지역주도의 일자리 창출전략

Job Creating Strategies of Local Government

2011. 12

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

연구책임: 김 선 기 (선임연구위원)

연 구 진: 박 승 규 (수석연구원)

전 대 욱 (수석연구원)

최 인 수 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

최근 경제위기 이후 희망근로, 행정인턴, 공동체일자리 등 공공부문 일자리 확대로 고용상황이 최악의 국면은 넘었으나 여전히 취약계층의 일자리는 매우 부족한 상태이며 청년일자리도 '11년 말 6.8%대의 높은 수준을 유지하고 있다. 우리 경제가 대기업과 수출주도의 경기회복으로 이어지면서 고용없는 성장(jobless growth)이 향후에도 지속될 전망이어서 민간부문 투자 및 일자리 창출은 저조한 실정을 면치 못하고 있다.

일자리 부족을 획기적으로 개선하기 위해서는 본격적인 저고용 시대에 접어들면서 현행 공공부문 위주, 획일적 중앙주도, 단순근로 중심의 일자리정책을 자치단체가 주도하는 시장지향형 정책으로 전환해야 한다. 즉 중앙정부 주도의 재정일자리 정책에서 자치단체가 주도하는 시장지향형 일자리 정책으로 점진적인 방향전환이 필요하며, 자치단체가 지역의 특성과 여건에 부합하는 '좋은 일자리' 창출을 선도하는 지역 중심의 일자리 창출전략이 요구된다.

이 연구에서는 지역주도의 일자리 창출을 위한 정책과제 중에서 신규 시장지향형 일자리정책인 커뮤니티 비즈니스의 활성화, 기존 시장지향형 일자리정책인 사회적기업의 성과평가, 지역고용시장의 일자리 미스매치 해소, 녹색성장에 부응하는 녹색일자리 창출 등 네 가지 핵심 주제에 대하여 추진실태를 분석하고 바람직한 정책대안을 제시하고 있다.

아무쪼록 이 연구들이 향후 자치단체 주도의 지역 일자리정책 수립과 추진은 물론 국가의 어려운 고용여건 개선에 기여할 수 있기를 기대하면서 창의적이고 실용적인 연구수행을 위하여 노력한 네 명의 연구진들에 대해서 그간의 노고에 감사를 드린다.

2011년 12월

한국지방행정연구원장 **한 표 환**

요 약

본 연구는 고용없는 성장의 지속과 함께 일자리 문제 해결이 범 국가적 과제로 대두되고 있는 시점에서 중앙정부 주도의 재정일자리정책에서 지방자치단체가 주도하는 시장지향형 일자리정책으로 전환하기 위한 세부전략을 마련하는 것을 목적으로 하고 있으며, 지역이 주도하는 일자리 창출전략으로서 최근 정책적 관심이 되고 있는 커뮤니티 비즈니스 육성, 사회적기업 활성화, 지역의 일자리 미스매치 해소, 지역 녹색일자리 창출 등의 주제에 대하여 실태분석과 문제점 도출을 통해 구체적 개선방안을 제시하고 있다.

한국형 커뮤니티 비즈니스 모델개발 및 육성방안

일자리 창출과 사회적 경제에 대한 관심이 커지면서 정부와 자치단체는 시장지향형 일자리 창출과 지역공동체 회복을 위하여 커뮤니티 비즈니스 육성사업을 적극 추진하고 있다. 그러나 아직은 한국 실정에 적실한 커뮤니티 비즈니스의 정확한 개념이 정립되어 있지 못한 채, 각 부처별로 유사 시책이 분산적으로 추진되고 있어 정책의 효율성이 저하되고 있다.

따라서 지역활성화의 새로운 전략으로 커뮤니티 비즈니스를 본격적으로 추진하기 위해서는 초기단계의 추진실태와 문제점을 분석하여 한국적 상황에 부합하는 바람직한 CB모델을 설정하고 추진방안을 마련할 필요가 있다. 이 연구에서는 커뮤니티 비즈니스 정책에 대한 실태분석 및 자치단체의 사례조사 등을 토대로 커뮤니티 비즈니스가 지향해야 할 한국적 조건을 충족시킬 수 있는 CB 모델과 CB 육성·지원방안을 제시하고 있다.

이 연구에서는 한국적 상황에서 커뮤니티 비즈니스 육성정책이 갖추어야 할 바람직한 모델의 조건을 정책목표, 사업주체, 사업영역, 정부지원방식, 추진체계,

거버넌스 등 6가지 측면에서 주요 쟁점에 대한 논의를 통해 정책방향을 모색하였다. 이어서 한국적 커뮤니티 비즈니스 모델을 구현하기 위한 지원·육성방안으로 CB 사업영역의 추가 발굴 및 재분류, CB 지원사업의 지원방식 개선, 유사중복적인 재정 일자리사업의 통합 추진, CB에 대한 금융지원, CB지원을 위한 중간지원조직을 설립, 지역개발사업의 CB 전환, CB에 대한 홍보 강화 및 CB 지원을 위한 법률 제정 등의 방안을 제시하였다.

지역별 사회적기업의 고용창출 성과분석 및 활성화 전략

본 연구는 시장의 실패와 정부의 실패에 대한 유력한 대안으로 제3섹터를 대표하는 사회적기업의 사회경제적 성과측정에 대한 이론적 논의를 리뷰하고, 이에 기초하여 지역별 사회적기업의 경제적 성과와 고용창출 효과를 중심으로 본 사회적 성과를 측정하였다. 아울러 성과분석의 결과를 활용하여 현행 법정 5개년 계획인 각 시도별 사회적기업 육성 5개년 계획의 전략방향을 검토하고, 지역의 사회적기업 활성화를 위한 맞춤형 추진전략과 동 평가툴의 활용전략 등의 정책제언을 제시하고 있다.

현재 사회적기업의 가치평가 툴로서 가장 널리 활용되고 있는 사회적 투자수익률(SROI)에 대한 이론적 연구에서는 사회적기업의 가치평가에 관한 이론과 실제 적용사례, 국내외 문헌연구 및 사례연구, 주요 가치평가 항목 및 제 방법론 등을 제시하였다. 또한 이와 같은 이론적 연구를 토대로 (예비)사회적기업과 관련된 중앙부처 및 자치단체의 육성전략과 추진시책, 각 지역별 사회적기업의 일반현황 등을 제시하였고 이러한 자료에 기초하여 사회경제적 성과를 분석하였다. 선행연구의 방법론은 기존에 기업단위의 분석에 적용되었던 것으로, 본 연구에서는 이를 지역단위 분석모형으로 확장하였으며 실제로 지역단위 분석을 시도한 국내 최초의 연구로서 의의를 지닌다.

분석결과는 경제적 성과(EROI), 고용창출과 관련된 사회적 성과(SROI), 총합된 성과(BROI) 등 지역별로 차별화된 결과를 보이고 있으며, 수도권에서의 성과가 전반적으로 높다는 점 외에 인구저밀지역에서는 취약계층 고용효과가 높지

않아 사회적 성과가 상대적으로 경제적 성과에 비해 낮게 나타나는 점 등이 주목할만하다. 이상과 같이 사회적 성과와 경제적 성과를 분리하여 분석한 결과에 기초하여 상대적으로 고용창출 효과와 비즈니스의 장기적 지속가능성이라는 육성전략의 두 방향성을 중심으로 16개 시도에 대한 육성전략의 지향점과 현 육성계획상의 장단점 등에 대한 논의를 통해 지역맞춤형 사회적기업의 활성화 방안을 풍부하게 제시하고 있다.

지역 특성 맞춤형 일자리 창출 방안

그간 정부는 재정지원 일자리 사업으로 일자리 구득 희망자를 대상으로 일자리를 제공하였다. 그러나, 일자리의 제공은 지역의 노동, 자본 특성을 고려하여 지역별 수요·공급 차원에서 일자리를 공급하는 기준 제시는 미흡하였다.

따라서, 본 연구는 지역의 노동 자원과 지역 고유의 특화 산업 특성을 고려한 일자리 제공의 지역별 총량을 비교하여 지역별 및 산업별 연고산업을 종사자수로 정의하는 단면적인 고려를 지역간 수출입, 노동 인력, 그리고 지역 경제력의 이동으로 확장하여 고려하였다. 이를 위해 지역별 노동 및 자본 자원의 이용을 실증적으로 분석하여 지역의 일자리 확충을 위한 중앙과 지자체의 대응방안을 제시하였다. 따라서, 지역별 노동력과 일자리 창출 투입 예산을 지역 산업 특성과의 관계를 고려하여 헥셔오린모형을 적용함으로써 재정지원 일자리 사업이 지역의 특성을 고려하여 일자리를 창출하였는지를 분석하였다. 또한, 일자리 사업의 경제적 파급효과를 제시함으로써 단순 일자리 수에 대한 공급 외의 지역으로 파생되는 경제적인 성과를 실증분석 결과로 제시하였다.

부처별 일자리 사업에 대한 검토 결과, 지역별로는 광주 · 전라지역에서의 만족도와 실질적인 일자리 창출이 이루어진 것으로 나타났다. 반면, 일자리제공 사업의 주요 문제점으로는 공공의 입장에서는 지역의 특성을 고려하지 않고 일률적인 기준 하에 균등 배분을 통한 지역별 일자리 제공을 한것이 가장 큰 문제점으로 나타났다. 또한, 민간의 입장에서는 근무기간의 연장, 급여의 인상, 인원의 확대, 다양한 일자리의 제공, 지속적인 일자리로의 연계 확대가 가장 시급한 문

제인 것으로 나타났다.

생산, 소비, 중간재, 그리고 생산성을 고려한 확장된 모형의 적용 결과, 기존 연구에서 제시한 지역에는 레온티에프 역설이 적용되지 않는다는 것이 희망근로를 적용한 16개 시·도에는 적용되지 않는 것으로 나타났다. 또한, 지역으로의 노동력의 제공은 일자리 수의 제공으로 인한 지역 주민 소득의 보전이라는 측면이 단순히 소득의 상승이라는 것 외에 생산효과, 고용효과, 부가가치유발효과, 소득효과, 전·후방효과로 구분되어 나타나는 것으로 분석되었다. 따라서, 지역의 노동력과 일자리 창출 투입 예산을 지역의 산업 특성과 고려하여 일자리 제공의 형평성 확보와 규모의 경제를 달성하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 차원의 창출방안의 확보가 필요하다.

지역 녹색일자리 육성방안

본 연구는 일자리 창출의 과제를 포괄적으로 해결할 수 있는 녹색성장이라는 새로운 패러다임의 중요성이 확대됨에 따라 녹색일자리에 대한 개념 및 분류체계를 정립하고자 하였다.

녹색일자리는 녹색산업, 지역일자리, 사회적기업 모두와 관련되어 있으며, 공공성, 보편성, 지역밀착성의 특성을 가진다. 특히 녹색분야 사회적기업은 취약계층의 일자리 창출이라는 사회적 목적 실현과 기존 산업에서 녹색산업으로의 전환을 이끌어낼 수 있다는 가능성에서 녹색일자리와 밀접한 관련을 지니고 있다.

녹색일자리 유형분류의 다양한 기준들이 제시되어 있는데, 본 연구에서는 녹색일자리를 유형화함에 있어 환경관리형, 녹색서비스형, 에너지형, 지역커뮤니티형의 4개 유형으로 분류하였다. 유형의 특성에 따른 육성방안을 마련하고자 자본 및 기술집약, 노동집약의 정도로 평가하였다.

환경관리형과 지역커뮤니티형은 노동투입이 상대적으로 높게 나타났고, 녹색서비스형은 활동범위가 다른 분야에 비하여 포괄적으로 뚜렷한 특징을 나타내지는 않았으며, 에너지형은 자본 및 기술집약적인 특징을 보여주었다. 각각의 유형별 자본 및 기술집약과 노동집약적인 특성에 맞는 적절한 지원이 녹색일자리의

육성을 위해 중요한 사안이라고 할 수 있다.

녹색일자리의 육성방안은 4개 유형별 특징에 맞은 지원과 중앙정부의 정책을 토대로 유형별 녹색일자리 주관 부처와 각 지자체간 상호협력이 필요할 것이다. 정부는 적극적인 녹색일자리 발굴전략 추진, 기존 일자리의 녹색일자리로의 전환모색, 녹색일자리 확대기반 구축 등과 함께 국가고용전략회의(2011.6)에서 논의된 '부처형 예비사회적기업 지정제' 등 예비사회적기업의 육성도 동시에 추진하여야 정책의 효과가 극대화될 수 있을 것이다.

또한 녹색일자리의 확산 및 육성을 위해서는 지역특성을 반영한 지역산업의 육성, 중앙부처 및 지자체가 추진하고 있는 마을기업, 농어촌공동체회사, (예비)사회적기업과 같은 지역공동체 중심의 지역일자리 창출 사업과 적극 연계되고, 이를 위한 제도적 지원이 뒷받침되어야 할 것이다.

차 례

Ⅰ. 연구체계 ····· 1

제1장 연구의 필요성 ····· 3
제2장 연구의 구성 및 접근방법 ····· 4

Ⅱ. 한국형 커뮤니티 비즈니스 모델개발 및 육성방안 ····· 7

제1장 서 론 ····· 15
제2장 커뮤니티 비즈니스의 개념 및 영역 ····· 19
제3장 커뮤니티 비즈니스의 정책현황과 문제점 ····· 29
제4장 커뮤니티 비즈니스의 운영실태조사 ····· 42
제5장 한국형 커뮤니티 비즈니스 모델의 조건 ····· 68
제6장 커뮤니티 비즈니스의 육성·지원 방안 ····· 78
제7장 요약 및 정책건의 ····· 97
【참고문헌】 ····· 101

Ⅲ. 지역별 사회적기업의 고용창출 성과분석 및 활성화 전략 ····· 105

제1장 서 론 ····· 113
제2장 사회적기업 성과평가 이론 및 모형 ····· 121
제3장 지역 사회적기업의 현황과 지원정책 ····· 137
제4장 지역별 사회적기업 성과분석 ····· 177
제5장 지역별 사회적기업의 활성화 방안 ····· 197
제6장 결론 ····· 211
【참고문헌】 ····· 213

Ⅳ. 지역 특성 맞춤형 일자리 창출 방안 ····· 217

제1장 서 론 ····· 223

제2장 일자리창출의 이론적 검토 ····· 228
제3장 지역 특성을 고려한 일자리 평가 ····· 262
제4장 지역 맞춤형 일자리 지원체계 구축 ····· 294
제5장 결 론 ····· 306
【참고문헌】 ····· 314

Ⅴ. 지역 녹색일자리 육성 방안 연구 ····· 317

제1장 서 론 ····· 323
제2장 녹색일자리의 개념 및 특성 ····· 328
제3장 녹색일자리의 정책현황 및 문제점 ····· 336
제4장 녹색일자리의 유형과 현황 및 특징 ····· 359
제5장 녹색일자리 육성방안 ····· 372
제6장 결 론 ····· 386
【참고문헌】 ····· 388

Abstract ····· 391

Ⅰ. 연구체계

김 선 기 (선임연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

제1장 연구의 필요성

경제위기 이후 희망근로, 공공근로, 행정인턴 등 공공부문 일자리 확대로 고용상황이 최악의 국면은 넘었으나 지속적이고 안정적인 고용환경 개선에 필요한 민간부문 투자 및 일자리 창출은 여전히 저조한 실정이다. '10년 이후부터 거시경제지표를 중심으로 경제상황이 점진적으로 호전되었으나 대기업과 수출주도의 경기회복으로 인하여 고용없는 성장(jobless growth)이 지속됨으로써 일자리 창출력이 약해지고, 고용의 질이 악화되며, 비임금 근로자 비중이 증대되는 등 고용시장의 성과가 질적, 양적으로 크게 개선되지 못하고 있다.

외환위기 당시에는 상용직 근로자가 급속히 감소한 반면, 2009년의 경제위기에는 자영업자, 비정규직 등 노동시장의 취약계층에서 일자리가 크게 감소하고 있다. 때문에 정부에서도 실업자, 노령층, 여성, 창년층, 장애인 등 취약계층을 대상으로 다각적인 재정 일자리사업을 추진해 왔다. 그러나 경제위기 국면을 지나 본격적인 저고용 시대에 접어들면서 현행 공공부문 위주, 획일적 중앙주도, 단순근로 중심의 일자리정책의 성과가 한계에 이르면서 중앙정부 주도의 재정일자리 정책을 자치단체가 주도하는 시장지향형 정책으로 전환할 필요가 제기되고 있다. 즉, 단순근로에 대한 임금지급방식의 재정일자리 정책에서 지속적 일자리 창출이 가능한 시장지향형 일자리 정책으로 전환해야 하며 자치단체가 지역의 특성과 여건에 부합하는 '좋은 일자리' 창출을 주도하는 지역 중심의 일자리 창출전략이 필요성이 커지고 있다.

이 연구는 지역주도의 일자리 창출을 위하여 ①신규 정책(커뮤니티 비즈니스)의 활성화, ②기존 정책(사회적기업)의 성과평가, ③고용시장에서의 일자리 미스매치 해소 ④녹색성장을 위한 지역일자리 등 네 가지 핵심과제에 대해 분석을 실시하고 정책대안을 제시함으로써 자치단체 주도의 지역 일자리정책 수립에 기여하고자 한다.

제2장 연구의 구성 및 접근방법

중앙정부 주도의 기존 일자리사업들이 경제위기 시기의 심각한 불황과 실업 증가에 대비하여 단기적이고 임시적인 취로사업 형태로 진행되었던 것과 달리 자치단체가 주도하는 시장지향형 일자리정책은 ①일자리의 질 향상, ②시장수준에 가까운 근로조건, ③지원의존적인 도덕적 해이(moral hazard) 감소, ④경쟁력 있는 사업 발굴 활성화 등의 측면에서 장점을 가지고 있다. 반면 ①시장의 실패가 있을 수 있는 부문에서 적용 한계, ②시장경쟁으로 성공가능성의 불확실, ③기존 시장에 진입하거나 침해하는 효과 발생, ④정책담당자 또는 전문가의 지속적인 지원 부담 등 한계를 안고 있다.

표 1-1. 재정일자리 정책와 시장지향적 일자리 정책 비교

	재정(공공)일자리 정책	시장형 일자리 정책

최근 정부와 자치단체에서 시장지향적 일자리정책으로 적극 추진하고 있는 대표적인 시책은 사회적기업과 커뮤니티 비즈니스의 육성 및 녹색일자리 창출을 위한 지역공동체 일자리사업 등인데 아직은 정책의 초기단계여서 성과와 한계가 충분히 드러나 있지 않을 뿐 아니라 추진방식도 종래의 정부주도방식을 크게 벗

어나지 못하고 있는 실정이다. 향후 본격적으로 지역주도의 시장지향적 일자리 창출을 활성화하기 위해서는 시장지향형 일자리사업의 적정한 영역 확보, 일자리사업의 지속가능성 제고, 기존 시장과의 보완·협력 또는 전략적 제휴를 통한 상생발전, 지역 노동시장에서 수요와 공급의 적절한 연계, 그리고 시장지향적 일자리 창출을 위한 자치단체의 역량 강화 등의 이슈에 대하여 진지한 고민과 함께 과학적 분석을 통한 대안제시가 요구된다. 이 연구에서는 지역이 주도하는 시장지향적 일자리정책에 공통된 이슈를 고려하여 우리나라 여건에서 당면한 네 가지 주제 - 커뮤니티 비즈니스 육성, 사회적기업 평가, 일자리 미스매치 해소, 지역 녹색일자리 육성 등 - 을 연구의 소과제로 선정하였다.

먼저 소과제 1(제목 : 한국형 커뮤니티 비즈니스 모델 개발 및 육성)은 지역활성화의 새로운 전략으로 커뮤니티 비즈니스를 본격적으로 추진하기 위한 전략으로서 초기단계의 추진실태와 문제점을 분석하여 한국적 상황에 부합하는 바람직한 커뮤니티 비즈니스 모델을 설정하고 모델을 구현하기 위한 구체적인 육성·지원방안을 마련하는 연구이다. 소과제 2(제목 : 지역별 사회적기업의 고용창출 성과분석 및 활성화 전략)는 사회적기업의 사회경제적 성과측정에 대한 이론적 논의를 검토하고 이에 기초하여 지역별 사회적기업의 경제적 성과와 고용창출 효과를 중심으로 사회적 성과를 측정하고 이에 근거한 사회적 기업 활성화 전략을 제시하는 연구이다. 소과제 3(제목 : 지역특성 맞춤형 일자리 창출 방안)은 지역별 일자리 미스매치를 해소하기 위하여 지역의 노동, 자본 특성을 고려한 지역별 일자리 공급기준을 제시하는 연구로서 지역의 노동 자원과 지역 고유의 특화 산업 특성을 고려한 일자리 제공의 지역별 총량을 비교하여 지역별 일자리 창출효과를 실증적으로 분석하는 연구이다. 소과제 4(제목 : 지역 녹색일자리 육성방안)는 녹색성장이라는 새로운 패러다임에 부응하여 지역 녹색일자리에 대한 개념 및 분류체계를 정립하고 각 유형별 녹색일자리 창출방안을 세부적으로 제시하는 연구이다.

표 1-2. 연구의 소과제 구성

		■ .
		■
		■
		■ .

Ⅱ. 한국형 커뮤니티 비즈니스 모델개발 및 육성방안

김 선 기 (선임연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서 론 ····· 15

제1절 연구의 목적 ····· 15

제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 16

1. ····· 16
2. ····· 17

제2장 커뮤니티 비즈니스의 개념 및 영역 ····· 19

제1절 사회적 경제의 출현과 의의 ····· 19

제2절 커뮤니티 비즈니스의 개념과 차별성 ····· 21

1. ····· 21
2. ····· 24
3. ····· 26
4. ····· 27

제3장 커뮤니티 비즈니스의 정책현황과 문제점 ····· 29

제1절 커뮤니티 비즈니스 정책현황 ····· 29

1. ····· 29
2. ····· 34
3. ( ) ····· 35

제2절 정책체계 및 추진과정의 문제점 ····· 38

1. ····· 38
2. ····· 38
3. ····· 39
4. ····· 40
5. ····· 41

제4장 커뮤니티 비즈니스의 운영실태조사 ·····42

제1절 조사개요 ····· 42

제2절 커뮤니티 비즈니스의 운영실태분석 ····· 43

1. ····· 43
2. ····· 56

제3절 정책적 시사점 ····· 64

1. ····· 64
2. ····· 65
3. ····· 66
4. ····· 66

제5장 한국형 커뮤니티 비즈니스 모델의 조건 ·····68

제1절 커뮤니티 비즈니스 모델의 조건 도출 ····· 68

제2절 한국형 커뮤니티 비즈니스 모델의 조건별 쟁점논의 ····· 70

1. : ····· 70
2. : ····· 70
3. : ····· 72
4. : ····· 73
5. : ····· 74
6. : ····· 75

제6장 커뮤니티 비즈니스의 육성·지원 방안 ·····78

제1절 커뮤니티 비즈니스의 기본방향 ····· 78

제2절 커뮤니티 비즈니스의 육성·지원방안 ····· 80

1. ····· 80
2. CB ····· 82

3. ····83
4. ···· 88
5. · ····90
6. CB ····94
7. CB ····95
8. CB ····96

제7장 요약 및 정책건의 ····97

제1절 요약 ···· 97

제2절 정책건의 ···· 98

【참고문헌】 ····101

표 목 차

2–1. ····· 22
2–2. ····· 25
2–3. ····· 26
3–1. (2011 5) ····· 31
3–2. ····· 32
3–3. ····· 33
3–4. ····· 35
4–1. ····· 43
4–2. ····· 44
4–3. ····· 44
4–4. ····· 45
4–5. ····· 46
4–6. ····· 47
4–7. ····· 49
4–8. ····· 49
4–9. ····· 50
4–10. ····· 51
4–11. ····· 51
4–12. ····· 52
4–13. ····· 53
4–14. ····· 54
4–15. ····· 55
4–16. ····· 57
4–17. ····· 57
4–18. ····· 58
4–19. ····· 59
4–20. ····· 60

4–21. ····· 61
4–22. ····· 62
4–23. ····· 63
4–24. ····· 64
5–1. ····· 69
6–1. ( ) ····· 81
6–2. ····· 84
6–3. ····· 88
6–4. CB ·····91

그 림 목 차

1–1. ····· 18
2–1. ····· 20
2–2. ····· 23
2–3. ····· 28
3–1. ····· 30
3–2. ····· 36
3–3. ····· 37
4–1. ····· 48
4–2. ····· 60
5–1. ····· 69
5–2. ····· 73
5–3. CB ····· 77
6–1. CB ( ) ····· 90
6–2. ( ) ·····93

제1장 서 론

제1절 연구의 목적

커뮤니티 비즈니스는 자신이 살고 있는 지역을 건강하게 만드는 주민 주체의의 지역사업이다(호소우치, 2007: 21). 최근 일자리 창출과 사회적 경제에 대한 관심이 커지면서 정부는 시장지향형 지역일자리 창출을 위하여 마을기업, 지역밀착형 사회적 기업, 농촌공동체회사 등 이른바 커뮤니티 비즈니스(CB: Community Business)[1] 육성사업을 적극 추진하고 있다. 대표적으로 행안부는 '10년부터 지역 풀뿌리형 사회적기업으로서 자립형 지역공동체사업을 공모제로 추진해 왔으며, '11년부터는 이름을 "마을기업"으로 개칭하여 확대 추진 중에 있고, 타 부처들도 부처의 기능에 접목하여 유사 시책들을 경쟁적으로 펼치고 있다. 커뮤니티 비즈니스는 선진국에서는 오랜 전통을 갖고 있으나 국내에서는 2000년대 들어서 지역자활센터 등 NGO를 중심으로 취약계층의 빈곤 해소를 위한 사회적일자리 창출사업으로 출발하여 일부 자치단체에서 자체적으로 커뮤니티 비즈니스를 도입·육성해 왔고, 이를 토대로 중앙부처가 CB 육성을 시책화하면서 본격적으로 확산되기 시작하였다.

그러나 아직은 우리나라 실정에 적실한 커뮤니티 비즈니스의 정확한 개념정립이 미흡하고 유사정책 간에도 차별화가 부족한 채, 각 부처별로 제각기 부처의 미션에 맞추어 사업이 분산·중복 추진되고 있는 실정이다. 커뮤니티 비즈니스는

국가별로도 여건과 전통에 따라 지향하는 바에 차이가 있어 국제적으로 공유하는 일관성 있는 개념정의는 없으며, 다만 현재 진행 중인 정부와 자치단체의 CB 관련 정책은 묵시적으로 일본의 커뮤니티 비즈니스를 모델로 삼고 있는 형편이다.[2)]

따라서 정부정책으로 커뮤니티 비즈니스 육성을 본격적으로 추진하는 초기단계의 상황에서 그간의 진행된 추진실태와 문제점을 분석하고 정책적 시사점을 토대로 한국적 제반 조건에 부합하는 바람직한 CB 모델이 무엇인지에 대한 진지한 고민이 필요한 시점에 와 있다. 즉 커뮤니티 비즈니스의 정책목표, 사업성격, 사업영역, 지원방식, 추진체계, 거버넌스 등 제반 구성요소가 한국적 상황에서 무엇이 쟁점이고 어떠한 방향으로 정립되어야 하는지에 논의가 필요하다. 본 연구는 정부의 커뮤니티 비즈니스 정책에 대한 실태분석 및 자치단체의 사례조사 등을 바탕으로 커뮤니티 비즈니스가 지향해야 할 한국적 조건을 충족시킬 수 있는 커뮤니티 비즈니스 모델을 제시하고 모델에 부합하는 CB 지원·육성방안을 구체적으로 마련하는 데 목적을 두고 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

먼저 이 연구에서 다루고 있는 커뮤니티 비즈니스의 대상은 자치단체의 자생적 지역공동체사업(예비 사회적기업 포함) 및 중앙부처의 관련 정책에 의해 설립·운영하고 있는 커뮤니티 비즈니스(행안부 마을기업, 농식품부 농어촌공동체회사 등)를 모두 포함한다. 그중에서도 특히 커뮤니티 비즈니스에 대한 실태분석, 한국적 조건에 대한 논의 및 정책방향 모색 등에서는 대표적 시책으로 가장 활발하게 추진하고 있는 행안부의 마을기업에 초점을 두고 연구를 진행하고 있다.

다만 「사회적기업육성법」에 의한 인증사회적기업은 개념이나 정책추진방식이 CB와 차별화가 될 뿐 아니라 많은 선행 연구가 사회적기업을 별도의 영역으로 다루고 있으므로 이 연구의 범위에서는 제외한다.

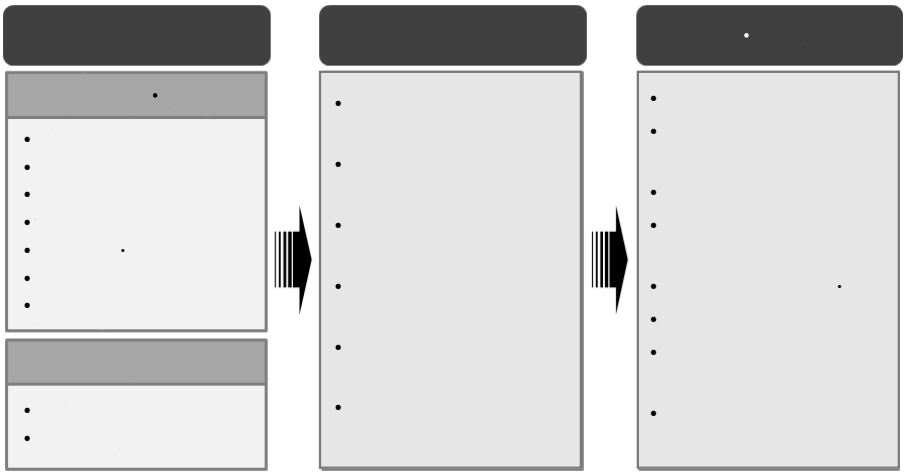
한국형 커뮤니티 비즈니스의 모델을 구성하는 조건들은 그간의 커뮤니티 비즈니스 도입 및 정착과정에서 나타난 다양한 쟁점으로부터 핵심 이슈를 추출하여 6대 조건으로 정리하였다. 그리고 한국형 커뮤니티 비즈니스의 조건을 충족시키기 위한 당면 정책과제를 도출하여 이를 해결하기 위한 커뮤니티 비즈니스의 육성·지원방안을 제시하였다. 특히 이 연구의 정책대안은 개별 기업이 아닌 정책대상으로서의 커뮤니티 비즈니스의 지원체계 및 제도개선에 중점을 두고 있음을 밝힌다.

2. 연구의 방법

이 연구는 상당부분 문헌연구를 중심으로 연구를 진행하였으며 실태분석 등에서 조사연구를 병행하고 있다. 커뮤니티 비즈니스에 관한 이론논의, 실태분석, 국내사례, 정책방안 등의 연구에서는 선행연구, 정부 정책자료, 법령, 통계, 일본 CB 육성매뉴얼 등에 대한 문헌연구를 활용하였다.

조사연구를 [그림 1-1]의 연구 접근 틀에 나타나 있는 주요 내용별로 보면 먼저 실태분석에서는 '10년 12월 자체 조사한 「자립형 지역공동체사업 및 예비사회적기업 실태조사(1차 조사 및 2차 조사) DB」를 활용하여 커뮤니티 비즈니스의 운영현황을 분석하고 문제점과 시사점을 도출하였다. 현지 사례조사는 커뮤니티 비즈니스를 선도적으로 추진하고 있는 자치단체의 육성사례를 조사하고 시사점을 도출하였는데 도시형(순천시)과 농촌형(완주군) 사례로 구분하여 현지 방문 및 관계자 면담을 실시하였다.[3)]

그림 1-1. 연구의 접근 틀



제2장 커뮤니티 비즈니스의 개념 및 영역

제1절 사회적 경제의 출현과 의의

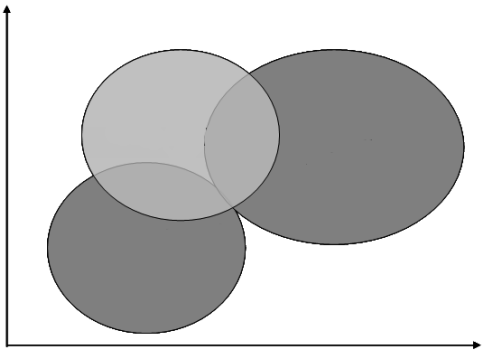
사회적 경제(social economy)는 일반적으로 사회적 목적을 실현하기 위한 경제활동으로, 사회적으로 취약한 계층의 사회통합과 새로운 복지서비스 제공 등의 사회적 목적을 실현하기 위해 시민사회가 주도적으로 진행하는 경제활동을 말하며(장원봉, 2006), 사회적 경제가 제공하는 서비스를 '사회서비스', 이를 담당하는 일자리를 '사회적 일자리'라 부른다.

과거 사회적 경제는 사회복지라는 이름으로 국가가 독점적으로 공급해 왔으나, 세계화로 인한 조세 면책의 확대, 복지 수혜자의 급증 등으로 국가가 재정위기를 맞게 되면서 사회적 경제 부문에서 정부와 기업이 관할 영역을 공유하는 혼합통치 현상이 일어났다. 여기에서 사회적 경제의 확대와 함께 사회적 경제를 다루는 기업을 기존의 사기업과 구별하여 사회적기업(social enterprise)이라 부르고 있다(임혁배 외, 2007).

사회적기업의 기원은 사회적 경제라고 하는 대안경제의 형태가 발생하기 시작한 19세기까지 거슬러 올라가지만 현대적 의미의 사회적기업은 1980년대 이후 유럽을 중심으로 자본주의 경제 재구조화와 위기 발생 및 이에 대처하는 과정에서 본격적으로 확산되기 시작하였다. 사회적기업은 국가마다 상이한 용어를 사용하기도 하는데,[4] 용어 사용은 다르지만, 실질적으로는 모두 유사개념으로서

정부부문과는 제도적으로 구분되는 민간영역으로 존재하는 기업으로서 '사회적 목적을 갖는 경제사업 조직 또는 사회적 문제에 대한 해결책에 경영기법을 도입한 기업'으로 정의할 수 있다. 사회적기업은 공·사의 중간영역에 위치하면서 여러 측면에서 일반기업 및 비영리기구와 성격이 차별화된다.

그림 2-1. 사회적 경제의 위상



우리나라는 IMF 경제위기로 발생한 취약계층의 빈곤 해소와 실업자를 위한 새로운 일자리 창출을 위해 사회적 일자리 창출 사업 등을 추진하면서 사회적기업의 개념이 정책에 도입되었다. 그리고 이를 제도적으로 뒷받침하기 위하여 2007년 「사회적기업육성법」을 제정하고 이에 근거한 사회적기업 지원정책을 본격적으로 추진하게 되었다(노대명, 2008; 박찬임, 2008). 그러나 「사회적기업육성법」에서는 법으로 인증받은 업체만 '사회적기업'이란 명칭을 쓸 수 있도록 제한하는 등 사회적기업 육성제도를 독점적으로 운영하고 있어 사회적 경제를 구성하는 주요 경제조직들을 배제하고 지역활성화 등을 목적으로 하는 유사시책이 서로 다른 이름으로 여러 부처에서 분산 추진되는 빌미를 제공하고 있다는 비판을 받고 있다(김광선 외, 2010: 10).

제2절 커뮤니티 비즈니스의 개념과 차별성

1. 커뮤니티 비즈니스의 개념

커뮤니티 비즈니스(Community Business)라는 용어는 ’70년대 중반 영국 스코틀랜드 지방의 ‘Community Business Scotland(CBS)’라는 중간지원조직(Intermediary)의 형태인 유한회사에서 기원을 찾을 수 있는데, 영국에서 커뮤니티 비즈니스는 지역 커뮤니티가 주체(설립·운영·소유)가 되어 지역주민의 고용과 지역의 발전에 초점을 두고 운영하는 사업조직을 의미한다(Hayton, 1984). 일본에서는 버블경제 붕괴 후, 구도심 쇠퇴현상이 발생하자, 지역 재활성화를 위한 생활비즈니스의 일환으로 1990년대 중반부터 커뮤니티 비즈니스라는 용어 를 사용해 왔다(호소우치, 2007: 20).[5)]

커뮤니티 비즈니스는 일본은 물론, 발상지인 영국에서도 진화를 거듭하고 있는 개념으로서(우에타 외, 2009), 특정 지역사회를 기반으로 하는 사회적 기업, 즉 커뮤니티 단위의 사회사업(social business) 또는 사회적기업(social enterprise)으로 이해하는 추세이다. ’80년대 영국에서 커뮤니티 비즈니스라는 단어는 있었지만 현재 이 표현은 지역을 기반으로 한 사업 활동을 총칭하는 용어로서, 특정 지역에 얽매이지 않고 전개되는 사회적기업과 차별화되어 한정적으로 사용되고 있다(Pearce, 2003; 장원봉, 2006).

암묵적으로 우리 나라의 정책에 많은 영향을 미친 일본의 커뮤니티 비즈니스에 대한 개념정의를 보면 <표 2-1>에 예시한 바와 같이 출처에 따라 매우 다양하지만 지역사회 요구, 주민주도, 비즈니스 수법, 지역 활성화 기여 등을 공통적 키워드로 강조하고 있다는 점에서 큰 차이가 있는 것은 아니며 대동소이하다. 더구나 최근 다양한 스타일의 커뮤니티 비즈니스가 새로 창출되고, 전례주의에서

표 2-1. 일본 커뮤니티 비즈니스의 다양한 개념정의

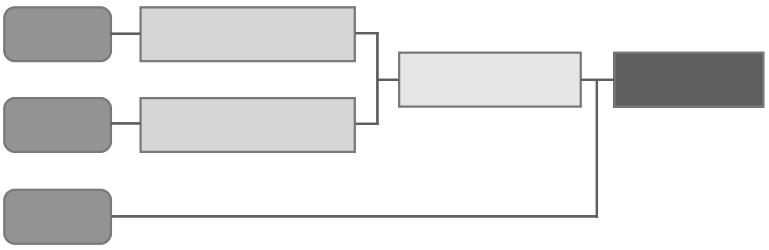
출처	개념정의
	.
內	

이탈하여 새로운 분야가 개척됨으로써 끊임없이 개념이 진화되고 있어 커뮤니티 비즈니스가 갖고 있는 변동성 때문에 정확한 정의가 그리 용이하지 않은 특징을 보이고 있다(김선기 외, 2009: 6).

이상의 논의를 종합할 때, 본 연구에서는 커뮤니티 비즈니스를 “지역공동체가 주체가 되어 지역이 안고 있는 문제를 공동으로 해결하는 과정에서 기업경영적 수법을 차용하고 그 활동의 이익을 지역에 환원하는 사업”으로 정의한다. 이 정의에 따르면 커뮤니티 비즈니스는 [그림 2-2]에 나와 있는 사회성(공공성), 영리

성(사업성), 지역성 등 3가지 개념적 조건(특성)을 가진 활동으로 이해할 수 있다(김선기 외, 2009).[6] 여기에서 지역성이란 '지역사회 내에서(in), 지역사회에 의한(by), 지역사회를 위한(for) 비즈니스(효고현생활부흥국, 2000; 자유디자인협회, 2001)', '지역주민 주도 - 지자체 지원', '지역문제의 해결', '지역자원 및 컨텐츠 활용', '지역사회로의 이익환원', '주민은 CB의 운영자이자 이용자' 등의 의미를 내포하고 있다.

그림 2-2. 커뮤니티 비즈니스의 개념적 구조



커뮤니티 비즈니스란 한마디로 '커뮤니티(지역사회 또는 공동체)'와 '비즈니스(기업 또는 사업)'의 합성어로서 CB의 독특한 개념적 특성은 우선 커뮤니티의 개념에 담긴 의미에서부터 찾을 수 있다. 커뮤니티(community)란 "서로간의 일정한 공간관계 속에서 살며, 이익과 가치를 공유하는 사람들의 집단"으로 정의되며, 한정된 지역에서 사는 공통의 이익을 갖는 집단을 의미한다(Cary, 1983: 2). 따라서 커뮤니티에서는 구성원간의 '근접성'(local to) 보다는 공통의 목적을 위한 '집단적 추구'(collective for)가 더 중요하기 때문에 지리적 공간범위는 그 자체가 큰 의미를 갖는 것은 아니며, 실체적(subatantive) 구별이라기 보다는 조작적(operational) 구별에서 의의를 가질 뿐이다(Sutton and Kolaja, 1960).

커뮤니티 비즈니스란 사회적기업의 일종이지만 지역성이 강한 사회적기업의

특수한 형태로 간주되며 커뮤니티 비즈니스의 3대 개념적 핵심 요소에서 일반기업이나 비영리단체와 차별화되는 특징을 갖고 있다.

① 사업주체 : 주민이 중심이 되는 지역의 다양한 공동체(주민, 주민단체, NGO, 기업 등)로서 주민은 지역공동체 경영사업의 이용자인 동시에 경영자의 역할을 수행한다.[7)]

② 사업대상 : 영리기업과 비영리활동의 중간 영역으로서 지역만들기, 상가활성화, 특산품개발·마케팅, 보육·교육, 환경, 문화, 복지, 시설운영 등 지역사회문제 전반을 포함한다.

③ 사업방식 : 기업경영방식을 도입하되, 적정이윤의 비영리적 운영을 기본으로 하며 이익의 지역사회 환원을 지향한다.

2. 유사 정책과의 개념적 차이

가. 사회적 기업과의 차이

커뮤니티 비즈니스와 개념적 구별이 모호하여 일선 실무에서 가장 혼란을 초래하는 정책대상은 사회적기업(예비사회적기업 포함)이다. 커뮤니티 비즈니스와 사회적기업은 사회성과 영리성을 함께 갖는다는 점에서 동일한 성격이지만 커뮤니티 비즈니스가 모든 측면에서 '지역성'을 특별히 강조하고 있다는 점에서 본질적으로 차이가 있다(김선기, 2009).

CB는 사회적기업 중에서 지역성을 갖는 특수한 형태의 기업으로서 사회적기업의 부분집합(호소우치 노부타카 외, 2008)이기 때문에 모든 CB는 사회적기업의 성격을 갖지만 모든 사회적기업이 CB는 아니다. CB와 사회적기업은 정책목표 자체에서부터 차이가 있는데 사회적기업은 취약계층의 일자리 창출 지원이 정책목표인데 비하여 CB는 지역활성화와 지역사회 발전이 목표이다.[8)] 이 밖에도 CB

와 사회적기업은 사업대상, 추진주체, 제도적 인증, 구성원 관계 등 다양한 측면에서 차이가 존재한다(김윤호, 2010; 박용규 외, 2009).

표 2-2. 커뮤니티 비즈니스와 사회적기업과의 비교

구분	커뮤니티 비즈니스(CB)	사회적기업

「 」

나. 마을단위 재정사업과의 차이

커뮤니티 비즈니스는 마을단위 공공재정사업(지역개발사업)과도 사업내용이 유사하여 초기 정책형성 단계에서부터 적지 않은 논란을 야기해 왔다. 예컨대 살기좋은 지역만들기(행안부), 농촌마을종합개발사업·농촌활력증진사업(농식품부), 지역연고사업(지경부) 등 다양한 지역개발사업과 CB의 사업내용이 유사한 경우가 많은데 특히 농촌지역의 CB에서 유사중복성이 더욱 두드러진다.

그러나 무엇보다도 마을단위 지역개발사업은 공공재정사업인데 반해 CB는 민간기업이란 점에서 근본적으로 성격에 차이가 있다. 마을단위 지역개발사업은 자치단체가 주체가 되어 재정투자를 통해 운영되기 때문에 사업기간이 종료되어 재정지원이 중단되면 사업 자체도 단절되는 데 비해, CB는 수익성과 자립성을 본질로 하기 때문에 사업이 지속가능하다.[9] 이 밖에도 사업규모, 주민참여, 의사결정 등에서 마을단위 지역개발사업은 CB와 성격상 차이를 보인다.

▌표 2-3. 커뮤니티 비즈니스와 공공재정사업과의 비교 ▐

구분	커뮤니티 비즈니스(CB)	공공재정사업

3. 커뮤니티 비즈니스의 사업영역

CB는 사업 활동을 수행하는데 있어 독립된 사업체로서 자립이 가능한 사업이어야 하며, 대체로 ① 주민과의 대면접촉을 중시하는 주민 주도의 지역밀착형, 생활밀착형 사업, ② 반드시 이익추구를 제일의 목적으로 하지 않는 적정규모, 적정이익의 사업, ③ 기업적 비즈니스와 자원봉사활동 사이의 중간영역의 사업, ④ 세계적(global) 시각을 가지고 행동은 지역적(local)으로 전개하는 개방형 사업, ⑤ 일회성 이벤트가 아닌 계속성을 가지고 지속적인 활동을 실시하는 사업, ⑥ 외부의 보조·지원에 크게 의지하지 않고, 사업활동에 의한 수입을 중심으로 운영하는 사업 등의 조건이 고려되어야 하는 사업이다.

커뮤니티 비즈니스의 이론적 배경으로는 지역개발론·지역활성화론, 시민섹터론, 벤처경영론, 사회적 공동체론 등이 있으며 이론적 관점에 따라 유형화에도 차이가 있으며(유정규, 2007), 사업주체, 경제시스템, 조직형태, 사업종류, 창업목적, 사업분야 등 보는 관점에 따라 다양한 유형분류가 가능하다.

참고로 일본의 CB에 대한 대표적인 유형분류의 사례를 제시하면(橋本, 2007), 먼저 역할 기대에 따른 유형으로 새로운 산업담당자로서의 CB, 민간위탁의 주체로서 CB, 고용창출 수단으로서 CB 등을 제시하고 있으며, 적용대상에 따른 유형으로는 중심시가지 활성화 지원형 CB(가치창조형, 가치보존형, 가치재생형), 환경문제 해결형 CB, 농촌재생형 CB, 지역복지 지원형 CB 등을 꼽고 있고, 지역

활성화 모델에 따른 유형으로 지역자원 활용형, 지역문제 해결형, 지역생활 지원형, 지역창업 취로형 등 4가지를 제시하고 있다(山崎, 2006: 98-100). 또한 삼성경제연구소(2009)에서는 지역성과 사업성을 기준으로 사업분야를 유형화하여 지역복원형, 지역자원 활용형, 개인자립형, 환경개선형, 생활지원형, 중간지원형 등 6개 분야를 제시하고 있다.

한편 정부에서도 부처의 성격과 정책의 목적에 따라 커뮤니티 비즈니스의 유형을 다양하게 분류하고 있는데, 마을기업(행안부)에서는 지역자원 활용형, 친환경녹색에너지형, 생활지원복지형 등 3가지 기본유형(8가지 세부유형)으로 구분하고 있으며, 농어촌 공동체회사 육성사업(농식품부)의 경우는 농식품산업형, 도농교류형, 지역개발형, 사회복지서비스 제공형 등 4가지 사업유형으로 분류하고 있다.

4. 커뮤니티 비즈니스의 효과

영국이 만성적인 영국병을 극복하는 과정에서 활용한 것이 커뮤니티 비즈니스이며 이를 통해 10%에 육박하던 실업률을 상당부분 해소할 수 있었고(호소우치, 2007: 107), 일본도 버블경제 붕괴 후 나타난 다양한 사회경제적 문제의 해결에 커뮤니티 비즈니스가 큰 기여를 한 것으로 평가받고 있다. 커뮤니티 비즈니스의 효과는 국가마다 처해 있는 여건과 문제, 그리고 CB를 통해 추구하는 목표에 따라 차이가 있을 수 있지만 우리 나라의 상황에 비추어 볼 때 대체적으로 다음 몇 가지 측면에서 기대효과를 정리할 수 있다.[10]

첫째, CB를 통해 지역문제를 주민주도로 해결하는데 기여할 수 있다. 정부와 자치단체의 재정 부족 및 저출산·고령화 추세에서 자칫 대응이 소홀하기 쉬운 지역사회의 문제를 지역주민이 자립적으로 직접 해결함으로써 공공부문의 서비스 누락과 부족을 보완할 수 있다. CB는 주민의 피부에 와 닿는 가장 가까운 문

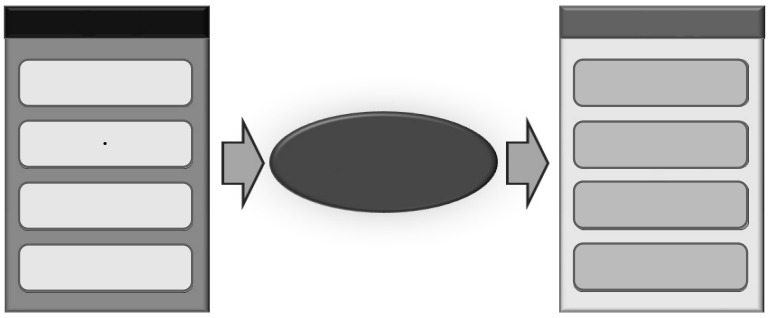
제로부터 출발하여 행정이 미처 해결하지 못하는 지역문제를 공동체의 협력을 통해 해결할 수 있다는 데 큰 의미가 있다.

둘째, CB는 개성있는 지역사회를 창조하는 수단이 된다. 획일화된 개발에서 탈피하여 CB 활동을 통해 지역의 특성, 문화, 역사 , 관습 등에 부합하는 개성있는 지역사회를 주민주도로 창조할 수 있다. CB는 과소화, 저출산, 고령화의 사회변화 추세에서 문화의 계승이나 지혜와 노하우의 전승 등을 통해 지역의 독자적인 개성을 축적할 수 있는 기회를 제공한다.

셋째, CB의 활성화를 통하여 일자리를 창출하고 지역경제의 활력을 증진시킬 수 있다. 정부는 지역사업에 비즈니스 기법을 적용함으로써 창업을 촉진하고 사회적 일자리를 창출하여 지역경제의 활력을 증진시키는 CB의 역할에 큰 기대를 걸고 있다. CB는 일반 기업과 달리 지역내 취약계층(장애인, 저속득층, 노령인구 등)이나 실직자 등에게 비교적 손쉬운 일자리를 제공함으로써 생활안정과 지역경제 활성화에 기여한다.

넷째, CB는 주민참여를 통한 지역공동체 형성·복원의 효과적이고 전형적인 수단이 된다. CB에 참여하는 지역주민의 지역사회 기여를 통해 애향심을 고취하고 만족감과 보람을 증진시킬 수 있으며, 점차 붕괴 또는 공동화되어 가는 지역공동체를 복원하는데 기여할 수 있다. 특히 환경문제 해결이나 녹색생활 실천과 같이 집단적 참여를 통해 해결해야 하는 지역문제의 겨우 주민이 CB를 통해 공동체적으로 대응함으로써 실천력을 제고할 수 있다.

그림 2-3. 커뮤니티 비즈니스의 배경과 효과



제3장 커뮤니티 비즈니스의 정책현황과 문제점

제1절 커뮤니티 비즈니스 정책현황

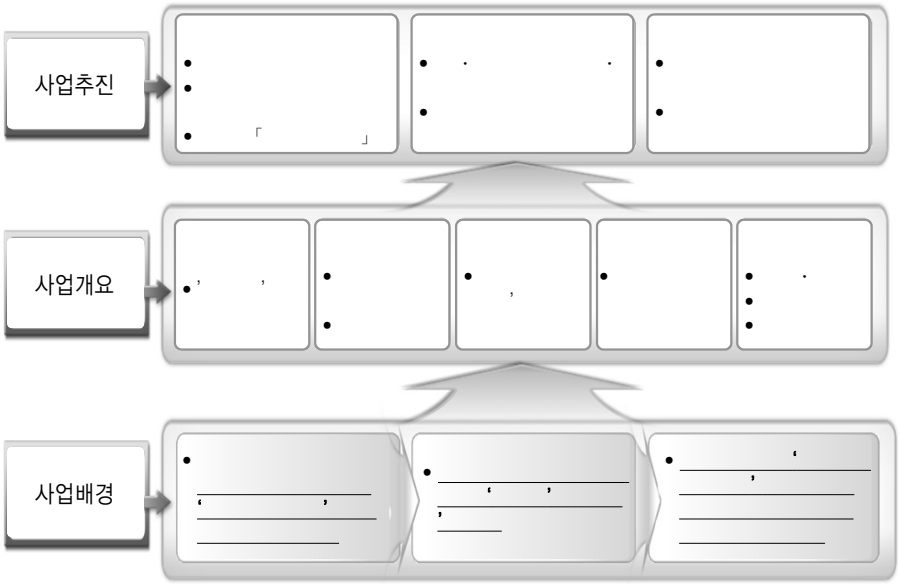
1. 중앙부처의 정책현황 및 여건

가. 행정안전부의 마을기업 육성사업

커뮤니티 비즈니스에 관련된 중앙부처 사업은 행정안전부, 고용노동부, 농림수산식품부 등 다수의 중앙부처가 제각기 부처의 기능과 연관지어 분산 추진하고 있는데, 전국적 규모로 가장 활발하게 추진되고 있는 시책은 행안부의 "마을기업 육성사업"이다. 행안부는 2010년부터 '자립형 지역공동체 육성사업'이란 명칭으로 커뮤니티 비즈니스 육성사업을 시작하다가 2011년부터는 '마을기업 육성사업'으로 명칭을 변경하여 동 사업을 확대 추진하고 있다. 종래의 '지역공동체사업'은 추진주체를 강조한 명칭이이지만 커뮤니티 비즈니스에서 지역성(지역밀착성)이 가장 큰 본질적 특성임을 감안하여 사업영역을 강조한 '마을기업'으로 개칭하게 된 것이다.

정부는 마을기업을 "지역에 산재한 각종 특화자원(향토·문화·자연자원 등)을 활용, 지역공동체에 기초한 비즈니스를 통해 안정적 소득 및 일자리를 창출하는 마을단위 기업 혹은 지역주민 주도로 지역의 인재와 자원을 활용하여 지역문제 해결과 사회적 목적을 실현하는 지역공동체 활성화사업을 총칭하는 정책사업"으로 정의하고 있다(행정안전부, 2011).

그림 3-1. 행안부 마을기업 육성사업 개요



마을기업은 2010년 까지 총 184개가 선정되어 사업을 추진해 왔는데 지역자원 활용형 118개(64%), 친환경형 42개(23%), 생활지원·복지형 24개(13%) 등으로 분포되어 있다. 이 중에서 83개 사업은 2차년도 지원사업으로 재선정되었고, 43개 사업은 연장 운영되었으며('11.6월까지), 19개 사업은 자립운영사업으로 분류되어 총 145개 사업은 계속사업으로 추진 중에 있다. 나머지 39개 사업은 타 사업으로 전환하거나 운영이 중단된 상태인데, 구체적으로 보면 예비사회적기업 지정 7개, 사회적기업 추진예정 9개, 타 사업 전환 3개, 중도 포기 10개, 2011년도 재선정 탈락단체 10개 등으로 구성되어 있다.

2011년에 들어서 371개 사업을 신규 선정하였으며 2010년 선정되어 현재까지 운영 중인 145개 사업을 합한 총 516개 마을기업이 현재 운영 중에 있으며, 선정된 마을기업에 대해서는 최대 2년간(1+1 지원방식)에 걸쳐 첫해에 5,000만원(100%), 2년째 3000만원(60%)의 보조금을 지원하고 있다.

표 3-1. 지역별 마을기업 현황(2011년 5월말 현재)

년도		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	경북	경남	전북	전남	제주

나. 고용노동부의 사회적기업 육성사업

고용노동부는 '07년부터 「사회적기업육성법」제정과 함께 인증제를 도입하여 취약계층 일자리창출에 초점을 맞추어 사업을 진행 중에 있다. 사회적기업은 "취약계층에게 사회 서비스 또는 일자리를 제공하여 지역 주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서, 재화 및 서비스의 생산판매 등 영업활동을 수행하는 기업"을 말한다(사회적기업육성법 제2조). 하지만 실무적으로는 법에 따라 독립적 조직형태, 유급근로자 고용, 영업활동 수행, 취약계층에 대한 사회서비스 및 일자리 제공, 민주적·개방적 의사결정구조, 총 수입대비 노무비 비율, 이윤의 사회적 목적 사용 등 다소 복잡한 조건을 충족하여 인증을 받은 기업이 해당한다.

'11년 5월말 현재, 인증 사회적기업은 532개가 활동하고 있으며, 예비사회적기업은 1,005개이고 2012년까지 인증 사회적기업을 1,000개 육성하는 것을 계획하고 있다. 한편, '10년 6월, 「비상경제대책회의 겸 국가고용전략회의」에서 기존의 고용노동부 주도로 추진되어 왔던 사회적기업 육성사업에 자치단체의 참여를 적극적으로 권장한 후, 현재에는 자치단체에서도 '지역형 예비사회적기업'의 육성정책을 적극 추진하고 있다. 고용노동부의 사회적기업에 대한 주요 지원규정과 실태는 <표 3-2>와 같은데 대부분의 지원예산이 일자리 창출을 위한 인건비에 집중되어 있다.

표 3-2. 고용노동부의 사회적기업 지원내용

종류종류	지원 내역	비고
	. .	
	‘	
	.	
	. . .	
	. . .	

다. 농림수산식품부의 농어촌공동체회사 육성사업

농식품부는 2010년 4월 농촌지역 자립기반 구축을 위해 지역공동체 조직에 대한 지원에 중점을 두고 커뮤니티 비즈니스로 농어촌공동체회사 육성사업을 추진할 계획을 발표하였다. 농어촌공동체회사는 농어촌지역의 공동체조직이 주체가 되어 지역의 인적·물적 자원을 활용하는 지역기업 혹은 주민주도의 지역활성화 사업을 지칭하는데, 이 때 공동체 조직이란 마을단위 법인, 들녘별 경영체, 마을어업회사 등 지역내 주민생산조직들을 의미한다(김광선, 2010: 13).

농식품부는 농어촌공동체회사를 농식품산업형, 도농교류형, 지역개발형, 사회복지서비스 제공형 등 네가지 유형으로 구분하여 지원사업을 추진하고 있으며

’11년 총 54개 사업을 지원하기 시작하여 ’15년까지 3,000개의 육성을 목표로 설정하고 있다.

▌표 3-3. 부처별 커뮤니티 비즈니스 및 관련 정책 현황▐

관련부처 (추진연도)	사업명	주요사업내용
		“ ” “ ” ,
		,
		. .

라. 기타 부처별 관련 사업

위에서 열거한 세 중앙부처 이외에도 지식경제부는 지역연고산업육성사업의 일환으로 커뮤니티비즈니스센터를 설립하고 커뮤니티 비즈니스 육성 시범사업을 추진하였으나 단년도 사업에 그친 채 2010년 사업을 중단하였다. 문화관광부는 2010년부터 고용노동부와 MOU 체결을 통하여 문화·예술·체육 분야의 사회적기업을 육성하는 정책을 추진하고 있으며, 보건복지부는 2000년부터 현재까지 지역자활센터가 중심이 되는 자활공동체사업을 지원·육성하고 있고, 여성가족부

는 농촌 여성의 일자리 창출과 소득 증대를 위하여 농촌여성 일자리지원사업을 2011년부터 2012년까지 한시적으로 9개 시범사업으로 추진하고 있다.

2. 광역자치단체의 정책현황 및 여건

광역자치단체는 주로 (예비)사회적기업의 육성을 위해 직접지원, 간접지원, 제도정비 등 다양한 지원시책을 추진하고 있는데 서울시의 "서울형 사회적기업 육성사업", 경기도의 "예비사회적기업 지원사업", 충남도의 "충남형 사회적기업 지정제", 경북도의 "경북형 예비사회적기업 육성사업" 등을 대표적 시책으로 꼽을 수 있다.

서울시는 2010년 5월 현재 2차에 걸쳐 195개소의 서울형 사회적기업을 지정하였으며, 사회적기업의 분야를 사회·복지, 문화·교육, 환경·건설·교통 등으로 구분하여 재정지원, 전문가에 의한 컨설팅지원, 기타 시설비 융자 및 기업 연계 지원 등의 다각적인 지원을 제공하고 있으며 지원규모가 타 자치단체에 비해 큰 편이다. 경기도는 고용노동부와는 별개로 자체적으로 예비사회적기업을 지정하여 지원하고 있는데, 2010년 5월 현재, 286개 기업이 지정되어 있고, 전문인력 지원에 중점을 두어 기업당 1~2인의 전문인력에 대한 예산을 지원하고 있으나 예산규모는 상대적으로 작다. 충청남도의 경우 충남형 사회적기업으로 도지사가 지정하는 예비사회적기업을 지정하여 행·재정지원을 제공하고 있으며, 인큐베이팅 후, 고용노동부의 사회적기업 인증을 유도하고 있고, 5년간('10~'14년) 200개의 기업을 육성할 목표를 설정하고 있다. 경상북도는 사회적기업으로 진출하기 위한 기업을 발굴하는 데 중점을 두고 있으며, 2010년 5월 현재 31개 기업을 지정하여 일반직원 및 전문인력에 대한 인건비를 병행 지원하고 있다.

▌표 3-4. 광역자치단체 예비사회적기업 지원사업 현황 ▐

시도 (추진연도)	사업명	주요사업내용
		「 」 .

3. 기초자치단체의 정책현황 및 여건(사례)

가. 전북 완주군 사례 : 농촌형

기초자치단체 차원의 핵심정책으로 커뮤니티 비즈니스를 육성하고 있는 지역으로 대표적 사례는 완주군이며 농촌형 커뮤니티 비즈니스 육성의 선도적 자치단체로 평가받고 있다. 완주군에서는 초등학교 폐교를 개조하여 「지역경제순환센터」(커뮤니티비즈니스센터, 로컬푸드지원센터, 귀농귀촌지원센터, 도농교류활성화센터)를 설치·운영하고 있으며, 중간지원조직으로 「완주군 커뮤니티비즈니스센터」를 설립·운영함으로써 커뮤니티 비즈니스를 군 차원에서 체계적으로 지원·육성하는 기반을 구축하였다. 이미 2008년부터 「완주군 지역공동체 활성화 육성조례」를 제정하고 전담조직(농촌활력과)을 설치하였으며, 일본의 커뮤니티 비즈니스를 도입하기 위하여 '08년 한일국제심포지엄을 개최하였고, '09년 CB시범사업을 추진하고 주민에게 CB교육을 실시하는 등의 준비과정을 거친 후 '10년 완주군 CB사업단을 설립하였다. 완주군에서는 군 차원에서 모든 역량을 CB 육성

에 결집하고 있는 것이 특징인데 중간지원조직인 커뮤니티비즈니스센터를 중심으로 100개소의 마을공동체회사를 단계적으로 육성하는 야심찬 계획을 추진하고 있다.

현재 완주군에는 농촌형 '파워빌리지 마을회사', '중간지원형 농촌살림연구소' 등 다양한 유형의 CB를 운영하고 있는데 완주군에서 CB를 활용하는 사례로는 안덕마을 건강·힐링 농가레스토랑, 7학년5반 다듬이 할머니 공연단, 생태흙집 만들기 CB사업단, 행복농장 만들기, 완주자활(自活) 신토불이 황토사업단, 봉동 생강고을 나눔가게, 1사-1대학 CB 활성화 프로젝트, 구도심 재창조, 비비힐 신문화공간 조성사업 등 매우 다양한 사업을 꼽을 수 있다.

그림 3-2. 완주군 커뮤니티 비즈니스 활동

나. 전남 순천시 사례 : 도시형

도시형 커뮤니티 비즈니스 육성의 선도적 자치단체로는 전남 순천시를 꼽을 수 있다. 순천시는 중앙정부에 앞서 자치단체 스스로 커뮤니티 비즈니스 육성에 관심을 기울이고 시책을 개발해 왔는데, 기존 자치단체 보조로 운영되던 재정사업 및 공익사업(NGO 지원사업)에 대한 그간의 반성을 토대로 NGO 지원사업을 공익성과 수익성을 함께 갖춘 생산적 CB사업으로 전환하는데 중점을 두고 정책을 추진해 왔다. 여기에는 각종 공익사업의 행·재정적 의존도가 지속되는 상황에

서 캠페인성 시민활동을 생활밀착형 마을 만들기 운동으로 전환시킴으로써 예산을 절감하고 시민운동의 생산성을 높이려는 의도가 작용하였다.

시작 단계에서 자치단체장과 공무원의 수차례 해외연수와 리더양성교육을 통해 개인자립형, 지역복지형, 지역자원 활용형, 지역문제해결형, 재역재생형 등 5개 분야에서 다양한 CB를 발굴·육성하고 있으며, 이를 체계적으로 뒷받침하기 위하여 주민생활지원국 자치행정과에 전담조직(정겨운마을 담당)을 설치하고 기존의 마을 만들기와 연계하여 CB사업을 육성하고 있다.

순천시 CB 활용 사례를 보면 여성문화회관 동아리봉사단, 활기찬 실버공동체 만들기 사업, 감성마을 메주방, "자연밥상" 운영, EM 녹색실버가게, 덕연동 자전거 CB사업단, 순천사랑빵 판매사업, 순천 '시니어공동체 판매장', 중앙동 천태만상 마을만들기 사업 등을 꼽을 수 있다

그림 3-3. 순천시 시니어공동체 공동작업 활동

제2절 정책체계 및 추진과정의 문제점

1. 정부간 유사사업의 분산 추진

CB 관련 정책체계의 가장 두드러진 특징은 중앙 주도의 추진방식에 있다. CB 육성은 가장 전형적인 자치단체 고유사무의 성격임에도 불구하고 중앙부처가 획일적 지침과 기준에 의한 공모제를 통해 보조금을 지원함으로써 자치단체의 자율적 CB 육성 및 확산을 통제하고 있다. 중앙부처별로 커뮤니티 비즈니스 관련 정책이 통합·조정 과정이 없이 다양한 형태로 분산 추진되고 있는데, 마을기업, 농어촌공동체회사, 지역 예비사회적기업 등은 성격이 매우 유사한 시책으로 자치단체 입장에서는 성격구분이 모호한 유사사업이 하향적으로 중복 시행됨으로써 업무에 혼란이 초래되고 있는 실정이다.

부처별 특성에 따라 커뮤니티 비즈니스의 유형을 다양하게 규정하고 있으며, 사업내용과 지원내역도 서로 상이하여 자치단체가 중앙부처의 요구에 대응하는데 제약이 있으며 주민들도 정부정책을 제대로 이해하고 수용하기가 쉽지 않은 형편이다. 또한 커뮤니티 비즈니스 육성사업에 대하여, 관련 부처별로 역할이 정립되어 있지 못하고 부처간 협력체계도 미흡하여 정책집행의 효율성이 저하될 수 있다.

2. 지역간 추진정도 및 역량 차이

CB를 정책화하고 있는 정부 부처간에도 사업역량에서 차이가 나는 것과 마찬가지로, 광역자치단체 간에도 추진정도나 사업역량에 차이가 크다. CB 육성사업은 자치단체사업의 성격이 커서 그간에 지역만들기사업이나 마을단위 지역개발사업의 경험이 축적되어 있는 행안부, 농식품부 등의 중앙부처는 정책도입이 비교적 용이한 반면, 여타 부처에서는 아직 시범사업 수준에 그치고 있는 수준이

고, 지경부는 '10년 시범사업을 실시한 후 사업을 종료하였다. 광역자치단체 차원에서도 서울, 경기 등 인구가 집중된 수도권과 충남 등에서는 자체적으로 사업 추진이 활성화되어 있으나 나머지 지역은 아직 본격적인 정책추진에 대한 준비가 미흡한 실정이다.

기초 자치단체 단위에서는 지역간 격차가 더욱 커서 몇몇 시군에서는 자치단체의 가장 큰 지역발전 목표로 CB육성을 내걸고 독자적인 사업을 활발히 펼치고 있는 반면, 여타 지역은 아직 관심과 여건이 조성되지 못한 수준이어서 자치단체 간에도 활성화 정도에 차이가 매우 크다. 앞서 사례에서 제시한 바와 같이 기초자치단체 중 전북 완주군과 전남 순천시 등 일부 자치단체는 커뮤니티 비즈니스에 기반한 체계적인 마을기업 육성사업을 선도적으로 추진하고 있으나 너머지 대다수의 시군에서는 자치단체장의 관심이 미흡하여 조직, 인력, 재원 등 추진체계의 구축이 거의 마련되어 있지 못한 형편이다.

3. 무리한 정책확산과 부실기업의 양산 우려

최근 일자리 창출이 국가적 정책목표로 부상함에 따라 CB육성을 시장지향적 지역일자리 정책으로 인식하면서 부처간 관련 정책이 경쟁적으로 추진되어 수요와 여건을 도외시한 무리한 공모사업을 확대하고 있는 실정이어서 자칫 부실한 커뮤니티 비즈니스를 양산할 우려가 없지 않다. 예컨대 행안부의 마을기업 육성정책을 보면 사전에 연간 목표치를 설정하고 이를 시도에 배분·제시하고 있어 시도가 양적 목표달성에 집착할 경우 자격에 미달되는 대상기업을 무리하게 선정할 소지가 크다.[11]

아직도 지역 일선에서 커뮤니티 비즈니스에 대한 개념 조차 불분명한 실정인데 지역사회 저변에 커뮤니티 비즈니스에 대한 인식 및 여건이 미처 형성되기도 전에 정부정책이 먼저 시행됨으로써 시행착오가 발생할 수 있다. 특히 CB육성을

보조금지원을 매개로 한 공모사업으로 추진하는 경우 보조금 수혜에 대한 유혹 때문에 준비가 덜 된 상태에서 무리하거나 맹목적인 창업을 서두르거나 일단 지원신청을 하고보자는 운영단체가 없지 않고(유정규, 2011: 23), 자치단체에서도 실적에 대한 목표달성에 집착하여 이를 묵인할 소지가 있어 이에 대한 대비가 필요하다. 철저한 실사와 검증이 미흡한 채 지원 대상기업을 선정할 경우, 보조금 수혜를 악용하는 부실기업의 도덕적 해이로 인하여 예산 낭비를 초래할 우려가 있기 때문이다.

4. 인건비 중심의 직접지원방식

정부지원의 가장 큰 문제점은 보조금의 상당 비중이 인건비에 충당되고 있어 커뮤니티 비즈니스의 필수 조건인 자립성과 지속가능성을 저해할 소지가 매우 크다는 점이다. 명시적으로 일자리 창출이 목적인 사회적기업은 차치하고라도 지역활성화 사업인 커뮤니티 비즈니스에서도 CB의 창업을 독려하고 조기에 CB의 확산을 촉진하여 지역일자리를 창출해야 한다는 가시적 성과논리에 함몰되어 인건비 보조 중심의 지원방식을 고집하고 있어 정부지원의 효과가 왜곡되어 나타날 우려가 크다.

인건비에 대한 직접지원은 당장 창업에는 도움이 될지 몰라도 한시적 정부 지원금이 중단되거나 축소될 경우 사업의 지속적 운영이 곤란해질 수 있기 때문에 초기 단계에서는 불가피하게 인건비 지원을 한시적으로 적용할 수는 있어도 향후에도 정책기조를 계속 유지하는 것은 여러 모로 바람직하지 않다. 상당수의 커뮤니티 비즈니스가 자기자본 비중이 매우 작고 운영비의 보조금에 대한 의존도가 지나치게 커서 현재와 같은 인건비에 대한 직접지원방식은 커뮤니티 비즈니스의 지속가능성을 해치고 나아가 커뮤니티 비즈니스의 건전한 육성과 확산을 저해하는 요인으로 작용할 할 수 있다.

5. 사후관리체계 미흡

사회적기업이나 커뮤니티 비즈니스 육성을 위한 다양한 정부지원책이 대부분 초기 기업설립을 위한 지원금 형태에 치중되고 있다. 즉 중앙부처나 자치단체의 CB지원에 대한 관심이 사업의 설립과 확산에만 집중되어 있고 설립 후 운영에 대한 지원은 상대적으로 미흡한 실정이다. 물론 1차 지원 후 재심사를 통해 추가 지원 여부를 결정하는 절차를 거치고 있으나[12] 아직은 CB의 설립과 확산에 보다 큰 관심이 있기 때문에 철저한 검증은 이루어 지지 못한 채, 형식적 심사에 그치고 있는 형편이다.

공모제를 통하여 무리하게 정책을 확산시키려 할 경우 지원대상기업의 선정과정이 부실해지는 반면, 엄격한 사후관리가 이루어지지 못하여 예산이 낭비될 소지가 크다. 따라서 CB 육성정책이 설립 유도를 위한 초기 인건비 지원의 차원을 넘어, 설립 후에 지속적으로 자립성을 유지하고 지역사회에 기여할 수 있도록 사회적투자수익율(SROI) 분석 등을 통한 기업운영을 평가하고 사후관리체계를 마련할 필요가 있다.

제4장 커뮤니티 비즈니스의 운영실태조사

제1절 조사개요

본 조사는 정부와 자치단체에서 정책으로 추진하고 있는 커뮤니티 비즈니스의 현황 및 실태를 파악하기 위한 목적으로 실시하였다. 이 조사를 통해 커뮤니티 비즈니스의 운영 실태를 집단적이고 구체적으로 분석함으로써 우리 나라에서 운영되는 커뮤니티 비즈니스의 특성과 정부정책에 대한 시사점을 도출하여 한국적 커뮤니티 비즈니스 모델을 위한 정책방향 설정에 참고자료로 활용하고자 한다.

조사는 구조화된 조사양식을 개발하여 행정안전부 및 시도 관계자를 대상으로 설명회를 개최하고('10.11.19), 마을기업 및 예비사회적기업을 담당하는 시군구 공무원이 조사표에 맞추어 직접 작성하는 방법으로 실시하였다. 조사는 1차 조사('10.12.3~12.10)와 2차 조사('10.12.13~12.17)의 2회로 나누어 사업목표, 사업형태, 조직·인력, 재정, 정책유형, 유형별 특성 등에 대해 조사하였다. 조사대상은 마을기업과 예비사회적기업의 두 가지 유형이며, 마을기업은 2010년 행정안전부의 자립형 지역공동체사업으로 선정된 사업을,[13] 예비사회적기업은 사회적기업으로 인증받기 이전 단계에서 자치단체로부터 예비사회적기업으로 지정받은 기업을 각각 조사대상으로 삼았다.

제2절 커뮤니티 비즈니스의 운영실태분석

1. 마을기업의 운영실태분석

가. 총괄 현황

1) 응답 현황

조사 대상지역인 총 232개 시군구(제주도의 행정시를 포함) 중 150개 시군구가 응답하였으며, 총 172개 마을기업이 분석대상이다. 2010년 마을기업으로 지정된 사업이 184개이므로 전체의 93.5%가 조사에 참여한 셈이다. 시도별로는 경기도가 25개 사업으로 가장 많고 다음은 전남 19개 사업, 경남 18개 사업 등의 순으로 분포되어 있다.

표 4-1. 시도별 마을기업 현황

시도	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주

2) 사업 현황

행정안전부가 제시한 마을기업 3가지 정책유형 중에서 지역자원 활용형 100개 사업, 친환경·녹색에너지형 42개 사업, 생활지원복지형 30개 사업으로 각각 구성되어 있어 지역자원 활용형이 58.2%로 압도적 비율을 차지하고 있다. 지역자원 활용형 사업이 많다는 사실은 커뮤니티 비즈니스의 본질인 지역밀착성과의 연관성이 크다는 점에서 바람직한 경향으로 여겨진다.

표 4-2. 정책유형별 마을기업 현황

구 분	사업수	비 율

한편 마을기업을 사업분야별로 보면 경제분야가 46개 사업으로 가장 많고 이어서 환경 29개, 문화관광 27개, 기타 25개, 지역개발 21개, 사회복지 16개, 노동 5개, 교육 3개 등으로 구성되어 있다. 경제분야 사업이 많은 것은 마을기업 창업자들이 자립운영을 위한 수익 창출의 중요성을 인식하고 있기 때문으로 보인다.

표 4-3. 사업분야별 마을기업 현황

구 분	사업수	비 율

3) 지역 현황

마을기업의 사업 소재지를 보면 읍·면·동 소재 사업수는 각각 24개, 66개, 82개로 나타나 도시지역(읍과 동)이 47.7%, 농촌지역(면)이 52.3%를 차지하여 대체로 비슷한 비중을 차지한다. 정책의 초기 단계에서 사업 발굴, 주민조직화, 창업

준비 등이 미비되어 있는 도시지역에서 인구에 비해 마을기업이 상대적으로 적은 편이다.

표 4-4. 사업 소재지별 마을기업 현황

구 분	사업수	비 율

나. 운영실태

1) 사업조직 형태

마을기업의 사업조직을 보면 69개(40.1%) 사업이 비영리단체인 주민단체에 의해 운영되고 있다. 또한 주민단체 중에서도 마을(운영위원)회로 마을기업을 운영하는 곳이 30개소로서 전체 사업 중 가장 큰 17.4%의 비율을 차지하고 있어 주민 입장에서 설립이 용이한 조직형태임을 알 수 있다. 또한 주민단체의 비중이 상대적으로 큰 것은 마을기업 선정 당시 행안부 정책목표상 주민공동체 구성을 강조한데 기인한 것으로 추정된다.

다음으로 두드러진 조직형태는 비영리법인 중 영농조합법인이며 28개 사업으로 16.3%를 차지하는데 주로 농촌지역의 마을기업이 여기에 해당한다. 한편 일본 등 외국에서 활발한 영리법인에 의한 사업수는 5개에 불과하며, 대부분 비영리법인 및 기타 단체에 의해 운영되고 있음을 알 수 있다. 이는 영리법인에 해당하는 주식회사, 유한회사, 합자회사 등의 설립이 상대적으로 까다로운 탓도 있지만 마을기업이 아직 영리법인 조직을 필요로 할 만큼 크지 않은 영세한 규모이기 때문으로 판단된다.

표 4-5. 마을기업의 조직유형

구 분		사업수	비 율

전체 사업수중 법인격을 지닌 사업수는 63개(36.6%)로 법인격을 지니지 않은 조직형태가 더 많은 것으로 나타났다. 사회적기업과 달리 마을기업 등 커뮤니티 비즈니스에서는 법인격을 특별히 요구하지 않기 때문인데 향후 수익배분 등 각종 법률행위에 대비할 때 취약성이 예상된다. 비법인 사업 중 가장 많은 유형은 주민단체(69개)로서 전체의 40.1%를 차지하고 다음으로 시민단체가 34개(22.8%)를 차지하고 있어 기존의 NGO 등의 참여가 두드러진 특징으로 나타나고 있다.

표 4-6. 마을기업조직의 법적 형태

구 분		사업수	비 율

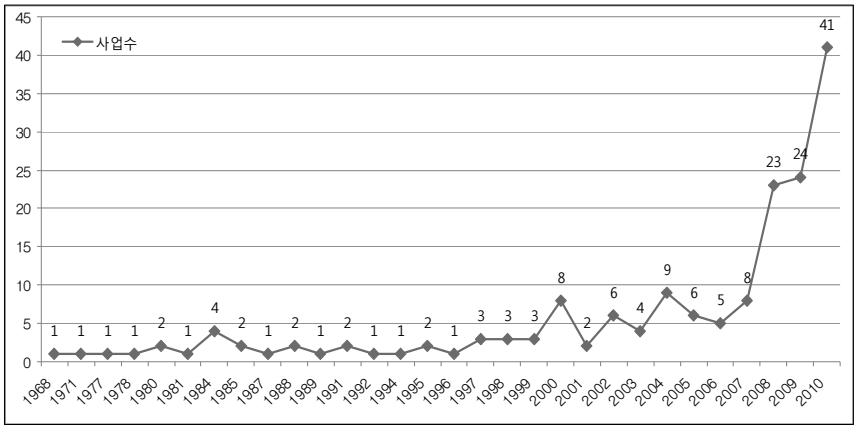
2) 설립시기

우리나라에서 커뮤니티 비즈니스의 역사는 짧지 않지만 오늘날의 개념에 부합하는 CB의 활성화는 극히 최근의 일이다. 마을기업의 설립은 1960년대 후반에 일부 자치단체에서 자생적으로 설립된 경우도 일부 있긴 하지만, 상당수는 커뮤니티 비즈니스가 논의되기 시작한 2008년 이후에 설립되었다.

즉 2008년부터 순천시, 완주군 등 일부 선도적 자치단체에서 CB의 사회경제적 가치에 착안하여 자체적으로 CB를 육성하면서 CB가 보급되기 시작하였다. [그림 4-1]에 나타나 있듯이 그 이전까지는 거의 변동이 없다가 2008년 23개소, 2009년 24개소 그리고 2010년 41개소로 급격히 CB의 수가 늘어난 것을 볼 수

있는데 이 기간에 새로 설립된 신생 단체가 많음을 알 수 있다. 특히 2010년에 설립된 41개 단체는 마을기업(자립형 지역공동체사업)에 대한 정부의 공모제 시행과 함께 출범한 것으로 추정된다.

그림 4-1. 마을기업 설립시기



3) 인력구조

마을기업 인력의 재정지원비율을 살펴보면, 영리법인은 전체 유급근로자 중에서 보조금지원을 받는 인력의 비율이 32.1%를 차지하는데 비해 비영리단체인 주민단체의 사업인 경우는 인력에 대한 재정지원 비율이 42.6%이고 시민단체인 경우는 61.0%로 나타나 유급 근로자의 상당수를 정부의 재정지원인력으로 충당하고 있다. CB육성정책이 아직 초기 단계여서 전체적으로 인력의 재정지원 비중이 높은 편인데 향후 정부보조가 중단되거나 축소될 경우에는 사업의 자립성과 지속가능성의 측면에서 우려가 예상된다.

