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
vá }æ	"r }æ	er }æ
Ýñ žlý]!	vá]% !N ·]e]%	
Ýñ	l}]½ > b]½	
Ýñ *v%=	l‘ ¥v= Ýñ	‘ v= Ýñ
v¦ !î’	)½=b v¦ !îb v¦	
v	v)½ v¹Õ%	Þ)½ v¹Õ%

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

Q Í ¹ Í '		] õ
í] }	)½ Î*v #E)'Q ¥ é) Ù } } p , '	■ #E)'Q ¥ é) ¹ !õ % E%= å ~)½ Î*v Ù } } ! 1 · , ' Š ©
í] }	! N % *í b ' & ¹ A žlý '] å ~ p *½ '*µ e	■ *í b ' & ¹ '](* a Õ Á !õ % E%= '](* a p *½ '*µ e
í] }	! N ' ' ?" *v Ý ñ žlý Š ©	■ Ý ñ žlý v ¦ } õ ! N Ý ñ v ¦ (* a ! N ?" *v Ý ñ ! 1! % Ílö
í] }	! N Ú * Ý ñ , ' Š ©	■ Ú * Ý ñ ¹ } ± · ' ' v ¦!õ %*e*Ê p Ú * Ý ñ ¹ •*v % , ' Š ©

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. Q Í ¹ õ e ····· 16
2. Q Í ¹ Š ö ····· 17

제2장 커뮤니티 비즈니스의 개념 및 영역 ····· 19

제1절 사회적 경제의 출현과 의의 ····· 19

제2절 커뮤니티 비즈니스의 개념과 차별성 ····· 21

1. #E)'Q ¥ é) ¹ } ± ····· 21
2. • v ¦] ¹ } ± b ‰ Õ ····· 24
3. #E)'Q ¥ é) ¹ & b N ····· 26
4. #E)'Q ¥ é) ¹ +] ····· 27

제3장 커뮤니티 비즈니스의 정책현황과 문제점 ····· 29

제1절 커뮤니티 비즈니스 정책현황 ····· 29

1. r º á ù ¹ v ¦*e*Ê p M Õ ····· 29
2. r N ñ "¹ I ! ¹ v ¦*e*Ê p M Õ ····· 34
3. 'I i ñ "¹ I ! ¹ v ¦*e*Ê p M Õ (¡) ····· 35

제2절 정책체계 및 추진과정의 문제점 ····· 38

1. v á e • & ¹ å !õ % ····· 38
2. ! N e !õ % v % p N * ‰ Õ ····· 38
3. •)½ v ¦*¶] á E ' & ¹ ò ... ····· 39
4. Ù Õ ¥ r M ¹ " r ! 1 Š > ····· 40
5. +% a ! % Y+Â ····· 41

제4장 커뮤니티 비즈니스의 운영실태조사 ·····42

제1절 조사개요 ····· 42

제2절 커뮤니티 비즈니스의 운영실태분석 ····· 43

1.) ¥ ' & ¹ b E%= å ~ ····· 43
2. i ¥ *í b ' & b E%= å ~ ·····56

제3절 정책적 시사점 ····· 64

1. #E)'Q ¥ é) ¹ v ¦ Š* *¶ ·····64
2. ñ ' e] ¹ •%> b 2 r ·····65
3. &]! 1 a)½ ' a v*µ ·····66
4. ! N •*v % & Ù } } ·····66

제5장 한국형 커뮤니티 비즈니스 모델의 조건 ·····68

제1절 커뮤니티 비즈니스 모델의 조건 도출 ····· 68

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

1. v ¦ (½ : ! N*½ '*µ & ·····70
2. &]! : ö Ù ¥ w!ù ! N V :! ·····70
3. &*v%=: ! N }*¹*v & ·····72
4. ! 1 Š > : e r ! 1 Š > ·····73
5. !õ %! %: ñ"¹ l!] % ·····74
6. Ñ å m :] e á ™] " U a % ·····75

