

# 일본과 우리나라 농촌 사회적 경제에 대한 사례 연구

김옥희

동명대학교 인문사회과학대학 공공인재학부 사회복지학

## The Case Study on the Rural Social Economy in Japan and Korea

Ok-Hee Kim

Professor, Dept. of Social Welfare, Dong-Eui University

**요약** 본 연구에서는 일본과 우리나라의 농촌 지역의 사회적 경제에 관하여 사례연구를 하고, 농촌 사회적 경제와 사회적 기업 발전을 위한 시사점을 제시하고자 하였다. 일본("미래-꿈-쿤마")과 우리나라("나눔푸드")를 사회적 기업의 분석틀(사회적 목적, 경영의 자립성, 지역순환경제의 창출과 행정 역할)에 따라 사례연구한 결과, 주로 지역주민에 대한 사회적 일자리를 제공하는 사회적 목적을 실현하는 사회적 기업이며, 농촌 지역순환경제를 창출하고, 지역경제의 활성화에 이바지한다 라는 유사점이 나타났다. 차이점으로는 시민주도형 사회적 경제조직(NPO법인 "미래-꿈-쿤마")에 대한 부분적·한시적인 지원으로 그치는 일본 행정기관과는 다르게 우리 행정기관에서는 주도적으로 "나눔푸드"의 창립 이전부터 다양하게 지원해왔으며, 현재까지도 간접 지원해주고 있는 것으로 드러났다. 사례연구 결과에 따른 시사점으로, 지역사회에 기반한 사회적 경제 공동체의 구축, 경영 자립성 향상을 위한 사회적 금융 지원의 강화, 농촌 사회적 기업의 역량 강화와 인너넷 쇼핑몰의 효율적 관리 등을 제시하였다.

**주제어** : 농촌 사회적 경제와 사회적 기업, 사회적 목적, 경영의 자립성, 지역순환경제의 창출, 행정역할

**Abstract** The purpose of this case study was to analyze the promotion background, development process, business content and organizations of rural social enterprises in Japan and Korea, to examine the similarities and differences of the two countries in social purpose, independence of management, creation of regional economic cycle and administrative role, and to present policy tasks for development of social economy and social enterprise in rural area. the Policy tasks are as follows: construction of community-based social economy, social financial support strengthening, the empowerment of rural social enterprises and the efficient management of internet shopping mall for increase in sales.

**Key Words** : Social purpose, Independence of management, Creation of regional circulation economy, Administrative role, Social economy and social enterprises in rural area

### 1. 서론

우리 정부는 오랫동안 지역 간 격차와 불균형 문제를 해소하기 위하여 지역개발정책을 지속적으로 실시하여

왔다. 그런데, 정부 주도의 하향식 지역개발정책은 지역 주민의 자발적 참여를 이끌어내는데 한계를 드러냈으며, 특히 농촌지역 소득증대나 경제 활성화를 달성하기에는 역부족이었다. 이로 인해 사회적 경제(Social Economy;

이하 SE)가 농촌지역개발정책의 대안으로 주목받기 시작하였다. 아울러 국내·외적으로 농촌의 내생적 발전<sup>1)</sup>전략의 구체적 수단으로써 사회적 경제에 대한 관심이 높아져왔다. 동시에 1990년대 말 외환위기 이후 취약계층에 대한 일자리 제공을 위한 자활공동체사업(2000년, 보건복지부)을 비롯하여, 사회적 기업(2007년 사회적기업육성법, 고용노동부), 커뮤니티 비즈니스(2010년, 산업통상자원부), 마을기업(2010년, 행정자치부), 농어촌공동체주식회사(2011년, 농림축산식품부) 등 중앙부처 중심의 관련 법·제도가 구축되었다. 이러한 정부의 정책 제도적 지원에 힘입어 사회적 경제와 사회적 경제조직들이 양적으로 팽창하기에 이르렀고, 농촌지역에서도 동시에 형성되어 왔다고 볼 수 있다.

사회적 경제는 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 추구하는 조직들이 만들어내는 경제 영역으로[1], 정부 영역(제1섹터)에도 시장 영역(제2섹터)에도 포함되지 않는 제3의 영역에서 이루어지는 경제(활동)을 의미하며, 국가나 영리를 추구하는 민간시장 이외 부문에서 사회적 가치를 추구하는 경제 활동을 의미한다. 또 사회적 경제란 구성원 간 협력·자조를 바탕으로 재화와 용역의 생산 및 판매를 통해 사회적 가치를 창출하는 민간의 경제적 활동[2]을 말하며, 유사 용어로 제3부문(The Third Sector), 비영리 섹터, 자원봉사단체(Voluntary Organization), 연대경제, 시민경제 등이 있다.

한편 농촌의 내생적 발전전략의 구체적 수단으로써 사회적 경제에 대한 관심이 높아졌으며, 농촌 지역경제의 주류화 가능성에 대한 기대감이 커지고 있는데, 사회적 기업의 모태임과 동시에 주체로써 사회적 경제를 강조한 엄형식(2011)은 사회적 기업 현상을 이해하기 위해서는 사회적 경제를 이해해야 함을 강조하였다[4]. 이것은 농촌 사회적 기업의 활성화를 위한 연구의 전제조건으로 사회적 경제 이해가 선행되어야만 한다는 의미가 될 수 있다.

1997년 말부터 맞닥뜨린 국가 경제위기에 대한 새로운 대안으로서 사회적 경제(social economy)에 대한 논

의가 비롯되었고, 사회적 경제와 사회적 기업 관련 연구가 시작되어 왔다. 농촌에서의 사회적 경제의 필요성과 육구가 도시지역에 비해 훨씬 더 절실함에도 불구하고, 초기단계인 농촌의 사회적 경제활동은 상대적으로 활성화되지 못하였고, 이러한 문제점을 해결하기 위한 농촌 사회적 경제와 사회적 기업에 관한 이론적 연구와 실증적인 사례연구 역시 상대적으로 미흡하였다. 따라서 지리적인 유사성 외에도 같은 아시아 문화권으로 문화권이 유사하고, 사회·경제적 환경이나 사회전반적인 제도 등에 있어서도 유사한 부분이 많은 일본과 우리나라의 농촌 사회적 경제에 대한 사례연구는 학술적 의의가 매우 클 것으로 여겨진다.

본 연구에서는 농촌 사회적 경제 조직의 목적, 특성, 주요사업과 성과 중심으로 조사한 선행 사례연구들과 다르게 일본과 우리나라의 농촌 사회적 경제의 개념과 현상을 먼저 탐색한 후, 양국 농촌 사회적 기업에 대하여 좀더 최적화되고 차별화된 프레임에 의한 사례연구를 실시함으로써, 유사점과 차이점을 분석하고, 그 결과에 근거한 농촌 사회적 경제 확대와 사회적 기업 발전을 위한 정책적·실무적 시사점을 제시하고자 하였다.

## 2. 이론적 배경과 선행연구 검토

### 2.1 농촌 사회적 경제(social economy)와 사회적 기업

1970년대 세계 1, 2차 오일쇼크에 따른 경제위기와 복지 축소 위기에 직면하면서, 일부 유럽 국가에서는 이미 비공식 경제중 일부를 사회적 경제<sup>2)</sup>가 담당하였고, 1980년대 서유럽의 경제위기로 인한 대량실업과 사회적 배제에 맞서는 새로운 민간운동이 발생하면서, 사회적 경제 현상과 맞물리게 되었고, 이때 사회적 경제의 개념은 광범위하게 주목을 받기 시작하였다[7]. 1990년대에는

1) 내생적 발전이란 주로 지역자원(부존자원-기후, 토양비도, 수질, 오염정도 등, 인적 자원과 문화적 자원-규범과 가치 등)에 기반을 두고 지역요구에 의해 발전을 꾀하는 것으로, 목적은 지역 내부 자원을 활용하여 지역의 경제적, 사회적 환경과 여건을 개선하는 데에 있다[3]. 내발적 지역발전으로 지역주민의 협동, 연대와 참여, 지역주민의 자율적 의사결정 등을 바탕으로 한 지역발전이다.

2) 프랑스 경제학자 Charles Dunoyer(샤를르 뉘누아예)가 1830년 처음 사회적 경제란 용어를 사용하였고, Munkner and Kang (2006)는 1900년 Charles Gide(샤를 지드:1848-1932)가 사회적 경제란 용어를 제도권화시켰으며, 기존의 시장경제에 대한 대안으로 보고, 시장경제를 더욱 사회적(social)이고 공평한(equitable) 경제체제로 전환하는 대안적 체제로 상정했다고 한다[5]. Chaniel and Laville [6]은 사회적 경제란 시장경제를 해치는 위협적인 존재가 아니라, 시장경제에 의존적이고 도움되는 경제체제로 인식하였으며 자연스러운 보완물로 인정하였다[6].

복지국가들이 세계적인 금융위기, 빈부격차의 확대, 사회적 자본의 상실 문제 등에 직면하면서 더 이상 시장경제만으로 해결하기에는 한계가 있다는 반성적 성찰을 하게 되고, 다수의 국가들이 시장경제의 대안경제로써 사회적 경제를 제도화하게 되었다[8].

