. Campi et al.(2006)에 의하면 사회적 목적은 사회적기업의 특정한 미션과 연결되어 있다. 그것은 사회적 배제를 경험하는 이들을 비롯한 취약계층의 필요를 해결하는 활동일 수도 있고 낙후 지역의 삶의 질을 개선하는 활동일 수도 있다. O'Connor & Meinhard(2014)가 보여주는 유럽의 WISEs의 특성에는 사회적 배제를 경험하는 이들을 비롯한 취약계층에게 노동을 매개로 해서 노동 참여와 사회적 지원, 그리고 이를 바탕으로 한 사회 참여가 나타나고 있다. 일반적으로 WISEs에서 언급되는 사회통합은 이러한 내용을 지칭한다.³⁾ 또 하나는 WISEs가 특정 조직구조를 선호하고 있다는 것이다. WISEs가 주로 위치한 제3섹터는 사회적경제의 일부이며(Pestoff, 2009; Hulgård, L., 2014에서 재인용), 그래서 기업의 소유권이 당사자나 지역사회에 있거나 다중이해관계자가 참여하는 지배구조를 특성으로 한다. 이러한 지배구조의

다시 조직의 목적과 고용 유형으로 구분하면 크게 4유형으로 구분된다고 설명한다.

- 3) 사회통합은 사회적 배제의 대척점에 있는 개념이다(김신양, 2001). 따라서 사회통합 활동은 개인의 역량 강화, 고용기회 및 훈련 제공, 사회서비스 및 사회보장에의 연결, 지역사회 활동 참여를 비롯한 사회적 관계 형성 지원 등을 내용으로 한다.

특성을 사회적 소유로 재정의할 수 있을 것이다. 요컨대 WISEs는 사회적 목적과 사회적 소유를 중요한 키워드로 하고 있는 셈이다.

그런데 유럽의 WISEs는 특정한 역사적 맥락에 따라 변천을 겪어왔다. 이 변천 속에서 우리는 WISEs의 대상과 운영 방식이 고정되지 않고 변화해왔으며, 이런 변화 속에서 문제에 직면하고 있음을 이해할 수 있다. 일단, 유럽의 경험에서 WISEs의 역사는 크게 두 개의 물결로 구분이 된다(Cooney et al., 2016). 첫 번째 물결은 1960년대 이전까지 거슬러 올라가는데, 여기서 WISEs는 경쟁적인 노동 시장에 참여하기 어려운 이들을 대상으로 하는 직업재활기관이었다. 주로 지적 또는 신체적 장애를 가진 이들에게 노동 행위를 매개로 해서 살아가는 데 필요한 기술을 습득하는 훈련(life skills training)과 (재)사회화 활동을 제공하는 역할을 했는데, 이런 활동이 시장과 결합할 경우에는 정부의 보조금이나 조달 정책과 결합되면서 시장경쟁으로부터 일정하게 보호되곤 했다. 이와 같은 보호의 망이 작동했기에 케인스주의적 복지국가 모델의 일부였으며 탈상품화의 공간이었다는 평가도 존재한다(Cooney et al., 2016).

두 번째 물결은 1970년대 후반~1980년대 초에 등장한다. 이때의 WISEs는 주로 시민사회 활동가(사회사업가, 지역사회 활동가, 노조)들에 의해 설립되었으며, 장애인 이외에도 장기실직자, 약물중독자, 전과자, 이민자, 노숙인, 기타 빈곤층까지 참여의 폭이 넓어졌다(Bode et al., 2006; Cooney et al., 2016; Laville et al., 2006; Nyssens, 2014). 이 흐름은 당시 증가하던 실업 문제에 대응할 적절한 실업정책의 부재와 사회적 배제의 확산 속에서 이들에 대한 정부의 정책적 개입이 빈약하다고 느낀 활동가들이 선도적으로 나서 조직을 한 것이다(Cooney et al., 2016; Nyssens, 2014). 주로 지역사회에서 조직의 소유권을 갖는 보호작업장, 협동조합운동, 상호 자조 활동의 모델, 결사체의 조직화와 연결되면서 조직되었다. 다만 이러한 흐름들이 아직까지 제도적 기반을 지니지 못했고 시민사회의 자생적 조직화에 정부 당국의 지원이 일부 결합되는 수준에서 작동되었다(Bode et al., 2006).⁴⁾ 1960년대의 물결과 비교할 때 유사한 목표를 지니고 있으나 맥락은

4) 이처럼 시민사회 활동가들이 지역사회 차원에서 선도적으로 조직화를 해나가고 그것이 이 주로 협동조합이나 결사체와 같은 대안적 조직과 결합되어 진행되었다는 점에서

다소 다른데, 포드주의적 자본주의의 위기, 점증하는 실업, 스태그네이션, 인플레이션, 신자유주의적 정책의 수용으로 인한 정부 지출의 삭감, 노동연계복지 개념의 등장, 그리고 정부 조정의 축소 등이 정치·경제적 환경으로 작동했기 때문이다. 이는 WISEs의 두 번째 물결이 전통적 복지국가의 경계선에서 등장했음을 의미한다(Cooney et al., 2016).

이처럼 시민사회 차원의 자생적 조직화이던 WISEs는 1990년대에 들어서면서 유럽 각국에서 크게 주목을 받고 확산되기 시작한다. 그 배경에는 적극적노동시장정책(Active Labor Market Policy)이 자리 잡고 있다(Borzaga & Loss, 2006; Cooney et al., 2016; Defoury & Nessens, 2010; Laville et al., 2006; Nyssens, 2014; O'Connor & Meinhard, 2014; Spear & Bidet, 2005; 藤井 等, 2013). 적극적노동시장정책의 확산과 함께 유럽 각국에서 WISEs의 제도화 및 확산이 이어지는데 한편으로는 이에 대한 우려 섞인 시선도 존재한다. 그 우려는 WISEs가 노동시장 전략의 한 부분으로 통합되어가고 있다는 데 초점이 맞추어진다. 초기 WISEs는 사회적 배제를 경험하고 있는 집단들의 역량 강화와 사회통합이 우선적인 목표였고 일자리 창출과 노동통합⁵⁾은 간접적인 결과였다(Defoury & Nyssens 2010). 그러나 취약계층의 일반노동시장 진입을 우선시하는 정책 운영과 프로그램이 작동되면서 한정된 기간 내에 취약계층을 일반노동시장으로 밀어내는 물량적인 목표만을 중시하는 경향이 강해 노동통합 이외에 사회통합이라는 목표는 무시되고 결과적으로 ‘목표 단일화’의 위험성이 존재한다는 우려를 사고 있는 것이다(Nyssens, 2006). 이는 제도적 동형화(institutional isomorphism)로도 설명되곤 하는데(Bode et al, 2006; Nyssens, 2014), 그 결과 WISEs가 지니고 있는 장기적인 사회적 통합의 과정, 커뮤니티의 사회적 유용성을 중시하는 사회적 목적, 일터에서의 민주주의적인 관계성이 위험해지고 있다는 지적도 나온다(Bode et al., 2006).

이와 같은 역사적 변천 속에서 WISEs에 대한 최근의 시각은 크게 대별되는 양상을 보이기도 한다. 가령, Spear & Bidet(2005)는 만성적 복지의존자들이

당시의 활동에 대해 68혁명 이후에 조직되기 시작한 지역사회 차원의 대안경제운동의 한 흐름이라는 평가도 존재한다(엄형식, 2008).

- 5) 개념에 대한 이해를 돕기 위해 설명하자면 WISEs에서 말하는 노동통합은 다양한 형태의 유급 노동에 참여하는 것을 말한다.