제6장 커뮤니티 비즈니스의 육성·지원 방안 ·····78

제1절 커뮤니티 비즈니스의 기본방향 ····· 78

제2절 커뮤니티 비즈니스의 육성·지원방안 ····· 80

1. & b N } Õ p •*v å ¹ ·····80
2. CB ! 1 & ¹ V p ! 1 Š > } • ·····82

3. v Ý ñ &¹ &)Ê !õ % ····· 83
4. &• ñ 1 *¶ U Ý e)½ i – ! 1 ····· 88
5. r e ! 1 Ñ "¹ ... · b ····· 90
6.)¥ l e ! N } } &¹ CB e*¹ ····· 94
7. CB *® U p V q a *¶ ····· 95
8. CB ! 1 , ' ¥ e)½ } % *µ ····· 96

제7장 요약 및 정책건의 ····· 97

제1절 요약 ····· 97

제2절 정책건의 ····· 98

【참고문헌】 ····· 101

표 목 차

(½ 2–1. Ý Y #E)'Q ¥é) ¹ E ò)½ }±v¹ ····· 22
(½ 2–2. #E)'Q ¥é) ¡ *íb‘&]¹ ¥± ····· 25
(½ 2–3. #E)'Q ¥é) ¡ VV v &]¹ ¥± ····· 26
(½ 3–1. !N%)¥‘& *e*Ê (2011¥ 551 *e) ····· 31
(½ 3–2. A Ù:á¹ *íb‘& !1 ····· 32
(½ 3–3. áù% #E)'Q ¥é) p a‰ v¦ *e*Ê ····· 33
(½ 3–4. rNñ"¹I! i¥ *íb‘& !1 & *e*Ê ····· 35
(½ 4–1. =%%)¥‘& *e*Ê ····· 43
(½ 4–2. v¦•*v%)¥‘& *e*Ê ····· 44
(½ 4–3. &åÝ%)¥‘& *e*Ê ····· 44
(½ 4–4. & í !%)¥‘& *e*Ê ····· 45
(½ 4–5.)¥‘&¹ Ñ"•*v ····· 46
(½ 4–6.)¥‘&Ñ"¹ öb *v%= ····· 47
(½ 4–7.)¥‘&¹ Ù†ÍÑ ····· 49
(½ 4–8. &í !¡ b&ÍN¹ Ý"¹ Má ····· 49
(½ 4–9.)¥‘&I!¹ vÍÑ ····· 50
(½ 4–10. v¦•*v% Ù†ÍÑ ····· 51
(½ 4–11. v¦•*v% vÍÑ ····· 51
(½ 4–12. &á™% Ù†ÍÑ ····· 52
(½ 4–13. &á™% vÍÑ ····· 53
(½ 4–14. !N•*v% v¦•*v ····· 54
(½ 4–15. !N•*v% &á™ ····· 55
(½ 4–16. =%% i¥ *íb‘& *e*Ê ····· 57
(½ 4–17. v¦•*v% i! *íb‘& *e*Ê ····· 57
(½ 4–18. i¥ *íb‘&¹ Ñ"•*v ····· 58
(½ 4–19. i¥ *íb‘&¹ öb *v%= ····· 59
(½ 4–20. i¥ *íb‘&¹ Ù†ÍÑ ····· 60

(½ 4–21. i ¥ *í b ‘ & ¹ v Í Ñ ····· 61
(½ 4–22. v ¦ •*v % i ¥ *í b ‘ & ¹ Ù † Í Ñ ····· 62
(½ 4–23. ! N •*v % Ù † Í Ñ ····· 63
(½ 4–24. ! N •*v % v Í Ñ ····· 64
(½ 5–1. *í b ‘ & ¹ ’ ¥ ‘q %)¹ õ ‰ 1 ····· 69
(½ 6–1.) ¥ ‘ & •*v å ¹ ¹ } • (©) ····· 81
(½ 6–2. r º á ù ! N } } p Ý ñ & ¹ ! Š!õ % Ñ " ····· 84
(½ 6–3. ¥] Ñ î!m*½ †] ¹ Í ’ p N)Á ····· 88
(½ 6–4. CB r e ! 1 Ñ " ¹ ‘ ····· 91

