



충남논단 I



예비 마을기업제도의 필요성과 도입 방향

전지훈 _ 충남연구원 사회정책연구센터 연구원

들어가면서

마을기업 제도는 희망근로와 같은 일자리 창출로부터 시작된 정부의 지원정책 중 하나였지만, 2010년 이후 '자립형 지역공동체 사업'으로 진화하면서 지역공동체 회복과 마을 주민중심의 경제활동 형태를 갖추게 되었다. 전대욱(2016)에 따르면, 마을기업 제도는 지역 순환경제 생태계 조성과 마을공동체 활성화라는 행정자치부 고유의 미션과 정책적 지향점에 따라 다른 공동체 지원정책과 차별화된 것으로 본다.

마을기업은 2011년 정부에서 지정하기 시작하면서 2015년 말 기준으로 1,300여개가 넘게 전국에서 활동하고 있다. 충청남도에서도 마을기업은 2011년 30여개를 시작으로 점차 증가하여 현재는 대략 100여개의 마을기업이 활동하고 있다. 하지만 마을기업 정책 초기에 비해 2014년도 이후 충청남도에서 마을기업의 신청 및 지정 건수가 크게 감소하였다. 이는 충청남도에서 신규 마을기업 신청건수의 감소가 직접적인 원인이며 이에 따라 행정자치부로부터 마을기업의 지원을 지속적으로 받기 위한 보다 내실 있는 마을기업 지정을 위한 준비단계가

필요함을 보여주고 있다.

본 논단에서는 충청남도에서 마을기업의 신청 및 지정이 지속적으로 감소하고 있다는 문제점의 진단을 통해서 이를 극복하고 충남에서 마을기업의 활발한 태동과 형성을 위해 충청남도 차원에서 예비마을기업 제도의 필요성을 제안하고 도입 방향을 제시하고자 한다.

마을기업 지원정책과 제도

마을기업은 다양한 마을·지역사업의 개념에 있어서 공동체의 속성을 강조하고 있는 정부의 지원사업으로 볼 수 있다. 김학실(2013)은 마을기업은 공동체 해체, 지역사회 침체의 문제를 거론하면서, 공동체성 회복을 통해 지역사회의 질적 향상을 도모하기 위한 마을기업의 중요함을 강조한다. 또한 전대욱(2016)은 행정자치부의 마을기업 지정요건에서도 경제성보다 지역성과 주민참여 및 주도성과 같은 공동체중심의 준거들을 중요한 선정기준으로 보고 있다는 점을 강조한다.

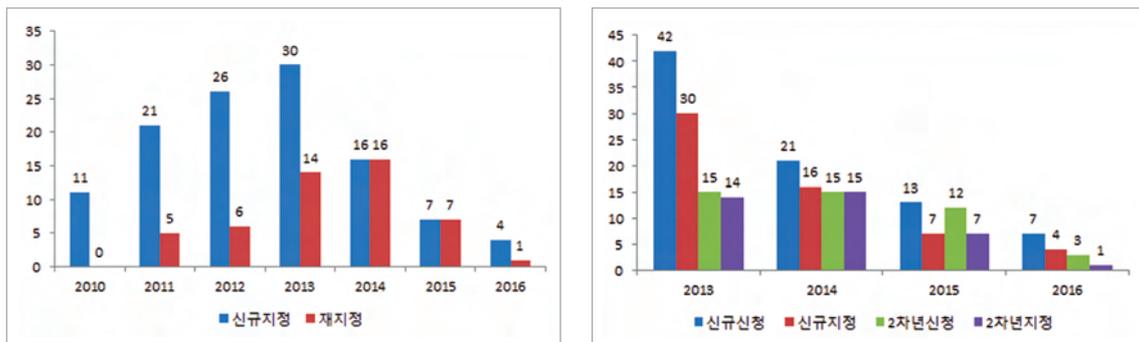
이러한 마을기업의 지원사업을 추진하는 행정자치부는 마을기업에 대해 “지역주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위해 설립·운영하는 마을단위의 기업”으로 정의하고 있다(행정자치부, 2016: 1). 마을기업은 현재 법적근거를 갖추고 있지 않지만 2010년 당시 행정안전부가 시범사업으로 실시한 '지역자립형 공동체 사업'을 2011년 마을기업 지원사업으로 명칭을 변경하여 지속적으로 추진하는 정책지원 사업이다.