취약계층 고용현황을 보면 마을기업은 사회적 일자리 제공이 주된 목표가 아니어서 취약계층 고용수준은 낮은 편이다. 사회적기업과 달리 커뮤니티 비즈니스는 개념상 사회적 공헌을 취약계층 고용을 통해 달성해야 할 필요가 없고 실제 취약계층 고용이 제도적으로 의무화되어 있지도 않다. 다만 영리법인의 경우,

전체 유급근로자중 취약계층 근로자의 비율은 6.9%로 매우 낮은 수준인데 비해 비영리법인이나 주민단체인 경우에는 취약계층 고용비율이 20~30%로 상대적으로 높은 편으로 나타났다.

표 4-7. 마을기업의 인력구조

구분	유급근로자수 (A)		보조금지원 인력수(B)		취약계층 근로자수(C)		재정지원 비율 (B/A)	취약계층 비율 (C/A)
	명	%	명	%	명	%	%	%

4) 영업구역

마을기업의 영업구역은 83.7%의 사업이 사업소재지와 대체로 일치하고 있어, 대부분 영업구역내에 있는 지역단체에 의해 운영되고 있음을 알 수 있다. 또한 읍면동까지 일치하지는 않더라도 나머지 대부분 사업도 해당 사업소재지의 시군내에서 영업이 이루어지고 있는 것이 보편적인데 CB의 지역밀착성을 보여주는 한 단면이다.

표 4-8. 사업소재지와 영업구역의 일치 여부

구 분	사업수	비 율

5) 재정구조

마을기업의 재정구조를 살펴보면, 총수입 가운데 영업수입은 16.1%에 불과하며, 나머지의 대부분을 보조금(71.8%)으로 충당하고 있어 재정구조가 매우 취약함을 알 수 있다. 마을기업당 1년간 평균 총수입은 약 1억 원 정도이며, 이 가운데 평균 영업수익은 2천 5백여만 원에 불과하여 아직은 영업을 통해 자립적으로 운영할 수 있는 기반이 구축되어 있지 못하다. 한편 주로 사회복지 분야의 NGO 등이 운영하는 마을기업에서는 기부나 회비 등의 기타수입 모금이 활발한 편이지만 전체 재정구조에서 차지하는 비율은 12.2%로 큰 비중을 차지하고 있지 않다.

표 4-9. 마을기업단체의 재정구조

구 분	총수입	영업수입		보조금		기부/회비 등 기타수입	
	천원	천원	%	천원	%	천원	%

다. 사업유형별 실태

1) 정책유형별 실태

마을기업의 정책유형 중에서 지역자원 활용형의 경우, 비영리법인인 영농조합법인(24%)으로 운영되는 사례가 가장 많으며 다음으로는 주민단체인 마을운영위원회(23%)에 의해 운영되는 사례가 큰 비중을 차지하고 있다. 친환경·녹색에너지형에서는 마을운영위원회에서 운영하는 사례가 6개(14.3%)로 가장 많으며 비영리법인은 5개(11.9%)로 나타났고, 생활복지형의 경우, 사회복지단체와 사회복지법인이 운영하는 사례가 많은 것으로 나타났다.

정책유형별로 인력구조를 보면 생활복지형의 인력재정지원비율이 타 유형에 비해 높게 나타나고 있으며, 취약계층고용비율은 친환경·녹색에너지형이 비교적

높게 나타났다. 반면 보조금 의존도가 상대적으로 낮아 자립적 기반이 양호한 유형은 지역자원 활용형인 것으로 나타났으며. 지역자원 활용형은 인력재정지원 비율과 취약계층고용비율도 나머지 두 유형보다 낮다.

표 4-10. 정책유형별 인력구조

구 분	유급근로자수(A)	보조금지원 인력수(B)	취약계층 근로자수(C)	재정지원비율 (B/A)	취약계층비율 (C/A)
·					

정책유형별로 재정구조를 살펴보면 역시 지역자원 활용형의 영업수익 비율이 18.1%로 비교적 높고, 보조금 비율은 69.0%로 세 유형 중에서 가장 낮게 나타나 지역자원 활용형이 자립성 측면에서 경쟁력이 큰 것으로 판단된다. 반면 영업수익이 가장 취약한 유형은 친환경·녹색에너지형으로 나타나 향후 이 유형에서 영업수지를 개선할 수 있는 수익모델 개발이 요구된다.

표 4-11. 정책유형별 재정구조

구분	총수입	영업수입		보조금		기부/회비 등 기타수입	
·							

2) 사업부문별 실태

사업부문별로 보면 경제부문의 경우, 비영리법인인 영농조합법인(21.7%)과 주민단체인 마을운영위원회(21.7%)에 의해 운영되는 경우가 가장 많으며, 문화관광부문과 지역개발부문의 경우에도, 마을운영위원회와 영농조합법인에 의해 운영되는 경우가 많아 유형별 차이는 크게 나타나지 않았다. 다만 사회복지부문의 경우, 사회복지법인(25.0%) 및 사회복지단체(25.0%)에 의해 운영되는 사례수가 비교적 높으며, 환경부문의 경우 자원봉사단체 및 기타 비영리단체(주민)가 13.8%로 비교적 높게 나타나고 있어 부문의 특성에 따라 조직형태에 차이가 있음을 알 수 있다.

한편 인력구조에 있어 가장 자립적인 구조를 보이고 있는 부문은 지역개발과 노동부문으로 인력재정지원비율이 15.0%와 14.3%로 가장 낮으며, 취약계층고용비율이 높은 부문은 문화관광부문과 노동부문으로 나타났다.

표 4-12. 사업부문별 인력구조

구 분	유급근로자수(A)	보조금지원 인력수(B)	취약계층 근로자수(C)	재정지원 비율(B/A)	취약계층 비율(C/A)

사업부문별 재정구조를 보면 보조금 의존도가 높은 유형은 노동 및 사회복지 분야로서 보조금 및 기타 수입에 100% 의존해서 운영되고 있어 아직은 수익을

전혀 창출하지 못하고 있는 형편이다. 또한 영업수익 비율이 비교적 높게 나타나고 있는 부문은 교육(27.8%), 경제(21.5%), 문화관광(20.2%), 지역개발(17.1%) 등의 분야이며 교육과 문화관광 분야는 기타수입의 비중도 타 분야에 비해 높게 나타났다.

표 4-13. 사업부문별 재정구조

구분	총수입	영업수입		보조금		기부/회비 등 기타수입	

라. 지역유형별 실태

1) 지역유형별 실태

지역유형을 도시형(자치구 및 일반시), 농촌형(군지역), 도농형(도농통합시)의 세 가지 유형으로 구분하여 살펴본 결과, 정책유형의 분포에서는 지역자원 활용형이 농촌지역이 높게 나타난 반면, 친환경·녹색에너지형 및 생활지원복지형은 도시지역에서 높게 나타나는 대조를 보이고 있다. 지역자원 활용형이 농촌지역에서 76.7%로 압도적으로 많이 나타난 것은 농촌지역의 마을기업이 대체로 지역의 부존자원을 활용한 특화사업의 형태로 설립된 경우가 많기 때문이며, 도시지역에서는 아직 지역자원을 활용하는 수익모델의 개발이 미흡한 탓이다.

표 4-14. 지역유형별 정책유형

구 분		사업수	비율
	·		
	·		
	·		

지역유형별로 사업부문을 보면 정책유형의 분포특성와 맥락을 같이 하는데 도시형의 경우 환경(32.1%), 경제(19.2%)부문의 사업유형이 높게 나타나며, 도농형의 경우, 경제(26.5%), 지역개발(17.6%) 부문이 가장 높게 나타나고 있고 농촌형의 경우에서도 경제(36.7%)부문이 가장 높게 나타났으며, 다음은 문화관광(23.3%) 부문이 차지하고 있다.

전체적으로 지역자원 활용형의 비중이 크기 때문에 경제부문의 사업이 지역유형을 막론하고 보편적으로 많이 보급되어 있는 편이지만 그 중에서도 농촌지역에서 경제부문의 마을기업이 보다 활성화되어 있음을 알 수 있다. 반면 농촌지역이나 도농지역에서는 도시지역에서 활성화되어 있는 환경부문과 사회복지부문이 매우 저조한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 향후 정부의 CB의 보급정책에서 자원, 인력, 지역수요 등 지역유형별 여건과 특성을 감안한 세분화된 정책이 필요함을 시사한다.

조직구조를 보면 도시형의 경우 사회복지법인(10.3%) 및 기타 비영리법인(12.8%) 뿐만 아니라, 마을운영위원회(10.3%), 새마을 조직(5.1%) 등의 주민단체, 자원봉사단체(6.4%) 등 매우 다양한 단체들이 고른 분포를 보이고 있는 것이 특징이다. 이와 같이 도시형에서 매우 다양한 단체들이 마을기업을 운영하는 데 비해 농촌형은 새로운 조직을 구성하기 보다는 마을운영위원회(28.3%)와 영농조합법인(23.3%) 등 기존 농민조직을 활용하는 경향이 커서 조직형태가 매우 단순한 편이다.

표 4-15. 지역유형별 사업부문

구분		사업수	비율

2) 읍면동별 실태

읍면동별로 사업부문을 살펴보면, 읍 단위에서는 경제(29.2%), 문화관광(29.2%), 지역개발(16.7%) 등의 유형이 많았으며, 농촌지역인 면 단위에서는 경제부문(40.9%)의 사업유형이 가장 많고, 다음은 지역개발(16.7%)과 문화관광(16.7%) 순으로 나타났다. 도시지역인 동 단위에서는 환경부문(31.7%) 사업이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 기타(15.9%), 경제(14.6%), 사회복지(14.6%)부문의 순으로 높게 나타났다.

읍면동별 정책유형을 보면, 읍면동 모두 지역자원 활용형이 모두 높게 나타나 읍면동별 지역적 특성이 뚜렷하게 구별되지는 않지만, 동 단위에서 사업유형이 비교적 고르게 나타나는 것이 특징이다. 또한 읍면동별로 조직구조를 보면, 읍 단위는 비영리법인인 영농조합법인(16.7%)의 유형이 높게 나타나고 있으며, 면 단위에서도 주민단체인 마을운영위원회(33.3%)와 비영리법인인 영농조합법인(27.3%)이 높게 나타났으나 동 단위에서는 다양한 조직유형의 단체들이 혼재되어 있는 모습을 보인다.

2. 예비사회적기업 운영실태분석

가. 총괄 현황

1) 응답 현황

총 232개 시군구 중 113개 시군구가 조사에 응답하였으며, 총 309개 예비사회적기업이 분석대상이다. 예비사회적기업이 가장 많은 시도는 경기도로서 25개 시군에서 88개 사업이 응답하였으며 그 다음은 서울 55개, 부산 32개, 전북과 경북이 각 21개의 순으로 나타났다. 기초자치단체별로는 서울 영등포구가 18개로 가장 많고, 경기 성남시 12개, 서울 양천구, 관악구, 경기 부천시 등이 각각 9개로 사업이 활성화된 자치단체이다.

표 4-16. 시도별 예비사회적기업 현황

시도	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남

2) 사업 현황

예비사회적기업의 정책유형별 분포를 보면, 사회서비스 제공형 68개, 사회적 일자리 제공형 141개, 혼합형 100개 등으로 사업이 구성되어 있으며 특정 사업 형태가 지배적이지 않고 여러 가지 형태가 혼합되어 있는 사업구조를 띤다. 다만 예비사회적기업이 제도적으로 인증사회적기업으로 발전하는 과도기적 기업 형태이기 때문에 사회서비스 제공형 보다는 인증조건에 보다 직접적으로 연관이 있는 사회적 일자리 제공형이 상대적으로 많은 편이다.

정책유형별로 사업분야별로 보면 사회서비스 제공형은 사회복지 19개, 기타 14개, 문화 13개, 환경 7개 등으로 나타났으며, 사회적 일자리 제공형은 기타 57개, 저소득층 고용 31개, 장애우 고용 24개, 고령자 고용 24개로 구성되어 있다. 하지만 사회적 서비스 제공과 사회적 일자리 제공이 뚜렷이 구분되는 것은 아니어서 양 유형이 혼합된 사례도 100개 사업에 이른다.

표 4-17. 정책유형별 예지사회적기업 현황

구 분	사업수	비율

나. 운영실태

1) 조직형태

예비사회적기업 중 139개(45.0%) 사업이 비영리법인에 의해 운영되고 있어 가장 보편화된 조직형태이며 영리법인은 102개로 33.9%를 차지하고 있다. 영리법인 중에서는 주식회사가 83개로 가장 큰 비중을 차지하며, 비영리법인 중에서는 사회복지법인이 45개소로 전체 사업 중 14.6%를 차지하고 있어 마을기업과는 달리 주민공동체에 의해 운영되는 예비사회적기업은 매우 적은 편이다.

표 4-18. 예비사회적기업의 조직유형

구 분		사업수	비 율

법인격을 갖춘 사업은 241개로 78.0%를 차지하고 있어 마을기업과 달리 법인격 취득이 많은 편인데 이는 장차 사회적기업이 요구하는 인증조건에 대비하기 위해 법인화를 추진했기 때문으로 판단된다. 법인인 사업체 중에서 영리법인의 사업수는 102개(33.0%)이며 비영리법인은 139개(45.0%)를 차지하고 있어 아직은 성격상 비영리법인이 보다 많은 것으로 나타났다.

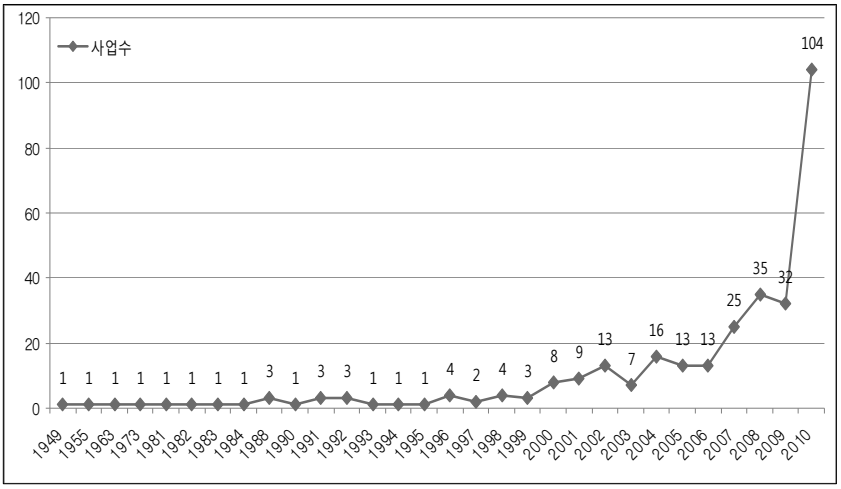
표 4-19. 예비사회적기업의 법적 형태

구 분		사업수	비 율

2) 설립시기

예비사회적기업의 설립은 일찍이 1940년대 후반에서부터 시작되었으나 1990년 후반까지는 매우 미흡한 수준이었으며, 2000년대 들어 사업수가 급격히 증가하여 2008년에는 35개소로 연간 설립규모가 늘었으며 2010년에는 한해에 104개소까지 설립되는 증가세를 보이고 있다. 특히 2010년에 설립된 104개 단체는 예비사회적기업 지정제도와 함께 출범한 것으로 추정된다. 즉 사회적기업 인증제도가 만들어진 이후 아직 사회적기업의 인증요건을 모두 충족시키지 못한 기업을 예비사회적기업으로 지정하여 단계적으로 지원·육성하면서 급속하게 사업수가 증가하게 되었다.

그림 4-2. 예비사회적기업의 설립시기



3) 인력구조

표 4-20. 예비사회적기업의 인력구조

구분	유급근로자수 (A)		보조금지원 인력수(B)		취약계층 근로자수(C)		재정지원 비율 (B/A)	취약계층 비율 (C/A)
	명	%	명	%	명	%	%	%

예비사회적기업 인력의 재정지원비율을 살펴보면, 조직형태에 따라 상당한 차이가 있음을 볼 수 있다. 전체 유급근로자 중에서 보조금지원을 받는 인력의 비율은

44.6%를 차지하고 있으나 조직형태별로 보면 영리법인의 경우 인력재정비율이 31. 3%인데 비해 비영리법인은 44.8%, 시민단체는 67.5%, 주민단체는 87.5%로 나타나 영리법인에 비해 비영리법인이, 그리고 법인에 비해 비법인의 인력재정 지원비율이 높은 것을 알 수 있다. 특히 주민단체가 운영하는 기업의 경우 인력의 재정지원 비율이 매우 높아 유급 근로자의 대부분을 지원인력으로 충당하고 있는 셈이어서 자립적 운영이 어려운 상태임을 보여준다.

취약계층고용비율을 보면 전체적으로 45.6%로 나타나 위에서 살펴본 마을기업에 비하여 훨씬 높은 수준을 보이고 있는데 이는 예비사회적기업이 사회적기업으로 인증받는 전 단계의 위치에 있으며, 사회적기업이 사회적 일자리 제공을 정책목표로 삼고 있고 인증의 조건으로 이를 요구하고 있기 때문에 불가피한 현상으로 보인다.

4) 재정구조

예비사회적기업의 재정구조를 살펴보면, 총수입 가운데 영업수입은 59.2%에 불과하며, 나머지 대부분은 보조금(37.8%)으로 충당되고 있어 마을기업과 마찬가지로 자립성이 미흡한 수준이다. 예비사회적기업의 1년간 평균 총수입은 약 4백3십만원이며, 이 가운데 평균 영업수익은 약 2백7십만원 수준으로 매우 적은 편인데 사업의 성격상 수익창출이 매우 제한적이기 때문이다. 뿐만 아니라 사회적기업의 성격을 갖는데도 기부나 회비 등 기타수입도 5%미만에 그치고 있어 자립적 운영이 더욱 곤란한 형편에 놓여 있어 근본적 대책이 필요하다.

표 4-21. 예비사회적기업의 재정구조

구분	총수입	영업수입		보조금		기부/회비 등 기타수입	
	원	원	%	원	%	원	%

다. 유형별 실태

1) 정책유형별 실태

예비사회적기업의 세 가지 정책유형의 모든 경우에서 조직형태는 주식회사가 가장 많은 것으로 나타났다. 인력구조를 정책유형별로 보면 혼합형의 인력재정지원비율(47.4%)이 사회서비스 제공형(39.7%)과 사회적 일자리 제공형(44.8%)에 비해 높고, 취약계층고용비율은 사회적일자리 제공형(57.7%)이 사업성격상 다른 유형에 비해 월등히 높게 나타나고 있다.

표 4-22. 정책유형별 예비사회적기업의 인력구조

구분		유급근로자수 (A)	보조금지원 인력수(B)	취약계층 근로자수(C)	재정지원비율 (B/A)	취약계층비율 (C/A)

반면 사회서비스 제공형은 보조금 의존도가 낮아 예비사회적기업 중에서는 자립적 기반이 상대적으로 높은 것으로 나타났는데 이는 이 유형이 서비스 제공의 대가를 수익으로 어느 정도 확보할 수 있기 때문으로 판단된다.

인력재정지원비율을 세부사업유형별로 보면 사회서비스 제공형에서는 경제(86.7%), 지역자원(75.3%), 보건(75.0%) 등의 분야가 인력재정지원비율이 높고, 사회적 일자리 제공형에서는 실업자 고용(75.0%)과 여성 고용(62.1%) 분야가 높게 나타났다. 취약계층고용비율은 사회서비스 제공형에서는 환경(77.1%), 지역자원(64.9%), 경제(63.3%) 등의 분야가 높은 편이고, 사회적 일자리 제공형에서는 여성 고용(79.3%), 고령자 고용(74.6%), 장애우 고용(72.6%) 등의 분야가 취약계층고용비율이 특히 높은 것으로 나타났다.

2) 지역유형별 실태

도시형의 경우에는 주식회사(27.1%)와 사회복지법인(16.9%)의 조직형태가 많으며, 도농형의 경우에도 주식회사(28.8%)와 사회복지법인(13.5%)이 많은 비중을 차지하고 농촌형의 경우에는 주식회사가 12개(24.0%)로 가장 많고 그 다음은 영농조합법인이 10개(20.0%)로 나타나 지역유형에 관계없이 주식회사 형태가 가장 두드러진 조직형태이다.

인력구조를 보면 도농형의 인력재정지원비율이 타 유형에 비해 비교적 높게 나타나고 있으며, 취약계층고용비율은 농촌형이 가장 높게 나타나고 있다.

표 4-23. 지역유형별 인력구조

구분	유급근로자수 (A)	보조금지원 인력수(B)	취약계층 근로자수(C)	재정지원비율 (B/A)	취약계층비율 (C/A)

재정구조 측면에서는 도시형의 영업수익 비율이 가장 높으며(60.2%), 보조금 비율도 도시형(39.2%)이 비교적 높게 나타났다. 반면에 농촌형과 도농형은 영업수익 비율과 보조금 비율은 도시형 보다 낮지만 대신에 기타 수입이 월등히 높은 것으로 나타났다.

표 4-24. 지역유형별 재정구조

구분	총수입	영업수입		보조금		기부/회비 등 기타수입	

제3절 정책적 시사점

1. 커뮤니티 비즈니스의 정책방향 확립

커뮤니티 비즈니스의 특징은 지역수요를 근간으로 하는 지역밀착성에 있기 때문에 '지역사회(community)'를 기반으로 하는 서비스의 창출이 매우 중요하다. 지역사회 서비스는 복지 중심의 전통적 사회서비스 뿐만 아니라, 지역문화 및 환경자원의 보존 및 활용 등 지역자원을 활용한 지역활성화 서비스를 포함하는 더 넓은 영역의 사회 서비스를 대상으로 하고 있다.

그럼에도 불구하고 현재의 마을기업 중 생활지원복지형의 경우는 사회복지사업의 성격이 강해 영업수익에 기초한 자생력을 기르는데 한계가 있는 것으로 나타났다. 사회복지 서비스 관련 단체(주로 사회복지단체)들의 경우, 그동안 정부의 재정지원에 익숙해져 있어 정부의 보조를 시장경제 논리가 적용되지 않는 사회복지영역에서의 당연한 재정지원으로 여기는 경향이 강하다. 따라서 생활지원

복지형 마을기업은 단계적으로 사회적기업으로 전환시킬 필요가 있다.

요컨대 커뮤니티 비즈니스 관련정책을 크게 사회적기업과 커뮤니티 비즈니스로 대별하고 정책목표, 정책대상, 지원방식, 추진체계 등 정책체계를 재정비할 필요가 있으며 커뮤니티 비즈니스는 본래의 개념과 성격에 부합하도록 정책방향을 재정립해야 한다. 현재와 같은 불분명한 정책체계로는 계속적인 혼성과 혼란이 불가피하여 정책의 지속성이 의문시되기 때문에 마을기업이 사회적기업과 차별화되는 커뮤니티 비즈니스로 육성되기 위해서는 기본적으로 일자리 창출이나 취약계층 지원이 아닌 지역활성화 차원의 영역으로 커뮤니티 비즈니스의 정책방향을 새롭게 설정하는 것이 시급히 요구된다.

2. 자립성 위주의 선택적 집중

실태조사의 결과에서 보면, 마을기업의 정책유형 가운데에서는 지역자원 활용형, 그리고 사업부문 가운데에서는 지역개발, 경제, 문화관광, 교육 등의 부문에서 CB의 자립 가능성이 타 부문에 비해 상대적으로 양호한 것으로 나타났다. 반면 사회복지 및 노동 등의 분야의 경우, 정부 지원금에 대한 의존도가 매우 높아 사실상 단기에 자립적 구조를 갖추기는 어려울 것으로 판단된다.

따라서 사회복지 영역 전반으로 커뮤니티 비즈니스로 육성하기보다는 커뮤니티 비즈니스의 본질인 지역밀착성에 부합하고 상대적으로 수익창출도 용이하여 자립성 확보에도 도움이 되는 지역자원 활용형의 사업영역을 확대할 필요가 있다. 공공성 또는 사회성을 강조하는 사회적기업과 달리 커뮤니티 비즈니스에서는 지역성과 자립성에 보다 중점을 두어 지역적 특색이 반영될 수 있는 지역활성화 관련 사업유형들을 우선적으로 집중 육성함으로써 한국형 커뮤니티 비즈니스의 성공모델을 창출·확산시키는 것이 정책의 지속과 성공의 관건이다. 현재의 정책유형 중 지역자원 활용형은 이를 보다 세분화하고 지원 대상기업을 확대 선정하여 추진할 필요가 있다.

3. 사업주체에 대한 기준 강화

마을기업이 커뮤니티 비즈니스로서 지속가능성을 갖추기 위해서는 사업주체가 기업으로서 기본 역량을 갖추고 있어야 한다. CB를 운영하는 리더의 관심과 열의는 물론, 실질적으로 기업으로서 생존하는데 필요한 인력, 자본, 기술, 판로, 정보 등 경영자원이 확보되어야 한다. 대부분의 커뮤니티 비즈니스가 생활비즈니스로서 규모가 영세하기 때문에 이러한 요건을 모두 충족시키기는 현실적으로 어렵지만, 커뮤니티 비즈니스로서 사회성, 자립성, 지역성의 최소요건은 갖추어야 하며 가능하면 법적인 단체로서 안정적인 운영이 가능해야 한다.

특히 법적 단체요건 즉 법인화는 법인 등록을 하기 위해 갖추어야 하는 정관 등 단체 운영원칙의 마련이 사업의 지속성을 위한 조건으로 작용하기 때문에 CB 사업자의 최소 자격요건을 담보할 수 있다는 점에서 중요하다. 뿐만 아니라 현행 공모제 지원방식에서 사업 지원금만을 노리는 단기적 신생 설립단체를 분별해 내는 기준이 될 수 있다는 점에서도 의미가 있다.

따라서 정책의 조기 확산에 매몰되어 사업주체의 자격기준을 지나치게 완화하는 것은 금물이며, 개별 사업체는 물론 정책의 지속성을 위해서도 점차 기존 공동체 형태의 조직에 대한 법인화를 유도하고 사업내용, 자기자본비율, 사회적기여도, 사업장과 설비의 구비 등 기준을 강화하는 것이 바람직하다. 단기적으로는 법인에 준하는 단체를 구성하도록 권장하고 중장기적으로 민법 또는 상법상 법인으로 자격을 갖추도록 유도하며 여타 기준도 점진적으로 강화하여 발굴·선정 단계에서부터 건실한 단체가 CB에 참여하도록 제도개선이 필요하다.

4. 지역유형별 사업모델 개발

커뮤니티 비즈니스가 전국적으로 확산되기 위해서는 다양한 형태의 사업이 적극 발굴되어야 하며. 이를 위해서는 지역유형별로 사업 모델이 개발되어야 한다. 커뮤니티 비즈니스는 지역문제 해결을 위한 사업인데, 전제가 되는 지역문제란

지역 유형 또는 지역 여건에 따라 성격이 다를 수밖에 없기 때문이다. 뿐만 아니라 지역의 성격에 따라 지역문제와 수요에 차이가 있음은 물론, 지역자원, 인력, 정보, 마케팅 등의 자원 활용에도 차이가 있기 때문에 지역의 상황에 부합하는 차별화된 사업모델의 개발이 요구된다.

따라서 현재와 같이 도시와 농촌을 모두 아우르는 획일적 사업모델을 지양하고 선진국의 다양한 CB 사례를 분석하여 도시형과 농촌형 또는 지역적 수요와 여건이 상이한 보다 세분화된 지역유형별로 우리나라 실정에 적용할 수 있는 구체적인 사업모델에 대한 연구가 필요하다.

제5장 한국형 커뮤니티 비즈니스 모델의 조건

제1절 커뮤니티 비즈니스 모델의 조건 도출

그동안 커뮤니티 비즈니스에 대한 논의는 도입 단계에서 주로 외국 - 특히 일본 - 의 제도와 경험의 소개에 치중하는 경향을 보이고 있다. 외국의 커뮤니티 비즈니스(사회적기업 포함)는 사회적기업의 역사적 전통, 사회적 경제에 대한 시각, 고용정책의 특성, 커뮤니티의 성격 등 여러 가지 요인에 따라 국가마다 다양한 특징적 모델을 형성하고 있다. 이를테면 노동시장 통합형, 일자리 창출형, 협동조합·컨소시엄형, 커뮤니티개발회사(CDC)형, 마을 만들기형 등이 보기로서 국가마다 지향점이 달리하여 성장해 왔다.

따라서 앞서의 이론적 논의, CB의 실태 및 경험 분석, 국내외 CB 사례조사 등을 통해 도출한 문제점과 시사점을 바탕으로 한국적 상황에서 커뮤니티 비즈니스 모델이 지향해야 할 조건과 정책방향을 도출하고자 한다. 커뮤니티 비즈니스 모델이 갖추어야 할 조건은 관점에 따라 다양한 견해가 있을 수 있다. 대표적으로 Pearce(2009: 45-51)는 사회적기업의 성격을 판단하는 9가지 차원(dimensions)을 제시하고 있어 참고가 되는데, 사회적기업의 성격을 규모, 활동의 성격, 재정, 목표, 경제활동의 공식성, 기능의 수, 조직, 사회문제 접근방식, 리더십 등을 꼽고 있다.

이 연구에서는 CB에 대한 정부정책이 시행된 이후 쟁점이 되어 왔던 이슈들을 중심으로 CB 정책의 조건을 ① 정책목표, ② 사업주체, ③ 사업형태, ④ 지원방식, ⑤ 추진체계, ⑥ 거버넌스 등 6가지로 설정하였다. 아울러 각각의 조건들에 대한 쟁점논의를 통해 한국형 커뮤니티 비즈니스 모델이 지향해야 할 정책방향을 제

시함으로써 커뮤니티 비즈니스의 바람직한 가치를 정부정책에 반영하고, 향후 커뮤니티 비즈니스의 지원대상 선정기준 및 정책평가 기준 설정에 참고자료를 제공하고자 한다.

표 5-1. 사회적기업의 성격을 판별하는 차원

차 원	내 용

그림 5-1. 한국형 커뮤니티 비즈니스 모델의 조건

제2절 한국형 커뮤니티 비즈니스 모델의 조건별 쟁점논의

1. 정책목표: 지역활성화 사업

커뮤니티 비즈니스의 정책목표는 일자리 창출로부터 다양한 지역문제 해결을 통한 지역활성화로 전환되어야 한다. 사회적 일자리 제공, 즉 취약계층의 노동통합을 목적으로 하는 사회적기업과 달리 이제는 CB를 지역공동체가 중심이 되어 참여와 협력을 통해 지역문제를 해결하고 그 과정에서 소득과 일자리를 창출하는 내발적 지역발전사업의 일환으로 인식할 필요가 있다. CB를 지역활성화의 수단으로 인식하고 전략적으로 육성하는 대표적 자치단체로는 단연 완주군을 꼽을 수 있다.[14]

CB를 일자리 정책의 일환으로 추진할 경우 당연히 인건비 보조에 치중하게 되고 그럴 경우 정부보조가 중단되었을 때 궁극적으로 CB의 부실과 함께 지속가능성과 자립성을 손상할 우려가 있다. CB가 지역자원을 활용한 지역활성화사업을 지향함으로써 생산성과 수익성을 제고하여 CB의 지속가능성을 향상시킬 수 있으며, 당연히 지역에서 CB가 활성화될 경우 그에 따른 일자리와 소득은 부수적으로 창출되기 마련이다.

2. 사업주체: 법인격을 갖춘 지역공동체

CB에 대한 법적 문제는 세 가지 차원 - 재산권·소유권(property), 대표·대리권(representation/delegation), 합법성·권력(legitimacy/power) - 에서 중요한 이슈가 된다(OECD, 1984: 40-41). CB의 법적 실체 또는 위상에 따라 개인 또는 집단의 참여방식, 재산의 소유관계, 대표자의 선임, 구성원의 권리·의무, 법률행위의 권

능 등에 여러 가지 측면에서 차이가 발생할 수 있다.

CB의 사업주체의 형태는 법적 문제들의 차이에 따라 매우 다양하지만 대체로 크게 비영리기관형, 협동조합형, 기업형 등 세 가지 유형으로 구분된다(OECD, 1984: 41-42). 비영리기관형은 대개 법률에 따라 설립되는데 통상 사회적 목적을 갖고 사회적 활동을 수행하는 경우에 보편화되어 있으며 전문적 활동이나 영리적 활동의 기구형태로는 활동에 제한이 있다. 협동조합형은 CB에서 가장 많이 나타나는 형태인데 지역사회의 이익과 밀접하게 연관이 있다는 점에서 설립운영에 관하여 입법화가 필요하다.[15] 영리기관형은 상법 또는 회사법(company law)에 따라 설립되는데 설립목적이 수익 창출에 있기 때문에 일자리 창출이나 지역사회 이익을 고려해야 하는 CB의 성격상 논리적 마찰의 여지가 있다.

우리나라의 경우에도 앞의 조사 결과에서 보듯이 매우 다양한 형태의 CB 조직이 존재하며 대부분 지역공동체 형성을 지향하고 있지만 사업주체는 가급적 법인격을 갖춤으로써 조직의 안정성을 제고할 필요가 있다. 초기에는 활동적인(energetic) 사업가나 리더의 역할도 중요하지만 동시에 뜻을 같이하는 공동체의 집단적 선도(collective initiative)도 매우 중요하다. 따라서 집단적 참여를 조직화·공식화하기 위해서는 사업체의 법인화가 바람직하다.

또한 CB 사업주체가 법률행위의 주체가 되기 위해서는 법인격을 취득하는 것이 유리한 측면이 많다. 지금은 설립 초기단계이기 때문에 공유된 의사만으로 충분할지 모르나 장차 사업이 안정화되면 계약, 수익배분, 출자 유도, 조세감면, 사업의 지속성, 사회적 책임성 등에서 법인화가 필수적인 요건이 된다. 일본의 경우 원칙적으로 CB의 사업주체에는 형식에 제한이 없으나 대부분 법인격을 취득하고 있다(호소우치, 2007: 205)[16].

다만 초기단계에서 법인화를 지나치게 강조할 경우 법인격 취득의 자격과 절

「

」

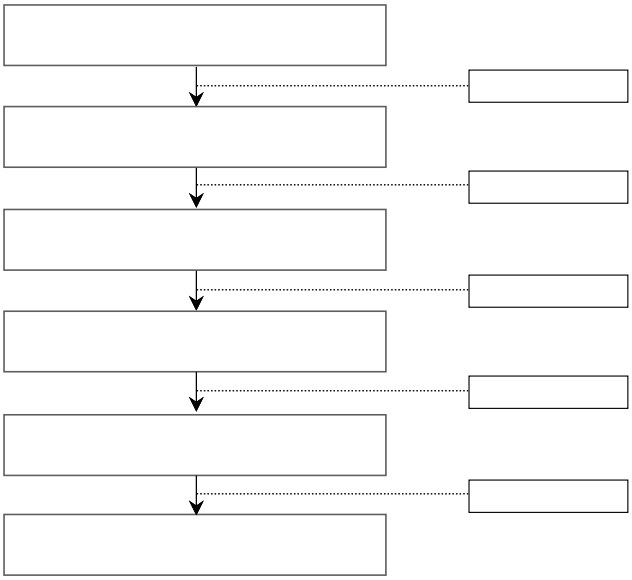
차상 어려움 때문에 창업이 어렵거나 CB의 확산에 제약이 될 수 있다. 따라서 초기에는 지역내 공동체 형성 및 복원에 초점을 두어 혈연, 지연, 학연, 직업 등에 연고를 둔 다양한 공동체를 중심으로 CB를 시작하되, 정책시행과 연계하여 점진적으로 법인화를 유도하는 것이 바람직하다. CB의 규모 영세성을 고려하여 단기적으로는 세법상 준법인화를 유도하고 중장기적으로 민법 또는 상법상 법인화를 권장하거나 의무화 할 필요가 있다.

3. 사업형태: 지역순환형 사업

CB가 지역밀착성을 갖고 지역사회에 기여하기 위해서는 '지역순환형' 모델로 사업이 구성되는 것이 바람직하다. 여기에서 지역순환형 모델이란 "원료생산, 가공, 판매, 서비스 제공, 마케팅, 교육, 홍보 등 일련의 활동이 지역사회에서 상호 연결됨으로써 보다 많은 사람이 참여하는 사업형태"를 말한다. 가급적 자금이 지역내에서 순환되도록 다양한 사업을 연계시킴으로써 수익의 역외유출을 방지해야 한다.[17] 또한 주력사업이 있는 경우에도 연계성이 있는 융복합화된 부대사업을 발굴함으로써 사업영역과 주민참여를 확대시킬 필요가 있다.

CB의 자립성과 지속가능성을 위해 가급적 지역자원 활용형을 확대 보급하되 자원, 인력, 판매 및 서비스 수요 등을 지역내에서 조달하고 이들이 상호간 연결될 수 있도록 사업모델을 설계해야 한다. 대표적 사례인 완주군은 지역내 다양한 CB를 나름대로 순환형으로 연계하여 설계하고 있는데, 예를 들면 로컬 푸드 생산 → 식품 가공 → 농특산물 판매 → 식당·레스토랑 운영 → 관광·체험 상품 개발 등의 순환고리로 연결시키고 있다.

그림 5-2. 지역순환형 커뮤니티 비즈니스 모형 예시



4. 지원방식: 간접지원방식

현재는 정부의 보조정책이 사업비 중심의 직접지원방식으로 운영되고 있다. 직접지원방식이 불가피한 것은 상당수 CB 대상기업이 초기단계에서 사업비 지원이 없는 경우 창업 자체가 불가능하기 때문이다. 때문에 초기 CB의 확산단계에서는 정부나 자치단체의 사업비 지원을 통해 정책적으로 커뮤니티 비즈니스의 창업을 촉진할 필요가 있다.

그러나 지나치게 CB운영을 사업비 지원에 의존하는 경우 재정지원이 축소되거나 중단되면 사업의 지속이 곤란해 질 수밖에 없다. 직접적인 보조금 등의 지급은 창업단계(start-up period)에서는 도움이 되는 듯이 보이지만 영구적인 자본형성에는 근본적으로 한계가 있다(OECD, 1984: 64). 특히 인건비를 재정지원에 의존하거나 자기자본 투입이 없이 보조금에 창업을 의존하는 것은 CB 개념의 본질적 요소인 자립성(영리성)을 현저하게 저해하는 경우이다.

따라서 초기단계의 창업과정에서 불가피한 직접보조도 인건비 보다는 사업비에 충당하도록 유도해야 하며, 중장기적으로는 점차 정부나 지자체의 지원을 간접지원방식으로 전환할 필요가 있다. 직접적인 보조금의 지급보다는 리더양성, 정보제공, 교육·컨설팅 지원, 정부우선구매 등 간접지원방식으로 전환함으로써 자립역량을 배양하도록 유도해야 한다. 궁극적으로는 CB가 보조금이 없어도 자립적(self-sustaining)으로 운영을 지속할 수 있도록 경영역량을 강화하는데 정부가 지원을 해야 한다. 초기 단계에서도 지원 대상기업을 엄격하게 선정하고, 보조회수를 제한함으로써 기업의 자생력 배양을 위한 노력을 촉구하고 기업의 도덕적 해이(moral hazard)를 방지해야 한다.[18]

5. 추진체계: 자치단체 주도

CB는 본질적으로 민간부문이기 때문에 정부와 자치단체의 개입(재정지원 포함) 수준이 논란의 대상이 될 수 있다. CB는 사회적 가치창출에 비해 규모나 능력이 열세이기 때문에 공공부문에서 지원하고 성과를 평가할 당위성이 있는 반면, 지나친 공공 개입이나 지원은 CB의 자율성, 자립성을 저하시키고, 나아가 타 민간부문과의 경쟁에서 공정성을 해쳐 마찰의 야기할 소지가 있다.

따라서 공공부문의 지원은 제도적 지원 및 간접지원을 지향하되, 중앙정부는 정책의 가이드라인과 예산지원에 역할을 한정하고, 나머지 지원업무는 자치단체에 일임하는 것이 바람직하다. 초기 단계에서는 CB에 대한 인식이 주민들에게 매우 부족하므로 지역사회에 가장 밀착되어 있는 기초자치단체의 역할이 매우 중요하며, 특히 CB를 직접 관리하는 기초자치단체가 주도적으로 지원업무를 총괄하여 행사하는 것이 효과적이다.

완주군의 CB 육성사례는 초기 단계에서부터 독자적으로 자치단체가 주도하여 CB를 확산시킨 전형적인 성공모델이다. 완주군은 2008년부터 자치단체가 주축이 되어 커뮤니티 비즈니스 육성을 지역발전의 핵심전략으로 채택하고 계획, 집행,

평가 등의 일련의 과정을 통합하여 체계적으로 추진함으로써 성공한 사례로 꼽힌다.

① 읍면별, 마을별로 지역발전(지역활성화)에 관한 자체 구상을 마련
② 완주군과 희망제작소가 공동으로 커뮤니티 비즈니스 육성계획 수립
③ 공동으로 일본의 선진 사례 시찰
④ 신택리지사업을 실시, 마을별 지역자원 조사 및 유망사업 발굴
⑤ 지역경제순환센터를 설치하여 센터를 중심으로 체계적으로 CB 육성
⑥ 자치단체 각 부서별 담당업무를 CB 육성과 연계하고 추진성과를 군정평가에 반영

6. 거버넌스: 민간부문과 상보관계

CB의 사업영역에는 특별한 제한이 없기 때문에 경우에 따라 불가피하게 민간부문과의 중복 및 상충이 발생할 여지가 없지 않다. 따라서 민간부문과 중복되는 사업영역의 CB에 대한 정부지원에는 그에 상응하는 공익적 기여나 사회적 가치 창출(예 : 장애인 고용, 지역사회문제 해결 등)이 전제되어야 정부지원의 명분과 설득력이 있다.[19] 그렇지 않을 경우 유사 민간부문과의 경합에서 공정성과 형평성의 시비를 야기시킬 수 있다.

따라서 CB의 경우 영업수익의 사후적 사회 환원 보다는 영업 분야나 영업 형태 자체가 지역사회에 기여할 수 있는 틈새시장을 발굴하는 것이 매우 중요하다.[20] 가능하면 행정이 공급하지 못하는 지역 서비스나 행정이 미처 대처하지 못하는 지역문제의 해결에서 사업 아이템을 찾는 아이디어가 필요하다.

최근 기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility)이 강조되면서 기업이 지역사회와 협력하는 것은 기업에게도 큰 장점이 되며 사회공헌활동과도 밀접한 관련이 있다는 인식이 확산되고 있다. 지역의 자원은 행정기관은 물론,

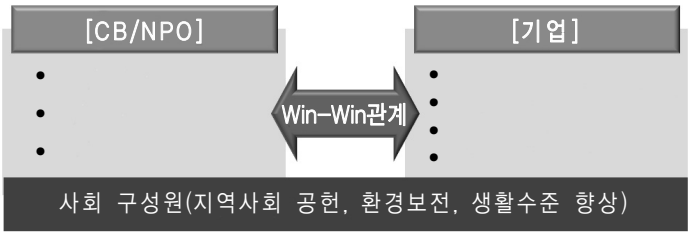
기업, 경제단체, 각종 협동조합, 대학, 기타 지연(地緣)으로 이루어진 다양한 주체를 들 수 있는데 이들 자원은 모두 지역 구성원인 동시에 CB의 주체이며 지역발전의 요소라는 공통점을 지닌다.

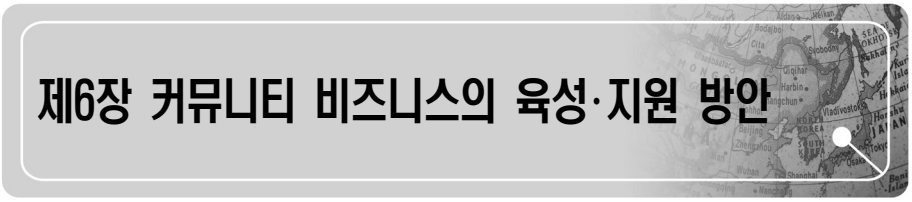
지역문제를 해결하기 위한 CB 활동은 대부분 채산성이 낮기 때문에 지속적으로 지역의 과제를 해결하고 능력을 발휘하기 위해서는 다양한 자원과의 긴밀한 협조가 필수적이다. 특히 커뮤니티 비즈니스를 종래의 단순한 시민단체 활동 수준에서 일자리 창출형의 지역경제 활성화사업으로 한 차원 발전시키기 위해서는 기업의 참여가 매우 중요하다. CB와 기업은 상호간에 이득을 얻을 수 있는 상생(win-win) 관계로 발전할 가능성이 높으므로 양자의 협력관계에 주목할 필요가 있다.

기업과 CB의 원활한 협력관계 구축을 위해서는 특별히 중간지원조직의 역할이 필요하다. 기업과 CB가 원활한 사회활동을 하기 위해서는 이들을 상호 연결하여 실질적으로 상생관계를 구축할 수 있도록 지원하는 중개기관이 필요하기 때문이다. 대부분의 경우 양자는 협력에 필요한 상대방을 잘 모르거나 어떻게 접촉해야 할지에 대해 미숙할 수 있기 때문에 중간지원조직이 중개자, 촉매자, 조정자의 역할을 담당하는 것이 바람직하다. 통상 지역전문가, 지역유지, NGO 활동을 지원하는 기관·단체가 이러한 역할을 담당하고는 있으나 향후 이러한 기능을 체계적으로 담당하는 전문기관으로서 중간지원조직의 중요성이 점점 높아질 것으로 전망된다(關東経濟産業局, 2005).

CB는 기업의 영업 및 조직경영상의 노하우와 인적 자원 등을 활용할 수 있으며, 거꾸로 기업은 CB를 CSR의 파트너로 삼아 사회공헌활동을 원활하게 도모함으로써 지역에 밀착한 지역기업으로서의 이미지를 제고하고 나아가 비즈니스 파트너로서 발전할 수 있게 된다. 따라서 지역사회 공헌사업으로서 '1社 1CB' 운동을 전개하여 경영 노하우 제공, 컨설팅 제공, 사회벤처투자기금 조성, 기업복지기금의 출자, 자금·공간·시설 및 장비의 대여 등을 지원함으로써 CB의 자립화를 지원할 필요가 있다. 또한 지역사회 공헌활동에 대한 욕구가 많은 기업의 퇴직자, 귀향인, 고령자를 CB에 소개함으로써 CB의 부족한 인적자원 역량을 강화할 수도 있다.[21]

그림 5-3. 상생관계 구축을 위한 CB와 기업의 요구





제6장 커뮤니티 비즈니스의 육성·지원 방안

제1절 커뮤니티 비즈니스의 기본방향

커뮤니티 비즈니스의 육성방안은 여러 가지 측면에서 접근할 수 있으나 기본적으로는 커뮤니티 비즈니스의 개념적 본질인 공공성, 영리성, 지역성의 확보에서부터 출발해야 한다. 이는 커뮤니티 비즈니스의 가치가 바로 여기에서 비롯되는 까닭이다. 다만 경우에 따라서는 이 세 가지 가치가 서로 충돌할 수도 있기 때문에 적절한 균형과 조화가 필요하다. 이 연구에서는 공공성, 영리성, 지역성이란 커뮤니티 비즈니스의 개념적 성격을 바탕으로 한국적 상황에서 커뮤니티 비즈니스가 활발하게 창업되고 활성화되기 위해 지향해야 할 기본방향을 다음 몇 가지로 제시하고자 한다.

첫째, CB는 사업의 지속가능성을 위한 비즈니스 경쟁력을 확보해야 한다. 커뮤니티 비즈니스 중에는 사업 아이템 자체의 시장 경쟁력과 소비자 호소력이 약할 뿐 아니라 운영 자체를 공적 지원에 의존하는 경우가 많다. 그러나 커뮤니티 비즈니스도 본질적으로는 영리 활동을 수행하는 '기업'이기 때문에 비즈니스 경쟁력이 생명이며, 사업체로서의 생존과 성장을 위한 자립역량을 보유해야 공익목적을 지속적으로 달성할 수 있다. 따라서 최소한의 비즈니스 경쟁력은 CB가 갖추어야 할 가장 우선적 조건이다.

둘째, CB의 창업과 운영에는 공익성과 수익성에 대한 균형감각을 갖춘 리더의 양성이 중요하다. 공익적 도덕의식(morality)과 수익에 대해 균형감을 갖춘 사회적 기업가의 양성이 커뮤니티 비즈니스의 성공 관건이다. 주민주도형 사업의 성패가 능력과 열정을 가진 리더에 의해 좌우된다는 사실은 여러 사례에서 잘

알려져 있다. 수익성과 도덕성은 공존하기 어려운 성격이지만 CB에서는 이를 대립 관계로 보지 않고 균형과 조화의 관계로 인식하는 리더가 필요하며 그들 스스로가 변화의 전도사(change agent)가 되어야만 한다.

셋째, CB는 지역사회에 밀착한 사업으로 운영되어야 한다. 커뮤니티 비즈니스의 가장 차별화된 특징은 지역사회(community)와의 밀착성에 있다. 이 때 지역성이란 주민 참여나 단순한 사회적 기여 차원을 넘어서 문제해결, 자원동원, 활동범위 등에서 해당 지역사회와 긴밀한 상호관계를 맺고 지속적인 교류가 이루어져야 함을 의미한다.

넷째, CB의 확산을 위해서는 정부와 자치단체의 적극적 지원이 필요하다. CB는 일반 기업에 비해 자생력이 취약한 경우가 많기 때문에 중앙정부와 지방자치단체도 세제 지원과 정부 조달 구매 등을 통해 커뮤니티 비즈니스를 적극 지원해야 한다. 커뮤니티 비즈니스 육성사업이 안정적으로 정착할 때까지는 개별 CB에 대한 직접적 지원은 물론, 중간지원조직의 설립 등을 통해 간접적인 지원을 제공해야 하며 지원조치를 제도적으로 보장할 수 있는 관련 입법이 필요하다.

다섯째, CB가 활성화되기 위해서는 기업과의 연대 네트워크 구축이 요구된다. 우리나라의 사회적기업이나 마을기업은 아직 시장조사, 사업기획, 재정관리, 인적자원 관리 등 기초적인 경영 시스템이 불완전한 경우가 많다. 특히 커뮤니티 비즈니스는 자본이 영세하기 때문에 사업 아이디어를 구현하고 안정적으로 사업이 정착하기 위해서는 기업으로부터의 외부 투자, 재정지원, 경영컨설팅 등을 위한 연대·협력 네트워크가 요구된다. 한편 기업의 입장에서는 사회적 공헌의 파트너로서 CB와의 연계를 활용할 수 있다.

여섯째, CB가 우리 사회에 뿌리내리기 위해서는 협력과 봉사의 문화적 환경이 조성되어야 한다. 커뮤니티 비즈니스가 장기적인 안목에서 지속적으로 성장할 수 있는 '사회적경제 친화적인 문화생태계'를 조성하는데 정부, 기업, 시민단체 등이 협력해야 한다. 사회적기업이나 마을기업이 지역일자리 창출을 촉진하고 지역공동체를 복원하며 지역사회 발전에 기여하는 새로운 지역활성화 모델이라는 긍정적 인식을 정립하고 적극적인 홍보전략을 통해 지역사회에 널리 확산시켜야 한다.

제2절 커뮤니티 비즈니스의 육성·지원방안

1. 사업영역 발굴 및 유형 재분류

커뮤니티 비즈니스를 지역활성화 사업으로 재인식할 경우 현행 공모제로 추진하는 마을기업 등 커뮤티니 비즈니스의 사업유형 분류를 조정할 필요가 있다. 특히 사업수요가 상대적으로 많고 지역밀착성이 보다 큰 지역자원 활용형을 세분화하여 지역밀착형 CB가 활성화되도록 선택의 폭을 확대해야 한다. 반면 사회적기업의 성격이 강하거나 공공재정사업으로 추진할 성격이 강한 복지 관련사업은 단계적으로 축소하는 것이 바람직하다.

특히 마을기업의 경우 목표의 확대 시행 및 전국 확산에 부응하여 현행 공모제에서 제시하는 3대 유형, 8대 사업의 분류체계를 전면 재검토할 필요가 있다. 마을기업의 경우 지역자원 활용형이 전체의 58.2%로 주류를 이루고 활성화되어 있을 뿐 아니라 재정적으로도 상대적으로 안정되어 있다. 반면 생활지원/복지형은 17.4%에 불과하고 수익성도 저조하여 성격상 사회적기업으로 점진적인 전환이 요구된다.

2011년 마을기업 선정기업에 대한 실태조사를 토대로 현재의 3가지 공모유형을 세분화한 새로운 사업유형을 제시하면 <표 6-1>과 같다. 먼저 지역자원활용형 중에서 공공부문 위탁사업으로 추진하는 관광, 체험, 이벤트 등 관련 사업은 비중이 크기 때문에 별도로 분리한다. 공공부문 위탁사업은 내용별 분류라기 보다는 사업형태별 분류에 가깝기 때문에 세부유형에서 폐지하고 사업내용별로 재분류하는 것이 바람직하다. 생태계 보전사업은 당초 지역공동체 일자리사업의 일환으로 고려되었으나 사업수요가 거의 없기 때문에 폐지한다. 생활지원·복지형은 점진적으로 범위를 축소시키고 사회적기업으로의 전환을 유도하되, 향후 수요가 예상되는 교육사업을 추가 신설할 필요가 있다.

또한 커뮤니티 비즈니스의 육성에 가장 중요한 비중을 차지하는 중간지원조직

의 기능을 전문적으로 수행하는 기관이 늘어나는 추세를 반영하여 중간지원조직형을 신설하여 이 분야의 CB 창업의 수요를 수용하도록 한다. 향후 CB가 활성화되어 숫자가 늘어날 경우 현제의 유형분류에 해당하지 않거나 분류가 곤란한 특수한 사업이 발생할 수 있으므로 이러한 사업의 경우에도 공모제에 참여할 수 있도록 기타 유형을 별도로 분류할 필요가 있다.

표 6-1. 마을기업 유형분류의 개선(안)

대분류	소분류		조정사항
		➡	
		➡	
		➡	
		➡	
		➡	
		➡	
		➡	
		➡	
		➡	
		➡	
		➡	
		➡	
		➡	

2. CB 지원사업의 공모 및 지원방식 개선

커뮤니티 비즈니스에 대한 공모사업은 자치단체로 하여금 CB에 대한 인식과 관심을 제고하고 주민이나 주민단체의 CB 설립을 유도하기 위하여 시행하는 인센티브제도이다. 현행 지원방식은 공모제를 통하여 보조금을 제공함으로써 초기 CB 창업을 촉진하는데 큰 역할을 하고 있으나 그간의 추진과정을 평가할 때, 대상사업, 선정기준 및 방식, 지원방식, 지원재원, 사후평가 등의 지원방식을 개선할 필요가 있다.

우선 지원대상사업의 모집을 조기에 공고하여 자치단체와 CB 창업자에게 사전에 충분한 준비기간을 부여함으로써 자치단체가 실적달성을 위해 졸속으로 사업선정을 하지 않도록 개선해야 한다. 또한 현행 지원대상사업의 선정기준을 ① 사업계획의 우수성, ② 시장경쟁력 확보, ③ 리더 및 구성원의 참여와 열의, ④ 자본투입 및 재정자립도, ⑤ 지역사회 기여도, ⑥ 지자체 및 주민과의 협력관계 등이 반영될 수 있도록 개선하고 선정기준을 보다 엄격하게 적용하여 부실기업이 선정되지 않도록 철저한 관리가 필요하다. 특히 시도별로 실적목표를 할당하고 목표에 따라 물량소화 방식으로 대상기업을 선정하는 공모방식을 지양해야 한다. 이를 위해서는 행안부 지역일자리평가 등 각종 성과평가에서 마을기업 선정실적을 제외하고 운영성과 등 질적 발전에 관한 지표로 대신하여 자치단체 공무원으로 하여금 무리한 실적달성에 구애받지 않도록 평가제도를 개선해야 한다. CB에 대한 2차년도 지원은 자치단체가 1차년도 운영실적을 객관적으로 심사하여 당초 계획대로 뚜렷한 실적이 있는 경우에 한해서만 추가 지원을 제공하며, 매년 사업운영 실적이 매우 우수한 마을기업에 대해서는 2개년도(1+1)의 지원 이외에 다양한 추가 지원을 제공함으로써 우수기업의 확산을 장려해야 한다.

중장기적으로는 정부지원을 현행 보조금의 직접지원 방식에서 점차 탈피하여 단계적으로 간접지원방식으로 전환하는 방안을 모색해야 한다. 자치단체는 보조금의 지급 보다는 행정업무의 협력과 위탁을 통해[22] 아웃소싱과 공동사업 등을

「 」

확대함으로써 CB시장을 확대 창출(예: 간병, 급식, 경비, 재활용서비스, 축제, 공원관리, 주민자치센터 프로그램 등)하여[23] 보다 많은 CB가 창업될 수 있도록 지원하며, 자치단체별로 CB 사업자의 우수한 제품과 서비스에 대해서 우선 구매를 촉진할 수 있는 조례를 제정하여 판로를 확대해야 한다. 또한 중간지원조직의 설립 및 지원을 통해 교육, 컨설팅, 마케팅, 디자인 등에 대한 간접지원을 강화함으로써 CB의 창업·확산을 촉진하고 중장기적으로 CB의 자립성과 자생력을 배양해야 한다.

3. 재정 일자리사업의 통합 추진

가. 재정 일자리사업의 통합적 추진의 필요성

중앙정부의 CB 관련 사업이 난립되어 있어 자치단체의 대응에 혼란을 초래하고 자치단체 사업추진의 비효율이 발생하고 있기 때문에 시급한 개선이 요구되고 있다. 중앙 부처는 설치목적에 따라 분야별, 목적별로 단위행정을 추구할 수밖에 없기 때문에 개별 사업의 부처별 통합·조정이 근본적으로 한계가 있어 분산추진이 불가피한 형편이다. 우리나라는 중앙정부-시도-시군구를 연결하는 수직적 라인에 따라 행정기능이 집행되기 때문에 중앙정부의 행정체계에 대응하여 기초자치단체 단위에서도 실과소별로 사업이 분산 추진되고, 개별 단위사업 간의 연계부족과 업무협조가 이루어지지 못함으로써 중복 및 사각지대가 나타나는 비효율이 나타나고 있다.

자치단체에서 미처 준비가 되어 있지 않은 상태에서 유사한 정책이 동시적, 경쟁적으로 시행되어 혼란이 가중되고 있기 때문에 조정이 필요하다. 중앙정부의 유사 사업들이 지방의 수용능력을 초과해서 추진되는 경우가 많아서 대응이 어렵고 자치단체의 담당 공무원 조차도 유사사업이 많아 서로 구별이 잘 되지

않아 제대로 된 정책이 시행되기 곤란한 실정이다. 특히 지역일자리 사업의 경우 성격구분이 모호한 유사 사업이 더욱 많아 주민 입장에서는 사업의 정체성과 관계없이 보조금 수령에 집착함으로써 도덕적 해이를 유발할 소지가 크다.[24)]

표 6-2. 중앙부처 지역개발 및 일자리사업의 지방추진조직

중앙부처	재정지원사업	지자체 추진조직

나. 재정 일자리사업의 통합추진 방안

1) 중앙부처 차원의 통합추진 유도

중앙정부는 각자의 고유 미션에 맞추어 정책(사업)의 방향과 내용, 범위, 수단이 결정되기 때문에 부처간의 업무 통합 혹은 종합적인 업무추진에는 근본적으로 한계가 있는 것이 우리의 행정현실이다. 그러나 최근 일부 업무에서 중앙부처간 협력을 통하여 상호 연계된 유사 사업을 공동으로 추진하는 사례가 생겨나고 있음은 고무적인 현상이다.[25)]

따라서 중앙 차원에서는 부처간 MOU 등을 통하여 협의조정회의 또는 실무협의회 등을 구성·운영하여 필요한 사항을 협의·조정하고,, 사업내용이나 사업지침 등을 일정부분 통일하여 시달함으로써 실제 사업을 시행하는 자치단체의 혼선을 방지할 필요가 있다.[26)]

2) 자치단체 차원에서 부처 사업의 자체적 통합 운영

자치단체는 종합행정을 추구하기 때문에 의지만 있다면 '통합적 추진'이 상대적으로 용이하며, 최근 분권과 자치가 확대되고 지역의 자율성이 강화되어 지방단위에서의 통합적 추진을 위한 여건도 점차 개선되고 있는 상황이다.

통합적 추진에 대한 논의에서는 '통합'의 의미 즉, 통합의 범위와 방식에 대한 이해와 합의가 필요한데, 일반적으로 통합의 의미에는 기계적 통합과 화학적 통합, 통합과 종합, 통합과 연대(네트워크)등이 혼재되어 있다(구자인, 2010). 지방단위에서 '통합적 추진'의 의미는 중앙의 지원자금을 모두 혼합(mixing)한다는

「 」

.

의미가 아니라 각 부처 사업의 특성을 존중하되 지방 단위에서 상호보완적으로 추진하여 시너지효과가 나도록 통합적으로 운영한다는 뜻이다(유정규, 2011: 25). 즉, 중앙정부로부터 배정·지원되는 각종 지원자금을 지방 단위에서 하나의 "깔때기"에 담아 필요한 사업들을 결합·연계시켜 적정하게 배분함으로써 재원낭비와 비효율을 방지하는 조직적, 제도적 장치를 마련해야 한다.[27]

기초지자체 차원에서 관련 사업의 통합적 추진을 위해서는 기회기능전담팀 또는 전략사업전담팀과 같은 계약직 공무원이 중심이 되는 '민관협력의 통합적 추진기구'의 설립이 필요하며 이의 설립·운영을 중앙정부 또는 시도에서 재정적으로 지원할 필요가 있다.[28] 이 전담기구에서는 자치단체가 추진하는 사업중에서 전략사업을 중심으로 우선순위를 설정하고 토론과 합의를 통해 사무, 인사, 조직 등의 통합·재편을 전담하여 추진한다.

다. 자치단체 차원의 통합기구 설치·운영 사례

1) 전북 진안군의 「정책기획단」 구성·운영[29]

진안군은 2000년 8월, 기초자치단체로서는 최초로 외부전문가를 전임계약직공무원으로 채용하여, 자치단체의 정책기획기능 강화를 통한 민관협력의 거버넌스로서 '군정기획평가단' 설치, 운영하였다. '02년 군에 정책개발담당을 신설하고, '04년에는 전임계약직을 9명으로 확대하였으며, '05년 이들로 정책개발팀을 구성하였고, '07년 정책개발팀을 정책기획단으로 개편하여 운영하고 있다.

진안군에서는 대대적인 조직개편을 통해 정책기획 기능을 강화하고 과감한 직렬 파괴로 복수직렬 지정을 대대적으로 도입하였으며, 기본적으로 민간의 주민

역량 강화를 통해 권한을 대폭 이양하고 행정 내 실과소 사이의 유사업무는 전략분야 중심으로 통합하는 방향으로 추진하였다. 정책기획단의 주요 기능은 신활력사업, 지역농업클러스트 등 중앙정부의 농촌개발 분야 신규 공모사업의 기획과 관련 업무의 통합·조정이며, 관련 집행권한도 확대되어 "깔때기" 역할을 수행하는 시스템을 구축하고 통합·조정을 제도적으로 뒷받침하기 위해 관련 조례도 제정하였다.

진안군의 경우 일찍부터 전임계약직 공무원으로 외부전문가를 채용하여 기획기능을 강화하고 실과소 사이의 협조체계를 구축하고자 노력하여 왔으며 아직도 진행 중인 일종의 실험으로 향후에도 성과에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다. 진안군에서는 향후 사회적일자리센터, 여성일자리지원센터 등도 설립하여 주민이 주체가 되는 상향식 지역활성화를 위한 종합적 시스템을 구축해 나갈 예정이다.

2) 전북 완주군의 농촌활력과 설치·운영

완주군에서는 농촌의 어려움 중의 하나가 행정과 주민을 연계하는 조직의 부재에 있다고 판단, 행정과는 별도의 중간지원조직으로 '10년 6월 「완주군 지역경제순환센터」를 개소하고 민간인들을 채용하여 마을회사 육성, 로컬푸드 활성화, 도농순환 촉진, 공감문화 확산, 커뮤니티 비즈니스 등 5개 분야에 통합적으로 대응하고 있다. 지역경제순환센터를 구성하는 각각의 하위 중간지원조직은 농촌형 사회적기업의 모태가 될 수 있도록 주민과의 결합도를 높이고 자립적 경영과 서비스가 가능하도록 인적, 물적 기반을 확충함으로써 3년 이내에 사회적기업으로 자립하는 것을 목표로 지원활동을 추진하고 있다. 또한 핵심 인적자원 및 주민공동체가 부족한 농촌 현실을 감안하여, 이러한 중간지원조직을 지속가능한 일자리 창출 및 지역커뮤니티 육성의 산실로 육성하고 있다.

완주군은 민선5기 들어서 조직개편을 획기적으로 단행하면서 여러 실·과로 분산돼 있던 관련 행정조직을 정비해 지역경제순환센터와 대응하는 일원화된 행정조직으로서「농촌활력과」를 신설하였다(2010.7). 농촌활력과는 중앙정부의 다양한 정책사업을 지역단위에서 통합적으로 추진할 수 있는 행정시스템으로서 일

반적으로 중앙정부 - 광역(시도) - 기초(시군)로 이어지는 수직적 행정체계에서 독립하여 여러 부처의 지원사업을 군 차원에서 통합적으로 운영하는 행정주체의 역할을 수행하고 있다.

표 6-3. 완주군 농촌활력과의 구성 및 역할

담당구분	정책과제 (신설배경)	통합·협력지원 분야
	○ ○ ○ ○	
	○ ○ ○	
	○ ○ ○	
	○	
	○	

4. 투자재원 확보를 위한 금융지원

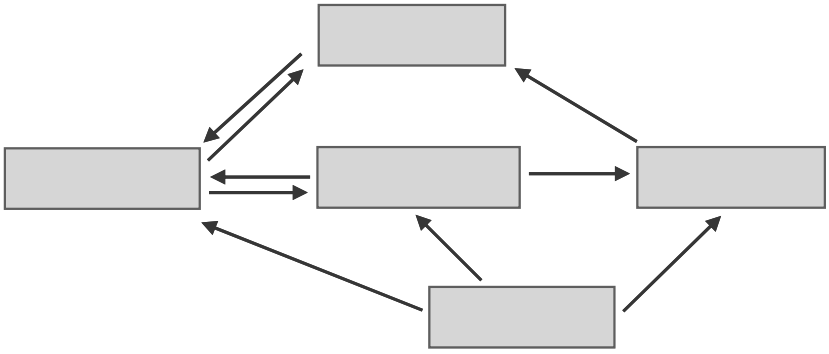
커뮤니티 비즈니스의 설립·운영에서 가장 취약한 부분은 창업자금의 조달과 운영자금의 확보에 대한 금융접근성의 제약이다. 지역에서 설립·운영되는 CB는 자산과 신용이 워낙 빈약하기 때문에 은행권으로부터의 자급조달이 쉽지 않은 형편이다. 이러한 현실적 제약 때문에 초기 정부지원이 불가피하게 보조금 지원에 치중할 수 밖에 없으며, 실제로 창업한 CB들 중에 자금 소요의 상당부분을 보조금에 의존하고 있는 경우가 매우 많은 실정이다. 무담보, 무보증을 원칙으로 하는 사회연대은행을 통해 사회취약계층이나 사회적 목적실현기관에 자금을 융자해주고 있으나 향후 증가되는 중소기업, 소상공인, CB 등의 금융수요를 충당하기 역부족이다.

일차적으로는 관련 법제도가 마련될 경우 시도별로 CB에 대한 재정지원을 위한 별도의 기금을 자체적으로 조성·운용하는 방안이 가장 바람직하다. 기금은 지방기금으로 시도별로 설치하며 정부 또는 자치단체의 재정투입과 단체 및 기업으로부터의 기부 등으로 재원을 조성할 수 있다. 또는 시도별로 운영하고 있는 중소기업육성자금의 일부를 '사회적 기업 및 커뮤니티 비즈니스 육성자금'으로 확보하여 대출한도를 설정하여 융자하는 방안을 생각할 수 있다. 이 경우 개인, 단체 및 기업으로부터의 기부에 대해서는 세제 혜택을 부여하고 기금 기탁자가 지원대상 기업 및 유형을 특정하는 것을 허용하도록 한다.

다음으로는 마이크로 파이낸싱과의 연계를 통하여 자본 틈새시장에서의 CB 투자재원 확보를 지원하는 방안도 대안의 하나이다(Sangdal Shim ed., 2009: 41-45). 현재 마이크로 파이낸싱 제도로는 미소금융재단의 미소금융, 서민금융회사의 보증부대출(햇살론), 은행의 서민대출(희망홀씨대출) 등이 있으며(정찬우, 2009: 13-16), 이 밖에도 열매나눔재단의 '씨앗은행' 등이 활동하고 있다. 특히 열매나눔재단의 '씨앗은행'은 사회적기업을 대상으로 창업 및 소액대출을 시도하고 있는 좋은 본보기이며 대출 상환률도 90%를 상회하면서 비교적 안정적으로 운영하고 있다(채종헌·이종한, 2009: 239-240). 최근 행안부가 관리·감독하고 있는 새마을금고도 마을기업, 사회적기업 등을 지원하기 위하여 정부와 새마을금고가 각각 100억원씩 200억원을 출연하여 '희망드림론'을 출시함으로써 업체당 운전자금 5천만원, 시설자금 1억원 등 총 2,000억원 규모의 자금을 대출할 예정이다(행정안전부, 2011b).

마이크로 파이낸싱에서는 지원기업의 성공적 자활을 지원하여 정상적으로 대출금의 상환률을 제고시키는 것이 관건이므로 자활을 지원하는 프로그램을 마련하고 사업자의 실질적 신용등급을 확인하여야 한다. 또한 지역신용보증재단을 활용하여 CB의 소요자금에 대한 신용대출을 적극 지원할 필요가 있다. 즉 신용보증재단이나 기술신용보증재단과는 차별화된 특례보증의 확대를 통하여 영세소상공인이나 커뮤니티 비즈니스가 필요로 하는 자금에 대한 긴급융자를 지원함으로써 어려운 자금확보의 물꼬를 터주어야 한다.

그림 6-1. CB 등에 대한 금융지원체계(안)



5. 중간지원조직의 설립·운영

가. 중간지원조직의 개념 및 필요성

중간지원조직(Intermediary)이란 원래 '중개(仲介)', 또는 '매개(媒介)'의 역할을 하는 지원기관을 말하는데, 커뮤니티 비즈니스의 경우에는 일반적으로 "비영리기관 등을 육성하는 인큐베이터(incubator:보육기) 혹은 각종 자원(자금, 시설제공 등)의 공급자와 수요자를 중개하는 역할을 수행하거나 사업체의 경영지원을 목적으로 하는 단체"를 의미한다. 커뮤니티 비즈니스는 주민 주도의 소규모 생활비즈니스로서 순수한 영리 목적의 일반 기업체에 비해 경영기반이 취약하기 때문에 각종 경영자원의 중요성이 더욱 크지만, 특별히 이를 지원해 줄 금융기관이나 컨설턴트가 없으므로 고용개발·훈련, 창업 상담, 지역수요와 인적자원의 연결, 자금 중개, 인력 알선, 자치단체와 기업간 연결 등의 역할을 담당할 중간지원조직이 매우 필요하며 CB 육성을 위한 간접지원의 핵심 과제이다.

표 6-4. CB 중간지원조직의 기능

지원기능	지원메뉴
	· · ·
	· ·
	· · · · · ·
	· ·
	· · · ·
·	· · · · ·
	·
	· · · ·
	· ·

— —

· — —

나. 중간지원조직의 운영현황

현재 중앙 차원에서 CB 지원을 위한 공식적 중간지원조직은 없으며 초기에 행안부에서 설립한 지역진흥재단과 지역재단, 희망제작소 등 민간단체가 부분적으로 지원역할을 수행하고 있다. 시도 차원에서는 경남(민간기관 컨소시엄), 전북(전북발전연구원+민간기관 연계), 충남(충남발전연구원→사회경제지원센터+민간기관), 대구(대구사회연구소), 대전(풀뿌리사람들), 광주(광주시민단체) 등에서 다양한 형태의 중간지원조직이 설립되어 역할을 수행하고 있다(행정안전부, 2011). 시군 차원에서는 완주군(지역경제순환센터)과 같이 CB을 지역발전의 선도적 정책으로 추진하는 일부 지역에서 자치단체가 주도하여 자체적으로 중간지원조직을 설립·운영하고 있는 곳이 있다.

다. 중간지원조직의 형태 및 역할 구상

중간지원조직은 기본적으로 자치단체 단위로 설치·운영하는 것이 바람직하다. 우리 나라의 CB 발전단계로 볼 때 원칙적으로는 시도 단위로 「CB 지원센터」를 설치하되, CB가 다수 활성화되어 있는 기초자치단체는 지역특화형 CB지원센터를 별도 설치할 수 있다.

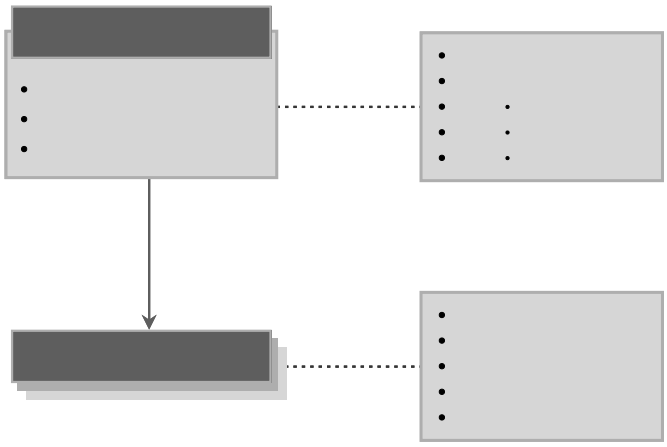
CB 지원센터는 지역의 역량이 큰 곳에서는 민간의 NGO 등의 주축이 되어 별도의 법인으로 설립·운영할 수 있지만, 그렇지 못한 지역에서는 자치단체가 주체가 되어 설립하되, 민간전문기관(시민단체 등)과 공동으로 설치하거나 민간 전문가를 계약직으로 위촉하여 활용하는 방안도 유용하다. 센터를 새로 설립하는 경우 별도의 법인으로 독립하여 설립할 수도 있고, 또는 기존 유관조직(예: 지역상공회의소, 지방중소기업지원센터, 지역일자리센터, 시도연구원 등)에 부설로 설치도 가능하다.[30] 센터에는 현재 추진되고 있는 정부의 CB 육성사업인 마을기업(행안부)과 (예비)사회적기업(고용부), 농어촌공동체회사(농식품부)의 지원을 전담하는 부서를 각각 별도로 설치하고 공동으로 운영하는 것이 비용을 절감할 뿐 아니라 통합적 운영을 통한 효율성을 제고할 수 있다.

CB 지원센터에서는 CB에 필요한 지원업무를 직접 원스톱으로 해결하거나 전문기관에 연계시켜주는 '플랫폼' 형태의 서비스 구조로 설계되어야 한다. 자치단체 차원에서 센터 내에 필요한 지원인력을 갖추고 모든 서비스를 제공하기는 현실적으로 역부족이기 때문에 전문적 서비스(금융, 법률, 교육, 경영·회계, 마케팅 등)를 제공하는 컨설팅 전문조직과 MOU를 체결하여 네트워크로 연결하고 해당 서비스를 위탁 처리하는 것이 효율적이다. 즉 센터는 상담창구의 역할을 주로 수행하고 전문 서비스는 해당 전문기관의 도움을 받을 수 있도록 체계적으로 네트워크화해야 한다.

CB 지원센터에서는 다양한 CB에 대한 전문가 인력 풀을 구성하고 워크샵, 교육 프로그램 등을 개발하거나 또는 위탁 시행하며, 중간지원조직과 다양한 이해관계자와 네트워크를 형성하고 중간지원조직 간에도 정보와 지식을 공유하는 시스템을 구축해야 한다. 즉 광역자치단체 또는 기초자치단체내 다양한 이해관계자를 발굴하고 이해관계자간에 프로그램별로 네트워크를 구축하여 활용하고, 사회적 기업의 중간지원조직, 광역자활센터, 시민단체 등과도 관계망을 형성하여 유사 시도간 마을기업 포럼의 공동개최, 시도간 사업추진 정보교류, 중간지원조직간 사업지원 내용과 방법의 공유 등을 통해 광범위한 지원시스템을 구축해야 한다.

아울러 정부와 자치단체에서는 민간 차원에서 CB 지원센터의 적극적 설립·운영을 유도하기 위하여 중간지원조직의 지원사업에 대해 재정보조, 역량강화 등을 지원할 필요가 있다. 참고로 자치단체 차원의 중간지원조직의 기능과 서비스 제공을 도식화하면 [그림 6-2]와 같다.

그림 6-2. 중간지원조직의 기능설계(안)



6. 마을 단위 지역개발사업의 CB 전환

커뮤니티 비즈니스의 창업이 보다 활성화되기 위해서는 각 부처별로 자치단체 단위에서 시행하고 있는 각종 마을단위 지역개발사업(재정사업)의 커뮤니티 비즈니스 전환을 촉진해야 한다. 특히 농촌지역에서 전국적으로 추진되고 있는 다양한 주민주도형 지역개발사업 중에서 CB로 전환이 가능한 사업을 발굴하여 민간기업으로 새롭게 창업하도록 지원하는 것이 효과적인 방안이 될 수 있다.

우선 정부의 기초생활권발전정책에 포함되어 있는 마을단위 지역발전사업과의 연계를 통해 커뮤니티 비즈니스의 영역을 확대해야 한다. 기초생활권발전정책 중 포괄보조의 적용을 받는 시군구 자율편성사업에서 신규사업 발굴시 커뮤니티 비즈니스 육성사업과 연계·추진함으로써 CB 창업을 촉진하고, 재정투자에 의한 지역개발사업이 종료된 후에도 마을기업 또는 농어촌공동체회사 등 커뮤니티 비즈니스로 재창업하여 사업을 지속할 수 있도록 유도해야 한다.

마을단위 지역개발사업의 경우 재정지원을 통해 인프라 기반, 생산 및 유통시설, 관광프로그램, 주민조직화 등 사전 여건이 조성된 경우가 많아 CB로의 전환이 상대적으로 용이하기 때문에 수익모델을 갖춘 사업에 대해서 주민조직이 CB로 창업할 수 있도록 자치단체가 지원할 필요가 있다. 이 때 가급적 기존 마을단위 지역개발사업에 참여했던 주민조직이 자발적으로 창업할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다. 예컨대 도시지역의 경우 마을자치회, 시장조합, 주민출자주식회사 등 다양한 조직형태로 참여가 가능하며, 농촌지역은 영농조합, 주민출자 주식회사, 작목반, 마을만들기 사업단, 부녀회, 노인회, 청년회 등이 사업주체가 될 수 있다.

CB의 창업과 사업의 지속가능성을 확보하기 위하여 주민 또는 주민조직에 대해 중간지원조직으로 하여금 창업 및 경영에 관한 교육, 컨설팅, 정보제공 등의 서비스를 제공하며, 재정사업이 종료된 이후에도 CB에 대해 주민조직과 자치단체와의 네트워크를 그대로 유지함으로써 상호 협력체계를 구축해야 한다.

7. CB 홍보 및 공감대 확산

커뮤니티 비즈니스와 같은 일자리사업은 직접적으로 국민에게 혜택이 돌아가는 시책이기 때문에 다양한 홍보방법으로 적극적인 참여를 유도하여 공감대를 확산시켜야 한다. 정부정책의 홍보는 쌍방향적 커뮤니케이션으로 국민의 이해와 호의를 조성하는 설득 활동이라는 점에서 선전과는 구별된다(이근형, 2000).

현재 일자리사업의 홍보는 홈페이지, 언론, 신문광고 등을 통해 이루어지고 있으나 효과적 정보전달이 미흡한 실정이다(권은주, 2011). 많은 사람이 일자리에 관심을 갖고는 있으나, 실제 어디에서 정보를 얻는지에 대해서는 모르는 경우가 많다.

따라서 일자리 분야에 장·단기 홍보대응방안 마련 및 추진성과 분석이 필요하며 CB의 사회적 가치에 대한 인식을 제고하고 공감대 확산을 위해 다양한 방식의 정책홍보전략을 추진해야 한다. 홍보전략에서는 정보내용이 계층적으로 분리되지 않고, 모든 국민을 대상으로 전개될 수 있어야 한다. 우선 주요 사업의 실행 일정에 맞춰 성공사례와 통계자료를 등을 통해 사회적 관심을 환기시키고 이슈화하는 방안이 강구되어야 한다.

