

농어촌형 사회적기업의 현황과 육성방안

유 정 규
(지역재단 상임이사)

농어촌형 사회적기업의 현황과 육성방향¹⁾

유정규(지역재단 운영이사, 경제학박사)

1. 문제제기
2. 우리나라 사회적기업의 일반현황
3. 농어촌형 사회적기업의 필요성과 실태
4. 현행 사회적기업 육성정책의 한계와 농어촌형 사회적기업 육성방향
5. 맺음말

1. 문제제기

최근 중앙정부의 각 부처에서는 지역활성화를 위한 유력한 대안으로서 사회적기업육성정책을 경쟁적으로 추진하고 있다. 가령 고용노동부의 사회적기업 육성사업, 행정안전부의 자립형공동체(=마을기업)육성사업, 지식경제부의 커뮤니티비즈니스시범사업, 농식품부의 농어촌공동체회사 우수사업지원사업, 보건복지부의 자활사업, 여성가족부의 농촌여성일자리창출사업 등이 그것이다.²⁾ 뿐만 아니라, 기존에 시행해 오던 다양한 ‘재정지원 일자리사업’(2011년, 75개, 약 3조1천억원)을 사회적기업과 연계시키거나 전환할 수 있는 방안을 범부처적으로 추진하고 있다. 이와 관련해서는 이미 범부처가 참여하는 사회적기업육성 TFT에서 부처별로 소관사업 중 사회적기업과 연계 혹은 전환 가능한 사업을 선별·취합하였고, 대상사업과 추진일정도 발표하였다.³⁾

최근 이처럼 사회적기업에 대한 관심이 높은 이유는 무엇을 의미하는가. 그 대답은 비교적 간단하다. 현재 우리가 처한 사회경제적 난제를 해결하는데 있어 ‘다른

1) 본 논문은 지역재단(2009), 『농어촌형 사회적기업 육성방안 연구』를 중심으로 최근 자료를 업데이트하고 그동안의 논의를 수정·보완한 것으로 ‘2011년 한국농업정책학회 하계학술대회’에 발표한 자료임

2) 이러한 정책사업들이 사회적 경제의 개념에 부합하는가에 대해서는 이론의 여지가 있지만, 여기서는 사업목적, 추진주체와 운영방식, 사업결과의 공동체 귀속성 등 대체로 사회적 경제의 범주에 포함되는 것으로 간주함

3) 지난 6월9일, ‘제89차 국민경제대책회의 겸 제11차 국가고용전략회의’에서 확정된 「사회적기업 활성화 방안」(고용노동부)을 보면, 그동안 각 부처별로 추진되어 오던 75개의 재정일자리사업 중 26개 사업(교과부 2개, 행안부 2개, 문광부 1개, 농식품부 1개, 보건복지부 8개, 환경부 2개, 고용노동부 3개, 여가부 4개, 문화재청 2개, 산림청 1개)은 사회적기업으로 전환·육성 혹은 연계하도록 했으며, 금년 3/4분기까지 부처형 예비사회적기업 지정제 및 사회적기업 인증추진제 운영, 행안부·농식품부·고용노동부에서 시행하고 있는 각종 지역개발사업을 사회적기업으로 전환하도록 지원하고 4/4분기까지는 지역단위 사회적기업 확산 및 지원체계 구축하는 한편 자치단체의 사회적기업 확산 노력을 평가하여 내년부터 인센티브를 부여한다고 하였다.

방법이 별로 없거나 혹은 다른 방법으로 접근하는 것 보다는 이 방법(=사회적기업 육성)이 더 효과적이라고 판단하고 있기 때문'이라고 생각한다. 그러면 '다른 방법'이란 무엇을 말하는가. 그것은 시장을 통하거나 국가(행정)가 직접 수행하는 방법이다. 즉, 우리가 당면한 난제 중의 하나를 '일자리 창출'이라고 한다면, 오늘날과 같은 '고용없는 성장의 시대'에는 시장(=기업)을 통한 고용창출도 한계가 있으며, 과거처럼 국가에 의한 일자리창출도 그 효율성이 의심받게 되었다는 것이다. 결국, 시장도 국가도 당면한 난제 해결에 최선책이 되지 못하고 있다는 반증이다.

우리나라에 사회적기업이 정상적으로 기대했던 것만큼 발전할 수 있을까, 대안이 될 수 있을까. 한국에서 사회적기업이 하나의 시류(?)로 등장하게 된 것은 1990년대 후반, 위에서 말한 '다른 방법'이 점차 효력을 잃어가고 있던 시기이다. 이른바 IMF 시대로 상징되는 외환위기를 맞으면서 시장도 국가도 그 기능이 무력해지면서 부터이다. 1990년 말에 대규모 정리해고 과정에서 시장으로부터 배제된 사회적 약자를 대상으로 한 일자리창출(=공공근로)사업이 변태를 거듭해 오는 과정에서 2007년에 「사회적기업육성법」이 제정·시행됨으로써 우리나라의 사회적기업은 제도화되기에 이르렀고, 이후 빠르게 확산되어 왔다. 그렇다면 사회적기업이 당면한 문제를 해결할 수 있는 대안이 될 수 있을까. 이 물음은 현재 우리나라가 당면한 문제가 유럽사회에서 사회적기업이 등장했던 시대적 상황과 얼마나 유사한가 혹은 현재 당면하고 있는 경제적 불평등과 사회적 배제가 과연 대안을 모색해야 할 만큼 심각한 수준인가에 대한 판단의 문제이기도 하지만, 다른 한편으로는 향후 사회적기업의 영역이 어디까지 확산될 수 있을까, 과연 정부정책 중 어느 정도의 비중까지 받아질 수 있을까를 묻는 것이기도 하다.

사회적기업이 지역활성화의 유용한 수단이 되기 위해서는 무엇이 필요할까. 지역활성화란 주민과 지자체 혹은 국가가 지역진흥을 위해 주민을 조직화하거나 자연적·물적·문화적 자원을 활용하여 고용기회를 창출함으로써 소득을 확보하고 지역경제를 활성화하는 행위(김태곤 외, 2006)를 의미하는데, 일반적으로는 일자리를 창출하여 소득을 증대시키는 것 즉 지역경제활성화와 동의어로 사용된다. 따라서 사회적기업이 지역활성화에 유용한 대안으로 기능하기 위해서는 사회적기업이 지역내에서 일정규모 이상의 일자리를 창출할 수 있어야 하고, 그 결과 지역주민의 소득이 증대됨으로써 지역전체의 경제를 활성화시키는데 중요한 기여를 할 수 있어야 한다.

그러나 이러한 현재 시행 중인 다양한 정책사업들이 과연 그 목적대로 지역활성화에 얼마나 기여할 수 있을지는 아직 낙관하기 어렵다. 특히, 이러한 정책들을 직접 수행해야 할 지역주체들의 정책수용능력이 의문시되는 상황에서 유사정책의 경쟁적인 추진은 자칫 부적격자의 사업참여를 초래할 수 있고 사업부실로 이어질 수 있기 때문에 신중한 접근이 필요하며, 사업결과의 평가를 위한 적절한 지표개발이 요구된다. 뿐만 아니라 사회적기업의 토대가 되는 사회적 경제에 대한 인식제고와 사회적인 분위기 조성, 시민사회의 역량강화, 사회투자기금의 조성 및 활성화 등도

필요하다.

이상과 같은 전제 위에서 본 연구에서는 농어촌지역의 활성화를 위한 사회적기업의 필요성과 실태를 밝히고 육성방안을 모색해 보기로 한다. 이 연구는 현재 시행 중인 사회적기업 육성정책이 농어촌의 지역적 혹은 산업적 특성을 제대로 반영하지 못하고 있다는 점에서부터 출발한다. 즉, 농어촌지역이야말로 사회적기업이 필요하지만 현행 사회적기업 육성제도는 이에 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 것이다. 그러므로 본 연구는 첫째, 왜 농어촌에서 사회적기업이 필요한가 그리고 농어촌 사회적기업이 활동해야 할 영역은 어떻게 설정할 것인가를 명확히 하고 둘째, 농어촌에서의 사회적기업육성을 위해서 현행 사회적기업육성제도가 안고 있는 한계를 밝히고 셋째, 현재 농어촌형 사회적기업의 실태와 개선과제를 도출하고 이를 토대로 넷째, 농어촌형 사회적기업의 육성방안을 살펴보고자 한다.

2. 우리나라 사회적기업의 일반현황

1) 사회적 경제와 사회적기업의 개념

사회적 경제(social economy, économie sociale)란 공동체의 이익이라는 사회적 가치를 실현하기 위해 화폐적, 비화폐적 자원을 생산, 교환, 분배하거나 소비하는 조직들로 구성된 하나의 부문 즉, 사회적 목적과 민주적 운영원리를 가진 호혜적 경제활동 조직의 집합(신명호, 2009)을 의미하며, 여기에는 소비자생활협동조합, 의료생활협동조합 등 사회적 협동조합과 비영리 민간단체 중 경제활동에 참여하고 있는 단체들을 포함한다. 폴라니(K. Polanyi)의 표현에 의하면 인간의 경제행위 가운데 상호배려의 정신에 입각한 호혜성의 원리, 나눔을 원칙으로 하는 재분배의 원리가 작동하는 경제(홍기빈, 2011)를 말하며, 이러한 사회적 경제조직들은 사회적기업과 사회적 목적을 공유하면서 잠재적인 사회적기업 혹은 사회적기업의 원천이 되는 조직의 의미(이영환, 2009)를 갖는다.

따라서 사회적 경제는 첫째, 궁극적 목적이 이윤추구가 아니라 구성원이나 지역사회에 대한 봉사이며 둘째, 운영·경영상의 자율성이 보장되어야 하며 셋째, 구성원에 의한 민주적 통제(=1주1표가 아닌 1인1표)가 가능해야 하고 넷째, 잉여배분에 있어 사람과 사회적 목적이 자본에 우선해야 한다. 요컨대 ‘경제’ 앞에 있는 ‘사회적’이라는 의미는 일반적으로 ‘개인적’ 혹은 ‘개인을 우선하는’이라는 의미와 반대되는 개념이다(신명호, 2009).

‘사회적 경제’란 용어는 1830년, 프랑스의 뒤누와이에(C. Dunoyer)에 의해 처음 사용되었으며 이후 지드(C. Gide)와 왈라스(L. Walras)등에 의해 그 개념이 풍부하게 발전되었다. 당시는 산업혁명 이후 본격화된 초기 자본주의의 야만성이 극에 달했던 시기로서 노동자에 대한 극심한 착취와 이로 인한 빈곤문제가 심각한 사회문제로 등장하고 있었지만, 당시의 지배적인 경제학에서는 ‘부(富)의 효율적인 창출방

안'에 대해서만 집중하고 있었을 뿐 '노동대중의 고통과 그것을 치유할 방안에 대한 언급이 없었기' 때문에 그것을 고려한 새로운 사상이 필요한 시기였다. 개혁적인 경제사상가이자 협동조합운동의 신봉자였던 지드(C. Gide)는 자본주의의 발전에 따라 직면하게 되는 노동자들의 사회적 위험에 대해 집단적 대응이 필요하다고 믿고, 기존의 자본주의적 시장경제를 더욱 사회적(social)이고 공평한(equitable) 사회체제로 전환하기 위한 대안적 체제로서 사회적 경제를 상정하였다. 때문에 그는 노동조건 개선, 주류경제 및 사회시스템의 전반적인 개선, 온갖 위기에 대한 안전보장, 경제적 자립의 보장 등을 사회적 경제의 목적으로 설정하였다(Vienney, 1994 ; Münkner & Kang, 2006 ; 신명호, 2009에서 재인용).

이처럼 사회적 경제는 19세기 자본주의 등장 및 발전과정에서 야기된 사회적 위험을 대비하기 위한 노동자들의 집합적 전략(장원봉, 2007)으로 등장한 역사적 개념이고, 따라서 자본주의의 발전과 함께 쇠락과 쇄신을 거듭해 왔다. 19세기 후반, 프랑스에서는 자본주의적 시장경제를 견제하기 위한 대중의 투쟁과 노력이 일정한 성과를 가져와서 투자자의 권한을 제한하는 조직(예, 협동조합, 상호공제조합 등)이 제도화되기에 이르렀고, 이후 급속하게 발전되었다. 하지만, 20세기 중반 이후에는 협동조합부문과 자본주의적 시장경제가 동일한 영역에서 경쟁하게 되면서 협동조합은 시장경제의 일부로 편입되게 되었으며, 주로 의료보험기능을 담당해 오던 상호공제조합 역시 국가 주도의 의료보험제도가 전국화되면서 이를 보조하는 영역으로 편입되었다. 결국 자본주의적 시장경제를 반대하고 그 폐해를 극복하기 위한 대안으로 등장했던 사회적 경제의 개념은 20세기 중반 이후, 국가차원의 제도화와 통합의 과정을 거치면서 기존 경제체제의 종속적인 위치로 전락하고 말았다. 본래 사회적 경제라는 개념이 출현하게 된 핵심 배경은 자본가 개인의 이익만을 보장하는 자본주의 시장경제에 대안으로 구성원의 집합적인 이익을 추구하려는 조직적 활동 즉, 자본주의 체제에 대한 문제제기인 동시에 정치적 비전제시였기 때문에 지배적인 시장경제에 대한 비판적이고 도전적인 입장을 포기하는 순간 사회적 경제는 그 의미를 상실할 수밖에 없었다.

이러한 과정에서 사회적 경제의 대표적인 존재로 인식되어 왔던 협동조합도 시장경쟁의 논리 속에서 생존을 위한 효율화·전문화의 과정을 택할 수밖에 없었고, 그 결과로 이제 더 이상 사회적 경제의 상징적 존재로서 위치를 유지하기 곤란하게 되었다. 즉, 사회적 경제조직으로서 노동계층에게 제공하던 사회 경제적인 편익의 많은 부분을 국가와 시장이 제공하게 됨에 따라 '사회적 경제'의 현실적 유용성이 감소하였고, 결국 자본주의에 대한 대안적 사상과 실천으로서의 '사회적 경제'의 위치는 약화되었다. 그러나, 1970년대 이후 전세계를 강타한 경제위기는 사회적 경제에 새로운 기회를 제공하였다(김신양, 2011). 경제위기로 약화된 시장은 노동자의 대규모 해고를 가져왔고, 국가의 사회보장제도는 더 이상 늘어나는 실업빈곤층을 감당할 수 없게 됨으로써 복지국가도 위기를 맞게 되었다. 구조적 실업과 사회적 배제는 양극화의 심화로 이어졌고, 대안을 찾기 위한 노력은 사회적 경제에 대한 관심

의 확산으로 나타났다.