구체적으로 마을기업 지원정책을 살펴보면, 마을기업은 공동의 목적을 가진 5인 이상의 구성원이 모여 조직한 법인으로 출자자의 70% 이상이 해당지역 주민이어야 하며, 지역 내 자원을 활용하여 수익을 창출하여야 하는 사업체를 의미한다. 또한 지역자원 활용하여 수익을 창출하되, 신규사업이 기존지역 상권과 충돌해서는 안 되며, 고용인력의 70% 이상을 해당 지역주민으로 채용하여야 한다는 규정을 두고 있다(행정안전부, 2016). 충청남도의 마을기업은 이와 같은 행정안전부의 지침에 따라 사업공모절차와 심의를 거쳐 선정되며, 지정되면 1차년도에 50백만원, 2차년도에 30백만원이 지원된다. 이러한 보조금은 20%범위 안에서 인건비(마을기업 운영을 위한 인력고용)로 활용이 가능하다.

이러한 마을기업의 지원제도는 지역 공동체의 이익을 도모하고 구성원인 주민들의 삶의 질 향상을 강조하고 있다는 점에서 충청남도에서 많은 농·어촌 중심의 마을들이 주목하고 있다. 그리고 당진의 백석올미 영농조합법인, 예산군의 협동조합 느린손 등 충남의 대표적인 마을 공동체들 또한 마을기업 지원사업을 통해 공동체 역량을 강화하여 전국적 명성을 얻게 되었음을 주목할 필요가 있다.

충청남도 마을기업의 실태와 문제점

충청남도에서도 마을기업의 관련 지원제도를 활용하여 꾸준히 마을기업의 발굴과 육성에 노력해왔다. 특히 도심보다는 농어촌 지역에서 대부분의 마을기업들이 지정되어 활동하고 있다. 2010년 이후 충남에서 마을기업 지원사업을 통해 지정된 마을기업들의 현황을 살펴보면 다음과 같다.



〈그림 1〉 충청남도 마을기업의 지정실태

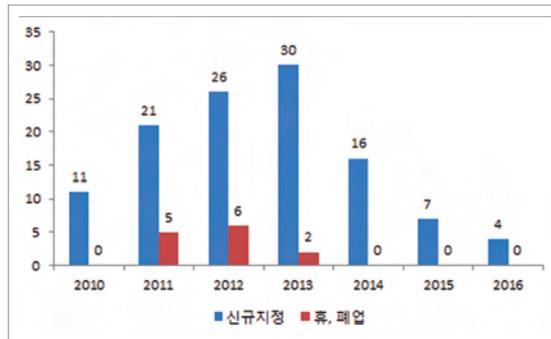
우선 충남에서 마을기업의 지정건수를 살펴보면, 신규지정은 2010년 11건에서 2013년 30건으로 지속적인 증가를 보이고 있고, 2차년도 지정 또한 2011년 5건에서 2014년 16건까지 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있다. 하지만 2013년 이후 마을기업 신규지정은 50% 이상 급감하였고 재지정건수 또한 2014년부터 지속적인 감소를 보이고 있음을 알 수 있다. 이러한 마을기업 지정 감소현상은 행정자치부의 지정 뿐만 아니라 충청남도 자체적으로도 마을기업으로 진입하고자 하는 신청의 현황 또한 함께 감소하고 있음을 알 수 있다. 따라서 충남의 지역사회에서 마을기업으로 지정받기 위한 마을 공동체들의 신청 건수 자체가 점점 감소하고 있음을 의미한다.

이러한 감소현상이 나타나게 된 원인을 살펴보면 크게 내·외부적인 요인으로 구분할 수 있다. 우선 외부적인 요인으로 마을기업 정책시행 초기(2011-2013년)에 신청한 마을기업들은 소관부처인 행정자치부(당시 행정안전부)에서 대부분 지정해주었으나, 2014년 이후 마을기업 선정기준 강화와 심사절차가 까다로워져 신규 지정의 문턱이 높아진 변화에 기인한다.¹⁾ 구체적으로 행정자치부는 과거 마을기업 인증 수준이 마을주민들의 조직적인 기업활동을 수행할 수 있는 법인 설립이나 자원발굴의 단계에서 강화하고 있다. 나아가 실제 기업으로

1) 충남 마을기업지원센터 센터장 인터뷰(2016.6.15.), 강원도 사회적경제지원센터 마을기업팀장 인터뷰(2016. 7.20), 세종시 마을기업 지원사업단장 인터뷰(2016.7.27.) 내용 참조.

