

요약

민관협력 제도화상대적으로 작은 재정규모로 서울시 사회적경제 정책은 정부정책과 차별화

서울시 사회적경제 성과 측정법 개발해 정책·예산 수립에 반영할 필요

이 연구는 사회적경제가 서울시 사회경제의 어떤 구조적인 문제 해결에 기여하는지를 이론적으로 규명하여 사회적경제의 다양한 가치에 대한 인식 제고에 이바지하고자 하며, 서울시 사회적경제 정책의 성과에 대한 양적 및 질적 측정방법을 개발하여 정책 평가, 정책 및 예산의 우선순위 설정, 정책 및 예산의 세부적 집행방법 수립에 기여하고자 함을 주 목적으로 함. 이러한 연구는 동시에 사회적경제섹터의 주체들에게는 성과지표의 개발을 통하여 내부 평가의 근거 및 발전계획 수립에 활용할 수 있을 것으로 기대됨.

사회적경제, 오랜 역사적 개념·실체 지녀... 시장·국가 사이의 제3 부문

사회적경제의 역사적인 배경과 사상적인 뿌리를 밝히기 위한 연구를 통하여 사회적경제는 비록 완성된 체계가 아닐지라도 오랜 역사적 개념과 실체를 지니고 있음이 확인되었음. 사회적경제의 사상은 아리스토텔레스에서 시작해, 스미스와 밀을 배경으로 삼고, 오웬을 통해 본격화되었다가, 20세기에는 폴라니가 이것을 복원시켰고, 20세기 말 이후로는 행동경제학이 추가적인 근거를 제공함. 아리스토텔레스는 시장의 폭력을 억제시키고 생산이나 노동을 인간다운 활동으로 만들어야 한다고 주장함. 스미스는 이기심뿐만 아니라 이타심, 동정심, 상호성도 부각시킴. 오웬은 자립적이고 민주적인 생산조직을 내세움. 폴라니는 아리스토텔레스의 사상을 발전시켜 사회와 생태계를 유지하고 인간의 생계에 실질적으로 봉사하는 억제된 시장경제를 내세움.

최근에 신자유주의에 대한 케인즈주의적 대응과 달리 민간부문의 미시적 단위에 적극 의존해 사회적 수요의 충족과 노동통합을 시도함. 시장과 국가 사이의 제3부문으로 규정할 수 있는 사회적경제가 의존하는 미시적인 단위들은 사회적기업, 협동조합, 공제조합 등임. 이들은 자율성,

상호성, 연대, 참여를 강조한다는 점에서 시장경제와 공존해 왔으며 개인들의 자비에 의존하는 자선단체나 비영리조직과도 구분됨. 한국은 1987년 거시적인 차원에서 민주화된 이후 미시적인 단위에서 권위, 비효율성과 불공정성이 쌓여 있는 한국에서 사회적경제는 실질적인 민주화와 함께 효율성, 공정성, 연대성의 제고에 기여할 것으로 기대됨. 사회적기업을 위시한 사회적경제의 가치는 상호성과 연대로 집약될 수 있고, 상호성은 장기적인 관계와 신뢰를 요구하며, 연대는 시민정신과 참여를 전제로 하기 때문임. 동양이나 한국의 인간관계는 시민정신과 결합되어야 일반적인 신뢰로 바뀔 수 있는데, 이런 변화가 사회적기업이나 협동조합을 통해 가능할 수 있다는 점에서 주목됨. 더 구체적으로 사회적기업을 통하여 학교 밖 청소년, 장애인, 이주여성, 실업자 등의 역량 배양과 관계의 증진에 기여할 수 있고, 관계에 의존하여 서비스 품질을 유지할 수 있는 취약아와 노인에 대한 돌봄 서비스 제공에 적합할 수 있음. 또한 생계형 자영업자들의 협동조합이 정보를 공유하고 역량을 강화하며 상호성을 진작하는 데 이바지할 수 있음.

사회적경제조직, 좋은 일자리 창출 관계형 사회서비스 제공 등의 역할

기존 문헌을 분석한 결과, 서울시의 사회경제적 문제는 구조적 실업, 양극화, 경제적 배제층 증가, 노인 빈곤·노인 소외, 육아·돌봄의 사회적 수요 증가, 낙후된 지역의 재생문제, 환경에너지 문제, 교육문제, 마을의 해체 경향 등 9가지로 요약될 수 있음. 이러한 서울시 사회경제의 구조적 문제에 관하여 사회적경제조직이 해결에 기여할 수 있느냐는 질문에 답하기 위하여 사회적경제조직의 역할과 성과에 대한 기존 문헌의 분석과 전문가 설문조사를 시행함. 먼저 기존 문헌에 대한 분석 결과 사회적경제조직은 좋은 일자리의 창출, 노동통합형 일자리의 창출, 관계형 사회서비스 제공, 지역사회 복원 등 크게 네 가지 역할을 수행하는 것으로 나타남.

