

R 954 | 2022. 10. |

농촌의 포용성장과 사회혁신을 위한 사회적 경제 전략

– 제도 개선 및 관련 정책 추진 방안

Social Economy Strategies for Inclusive Growth and
Social Innovation in Rural Korea
– Institutional Arrangement and Policies

김정섭 김미복 김수린 허주녕 권오현 하인혜 남원호 오단이



한국농촌경제연구원

R 954 | 2022. 10. |

농촌의 포용성장과 사회혁신을 위한 사회적 경제 전략 - 제도 개선 및 관련 정책 추진 방안

Social Economy Strategies for Inclusive Growth and
Social Innovation in Rural Korea
- Institutional Arrangement and Policies

김정섭 김미복 김수린 허주녕 권오현 하인혜 남원호 오단이



연구 담당

김정섭 | 한국농촌경제연구원 | 선임연구위원 | 총괄, 1장, 2장, 3장, 4장, 5장 집필

김미복 | 한국농촌경제연구원 | 연구위원 | 4장 집필

김수린 | 한국농촌경제연구원 | 부연구위원 | 2장, 3장 집필

허주녕 | 한국농촌경제연구원 | 전문연구위원 | 2장 집필

권오현 | 한국농촌경제연구원 | 연구원 | 자료 수집 및 정리

하인혜 | 한국농촌경제연구원 | 연구원 | 자료 수집 및 정리

남원호 | 한국사회가치연대기금 | 팀장 | 4장 집필

오단이 | 송실대학교 | 교수 | 3장 집필

연구보고 R954

농촌의 포용성장과 사회혁신을 위한 사회적 경제 전략

- 제도 개선 및 관련 정책 추진 방안

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2022. 10.

발 행 인 | 김홍상

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 크리커뮤니케이션

I S B N | 979-11-6149-595-8 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

농촌에서 사회적 경제 실천은 시장 실패와 정부 실패가 중첩되어 나타나는 여러 방면의 난경을 극복하려는 주민들의 자조(自助) 움직임이라고도 볼 수 있다. 농촌 주민 스스로 협동과 연대의 가치를 내세우며 등장한 사회적 경제 실천은 돌봄, 교육, 환경, 일상생활에 필요한 재화 및 서비스 공급 등 다양한 분야에서 그 외연을 확장하고 있다. 이는 주민의 자율적이고 집합적인 실천이지만, 각 분야마다 관련된 정부 및 지방자치단체의 정책이 효과적으로 실행되어야 한다는 점을 놓칠 수 없다.

여러 분야의 정책이 농촌 주민의 사회적 경제와 접합되기 시작한 지 10여 년이다. 정부의 어떤 정책들은 그 실행 과정에서 사회적 경제를 추구하는 농촌 주민들의 의지와 실천을 수용하면서 변화하기 시작했다. 아예 농촌에서 사회적 경제를 활성화하는 것 그 자체를 목표로 삼아 기획되고 실행되는 정책도 등장했다.

이 보고서는 사회적 경제라는 전망하에서 여러 부문의 정부 정책을 논의하고 있다. 정책사업 시행지침 등의 규정뿐만 아니라 정책이 실행되는 현장에서 제기되는 요구를 광범위하게 검토하였다. 정부 및 지방자치단체에서 정책 실무를 담당하는 분들, 그리고 농촌 문제를 고민하고 실천하는 분들께 미흡하나마 참고가 되기를 기대한다.

2022. 10.

한국농촌경제연구원장 김 홍 상

요 약

연구 목적

- 포용성장, 사회혁신 등이 강조되면서 사회적 경제가 농촌 지역사회의 의제들을 실현할 수단으로 주목받지만, 현재 관련 정책이나 제도는 충분치 않다. 농촌 주민의 사회적 경제 실천을 돕는 정책이 늘어난 것은 사실이지만 포괄적이고 중장기적인 정책 추진 전략은 마련되지 않았다. 이 연구에서는 농촌의 사회적 경제 조직 운영 실태와 실천 사례를 조사하고 분석한 2021년의 연구에 이어, 정부 및 지방자치단체 수준의 사회적 경제 관련 정책을 분석하는 데 초점을 두었다. 연구의 목적은 농촌 지역의 포용성장과 사회혁신을 촉진할 사회적 경제 활동을 확산·정착시킬 중장기 정책 추진 전략을 마련하는 데 있다.

연구 방법

- 사회적 경제와 관련하여 중앙정부 부처에서 수립한 주요 법정계획, 정책 프로그램 발표 문건, 정책사업시행지침, 지방자치단체의 관련 조례 등 문헌을 검토하였다. 법정계획으로는 ‘협동조합 기본계획’과 ‘사회적기업 육성 기본계획’을 살펴보았다. 사회적 경제와 관련된 중앙정부의 주요 정책으로는 마을기업 육성사업, 자활지원사업, 농림축산식품부가 발표한 바 있는 ‘사회적 경제와 연계한 농산어촌 활성화 방안(2020년)’, 각종 정책사업의 지침, 농촌 지방자치단체의 사회적 경제 관련 조례와 재정 투입 현황 등을 분석하였다.
- 돌봄, 일상생활서비스, 먹거리 관계시장, 교육, 환경, 사회적 농업 등의 분야별로 관련 정책과 사회적 경제 실천이 접합하는 현장 실태를 분석하였다. 해당 정책의 추진 지침이나 관계 법규를 검토하고, 관계자들을 면담 조사하였다.

- 농촌 사회적 경제 관련 조직 종사자들의 경험에 바탕을 둔 정책 요구를 파악하고, 시군 수준에서 형성된 사회적 경제 연결망의 구조와 연대·협력 활동의 내용을 알기 위해 설문 조사를 진행하였다.

연구 결과

- ‘협동조합 기본법’이나 ‘사회적기업 육성법’ 등 관련 법률이 제정된 상태이고 ‘기본계획’들이 수립·시행되어 왔다. 그 밖에도 여러 정부 부처가 다양한 사회적 경제 관련 정책사업을 시행했다. 그러나 정책의 이러한 흐름이 농촌의 여건에 적절하게 조정된 사회적 경제 정책을 형성했다고 보기는 어렵다. 농촌의 사회적 경제와 관련된 포괄적인 정책 추진 전략이 필요한 이유다.
- 설문 조사 결과, 농촌에서 활동하는 사회적 경제 조직들은 자신의 활동이 사회적 가치 실현을 목적으로 한다는 점을 상당 부분 인식하는 것으로 드러났다. 사회적 경제 조직에게 중요하지만 현재 실현하기 어려운 상황에 처해 있다고 평가된 과제로 ‘인적자원 개발’과 ‘지역 내 사회적 경제 조직들 사이의 연대와 협력’이 부각되었다. 그리고 사회적 경제와 관련된 지방 거버넌스의 문제를 중요하게 여기는 것으로 드러났다.
- 돌봄, 교육, 환경, 농촌 주민의 일상생활서비스, 사회적 농업 등의 여러 정책 분야에서 사회적 경제 실천은 유의미한 문제해결 수단이 될 것으로 기대되지만 각각의 정책은 나름의 개선 과제를 안고 있다.
 - 돌봄 분야: 사회적 경제 조직이 정책사업에 용이하게 참여하고 지방자치단체와 거버넌스를 이루도록 촉진할 필요가 있으며, 사회적 경제 조직들에게 보조 및 위탁 사업의 문을 더 넓게 열 필요가 있다.

- 교육 분야: 정책사업 관리에 행정적 비용이 지나치게 많이 들고 있는 것을 해소하고, 주민들이 공교육 기관과 건강한 파트너십을 이루어 정책에 참여할 수 있게 거버넌스를 형성해야 한다.
- 환경 분야: 주민들이 사회적 경제 조직을 결성해 환경 보전 및 관리 실천에 나설 수 있게 돕는 새로운 정책사업을 발굴하거나, 기존의 관련 정책을 개선할 필요가 있다. 환경을 보전하고 관리하는 것은 자율적이고 민주적이며 지역마다 유연하게 기획된 실천을 주민들이 집합적으로 실천할 때 성과를 높일 수 있다.
- 일상생활의 서비스 분야: 주민의 일상생활에 필요한 재화나 서비스 공급 그 자체가 사회문제 또는 공공 의제로 부각되는 상황에서, 주민자치 활동과 결합된 사회적 경제 조직을 육성할 필요가 있다.
- 사회적 농업 분야: 사회혁신의 잠재력을 지닌 사회적 농업 실천을 확산하되, 지역 내 사회적 경제 조직들의 협력 연결망을 바탕으로 실천이 확산되도록 기존의 정책사업을 개선해야 한다.

○ 농촌의 사회적 경제 조직이 사회적 금융에 쉽게 접근할 수 있도록 정책을 대폭 정비할 필요가 있다. 상호금융기관의 적극적인 참여, 보증상품 확대, 임팩트 펀드의 관점에서 농촌 사회적 경제의 재원을 마련해야 한다. 지방자치단체의 사회적 경제 관련 지역 투자기금 설치를 촉진하는 것은 농촌 사회적 금융 정책에서 핵심 과제다.

○ 대체로 자본동원 능력이 미약한 농촌 사회적 경제 조직에게 사회적 금융 외에도 다양한 방식으로 물적 자원을 지원하는 정책을 개발해야 한다. 이러저러한 자산을 지역사회에 뿌리를 둔 사회적 경제 조직이 인수하여 지역사회가 소유하는 자산으로 이용될 수 있게 소유권 이동을 촉진하는 정책사업을 확대할 필

요가 있다. 그리고 보조금 등 공적 자금으로 조성되고 지방자치단체의 행정재산으로 등재된 건물 등의 자산을 사회적 경제 조직이 운영하고 관리하도록 지방자치단체가 위탁하는 일을 촉진하고 제도를 개선해 나가야 한다.

- 농촌 지역에서 활동하는 개별 사회적 경제 조직은 대체로 자산이 부족하고, 특정 분야에서만 활동하며, 인적자원을 확보하기도 어려운 상황에 놓여 있다. 이러한 문제를 해결하려면 무엇보다 지역 안에서 사회적 경제 조직들의 협력 연결망을 견고하고 폭넓게 형성하는 것이 중요하다. 읍·면 수준의 협력 연결망은 주민자치 등 풀뿌리 민주주의 실천과도 긴밀하게 연관된다. 실제로 사회적 경제 조직들이 작은 지역사회 안에서 협력해 공공적인 의제를 형성하고 실천해 나가는 모습이, 주민자치회 등 풀뿌리 민주주의 시스템과 맞물리는 사례들이 출현하고 있다. 이런 종류의 실천은 행정의 관점에서 보자면, 분야별 칸막이를 말단에서부터 해체하고 통합적인 정책 추진을 가능케 하는 변화의 씨앗이기도 하다. 시·군 수준의 협력 연결망은 사회적 경제 실천의 역사적 경험과 지역의 문화에 따라 상당한 차이가 난다. 사회적 경제가 활성화되지 않은 지역에서부터 조직 설립과 설립된 조직들의 연결망 형성을 촉진하는 정책이 필요하다. 기능적인 측면에서 보자면, 시군 수준의 사회적 경제 협력 연결망에서 가장 시급히 보강해야 할 부분은 ‘금융’과 관련된 연결망이다.

- 농촌 정책에 사회적 경제의 관점을 전반적으로 배태시키는 노력이 필요하다. 농림축산식품부의 다양한 정책사업에 사회적 경제 조직이 참여할 수 있게 허용하는 사업시행지침상 변화가 근년에 큰 폭으로 이루어졌다. 이 같은 변화가 더욱 확대되어야 한다. 농림축산식품부가 아닌 다른 정부 부처의 정책사업에서도 농촌의 사회적 경제 조직이 용이하게 참여할 수 있게 지침을 개선할 필요

가 있다. 농촌 사회적 경제 조직이 금융 및 물적 자원에 접근할 기회를 확대하는 정책사업을 발굴하고 강화해야 한다. 그리고 최근 몇 년 사이 많은 예산이 투입되는 것으로 파악되는 ‘인적자원 육성’ 측면의 정책사업을 그 내용 측면에서 향상해야 한다. 다수 주민을 대상으로 하는 집체식 교육과정(신활력플러스 사업, 시군 지역역량강화사업에서 흔히 관찰된다) 일변도의 ‘교육 사업’에서 탈피하여, 지역 활동가를 양성할 수 있는 고급의 학습 과정을 마련하고 시행할 필요가 있다.

- 농촌 지역에 사회적 경제 조직들의 협력 연결망을 넓게 그리고 밀도 높게 형성하는 것이 중요한 정책 과제다. 중앙정부는 지방자치단체가 그러한 노력을 기울일 수 있게, 여러 수단을 마련해 제공해야 한다. 이런 식의 ‘지역화’를 촉진하는 정책으로서 유망한 형식 중 하나는 다양한 지원사업을 패키지화하여 농촌의 기초 지방자치단체가 실정에 맞게 기획·편성케 하는 것이다.
- 다양한 영역의 중앙행정기관들이 정책으로 관여하고 있어서, ‘농촌 사회적 경제와 관련된 정책만을 통괄할 중앙정부 차원의 기구(컨트롤 타워)’를 별도 기관 형식으로 설치하는 것은 쉽지 않다. 그렇지만 농림축산식품부 소관 정책사업이나 농촌 지방자치단체의 여러 정책과 관련하여 ‘사회적 경제 접근방법’을 적용할 것을 권장하고 지원하는 기능을 수행할 단위를 두어야 할 필요성도 어느 정도 인정된다. 현재 국회에 계류 중인 ‘농촌 지역공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률안’ 등에서 보듯이, 타 정부 부처의 정책사업에 직접 관여하지는 않지만 제한적이거나 농림축산식품부가 책임을 지는 정책사업과 그 관련 활동들에 관여하는 중앙 단위의 지원기관은 필요하다.

ABSTRACT

Social Economy Strategies for Inclusive Growth and Social Innovation in Rural Korea – Institutional Arrangement and Policies

Purpose of Research

- With the emphasis on inclusive growth and social innovation, the social economy is attracting attention as a means to respond to many agendas in rural communities, but the current related policies and systems do not seem to be sufficient. It is true that policies to help rural residents' social economy have increased, but no comprehensive and mid- to long-term policy implementation strategy has been established. This study focused on analyzing social economy-related rural policies at the level of the central and local governments, following the 2021 study that investigated and analyzed the operation status and the good practices of social economy organizations in rural areas. The purpose of the study is to prepare a mid- to long-term policy implementation strategy to spread and establish social and economic activities that will promote inclusive growth and social innovation in rural areas.

Research Method

- We reviewed the literature regarding the social economy such as major legal plans established by central government ministries, policy

program presentation documents, policy project implementation guidelines, and related ordinances of local governments. As legal plans, Basic Plans for Cooperatives and Basic Plans for Fostering Social Enterprises were examined. The main policies of the central government related to the social economy were village enterprise development projects, self-support projects, agricultural and fishing village revitalization plans announced by the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs (2020), guidelines for various policy projects, and social economy ordinances and financial input.

- The related policies and social economy practices in the fields such as care, basic living services, nested markets of agricultural products, education, the environment, and social farming were analyzed. Guidelines for implementing the policies or related regulations were reviewed.
- A survey was conducted to understand the policy needs based on the experience of workers in rural social economy-related organizations and to know the structure of social economy network organizations at the city and county level and the contents of solidarity and cooperation activities.

Main Findings

- Related laws such as the Framework Act on Cooperatives and the Act on the Promotion of Social Enterprises have been enacted, and basic

plans have been established and implemented. In addition, several government ministries have implemented their own social economy-related policy projects. Nevertheless, it is difficult to say that this trend of policy has formed a social economic policy appropriately adjusted to rural conditions. This is why a comprehensive policy implementation strategy related to the social economy in rural areas is needed.

- As a result of the survey, it was revealed that social economy organizations operating in rural areas are largely aware that their activities are aimed at realizing social values. The following tasks were important to the organizations but were evaluated as difficult to realize currently: human resource development; and solidarity and cooperation among the organizations in local communities. Also, the organizations considered the issue of local governance related to the social economy important.
- Social economy practice is expected to be a meaningful means of solving problems in various policy fields such as care, education, the environment, daily life services for rural residents, and social farming, but each policy has its own improvement tasks.
 - Care area: It is necessary to facilitate social economy organizations to participate in policy projects, to achieve governance with local governments, and to open wider doors to social economy organizations.
 - Education sector: Governance should be formed to address the

excessive administrative costs of policy project management and to enable residents to participate in policy through healthy partnerships with public education institutions.

- Environmental field: It is necessary to discover new policy projects or improve existing policies to help residents practice environmental conservation and management in the form of social economy organizations. Conservation and management of the environment can be autonomous, democratic, and result in high performance when residents collectively practice plans established by themselves.
- Service for residents' daily lives: In a situation where the supply of goods or services necessary for residents' daily lives itself is highlighted as a social problem or a public agenda, a policy to foster social economy activities is needed.
- Social farming: We need to spread social farming practices with the potential of social innovation, but improve existing policy support projects to spread such practices based on cooperative networks of social economy organizations in the local communities.

- It is necessary to drastically reorganize policies so that social economic organizations in rural areas can easily access social finance. It is needed to finance the rural social economy from the perspective of active participation of mutual financial institutions, expansion of guarantee products, and impact funds. Promoting local governments' establishment of social economy investment funds is a key task.

- It is necessary to develop policies to support physical resources in various ways in addition to social finance to social economy organizations with weak capital mobilization capabilities in general. It is needed to expand policy projects that promote ownership transfer so that assets can be acquired by social economy organizations rooted in the community and used as assets owned by the community. In addition, policies and systems should be improved to promote the entrustment of local governments to operate and manage assets such as buildings raised with public funds such as subsidies and registered as administrative properties of local governments.
- Individual organizations operating in rural areas generally lack assets, are active only in certain fields, and have difficulty securing human resources. In order to solve these problems, above all, it is important to form a solid and wide network of cooperation among social economy organizations in the local community. The cooperative network at the local level is also closely related to the practice of grass-roots democracy.
- Efforts should be made to embed the social economy in general in rural policy. Changes in project implementation guidelines have been made in recent years to allow social economic organizations to participate in various policy projects by the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs (MAFRA). These changes should be further expanded. It is necessary to improve guidelines so that social economy organizations in rural areas can easily participate in policy

projects of ministries other than MAFRA as well. Policy projects should be planned and strengthened to expand opportunities for rural social economy organizations to access financial and material resources.

- It is an important policy task to promote the formation of a wide and dense cooperative network of social economic organizations in rural areas. The central government should provide various means for local governments to make such efforts. As a policy to promote 'localization' in this way, one of the promising forms is to package various support projects so that local governments in rural areas can plan and organize them according to their own situations.

Researchers: Kim Jeongseop, Kim Meebok, Kim Surin, Heo Junyoung, Kwon Ohyun,
Ha Inhye, Nam Wonho, Oh Dani

Research period: 2022. 1. - 2022. 10.

