

대전 사회적경제 활성화를 위한 정책 제언

임성복 대전발전연구원 선임연구위원



I. 사회적경제의 개념

자본주의 시장제도와 복지국가의 보완책으로 “사회적경제” 시스템이 주목받고 있다. 사회적 양극화와 고용없는 성장 그리고 포플리즘 복지재정의 지출로는 속가능한 사회 발전을 담보할 수 없기 때문이다. 사회적경제는 이윤을 추구하되 고용과 협동을 강조하고 부의 분배를 지향하고 있다. 이를 구현하는 기업형태는 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 협동조합 등 주로 지역사회 기반의 공동체 조직들이다.

공동체성이 강한 기업은 작지만 큰 변화를 가져온다. 캐나다의 “산악장비협동조합(MEC)”은 대학생 6명이 65달러의 출자금으로 시작하여 조합원 370만 명, 매출액 3,100억 원의 거대 협동조합으로 성장했다. 문화예술 사회적기업인 “라토후(La Tohu)”는 석회석 채굴장이자 도시 쓰레기 매립지를 문화예술지구로 탈바꿈시키고 서커스를 캐나다 문화의 상징으로 만들었다. 일본의 마을기업인 “요시다 고향촌”은 지역주민 공동출자, 공동경영을 통해 마을의 기업화와 소득분배를 실현하고 있다. 우리나라 협동조합의 메카 원주에서는 “원주협동사회경제 네트워크”가 중심이 되어 사회적경제 블록화사업을 전개하여 사회적경제 시장을 크게 확장하고 있다.

사회적경제는 공공의 이익이라는 사회적 가치 실현을 위해 호혜를 바탕으로 사회적

경제 조직들이 생산, 교환, 분배, 소비가 이루어지는 시스템을 의미한다. 사회적경제는 다양한 경제, 사회 취약계층에게 이를 통한 복지 등 대안적인 경제활동을 촉진하는 기능을 갖는다.

한편 사회적경제 조직은 국가와 시장사이에 존재하는 조직으로 사회적 요소와 경제적 요소를 가진 조직들(OECD 정의)로 정부, 기업 등 민간영리조직 외 경제행위를 하는 민간 비영리 조직을 총칭한다. 여기서 사회적경제 조직은 사회적경제 활성화의 취지에 동의하는 사업조직으로 사회적기업, 마을기업, 협동조합, 자활기업, 농어촌공동체회사 등이 있다.

II. 협동조합, 사회적 기업, 마을기업의 비교

협동조합과 사회적기업 및 마을기업을 중심으로 살펴보면, 다음 표와 같은 차이점이 존재한다.

[표 1] 협동조합, 사회적기업 및 마을기업 비교

구분	협동조합		사회적기업	마을기업
	일반협동조합	사회적협동조합		
근거	협동조합법		사회적기업육성법	안정행정부 마을기업 육성지침
법인격	법인	비영리법인	법인·비영리법인	법인·비영리법인
사업목표	조합원 실익 증진	조합원 실익제고 및 지역주민, 취약계층 복리증진	취약계층의 사회서비스, 일자리제공과 지역사회 공헌	지역공동체의 안정적 소득 및 일자리 창출
주관부서	시도	기획재정부(관계부처)	고용노동부	안전행정부 및 지자체
설립방식	신고제	인가제	인증제	심사제
사업주체	공동출자자 (최소 5인 이상)	공동출자자 (최소 5인 이상)	대부분 대표자 1인	공동출자자 (최소 5인 이상, 주민 70% 이상)
사업대상	일반시민 및 이익집단	취약계층	취약계층	지역주민
지원내용	-	-	최대 5년 인건비 (예비2년, 사회적기업 3년)	2년간 (시설비, 경영컨설팅)
적립금	잉여금의 10/100 이상	잉여금의 30/100	-	-
배당	배당가능	배당금지	배당가능 (단, 이윤의 2/3이상 사회 재투자)	-
해산	정관에 의함	(상급연합회, 유사, 비영리 공익, 국고)귀속	잔여재산의 2/3 기부	-

자료 : 임준형, 김장호, 전의천, "협동조합을 통한 지역경제 활성화 : 광주광역시 대상으로", 산업경제연구 제26권 제1호, 2013. 2.