또한 서울시의 정책 담당자, 시의회 의원, 서울연구원, 자치구 정책담당자, 자치구 사회적경제지원단 담당자 등 전문가를 대상으로 한 설문조사결과, 노인돌봄, 육아 등 질 좋은 관계형 사회서비스분야에서 사회적경제조직의 효과성이 전반적으로 가장 높게 평가되는 것으로 분석됨. 그러나 더불어 사는 행복한 지역사회 만들기 분야에서는 기초자치단체 사회적경제지원단과 기타 그룹의 의견이 엇갈리는 것으로 나타남. 서울시 기초자치단체의 차원에서 활동하고 있는 사회적경제지원단 종사자는 실업문제나 양극화문제가 사회적경제조직이 해결하기가 가장 쉽지 않은 분야로 생각하고 있는 반면, 서울시 정책 담당자 등은 실업과 양극화에 대하여 두 번째로 잘 대응해줄 것으로 평가하고 있는 것으로 조사됨.

사회적경제조직, 거래비용·외부효과 큰 재화·서비스 생산에서 ‘상대적 우위’

사회적경제조직이 영리부문이나 공공부문의 조직보다 상대적 효과성을 발휘할 수 있는 분야에 대한 연구결과, 사회적경제조직은 업종이나 산업별로는 집합재, 가치재, 관계재의 성격을 띠거나, 외부효과가 크고 거래비용이 큰 재화나 서비스의 생산 및 제공에서 영리나 공공부문에 비해 상대적 우위를 점할 가능성이 높은 것으로 나타남.

사회적경제조직이 영리나 공공부문보다 우위를 점할 수 있는 이론적 이유는 다음과 같이 5가지로 요약될 수 있음. 첫째, 사회적경제조직은 영리를 추구하지 않고 사회적 미션을 추구한다는 사업 목적상의 특성으로 인해 양질의 사회서비스를 제공하는 데 유리함. 둘째, 사회적경제조직은 민주적인 지배구조와 참여와 신뢰를 바탕으로 하는 기업문화를 의식적으로 추구하기 때문에 임직원들의 충성도 강화, 생산성 향상, 사업 경쟁력 확보와 같은 선순환 메커니즘이 작동할 가능성이 큼. 셋째, 사회적경제조직은 소비자를 단순한 외부 이용자가 아니라 공동생산자, 공급자와의 장기적 동반자로 참여시킴으로써 더 많은 정보 유통, 신뢰 제고, 품질 개선 등의 효과를 발휘할 수 있음. 넷째, 사회적경제조직은 사회적 목적을 추구한다는 사업목적상의 차이와 다양한 이해관계자에 대한 개방성으로 인해 영리기업이나 정부가 얻을 수 없는 추가적인 외부 자원동원의 가능성이 열려 있고 다양한 지역민의 참여를 유도하는 것도 가능해 더불어 사는 행복한 지역만들기에 기여할 수 있음. 다섯째, 사회적경제조직은 이용자나 소비자들이 발언(voice)과 이탈(exit) 등을 적극적으로 하기 때문에 공공부문에 비해 유연성 및 혁신 압력이 더 크고, 다양한 이해관계자의 높은 충성도가 결합됨으로써 혁신 의지 및 능력도 더 클 수 있음.

실제로 사회적경제조직 대표들에 대한 설문조사결과, 사회적경제조직의 상대적 우위 원천과 관련하여서는 혁신친화형 지배구조, 민주적 의사결정구조와 내재적 동기부여로 인한 높은 생산성, 지역사회의 신뢰에 기반을 둔 외부자원의 추가적 유입 등이 상대적으로 많이 거론됨.

