

## 충청남도 사회적경제의 발전과 제도적 동형화

이홍택\*

### The Development and Institutional Isomorphism of Social Economy in Chungnam Province

Hongtaek Lee\*

**요약 :** 이 논문의 목적은 충청남도 사회적경제의 발전과 그 과정에서 나타난 제도적 동형화의 실재를 고찰하는 데 있다. 충청남도의 사회적경제 기업은 급격한 양적 성장을 이루었으나, 공공주도의 정책 추진과 제도적 틀로 인해 제도적 동형화 현상이 심화되고 있다. 제도적 동형화란 조직이 제도적 환경에서 요구하는 규범이나 틀을 수용하는 과정에서 모든 조직의 형태나 활동이 유사해지는 현상을 말한다. 이러한 동형화 현상은 사회적경제 기업의 사회적가치 지향성과 혁신성을 저해하고 있다. 이에 실제 사례를 분석한 결과 사회적가치 지향성을 유지·강화시킬 수 있는 지역생태계가 구축되지 않을 경우 제도적 동형화가 더욱 심화되고 있었다. 사회적가치 창출은 제도를 충족하는 수준에 그치고 있으며, 가치 지향성도 약화되는 것으로 나타났다.

**주요어 :** 사회적 경제, 사회적경제 기업, 제도적 동형화, 지역생태계, 공공정책

**Abstract :** The aim of this study is to examine the development of social economy and institutional isomorphism in Chungnam Province. Although 'social economy enterprises' in Chungnam Province achieved rapid quantitative growth, public-led policy and institutional framework has intensified institutional isomorphism. Institutional isomorphism is a phenomenon in which all type of organization and activities become similar in an institutional environment. This isomorphism hinders the social value orientation and innovation of social economic enterprises. As a result of the case analysis, institutional isomorphization was intensified if regional ecosystem(that can maintain and strengthen social value orientation) was not established. The creation of social value is at a level that satisfies the institution and the social value orientation is also weakened.

**Key Words :** Social Economy, Social Economy Enterprise, Institutional Isomorphism, Regional Ecosystem, Public Policy

---

이 논문은 이홍택의 박사학위 논문 '사회적경제 기업의 지역산업생태계에 관한 연구 -충청남도를 사례로-'의 일부를 수정·보완한 내용임

\* 충남연구원 사회통합연구실 전문연구원(Senior researcher, Dept. of Social Integration Research, lht@cni.re.kr)

<http://dx.doi.org/10.23841/egsk.2019.22.1.52>

## 1. 서론

한국의 사회적경제 정책은 1997년 경제위기 이후 복지와 일자리 문제 해결을 위한 대안으로 등장했다. 정부는 외환위기 이후 발생한 대규모 실업을 해소하기 위해 최소한의 생계를 보장해 주는 사회적일자리 사업을 시작하게 되었으며, 이후, 2007년 「사회적기업 육성법」을 계기로 사회적경제를 정책 영역으로 통합하였다. 2008년 들어서는 글로벌 금융위기로 인해 경제적 위기감이 고조되면서 협동조합까지 정책영역에 통합되었고, 사회적경제 전반이 시장경제의 보완영역으로 자리매김하게 되었다. 특히 2012년 「협동조합기본법」이 제정되어 기존 농협, 수협 등만 아니라 모든 업종에서 5인 이상이면 설립할 수 있는 제도적 기반이 구축되었으며, 최근에는 「사회적경제기본법」이 발의되었다.

이러한 추세에 힘입어 지방정부에서도 사회적경제 육성에 박차를 가하고 있다. 2012년 충청남도를 시작으로 서울특별시, 경기도, 인천광역시 등 광역자치단체 뿐만 아니라 시군 단위에서도 조례를 설립하여 정책적으로 적극 지원하고 있다. 특히 충청남도는 2012년 전국 최초로 내생적 발전의 동력으로 사회적경제를 정책화하였으며, 이를 위한 조례 제정, 중간지원조직 설립, 광역 및 시군 단위 네트워크 구축 등 적극적인 지원정책을 추진해오고 있다. 이러한 적극적인 육성정책에 힘입어 2012년 172개였던 사회적 경제 기업 수는 2018년 776개로 급격한 양적 성장을 달성했다.

그러나 이러한 양적 성장이 시민사회의 역량강화와 함께 이루어진 것이 아니라 정부의 제도적, 정책적 주도에 의해 이루어지게 되면서, 사회적경제 기업이 본래 취지대로 기능할 수 있는가에 대한 우려가 커지고 있다. 사회적가치 창출이라는 것이 지역 사회 및 사회 전반에 걸쳐 있는 만큼 다양한 분야와 활동으로 구현되어야 하나, 사회적기업, 마을기

업 등 제도적 틀에서 일자리 창출 및 사회서비스 제공과 같은 특정영역의 활동으로 제한되는 문제가 발생하고 있다. 실제 충청남도 사회적경제 실태조사 결과(2018)에 따르면 사회적경제 기업의 사회적 가치 창출 영역이 ‘취약계층 및 주민의 일자리 창출(44.5%)’, ‘사회서비스 제공(24.9%)’에 집중되어 있는 것으로 분석되었다.

이처럼 조직이 지속성을 확보하기 위해 필요한 자원을 제도적 환경에서 획득하고자 자신들의 정체성과 혁신성, 합리성을 상실하게 되는 현상을 ‘제도적 동형화’라 할 수 있다(장원봉, 2009). ‘제도적 동형화 현상’은 조직이 가장 인정받고 싶은 조직형태나 구조를 닮아감으로써 유사한 조직으로 보이고 싶어 하는 과정을 통해 조직이 비슷해지는 결과로 나타나는 것이다(Dimaggio & Powell 1983; 심창학 2007). 사회적경제에 대한 사회적 인식과 시민사회 역량이 부족한 한국 상황에서 사회적경제의 범위와 활동에 대한 제도적·정책적 제한은 다양한 사회적가치 창출의 가능성을 제약하고, 그들의 혁신성과 가치성을 억제할 가능성이 높다. 사회적경제 기업의 형태와 활동이 사회적기업, 마을기업, 협동조합, 자활기업 등의 제도적 틀에서 정해지는 우리나라의 현실을 고려했을 때, 제도적 동형화는 유용한 이론적 틀이 될 것이다.

이와 같은 맥락에서 이 연구의 목적은 충청남도 사회적경제의 발전과정을 살펴보고 실제 현장의 사례를 통해 제도적 동형화 현상을 분석하는데 있다. 이를 위해서 첫째, 사회적경제의 개념 및 특성과 제도적 동형화에 대해 관련 문헌을 검토한다. 둘째, 충청남도 사회적경제의 현 상황을 진단하고 정책적 발전과정을 분석하여 충청남도에서 사회적경제가 성장해온 맥락을 살펴본다. 셋째, 현장 사례 분석을 통해 실제 현장에서 제도적 동형화가 나타나는 배경 및 과정, 그리고 결과에 대해 심층적으로 살펴보고자 한다. 이를 위해 충청남도에 소재한 5년 이상 운영 중인 사회적 경제 기업을 대상으로 중간지원

조직 전문가의 추천을 받아 인터뷰 대상 기업을 선정하였다. 인터뷰는 기업의 대표를 대상으로 실시하였으며, 인터뷰에서 부족한 부분은 전화 및 이메일로 추가 조사하였다. 여기에서는 제도적 동형화 현상을 뚜렷하게 볼 수 있는 사회적기업 한 곳을 중심으로 분석하고자 한다.

## 2. 이론적 논의: 사회적경제와 제도적 동형화

### 1) 사회적경제의 개념 및 특성

사회적경제는 공동체의 이익과 사회적가치 실현을 위해 호혜·연대를 기반으로 사업을 수행하는 모

든 경제적 활동을 의미한다. 그들은 호혜, 자조, 연대와 협력 등의 가치를 통해 지역 또는 공동체에 뿌리내린 사회적 배제 문제와 다양한 지역수요를 해결할 수 있는 능력을 강조함으로써 그 가치를 정당화 한다. 사회적경제는 학자마다 다소 개념 차이가 존재하나 공통적으로 강조하고 있는 부분은 호혜와 연대, 민주적 운영, 사회적 목적이라고 말할 수 있다(Defourny, 2001; Oatley, 1999; 장원봉, 2006; 신명호, 2009). 이러한 가치를 기반으로 활동하는 사회적경제 조직은 ‘사회적경제 기업’, ‘사회적경제 중간지원조직’, ‘사회적경제연대조직’ 등이 해당된다. 이중 사회적경제 기업은 ‘다양한 지리적 스케일에서 지역사회 또는 공동체의 사회적 배제 문제를 해결하는 호혜와 협동기반의 경제활동 조직’이라 할 수 있다(이홍택, 2018: 36). 한국에서는 <표 1>과 같이 사회적기업, 협동조합(협동조합 연합회 등

