

충남에서의 사회적경제 활성화 방안

이은애 | 사단법인 seed:s 대표

1. 서론

최근 한국에서 사회적경제-사회적기업, 커뮤니티 비즈니스, 협동조합 등 포괄-에 대한 관심이 매우 높아지고 있다. 고용부 뿐 아니라 행안부·지경부·농림부 등 다양한 정부 부처에서 관련 정책사업들을 경쟁적으로 추진중이며, 지방자치단체들 역시도 사회적경제가 지역주민의 참여와 지역자산 증식에 기여하는 새로운 지역발전 전략이라는 측면에서 관심을 갖고 지역정책을 개발하기 시작하였다.

2006년말 현재 전체 경제활동인구 중 사회적경제의 고용규모를 보면, 유럽연합 22개국에서 평균 6.7%¹⁾를 차지하는데 반해 한국은 절반 수준인 3.8%²⁾에 그치고 있다. 이에 국내 사회적경제의 양적확대의 필요성과 가능성을 동시에 가늠해보게 된다. 물론 유럽은 이미 1850년대부터 시민사회 주도하에 근대적 사회적경제 사업체들을 발전시켜 왔으며, 특히 1990년대 중반 경기침체기라던지 독일 통일기와 같은 변화기에 사회적경제에 대한 육성 정책을 강화하여 사회적경제가 총고용의 15% 이상을 담보했던 경험도 보유하고 있다.

한국에서 사회적경제가 주목받게 된 배경으로는 글로벌 시장경제 확장 속에서 지역경제 위기 가중·내수 활성화를 가능케 할 서민경제의 중요성 부각·기존 산업의 일자리 창출력 급감·취약계층의 노동을 통한 사회통합력 제고 필요·고령화 등으로 증가된 사회서비스 수요에 대응할 지역커뮤니티 재건 필요·지방경제의 대외 의존도 경감과 지역내 사회적 자본 증식의 필요 등 다양한 차원에서의 혁신의 수요가 급증하였기 때문이라 본다.

이에 본 글에서는 이러한 환경 속에서 사회적경제의 발전이 보다 용이하고, 보다 높은 수준으로 사회적 효과가 발휘될 수 있도록 하는 충남의 지역정책을 어떻게 설계할 것인가? 또한 사회적경제 주체들은 어떠한 태도로 현 상황을 인식하고 리더십을 발휘해 나갈 것인가? 하는 주제를 중심으로 사회적경제 활성화 방안을 제시해 보고자 한다.

1) 2007, 유럽경제사회위원회 보고서, 유럽연합 22개국 고용의 평균 6.7%, 기존 유럽연합 가입 16개국의 고용비중 7%를 사회적경제가 담당하는 것으로 나타났다.

2) 2008, 김혜연, 노동연구원, 협동조합을 제외한 시민사회섹터 고용이 전체의 3.8%(83만명)로 조사되었다.

2. 중앙정부 정책평가를 통해 본 지자체의 추진 원칙

충남도의 사회적경제 육성 정책 개발 과정에서는 과거 중앙 정부가 보여주었던 정책적 오류에 대한 통찰력과 이를 반복하지 않겠다는 분명한 의지표명이 필요하다. 이에 사회적경제 영역 중 가장 앞서 제도적 지원이 실시되었던 사회적기업 정책에 대한 사회 일반의 평가와 개선요구를 통해 충남형 사회적경제 육성 원칙을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 정부의 오류 및 한계(개별기업체의 경쟁적 성장전략 치중, 지원의 단기성, 취약층 고용창출 집착 등)를 극복하여 사회적경제 조직의 역량강화 지원과 함께 사회적경제가 성장 가능한 지역환경 조성을 병행하는 전략으로 변화가 필요하며 둘째, 지역의 수요와 강점을 활용한다는 원칙을 명확화하고 셋째, 부처 간 소모적 경쟁과 맞먹는 지자체내 부서 간 배타성을 최소화 할 협의구조와 평가보상 방안을 마련하고 넷째, 재정지원을 통한 양적확충이 가장 빠르고 쉬운 방법일 수 있으나 공공재정 의존도를 키우고 지역자원의 발굴 및 연계를 대체할 수 있다는 사실에 주의를 기울이고 다섯째, 지역 내 사회적경제 리더 및 당사자조직 그리고 중간지원조직들의 역량강화를 통해 지역 내 인적·물적·사회적 자본이 확충되는 방식이 사회적경제의 자율성 보장과 지속가능성에 가장 중요하다는 원칙을 명확히 할 필요가 있다.