이를 위해서는 지역내 관련 공공기관 및 유관단체와 홍보를 위한 협조체계 를 구축해야 하며, 연령계층, 성별 등 대상집단을 차별화하여 홍보전략을 달리함으로써 홍보효과를 극대화해야 한다. 특히 젊은 층을 대상으로 한 인터넷이나 SNS, UCC 등의 신매체을 적극 활용하고 다양한 홍보기법(오프라인 홍보, 홈페이지, E-mail 서비스, 뉴스레터, UCC 제작 보급, 전광판 활용, 페이스북, 트위터, 카카오톡 등 SNS 서비스 활용, Story-telling기법 활용 등)을 적극 활용하며, 신문, 잡지, TV, 라디오, 인터넷 등을 활용. 각종 언론기관 관계자에게 사업시책 및 활동을 알려 협조를 요청해야 한다. 또한 중고등학교 교육과정에 사회적 경제 에 대한 내용을 포함시켜 봉사, 협력, 사회적 기여 등에 관한 내용 및 나눔과 베품의 가치에 대해 자라나는 청소년에게 교육을 시킬 필요가 있다.

8. CB 지원육성을 위한 제도화

중장기적으로 커뮤니티 비즈니스가 활성화되고 정착되기 위해서는 커뮤니티 비즈니스 지원·육성을 위한 제도기반이 구축되어야 한다. 즉 커뮤니티 비즈니스를 제도적으로 지원·육성하고 CB 육성정책을 안정적이고 지속적으로 추진하기 위한 제도적 뒷받침이 필요하다. 현재는 각 부처별로 개별적인 입법을 구상하고 있으나,[31] 가능하면 모든 커뮤니티 비즈니스를 아우르는 통합적 제도로서 「커뮤니티 비즈니스 지원·육성에 관한 법률」(가칭)을 제정하는 것이 바람직하다.

이 법에서는 커뮤니티 비즈니스의 성격과 역할을 명확히 규정하고, 커뮤니티 비즈니스의 지원·육성을 위한 지속적인 재정 확보의 근거를 규정하며[32], 다기화되어 있는 부처간 유사사업의 조정 및 통합적 추진기반을 마련하고, CB에 대한 법인격 취득, 공공우선구매 등의 특례를 부여하며, 보조, 교육, 컨설팅 등 행재정 지원의 법적 근거를 확보하고 커뮤니티 비즈니스 육성정책의 추진실적에 대한 평가 근거를 마련하는 등 필요한 제도적 장치를 갖추어야 한다. 구체적으로 법률은 목적, 정의, 종합육성계획 수립, CB심의위원회 설치·운영, 국가와 자치단체의 행·재정 지원, 특례, 지원대상의 선정, 기금 설치·운용, 중간지원조직 설치, 사후관리 등에 내용으로 구성한다.

이울러 국가 차원에서 커뮤니티 비즈니스에 관한 법률의 제정과 함께 자치단체에서도 지역내 커뮤니티 비즈니스의 체계적인 지원을 위하여 관련 조례 등 자치법규를 제정하여 독자적인 지원·육성시책의 제도적 근거를 마련할 필요가 있다.

「

」 「 」

제7장 요약 및 정책건의

제1절 요약

일자리 창출과 사회적 경제에 대한 관심이 커지면서 정부는 시장지향형 일자리 창출과 지역공동체 회복을 위하여 커뮤니티 비즈니스 육성사업을 경쟁적으로 추진하고 있으며 자치단체에서도 지역일자리 창출과 지역활성화를 목적으로 자체적으로 커뮤니티 비즈니스를 육성하고 있다. 그러나 아직은 우리나라 실정에 적실한 커뮤니티 비즈니스의 정확한 개념이 정립되어 있지 못한 채, 각 부처별로 유사 시책이 분산·중복 추진되고 있어 정책의 효율성이 저하되고 있다.

따라서 지역활성화의 새로운 전략으로 커뮤니티 비즈니스를 본격적으로 추진하기 위해서는 초기 단계에서 그간의 추진실태와 문제점을 분석하고 정책적 시사점을 토대로 한국적 상황에 부합하는 바람직한 CB모델을 설정하고 추진방안을 마련할 필요가 있다. 이 연구에서는 커뮤니티 비즈니스 정책에 대한 실태분석 및 자치단체의 사례조사 등을 토대로 커뮤니티 비즈니스가 지향해야 할 한국적 조건을 충족시킬 수 있는 CB 모델과 CB 육성·지원방안을 제시하고 있다.

제2장에서는 커뮤니티 비즈니스의 개념과 사업영역에 대해 이론적인 설명을 제공하고 있다. 커뮤니티 비즈니스를 공공성, 영리성, 지역성을 함께[갖춘 기업으로 보고 이에 관련된 개념적 구성요소의 의미와 사업영역, 기대효과 등을 제시하였다. 제3장은 정책현황에 관한 내용으로 정부와 자치단체의 커뮤니티 비즈니스 관련 정책을 구체적으로 소개하고 정책체계와 추진과정상 나타난 문제점으로 정부간 유사사업의 분산 추진, 지역간 추진정도 및 역량 차이, 무리한 정책확산과 부실기업의 양산 우려, 인건비 중심의 직접지원방식, 사후관리체계 미흡등

을 지적하였다. 제4장에서는 커뮤니티 비즈니스의 추진실태에 대한 조사분석 결과를 다루고 있다. 마을기업과 예비사회적기업에 대한 전수조사를 통해 CB의 조직, 정책유형, 사업부문, 인력구조, 재정구조 등에 대한 실태를 분석하고 시사점을 도출하였다. 제5장은 한국적 커뮤니티 비즈니스의 모델의 조건에 대한 쟁점논의를 통해 바람직한 CB 육성정책의 추진방향을 제시하고 있다. 제6장은 결론으로서 한국적 커뮤니티 비즈니스 모델을 실현시키기 위해 필요한 정부의 지원·육성정책의 세부적 대안을 8가지로 분류하여 구체적으로 제시하고 있다.

제2절 정책건의

이 연구는 커뮤니티 비즈니스의 도입 단계에서 한국적 현실여건에 부합할 수 있는 커뮤니티 비즈니스의 모델을 개발하고 이를 실현시키기 위한 정부의 CB 육성·지원방안을 강구하는 데 연구의 초점을 두고 있다. 먼저 커뮤니티 비즈니스의 지원·육성방안을 마련하기에 앞서 한국적 상황에서 커뮤니티 비즈니스 육성정책이 갖추어야 할 바람직한 모델의 조건을 정책목표, 사업주체, 사업영역, 정부지원방식, 추진체계, 거버넌스 등 6가지로 설정하고 쟁점논의를 통해 정책방향을 제시하였다.

다음으로 정책건의의 두 번째 내용은 한국적 커뮤니티 비즈니스 모델을 구현하기 위한 지원·육성방안으로 8가지 개선방안을 제시하였다.

첫째, CB 사업영역을 추가 발굴하고 유형을 재분류해야 한다. 커뮤니티 비즈니스를 지역활성화 사업으로 재인식할 경우 현행 공모제로 추진하는 마을기업 등 커뮤니티 비즈니스의 사업유형 분류를 조정할 필요가 있다. 특히 사업수요가 상대적으로 많고 지역밀착성이 보다 큰 지역자원 활용형을 세분화하여 지역밀착형 CB가 활성화되도록 선택의 폭을 확대하고, 대신에 사회적기업의 성격이 강하거나 공공재정사업으로 추진할 성격인 복지 관련사업은 단계적으로 축소하는 것이 바람직하다. 이를 위해 마을기업의 공모제에서 제시하는 3대 유형, 8대 사업의 분류체계를 전면 재검토하여 새로운 분류체계를 제시하였다.

둘째, CB 지원사업의 공모 및 지원방식을 개선해야 한다. 현행 공모사업의 대상사업, 선정기준 및 방식, 지원방식, 지원재원, 사후평가 등의 정부지원방식을 평가하여 개선방안 도출해야 한다. 특히 중장기적으로는 현행 보조금의 직접지원 방식에서 점차 탈피하여 단계적으로 간접지원방식으로 전환함으로써 CB의 자생력을 배양해야 한다.

셋째, 중앙정부의 CB 관련사업의 난립으로 인한 자치단체 사업추진의 비효율을 해소하기 위하여 유사중복적인 재정 일자리사업을 통합 추진해야 한다. 중앙부처 차원에서는 부처간 MOU 등을 통하여 협의조정회의 또는 실무협의회 등을 구성·운영하여, 사업내용(지침)을 일정부분 통일하여, 실제 사업을 시행하는 지자체의 혼선을 방지할 필요가 있다. 또한 자치단체 차원에서 부처 사업을 자체적으로 통합 운영하되, 중앙정부로부터 배정·지원되는 각종 지원자금을 지방 단위에서 하나의 "깔때기"에 담아 필요한 사업들을 결합·연계시켜 적정하게 배분함으로써 재원낭비와 비효율을 방지하는 조직적, 제도적 장치를 마련하며, 이를 위하여 자치단체에 기회기능전담팀 또는 전략사업전담팀과 같은 계약직 공무원이 중심이 되는 '민관협력의 통합적 추진기구'의 설립이 필요하다.

넷째, CB 창업 및 운영에 필요한 투자재원 확보를 위한 금융지원이 강화되어야 한다. 일차적으로 법제도가 마련될 경우 시도별로 CB에 대한 재정지원을 위한 별도의 기금을 자체적으로 조성·운용한다. 아울러 마이크로 파이낸싱과의 연계를 통하여 자본 틈새시장에서의 CB 투자재원 확보를 지원해야 하며, 지역신용보증재단을 활용하여 CB의 소요자금에 대한 신용대출을 적극 지원할 필요가 있다.

다섯째, CB에 대한 간접지원을 전담하는 중간지원조직을 설립·운영해야 한다. CB는 일반 기업체에 비해 경영기반이 취약하므로 경영자원(자금, 인재, 경영 노하우 등)의 중요성이 더욱 크지만, 이를 지원해줄 금융기관이나 컨설턴트가 없으므로 이러한 역할을 담당할 '중간지원조직'이 매우 필요하다. 중간지원조직은 기본적으로 자치단체 단위로 설치·운영하며, CB에 필요한 지원업무를 직접 원스톱으로 해결하거나 전문기관에 연계시켜주는 플랫폼 형태의 서비스 구조로 설계되어야 한다. 또한 중간지원조직과 다양한 이해관계자와 네트워크를 형성하고 중간지원조직 간에도 정보와 지식을 공유하는 시스템을 구축해야 한다.

여섯째, 마을 단위 지역개발사업을 CB로 전환해야 한다. 마을단위 지역개발사업의 경우 인프라기반, 생산 및 유통시설, 관광프로그램, 주민조직화 등 사전 여건이 조성된 경우가 많기 때문에 수익모델을 갖춘 사업에 대해서 주민조직이 CB로 창업할 수 있도록 자치단체가 지원하며, 주민 또는 주민조직에 대해 중간지원조직으로 하여금 창업 및 경영에 관한 교육, 컨설팅, 정보제공 등의 서비스를 제공해야 한다.

일곱째, CB에 대한 홍보를 강화하여 공감대를 확산해야 한다. 커뮤니티 비즈니스와 같은 일자리사업은 직접적으로 국민에게 혜택이 돌아가기 때문에 다양한 홍보방법으로 적극적인 참여를 유도하여 공감대를 확산하며 대상집단을 차별화하여 홍보전략을 달리함으로써 홍보효과를 극대화해야 한다.

마지막으로 CB 육성이 체계적으로 추진될 수 있도록 관련사항을 제도화할 필요가 있다. 커뮤니티 비즈니스를 제도적으로 지원·육성하고 CB 육성정책을 안정적이고 지속적으로 추진하기 위한 제도적 뒷받침이 필요하며 자치단체에서도 지역내 커뮤니티 비즈니스의 체계적인 지원을 위하여 조례 등 자치법규를 제정해야 한다.

【참고문헌】

김광선 외(2010),「농촌지역개발 활성화를 위한 사회적기업의 발전방향과 과제」, 한국농촌경제연구원

김선기 외(2009),「지역공동체 경영사업의 활성화방안」, 한국지방행정연구원

_____(2010), “선진국의 공동체일자리 창출정책”, 행정안전부·지방행정연수원,「지역일자리 창출정책방향」 교육교재

김윤호(2010), “커뮤니티 비즈니스의 개념정립에 관한 연구: 사회적 기업과의 구분을 목적으로”,「한국사회와 행정연구」 제21권 제1호. pp275-299

노대명(2008) “한국의 사회적 기업과 사회서비스”,「보건복지포럼」 제138호, 62-85

박용규, 주영민, 최홍(2009), “지역활성화의 새로운 대안, 커뮤니티 비즈니스”,「CEO Information」 제728호, 삼성경제연구소.

박용규(2009),「커뮤니티 비즈니스와 지역경제 활성화」, 삼성경제연구소

박찬임(2008), “사회적 기업 창출 및 육성을 위한 과제”,「노동리뷰」 43, 31-48

라영재(2011), “지역공동체 발전(community development) 정책의 제도화방안”, 행정안전부,「제3차 지역일자리 코칭그룹 회의자료집」

염돈민(2010),「지역공동체사업(CB) 및 사회적 기업 육성전략」, 정책브리프 제81호(2010-20), 강원발전연구원

우에타 가즈히로 등 엮음, 나주몽 등 옮김(2009),「도시경제와 산업 살리기」, 서울: 한울아카데미

유정규(2007),“커뮤니티 비즈니스의 의의와 과제-일본의 사례를 중심으로”147-166

_____(2011), “지역일자리 국고지원사업의 통합추진 방안”, 행정안전부,「제4차 지역일자리 코칭그룹 회의자료집」

이소영·김선기(2010),「지역공동체사업의 추진실태 및 활성화방안」, 한국지방행정연구원

임혁배·김윤태·김철주·박찬웅·고형면(2007),「사회적 경제와 사회적 기업-한국형 사회적 일자리와 사회 서비스 모색」, 서울: 송정문화사

장원봉(2006),「사회적 경제의 대안적 개념구성에 관한 연구」, 한국학중앙연구원 박사학위논문

정찬우(2010),「서민금융정책의 방향」, 금융연구원

채종헌·이종한(2009), 「지속가능발전을 위한 사회적 기업의 역할과 활성화에 관한 연구」, 한국행정연구원

행정안전부(2010.6), 「2010년 지역공동체 일자리사업 종합지침」

_____(2011a), 「2011년 마을기업 육성사업 기본계획」

_____(2011b), 「2011년 새마을금고 관리·감독 계획」

희망제작소(2008), 「커뮤니티 비즈니스 한·일 포럼 자료집」, 희망제작소

호소우치 노부타카 편저, 박혜연·이상현 옮김(2007), 「지역사회를 건강하게 만드는 커뮤니티 비즈니스」, 희망제작소

高寄昇三. (2002).『コミュニティビジネスと自治体活性化』第2刷. 東京 : 学陽書房

細内信孝 編著,(2004),「地域を元気にするコミュニティ・ビジネス : 人間性の回復と自律型の地域社会づくり」, 東京: ぎょうせい

神戸都市問題研究所(2002),「地域を支え活性化するコミュニティ・ビジネスの課題と新たな方向性」

中小企業庁(2004), 「中小企業白書(2004年版)」

橋本理. (2007).「コミュニティビジネス論の展開とその問題」. 関西大学『社会学部紀要』, 第38巻第2号: 5-42

山崎丈夫. (2006).「コミュニティ・ビジネスの発展―地域に立脚した支えあう社会へ―」, 片岡幸彦 編著. グローバルネットワーク21＜人類再生シリーズ＞⑥.『下からのグローバリゼーション―「もうひとつの地球村」は可能だ―』. 東京: 新評社.

関東経済産業局(2004),「コミュニティビジネス創出育成プログラムに関するモデル事業報告書」

関東経済産業局(2005),「企業とコミュニティビジネスとのパートナーシップ」

自由デザイン協会(2001),「コミュニティ・ビジネスの実態と育成に関する調査研究」

Borzaga, C. and Defourny, J., ed. (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, New York: Routledge

Cary, L. J. (1983), *Community Development as a Process*, Columbia: University of Missouri Press

Doherty, B. et. al. (2009), *Management for Social Enterprise*, London: Sage Publications

Hayton, K. (1984), ″Community Business: a new role for the planner″, *Journal of Environmental Planning and Management*, pp.79-84

Nyssens, M., ed. (2006), *Social Enterprise*, New York: Routledge

OECD (1984), *Community Business Ventures and Job Creation*, Paris: OECD

OECD(1999), *Social Enterprises*. Paris: OECD Publications.

Pearce, J. (2003), *Social Enterprise in Anytown*, London: Calouste Gulbenkian Foundation

Shim, Sangdal ed. (2009), *Social Enterprise: Concepts and Emerging Trends*, KDI

Sutton, W. A., Jr., and Jiri Kolaja (1960), ″The Concept of Community″, *Rural Society*, 25, 197-203

Ⅲ. 지역별 사회적기업의 고용창출 성과분석 및 활성화 전략

– 사회적 투자수익률(SROI)을 중심으로 –

전 대 욱 (수석연구원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서 론 ····· 113

제1절 연구배경 및 목적 ····· 113

제2절 연구범위 및 방법 ····· 116

1. ····· 116
2. ····· 117

제2장 사회적기업 성과평가 이론 및 모형 ····· 121

제1절 사회적기업의 창출가치와 성과측정 ····· 121

1. ····· 121
2. ····· 122
3. ····· 124

제2절 사회적 투자수익률과 평가항목 ····· 129

1. ····· 129
2. (EROI) (SROI) (BROI) ····· 131
3. ····· 136

제3장 지역 사회적기업의 현황과 지원정책 ····· 137

제1절 중앙·지역 사회적기업 지원정책 ····· 137

1. ····· 137
2. ····· 141
3. ····· 147

제2절 시도별 사회적기업의 일반현황과 고용상태 ····· 162

1. , ·····162
2. ·····164
3. ·····172

제4장 지역별 사회적기업 성과분석 ·····177

제1절 분석모델 및 개요 ····· 177
1. (EROI) ·····177
2. (SROI) : ·····178
3. (BROI) ·····180
4. ·····182

제2절 시도별 사회적기업의 경제적 성과 ····· 182

제3절 시도별 고용창출 및 사회적 가치 추정 ····· 186

제4절 시도별 사회적기업의 사회경제적 성과분석 ····· 192
1. ·····192
2. ·····192

제5장 지역별 사회적기업의 활성화 방안 ·····197

제1절 분석결과 요약 및 시사점 ····· 197

제2절 지역별 맞춤형 사회적기업의 활성화 전략 ····· 198

제3절 평가모델 활용전략 ····· 209

제6장 결론 ·····211

【참고문헌】 ·····213

표 목 차

1–1. ····· 114
2–1. · ····· 123
2–2. ····· 124
2–3. ····· 126
2–4. ····· 130
2–5. ····· 130
2–6. ····· 134
2–7. ····· 135
3–1. · ('11. 8) ····· 138
3–2. 16 ( ) ····· 141
3–3. 16 (1) ····· 143
3–4. 16 (2) ····· 144
3–5. 16 ····· 146
3–6. ····· 147
3–7. ····· 164
3–8. ····· 165
3–9. · ····· 166
3–10. 2008 ····· 167
3–11. 2009 ····· 168
3–12. · ····· 169
3–13. 2008 ····· 170
3–14. 2009 ····· 171
3–15. · (1) ····· 173
3–16. · (2) ····· 174
3–17. 2009 ····· 175

3-18. 2009 ····· 176
4-1. 2007-2009 (EROI) ····· 183
4-2. 2007-2009 (1) ····· 187
4-3. 2007-2009 (2) ····· 188
4-4. 2007-2009 ····· 193

그 림 목 차

1-1. ····· 120
2-1. (BSC) ····· 125
2-2. (EROI) ····· 131
2-3. (BROI) ····· 132
2-4. ····· 133
3-1. 2009 ····· 137
3-2. ('11. 6) ····· 138
3-3. '09 · ( ) ( ) ····· 165
3-4. '09 ( ) ····· 172
4-1. (EROI) ····· 178
4-2. (SROI) ····· 179
4-3. (BROI) ····· 181
4-4. 2007-2009 (EROI) ··· 183
4-5. 2007 (EROI) ····· 184
4-6. 2008 (EROI) ····· 184
4-7. 2009 (EROI) ····· 185

4-8. 2007-2009 ····· 185
4-9. 2007-2009 ····· 186
4-10. 2007-2009 ····· 189
4-11. 2007-2009 ····· 189
4-12. 2007-2009 ····· 190
4-13. 2007 (SROI) ····· 190
4-14. 2008 (SROI) ····· 191
4-15. 2009 (SROI) ····· 191
4-16. 2007 (BROI) ····· 194
4-17. 2008 (BROI) ····· 194
4-18. 2009 (BROI) ····· 195

제1장 서 론

제1절 연구배경 및 목적

2008년 외환시장의 불안과 함께 시작된 경제위기로 경제적 양극화가 가속되면서 정부는 희망근로 등 재정일자리 정책을 시급히 추진하게 되었다. 그러나 이러한 소모적·한시적 재정투입에 대한 한계와 비판이 제기되기 시작하였고, 정책투자의 성과를 견인하기 위해 장기적이고 지속적으로 일자리를 창출하여 사회적 회수를 극대화시킬 수 있는 정책으로의 전환이 요구되었다.

이러한 노력의 한 가운데에 시장섹터와 민간섹터의 한계를 극복하고자 제3섹터로서 사회적기업 및 마을기업 육성정책이 최근 3~4년 사이에 적극적으로 도입되었고, 이러한 정책들은 지역자립형 일자리창출을 표방하고 있다. 이와 관련된 정책으로는 고용노동부(2010년부터 자치단체 이관)의 사회적기업(이하 SE: Social Enterprise) 및 예비사회적기업(이하 PSE: Preliminary SE), 행정안전부의 마을기업(이하 CB: Community Business), 농림수산식품부의 농어촌 공동체 회사(이하 RCBC: Rural Community Business Corporation) 등을 들 수 있다.

그러나 과연 상기와 같은 '제3섹터의 지역기업들은 자립적인가?'라는 의문과 우려는 여전히 존재한다. 많은 전문가들 사이에서 제3섹터의 비즈니스와 사회적 공헌에 대한 지속가능성의 문제가 꾸준히 제기되고 있다. 이 섹터에 속한 대부분의 기업들은 정부의 하향식 육성정책에 의해 자립기반이 취약하며 정부지원의 축소·중단시 장기적인 생존여부와 고용유지가 불투명해진다는 비판(배진한, 2010)이 대표적인 예라고 할 수 있다.

따라서 자립형 사회적 일자리 창출을 위해서는 사회적기업의 사회적 기여도와 고용창출에 대해 엄밀한 가치측정을 통해 평가하고 이에 맞는 지원수단을 도출해야 한다는 문제의식이 이미 초기부터 제시되어 왔다. 현실적으로 대부분의 지역에서는 예비사회적기업 혹은 사회적기업의 문제로서 투자조달 및 수익창출의 어려움, 주민·자치단체의 관심부족 등이 거론되는데, 이에 대한 해결책 역시 동 비즈니스와 섹터에 대한 보다 정확한 기여도의 측정과 무관하지 않다. 즉 이러한 활동에 따른 정확한 기여도 측정을 통해, 사회적 투자의 효율성에 대한 인식을 확산시키고 사회적 투자시장을 활성화시킴으로써 투자금의 조달을 원활하게 하고, 자립형 지역일자리 창출에 대한 이해당사자들의 관심 제고 및 효율적인 지원책을 도출하는 것이 가능하기 때문이다.

이에 본 연구에서는 사회적기업의 활동과 성과에 대한 사회적 기여도의 측정방법을 리뷰하고, 이에 기초하여 각 지역별 사회적기업들이 장기적으로 고용창출과 사회서비스를 지속시킬 수 있는 방안을 제시하는 것을 연구의 주된 목적으로 삼는다. 즉 사회적기업의 성과측정을 위한 제 방법론 중, 영국 등에서 제안되어 최근 가장 주목받고 있는 사회적 투자수익률(SROI: Social Return on Investment)의 개념과 방법론을 국내 지역별 사회적기업에 적용함으로써, 각 지역별로 사회적기업에서 창출되고 있는 일자리의 사회경제적 가치를 측정하고 이에 기반하여 각 지역별 사회적기업의 활성화 전략을 논하는 것을 연구의 주된 목표로 제시하고자 한다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구의 관심사는 지역별 제3섹터의 비즈니스 활동에 관한 것으로, 구체적으로 국내 자치단체에 소재한 인증 사회적기업(SE), 예비사회적기업(PSE) 및 마을기업(CB)을 주된 관심대상으로 삼는다. 관심대상으로부터 구체적인 연구범위를 설정하기 위하여 우선적으로 연구대상을 구성하는 주요 개념에 대해 의미와 범위를 명확히 하고자 한다.

첫째, 「사회적기업 육성법」 및 시행령·시행규칙 등에 의해 고용노동부의 인증을 거쳐 '사회적기업'의 명칭을 사용하는 사회적기업을 주된 연구 및 분석대상으로 한다.

둘째, 현재 비즈니스 초기단계로서 수익성 미확보 등 까다로운 인증기준을 충족시키지 못하고 있으나 추후 육성할만한 가치를 지닌 인증 이전단계의 예비사회적기업('10년까지 고용노동부 지정, '10년 이후부터 지방자치단체 지정)의 경우 주된 관심대상임에도 불구하고 직접적인 분석대상에서는 제외한다. 현재 본격적으로 지정되어 운영된지 채 1년 정도밖에 되지 않아 현황을 분석하는 것이 어려우며, 아울러 본 연구의 목적인 고용에 따른 사회적 가치의 측정에 필요한 관련자료가 축적되어 있지 않기 때문이다.

셋째, 마을기업(Community Business를 지칭, 2010년까지 '자립형 지역공동체사업'으로 칭함)의 경우 지역적 범위를 지닌 협의의 사회적기업으로로 볼 수 있으며(이소영 외, 2010), 실제로도 그 중 상당수는 예비사회적기업으로 지정되었거나 혹은 지정을 준비하고 있으므로 예비사회적기업과 같이 본 연구의 관심대상임에 틀림없으나 마찬가지의 사유로 직접적인 분석대상에서는 제외한다. 마찬가지로 마을기업 및 예비사회적기업과 유사한 농림수산식품부의 농어촌공동체회사(RCBC) 등도 관심대상이나 분석대상에서는 제외한다.

단, 예비사회적기업이나 마을기업 등은 동 연구에서 분석대상에서 제외되었으나 연구의 주된 관심대상에는 여전히 포함된다. 즉 본 연구를 통해 시도된 평가방법론의 적용이나 추후 활용전략 등을 논의함에서 있어서는 정책적으로 중요한 의미를 포함하고 있으므로 포괄적인 연구범위에 포함시키되, 구체적인 효과측정 등의 시도는 자료의 축적 등이 이루어진 시점에서 보다 현실적으로 의미있는 후속연구가 진행되어야 할 것이다.

넷째, 본 연구는 각 지역별 사회적기업(SE) 등 제3섹터의 자립기반 확충 및 활성화를 위한 것으므, 연구대상의 시간 및 공간적 범위에 대한 구분이 필요하다. 동 연구는 사회적기업의 사회경제적 기여도를 분석하기 위한 것으로 사회경제적 기여도는 경제적 성과와 고용창출 효과, 임금수준 등에 대한 지역별 집계자료가 필요하다. 현실적으로 분석이 가능할 정도로 사회적기업에 대한 성과의 기초자료가 구축된 지역별 구분범위는 16개 시·도이며 시간적 범위는 2007년부터 2009년까지의 3개년치가 공표되어 있다(곽선화, 2010). 물론 공표된 자료는 시도별로 총합된 사회적기업의 성과자료이며, 업종별 등으로 세분화된 자료는 아직까지 공개되지 않고 있으므로, 지역별로 세분화된 마이크로 데이터에 의한 분석은 추후 과제로 남긴다.

2. 연구방법과 구성체계

가. 주요 연구방법

1) 사회적기업의 성과평가를 위한 문헌연구 및 선행연구 검토

사회적기업의 자본조달 창구인 사회적 자본시장에 대한 최근 동향과 평가의 관심사로서 유럽 및 국내외 사회적기업에 관한 개념적, 정책적 선행연구를 분석 및 정리한다. 또한 사회적기업과 그 창출가치의 속성과 성과평가시 유의할 점에 대해 국내외 이론적, 실제적 성과평가에 관한 선행연구를 분석하고 정리하고자 한다.

사회적기업의 성과평가에 관한 선행연구로서 균형성과표(BSC), 기업의 경제성 분석에 활용되는 투자수익률(ROI 혹은 EROI), 사회적 투자수익률(SROI) 및 경제적 투자수익률과 사회적 투자수익률을 총합한 투자수익률(BROI: Blended ROI, EROI 및 SROI의 통합) 등 다양한 평가기법에 대한 국내외 선행연구 문헌분석 및 평가항목을 도출한다.

2) 사회적기업의 사회경제적 성과분석

사회적기업의 사회적 기여도 평가는 기존의 문헌연구를 통해 가장 널리 활용되고 있는 사회적 투자수익률(SROI)의 기본개념에 입각하여 사회적 편익을 포함한 확장된 비용편익 분석법(BROI)을 적용한다. 또한 선행연구 등에서 포괄적으로 제시된 사회적 편익들에 대한 계량화된 평가항목의 도출 및 16개 시도별 화폐가치 측정을 시도하고 이를 편익으로 계상하여 분석 시행한다. 선행연구에서 제시되고 본 연구에서 검토되고 있는 사회적 편익의 범위는 다음에서 제시된 항목과 같다:

- 고용창출 및 고용기회 증진의 편익
- 사회적기업의 수익 및 지역소득 증대효과
- 각종 사회서비스에 대한 사회적 편익
- 세입 증대 및 정부의 사회복지 비용 절감 등

3) 사회적기업의 활성화 전략의 도출

실제적으로 유용한 지역맞춤형 사회적기업의 활성화 전략을 도출하기 위하여 동 연구에서는 우선 지역별(16개 시도별) 사회적기업의 육성 및 지원전략을 정리한다. 아울러 이러한 지역별 전략에 대해 상기의 성과분석 결과에 기반한 맞춤형 전략의 추진방안을 논의한다. 구체적으로 각 지역특성과 현행 육성지원전략에 대해 상기의 분석결과가 갖는 시사점을 논하면서, 현재 전략의 적절한 추진 및 수정방안 등을 제시한다. 이러한 전략은 지역의 고용증대를 통해 이루어

지는 사회적 편익의 극대화 및 사회적 회수의 제고를 목표로 하며, 이러한 과정 속에서 지역별 사회적기업에 대한 정부지원 투자의 효율성 증대는 물론, 지역별 사회적기업의 자립기반과 지속가능성 확보를 위한 다양한 정책방안을 포함한다.

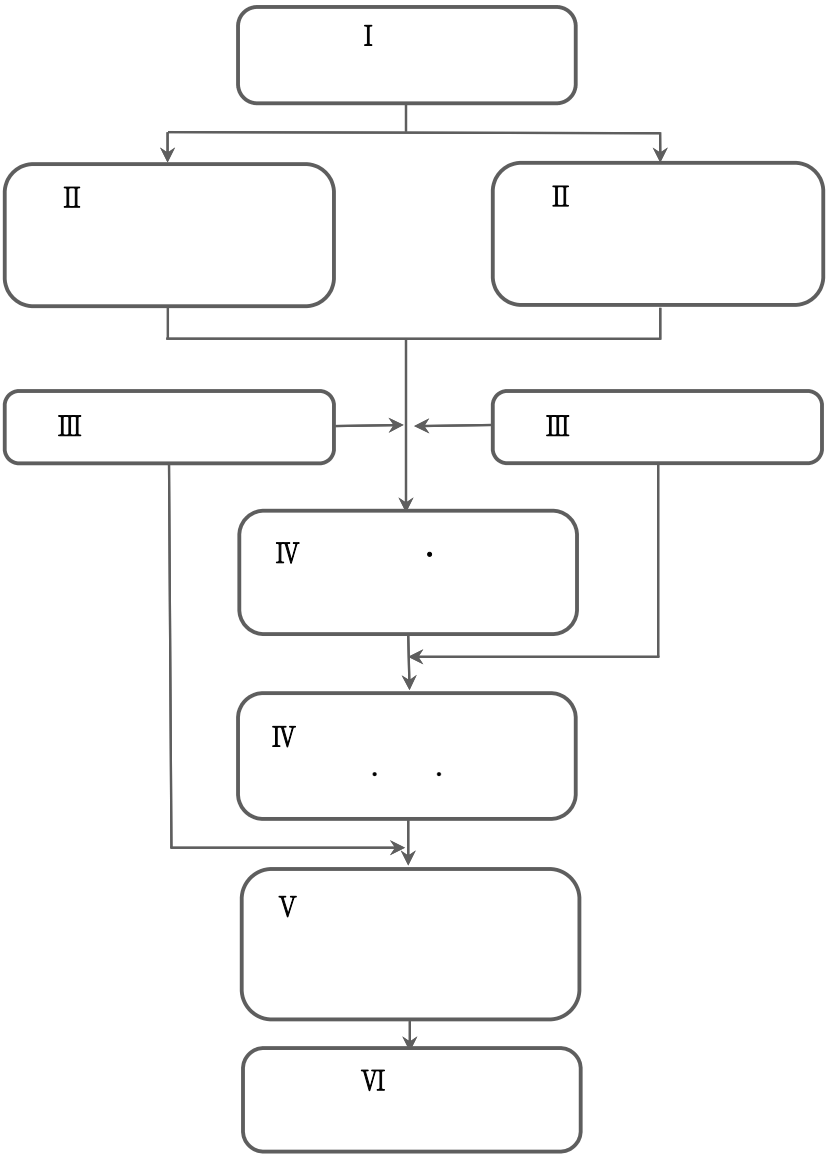
아울러 본 연구에서는 상기와 같은 분석방법론의 확대적용과 추후 연구를 위해 동 분석방법론에 대한 활용전략을 논의한다. 동 분석방법론은 자료구득 및 신뢰성이 확보된 시점에서 예비사회적기업과 마을기업 등 제3섹터의 비즈니스로 볼 수 있는 사업들로 확장될 수 있다. 따라서 추후 이와 같은 확장을 염두에 둔 정책적 활용방안을 제시하고자 한다.

나. 연구의 흐름과 구성체계

이 연구의 주요 내용은 크게 여섯 부분으로 구성되어 있다. 제1장은 서론으로서 연구의 필요성과 배경, 목적과 범위, 방법론과 구성체계 등으로 구성되어 있다. 아울러 제2장에서는 이론적 연구로서 사회적기업의 가치평가에 관한 이론과 실제 적용사례, 국내외 문헌연구 및 사례연구, 주요 가치평가 항목 및 제 방법론 등을 제시하였다. 이와 같은 이론적 연구를 토대로 제3장에서 (예비)사회적기업과 관련된 중앙부처 및 자치단체의 육성전략과 추진시책, 각 지역별 사회적기업의 일반현황 및 성과분석 관련 현황 등을 살펴본다.

제4장에서는 위 제2장의 이론 및 제3장의 정책 및 현황분석 자료 등을 감안하여 본 연구의 분석모델을 제시하는 것은 물론, 이와 같은 모델에 입각하여 경제적 성과(EROI), 고용창출과 관련된 사회적 성과(SROI), 총합된 성과(BROI) 등 지역별 분석결과를 요약하고 시사점을 제시한다. 또한 제5장에서는 제3장의 정책분석 및 제4장의 성과분석 결과를 종합하여 각 지역별 맞춤형 육성 및 지원전략을 도출하고, 동 평가모델에 대한 활용전략 등 본 연구의 주된 연구결과물로서 정책대안을 논의한다. 마지막으로 제6장에서는 본 연구결과의 요약, 연구의 의의 및 한계, 후속연구 과제에 관한 논의를 포함한 결론을 제시하고 있다.

그림 1-1. 연구수행 체계도



제2장 사회적기업 성과평가 이론 및 모형

제1절 사회적기업의 창출가치와 성과측정

1. 사회적 경제와 사회적 자본시장의 변화

시장의 실패 및 정부의 실패에 대해 사회적 경제(Social Economy)가 유력한 대안으로 떠오르며, 기존의 자선적·소모적·한시적 복지지출에 대해 활동의 성과와 사회적 영향에 대한 관심이 고조되었다(Doherty et al., 2009; Defourney & Nyssens, 2006). 20C말 유럽의 재정적자 심화로 인해 중앙정부 및 자치단체의 복지, 환경 등 예산이 감소하면서 정부섹터에서 독점적으로 공급하던 사회복지가 축소하였다. 즉 시장(제1섹터)의 실패, 정부(제2섹터)의 실패에 대한 대안으로서 사회적기업(SE)이 자리잡기 시작하였고, 일자리 창출 및 각종 사회서비스를 대신할 '사회적 경제(제3섹터 혹은 독립섹터)'로 각광받기 시작하였다.

또한 마을기업(CB) 역시 1980년대 '작은 정부'를 지향하는 영국에서 제 2섹터의 기능 일부를 지역업체에 아웃소싱하면서 발생한 '지역 협동조합(community cooperatives)' 혹은 '스코틀랜드 CB(Community Business Scotland) 유한회사'에서 그 기원을 찾을 수 있으며(HRI, 2006), 1994년 세수부족 및 지방재정 위기를 맞은 일본에 호소우치에 의해 이 모델이 일본에 도입되고 마찌쯔쿠리와 결합되면서 사회복지 축소에 대한 대안으로 각광받았다(염돈민, 2010).

사회적기업 및 마을기업 등은 사회적 목적을 실현하기 위한 경제활동을 총칭하는 사회적 경제에 속한 기업으로, 호혜, 자조 등 사회적 목적을 실현하기 위해 시민사회가 주도적으로 진행하는 경제활동에 관한 포괄적인 개념이다. 보건, 복

지, 환경 등 전통적인 사회복지 분야들은 제3섹터의 대두 이후 '사회서비스'로, 사회서비스를 담당하는 일자리 역시 '사회적 일자리'로 통일된 용어를 활용하고 있다.

'사회적 자본시장'의 변화는 한시적인 복지재정 지출에서 사회적 투자의 관점으로 최근 비영리조직 및 사회적기업의 자본조달 창구였던 사회적 자본시장의 관심사가 한시적·소모적 기금의 형평적 배분이었던 과거(Emerson et al., 2000)와 달리 사회적 경제가 대두되며 이를 비즈니스의 관점에서 보기 시작, 즉 사회활동의 실제 성과와 사회적 영향을 중요시하는 등 사회투자의 관점으로 변화되었다(Wei-Skellern et al., 2007).

정부 및 민간 기부자, 사회투자기관 등은 제3섹터의 각종 사업에 대한 사업모형의 타당성과 함께 수익성, 지속가능성, 사회 및 환경적 영향의 크기 등 비즈니스의 예상결과에 대한 종합적 평가에 따라 투자규모 및 지속성 여부 등의 의사결정을 희망한다(이승규 외, 2009).

2. 사회적기업의 창출가치

사회적기업과 창출가치의 특징은 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 「사회적기업 육성법」 제2조 정의에 따른 특징으로, 일자리 및 사회서비스의 제공, 그리고 사회적 목적의 추구에 따른 이윤의 재투자의 두 가지 요건을 충족시켜야 한다. 협의의 사회적기업은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서, 재화 및 서비스의 생산판매 등 영업활동을 수행하여야 한다. 또한 광의의 사회적기업은 주주나 소유자를 위한 이윤극대화를 추구하기 보다는 우선적으로 사회적 목적을 추구하면서 이를 위해 이윤을 사업 또는 지역공동체에 다시 투자하는 기업을 포함한다.

둘째, 사회적기업의 속성에 따른 특징이다. 즉 사회적기업은 시장기구를 통해 정상적으로 제공되지 않는 사회적 가치를 창출하는 기업조직으로, 시장기구와

기업조직의 운영원리를 활용하여 사회적 가치 교환의 시장실패를 극복해 보겠다는 조직적 노력으로 이해(이승규 외, 2009)한다. 경제적 활동으로는 재화 및 서비스 생산, 공급, 마케팅 등을 들 수 있고, 사회적 목적은 영리추구 외 사회적 문제 해결이라 할 수 있다. 또한 기업가 정신, 시장원리, 전략적 사고, 혁신 등을 기업형 운영원리로 두고 있으며, 경제적 자립의 추구를 위해 보조금 및 기부금의 의존도를 탈피하고자 한다. 사회적 소유구조는 종업원, 사용자, 고객, 지역사회, 투자자 등 다양한 이해당사자의 사회적 거버넌스 구조이다.

셋째, 창출가치의 속성과 유의점에 따른 사회적기업과 창출가치의 특징구분이다. 사회적기업은 사회적 경제에 의한 새로운 기업형태로 이윤을 추구하는 기업적 특징과 공공성을 우선하는 사회적 특성을 모두 포함한다. 따라서 성과를 평가함에 있어서도 이 두 가지 측면(Double Bottom-Line)을 모두 평가할 필요가 있다(Borganza et al, 2001; 곽선화, 2009). 이 두 가지 측면 중 사회적 가치는 사회서비스의 유형별로 서로 상이하여 표준화하여 평가하기 어려우며, 따라서 SE의 평가는 정량화 가능한 경제적 가치와 정량화가 어려운 사회적 가치를 모두 포괄하는 성과목표와 그에 맞는 평가시스템을 필요로 한다(Speckbacher, 2003).

표 2-1. 사회적기업의 경제적·사회적 가치

경제적 가치	사회적 가치

기존의 기업 성과측정 방법은 영리추구를 목적으로 하는 기업 관점에서 개발되어 경영합리화, 자원극대화, 시장 확대 및 재무적 성과를 추구하는 대기업을 중심으로 하는 반면, 사회적기업은 중소기업으로서 소유주 및 경영자의 열정, 비공식적, 자원 및 구조상의 요건이 부족하다는 특징을 지니고 있어 정형화된 기업 성과측정 방법을 적용시키기 어렵다는 특징을 지닌다(Garengo et al., 2005).

3. 사회적기업의 성과측정

가. 사회적기업의 성과평가에 대한 선행연구

사회적기업에 대한 성과측정은 경제적 및 사회적 가치의 종합적 측정을 위하여 균형성과표(BSC), 사회적 투자수익률(SROI), 기타 조건부 가치측정법(CVM)에 의한 편익추정 등을 활용하여 이루어져 왔다. 초기의 연구에서는 사회적 일자리 사업의 성과평가를 위한 관련지표체계의 구축(이규용 외, 2005; 김순양, 2008)이나 비시장재인 사회적 가치의 측정을 위한 조건부 가치측정법(CVM: Contingent Valuation Method) 등을 활용하여 사회적기업 존재가치의 측정을 시도(정영호 외, 2008)하였다. 이 초기의 지표체계를 중심으로 한 연구들은 대부분 정량적인 지표들보다 정성적인 지표들을 채용함으로써 정성적 평가에 그치고 있고, 또한 조건부 가치측정법과 같은 계량적 방법을 취하는 경우에도 시장 시나리오 등이 작위적이며 거시적인 효과의 측정이 중심이 되므로, 평가결과에 있어서 개별 기업단위의 지속가능성과 시사점을 도출하기에는 무리가 있었다.

표 2-2. 기업활동의 사회경제적 성과측정 도구

측정방법	과정의 측정	영향력의 측정	화폐 가치 환산	적용대상	
				비영리 법인	영리법인

나. 균형성과표(BSC: Balanced Scorecard)를 활용한 사회적기업의 성과측정

균형성과표를 활용한 사회적기업의 성과측정은 이윤중심의 성과측정의 한계를 다소나마 극복하고 다양한 기준에서 성과를 측정하는 전략적 도구로 활용한다는 의의를 지니고 있다. 다음과 같은 주요 관점별 측정지표를 제시한다(Somers, 2005; Bull, 2007; 이용탁, 2008).

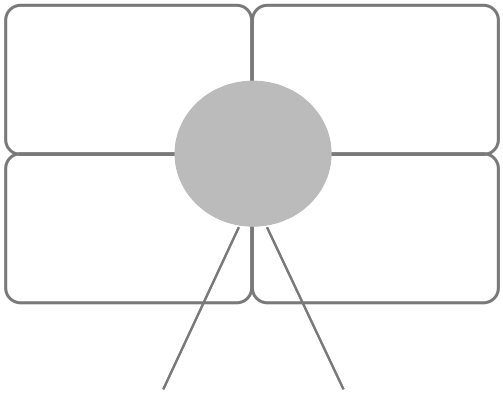
첫째, 사회적 목표로서 취약계층의 일자리창출과 사회서비스를 제공한다.

둘째, 재정조달의 안정성, 예산지출 관리의 효율성, 이해관계자에 대한 재정지원정도, 거래수입을 재무적 관점으로 보고 있다.

셋째, 고객(이해관계자) 관점에서 정부 및 자치단체, 소비자, 이용자, 내부 종업원, 지역사회, 공급자(협력업체), 사회공헌활동 기업, 외부기관과의 파트너십을 제시한다.

넷째, 내부 프로세스 관점의 측면에서 조직문화, 조직관리·조직구조, 내·외부 의사소통, 주력제품이나 서비스의 품질, 정보공유를 측정지표로 제시하고, 마지막, 다섯 번째로 종업원의 교육훈련, 경영참여도, 리더십, 학습문화 등을 학습 및 성장 관점의 측정지표로 본다.

그림 2-1. 사회적기업의 성과측정을 위한 균형성과표(BSC)의 활용례



다. 사회적 투자수익률(SROI: Social ROI)을 활용한 사회적기업의 성과측정

사회적 투자수익률(SROI)은 기존의 영리기업의 재무적 성과를 나타내는 투자수익률(ROI: Return on Investment) 등의 지표를 활용하여 화폐가치로 환산이 가능한 사회경제적 가치를 추정한다. SROI는 로버츠 기업개발기금(REDF: Roberts Enterprise Development Fund)이 처음 개발하고 신경제재단(NEF: New Economics Foundation)이 검증한 것으로 전통적인 비용-편익 분석을 기반으로 하고 있다(NEF, 2008).

국외 선행연구로는 이론적 리뷰 및 실제적 적용의 초기 단계로 아래와 같다.

첫째, Lingane & Olsen (2004)은 2000년부터 2002년까지 글로벌소셜벤처대회(Global Social Venture Competition: GSVC)에 참가한 88명의 사회적기업가들이 작성한 사업계획서를 통해 사회적 영향력 분석의 신뢰성과 표준화에 영향을 미칠 수 있는 실행과정 상의 문제점 및 사회적 투자수익률 분석의 표준설정과 관련된 10가지 지침을 제시하였다.

▌표 2-3. 사회적 투자수익률의 국외 주요 선행연구▐

	발표 저널	주요 내용

SROI 분석설계 관련 영향력 범위 산정, 이해관계자 파악, 기업활동과의 관련성, 이중계산과 시장가치평가 문제 등에 대한 4가지, 분석내용과 관련하여 비교기준과 사중(死重, deadweight) 결정, 화폐가치화, 지수선정 문제 등에 대한 3가지, 위험반영 적정 할인율 결정 문제, 민감도분석 등에 대한 2가지 지침, 지속적인 사회적 영향력 관리시스템 문제에 대한 1가지 지침을 마련하여 사회적 투자수익률 분석의 활용가능성을 재고한다.

둘째, Rotheroe & Richards (2007)는 사회적기업이 창출하는 가치를 입증하고 개선하기 위해 영국의 리버풀(Liverpool)에 있는 가구공급업체인 FRC(Furniture Resource Centre)를 대상으로, 신경제재단에서 제시한 사회적 투자수익률 분석을 이용하여 사회적 투자수익률을 계산한다. SROI를 정립한 NEF의 절차에 따라 대상기업의 개요를 살펴본 후, ①연구범위 설정, ②이해관계자 파악, ③실질성(materiality) 검사, ④수익-비용 분석, ⑤영향력지도 작성과 지표 선정, ⑥SROI 계획, ⑦자료 수집, ⑧ 결과물의 미래가치 예측 ⑨SROI 계산과 민감도분석, ⑩보고의 10가지 절차에 따라 사례기업의 SROI를 추정(회수기간 14.60개월, BCR 1.99)한다.

셋째, Tuan (2008)은 SE의 사회적 가치측정과 관련된 8가지 평가기법에 대해 비교·분석한 후, 실무 전문가와의 면담과 회의를 통해 각각의 한계점과 시사점을 제시한다. 전통적인 평가기법인 비용효과 분석(Cost-Effectiveness Analysis), 비용분석(Cost-Benefit Analysis) 그리고 비영리조직 등에서 많이 이용하는 평가기법인 로버츠 기업개발기금의 SROI, 로빈훗 재단(Robin Hood Foundation)의 BCR 비율, 아큐멘 펀드(Acumen Fund)의 BACO(Best Available Charitable Option) 비율, 휴렛 재단(Hewlett Foundation)의 기대수익률, CHIP(Center for High Impact Philanthropy)의 CPI(Cost per Impact), 투자재단(Foundation Investment)의 버블챠트(bubble chart) 등의 장·단점 및 활용방안을 분석한다.

넷째, Trelstad (2008)는 자신이 몸담고 있는 아큐멘펀드(Acumen Fund)사를 통해 사회적 가치의 생산과 소비 및 이 과정에서 발생하는 문제점 등에 대해 리뷰한다. 아큐멘펀드의 투자과정은 사전심사단계, 계약체결 단계, 투자 후 성과관리 단계, 투자 종결단계 등과 같이 4단계에 걸쳐 투자가 이루어지며, 이 중 사전심

사단계에서는 BACO법을 그리고 투자 후 성과관리단계에서는 PDMS (Portfolio Data Management System)을 개발하여 사회적 가치측정에 활용한다.

다섯째, Shahnaz & Ming (2009)은 사회적 혁신이 발생하는 원인과 영향력 및 방향성 등에 대해 고찰한 후, 유럽과 미국의 비교분석을 통해 아시아의 사회적 기업이 처한 환경과 다양한 이해관계자의 특성을 파악하는 동시에 지속가능성을 제고하기 위한 사회적 가치측정기법과 경쟁력 제고전략 등에 대해 리뷰한다. 아시아의 사회적기업을 대상으로 현실적으로 적용가능한 성과평가 기법으로 록펠러(Rockefeller) 재단의 GIIRS (Global Impact Investing Rating System), 로버츠기업개발기금 사회적 투자수익률, Investing for Good MARII (Methodology for the Analysis and Rating of Impact Investments)를 제시하고 비교분석 및 활용방안 등을 제시한다.

마지막으로 Ebrahim & Rangan (2010)은 전략적 기부를 유치하려는 개인재단과 정부에 대하여 압력을 행사하려는 비영리조직 및 인류의 공공복지 증진을 모색하려는 국제개발 기구 등과 같은 기관에서 행하는 성과평가에 대해 분석한다. 비영리조직의 사회적 성과측정에 있어 모든 조직에 단일의 분석기법을 일률적으로 적용하기 보다는, 조직특성에 따라 단기성과 혹은 장기의 사회적 가치측정을 탄력적으로 적용하는 등 개별 조직상황에 적합한 분석기법을 적용하는 것이 바람직하다고 주장한다.

국내 선행연구는 이론적 리뷰 및 실제적 적용의 초기 단계로서 개별기업에서의 사례연구가 주류를 이루며, 본 연구에서와 같이 직접적으로 지역별 사회적기업의 창출가치를 추정한 사례는 존재하지 않는다. 국내에서는 이승규·라준영(2009, 2010)이 기존의 국외 선행연구를 이론적으로 정리하여 SROI의 전반적인 이론과 실제를 정리하였으며, 교보다솜이 및 아름다운 가게(2006년 단년도 자료만 적용)에 대한 SROI 적용 결과는 각각 1.57, 1.04로 제시하였다.

곽선화(2009, 2010)는 고용노동부의 사회적기업 평가와 관련되어 실제적인 관점에서 제한적으로 재무적 및 사회적 성과에 대한 현황을 제시하였으며, 특히 인증 사회적기업의 재무제표 및 전수 설문조사를 통해 고용효과, 사회서비스 제

공효과, 의사결정구조, 기업의 지속가능성, 사회적 목적을 위한 이윤의 재투자 등에 대해 국내 인증 사회적기업의 성과분석을 실시하였다. 또한 곽선화(2009, 2010)는 사회적기업의 재무적 성과 및 사회적 가치의 총합가치(blended value)를 도출하기 위한 시범사례(보육전문기업 에듀천사)에 적용한 결과 1.04로 추정하였으나, 본 보고서와 같이 직접적인 추정을 시도하지는 않았다.

안영규(2010)는 대구지역의 사회적기업인 화진테크에 대한 가치평가를 위해 SROI를 추정한 결과 0.39로 제시하고 있으나, 특정지역 개별기업의 성과추정에 초점을 맞추었다.

제2절 사회적 투자수익률과 평가항목

1. 사회적기업의 창출가치 속성

Emerson et al. (2000), Dees et al. (2003), 이승규·라준영(2009, 2010)에서는 화폐가치로의 계량화가 가능한 경제적 가치 및 사회경제적 가치, 계량화가 난해한 사회적 가치의 세 가지로 구분하고 SROI의 주된 측정대상으로 계량화가 가능한 사회경제적 가치에 초점을 맞춘다. 국내외 거의 모든 문헌에서 이와 같은 세 가지 가치유형을 채택하고 있으며, 본 연구에서도 이 세 가지 분류방법을 활용하며, 사회경제적 가치의 측정을 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

먼저, 경제적 가치(economic values) 유형은 제품 및 서비스의 생산, 판매활동을 통하여 창출되는 가치로서 경제적 회계를 통해 측정한다. 영리기업의 성과측정과 마찬가지로 재무제표(대차대조표, 손익계산서, 현금흐름표)를 통해 해당 성과를 확인할 수가 있다.

경제적 가치유형은 제무제표 외 주요 경영지표로 이익률(profit rate), 투자수익률(ROI: Return on Investment), 자기자본 이익률(ROE: Return on Equity), 내부수익률(IRR: Internal Rate of Investment), 주가수익률(PER: Price Earning Ratio), 투

자회수기간법(PP: Payback Period) 등이 자본시장 및 투자의 이해당사자들에게 주로 활용된다. 또한 비용편익 분석 등 최근 경제성 평가의 흐름에서는 미래 현금흐름의 불확실성을 감안하여 확실등가 방식(Certainty-Equivalent Method)과 재무경제학 혹은 금융공학 등에서 활용되는 Black-Sholes 모델 등 실물옵션의 원리를 활용한 평가기법이 활발하게 활용되고 있다(박호정, 2008).

▌표 2-4. 사회적기업 유형별 사회경제적 가치▐

기업유형	사회경제적 가치

.

다음으로 사회경제적 가치(socio-economic values)는 화폐가치로 환산할 수 있는 사회적 가치로서 사회적 회계를 통해 측정되며, 경제적 회계에 반영되지 않는 사회적 편익과 비용을 화폐가치로 환산하여 측정한다. 사회적 투자수익률(SROI)의 주된 측정영역으로 계량화가 가능한 사회적 가치로 해석할 수 있으며, 일종의 외부효과, 특히 정의 경제적 외부효과로 인식할 수 있다.

▌표 2-5. 분석단위별 사회적 가치▐

분석단위	사회적 가치의 예

.

마지막으로 사회적 가치(social values) 유형은 사회적기업이 생산하는 사회적 가치 중 경제적으로 환산할 수 없는 비화폐적인 가치를 말한다. 정량적 지표와 정성적 지표로 측정될 수 있다. 예컨대 범죄율의 감소, 개인의 자존감 향상 등을

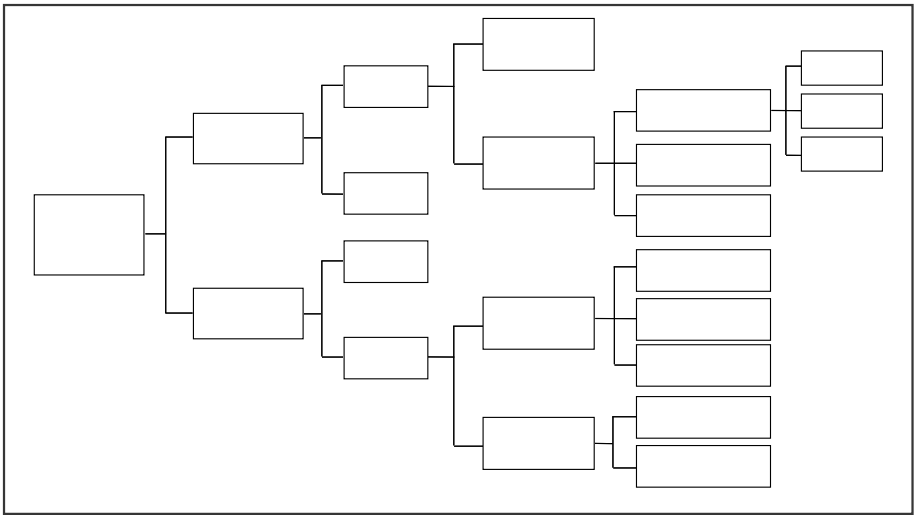
들 수 있다. 논리모형(logic model) 및 변화이론(theories of change) 등의 기법으로 측정하는 것이 일반적이며, 사회적기업에 적용한 해외의 사례로서 신경제재단이 2004년 발표한 'Prove It!'이나 Cooperative UK의 2004년 KSCPI 등의 도구를 들 수 있다(이승규·라준영, 2010).

2. 경제적 투자수익률(EROI) 및 사회적 투자수익률(SROI)의 총합(BROI)

가. 사회적기업의 성과측정

사회적기업의 성과측정은 경제적 가치와 사회경제적 가치(Emerson, 2003; 이승규·라준영, 2009, 2010)를 말한다. 즉 사회적 투자수익률은 화폐가치로 측정이 가능한 경제적 가치(기존의 기업재무적 성과지표) 및 사회경제적 가치(연구대상)를 총합하여 이를 경제적 및 사회적 비용과 총합하여 기존의 비용편익 비율(BCR)과 같이 SROI를 계산한다.

그림 2-2. 기업의 경제적 성과추정을 위한 투자수익률(EROI) 계산모형



<그림 2-2>와 같이 기존의 기업평가시 투자대비 회수액(return)의 현금흐름에 대한 현재가치(present value)에 대해 이를 투자액의 비율로 나타낸 투자수익률(ROI)의 원리를 활용한다. ROI는 순이익을 총투자액으로 나눈 값이며, 총투자액은 대차대조표상의 총자산의 금액과 같고 이것은 다시 총자본과 같기 때문에 총자산순이익률 또는 총자본순이익률과 같은 의미로 활용한다. 기존 기업의 ROI분석과 관련된 측정항목은 1) 총자산회전률: 매출액(판매량, 단가) 및 총자산(판매량, 외상매출금, 재고자산 등의 유동자산과 토지, 설비 등의 고정자산), 2) 매출액순이익률: 순이익을 계산하기 위해 매출액, 총비용(판매비, 관리비, 직간접 재료비 및 노무비 등의 매출원가 및 기타비용 등 총합)이다.

기존의 투자수익률(ROI)을 경제적 투자수익률(EROI: Economic ROI)로 놓고, 계량화가 가능한 사회적 비용과 사회적 회수를 계산하여 이를 사회적 투자수익률(SROI)로 설정한 후 이들을 모두 감안한 '총합된 가치(BROI: Blended ROI)'를 계산한다.

▌그림 2-3. 사회적기업의 총합된 창출가치(BROI) 계산식 ▐

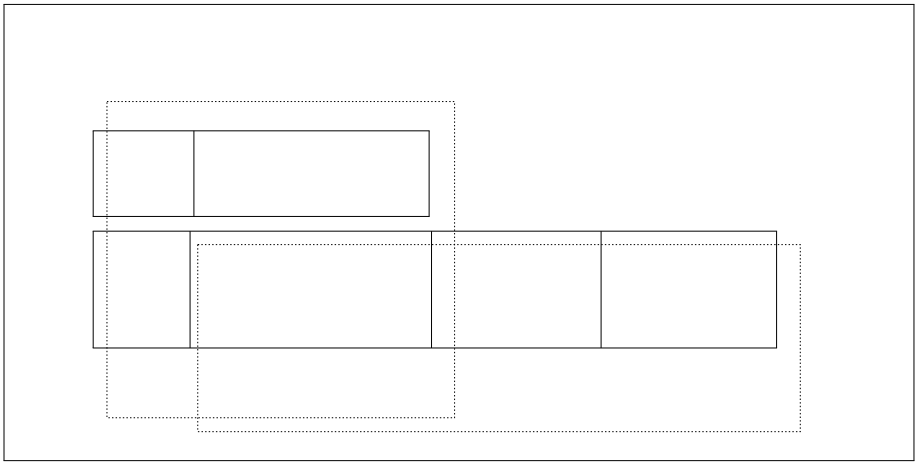
.

다음으로 투자는 기존의 기업과 자본시장에서 사용하는 투자의 개념과 동일하다. 즉 투자는 설비투자와 운영자금으로 나뉘며, 사회적기업의 경우 설립자본, 투자자본, 기부금, 정부보조금 등이 모두 투자자금으로 해석한다. 우리나라 사회적기업의 관행은 기존 기부금 및 정부보조금의 경우 수익으로 계산하는데, 이 경우 수익과 투자의 이중계상의 문제가 발생할 수 있으며, 일회성 투자에 의해 연쇄적인 투자의 승수효과를 제고하기 위해서는 이러한 보조금의 소모성 지출이 아닌 설비투자 등의 생산적 지출이 필요함을 강조한다(이승규·라준영, 2010).

회수는 경제적 회수 및 사회적 회수로 나뉜다. 경제적 회수의 경우 기업의 고정 및 유동자산 증식의 정도로 포착한다. 사회적 회수의 경우는 해당 사회적기업 내의 사회적 자산의 증가뿐만 아니라, 사회적기업의 외부의 사회적 자산의 증가를 포함하며 사회적기업과 관련된 외부의 모든 이해당사자들을 고려하는 경우 직접적인 외부효과를 측정한다. 또한 사회적 비용의 경우는 부의 사회적 회수로 계상한다.

나. 사회적 편익 및 비용의 평가항목

그림 2-4. 사회적기업의 취약계층 고용에 따른 사회경제적 편익 증가분



사회적 편익, 즉 기업 내·외부 이해당사자의 편익을 측정하기 위해 선행연구에서는 일련의 편익항목들을 제시하고 있으며, 가장 흔한 형태로 일자리 창출형 사회적기업의 편익항목은 다음과 같다.

사회적 취약계층 고용으로 인한 공공부문 복지예산 절감(Emerson et al., 2000), 취약계층 소득증대로 인한 소득세 세수 증가분(Emerson et al., 2000), 취약계층 가정의 소득 증대분(REDF, 2001; NEF, 2004), 취약계층 소득증대로 인한 범죄피해액 및 범죄자 수감비용 절감(NEF, 2004)이다. 이중계상 등의 문제를 해결한

평가항목은 위의 <그림 2-4>에 제시되어 있는 바와 같다(이승규·라준영, 2010).

사회적기업의 SROI를 위한 재무제표 측정항목은 다음과 같다.

표 2-6. 사회적 투자수익률 측정을 위한 재무제표 항목

재무 제표	항목	세부항목	비고

사회적 비용은 정상적인 비즈니스와 비교하여 사회적기업의 활동을 위해 추가적으로 발생하는 비용으로 정의할 수 있다(Starkey, 2000). 공공부문에서 사회서비스를 제공할 때 발생하는 비용을 사회적기업이 흡수한다는 전제 하에 이를 사회적 비용으로 인식하여 경제적 회계에서 사회적 비용만큼을 비용에서 차감하여 순이익을 보정한다(이승규·라준영, 2009, 2010). 사회적 비용의 측정이 어려운 경우에는 매출액의 10% 정도를 사회적 비용으로 가정하여 경제적 회계의 비용항목에서 차감하는 경우도 있다(Emerson et al., 2000).

일반적으로 기업회계에서 측정되지 않는 비용으로서, 사회적기업의 운영을 위해 이해당사자가 지불하거나 희생하는 기회비용 또는 손실로 정의한다.

표 2-7. 사회적기업의 사회적 비용항목 예시

구분	이해당사자	비용항목 예

REDF에서 취급하는 사회적 비용의 항목(Starkey, 2000)들은 아래와 같으나, 이승규·라준영(2010)에서는 이 비용들이 이해관계자의 자산증감을 반영하는 비용이라기보다 사회적기업의 구조적 비효율성에서 기인된 비용들이며 이미 경제적 비용으로 포착된 것이라 비판한다.

즉 REDF에서 취급하는 사회적 비용의 항목(Starkey, 2000)은 종업원의 비효율성으로 노동력의 질이 낮고 업무처리 추가시간 등을 들 수 있다. 또한 고용·감독·상담·사무 등 관리자의 업무처리 추가시간과 같은 추가적 감독비용, 노동시장의 임금보다 높은 수준의 임금을 지급하는 임금 프리미엄, 훈련중인 종업원을 고용함으로써 생산과정에서 재료의 낭비 등을 야기, 그리고 마지막으로 부가가치 활동과 관련이 없는 비영리 활동이나 기부자들에 대한 관련행사로 인한 지출과 시간 비용 등이다

사회적 비용항목의 재검토는 1) 직접적인 손실 혹은 비용지출이 발생한 경우, 2) 대체시장이 존재하여 기회비용이 발생한 경우로 나눌 수 있다. 즉 이해당사자의 직접적인 손실 혹은 비용지출로 정부보조금과 기부금이 대표적인 예이다. 정부나 기부주체의 자산감소를 야기시키므로 사회적 비용으로 인식할 수 있다. 또한 이해당사자의 기회비용으로서 사회적기업이 아닌 일반기업에서 더 많은 월

급을 받을 수 있으나 사회적기업에 근무하는 경우 소득의 차액이 발생하는 경우가 대표적인 예라고 할 수 있다.

3. 사회적 할인율의 선택과 사회적 투자수익률

가. 할인율의 선택

할인율은 비용편익 분석 등의 경제성 평가시 현재의 투자에 대비해 회수가 미래에 발생하므로 시점의 차이에도 불구하고 두 금액간의 단순비교를 가능하게 할 수 있도록 돈의 시간가치를 설정하는 것이다. 일반적으로 화폐의 시간가치는 미래에 흐를수록 불확실성 등이 발생하므로 현재의 가치가 미래의 가치보다 높다는 전제 하에 미래의 현금흐름을 기간에 따라 할인한다.

나. 사회적 투자수익률(SROI)

사회적 투자수익률(SROI)는 경제적 투자수익률(ROI)과 동일하게 시간에 따른 할인율을 적용하되, 사회적 가치를 포함하므로 되도록 보수적으로 높은 할인율을 적용하고 특히 가치창출의 특성에 따라 불확실성이 큰 경우 추가적인 할인율을 적용하는 것이 바람직하다. 사회적기업의 경우 비교할 기준 자본시장이 없으므로 자본비용을 측정하기 어려우므로 기존에는 여러 수준(3%~15%)의 할인율을 동시에 적용하거나 혹은 중소기업 대출이자율, 벤처캐피탈 투자할인율 등의 대리지표를 참고하여 활용한다. 일반적으로 자본유형별 할인율을 가중평균한 가중평균자본비용(WACC) 등을 적용하여 추가적인 위험에 대한 할인율의 조정이 가능한데, 예컨대 이승규·라준영(2009)에서는 사회적기업의 대상집단인 취약계층의 특정 유형(범죄청소년, 홈리스 및 알콜중독자 등)에 따라 위험성이 커질 수 있으며 이러한 경우 위험이 조정된 가중평균자본비용(WACC)을 활용하는 방법을 제시하기도 한다.

제3장 지역 사회적기업의 현황과 지원정책

제1절 중앙·지역 사회적기업 지원정책

1. 중앙부처의 사회적기업 육성 및 지원정책

가. 사회적 일자리 정책의 대안으로서 사회적기업 육성정책 추진

외환위기 이후 정부는 경제활성화와 복지문제를 동시에 해결하기 위해 2003년부터 노동부를 비롯하여 다양한 정부부처에서 사회서비스 일자리사업을 추진하여 왔다. 즉 정부는 2003년 73억원의 예산을 투입하여 2천여개의 사회적 일자리를 창출하였으며, 2009년에는 추경포함 1조 5,600억원의 예산을 투입하여 16,600여개의 일자리 창출을 추진하였다.

그림 3-1. 2009년 부처별 사회서비스 일자리사업 추진규모

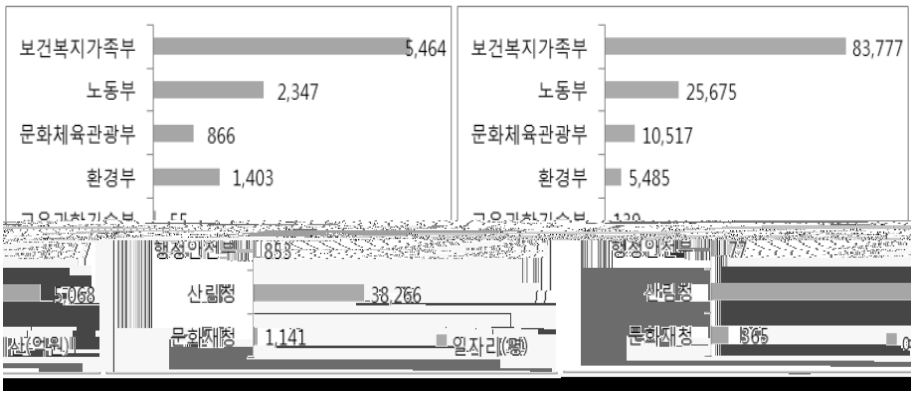
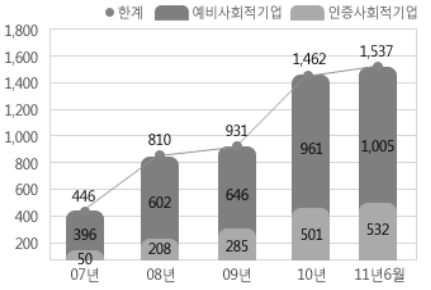


그림 3-2. 우리나라 사회적기업 및 예비사회적기업 인증현황('11. 6)



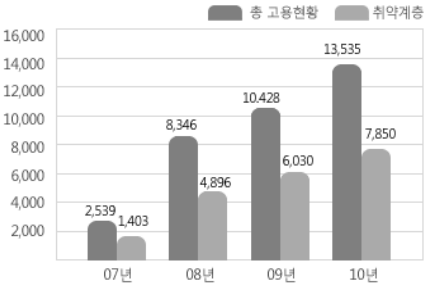


표 3-1. 시도별 사회적기업 및 예비사회적기업·마을기업 현황('11. 8)

	(예비)사회적 기업 및 마을기업 합계	사회적기업(SE)			마을기업 (CB)
		(예비)사회적 기업 합계	인증 사회적기업	지정 예비사회적 기업(PSE)	

사회서비스 일자리가 가진 일자리 불안정성과 비효율성의 문제를 개선하기 위해 사회적기업 모델이 제시되었고, 「사회적기업 육성법」이 2007년 제정되었다.

동 법안 및 시행령이 2007년 제정·시행되며 동년 55개소(인증률 33.1%)를 비롯하여 2008년 166개소(58.2%), 2009년 77개소(38.7%), 그리고 2010년 216개소(48.6%) 등 총 514개소(평균인증률 48.5%)가 사회적기업으로 인증되었다.

사회적기업 인증 초기에는 노동부 및 여타 중앙부처의 사회적 일자리사업에서 출발한 기관들이 사회적기업으로 전환함으로써 정부주도형 사회적기업이 인증 사회적기업의 상당수를 차지하며 정부의 육성이 주도적인 역할을 수행하였다.

현재 농림수산식품부의 농어촌형 사회적기업, 문화체육관광부의 문화예술분야 사회적기업 등 고용노동부와 각 중앙부처간의 MOU를 통해 적극적으로 일자리 창출 및 사회서비스를 담당하는 사회적기업을 발굴 및 육성하고 있다.

나. 국가고용전략회의('10년 6월 및 '11년 6월)의 사회적기업 관련 정책기조 변화

2007년 이후 고용노동부를 중심으로 하던 사회적기업 육성정책이 이후 유사사업으로 행안부의 마을기업, 농림수산식품부의 농어촌공동체회사, 지경부의 커뮤니티 비즈니스 등으로 분화되면서 국가고용전략회의를 통해 조정되었다. 특히 상기 정책들은 지역여건 및 특성에 부합해야 하는 지역중심의 사업으로, 중앙부처의 전체적인 조율 하에 자치단체가 직접 지역문제를 해결하면서 지역일자리를 창출하는 사업으로 진행할 필요성이 존재하였기 때문이다.

이에 2010년 6월 기재부·행안부·환경부 등 관계부처장관, 지방자치단체 및 사회적기업 대표 등이 참석한 가운데 개최된 '비상경제대책회의 겸 국가고용전략회의'에서 사회적기업 활성화를 위해 지자체를 중심으로 추진하는 대책이 논의되었다. 그 결과 고용노동부가 관장하던 사회적기업 육성을 통한 일자리 창출사업이 자치단체로 이관되며 '지역형 예비사회적기업' 지정제도가 도입되었다. 또한 부처간 협력체제 구축을 통해 문화, 녹색에너지, 지역, 교육, 돌봄 등을 사회적기업의 5대 전략분야로 선정 및 정책지원을 강화하기로 결정하였다.

2011년 6월에 개최된 동 회의에서는 사회적기업의 지원제도 및 시장조성, 장

기적 지속가능성 강화를 위한 각종 지원정책을 논의하였다. 그리고 동 회의에서는 정부 각 부처와 사회 각 부문이 사회적기업 발굴·육성에 주도적으로 참여하도록 하는 기반조성을 강조하고, 이러한 견지에서 관계부처의 사회적기업 발굴·육성을 지원하기 위하여 '부처형 예비사회적기업 지정제' 및 '사회적기업 인증 추천제' 등을 '11년 하반기부터 추진하기로 결정하였다.

다. 최근 국가고용전략회의 이후 각 중앙부처의 정책적 변화

다수의 중앙부처는 '11년 하반기 부처형 예비사회적기업 지정제 등의 시행을 위한 준비작업에 착수하였고, 국가고용전략회의에서는 '11년 3분기부터 동 제도의 시행을 발표하였다. 실제로는 사회적기업 육성법 및 시행령(대통령령) 법률개정 및 부처형 지원제도의 시행규칙(장관령) 개정 등 현실적인 여건에 의해 4분기 혹은 '12년부터 시행될 것으로 보여진다.

2011년 7월부터 각 부처에서는 다양한 정책들을 검토하거나 현재 진행 중에 있다. 먼저 행정안전부에서는 마을기업의 예비사회적기업 지정을 위한 지원정책을 추진 중에 있으며, 기획재정부는 전통시장 사회적기업의 육성계획('13년까지 100개)을 발표하였으며, 지식경제부에서는 사회적기업형 대안주유소의 도입을 검토 중에 있다. 또한 교육과학부는 방과후학교 사회적기업 육성('13년까지 50개)을 추진하고, 문화관광체육부는 문화예술 사회적기업 육성제도를 이미 운영('10~) 중에 있다. 환경부에서도 이와 관련하여 환경 및 기후변화 대응분야 사회적기업 육성을 검토 중에 있으며, 중소기업청에서는 중소기업 지원대상에 사회적기업을 포함하는 「중소기업기본법」을 개정·공포('11. 7. 25)하였다.

2. 자치단체의 사회적기업 육성 및 지원정책

가. ’10년 6월 국가고용전략회의의 사회적기업 육성정책 시행주체 변경

표 3-2. 16개 시도별 사회적기업 국비지원(경상보조사업)액 규모

		전국합계	서울	부산	대구	인천	광주
,							
,							
,							
,							
,							
,							

, , ,

,

고용노동부에서 자치단체로 이관되어, ’10년부터 지역형 예비사회적기업 지정 및 지원제도가 본격적으로 시행되면서, 고용노동부는 인증제도 등 전체적인 SE 육성정책 전반을 총괄하며, 각 자치단체의 예비사회적기업 지정 및 지원제도, 인증 사회적기업의 지원제도 등을 포괄적으로 지원하였다.

각 시도별로 풀뿌리형 사회적기업 육성을 위한 ‘(예비)사회적기업 일자리 창출 및 사업개발비 사업’을 자치단체 경상보조 사업으로 수행(’10년 12월 사업내용 공고 및 예산배정)하였는데, 예산규모는 국비 50,939백만원 (지방비 20% 매칭) 중 인건비 보조로 (예비)사회적기업 일자리 창출사업, 34,413백만원, 그리고 사업개발비(설비투자비, 인건비를 제외한 사업개발 및 시장개척 지원)로 16,526백만원(국비)을 지원하였다.

2012년 동 지원액은 77,842백만원으로서 ’11년대비 52.8% 증액(국비기준)하였다. 예산배정 기준(사전통보 기준)은 재정자주도, 인증 혹은 지정 (예비)사회적기업수, 동 기업에 근무하는 근로자수, 실업자수, 경제활동인구 및 고령자수 등을 복합적으로 감안한다.

나. 자치단체의 사회적기업 육성정책 법제기반 정비

2008년 말부터 자치단체가 사회적기업 발굴과 육성을 위한 법적 근거인 조례를 제정하게 되면서 지역사회에 특화된 사회서비스를 발굴하고 지역의 삶의 질 개선에 공헌하는 등 지역사회에 기반을 둔 사회적기업 육성이 적극적으로 추진되었다. 또한 사회적기업 육성과 지원 활성화를 위해 중앙정부는 지자체와의 협력을 강화하겠다는 정부의 정책방향을 천명하였다.

2008년 전국적으로 광역지자체 중 조례를 제정한 곳은 경기도와 강원도 등 2곳에 불과하였으나, 지역일자리 창출과 사회서비스 공급의 유력한 수단으로 사회적기업에 대한 관심이 고조되면서 2009년 이후에는 전국 16개 시도에서 모두 사회적기업 육성 조례가 제정되었다.

표 3-3. 16개 시도별 사회적기업 육성조례 제정 현황(1)

주요내용	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
.								
.								

.

.

표 3-4. 16개 시도별 사회적기업 육성조례 제정 현황(2)

.								
.								

.

.

또한 기초지자체 차원에서의 2008년 조례가 제정된 곳은 전북 전주, 충북 청주, 울산 동구의 3개에 불과하였으나, 2010년말 기준 전국 60개소에 이르렀다. 특히 전북 전주시의 경우 사회적기업 육성 조례를 전국에서 가장 먼저 제정하였을 뿐만 아니라 이에 근거하여 사회적기업에 사업위탁 및 가산점 제공 방식을 통해 보호된 시장을 마련, 울산 동구 또한 광역지자체보다 우선적으로 사회적기업 육성조례를 제정하면서 이를 근거로 사회적기업에 공공건물 무상임대와 공영사업 위탁관리사업권을 제공하였다.

사회적기업 육성조례에는 예비사회적기업을 포함하여 사회적기업을 육성할 수 있는 근거를 마련하는 내용을 포함하고 있다. 즉 육성협의회의 구성 및 기능 등을 명시하여 (예비)사회적기업을 발굴하여 육성할 수 있는 계획을 수립할 수 있도록 하였으며, 시설 및 경영·재정·우선구매지원뿐 아니라 사업위탁 및 조세감면(시·구세) 등 근거조항을 마련하였다.

다. 사회적기업 육성관련 자치단체 조직화 현황

시도별로 사회적기업을 전담하는 조직체계가 구성 중으로 2010년말 기준 전담부서가 갖추어진 경우는 전국 10개 시도이며 전담부서가 없더라도 공공일자리사업 및 일자리창출부서에서 업무를 담당하고 있다.

대부분 사회적기업 전담조직이 없는 경우 행안부의 마을기업 등 유사업무를 병행하는 경우가 많고, 각 시도청에서는 고용노동부의 인증 사회적기업 및 지정 예비사회적기업에 대한 일자리 창출사업 및 사업개발비 지원사업 등 경상보고 국고사업을 수행한다.

16개 시도평가 결과, 실제로는 담당자는 대부분 2~4명 수준으로 국고보조사업의 수행하는 정도의 행정력에 그치는 것으로 파악되었고 다양한 지원사업의 추진 및 신규사업의 발굴과 육성 등의 업무까지 수행하는 데에는 조직적으로 아직은 기대할 수 없는 수준으로 파악되고 있다(전대욱 외, 2011).

표 3-5. 16개 시도별 사회적기업 전담조직 현황

	,			
				.

3. 지역형 사회적기업 육성사업

가. 지역형 사회적기업 육성사업 - 목표

표 3-6. 지역별 사회적기업 육성목표

	5개년 계획의 육성목표				2011년 육성목표		
	계획년도	SE갯수주1)	일자리 수	PSE갯수	SE갯수주1)	일자리 수	PSE갯수
	' '						
	' '						
	' '						
	' '						
	' '						
	' '						
	' '						
	' '						
	' '						
	' '						
	' '						
	' '						
	' '						
	' '						
	' '						

‘ ’

, ,

중앙정부는 2012년까지 1천개의 견실한 사회적기업과 그에 따른 일자리 5만개를 창출하겠다는 목표를 수립하고, 일자리 공시제 등과 연계하여 지역별 목표를 제시하였다. 지역별로 계획년도에 다소 차이가 있으나 중장기적으로 2015년까지 약 4,295개의 사회적기업(예비사회적기업 포함)이 육성될 것으로 목표하고

있으며, 그에 따른 일자리도 9만 330개의 창출을 예상한다.

