

# 한국 사회적경제 정책동향

2017. 12. 5.

박춘섭 (사회적경제연구센터 센터장)



충남연구원  
ChungNam Institute

# CONTENTS



1. 사회적경제 동향
2. 한국 사회적경제 도입배경
3. 한국의 사회적경제 정책추진
4. 문재인정부의 사회적경제 정책

# 1. 사회적경제 동향

## 1) 사회적경제의 탄생

### 로버트 오언(Robert Owen, 1771~1858)

- 공상적 사회개혁가. 자수성가한 기업인, 최첨단 공장 뉴라나크 설립운영
- 노동(아동노동 금지, 10시간 노동), 교육(유치원과 학교운영), 환경(주택보급) 개선
- ➡ 로치데일 공정선구자 협동조합 등 협동조합 운동의 영향



### 로치데일 공정선구자 협동조합

- 1844년 12월 28명 조합원 1파운드 출자, 버터, 설탕, 양초, 곡물 등 공동구매
- 적정가격 믿을 수 있는 품질의 생필품 공동구매를 통한 협동조합사회 구축
- 시가원칙, 현금거래원칙, 이용고배당원칙
- 자신들의 필요를 성공시킨 실험. 소비자협동조합의 모델이 됨



### 샤를 지드(Charles Gide, 1848~1932)

- 1900년 만국박람회 보고서 '사회적경제' 및 '사회진보의 제도' 발표
- 초기 도덕적인 요소가 포함된 정치경제학을 지칭하는 개념에서 경제부문으로 제기
- 실제 보편적으로 조직개념으로 사회적경제가 받아들여진 것은 1970년대 이후

## 2) 서구의 사회적경제 정착

### 유럽의 사회적경제

- 영리기업, 공공 행정부서와 구별되는 특정한 경제조직으로 분석. 제3섹터로도 사용
- 1970년대 프랑스 시작, 1980년대 협동조합, 공제조합, association을 포함한 개념으로 확대
- 1989년 유럽위원회 인정. 1992년 벨기에 알론위원회 사회적경제 제도화(드푸르니 제안)
  - ➔ 1) 이윤이 아니라 조합, 집단에 대한 서비스제공, 2) 관리의 자율성,
  - 3) 민주적 의사결정, 4) 이익을 자본이 아니라 인간과 노동에 우선분배
- 2009년 EU '사회적경제에 관한 결의문' 채택: 사회적경제 개념인식, 법적조치 권고 등 48개 항목

### 미국의 사회적경제

- 비영리조직 활동으로 한정 vs EU의 경제조직
- 1970년대 이후 국가의 복지에산축소로, 비영리조직의 상업활동에 대한 관심, 시작
- 국가차원의 사회적경제 지원제도 없으나, 비영리재단 지원, 지자체지원, 장애인지원, 지역 개발금융(CDFI) 등 발달

## 2. 한국 사회적경제 도입배경

## 1) 빈민운동-생산공동체운동



### 노동자협동조합의 고민

- 빈민운동- 선교적 목적으로 출발. 그후 성남 주민신탁 등 조직됨
- 도시하층 노동자들의 모임 또는 공동작업장 수준
- 수도권 빈민 밀집지역을 중심으로 주민공동체운동 ➡ 사회적기업의 역사적 뿌리

### 번역서 '몬드라곤에서 배우자'

- 1990년대 재개발 및 주민이주 등 운동의 약화. 새로운 돌파구 필요
- 몬드라곤(협동조합 복합체)의 사례 ➡ 생산공동체운동, 대다수 실패
- 1) 영세한 조직규모, 2) 노동통제의 한계, 3) 내부갈등 및 민주적 리더십 문제, 4) 주체 재생산 실패

(표) 1990년대 중반 활동한 생산공동체

분야	봉제	건설	신탁	공동부업
명칭	두레협업사, 실과 바늘 등 4곳	마포건설, 일꾼두레 등 4곳	명례방협동조합	해님여성회 공동부업
지역	인천 송림동, 서울 상계동 등	서울 하월곡 등	서울	인천 십정동



