

# '2012 대전.충청지역 경제민주화를 위한 과제와 전망'

- ※ 일 시 : 2012년 10월 18일(목) 14시~18시
- ※ 장 소 : 목원대학교 U관(사범관) 408호
- ※ 주 최 : 충남대학교 시민사회연구소 . 대전발전연구원 .  
충남발전연구원 . 대전시민사회단체회의
- ※ 주 관 : 대전시민사회연구소
- ※ 후 원 : 대전발전연구원 . 충남발전연구원 . 유성구청장

## ▷ 토 론 회 일 정 ◁

[1부] 개 회 (14:00~14:30)

사회 : 김 종 남 (대전시민사회연구소 부소장)

- 
- 개 회 사 : 장수찬 (대전시민사회연구소 이사장)
  - 환 영 사 : 김원배 (목원대 총장)  
박진도 (충남발전연구원장)  
이창기 (대전발전연구원장)

[2부] 학 술 대 회 (14:30~16:00)

- 
- 14:30~14:50 기 조 발 제 - 정 세 은 (충남대 경제학과 교수)  
◆ 경제민주화의 과제와 전망 ◆
  - 14:50~15:10 제 1 발 제 - 장 주 영 (대전 청년 유니온 위원장)  
◆ 대전·충청지역 청년실업과 대책 방안 ◆
  - 15:10~15:20 휴 식
  - 15:20~15:40 제 2 발 제 - 김 제 선 (대전 풀뿌리 시민센터 상임이사)  
◆ 사회경제와 지역발전 ◆
  - 15:40~16:00 제 3 발 제 - 정 용 길 (충남대 경영학과교수)  
◆ 대전·충청지역 중소상인 정책의 현실과 과제 ◆
  - 16:00~16:20 휴 식

[3부] 종 합 토 론 (16:20~18:00)

사회 : 이 현 주 (대전참여자치시민연대 공동의장)

---

이영훈 (민주일반연맹지역노동조합 사무처장) / 이광진 (대전경실련사무처장)  
황혜란 (대전발전연구원 도시경영연구실장) / 신동호 (충남발전연구원 연구위원)  
최선희 (충남사회경제네트워크 사무처장) / 서인식 (IT벤처 기업가)

[4부] 만 찬 (18:00~ ) 목원대 정문 앞 '샤브한쌈' (042-826-4413)

# 경제민주화의 과제와 전망

정 세 은 (충남대 경제학과 교수)

## I. 2012 대선의 주요 아젠다, 경제민주화

주요 대선주자 3인이 출마선언을 마침으로써 본격적인 대선 정국에 접어들었다. 세 후보 모두 경제문제의 핵심 아젠다로 '경제민주화를 꼽고 있다. 출마선언문에서 박근혜·문재인·안철수 후보는 '경제민주화'라는 단어를 각각 3차례, 2차례, 1차례 구사했다.

박근혜 후보의 연설문에서는 경제민주화에 대한 계획이 큰 비중을 차지하지 않았다. "경제민주화는 국민 행복의 첫걸음입니다. 중소기업과 대기업이 함께 성장하고, 비정규직과 정규직이 차별 없이 대우받도록 하겠습니다. 경제적 약자도 공정한 기회를 갖도록 만들겠습니다"라고 원칙을 선언하는 데 그쳤다.

문 후보의 연설문은 조금 더 구체적이다. 경제민주화와 관련해 재벌에 대한 견제·규제 뜻을 분명히 밝혔다. "변화의 새 시대로 가는 세 번째 문은 경제민주화의 문입니다. 경제민주화는 시대적 명제입니다. 저 문재인이 그 문을 열겠습니다." 특히 재벌 문제와 관련해 "재벌 관련 제도를 확실히 정비하겠습니다. 재벌의 특권과 횡포는 용납되지 않을 것입니다. 재벌과 중소기업이 상생하는 길을 찾겠습니다. 골목상권을 보호하겠습니다. 사용자와 노동자의 '공존·공생'을 통해 일하는 사람들이 제대로 대접받게 하겠습니다"라고 밝혔다.

안철수도 출마선언에서 지난 7월 출간한 저서 <안철수의 생각>의 표현한 것 이상으로 경제민주화에 대한 구체적인 생각을 담지 않았다. "정치가 바뀌어야 우리 삶이 바뀔 수 있습니다. 새로운 정치가 들어서야 민생 경제 중심 경제가 들어섭니다. 대한민국은 새로운 경제모델이 필요합니다.

지금 논의되고 있는 경제민주화와 복지는 성장 동력과 결합하는 경제 혁신을 만들어야 합니다.” 그는 시대정신과 그에 대한 해법을 제시하기보다 먼저 자신이 왜 출마하며 어떤 경로로 결심을 굳히게 되었는지 설명하는데 할애했다.

경제민주화가 주요 아젠다로 대두되면서 이에 대한 다양한 의견들이 제시되고 찬성한다, 반대한다는 입장 표명도 뜨겁지만 사실 아직까지도 그것이 정확히 무엇을 의미하는지 불분명한 면이 존재한다. 경제민주화가 제기된 배경은 양극화 현상이라는 것은 분명하다. 대기업, 중소기업 간 양극화, 자본과 노동 간 양극화, 정규직과 비정규직 간의 경제적 격차가 심각하다는 인식이 국민들 간에 존재한다. 그러한 양극화의 스펙트럼의 한 극단에는 재벌이 존재하고 다른 한 극단에는 비정규직 노동자들이 존재한다. 경제민주화란 이와 같은 양극화된 경제 상황을 개선해야 한다는 문제의식에서 출발하고 있다. 그러나 현재 정치권에서 논의되는 경제민주화 논의가 이러한 문제의식에 대한 정확한 해답을 제시하고 있는 것인가?

## II. 정치권에서 논의되어 온 경제민주화의 내용

경제민주화 논의를 좀 더 이해하기 위해 그간 정치권에서 경제민주화 논의가 어떻게 전개되어 왔는지 돌이켜 보자. 경제민주화가 본격 등장한 것은 2011년이다. 민주당이 출범시킨 ‘헌법 119조 경제민주화 특별위원회’가 11월 17일에 경제민주화를 위한 10대 핵심정책을 제안했다.<sup>1)</sup> 위원회가 헌법 119조를 위원회 이름에 포함시켰던 것에서 알 수 있듯이 한국 사회가 겪고 있는 양극화 위기에 대한 해결 방안을 헌법 119조 2항으로부터

---

1) 당시 민주당은 경제민주화 특별위원회와 함께 보편적 복지 특별위원회도 만들었다. 보편적 복지특위는 ‘3+1(무상 급식 보육 의료와 반값등록금)’ 정책을 마련한 보편적 복지기획단을 확대 개편한 것으로, 의원 15명과 원외 인사 16명 등 31명으로 구성된 당내 최대 특위였다. 특위의 주요 임무는 ‘3+3(무상 급식, 보육, 의료와 반값등록금, 주거복지, 일자리 복지)’ 정책의 구체적인 시행 방안과 재원 규모 및 조달계획을 마련하는 것이었다. 민주당이 ‘경제’와 ‘복지’가 2012년 총선과 대선을 가를 주요 키워드로 보고 본격적인 이슈 선점에 나서기 위해 당시 두 특위를 띄웠다.

이끌어내고 있다. 헌법 119조는 다음과 같다. 제1항은 “대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”로 규정하고 있고, 제2항은 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”를 규정하고 있다.

‘헌법 119조 경제민주화 특별위원회’는 2항의 ‘적정한 소득의 분배’는 분배정의의, ‘시장의 지배와 경제력의 남용을 방지’는 공정경쟁을, ‘경제주체간의 조화’는 참여경제를 의미하는 것’으로 해석할 수 있다고 설명하면서 다음의 10가지 핵심 과제를 제안했다.

1. 미국식 입학사정관제 대신 기회 균등 선발제를 도입하여 교육에서 공정한 기회를 보장한다.
2. 출총제 부활, 순환출자 금지 및 지주회사 규제를 강화한다.
3. 일감몰아주기를 근절한다.
4. 중소기업단체에 하도급 분쟁조정협의권을 인정해 준다.
5. 정규직을 확대하고 동일노동, 동일임금 원칙으로 비정규직 처우를 개선한다.
6. 정리해고제도를 개선한다.
7. 금산분리를 강화하고 계열분리청구제를 도입한다.
8. 금융감독을 개혁하여 독립적인 금융소비자기구를 신설하고 문제를 해결한다.
9. 종업원대표의 이사추천권을 부여한다.
10. 법인세와 소득세 최고소득 구간을 신설한다.

그러나 민주통합당은 4월 총선에서 경제민주화 의제를 뚜렷하게 부각시키지 못하고 단지 정권교체만을 내세우다가 다수당의 자리를 새누리당에게 넘겨주었다. 그리고 대선이 다가오자 의제 선점을 위하여 7월 6일에 다시 ‘경제민주화포럼’을 띄웠다. 창립식에서 강연을 한 유종일 KDI 교수는 경제민주화를 성공시키기 위해서는 재벌을 중심으로 하는 특권적 성장 동맹에 대항하는 경제민주화동맹을 구축해야 한다고 하며, 구체적인 방안으로 노동자와 농민, 자영업자와 중소기업인, 그리고 시민사회의 연대와 협력을 조직하는 동맹 형태를 언급했다. 경제민주화의 관점에서 시장

개혁은 단순한 시장자유화가 아니라 시장민주화여야 하는데, 그것은 노동자와 노동조합의 권리 강화, 재벌개혁과 중소기업의 교섭력 강화를 의미한다고 밝혔다. 민주당의 경우 재벌개혁을 경제민주화의 핵심으로 보고 있는 듯하다.

대선이 본격화되면서 경제민주화 공약도 점점 구체성을 띄어가고 있는데 재벌정책이 핵심적인 자리를 차지하고 있다. 문재인 후보는 10월 11일에 "참여정부 시절 재벌개혁 정책이 흔들렸고 그 결과 재벌공화국의 폐해가 더 심화됐음을 잘 알고 있다. 두 번 다시 실패하지는 않겠다"며 재벌개혁 방안을 발표했다. 이 방안에 따르면 재벌 계열사 간 신규 순환출자는 즉시 금지하고 기존 순환출자는 유예기간(3년) 내 해소하되 미이행 시 해당 순환출자분의 의결권을 제한하고 이행 강제금을 부과하기로 했다. 담합, 부당지원 사건을 검찰도 고발할 수 있도록 공정위 전속 고발권을 폐지할 방침이다.

민주통합당이 경제민주화와 복지를 내세워 지지율 상승을 도모하게 되자 새누리당도 작년 12월 26일 김종인 전 경제수석을 위원으로 영입하면서 '경제민주화'를 띄우기 시작했다. 김종인은 부동산실명제와 토지공개념 도입을 주도할 정도로 우리나라의 대표적인 '재벌개혁론자'로 알려져 있다. 이후 새누리당은 민주당의 대표 공약인 '경제민주화'와 '보편적 복지'를 내세워 총선을 승리고 이끌었다. 이후 '경제민주화 실천모임'을 출범시키고, '경제민주화'를 대선 3대 공약에 포함시켰다. 경제민주화 실천모임은 재벌과 관련하여 최근까지 경제사범 처벌강화, 일감몰아주기 금지, 순환출자 금지, 배임·횡령시 금융사 대주주 자격박탈, 금산분리 강화를 제안했고 이 내용을 담은 법안을 발의했다.

한편 지난 8월 30일에는 새누리당 박근혜 대선 후보 선대위의 양대 축이 될 국민행복특위와 정치쇄신특위가 가동되었다. 이 중 국민행복특위 위원장에 임명된 김종인은 금산분리 강화(산업자본과 금융자본의 분리) 등 경제민주화를 박근혜 대통령 후보의 핵심 공약으로 밀어붙이겠다는 뜻을 분명히 했다. 그는 국민 통합을 위한 우선 과제로 양극화 해소에 초점을 두고, "경제민주화를 위해 재벌 개혁 외에 노동시장 쪽도 자세히 들여다볼 예정"이라며 "특히 비정규직 차별 문제에 대한 획기적인 해법을 만들어 내놓을 것"이라고 밝히는 등 경제민주화를 재벌개혁으로만 한정짓는 것 같지는 않다. 그는 '오늘날 경제위기와 양극화 문제는 통제를 잃은 시

장의 지나친 탐욕에서 비롯된 것'이라며 '탐욕이 가져오는 부작용을 제어해 효율과 안정을 끌어내는 게 경제민주화의 본질'이라고 말했다.

그러나 경제민주화의 '경제민주화'의 재벌개혁 방향을 놓고 당내 강은대립이 격화되고 있다. 아직까지 어떤 정책들을 경제민주화 정책으로 끌고 나갈지 명확하지 않은 상태에서 당장 재벌개혁을 둘러싸고도 의견들이 충돌하고 있다. 재벌개혁에 비판적인 이한구 원내대표는 "경제민주화'의 내용이 무엇인지 아는 사람이 없는 것 같다...", "학술적으로 문제가 있는 용어다"라고 비판적 시각을 내비쳤다.

### Ⅲ. '경제민주화' 등장 배경이 된 재벌 체제의 문제점

'경제민주화'에 대해 학문적으로 존재하지 않는 개념이고 단지 대선용 정치용어에 불과하다는 입장이 존재하는 것도 사실이다. "정치판이 정체 불명의 경제 민주화니 하며 포퓰리즘 경쟁을 하느라 정신이 없어서 기업의 의욕이 떨어지고 국민이 불안해하고 있다"는 이한구 원내대표의 말은 그러한 생각을 표현하고 있다. 즉 정권을 장악하고자 하는 정치인들이 재벌과 부자를 적으로 삼고 경제민주화란 정치슬로건을 내걸어 민심을 혼란시킨다는 것이다.

'경제 민주화'란 상호모순적인 용어라는 주장도 있다. 이 주장은 '민주주의는 국민이 주인이라는 사상이니 경제 민주화는 경제 문제가 국민의 뜻에 따라서 결정되게 하자'는 의미일 것이고, '국민의 뜻에 따라 결정된다는 것은 소비자의 뜻에 따라 결정된다'는 것이므로 소위 '소비자 주권을 말하고 있는 것'으로 해석하는 입장이다. 이들은 경제적 민주주의란 소비자의 선호에 의해 경제가 통제되는 것을 말하며, 재화를 더 강렬하게 원하는 사람은 더 많은 돈을 지불하여 더욱 크게 시장에 영향력을 행사하는 것이라고 본다. 한다. 즉 '1원 1표'주의를 통해 선호의 강도도 반영되는 민주주의가 실현된다.

경제 민주화가 이와 같이 소비자 선택권, 소비자 주권으로 해석되는 한 아무 문제가 없다는 것인데, 현재 논의되는 '경제 민주화'는 이와 달리 경제 문제의 처리에서 정부가 정치적 민주주의 방식, 곧 과반수 민주주의를

사용하는 것을 의미하고 있기에 문제가 된다고 본다. 정부가 입법으로 대기업 출자 총액을 제한하고, 순환 출자를 금지하고, 금산 분리하고, 중소기업 적합 업종을 정하고, 일감 몰아주기를 금지하고, 재벌 내부 거래를 막는 등의 조치를 취하겠다는 것은, 경제 문제에 이렇게 정치적 민주주의 방식을 적용하는 것이므로 근본적인 문제점을 지니고 있다는 것이다.

소비자들과 기업가들은 경제 문제에 다양한 선호들을 가지고 있는데 선호가 다양한 경제 문제에 과반수 민주주의를 적용하면 어떤 대안으로 결정되든 하나의 대안으로 결정될 것이기 때문에, 그 대안을 선호했던 소수의 사람들을 제외하고는 나머지 사람들은 불만을 느끼게 된다. 많은 사람들의 뜻이 배반되는 것이다. 이와 같이 선호가 다양한 경우는, 즉 국민들의 뜻이 다른 경우는, 과반수 민주주의를 사용할 것이 아니라 시장에 의해 처리되어야 한다고 주장한다. 시장에서는 소비자들의 상이한 선호들에 맞춰 재화들이 제공되는데, 모든 소비자들의 선호가 충족될 때에만 의미에서 진정한 경제적 민주주의가 달성된다는 것이다.

경제민주화를 반대하는 또 다른 근거는 이 개념이 과거 존재했었던 것은 사실이지만, 한 때 사회주의 이념이 강력했던 독일에서만 사용되었고 오늘날에는 독일에서조차 자주 사용하지 않게 되었는데 한국에서는 원래 개념과는 아무런 상관없는 재벌개혁을 이 용어를 이용해 추진하고 있기 때문에 문제라는 주장이다.<sup>2)</sup> 독일에서의 경제민주화는 20세기 초, 마르크스주의를 비판하고 그 이념가들과 경쟁했던 번슈타인(E. Bernstein)과 나프탈리(F. Naphtali) 등이 최초로 주창한 사회민주주의의 핵심 요체였다고 한다.

사회민주주의의 관점에서 볼 때, 자본주의의 독재는 자본과 대기업이고 마르크스주의는 프롤레타리아 독재이고 소련식 계획경제는 소수 엘리트의 독재이다. 그런데 사회민주주의는 그 어떤 유형의 독재에도 반대하며 노동자들이 경제적 삶에서도 자본가와 똑같이 참여하지 않고는 사회민주주의가 완성될 수 없다고 보았다. 그래서 생겨난 것이 경제민주화이며, 경제민주화를 실현하기 위해서는 노동자들이 경제적 삶에서도 참여권을 행사할 수 있어야 한다. 이러한 의미에서 경제민주화는 두 가지로서 노동자의

2) 경제민주화의 독일어 표현은 ‘경제의 민주화’로서 Demokratisierung der Wirtschaft이다.



경영참여제도와 일종의 노·사·정 위원회라고도 부르는 협조적 행위제도이다.

그런데 김종인이 바로 독일로부터 이러한 ‘경제의 민주화(Demokratisierung der Wirtschaft)’를 배워 1987년 9차 개정된 현행헌법 제119조 제2항에 도입하였다고 한다. 그러나 독일에서 사용되었던 원래의 의미가 아닌 ‘대기업 규제’의 의미로 사용하고 있어서 경제민주화가 잘못 사용되고 있다고 주장한다. 119조 2항을 아무리 읽어봐도 경제민주화가 대기업 규제 등과 관련이 있다는 것을 보여주는 그 어떠한 근거도 찾을 수가 없으므로 대기업규제 등을 뜻하는 경제민주화에는 헌법적 정당성도 없다고 한다.