"OECD(2007)"는 '광의'의 개념으로 사회적 경제(Social Economy:이하 SE)를 "국가와 시장 사이에 존재하는 사회적·경제적 요소를 가진 모든 조직들"이라 규정하고, 협동조합, 공제회, 사회적 기업, 비영리단체, 일반재단 및 사단법인 등을 포괄하고 있다[9]

일본과 우리나라 뿐만 아니라 글로벌 차원에서 확인된 시장경제의 실패와 복지국가의 한계를 보완할 새로운 역할주체로서 주목받아 온 사회적 경제(SE)[3]는 사회성과 수익성을 겸비하면서, 자본보다 사람을 우위에 두고, 지역사회의 문제를 해결하기 위해 다양한 이해관계자와 함께 사회적 자본(지역주민의 신뢰감, 공동체의식과 지역주민과 지역 자원의 네트워크 등)을 통해 사회를 변화시키고자 하는 대안적 경제체제로 부상하였다.

2008년 금융위기 이후 정부실패와 시장실패가 부각되면서 그 대안모델로써 새로운 자본주의 운영시스템이 요구됨에 따라, 지역밀착적인 제3섹터의 적극적인 활용을 통해 경제성장 둔화와 분배악화의 이중악재를 극복하기 위하여 시도하였는데, 2008년 경제산업성이 SB(Social Business)연구회를 설치하고, 2009년 '새로운 공공(新しい公共)'을 제안하는 등 사회적 경제(SE)생태계의 포괄적인 확산과 발전을 위해 노력했다[10]. '새로운 공공'은 일본 민주당 정권의 관민협력 정책인데, 새로운 공공의 실행주체는 협동조합과 NPO 등<sup>4)</sup> 사회적 경제(Social Economy)이며, 사회적 경제를 포괄하는 제3섹터 중 적

극적으로 활동하는 NPO가 표준적이고 상징적인 역할주체로 파악된다[11]. 일본의 사회적 경제의 특성은 자생성, 공동체성, 비정형성(전형적인 조직, 제도, 법 등이 모호하거나 없음), "아래로부터의 활동" 등을 포함하며[12], 전형적인 사회적 경제조직이 있라기보다는 여러 유형의 조직이 제도적·정책적 네트워크를 통해 활동을 조율하는 형태로 사회적 경제 영역을 형성하고 있다[13]. 반면에 정부주도하에 사회적 경제조직이 전개된 우리나라는 사회적기업육성법(2007년), 협동조합기본법(2012년), 사회적경제기본법(2016년 발의)<sup>5)</sup>, 지자체별 사회적 경제 조례 제정 등 기반법률을 제정하고, 전문기관(한국사회적기업진흥원)을 설립해 발전시켜왔다. 임완신(2019)은 우리나라 사회적 경제의 특성으로 전통적인 사회적 경제와 새로운 사회적 경제의 구분이 명확하고, 사회적 경제의 형성과 성장에 있어서 국가의 역할이 지대했으며, 사회적 경제조직측면에서 보면, 지역사회의 공동체를 조직화하는 데 아직은 매우 취약하다고 분석하였다[14].

우리나라 농촌 사회적 경제에 관하여 구(舊) 사회적경제조직(농협·수협·신협 등)과 최근 시민사회 영역과 연계하여 발전하고 있는 생협·자활기업·사회적기업·협동조합을 신(新)사회적경제로 구분하기도 한다[15].

1961년 탄생한 농협은 정부 주도의 하향식으로 사업과 조직의 확대를 추진하였고, 대부분의 농협은 경제사업과 금융사업을 중심으로 사업을 수행하고 있다. 마을 단위 농촌개발사업이나 사회적 기업, 마을기업과 사회적협동조합 등도 농촌 사회적경제와 밀접하게 연계되어 있다. 경기 안성의 의료생협, 전북 진안의 마을만들기, 충남 홍동의 마을공동체, 전남 영광의 여민동락공동체 등 지역사회에서 자생적으로 발생한 사회적경제 활성화 사례도 존재한다[16].

일반적으로 "사회적 기업이란 사회적 목적을 실현하는 기업으로서 기업의 이익이 주주 및 소유주들에게 귀속되기보다는 사업의 고유목적 혹은 지역공동체에 재투자되는 기업"으로 설명된다[17]. 일본의 경우, 영국이나 프랑스처럼 사회적 기업에 대한 명확한 법적 규정이 존재하지 않기 때문에[18],[19], 그 기준은 명확하지 않다.

3) 사회적 경제(Social Economy)는 협동조합(co-operative), 상호공제조합(mutual insurance), 자원봉사단체(voluntary organization), 사회적 기업(social enterprise), 민간단체(association), 그리고 재단(foundation), 유한회사나 주식회사 등으로 구성된 비영리적인 경제조직 부문을 가리키며, 유럽에서는 제3섹터를 지칭하는 용어로 사용되고, 미국에서는 비영리조직(non-profit organization) 또는 비영리섹터(non profit sector)가 제3섹터(the third sector)로 이해되고 있다.

4) 사회문제에 대한 정부와 대기업의 책임과 역할에 관심가지고 치중하다가, 1970년대 고도경제성장의 폐해로 인한 공해문제(사회문제)를 해결하고 이익분배를 안하는 민간사업조직들이 출현하기 시작하였고, 1980년에는 생활협동조합이 등장하면서 시민사업이나 시민자본이 형성되고, 1995년 고베대지진 이후 제정된 특정비영리활동촉진법(1998년) 제정후 많은 NPO 법인이 설립·발달하였다.

5) 2016년 발의된 사회적경제기본법에 의하면 '사회적경제기업'을 "사회적 가치를 추구하면서 재화 및 용역의 구매·생산·판매·소비 등 영업활동을 하는 사회적조직"으로 규정하고 있다(제3조 3항). 또 사회적경제기업 유형으로 사회적기업, 예비사회적기업, 협동조합 및 협동조합연합회, 사회적협동조합 및 사회적협동조합연합회, 마을기업, 자활기업, 농어업법인·조합·회사단체, 협동조합 개별법에 근거하는 8개 기업 유형이 해당된다.

이러한 일본과 다르게 우리나라의 경우는 법적 용어로 주로 사용되는데, '사회적기업육성법'(2007)에 의하면, 사회적 기업은 '취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 조직'(동법 제2조)으로 사회적기업의 인증기준(동법 제8조)에 따른다.

농촌 사회적 경제는 사회서비스를 제공하므로써 농촌 지역 내 시장결핍<sup>6)</sup>에 의한 삶의 질 저하를 해결하고, 고용증대를 통해 지역경제를 활성화시키고 지역문제를 해결하는 대안적 경제 개념으로 여겨지기도 한다. 한국농촌경제연구원 삶의질정책연구센터에서 매년 실시하는 농어촌 서비스 기준 이행 실태 조사결과에 의하면, 농촌지역의 공공 서비스가 최소 기준에 미치지 못하는 것으로 나타났다[21], 농촌 주민들의 정주 여건에 대한 만족도도 도시에 비해 낮게 나타났는데, 의료·복지·교육·문화여가 부문에서 상대적으로 도시-농촌 주민 간 정주 만족도 차이가 크게 나타남에 따라서[22], (김정섭, 정도채, 민경찬, 2018), 농촌지역에 사회적 경제의 활성화를 필요로 하는 부문이 적지 않음을 짐작할 수 있다. 또 최근 서울시와 같은 대도시에서는 풍부한 예산과 인적 자원을 활용하여 정부 주도로 조성된 사회적경제 기반을 지역사회에 정착시키는 성과가 나타나고 있는 반면, 농촌지역의 사회적 경제 활동은 상대적으로 활성화되고 있지 못하다[23]고 조사되고 있어서 해법을 제시하기 위한 후속 연구가 계속 요구되고 있다 하겠다.

## 2.2 선행연구 검토

1997년 말 무렵부터 우리 사회가 겪었던 경제위기에 대한 대책으로서, 사회적 경제 개념이 주목받게 되면서, 사회적 경제(social economy)에 대한 논의가 시작되었으나[24], 초기 사회적 경제 연구는 사회적 경제의 등장에 대한 사회적 맥락은 보여주고 있지만 사회적경제의 개념화에 있어서는 탐색 수준에 머물렀다고 할 수 있겠다. 2000년대 접어들면서, 사회적 경제조직의 대표적인 사회적 기업에 관한 연구가 다수 이루어졌는데, 사회적기업의 개념, 유형과 발달과정 연구, 국내 사회일자리 제공형 또는 사회서비스 제공형 사회적 기업 연구, 국내외 사

회적기업의 정책제도 및 사례연구 등 이었다. 2010년대 연구동향은 사회적 경제조직이 사회적 기업, 자활기업, 마을기업, 협동조합 등 다양화되면서, 사회적경제의 개념, 실태와 조직 전반에 관한 연구, 선진국가의 관련 정책과 제도 연구, 국내외 사례연구, 경제적·사회적 성과를 측정하기 위한 방법론과 사회적 경제의 지속가능성에 대한 연구 등으로 나타났다. 특히 사회적경제조직중 대표적인 사회적기업에 관한 연구들이 다수 이루어졌는데, 사회적기업의 실태조사나 유형연구, 역량강화, 중간지원조직, 성과평가나 지속가능성에 관한 연구, 국내외 관련 정책제도연구와 사례연구로 구분가능하다.