2011년에는 전국적으로 1,045개의 사회적기업과 15,925~16,425개의 사회서비스 일자리 창출이 전망되고 있으며, 상기와 같은 계획은 「사회적기업육성법」 제5조의 2에 따라 '11년부터 의무화된 시도별 사회적기업 육성·발굴을 위한 5개년 계획에 제시되어 있다. 참고로 당해연도 계획의 경우 '12년부터 수립 및 제출을 의무화한다.

나. 16개 시·도 사회적기업 육성전략

이하의 내용은 상기와 같은 목표달성을 위해 각 지역이 추진하고 있는 육성전략(5개년 계획 및 누락시 당해연도 계획, 각 도청 내부자료 활용)의 내용을 간략히 소개하였다.

○ 지역별 사회적기업 육성사업(1): 서울

- 육성계획 추진현황 및 방향:

1) 기존기업은 경쟁력 있고 자생력을 갖춘 기업으로 발전할 수 있도록 제품 전시·판매장 설치·운영, 시민대상 홍보·마케팅 추진 등 판로지원 강화
2) 신규기업은 인증기업으로 전환을 촉진하고, 전환 후 지속가능한 기업으로 발전할 수 있도록 지원

- 육성계획 추진전략:

1) 서울형 사회적기업 신규분야 발굴:
   · 시에서 추진하고 있는 사회서비스 분야 위탁사업, 자활사업 등에 참여하고 있는 단체나 기업의 조직형태 전환을 통해 사회적기업화
   · 장기적으로 영업수익이 창출 될 수 있는 새로운 수익모델 개발, 사회적기업 설립시부터 지원
2) 성장단계별로 실질적인 도움이 될 수 있도록 기업 맞춤형 지원
   · 1단계(1년차) : 인건비 및 사업개발비 등 재정지원, 컨설팅 등 경영지원
   · 2단계(2~5년차) : 우선구매, 전시판매장 입점 등 판로지원

3) 서울형 SE 대표 등을 대상으로 정례간담회 실시: 서울형 PSE 및 인증SE 대표를 대상으로 월 1회 및 수시 개최를 통해, 서울형 사회적기업 애로사항 및 주요현안, 발전방향 등 모색

4) 서울형 SE에 대한 실·국·본부 관리체제 → 자치구 관리·운영 체제 전환

· 자치구: 신청·접수지원, 현장실사, 협약체결, 지도·점검, 인건비 지급 등

· 서울시: 사업설명회, 홍보마케팅, 실무(육성)위원회 운영, SE선정·지원안

· 서울신용보증재단 : 경영컨설팅, 현장실사 지원, 중소기업 융자지원 등

○ 지역별 사회적기업 육성사업(2): 부산

- 육성계획 추진현황 및 방향:

1) 제도적 기반 조성: 부산광역시 사회적기업 육성 조례('09.7) 및 시행규칙('10.5) 제정, 자치구·군 4개구 제정완료 및 나머지 구·군은 11년중 제정완료 예정, 시청 SE육성 전담조직 설치('10.7; 1담당(5급), 2명), 부산형 사회적기업 육성 계획('09.12) 및 사회적기업 육성 마스터플랜 수립('10.10) 등

2) 사회공헌 문화확산 자매결연·기부협약: 부울경SE 프로보노협의회 출범('09. 10), 향토기업 100개 업체 참여 부산상의 사회공헌위원회 출범('10. 8) 등

3) 다자간 협력에 의한 SE설립: 부산시·교육청·SK 부산 행복한학교재단(방과후학교) 설립('10.7), 부산시·부산은행·사회단체 해피도우미사업단('10.10) 등

4) 판로지원 등: 부산 사회적기업 포털사이트 및 쇼핑몰 구축('10말), 부산형 SE에 대한 BI 개발('10말), 브랜드네이밍, 로고 등

- 육성계획의 추진전략:

1) SE 인증 및 PSE지정 확대: 인증 10개(총 4회), 지정 30개(총 2회), 지정기업의 경우 근로자 인건비 및 컨설팅 지원 등

2) 자립역량 강화 지원: PSE 근로자 인건비 인상 지원(8만원 인상), 일자리 창출 지원 사업 추진(인증기업 대상), 사업개발비 지원사업 추진

3) 판로개척 지원: 제품 우선구매 운동 : 경상경비의 5% 의무구입, SE 홍보·판매관 설치(동래역), 홍보 카달로그 제작 배포
4) 자매결연 추진: 1사 1사회적기업, 부서·기관 SE자매결연 지원 등
5) 홍보·인식 확산: 아이디어 공모, SE기업가 창업아카데미, 우수 SE 표창 등
6) 지원협력 네트워크 구축: 육성 실무협의회, 자매결연기업 실무협의회 운영
7) 육성체계 개선: 자치구·군을 SE 관리주체로 지정, 심사평가 전문성 강화

○ 지역별 사회적기업 육성사업(3): 대구

- 육성계획 추진현황 및 방향:

1) 추진체계 구축: SE 육성 및 지원을 위한 조례 제정('09. 7), 시행규칙 제정예정, 현 7개구 조례제정완료('10), 1개 군 조례제정 중, 대구형 1사 1사회적기업 추진을 위한 창업지원단 구성(시-대구고용청-대구상의 MOU) 등
2) 운영지원: R&D, 마케팅비 등 사업개발비 지원(28개 기업, 524백만원), 실·국장 중심 사회적기업 PM제도 실시(담당SE 현장방문 및 애로청취 등)
3) 판로개척 및 홍보지원: 지자체 최초 대구SE 주부서포터즈 발족('10. 9; 15명 선발, 매달 3개업체 방문 등), SE우수사례 발표회개최('10. 6; 고노부 장관, 시장 등 참석, SE한마당 운영 등), '10 착한기업 투어 실시('10. 12; 시민 50명 대상 SE현장탐방 등을 통해 착한소비 유도), 대구SE 홈피 제작 등

- 육성계획의 추진전략: SE 100개 달성 및 지속가능한 지역밀착형 SE 육성
  · SE 육성체계 구축: 전담조직 확충, 조례 및 시행규칙 제개정, 1과 1SE 캠페인 전개, 공무원 전문교육과정 개설, 1사 1SE 창업지원단 운영
  · SE 성장환경 조성: SE 홈페이지 개편, 착한소비 확산을 위한 주민리더 교육, 대구형 PSE BI 제작, 주부서포터즈 확대, SE대상 자원봉사 활성화, SE와 함께하는 봉사운동 전개, 1사 1사회적기업 결연 운동
  · 신규SE 창업유도: SE 아카데미 개설, 1사 1SE 창업선포식 개최, SE 사

업모델 DB 구축, SE로의 전환 유도

· SE 운영지원: SE 금융지원, SE 청년인턴사업 실시, SE PM팀 운영

· SE 시장경쟁력 강화: SE기업가 선진지 연수, SE워크샵 개최, SE 우수물품 인증제 실시, SE 생생후기 리플릿 발행, 물품 상설전시관 설치

○ 지역별 사회적기업 육성사업(4): 인천

- 육성계획 추진현황 및 방향: 조례제정('10. 1), 육성협의회 구성('10. 4), 고용노동부 SE 인건비 및 사업개발비 지원('10. 4~12), 수도권 공동 사회적기업 한마당 행사('10, 7), 포스코 등 지역대기업과 SE간 착한구매 양해각서 체결('10. 9) 등

· 지역특성에 맞는 사회적기업 발굴, 육성 : 인증전환 유도

· 사회적기업의 자립기반 조성

· 사회적기업 생산품 우선구매 확대

· 민간의 사회적기업에 대한 연계 강화

· 사회적기업(소셜벤처 등)에 의한 투자유치, 수출전략 연계 추진

- 육성계획의 추진전략:

1) 제도적기반 조성: 조례, 시행규칙 제·개정, 육성지원위원회 운영, 인천형 PSE 지정제 운영 등

2) 자립기반 조성: 사업개발비 및 인건비 지원(고노부 경상보조사업), SE기업가 아카데미 지원, 소규모SE 시설·장비 지원, SE 육성기금 조성(시비 100억원 규모)

3) 민간협력체계 구축: 1사 1SE 결연, 프로보노, 생산품 우선구매, 생산품 전시회, 인천SE 홈페이지 개설, 창업아이템 공모, 포럼·워크숍·간담회 개최, 홍보물 제작, 행사비, 벤치마킹 등

○ 지역별 사회적기업 육성사업(5): 광주

- 육성계획 추진현황 및 방향:

- 민간의 자발적인 참여 활성화를 위한 동기부여: SE 가치에 대한 시민인식 제고함으로서 SE창업 및 운영지원 활성화, 우수 SE모델 사례발굴 및 전파
- SE 자립기반 조성을 통한 시장경쟁력 제고: 경영컨설팅, 마케팅 및 판촉활동 지원 등을 통한 시장경쟁력 제고 및 자립기반 조성 등
- 민관 협력체계 구축: SE에 대한 시·구 및 공공·민간단체, 기업체, 지역NGO 등 적극적인 지원·협력 유도, SE지원센터를 통한 네트워크 조성

- 육성계획의 추진전략:
  - 저변 확대: 우수SE 벤치마킹 추진, 지역내 SE 역량보유 업체 조사·발굴, 상반기내 SE전환가능 업체 DB 구축, 잠재기업의 SE전환 추진
  - 단계별 육성: 인큐베이팅-예비-인증 사회적기업 3단계 육성, (1단계) SE 인큐베이팅, (2단계) 광주형 PSE 지정 추진, (3단계) SE 인증 유도
  - 경쟁력·전문성 강화: 인건비·사업개발비 지원, SE전문 컨설팅 강화, 광주(P)SE 종합지원기관 선정·운영, 전문가·자원봉사자 프로보노 구성·운영
  - 자립기반 조성: 우선구매 추진, 전용 인터넷까페 활성화, 홍보·판매관 설치, 한마당 행사 및 대시민 네트워크(홍보책자 배포), SE자매결연, 창업아카데미 운영

○ 지역별 사회적기업 육성사업(6): 대전

- 육성계획 추진현황 및 방향:
  - 지원체계 구축: 조례제정('09. 10), 시행규칙('10. 8), 동구·유성구 조례('10. 11; 기타 3구 현재 추진중), 기본계획 수립·개정('10. 12), 육성위원회('10. 1)
  - 사회적기업 후원체계 구축: 지원협약('09. 8 ~'10. 4), (P)SE 20개에 대한 시청 담당사무관 후견인제('9. 10), 1사1SE 결연 ('10. 4; 후원 선양, KT&G 등)
  - 대전형 PSE지정 및 인건비 지원: 15개 지정('10. 7; 전액 시비) 등

· 사회적기업 운영지원: 사업개발비 및 컨설팅 지원, 40개 (P)SE에 대한 설비융자 이차보전(최대 2억원, 연 4% 이자차액, 시청-대전신용보증재단-하나은행 MOU)
· 판로개척 및 홍보지원: SE박람회('10. 12), SE제품 상설전시대 설치(시청, 지하철 등), 홍보자료 배포(시청·산하기관) 및 지역언론사와 기획홍보 등

- 육성계획의 추진전략:
· 지자체 중심 SE육성체계 구축: 전담조직 설치, 공무원 SE전문교육과정, CB·SE 통합 중간지원기관 설립('12~), SE지원기금 조성('13~), 협의회 구성
· 신규설립 활성화: SE기업가 양성과정, 우수 SE기업가 연수('12~), 아이디어 공모전, 자치구별 육성전략, 재정일자리사업 SE전환
· 운영지원 강화: 인건비·사업개발비 지원, 사업공간 지원 확대('12~), 사업비 융자이자차액 보전, 맞춤형 컨설팅, SE간 매칭확대 지원
· 후원체계 확립: 1SE1담당관제·1사1SE 후견, 프로보노 협의회, 시민대협약
· 판로확대 및 자립기반 강화: 부서별 구매목표제 추진, SE사업위탁 추진, 대전SE 홈피구축, 전시판매장 운영, 백화점·마트 전용코너 설치, 공공장소 건강카페 운영 및 SE위탁, 이달의 사회적기업 선발·홍보 등

○ 지역별 사회적기업 육성사업(7): 울산

- 육성계획 추진현황 및 방향: 성장둔화 및 산업구조 변화에 따른 고용창출, 급격한 출산율 감소 및 고령화에 따라 중장기 사회서비스 공급확대·고용창출 방안 필요
· 단계별 육성전략 및 다양한 지원 확대로 창업 활성화
· 시 지정 「지역형 PSE」 중점 육성 및 SE 전환
· 지역사회 인식제고를 위한 홍보 강화, SE육성 분위기 조성

- 육성계획의 추진전략:

- 지역형 PSE 지정(년 2회) 및 (P)SE 인건비·사업개발비 지원, 전문인력 채용지원, 마을기업 육성 및 사회적기업 전환 지원
- 자립기반 강화시책: 경영컨설팅 및 회계프로그램 등 지원, 창업아카데미, SE워크숍, (P)SE 모니터링을 통한 경영지도, 생산제품 안내책자 등
- 행정적 지원체계 구축: 1사 1(P)SE 결연사업, 홍보박람회, 모범기업가 포상 및 홍보, 구·군 시행규칙 독려, SE 전담조직 신설 협의 등, 시·구·군 담당자 재정사업 교육 참여, 고노부 SE전문교육 참여 등

○ 지역별 사회적기업 육성사업(8): 경기

- 육성계획 추진현황 및 방향: 인건비 중심 직접지원 개선(재정지원 단계적 축소 및 시장조성·구매지원·경영지원 확대), 간접지원 확대(금융지원, 우선구매, 인건비 지원종료SE 자립능력 제고방안) 등 확산과 붐 조성 및 재정일자리사업과 차별화 등
  - 사회적기업 육성TF 구성('10. 8), 지역특성을 반영한 PSE지정(98개) 및 도 주요사업과 연계한 SE발굴(10개 모델), 여성창업보육센터 소셜벤처 인큐베이팅(20명), 전담부서 설치('10. 11), 도 대표 SE발굴(5개)
  - 도-삼성-성균관대 청년 사회적기업가 아카데미 교육(73명), 1시군 1SE 발굴육성(20개), SE네트워크협의회 운영(28명), 프로보노단 구성(91명), 대기업(SK) 연계 사회적기업 설립(행복한 도서관재단) 등
- 육성계획의 추진전략:
  - 육성기반 확충: 경기도 PSE 발굴지원, SE 재정지원, SE창업기반 조성
  - 도 사업모델 발굴·확산: 도 대표 SE발굴, 도 실·국기능과 연계모델 발굴육성, 1시군-1SE 발굴육성
  - 지속가능한 SE 육성: 사업개발비 지원, 대기업 연계 SE육성, 1사-1SE 결연, SE네트워크협의회 운영, CEO 아카데미 운영, SE애로기술 해결지원, SE자금지원
  - SE성장 생태계 조성: 생산품 판로지원, 전문성지원 프로보노단 운영,

SE포럼 및 토론회 개최, SE홍보를 통한 인식제고, SE관리시스템 구축·활용

○ 지역별 사회적기업 육성사업(9): 강원

- 육성계획 추진현황 및 방향: 전국적 경쟁력있는 로컬푸드, 체험마을 등 지역산재 자원 상품화 촉진, 고령층·장애인·경력단절여성 등 취약계층 일자리창출 실현을 위해 양적 확대보다 지속가능·지역기반 "강원도형 풀뿌리기업" 육성 및 지원
  - SE종합계획 수립('08. 8), 조례제정('08. 12), 풀뿌리기업 육성포럼·워크숍 다수 개최('08~), 홍보브로셔('09, 원주의료생협 위탁), 마을기업 육성지침('10.9) 등
  - 정부의존성 심화로 인한 지속가능성 저하, 풀뿌리기업 공감대 확산 미흡, 통합 지원체계 미흡 등을 극복하기 위한 종합계획 추진
- 육성계획의 추진전략:
  - 현장중심의 풀뿌리기업 네트워크 구축: 권역별 및 업종별(부처형 PSE제도 연계) 풀뿌리기업 네트워크 구축, 네트워크 기반 육성정책 추진
  - 풀뿌리기업 발굴 및 경영컨설팅 지원확대: 예비창업자 아카데미 지원, 경영컨설팅 지원확대, 재정지원 지속적 추진 등
  - 풀뿌리기업 공감대 확산: 주민대상 홍보 강화, 풀뿌리기업 재직자교육 및 담당공무원 교육 확대, 풀뿌리기업 시군 확산을 통한 공감대 구축, 권역별 풀뿌리기업 상품박람회 및 워크샵 개최 등
  - 풀뿌리기업 통합지원체계 구축: 풀뿌리기업 육성조례 제정, 지원센터 설립, 현장중심 민관협의체 운영, 지역별 프로보노(멘토제) 운영

○ 지역별 사회적기업 육성사업(10): 충북

- 육성계획 추진현황 및 방향:
  - 조례 제정('09. 5), 청주·제천 등 시군 조례제정 완료('11) 및 10개 시군

추진, 옥천군 육성계획('11. 1), 도 육성위원회('10. 5) 및 SE협의회('11. 5), 충북 SE육성방안 간담회('11. 9), 1사 1SE 결연협약식('11. 1; 16개 SE 및 27개 도내기업) 등

· 지역·시장 친화적인 PSE 발굴·육성, 역량강화를 통한 SE 인증확대

- 육성계획의 추진전략:

· 육성시스템 구축: 충북형 PSE 발굴·지정, 제도기반 구축(조례, 도·시군 전담부서·인력배치, 육성위원회·실무협의회 구성·운영), SE네트워크 구축(지역별·업종별 네크워크 구축, SE포럼 운영, 전용홈피 구축, 지원센터 및 민간위탁 강화 등)

· 경쟁력·전문성 제고: 공공부문 위탁·우선구매 확대, 맞춤형 경영컨설팅, 전문지식 자원봉사대 구성, 경영혁신 지원(사업개발비·전문인력 등 지원·소셜벤처 경연대회), SE평가시스템 구축(평가위원회 및 평가제, 인증추천제 운영, 사후관리)

· SE친화적 환경조성: 후견인제(1사 1SE 결연, SE담당관제, 1SE 1대학 후견인제, SE 친화기업 인증제 등), 공감대 조성(SE박람회, 희망나눔 캠페인, SE방문의 날, 육성워크숍 등 개최), 홍보강화(홍보관 및 교육프로그램, 홍보물 및 언론홍보)

○ 지역별 사회적기업 육성사업(11): 충남

- 육성계획 추진현황 및 방향: 정부지원에 따른 민간참여 및 SE기업가 인식 부족, 시장 미숙성·지속불가능성, 기술·전문성 부족, 고용불안정성 등 제 문제에 대해 사회적기업가 발굴, 창업 및 경영지원, 공공시장 판로지원 등 내외부 역량강화 필요

· 지역밀착형 SE발굴 및 신규설립 활성화를 위해 기존 시책사업과 연계, 잠재SE 자원발굴, 육성인프라 구축·자립경영지원 등 종합적 대책추진 필요

· 특히 성장단계별·업종별·목적유형별 추진전략 필요: (발굴단계) 일자리

사업 전환, SE기업가 육성, 신규모델 발굴, (육성단계) 민관 거버넌스 체계구축, 지원체계 정비, SE 인식 확산, (자립단계) 자립기반확충 지원, 우선구매 및 판로지원, 일자리 및 서비스의 선순환구조 정착 등

- 육성계획의 추진전략:
  - · 지역밀착형 SE발굴 및 신규설립 활성화: 실태조사, 재정일자리사업 단계적 전환·육성, 중간지원기관 활용 SE기업가 발굴·육성, 환경·문화·지역개발 등 분야별 SE 발굴
  - · 육성인프라 구축: 추진체계 구축, 심의 지원기구 설치 운영(민·학·관 거버넌스 구축), 도 실·국 참여 및 협조체계 구축, 민간기관 역할분담, 충남 사회적경제 지원센터 설치, 충남SE 협의회 구성, SE 인식·공감대 확산 홍보·교육·이벤트
  - · 자립경영 지원: 유형별·성장단계별 지원(일자리형, 사회서비스형, 혼합형 등 특성화 지원), 맞춤형 경영컨설팅 지원, 우선구매 및 서비스 위탁 확대, 1사 1SE 결연, 민간부문 SE 생산품 소비촉진, 내부투명성 제고를 위한 관리·지원 강화(모니터링 및 온라인 정보망 구축 등)

○ 지역별 사회적기업 육성사업(12): 전북

- 육성계획 추진현황 및 방향:
  - · 도 조례제정('09. 7) 및 14개 시군 조례제정('08~'10), SE 협동화단지('10; 도 청원제안 최우수사업), 도지사 및 도 산경위 현장 애로사항 청취('10. 7~; 40개사), SE협의회 및 협약('10. 12), 전북SE 뉴스레터('10. 12~), 우수 사회적기업 발굴 자원조사 전국최초 공모·선정('11. 2), 청년사회적기업가 육성 공모·선정('11. 6; 7팀 28명), 기타 교육·홍보 및 각종 행사 수시 추진
  - · 주요 추진방향: 단계별 육성(모델발굴 → 자립지원 → 사후관리), 질적 목표 지향(재심사강화, 점진지원, 성공모델 집중지원 등), 시스템 구축(자원조사·모델개발, 협동화단지, 평가시스템구축 → 중앙공모 활용 전

국최초 선도프로젝트 추진), 외부자원 연계(희망제작소, 고용부 공모, 대기업연계, 협약체결 등)

- 육성계획의 추진전략:
  - 자원조사 등을 통한 수익모델 발굴: 자원조사 및 수익모델 개발(예산 1억, 희망제작소 자문 및 경제통상진흥원 주관, 시군별 1개 발굴), 先지정後지원 등 2단계 검증을 통해 충실한 기업선정(지정 후 재정지원 공모), 창의적 사업모델 발굴로 청년사회적기업가 육성(고용노동부의 지역위탁기관 선정, 6개팀 23명)
  - 자립기반 지원: 우수모델육성 시너지 및 선도사업화를 위한 SE협동화단지 운영(예산 1억, 중앙공모 2월 선정; '11. 8. 청년SE기업가, PSE 등 6기업 17명 입주), 판로지원·네트워크 구축을 통한 자립기반 강화(시군 등 참여확대, 1사 1사회적기업 결연, 교육청·전북은행 등 업무협약), 성공모델 중심 재정지원 집중지원, 종합적·다각적 경영·홍보·마케팅 지원(경영컨설팅, 홍보책자, 언론보도, 뉴스레터, 홈페이지 구축 등), 민간지원기관인 경제통상진흥원과의 역할 분담 등
  - 사후관리 방안: SE평가시스템 개발·구축(지역내 SROI모델 적용 및 경영평가·모니터링·조기경보 및 상황실 등), SE아카데미 운영(공무원 및 SE직원 경영관리·직무능력 강화), SE 상시 모니터링 민관네트워크 구축, SE협의회 역할제고(권역별·업종별 모델발굴, 정책간담회, 지역공헌활동 등을 통한 지속가능성 제고)

○ 지역별 사회적기업 육성사업(13): 전남

- 육성계획 추진현황 및 방향:
  - 추진전략: PSE의 SE인증 전환, 문화관광형·복지형 등 다양한 분야 모델 발굴, 경영·자립화 지원방안 마련, SE협의회 활성화 및 도민 공감대 조성
- 육성계획의 추진전략:
  - 전남형 PSE 발굴·지정: 분야별 발굴육성(지역특화형, 복지교육형, 문화

관광형, 녹색환경형, 기업형), 마을기업 육성 및 SE전환, 전남형 PSE 지정제도 운영 등

- 육성·지원체제 구축: 사회적기업 유치 TF팀 확대운영·활성화(발굴·창업·인증 지원), 사회적기업 친화기업 육성 및 1사 1SE 결연 추진
- 창업·경영·전문성 지원: 예비창업학교, SE기업가 아카데미, 창업·경영 컨설팅 등 지원, 전문성 기부·프로보노 지원단 구성
- 경쟁력 강화 및 판로 확보: 사업개발비 지원, 우선구매 및 판로확보(용역계약 SE 우대, 인터넷 쇼핑몰 및 SSM연계 판매 등), 희망나눔 캠페인·착한소비운동, 시설·장비 및 창업·경영자금 융자지원, 대기업·지역기업 연계 사회공헌 결연
- SE협의회 활성화 및 도민 공감대 조성: 협의회 운영지원, SE한마당 행사 및 박람회 개최, 홍보전시관 운영 등

○ 지역별 사회적기업 육성사업(14): 경북

- 육성계획 추진현황 및 방향:
  - 조례제정('09. 3), 시행규칙 제정('10. 4), SE육성 도·경제단체·대구사회연구소 협약 체결('10. 4), 도 육성 5개년계획 수립('10. 6), (P)SE 디렉토리 발간('10. 6), 관계관 워크숍('10. 9~10), SE제품·서비스 홍보책자('10. 12), 경북 (P)SE 활성화 방안 용역('10. 12), SE협의회('10. 12), SE 기업가 육성사업 MOU('11. 4~)외 다수
  - 추진방향: 지역사회경제 특성 등 감안한 지역밀착형 (P)SE 육성, 유형별·시군별 특화육성(사회문제 해결형, 지역자원 활용형, 녹색성장형, 청년주도형)
- 육성계획의 추진전략:
  - 육성지원 체계구축: 지자체 중심 PSE 육성, 제도적 지원기반 구축('11완료), 전문교육과정 개설('12~), 도 실·국별 업무연계 시스템 구축, SE육성 생태계 구축, SE지원기관 활성화, SE협의회 육성

- 모델발굴·육성: SE기업가 육성, 청년SE 육성, 권역별 인증설명회 개최
- 지원연계: SE 육성기금 조성('12~), 프로보노·자원봉사단체협의회 구성, 민간단체 네트워크 구축 확산
- 시장조성: 네트워크를 통한 시장조성, 공공기관 우선구매 확대, 민간부분 판로 지원 확대, 대학(교)마케팅 지원, SE인식 확산
- 경영지원: 인건비·사업개발비, 경영컨설팅 등 지원, 공동BI 개발

○ 지역별 사회적기업 육성사업(15): 경남

- 육성계획 추진현황 및 방향:
  - 조례제정('09. 5), 육성위('09. 8), 전담조직신설('10. 8), 시행규칙('11. 1) 등
  - 중앙정부 주도적인 정책으로 인한 지자체 전문성 및 행정력 부족, 정부의존성 심화 및 자립기반 약화, PSE의 인증전환 미흡, 지역별 편중 등의 문제를 해결하기 위해 지역특성 반영, 관심 및 지원체계 확대, 기업 및 지역사회가 후원하고 지역(특히 군 지역)에 필요한 서비스를 제공하는 지속가능한 SE육성
- 육성계획의 추진전략:
  - SE제도적 기반 조성: 경남형 PSE 지정·운용, SE 육성위원회 운영
  - SE자립기반 조성: 인건비·사업개발비, 시설·장비 지원, 생산품 우선구매, SE아카데미 운영, SE홈피 개설·운영, SE 중소기업육성자금 융자지원
  - 민관 협력체제 구축: 1사 1SE 결연사업, SE 프로보노 운영, 소셜벤처 지역대회 개최, 포럼·워크샵 개최, SE 홍보, SE의 날 행사 참여 등

○ 지역별 사회적기업 육성사업(16): 제주

- 육성계획 추진현황 및 방향:
  - 조례제정('10. 6), SE 간담회('10. 8), SE 전문가 포럼('10. 9), SE 학술대회 개최('10. 11) 등
  - 저성장률, 지속적 고용률 감소, 임시·일용직 비중이 전국 최고수준, 급

속한 고령화 등 사회서비스 수요증가 및 지속가능한 SE 육성 필요

- 육성계획의 추진전략:
  - SE 1백개 및 취약계층 일자리 1천개 창출:
    [일자리형] 마을기업형 SE 10개(마을별) 및 일자리 100개(지역자원 활용형, 친환경형, 생활지원·복지형), 제품생산 SE 30개 및 일자리 300개(제주 향토자원 활용), 전략사업 SE 20개 및 일자리 300개(환경·문화예술·지역개발 분야별)
    [서비스제공형] 사회복지 SE 30개 및 일자리 200개, 재활시설 및 자활공동체 SE 전환·육성을 통한 10개 및 일자리 100개
  - 지역친화형 SE 집중발굴 및 육성: 지역특색에 맞는 PSE 발굴(제주형 PSE 지정, 연도별 PSE의 SE전환 인증지원, 지원기관 운영 등), 지속가능성 제고(PSE 아카데미, 1사 1SE 결연 등),
  - 지원기반 인프라 구축: 육성위원회 구성·운영, 유관기관 지원 네트워크 구축, 프로보노 발굴 및 지역SE 연계
  - 자립기반 조성: 재정지원(인건비 지원, 전문인력 인건비 지원, 시설비 등 지원·융자), 경영지원(지원기관 및 컨설팅기관 활성화, 모니터링 및 온라인 정보망, 역량강화 교육 및 능력개발 지원), 세제지원(법인세 및 소득세 감면, 민간지원금 손금산입 지원), 제품·서비스 우선구매, 홍보강화(CI·BI 개발지원, 성공사례 발굴·홍보, 홍보관 운영 등)
  - (P)SE 경영투명성 제고: 사업실적 보고 및 검사 등 사후관리 강화(연도별 성과보고서 DB화), 경영 및 회계투명성 제고 지원(모니터링, 평가모델 개발 등)
  - (P)SE 사후관리: 지원종료 (P)SE 사후관리, 사후 육성지원 등

제2절 시도별 사회적기업의 일반현황과 고용상태

1. 시도별 사회적기업 일반현황 및 고용·성과에 관한 자료특성

가. 자료원 및 수집자료의 특징

시도별 사회적기업 일반현황 및 고용현황, 경제적 성과에 관한 현황에 대한 자료원은 고용노동부의 사회적기업 홈페이지(www.socialenterprise.go.kr) 및 온라인으로 공표된 주요 사회적기업 통계자료에 제시되어 있다. 구체적으로 본 연구에서는 「사회적기업 501 개요집」(고용노동부·사회적기업연구원, 2010) 및 고용노동부 「사회적기업 3주년 성과분석」(곽선화 외, 2010) 의 두 자료로부터 현황자료를 취득하였다.

현재 사회적기업 관련통계는 2010년말 인증기업 514개 중 영업활동을 하고 있는 501개의 업체 전수에 대한 현황이 제시되어 있으며, 재무제표(대차대조표 및 손익계산서 등)와 같은 성과에 관한 자료는 2009년말까지 제시되어 있다. 즉 기업의 일반현황에 대한 자료는 2010년말 기준으로 제시되어 있으나, 법적으로 요구되는 사업보고서(고용노동부 내부자료: 개별기업별 고용현황 및 근로조건, 사업현황, 수입 및 지출구조, 당해년 사업계획 등)의 각종 경제적, 사회적 성과는 2009년말까지 수집되었고, 2010년말 기준의 사업보고서는 현재 취합되어 있으나 통계자료로 아직 정리되어 공표되지 못하고 있다.

따라서 본 연구에서 제시되는 경제 및 사회적 성과에 관련된 자료는 2009년말 기준으로 인증된 사회적기업 289개('07년부터 '09년까지 3개년간 인증된 사회적기업)에 대한 자료가 2011년 일반에 공표되었으므로 이에 해당한다.

또한 각 자치단체의 예비사회적기업(PSE)은 자치단체별로 결과보고서 혹은 사업보고서와 같은 자료를 확보해야 파악이 가능하며, 일부 자치단체에서는 재무적 성과 등에 대한 자료는 존재하지 않고 자료가 존재한다고 하더라도 아직 법인격 등 정식 조직의 형태를 갖추지 못한 기업들도 존재하므로 그 자료의 정

확성 혹은 신뢰성에 대한 의구심이 존재할 수 있다. 따라서 현 수준에서는 예비사회적기업에 대한 일반현황 및 사회적 투자수익률과 고용효과 등에 대해서는 다루기 어려움을 밝히는 바이다. 마찬가지로 마을기업(CB) 및 농어촌공동체회사(RCBC) 등에 대해서는 한국지방행정연구원 등에서 2011년초 「자립형 지역공동체사업 및 예비사회적기업 사례집」이 정책과제로 출간(이소영 외, 2011)되었으나, 242개 CB 및 예비사회적기업의 일반현황에 대한 자료만 존재하며 성과에 대한 자료는 제공하지 않고 있다.

나. 관련 현황데이터

2011년 6월 30일까지 확보된 지역별 사회적기업에 대한 성과자료는 다음과 같고, 이에 대한 데이터는 다음 페이지 이후 표의 형태로 제시하고 있다.

첫째, 지역별 사회적기업의 일반현황은 <표 3-7> 및 <표 3-8>에 제시된 바와 같다. 표에서는 지역별, 조직형태별, 업종별, 사회적 목적 실현유형별 사회적기업의 개수 등 일반현황을 제시하고 있다.

둘째, 지역별 사회적기업의 고용 및 임금구조는 <표 3-9>부터 <표 3-14>까지에 제시된 바와 같다. 표에서는 지역별 사회적기업에 대한 취약계층 유형별 유급근로자의 고용현황 및 평균임금 등 근로조건에 관한 자료가 제시되어 있다.

셋째, 지역별 사회적기업의 매출 및 이익구조는 <표 3-15>부터 <표 3-16>까지에 제시되어 있다. 지역별 사회적기업의 매출액, 매출원가, 영업이익, 당기순이익, 정부보조금 및 민간지원금을 포함한 영업외 수입 등이 매출 및 이익구조에 관한 주요 제시자료들이다.

넷째, 지역별 사회적기업의 원가 및 재정구조는 <표 3-17> 및 <표 3-18>에 나타난 바와 같다. 지역별 사회적기업의 인건비, 매출원가 등 제 비용 및 자산, 부채, 자본 등이 그 주요 내용이다.

2. 시도별 사회적기업 일반현황

가. 사회적기업의 일반현황

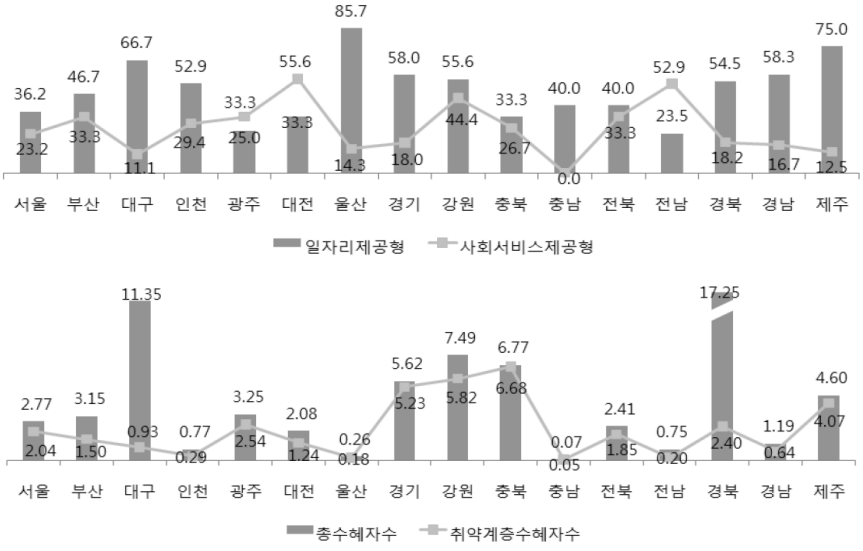
표 3-7. 사회적기업의 일반현황

기준	내용	인증현황(개소)				비율(%)			
		07인증	08인증	09인증	계	07인증	08인증	09인증	계
	·								

표 3-8. 지역 및 사회적 목적의 실현유형별 인증현황

	인증현황(개소)					비율(%)				
	일자리 제공형	혼합형	사회 서비스 제공형	지역 사회 공헌형	계	일자리 제공형	혼합형	사회 서비스 제공형	지역 사회 공헌형	계

그림 3-3. '09년 지역별·사회적목적 실현현황(상) 및 서비스 제공현황(하)



나. 고용구조 및 근로조건

표 3-9. 사회적기업의 지역별·연도별 유급근로자 현황

	유급근로자 수(명)			취약계층 근로자 수(명)			사회적일자리 참여자 수(명)		
	07년말	08년말	09년말	07년말	08년말	09년말	07년말	08년말	09년말

표 3-10. 2008년말 기준 사회적기업의 고용 현황

	총 유급 근로자 (명)	성별		연령				고용형태		취약계층				직급	
		남	여	~29	30~39	40~54	55~	정규직	비정규직	저소득층	중고령자	장애인	기타	관리직	비관리직

표 3-11. 2009년말 기준 사회적기업의 고용 현황

	총 유급 근로자 (명)	성별		연령				고용형태		취약계층				직급	
		남	여	~29	30~39	40~54	55~	정규직	비정규직	저소득층	중고령자	장애인	기타	관리직	비관리직

표 3-12. 사회적기업의 지역별·연도별 평균 임금수준 현황

	평균 임금수준(천원)			전국평균 대비 지역평균 수준(%)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009

표 3-13. 2008년말 기준 사회적기업의 임금수준 현황

	성별(명)		연령				고용형태		취약계층				직급	
	남	여	~29	30~39	40~54	55~	정규직	비정규직	저소득층	중고령자	장애인	기타	관리직	비관리직

표 3-14. 2009년말 기준 사회적기업의 임금수준 현황

	성별(명)		연령				고용형태		취약계층				직급	
	남	여	~29	30~39	40~54	55~	정규직	비정규직	저소득층	중고령자	장애인	기타	관리직	비관리직

3. 시도별 사회적기업 성과현황

가. 매출 및 이익구조

전통적으로 사회적기업의 영업활동 수익은 각 기업별 제무제표에 의해서 파악할 수 있으며, 본 연구에서는 전국 16개 시도별로 파악된 인증기업의 재무제표의 매출관련 정보(곽선화, 2010: 120-197)를 파악하였다. 매출 및 이익구조는 고용노동부에 제출된 인증기업의 제무제표(대차대조표 및 손익계산서) 혹은 그에 준하는 결산서에 기재된 매출 및 원가항목을 참조하였다.

그리고 사회적기업 수입을 구성하는 항목은 자체 영업활동을 통한 매출수입 외에도 중앙정부·지자체 지원금과 같은 영업외활동 수입도 큰 비중을 차지하였다. 특히 사회적기업은 인증을 받기 전 정부의 사회적 일자리사업을 통해 인큐베이팅 되는 경우가 절반 이상을 차지하고 있고 그 이외에도 자활공동체나 장애인직업재활시설도 높은 비중을 차지한다.

그림 3-4. '09년 지역별 사회적기업 매출액 및 영업외이익(정부지원금)

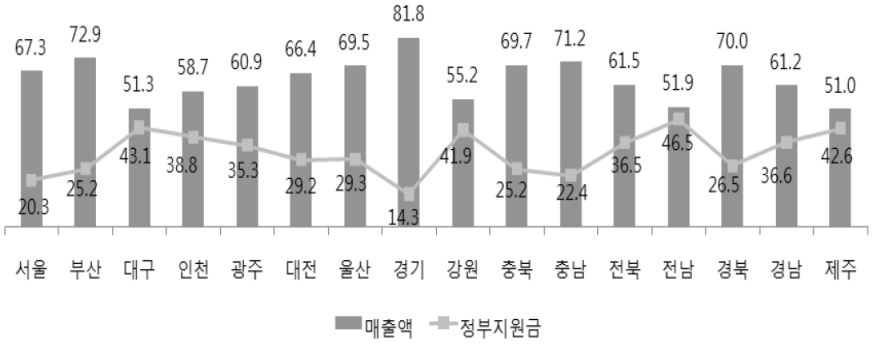


표 3-15. 사회적기업의 지역별·연도별 매출 및 이익구조(1)

	매출총액(백만원)			매출원가(백만원)			영업이익(백만원)			당기순이익 (백만원)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009

표 3-16. 사회적기업의 지역별·연도별 매출 및 이익구조(2)

	영업활동수익(백만원)			매출액 대비 비중(%)			매출원가 대비 비중(%)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009

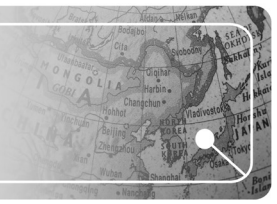
나. 원가구조 및 재정구조

표 3-17. 2009년 기준 사회적기업의 지역별 원가구조

표 3-18. 2009년 기준 사회적기업의 지역별 재정구조

	자산총액(백만원)			부채총액(백만원)			자본총액(백만원)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009

제4장 지역별 사회적기업 성과분석



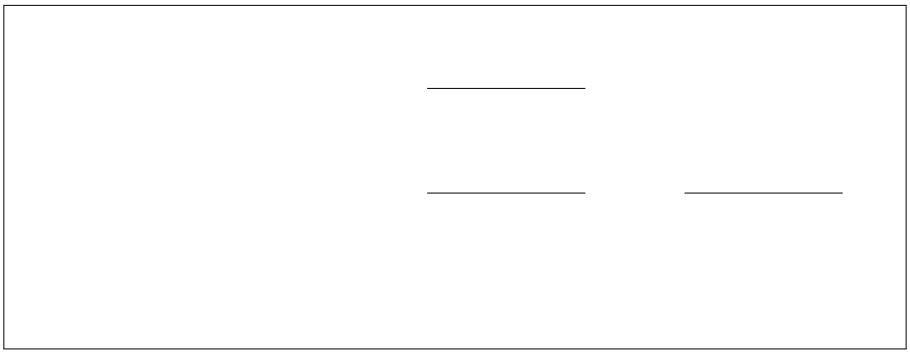
제1절 분석모델 및 개요

제2장의 선행연구 및 이론적 고찰에서 제안된 바와 같이, 본 연구에서는 사회적기업의 일자리 창출효과에 대해 경제적 투자수익률(EROI) 및 사회적 투자수익률(BROI)을 추정하고, 이를 총합한 투자수익률(BROI)의 추정을 시도하였다. 즉 제2장의 <그림 2-3>에 제시된 '총합된 투자수익률(BROI)'의 개념과 기업단위 분석모형을 확장하여, 지역단위 분석모형으로서 경제적 회수(경제적 편익 - 경제적 비용) 및 사회적 회수(사회적 편익 - 사회적 비용)의 합을 사회경제적 투자의 비로 산출하였다. 또한 상기와 같은 비용-편익의 추정은 사회적기업의 사회경제적 성과측정에 관한 선행연구(이승규·라준영, 2009, 2010; 곽선화, 2010)에서 제안된 기업분석을 위한 일반적 절차에 따른 비용-편익의 추정방법을 지역단위에 분석에 적용하여, 선행연구에서 다루지 못한 지역별 효과추정을 시도한다.

1. 경제적 투자수익률(EROI)의 추정

경제적 투자수익률(총자산순이익률, ROI 혹은 EROI)은 제2장의 선행연구분석에서 제시한 바와 같이 기존의 투자수익률(ROI) 산출모형을 활용하며, 그 방법은 재무제표(대차대조표 및 손익계산서 등)를 활용하여 다음의 같이 투자수익률을 측정한다.

그림 4-1. 본 연구의 경제적 성과추정을 위한 투자수익률(EROI)



2. 사회적 투자수익률(SROI)의 추정: 사회적 편익 및 비용추정

사회적 비용의 경우, 투입된 사회적 비용이 현재까지 고용노동부(및 '10년부터 경상보조사업으로 자치단체 20% 매칭이 포함)의 인건비 지원을 중심으로 이루어졌으므로 그 편익 역시 일자리 창출에 따른 사회적 편익을 보는 것이 합리적이다. 현재까지 기부금 등 민간부문에서 투입된 비용은 상대적으로 정부지원금에 비해 미미한 수준(곽선화, 2010: 121-127)으로 그 활용처가 확인되지 않은 경우가 대부분이며, 실제적으로 영리기업이 사회적기업에 대한 지원 의지만 천명하고 실지원은 지연되는 경우가 많아 자료의 정확성 등에서 추가적인 검토가 필요하다.

따라서 사회적 비용의 경우, 본 연구에서는 상기와 같은 다양한 상황을 감안하여 단순하게 각 지역 사회적기업으로 지원된 중앙정부 및 자치단체 지원금을 비용항목[1]으로 계산한다. 즉 각종 사회적 비용 중 민간부문 고용구축효과 등의 기회비용 등의 경우, 현재 우리나라에서 명확히 그 효과가 존재한다는 분석결과

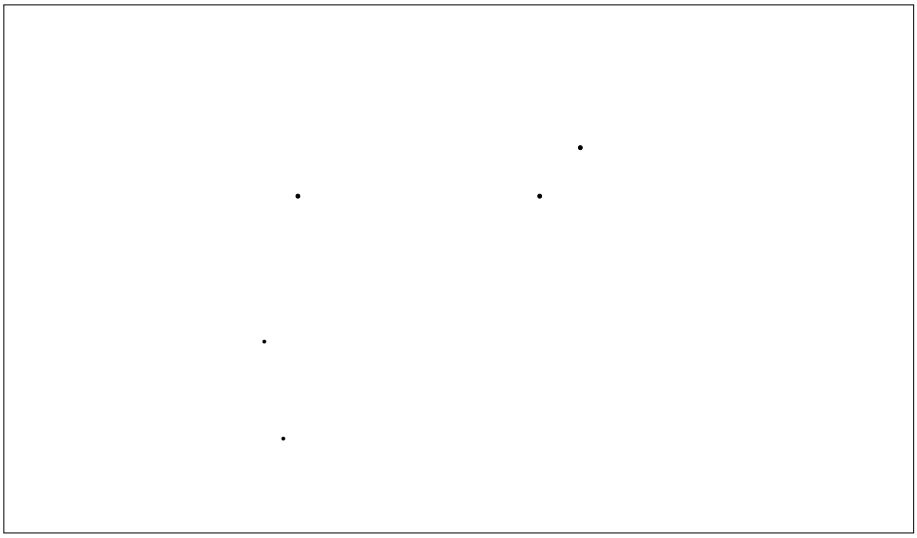
.

, ,

.

가 제시되지 않았고, 실제로 분석기간 중 '08년의 경제위기로 희망근로 등 10만 명 이상을 대상으로 대대적인 재정일자리 사업이 진행되는 등 국가 전체적으로 취약계층의 고용사정이 어려운 점 등을 감안하여 본 연구에서는 민간부문 취업이 어려운 취약계층의 고용효과에 따른 편익만을 계상하고 구축효과에 대한 사회적 비용은 동 기간동안 없는 것으로 가정한다.

그림 4-2. 본 연구의 사회적 성과추정을 위한 투자수익률(SROI)



우리나라의 사회적기업은 취약계층의 일자리 및 사회서비스 제공으로 대별되는 두 가지 측면의 사회적 편익을 감안할 수 있으나, 본 연구에서는 연구목적 및 범위에 맞도록 일자리 창출편익 효과를 중심으로 사회적 가치를 추정한다. 취약계층 등에게 제공하는 사회서비스의 편익은 그 분야가 다양하고, 현재 사회적기업의 업종내·업종별로 그 영업행태가 상이하므로 그 추정항목을 정형화시키기 어렵고 이에 대한 추정을 위해서는 관련연구의 축적을 필요로 한다. 또한 일자리 제공에 따른 편익에 관련된 항목들은 제2장에서 언급한 바와 같이 선행연구 등이 축적되고 우리나라 실정에 맞는 정형화된 항목들의 개발이 가능하나, 사회서비스의 경우 그 편익이 큼에도 불구하고 관련자료가 공표되지 않은 것은 물론

시간·비용 등의 제한과 연구목적 및 범위를 벗어나므로 본 연구에서는 화폐가치로의 측정을 시도하지 않고 비계량적인 편익항목(intangible benefit)으로 고려한다.

일자리 제공에 따른 편익과 관련된 측정가능한 정형화된 항목(제2장의 <그림 2-4>로 표현된 모형 참조)은 다음과 같다. 첫째, 사회적 취약계층 고용으로 인한 공공부문의 복지예산 절감분을 들 수 있다. 즉 취약계층 고용량만큼 기초생활보장을 위한 정부보조금 절감을 가정한다. 또한 최저생계비의 경우 보건복지부가 4인가구를 기준으로 최저생계비 추계치를 발표하고 있으나, 최저임금심의위원회가 결정한 당해연도 법정 최저임금이 2007년 이후 2인 가구를 기준으로 한 최저생계비와 거의 일치[2]하므로, 취약계층 등을 감안하는 동 분석에서는 최저생계비로 2인 가구 최저생계비 혹은 최저임금을 활용한다. 2007년부터 2009년의 3개년간 각 시도의 기초생활보장 수혜자 및 지급액 등의 통계자료를 활용하여, 각 시도별 1인당 평균수급액을 바탕으로 각 시도별 사회적기업에 고용된 취약계층의 수급절감액을 추정할 수 있다.

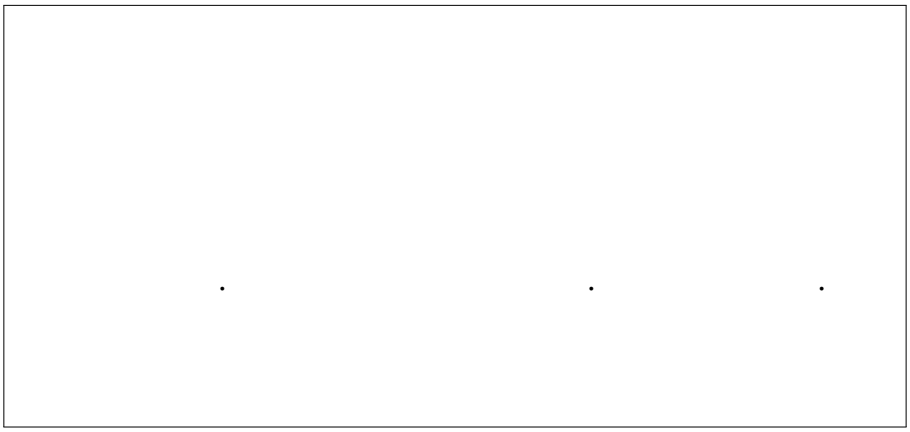
둘째, 취약계층 및 일반근로자의 가계소득 및 소득세 세수증대분을 들 수 있다. 이 항목과 관련하여서는 우리나라의 현황을 감안하여 가계소득의 증대 및 소득세수 증가분 등은 사회적기업의 임금수준과 최저임금 수준의 차이로부터 추정 가능하다. 즉, 세수의 경우 소득증대분으로부터 국가·자치단체로의 이전소득이므로 소득증대분에 포함한다. 2007년의 경우 사회적기업의 지역별·취약 계층별 고용 및 임금현황 자료가 존재하지 않으므로, 2008년과 동일한 취약계층 유형비율 및 임금수준을 지닌다고 가정하여야 한다.

3. 총합된 투자수익률(BROI)의 도출

년도별로 변화되는 경제적 투자수익률(EROI)과 당해연도에 산출된 사회적 투자수익률(SROI)를 중심으로 합산하여 년차별 총합된 투자수익률(BROI)을 도출한다.

“ ”

그림 4-3. 본 연구의 총합된 사회경제적 성과추정식(BROI)



경제적 회수 및 투자의 경우, 제2장 선행연구 등 경제적 성과분석 모델에서 자세히 설명한 바와 같이 경제적 투자수익률(EROI)의 도출에 활용된 순이익 및 총자산액을 활용한다. 사회적 회수 및 투자의 경우는 전술한 바와 같이 정부 및 지자체의 지원액('09년까지 인건비만 지원)을 비용으로 인식하고 투자로 인식하지 않으므로 본 모델에서는 사회적 투자는 계상하지 않는다.

또한 제2장 선행연구 및 동 분석모델에 대해 앞서 설명한 바와 같이, 당해연도의 경제적 투자수익률과 사회적 회수에 관한 것이므로 추정치의 시간가치 변화를 반영하는 사회적 할인율은 적용하지 않아야 한다. 경제적 성과측정 모델은 당해연도의 총자산회전률 대비 매출액 순이익률의 의미로서 당해연도 투자자산에 대한 수익률을 측정하는 것이며, 사회적 성과측정 역시 당해연도의 비용편익의 상대적 차이를 본 분석이라 할 수 있다.

따라서 사회적기업의 인증 초기임을 감안할 때 기존 영업활동을 수행하던 기업들과 신규 기업들이 혼재하는 바, 년도별 편차가 상대적으로 크게 존재할 수 있으며 보다 엄밀한 의미에서 경제적 성과를 측정하기 위해서는 개별기업별 다년도에 걸친 미시적인 분석이 병행되어야 할 것이다.

4. 분석자료 및 분석의 범위

제3장의 정책 및 현황에서 제시된 주요 현황자료를 활용한다. 첫째, 고용노동부의 사회적기업 홈페이지(www.socialenterprise.go.kr) 및 온라인으로 공표된 주요 사회적기업 통계자료, 둘째, 「사회적기업 501 개요집」(고용노동부·사회적기업연구원, 2010), 그리고 고용노동부 「사회적기업 2008 성과분석」(곽선화 외, 2009) 및 「사회적기업 3주년 성과분석」(곽선화 외, 2010)이다.

이 이외에 사회적 편익의 추정을 위해 다음과 같은 자료도 활용한다.

- 통계청 KOSIS 시도통계 및 각 시도 통계연보,
- 보건복지부 국민기초생활보장 수급자 현황통계(2007-2009) : 보건복지부 저소득층 복지정책 홈페이지(team.mohw.go.kr/blss/) 국민기초생활보장 제도부문 및 통계자료실,
- 고용노동부 법정최저임금 현황통계(2007-2009) : 고용노동부 최저임금위원회 홈페이지(http://www.minimumwage.go.kr/)

제2절 시도별 사회적기업의 경제적 성과

경제적 투자수익률(총자산 순이익률, EROI 혹은 ROI)은 전국적으로 2007년 7.8%, 2008년 7.9%, 2009년 4.6%로 변화하였다. 이는 매출액 순이익률이 10%에서 3%로 하락한 반면 총자산 회전률이 78%에서 153%로 증가함을 반영, 2007년 인증초기 기존 사업체들이 사회적기업 전환 이후 3개년간 많은 수의 사회적기업들이 인증되는 추세를 반영한 것이다. 즉 인증이 시작된 2007년 이후 점진적으로 매출이 증가하면서 순이익률이 떨어지고 대신 자산의 수익창출 활용도가 높아지면서 점진적으로 사업체들의 경영이 안정화되는 현상을 설명하였다. 이는 사회적기업에 대한 꾸준한 지원과 육성을 통해 자립적인 역량을 갖춰나가는 것으로 이해할 수 있다.

표 4-1. 2007-2009 시도별 사회적기업의 경제적 투자수익률(EROI)

	총자산 순이익률 (EROI, %)			매출액 순이익률 (%)			총자산 회전률 (%)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009

그림 4-4. 2007-2009 시도별 사회적기업의 경제적 투자수익률(EROI) 변화

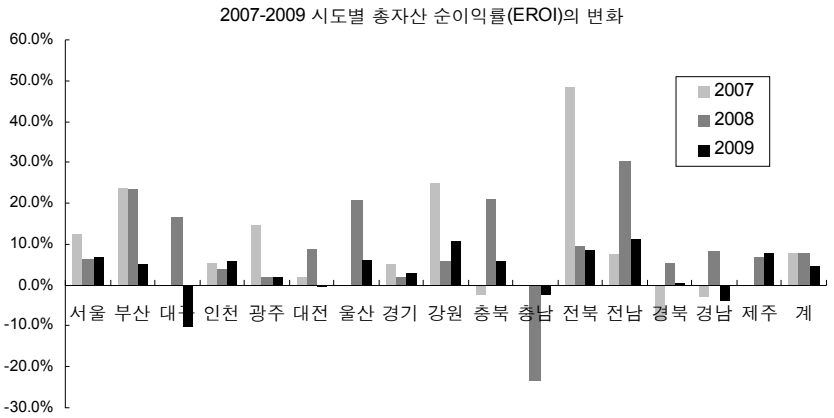
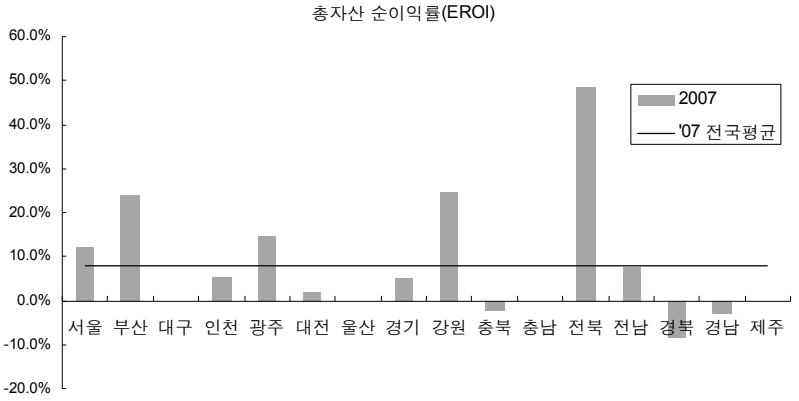


그림 4-5. 2007 시도별 사회적기업의 경제적 투자수익률(EROI) 분포



2007년-2009년 3개년간의 자료로부터 지역별 경제적 투자수익률의 편차가 큼을 알 수 있다. 서울, 부산, 대전, 충북, 전남, 전북 지역은 인증초기 3년간('07-'09)의 추세로 볼 때 경제적 투자수익률이 비교적 높음으로써 사회적기업의 자립기반이 상대적으로 양호한 것으로 나타났다.

그림 4-6. 2008 시도별 사회적기업의 경제적 투자수익률(EROI) 분포

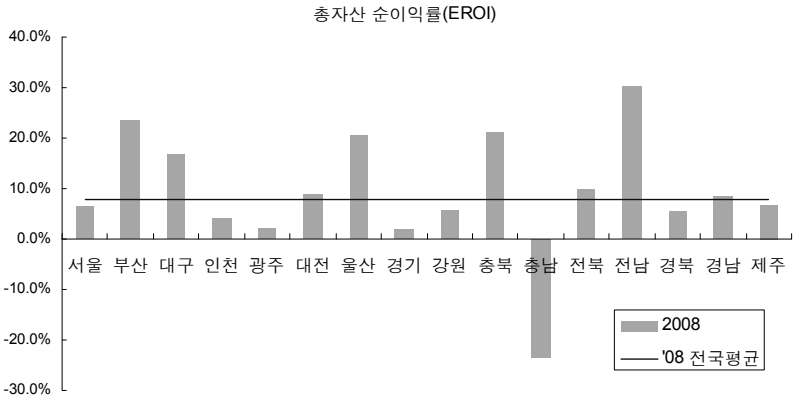
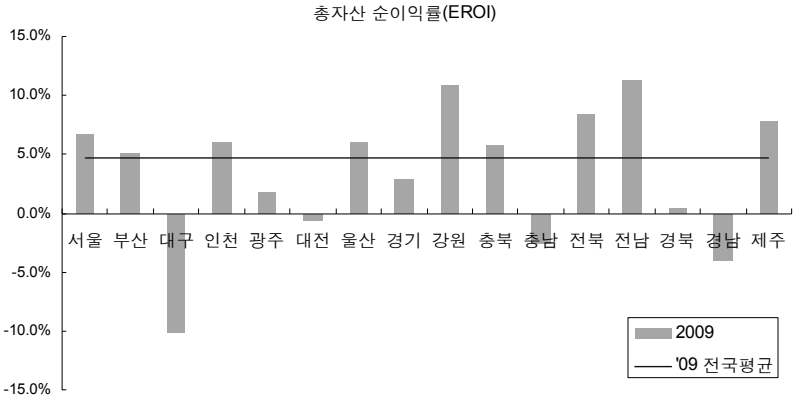


그림 4-7. 2009 시도별 사회적기업의 경제적 투자수익률(EROI) 분포



반면 경기, 충남, 경북, 경남 지역은 인증초기 3년간('07-'09)의 추세로 볼 때 수익률이 타 지역에 비해 비교적 낮다고 할 수 있으며 사회적기업에 대한 자립 기반이 상대적으로 약한 것으로 나타났다.

그림 4-8. 2007-2009 시도별 사회적기업의 매출액대비 순이익률의 변화

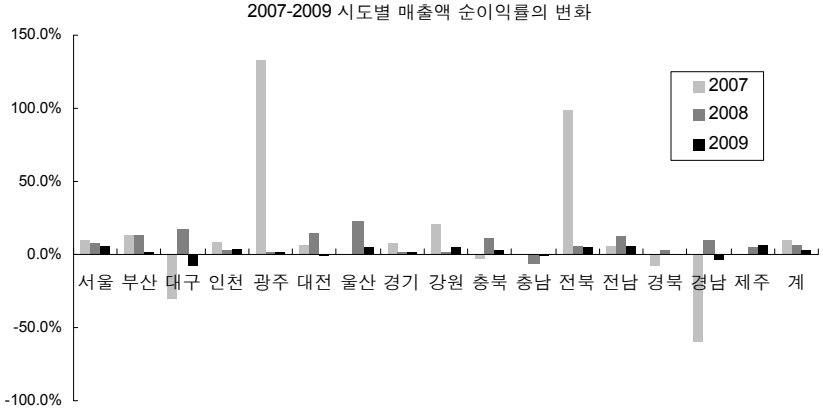
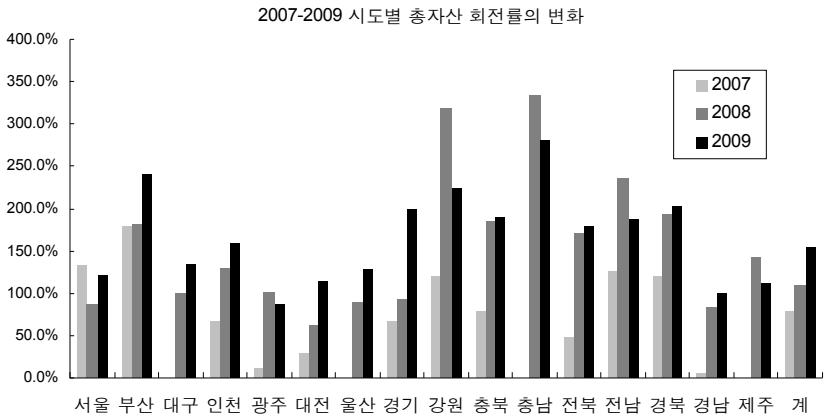


그림 4-9. 2007-2009 시도별 사회적기업의 총자산회전률 변화



제3절 시도별 고용창출 및 사회적 가치 추정

2007년 인증초기 정부지원액이 크지 않았을 때 사회적 투자수익률이 높게 나타났으나, 이후 인증기업과 지원액이 증가하면서 고용효과 중심의 사회적 투자수익률이 점진적으로 하락하는 추세를 보였다. 그러나 '08년 이후 '09년까지 최근의 추세는 사회적기업의 경영 및 정책효과가 안정적으로 나타나는 단계로 해석할 수 있다. 아울러 사회적기업의 인증유형 역시 초기의 일자리 창출형에서 이후 다양한 사회적 목적 실현유형으로 확대되면서 고용효과를 중심으로 본 사회적기업의 사회적 성과는 제한적이며, 다양한 사회적 편익에 대한 추가적인 분석 등 후속연구가 필요하다.

표 4-2. 2007-2009 시도별 사회적기업의 사회적 편익(1)

	소득증대 및 세수증가액 (취약계층 제외, 백만원)			소득증대 및 세수증가액 (취약계층, 백만원)			기초생활보장 절감액 (국비·지방비 절감액, 백만원)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009

표 4-3. 2007-2009 시도별 사회적기업의 사회적 편익(2)

	사회적 비용 (국비 및 지방비, 백만원)			사회적 편익 합계 (고용중심, 백만원)			사회적 투자수익률 (SROI)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009

그림 4-10. 2007-2009 시도별 사회적기업의 사회적 투자수익률 변화

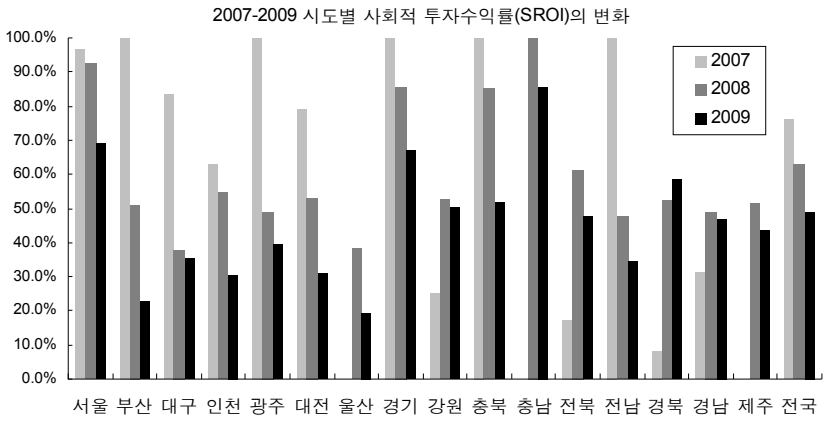
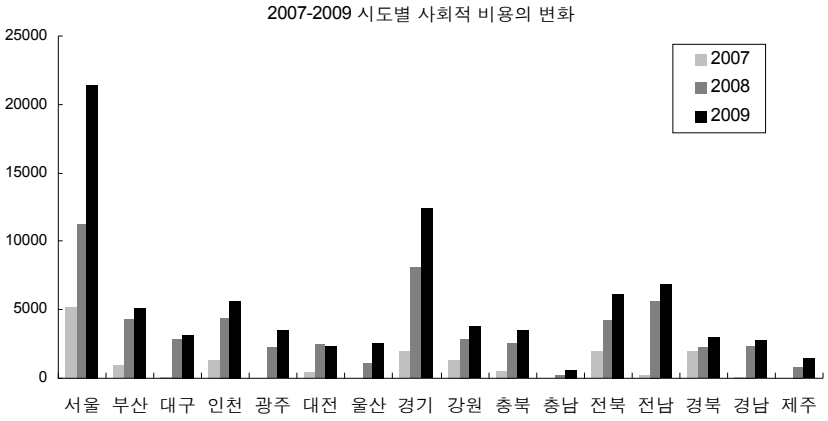


그림 4-11. 2007-2009 시도별 사회적기업의 사회적 비용 변화



지역별로는 인증초기 3년간('07-'09)의 추세로 볼 때 수도권 및 인근지역이 타 지역에 비해 사회적 성과가 비교적 뚜렷한 것으로 나타났으며, 각 광역시 및 영호남 지역 등은 상대적으로 사회적 성과가 미흡한 것으로 나타났다. 서울, 경기 및 충청권 및 강원권 등이 평균을 상회하는 사회적 투자수익률을 보임으로써 상대적으로 고용성과가 타 지역에 비해 뚜렷하다. 이러한 현상은 상대적으로 비용

은 균등하게 배분된 반면 고용효과로 대별되는 사회적 편익이 수도권이 타 지역에 비해 월등한 효과를 보이는 데에 기인한다.

그림 4-12. 2007-2009 시도별 사회적기업의 사회적 편익 변화

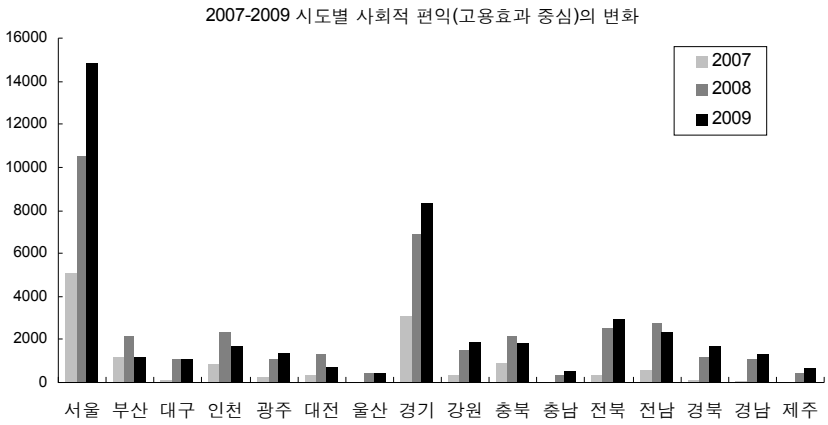


그림 4-13. 2007 시도별 사회적기업의 사회적 투자수익률(SROI) 분포

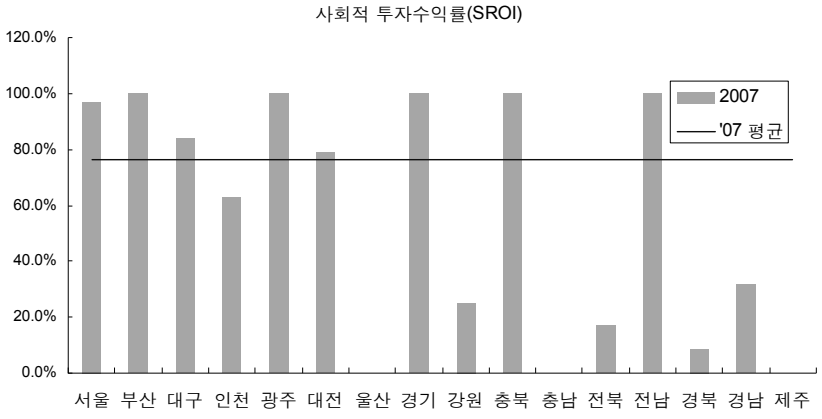


그림 4-14. 2008 시도별 사회적기업의 사회적 투자수익률(SROI) 분포

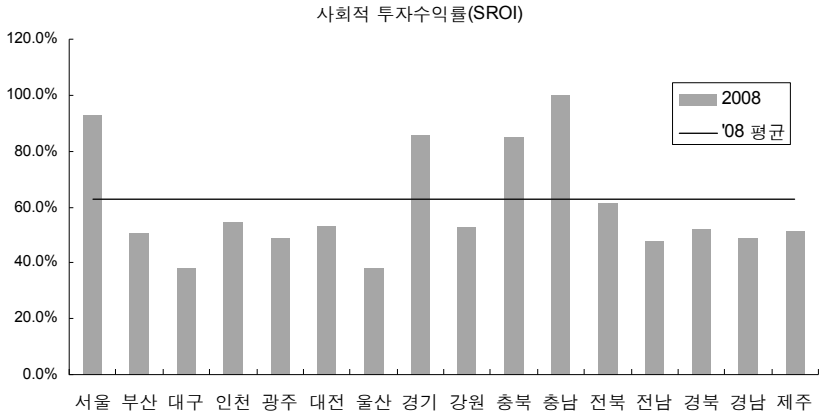
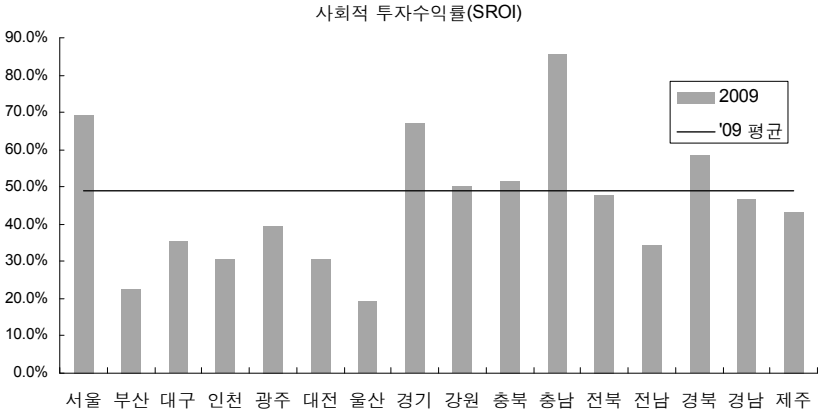


그림 4-15. 2009 시도별 사회적기업의 사회적 투자수익률(SROI) 분포



제4절 시도별 사회적기업의 사회경제적 성과분석

1. 시도별 총합된 투자수익률 도출의 전제

총합된 투자수익률(BROI)는 이미 제2장 이론 및 본 장의 분석모델에서 논한 바와 같이 경제적 성과(ROI 혹은 EROI)와 사회적 성과(SROI)를 총합한 사회경제적 성과를 의미한다. BROI는 정의에 따라 경제적 회수(순이익 = 매출 - 비용) 및 사회적 회수(사회적 편익 - 사회적 비용)의 합을 총 투자액으로 나눈 것을 의미한다.

본 분석에서는 국가 및 자치단체의 지원금이 인건비 지원이라는 점을 감안할 때 이승규·라준영(2011) 등에서 권하는 바와 같이 사회적 투자로 인식하지 못하고 여타의 국내 사례에서와 마찬가지로 사회적 비용으로 인식하므로, 총 투자는 경제적 투자(사회적기업의 총자산)만으로 계산하였다.

2. 시도별 총합된 투자수익률의 추정결과

2007년 이후 인증기업 및 사회적 목적 실현유형의 증가와 함께 고용중심의 사회경제적 성과는 점차 감소하나, 전술한 바와 마찬가지로 사회적기업의 경영상태가 안정화되고 사회적인 성과 역시 일반적인 공공투자의 관점에서 상당히 좋은 투자임을 확인할 수 있다.

표 4-4. 2007-2009 시도별 사회적기업의 사회경제적 성과

	경제적 성과						사회적 성과			총합된 성과		
	경제적 투자			경제적 회수			사회적 회수			사회경제적 투자수익률(BROI, %)		
	자산총액(백만원)			순이익(백만원)			사회적 편익 - 사회적 비용 (백만원)					
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009

그림 4-16. 2007 시도별 사회적기업의 사회경제적 투자수익률(BROI) 분포

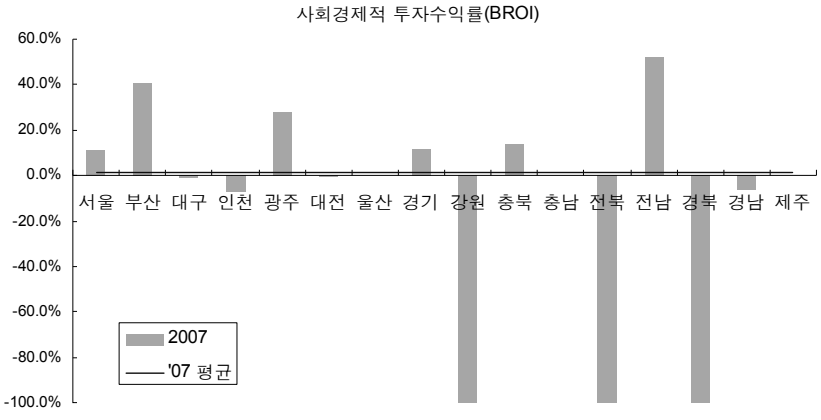


그림 4-17. 2008 시도별 사회적기업의 사회경제적 투자수익률(BROI) 분포

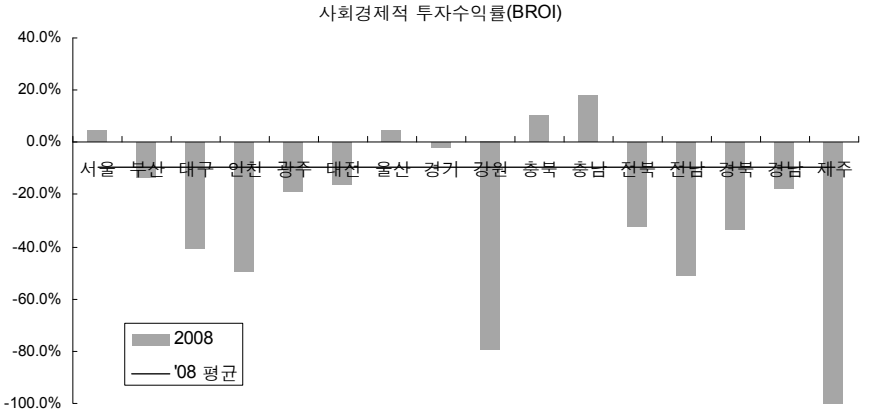
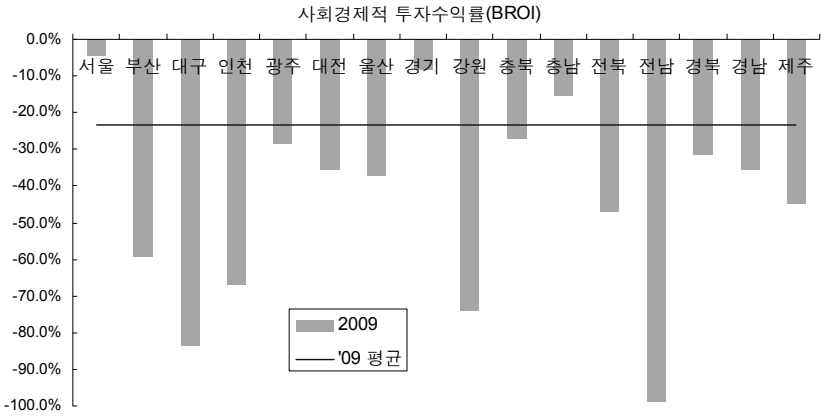


그림 4-18. 2009 시도별 사회적기업의 사회경제적 투자수익률(BROI) 분포



인증 초기 3년간('07-'09)의 자료에 의하면, 서울, 경기 등 수도권과 충청권 지역에서 사회적기업에 대한 사회경제적 성과가 평균을 상회하는 것으로 나타나고 있으며, 수도권에서 멀리 떨어진 지역의 경우 사회경제적 성과가 수도권에 비해 크지 않은 것으로 나타났다.

서울지역의 경우는 사회경제적 성과 중 사회적기업들의 경제적 성과와 사회적 투자효율성이 고루 높게 나타난 것이 특징적이며, 경기도나 충청권의 경우 경제적 성과가 사회경제적 투자수익률에 공헌하는 것 보다 높은 사회적 성과로 인해 전체적인 성과가 높게 나타났다.

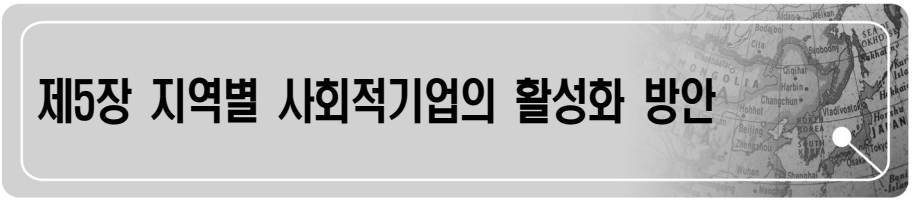
인천지역의 경우는 수도권이라고 하더라도 서울 및 경기와는 다른 양상을 보이는데, 전반적으로 경제적 투자수익률은 점차로 상회하고 있으나 사회적 투자수익률이 여전히 높지 않아 국비 및 지방비의 투입에 대한 효율성이 상대적으로 높지 않은 것으로 나타났다. 강원지역은 경제적 투자수익률이 나쁘지 않으므로 사업의 지속가능성은 높은 편이나, 인구통계적 특성 등에 의해 사회적 투자수익률이 낮게 제시되어 총합된 투자수익률이 상대적으로 낮게 나타났다.

호남권 및 제주지역의 경우, 민간기업이 상대적으로 취약한 지역적 특성으로 인해 인증초기 3개년간은 사회경제적 성과를 전반적으로 높지 않으므로 자치단

체 차원에서 적극적인 활성화 전략을 추진하는 등 타 지역에 비해 그 역할이 더욱 중요하며, 전남 및 제주지역의 경우 인구통계적 특성으로 인해 고용창출 효과가 상대적으로 낮게 나타났다.

대구지역의 경우 인증 초기 3년간의 전반적 성과는 상대적으로 미흡하며, 타 광역시와는 달리 주요 자원들의 거버넌스의 역할 외에 사업의 지속가능성 제고 노력과 취약계층 고용·사회서비스의 촉진 등 적극적인 육성정책을 고려할 필요가 있다.

경북, 경남, 부산 및 울산의 경우 전반적으로 성과가 중간정도의 수준으로 파악되며, 인증초기 3개년간의 추세는 경남북의 경우 사회적 성과가, 부산 및 울산의 경우 경제적 성과가 다소 미흡한 것으로 나타나므로 전반적인 활성화 정책의 견지 하에 취약한 부문에 대한 맞춤형 정책이 필요하다.



제5장 지역별 사회적기업의 활성화 방안

제1절 분석결과 요약 및 시사점

4장의 분석결과에서는 전국적으로 인증 초기 3년간의 사회경제적 성과는 전체적으로 크지 않음을 알 수 있고, 인증 첫해보다 인증 2-3년차의 성과가 다소 후퇴하는 것으로 나타난다. 그러나 인증 첫해('07년)에는 사회적 목적의 실현유형 역시 일자리에 편중되는 특징을 보이고 있으며 사회복지법인 등 이미 기존 시장에서 활동하던 사회서비스 관련 민간사업체를 사회적기업으로 전환하는 사례가 많아 상대적으로 경제적 성과가 높게 나온 것으로 보인다.

인증 첫해가 지나면, 이후 2년('08-'09)에는 사회경제적 성과, 특히 경제적 성과가 줄어드는 현상이 관찰되는데 이는 인증 2-3년차에 신규업체들의 인증이 증가하는 것과 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 결론적으로 인증 3년차에 가까와지면 국가 및 자치단체 지원액 증가, 인증제 정착 이후 신규기업의 증가 등의 원인으로 오히려 첫해 인증받은 업체들보다 성과가 다소 떨어지며, 이는 인증제 시행초기에 불가피한 상황들이 반영된 결과이다.