사회서비스 제공형 등 3개 유형의 사회적경제조직 성과 측정지표 개발

사회적경제조직의 재무적 성과는 물론 사회적 성과를 효과적으로 측정할 수 있는 지표를 개발하게 되면, 정책적 지원자나 외부 이해관계자뿐만 아니라 내부 주체들의 성과관리에도 매우

유익할 수 있을 것임. 이 연구는 같은 유형의 사회적경제조직 간 성과를 비교할 수 있고, 유사하지 않은 유형의 사회적경제조직 간에는 성과의 직접 비교가 가능하지 않다는 인식하에 비교가 가능한 성과 지표를 개발하고자 함. 사회적경제조직을 그들이 추구하는 사회적 성과의 영역을 기준으로 질 좋은 일자리의 창출 및 조합원 소득향상 도모, 노동통합형 일자리 창출, 양질의 사회서비스 제공, 지역사회 만들기 기여 등 크게 네 가지로 구분하여 성과 측정 지표 개발을 시도였는데, 마지막 유형인 지역사회 만들기 유형의 사회적경제조직을 제외한 세 가지 유형의 성과 지표를 개발함.

조직의 주요 미션이 질 좋은 일자리의 창출·유지나 조합원의 소득 향상 도모인 사회적경제조직의 성과를 측정하기 위한 지표는 8가지로 제시됨. 고용의 질에 관한 객관적 지표영역에는 급여 수준과 고용안정, 그리고 사업자협동조합이나 노동자(직원)협동조합에서 설정될 수 있는 조합원의 소득 향상 등이 포함됨. 다음으로 고용의 질에 관한 취업자의 주관적 지표영역에는 근로자의 직업적 자부심, 기업민주주의, 양질의 동료관계 등 세 가지 지표가 포함됨. 마지막으로 사회적경제조직은 구성원들이 사회적으로 기여하는 영역이 설정될 수 있는데 여기에는 사회적 취약계층의 고용과 구성원들이 지역사회에 관심을 가지게 하고 자발적인 공헌을 장려하게 하는 조직문화의 형성 등이 포함됨.

질 좋은 일자리 창출·유지 미션 지향 사회적경제조직 간 성과 측정을 비교하기 위한 종합지표를 도출하였는데, 항목별로 가중치의 차이가 확인됨. 1순위는 조합원의 소득 향상, 2순위는 고용안정, 3순위는 기업 민주주의, 4순위는 근로자의 직업적 자부심 및 업무의 미션 기여도인 것으로 분석됨. 각 사회적경제조직이 이러한 성과지표항목에 대하여 객관적 수치 혹은 주관적인 질적 평가로 수치화할 경우에 이러한 항목별 수치들에 가중치를 부여하여 종합점수를 도출할 수 있음.

다음으로 노동통합형 사회적경제조직의 성과 측정지표는 취약계층 고용의 양적 지표영역, 취약계층 고용의 질에 관한 지표영역, 그리고 노동통합 미션의 사회적 기여 지표영역 등 세 가지 영역에서 9가지 항목으로 설정함. Naura Borda Counting Rule에 근거하여 가중치가 계산되었는데 종합순위는 1순위가 취약계층의 고용 비중, 2순위는 취약계층의 상대적인 고용 안정 지표, 3순위는 취약계층 고용의 수, 4순위는 취약계층의 기업 내 참여 기회와 주인공역량 수준으로 파악됨.

마지막으로 사회서비스 제공형 사회적경제조직의 성과 지표는 가격 경쟁력, 서비스의 질, 이해관계자 참여형 운영구조, 사회적 기여 등 네 가지 영역에서 8가지 항목으로 도출함. Naura Borda Counting Rule에 따라 종합지표를 계산하였는데 1순위는 이용자 참여도, 2순위는 탄

력적인 가격체계, 3순위는 이용자 민감성 등으로 나타남. 이는 사회서비스 제공형 사회적경제 조직의 성과 지표 항목 중 관계재(relational good)로서의 서비스의 질, 이해관계자 참여, 지 불능력이 취약한 계층에 대한 사회서비스 기여 등이 매우 중요한 것으로 평가됨.

사회적경제조직이 늘어날수록 지역주민의 행복도도 유의미하게 높아져

사회적경제조직 및 섹터의 사회적 성과는 개별 조직뿐만 아니라 조직 외부의 주민들에게도 실현될 수 있음. 일반적으로 사회적경제 조직들은 사회적 응집력과 사회적 통합에 관심을 가지고 있기에 구성원들이 지역사회에 공헌하는 것을 장려하는 방향으로 자신들의 조직문화를 발전시키는 경향이 크다고 할 수 있음. 따라서 사회적경제 조직들의 활동이 증대될수록 그 조직들이 속하는 지역 주민들의 생활의 질이 향상될 수 있다는 가설을 설정하는 것이 가능함.