그 림 목 차

Y 1–1. Q Í ¹ r] '! ····· 18
Y 2–1. *í b } ¹ e " ····· 20
Y 2–2. #E)'Q ¥ é) ¹ } ± b Í Ñ ····· 23
Y 2–3. #E)'Q ¥ é) ¹ ‘] +] ····· 28
Y 3–1.)ê © á) ¥ ‘ & , ’ & } õ ····· 30
Y 3–2. ¥] Ñ #E)'Q ¥ é) *½ : ····· 36
Y 3–3. } ý = =) V :! V : ò & *½ : ····· 37
Y 4–1.) ¥ ‘ & … = ‘ ····· 48
Y 4–2. i ¥ *í b ‘ & ¹ … = ‘ ····· 60
Y 5–1.)½ Î*v #E)'Q ¥ é) Ù ¹ Ñ Õ ····· 69
Y 5–2. ! N }*¹*v #E)'Q ¥ é) *v i = ····· 73
Y 5–3. " > a % Í!ö ¥ e)½ CB ¡ ‘ & ¹ õ Í ····· 77
Y 6–1. CB R 1 a)½ i – ! 1! % (©) ····· 90
Y 6–2. r e ! 1 Ñ " ¹ ‘ … % (©) ····· 93

제1장 서 론

제1절 연구의 목적

커뮤니티 비즈니스는 자신이 살고 있는 지역을 건강하게 만드는 주민 주체의 의 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

---

vá¡ ñ"¹ l! ¹ #E)'Q ¥é) a‰ v¦¡ Eò)½ æ"Î¥)¹A é•ù Õ QÍ1}õ }%
=¦¥ !"Î)¹õ Ý }Ù)¹Aõ }±b Ù,³#E)'Q ¥é) $PNNVOJUZ #VTJOFT½T&˝"Î)¹
Ñ Y™1}õ b™ Þ $# Ý *•)½E

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.

#E)'Q ¥é) ¹ •%b ¡½ Ý#M !õ e }ý=ù eâ ¥]Ñ R ñ"¹I! E% v¦¹ %æ I%1} ÝY¹ ¡Ý "¹)%)¹aE

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.

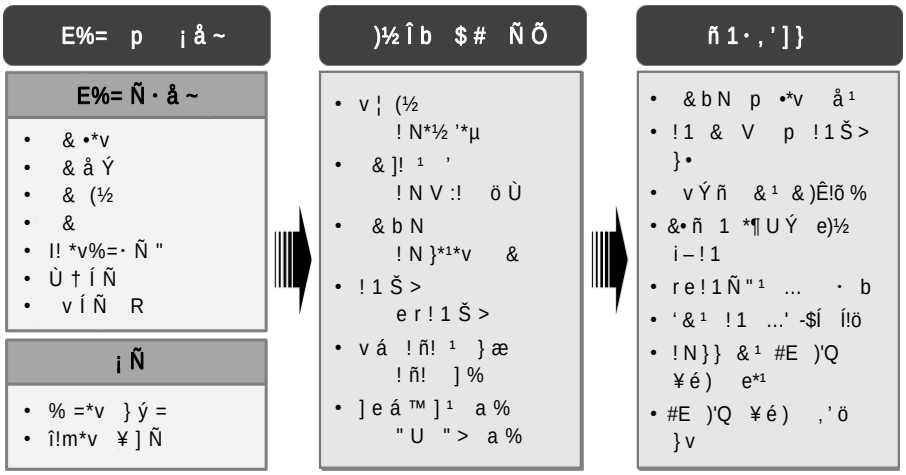
2. 연구의 방법

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)]

#E)'Q ¥é) 1 a)½ ÝY R ÙÎ¹ •% ¡1 a)Õ}õ •v= +Í>}òí ¡• ‘
Ù v = R •)êQÍ1} ÕY "™+é EI)‘ -™1 Õ QÍ1}õ >)½E