1990년대 후반, 우리나라에서 사회적기업을 중심으로 한 사회적 경제에 관심을 갖게 된 것도 이러한 배경과 무관치 않다. 1997년, 외환 위기를 맞아 대규모의 정리해고로 실업자가 급증하고 사회의 양극화는 심화되었다. 시장과 국가 모두 위기에 직면하게 되었고, 새로운 대안으로서 사회적 경제가 본격적으로 등장하게 된 것이다. 실업해소를 위한 다양한 일자리 창출 정책들이 등장하였고, 이 과정에서 시민조직의 참여가 확대되었으며 2007년 1월, ‘사회적기업육성법’이 제정·시행됨으로써 사회적 경제가 사회적기업으로 제도화되었다. 우리나라의 특이한 점은 유럽에서는 1970년대 이후, 복지국가가 위기에 처하면서 복지축소에 대한 대응과정에서 사회적 경제가 새롭게 대두된 반면 우리나라는 1990년 말 경제위기를 계기로 취약계층에 대한 일자리 창출과 사회서비스 제공 등 복지정책이 확대되는 과정에서 사회적 경제와 사회적기업의 성장에 우호적인 환경이 조성되었다는 것이다(정무성, 2009). 이는 복지국가와 사회적 경제의 관계를 일률적으로 단정할 수 없다는 것을 의미한다. 유럽의 경우에도 복지제도가 발전한 스웨덴의 경우는 사회적기업이 매우 취약한 반면, 상대적으로 복지제도가 부족한 이탈리아의 경우 오히려 사회적기업이 발전했다. 국가에 의한 복지제공이 지체되었기 때문에 시민영역에서 스스로의 자구적인 노력으로 사회적 경제를 추구하기 않을 수 없었던 것이다.

그러나, 우리나라의 경우는 유럽의 경우와 달리 1990년대 말까지 국가의 사회복지 공급도 저조했지만, 사회적 경제의 발전도 극히 미미했다. 그 이유는 사회적 경제의 원천이 되는 시민사회영역이 극히 취약했기 때문이며, 이는 일제시대와 분단 및 독재권력시대의 유산이라고 볼 수 있다(노대명, 2009 ; 김혜원, 2009). 일제 식민통치를 거치면서 전통적인 상호부조조직인 계, 향약, 두레와 같은 민간조직이 파괴되었고, 해방 이후 독재권력들도 노동단체와 농민단체 등의 각종 시민단체들을 억압해 왔으며, 각종 협동조합운동도 정부의 통제 아래 자율성을 상실하면서 사회적 경제의 토대가 될 수 있는 시민사회영역의 정상적인 성장과 발전이 불가능했기 때문이다. 그러한 의미에서 최근 우리나라의 사회적 경제 발전은 1990년 이후 지속되어 온 민주화의 진전(=시민사회영역의 발전)과 경제위기 극복을 위한 사회서비스 확대정책이 결합된 산물이라 할 수 있다.

2) 우리나라 인증 사회적기업의 현황⁴⁾

2010년 12월말 현재, 현행 「사회적기업육성법」에 의해 인증받은 사회적기업은 총 501개이다. <표 1>에서 보는 것처럼 2007년 3/4분기부터 2010년말까지 사회적기업 인정신청 기관은 총 1,062개소였으나 심사기간에 인증을 자진 철회한 기관을 제외한 999개소가 최종 인증 심의를 받았고, 이중 514개 기관이 최종인증을 받음으로써

4) 2011년 6월 말 현재, 사회적기업육성법에 의해 인증받은 사회적기업은 총 532개이지만, 여기서는 분석의 편의를 위해 2010년 12월까지 인증받은 501개를 대상으로 함

인증율은 51.5%로 나타났다. 하지만, 이중 13개 기관은 인증취소 및 반납, 폐업 등으로 2010년 말 현재 실제 운영 중인 곳은 501개소이다.

<표 1> 사회적기업의 연도별 인증현황

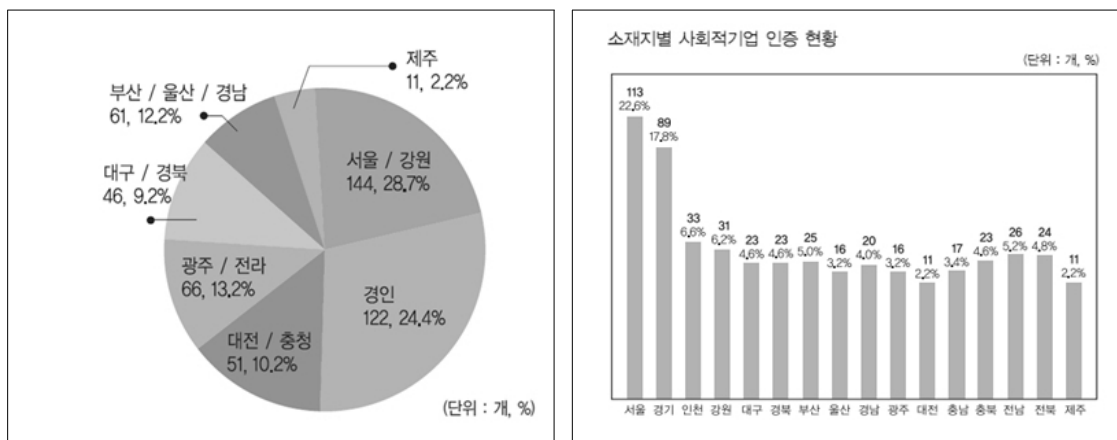
	2007		2008				2009				2010				전체
	1차	2차	1차	2차	3차	4차	1차	2차	3차	4차	1차	2차	3차	4차	
신청 수(A)	113	53	54	46	81	104	45	19	57	83	63	71	98	175	1,062
검토 수(B)	"	"	"	"	"	"	"	15	"	70	"	"	84	143	999
인증 수(C)	32	18	29	23	47	72	26	8	17	26	32	34	53	97	514
C/B(%)	28.3	34.0	53.7	50.0	58.0	69.2	57.8	53.3	29.8	37.1	50.8	47.9	63.1	67.8	51.5

자료 : 고용노동부·사회적기업연구원, 『사회적기업 개요집』 2010.12.

주1) : 검토(기관) 수는 신청기간 혹은 검토기간 중 인증신청을 철회한 기관을 제외하고, 지원기관의 현장실사, 인증심사소위원회의 사전 검토, 사회적기업육성위원회의 심의를 거침 기관 수를 말함

주2) : 인증기업 514개 중 13개 기관은 인증취소 및 반납, 폐업하고 실제 운영 중인 곳은 501개소임

<그림 1> 사회적기업의 지역별 분포도



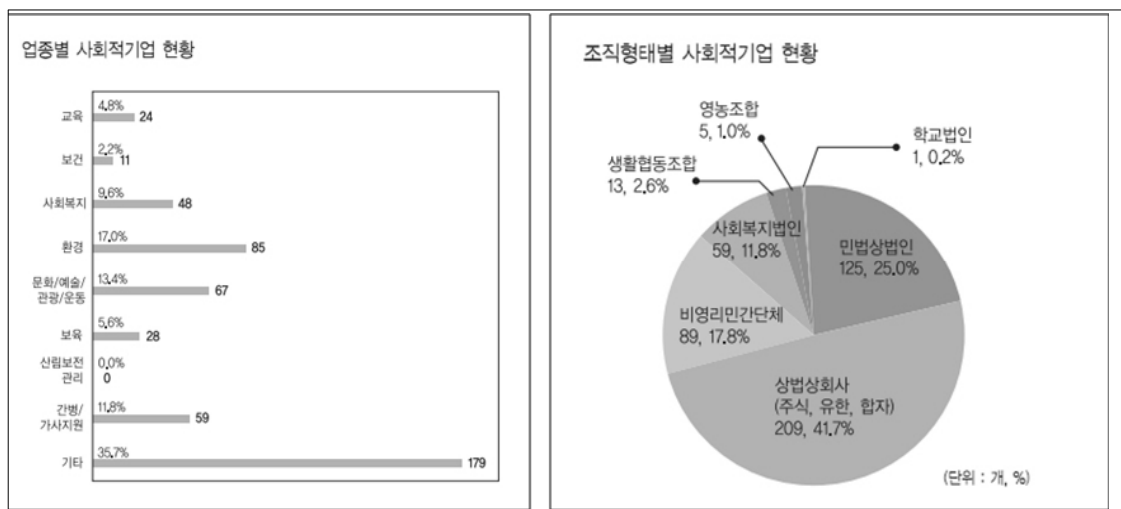
자료 : <표 2>와 동일

<그림 1>에서 501개의 사회적기업을 권역별로 살펴보면, 서울/강원 및 경기지역이 266개로 전체의 53.1%를 점하고 있으며, 대전/충청지역이 51개로 10.2%, 광주/전라지역이 66개로 13.2%, 대구/경북이 46개로 9.2%, 부산/울산/경남이 61개로 12.2%, 제주가 11개로 2.2%를 점하고 있다.

<그림 2>에서 사회적기업의 업종별 현황을 보면, 환경분야가 85개, 문화/예술/관광분야가 67개, 간병/가사지원분야가 59개, 사회복지분야가 48개, 보육분야 28개, 교육분야가 42개의 순이며, 산림보전 및 관리분야의 사회적기업은 아직 없다. 기타분

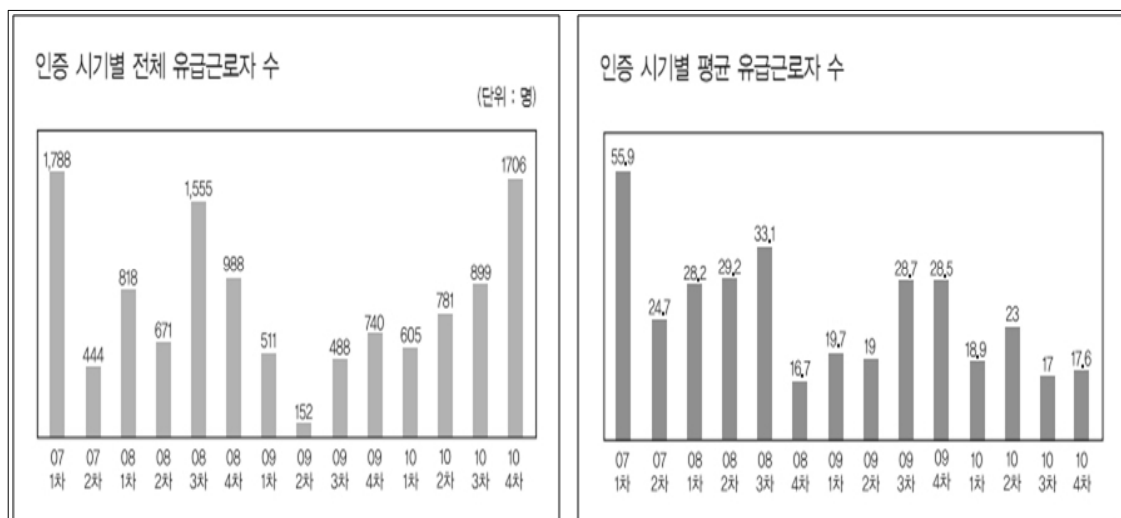
야를 세부적으로 보면, 장갑·휴지 및 카트리지, 천연비누 등 각종제조업이 50개, 도시락 및 햄, 쿠키, 반찬 등 식품제조업이 54개 등 제조업이 절반이상을 차지하고 있다. 특히 행복을 나누는 도시락을 비롯한 도시락제조업체들은 그동안 사업내용상 취약계층에 대한 사회서비스 제공(무료도시락) 등을 이유로 사회복지로 분류되었으나 2010년 말부터 기타업종으로 분류하였다. 사회적기업의 조직형태는 주식회사 및 유한회사와 같은 상법상의 회사가 209개(41.7%)로 가장 많고, 민법상의 법인이 125개(25.0%), 비영리민간단체 89개(17.8%), 사회복지법인 59개(11.8%), 생활협동조합, 영농조합 등의 순서이다.

<그림 2> 사회적기업의 업종별 및 조직형태별 현황



자료 : <표 2>와 동일

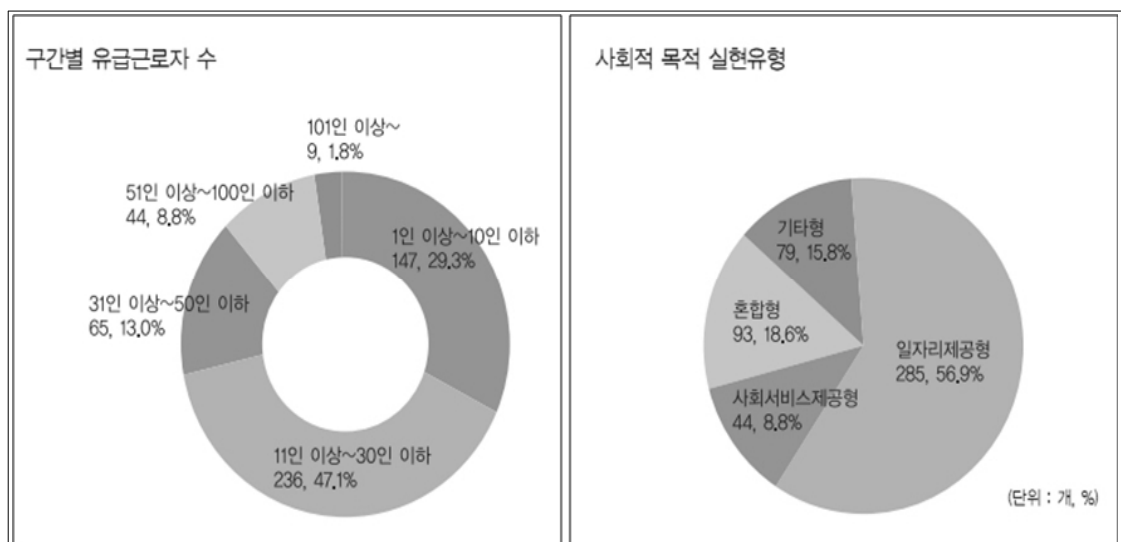
<그림 3> 사회적기업의 인증시기별 유급근로자 수 및 사업목적별 인증현황



자료 : <표 2>와 동일

2010년 12월말까지 인증받은 사회적기업에 종사하는 유급근로자는 총 12,146명으로 기업체 당 24.2명을 고용하고 있으며, 인증시기별 고용인원은 2007년 1차인증기관이 업체당 55.9명으로 가장 많고, 2008년 3차인증기관이 업체당 33.1명으로 그 다음의 순서이며, 전체적으로 최근에 올수록 업체당 고용인원이 줄어드는 경향을 보이고 있다. 업체당 유급근로자 수를 구간별로 보면, 11~30인 기업이 236개(47.1%)로 가장 많았고, 1~10인 기업이 147개(29.3%)로 근로자 30인 이하 기업이 전체의 76.4%에 달한다. 반면 101인 이상 기업은 9개로 전체의 1.8%에 불과하다. 사회적기업의 사업목적별 인증현황을 보면(<그림 4>), 일자리제공형이 285개(56.9%), 혼합형이 93개(18.6%), 기타형이 79개(15.8%), 사회서비스제공형이 44개(8.8%)의 순으로 나타났다.