<표 1> 사회적경제 기업의 유형과 제도적 틀

구분	유형	개념	소관부처
사회적기업	예비사회적기업	· 지방자치단체에서 관리(인증)하는 사회적 기업	고용노동부
	인증사회적기업	· 고용노동부에서 인증하는 사회적 기업	
	마을기업	· 마을주민의 관심과 참여에 기반해 주민 수요와 지역문제를 해결하며 마을 공동체의 가치와 철학을 실현하는 마을 기업	행정안전부
	자활기업	· 저소득층 중 자립 및 자활의지가 있는 사람들이 만든 자활 근로사업단을 기반으로 하여 공동으로 창업하는 모델	보건복지부
협동조합	소비자협동조합	· 조합원이 추구하는 소비활동에 맞춰 물품의 구매·서비스를 수행하는 협동조합 ※ 공동육아협동조합, 돌봄협동조합, 주택협동조합 등	기획재정부
	생산자협동조합	· 생산자들의 수익창출 및 가치실현을 위한 공동구매, 공동 판매, 공동유통, 공동 브랜드 등을 수행하는 협동조합 ※ 로컬푸드생산자협동조합, 숙박업협동조합, 전통시장상인협동조합	
	직원협동조합	· 협동조합을 직원이 소유, 관리, 운영하는 형태의 협동조합 ※ 경비협동조합, 위생관리협동조합, 쉼서비스협동조합	
	다중이해협동조합	· 다양한 이해관계자의 가치실현과 이익증진 등에 기여하는 형태의 협동조합 ※ 도시락배달협동조합(생산, 소비, 직원고용 등)	
	사회적협동조합	· 전체 사업의 40% 이상 공익사업 수행하는 협동조합 ※ 위생용역관리협동조합, 공동체 플랫폼 협동조합 등	

자료: 박춘섭·이홍택·전지훈(2016).

을 포괄), 마을기업, 자활기업 등을 사회적경제 기업으로 규정하고 있다. 이들 기업은 각 소관 중앙부처(고용노동부 등)의 제도적 틀에서 활동을 수행하고 있다. 한편 중간지원조직은 사회적경제조직의 민관 거버넌스의 가교역할을 수행하거나 역량강화 및 연대·협력을 지원하는 조직이라 할 수 있다. 국가 및 지방정부의 자금으로 운영되는 한국사회적기업진흥원, 광역 및 시군 단위 사회적경제지원센터 등을 비롯하여 생활협동조합, 지역주체들이 중간지원 기능을 위해 자발적으로 만들어 운영하는 마을조직 등에 이르기까지 다양한 스펙트럼을 갖고 있다. 사회적경제 연대조직은 사회적경제조직 간의 네트워크 구축과 정책제안·압력을 수행하기 위하여 자발적으로 결성한 법인이나 단체를 말한다. 여기에는 지역 및 업종, 전국단위 협의체 및 연합체 등이 포함된다.

사회적경제 기업은 일반기업과 다른 특성을 가지고 있다. 이러한 사회적경제 기업의 특성은 사업 목적, 운영 원리, 운영 주체, 목표 시장 등의 구분을 통해 일반 기업과 비교할 수 있다.

우선 사회적경제 기업은 경쟁을 기본원리로 운영하는 일반기업과 달리 ‘협동, 연대, 공유를 핵심 운영원리’로 추구하고 있다(신명호, 2009). 사회적경제 기업은 다양한 사회적 가치를 추구하는 조직들과 네트워크를 구축하는 협동, 연대, 공유의 가치를 지향하고 있다. 이러한 특성을 통해 유사한 가치를 지닌 조직들과 상품 및 서비스 등을 호혜와 배려의 차원에서 거래하는 내부거래가 거래의 중요한 기반을 이루고 있다(박춘섭·이홍택·전지훈, 2016). 이러한 내부거래는 사회적경제 기업의 낮은 수익성 및 홍보·마케팅 능력 등 구조적 취약성을 어느정도 해소할 수 있는 중요한 요소 중 하나이다.

둘째, 사회적경제 기업은 일반기업과는 달리 ‘사회적 가치 실현’을 사업의 핵심 목적으로 추구하고 있다(Defourney & Nyssens, 2006). 일반 기업이 이윤 극대화를 위해 수익성 원리를 최우선하는 것

과 비교해, 사회적경제 기업은 취약계층 대상 일자리 제공, 지역사회 대상의 사회서비스 제공, 공동체 활성화 등 사회적 가치 실현을 추구하고 있다. 이러한 사회적경제 기업의 사회적 가치 추구는 지역문제의 주민 주도로 해결하고, 정부 및 민간시장에서 해결하지 못하는 돌봄, 간병, 육아 등 사회서비스를 공급하는 다양한 긍정적 효과를 창출한다. 반면 취약한 수익구조는 자립적 경영기반을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다.

셋째, 사회적경제 기업은 사람 중심의 운영 원리를 추구하고 있다. 협동조합의 1인 1표와 같은 민주적 의사결정과 더불어, 서로 협력하고 연대하여 지역 안에 공동체가 형성되는 사회를 추구하는 것을 목표로 한다(남승균, 2016: 92).

이외에 사회적경제 기업은 일반 기업과 대비되는 몇 가지의 특성을 갖고 있다. 첫째, 사회적경제 기업은 일반기업과 다르게 ‘취약계층 및 활동가 중심의 인력구조’를 지니고 있다. 이는 현행 사회적기업 인증조건 및 지역사회 고령자 기반의 운영 방식에 기인하고 있다. 이는 노동시장 진입이 구조적으로 어려운 장애인, 경력단절여성 등 고용 취약계층의 일자리 창출과 같은 긍정적인 효과를 가지는 반면 취약계층 중심의 인력구조로 인해 기업의 경쟁력이 약화될 수 있는 요소로도 작용하고 있다(박춘섭·이홍택·전지훈, 2016). 둘째, 사회적경제 기업은 경쟁시장을 기반으로 하는 일반기업과 달리 통상적인 소비시장과 더불어 윤리적 소비와 공공구매 시장을 목표로 하고 있다. 사회적경제 기업의 일반 유통 시장은 합리적 소비를 중시하는 일반시장과는 달리 사회적경제 기업의 핵심 시장은 지역사회 또는 사회적 가치를 우선하는 윤리적 소비 시장을 중심으로 이루어져 있다. 또한 최근 들어 중앙정부와 지자체의 공공조달 시장도 확대되고 있는 추세이다.

## 2) 제도적 동형화

제도적 동형화는 조직이 규범화된 사회질서나 양식을 수용해야만 제도적 환경에서 필요한 자원을 얻을 수 있기 때문에 이 요구에 따라 행동하게 되어 모든 조직의 형태나 활동이 유사해지는 현상을 말한다. DiMaggio & Powell(1983)은 조직이 법·제도·정책에 의한 동질의 압력으로 인해 사회내의 여러 조직의 구조나 프로세스가 유사해지게 되는 것을 동형화 현상으로 정의하고 있다. 즉, 조직은 제도적 환경에 동조함으로써 조직이 자원을 획득할 수 있는 정당성을 확보한다는 것이 제도적 동형화(Institutional Isomorphism) 이론이다. 또한 Meyer & Rowan(1977)은 제도적 동형화가 조직의 자발적인 선택이 아닌 제도적 환경의 압력에 기인하며, 이를 수용해야 지위를 획득하고 조직의 관행이나 활동들이 정당화 될 수 있음을 강조하고 있다. 조직이 동형화를 경험하게 되는 데는 규범을 따르지 않는 조직은 조직군으로부터 배제되며, 이를 방지하기 위해 조직들은 환경에 대한 적절한 반응과 양식을 수용하게 된다고 보았다(Hannan & Freeman, 1977).

DiMaggio & Powell(1983)은 조직이 초기에는 다양성·이질성을 갖지만 이들이 현장에서 제도적 환경에 구조화되면 조직들 상호간에 유사하게 만드는 강력한 힘이 나오게 되는데, 그러한 힘에 의해 조직들은 제도적으로 ‘동형화’ 된다고 말하고 있다. 이는 세 가지로 유형화 할 수 있는데 강제적(coercive) 동형화, 모방적(mimic) 동형화, 규범적(normative) 동형화이다. 강제적 동형화는 법률, 공식적인 지원, 자원 통제 등에 이루어지는 동형화를 의미하며, 모방적 동형화는 목적 추구의 불확실성이나 목적 자체의 모호함에 따라 성공모델의 모방을 통해 이루어지는 동형화를 의미한다. 규범적 동형화는 전문가에 의한 공식적 교육과정 및 네트워크를 통해 나타나는 전문화 과정을 의미한다.

이러한 맥락에서 사회적경제 기업들 또한 기업의 생존과 성장을 위한 자원 획득의 압력에 직면하고 있으며, 자체적인 자원조달 능력의 부족으로 인해 정부의 행정적·재정적 지원에 의존하고 있는 상황이다. 한국에서는 사회적경제 기업들이「사회적기업육성법」(2007),「협동조합기본법」(2012) 등의 제도적 틀에서 조직의 형태와 활동이 제한되고 있다. 특히 사회적기업의 경우 여러 유형 중 일자리 창출형 기업에게 인건비를 지원해주고 있는데, 대다수의 사회적기업이 일자리 창출형으로 인증을 받고 있는 상황이다. 또한 농촌지역의 영어농조합법인 등과 같이 일반 영리기업에서 사회적경제 영역에 진입한 기업들의 경우 지역의 일자리 창출이라는 부분을 제외하고는 호혜와 연대 등 사회적경제 기업으로서의 가치지향성은 부족하며, 다수의 기업이 인건비 등 정부 지원을 동원하려는 의도가 강한 상황이다.