그림 1-1. 연구의 접근 틀


E%= p ¡ å ~
E%= Ñ · å ~
• & •*v
• & å Ý
• & (½
• &
• I! *v%=· Ñ "
• Ù † Í Ñ
• v Í Ñ R
¡ Ñ
• % =*v } ý =
• î!m*v ¥] Ñ
)½ Î b $ # Ñ Õ
• v ¦ (½ ! N*½ '*µ
• &]! ¹ ' ! N V :! ö Ù
• & b N ! N }*¹*v &
• ! 1 Š > e r ! 1 Š >
• v á ! ñ! ¹ } æ ! ñ!] %
•] e á ™] ¹ a % " U " > a %
ñ 1 · , '] }
• & b N p •*v å ¹
• ! 1 & V p ! 1 Š > } •
• v Ý ñ & ¹ &)Ê!õ %
• &• ñ 1 *¶ U Ý e)½ i – ! 1
• r e ! 1 Ñ " ¹ … · b
• '& ¹ ! 1 …' -$Í Í!ö
• ! N } } & ¹ #E)'Q ¥ é) e*¹
• #E)'Q ¥ é) , ' ö } v

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.

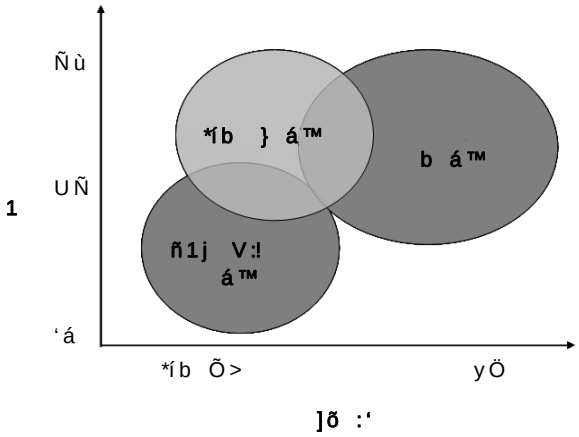
과거 사회적 경제는 사회복지라는 이름으로 국가가 독점적으로 공급해 왔으나, 세계화로 인한 조세 면책의 확대, 복지 수혜자의 급증 등으로 국가가 재정위기를 맞게 되면서 사회적 경제 부문에서 정부와 기업이 관할 영역을 공유하는 혼합통치 현상이 일어났다. 여기에서 사회적 경제의 확대와 함께 사회적 경제를 다루는 기업을 기존의 사기업과 구별하여 사회적기업(social enterprise)이라 부르고 있다(임혁배 외, 2007).

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

*íb'&¹ }±] æ"Î¡ Îa)E "Õ)¹M '1õ *íb b'& Õ%) ¥õ *íb *r:Ñ)Ê)¡á=õ *íb *í)eò õ *íb'& bÎ¡ *íb'&] V:! ÕÖ*í R Eò)½ ½ } ±*µyA éE 0&$%