<그림 4> 구간별 유급근로자 수 및 사회적 목적 실현 유형



한편, 2012년까지 1,000개의 사회적기업을 육성하겠다는 정부의 목표치와 비교하면, 현재의 인증규모는 기대치에 훨씬 못 미치는 것으로 판단되며, 최근에는 사회적기업육성을 위한 지방정부의 역할을 강조하고 있다는 점도 주목된다. 이러한 중앙정부의 정책선회는 지난 6.2 지방선거 이후 새로운 시·도지사의 각 지방형사회적기업육성정책과 맞물려 향후 사회적기업의 급격한 증가가 예상된다. 서울시의 경우, 2012년까지 1,000개의 서울형 사회적기업을 육성할 계획이고, 충남도에서는 200개의 충남형사회적기업 육성계획을 발표한바 있으며, 강원도에서도 40개의 사회적기업육성계획을, 경북도 역시 독자적인 사회적기업육성정책을 표방하고 있다. 전체적으로 16개 광역자치단체는 물론이고 68개의 기초자치단체에서도 독자적인 사회적기업육성조례를 제정·시행하는 등 사회적기업에 대한 지자체의 관심이 높아지고 있다.

3. 농어촌형 사회적기업의 필요성과 실태

1) 농어촌형 사회적기업의 필요성

(1) 농어촌지역의 활력저하

1960년대 이후 우리의 산업정책과 지역정책은 수입대체·수출주도형 공업화정책과 거점중심의 도시화정책으로 일관해 왔다. 그 결과, 산업으로서 농업의 지위는 지속적으로 하락했으며 공간으로서 농촌 역시 급격하게 위축되었다. 개방화에 따른 농산물의 가격하락과 투입재의 가격상승으로 생산농가의 체산성은 악화되었고, 이는 결국 농가부채의 증가와 농가경영의 어려움으로 나타났다. 농업입지의 위축과 농가경영의 위기는 농촌인구의 감소와 고령화로 이어졌고, 이는 다시 농촌지역 내 각종 인프라의 쇠락으로 나타났다. 교육·의료 등 열악한 농촌생활여건이 인구감소를 유발하고, 인구감소는 교육·의료 등 생활여건을 더욱 악화시키는 악순환을 초래하였다.

그러한 의미에서 ①도농간 소득격차의 확대, ②교육, 의료, 주택, 복지, 문화 등 사회서비스에서 도농간 격차 확대, ③농촌사회의 양극화(계층간 소득 격차 확대)와 농촌 취약계층의 증대, ④농촌지역의 무분별한 개발에 의한 환경파괴와 농촌의 역사문화자원의 훼손은 농어촌 활력저하의 원인인 동시에 결과이다. 그리고 농어촌지역 활력저하의 최종적인 결과물은 ‘농촌인구의 과소화와 급격한 노령화’라고 할 수 있다. 1980년 전체인구의 43%였던 읍·면을 합한 농촌인구는 1990년 25.6%, 2000년 20.3%, 2005년 18.1%로 지속적으로 감소함으로써 목표했던 농촌인구 유지 목표(20%)가 이미 무너졌다. 한편, 농촌인구의 고령화도 빠르게 진행되어 2005년 기준으로 65세 이상의 농촌 고령인구비율이 읍지역 11.8%, 면지역은 24.2%를 기록했으며, 1,028개 면 중 82%인 991개 면의 고령화비율은 이미 20%를 넘어섰고 209개 읍중에서 초고령사회단 계로 접어드는 곳이 전체 읍의 25%인 52개에 달한다.

이러한 농촌인구의 과소화와 고령화는 농촌지역에서 필요로 하는 ‘취업기회와 사회서비스 제공’에 마이너스 요인으로 작용함으로써 농촌지역의 활력저하를 가속화시키는 원인이 되고 있으며, 나아가서는 지역의 발전을 추동하고 활성화시키기 위한 지역내부의 인적구성을 붕괴시켜서 지역 스스로의 발전가능성을 약화시키는 원인이 되고 있다.

(2) 정부정책의 한계와 지역의 주체적 노력 강화

2000년대 들어 새로이 시행되고 있는 농촌지역개발정책은 지역주민의 자발성과 주체성을 근거로 하면서 지역주민들의 참여에 의한 자율적인 사업추진을 강조하는 등 과거의 정책에 비해 긍정적인 측면이 많다. 그럼에도 불구하고 ①대부분의 사업

이 정책의 공간적 범위를 ‘마을’단위로 하고 있다는 점, ②유사한 정책이 여러 부서에 의해 중복적·경쟁적으로 추진되고 있다는 점, ③농촌관광에 대한 지나친 편중, ④지역주민의 정책수용능력 부족, ⑤전문가의 부족으로 인한 각 정책의 특성 상실 등 여러 가지 문제점을 안고 있다. 그 결과로 마을과 마을, 공간과 공간의 자원을 상호결합하여 지역의 부가가치를 증대시킬 수 있는 지역자원 네트워킹에 관한 정책적 고려가 부족하고, 사업의 내용과 추진방식이 유사한 여러 사업을 농림부, 행자부, 환경부, 산림청 등에서 독자적으로 추진함으로써 사업의 중복과 효율적인 자금 집행이 곤란, 지역간 형평성 문제가 발생했으며, 지역자원의 과도한 이용과 남용을 초래하였을 뿐만아니라 각 사업간의 특징과 목적이 유명무실하게 되었으며 결국은 사업의 지속성 자체가 심각한 문제로 등장하게 되었다.

주민의 자발적인 참여와 사업추진 역량을 바탕으로 한 ‘공모방식의 사업선정’ 방식 또한 당초의 기대와는 달리 형식적 상향식에 그쳤을 뿐 지역의 자율적이고 창의성을 확보하는데는 미흡했다는 지적을 받게 되었다. 뿐만 아니라 중앙정부의 지역개발 및 마을 만들기 사업들이 주민들의 역량을 너무 앞서 감으로써 많은 사업들이 정부 지원이 끊기면 사업 자체가 중단될 가능성이 높은 것으로 나타나고 있다.⁵⁾

한편, 중앙정부의 다양한 농촌지역개발정책은 지역의 자각과 주체적 노력을 촉구하는 계기가 되었다. 중앙정부의 농촌지역개발(마을만들기) 사업에 자극받아 자기 지역을 주민 스스로의 힘에 의해 활성화하고자 하는 주민들의 주체적인 노력이 나타났으며, 동시에 지자체에서도 이러한 움직임이 강화하고 있다. 이러한 지자체의 노력을 보여주는 최근의 사례로서는 광역단위로 전남도의 행복마을만들기사업, 전북도의 마을만들기지원사업과 기초단위로 완주군, 평택시, 서천군, 원주시 등을 중심으로 진행되는 ‘로컬푸드’사업 등이 대표적이다.

이러한 지방자치단체 차원의 지역활성화 노력은 ‘기초생활권정책’이 본격화되는 2012년 이후가 되면 더욱 강화될 것으로 전망된다. 2010년부터 기초생활권정책이 본격적으로 시행되고 있지만, 기존의 계속사업들이 종료되는 3~4년 이후가 되어야 지역의 자율적인 사업편성과 집행이 실질적으로 가능해질 것이기 때문이다.

(3) 농어촌지역의 내발적 발전전략과 농어촌형 사회적기업의 필요성

그동안 우리는 지역발전을 ‘하드웨어 중심’ ‘외부로부터의 대규모 자원유치’ 등으로 간주해 왔고, 이러한 경향은 아직도 큰 변화가 없다. 하지만 그동안의 정책사업을 통해 조성된 각종 시설이나 장비들이 정책지원이 종료된 이후까지 과연 얼마나 지속가능할 것인가에 대한 의문이 제기되고 있다. 시설을 건설하는 것도 중요하지만 그것을 운영해 나갈 수 있는 지역 스스로의 능력과 마인드가 중요하다는 인식이 생겨나기 시작하였고, 이러한 인식 속에서 주목받고 있는 것이 이른바 ‘내발적발전

5) 한 조사에 따르면 농촌지역개발분야의 재정지원에 의해서 창출된 일자리의 지속가능성에 대해 조사대상자의 84%가 “불가능하다”고 응답하였음

전략'이다.

‘내발적 발전’이란 외부지원에 의한 개발이 주민참여의 결여, 지역자원의 고갈 등 환경문제 발생, 지속가능성의 문제를 일으킨다는 반성으로부터 출발하는 개념이며, 지역발전의 주체와 발전동력을 지역내부에서 찾아야 한다는 전략이다. 즉, 사업의 지속성을 담보하기 위해서는 주민의 참여가 필수적인데, 주민참여를 이끌어내기 위해서는 반드시 지역발전의 성과가 지역 내로 귀속되어야 하며, 이를 위해서는 지역자원을 최대한 활용하는 지역발전전략이 필요하다는 것이다.⁶⁾

이러한 내발적 발전전략에 관심의 증대는 그 추진주체로서 사회적기업에 관심으로 증대시키고 있다. 내발적발전전략에서는 지역발전의 주체를 지역주도의 상향식 발전을 지향하는 주민참가와 자치, 중앙정부와 지방정부 그리고 민간의 협치조직(governance)이며, 발전의 동력은 원칙적으로 지역내부에서 찾으면서(driven from within) 외부와의 관계 중시하고, 지역 자원의 최대한 활용과 발전의 성과를 최대한 지역 내에 보전하는 발전전략을 추구하며, 경제적·사회적·환경적으로 통합적인 발전을 지향한다. ‘농어촌형 사회적기업’은 농어촌 지역의 내발적 발전을 추진해 나갈 핵심주체의 하나로서 중요한 의미를 가진다.

문제는 현행의 사회적기업육성제도가 있는데 왜 ‘농어촌형 사회적기업’이 필요인가 하는 점이다. 그 이유는 한마디로 고용노동부에서 관장하는 현재의 사회적기업으로는 농업·농촌사회가 당면하고 있는 다양한 문제를 해결하는데 한계가 있기 때문이다. 농촌사회는 ①농촌 지역경제의 활성화를 위한 일자리 및 소득창출 기회가 필요하며, ②농촌주민의 삶의 질 향상 욕구 증대와 인구 노령화 등으로 사회서비스의 필요성은 증대하고 있지만 농촌지역의 수요부족으로 시장 공급은 어렵고, 정부부문의 비효율성(고비용 구조)도 증대하며, ③농촌사회의 공간적 특성(낮은 인구밀도와 분산적 거주)으로 인한 사회서비스 공급체제의 특수성이 존재하고 ④국민들이 요구하는 농업농촌의 다면적 기능(가치)이 증대하고 있으나, 그 기초가 되는 지역자원(농업 및 환경, 역사 문화 자원 등)은 파괴되고 있어 이러한 지역자원의 보전을 위한 지속적 활동을 할 주체가 요구되고 있다. 이러한 농촌사회의 특성을 고려할 때, 일반적인 사회적기업과는 다른 새로운 방식의 접근이 필요하다.

그렇다면 농업·농촌문제의 해결에서 현행 사회적기업이 갖고 있는 가장 큰 한계는 무엇일까. 첫째, ‘지역(community)’적 관점이 부족하다는 것이다. 즉, 현행의 사회적기업에는 ‘지역’에 대한 인식이 빠져 있는데 반해 농촌지역의 경우는 ‘지역’적 관점이 문제해결의 중심이 되어야 한다는 것이다. 가령, 친환경농자재를 만들어 공급하는 사회적기업을 상정할 경우, 일자리 창출을 우선시 한다면 필요한 생산요소를 어디에서 조달하든(=수입원자재에 의존하든 지역내에서 조달하든) 고용만 발생

6) 쓰루미 카즈코(鶴見和子)는 1975년 제7차 유엔특별총회에 제출된 스웨덴의 하마숄더 재단의 보고서(Dag Hammarskjöld Report, 1975)의 ‘endogenous development’ 개념을 차용하여 ‘내발적 발전론’을 체계화하였는데, 쓰루미에 따르면 내발적 발전이란 지역 자원에 기반을 둔 내생적 산업발전임과 동시에 서구중심의 근대화론에 대항하여 그 폐해를 시정하기 위한 이의제기운동(異議提起運動)이며, 지역의 가치와 삶의 보전을 위한 사회적 실천운동이다. 鶴見和子, 川田侃 編(1989); 鶴見和子(1996); 總合研究開發機構(1990) 참조.

하면 되지만, '지역'이라는 관점에서 본다면 생산요소의 조달 역시 지역 내에서 이루어지도록 해야 한다는 인식 즉, '지역순환'이 중요하다. 사회서비스 제공도 마찬가지이다. 거동이 불편한 노인들을 대상으로 하는 '가정간호서비스'의 경우, 현재의 방식은 대도시의 큰 병원에서 소정의 인력을 고용(=일자리 창출)해서 목표(=숫자)만 달성하면 된다는 인식이 강하다. 즉, 누구에게 어떠한 사회서비스를 제공할 것인가 보다는 그것을 제공하는 과정에서 만들어지는 '일자리'의 개수가 중요하다는 것인데, 이렇게 할 경우 농촌지역에는 필요한 서비스가 공급이 줄어들 수밖에 없다. 서비스를 제공받아야 할 대상자들이 분산입지하고 있기 때문에 단위당 비용이 많이 들뿐만 아니라 적합한 인력을 구하기도 어렵기 때문이다.

둘째, 지역주체의 역량강화라는 관점이 부족하다. 농어촌 사회 문제의 핵심은 이를 해결할 농촌 내부 주체의 부재에 있다. 그런데 이러한 주체의 문제는 도시에 비해 농어촌지역에서 훨씬 심각한 상황이다. 이처럼 주체가 형성되지 않은 상태에서는 정부의 각종 사업도 제 성과를 거두기 어렵다. 그럼에도 불구하고 현재의 사회적기업에서는 지역주체의 역량강화에 대한 구체적인 대안이 없는 실정이다. 결국 기존 사회적기업의 시각으로는 농업·농촌이 당면한 문제해결의 주체가 될 수 없다는 것이며, 이는 곧 농어촌사회의 특성을 고려한 '농어촌형 사회적기업'이 별도로 필요하다는 것을 의미한다.