〈표 1〉 유럽 WISEs의 변천

	비제도화 시기		제도화 시기
	1960년대	1970~1980년대	1990년대 이후
주요 대상	장애인	사회적 배제에 노출된 자	사회적 배제에 노출된 자
주요 목적	기술습득 및 재사회화	실업과 사회적 배제에 대한 대응	일반노동시장 진입
조직화 주체	시민사회 중심	시민사회 중심	시민사회 중심이나 정부의 강한 견인
시기 특성	케인스주의 시기	케인스주의에서 신자유주의로의 변동	신자유주의 시기

WISEs의 주요 대상이므로 WISEs가 제공하는 유급 노동이 사회적 배제에 대항하는 중요한 요소라고 지적하면서 WISEs를 참여모델의 성격을 갖는 사회안전망으로 설명한다. 그러나 1990년대 이후에 WISEs의 확산은 신공공관리(New Public Management)로 대표되는 신자유주의적 정책 기조에 편승한 것이기도 하다. 실제로 다수의 WISEs는 재정적 지속성을 위해 공공조달에서의 경쟁 입찰에 적극 참여하고 다양한 비즈니스 모델을 발굴해야 하는 상황에 놓여 있기도 하다. 이러한 맥락에서 Cooney et al.(2016)은 WISEs가 신자유주의적 복지국가 프로젝트의 최전선에 있는 조직이라며, 오늘날 신자유주의 담론이 WISEs가 내놓아야 할 결과물들과 WISEs를 둘러싼 정책 환경 전반에 걸쳐서 공유되고 있는 문법임을 지적하기도 한다.

정리하면 다음과 같다. 유럽의 WISEs는 일반적으로는 ‘지역사회 기반’, ‘취약 계층에 대해 훈련과 사회적 지원, 그리고 유급 노동을 노동시장에 (재)통합’, ‘지역 사회에 편익 제공’이라는 특성을 지니고 있으며, 사회적 목적과 사회적 소유가 중요한 키워드라고 할 수 있다. 그러나 WISEs는 역사적으로 변천을 겪어왔으며, 변천의 맥락에는 시대 상황의 변화와 이에 대응하는 국가의 개입이 자리 잡고 있다. 그런데 이 개입은 WISEs를 노동시장정책의 한 부문으로 통합시키면서 WISEs로 하여금 사회통합에 초점을 두기보다는 취약계층의 일반노동시장 진입에 초점을 두는 경향으로 동형화를 강요하고 있다.

3. 자활기업의 내용과 WISEs로서의 특성

1) 자활기업의 내용

(1) 구조

자활기업은 ‘국민기초생활보장법’을 법적 근거로 하는 기업으로 제도적으로 규정된 빈곤층인 국민기초생활보장법상의 수급자 및 차상위자로 구성된다(국민기초생활보장법 제18조 ①). 자활기업의 창업은 각 기초지자체에 존재하는 지역자활센터에서 운영하는 시장진입형 자활근로에 참여하던 이들이 정부의 인정을 받을 수 있는 요건을 갖추어 지자체로부터 인정을 받으면 된다. 인정 요건의 핵심은 전체 구성원 중 수급자가 1/3 이상이어야 하며, 모든 구성원들에게 시장진입형 자활근로의 표준소득액 이상⁶⁾의 임금 지급이 가능해야 한다. 시장진입형 자활근로사업단은 사업단 운영 3년 이내에 창업을 해야 한다.

자활기업에서 이루어지는 고용계약은 대체로 정규 고용의 형태를 지닌다. 비정규 고용은 대체로 일감이 크게 증가하거나 서비스 공급 과정의 특성상 정규 고용 형식을 갖추기 어려운 경우 등 예외적인 상황에 채택되는 경향이다. 그리고 업종별이나 기업별로 차이가 존재하기는 하지만 전체적으로 볼 때 구성원들에게 지급되는 임금은 낮은 편이다.⁷⁾ 한편, 자활기업들의 법률적 지위는 개인사업자나 주를 이룬다(1,108개). 과세 유형은 일반과세(1,146개), 간이과세(282개), 면세(163개), 비영리(146개), 비과세(23개) 순이다(중앙자활센터, 2016). 이런 면모들은 대부분의 자활기업이 영리사업자로서의 지위를 가지고 있음을 의미한다.

6) 2018년 기준으로 시장진입형 표준소득액은 1일 42,210원으로 만근 시 월 1,011,660원이다(보건복지부, 2018).

7) 조성은(2012)에 의하면 자활기업은 창업 이후 지속적으로 성장하는 모습을 보여주고 있으나, 구성원들은 재정구조가 매우 취약하다고 생각하고 인건비를 제대로 지급하기가 쉽지 않다고 생각함이 나타난다. 실증 연구에서도 이는 확인되는데, 2009년 및 2010년 규모별 예산지원을 위한 지역자활센터 평가 결과 원자료를 분석한 이선우(2010)에 의하면 자활기업 1인당 월평균 급여는 984,280원이었다. 이는 당시를 기준으로 매우 낮은 임금이다.

자활기업의 이러한 구조는 자활기업이 전문적인 지원기관(지역자활센터)의 지원 속에 훈련과 노동 경험(시장진입형 자활근로)을 쌓은 빈곤층 당사자가 창업한 기업으로 항구적 고용을 지향하지만 전반적으로 저임금사업장으로서의 성격을 지니고 있음을 의미한다.

(2) 규모와 업종

자활기업은 ‘국민기초생활보장법’ 제정 이후인 2000년 10월부터 2016년 2월 까지 전국적으로 1,760개가 창업했으며, 이 중 426개소가 폐업 또는 사업을 중단했다. 고용 인원별로는 1인(139개), 2인(445개), 3인(196개), 4인(142개), 5~9인(223개), 10인 이상(189개)로 나타난다. 업종별로는 청소·소독·방역(300개), 집수리(235개), 돌봄서비스(194개), 식음료 제조·가공판매(173개) 등에서 많이 분포한다(중앙자활센터, 2016). 이 중 ‘식음료 제조·가공판매’를 제외한 업종은 정부의 역할이 큰 영향을 미쳤다. 그것은 표준화 사업과 공공서비스 시장으로 설명할 수 있다. 정부는 제도화 초기에 자활사업의 기반을 다지기 위해 5개 업종을 표준화 사업으로 제시하고 지역자활센터들로 하여금 이 업종을 중심으로 자활사업을 수행하도록 권유했다. 청소, 집수리, 돌봄은 이 표준화 사업에 포함되는 업종이었다. 그리고 이 업종들에 대해서 정부는 깨끗한학교 만들기(청소), 주거현물 사업(집수리), 사회서비스전자바우처(돌봄)와 같은 공공서비스 시장을 창출하고 있기도 하다. 자활기업의 이러한 현황은 자활기업들이 주로 영세기업의 형태를 띠고 있으며, 다양한 업종에서 운영되고 있지만 공공서비스 시장에서 좀 더 활발한 모습을 보여줌을 의미한다.

