

충남형 사회적경제정책의 모색

김 제 선

[사단법인 풀뿌리사람들 상임이사]

충남형 사회적경제정책의 모색

김제선 사단법인 풀뿌리사람들 상임이사
poolppuri@gmail.com

1. 충남 사회적경제 정책 논의의 중간 결과

○ 충남사회적경제연구회, 충남 사회적경제논의의 중심

충남사회적경제연구회, 충남사회적경제지원센터 설립과 운영, 충남연 전략적 과제로서 충남사회적경제발전전략 연구, 충남도정책자문위원회 사회적경제추진기획단의 과정을 거쳐 충남형 사회적경제의 상과 발전 전략에 대한 다양한 논의와 정책화를 위한 노력이 추진되어 왔음.

<표1> 충남사회적경제연구회 워크숍 일정

구분	일정	논의 내용	전문가 초청 발표자	비고
사회적경제의 이해	3월 25일	- 사회적경제의 이론과 실제	김신양(성공회 대학교)	기초학습 및 연구네트워크 구축
	4월 1일	- 캐나다의 사회적 경제 - 충남도 현황	이은애(씨즈 혁신사업단장) 송두별(사회적경제지원센터)	※
	4월 19일 (화)	- 영국의 사회적 경제 - 이탈리아의 사회적 경제	조우석(소기업발전소) 최희진(원주의료생협 전문이사)	※
	5월 3일 (화)	- 일본의 사회적 경제 - 성미산 마을만들기	강내영(풀뿌리자치연구소 '이음' 운영위원) 조경민(마포회마을)	※
실태 분석	5월 19일 (목)	- 충남 사회적경제 여건분석 - 사회적경제 생태계 분석 - 충남 사회적경제 활성화 과제	김양중(충남발전연구원) 이은애(씨즈 혁신사업단장) 송두별(사회적경제지원센터)	내부 자문회의
사회적경제의 이론 및 실제	6월 8일 (수)	- 원주의 사회적경제 - 대구·경북의 사회적경제	최혁진(원주의료생협) 류병운(대구경북사회적기업지원센터장)	기초학습 및 연구네트워크 구축
	7월 7일 (목)	- 사회적경제와 협동조합(포괄) - 사회적경제와 주거협동조합	하승우(지행 네트워크) 함영진(보건복지정보개발원)	※
	7월 21일 (목)	- 사회적경제와 지역화폐 - 사회적경제와 기금(펀드)	김성훈(민들레의료생협) 이희수(사회연대은행)	※
	8월 10일 (수)	- 사회적경제와 시민단체(포괄) - 풀뿌리사람들(구체적)	이관희(제3세대 연구소) 김제선(풀뿌리사람들)	※
	8월 31일 (수)	- 사회적경제와 지역발전(CB) - 사회적경제와 정부정책	유정규(지역재단) 김동준(엔씨스름 이사)	※
	9월 22일 (목)	- 충남 사회적경제 생태계 분석 - 충남 사회적경제 활성화 과제		※
	10월 13일 (목)	- 충남 사회적경제 활성화를 위한 정책 제안		

- 사회적경제연구회의 논의는 낯선 사회적경제의 이상과 현실에 대한 논의를 시작으로 사회적경제의 개념, 외국의 사례와 국내의 사례 연구, 충남지역의 특성과 정책 과제 진단, 분야별 사회적경제 사례로서 협동조합, 기금(펀드), 지역화폐, 시민사회에 대한 논의를 진행함.
 사회적경제연구회는 충남연의 전략과제 연구를 개방적으로 추진하는 것으로 설계되었음. 연구자의 모임으로 국한되지 않고 공직자, 지방정치인, 현장 사회적기업가, 시민사회운동가들의 개방적 논의 모임으로 기능해옴. 연구자끼리의 모임으로 국한하지 않는 접근 방식은 사회적경제의 거버넌스적 추진의 원형으로 될 것으로 기대됨.
- 사회적경제연구회 논의는 개별 사회적기업의 정착 중심 논의를 다른 경제, 대안경제, 내발적 지역발전, 순환과 공생의 지역발전의 차원으로 논의를 확장하였으며, 사회적경제의 발전을 위한 생태계의 구축과 사회적경제의 정착을 위한 분야별 시책의 기본 문제를 정돈하기도 했음.
- 사회적경제연구회의 논의는 충남도 정책자문위원회 산하에 사회적경제추진기획단 구성과 운영의 모태가 되었으며, 2011년 충남도 사회적경제 시책의 기본 제안이 작성 제출되었음. 충남연의 충남 사회적경제 발전 전략 연구의 기초로도 활용될 것으로 기대됨.
- 사회적경제기획단이 제안한 주요사업과 사업비 목록은 아래와 같음.