결국, 창의성과 혁신성을 지닌 사회적기업가들에 의해 운영되는 농어촌형 사회적기업이 얼마나 존재하느냐는 농어촌사회의 활성화에 가장 중요한 관건이 될 것이며, 각종 농촌지역개발정책의 결과로 만들어진 시설이나 설비의 효율적 운영과 지속성을 담보하기 위한 주체로서 농어촌형 사회적기업은 중요한 의미를 갖는다.

2) 농어촌형 사회적기업의 개념과 활동영역

(1) 농어촌형 사회적기업의 개념

“농어촌형 사회적기업”이란 ‘농어촌지역의 경제적, 사회적, 문화적, 환경적 문제를 해결하여 농어촌 지역의 활성화와 농어촌 주민의 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 기업적 방식에 의해 운영되는 조직’이라고 정의할 수 있다. 여기서 ‘기업적 방식’의 핵심은 지속성(going concern)으로, 지역이 필요로 하는 재화 및 서비스의 생산과 분배, 유통, 소비 과정에 참여하여 최소한 수지를 맞추거나 적정한 잉여창출을 추구하는 것이다. 따라서, 농어촌형 사회적기업은 농어촌지역의 주민의 삶과 관련된 모든 영역이 사업 대상이 되며, 공익성과 수익성의 조화를 추구하는 기업이라고 할 수 있다.

농어촌형 사회적기업이 일반적인 기업과 다른 점은 농어촌이라고 하는 ‘지역’이나 지역의 ‘주민’을 중시하며 사회적 의의나 의미를 추구한다는 것이다. 물론, 농어촌지역에서 활동하는 기업의 역할을 부정하는 것은 아니지만 기업은 기업대로 사회적인

로 담당해야 할 역할이 있다. 하지만 기업은 영리추구를 제1의 목표로 함에 비해 사회적기업은 그 사업의 의의나 의미를 기업행동의 가치기준으로 한다는 것은 중요한 차이점이다.

이러한 농어촌과 농업을 주요 활동무대로 하는 농어촌형 사회적기업도 하나의 '기업'인 이상 채산성을 맞추고 계속성을 확보하면서 조직을 유지해 나가는 것이 중요하다. 그러나 사회적기업은 그 활동분야에 따라서 수입의 구성하는 요소가 다양할 수 있기 때문에 '수지균형'의 의미도 일반기업의 그것과는 다르다. 가령, 기업의 경우는 기업활동이 시장을 통해 평가받고 시장으로부터 얻는 용역이나 서비스의 판매액이 곧 기업의 총수입으로 되지만, 사회적기업은 수입원이 다양하다. 예를 들면, 사회서비스 제공을 목적으로 하는 사회적기업의 수입은 ①국가로부터의 보조금, ②일반후원금, ③사회적투자자들로부터 유치하는 투자, ④사회서비스를 제공받는 사람들로부터 받는 가격 등의 총합이다. 여기서 국가로부터의 보조금이 갖는 의미는 국민최저한(national minimum)을 보장하기 위해 국가가 개인(기초생활수급자)에게 지불해야 할 (재정)지출액을 사회적기업에 (수급자)대신 지불하는 것으로 간주할 수 있고, 따라서 내용적으로는 사회적기업이 판매하는 서비스를 국가에서 구입하는 비용이라고 할 수 있다. 따라서 사회적기업의 수입을 일반기업의 그것과 동일시하여 시장에서 얻는 수입만으로 그 비용을 전부 충당해야하는 것으로 간주해서는 안 된다.

농어촌형 사회적기업도 사회적기업이기 때문에 사회적기업으로서 갖추어야 할 일반적인 요건을 충족해야 한다. 농어촌형 사회적기업은 ①삶의 보람, 다른 사람에 도움이 되는 즐거움, 지역에의 공헌 등 뜻을 함께하는 사람들이 자발적으로 모이고(**자발성**), ②다중이해관계자들이 참여하는 민주적인 의사결정과정을 갖고 있으며(**민주성**), ③농어촌 지역 주민에게 도움이 되는 재화·서비스를 생산 제공하고(**공익성**), ④사업의 계속을 위해 효율성을 추구하지만(**계속성**), ⑤운영과정에서 발생하는 경제적 이익 즉 잉여금의 배분을 주된 목적으로 하지 않는다(**비영리성**).

이러한 농어촌형 사회적기업은 첫째, 지역의 지속가능성을 추구하는 활동을 해야 한다. 그래서 사회적기업의 운영은 지역의 장기적이고 통합적인 발전계획의 하위 영역이면서 사업운영의 결과물이 지역의 지속가능성에 기여해야 한다. 둘째, 사회적기업을 통해 지역의 일자리가 확대되고 지역의 역량이 강화되어야 한다. 일자의 확대는 고용창출의 양만이 아니라 일자의 다양함을 의미하기도 하는데, 일자리가 다양하다는 것은 지역에서 기회가 많아짐을 의미하며 또한, 지역의 역량강화는 사회적기업의 운영이 지역에서 피드백(feedback)되어야 한다는 것을 뜻한다. 셋째, 농촌의 취약한 역량을 고려할 때 사회적기업은 지역 외부에서 자원을 유인할 수 있는 역할을 할 필요가 있다. 이는 사회적기업 자체의 활성화에도 기여할 수 있는 것이며, 지역 자체로는 취약한 내부 역량을 외부 자원을 통해서 보완하는 의미도 있다. 이 때 유념해야 할 것은 외부자원이 지역발전에 기여하는 수준에서의 연계이다. 넷째, 사회적기업의 운영이 지역 내 각 주체들의 협력적 관계를 구축할 수 있어야 한

다. 사회적기업의 중요한 특성은 사회적 자원의 조직화인데, 이는 사회적기업이 지역의 공조적임을 의미한다. 지역 내 각 주체들이 사회적기업에 참여할 수 있도록 해 사회적기업의 성과가 지역 주체들의 공동 활동을 통한 산물이 될 수 있도록 해야 하며, 지역 내 자원이 부족한 대신 각종 관계가 도시에 비해 좀 더 밀접한 농촌 지역에서는 이러한 협력이 좀 더 중요하게 작용할수 있다.⁷⁾

<표 2> 현행 사회적기업과 농어촌형 사회적기업의 비교

	현행 사회적기업	농어촌형 사회적기업
목 적	①일자리창출 ②사회서비스공급	(①+②)+농어촌 지역활성화
활동공간	특정되지 않음	특정됨, 지역사회(communitiy)단위
사업내용	취약계층 고용 및 서비스 제공	지역 활성화와 관련된 모든 활동 - 일자리 및 소득기회 창출, 사회서비스 제공, 지역자원 보전, 지역역량 강화 등
참여자	사회적기업가, 취약계층(=노동시장에서 배제된 사람)	사회적기업가, 농어촌지역의 모든 주민

(2) 농어촌형 사회적기업의 활동 영역

농어촌형 사회적기업은 농어촌 지역의 주민의 삶과 관련된 모든 영역을 사업 대상으로 한다. 즉, 농어촌 지역의 경제적, 사회문화적, 환경적으로 지속가능한 발전을 위한 모든 활동이 농어촌형 사회적기업이 활동영역이라고 할 수 있다. 외국의 경우, 도시형 사회적기업과 농어촌형 사회적기업을 구분하여 독자적으로 활동영역을 다룬 연구나 정책은 찾아보기 어렵지만 사회적기업의 조직적 특성, 사회적기업의 효과성이 발휘될 수 있는 재화와 서비스의 특성, 농촌지역 저발전의 문제점과 원인, 농촌의 내생적 발전전략의 핵심적 요소 등을 토대로 농어촌형 사회적기업의 역할이 기대되는 활동영역을 개략적으로 살펴 볼 수 있을 것이다.

농어촌형 사회적기업이 생산하는 재화나 서비스의 성격은 긍정적인 외부효과가 필연적이거나 정보의 비대칭성 및 품질 측정의 곤란성으로 시장거래의 비효율성이 높은 것이어야 한다. 이러한 특성을 지닌 재화와 서비스는 특히 우리나라 농촌지역의 문제점과 그 원인을 해소하는데 기여할 수 있는 가능성이 높기 때문이다.

이러한 측면에서 농어촌형 사회적기업의 활동영역으로는 첫째, 긍정적 외부효과를 발휘하거나 또는 준공공재적 성격이 강한 재화와 서비스의 생산 및 공급활동 영역이다. 농어촌 지역개발 혹은 일자리 창출사업을 수행함에 있어서 환경, 대안에너지, 문화, 도농교류, 기타 농촌의 어메니티의 증진 등과 관련된 직접적인 생산과 유통, 기술개발, 정보제공, 컨설팅, 교육사업 등 농촌의 내생적 발전전략의 핵심요소들의 증진에 기여할 수 있는 사업과 농촌청소년 교육여건의 격차 축소에 기여할 수 있는

7) 김정원(2008), 「농촌형 사회적일자리에 대한 사례연구-진안군을 중심으로」 『지역사회연구』 16(2).

초, 중, 고 학생의 문화, 예술, 체육활동의 증진 (도농간 교류 포함)과 관련된 사업 및 빈곤여성, 장애인, 노인 등 노동시장에서 배제된 농촌의 취약계층에 대한 사회적 일자리 (간병, 청소, 보육지원, 집수리, 급식지원, 약초재배, 농산물 판매 등)를 제공한 활동이다.

둘째, 정보의 비대칭성 혹은 품질측정의 곤란성 등의 성격을 지닌 재화와 서비스의 생산 및 공급활동 영역이다. 여기에는 보육, 간병, 노인돌보미 및 급식 등의 사업, 농촌의료체계의 중요한 축으로서 의료협동조합 등 사회서비스 제공분야와 농촌지역에서의 노동력의 계절적 수급불일치의 해소에 기여할 수 있는 정보의 수집, 제공, 알선, 인력관리 등의 사업 등이 해당한다.

셋째, 농어촌형 사회적기업을 지원하는 ‘중간조직’으로서의 활동영역이 필요하다. 농어촌의 경우 사회적기업이 필요하다는 것에는 모두 공감하지만 사회적기업을 설립하기 위해 필요한 기업(起業), 자금조달부터 조직운영이나 사업의 노하우를 갖고 있는 사람을 찾기가 쉽지 않다. 그러므로 농어촌지역에서의 사회적기업 설립과 운영지원을 주업무로 하는 중간조직이 필요하며, 특히 초창기에는 이 조직의 역할이 중요하다. 중간지원조직으로서 농어촌형 사회적기업의 역할은 농어촌형 사회적기업의 인큐베이팅, 사업과정에서의 컨설팅 및 사업결과의 모니터링(=평가)을 통해 농어촌형 사회적기업의 육성지원으로 구체적으로는 ①정보의 수발신, ②자원이나 기술의 중개, ③자금의 중개, ④인재(사회적기업가)의 육성, ⑤경영능력의 향상, ⑥대내적 대외적인 네트워크의 형성, ⑦활동 사업 주체의 평가, ⑧커뮤니티의 가치 창출 등의 기능이며, 가장 중요한 것은 지역주민들의 내발적 발전을 위한 의지와 역량을 키우는데 도움을 주는 역할이다.

3) 농어촌형 사회적기업의 실태⁸⁾

2010년 말 현재, 농어촌형 사회적기업은 농어촌소재 사회적기업이 전체 사회적기업의 20.0%인 100개인데 이중 농산물 생산·가공·유통, 농촌자원 활용, 농촌주민에 대한 사회서비스 제공 등 농업·농촌을 사업대상으로 하는 사회적기업은 58개 정도인 것으로 파악된다. 이를 사업영역별로 분류해 보면 농산물생산이나 가공·유통분야가 26개, 도농교류, 산촌유학, 고가체험 등 농촌자원활용이 12개, 농어촌을 대상으로 사회서비스 공급이 20개소이다.

8) 이제까지 농어촌형 사회적기업에 대한 개념규정이나 분류가 없기 때문에 여기서는 현행 사회적기업 중 농어촌소재기업과 비농어촌소재기업 중 농업·농촌을 사업대상으로 하는 사회적기업을 편의상 ‘농어촌형 사회적기업’으로 간주함

<표 3> 농어촌소재 및 농어촌관련 사회적기업 현황 (2010.12.말 현재)

	농어촌 소재기업		비농어촌 소재기업
갯수	100		84
사업영역	농산물생산, 가공, 유통	26	67
	농어촌자원활용	12	10
	사회서비스제공	20	7
	기타(농어촌과 직접적 관련없음)	42	-

자료 : <표 1> 동일

주 : ‘농어촌 소재기업’라 함은 읍·면 이하 지역에 주소를 둔 사회적기업을 의미함. 그러므로 도농통합시의 경우, 시지역이라 하더라도 읍·면단위 이하 소재도 포함됨

또한, 농촌소재 사회적기업은 아니지만 사업영역이 직·간접적으로 농업·농촌지역의 요구를 반영하는 사회적기업 즉, 비농촌소재 사회적기업 중 농촌주민 대상 사회서비스 제공, 농산물 생산·가공·유통, 농촌자원 활용을 사업내용으로 하는 사회적기업은 84개 정도인 것으로 파악된다.

결국, 2010년 말 현재 농어촌에 소재하거나 농어업·농어촌과 직간접적인 관련을 맺고 있는 사회적기업은 전체사회적기업의 36.7%인 184개이며, 이 중 농업·농촌과 직접적인 관련이 있는 사회적기업은 전체의 28.3%인 142개(=농어촌소재기업 58개+비농어촌소재기업 84개) 정도라고 할 수 있다

2010년 12월 말 현재, 정부로부터 인증을 받는 사회적기업 중 농촌에 위치한 사회적기업의 현황은 <표 4>와 같다. 여기서 농촌이라 함은 행정구역상 읍·면 이하 단위를 의미하기 때문에 군(郡)지역 뿐만아니라 시(市)인 경우도 읍·면 이하에 주소를 둔 사회적기업도 포함된다. 지역적으로 보면, 경기도가 21개로 가장 많고, 강원도가 13개, 전남과 경북이 각각 12개, 충남이 10개, 전북이 9개, 충북이 7개, 경남과 울산이 각각 5개, 제주가 4개, 인천이 2개 순이다.