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



!ýù #PC %PIFSUZ FU BM Q

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

*™ í '¹ 1 ‘ÕÕ #E)'Q ¥é) á ¥á%‘)½ ½} b I Ý Ñ)Ê qõ !)Õ -A ÝY} b ¹ ½ ~+éA éE

표 2-1. 일본 커뮤니티 비즈니스의 다양한 개념정의

출처	개념정의
+ A*e Ù: }QÍí	!N]] qõ :Ý)½ a"¹a¥ wõ 2I1 ¹)Õ ... y !N *í¹ >*½õÍ Ý -Ò=% õ *µ·}¥ ¹ }V]]e "á"Ñ¹ r} !N¹ ñ }e¥ b•½)¹õ &¹ E= R *íbÙ N)Á¥ •" 6w0Ð Š>•½ UZ)¹õ & •½ ÕÖ¹ Za*µÝ b•½)¹! «A >*½ñ¹ æ 1} Eò)½ *v%=½ !N ¹ ÕÖ¥ !½a*µ)Á ä¥ b•½)¹õ &
+ A*e >*½á+ÆÎ	#E)'Q1 'y¥ ±A *íb õÍ1 a²)¹õ &!½} !N áÝ rM •½ e}yÑ CVTJOFTT JO UIF DPNNVOJUZ !N¹]})Õ] V +%>¹ *¶" 1 V*-)¹Ñ CVTJOFTT GPS UIF DPNNVOJUZ !N]]1 ¹)Õ byõ CVTJOF UIF DPNNVOJUZ &
ñ•uñÙ*r*í	!NÕ ©A éõ]} JO UIF DPNNVOJUZ 1 a)Õ}]]¹ õÍ1 a²)ÕaÕ})Õ GPS UIF DPNNVOJUZ)¹õ &ÕÑ !N]] ½1 ¹)Õ byõ CZ UIF DPNNVOJUZ &•½ !N™}¹)Õ])É9 !N1)½ Ýñ ¡ A¥ ž!ý)¹õ &
rí'&! rí'&'}	æù¹)êv VVá™]]e b '&¹ '!-•½õ)Õ)Á y 'õ !N™}¹ òA ™™)½ a²¥ !N]]Õ]! a y)ê)¹õ &
"Ù& } &Î	!NÕ ©A éõ]}Ý !N]]Õ]! a y ¥é) ½}¹ yö¥ *½)¹ Õ} ÕÝ)Õ)Õ aõ & *½:
¥Õ"¹*e !N¥é) æ)Ê!1*r¹*í	!N]}¹)Õ] õÍ¹ "Ò¥ !N]]Õ]! a y ¥é) ¹ yö¥ Õ)¹M %îb•½)ê)¹õ & *½:
*™í "¹ ;Æ內	!NÕ U•)½ &ž' TFFET ¥ ...]]1í] Ý¹ Š>¥ (M)É)¹M >*½ ey1 a)½]! '¥ 'li½ Ùe'¥ *íV)¹Ñ A&U)½ !N #E)'QÝ >)¹ M !N }¡ ™*µ (î& Ý }*¹=% A !N¹ •!¡ }e¥ a)¹í)¹M ñ‰*v *íÝ -=õ &

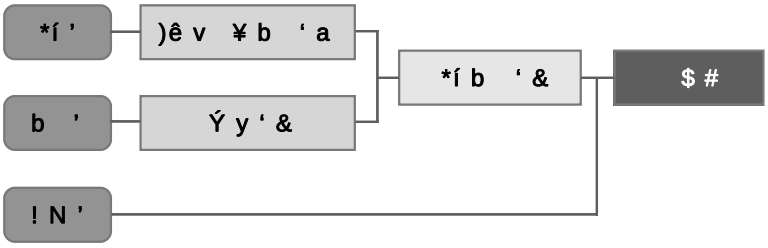
ñ- ¡•' Ù QQ 1} v

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

Ý Y ¹ E"Õ õ ™] Ñ A€2Â6 /æ õ & ' ! N ' ¹ a !) ¥ õ Ñ Õ] * b A ' =] ' V*- ' ¹ a ! " å Ñ Õ ¥ } =) ¹ A é • Ñ A€2Â v = õ *í ' & ' *b A ' ! N ' R a ! Ñ Õ ¥ } =) ¹ A é E

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

$#1}õ 1"ºb•½ &]! 1 'Ù &*v%=1 })½¥ ±! «õE
vá1} !NÝñ &¹ Ý*¹•½ $# ,' &¥ !õ%)¹A é•ù Ýñ ž!ý¡ $# &¹ áyb
+]ÕÑ Y ñ! a v¦¹]Yb (½õ ¥)E

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
v¦ (½	!N *½'*µ p !N}e	*íb "IÞ%"– Ýñ !1
!N'	ñ"¹I‼ ¡ Q%)½ !NIe & i }ý= =) V:‼ +Æ ¡]]]>*í	eÎb Ie¹ & i ¥åE a% eÎ } 4,)êV%=Þ eÎ }
&]%"–	!N¹]]]%	*íb &a]%
ÙþÑÕ	ÑÕ '-	*íb }¥ Ý }V)¹õ I‼ ½ A Ù:á a¹ Ùþ¥ |¡ ñ
*e*Ê	¥ } '& =õE=	¥-! } ,'%*î

ñ-)êv©eá 「 ¥ !NV:‼ Ýñ & æ)Ê!"É 」

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.