## 2) 생산공동체운동의 자활공동체 연계

### 생산공동체운동의 공적지원 필요

- 생산공동체운동의 지도자들 중 일부, 정부의 공적 지원에 대한 관심. 국책연구기관 연계
- 대안적 탈빈곤 정책모델로 노동자협동조합의 필요 적극 알림. 연구기관 도입필요 제기
- ➡ 지역사회에 기반을 둔 민간과 정부의 공조체계를 구축해나가면서 지역사회문제를 해결하기 위해 협동조합 구축을 정책모델로 제안

### 한국정부의 복지정책 필요

- 1996년 정부 역시 복지정책 추진 필요성. 자활지원센터 시범사업을 시작.
- 영세민 자활공동체 결성 제도화: 근로 능력은 있으나 교육, 기술, 자본 등 자활 여건이 취약한 영세민들이 자영업이나 생산공동체, 근로공동체 활동을 통해 자활할 수 있도록 제도적 지원.
- 지원은 자활지원센터 추진. 자활센터를 통한 자활공동체 등장
- 자활공동체는 '자활' 정부생활보호제도, '공동체'는 사회운동의 생산공동체운동에서 차용함



### 3) 자활사업의 제도화

- 1997년 10월 외환위기로 IMF를 통해 구제금융 신청. IMF의 경제관리 시작.
- 한국산업 및 금융의 외국지배력 증가, 노동시장 유연성 강화, 자본 및 무역 자유화 등 시장개방 정책추진 ➡ 경제침체와 실업자 폭증
- 실업자대응 등의 목적으로 기존의 생활보호법에서 국민기초생활보장법으로 대체
  - 국민기초생활보장법: 근로능력과 관계없이 빈곤선 이하의 사람들에게 최저생계비 이상 수준의 생활을 국가가 보장하는 원칙. 빈곤에 대한 국가의 책임 전제로 한 공공부조의 의미, 그리고 노동연계복지의 의미
- 자활사업은 국민기초생활보장법에 편입. 사회복지정책로서 자활사업의 제도화
- 자활지원센터는 지역자활센터로 명칭 변경, 모든 기초지자체에 한개소 이상 지정등 급속도 확장
- 확장의 문제점: 생산공동체운동 등 자활의 경험과 이해, 고민의 공유가 되지 않은 조직의 참여로 자활사업이 국민기초생활보장법의 단순 전달체계(조직)으로 변질(김정원, 황덕순)

### 3. 한국의 사회적경제 정책추진

## 1) 사회적기업의 담론의 등장과 확산

- 자활정책연구모임: 자활센터 및 실업운동 조직의 일자리창출사업을 제3섹터형 일자리로 규정
  - \* 제3섹터형 일자리는 정부가 재원을 출연하고 비영리 조직이 사업 수행주체가 되어 만든 일자리로, 저소득층의 지속적인 고용창출을 위한 방법론으로 제기됨(김정원, 황덕순)
- 2000년 12월 '빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼(성공회대)' : 제3섹터에서 창출한 일자리는 사회적일자리로 규정. 사회적기업으로 공론화 전단계. 마이크로크레딧과 같은 사회적금융 발굴 필요 및 기업과 지역사회의 공동노력 필요 등 포함
- 2000년대 들어서 다양한 활동 활발해짐
  - 언론보도 및 연구활동 활발
  - 자활기업 중 일부 사회적기업 표방하며 활동
  - 신나는조합, 사회연대은행 등 빈곤층 창업지원을 위한 소액대출 시작
  - SK그룹 등 일자리창출 연계 기업사회공헌활동 추진

## 1) 사회적기업의 담론의 등장과 확산

- 최초 자활기업의 지향은 사회적기업이었으나, 실제 국민기초생활보장법 하의 자활기업은 공공부조로 귀착하게 됨
- 2003년 노동부 사회적일자리창출사업 시작하며 사회적경제 정책 주도권 획득
- 2004년 부처별 사회적일자리지원사업 운영으로 사회서비스 제공에 맞춘 일자리창출을 주요한 정책으로 설정
- 이러한 일자리 창출사업은 각 부처 독립적인 사회 서비스 제공사업으로 발전
- 그러나 공공근로와 같은 방식으로 추진(민간발굴사업, 낮은 수준 인건비지원)
- 일자리 지속가능성의 의문발생
- 사회적일자리 사업의 발전방향 모색과정에서 사회적기업에 주목하게 됨