<표 4> 농어촌에 소재한 사회적기업 현황(2010. 12월말 현재)

지역	사회적기업		주요생산품	비고
강원 (13)	강릉	(유)사랑의 도시락	도시락공급, 이동급식, 조미료식품제조, 수산물가공, 전통식품 가공 등	자활
		(유)다자원	재활용, 자전거보급, 중고컴퓨터 보급	-
	정선	(유)정선재활용센터	재활용폐기물처리용역사업, 재활용품 수집·운반, 선별·가공·판매사업	자활
	횡성	(합)햇살나눔	친환경농산물 가공품, 노인 장기요양보험 서비스	-
		(유)열린재가사회서비스센터	장애인 활동보조, 산모·신생아도우미, 재가 방문요양, 취약계층 가사/간병서비스	자활
		(유)빛드림	학교 청소용역, 청소용품 판매	자활
		(유)청정에너텍	재활용품, 교육사업	자활
	영월	(유)늘푸른 환경	청소용역서비스, 건물관리, 친환경소독 등	자활
	원주	(유)다자원	재활용폐기물수집, 처리, 시민교육	-
		(주)청코리아	위생관리용역, 청소대행	-
		영농조합법인 신화마을	전통예술공연, 지역농산물의 가공 및 유통, 도농교류사업, 캠프 및 체험학습	-
	춘천	춘천시장애인보호작업장	장애인일자리(프린트, 휴지, 신문용지 생산)	
	홍천	(주)다문화사회적기업어울림	결혼이민자고용 농산물생산 및 판매, 다문화 벼룩시장, 어울림매장	
경기	남양주	에코그린	재활용품	자활
		한국컴퓨터재생센터(주)	중고 PC수리, 판매, 보급, PC교육	
		(주)해바라기 푸드	도시락판매, 단체급식, 공공급식, 유기농반찬	
		(사)해맑음장애인복지회	화훼생산 및 판매, 장애인재활지원	
		살림의 집 행복나눔도시락사업단	도시락, 가정봉사원파견서비스	
	양주	(주)한테크종합개발	종량제봉투 생산	
		(주)고려진공안전	도로안전용품, 태양광제품 생산	

지역		사회적기업	주요생산품	비고
경기 (21)	화성	(주)컴윈	본체, 모니터, 기타 스크랩재활용	자활
		(주)에이치앤에스두리반	현미 평과자제조	
		(주)다산환경	재활용품, 가전, 철재	면소재지
	포천	청음공방(한국청각장애인복지회)	사무용가구, 생활가구, 소품	
	이천	(사)두레울장애인복지연합회	장애인직업훈련, 장애인교육, 폴리에틸렌	
	광주	주민소비자생활협동조합	로컬푸드, 친환경농산물직거래	
	평택	(사)함께하는세상 삼우보호작업장	화장지, 복사용지생산 판매	
	파주	구두만드는풍경	수제화생산	
		교남재단 교남어유지동산	방울토마토, 풋고추, 부추, 고추가루	
		메자닌에코원(주)	우드블란인데, 썬스크린	
		에텐복지재단 에텐하우스	쓰레기종량제봉투, 방송음향장치, 종이인쇄, 의류, 피복, LED, 친환경천연소재	장애인
		(주)한국재가장기요양기관	재가서비스, 경로당 활성화프로그램, 복지정보신문	
	안성	(주)이장	컨설팅, 생태건축, 미디어 구축	
		생명농업지원센터	축산생균제, 농작업대행, 소포장, 배송	
인천 (2)	강화	콩세알 나눔센터	두부, 발효식품, 농산물	
		(사)밝은마을	환경체험, 전통문화교육, 산촌유학	
		(주)휴먼케어	방문요양 및 복용서비스, 장애인 활동보조 서비스	자활
충북 (7)	청원	씨투넷(주)	중고컴퓨터, 전기전자제품 재활용	
		(사)흙살림	친환경농자재, 친환경농산물 생산·인증·가공·유통	
	영동	(유)영동군사회서비스센터	중증장애인활동보조인사업, CSI 바우처 인력, 산모베이비시터 파견사업	
	진천	(주)진천군주거복지센터	집수리 및 일반건축공사, 주거복지서비스	자활
	제천	(주)희망그린마을	생태마을조성 및 도농연계프로그램	
	충주	(주)두레환경	재활용서비스, 자원순환과 지역환경개선 용역	자활
	금산	(주)플러스	플라스틱 압축품, 재생고형원료	자활
충남 (10)	연기	(사)숲속작은학교교육사업단	대안교육 프로그램개발, 지역중심교육 연구	
		(주)두레마을	자동차관리, 물류사업, 청소용역업	
	당진	(주)휴먼에듀피아	신체수발, 가사지원, 개인활동지원	
		(주)사람	작업용 점퍼, 조끼	
	부여	(주)부여복지마을	주거복지사업, 학교환경개선, 일반건축	
	공주	(사)충남교육연구소	교사학부모연수, 농촌교육컨설팅, 교육연구	
	조치원	조치원YMCA올리사업단	올리버거, 도시락, 밑반찬류	
	논산	논산 YMCA올리사업단	올리버거, 도시락, 밑반찬류	
		하늘땅 영농조합법인	농산물가공	
울산 (5)	울주	사회복지법인 행복한사람들	장애인이동서비스, 도시락판매	
		(주)미래를 여는 사람들	보육서비스, 꿀벌생태관	
		울산중구시니어클럽(아삭김치사업단)	배추김치, 깍두기	
		(주)삼평산업	자동차부품, 선박부품 생산	
		범서문화마당 로컬푸드사업단	행사용도시락, 반찬배달, 사무실점심배달	
제주 (4)	제주	사회복지법인 평화의 마을	햄, 소시지, 2차 육가공품, 제과제빵	장애인
		(유)엔젤지원사업단	방문요양, 취약계층무료 이동서비스	
		영농조합법인 산새미	제주말, 오가피제품가공	
		사회복지법인 마로원	물수건 및 침구류 세탁, 종이컵	장애인

지역		사회적기업	주요생산품	비고
전북 (9)	임실	임실노인복지센터 일자리사업단	간병·가사, 주·야간보호, 농가지원	
	부안	부안농주회	간병, 요양보호, 재가서비스	
	진안	(유)나눔푸드	결식이웃 급식사업, 외식사업, 수제유과, 홍삼 및 유기농산물	자활
		(사)농촌복지센터	바우처서비스, 장기요양서비스	
	남원	새벽공동체영농조합	농산물, 유기축산물, 음식물 수거/재활용	자활
	순창	벼이삭영농조합법인	군밤, 군고구마, 스팀단호박, 스팀알감자	
		(유)두레건축	실내인테리어, 설비업공사	
	무주	무주결혼이민가정사랑나눔회 ASIA	천연비누, 천연삼푸	결혼이주여성
	군산	추진장애인자립작업장	양말 생산, 조화 생산, 내의류포장판매	장애인
전남 (12)	영광	청람	간병, 청소, 농수산물 포장	
	곡성	심청노인복지센터 스마일사업단	노인돌봄서비스, 주단기보호서비스, 유기농산물 및 원예작물	
	고흥	사랑나눔	요양보호사 교육, 의료기관 입원환자 간병	
	나주	(주)희망자원	플라스틱류 외 재활용품	자활
		(재)내셔널트러스트 문화유산전남지부	무환유산발굴관리, 조사연구, 한옥체험, 지역특산물홍보	
	여수	송정인더스트리	천커튼, 브라인더, 롤스크린, 다육식물, 야생화	
	함평	(사)나비뜰동산	농가지원사업, 농촌체험민박, 건강식음료제조	
		(사)다산문화진흥원 콩새미건강지원사업단	빵류, 쿠키류, 건강산야초	
	광양	(주)비엠씨	환경개선용역, 제철산업설비용역	
	장흥	농업회사법인 남도식품주식회사	친환경 유기농 건강보조식품	
	완도	사회복지법인 한기장복지재단 전남분소 완도제일복지센터 EM사업단	EM에버미러클, 이래공방, EM제품 제조 및 판매	
		해남 YMCA The슬래문화사업단	강강슬래교육, 문화예술공연기획	
경북 (12)	성주	(주)늘품테크	생활계 재활용품 수집·운반, 플라스틱류 선별 및 압축	자활
	경산	(재)한국삼살개재단 삼사리테마파크	삼살개동물사랑학교운영, 토종견체험, 관리, 삼살개문화콘텐츠개발	
	포항	(주)포스에코하우징	건축자재생산	
	구미	주식회사백두리싸이클링	폐합성수지, 폐플라스틱 재활용	
	청송	청송시니어클럽 초지장류사업단	청송명품 된장, 간장 생산	
	고령	성요셉직업재활센터	장애인재활사업장(박스, 면장갑제조)	
	울진	(주)드림 앤 해피워크	주택수리, 장애인/독거인 집수리	
	영주	(사)한국선비문화수련원	전통문화프로그램, 문화체험 및 시설활용	
	안동	안동애명복지촌 참사랑보호작업장	벽돌, 블록생산, 자활농장, 이동스팀세차	장애인
		유은복지재단 나눔공동체	새싹채소, 베이비채소, 현수막	장애인
	칠곡	(주)제일산업	종이컵 제조, 판매	장애인
		(사)한국부인회 칠곡여성인력개발센터 가사산모도우미파견사업단	가사도우미, 산모도우미 파견	

지역	사회적기업	주요생산품	비고
경남 (5)	창원 (주) 늘푸른자원 사단법인 함께하는 여성	폐가전 재활용, 의류재활용 베이비시터, 영유아돌봄서비스	자활
	창녕 (주)태현에프앤에스	경비원파견, 미화원파견	
	함안 늘푸른주식회사	병원세탁물 용역	장애인
	거창 (주)거창돌봄지원센터	방문목욕, 방문요양, 반찬서비스	자활

자료 : <표 1>의 501개 인증사회적기업의 소재지와 주요생산품을 분석·정리한 것임

4. 현행 사회적기업 육성정책의 한계와 농어촌형 사회적기업 육성방향

1) 현행 사회적기업 육성정책의 주요내용과 한계

(1) 현행 「사회적기업육성법」의 주요내용

① 사회적기업의 개념

사회적기업(social enterprises)은 일반적으로 '사회적 목적을 위하여 재화나 서비스를 생산 판매하는 사회적 임무 지향적(social mission-driven)인 조직'을 의미한다. 따라서 사회적기업은 매우 다양한 유형과 형태로 존재할 수 있고, 사회적 목적을 수행하기 위해 영업을 통해서 발생하는 수익을 주주에게 분배하고자 하는 것이 아니라, 관련 사회적 목적을 지지하기 위해서 혹은 이를 달성하려는 사회적기업 자신을 위해서 재투자하는 것을 원칙으로 한다.

그러나, 당초 우리나라의 「사회적기업육성법」은 사회적기업의 개념을 지나치게 협소하게 정의함으로써 많은 비판을 받았다. 즉, 사회적기업을 "취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업으로서 인증받은 자"로 정의함으로써 취약계층이 아닌 자에게 사회서비스나 일자리를 제공하는 자는 사회적기업이 될 수 없었으며, 인증을 받지 못하면 아무리 '사회적인 역할을 수행하더라도 사회적기업이 될 수 없도록 되어 있었다'.

영국 통상산업부는 "사회적기업은 사회적 목적을 우선으로 하는 사업체로서 기업의 잉여금은 주주와 소유자의 이윤을 극대화하기 위하여 운용되기보다는 그 사업체, 또는 지역사회를 위해 재투자되는 기업"이라고 매우 포괄적으로 정의하고 있으며, OECD는 "사회적기업은 기업적 방식으로 조직되는 일반활동 및 공익활동을 포괄하는 것이며, 이윤극대화에 두지 않고 특정한 경제 및 사회적 목적, 그리고 재화

9) 2010년 6월, 개정된 사회적기업육성법에서는 '취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 추구하면서 인증받은 자'로 수정됨으로써 사회적기업의 폭이 확대되었다.

와 용역의 생산이나 사회적 배제 및 실업문제에 혁신적인 해결책을 제시하는 데 주목적이 있다”고 규정하고 있고, 이탈리아 사회적기업법은 “사회적기업이란 비영리 민간조직으로서 안정적으로 수행되는 주된 활동이 공동체의 이익을 실현할 목적으로 사회적 유용성을 가지는 재화 및 서비스의 생산 및 교환을 하는 기업을 말한다”고 정의하고 있다.

② 사회서비스의 범위

당초의 법 규정에 따르면 사회서비스의 범위는 교육·보건·사회복지·환경 및 문화 분야의 서비스와 이에 준하는 보육 서비스, 예술·관광 및 운동 서비스, 산림 보전 및 관리 서비스, 간병 및 가사 지원 서비스, 그 밖에 노동부장관이 ‘사회적기업육성위원회(현, 공용정책심의회)’의 심의를 거쳐 인정하는 서비스로 규정되어 있었는데, 이는 사회적기업 정책을 취약계층 일자리 지원이나 제한된 사회서비스 지원 정책으로 인식되고 있다는 것을 의미한다. 그러나 이처럼 사회적기업과 사회서비스의 범위를 제한적으로 규정함으로 인해 사회적기업의 지속가능한 지역개발사업이나 자연경관 보전 및 유지사업 등 다양한 활동과 사회적기업에 대한 다양한 계층의 주민참여를 불가능하게 만들고 있다는 지적이 제기됨에 따라 개정법에서는 ‘서비스의 범위’를 대통령으로 정하도록 했는데, 시행령에서 이를 대폭 확대함으로써 그동안 제기되어왔던 비판의 상당부분이 수용되었다.

③ 사회적기업의 유형

현행 「사회적기업육성법」에서는 사회적기업을 취약계층에게 일자리와 사회서비스를 제공하는 비율 또는 기타 사회적 목적의 실현에 부합한다고 판단하는 기준에 따라 ‘일자리 제공형’, ‘사회서비스 제공형’, ‘지역사회기여형’, ‘혼합형’, ‘기타형’의 5개의 형태로 유형화하고 있다(동법 시행령 제9조).

④ 인증 사회적기업에 대한 지원

현행 「사회적기업육성법」에는 정부로부터 인증받은 사회적기업에 대해 경영지원(법 제10조), 시설비지원(법 제11조), 조세감면 및 사회보험료지원(법 제13조)을 규정하고 있으며, 특별히 ‘사회서비스제공 사회적기업’에 대해서는 해당 사회적기업의 인건비·운영경비·자문비용 등을 지원(법 제14조)할 수 있도록 규정하고 있다. 뿐만 아니라, 법 제12조에서는 공공기관에서 사회적기업이 생산하는 재화나 서비스를 우선 구매를 촉진하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 현실적으로 정부에서 인증 사회적기업에 대해 지원하는 것은 배정받은 근로자에 대한 최저임금 수준의 인건비와 4대 보험료 중 기업주 부담분 지원이 거의 대부분을 차지하고 있으며, 그밖에 조기정착지원을 위한 시설비를 지원하고 있으나 그 규모는 미미한 실정이다.