서 경제적 성과와 사업수행 역량 및 공동체성 형성과 같은 보다 높은 질적 수준을 요구하여 마을기업의 선정요건을 강화하는 변화를 주도하고 있다. 이러한 정책적인 방향의 변화로 인해 전국적으로 신규로 진입하는 마을기업의 수가 감소추세를 보이고 있는 것은 사실이다.

내부적인 요인으로도 마을기업 지원사업의 초기단계(2011-2013년)에 충청남도 지역에서 기업적 활동을 하거나 준비하던 공동체들이 대부분 마을기업으로 신청하여 지원을 받았다. 이 과정에서 실제 마을기업으로 역량에 한계가 있던 기업들까지 선정되어 2011-2013년 사이에 마을기업 선정이후 아래의 그래프처럼 휴·폐업하는 마을기업도 나타났고 특히 2010년에 2곳, 2011년에 4곳으로 2010-2011년 설립기업에서 휴·폐업의 비중이 높다(충남사회경제네트워크, 2016). 또한 마을기업이 32곳으로 대거 지정된 2012년도에는 지원금을 받았던 5곳의 마을기업이 역량부족으로 인한 사업시행불가로 지원금액을 자진반납하기도 하는 등 마을기업으로 준비가 충분하지 않은 조직들도 마을기업으로 선정되기도 하였다(충남 마을기업지원센터 센터장 인터뷰 내용 참조). 이렇게 마을기업 정책지원 초기에 충청남도에서 대거 마을기업으로 진입한 이후 지속적인 마을기업으로 신청할 수 있는 마을의 발굴과 신청이 정체를 보이고 있는 시기라 볼 수 있다.



〈그림 2〉 충청남도 마을기업 휴폐업 현황

따라서 충청남도에서는 2012-2014년의 시기에 마을기업 사업을 준비하던 마을 공동체들이 대부분 마을기업으로 진입하여 신규 마을기업의 발굴과 신청 자체도 감소하기도 하였다.²⁾ 이러한 원인들로 비추어 볼 때 현재 행정자치부의 강화된 선정요건을 충족하면서 충남에서 신규로 마을기업 사업에 진입할 수 있는 역량있는 마을 공동체들의 지속적인 발굴과 성장을 위한 지원이 필요한 상황이라 하겠다.

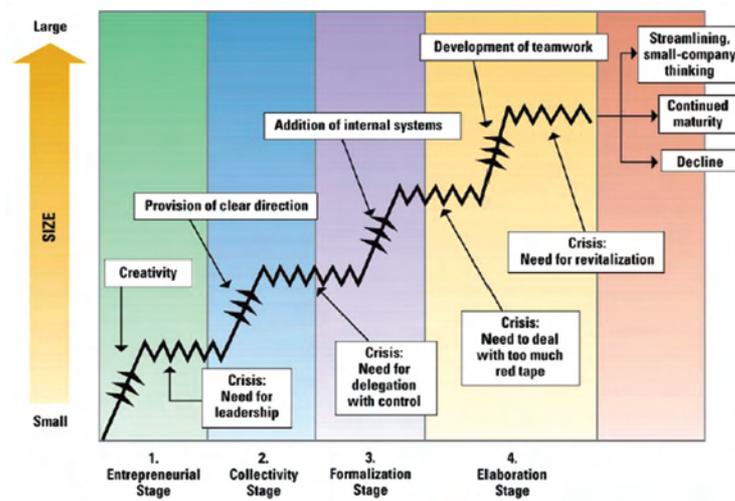
2) 충남 마을기업지원센터 센터장 인터뷰 내용 참조(2016. 6.15)

앞서 제시한 충남 마을기업 지정 실태를 종합하면, 충남에서 마을기업 지정의 지속적 감소는 심의를 신청하는 충남 내 마을기업이 자체적으로 감소하고 있다고 판단할 수 있다. 이러한 신청건수에 대한 자체적인 감소는 충청남도에서 마을기업의 활력이 떨어지고 지역에서 지원사업의 관심 자체가 감소할 수 있는 만큼 이에 대한 돌파구가 필요하다. 게다가 마을기업 제도는 각 시·도에서 추천한 기업들에 대해 행정자치부의 심의과정을 통해 지정되는 만큼 충청남도 자체적으로 심의를 받기 위한 기초단계의 마을기업들을 육성할 필요성이 제기된다.