Smallbone et al.[25]의 연구에서는 사회적 경제(사회적기업)와 경제성장간에 유의미한 영향을 미친다는 조사를 시도하였고, Young[26]은 지역공동체에 있어서 사회적 경제와 사회자본이 서로 영향을 미친다는 연구결과를 나타냈다.

일본에서는 대안모델의 역할주체로 SE를 직접적으로 지목한 연구(神野直彦, 2010)와 NPO와 협동조합 등 자조적인 비영리 민간조직을 유효하게 조직화해 촘촘한 형태의 SE영역을 중심으로 한 연대 구축을 강조한 연구(宮本太郎, 2011)가 있는데, 전체적으로 일본은 SE라는 직접적인 단어보다 SE의 역할주체로서 NPO를 비롯해 사회적기업(Social Business), 협동조합 등 제3섹터를 다룬 연구가 일반적이다[27]. 남승균[28]은 지역내 재투자력을 통한 마을 만들기의 사례(나가노 현 사카에 촌)를 통해서 사회적경제와 내발적 발전의 상호보완적 관계에 대하여 연구하였다. 김의영·미우라 히로키[29] (2015)은 한·중·일의 사회적 경제를 조직 형태 관점에서 동아시아 국가 간 동태적 현황을 비교했다. 이외에도 공유경제로 일컬어지기도 하는 중국의 사회적 경제[7]의 형성과 발전 과정을 조사한 김성민[30]은 사회적 경제(social economy)에 해당하는 중국식 표현은 '사회기업(社会企业)', '사회혁신(社会创新/social innovation)', '공익창투(公益创投)' 등이며, 중국에서 사회적 경제 부문에 속하는 조직은 사회복지기업, 합작사, 민영비기업 단위 등이 공통적으로 언급되고 있고, 경우에 따라 사구복무중심과 기금회를 사회적 경제에 속하는 조직으로 분류하는 학자들도 있다고 발표하였다. 정소양·임상연[31]은 일본과 홍콩의 지역기반 사회적 경제조직 사례를 지역 개요, 조직, 주요활동과

6) 농촌 지역의 시장결핍은 농촌 지역에서 도시와 달리 수요에 대한 공급이 많이 부족함을 의미하는데, 시장 규모가 크고, 시장을 통해 공급되는 재화나 서비스가 다양한 도시에 비해 농촌은 시장규모, 지리적 특성 등의 이유로 재화나 서비스공급이 부족해서 종종 시장결핍이 발생한다 [20].

7) 김성민(2017)은 우리말 '사회적 경제'는 'social economy'를 옮긴 것이지만, 중국에서는 '社会经济'란 용어는 정치사회, 정치경제 등의 용법과 같은, 말 그대로 사회경제(socio-economy)를 의미한다고 하였다.

성과 중심으로 사례연구하였다.

한편 사회적 경제 기업에 관한 연구나 사례연구는 도시지역에 비해 상대적으로 농업·농촌 사회적 경제나 사회적 경제기업에 관한 연구는 미흡한 편이며, 주로 한국 농촌경제연구원에서 관련 연구들이 수행되어 왔다고 볼 수 있다. 임성은·문철우·이은선·윤길순·김진희[32]은 사회적경제의 사회경제적 가치 측정을 위한 통합지표를 선보였다. 정문수[33]는 1970년대 전남 전주의 지역사회운동 주체 세력 중 일부에 의해 진안군과 완주군의 지역발전이 비롯되었으며, 사회적 경제 프로젝트로 진화하고 있음을 밝히면서, 사회적 경제를 실현하기 위한 지역발전전략의 정책적이고 이론적인 함의를 제시하였다.

엄형식·마상진[34]은 유럽의 농촌 사회적 기업 모델을 이해하고, 관련 사례들의 주요사업과 특성을 살펴보고, 이규찬·김광선[35]은 농촌지역의 사회적 경제구축과 사회적 기업 사례에 대해 연구하였고, 국승용·임지은·이형용[36]은 한국 사회적 경제의 개념에 대한 검토와 함께 농촌 사회적 경제의 전개 과정과 현황, 관련 정책 등을 살펴보고, 또 농업협동조합, 사회적 기업, 사회적 협동조합, 마을기업, 농촌공동체회사 등 제도적·정책적 근거에 의해 설립·운영되는 사회적 경제조직을 전반적으로 조사연구하고, 국내의 사례조사를 병행하였다. 김정섭·김경덕·임지은[37]은 '농촌 발전'의 관점에서 사회적 경제의 의의를 정리하고, 농촌 사회적 경제 실태를 분석하였다. 이한성·이상학·윤승원[38]은 농촌형 CB의 사례들을 분석한 후, 사업 추진에서의 성공요인과 장애요인을 연구하였고, 유일·최혁라·김선명[39]은 보성지역에 소재하고 있는 사업체들의 사회적 기업 전환가능성 진단과 지역주민의 수요조사를 통해, 농촌지역 사회적 기업이 활성화되기 위한 방안을 모색하였다.

지역개발이나 내생적 지역발전 차원에서 농촌 사회적 기업을 연구한 김광선·권인혜·김창호·오세익[40]과 김광선·권인혜[41]의 연구, 농촌지역 사회적 기업의 사업모델을 연구한 오내원·마상진·김광선[42]의 연구, 오내원·김창호[43]의 연구, 농촌 사회적 기업의 유형 위주의 연구로 이규찬·김창호[44]와 김광선[45]의 연구가 있다. 이규찬·오내원·마상진·김광선·김창호[46]의 농촌지역 사회적기업의 운영 실태에 관한 조사연구, 마상진[47]의 농촌지역 사회적 기업의 역량강화를 위한 차별적 중간조직 육성 및 네트워크 활성화 연구가 있고, 이병오[48]는 농촌 내외부 주체와 제휴한 추진에 대해 구체적인 사례를 설명하면서, 농촌 제휴모델을 제시하였다.

앞에서 본 바와 같이 이론과 선행연구 검토 결과, 본

연구에서는 농촌 사회적 기업의 특성과 사업 위주로 한 김정호[49]의 사례연구, 또는 지역 개요, 목적, 사업과 성과 중심으로 한 엄형식 외 [50]와 국승용 외[51]의 사례 연구 등과는 달리 좀 더 최적화된 분석틀에 근거하여 사례연구하였다. 즉, 일본과 우리나라의 농촌 사회적 경제의 개념과 현상을 먼저 탐색한 후, 양국의 대표적인 농촌 사회적 기업의 기본특성과 사회적 기업의 구성요소(사회적 목적, 경영의 자립도, 지역순환경제의 창출과 지역경제의 활성화 그리고 행정 역할)를 중심으로 하는 차별화된 이론적 프레임에 근거하여 비교 사례연구하고, 연구결과를 토대로 농촌 사회적 경제의 확대와 사회적 기업의 발전에 필요한 정책적, 실무적 시사점을 제시하였기에, 이러한 학문 분야에서 이론적으로 크게 기여할 것이며, 학술적 의의 또한 매우 클 것으로 본다.

Table 1. Framework for Case Studies on Rural Social Enterprises in Japan and Korea

| Analysis process             | Analysis contents   |
|------------------------------|---|
| status of social enterprises | Promotion background and development process, type and contents of business, organization |
| Social enterprises           | Social purpose  |
|                              | Managerial independence (financial independence)  |
|                              | Creation of regional circulation economy and activation of regional economy               |
|                              | Role of administration  |

### 2.3 연구방법

일본과 우리나라의 농촌 사회적 경제를 사례연구하기 위하여, 먼저, 현장 방문, 직·간접적 면접과 적합하고 다양한 자료(논문, 인터넷, 보고서, 내부자료 및 인터뷰<sup>8)</sup> 자료)의 수집가능성을 고려하여 대표적인 농촌 사회적 기업으로 일본 “꿈·미래·쿤마”(NPO법인)와 우리나라 “나눔푸드”(사회적 기업)를 각각 사례연구 대상으로 선정하였다. 2017년부터 현재까지 자료를 수집하였으며, 앞서서의 이론과 선행연구 검토 결과를 근거로 하여, 일본과 우리나라의 농촌 사회적 경제를 사례연구하기 위한 분석틀을 <표 1>에서 보는 바와 같이 사회적기업의 기본 특

8) “꿈·미래·쿤마”와 “나눔푸드”의 관련 내부자료는 메일을 통하여 받았으며, “꿈·미래·쿤마”와의 국제전화 인터뷰를 하였고, “나눔푸드”와는 직접 인터뷰와 전화인터뷰를 실시하였다. 일본의 경우, 직원이 기업체의 문제점 등을 언급하는 것을 최대한 회피하여서, 이미 분석된 기업관련 정보 이외에는 전화면접으로 심층적으로 접근하기에는 큰 한계가 있었다.

성(추진배경과 발달과정, 유형, 주요사업과 조직)과 농촌 사회적기업의 주된 요소인 사회적 목적, 경영 자립성, 지역순환경제의 창출과 행정 역할로 구성하였다.