그러나 우리는 ‘경제민주화’를 대선용 정치용어에 불과하다고 폄하할 수는 없다. 또한 ‘경제민주화’를 소비자주권 쉼으로 이해하거나 독일에서 의미했던 노동자의 경영참가만을 의미한다고 볼 수는 없다. 헌법에서 규정하고 있는 경제민주화는 수단이 아니라 목적이거나 결과를 의미하는 것으로 보아야 한다. 따라서 경제민주화를 달성하기 위해서는 무엇을 해야 할 것인가에 대해서 진지한 논의가 있어야 하며 이러한 문제가 제기된 배경에 대한 깊은 성찰이 있어야 한다. 한국 사회는 현재 심각한 양극화, 노동의 불안정, 생존권 위협 등을 겪고 있으며 특히 재벌들이 사회적 책임을 무시하는 경영행태가 중요 원인인 것을 부인할 수 없다. 연일 보도되는 기사들은 재벌들이 한국 경제에 얼마나 많은 잘못들을 행하고 있는지 보여주고 있다. 재벌들은 기업의 사회적 책임을 다하겠다고 하지만 그와는 거리가 먼 일들을 행하고 있으며 이러한 현상은 특히 친기업적 정부인 이명박 정부 하에서 더욱 심각해졌다.

우선 재벌들은 노동자들을 쉽게 쓰고 버리는 소모품으로 여기고 있다. 예를 들어 현대차의 경우 사내하청 노동자들에 대해 법원이 불법파견이라고 판결했는데도 이를 받아들이지 않고 계속해서 불법적인 사내하청 노동자들을 사용하겠다고 고집을 부리고 있다. 비정규 노동자들 사용하면 임금을 적게 주면서도 원하는 때에 손쉽게 노동을 시킬 수 있기 때문일 것이다. 지난 2월 ‘현대차의 사내하청은 불법파견’이라는 대법원 최종 판결이 나온 뒤 “판결을 존중하겠다”던 현대자동차가 “불법파견을 인정할 수 없고 협상 대상도 아니다”라고 밝혀 논란이 되고 있다. 현대차 관계자는 “대법원 판결은 최병승씨 개인에 대한 판결로, 현대차 전체에 적용하기

힘들다"며 "불법파견은 협상 대상이 될 수 없고, 소송으로 풀 수밖에 없다"고 말했다. 하청노동자 1900여명이 현대차를 상대로 근로자 지위확인 소송을 하고 있지만, 아직까지 1심 판결도 나오지 않고 있어 대법원 확정 판결까지 받으려면 적어도 4~5년 이상은 걸릴 것으로 보여 노동자들이 이러한 장기간의 소송을 견디어낼지가 문제이다.

사측은 8월 12일에는 사내하청 문제를 해결하기 위한 안을 제시했는데 불법파견이란 말이 단 한 번도 등장하지 않았다. 불법파견을 인정하는 순간 모든 하청노동자를 정규직으로 전환해야 하기 때문이다. 한편 회사는 2016년까지 해마다 정규직의 정년퇴직으로 비는 자리 등에 단계적으로 사내하청 노동자를 신규 채용하겠다는 방침과 함께 채용 규모는 노사가 협의하자고 제안했다. 회사는 또 앞으로 정규직을 채용할 때 사내하청을 우대할 것이라고 밝혔다. 이번 회사안은 비정규직노조한테 불이익을 주는 내용이라는 게 대체적인 평가다. 지금도 신규 직원을 뽑을 때 사내하청에서 40~70% 우선 채용하는데, 비조합원 중심으로 채용이 이뤄져 노조 탈퇴 등 비정규직노조가 약해지는 결과를 낳고 있다. 신규 채용은 경력도 인정받을 수 없다.

노동자들의 생존권과 건강권도 심각하게 무시되고 있다. 삼성전자 반도체 백혈병 노동자들에 대한 삼성전자 측의 책임 회피가 그 하나의 예이다. 현재까지 약 20여명의 노동자가 백혈병 등 혈액암이 발병해 집단 직업병 의혹을 사고 있는 삼성전자반도체에 대한 1, 2차 역학조사 결과가 발표되었지만 모두 삼성 측의 책임이 뚜렷하지 않다는 결론을 내렸다. 서울행정법원이 업무상 재해를 인정한다며 원고 일부 승소 판결을 내리기도 했으나 삼성전자의 경우 반도체공정에서 일하는 노동자들의 백혈병 발병이 생산공정과 아무런 관계가 없다는 주장을 바꾸지 않고 있다. 삼성전자의 의뢰를 받아 1년여 동안 조사를 실시해 온 인바이론(Environ)사도 반도체 공장에서의 근무환경이 백혈병 등 림프조혈기계 암 발병과의 전혀 연관이 없으며, 사실상 자연상태의 발병률과 비슷하거나 그 이하일 뿐이라는 결론을 내렸다. 그러나 유가족들은 "역학조사가 전적으로 삼성이라는 거대 기업이 제공한 자료와 정보에 의해서만 진행됐다"며 역학조사의 신뢰성 제고를 촉구했다.

재벌들이 공정거래를 위반하는 것도 문제이다. 2008년부터 2012년 8월까지 30대 그룹이 공정거래관련법을 위반한 248건(시정명령 부과사건)을

분석한 결과, 법을 가장 많이 위반한 그룹은 삼성으로 41건(16.5%)에 달했다고 밝혔다. 그 다음은 에스케이 31건(12.5%), 롯데 26건(10.5%), 씨제이 19건(7.7%), 엘지 18건(7.3%) 순이었다. 삼성은 41건의 법 위반건수 중 30건이 짬짜미(담합) 사건이었다. 나머지는 중소기업체에 대한 불공정 하도급거래를 하다가 제재당하는 등 하도급법 및 다른 공정거래법 위반이었다. 과징금 부과액 기준으로는 에스케이가 5500억원으로 가장 많았다. 다음은 삼성 2820억원, 지에스(GS) 2410억원, 엘지(LG) 960억원 차례였다. 대기업들의 그룹 계열사 '일감몰아주기'는 대표적인 불공정거래 행위로 도처에서 지탄받고 있다. 대기업의 계열사 일감몰아주기는 총수 일가의 편법 재산 증식 및 상속을 위한 편법으로 사용되고 있다.

재벌총수의 이사등재율도 매우 낮은 것도 문제이다. 대기업집단 총수가 등재 이사가 아닌 경우 법적 책임을 묻기 어렵기 때문이다. 상법상 등재 이사가 아닌 사람도 경영권을 행사할 경우 사실상 이사로 간주해 책임을 묻도록 하고 있으나, 현실적으로 총수의 업무집행 지시 사실을 입증하기 힘들다. 공정거래위원회의 보고서에 따르면 올해 4월 말 현재 총수가 있는 재벌그룹 38곳(계열사 1413개)의 전체 등기이사 5844명 중에서 총수 일가는 535명으로 겨우 9.2%를 차지했다. 총수와 총수 일가의 이사 등재 비율은 각각 2.7%(157명), 6.5%(378명)였다. 총수가 이사로 등재한 계열사 비율은 11.1%(157개)였다. 삼성·현대차·에스케이(SK)·엘지(LG) 등 4대 그룹의 총수가 이사로 등재한 계열사 비율은 3.8%로 더 낮았다. 삼성, 현대중공업, 두산, 엘에스(LS), 신세계, 대림, 미래에셋, 태광 등 8개 그룹의 총수는 단 한곳의 계열사에도 이사 등재를 하지 않고 있다.

이와 같이 재벌들은 사회적 책임은 등한시하고 있으나 비과세 감면 등의 혜택은 적지 않았다, 이명박 정부 집권 이후 처음 3년 간 즉, 2008년부터 2010년까지 3년간 상호출자제한기업집단(대기업집단)의 감면액은 10조 8,562억 원으로 나타났다. 전체 법인세 감면액 총합 21조 2,484억 원 가운데 절반 이상을 차지했던 것이다. 2010년 기준 개별 대기업집단의 법인세 평균 감면액을 살펴보면 30억 7천만 원으로, 전체 법인의 평균 감면액 1,682만원보다 182배가 높았다. 삼성전자의 경우 법인세 명목세율이 22%이나 각종 국세감면 혜택과 일부 감면제도의 최조한세율(14%) 적용 배제로 실효세율이 12%에 불과하다는 주장도 제기되었다.

#### IV. 재벌 폐해의 근본적 원인은 신자유주의적 개혁

재벌들의 각종 편법, 탈법, 불법적 행태들로 인해서 재벌의 존재 자체가 한국 경제에 해가 된다고 여기는 사람들도 있다. 그들에 따르면, 재벌은 하청기업의 단가를 수시로 인하하여 중소기업의 생산성 향상 여력과 유인을 제거함으로써 제조업 강국의 기반을 밑에서부터 무너뜨리고 있으며 고환율 정책까지 동원해서 얻은 막대한 이익을 자산투기(부동산과 금융)에 투입함으로써 자산버블의 형성에 일조했다. 수많은 가계가 고부채에 시달리고 있는데 지난 10년 동안 5대 재벌의 자산규모는 230조원에서 620조원으로 세배 가까이 늘어났고 순이익은 네 배나 증가했다. 일부 재벌은 관료와 검찰 및 사법부마저 장악했으나 이미 오래 전에 대마불사의 경지에 오른 재벌의 위기는 곧 시스템 위기를 불러오므로 국민들은 재벌을 지지할 수 밖에 없는 딜레마에 빠지게 되었다. 현재와 같이 재벌이 총수의 이익만 극대화한다면 사회의 양극화가 격심해지고 국가 전체는 위기에 빠질 수밖에 없다. 즉 재벌 문제는 일개 기업의 문제가 아니라 나라 전체의 시스템 문제이다.

그렇다고 재벌을 사라지게 만들면, 예를 들어 재벌을 해체하거나 외국 자본에 팔아버리는 것은 어떨까? 실제로 외환위기 직후 김대중 정부는 위기에 처한 된 재벌을 해체하고 해외 자본에 매각한 바 있다. 예를 들어 쌍용, 대우 그룹이 해체되어 각각 상하이-마힌드라, 지엠에 팔렸고 삼성의 자동차 부문도 르노에 매각되었다. 문제는 해외자본에 매각된 기업들은 재벌보다 더욱 문제가 많다는 것이다. 예를 들어 프랑스 르노는 2년 만에 10억 9100만 유로의 흑자를 냈고 닛산은 69억 달러의 흑자를 보는 등 호황이었는데, 르노삼성의 경우 2149억 원의 적자를 봤다. 왜 르노, 닛산과 르노삼성 가운데 르노삼성만 적자를 본 것일까? 이러한 상황은 르노삼성이 많은 부품을 일본으로부터 들여오기 때문이다. 르노삼성은 전체 부품의 15퍼센트를 일본으로부터 들여오는데 대부분 일본 규슈 역 지역으로부터 수입한다. 201년에 르노삼성이 2149억 원의 적자를 보았을 때 르노-닛산 얼라이언스에 부품값으로 지불한 금액만 1조 920억원에 달한다. 반면 .년을 본 경우 일본산부품D것이다.%에 불과하다. 이것은 르노삼성이 성장할 경우 그 이익이 고스란히 해외로 빠져나가며 해외 부품업체들의

성장에만 도움이 된다는 것이다. 해외자본이 국내 재벌보다도 국내 경제 기여도가 떨어진다는 것을 의미한다.

외환위기 이후 상위 재벌들의 집중도가 더욱 높아졌다. 그러나 외환위기 직후의 구조조정 과정을 생각해보면 당연히 그럴 수밖에 없을 것이다. 자동차 산업만 보아도 쌍용, 르노, 지엠이 해외에 매각되었는데 해외매각 이후 이 기업들의 성장은 정체되었다. 해외자본은 국내 공장에 투자하여 고용을 창출하여 지역경제와 국가경제에 기여하기보다는 기술을 빼가기 일수였다. 따라서 자연히 투자를 많이 하고 신차를 많이 내놓는 국내 완성체 업체들의 약진이 두드러질 수밖에 없다. 현대차그룹이 외국계 업체들보다 더욱 심하게 단가를 인하하고 비정규직을 많이 쓰기 때문에 기업의 수익이 올라가고 집중도가 높아가는 것은 아닌가? 단가를 인하하고 비정규직을 많이 쓰는 것은 모든 기업들이 동일할 것이다. 따라서 최소한 국내 재벌들은 국내 투자를 하고 국내 부품업체들로부터 부품 공급을 받고 그를 통해 성장에 기여하고 고용에 기여하고 있다고 봐야 한다. 절대 만족할만한 수준으로 잘하고 있다는 것은 아니다. 재벌계나 비재벌계나, 국내 기업이나 외국 기업이나 우리나라에서 영업을 하면 다 비정규직을 많이 쓰고 부품을 납품하는 중소기업들에게 후하게 대하지는 않는다는 것이다. 따라서 노동권 저하, 중소기업 위기 등의 문제는 재벌을 쪼그라들게 해서 해결하는 것이 아니라 노동유연화 정책을 개선하고 공정 거래를 강화하는 것으로 해결하는 것이 맞을 것이다.

양극화의 문제도 상위 재벌들이 사라지면 해결될 것이라고 보기 어렵다. 소득불평등도를 측정하는 지니계수는 외환위기 직후 갑자기 상승하여 지금까지도 떨어지지 않고 있다. 즉 외환위기 직후부터 지금까지 양극화 문제는 계속 존재한다고 볼 수 있다. 양극화 문제의 발단은 외환위기 이후 IMF 하 신자유주의 개혁이다. 우선 막무가내식 구조조정으로 인해 실업자가 양산되었다. 당시 김대중 정부는 IMF의 개혁 요구에 적극 동조하여 관치경제를 개혁해야 한다고 논리로 많은 기업들을 살리지 않고 그대로 구조조정하거나 해외자본에 매각해 버렸고 그로 인해 많은 실업자들이 양산되었다. 대규모 구조조정의 논리는 관치경제 하에서 생존해왔던 비효율적인 기업들을 정리한 후 시장에 맡겨두면 적재적소에 자원을 배치하고 개인의 노동동기와 투자동기를 자극하는 시장의 활력이 작동하여 다시 투자도 늘어나고 효율적인 기업들도 만들어질 것이라는 논리였을 것이다.

그런데 그러한 활력이 잘 나타나지 않자 무리하게 벤처활성화 정책을 펴서 벤처거품만 만들었고 한번 사라진 기업들은 다시 재기하지 못했고 한국 기업생태계는 허리가 사라져 버린 상황이다.

외환위기 이후 신자유주의적 환경 하에서 기업들은 세련된 ‘글로벌 스탠다드적 경영방식’을 도입하는 것이 유행이 되었다. 1990년대 중반까지 대규모의 투자를 감행했던 기업들이 재무 건전성과 수익성 위주의 경영으로 전환하면서 투자에 신중함을 기하는 보수적 경영형태가 지배적이 되었다. 기업들의 부채비율은 크게 하락하였는데 이는 외환위기를 경험한 기업들이 수많은 기업의 몰락을 지켜보면서 안전 지향적 경영을 체질화한 데 따른 것으로 해석하는 것이 더욱 정확할 것이다.<sup>3)</sup> 수익성 위주의 경영은 자발적인 사업 구조조정 및 인력 구조조정을 촉진하였다. 사업 구조조정 측면에서는 수익률이 낮은 기존 사업을 매각하고 수익성이 높은 부문을 강화하는 상시 구조조정 체제로 돌입하였다. 인력 구조조정 측면에서는 대량 해고, 비정규직, 아웃소싱이 증가하게 되었다. 이에 따라 전반적으로 인력 절감형 경영이 자리 잡게 되어 기업 규모에 상관없이 종업원 수가 큰 폭으로 감소하였다. 수익성 위주의 경영은 저부가가치 공정이나 가격 경쟁력이 저하된 제품라인을 인건비가 낮은 지역으로 이전하고 고부가가치 부문에 집중하는 전략을 급격히 확산시키는 계기가 되기도 했다.

그런데 신자유주의적 환경은 특히 상위 재벌에게 글로벌 기업으로 도약할 수 있는 기회를 주었다. 상위 재벌들은 대우, 쌍용 등 경쟁 재벌들의 소멸로 국내 시장에서의 지배력을 강화할 수 있었으며 위기를 활용하여 사업 구조조정을 통해 선택과 집중을 함으로써 재무 구조를 개선할 수 있었다. 또한 노동비용 절감과 원화절하로 많은 수익을 얻을 수 있었으며 이를 핵심사업의 경쟁력 강화에 재투자하면서 다시 성장할 수 있었다. 국내 경쟁자들이 사라져 외환위기 이전과 같이 대규모 자본 투입을 통한 외형 확장 위주의 경쟁을 할 필요도 없게 되었으므로 상위 재벌들은 외환위기를 기점으로 소수의 핵심 사업에 집중하며 내실을 강화하였다. 우리는 상위 재벌들의 글로벌 기업들의 도약이 단지 중소기업과 노동자들을 착취

---

3) 여기에 더해 정부의 각종 제도 변화 역시 기업의 성향을 바꾸는 데 큰 영향을 미쳤다. 정부는 기업의 부채비율 축소를 사업 구조조정과 함께 기업 개혁의 최대 과제로 꼽았다.

한 결과라고 말할 수는 없다. 삼성전자가 주요 IT분야에 대한 선제적인 기술 및 설비 투자를 단행함으로써 2000년 이후 급팽창한 IT시장에서 성과를 올릴 수 있었고 현대자동차가 글로벌화와 부품 모듈화를 추진하여 급성장할 수 있었던 것을 무시할 수 없다. 외환위기 이후 신자유주의적 상황은 기업들에게 유리할 수밖에 없고 이와 같이 유리한 환경에서 상위 재벌들은 한편으로는 어쨌든 경쟁력을 높였으며 그를 통해 이익률을 높였다.

그러나 기업들이 외환위기 이후 핵심 사업에 집중하며 투자에 신중해진 것이 한국 경제 전체에 좋은 일은 아니다. 기업들은 재무 건전성을 중시하고 수익성을 중시하게 되면서 투자 위험도가 높은 사업에는 이전과 달리 쉽게 뛰어들지 못하게 되었다. 이로 인해 한국 제조기업의 투자율은 외환위기 이후 크게 줄었으며 투자율 감소로 성장률은 하락할 수밖에 없었다. 기업들은 이전보다 더욱 재무건전성과 수익성에 민감할 수밖에 없다. 따라서 많은 기업들이 재무건전성이나 수익성을 악화시킬 가능성이 있는 투자, 예를 들어 해외 시장을 개척하거나 미래 유망 사업에 뛰어드는 것은 위험천만하게 여겨 피하고 쉬운 내수 시장에 주력하고 설비투자액이 많이 필요치 않은 소비형 사업에 뛰어드는 모습을 보이게 되었다. 외환위기 이후 특히 재벌들이 그동안 중소기업들, 중소상인들이 담당해 왔던 영역에 침입해 들어오는 이유 중 일부도 여기에 있을 것이다.