또한 사회적경제 주체들 역시도 이러한 문제들이 비단 정책결정자들의 판단착오에서 비롯된 오류로만 보기 어려우며, 오히려 시민자본이 절대적으로 부족한 현실에서 나타날 수밖에 없는 한국형 압축성장 모델일 수도 있다는 점을 명심하고, 향후 어떻게 지역사회를 구성하는 다양한 사회세력들과 함께 사회적경제의 확장 필요성과 비전을 합의하며, 이러한 변화과정에 지역사회의 다양한 참여경로를 만들 것인가를 제시해 나가는 리더십 발휘가 필요하리라 본다.

3. 충남 사회적경제의 현황분석을 통해 본 활성화 과제

충남형 사회적경제라고 하면 '충남도 내에 존재하나 가치를 발휘하지 못했던 인적·물적 자원의 결합을 통해 충남지역의 수요에 기반한 지역문제 해결과 경제적·사회적 발전을 이끌어 나가는 도민 주도의 경제활동'이라 정의할 수 있다.

현재 충남은 국내 최대의 영농법인 분포율과 홍성군 풀부농업학교를 거점삼아 형성된 대표적 사회적경제 클러스터를 보유하고 있으며, 민선 5기 도지사 중점과제로 사회적경제·3농혁신 등을 통한 내발적 발전의 토대 마련을 강화중에 있다.

3. 충남에서의 사회적경제 활성화 방안

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ 소폭 인구증가, 재정건정선 제고, 백제/내포 문화자원 ▪ 한국 유기농법 발원지(홍성)이자 마을만들기 우수사례 (홍동면, 문당리, 서천, 천안, 아산, 금산 등) 보유 ▪ (예비) 사회적기업 113개소, but 영농법인 최다 분포, 지방대학 협력 가능성 등 잠재력 충분 충남형 사회적기업 육성조례 제정, 사회적경제TF 신설 ▪ 충남형SE 육성계획, 기업발전 단계별 지원전략 제시 ▪ 충남도와 정책협력, 부처 사책의 갈매기 기능수행 가능한 중간지원체 설립(충남발전 사회적경제지원센터) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회적경제조직간 상설적 연대 미흡 ▪ 도민의 사회적경제 이해도, 자발적 참여 부족 ▪ 재정지원 이용한 단기 SE창업 유인정책 편중 ▪ 중간지원체 통한 자립경영 지원 강조, 단계별 지원전략 가시적 추진 부족 ▪ 충남형SE 개념화, 지역 특성화 지원계획 수립에 필요한 지역 생태계 분석 미흡 ▪ 사회적 투자자본 및 기존 투입자원 활용 부족 |
|--|--|

S W
O T

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방분권 진행, 사회적기업 지역화, 지역일자리 공시제 ▪ 민선 5기 지지체정, 사람번영 중심, 지속가능한 내발적 발전 위한 사회적경제, 권역간 균형발전 비전 제시 ▪ 2014년까지 충남형SE 200개 설립, 일자리 2000개 창출의 구체적 목표수립, 5년간 지원예산 280억원 배정 구상 ▪ 사회서비스 정책발달 초가로 SE의 혁신적 제공모델에 대한 기대감 존재 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 고품화로 활력 저하 및 재정부담 증가, 양극화 심화 ▪ 농어촌/낙후지역의 발전기반 취약, 권역 격차심화 인종 SE와 충남형SE 지원체 분리 ▪ 중소기업 및 자영업자 지원과 병행 위한 자원부족 등 |
|--|--|

〈그림 1〉 충남 사회적경제 환경분석

이러한 사회적경제 활성화 방안 수립을 위해 최근 충남발전연구원에서는 '충남 사회적경제 현황 조사'를 실시하였는데, 이를 기초로 현황 및 과제를 정리해 보면 다음과 같다.