### 3. 일본과 우리나라의 농촌 사회적기업

#### 사례의 특성

##### 3.1 일본 농촌 사회적 기업

일본경제산업성[52]에서 사회적기업(Social Business)의 개념을 ① 사회적 문제해결이 사업의 중심이 되는 '사회성', ② 그 목표를 비즈니스 형태로 해결해 나가는 '사업성', ③ 해결방식에 있어서의 '혁신성'을 기준으로 제시하였다. 공공 및 민간부문을 제외한 제 3섹터(the third sector)로 인식되는 사회적 기업은 커뮤니티 비즈니스(community business)<sup>9)</sup>, NPO법인 특정비영리활동법인, 유한회사, 협동조합 등 다양한 법적 형태를 아우르는 포괄적 개념으로, NPO(비영리법인),비영리-협동조합,기업(Social Business) 3가지 형태로 분류되기도 한다[54]. 따라서 본 연구에서는 일본의 대표적인 농촌 사회적기업인 NPO법인 “꿈·미래·쿤마” (夢未來くんま)을 사례연구하였다

##### 3.1.1 NPO법인 “꿈·미래·쿤마” (夢未來くんま)

가. 추진배경과 발달과정

1975년경 과거 부자마을이었던 텐류시<sup>10)</sup>는 임업의

9) 일본의 커뮤니티비즈니스(community business: CB)는 기존 정부보조금 지원 하에 실행했던 마을만들기 사업이 지속적인 주체적 지역발전에 오히려 해가 되었다는 인식하에, 지역 NPO등이 민간주체가 되어 지역과제를 해결하기 위하여 사업 아이템을 개발하고, 지역자원을 동원하고 재원 마련하는 방식으로 전환된 것이 CB이며[53], 조직이 아닌 사업형태를 뜻하는 영국에서 유래된 CB로 2000년대 초반 일본에서 많이 사용되었다. 그러나, 2000년대 초반 이후 사회적 목표와 경제적 목표를 동시에 추구하는 혼합형 조직들이 생겨나면서 사회적 기업 또는 사회적 기업가라는 개념을 더 많이 사용하게 되었고, 2009년 민주당 정권의 “새로운 공공” 발언으로 새로운 공공의 제공주체로서 수익과 사회문제를 동시에 해결할 수 있는 사회적 기업이 더욱 주목을 받게 되었다

10) 2005년 7월 1일, 시즈오카현의 12 도시구의 합병에 의해 산악지대로부터 먼 바다에 이르기까지 넓은 지역을 포함하여 新浜松(신하마마쓰)라는 행정구역이 생겨났다. 임업을 기반산업으로 변창했던 텐류시는 고도의 경제성장 이후 임업 쇠퇴와 함께 텐류시 쿤마 지구의 인구감소가 진행되었다[55].

쇠퇴와 함께 지역경제가 악화되면서, 인구가 감소되고 고령화가 급속하게 진행되었다[56]. 경기 부진과 인구과소화에 대비하기 위하여 여성들이 주도하여 마을부흥운동(마을살리기)에 나섰는데, 1953년 생활개선운동으로 시작되었던 쿤마 지구의 여성 활동(쿤마지구 부인회)은 1976년경 지역사회 문제 해결을 위하여 ‘가미자와 생활개선 그룹’을 만들어 된장을 생산하고, 1981년 지역 먹거리에 관한 책자 ‘쿤마 지구 생활과 문화’를 발행하였으며, 그 다음해부터 중학교의 조리실을 빌려 전통요리 강습회를 개최하였는데, 이런 노력들이 된장가공시설의 건설로 이어졌다[57]. 지역의 인구감소가 더욱 심해지고 지역 경제가 악화되면서, 1985년 지역의 지도자를 중심으로 ‘내일의 쿤마 지구를 생각하는 모임’이 발족되었고, 1986년 지역 전체 306가구가 가입한 ‘쿤마 지구 활성화추진협의회’가 설립되기에 이르렀다. 그 당시 텐류우 시에서는 최초로 텐류시 구마치소에 직원 2명을 배치하여 지소장이 이 협의회의 사무국장을 맡고, 적극적으로 협의회를 지원하도록 하였고, 재산관리회<sup>11)</sup>는 자금을 마련하여 된장가공시설을 건립할 수 있도록 도움을 주었다. 1987년 농산물가공시설 ‘쿤마 수차마을(물레방아마을)’과 식당 ‘엄마가게’가 완성되었고, ‘물레방아 마을’의 가공품 판매액은 늘지 않았으나 ‘엄마가게’매출이 증가함에 따라, 엄마가게 참여 여성들이 자원봉사하고, 임금을 절약하여 자본금을 모았다. 참여여성들이 출자한 5만 엔에 이자를 붙여 갖고 새로운 ‘엄마의 집 운영 위원회’를 발족하여 ‘지역 전체 가구의 회사’라 하고, 모체인 물레방아마을의 운영은 31명이 출자 관리하였다[60]. 2000년 6월 ‘쿤마 활성화추진협의회’를 해산하고<sup>12)</sup>, 특정비영리활동법에 따라 “꿈·미래·쿤마” (夢未來くんま)를 시즈오카현에 법인 등기함으로써 NPO법인화되었다[61].

##### 3.2 우리나라 농촌의 사회적기업

진안의 사회적 기업, 마을만들기 등 사회적 경제 프로

11) 재산관리회는 텐류우 시에 기부되어 오던 산림구입관리비를 위탁운영하면서 저축하고 있었는데, 재산 관리회(당시의 원은 60~70세)가 구마치구 부담분 4,200만 엔을 내어주어서 된장가공시설 건립을 가능하도록 했다[58].

12) ‘엄마가게’ 여성자원봉사자의 임금을 절약,저축하는 사업이 궤도에 올랐고, 1992년경 물레방아 마을에서 1,200만 엔, 엄마가게에서 800만 엔으로 총 2,000만 엔의 정기적금을 부을 수 있었는데, 1993년 세무조사가 시작되어 300만 엔 이상 세금을 추가 납부하게 되었다. 큰 충격을 받았던 이 사건은 자원 봉사하는 임의조직에서 NPO법인으로 전환되는 계기가 되었다[59].

Table 2. Analysis Results of the Status (Case Enterprise, Applicable Act, Type of Business, Business Content and Organizations) of Rural Social Enterprises in Japan and Korea

| Classification   | Japan  | Korea   |
|------------------|--|---|
| Case Enterprise  | Certified NPO: Dream-Future-Bear Zone (Located in Kumachi District, Tenryu, Shizuoka Prefecture)   | Social enterprise: Nanum Food (located in Jinan-gun)  |
| Applicable Act   | Law to Promote Specified Non-profit Activities   | - Social Enterprise Promotion Act<br>- Ordinance of Jinan-gun   |
| Type of Business | Provision of social jobs   | Social job provision type   |
| Business Content | A.Profit-making business - Spinning Wheel Division<br>B.Non-profit business part -Happiness Division, Worthwhile Life Division, Hometown Division<br>① Kunma Spinning Wheel Village, Restaurant "Mom's restaurant" -process of agricultural products, sales facilities and restaurant<br>② Happiness Division-offer of lunch deliverly service for the Elderly living alone, infant rearing service and care service for The Elderly<br>③ Worthwhile Life Division-Exchange business with local citizen<br>④ Hometown Division-<br>the co-management project with the central government, the consignment business of the local government, Exchange inhabitation business for local residents | ① Nanum Food<br>- Provides public feeding to underfed neighbors in Jinan-gun (Community child centers, welfare facilities for senior citizens, as well as living-alone seniors and underfed children)<br>② Happy Dosirak - Joined social cooperatives<br>- Happy Dosirak (Nanum Food)<br>- Buffet caterer<br>- Lunchbox for events<br>- Provides jobs for cooking and delivering happy dosirak (lunchbox) to the neglected class of the society<br>③ Agricultural Production Division<br>④ Red Ginseng Business Division  |
| Organization     | The Board of Directors supervises each business and the number of directors is 12.<br>The Dream Village Building Committee (42 members) affiliated with the Board of Directors takes charge of practical affairs of each business and plays a link between local residents.  | ① The total number of employees is 40 employees(The number of people for social job business support is 35 employees)<br>17 employees in feeding and food services,<br>13 employees in agricultural production,<br>7 employees in red ginseng business,<br>3 employees in management support,<br>(Specialized manpower in planning, marketing and production management)<br>② Business participants including assistant administrators, managers and research panels are returned farmers or those who will settle down in the rural agriculture-based environment. |

resource: referancing and reconstruction [55]:[56]:[66]:[66]:[76]

젝트는 1970년대부터 전주를 중심으로 전개된 지역사회 운동<sup>13)</sup>의 제도적 발전과 긴밀하게 연관되어 있었고, 내생적 지역발전 전략에 입각한 사회적 경제 프로젝트가 시도되었다. 2000년대 초반부터 중앙정부의 지역마을개발사업을 적극적으로 유치하고, 귀농-귀촌지원정책을 제시하는 등 지역의 외부자원을 지역 내부로 끌어들이면서, 동시에 지역의 사회행위자 주도의 공동체활동 지원프로그램과 교육, 지역사회 네트워크 등 지역 내부 자산을 최대한 증진하는 방식을 활용하는 등 지역사회운동 세력과 사회적 경제 프로젝트 간에 긴밀하고 복합적인 상호작용

을 통해 지역발전을 이루었고[63], 농촌 사회적 경제가 구축된 대표 지역으로 자리매김해 왔다.