기업들을 이전보다 수익에 민감하게 만든 중요한 요인은 '글로벌 스탠다드'형으로의 금융 시스템의 변화였다. 외환위기 이후 국내 은행들은 다수가 구조 조정되고 합병되어 대형화하였으며 이후 해외자본에 매각당해 그 지배하에 놓이게 되었다. 그 결과 소위 선진적인 은행 경영 방식이 도입되었다. 그러나 그 결과는 수수료 인상, 주로 부동산담보대출, 가계대출의 증가였을 뿐 기업들의 실물 투자가 증대한 것은 아니었다. 외국자본에 의해 장악된 국내 은행들은 신용도에 따라 대출금리를 차별화하기 시작했고 기업 대출보다는 가계 대출에 더욱 몰두하게 됨에 따라 투자 재원을 조달함으로써 국가 경제 성장에 기여한다는 원래의 기능을 거의 상실하였고 그로 인해 많은 폐해들이 나타나고 있다. 서민금융을 담당하는 은행들은 많이 문을 닫았다. 서민과 중소기업의 상황이 외환위기 이후 열악해진 이유 중 하나는 많은 서민은행과 지방은행의 몰락과 시중은행의 대형화, 이후 은행의 문턱이 높아지고 서민과 중소기업은 약탈적 대출자에게 의존

할 수밖에 없도록 금융시스템이 변한 것이다.

주식시장의 급속한 팽창도 경제 성장에 기여하지 못하고 있다. 무엇보다 주주자본주의의 도입으로 기관투자자들의 영향력이 커지게 된 것이 기업들로 하여금 수익성을 중시하고 투자에 소극적이 되도록 만들었다고 이야기된다. 기업들이 단기 수익성 위주로 운영되어 장기적 위험 투자가 활발하지 않게 된 것이다. 물론 재벌들이 기관투자자들의 영향력을 크게 받게 된 것이 기업 경영방식의 변화를 가져왔다는 것에 선뜻 동의하기 어려운 면은 있다. 한국에서는 재벌총수들이 여전히 그룹의 경영권을 장악하고 있는 상황은 변하지 않았기 때문이다. 예를 들어 소수주주의 권한을 강화하고 사외이사제도를 도입했지만 재벌 총수의 지배권은 여전히 흔들리지 않고 있다고 이야기된다.<sup>4)</sup> 그러나 우리나라에서도 주주자본주의가 도입된 국가들에서 나타나는 현상들이 그대로 재현되고 있다. 기업들이 현금보유를 늘리고 자사주 보유가 늘리는 대신 투자는 줄이고 있다. 전형적으로 경영권 탈취를 염려하는 주주자본주의 국가들에서 나타나는 모습들이다.

주식시장이 경제 성장에 그다지 기여하지 않는다는 것은 실물경제와 금융시장이 따로 굴러간다는 것을 통해서도 알 수 있다. 주식시장이 투자

---

4) 지난 10여년 경제개혁연대 등은 주주이론(shareholder theory, 기업의 주인은 주주이므로 임금과 이자, 지대 등을 뺀 나머지는 주주의 몫이다)에 입각한 소액주주운동으로 재벌의 횡포를 견제했다. 기업총수 등 지배주주가 소액주주를 약탈하는 것(tunnelling)을 막기 위해 주주대표소송제, 이중소송제, 사외이사제 등을 도입하였다. 2012년 기준 대기업집단 46곳에 속한 상장 계열사 238개의 기업의 경우 2011년 5월부터 올해 4월 말까지 1년간 이사회에 상정된 5692건의 안건 중에서 사외이사의 반대로 원안대로 통과되지 못한 안건은 36건(0.63%)에 그쳤다. 이사회 안에 두는 사외이사후보추천위원회, 감사위원회의 설치 비율은 각각 50.4%, 66.4%였다. (임원) 보상위원회, 내부거래위원회의 설치 비율은 15.1%, 13.4%로 상대적으로 낮았다. 소액주주 권한행사 강화를 위한 제도인 집중투표제·서면투표제를 도입한 대기업집단 상장사 비율도 각각 5.9%, 10.1%에 그쳤다. 전자투표제는 단 한곳도 없었다. 지난 1년간 임시주총 소집, 이사 해임 청구 등 소수 주주권이 행사된 사례는 케이티(1건), 현대엘리베이터(2건) 등 단 3차례에 불과했다. 이로 인해 총수의 전횡을 방지하고 투명경영을 위해 시행하는 사외이사 등 내부건제장치들은 도입은 됐지만 제대로 작동이 안 되고 있다고 이야기된다.



자금의 조달과 상관없이 팽창하고 주가각 상승함에 따라 기업들 마저도 주식시장에서 투자자금을 조달하는 것이 아니라 여유자금을 굴리게 되는 등 가계, 기업 모두 금융 투기에 몰두하게 되었다. 한편 주식시장의 급팽창과 자본자유화를 배경으로 한국 사회에 영향력을 높이고 있는 사모펀드들은 페이퍼컴퍼니를 앞세워 발전소 사업이나 전력산업, 사회기반시설 건설에까지 뛰어 들고 있는데 오로지 수익만을 노리는 사업행태로 인해 경제의 근간을 불안하게 할 가능성이 높다.

결국 외환위기 이후 노동자들의 삶은 더욱 나빠지고 특히 상위 재벌들의 상황이 매우 좋아졌으나 그것은 구조조정을 통해서 많은 기업들을 소멸시키고 노동을 유연화하고 상위 재벌들에게 더욱 많은 자유를 준 신자유주의적 개혁이 더욱 근본적인 원인이다. 신자유주의적 개혁은 상위재벌들에게는 좋은 것이었으나 대다수 노동자들과 중소기업들에게도 좋지 않은 것이었다.

## V. 새로운 경제모델의 열쇠는 복지 강화

현재 논의되고 있는 재벌개혁과 관련해서는 다음과 같이 정리할 수 있다. 재벌이 해외자본이나 중소기업들보다 더욱 비도덕적인 것은 아닐 것이다. 많은 중소기업들도 대기업과 마찬가지로 노동권을 무시하고 편법, 탈법, 불법을 저지른다. 재벌을 포함한 모든 기업들에게 사회적 책임을 다하게 하려면 노동권을 지키고 공정거래를 하라고 법적으로 강제하고 지키지 않을 때에는 무겁게 처벌하는 방법을 써야 한다. 노동권이 무시되는 것은 지금까지 외환위기 이후의 모든 정부들이 유연성을 강화하면 고용이 창출될 것이라는 논리를 받아들였기 때문이다.

한국 경제와 관련하여 더욱 큰 문제는 외환위기 이전에는 그나마 재벌이 과다 투자하는 것이 문제가 될 정도로 투자에 열심이었는데 외환위기 이후에는 그러한 모습이 사라졌다. 재벌이 가지고 있는 장점, 즉 내부 자원을 활용하여 새로운 사업, 특히 해외시장 개척에 뛰어 드는 역동성이 외환위기 이후 발현되지 않고 있다. 따라서 그러한 분위기를 유도할 필요가 있다. 우리는 아직도 완전한 선진국이 아니면 많은 산업 분야에서는 여전

히 선진국을 따라잡아야 하는 후발국의 위치에 있다. 재벌들이 중소기업 영역이 아니라 선진국 기업들과 경쟁할 수 있는 분야로 진출하고 중소기업을 이끌 수 있도록 정부는 유도해야 한다.

그러한 틀에서 보자면 재벌개혁의 방향은 당장은 대중소기업 간 공정거래를 강화하고 대기업이 중소기업 영역에 진입하지 못하게 진입규제를 하며 기업집단법 제정을 통하여 현재의 기업별 규제에서 제대로 된 집단별 규제로 전환하며 그럼으로써 기업 집단을 통제하는 재벌총수 일가에게 책임을 지우는 개혁을 하는 것이 중요하다. 그 외 순환출자, 출자총액, 금산 분리 문제의 경우 현재보다 크게 강화한다고 해서 한국 사회의 저성장과 양극화 문제를 해결할 수 있는 것은 아니다. 그보다 더욱 중요한 것은 단기적 이윤 창출을 목표로 하는 주주자본주의의 폐해를 어떻게 막을 것인가, 그와 관련하여 경제에 기여하는 금융 시스템은 무엇인가, 자본과 노동의 이해가 균형을 이루는 노동의 유연안정성 모델은 무엇인가, 비정규직 문제는 어떻게 해결해야 하는가 등에 대한 해결책을 찾는 것이다.

결국 진정한 경제민주화를 위해서는 외환위기 이후 우리에게 강요되었던 신자유주의적 모델을 폐기하고 성장과 분배가 선순환하는 새로운 대안 모델을 찾는 것이 중요하다. 이러한 점에서, 경제민주화가 성공을 거두기 위해서는 재벌개혁 이후의 한국경제에 대한 뚜렷한 상이 있어야 한다. 김대중 정부, 노무현 정부는 돌이켜보면 경제 정책에 있어서는 '신자유주의적'이었다는 평가를 받을 수밖에 없다. 과도했던 노동대한 뚜, 영미식 금융시스템의 도입, 주주자본주의의 도입, 금융허브화 정책의 추진, 공기업 민영화 등이 두 정부의 신자유주의적 성격을 말해준다. FTA 정책의 추진도 문제였다. FTA 정책 이후 한국 정부는 중소기업 보호하는 정책도, 금융규제를 강화하는 정책도 모두 시행하기 어려운 처지가 되었다. 이러한 점에서 보면 이명박 정부는 대기업 친화적 정책을 노골적으로 시행하였다는 점에서 더욱 노골적인 신자유주의 정부일 뿐 이전의 소위 진보정부들과 근본적으로 차이가 있다고 보기 어렵다.

박정희 식의 발전국가 모델도 아니고 영미식 신자유주의적인 모델도 아닌, 성장과 분배를 선순환시키는 새로운 대안모델은 무엇인가? 지난 몇 년간 진보적 학자들 사이에서 이야기되었고 점점 그 영향력을 높여 가는 대안 모델이 바로 북유럽식 사회민주주의 모델이다. 그리고 그 모델에서는 보편적 복지가 성장과 분배의 조화를 가져다주는 열쇠이다. 복지의 강

화야말로 지금의 한국 경제가 당면한 저성장, 양극화 문제를 동시에 해결할 수 있는 진보적인 해결책이 될 수 있다. 예를 들어 현재 중소기업들이 직면한 가장 심각한 문제 중 하나가 능력 있는 인재를 구하기 어렵고 어렵게 구해서 훈련시켜 놓은 인재들은 대기업에 빼앗긴다는 것인데, 그렇게 되는 중요한 원인 중 하나는 중소기업들의 기업복지가 약하다는 것에 있다. 따라서 국가복지가 강해질수록 굳이 대기업에 가야할 이유가 줄어들 것이고 인재들이 중소기업으로 가게 되면 중소기업의 경쟁력 향상을 견인할 수 있다. 국가복지의 강화는 이렇게 중소기업 경쟁력 강화로 연결될 수 있고 일자리 창출의 수단도 될 수 있다.

사실 이러한 효과들로 인해 바로 고복지를 하는 북유럽 국가들이 고정상-고분배를 동시에 실현할 수 있는 것이다. 새로운 모델에서는 고복지가 경제모델의 근간을 이루고 그 위에 노동, 기업, 금융 정책들이 정합적으로 배치되어야 할 것이다. 고복지가 들어선다면 정규직-비정규직 간 격차도 해소될 가능성이 높아진다. 기업들도 자체 복지 제도를 높게 유지해야 할 의무에서 해방될 것이다. 이와 같이 복지 강화를 통해 성장과 분배의 선순환을 추구하게 되면 그 외의 다른 과제들도 해결책을 찾는 것이 수월해진다. 예를 들어 한국 경제는 서비스업의 생산성이 약하다는 점, 즉 유독 영세자영업자들이 많다는 약점이 있는데 이들의 삶을 개선시키고 서비스업을 발전시킬 대책도 필요하며 이윤 이외의 다른 사회적 가치를 추구하는 사회적 경제가 경제에서 차지하는 비중도 늘려야 한다. 이런 과제들이 모두 복지가 강화될 때 더욱 쉽게 그 해결책을 발견할 가능성이 높다.

현재 세 명의 대선 후보들이 모두 복지를 주요 의제로 삼고 있는 것을 그런 면에서 좋은 신호로 해석할 수 있을까? 세 후보 모두 보편적 복지를 주요 아젠다로 내걸고 있으니 누가 되든지 이제 한국도 복지가 성장을 이끄는 그런 모델로 전환하게 될 것인가? 예를 들면 문재인 후보의 경우 출마 선언문을 통해 ‘공평과 정의에 바탕을 두고 성장의 과실을 함께 누리는 나라’, ‘성장과 분배가 선순환하는 성장 전략 추진’을 추구하겠다고 발표했다. 그러나 실제로 각 후보들이 내놓은 복지 프로그램들을 살펴보면 미래는 그리 밝아 보이지 않는다. 국민부담률의 대폭적인 확대 없이 복지국가를 하겠다는데 그 정도로 현재의 위기를 타개하고 ‘경제민주화’를 이룰 수 있을지 의문스럽다. 결국 경제민주화의 전망은 그리 밝지 않다.

# 대전·충청지역 청년실업과 대안

장 주 영 (대전청년 유니온 위원장)

대전충청지역 특히 대전지역은 청년들의 일자리가 안정되지 못 하고, 지역에 정착하기 힘든 구조로 되어있다. 그러다보니 다른 지역에 비해 청년실업률이 높게 나타난다. 하도 청년실업 문제가 심각하다고 하니, 여기 저기서 팔을 걷어붙이고 청년 실업을 해결하겠다고 나선다. 그러나 대책이라고 내놓는 것들은 표면적인 실업률만을 낮출 뿐, 실제로 실업문제를 해결하기에는 매우 미미한 형편이다. 잠시라도 일을 했던 사람들은 실업자에 포함되지 않으며, 구직활동 대신 창업을 준비하는 사람들도 실업자에 포함되지 않기 때문이다. 또한, 구직활동을 할 수 없었던 사람 역시 실업자에 포함되지 않는다.

## I. 취업용 스펙 만들기

요즘 취업을 하기 위해서는 소위 ‘스펙(specification, 보통 장비나 기계의 성능 및 구성을 나타내는 말이나, 한국에서는 사람의 학벌, 어학 점수, 자격증, 어학연수 여부, 인턴쉽 여부 등을 가리킨다.)’이 필요하다. 온라인 취업포털 사람인의 조사에 따르면 해마다 스펙 인플레이션이 심화되는 것으로 나타났다<sup>1)</sup>. 2011년 상반기에는 토익 688점, 학점 3.4점(만점 4.5점), 자격증 평균 1.8개였던 평균 스펙이 2012년 상반기에는 토익 707점, 학점 3.5점(만점 4.5점), 자격증 평균 2개로 늘어났다. 스펙 인플레이션은 비단 좁아진 취업문만을 상징하지 않는다. 취업을 하기 위해서도 부의 대물림

---

1) 출처: 사람인 2012. 08. 08. 보도자료 「상반기 합격자 스펙, 전년 대비 상승」

이 필요하다는 의미이다.

청년유니온이 올해 4월 말부터 5월 20일까지 대학졸업자들을 대상으로 하여, 기업들이 공통으로 요구하는 스펙인 학력/어학/자격증/어학연수 등의 스펙을 만드는데 들어간 비용을 조사한 '이력서 가격'에 따르면<sup>2)</sup> 평균 이력서 가격이 4,269만원이었다. 이력서 조사에 응한 사람 중 취업에 성공한 청년들의 평균 임금으로는 한 푼도 쓰지 않고 32개월 동안 모아야 하는 돈이며, 정규직으로 채용된 청년의 경우 평균 임금이 200만 7천원이므로 꼬박 26개월을, 비정규직으로 채용된 청년의 경우 평균 임금이 144만원으로 꼬박 36개월을 모아야만 하는 돈이다.

취업에 성공해도 감당하기 힘든 스펙 만들기 비용인데, 과연 청년들이 대학에 다니면서 이렇게 스펙을 쌓을만한 비용을 마련할 수 있을까? 결국은 부모의 경제력에 의존하거나, 빚을 내서 충당하는 방법 뿐이다. 굳이 다른 스펙 외에 학점만 따져보더라도, 수업을 듣고 아르바이트를 하고 남는 시간을 쪼개어 과제를 하고 학과 공부를 하는 사람보다, 학과 공부에 충분히 시간을 쏟고 취업에 도움이 되는 동아리 활동에 집중할 수 있는 사람이 훨씬 높은 학점을 얻을 거라는 사실은 누구나 쉽게 알 수 있다. 그나마 노동환경이 나은 대기업에 취업하려는 대졸 청년들의 사정이 이렇진데, 스펙을 쌓을 수도 없는 고졸/중퇴 청년의 경우는 더욱 열악한 사정에 몰려있을 것이다.

## II. 쌓은 스펙이 쓸모없는 일자리

이렇게 취업에 필요한 스펙과 비용은 높아져만 가는데, 정작 취업을 한 이후에는 스펙을 써볼 곳이 거의 없다. 모든 기업이 해외 업무를 하는 것도 아니니 높은 토익 점수가 쓸모없고, 모든 업무에 자격증이 필요하지도 않다. 한편, 노동부의 직업능력지식포털인 HRD-Net에서 제공하는 직업교육 내용을 살펴보면 대졸자들의 높은 스펙과 어떤 관련이 있는지 궁금하

2) 출처: 청년유니온 2012. 05. 29. 보도자료 「청년층, 평균스펙 비용 4269만원!」

게 만드는 저임금 단순 일자리와 관련된 교육이 대부분이다. 스펙을 쌓는데 들인 노력과 비용 모두 쓸모없게 만드는 것이다. 이미 충분한 교육을 받은 사람들의 전문성을 활용할 수 있는 방향으로 정부정책이 수립되어야 하는데, 단기간 창업을 통해 수치상의 실업률을 줄일 수 있는 방향으로 정부정책이 수립되어 있다.

이러한 정책의 문제는 청년들을 저임금 불안정 노동자로 유인할 뿐만 아니라, 이미 포화상태를 넘어선 자영업자의 길로 몰아넣는다는 것이다. 안전하고 안정된 환경에서 노동을 할 수 있는 조건을 마련해주는 것이 아니라, 그저 '실업'을 줄이기 위한 방안에 올인할 뿐이다. 눈에 보이는 실업률을 낮추는 것보다, 청년들의 노동 환경을 개선하고 경제적 토대를 다지는 일이 더욱 중요하다. 많은 사람들이 선호하는 공기업 포함 300인 이상 기업의 고용비중이 겨우 12% 남짓하다는 사실<sup>3)</sup>을 볼 때, 대부분 청년들이 선택할 수 있는 일자리는 대개 중소기업이나 영세 자영업자 사업장에 집중되어 있는 매우 열악한 일자리들이다. 최근 10년 동안 5대 재벌집단의 자산규모가 230조원에서 620조원으로 늘어난 것<sup>4)</sup>을 볼 때, 열악한 청년 노동 현실은 재벌에 이윤이 모두 몰리고, 고용을 축소해가며 이윤을 증가시키는 재벌 위주 경제 체계가 바뀌지 않는 한 개선되기 힘들 것이다. 현재처럼 대부분 중소기업이 재벌 하청업체로서 존재하고, 전체 이윤의 40%를 재벌이 모두 가져가는 경제구조에서는 자생력을 갖기 힘들다.