먼저 지자체별 지역분포도를 보면, 천안·서천·아산·논산 등의 밀집도는 발견되나 도농 지역 간 편차는 오히려 크지 않음을 알 수 있다. 이에 사회적경제 추진역량과 지자체의 정책의지가 높은 기초 지자체를 거점지역으로 선정하고 기초 지자체 수준에서 지역밀착형 육성 정책이 개발되도록 지원하는 한편 활동이 부진한 지자체의 공무원 및 현장리더를 대상으로 하는 교육훈련 지원이 필요하다.

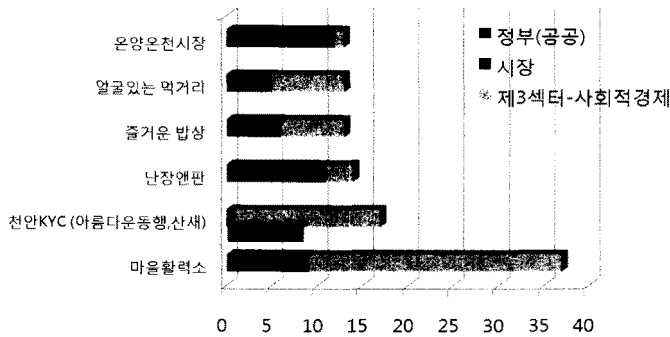
업종별로는 농산물 생산가공업이 50%로 절대 다수를 차지하는 바, 이를 전략 육성분야로 선정하고 충남도의 3농혁신·로컬푸드 육성 정책들과 긴밀히 연계하는 전략이 요구된다. 또한 농어촌 체험마을 지정 후 미미한 운영 실태를 고려해 볼 때, 충청대전 권역내 대도시와 협력하여 공정여행 소비자협동조합을 육성하는 등 농촌관광 사업의 새로운 발전전략 구상도 요구된다.

사회적경제 조직들의 고용 및 매출규모에 편차가 있으나, 평균 고용규모 7명 정도의 소기업 형태가 일반적임을 고려할 때, 이에 걸맞는 조직관리 및 자본조달 모델개발과 지원체계 마련, 소규모 사회적경제 조직간의 내부거래 활성화 및 공동 원자재 구매·공동 판로개척 등과 같은 연대사업이 강화되는 방향으로 지원정책을 추진하고 다양한 수위의 사회적경제협의체 구축을 촉진할 필요가 있다.

3) 2011, (사)seed:s 연구, 충남발전연구원, '충남지역 사회적기업 및 마을기업 조사' 중 일부 인용

특집_충남 사회적경제를 꿈꾸다

특히 충남의 대표적 사업체 8개소에 대한 심화조사를 통해 몇 가지 추가적 과제가 발견됨을 알 수 있다. 지역별로는 사회적경제의 발전역사가 오래된 홍성과 천안에서 섹터별 자원연계도가 높고 다양하며, 특히 홍성군은 자원이 부족한 농촌이라는 한계에도 불구하고 마을활력소와 같은 '사회적경제 네트워크의 네트워크'를 배출시키며 가장 우수한 시민자본 동원력을 보이고, 기초 지자체내 중간지원조직 유형으로 자리잡아 가고 있다. 이에 향후 충남도내 재정 배분시에는 보충성의 원리에 입각하여 '자립가능한 곳은 지역자원 우선이용, 필요 높으나 자립성이 낮은 곳에 우선투자' 함으로써 농어촌 지역의 소외를 줄이되 보다 장기적 안목에서의 사회적 투자를 추진해 나가야 하겠다.