(3) 자원의 구성

창업 과정에서는 지역자활센터의 시장진입형 자활근로사업단의 매출적립금을 구성원 중 자활근로사업 참여자의 비율에 따라 50%(1/2 이내), 70%(1/2 이상), 100%(2/3 이상)로 차등적으로 사용할 수 있고(보건복지부, 2018), 대부분 이 재원으로 초기 자본을 구성한다. 여기에 일부 자활기업들은 창업 과정에서 출자를 하기도 한다. 물론 출자 금액은 크지 않고 기업마다 편차가 존재한다. 그런데 매출적립금은 전적으로 공적 재원도 사적 재원도 아니다. 자활근로사업단은

공적 재원으로 운영되지만 발생하는 매출은 자활근로사업단 구성원들의 노동 행위를 통해서 발생시킨 것이기 때문이다. 여기에 대부분의 자활기업들은 시장 진입형 자활근로사업단 구성원 중 일부만이 참여해서 창업을 한다. 창업 이후에는 지자체에서 조성 및 운영하는 자활기금의 사용이 가능하다.⁸⁾ 또한 창업 이후 재화와 서비스의 판매는 일반시장에서만 이루어지지 않는다. 조성은(2012)에 의하면, 일반시장의 비율이 46.1%, 공공시장 33.6%, 조정시장 17.0%, 기타 3.3%이며, 공공시장에만 완전히 의존하는 기업은 6.6%로 나타난다. 한편, 기업의 운영 과정에서 지역자활센터의 실무자들이 회계, 행정 그리고 시장 개척 등의 업무를 지원하기도 한다. 이러한 내용들로 볼 때 자활기업은 창업 과정에서 조직되는 초기 자본의 구성이 혼합적인 성격을 지니고 있으며, 창업 이후에도 시장 판매 수입 이외에 공적기금, 그리고 지역자활센터의 지원과 같은 비화폐적 자원 등이 결합되고 있어 전반적으로 자원의 구성이 혼합적이라고 할 수 있다.

(4) 지원 조직

자활기업은 지역자활센터, 광역자활센터, 중앙자활센터라는 중간지원조직들이 존재한다. 지역자활센터는 자활기업을 창업시키는 역할을 맡으며, 창업 이후에는 운영과 판로 개척에 개입하도록 되어 있다. 이런 성격을 지니고 있어 창업 이후 자활기업의 의사결정구조에 공식적으로 참여하는 경우도 일부 있다. 지역자활센터와 자활기업의 관계가 직접적이라면 광역자활센터 및 중앙자활센터는 간접적이라고 할 수 있다. 광역자활센터는 광역지자체 차원에서 자활기업을 지원하고 관리하는데, 주로 컨설팅이나 자문을 담당하며, 경우에 따라서는 광역자활기업의 조직화도 진행한다. 중앙자활센터는 중앙 차원에서 자활기업을 지원하는 역할을 맡는다. 주로 지원체계를 만들고 규모화 및 전문화를 지원하며, 전국자활기업의 창업을 지원한다(보건복지부, 2018). 정부 조직도 공식적으로는

-
- 8) 자활기금은 사업비 지원(기계설비 및 시설보강), 사업개발 지원, 전문가 인건비 한시 지원(최대 5년), 자활기업이 금융회사 등으로부터 대여받은 자금의 이차보전, 전세집포 임대(최대 2억 원), 자활기업 내 탈수급자에 대한 4대 보험 기업부담금(탈수급 후 최대 2년)으로 사용이 가능하다(보건복지부, 2018). 다만 지자체의 소극적 운영으로 집행률이 높지는 않다.

지원의 역할이 부여되어 있다. ‘국민기초생활보장법’은 국가 또는 지자체를 보장기관으로 명시하고 이들에게 ‘자활을 위한 사업자금 융자’, ‘국유지·공유지 우선 임대’, ‘국가나 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁’, ‘국가나 지방자치단체의 조달구매 시 자활기업 생산품의 우선 구매’, ‘그 밖에 수급자의 자활촉진을 위한 각종 사업’ 등을 지원하도록 하고 있다(국민기초생활보장법 제18조 ③). 그런데 중간지원조직들은 모두 정부의 보조금으로 운영된다. 중간지원조직들에 대한 정부 지원, 그리고 법에 의한 국가 및 지자체의 역할 명시 등은 자활기업에 대한 실질적인 지원의 주체가 국가임을 의미한다.

2) 자활기업의 WISEs로서의 특성

(1) 자활기업의 등장과 제도화의 측면

자활기업이 명시적으로 등장한 것은 1996년에 보건복지부의 시범사업으로 자활사업이 출범하면서부터였다. 시범 자활사업의 출범 이후 오랫동안 자활공동체로 불렸으나 2011년의 ‘국민기초생활보장법’ 개정 이후, 2012년부터 자활기업으로 명칭이 바뀌었다. 그런데 자활기업은 역사적으로 지역사회 활동가들이 지역의 빈곤층을 노동을 매개로 조직한 활동을 근거로 하고 있다. 흔히 생산공동체운동이라고도 하는 이 활동은 1990년대에 조직되었고 한국의 초기 노동자협동조합운동으로 규정되고 있다. 이 활동의 일부 그룹들이 김영삼 정부의 생산적·예방적 복지라는 정책 기조와 결합하면서 등장한 것이 시범 자활사업이었고, 이 사업에 참여한 빈곤층이 결성한 사업체들을 당시에 자활공동체라고 했었다. 자활공동체는 1990년대 후반의 외환위기 시절에 시민단체가 주도한 실업극복국민운동의 일자리 창출 활동의 모델이 되기도 했었으며, 이후 한국의 사회적경제 역사에서 사회적기업의 초기 모델로 평가받기도 한다(김정원·황덕순, 2016).⁹⁾ 그런데 자활기업은 ‘국민기초생활보장법’을 근거로 하고 있다. ‘국민기초생활보장

9) 자활기업들은 ‘사회적기업육성법’ 제정 이전에 사회적기업으로서의 정체성을 강하게 가지고 있었다. 스스로를 사회적기업으로 규정하기도 했었으며, 업종별로 연합 조직을 구성하면서 ‘○○대안기업연합회’라는 연합회의 명칭을 사용했다. 정부 또한 ‘사회적기업육성법’을 제정하면서 참고 사례 또는 잠재적 전환 사례들로 평가했다.

법'은 공공부조이지만 자활급여와 자활기업을 조항에 두는 노동연계복지로서의 성격을 함께 가지고 있다. 노동연계복지는 적극적노동시장정책과 친화적이다.¹⁰⁾ 그리고 제도화와 함께 자활기업은 시민사회 일부의 사회적기업 조직화를 넘어서 정책적 빈곤층에 대한 정부의 정책 목표를 실현하기 위한 수단으로서 정형화되고 대거 확산된다. 이 확산에 가장 큰 영향을 미친 것은 정부의 태도였다. 정부는 자활기업에 대한 지원 규정을 만들고 지역사회활센터에게 자활기업 창업량을 할당했다.

자활기업의 이와 같은 등장(시민사회의 자생적 조직화)과 제도화에 따른 확산(적극노동시장정책), 사회적기업으로서의 의미 설정 경험, 심지어 제도화 이후 정부의 물량적인 목표 중시 경향까지 유럽의 WISEs에서 나타나는 역사적 맥락과 유사한 면모를 지니고 있음을 보여준다. 다만 국가는 자활기업을 WISEs로 규정하기보다는 정책적 빈곤층이 자활근로라는 특정한 프로그램을 통해 창업한 기업으로만 규정을 했다. 그 결과 대부분의 자활기업은 WISEs로서의 정체성을 가지는데 어려움을 겪고 있다.

(2) WISEs의 구성 요소 측면에서

앞에서 소개한 O'Connor & Meinhard(2014)의 주장을 기준으로 삼자면 WISEs는 주로 지역사회에 뿌리를 내리고 있는 조직으로서 노동시장에서 항구적으로 배제당할 위험을 지닌 취약계층에 대해 훈련과 사회적 지원, 그리고 유급 노동의 경험을 제공하는 것을 통해 노동시장에 (재)통합하는 접근을 취하며, 취약집단뿐 아니라 지역사회에도 편익을 제공하는 것을 목적으로 한다. 즉, '지역사회 기반', '취약계층에 대해 훈련과 사회적 지원, 그리고 유급 노동의 경험 제공', '지역사회 편익 제공'이 WISEs의 핵심 구성 요소인 셈이다. 자활기업은 어떻게?