<표2> 2012 충남도 사회적경제 시책제안 목록 및 소요사업비¹⁾

사 업 명	사업량	소요사업비(백만원)				
		계	국비	도비	시군비	기타
계		15,914	8,640	4,057	3,208	9
I. 사회적경제기반구축 및 역량강화		1,410		1,410		
1. 사회적경제 5개년계획 수립 ※정책기획관실 POOL용역비	1식(연구용역)	50		50		
2. 기금조성방안 연구(1번에 포함)	비예산					
3. 사회적경제아카데미운영(민경보)	MBA 등 4분야	160		160		
4. 사회적경제전략기획사업(자경보)	2유형 8개사업	1,200		1,200		
II. 사회적경제 네트워크 기반구축		400		400		
1. 사회적경제네트워크 구축, 시군중간지원조직 육성(민경보)	8개 권역	50		50		
2. 사회적경제활동가전국대회(민경보)	1회	50		50		
3. 사회적경제 내부거래활성화 생태계 조성	DB구축 등 시범사업	300		300		

III. 사회적경제추진지원역량강화		110		110		
1. 사회적기업 육성사업 지원역량강화 (2, 3 포함)	홍보 책자 제작 등	50		50		
2. 시군 사회적경제 시책추진 평가, 우수시 군 표창(일반운영비)	1회	(5)		(5)		
3. 도·시군 공무원 전문·특별교육 (공무원교육원 협조)		(10)		(10)		
4. 사회적기업제품 전시판매전 및 재능나 눔 활동지원(민간위탁)	전시판매전 2회 재능나눔위탁	60		60		
5. 사회적기업 육성조례제정	비예산					
IV. 사회적경제 이해확산 및 사업모델 발굴 지원		170		113	48	9
1. 사회적기업 현장방문단 운영	10그룹	30		30		
2. 사회적경제리더 선진사례 연수(해외) ※ 국제통상과 여비	3개 그룹	120		63	48	9
3. 사회적경제 주민창안 아이디어 공모 (민경보)	4회	20		20		
4. 충남 사회적경제 청년인턴 지원 (재정지원일자리사업 연계)	시군별 3명 48명×10월	(480)	(240)	(72)	(168)	
5. 사회적경제 온라인쇼핑몰 운영 (동사랑쇼핑몰 코너 활용)	사회적기업 79개 마을기업 26개					
V. 기존사업 확대시행		13,824	8,640	2,024	3,160	
1. 충남 사회적경제지원센터 운영지원 (출연금, 민경보)	1식	654		654		
2. 사회적기업및마을기업발굴육성		13,170	8,640	1,370	3,160	
① 사회적기업 지원(인건비)	기존79, 신규50	10,010	6,720	990	2,300	
② 사회적기업 지원(사업개발비)	"	1,050	840	60	150	
③ 사회적기업지원(지역특화사업)	3개소	110	80	20	10	
④ 마을기업 육성(사업개발비)	신규34, 기존10	2,000	1,000	300	700	

○ 아울러 2012년 충남도 시책구상사업으로 제안된 사업 중 사회적경제와 관련된 유관사업의 리스트도 제출되었음. (<표3> 참조) 이는 민선5기 충남도정의 행정혁신 방안으로 강조되고 있는 융복합 행정을 위한 기초 자료임. 아울러 그동안 중앙정부의 개별적으로 칸막이가 만들어 추진되었던 사업들을 충남도 차원에서 통합하여 시너지 효과를 창출할 방안을 강구할 수 있는 기초가 될 것임.

<표3> 2012 충남도 신규 시책과 사회적경제 연계 가능 분야 목록2)

분야	시책 이름	사회적경제 연계 내용
기획관리실	초중학생 친환경 무상급식 추진	식자재공급 SE연계, 로컬푸드사업체 SE전환
	살기좋은 도농 상생마을 만들기	마을만들기 사업CB연계 에너지자립마을 SB사업화 마을만들기 중간지원조직 육성 추진
경제통상실	대중소기업 동반성장 모델마련	기업CSR과 SE연계
	영세소기업 디자인개발지원	지원대상 SE, CB 포함
	전통시장활성화 및 경쟁력제고	전통시장을 SE, CB로 육성추진
자치행정국	신 청사 편익시설 사회적기업참여	문구, 꽃집, 구두수선, 음료 등 SE참여 SE시범매장 설치
	자원봉사 활성화	SE 자원봉사 지원, 시니어클럽과 연계 (재능나눔)
문화체육관광국	창의적 문화콘텐츠 융합으로 신천하지 대본 농어촌마을조성	자연생태, 자원, 전통문화 체험마을 조성 사 업주체를 CB,SE로 발굴
	문화바우처사업	SE 진입 지원
농수산국	지역순환식품체계 구축	생협, SE, CB 참여, 농민장터의 SE, CB로 발굴 육성
	친환경농산물 가공 유통 등 마케팅 역량 강화	관련 업체 SE로 발굴
	살기 좋은 희망마을만들기	농촌지역리더 육성, 귀촌귀농프로그램과 사회적경제 아카데미 연계
	자연순환형 축산시스템 구축	축산 분료 자원화 사업 SE로 발굴
	농특산물 쇼핑몰 ‘농사랑’ 운영활성화	농사랑 내 SB, CB코너 운영 및 공동 온라 인쇼핑몰 구축
복지보건국	저소득층 자활일자리사업	자활사업단, 공동체 SB로 육성
	중증장애인 생산품 우선구매 활성화 추진	SB로 육성 및 공공구매 연계
	어린이급식관리지원센터설치	SB로 육성
	지역사회서비스 투자사업	SB로 발굴 육성

	중증장애인 재활시설 설치	SB로 발굴 육성
	보호자 없는 병실 운영	간병서비스사업의 SB육성
환경녹지국	도농융합사업과 연계한 산촌시범마을 육성	CB로 발굴 육성
	숲 산림휴양단지 조성	SE 발굴 육성
	녹색제품 소비 촉진	SE 발굴 육성
농업기술센터	농촌자원활용 6차산업화	농촌자원 활용SE발굴 육성
공무원교육원		사회적경제 기초공동과목 설치 및 전문과정 설치 운영
홍보협력실	도 홍보관 운영 활성화	SE 위탁 추진
여성가족관실	다문화 이주자 활용	이주여성식당 등 SE 발굴 육성
	경력단절여성 직업 훈련 및 창업	SE와 연계