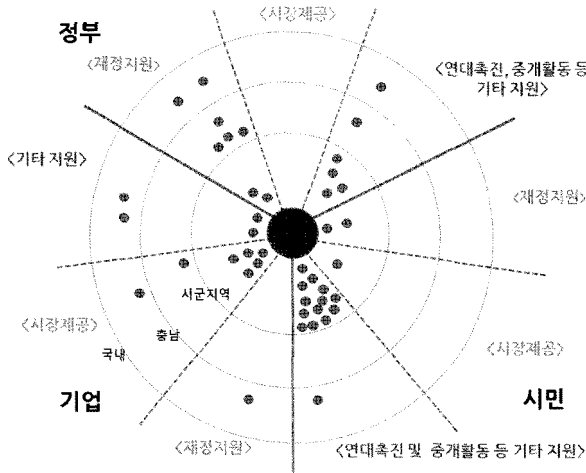


〈그림 2〉 충남 사회적경제의 섹터별 자원동원

홍성 흥동면 사례를 제외하면 충남 사회적경제 조직 중 대다수가 근로연계형 고용복지정책이나 비영리단체 활동을 배경으로 설립되어 최근 몇 년 사이 경제활동을 확장중에 있음을 알 수 있다. 이에 경영역량 지원시에는 대기업 경영컨설턴트 출신 보다는 선배 사회적경제 활동가 및 동종업종 네트워크를 통한 동료상담(Peer Consulting)이 적합성이 더 높으리라 본다. 반면 온양온천 전통시장 사례와 같이 지역에 뿌리를 둔 중소규모 시장조직에서도 성장 가능성이 발견되는 바, 다양한 경제조직 임직원·귀농귀촌자·은퇴 공무원 등을 대상으로 하는 사회적경제 리더양성교육 및 대중홍보, 창업 지원이 요구된다 하겠다.

또한 이들 8개 사회적경제 조직들은 100% 지역민 고용창출을 실천하고 충남도내 순환적 경제구조 구축을 위한 지역 원자재 사용을 원칙화하고 있음이 확인되었다. 또한 백제의 고도라는 역사성과 전통문화 복원활용에도 주력하면서 경제적 수익과 사회적 목적 달성을 조화시켜 나가려 애쓰고 있었다. 대부분이 평균 연매출 2억원대로, 공익성이 높은 사업일수록 공공과의 거래비중도 높게 나타나고 있다. 그러나 결식주민 도시락 제조배달 사업체 사례만 보더라도, 공공거래의 낮은 수익률 문제·지자체의 결식자 지원 방법 변화 움직임 -현물(도시락)에서 행정적 관리가 수월한 직불카드제로 변화- 등의 위기에 직면하여 사회적·경제적 성장을 위협받고 있다. 이에 충남도 및 16개 기초 지자체의 사회서비스 전달방식을 전면 재검토 하여 사회적경제와의 협력과 상호발전이 가능한 방식으로 재편하는 과정이 필요하다. 이런 토대

3. 충남에서의 사회적경제 활성화 방안



〈그림 3〉 충남 사회적경제의 섹터별 연대구조

하에 공공시장을 통한 우호적 구매 확대를 추진해 나가야 하리라 본다.

마지막으로 충남의 사회적경제 조직과 공공섹터와의 협력이 주로 재정 및 경영지원과 같은 중앙정부 정책 전담에 한정되어 있어 향후 시장조성 지원정책의 개발이 시급함을 알 수 있다. 기업섹터와의 협력관계는 매우 미미하여 도내 상공인협의체를 통한 인식확산 등이 요구된다. 또한 충남 사회적경제 조직과 시민섹터와의 연대는 실질적인 자원연계 보다는 정보교류 수준의 간헐적 수준에 머물러 있다고 평가된다. 이에 향후 사회적경제계는 시민사회단체들과

거시적 차원에서의 지역발전을 공동모색하고, 상시적 거래관계를 만들어 나가는 활동들을 조직할 필요가 있겠다.

천안의 '아름다운 동행'의 경우, 수익금 전액을 사회 환원한다는 취지에 동의하는 시민주주 81명이 모여 1억 2천만 원의 자본금을 조성하고 지역커뮤니티 공간이자 외식업체를 창업했다는 점에서 매우 고무적 사례라 할 수 있다. 이러한 시민들의 윤리적이고 호혜적인 구매·자본투자·기부·자원봉사·지배구조 참여 등이 확대될 때 사회적경제의 지속가능한 환경이 조성될 수 있으리라 본다.