장원봉(2009)은 사회적기업 제도적 동형화의 위험성과 대안을 제시하고 있는데,「사회적기업 육성법」이 인증제가 제도적 동형화를 강제하고 있음을 강조하고 있다. 사회적기업에 대한 사회적기업의 시장경쟁력 강화에 대한 지나친 강조는 사회적기업의 혁신성과 사회적가치 추구성을 가로막고 있음을 우려하고 있다. 물론 사회적경제 기업 또한 시장경제 체제에서 경제활동을 수행하는 만큼 시장은 중요한 영역이라 할 수 있지만, 시장 경쟁력에 대한 지나친 강조와 의존은 사회적경제 기업이 추구하는 근본적인 가치지향성과 사회혁신의 가능성을 가로막는 장애 요인이 될 수 있다. 또한 시장화로 지향된 제도적 동형화는 시민사회, 지역공동체 등 대안적 실행 주체의 형성과 참여를 제약할 수 있다.

실제로 한국 사회적경제 기업은 여러 유형의 제도적 동형화가 복합적으로 나타나고 있다. 첫째, 강제적 동형화이다. 사회적경제 기업은 조직형태와 활동이 법률에 의해 통제되고 있는데, 이 과정에서 지원을 받은 경우 계량적 성과를 보고해야 한다. 이러



한 과정에서 사회적경제 기업들은 관료제적 관습이나 영리기업에 요구하는 사항들을 충족해야 하는 상황에 놓여있다. 둘째, 모방적 동형화이다. 사회적경제의 우수모델이 전국적으로 알려지게 되면 고유한 아이디어나 기술을 보유하고 있지 않은 신규 창업기업들이 지역과 구성원의 특성을 고려하지 않고 막연히 성공사례를 모델로 삼아 실패하는 경우가 발생하고 있다. 마지막으로 규범적 동형화이다. 전국적으로 사회적경제에 진입하고자 하는 주체들이 증가하면서 다양한 사회적경제 교육 프로그램이 운영되고 있는데, 비즈니스 모델 및 경영 분야의 교육이 일반 영리기업의 전문가들을 중심으로 이루어지게 됨으로써 교육을 받은 사회적기업가들이 자본주의적 생산양식에 동질화 되는 현상도 나타나고 있다.

그럼에도 불구하고 사회적경제 기업의 지속가능성에 있어서 제도 및 정책은 매우 중요한 요소이다. 사회적경제 기업이 해결하고자 하는 일자리 창출, 사회서비스, 지역사회 문제 등은 그동안 공공과 민간 영역에 해결할 수 없었던 영역으로 단기간에 해결하기 쉽지 않다. 이러한 상황에서 공공정책의 적절한 개입이 이루어지지 않는다면 사회적경제 기업의 지속가능성을 확보하기에는 어려움이 존재한다(이홍택, 2018a).

따라서 지금 당면해 있는 사회적경제 영역의 제도적 동형화를 인식하고, 사회적경제 기업이 추구

하는 사회적가치와 혁신적 활동을 촉진할 수 있는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다. 현재의 인건비 보조 등과 같은 개별기업을 대상으로 한 직접적인 지원은 제도적 동형화 현상을 심화시키고 있는 만큼, 사회적경제 기업의 자생력을 강화할 수 있는 간접 지원 방식의 강화가 필요하다. 또한 이현주·민윤경(2015)의 연구에서 분석된 것과 같이 사회적가치 지향성을 확립한 사회적기업이 제도적 동형화를 경험하더라도 변질되지 않고 사회적 목적 추구의 노력을 통해 실현하고 있는 만큼 지속적으로 사회적가치 지향성을 유지·강화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

### 3. 충청남도 사회적경제 발전과정

#### 1) 사회적경제의 현황

충청남도의 사회적경제 기업은 <표 2>와 같이 2010년 28개에서 2018년 776개로 괄목할 만한 양적 성장을 이루었다. 이러한 성장은 사회적경제 기업의 전체적인 성장과 함께 2016년 「협동조합 기본법」 개정에 따른 결과라 할 수 있다. 2018년 현재 사회적경제 기업은 협동조합(514개), (예비)사회

<표 2> 연도별 충남 사회적경제 현황

(단위: 개)

구분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
기업수	계	28	115	172	315	436	523	621	717	776
	사회적기업	17	88	117	132	143	139	134	136	135
	마을기업	11	27	48	74	90	96	109	121	127
	협동조합	-	-	7	101	203	303	378	460	514
경영규모	매출액	-	-	26,493	46,352	76,493	98,291	150,417	160,914	160,745
	평균매출액	-	-	196.3	190.0	204.5	221.4	346.6	356.0	305.6
	종사자수	-	-	1,213	1,958	2,716	3,257	3,000	4,520	4,878

자료: 이홍택·박춘섭·전지훈·홍은일(2018)의 자료 재구성.

적기업(135개), 마을기업(127개)이 주를 이루고 있으며, 특히 협동조합은 「협동조합 기본법」 개정 이후 2013년 101개에서 2018년 514개로 급격한 성장세를 보이고 있다. 반면 예비 사회적기업의 경우 지속적으로 기업 수가 감소하는 것으로 나타나는데 2012년 94개에서 2018년 43개로 줄어든 것을 볼 수 있다. 이는 2014년 이후 지속적으로 사회적기업에 대한 인증요건이 강화되면서 신규 유입이 감소하면서 나타난 현상이다.

충청남도 사회적경제 기업의 매출액 규모는 본격적인 정책적 지원이 시작된 2012년을 시점으로 급속한 성장을 보이고 있다. 사회적경제 기업의 총 매출액 규모는 2012년 265억 원에서 2018년 1,607억 원으로 연평균 35.0%p 성장한 것으로 나타났다. 평균 매출액도 지속적인 증가세를 보이고 있다. 2012년 1억 9,625만 원에서 2018년 3억 560만 원으로 연평균 7.9%p 성장한 것으로 나타났다. 이러한 매출액의 성장은 개별기업의 전반적인 매출액 증가와 함께 다수의 신규 사회적경제 기업이 유입되면서 나타난 결과이다.

종사자수 또한 2012년 1,213명에서 2018년 4,878명으로 연평균 26.1% 증가하였다.

사회적경제 기업의 지리적 분포는 충청남도의 대표적인 인구 밀집지역인 천안시(17.5%)와 아산시(12.7%)에 집중되어 있으며, 논산시(8.4%), 서천군(7.6%), 홍성군(7.5%)과 같은 농촌지역에서도 발달하는 것으로 나타난다. 특히 인구 만명 당 기업수는 서천군(8.9개), 금산군(7.1개), 청양군(6개) 등이 높게 나타났다.

한편 충청남도에서 사회적경제 기업이 상대적으로 발달하지 못한 곳은 계룡시 9개, 부여군 15개, 청양군 20개로 사회적경제의 기반이 약하고 당사자 네트워크 등이 활성화되지 못한 곳이라 할 수 있다.

〈그림 1〉과 같이 사회적경제 기업의 지리적 분포는 2012년 대비 2017년 현재 천안시, 아산시, 당진시, 서산시와 같은 북부지역에서 크게 증가하였다.

또한 홍성군, 서천군, 금산군 등과 같은 일부 중남부 지역에서도 크게 증가한 것을 알 수 있다.