E-mail address: jskkjs@krei.re.kr

차 례

제1장 서론	1
1. 배경	3
2. 연구의 목적	9
3. 주요 연구 내용과 방법	10
4. 연구추진 체계	12
제2장 관련 제도 및 정책 동향과 정책 요구	13
1. ‘협동조합 기본법’과 ‘협동조합 기본계획’	15
2. ‘사회적기업 육성법’과 ‘사회적기업 육성 기본계획’	21
3. 자활 정책	23
4. 마을기업 육성 정책	29
5. 농림축산식품부의 사회적 경제 관련 정책	33
6. 농촌 지방자치단체의 재정 투입	36
7. 농촌 사회적 경제 조직의 가치 인식, 활동, 정책 요구	40
제3장 주요 활동 분야별 관련 정책 사례와 시사점	55
1. 돌봄	57
2. 교육	77
3. 환경	98
4. 일상생활에 필요한 재화와 서비스 공급	109
5. 사회적 농업	116
제4장 지원 영역별 농촌 사회적 경제 정책 과제	129
1. 사회적 금융	131
2. 자원 동원	163
3. 사회적 경제 조직의 협력 연결망	174

제5장 결론	209
1. 요약	211
2. 정책 추진 전략	217
 부록	
1. 설문 조사표	223
2. 마을관리 사회적 협동조합에 대한 공공지원 내용	230
3. 연결망 분석 주요 지표의 개념과 계산식	232
4. 원주 지역 사회적 경제 조직들의 협동운동 연대표	233
5. 지역별·연결망 분석 주요 지숫값과 그래프	235
 참고문헌	249

표 차례

제1장

〈표 1-1〉 농촌 사회적 경제와 연계된(연계 가능한) 중앙정부 부처별 정책사업	8
--	---

제2장

〈표 2-1〉 ‘제1차 협동조합 기본계획’의 주요 내용 요약	17
〈표 2-2〉 ‘제2차 협동조합 기본계획’의 주요 내용 요약	18
〈표 2-3〉 ‘제3차 협동조합 기본계획’의 주요 내용 요약	19
〈표 2-4〉 자활근로사업 유형	23
〈표 2-5〉 농촌 지역 자활사업의 주요 문제점	25
〈표 2-6〉 자활사업의 사회적 경제 개발 전략	26
〈표 2-7〉 농촌 지방자치단체 조례에서 규정한 사회적 경제 조직의 범위	28
〈표 2-8〉 마을기업 육성사업의 지원 대상 요건	30
〈표 2-9〉 농촌 소재 마을기업 현황	32
〈표 2-10〉 농림축산식품사업 중 사회적 경제 조직을 지원 대상에 포함하도록 명시한 보조사업	35
〈표 2-11〉 농촌 시·군의 사회적 경제 분야 직접 지원사업 예산 (2017년 및 2022년, 지방자치단체 유형별)	37
〈표 2-12〉 농촌 시·군의 사회적 경제 분야 직접 지원사업 예산 (2017년 및 2022년, 지원사업 유형별)	37
〈표 2-13〉 사회적 경제 조직별 추구 가치 비교(다중응답)	41
〈표 2-14〉 사회적 경제 조직의 운영에서 중요도 비교	42
〈표 2-15〉 사회적 경제 조직의 운영에서 ‘중요함’ 및 ‘실현 수준 높음’의 응답 비율	43
〈표 2-16〉 사회적 경제 조직의 운영에서 협력 조직 여부	44
〈표 2-17〉 사회적 경제 조직의 운영에서 협력 조직의 소재지	44
〈표 2-18〉 지역별 사회적 경제 연대조직의 참여 여부 비교	45
〈표 2-19〉 지역별 사회적 경제 조직의 생애주기 비교	46
〈표 2-20〉 사회적 경제 연대조직의 역할 중요도	47

〈표 2-21〉 사회적 경제 연대조직의 실현 수준	48
〈표 2-22〉 사회적 경제 연대조직의 역할 중요도와 실현 수준 쌍체비교	49
〈표 2-23〉 사회적 경제 활성화를 위한 정책 선호도 비교	49
〈표 2-24〉 이항로짓모형을 이용한 정책 선호도 분석(돌봄교육 분야 조직 기준)	51
〈표 2-25〉 지역의 사회적 경제 활성화를 위한 정책 선호도에 대한 종합 평가	52
〈표 2-26〉 사회적 경제 조직의 생애주기별 정책 항목별 선호도 한계효과	53

제3장

〈표 3-1〉 지역사회 통합돌봄 주요 주체별 역할	59
〈표 3-2〉 지역사회 통합돌봄 예산 추이	60
〈표 3-3〉 지역사회 통합돌봄 선도사업 참여 시·군·구 현황	61
〈표 3-4〉 지역사회 통합돌봄과 연계 가능한 보건복지부 및 타 부처 사업 예시	62
〈표 3-5〉 진천군 지역사회 통합돌봄 선도사업의 사회적 경제 컨소시엄	64
〈표 3-6〉 농촌 교육·문화·복지 지원사업 개요	78
〈표 3-7〉 농촌 교육·문화·복지 지원사업 멘토공동체 수당 지원	79
〈표 3-8〉 전국 혁신교육지구 현황(2020년 기준)	88
〈표 3-9〉 혁신교육지구 사업의 내용	89
〈표 3-10〉 지역서비스공동체 지원사업의 지원 대상 활동 예시	115
〈표 3-11〉 완주군의 사회적 농업 활동 개요	121
〈표 3-12〉 2019년 완주사회적경제네트워크의 ‘장애인분과’ 포럼 진행 경과	124

제4장

〈표 4-1〉 광역 단위 사회적 경제 지역기금 세부 추진 현황	133
〈표 4-2〉 보증지원 전·후 비교	135
〈표 4-3〉 하위펀드 조성 및 투자 현황	137
〈표 4-4〉 소셜임팩트 대표 사례	138
〈표 4-5〉 사회적 금융 관련 정책협의회 내용	141

〈표 4-6〉 EU 실행계획 중 사회적 금융과 관련한 사항	143
〈표 4-7〉 금융 및 자본조달 접근성 지원	144
〈표 4-8〉 지방자치단체의 사회적 경제 기금 규모	145
〈표 4-9〉 2021년 공급 목표 및 집행실적(10월 말)	152
〈표 4-10〉 상호금융의 자산 및 부채 현황	154
〈표 4-11〉 은행별 사회적 경제 기업 지원 실적(2021년 9월 말)	155
〈표 4-12〉 사회적 가치지표(SVI) 총괄표	158
〈표 4-13〉 최근 5년('17~'21) 수도권-비수도권 벤처투자 현황	159
〈표 4-14〉 '지역 엔젤허브' 투자지원 네트워크 프로그램	161
〈표 4-15〉 농촌의 사회적 경제 조직이 접근할 수 있는 물적 자원 지원 정책사업	166
〈표 4-16〉 농촌 시·군의 사회적 경제 관련 집체식 교육과정 사례	172
〈표 4-17〉 장곡면 주민 공동학습회의 주요 내용	186
〈표 4-18〉 '장곡면 2030 발전계획'에 포함된 지역사회의 주요 의제	187
〈표 4-19〉 조사 대상 농촌 시·군의 사회적 경제 연결망 현황	195
〈표 4-20〉 지역별 사회적 경제 조직 협력 연결망의 주요 지표	198
〈표 4-21〉 사회적 경제 조직 협력 연결망 유형별 밀도와 연결망 중심화 지수	201
〈표 4-22〉 사회적 경제 조직의 생애주기 단계로 구분한 집단 간 중심성 지수의 차이	203

그림 차례

제2장

〈그림 2-1〉 ‘제3차 사회적기업 육성 기본계획’의 핵심 내용	22
〈그림 2-2〉 ‘사회적 경제와 연계한 농산어촌 활성화 방안’의 핵심 내용 - 목표 및 추진 전략	34
〈그림 2-3〉 사회적 경제 분야의 기초 지방자치단체 재정지출 증감률 현황	39

제3장

〈그림 3-1〉 지역사회 통합돌봄 기본계획	58
〈그림 3-2〉 진천군 지역사회 통합돌봄을 위한 민·관협력 체계도	63
〈그림 3-3〉 청양군 지역사회 통합돌봄 선도사업 내용	66
〈그림 3-4〉 농촌 교육·문화·복지 지원사업 현황(2017~2021년)	80
〈그림 3-5〉 청산도 구들장논의 구도 단면도 및 여러 가지 통수로의 모습	106
〈그림 3-6〉 춘천별빛사회적협동조합의 ‘우리마을 119사업’ 주요 내용	114
〈그림 3-7〉 완주 사회적 경제 포럼의 분과 구성	123

제4장

〈그림 4-1〉 사업수행기관을 통한 사회적 기업 지원 구조	135
〈그림 4-2〉 사회투자펀드 운영 구조	137
〈그림 4-3〉 서울시 사회투자기금 사업 구조	147
〈그림 4-4〉 전라북도 사회적 경제 기금 사업 구조	149
〈그림 4-5〉 충청남도 사회적 경제 기금 사업 구조	151
〈그림 4-6〉 전국 사회적 금융 중개기관	153
〈그림 4-7〉 수도권-비수도권 투자 운용사 현황(2021년 말 기준)	159
〈그림 4-8〉 마을관리 사회적 협동조합 활동의 개념도	170
〈그림 4-9〉 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’ 창립까지의 주요 사건들	178
〈그림 4-10〉 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’의 비전, 목표, 활동 계획	192
〈그림 4-11〉 지역 내 사회적 경제 조직들의 자금조달 연결망 구조	202

〈그림 4-12〉 지역 내 사회적 경제 조직들의 상호거래 연결망 구조	205
〈그림 4-13〉 완주군 사회적 경제 조직들의 학습 및 교육 연결망 구조	207

부록

〈부도 5-1〉 사회적 경제 조직의 상호거래 연결망에서 중심성 지수 상위 조직	235
〈부도 5-2〉 사회적 경제 조직의 공동행사 연결망에서 중심성 지수 상위 조직	237
〈부도 5-3〉 사회적 경제 조직의 학습 및 교육 연결망에서 중심성 지수 상위 조직	239
〈부도 5-4〉 사회적 경제 조직의 정보교류 연결망에서 사이중심성 지수 상위 조직	241
〈부도 5-5〉 사회적 경제 조직의 마케팅 연결망에서 중심성 지수 상위 조직	243
〈부도 5-6〉 사회적 경제 조직의 정책사업 참여 연결망에서 중심성 지수 상위 조직	245
〈부도 5-7〉 사회적 경제 조직의 자금조달 연결망에서 중심성 지수 상위 조직	247

제1장

서론

서론

1. 배경

포용성장, 사회혁신 등이 강조되면서 사회적 경제가 농촌에서 그 의제들을 실현할 유효한 접근방법일 수 있다는 주장이 힘을 얻는다. 그런데 현재의 관련 정책이나 제도가 그에 걸맞게 편성되었느냐는 물음에 ‘그렇다’라고 답하기는 어렵다. 농촌정책에 국한하자면, 세간의 관심에 비례해 사회적 경제라는 관점이 충분히 배태된 포괄적 전략이 형성되었다고 보기 어렵다.

사회적 경제는 농촌의 약화된 시장 기능과 정부의 서비스 전달체계, 그에 따른 사회적 배제(social exclusion)에 대응할 접근방법으로 주목받는다. 실제로 돌봄, 교육, 먹거리 관계시장, 환경, 일상생활의 재화 및 서비스 공급 등 여러 측면에서 지역 주민들이 자신의 필요와 공동의 욕구를 충족하려는 자발적 실천이라고 볼 수 있는 사회적 경제 사례가 적지 않다. 주로 협동을 통해 형성된 새로운 사회적 관계를 활용하여 혁신적인 해법을 찾는 형태로, 10년이 채 되지 않는 기간 동안 약 5,000개의 협동조합이 설립되는 등 농촌의 사회적 경제 저변은 빠르게 확장 중이다.

이 같은 흐름은 2019년 ‘사회적 경제 연계 농산어촌 활성화 방안’, 2020년 ‘사회서비스 분야 사회적 경제 활성화 방안’과 같이 사회적 경제를 강조하는 중앙정부

의 정책 방향과도 맥을 같이한다. 또한 지방자치단체 차원의 움직임도 이어져, 현재 농촌 기초 지방자치단체의 60%가 넘는 곳에서 사회적 경제를 육성 혹은 지원하기 위한 조례를 제정하였다. 그러나 농촌 사회적 경제 조직이 경험하는 어려움은 작지 않다. 이들 조직의 활동은 정부와 시장을 대신해 지역의 필수적인 수요를 충당한다는 점에서 일정 부분 공익적 성격을 지님에도 불구하고 공공 부문의 지원이 빈약하거나 행정규제, 관련 사업의 시행지침 등이 농촌의 현실에 맞지 않는다는 어려움이 있다. 돌봄과 같은 필수 사회서비스를 예로 들면, 사회복지법인 등 기존 전달체계의 주요 공급 주체를 중심으로 관련 규정과 지침이 구성되어 농촌의 주민들로 이루어진 사회적 경제 조직이 접근하기 쉽지 않다.

농촌에서 주민들의 사회적 경제 실천을 촉진·지원하는 정책사업이 늘었지만, 포괄적이고 중장기적인 농촌 사회적 경제 정책 프로그램이 형성된 것은 아니다. 사회적 경제 관련 정책을 가장 포괄적으로 편성한 기획인 ‘협동조합 기본계획’은 농촌 지역에 특정하여 기획되지 않는다. 농촌인지적(rural-sensitive) 관점에서 보면 불충분하다. 한편, 농촌에 특정한 기획의 일례로 ‘사회적 경제와 연계한 농·산·어촌 활성화 방안’(2019년)을 들 수 있지만, 이 계획이 ‘부처별로 추진해 온 농산어촌 활성화 정책을 유기적으로 결합’(관계부처 합동, 2019, p.2)할 필요성을 강조했다. 계획에 포함된 정책 과제는 대부분 농림축산식품부, 산림청, 농촌진흥청 등이 추진하는 것들이다. 가장 중요하게는 정책 목표가, 정량적이든 정성적이든, 설정되지 않았다는 점에서, 농촌 사회적 경제 정책 프로그램이라고 말하기는 어렵다.

다양한 수단이 연계된 프로그램 형태로 사회적 경제 전략을 농촌인지적인 관점에서 마련할 필요가 있다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 도시와는 다른 농촌의 여건 때문에 ‘농촌에 특화된’ 사회적 경제 전략이 필요하다. ‘고령화 및 인구 감소’라는 말로 대표되는 농촌 지역의 인구학적 상황에서는 사회적 경제 활성화에 필수적인 ‘인적자원’의 문제를 중요하게 고려해야 한다(김기태·임현묵 외, 2017, p.36; 국승용·임지은 외, 2018, p.132; 김정섭·김미복 외, 2021, p.259). 사회적 경제의 대표적인 조직 형식인 협동조합을 예로 들자면, “협동조합은 지역사회 발전을 주도

하는 조직 활동가에게(특히 풀뿌리 혹은 상향식 활동의 경우에 더욱 그러한데), 그리고 미래의 지도자(조직의 관리자 및 활동적인 참여자)에게 시간 부담을 상당히 많이 주는 것이 일반적이다.”(Zeuli & Radel, 2005, p.51). 그러나 흔히 말하듯이 농촌에 사람이 없다. 상향식 또는 주민참여형이라고도 부르는 접근방법이 농촌 정책 영역에서 이론적으로는 일반화된 가운데, 농촌 지역사회 구성원들의 집합적 활동(collective action)이 농촌 발전의 핵심 요소라고 인정된다.

인구가 적거나 인구밀도가 낮은 농촌 지역사회가 직면한 사회적 요구에 대한 협동적 집합 활동의 유력한 형식으로서 사회적 경제 조직을 만들거나 연결망(network)을 형성하는 전략을 실천한 국내외 사례들이 분석된 바 있다.¹⁾ 그 연구들은 공동체, 사회자본(social capital)을 증진하고 동원하는 것이 특히 농촌에서 중요하다고 언급한다. 즉, 사회자본이 지역사회의 발전 과정을 제도화함으로써 지역사회 내부의 역량을 증진하거나(Zeuli & Radel, 2005, p.47; Marsden & Ploeg, 2008, p.9), 지역의 자율적 자기조절(self-regulation) 능력 형성에 핵심적인 역할을 하거나(얀 다우 판 더르 플루흐, 2019, p.297), 새로운 사회적 요구에 대응하여 새로이 필요하게 된 서비스를 신속하게 제공하는 지역경제 시스템의 능력을 증진한다(Depedri & Salvatori, 2012; 김정섭, 2013)는 것이다. 사회적 경제 실천은 그런 과정에 기여하는 전형적인 활동이다. 구체적으로는 사회적 경제 조직들의 협력 연결망²⁾을 형성하고 확장하는 형태로(김정섭·김경덕 외, 2015; 김정섭·김미복

1) 김정섭·마상진 외(2012), 김정섭(2013), 김정섭·정유리 외(2017), 황영모·배균기 외(2019), Fulton & Ketilson (1992), Ploeg(2008, pp.181-209), Fazzi(2011), Depedri & Salvatori(2012) 등의 연구를 참고.

2) 흔히 ‘사회적 경제 생태계’라는 용어를 쓰기도 한다(예: 김기태·임현묵 외, 2017). 그런데 ‘생태계’라는 용어는 은유로서는 좋아 보이지만, 학술적 개념으로서는 오인의 여지가 있다. 어떤 연구들은 사회적 경제 조직들의 연결망에 국한되지 않고 정부나 지방자치단체 등의 공공 부문, 관련 제도, 시장 등의 연결망 외부 요소들까지 포괄한 ‘넓은 의미의 연결망’ 양상을 상징하고 그것을 ‘사회적 경제 생태계’라고 개념화하기도 한다. 라준영(2014), 최조순·강현철(2015), 강민정(2017) 등의 연구를 그 예로 들 수 있다. 각기 ‘사회적 기업 생태계’, ‘사회적 경제 생태계’, ‘사회혁신 생태계’ 등 용어를 달리하지만, 사회적 경제 영역과 그 외부의 환경적 요인을 포괄한 연결망 내지는 체계(system)를 의미한다고 볼 수 있다. 공히 사용되는 ‘생태계’는 그 같은 ‘포괄적 전체’를 묘사하기 위한 일종의 유비(analogy)에서

외, 2021; 황영모·배균기 외, 2019) 그리고 사회적 경제 조직들과 지방정부의 거버넌스를 형성하는 방식으로(황영모·배균기 외, 2019) 구현된다.

둘째, 농림축산식품부의 농업·농촌 정책 가운데 사회적 경제와 관련되어 있거나, 연관시킬 때 효과를 높일 수 있는 것들이 여러 부서별로 각기 다양하게 추진되고 있다. 게다가 농림축산식품부 외의 타 부처에서 시행하는 것도 많다. 농림축산식품부 내 여러 실·과의 관련 정책을 망라하는 가운데 각각의 추진 방향과 내용을 개선할 수 있고, 타 부처 정책과의 연계 및 활용 방안을 포함시키는 등 ‘종합적인 대책’을 추진하는 것이 필요하다(국승용·임지은 외, 2018, pp.133-134).

관련 정책들을 네 종류로 분류할 수 있다.³⁾ 첫째는 ‘사회적 경제 활성화’를 직접적으로 목표하는 정책이다. 사회적 경제 조직의 창업을 지원하거나, 사회적 경제 관련 교육 활동을 지원하는 보조금 정책사업이나, 행정안전부의 ‘지역자산화 지원사업’처럼 지방자치단체가 소유한 부동산 자산을 사회적 경제 조직이 매입하거나 임차할 수 있게 규제를 바꾸고 자금을 융자하는 정책사업을 예로 들 수 있다. 둘째는 농촌에서 사회적 경제를 활성화하는 것이 직접적인 목표는 아니지만, 사회

출발해 점차 개념화된 것이다. 이 ‘포괄적 전체’를 두고 ‘체계(system)’, ‘생태계’, ‘행위자-연결망(actor-network)’(브루노 라투르·홍성욱 외, 2010) 등 몇 가지 개념 중 하나를 선택해 기술할 수 있다. 그런데 어떤 용어를 선택하느냐에 따라 ‘포괄적 전체’의 내부 역동을 설명하는 논리는 크게 달라질 수밖에 없다. 가령, ‘생태계’라는 용어를 차용한다면 사회적 경제 조직들의 행태는 ‘선택’이나 ‘적응’ 같은 진화론적 설명 논리를 토대로 설명된다. 이와 달리 ‘체계’라는 개념을 활용한다면 ‘항상성(homeostasis)’을 전제로 하는 구조기능주의의 설명 논리가 동원될 것이다. ‘행위자-연결망’ 개념을 끌어다 쓴다면 ‘번역(translation)’이나 ‘등록(registration)’ 등의 고유한 설명 논리가 따라올 것이다. 이처럼 ‘포괄적 전체’를 표상하는 개념마다 각기 다른 설명 논리를 내포하는데, 한국의 사회적 경제와 그 외부 환경의 역동을 설명하는 논리로서 어떤 것이 더 타당할 것인지를 판단하기는 어렵다. 다른 한편으로, 농촌의 사회적 경제와 관련된 제반 정책을 폭넓게 다루는 이 연구의 내용 전체가 ‘사회적 경제 생태계’에 관한 것이 되어야 할 터이므로, 시·군 수준에서 활동하는 사회적 경제 조직들의 집합적인 활동(연대와 협력)을 설명하려는 이 장에서 굳이 ‘생태계’라는 개념을 차용할 필요는 없을 듯하다. 이 연구에서는 평이하게 ‘협력 연결망’이라는 용어를 사용한다.

- 3) 물론, 농촌에서 사회적 경제를 활성화하는 것 자체가 ‘농촌 사회적 경제 정책’의 궁극적인 목표일 수는 없다. 이 연구는 사회적 경제가 일종의 효과적인 접근방법(approach)으로서 유의미하다는 입장을 견지한다. 농촌에서 사회적 경제를 활성화하려는 정책의 궁극적인 목표는 농업인을 포함한 농촌 주민의 삶의 질 향상이라는 농촌 정책 일반의 목표와 같다.

적 경제 실천에 접합하여 추진하는 것이 적합하다고 판단되는 정책이다. 농림축산식품부의 ‘사회적 농업 활성화 지원사업’의 세부사업으로 신규 편성된 ‘지역 서비스공동체 지원사업’을 예로 들 수 있다. 지역사회 주민들이 기존의 공적 돌봄 정책으로는 충분히 해결하지 못하는 돌봄 영역의 여러 활동을 사회적 경제 조직이 실행하도록 돕는 정책이다. 셋째는 고유한 목표를 지니고 있는데, 그 실행 과정에서 사회적 경제 조직이 참여한다면 성과가 높아질 것이라고 예상할 수 있는 정책이다<표 1-1>. 예컨대, 농림축산식품부의 ‘농촌공동아이돌봄센터 지원사업’은 보육시설의 원아 수가 적어서 ‘영유아보육법’ 및 ‘영유아보육법 시행규칙’에 정해진 기준을 충족하기 어렵거나 보육시설이 없는 지역에서 아동 돌봄 서비스를 제공할 수 있도록 지원하는 사업이지만, 지원 대상을 ‘사회복지법인’으로 한정하고 있다. 사회복지법인보다는 협동조합이나 사회적 협동조합을 설립하기가 훨씬 용이하다는 점을 고려할 때, 이 사업은 사회적 경제 접근방법을 채택하면 성과를 높일 가능성이 높아진다. 마지막으로 농촌 지역에서 사회적 경제 조직의 활동을 촉진하려는 조력(助力) 활동에 초점을 두는 정책이 있다. 이른바 ‘사회적 경제 지원센터’ 등의 명칭을 지닌 조력 기구를 설치하거나 기금 등을 조성하여 간접적으로 돕는 정책이다.

이처럼 성격을 달리하는 정책사업들을 연계하거나 사회적 경제 접근방법을 채택하는 정책사업을 늘려가는 것, 즉 ‘농촌 정책에서 사회적 경제 접근방법을 배태시키는’ 것이 중장기 정책 추진 전략의 중요한 요소다. 이는 종합적인 프로그램 단위에서 기획해야 하는 전략이다.