E- òña & 1} ' Õ •)¹' -™1)¥Ie !N}} & r1õ $#½ e*¹)Á y éõ bNÕ "Zy (M)Éy éE

▌표 2-3. 커뮤니티 비즈니스와 공공재정사업과의 비교 ▐

구분	커뮤니티 비즈니스(CB)	공공재정사업
]!	]]]]V:!	ñ"¹I!
&bN	VÖ' bv= yÖ'	VÖ' !õÍ
'	í= !N}*¹' ó¡) !õÍ	ra= #'ùÙ' î%
!îa '	Ýñ yÖžlý !î'	¹Õ% M*µ i Y!1= &Ii
]]N*	]]™M "r b]] !N '& Ñåm	]]:1 I}™M a]% "æ)¹M

ñ- ¡•'

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

*™ í "¹ õ ÝY1} #E)'Q ¥é) ¹ +]½ Ùe' *íV !N *í¹ ™})Õ >
*½™*µ¹ %] žÑ }'y¹ *¶ R ... a!Ý }=)½E

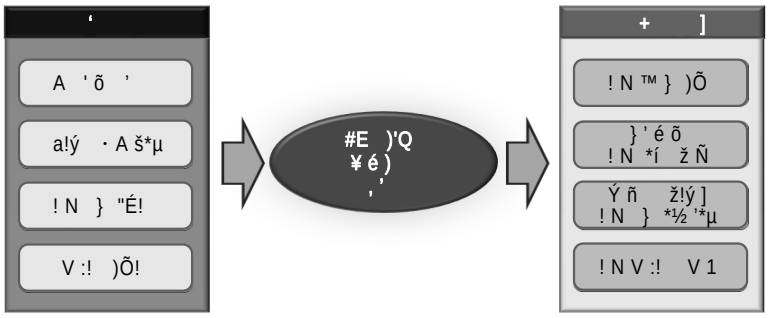
제로부터 출발하여 행정이 미처 해결하지 못하는 지역문제를 공동체의 협력을 통해 해결할 수 있다는 데 큰 의미가 있다.

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

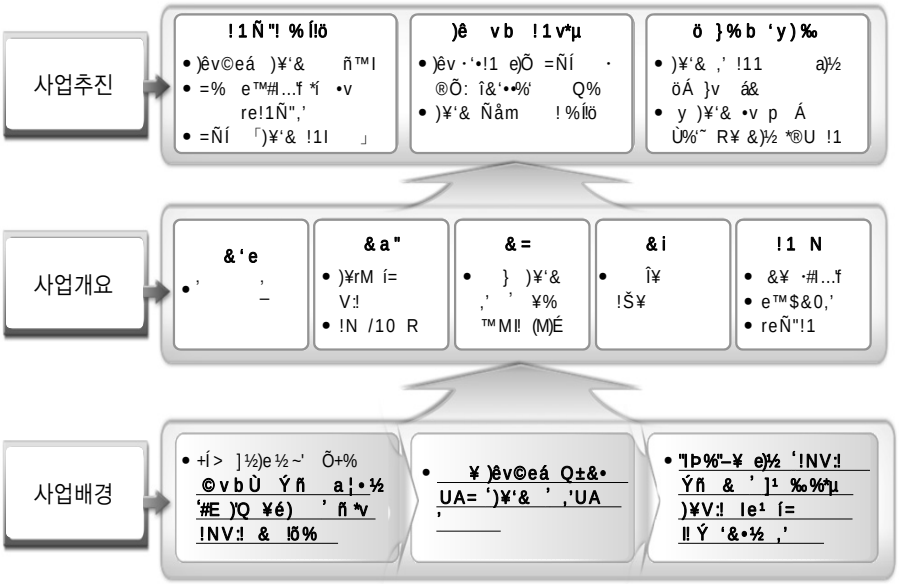
1. 중앙부처의 정책현황 및 여건

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



!ý ù Ý b

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
	*e*Ê }																
	(½ }																
	*e*Ê }																