■ 사회적기업 및 마을기업의 유형

- 상법상 사회적기업, 민법상 사회적기업, 협동조합기본법상 사회적기업으로 분류
- 상법상 마을기업, 민법상 마을기업, 협동조합기본법상 마을기업으로 분류

[표 2] 사회적기업 및 마을기업의 유형

사회적 기업	마을기업
상법상 사회적기업 (예: 주식회사 사회적기업)	상법상 마을기업 (예: 주식회사 마을기업)
민법상 사회적기업 (예: 사단법인 사회적기업)	민법상 마을기업 (예: 영농조합법인 마을기업)
협동조합기본법상 사회적기업 (예: 사회적협동조합형 사회적기업)	협동조합기본법상 마을기업 (예: 협동조합형 마을기업)

Ⅲ. 지역내 사회적 경제 현황 및 문제점

3.1 지역내 사회적 경제 현황

대전광역시의 마을기업은 2013년 9월말 기준으로 44개 기업이 존재하고 있다. 연도 별로 살펴보면, 2010년에 6개, 2011년에 12개, 2012년에 13개, 2013년에 17개 총 48개 기업이 마을기업으로 지정되었으며, 이중 4개의 마을기업이 폐업하였다.

[표 3] 마을기업 현황

2010년	2011년 (재지정)	2012년 (재지정)	2013년 (재지정)	합계	폐업	2013년 9월말 현재 합계
6개	12개(6개)	13개(9개)	17개(8개)	48개	4개	44개

자료 : 대전광역시 내부자료(2013)

대전광역시의 사회적기업을 살펴보면, 2013년 10월 1일 기준으로 총 115개의 사회적기업이 존재하며 재정지원을 받고 있는 예비사회적기업은 51개, 사회적기업은 24개, 한편 40개 사회적기업은 재정지원이 종료된 상황이다.

[표 4] 사회적기업 현황

(2013년 10월 1일 기준)

재정지원기업			재정지원 종료기업	합계
예비사회적기업	사회적기업	계		
51개	24개	75개	40개	115개

자료 : 대전광역시 내부자료(2013)

대전광역시의 협동조합은 2013년 8월말 기준으로 신고·수리된 기준으로 총 88개이며 사업자협동조합이 41개로 가장 많고, 다중이해관계자협동조합 28개, 직원협동조합 15개, 소비자협동조합 6개 순이다. 업종별로는 도·소매업이 27개로 가장 많은데, 이 중 19개가 사업자협동조합 형태이며, 다음으로 제조업과 기타서비스업이 각각 12개, 교육서비스업이 10개, 음식점업이 7개 순이다.

[표 5] 협동조합의 유형별 업종별 분포(2013년 8월말 현재)

(단위 : 개)

구 분	소비자	사업자	다중이해관계자	직 원	합 계
합계	4	41	28	15	88
농업	-	-	-	1	1
제조업	-	10	2	-	12
건설업	-	2	-	1	3
도·소매업	2	19	4	2	27
음식점업	-	1	5	1	7
교육서비스업	-	3	6	1	10
부동산업	-	1	-	1	2
수리서비스업	-	2	-	1	3
여가서비스업	-	2	1	-	3
예술서비스업	-	-	4	1	5
출판업	-	-	2	1	3
기타서비스업	2	1	4	5	12

자료 : 대전광역시 일자리추진기획단

협동조합 유형별, 조합원 규모별 분포를 보면, 5~9명 규모가 가장 많으며, 10~19명과 20~49명 규모는 각각 5개이고, 100명 이상 규모는 4개가 존재한다. 5~9명 규모에서는 사업자협동조합이 15개로 가장 많고, 이어서 다중 이해관계자 협동조합은 6개 순이다. 기타 50~59명 규모의 사업자협동조합과 5~9명 규모의 직원협동조합이 각각 3개로 나타나고 있다.

[표 6] 협동조합의 유형별 규모별 분포

(단위 : 개)

구 분	협동조합 유형				전체	
	다중이해	사업자	소비자	직원		
조합원 규모	5~9명	20	27	0	14	61
	10~19명	6	10	3	1	20
	20~49명	2	2	1	0	5
	50~99명	0	2	0	0	2
	100명이상	0	0	0	0	0
전 체	28	41	4	15	88	

3.2 사회적경제 문제점

우리나라는 대표적 사회적경제 기반인 협동조합과 사회서비스업이 아직 매우 취약한 상태이다. 우리나라는 중소기업 사업체 가운데 협동조합에 가입한 비율은 2.0%로 상당히 저조한 수준이다.

한편 사회적경제의 통합적 정책 추진을 위한 기반구축이 미흡한 실정으로 사회적경제 영역을 포괄하는 제도와 조직 등의 기반이 구축되어 있지 않아 사회적경제 정책의 통합적 추진에 있어서 애로점이 많은 실정이다. 또한 사회적경제 영역간 유사한 목적의 정책들이 개별적, 분산적으로 추진되어 사회적경제의 정책효과가 미흡하다.

