

# 자치구 사회적경제지원센터 역할·자율성 확대 중장기적 관점에서 권역별 ‘지원센터’ 설치 필요

## 자치구 사회적경제지원센터, 서울시 사회적경제 생태계 조성사업의 핵심

서울시는 2019년 3월 서울 사회적경제 활성화 2.0 추진계획을 발표하고, ‘사회적경제가 일상에서 체감되는 도시’를 만들겠다고 나섰다. 서울시의 사회적경제 단계별 발전 전략을 도입기(1997~2011), 사회적경제1.0(2012~2018), 사회적경제2.0(2019~)으로 구분하고, 재정지원 중심(도입기)과 사회적경제기업 생태계 조성 전략(사회적경제1.0)에서 시민중심의 사회적경제(사회적경제2.0)로 진화할 필요성을 강조하고 있다. 사회적경제생태계 조성은 사회적경제1.0의 핵심 목표이며, 사회적경제 협동기반 조성, 민관협치에 의한 공동 정책생산, 자치구 지원을 통한 지역화 도모, 기업의 성장단계별 지원제도 개발, 보급, 신규 협동조합 중심 양적 확대를 주요 전략으로 삼고 있다. 이와 같은 서울시의 사회적경제생태계 조성 전략을 시행하기 위한 주요 정책적 수단이 바로 2019년 올해로 9년차를 맞이한 각 자치구 사회적경제통합지원센터이다. 이 연구의 목적은 서울시 사회적경제생태계 조성을 위한 핵심 정책수단으로서 자치구 사회적경제통합지원센터의 사업성과를 진단하고, 운영현황 및 지원체계를 검토하여 사업의 향후 개선방향을 제시하는 것이다.

## 자치구 지원센터는 투입자원·중점 활동영역 등의 측면에서 성과에 차이

성북구, 성동구, 관악구, 노원구 사회적경제통합지원센터의 성과를 논리모형을 통해 살펴본 결과, 각 자치구 지원센터는 투입자원의 크기와 중점 활동영역, 산출 및 결과 측면에서 차이점을 드러내고 있다. 투입자원 측면에서 성북구와 성동구가 관악구와 노원구에 비해 상대적으로 많은 자원을 가지고 있었다. 중점 활동영역 측면에서 성북구는 액셀러레이팅과 사회적경제생태계 조성 전략 수립 영역에서, 성동구는 액셀러레이

이팅과 자치구 기획사업에서, 관악구는 자치구 기획사업과 네트워크 기반 강화 영역에서, 노원구는 액셀러레이팅과 네트워크 기반 강화 영역에서 우수한 성과를 보이고 있다.

각 자치구 지원센터가 각각 자원과 역량을 중점적으로 투입하고 그에 따른 성과를 이루어내는 과정에서 드러나는 차이는 자치구 지원센터의 역량과 노력의 차이에 따른 결과일 수도 있지만, 각 자치구별 기관장의 정책적 관심, 지역자원 등에 따른 사회적경제 인프라 수준의 차이에 기반한 자치구 지원센터의 선택으로 볼 수 있는 측면도 있다. 관악구와 노원구는 성북구와 성동구에 비해 상대적으로 낮은 사회적경제 관련 제도적 기반을 가지고 있다. 관악구는 비교적 적은 수의 사회적경제조직이 활동하고 있으며, 사회적경제에 대한 인지도도 높은 편이 아니다. 따라서 관악구 지원센터는 기존 조직 간 네트워크 기반 강화를 통해 자치구 내 사회적경제조직들이 생존전략을 공동으로 개발하고 자원을 협력적으로 활용할 수 있는 다양한 방안을 모색하고 있다. 또한 주민과 공공기관을 대상으로 사회적경제 인지도를 확산하고 저변을 확대하기 위한 노력도 함께 하고 있다. 노원구는 사회적경제와 관련한 제도적·인적 기반이 잘 갖추어져 있다고 보기는 어렵지만, 지역내 사회적경제조직 간 네트워크가 잘 갖추어져 있으며 사회적경제 민관협력거버넌스도 잘 운영되고 있는 것으로 평가되고 있다. 이에 따라 노원구 지원센터는 자치구 내 사회적경제조직의 네트워크 기반을 더욱 강화하기 위한 노력과 기존 사회적경제기업 컨설팅과 신규 사회적경제기업 설립을 위한 인큐베이팅과 같은 액셀러레이팅 분야 활동을 중점적으로 하고 있다.