(2) 현행 사회적기업 육성정책의 한계

첫째, 인증을 받아야만 ‘사회적기업’이 될 수 있다는 한계이다. 정부의 인증을 받아야만 사회적기업이 될 수 있는 제도는 민간(지역주민)의 활발한 참여와 다양한 활동영역의 사회적기업 활성화를 제약한다. 본래적인 의미에서 본다면 사회적 목적수행을 1차적인 과제로 하는 사회적기업은 정부 영역이 아니며, 시민사회의 자발성에 기초하여 자유롭게 생성, 발전해 왔다. 그런데도 불구하고, 정부에서 정해 놓은 일정한 틀을 기준으로 사회적기업인가 아닌가를 판단하는 것은 사회적기업의 역사가 우리보다 앞선 서구에서는 그 예를 찾아보기 어렵다.

현행 우리의 인증제도는 지원을 전제로 하는 것으로서 정부나 시민사회 모두에게 부담으로 작용할 가능성이 크다. 먼저, 정부로서는 ‘인증=지원’이기 때문에 사회적기업의 발전 여부가 정부지원(=인증)에 필요한 예산확보에 의해 규정될 뿐만 아니라, 인증된 사회적기업이 성과가 부실할 경우 그 책임도 정부에서 떠안아야 한다는 부담이 있고, 시민사회로서는 지원(=인증)을 받기 위해서 사실을 왜곡할 가능성이 커지게 되며 결국 사회적기업의 본래적 목적이 왜곡될 수 있다.¹⁰⁾

또한, 현행의 정부 인증 사회적기업제도는 인증받은 사회적기업에게만 인건비 등을 지원을 함으로써 사회적기업의 정부 의존성을 높여서 재정자립성을 저해할 가능성이 크다. 현행과 같은 방식의 정부인증(=지원)제도는 시민사회로 하여금 사회적기업에 관한 관심을 촉발시키고, 기존의 사회적기업들에게 경영상의 어려움을 해소시켜 줌으로써 전체 사회적기업의 발전을 촉진하는 긍정적 측면도 있지만, 다른 한편으로는 정부나 시장의 한계 또는 실패를 대체할 사회적경제의 일주체로서 사회적기업이 자기정체성을 확립하는데 방해가 될 수 있다.

둘째, 인건비 중심의 사회적기업 지원이 갖는 한계이다. 현재와 같이 정부가 인건비를 지원하는 방식은 오히려 사회적기업의 지속가능한 경영을 방해하며, 사회적기업의 자율적인 성장을 저해할 가능성이 크다.¹¹⁾ 또한, 정부의 인건비 중심의 지원은 사회적기업 내부의 조직적 결속을 저해할 개연성(‘어차피 내 인건비는 정부가 주는 것’이라는 사고와 도덕적 해이)을 담고 있으며, 그러한 개연성이 현실화된다면 사회적기업의 발전에 부정적 영향을 미칠 것이다. 현행 제도 속에는 사회적기업에 대한 정부의 지원을 경영지원, 시설비지원, 조세감면 및 사회보험료지원, 자문비지원 나

10) 현재 일부의 인증받은 사회적기업 중 여기에 해당하는 경우로 ①지원금으로 조직이나 단체에 필요한 실무자를 충원하는 사례, ②정부의 인건비가 지원되는 기간만 조직이나 단체를 운영하다가 지원이 종료되면 사업 자체를 접는 사례, ③사회적기업으로서는 생생만 내고 실질적으로 자신의 사업에 지원금을 활용하는 사례 등이 있다.

11) 지역재단(2009)의 연구결과에 따르면 실제로 현재의 사회적기업 혹은 예비 사회적기업으로서 정부로부터 인건비를 지원받고 있는 곳 중 정부의 지원이 끊기더라도 지속가능하다고 답변한 곳은 전체 20(설문조사 14곳, 심층면접조사 6곳) 중 1곳도 없었다. 그러나 이러한 주장이 현실을 제대로 반영하지 못한 것이라는 반론도 없지 않다. 즉, 2008년 말 지원이 종료된 사회적기업 54개소를 조사한 결과 고용규모가 1,319명에서 1,161명(2010.6월말)으로 축소되었을 뿐 폐업한 곳은 없었으며, 따라서 정부지원 중단 시 대부분 망할 것이라는 주장은 사실이 아니라는 설명이다. 이은애(2011). 하지만, 이러한 설명이 사실이라 하더라도 지원이 종료된 사업적기업의 존립 사유가 사회적기업 스스로 경쟁력을 갖추었기 때문인지 혹은 또 다른 정책사업을 지원받았기 때문인지에 대한 분석이 필요하다.

아가서는 사회적기업에서 생산한 재화나 서비스에 대한 우선구매까지 다양하게 규정하고 있지만, 문제는 이러한 규정이 거의 유명무실하다는 것이다. 그 결과, 인증 받은 사회적기업에 대한 인건비 지원 외에는 거의 아무런 의미가 없는 실정이다. 따라서 법적인 규정의 현실화를 위한 노력이 필요하며 나아가서는 관련정보의 제공, 사회적기업 지원기관의 활성화, 사회적기업 네트워크 지원 등 다양한 분야의 보완이 필요하다.

셋째, 중간지원조직의 전문성 부족과 형식적 자문의 문제점이다. 2007년 「사회적기업육성법」이 시행되고, 인증제도가 등장하면서 사회적기업에 대한 시민사회의 관심이 크게 증대된 것은 사실이지만, 아직도 사회적기업의 설립과 운영에 대한 인식수준은 매우 낮은 실정이며, 심지어는 사회적기업을 운영하고 있는 운영주체조차도 사회적경제, 협동조합, 사회적기업의 회계 등에 대하여 제대로 인식하지 못하고 있는 경우도 많은 것이 사실이다. 따라서 우리와 같이 사회적기업의 역사가 일천한 경우에는 사회적기업에 대한 사회적 인식을 개선하고 사회적기업의 설립과 운영을 지원하는 ‘중간지원조직’의 역할이 매우 중요하다. 현행 「사회적기업육성법」(제10조)에는 사회적기업의 운영에 필요한 경영·기술·세무·노무·회계 등의 분야에 대한 전문적인자문 및 정보제공 등 각종 지원을 할 수 있고, 이를 위해 정부출연기관이나 민간기관을 위탁할 수 있다고 규정되어 있으며, 이에따라 2007년에는 설립지원기관 2개(함께 일하는 재단, (사)사회적기업연구원), 운영지원기관 3개(사, 함께 만드는 세상 사회연대은행, (사)사회적기업지원네트워크, 장애인중심기업협회), 회계지원기관 1개(주, 나눔과 씬), 홍보지원기관 1개(인컴브로더)가 운영되었으며, 2011년에는 15개의 중간지원기관이 지정·운영되고 있다. 문제는 이러한 권역별 지원조직이 사회적기업의 설립과 운영지원은 물론이고, 회계와 홍보도 지원하고 있지만 현실에서는 지극히 형식적인 역할만 담당하고 있다는 것이다.

넷째, 사회적기업가 육성 등 운영주체의 역량강화노력의 미흡하다는 지적이다. 사회적기업의 발전을 위해서는 그것을 운영하는 ‘사회적기업가’의 역할이 대단히 중요하다. 특히, 우리와 같이 사회적 경제에 대한 인식이 부족한 상황에서는 더욱 그러하며, 건전하고 유능한 사회적기업가의 존재유무가 곧 사회적기업의 성패를 좌우한다고 해도 과언이 아닐 것이다. 고용노동부에서는 2008년부터 사회적기업에 참여하고 있거나 설립을 준비하는 예비사회적기업가를 대상으로 사회적기업의 핵심가치를 이해하고 실천하는 전문경영인으로 육성하기 위해 “사회적기업가 아카데미”를 운영하고 있다. 사회적기업가 아카데미는 자립가능한 사회적기업 운영을 위해 사회적기업가의 전문경영능력 향상을 목적으로 하는 ‘통합과정’과 전문경영기술 및 세부 영역별 교육훈련을 통해 사회적기업가의 경영 역량강화 및 사회적기업의 경영친화적인 환경을 제고하고자 하는 ‘특화과정’으로 구성되어 있다. 그러나 이러한 교육과정이 사회적기업의 운영자들이 반드시 이수해야하는 필수과정이 아니기 때문에 많은 경우, 실제의 사회적기업 운영자와는 무관하기 운영되고 있다는 것이 현장의 지적이다. 특히, 농촌지역에서 사회적기업 혹은 예비사회적기업을 운영하고 있는 운영자

의 경우 이러한 교육과정에 참여한 경우는 거의 없는 실정이다. 따라서 사회적기업을 설립·운영하고자 하는 경우는 반드시 사회적기업에 대한 기초적인 교육과정 이수할 필요조건을 할 필요가 있으며, 교육과정도 좀 더 다양화할 필요가 있다.

다섯째, 일자리창출 중심의 사고와 (농촌)현실 간의 괴리문제이다. 현행 사회적기업 정책은 일자리수의 양적 확대를 제1의 목표로 하기 때문에 지역의 개념이 그 속에 담겨져 있지 않다. 즉, 사회적기업의 일자리 갯수가 중요할 뿐 어떤 일자리인지, 그것이 지역경제 순환에 어떤 영향을 미치는지에 대한 고려가 없다는 것이다. 가령 친환경농자재 공급 사회적기업의 경우 그 원료로 수입산을 사용해도 아무 문제가 없으며, 보건의료분야 사회서비스를 제공하는 사회적기업이 지역주민에 얼마나 밀착해서 존재하는가가 중요하지 않다. 하지만 지역자원을 활용한 농자재 생산이나 지역주민 밀착형 보건의료 사회적기업의 존재는 사회적기업 활동의 지역경제 순환이나 사회서비스의 질을 확보하는데 중요한 요인이다. 농어촌형 사회적기업이 요구되는 이유이다.

여섯째, 인건비만을 지원하는 현재의 지원방식은 농촌형 사회적기업 활동의 기반이 부족한 농촌지역 현실을 고려하면 단편적 지원이며, 도시지역과 동일한 수준의 인건비 지원은 사회서비스 제공 공간이 상대적으로 넓은 농촌지역 현실을 고려하지 않은 지원수준이다. 그리고 현행 인건비 지원과 일자리 운용 중심의 심사기준은 영농활동 분야 사회적기업의 특성을 반영하지 못하고 있다. 영농활동의 경우 계절적으로 편중되고, 일일 시간대별 작업시간도 불균등한 특성이 있기 때문에 이를 반영한 유연한 운영이 필요하다.

일곱째, 정책의 수용능력과 공급(량)의 부조화를 해소해야 한다. 최근 각 부처에서 경쟁적으로 시행하고 있는 유사 사회적기업정책에 대한 정리가 필요하다. 각부처에서 독자적으로 추진하고 있는 다양한 커뮤니티 비즈니스사업의 경우, 그 성공을 보장하지 못할 뿐만 아니라 오히려 우리나라 커뮤니티비즈니스 발전에 마이너스가 될 가능성도 크다. 정책수용 능력이 갖추어지지 않은 채 집중적·무차별적으로 추진되는 커뮤니티비즈니스 정책은 성공가능성을 떨어뜨리고, 소수가 성공한다고 하더라도 다수의 실패는 필연적으로 커뮤니티비즈니스 지원에 대한 비관론, 무용론을 초래함으로써 장기적으로는 본 사업의 발전에 장애요인이 될 가능성이 크기 때문이다.

2) 농어촌형 사회적기업 육성방향

(1) 농어촌형 사회적기업의 요건 완화

농어촌형 사회적기업은 '농어촌사회의 경제적, 사회적, 문화적, 환경적 문제를 해결하고 농어촌주민의 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 하며, 이를 기업적 방식으로 해결하고 운영되는 조직'이고, 따라서 농어촌형 사회적기업의 활동영역은

농어촌 주민의 삶의 질 향상과 관련된 모든 분야라고 할 수 있다. 따라서 농어촌형 사회적기업의 요건은 매우 폭넓게 규정할 필요가 있다. 왜냐하면, 내용적으로는 충분히 '사회적 목적 실현'에 부합하는 사업을 수행하고 있는 기관이나 단체가 형식적 제약으로 인해 '사업적기업'이 되지 못하는 것은 바람직하지 않기 때문이다.

농어촌형 사회적기업의 요건은 개략적인 가이드라인만 설정해 둬으로써 현행 사회적기업이 갖고 있는 문제(예 : 과도하고 형식적인 진입장벽)를 해소하고, 지원을 위한 구체적인 기준은 사업을 지원하기 위한 심사기준으로 규정하는 것이 타당하다. 단, 이렇게 전환할 경우 '인증하면 지원해야 한다'는 기존의 인식은 폐기되어야 하며, 이를 위한 논리적인 정합성을 갖출 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 가이드라인이 필요한 이유는 부실하거나 사회적기업으로서 합당하지 못한 조직이나 단체, 업체가 사회적기업으로서 '정부의 지원'을 받을 수 없도록 하기 위한 것이다. 여기서의 '인증' 목적은 부적격자의 '사업'참여를 미연에 방지하기 위한 예비적 장치일 뿐 현재와 같은 지원을 전제로 하는 '인증'이 아니다.

유럽이나 미국 등에서는 사회적기업의 요건에 대한 특별한 규정이 없다. 조직형태나 활동영역에 대한 제약이 없으며, '사회적 공익'을 위한 사업을 수행한다면 그것이 곧 사회적기업이라고 간주한다. 물론, 유럽이나 미국 등에서는 우리처럼 '사회적기업'에 대해 인건비나 운영비를 지원하는 제도는 거의 없다. 다만, 사회적기업으로 인증을 받는다면 자원봉사자의 확보라든가 금융조달의 편의성이 증대된다는 점에서 일정한 장점이 있을 뿐이다.

농어촌형 사회적기업의 가이드라인에 포함되어야 할 내용은 다음과 같다.