최근 3개년간('07-'09) 경제적 성과지표 중 총자산회전률이 전반적으로 상승하고, 사회적 성과지표 역시 취약계층에 대한 고용효과가 사회적기업의 성장률보다 빠르게 증가하는 등, 미시적으로는 사회적기업이 안정적인 경영단계에 진입하며 거시적으로는 사회적 기여를 늘려나가는 등 전반적으로 사회적기업의 지원정책과 재원투입에 대한 사회경제적 타당성이 제고되는 과정에 있다고 볼 수 있다.

지역적으로는 수도권 및 인근 지역에서 사회경제적 공헌도가 타 지역에 비해 우월하게 나타나고 있으며, 수도권에서 멀리 떨어진 영호남권 등의 지역에서는

상대적으로 사회경제적 투입대비 효과가 상대적으로 크지 않은 것으로 나타나고 있다.

사회적 성과와 경제적 성과를 비교한다면, 수도권과 같은 인구 밀집지역의 대도시에서 사회적인 성과가 비교적 농·산·어촌 지역과 같은 인구 저밀지역 보다 더 뚜렷하고, 경제적인 성과는 그 반대로 농·산·어촌 지역에서 더 뚜렷함을 알 수 있다. 농·산·어촌과 같은 낙후지역에서는 상대적으로 취약계층의 고용이 대도시와 같은 인구밀집지역 보다 더 어렵기 때문에 상대적으로 발생하는 격차로 이해할 수 있다. 이상과 같이 지역의 사회경제적 특성에 따라 사회적기업에 대한 사회경제적 투자의 효과에 약간의 편차가 존재하고 있음을 알 수 있다.

제2절 지역별 맞춤형 사회적기업의 활성화 전략

지역별 맞춤형 사회적기업의 활성화 전략은 4장의 분석결과를 기반으로, 3장에서 제시한 시도별 육성 및 지원전략의 방향성과 주목할만한 특성 시책들에 대한 논의를 제시한다. 이러한 논의들은 2007년부터 2009년까지의 3개년 분석자료에 기반한 것으로서 보다 미시적이며 지역의 최근 현황을 반영한 추가적인 연구를 필요로 할 수도 있으며, 현재의 중장기 육성 및 지원전략의 추후 수정과 연차별 지원계획의 수립에 활용될 수 있다.

(1) 서울특별시

서울의 경우 최근 3개년의 분석결과 경제적 성과와 사회적 성과가 타 시도에 비해 상대적으로 양호한 것으로 나타나며, 이는 민간기업 및 산업경제가 활성화되어 있으며 시민사회의 역량 또한 가장 높은 수준이라는 지역특성에 부합하는 결과로 해석된다. 따라서 서울시는 지속가능성이 비교적 높은 기존의 사회적기업들에 대한 지원보다 신규사업을 적극적으로 발굴하고 예비사회적기업을 육성함으로써 고용창출과 지역공동체 활성화에 더욱 기여할 수 있는 전략적 접근이

필요하다.

현재 사회적기업 5개년 육성계획은 1) 서울형 사회적기업 신규분야 발굴, 2) 사회적기업의 성장단계별 맞춤형 지원, 3) 기존 및 신규 사회적기업간의 네트워킹, 4) 시청 중심에서 구청 중심으로 관리 및 운영체계 전환의 4가지 추진전략이 제시되어 있으며, 5개년 계획의 추진에 있어서 공격적인 신규발굴 및 육성을 추진하고 있다. 물론 이러한 전략은 상기 분석결과로부터 도출된 전략방향과 상당부문 합치되나, 직접적인 시청중심의 육성체계로부터 지역공동체나 민간기업 등 다양한 자원들을 네트워킹하고 거버넌스 체계를 구축함으로써 자생적으로 활성화될 수 있는 체계를 구축하는 장기적 전략전환도 검토되어야 한다.

(2) 부산광역시

부산의 경우 최근 3개년의 분석결과 경제적 성과는 높은 편이나 고용창출과 같은 사회적 성과가 높지 않은 편이며, 전반적으로 최근 정부 및 지자체의 지원액이 증가하면서 신규사업의 참여 등으로 전체적인 성과가 정체 혹은 하향추세를 보이고 있다. 부산은 수도권에 못지 않게 사회적기업에 대한 산·학·연의 인적자원과 대기업 등 민간부문의 관심도가 높은 지역적 특성을 지니고 있으므로, 이러한 풍부한 사회경제적 자원들을 네트워킹하고 상호협력할 수 있는 체계를 통해 개별기업의 판매를 촉진시키고 경쟁력을 확보할 수 있도록 전략을 추진할 필요가 있다.

현행 5개년 계획상의 목표치는 인구나 지역경제의 규모에 비해 정량적 목표가 크지 않고 질적인 자립역량을 강화시키는 방향으로 설정되어 있는 바, 추진방향으로 제시되어 있는 사회공헌 자매결연 및 기부협약, 다자간 협력에 의한 사회적기업의 설립 등을 강화가 바람직하며, 또한 5개년 계획상의 7대 추진전략 중 자립역량 강화지원, 판로개척 지원(경상경비 5% 의무구입 등), 자매결연 추진, 지원협력 네트워크 구축 등을 더욱 내실있게 추진하는 것이 향후 육성정책에 있어서 중요한 성공요인 중의 하나가 될 것으로 판단된다. 이러한 측면에서 최근 부산교통공사 등과의 협력을 통한 '사회적기업종합지원센터'의 개소, SK와의

‘행복한학교’ 등의 행정적 노력은 고무적이며 추후 이러한 거버넌스 노력이 지속적으로 요구된다.

(3) 대구광역시

동 지역의 경우 최근 3개년의 분석결과 경제적 성과와 고용창출 효과 등이 전국평균보다 다소 낮은 것으로 나타나고 있으며, 지역의 산업경제 변화와 청년실업 등 일자리창출의 고질적인 난점과 담당자들의 열정에도 불구하고 현재 시청의 담당조직이나 산하 구청의 행·재정력 등이 다소 취약한 실정이다. 이러한 문제점을 극복하기 위해, 지역 전략산업의 육성과 청년 사회적기업가 양성 프로그램 등이 타 지역보다 활성화되어 있음은 주목할만하다. 그러나 이러한 시책들에도 불구하고 아직까지는 성과를 견인할 단계로 보기에는 어려움이 있으며, 장기적으로 지역의 청년 및 취약계층의 사회적기업 창업과 생존을 촉진시키기 위한 적극적인 인큐베이팅 정책이 필요할 것으로 보인다.

상기와 같은 지역특성을 감안할 때, 현재 5개년 계획에 제시된 시청내 실·국장을 중심으로 한 사회적기업 PM제도, 대구 사회적기업 주부 서포터즈, 사회적기업 청년인턴제, 청년창업지원 프로그램 및 사회적기업가 선진지 연수 등은 타 지역에 비해 보다 적극적인 정책으로 여겨진다. 다만 현재 추진체계 및 예산투입 등에 있어서 보다 적극적인 자원배분을 통해 실효성을 높이고 장기적으로 인큐베이팅에 전념할 수 있는 시스템의 구축이 가장 시급한 해결과제로 판단된다.

(4) 인천광역시

인천의 경우 최근 3개년의 분석결과 경제적 성과는 타 시도에 비해 떨어지지 않지만 고용창출 효과로 대별되는 사회적 성과는 높지 않은 것으로 나타난다. 수도권으로서 경제력과 대도시로서 다양한 유형의 취약계층이 존재하는 인천의 지역적 여건으로 볼 때 취약계층의 유형별 분석을 통해 보다 적극적인 고용효과를 창출할 수 있도록 차별적이고 적극적인 전략이 요구된다. 아울러 부평구 등 시민사회의 역량이 발달한 지역과 남동구 등 사회적기업을 통한 도시재생이 적

극적으로 필요한 지역, 강화군 및 옹진군 등 낙후지역 등 편차가 큰 지역적인 특성에 따라 권역별로 차별적인 전략을 필요로 한다.

반면, 현재 5개년 계획상 상기와 같은 권역별, 취약계층별 차별화된 전략은 상대적으로 미흡하므로 보다 보강되어 추진될 필요가 있다고 판단된다. 또한 인천의 탄탄한 산업경제와 인력기반 등을 감안할 때, 계획상의 소셜벤처에 의한 투자유치, 수출전략 연계추진, 민간기업과의 연계협력 등은 추진가능한 전략으로 이해되나, 반면 중·소규모 사회적기업의 시설 및 장비지원, 사회적기업 육성을 위한 기금조성(시비 100억원 규모) 등은 시의 재정상황 등으로 볼 때 장기적으로 추진이 원활하지 않을 수 있으므로, 상기와 같은 인천의 지역기반을 충분히 활용하여 네트워킹과 상호협력의 거버넌스 체계를 구축해야 하고 기금조성 등에 있어서 민간과 시민의 적극적인 참여를 이끌 수 있다면 사회적 투자시장의 선도지역으로 자리잡을 수 있을 것으로 예상된다.

(5) 광주광역시

최근 3개년의 분석결과 동 지역의 사회경제적 성과는 평균적인 수준으로 나타나며, 시민사회의 역량에 비해 지역 산업경제의 기반이 상대적으로 높지 않은 지역적 특성으로 인해 최근 적극적인 투자에 비해 성과가 견인되는 속도가 크지 않을 것으로 추후 예측된다. 따라서 기존의 시민사회 기반의 사회적기업에 대한 자생력 강화는 물론, 지역 전략산업으로 추진되고 있는 전통문화 및 디자인산업, 자동차부품 및 첨단에너지 관련산업, 건강휴양 및 실버산업 등 산업경제와 연계된 사회적기업의 육성을 위한 전략적 노력을 통해 장기적인 사회경제적 투자효율성 제고책이 필요하다.

현재 광주시 5개년 계획상의 추진방향은 민간의 자발적인 참여활성화를 위한 동기부여, 자립기반 조성을 통한 경쟁력 제고, 민관 협력체계 구축 등 상기와 같은 전략적 방향에 어느정도 부합한다고 판단되나, 추가적으로 지역소재 민간기업 및 추후 클러스터산업과의 연계성 등을 강화하는 방향으로 타 광역시와는 차별화된 전략이 추진이 바람직하다.

(6) 대전광역시

대전의 경우 최근 3개년간 추이를 분석한 결과 경제적인 성과는 평균 혹은 이를 약간 하회하는 수준을 나타내며, 사회적 성과를 총합한 전체적인 성과는 평균적인 수준으로 나타난다. 대전의 지역적 특성은 시민사회 역량과 지역경제 기반이 모두 어느 정도의 탄탄한 수준으로서, 시민사회 혹은 지역산업 및 과학기술 역량과 연계하여 지역특성이 반영된 다양한 사회적기업의 사업발굴 등이 적극적으로 요구되며, 동시에 신규진입하는 사회적기업의 장기적 지속가능성에 대한 꾸준한 유인책이 필요하다.

현 5개년 계획의 육성목표는 타 시도에 비해 목표치가 다소 보수적으로 설정되어 있으므로, 이러한 전략적 방향에 부합하도록 보다 적극적인 목표치의 설정과 함께 행정적 역량을 확충하고 시민사회와 산·학·연 등 지역의 풍부한 인적자원이 함께 움직일 수 있는 거버넌스 체계의 구축이 필요하다. 또한 현 계획의 추진전략은 지자체중심 육성체계 구축, 신규설립 활성화, 운영지원 강화, 후원체계 확립, 판로확대 및 자립기반 강화 등 상기 전략적 방향에 부합하는 전략으로 구성되어 있으므로 자치단체의 충분한 조직적·재정적 지원을 통해 동 계획을 꾸준히 추진할 수 있는 동력의 부여가 중요하다.

(7) 울산광역시

해당지역의 경우 최근 3개년간 추이를 분석한 결과 경제적인 성과에 비해 고용편익이 높지 않은 수준으로 나타났지만 전반적으로는 평균정도 수준의 성과를 나타내고 있음을 알 수 있다. 울산은 현재 산업경제의 정체로 인한 성장둔화 및 고용문제, 급격한 출산률 감소 및 고령화 등의 지역적 특성을 보이고 있으므로 중장기적으로 사회서비스에 대한 수요가 증가하고 일자리 창출이 필요한 상황으로 인식된다. 따라서 장기적으로 자생적이고 고령층을 겨냥한 도시재생 프로그램의 계획과 이와 연계된 사회적기업의 발굴과 육성에 대한 전략적 노력이 필요한 시점이다.

현행 5개년 계획은 이러한 지역특성을 감안하여 단계별 사회적기업의 육성전략과 다양한 지원책의 확대로 창업을 활성화하는 등 전략적인 방향설정은 고무적이라고 할 수 있다. 다만 현재 시 행정력의 한계 등으로 담당조직 등 추진체계를 더욱 강화할 필요가 있으며 이를 통해 제시된 자립기반 강화시책, 행정적 지원체계 구축 등의 다양한 사업들이 실효성 있게 추진할 필요가 있다.

(8) 경기도

경기도의 경우 최근 3개년의 추세로 볼 때 전반적으로 사회적기업의 사회경제적 성과가 바람직한 편이나, 상대적으로 고용에 따른 편익에 비해 경제적 성과가 높지 않은 것으로 나타나며 하위 시군별로 편차가 존재한다. 경기도는 31개 시군으로 이루어져 있어 낙후·접경지역부터 첨단산업도시, 인구밀집 대도시 등이 혼재하여 권역별 여건이 매우 상이하고, 시민사회 역량과 산업경제의 기반 역시 전반적으로 우수한 수준이나 지역별로 상당한 편차가 존재한다.

따라서 경기도는 관할권역의 사회경제적 특성을 감안하여 권역별로 차별화된 사회적기업의 육성정책을 마련해야 하며, 이를 통해 분석결과에서 드러난 바와 같은 경제적 성과의 편차들을 해소함으로써 지역전체적인 사회적기업의 지속가능성을 제고할 수 있는 전략적 노력이 요구된다. 현행 5개년 계획에 따라 추진되고 있는 육성기반 확충, 도 사업모델 발굴 및 확산, 지속가능성 제고, 사회적기업이 성장할 수 있는 생태계 조성 등의 전략사업들은 해당 시군과 민간부문을 견인하고 조정하는 바람직한 거버넌스 체계의 구축을 제시하고 있으나, 한편 도정차원에서 이들을 주도적으로 연계하고 권역별 균형있는 발전을 견인한다는 점에서는 개선의 여지를 주고 있으므로 추후 동 계획의 수정 및 추진전략의 재검토 시 이와 같은 방향성에 대한 검토가 필요하다.

(9) 강원도

강원도의 경우 최근 3개년의 추세로 볼 때 경제적인 성과는 높은 수준이나 이

에 비해 고용편익이 크지 않은 것으로 나타나며, 이는 인구밀집지역이 아닌 사회경제적 특성 등에 기인하는 것으로 해석된다. 강원도의 육성계획 추진현황은 이러한 지역현실을 충분히 인식하고 있으나, 여전히 사회서비스의 제공 보다는 지역경제 및 지역공동체의 활성화라는 커뮤니티 비즈니스적 관점에서 '풀뿌리형 사회적기업'의 육성을 우선적인 과제로 추진하고 있으며 이를 통해 고용효과를 장기적으로 견인하려는 정책을 견지하고 있다.

이러한 방향은 강원도의 사회경제적 여건 하에서 바람직한 것으로 볼 수 있으며, 따라서 단기적으로는 풀뿌리형 마을기업 형태의 사회적기업을 신규발굴하고 시장에서의 지속가능성을 확대시키고, 중장기적으로 이를 통해 지역의 일자리창출과 사회서비스 제공이라는 두 목표를 동시에 추진하는 전략이 유효할 수 있다. 현행 5개년 계획상의 풀뿌리기업 네트워크 구축, 권역별 풀뿌리기업 발굴 및 지원, 공감대 확산, 통합지원체계 구축 등 관할 권역별·업종별로 적극적인 마을기업 및 예비사회적기업의 발굴정책은 고무적이며, 장기적으로 사회경제적 총합성과를 창출할 수 있도록 상기와 같은 정책적 의지를 지속시킬 수 있는 행·재정적 역량을 집중하는 전략을 추진하는 것이 바람직하다.

(10) 충청북도

충청북도의 경우 최근 3개년의 추세로 볼 때 고용편익 및 경제적인 성과 모두 평균이상의 높은 수준으로 나타나고 있으나, 매출순이익률 및 총자산회전률 등이 최근 정체되는 추세를 보이고 있으므로 기존 기업들에 대한 자립기반 확충과 적극적 영업활동에 대한 유인책을 고려해야 할 시점으로 판단된다. 충북도는 도시지역 시민들의 지역정체성에 대한 자존감과 시민사회 역량이 상대적으로 높은 수준이며 태양광 및 건강바이오산업 등 최근 신규 전략산업들이 공격적으로 추진되고 있는 실정이다.

따라서 충북도는 기존의 사회적기업들이 시민사회의 역량에 의존하는 바가 컸지만 추후 민간기업과의 적극적인 연계협력과 거버넌스를 통한 지속가능성의 제고에 전략적 선택이 필요하며, 아울러 농촌지역의 고령화와 도시지역의 활성화

를 동시에 둔 권역별 연계협력에 의한 사회적기업의 네트워킹 등도 중요한 추진 전략으로 고려되어야 한다. 현행 계획은 육성시스템 구축, 경쟁력 및 전문성 제고, 사회적기업 친화적 환경조성 등 필요한 모든 사업들이 잘 제시되어 있으나, 단체장의 의지 및 지역의 정치적인 관심사에 비해 담당조직과 예산 등 실행체계가 아직 초기단계에 머물러 있어 추후 보다 적극적인 행·재정적 재원과 노력의 투입이 요구된다.

(11) 충청남도

충청남도의 경우 최근 3개년의 추세로 볼 때 전체적인 성과가 높고 지속적으로 호전되고 있으나, 상대적으로 고용편익에 비해 최근 2년간의 경제적인 성과가 다소 떨어지는 것으로 분석결과가 제시되었다. 동 지역은 사회적기업에 대한 정치적 관심이 매우 높을뿐더러, 이에 후속되는 산·학·연 등 도의 관련조직 등이 최근 활발하게 연구하고 방향을 설정하면서 실제적인 성과로 연결되고 있는 과정으로 파악되며, 취약계층별 접근은 물론 로컬푸드 및 각종 지역자원을 활용한 다양한 사업유형의 발굴 등을 진행중이다.

따라서 동 지역에서는 활발하게 발굴 및 육성되는 신규 사회적기업의 지속가능성 제고는 물론 기존의 인증 사회적기업의 지속가능성을 위한 평가체계의 구축과 성장단계별 맞춤형 지원, 공공 및 민간부문의 적극적인 우선구매 등을 촉진할 수 있는 시책들(라벨링 제도, 공공 및 민간기관과의 협약에 의한 의무구매 등)을 적극적으로 고려하는 것이 바람직하다. 현행 5개년 계획에서도 이러한 전략적 방향에 부합하는 성장단계별·업종별·목적유형별 육성 및 지원방안, 사회적 경제의 선순환 구조를 위한 각종 시책들, 민관협력 거버넌스 체계의 구축, 내부 투명성 제고를 위한 관리 및 지원강화 등 다양한 시책들이 제시된 것은 고무적이며, 추후 성장단계별 적절한 모니터링 및 평가시스템의 구축 등의 시책을 선구적으로 시행하는 것을 제안하는 바이다.

(12) 전라북도

전북도의 경우 최근 3개년의 추세로 볼 때 고용편익이나 경제적 회수 등 평균적인 수준으로 볼 수 있으나 총합적인 성과는 다소 정체되는 것으로 나타나며, 지역 사회경제적 특성상 장기적으로 이를 제고시킬 수 있는 전략이 필요하다.

즉 동 지역은 인구 및 산업경제적 기반은 취약하나 기존의 마을기업에 대한 성공사례 등 지역공동체 활성화의 기반과 의지가 매우 높은 지역이며, 동시에 사회적기업에 대한 육성의지를 실현하기 위해 추진체계를 정비하는 과정에서 전국최초로 '10년 중반 개방직 공무원(5급)으로 민간의 사회적기업 전문가를 초빙하여 담당조직을 이끄는 등 타 시도와 다른 혁신적인 조치들을 취하고 있는 것이 매우 고무적이다.

따라서 현 5개년 계획의 추진방향이나 구체적인 사업에 있어서도 이러한 의지와 특성들이 반영되어 추진되고 있다고 보여지며, 최근 협동화단지 등 인큐베이팅 체계의 구축이나 SROI를 활용한 기업평가·모니터링 시스템 구축, 전북도 경제통상진흥원이 중간지원조직으로서 수출촉진 등에 기여하고 있는 점 등은 타 시도에서 찾아보기 힘든 우수한 사례로서 많은 파급효과가 기대된다. 추후 신규육성 및 기존 인증기업들에 대한 지속가능성 제고, 시도범위를 벗어난 민간부문 협력과 마케팅·수출노력 등 보다 차별화되고 선도적인 정책들에 대한 테스트베드 지역으로서의 입지를 구축하고 이를 통해 기존 지역공동체 활성화 지역이라는 이미지를 더욱 굳히는 추진전략이 유효할 수 있다.

(13) 전라남도

전남도의 경우 최근 3개년의 추세로 볼 때 경제적인 성과는 높은 수준이나 이에 비해 고용편익이 크지 않은 것으로 나타나며, 이는 인구밀집지역이 아닌 사회경제적 특성 등에 기인하는 것으로 판단된다. 한편 상대적으로 산업경제가 발달한 동부권과 그렇지 않은 서부권의 지역적 차이를 감안한 차별화된 접근이 필요할 것으로 판단된다.

따라서 지역공동체 활성화를 위한 커뮤니티 비즈니스적 예비사회적기업의 적

극적인 발굴과 육성, 단기적 지속가능성 제고와 장기적 고용창출 효과의 견인 등이 유효한 전략으로 판단되며, 특히 관할 시군청과의 적극적인 연계협력을 통해 도와 시군이 직접적으로 발굴하고 육성하는 역할을 수행하는 것이 필요하다.

현행 5개년 계획에서 전남도의 지역특성과 사회경제적 여건을 최대한 반영하여 육성대상 유형을 4개로 나누고 기존의 마을기업 등 지역공동체 활성화 정책과 연계한 다양한 전략사업들이 제시되어 있는 점은 고무적이다. 아울러 추후 신재생에너지 등 신규 전략산업과 관련된 서부권의 사회적기업 육성계획 및 민간기업 등과 적극적 연계협력을 통한 동부권의 활성화 방안 등 권역별로 차별화된 접근법도 고려할 것을 권한다.

(14) 경상북도

경북도의 경우 최근 3개년의 분석결과에서 볼 때 전체적으로 평균정도의 성과를 보이고 있으며, 상대적으로 고용편익보다 경제적 성과가 다소 약한 것으로 나타났다. 동 지역의 경우 인구 저밀지역, 고령화 및 청년실업, 전통문화의 보존, 기후변화 대응과 녹색성장의 추진 등의 지역적 특성이 사회적기업의 육성전략에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 인식되며, 취약계층에 대한 배려와 지역공동체 활성화를 동시에 추진해야 하는 상황인 동시에 도청에서 적극적으로 신규사업들을 육성 및 발굴하는 역할을 전략적으로 수행할 필요가 있다.

현행 5개년 계획 역시 이러한 점을 감안하여 적극적으로 지역밀착형 사회적기업의 발굴 및 육성정책을 수행하고 있다는 점이 고무적이며, 특히 육성계획 및 담당조직의 체계성은 물론 직접 관할 시군구로 찾아가서 방문하는 적극적인 사업추진 등으로 좋은 성과를 거두고 있다는 점이 고무적이다. 한편 동 지역의 경우 사회적기업 공동 BI개발, 디렉토리 발간('10. 6) 등 꾸준한 홍보 및 시장개척 노력에도 불구하고, 장기적으로 신규 및 기존 인증기업들에 대한 지속적이며 적극적인 매출확대 노력이 필요하며, 시도의 경계를 넘어선 민관협력이나 시도간 협력 등 도내 사회적기업들에 대한 시장확대를 위한 보다 적극적인 전략이 추후 유효할 것으로 판단된다.

(15) 경상남도

경남도의 경우 최근 3개년의 분석결과에서 볼 때 전체적으로 평균정도의 성과를 보이고 있으며, 상대적으로 고용편익보다 경제적 성과가 다소 약한 것으로 나타나 기존 인증기업 및 신규발굴 기업에 대한 지속가능성 확보를 추후 추진전략의 중요한 지향점으로 고려할 필요가 있다. 인구저밀지역에서는 고령화 및 다문화 구성원 등의 문제가 제기되고 있으며, 반면 인구밀집 지역에서는 전통적인 산업도시들이 최근 성장률이 정체되며 잠재적인 취약계층이 늘어나고, 새로운 성장동력의 확충이 시급한 과제로 제시되는 등 지역별 편차가 존재한다.

따라서 관할 시군구별 맞춤형 전략을 통해 취약계층에 대한 배려와 도시재생 등을 통한 지역공동체 활성화를 동시에 추진함으로써 지속가능성을 제고시키는 전략이 유효하다. 현행 5개년 계획은 인증전환의 문제, 지역별 편차와 전문성 부족 등 사회적기업과 관련된 현상들을 인식하고 이를 극복하기 위한 균형있는 추진전략을 제시하고 있다는 점에서 고무적이며, 특히 창원시의 재래시장 활성화를 위한 사회적기업화 사업 등은 이미 ’11년도 우수사례로 선정된 바와 같이 상기와 같은 전략방향에 부합하는 사례라고 볼 수 있다.

추후 경남도는 현행 5개년 계획과 같이 커뮤니티 비즈니스의 직접적인 육성의 역할을 수행하기 보다는, 추후 지역의 풍부한 산업기반과 민간기업은 물론, 산·학·연의 풍부한 인적자원을 적극적으로 연계하여 성과를 견인하는 거버넌스 체계에 대한 보다 구체적인 계획이 요구되며, 이를 통해 추후 예상되는 도시재생과 지역공동체 활성화에 보다 집중할 수 있는 전략을 준비해야 한다.

(16) 제주특별자치도

제주도의 경우 최근 3개년의 분석결과에서 볼 때 경제적 성과는 평균 이상의 수준이나 고용편익은 평균을 약간 하회하는 수준으로 나타났다. 따라서 추후 사업의 지속가능성 제고는 물론 고령화 및 청년실업 등 상존하는 취약계층의 문제를 폭넓게 다루는 다양한 분야의 사회적기업에 대한 육성정책을 권장한다.

현행 5개년 계획은 육성목표의 설정에 있어서 일자리형 및 사회서비스 제공형으로 목표를 나누어 구체적으로 지역자원을 활용하거나 6차산업화에 관련된 커뮤니티 비즈니스적인 예비사회적기업의 육성에 보다 초점을 둔 전략을 취하고 있어 경제적인 성과를 더욱 지향하는 전략을 취하고 있다. 제주도의 지역특성상 사회적인 편익의 창출보다 경제적인 성과를 우선 창출하는 것이 합리적이라고 판단되며, 추후 도청은 기업들의 경제적 성과를 더욱 끌어올릴 수 있도록 시도의 경계를 넘어선 거버넌스 체계의 구축, 성과평가 시스템의 구축을 후속전략으로 추진할 필요가 있다. 그러나 동시에 경제적 성과에 대한 정량적 목표가 가시화되는 시점에서 취약계층의 사회적 편익을 제고시킬 수 있는 사회적기업의 발굴 및 육성 등의 목표에 대한 추가적 설정 혹은 수정도 필요할 것이다.

제3절 평가모델 활용전략

본 보고서에서 제시한 평가모델은 사회적기업의 평가를 위해 선행연구에서 개발된 항목들을 지역별 효과분석에 적용시킨 결과로 요약될 수 있다. 이상과 같은 지역별 분석은 현재 사회적기업의 육성 및 지원에 있어서 자치단체가 일차적이며 가장 중요한 역할을 수행해야 하므로 현재의 정책적 수요를 충족시키는 분석법이라고 할 수 있다. 다만 현재의 분석은 인증 사회적기업에 대한 성과측정에 활용되었으며 추후 자료의 축적도와 신뢰성 등을 고려하여 예비사회적기업과 마을기업 등 제3섹터에 해당하는 다양한 사회적 경제조직에 대한 성과측정 도구로 활용될 수 있을 것이다.

따라서 본 보고서에서 제시되고 있는 고용효과를 중심으로 한 측정시도 외에 다양한 사회경제적 공헌가치 추정에 관한 지속적인 연구를 통해 제3섹터의 평가기법 확충은 물론 정부·지자체의 사회적 투자에 대한 모니터링 시스템으로 자리매김할 때 평가툴의 활용도와 효용이 극대화될 수 있을 것이다.

단, 본 연구의 분석결과는 초기의 제한된 자료에 의한 결과로서 인증 사회적

기업에 대한 시도별 총합적 성과를 제시하였으므로, 시군구별 혹은 시도내 업종별 등 보다 미시적인 성과분석 연구가 필요하며, 아울러 다양한 정성적인 요인들을 고려한 후속연구를 통해 동 평가툴을 보완해야 한다. 예컨대 예비사회적기업의 경우 경제적 성과보다 사회적 편익의 창출가치가 더 높은 속성을 지닐 수 있으므로, 다양한 형태의 예비사회적기업의 창출가치 측정에 대한 연구를 통해 본 평가모델에 대한 보완이 필요하다.

마을기업의 경우 지역발전과 관련된 다양한 형태의 사회적 편익을 창출할 수 있는 바, 이에 대한 보다 상세한 사례분석 및 후속연구 등을 통해 2010년부터 본격적으로 착수되는 행정안전부 마을기업의 육성에 따른 기업성과 평가로 활용되는 것이 바람직하다. 현재 행정안전부의 마을기업 관련정책은 국가고용전략회의의 사회적기업 관련 정책의 큰 틀 안에서 지역공동체 활성화라는 부처 고유의 목적과 관련된 제3섹터의 기업들을 육성하는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 추후 행정안전부형 예비사회적기업으로서 마을기업을 추진하던 혹은 별도의 법제를 통해 마을기업을 추진하던 사회적기업의 육성정책에서 추진되고 있는 사항들은 좋은 선례가 될 수 있다. 본 보고서에서 제시하는 평가방법론은 추후 마을기업에 대한 각 지역별 사회적 투자의 효율성을 측정하는 데에 유용한 도구로 활용될 수 있을 것이다.

특히 예비사회적기업과 마을기업의 경우 장기적 지속가능성을 염두에 두고 현재의 한시적이며 소모적인 재정일자리 정책을 전환하기 위해 추진되고 있으므로, 국비 및 지방비 등 사회적 투자에 대한 효율성의 측정이 필요하다. 년차별로 계속지원 여부를 결정하는 과정이나 혹은 지정 혹은 인증제를 단계화시켜 지원책을 차별화시키는 추후의 정책 진화과정을 고려한다면 이러한 평가방법론을 상시적으로 적용할 수 있는 조직과 시스템을 운용하는 것은 추후 정책집행의 필요조건이라고 볼 수 있다.

제6장 결 론

본 연구는 시장의 실패와 정부의 실패에 대한 유력한 대안으로 제3섹터를 대표하는 사회적기업의 사회경제적 성과측정에 대한 이론적 논의를 리뷰하고, 이에 기초하여 지역별 사회적기업의 경제적 성과와 고용창출 효과를 중심으로 본 사회적 성과를 측정하였다. 아울러 성과분석의 결과를 활용하여 현행 법정 5개년 계획인 각 시도별 사회적기업 육성 5개년 계획의 전략방향을 검토하고, 지역의 사회적기업 활성화를 위한 맞춤형 추진전략과 동 평가툴의 활용전략 등의 정책제언을 제시하고 있다.

사회적기업의 가치평가 툴로서 현재 가장 널리 활용되고 있는 사회적투자수익률(SROI)에 이론적 연구로서 사회적기업의 가치평가에 관한 이론과 실제 적용사례, 국내외 문헌연구 및 사례연구, 주요 가치평가 항목 및 제 방법론 등을 제시하였다. 또한 이와 같은 이론적 연구를 토대로 (예비)사회적기업과 관련된 중앙부처 및 자치단체의 육성전략과 추진시책, 각 지역별 사회적기업의 일반현황 등을 제시하였고 이러한 자료에 기초하여 사회경제적 성과를 분석하였다. 선행연구의 방법론은 기존에 기업단위의 분석에 적용되었던 것으로, 본 연구에서는 이를 지역단위 분석모형으로 확장하였으며 실제로 지역단위 분석을 시도한 국내 최초의 연구이다.

분석결과는 경제적 성과(EROI), 고용창출과 관련된 사회적 성과(SROI), 총합된 성과(BROI) 등 지역별로 차별화된 결과를 보이고 있으며, 수도권에서의 성과가 전반적으로 높다는 점 외에 인구저밀지역에서는 취약계층 고용효과가 높지 않아 사회적 성과가 상대적으로 경제적 성과에 비해 낮게 나타나는 점 등이 주목할만하다. 이상과 같이 사회적 성과와 경제적 성과를 분리하여 분석한 결과에 기초하여 상대적으로 고용창출 효과와 비즈니스의 장기적 지속가능성이라는 육

성전략의 두 방향성을 중심으로 16개 시도에 대한 육성전략의 지향점과 현 육성계획상의 장단점 등에 대한 논의를 통해 지역맞춤형 사회적기업의 활성화 방안을 풍부하게 제시하고 있다.

이상과 같은 연구결과를 통해, 비록 초기의 시도로서 제한된 결과에 기초한 분석이긴 하나 본 보고서는 그동안 제시된 바가 없었던 전국 지역별 사회적기업의 추진성과와 지역별 현황, 국비 및 지방비 지원에 대한 사회적 투자의 타당성 등에 대해 진단할 수 있었다. 아울러 이러한 진단결과는 추후 예비사회적기업 및 마을기업 등 제3섹터를 포괄하는 재정일자리 정책에 대한 대안적 정책의 평가툴로 유용하게 활용될 수 있다는 의의를 지니고 있다. 더욱이 이러한 분석방법은 기존의 비시장재에 대한 가치평가나 사회적 투자타당성 검토 등에서 활발하게 쓰였던 가정적(counterfactual) 상황에 의한 사전적(ex-ante) 분석이 아닌 실현된 투자수익률에 의한 사후적(ex-post) 분석으로서, 정책효과성을 구체적으로 측정하는 시도의 일환으로서 추후 정책평가 및 정책감사 등에서 널리 활용될 수 있다는 의의를 지닌다.

단 본 연구에서 활용된 자료는 인증제도의 시행 이후 3개년간('07-'09년)의 인증 사회적기업에 대한 사업보고서를 기초로 작성된 총합적 통계에 의한 분석결과이며, 이에 기초한 시도별 전략방향의 제언 등도 16개 시도를 상대적으로 비교분석한 결과로서 이를 수용함에 있어서 이러한 한계를 인식할 것을 권하는 바이다. 따라서 개별시도별 접근에 있어서 본 연구결과로 제시한 전략방향은 추후 각 지역특성과 지역발전의 비전과 계획, 각 시군구 등 관할 지역별 특성과 업종별 현황, 신규 육성되고 있는 예비사회적기업을 포함한 보다 실제적이며 미시적인 연구를 통해 그 결과를 충분히 비교할 수 있도록 각 지역별 후속연구를 제안한다.

【참고문헌】

고용노동부, 사회적기업연구원. 2010. 사회적기업 개요집 501. 고용노동부 사회적기업 홈페이지, http://www.socialenterprise.go.kr

곽선화, 문홍석, 강승화, 김민형, 이나영, 김미희. 2010. 사회적기업 3주년 성과분석. 고용노동부.

곽선화, 문홍석, 강승화, 김민형, 이나영, 김미희. 2009. 2008년 사회적기업 성과분석. 고용노동부.

김순양. 2008. 사회적기업에 대한 성과평가 지표의 개발 및 적용, 지방정부연구. 12(1): 31-59.

배진한. 2010. 시장친화형 지역 일자리 창출 방안. 지역일자리 창출 대국민토론회, 2010. 12.

박호정. 2008. 비용편익분석 이론과 기법의 최신 동향 연구. 고려대학교 식품자원경제학과 워킹페이퍼.

안영규. 2010. 대구경북 사회적기업의 사회경제적 영향력 평가. 경영교육논총 64: 271-298.

염돈민. 2010. 지역공동체사업(CB) 및 사회적기업 육성전략, 정책브리프 제81호(2010-20). 강원발전연구원.

이규용, 이해춘, 이인재, 박성재, 이지은. 2005. 일자리 지원사업 성과지표 개발 및 성과평가 등 성과분석 체계 구축. 기획예산처, 노동연구원.

이소영, 전대욱, 최인수, 김선기, 김도형. 2011. 자립형 지역공동체사업 및 예비사회적기업 사례집. 행정안전부·한국지방행정연구원.

이소영, 전대욱, 최인수, 김선기, 김도형. 2010. 자립형 지역공동체 활성화 방안 정책연구 및 실태조사 분석, 행정안전부·한국지방행정연구원.

이승규, 라준영. 2010. 사회적기업의 사회경제적 가치측정: 사회적 투자수익률(SROI), 벤처경영연구 13(3): 41-56.

이승규, 라준영. 2009. 사회적기업 가치 측정 및 평가, 함께 일하는 재단.

이용탁. 2008. 사회적기업의 BSC모형 개발에 관한 연구. 사회적기업연구 1(1): 65-92.

서울특별시. 2011. 서울형 사회적기업 경영컨설팅 매뉴얼. 2011. 10.

전대욱, 최인수, 박승규, 김도형, 김선기. 2011. 사회적기업 육성을 위한 '11년도 자치단체 확산노력 평가. 고용노동부·한국지방행정연구원.

정영호, 노대명, 고숙자, 2008. 사회적 일자리(기업)의 가치평가 및 국민경제적 파급효과분석. 보건사회연구 25(1): 72-99.

조영복. 2009. 가치측정: SROI(사회적 투자수익률) 이용지침서, (사)사회적기업연구원.

현대경제연구원(HRI). 2006.

New Economics Foundation. 2004. Social Return on Investment: Valuing What Matters. London: NEF.

New Economics Foundation. 2005. Measuring Value Creation in Social Firms: A Do-It-Yourself Training Manual for SROI. London: NEF.

Roberts Enterprise Development Foundation (REDF). 2000. Chapter 3: REDF's SROI Analysis: The Process, Social Return on Investment(SROI) Methodology Paper, San Francisco: The Roberts Foundation.

Roberts Enterprise Development Foundation (REDF). 2001. SROI Methodology. San Francisco: The Roberts Enterprise Development Foundation. http://sbs-xnet.sbs.tx.ac.uk/impacts/TT04/MBA/ISE/sroi.two.pdf.

Rotheroe, N., and A. Richards. 2007. Social Return on Investment and Social Enterprise: Transparent Accountability for Sustainable Development, Social Enterprise Journal 3(1), 31-48.

Shahnaz, D., and T. S. Ming. 2009. Social Enterprise in Asia: Context and Opportunities, Social Science Research Network.

Social Economy Scotland (SES). 2008. Invest in Impact: Developing Social Return on Investment. http://www.socialeconomyscotland.info/scvo/content/pilot/443.asp.

Speckbacher, G. 2003. Balanced Scorecard Project, Project Management Journal 32(1): 38-53.

Somers, A. 2005. Shaping the Balanced Scorecard for Use in UK Social Enterprise, Social Enterprise Journal 1(1):1-12.

Starkey, K., 2000. Quantifying Social Costs: A Case Example from Rubicon's Buildings & Grounds Business, Social Purpose Enterprises and Venture Philanthropy in the New Millennium, San Francisco: Roberts Enterprise Development Foundation (REDF), 2: 94-102.

Trelstad, B. 2008. Simple Measures for Social Enterprise, Innovations 3(3), 105-118.

Tuan, M. T. 2008. Measuring and/or Estimating Social Value Creation: Insights into Eight Integrated Cost Approaches, Impact Planning and Improvement, Bill & Melinda Gates Foundation.

Wei-Skellern, J., J. Austin, H. Leonard, and H. Stevenson, 2007. Entrepreneurship in the Social Sector. Los Angeles: Sage Publications.

Ⅳ. 지역 특성 맞춤형 일자리 창출 방안

박 승 규 (수석연구원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서 론 ····· 223

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 223

1. ····· 223
2. ····· 224

제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 225

1. ····· 225
2. ····· 225

제2장 일자리창출의 이론적 검토 ····· 228

제1절 일자리창출 정책 개념 및 역할 ····· 228

1. ····· 228
2. ····· 229
3. ····· 232

제2절 부처별 일자리 창출 정책 비교 ····· 235

1. ····· 235
2. ····· 242
3. ····· 248
4. ····· 254

제3절 지역특성 관련 기존 모형 검토 ····· 258

제3장 지역 특성을 고려한 일자리 평가 ····· 262

제1절 분석의 개요 및 방법 ····· 262

1. ····· 262
2. ····· 264

제2절 분석의 자료 ····· 265

제3절 분석결과 ····· 267

1. ····· 267

2. ····· 274

제4장 지역 맞춤형 일자리 지원체계 구축 ····· 294

제1절 기본방향 ····· 294

제2절 중앙정부의 역할 ····· 295

1. ····· 296

2. ····· 297

3. ····· 298

4. ····· 299

5. · ····· 299

제3절 지방자치단체의 역할 ····· 300

1. ····· 301

2. · ····· 302

3. ····· 302

4. ····· 303

5. ····· 304

제5장 결 론 ····· 306

[부록-1] 지역특성을 반영하기 위한 헥셔오린모형 구분 ····· 309

[부록-2] 재정지원일자리 사업의 경제적 효과 분석 ····· 312

【참고문헌】 ····· 314

표 목 차

2-1. ····· 231
2-2. ····· 240
2-3. ····· 243
2-4. ····· 244
2-5. ····· 247
2-6. 2010 / ····· 250
2-7. 2010 / ····· 251
2-8. ····· 257
3-1. ····· 266
3-2. ····· 268
3-3. ····· 272
3-4. ····· 273
3-5. (2009) ····· 275
3-6. (2010) ····· 276
3-7. (2009) ····· 277
3-8. (2010) ····· 279
3-9. (2009) ····· 280
3-10. (2010) ····· 281
3-11. (2009) ····· 282
3-12. (2010) ····· 283
3-13. (2009) ····· 284
3-14. (2010) ····· 285
3-15. (2009) ····· 286
3-16. (2010) ····· 287
3-17. (, 2009) ····· 288
3-18. (, 2010) ····· 289
3-19. (, 2009) ····· 290

3-20. (, 2010) ····· 291
3-21. (2009) ····· 292
3-22. (2010) ····· 293
4-1. ·····297

그 림 목 차

1-1. ····· 227
2-1. ····· 230
2-2. ····· 232
2-3. ····· 236
2-4. 2010 ····· 249
2-5. 2010 ····· 249
2-6. 57 / ····· 251
2-7. TOP 10 ····· 251
3-1. ····· 277

제1장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

현재 정부의 당면과제인 일자리 창출을 위하여 2010년 하반기까지 공공근로, 희망근로, 청년일자리를 포함한 재정지원 일자리 사업이 제공하고 있으며, 사업의 대부분이 일자리 구득을 희망하는 인원을 대상으로 기초자치단체에서 작성한 인력풀을 기반으로 광역시도에서 일자리를 제공하고 있다. 반면 선정된 일자리 창출 및 제공방안이 중앙에서의 지원을 우선적으로 얻기 위하여 지역의 특색 및 역량과는 상이한 방향으로 진행되는 성향이 큰 것으로 나타나 일자리 제공의 지역적 수요·공급 관계에 대한 분석과 이에 대한 기준 제시가 필요하다.

지자체에 공급되는 일자리 방안과 일자리 수요자간 발생하는 기대심리 및 역량의 괴리로 인하여 일자리 미스매치가 발생하고 있는데 반하여, 다양한 일자리 사업 운영으로 파생된 통계자료를 활용하여 지역의 일자리 공급 및 수요 패턴에 대한 파악은 미비한 것으로 나타나고 있다. 따라서, 지역 상존 노동력을 고려한 일자리 공급과 관련하여 일자리 미스매치 해소방안과 지역 가용 노동력에 대한 통계자료를 활용한 구인·구직 통계의 통합운영방안이 주요 현안 과제로 제시되고 있다.

또한, 지역의 노동 자원과 지역 고유의 특화 산업 특성을 고려한 일자리 제공의 지역별 총량 비교가 필요하다. 이는 기존까지 적용되었던 지역별 및 산업별 연고산업의 정의를 단순 종사자수를 고려함으로써 지역간 수출입, 노동 인력, 그

리고 지역 경제력의 이동을 무시하고 정책을 설정한 것에 대한 보완으로써 작용할 것이다. 또한, 지역별 노동 자원의 이용에 대한 미스매치를 실증적으로 분석함으로써 향후 이를 고려한 개선된 일자리 개선방안의 밑거름이 될 것이다.

지역의 노동 여건을 고려한 일자리 창출 방안을 제시하기 위하여 본 연구는 2장에서 현재까지의 일자리 공급방안에 대한 정책 변화를 고려하였다. 또한, 3장에서 일자리 정책의 기존 부처별 현황과 일자리 평가를 논의하였으며, 4장에서 지역의 노동 및 자본 자원을 지역의 산업 및 경제 특성과 비교함으로써 기존 일자리 정책의 일자리 제공에 대한 평가와 더불어 지역에 일자리를 제공하기 위한 기본 자료 형성 결과를 제시하였다.

지역의 노동 및 자본 여건을 지역 특성 산업과 결합하여 적정한 일자리 제공의 근간을 제시하는 것은 지역에 필요한 일자리 부문이 지역의 지연 및 관련 산업과 어떻게 연관되었는지에 사전적인 근거의 제시가 가능하다. 또한, 기존 지역에서 제시된 일자리의 양을 검증하는 도구의 개발로써 향후 지역에 필요한 일자리의 제공 및 빈일자리의 활용방안 제시의 근거 자료로 활용이 가능하다.

2. 연구의 목적

본 연구는 부처에서 시행하고 있는 재정지원 일자리사업으로써의 일자리 공급에 대한 실증적인 연구로써, 사회적 일자리 창출에서 발생할 수 있는 일자리 제공 총량에 대한 틀을 정립하는 것을 목적으로 하고 있다. 이는 기존 일자리 창출 정책에 대한 정책 및 현황을 토대로 제시가 가능하며, 기존 정책에 대한 고려는 일자리 창출 관련 정책의 평가, 지역 산업 특성에 대한 파악, 실증분석, 그리고 일자리 수요·공급 일치에 대한 정책대안으로 구성된다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 공간적인 범위는 16개 시도를 1차적인 대상으로 하고 있다. 또한, 행안부의 일자리 제공 사업은 230개 시·군·구를 2차적인 대상으로 하고 있다. 반면, 실증적 분석의 적용에는 230개 시·군·구를 16개의 일자리 자료로 통합하여 사용하였다. 따라서, 16개 시도의 일자리 제공 정도를 고려함으로써 기존에 시행된 일자리 창출 정책의 유사점 및 차이점을 도출하여 부처별 16개 시도의 일자리 정책을 평가하였다.

시간적인 범위로는 2009년~2010년에 시행된 일자리 사업을 대상으로 하고 있으며, 사용 자료의 신빙성 및 일관성을 유지하기 위하여 행정안전부에서 구축한 2009년~2010년 자료를 활용하였다.

지역의 산업적인 특성을 반영하여 지역 수요에 맞는 일자리 공급 정도를 파악하기 위해서는 한국은행에서 제공한 2007년도 지역간 산업연관표를 고려함으로써 지역 산업간 최종산출물의 이동을 고려하였다.

2. 연구의 방법

본 연구의 주요 연구 방법으로는 정책별 및 부처별 일자리 제공에 대한 문헌연구, 일자리 정책에 대한 부처의 만족도평가, 그리고 지역 노동 여건을 고려한 실증분석으로 구분된다.

정책별 및 부처별 일자리 제공에 대한 문헌연구는 기존 일자리 창출 및 공급과 관련한 이론적 연구로써 국내 일자리 창출 정책에 대한 검토, 그리고 부처별로 시행되는 일자리 창출 정책의 미비점과 보완점 파악에 사용되었다.

일자리 정책에 대한 부처의 만족도 평가는 우선 정책별 및 부처별 재정지원

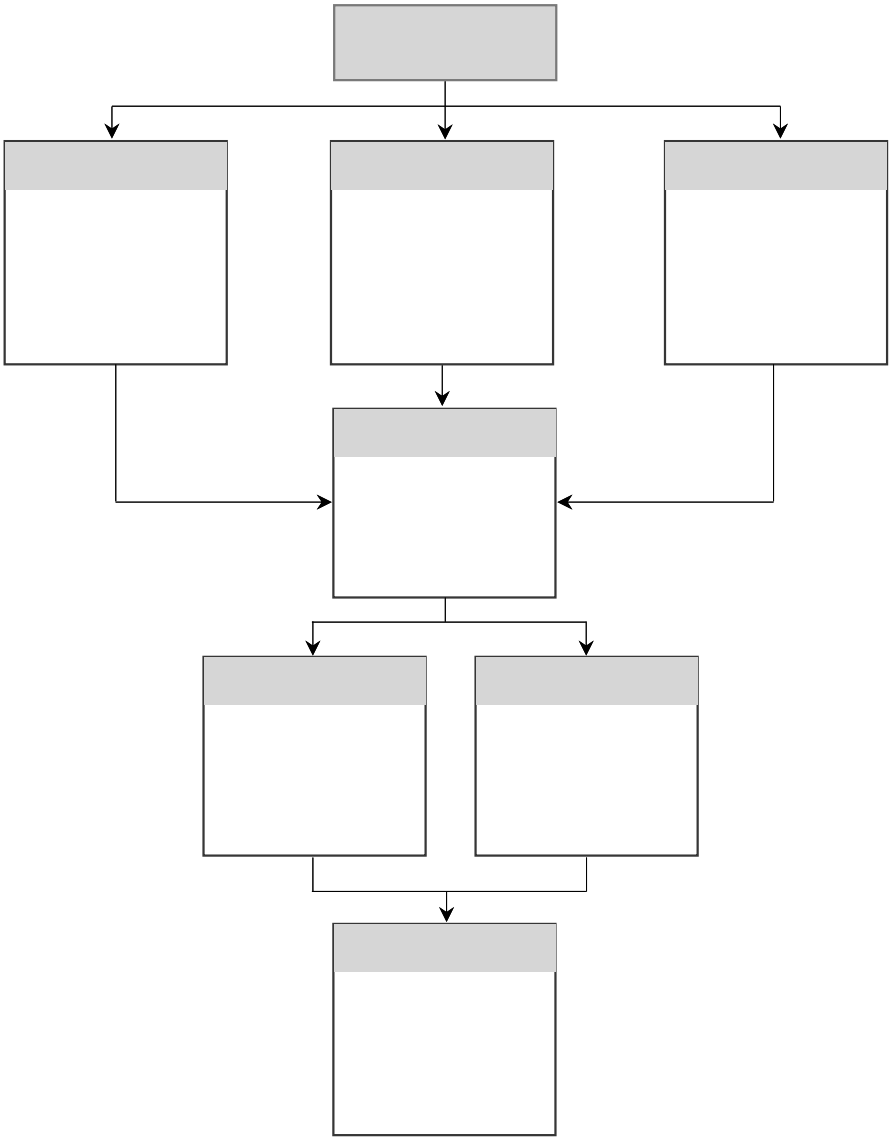
일자리 사업에 대한 현황 검토를 통하여 일자리 제공 사업의 특성을 도출하였다. 또한, 이와 관련하여 시행된 일자리 제공 사업의 만족도 평가 결과를 제시하여 수요자 측면에서 기존에 운영된 사업의 만족도를 제시하였다.

지역 노동 여건을 고려한 실증분석은 일자리 제공 사업의 현황 및 일자리 정책에 대한 현황을 16개 시도로 추출함으로써 지역의 산업 특성을 고려한 일자리 창출 정책의 공급·수요 차이 결과를 제시하였다. 또한, 이를 토대로 하여 일자리 창출 정책에 대한 중앙·지자체·민간의 일자리 창출 정책의 관리 및 일자리 제공의 노력 방안을 강구하였다.

16개 시도의 노동 여건을 지역 고유의 산업 특성과 연관하여 고려한 본 연구는 지역의 노동력 비교를 통해 최적 일자리를 파악하는 의의와 함께, 지역 노동력의 잔존현상 및 노동력 제고로 인한 지역성장을 고려한 지역 맞춤형 일자리를 제공하는데 있어 기존 정책 수립에서 고려하지 못한 차별성을 제시한다.

지역 산업 특성과 지역의 노동 여건을 고려한 일자리의 제공을 위한 기존 정책의 실증 분석을 위하여 [그림 1-1]과 같은 분석틀을 적용하였다.

그림 1-1. 연구 분석틀



제2장 일자리창출의 이론적 검토

제1절 일자리창출 정책 개념 및 역할

1. 일자리 창출 배경

정부의 실업대책은 적극적 대책과 실직자 취업 및 보호대책으로 구분할 수 있다. 정부의 적극적 대책에는 실업발생을 최소화하기 위한 기업경영안정지원(고용안정, Job keeping)과 일자리 창출(Job creation)이 있다. 또한, 실직자 취업 및 보호대책에는 취업알선(Job placement)과 직업훈련(Job training), 실업자의 생활안정지원(Social care)으로 구성된다. 이중 정책적 우선순위가 높았던 대책은 고용안정과 실업자생활보호가 있으며 경제위기로 새로운 일자리창출의 가능성이 매우 희박하였기 때문에 실업 급증을 막을 수 있는 것이 고용안정 영역이다.

3월 대책에 입각하여 시행된 사업의 효과면에서 부정적 견해가 다수 제출되면서, 8월에 정부는 3월 실업대책과는 몇 가지 차이를 보인 새로운 실업대책을 발표하였다. 즉, 8월 실업대책은 일자리 창출을 상대적으로 더욱 중시하는 방향으로 수정되었으며, 일자리창출 정책은 민간부문에서의 일자리창출을 기대할 수 없는 상황에서 정부가 직접 이 역할을 맡겠다는 방향으로 전환되었다. 따라서, 정부가 직접 일자리를 창출하는 공공근로사업의 비중이 크게 증가되었으며, 주요 사회간접자본(SOC)의 시설투자 확대 및 지역경제활성화 사업에 신규로 집중투자되었다.

이를 위해 정부는 대표적인 실업대책 총괄기구로 국무총리실에 실업대책추진위원회를 설치하였으며, 국무조정실장을 위원장으로 하여 관련부처 차관 6명으

로 구성함으로써 실업대책을 효율적으로 집행하고 점검·보완을 주요 목표로 하였다. 또한, 실업대책과 관련한 실무조정을 위해 실업대책추진위원회 산하에 실업대책추진실무위원회를 두었으며, 이 실무위원회는 노동부차관을 위원장으로 하여 관련부처의 국장들로 구성하였다. 관련부처내에도 실업대책 관련부처간의 네트워크 기구인 실업대책추진위원회와 실업대책추진실무위원회를 설치하여 실업대책 전담기구로 활용하였다[1].

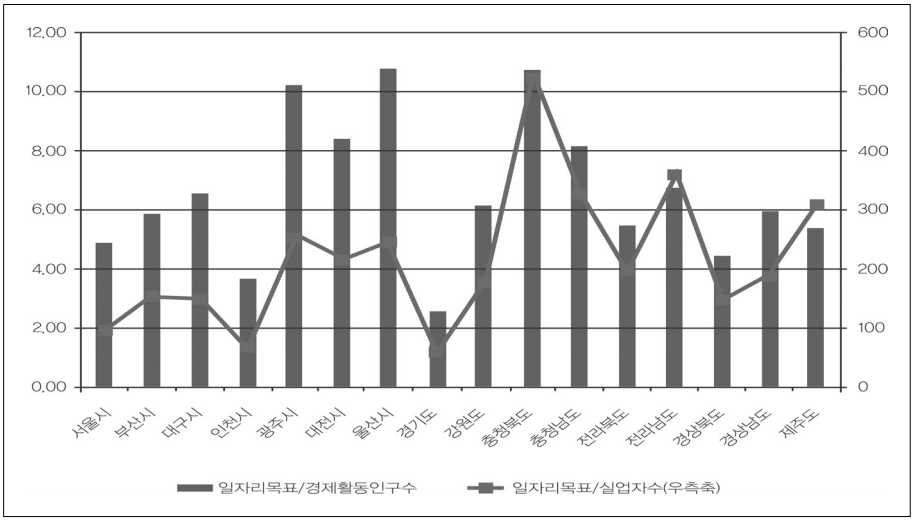
2. 일자리 창출 개념

자치단체에서 제공되는 일자리의 용어는 세 가지의 개념으로 구분된다. 첫째, 지자체 내에서 제공되는 전반적인 일자리를 일자리로 정의한다. 반면, 이것은 민간부문의 일자리와 공공부문의 일자리 전체를 포괄하는 개념이지만 때로는 민간부문의 일자리 전체에 대해서만 한정하여 제시된다. 둘째, 지자체의 일자리 정책에 의해 영향 받는 일자리로 일자리를 정의하며, 주로 공공부문의 재정에 의해 만들어지거나 재정의 지원을 통해 형성되는 일자리로 통칭된다. 이는 주로 민간일자리이지만 일부 공공부문의 임시 일자리도 포함된다. 셋째, 지자체 공공기관 및 공공부문의 일자리를 일자리로 정의한다. 이는 전적으로 재정에 의해 유지되는 일자리로 정의된다.

반면, 현재 지자체별로 집계하고 있는 일자리창출 사업 종류와 내용, 기간, 예산, 목표 수 등은 큰 차이가 있다[2]. 지자체별 일자리 창출 목표를 경제활동인구수 및 실업자수와 비교하면, 인구규모가 작은 충청북도의 일자리창출 목표는 경제활동인구수 대비 10% 수준인데 비해 인구규모가 큰 경기도는 3%에도 미치지 못하는 것으로 파악된다.

‘ ’

그림 2-1. 지자체별 일자리 목표 비교



지자체별로 일자리 창출 목표수에 큰 차이가 나는 우선적인 이유는 일자리창출 사업에 포괄하는 사업의 범위가 차별적으로 적용되는 것에 기인된다. 가장 포괄범위가 작은 경상북도의 경우 직접 일자리 창출사업(희망근로사업, 공공근로사업, 자활근로사업, 숲가꾸기사업, 산불 방지, 산림서비스 증진, 농촌체험마을사무장 채용, 어촌체험마을 사무장 채용, 창업농멘토제, 문화재 특별관리 지원, 안전경비인력 배치사업, 하천쓰레기 정화사업, 노인일자리사업, 가사간병방문도우미사업, 노인돌봄서비스, 아이돌보미 지원사업, 청소년동반자프로그램 운영, 장애인일자리 지원, 지역공동체사업, 지역커뮤니티비즈니스사업 등)과 투자유치 사업만을 포괄한다. 반면, 충청남도와 대전시, 강원도 등의 경우 <표 2-1>의 8개 대분류 사업 가운데 7개의 사업에 포함되는 것으로 나타났다. 또한, 지자체별 일자리 창출 사업의 분류 실태는 지자체들이 사용하는 사업의 분류방식에 의해서 상당한 차이가 있다[3].

표 2-1. 지자체별 일자리 창출 사업 포함 범위의 차이

구분	일자리 사업	취업알선	인력양성	고용 보조금	창업지원	기업지원 사업	지역개발 사업	투자유치 사업

지역의 산업 여건과 노동 여건을 고려한 고용시장을 구축하기 위해서는 첫째, 노동수요자인 산업계, 노동공급자인 대학 등 인재양성 기관, 인프라 제공자인 지방정부 등이 지역경제사회선진화 파트너십을 구축하여 라이프사이클 단계별로 지식노동력(Knowledge workforce)과 직업능력(Vocational competency)을 개발할 수 있는 RHRD 클러스터 구축이 필요하다. 또한, 그리고 RHRD 클러스터를 바탕으로 혁신클러스터를 위한 직업능력개발체계와 취약계층을 위한 직업능력개발체계를 구축되어야 한다.

둘째, 학습고용정보센터가 노동시장과 교육시장 정보의 허브기능과 시장 시그널 기능을 하도록 설계하는 것이 필요하다. 노동시장과 교육시장에 존재하는 심각한 정보의 비대칭성으로 인한 시장실패를 제거하면서 3대 직업능력 개발체계의 효율성과 통합성을 극대화 할 수 있어 '역동적이고 건강한 노동시장'이 구현될 수 있다. 이는 종합적이고 체계적인 인적자원개발 시스템(RHRD)이 구축되고 건강한 노동시장이 작동하면, 모든 사람에게 공평한 직업능력개발의 기회 제공이 가능하다. 또한, 지식노동력이 안정적으로 공급되면서 기업의 지속적 혁신(Incremental innovation)과 경쟁우위(Competitive advantage)가 확보되고, 다른 한편으로 일자리를 통한 복지가 실현되면서 사회통합(Social cohesion)이 구현되는 등 이른바 선진 경제사회 실현으로 지역발전을 견인할 수 있다.

또한, 정부와 기업, 공공과 민간 등 다양한 이해관계자(Stakeholder)들이 함께 참여하는 협력적 통치의 틀인 일자리 공급 거버넌스(Governance)를 구축하여 지역발전을 도모할 수 있다. 일자리 거버넌스의 핵심은 다양한 이해관계자들 간의 네트워크이며, 이는 상호신뢰에 입각한 노동 자본(Labor capital)을 매개로 하는 다양한 행위자들 간의 협력관계를 나타낸다. 따라서, 일자리제공 지역거버넌스는 지역주민, 지역단체, 지방자치체, 중앙정부 등이 민관협력네트워크를 구성하여 지역이 갖고 있는 지역의 산업 특성과 일자리 수요를 고려하여 지역에서 수용 가능한 일자리 문제를 해결하는 방식이라 할 수 있다.

일자리 제공 지역거버넌스 방식은 권력과 자원이 지방자치단체와 지역사회의 다양한 세력들에게 광범위하게 분산되며, 정책결정과 집행에 있어서도 정책주체

와 객체의 구분이 불명확해지고 중앙정부, 지방자치단체, 지역사회의 이해관계자가 협력하여 정책을 결정하고 집행하는 방식으로, 즉 지역파트너십에 근거한 지역정책 네트워크라 할 수 있다. 지역파트너십은 국가정책, 직업훈련, 고용서비스 집행을 책임지며 지역 수요에 맞게 유연한 제도조정이 가능하고, 또한 제도개혁 없이도 상대적으로 수행하기가 쉬울 뿐만 아니라 사적부문과 공공부문의 시너지 효과를 얻을 수 있다. 지역 노동시장에서의 일자리 창출과 노사관계 발전과 관련된 노동정책의 경우 지역파트너십이 강조되고 있으며, 이에 대해서는 지난 90년대 말부터 해외 선진국에서는 지역파트너십에 의한 노동시장정책의 성과가 보고되고 있다[4].

따라서, 지역파트너십에 기초한 노동시장정책 집행이 지역의 특성을 보다 잘 반영하고 유연성과 자기조정 능력을 발휘할 수 있다. 일자리 제공 지역거버넌스의 핵심적 역할은 지역파트너십에 근거한 협력적 네트워크를 형성하여 지역 노동시장에 적극적으로 개입함으로써 궁극적으로는 지역 경제발전과 사회통합을 추구하는 것이다. 이를 위해 중앙정부, 지방자치단체, 지역노사단체, 지역고용센터, 지역직업훈련 기관 등이 지역파트너십에 근거한 협력적 네트워크를 형성하여 지역의 고용과 인적자원개발 문제, 노사관계를 비롯한 노동시장 현안 문제를 효과적으로 대처하고 해결해 나감으로써 지역의 경제발전과 사회통합을 동시에 추구할 수 있다.

일자리 제공 지역거버넌스적 지역협의체는 지역의 고용·인적자원개발과 관련된 정책결정 또는 심의·의결 하거나 지역의 고용·인적자원개발 사업의 계획 및 집행 등 지역 노동시장에서의 일자리 창출뿐만 아니라 노사관계와 관련된 노동정책을 결정하고 집행하는 핵심적 역할을 담당한다. 반면, 지역파트너십에 기초한 일자리 제공 지역거버넌스의 성공적 구축을 위해서는 중앙정부, 지방자치체, 고용센터간의 유기적 협력도 중요하지만, 무엇보다도 고용·인적자원개발 정책의 수요자라 할 수 있는 노사의 참여와 협력이 전제된다. 또한, 고용・인적자원개발에 대한 제도적 장치와 노사의 역량이 노사참여 활성화에 중요한 요소로 작용된다.

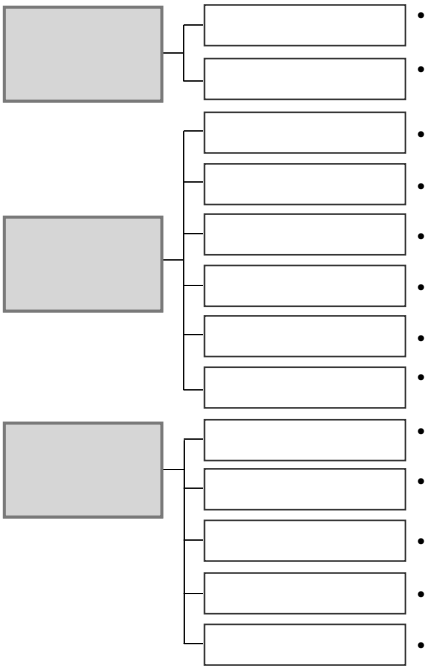
제2절 부처별 일자리 창출 정책 비교

1. 일자리 창출 정책의 범위

지역의 고용정책은 일자리 제공 범위와 부서별 중점 추진 일자리 형태로 구분된다. 우선 지역 고용정책의 범위는 고용창출지원사업, 인적자원개발사업, 지원 및 인프라 구축사업 등 세 가지로 구분될 수 있다.

고용창출지원사업은 취약계층을 포함한 사회적 약자에 대한 일자리를 제공한다. 또한, 단순 일자리 제공이라는 목적 외에 사회서비스를 제공하여 형평성 제공에 따른 균형된 지역발전을 추구하는 것을 의미한다. 인적자원개발은 지역에 일자리 수요 대상이 되는 인적자원에 대한 교육 및 개발을 목표로 하고 있다. 반면, 지역에서의 대학 및 교육기관과의 연계를 통해 지역 노동력의 교육을 통한 자원의 활성화를 제시한다는 점에서 기존의 단순 일자리 제공과는 차별된다. 일자리 제공을 위한 인프라 사업으로는 일자리 제공과 더불어 일자리 제공의 근간이 될 수 있는 체험, 기업 지원, 채용박람회, 창업 지원 등에 대한 기회 제공의 의미가 포함되어 있다. 또한, 기업과 연계된 프로그램을 제공함으로써 기업과 연계된 일자리를 제공함으로써 지역에서의 일자리 수요층의 요구를 반영한다는 점에서 일자리만을 제공하는 것과는 차별된다. [그림 2-3]은 지역에서 제공하고 있는 고용정책의 범위와 내용에 대한 것을 제시하고 있다.

그림 2-3. 지역의 고용정책 범위



중앙정부의 지역고용정책는 지역별 고용격차를 줄이기 위하여 지역단위의 적극적 노동시장정책 수행의 필요성을 인식하고 2006년 지역고용안정센터를 중심으로 지역고용네트워크 구축을 시도하였다. 또한, 지역의 특수성을 고려하여 지역분권화를 시도하는 정책을 시도하였으나 지역수요에 적합한 사업 추진에 어려움이 있으므로 지역분권형 고용·인적자원개발 정책[5]이 필요함을 지적함으로써 지역에서의 노동여건과 산업여건이 고려되어야 하는 것을 제시하였다. 따라서, 이는

.

고용 촉진 사업을 통해 지역특성에 맞는 정책을 시행하고 지역간 노동시장 불균형 해소를 목적으로 하고 있다.

지역 특성을 고려한 일자리 제공 정책 중 청년층 창업 지원사업은 현재 2011년도 중소기업 육성시책을 고려할 때, 정부의 창업지원 시책으로 첫째, 창업하기 좋은 환경 조성을 위해 초·중·고 비즈쿨(Bizcool) 운영, 대학 창업동아리 및 창업강좌 개설 지원 등을 확대하고 성공 벤처기업 CEO들을 초청하여 대학생·청년 예비창업자를 대상으로 기업가정신 특강을 실시하는 등 청소년 및 대학생의 창업마인드 강화사업이 진행 중이다. 둘째, 우수 아이디어와 기술의 사업화 지원을 위해 아이디어 상업화센터를 통해 제조업부터 지식서비스업까지 다양한 분야의 아이디어에 대한 사업화를 지원하고 또한 대학·연구기관의 교수·연구원·대학(원)생 등의 기술 창업을 지원하고 있다. 셋째, 1인 창조기업 비즈니스센터(18개)를 운영하면서 특례보증 및 1인 창조기업·중소기업간 공동기술개발(20억원, 25과제) 등을 지원하고 애플리케이션 개발자 양성 및 개발지원을 위해 전국의 주요대학 등에 '앱(App) 창작터'를 지정·운영함으로써 1인 창업을 적극적으로 지원하고 있다. 넷째, 우수 창업보육센터의 대형화·특성화를 지속 추진하고, 대학·연구기관 내에 신기술창업 집적지역 조성하며 '온라인 재택창업시스템'을 개통하여 창업절차 및 소요기간을 단축시키고 대학의 취업지원센터에 창업지원 전담인력을 배치하여 대학생의 창업에 대한 관심과 정보접근성을 높이는 등 창업절차 간소화 및 지원 인프라 확충에 노력하고 있다. 또한, 행정안전부 등 부처에서도 청년창업 프로젝트 확산을 위해 금년에 339억원의 예산으로 각 16개 시도가 주체가 되어 창업공간(전통시장 빈 점포, 공공기관 빈 공간 활용) 제공과 창업교육 실시, 융자알선 등 창업자금 보증, 사업개발비 제공 등으로 청년 CEO를 육성하도록 하는 사업들이 함께 추진되고 있다.

지역 노동 여건을 고려한 일자리 제공 정책 중 청년층 취업 지원은 높은 청년층 실업률, 일자리 수요, 그리고 수급불일치 가능성을 살펴보았지만 현재 정부는 이에 대한 정책으로 청년인턴제를 역점사업으로 중점적으로 추진하고 있으며, 그 중에서 중소기업 청년인턴제는 현재 매우 긍정적인 정책노력으로 평가되고

있다[6]. 이는 청년인턴을 채용하는 중소기업에게는 6개월간 약정임금의 50%를 보조하고 정규직 전환의 경우에는 월 65만원씩 6개월 동안 추가 지원하는 것을 사업의 내용으로 하고 있다.

또한, 지역의 빈일자리에 대한 보완 및 현재 일자리 추세로써 활용되고 있는 사회적기업의 육성은 2003년부터 고용노동부에서 사회적일자리 창출사업을 통해 보건, 복지, 의료, 교육 등 사회서비스 공급확대를 겨냥하는 일자리 창출을 지원하였다. 이러한 사회적기업의 육성은 기존 일자리 창출 노력들이 임금수준이 양호하고 안정적인 일자리를 제공하는 데에는 많은 한계를 드러냄에 따라 지속가능한 양질의 일자리와 사회서비스 공급확대를 목적으로 제시되었다. 사회적기업의 발전은 비단 선진국형 일자리 창출의 새로운 원천일 뿐 아니라 시장경제에서 충분한 공급이 어려울 수 있는 실업자·다문화가족의 교육·훈련, 취약계층 취업 지원, 노령층·빈곤층의 생활보호, 의료·개호, 간병 등 각종 후생복지서비스와 같은 다양한 사회서비스를 생산·공급할 수 있는 중요한 사회안전망(Social safety net) 인프라나 사회적 자본(Social capital)을 형성하는 데 기여하였다. 따라서, 정부는 2007년 사회적기업 육성법을 제정하고 7월 1일부터 시행하면서 사회적기업 지원을 위한 법적·제도적 토대를 마련하였으며, 이어서 사회적기업 인증 및 사회적기업에 대한 주요정책을 심의하는 사회적기업육성위원회를 구성하고 계속 인증 사회적기업의 수를 늘려가고 있다.

정부의 사회적기업 지원내용은 사회적 편익의 공급보다는 자생력의 함양과 일자리나 수입의 창출이 좀 더 강조되고 있어서 사회적기업의 육성에 있어서도 시장친화적인 정책이 채택하고 있다. 사회적기업 육성에 관하여 범정부적 노력이 기울여지고 있는데 육성주체를 중앙정부 주도에서 지방자치단체 주도로 전환하면서 육성목표로서 도시지역의 지역형 예비사회적기업(2010년 892개→2013년 1,840개)과 농촌지역의 자립형 지역공동체사업(2010년 232개→2013년 400개)으로 지역공동체 단위의 생활형 일자리 3만개를 창출하는 사업이 추진되고 있다.

이러한 사회취약계층 대상 지역공동체 활성화사업은 과거 정부의 단기적인 희망근로사업을 지역공동체 일자리사업으로 전환하여 정착시키기 위한 노력시도의 일환으로 파악할 수 있다. 지역공동체 일자리사업은 소요예산 4,688억원(지자체 경상경비·축제예산 절감분 3,688억과 상생발전기금 1,000억원)으로 약 5만명의 사회 취약계층에게 일자리를 제공하려는 사업이며 지역 특성에 맞는 지역녹색일자리사업으로 ① 명품 녹색길(Green way) 조성, ② 생활형 자전거 인프라 구축, ③ 희망의 집수리 사업, ④ 폐자원 재활용 사업, ⑤ 외래 동식물 구제사업 등을 추진하고 지역공동체 복원사업으로는 ① 스쿨존 어린이 안전개선 사업, ② 희망마을 프로젝트, ③ 마을특화사업 및 향토자원 조사, ④ 다문화 가족 등 지원 사업, ⑤ 안정적 일자리 지원사업 등을 추진하고 있다. 이 사업은 지역공동체 활성화 및 취약계층 일자리사업의 대표 모델로 지속 발전시키기 위해 2011년에 2,480억원(국비50%, 지방비50%)의 예산으로 일자리 4만개 창출이라는 목표로 추진되었다. 또한 행정안정부는 고용친화적 행정체제 구축을 위해 지자체에서 지역일자리 지원센터를 설치·운영하면서 시군구 취업지원기관 Hub 기능도 수행하고 취약계층에 대한 일자리와 사회복지 업무를 One-Stop으로 지원하려는 노력을 전개하였다.

또한, 지역의 고용 특성을 활용하여 저소득층과 취약계층을 대상으로 고용촉진지구사업을 운영함으로써 지역의 저소득층을 대상으로 하는 지역고용촉진지구사업을 지원하고 있으며, 고용촉진지구사업은 근로저소득층이 밀집된 지역을 공간적 대상으로 하여 고용-학습-복지 연계형 일자리 창출, 고용능력 개발, 고용지원 인프라 구축 및 조사연구사업 등을 통하여 지역공동체를 형성하고 고용과 복지의 통합서비스를 제공하고 있다. 이러한 지역 고용촉진지구사업은 ① 기존의 거시적 고용정책(동질적 노동시장, 노동력의 자유로운 이동 상정)으로는 지역노동시장 문제를 해결하기 곤란하다는 생각으로 지역중심 노동시장정책 수립의 필요성, ② 취약계층을 위한 세분화된 맞춤형 고용정책으로서 고용촉진지구 고용특화정책(Targeted employment policy)의 필요성, ③ 저소득층 복지를 이전지출이 아닌 일자리 창출이라는 시장적 방법으로 해결하고자 하는 복지연계형 일자리 창출 사업의 필요성 등을 배경으로 하고 있다.

표 2-2. 일자리 유형별 세부사업

구 분		부 처(사업수)	세부 사업

구 분	부 처(사업수)	세부 사업

2. 부처별 주요 일자리 정책

1) 국무총리실

국무총리실의 주요 일자리 정책으로는 서해5도 종합발전계획과 정부 재정지출을 통한 일자리 창출이 있다. 서해5도 종합발전계획은 2011-2020년 기간 동안, 6,640개의 일자리를 창출하는 것을 목표로 하고 있다. 서해5도 종합발전계획의 주요 일자리 창출 사업은 주로 정주생활지원금, 교육비 등의 지속적 지원 및 찾아가는 의료서비스 제공을 통한 주민생활안정 및 삶의 질 향상과 노후주택 개량 지원을 통한 쾌적하고 살기 좋은 주거환경 조성, 대피시설 신축 및 개보수, 안보교육관 신축, 안보체험관광지 조성을 통한 주민안전 및 대피체계 강화, 상하수도 등의 생활기반시설 정비 및 500톤급 초쾌속선 도입으로 편리한 해상교통 및 생활기반시설 확충, 수산물 가공 및 저장시설 등을 조성하여 꽃게 산업 육성과 까나리 액젓 명품화 추진으로 경쟁력 있는 일자리 및 소득기반을 구축하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

또한, 2009년부터 시행한 정부 재정지출을 통한 일자리 창출 사업은 주로 일자리 나누기가 확산될 수 있도록 감원대신 휴업·훈련 등을 통해 계속 고용하는 기업에 대해 고용유지지원금을 확대하는 것과 경기 위축으로 민간 고용창출에 한계가 있다는 점을 감안, 정부 재정 투입을 통한 일자리 창출 사업 대폭 확대하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 또한, 대졸 미취업자 취업능력 제고를 위한 학내 교육 프로그램 새롭게 도입 및 직업상담·훈련·취업알선을 연계 제공하는 패키지형 프로그램을 확대하고 있으며, 실업급여 예산을 대폭 확충하여 일자리 보전을 강구하고 있다. 정부 재정지출을 통한 일자리 창출 사업은 연간 기준 28만명, 총 55만개의 직접 일자리 창출과 4~7만명의 간접 고용효과를 유발하였다.

2) 고용노동부

2011년부터 시행한 고용노동부의 주요 일자리 사업으로는 시간제일자리 창출

지원사업이 있다. 이는 사업주가 직무 개발 등을 통해 시간제일자리를 새로 만들고, 근로계약기간의 정함이 없는 시간제근로자를 새로 고용하여 6개월 이상 고용을 유지하는 경우 근로자의 인건비 일부를 지원하는 사업으로써, 지원대상은 모든 사업주이며(대규모기업 포함) 업종 제한이 없다. 반면, 지원예산이 부족할 경우 고용보험법상 우선지원 대상기업에 우선권을 부여한다. 시간제일자리 창출 지원사업으로 인한 고용인원은 69,364명이다.

표 2-3. 고용부 지원 일자리 사업현황

구 분	내 용	규 모
	.	

3) 기획재정부

기획재정부의 주요 일자리 사업으로는 세재개편을 통한 일자리 창출과 연구개발서비스업 육성을 통한 일자리 창출이다. 2010년부터 시행한 세재개편을 통한 일자리 창출 사업은 고용창출기업에 대해 인센티브 강화하는 형태로 지원하는 고용창출 인원만큼 투자세액을 공제하는 방안, 청소업, 경비업, 시장·여론조사업, 인력공급업 등은 취약계층의 고용증대효과가 큰 서비스업종임을 감안해 세제지원 대상 중소기업 업종에 추가, 창업단계에서 4년간 50% 감면을 받고 운영단계에서는 5-30%감면, 최저한세율 우대 등의 혜택을 부여 받는 고용유발효과가 큰

업종에 대한 지원 방안이 있다. 또한, 해외 사업장을 폐쇄하고 국내로 복귀해 창업하거나 사업장을 신설하는 기업에 대해서는 소득세 및 법인세를 2년간 50%, 3년간 100% 감면받는 혜택이 있다. 그 외 올해 말까지로 예정된 지방 및 제주도 회원제 골프장 개별소비세 면제제도는 지방경제 활성화를 통한 일자리 창출을 지원하기 위해 2012년 말까지 일몰이 연장되는 지방 회원제 골프장 개별소비세 감면연장, 장애인을 10인 이상 고용하거나 장애인 고용비율이 30% 이상 되는 장애인표준사업장에 대해서는 소득세·법인세를 4년간 50% 감면해 장애인의 일자리 창출을 지원할 계획인 취약계층 일자리 창출 지원 사업이 있다.

2011년부터 시행한 연구개발서비스업 육성을 통한 일자리 창출사업은 주로 콘텐츠·미디어, 사회서비스, 관광·레저 등 5개 서비스분야에의 일자리 창출, 공공기관은 핵심기술 중심의 연구개발에 집중하고 여타 부문은 민간으로 아웃소싱할 수 있는 환경을 조성, 신성장동력 분야의 인증품목과 인증기관을 2014년까지 2배 수준으로 확대하는 방안으로 구성되어 있으며, 2014년까지 1400명 규모의 교육훈련을 지원하는 것을 계획으로 하고 있다. 그 외 2009년-2010년 공공기관의 「서민 취약계층 일자리 창출」 추진사업을 통해 경비절감액 등을 활용하여 전국 사업현장 관리·정비 또는 사회적 일자리 창출하고, 기초생활수급자, 실직가장, 미취업 주부 등 최근 경제난으로 어려운 서민·취약계층을 대상으로 고용을 추진함으로써, 3,820명의 부가적인 고용을 창출하였다.