기성세대들은 청년들이 눈높이를 낮춰 중소기업에 가지 않는다고 질책하지만, 실상을 알고 보면 그러한 질책을 받을 대상은 오히려 재벌, 그리고 재벌과 관련된 기업들이다. 중소기업에 취업한 주변 청년들 중 임금체불을 겪어보지 않은 사람이 드물며, 두 세 사람이 해야 할 몫을 혼자 하기에 엄청난 노동강도에 시달리고 있다. 특히, 취업 당시에 약속했거나 근로계약서에 명시한 직무 이외에 다른 직무들을 추가로 수행하는 경우가 대부분이다. 채용 공고에 기재해두었던 복리후생, 근무 시간 등에 대한 내용도 지키지 않는 경우가 더 많다. 일단 뽑아보고 격무 및 노동환경에 적

3) 매일노동뉴스 2012. 02. 16. 「경제민주화 실현 위해 재벌규제법 만들자」

4) 매일노동뉴스 2012. 02. 16. 「경제민주화 실현 위해 재벌규제법 만들자」

을하지 못 하고 그만두면 얼마든지 다른 사람으로 뽑으면 된다고 생각한다. 노동숙련도, 노동자의 육체적/정신적 건강 등에 대한 고려보다는 일종의 부품처럼 여기는 셈이다.

대기업의 협력업체라 해도 이런 경우가 비일비재하다. 일하는 청년들의 노동권을 제대로 보장하지도 않고, 한 사람이 견뎌내기 힘든 노동강도를 강요하면서, 근성이 부족하다, 눈높이가 너무 높다고 얘기하는 건 대체 어느 시대 이야기인가. 이번 달 구미의 한 공장에서 불산 가스 누출 사고가 일어났을 때 사망한 노동자 중 대부분이 20, 30대 청년 노동자였다. 지난 달 정읍의 LS그룹 계열사에서 일어난 용광로 관리부실 산재사고로 사망한 노동자들도 20대 청년 노동자였다. 2010년 9월에 용광로에 빠져 목숨을 잃은 노동자 역시 20대 청년 노동자였다.

비단 제조업에 국한하지 않더라도, 서비스업에 종사하는 청년 노동자들 중 배달노동자로 일하다가 사고로 숨지는 일들이 계속해서 일어나고 있다. 청년들이 주로 종사하게 되는 업종에는 안전망이 거의 없다. 실업을 넘어서서, 구직을 포기하는 청년들이 늘어나는 이유도 이와 밀접한 관련이 있다. 9월 19일 대전고용포럼에서 발표된 내용 중 대전지역 청년층 구직단념자의 구직단념 이유<sup>5)</sup>를 살펴보면, 46%가 ‘희망임금수준, 근로조건이 맞는 일자리가 없음’이라 답하였다. 지난 6월 대전청년유니온이 발표한 대전지역 청년노동실태조사 결과에서 대다수 청년들이 영세사업장에서 최저임금에도 미치지 못 하는 임금을 받거나, 법정근로수당 등을 지급받지 못한 채 일하고 있다는 사실이 밝혀졌다. 이렇게 열악한 영세자영업자 중심의 서비스 업종 아르바이트를 떠나 정식으로 취업을 하려 해도, 대부분 비정규직이거나 사내하청 노동자로 채용되며, 노동강도 등 여러 면에서 그보다 더 나은 노동환경에서 일한다는 보장이 없기 때문이다.

### Ⅲ. 진정한 실업 대책 :

---

5) 대전고용포럼 2012. 09. 19., 대전대학교 최효철 교수 「대전지역의 청년층 노동시장 현황 및 청년고용 촉진 방안」

## 노동권 보장과 재벌 규제, 공공영역 확충을 통한 재분배

실업에 대한 대책은 창업을 지원하거나, 지역에 대기업을 유치하는 게 아니다. 결국, 노동기본권을 충분히 보장받으면서 일할 수 있는 일자리를 늘리는 수 밖에 없다. 기존에 있는 사업장의 안전설비 등을 확충하고, 최소한의 인원이 아닌 충분한 인원이 일하며 노동강도를 줄이도록 해야 한다. 그렇기 위해서는 재벌에 집중되어 있는 수익 구조를 바꾸는 일이 필연적이다. 지역의 사업주들과 전반적인 사회구성원들이 노동기본권에 대해 제대로 인식할 수 있는 교육체계 역시 필요하다.

일반 기업 체계뿐만 아니라, 사회공공서비스 영역의 일자리 확충 역시 필요한 일이다. 한국은 사회복지 공무원, 공공부문 노동자가 OECD 평균에 못 미치고 있다. 공공서비스체계 확충과 교사/경찰/소방 공무원 확충, 공공의료 서비스 확충, 공공교육 시스템 확충 등을 통해 전반적인 사회구성원들의 안전한 삶이 가능한 방향으로 정부정책이 수립되어야만 실업 역시 해소될 수 있을 것이다. 그리고 일반적인 고용 관계를 맺기 어려운 문화예술/체육 분야 노동자들이 생계에 위협을 받지 않고 지속적인 활동을 해나갈 수 있는 시스템을 구축해야만 실업문제의 사각지대에 위치하고 있는 노동자들 역시 배제되지 않을 것이다.

그리고 마지막으로 실질적인 업무수행에 그다지 필요하지도 않은 스펙을 쌓게 만드는 기업의 관행과 학벌에 따른 차별을 없애야 한다. 또한, 경제력의 격차와 상관없이 누구든 대학까지 교육을 받을 수 있어야 할 뿐만 아니라, 대학 교육을 받지 않아도 충분히 먹고 살 수 있는 시스템이 필요하다. 시대에 뒤떨어진 낡은 산업 구조의 개선과 역시 시대에 뒤떨어진 대학 교육 체계도 함께 바뀌어야 한다. 결국 사회의 근본적인 체계를 바꾸지 않는 한, 실업 문제를 해결할 수 있는 방법은 거의 없을 것이다.



# 사회적 경제와 지역발전의 새로운 모색

김 제 선 ('풀뿌리사람들' 상임이사)

## I. 사회적경제의 개념과 관심

사회적 경제에 대한 정의는 다양하다. 이론적 실천적 관심이 혼재되어 다양한 국가적 전통을 반영하고 있다. 드푸르니(Defouruny)는 '이윤창출보다 구성원이나 공공에 대한 공헌을 목적으로 경영의 자율성, 민주적 의사결정(1주 1표제 배제), 수익배분에 있어서 자본보다 사람과 노동을 중시하는 4가지 원칙을 따르는 이해 당사자 경제(stakeholder economy)의 일부'를 뜻한다고 했다.

OECD는 '경제적 측면에서 재화와 서비스의 직접적인 생산 및 판매, 높은 수준의 자율성 및 참여와 탈퇴의 권한 보유, 구성원들의 실질적인 재정적 결정, 최소한의 임금노동자 고용' 등을 강조하고 있다. 사회적 측면에서는 '시민들의 주도권에 의해 만들어지고, 참여자의 민주적 의사결정에 의해 운영되어야 한다.'고 밝히고 있다. 또한 참여자의 의사결정이 자본비율에 따라 이루어지지 않아야하고 이익을 구성원들에게 모두 배분하지 않고 이익을 극대화하기 위한 행위를 하지 않으며, 지역사회 또는 특정 집단이 이익을 추국한다는 기준을 제시하고 있다.

다양한 사회적경제의 개념 속에서 공통으로 확인할 수 있는 것은 '자본의 논리'에만 따르지 않는다는 점이다. 일반적인 주식회사가 주식 보유수에 따라 의사결정을 하는 것과는 달리, 사회적 경제 조직은 '1인1표'의 원칙, 즉 개개인의 민주적인 의사결정 참여를 보장하는 조직이다. 사회적경제의 또 다른 특징은 사업체 자체의 이익만이 아니라 '지역사회'에 대한 기여를 중시한다.

신명호는 공동체의 이익이라는 사회적 가치를 실현하기 위해 화폐적 비

화폐적 자원을 생산, 교환, 분배하거나 소비하는 조직들로 구성된 하나의 경제부분, 즉 사회적 목적과 민주적 운영원리를 가진 호혜적 경제활동 조직의 집합이라고 한다. 결국 사회적 경제는 폴라니의 정리대로 ‘상호배려 정신에 입각한 호혜성의 원리, 나눔을 원칙으로 하는 재분배의 원리가 작동하는 경제’라고 설명할 수 있을 것이다.

최근 사회적 경제에 대한 사회적관심이 높아지고 있다. 특히 지난 해 말 협동조합기본법의 제정, 2012 UN세계협동조합의 해, 충남도의 사회적 경제 육성지원 조례 제정(2012.7), 박원순 서울시정의 ‘마을’에 대한 부각 등을 계기로 사회적 경제에 대한 관심이 부각되고 있다.

협동조합기본법이라는 제도적 틀의 마련은 협동조합 설립의 자유를 대폭 확대하고 협동조합의 업종 제한도 거의 철폐하고 있어 사회적경제의 활성화에 크게 기여할 제도적 환경의 변화로 주목되고 있다. 기재부의 조사에 따르면 최소 4천여 개의 개인사업체 및 상법상의 회사, 비영리단체로 운영되던 사회적 경제 사업체들이 협동조합으로 전환할 의사가 있는 것으로 확인되고 있다고 한다.

국민기초생활보장법에 의거한 자활근로사업에 이어 2007년 사회적 기업 제도가 도입되면서 본격적으로 제도화되기 시작한 사회적 경제는 유사 사회적 기업으로서 마을기업, 커뮤니티비즈니스, 농어촌공동체 회사가 연이어 도입되고 사회적 기업 정책의 지역화까지 추진되면서 사회적 경제에 대한 사회적 관심은 높아졌다.

또한 박원순 서울시장의 주요공약으로 ‘마을공동체생태계’의 구축이 제시되면서 사회적 경제에 대한 관심은 마을재생과 관련되어 더욱 주목되고 있다. 박시장의 마을공동체 생태계 만들기 사업은 그 주요 내용 속에 ‘마을기업과 협동조합을 주축으로 하는 마을경제’, ‘주민 참여형 주거개선사업인 두꺼비하우징’, ‘협력적 소비 센터를 통한 공유경제, 협력소비’, ‘공동체 돌봄센터를 통한 보육과 돌봄의 협력’, ‘커뮤니티 텃밭과 같은 여가 환경사업’을 주요 사업으로 제시하고 있다. 마을 속에서 실천되는 사회적경제를 통해 마을공동체를 형성하고 발전시키는 것을 시정의 핵심 목표로 설정하고 있다.

한편 충청남도는 공식적으로 ‘사회적 경제’를 표방한 정책을 입안 집행하고 있다. 정부나 여타의 지방자치단체가 사회적경제의 개념을 준용한 다양한 정책을 펼쳐왔지만 충남도는 ‘사회적 경제’를 고유의 사무로 정하

고 이의 육성과 지원을 위해 노력한 최초의 지방자치단체가 되었다. 사회적 경제TF를 도 본청에 신설하였고, 충남발전연구원 산하에 ‘충남 사회적 경제센터’를 설립하여 연대와 협동경제를 통한 순환과 공생의 지역사회 만들기를 정책목표로 활발한 사업을 펼치고 있다. 중앙정부의 입법이 없음에도 불구하고 ‘충청남도 사회적 경제 육성지원 조례’(2012.7.6.)를 제정함으로써 중앙 부처의 개별적 사회적 경제 사업을 통합적으로 지원할 뿐 아니라 독자적인 사회적경제의 육성을 위한 제도적 기반을 마련하는 추진력도 보여주고 있다.

시민사회의 관심도 높아지고 있다. 그동안 사회적 기업 등 개별 사회적 경제사업체에 대한 관심과 문제의식에 그쳤던 사회적 경제에 대한 관심이 심화와 발전을 거듭해 사회적 경제 생태계의 조성으로 확장되었다.

그러나 지방자치와 사회적경제의 관계, 지역발전의 새로운 대안으로서 사회적 경제에 대한 논의와 관심은 상대적으로 부족한 편이었다고 할 수 있다. 사회적 경제에 대한 논의가 일반적으로 복지 또는 경제 분야의 관심사였다는 특성이 작용하고 있는 것으로 보인다. 사회 양극화가 심각해지고 경제가 발전하지만 사람들의 삶의 질은 높아지지 않는 현실에 대응하는 것으로써 사회적 경제, 기존의 경제체제의 문제점을 어떻게 해결할 것이라는 고민의 지점에 집중한 사회적 경제에 대한 관심과 논의에 국한되었기 때문이다.

이런 사정은 지방자치단체도 자활근로사업, 시니어사업, 지역형사회적기업사업, 마을기업사업 등 사회적 경제 관련 사업을 집행하고 있지만 중앙정부 주도의 사업을 ‘단순히 집행’하고 있을 뿐 독자적인 정책의 입안으로 까지 발전되고 있지 못한 사정과도 관련되어 있다. 대다수의 사회적경제 사업체 지원 관련 사업이 지방자치단체의 독자적인 고유사무가 아니고 중앙정부의 위임사무에 그치고 예산의 규모도 작았다.

사회적 경제에 적극적인 충남의 경우도 2010년 기준으로 사회적 경제 지원 총예산은 69억 원 수준이지만 ‘산업용지 적기 공급’에 1,679억 원, ‘신기술 개발 및 지역특화산업 육성’에 166억원, ‘신성장 동력 창출 및 전략산업 육성’에는 900억 정도의 예산이 배정되어 있다. 충남의 사회적 경제 지원예산은 산업용지 적기 공급 예산의 4.11% 수준이고 신성장동력 창출 및 전략산업육성 예산과 비교해도 7.67%에 불과하다. 또한 각각의 사업도 분산되어 추진되면서 지방자치단체 차원의 사회적 경제 정책에 대

한 통합적 인식과 사업도 추진되고 있지 못한 것이 일반적이다.<sup>1)</sup>

2010년부터 사회적 기업 사업이 지역화한다면서 고용노동부의 (예비)사회적 기업 관련 업무가 지방자치단체로 이양됐지만, 정책적·재정적 자율성을 부여하는 방식이 아니라 고용부의 사업을 복제하는 방식으로 이루어짐으로써 지방자치단체 차원의 사회적 경제 시책의 구상과 발전에는 크게 기여하지 못했다. 또한 새로이 도입된 지방자치단체 차원의 일자리공시제도가 자치단체장의 임기별 일자리창출목표의 공시와 달성 정도에 대한 평가를 도입하면서 중앙정부에 의해 입안된 사회적 경제 사업체 지원 사업들이 '일자리 창출'이라는 협소한 관점에서 평가되고 논의 되는 경향을 보여 왔다. 이런 형편 탓에 지방자치와 사회적 경제에 대한 논의는 크게 발전하고 있지는 못했다.

이 글은 사회적경제가 새로운 지역발전의 주요 정책 수단이 될 수 있으며 주민 참여형 사회서비스 생산을 통해 삶의 질을 높이는 지방자치를 실현하는 과정이 될 수 있다는 문제제기를 하고자 한다. 민선5기의 많은 지방자치단체들이 외부의존의 발전전략, 토건 중심의 개발 전략에서 사람중심의 내발적 지역발전, 순환과 공생의 지역발전 전략에 대한 관심을 높이고 있다. 이런 점에서 지방자치가 제대로 발전하기 위해서는 지역주민이 지역의 운명을 스스로 결정할 수 있는 내발적 발전에 좀 더 주력하여야 할 필요성을 제안하고자 한다. 지역사회가 가지고 있는 자원을 최대한 활용하고, 지역주민 주체가 되어 지역경제를 발전시키고 그 발전의 성과가 지역에 남도록 하는 것, 이를 위해서는 지역기반 산업의 육성, 중소기업과 영세자영업자의 보호 육성, 사회적 경제부문의 활성화가 매우 중요한 정책과제라 할 수 있다.

단편적인 일자리 창출 사업으로서 사회적 경제를 인식하는 협소한 인식을 벗어나 내발적 지역발전의 주요 정책 수단으로서의 사회적 경제에 대한 새로운 논의를 확장할 필요성에 대한 문제제기를 통해서 사회적경제가 지방자치의 발전의 중요한 기반이 될 수 있음을 제안하고자 한다.

## II. 부의 역외 유출과 사회적 경제

---

1) 박진도 2011a 참조

글로벌자본주의가 일반화된 이래 다국적 기업과 대기업은 지역에 충성심을 가지지 않고 있고 필요에 따라 자유로운 이동을 하면서 다양한 지역 문제를 낳고 있다. 자유롭게 이동하는 대기업들은 기업을 이전하겠다고 위협하면서 노동자들에게 열악한 노동조건을 강제한다. 갑작스러운 기업 이전으로 자치단체와 지역사회에 대규모 비용을 부담시키고 국제적인 체인점을 통해 지역문화를 동질화시켜 지역문화의 공유성을 파괴하며 다각적으로 지역사회를 지배하고 있다.

이러한 대기업의 지역지배와 탈지역화의 원인은 대기업의 ‘부재 소유(absence ownership)’에 있다. 지역에서 높은 수익을 챙기는 기업임에도 불구하고 이 기업의 의사결정과 수익배분은 수도권의 본사에서 이루어지고 지역주민의 참여가 배제되어 있다. 나아가 글로벌자본주의 하에서 지역발전의 주된 전략을 외부자원의 유치로 맞추고 있는 지방의 타성이 이러한 경향을 강화시켜주고 있다.

대기업의 지역지배 문제와 세계화에 대한 대안으로 지역화(localization)에 대한 논의가 활발하다. 지역화란 지역사회가 지역주민의 참여를 바탕으로 외부에 대한 의존을 줄이고 자립(self-reliance)을 회복하는 것이다.

이러한 지역화 전략은 지역에 기반을 둔 풀뿌리기업의 육성을 바탕으로 지역순환경제를 구축하고 지역블록화를 이루는 것을 통해서 가능하다. 풀뿌리기업이란 지역주민에 의해 소유되고 지역주민에 의해 협동적으로 운영되며 지역사회에 뿌리를 내리는 기업이다. 풀뿌리기업의 육성에 기반한 지역화의 대표적인 사례로 이탈리아 북부의 볼로냐와 스페인 몬드라곤의 협동조합의 사례가 있다. 기업을 사회진보의 적으로 간주하지 않고 어떤 종류의 기업이 가장 잘 지역사회의 이해에 봉사할 수 있는가에 주목해야 할 필요성을 보여준다.