지속가능한 사회적경제 생태계 조성을 위한 정책 역시 미흡한 상황이다. 사회적기업에 대한 민선5기 공약목표 달성을 위한 양적 확대 정책을 추진함으로써 대부분 자생능력을 갖춘 기업 보다는 규모가 작고 열악한 기업을 발굴하고 있는 실정이다. 다양한 사회서비스 확충보다는 고용유발에 초점을 맞춰 일시적인 재정지원에 중점을 두므로써 사회적기업의 자생력 기반이 취약하다.

아울러 사회적경제 상품에 대한 품질 향상, 시민인지도 제고, 판로 등 지원정책이 미흡하여 대부분 사회적기업의 자립기반이 마련되지 않아 정부의 재정지원 중단시 폐업 또는 사회적기업 종료(일반기업으로 전환) 사례가 속출하고 있다. 예컨대 대전광역시 사회적기업 가운데 재정지원이 종료된 40개 기업의 경우 모두 폐업하였거나 사회적기업이 종료된 실정이다.

VI. 사회적경제 활성화 관련 몇가지 제언

4.1 사회적협동조합 활성화

사회적협동조합에 대한 수요와 향후 설립 수, 그리고 향후 사회적협동조합으로의 성장역량이 있는 단체간의 연대성과 고용의 질 향상 측면에서 어느 정도 긍정적인 것으로 판단된다. 그러나 사회적협동조합으로서 자생할 수 있는 재무 및 조직, 그리고 수익과 고용창출력 측면에 있어서는 미비한 것으로 파악된다.

향후 정부는 사회적협동조합 활성화를 위해 사회적협동조합들이 자생력을 강화할 수 있도록 다음과 같은 지원방안들을 적극 고려할 필요가 있다.

우선 사회적협동조합을 추진하는 단체들의 규모화를 지원하는 방안이 필요하다. 사회적협동조합 설립추진 단체들의 규모가 영세할 경우, 경쟁력 유지가 취약하기 때문에, 사회적협동조합 설립으로 인한 고용, 복지의 상승이라는 취지를 달성하기 어려운 여건이다. 인건비 기반의 복지부분 일자리의 경우, 기관의 경쟁력이 규모의 경제로 인한 비용우위에서 창출된다는 점에서 볼 때, 향후 설립되는 사회적협동조합의 규모화는 필수요건이라고 판단된다.

둘째 사회적협동조합과 일반 협동조합을 연계시키는 방안을 적극 추진해야 한다. 우리나라는 사회적협동조합을 추구하는 단체나 개인들의 경우 상당부분 복지부분 전달체계에서 중요한 부분을 차지해 온 기관들이고, 이들 기관들의 경우 비영리조직이 많기 때문에 항상 재정적인 문제가 존재해 왔다. 이탈리아 등 선진국의 사회적협동조합들은 수익창출을 목적으로 하는 일반협동조합들의 정착 이후 이들로부터 출자를 받아 설립되어 왔기 때문에 정부지원 이외에 자체 재정조달 능력이 상대적으로 건전하다. 따라서 수익성이 확보된 생협 등 기존 일반협동조합 중 사회적협동조합을 추진하는 단체와 기존에 설립된 사회적협동조합을 지역적으로 연계하여 일반협동조합에게는 사회

적협동조합 설립으로 인한 위험 제거를, 사회적협동조합에게는 재정지원의 물꼬를 터 주는 상호 도움이 되는 방안을 추진할 필요가 있다.

셋째 사회적협동조합의 조기안착을 위해 사회적협동조합 연합회와의 관계지속을 통한 지역기반의 지원체계를 구축하는 것이 필요하다. 현재 협동조합 설립을 추구하는 단체나 개인들의 경우, 지원단체가 부재하여 사회적협동조합 설립부터 사업전개에 이르기까지 많은 부분을 중앙부처에 문의하거나 소수의 관련 전문가를 통해 해결하고 있는 상황이기 때문에 사회적협동조합 설립에 관심이 있다 하더라도 관련지식을 취득하는 것도 어려운 형편이다. 따라서 향후 지역기반의 체계 구축이 신속히 이루어지지 않는다면 사회적협동조합의 조기안착이 어렵다고 판단된다. 이탈리아에서는 지역단위의 사회적협동조합 연합회가 홍보부터 교육, 설립, 사업전개, 그리고 신사업개발을 위한 경영컨설팅 등 협동조합에 관련된 브레인 역할을 담당하면서 지역기반의 경제 활성화를 책임지고 있다. 일본에서는 각 지역의 NPO 지원센터가 협동조합을 비롯한 사회적 기업들의 설립과 교육, 그리고 경영컨설팅을 담당하고 있다. 사회적협동조합 연합회가 지역기반의 자율적인 사회적협동조합 활성화와 더불어 예산상의 정부지원 비용을 동시에 절감할 수 있는 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