- ① 사회적 목적실현 : 농어촌지역의 활성화
- ② 운영주체 : 사회적기업에 대한 인식과 사회적기업의 운영에 관한 기본적인 소양을 갖추고 있을 것(예: 사회적기업가육성과정 이수자 등)
- ③ 민주적인 지배구조 : 사회적기업으로서 사회적 목적 실현을 위해서는 이해관계자들에 의한 민주적인 의사결정과정의 중요함(예: 정관구비 여부, 참여자의 구성, 다중이해관계자들에 의한 의사결정 등)
- ④ 이윤배분의 제한 : 분배가능한 수익의 2/3이상 목적사업에 재투자
- ⑤ 회계의 투명성 : 수입, 지출에 관한 투명한 회계정리와 장부의 비치
- ⑥ 조직의 지속가능성 : 일시적, 미시적인 조직이 아니라 지역밀착형으로서 안정적인 기반을 확보하고 있는가

(2) 기관·조직 인증에서 사업(project)인증으로 전환

현행의 사회적기업은 「사회적기업육성법」의 규정에 의해 '인증'받은 기관만이 배타적으로 사용하는 개념¹²⁾이며, 현재의 '인증'제도는 '지원'을 전제로 하는 개념이다.

12) '사회적기업육성법'에 의해 인증받지 아니한 조직이나 단체가 '사회적기업'이라는 용어를 사용할 경우, 1000만원 이하의 과태료를 부과하도록 되어있다(동법 23조1항)

이처럼 정부에서 일정한 ‘틀’을 만들어, 그것을 충족시키는 기관이나 단체만을 사회적기업으로 ‘인증’하고, 인증받은 기관이나 단체만을 지원하는 방식은 많은 문제를 안고 있다.

먼저, 현재와 같이 정해진 일정한 기준에 따라 ‘인증’을 하게 되면 활동의 내용보다는 ‘인증’에 필요한 형식적 요건을 갖추기 위해 노력하는 기관이나 단체가 나타날 가능성이 크고, 반대로 실질적으로는 ‘사회적기업’에 합당한 기관이나 조직이라 하더라도 형식적인 인증기준에 미치지 못하는 경우가 발생할 수 있는데, 이러한 현상은 현재의 ‘사회적기업’인증과정에서도 나타나고 있다(현장의 의견). 만약, 현재와 같이 정부에서 농어촌형 사회적기업을 인증하고 인증기관이나 단체를 지원할 경우, 만약 그 기관이나 조직이 기대했던 역할을 다하지 못하거나 혹은 중도에 문을 닫게 된다면 그 책임도 또한 정부당국으로 전가될 가능성이 크다.

그러므로 기관이나 단체를 인증하는 것이 아니라 ‘사업(=project)’에 대해 인증하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 이를 위해서는 ①포괄적인 가이드라인을 제시하고, 이를 충족시키는 기관이나 단체에게 ‘사업’을 제안할 수 있는 자격을 부여하고, ②가이드라인을 충족시키는 기관이나 단체에서 지원하는 ‘사업’을 심사하여 해당사업을 인증하고, 필요한 지원을 함으로써 사업의 성공적 추진을 도모할 수 있을 것이다. 이렇게 할 경우, 기관이나 단체 그 자체를 지원하는 것이 아니기 때문에 상기의 문제점을 완화할 수 있으며, 사업을 인증·지원하는 방식이기 때문에 현행과 같이 ‘인건비’ 지원에 따른 예산의 비효율성 문제도 어느 정도는 해소될 수 있을 것이다. 다만, 이렇게 할 경우, ‘사업’의 성과에 대한 철저한 평가가 필요하며 평가결과에 따라 추가적인 지원여부를 결정하는 방식이 뒷받침되어야 할 것이다.

<표 5>에 보듯이 현행과 같이 ‘인증받은 기업에 대해 인건비 등을 지원’하는 방식보다는 ‘사회적기업이 제출한 사업계획서의 심사를 통한 차등지원’ 방식에 대한 의견이 압도적으로 우세하게 나타났다.¹³⁾

<표 5> 인증(=지원)방식에 대한 설문조사 결과

	전문가(%)	사회적기업 운영자(%)	예비사회적기업 운영자(%)	사회적기업 설립준비자(%)
현행과 같이 인증된 기업에 대해 인건비 등 지원	5	20	11	16
사회적기업이 제출한 사업계획서 의 타당성, 공익성 등을 검토 후 에 차등지원	90	60	67	68
기타	5	20	22	16
합계	100	100	100	100

13) 이 의견은 전문가(20명), 사회적기업운영자(9명), 예비사회적기업(12명), 사회적기업준비자(16명)를 대상으로 조사한 결과이다. 이 조사는 지역재단에서 운영한 세차례의 사회적기업 포럼에 한번이라도 참여한 160명을 대상으로 설문지를 E-mai로 발송하여 회수하는 방식으로 진행되었으며, 전체적인 회수율은 35.6%였다.

전문가 의견은 전체 응답자의 90%가 현행과 같은 기관지원보다는 ‘사업지원’을 선호했으며, 현행 사회적기업의 운영자와 예비 사회적기업의 운영자 그리고 사회적기업을 준비하고 있는 사람들 역시 전체 응답자의 60% 이상은 ‘사업계획서에 따른 차등지원’방식을 선호하였다.

기관인증(=지원)에서 사업(project)인증 방식으로 바꿀 경우, 여기서의 ‘인증’은 지원을 하기 위한 절차로서의 인증 즉, 사업인증을 위한 심사기준을 말한다. 현실적으로 공모제가 많은 문제를 갖고 있다고 생각되지만, 당장은 이러한 심사방식을 대체할 수 있는 설득력있는 방안을 찾기가 쉽지 않기 때문에 일단 사업계획서를 심사하여 사업별로 지원하는 방식을 실시하다가 장기적으로 보다 합리적인 대안을 모색해 나가도록 할 것이다. <표 6>에서 농어촌형 사회적기업에 대한 정부가 중점적으로 지원해야 할 사업을 보면, 중점적으로 지원해 주기를 희망하는 사업분야는 답변 주체에 따라 조금씩 차이는 있었지만 전체적으로는 ‘소규모 지역농산물 공동가공공장’에 수요가 가장 많았으며, 다음으로 ‘로컬푸드 등 지역산품의 유통’이 두 번째로 많았다. 특징적인 것으로는 전문가는 ‘지역주민에 대한 교육과 컨설팅’에 3번째로 많은 관심을 보였으며, 사회적기업 운영자는 ‘청소년 문화증진사업’에, 그리고 예비사회적기업 운영자는 ‘의료생협’에 또, 사회적기업 설립준비자는 마을사람들이 공동으로 참여하는 도농교류사업에 상대적으로 큰 관심을 보였다.

<표 6> 농어촌형 사회적기업의 중점 지원분야에 대한 설문조사 결과(5점 만점)

	전문가	사회적기업 운영자	예비사회적기업 운영자	사회적기업 설립준비자
소규모 지역농산물 공동가공공장	4.00	4.00	4.22	3.70
로컬푸드 등 지역산품 유통	4.35	3.80	4.56	3.50
마을주민 공동참여의 도농교류사업	3.65	3.40	3.56	4.00
지역의 역사문화자원 조사 보존사업	3.55	3.60	3.00	3.20
농어촌청소년의 문화증진사업	3.75	3.80	4.11	3.60
농어촌주민의 교육 컨설팅사업	4.00	3.00	3.22	3.50
지역의 사회복지서비스 사업	3.55	3.20	3.33	3.70
농어촌의료협동조합의 설립 및 운영지원	3.15	3.80	4.22	3.40

(3) 사업(=project)의 지원방안

기존의 획일적인 지원방식을 다양화할 필요가 있다. 현재와 같이 고용인원 1인당 일정액(최저임금 월 약 93만원)으로 지원하는 방식은 현실적으로 많은 부작용이 있다. 마약, 예산채정을 위해 1인당 지원액을 확정해야만 한다면 1년간의 사업총량은 설정하되 사업주체에게 사용권한을 부여하여 자율적 집행이 가능하도록 할 필요가 있다. 가령, 동일한 업무를 담당하더라도 숙련도나 근무연한, 노동능력, 업무의 중요

도 등에 따라 차등적으로 집행할 필요가 있다는 것이다.

지원규모의 다양화할 필요가 있다. 사업규모(매출액 또는 인건비 총액 등), 수익 발생을 등에 따라 연차별로 차등적으로 지원하며, 사업성과가 좋은 기관이나 단체에 대해 지원규모를 늘려주는 인센티브 지원방식을 도입할 필요가 있다. 초기의 지원규모는 사업분야(제조가공, 농업생산지원, 사회서비스제공, 네트워킹 및 컨설팅지원 등)별로 적정선을 정할 필요가 있지만(가량, 1년 정도는 손익계산서상의 수지균형이 이루어지도록 지원규모를 정함), 일정기간이 지나서는 사업의 성과에 따라 차등적으로 적용해야 한다는 것이다. 그래야만 사업주체간의 경쟁이 조장되고 사업주체의 주체성과 창의력이 발휘될 수 있을 것이기 때문이다.

아울러, 낭비성 예산지원을 방지하고 사업주체의 도덕적 해이를 예방하기 위해서는 현행과 같은 인건비 지원은 가급적 지양하고, 제안된 프로젝트의 수행을 위한 사업비 지원을 원칙으로 할 필요가 있다. 인건비 등 운영비는 사업을 통해 발생하는 수익으로 충당하도록 해야 한다는 것이다. 단, 사업의 성격상 수익이 발생할 수 없거나 혹은 수익을 통해 운영비를 충당할 수 없는 경우(예: 사회서비스 제공사업, 공익성은 높지만 채산성은 낮은 경우 등)는 엄격한 제한과 철저한 평가 하에 인건비지급도 가능토록 한다면 문제의 문제점을 상당부분 해소될 수 있을 것이다.

농어촌형 사회적기업에 대한 지원은 사업의 특성이나 수익성을 고려하여 지원비율을 차등화할 필요가 있는데, 가령 영국 농어촌기업지원의 경우(<표 7>)는 첫째, 당해 프로젝트의 결과로 지원신청기업에게 귀속되는 경제적 이익이 거의 없고 공익적 성격이 강한 경우는 총 소요비용의 50~100%를 지원하며 농어촌공동체의 프로젝트처럼 순전히 공적인 사업인 경우에 대해서 100%를 지원하고 둘째, 일반적인 수준의 경제적 이익이 신청자에게 귀속되는 경우로써 총 소요비용의 30~50%를 셋째, 신청자의 경제적 이익이 큰 경우로써 15~30% 수준의 보조금을 지원하고 있다.

<표 7> 사업별, 수익성을 고려한 지원비율(영국 농어촌기업지원 예)

사업의 성격	지원비율(%)
공익적사업 또는 최소경제 이익산출	50~100
일반적인 수준의 경제적 이익산출	30~50
높은 수준의 경제적 이익산출	15~30
농민의 농장다원화사업	30~40(일반지역)
	40~50(조건불리지역)

(4) 농어촌형 사회적기업의 발전을 위한 중간지원조직 육성방안

이 중간지원조직은 농어촌형 사회적기업의 설립과 운영 지원을 주업무로 하며, 특히 초창기에는 이 조직의 역할이 중요하다. 그러므로 이 지원조직을 보다 적극적으로 육성할 필요가 있으며, 이 중간지원조직은 단순한 ‘자문조직형태’로 간주해서는 안 된다. 지원조직 육성을 위해서는 그 역할을 명확히 하고, 지원조건과 방법을 일

반적인 농어촌형 사회적기업과는 차별화된 별도의 가이드라인을 만들고, 이를 중심으로 육성해 나가야 한다.

‘지원조직’도 일반적인 ‘농어촌형 사회적기업’과 마찬가지로 포괄적인 가이드라인을 제시하고 그 요건을 충족시키는 ‘지원조직’에 한해서 ‘사업’을 제안할 수 있도록 자격을 부여하는 방식으로 하되, 포괄적인 가이드라인을 어떻게 설정할 것인가, 지원조직의 가이드라인과 일반적인 사회적기업의 가이드라인은 무엇이 공통적이고 무엇이 다른가를 명확히 할 필요가 있다.

지원조직의 역할은 ①농어촌형 사회적기업의 경영 및 창업에 관한 각종 정보제공, ②농어촌형 사회적기업이 필요로 하는 각종 문제에 대해 조언 및 상담, ③농어촌형 사회적기업의 운영과정과 개선방안에 대한 조언 및 평가, ④지역 농어촌형 사회적기업간의 네트워크 운영, ⑤사회적기업 및 지역문제에 관한 각종 토론회 및 세미나 개최, ⑥기타 지역 사회적기업에 관한 각종 경상보조 사업 시행, ⑦타 지역 사회적기업 및 지원기관과의 네트워크 형성 및 운영, ⑧예산지급 기관에게 농어촌형 사회적기업의 운영에 대한 평가 및 점검 보고서 제출 등이다.

중간지원조직의 조건은 ①농어촌지역에서 사회적기업의 역할과 의무에 대한 명확한 인식을 갖고 있는 조직, ②일정기간동안 해당 지역의 농업농어촌문제에 관심을 갖고 해결방안을 모색하고자 노력해 온 실적이 있는 조직, ③구체적으로 위에서 언급한 역할을 수행할 수 있는 능력이 있는 조직이나 기관 등으로 하면 될 것이다.

지원방법은 첫째, 농어촌 농어촌형 사회적기업과는 별도로 지원하는 경우(=지원조직에 대한 지원방안 즉, 농어촌형 사회적기업 지원조직(기관) 육성방안)는 ①일정지역의 농어촌형 사회적기업과 경영컨설팅 계약을 맺고 매월(또는 분기별) 경영컨설팅 보고서를 해당 기업에 제출할 경우 (또는 경영컨설팅 보고서를 사업운영기관에 제출할 경우)에 ‘지원조직(기관)’ 당 연간 일정액을 컨설팅 기관에 지급하며 ②기타 농어촌형 사회적기업 지원을 위한 각종 포럼이나 연찬회 개최시 총 비용의 일정비율을 제공하는 것도 가능할 것이다. 둘째, 농어촌형 사회적기업 지원정책과 연계지원하는 경우는 ①사업계획서 작성 시 반드시 지원기관과 연계해야 하는 조건부과, ②지원조직(기관)의 직원이 해당지역에 일정기간 이상 거주하는 것을 조건으로 할 필요가 있다.

(5) (가칭)농어촌형 사회적기업 발전기금의 조성 및 운용방안

농어촌형 사회적기업의 경우 그 창업 및 운영에 필요한 자금을 일반 금융기관에서 조달하기에는 어려움이 있다. 특히 우리나라의 경우 아직 사회적기업에 대해 단순한 지원대상으로 인식하는 경우가 일반적이기 때문에 투자의 대상으로 보지 않는다. 이는 현행 고용노동부의 사회적기업이 사회적 일자리 및 취약계층에 대한 지원을 중심으로 운영되고 있기 때문이기도 하다.