먼저, '지역사회 기반'의 측면을 보자. 자활기업은 기초지자체별로 운영되고 있는 지역사회활센터를 통해 창업을 한다. 지역사회활센터는 각 지역의 사회복지단체나 시민단체들이 정부로부터 지정을 받아 운영한다. 자활근로사업에는 각

10) 노대명(2010)에 의하면, 노동연계복지는 ① 복지급여제도 개편, ② 재정적 인센티브정책, ③ 적극적 노동시장정책을 축으로 구성되어 있다.

지역에서 살고 있는 국민기초생활보장법상의 수급자 및 차상위자들이 참여한다. 창업 이후에는 창업을 시킨 지역사회센터와 광역단위의 중간지원조직인 광역자활센터의 지원을 받는다. 즉, 자활기업은 지역의 주민들로 구성되며, 지역사회조직의 지원을 받아 창업을 하고 창업한 이후에는 지역사회조직의 지원을 받는다. 창업 이후의 기업 운영도 창업한 지역에서 이루어진다. 이런 점들로 볼 때 자활기업이 지역사회에 기반을 둔 조직임을 부인하기는 어렵다. 그런데 사회적경제에서 지역사회 기반을 이야기할 때 중요한 지표로 거론되는 것의 하나가 ‘지역사회 이해관계자의 참여’다. 유럽의 WISEs에서 이런 경우는 흔하다. 기업의 소유권이 지역사회에 있는 경우가 많다. 그러나 자활기업들의 경우 앞에서 살펴본 것처럼 영세한 개인사업자로서의 지위가 일반적이다. 따라서 사회적기업으로 인증을 받거나 사회적협동조합이나 다중이해관계자협동조합처럼 이해관계자의 참여가 구조화된 법인격을 지니고 있지 않는 이상 지역사회 이해관계자의 참여가 구조적으로 어렵다.

둘째, ‘취약계층에 대해 훈련과 사회적 지원, 그리고 유급 노동의 경험 제공’을 보자. 우선 자활기업의 참여자들은 정책적 빈곤층이므로 취약계층이다. 그리고 이들은 자활기업에의 참여를 통해 노동소득을 발생시킨다. 그러나 자활기업 참여자들에게 제공되는 ‘훈련과 사회적 지원’은 매우 미흡하다. 업종의 특성에 따라 제도적으로 반드시 수행해야 하는 예외적인 경우를 제외하고는 자활기업에서 구성원들에 대한 체계적인 훈련은 거의 제공되지 못한다. 훈련은 자활기업 이전 단계인 자활근로사업단 시절에 이루어진다. 사회적 지원의 경우 그나마 자활기업 구성원 중 수급자에 한해서 한시적으로 지원되는 인건비를 들 수 있을 텐데 이조차 정부의 지원이지 자활기업의 지원은 아니다.¹¹⁾ 구성원들이 취약계층임에도 훈련과 사회적 지원이 취약한 이유는 제도적 목표와 관련 있다. 정부에 의하면 자활기업은 ‘탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체’다(보건복지부, 2018). 게다가 독립적인 사업자이므로 자활기업에서 유급 노동에 참여한다는 것은 일반노동시장에 진입한 성격을 갖는다. 이 때문에 자활기업은 1차적으로 시장에서의 생존과 성장이 주목적이 될 수밖에 없고 훈련과 사회적 지원에 비용

11) 한시적 인건비 지원 기간은 최대 5년이다.

과 시간을 투입하기가 어렵다.

셋째, ‘지역사회에 편익 제공’을 보자. WISEs가 제공하는 지역사회 편익은 WISEs가 제공하는 노동을 통해 발생하는 편익이다. 자활기업들은 어떨까? 자활 기업들은 대체로 일반 시장에서 주로 활동하는 기업과 공공서비스 시장에서 주로 활동하는 기업으로 구분된다. 경우에 따라서는 양자가 혼합되어 있기도 하다. 전체적으로는 앞에서 살펴본 것처럼 공공서비스 시장에서 활동하는 비율이 높다. 공공서비스 시장은 한편으로는 자활기업에게 기업의 지속성을 유지시켜주는 시장이지만 또 한편으로는 지역사회에 유용한 서비스를 공급하는 기회를 제공하는 장이기도 하다. 여기에 일반 시장에서 주로 활동하는 기업들 중에서도 기부라든지 로컬푸드, 친환경 원료의 구입과 같은 활동을 통해 지역사회에 편익을 제공하려는 시도를 하는 경우도 있다. 따라서 지역사회 편익 제공이 자활기업의 일반적 특성은 아니지만 상당수의 자활기업이 지역사회에 편익을 제공하고 있음은 분명하다.

정리하자면, 자활기업은 상당 부분 지역사회에 기반을 하는 성격을 지니고 있고, 빈곤층에게 유급 노동을 제공하는 역할을 수행하고 있으며, 지역사회에 편익을 제공하는 측면들이 상당히 존재한다. 그러나 기업의 거버넌스에 지역의 이해관계자가 참여하지 못하는 개인사업자로서의 특성을 갖는 경우가 많다. ‘훈련과 사회적 지원’도 거의 제공되지 못한다. 따라서 WISEs의 구성요소의 측면에서 볼 때 자활기업은 ‘제한적 WISEs’라고 할 수 있을 것이다.

4. WISEs로서의 바람직한 자리매김을 위한 자활기업의 과제

자활기업은 등장 및 제도화 과정의 측면이나 WISEs로서의 구성 요소의 측면에서 볼 때 유럽 WISEs와 유사한 면모를 지니면서도 WISEs로서 규정하기에 제한적인 면모도 함께 보여주고 있다. 그러면 WISEs로서 규정하기에 제한적인 면모들은 왜 발생했으며, 그것을 극복하기 위한 방안은 무엇이 있을까?

1) WISEs로서 지나는 한계의 원인

자활기업은 정부가 규정한 정책적 빈곤층이 참여해서 유급 노동의 기회를 갖는 사업장으로 어느 정도 수준에서는 지역사회에 기반을 두고 있는 내용성을 갖추고 있으며 상당 부분 지역사회에 편익을 제공하는 측면도 있다. 그럼에도 불구하고 자활기업은 제도화의 과정 속에서 WISEs로서의 정체성을 확보하지 못한데다가 기업의 작동 과정에서 ‘훈련과 사회적 지원’은 미흡하고 지역사회 이해관계자의 참여가 일반화되고 있지 못하는 등 WISEs로서 일정한 한계를 지니고 있다. 그런데 훈련과 사회적 지원의 취약은 자활기업이 생존과 성장을 우선적인 목표로 하는 일반노동시장에 위치한 기업으로서의 성격을 갖고 있기 때문이다. 그리고 지역사회 이해관계자의 참여가 구조화되지 못한 시스템은 기업의 법적 형식이 개인사업자가 지배적이기 때문이다. 여기에 간과할 수 없는 것이 자활기업의 대부분이 저임금사업장이며 과세유형을 볼 때 영리사업장으로서의 지위가 일반적이라는 것이다. 이러한 점들은 자활기업이 WISEs로서의 제한적인 의미를 갖는 정도가 아니라 국가의 정책적 개입을 통해서 만들어진 주로 빈곤층으로 구성된 영리적인 성격의 저임금사업장이라는 의미가 더 클 수 있음을 의미한다. 자활기업이 이처럼 WISEs로서 제한적인 성격을 지니고 있고 심지어 일반 저임금사업장으로의 이해도 가능한 상황은 특정한 메커니즘이 작동하고 있기 때문이다. 그것은 자활기업이 ‘빈곤 문제의 개인화’와 ‘사회적기업의 자립 지향’, 그리고 ‘국가의 개입’이라는 메커니즘이다. 그리고 이 메커니즘에서 ‘국가의 개입’은 ‘빈곤 문제의 개인화’와 ‘사회적기업의 시장 지향’을 매개하는 역할을 한다. 그 과정을 짚어보자.