- 아울러 충남도의 기존 추진 실책 중 사회서비스 일자리사업과 연계하여, 사회적기업, 마을기업 등으로 발굴 육성 지원 가능한 사업분야에 대한 도청 내 자체 조사를 통해 발굴도 제안되고 있음. 실국별로 사회적경제 연계모델을 개발하여 모태숙성과정을 거쳐 발굴 육성을 추진하고자 함. 실국별로 참여단체, 지원내용, 사회적기업 전환 의사 등 기초 조사를 실시하고 단체 성숙도에 따라 등급화하여 모태숙성을 실시, 년도별 전화계획을 수립 추진하는 정책 방향이 제시되었음.
(<표4>참조)

중앙정부에서도 재정지원 일자리 사업을 사회적기업으로 전환 · 육성 유도 및 서비스 위탁 지원 등을 통해 일자리 지속 가능성 및 질적 수준 제고를 추진하고 있음. 시장형성 분야는 향후 시장 진출 가능 분야로 사회적기업으로 전환을 유도하고 수익모델 발굴 및 경영지원, 단계별 재정지원 차등 및 간접 지원체계 구축을 통해 사회적기업화를 지원할 계획임.

향후 중앙부처 단위에서 부처형 예비사회적기업 지정 및 사회적기업 인증추천제도 운영할 예정임. 발굴육성, 진입허용, 진입촉진 3단계전략을 제시하고 있는 바 발굴육성은 전환유도, 사업위탁, 직접육성으로, 진입허용은 위탁사업 장벽제거로, 진입촉진은 가점부여 등 활성화로 정책을 구성하고 있음.(<표5> 참조)³⁾

<표4> 충남도 실국별 연계 발굴 대상 분야 및 단체(예시)⁴⁾

실국	대상사업	참여가능 단체
여성가족 정책관실	이주여성 문화체험·통번역, 간병, 출장뷔페, 방과 후 요리학습, 아기돌봄, 미용프렌차이즈 등	다문화센터, 여성인력개발원, YWCA, 녹색소비자연대, 마을부녀회 등
경제통상실	의료·생활소비자협동조합, 전통시장, 상생협력사업, 전통시장주차관리, 신재생에너지보급사업 등	시장상인연합회, 소비자조합, 저탄소녹색성장사업단체
자치행정국	마을가꾸기, 평생교육사업, 자원봉사활동육성사업	새터민, 자원봉사단체, 자율방범대, 마을운영위원회 등
문화체육 관광국	청소년 학습지도, 문화해설사, 공연, 전통문화체험, 문화재수리, 스토리텔링, 옛길복원 등	문화예술단체, 청소년센터
농수산국	전통테마마을육성, 녹색농촌체험마을, 친환경먹거리 생산, 전통음식생산, 어촌체험마을 등	영농조합, 작목반, 생산자조합, 귀농인협회, 농촌관광협회, 어촌계 등
복지보건국	자활지원사업, 제과제빵, 보육, 장애보호사업, 시장형노인일자리사업, 집수리, 노인요양서비스, 노인택배, 청소용역, 무료세탁 등	장애인작업장, 지역자활센터, 시니어클럽, 노인종합복지관, 종합사회복지관 등
환경녹지국	그린스타트실천운동, 환경보전, 재활용수거, 산촌체험마을 조성, 숲해설 등	환경단체, 수목원, 식물원, 재활용사업장
건설교통국	도시디자인, 재건축, 자전거타기운동, 도시재개발, 도시벽화사업 등	택지이주민조합, 건축가협회, 디자인협회 등

<표5> 중앙부처 재정지원 일자리사업 참여 허용촉진 대상사업)

부처명	사업명	사업내용	정부계획
교육과학기술부	방과후학교	▣ 방과후학교 시설을 활용하여 교육프로그램 제공	발굴육성
	깨끗한학교만들기	▣ 학교 청소	진입촉진
행정안전부	지역공동체일자리사업	▣ 지역공동체 일자리사업	발굴육성
	마을기업	▣ 마을 중심의 소규모 공동체, 지역NPO 등에서 비즈니스 활동을 통한 마을기업 육성	발굴육성
문화체육관광부	문화예술교육활성화	▣ 초·중·고교, 특수학교, 대안학교, 문화 소외계층 대상 문화예술 체험을 위한 예술강사 파견	진입촉진
농림수산식품부	농어촌공동체회사	▣ 농어촌내 자생적 공동체 조직에 기업경영방식을 결합하여 일자리 창출 및 소득 증대	발굴육성
보건복지부	자활사업	▣ 근로능력 있는 저소득층의 자활능력배양, 기능습득 지원 및 근로기회 제공	발굴육성
	장애인사회활동지원	▣ 장애인 활동보조서비스 제공	발굴육성
	가사간병방문도우미	▣ 저소득취약계층 간병, 가사도우미 방문서비스 지원	진입허용
	장애아동 가족지원	▣ 장애아동 언어·청능 치료, 미술·음악치료, 행동·놀이·심리운동 치료 등 재활치료 지원	진입허용
	노인돌봄서비스	▣ 노인에게 가사·활동지원, 주간보호서비스 제공	진입허용
	산모신생아도우미	▣ 출산가정에 산모·신생아도우미	진입허용
	지역사회서비스투자	▣ 자치단체가 지역 특성 및 주민 수요에 맞는 사회서비스를 발굴·기획	진입허용
	장애인복지일자리	▣ 중증장애인에게 유형별 일자리를 발굴·보급	진입허용
환경부	녹색구매지원센터	▣ 자치단체, 지역민간단체, 유통업체와 친환경상품 구매 촉진	진입촉진
	환경성질환 예방관리센터	▣ 아토피, 천식 등 환경성 질환 예방 치유 서비스 제공할 전문기관 육성	진입촉진
고용노동부	디딤돌일자리	▣ 취약계층의 일경험 제공 (참여자 인건비 지원)	발굴육성
	사회공헌일자리	▣ 퇴직(예정) 중고령자와 비영리단체, 사회적기업을 매칭하여 사회공헌 활동 지원	발굴육성