**[표 1] 자치구별 사회적경제 인프라 수준 비교**

	성북구	성동구	관악구	노원구
사회적경제기본조례 제정	○	○	×	×
사회적경제 활성화 기본계획	○	×	×	×
자치구 매칭예산 규모(연평균)	379,000천 원	1,600천 원	43,333천 원	70,791천 원
클러스터 공간	○	○	○	○
민관/민민협력체계	○	○	○	○

자치구 사회적경제생태계조성사업의 성과를 논리모형에 의해 분석한 결과, 투입된 자원과 활동 및 성과가 정량적으로 비례하지는 않는 것으로 보인다. 즉, 각 자치구 센터 별로 주력한 활동영역이 상이하며, 이는 자치구 사회적경제생태계의 성숙도와 환경 차이 때문인 것으로 파악된다. 예를 들어, 사회적경제 주체와 네트워크 등 사회적경제 인프라 전반이 취약한 관악구는 주체발굴, 네트워크 형성 등의 활동에 주력한 반면, 기존 소규모 상공인이 다수 존재하고 있는 성동구는 주체 간 네트워크 형성과 사회적경제 의제발굴에 역량을 집중한 것으로 파악된다.

### 자치구 지원센터 등 사회적경제 생태계 조성사업 지원체계 재설계 필요

서울시 자치구 사회적경제생태계조성사업 중 자치구 지원센터의 운영체계를 분석한 결과, 운영체계 측면에서 자치구 지원센터의 역할이 명확하게 정의되지 않았으며, 지원체계가 자치구의 사회적경제 성숙도와 기반을 고려하지 않고 획일적으로 설계되었고, 성과관리체계가 결과중심으로 구성되었다는 점을 알 수 있었다. 연구 결과, 자치구 지원센터가 운영체계상 제약에도 불구하고 각각 사회적경제 환경에 적합하게 운영하기 위해 노력을 기울이고 있다는 점을 확인할 수 있었다.

향후 서울시 자치구 사회적경제통합지원센터의 지원체계 재설계 시 다음과 같은 사항을 반영할 필요가 있다.

첫째, 사업설계에 있어서 자치구 사회적경제지원센터의 역할과 자율성을 확대할 필요가 있다. 서울시가 정책목표와 수단을 제시하고 자치구 사회적경제지원센터가 이를 실행가능한 수준(operationalized)으로 구체화하며, 계약과정을 통해 서울시-자치구-자치구 사회적경제지원센터가 합의하는 과정을 거치는 것이 바람직하다. 이와 같은 과정을 통해 자치구별 고유 생태계 모델을 상향식으로 제시하고, 상호합의를 통해 자치구 사회적경제생태계 지원전략을 수립하도록 해야 한다.

둘째, 사회적경제생태계 지원사업의 지역화와 지속가능성을 자치구 생태계조성 사업의 최우선가치로 삼는다면, 자치구의 역할을 적극적으로 확대할 필요가 있다. 다시 말해서, 자치구의 예산부담 비율을 늘리거나 자치구 주도 사회적경제생태계조성사업으로 전환할 필요가 있다. 자치구 사회적경제생태계 조성을 목적으로 중간지원조직을 운영하는 데 소요되는 비용을 민간 차원에서 자체적으로 조달하기는 현실적으로 어렵다. 자치구를 비롯한 공공부문의 재정 투입이 불가피한 상황에서 중간지원조직으로서 자치구 지원센터의 운영비를 자치구가 부담하는 것이 자치구 지원센터의 지속가능성을

강화하는 데 더 긍정적인 기여를 할 것으로 보인다. 자치구 주도 사회적경제생태계 조성사업이란 자치구 내 민·관 네트워크 거버넌스와 사회적경제조직 네트워크가 해당 자치구의 사회적경제생태계의 궁극적 지향점(또는 비전과 목표)을 정의하고 실행 방안을 제시하는 데 있어서 주도적 역할을 맡는 것을 의미한다. 기존 서울시 사회적경제생태계조성 지원사업과 같이 서울시 차원에서 자치구 지원센터를 재정적으로 지원할 경우 동일한 자원을 투입하고 동일 기준으로 평가할 수밖에 없다. 자치구, 즉 자치구(의회)와 중간지원조직(자치구 지원센터), 그리고 사회적경제조직(네트워크) 간 협력적 네트워크 거버넌스에 의한 자치구 사회적경제생태계 설계와 실행을 위해서는 자치구 주도성을 확대해야 한다.

생태계 사업단부터 자치구 사회적경제지원센터 운영에 이르는 9년간의 지원사업으로 현재와 같은 서울시 지원사업을 종료하고, 향후 자치구 사회적경제지원센터 운영을 자치구가 직접 맡거나 자치구 예산을 활용한 민간위탁사업으로 전개할 필요가 있다. 하지만 생태계 사업단과 자치구 사회적경제지원센터를 운영하고 있는 모든 자치구의 사업시작연도가 상이하여, 이러한 방안을 일괄적으로 적용하기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 위와 같은 방안은 장기적으로 실행하고, 중단기적으로는 사업기간이 근시일 내에 종료될 자치구 지원센터와 다년간 유지될 자치구 지원센터 간 서울시 지원을 어떻게 차별적으로 적용할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