표 2-4. 공공기관별 서민취약계층 일자리 창출 인원

공공기관	고용인원

4) 보건복지부

보건복지부의 주요 일자리 사업으로는 장애인 일자리 사업이 있다. 이는 2010년 1월부터 8개월간 중증장애인에게 유형별 일자리를 발굴·보급하여 직업생활 및 사회참여 경험 제공 및 일반노동시장으로의 진출 촉진하는 장애인복지일자리 사업과 2011년 1월부터 11개월간 지자체 등에 배치하여 장애인에게 하여 직업생활 및 사회참여 경험 제공 및 일반노동시장으로의 진출을 촉진하는 장애인행정도우미 사업으로 구분된다. 장애인복지일자리 사업과 장애인행정도우미 사업은 각각 6,500명, 3,500명을 고용하였다. 반면, 향후 연계형 일자리 구축체계 미흡, 배치기관의 확보의 어려움, 원활한 사업 추진을 위한 예산 지원 미흡, 적극적인 일반고용 전환 체계 구축이 미흡한 점으로 지적되었다.

그러나, 모범적인 연계사례를 적극 전파하고 새로운 모형 개발 후 적용 추진, 공공기관 영역을 적극 활용, 사전 교육 관련 예산은 교과부의 지원이 필요하고 일자리 사업 참여예산은 복지부에서 추진, 중증장애인 직업재활서비스 수행기관과 연계를 통하여 필요한 서비스를 제공하여 복지적 차원에서 벗어난 궁극적인 취업으로 연계함으로써 향후 대응 방안을 모색 중에 있다.

5) 행정안전부

행정안전부의 주요 일자리 사업은 접경지역 발전종합계획, 행정인턴, 자치단체 청년일자리 창출 활성화 대책, 그리고 지역일자리 정책으로 구분된다. 접경지역 발전종합계획 사업은 생태관광벨트 육성, 저탄소 녹색성장지역 조성, 동서·남북간 교통 인프라 구축, 세계 평화협력 상징공간 조성, 접경특화발전지구 조성을 주요 사업 내용으로 하고 있으며, 2011년부터 2030년까지 20년간 약 18.8조원의 사업비를 투자하여, 25만 7천명의 일자리를 창출하였다. 접경지역 발전종합계획의 파급효과로는 생산유발효과 30.9조원, 부가가치유발효과 12.5조원이 타 산업으로 파급되었다. 반면, 인구 측면에서 1995-2010년 시도별 인구증감에서 인천(0.9%)과 경기(3.1%)는 다소 증가하였으나, 강원(-0.3%)은 지속적으로 감소 추세

인 것으로 나타났으며, 시·군의 경우 생산가능 연령층 비율이 60~70% 수준으로 전국평균 72.6% 보다 낮으며, 고령 인구비율은 전국평균(9.3%) 보다 높은 것으로 나타났다(10-20%). 또한, 경제측면에서 접경지역 15개 시군의 재정자립도는 전국 평균(52%)보다 훨씬 낮은 10-40%대의 수준이며, 특히 강원도의 경우 10% 대에 머물렀다. 산업구조는 1차 산업이 전국평균(0.07%)보다 높은 0.1-0.4%를 유지하고 있으며, 3차 산업은 90% 전후로서 전국평균(86.4%) 보다 높으며, 이는 농업 및 소규모 관광관련 서비스업 종사업체 비중이 높고, 부가가치 산업인 2차 산업 비중이 낮은 것을 의미한다. 교통측면에서 접경지역 시·군의 도로 현황은 광역적 연계 기능을 갖는 고속도로 및 국도의 기능이 매우 열악하며, 철도의 경우 경원선, 동해북부선과 내금강산선 등이 단절되어 있어 교통망 확충이 시급한 문제점으로 나타나고 있다.

공공기관에서의 일자리 창출을 도모한 행정인턴 사업은 청년 실업 완화를 위한 일자리 창출과 취업준비자 역량강화로 경쟁력 있는 우수 노동력 양성 유도하는 것을 주요 목표로 하고 있다. 사업기간은 2009년-2010년이며, 행정인턴 채용으로 인하여 중앙행정기관에 5,284명, 지방자치단체에 5,640명이 2010년 증가하였다. 자치단체 청년일자리 창출 활성화 대책 사업은 주로 지역여건, 산업동향, 인력수요를 분석하여 청년창업지원, 대졸·고졸 미취업자 등 정책 목표를 구체화하여 단기실업대책이 아닌 특화된 지역맞춤형 일자리대책을 수립하는 것을 목표로 청년일자리 창출 종합 대책을 수립하였으며, 청년창업 프로젝트의 추진으로 총 339억(시도별 평균 21억)을 들여 총 3,200개(시도별 평균 200개)의 청년창업기업을 육성하여 총 12,800개의 일자리를 조성하였다. 또한 예비청년창업가를 선발, 창업공간 제공, 창업교육 실시, 1:1창업 컨설팅서비스를 제공하고 융자알선 등 창업자금을 보증해 주었으며, 중소기업 취업지원에 총 200억원 투입하여 고용우수기업을 대상으로 청년인턴을 지원하여 중소기업에 취업토록 할 계획에 있다. 또한, 고용우수기업 지원에 220억원을 투자하였으며, 취업박람회 개최와 지역일자리센터를 통한 지자체별 고졸이하 미취업 청년층에게 1:1 상담 등 개별종합취업지원서비스 제공하였다. 끝으로 대졸미취업자를 대상으로 인턴 선발 후

어학교육을 실시 및 파견으로 취업과 연계 도모하는 청년 해외취업을 지원하였다. 2010년부터의 사업으로 청년창업은 3,200개, 12,800명, 청년인턴은 4,760명의 일자리를 제공하였다.

따라서, 행정안전부는 지역일자리 정책을 추진함으로써 지속가능한 시장형 지역일자리 창출, 일자리 사업생산성 강화, 지역의 자율성 강화, 일자리 현장관리를 강화하였다. 이는 2009년-2011년 동안 희망근로 25만명(2009년), 10만명(2010년), 지역공동체 일자리 사업 5만개(2010년), 4만개(2011년), 청년 일자리 사업 2010년 3200개(청년창업 프로젝트)의 성과를 견인하였다.

부처별 일자리 사업에 대한 사업 내용 및 고용인원에 대한 현황은 <표 2-5>와 같다.

표 2-5. 부처별 일자리 창출 종합

부처	사업명	사업 내용	고용인원

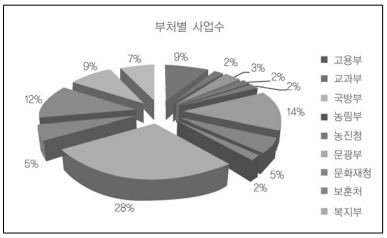
부처	사업명	사업 내용	고용인원
		· ·	
	「 」	·	
		·	
		··	

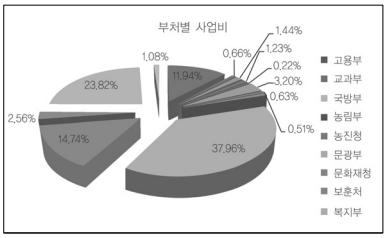
3. 기존 일자리 창출 비교

2010년 재정지원 일자리 제공은 13개 부처에서 총 57개의 일자리 사업을 통하여 수행되었다. 재정지원 일자리 제공 사업이 가장 활발하게 이루어진 부처는 전체 57개 사업 중 16개 사업을 수행한 복지부이며, 행정안전부는 4개 사업을 수행하였다. 부처별 사업을 사업비를 기준으로 구분할 경우에는 행정안전부는 공공근로, 희망근로, 사회서비스, 기타서비스업으로 구분된다. 이중 행정안전부에서 시행한 희망근로 프로젝트는 부처별/일자리 사업 구분별 23개 사업 중 복지부의 사회서비스 다음으로 일자리 제공 사업을 수행하였다.

행정안전부의 사업은 전체 13개 부처 중 2위에 해당하는 사업 예산으로 일자리 제공하였다. 이중 희망근로 프로젝트는 단일 사업임에도 불구하고 전체 6개 사업 중 3위의 해당하는 사업비를 사용하여 일자리를 제공하였다.

그림 2-4. 2010년 부처별 일자리 제공 사업

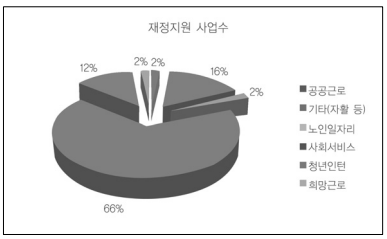


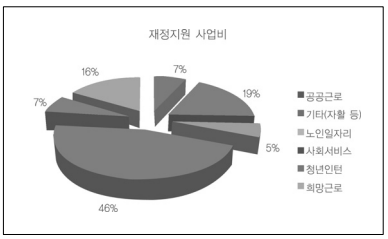


재정지원 일자리 제공 사업 중 대다수는 사회서비스로 구분되는 일자리 사업을 제공한다. 재정지원 사업수를 기준으로 사회서비스는 전체 재정지원 일자리 사업 중 66%에 해당하는 사업을 수행하였으나, 희망근로 프로젝트는 단일 사업이기 때문에 전체 사업 중 2%에 해당하는 것으로 분석되었다. 특히, 사업비를 기준으로 사회서비스에 대한 일자리 제공은 전체의 44%에 해당하는 일자리 사업을 제공하였다. 반면 희망근로 프로젝트는 단일 사업임에도 불구하고 전체 57개 사업의 사업비 중 16%에 해당하는 사업비를 운영하여 일자리 제공하였다.

또한, 13개 부처별 총 57개 사업에 대한 비교에 있어서 산출액의 개념을 일자리 창출의 대리변수로 활용하며, 비용은 사업비를 대리변수로 활용하여 생산성 개념으로 상호 비교한 경우에는 동일시점에서의 생산성은 사업비 대비 일자리 창출 정도(L/K, L : 일자리 노동력, K : 일자리 창출 사업비)로 제시가 가능하다. 이를 통해 사업비 대비 일자리 창출 정도는 부처별 또는 사업별로 구분되어 일자리 창출에 대한 기여도를 파악할 수 있다.

그림 2-5. 2010년 재정지원 일자리 제공 사업





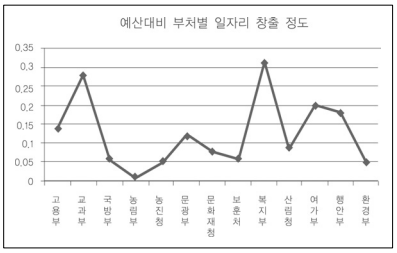
부처별/사업구분별 사업비 대비 일자리 창출 정도는 13개 부처별 사업으로 구분되었다. 부처별/사업구분별 일자리 창출 정도는 복지부의 노인일자리가 가장 큰 일자리를 제공하고 있는 것으로 나타났으며, 다음으로 희망근로가 사업비 대비 일자리 창출 정도가 큰 것으로 나타났다. 복지부의 노인일자리, 교과부의 청년인턴, 여가부의 기타(자활 등) 일자리 제공 사업은 각각 사업비 대비 일자리 창출 정도가 1.36, 0.28, 0.23이며, 희망근로는 0.22로 나타나 효율적인 일자리를 창출한 사업으로 구분되었다. 반면, 농림부의 청년인턴의 경우 사업비 대비 일자리 창출 정도가 0.01로 나타나 가장 일자리 창출 정도가 저조한 것으로 분석되었다.

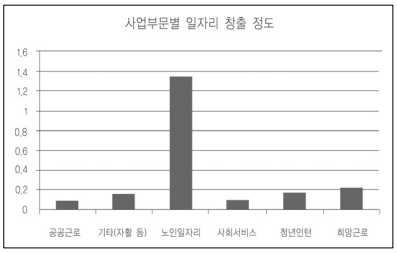
부처별 기준으로는 복지부, 교과부, 여가부 순으로 일자리 창출에 기여한 것으로 나타났으며, 이중 행정안전부의 일자리 창출 부문은 희망근로, 공공근로, 사회서비스, 기타(자활 등)로 구분되며 13개 부처 중 4번째로 효율적인 일자리 창출 사업을 운영하는 것으로 나타났다. 이중 행정안전부의 희망근로 프로젝트는 공공근로, 노인일자리, 사회서비스, 청년인턴, 기타(자활 등)과 일자리 창출 정도를 고려할 경우 단일 사업임에도 불구하고 0.22의 높은 일자리 창출 정도를 나타내어 다른 부문과 차별되었다.

표 2-6. 2010년 부처별/사업부문별 일자리 창출 정도

구분	공공근로	노인 일자리	사회 서비스	청년인턴	희망근로	기타 (자활 등)	총합계

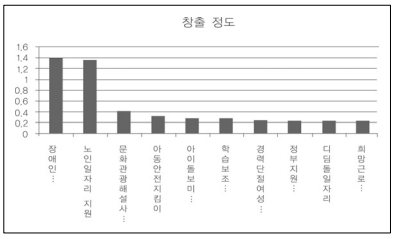
그림 2-6. 57개 사업의 부처별/사업부문별 일자리 창출 정도





57개 재정지원 일자리 사업 중 일자리 창출이 가장 우수한 사업은 장애인복지일자리지원사업이며, 이중 행정안전부의 희망근로는 10위인 것으로 나타나 TOP10 우수 일자리 지원사업으로 분석되었다. 이중, 장애인복지일자리지원사업은 사업비대비 전체 57개 사업으로 창출된 일자리 창출 중 15%에 해당하는 일자리 제공에 기여한 것으로 분석되었다.

그림 2-7. TOP 10 일자리 창출 우수사업



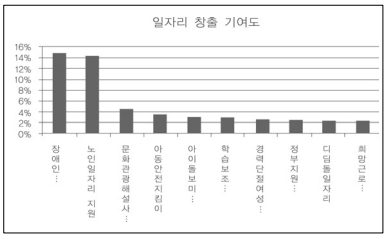


표 2-7. 2010년 부처별/전체 사업별 일자리 창출 정도

구분	고용부	교과부	국방부	농림부	농진청	문광부	문화재청	보훈처	복지부	산림청	여가부	행안부	환경부	계

구분	고용부	교과부	국방부	농림부	농진청	문광부	문화재청	보훈처	복지부	산림청	여가부	행안부	환경부	계

구분	고용부	교과부	국방부	농림부	농진청	문광부	문화재청	보훈처	복지부	산림청	여가부	행안부	환경부	계

4. 일자리 지원의 문제점

부처별로 다양한 재정지원 일자리 사업이 운영되었으나, 총리실의 '10년도 직접일자리 창출 57개 사업(13개 부처)에 대한 일자리사업 총괄 분석[7] 결과 만족

대상	내 용	
		.
		.

번호	일자리 사업	만족도		성과 점수	
		참여자 (순위)	수행자 (순위)	참여자 (순위)	수행자 (순위)

번호	일자리 사업	만족도		성과 점수	
		참여자 (순위)	수행자 (순위)	참여자 (순위)	수행자 (순위)

도·성과 측면에서 지역별·연령대별 상당한 격차가 존재하는 것으로 나타났다. 또한 소관 부처별 일자리 제공에 따른 만족도는 환경부, 국가보훈처, 문화재청 소관 사업이 높은 평가를 받았으며, 국방부, 교육과학기술부, 국토해양부 소관 사업은 낮은 평가를 받은 것으로 나타났다[8].

번호	일자리 사업	만족도		성과 점수	
		참여자 (순위)	수행자 (순위)	참여자 (순위)	수행자 (순위)

순위	만족도	일자리 창출 성과	도움 정도

표 2-8. 일자리 창출 성과에 대한 참여자 특성별 점수

구분	만족도		일자리 창출 성과		도움 정도	

정부의 부처별 일자리 성과 평가 결과 일자리 제공은 지역의 홍보 및 의견수렴, 인력지원 등에 대한 보완이 필요한 것으로 나타났다. 즉, 일자리 집행을 위한 홍보·의견수렴(6.52점), 적절한 예산 및 인력 지원(6.44점)이 다른 항목에 비해서 상대적으로 낮게 조사되었다.

또한, 일자리 제공에 대해서는 다양한 분야와 종류의 사업들이 일자리 창출을 견인한 실적인 정부의 핵심 기조 중 하나인 일자리를 창출한 것에 대해서는 크게 기여한 것으로 나타났으나, 근무기간 연장, 급여 인상, 추가 일자리 제공에 대해서는 공통적으로 미비한 것으로 제기되었다.

노인 일자리지원에 대해서는 근무기간 연장, 급여 인상, 더 많은 일자리 창출 등이 문제점으로 제시되었으며, 희망근로 사업에서도 역시 근무기간 연장, 급여 인상, 지속적인 사업추진, 연령층 확대 시행, 더 많은 일자리 창출 등이 문제점 및 필요점으로 나타났다. 자활근로는 근무기간 연장, 급여 인상, 사업 확대, 최저임금 보장, 근무환경 개선, 다양한 일자리 등, 정부지원 청년인턴제 사업은 근무기간 연장, 회사에 대한 많은 정보 제공, 사업에 대한 홍보 강화, 시행지침의 명확화 등이 문제점으로 나타났다.

장애인 사회활동 지원 사업은 급여 인상, 업무시간 연장, 적절한 대상자 선정, 장애인·보호자에 대한 교육 실시 등, 숲가꾸기 사업은 급여인상, 사업추진의 지속성, 근로자 처우개선, 예산지원 확대 등, 공공근로는 근무기간 연장, 급여 인상,

인원 확대, 일자리 연계 등이 주요 문제점으로 거론되었다.

따라서, 일자리 제공의 주요 문제점으로는 지역에 대한 안배와 사전 조사 없이 일률적으로 일자리수가 배정된 것이라고 할 수 있다. 또한, 다른 요인들을 배제하고 사업별 특성만을 고려할 경우에 근무기간 연장, 급여 인상, 인원확대, 다양한 일자리 제공, 지속적인 일자리 연계로 나타났으며, 이는 일자리 창출을 위해 가장 필요한 사항인 것으로 나타났다.

제3절 지역특성 관련 기존 모형 검토[9)]

지역 노동 자원에 의한 비교우위 분석은 요소집약적인 재화를 수출하는 헥셔오린모형(HO model)[10)]을 기초로 하며, 순교역량, 요소부존량, 그리고 소비 점유율의 도입으로 레온티에프 역설을 보완하는 헥셔오린바넥모형(Hecksher-Ohlin-Vanek model, HOV모형)으로 발전되었다. 반면, 지역간 동일한 생산성에 대한 가정은 비현실적인 요인으로 간주되어 지역간 생산성의 차이를 고려한 확장된 헥셔오린모형(Extended HO model)으로 다변화되었다. 최근 국가를 대상으로 적용되어오던 헥셔오린모형 및 헥셔오린바넥모형은 지역간 비교우위를 대상으로 연구범위가 확대되었으며, 모형의 검정 및 적합도 검증에 대한 분석이 연구되고 있은 추세이다.

헥셔오린정리 및 헥셔오린바넥정리에 대한 기존 연구의 가장 주요한 점은 국가별 및 지역별 생산성 차이를 고려하는 것이다. Trefler (1993)는 헥셔오린바넥정리에 의한 예측된 요소내용은 실증분석에 의해서 인정되지 않는다고 주장하며 요소 가격 차이와 국제적인 무역은 생산성의 차이에 근거한다고 주장하였다. 따라서 그는 생산성을 추가한 수정된 헥셔오린바넥모형을 제시하여 요소내용을 보

다 효과적으로 설명하였다. Hakura (1999) 역시 헥셔오린바넥정리가 무역이론 중에서는 전형적인 이론이지만 실증적인 검정이 취약하기 때문에 국가별로 생산기술이 차별적으로 적용된 수정된 헥셔오린바넥정리를 제시하였다. 특히 기존 모형과는 달리 생산과 소비를 사용한 수정된 헥셔오린바넥모형은 이론의 정확성을 증가시켰다. Hakura (2001)는 헥셔오린바넥모형의 실증적인 적용의 실패 이유가 생산성을 적용하지 않은 것에 있음을 지적하며, 헥셔오린바넥모형의 동질적인 생산기술에 대한 기본 가정을 비판하였다. 따라서 그는 기본적인 헥셔오린바넥모형과 수정된 헥셔오린바넥모형의 비교를 통해 생산기술의 차별화에 따른 부존자원의 교역패턴을 제시하는 기여하였다.

생산기술 및 생산성 외에 동일한 요소가격(Free factor equalization)에 대한 가정 완화 역시 연구되었다. Davis and Weinstein (2001) 역시 동일한 요소가격에 대한 완화된 가정을 적용하여 기존 헥셔오린바넥모형이 실증적으로 적용 실패한 부분을 보완하였다. 또한 Davis and Weinstein (2002)에서도 생산성과 동일한 요소가격 가정을 완화했을 때의 헥셔오린바넥모형의 실증분석을 시행함으로써 헥셔오린바넥모형의 검정법을 제시하였다. Maskus and Nishioka (2008) 역시 기존 헥셔오린바넥모형은 동질적인 기술과 동일한 요소 가격의 가정으로 인하여 실증적으로 분석이 불가능하다고 주장하며, 29개국을 발전된 국가와 개발도상국으로 구분하여 분석하였다. 그는 생산성은 국가의 부존자원의 사용과 밀접한 관계가 있음을 밝히며, 생산성을 고려한 수정된 헥셔오린바넥모형을 제시하였다. Fisher (2010) 역시 헥셔오린정리는 실증분석을 기반으로 하고 있지 않기 때문에 흥미로운 결과를 도출하는데 한계가 있음을 지적하며, 국가들의 서로 다른 기술을 보유하고 있을 때의 헥셔오린정리를 논의하였다. 그는 국가간 상이한 기술을 나타내는 생산성을 고려하는 방법에는 자원의 기술적 차이, 힉스 중립적(Hicks neutral) 총요소생산성, 또는 이 둘을 결합하는 방법 외에 요소전환행렬(Factor conversion matrix)를 사용하여 생산성을 고려하였다.

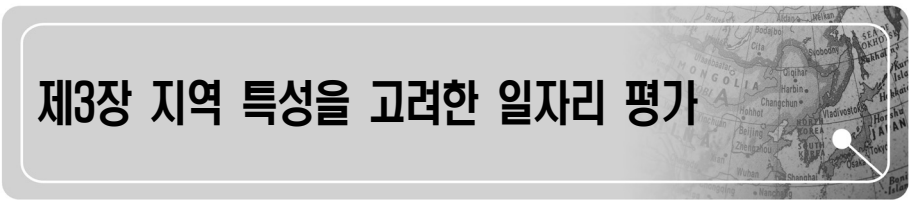
기존 연구 중 헥셔오린바넥모형을 사용한 연구는 무역의 대상을 국가와 지역으로 구분함에 따라 차별하였다. 국가를 대상으로한 연구는 He and Polenske (2001), Nishioka (2006) 등이 있으며, 지역을 대상으로 한 연구는 Davis et al.

(1997), Requena et al. (2008) 등이 있다. 국가를 대상으로 헥셔오린바넥모형을 적용한 연구 중 He and Polenske (2001)는 대부분의 국가에 적용한 헥셔오린모형 분석 결과로부터 상대적으로 풍부한 요소를 수출하는 경향이 약하지만, 지역에 대해서는 풍부한 요소를 수출하는 경향이 강하다는 근거를 제시하였다. 그는 이에 대한 근거로 지역간 자본과 노동은 이동이 가능하지만 국가간 자본과 노동의 이동은 상대적으로 어렵다는 것을 제시하였다[11]. Nishioka (2006)는 OECD국가의 국제 무역에 대하여 헥셔오린바넥모형을 적용하여 기존 연구의 문제점이었던 실제 무역과 다른 현상의 원인이 국가간 부존자원의 유사성에 기인한 것을 분석하였다. 그는 총량적인 개념의 부존자원 외에 R&D 스탁을 포함한 지식자본을 도입하여 보다 효과적인 헥셔오린바넥모형 결과를 제시함으로써 기존 연구와 차별되었다.

국가를 대상으로 한 연구 외에 지역을 대상으로 Davis et al. (1997)은 헥셔오린바넥모형은 생산의 국제적 위치를 설명하지 못하기 때문에 헥셔오린바넥모형의 실증 결과는 한계가 있다고 지적하며, 헥셔오린바넥모형을 이용하여 국가 외에 일본 지역을 대상으로 실증분석결과를 제시하였다. Requena et al. (2008)은 스페인 지역을 대상으로 헥셔오린바넥모형의 실증분석 결과를 제시하며, 동일한 요소가격에 대한 가정의 완화 외에 동일하고 동조적인 선호 역시 완화되어야 헥셔오린바넥모형이 보다 효율적으로 사용됨을 예측력(Predictive power)으로 제시하였다. 또한 Artal et al. (2010) 역시 이론과 현실을 결합하기 위하여 헥셔오린정리에서 현실에 부적합한 가정들을 제한한 제한적인 헥셔오린바넥모형을 지역을 대상으로 실증분석을 시행하였다. 또한 17개 스페인 지역을 대상으로 힉스중립적일 때와 요소증대산업중립(Factor augmenting industry neutral) 생산성을 적용함으로써 잃어버린 무역(Missing trade)을 감소하는 기여하였다.

또한 모형의 검정을 통하여 가장 효율적인 헥셔오린바넥모형을 도출하는 연구가 진행되었다. 주로 모형의 검정에 관한 연구는 헥셔오린바넥모형에 의한 레온티에프 역설의 존재 유무 및 가능성에 대한 연구(Maskus, 1985)와 헥셔오린바넥모형의 검정 방법에 대한 연구(Hakura, 1999; Davis and Weinstein, 2002)로 구분할 수 있다. Maskus (1985)는 부존자원, 무역, 요소 집약도를 상호 비교함으로써 헥셔오린바넥정리를 실증적으로 검정하였다. 반면 그는 검정을 통해서 일반적으로 헥셔오린바넥정리를 적용할 경우에는 일반적으로 모순이 발생한다고 밝혔다. 그는 헥셔오린바넥정리의 실증적인 타당성의 모순 이유로 검정의 유무를 들어 분석결과에 대한 검정이 잘 이루어지지 않고 있음을 비판하며, 레온티에프 역설이 자료의 분석에 있어서는 일반적임을 제시하였다. Hakura (1999)는 관측된 요소내용과 예측된 요소내용의 검증에 부호검증 외에 상관관계분석을 사용하였으며, Davis and Weinstein (2002)은 헥셔오린바넥모형에 적합한 검정법은 부호검정과 회귀분석 검정을 제시하였다.

헥셔오린정리 및 헥셔오린바넥정리에 대한 동일한 요소가격 및 생산기술에 대한 가정을 완화시키는 연구 외에 Davis and Weinstein (1998)은 국가 및 지역의 교역량을 결정하는 주요 요인으로 헥셔오린정리에 의한 수익체증의 법칙으로 자국시장편향(Home market effect)으로써 경제적인 위치를 고려하였다. 따라서 그는 19개 산업 중 8개 산업에서 경제적인 위치에 의한 효과가 추가적으로 도출되는 실증 연구 결과를 제시하였다. 기존 연구는 헥셔오린정리의 비현실적인 가정과 이로 인해 파생되는 왜곡된 분석결과를 보완한 헥셔오린바넥모형을 국가간 비교에 적용했을 때의 결과의 성과 및 효과가 감소하는 점을 고려하여 상이한 생산기술과 요소 생산성의 차별화를 고려하여 16개 시·도 지역에 적용함으로써 헥셔오린바넥모형의 현실과의 부합성을 실증분석한 것에서 기존 연구와 차별된다.



제3장 지역 특성을 고려한 일자리 평가

제1절 분석의 개요 및 방법

1. 분석의 개요

지역 발전의 최대 관심사항은 지역 경제를 성장시킬 수 있는 요인을 파악하여 증대시키는 것이다. 지역의 경제성장은 지역의 경제규모를 지속적으로 증가시키는 것을 의미하며, 지속적인 증가를 견인하는 요인으로는 지역의 물적·인적 자본 축적, 기술수준의 변화, 그리고 산업의 성장 등이 있다. 또한 지역의 부존자원(Factor endowment)으로써 지역 노동력의 보유 정도에 의해서도 지역의 경제성장은 견인되며, 보유 노동력의 절대적 및 상대적 우위에 의해 발생되는 지역간 교역에 의해서도 지역의 경제는 성장한다.[12)]

경제성장을 유인할 수 있는 지역간 교역의 생성 원인에 대하여 아담 스미스(Adam Smith)는 국부론에서 재화의 낮은 생산비용으로 인한 절대적인 재화 특화로 절대우위론을 역설하였으며, 리카도(David Ricardo)는 재화의 절대우위가 보장되더라도 상대적으로 낮은 비용으로 생산할 수 있는 비교우위론을 제시하였다. 반면 엘리 헥셔(Eli Heckscher)와 베르틸 오린(Bertil Ohlin)은 리카도가 노동생산성 차이[13)]로 인해 국가별 비교우위를 국한하여 설명함에 반해 국가의 부존

자원의 차이로 인해 비교우위가 성립됨을 설명하였다[14].

헥셔오린정리(Hecksher-Ohlin theorem, HO정리)[15]는 기존 무역이론과는 다르게 생산에 필요한 지역의 노동력과 산업 자본의 상대적인 집약도를 고려하여 교역에 필요한 중요 요인을 밝혀냄으로써 차별화되었다. 따라서 헥셔오린정리의 지역 노동력 및 일자리 창출 투입 예산의 중요성은 상대적인 노동력 및 일자리 창출 투입 예산의 크기에 따라 타지역으로 또는 타지역에서 수출 및 수입을 유발한다[16]. 반면, 레온티에프(Leontief, 1956)는 미국의 1947년 투입산출표를 사용하여 헥셔오린정리와 다르게[17] 자본집약적인 나라인 미국에서는 노동집약적인 상품을 수출하고, 자본집약적인 상품을 수입한다는 레온티에프 역설(Leontief paradox)[18]을 주장하였다[19]. 최근까지 국제무역 및 지역간 교역에 대한 많은 연구에서 헥셔오린정리[20]는 주로 동일한 생산기술을 가정하여 주로 국가간 비교에 사용되었다.

따라서, 본 연구에서는 헥셔오린정리를 지역에 적용함으로써 지역별 일자리 창출 정도가 지역 노동력 및 일자리 창출 투입 예산을 포함한 지역 산업의 연고관계에 의한 것인지[21] 지역 산업의 발달정도에 따른 지역성장력 차이에 의한 것

인지를 실증분석하는 것을 연구의 목적으로 한다. 이를 위해 기존 헥셔오린정리를 이용했을 때의 2국×2재화×2생산요소간의 비교를 16개 시·도 지역[22], 산업대분류 28개 산업, 2개 생산요소(노동력 및 일자리 창출 투입 예산)의 비교로 수정하고, 산업의 생산성간에는 기술적인 차이가 존재함을 가정하였다. 생산요소인 부존자원(노동력 및 일자리 창출 투입 예산)은 2007년 지역별 투입산출표 산업대분류의 노동과 자본으로 설정하였다.

2. 분석의 방법

일자리 사업에 대한 효과적인 지역별 배분과 사업의 실증 효과 분석은 각각 헥셔오린과 레온티에프에 의해 제안된 방법을 사용하였다. 헥셔오린에 의한 비교우위 방법은 지역 부존자원인 노동력 및 일자리 창출 투입 예산을 이용하여 비교우위 산출에 의한 두 국가사이의 교역 패턴으로 그 성과를 예측하였다. 또한, 헥셔오린의 모형이 산업 생산품의 교역 패턴을 예측한데 반해 실증분석을 통해 순교역량 패턴을 예측함으로써 레온티에프 역설을 상쇄한 헥셔오린바넥모형[23]을 추가적으로 고려하였다.

또한, 지역 일자리 창출의 성과를 측정하기 위해서는 레온티에프의 산업연관분석 방법을 도입하였다[24]. 즉, 재정지원 사업으로써의 희망근로 프로젝트의 경제적인 성과를 고려하기 위해서 지역별 산업연관표를 우선적으로 작성하였으며, 이를 통해 실증적인 파급효과를 제시하였다. 산업연관표에 의한 재정지원 일자리 사업의 평가는 일자리 사업으로 파생되는 1차적인 근로자수의 증가 외에 가계의 소득창출로 인하여 발생되는 지역 산업의 연관관계가 추가적으로 고려된다.

추가적으로 고려된 지역 산업의 관계는 국가 전체의 성장을 견인하는 요인으로써 의미가 있다. 산업연관분석은 지역별 경제전체를 포괄하면서 전체산업과 하위 산업 부분을 유기적으로 결합한 산업연관표를 활용하여 지역경제현상 및 변화를 분석하는 방법이며, 거시적 분석이 미치지 못하는 산업과 산업간의 연관관계까지도 분석이 가능하여 구체적인 경제구조 분석이 가능하여 다른 분석 방법과 차별된다. 즉, 산업연관분석은 관심대상 변수를 외생적으로 취급하여 그 변수가 내생적인 경제부분에 미치는 영향을 파악할 수 있으며, 총수요가 아닌 특정 부문의 재정지원 일자리 사업으로 인한 증가가 해당 산출물에 미치는 영향과 영향을 받은 산출물이 타 산업으로 유발시키는 효과를 보다 명확히 알 수 있다. 산업연관표를 활용하여 분석한 지역별 일자리 창출의 기준은 행정안전부의 희망근로사업과 청년인턴 일자리 제공 사업이다. 이중 희망근로 사업은 주요 대상층이 40세 이상으로 구성된 반면, 청년인턴은 20-30대를 주요 대상으로 하여 연령층에 대하여 상호 보완적인 특성을 가지고 있다.

제2절 분석의 자료

지역의 노동력 및 일자리 창출 투입 예산에 대한 부존자원 이동의 분석은 한국은행의 2007년 지역간 투입산출표[25]의 28개 산업별 노동력, 일자리 투입자본, 수입, 수출을 각각 노동(L), 자본(K), 수입(D), 수출(Y)로 사용하였다. 이때, 지역의 기술행렬(a_r^f)은 지역간 투입산출표의 기술승수를 사용하였으며, 16개 전체 시·도의 지출에 대한 특정 시·도의 소비 비율(s_r)은 2005년 지역내총생산의 비율로 측정하였다.

전체 16개 시·도 중 노동력 및 일자리 창출 투입 예산 공급이 활성화되었으며, 산업간 편차가 큰 지역은 서울, 경기로 전체 노동자수와 자본양이 지역별로 각

각 22.3%, 19.8%와 25.8%, 19.3%를 충당하는 것으로 나타났다. 제주는 상대적으로 가장 작은 지역으로써 각각 전체의 1.1%, 1.0%에 해당하는 노동과 자본을 공급하여 시·도별로 노동 및 자본 공급의 격차가 큰 것으로 분석되었다. 수출과 수입이 활성화된 지역은 경기와 울산이 전체 수출액의 22.9%, 14.5%에 해당하는 수출을 하는 것으로 나타났으며, 경기와 경북에서 각각 전체 수입액의 26.3%, 8.3%에 해당하는 수입을 하는 것으로 분석되었다. 노동력 및 일자리 창출 투입 예산 공급의 경우와 같이 제주가 전체 수출액 및 수입액 중 비중이 가장 낮은 것으로 나타났다(0.2%, 0.8%)[26].

▌표 3-1. 지역별 노동력 및 산업자본의 기초분석 ▐

지역	지역 노동력 (100명)				지역 일자리 투입 비용 (10억원)				수출 (10억원)		수입 (10억원)		지역내 총생산 (10억원)
	희망근로		행정인턴		희망근로		행정인턴						
	'09년	'10년	'09년	'10년	'09년	'10년	'09년	'10년	합계	평균	합계	평균	합계

$$GC = \frac{1}{2\mu N(N-1)} \sum_{i=1}^{n} \sum_{j=1}^{n} |Var_i - Var_j|$$

$Var_{i,j} = i, j$ $N =$ $\mu =$

지역	지역 노동력 (100명)				지역 일자리 투입 비용 (10억원)				수출 (10억원)		수입 (10억원)		지역내 총생산 (10억원)
	희망근로		행정인턴		희망근로		행정인턴						
	'09년	'10년	'09년	'10년	'09년	'10년	'09년	'10년	합계	평균	합계	평균	합계

제3절 분석결과

1. 지역특성의 비교우위에 의한 일자리 정책 분석

지역 부존자원인 노동력과 일자리 창출 투입 예산의 차이를 지역별 생산기술의 차이 및 생산성의 차이로 구분하여 기본적인(Strict) 모형과 보다 확장된(Extended) 모형에 적용하여 분석을 시도하였다. 또한 지역 부존자원의 상대적인 비교우위를 관측된 상대적인 요소내용과 예측된 상대적인 요소내용으로 비교·분석하여 현재 지역의 부존자원의 상태와 부존자원으로 인해 헥셔오린정리가 성립되는지 또는 레온티에프 역설이 성립되는지를 분석하였다. 도출된 기본 헥셔오린바넥모형부터 확장된 헥셔오린바넥모형의 분석결과의 검정 결과는 다음과 같다.

표 3-2. 희망근로의 헥셔오린바넥모형별 분석 검정 결과

구분		부호 검정	분산비 검정	회귀분석 검정			상관 관계	검정 결과
				기울기	표준오차	적합도		

노동력 및 일자리 창출 투입 예산을 포함한 일반적인 헥셔오린바넥모형(부록 식(1))의 부호검정 결과 관측된 요소내용과 예측된 요소내용이 46% 일치하는 것으로 나타나 일반적인 헥셔오린바넥모형의 설명력은 높은 것으로 검정되었다.

반면, 회귀분석 검정에서의 기울기가 음(-)로 나타나 기울기의 예측된 요소내용이 관측된 요소내용을 설명하지 못하는 것으로 분석되었다[28]. 일반적인 헥셔오린바넥모형에 생산, 소비, 그리고 중간재를 고려한 확장된 헥셔오린바넥모형(부록 식(2))은 부호검정이 91%로써 매우 높은 설명력을 나타냈다. 또한 관측된 요소내용과 예측된 요소내용의 기울기가 유의한 양(+)으로 나타나 유의미한 결과가 도출되었다. 반면 분산비는 0.44에서 0.07으로 감소하였다[29]. 따라서 지역의 수출, 수입으로 순수출을 도출하는 대신 지역의 생산과 소비로 인한 순생산의 도출에 중간재를 추가적으로 고려하는 것이 지역간 부존자원인 노동력과 일자리 창출 투입 예산의 비교우위를 결정하는데는 보다 효과적인 것으로 분석되었다.

생산, 소비, 그리고 중간재 외에 지역의 기술행렬을 적용하여 생산성을 추가적으로 고려한 확장된 헥셔오린바넥모형(식(3))의 부호검정은 예측된 요소내용과 관측된 요소내용이 44% 일치하는 것으로 나타났다. 또한 회귀분석 검정 중 기울기 검정은 유의한 수준에서 이론과 부합된 결과를 제시한 것으로 나타났으나, 적합도는 감소한 것으로 분석되었다. 반면 예측된 요소내용과 관측된 요소내용의 분산비가 0.03으로 매우 낮게 나타나 지역의 생산성을 추가적으로 고려하여 지역 부존자원의 비교우위를 측정하는 것은 한계가 있는 것으로 나타났다.

지역의 기술행렬을 고려하여 두지역의 노동력과 일자리 창출 투입 예산간 비교우위를 측정하는 것으로 pair-wise 헥셔오린바넥모형(식(4)) 분석결과의 검정은 분산비는 0.03로 낮게 도출되었으나, 관측된 요소내용과 예측된 요소내용의 부호검정이 83% 부합되는 것으로 분석되었다. 또한 유의미한 t-값(8.0)을 갖는 양(+)의 기울기와 적합도 0.39의 회귀분석 검정 결과가 도출되었다. 따라서, 두 지역간 노동력과 일자리 창출 투입 예산을 고려한 pair-wise 헥셔오린바넥모형은 지역 부존자원의 비교우위를 설명하는데 큰 무리가 없는 것으로 검정되었다.

식(4)의 pair-wise 헥셔오린바넥모형에 두지역의 상대적인 생산성 비율을 적용한 pair-wise헥셔오린바넥모형은 유의성 있는 식(4)의 검정결과에 비해 유의성이 없는 것으로 분석되었다. 또한 노동의 회귀분석 검정 결과에서도 기울기가 음(-)으로 분석되어 이론과 부합하지 않는 것으로 나타났다.

두 지역 간의 모든 부존자원인 노동력과 일자리 창출 투입 예산의 비교와 자원의 분포 정도를 표준화한 상대적 확장 헥셔오린바넥모형(식(6))의 분석 결과는 분산비가 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 관측된 요소내용과 예측된 요소내용이 73% 부합되는 것으로 나타났으며, 0.12의 양(+)의 기울기를 갖는 유의미한 회귀분석 검정 결과(t-값=12, R^2=0.39)를 제시되었다. 따라서, 지역간 부존자원과 지역의 동시 비교를 통해 확장된 헥셔오린바넥모형은 지역 부존자원의 비교우위를 분석하는데 적용이 가능한 것으로 분석되었다.

끝으로 식(6)에서의 지역간 노동력과 일자리 창출 투입 예산과 지역을 비교함에 있어 생산성을 추가적으로 고려한 식(7)의 확장된 헥셔오린바넥모형의 검정결과는 유의미한 부호 적합도와 기울기를 갖는 것으로 나타났다. 반면, 상대적으로 관측된 요소내용과 예측된 요소내용의 분산비와 회귀분석 검정의 적합도가 낮은 것으로 분석되었다.

따라서, 지역의 생산성을 추가적으로 고려했을 때에는 생산성을 고려하지 않은 상대적인 확장된 헥셔오린바넥모형 보다 효율성이 감소하는 것으로 나타났으며, 일반적인 모형에서부터 생산, 소비, 중간재, 생산성, 지역간 관계, 그리고 지역의 노동력과 일자리 창출 투입 예산을 표준화한 헥셔오린바넥모형의 분석 결과를 도출하였다. 또한, 수출과 수입으로 인한 순수출로 지역 노동력과 일자리 창출 투입 예산의 비교우위를 설명하는 것보다 생산과 소비(수입)로 인한 순생산으로 지역 노동력과 일자리 창출 투입 예산의 비교우위를 설명하는 것이 보다 효율적인 것으로 분석되었다. 지역의 생산성의 비율을 적용하여 지역 노동력과 일자리 창출 투입 예산의 비교우위를 설명하는 것은 생산성을 고려한 확장된 헥셔오린바넥모형(식(3))을 제외하고 16개 시·도의 경우에는 설명력이 감소하는 것으로 나타났다.

따라서, 16개 시·도의 교역 형태 구분은 첫째, 지역 노동력과 일자리 창출 투입 예산의 교역이 부존자원의 상대적인 풍부함에 따라 결정되는 헥셔오린정리와 부합되는지의 여부, 둘째, 이와는 달리 지역 노동력과 일자리 창출 투입 예산과의 풍부함 정도와는 관련 없이 교역이 결정되는 레온티에프 역설로 구분되었다. 이를 파악하기 위해 전체 헥셔오린바넥모형 중 검정 결과에서 제시된 헥셔오린바넥모형을 적용하여 16개 시·도의 노동과 자본을 이용한 집약도 결과와 비교를 실시하였다. 헥셔오린바넥모형을 적용하기에 앞서 지역의 부존자원인 노동력과 일자리 창출 투입 예산을 이용하여 산출된 16개 시·도의 평균 노동 및 자본 집약도는 각각 0.075, 13.281로 도출되었다[30].

분석 결과 수도권의 전체 지역인 서울, 인천, 경기는 자본이 풍부한 자본 집약적인 성격을 갖는 지역으로 나타난 반면, 강원권의 강원은 노동 집약적인 지역으로 분석되었다. 또한, 충청권에서는 충남을 제외한 대전, 충북이 노동 집약적인 지역으로 분석되었다. 전라권에서는 전남을 제외한 전북, 광주, 제주, 경북권에서는 경북을 제외한 대구, 경남권에서는 울산을 제외한 부산, 경남이 노동 집약적인 지역으로 나타났다. 16개 시·도의 부존자원별 집약 정도는 <표 3-3>과 같으며, 희망근로에 의한 노동력 제공수와 일자리 창출 예산 투입에 의한 집약도 결과는 <표 3-4>와 같다[31].

$$(K^a/L^a) > (K^b/L^b)$$

권역	행정구역	권역	행정구역

표 3-3. 지역 노동력과 산업 자본의 집약도 분석 결과

구분	자본/노동 활용		확장된 HOV모형			
			생산, 소비, 중간재 고려		생산, 소비, 중간재, 생산성 고려	
	자본집약	노동집약	자본집약	노동집약	자본집약	노동집약

총리실의 일자리 정책에 대한 체감도 조사결과에서 제시된 것과 같이, 대체적으로 일자리 결과가 양호하게 나타난 광주, 전라, 강원은 노동집약적인 특성을 갖는 것으로 나타나, 지역의 노동집약적인 특성을 잘 이용한 것으로 판단된다. 반면, 부산, 경남은 지역의 특성이 노동집약적임에도 불구하고 일자리 제공이 잘 이루어지지 않아 일자리 체감도 조사 결과가 낮게 나타난 근거로 활용이 가능하며, 제주는 자본집약적인 지역의 특성임에도 불구하고 일자리 제공이 필요한 것으로 나타났다.

표 3-4. 희망근로 노동력과 일자리 창출 투입 예산의 집약도 분석 결과

구분	자본/노동 활용		확장된 HOV모형			
			생산, 소비, 중간재 고려		생산, 소비, 중간재, 생산성 고려	
	자본집약	노동집약	자본집약	노동집약	자본집약	노동집약
서울	0.055	18.30	-144.13	-122.80	-1.94	-1.92
인천	0.058	17.29	-280.92	-294.70	-0.68	-1.14
경기	0.057	17.41	-59.17	-61.69	-1.26	-1.1
대전	0.050	20.09	-1,015.3	-1,109.44	-1.71	-1.58
충북	0.052	19.08	-376.1	-504.05	-0.61	-0.36
충남	0.053	18.79	-210.76	-285.61	0.02	-0.06
광주	0.058	17.20	-887.03	-1,015.93	-1.44	-1.32
전북	0.039	25.64	-521.65	-633.33	-0.3	-0.16
전남	0.054	18.66	228.16	-4.98	0.34	-0.01
대구	0.052	19.08	-476.51	-486.74	-1.41	-1.34
경북	0.053	18.86	-239.00	-225.26	0.16	-0.12
부산	0.054	18.42	-313.94	-328.37	-1.5	-1.39
울산	0.057	17.42	-1,241.6	-1,298.69	0.07	-0.41
경남	0.051	19.46	-212.82	-273.55	-0.53	-0.3
강원	0.048	21.01	-707.43	-1,067.25	-0.78	-0.49
제주	0.056	17.81	-968.33	-1,020.08	-0.17	-0.19

헥셔오린바넥모형에 생산, 소비, 중간재, 그리고 생산성을 고려한 확장된 헥셔오린바넥모형의 분석 결과를 적용하여 지역 노동력과 일자리 창출 투입 예산의 비교우위를 비교한 결과, 기존 연구에서 제시한 지역에는 레온티에프 역설이 적용되지 않는다는 것(He and Polenske, 2001)이 16개 시·도에는 적용되지 않는 것으로 나타났다. 즉, 16개 시·도의 노동력과 일자리 창출 투입 예산에 대하여 확장된 헥셔오린바넥모형을 적용했을 때 역시 자본집약형 지역이 노동집약형 지역으로 역전되어 나타나는 것으로 분석되었다.

확장된 헥셔오린바넥모형은 지역별 기술은 동일하다는 가정 하에서 동일한 기술행렬과 상이한 지역별 기술행렬을 고려하여 적용되었다. 동일한 기술행렬을 사용해 확장된 헥셔오린바넥모형을 분석한 경우에는 자본/노동으로 인하여 산출

되는 지역의 일자리 창출 투입 예산 및 노동력 집약 정도는 확장된 헥셔오린바넥모형의 분석 결과와 지역별 비교우위 결과가 다르게 나타나는 것으로 분석되었다. 반면 동일한 생산기술의 가정을 완화시켜 지역별 기술행렬을 차별적으로 적용한 확장된 헥셔오린바넥모형(식(3))의 결과는 자본(노동)집약적인 지역에서 노동(자본)집약적인 재화를 수출하는 것(서울, 경기, 제주)으로 나타나 헥셔오린 정리에서 레온티에프가 지적한 것[32]과 동일한 결과가 나타나는 것으로 분석되었다. 그러나, 대부분의 지역에서는 생산, 소비, 지역의 생산성을 차별적으로 적용함으로써 지역을 대상으로 헥셔오린바넥 정리를 적용할 때에는 레온티에프 역설이 발생하지 않는다는 결과와 동일한 결과가 제시되었다. 이는 Hakura (1999, 2001)와 Maskus and Nishioka (2008)에서 제시된 것과 같이 교역을 위한 부존자원의 패턴을 보다 잘 설명하는 것으로 나타났다[33].

2. 산업연관분석에 의한 일자리 정책 분석

희망근로 프로젝트로 인한 파급효과는 16개 시도별로 산출되었으며, 파급효과는 생산효과, 고용효과, 소득효과, 부가가치유발효과, 전·후방효과로 구분된다. 희망근로 프로젝트로 인한 파급효과는 2007년 한국은행의 지역간 산업연관표를 활용하여 산출되었다. 지역별로 제시되는 희망근로 프로젝트의 파급효과는 생산효과, 고용효과, 소득효과, 부가가치유발효과, 전·후방효과로 제시된다[34].

2009년 희망근로 프로젝트로 인한 지역별 생산효과는 경기, 서울, 부산, 경남, 대구 순으로 나타났다. 이중 희망근로로 인하여 생산효과가 가장 크게 나타난 부문은 사회 및 기타서비스인 것으로 분석되었다. 이중 2009년의 사회 및 기타

서비스에는 지역공공시설개선사업, 재해예방사업, 서비스지원사업이 포함된다. 또한, 환경정화사업, 주민생활 환경정비사업이 포함된 교육 및 보건의 생산효과가 사회 및 기타서비스 다음으로 높은 것으로 나타났다.

표 3-5. 지역별 생산효과(2009년)

구분	농림 수산품	광산품	제조업	전력, 가스및 수도	건설	도소매	음식점 및 숙박	운수 및 보관	통신 및 방송	금융 및 보험	부동산 및사업 서비스	공공 행정 및 국방	교육 및 보건	사회 및 기타 서비스

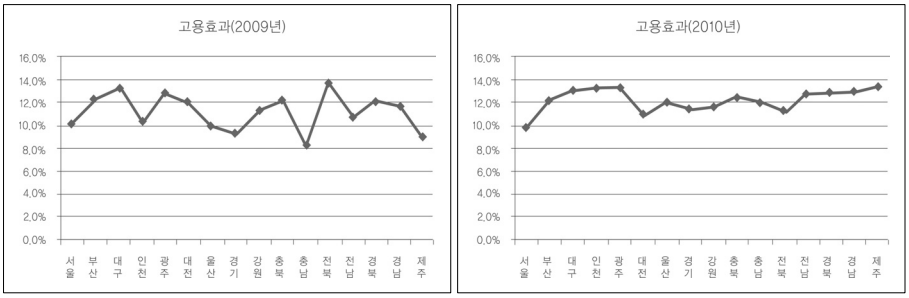
2010년 희망근로 프로젝트로 인한 지역별 생산효과 순위도 2009년과 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 2009년에 비해 사업비가 감소한 2010년의 희망근로로 인한 생산효과도 2009년과 유사한 순위를 나타내 경기, 서울, 부산, 대구, 경남 순으로 분석되었다. 반면, 2009년 8개 사업에서 10개 사업으로 사업이 다양화된 2010년의 희망근로로 인한 생산효과는 주거취약지역시설개선, 희망 집수리사업, 동네마당조성사업, 주민숙원사업이 포함된 교육 및 보건에서 생산효과가 높은 것으로 분석되었다.

표 3-6. 지역별 생산효과(2010년)

구분	농림 수산품	광산품	제조업	전력, 가스및 수도	건설	도소매	음식점 및 숙박	운수 및 보관	통신 및 방송	금융 및 보험	부동산 및사업 서비스	공공 행정및 국방	교육 및 보건	사회및 기타 서비스

희망근로 프로젝트로 인한 지역별 고용효과는 희망근로로 인한 일자리 제공 외에 산업간 연계로 인해 추가적으로 일자리 증가효과를 유발되었다. 2009년 희망근로 프로젝트로 인하여 부가적으로 발생한 고용효과는 지역별로 평균 11.1%이며, 2010년은 12.2%로 나타났다. 2010년의 희망근로 프로젝트는 2009년의 사업비의 약 33%에 해당하지만 부가적인 일자리 창출은 1.1%p 증가한 것으로 나타나 재정지원 일자리 제공 정책으로써의 희망근로 프로젝트는 직접 일자리 제공 외에 2차적인 일자리 공급을 유발하는 것으로 분석되었다.

그림 3-1. 경제적 파급효과 추정 구분



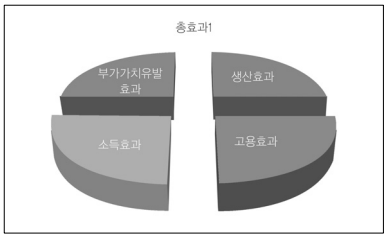
2009년 희망근로로 인해 부가적인 고용이 유발된 지역은 경기, 서울, 부산, 경남, 대구 순으로 나타났다. 산업별로는 교육 및 보건, 사회 및 기타서비스에서 부가적인 일자리가 창출된 것으로 분석되었다[35].

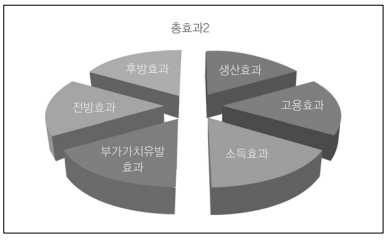
표 3-7. 지역별 고용효과(2009년)

구분	농림 수산품	광산품	제조업	전력, 가스및 수도	건설	도소매	음식점 및 숙박	운수 및 보관	통신 및 방송	금융 및 보험	부동산 및사업 서비스	공공 행정 및국방	교육 및 보건	사회및 기타 서비스

, , , .

.





구분	농림 수산품	광산품	제조업	전력, 가스및 수도	건설	도소매	음식점 및 숙박	운수 및 보관	통신 및 방송	금융 및 보험	부동산 및사업 서비스	공공 행정및 국방	교육 및 보건	사회및 기타 서비스

2010년 희망근로로 인해 부가적인 고용이 유발된 지역 역시 경기, 서울, 부산, 대구, 경남 순으로 나타나 2009년에 비해서 변화가 크지 않는 것으로 나타났다. 또한 산업별 역시 교육 및 보건, 사회 및 기타서비스에서 부가적인 일자리가 창출된 것으로 분석되었다. 따라서, 2010년의 희망근로 프로젝트는 다양화된 부문으로 근로 부문이 다변화 되었으나, 지역 경제에서의 산업간 관계를 고려하였을 때는 동일한 효과를 갖는 것으로 나타났다.

표 3-8. 지역별 고용효과(2010년)

구분	농림 수산품	광산품	제조업	전력, 가스및 수도	건설	도소매	음식점 및 숙박	운수 및 보관	통신 및 방송	금융 및 보험	부동산 및사업 서비스	공공 행정및 국방	교육 및 보건	사회및 기타 서비스

희망근로 프로젝트로 인한 근로자에 대한 소득보전은 희망근로 해당 부문 외에 타 산업으로도 효과가 파생되었다. 희망근로 프로젝트에 의해 주로 소득이 증가한 부문은 교육 및 보건, 공공행정 및 국방으로 나타났으나, 제조업, 부동산 및 사업서비스, 사회 및 기타서비스의 소득이 부가적으로 증가하여 해당 산업에 해당하는 희망근로 프로젝트의 사업 부문이 없어도 2차적으로 파생되는 것으로 분석되었다. 또한 지역 주민에게 소득을 창출해 주는 산업 부문인 음식점 및 숙박업의 소득효과가 파생되어 2009년 희망근로 프로젝트의 주요 사업 부문인 8대 사업 부문이 해당되지 않은 산업의 소득보전이 동시에 이루어진 것으로 나타났다.

표 3-9. 지역별 소득효과(2009년)

구분	농림 수산품	광산품	제조업	전력, 가스및 수도	건설	도소매	음식점 및 숙박	운수 및 보관	통신 및 방송	금융 및 보험	부동산 및사업 서비스	공공 행정및 국방	교육 및 보건	사회및 기타 서비스

2010년 희망근로 10대 사업으로 인한 지역의 소득은 2009년 사업과 큰 차이가 없이 산업별로 파생되어 소득효과가 나타났다. 2009년 희망근로 프로젝트로 인해 소득이 가장 크게 증가한 지역은 경기, 서울, 부산, 대구, 경남으로 이는 2010년 희망근로 프로젝트의 수행으로 나타난 결과와 동일한 것으로 나타났다. 또한, 2010년 희망근로 프로젝트는 2009년에 비해 사업의 다양화와 다변화를 도모하여 지역 주민의 생활 안정과 경제활성화를 도모하는 것을 목표로 하였으며, 이에 상응하는 효과로써의 소득효과는 교육 및 보건, 사회 및 기타서비스에서 소득효과가 높아진 것으로 분석되었다. 반면 2009년에 비해 2010년 희망근로 프로젝트는 제조업의 소득효과를 보전해주는 역할을 한 것으로 나타나 2009년에 비해 지역 산업의 발전을 도모하는 역할을 한 것으로 평가할 수 있다.

표 3-10. 지역별 소득효과(2010년)

구분	농림 수산품	광산품	제조업	전력, 가스및 수도	건설	도소매	음식점 및 숙박	운수 및 보관	통신 및 방송	금융 및 보험	부동산 및사업 서비스	공공 행정및 국방	교육 및 보건	사회및 기타 서비스

희망근로 프로젝트로 인해 국내생산이 유발되고 이를 통해 생산활동에 부가가치가 유발되는 효과인 부가가치유발효과는 최종수요의 원천이 될 수 있는 부가가치 창출의 원천을 측정하는 것이다. 희망근로 프로젝트 사업 수행으로 인해 발생한 부가가치유발효과는 생산, 소득, 고용효과와 유사하게 주요 희망근로 프로젝트 사업 부문에서 부가가치유발효과가 높은 것으로 분석되었다. 반면, 부가가치유발효과는 해당 희망근로 프로젝트의 사업이 운용된 부문 외에 타 부문의 부가가치도 유발시키는 부가적인 효과가 견인되었다. 희망근로 프로젝트의 주요 부문인 교육 및 보건, 사회 및 기타서비스, 공공행정 및 국방, 제조업을 제외하고 부동산 및 사업서비스, 통신 및 방송, 음식점 및 숙박 부문에서도 지역의 부가가치가 창출되는 것으로 분석되었다.

표 3-11. 지역별 부가가치유발효과(2009년)

구분	농림 수산품	광산품	제조업	전력, 가스및 수도	건설	도소매	음식점 및 숙박	운수 및 보관	통신 및 방송	금융 및 보험	부동산 및사업 서비스	공공행 정및국 방	교육 및 보건	사회및 기타 서비스

2010년의 지역별 부가가치유발효과 역시 2009년과 유사하게 경기, 서울, 대구, 부산, 경남에서 부가가치 증가가 높게 나타났다. 또한, 금융 및 보험, 전력, 가스 및 수도 산업 부문으로 부가가치 창출이 전이되어 발생함으로써 희망근로 프로젝트로 인한 사업이 수행은 부가적인 부가가치의 창출을 유도하는 역할을 추가적으로 수행한 것으로 분석되었다.

표 3-12. 지역별 부가가치유발효과(2010년)

구분	농림 수산품	광산품	제조업	전력, 가스및 수도	건설	도소매	음식점 및 숙박	운수 및 보관	통신 및 방송	금융 및 보험	부동산 및사업 서비스	공공 행정및 국방	교육 및 보건	사회및 기타 서비스

희망근로 프로젝트 사업으로 인해 다른 산업들의 새로운 제품을 생산하게 하는 효과로써의 전방효과가 부가적으로 창출되었다. 희망근로 프로젝트는 재정지원 사업으로써의 역할 외에 다른 산업의 발전을 촉발시키는 유인으로 작용하였다. 타 산업에 대해서 전방효과가 가장 크게 나타난 지역은 서울, 경기 순으로써 부문별로는 제조업, 부동산 및 사업서비스의 전방계수가 높은 것으로 나타났으나, 희망근로 프로젝트의 사업 운영으로 인하여 전체 16개 사업의 전방효과가 견인되며, 2009년 해당 희망근로 프로젝트 8개 부문 사업의 운영으로 인하여 제조업, 통신 및 방송, 공공행정 및 국방, 교육 및 보건, 사회 및 기타서비스의 전방효과가 파생되었다.

표 3-13. 지역별 전방효과(2009년)

구분	농림 수산품	광산품	제조업	전력, 가스및 수도	건설	도소매	음식점 및 숙박	운수 및 보관	통신 및 방송	금융 및 보험	부동산 및사업 서비스	공공 행정및 국방	교육 및 보건	사회및 기타 서비스

2010년 희망근로 프로젝트에 의해서 파생된 타 산업 발전 견인한 정도는 2009년에 비하여 사업부문은 다변화되었으나, 사업비 총량의 감소로 인하여 전방효과의 절대치는 감소한 것으로 나타났다. 가장 크게 전방효과가 감소한 지역은 서울로써 2009년 대비 약 4배정도 감소한 것으로 분석되었다. 반면, 교육 및 보건, 사회 및 기타서비스에서 타 산업에 미치는 영향이 큰 것으로 분석되었으며, 2010년 희망근로 프로젝트에 의한 전방효과 증가분이 추가적으로 발생한 것으로 나타났다.

표 3-14. 지역별 전방효과(2010년)

구분	농림 수산품	광산품	제조업	전력, 가스및 수도	건설	도소매	음식점 및 숙박	운수 및 보관	통신 및 방송	금융 및 보험	부동산 및사업 서비스	공공 행정및 국방	교육 및 보건	사회및 기타 서비스

희망근로 프로젝트의 후방효과는 서울, 경기를 중심으로 발생하였으며, 교육 및 보건, 사회 및 기타서비스 등 주요 희망근로 프로젝트가 시행된 사업에서 타 산업에 의하여 추가적으로 발생한 것으로 나타났다. 희망근로 프로젝트에 의해서 발생한 후방효과는 전방효과에 비해서 평균 1.33배 많은 것으로 나타나 산업구조에 의해서 영향을 받는 정도가 타 산업에 미치는 영향보다 큰 것으로 분석되었다. 즉, 재정지원 일자리사업에서 간과한 추가적인 경제적 효과가 희망근로 프로젝트의 경우 직접적인 경제적 효과를 상회하는 것으로 나타났다.

표 3-15. 지역별 후방효과(2009년)

구분	농림 수산품	광산품	제조업	전력, 가스및 수도	건설	도소매	음식점 및 숙박	운수 및 보관	통신 및 방송	금융 및 보험	부동산 및사업 서비스	공공 행정및 국방	교육 및 보건	사회및 기타 서비스

2010년 희망근로 프로젝트로 인한 후방효과 역시 희망근로의 주요 사업 분야에서 책정된 사업비 외에 산업구조에 의하여 부가적인 효과가 창출되는 것으로 나타났다. 산업구조에 의해 주로 영향을 받은 산업 부문은 사회 및 기타서비스, 교육 및 보건 부문으로써 희망근로 프로젝트가 시행된 분야에서 주로 발생하였다. 이러한 현상은 기존 후방계수로 나타나는 산업전반에 걸친 후방관계에 추가적으로 희망근로 프로젝트가 시행됨으로써 부가적으로 발생하였다.

표 3-16. 지역별 후방효과(2010년)

구분	농림 수산품	광산품	제조업	전력, 가스및 수도	건설	도소매	음식점 및 숙박	운수 및 보관	통신 및 방송	금융 및 보험	부동산 및사업 서비스	공공 행정및 국방	교육 및 보건	사회및 기타 서비스

희망근로 프로젝트로 인한 경제적인 효과는 생산효과, 소득효과, 고용효과, 부가가치유발효과, 전·후방효과로 구분할 수 있다. 반면, 개개의 경제적인 효과인 생산효과, 소득효과, 부가가치유발효과, 고용효과의 합을 협의의 총효과로 구분함으로써 2009년, 2010년 희망근로 프로젝트 사업비 대비 성과를 평가할 수 있다. 2009년 희망근로 프로젝트의 총효과는 교육 및 보건, 사회 및 기타서비스에서 가장 큰 효과가 나타난 것으로 분석되었으며, 사업비 대비 2.27배의 경제적인 순효과가 창출되는 것으로 나타났다. 지역별로는 경기, 서울, 부산, 경남, 대구 순으로 희망근로 프로젝트에 의해서 경제적인 효과가 창출된 것으로 분석되었다.

표 3-17. 지역별 총효과(협의, 2009년)

구분	농림 수산품	광산품	제조업	전력, 가스및 수도	건설	도소매	음식점 및 숙박	운수 및 보관	통신 및 방송	금융 및 보험	부동산 및사업 서비스	공공 행정및 국방	교육 및 보건	사회및 기타 서비스

2010년 총효과는 사업비 대비 2.30배의 경제적 순효과가 창출되는 것으로 분석되었다. 생산효과, 소득효과, 부가가치유발효과, 고용효과를 총괄적으로 고려할 경우 2010년 희망근로 프로젝트로 인하여 발생한 경제적 효과는 교육 및 보건, 사회 및 기타서비스의 총효과의 증가가 큰 것으로 나타났다.

표 3-18. 지역별 총효과(협의, 2010년)

(단위: 억원)

구분	농림 수산품	광산품	제조업	전력, 가스및 수도	건설	도소매	음식점 및 숙박	운수 및 보관	통신 및 방송	금융 및 보험	부동산 및사업 서비스	공공 행정및 국방	교육 및 보건	사회및 기타 서비스

생산효과, 소득효과, 부가가치유발효과, 고용효과에 산업간 연계에 의해서 추가적으로 발생하는 전·방효과를 고려한 경제적 효과를 광의의 총효과로 정의하여 희망근로 프로젝트에 의한 경제적 효과를 추정한 결과 지역별로 산업연계를 고려한 광의의 총효과를 분석한 결과 경기, 서울, 부산, 경남, 대구 순으로 희망근로로 인한 경제적인 효과가 큰 것으로 분석되었다. 또한 교육 및 보건, 사회 및 기타서비스, 공공행정 및 국방 등 희망근로 일자리가 제공된 산업 부문 외에 음식점 및 숙박업, 도소매 등의 총효과가 견인되었다. 이는 희망근로 프로젝트는 단순 일자리의 제공 외에 소비의 순환을 유도하여 지역경제 활성화를 유발하는 것으로 분석되었다.

표 3-19. 지역별 총효과(광의, 2009년)

구분	농림 수산품	광산품	제조업	전력, 가스및 수도	건설	도소매	음식점 및 숙박	운수 및 보관	통신 및 방송	금융 및 보험	부동산 및사업 서비스	공공 행정및 국방	교육 및 보건	사회및 기타 서비스

2010년 희망근로 프로젝트는 2009년과 달리 부동산 및 사업서비스, 음식점 및 숙박, 도소매업의 경제적 총효과가 부가적으로 유도된 것으로 분석되었다. 2010년 희망근로 프로젝트에 의해서 유발된 사업 부문은 주로 사회 및 기타서비스, 교육 및 보건, 공공행정 및 국방, 제조업임에도 불구하고 타 산업으로의 경제적인 효과가 전이되어 나타났다. 따라서, 희망근로 프로젝트 사업의 경제적인 효율성이 높은 것으로 판단된다.

표 3-20. 지역별 총효과(광의, 2010년)

구분	농림 수산품	광산품	제조업	전력, 가스및 수도	건설	도소매	음식점 및 숙박	운수 및 보관	통신 및 방송	금융 및 보험	부동산 및사업 서비스	공공 행정및 국방	교육 및 보건	사회및 기타 서비스

2009년, 2010년 시행된 희망근로 프로젝트는 인건비, 재료비 등을 포함하여 각각 약 16,616억원, 5,480억원이 지출되었다. 지역별 2009년 희망근로 프로젝트 사업비 대비 각 경제적인 효과는 생산효과와 후방효과에서 경제성이 높은 것으로 나타났다. 생산효과의 경우 지역별로 사업비 대비 평균 1.84배의 효과가 견인되는 것으로 나타나, 희망근로 프로젝트로 인하여 일자리 공급 효과 외에 산업의 생산효과가 견인된 것으로 나타났다. 타 산업의 생산에 소요되는 중간재의 생산에 희망근로 프로젝트가 활용됨으로써 평균 1.02배의 높은 후방효과가 견인되는 것으로 분석되었다. 또한, 부가가치유발효과와 소득효과가 각각 사업비 대

비 평균 약 88%, 52%가 보전되는 것으로 나타나 2009년 희망근로 프로젝트는 단순 일자리 공급 외에 높은 수준의 경제활성화에 기여한 것으로 제시되었다.

표 3-21. 사업비 대비 지역별 경제적 효과(2009년)

구분	생산효과	고용효과	소득효과	부가가치 유발효과	전방효과	후방효과	평균

2010년 희망근로 프로젝트는 2009년에 비해 사업비가 축소되어 전체적으로 근로 인원이 감소한 것에서 차별되었다. 반면, 인원이 감소함에도 불구하고 경제적으로는 높은 효과가 있는 것으로 평가할 수 있다. 생산효과의 경우 평균 188%, 후방효과는 평균 104%의 경제적 효과가 견인되었다. 또한, 부가가치유발효과와 소득효과가 각각 평균 88%, 52% 보전되는 것으로 나타나 지역산업 및 경제의 활성화에 기여한 것으로 분석되었다.

표 3-22. 사업비 대비 지역별 경제적 효과(2010년)

구분	생산효과	고용효과	소득효과	부가가치 유발효과	전방효과	후방효과	평균

제4장 지역 맞춤형 일자리 지원체계 구축

제1절 기본방향

본 연구는 기존 일자리 정책의 일자리 배분은 지역 고유의 노동력 특성과 일자리 투입 예산을 지역이 가지고 있는 산업 특성과 연동되어 작성하지 않았다는 우려에서 시작되었다. 13개 부처에서 시행한 재정지원 일자리 사업 57개 모두에 해당되는 사항은 아니지만, 지역의 노동 및 예산 특성을 고려할 경우에는 보다 지역 특성에 맞는 맞춤형 일자리 사업의 제공이 가능하며, 이를 통해 단순 일자리의 제공 외에 부가적인 경제적인 효과를 견인할 수 있다는 것에 본 연구의 의의를 두고 있다.

반면, 정부주도 일자리 사업은 비단 본 연구에서 제시한 지역 고유의 노동력 현황 및 일자리 창출 투입 예산의 올바른 편성 외에 정부 정책의 원활한 집행을 위하여 중앙정부와 지방정부로 구분하여 그들의 역할을 제시하고자 하며, 개별적으로도 역할이 규명지어질 수 있으나, 연계된 시스템(System)에 의해서도 일자리 창출에 부가적인 효과가 파생될 것이라고 판단된다. 또한, 중앙정부와 지방정부의 역할 외에 민간 및 기업의 역할을 추가적으로 고려함으로써 지역 맞춤형 일자리 제공을 위한 주요 집단 간의 역할을 제시하고자 한다.

따라서, 보다 체계적인 정책적 방안을 제시하는데 있어 준수되어져야할 기본적인 방향을 살펴보면, 첫째, 일자리 제공의 총량을 결정짓는데 중요한 역할을 하는 예산측면을 고려하고자 한다. 재정지원 일자리 사업은 사업의 특성상 예산을 기반으로 일자리 수를 제한하고 있다. 또한 예산 외에 지역의 고용 및 실업상태와 경제력을 근거로 하여 지역으로 배분되는 일자리의 수가 결정된다. 따라서,

지역의 일자리를 배분하는 예산의 설정에 대하여 부문 간 역할을 제시하고자 한다.

둘째, 지역사회 공동의 문제와 잠재력 인식에 대한 관점이다. 즉, 지역사회문제를 스스로 해결하고자 하는 커뮤니티 솔루션방식의 정착과 지역의 재발견을 통한 내부적 성찰을 부문별 역할의 주요 내용으로 한다. 이러한 공동의 문제와 잠재력의 인식은 지연적 유대감과 가치공유를 통해 지역의 정체성을 찾아가고, 지역의 미래를 대비하는 축으로 작용할 것이다.

셋째, 인력측면에 대한 사전 조사로 비고용자에 대한 일자리 제공 측면이다. 기존 다수의 정책은 사전 조사가 아닌 사후 검증을 통하여 정책의 당위성을 검증하였다. 반면, 사전 조사 및 사후 검증 절차 없이 정책이 진행된 측면도 존재하지만 보다 효율적인 정책의 집행을 위하여 지역 여건 중 인력 측면의 사전 조사에 대한 관점에서 부문의 역할을 제시하고자 한다.

끝으로, 사회적 자본 축적을 통한 책임성과 신뢰성 확보 관점이다. 이는 지역에서 일자리를 구득할 수 있는 좋은 환경의 조성을 위한 중앙정부·지방정부·민간 및 기업의 연대 책임을 의미하며, 축적된 양호한 환경으로 지역사회내에서 고용되지 않은 노동력의 고용에 초점을 맞춘 것이다. 특히, 일자리 사업 창출 과정에서 유사사업에 대한 갈등이 지역에서 발생할 가능성이 있는 만큼, 지역의 여건을 면밀히 파악함으로써 지역 사업이 갖는 공공성과 일자리 사업 소득의 지역환원성에 대한 민간과 기업의 인식 제고가 필요하다.

제2절 중앙정부의 역할

효율적인 지역으로의 재정지원 일자리 사업을 공급하기 위해서는 지역 노동력과 일자리 창출에 필요한 예산을 지역의 산업 특성과 연계하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 중앙정부는 다양한 추진전략과 시책들이 지역의 노동 여건 및 산업 특성과 실질적으로 부합될 수 있도록 지원 역할을 충실히 시행하여야 할 것이다. 중앙정부의 당면한 역할은 다음과 같다.

1. 일자리 창출 사업의 원활한 운영을 위한 안정된 재정지원

중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원은 지금까지 일자리창출과 연계하여 이루어지지 않았다. 즉, 지방자치단체의 일자리창출과는 무관하게 중앙정부 차원에서의 일자리 제공을 위해서만 예산이 설정되었다. 반면, 보다 효율적인 일자리 창출이 견인되기 위해서는 지방자치단체의 일자리창출과 연계한 보조금형식의 재정지원이 필요하다. 또한, 지방자치단체의 경제적 여건을 고려하여 일자리창출 사업을 보다 탄력적이고 자율적으로 할 수 있는 일자리창출 관련 포괄보조금의 도입이 고려된다. 지역의 일자리창출 포괄보조금은 중앙정부의 일자리 제공 사업과 연계한 지역의 특수성을 반영한 일자리 사업의 창출에 사용되어 지역의 사회적 일자리 창출을 견인하는데 보다 적극적인 검토가 요구된다. 이를 위해 중앙정부에서는 보통교부세에 일자리창출추진비 추가하여 배분하는 방식의 고려가 필요하며, 이를 통해 지방자치단체는 보다 자율성을 갖고 재원을 사용할 수 있는 근거를 확충해주는 것이 고려된다. 또한, 지역에서의 일자리 제공에 대한 심적·물적 피해를 공동으로 부담할 수 있는 공동의 부담세를 지역기업 중 일자리 창출이 적은 기업에 부담하는 방안을 검토함으로써 약자의 이익 보조를 위한 공동의 노력이 필요하다. 이와 더불어 재원의 확충을 위하여 지역기업 중 일자리창출이 많은 기업에게는 국세 및 지방세의 감면 혜택을 부여하여 일자리 제공 노력에 따른 인센티브의 지급이 고려된다. 지방세 감면의 경우 취득세 등록세의 현재 감면되고 있으며 재산세의 경우 감면 규정이 있으나, 일자리창출 규모에 비례한 감면기간 및 감면율의 조정 방안이 검토될 수 있다.

▌표 4-1. 고용우수기업 인센티브 제공사례 ▐

지역	대상기업	지원내용

2. 재정지원 일자리 사업의 통합적 운영 관리

정부 지원 일자리 사업은 취약계층을 위주로 사업이 운영되고 있다. 즉, 정부가 추진하는 직접 일자리창출사업의 경우에는 취업취약계층을 대상으로 원칙적으로 50% 이상을 고용하는 것을 목표로 한다. 반면, 일자리의 제공이 단순 일자리 제공 기간의 완료 후 해체라는 단기적 일자리 제공에서 연계적 일자리 제공을 위한 취업 패키지로써의 역할을 해야 할 것이다. 따라서, 중앙정부는 고용정책심의회를 통해 일자리 제공 후의 취업 연계를 고려해야 할 것이며, 지역은 지역노사민정협의체를 통해 유사 중복 사업을 지속적으로 조정하는 체제를 마련해야 할 것이다. 또한, 정부의 일자리 정책에 대한 전산망인 일모아시스템을 통해 모든 일자리사업을 통합관리·평가하는 과정이 필요하다. 즉, 기존 일모아시스템에 등록하는 것을 보다 의무화하여 지방자치단체로의 연말 실적평가에 반영하는 것이 필요하며, 더불어 입력 결과를 통해 매년 예산편성에 반영하는 방안을 고려해야 할 계획이다.

또한, 일모아시스템에 등록된 재정지원 일자리 사업의 사업 영역, 수혜자, 지역특성 등의 유사점 및 차이점을 파악하는 것이 필요하다. 이는 단순 재정지원 일자리 사업의 운영으로 일자리 제공 수의 증가 실적에만 집중되었던 사업의 방향을 일자리 사업 운영에서 발생하는 중복 수혜 등의 단점을 보완할 수 있는 방안으로 활용이 가능하다. 즉, 사업의 특성과 수혜자 특성을 기존 수혜자를 대상으로 파악하는 것이 아니라, 기존 사업에서 인원의 제한으로 수혜를 받지 못한 지역의

가용 노동력을 보다 효율적으로 운영할 수 있는 하나의 준거로 활용이 가능하다.

이를 위해서는 사업별 고유 DB의 형성이 필요하며, 16개 시도를 포함한 해당 기초자치단체의 공무원의 인식 제고가 우선적으로 필요하다. 통상적으로 일모아 시스템에 입력 의무가 있는 대상은 시도 담당자로써 기초자치단체의 담당자는 업무의 성과 및 실적에 대해서 입력을 할 의무가 있으나, 책임은 없다. 따라서, 효율적인 재정지원 일자리 사업의 운영을 위하여 정기적인 교육 프로그램의 실시로 체계적인 입력 자료의 형성이 필요하다.

3. 지방자치단체 추진체계 정비

정부의 재정지원 일자리 사업은 지역으로의 일자리를 제공한다는 의의는 있으나 전체적으로 지역에서 필요로 하는 수요에 못미치는 일자리 공급을 나타내고 있다. 이로 인해 지역에서는 일자리 미스매치가 발생하게 되며, 이에 대한 보완이 요구되고 있다. 이에 대한 방안으로 중앙정부에서는 지역의 고용지원센터와의 전달체계를 구축함으로써 보다 효율적인 고용서비스의 제공이 필요하다.

이를 위해서는 미스매치 해소 Hub기관화, 기간인력 취업알선·훈련에 중점을 두는 지역의 고용지원센터의 설립과 주기적인 관리가 필요하며, 지방자치단체는 이와 연계하여 취업애로계층 및 공공일자리 중심, 고용·복지서비스를 통합적으로 제공하는 것이 필요하다.

따라서, 중앙정부에서는 우선적으로 2010년 81개소로 국한되어 있는 고용지원센터를 미설치 지역까지 확대하는 것이 필요하며, 고용지원센터간 연계를 통한 원거리 일자리제공도 고려해야할 것이다. 또한, 고용지원센터간 연계를 위한 협력체계 구축에 소요되는 인원은 기업은퇴자 등 퇴직 전문가를 활용하여 전문 상담사의 영입·배치가 필요하다. 따라서, 중앙정부는 지역공동체 활성화의 중심지원 역할로 고용지원센터를 발전시키기 위하여 부처-시도-기초자치단체-읍면으로 연계된 One Hot Line System을 구축함으로써 해당 지역에 대한 체계적이며 주기적인 관리를 통한 일자리제공을 고려해야할 것이다.

4. 일자리 정보 통계시스템의 정비 및 확충

현행 일자리 사업에 대한 일모아시스템의 등록은 중앙정부 일자리사업 위주(2010년 159개 중앙정부 일자리사업)로 등록되어 일자리정보에 대한 통합적인 정보 제공이 미흡하다. 따라서, 중앙정부와 지방정부가 일원화된 방식에 의하여 일자리 정보를 통합등록하는 것이 필요하며, 관리대상 사업으로 일자리 정보서비스를 강화하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 현행 지자체 Work-net과 별도의 취업정보시스템이 운영되어 지방자치단체의 취업지원에 한계가 존재하는 것을 지방정부의 Work-net과 지자체 취업정보시스템과 연계를 강화하여 읍·면·동에 Work-net 사용권한을 부여하며 조회항목을 확대하는 것이 필요하다.