예비마을기업제도의 운영현황과 필요성

앞서 제시한 바처럼, 충남에서 마을기업의 신청이나 지정 건수는 2014년 이후 점차 감소하여 저변이 축소되고 있는 형국이다. 그 중에서도 특히 마을기업 신청건수 감소의 상황은 실제 충청남도 및 행정자치부의 심사와 과정을 통과하여 마을기업으로 지정받기 위한 공동체들의 초기단계의 역량과 관련성이 많다. 이는 행정자치부의 마을기업 지정요건의 강화라는 외부적 요건의 충족과 함께 충청남도에서 지속적으로 마을기업으로 활동하려는 공동체를 발굴해야 한다는 내부적 요건의 충족을 함께 모색해 보아야 하는 것이다. 이처럼 현재 마을기업의 지정요건이 강화되는 시점에서 요건을 충족시키기 위한 예비·준비단계의 마을 공동체들에 대한 체계적인 지원 과정이 필요한 주요한 이유이기도 하다.

일반적으로 마을기업을 포함하여 공동체 및 조직은 형성의 단계가 있으며 단계적 차원에서 생애주기를 고려한 지원정책의 필요성이 일반적으로 제기되어 왔다(Quinn & Cameron, 1983). 이에 따르면 각 조직의 생애 단계별로 위기와 도약의 시기가 존재하는데 특히 전체 기업의 방향과 생존에 있어서 시작단계의 중요성이 강조되어 온 것이 사실이다. 더욱이 외부지원 없이 공동체의 자원과 주민들의 참여를 중심으로 공동체의 문제를 도출하여 해결하는 마을 공동체의 사업은 어느 정도 사업의 실행을 담보할 수 있는 초기 형성과정이 중요하다(정광석, 2016). 마을기업의 초기 형성과정은 주민들의 공동체성 형성에서부터 공동체의 주요 현안 및 자원발굴을 포함하여 실제 사업화를 위한 법인설립 과정까지 실제 기업활동이 가능할 수 있는 예비단계 과정이다. 실제 많은 지역 공동체들이 주민들간 공동체성이 돈독하고 문제해결의 의지가 강해도 조직화나 사업화를 통한 마을기업의 형성까지 나아가지 못하는 경우가 많은 것이 현실이다.



〈그림 3〉 Quinn & Cameron(1983)의 조직성장단계

이러한 현실을 타계하기 위해 일부 지방자치단체들은 행정자치부의 마을기업사업과는 별도로 예비(예비형) 마을기업 지원사업을 실시하고 있다. 예비마을기업 지원사업은 실제 마을기업으로 진입하기 위한 기업들에 대해 해당 지방자치단체가 역량강화를 위한 교육, 컨설팅을 포함한 일정금액의 재정을 지원하는 인큐베이팅 역할을 의미한다. 현재 예비마을기업 지원제도는 지방자치단체를 중심으로 지정하고 있으나 시행하는 지자체는 사업계획과 현황을 행정자치부에 보고하도록 되어 있으며, 예비마을기업으로 선정되면 추후 마을기업 선정 시 가점부여와 함께 설립전 교육 면제, 예산배정시 반영 등 인센티브를 부여하고 있다(전대욱, 2016).

〈표 1〉 전국 지방자치단체들의 예비마을기업 시행 현황

지 방 자 치 단 체		사 업 명
광주광역시		예비마을기업 지원사업
경기도		따복형 마을기업 지원사업
세종특별자치시		예비마을기업 지원사업
강원도		예비마을기업 지원사업
전라남도		전남형 예비마을기업 지원사업
강원도	정선군	정선군 예비마을기업 지원사업
	홍천군	홍천형 풀뿌리(예비)마을기업 지원사업
인천광역시	남구	남구형 마을기업 지원사업
	옹진군	옹진형 마을기업 지원사업

현재 7개의 시도에서 예비마을기업제도를 시행하고 있으며 기초 시·군에서도 지역형 마을기업제도를 운영하고 있는 상황이다. 충남에서도 신규 마을기업의 발굴과 지속적인 지정을 위해서는 지역주민들의 공통적인 관심과 지역자원의 활용을 통한 조직화의 초기단계에 집중적인 지원이 필요한 상황이라는 점에서 충청남도 차원에서 종합적인 예비마을기업의 제도 도입이 요구된다.