사회과학에서 지난 30여 년간의 연구결과 개개인이 느끼는 ‘주관적 행복 수준’은 개인의 삶의 질에 대한 가장 유효하고 신뢰할 만한 지표로 알려져 있음. 이러한 이론적 결과를 바탕으로, 이 연구에서도 삶의 질의 대리변수로 주관적 행복도를 사용함. 사용된 주관적 행복도 지표는 2014년 10월에 서울에 거주하고 있는 15세 이상의 주민 45,496명을 대상으로 수행된 ‘서울서베이’에 있는 행복도 변수에서 추출함. ‘사회적경제 조직들의 활동’을 측정하기 위해서는 구별로 사회적협동조합, 인증사회적기업, 마을기업, 운영 중인 협동조합으로 구성된 생태계로 정의하는 것이 필요함. 이러한 정의를 바탕으로 서울시의 구별로 위와 같이 정의된 사회적경제 조직의 수를 2014년 10월 기준으로 측정하여 이 변수를 ‘사회적경제 조직들의 활동’의 대리 변수로 사용함. 이 연구의 계량분석에서 통제하려고 하는 변수들은 주민들의 사회/경제적 특성을 반영하는 변수들(소득, 나이, 성별, 교육수준, 직업의 종료, 지역의 차이, 결혼여부)과 구별 특성변수들(구별 거주자 수, 구별 영리추구기업 수, 구별 범죄율)임.

계량분석결과, 주민들의 사회/경제적 특성변수들과 구별 특성변수들 모두를 통제된 상태에서 사회적경제 조직들의 수가 증대할수록 해당 지역 주민들의 행복도가 통계적으로 유의미하게 높아진다는 것을 발견함.

더욱 구체적으로는, 회귀분석에 사용된 모든 통제변수가 동일하게 주어졌을 경우에 사회적경제 조직이 한 개 늘어나면 해당 지역주민의 행복도가 0.033 증가함. 계수추정치인 0.033은 통계적으로 유의미하나, 일견 매우 작은 수로 보일 수 있음. 하지만, 추정결과의 함의는 사회적경

제 조직이 1개 늘어나는 경우 지역주민의 행복도가 0.033 증가한다는 것인데, 이는 해당 지역 주민의 소득이 2만 3천 4백 원 증가했을 경우의 행복도 증대와 근사적으로 동등한 것임. 따라서, 구의 평균 주민 수가 40만 명인 것을 고려했을 때, 사회적경제 조직이 1개 증가하는 경우의 행복도 증대 분은 총소득이 약 93.6억 원 증대하는 경우의 행복도 증대 분과 동등하다고 볼 수 있음.

추정결과가 단순 상관관계가 아니라 인과관계라는 것을 추가적으로 뒷받침하기 위하여 45,496명의 주민으로 구성된 샘플을 ‘사회적경제 조직을 인지하고 있는 주민’과 ‘사회적경제 조직을 인지하지 못하고 있는 주민’으로 분할하여 같은 회귀분석이 진행됨. 사회적경제조직의 활동과 지역주민의 행복도 관계가 인과관계라면, 사회적경제조직의 활동이 ‘사회적경제조직에 대해 인식하고 있는 주민의 행복도’에 미치는 영향이 ‘사회적경제조직에 대해 인식하고 있지 못한 주민의 행복도’에 미치는 영향보다 유의미하게 클 것이라는 가설을 검증하려는 것이 목적임. 샘플을 위와 같이 분할하여 추정한 결과 사회적경제조직을 인지하는 주민들의 행복도가 인지하지 못하는 주민들의 행복도보다 사회적경제조직의 활동에 더욱 크게 반응하는 것으로 측정되어, 이 연구의 주장인 인과관계가설을 더욱 뒷받침하고 있음.

서울시 사회적경제정책, 정부정책보다 더 효율적... 민간요구도 잘 수용

2007년 사회적기업 육성법 제정을 계기로 서울시의 사회적경제정책의 제도적 기반이 마련되었고, 2010년 마을기업육성사업을 시작으로 서울시 지원사업이 본격화됨. 2011년 서울시를 중심으로 일지리 창출과 지역사회 문제해결에 혁신적 해법의 마련이 가능한 사회적경제 활성화를 위한 제도적 여건이 구축되었으며 2012년 협동조합기본법 제정 등을 계기로 다양한 정책사업의 환경이 조성됨. 서울시 사회적경제정책의 중점분야는 크게 i)체계적인 중간지원 시스템 구축, ii)성장단계별 맞춤형 종합지원, iii)공공부문 소비시장 확대, iv)지역사회 중심의 협력적 생태기반 구축 등으로 나누어 볼 수 있음. 서울시는 정책 추진목표로 사회적 경제 비중을 GRDP 대비 7%, 전체고용 대비 1%로 만든다는 장기계획을 제시함. 이는 현재 GRDP 대비 0.1% 미만, 전체고용 대비 0.5% 미만임을 감안할 때 쉽지 않은 과제임을 알 수 있음.