### 3.2.1 진안군 “나눔푸드”(사회적 기업)의 특성

#### 가. 추진배경과 발달과정

전북의 동부 산악권에 위치하고 있는 진안군은 면적은 789.11km<sup>2</sup> 서울시의 1.3배로 임야가 611.09km<sup>2</sup>, 전답이 88.01km<sup>2</sup>이다. 오지의 대명사라 할 수 있는 전라북도 동부 산악권 3개 군(무주, 진안, 장수)인 무진장 지역의 일부로, 오랫동안 교통이 불편하고 대표적인 낙후 오지지역의 하나로 평가되어 왔다[64]. 용담댐 건설로 인근의 많은 마을과 우량 농지의 많은 부분이 수몰됨에 따라, 인구 감소와 고령화가 동시에 진행되었고, 지역발전 동력이 약화되기에 이르렀다. 특히 2000년대 접어들면서 용담댐 건설이 완료되고 우르과이라운드 협상으로농산물 개방이 본격화되는 등 지역 내외의 상황은 더욱 어려워졌다. 지역 안팎의 위기가 심화됨으로써 지역발전을 위해 새로운 시도가 필요하다는 지역주민과 공공기관의 각성을 촉구하게 되었고, 마을 해체에 대한 대안으로써 진안군청에

13) 1970년대 농민운동이 일어날 전주에서는 카톨릭농민회와 크리스찬아카데미 등 기독교 사회운동을 비롯하여, 전국농민회총연맹과 한국농업경영인연합회 등 농민운동을 비롯한 사회운동세력이 지역정치와 밀접하게 상호작용하면서 영향력을 발휘하였고, 일부는 사회적 경제에 입각한 지역발전을 제가 촉발하는 핵심행위자로서 사회적 경제 프로젝트의 방향 설정에 큰 영향을 미쳤다. 전주와 인근한 진안군은 이런 영향력이 미쳤던 지역으로 1970년대에 사회운동세력 주도의 마을공동체사업 경험도 있었고, 1990년대 기독교 사회운동과 농민운동 경험도 가지고 있었다[62].

서 사회적 경제구축과 함께 마을 만들기의 필요성을 절감하게 되어 2001년 주민 참여형 ‘읍면 지역개발계획’을 추진하여 마을 만들기를 유도하였다. 이러한 마을만들기에서 “나눔푸드”가 잉태되었다[65].

그 무렵 진안지역자활센터는 시장진입형 자활근로사업으로 녹수청산먹거리 사업단(2003년)을 출범시킴으로써, 근로 능력이 있는 기초수급자에게 자립지원을 위한 일자리를 제공하였다. 이 자활공동체가 “나눔 푸드”(2007년)로 성장한 후 2008년 유한회사로 전환 및 독립하였고, 사회적 기업으로 인증받고 자활기업으로 지속적으로 발전하기에 이르렀다[66].

## 4. 일본과 우리나라 농촌 사회적기업의

### 사례연구 분석 결과

#### 4.1 일본과 우리나라 농촌 사회적 기업

##### 4.1.1 일본의 농촌 사회적 기업 : “꿈·미래·쿤마”

“꿈·미래·쿤마” NPO법인(시즈오카현 텐류시 쿤마에 위치)은 지역과 인근의 농산물을 구입하고 가공하여 만든 특산품을 관광객에게 판매하고, 어머니의 손맛 같은 부가가치를 덧붙여서 식당을 운영하는 농촌형 사회적 기업이다.

##### 가. 사회적 목적

첫째, 지역주민들이 법인화과정에서 유한회사, 기업조합, 농사조합, 상법 법인 중에서 어떤 기업의 형태를 선택하느냐를 검토하였는데, 지역주민을 단결시키고 활성화된 쿤마 지구를 만드는 사회적 목적의 실현에 합의한 결과, 2000년 “꿈·미래·쿤마”를 NPO로 법인화하기로 결정하고 법인등기하였다[67]. NPO로 법인화가 된 이후, 지역 활성화의 이념을 공유할 수 있는 청년들도 참여하는 등 지역 주민들의 지역공동체 의식이 더욱 강화되고 사회자본 구축이 강화되었다. 둘째, 지역주민에게 사회적 일자리를 제공하는 사회적 목적을 달성하여 왔다. 또 인재 발굴과 양성을 통하여 고용을 증대하고, 지역주민을 리더로 양성시키거나, 기업 활동의 지역화(지역주민에게 생산과정의 일부를 의뢰하는 방법 등), 지역 안팎의 출신이나 지역안팎에 거주하는 직원을 정사원으로 해서 고용을 증대시키거나, 파트 타임이나 아르바이트 형태로 “꿈·미래·쿤마”에 참가하도록 하는 등 인재 발굴과 양성을 위해 고용을 증대하였다[68].

##### 나. 경영 자립성

2008년 당시 자본금은 3000만엔이었고, 매출은 약 8억 2천만엔으로 식당부문에서 35%, 판매부문에서 65%를 차지하였다. 2007년 수입은 약 6,894만 엔이고, 이중 물레방아 부 사업의 매상액이 6851만엔으로 수입의 99%를 차지하고, 물레방아의 수입과 지출의 차액 약 350만 엔의 수익은 행복부의 복지사업에 91만 엔, 그리고 관리경비(시설 이용요금 등)260만 엔씩 사용되어 충당되는 것으로 나타났으므로[69], “꿈·미래·쿤마”의 경영 자립도는 비교적 높은 편이라고 볼 수 있겠다.

##### 다. 지역순환경제의 창출

첫째, 지역주민에게 일감을 의뢰하거나 정년퇴직한 지역 남성들을 고용해달라는 지역의 요구를 수용하여 지역인재를 발굴하고 지역주민에게 일자리를 제공하므로써, 고용을 증대시켰다. 둘째, 농산물을 가공하기 위하여 지역사회에서 원료조달을 위한 생산 진흥책을 강구하고 [70], 지역농작물을 구입하므로써 지역농가의 소득을 증대시켰다. 셋째, “꿈·미래·쿤마” NPO법인 창설 후, 매스컴을 타게 되면서 쿤마 지구가 전국적으로 유명세를 타게 되면서, 관광객이 급증하였고, 임시주거사업 등을 통해 교류하는 도시 인구가 증가하였다[71]. 넷째, 순수 이익금중 일부로 행복부의 복지사업을 실행하므로써, 지역주민 복지에 기여하였다. 이를 통해 지역순환경제의 창출과 지역경제 활성화에 크게 이바지하여 왔다.

##### 라. 행정의 역할

첫째, 텐류 시에서는 ‘쿤마 활성화 추진협의회’가 설립되던 초기에 시의 쿤마 지구 지소에 직원 2명을 배치하여 지소장이 협의회의 사무국장을 맡고, 협의회를 지원해주었고, 그러한 행정지원이 큰 도움이 되었다. 둘째, 된장 가공시설 건립당시 텐류시 재산관리회에서 산림구입 관리비를 위탁 운영하던 담당자였던 연로한 직원이 쿤마 지구의 부담분 4,200만 엔을 내어주어서 된장가공시설 건립이 가능했다.

#### 4.1.2 우리나라의 대표적인 농촌 사회적 기업 :

##### (주) “나눔푸드”: 전북 진안군에 소재함

진안군 사회적 경제조직 중 대표성을 띠는 “나눔푸드”는 생산적 복지를 추구한 국민기초생활보장제도의 도입에 의해 출범한 진안군 지역자활사업체에서 빈곤한 지역주민에게 안전하고 질 좋은 먹거리를 제공한다는 취지로



녹수청산석거리사업단(2003년)으로 설립되었다가, 그 후 일자리를 제공하는 자활기업(2007년)으로 독립한 후 성공한 대표적인 농촌형 사회적 기업이다.

#### 가. 사회적 목적

“나눔푸드”는 지역자활센터내 자활사업으로 시작되었다가, 2007년 “나눔푸드”로 독립하면서 사회적 일자리를 제공하는 자활기업이면서 사회적 기업으로 발전하였다. 정부와 지자체의 국고보조금을 받아 공공급식사업 등을 취약계층에게 제공해오다가, 5년 전부터는 지자체의 공공급식사업을 위탁받아 수행하고 있다.

#### 나. 경영의 자립성

2009년도에 진안군이 홍삼특구라는 점을 특성으로 앞세워 “나눔푸드” 제2공장을 설립하여 홍삼가공사업을 시작하였는데, 사업을 진행하면서 시설투자비용이 과하게 발생되어 2012년도에 50,000,000원 영업손실이 발생하였고, 그 결과 직원 수가 40명에서 23명으로 감축되기도 했다. 5년 이전부터 정부 보조금을 받지 않는 인증 사회적 기업으로 자립하고 운영하면서 직원을 15여명으로 구조조정하였다<sup>14)</sup>. 2007년 (유)“나눔푸드”로 설립 전환한 이후, 매년 영업 매출이 증대되었으며, 사업 영역도 크게 확장되었고, 비중이 가장 높은 농산물 생산·가공·판매사업, 도시락사업과 공공급식사업<sup>15)</sup>, 출장뷔페, 수제유과 사업 등이 있다. “나눔푸드”는 연간 매출액이 2007년 3억 7천만 원이던 것이 크게 증가하여 2012년 이후 현재까지 13억~10억 정도를 기록하고 있으며, 가끔 재정적자인 해도 있는데, 대체로 5% 이상 순이익금이 발생하는 편으로, 경영 자립도는 평균 이상이지만 높지 않은 편이라고 할 수 있다. 순이익금이 발생할 때마다 계속 적립해오지만, 적립금액이 넉넉하지 못해서 일정 규모 이상 기업 설비를 확장하거나 재설비해야 할 때는 건물을 담보대출로 투자할 수 밖에 없다고 한다[74].