예비 마을기업 제도의 도입방향

지방자치단체에서 실시하는 예비마을기업 지원제도는 행정자치부의 마을기업 선정요건을 강화한 2014년 이후 필요성이 대두되어 대부분 2015년에 시행되고 있다. 충청남도에서도 계속 감소하는 마을기업 신청·지정의 실태를 극복하기 위해 2017년부터 예비마을기업 제도를 도입을 고려하고 있다. 이에 본 글에서는 강원도, 세종시 예비마을기업 지원제도의 사례조사를 바탕으로 충청남도 예비마을기업 제도를 도입의 방향을 제시하고자 한다.

마을공동체 활동을 위한 지역성의 함양

강원과 세종을 비롯한 지방자치단체들의 예비마을기업제도 시행의 근본적인 목적은 마을기업으로 진출하기 전 단계의 공동체 조직들을 육성하는 인큐베이팅 기능에 있다. 비록 사업수행 역량이나 기업경영능력은 부족해도 마을주민들의 사업에 대한 의지와 활용 가능한 자원과 아이템의 잠재력을 중심으로 육성하고자 하는데 포커스가 있는 것이다. 행정자치부의 마을기업 선정기준이 높아지면서, 비즈니스는 부족해도 공동체 조직을 형성하여 사업수행 의지가 있는 기업을 대상으로 육성을 해보자는 취지에서 세종과 강원도를 비롯한 지방자치단체들이 예비마을기업제도를 시행하고 있다.

따라서 예비마을기업의 가장 중요하고 선제되어야 할 조건은 주민들이 조직적인 활동을 영위할 수 있는 법인 형태의 기업이 설립되어 있고 마을의 지역성을 기반으로 한 자원과 활동 의지로 볼 수 있다. 그리고 구체적으로 마을에서 생산되는 농수산물이나 문화·관광자원 및 인적자원을 통한 수익사업의 발굴과 함께 이에 대한 지역상권과의 충돌 고려 및 부동산 등 자산취득 문제처럼 실현가능성이 핵심적인 검토사항으로 볼 수 있겠다.

충청남도 특성의 예비마을기업 규모 확대

현재 행정자치부는 마을기업의 선정기준을 강화하여 기업성이나 공동체성을 어느정도 갖춘 곳을 대상으로 마을기업을 인증하고 있기 때문에 지역사회에서 많은 공동체조직들이 마을기업으로 진입이 어려워지고 있다. 이러한 상황에서 세종시 마을기업 중간지원조직인 마을기업지원사업단은 마을기업은 감소하더라도 오히려 세

중시의 예비마을기업을 늘려야 함을 강조한다. 중앙정부의 정책방향과는 별도로 지역에서 활동하는 주민조직의 저변을 확대하여 마을기업의 생태계를 지속적으로 확장시켜 나갈 필요가 있기 때문이다. 따라서 향후 예비마을기업제도를 도입할 충청남도에서도 마을에서 주민 중심의 사업을 영위하는 조직들을 대상으로 예비마을기업 발굴 규모를 확장하여 많은 공동체 조직들에게 기회를 줄 필요가 있다.

그리고 나아가 현재는 행정자치부가 마을기업의 지원제도를 통합적으로 관리 운영하고 있지만, 충청남도의 특성에 부합하고 지역적 맥락에 근접한 마을기업 지원제도를 개발하고 설계할 필요가 있다. 따라서 시작부터 충남형 예비마을기업의 제도설계를 행정자치부의 마을기업제도 범위의 틀에서 확장하여 충남 지역에 적합한 마을공동체 기업정책의 방향 수립이 필요하다.

마을기업의 자생력 강화를 위한 지원 방식 다변화

예비마을기업제도는 잠재력 있는 공동체 조직들의 마을기업 유입을 지원하는 것이며 궁극적으로는 마을의 자생적 발전을 유도하고자 성장의 인큐베이터 역할을 하고자 하는 것이다. 따라서 예비마을기업 제도에서부터 정부의 순수한 지원방식보다는 공동체 조직들이 지원금액의 매칭방식을 통한 자부담을 제시할 필요가 있다. 강원도 예비마을기업제도를 살펴보면 조직 당 최대 20,000천원 중에서 도비 50%, 시군비 50%와 함께 총 사업비의 10%이상 자부담을 명시하고 있으며 이는 세종시도 유사하다. 비록 적은 금액이라도 조직 자부담 매칭은 조직 구성원들의 기업에 대한 주인의식과 사업수행의 의지를 고취시킬 수 있다는 점에서 효과적이며 책임성을 담보할 수 있다는 점에서 필요하다.