4. 해외 사례를 통해 본 사회적경제계의 과제

그간 국제교류 차원에서 캐나다 퀘백의 다중이해자 연대협동조합·스페인의 몬드라곤 협동조합복합체, 이탈리아의 볼로냐협동조합연맹 등을 방문할 기회를 가졌다. 국내에도 이들처럼 지역내 30여 협동조합간 연대를 통해 지역사회 변화를 모색해 온 충남 홍성의 협동조합운동 사례가 있다. 그러나 이들 해외사례와 홍성군 사례비교를 통해 발견한 몇 가지 차이점들을 통해 우리는 한국 사회적경제계가 극복해야 할 활성화의 과제들도 발견하게 된다.

첫째, 몬드라곤과 볼로냐에서는 지역주민의 2/3이상이 협동조합 조합원이고 연매출액이 5조~23조원에 지역고용의 4~10%를 담보할 정도로 지역경제에서 파급력이 크다. 반면 한국은 조합원 구성의 다양성

및 규모면에서 아직 약소한 수준이다.

둘째, 유럽의 개별조합은 협동조합연맹에 수익의 3%~40%를 제공함으로써 연맹을 통한 위기조합 및 신설 조합 창업지원·기술개발 및 교육사업·지역사회공헌사업 등을 추진한다⁴⁾. 반면 홍성은 상설적 연합조직 설립이나 개별 조합에 대한 직접적 경제개입은 거의 없이 사안별 협의체 정도가 운영되고 있다.

셋째, 유럽에서는 협동조합의 성장기반이 될 공동의 금융·기술개발·교육훈련·사회보장시스템을 발전시켜 온 것과 달리 홍성에서는 지역내 금융기반이 매우 취약하다. 이는 신용협동조합 기금은 물론 개별 생산자협동조합 수익금·노동조합 연금·지자체 출연금의 공동조성을 통해 사회적경제의 자본시장을 조성했던 퀘백 사례와도 비교된다.

넷째, 유럽에서는 전통적 생산·소비 협동조합에서 출발하여 다양한 이해관계자가 함께 참여하는 복합 협동조합이나 사회적 협동조합 발전이 눈에 띄게 증가한 반면, 한국은 이를 가능케 할 협동조합기본법 제정도 부재한 현실이다. 이에 2012년 UN이 정한 '협동조합의 해'를 앞두고 제도적 기반확충의 과제도 해결해 나가야 하겠다. 마지막으로 최근 유럽의 협동조합에서는 청년세대의 빈곤과 불안정 고용의 확대·개인주의의 확산 속에서 어떻게 협동조합운동의 세대계승이 가능할 것인가가 핵심과제로 부상하면서 청년리더 양성을 핵심 과제화 하고 있다. 한국의 경우에도 청년 실업률이 전체 실업률의 3배를 상회하는 수준이나 아직까지 청년문제 해결을 위한 사회적경제 진영의 폭넓은 고민과 실천은 부족한 상황이라 평가된다.

5. 결론

충남도와 사회적경제계는 내년 상반기까지 충남 사회적경제 활성화 5개년 계획을 수립하고 지역맞춤형 정책을 추진하자는데 합의한 바 있다.

이를 위해서는 '(가칭)사회적경제 협력위원회' 구성을 통한 정책협의를 물론 '지역발전 5개년 비전 선언'이 필요하리라 본다. 지역고용 확대(지방대 청년실업자 포함)·지역 원자재 소비율 제고·지역문화 계승 제고·지역자산 확충·지역 간 불균등 발전 해소·지역 재투자율 제고 등에 대한 구체적 비전이 제시되고 이러한 비전이 달성 가능한 환경을 조성하는 지자체의 육성 정책이 제시되어야 할 것이다.

그리고 이 과정에서 사회적경제 조직과 소속 노동자들에 대한 도민들의 편견, 즉 '착한 but 공적자금 수혜집단'이라는 편견과 한계를 일소하고 '지역자원 조성'과 일반 시민의 생활개선의 '주도자'라는 사회적경제의 새로운 위상을 만들어 나갈 때 비로소 진정한 시민자치 경제로서 탈바꿈할 수 있으리라 본다.

4) 2011년, 몬드라곤협동조합연합체 개별조합 수익의 15~40% 공동기금화, 볼로냐 레가코프는 3% 공동 적립함. 2008년말 기준, 매출규모가 볼로냐 약 5조원 몬드라곤이 23조원에 달한다.