

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.¹⁾

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.²⁾

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)³⁾

<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)

<표3> 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 지역순환경계의 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
충남	-27.7	-29.8	-30.2	-27.7	-31.9	-32.5	-33.2	-31.6	-37.1	-39.6
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.⁴⁾

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.⁵⁾ 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.⁶⁾

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.⁷⁾

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.⁸⁾

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 것⁹⁾

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.¹⁰⁾

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.¹¹⁾

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.¹²⁾ 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.¹³⁾ 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
지역정책	중앙정부가 지역간 불균형 해소를 위해 낙후지역 자원, 성장거점 조성	중앙정부 재정 축소, 지방정부의 기업유치경쟁	개별국가의 통제능력 약화, 지역의 중요성, 민간부분의 역할 증대
지역에 미친 효과	성장거점 외 지역에 대한 제한적인 파급효과로 지역격차 반복	유치기업의 지역기여는 제한적, 성장연합 출현, 개발주의로 변질	지역경제가 세계경제 위기에 직접적으로 노출
외생적 개발의 문제점	지역여건에 상관 없이 국가 지원사업에 초점, 자율성 부족	과도한 장소마케팅과 투자로 재정 압박	지역기반기업을 육성하지 못한채 대기업에 의존, 기업 이전 위협 상존

〈표6〉 선진국지역발전정책의 변화¹⁴⁾

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 변화¹⁵⁾

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.

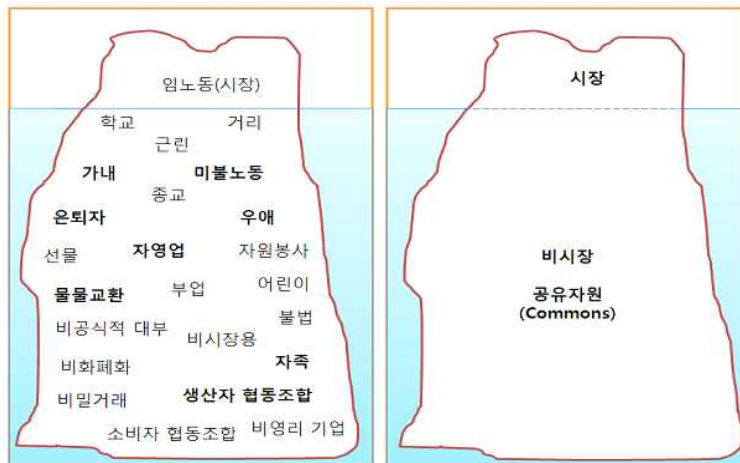
새로운 사회를 만들어가기 위한 민주주의의 내실화와 풀뿌리정치의 토대를 강화하기 위한 기반으로 풀뿌리경제에 대한 실천은 매우 중요하다. 정치적 실천을 통해 확장된 영향력이 있다고 하더라도 그 지속성이 유지되지 못하는 것은 정치 구조상의 문제도 있지만 그 경제적 토대가 부실하기 때문이라는 점을 잊어서는 안 된다.

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 프레임¹⁶⁾

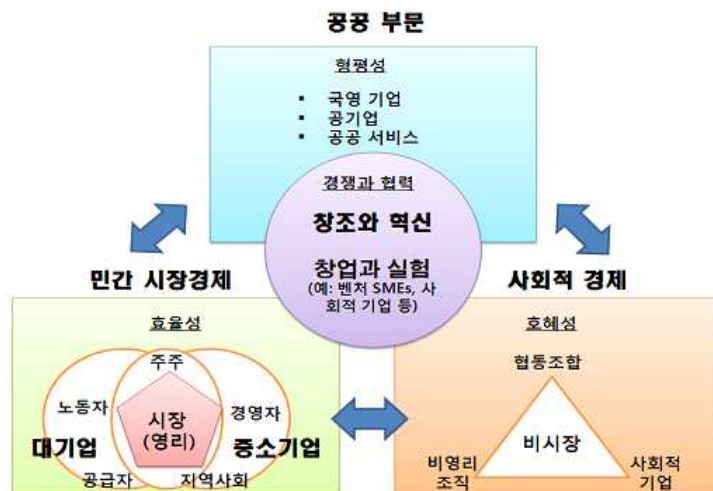
기존 경제 담론 즉 화폐를 중심으로 한 시장경제를 빙산의 일각으로 인식하게 되면 생산, 교환(거래), 분배에 연관된 경제활동들이 수면에 은폐되어 있다는 것을 인식하게 된다. 이에 따라 수면 위의 경제활동과 수면 아래의 경제활동 사이의 관계에 대해 재검토할 수 있다. 그리고 시장교환 이외의 다른 가치들에 의해서 발생하는 다양한 경제활동들에 대해 새롭게 인식할 수 있다.

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.