먼저, 국가의 개입은 어떻게 이루어지는지 보자. 자활기업에 대해서 국가는 제도의 창출, 지원자로서의 역할, 독려자로서의 역할을 수행한다. 제도의 창출은 노동연계복지의 성격을 갖는 ‘국민기초생활보장법’을 제정하고 여기에 자활기업의 근거와 역할을 마련한 것, 그리고 지침을 통해서 자활기업의 요건을 제시하고 자활기업의 인정 주체로서의 역할을 하고 있는 것들이 해당한다. 지원자로서의 역할은 중간지원조직의 근거를 마련하고 이들의 운영을 지원하며, 자활기업을 지원할 수 있는 자활기금을 조성해서 운영하는 것, 그리고 자활사업 프로그램을

의 설계와 자활기업들이 활동할 수 있는 공공서비스 시장의 창출 및 진출 근거 마련 등이 해당한다. 독려자로서의 역할은 자활기업보다는 자활기업을 창업시키는 역할을 맡은 지역자활센터와의 관계에서 좀 더 직접적이다. 자활기업 창업량을 지역자활센터에게 할당하고 이를 지역자활센터 평가의 척도 중 하나로 삼는 것이 대표적이다. 자활기업에게는 우수자활기업 시상과 같은 일종의 유인책이 해당한다. 이런 점들은 국가가 매우 전방위적으로 자활기업의 작동에 개입하고 있음을 보여준다. 이는 국가의 태도가 어떻게 설정되느냐에 따라 자활기업의 작동 방식이 달라질 수 있음을 의미한다. 한국의 국가는 자활기업에게 ‘빈곤 문제의 개인화’와 ‘사회적기업의 시장 지향’이라는 메커니즘을 작동시키고 있다.

두 번째로 자활기업에서 작동하는 빈곤 문제의 개인화에 대해서 살펴보자. 빈곤 문제의 개인화는 빈곤 문제에 대한 책임을 사회 구조적인 측면이 아니라 개인에게서 찾는 접근이다. 물론 자활기업의 근거가 되는 ‘국민기초생활보장법’이 빈곤의 1차적 책임을 개인이 아닌 국가에 두고 있기는 하다. 그러나 자활기업의 작동은 빈곤 문제의 해결 주체를 개인으로 설정하는 경향이 매우 강하게 나타난다. 정부의 자활기업에 대한 지원정책들은 참여자 개인의 취약한 부분을 해결하기 위한 것이 아니라 기업의 경영을 위한 것들이다.¹²⁾ 그리고 자활기업은 창업 그 자체가 목적이다. 이는 빈곤층에게 창업을 해서 생계를 유지하라는 의미다. 그것이 개인사업자이든, 법인사업자이든, 영리조직이든, 비영리조직이든 관계가 없다. 시장진입형 자활근로사업단이 3년 이내에 창업을 하지 못하면 해체되어야 하는 것도 빈곤층 당사자들이 창업이라는 목표를 달성하지 못한 책임을 지는 것에 다름이 아니다.

자활기업은 일반노동시장 진입이 불가능한 중고령의 장기 빈곤층이 주를 이루고 있으며, 외부에서 전문지식을 제공하는 자본인프라도 취약하다. 자활기금이 라는 공적 자금의 지원이 명시적으로 존재하지만 그 집행률은 매우 낮다. 당사자들의 대표체인 한국자활기업협회가 발족했으나 최근인 2018년이었고 오랫동안 지역자활센터들의 대표체인 한국지역자활센터협회 이외에는 외부 대변 조직이

12) 심지어 자활기업 참여자 중 수급자에게 지급되는 한시적 인건비조차도 기업의 경영을 지원하는 측면이 강하다.

존재하지 않았다. 요컨대 인적자본, 지식자본, 금융자본, 사회정치적 자본 등의 자본인프라가 취약한 것이다. 협력기관도 개별적으로 조직되고 있을 뿐이고 자활기업에 대한 사회적 인식도 낮아 정부 지원 이외에는 환경요인도 취약하다. 요컨대 기업의 생태계 자체가 취약한 것이다.¹³⁾ 그러니 생존과 성장을 우선적으로 고려하게 되면 결코 성공하지 못한다. 그럼에도 불구하고 자활기업은 빈곤층 스스로의 노력을 통해 생존과 성장을 도모해야 하는 상황이다. 사실 우리 사회의 일반적 인식에서 ‘자활’이라는 용어는 스스로의 힘으로 빈곤에서 벗어나야 한다는 의미를 담는다. 그래서 자활이라는 용어의 사용은 구조보다는 개인에 초점을 두는 경향과 친화적이며, 이는 자발적 협동과 연대의 경험이 취약한 우리 역사의 결과물이기도 하다. 그러니 자활기업의 작동에서 빈곤 문제의 개인화라는 메커니즘이 작동하는 것은 국가의 개입 지향이 우리 사회에서 경로적으로 굳어진 인식으로부터 자유롭지 못함을 보여주는 것일 수도 있다. 빈곤 문제에 대한 이러한 태도는 빈곤의 해결 방안을 시장을 통한 자립에서 찾으려 한다. 그러니 빈곤 문제의 개인화라는 메커니즘은 사회적기업의 시장 지향과 연결된다.

세 번째로 자활기업에서 작동하는 사회적기업의 시장 지향에 대해서 살펴보자. 장원봉(2009)에 의하면 한국의 사회적기업은 그것의 제도적 방향이 시장화로의 동형화를 보여주고 있다. 그는 이러한 동형화가 시장(제2섹터)의 한계를 극복하고자 등장한 시민사회(제3섹터)를 다시 한번 시장실패로 몰아넣는 결과를 낳을지 모르며, 그것은 제3섹터가 제2섹터에게 자신의 영역을 침범당하는 형국이 되고 만다고 주장한다. 따라서 한국의 사회적기업이 직면하고 있는 시장화로의 지향된 제도적 동형화의 가능성은 사회적기업에 개입되어 있는 시민사회로부터 대안적 실행의 주체로서 시민집단의 등장을 애초부터 차단할 가능성이 크다. 자활기업은 사회적기업의 초기 모델이기도 하지만 일반적인 측면에서 사회적기업으로서의 성격도 지니고 있다.¹⁴⁾ 그러나 자활기업은 초기부터 창업이라는

13) 생태계에 대한 이와 같은 구성은 CASE(2008)를 참조한 것이다.

14) Campi et al.(2006)에 의하면 사회적기업은 사회적 목적, 경제적 목적, 사회·정치적 목적을 지니고 있다. 이런 접근을 수용하자면 이들 기업들은 주로 취약계층의 일자리 창출이라는 사회적 목적, 재화와 서비스를 공급하고 재정적 지속가능성을 위해 노력한다는 경제적 목적, 전통적으로 사회·정치적 행위에 참여하는 시민사회 영역에 뿌리를

시장 진출에 초점이 맞추어진 정책을 기반으로 했다. 그러다 보니 생존과 성장이 자활기업과 국가 모두에게 공통적인 목표로 자리 잡고 있다. 자활기업의 대부분은 시장의 문제를 해결하기 위한 대안적 실행 주체라기보다는 생존과 성장을 위해 노력하는 시장(2섹터)의 한 구성 부분이 되어가고 있다. 시장을 통한 생존과 성장: 바로 빈곤 문제의 개인화와 연결되는 지점이다.