부처명	사업명	사업내용	정부계획
여성가족부	청소년방과후 아카데미	▪ 맞벌이 취약계층 가정 청소년에게 급식 및 건강관리, 상담 지원, 생활관리, 교과목보충지원, 전문체험활동 등	발굴육성
	청소년동반자 프로그램	▪ 청소년관련전문가가 청소년의 위기극복 및 건전한 사회복귀 지원	발굴육성
	아이돌보미지원사업	▪ 만 12세 미만 아동 돌봄	진입허용
	다문화가족언어 및 교육지원	▪ 결혼이민자와 가족을 대상으로 언어발달지도사, 방문교육 전문지도사 파견, 통번역서비스제공	진입허용
문화재청	문화유산 방문교육	▪ 초·중·고교 및 소외계층 공부방 직접 방문 교육 (이론, 현장체험)	진입촉진
	문화재상시 관리활동	▪ 문화재 상시관리, 경미사항의 신속 복구	진입촉진
산림청	숲해설	▪ 산림서비스로 숲 해설사 지원	진입허용

2. 충남 사회적경제 정책의 쟁점과 몇 가지 논의 지점

1) 사회적경제가 창출하고자하는 공적가치는 무엇인가?

지금까지의 논의에서 충남도의 사회적경제 정책은 단기적 일자리창출 중심의 목표 관리적 경향을 배제하고 사회적경제의 생태계를 구축하여야 한다는 정책 관점의 목표는 대체로 동의되고 있는 것으로 보임.

그러나 신공공관리론적 접근이 아닌 공적가치관리론적 관점으로 사회적경제 정책을 접근해야 한다는 주장은 양적 지표 중심의 성과주의를 넘어서야 한다는 지적에만 그치는 것은 아님.

공적가치관리론적 관점은 ①공적 가치의 창조 ②공적 가치의 지속가능한 정당성을 부여하는 환경의 조성 ③지속가능한 운영역량 구축의 3대 요소가 충남형 사회적경제 정책에 제대로 구현되어야 한다는 것임.

이런 측면에서 지금까지의 논의를 회고하면 충남사회적경제가 창출하고자 하는 가치, 비전이 무엇인지에 대한 논의가 명료하지 않은 숙제를 발견할 수 있음. 기존의 정책과 사업으로 실현할 수 없는 어떤 문제를 해결해줄 것인지, 어떤 가치를 창조하는 것인지에 대한 지점이 명료치 않은 상태에서 개별적 시책과 환경 및 운영능력의 구축과 관련된 내용이 풍성했던 것은 아닌가 싶음.

해외 사례에 대한 연구와 검토도 이러한 측면에서 제한이 있었음은 부인할 수 없음. 시민사회의 특성과 유형을 후기복지국가유형, 후기권위주의국가유형, 후기개발주의유형, 후기국가사회주의유형으로 분류하고 각각의 특징을 분류하는 비교론적 연구와 유사하게 해외사례의 검토를 통해 발전된 사

사회적경제의 사례들을 살펴보았지만 복지국가 이후의 경향을 중심으로 검토한 측면이 적지 않음. 사회적경제가 국가의 실패와 동시에 시장의 실패로부터 각광 받고 주목 받는 현상이라고 본다면 복지의 민영화 또는 복지에 대한 국가의 재정 부담을 경감해나가면서 복지의 사각지대를 없애야 하는 정책 수요에 기초한 사례를 많이 소개하고 공유한 듯함. 특히 일정한 사회자본과 전통적 사회적경제 조직의 발달과 같은 조건과 한국의 현실, 충남의 현실은 다소 다를 수 있음.

해외의 사례에 대한 공유와 달리 지역적 현실에 기초한 사회적경제의 제안은 내발적지역발전론적 관점이 제시되기도 했음. 이 시각은 충남경제의 현실을 ‘실속 없는 성장’, ‘수도권 대자본의존 경제’라는 특징을 보여주고 있다면서, 대기업중심의 경제로 인한 불안, 도민의 삶의 질 불안이라는 충남의 미래불안을 극복하기 위해 ‘순환과 공생의 지역경제를 만들어가는 수단’으로서 사회적경제가 필요하다고 주장하고 있음.⁶⁾

내발적지역발전론적 시각은 해외의 사례보다 지역적 현실을 천착하고 있는 관점임. 외부의존적 성장의 문제점을 드러내는 정책전환의 필요성을 보여주는 데는 매우 유용함. 그러나 ‘사회적경제’가 지향할 핵심가치 모두를 드러내주고 있지 않기도 함. 실제 설명의 방법도 사회적경제가 내발적지역발전의 주요한 수단이 된다는 방식으로 제시되고 있음. 충남의 사회적경제가 정주민 중심의 지역발전, 순환과 공생의 지역사회 만들기를 중요한 가치로 삼아야 한다는 점을 보여주는 하지만 충남의 사회적 경제의 가치와 비전을 온전히 드러내주고 있지는 못하고 있음.