서울시 사회적경제 정책의 기본철학은 사회적경제에 관심 있거나 종사하는 사람들을 제대로 교육, 홍보하도록 지원하며 서울시가 직접 사업을 하는 것이 아니라 전문성 있는 중간지원기관

을 통해 잘 활동할 수 있게 지원하는 것임. 이러한 정책방향에 따라 가시적인 변화가 나타나고 있는데 가장 중요한 변화는 i) 서울 사회적 기업 협의회 대표가 서울시와 자주 접촉하고 사업에 대해 협의한다는 것, ii) 현장에서 일하고 있는 사람들이 서로 교류할 수 있는 장들이 다양하게 펼쳐지고 있다는 것을 들 수 있음.

서울시 사회적경제정책을 중앙정부의 유사한 정부정책과 비교해 볼 때 모두 수요자인 기업들의 성장단계와 일치하는 맞춤형 지원을 강조한다는 공통점이 있음. 하지만 서울시 정책의 차별성은 민관협력을 제도화하고 상대적으로 재정규모가 매우 작다는 점임. 예컨대 박근혜 정부의 소상공인 정책은 10조 원 단위의 기금조성과 양적인 정책지원에 치중하고 있다는 점에서 서울시 정책과 큰 차이를 보이고 있음.

설문분석을 통해 정부지원 필요 분야가 투융자, 인건비 등 재정지원 - 홍보 및 판로지원- 공간 지원-교육 등 운영지원의 순이라는 것을 파악할 수 있음. 주목할 것은 사회서비스 제공형의 경우 공간지원 요구가 특히 강하다는 점임. 가중평균으로 구한 전체 설문 대상자의 종합 정책 만족도는 모든 사회적경제 부문에서 40%~60% 정도를 보이고 있음. 미션별로는 사회서비스 제공형 사회적경제조직이 상대적으로 높은 정책만족도를 보인 반면, 좋은 일자리 창출 유형 사회적경제조직이 상대적으로 낮은 정책만족도를 보임.

서울시의 실제정책우선순위(1순위) 또한 정책이 필요한 분야의 우선순위와 전체적으로 같은 방향이지만 그 비중은 상당한 차이를 보이고 있음. 일자리 창출/조합원 소득향상과 관련한 분야는 필요성보다 실제지원 정도가 상대적으로 낮은 것으로 평가된 반면, 더불어 사는 행복한 지역사회 만들기는 필요성에 비해 실제 지원이 상대적으로 높은 것으로 평가되고 있음.

필요분야에서의 사회적경제조직의 기여도를 긍정적으로 평가하는 조직은 전체 설문대상자의 1/3 정도에 불과한 것으로 나타나 사회적경제조직이 사회적 임팩트 있는 성과를 발휘하기 위한 노력이 더 필요한 것으로 보임.

설문조사 응답자의 2/3 정도는 서울시 사회적경제정책이 중앙정부의 유사한 정책에 비해 더 효율적이고 민간요구를 더 잘 수용하고 있으며 홍보가 잘된 편이고 집행조직이 능동적이라고 답변함. 포괄성이나 체계성 측면에서 긍정적인 답변은 50% 정도로 다소 낮아짐. 전반적으로 다른 중앙정부정책보다 서울시 사회적경제정책이 더 효과적으로 인식되고 있으나 포괄성과 체계성이 미흡하다는 지적을 고려할 필요가 있음. 당사자 조직보다 중간조직의 평가가 더 후한 편이며 특히 민간과의 소통은 당사자 조직보다 중간조직이 훨씬 높은 점수를 부여하고 있다는 점이 주목됨. 이는 중간조직에 비해 당사자 조직이 서울시의 소통노력을 확인할 수 있는 기회

가 부족하기 때문으로 보임. 따라서 소통경로를 다양화하고 민관협의회의 구성을 더 광범위하게 할 필요가 있음. 또한 투·융자, 인건비 등 재정지원에 대한 요구가 가장 높은 것으로 나타났는데, 재정 지원에 대한 현장의 수요를 무시할 수 없으므로 이를 효과적으로 하기 위한 방법을 중앙정부와의 협력을 통하여 지속적으로 모색할 필요가 있음.