2) WISEs로서 지나는 한계를 극복하기 위한 방안

앞에서 자활기업이 ‘국가의 개입’을 매개로 작동하는 ‘빈곤 문제의 개인화’와 ‘사회적기업의 자립 지향’이라는 메커니즘 위에서 작동하고 있음을 짚어보았다. 사실 WISEs를 둘러싼 제도환경은 나라마다 다르며, 그것들은 특정 국가의 맥락으로 발전한다(Cooney et al., 2016). 그렇다면 제한적 WISEs로 집약한 자활기업의 현재는 한국의 맥락에서 형성된 WISEs로서의 특성이라고도 규정할 수 있다. 그러나 이 글은 자활기업이 가지는 ‘제한성’에 초점을 두고 있으며, 이 제한성이 극복되어야 한다고 본다. 제한성의 극복은 이념형에 가까운 WISEs의 모습을 갖추는 것이고, 그 극복은 메커니즘이 변동되어야 가능하다. 그러면 자활기업이 WISEs의 이념형에 가까운 모습을 갖기 위해서는 어떤 방안이 모색되어야 할까? 이 글은 2절에서 WISEs의 중요한 키워드라고 주목했던 사회적 목적과 사회적 소유에 초점을 둔다.

(1) 사회적 목적의 제고

2절에서 소개한 것처럼 사회적 목적은 사회적기업의 특정한 미션과 연결되어 있다. WISEs라면 사회적 배제를 경험하는 이들을 비롯한 취약계층이 지나는 문제를 노동을 매개로 해서 해결하는 활동이 일반적인 미션이라고 할 수 있을 것이다. 가령, 프랑스의 대표적인 WISEs 유형인 지역관리기업(Regie de Quartier)은 청소, 관리, 도시미화, 감시 등의 활동을 하는 것을 통해 지역의 빈곤층에게 유급 일자리를 제공하고 이를 매개로 사회관계의 재창조와 강화, 시민주체의

가지고 있다는 점을 인정할 수 있기에 사회적기업으로 규정할 수 있다.

형성, 참여형 도시관리방법의 개발, 지역 주민이 참여하는 적극적인 시민 활동을 조직하는 활동을 함께한다(김신양, 2001). 지역관리기업의 이러한 내용은 WISEs의 역할이 노동의 기회를 제공하는 데만 있는 것이 아니라 취약계층 개인의 역량 강화와 사회적 관계의 형성이 필요하고 자신의 노동 활동이 사회적으로 유용한 역할을 할 수 있음을 보여주는 것이 중요함을 의미한다. 이를 ‘노동을 통한 사회통합’이라고 할 수 있을 것이다. 이런 사례를 참조한다면 자활기업이 현재 노정하고 있는 WISEs로서의 한계를 넘어서기 위해서는 ‘노동을 통한 사회통합’에 초점을 둔 운영 시스템이 갖추어져야 한다. 이 부분이 이 글에서 이야기하는 사회적 목적의 제고다. 자활기업의 사회적 목적을 제고하기 위한 방법을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 자활근로와 자활기업의 관계가 재구성되어야 한다. 이를 제기한 것은 시장진입형 자활근로를 기반으로 해서 창업하는 자활기업의 성격이 경과적일자리(transitional occupation)의 후속 프로그램으로서의 성격을 지니고 있으나 현실에서 이 관계가 단절되면서 자활기업이 사회통합이라는 사회적 목적을 지니는데 어려움을 겪는다고 판단해서다. 현재 시장진입형 자활근로사업단은 3년 이내에 창업을 못하면 자활근로사업단이 해체된다. 따라서 3년 동안 축적한 경험과 시설은 모두 상실되고 자활근로사업단의 구성원들은 재배치된다. 그나마 자활근로에 참여 가능한 기한은 최대 5년까지로 제한되어 있어 자활사업 참여자들이 지속적으로 생산 활동에 참여하고 싶으면 경쟁이 작동하는 일반노동시장에 개인적으로 진입해야 한다. 만약 자활근로사업단이 창업을 해 자활기업이 된다고 해도 독립으로서의 의미가 부여되고 개인과 기업 모두 시장에서의 자립이 요구되기 때문에 창업 과정에서 상대적으로 노동력이 취약한 이들은 참여하지 않는 데다 설사 참여해도 이탈이 빈번하다. 그래서 창업 이후 시간이 경과하면서 대부분의 자활기업들은 자활근로 참여자 출신이 아닌 이들로 구성원들이 충원된다. 자연스럽게 자활근로와 자활기업의 관계는 단절되고 시장 환경에 적응해야 하는 자활기업은 시장의 일반사업자처럼 변모한다.

이런 문제를 해결하기 위해서는 자활근로와 자활기업 간에 연속성이 강화되어야 한다. 연속성의 강화는 자활근로 기간에는 자활사업 참여자들의 임파워먼트, 노동경험, 기능 습득, 그리고 사회적 관계의 형성에 초점을 두는 사회통합 프로그램

램의 비중을 높이고 이런 경험을 바탕으로 해서 자활사업 참여자들이 자활기업으로 이전할 수 있도록 하는 것으로 구성되어야 한다. 이에 따르면 시장진입형 자활근로사업단은 창업이 목적이 아니라 참여자들의 자활기업 이전이 목적이 되고 그것을 위한 준비를 하는 프로그램이 된다. 따라서 창업을 하지 않아도 시장진입형 자활근로사업단은 계속 유지된다. 이렇게 연속성이 확보된다면 시장진입형 자활근로사업단은 자활기업에서 필요로 하는 수준의 노동력을 제공하기 위한 다양한 프로그램을 운영하면 된다. 이렇게 되면 시장진입형 자활근로사업단과 자활기업 간에는 연속성을 지니면서도 서로 차별적인 역할 구분이 이루어진다.¹⁵⁾ 시장진입형 자활근로사업단은 노동을 매개로 사회통합 프로그램이 제공되면서 이전을 준비하는 낮은 단계의 경과적일자리로서의 성격을 갖는다. 그리고 자활기업은 경제활동을 통해서 시장에서 생존하는 것이 목표가 아니라 제2노동시장(secondary labour market)으로서의 지위를 갖고 높은 단계의 경과적일자리로서의 성격을 포함해서 일반노동시장 진입이 어려운 이들을 위한 항구적일자리로서의 성격을 갖게 된다.¹⁶⁾ 물론 이 과정에서 자활기업에 참여하는 취약계층에게는 이들을 지원하는 프로그램의 운영도 포함되어야 한다.

둘째, 자활기업이 빈곤층이 창업한 기업으로서 정체성을 갖는 것이 아니라 빈곤층이 창업을 통해서 지역사회에 편익을 제공하는 기업으로서의 정체성을 가질 수 있어야 한다. 이런 점에서 주목해야 할 영역이 공공서비스 시장이다. 사실 앞에서 살펴본 것처럼 자활기업들이 많이 위치한 업종은 공공서비스를 핵심적인 시장으로 한다. 또한 통계 자료는 존재하지 않지만 공공서비스 시장을 주요 시장으로 하는 자활기업들이 대체로 지속가능성이 높다는 것이 현장의

15) 물론 시장진입형 자활근로사업단이 창업을 포기해야 한다는 것은 아니다. 창업 희망자들은 창업으로 유도하면 되지만 이미 자활기업의 숫자도 많으므로 자활기업으로의 이전을 우선시하지는 것이다.

16) Laville et al.(2006)과 Nyssens(2006, 2014)에 의하면 1990년대 들어 유럽의 몇몇 나라들은 WISEs를 실업과 고용의 매개적인(intermediary) 노동시장 형태를 제공하는 프로그램으로 활용하기 시작했고, 이는 정부에 의해 자금이 제공되는 제2노동시장(secondary labour market)을 형성한다. 제2노동시장은 저숙련노동자들의 일자리 창출, 생산적 활동 참여, 사회서비스 제공 등의 다층적인 미션을 지니고 있다.

지적이다. 그리고 공공서비스의 제공은 해당 지역에서 필요로 하는 서비스를 제공하는 활동이므로 지역사회 편익 제공이라는 점에서도 높은 평가를 받을 수 있다. 그러므로 자활기업 참여자들에게는 사회적으로 유용한 활동을 한다는 자부심을 줄 수 있고 지역 주민들에게는 자활기업에 대한 인식을 재고할 수 있는 기회를 제공할 수 있는 강점이 있다.