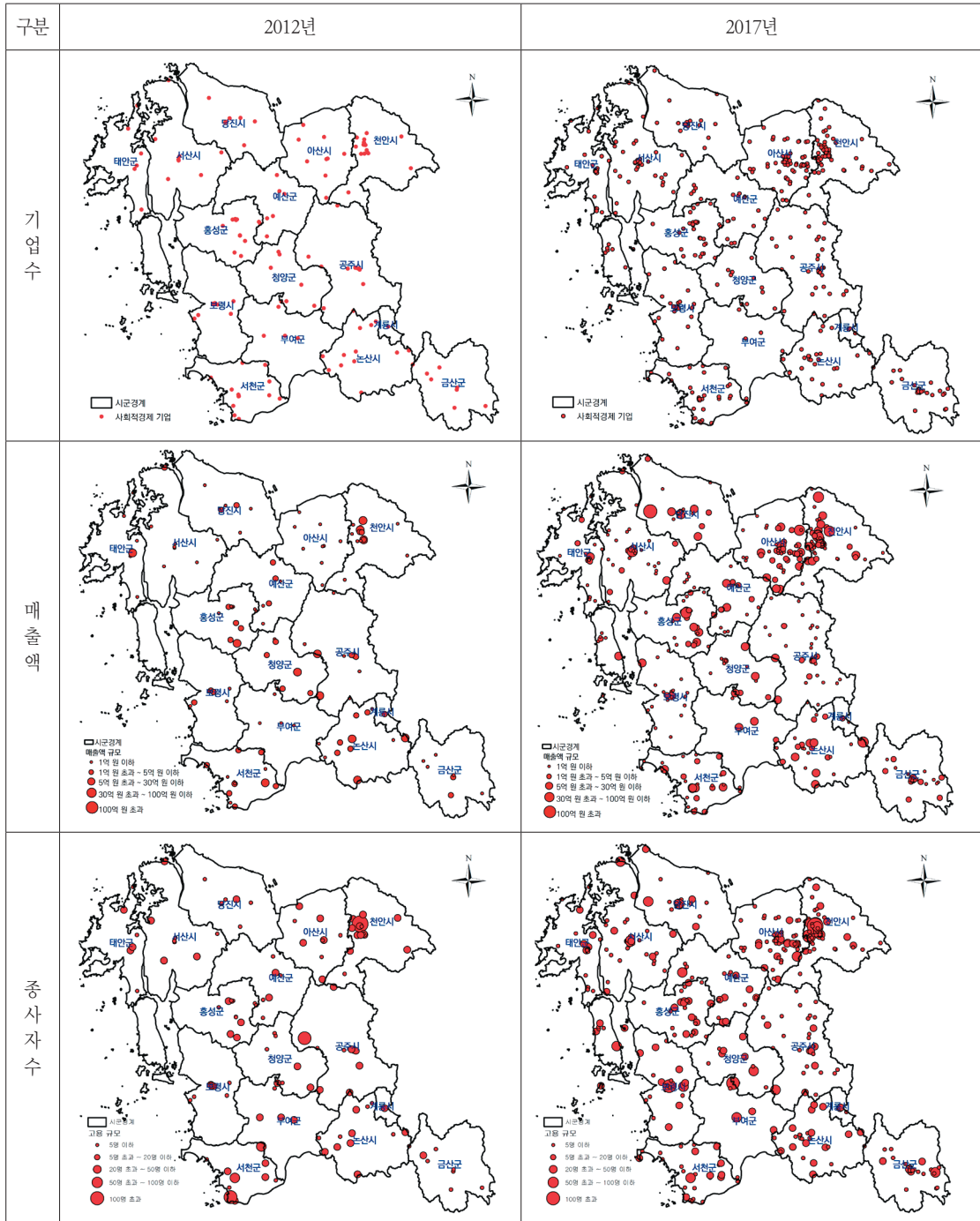
사회적경제 기업은 몇 가지 유형의 지역에서 상대적으로 많은 기업이 집적해 있는 것으로 나타났다(〈표 3〉 참조). 첫째, 공공기관이나 상권이 밀집해 있는 중심지, 둘째, 원도심 또는 도시재생사업 지역, 셋째, 마을공동체 활성화 지역이다. 이 지역들은 인구 밀집 또는 상권 활성화 지역이거나, 지역 내 현안 문제를 갖고 있거나 마을공동체 활동이 활발한 곳이라 할 수 있다.

지역별로 살펴보면 천안시는 상업 중심 지역인 두정동(14개)과 구도심 지역인 원성동(12개), 성정동(8개)을 중심으로 집적해 있다. 공주시는 농촌지역인 정안면(6개)과 우성면(6개)에 집적해 있다. 아산시는 유기농 농업을 중심으로 한 오랜 환경 운동의 역사가 있는 배방읍(16개), 도심재활성화지역인 온천동(14개), 최근 공동체 활동이 부각되고 있는 송악면(8개)을 중심으로 집적해 있다. 서산시는 관공서, 전통시장 등이 몰려 있는 동문동(13개)을 중심으로 발달해 있으며, 논산시 또한 논산시청 등 행정 중심지이면서 상업 중심지인 취암동(9개)을 중심으로 발달해 있다. 당진시는 읍내동(13개)에 상당수의 사회적경제 기업이 집적해 있는데 당진 시청과 보건소 등이 몰려 있는 행정 중심지의 특성을 지니고 있다. 마지막으로 홍성군의 경우 행정 중심지인 홍성읍(17개), 유기농을 중심으로 오랜 기간 마을만들기 활동을 해왔던 홍동면(13개)을 중심으로 집적해 있다.

## 2) 사회적경제의 발전과정

### (1) 도입기(2010~2012)

충청남도는 2011년 전국 최초로 사회적경제를 정책화 한 지역이다. 충청남도에서 최초로 사회적경제를 추진하게 된 것은 2010년 민선 5기가 출범하면서 부터였다. 신임 도지사는 민선 5기(2010~



〈그림 1〉 충청남도 사회적경제의 기업수, 매출액, 종사자 규모

자료: 이흥택(2019)의 자료 재구성



〈표 3〉 사회적경제 기업의 주요 집적지 현황(2017년)

시군	읍면동	기업수(개)	인구수(명)	주요특성
천안시	두정동	14	80,909	공공기관/상권밀집
	원성동	12	45,695	도시재생지역
	성정동	9	21,974	도시재생지역
공주시	우성면, 정안면	6	8,896	관광지/전통시장
아산시	배방읍	16	67,102	도시재생지역
	온천동	14	17,439	도시재생지역
	송악면, 음봉면	8	4,285	공동체 활성화
서산시	동문동	13	28,636	공공기관/상권밀집
논산시	취암동	9	33,719	공공기관/상권밀집
당진시	읍내동	13	24,700	공공기관/상권밀집
금산군	금산읍	19	23,993	공공기관/상권밀집
	서천읍	15	14,527	공공기관/상권밀집
서천군	장항읍	8	12,563	공동체 활성화
	홍성읍	17	39,788	공공기관/상권밀집
홍성군	홍동면	13	3,481	공동체 활성화
	예산군	덕산면, 예산읍	10	36,488
태안군	태안읍	14	27,673	공공기관/상권밀집

주: 1) 집적지 기준은 기업수가 많은 상위 3개 읍면동 중 4개 기업 이상이 입지해 있는 지역임

2) 인구통계는 각 시군청 홈페이지 참조

자료: 이훈택(2019)의 자료 재구성

2014)의 도정 목표로 ‘사람 투자’, ‘내생적 발전’을 제시하면서 주요 실천 전략으로 3농 혁신과 사회적 경제를 새로운 성장 동력으로 도입하였다.

이에 2010년 충청남도에서는 경제통상실 일자리 정책과에 충남사회적경제 TF팀을 구성하였으며, 사회적경제 TF팀에서는 사무관 1명 외 총 4명의 공무원이 편성되어 사회적기업 발굴·육성, (예비)사회적기업 지원, 마을기업 육성, 사회적기업 중간지원기관 운영, 사회적기업 제품 구매 지원 등의 업무를 총괄하기 시작했다.

또한 당시에는 사회적경제에 대한 개념과 인식이 공무원, 민간 모두에서 부족했던 시기였던 만큼 구체적인 논의를 위한 ‘충남사회적경제기획단’(이하 기획단)을 구성했다. 기획단은 2011년에 충남발전

연구원을 중심으로 구성하였으며, 초기 충남 사회적경제의 정책 형성과 인식 확산에 가장 핵심 주체로서 활동하였다.

한편 충청남도 도의회 차원에서도 사회적경제에 대한 관심을 보이기 시작했다. 도의회는 연구모임의 일환으로 ‘충청남도의회 사회적경제연구회’를 구성하였다. 연구회는 사회적경제 사업 발굴 및 육성을 위한 정책 연구, 정보 교류 및 역량강화를 위한 네트워크 구축, 공공조달 시 우선구매 등 사회적경제 활성화를 위한 다양한 연구를 진행하였다. 연구회 운영은 사회적경제에 대한 도의회의 인식과 이해를 개선함으로써 민선 5기의 사회적경제 육성에 대한 공감대 형성과 적극적인 육성을 위한 협력적 관계를 구축하는데 큰 기여를 하였다.

그리고 정책 지원의 효율적 추진을 위해 충청남도에는 사회적기업 육성 지원 조례 시행 규칙 제12조(전문 지원 기구 설립)에 의거하여 충남발전연구원 내에 충남사회적경제지원센터(이하 지원센터)를 2010년 12월에 설치하였다. 지원센터는 민관 거버넌스의 핵심 기관으로서 초기 사회적경제 정책기획과 실행에 주도적인 역할을 수행하였다. 지원센터는 중간지원기관으로서 사회적경제 연구조사, 민관 네트워크, 교육 사업 등 사회적경제 자립 기반 구축 지원 업무를 수행하였다. 특히 연구원의 강점을 활용하여 지역자산 조사, 사회적경제 실태조사, 사회적경제 내부거래 활성화 방안 등 연구조사, 사회적경제 인재 양성을 위한 사회적경제 아카데미 등 다양한 연구·교육사업을 진행하였다.

2012년은 민간의 사회적경제 역량과 기반이 만들어졌던 시기였다. 2011년까지도 충남 내 시민사회는 사회적경제에 대한 관심보다는 정부 지원 의존성이 본질적 가치를 훼손할 것이라는 비판적 시각을 갖고 있었다. 일부 자활 영역, 사회적기업, 마을 만들기, 커뮤니티 비즈니스 등에서 활동하고 있었던 활동가들이 민관 협력 차원에서 개별적으로 참여하는 수준이었다.