#### 다. 지역순환경제의 창출

도시락사업, 외식출장사업, 홍삼사업, 지자체 위탁사

14) 구조 조정으로 직원을 줄이되다보니 다중역할을 해야 하는 직원들은 늘 일손이 부족하며, 소평물 등을 보완하고 관리할 인적 자원은 부족하다고 하였다[72].

15) 사회적 일자리 창출과정에서 시작된 진안군 수탁사업인 공공급식사업, 지역아동센터 10여개소와 임업기능훈련원에 급식서비스 제공, SK 행복나눔재단의 기부로 결식아동에게 행복도시락 제공하는 사업, 유료출장 뷔페사업 등이 있다[73].

업인 공공급식 사업부문과 지역 농산물 구매 및 가공사업을 통해 지역주민에게 사회적 일자리를 제공하여 왔고, 지역 농산물 및 인삼을 구매하여 가공 및 판매하므로써, 지역 농가의 소득 증대에 기여해왔다[75]. “나눔푸드”는 지역 주민에 대한 고용창출과 지역농가의 소득향상을 꾀하여 지역순환경제의 창출과 지역경제의 활성화에 크게 이바지하여 왔다.

#### 라. 행정의 역할

한때 낙후지역이었던 진안군은 지역사회의 해체위기 속에서 내생적 지역발전 전략에 입각하여 사회적 경제 프로젝트<sup>16)</sup>를 시도했다. 사회적 경제의 주도적 행위자(농민운동 등 지역사회 운동세력)가 지자체 단체장과의 민주적인 의사소통을 통하여 지역 주민들 스스로 사회적 경제 기반을 구축하기에는 역부족이기에, 지자체 중심의 제도화 노력을 선결과제로 제시하였다[77]. 그들이 전제 조건으로 행정기관의 주도하에 행정 예산과 관료조직을 활용한 하향식 방식에 의해 지역사회 내 부족한 유무형의 자원과 열악한 사회적 경제조건을 개선하기를 요구하므로써, 진안군은 2000년대 초반부터 중앙정부의 지역·마을개발사업을 적극적으로 유치하고, 귀농귀촌지원정책을 제시하는 등 군 외부자원을 지역 내부로 끌어들이면서, 지역 역량 강화를 위해 지역주민의 공동체 활동 지원프로그램과 교육, 지역사회 네트워크 구축 등 지역 내부의 자산을 최대한 증진시키는 방식을 활용했다[78]. 중앙정부와 진안군에서 사회적 경제조직의 창업 이전 시기부터 현재까지 적극 지원해왔고, 인증 사회적 기업 “나눔푸드”의 경우 정부 보조금없이 자생하기 위해 노력 중인 최근까지도 지자체 위탁사업을 배정하는 등 계속 지원하고 있다.

## 5. 결론 및 함의

### 5.1 사례연구 결과 및 논의

16) 진안군은 첫째, 관련된 인재를 발굴하고 지역 역량을 증대하기 위해서 마을만들기나 사회적기업의 추진 과정에서 초기에 필요한 주민 교육과 훈련, 지역 핵심 리더 형성, 기타 행정사무 등은 군 행정에서 지원하였다. 둘째, 사회적 경제를 구축하고, 이를 위한 주요 주체들을 육성하는 귀농·귀촌지원사업을 통해 사회적 일자리에 군 외부의 자원을 결합하고 있는 사례가 많다. 사회적 경제의 주요 주체들을 육성하는 진안군의 또 다른 전략은 귀농·귀촌지원사업이다. ‘마을간사(계약직 공무원)’ 제도, 도시민 유치 프로그램, 그리고 귀농·귀촌 민간전문조직을 육성하는 것이었다[76].

### 5.1.1 일본과 우리나라 사회적 경제에 관한 논의

먼저 2009년 일본 정부가 '새로운 공공(초기단계인 관민협치로서 정부와 민간의 파트너십 확대로 공공역할의 효율성과 형평성을 높이는 데에 목적을 둠)을 제안함으로써, 일본사회에 사회적 경제의 범위와 이해의 폭이 광범위하게 확장되었다는 점이다. 수익성과 사회성을 동시에 추구하는 우리 나라 사회적 경제와도 공통본분이 많으므로, 관민협치 성격을 띠는 일본의 사회적 경제 시행과정에서 얻을 교훈이 적지 않을 것으로 본다. 뿐만 아니라, 일본의 경우, 사회적 경제 조직이 구축되는 과정에 자연스럽게 형성된 지역 사회적 자본이 그 바탕이 되었다는 점을 들 수 있다. 1970년대와 1980년대를 거치면서 지역의 사회자본 구축이 자연스럽게 형성되어 왔기에 민간 주도하에 사회적 경제 조직화를 위한 운동의 실제(주체)를 만들어왔으며, "꿈·미래·쿤마"역시 공동체 의식과 향토애가 강한 농촌지역 주민들이 주체가 되어 NPO법인화를 주도하고 자주적으로 운영해온 것으로<sup>17)</sup> 나타났다. 우리 사회적 경제는 정부와 지자체가 사회적 경제 관련 정책과 제도를 주도하여 하향식으로 시행한 결과, 일부 농촌의 사회적 경제 모델을 성공적으로 구축하였지만, 성공한 진안군의 경우조차 장기간 주도했던 귀농귀촌지원 사업이나 민간 전문가 마을간사제(계약제)가 지역사회에 뿌리를 내리지 못했고, 애초 미약했던 사회적 경제조직의 네트워크 구축, 지역주민의 공동체 의식 강화나 사회적 기업(기업가와 구성원)의 역량 강화에 미미한 효과를 거두었을 뿐이었다<sup>18)</sup>. 또한 일본 사회적 기업은 조직 유형이 법으로 한정되어 있지 않고 다양한 형태로 조직가능해서, 자율성, 유연성과 창의성을 살리면서 운영하는 것이 가능한 반면에, 우리나라의 사회적 기업은 법적으로 조직형태와 인증기준이 정해져 있고 법적인 제한을 받기 때문에 그런 측면에서 상대적으로 제약을 받을 것이라 여겨진다.

### 5.1.2 일본과 우리나라의 사회적 기업의 사례연구 결과 및 논의

일본과 우리나라 농촌 사회적 기업의 사례연구 분석 결과는 다음과 같다. 먼저 일본 "꿈·미래·쿤마"와 우리나라 진안군 "나눔 푸드"의 유사점은 다음과 같다. 첫째, 두 기업은 사회적 일자리 제공형 사회적 기업으로 지역 주민이나 취약계층을 위한 고용창출에 크게 이바지하였으며, 사회적 목적을 충실하게 실행하여 왔다. 둘째, 경영 자립성을 보면, "꿈·미래·쿤마"의 경우 2008년 당시 자본금은 3000만엔이었고, 매출은 약 8억 2천만엔으로 물레방아부 사업의 매출액이 6851만엔으로 수입의 99%를 차지하고, 물레방아의 수입과 지출의 차액 약 350만 엔의 수익은 행복부의 지역복지사업과 경비(시설 이용요금 등)로 충당되므로, "꿈·미래·쿤마"의 경영 자립도는 비교적 높은 편이라고 볼 수 있겠다. 진안의 "나눔푸드"는 연간 매출액이 2007년 3억 7천만원이던 것이 크게 증가하여 2012년 이후 현재까지 13억-10억 정도를 기록하고 있으며, 5% 이상 순이익금이 발생하거나, 때로는 적자인 해도 있어서, 경영 자립도는 평균 이상이지만 높지 않은 편으로 나타났다. 셋째, 양국 사회적 기업은 공통적으로 지역주민에게 일자리를 제공하고, 지역 농산물을 구매하여 가공 및 판매하여 지역농가의 소득 증대에 기여하여 왔기에, 이로써 지역순환경제를 창출하고, 지역경제의 활성화에 크게 이바지해왔다.

그러나 일본 "꿈·미래·쿤마"와 우리나라 진안군 "나눔 푸드"의 차이점은 사회적 경제와 관련된 행정기관의 지원 역할이 크게 다른 것으로 분석되었는데, 일본 지자체의 경우 사회적 기업(기업가와 구성원)의 역량이 갖춰져 있고, 참여하는 지역주민의 사회적 자본이 축적되어 있는 사회적 경제조직에 대하여 한정적이고 일시적인 지원으로 그치는 반면에, 우리나라의 지자체에서는 사회적 기업 "나눔푸드"의 창업 이전시기부터 지원하기 시작하여, 현재까지도 지원해주고 있어서 대조적인 양상을 보였다.

## 5.2 정책적인 시사점과 실무적 시사점

일본과 우리나라 농촌 사회적 기업을 사회적 목적의 실현, 경영의 자립도, 지역 순환경제의 창출과 행정역할 위주로 사례 분석한 결과를 토대로 한 정책적·실무적 시사점은 다음과 같다.