〈표 1-1〉 농촌 사회적 경제와 연계된(연계 가능한) 중앙정부 부처별 정책사업

구분	인적자원 육성	물적자원 확보 (금융 / 비금융 자산)	지역화(localization)	사회적 경제 조직 운영 (보조 / 위탁)
연계된 정책	돌봄	[농]신활력플러스 [농]사회적 농업 지원	[농]신활력플러스 [농]사회적 농업 지원 [농]서비스공동체 지원 [북]지역아동센터	[농]농촌 교육·문화·복지 지원 [농]사회적 농업 지원 [농]서비스공동체 지원 [북]지역아동센터
	기초 생활서비스	[농]신활력플러스	[농]농촌 교육·문화·복지 지원 [농]신활력플러스	[농]농촌 교육·문화·복지 지원 [농]농촌형 교통모델
	먹거리 관계시장	[농]신활력플러스	[농]신활력플러스	
	교육	[농]사회적 농업 지원	[농]농촌 교육·문화·복지 지원 [농]사회적 농업 지원	[농]농촌 교육·문화·복지 지원 [농]사회적 농업 지원
	환경	[농]친환경농업기반구축	[농]친환경농업기반구축	
	농산물 가공·유통	[농]신활력플러스 [농]농산물산지유통지원 [농]소규모도매장설치지원	[농]신활력플러스	[농]산지유통활성화지원
	기타	[농]지역역량강화 [농]신활력플러스 [여]새일센터사회적 경제기업 교육	[행]지역자산화 지원사업 [농]농촌인력증개센터	[농]농촌인력증개센터
연계 가능 정책	돌봄	[농]기초생활기반확충 [농]농촌유휴시설활용 창업지원 [농]농촌공동아이돌봄 센터	[북]지역사회 통합돌봄	[농]농업인행복버스 운영 [농]농촌공동아이돌봄센터 [북]장애인활동지원 [북]지역사회 통합돌봄 [북]지역사회서비스투자 사업
	기초 생활서비스		[농]기초생활기반확충	
	먹거리 관계시장		[농]농촌유휴시설활용 창업지원	
	교육			[교]미래교육지구사업
	환경	[농]국가중요농업유산 발굴보전지원	[농]국가중요농업유산 발굴보전지원 [농]경관보전직불 [농]농업환경보전프로그램 [농]국가중요농업유산 발굴보전지원	[농]경관보전직불 [농]농업환경보전프로그램
	농산물 가공·유통	[농]농촌융복합산업 지구조성 및 지역단위 네트워크 구축 지원 [농]농촌유휴시설활용 창업지원 [농]농식품크라우드펀딩 활성화 [농]비상품화농산물 자원화센터 지원	[농]농촌융복합산업 지구조성 및 지역단위 네트워크 구축 지원	

주: 사업명 앞의 []는 소관 부처를 뜻함. [농]농림축산식품부, [행]행정안전부, [교]교육부, [여]여성가족부, [북]보건복지부.

자료: 농림축산식품부(2022a)를 참고하여 저자 작성.

2. 연구의 목적

이 연구는 2021년에 수행한 ‘농촌의 포용성장과 사회혁신을 위한 사회적 경제 전략 - 사회적 경제 조직의 운영 실태와 실천 사례’의 후속편 성격을 갖는다. 앞의 연구에서는 농촌 사회적 경제 조직의 실태에 중점을 두어 살펴보았다. “현재 한국 농촌에서 일어나는 사회적 경제 실천은 포용성장을 지향하는 것이자, 집합적 행동을 매개로 새로운 내용과 방식을 시도하는 사회혁신의 흐름”(김정섭·김미복 외, 2021, pp.249-250)임을 주장하였다. 이번 연구에서는 정부 및 지방자치단체의 정책이 농촌에서 사회적 경제를 매개로 어떻게 전개되는지를 분석하고 정책 대안을 제시하는 데 중점을 두려 한다.

연구의 목적은 농촌 지역의 포용성장과 사회혁신을 촉진할 사회적 경제 활동을 확산·정착시킬 중장기 정책 추진 전략을 마련하는 데 있다. 구체적으로는 다음과 같이 연구 목표를 정하였다. 첫째, 사회적 경제 조직(마을기업, 자활기업, 사회적 기업, 협동조합) 지원을 명시적으로 표방하는 중앙정부 부처 법정계획 및 관련 정책의 추진 실태를 분석한다. 아울러 농촌 사회적 경제 조직들의 정책 요구를 조사하고 분석한다. 둘째, 농촌에서 추진되는 중앙정부 여러 부처의 정책사업 중 사회적 경제 실천과 관련되어 있거나 관련될 때 긍정적인 성과를 낼 것이라고 여겨지는 정책사업의 추진 실태를 분석한다. 농촌의 돌봄, 교육, 환경, 주민 일상생활서비스, 사회적 농업 등 사회적 경제 실천이 문제해결에 유용한 대안으로 부각되는 몇 가지 분야별로 관련 정책을 검토한다. 셋째, 농촌 사회적 경제 활성화와 관련하여 금융 및 물적·인적 자원 등의 자원동원 측면과 읍·면 및 시·군 수준에 형성된 사회적 경제 협력 연결망 등의 실태를 분석한다. 끝으로 이상의 분석 결과를 종합하고, 포괄적인 의미의 농촌 사회적 경제 정책 추진 전략을 제시한다.

3. 주요 연구 내용과 방법

3.1. 주요 내용

2장에서는 ‘시장 실패와 정부 실패의 중첩’, ‘낮은 인구밀도’, ‘지역사회 사회자본의 중요도’ 등 농촌 특성에 비추어볼 때, 현재 시행 중인 중앙정부 부처의 사회적 경제 관련 법정계획 및 주요 정책 프로그램에서 수정하거나 보완해야 할 부분을 식별하고 방안을 제시하였다. 지방자치단체의 사회적 경제 관련 재정 투입 현황도 분석하였다. 그리고 농촌 사회적 경제 조직들을 대상으로 한 설문 조사 결과를 분석하였다. 주로 관련 정책에 대한 인식과 정책 요구를 살펴보았다.

3장에서는 ‘돌봄’, ‘교육’, ‘환경’, ‘주민의 일상생활서비스’, ‘사회적 농업’ 등의 분야에서 관련 정책이 사회적 경제와 연결되어 실행되는 사례를 조사·분석하였다. 그것을 토대로 분야별 정책 시사점을 도출하였다.

4장에서는 농촌 시·군 수준에서 사회적 경제와 관련하여 다양한 정책사업이 합류한다는 점을 고려해 분야를 나누지 않고 사례를 분석하면서 정책 과제를 도출하였다. 사회적 금융, 물적·인적 자원 관련 정책사업, 읍·면 및 시·군 수준에서 형성되는 사회적 경제 협력 연결망 등을 조사하고 분석하였다.

3.2. 연구 방법

사회적 경제와 관련하여 중앙정부 부처에서 수립한 주요 법정계획, 정책 프로그램 발표 문건, 정책사업, 지방자치단체의 관련 조례 등 여러 문헌을 검토하였다. 법정계획으로는 ‘협동조합 기본계획’과 ‘사회적기업 육성 기본계획’을 살펴보았다. 중앙정부의 주요 정책으로는 마을기업육성사업, 자활지원사업, 농림축산식품부가 발표한 바 있는 ‘사회적 경제와 연계한 농산어촌 활성화 방안’(2020년), 농촌

지방자치단체의 사회적 경제 관련 조례 등을 검토하였다.

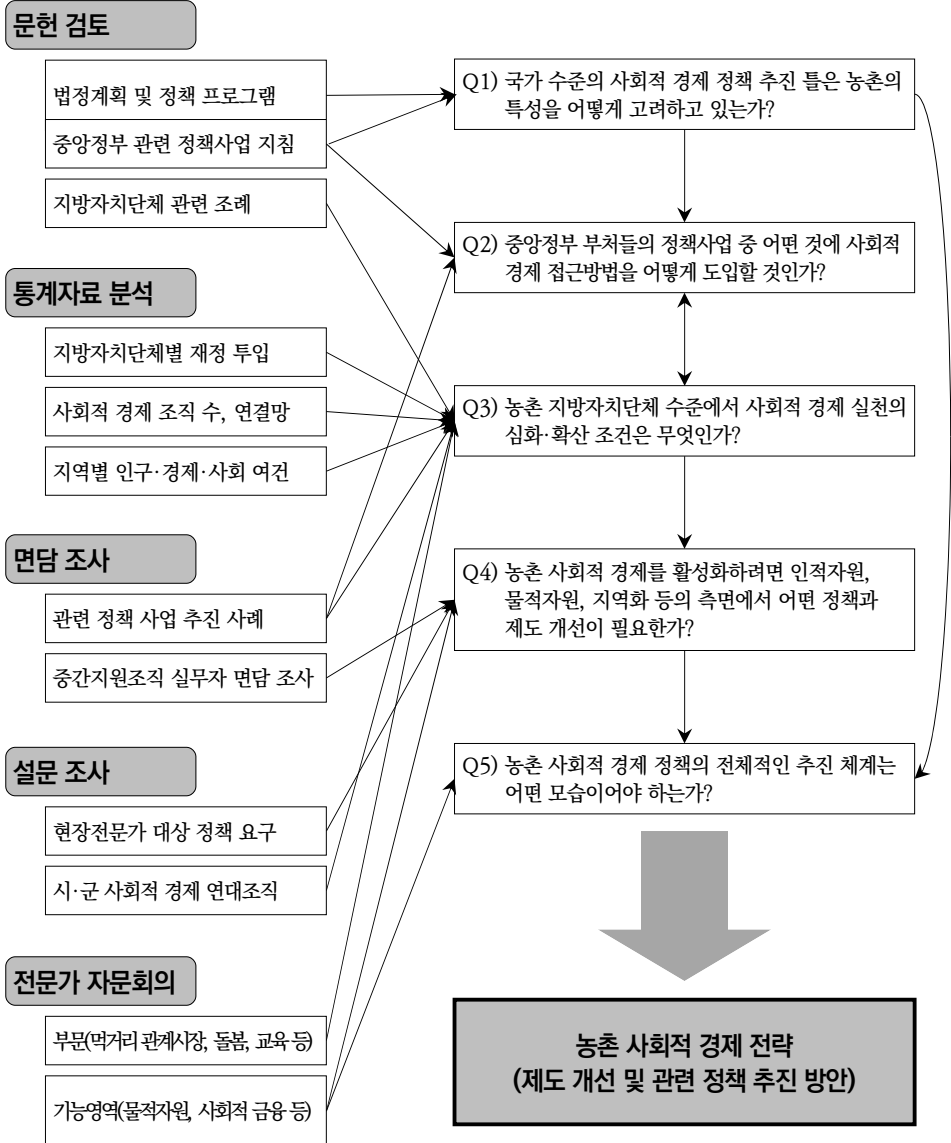
다른 한편으로, 농촌 기초 지방자치단체들의 사회적 경제 분야 재정 투입 현황을 분석하였다. 지방재정통합공개시스템인 ‘지방재정365’에 공시된 기초 지방자치단체들의 세부사업별 세출 현황 자료를 분석하였다. 농촌 지역으로 분류할 수 있는 군 및 도농복합시의 2017년부터 2022년 사이 자료를 분석하였다.

농촌 사회적 경제와 직접 연관되어 있거나 연관될 가능성이 있는 정책사업의 현장 추진 사례를 분석하여 개선 및 보완 방안을 도출하려는 목적으로 관계자 및 전문가 면담 조사를 실시하였다. 돌봄, 일상생활서비스, 교육, 환경, 사회적 농업 등의 분야별로 면담 조사를 진행하였다. 한편, 기초 지방자치단체의 사회적 경제 중간지원조직에서 일하는 실무자를 대상으로 중간지원조직의 활동 등에 관해 면담 조사를 진행하였다.

농촌 사회적 경제 조직 종사자들의 경험에 바탕을 둔 정책 요구를 파악하며, 시·군 수준의 사회적 경제 연대조직의 구조와 연대·협력 활동 등을 파악하기 위해 설문 조사를 진행하였다. 사회적 경제 실천이 비교적 활발하다고 평가되는 강원도 원주시와 전라북도 완주군, 그 정도 수준은 아니지만 근년에 사회적 경제 실천이 활발한 충청남도 서천군, 사회적 경제 조직들이 창립되었으나 전반적으로 실천이 미약한 ○○○도 C군⁴⁾ 등에서 활동하는 사회적 경제 조직 200여 곳의 대표자 또는 실무 책임자를 대상으로 조사하였다. 정책 요구에 대한 응답 결과는 빈도분석 등을 실시하였고, 네 지역의 사회적 경제 조직 간 협력 및 연대 활동을 분석하는 데에는 사회연결망(social network) 분석 방법을 활용하였다. 주로 연결망의 밀도와 중심성(centrality) 등을 분석하였다.

4) 사회적 경제 활성화 정도 측면에서 지역 간 우열을 비교한 것처럼 보일 수 있어, 여러 지푹값이 낮은 군 지역의 명칭을 익명으로 처리하였다.

4. 연구추진 체계



제2장

관련 제도 및 정책 동향과 정책 요구

관련 제도 및 정책 동향과 정책 요구

1. ‘협동조합 기본법’과 ‘협동조합 기본계획’

현재 ‘사회적 경제’라는 어구(語句)를 제목에 포함한 법률은 없다. 그러나 기획재정부에는 ‘협동조합과’와 ‘사회적 경제과’가 있어 관련 업무를 맡고 있다. 농촌기초 지방자치단체 138개(군 82개, 도농복합시 56개) 중 ‘사회적 경제’라는 어구를 포함한 명칭의 조례를 제정한 곳은 106곳으로 그 비율이 76.8%에 이른다.

마찬가지로 ‘사회적 경제’라는 말을 포함한 법정계획도 없다. 우선 ‘협동조합 기본법’에 규정된 계획 제도와 계획의 내용을 살펴볼 필요가 있다. 현재로서는 ‘협동조합 기본계획’이 대표적인 사회적 경제 관련 법정계획이기 때문이다. 2012년 1월에 ‘협동조합 기본법’이 제정된 후, 2013년 말에 ‘제1차 협동조합 기본계획(2014~2016)’이 공표되었고, 이후 3년 주기로 수립되어 2022년 현재는 ‘제3차 협동조합 기본계획(2020~2022)’이 시행되는 마지막 해다.

현재 시행 중인 제3차 계획에서는 강조점이 확연히 달라졌다. 특히 ‘농촌인식적 관점’에서 유의미한 정책 과제들이 포함되었다<표 2-1>. 3차 계획에서 ‘지역사회 중심 운영’이라는 상위 전략 부문이 신설되었다. 1차 연도 연구에서 밝힌 바와 같이, 농촌에서는 사회적 경제의 ‘지역화’가 점진적으로 진행되어 왔다. ‘지역사

회 중심 운영'이라는 전략 부문은 농촌 사회적 경제의 지역화 추세와 맥을 같이하는 것으로 이해할 수 있다. 가령 '지역맞춤형 협동조합 사업모델 개발'과 같은 정책 과제는, 사회적 경제 조직을 "주민이 사는 지역사회의 내적 필요(수요)를 충족하고자 설립"(김정섭·김미복 외, 2021, p.254)하도록 촉진한다는 의미를 지닌다.

'협동조합 간 연대 강화'는 제1차 계획에서부터 강조되었지만, 여전히 계속 강조된다. 제3차 계획에서 강조하는 것은 이중 협동조합 간 연대 및 협력이다. 가령, 농촌에서는 특히 농협과 신협이 중요한 비중을 차지하지만 현실에서는 이들과 여타 분야 사회적 경제 조직의 협력이 미흡하다. 제3차 계획은 이중 협동조합 간 연대 및 협력을 강조하지만, 기초 지방자치단체 수준에서 사회적 경제 조직의 협력이나 연대는 강조하지 않았다.

농촌 지역사회의 특수한 성격(대면사회, 사회자본의 밀도 등)을 고려할 때 작은 장소 범위에서 협력과 연대가 긴요하다는 점이 1차 연도 연구에서 논의된 바 있다. 협동조합 및 사회적 협동조합의 돌봄 시장 진출을 촉진한다거나, 그 같은 공공 서비스 영역에 진출하고자 할 때 진입을 가로막는 제도를 개선해야 한다는 정책 과제는 제1차 계획에서부터 제기되었지만, 제3차 계획에서도 특히 강조되었다. 1차 연도 연구에서 밝혔듯이, 농촌에서 '돌봄'은 사회적 경제 실천이 집중해야 할 핵심 부문이다. 그래서인지 중앙부처 중점 정책사업과의 연계 강화를 강조하였다. 농림축산식품부의 정책사업을 예로 들자면, 사회적 농업이나 푸드플랜과 관련된 정책과의 연계가 거론되었다.

〈표 2-1〉 ‘제1차 협동조합 기본계획’의 주요 내용 요약

구분	‘제1차 협동조합기본계획’(2014~2016)	
목표	협동조합 자립 기반 구축으로 건설한 협동조합 육성(취업자 5만 명)	
정책 과제	시장 참여 기회 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업기본법에 협동조합 포함 - 사회적협동조합에 대한 공공기관 우선구매 제도 - 타 법령상 법인에만 허용된 업종에 협동조합 진입 - 협동조합과 타 법인의 M&A 허용 - 조세특례제한법, 지방세특례제한법상 조세지원 - 공익사업 수행 사회적 협동조합에 국공유재산 우선 임대 검토 - 경쟁입찰 참가자격 인정 - 자활기업, 마을기업, 사회적기업 등 복지·일자리 재정지원 사업에 사협 참여 - 사협을 사회서비스 전달 주체로 참여 확대 - 신규 서비스 제공자로 참여를 제한하는 규제 제거
	자금 접근성 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 각 부처 및 지자체 재정사업 지원에 협동조합 포함 - 일반 협동조합의 비분할 적립금에 대한 세제혜택, 투자조합원 제도 도입 검토 - 협동조합연합회 공제기금 육성 - 지역신보재단, 신용보증기금의 특례보증 확대 - 협동조합 창업/운영 자금으로 서민기금 이용 - 농협 등 협동조합형 금융기관 이용 확대 - SIB, 크라우드 펀딩 등 자금원천 다원화
	인력 양성	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합 기본교육 내실화 - 전문 컨설팅 인력 양성 - 학생, 사회적기업가 등 미래 협동조합 참여자 교육체계 - 초·중등 의무교육에 협동조합 관련 내용 반영 - 협동조합 사업모델 인큐베이팅 및 사례 홍보
	연대 협력	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합 종합정보시스템 - 협동조합 정보제공 모바일 시스템 구축 - 중간지원기관 역할 확대 및 내실화 - 연합회 중심의 자생적 중간지원기관 설립기반 마련 - 민간, 지자체, 정부부처의 정책 협력 네트워크 발전 - 국제기구 등과 글로벌 파트너십 구축

자료: 관계부처 합동(2013)의 내용을 요약하여 저자 작성.

〈표 2-2〉 ‘제2차 협동조합 기본계획’의 주요 내용 요약

구분	‘2차 협동조합기본계획’(2017~2019)	
목표	협동조합 내실화를 통한 건강한 협동조합 생태계 조성	
정책 과제	자생력 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 민간·공공 유통 인프라 및 중소기업 판로 지원 연계 - 공공기관 우선구매제도 내실화 - 개별법 및 기본법 협동조합 간 상호거래 활성화 - 정책자금 활용 제고 및 외부 투자자원 유인 확대 - 협동조합 내부자금 조달 활성화를 위한 제도 개선 - 단계별 전문화된 경영교육 및 맞춤형 컨설팅 - 전문인력 관리체계
	고용 친화적 분야 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합형 프랜차이즈 모델 개발 및 확산 - 사업고용 협동조합 모델 개발 - 직원 협동조합 모델 확산 - 시장진입 개선을 위한 환경 조성 - 협동조합의 민간위탁 수행능력 제고 - 창의적이고 혁신적인 청년 협동조합 창업 지원 - 예비 창업자에게 협동조합 방식 창업 기회 제공
	네트워크 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 법, 제도, 정책상 협동조합에 대한 차별 해소 - 협동조합 규모화 유도 - 민·관 협동조합 업무 협의 및 조정 기능 강화 - 지역 내 중간지원기관 역할 강화 - 관계부처 간 정보공유 및 관리체계 고도화 - 협동조합 특성을 반영한 평가체계 구축으로 투자 활성화
	인식 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 우수 비즈니스 모델 확산 - 유관기관 협업으로 정책 홍보 효과 극대화 - 협동조합 행정 관련 일선 공무원 인식 개선 - 청소년, 청년층 대상 협동조합 교육과정 운영 - 국내 협동조합 제도 및 성과 공유 등 글로벌 파트너십 강화

자료: 관계부처 합동(2017)의 내용을 요약하여 저자 작성.