그러나 2011년 사회적기업 대표를 중심으로 ‘충남사회적기업협의회’(이하 협의회)가 창립되면서 본격적인 민간 협의체들이 형성되기 시작하였다. 협의회는 충남 지역 사회적기업을 대변하는 당사자들의 대표 조직으로서 사회적기업, 예비사회적기업과 관련된 제도와 서비스에 관한 정책을 제안하는 역할을 수행하였다. 협의회는 설립 취지서를 통해 그 역할을 구체적으로 제시하였는데, 사회적기업과 관련된 정보 수집 및 공유, 사회적기업 홍보 및 출판 사업, 사회적기업간 네트워크 구축 및 연대사업 추진, 사회적기업의 교육 및 컨설팅 등이다.

이후 시군 순회 토론회에서 사회적경제 활성화를 위해 당사자 조직의 역할과 적극적인 참여의 필요성에 대해 논의하였고, 당사자 간 교류와 협력 강화

를 위해서는 네트워크 조직화가 핵심 과제로 제시되었다. 또한 충청남도 시책 사업으로 시군 단위 네트워크 구축 사업이 실시됨에 따라 시군 단위에서의 네트워크가 만들어지기 시작했다. 2012년 논산시, 아산시, 천안시, 금산군, 홍성군 등 5개 시군에서 협의체가 만들어졌으며, 2013년에는 보령시, 부여군, 서천군, 청양군 등 4개의 시군에서 추가적으로 협의체가 만들어졌다. 시군 단위의 네트워크뿐만 아니라 업종별 네트워크도 형성되기 시작했다. 2012년 2월 협의회 정기 총회에서 당사자 조직의 정체성과 역할을 구체화하기 위해 사업위원회로 업종별 네트워크를 설치하기로 결정했다. 이는 교육, 문화·예술, 돌봄, 로컬푸드, 건설·주택, 외식업종 등 동종 업종 기업 간 네트워크의 필요성이 지속적으로 제기되었기 때문이다. 이에 따라 2012년 건설주택업종위원회, 돌봄업종위원회, 생산영농업종위원회, 환경업종위원회가 설치되었으며, 구성원 간 정보교환, 업종 특성별 교육, 공동조달에의 공동 대응 등을 목표로 운영되었다.

이처럼 민간이 주도해 형성한 두 네트워크는 각기 정체성과 역할을 명확히 구분해 운영되기 시작했다. 시군 네트워크는 당사자 조직으로서 사회적경제 기업의 권익을 보호·대변하며 지역의 자원과 주체를 발굴하고 역량 강화를 핵심 목표로 운영되었다. 업종 네트워크는 동종 업종 기업 간 네트워크 강화를 위한 업종 정보 교류, 특화 교육 및 전문성 강화, 협업사업을 통한 역량 강화, 공공조달 시장에 대한 공동 대응 등 기업의 지속가능성 보장을 위한 활동을 중심으로 운영되었다.

이 시기는 공공 중심의 사회적경제 기반 구축에서 나아가 민간 주도의 물질·인적·조직적 기반을 구축하였다는데 큰 의미를 갖고 있다. 현재까지 지속되고 있는 사회적경제의 조직적 역량은 이 시기에 대부분이 구축되었다고 볼 수 있다. 이에 따라 사회적경제의 추진을 위한 공공과 민간의 외형적 골격이 갖추어질 수 있었다.

## (2) 성장기(2013~)

2013년부터는 광역 단위의 조직인 충남사회적경제지원센터, 충남사회경제네트워크, 충남사회적기업협회가 각각 활동하는 체계가 구축되었다. 이 시기는 사회적경제아카데미, 활동가 대회, 박람회, 온라인 따숨몰 운영 등 다양한 시책과 함께 우수사회적기업 육성 등 새로운 사업을 공동으로 기획·운영하였다. 특히 2012년 말 협동조합기본법이 시행되면서 협동조합 설립 지원체계 구축도 사회적경제 지원 정책에 포함되어 충남협동조합지원센터를 설립·운영하기 시작했다.

2014년부터는 사회적경제의 질적 성장을 도모하고 의미 있는 성과를 홍보해 전국에 도내 사회적경제 기업의 우수성을 알리고자 했다. 개별 기업들은 6차산업화 경진대회 대상을 수상하고 전국 마을기업 경진대회 우수상을 수상하기도 했다. 특히 사회적경제 기업의 제품과 서비스의 판로 확보가 핵심 사항으로 떠오르기 시작하면서 이를 전담 지원할 수 있는 충남사회적경제 판로지원센터(2014년 7월)를 설립했다. 판로지원센터는 충남사회적기업협의회에서 위탁운영하게 되면서 사회적경제 조직들의 판로개척을 지원하는 것뿐만 아니라 네트워크 활성화 사업을 동시에 추진하면서 지역별, 업종별 네트워크를 활성화시키는 역할을 수행하였다.

2015년에는 그동안 다양하게 추진해왔던 사업들의 성과를 토대로 성공적인 사업은 더욱 강화하고 미흡한 사업은 보완하거나 과감히 폐지했다. 아카데미 사업의 경우 비교적 오랜 기간 실시했음에도 불구하고 도민 인식이 부족하고 참여율이 낮아 계층별, 유형별 사업으로 다양화를 시도했다. 비교적 유입이 적었던 청년층에 관심을 갖고 특화된 교육을 기획·운영하였다. 또한 판로지원센터에서는 예비 사회적기업의 공동 홈페이지 및 온라인 쇼핑몰인 '따숨몰'을 운영해 예비 사회적기업들의 판로를 전국적으로 확대하고자 했다.

한편 시군 네트워크는 각 네트워크의 조직화 과

정과 추진 주체, 회원의 소속감과 주체성 정도 등에 따라 시군 네트워크는 더욱 활성화 되거나 유명무실해지는 경우가 발생했다. 천안, 아산, 홍성의 경우 사회적경제 주체들이 자발적으로 모여 논의를 통해 시군 네트워크를 만들었던 만큼 다양한 자체 사업을 수행하며 안정적인 조직으로 성장했다. 반면 관 주도로 만들어진 보령, 부여, 태안의 경우 네트워크 설립 이후 실질적인 활동이 없거나 와해되는 경우가 발생하였다. 업종 네트워크 또한 마찬가지로 환경, 건설 분야 업종의 경우 강력한 네트워크를 만들기 위해 적극적인 노력을 했다. 특히 환경 업종은 업종 내 협업 및 연대 강화를 위해 공공구매, 공동 건설링 등을 목적으로 다울사회적협동조합(2014년 6월)을 설립하였다. 건설 주택업종도 건설 자재 공동물류 창고 및 유통 사업 등을 수행하기 위해 충남세종광역주거복지센터 사회적협동조합(2014년 11월)을 만들었다. 그러나 로컬푸드, 제조·유통, 카페, 외식 업종 등은 업종 내 이슈를 찾거나 발전시키지 못해 자연스레 와해되었다(김종수·전지훈 외, 2016). 이러한 당사자네트워크의 성패는 네트워크에 대한 지역 내 사회적경제 주체들의 수요에 달려 있었다. 일례로 2011년 네트워크를 설립했으나 주체 역량이 부족해 활동이 미미했던 시군 네트워크들이 자체적인 필요와 수요가 생기게 됨에 따라 기존 네트워크를 재조직하거나 새로운 조직을 만들어서 운영하는 사례가 나타났다. 특히 태안군의 경우 새로운 활동 주체가 등장하면서 기존의 네트워크를 재조직했고, 당진과 서산은 기존의 사회적기업 협의회를 네트워크로 전환하거나 협의회를 중심으로 사회적경제 기업을 조직해 새로운 네트워크를 만들었다(김종수·전지훈 외, 2016). 업종 네트워크의 경우 기존 교육문화예술 업종에서 교육에 관심이 있는 기업들을 중심으로 교육만 분리해 네트워크를 설립하였으며, 초등학생을 위한 사회적경제 교육 교재 개발 및 시범프로그램 운영 등 운영을 내실화 하였다.

2016년 들어 충청남도는 사회적경제는 새로운 도약을 위한 전환을 모색하기 시작했다. 우선 사회적경제 기업 및 시군 네트워크에서 지속적으로 문제를 제기해왔던 실무 활동가의 양성을 위해 사회적경제 청년 활동가 육성 지원 사업을 시작했다. 이 사업은 청년활동가들이 기업 현장 및 중간지원조직 등에서 현장학습을 할 수 있도록 인건비 및 활동비를 지원하는 사업이다. 또한 사회적경제의 판로 지원을 더욱 강화하기 위해 「사회적경제 기업의 제품 구매 촉진 및 판로 지원에 관한 조례」가 2016년 5월 제정되어 공공구매 등의 참여 기회를 확대하고자 했다. 나아가 기존 충청남도 사회적경제 육성지원에 관한 조례를 일부 개정하여 기존 충남연구원에 있던 사회적경제지원센터를 연구기능에 특화된 사회적경제연구센터로 변경하고 지원기능은 민간에 위탁하여 사회적경제지원센터를 운영하고 있다.