(2) 사회적 소유의 도모

현재 자활기업은 영세한 개인사업자가 주를 이루고 있다. 자활기업의 창업 과정에서 소요되는 자본은 시장진입형 자활근로사업단 시절의 매출이라는 일종의 공동 자금을 이용한다. 그런데 자활기업 창업에 참여하는 이는 자활근로사업단 구성원 중 일부다. 즉, 자활기업의 창업은 자기자본이 투입되지 않는 창업이다. 게다가 자활기업의 창업은 국가의 적극적인 개입과 시민 조직의 지원 속에서 이루어지며, 자활기업의 자원 구성은 혼합적이다. 즉, 자활기업은 사회적 조직화를 통해서 창업을 하는 기업이다. 그럼에도 불구하고 자활기업의 대부분은 개인이 사적으로 소유하는 사업체로 유지되고 있다. 이처럼 자활기업의 창업 과정은 사회적으로 조직되지만 대부분의 자활기업이 영세한 사기업으로 운영되는 실정이다. 이는 정당성과 정체성이라는 두 가지 문제에 직면하도록 한다. 정당성의 문제는 사회적으로 조직되며 당사자 개인의 자본이 투입되지 않음에도 개인이 소유하는 사기업으로서의 성격을 지니고 있다는 것이며, 정체성의 문제는 시장에서 생존해야 하는 사기업으로서의 성격으로 인해 많은 자활기업들이 WISEs의 내용에 대한 고민을 갖지 못한다는 것이다. 그리고 WISEs로서의 정체성의 취약은 시장에서의 생존을 우선적인 목표로 설정하는 경향을 심화시키고 사기업으로 존재하는 자활기업은 생존과 성장에서 조직의 정당성을 찾게 되는 결과를 낳는다. 이를 극복할 수 있는 방안이 자활기업에서 사회적 소유를 도모하는 것이다. 사회적 소유는 또한 사회적 힘의 문제이기도 하다. 유럽의 WISEs가 제도적 동형화라는 문제에 노출되어 있기는 하지만 이에 대한 저항도 전개한다. 그것이 가능한 것은 주로 제3섹터에 위치하면서 기업의 소유권을 지역사회에 두는 방식을 채택하고 있기 때문인 것도 주요한 이유다. 그러면 자활기업의 사회적 소유를 도모할 수 있는 방안으로는 무엇이 있을까?

먼저, 법인격의 재고다. 창업 과정에서 가급적이면 지역의 이해관계자가 자활기업에 참여할 수 있는 법인격을 모색해야 하고 현재 창업을 한 자활기업도 가능한 한 법인으로 전환해야 한다. 가급적이면 이를 제도화하는 것이 좋을 것이다. 지역의 이해관계자들이 자활기업에 참여한다는 것은 기업 외부의 우호적인 집단이 기업 내부에서 기업에 대한 지원자로서의 역할과 감시자로서의 역할을 진행한다는 것이다. 이는 자활기업의 지속가능성과 WISEs로서의 정체성을 유지하는 데 도움이 될 것이며, 빈곤층 당사자가 지니고 있는 취약한 사회력을 강화하는 데도 도움이 될 것이다.

둘째, 기업의 네트워크화다. 네트워크화는 영세 자활기업들이 추진할 방안이다. 네트워크화는 사회적 소유의 실현이라는 측면에서 의미가 약하지만 현실적으로 5인 이하 사업자들이 이해관계자들이 참여하는 법인격을 갖추기 어려운 점을 고려해야 하기 때문이다. 네트워크는 업종별로 조직되는 것이 적합하다. 어쨌든 기업인이라 같거나 유사한 업종을 기반으로 네트워크가 조직될 때 자원, 정보, 경험 등을 공유하고 서로 협력하는 데 효과적일 가능성이 크기 때문이다. 경우에 따라 사업자협동조합 방식이나 사회적프랜차이징 방식을 시도하는 것도 고려할 필요가 있다.¹⁷⁾ 이런 시스템은 개별 기업이 지니는 지속가능성의 취약을 보완할 수도 있지만 공통의 정체성을 유지하는 데도 도움을 주기 때문이다.

5. 맺으며

지금까지 WISEs라는 사회적기업 유형을 소재로 해서 자활기업의 현실을 진단하고 과제를 제시해보았다. 자활기업의 현실을 진단하고 과제를 제시하기 위한

17) 사회적 프랜차이징은 사회적 변화를 이끌어내려고 만들어진 조직들이 프랜차이징의 원리를 적용한 것(McBride & Ahmed, 2001)으로 연결망 내에서 지식과 정보의 공유를 통해 실패의 위험을 줄여갈 수 있고 협력을 통해 더 큰 사회적 영향력을 발휘할 수 있도록 하는 조직화 방법이다(Fleisch, 2008). 실제로 자활기업 중에서 사회적프랜차이징을 표방하고 있는 사례가 존재한다. 출장세치를 주된 사업으로 하는 (주)두레마을이 대표적이다.

방법은 유럽 WISEs의 이념형을 기준으로 자활기업을 평가하는 것에서부터였다. 사실 유럽의 WISEs도 WISEs의 이념형과 상당히 큰 거리를 두고 있는 경우가 많다. 또한 WISEs 자체가 특정한 경향을 갖는 조직들을 범주화한 것이기 때문에 WISEs로서 정체성을 갖지 못하는 유럽의 WISEs도 많을 것이다. 예를 들어 영국의 노동자협동조합은 WISEs로 분류되지만 그중 일부만 노동통합 활동에 참여할 뿐이며(Spear & Bidet, 2005), 장애인들에게 일자리를 제공하는 활동을 하는 영국의 Social Firm에서는 영리기업도 등장하고 있다(Spear 2002, O'Connor & Meinhard, 2014에서 재인용). 이런 조직들이 WISEs로서 정체성을 갖기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 문제의식을 명료히 하기 위해서는 WISEs의 이념형을 기준으로 하는 것이 적절하다고 생각하고 그래서 자활기업이 갖는 WISEs로서의 제한성을 드러내고 거기에서 문제를 극복하기 위한 방안을 찾고자 했다.

이와 같은 일련의 과정을 통해서 이 글이 도출해낸 과제가 자활기업이 사회적 목적을 제고해야 하고 사회적 소유를 도모해야 한다는 것이었다. 사실 이 둘은 분리된 것이 아니다. 사회적 목적을 제고하는 것은 개인의 힘으로 하는 것이 아니라 집단의 힘으로 가능한 것이고, 그것을 위해서는 사회적 소유가 강화되어야 하기 때문이다. 동시에 사회적 소유를 강화하는 시도는 사회적 목적을 분명히 할 때 좀 더 용이할 것이기 때문이다. 한편, 이러한 일련의 방안은 본문에서 ‘국가의 개입’을 강조한 것에서 알 수 있듯이 정부의 자활기업에 대한 정책이 사회적 목적의 제고와 사회적 소유의 강화를 도모할 수 있도록 변화되어야 한다는 의지를 담고 있다. 실제로 제기한 방안 역시 법인격 재고를 제외하고는 정책이 변화하지 않으면 어려운 것들이다. 그러나 그렇다고 해서 주체의 의지와 노력을 간과하는 것은 아니다. 가령, 역시 WISEs로 규정되는 일본의 노동자협동조합은 참여자들의 특성이 자활기업과 유사하지만 이미 오래전부터 연합회를 구성하고 그들 나름의 정립된 이념을 바탕으로 ‘일하는 동료와의 협동’, ‘이용자와의 협동’, ‘지역과의 협동’이라는 세 가지 협동에 입각한 실천을 조직해오고 있다(김정원, 2016). 역사가 다르므로 일반화시킬 수는 없지만 자활기업 조직화의 현장에서 충분히 참조할 만하다고 생각한다.