〈표 2-3〉 ‘제3차 협동조합 기본계획’의 주요 내용 요약

구분	‘3차 협동조합기본계획’(2020~2022)	
목표	협동조합의 성장기반 확립 및 정체성 강화	
정책 과제	새로운 영역으로 확장	<ul style="list-style-type: none"> - 미래 인구변화에 대비한 돌봄시장 진출 - 협동조합 해외진출 및 국제교류 확대 - 노동자들의 고용문제를 노동자협동조합 방식으로 해결 - 급격한 기술·사회 변화에 따른 새로운 노동형태를 협동조합으로 흡수, 노동보호 강화 - 사업연합·합병을 통한 규모화 - 성공모델의 복제·확산 지원 - 협동조합 창업지원사업 고도화
	협동조합 간 연대 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 대표 연합회 설립 지원 - 협동조합의 성장지원 강화 - 연합회 고유사업인 공제사업 활성화 - 이종 협동조합 간 공공사업 발굴·확산 - 개별법·기본법 협동조합 간 상생 지원 - 농협·생협 주요 매장에서 협동조합 상품 판매 추진 - 상호금융 협동조합의 타 협동조합에 대한 출자 활성화 (신탁법 개정 추진) - 연합회를 통한 자율감사 - 자율공시 강화 - 협동조합 정체성 강화를 위한 제도 개선
	지역 사회 중심 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 중간지원기관(광역지자체) 통합·연계 - 중간지원기관 역량 강화 - 지역맞춤형 협동조합 사업모델 개발 - 사회적협동조합 제품 우선구매제도 내실화 - 민간위탁 서비스 표준 제정 및 맞춤형 컨설팅
	지자체 추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> - 시·도 협의회 강화 - 시·도 단위 활성화 계획 수립 유도
	차별 해소 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합 진입이 제한되는 차별적 법제도 개선 - 세제, 계약 제도에서 타 법인에 준하는 처우 - 중소기업 지원사업에 대한 참여 확대 - 중앙부처 중점사업과 연계 강화(농식품부: 사회적농업, 무드플랜) - 우선출자제도 활용, 자기자본 확충 - 사회적 금융 활성화 - 내부조달 안정성 강화
	교육 홍보 내실화	<ul style="list-style-type: none"> - 사전 교육 콘텐츠 개발 - 협동조합 설립 전 교육강화 - 참여형 교육 프로그램 - 팀 빌딩 중심의 창업지원 - 경영진단 및 현장 코칭 - 통계 기반 성과관리, 홍보 - 협동조합 정체성 이미지 쇄신

자료: 관계부처 합동(2020)의 내용을 요약하여 저자 작성.

‘협동조합 기본계획’이 그 자체로서는 농촌인지적 관점을 충분히 수용하지 못한 상태라고 볼 또 다른 근거로, ‘사회적 금융’ 관련 내용을 들 수 있다. 금융 접근성이 현저하게 떨어지는 농촌 지역에서는 농협 상호금융이 압도적으로 중요한 금융기관이다. 사회적 금융 정책을 농촌인지적 관점에서 전개하려 할 때 정책 전달의 중요한 매체가 될 수 있다. 그러나 일반 대출 형식 위주로 자금을 공급하고 있어 농촌 사회적 경제 조직의 실제 이용에는 한계가 많다. 농협을 비롯한 상호금융은 이론적으로는 사회적 금융의 특징을 갖는다고 이야기되지만, 농촌 사회적 경제 조직을 상대로 하는 금융 공급자로서의 역할을 충분히 수행한다고 인식되지는 않는다. 즉, 농촌의 사회적 경제에서 농협 등의 상호금융기관이 적극적으로 역할을 수행해야 한다(김정섭·김미복 외, 2021, p.246)는 주장이 반복될 뿐이다.

농촌의 사회적 경제를 활성화하려는 정책이나 제도는, ‘협동조합 기본계획’ 같은 사회적 경제 관련 범부처 법정계획뿐만 아니라, 다양한 정책 영역의 관련 법제나 정책사업 수준에서 양방향의 인지적 관점(sensitive perspective)을 전제한다. 즉, 농촌에서 펼쳐지는 정책사업에는 ‘사회적 경제 인지적 관점’이, 사회적 경제와 관련된 여러 정책사업에서는 ‘농촌인지적 관점’이 요청된다.

2. ‘사회적기업 육성법’과 ‘사회적기업 육성 기본계획’

정부는 2007년부터 3차례의 ‘사회적기업 육성 기본계획’을 수립하고, 관련 정책을 적극적으로 추진해왔다. 2018년에 공표된 ‘제3차 사회적기업 육성 기본계획’에서는 과거의 정책이 초기 기반이 취약한 상황을 고려하여 정부가 인증 제도를 도입하고 재정과 세제 측면의 지원을 집중해 성장 기반을 조성하는 데 중점을 두었다고 밝혔다(관계부처 합동, 2018b, pp.3-4). 1차 연도 연구에서 확인했듯이, 농촌에서도 사회적 기업의 양적 증가는 도사 못지않게 급격했다.

이는 ‘민간·지역 주도의 사회적 경제 생태계 구축’이라는 언명을 통해 사회적 기업 정책의 방향 전환을 예고하는 것이었다. 4대 전략 부문 17개 정책 과제를 제시하고 있는데<그림 2-1>, 그중에는 앞의 ‘제3차 협동조합 기본계획’이 견지하는 것과 같은 관점인면서 농촌 지역에서 유의미하다고 평가할 만한 것들이 있다. 예를 들어, ‘사회적 기업’의 정의를 개편하는 과제가 제출되어 있다. 현행의 정의는 “취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나, 지역사회에 공헌하는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업 활동을 하는 기업”이라고 되어 있는데, 여기에 “혁신적 방식으로 사회적 문제를 해결하는 등”의 내용을 추가한다는 것이다. 이는 농촌 지역사회에서 주민들이 당면한 다양한 문제에 집합적으로 대응하는, 즉 사회혁신을 추구하는 사회적 기업의 성립 가능성을 조금 더 확장시키는 계기가 될 수도 있다. ‘지역발전’, ‘사회서비스’, ‘문화·관광·체육’, ‘환경·산림’ 등의 분야에서 사회적 기업 진입을 촉진한다는 과제도 제출되어 있다. 가령 ‘생활밀착형 SOC’를 건립하거나 운영하는 일에 사회적 기업이 참여할 수 있는 길을 열어주거나, 돌봄 분야에서 위탁 운영을 활성화하겠다는 등의 제안이 포함되어 있다. 환경이나 산림 분야를 포함해 상당 부분 농촌 지역에서 사업 수요가 있는 영역이다. 지역 단위 공동사업을 발굴·기획하고 실행하는 것을 지원하는 정책 과제도 제출되어 있는데, 지역 수준의 사회적 경제 조직 협력 연결망 형성·작동과 긴밀하게 연관된다.

〈그림 2-1〉 ‘제3차 사회적기업 육성 기본계획’의 핵심 내용

❖ 정부 주도의 “사회적기업 육성”에서 “사회적기업이 스스로 성장할 수 있는 생태계 조성”으로 정책 패러다임 전환	
비전	“사회적기업 생태계 조성을 통한 따뜻한 성장 실현”
목표	사회적기업을 통한 가치 있는 일자리 10만 개 신규 창출, 사회적 기업 구매 경험 비율 60% 달성
추진과제	① 다양한 사회적기업 진입 촉진 <ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적기업 저변 확대를 위한 법·제도 개선 ■ 사업 주기에 따른 창업 지원 강화 ■ 사회적가치가 높은 영역에 사회적기업 진입 촉진 ■ 소셜벤처 육성 및 사회적 경제기업으로의 연계 강화
	② 사회적 가치 중심의 사회적기업 지원 <ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적기업에 대한 사회적 가치 평가 강화 ■ 사회적기업 투명성 제고 ■ 공공기관의 사회적가치 실천 선도
	③ 사회적 경제 성장 생태계 조성 <ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적기업 제품·서비스 촉진 ■ 업종·지역별 협력 사업 지원 강화 ■ 스타기업 육성 ■ 사회적 금융 공급 확대 ■ 컨설팅 지원 확대
	④ 지역·민간 중심의 지원체계 조성 과 국제협력 확대 <ul style="list-style-type: none"> ■ 지역 주도, 중앙부처 뒷받침 ■ 사회적 경제를 뒷받침하는 협력체계 구축 ■ 일반 국민의 사회적가치 이해 제고 ■ 남·북 협력, ODA 등 통한 사회적기업 확산 ■ 아시아 지역의 사회적 경제 Hub화

자료: 관계부처 합동(2018a, p.6).

3. 자활 정책

한국의 대표적인 근로연계복지정책이라 할 수 있는 자활사업은 노동시장 취약 계층인 저소득층에게 근로 기회를 제공함으로써 근로역량 배양 및 경과적 일자리 제공을 통한 자립 기반 조성을 목적으로 하며, ‘국민기초생활 보장법’에 근거한다. 자활사업은 자활역량평가 결과를 기초로 대상자를 구분하는데, 각기 고용노동부의 자활사업과 보건복지부의 자활근로사업으로 나뉘어 시행된다. 근로능력 및 욕구가 상대적으로 높은 집중 취업 지원 대상자의 경우 고용노동부 자활사업에 참여한다. 통상적으로 ‘자활사업’이라는 말은 보건복지부의 자활근로사업을 지칭할 때가 많다. 자활근로사업단을 거친 2인 이상 수급자·차상위자가 상호 협력해 협동조합이나 사업자의 형태로 자활사업을 운영할 경우, 일정 요건을 갖추면 자활기업으로 인정받아 창업 자금, 인건비 등을 지원받을 수 있다. 즉 자활기업은 취약계층의 공동 창업을 통한 탈빈곤을 지원하며, 제도적 위상에서 자활근로사업단의 최종 귀착지이자 탈출구에 위치해 있다(김정원·이문국 외, 2013, p.14).

〈표 2-4〉 자활근로사업 유형

구분		내용	근로조건
근로유지형		현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업 참여를 준비하는 형태의 사업단	1일 5시간, 주 5일
업그레이드형	시장진입형	매출액이 총 사업비의 30% 이상 발생하고, 취업이나 자활기업 창업을 통한 시장진입을 지향하는 사업단	1일 8시간, 주 5일
	사회서비스형	매출액이 총 사업비의 10% 이상 발생하고, 사회적으로 유용한 일자리 제공으로 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비하는 사업단	
	인턴도우미형	지자체, 지역자활센터, 사회복지시설 및 일반기업체 등에서 자활사업 대상자가 자활인턴 사원으로 근로하며 기술 및 경력을 쌓은 후 취업을 통한 자활을 도모하는 취업유도형 사업단	
기타	시간제 자활근로	돌봄·간병·건강 등의 사유로 종일 일자리 참여가 어려운 저소득층을 위한 시간제 자활근로사업	1일 4시간, 주 8시간
	청년자립도전 자활사업단	자활사업에 참여하는 청년들(만 18~39세)이, ‘맞춤형 자립지원’을 통해 스스로 개인의 변화와 성장을 이끌어내고 공동체성을 회복하는 것에 중점을 맞춘 사업단	1일 8시간, 주 5일

주: 사업의 특성 및 효율적 추진을 위해 2개 이상 기초지자체 거주 사업대상자의 참여가 필요한 경우 추진하는 ‘광역자활근로 사업단’은 시장진입형, 사회서비스형, 청년자립도전자활사업단으로 꾸릴 수 있다.

자료: 보건복지부(2022b)를 참고하여 저자 작성.

자활사업과 사회적 경제의 결합은 자연스러운 것으로 여겨져 왔다. 국내 사회적 경제는 1990년대 정부가 ‘고용과 사회서비스 공급에 대한 지역사회 풀뿌리 조직들의 적극적인 역할’에 주목하고 관련 제도를 만들면서 강조되기 시작했는데(김정원·이문국 외, 2013, p.20), 그 대표적인 사례가 바로 자활사업이었기 때문이다.⁵⁾

자활사업은 그 시발점이 노동자협동조합 운동이었던 만큼 협동조합적인 운영이 꾸준히 시도되었다(김정원, 2012, p.68). 특히 2012년 ‘협동조합 기본법’ 제정 이후에는 자활기업을 (사회적) 협동조합이나 사회적 기업으로 전환하려는 시도가 꾸준히 이어졌다. 이는 자활사업에서 사적인 경제 주체의 성격이 갖는 한계를 극복하기 위한 동시성(김두년, 2014, p.282), 공적 자원 투입과 사회적 조직화로 만들어지는 자활사업 자체의 지속가능성 확보와 출구를 모색하기 위함이다.

자활사업은 시행 초기에 도시 지역에서 주로 진행되었고, 정책 내용 역시 대부분 도시의 특성에 부합한 프로그램으로 구성되었다. 이에 자활사업이 농촌 지역의 현실에 적합하지 않다는 지적이 이어지고 있는데, 특히 최종 단계인 자활기업으로 진화하는 경로가 농촌 지역에는 적합하지 않다는 의견이 지배적이다(하승범·신원식, 2019, p.97).⁶⁾

5) 자활사업은 1980년대 판자촌 주민에게 대안적 일자리를 제공해 온 도시빈민운동 조직의 ‘생산공동체운동’을 모델 삼아 만들어진 빈곤정책으로, 1996년 정부의 시범사업 당시 일선에서 자활사업을 수행할 지역자활센터(당시 기관명은 자활지원센터) 운영을 빈민운동단체들에게 위탁하였다. 1999년에 사업이 전국으로 확대되며 사회복지관도 대거 참여하였으나, 여전히 상당수는 과거 빈민·실업운동을 이끈 사회운동단체들이었다(김수영, 2013, p.256). 이 시기 지역자활센터는 일본의 노동자협동조합연합회와 교류하며 집단적인 조직화와 국제 교류에 나서기도 하였다. 이를 통해 학습한 사업 방식과 경험은 현재 자활사업에 많은 영향을 미치게 되는데, 자활사업의 주요 업종 중 하나인 청소와 간병이라는 점이 그것이다(김정원, 2010, p.20).

6) 실제 농촌 지역에 위치한 지역자활센터 대다수가 농업 분야의 자활근로사업단을 운영하고 있음에도 불구하고, 농수산업을 통해 창업까지 한 사례는 많지 않다(김정원, 2010, p.25).

〈표 2-5〉 농촌 지역 자활사업의 주요 문제점

구분	문제점
임흥수(2005)	<ul style="list-style-type: none"> - 일률적인 정책의 결정과 시행 - 자활프로그램의 다양성 부재
황천호(2009)	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 집단의 지원 부족 - 보호된 일자리 및 지원제도 미비 - 참여자 선정범위 부적절 - 불편한 교통
김정원(2010)	<ul style="list-style-type: none"> - 자활사업의 정책 목표 간의 간극 - 농업 위주의 단선적 산업구조 - 창업에 필요한 전문인력 및 지원 부족
이미라(2012)	<ul style="list-style-type: none"> - 일률적 사업
이문국·김정원 외(2014)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업장 접근성 어려움 - 수익성 높은 사업개발이 힘들 - 취업처 부재
김정섭, 김남훈(2019)	<ul style="list-style-type: none"> - 낮은 인구밀도에서 비롯되는 노동시장 및 소비시장의 불리한 여건 - 교통접근성 - 지역사회 내 연대(수평적 연계) 부족 - 초고령화로 인한 자활사업 참여자의 근로능력 부족

자료: 하승범·신원식(2019, pp.97-98)과 김정섭·김남훈(2019)을 수정·보완하여 저자 작성.

농촌 지역의 경우 자활사업에 기대되는 적극적인 역할이 단순히 경과적 일자리 제공을 통한 저소득 취약계층 자립 기반 조성에 그치지 않고 지역사회의 내발적 발전을 도모하는 것이라는 점을 고려할 때, 자활사업의 사회적 경제 개발 전략이 더욱 유용할 것이라는 기대가 있다. 그러나 실제로는 쉽게 추진되지 않는다.

2014년부터는 지역자활센터의 자활근로사업 위주 사업에 다양성과 자율성을 부여하고 자활사업 대상자 확대와 근로빈곤층의 일자리 창출에 기여하기 위한(백학영·김경휘 외, 2018, p.266) ‘지역자활센터 유형 다변화 시범사업’⁷⁾도 진행 중이다. 공모를 통해 선정된 지역자활센터의 법인 형태를 사회적 협동조합으로 전환하는 것이 주요 내용이다.⁸⁾ 시범사업에 참여한 지역자활센터는 예산과 인력 운영

7) 2024년 말일에 종료될 예정이다.

8) 예컨대, 지역자활센터 자체가 사회적 협동조합으로 전환한 농촌 지역 사례로는 전북 남원시 지역자활센터, 제주 이머도지역자활센터, 경북 봉화군 지역자활센터 등을 꼽을 수 있다. 그 외에 자활기업들이 지역의 사회적 경제 연결망에 적극적으로 결합하기 시작한 사례로 전북 완주군, 제주도 서귀포시, 강원도 원주시 등 여러 곳이 있다.

의 자율성이 커짐으로써 사업 영역의 확장 및 실무자 전문역량의 향상은 물론 지역 내 사회적 경제 조직의 일원으로 네트워크 활동 및 참여의 폭이 넓어지는 데 도움을 받는 것으로 나타났다(백학영·김경휘 외, 2018, p.293). 그러나 첫 시행 이후 2020년까지 참여한 지역자활센터의 수가 총 23개에 그칠 정도로 실적은 다소 부진하다. 그 배경으로 사회적 협동조합으로 전환 시 근무 중인 사회복지사의 상당수가 사업 경력을 인정받기 어렵다는 점과, 전환이 조직의 발전과 성과를 담보할 것이라는 확신이 없다는 점을 꼽을 수 있다(백학영·김경휘 외, 2018, p.294). 사회적 협동조합으로 전환한 지역자활센터도 상당수는 ‘지역자활센터 종사자만의 사회적 협동조합’이 되어버렸다는 비판이 있다. 김정섭·김남훈(2019, p.33)의 설문 조사에서도 사회적 협동조합이 지역자활센터의 운영 및 재정의 자율성 측면에서 강점이 있음에도, 사회적 전환으로의 전환 필요성이 있다고 응답한 농촌 지역자활센터의 비율은 5.7%에 불과했다.

그럼에도 사회적 경제 연결망에의 편입은 더 넓은 범위의 사회적 가치를 추구하는 일을 가능하게 만들며, 유·무형의 가용 자원이 확대됨에 따라 지속가능성을 높일 수 있다는 측면에서 자활사업의 유효한 발전 전략으로 여겨진다. 같은 맥락에서 김정원·이문국 외(2013, pp.21-22)는 자활사업의 사회적 경제 개발 전략을 세 가지로 제시하였다. 여기에는 사회적 경제 개발 전략을 통해 자활사업은 물론 전체 사회적 경제의 활성화에 기여할 수 있을 것이라는 기대가 존재한다.

〈표 2-6〉 자활사업의 사회적 경제 개발 전략

전략	내용
사회적 경제의 통합적인 조직화 추구	사회적기업, 마을기업, 자활기업 등과 같이 각각 존재하는 정책들의 연계 통로를 만드는-이미 있는 정책들을 폐기하는 것은 어려우니-시도로서의 자활사업을 의미
지역사회 중심의 자활사업 조직화 추구	지역사회에 사회적 경제의 생태계가 구축되어 있는 것을 전제로, 중앙정부 기획이 아닌 지역사회 중심의 자활사업이 조직되도록 하는 전략
사회적 배제에 대처하기 위한 정책 추구	공공부조와 사회보험 간의 틈을 메우는 것에 중점을 두고 더 많은 빈곤층이 참여하도록 확대하는 전략으로, 경쟁 부문 시장을 넘어 사회적 경제 부문 시장까지도 그 기반을 확대하는 것을 지향

자료: 김정원·이문국 외(2013, pp.21-22)를 참고하여 저자 작성.

‘사회적 경제’라는 말로 표현되는 협동과 연대의 가치 지향 집합적 활동에 농촌 지역자활센터가 얼마나 어떻게 참여하느냐가 농촌 지역에서 자활사업의 지속가능성 측면에서 중요한 변수다(김정섭·김남훈, 2019, p.40).

“협동조합은 10개가 안 되고요. 가령, 마을기업이나 영농조합법인, 이렇게 공동체 형태로 되어 있는, 범위를 조금 넓혔을 때 사회적 경제 영역에 속하는 그런 것들이 40~50개 정도 됩니다. … 그런 공동체성에 기반한 곳들이 생산하는 품목은 완주로컬푸드협동조합 매장에 우선 입점하게 되고 … 왜냐하면 마을기업들이 성장할 수 있는 일정 기간 동안의 보호 시장이 필요하기 때문에, 우리가 또 그 보호를 해 줘야 하기 때문에. … 완주군에 있는 사회적 기업이 되었든 무엇이든, 그들이 시장에 나가서 팔가벗고 경쟁했을 때 도태될 수밖에 없는 이들의 보호시장 영역을 하려고 찾아 나가고 있는 거죠. … 자활 공동체 같은 경우에는 뭐 자활기업들, 그리고 희망발전소 이런 곳들 있잖아요. 장애인 복지관에서 운영하고 있는 우유 같은 경우는, 이쪽 완주로컬푸드협동조합에서 먼저 ‘우유를 만드시오’라고 요청해서, 우유가 나오기 시작한 것이지요.”

- 완주로컬푸드협동조합 관계자. 김정섭·김정덕 외(2015, p.72)에서 인용.

지역사회 전체를 포괄하는 사회적 경제 조직의 연결망을 형성해 가고 있는 완주군의 경험을 분석한 한 연구(황영모·나정호, 2019)는 여러 성공 요인을 거론하면서 ‘지역 연대조직 구축’을 중요한 요인 중 하나로 언급하고 있다. 자활 부문을 포함해 지역사회 전체를 포괄하는 민간의 ‘사회적 경제 네트워크’를 결성하고 긴밀한 연대를 형성한 것이 중요했다는 지적이다. “사회적 경제 연대조직은 개별 조직의 사업과 활동 한계를 보완하는 ‘비즈니스 거래망’을 구축하고, ‘교류·협력·연대’를 통해 활동 역량을 보충하여 ‘사회적 경제 생태계’를 구축하는 필수 요소로 작용”(황영모·나정호, 2019, p.10)했다는 것이다.