위에서 본 바와 같이 충남 사회적경제가 형성되고 안착하기까지 약 8년 이상의 시간이 지났다. 이 시간동안 많은 우여곡절 끝에 비교적 활성화된 민관 네트워크, 민민 네트워크가 형성되었고, 2012년 172개였던 기업수가 2018년 776개로 급격히 성장할 수 있었다.

이러한 성장은 공공과 민간의 적극적인 노력과 협력이 있었기 때문이지만, 여전히 공공이 주도하여 사회적경제를 육성하고 있는 실정이다. 이로 인해 충남 사회적경제에 당면한 많은 과제가 산재해 있다. 사회적경제 기업들은 제도적 동형화로 인해 사회적가치 창출 영역이 획일화 되고 있으며, 지원금 의존성 심화에 따라 지속가능성도 미흡한 상황이다. 다수의 기업들이 보조금을 유치하기 위해 사회적경제 영역에 진입하고 있으며, 보조금 지원이 종료되면 다른 지원정책으로 갈아타는 행태들도 나타나고 있다.

더욱이 사회적 가치 창출이 다양성과 혁신성에 기반해야 성공할 수 있음에도 불구하고 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등과 같은 정형화 된 제도

적 틀에서 이루어지고 있어 악순환이 반복되고 있는 상황이다.

이러한 제도적 동형화 현상은 다음의 심층사례에서 구체적으로 다루고자 한다.

## 4. 제도적 동형화의 심층사례

### 1) 개요

○○영농조합법인(이하 기업)은 ○○시 ○○면에 위치한 식품제조 분야 영농조합법인이자 사회적기업이다. 이 기업은 지인들을 대상으로 농산물 배달 및 장류식품 판매를 수행해오다가 인지도가 높아짐에 따라 2009년에 본격적으로 사업으로 전환하기 위해 영농조합법인을 설립하였으며, 2013년에 사회적기업으로 인증을 받았다. 이 기업은 70여 가구가 살고 있는 소규모 마을에서 마을주민을 고용하여 장류식품을 생산하고 있으며, 마을 농산물을 우선 구매하고 있다. 특히 70세 이상의 고령자가 생산한 소량의 농산물도 농협보다 높은 가격에 구매해 지역주민의 호응을 얻고 있다.

최근에는 된장 및 고추장 등 전통장류에 대한 전통식품인증과 벤처기업인증을 받았으며, 상품 다양화를 위해 노력하고 있다. 새로운 상품인 시래기국과 시래기비빔밥을 개발해 대형유통업체에 납품을 기획하고 있으며, ‘비비는 시리즈’ 상품을 개발하여 상품 다양화를 모색하고 있다. 또한 생산-가공-체험을 위한 6차 산업형 모델의 도입을 위해 체험시설과 식당을 구축하기도 하였다. 이 기업은 2017년도에 4억 2천만 원의 매출액을 달성하였으며, 6명의 정규직원을 고용하고 있다.

## 2) 운영구조 및 지역특성

이 기업은 제품 생산을 위해 조달하는 원재료를 대부분 ○○지역에서 직수매하는 것으로 나타났다. 대두, 고추 등은 지역 농가에서 직수매하고 있으며, 일부는 지역 농협에서 구매하는 것으로 나타났다. 원재료를 구매하는 과정에서 지역 사회적경제 기업과의 연계는 없는 것으로 나타났다.

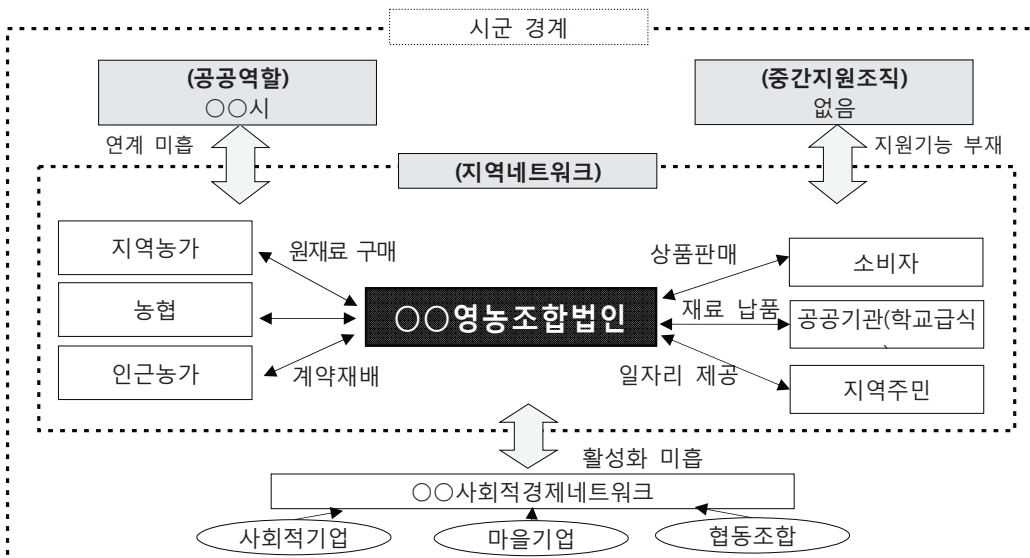
원재료 조달과 관련해서 주요 애로사항은 대두, 고추 등의 특성상 10월 정도에 대량구매하기 때문에 상당한 금액이 일시에 지출되어야 하는 만큼 자금 조달에 어려움이 있는 것으로 나타났다. 주요 판로처는 직거래나 지역매장이 주를 이루는 것으로 나타났다. 자체적으로 보유하고 있는 홈페이지나 인맥을 통해서 판매가 이루어지는 것으로 나타났으며, 이외 6차산업화 지원사업을 활용하여 판매하는 것으로 나타났다. 이 과정에서 지역 사회적경제 기업과의 연계협력은 없는 것으로 나타났다.

이 기업은 충청남도의 대표적인 인증 사회적기업

으로 비교적 우수한 기업으로 알려져 있다. 기업 경영에 있어서 일정 수준의 안정성을 확보하고 있으며, 자체적인 브랜드 이미지도 자리매김 한 것으로 보인다.

그러나 사회적경제 조직으로서 사회적 가치 추구는 지역의 일자리 창출로 머무르고 있으며, 특히 사회적기업 지원 종료 이후에는 6차 산업화 지원사업에 집중하면서 사회적 가치에 대한 고민은 많이 사라진 것으로 보인다. 지역의 일자리 창출이 주요한 사회적 가치 분야이기는 하나, 기업의 윤리경영이나 민주적 의사결정, 조직 간 연대와 협력 등에 대한 인식부족은 지역 사회적경제 기업 간 협력을 약화시키는 결과를 초래하였다(〈그림 2 참조〉).

또한 이 기업은 충남사회적기업협의회, ○○사회적경제네트워크, 충남 6차산업화협회 등의 협의체 활동에 참여하는 것으로 나타났다. 그러나 사회적기업 지원 종료 이후에는 사회적경제 관련 협의체 활동에는 참석하지 않는 것으로 나타났다. 우선 충남사회적기업협의회의 경우에는 관련 분과 모임에



〈그림 2〉 ○○영농조합법인의 운영구조

자료: 이흥택(2019)의 자료 재구성



참석하였으나 협의체 활동을 통해 실질적인 이익이 없어 점차 참여 횟수가 줄었다. 또한 ○○사회적경제네트워크의 경우에도 초기에는 여러 사회적기업들이 모여 다양한 사항을 논의하였으나, 지역 사회적기업들의 관심 저하로 인해 점차 유명무실해진 것으로 나타났다. 최근에는 6차산업화에 집중하면서 6차산업화 협의체 활동에 집중하고 있었다.

이 기업은 충남사회적경제네트워크와 농업6차산업화지원센터의 지원을 받은 것으로 나타났다. 충남사회적경제네트워크의 지원은 사회적기업 인증을 위한 행정지원에 집중되었으며, 경영활동에 필요한 도움은 부족한 것으로 나타났다.

기업 대표는 사회적기업과 관련한 중간지원 조직의 지원이 예산규모도 적고 필요한 사업이 부족하다고 지적하고 있으며, 특히 광역 중간지원조직이다 보니 맞춤형의 지원이 부족해 사실상 크게 관계를 맺기 어려운 것으로 인식하고 있었다. 또한 인증 종료 이후에는 정책정보나 사후 관리 등이 전무하여 중간지원조직과 관계 형성이 어려운 것으로 판단된다.

최근에는 6차산업화센터와 관계를 맺고 있는데, 이번에 기업 대표가 ○○협회장이 되면서 더욱 관계가 밀접해진 것으로 보인다.

공공역할과 관련해서는 기초자치단체의 역할이 중요하나 현재는 그렇지 못한 것으로 인식하고 있었다. ○○시에서 사회적경제와 관련한 정보나 지원사업에 대해 홍보하는 것을 보지 못했으며, 사회적경제와 관련하여 적극성을 보이지 않는 것으로 인식하고 있었다.