사회적경제가 중앙정부의 다양한 유사 정책을 통합하여 부르는 임시적 개념이 아니라 다른 경제, 대안 경제의 의미를 담을 수 있는 것인지, 이런 측면에서 충남형 사회적경제가 추구하는 핵심적 가치가 무엇인지에 대한 논의가 더 필요한 것으로 보임.

공적가치 창조의 관점은 사회적경제가 결국 지역의 어떤 문제를 극복하고자 하는 것인지, 이것을 어떻게 극복해나갈 것인지에 대한 정의와 사회적 합의에 기초하여야 할 것임.

사회적경제를 통해 창조하고자 하는 가치가 무엇인지를 정의하는 것이야말로 충남형 사회적경제에 대한 정의와 사회적경제 정책의 방향을 정리하고 개별 시책과 구상들을 유기적으로 통합할 수 있는 기준이 될 것이며, 도민들의 동의와 참여를 촉진할 유인이기도 하다는 점에서 집중적인 논의가 필요한 것임.

논의의 결과는 사회적경제가 추구하는 가치와 비전에 대한 도민들의 합의를 끌어내는 과정을 거쳐 확정될 수 있을 것임.

2) 충남형사회적기업 정책은 중앙정부의 정책과의 어떤 관계인가?

중앙정부는 재정지원일자리 사업, 자활공동체, 마을기업, 농어촌공동체회사, 예비사회적기업 등 유사 사회적경제 조직들을 일자리 창출을 중심으로 한 사회적기업으로 발전(?)시키고자 함. 각각의 고유의 정책 목표와 특성이 강조되기 보다는 사회적기업화를 최고 목표로 하고 나머지 정책을 하위 수단화하는 경향을 보이는 것임.

충남의 사회적경제 정책은 이렇게 재정이 투입되는 유사 사회적경제 조직들을 모두 정부인증 사회적기업으로 편입하는 정책 경향을 동의하고 순응하자는 것인지, 이와는 다른 어떤 모델을 창출하

고자 하는 것인지에 대한 논의는 명료하게 매듭되어 있지 않음.

정부인증 사회적기업으로 사회적경제가 제한되어서는 안 된다는 공감대는 확인되었지만 중앙정부에 대한 높은 재정의존도를 보이는 충남도가 어떤 전략으로 당면한 현실을 대처할 것인지에 대한 논의는 미흡했음. 경향성의 일치로 정책의 기획은 제한될 수밖에 없다는 점에서 추가적 논의가 필요함.

그 동안의 논의는 정부 인증 사회적기업 제도에 대한 비판과 수용불가피성에 대한 설명 정도로 진행된 감이 있음. 사회적기업의 노동통합적 기능 불가피성을 주장하는 측은 고용보장이 취약한 한국의 현실에서 노동통합형 사회적기업에 대한 사회적일자리 지원은 불가피한 측면이 있다면서 인증 사회적기업의 경우 일자리 지원이 중단된 이후에도 사업이 폐지 않으면서 지속성을 보여주고 있다는 점을 환기했음. 아울러 새로운 사회적기업은 노동통합형을 부정하는 방식이 아니라 작은 부분으로 인정하면서 이를 넘어서는 '무엇'을 만들어내야 한다고 주장했음. 그러나 여전히 그 '무엇'이 무엇이고 어떻게 만들어갈 것인지, 노동통합형 중심의 중앙정부 정책이 강요되고 있는 현실에서 대안적 경로는 무엇인지가 명확하게 제시되고 논의되지는 못하였음.

반대 측에서는 사회적기업에게 있어서 인건비 지원과 같은 유인책이 자립을 위한 보조수단이 아닌 사회적기업의 취약성을 구조화하는 역효과를 나타내고 있다는 논지로 정부인증 중심, 인건비 지원 중심의 문제점을 반복적으로 지적해왔음.⁷⁾ 이러한 논지는 중앙정부 정책의 제한과 위험성을 적극적으로 지적하고 있으나 정부 인건비 지원이 없는 사회적기업, 사회적 경제의 모델과 실천적 대안을 분명하게 제시한 것도 아니었음. 한편으로는 이러한 주장을 제기하는 논자들도 충남도의 정책 방향에 대한 논의는 자주적 협동모델보다는 정책적 지원의 범주에서 논의하고 있다는 반론도 있었음.

노동통합형의 불가피성을 인정한다하더라도 충남형 사회적기업의 대다수가 예비 사회적기업이라는 점에 대한 실증적인 확인은 필요할 것임. 인증 사회적기업은 일자리 지원이 중단된 이후도 사업폐지와 유사 소기업과 대비 인원 구조조정의 비중이 작다는 주장은 인증에 이르지 못한 예비 사회적기업들을 성장 시키는 방법으로 인건비 지원에 타당한 정책 수단이라는 증거가 될 수는 없음.

중앙정부의 일자리 창출 중심의 정책을 중심으로 이와 연계되지만 별도로 새로운 충남형모델을 만들어갈 것인지, 중앙정부와 다른 형태에 대한 기획을 시작할 것인지에 대한 판단이 필요함.

예비사회적기업의 육성을 위한 방법도 인건비 지원을 중심으로 할 것인지에 대한 논의도 필요함. 논란의 여지가 있지만 압도적 중앙정부의 정책적 영향력에 무의식적으로 순응하는 방식으로 논의가 제한되어서는 안 될 것임.