자활 부문이 농촌의 사회적 경제 영역에 배태될 필요가 있다는 주장은 지역자활센터가 사회적 협동조합으로 그 법률적 형식을 바꾸면 이로온 점이 있다는 정도를 말하는 게 아니다. 지역자활센터나 자활기업 등이 협동조합 또는 사회적 협동조합의 법인격을 지니지 않더라도, 그들이 농촌 지역사회 안에 형성된 사회적 경제 연결망에 일원으로서 참여할 때 자활사업의 본래 취지를 살리는 데 유리한 환경을 조성할 수 있다는 주장으로 이해해야 한다. 이 같은 논리가 설득력을 얻어, 농

촌 지방자치단체들 사이에서도 자활기업을 사회적 경제 조직으로 간주하고 관련 조례에 포함시켜 지원 정책의 기반을 마련한 곳들이 있다. 이처럼 지역자활센터나 자활기업 등 자활 부문을 둘러싼 제도 환경이 ‘사회적 경제’라는 열쇳말을 중심으로 변화하고 있다. 이에 대한 지역자활센터의 큰 관심과 적극적 참여가 필요하다.

〈표 2-7〉 농촌 지방자치단체 조례에서 규정한 사회적 경제 조직의 범위

구분	사회적 기업	예비 사회적 기업	마을 기업	협동조합 등	자활 기업	농촌 공동체 회사	장애인 근로 사업장 등	마을 공동체 사업수행 단체	사회적 경제 중간 지원조직	사회적 경제를 추구하는 민간조직
강원도	○	○	○	○	○		○	○	○	○
경기도	○	○	○	○*	○				○	○
충남도	○	○	○	○	○	○			○	○
전남도	○	○	○	○	○					○
제주도	○	○	○	○	○					○
김포시	○	○		○(사회)						
나주시	○	○	○	○	○					○
남양주시	○	○	○	○	○					
담양군	○	○	○	○	○				○	○
보령시	○	○	○	○	○	○			○	○
순천시	○	○	○	○	○				○	○
아산시	○	○	○	○	○	○			○	○
안동시	○	○	○	○	○		○	○		
용진군	○	○	○							
완주군	○	○		○(사회)	○			○		○
용인시	○	○	○	○						○
인제군	○	○	○	○						
정선군	○	○	○	○	○		○		○	○
천안시	○	○	○	○	○	○			○	○
포천시	○	○	○	○					○	○
홍천군	○	○	○	○					○	
화성시	○	○	○	○						

주 1) ○ 표시가 되어 있는 경우 해당 유형의 조직이 정책 대상으로서 조례에 규정되었음을 뜻한다.

2) * 경기도의 경우 소비자생협, 농협, 축협, 농협중앙회, 수협, 산림조합, 연엽초조합, 신협, 새마을금고, 중소기업협동조합을 포함한다.

3) ‘(사회)’는 사회적 협동조합만 명시된 경우를 말한다.

4) 김포시, 남양주시, 완주군의 조례는 사회적 경제 제품 구매 촉진 관련 조례로, ‘사회적 경제 기업’의 범위를 나타낸다.

자료: 김정섭·김경덕 외(2015, p.45).

4. 마을기업 육성 정책

행정안전부는 마을기업을 “지역 주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위해 설립·운영하는 마을 단위의 기업”(행정안전부, 2022a, p.3)이라고 정의한다. 이는 일본에서 정립된 ‘커뮤니티 비즈니스’의 개념과 거의 동일한 것이다. 커뮤니티 비즈니스와 관련하여 가장 권위 있는 논의를 제시한 것으로 알려진 호소우치 노부타카는 이렇게 정의한다.

“커뮤니티 비즈니스란 지역 커뮤니티를 기점으로 주민이 친밀한 유대관계 속에서 주체적으로 운영하는 사업을 말한다. 또한 지역 커뮤니티에서 잠자고 있던 노동력, 원자재, 노하우, 기술 등의 자원을 활용하여 자발적으로 지역문제의 해결에 착수하고, 바로 비즈니스로 성립시키며, 커뮤니티를 활성화하는 것을 목적으로 한다.”(호소우치 노부타카, 2008, p.15).

한국의 맥락에서 마을기업을 사회적 경제 조직의 일종으로 간주할 수 있는 이유는 둘이다. 첫째, 마을기업은 그 설립 및 운영 목적에서 ‘지역문제 해결’이라는 공공성 요소를 포함한다. 둘째, 그 지역문제를 해결하기 위한 수단이 경제활동, 즉 ‘비즈니스’다. 이는 사회적 경제의 대표적인 조직 유형인 협동조합이 ‘시민들의 민주적 결사체’이자 ‘경제활동을 수행하는 사업체’라는 정체성을 지니는 것과 조응한다.⁹⁾

행정안전부가 마을기업 육성사업을 시작한 것은 2011년부터이지만, 당시에는 ‘지역문제 해결’이 마을기업의 설립 목적이어야 한다는 내용이 그 정의에 포함되지 않았다. 2016년부터 비로소 ‘지역문제 해결’이라는 커뮤니티 비즈니스 본연의 핵심 요소가 마을기업 육성사업시행지침에 포함되기 시작했다. 5년이 지나서야 ‘공공성’이라는 중요한 목표를 ‘마을기업’의 개념에 포함시킬 수 있었다.

9) 실제로 마을기업 중 상당수가 협동조합 또는 사회적 협동조합이다.

〈표 2-8〉 마을기업 육성사업의 지원 대상 요건

구분	2015년	2022년
조직 형태 (공동체성)*	<ul style="list-style-type: none"> - 민법에 따른 법인, 상법에 따른 회사, 협동조합 기본법에 따른 협동조합, 영농조합 등 조직형태가 법인인 자 - 출자자 수 5인 이상, 출자자 5인인 경우 모두 지역 주민이어야 하고, 6인 이상인 경우 지역 주민 비율 70%여야 함 - 특정 1인과 그 특수관계인의 지분의 합이 50% 이하여야 함 	<ul style="list-style-type: none"> - 마을기업의 모든 회원은 마을기업 법인에 출자해야 함 - 출자자 수 5인 이상. 마을 규모, 지역범위, 사업 내용 등에 비추어 공동체성을 보장할 만큼 충분한 수의 회원을 갖추도록 노력해야 함(10인 이상 출자를 권장) - 마을기업 회원은 공동의 목표와 가치를 공유하고 공동체 일원으로서 마을기업의 계획과 운영에 자발적으로 참여해야 함 - 민주적 의사결정을 위해 모든 회원은 출자금액을 최대한 공평(동일한 비율)하게 출자하도록 노력해야 함 - 최대출자자 1인의 지분은 30% 이하, 특정 1인과 그 특수관계인 모두의 지분의 합이 50% 이하여야 함 - 마을기업 운영과정에서 회원 간 원활한 의사소통을 통해 투명성 및 공정성, 정보와 의사결정의 민주성을 확보하도록 노력해야 함
지역성	<ul style="list-style-type: none"> - 지역자원을 활용한 사업을 통해 수익을 창출해야 함 - 수익사업이 지역상권과 충돌해서는 안 됨 - 고용인력의 70% 이상을 해당 지역 주민을 고용해야 함 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 내 소재 사업장을 기반으로 해야 함 - 지역 소재 자원을 활용한 사업을 해야 함 - 지역사회 문제와 지역 주민의 욕구와 연계된 사업계획을 수립하고 추진해야 함 - 주민이 주도하는 기업이어야 함. 마을기업 자부담은 구성원이 자발적으로 출자해야 함. 회원의 70% 이상이 주민이며, 5인인 경우 모두 주민 - 지역 순환경제 구축을 위해 노력해야 함 - 근로자의 70% 이상을 주민으로 고용 권장
공공성	<ul style="list-style-type: none"> - 횡령, 탈세 등으로 현행법을 어겨 사회적 물의를 일으켜서는 안 됨 - 지역 주민의 분란을 조성하는 등 해당 공동체를 해쳐서는 안 됨 - 마을기업 명의로 특정 정당 또는 후보를 공공연히 지지해서는 안 됨 - 행정기관의 지도·점검에 특별한 이유 없이 2회 이상 불응해서는 안 됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 회원은 개인의 이익보다 마을기업의 이익을 우선해야 하며, 마을기업은 마을과 지역사회 전체의 이익을 실현하고 상생하도록 노력해야 함 - 지역의 필요와 욕구 충족, 일자리 및 소득 창출, 주민 전체의 삶의 질 향상을 위해 노력해야 함 - 마을기업 설립과정에 주민 또는 지역 내 다양한 이해관계자 등을 참여시키고 의견을 반영하도록 노력해야 함. 주민총회, 주민자치회 등 대표성이 있는 조직을 통해 의견수렴할 것을 권장 - 정치적 중립을 유지해야 함
기업성	(해당 없음)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업으로 수익을 창출하는 경제 조직이어야 함 - 조직 형태는 법인이어야 함

주: * 2022년 지침에서는 '공동체성'으로 해당 조건들의 명칭이 바뀌었다.

자료: 행정안전부(2022a), 행정자치부(2015)에서 발췌하였다.

종래에는 ‘지역문제 해결’이라는 목표는 신경 쓰지 않아도 소득과 일자리를 창출하기만 하면 ‘마을기업’이라고 할 수 있었다.¹⁰⁾ 그런데 이제는 사업체의 설립 목표 자체에 공공성이 표방되어야 한다. 단순히 개념 정의 차원뿐만 아니라 ‘마을기업 육성사업’에서 내걸고 있는 여러 차원의 조건들도 ‘공공성’과 ‘지역성’을 강조하는 방향으로 변해 왔다<표 2-8>.

마을기업으로 지정된 조직은 2021년 12월 기준 전국에 1,697곳이 있다(행정안전부, 2022b). 그 가운데 농촌(읍·면)에 1,014개가 있어, 전체의 59.8%를 차지한다. 농촌 소재 마을기업 중 읍에는 188개(18.5%)가, 면에는 826개(81.5%)가 있다. 2014년 말에는 전국에 1,249개의 마을기업이 있었고 그중 농촌에 소재하는 것이 751개로 60.1%였다는 점을 감안하면(김정섭·김경덕 외, 2015, p.40), 농촌에서 마을기업은 큰 폭으로 증가하였다. 마을기업 육성사업이 ‘지역성’과 ‘공동체성’을 강조해오면서 “지역의 공동 현안을 해결하기 위해 연대를 기초로 협업하는 조직화가 일상에 스며 있는”(김정섭·김미복 외, 2021, p.37) 농촌에서 상대적으로 더 활발하게 조직된 결과라 볼 수 있다.

그런데 농촌 지역의 현황에서 마을기업들의 일정한 한계이자 마을기업 육성사업이 도전해야 할 과제도 엿볼 수 있다. 업종별로 볼 때, 제조업 분야에 종사하는 마을기업이 압도적으로 많다. 그중에서도 일반 식품이나 전통 식품 등을 제조하는 마을기업이 각각 542곳(53.5%)과 164곳(16.2%)으로 전체의 69.7%를 차지한다. ‘식품류 제조업’을 창업하는 것이 농촌 지역에서는 타 분야의 창업보다 훨씬 더 쉽다는 것을 보여주는 것이지만, 다양한 양상으로 존재할 ‘지역사회 문제’의 해결이라는 목적에 ‘비즈니스’ 방식으로 직접 접근하기에는 농촌 지역의 여건이 좋지 않음을 보여주는 것이기도 하다. 농촌 지역에서 지역사회가 직면한 다양한 문제적 현실을 고려할 때 ‘사회복지’ 분야 마을기업의 비율이 아주 낮다는 점에서 한계와 과제를 읽을 수 있다.

10) 예컨대, 행정자치부의 ‘2015년 마을기업 육성사업시행지침’에서는 마을기업을 이렇게 정의하였다. “마을주민이 주도적으로 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 지역공동체를 활성화하고 지역 주민에게 소득 및 일자리를 제공하여 지역발전에 기여하는 마을 단위의 기업”(행정자치부, 2015).

〈표 2-9〉 농촌 소재 마을기업 현황

유형		면	읍	합계
제조업	일반식품	452 (54.7%)	90 (47.9%)	542 (53.5%)
	전통식품	140 (17.0%)	24 (12.8%)	164 (16.2%)
	공예품	17 (2.1%)	8 (4.3%)	25 (2.5%)
	의류신발	2 (0.2%)	0 (0.0%)	2 (0.2%)
서비스업	재활용	3 (0.4%)	1 (0.5%)	4 (0.4%)
	관광체험	146 (18.0%)	32 (17.0%)	178 (18.0%)
	교육	8 (1.0%)	3 (1.6%)	11 (1.1%)
	문화예술	9 (1.1%)	4 (2.1%)	13 (1.3%)
	물류배송	1 (0.1%)	1 (0.5%)	2 (0.2%)
	사회복지	0 (0.0%)	2 (1.1%)	2 (0.2%)
	유통기업	11 (1.3%)	3 (1.6%)	14 (1.4%)
기타		37 (4.5%)	20 (10.6%)	57 (5.6%)
합계		826 (100.0%)	188 (100.0%)	1,014 (100.0%)

자료: 행정안전부(2022b)의 내용을 정리하여 저자 작성.

5. 농림축산식품부의 사회적 경제 관련 정책

‘사회적 경제와 연계한 농산어촌 활성화 방안(2020)’은 농림축산식품부가 주도하여 ‘농촌’에 특정하여 작성한 본격적인 의미에서 최초의 사회적 경제 관련 종합 대책이라고 할 수 있다. 5대 전략부문(사회적 경제 저변 확대, 농산어촌의 사회적 경제 생태계 조성, 지역활성화 사업의 지속가능성 제고, 농산어촌의 사회서비스 제공 다양화, 전통적인 사회적 경제 조직의 지역사회 기여도 제고), 12개 정책 과제를 제안하고 있다.

내용적으로는 종합적이지만, 구체적인 정책 수단은 농림축산식품부가 직접 통제할 수 있는 정책사업들 위주로 편성되어 있다. 타 부처 정책들과의 연계성 부족이라는 한계가 있으나, 이 대책에서는 농림축산식품부가 동원 가능한 정책 수단을 상당히 망라하고 있다. 이 대책에 망라된 정책 과제들의 실행 실태를 면밀히 분석하고, 농림축산식품부의 소관 정책사업 중에 농촌 사회적 경제 정책의 범주에 새로이 포함시키거나 연계할 만한 것들을 찾아내는 일이 과제로 남겨졌다. 그리고 타 정부 부처와의 정책 연계를 어떤 형식으로 어떤 층위에서 이루어낼 수 있는지를 연구할 필요가 있다.

〈그림 2-2〉 ‘사회적 경제와 연계한 농산어촌 활성화 방안’의 핵심 내용 - 목표 및 추진 전략

목표	농림어업 분야와 농·산·어촌 지역의 사회적 경제 활성화를 통해 농·산·어촌 활력 증진		
추진 전략	▷ 농·산·어촌에 적합한 사회적 경제 환경 조성 ▷ 지역 활성화 사업에 사회적 경제 조직 참여 확대 ▷ 전통적인 사회적 경제 조직의 지역사회 기여도 제고		
추진과제	환경 조성	① 사회적 경제 저변 확대 ■ 사회적 경제에 대한 인지도 제고 ■ 농·산·어촌의 공동체 활성화	
		② 농·산·어촌의 사회적 경제 생태계 조성 ■ 사회적 경제를 이끌 핵심 리더 육성 ■ 사회적 경제 조직 창업 및 경영 지원 ■ 자금조달을 위한 금융 접근성 제고 ■ 다양한 루트를 통한 판로 확대	
	지역 활성화 사업 참여	③ 지역 활성화 사업의 지속 가능성 제고 ■ 농촌신활력플러스, 로컬푸드, 사회적 농업, 어촌뉴딜 300, 교육 농장, 산림 일자리 발전소, 신품종 재배 등	
		④ 농·산·어촌의 사회서비스 제공 다양화 ■ 사회서비스 제공 사업에 사회적 경제 조직 참여 활성화 ■ 농·산·어촌형 지역사회 통합돌봄 모델 확산	
	농협·수협·산림조합	⑤ 전통적인 사회적 경제 조직의 지역사회 기여도 제고 ■ 로컬푸드 직매장을 확대 ■ 사회서비스 공급 역할 확대 ■ 사회적 가치에 대한 인식 강화	

자료: 관계부처 합동(2019, p.5).

농림축산식품부의 179개(2022년 기준) 보조사업 중에서 협동조합이나 사회적 협동조합 같은 사회적 경제 조직을 보조할 수 있다고 명시한 것이 얼마나 되는지 그 수를 살펴봄으로써, 농촌정책에 사회적 경제의 관점이 어느 정도나 배태되었는지를 살펴볼 수 있다. 최근으로 올수록 사회적 경제 조직을 지원 대상으로 명시한 사업의 수가 크게 증가했다. 지침에 명시하지는 않았으나, 실제로 사회적 경제 조직을 지원하는 것이 가능한 정책사업¹¹⁾도 상당할 듯하다.

〈표 2-10〉 농림축산식품사업 중 사회적 경제 조직을 지원 대상에 포함하도록 명시한 보조사업

사업명	2014년	2018년	2022년
농촌인력증가센터			○
농업·농촌 사회적 가치 확산 지원			○
농촌융복합 지역단위 네트워크 구축지원			○
농촌유희시설활용 창업지원			○
농촌유학지원사업			○
공공급식 기획생산체계 구축지원사업			○
직매장 지원사업			○
곤충산업화지원			○
농업 근로자 기숙사 건립지원			○
농업·농촌 사회적 가치 확산 지원			○
공공급식 기획생산체계 구축지원사업			○
식량작물 공동경영체 육성(교육·컨설팅)			○
식량작물 공동경영체 육성(시설·장비 지원)			○
식량작물 공동경영체 육성(사업다각화)			○
국산 밀 생산단지 경영체 육성(교육·컨설팅 지원)			○
국산 밀 생산단지 경영체 육성(시설·장비 지원)			○
국산 밀 생산단지 경영체 육성(건조·저장시설 지원)			○
발작물 공동경영체 육성지원		○	○
농산물산지유통센터지원(자치단체)			○
산지유통활성화지원			○
공동선별비지원(자치단체)			○
노지채소 수급안정 지원			○
농산물 직거래 장터 지원			○
소규모 도계장 설치 지원			○
식품소재 및 반가공산업 육성			○
과채류 수급안정 지원			○
농산물 수매지원(용자)		○	
농산물 로컬푸드직매장 운영지원사업		○	
소비자참여형 직거래사업	○		
축산물직거래활성화지원		○	○
향토산업육성사업		○	
농산물우수관리(GAP) 제도 운영	○		
농식품글로벌육성지원자금(용자)			○
곤충유통활성화(곤충유통사업지원)			○
친환경농산물직거래지원(용자)			○
FTA정보조사 시스템 구축			○
저탄소 벼 논물관리기술보급 시범사업			○
목재산업단지 조성			○
산림소득증대사업	○		
	3	5	32

주: 농협 등 개별법에 의한 협동조합을 지원 대상으로 삼은 정책사업은 포함하지 않았다.

자료: 농림축산식품부(2014, 2018, 2022a)를 토대로 저자 작성.

- 11) 가령, 상당수의 정책사업이 ‘지방자치단체 보조사업’이어서 지참상 지원 대상은 지방자치단체로 되어 있다. 그러나 지방자치단체로 하달된 보조금이 최종적으로는 민간 부문의 행위자에게 지원되는 사업이 많다. 그 경우, 협동조합 등 사회적 경제 조직이 그 최종 수혜자가 될 수 있는지를 살펴봐야 한다.

6. 농촌 지방자치단체의 재정 투입

농촌 기초 지방자치단체의 사회적 경제 관련 예산 지출은 2017년에 약 2,992억 원이었던 것이 약 2021년에는 4,939억 원으로 거의 65% 증가했다.¹²⁾ 정부 예산 총액이 2017년에 약 401조 원, 2021년에 558조 원으로 같은 기간 약 39.1% 증가한 것과 비교하면 아주 빠르게 증가한 셈이다. 국비의 증가율은 약 75.6%, 시·도비 및 시·군비의 증가율은 각각 54.4%와 41.1%였다. 사회적 경제 관련 정책사업을 재정 측면에서는 중앙정부가 이끌어왔다고 말할 수 있다. 그런데 농촌 기초지방자치단체의 사회적 경제 관련 예산 지출의 국비를 포함한 총액 평균은, 군 지역의 경우 16.8%, 도농복합시의 경우 19.2% 증가하였다. 세종시와 제주도, 즉 특별자치단체의 예산 증가율이 65.9%나 된다. 특별자치단체를 제외한 농촌 시·군의 사회적 경제 분야 평균 예산 지출액이 4억 원을 넘지 못한 데 비해, 최댓값은 160억 원(2017년 도농복합시)에 달해 수십 배에 이른 경우도 있다. 사회적 경제 분야 재정 지출 면에서 농촌 시·군 간의 차이가 아주 크다는 점을 보여준다.

12) 명시적으로 사회적 경제 조직을 직접 지원하는 보조사업 및 사회적 경제 조직을 지원하는 중간지원 조직 운영, 교육, 컨설팅 등 간접 지원하는 데 쓰이는 예산만을 살펴보았다. 다른 예산 지출 중에도 상당히 많은 금액이 농촌 지역의 사회적 경제 조직에 흘러갈 것으로 예상된다. 가령, 마을만들기 관련 보조사업 예산이나 사회복지 분야의 예산이 그렇다. 하지만 ‘지방재정 365’에서는 세부사업 명칭만을 알 수 있기 때문에 그런 종류의 예산을 찾아내기 어렵다. 한편, 자활기금이나 사회적 경제 기금 등을 적립하려는 목적의 세출 예산도 일부 있는데, 이 분석에서는 제외했다.