### 3) 제도적 동형화

이 기업은 공공정책의 틀 속에서 형성되었으며, 그 구성원들은 공적자원을 획득하기 위한 시도로 사회적경제 영역에 진입한 것으로 보인다. 이러한 특성으로 인해 주로 생산과 판로를 중심으로 한 거

래관계를 중심으로 지역생태계가 작동하고 있었다.

이 기업의 거래관계는 장류 생산을 위한 원재료의 조달과 판매를 중심으로 이루어져 있었다. 원재료는 대부분 ○○지역에서 직수매하는 것으로 나타났으며, 대두, 고추 등은 지역 농가에서 직수매하고 있었다. 기업의 판로처는 직거래나 지역매장이 주를 이루고 있었다. 또한 자체적으로 보유하고 있는 홈페이지나 인맥을 통해서 판매가 이루어지는 것으로 나타났으며, 이외 6차산업화 지원사업을 활용하여 판매하고 있었다. 이 과정에서 지역 사회적경제 기업과의 연계협력은 없었다.

이 기업의 사회적관계는 초기에는 충남사회적기업협의회, ○○사회적경제네트워크 등의 협의체 활동을 통해 형성된 것으로 보인다. 그러나 사회적기업 지원 종료 이후에는 사회적경제 관련 협의체 활동에는 참석하지 않는 것으로 나타났다. 특히 ○○사회적경제네트워크의 경우에도 초기에는 여러 사회적기업들이 모여 다양한 사항을 논의하였으나, 지역 사회적기업들의 관심 저하로 인해 점차 유명무실해진 것으로 나타났다. 이는 협의체 모임이 당사자들의 자발성에 의해 형성된 것이기 보다는 공공에서 협의체 운영을 위한 예산지원이 이루어지면서 초기 모임이 이루어지다가 점차 약화 된 것으로 판단된다. 이는 인터뷰에서 확인할 수 있다.

○○시에서 사회적경제네트워크가 있었는데, 초기에는 잘 운영되었는데 인증이 종료되어 버리니 별 의미가 없어지고, 바쁜 와중에 그냥 친목 모임 정도로만 운영되다보니 점차 흐지부지 되어버렸습니다. 공동판매 등에 대한 논의가 있었는데 실제 이루어지기가 어려웠구요. 네트워크 회장은 깨끗한 사람들의 대표였는데, 예비까지만 하고 인증을 신청하지 않았습니다. 재인증에 대한 인식이 사람을 쓰기도 힘들고, 사회적기업이라는 울타리에 묶여 마음대로 하지 못하는 것이 부정적으로 작용하였습니다. ○○은 설립 목

적 자체가 지역 일자리 제공인데, 파산 시 재산의 환원은 상당히 어려운 것이며, ○○시의 사회적기업을 하려고 했던 사람들이 대부분 갖고 있는 인식입니다... <중략> ... 현재 저희는 사회적경제 관련 협의회는 참여하지 않고 있으며, 현재는 6차산업화 협의체에 참여하고 있습니다. 사회적경제 협의회에 참여하지 않는데 그 이유는 바쁘게 큰 도움이 되지 않고 있기 때문입니다. 또한 이 지역에도 사회적기업 협의회가 있었는데, 예비에서 인증 사회적기업으로 올라가지 않은 기업도 많고 별 도움이 되지 않는다고 생각하여 현재는 활성화 되지 못하고 있는 상황입니다. 사회적 가치 창출은 일자리 창출에 집중하고 있어요.

○○영농조합법인 S관계자 인터뷰(2018. 2월)

사회적경제 조직으로서 사회적 가치 추구 또한 지역의 일자리 창출로 머무르고 있으며, 특히 사회적기업 지원 종료 이후에는 6차 산업화 지원사업에 집중하면서 사회적 가치 추구는 약화된 것으로 보인다. 지역의 일자리 창출이 주요한 사회적 가치 분야이기는 하나 기업의 윤리경영이나 민주적 의사결정, 조직간 연대와 협력 등에 대한 인식부족은 지역 사회적경제 기업 간 협력을 약화시키는 결과를 초래한 것으로 보인다. 이러한 모습은 아래의 인터뷰에서 볼 수 있다.

○○이 사회적기업으로 성장한 것은 맞습니다. 사실 초기에 혼자 일하다가 일자리 사업으로 인건비 지원이 되고 사업이 개발되고 홍보활동을 할 수가 있었고 거의 3년간은 사회적기업으로 커 왔고, 이후에는 6차산업화가 활성화 되면서 안정적인 기반을 갖출 수 있었습니다. 그런데, 글썄 나는 항상 사회적기업, 소외된 농업이지만 우리같은 기업이 시골쪽에 많이 있다면 발전할 수 있겠고 이것은 처음부터 강조한 것입니다. 요

즘 일자리에 대한 고민들이 많은데, 저희는 사회적기업이라서 사람 구하기가 쉬웠다는 것입니다. 규정에 맞게 일을 시켜야하는데 사람 구하기 쉬웠던 것이죠. 시골에서 생산하고 월급을 주는 게 참 힘든데 초기에 이를 가능하게 만들어준 것이 사회적기업 인증사업입니다... <중략> ... 사회적기업은 정부에서 일자리 지원만하고 있는데 6차산업화는 홍보쪽이 매우 강합니다. 생산, 체험 등 6차산업화에 대한 강한 홍보지원이 있습니다. 그래서 기업 입장에서도 6차산업화에 집중하게 되었습니다. 사회적기업은 인증 때 지원 외에는 별도의 지원이 없습니다. 인증 종료 후에는 관리도 없고 지원도 없어서 큰 관심이 없어졌습니다.

○○영농조합법인 S관계자 인터뷰(2018. 2월)

더욱이 기업이 입지한 지역에는 유사한 가치를 지닌 주체들 간의 교류나 친목활동조차도 없는 것으로 나타났다. 사회적경제 관련 소모임 활동은 대표의 사회적 기업가정신을 강화하거나 경영활동의 암묵지를 공유할 수 있는 채널 중 하나라 할 수 있는데, ○○은 이러한 활동이 전무한 것으로 나타났다. 이러한 활동의 부재는 기업 대표의 사회적 기업가정신을 강화·유지하는데 부정적 요소로 작용하고 있었다. 이는 인터뷰에서 확인할 수 있다.

○○시에 사회적기업을 하려는 기업이 많이 없어졌습니다. 예비 사회적기업 때 8개 기업이 있었는데 인증까지 올라가는데 하늘땅, 혜강공예 등이 있으나 그 이후에는 사회적기업이 나오지 않고 있습니다. 농업을 하는 사람은 6차산업을 인증받아야 한다는 인식이 있는데, 사회적기업의 경우 정관에 3분의 1을 파산시 사회 환원을 해야하는 것에 대해 부담을 느끼고 있습니다. 내 재산을 가지고 내마음대로 해야하는데, 사회적기업으로 인증 받으면 파산 신청할 때 사회환원

을 해야하는 것을 부담스럽게 생각하고 있는 것이죠. 또한 인증을 받으려면 많은 시간과 비용이 들어가니 점차 관심이 없어지고 자연스레 사회적기업을 한다는 사람이 없어졌습니다. 재인증이 너무 힘들었는데 맞춤형 계획서를 만들기가 힘들다보니 자연스레 사회적기업에 대한 인식이 없어지는 것입니다.

○○영농조합법인 S관계자 인터뷰(2018. 2월)

이상의 내용을 종합하면 이 기업은 공공정책이 조직운영에 가장 큰 영향을 준 것으로 볼 수 있다. 이 기업은 사회적경제와 관련한 공공정책(마을기업, 협동조합 사회적기업)과 6차산업화 지원정책 등을 통해 안정적인 경영기반을 확충할 수 있었다. 창업 초기에는 마을기업 정책을 통해 생산 설비를 구축할 수 있었으며, 이후 사회적기업의 인건비와 사업개발비 지원을 통해 안정적인 경영활동을 수행할 수 있었다. 최근에는 6차산업화 지원정책을 통해 판로 및 홍보마케팅을 지원 받음으로써 시장 확대를 통한 기업의 성장을 이룰 수 있었다. 이처럼 공공정책은 적절한 시기에 적절한 지원이 이루어졌을 때 사회적경제 기업의 성장에 큰 도움을 주었다고 할 수 있다. 그러나 이 기업은 이러한 경제적 안정에 비해 사회적 가치 추구의 지향성은 심화·확대되지 못한 것으로 보인다.

## 5. 결론

이 연구에서는 충청남도의 발전양상과 그 과정에서 나타난 제도적 동형화를 확인할 수 있었다. 충남 지역의 사회적경제는 적극적인 육성정책에 힘입어 2012년 172개에서 2018년 776개, 매출액은 2012년 265억 원에서 2015년 1,607억원, 종사자수는 동기간 1,213명에서 4,878명으로 급격한 양적 성장을

이루어 냈다.

그러나 사회적경제 기업의 제도적 동형화로 인해 조직활동이 일자리 창출 및 사회서비스 공급으로 동질화 되는 경향을 보이고 있다. 이로 인해 지역사회 및 공동체 문제를 혁신적으로 해결할 수 있는 새로운 활동이 나타나고 있지 않으며, 나아가 일반 시장과 차별화되지 못함으로써 경쟁력을 확보하지 못하는 악순환을 야기하고 있다.