이러한 논의는 충남형 사회적경제의 모델, 사회적경제 사업체의 모델에 대한 논의도 수반되어야 할 것임, 중앙정부 정책에 단순 추종, 전달하는 것에 그치지 않는 방향성을 갖는다면 다중이해관계자의 민주적 참여를 보장하는 문제, 사회자본의 확충에 기초한 호혜의 경제를 구축하는 문제, 지역의 내발적발전을 추진하는 문제와 맞물린 문제로 확장된 논의가 가능한 사안이기도 함⁸⁾.

중앙정부도 최근 각종 정부일자리 사업을 사회적기업으로 발굴육성 방향을 갖고 있음. 이른바 노

동통합형은 공급이 과잉이 될 가능성이 높은 상황임. 노동통합형 이외의 지역형 사회적기업의 길을 찾아내는 것은 매우 시급한 과제임. 중앙정부의 사회적기업 정책을 활용하면서도 소비자협동조합과 같은 다양한 협동조합 운동을 지역 차원에서 사회적경제의 개념, 실체적 경제로 묶는 방법이 논의되어야 할 것임.

3) 기존 정부 지원 사회적경제 사업체는 어떻게 지속가능한 사업체로 육성할 것인가?

현실적으로 정부의 재정지원을 통해 발굴되고 육성되고 있는 사회적경제 사업체로서 마을기업, 충남형사회적기업을 연대와 협동경제의 사업체이면서 지속가능한 사업체로 지원 육성할 것인가 또한 숙제로 되고 있음.

<표6> 충남도 소재 사회적기업 · 마을기업 현황 (2011. 8. 31 현재)⁹⁾

계		사회적기업		(예비)사회적기업		마을기업	
기업수	고용(명)	기업수	고용(명)	기업수	고용(명)	기업수	고용(명)
105	828	17	261	62 (예비4, 충남58)	463 (예비75, 충남388)	26	104

<표7> 충남도 연도별 (예비)사회적기업 육성 계획¹⁰⁾

소 관	구분	계	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
충남도	사회적기업(예비)	200	17	50	50	50	33
	일자리수	2,000	170	500	500	500	330

현재 충남도내 사회적기업, 마을기업의 현황은 사회적기업 17개, 예비사회적기업 62개, 마을기업 26개로 총 105개 828명을 고용하고 있으며, 2014년까지 (예비)사회적기업 200개, 2천명을 고용하는 계획을 추진 중에 있음.

이미 공적 재정이 투입되고 있는 다수의 사회적경제 사업체들이 양산되고 있는 반면에 지속가능한 경영, 연대와 협동경제로서의 정체성 확립이 제대로 되고 있는지에 대해서는 엇갈리는 평가가 있음.

이제 지역화가 시작되고 있는 것이 사회적기업이지만 신뢰의 위기, 경영의 위기, 이념의 위기를 맞이하고 있다는 지적이 나오고 있음¹¹⁾. 사회적기업연구원의 전체 사회적기업들에 대한 조사결과에 따르면 사회적기업에 대한 인지도는 향상되고 있지만 사회적기업의 제품과 서비스에 대한 불신이 높아 사회적 의의는 인정하면서도 구매의욕은 낮아지고 있음.

경영의 위기에도 봉착하고 있다고 진단되고 있음. 사회적기업연구원에 따르면 영업이익을 내고 있

는 사회적기업은 전체의 25%에 지나지 않으며 214개소가 영업손실을 기록하고 있음. 정부지원금으로 영업 손실을 메우고 있는 형편임. <표8>을 보면 사회적기업들의 외형 지표는 그럴 듯 보이지만 생산성이나 매출, 영업이익 등의 상태를 보면 심각한 경영위기를 보이고 있음.

<표 8> 한국 사회적 기업의 경영 지표¹²⁾

(2009년말 기준, ()는 2008년말)

현황		매출	
사회서비스 수혜자 수	843,899명 (337, 704)	평균 매출액	818백만원 (678)
사회서비스 취약계층수혜자 수	505,767명 (234,972)	평균 당기순이익	25백만원 (47.7)
유급근로자수	11,150명 (10,433)	매출액 대비 당기순이익률	3.1% (10.2)
GDP대비총매출(2,354 억원)	0.0221% (0.0047)	인당 평균 매출액	21.1백만원 (14.8)
경제활동 인구 대비총고용비율	0.0457% (0.0104)	인건비 대비 매출액 비율	151.9% (155.7)
		지원금 대비 매출액 비율	279.9% (231.8)
증가율: 사회서비스 수혜자 수 증가율: 171.9%, 유급근로자수 증가율(33.9%), 매출액 증가율 59.5%(138.7), 당기순이익 증가율: 129.5%(80.7)			

<표9> 사회적기업과 일반기업의 경영지표 비교 (단위 만원,%)¹³⁾

항목	사회적기업	일반기업
종사자1인당 매출	2,110	4,900만
종사자 1인당 연봉	1,390(지원금 750)	2,530만
영업이익 산출 회사의 비중	25%	

이념의 위기도 거론되고 있는바 정부의 인증과 지원을 중심으로하는 사회적기업 제도로 인해 사회적기업가로서 혁신보다 지원보조금 의존형으로 동형화되거나 경영의 위기로 말미암아 본래적인 사회적 목적보다 수익성을 앞세우는 경향, 민주적 경영의 형식화가 발생하고 있다는 지적이 나오고 있음.