〈표 2-11〉 농촌 시·군의 사회적 경제 분야 직접 지원사업 예산(2017년 및 2022년, 지방자치단체 유형별)

단위: 백만 원

지방자치단체 유형		전체			국비			시도비			시군비		
		합계	평균	최댓값	합계	평균	최댓값	합계	평균	최댓값	합계	평균	최댓값
군	2017	118,021	179	2,033	82,659	125	1,479	10,241	15	200	25,202	38	2,033
	2021	189,582	209	3,183	130,185	143	2,864	13,802	15	256	45,398	50	2,270
도농 복합시	2017	165,260	297	16,000	101,820	183	4,254	9,511	17	279	53,991	97	16,000
	2021	274,205	354	9,072	190,258	245	8,186	17,618	23	878	66,363	86	4,498
특별 자치 단체	2017	15,903	370	2,312	9,611	224	2,084	4,922	114	2,111	-	-	-
	2021	30,096	614	6,466	20,433	417	5,819	6,682	136	1,700	-	-	-
전체	2017	299,184	846	20,345	194,090	532	7,817	24,674	146	2,590	79,193	135	18,033
	2021	493,883	1,177	18,721	340,876	805	16,869	38,102	174	2,834	111,761	136	6,768

주 1) 특별자치단체는 제주특별자치도와 세종특별자치시를 뜻한다.

2) 기금(자활기금 등) 적립 목적의 세출 금액은 표 전체에서 생략하였다.

3) 재원이 국비도 지방비(시·도비 및 시·군비)도 아닌 지방채 같은 기타 수입인 경우 '전체'에는 포함되어 있어서, 국비, 시·도비, 시·군비를 합한 값이 전체 예산과 일치하지는 않는다.

자료: 지방재정통합공개시스템 지방재정 365(<http://www.lofin.mois.go.kr>, 검색일: 2022. 9. 14). 세부사업별 세출 현황 자료를 바탕으로 저자 작성.

〈표 2-12〉 농촌 시·군의 사회적 경제 분야 직접 지원사업 예산(2017년 및 2022년, 지원사업 유형별)

단위: 백만 원

지방자치단체 유형		전체			국비			시도비			시군비		
		합계	평균	최댓값	합계	평균	최댓값	합계	평균	최댓값	합계	평균	최댓값
농촌 공동체 회사	2017	2,376	59	188	1,575	39	125	154	4	19	643	16	50
	2021	823	48	113	0	0	0	574	34	86	248	15	88
마을 기업	2017	10,695	66	562	4,045	25	360	2,348	14	241	4,002	25	211
	2021	9,113	65	586	3,530	25	293	1,954	14	293	3,396	24	187
사회적 기업	2017	58,021	141	2,273	42,027	102	2,084	4,831	12	168	11,187	27	426
	2021	71,025	164	3,245	51,301	119	2,433	5,209	12	356	13,330	31	742
자활	2017	199,739	344	4,740	146,355	252	4,254	14,592	25	534	37,837	65	2,106
	2021	353,354	454	9,072	270,927	348	8,186	20,177	26	823	60,580	78	2,844
사회적 농업	2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2021	5,265	94	281	3,009	54	197	670	12	101	1,531	27	97
사회적 경제	2017	28,113	521	16,000	88	2	49	2,689	50	2,111	25,343	469	16,000
	2021	51,387	173	4,498	12,046	41	1,000	9,221	31	1,700	30,121	101	4,498
협동 조합	2017	240	20	100	0	0	0	60	5	30	181	15	70
	2021	2,916	265	1,745	63	6	63	297	27	276	2,555	232	1,469
전체	2017	299,184	1,151	23,863	194,090	420	6,872	24,674	110	3,103	79,193	617	18,863
	2021	493,883	1,263	19,540	340,876	593	12,172	38,102	156	3,635	111,761	508	9,925

주 1) 특별자치단체는 제주특별자치도와 세종특별자치시를 뜻한다.

2) 기금(자활기금 등) 적립 목적의 세출 금액은 표 전체에서 생략하였다.

3) 재원이 국비도 지방비(시·도비 및 시·군비)도 아닌 지방채 같은 기타 수입인 경우 '전체'에는 포함되어 있어서, 국비, 시·도비, 시·군비를 합한 값이 전체 예산과 일치하지는 않는다.

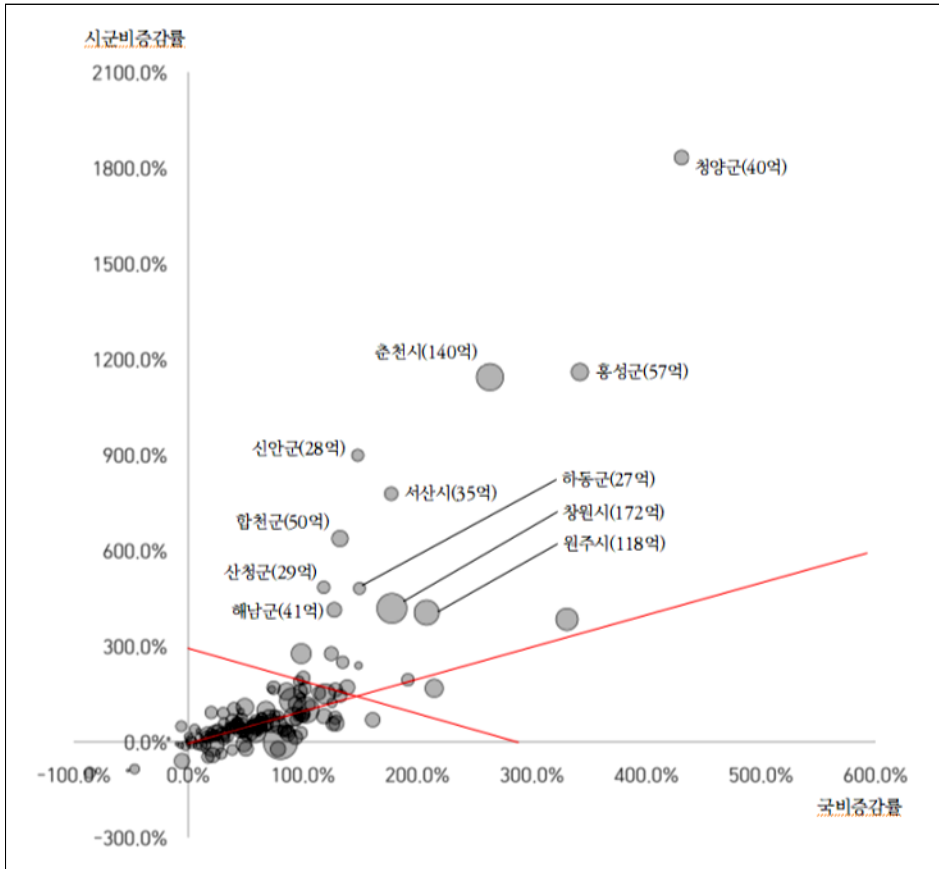
4) '사회적 경제'라고 되어 있는 것은 중앙정부 및 지방자치단체의 사업 명칭에 '사회적 경제'라는 말이 포함된 것을 뜻한다. '협동조합'의 경우도 마찬가지다.

자료: 지방재정통합공개시스템 지방재정 365(<http://www.lofin.mois.go.kr>, 검색일: 2022. 9. 14). 세부사업별 세출 현황 자료를 바탕으로 저자 작성.

관련 정책사업 유형 중 ‘농촌공동체회사’와 ‘마을기업’을 지원하는 예산은 줄어들었다. ‘농촌공동체회사 육성사업’은 2020년에 지방이양사업으로 지정됨으로써, 국비 지원이 사라지자 자체적으로 재정을 들여 사업을 추진하는 일부 지방자치단체만 계속 추진해왔다. ‘마을기업 육성사업’도 같은 기간 예산이 소폭 줄었다. 사회적 경제 분야의 사업 예산이 증가한 데에는 자활 부문의 사업 예산이 늘어난 것과, ‘사회적 경제’ 및 ‘협동조합’이라는 어휘가 포함된 사업 예산이 늘어난 것이 원인으로 작용했다.

앞의 표에 현황을 제시하지는 않았지만, ‘사회적 경제’ 그리고 ‘협동조합’이라는 어휘가 포함된 사업 중에 국비 없이 지방비만으로 추진되는 사업이 적지 않다. 그리고 국비가 포함된 보조사업에 대응투자(matching)하는 것 외에, 농촌 시·군에 따라서는 사회적 경제를 중요한 정책 의제로 삼아 열악한 재정 여건에도 불구하고 상당한 금액을 투입하는 곳이 등장하기 시작했다. <그림 2-3>의 상단 부분에 있는 청양군, 춘천시, 홍성군 등의 농촌 시·군은 사회적 경제 분야 재정 지출에 있어 최근 수년 동안 시군비 증감률이 국비 증감률보다 현저하게 높은 곳들이다. 이들 지자체는 사회적 경제 분야에 자체 재원을 과감하게 늘리고 있다는 점에서, 자체 재원을 어떤 용도로 사용하는지를 살펴볼 만한 곳들이다.

〈그림 2-3〉 사회적 경제 분야의 기초 지방자치단체 재정지출 증감률 현황



자료: 지방재정통합공개시스템 지방재정 365(<http://www.lofin.mois.go.kr>, 검색일: 2022. 9. 14). 세부사업별 세출 현황 자료를 바탕으로 저자 작성.

7. 농촌 사회적 경제 조직의 가치 인식, 활동, 정책 요구

농촌 지역의 사회적 경제 조직 운영 및 연결망 실태와 관련한 설문 조사를 4개 시·군(원주시, 완주군, 서천군, C군)을 대상으로 실시하였다. 사회적 경제 조직의 대표자나 실무 책임자를 대상으로 진행하였고, 조사 시기는 2022년 5월부터 8월 까지였다. 최종 분석에 활용한 설문지는 207부이다.

분석 대상 사회적 경제 조직의 사회·경제적 특징으로 2021년 기준 매출액은 7억 원 정도이고, 영업이익은 1,500만 원 수준이다. 그리고 사회적 경제 조직의 총 근로자 수는 평균 10명이고, 정규직은 7명, 취약계층 근로자는 4명 정도이다.

7.1. 사회적 경제 조직이 추구하는 사회적 가치

사회적 경제 조직이 추구하는 사회적 가치를 총 19개 항목으로 제시하여 응답을 받았다. 그것을 몇 가지 분야별로 범주화하여 응답 빈도를 살펴보았다. 예를 들어, ‘돌봄 및 교육’ 관련 사회적 경제 조직이 추구하는 사회적 가치에는 ① 노인 돌봄 및 지원, ② 보육·교육 문제해결, ③ 사회적 약자 차별 문제해결, ④ 장애인 돌봄 및 지원 등의 항목이 포함된다. ‘먹거리 관계시장 및 농산물 가공·유통’ 조직에는 ① 농가 및 농업 활동 보호와 지원, ② 먹거리 관련 문제해결, ③ 소득 증대 및 빈곤 문제해결이 포함된다. 그리고 ‘환경’ 관련 사회적 경제 조직이 추구하는 가치에는 ① 자연환경·생태계·경관 보호 및 보전, ② 주거환경 정비 및 지원, ③ 기후변화 대응 등이 포함된다.

조사 지역과 사회적 경제 조직이 추구하는 사회적 가치의 다중응답 결과에서 ‘돌봄’, ‘먹거리’ 및 ‘환경’순으로 사회적 경제 조직의 비율이 높다. 그런데 사회적 경제 실천의 전통이 오래되고 조직 수가 많은 지역에서 ‘돌봄’ 분야의 사회적 가치를 추구하는 조직 수가 수위를 차지하였다. 서천군에서는 ‘먹거리’라는 응답 빈도

가 가장 높고, C군에서는 ‘환경’이 가장 높다. 그러나 원주시와 완주군에서는 ‘돌봄’ 분야의 빈도가 가장 높다.

〈표 2-13〉 사회적 경제 조직별 추구 가치 비교(다중응답)

단위: 개, %

구분	돌봄교육	먹거리	환경	전체
서천군	9 (45.0)	10 (50.0)	1 (5.0)	20 (100.0)
C군	2 (16.7)	4 (33.3)	6 (50.0)	12 (100.0)
원주시	38 (50.0)	25 (32.9)	13 (17.1)	76 (100.0)
완주군	60 (48.8)	41 (33.3)	22 (17.9)	123 (100.0)
전체	109 (47.2)	80 (34.6)	42 (18.2)	231 (100.0)

주: 괄호 안의 숫자는 비율을 뜻한다.

자료: 설문 조사.

7.2. 사회적 경제 조직의 운영과 협력

사회적 경제 조직의 운영과 관련하여 다양한 항목에 대한 중요도 인식과 실현 수준을 조사하였다. 중요도 측면에서 ‘구성원들이 서로 돕고 협동한다’의 응답 비율이 87.3%¹³⁾로 가장 높았다. 반면 ‘이익(잉여)을 사회에 환원한다’가 69.8%로 가장 낮았다. 70.0% 이상 80.0% 미만의 빈도를 기록한 항목은 ‘외부관계와 독립적·자율적으로 운영한다’(71.5%), ‘구성원에게 다양한 역량 개발 기회를 제공한다’(76.3%), ‘타 조직과 연대하고 협력한다’(73.4%), ‘일자리와 서비스로 사회적 약자를 지원한다’(74.4%) 등이었다.

13) 사회적 경제 조직의 운영과 관련한 세부 항목별 중요도(선호도)는 7점 리커트 척도로 조사했다. ‘중요하지 않음’은 ①, ②, ③을 체크, ‘보통’은 ④, ⑤를 체크, 그리고 ‘중요함’은 ⑥, ⑦을 체크한 경우를 의미한다.

사회적 경제 조직의 운영과 관련해 항목별로 ‘중요하지 않음’의 응답률은 대체로 낮는데, 그중에서 가장 빈도가 높은 것이 ‘외부관계와 독립적, 자율적 운영’이고, 그 다음이 ‘일자리와 서비스로 사회적 약자 지원’, ‘지역의 인적·물적 자원 활용’ 및 ‘이익의 사회 환원’ 등의 순이었다.

〈표 2-14〉 사회적 경제 조직의 운영에서 중요도 비교

단위: 개, %

구분	중요하지 않음	보통	중요함	전체
민주적 의사결정으로 조직 운영	3 (1.4)	31 (15.0)	173 (83.6)	207 (100.0)
지역사회와 공공 이익에 기여	4 (1.9)	37 (18.0)	165 (80.1)	206 (100.0)
구성원 간 서로 협동	2 (1.0)	24 (11.8)	178 (87.3)	204 (100.0)
외부관계와 독립적, 자율 운영	9 (4.3)	50 (24.2)	148 (71.5)	207 (100.0)
구성원에게 다양한 역량 개발 기회 제공	3 (1.4)	46 (22.2)	158 (76.3)	207 (100.0)
타 조직과 연대 및 협력	4 (1.9)	51 (24.6)	152 (73.4)	207 (100.0)
일자리와 서비스로 사회적 약자 지원	8 (3.9)	45 (21.7)	154 (74.4)	207 (100.0)
조직 사업과 활동에 구성원 적극 참여	2 (1.0)	28 (13.6)	176 (85.4)	206 (100.0)
지역의 인적·물적 자원 활용	8 (3.9)	27 (13.0)	172 (83.1)	207 (100.0)
이익의 사회 환원	8 (3.9)	54 (26.3)	143 (69.8)	205 (100.0)

주: 괄호 안의 숫자는 비율을 뜻한다.

자료: 설문 조사.

그리고 동일한 항목에 대해 실현 수준¹⁴⁾을 평가하였다. 중요도 평가에서 모든 항목의 ‘중요함’ 응답 비율 평균은 78.5%였는데, ‘실현 수준’에서 ‘높음’의 평균값

14) 본 연구에서 실시한 설문 조사의 세부적인 결과는 부속 자료집 ‘농촌의 포용성장과 사회혁신을 위한 사회적 경제 전략 - 설문 조사 결과 보고서’를 참고.

은 47.5%로 차이가 있다. ‘중요함’ 및 ‘실현 수준 높음’ 응답 비율의 차가 상대적으로 높은 항목은 ‘구성원에게 다양한 역량 개발 기회를 제공한다’(39.5%p)와 ‘타 조직과 연대하고 협력한다’(36.7%p)였다. 농촌의 사회적 경제 조직 내에서 인적 자원 개발, 지역 내에서 다른 사회적 경제 조직과의 협력이 성취하기 어려운 과제로 평가되고 있음을 보여준다.

또한, 사회적 경제 조직의 운영에서 항목별 중요도와 실현 수준 간의 차이는 향후 사회적 경제 조직의 지속적 발전을 위해서 고려되어야 할 요소들이다. 사회적 경제 조직을 운영하고 참여하는 ‘구성원의 다양한 역량 개발 기회 제공’과 ‘타 조직과 연대 및 협력’과 관련한 지원과 제도의 보완이 필요하다.

〈표 2-15〉 사회적 경제 조직의 운영에서 ‘중요함’ 및 ‘실현 수준 높음’의 응답 비율

항목	‘중요함’ 응답 비율 (A)	‘실현 수준 높음’ 응답 비율 (B)	(A-B)
민주적 의사결정으로 조직을 운영한다	83.6%	55.8%	27.8%p
지역사회와 공공의 이익에 기여한다	80.1%	51.4%	28.7%p
구성원 간에 서로 협동한다	87.3%	59.9%	27.4%p
외부관계와 독립적, 자율적으로 운영한다	71.5%	46.6%	24.9%p
구성원에게 다양한 역량 개발 기회를 제공한다	76.3%	36.8%	39.5%p
타 조직과 연대하고 협력한다	73.3%	36.6%	36.7%p
일자리와 서비스로 사회적 약자를 지원한다	74.4%	43.9%	30.5%p
조직의 사업과 활동에 구성원이 적극 참여한다	85.4%	51.9%	33.5%p
지역의 인적, 물적 자원을 활용한다	83.0%	53.0%	30.0%p
이익을 사회에 환원한다	69.7%	39.3%	30.4%p

자료: 설문 조사.

사회적 경제 조직의 운영에서 지역 내 협력 조직 존재 유무와 관련하여, 자금·현물지원·인적자원 측면에서 협력할 만한 조직이 특히 부족하다고 인지하는 것으로 드러났다. ‘서비스 및 제품 판매 관련 협력 조직’이 있다는 응답 비율이 61.3%로 가장 높다. 다음으로 ‘기술, 정보 등 교육 관련 협력’(56.7%)이고, ‘원료 및 중간재 조달 관련 협력’(47.3%)이다. 그러나 협력조직이 없다는 응답은 ‘현물지원 관련

협력'에서 74.9%로 가장 높다. 다음으로 '자금 관련 협력'(73%)이다.

개별 사회적 경제 조직과 협력 관계에 있는 조직의 지역별 위치에서 '원료 및 중간재 조달 관련 협력조직'과 '전문인력 및 자원봉사자 관련 인력 협력 조직'이 동일 읍·면·동에 위치한다는 응답 비율이 각각 54.8%와 50.7%로 동일 읍·면·동 지역에 위치하지 않는다는 비율보다 높았다. 자금, 현물지원 및 교육 관련 협력 조직은 동일 읍·면·동이 아닌 보다 넓은 지역에 분포하는 경우가 더 많았다.

〈표 2-16〉 사회적 경제 조직의 운영에서 협력 조직 여부

단위: 개, %

구분	협력 조직		전체
	있다	없다	
원료 및 중간재 조달 관련 협력조직	96(47.3)	107(52.7)	203(100.0)
서비스 및 제품판매 관련 협력조직	125(61.3)	79(38.7)	204(100.0)
전문인력 및 자원봉사자 관련 인력 협력조직	83(40.7)	121(59.3)	204(100.0)
자금 관련 협력조직	54(27.0)	146(73.0)	200(100.0)
현물지원 관련 협력조직	51(25.1)	152(74.9)	203(100.0)
기술, 정보 등 교육 관련 협력조직	114(56.7)	87(43.3)	201(100.0)

주: 괄호 안의 숫자는 비율을 뜻한다.

자료: 설문 조사.

〈표 2-17〉 사회적 경제 조직의 운영에서 협력 조직의 소재지

단위: 개, %

구분	협력 조직			전체
	동일 읍면동	동일 시군 내 타 읍면동	기타	
원료 및 중간재 조달 관련 협력조직	51(54.8)	42(45.2)	-	93(100.0)
서비스 및 제품판매 관련 협력조직	53(45.7)	63(54.3)	-	116(100.0)
전문인력 및 자원봉사자 관련 협력조직	38(50.7)	36(48.0)	1(1.3)	75(100.0)
자금 관련 협력조직	18(34.6)	34(65.4)	-	52(100.0)
현물지원 관련 협력조직	19(39.6)	29(60.4)	-	48(100.0)
기술, 정보 등 교육 관련 협력조직	36(37.1)	60(61.9)	1(1.0)	97(100.0)

주: 괄호 안의 숫자는 비율을 뜻한다.

자료: 설문 조사.

7.3. 사회적 경제 연대조직 참여 및 활동 평가

‘사회적 경제 연대조직’에 가입하여 활동하는 조직은 98개로 응답자의 47.3%였다. 그리고 가입도 참여도 하지 않는 조직은 48개로 23.2%였다. 지역별 전수조사가 아니어서 확인하기 어렵지만, 대체로 사회적 경제의 지역적 전통이 깊고 그 외연이 넓은 원주시나 완주군 같은 곳에서 사회적 경제 연대조직에의 가입률이 높다.