지역화론은 풀뿌리기업 육성 방안의 핵심으로 지역소비를 통한 지역승수효과를 강조한다. 그래서 ‘가난한 지역의 주요한 고민거리는 돈의 부재가 아니라, 지역사회 외부로의 돈의 체계적인 유출’이라면서 ‘지역경제 내의 기본개념은 지역사회 내로 들어가는 돈을 극대화하고 이후의 유출을 최소화하는 것’이라고 주장한다. 또한 지역개발 금융기관 및 신용협동조합 건설, 풀뿌리기업 창업과 연기금의 연계, 지역 재투자법 강화, 조세정책으로 풀뿌리기업 법인세 폐지, 그리고 지역화폐 육성, 공공계약 시

풀뿌리기업 우선권 부여, 독점판매권 부여 등의 방안을 제시한다.<sup>2)</sup>

대표적인 풀뿌리기업의 형태는 협동조합, 사회적 기업, 마을기업, 지역 공기업 등이 있다. 풀뿌리 기업은 대체로 지역적으로 소유되고 지역에서 원자재를 구입하고 판매하고 있기 때문에 지역사회의 부를 증진시키고 환경기준을 개선하며, 대기업보다 고용창출 효과가 크다. 경기침체 시 여타 지역으로 이전 유인이 적고 지역소비를 통한 지역 승수효과를 더 많이 높여 지역 순환경제를 촉진한다.

대개의 사회적 경제 사업체들은 지역사회의 필요나 지역사회의 문제의 해결을 목적으로 설립되고, 소수의 탈(脫)지역화된 투자자보다 지역주민의 출자와 이용 그리고 민주적 참여에 의해 운영되기 때문이다.

이러한 풀뿌리기업의 필요성, 사회적경제의 필요성은 오래된 한국사회의 문제인 불균형발전의 현실에서도 쉽게 확인된다. 불균형 발전의 핵심에는 ‘부의 역외유출’의 문제가 자리 잡고 있다. 2010년 기준으로 수도권은 타지역으로부터 118조원을 벌어들이는 반면, 여타 지역은 지역에서 생산된 부가 지역으로 귀속되지 못하고 역외로 유출되고 있다.(표1참조)<sup>3)</sup>

<표1> 광역경제권별 지역내총생산(GRDP) 및 지역총소득(GRI) 현황(2010년 기준)

시도별	지역 내 총생산 (GRDP) (십억 원)	전국 대비 비중 (%)	조세전 지역 총소득 (GRI) (십억 원)	전국 대비 비중 (%)	지역 외 순수취 본원소득 (십억 원)	GRDP 대비 지역 외 순수취 본원소득 비중 (%)
전국	1,175,201.2	100.0	1,175,521.3	100.0		
수도권	562,150.9	47.8	680,284.0	57.9	118,133.1	21.0
충청권	137,079.8	11.7	102,915.1	8.8	-34,164.7	-24.9
호남권	115,495.0	9.8	90,345.8	7.7	-25,149.2	-21.8
대경권	115,751.2	9.8	97,999.9	8.3	-17,751.3	-15.3
동남권	205,259.4	17.5	170,043.9	14.5	-35,215.5	-17.2
강원권	29,147.1	2.5	24,317.0	2.1	-4,830.1	-16.6
제주권	10,317.5	0.9	9,514.6	0.8	-702.9	-6.8

주 : GRI = GRDP + 지역외순수취본원소득.

자료 : 통계청(KOSIS)에서 작성.

2) 이강익 2011, 2012

3) 이하의 표는 이강익 2012에서 재인용

<표2> 시도별 지역내총생산(GRDP) 및 지역총소득(GRI) 현황(2010년 기준)

시도별	지역내 총생산 (GRDP) (십억원)	전국 대비 비중 (%)	지역 총소득 (GRI) (십억원)	전국 대비 비중 (%)	지역 외 순소득 본원소득 (십억원)	GRDP 대비 지역 외 순소득 본원소득 비중 (%)
전국	1,175,201.2	100.0	1,175,521.3	100.0		
서울특별시	274,778.6	23.4	365,421.6	31.1	90,643.0	33.0
부산광역시	60,834.6	5.2	64,378.9	5.5	3,544.1	5.8
대구광역시	38,307.4	3.1	41,743.1	3.6	5,435.7	15.0
인천광역시	58,517.9	4.8	51,967.6	4.4	-4,550.3	-8.1
광주광역시	24,428.1	2.1	25,914.9	2.2	1,486.8	6.1
대전광역시	26,646.7	2.3	29,882.8	2.5	3,236.1	12.1
울산광역시	59,059.0	5.0	42,334.2	3.6	-16,724.8	-28.3
경기도	230,854.4	19.6	262,894.8	22.4	32,040.4	13.9
강원도	29,147.1	2.5	24,317.0	2.1	-4,830.1	-16.6
충청북도	35,988.6	3.1	28,052.3	2.4	-7,936.5	-22.1
충청남도	74,444.3	6.3	44,980.0	3.8	-29,464.3	-39.6
전라북도	34,546.9	2.9	28,455.6	2.4	-6,091.3	-17.6
전라남도	56,520.0	4.8	35,975.3	3.1	-20,544.7	-36.3
경상북도	79,443.8	6.8	56,256.8	4.8	-23,187.0	-29.2
경상남도	85,365.6	7.3	63,330.8	5.4	-22,034.8	-25.8
제주도	10,317.5	0.9	9,614.6	0.8	-702.9	-8.8

자료 : 통계청(KOSIS)에서 작성.

수도권의 지역내총생산(GRDP)의 전국 비중은 47.8%이나 역외로부터 부의 유입을 통해 귀속된 지역총소득(GRI)의 전국대비 비중은 57.9%로 증가하고 있다. 수도권의 1인당 GRDP는 전국평균대비 97.2%에 지나지 않는 수준이나 부의 역외 유입으로 1인당 GRI는 117.6%이다. 반면 충남은 1인당 GRDP는 전국대비 114.9%이나 부의 역외유출로 GRI는 86.2%에 지나지 않는다. 광역경제권별 지역 내 총소득은 전국평균을 기준으로 수도권이 117.6%를 기록하고 있는 반면에 강원이 68.3%, 제주가 72.3%로 낮고 호남권이 74.0%, 대구경북권이 81.0%, 충청권이 86.2%, 동남권이 91.5%를 기록하고 있다.

역외로 유출되고 있는 금액은 충청권역이 1인당 666만원으로 최고를 기록하고 있고 호남권이 480만원, 동남권이 441만원, 대경권이 341만원, 강원권이 316만원, 제주권이 123만원을 기록하고 있다.(표3참조)

&lt;표3&gt; 광역경제권별 1인당 GRDP와 1인당 GRI 현황(2010년 기준)

시도별	1인당GRDP		1인당GRI		1인당지역외순취 본원소득(만원)
	만원	%	만원	%	
전국	2,326	100.0	2,327	100.0	1
수도권	2,261	97.2	2,737	117.6	475
충청권	2,673	114.9	2,007	86.2	-666
호남권	2,203	94.7	1,723	74.0	-480
대경권	2,225	95.7	1,884	81.0	-341
동남권	2,571	110.5	2,130	91.5	-441
강원권	1,905	81.9	1,590	68.3	-316
제주권	1,806	77.6	1,683	72.3	-123

자료 : 통계청(KOSIS)에서 작성.

문제는 이러한 본원소득의 역외유출은 해를 거듭할수록 증가하고 있다는 점이다. 2001년 수도권의 부의 역외유입액은 GRDP 대비 12.6%였으나 2012년에는 21.0%로 증가 하였다.

비수도권에서 수도권으로의 부의 역외 유출의 주된 경로는 대기업의 본사와 지사구조 속에서 나타나는 영업잉여의 역외유출, 금융의 서울집중에 따른 영업잉여의 역외 유출, 직장과 주거비의 분리에 따른 대도시로의 종업원 보수의 역외 유출이다. 따라서 해법은 법인기업의 지역법인화 촉진, 지역금융 재활성화, 지역교육여건 개선을 통한 직주분리현상 완화 등이 제안되고 있다. 그러나 더 중요한 대안적 방안은 풀뿌리기업 육성을 통한 지역순환경제의 활성화라고 할 수 있다.



<표4> 광역경제권별 GRDP 대비 지역의순수취원소득의 비중(2001~2010)

시도별	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
수도권	12.6	14.4	16.1	18.1	17.7	17.5	18	18.1	18.2	21
충청권	-16.6	-18.1	-18.1	-17.3	-19	-19.2	-19.9	-18.1	-22.1	-24.9
호남권	-11.4	-14.9	-15.9	-18.3	-19.9	-18.9	-19.5	-22	-18.5	-21.8
대경권	-10.1	-11.3	-13.6	-13.7	-14.3	-15.4	-14.3	-9.1	-13	-15.3
동남권	-13.3	-13.5	-15	-16.9	-15.7	-14.5	-15.4	-14.1	-14.9	-17.2
강원권	-9.6	-10.8	-13.3	-13.8	-13	-12.7	-13.5	-13	-11.8	-16.6
제주권	-1.2	-4.4	-8	-7.6	-6.6	-6.8	-8.1	-6.4	0.1	-6.8

자료 : 통계청(KOSIS)에서 작성.

<표5> 시도별 GRDP 대비 지역의순수취원소득의 비중(2001~2010)

시도별	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
서울	21.7	22.8	25	27.9	28.5	27.9	31.6	28.1	28.7	33
부산	8.8	9.1	6.6	4.9	6.4	8.4	7.6	5.8	9.1	5.8
대구	18.1	16.2	15.7	17.1	15.2	15.3	12.4	15	16.3	15
인천	-8.8	-13.8	-10.6	-9.5	-8.1	-7.1	-7.1	1.2	-4.8	-8.1
광주	5.4	5.4	5.5	4.6	2.5	2.2	4.2	3.9	6.7	6.1
대전	11.8	9.5	11.2	11.9	12.5	16	16	14.3	13.2	12.1
울산	-31.4	-29.2	-32.7	-35.6	-32.5	-31.4	-30.4	-28.3	-30	-28.3
경기	5.8	10.5	10.8	12.7	10.5	10.7	7.7	9.6	10.7	13.9
강원	-9.6	-10.8	-13.3	-13.8	-13	-12.7	-13.5	-13	-11.8	-16.6
충북	-20.6	-20.5	-20.6	-21.4	-19.5	-21	-22.1	-17.1	-18.3	-22.1
<b>충남</b>	<b>-27.7</b>	<b>-29.8</b>	<b>-30.2</b>	<b>-27.7</b>	<b>-31.9</b>	<b>-32.5</b>	<b>-33.2</b>	<b>-31.6</b>	<b>-37.1</b>	<b>-39.6</b>
전북	-5.1	-8.8	-9	-11.5	-11.5	-11.7	-12.6	-11.5	-12.5	-17.6
전남	-23.9	-28.5	-30	-32.6	-34.9	-33.5	-34.4	-38.6	-33.2	-36.3
경북	-25.4	-26.1	-28.4	-28.2	-28.1	-30.1	-27.7	-20.8	-26.8	-29.2
경남	-19.7	-21.7	-21.1	-21.2	-22	-21	-22.6	-19.1	-22.1	-25.8
제주	-1.2	-4.4	-8	-7.6	-6.6	-6.8	-8.1	-6.4	0.1	-6.8

자료 : 통계청(KOSIS)에서 작성.

### Ⅲ. 지역발전패러다임의 전환과 사회적 경제

우리나라의 지역발전전략의 대다수는 외래형 지역개발전략에 의지하고 있다고 볼 수 있다. 외래형 지역개발은 SOC에 집중 투자하여 산업기반을 정비하고, 공장을 유치하면 관련 산업이 발전되어 지역경제가 발달하여 지역의 자산 가격과 소득수준이 상승하고 재정수입이 증대되어 주민의 삶의 질도 향상될 것으로 기대한다. 그러나 외래형 지역개발은 그 기대와는 달리 지역발전에 기여하기보다는 많은 문제점을 드러냈다. 외래형 개발은 막대한 사회간접자본을 투자하여 산업기반을 조성하였지만, 상당수의 지역은 기업유치에 실패하였다. 성공한 곳이라도 공해·재해가 발생하고 수출산업에 편중되며 관련 산업이 육성되지 못하였는데 특히 농업쇠퇴가 진행되었다. 그 결과 부의 대도시 집중과 대도시화에 따른 과밀과 지방의 과소화를 초래하였다.

2003년 정부에서 도입한 경제자유구역의 경우, 초기에 발표된 연구보고서들에 의하면 개발의 경제적 파급효과가 지역경제발전에 크게 이바지할 수 있다는 희망을 갖고 사업을 추진하기에 충분한 수준으로 평가되었다. 그러나 경제자유구역의 장밋빛 전망과는 달리 2011년 2월 현재, 6개 경제자유구역 모두 존립위기에 직면하거나 사업진행에 애로사항이 발생하고 있다. 이에 따라 정부는 최근 경제자유구역 개발사업의 전면적 재검토를 통해 개발면적 축소, 지정해제 검토 등 선택과 집중의 논리로 보다 효율적인 사업을 추진하겠다는 입장을 밝힌 바 있다.<sup>4)</sup>

지금까지 많은 지방자치단체들이 기업유치와 첨단산업유치 등을 통한 지역 활성화 전략을 추진해 왔다. 하지만 그 성과는 그다지 만족할만한 수준은 아니다. 각 지자체에서 발표하는 기업유치에 대한 무수한 성과에도 불구하고 지자체의 지역경제와 정주민의 삶의 질은 크게 나아지지 않고 있다.

지역 스스로 창의적이고 자주적인 지역발전 프로그램을 개발하기 보다는 지역침체의 원인을 외부로 돌리는 패배주의 인식이 확산되면서 지역의 역동성이 저하되어 왔다. 심지어 외부 자원의 획득을 위한 지역 간 경쟁이 이른바 지역이익갈등 정치로 격화되면서 지역사회 내부의 민주적 거버

---

4) 최천운 외 2011 참조

넌스를 붕괴시키는 양상까지 드러내고 있다. 결국 정부지원, 외국인 및 기업투자 등 외부자원의 동원이 집중되는 지역은 단기적으로는 지역발전에 도움이 될 수 있으나 일회성 지원 또는 투자성과의 외부유출로 이어질 우려가 크다는 성찰이 높아지고 있다.<sup>5)</sup> 이에 따라서 지역의 외부자원을 동원하는 외생적 전략의 한계를 인식하고, 지역 내부의 동의와 합의로 접근하는 내발적 발전전략에 대한 관심을 갖지 않을 수 없다.

충남의 경우가 대표적이다. 제조업을 중심으로 양적성장이 확대되고 있으나, 고용창출력이 지속적으로 감소하는 이른바, ‘고용 없는 성장’이 심화되고 있는 추세다. 이는 제조업이 노동집약적 산업에서 기술, 자본집약적 산업으로 고도화되는 과정에서 노동수요가 지속적으로 감소한데 따른 것이다.

또한 수도권에 인접한 천안, 아산, 당진지역이 충청남도 여타 시군에 비해 기업입지에 따른 노동기회, 수도권에 가까운 지리적 조건 등에서 비교우위의 위치에 있어 급격한 지역성장 양태를 보이고 있다. 반면 나머지 권역은 2005년 이후 지속적으로 그 비중이 감소하고 있다. 이처럼 제조업 중심의 양적성장을 토대로 지역경제의 고도성장을 견인하고 있으나, 이들이 생산한 부가가치의 대부분은 수도권 등 역외로 유출되고 있다. 실제 삼성전자LCD사업부에 지난 3년간 4300여억 원이 지원되어 일자리는 800여개가 생겼지만 충청남도 주민이 고용된 것은 그 10%에 지나지 않는다.<sup>6)</sup>

그 결과 충남은 전국의 다른 자치단체가 부러워할 정도로 급격한 성장을 이룩하였지만, 북부권의 성장과실이 나머지 지역으로 확산되지 못해 충청남도민 전체의 삶의 질 향상으로 연결되지 못하고, 여전히 나머지 지역은 낙후지역에서 탈피하지 못하고 있는 실정이다. 많은 시군들의 저출산·고령화 추이를 고려해 본다면 앞으로도 나머지 지역의 삶의 질이 획기적으로 높아질 가능성은 그리 높지 않다.

충남북부의 성장패턴을 고려해 볼 때 외생적인 성장모델이 나머지 지역에 유용하지 않을 뿐더러, 북부권과 같은 성장 모델을 고집할 경우 외래에 대한 의존정도가 심화되어 지역경제는 오히려 피폐화될 가능성도 예

5) 박용규외 2009 참조

6) 박진도 2011a

상할 수 있다.<sup>7)</sup>

내발적 접근법은 일정지역이 특정한 자연적, 인적, 문화적 자원들이 지속가능한 발전의 가장 핵심적인 요소라는 가설에 기반하고 있다. 이 내발적 발전 접근은 각 지역마다 독특한 지역의 사회적, 경제적, 문화적 역량을 개선시키는데 초점을 둔다.

OECD는 내발적 발전의 성공조건으로서 지역자원의 활용, 산업 다변화, 토착기업가 육성, 지역 내 주체간의 파트너십, 사회경제적 변환능력(외부 도전에 대한 응전)과 혁신의 능력, 사회적 학습의 증진, 지역 내 협력을 촉진하고 외부자본을 통제할 수 있는 규제제도 및 기구의 발달을 들고 있다.<sup>8)</sup>

일본의 미야모토겐이치(宮本憲一)는 내발적 발전을 다음과 같이 정식화한다.

- ① 지역의 산업·문화를 토대로 지역 내 시장을 주 대상으로 지역의 주민이 학습하고 계획·경영할 것
- ② 환경을 고려하는 개발 아래 어메니티·복지·문화의 향상을 중심으로 하고 지역주민의 인권 확립을 꾀하는 종합성을 가질 것
- ③ 지역 내 산업연관을 중시하여 지역산업의 다각화와 부가가치의 지역 내 귀속을 도모할 것
- ④ 주민참가 제도를 만들어 자치체가 자본이나 토지이용을 규제할 수 있도록 자치권을 확보할 것<sup>9)</sup>

이런 측면에서 내발적 발전과 사회적 경제는 긴밀한 상호 연관성을 갖는다. 사회적 경제는 지역의 이익을 강조하고, 시민사회를 기반으로 한다. 지역이 시민조직들이 지역의 문제를 해결하기 위한 방편의 일환으로 시장적 방식이 아닌 사회적 방식으로 재화와 서비스를 생산 및 판매하는 경제 활동을 조직한 것이 사회적경제이다.

사회적 경제 활성화는 지역 내 연대의 창출을 전제로 한다. 그렇지 않으면 사회적 경제는 모래성이다. 사회적경제가 활성화된다는 것은 지역

---

7) 송두범 2011

8) 박경 2008

9) 송두범 2011

내 연대가 활성화됨을 의미하고, 사회적경제로 인해 지구화 또는 자본주의가 갖는 문제점이 가져오는 위협으로부터 지역민의 보호망이 강화됨을 의미한다.<sup>10)</sup>

특히 경제적으로 낙후된 지역에서 사회적경제를 통한 지역사회 구성원들에 의한 집합적 대응의 노력은 여러 사례에서 발견할 수 있다. 비단 낙후된 지역경제의 재생에 대한 지역사회의 필요만이 사회적경제가 담당해야 하는 역할은 아니다. 환경, 문화, 교육, 보건 등의 집합소비영역에서 지역사회의 필요도 지역사회의 내발적 발전의 주요한 의제가 되고 있다. 이러한 부문에서 사회적경제가 지역주민들의 집합적 대응의 전략으로 활용될 수 있다.