## 2) 고용노동부의 사회적기업 지원정책의 제도화

- 사회적기업육성법 제정: 2006년 말 사회적기업육성법 통과, 2007년 7월 1일 시행.
  - 한국의 사회적기업 정의: 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역 주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산/판매 등 영업활동을 하는 기업으로 제 7조에 따라 인증 받은 자(사회적기업육성법 제2조)
- 한국의 사회적기업 지원정책의 특징
  - 1) 인증- 정부지원의 결합 2) 사회적기업의 지속가능성 및 자립 지원
- 사회적기업 기준: 1)사업내용, 2)의사결정, 3)이윤배분의 요건
- 사회적기업 예산은 2012년 이후 점차 감소
  - 경상비 등 직접지원 지양, 경영환경을 개선하는 간접지원 강화방식의 정책방향 전환



## 2) 고용노동부의 사회적기업 지원정책의 제도화

(그림) (예비)사회적기업 재정지원사업 내용

구분	일자리창출	전문인력	사업개발비	사회보험료
주요 지원내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>최저임금 수준 인건비+사업주 사회보험료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>월 200만원 한도(인증 3명, 예비 1명)</li> <li>* 자부담 20/30/50%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인증: 연 1억원, 예비: 연 5천만 한도</li> <li>* 자부담 10/20/30%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업주 부담 사회보험료</li> <li>지원한도 50명</li> <li>*인증기업만 해당</li> </ul>
약정기간	지원개시일로 부터 12개월	지원개시일로 부터 12개월	지원개시일로 부터 12개월	-
지원기간	(지정) 지정기간내 2년 (인증) 최초 지원개시일로부터 5년내 3년(보험료지원 4년)			
지원기간 산정방법	(예비)지정일로부터 3년 이내 최대지원기간 2년  (인증)인증 후 최초 지원개시일로 부터 5년 이내 최대지원 기간은 3년	(예비)지정일로부터 3년 이내 최대지원기간 2년  (인증)인증 후 최초 지원개시일로 부터 5년 이내 최대지원 기간은 3년	(예비)지정일로부터 3년 이내 최대지원기간 2년  (인증)인증 후 최초 지원개시일로 부터 5년 이내 최대지원 기간은 3년	(인증)인증 후 최초 지원개시일로 부터 5년 이내 최대지원 기간은 4년



### 3) 확장된 사회적기업 정책

- 마을기업 지원정책(행정안전부)
  - 2008년 금융위기 대응한 공공근로사업인 희망근로사업 시작
  - 2009년 커뮤니티비즈니스 사업 추진 모색
  - 2010년 자립형 지역공동체 사업
  - 2011년 마을기업: 최대 8천만원의 사업비 지원방식
- 농촌공동체회사 지원정책(농림부)
  - 농촌마을 주민 또는 단체가 농촌의 각종 자원을 활용해 농촌지역에 필요한 일자리 및 소득을 창출하거나 사회 서비스를 제공하는 법인 및 단체, 2010년부터 지원
- 사회적기업의 전통적인 목표인 노동시장 통합과 사회 서비스 제공을 넘어 다양한 사회 운동 실천수단으로 활성화
  - 지역화폐, 공정무역, 공정여행, 로컬푸드운동 등이 사회적기업으로 조직화 되는 것을 '대안 경제형' 사회적기업, 사회 혁신형 사회적기업, 신사회운동형 사회적기업 이라 부를 수 있음.