이 연구는 자활기업만을 다루었지만 한국의 WISEs 전체에서도 참고할 만한 내용을 담고 있을 것으로 생각한다. 실제로 한국에서 WISEs로 규정할 만한

조직들은 참여 대상과 작동 방식이 차별적이기는 하지만 전반적으로 국가의 개입이 강하게 작동하고 있으며, 중증장애인을 대상으로 하는 WISEs를 제외하고는 전체적으로 취약계층의 통합을 위한 구체적 프로그램이 취약한 공통점을 지니고 있다. 이런 점들에 비추어 이 연구가 한국의 WISEs에 시사하는 바도 일정하게 있다고 생각한다. 향후 자활기업 이외의 WISEs에 대한 연구도 확장되기를 기대한다.

(2018년 4월 21일 투고, 5월 28일 심사, 5월 31일 채택)

□ 주요 용어

노동통합사회적기업, 자활기업, 취약계층, 사회적 목적, 사회적 소유

□ 참고문헌

- 김신양. 2001. 『사회적 연대의 실현과 대안 경계를 찾아서』. 서울자활정보센터.
- 김정원. 2016. 『일본 노동자협동조합연합회 조직화 특성의 한국과의 비교 및 시사점』. 《지역사회연구》, 제24권 2호. 25~54쪽.
- 김정원·황덕순. 2016. 『한국 사회적기업의 역사와 현실』. 『한국 사회적경제의 역사: 이론의 모색과 경험의 성찰』. 한울아카데미.
- 노대명. 2010. 『각국 자활사업에 대한 비교』. 『자활정책에 대한 평가 및 발전방향』. 한국보건사회연구원.
- 박수지. 2010. 『독일의 ‘경과적 일자리 중심 노동통합형 사회적기업’과 공공부문의 재정건실화—기이센(Landkreis Gießen)의 사례를 중심으로』. 《한국사회복지학》, 제62권 2호. 187~208쪽.
- 보건복지부. 2018. 『2018년 자활사업 안내(I)』.
- 석호원. 2009. 『효과적인 노동통합을 위한 사회적기업과 NGO의 관계모색』. 『한국행정학회 하계학술발표논문집』. 2009년 6월, 445~461쪽.
- 엄형식. 2008. 『한국의 사회적 경제와 사회적 기업—유럽 경험과의 비교와 시사점』. 실업극복국민재단 함께 일하는 사회.

- 이선우. 2010. 『지역자활센터의 현황과 발전방향』. 『자활정책에 대한 평가 및 발전방향』. 한국보건사회연구원.
- 장원봉. 2008. 『새로운 고용전략으로서 사회적경제: 노동통합사회적기업을 중심으로』. 《보건복지포럼》, 제144호. 55~63쪽.
- 장원봉. 2009. 『사회적 기업의 제도적 동형화 위험과 대안전략』. 《시민과 세계》, 제15호. 150~164쪽.
- 조성은. 2012. 『자활기업의 현황과 실태』. 『사회적경제와 자활기업』. 아르케.
- 중앙자활센터. 2016. 『2016 자활기업 백서』.
- 정영순·송연경. 2010. 『노동통합 사회적기업 발전 방안 연구: 영국과 한국의 비교 분석』. 《사회보장연구》, 제26권 4호. 265~292쪽.
- 宋本典子·西村万里子·橋本理·吉中季子. 2010. 『ワーク・インテグレーションに取り組む 社會的企業の技能條件と支援政策に関する研究—就業支援と雇用促進の日本型モデル構築の基礎分析』. 厚生労働科學研究費補助金政策科學推進研究事業.
- 藤井敦史·原田晃樹·大高研道. 2013. 『闘う社會的企業-コミュニティーエンパワーメントの担い手』. 勁草書房.
- Bode, I., Evers, A. & Schulz, A. 2006. “Work integration social enterprises in Europe: can hybridization be sustainable?” *Social Enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society*. London/New York: Routledge. pp.237~258.
- Campi, S., Defourny, J. & Grégoire, O. 2006. “Work integration social enterprises: are they multiple-goal and multi-stakeholder organizations?” *Social Enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society*. London/New York: Routledge. pp.29~49.
- CASE(Center for the Advancement of Social Entrepreneurship). 2008. *Developing the field of Social Entrepreneurship*. Duke University.
- Cooney, K., Nyssens, M., O'Shaughnessy, M. & Defourny, J. 2016. “Public Policies and Work Integration Social Enterprises: The Challenge of Institutionalization in a Neoliberal Era.” *Nonprofit Policy Forum*, Vol.7, No.4. pp.1~19.
- Davister, C., Defourny, J. & Grégoire, O. 2004. *Work integration social enterprises in the European Union: an overview of existing models*. Working Papers Series, no.04/04. Liège: EMES European Research Network.

- Defourny, J. & Nyssens, M. 2010. "Social enterprise in Europe: At the crossroads of market, public policies and third sector." *Policy and Society*, Vol.29, No.3. pp.231~242.
- Fleisch, Hans. 2008. *Social Franchising*. Bundesverband Deutscher Stiftungen.
- Hulgård, L. 2014. "Social Enterprise and the Third Sector - Innovative Service Delivery or A Non-Capitalist Economy?" in Defourny, Hulgård & Pestoff(eds.). *Social Enterprise and the Third Sector: Changing European Landscapes in a Comparative Perspective*. New York: Routledge. pp.66~84.
- Laville, J. L., Lemaitre, A. & Nyssens, M. 2006. "Public policies and social enterprises in Europe: The challenge of institutionalization." *Social Enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society*. London/New York: Routledge. pp.272~295.
- Mcbride, Julie., Ahmed, Rehana. 2001. *SOCIAL FRANCHISING AS A STRATEGY FOR EXPANDING ACCESS TO REPRODUCTIVE HEALTH SERVICES: A case study of the Green Star service delivery network in Parkistan. COMMERCIAL MARKET STRATEGIES*.
- Nyssens, M. 2006. "Social enterprise at the crossroads of market, public policy and civil society." *Social Enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society*. London/New York: Routledge. pp.313~328.
- Nyssens, M. 2014. "European work integration social enterprises: Between social innovation and isomorphism." *Social enterprise and the third sector: Changing European landscapes in a comparative perspective*. New York: Routledge. pp. 211~230.
- O'Connor, P. & Meinhard, A. 2014. *Work Integration Social Enterprises (WISEs): Their Potential Contribution to Labour Market (Re)Integration of At Risk Populations*. Working Paper Series Vol.2. Centre for Voluntary Sector Studies.
- O'Shaughnessy, M. 2008. "Statutory support and the implications for the employee profile of rural based Irish work integration social enterprises (WISEs)." *Social Enterprise Journal*, Vol.4, No.2. pp.126~135.
- Spear, R. & Bidet, E. 2005. "social enterprise for work integration in 12 European countries: a descriptive analysis." *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.76, No.2. pp.195~231.

□ Abstract

The situation and tasks of self-sufficiency community enterprises in terms of work integration social enterprises

Kim, Jeong Won

This study examined the situation of self-sufficiency community enterprises based on the ideal type of work integration social enterprises and presented the tasks. As a result of the study, it was revealed that the self-sufficiency community enterprises has limited characters as work integration social enterprises. This study found that the mechanism of ‘individualization of poverty issue’ and ‘marketization of social enterprises’ mediated by ‘intervention of the state’ is the reasons why self-sufficiency community enterprises have limited characteristics as work integration social enterprises. Based on this analysis, the study emphasized that self-sufficiency community enterprises should further strengthen their social goals and social ownership, and suggested ways to do so.

Key Words: work integration social enterprises, self-sufficiency community enterprise, vulnerable population, social goal, social ownership