구체적으로는 예비마을기업 자체가 마을기업 진입을 위한 사업역량강화와 공동체성을 형성한다는 목적을 갖고 있다. 따라서 인건비나 시설·공사비에 대한 예산활용을 지양할 필요가 있다. 강원도의 예비마을기업 지원제도 또한 이에 대한 지급대상을 원천적으로 금지하고 있으며 사업추진에 필요한 운영비도 100만원 이내로 제한하고 있다. 따라서 예비마을기업의 취지에 부합하도록 주민들의 공동체성 및 경영역량 강화를 위한 다양한 교육, 참여활동을 유도할 필요가 있다. 또한 실제 자원을 활용하여 마을기업의 상품 및 서비스개발을 위한 용도에 예산을 투입하여 활용을 유도해야 한다.

그리고 예비마을기업의 향후 나아갈 길과 활동의 지속가능성을 위한 전략과 방향 설계 측면에 있어서 마을기업 멘토 시스템 도입이 보다 효과적이다. 실제 충남에서 마을기업 지원을 받았거나 현재 받고 있는 기업들을 대상으로 선정된 예비마을기업과 매칭하여 정기적인 교류와 정보공유 기회를 마련할 필요가 있다. 이러한 마을기업간 멘토, 멘티의 제도도입은 충청남도의 지역에서 마을기업의 보다 활발한 상호교류 네트워크의 형성과 함께 지역에서 마을기업으로 자생적 역량을 전수받고 확보할 수 있는 효과적인 시스템이 될 수 있다.

나가며

마을기업은 거시적인 의미에서 주민들의 참여를 기반으로 지역 공동체가 소유하고 통제하는 사업 조직으로 보는 것이 일반적이다(Predo & Chrisman, 2006). 마을기업은 저성장시대에서 외부지원을 받지 않고 지역 공동체가 중심이 되어 비즈니스의 형태이다. 따라서 지역사회 욕구와 문제를 해결하는 조직으로 사회적경제 영역에서도 가장 지역 공동체와 밀착한 기업형태이기도 하다. 그러므로 지역기반으로 주민들의 자발적 공동체활동을 활성화 한다는 측면에서 활력을 잃어가는 농·어촌과 공동체성이 사라지고 개인주의의 폐해가 증가하고 있는 도시지역 모두에서 그 필요성이 증대되고 있다.

이처럼 공동체 기반의 마을기업 필요성은 누구나 공감하고 실제 마을기업과 같이 공동체에서 주민 중심의 활동을 하는 조직들은 다수 분포하고 있지만 현실적으로 마을기업에 진입할 수 있는 조건과 기준들은 더욱 높아지고 있다. 이에 대한 대안으로 각 지방자치단체들은 지역형이나 예비 마을기업 제도를 도입하여 지역의 현실에 적합하면서도 다소 부족한 공동체 조직들을 마을기업으로 진입시키기 위한 노력을 경주하고 있다. 이제 충남에서도 예비마을기업 제도 도입을 통해 마을기업을 적극 육성해야할 필요성이 제기된다. 특히 중앙정부의 마을기업 선정기준이 높아지는 만큼 이에 부합하는 예비적인 단계의 충남형 마을기업들을 발굴하고 육성하려는 체계적인 노력이 필요하다. 이를 통해 마을에 조직적인 공동체활동의 역량을 강화하여 지역사회의 활력을 불어넣을 수 있을 것이다. ◀

참고문헌

- 김학실(2013). 도시재생과정에서 마을기업의 역할. 한국정책연구, 13(2).
전대욱(2016). 마을기업 제도의 입법화 동향과 향후 발전방안. 마을공동체 이슈프리즘 1호. 한국지역진흥재단.
정광석(2016). 마을공동체 성장단계별 국가·지자체의 맞춤형 정책지원 방안. 마을공동체 이슈프리즘 9호. 한국지역진흥재단.
충남사회경제네트워크(2016). 충청남도 마을기업 현황분석서(2016년 상반기).
행정자치부(2016). 마을기업 육성사업 시행지침.
Predo, A., Chrisman, J. J.(2006). Toward a Theory of Community-Based Enterprise. Academy of Management Review, 31(2).
Quinn, R. E. & Cameron, K.(1983). Organizational Life Cycles and Shifting Criteria of Effectiveness. Management Science, 29.