유럽의 경우 다양한 사회적기업이 활성화된 배경에는 사회적기업을 지원하는 다

양한 기금(fund)들이 존재하기 때문이다. 따라서 농어촌형 사회적기업을 지원하기 위한 별도의 기금을 조성할 필요가 있으며 특히 지역경제활성화 기여형의 사회적기업의 경우에는 적지 않은 자금이 소요될 수 있는데 이를 지원할 수 있는 기금이 중요하다.

유럽 등의 사례를 보면, 영국의 Future Builders 기금이나 캐나다 퀘벡의 연대협동조합지원기금처럼 중앙정부 혹은 지방정부(연방국가의 경우)가 주도하여 사회적기업 지원기금을 조성하고 있다. 유럽의 경우 민간차원에서 사회적기업을 위한 벤처자금 펀드들이 조성되고 있으나 우리나라에서는 아직은 기대하기 어려운 상황이다. 그러므로 수산식품부 혹은 지자체가 농어촌형 사회적기업 육성을 위한 기금을 출연하고, 여기에 농촌지역사회의 활성화라는 사회적 목적(가치)의 실현에 동참하고자 하는 민간(공기업 포함)의 참여를 유도하는 것이 현실적일 것이다. 현행 1사1촌 운동에 참여하고 있는 기업들에 대해 사회공헌 활동의 일환으로 농어촌형 사회적기업 발전기금의 구성에 적극 참여하도록 권유할 필요가 있다. 농수산식품부는 사회적기업 발전 기금의 구성에 금융기관과 기업들의 적극 참여를 유도하기 위해 투자기금에 대한 세금우대 등 제도적 방안을 마련하고, 필요한 경우 투자기금에 대한 원금회수 보장 등의 방안도 강구할 필요가 있다. 일반적으로 사회적기업에 대한 투자자들은 사회적 가치의 실현에 동의하고 영리를 목적으로 하지는 않지만 최소한 자신의 투자원금은 회수가 되어 다른 곳에 투자되기를 원한다.

(가칭)농어촌형 사회적기업 발전기금의 운용을 위해서는 ‘기금’운용을 전담할 별도의 기구 ((가칭)농어촌 사회적투자재단)를 설립할 필요가 있는데, 이 ‘재단’ 역시 농어촌형 사회적기업에 대한 투자 및 사업지원을 주목적으로 하는 사회적기업이다. 이 ‘재단’에서는 자금대출 등 금융 중개업무 이외에 사회적기업에 대해 경영관리, 마케팅, 회계 그리고 사업계획서 및 제안서 작성 등에 관한 교육과 훈련 등도 담당할 뿐만 아니라 농어촌형 사회적기업을 지원하기 위한 다양한 조직들의 네트워크 조직으로서 프로젝트의 수행 뿐 아니라 연구와 정책개발 그리고 출판 및 각종 행사를 개최할 수 있다. 가령, 영국의 Plunkett 재단의 운영을 벤치마킹할 수 있을 것이다.

5. 맺음말

농촌인구의 과소화와 고령화는 농촌지역에서 필요로 하는 ‘취업기회와 사회서비스 제공’을 어렵게 만들고 농촌지역의 활력저하를 가속화시키고, 지역의 발전을 추동하고 진전시키기 위한 지역내부의 인적구성을 붕괴시켜서 지역 스스로의 발전가능성을 약화시키는 원인이 되고 있다. 한편, 그동안 정부에서는 이러한 농촌지역의 활성화를 위해 많은 정책사업을 추진해 왔다. 그러나 그동안 대규모의 정책사업을 통해 조성된 각종 시설이나 장비들이 지원이 종료된 이후에도 얼마나 지속가능할

것인가에 대한 의문이 제기되고 있다. 시설을 건설하는 것도 중요하지만 그것을 운영해 나갈 수 있는 지역 스스로의 능력과 마인드가 중요하다는 인식이 생겨나기 시작한 것이다. 그리고 농어촌지역의 내발적 발전을 추진해 나갈 핵심주체로서 ‘농어촌형 사회적기업’을 주목하고 있다.

현재의 우리 농촌사회는 ①농촌 지역경제의 활성화를 위한 일자리 및 소득창출 기회가 필요하며, ②농촌주민의 삶의 질 향상 욕구 증대와 인구 노령화 등으로 사회서비스의 필요성은 증대하고 있지만 농촌지역의 수요부족으로 시장 공급은 어렵고, 정부부문의 비효율성(고비용 구조)도 증대하며, ③농촌사회의 공간적 특성(낮은 인구밀도와 분산적 거주)으로 인한 사회서비스 공급체제의 특수성이 존재하고 ④국민들이 요구하는 농업농촌의 다면적 기능(가치)이 증대하고 있으나, 그 기초가 되는 지역자원(농업 및 환경, 역사 문화 자원 등)은 파괴되고 있어 이러한 지역자원의 보전을 위한 지속적 활동을 할 주체가 요구되고 있다. 이러한 농촌사회의 특성을 고려할 때, 일반적인 사회적기업과는 다른 새로운 방식의 접근이 필요하다. 당면한 농업·농촌문제의 해결에서 현행 사회적기업이 갖고 있는 가장 큰 한계는 첫째, ‘지역(community)’적인 관점이 부족하며 둘째, 지역주체의 역량강화라는 관점이 부족하다는 점이다. 즉, 당면한 농촌문제의 해결을 위해서는 ‘지역’적 관점이 필요한데 현행의 사회적기업에는 이러한 인식이 빠져 있으며 당면한 농어촌문제의 핵심은 농촌 내부주체의 부재에 있는데, 현행 사회적기업에는 지역주체의 역량강화에 대한 구체적인 대안이 없다는 것이다. 이는 곧 농어촌사회의 특성을 고려한 ‘농어촌형 사회적기업’이 별도로 필요하다는 것을 의미한다.

“농어촌형 사회적기업”이란 ‘농어촌지역의 경제적, 사회적, 문화적, 환경적 문제를 해결하여 농어촌의 활성화와 농어촌 주민의 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 기업적 방식에 의해 운영되는 조직’을 말하는데, 여기서 ‘기업적 방식’의 핵심은 지속성(going concern)으로, 지역이 필요로 하는 재화 및 서비스의 생산과 분배, 유통, 소비 과정에 참여하여 최소한 수지를 맞추거나 적정한 잉여창출을 추구하는 것이다. 따라서, 농어촌형 사회적기업은 농어촌지역의 주민의 삶과 관련된 모든 영역이 사업 대상이 되며, 공익성과 수익성의 조화를 추구하는 기업이라고 할 수 있다. 농어촌형 사회적기업이 일반적인 기업과 다른 점은 농어촌이라고 하는 ‘지역’이나 지역의 ‘주민’을 중시하며 사회적 의의나 의미를 추구한다는 것이다.

현행 사회적기업 육성정책이 안고 있는 제도적 한계는 첫째, 인증을 받아야만 ‘사회적기업’이 될 수 있기 때문에 민간(지역주민)의 활발한 참여와 다양한 활동영역의 사회적기업 활성화를 제약한다는 것이고 둘째, 인건비 중심의 사회적기업 지원은 사회적기업의 지속가능한 경영을 방해하며, 사회적기업의 자율적인 성장을 저해할 가능성이 크다는 점이며 셋째, 중간지원조직의 전문성 부족과 형식적 자문으로 인해 현장의 요구를 해결하지 못하고 넷째, 사회적기업가 육성 등 운영주체의 역량강화노력의 미흡하며 여섯째, 인건비만을 지원하는 현재의 지원방식은 농촌형 사회적기업 활동의 기반이 부족한 농촌지역의 현실을 제대로 반영하지 못한 것이며 일곱

째, 정책의 수용능력과 공급(량)의 부조화로 인해 여러 가지 문제점이 나타나고 있다는 것이다.

그러므로 농어촌형 사회적기업을 육성하기 위해서는 첫째, 내용적으로는 충분히 '사회적 목적 실현'에 부합하는 사업을 수행하고 있는 기관이나 단체가 형식적 제약으로 인해 '사업적기업'이 되지 못하는 것은 방지하기 위해 농어촌형 사회적기업의 요건을 완화할 필요가 있으며 둘째, 현행의 기관·조직 인증에서 사업(project)인증으로 인증방식을 바꾸고 셋째, 기존의 획일적인 지원방식과 지원규모를 다양화할 필요가 있다. 넷째, 농어촌형 사회적기업의 발전을 위한 중간지원조직의 적극적인 육성이 선결되어야 하고 다섯째, 농어촌형 사회적기업의 발전을 촉진하기 위한 (가칭)농어촌형 사회적기업 발전기금을 조성하고 운용할 필요가 있다.

사회적기업이 당면한 우리사회의 위기를 극복할 수 있는 유일한 대안은 아닐 것이다. 그럼에도 불구하고 최근에는 지역단위에서 혹은 지역단위와 연계하여 사회적기업을 발전시키고자 하는 노력들이 강화되고 있으며 중앙부처간의 업무협약을 통해 중복과 비효율을 제거하려는 움직임도 나타나고 있다. 특히, 사회적기업 육성을 위한 지역차원의 노력이 강화되고 있다는 점이 매우 고무적이라고 생각된다. 고용 없는 성장과 양극화의 심화로 상징되는 신자유주의체제 하에서 현재와 같은 불안한 성장노선을 계속 이어갈 것인가, 승자독식이 아니라 성장의 과실을 고르게 향유하고 소수자를 배려하는 마음으로 다 함께 '따뜻한 겨울을 지낼 수 있는 방법'을 따를 것인지 고민하지 않을 수 없다. 그러한 의미에서 농어촌형 사회적기업의 육성과 발전은 우리 앞에 놓여 있는 시대적 과제라고 할 수 있다. 더 많은 관심과 노력이 요구된다.

[참고자료]

- 고용노동부(2011.6), 「사회적기업 활성화 방안」 (제11차 국가고용전략회의 자료) · 사회적기업연구원(2010), 『사회적기업개요집』
- 김선기(2011), 「자립형 지역공동체사업(마을기업) 활성화 방안」 한국지방행정연구원
- 김성기(2010), 「남양주시 공공자원과 연계한 사회적기업 개발방안 연구」 남양주시
- _____ (2011), 「지역사회 ‘사회적 경제’의 현실과 발전과제」 『사회적 경제와 사회적기업의 육성과제』 심포지움자료집. 충남발전연구원
- 김신양(2011), 「사회적 경제의 이상과 현실」 제17차 지역리더포럼 자료집 『사회적 경제의 이상과 현실 - 대안 경제로서 그 가능성과 한계에 대해 -』 지역재단
- 김정원(2009), 「한국에서 사회적 경제의 새로운 조직화를 위한 제언」 2009 한국사회포럼 기획토론 자료집
- 김재현(2008), 「한국의 지역만들기와 커뮤니티비즈니스의 전략적 도입」 2008 커뮤니티비즈니스 한·일포럼 『지역자립과 재생을 위한 대안찾기』 완주군·희망제작소
- 김태곤 외(2006), 『농촌의 내발적 지역활성화에 관한 한·일간 비교연구(2/3년도)』 한국농촌경제연구원
- 김혜원(2009), 「한국 사회적기업정책의 형성과 전망」 『동향과 전망』 통권 제75호
- 노대명(2007), 「한국 ‘사회적 경제’의 현황과 과제 : ‘사회적 경제’의 정착과정을 중심으로」 『시민사회와 NGO』 제5권 제2호
- _____ (2009), 「사회적기업을 강화해야 할 세가지 이유」 『창작과 비평』 2009년 가을호
- 농림수산식품부(2010), 「농어촌공동체회사 활성화 방안」
- 신명호(2009), 「한국의 ‘사회적 경제’개념 정립을 위한 시론」 『동향과 전망』 통권 75호
- 유정규(2011), 「마을기업 육성정책의 주요내용과 활성화 전략」 지방자치학회 2011년 하계학술대회 발표 논문
- 이영환(2009), 「한국 사회적 경제의 현황과 과제 및 제도화의 문제-사회적기업을 중심으로-」 한일 사회적경제 연구교류 심포지움 자료집
- 이용재·임준홍(2009), 「충남 사회적기업 육성전략 연구」 충남발전연구원
- 이은애(2011), 「충남형 사회적기업 육성전략 및 과제」 『사회적 경제와 사회적기업의 육성과제』 심포지움자료집. 충남발전연구원
- 장원봉(2007), 「사회적 경제(Social Economy)의 대안적 개념화 : 쟁점과 과제」 『시민사회와 NGO』 제5권 제2호
- _____ · 양재진(2009), 『사회투자정책 활성화를 위한 유럽사회기금 비교 연구』 사

회투자지원재단

정무성(2009), 「사회적기업의 동향 - 한국의 현황」 2009 한국행정학회 추계학술대회자료집

지경배(2010), 「강원도 지역사회연계형 사회적기업 육성계획 연구」 강원발전연구원

지역재단(2009), 『농어촌형 사회적기업 육성방안 연구』 농림수산식품

행정안전부(2011), 「2011년도 지역공동체일자리 사업계획 및 종합지침」

허만율·이철선(2006.2), 「커뮤니티비즈니스: 지역경제활성화의 새모형」 현대경제연구원

홍기빈(2011), 「칼 폴라니와 한국에서의 사회적 경제」 진보이론계간지 『새롭게 다르게』 창간호

細内信孝(1999/2002), 『コミュニティ・ビジネス』, 中央大學出版部

——— 編著(2003), 『(地域を元氣にするコミュニティ・ビジネス)』 ぎょうせい

關東經濟産業局(2003), 『TMO, NPO, 行政のパートナーシップによるコミュニティ・ビジネスを活用した中心市街地活性化法に關する調査研究報告書』

東京市町村自治調査會(2003), 『コミュニティ・ビジネス研究會報告書』

總合研究開發機構(1990), 『NIRA研究叢書 - 内發的産業形成に關する調査研究 - 地域産業おこしの理念とプロセス』

鶴見和子・川田侃 編(1989), 『内發的發展論』, 東京大學出版會

鶴見和子(1996), 『内發的發展論の展開』, 東京大學出版會

Defourny, J. & Nyssens, M(2008), "Social enterprise in Europe : Recent trend and developments", EMES Working Paper No.08/01, 2008.

Mendell, M. and R. Nogales, 2008, Social Enterprises in OECD Member Countries: What Are the Financial Stream? Working paper.