사회적 경제는 국가중심의 신자유주의 경제체계 하의 시장에서 소외된 사회문제, 지역문제를 해결하기 위한 가장 현실적 대안이며, 주민 친화적 정책이다. 시장이나 국가정책에서 소외된 사회적 배제 계층에게 일자리 및 다양한 서비스를 제공 할 수 있으며, 낙후지역 발전의 수단으로 활용할 수 있다. 사회적 경제 관련 기업들은 기존의 경제부문(대기업·중소기업 등)이 하지 못하는 역할(취약계층 일자리 창출, 고령화 대응, 농어민의 삶의 질 개선 분야 등)을 담당하여 지역사회를 건강하게 만든다. 또한 사회적 경제사업체들은 지역자산을 활용하여, 지역민을 고용하여, 지역의 다양한 문제를 해결함으로써 내발적 발전의 원동력이 된다.<sup>11)</sup>

또한 순환과 공생의 지역사회가 형성되면 자연스럽게 그 지역사회 내의 다양한 주체들이 인간성을 회복할 수 있다. 기존경제와 자본주의 사회에서 주눅 들어 있는 사람들은 사회적경제를 바탕으로 서로 만나게 되고 위로를 얻는다. 이러한 위로를 통해 궁극적으로 인간본연의 주체성을 되찾을 수 있다.

사회적 경제의 활성화로 얻을 수 있는 또 하나의 이점은 신뢰가 넘치는 동네 만들기이다. 이는 사회적 경제 조직들을 통해 동네 사람들이 서로 알아갈 수 있는 면대면 관계를 형성할 수 있다는 점에서 가능하다. 대전에서 실험되고 있는 한밭레츠의 품앗이장터도 사람들이 모여 서로를 알고 이해하는 과정에서 사회적 경제의 씨앗이 생겨난다고 믿었기 때문에 시작

---

10) 김정원 2009

11) 박진도, 2011b

되었다. 실제로 장터를 통해 사람들은 '지역화폐'에 대해 이해하게 되고, 서로에 대한 신뢰를 쌓게 된다.

신뢰는 사회적경제가 활성화되면서 얻을 수 있는 것이기도 하지만 역으로 활성화의 밑거름이 된다. 사람들이 서로 교류하면서 지역의 사회적경제 단위를 더욱 신뢰하게 되고, 구체적인 경제활동을 통해 그들에게 도움을 줄 수 있다. 실제로 다양한 사회적경제 조직들이 아주 작은 단위에서 시작해서 연대와 협동을 통해 큰 물줄기를 이루고 있다. 이렇게 사회적경제 조직이 축매가 되어 연대와 협동이 일상화되기 시작하면, 사람들은 실패를 두려워하지 않을 수 있게 된다. 왜냐하면 나의 뒤에는 내가 실패해도 품어줄 수 있는 이웃과 동료들이 있기 때문이다. 사회자본의 축적을 통해 민주적 지방자치의 기반을 강화할 수 있는 것이 바로 사회적경제이기도 하다.

사회적경제의 논의는 매우 다양하게 전개되어 왔다. 이제 지역사회의 실정에 맞게 그 논의를 안착시켜야 한다. 이를 위해서는 보다 구체적이고 실천적인 관점에서의 지역별 특성에 맞는 접근이 발전되어야 한다. 사회적 경제에 대한 논의가 지역의 내발적 발전의 전인차가 될 수 있도록 연결시키는 것이 필요하다.

사회적 경제가 지역을 기반으로 이루어진다고 한다면 이를 지역발전의 새로운 패러다임과 실천으로 조망하고 구체화하는 노력이 필요한 때라고 할 수 있다. 사회적 경제를 통한 새로운 지역발전은 결국 지방자치단체의 정책적인 '사회투자'가 있을 때 그 시기를 더욱 앞당길 수 있다. 사회적 경제 정책을 통해 사회적 경제 조직이 활성화되고 이는 자연스럽게 내발적 발전의 주체로 설 수 있게 만들어야 한다.

#### IV. 지방자치의 새로운 발전담론 : 3분경제론의 모색

시민사회에서 논의되어온 지역발전을 위한 주된 관심은 지역사회체제의 혁신이었다. 대체로 우리나라 지역사회의 구조적 문제점은 지역 권력이 독과점 되어 있고 정치행정엘리트집단과 토착재력가집단, 언론이 중핵을 이루는 지역사회 지배연합이 주도하는 형편이기 때문에 이의 혁파에 대한

관심이 많았다. 뿌리 깊은 정경유착과 인맥·학맥에 의한 독점구조, 지방자치단체장의 타당성 검토도 없는 각종 사업의 남발로 인한 재정의 고갈 등 지방자치의 문제에 대한 비판이 주된 것이었다.

시민사회 안에서는 자치단체장의 독점적 권력구조만이 횡행하는 봉건영주에 준하는 후견주의 지방자치단체라는 자조가 넘쳤다. 지역사회의 기업인 집단이 독립적 집단으로 존재하여 지방정치인과 교섭하고 협력하여 성장 우선적 정책을 입안, 관철하는 성장연합수준에도 미치지 못한다고 평가했다.<sup>12)</sup> 독점적 권력으로서 자치단체장에게 개인적 충성과 후견의 관계를 맺고 있음이 관찰되고 있기에 이를 극복하기 위한 실천이 다급했다. 이런 측면에서 분권과 혁신의 동시적 추진을 과제로 삼으면서 수도권규제 완화의 반대와 지역발전을 위한 외부자원의 유입에 깊은 관심을 가져왔던 것이 사실이다. 분권우선론, 혁신우선론, 균형발전우선론의 논쟁에서 시민사회는 이른바 분권-혁신-균형발전 동시 추진론의 입장을 가지고 있었다.<sup>13)</sup> 그러나 이러한 시각도 큰 흐름으로 보면 정치에 대한 과잉 관심을 표시하고는 있지만 경제영역에 대한 관심과 실천은 매우 낮은 형편이었다. 지역사회를 구성하는 정치사회와 시민사회, 시장이라는 3요소 중 경제적 영역에 대한 고려와 실천은 누락한 채 정치적 담론 중심의 구상이었다고 하지 않을 수 없다.

대표적인 문제가 균형발전에 대한 인식이었다. 중앙정부 주도의 지역발전에 대한 논의는 아래의 <표7>처럼 대부분의 시기에 성장거점 전략에 기반한 요소투입전략으로 짜여 왔다. 지방자치단체보다 중앙정부가 지역발전 정책을 주도해왔으며 효율성 위주의 정책기조가 주류였다. 지역격차에 대한 관심은 꾸준했지만 오히려 지역격차는 심화되고 있다. 선진국들의 경우 복지국가, 신보수주의, 세계화시대를 겪으면서 부딪혀온 문제점을 한국의 경우 한꺼번에 맞이하고 있는 상황이라고 볼 수도 있다.

12) 김제선 2005

13) 김제선 2003

	복지국가시대	신보수주의시대	세계화시대
<b>지역정책</b>	중앙정부가 지역간 불균형 해소를 위해 낙후지역 자원, 성장거점 조성	중앙정부 재정 축소, 지방정부의 기업유치경쟁	개별국가의 통제능력 약화, 지역의 중요성, 민간부분의 역할 증대
<b>지역에 미친 효과</b>	성장거점 외 지역에 대한 제한적인 파급효과로 지역격차 반복	유치기업의 지역기여는 제한적, 성장연합 출현, 개발주의로 변질	지역경제가 세계경제 위기에 직접적으로 노출
<b>외생적 개발의 문제점</b>	지역여건에 상관 없이 국가 지원사업에 초점, 자율성 부족	과도한 장소마케팅과 투자로 재정 압박	지역기반기업을 육성하지 못한채 대기업에 의존, 기업 이전 위협 상존

〈표6〉 선진국지역발전정책의 변화<sup>14)</sup>

구분	기조	정책지향	발전전략	주요시책	비고
60년대	경제적 효율성	반공극복 국가재건	산업단지조성 인프라공급	경제기반조성(산업단지)	불균형발전 중앙주도
70년대	경제적 효율성	경제성장 공업기반구축	성장거점전략	경제기반확대 (자유무역지대)	불균형발전 중앙주도
80년대	경제적 효율성 (미약한 균형)	경제성장 (미약한 분배)	분산적 성장거점 4대 경제권 육성	산업지구분산 서울부산역제 낙후지역개발	불균형/ (균형)발전 중앙주도
90년대	약한 수준 지역 간 형평	세계화 지역전문화	분산적 성장거점 수도권 성장역제	국가경쟁력 지식기반경제 국토이용제도정비	지역적 발전 도입 중앙주도
00년대 초	형평성	지역균형발전	지역혁신체계 분산, 분권	기업도시, 혁신도시, 신활력사업, 균특법	지역발전 국정과제화 중앙주도
00년대 말	효율성	지역경쟁력강화	광역화발전 협력발전	광역경제권, 포괄보조	상생발전

〈표7〉 한국 지역발전정책의 변화<sup>15)</sup>

문제는 시민사회의 균형발전을 요구도 이러한 범주에서 크게 벗어나지 못하고 있다는 점이다. 수도권규제완화 반대와 외부자원의 지역유입을 골자로 하는 균형발전 요구는 결과적으로 외부 의존형 지역발전의 패러다임

14) 여형범 2011

15) 여형범 2011



을 크게 벗어나고 있지 못하고 있다.

이러한 사정에는 시민사회의 지방자치에 대한 개입과 실천이 정치적 민주화와 시민사회의 민주적 성숙을 위해 적절하게 실천되어 왔지만 지역경제에 대한 개입과 실천은 취약했던 탓이 있었음을 부인할 수 없다. 지역주민들의 삶의 질 악화, 생활의 위기가 매우 심각했다. 전체 인구의 10%를 넘어선 빈곤층, 외환위기 이전보다 크게 심화된 소득불평등, 점차 증가하는 고용불안, 과도한 사교육비 지출부담 등은 시민생활 불안의 구조화와 악순환 상황에 대처하기 위한 새로운 실천 영역으로서 경제적 실천 영역에 대한 주목이 부족했다. 학벌이 노동시장에서의 지위를 결정하고, 노동시장에서의 지위가 임금과 고용안정성에 영향을 미친다. <실업·저임금(저소득)·고용불안>이 소득격차를 확대시키고, 가구소득이 교육·주거 등 필수적 소비를 가로막고 있는 악순환의 경제구조를 혁파할 직접 시민행동으로서 경제적 실천의 기획이 부족했음을 부인할 수 없다.

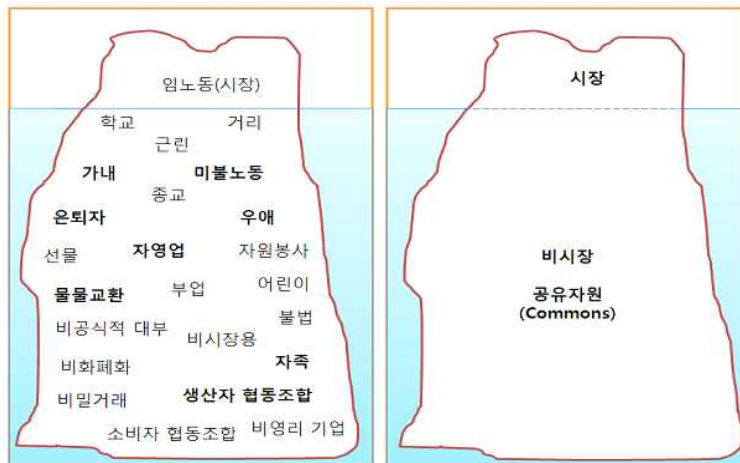
새로운 사회를 만들어가기 위한 민주주의의 내실화와 풀뿌리정치의 토대를 강화하기 위한 기반으로 풀뿌리경제에 대한 실천은 매우 중요하다. 정치적 실천을 통해 확장된 영향력이 있다고 하더라도 그 지속성이 유지되지 못하는 것은 정치 구조상의 문제도 있지만 그 경제적 토대가 부실하기 때문이라는 점을 잊어서는 안 된다.

시민운동이 최근 지역적 토대 또는 시민 생활 문제를 기반으로 한 시민들의 구체적 지지기반을 구축하는 노력이 강화되고 있는 것은 바람직한 일이다. 시민들의 생활 문제를 해결하는 직접 행동으로서 풀뿌리 사회적 경제 운동이 강화되고 시민들의 생활과 밀착한 서비스제공과 시민권익 옹호기능을 유기적으로 제공하는 시민운동의 전략이 더욱 발전되어야 한다.

특히 시민의식의 변화를 더 이상 계몽주의적 관점에 의존할 수 없다는 점에 주목해야한다. 시민단체가 시민들을 교육시킴으로써 어떤 가치를 공유하기를 기대한다면, 그것은 시대착오적이다. 지난 수년간 우리가 경험했던 것은 시민들이 다양한 영역에서 다양한 문제를 선도적으로 제기하고 있다는 점이다. 그리고 각종 사회단체는 뒤쳐져 이를 따르고 있다는 것이다. 그렇다면 지금 필요한 것은 시민들이 생활세계를 중심으로 소통공간을 확대함으로써 각종 생활영역에서 새로운 가치를 공유할 수 있게 하는 것이다. 이는 노동문제, 교육문제, 주거문제 등 각종 정책현안에 대한 새로운 대안적 지배적 가치를 생성하는 시민직접 행동이라고 할 수 있다.

물론 시민 생활 불안을 해소하기 위한 ‘시민 직접 행동’으로서 사회적 경제 조직을 만들고 연대하는 일과 정치영역에서 사회적 경제를 키우고 발전시키기 위한 ‘대변운동’의 실천은 병행 발전되어야 한다. 이런 점에서 외래형 지역발전의 시각을 벗어나 새로운 지역발전의 모델을 만들어가기 위한 시론적 문제의식으로 지역공공경제, 지역시장경제, 지역사회적경제의 3분 경제론의 틀을 고민할 것을 제안하고자 한다. 칼 폴라니가 말한 경제의 3영역의 시각을 지역경제에 적용하여 사회적경제의 영역을 키우고 발전시키기 위한 실천을 강화하자는 것이다.

임노동, 상품의 시장교환과 자본주의 기업경제는 전체 경제의 빙산의 일각에 불과하다는 것이 칼 폴라니의 시각이다.



<그림1> 빙산의 일각의 관점의 경제의 새로운 프레임<sup>16)</sup>

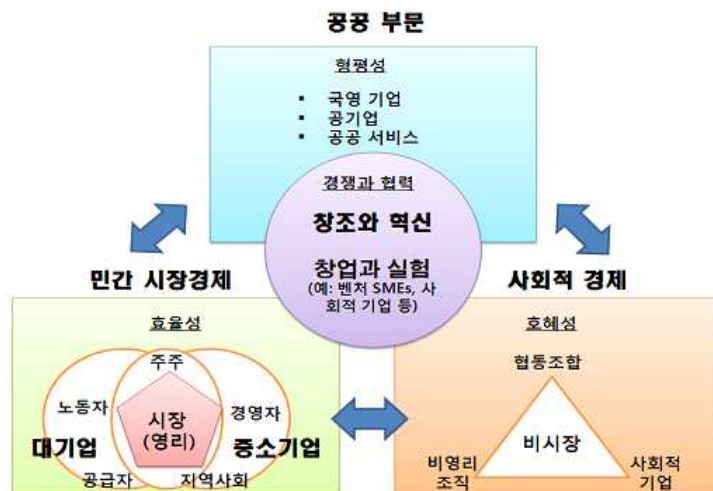
기존 경제 담론 즉 화폐를 중심으로 한 시장경제를 빙산의 일각으로 인식하게 되면 생산, 교환(거래), 분배에 연관된 경제활동들이 수면에 은폐되어 있다는 것을 인식하게 된다. 이에 따라 수면 위의 경제활동과 수면 아래의 경제활동 사이의 관계에 대해 재검토할 수 있다. 그리고 시장교환 이외의 다른 가치들에 의해서 발생하는 다양한 경제활동들에 대해 새롭게 인식할 수 있다.

16) 정준호, 2012

경제는 다양하고 이는 상이한 가치들에 의해 작동한다는 사고는 칼 폴라니의 형식적인 경제와 실체적인 경제의 구분과 같은 접근이라고 할 수 있다. 시장경제가 빙산의 일각일 뿐이며 그 수면 아래의 비시장경제인 경제가 있다는 인식, 나아가 이들 간에는 상호작용이 발생하고, 시장경제는 비시장경제가 있기 때문에 존재가능하다는 사고는 지역경제에 대한 새로운 상상을 불러일으킨다. 빙산의 일각에 지나지 않는 시장경제 중심의 지역발전 정책 및 지방자치단체의 경제 정책에 대한 새로운 대안적 접근을 가능하게 해 준다.

비시장관계는 공유자원으로 이해될 수 있으며, 이는 사회적 관계에 따라 그 규모가 범위가 결정되고 거버넌스 구조에 따라 지속가능한 관리가 가능하게 될 것이다. 이런 시각으로 지역경제를 살펴보면 지역경제는 공공경제부문, 민간의 시장경제부문, 그리고 사회적 경제로 구성되어 있고, 이러한 경제는 각기 다른 조직 원리에 따라 작동하며 상호 보완적이고 견제와 균형을 유지하고 있어야 한다는 시야를 확보할 수 있다.

상대적으로 매우 소홀하게 취급되고 있는 사회적 경제, 시장경제의 원리에 의해 지배되고 있는 경제의 전반의 영역을 사회적 경제를 중심으로 전환시키기 위한 사회적 실천의 지평을 확보할 수 있게 된다. 아울러 사회적 경제를 육성하여야 할 지방자치단체의 역할과 과제를 확인할 수 있게 된다.



<그림2> 생태계로서의 지역경제17)

공공부문은 기본적으로 평등과 형평성의 조직 원리에 기초하여 국민들에게 보편적인 재화와 서비스를 공기업을 통해 제공한다. 국가는 국민들로부터 세금을 징수하여 국민들에게 이를 배분하는 재분배라는 작동 논리에 따라 움직이고, 따라서 공공부문의 작동 논리는 전적으로 효율성에 함몰되지 않으며, 보편적 서비스의 제공을 통해 국민들의 욕구를 충족하여야 한다.

반면에 민간의 시장경제는 효율성과 수익성의 작동 논리에 따라 움직이며, 기업관에 따라 주주중심모형과 이해관계자모형으로 나눌 수 있다. 주주중심모형의 경우 주주가 일차적인 이해관계자이지만, 이해관계자모형에서는 주주도 종업원, 공급자, 소비자, 지역사회 등 다른 이해관계자들 중의 하나로 이해될 수 있다.