### 5.2.1 지역사회에 기반한 사회적 경제의 구축

사회적 경제조직("나눔푸드")의 지속성을 높이기 위하

17) 시민주도형인 일본의 사회적 경제조직이 지역사회자본을 바탕으로 하여 상향식으로 구축되는 것처럼, 일본의 실버인재 센터나 사회복지협의회 역시 사회자본을 바탕으로 자생적, 자율적, 자주적으로 운영되는 특성을 띤다.

18) "나눔푸드"와 함께 진안군 사회적 경제를 구축하고 있는 전북 경제통상진흥원(전북 사회적 기업 중간지원조직), 진안군 마을만들기지원센터(마을기업 중간지원조직), 진안 지역자활센터(한때 "나눔푸드"의 모체였음)와 작간접 인터뷰한 내용도 참고하였다.

여 먼저 민간주도형 지역경제 공동체<sup>19)</sup>를 구축하고 지역 자원을 네트워킹하여, 긴밀한 상호협력 및 정보교류가 가능하도록 하고, 사회자본을 강화시켜 나가야 할 것이며, 기초지자체는 사회적 경제 구축을 위한 지원환경을 조성해야 할 것이다. 지역 경제공동체를 구축하여 홍보시스템을 갖추고 온라인-오프라인 공동판로를 개발하고 갖춘다면 수익성이 낮고 자본과 전문인력이 취약한 사회적 경제조직에게 크게 도움이 될 것으로 기대된다. 또한 대기업 SK와 “나눔푸드” 간의 파트너십 관계를, 진안군 사회적 경제 공동체와의 파트너십 관계로 확대시켜서, 상호 가치를 창조하고 시너지를 발휘할 수 있는 상생관계를 유지하게 되면 대기업의 이미지 제고와 사회적 경제공동체의 지속성과 성장성을 제고할 수 있을 것이다.

### 5.2.2 사회적 경제조직과 자원봉사자 조직과의 연계를 위한 중앙정부, 광역차원과 기초자치체 차원에서 시·도의 시스템의 구축 및 관리

부족한 인적 자원을 지원하기 위하여, 정부에서 사회적 경제조직과 전국 자원봉사조직을 연계하여 관리할 필요가 있다. 자원봉사자를 효율적으로 조직하고 동원하기 위하여, 먼저 중앙정부 차원에서 전국적인 자원봉사자 pool을 시스템화 하고, 시·도별 중간지원조직 등에서 분야별, 시도별 자원봉사자를 유기적으로 연계하고 통합 관리하도록 한다. 기초자치체 차원에서 사회적 경제조직에 대하여 지역밀착형 자원봉사인력을 매칭해주고, 식비와 교통비를 지원하여 주도록 한다. 시니어 인턴십의 활용이나 군복무 대신 근무할 수 있도록 하는(현재 군복무기관이 군대 외 공공행정기관, 방위산업체와 사회복지시설까지 확대되어 있음) 인력활용 방안도 가능하다고 본다.

### 5.2.3 사회적 금융 지원을 통한 농촌 사회적 기업의 경영 자립도 향상

도시보다 자금조달의 어려움이 상대적으로 큰 농촌 사회적 기업의 경우 적절한 지원수단으로 사회적 금융<sup>20)</sup>이

주목받고 있지만, 초기단계인 사회적 금융 지원이 제대로 제공되지 못하고 있다. 정부에서 농촌 맞춤형 사회적 금융체제를 특별 조성하거나, 농촌 사회적 기업을 지원할 수 있도록 조치(민간자금과 금융기관이 농촌 사회적 금융체제에 참여가능한 인센티브의 제공, 농촌 사회적 금융 전용기금의 획기적인 조성 그리고 농촌 사회적 기업에 대한 금융지원의 확대 등)를 해주어야 할 것이다.

### 5.2.4 농촌 사회적 기업(기업가와 직원)의 역량 강화

“나눔푸드”의 기업가와 직원 역량 강화를 위해서 지역밀착형 교육 및 컨설팅 기회제공이 요구되어진다. 접근성이 낮은 전북경제통상진흥원(광역 중간지원조직으로 전주시에 위치함)에서 교육 또는 컨설팅받기 위해 방문하기가 쉽지 않기 때문에, 기초자치체 차원에서 중간지원조직(진안지역자활사업센터의 역량과 사회자본이 안정받고 있음)을 선정하여 지역밀착형 사회적기업가 교육이나 컨설팅과 인터넷 쇼핑몰 관리 등을 할 수 있도록 지원하는 것이 효과적일 것이다.

### 5.2.5 인터넷 쇼핑몰의 효율적 관리 통한 판매액의 증가와 경영 자립도 제고

고객의 만족도를 좌우하고, 구매와 재구매 그리고 판매액 제고에 영향을 미치는 인터넷쇼핑몰은 사회적 기업에게 또 다른 기회일 수도 있으나, 자칫 위험요인이 될 수도 있기에 쇼핑몰 시스템 설계 향상과 경쟁력 향상을 위하여 관계 전문가의 컨설팅을 받아 전략적으로 운영하고 관리하여야 할 것이다[63]. 진안군내 사회적 경제 중간지원조직(전북경제통상진흥원)에서 나눔 푸드의 쇼핑몰 관리를 지원해주거나 진안군청의 쇼핑몰 네트워크에 연계시켜 함께 관리해주는 것이 시급해보였다.

끝으로 본 일본 사례연구는 국제적인 전화면접을 통해 사회적 목적의 실현, 행정기관과의 관계나 지역 사회자본의 구축 과정에 대해서 접근해보려고 했으나, 제약을 받았다. 또한 양국 농촌 사회적 경제 기업으로 두 사례만 사례연구하였기에, 연구 결과를 일반화하기에는 한계가 있을 것으로 여겨지며, 이는 후속연구를 위한 연구과제로 남기고자 한다.

경제와 더불어 발달해왔다.우리 사회적 기업의 경우, 정부지원 의존도가 높아서, 정부지원이 없을 경우 기업 지속성이 낮아지기 쉬워서, 사회적기업의 사회적 금융에 대한 수요가 높은 편이다.

19) 진안군 마을기업, 마을기업지원센터, 진안군 사회적기업(교육 협동조합 마을학교, 청소 및 방역업체 마이크로인, 가사간병사업하는 농촌복지센터), 나눔푸드, 진안지역자활센터 등이다

20) 사회적 금융이란 사회적 경제부문을 재정 지원하기 위해서 사회적 가치와 경제적 가치를 동시에 고려하여 사회적 경제 조직에 자금을 조달해주는 체제이다. 사회적 경제가 초기단계인 우리 사회와 달리 사회적 경제 선진국에서는 사회적 경제조직을 체계적으로 재정 지원하는 사회적 금융체제가 사회적