### 3) 확장된 사회적기업 정책

#### < 사회적경제 유형별 주요 지원정책 >

구분	직접 지원	간접 지원	
		공통	개별
사회적기업	인건비, 사회보험료, 사업 개발비	판로지원, 교육 및 홍보, 컨설팅, 창업 및 운영 지원, 정책자금 융자 등	세제(법인세, 소득세, 부가세 감면, 기부금 인정 등) 모태펀드 운영 등
협동조합*	-		-
마을기업	사업비		-
자활기업	인건비, 사업비, 창업자금, 컨설팅비용		사업 및 시설자금 융자

자료: 사회적경제 활성화 방안(2017.10)

## 4) 충청남도 사회적경제 정책 추진과 파급

### 지방정부 정책으로 사회적경제 지원사업 최초 추진

- 충청남도내 경제격차 확대, 남부권 고령화 심화 및 한계마을 증가
- 지역내 새로운 발전전략 필요. 내생적 발전전략 채택
- 내생적 발전은 지역의 다양한 주체간 협동과 참여를 통한 발전, 즉 사회적경제 전략 필요

➡ 서울, 경기 등 타 광역자치단체 및 기초지자체로의 확산

따뜻한 기업, 행복한 공동체



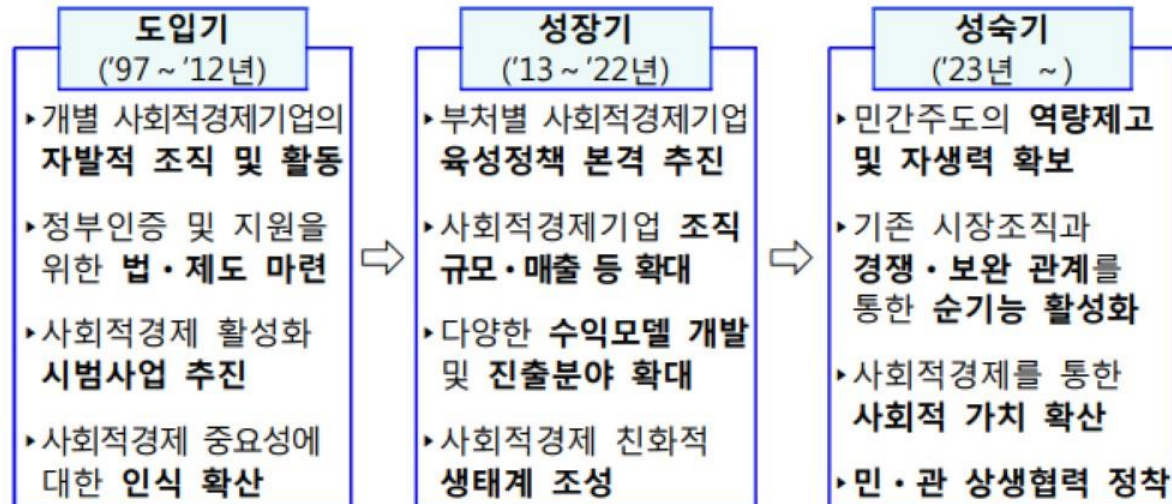
## 4. 문재인정부의 사회적경제 정책

# 1) 한국의 사회적경제 현황인식

## 사회적경제 현황진단

- 한국의 사회적경제는 도입기를 지나 성장기 진입단계
  - 중앙정부 법제도 마련, 시범사업 등 육성기반 구축
  - 지자체 및 민간 사회적경제 활성화 지원
  - 사회적경제기업 기업수 및 고용·매출규모 등 양적 성장

### <사회적경제 발전단계>



자료: 사회적경제 활성화 방안(2017.10)

## 2) 사회적경제 활성화의 문제점

- 사회적경제에 대한 인식저조, 금융 및 조달 등 자생력 제고를 위한 기반 취약
- 컨트롤 타워없이 소관부처별로 지원정책의 추진
- 그로 인한 체계적이고 종합적인 사회적경제 정책 수립 및 집행의 어려움
- 대부분의 정책 설립지원 및 단발적 재정지원에 그침
- 기업의 성장단계 및 실패시 재진입 등 지원정책 미비
- 공공조달의 우선구매 저조 및 강제성결여(단순권고)
- 우선구매 대상 기업별 조달현황(2016년)
  - 중소기업 73.7%, 여성기업 4.2% VS 사회적기업 1.8%
- 공공조달 낙찰은 최저가격제로, 사회적가치 고려없음



### 3) 문재인정부의 사회적경제 발전전략

- Two-Track 발전전략 추진
  - 사회적경제로 패러다임 전환
  - 선순환 생태계조성
- 인프라구축
  - 성장단계별 시스템 구축
  - 진출분야 확대