넷째 사회적협동조합들의 경영능력을 향상시킬 수 있도록 사회적 기업가 육성 등 장기적인 인재육성 방안이 필요하다. 사회적협동조합이 비영리기관의 성격으로 인해 일반 협동조합과 정부 등의 지속적인 재정지원을 받는다 하더라도 회계를 비롯한 인력배치 등 조직 운영과 수익모델 창출에 대한 마인드 등 경영노하우가 부족할 경우 원활한 운영에 있어서 큰 어려움을 겪는다. 따라서 장기적으로 사회적협동조합 활성화를 위해서는 경영 노하우를 체계적으로 갖춘 사회적협동조합 전문가들이 필요하며, 이를 위해서는 기능대학을 시작으로 일반대학 및 대학원에 이르기까지 사회적 기업가를 체계적으로 육성하는 교육과정 구축이 필요하다.

4.2 협동조합형 마을기업의 설립 촉진 및 활성화

협동조합형 마을기업의 설립 촉진을 위해서 마을기업 등의 추진조직에 법인격을 부여함으로써 수익배분 등 각종 법률 행위의 주체로서 자격을 부여하고 마을기업의 사업체적 성격을 강화할 필요가 있다. 마을기업의 선정 과정에서 협동조합 설립을 적극 유

도하고, 이를 기반으로 마을기업간 연대를 협동조합연합체 형태로 운영하는 것이 바람직하다.

이를 위해 대전시내 몇 개의 권역별로 마을기업이 상호 연대하는 마을기업협의회를 구성하고 상호 출자를 통해 마을공동체 협동조합을 구성토록 할 필요성이 있으며 마을기업 펀드를 조성하여 마을사업에 투자하는 것이 바람직하다. 또한 협동조합형 마을기업이 자생력을 가질 수 있도록 컨설팅을 통한 경쟁력 강화에 노력해야 한다.

4.3 추가적 정책적 제언

먼저 사회적경제 활성화를 위한 지방자치단체의 지원체계 구축 및 제도 정비가 긴요하다. 이를 위해 사회적경제 지원 근거 확보를 위한 사회적경제통합 지원 조례의 제정이 필수적이다. 현재 사회적기업, 협동조합, 자활기업에 대한 지원조례를 「사회적경제 활동 지원조례」로 통합하여 사회적경제 활성화를 위한 제도적 지원 근거를 확보해야 한다. 사회적경제를 효율적으로 지원할 수 있도록 「사회적경제 지원센터」를 설립할 필요성이 있다. 현재 개별적으로 운영되고 있는 사회적기업, 마을기업, 협동조합, 자활기업 지원센터를 「사회적경제 지원센터」로 통합하여 사회적경제 조직간 연계를 촉진하고, 일관성 있는 지원이 이루어질 수 있도록 해나간다. 여기서 「사회적경제 지원센터」는 네트워크 구축, 생태계 조성, 전문가 양성, 정책개발 등의 역할을 수행하게 된다.

또한 사회적경제 지원 정책을 심의하는 사회적경제 육성 위원회를 설치할 필요성이 있다. 「사회적경제 육성 위원회」는 사회적경제 정책을 심의하는 등 사회적경제 육성을 위한 구심체 역할을 수행할 수 있도록 한다. 또한 사회적경제 통합지원 부서를 설치하는 것이 바람직하다. 대전광역시의 경우 사회적경제 지원체계는 정부부처에 따라 지자체의 예산집행부서가 산재되어 있어 총괄 조정이 어렵고, 통합적 연계지원이 불가능한 구조이다. 그러므로 사회적경제 조직을 효율적으로 지원하기 위한 통합적 행정지원체계를 구축하는 것이 필요하다.