마지막으로, 사회적 경제는 전적으로 투자자의 이윤 추구를 목적으로 경제가 조직되지 않는 경제를 말하며, 협동조합, 공제조합, 비영리단체, 기부재단, 사회적 기업 등을 통해 재화와 서비스를 제공하고 일자리를 창출하고 있다. 이 영역은 상호성의 원칙에 의해 경제가 조직되며, 공적 이해관계의 추구, 멤버십과 연대성의 원리 등이 경제의 운영원리로 채택된다.

이들 간의 상호의존과 보완성의 관계가 중요하며, 서로가 대체의 관계는 아니다. 이러한 세 영역 간의 견제와 균형, 그리고 자율성이 유지가 되어야 하며, 이는 경제를 생태계로 인식해야 한다는 것을 의미한다.

경제가 순전히 시장의 수익추구 논리가 추동하는 시장경제로만 구성되는 것이 아니라 상이한 조직논리에 따라 움직이는 공공부문과 사회적 경제 그리고 시장경제로 구성되어 있다는 3분 경제의 시각은 그동안의 지역발전의 전략이 시장경제에 국한 되어 검토되고 논의되고 있는 한계를 극복하는 도구가 될 수 있을 것이다.

90년대 시민운동이 정치사회, 경제사회, 시민사회라는 3분 사회론이라는 담론으로 활동해 왔다면 사회적 경제에 기초한 내발적 지역발전을 추동하는 지역운동은 3분 경제론을 새로운 담론으로 만들어감으로써 지방자치의 새로운 발전 전략을 탐색해 나갈 수 있을 것이다.

3분 경제론은 영국 보수당 연정 정부는 과도한 재정적자를 줄이기 위해

"Big Society"라는 슬로건 아래 공공부문의 역할을 사회적 경제로 떠넘기고 있는 현상, 일본의 민주당 정부가 “새로운 공공”을 표방하는 것에서 확인되는 것처럼 정부와 시장이 해결하지 못하는 현실에 대한 새로운 대안적 논의의 출발점이 될 수 있을 것이다.

이런 시각에서 박원순 서울시장의 ‘마을공동체 생태계 구축’ 공약은 단순한 마을공동체 활성화 공약을 넘어서 새로운 경제체제의 구축이라는 씨앗을 담고 있는 도전이 된다. 외부의존 경제로 고통 받는 충남도가 추진하는 ‘사회적 경제 정책’은 취약계층의 일자리를 만드는 사업을 넘어서서 충남도의 경제정책의 주류가 되어야할 논거를 마련할 수 있게 될 것이다.

## V. 맺음말

사회적 경제에 대해 관심이 높아지고 있지만 지방자치의 발전과 관련된 논의는 미흡했다. 개별적 사회적 경제 조직의 발굴과 육성에 대한 논의는 있었지만 지역발전의 새로운 대안으로서 검토는 더욱 미흡했다. 특히 그동안 외부 의존형 지역발전이 가져온 폐해를 극복하기 위한 모색으로서 추진되고 있는 내발적지역발전의 패러다임과 이러한 내발적 지역발전의 주요한 정책 수단으로서 사회적 경제에 대한 논의는 지방자치의 발전을 위한 새로운 대안이 되기를 기대한다. 이러한 사회적경제가 지역의 사회적 경제적 특성에 기초한 사람 중심의 경제를 만들어가는 것이기에 구체적인 성과와 완성된 대안상을 갖추고 있지는 못하다.

한편으로 시민사회의 논의와 실천도 개별적 사회적 경제 조직을 설립하고 그 사회적 경제 조직의 생존을 위해 분투하는 수준을 크게 벗어나지는 못하고 있다. 일반적인 대변형 운동의 경우 정치적 측면에 집중되면서 경제영역의 실천 비중이 크지 못하고 있기도 했다. 글로벌 경제체제 속에서 외형적 개발주의의 폐해, 외부자원의 유치 중심의 지역발전의 허구성을 지적 해왔지만 대안적 발전 담론을 만들어가지는 못한 측면이 있다.

시장경제 중심의 편협한 경제의 시각을 전환해서 공공경제, 시장경제, 사회적경제로 지역경제가 구성되어 있다는 3분경제론에 입각한 새로운 경제담론을 통해서 지역발전의 새로운 패러다임이 형성되고 발전되길 기대

한다. 이를 통해 전통적인 지방자치의 영역으로 인정되어왔지만 재정 부담만 가중 시키고, 지역경제 발전에 도움이 되지 않는 영역으로 취급되어 온 커뮤니티의 재생과 사회서비스의 생산과 공급이 바로 지역발전의 핵심 영역으로 발전 시켜나가길 희망한다.

조선일보가 역점을 두고 보급한 자본주의4.0 담론은 시장의 실패, 복지 국가의 실패, 신자유주의 실패를 언급하면서 재정 부담을 가져오는 복지 국가는 안 된다면서 재벌과 대자본의 선의에 의한 사회공헌이 시대의 대안이라고 부추기고 있다. 경제의 민주화와 보편적 복지를 향한 시민의 열망을 무디게 만들고자하는 시도라고 할 수 있다.

한편으로 대다수의 지역발전론이 외부 경제에 깊숙이 의존하고 있는 지역경제의 현실, 대기업 중심 경제체제의 문제점을 외면한 채 지역혁신과 지역 간 경쟁만을 부추기며 지역민의 패배주의를 부추기고 있다.

지금 여기서 우리가 행복하게 살 수 있는 길을 찾아가기 위한 전환은 어떤 면에서 상식을 되찾는 것, 근본을 되돌아보는 것일지도 모른다. 소통과 신뢰, 협력을 만들어가는 사회 자본을 키우고 이에 기초한 사회적경제를 키우는 것을 통해 새로운 모색, 새로운 도전을 시작해볼 수 있으면 좋겠다. 한국의 지방자치가 사회적 경제를 키우는 것을 통해 지역발전을 새롭게 이끌어가길 소망한다.

## 참고문헌

- 김정원, 한국에서 사회적경제의 새로운 조직화를 위한 제언, 한국사회적경제의 과제와 전망, 2009 한국사회포럼, 2009.
- 김제선, 현단계 지방분권운동의 쟁점과 과제, 시민과세계 4호, 2003.
- 김제선, 대전지역반부패운동의 방향과 과제, NGO학회세미나자료집, 2005.
- 김제선, 대전형사회적기업 정책의 발전 방향과 시민사회의 참여, 대전발전포럼 37호, 2011.
- 노대명, 사회적 경제를 강화해야 할 이유, 창작과 비평, 2009.
- 박 경, 대안적 지역발전 전략으로서 내생적 발전론, 사회과학연구 제47집, 2008.
- 박용규 외, 커뮤니티비즈니스와 지역경제 활성화, Issue Paper, 삼성경제연구소, 2009.
- 박진도, 충남형 사회적 경제 필요성과 활성화 방안, 충남도 내부자료, 2011a.
- 박진도, 사회적경제가 왜 중요한가, 열린 충남 56호, 2011b
- 송두범, 충남도 사회적 경제 정책과 내발적 발전, 충남리포트, 54호, 2011.
- 여형범, 충남지역 발전의 현황 및 문제점, 충남발전연구원 내발적 발전전략 보고대회 자료집, 2011.
- 이강익 외, 부의 역외유출로 인한 지역불균등발전, 지역사회학 제13권 1호, 2011.
- 이강익, 사회적 경제와 협동조합, 충남 사회적 경제 콜로키움 자료집, 충남 사회적 경제센터, 2012.
- 정준호, 지역과 선순환경제, 충남발전연구원 세미나자료집, 2012.
- 최천운·유정석, 경제자유구역 개발사업의 지역경제 파급효과 및 개발전략의 적합성 분석 : 산업연관분석을 중심으로, 한국지역개발학회지 제23권 제1호, 한국지역개발학회, 2011.

# 대전·충청 지역 중소기업 정책의 현실과 과제

정 용 길 (충남대 경영학부)

## 목 차

- 문제의 제기
- 소상공인의 개념과 현황
- 소상공인 실태조사 : 대전지역을 중심으로
- 소매업의 환경분석 : 소매업 구조변화, 소매업태별 구성
- 중소기업이 처한 현실 분석
- 맺음 말



## 문제의 제기

- MB정부 들어 사회양극화 심화
    - 감세규모 : 2008년~2011년 동안 세법개정으로 인한 감세 64조
    - 중산층·중소기업·서민 등에 32조, 대기업 고소득층에 32조 혜택(만일 감세 정책에 제동이 걸리지 않았다면 89조 감세, 대기업이 52조 혜택)
    - 대기업과 중소기업, 대형 유통점과 중소기업과의 양극화 심화
  - 대형 유통업체의 성장
    - 대형 마트와 기업형 슈퍼(SSM)의 급증으로 중소기업들이 설 자리가 없고, 골목상권 마저 붕괴
- ⇒ 상생과 경제민주화 차원에서 중소기업들에 대한 육성과 보호조치가 필요

## 소상공인 개념과 현황

제조건설업	⇒	소상공인		소기업	중(소)기업
서비스 등	⇒	소상공인	소기업	중소기업	-
상시 종업원수	⇒	5인	10인	50인	300인

소상공인(소기업 및 소상공인을 위한 특별조치법 시행령)

- 법적, 공식적 개념, 제조업 운수업 등(10인 미만), 그 외 업종(5인 미만)
- 통계청 전국사업체 통계 : 09년 269만개, 522만명

## 소상공인 현황

사업체수					
	소기업 (A)	중기업 (B)	소계 (A+B)	대기업 (C)	전체 (A+B+C)
소상공인					
2,686 (87.5)	2,956 (96.3)	111 (3.6)	3,066 (99.9)	2,916 (0.1)	8,069 (100)

종사자수					
	소기업 (A)	중기업 (B)	소계 (A+B)	대기업 (C)	전체 (A+B+C)
소상공인					
5,218 (38.9)	7,891 (58.9)	3,860 (28.8)	11,751 (87.7)	1,647 (12.3)	13,398 (100)

자료: 소상공인진흥원, 『2011 소상공인 통계집(2011)』

## 소상공인 현황

지역별 기업규모별 사업체수						
지 역	소상공인	소기업 (A)	중기업 (B)	소계 (A+B)	대기업 (C)	전체 (A+B+C)
전 국	2,685,856 (87.5)	2,955,709(96.3)	110,775 (3.6)	3,066,484 (99.9)	2,916 (0.1)	3,069,400 (100.0)
대 전	76,385 (87.9)	83,561 (96.2)	3,232 (3.7)	86,793 (99.0)	77 (0.1)	86,870 (100.0)
충 남	106,354 (89.3)	115,643 (97.1)	3,334 (2.8)	118,977 (99.9)	83 (0.1)	119,060 (100.0)

자료: 소상공인진흥원, 『2011 소상공인 통계집(2011)』

## 소상공인 현황

지역별 기업규모별 종사자수						
지 역	소상공인	소기업 (A)	중기업 (B)	소계 (A+B)	대기업 (C)	전체 (A+B+C)
전 국	5,217,922 (38.9)	7,891,426 (58.8)	3,859,596 (28.8)	11,751,022 (87.7)	1,647,475 (12.3)	13,398,497 (100.0)
대 전	141,832 (42.1)	202,352 (60.1)	103,077 (30.6)	305,429 (90.8)	31,106 (9.2)	336,535 (100.0)
충 남	199,134 (38.8)	301,905 (58.8)	142,495 (27.7)	444,400 (86.5)	69,293 (13.5)	513,693 (100.0)

자료: 소상공인진흥원, 『2011 소상공인 통계집(2011)』

## 소상공인 구성비율: 대전

	사업체 구성		종사자수	
	전 국	대 전	전 국	대 전
도매 및 소매업	28.5	28.6	26.6	27.6
숙박 및 음식점 업	21.0	20.0	22.5	22.8
운수업	12.3	13.5	7.6	8.1
제조업	9.7	7.3	15.5	10.3
수리 및 기타 개인 서비스업	9.8	10.5	7.3	8.1
교육 서비스 업	4.3	4.8	3.9	4.5
기타	14.4	15.3	16.7	18.6
	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 소상공인진흥원, 『2011 소상공인 통계집(2011)』

## 소상공인 구성비율: 충남

	사업체 구성		종사자수	
	전 국	충 남	전 국	충 남
도매 및 소매업	28.5	29.8	26.6	27.2
숙박 및 음식점 업	21.0	25.5	22.5	27.4
운수업	12.3	9.8	7.6	6.4
제조업	9.7	8.2	15.5	12.5
수리 및 기타 개인 서비스업	9.8	10.0	7.3	7.4
교육 서비스 업	4.3	3.6	3.9	3.6
기타	14.4	13.1	16.7	15.5
	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 소상공인진흥원, 『2011 소상공인 통계집(2011)』

## 소상공인 실태조사

- <소상공인진흥원>에서 매 3년마다 시도별 전국단위로 소상공인에 대한 실태 조사를 실시
- 2010년 『전국 소상공인 실태조사』 자료를 분석
- 조사대상 : 비농업부문 전국 16개 시도지역 소상공인 사업체
- 조사업종 : 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 제조업, 전기·가스 · 수도업, 건설업 등 13개 업종
- 표본크기 : 10,069개 사업체, 대전 488개 사업체
- 표본오차 : 95% 신뢰수준( $\pm 0.97\%$ )
- 조사기간 : 2010. 5. 17 ~ 6. 25(6주간)

## 일반 현황

### 사업체 형태

구 분	독립점	가맹점	본사	지사	직영점
전 국	92.4	4.5	1.6	0.8	0.6
대 전	96.3	3.3	0.2	0.0	0.2

### 영업기간

구 분	3개월~ 1년 미만	1년~ 5년 미만	5년~ 10년 미만	10년~ 20년 미만	20년~ 30년 미만	30년 이상	평균
전 국	2.6	29.2	28.9	26.7	8.9	3.6	9.5
대 전	2.9	30.5	32.2	26.4	5.9	2.0	8.4

## 일반 현황

### 사업장 소유 형태

구 분	소 유	전 세	월 세	보증부 월세	기 타
전 국	27.2	8.0	29.0	35.0	0.8
대 전	24.0	9.0	19.3	47.3	0.4

### 사업성장 단계

구 분	개점 초기	성장기	성숙기	쇠퇴기	폐업고려
전 국	5.7	11.0	33.8	44.0	5.6
대 전	6.1	12.1	41.0	38.7	2.0

## 일반 현황

### 사업장 입지 유형

구 분	도로변 상점가	주택가 단독점포	아파트 상가	개인택시 용달	집합상가 (쇼핑센터)
전 국	51.8	13.9	9.1	7.6	6.6
대 전	53.1	14.1	8.8	8.0	7.0

구 분	전통시장	공단	지하상가	백화점 및 할인점 내	기타
전 국	6.6	2.3	0.5	0.4	1.2
대 전	5.3	1.8	0.4	1.0	0.4

## 일반 현황

### 중 종사자수

구 분	0명	1명	2명	3명	4명	5명 이상	평균
전 국	45.4	35.1	9.2	4.4	2.7	3.2	1.01
대 전	50.2	34.0	7.8	4.5	1.6	1.8	0.80

### 인력 부족 여부

구 분	인력 부족 여부		부족 인원수					
	부족하다	부족하지 않다	1명	2명	3명	4명	5명 이상	평균
전 국	12.2	87.8	58.8	30.1	6.7	1.8	2.5	1.67
대 전	13.3	96.7	61.5	29.2	4.6	1.5	3.1	1.57

## 일반 현황

### 고객 수 및 매출액 증감

구 분	고객 수 증감			매출액 증감		
	증가	변동 없음	감소	증가	변동 없음	감소
전 국	8.3	21.4	70.3	7.4	17.6	75.1
대 전	7.0	23.8	69.3	5.9	24.0	70.1

### 주된 경쟁상대

구 분	주변 소형업체	주변 대형업체	인터넷, 홈쇼핑	기타	없다
전 국	41.2	25.0	4.5	0.5	28.9
대 전	55.9	15.6	3.9	0.0	24.6

## 일반 현황

### 월평균 매출액

구 분	400만원 이하	400~ 1,000만원	1,000~ 2,000만원	2,000~ 3,000만원
전 국	58.3	25.4	7.8	3.3
대 전	59.2	26.2	8.2	2.3

구 분	3,000~ 4,000만원	4,000~ 5,000만원	5,000만원 이상	평균
전 국	1.3	1.2	2.7	990.0
대 전	0.6	0.6	2.9	914.4



## 일반 현황

### 월평균 순이익

구 분	적자	~100만원	100~ 200만원	200~ 300만원	300~ 400만원	400만원 이상	평균
전 국	26.8	30.8	23.4	9.9	3.5	5.6	149.1
대 전	41.6	24.4	16.6	8.4	3.5	5.5	165.6

### 순이익 증감

구 분	증가	변동 없다	감소	계
전 국	6.0	20.7	73.3	100.0
대 전	3.9	19.5	76.6	100.0

## 일반 현황

### 순이익 감소 이유

구 분	1순위		1+2순위	
	전 국	대 전	전 국	대 전
사례 수	7,386	374	7,386	374
▪ 주변 소형업체와의 경쟁심화	30.5	31.3	46.2	55.3
▪ 소비자의 구매패턴 변화	20.1	27.0	39.9	49.7
▪ 인건비, 임대료 등의 원가 상승	15.5	22.5	36.8	43.6
▪ 주변 지역에 대형업체의 출현	17.5	10.7	29.5	20.3
▪ 현재 취급하는 제품이나 업종의 사양화	6.4	5.6	13.4	10.2
▪ 해외로부터 상품의 다량 유입	0.3	0.0	0.8	0.0
▪ 기타	9.4	2.9	14.1	4.5
▪ 모름/무응답	0.2	0.0	0.2	0.0

## 경영활동

### 경영활동 애로사항

구 분	1순위		1+2순위	
	전 국	대 전	전 국	대 전
▪ 판로	26.9	38.1	37.1	48.4
▪ 상품 및 고객관리	12.9	12.3	27.5	33.2
▪ 자금 부족	12.7	16.8	21.0	20.3
▪ 높은 임대료	8.4	5.3	18.4	13.3
▪ 사업체 위치가 안 좋아서	6.5	4.5	13.0	9.8
▪ 경쟁업체의 불공정한 거래행위	5.4	7.4	10.1	19.1
▪ 시설노후	3.8	1.6	9.8	6.4
▪ 시장정보	3.4	2.3	8.8	3.9
▪ 종업원 관리	3.2	1.8	7.2	4.5
▪ 경쟁업체보다 비싼 가격	2.7	2.9	5.2	5.5
▪ 원부자재 수급 어려움	1.6	1.2	4.3	2.9
▪ 경쟁업체보다 떨어지는 품질	1.3	0.6	3.2	1.4