한국의 사회적기업은 개별기업의 육성이라는 관점에 고착된 정책의 한계로 말미암아 핵심 성과지표인 일자리창출도 사회적기업 내부에서 일어날 뿐 파급효과가 외부로 나타나질 않고 있음. 사회적 경제 사업체 활동으로 말미암아 지역사회에 긍정적 파급효과가 산출되는 외부적 경제효과가 나타나도록 만들어가야 하고 이러한 문제의식이 사회적경제 (공생의) 생태계 구축으로 표현된 것임.

이러한 추세는 충남도 다르지 않을 것임. 오히려 규모가 영세하다는 점에서 더욱 심각한 문제에 봉착하고 있을 가능성이 큼. 이와 관련한 경영지표의 조사도 착수되어야 할 것임.

사회적경제 사업체들이 위기 상태에 빠질 가능성이 크다면 이에 대한 대응도 기존의 중앙정부의 지원 정책을 답습하는 수준으로 접근해서는 곤란함. 창조적인 접근 방법이 마련되어야 할 필요가 있음.

현재 사회적경제 사업체들에 대한 지원은 고용부 권역별지원기관(호서대 산학협력단)과 충남사회적경제지원센터를 통해 이원적으로 이루어지고 있음. 충남사회경제센터의 경우 충남형사회적기업과 마을기업의 경영컨설팅교육기관을 선정하여 지원하고 있으나 전자의 경우 인증지원 중심인 특성을 갖고 있고 후자의 경우 다른 시도에 비추어 사업금액이 낮은 편임.

현재와 같이 독립된 기관이 각자 지원하면서 의도하지 않는 협력을 추진할 것인지, 제도화된 협력들을 마련할 것인지 논의되어야 함. 최근 중앙정부의 사회적기업, 지역형사회적기업, 마을기업 지원기관의 통합 운영방안에 대해 능동적 준비를 해나갈 필요가 있으며 이 과정에서 지원기관의 '지역화'의 방안이 강구되어야 함.

개별 사업체들이 판로의 확보에 많은 어려움을 겪고 있는바 이에 대한 긴급 지원 대책도 시급히 마련되어야함. 이러한 긴급 대책이 마련되어야 개별 사업체들이 연대와 협동의 사업체로서의 정체성을 갖추고 충남형 사회적경제의 주체로 참여할 동기가 부여될 것임. 지역별 사회적경제 연계와 연대 모델 사업화, 유사업종 네트워크와 멘토링 지원사업, 사업체간 상호 판매 및 제휴 네트워크 지원, 사업체 역량 강화를 위한 교육 대상의 확충, 중간지원기관 운영의 다각화, 공공기관 우선구매 가능 품목 및 서비스 유형 총량 측정, 윤리적 소비 홍보와 사회적 경제 사업체 홍보 통합, 사회적경제 협동기금 조성 지원, 통합적 관리지원시스템 구축 등과 같은 개별 시책 제안에 대한 검토가 필요함.

4) 기타 정책 구상의 영역들

이상의 논의는 관심을 가졌지만 확실한 매듭을 정리하지 못한 영역들에 대한 문제의 재정리라는 숙제를 정리한 것임. 이외에도 다양한 과제의 영역이 있음.

충남형사회적경제 리더와 일꾼의 발굴과 육성의 전략, 기존의 시장과 다른 충남형 사회적경제의 시장 창출 전략, 충남형 사회적경제 생태계 구축을 위한 단계별 정책과제와 정책거버넌스 구축 전략, 시민사회의 참여 활성화 전략, 독자적인 사회적경제 재원 마련 및 자원동원 전략, 다양한 연대금융의 실험 등이 필요함.

○ 충남형 사회적경제 리더와 일꾼 발굴과 육성의 전략

사회적 혁신을 창조하는 사회적기업가를 발굴하고 육성하는 과제, 다양한 인력자원을 사회적경제 일꾼으로 양성하는 과제에 대한 정립이 필요 함.

사회적경제의 생태계 구축의 첫 단계의 가장 핵심적 과업임에도 불구하고 이에 대한 전략적 모색은 취약한 형편임. 단편적인 사업 제안을 넘어서는 전략적 모색과 통합적 추진이 이루어져야함.

이와 관련하여 단기적 사업수요자 발굴이 아니라 중장기적 인적자원 개발, 사회자본의 형성의 측면에서의 논의는 특히 미흡했음.

○ 충남형 사회적경제 시장의 창출전략

다른 경제로서 사회적경제를 구상한다면 충남형 사회적경제의 ‘다른 시장’을 구축하고자 하는 전략이 필요함. 일반 시장 경쟁에서 생존을 경쟁이라는 접근이 아니라 사회적경제의 시장의 수요층과 차별화 방안, 공급자와 소비자의 일체화의 방안이 강구되고 준비되어야 함. 윤리적 소비의 확장, 공공 우선구매 등이 단편적으로 논의된 수준을 넘어서 사회적경제 시장의 형성과 확장의 전략이 구상되고 실천되어야 함.

사회적경제 사업체의 제품과 서비스의 안정적 생산, 적정 가격 정책, 윤리적 소비를 가능케 하는 지역 기반 유통망의 형성과 확장이 유기적으로 통합된 전략이 마련되고 추진되어야 함.

사회서비스의 공급과 수요의 통일을 모색하는 방안, 로컬푸드의 선순환 소비구조를 형성 하는 방안이 제안되는 수준에서의 논의를 심화 발전 시켜야할 것임.