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
b !1	™• Ù• *í% R #I…'f ¥ }V · Q e ý- 1 ¥ ý- 1)½% · i¥õ Q e '- 1 ¥ '- 1	) e ½ U Ù •- bj l Q%
VV'a •ÍE	*íb'&1 U*™} = }V	E}½õ aáå ÁÙ '&1 'v
™} !1	öÙ™¡ í>™ ¥e Õ} ÙÕ¥ !1¥ |! «õ '&1 &] áU *íU *9- !1 ¥-! ' A…	™iqÕ¡ +] b-)•A Ù e! 1 !1 a
e™Ù† ÙÕ¥ !1	"*î *í%)#a'f R e™Ù† ¥ = æ Õ 5 - 1 !½ ¥e !1 · '& Ýá ñáU	
Ýñ žlý &	"IÞ%"– ¥ = ÙÕ¥ *íU*9- !1 · i¥ ¥ *íb'& ¥ !1 · 5 - ý1 ¥] *íU*9- · Q‰%½ ñáU ù	¥ æ1í 1 !1 e¥ a¥ qí
&}}¥ !1	3 % *®)#a'f "(é}} ¥ !1 · ý- 1 i¥õ ý- 1)½% · A Ù:á¡ !ñ! E'Î'á=	¥ A… Ýá =…Íæ% a
±, &	a)º R1 *íb'&a ò']v …"¹ !1	¥ }]v æ Õy)ºe]v)ºi !1 í½ !1a*í

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
)êv©eá ¥	ñ *v !NV:! &	+Í>]½ &¹ +%î &Ù “!NV:! Ýñ & ”] $#*v “ñ *v !NV:! & ” 2)ê !õ% ’ ¥á%‘)¥‘&•½ }"Ì)¹M & *¶a !õ%
A Ù:á	i¥ *íb‘&, ’ &	*íb‘&,’ö }v *íb‘& Ùþ} %æ ’ ¥ *e } *íb‘& Ùþ bæ b v *®U & !1
î>(éá ¥	î !m V:! *í , ’ &	î!m ñ ‘y Í!ö1 !iq !NV:! Ñ" !1 î!m*v #E)'Q ¥é) 1 !iq
!> }á ¥	#E)'Q ¥é) &	!NQA &,’ &¹ Ý*¹•½ #E)'Q¥é) •%‘Ý …)¹A =õ &¥ !õ% #E)'Q ¥é) …’ -$Í ‘ v*µ1 !iq ‰ =õ & Õ+% & æ-
™*µará ¥	™*µi•åÝ *íb‘& , ’ &	A Ù:á¡ .06 ! ¥ &)½ ™*µ ·i• ·!, åÝ *íb‘& , ’
UÕV!á ¥	ñ*½V:! &	!Nñ*½•%‘a rM ñ*½V:! ½ ž& !1 *í}¥ u ù}% R] Q%
M’aÒá ¥	î!mM’ Ýñ !1 &	î!mM’¹) * "¥ e)½ Ýñ ž!ý] í>þa*½: !1)¹=I UE î)e’I !1¥ • _ ¥ } =õ & E= *¶aMá ’qI

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
} = ¥	} *v *íb'& ,' &	+Í>]½ &¹ +%î &Ù,³!NV:! Ýñ &,´] #E)'Q ¥é) *v,³ñ *v !NV:! &)¥'& ,´2)ê !õ% ¥ 5 *e }í !v
'% ¥	i¥ *íb'& !v!1 &	*íb'&,'ö }v *íb'& Ùþ} %æ ¥ 5 *e } *íb'& Ùþ bæ b v *®U &!1 "IÞ%"– Ýñ žlý1 !iq
"! % ¥	" *v *íb'& !1}%	!NaŠ*v *íb'& }Õ *íb &a }Õ,' re!1Ñ"•½ 「" *íb }!1•%' 」 ... · b ¥ 5 *e }í !v
"â% ¥	!N*v i¥ *íb'& !v}%	î!m ñ 'y Í!ö1 !iq !NV:! Ñ"!1 î!m*v #E)'Q ¥é) 1 !iq ¥ 5 *e }í !v

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

EMÕ)Á™) VQI

!N }}*1•%'

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

} ‘ R Ýá =%1})¥‘& !1a"¹ ñ! •v]v1} (½"¹1 YM• !õa 2 •½ (½"¹Ý M’)¹…õ *¥ UÕA éE

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.