지역별 사회적 경제 연대조직의 참여 실태에서 서천군의 경우 전체 22개 사회적 경제 조직에서 ‘연대조직’에 가입한 조직은 95.5%(21개)이고, 원주시는 전체 69개 사회적 경제 조직에서 연대조직에 가입한 조직은 60.9%(42개) 그리고 완주군은 전체 104개 조직에서 연대조직에 가입한 조직은 33.7%(35개)이다. C군은 12개 사회적 경제 조직이 있으나 연대조직에 가입과 참여를 하지 않고 있다. 지역별로 사회적 경제 연대조직의 가입 실태를 보면 지역 내 사회적 경제 연대조직의 무와 지역의 역사적 경험에 따라 차이가 날 수 있다.

〈표 2-18〉 지역별 사회적 경제 연대조직의 참여 여부 비교

단위: 개, %

구분	서천군	C군	원주시	완주군	전체
가입해 있다	21 (10.1)	-	42 (20.3)	35 (16.9)	98 (47.3)
가입해 있지 않지만 참여하고 있다	1 (0.5)	-	14 (6.8)	33 (15.9)	48 (23.2)
가입 않고 참여하지 않는다	0 (0.0)	12	13 (6.3)	36 (17.4)	61 (29.5)
전체	22 (10.6)	12 (5.8)	69 (33.3)	104 (50.2)	207 (100.0)

주: 괄호 안의 숫자는 비율을 뜻한다.

자료: 설문 조사.

사회적 경제 조직의 생애주기에서 ‘생존 단계’가 27.1%(56개)로 가장 높은 비율을 차지하고 다음으로 ‘성장 단계’가 25.1%(52개), ‘시작 단계’는 19.8%(41개)이다. 그리고 ‘위기 단계’는 9.7%(20개)이다. 현재 생존 및 성장 단계에 있다고 응답한 조직이 전체의 52.2%를 차지한다.

서천군은 전체 22개 중 17개(77.3%)가 생존 단계에 머물러 있다. 또한 C군도 전체 12개에서 7개인 58.3%가 생존 단계에 있다. 반면 원주시와 완주군에서 ‘성장 단계’에 위치한 곳은 각각 33.3%(23개), 25.0%(26개)이다. 두 지역에서 ‘성숙 단계’인 조직은 각각 26.1%(18개), 17.3%(18개)이다. 사회적 경제의 역사가 오랜 지역일수록 안정 국면에 접어든 사회적 경제 조직이 많아진다.

〈표 2-19〉 지역별 사회적 경제 조직의 생애주기 비교

단위: 개, %

구분	서천군	C군	원주시	완주군	전체
시작단계	2 (1.0)	1 (0.5)	11 (5.3)	27 (13.0)	41 (19.8)
생존단계	17 (8.2)	7 (3.4)	11 (5.3)	21 (10.1)	56 (27.1)
성장단계	1 (0.5)	2 (1.0)	23 (11.1)	26 (12.6)	52 (25.1)
성숙단계	1 (0.5)	1 (0.5)	18 (8.7)	18 (8.7)	38 (18.4)
위기단계	1 (0.5)	1 (0.5)	6 (2.9)	12 (5.8)	20 (9.7)
전체	22 (10.6)	12 (5.8)	69 (33.3)	104 (50.2)	207 (100.0)

주: 괄호 안의 숫자는 비율을 뜻한다.

자료: 설문 조사.

사회적 경제 연대조직의 활동과 관련하여 항목별 중요도를 조사하였다. ‘사회적 경제 분야의 인재 육성’이 중요하다는 응답률이 83.6%로 가장 높았다. 다음으로 ‘사회적 경제를 알리고 공감대 확산하는 활동’이 83.0%였다. 그리고 사회적 경제 조직에 대한 교육과 컨설팅, 상호거래 촉진, 관련 정책 개발과 실태 조사 연구 및 지자체와 협력해 사회적 경제 발전 등의 항목들은 70% 이상의 중요도 동의를 얻었다.

반면 ‘회원 사회적 경제 조직의 자금 조달 지원’과 ‘새로 생긴 사회적 경제 조직의 자금 조달 지원’이 각각 66.4%, 65.8%로 가장 낮았다. 사회적 경제 연대조직의

역할에서 신규 조직 및 회원 조직에 대한 ‘자금 조달’에 대한 관심도는 낮지만, ‘홍보’와 ‘인재 육성’에 대한 관심도는 높다. 사회적 경제 연대조직의 역할은 홍보와 인재 육성이라고 인지된다.

〈표 2-20〉 사회적 경제 연대조직의 역할 중요도

단위: 개, %

구분	중요하지 않음	보통	중요함	전체
사회적 경제 홍보와 공감대 확산	4 (2.6)	22 (14.4)	127 (83.0)	153 (100.0)
신규 사회적 경제조직 지원(교육, 컨설팅)	4 (2.6)	24 (15.8)	124 (81.6)	152 (100.0)
신규 사회적 경제조직 지원(자금 조달)	13 (8.6)	39 (25.7)	100 (65.8)	152 (100.0)
신규 사회적 경제조직 지원(인재 육성)	4 (2.6)	21 (13.8)	127 (83.6)	152 (100.0)
회원 사회적 경제조직 지원(교육, 컨설팅)	3 (2.0)	25 (16.4)	124 (81.6)	152 (100.0)
회원 사회적 경제조직 지원(자금 조달)	7 (4.6)	44 (28.9)	101 (66.4)	152 (100.0)
회원 사회적 경제조직 간 상호거래 촉진	3 (2.0)	25 (16.4)	124 (81.6)	152 (100.0)
지역의 사회적 경제 정책 개발 및 실태 조사	3 (2.0)	36 (23.5)	114 (74.5)	153 (100.0)
지자체와 협력, 지역의 사회적 경제 발전 활성화	4 (2.6)	29 (19.1)	119 (78.3)	152 (100.0)

주: 괄호 안의 숫자는 비율을 뜻한다.

자료: 설문 조사.

사회적 경제 연대조직의 활동과 관련하여 실현 수준에 대한 평가를 조사하였다. ‘신규 사회적 경제 조직의 교육, 컨설팅 지원’에서 잘하고 있다고 응답한 비율이 44.7%로 가장 높았다. 다음으로 ‘사회적 경제를 알리고 공감대 확산하는 활동’이 43.3%였다. 그리고 사회적 경제 조직에 대한 교육과 컨설팅, 상호거래 촉진, 관련 정책 개발과 실태 조사 연구 및 지자체와 협력해 사회적 경제 발전 등의 항목들은 30% 이상의 ‘잘하고 있다’는 응답률을 얻었다.

반면 ‘회원 사회적 경제 조직의 자금 조달 지원’과 ‘새로 생긴 사회적 경제 조직의 자금 조달 지원’이 각각 18.5%, 22.1%로 가장 낮았다. 또한, ‘신규 사회적 경제 조직의 인재 육성’이 25.7%로 낮았다. 인재 육성은 사회적 경제 연대조직의 역할에서 중요도는 높게 인식된 반면 실제 실현 수준에서는 상대적으로 낮게 나타난다.

〈표 2-21〉 사회적 경제 연대조직의 실현 수준

단위: 개, %

구분	못함	보통	잘함	전체
사회적 경제 홍보와 공감대 확산	16 (10.7)	69 (46.0)	65 (43.3)	150 (100.0)
신규 사회적 경제조직 지원(교육, 컨설팅)	23 (15.3)	60 (40.0)	67 (44.7)	150 (100.0)
신규 사회적 경제조직 지원(자금 조달)	51 (34.2)	65 (43.6)	33 (22.1)	149 (100.0)
신규 사회적 경제조직 지원(인재 육성)	38 (25.7)	72 (48.6)	38 (25.7)	148 (100.0)
회원 사회적 경제조직 지원(교육, 컨설팅)	27 (18.1)	62 (41.6)	60 (40.3)	149 (100.0)
회원 사회적 경제조직 지원(자금 조달)	48 (32.9)	71 (48.6)	27 (18.5)	146 (100.0)
회원 사회적 경제조직 간 상호거래 촉진	25 (17.1)	75 (51.4)	46 (31.5)	146 (100.0)
지역의 사회적 경제 정책 개발 및 실태 조사	37 (24.8)	58 (38.9)	54 (36.2)	149 (100.0)
지자체와 협력, 지역의 사회적 경제 발전 활성화	34 (22.8)	65 (43.6)	50 (33.6)	149 (100.0)

주: 괄호 안의 숫자는 비율을 뜻한다.

자료: 설문 조사.

사회적 경제 연대조직이 수행하는 활동(역할)의 중요도와 실현 수준에 대한 인식 차이를 검정하기 위해 쌍체비교를 수행하였다. 사회적 경제 연대조직의 아홉 가지 다양한 활동에 대한 사전 중요도와 사후 실현 수준의 평균값 차이는 통계적으로 유의미하다. 실제 사회적 경제 조직의 담당자들이 생각하는 사회적 경제 연대조직이 실천하는 다양한 활동에 대한 중요도에 비해 현실적으로 만족할 만한 수준의 성취를 이루지 못한다는 평가가 일반적이라고 볼 수 있다.

〈표 2-22〉 사회적 경제 연대조직의 역할 중요도와 실현 수준 쌍체비교

단위: 개, %

구분	중요도와 실현 수준 평균 차이	표준 편차	t-값	비고
사회적 경제 홍보와 공감대 확산	1.173	1.278	11.241	항목별 쌍체 검정결과 모두 1% 수준에서 통계적으로 유의한 차이가 있음
신규 경제조직 지원(교육, 컨설팅)	1.073	1.434	9.17	
신규 사회적 경제조직 지원(자금 조달)	1.631	1.836	10.845	
신규 사회적 경제조직 지원(인재 육성)	1.77	1.625	13.253	
사회적 경제조직 지원(교육, 컨설팅)	1.322	1.517	10.64	
회원 사회적 경제조직 지원(자금 조달)	1.795	1.834	11.821	
회원 사회적 경제조직 간 상호거래 촉진	1.425	1.438	11.974	
사회적 경제 정책 개발 및 실행 조사	1.483	1.754	10.323	
지자체와 협력, 사회적 경제 발전 활성화	1.547	1.531	12.293	

자료: 설문 조사.

7.4. 지역의 사회적 경제 활성화를 위한 정책

사회적 경제 활성화에 필요한 정책 요구를 17개 항목으로 세분하여 분석한 결과 ‘지방자체단체와 지역 내 사회적 경제 조직들 간의 협력’이 79%로 그 요구 수준이 가장 높다. ‘사회적 경제 조직 설립 지원’은 58.5%로 가장 낮았다. 17개 항목 전체에서 ‘중요함’의 응답 비율은 71.2%이다.

〈표 2-23〉 사회적 경제 활성화를 위한 정책 선호도 비교

단위: 개, %

구분	중요하지 않음	보통	중요함	전체
사회적 경제 인식제고 및 홍보	4 (1.9)	51 (24.8)	151 (73.3)	206 (100.0)
사회적 경제 조직의 지도자(리더) 육성	5 (2.4)	57 (27.8)	143 (69.8)	205 (100.0)
사회적 경제 조직에 대한 금융 지원	6 (2.9)	61 (29.8)	138 (67.3)	205 (100.0)
사회적 경제 조직을 위한 보조 및 위탁사업	6 (2.9)	57 (27.7)	143 (69.4)	206 (100.0)

(계속)

구분	중요하지 않음	보통	중요함	전체
사회적 경제 조직을 돕는 중간지원조직 육성	5 (2.4)	46 (22.4)	154 (75.1)	205 (100.0)
지역 내의 사회적 경제 조직 협의체 지원	6 (2.9)	60 (29.1)	140 (68.0)	206 (100.0)
청년 인재 교육훈련 및 육성	4 (2.0)	56 (27.5)	144 (70.6)	204 (100.0)
사회적 경제 지원 조례 제정과 지원	2 (1.0)	52 (25.2)	152 (73.8)	206 (100.0)
사회적 경제 전담 부서 및 인력 채용	6 (2.9)	53 (25.7)	147 (71.4)	206 (100.0)
지역 공공자산의 사회적 경제 조직 이용	4 (2.0)	43 (21.1)	157 (77.0)	204 (100.0)
상품 및 서비스를 공공기관이 우선 구매	3 (1.5)	50 (24.3)	153 (74.3)	206 (100.0)
상품 및 서비스 홍보, 판촉, 브랜드화	1 (0.5)	50 (24.3)	155 (75.2)	206 (100.0)
사회적 경제 조직 설립(창업) 지원	4 (2.0)	81 (39.5)	120 (58.5)	205 (100.0)
지자체와 사회적 경제 조직들 간의 협력	1 (0.5)	42 (20.5)	162 (79.0)	205 (100.0)
사회적 경제 전문가 육성	7 (3.4)	71 (34.5)	128 (62.1)	206 (100.0)
사회적 경제 조직의 일자리 창출(고용) 지원	4 (1.9)	46 (22.3)	156 (75.7)	206 (100.0)
혁신형 사회적 경제 조직 설립 및 육성	3 (1.5)	59 (28.6)	144 (69.9)	206 (100.0)

주: 괄호 안의 숫자는 비율을 뜻한다.

자료: 설문 조사.

지역에서 사회적 경제의 지속적인 발전에 필요하다고 인식한 정책 요구들의 우선순위를 분석하기 위해서 설문 조사에 제시된 17개의 정책 항목에 대한 선호도와 유형별 사회적 경제 조직을 이항로짓모형으로 분석하였다.

이항로짓모형의 분석결과, ‘돌봄교육’ 분야 사회적 경제 조직이 선호하는 정책에서 ‘사회적 경제 조직 설립 지원’ 항목은 다른 분야의 사회적 경제 조직에 비해 선택할 확률이 2.3배 높았다. 반면 ‘사회적 경제 전문가 육성’ 항목을 선택할 확률은 31.4% 감소한다.

〈표 2-24〉 이항로짓모형을 이용한 정책 선호도 분석(돌봄교육 분야 조직 기준)

단위: 개, %

구분	계수값	표준오차	z-값	$\exp(\beta)^{15}$ (오즈비)
사회적경제 조직을 활용(보조 및 위탁사업)	0.5239	0.3888	1.35	1.6885
지역 내 사회적 경제 조직 협의체 활동지원	0.4598	0.3961	1.16	1.5838
사회적 경제 조직 설립(창업) 지원	0.8431	0.3799	2.22	2.3237
사회적 경제 전문가(컨설턴트) 육성	-1.1589	0.3823	-3.03	0.3138
사회적 경제 연대조직 가입	0.0761	0.2983	0.26	1.0790
상수항	-0.8803	0.3416	-2.58	0.4147
표본 수	205			
Log likelihood	-130.092			

자료: 설문 조사.

‘돌봄교육’ 분야 사회적 경제 조직이 선호하는 정책으로 ‘사회적경제 조직을 위한 보조 및 위탁사업’, ‘지역 내의 사회적 경제 조직 협의체 지원’, ‘사회적 경제 조직 설립(창업) 지원’, ‘사회적 경제 연대조직 가입’ 등이 있다. 선호하지 않는 정책으로는 ‘사회적 경제 전문가 육성’이 있다.

‘먹거리’ 분야 사회적 경제 조직이 선호하는 정책은 ‘사회적 경제 조직의 지도자 육성’, ‘사회적 경제 조직을 위한 보조 및 위탁사업’, ‘사회적 경제 조직을 돕는 중간지원 조직 육성’, ‘상품 및 서비스를 공공기관이 우선 구매’, ‘사회적 경제 전문가 육성’, ‘사회적 경제 조직의 일자리 창출지원’, ‘사회적 경제 연대조직 가입’ 등이었다. 선호하지 않는 정책은 ‘사회적 경제 조직에 대한 금융 지원’이었다.

‘환경’ 분야 사회적 경제 조직이 선호하는 정책은 ‘사회적 경제 조직의 지도자 육성’, ‘지역 공공자산의 사회적 경제 조직 이용’, ‘사회적 경제 전문가 육성’ 등이었다. 그러나 선호하지 않는 정책은 ‘사회적 경제 조직 설립 지원’과 ‘사회적 경제 조직의 일자리 창출 지원’이었다.

15) 오즈비(odds ratio)는 사건이 발생할 확률과 그렇지 않을 확률인 각각의 오즈를 이용하고, 통제된 설명변수에서 특정 변수가 변화할 때의 한계효과를 의미한다.

〈표 2-25〉 지역의 사회적 경제 활성화를 위한 정책 선호도에 대한 종합 평가

구분	돌봄 교육		먹거리		환경	
	오즈비	비고	오즈비	비고	오즈비	비고
사회적 경제 조직의 지도자(리더) 육성			1.118		1.136	
사회적 경제 조직에 대한 금융 지원			0.385	○		
사회적 경제 조직을 위한 보조 및 위탁사업	1.689		1.112			
사회적 경제 조직을 돕는 중간지원조직 육성			1.377			
지역 내의 사회적 경제 조직 협의체 지원	1.584					
지역 공공자산의 사회적 경제 조직 이용					1.388	
상품 및 서비스를 공공기관이 우선 구매			2.222			
사회적 경제 조직 설립(창업) 지원	2.324				0.369	○
사회적 경제 전문가 육성	0.314	○	1.388		2.433	
사회적 경제 조직의 일자리 창출(고용) 지원			1.158		0.166	○
사회적 경제 연대조직 가입	1.079		1.932			

주: 비고에 ○으로 표시된 것은 비선호하는 정책 항목(선택 확률이 감소)이다.

자료: 설문 조사.

설문 조사에 응답한 207개 사회적 경제 조직의 생애주기 단계별 필요 정책 항목을 분석하기 위해서 순서형 로짓모형¹⁶⁾을 이용하였다. 종속변수는 사회적 경제 조직의 생애주기 단계이고, 설명변수는 개별 정책 항목별 중요도(선호도)였다.

‘사회적 경제 인식 제고 및 홍보’ 항목에 대한 선호도 한계효과에서 사회적 경제 조직이 시작 단계인 경우 ‘사회적 경제 인식 제고 및 홍보’ 정책을 선호할 확률은 4.17% 감소하고, 생존 단계인 경우도 2.27% 감소하지만, 성장 단계의 경우는 2.48% 증가하고, 성숙 단계에서는 3.96% 증가한다.

시작 및 생존 단계에 있는 사회적 경제 조직이 우선 선호하는 정책은 ‘사회적 경제 조직의 지도자 육성’과 ‘사회적 경제 조직을 돕는 중간지원 조직 육성’이다. 그러나 성장 및 성숙 단계의 조직이 선호하는 정책은 ‘사회적 경제 인식 제고 및 홍보’와 ‘지역 공공자산의 사회적 경제 조직 이용’, ‘사회적 경제 연대조직 가입’ 등이다.

16) 사회적 경제 조직의 생애주기별 정책 선호도 분석에서 이용한 순서형 로짓모형의 추정결과 등은 자료집을 참고.

〈표 2-26〉 사회적 경제 조직의 생애주기별 정책 항목별 선호도 한계효과

구분	시작단계	생존단계	성장단계	성숙단계
	Prob(y=1)	Prob(y=2)	Prob(y=3)	Prob(y=4)
사회적 경제 인식 제고 및 홍보	-0.0417	-0.0227	0.0248	0.0396
사회적 경제 조직의 지도자 육성	0.0926	0.0504	-0.0551	-0.0879
중간지원조직 육성	0.0860	0.0469	-0.0512	-0.0817
지역 공공자산의 이용	-0.0288	-0.0157	0.0171	0.0274
사회적 경제 연대조직 가입	-0.2008	-0.1094	0.1195	0.1907

자료: 설문 조사.

제3장

주요 활동 분야별 관련 정책 사례와 시사점

주요 활동 분야별 관련 정책 사례와 시사점

1. 돌봄

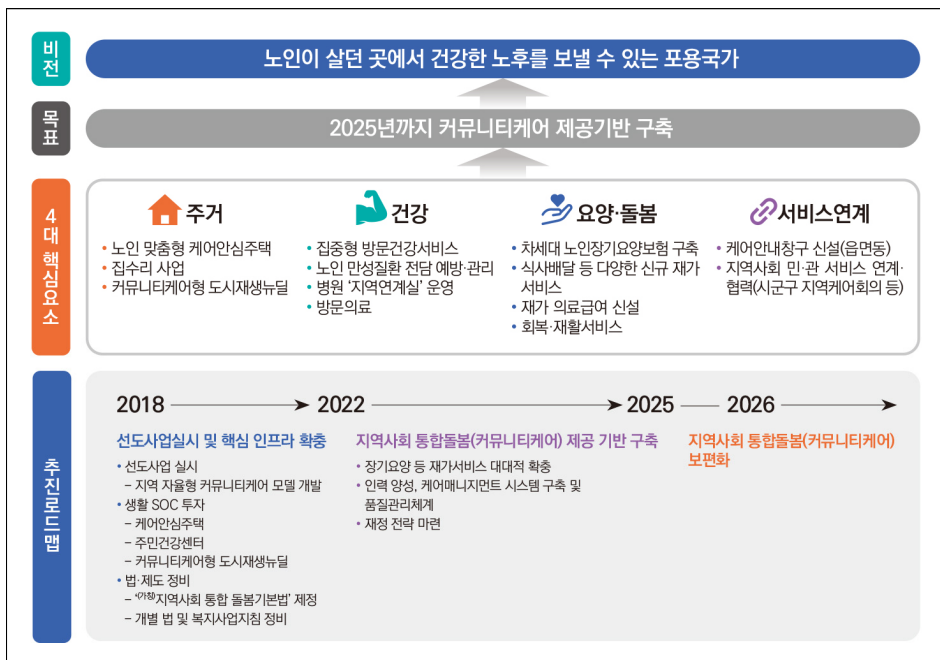
1.1. 배경

급속한 고령화와 더불어 돌봄 수요가 확대됨은 물론, 이 같은 문제를 해소하기 위한 고민이 사회의 보편적인 관심사로 부각되었다. 누가, 어디에서, 어떠한 방식으로 돌보아야 할 것인가를 두고, 2018년 보건복지부는 지역사회 통합돌봄을 위한 추진 로드맵과 중점 과제를 제안하였다. 지역사회 통합돌봄은 노인, 장애인 등 돌봄이 필요한 주민들이 살던 곳에서 개별 욕구에 따른 서비스를 누리고, 지역사회와 함께 어울려 살아가는 데 필수로 요구되는 4대 핵심 지원(주거, 보건·의료, 요양·돌봄, 서비스 연계)이 통합적으로 확보되는 지역 주도형 정책이다(보건복지부, 2020b, p.2). ‘누구나 살던 곳에서 건강한 삶을 보낼 수 있는 포용 국가’라는 비전 하에 일부 지역에서 선도사업이 실시되고 있으며, 2025년까지 지역사회 통합돌봄 제공 기반을 구축하는 데 이어 2026년에 전국적 실행을 목표로 하고 있다. 돌봄 분야 정부 정책의 근본적인 방향 전환을 예고한다는 점에서, 그리고 ‘지역사회’라는 말이 시사하듯 사회적 경제 실천 등을 통한 주민의 직접적 관여 필요성을 암시한다는 점에서 중요한 변화다.