○ 단계별 정책과제와 정책 거버넌스 구축 전략

사회적기업의 지역화를 맞이하면서 거버넌스의 필요성과 해외의 사례가 소개되고 있는 수준에서 논의가 진행됐음. 생태계 조성의 단계별 거버넌스의 틀과 방법에 대한 구상이 심화되어야 함.

새로운 공적가치를 창조하는 것에 그치지 않고 지속가능한 운영역량의 구축 방안의 측면에서 행정조직의 연계와 통합적 운영전략, 사회복지정책과 사회적경제 정책의 통합적 모델 구축, 경제정책 상의 사회적경제정책의 주류화, 혁신도정의 주체를 중심으로 아래로 확산 시키는 정책모형이 아니라 아래로부터 참여를 중심으로한 민간 주도의 뉴거버넌스 구축의 방안 수립 등이 이영역의 과제일 것임,

○ 시민사회 참여활성화 전략

지역 시민사회의 참여를 이끌어내고 수평적인 연대를 활성화할 구상도 정돈되어야 함.

○ 독자적인 사회적경제 재원 마련 및 자원 동원 전략

중앙정부의 국고 보조와는 다른 민간재원 및 충남도의 재원 마련 전략, 자원 동원 전략이 구체화 되어야 함.

○ 다양한 연대금융 실험의 모색

다양한 형태의 연대금융의 실험이 추진되고 이에 대한 지원 방안이 강구되어야 함.

3. 새로운 도전

사회적경제 정책은 일자리 창출이라는 단기적 성과목표보다는 자발성과 호혜성의 규범을 지역사회에 정착 시키는 것이 가장 중요한 목표일 것임. 이런 방식의 사회적 경제가 뿌리 내리면 지역 차원에서 공동체적 연대감이 확고하게 구축되어 지역 발전을 위한 지역 사회 내부의 동기를 보다 적극적으로 자극하게 될 것임.

충남도의 사회적경제 분야 2012 예산편성의 동향은 이런 점에서 도정혁신의 핵심적 정책 수단으로 사회적경제로 설정하는 것 자체를 실패하고 있는 것으로 보임.

충남도의 예산 편성 동향에서 드러나는 정책결정 집단의 사회적경제에 대한 인식수준을 수용하기가 쉽지 않음. 그러나 사회적경제의 이상과 현실의 간극을 채워나갈 정교한 정책의 설계가 더욱 필요하다는 교훈은 분명함.

그동안의 다양한 모색과 논의를 바탕으로 보다 정교한 정책의 설계와 도민의 이해를 구하는 실천적 노력을 기울여야할 것임.

<참고문헌>

- 고용노동부, 관계부처 합동 사회적기업 활성화 방안 (2011.6.9)
곽선화, 국내외 사회적기업의 우수사례와 성공요인(2011)
사회적기업 3주년 성과분석(2009)
김성훈, 사회적기업의 발전과정과 전망, 미발표 원고 (2011.10)
김신양, 사회적기업의 발전과정 및 전망, 농정연구 2011 봄, 통권37호
김영철, 사회적경제의 한국적 변용: 지역 내발적 발전에 대한 함의, (2011.8)
김제선 대전형 사회적기업 정책의 발전 방향과 시민사회의 참여, 대전발전연구원(2011)
박진도, 충남형사회적경제의 필요성과 활성화 방안, 충청남도 정책간담회 자료(2011.6)
송두범, 사회적기업의 개념 및 정책현황, 충남도의회 사회적경제연구회자료집(2011.5)
사회적기업연구원, 2009 사회적기업 관련 조사 보고,(2010)
신경희, 2010 서울시 사회적경제 사업체 연계 발전 방안, 서울시정개발연구원(2011)
염돈민,지역공동체사업 및 사회적기업 육성전략, 강원발전연구원, 2010
윤형근, 사회적협동경제와 대안기업의 모색(2006)
이은애, 충남형 사회적경제 활성화 방안, 충청남도 정책간담회 자료(2011.6)
임준홍 외, 충남사회적기업육성방안 연구, 충남발전연구원 (2009)
지경배외, 강원도 지역사회연계형 사회적 기업 육성 방안, 강원발전연구원(2010)
충남도경제통상실, 2012년 사회적경제 시책 구상(2011.9)
사회적기업 육성 활성화를 위한 실국 시책과 연계 추진분야 검토(2011.9)
충남발전연구원, 사회적경제연구회 발표자료 및 토론 후기(2011)

-
- 1) 충남도 경제통상실 내부 자료 자료
 - 2) 충남도 경제통상실 내부자료에서 표를 구성
 - 3) 고용노동부, 관계부처 합동 사회적기업 활성화 방안 (2011.6.9)
 - 4) 충남도 경제통상실 내부 자료
 - 5) 고용노동부 사회적기업 사업 지침
 - 6) 박진도(2011) 참조
 - 7) 김신양, 이난희, 김성훈 등이 유사한 주장을 한바 있음.
 - 8) 김영철은 다중이해관계자의 민주적 참여에 대해 일본에서의 ‘새로운 공공’ 논의와 연결하고 있음. 이 새로운 공공이 한국 지역사회의 성장연합이라는 기득권 세력에 의해 주도된 단기적인 지대추구 과정에서 내발적 발전 역량을 억압하는 것을 극복할 근거가 될 수 있고 주장함.
 - 9) 충남도경제통상실 내부자료
 - 10) 충청남도 사회적기업육성기본계획
 - 11) 김성훈
 - 12) 사회적기업연구원(2010)
 - 13) 곽선화(2011)에서 재구성