또한, 시도별 또는 시군별로 조사되는 고용통계가 각각 월 1회, 연 1회에 국한되어 조사되는 것을 보다 신속한 시군구의 고용대책을 수립하기 위하여 분기별 또는 월별로 시도 및 시군이 공통으로 조사하여 체계적인 관리 방안을 설립하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 표본가구추출, 표본조사수 등 구체적 조사방안 마련을 통계청과 협의하여 일원화된 방안에 의하여 조사하는 것이 고려된다.

5. 지역별 일자리 세부 실적 공시·평가의 정례화

지방자치단체의 일자리 창출 실적 수범사례를 도출하기 위한 인센티브 및 지도방안을 구축하기 위하여 기초적인 정보의 구축이 필요하다. 이를 위해서는 지역별 일자리 공시제를 보다 원활히 추진하는 것이 요구된다. 기존 지역에서의 공시내용인 일자리 조성목표 및 실적의 공시를 보완하여 일자리 조성목표의 세분화된 설정과 이에 따른 실적의 공시를 단계별로 하는 것이 필요하다. 즉, 기존 취업자수 증가율, 고용률 및 고용보험 피보험자수 증가율로 공시되던 것을 목표대비 일자리 조성수, 생산적 일자리 창출정도 외에 일자리 창출을 위해 부가적으로 투입된 노력도에 대한 평가 및 일자리의 연계에 대한 정보를 추가적으로

공시함으로써 단순 일자리 목표의 달성 외에 장기적인 관점에서의 일자리 연계를 위하여 일자리 세부 실적을 공시하는 것이 필요하다.

또한, 공시된 일자리 정보에 대한 평가는 향후 일자리 목표 및 고용대책의 수립의 기본 자료로 활용이 되어야 할 것이며, 이를 토대로 지역에 대한 행·재정적 인센티브의 제공이 필요하다. 이를 위해 상·하반기 실시되는 지방자치단체의 성과평가에 경쟁적 평가방식을 도입함으로써 일자리 성과가 견이된 지방자치단체에는 재정인센티브의 지원이 필요하다. 또한, 지급된 인센티브는 포괄보조금 형식으로 지방자치단체의 필요에 따라 자율적으로 사용되는 방식이 부가적으로 포함되어야 할 것이다.

이를 위해 지역단위의 일자리 창출 보고대회를 상·하반기 실시되던 기존의 방안에서 분기별 또는 월별로 성과 평가를 정례화함으로써 지자체 일자리 창출의 우수사례 확산 및 전파, 그리고 명확한 평가를 위한 근거자료로 활용해야 할 것이다. 이러한 정례화된 일자리 창출 성과 평가는 지자체-기업간 협력을 강화하는 파급효과가 예상되며, 이를 통해 1사 1일자리 창출로 유도하는 방안을 고려할 수 있으며, 궁극적으로 사회적 목표 실현 및 사회적 공헌으로 파급될 수 있다.

제3절 지방자치단체의 역할

지방자치단체는 중앙정부의 재정지원 일자리 사업의 빈자리를 활용하여 근로시간 단축 추세를 신규고용 확충의 계기로 활용하는 방안, 주부 등 단시간 근로희망자가 쉽게 일자리를 찾을 수 있도록 적합직종·근로형태에 대한 모델 개발 및 보급을 하는 일자리 나누기 방안의 수립이 필요하다. 또한, 작업환경 개선, 근로유인 부여 등을 통해 중소기업에의 취업 유도, 중소기업 장기 근속자에 대한 국민주택 우선 분양, 국내외 연수, 훈련지원 확대 등 우대방안을 강구하는 빈일자리 채우기 정책의 고려가 필요하며, 취약계층의 복지를 증진하고 국민들이 꼭 필요로 하는 사회 서비스를 제공하는 사회적 일자리 확충, 참여복지 차원에서

취약계층에 대해 단기일자리 제공, 수요증대가 예상되는 공공서비스 분야 일자리를 확충하는 사회·복지 분야의 일자리창출 특화가 필요하다. 이를 위해서는 다음과 같은 세부 계획의 실현이 필요하다.

1. 일자리 창출 추진체계의 구축

현재까지의 지방자치단체는 중앙의 일자리 제공 사업에 의존하여 지역 본연의 일자리창출에는 중심적인 역할을 하지 못하였다. 따라서, 지역의 일자리 창출을 관리하는 일자리창출 전담 기구가 설치되지 못하고, 지역고용센터에 의존하여 지역에 일자리를 공급하였다. 또한, 지방자치단체를 중심으로 민관협력망및 협력 체계가 원활하게 구축되지 못하였다. 또한, 고용 등 일자리창출관련 DB 및 정보망이 구축되지 못한 실정이기 때문에, 지방자치단체에서 독자적으로 지역 맞춤형 일자리창출에 주도적으로 수행하는 데는 한계가 있었다.

따라서, 지역의 특성을 고려한 일자리 창출 및 일자리 공급을 위해서는 지역의 독자적인 일자리 창출 기구의 설치가 필요하며, 민관 협력망 구축, 일자리창출 관련 DB 구축 등 각종 정보망의 구축을 통한 일자리 창출 추진체계가 필요하다. 일자리의 추진체계는 지역 일자리에 대한 현황 조사, 경기 변화에 따른 필요 인력 조사, 가용 노동력에 대한 조사, 노동력과 기업과의 1:1 매칭 시스템 형성 등이 필요하며, 이를 위해 단기적인 시스템 구비 및 여건 마련 외에 장기적인 관점에서의 일자리 창출 추진체계의 구축이 필요하다.

이를 위해서는 단기적으로는 지역 특성에 대한 여건조사 및 수요조사가 필요하며, 장기적으로는 일자리 창출 추진체계를 운영할 수 있는 예산의 확보가 필요하다. 예산의 확보는 매년 예산 편성 시 교통세에 부과하여 공동의 부담을 할인하는 방안이 고려되며, 민간과의 협력방안을 구축하여 일자리 사업에 필요한 인건비 보조를 기업으로부터 지원받는 방식이 고려될 수 있다.

2. 취업 교육·훈련 확대를 통한 일자리 경쟁력 확보

지역의 특성에 맞는 일자리를 창출하기 위하여 지방자치단체의 여건에 맞는 직업훈련학교 교육과정·대상·내용의 특성화 체계 구축이 필요하다. 이는 OO형 Job Academy의 형식을 마련함으로써 지역에 필요한 맞춤형 교육을 실시하는 것을 의미한다. 이를 통해 지역에서 필요로 하는 일자리 확보 지식을 구축할 수 있으며, 경쟁을 통한 지식의 축적을 견인할 수 있다.

또한, 일자리에 대한 교육 외에 구인·구직 교류의 장을 마련함으로써 지역의 기업 및 관주도 지역별 취업박람회, Job 페스티발 등으로 파급되어 지역 일자리 미스매치를 해소할 수 있는 기회의 제공이 가능하다.

또한, 기존 지역별 취업박람회 및 취업컨설팅이 나타내는 지역적 차별성을 구인기업 발굴을 위한 찾아가는 일자리 발굴단 등 지역별 접근성을 초월한 Job Finder를 운영함으로써 보다 극대화된 일자리의 창출을 가능케 하는 것이 필요하다. 이와 관련된 사례로는 구로구에서 5개조 25명으로 구성된 전담발굴반의 운영으로 1,849개 구인업체를 발굴하였으며, 2,139명을 대상으로 취업알선한 결과 이중 937명이 취업하여 일자리 창출에 기여하였다.

3. 청년창업 프로젝트 확산을 위한 지원 근거 확립

2010년 5월 자치단체 확산을 위한 표준 정책모델 정립을 통하여 청년실업률이 상대적으로 높은 대도시를 중심으로 1인 창조기업 및 청년창업이 단계적으로 확산되었다. 반면, 1년여가 지난 현재 청년창업과 1인 창조기업정책(중기청)에 대한 성과는 초기의 계획과는 달리 큰 성과를 나타내지 못하였다. 따라서, 청년창업의 보다 큰 확산을 위하여 2010년 7월 제정된 청년창업 확산을 위한 조례 를 수정·보완하여 지방자치단체에서 활동할 수 있는 청년창업의 근거를 보다 명확히 설정하는 것이 필요하다.

수정된 조례에 포함되어야 할 내용으로는 ① 기존의 창업활성화 전담조직 구성, 상담 및 컨설팅 지원사항, ② 창업활동 단계별 교육 프로그램, ③ 성과평가

및 차등지원 방식, ④ 지속적인 창업활성화를 위한 재원 대책 및 추진체계 외에 ① 창업 활동에 대한 성과평가 및 대안 지도 프로그램, ② 기업 연계 멘토링의 정례화, ③ 판로개척에 대한 지원금 및 지원체계 구축 등이 추가적으로 포함되어야 할 것이다.

또한, 지방자치단체는 지역의 특성을 고려한 청년창업 확산을 위하여 '지역주민 아이디어 제안 공모 사업'의 운영이 필요하며, 이와 더불어 '아이디어 경진대회'의 운영을 통해 '서바이벌 아이디어'의 개최가 필요하며, 최종 아이디어의 선택에 있어서는 기업과 연계하여 선택된 아이디어에 대한 판로의 제시가 필요하다. 이를 통해 지역의 '아이디어'와 지역 기업의 상생관계 형성과 거래 활성화 도모가 필요하며, 이에 대한 재원은 지역상생발전기금 등을 활용하는 것이 고려될 수 있다.

4. 지역주도의 일자리 창출 방안 제시

현재 일자리 사업의 공급은 중앙정부 주도의 정형화된 일자리정책에서 벗어나 중앙정부와 지방정부가 공동으로 일자리창출을 지원하는 쪽으로 변화하고 있다. 반면, 이를 위해서는 지방자치단체 주도의 일자리 현황에 대한 자체적인 조사를 통해 구체적인 일자리 창출 정책방향이 제시되어야 한다. 그러나, 단순 지역의 자연적인 특성 및 공약 위주의 일자리 사업 제시는 철저하게 배제되어야 하며, 이와 더불어 단기적인 일자리 성과 창출형 일자리 사업의 개발을 지양해야한다.

이를 위해서 중앙정부에서 제시한 일자리의 계획 유형에 지원한 실 지원자를 파악하는 것이 우선시 되며, 이들을 대상으로 한 부가적인 일자리를 창출하는 것이 필요하다. 이에 대해서는 기존 2010년 희망근로사업 10만명 모집에 지역별로 전체 46만 9천명이 접수한 것을 고려할 수 있다. 또한, 실 지원자 외에 사업 중간에서 탈락 및 이탈한 노동력을 대상으로한 연계사업의 개발 및 후속 교육 프로그램의 개발 등이 필요하며, 이를 통해 재취업의 기회를 제시하는 것이 필요하다.

또한, 2010년 5월조합이 설립되어 운영에 들어간 지역상생발전기금의 경우에서도 중앙부처의 중점추진사업뿐 아니라 지자체별 사업발굴 및 추진에 자율성을 부여하는 자치단체 자율추진사업 추진을 자립형 지역공동체 사업으로 승화시키는 것을 고려해야 할 것이다. 지역의 특성에 맞는 자립형 지역공동체 사업은 지역의 여건에 맞게 다변화가 가능하여 지역특산품, 문화, 자연자원을 활용하는 지역자원 활용 사업을 대상사업으로 포함하여 지역의 일자리사업이 지역의 특성을 반영하여 보다 효율적으로 운영할 수 있는 여지가 큰 것을 고려해야 할 것이다.

5. 지역맞춤형 사회적 기업의 활성화

지방자치단체 중심으로 지역에서의 일자리를 창출하기 위해서는 지역의 특성을 고려한 사회적기업의 육성이 필요하다. 반면, 사회적기업 업무 담당이 일원화할 수 있는 시스템이 부재하여 이에 대한 조속한 공급 계획 수립이 필요하며, 사회적기업 업무를 전담할 수 있는 담당 전문 공무원 도입으로 '지자체 - 각 구청 - 사회적기업지원센터 - 사회적기업협의회 - (예비)사회적기업 및 일자리사업단'의 업무와 행정의 효율화 방안 마련이 요구된다. 또한, 현장 중심의 사회적기업 활성화를 위한 행정과 제도 및 지원 전략 계기 마련이 필요하다.

이를 위해서는 시 및 각 구청별 사회적기업 업무 전문 담당자 배치 및 장기간 유지하는 것이 고려되며, 시청, 각 구청, 사회적기업 지원센터, 사회적기업협의회 실무자 회의 정례화를 통한 역할 분담과 업무 통일화 방안 마련이 필요하다. 또한, (예비)사회적기업 관련 행정적인 절차, 서류, 양식 등 제반 서식의 일원화와 조례 근거한 행정 및 지원책 실효성 확대로 사회적기업 상품 우선구매, 자치단체 발주용역 또는 공모, 위탁 사업에 일정비율 사회적기업 활당 또는 가점 부여하는 방식이 사회적기업 운영의 활성화에 필요하다. 또한, 사회적기업 육성에 대한 장단기 계획과 전략 수립 및 지역주민의 수요 조사를 통한 중복성, 전시성 사회서비스 차단과 신규 사회서비스 확대 발굴과 지역의 독특한 사회적기업 활성화 전략 마련(사회적기업 활성화 펀드 조성, 사회적기업 벤처 타운 조성, 대기업

과 사회적기업 간 실제적인 MOU, 모범적인 사회적기업 또는 광주시 특화된 사회적기업 지원 및 육성 등)과 사회적기업 홍보 및 저변 확대를 위한 지속적인 이벤트가 필요하다.

따라서, 지방자치단체는 지역의 일자리 창출을 위한 사회적기업의 설립·운영에 필요한 부지 구입비·시설비 등을 지원·융자하거나 국·공유지 임대 등 의 현실화 방안을 마련하는 것이 필요하며, 부가적으로 은행권, 중기청 정책 자금 사용 등 사회적기업에 대한 배려 또는 예산 규모 책정하여 사용할 수 있도록 지원하는 것이 추가적으로 고려된다.

제5장 결 론

지역에 대한 일자리수의 확보를 통한 일자리의 공급은 현 정부의 최대 관심거리이며 주민수요를 충족시키는 일자리 정책의 형성은 일자리 제공에 있어 가장 중요한 사항이다. 정부는 2010년부터 13개 부처에 57개 재정지원 일자리 사업을 수행함으로써 일자리제공과 소득보전이라는 사회적목적을 충족시키려고 노력하였다. 반면, 지역의 노동력과 일자리 창출 투입예산을 고려하여 지역에서 수요가 능한 일자리를 제공하는 데는 한계가 있었다. 또한, 지역의 특성과 부합되는 일자리를 제공하기 위한 노력은 다양한 사업의 진행을 위주로 진행이 되었으나, 지역의 노동력 및 자본, 그리고 산업 특성을 고려하여 일자리 제공 사업이 수행되지는 못했다.

따라서, 본 연구는 일자리 창출 정책에 대한 이론적 논의와 함께 16개 시도를 대상으로 13개 부처에서 수행한 57개 재정지원 일자리 사업의 현황을 검토하였다. 또한, 기 수행된 희망근로 사업을 대상으로 지역의 노동력, 일자리 창출에 필요한 투입예산, 그리고 지역의 산업 특성을 16개 시도를 대상으로 고려함으로써 일자리 제공사업이 지역의 노동여건을 고려하였는지에 대해 실증분석을 실시하였다. 또한, 일자리 제공으로 인하여 지역에 견인되는 파급효과를 분석함으로써 일자리 제공 사업의 경제적인 효과를 분석하였다.

부처별 일자리 사업에 대한 검토 결과, 지역별로는 광주·전라지역에서의 만족도가 높은 것으로 나타났으며, 제주에서는 만족도가 낮은 것으로 나타났다. 일자리 창출의 성과에 대해서도 강원, 광주·전라에서 만족도가 높은 반면, 제주에서는 만족도가 낮은 것으로 나타났다. 또한, 실질적인 도움 역시 강원, 광주·전라에서 만족도가 높은 것으로 나타났으며, 부산·경남에서는 낮은 것으로 나타났다. 성별로는 남성보다는 여성에서 일자리 창출의 성과가 높은 것으로 나타났으며, 연령별로는 주로 60대 이상에서 만족도가 높은 것으로 나타났다. 특히, 일자리

창출 정도에 대해 만족도가 높은 부처로는 환경부가 전반적인 만족도와 실질적인 도움을 제공한 것으로 나타났다.

반면, 일자리제공 사업의 주요 문제점으로는 공공의 입장에서는 지역의 특성을 고려하지 않고 일률적인 기준 하에 균등 배분을 통한 지역별 일자리 제공을 한것이 가장 큰 문제점으로 나타났으며, 민간의 입장에서는 근무기간의 연장, 급여의 인상, 인원의 확대, 다양한 일자리의 제공, 지속적인 일자리로의 연계 확대가 가장 시급한 문제인 것으로 나타났다.

따라서, 본 연구에서는 일자리 제공에 앞서 지역별 노동력과 일자리 창출 투입 예산을 지역 산업 특성과의 관계를 고려하여 기존 국가간 및 지역간 자원의 비교우위를 설명한 헥셔오린모형을 적용함으로써 기존 재정지원 일자리 사업이 지역의 특성을 고려하여 일자리를 창출하였는지를 제시하였다. 또한, 일자리 사업의 경제적 파급효과를 제시함으로써 단순 일자리 수에 대한 공급 외의 지역으로 파생되는 경제적인 성과를 실증분석 결과로 제시하였다.

생산, 소비, 중간재, 그리고 생산성을 고려한 확장된 분석 결과를 적용하여 지역 노동력과 일자리 창출 투입 예산의 비교우위를 비교한 결과, 기존 연구에서 제시한 지역에는 레온티에프 역설이 적용되지 않는다는 것이 희망근로를 적용한 16개 시·도에는 적용되지 않는 것으로 나타났다. 즉, 16개 시·도의 노동력과 일자리 창출 투입 예산에 대하여 확장된 비교우위 분석 모형에 지역 산업 특성을 고려한 지역의 노동력과 일자리 창출 투입예산은 자본집약형 지역이 노동집약형 지역으로 역전되어 나타나는 것으로 분석되었다. 따라서, 기존 일자리 수의 배분 시 나타났던 지역의 일자리 수 및 경제력에 대한 고려는 지역의 노동 여건과 산업 특성을 고려할 경우에는 부합하지 않는 것으로 나타났다.

또한, 지역으로의 노동력의 제공은 일자리 수의 제공으로 인한 지역 주민 소득의 보전이라는 측면이 단순히 소득의 상승이라는 것 외에 생산효과, 고용효과, 부가가치유발효과, 소득효과, 전·후방효과로 구분되어 나타나는 것으로 분석되었다. 이중 지역으로의 일자리 제공으로 인한 고용효과(평균 2%)는 이중 가장 낮은 것으로 나타났다. 반면, 지역의 일자리 창출로 인하여 가장 크게 유발되는 효과는 생산효과(평균 185%)로써 지역 일자리 제공으로 견인된 소득의 경제내

선순환으로 28개 산업의 생산으로 파급되는 것으로 분석되었다. 또한, 지역내 산업특성을 고려한 일자리의 제공은 중간재 제공함으로써 타 산업의 발달을 유도하기 보다는 최종재 개념으로 타 산업의 발달을 유도하는 것으로 나타났다. 즉, 지역의 일자리 제공으로 인한 산업의 선순환 및 발달의 실증적인 근거를 제공함으로써 지역 일자리 제공의 타당성을 제시하였다.

따라서, 지역의 노동력과 일자리 창출 투입 예산을 지역의 산업 특성과 고려하여 일자리 제공의 형평성 확보와 규모의 경제를 달성하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 차원의 창출방안의 확보가 필요하다. 효율적인 일자리 방안 제시를 위한 중앙정부 차원의 방안으로는 일자리 창출 사업의 원활한 운영을 위한 안정된 재정지원, 재정지원 일자리 사업의 통합적 운영 관리, 지방자치단체 추진체계 정비, 일자리 정보 통계시스템의 정비 및 확충, 그리고 지역별 일자리 세부 실적 공시·평가의 정례화가 필요하다. 또한, 지방정부차원의 일자리 창출 활성화 방안으로는 일자리 창출 추진체계의 구축, 취업 교육·훈련 확대를 통한 일자리 경쟁력 확보, 청년창업 프로젝트 확산을 위한 조례 제정 및 지원 근거 확립, 지역주도의 일자리 창출 방안 제시, 커뮤니티 기업 육성 재단의 설립을 통한 사회적 기업의 활성화를 일자리 창출을 위한 방안으로 제시한다.

【 부 록 】

[부록-1] 지역특성을 반영하기 위한 헥셔오린모형 구분[36)]

2 , 28 (Standard HOV)
$T^r = Y^r - D^r$ (A) (Factor content, F_i^r) (1)
. , ( )
Trefler (1993) 16 ·

.

$$F_i^r = AT^r = A(Y^r - D^r) = AY^r - AD^r = V^r - s^r V^w, \quad i = L, K \quad r = 1 \cdots 16 \qquad (1)$$

$Y^r,\ D^r,\ s^r,\ V^r,\ V^w$, , r ,
. F_i^r (Measured
or actual factor content) $V^r - s^r V^w$
(Predicted factor content)

.

$$T^r = (I - B^r)Q^r - C^r$$

. , $B^r,\ Q^r,\ C^r$, , , $A^r(I - B^r)^{-1}$
.
, (Identical) (Homothetic)
, , ,
. A^r
.

$$F_i^r = A^r(I - B^r)^{-1}T^r = V^r - A^r(I - B^r)^{-1}C^r = V^r - s^r V^w \qquad (2)$$

.

$A^r(I-B^r)=a^{r\prime}$,

$\pi_i^r \quad a^{seoul\prime}=\pi_i^r a^{r\prime}+\epsilon^r$.

$\pi_i^r V^r$. ,

, .

.

,

(3) .

$$F_i^{'r}=\pi_i^r V^r - s^r \sum_{r=1}^{16} \pi_i^r V^r \quad (3)$$

(Aggregate)

(2) (4) Pair-wise

. $F_i^1-\alpha F_i^2$, $V_i^1-\alpha V_i^2$

.

$$F_i^1-\alpha F_i^2 = V_i^1-\alpha V_i^2 \quad (4)$$

Pair-wise ,

(4) (5) Pair-wise

. π_i^{21} i (Productivity ratio) .

$$F_i^1-\alpha F_i^2=\pi_i^{21} V_i^1-\alpha V_i^2 \quad (5)$$

(2) (s^r) . $\nu_i^1+\nu_i^2$

$(f_i^1-f_i^2)/(\nu_i^1+\nu_i^2)=(\nu_i^1-\nu_i^2)/(\nu_i^1+\nu_i^2)$,

(L, K) (6) .

$$\frac{f_L^1-f_L^2}{\nu_L^1+\nu_L^2}-\frac{f_K^1-f_K^2}{\nu_K^1+\nu_K^2}=\frac{\nu_L^1-\nu_L^2}{\nu_L^1+\nu_L^2}-\frac{\nu_K^1-\nu_K^2}{\nu_K^1+\nu_K^2} \quad (6)$$

(6)

(Productivity adjusted relative HOV model) (7) .

$$\frac{f_L^1-f_L^2}{\nu_L^{1*}+\nu_L^{2*}}-\frac{f_K^1-f_K^2}{\nu_K^{1*}+\nu_K^{2*}}=\frac{\nu_L^{1*}-\nu_L^{2*}}{\nu_L^{1*}+\nu_L^{2*}}-\frac{\nu_K^{1*}-\nu_K^{2*}}{\nu_K^{1*}+\nu_K^{2*}} \quad (7)$$

, , ,

,

, , .

(Sign test), (Rank test),

(Variance ratio test Missing trade test), (Regression test) .

. , $sign(F_i^r)=sign(V^r-s^r V^w)$.

,

$(F_L^r > F_K^r \Leftrightarrow$

$(V_L^r-s^r V_L^w)>(V_K^r-s^r V_K^w)$.

1

$(\delta^2(F_i^r)/\delta^2(V^r-s^r V^w))$

, (+) , 1

.

[부록-2] 재정지원일자리 사업의 경제적 효과 분석[37)]

, , ,

(O_j) j 1

. j j $(O_j = \Sigma_i \lambda_{ij})$.

, j

j . ,

.

, .

j 1 $H_j = \sum_i a_{n+1,i} \lambda_{ij}$

.

1 ,

2 .

.

$(Z_{n+1,j})$.

j 1 .

$(Z_{n+1,j} = e_j / X_j)$ j 1 (e_j) , j

$(e_j = W_j / w_j^{avg})$ j (w_j^{avg})

.

.

1

. 1

.

.

, (V_i)

(Forward linkage effect) , i

,

.

$(V_i = \sum_j \lambda_{ij} / \frac{1}{n} \sum_i \sum_j \lambda_{ij})$ 1

, 1

. 1 1

1 . (U_j)

(Backward linkage effect) . j

j

,

.

$(U_j = \sum_i \lambda_{ij} / \frac{1}{n} \sum_i \sum_j \lambda_{ij})$ 1

.

【참고문헌】

고용노동부(2010), 지방자치단체 일자리 공시제 도입 지원방안

박승규, 김의준(2011), 요소생산성차이에 의한 지역부존자원의 비교우위분석, *지역학회*, 29(4) : 27-46

이효수(2005), 대구경북지역 직업능력개발 추진체계 구축방안 연구, 영남대학교 산경연구소

행정안전부(2010), 자치단체 일자리통계 표준화 연구

Artal, A., Llano, C., and F. Requena (2010), Factor productivity differences and missing trade problems in a regional HOV model, *Regional science*, 89(4) : 759-776

Davis D. R. and D. E. Weinstein (1998), Economic geography and regional production structure, *European economic review*, 43 : 379-407

Davis D. R. and D. E. Weinstein (2001), An account of global factor trade, *The american economic review*, 91(5) : 1423-1453

_____ (2002), The factor content of trade, Columbia university, *Discussion paper* #0102-01

Davis D. R., Weinstein, D. E., Bradford, S. C., and Shimpo, K. (1997), Using international and Japanese regional data to determine when the factor abundance theory of trade works, *The american economic review*, 87(3) : 421-446

Fisher, E. O'N. (2010), Hecksher-Ohlin theory when countries have different technologies, CESINFO *working paper*, No. 3118

Hakura, D. (1999), A test of the general validity of the Hecksher-Ohlin theorem for trade in the European community, *IMF working paper*, WP/99/70

_____ (2001), Why does HOV fail? The role of technological differences within the EC, *Journal of international economics*, 54 : 361-382

He, S. and K. R. Polenske. (2001), Interregional trade, the Hecksher-Ohlin-Vanek theorem and the Leontief paradox, *Input-output analysis*, PALGRAVE, pp. 161-186

Leamer, E. E. (1980), The Leontief paradox, resconsidered, *The journal of political economy*, 88(3) : 495-503

Lee, H, S. (2005), *Regional Human Resources Development Strategies for Innovation, Competitiveness and Social Inclusion*, KLI-OECD.

Leontief, W. W. (1956), Factor proportions and the structure of American trade: Further thorectical and empirical analysis, *Review of economics and statistics*, 38 : 386-407

Maskus, K. E. (1985), A test of the Hecksher-Ohlin-Vanek theorem, *Journal of international economics*, 19 : 201-212

Maskus, K. E. and S. Nishioka (2008), Development-related biases in factor productivities and the HOV model of trade, *CESINFO working paper*, No. 2253

Nishioka, S (2006), An explanation of OECD factor trade with knowledge capital and the HOV model, University of Colorado at Boulder, *working paper* No. 05-06

OECD, Employment Outlook(2007), OECD Publications, Paris, 2007

Requena, F., Artal, A., and J. Castillo (2008), Testing Hecksher-Ohlin-Vanek model using Spanish regional data, *International regional science review*, 31(2) : 159-184

Trefler, D. (1993), International factor price differences: Leontief was right!, *The journal of political economy*, 101(6) : 961-987

Ⅴ. 지역 녹색일자리 육성 방안 연구

최 인 수 (수석연구원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서 론 ····· 323

제1절 연구배경 및 목적 ····· 323

1. ····· 323
2. ····· 324

제2절 연구범위 및 방법 ····· 325

1. ····· 325
2. ····· 326

제2장 녹색일자리의 개념 및 특성 ····· 328

제1절 녹색일자리 개념정립 ····· 328

1. ····· 328
2. ····· 331

제2절 지역일자리와 녹색일자리 ····· 331

1. ····· 331
2. ····· 332
3. ····· 334

제3장 녹색일자리의 정책현황 및 문제점 ····· 336

제1절 국내외 주요정책 및 제도 ····· 336

1. ····· 336
2. ····· 342

제2절 국내외 주요사례 ····· 348

1. ····· 348

2. ····352

제3절 시사점 및 문제점 ···· 357

제4장 녹색일자리의 유형과 현황 및 특징 ····359

제1절 녹색일자리 유형분류 ···· 359

1. ····359
2. ····360

제2절 녹색일자리 현황 및 특징 ···· 363

1. ····363
2. ····367

제5장 녹색일자리 육성방안 ····372

제1절 녹색일자리의 유형별 육성방안 ···· 372

1. ····373
2. ····374
3. ····374
4. ····375

제2절 정부주도 녹색일자리 육성방안 ···· 377

1. ····377
2. ····379
3. ····382

제6장 결 론 ····386

【참고문헌】 ····388

표 목 차

1. ····· 336
2. ····· 338
3. ····· 339
4. ('11.6) ····· 341
5. ····· 349
6. ····· 360
7. ····· 362
8. ····· 365
9. ····· 366
10. ····· 368
11. ····· 373
12. ····· 374
13. ····· 375
14. / / ····· 376
15. ····· 381
16. ( ) ····· 384

그 림 목 차

1. ····· 327
2. ····· 330
3. ····· 332

4. ····· 356
5. ····· 364
6. ····· 366
7. ····· 367
8. ····· 370

제1장 서 론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

지난 시기 경제성장을 위한 에너지수요의 증가, 즉 화석연료의 사용에 의한 탄소배출 증가로 인한 지구온난화의 심화와 전세계적인 차원에서 경험하고 있는 경제위기를 동시에 다루기 위한 방안으로 녹색경제와 녹색일자리에 관한 관심이 증대되고 있다. 각국정부는 2007년 유가의 급격한 상승과 이산화탄소 증가의 주원인인 화석연료를 대체할 수 있는 재생에너지원의 확보, 에너지효율화, 환경보호, 생태계 복원 등과 함께 미래 경제성장을 위한 투자와 일자리창출을 중요한 과제로 삼게 되었다. 환경보호가 더 이상 경제성장을 제한하는 요소가 아니라 지속적인 경제성장과 동반되는 개념으로, 기후변화대응과 미래 에너지사회에 대비하고, 생산과 소비 모든 과정에서 환경적 효율성을 고려하면서 환경과 경제가 선순환하는 녹색성장(green growth)을 경제성장의 중요한 목표로 삼았다.

정부가 미래의 경제성장과 일자리 창출의 돌파구로 저탄소 녹색성장을 새로운 국가발전 패러다임으로 제시함에 따라 기업들의 녹색경영과 지자체의 녹색경쟁력이 중요한 요소가 되고 있다. 중앙정부 차원에서의 정책은 녹색성장위원회가 발표한 녹색성장 국가전략 5개년계획('09.7월)이 대표적이며, 저탄소 녹색성장기본법(2010.1월 제정)은 녹색성장, 녹색기술, 녹색제품, 녹색생활, 녹색경영을 정의하고 있다. 녹색성장이란 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통해 새로운

성장동력을 확보하며, 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장을 의미한다.

경제성장에 대한 새로운 패러다임으로 등장한 녹색성장은 그 동안 선진국이 골머리를 앓고 있던 일자리 창출의 문제를 포괄하여 극복해 나갈 수 있는 방안으로 그 중요성이 확대되고 있다. 정부의 녹색성장 관련 부문에 대한 투자의 확대는 타 부문에 비해 상대적으로 빠른 성장을 기록하고 있으며, 관련 부문에서의 고용(녹색일자리)증가도 촉진되고 있다. 그러나 중앙정부 차원의 저탄소 녹색성장을 실현하기 위한 다양한 노력에도 불구하고, 지역과 지자체 차원에서의 실천은 더디게 진행되고 있으며, 지역 기반의 녹색일자리는 주목을 받지 못하고 있다.

따라서 녹색일자리에 대한 개념 및 분류체계를 정리하여, 지역의 성장을 견인하는 역할로서의 녹색일자리의 활용목적을 다양화할 필요가 있다. 성장위주 및 일시적 성장을 나타낸 기존의 일자리정책에서 지역성과 환경 및 에너지를 고려한 녹색일자리의 장기적인 성장을 추구할 필요가 있고, 기존 단순한 일자리 제공역할에서 탈피하여 지역사회에서 주도적 역할로서의 녹색일자리가 될 수 있는 방안을 제시하여야 할 것이다. 또한 부처별, 지자체별로 추진되고 있는 녹색일자리 사업의 지원과 확대를 위한 방안을 마련해야 할 것이다.

2. 연구목적

본 연구에서는 정부의 저탄소 녹색성장 정책 추진과 관련한 녹색일자리에 대한 개념을 정립하고, 정부에서 추진 중인 일자리사업 중에서 녹색일자리와 관련한 주요한 정책의 현황 및 문제점을 파악하고자 한다. 녹색일자리는 환경, 에너지, 취약계층의 특성, 자격직종, 기술숙련도 등 다양한 기준에 의해서 구분될 수 있는데, 각 분류기준별 다양한 녹색일자리의 유형을 구분하고, 유형에 맞는 녹색일자리의 육성과 지원방안을 제시하는 것을 연구의 목적으로 한다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구는 기존 녹색일자리의 개념 및 정의에 사회적 일자리의 개념을 도입하여 새롭게 정의하고 녹색일자리의 유형화 및 유형별 육성방안을 모색함을 주요한 내용으로 하고 있다. 따라서 연구의 범위는 다음과 같이 시공간적, 내용적 범위를 포함한 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 공간적 범위에 있어서 전국 16개 시도 지자체의 지역특성을 고려한 녹색일자리의 사례분석을 포함한다. 사회적기업 육성정책과 같은 녹색일자리는 정부주도의 시책 하에서 최근 전국 16개 시도 지방자치단체의 업무로 이관되었으며, 연구 진행에 있어 이에 따른 지역적 특성의 반영이 필요하다.

둘째, 시간적 범위에 있어서 2008년부터 공표된 정부의 저탄소 녹색성장 정책에 따라 2009년부터 2011년까지의 중앙정부 및 지자체의 녹색일자리사업을 포함한다. 녹색일자리사업은 정부의 녹색성장 공표 이전과 이후 시책의 추진방향이 상이하므로 녹색성장 정책이 본격적으로 시행된 2009년부터 최근까지를 시간적 범위로 포함한다.

셋째, 내용적 범위에 있어서 다양한 녹색일자리를 유형화함과 동시에 유형별 녹색일자리의 육성방안과 기존 일자리에서 녹색일자리로의 전환을 통한 육성방안 등 정부주도의 녹색일자리 육성방안과 해외의 녹색일자리 육성방안 및 전환전략 등의 사례를 국내 실정에 맞게 조명함으로써 녹색일자리의 육성 및 지원방안을 살펴보고자 한다.

2. 연구방법

본 연구의 주요 연구방법으로 문헌연구, 현황분석, 시책분석 등의 복합적인 방법을 활용하고 있다.

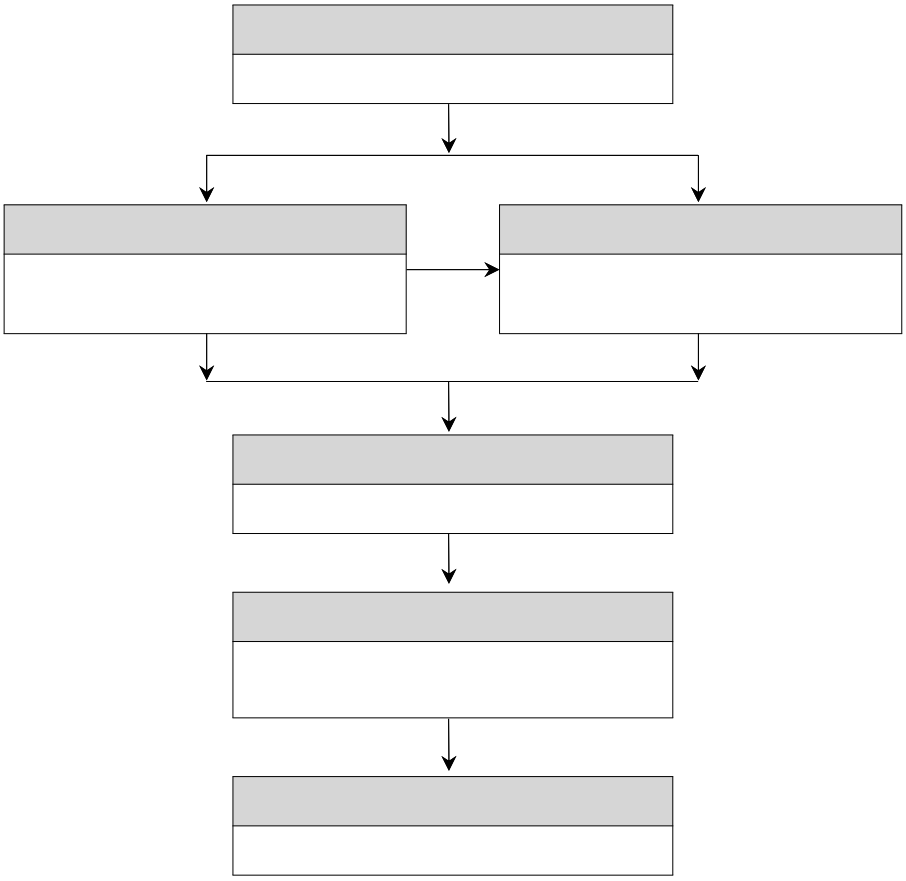
문헌연구에서는 저탄소 녹색성장과 관련하여 추진 중인 국내외 녹색일자리 사례를 분석하고, 기존의 녹색일자리의 개념에서 벗어난 새로운 녹색일자리의 개념을 정립하고자 하며, 개념에 따른 녹색일자리의 유형분류에 활용하고자 하였다. 또한 녹색일자리와 관련된 국내외 주요 정책 및 제도의 현황을 파악하고자 한다.

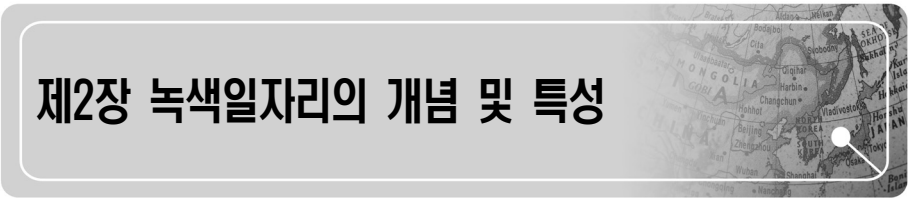
현황분석에서는 녹색일자리의 전국적 현황 및 해외의 대표적인 녹색일자리를 분석하여 녹색일자리의 유형화 및 유형별 분석을 시도함으로써 유형별로 체계적인 육성방안을 마련하기 위한 도구로써 사용되었다. 아울러 해외의 대표적인 녹색일자리의 선정에 있어 녹색일자리가 활성화된 국가인 독일, 영국, 프랑스, 미국 등의 사례를 참고하였다.

시책분석에서는 국내와 국외의 녹색성장 및 녹색일자리 정책의 주요한 차이점을 살펴보고, 녹색일자리 관련 정책 및 제도와 국내외 사례분석, 녹색일자리 지원제도 분석 및 활용방안 마련, 현행 법제와 조화 가능한 녹색일자리 육성방안 및 지원제도 마련 등을 포함한 포괄적인 녹색일자리의 확대방안 및 제도적 개선방안을 제시하고자 하였다.

저탄소 녹색성장 정책과 관련한 녹색일자리 육성방안을 제시하기 위하여 <그림 1>과 같은 연구 수행 체계를 구성하였다.

그림 1. 연구 수행 체계도





제2장 녹색일자리의 개념 및 특성

제1절 녹색일자리 개념정립

기후변화 및 환경과 관련된 녹색일자리에 대한 육성방안은 전 세계적으로 녹색성장을 주요시책으로 정한 나라들의 큰 관심사이다. 국가적으로 녹색일자리의 육성방안을 마련하기 위하여 각종 현황파악과 함께 과거의 추세를 반영하여야 하나 과거의 분류체계와 같은 정보가 녹색일자리에 해당되지 않는다는 근본적 문제점을 지니고 있다. 따라서 어떠한 형태로든 녹색일자리(Green Job)에 대한 정확한 개념을 정리하여야 하고 녹색일자리에 대한 전망 및 육성방안에 대한 논의가 필요하다.

1. 녹색일자리의 개념 및 정의

1) 녹색일자리 개념

녹색일자리의 개념은 산업·직업별로 조사된 국가의 경제통계자료를 토대로 조사되기 때문에 국가별로 각기 상이하며, 녹색성장과 마찬가지로 연구목적에 따라 달리 설정될 수 있을 것이다. 유엔환경계획(UNEP, 2008)은 녹색일자리(Green Job)를 인류가 직면하고 있는 많은 환경적 위협을 경감시키기 위한 목적으로 농업, 제조업, 연구개발, 관리 그리고 서비스분야에서 창출되는 인간다운 일자리로 정의하였으나, 여기서 인간다운 일자리에 대한 개념이 모호한 면이 있다. 또한 UNEP(2008)는 녹색일자리에 대한 포괄적인 개념으로 “환경의 질을 보전하거나 복구하는데 실질적으로 기여하는 과학적·기술적·관리적인 그리고 서

비스와 연관된 활동뿐만 아니라 농업, 제조, 건설, 설치와 유지의 일자리"로 제시하고 있다. 녹색일자리는 생태계와 생물다양성을 보호하고 복구하며, 에너지와 물질 및 물소비를 줄이고, 모든 형태의 폐기물과 오염 발생을 최소화하거나 탈피하는데 도움이 되는 일자리를 포함한다고 정의하고 있다.

최근에는 화석연료와의 관계성을 고려한 협의의 개념에서 벗어나 친환경적인 경제성장을 통해 변화하는 일자리를 의미하는 것으로 광의적으로 해석되는 추세이다. 산업 전반에 걸쳐서 친환경적인 기능을 담당하는 일자리와 '저탄소 녹색성장'을 위한 산업구조의 개편과정에서 창출되는 고용과 관련된 직종 전체를 포괄하기도 한다. 정부 정책에 의한 '저탄소 녹색성장'을 지향하는 관련 직종으로 재생에너지 생산, 신에너지 개발, 에너지 효율화와 같은 에너지 산업, 유기농, 재활용, 환경서비스와 같은 친환경산업과 관련된 직종 종사자의 일자리를 의미하기도 한다.

2) 녹색일자리의 정의

앞의 유엔환경계획(UNEP, 2008)은 녹색일자리는 인류가 직면하고 있는 환경적 위협을 경감시키기 위한 일자리로 생태계와 생물다양성을 보존하고 복원하는 일, 에너지 소비를 감소시키고 저탄소 경제를 실현하는 일, 쓰레기와 공해를 최소화하는 일자리를 포함한다고 정의하고 있다. 한편, 녹색성장위원회 6차 보고대회 「녹색일자리 창출 및 인력양성방안 녹색일자리 어디서 어떻게 만드나」에서는 녹색일자리가 산업 전반에 걸쳐 에너지와 자원의 효율을 높이고 환경을 개선할 수 있는 재화를 생산하거나 서비스를 제공함으로써 저탄소 녹색성장에 기여하는 일자리로 정의하고 있다.

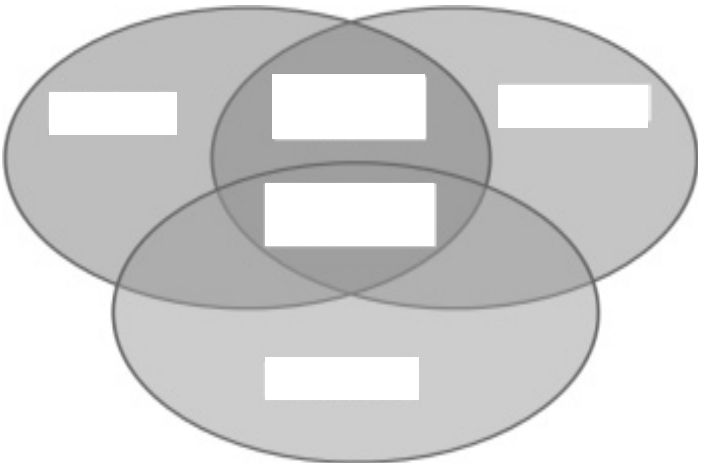
녹색일자리는 녹색산업, 사회적기업, 지역일자리를 바탕으로 녹색일자리와의 연계성을 갖지만, 한편으로 녹색산업, 사회적기업, 지역일자리 중 어느 한쪽에 속하면서 녹색성을 띠는 일자리를 녹색일자리로 볼 수 있을 것이다. 이러한 경우, 녹색산업, 지역일자리 종사자의 합집합이 녹색일자리에 해당된다고 할 수 있다. 또한 녹색산업에 종사하지만 지역일자리와는 동떨어진 경우, 지역일자리이

지만 녹색산업에 종사하지 않는 경우에는 지역녹색일자리에 해당된다고 보기가 어렵다. 따라서 녹색산업과 지역일자리의 교집합에 해당하는 일자리만 지역녹색일자리로 보는 것이 바람직하다고 볼 수 있으며, 본 연구에서는 이 부분을 '지역녹색일자리'로 정의하도록 한다.

그리고 행정안전부 주도로 진행되어 온 지역일자리 사업은 정부주도 특성상 공공일자리 즉, 취약계층에 대한 일자리를 중심으로 추진되어 왔으며, 이러한 특성은 사회적기업의 특성과 유사한 부분이 많다. 사회적기업을 통하여 창출되는 일자리는 사회적 일자리로 구분할 수 있으며, 특히 녹색분야 사회적기업은 그 특성상 녹색산업 및 지역일자리에 해당되는 비중이 높은 편이며 특히 사회적기업과 녹색일자리의 교집합에 해당하는 일자리를 '지역 사회적 녹색일자리'로 정의할 수 있다.

따라서, 녹색산업, 지역일자리, 사회적기업 총 세 분야의 교집합을 지역사회적 녹색일자리로 정의할 수 있고 녹색산업, 지역일자리, 사회적 일자리간의 관계는 <그림 2>와 같이 설명할 수 있다.

그림 2. 녹색일자리와 지역 사회적 녹색일자리의 관계



2. 녹색일자리 특성

기획재정부(2009)는 녹색일자리를 산업 전반에 걸쳐 에너지와 자원의 효율을 높이고 환경을 개선할 수 있는 재화를 생산하거나 서비스를 제공함으로써 저탄소 녹색성장에 기여하는 일자리로 정의하고, 녹색일자리의 특성으로 공공성, 보편성, 지역밀착성을 제시하였다.

녹색일자리는 기후변화대응과 녹색성장이라는 미래지향적이며 도덕적 가치가 높은 일자리이며, 사회적, 국가적, 지구적인 영역과 관련된 공공성을 가지며, 녹색일자리는 녹색성장과 함께 전 산업분야와 단순기능 일자리부터 고급기술 일자리까지를 아우르는 모든 직능수준에서 발견되는 보편성을 가지고 있다. 녹색일자리는 삶의 질 개선, 환경개선, 지역특성, 공동체, 마을 등과 관련된 소규모 일자리가 많고, 주택개량, 태양광패널설치, 주택 에너지효율진단, 조경 등 지역과 밀착한 일자리가 많은 특성을 지닌다.

특히 중앙정부의 일자리사업이 일시적인 성장을 나타낸 정책에서 벗어나, 지역밀착성을 기반으로 한 지역특화, 녹색서비스, 공동체 녹색일자리와 결합하여, 기후변화에 대응한 환경 및 에너지를 고려한 녹색일자리의 육성정책을 펼칠 필요가 있다.

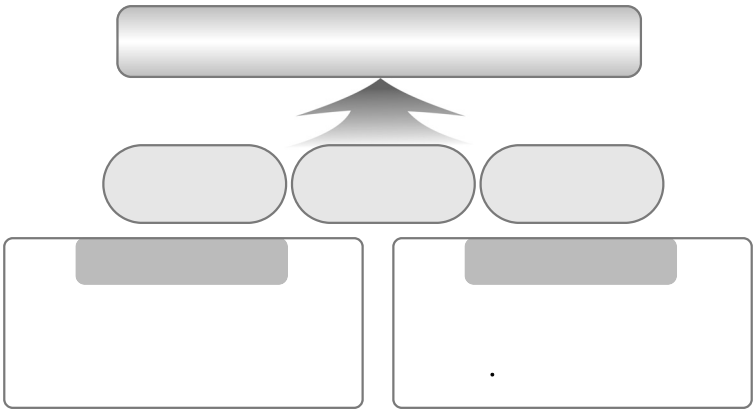
제2절 지역일자리와 녹색일자리

1. 지역일자리의 개념

지역일자리는 녹색일자리와 마찬가지로 명확한 개념적 정의를 내리기가 쉽지 않으나, 시군구, 넓게는 광역단위의 지자체 내에서 지역특성에 맞는 일자리로 통용되고 있다. 지역일자리는 행정안전부가 주도하는 지역일자리의 체계를 구축하는 단계를 거쳐, 2011년부터 주로 취약계층 일자리지원 및 지역의 자율성을 강

화하는 지자체 일자리 역량 강화에 초점을 맞추어 사업을 진행하고 있다.

그림 3. 지역일자리의 추진방향 및 주요시책



2. 녹색일자리와 사회적기업과의 관계

사회적기업은 국제적으로 명확한 정의나 규범이 존재하지 않으며, 발전과정에 있는 개념으로, 사회적기업은 비영리단체, 사회적 경제(Social Economy), 제3섹터(Third Sector) 등의 개념이 혼재되어 사용되는 경우가 많고, 국제적으로 통용되는 정의는 존재하지 않는다.

또한 사회적기업은 발전 단계에 있기 때문에 이에 대한 주요 국가별 통계나 현황자료를 확보하는데는 어려움이 존재한다. 사회적기업은 국가마다 역사와 전통에 따라 매우 다양한 형태로 발달되어 왔으며, 특히 사회적 경제가 발전한 유럽(EU)을 중심으로 가장 활발하게 논의되어 오고 있다.

사회적기업은 기업가적 전략을 통해 사회적 목적을 추구하는 사회적 경제조직으로 정의할 수 있으며, 녹색일자리와 관계성을 가지고 있는 녹색분야 사회적기업은 환경보전 및 기후변화대응이라는 사회적 목적을 수행하는 사회적기업으로 정의할 수 있을 것이다.

사회적기업은 공공(제도)과 시민사회 이니셔티브(Initiative)의 긴장 속에서 시장, 공공, 시민사회 등에서 다양한 자원을 동원하면서 지속가능성을 획득하고, 민관의 협력적 파트너십을 구축하는 것이 발전의 중요한 원동력이 될 수 있으며 분야별 전문성을 가진 사회적기업 지원조직은 파트너쉽이 작동하기 위한 중요한 조건이다.

일반적인 사회적기업의 사회적 목적은 취약계층 및 사회적 약자를 위한 배려 및 공공서비스를 포괄하는 것이므로, 경제학적인 관점에서 공공재에 해당하는 환경문제는 전형적인 사회적기업의 활동목적에 포함된다. 특히 최근 화석연료 고갈 및 기후변화에 대응하는 사회적 가치의 실현 역시 사회적기업이 추구해야 할 중요한 사회적 목적에 해당된다. 또한 사회적기업은 사회적 목적뿐만 아니라 그 운영에 있어서도 경제적 효율성은 물론, 취약계층과 지역주민의 참여와 민주적인 절차 등 사회적 형평성을 강조하고 있는 바와 같이 궁극적으로 우리 사회가 추구하는 환경-경제-사회의 지속가능한 발전과 일맥상통하고 있는 개념이다.

따라서 다양한 사회적기업 중 녹색일자리와 연계된 녹색분야 및 기후변화대응과 관련된 사업영역을 가진 사회적기업은 그 중요성이 확대되고 있으며, EU 등 선진국에서는 녹색분야, 생태보존, 신재생에너지 생산 및 보급, 환경감시 및 교육, 로컬푸드 및 기후변화대응 관련 사회적기업의 육성정책을 적극 추진 중에 있다. 이러한 분야에서의 사회적기업의 육성은 궁극적으로 녹색일자리의 육성정책과 맥을 같이 하고 있다고 할 것이다.

그러나 녹색분야 및 기후변화대응에 관련된 국내의 사회적기업은 그 활동영역이 폐기물 및 청소위생에 머물러 있어, 추후 다각화된 녹색분야 및 기후변화대응 관련 사회적기업의 발굴 및 육성이 시급하다. 다각화된 영역에서 녹색분야 사회적기업이 활발하게 활동하는 것이 지역공동체의 환경보전 및 기후변화대응에 있어서 매우 중요한 역할을 수행할 것으로 보이기 때문이다.(환경부, 2011)

3. 사회적기업을 통한 녹색일자리의 가능성

녹색일자리와 관련하여 사회적기업이 주목되는 일차적인 이유는 이들이 제공하는 사회적서비스에 환경 분야가 상당수 포함된다는 점이다. 즉 환경분야에서 사회적서비스를 제공하기 위해서 활동하는 사회적기업들이 만들어내는 일자리가 바로 녹색일자리이기 때문이다. 사회적기업이 진출할 수 있는 환경분야 사회적서비스의 영역이 폭넓게 제시되고 있으며 그중 가장 많이 거론되는 것이 재활용 분야이다. 국내에서는 전통적으로 취약계층의 일자리창출과 소득원의 하나로서 청소, 위생 및 폐기물 수집, 재활용 등의 분야가 자리잡았으며, 현행 사회적기업 역시 이러한 활동영역에 머물러 있는 상황이다. 유럽연합 등 구미 선진국과 같이 사회적기업의 활동범위가 신재생에너지 및 저소득층 환경개선 등 다양한 환경 및 기후변화 영역에서 이루어지고 있다고 보기는 어려운 상황이다.

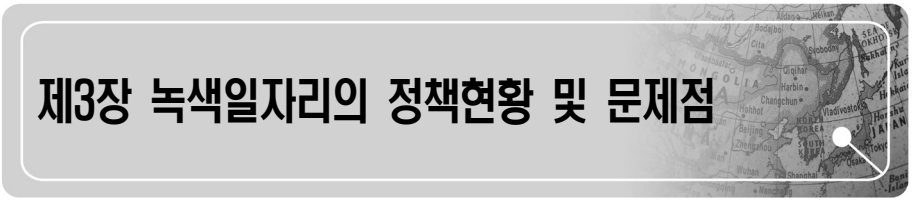
그럼에도 불구하고, 가구나 컴퓨터 등의 전자제품을 재활용하여 저소득층에 무료로 공급하거나 저렴하게 판매하는 서비스를 제공하면서, 그에 필요한 일자리를 취약계층에게 제공하거나 교육훈련을 제공하여 보다 많은 녹색일자리를 얻도록 지원하는 국내의 다양한 사례들이 많이 보고되고 있다(김명희, 2008; 한상진, 2008). 또한 도시재생 분야에서 자활공동체나 사회적기업을 통해서 취약계층에게 녹색일자리를 제공하고 있는 사례들과 건물 에너지효율화 분야에서도 취약계층의 녹색고용을 확대하기 위한 노력이 자활공동체 등을 통해서 다양한 형태로 추진되고 있으며, 학교급식, 음식물 쓰레기 자원화, 농촌 마을 가꾸기 등도 녹색일자리의 사례로 거론되고 있다.

녹색분야의 사회적기업이 주목받는 것은 단순히 취약계층에게 녹색일자리를 제공하고 있기 때문만은 아니고, 사회적기업이 기존의 시장에서 수익성이 나지 않아 공급되지 못한 사회적서비스를 제공하며, 이를 통해서 새롭게 시장을 개척하는 역할도 해내고 있다는 점을 주목해야 할 것이다.

또한 현행 고용노동부 중심의 사회적기업 지원 및 육성정책이 일자리와 인건비 지원을 중심으로 이루어지는 바, 녹색분야가 갖는 기술적인 특성은 물론 고

가의 설비 등으로 인한 초기투자비 문제 등 환경 및 기후변화대응 분야의 특성에 따른 녹색일자리 육성을 위한 사회적기업의 지원과 육성정책을 추구할 필요가 있다. 이는 폐기물이나 청소위생 등 기존의 사회적기업 활동영역에서도 설비 및 기술지원 등의 필요성이 꾸준히 제기되고 있으며, 기후변화대응 등 새롭게 추구해야 할 활동영역에서도 환경 및 기후변화대응이 갖는 특성에 맞는 지원제도의 연구개발이 필요하다.

녹색일자리와 녹색분야 사회적기업에 대해서는, 녹색분야 사회적기업은 앞에서 언급한 녹색산업, 지역일자리를 바탕으로 정의된 녹색일자리의 범주에 일부분 포함된다고 볼 수 있으며 이를 토대로 녹색 사회적일자리라는 새로운 범주를 정할 수 있다.



제3장 녹색일자리의 정책현황 및 문제점

제1절 국내외 주요정책 및 제도

1. 국내 주요정책과 제도

1) 중앙정부

정부는 2009년 1월 녹색성장전략과 일자리 창출을 연계한 녹색뉴딜사업계획을 발표하였다(제7차 녹색성장위원회, 2010). 녹색뉴딜사업은 저탄소, 친환경, 자원절약 등 녹색성장전략에 고용창출정책을 융합하여 친환경, 잠재적 성장동력 확충 및 일자리 창출을 목표로 하고 있다. 2010년 2월에 발표된 녹색성장추진계획에 따르면 중앙정부 부처별로 녹색성장 및 녹색일자리 창출에 관한 기본적인 주요 정책과 비전을 제시하였다. 이러한 정책 중에서 녹색일자리에 관한 주요 내용은 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

표 1. 중앙정부 녹색일자리 주요정책 내용

부처	정책 내용
	.

또한 정부는 녹색경제 관점에서 “2020년 G7, 2050년 G5” 비전을 설정하고, 소위 ‘녹색뉴딜계획’에 따라 2009-2013 기간 동안 107.4조원을 투자, 동 기간 동안 118만 내지 147만 개의 일자리를 창출한다는 계획을 수립한 바 있으며, 아울러 2009년 11월에는 10개부처가 참여하는 녹색일자리 창출 및 인력양성 방안을 수립함으로써 OECD에 모범사례로서 소개되었다.

한편 환경부(2009)에서는 ‘그린 뉴딜사업 추진계획’을 발표하였는데, 이에 따르면 그린 뉴딜사업을 통한 신규 일자리 창출과 현장수요에 부합하는 환경전문인력을 양성하는 것을 주요 전략으로 삼아서 궁극적으로 녹색 일자리 창출로 인한 실업문제와 경제난을 극복한다는 목표를 갖고 세부적인 중점 추진과제를 선정하였다.

여기서 제시한 과제 가운데 하수처리수 재이용 민간투자사업(BTO)은 시간이 지남에 따라 경제활동의 증가로 물 수요는 늘어나나 한정된 수자원으로 인한 물 순환 불균형을 해결하기 위한 사업이다. 민간투자사업으로 일자리 창출 및 지역경제 활성화를 이끌어내어 ‘제3의 물산업’을 육성하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 Blue-Green 네트워크를 구축하여 ‘12년까지 생태하천, 도심 복개하천, 도시· 농촌 생태습지, 녹색지붕, 녹색길 등 기존 지자체에서 유사하게 진행되고 있는 옥상녹화, 가로수 정비사업의 체계적·통합적 관리체계 부재를 해결하고 있다.

특히, 정부의 녹색일자리의 육성전략은 기본적으로 중앙정부의 녹색일자리 창출 및 인력양성 방안(기획재정부, 2009)을 토대로 분야별 녹색일자리 주관 부처와 각 지자체간의 상호 긴밀한 협력이 필요하다. 중앙정부는 녹색일자리 창출기반 조성, 녹색 직업능력개발 확대, 핵심 녹색인력 양성과 같이 크게 3가지 분야의 중점 추진과제를 설정하여 녹색일자리의 육성을 도모하고 있다.

표 2. 녹색일자리 육성을 위한 범부처적 추진과제의 현황

추진과제	추진시기		주관부처 (협조부처)	신규여부
	착수	완료		
1. 녹색일자리 창출기반 조성				
	,	,		
	,	,		
	,	,		
	,	,		
2. 녹색 직업능력개발 확대				
.	,	,		
	,	,		
	,	,		
	,	,		
3. 핵심 녹색인재 양성				
	,	,		
	,	,		
	,	,		

2) 지자체

정부뿐만 아니라 전국 16개 광역지자체에서도 녹색성장위원회를 출범하였고 기본적으로 중앙정부의 녹색성장계획을 토대로 지자체별로 지역특성에 적합한 '녹색성장종합계획'을 수립하였다. 2010년 2월에 발표된 녹색성장추진 계획 중에서 녹색일자리에 관한 주요 정책은 <표 3>과 같이 정리할 수 있다.

표 3. 지자체 녹색일자리 주요 정책 내용

지자체	주요 정책 내용
	,

3) 예비사회적기업 관련 정책 기조

지역의 녹색일자리가 상당수 포함되어 있는 정부의 예비사회적기업 관련 정책은 국가고용전략회의의 논의를 통해 나타나고 있다. 특히, ’10년 6월 기획재정부·행정안전부·환경부 등 관계부처장관, 지방자치단체 및 사회적기업 대표 등이 참석한 가운데 개최된 '비상경제대책회의 겸 국가고용전략회의'에서 사회적기업 활성화를 통한 일자리 육성을 위하여 지자체를 중심으로 추진하는 대책이 논의되었다. 그 결과 고용노동부가 관장하던 사회적기업 육성을 통한 일자리 창출사업이 자치단체로 이관되며 '지역형 예비사회적기업' 지정·제도를 운용하기로 결정하였고, 중앙부처간 협력체제 구축을 통해 문화, 녹색에너지, 지역, 교육, 돌봄 등을 사회적기업의 5대 전략분야로 선정 및 정책지원을 강화하기로 결정하였다.

또한 ’11년 6월 개최된 동 회의에서는 사회적기업의 지원제도 및 시장조성, 장기적 지속가능성 강화를 위한 각종 지원정책을 논의되었다. 그리고 정부 각 부처와 사회 각 부문이 사회적기업 발굴·육성에 주도적으로 참여하도록 하는 기반조성 차원에서 관계부처의 사회적기업 발굴·육성을 지원하기 위하여 “부처형 예비사회적기업 지정제” 및 “사회적기업 인증 추천제”를 ‘11년 하반기부터 추진하기로 결정하였다(고용노동부, 2011).

고용노동부는 예비사회적기업 관련하여, ’10년 6월 국가고용전략회의의 결정에 따라 자치단체 중심의 지역 풀뿌리형 사회적기업 발굴 및 육성체계 구축을 위해 ’10년 8월 지역형 예비사회적기업 지정제를 도입하였다. 예비사회적기업 일자리 창출사업 및 사업개발비 사업을 지방자치단체로 위임하여 지자체 경상보조 사업을 수행하도록 하고 있다. 사회적기업육성법 제5조의 2(2010년 6월 8일 신설)에서는 각 시·도가 관할 구역의 사회적기업을 육성하고 체계적으로 지원하기 위해 다음과 같은 내용이 포함된 시·도별 사회적기업 지원계획을 수립·시행하도록 하였다.

1. 사회적기업 지원의 기본방향 및 추진전략
2. 사회적기업을 통하여 제공하는 사회서비스 및 고용창출 목표량
3. 사회적기업 발굴·육성
4. 시설비 등 지원(육성법 제11조), 우선구매(육성법 제12조) 및 조세감면과 사회보험료 지원(육성법 제13조) 등 사회적기업 활성화를 위한 여건조성
5. 예산 등 재원 조달 계획
6. 그 밖에 사회적기업 육성 및 지원을 위하여 필요한 사항

이에 따라 전국 16개 시·도에서는 각 시도별로 사회적기업 육성 지원계획(5개년 계획, ’11-’15년) 및 연차별 지원계획이 수립되어 집행되고 있으며, 자치단체 경상보조를 위해 ’10년 12월 사업내용을 공고하고 심사위원회를 통해 예산 교부결정을 시행하였다. 또한 고용노동부는 ’11년 10월 각 자치단체로 교부된 예산집

행에 따른 자치단체의 확산노력을 평가하고 그 결과를 차년도 예산교부 시 평가지표에 반영하는 등 인센티브 제공을 위해 각 자치단체 평가를 수행하였다.

지방자치단체로의 예산교부 및 평가 등이 시작되는 '11년에는 부처형 예비사회적기업의 지원비율 등이 자치단체의 평가항목에 포함되어 있지 않지만, '12년부터는 평가항목으로 반영할 예정이다. 이렇듯 부처형 예비사회적기업 정책의 도입은 특히, 환경부형 예비사회적기업 지원은 녹색일자리 및 지역일자리와의 관련성이 깊어, 지역 녹색일자리의 확산에 기여할 것으로 기대되고 있다.

▌표 4. 국가고용전략회의 추진과제 및 일정('11.6월) ▐

추진과제	추진일정	소관부처
	,	
	,	
	,	
	,	
	,	
	,	
	,	

2. 해외 주요정책과 제도

1) 유럽의 녹색일자리 관련 정책

독일의 「재생에너지법」(Renewable energy act, 2000)에 의한 발전차액지원제도(Feed-in tariff)나 신재생에너지와 녹색분야의 특정 기술개발을 지원하는 직접적인 인센티브 제도와 같은 정책은 신재생에너지 기술시장을 형성하는데 매우 중요한 역할을 하였다. 독일내에서 신재생에너지 사용으로 인해 감축된 이산화탄소 배출량은 1.12억톤에 달하고(발전부문 7,440만 톤, 열생산부문 2,520만 톤, 연료부문 1,200만 톤), '00년~07년 기간 중 독일의 최종에너지 소비중 신재생에너지의 점유율은 3.8%에서 9.8%로 증가하였다. 이에 따라 독일정부는 '20년까지 신재생에너지 점유율 목표를 18%로 설정하고 있는데, 이를 달성하기 위해서는 목표치보다 더 많은 신재생에너지의 보급확대를 꾀하고 있다. 독일 내 '07년 풍력, 바이오매스, 태양에너지 등 신재생에너지 산업에 종사하는 인력은 전통적인 에너지산업에 종사하는 인력수를 처음으로 능가하였고, '08년에 전통 에너지산업 종사자는 238,171명, 신재생에너지 산업 종사자는 278,000명으로 집계되었다. 이는 '07년~08년중 신재생에너지 산업일자리가 12% 증가한 것을 나타내는 수치이다. 독일정부는 '20년까지 신재생에너지산업의 고용 인력이 253,500~400,000명 증가하여, 풍력에너지 산업에 최소 162,093명, 태양광 산업에 29,159명, 바이오매스/바이오가스 산업에 54,240명이 추가 고용될 것으로 예상하고 있으며, 신재생에너지 수출시장이 확대됨에 따라 대규모의 녹색일자리가 창출될 것으로 예상하고 있다. 위에서 보는 바와 같이 독일의 녹색일자리와 관련한 정책은 주로 기후변화와 관련한 신재생에너지 산업의 육성과 긴밀히 연결되어 있다(에너지경제연구원, 2010).

영국은 정책인프라 구축을 통한 녹색산업 육성을 목표로 2009년 1월 "녹색뉴딜" 정책을 발표하였다. 이른바 "그린 혁명 계획"이라 불리는 이 정책의 주요 내용은 2020년까지 100억파운드를 투입하여 녹색일자리를 16만개를 창출한다는데 초점을 맞추었고, 세부적으로는 철도노선 확대, 노후 학교 및 병원의 디지털 인

프라 구축 등 친환경 SOC 투자를 확대, 기존 일자리에 대한 녹색일자리로의 전환을 꾀하고 있다(손영우, 2008).

프랑스에서 녹색일자리에 대한 정책은 상당히 일찍 언급되었다. 1971년 정부부처에 환경부가 설치되었으며, 1984년 공공근로사업(TUC), 1990년 연대고용계약(CES), 1997년 청년고용정책 등 정부 차원에서 녹색일자리에 대한 끊임없는 노력이 있어왔다. 녹색일자리 정책이 공식적으로 나타나기 시작한 것은 「고용과 견습 증진을 위한 1993년 7월 27일 법」 (loi du 27 juillet 1993 sue le developpment de l'apprentissage)이며 이 법의 제10항에 명시된, "중앙정부는 녹색분야에서의 고용증진에 참여하는 지방의회에 재정을 지원한다"는 내용이다. 이 법에 의한 초기 녹색일자리 정책의 특징은 중앙정부가 직접 녹색일자리 정책을 집행하기보다는 지방정부 사업에 대해 간접적으로 지원하거나 지방정부의 고용정책과 긴밀히 연관을 맺는 것이다. 지방정부의 환경관련사업 진행시 필요한 인력충원은 중앙정부차원의 직업훈련제도를 이용하여 지방정부에서는 직업훈련실시를 위한 비용을 절감할 수 있다. 또한 1990년 연대고용계약, 1997년 청년고용계획 등 정부 고용정책에서 녹색일자리에 대한 고민과 노력이 끊임없이 제기되었고 녹색일자리가 지방정부에 의해 진행되는 하나의 분야로 특화되었으며 공공부문 중심에서 민간부분으로 확대되어가고 있다(손영우, 2008).

2) 미국의 녹색일자리 관련 정책

미국은 '07년 녹색일자리법(Green Jobs Act)을 제정하였고, 최근의 녹색일자리 정책은 크게 환경과 에너지의 두 가지 분야로 나누어 볼 수 있다. 주로 태양, 풍력 등 재생에너지 분야와 에너지효율(Energy Efficiency)분야에 초점을 맞추고 있는 상황이다.

미국정부는 이에 매년 1억 2,500만 달러를 투입하여 관련 근로자 훈련 프로그램에 사용하도록 하고, 부처별 예산으로 보면 에너지부(39%), 교통부(20%) 순이며 노동부는 녹색일자리 관련 노동시장정보 인프라 구축, 녹색일자리 고용량과 향후 전망 등에 대한 통계사업, 녹색일자리에 필요한 기술이나 직업능력교육, 훈

련사업 등을 실시하고 있다. 미국 노동통계국은 녹색일자리에 대한 표준화된 정의를 마련하고 있지 못한 상황에서 '10년부터 800만 달러의 예산을 투입하여 에너지부, 상무부, 노동부 등과 협력하여 현재의 표준산업분류나 표준직업분류로 파악하기 힘든 녹색산업과 녹색일자리 관련통계를 파악하였다. 이로써 녹색경제 활동이 노동시장에 미치는 효과 및 영향을 파악하고, 구인·구직관련 녹색일자리 정보제공, 녹색일자리에 필요한 기술이나 직업능력, 교육, 훈련과정 기관, 학생, 구직자 및 사업자 등 경제활동 주체들에 많은 도움이 될 것으로 전망하고 있다. 또한 여성국에서는 여성 녹색일자리의 일환으로 '녹색일자리에 있어서의 여성의 역할' 에 대한 토론과 미 전역에서 9개의 직업훈련프로젝트를 개발하여 추진 중이다(경기도가족여성연구원, 2010).

3) 세계기후변화네트워크(GCN : Global Climate Network) 주요 회원국의 녹색일자리 관련 정책

세계기후변화네트워크는 기후변화에 대응하기 위한 독립적이고 영향력 있는 9개 회원국(호주, 브라질, 중국, 독일, 인도, 나이지리아, 남아프리카공화국, 영국, 미국)의 진보적인 연구기관 및 국가정책기관의 협력단체로서, 전향적인 저탄소 정책들을 제안하고 정책 입안자들이 기후변화 완화에 대해 지속적인 관심을 가지도록 촉구하고 있다. '10년 저탄소 산업 부문에서의 일자리 창출 정책 분석 보고서(GCN, 2010)에서 제시된 주요 녹색일자리 정책사항을 위에서 언급된 미국, 독일, 영국을 제외하고 4개국(호주, 브라질, 중국, 남아프리카공화국)에 대하여 녹색일자리 관련 정책을 정리하였다(에너지경제연구원, 2010).

호주의 경우, 노동당에게 호주노총(ACTU)과 대표적 환경단체인 호주보전재단(ACF)이 공동으로 녹색일자리 정책을 제안하였다. 호주 노동당 정부의 지원으로 녹색일자리사업단(Green Job Unit, GJU)을 설립하여 폐기물 관리 및 재활용, 생태계 보전, 재생에너지, 수자원 관리 등의 분야에서 직업훈련, 고용알선 등과 같은 활동을 진행하였고, 한편 노동당 정부는 친환경 일자리 기구(Australian Council on Environmental Employment Opportunities)를 설립하여 녹색일자리 계

획을 지원하기도 하였으나 보수당 정권교체 이후 점차 약화되었다. 그러나 최근 호주 의회는 2020년까지 발전량의 20%를 신재생에너지에 의해 생산하도록 의무화하는 법안을 통과시켰다. 연방 정부는 배출량 감축 및 신재생에너지 기술 지원에 AUS$ 45억의 재정 지원을 하는 '청정에너지계획(Clean Energy Initiative)'을 수립하였고, '청정에너지계획' 법안이 상원을 통과하게 되면, '탄소오염감축제도'(CPRS, Carbon Pollution Reduction Scheme)를 통해 저탄소기술의 가격경쟁력이 강화되어 이들 기술의 활용이 늘어날 것으로 예상된다. '20년까지 온실가스 배출량을 '00년 수준의 75% 이하로 감축하도록 함에 따라, 배출집약산업의 성장속도는 둔화될 것이나, 석유와 알루미늄 산업을 제외한 산업부문은 '50년까지 꾸준히 성장할 것이다.

브라질 정부는 코펜하겐 기후회의에 앞서 온실가스 배출량을 2020년까지 자발적으로 36.1~38.9% 감축하겠다고 선언하였으며 '국가기후변화계획(National Climate Change Plan)'에 따라 주로 아마존과 세라도 지역의 삼림 벌채 금지 조치를 통해 가장 많은 24.7%를 신재생에너지원(소수력, 풍력, 태양광, 바이오 전기)의 사용을 증가시켜 감축할 예정이다. 국제노동기구(ILO)의 추정에 따르면, 브라질의 신재생에너지 관련 분야 고용 인력은 547,500명으로서, 이 중 수력발전 부문에 35,125명, 바이오 연료 부문에 296,600명이 종사하고 있다. 브라질 에너지공사(EPE)의 분석에 의하면, 브라질의 총 전력소비량은 2020년에 706.6TWh에 이르고 이 중 585.7TWh가 수력발전소에서 공급되면 2020년까지 이 부문에서 110,000개의 새로운 일자리가 창출될 수 있다. 바이오연료 생산이 급속도로 기계화되고 소수의 다국적기업이 점유하고 있으나, 바이오연료 작물 경작지를 1,800만 헥타르 늘리려는 정부의 계획이 시행되면 2020년까지 이 분야에서 15만개의 새로운 일자리가 창출될 수 있다.

정부의 'Proinfa(브라질 대체에너지 개발지원 프로그램)' 제도에 따라 2010년 말까지 풍력발전소가 56개가 건설되면, 에너지 공급능력이 1,423㎿ 늘어나고 3,500개의 일자리가 추가로 창출될 수 있을 것이다. 기존의 바이오매스와 'Proinfa' 제도를 통해 자금지원을 받는 소수력발전을 통해 총 3,299MW 규모의

에너지 공급능력을 확보할 수 있으며, 이들 부문에서 15만개의 직간접적 일자리가 창출될 수 있으며, 2018년까지 태양열 시스템의 제조 및 유지부문에서 51,600개의 새로운 일자리가 창출될 수 있을 것으로 예측하고 있다.

중국은 최근 높은 경제성장에 따른 배출량 증가를 억제하기 위해, 신재생에너지와 원자력 및 청정 석탄에너지의 사용을 확대함으로써 배출원단위를 저감시키고자 한다. 세계기후변화네트워크 GCN(2010)은 배출전망치(BAU) 케이스와 대비하여, 정부 정책의 시행에 따라 예상되는 두 가지 케이스 하에서 2020년의 고용에 미치는 영향에 대해 검토결과 1,149만~1,738만의 전통 일자리 상실을 가져올 것으로 전망하고 있다. 중국 정부는 신재생에너지의 이용 확대를 위한 목표를 설정하고 다음과 같은 전제 하에서의 고용창출 효과를 측정하였다.

수력발전 용량을 2008년 170GW에서 2020년 300GW로 확대하는 목표치를 설정하였을 때 100만 개의 추가 고용이 발생할 것으로 예상하였다. 또한, 풍력발전 용량을 2008년 12GW에서 2020년 100GW～150GW로 확대하는 목표치를 설정하였을 때 67~100만 개의 추가 고용이 발생할 것으로 예상하였다. 또한 태양광발전 용량을 2008년 0.4GW에서 2020년 20GW로 확대하는 목표치를 설정하였을 때 86~88만 개의 추가 고용이 발생할 것으로 예상하고 있다.

남아프리카공화국은 경기 침체로 인해 GDP 성장률이 하락하고 실업자 수가 증가하고 있다. 21세기 들어 경제는 꾸준히 성장하였으나, 2008년의 경기침체 이후 남아공의 실질 GDP 성장률은 2009년에 3.2%로 낮아졌으며, 2008년의 실업율은 22.9%에 달하였고, 2009년 상반기 약 50만 명이 실직하였고 연말까지는 추가적으로 30만 명이 실직할 것으로 예상되고 있다. 정부차원에서 2009년 2월 경기부양책을 도입하여 각종 인프라 구축을 위해 3년간 약 7,870억 ZAR(약 $1,050억)를 투자할 계획이며, 실업 해소에 최우선을 둔 공공사업 확충 프로그램(EPWP, Expanded Public Works Programme)을 시행하고, 고용 창출형 수출산업을 우대하는 거시 경제정책을 도입하였다. 이를 통해 645억 자르의 무역적자를 줄일 수 있을 것으로 기대하고 있다. 경기부양책에는 신재생에너지 분야에 대한 투자가 명시적으로 포함되어 있지는 않으나, 남아공 정부는 신재생에너지 분야

가 온실가스 저감과 고용 창출에 효과적인 수단임을 인식하고 있다.

남아공 정부의 "국가 기후변화대응전략(National Climate Change Response Strategy, 2004)"에서는 탈탄소화 정책이 빈곤 완화, 고용 창출, 지속가능한 발전 등과 같은 국가의 주요 사회적·경제적 목표와 일치하는 것임을 표명하였다. 장기 감축 시나리오 중 가장 야심적인 시나리오에서는 국내 배출량을 2050년까지 2003년 수준의 30~40%로 감축하도록 하고 있다. 그에 따라, 2050년 배출량을 최대 9천톤 저감(시나리오 목표치의 43% 달성), 2015년에 0.3%의 순 일자리 상실을 가져올 것으로 예측하고 있다. 2050년 배출량을 최대 13,800톤 저감하는(시나리오 목표치의 64% 달성) 중기 효율화 대책이 실현되면, 2015년에 GDP와 고용이 모두 약 1% 증가할 것이며, 이를 위해서는 2050년 발전량의 50%를 신재생에너지원을 이용하도록 유도하는 강력한 정책이 선행되어야 할 것이다. 2003년 남아공 정부의 신재생에너지 백서에서, 2014년까지 최종에너지 소비량 중 10,000GWh(총 전력 공급량의 4%)를 신재생에너지로 충당하도록 하는 단기 목표를 설정하였다. 이에 따른 일자리 창출 규모를 예상한 결과 2020년에 신재생에너지 기술로 전력의 15%를 생산할 경우 36,400개의 직접 일자리와 109,100개의 간접 일자리 창출이 가능한 것으로 예측된다(에너지경제연구원, 2010).

앞에서 정리한 국외 주요국들의 녹색일자리와 관련된 주요한 정책은 기후변화와 관련한 신재생에너지 기술개발, 확산 및 육성책으로 나타나고 있는 반면, 국내에서는 신재생에너지 부문보다는 생태하천, 도시·농촌의 생태습지 조성, 녹색지붕, 녹색길 등과 같은 다양한 영역에서 지역과 지자체 중심의 일자리사업으로 나타나고 있다.

제2절 국내외 주요사례

1. 국내사례

1) 중앙정부

중앙정부의 일자리 사업 중 행정안전부, 환경부, 산림청 등 일부 부처사업은 녹색일자리 사업과 긴밀한 관계를 가지고 있다.

행정안전부에서 추진하는 지역공동체 일자리사업은 '08년 세계적 금융위기로 인한 경제적 취약계층에 대한 지원사업의 일환으로 시작된 희망근로사업이 확대 발전된 공동체 일자리 사업이다. 지역공동체의 활성화와 자립도를 높이는 목적과 결합한 일자리 사업으로 공동체를 기반으로 한 마을기업 사업으로 진행중이다. 주요한 내용으로는 생활형 녹색 자전거길 조성, 외래 동식물구제사업을 통한 에너지 절감, 저탄소 경제실현, 생태계 보존 및 복원 등의 친환경 녹색성장 관련 분야 일자리사업을 포괄하고 있다.