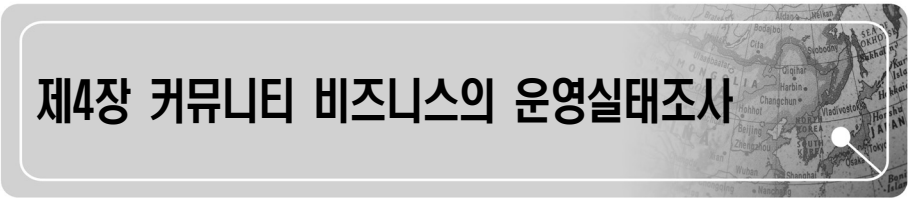
인건비에 대한 직접지원은 당장 창업에는 도움이 될지 몰라도 한시적 정부 지원금이 중단되거나 축소될 경우 사업의 지속적 운영이 곤란해질 수 있기 때문에 초기 단계에서는 불가피하게 인건비 지원을 한시적으로 적용할 수는 있어도 향후에도 정책기조를 계속 유지하는 것은 여러 모로 바람직하지 않다. 상당수의 커뮤니티 비즈니스가 자기자본 비중이 매우 작고 운영비의 보조금에 대한 의존도가 지나치게 커서 현재와 같은 인건비에 대한 직접지원방식은 커뮤니티 비즈니스의 지속가능성을 해치고 나아가 커뮤니티 비즈니스의 건전한 육성과 확산을 저해하는 요인으로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

)ê©á)¥'& ,'v¦¹ V 1 •v})¥'&1 a)Õ ¥ !1 +% (*aÝ &)Õ ¥e
v!1¥ Q)¹A éE



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.

)¥'&¡ Ñ Z=1õ ñ *v !NV:! &á æ"Î•½ y é)•ù ¥á%')¥'&•½
}"Î)¹a•!½ M'}õ)¥'&•½)½E

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
=	Ñ	í															
	&	y															

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
)Ê %		
!Nñ1*½ *v		
"½*1 Ú*1i!*v		
>*½!1 V!*v		

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
)Ê %		
}		
Ù:		
*íV!		
±,		
™*µar		
*1		
!N}}		
'%!		

] rV²V (M)É

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
)Ê %		
®í		
Õí		
:í		

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
)Ê %			
b öÙ	]>*í		
	•)½*í		
	)Ê ñ*í		
	‘%!		
	í %		
¥b öÙ	)º±öÙ		
	*íV!öÙ		
	æ±öÙ		
	™*µi•öÙ		
	bîÑ)ÊöÙ		
	‘%!		
	í %		
¥b l!]]l!	)¥ be1 *í		
	"Ù*í		
	! ¥*í		
	á¡*í		
	))¥Ñ"		
	ÙÙ*í		
	]]ñ"¹e1*í		
	‘%!		
	í %		
¥b l! =]l!	*íV!l!		
	™*µi•l!		
	*¹ l!		
	ñ1j l!		
	‘%!		
	í %		
‘%!			

] rV²V (M)É ¥b öÙ1 î)¹õ]]l! =]l! Ý Ý% M‘1 (M)É)É

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
)Ê %			
ö Ù	b		
	¥b		
	‘%!		
	í %		
¥ö Ù	]] !		
	=] !		
	‘%!		
	í %		

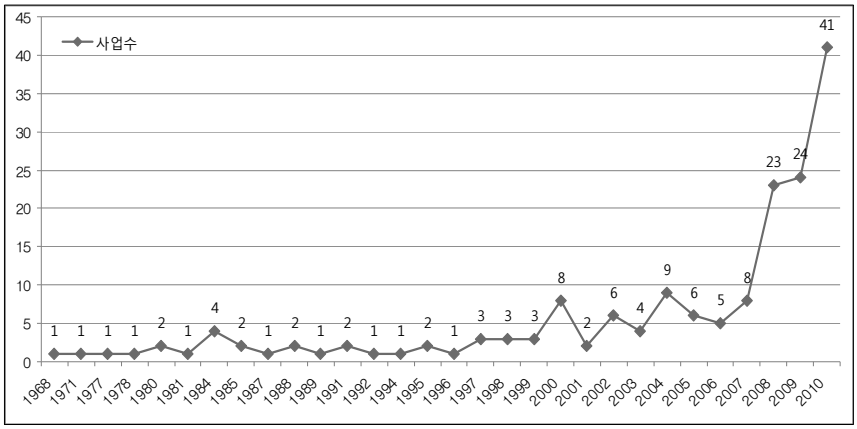
2) 설립시기

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,