셋째, 각 자치구에 대한 9년간의 지원사업이 모두 종료된 이후 중장기적 관점에서 서울시는 권역별 사회적경제통합지원센터의 도입을 검토할 필요가 있다. 모든 자치구에서 사회적경제통합지원센터를 설립·운영하는 방식의 현 사회적경제생태계조성사업은 개별 자치구 지원센터의 활동량과 성과수준의 편차를 결과할 수밖에 없다. 자치구 지원센터는 보통 최소 4인에서 최대 6인의 인력으로 운영되고 있으며, 상대적으로 낮은 경제적 처우와 불안정한 지위 등의 이유 때문에 자치구 지원센터 인력이 충분한 경험을 축적하고 역량을 쌓기에는 많은 어려움이 있다. 자치구 지원센터는 스스로 인큐베이팅과 컨설팅 등 전문적 지원업무를 수행할 만한 역량을 갖추지 못하고 있음을 자각하고 있다. 그 결과, 자치구 지원센터의 자원 투입에 비해 컨설팅과 경영지원을 포함한 인큐베이팅과 공공구매 및 상호거래 활성화와 같은 활동이 만족할 만한 수준의 산출(output)로 이어지지 않고 있다. 최선의 해결책은 각 자치구에 대한 자원 투입을 더 늘리고, 직업 안정성을 확보하여 자치구 지원센터 구성원 개개인의 역량을 강화하는 것이다. 하지만 모든 자치구에 이와 같은 자원 투입을 보장하는 것은 현실적 대안이

되기 어렵다. 광역이 아닌 기초자치단체 수준의 사회적경제 중간지원조직의 역량강화를 위한 차선책으로 고려할 수 있는 방안은 권역별 사회적경제지원센터를 설립하고 서울시의 지원역량을 집중시키는 것이다. 권역별 사회적경제통합지원센터를 설치할 경우 서울시사회적경제지원센터의 사례를 참고하여 운영주체 선정, 운영방식 등을 유사하게 하여 서울시의 책임성을 높이는 것이 바람직하다.

## 사회적경제 생태계 조성사업의 자치구별 맞춤형 평가체계 구축 바람직

장기적으로 권역별 사회적경제통합지원센터를 설치할 경우와 중단기적으로 현재 자치구 지원센터를 유지할 경우 서울시가 정기적으로 성과평가를 해야 한다는 사실은 변함이 없다. 이하는 서울시의 자치구 지원센터에 대한 기존 성과평가체계의 개선사항이지만 향후 권역별 사회적경제통합지원센터 성과평가체계를 세울 때에도 동일하게 적용되어야 할 사항이다.

첫째, 자치구 사회적경제생태계 조성사업에 대한 연차심사의 실효성과 긍정적 효과를 향상시키기 위한 방안으로 우선 필요한 것은 자치구별 명확한 사전계획과 목표 설정이다. 사회적경제생태계 조성에 대한 의미있는 정량평가가 어려운 상황에서 정확한 사업방향 설정을 통해 성과지표를 명확히 할 필요가 있다. 즉 자치구 사회적경제 성숙도와 자치구의 정책적 지원의지 등 자치구 지원센터의 사회적경제 기반 상황에 따라 자치구 지원센터가 보다 명확한 비전과 사업 목표를 설정해야 하며, 성과평가 또한 여기에 기반하여 이루어지는 것이 바람직하다. 정확한 성과지표의 부재 또한 현 심사체계의 문제점으로 자주 지적되고 있는 사항이다. 연차심사에 포함되는 연간 사업계획 및 목표 작성 시 자치구 지원센터의 자체 성과지표도 제시하도록 하고, 이에 대한 서울시와 자치구 사회적경제지원센터 간 협의 및 합의 과정을 거치도록 해야 한다.

둘째, 심사위원의 전문성과 연속성을 높이고 '과정평가'를 도입할 필요가 있다. 실제 사회적경제생태계 조성사업에 대한 높은 이해도를 가진 심사위원단을 구성하여 심사와 함께 자문 역할도 동시에 수행하게 하는 것이다. 심사위원단은 주기적으로 상황을 점검하고 환류과정을 통해 심사결과와 컨설팅 내용이 실제 자치구 지원센터의 운영에 적절하게 반영되었는지를 확인하게 된다. 다시 말해, 심사위원단에 의한 자치구 사회적경제생태계 조성사업의 실질적 컨설팅이 이루어지도록 하는 것이다.

셋째, ① 자치구별 사회적경제 인프라와 자치구(기초지자체)의 지원수준 차이를 생태계지원사업에 반영하고, ② 자치구 사회적경제지원센터가 주도적으로 사업계획과 성과

지표를 제시하도록 하며, ③ 전문성을 갖춘 심사위원단이 주기적·장기적으로 사업에 대한 모니터링과 컨설팅을 하도록 한 후 사업성과에 대한 심사를 진행하도록 한다면 심사의 타당성과 신뢰성을 향상시킬 수 있을 것으로 기대한다. 이와 같은 전제조건 아래 목표한 사업성과 달성수준에 대해 서울시의 지원금 규모를 연계하여 성과 인센티브 체계를 도입할 필요가 있다.