환경부는 녹색분야 사회적 일자리를 정부차원에서 적극 발굴하여, 수익성은 낮으나 사회적으로 유용한 사업을 대상으로 추진하고 있다. 계획으로는 국립공원지킴이 및 자연환경안내원을 연 854명, 5대강 지킴이를 '09년 167명, '12년까지 934명하여 자연환경보호분야에 연간 1,000여개, 실내공기질 조사, 환경성질환 기초조사 등에 '09년 91명, '12년까지 411명 등 연간 100여개의 일자리를 창출하는 것으로 하여 목표년도인 '12년까지 총 4,700여개의 사회적 일자리를 창출하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 환경관련학과 대학 졸업생, 재학생을 중심으로 청년인력에게 녹색분야 인턴십 및 단기 아르바이트를 적극 제공하고자 한다. 환경부 소속·산하기관 행정 인턴십 연간 329명, 지자체 연간 1,000명, 환경산업체와 공동으로 인턴십을 운영하여 연간 620명, '12년까지 총 10,000여개의 녹색분야 공공인턴 및 아르바이트 일자리를 제공하는 계획을 수립하였다(환경부, 2009).

산림청은 녹색일자리 창출 사업의 일환으로 숲을 가꾸어 산림의 경제적, 환경적 가치를 높이고 일자리를 만들며, 탄소흡수원을 확충할 계획을 수립하였다. IMF 시기인 1998년부터 2002년까지 숲 가꾸기 사업에 약 5,800억 원을 투입, 연인원 155만 명을 고용하여 숲을 가꾸고 있다(산림조합중앙회, 2009).

표 5. 정부의 부처별 녹색일자리 관련 추진사업

부처	사업명	부처	사업명

2) 광역지자체

광역지자체에서는 행정안전부의 지역녹색일자리 사업과 연계하여 명품녹색길 조성, 생활형 자전거 인프라 구축, 희망의 집수리, 폐자원 재활용, 취약지역 정비 및 외래 동식물 사업 등의 일을 중심적으로 수행하고 있다.

경기도는 2010년 9월 전국 최초로 민·관 협동의 도시농업 네트워크를 발족하고 도시농업 육성과 지원을 위한 공동사업을 적극적으로 추진하고 있다. 2009년 현재 도시농업 육성을 위한 경기도 지원액은 240억원으로 주말농장지원사업(97개소, 67억원), 옥상텃밭 조성사업(83개소, 34억원), 친환경 텃논 조성지원(6개논, 7천만원), 도시농업학습장 조성(42개소, 63억원), 원예치료정원 조성(8개소, 8억6천), 농업테마공원 조성(6개소, 45억원) 등의 사업을 추진하였다. 이에 관한 세부사업 내역은 도시농업 활성화를 위한 연구사업과 함께 원예치료사 양성을 위한 전문교육, 방문 원예가꾸기 교육 운영, 가족텃밭, 장애우녹색희망농장, 실버텃밭가꾸기 등 생활원예 대중화 사업, 그린시티 조성을 위한 옥상 녹화사업 등을 추진하였다.

또한 경기도에서 산림보호 강화를 목표로 산림보호감시원과 숲길조사관리원을 녹색일자리로 진행하고, 산림보호 분야에 민간인 감시원을 고용하여 각종 산림재해방지 활동을 예방하고 안정적인 일자리 창출로 녹색일자리 확충에 기여하고 있다. 또한 숲길조사관리원은 청년, 장기 미취업자 등을 고용하여 일자리를 확충시키는 것으로 산림관련 대학 졸업자, 산림분야 자격증 소지자, 관련업무 경험자와 18세 이상 30세 이하인 청년 미취업자들을 우선 선발하고 있다(경기도가족여성연구원, 2010).

대구광역시의 사단법인 희망자전거제작소는 2008년 노동부 인증을 받은 사회적기업으로, 정식명칭은 '대구 YMCA 희망자전거제작소 사업단'이다. 주요 사업내용은 도심에 무단방치된 자전거를 수거·수리하여 재생자전거 제작, 시민 출퇴근용으로 활용하고 있으며 이외에도 예술디자인 자전거 제작을 통하여 도심 관광용 자전거로 활용함으로써 일자리 창출, 수익창출 및 도시이미지 향상, 관광 활성화 도모 등 다양한 방면에서 성과를 거두고 있다.

제주특별자치도에서는 '제주 올레길 사업'을 추진하고 있다. 사업명의 '올레'는 제주 방언으로 좁은 골목을 뜻하며, 통상 큰길에서 집의 대문까지 이어지는 좁은 길을 뜻한다. 도보여행 코스로 각광을 받고 있는 제주 올레길은 사단법인 제주올레에서 개발한 것이며, 2007년 9월 8일 제1코스(시흥초등학교에서 광치기 해변, 총 15km)가 개발된 이래, 2010년 8월까지 총 21개의 코스가 개발되어 있으며, 총 길이가 약 350km에 달한다. 올레길 사업은 관광사업의 활성화 등 지역의 수익창출과 이미지제고를 유발하는 녹색일자리의 대표적인 사업이며, 전국적인 도보여행 열풍을 일으키고 있으며, 사업의 성공적인 성과 이후, 지리산 둘레길, 남해 지겟길, 무등산옛길, 충남연가, 경기 남한산성길 등 전국적으로 유사사업이 널리 전개되고 있다.

3) 기초 지자체

성남시의 환경지킴이 청소봉사단은 폐기물 취약지(상습투기지역)에 대한 담당 구역을 지정하여 봉사단 배치·관리와 쓰레기 배출방법 홍보요원으로 위촉, 아름답고 깨끗한 지역가꾸기 주민 홍보, 쓰레기 불법투기 신고 및 내 집 앞 배출 홍보, 사고예방을 위한 안전교육실시, 연말 청소행정 종합평가시 운영결과를 반영하고 있다.

고양시의 농촌체험강사 양성사업은 사회적·친환경 산업과 녹색성장에 대한 관심 고조 및 농촌체험 농가가 증가하는 상황에서 녹색일자리 창출 및 여성인력의 활용을 목적으로 농촌체험강사 양성과정으로 개발하는 것을 목표로 하고 있다. 모집자격은 여성실업자 및 전업주부 등 수료 후 강사활동이 가능한 자로, 여성취업계층의 특성을 반영하고자 하였으며, 교육은 농원체험 프로그램의 직업전문교육과 취업대비 교육으로 구분하여 진행되었는데, 교육 수료 후에는 취업처 및 유관기관과의 취업지원 협력망을 통해 약 80%가 농촌체험강사로 취업하고 있다(경기도가족여성연구원, 2010).

경북 경주시의 사단법인 '함께가는 길'은 수익성과 공공성을 동시에 도모하며, 지역의 다양한 복지수요에 대응하고 있다. 사회적일자리 사업으로 방문도우미사

업, 장애통합교육보조원사업, 간병사업, 세탁사업, 무료공부방 등을 운영하고 있다. 시장진입형 사업으로는 영농사업, 우리콩마을사업, 스팀세차 사업, 청소/가사사업, 산모도우미사업, 집수리/도배사업 등을 추진하고 있으며, 취업상담 및 직업교육사업으로 취약계층 취업알선을 위한 취업정보센터 운영, 취업관련 직업능력개발 프로그램 운영을 위한 인력개발원의 운영, 사회공헌사업 및 문화지원사업으로 사랑의 집짓시, 연탄나눔 운동, 무료 야생화문화강좌, 현장체험학습 프로그램 운영, 생태마을 전시관 운영하고 있다. '함께가는 길'은 단순한 사회복지서비스 제공으로 수익성에 한계를 보이는 자활공동체의 한계를 극복하였으며, 지역일자리 창출에도 기여하고 있다.

전남 광양시의 ECO 녹색일자리사업은 녹색일자리 사회적기업을 육성하고자 하는 사업으로 (주)비엠씨, (주)착한동네초록비누 등 자원재생, 자연환경 보전 등과 관련 업체의 수익구조 개선을 통하여 집중적으로 육성할 계획이다. (주)비엠씨는 미생물을 이용한 연약지반 복원기술과 토양개량제 및 비료제조사업을 기반으로 건강한 토양만들기와 녹색국토 만들기 사회적기업으로 활동하고 있으며, (주)착한동네초록비누는 버려지는 폐식용유를 활용하여 세탁비누 및 가루세제를 생산하여 환경보전이 기여하는 녹색 사회적기업으로 녹색일자리를 창출한 사례로 여겨진다.

2. 해외사례

1) 유럽

「재생에너지법」에 의한 놀라운 성과를 보이고 있는 독일의 경우 녹색일자리 관련 직업교육 프로그램을 운영하고 있는데, 독일에서의 녹색일자리는 "환경보호와 연관된 업무(umweltschutzorientierte Taetigkeiten)"로 정의되며 재생에너지뿐만 아니라 모든 업종에 걸쳐 환경보호(서비스) 업무를 시행하는 직업이 포함되고 있다. 이러한 환경보호 부문의 확대와 경제 환경의 변화는 새로운 환경기술적 전문 직업에 대한 요구를 증가시키고 있으며 이에 따라 규정 및 법제도적 규

정의 필요성도 증가함에 따라 독일에서는 2002년 6월 17일 “환경기술적 직업의 직업교육을 위한 시행령”이 제정되어 2002년 8월부터 시행되고 있다. 주요 전문자격으로는 상수공급기술 전문인력, 하수 및 폐수처리기술 전문인력, 쓰레기 재활용 및 처리 전문인력, 배수관, 하수관과 산업서비스 전문인력 등이 있다. 이러한 전문인력은 각종 기술적 지침 및 규정 그리고 법제도적 규정을 기초로 하여 업무를 수행하며, 이를 위해 정보수집 및 업무계획 수립 및 조정을 시행하고 있다. 이러한 프로그램에 의하여 전문인력으로 양성된 인력들이 환경보호와 관련된 업무에 종사하게 됨으로써 결과적으로 녹색일자리의 단순 확대뿐만 아니라 환경보호분야 전문인력으로서 녹색성장에 이바지하고 있다.

또한 독일정부는 기후보호 및 에너지 효율성 개선을 위한 핵심 정책 프로그램으로 ‘KfW-CO2-건물개장프로그램’을 운영하고 있다. 이는 구식 주거건물의 온실가스 배출량을 감소시키기 위한 에너지 절약적 시설투자들에 대해 장기적으로 재정지원을 하는 프로그램이다. CO2-건물개장프로그램을 위한 재정지원 담당기관은 재건신용은행이 맡고 있으며, 1978년 이전에 완공된 주거건물들에 대한 에너지 효율적 투자를 지원해 오고 있다. 이 프로그램의 통합적 투자규모는 ‘05년의 약 15억 유로에서 ’09년 약 70억 유로로 증가하였으며, 이러한 투자지원을 통해 연간 온실가스배출감소량은 ‘05년의 34만톤에서 ’09년에 95.5천톤으로 크게 향상되었다. 또한, 연간 에너지절감 규모는 ‘05년의 670GWh에서 ’09년에 2,679GWh로 거의 4배로 증가하였다. 한편, 에너지 효율적 건축 및 건물개장 프로그램으로 인한 전체적인 고용효과는 ‘05년 1년 동안 27,000명에서 ’09년에는 111,000명으로 증가하였다. 이처럼 CO2-건물개장프로그램 및 효율적 건물개장 프로그램은 에너지 절감 및 온실가스 배출량 감소하는 효과가 있을 뿐만 아니라, 노동시장 측면에서도 고용창출 및 고용안정에 상당한 기여를 하고 있는 것으로 나타났다(한국노동연구원, 2010).

영국의 경우 학교에서 진행하는 기후챔피언 프로그램은 학교에서 기후변화에 대한 대응활동을 가장 잘 실천하는 학생을 뽑아서 시상하는 프로그램이다. 영국문화원은 기후챔피언프로그램을 더욱 발전시켜 국제기후챔피언 교육으로 확산

하고 있으며, 13개 국가에서 활동 중인 국제기후챔피언들은 국제교류와 지역 캠페인을 통해 청소년들에게 기후변화대응의 중요성을 알리는 다양한 활동을 벌이고 있다(한국고용정보원, 2010).

2) 미국

미국의 뉴욕주는 녹색일자리/녹색가정(Green Jobs/Green Homes NY) 프로그램을 운영하고 있는데, 주거개조투자기금을 설립하여 개조 비용을 민간자본을 통해 조달하고, 10년에 걸쳐 개조 비용이 갚아질 때까지 공공요금 청구를 통해 에너지 절감의 일정 부분을 투자자에게 환급한다. 초기 개조 프로그램 시행 시 일정한 수의 소규모 지역을 대상으로 하여 계약업자들이 수요를 파악하고 개조 프로젝트를 일괄적으로 실행할 수 있도록 하며 지역 역량을 개발하도록 하고 있다. 뉴욕주는 녹색일자리 지원을 위한 이러한 프로그램을 통해 기존의 인력개발 자원을 재편성하도록 주 전체의 인력 계획 패널을 소집한다. 이 협력 패널은 최상의 계약 규칙을 제시하고 교육 및 일자리 제공 방법을 확립하며, 노사와 지역 협력의 토대를 마련하고, 노동자들의 임금 인상을 위해 주에서 주거개조투자기금을 시행하도록 한다. 주거개조투자기금을 통해 지불되는 모든 계약업자들이 임금기준을 준수하고, 저소득 지역에 직업교육 및 고용을 실천하며, 대규모 개조작업에 집중적인 견습과정을 활용하도록 한다. 주거 개조를 통해 대상 지역의 완전한 이익을 보장하기 위해 소비자 보호를 제공한다. 여기에는 개조 작업 보증, 저소득층 특별 지원, 임대 보호 등이 포함되며 이러한 주거 개조 프로그램의 참여를 활성화하기 위해 지역 참여 촉진 구조를 개발하는 지역 네트워크 개발, 노사와의 협력 구축, 녹색일자리 교육 인프라와 지역 구성원의 연계, 대상 지역 가구주와 건물주의 프로그램 선등록 등이 포함된다(Center for American Progress, 2009).

다른 한편으로 미국은 미국그린빌딩위원회(USGBC)가 주관하고 있는 LEED(Leadership in Energy and Environment Design) 프로그램을 통해 건물의 환경성능을 평가한다. 이를 위해 지구환경 및 자원의 이용, 주변 환경과의 친화도,

실내 환경의 질과 같은 환경요소를 다루고 있으며, 평가결과에 따라 건물에 인증서를 발급하는 제도이다. 신축건물 뿐만 아니라 거의 모든 기존의 건물까지 폭넓게 활용되고 있다. 이러한 LEED 인증과정에는 AP(Accredited Professional)라는 전문자격이 존재하는데, 녹색일자리의 일환인 이들은 건축물의 인증을 위한 서류검토, 방법 및 개선사항 등을 조언하는 역할을 하고 있다(한국고용정보원, 2010).

한국의 산림청에서 진행하는 국립공원지킴이와 유사한 것이 미국의 공원경찰(Park Ranger)제도이다. 1899년 뉴욕 주의 Adirondack Park에 화재가 발생하여 총 320km2의 면적이 소실된 것을 계기로 소방관리를 위해 소방대(Fire Warden Force)라는 이름으로 처음 설립되었다. 설립이후 방문객을 위한 서비스를 추가함으로써 법적 강제력의 의미가 강한 관리인(Warden)에서 관리와 순찰의 의미를 지닌 공원경찰(Park Ranger)로 명칭을 변경함과 동시에 방문객을 보호하고 미래 세대를 위해 공원의 자원을 보호하는 임무를 수행하고 있다. 미국 국립공원관리청(NPS) 전체의 24%가 환경해설, 법집행, 구조 등의 임무를 수행하는 공원경찰이며 해설레인저의 경우 야생동물 보호, 어린이 환경교육을 통해 환경보호에 기여하고 있다. 공원경찰은 녹색일자리를 위한 고용창출 효과가 클 것으로 기대되며, 지역단위의 생물다양성 보전과 환경가치를 증대시키며, 자연공원 스스로 사법권을 행사할 수 있다는 점에서 공원의 민간위탁관리가 가능하다.

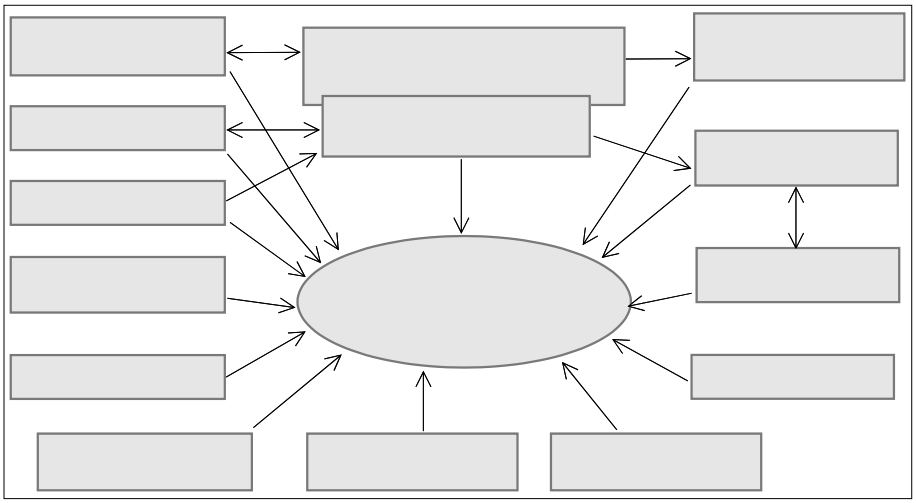
3) 일본

일본의 아사자(アサザ: 노랑머리연꽃) 프로젝트는 일본에서 두 번째로 큰 호수인 가스미가우라를 재생시키기 위하여 호안 식생대 부원사업, 외래종 물고기 채취사업, 유역수답 보전 등의 활동을 지역주민, 학교, 기업·행정과 협동을 통하여 추진되고 있으며 현재까지 20만 명 이상이 참여해 왔다. 아사자 프로젝트는 '아사자 기금'이라는 시민단체의 주도로 시작되었다.

'아사자 기금'의 목적은 가수미가우라·기타우라에서 자연과 문화 등의 보전과 복원을 통하여 유역전체의 자연과 문화 등을 재생시킴과 동시에 사람과 자연,

사람과 사람의 관계를 재구축함으로써 가수미가우·가타우라 유역을 포함한 지역주민을 위한 일자리 창출과 더불어 더 풍요로운 환경과 공생의 문화를 창출하는 것이다. 아사자 프로젝트의 환경 네트워크를 제시한 것은 <그림 4>의 조직형태와 같다.

그림 4. 아사자 프로젝트의 조직형태



'아사자 기금'은 가수미가우라를 관리하는 일본 국토교통성을 비롯한 정부차원에서 실현할 수 없었던 가스미가우라 재생을 유역전체를 대상으로 한 시민참여에 의하여 해결해 왔다. 이는 수직적 행정으로 인하여 지금까지 개별적으로 실시할 수밖에 없었던 사업을 연결시켜 시너지 효과를 도출하는 모형으로, 산업 및 고용창출 효과를 발생시켜 2001년 이후로 연 5,000여명이 고용되었다. 또한 생물 다양성을 보전하기 위하여 어업협동조합의 협력으로 외래종 물고기를 채취하여 비료 및 사료로서 유역 농축산업에서 활용하고 있다.

제3절 시사점 및 문제점

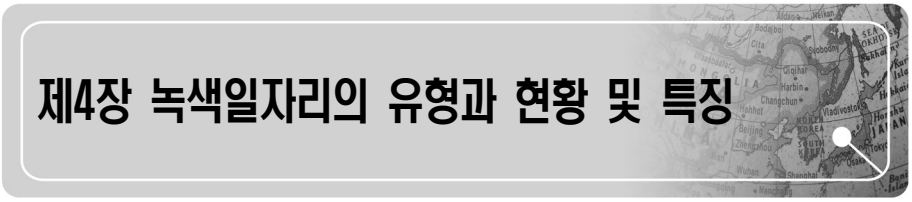
앞의 국내외 정책 및 사례를 토대로 시사점과 문제점을 살펴보았다. 일자리사업이 일시적인 성장을 나타낸 정책에서 벗어나, 지역밀착성을 기반으로 한 지역특화, 녹색서비스, 공동체 녹색일자리와 결합하여, 기후변화에 대응한 환경 및 에너지 관련 녹색일자리의 육성정책을 펼칠 필요가 있다. 녹색성장 정책과 연관된 녹색일자리 정책이 추진과정에서는 일부 영역으로 한정되어지는 경향이 강하다.

국내에서의 녹색일자리 사업은 정책추진 과정에서 단기적인 일자리 창출 사업으로 녹색일자리의 영역이 한정되고 있다. 일본의 경우 지역 특성을 반영한 녹색일자리 정책이 주로 추진되는 것이 국내의 숲가꾸기, 도시농업, 텃밭 등 농업과 연계되는 경향이 유사하다. 반면 미국의 녹색일자리 사업과 유럽과 영국의 녹색일자리 사업은 기후변화, 에너지효율향상, 재생에너지 분야 등에서 적극 추진되고 있는 차이가 있다. 또한 녹색일자리 사업은 전문인력 양성 등을 통한 전문화, 장기적인 추진전략하에서 진행되는 것이 중요하다. 중앙정부의 일자리사업을 녹색성장과 기후변화대응 및 재생에너지 분야로 적극 확장할 필요가 있다. 기후변화 관련 녹색일자리는 에너지를 절감하고, 온실가스 배출량을 감축하는 효과가 있을 뿐 아니라, 노동시장 측면에서도 고용창출 및 고용안정에 상당한 기여를 하게 되며(독일 CO2-건물개장프로그램), 녹색일자리의 확대뿐만 아니라, 환경보호분야 전문인력으로서 녹색성장에 이바지할 수 있도록 해야 할 것이다.

녹색일자리 및 지역일자리와 긴밀한 관계에 있는 사회적기업은 현행 고용노동부 중심의 사회적기업 지원 및 육성정책이 일자리와 인건비 지원을 중심으로 이루어지는 바, 녹색분야가 갖는 기술적인 특성은 물론 고가의 설비 등으로 인한 초기투자비 문제 등 환경 및 기후변화대응 분야의 특성에 따른 사회적기업의 지원과 육성정책을 추구할 필요가 있다.

결론적으로 녹색일자리와 관련하여 녹색일자리의 개념 및 특성에 부합하는 세밀한 정책추진이 필요하다. 특히, 녹색일자리 영역에서 수요공급이 고려되지 않

고 거시적 정책의 집행만을 추구해서는 안되며, 수요공급간의 미스매치를 해결하는 방안을 마련하여야 한다. 이를 위해 녹색일자리의 유형에 따른 특성(예, 자본 및 기술집약, 노동집약)을 고려하고 전략적이며 장기적인 녹색일자리 육성방안을 마련할 필요가 있다. 그리고 국내에서의 녹색일자리 사업은 미래지향적이며, 기후변화대응 등과 관련된 녹색일자리를 육성하는 방안과 결합되어야 할 것이다.



제4장 녹색일자리의 유형과 현황 및 특징

제1절 녹색일자리 유형분류

1. 유형분류 기준

기후변화대응과 친환경적 경제성장을 추구하는 녹색성장의 광범위한 정의처럼, 녹색일자리의 범위도 매우 다양하게 나타나는 것이 특징이다. 산업전반에 존재하는 일자리의 종류가 무수하게 많듯, 그에 따른 녹색일자리의 종류도 매우 다양하게 나타난다. 녹색일자리는 그 종류와 특징에 따라, 연구개발, 생산품 설계, 제조, 판매 및 유통, 시설의 설치, 운전, 유지관리 등 분야별로 다양한 기술과 숙련수준별로 분포하고 있다.

녹색일자리를 유형별로 구분하기 위한 분류기준을 어떻게 선택하느냐에 따라 다양한 형태의 녹색일자리 유형이 존재할 것이며, 분류된 유형분류 방식간 큰 편차를 보일 수도 있다. 유형분류에는 기획재정부(2009)에서 제시한 녹색일자리의 3가지 특성, 즉 공공성, 지역밀착성, 보편성 뿐 아니라, 환경(에너지)특성, 기술숙련도, 취업계층특성, 산업부문 직종특성, 녹색일자리 사업추진주체(정부부처, 지자체, 마을공동체), 지역기반 특성 등이 상호복합적으로 작용할 수 있다.

이렇듯 다양한 특성을 반영한 유형분류가 가능할 것이나, 본 연구에서는 유형분류의 기준으로 기후변화와 긴밀히 연관되어 있는 환경 및 에너지자원 관점과 지역 및 녹색일자리와의 관계성이 깊고, 정부에서 집중적으로 일자리 육성정책을 펴고 있는 (예비)사회적기업과 관련하여, 녹색분야 일자리의 유형구분을 우선적으로 검토하였다.

2. 녹색일자리의 유형분류

녹색일자리는 지역기반, 취약계층 고용 등의 특성을 지닌 사회적기업과 긴밀한 연관성을 지니고 있다. '11.6월 현재 고용노동부의 인증을 받은 사회적기업의 수가 532개에 이르고 있으며, 행정안전부, 고용노동부, 환경부 등 각 중앙부처와 사회 각 부문이 사회적기업 발굴 육성에 주도적으로 참여하기 위한 기반을 마련 중에 있다. 부처 중심에서 지자체 중심으로 바뀌고 있는 행정안전부의 지역일자리 사업과 맞물려 광역자치단체 및 기초자치단체를 중심으로 하는 지역형 (예비) 사회적기업 지원정책이 활발히 논의되고 시행 중에 있다. 행정안전부에서는 이러한 정책이 마을기업 육성, 농림수산식품부에서는 농어촌공동체회사 육성사업으로 나타나고 있다.

표 6. 녹색일자리의 유형 분류

대분류	중분류	소분류(세부항목)

고용노동부의 인증을 받은 532개 사회적기업 중 약 20%의 사회적기업은 환경분야 사회적기업으로 분류되고 있으며, 대부분이 청소, 재활용과 같은 분야이며, 그 분류기준이 명확하지 않고, 단순화되어 있어, 향후 녹색일자리와 관련 기준을 정리할 필요가 있다. 본 연구에서는 녹색일자리의 유형별 분류를 시도하고, 유형별로 세부항목으로 나누어 설명하였다.

<표 6>에서 보는바와 같이 환경부(2011)는 환경관리, 녹색서비스, 기후변화대응, 지역커뮤니티 등으로 구분하고 있다. 이 가운데 환경처리, 자원순환, 녹색제품으로 구성된 환경관리 분야와 녹색교육, 컨설팅을 포함하고 있는 녹색서비스 분야는 환경분야의 전통적이며 고유한 업무특성을 반영하고 있다. 또한 재생에너지의 생산 및 에너지효율화와 관련된 기후변화대응 분야는 에너지와 산업분야와는 구별되는 재생에너지 분야로 기후변화와 관련한 업무영역이다. 지역커뮤니티 분야는 녹색분야의 지역, 공간, 커뮤니티의 특성을 반영하여 자연생태보전, 녹색공동체, 유기농 등을 포함하고 있다.

환경 및 에너지자원 관점에 의해 분류된 녹색산업 및 직종 구분의 중심은 기후변화대응을 위한 에너지와 자원의 효율을 높이고 환경개선 등을 고려한 것이다(기획재정부, 2009). 이처럼 에너지원 및 에너지 고효율화 분야, 산업·공간의 녹색화 분야, 환경보호·자원순환 분야, 저탄소 경제활동 분야 등으로 녹색일자리의 유형이 구분될 수 있다. <표 7>에서 분류된 녹색일자리의 분야는 <표 6>에서 분류된 녹색일자리 유형 분류와 매우 유사하며, 2가지 분류 모두 에너지분야 특히 재생에너지분야와 에너지효율화 분야를 포함하며, 전통적인 환경분야와 녹색서비스로 대별되는 컨설팅 분야를 포괄하는 매우 유사한 공통점을 보여주고 있다. 단지 <표 6>에서는 지역커뮤니티 분야를 독자적인 분류그룹으로 나누어, 지역 녹색일자리의 분야와 내용을 보여주고 있다.

표 7. 녹색일자리 분야 및 대표직종 구분

대분류	중분류(산업)	대표직종
	.	
	.	
.		
.		
		.
	.	.
		.

제2절 녹색일자리 현황 및 특징

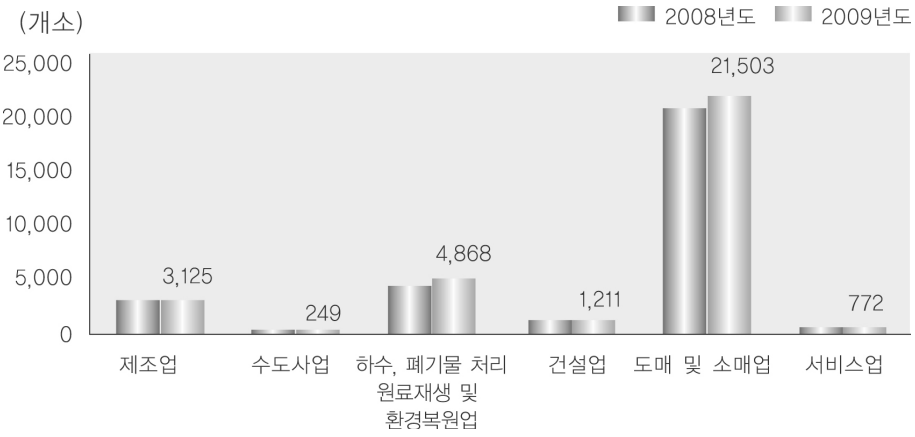
1. 녹색일자리 현황

국내 녹색일자리 관련 현황은 현재 '녹색일자리'로 명확히 정의된 관련 통계 및 현황을 찾기가 어렵지만, 환경부·한국환경공단(2011)의 환경산업통계조사, 한국고용정보원(2010)의 산업·직업별 고용구조조사(OES)를 토대로 한 정리가 필요하다. 환경산업통계조사와 산업·직업별 고용구조조사의 분류를 종합하여 녹색일자리에 해당할 수 있는 산업은 ① 제조업, ② 수도사업, ③ 하수·폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업, ④ 건설업 ⑤ 도소매업(재활용품 판매 등을 포함한), ⑥ 전문, 과학 및 기술 서비스업, ⑦ 사업시설관리 및 사업자원 서비스업, ⑧ 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업의 8개 분야로 정리할 수 있다. 동 조사는 앞 절에서 분류된 녹색일자리의 분류와 정확히 일치한다고 볼 수는 없으나 아래 표와 같이 수도사업을 제외한 전 분야가 녹색일자리의 범주에 해당하며, 국내의 환경분야 일자리의 상당부분이 환경관리 분야에 치우쳐있다는 점(환경부, 2011)을 미루어볼 때, 동 조사를 이용한 녹색일자리의 현황파악은 대표성을 가질 수 있는 것으로 판단된다.

1) 국내 녹색일자리 관련 사업체수

앞 절에서 정리한 분류체계를 토대로 국내 녹색일자리 관련 사업체수를 조사한 결과, 2009년 말 기준으로 녹색일자리 관련 사업체수는 총 31,728개소로 전년도 30,221개소 대비 5.0% 증가하는 것으로 나타났다(환경부·한국환경공단, 2011).

그림 5. 연도별 환경산업체 현황



'도매및소매업(재활용제품 판매업 포함)'이 21,503개소로 전년대비 4.7% 증가, 전체 환경산업의 절반 이상인 67.8%로 전체 분야 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났으며, '하수·폐기물처리, 원료재생및환경복원업'은 4,868개소로 15.3%, '제조업'은 3,125개소로 9.8%를 차지하였다.

전문·과학기술 등 서비스업은 오히려 전년대비 6.0% 감소하는 현상을 보였으며 전체에서 차지하고 있는 비중도 2.4%로 국내 녹색일자리 분야에서 가장 비중이 적은 것으로 나타났다.

표 8. 녹색일자리 관련 사업체 수 현황

연도별	2008		2009	
	업체수 (개소)	구성비 (%)	업체수 (개소)	구성비 (%)
.				

.

2) 녹색일자리 종사자 수

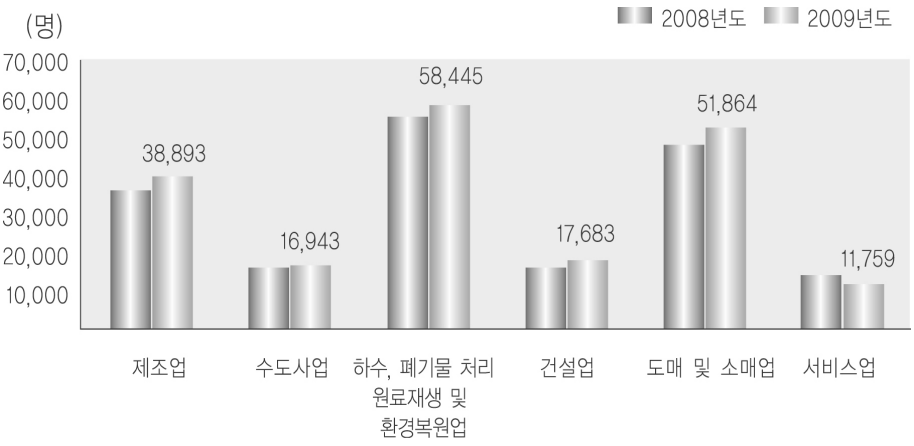
사업체 현황과 동일한 체계로 녹색일자리 종사자 수의 현황을 파악한 결과, 2009년 말 기준으로 환경관련 산업 및 서비스의 총 종사자수는 447,753명이며, 이중 녹색일자리의 종사자 수는 195,587명으로 전체 종사자의 43.7%를 차지하고 있다.

표 9. 녹색일자리 종사자수

구분	환경관련 종사자수(A)	녹색일자리 종사자수(B)	구성비 (%)	B/A*100
.				

.

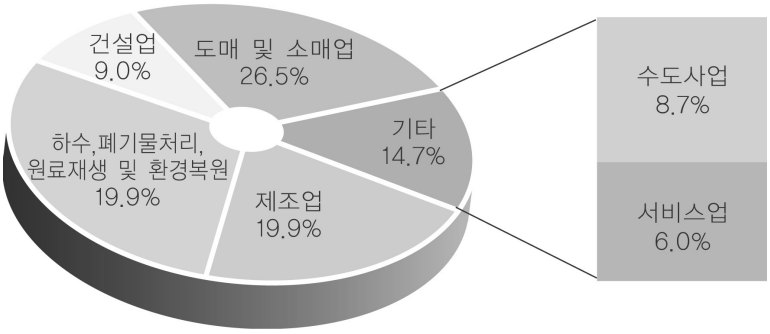
그림 6. 환경산업부문 종사자 연도별 증감추이



환경산업부문 종사자수는 '제조업', '건설업', '도매및소매업'이 전년대비 11.1%, 8.8%, 7.7% 증가하며 전반적으로 높은 증가율을 보여주어 전년도 환경종사자 185,346명 대비 5.5% 증가하였다. 산업체와 동일한 분류체계를 통한 구성비를 살펴보면 '하수·폐기물처리, 원료재생및환경복원업' 종사자수는 58,445명으로 29.9%를 차지하였으며, '도매및소매업' 종사자는 51,864(26.5%)명, '제조업' 종사자는 38,893명(19.9%)으로 나타나 전체 환경부문 종사자의 70% 이상을 차지하였다.

'제조업' 및 '도매및소매업'이 1.0%p(18.9%→19.9%), 0.5%p(26.0%→26.5%) 증가한 반면, '서비스업'은 산업체 수의 감소와 더불어1.7%p(7.7%→6.0%) 감소하는 것으로 나타났다.

그림 7. 환경부문 종사자 분포



2. 녹색일자리의 유형과 특징

1) 녹색일자리 유형별 내용

녹색일자리의 유형별 분류에 따른 주요한 내용은 <표 10>과 같이 설명될 수 있을 것이다.

표 10. 녹색일자리의 유형 설명

구분	주요내용
	• • •
	• • •
	• •
	• • •

환경관리형은 환경오염물의 청소, 수거, 처리 등을 포함한 다양한 환경오염물의 처리와 폐기물의 분리배출, 감량, 재사용, 환경질의 측정 및 정화처리와 같은 자원순환 일자리를 포함한다. 또한 탄소를 적게 배출하는 녹색상품의 생산, 판매 및 구매 등과 관련한 일자리를 말한다.

녹색서비스형은 지역사회의 환경 및 생태자원을 활용한 다양한 서비스 활동과 기술 및 장비의 연구개발 및 녹색경영 일자리를 포함하고, 각종 녹색컨설팅 활동 및 에너지진단서비스 등도 주요한 내용으로 한다.

한편 에너지형은 풍력, 태양광, 태양열, 지열, 바이오에너지 등 다양한 재생에너지의 생산과 공급 및 생산된 에너지를 효율적으로 사용하기 위한 단열, 절수, 절감, 에너지 시공활동을 포함한 에너지효율화 일자리가 이에 포함된다.

지역커뮤니티형은 지역 및 공동체 연관성을 띠고, 환경오염원의 감시, 자연환경 관리, 건축물의 보수, 자전거수리 등 다양한 친환경 활동과 친환경 농산물 관련 일자리를 포함한다.

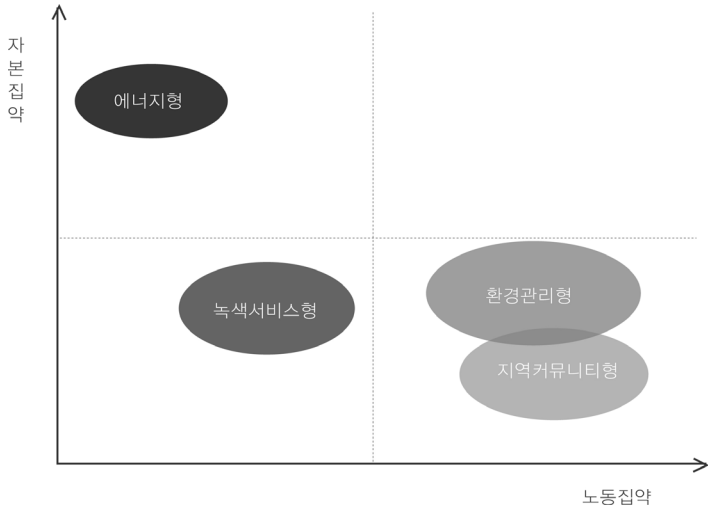
2) 녹색일자리 유형에 따른 특성

녹색일자리의 유형에 따른 특성은 크게 자본 및 기술집약과 인력중심적인 노동집약으로 특징지어질 수 있다. 여기서 자본 및 기술집약이라 함은 첨단화된 기술력에 대한 의존과 초기적 자본의 투자가 많이 필요한 것을 말하고, 노동집약이라 함은 인력중심적 일자리로 자본에 대한 투자보다는 노동에 대한 의존도가 높은 생산방식으로 특징지어진다. 본 연구에서 녹색일자리의 특징을 보여주는 구분방식을 환경부(2011)의 구분을 준용하고, 재정리한 것이다.

환경관리형은 전통적인 녹색일자리의 업무영역에 가장 근접한 분야이다. 물, 대기, 폐기물 등의 오염처리 및 정화처리가 주를 이루고 , 일부 세부적인 영역을 제외하고는 강한 노동집약적 특성을 보인다. 특히 폐기물의 수거 및 재활용, 청소 등은 전통적으로 노동투입을 통한 일이 주를 이루는데, 자동화설비 등의 도입을 통한 일의 향상은 이루어질 수 있으나, 이러한 경우에도 취약계층을 중심으로 한 노동투입이 불가피한 특성을 띠고 있다. 환경관리형 분야에서도 정화처리, 환경질 측정과 같은 분야는 1차적인 폐기물의 수집이나 물리적인 프로세스보다는 고도화된 처리과정을 거침으로서 기술적용이 주를 이루어, 자본 및 기술집약적인 특징을 보인다. 한편 녹색제품 분야의 경우 고도화된 기술보다는 환경보전에 대한 의지와 생활실천, 소비자들의 참여 등이 상대적으로 강조되므로, 고도화된 설비나 자본집약적이라기보다는 인적 네트워크와 노동투입을 중심으로 한 특성을 지닌다.

녹색서비스형은 그 활동범위가 포괄적이고 대체로 자본이나 기술집약적인 연구개발 및 컨설팅과, 특별한 설비나 노동보다는 인적자원에 기반한 녹색교육/체험 및 녹색서비스 등으로 나눌 수 있다. 현재 국내에서는 동 분야의 녹색일자리가 상대적으로 적으며, 성장가능성이 높은 분야로 판단된다. 대체적으로 자본이나 기술보다는 인적자원에 체화된 지식과 사회적 연결망 등의 인적 네트워크에 의존하는 분야이다. 본 녹색서비스형은 노동집약적 특징에서는 환경관리형이 갖는 노동집약성보다는 약하고, 자본이나 기술집약적 특징에서는 에너지형이 갖는 자본 및 기술집약성보다는 약하여, 이러한 특징을 잘 파악하여 녹색일자리의 범주에서 제도적인 지원방안을 세밀히 강구할 필요가 있다.

그림 8. 녹색일자리의 유형별 특징



에너지형의 주요한 특징으로는 자본 및 기술집약적이며, 철저하고 세밀한 국가적 지원이 요구되는 분야이다. 재생에너지의 생산 및 공급분야는 자본 및 기술집약성이 매우 높고, 상대적으로 노동력의 활용은 낮은 특징을 갖는다. 녹색일자리의 확산을 위한 세밀한 정책이 필요하고, 녹색일자리의 관점뿐 아니라, 보다 큰 녹색성장과 기후변화대응이라는 관점에서 범부처적인 협력하에 집중적이고 차별화된 정책을 추진해야 할 것이다. 에너지효율화 분야 역시도 에너지분야의 특성이 반영된 자본 및 기술집약적인 특징을 보인다. 단열, 절수, 에너지절감, 에너지효율 향상 분야는 상대적으로 소자본 및 소규모, 생활기반, 건축물 등과의 연관성으로 인한 소규모 녹색기업의 사업부문화 및 성과달성이 용이한 영역이다. 지역과 지자체 차원에서 관련된 다양한 녹색일자리 사업들이 존재할 수 있다.

지역커뮤니티형은 상대적으로 노동투입이 자본이나 설비투입에 비해 높은 분야로서, 지역공동체에 기반한 활동영역을 가지는 특성을 지닌다. 또한 환경정책의 고유영역 외에 지역개발이나 농어촌 활성화와 관련된 정책과 연계된 분야이다. 환경감시 및 보존활동 등은 환경 및 생태교육과 같이 수행되는 경우가 많으며, 공동체와 지역에 기반한 녹색일자리로 발전할 수 있는 분야이다. 행정안전부

및 농림수산식품부를 중심으로 진행되는 지역공동체일자리사업, 마을기업 및 농어촌공동체회사 사업 등은 지역 녹색공동체와 유기농 및 친환경식품 분야와 밀접한 관련을 갖고 있다.

제5장 녹색일자리 육성방안

제1절 녹색일자리의 유형별 육성방안

녹색일자리의 인력수급 상황에 대한 모니터링과 지원대책을 수립할 필요가 있다. 국가 인력수급 전망체계 하에서 범정부적으로 녹색분야의 중장기 인력수급 전망을 실시하고, 녹색분야에서 인력 과부족 현황 등에 대한 주기적인 모니터링을 실시하여야 한다. 이러한 녹색분야 일자리의 인력수급전망 및 고용동향조사 등을 토대로 녹색일자리 수요와 공급에 대한 지원대책을 마련하는 것이 중요하다.

녹색일자리의 육성은 일자리의 총량적 전망과 녹색일자리의 유형별 전망의 유기적 연관성을 확보하고 이를 토대로 녹색일자리의 인력수급 미스매치를 최소화하는 것이 중요할 것이다. 따라서 녹색일자리의 유형에 따른 육성방안을 수립함에 있어, 전통적인 환경영역에 해당하는 환경관리형을 제외한 타 유형은 범부처 간의 긴밀한 협조하에서 추진방안이 수립되는 것이 중요하다. 유엔환경계획(UNEP, 2008)에 따르면 녹색일자리의 녹색잠재력(Greening Potential)과 장기적 관점에서의 녹색잠재력(Long-term Green Job Potential), 지금까지의 녹색일자리 발달 (Green Job Progress To-Date)에 따르는 잠재력의 정도에 따라 분야별로 녹색일자리의 육성방안 및 지원의 정도를 다르게 하여야 한다고 제시하고 있다. 대부분의 녹색일자리 분야가 녹색잠재력에 비하여 현재까지 녹색일자리의 발달 정도는 더딘 것으로 나타나고 있다.

녹색일자리의 육성을 위한 방안의 하나로 4장 2절에서 분류한 환경관리형, 녹색서비스형, 에너지형, 지역커뮤니티형 등 4개 유형별 특성에 맞는 육성지원 방안을 수립하는 것은 의미가 있다.

1. 환경관리형 녹색일자리

환경처리 분야는 고도의 기술이나 자본보다는 노동력이 많이 투입되는 청소·오염처리 등의 단순노동 영역에 해당하므로 이에 대한 지원책으로써 현재 고용노동부의 사회적기업 지원방안인 인건비 지원 및 취약계층 일자리 창출에 초점이 맞추어져 있으나, 이와는 독립적으로 녹색일자리 관련 부처의 자체적인 지원규모를 확대하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

표 11. 환경관리형 녹색일자리의 육성방안

유형	세부유형	추진방안

자원순환 분야에서는 통상적인 수준의 기술과 처리설비가 요구되며 전반적으로 환경관리·보건분야와 유사한 수준의 노동투입이 필요하다. 따라서 환경관리/보건분야와 유사한 추진전략을 수립하는 것이 바람직하다.

녹색제품 분야는 이미 기존의 「친환경상품구매촉진에관한법률」이 '11년 4월 「녹색제품구매촉진에관한법률」로 개정되어 지원방안의 법적근거가 마련되어 있으므로 관련법에 명시된 동법 제6조 공공기관의 녹색제품 구매의무, 제11조 지자체 녹색 구매촉진, 제14조의2 녹색제품 정보관리체계 구축·운영, 제18조 녹색제품 판매 활성화 등의 조항을 근거로 녹색제품의 원활한 유통을 도모하며, 녹색제품 제조업체의 세제지원 등 녹색제품 제조 및 유통영역 전반의 육성을 도모하는 방향으로 추진되어야 한다.

2. 녹색서비스형 녹색일자리

녹색교육 및 체험 분야와 녹색 연구개발 및 컨설팅분야는 관련부처 및 지자체 산하 연구기관 및 협회, 교육기관이 서로 협력하는 산학연 협동형태의 녹색일자리를 추진할 경우 사회적 목적 실현뿐만 아니라 산학연 간 네트워크 형성을 통하여 녹색산업 전반의 양적, 질적 성장을 기대할 수 있다.

표 12. 녹색서비스형 녹색일자리의 육성방안

유형	세부유형	추진방안

녹색유통 및 금융 분야는 작게는 지역화폐 발행, 지역 내 마이크로크레딧부터 크게는 녹색제품 제조산업의 친환경 공급망 구축에 이르기까지 매우 다양한 규모와 소관부처들이 혼재하여 있어 단일화된 추진방안보다는 규모에 맞는 지원을 통한 추진이 필요함. 예를 들어, 녹색제품 제조산업의 친환경 공급망 관리구축(SCEM)의 경우, 환경관리/복원, 녹색 컨설팅, 녹색제품 구매의 유형에 모두 해당하게 되므로 각 유형의 추진방안을 혼합하여 적용하는 것을 검토하여 볼 수 있다.

3. 에너지형 녹색일자리

재생에너지 생산 및 공급서비스 분야는 지식경제부의 영역에 해당하며, 관련 법인 「신에너지및재생에너지개발·이용·보급촉진법」이 제정되어 있다. 동법 제2조 언급된 신재생에너지의 종류 중 재생에너지에 해당되는 분야에 초점을 맞추고, 제12조의5에서 명시된 신재생에너지 공급의무화, 즉 RPS(Renewable Portfolio

Standard)제도, 제12조의8의 공급인증기관의 지정, 제27조의 보급사업 등의 법 조항을 근거로 하여 환경부와 지식경제부간의 협의로 본 분야의 녹색일자리 지원사업을 추진할 수 있다.

또한, 해외사례에서 보듯이, 유형의 특성상 고도의 기술과 고가의 설비가 요구되는 분야로써 전문인력의 양성을 통한 기술개발과 설비의 지원이 필요하다.

표 13. 에너지형 녹색일자리의 육성방안

유형	세부유형	추진방안

에너지절약 및 효율개선 분야도 지식경제부의 영역에 해당하며, 에너지절약 및 효율개선 관련법인 「에너지이용합리화법」이 제정되어 있음, 동법 제25조의 에너지절약전문기업의 지원에 명시된 기업을 대상으로 하며, 제28조에 명시된 자발적 협약체결기업의 지원에 관한 사항은 환경부장관과 지식경제부장관의 협의로 에너지공급 및 에너지절약전문기업 관련사업자를 지원할 수 있는 근거가 마련되어 있으므로, 본 조항을 근거로 녹색일자리 지원사업을 추진이 필요할 것이다.

4. 지역커뮤니티형 녹색일자리

자연생태보전 분야는 생태자원의 특성상 지자체 단위의 소규모 마을공동체 형태로 추진되어야 하며, 현재 지자체별로 진행되는 숲 가꾸기 사업, 녹색길 조성사업 등과 연계하여 사업의 일정부분 마을기업, 지역공동체 및 예비사회적기업의 참여를 유도하는 방안도 검토가 가능할 것이다.

녹색건축 분야는 국토해양부의 영역과 일부 혼재하며 자본투입의 비율이 기술

/노동력에 비하여 높아 시장진입이 어려운 면이 있으므로, 진입장벽을 낮추기 위한 시설 및 장비의 임대, 세제지원 등의 혜택이 필요할 것이며, 전문가 육성을 위하여 미국의 LEED AP(Leadership in Energy and Environmental Design Accredicted Professtionals)와 같은 전문자격증의 신설도입을 검토하고, 이러한 녹색건축 관련 전문가를 고용하고 있는 마을기업 및 예비사회적기업등의 우대 등 녹색건축분야의 질적 향상을 도모하여야 한다.

표 14. 지역/공간/커뮤니티형 녹색일자리의 추진방안

유형	세부유형	추진방안

녹색공동체 분야는 행정안전부의 영역에 해당하며, 현재 행정안전부, 농림수산식품부, 환경부, 산림청에서 진행되고 있는 저탄소 녹색마을 조성사업과 연계한 지역공동체 기반 마을기업 및 예비사회적기업 등을 육성하는 방향을 검토하여 볼 수 있다.

유기농 및 친환경식품 분야는 농림수산식품부의 영역에 해당하며, 행정안전부 독자적으로 추진하기 어려우나, 지역공동체일자리사업, 마을기업 사업등과 연계하여 녹색일자리 사업을 펼쳐나갈 수 있을 것이다.

제2절 정부주도 녹색일자리 육성방안

1. 적극적인 녹색일자리 발굴 전략 추진

1) 기후변화대응 차원의 녹색일자리 발굴의 필요성

기후변화의 심각성과 이를 해결하기 위한 기후정책이 얼마나 필요한 것인지에 대해 인식해야 하며, 기후변화와 기후정책이 고용에도 영향을 미칠 것이라는 점을 깨달아야 한다. 기후정책이 고용에 부정적인 영향만을 주는 것은 아니며 새로운 녹색일자리의 창출 혹은 육성이 이루어질 것이라는 점은 알지만, 구체적으로 어떤 산업에서 어떤 일자리가 어떻게 변화할지에 대해서는 아직까지 미지수로 남아 있다.

2) 녹색일자리 발굴에 대한 각계각층의 협력

기후변화와 기후정책이 미치는 영향이 폭넓은 것처럼, 이와 관련된 일자리와 관련된 사회적 주체들도 매우 폭넓으며, 정부, 시민사회, 기업과 노동조합들이 기후위기와 고용위기의 해결책으로서의 녹색경제로의 전환과 녹색일자리 육성의 필요성에 대한 인식을 공유하고, 상호 협의하고 협력할 수 있는 거버넌스 체계를 구축해야 한다. 이러한 거버넌스 체계를 토대로 기후정책에 의해서 새로운 기회를 얻는 집단과 피해가 예상되는 집단들의 상황을 평가하고, 전환과정에서 소요되는 비용을 어떻게 배분할 것인지에 대한 논의가 필요하다.

3) 녹색일자리 창출 모니터링 강화

새로이 창출된 녹색일자리의 지속가능하며 재정건전성이 확보된 양질의 일자리인지 여부에 대한 지속적인 모니터링이 필요하며, 이를 위해서는 녹색일자리

창출 모니터링을 담당할 전문기관을 선정하고 녹색 일자리 현황, 근로조건, 산업안전기준 등 현황 파악 및 분석이 필요하다.

4) 취약계층 녹색일자리 고용 촉진의 녹색 사회적기업 육성 및 산림분야 녹색일자리 창출

취약계층의 녹색일자리 고용촉진을 위해서는 녹색일자리를 제공할 수 있는 사회적기업을 적극 육성하는 것이 필요하다. 사회적기업의 육성을 위해서는 관계부처와 협력하여 녹색분야의 새로운 사회적기업 모델(친환경 및 신재생에너지 분야, 친환경농산물을 활용한 학교급식사업 분야, 재활용 분야, 지역생태 환경 및 문화재 관리 분야 등)을 전략적으로 발굴·육성하는 것이 중요하다. 자립기반 구축시까지 일정기간 근로자 고용에 대한 인건비 일부 및 사업주 부담분 사회보험료 등 재정지원이 요구된다. 또한 수익모델이 우수하고, 취약계층 고용 창출 효과가 큰 핵심사업 관련 사회적기업의 단계적 육성이 필요하다.

세부분야로서 산림조성 분야의 녹색일자리 창출·제공이 대표적인 예이다. 동 분야는 탄소흡수원 확충 및 산림바이오매스 활용 촉진 등으로 산림분야 사회서비스 일자리 창출이 지속 될 것으로 전망되며, 숲가꾸기 및 산림서비스(숲생태관리인, 등산안내인, 도시녹지관리원, 산림보호감시원) 등 산림분야 사회서비스 일자리에서 취약계층을 우선 선발하는 등의 지원이 필요할 것이다.

5) 녹색기술 등 교육지원을 통한 녹색일자리 육성

녹색일자리 취업지원을 위해서는 녹색기술 등의 교육지원이 온라인 및 오프라인 등 다방면의 취업지원이 필요하다. 온라인 정보제공의 대표적인 제도는 워크넷(Work-net)이며 현행 워크넷 운영의 개선이 필요한 실정이다. 추후 워크넷을 통해 제공되는 일자리 정보에 녹색일자리(Green job) 여부를 표시하여 구직자들에게 편리하게 관련 정보를 제공하여야 하며, 녹색일자리 관련 분류항목을 별도 신설·관리함으로써 '녹색일자리-교육훈련-자격' 정보가 통합적으로 제공되어야

한다.

녹색일자리에 대한 오프라인(off-line) 지원은 주로 지자체, 업종별 단체 등이 개최하는 녹색일자리 채용박람회 개최 지원이 대표적이다. 고용지원센터 및 채용박람회를 통해 녹색산업 관련 기업들의 채용 행사를 개최함으로써 취업 활성화 및 참여자들의 인식 제고가 필요하다.

정부에서 지원하는 각종 고용안정 및 직업능력개발 사업에 있어 녹색고용 창출 관련 사업은 우선 지원이 필요하며, 저소득층 취업성공패키지, 청년·고령자 뉴스타트 프로그램, 사회적 일자리 등에 있어 녹색일자리 및 훈련사업 우선 선정 등이 대표적인 예이다.

2. 기존일자리의 녹색일자리 전환

1) 녹색일자리의 단계적 전환

새로운 녹색일자리의 육성과 함께 기존일자리의 녹색일자리로의 전환도 동시에 고려하는 것이 바람직하며, 녹색경제로의 전환 전망을 명확히 하면서도, 단계적인 접근 전략을 선택하여야 한다. 기존 산업구조를 짧은 기간 안에 한꺼번에 친환경적인 방향으로 전환하는 것은 불가능할 뿐만 아니라, 그 과정에서 발생하는 사회적 갈등과 그로 인한 비용이 엄청날 것으로 예상된다. 이를 위해서는 전략적 틈새 관리 혹은 전환 관리에 대해서 관심을 집중하는 한편 전면적인 산업구조 개편은 피하더라도 녹색산업 뿐만 아니라 기존의 산업들도 에너지와 자원의 사용을 줄이고 폐기물 생산을 낮춤으로써 녹색화하고, 여기에 고용된 일자리들이 녹색일자리로 재정의 되도록 해야 한다.

2) 기존 산업의 녹색화 지원

기존 산업의 일자리는 각계각층의 지원 없이 자체적인 녹색일자리 전환이 거의 불가능하며, 우선적으로 정부차원의 녹색화 지원이 필요하다.

첫 번째로, 녹색일자리의 녹색화 지원을 위한 노사협력체계가 구축되어야 한다. 공정 및 작업방식의 에너지효율적 개선(Green process), 녹색작업장 혁신, 기존 근로자 재교육·훈련 및 재배치를 통한 효율적 인력활용방안 등 논의를 통해 개별 사업장 단위에서 현장실정에 맞게 녹색화를 추진할 수 있도록 노사협의체 구성하고 운영하는데 지원되어야 하며, 기존 작업장도 동시에 녹색화되어야 한다. 녹색작업장의 전환을 유도하기 위해 "Green 사업" 등을 시행하여 취급·발생 화학물질의 유해성, 작업환경 실태 등을 토대로 사업장 차등관리를 통해 유해물질 노출수준을 저감함과 동시에 중소기업의 유해공정 작업환경 개선을 위한 재정·기술지원 강화, 화학물질 취급설비 개선, 교체하는 사업장에 대한 비용지원 등 유해물질 취급설비의 안전성 향상에 지원이 필요하다.

두 번째로, 기존 산업의 녹색근로자 전환 체계가 구축되어야 한다.

자동차·철강·조선해양 등 기존 주력산업의 녹색화 진전에 따른 녹색 근로자 전환을 위한 훈련체제가 구축되어야 하며, 기존 근로자를 녹색산업 고숙련인력으로 전환하기 위해 교육훈련을 실시하는 기업 근로자의 수행직무, 기술·지식 등의 변화에 필요한 훈련과정 개발 등을 지원하고, 훈련비와 임금을 우선 지원하며, 각 산업분야별로 현장기술인력 재교육 및 훈련을 통한 근로자의 역량강화 지원이 필요하다. 또한, 비녹색산업 퇴출 인력이 녹색일자리로 신속하게 이동할 수 있도록 실업자훈련을 녹색친화적(green friendly)으로 개편되도록 하여, 전통 제조업 중심의 우선선정 직종훈련을 연관산업의 발전과 일자리창출 효과가 큰 녹색산업 분야로 전환하는 것이 필요하다.

3) 녹색일자리의 잠재력을 통한 단계적 지원

UNEP(2008)에 따르면 녹색일자리의 녹색잠재력(Greening Potential)과 장기적 관점에서의 녹색잠재력(Long-term Green Job Potential), 지금까지의 녹색일자리 발달(Green Job Progress To-Date)에 따르는 잠재력의 정도에 따라 분야별로 녹색일자리의 육성방안 및 지원의 정도를 다르게 하여야 한다고 제시하고 있고, 현재 대부분의 녹색일자리 분야가 녹색잠재력에 비하여 현재까지 녹색일자리의 발

달정도는 더딘 것으로 나타나고 있다.

<표 15>은 UNEP(2008)에서 제시한 녹색일자리의 현재까지의 발달과 향후 잠재력을 평가한 항목으로, 각 분야의 녹색잠재력과 녹색일자리의 발달 현황, 장기적인 관점에서의 녹색일자리 잠재력을 나타내고 있다.

표 15. 녹색일자리 발달과 미래의 잠재력

구분	분류	녹색잠재력	녹색일자리 발달	장기적 관점의 녹색일자리잠재력

탄소포집저장분야(CCS, Carbon Capture & Storage)와 환경서비스 분야는 일자리 창출의 초기 단계로 장기 전망은 어려움이 있으며, 전체적으로 살펴보면 항공과 펄프산업을 제외하고는 대부분의 녹색일자리 분야는 장기적인 관점에서 보았을 때 발전 가능성이 크며, 각 분야에서의 녹색일자리 확대방안을 마련하여야 할 것으로 보인다.

이러한 녹색일자리의 육성방안은 사회적기업의 특성을 이용, 각 분야별 사회적기업을 육성하여 단순 일자리 중심의 지원방향보다는 '녹색분야 사회적기업' 및 '지역 녹색사회적일자리', 기존 일자리의 녹색 전환 등의 지원이 필요할 것으로 판단된다.

3. 녹색일자리 확대 기반 구축

1) 지역 녹색성장 기반 조성

지역 녹색성장의 기반조성을 위해서는 녹색인재 양성·교육 체계의 확립, 인재수급 정보인프라 구축, 법제도적 지원체계 마련 등 지역 녹색일자리 창출을 통해 녹색성장을 촉진하는 경제 순환구조 확립하며, 양질의 녹색일자리가 창출되어야 한다. 양질의 녹색일자리 창출은 취업 취약계층에 대한 녹색일자리 제공 및 훈련확대를 통해 서민층의 고용창출 및 소득증대, 숲 가꾸기, 탄소순환마을 조성, 녹색마을 조성, 수변녹지 조성, 근로조건 모니터링 및 녹색 작업장 전환으로 근무환경 개선 등을 통한 기반 구축을 통하여 가능할 것이다. 또한 녹색 직업능력·인적자본 기반이 확충되어야 하며, 이를 위해 기술·기능인력 양성 지원, 재직근로자 재훈련 등을 통해 녹색일자리 고용, 취업 지원, 핵심 녹색인재 육성 지원을 통한 녹색원천기술 개발·확보, 녹색인재 및 녹색직업에 대한 청소년의 진로교육을 강화하여 미래 녹색인재 역량을 강화하는 등의 지원을 통하여 녹색성장을 선도하는 녹색 기술 및 산업 강국으로 거듭날 수 있을 것이다.

2) 녹색기술인력 양성 강화

향후 녹색일자리의 육성 또는 전환을 통하여 고용시장이 활성화 될 경우 녹색산업인력의 훈련수요 증가가 예상되며, 이에 대비하여 녹색 훈련과정 및 훈련교사 양성 등이 다음과 같이 확대되어야 할 것이다.

녹색직종 훈련비를 현실화하는 등 민간훈련시장을 활성화하여 우수 훈련기관 진입 확대 및 새로운 민간훈련기관의 생성을 촉진하며, 녹색직종 훈련과정 개설을 희망하는 훈련기관에 대한 훈련시설 및 장비비 대부를 우대하여 녹색직종 훈련과정의 확대, 훈련교사 양성기관인 한국기술교육대의 기존학부의 전공영역을 태양광, 연료전지 등 녹색분야로 개편, 시범운영 중인 공공·민간 직업훈련교사 대상 녹색산업 인력양성 연수과정을 전문계고교, 특성화고교 등으로 확대 운영하여 수요에 대비하여야 한다.

또한, 녹색산업 인력양성이 요구되는 분야를 중심으로 녹색 자격종목의 신설이 이루어져야 한다. 이는 종합적인 산업수요 조사를 통해 LED응용 조명시공 기능사, 태양광발전 기사, 전기자동차 기사·산업기사 등 자격종목 신설을 추진하는 등 기술인력의 확보가 필요할 것이다.

<표 16>에서 제시된 바와 같이 기존 국가기술자격을 녹색친화적으로 개편하거나, 기존 산업의 녹색화에 따라 녹색산업·기술을 반영할 필요가 있는 자격 종목은 시험과목 및 출제기준을 정비하는 등의 노력이 필요하다. 이러한 국가기술자격은 품질관리 강화 및 취득기회의 확대가 전제되어야 하며, 이를 위해 산업현장의 수요에 부응하는 자격신설, 출제기준 정비를 위해 출제·검정 프로세스에 관련 산업별인적자원개발협의체(SC) 등 산업계의 참여 확대, 기존 자격보유자(자동차정비기사 등)에게는 변경된 과목에 대한 검정만으로도 녹색자격을 취득할 수 있도록 인센티브를 부여하는 등 산업계 및 학계 전문가를 중심으로 직업능력표준 개발·활용하여야 한다.

표 16. 녹색 유망산업 관련 자격 신설 검토(예시)

분야	자격	수행직무
		.
		.
.		
		.

3) 녹색서비스산업 고급인력 양성 확대

녹색기술 인력 양성을 위한 국가기술자격제도의 개편과 더불어 전문적인 지식과 경험이 요구되는 기상·환경, 녹색컨설팅, 녹색금융, 녹색식품 분야의 고급인력의 양성이 뒷받침되어, 기술인력과 각 분야 전문인력의 협력을 통한 녹색서비스산업의 육성이 필요하다.

기상·환경 분야에서는 녹색신산업 육성을 위한 국내외 환경관련 전문기관을 활용한 국제환경규제정책 전문가 육성 및 관련 전문자격제도 수립, 기상정보를 수집·가공·활용할 수 있는 기상신산업 및 기상전문서비스 인력 육성 등 전문 교육과정을 개발·운영하여 전문 서비스인력의 양성이 확대되어야 한다. 녹색컨설팅 분야의 녹색경영 확산을 위한 - 그린에너지·그린IT·기후변화·환경규제물질·기업의 사회적 녹색실천 등 5대 분야 녹색수준지표(GGI: Green Grade Index) 개발과 환경·경영 컨설턴트와 관련기업 퇴직자들을 대상으로 5대 분야별 전문 컨설턴트의 양성 및 녹색규제 대응의 사각지대에 있는 중소기업에 대한 효과적인 녹색경영모델 개발 및 녹색경영 전문가 양성 등 지원경영기법의 개발 및 보급이

이루어져야 한다.

녹색금융 분야에서 금융전문교육기관을 중심으로 녹색금융상품의 개발·판매에 관한 교육과정을 운영함과 동시에 전문자격증 제도를 운영하여 전문인력을 양성하고, 녹색식품 분야에서 환경친화형 식품산업 역량강화를 위해 대학, 연구원 등 전문기관의 분야별 체계적인 교육과정을 통한 식품전문가 등 식품에 대한 전문적인 지식을 보유한 전문인력의 지속적인 양성이 필요하다.

또한, 정부차원에서 현행 2배 이상('08년 기준 1.4조)으로 녹색기술에 대한 투자확대를 통한 우수인재 유치, 전문대학원 및 특성화대학원 설립, 학연 협력 활성화를 통한 이공계 대학(원)의 녹색 교육·연구역량 강화, 자연환경관리·토양환경 등 현행 기술사 제도를 국가간 상호자격인정확대를 통하여 국제적인 녹색기술 분야 기술사 양성을 확대하는 것이 필요하다.

제6장 결 론

본 연구는 일자리 창출의 문제를 포괄적으로 해결할 수 있는 녹색성장이라는 새로운 패러다임의 중요성이 확대됨에 따라 녹색일자리에 대한 개념 및 분류체계를 정립하고자 하였으며, 지역 녹색성장을 견인하는 역할로서의 녹색일자리의 활용목적을 다양화하고자 하였다.

녹색일자리는 녹색산업, 지역일자리, 사회적기업 모두와 관련되어 있으며, 공공성, 보편성, 지역밀착성의 특성을 가진다. 특히 녹색분야 사회적기업은 취약계층의 일자리 창출이라는 사회적 목적 실현과 기존 산업에서 녹색산업으로의 전환을 이끌어낼 수 있다는 가능성에서 녹색일자리와 밀접한 관련을 지니고 있다. 따라서 본 연구에서는 녹색산업과 지역일자리의 교집합을 녹색일자리로 규정하고 녹색산업, 지역일자리, 사회적기업의 교집합을 지역 사회적 녹색일자리로 정의하였다.

국내에서는 2010년 발표된 각 부처 및 광역지자체의 녹색성장추진계획에 따라 녹색기술 육성, 고용창출, 녹색일자리 지원, 기존 일자리의 녹색일자리 전환 등의 부처·지자체별로 다양한 녹색일자리에 대한 비전을 제시하고 있다. 유럽지역에서는 국내보다 앞서 이미 1990년대 프랑스의 '고용과 견습 증진을 위한 1993년 7월 27일 법' 을 필두로 2000년대 들어서는 독일의 신재생에너지산업에 의한 녹색일자리 육성, 영국의 녹색뉴딜 정책 등 녹색일자리 육성에 대한 국가적 노력이 일찍이 진행되어 왔다.

녹색일자리의 유형은 다양한 기준들이 제시되어 있으며 이러한 다양한 기준 중, 본 연구에서는 녹색일자리를 유형화함에 있어 환경관리, 녹색서비스, 에너지, 지역커뮤니티의 유형으로 분류하였다. 각 유형들은 유형의 특성에 따른 육성방안을 마련하고자 자본 및 기술집약, 노동집약성으로 표현되었다.

환경관리 분야와 지역커뮤니티 분야는 노동투입이 상대적으로 높은 것으로 나타났고, 녹색서비스 분야는 활동범위가 다른 분야에 비하여 포괄적으로 뚜렷한 특징을 나타내지는 않았으며, 에너지분야 관련 재생에너지 분야는 자본(설비) 및 기술집약적으로 상대적으로 자본의 비중이 크게 나타났다.

따라서, 각각의 분야별 자본 및 기술집약, 노동집약적인 특성에 맞는 지원이 녹색일자리의 육성을 위해 중요한 사안이라고 할 수 있다.

녹색일자리의 육성방안은 각 유형별 육성방안과 함께 기본적으로 중앙정부의 녹색일자리 창출 및 인력양성방안(2009)를 토대로 분야별 녹색일자리 주관 부처와 각 지자체간 상호협력이 필요하다. 정부는 적극적인 녹색일자리 발굴 전략 추진, 기존일자리의 녹색일자리로의 전환모색, 녹색일자리 확대기반 구축 등과 함께 국가고용전략회의(2011.6)에서 논의된 '부처형 예비사회적기업 지정제' 등 예비사회적기업의 육성도 동시에 추진하여야 정책의 효과가 극대화될 수 있을 것이다.

또한 녹색일자리의 확산 및 육성을 위해서는 지역특성을 반영한 지역산업의 육성, 중앙부처 및 지자체가 추진하고 있는 마을기업, 농어촌공동체회사, (예비)사회적기업과 같은 지역공동체 중심의 지역일자리 창출 사업과 적극 연계되고, 이를 위한 제도적 지원이 뒷받침되어야 할 것이다.

【참고문헌】

경기도가족여성연구원(2010) 경기도 경력단절여성 적합 녹색일자리 직종발굴 및 정책지원방안 연구

고용노동부(2011), 사회적기업 활성화방안 보도자료, 2011.6

기획재정부(2009),「녹색일자리 창출 및 인력양성방안 녹색일자리 어디서 어떻게 만드나」, 녹색성장위원회 6차 보고대회 자료

김명희(2008) “영국의 사회적 기업 사례 연구와 한국에의 정책적 함의”,「사회복지정책」33: 135-157

김선기외(2009), 지역공동체 경영사업 활성화 방안, 한국지방행정연구원

김선기(2010), “선진국의 공동체일자리 창출정책”, 행정안전부·지방행정연수원,「지역일자리 창출정책방향」교육교재

김승택(2009),「녹색성장이 노동시장에 미치는 효과: 녹색일자리의 이해, 일자리 창출 및 정책과제」,『녹색성장과 녹색일자리 전환전략의 모색 토론회 자료집

김영훈 외(2009)「영국의 거버넌스형 마을 만들기」, 기문당

김윤호(2010) “커뮤니티 비즈니스의 개념정립에 관한 연구: 사회적 기업과의 구분을 목적으로”「한국사회와 행정연구」제21권 제1호. pp275-299

根本　眞嗣(2010), 녹색성장분야 사회적기업의 가능성 : 환경 네트워크형 지역재생 사례의 한·일 비교를 중심으로, 충북대학교 사회과학연구소

박용규(2009),「커뮤니티 비즈니스와 지역경제 활성화」, 삼성경제연구소

배이화(2007) “영국의 사회적 기업 육성방향과 전략”,「국제사회보장동향」2007년 봄호: 33-41. 한국보건사회연구원

산림조합중앙회(2009), 월간 산림 2009년

손영우(2008), 프랑스의 녹색일자리 현황과 정부의 친환경경제정책, 국제노동브리프, 한국노동연구원

송태갑 외(2011), 일본 나오시마(直道)의 섬 가꾸기 프로젝트 및 시사점, 리전인포 제240호, 전남발전연구원

에너지경제연구원(2010), 주요국의 녹색일자리 정책 분석(상, 하), 에너지하이라이트, 2010.6.28

유정규(2007), “커뮤니티 비즈니스의 의의와 과제-일본의 사례를 중심으로” pp. 147-166

정병순·신경희(2007),「서울시 사회적기업 육성 및 지원방안」, 서울시정개발연구원

정형우「OECD의 녹색일자리 연구동향 및 향후 추진계획」, 노동부홈페이지

제7차 녹색성장위원회(2010), 중앙행정기관 및 지방자치단체 녹색성장 추진계획

한국고용정보원(2010),「녹색일자리 현황과 전망」, 간담회 자료

한국노동연구원(2010), 녹색성장이 일자리에 미치는 효과분석 - 기술혁신과 기후변화협약을 중심으로 -

한국지방행정연구원(2010), 자립형 지역공동체 사업 실태분석 및 활성화 방안, 정책연구 2010-51

한상진(2008) “사회적 기업과 일자리 창출전략 - 사회적 일자리 정책을 넘어서”,「노동사회」 2008년 4월호, pp10~19

한재각(2010), 기후변화고용위기 시대의 녹색일자리 전환

한재각 외(2010),「녹색일자리와 정의로운 전환」, 한국노총 고용·노동시장, 포럼 발표문, 에너지기후정책연구소.

행정안전부(2010.6),「2010년 지역공동체 일자리사업 종합지침」

환경부(2009), 환경의 新가치 혁명을 통한 綠色富國 실현 녹색분야 녹색성장 실천계획

환경부·한국환경공단(2011), 2009년 기준 환경산업통계조사 보고서

환경부(2011), 환경분야 사회적기업 육성방안 연구

Center for American Progress(2009), Green Jobs/Green Homes New York: Expanding home energy efficiency and creating good jobs in a clean economy

GCN(2010), Global claimeat network, "low carbon jobs in an interconnected world 2010.3"

Krugman, P.(2009), “Building a Green Economy,” The New York Times.

Lee, J.(2010), Green Growth: Korean Initiatives for Green Civilization, Random House, Seoul.

NCCRS(2004), National climate change response strategy

UNEP(2008), Background Paper on Green Job.

UNEP, ILO, IOE, and ITUC(2008), Green Jobs: Towards decent work in a sustainable. low-carbon world.

UNESCAP(2006), Green Growth at a Glance.

Pollin, R., Garrett-Peltier, H., Heintz J. and H. Scharber(2008), Green Recovery : A Program to Create Good Jobs and Start Building a Low-Carbon Economy, PERI, University of Massachuse+tts-Amherst.

Umweltbundesamt(UBA)(2009), “Beschätigungswirkungen des Umweltschutzes in Deutschland: Methodische Grundlagen und Schäzung fü das Jahr 2006.”

Worldwatch Institute(2008), Green Jobs : Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World, UNEP.

Abstract

Job Creating Strategies of Local Government

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

Abstract

Job Creating Strategies of Local Government

Community Business Model in Korea

As the interest for job creation and social economy increased, the central and local governments are actively promoting community business for market-oriented job creation and recovery of community. However, similar policies from different departments are being promoted without accurately defined concept of community business, decreasing the efficiency of the policies.

Therefore, in order to promote community business as a new strategy for regional vitalization, analysis of promotions and problems of early stages and setting desirable CB model that coincides with conditions in Korea are needed. This study suggests CB model and its promoting/supporting measures that enable community businesses to meet conditions in Korea based on the analysis and case studies on community business policies.

This research seeks for the course of policy through discussions about the desirable conditions of the model that Korean community business promotion policies should fulfill in six different perspectives; policy goal, main agent of the project, the areas of project, government support method, promotion system, and governance. Also, to realize Korean community business model, it suggests measures of discovery of additional CB project area and re-classification, improvement of supporting method for CB assistance, unified promotion of similar and overlapped government's job policies, financial assistance for CB, establishment intermediary for CB assistance, CB conversion of local development projects and legal enactment for CB assistance.

An Analysis of Job Creation Effects and Strategic Suggestions of Local/Regional Social Enterprises in Korea

This research paper at the outset provides a theoretical review of the measurement of social and economic values created by social enterprises (hereinafter SEs) in the third sector, as one of the strong alternatives against market and government failure in this capitalistic economy. Based on the theories, the author tries to evaluate economic returns and social contributions of SEs in Korea by province. Furthermore, with the results of the performance estimation of individual provinces for SEs, this research discusses the appropriateness of the provincial 5-year projects, recently planned by legal obligation, to promote and support local SEs and provides meaningful suggestions on the future direction of the strategies toward maximizing social and economic performances of SEs for each province. This paper is the first empirical approach to evaluate EROI and SROI of local SEs in Korea and is of great significance in this regard.

Throughout the discussions, the author adopts the concept of EROI (Econmic Return on Investment) and SROI (Social Return on Invest) as widely-accepted SE evaluation methodology, reviews its applications in domestic and oversea areas, and elaborates an evaluation model with items of economic performance and social contribution focusing mainly on job creation effects. Besides, the paper summarizes the current status of and the national/local promotion strategies and policy instruments for SEs and PSEs (Preliminary SEs). The analysis is performed the real data collected by KSEPA (Korea Social Enterprise Promotion Agency), and the result implies that the EROI and SROI estimates differ by localities. Remarkable findings are: 1) the performances of SEs in the Seoul Metropolitan Regions are generally better than the other areas, and 2) the job creation effects in the low-dense areas such as agricultural and peripheral regions are relatively smaller than the other metropolitan areas. Thus the author suggest there need strategies more to expand the number and the outcomes of SEs in most metropolitan areas rather than ones to enhance the quality of each SE,

whereas there need to promote social contributions rather than economic sustainability in most peripheral areas.

Job creation plan with regional characteristics

Government offered financial support to targeted applicants to create regional job opportunity. However, the provision of jobs lacks of supply standards in terms of regional demand and supply match with considering regional labor and capital characteristics.

Therefore, this study extends from the existed job provision plan which considering regional labor resources and region-specific characteristics of industry into the plan which considering regional import and export, labor force, and regional economic competitive's move. To this end, this study suggests central and local governments' political plan with taking an empirical analysis of local labor and capital resources. Empirical analysis applies Hecksher-Ohlin model which acts as a standard whether government created job possibility with comparing regional labor force and budget with regional industrial characteristics in region's own. In addition, this study also suggests economic impact of government supported job creation.

As a result of job creation from different departments, general satisfaction and practical job creation appeared to have taken place in Gwangju and Jeolla region. On the other hand, the major problems include that uniform distribution without considering regional characteristics is the biggest problem in the public sector perspective. In the private sector perspective, the extension of working time, salary increases for personnel expansion, providing a variety of jobs, sustainable jobs linked to the expansion showed that the most urgent problem.

As a result of the production, consumption, intermediate goods, and taking into account of productivity, the effect of the extended model presented that Leontief paradox is applied to the case of government supported job creation plan in the 16 cities. This empirical study shows that government supported job creation also has other impacts such as production effect, income effect, value added effect, foreward

and backward effect. Therefore, when central and local government provide optimal plan for creating new job opportunity, securing the fairness and achieving economies of scale with consideration of matching the region's workforce, job creation budget and regional characteristics in the industry are necessary.

Research on Local Green Job Incubations

Green growth is increasingly becoming important for it's role of creating new job opportunities, so called as green jobs. This study aims to develope the concept and typology of Green Jobs. Green Jobs have characteristics of publicness, universality and local connectivity, which are all related to green industries, local jobs and social enterprises. Green social enterprises, especially strongly relates with green jobs for foreseeable results in fulfilling the social object of job creation, and transition of existing industries to green growth industries.

There are a number of existing typology of Green Jobs, however in this study, I categorize green jobs in 4 types: "environmental management", "green service", "energy", and "local community". The 4 types are evaluated with the degree of capital and technology intensiveness, and labor intensiveness in order to develope incubating strategies. "Environmental management" and "local community" showed relatively higher labor intensiveness, where "energy" showed capital and technology intensiveness. "Green service" was not specifically defined into categories in the evaluation. It is important to provide different levels of support to social enterprises by types defined with the nature of its intensiveness.

Incubating Green Jobs requires close cooperation between local governments and central government departments which are in charge of each types, based on the customized support for each types and central government policies. In order to maximize policy outcomes, it is also important to incubate pilot social enterprises as the National Employment Strategy Council has discussed "Pilot social enterprise nominations by Ministries" on June 2011. In addition, to incubate and expand green jobs, policies should interface with local community job creation projects, with

institutional support, such as local industry development according to local characteristics; town enterprises which central and local governments are initiating; rural community enterprises; and pilot social enterprises.

지역주도의 일자리 창출전략

발행일 : 2011년 12월 31일
발행인 : 한 표 환
발행처 : **한국지방행정연구원**
서울시 서초구 반포대로 30길 12-6
Tel. 02)3488-7300
판매처 : 정부간행물판매센타
Tel. 02)394-0337
http://www.gpcbooks.co.kr
인쇄처 : 크리커뮤니케이션
Tel. 02)2273-1775