## 경영활동

### 외부자금 출처

구 분	1순위		1+2순위	
	전 국	대 전	전 국	대 전
▪ 은행 보험사 등 금융기관	54.2	51.2	61.6	58.8
▪ 친구 친척으로부터 차입	26.5	28.2	47.0	43.2
▪ 새마을금고, <u>신협</u> 등 서민 금융기관	8.4	8.0	17.5	10.0
▪ 정책자금	6.3	9.3	10.3	13.6
▪ 카드대출	1.6	1.3	4.6	3.3
▪ 사채	2.4	2.0	4.1	2.0

## 경영활동

### 정부 지원정책 이용만족도

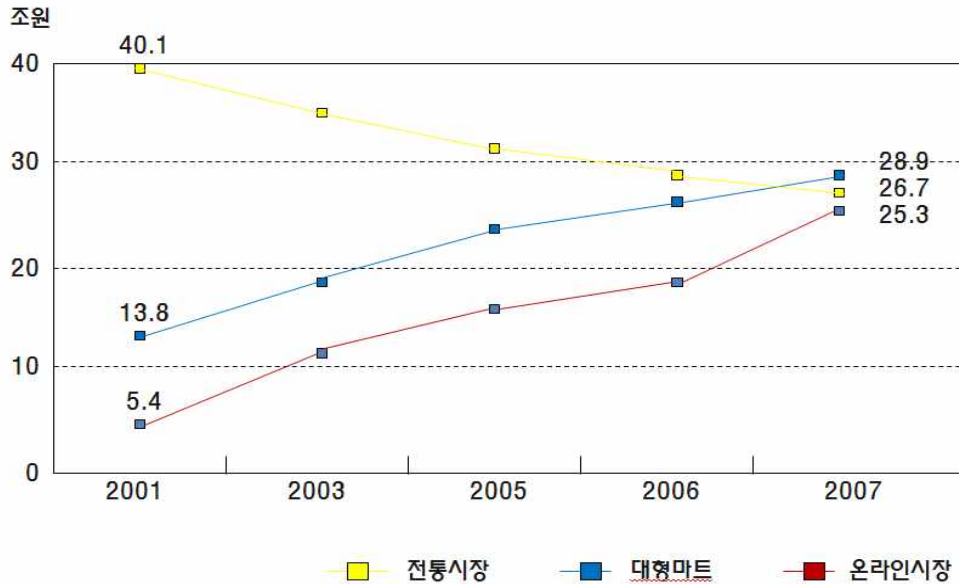
	자금지원		교육지원		창업상담, 컨설팅		조직화, 협업화	
	전국	대전	전국	대전	전국	대전	전국	대전
사례수	1,150	56	244	2	188	2	62	1
매우 만족	16.5	16.1	11.1	0.0	13.8	0	13.8	0
만족	57.9	64.3	63.9	50.0	59.6	100	59.6	0
불만족	17.9	14.3	18.0	50.0	17.6	0	17.6	100
매우 불만족	7.7	5.4	7.0	0	9.0	0	9.0	0

## 경영활동

### 향후 사업체 운영계획

구 분	확장	현상유지	축소	조만간 사업저분	장기적으로 저분	업종전환
전 국	6.5	78.6	4.2	5.3	3.8	1.5
대 전	5.7	85.2	2.7	3.5	2.0	0.8

## 소매업의 구조변화



## 소매업체 별 비중(%)

연도	백화점	대형마트	슈퍼마켓	편의점	인터넷 쇼핑몰	TV 홈 쇼핑	기타 무점포	기타*
95	13.3	0.8	15.7	1.0	0.0	0.0	9.6	59.6
00	13.3	9.2	14.7	1.1	0.8	1.2	4.9	54.9
01	13.1	11.0	13.6	1.4	1.0	1.8	6.2	51.2
02	12.9	12.5	12.8	1.9	1.3	3.2	6.3	49.3
03	12.6	14.1	13.2	2.3	1.5	3.1	6.3	46.8
04	11.7	15.0	12.7	2.5	2.3	2.8	5.7	47.3
05	11.5	15.7	12.3	2.6	3.5	3.0	4.9	46.6
06	11.8	16.4	12.3	2.7	4.6	3.1	4.4	44.8
07	11.5	17.2	11.8	2.9	5.4	2.8	4.2	44.3
08	11.3	17.2	12.3	3.2	5.9	2.9	4.4	42.8
09	11.6	16.9	12.1	3.4	6.7	3.2	4.2	41.6
10	12.1	16.8	11.9	3.7	7.3	3.8	3.9	40.5
11	12.5	17.0	11.7	4.0	7.3	4.3	3.8	39.3

\*기타 : 기업형 유통 채널을 제외한 재래상가, 골목 상권 등  
 자료 : 통계청, NH 농업증권

## 중소상인이 처한 현실

### 1. 대형마트의 지속적 진출(2011년 기준)

업체명	매출액	성장율	신규출점수	총점포수
이마트	14조	11.0	5	138(트레이더스 포함)
홈플러스	11조 8,000억	8.0	4	125
롯데마트	9조 8,500억	17.1	5	95
이랜드리테일링	2조 4,200억	-		26(뉴코아 16, 이천일 10)
코스트코	2조 863억	32.1		7
하나로 클럽	9,100억	4.0		6
메가마트	7,300억	3.7		7

## 중소상인이 처한 현실

### 대형 마트 시도별 현황

구 분	점포수	인구(만명)	점포당 인구수
전 제	457	5,073	11.1
서 울	65	1,025	15.8
대 전	17	153	9.0
중 남	18	215	11.9

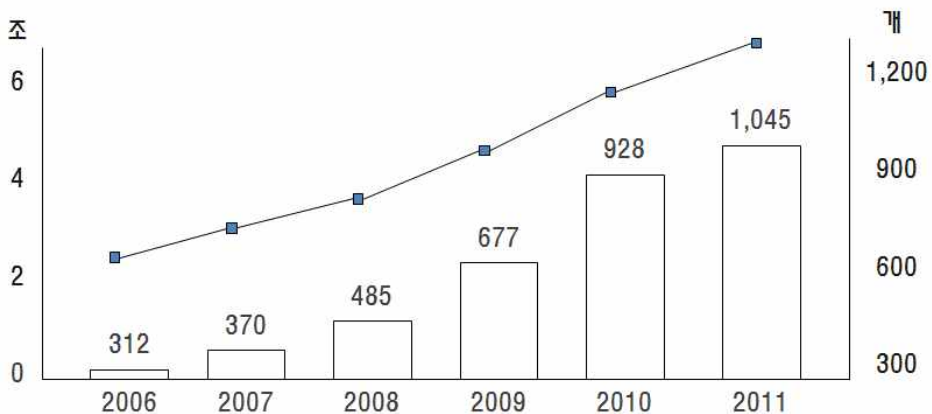
2011. 12월 기준

## 참고사항

- 적극적으로 중국 등 해외 시장 진출에 힘써야 할 것 : 이마트는 중국에 25개 점포, 롯데 마트는 98개 점포
- 중국 : 13만명 당 1개 점포 대형마트가 10,000개 필요
- 제조업체 중 삼성전자, 현대자동차, POSCO 등 글로벌 기업이 존재하는데 유통재벌들은 포화상태에 이른 국내시장 공략에 힘쓰고 있음
- Lawson : 2020년까지 중국에 1만개 편의점을 낼 계획
- Wal-mart : 2010년 말 현재 중국에 225개 매장
- TESCO : 2010년 말 현재 중국에 90개 매장

## 중소상인이 처한 현실

### 2. 기업형 슈퍼마켓(SSM) 증가



## 중소상인이 처한 현실

SSM(Super supermarket, 기업형 슈퍼마켓)

- 마트보다는 작고 슈퍼마켓보다는 큰 형태(350평~1,000평)로서 직영점 또는 가맹점 형태로 운영
- 최근에는 100평 미만의 미니 SSM도 등장
- 2012년 6월 현재 롯데 슈퍼(430개), 홈플러스 익스프레스(320개), GS 슈퍼마켓(240개), 이마트 에브리데이(130개) 등이 사업 중
- 대형 마트의 입점 규제를 피하기 위한 수단으로 등장
- 골목상권의 붕괴 : SSM 진출 이후 기존 소매점의 1일 매출이 120만원에서 85만원(-34%), 고객은 127명에서 80명으로 감소(-37%)
- 전통상업보존지역 반경 1km 내 SSM 입점 등록을 제한하고 있음 (유통산업발전법)

## SSM 시도별 현황

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011. 6
전 제	318	398	526	636	844	919
서 울	85	106	135	174	191	251
대 전	6	7	18	22	34	36
충 남	8	9	13	14	24	28



## 중소상인이 처한 현실

### 3. 편의점의 지속적 증가

업체명	2010년		2011년		전년대비 증감	
	점포수	점유율	점포수	점유율	점포수	증감률
미니스톱	1,262	8.5	1,402	7.7	140	11.1
바이더웨이	1,570	10.8	1,632	9.0	62	3.9
세븐일레븐	2,335	15.7	3,240	17.8	905	38.8
씨스페이스	151	1.0	150	0.8	-1	-0.7
GS25	4,170	28.0	5,500	30.3	10330	19.9
웨이마트	4,880	32.8	5,850	32.2	970	-47.3
OK마트	279	1.9	147	0.8	-132	2.6
JOY 마트	231	1.6	237	1.3	6	22.0
계	14,878	100.0	18,158	100.0	3,280	

## 중소상인이 처한 현실

### 4. 대형마트 규제

#### 유통산업 발전법

제12조의2(대규모 점포 등에 대한 영업시간의 제한 등)

- ① 시장·군수·구청장은 건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모점포등과 중소기업의 상생발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 대규모점포 중 대통령령으로 정하는 것과 준대규모 점포에 대하여 다음 각 호의 영업시간 제한을 명하거나 의무 휴업일을 지정하여 의무휴업을 명할 수 있다. 다만, 연간 총매출액 중 <농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률>에 따른 농수산물의 매출액 비중이 51% 이상인 대규모 점포 등으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 대규모 점포 등에 대하여는 그러하지 아니하다.

1. 영업시간 제한
2. 의무휴업일 지정



## 중소상인이 처한 현실

- 조례제정의 절차적 문제기 제기되어 조례가 무효
  - 소명기회
  - 단체장의 재량권 심각히 제한
  - 강제규정

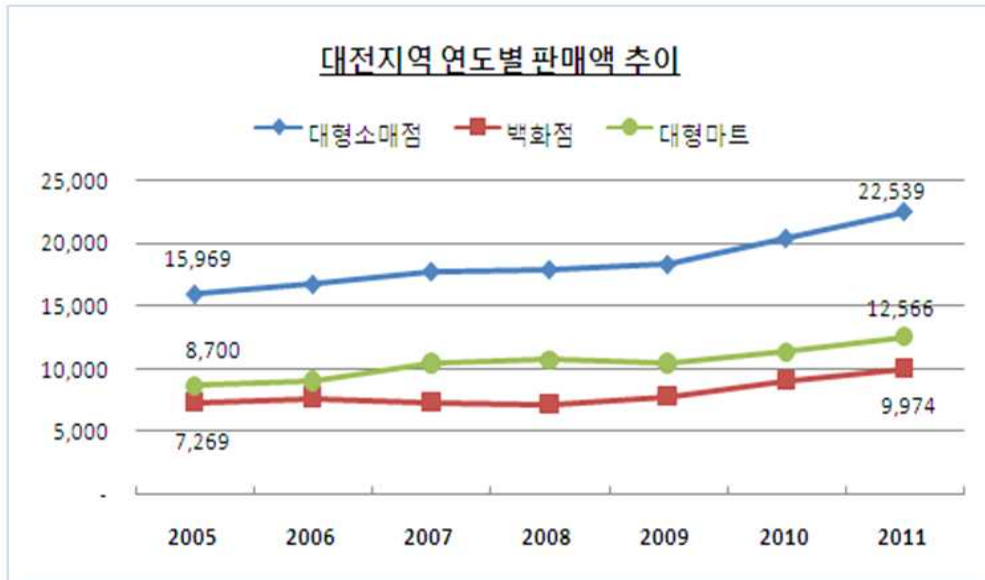


- 유통사업발전법을 개정하여 법률에 명시하는 것이 바람직
  - 영업시간, 의무휴업일, 취급품목 등 명시적 규정
  - 벌칙 규정을 강화

## 중소상인이 처한 현실

### 5. 대전시의 <대규모점포 관리 5개년 계획>

- 대규모 점포(백화점, 대형 마트)의 총량(대전: 32만 8,505m<sup>2</sup>, 2008년 기준)을 정해 놓고 신규 출점을 억제하는 정책
- 자치구별 총량제, 자치구간 이동 허용
- 1차, 2차 계획이 올해 종료, 내년부터 3차 계획: 큰 틀을 유지하는 방향
- 2013년부터는 백화점에 총량제를 적용하지 않을 계획
- 엑스포 과학공원 내에 들어설 롯데 테마파크, 관저동 신세계 유니온 스퀘어 건설과 맞물려 조정될 가능성도 있음
- 법적 구속력은 없으나 행정조치로 유지되고 있음, 유통업계의 자율성을 훼손하고 있으며, 시장원리에 반한다는 지적

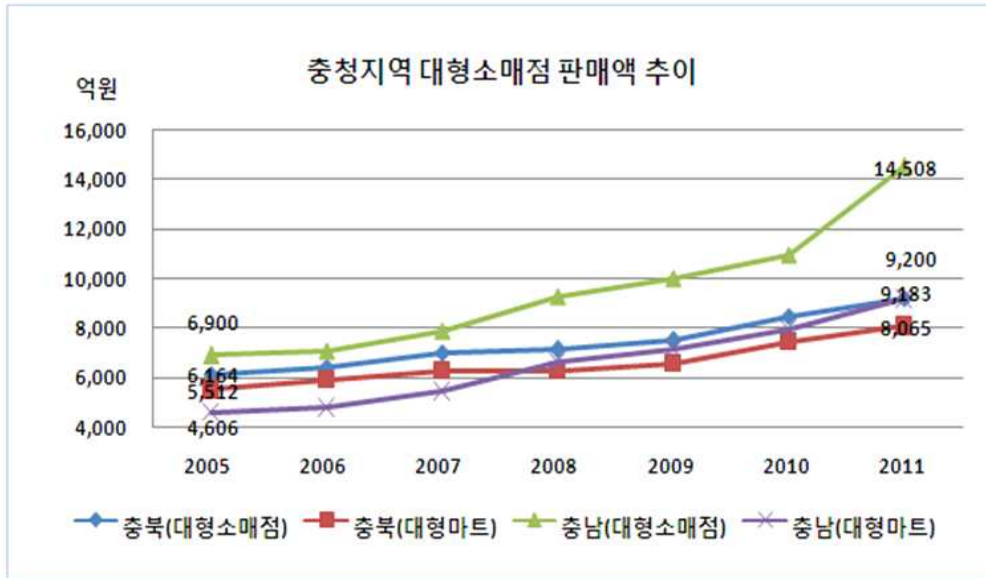


- 2011년 대전지역 대형소매점 판매액은 2조 2,539억원
  - 백화점 4개, 9,974억(44%)
  - 대형마트 17개, 1조 2,566억(56%)

## 중소상인이 처한 현실

### 6. 롯데의 복합테마파크

- 엑스포 과학공원에 33만<sup>m</sup><sup>2</sup> 부지에 롯데월드 복합테마파크
  - 테마파크(8.2만<sup>m</sup><sup>2</sup>), 워터파크(6.6만<sup>m</sup><sup>2</sup>), 문화수익시설(6.6만<sup>m</sup><sup>2</sup>)
  - 5,200억 투자
  - 2016년 개장 : 연간 1,100만명 관광객 유치, 2조 6천억 생산유발효과, 1만 9천명 고용유발효과
- 
- 문제점
    - 과학공원과의 정체성 문제
    - 교통혼잡으로 인한 교통대란
    - 대형 쇼핑시설의 입점으로 인한 지역 중소기업들에 대한 피해
    - 대기업에 대한 특혜 : 수익계약, 100억 미만의 지료



- 2011년 충남지역 대형소매점 판매액은 1조 4,508억원(2+18)
- 2011년 충북지역 대형소매점 판매액은 9,200억원(2+13)



## 중소상인이 처한 현실

### 7. 신세계의 유니온 스퀘어

- 복합쇼핑 몰 : 35만 m<sup>2</sup>에 premium outlet mall, 교육·문화·예술·관광·레저·엔터테인먼트 임점
- 4,500억 투자, 연간 750만명 임점 효과, 3,000여명 고용효과
- 2010년 11월 MOU 체결 이후 2013년 완공 예정이었으나 사업 진척이 늦어짐
- 중앙 정부 승인절차 : 그린 벨트 해제에 따른 문제
- 신세계 : 외국 투자기업(첼시)의 소극적 태도가 더욱 문제
- Premium outlet mall :
  - 100여개 이상의 명품 브랜드 임점, 광역 상권을 커버
  - 다른 시설이 들어서지 않고 premium outlet mall이 들어오면 대전 지역경제에 보탬이 될 것

## Premium outlet mall



# Premium outlet mall





## 맺음 말

### 1. 유통사업법적변을 개정하여 대형 마트에 대한 실효성 있는 규제가 필요

- 영업시간, 휴업일 수, 취급 품목 등 규제
- 중소기업 적합업종 제도

### 2. 중소기업들의 자구노력

- 경영/마케팅 마인드
- 상인조직 활성화를 통한 전통시장 품질 및 브랜드 관리
- 시설의 공동이용
- 전통시장별 특성화

### 3. 유통시설 총량제

- 자칫 잘못하면 대형 마트의 기득권 보호에 그칠 수 있음
- 행정명령으로 시장을 규제하는 것은 문제
- 총량제보다는 도시 계획, 교통흐름과 관련하여 외곽 지역으로 유도

### 4. 정부의 유통인프라 구축 지원

- 건물 및 시설 현대화
- 주차장 및 진입도로 정비
- 유통정보시스템 구축
- 공동의 물류창고

### 5. 롯데 테마파크 : 철회되고 발상의 전환 및 상상력이 필요

### 6. 신세계 유니온 스퀘어

- 업태 개념에 충실할 필요
- 복합 시설은 오히려 중소기업에 피해를 줄 가능성

## **‘2012 대전·충청지역 경제민주화를 위한 과제와 전망’**

---

2012년 10월 16일 인쇄

2012년 10월 18일 발행

발행처 대전시민사회연구소

발행인 소장 장수찬

출판 도서출판 **빈들**

대전광역시 유성구 궁동 395-16

전화 : 042-823-4383

메일 : bindlehanee@daum.net

---

 시민  
법안 **대전시민사회연구소**

301-846 대전시 중구 대사동 248-271

전화 : 042-252-0905

전송 : 042-823-2881

홈페이지 : <http://dics.re.kr/>

이메일 : cernilton@daum.net

---