실제 현장조사 결과 사례기업은 사회적경제를 자원 동원의 한 수단으로 인식하고 보조금 지원이 종료되면 다른 지원정책을 유치하여 지속적으로 자원을 동원하고 있었다. 이 기업은 마을기업 지원사업을 시작으로 사회적기업 지원사업을 통해 성장기반을 확보하였으며 최근에는 6차산업화 지원사업을 통해 판로를 확장하고 있었다. 그러나 사회적경제 기업으로서 사회적 가치 추구는 지역의 일자리 창출로 머무르고 있으며, 특히 사회적기업 지원 종료 이후에는 6차 산업화 지원사업에 집중하면서 사회적 가치지향성은 미미해진 것으로 보인다. 그러나 이 기업은 이러한 경제적 안정에 비해 사회적 가치 추구의 지향성은 심화·확대되지 못한 것으로 보인다. 이러한 이유는 크게 두 가지로 볼 수 있다.

첫째, 일자리 창출에 국한된 가치지향성 때문이다. 실제 다수의 영농조합법인은 사회적 가치 지향성을 일자리 창출로 설정하고 있으며 고용 이외에 사회적경제 기업이 추구해야 할 호혜와 협력, 지역사회 기여 등은 중요하게 생각하지 않는 경향이 있다. 이러한 경향은 지역의 네트워크 활성화를 저해하며, 이러한 활동의 부재는 사회적경제 기업의 사회적 가치 지향성을 약화시키는 결과를 초래한다.

둘째, ○○시의 지역적 환경이다. ○○시는 천안시와 아산시 등의 지역과 같이 사회적경제 기업이 활성화 될 수 있는 지역적 토대(시민활동 또는 공동체 활동, 문화 및 인종 등의 자원)가 부족한 상황이다. ○○시 자치단체장의 의지에 따라 적극적인 사회적경제 및 마을공동체 육성 정책을 추진하고

있으나 기업 수의 증가(2017년 56개로 3위 수준)에 비해 자발적인 네트워크의 운영과 질적 성장은 미흡한 상황이라 할 수 있다. 이러한 지역적 상황은 이 기업이 지속적으로 사회적 가치 지향성을 유지·심화·확산할 수 있는 계기를 제공하지 못하였다. 특히 당사자 협의체인 ‘○○사회적경제네트워크’는 사회적경제 기업들이 교류를 통해 상호거래와 사회적 가치 지향성을 심화시킬 수 있는 최소한의 플랫폼이었으나 활성화 미흡으로 인해 이러한 기회를 확보하지 못한 상황이었다. 반면 천안시와 아산시와 같이 다양한 시민활동과 마을공동체 활동, 다양한 지역네트워크가 구축되어 있는 지역은 다양한 주체들간의 상호관계 속에서 사회적 가치 지향성을 지속 할 수 있었다.

이처럼 공공정책은 적절한 시기에 적절한 지원 사업으로 단계별로 투입될 때 사회적경제 기업의 경영 안정성 확보에 큰 도움을 준다는 것을 알 수 있다. 그러나 이러한 공공정책뿐만 아니라 사회적경제 기업이 그들의 사회적 가치 지향성을 지속적으로 유지·심화·확산할 수 있는 지역 환경의 조성은 지속가능성을 확보하는 데 매우 중요한 요소라 할 수 있다.

이 연구는 그동안 개념적으로만 제도적 동형화를 다루어 왔던 기존 연구에서 나아가, 실제 사례조사를 통해 그 기업의 운영구조와 지역특성을 토대로 제도적 동형화 현상을 분석했다는 점에서 의의가 있다.

또한 정책적 함의도 갖고 있다. 사회적경제 기업의 사회적 가치 지향성이 지속가능하기 위해서는 지역 내 다양한 사회적 조직들이 참여하는 네트워크를 활성화 할 필요가 있다. 이를 위해서는 사회적경제 기업들만의 모임이 아닌 시민사회, 지역공동체, 지역기업 등 다양한 구성원들의 참여가 중요하다. 또한 단순한 모임활동에서 벗어나 경제활동과 가치창출의 선순환을 위한 지역생태계 구축이 필요하다. 지역생태계 모델은 사회적경제 기업의 가

치사슬과 사회적 네트워크, 중간지원조직, 지방정부의 유기적 상호작용 시스템이다. 가치사슬을 중심으로 한 거래 네트워크와 사회적 가치 추구를 중심으로 한 사회적 네트워크가 핵심이며, 이러한 활동을 중간지원조직과 지방정부가 지원하는 구조이다. 이를 위해 우선 사회적경제 혁신타운과 같은 거점시설을 중심으로 지역생태계를 활성화 할 필요가 있다. 또한 이를 지원할 수 있는 시군 단위의 중간지원체계 구축이 필요하다. 시군 단위에서는 부처별로 각기 운영되고 있는 중간지원조직들(마을만들기, 공익활동, 주민자치 등)을 통합하여 운영할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 김중수·전지훈·김민숙·김태웅·박정현·이현수·현경미·홍은일, 2016, 현장에서 일구는 사회적경제, 그물코.
- 남승균, 2016, “지역경제의 내발적발전과 사회적경제 기업에 관한 연구,” 인천대학교 일반대학원 박사학위 논문.
- 박춘섭·전지훈·이홍택, 2016, 사회적경제조직을 활용한 지역활성화 방안 연구, 충남연구원.
- 신명호, 2009, “한국의 사회적경제 개념 정립을 위한 시론,” 도시와빈곤 89(0), pp.5-45.
- 심창학, 2007, “사회적기업의 개념정의 및 범위 설정에 관한 연구: 유럽의 사회적기업을 중심으로,” 사회보장연구 23(2), pp.61-84.
- 이현주·민윤경, 2015, “사회적기업의 제도적 동형화에 대한 질적 사례연구: 충북지역 자활기업의 사례를 중심으로,” 보건사회연구 35(3), pp.515-552.
- 이홍택·정성훈, 2012, “커뮤니티 비즈니스와 지역 발전 - 서울특별시 마포구 성미산 마을을 사례로-,” 한국경제지리학회지 15(4), pp.708-720.
- 이홍택·박춘섭·전지훈·홍은일, 2016, 충남 사회적경제의 성과분석 및 중장기전략, 충남연구원.
- 이홍택, 2018a, “사회적 경제의 지속가능성에 대한 경제지

- 리적 결정 요인: 충청남도를 사례로,” 한국경제지리학회지 21(1), pp.34-52.
- 이홍택, 2018b, “사회적 경제 기업의 지속가능한 지역생태계에 관한 개념 틀: 호혜, 배려와 공공정책,” 한국경제지리학회지 21(3), pp.1-16.
- 이홍택·박춘섭·전지훈·홍은일, 2018, 충청남도 사회적경제 실태분석(2018), 충남연구원
- 이홍택, 2019, “사회적경제 기업의 지역산업생태계에 관한 연구: 충청남도를 사례로,” 강원대학교 박사학위 논문.
- 장원봉, 2006, 사회적경제의 이론과 실제, 나눔의 집.
- 장원봉, 2009, “사회적 기업의 제도적 동형화 위험과 대안 전략,” 시민과 세계 15, pp.150-164.
- 정성훈, 2014, “영국의 근린생활권 계획과 공동체 파트너십 특성,” 한국경제지리학회지 17(4), pp.864-875.
- 주성재·노경란, 2018, “사회적 경제에 관한 경제지리학의 연구 주제,” 한국경제지리학회지 21(2), pp.173-191.
- DiMaggio, P. J. and Powell, W. W., 1983, “The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields,” *Advances in Strategic Management* 17, pp.143-166.
- Defourny, J., 2001, Introduction: from Third Sector to Social Enterprise, in Borzaga, C. and Defourny, J. (eds.), *The Emergence of Social Enterprise*, London: Routledge, pp.1-28.
- Defourny, J. and Nyssens, M., 2006, Defining Social Enterprise, in Nyssens, M. (ed.), *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, London: Routledge, pp.3-25.
- Hannan, M. T. and Freeman, J., 1977, “The population ecology of organizations,” *American Journal of Sociology* 82(5), pp.929-964.
- Meyer, J. and Rowan, B., 1977, “Institutionalized organizations: Formal structure as myth & ceremony,” *The American Journal of Sociology* 83(2), pp.340-363.
- Oatley, N., 1999, “Developing the Social Economy,” *The Journal of the Local Economy Policy Unit* 13(4), pp.339-345.
- 교신: 이홍택, 32589, 충청남도 공주시 연수원길 73-26, 충남연구원 사회통합연구실, 전화: 041-840-1211, 이메일: lht@cni.re.kr
- Correspondence: Hongtaek Lee, Dept. of Social Integration Research in Chungnam Institute, 73-26, Yeonsuwon-gil, Gongju, Chungcheongnam-do, 32589, Korea, Tel: 82-41-840-1211, E-mail: lht@cni.re.kr
- 최초투고일 2019년 2월 19일  
수정일 2019년 3월 14일  
최종접수일 2019년 3월 25일