성장단계별 사회적경제 조직을 맞춤형으로 지원하는 것 역시 중요하다. 사회적경제 조직의 다양한 컨설팅 수요에 맞는 컨설팅을 제공할 필요가 있다. 성장단계별 사회적경제 조직에서 필요로 하는 일반경영, 인사·노무, 마케팅, 세무·회계 등 분야별 전문가 컨설팅 서비스를 제공하는 것이 필요하다. 또한 사회적경제 통계정보를 구축하는

것도 수반되어야 한다. 사회적경제 정책의 수립은 현재의 사회적경제 상황에 맞추어 이루어져야 하며 이를 위해서는 사회적경제 통계정보를 구축하는 것이 우선적으로 이루어져야 한다. 아울러 사회적경제 투자기금을 조성하는 것 역시 개별 기업들이 겪는 자금문제에 대응할 수 있다. 사회적경제 조직도 일반기업과 같이 조직 운영에 필요한 자본이 필요하며 이를 원활히 지원할 수 있는 투자기금 조성이 필요하다. 사회적경제 조직들이 프랑스 등 유럽의 사례에서처럼 수익금의 일정 부분을 공동기금으로 적립하여 이 기금을 사회적경제 지원사업에 활용하는 방안을 적극 검토해 볼 필요성이 있다. 대전시는 사회적경제 조직체가 기금을 조성하여 운영할 경우 매칭펀드 방식으로 기금 조성을 지원하는 방안을 검토하는 것도 바람직하다.

그리고 사회적경제 활성화에 요구되는 인적자원을 육성해야 한다. 주민 및 공무원에 대한 사회적경제 홍보 및 교육체계를 확립할 필요성이 있다. 최근 전반적으로 사회적경제에 대한 관심도는 높아졌지만 지역 주민, 공무원 등의 사회적경제에 대한 이해도는 여전히 낮은 실정이다. 지역 주민, 공무원 등을 대상으로 사회적경제에 대한 홍보 및 교육이 필요하고, 이를 위해 사회적경제에 대한 체계적인 홍보 방안 수립과 교육체계 확립이 중요하다. 지역공공기관 발간 잡지, 신문, 홈페이지 등을 활용하여 사회적경제 정보 제공 및 홍보를 주기적으로 실시할 필요성이 있다. 또한 사회적경제 전문컨설턴트 육성을 위한 지원체계를 갖추는 것이 중요하다. 소매, 서비스, 음식, 농산물, 문화예술 등 다양한 분야에서 사회적경제 조직이 설립될 수 있으며, 이처럼 다양한 사회적경제 조직이 원활히 성장하기 위해서는 각각의 특성에 맞는 경영이 필요하다. 따라서 각 분야별 사회적경제 조직 전문컨설턴트를 육성하여 사회적경제 조직이 성장하는데 필요로 하는 체계적인 컨설팅을 제공하여야 한다. 그리고 학생 및 청년 맞춤형 사회적경제 교육이 필요하다. 각급 학교의 경제 관련 교육과정에 사회적경제 내용이 포함되도록 함으로써 학생들의 사회적경제에 대한 이해도를 향상시키고, 향후 사회적경제 전문가로 성장할 수 있는 기반을 형성할 수 있도록 한다. 대학에서도 사회적경제 관련 강좌 및 대학원 과정 개설을 통한 사회적경제 전문가를 양성할 수 있는 교육과정이 필요하다.

참고문헌

- 강원발전연구원 (2013), 강원도 사회적경제가 가야 할 길, 정책메모.
 - 경기개발연구원 (2013), 경기도 사회경제 실태와 정책방향, 정책연구.
 - 권용덕 (2012), 다가오는 협동조합시대를 대비한 경남지역발전전략, 경남정책Brief, 2012-18, 경남발전연구원.
 - 김영철 (2011), 사회적 경제와 지역의 내발적 발전, 지역사회연구 제19권 제2호.
 - 대전광역시 (2013), 협동조합 기본계획수립 학술연구용역.
 - 대전발전연구원 · (주)살림경영경제연구원, 사회적경제 활성화를 위한 지역 생태계 구축 방안, 공동세미나 자료.
 - 신명호 (2009), 한국의 '사회적경제' 개념정립을 위한 시론, 한국사회과학연구소, 동향과전망 75.
 - 「이슈&진단」 (2012), 한국의 자본주의 사회적경제, 제73호.
 - 오미일(2010년 기준). 글로벌경제의 대항 비전으로서 사회적경제, 로컬리티 인문학 4.
 - 인천발전연구원 (2013), 사회적경제 조직을 통한 인천시 JOB-CARE 사업 활성화 방안.
 - 임준홍외 (2011), 충남사회적경제실태와 활성화방안 연구, 전략연구 2011-06, 충남발전연구원
 - 전북발전연구원 (2013), 전라북도 사회적 경제 조직 실태분석과 활성화 방향, Issue Briefing vol.105.
 - 충남발전연구원 (2012), 행복한 삶 : 경제적 가치를 넘어, 국제컨퍼런스 자료
-