## REFERENCES

- [1] K. H. Lee, D. S. Yang & Y. E. Lee. (2017). The Current State of Social Economy Legislation and a Conception of a New Legal System, *Public Interest and Human Rights*, 17(0), 339-371.
- [2] Relevant authorities of the Jobs Committee. (2017). *Social Economy Revitalization Measures*.
- [3] <http://www.cni.re.kr>
- [4] H. S. Uhm. (2011). Framework for Understanding Rural Social Enterprises in Europe, Collection of International Seminar Materials regarding Rural Social Enterprises, D334, 8-10.
- [5] Munkner & Kang. (2006). Social Economy and Promotion oriented Economics: How Do We Define a Common Denominator for Enterprise in Social Economies, Co-operatives and Non-profit Organizations. *The Korean Journal of Cooperative Studies* 24(1), 204.
- [6] Chaniel & Laville. (2008). Experience of Civil Society in France: Attempt to Fill Up a Gap between Political and Economic Aspects.
- [7] E. S. Lee. (2009). A Comparative Analysis of the Characteristics of Social Enterprises in the United Kingdom, United States, and South Korea: An Institutional Approach. *Korean Journal of Public Administration*, 4(4), 368-369.
- [8] H. S. Kim. (2017). Analysis of Critical Discourse on the Institutionalization Process of Social Economy: Focus on the Legislative Process of Social Economy Basic Law. *Social Economy & Policy Studies*, 7(1), 28-31.
- [9] OECD. (2007). *Social Economy: Building Inclusive Economies*, Paris.
- [10] Y. S. Jeon. (2015b). Japanese characteristics and Implication of Social Economy; NPO-oriented. *Japanese Studies* 105, 25-26.
- [11] Y. S. Jeon. (2015a). Pathfinding new public management and lessons : Experiments and limitations of partnership between government t and the private sector, *Japanese Studies*, 103, 208.
- [12] B. R. Kang. (2017). where is the Social Economy for community of Japan Going in East Asia?: The Challenges of Japan, *Asia Review*, 6(2), 56.
- [13] S. J. Kim, J. H. Yeon & Miura Hiroky. (2015). Social Economy Organizations in Contemporary Japan: Trend and Prospect, *Korean policy Study* 24(2), 389-419.
- [14] Y. S. Lim. (2019). A Study on Methods for Constructing the Management System of Social Economy Organization : Focusing on cases in Busan region. Dong-Eui University, Doctoral Dissertation, 16-17.
- [15] S. Y. Gouk, J. E. Lim & H. Y. Lee. (2018). Policy Tasks for the Development of the Rural Social Economy. *Korea Rural Economic Institute. R849*, 21(quote from S.K.Kim.,etc. 2014: 99)
- [16] S. Y. Gouk, J. E. Lim & H. Y. Lee. *ibid.*, 27
- [17] UK Department of Trade and Industry. (2002). *Social Enterprise: A Strategy for Success*, London.
- [18] J. G. Kim. (2014). Social Economy in Korea and Japan - Social Enterprises and Cooperatives, *KAJA Journal*, 100, 185.
- [19] K. S. Kim, I. H. Kwon, C. H. Kim & S. I. Oh. (2010). Policy Direction of Fostering Rural Social Enterprises for Rural Development. Korea Rural Economic Institute. R617-1,p.10
- [20] S. Y. Gouk, J. E. Lim and H. Y. Lee. (2018.10), *op.cit.*
- [21] D. C. Jeong. (2017). The inspection and evaluation of implementation state of service standard in rural fishing village. Korea Rural Economic Institute
- [22] J. S. Kim, D. C. Jeong & G. C. Min. (2018). Expectation on Rural Social Economy, Quality of Life and Jobs. Korea Rural Economic Institute, E04-2018, *Agricultural Prospect*,(I, II), 95-120.
- [23] E. K. Lee, E. S. Jo, J. Y. Lyu & J. K. Yu. (2014). A Study on the activation method for employment creation of Social Enterprises through diffusion of Social Economy. Korea Reach Institute for Vocational Education and Training. .Research Report
- [24] M. H. Shin. (2009). A study of conceptualizing 'social economy' in the context of Korean society. *Trend and Prospect*, 75, pp. 11-46.
- [25] Smallbone, D., Evans, M., Ekanem, I., &Butters, S.(2001). Researching social enterprise: Final report to the Small Business Service Centre for Enterprise and Economic Development Research. Middlesex University, London.
- [26] D. R. Young. (2006). Social enterprise in community and economic development in the USA: theory, corporate form and purpose, *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, 6(3), 241-255.
- [27] Y. S. Jeon.(2015b).*op.cit.* p.27
- [28] S. K. NAM. (2016). *A Study on the local economy of EndogenousDevelopment Theory and social economy organization*. Incheon National University
- [29] E. Y. Kim & .H. Miura. (2015). *Sociological Economy Mapping of Korea,China, Japan*. Seoul: Jininjjin.
- [30] S. M. Kim. (2017). the formation and development of Social Economy Sector in China". the presentation of the 2017 Fall Conference of Korea-China Academy, 311-319.
- [31] S. Y. Jeong & S, Y. Lim. (2015), marketing case of community based social economy : Experience of Japan and Hong Kong, *PLANNING AND POLICY*, 409, 38-46.
- [32] S. Y. Im, C. U. Mun, Y. S. Lee, K. S. Yun & J. H. Kim. (2018). Development Study of Integrated Indicators for Social Value Measurement of social economy .KIHASA

- [33] M. S. Jeong. (2016). Social Economy' Project as a Local Development Strategy: A Case Study of Jinan-gun and Wanju-gun in Jeollabuk-do, Seoul National University, Doctoral Dissertation, 150
- [34] H. S. Eum & S. J. Ma. (2010). Status of Social Enterprises in Rural Areas in Europe and Its Implications. Korea Rural Economic Institute. Research Report. D300.
- [35] G. C. Lee & K. S. Kim. (2011). Revitalization of Social Enterprises and Rural Areas in Korea. Korea Rural Economic Institute Research Report, D334, pp. 52-91.
- [36] S. Y. Gouk, J. E. Lim & H. Y. Lee. op.cit.,
- [37] J. S. Kim, K. D. Kim & J. E. Lim. (2015.10). The Social Economy in Rural Korea and the Policy Direction. Korea Rural Economic Institute, R754.
- [38] H. S. Lee, S. H. Lee & S. W. Yoon. (2012). *A Study on Evaluation of Rural Community Business*. Korea Rural Economic Institute. Research Report. pp. 1-113.
- [39] I. Ryu, H. R. Choi & S. M. Kim. (2013). "Revitalization of Social Enterprise in Rural Areas, *KCA Thesis Journal*, 13(11), pp. 332-346.
- [40] K. S. Kim, I. H. Kwon, C. H. Kim & S. I. Oh. (2010.10). op.cit.
- [41] K. S. Kim & I. H. Kwon. (2011). Revitalization of Social Enterprises and Rural Areas. Korea Rural Economic Institute. Research Report. pp. 235-267.
- [42] N. W. Oh, S. J. Ma & K. S. Kim. (2010). Current State and Tasks of Rural Social Enterprises. Korea Rural Economic Institute, Research Report. 3-45.
- [43] N. W. Oh & C. H. Kim (2011). The Evaluation of Business Models and Betterment Alternatives. Korea Rural Economic Institute. Basic Research Report, R640-3.
- [44] G. C. Lee & C. H. Kim. (2011). *Depicting Alternatives for Amending and Promoting Support Systems of Social Enterprises Located in Rural Areas*. Korea Rural Economic Institute, Basic Research Report, R604-4.
- [45] K. S. Kim. (2011). *Policy Directions for Fostering Rural Social Enterprises Based on Their Types*. Korea Rural Economic Institute, R640-1.
- [46] G. C. Lee, N. W. Oh, S. J. Ma, K. S. Kim & C. H. Kim. (2011.11). *Fostering Social Enterprises for Rural Vitalization and Job Creation*. Korea Rural Economic Institute, Basic Research Report, R640.
- [47] S. J. Ma. (2011). *How to Activate Intermediary Bodies for Rural Social Enterprises*. Korea Rural Economic Institute, R640-2.
- [48] B. O. Lee. (2012). *Current State and Tasks of Revitalization of Rural Areas in Cooperation with Various Agents*. Korea Rural Economic Institute, Research Report (143). pp. 189-209.
- [49] C. H. Kim. (2011). Social Enterprises in Rural Areas. Intrenational Seminar Resources. Korea Rural Economic Institute. D.334
- [50] H. S. Eum and S. J. Ma. op.cit.
- [51] S. Y. Gouk, J. E. Lim & H. Y. Lee. op.cit.
- [52] Ministry of Economy, Trade and Industry of Japan. (2008). *Social Business Study Group Report*. Tokyo.
- [53] K. S. Kim, I. H. Kwon, C. H. Kim & S. I. Oh. (2010.10). *Policy Direction of Fostering Rural Social Enterprises for Rural Development*. Korea Rural Economic Institute. R617-1, 68-69.
- [54] Masanari Sakurai. (2011). *Revitalization of Rural Social Enterprises in Japan*. Korea Rural Economic Institute, Collection of International Seminar Materials regarding Rural Social Enterprises. D334. pp. 26-28.
- [55] <https://www.fujinokuni-mura.net> >
- [56] [www.kawanisi.jp](http://www.kawanisi.jp)no
- [57] Mura yama-moto-ten. (2009). The reality and prospects of rural community business. *Regional Policy Studies 12(1)*. Regional Policy Association of Takasaki Keizai University. pp.162-163
- [58] Mura yama-moto-ten. ibid. p.164.
- [59] Mura yama-moto-ten. ibid. p.164.
- [60] Mura yama-moto-ten. ibid. pp.165-168.
- [61] <http://www.kunma.jp>
- [62] M.S. Jeong.op.cit.p.150
- [63] M.S. Jeong.op.cit.pp.151-173
- [64] [www.jinan.go.kr/](http://www.jinan.go.kr/)
- [65] internal data of Nanum Food
- [66] <http://www.nanumfood.or.kr>
- [67] Mura yama-moto-ten. (2009), op.cit. 168-170.
- [68] Tsuno Kumi· Oe Tetsuo. (2014). Responding to the needs of local residents regarding the continuity of rural women entreprise and heir training-Case study of NPO Dream Future Kunma in Shizuoka Ken.Hamamatsu Ichi, *Rural life study*, 57(2), 34-45.
- [69] Mura yama-moto-ten. ibid. 163-164.
- [70] Tsuno Kumi· Oe Tetsuo.op.cit. 34-45
- [71] <http://www.kunma.jp>
- [72] interview contents with Nanum Food
- [73] internal data of Nanum Food
- [74] Internal data of Nanum Food ;interview contents
- [75] <http://www.nanumfood.or.kr>
- [76] G. C. Lee & K. S. Kim. op.cit.
- [77] M. S. Jeong.op.cit., 150-173.
- [78] S. Y. Gouk, J. E. Lim & H. Y. Lee. op.cit.,

김 옥 희(Ok-Hee Kim)

[정회원]



- 1984년 2월 : 부산대학교 대학원 (사회복지석사)
  - 1998년 2월 : 부산대학교 대학원 (사회복지박사)
  - 1999년 3월 ~ 2001년 2월 : 부산시 시정개발연구원 근무
  - 2001년 3월 ~ 현재 : 동의대학교 사회복지과 교수 (정교수로 재직 중)
- 관심분야 : 사회적 경제, 사례관리, 사회복지법, 노인복지정책&제도
- E-Mail : [bluedia2689@deu.ac.kr](mailto:bluedia2689@deu.ac.kr)