지역사회 통합돌봄의 주요 추진 방향은 크게 세 가지로 나뉜다. 첫째, 중앙정부가 주축이 되어 지역사회 통합돌봄 기반을 구축하는 것이다. 여기에는 주거 인프라 확충, 방문 건강 및 보건의료 서비스 실시, 장기요양 재가 서비스 및 돌봄 서비스 확충, 돌봄 대상자 중심의 민·관 서비스 연계 및 통합 제공, 지역사회 통합돌봄이라는 패러다임을 관련 법률과 제도에 반영하는 것 등이 포함된다.

둘째, 중앙정부와 지방자치단체가 함께 추진해야 할 정책 방향으로 지역사회 주도의 다직종 연계와 지역 맞춤형 통합돌봄 모형을 개발하는 것이다. 즉, 지역 주민의 욕구와 상황 등 지역의 특성을 반영해 자주적으로 서비스를 발굴하고 해결 방안을 마련하는 것으로, 지자체가 주도적으로 재원, 조직, 인력을 운용한다. 지역 주민의 다양한 욕구 충족이 가능하도록 민·관이 함께하는 지역케어회의 등 다직종 연계 체계를 마련해야 하는 과제도 있다.

〈그림 3-1〉 지역사회 통합돌봄 기본계획



자료: 보건복지부(2018, p.8).

〈표 3-1〉 지역사회 통합돌봄 주요 주체별 역할

구분	주요 역할
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> - 선도사업 추진 및 지역 확산 지원 - 지역사회 통합돌봄법 제정 및 전국 확산을 위한 예산 확보 - 보건의료와 복지, 주거 등 분야 간 연계를 위한 기반 마련
광역자치단체(시·도)	<ul style="list-style-type: none"> - 정책방향 수립 및 중장기 추진계획 마련 - 지방비 확보 및 시군구 예산 배정 - 광역-기초자치단체 협업체계 구축 및 운영 - 시·도 돌봄 인프라 확보
기초자치단체(시·군·구)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업추진을 위한 인력, 조직, 예산의 확보 - 지역특성을 고려한 정책방향 및 계획 수립 - 민·관 다직종 참여를 통한 다직종 연계 구현 - 사업추진, 자체 모니터링 및 효과성 분석 등을 통한 모형 개발·검증·보완
연계 및 지원기관	<ul style="list-style-type: none"> - (국민건강보험공단) 통합돌봄과 의료 및 요양 업무 연계 강화 등 - (한국보건복지 인력개발원) 표준교재 개발, 통합돌봄 담당자 교육 등 - (사회보장정보원) 통합돌봄 대상자 관리 등 정보시스템 개선, 다양한 통합돌봄창구 운영 및 협업에 필요한 전산 연계 고도화 - (건강보험심사평가원) 각종 건강보험 수가 시범사업 정보 제공, 재가의료급여 시범 사업 컨설팅, 재택의료 활성화 방안 연구 등

자료: 보건복지부(2020b, pp.8-10)를 참고하여 저자 작성.

셋째, 지방자치단체가 자신의 특성에 맞는 통합돌봄 모형을 개발하고, 핵심 돌봄 대상자를 발굴하여 통합돌봄 프로그램을 제공한다. 이를 위해 읍·면·동 단위로 지역 내 돌봄 자원과 인프라를 분석하고 통합돌봄이 필요한 우선 대상을 구체화하는 등 통합돌봄 모형을 개발·적용하는 한편, 보건의료-복지 서비스의 통합 제공과 다양한 기관 간 연계를 강화한다. 이때 지역에 대한 진단이 우선적으로 이루어져야 하는데, 지역 내 자원과 인프라 분석은 보건·복지·돌봄·주거 등에 대한 민·관 자원조사를 수반한다. 관련 시설, 기관, 단체의 현황은 물론 이들이 제공하는 서비스의 종류와 수량 등을 파악해야 한다. 이와 관련해 지방자치단체가 새롭게 다양한 자원을 발굴하도록 장려하는 만큼(보건복지부, 2020b, p.81) 주민들이 자발적으로 구성한 사회적 경제 조직이 지역에 필요한 서비스¹⁷⁾를 공급하는 경우 역시 지

17) 통합돌봄 자원은 복지자원 표준 분류체계에 의해 9개의 대분류(일자리, 주거, 일상생활, 신체건강 및 보건의료, 정신건강 및 심리정서, 보호 및 돌봄·요양, 보육 및 교육, 문화 및 여가, 안전 및 권익보호)를 따른다. 이와 관련하여 사회적 경제 조직이 서비스를 제공하면 통합돌봄 자원으로 볼 수 있다.

역 내 가용한 통합돌봄 자원으로 포함될 수 있다. 기초 지방자치단체의 지역사회 통합돌봄 추진 현황을 공유하고 중요 사항을 심의하는 민·관 협의체나 다직종 연계 지역케어회의의 구성원으로도 사회적 경제 조직이 참여할 수 있을 것으로 기대된다.

지역사회 통합돌봄의 사업 예산은 국비와 지방비 50:50 비율로 조성된다. 2019년 선도사업 시행 첫해에 약 64억 원의 국비가 배정되었는데, 당해 가을부터 2차 선도사업이 추가로 시행됨에 따라 추경예산으로 약 31억 원이 증액되었다. 이후 예산은 2021년 182억 원까지 꾸준히 증가하다가 2022년에는 다소 감소한 약 159억 원이 책정되었다. 그중 선도사업 추진비는 약 148억 원 수준이다.

〈표 3-2〉 지역사회 통합돌봄 예산 추이

구분	2019년	2020년	2021년	2022년
전체	국비 약 64억 원 ² (8개 지자체)	국비 약 178억 원 (16개 지자체)	국비 약 182억 원 (16개 지자체)	국비 약 159억 원 (16개 지자체)
선도사업 추진비	약 44억 원	167억 원	171억 원	148억 원 ³
지원체계 구축·운영	15억 원	52억 원	-	-
모니터링 및 평가	5억 원	7억 원	7억 원	7억 원
담당인력 교육	-	4억 원	4억 원	4억 원

주 1) 예산의 국비와 지방비 비율은 50:50이다.

2) 당년도 9월부터 시작한 2차 선도사업(8개 지자체) 예산 확보를 위한 추경예산(약 31억 원)은 제외했다.

3) 평균 154.1백만 원 × 12개월 × 16개 시군구 × 50%

자료: 보건복지부(2019, 2020a, 2021, 2022a)를 참고하여 저자 작성.

지역사회 통합돌봄 선도사업은 2019년 1·2차 공모를 거쳐 선정된 총 16개의 시·군·구(광주 서구, 경기 부천시, 충남 천안시, 전북 전주시, 경남 김해시, 부산 부산진구, 경기 남양주시, 충북 진천군, 부산 북구, 경기 안산시, 충남 청양군, 전남 순천시, 제주 서귀포, 대구 남구, 제주 제주시, 경기 화성시)에서 이루어지고 있다. 선도사업에 참여하는 시·군·구는 지역 실정에 맞는 통합돌봄 모형 개발 및 대상자 구체화, 통합돌봄에 필요한 서비스의 개발과 적용, 통합돌봄 서비스 및 인프라 총량 분석 및 소요 재정 규모 추계에 필요한 자료 마련, 관련 법·제도 개선 필요사항 도출 등을 주요 과업으로 수행한다. 2020년과 2021년 두 차례 발의된 ‘지역사회

통합돌봄법(안)’은 국회 계류 중이지만, 선도사업 참여 지방자치단체를 포함한 총 26개의 광역 및 기초 지방자치단체가 지역사회 통합돌봄 관련 조례를 제정했다.¹⁸⁾ 이들 조례는 대체로 주민의 협조와 참여를 명시하고 있으나, (사회적) 협동 조합 등 사회적 경제 조직을 직접 언급한 사례는 찾기 어렵다.

〈표 3-3〉 지역사회 통합돌봄 선도사업 참여 시·군·구 현황

구분	선도사업 지자체
노인 (13곳)	(1차 선도사업) 광주 서구, 부천시, 천안시, 전주시, 김해시, (2차 선도사업) 부산 북구, 부산 부산진구, 안산시, 남양주시, 진천군, 청양군 , 순천시, 서귀포시
장애인 (2곳)	(1차 선도사업) 대구 남구, 제주시
정신질환자 (1곳)	(1차 선도사업) 화성시

주 1) 2차 선도사업은 모두 노인을 대상으로 한다.

2) 농촌(군 지역)에 해당하는 지자체를 굵은 글씨로 표시하였다.

자료: 저자 작성.

한편, 보건복지부를 비롯해 각 부처의 다양한 사업을 연계할 것을 독려하고 있는데, 이는 지역사회 통합돌봄이 관계된 다양한 영역(주거, 보건·의료, 요양·돌봄, 도시재생 등)의 부처나 공공기관의 지역사회 기반 사업과 연계될 때 상승효과가 있을 것으로 기대하기 때문이다. 특히 보건복지부(2020b, p.71)의 ‘지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북’에 명시된 연계 가능한 사업에는 지역 주민이 자발적으로 공동체를 이루어 돌봄, 일자리 지원 등 사회서비스를 공급하는 주체인 동시에 소비자가 되는 사업들을 포함함으로써 지역사회 통합돌봄에 사회적 경제 전략이 결합될 여지가 있다. 관련 사업으로는 보건복지부의 ‘사회서비스 분야 사회적 경제 육성·지원사업’¹⁹⁾과 ‘청년사회서비스사업단’²⁰⁾, 행정안전부의 ‘주민자치형

18) 단, 제주도의 경우에 기초지자체가 아닌 광역(도) 단위의 조례가 제정되었다.

19) 지역문제해결을 위한 사회적 경제 컨소시엄(연대·협력) 및 주민참여형 돌봄 사회서비스 개발·기반 구축 사업비를 지원한다.

20) 지역 청년이 주체가 되어 사업단을 구성하고 청년 수요에 맞는 사회서비스를 개발·제공함으로써 청년층의 건강 개선과 청년 일자리 창출에 기여한다.

공공 서비스(보건복지분야)²¹⁾, 농림축산식품부의 ‘사회적 농업 활성화 지원사업’²²⁾을 꼽을 수 있다. 다만 사업 간 연계는 어디까지 권고일 뿐 의무는 아니므로, 지방자치단체에 따라 다양한 사업, 그중에서도 보건복지부가 아닌 타 부처 사업과 실제 협력하는 수준에는 차이가 있을 것으로 예상된다.

〈표 3-4〉 지역사회 통합돌봄과 연계 가능한 보건복지부 및 타 부처 사업 예시

구분	주요 역할
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> - (노인) 요양병원 퇴원환자 지역사회 연계, 의료급여 사례관리 강화, 건강생활지원센터 확충, 사회서비스원 종합재가센터 시범사업, 일차의료 왕진 수가 시범사업, 요양병원 퇴원환자 방문진료 시범사업, 일차의료 만성질환 관리 시범사업, 주야간보호기관 내 단기보호 시범사업, 재가 의료급여 시범사업, 치매공공후견 서비스, 안심생활 지원, 노인일자리 및 사회활동 지원사업, 사회서비스 분야 사회적 경제 육성·지원사업 등 - (장애인) 장애인 건강주치의 시범사업, 장애친화 건강검진기관 운영, 지역장애인 보건의료센터 운영, 지역사회 중심 재활 지원, 장애인 활동지원, 발달장애인 주간활동서비스, 장애인 직업재활 지원 - (정신질환자) 청년사회서비스사업단 운영, 정신건강 종합케어 서비스 활용 지원, 정신질환자 절차보조사업
행정안전부	- 주민자치형 공공 서비스
국토부	- 도시재생 뉴딜사업, 주거 취약지구 생활여건 개조사업(새마을)
LH	- 고령자 복지주택사업, 공공리모델링 매입임대주택 사업, 임대상가 복합재건축사업
농림축산식품부	- 사회적 농업 활성화 지원사업 , 농촌중심지 활성화 사업
건강보험공단	- 다제약물 관리사업

주: 주민들로 구성된 사회적 경제 조직을 활용할 수 있을 것으로 기대되는 사업을 굵은 글씨로 강조하였다.
 자료: 보건복지부(2020b, pp.72-74)를 참고하여 저자가 작성하였다.

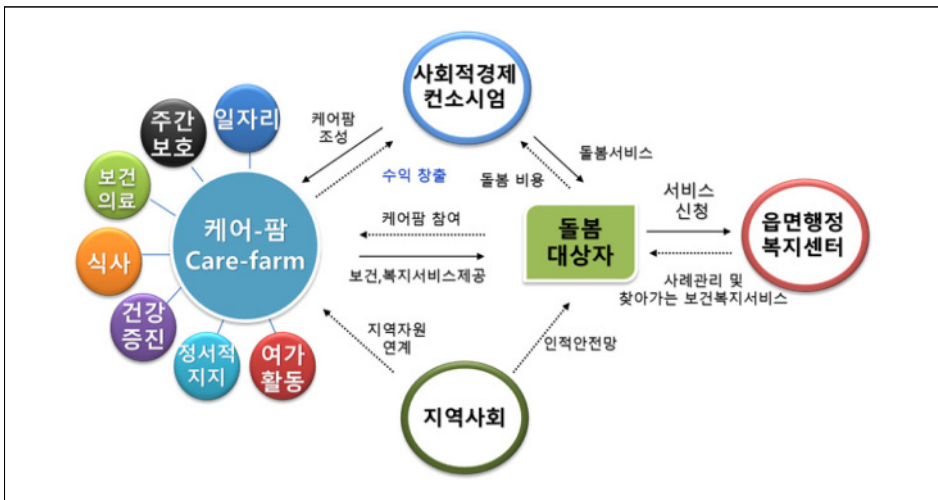
- 21) 지역의 복합적 복지욕구 대응에 필요한 공공 서비스 간 연계 체계 형성과, 민·관 협력, 지역사회문제 해결과 예방을 위한 주민참여 필요에 따라 주민자치형 공공 서비스를 구축한다.
- 22) 농업활동을 통해 장애인, 고령자 등 사회적 약자에 돌봄, 교육, 고용 등의 서비스를 제공한다.

1.2. 농촌 지역 지역사회 통합돌봄 선도사업 사례²³⁾

1.2.1. 진천군의 지역사회 통합돌봄 선도사업

진천군은 2019년 3월 ‘지역사회 통합돌봄 선도사업 기본계획’을 수립하고 7월 주민복지과에 통합돌봄팀을 신설하고 2019년 2차 노인 선도사업지(농촌 지역)로 선정되었다. 선도사업 선정 후 7개 읍·면에 통합돌봄 안내 창구를 설치하였으며 추가적으로 5개 기관(보건소, 노인복지관, 생거진천노인복지센터, 교통약자이동지원센터, 진천성모병원)과 건강보험공단 진천지사, 대한노인회에 안내 창구를 설치하였다.

〈그림 3-3〉 진천군 지역사회 통합돌봄을 위한 민·관협력 체계도



자료: 진천군(2020), 오단이(2022, p.5)에서 재인용.

주요 사업으로 주거 지원, 보건의료, 영양 및 돌봄 등 25개 사업을 실시하였는데, 이 중 대표적인 사업은 ‘생거진천 케어-팜(care farm)’으로 진천군이 농촌으로

23) 오단이(2022, pp.5-8)의 일부를 발췌하되, 저자가 수정·보완하였음을 밝혀둔다.

서 갖는 자원과 지역 내 사회적 경제 조직 연결망, 사회적 농업 활성화 지원사업, 농촌유휴시설 활용 창업 지원사업이 지역사회 통합돌봄 선도사업과 결합한 형태이다. 농업 활동을 통한 노인의 정서적 지지와 마을별 케어팜 조성을 통한 동네공동체의 역량 강화를 목표로 하고 있다. 생겨진천 케어-팜은 사회적 경제 컨소시엄을 구성하는 방식으로 이루어졌다. 대표 기관은 진천군주거복지센터 두꺼비하우스, 구성기관은 ㈜힐링플레이, 진천공예협동조합, 충청사회복지 사회적협동조합, 진천군노인취업지원센터를 포함한다.

〈표 3-5〉 진천군 지역사회 통합돌봄 선도사업의 사회적 경제 컨소시엄

구분	기관(조직)명	역할
대표기관	진천군주거복지센터 두꺼비하우스	케어팜 시설 및 관리
구성기관	(주)힐링플레이	케어팜 프로그램 운영 및 강사지원
	진천공예협동조합	
	진천군노인취업지원센터	노인일자리 연계
	충청사회복지 사회적협동조합	돌봄, 케어팜 운영
	진천군 주민복지과	

자료: 보건복지부·한국사회적기업진흥원(2021, p.51)을 참고하여 저자 작성.

진천군의 경우 작은 군 지역이기에 사회적 경제 조직의 수가 많지 않아 케어팜 서비스에 필요한 구성기관을 모으는 것에 어려움을 겪었다. 케어팜 특성상 농장을 마련하는 것이 중요해 진천군의 지원으로 유휴 공간이던 (구)농업기술센터를 활용하였다(보건복지부·한국사회적기업진흥원, 2021, p.51). 현재 이들 기관은 지역 내 보건·복지기관과 협력하여 돌봄 서비스가 필요한 대상자(경증 치매노인, 발달장애인, 정신질환자 등)에게 사회적 농업 활성화 지원사업과의 연계를 통한 농업 활동, 원예 활동, 요리 활동 등을 통한 돌봄을 제공하고 있다.

“처음 이 사업을 시작할 때 케어팜이라는 서비스가 아직은 우리나라에서 생소하고 케어팜 공간 마련, 시설설비, 법적·제도적인 문제, 지역의 보건·복지기관 연계 등의 과제가 산재하여 어려움이 많았다. 더구나 작은 군 단위 지역에서 케어팜 서비스를 제공하기 위해 적절한 사회적 경제 기업을 모으는 것도 쉽지는 않았다.” (진천군 충청사회복지 사회적협동조합)²⁴⁾

그리고 지역 주민 참여를 통한 보건·복지 방문 서비스 효율을 극대화하기 위해 접근성이 좋은 마을 경로당을 거점돌봄센터로 지정하고 기능을 강화하여 마을복지의 중심으로 탈바꿈시키고 있다.²⁵⁾ 이를 위해 지역 주민을 동네복지사로 양성하여 마을공동체 돌봄의 주체적인 역할을 수행토록 한다. 이 외에도 QR코드와 모바일 앱을 활용한 지역사회 통합돌봄 앱(app)을 통해 통합사례관리 플랫폼을 구축함으로써 민간부문의 효율성을 최대한 활용하기 위해 자율성을 보장하고, 동등한 파트너십 관계를 유지하는 노력을 통해 적극적인 민간 참여를 유도하고 유기적인 협력 시스템을 구축하였다.²⁶⁾ 요컨대 진천군의 지역사회 통합돌봄 선도사업을 통해 기존의 ‘자원중심 서비스 계획’에서 ‘욕구중심 서비스 계획’으로 바뀌는 변화가 시작되었다. 분절된 보건·복지 서비스를 거점돌봄센터 중심의 찾아가는 보건·복지 통합 서비스로 제공하고, 관 주도의 민·관 협력 방식에서 사회적 경제 조직을 비롯한 주민참여 중심의 돌봄으로 변화하고 있는 것으로 보인다.

1.2.2. 청양군의 지역사회 통합돌봄 선도사업

청양군 지역사회 통합돌봄 주요 사업에는 영양보충형 식사배달사업, 방문형 건강관리사업(인지재활, 운동처방, 건강상담) 등이 있고, 주민자치 조직이 활성화되어 있는 읍·면을 대상으로 지역케어회의를 운영하고 있다. 주요 사업 가운데 방문형 건강관리 사업인 ‘찾아가는 의료원’은 농촌 주민의 의료 접근성을 높이기 위해 실시한다. 의사, 전담간호사, 물리치료사, 간호사 등 4인으로 구성된 진료팀이 의료 취약 지역에 거주하는 거동이 불편한 주민의 집에 매주 2~3회 직접 찾아가는

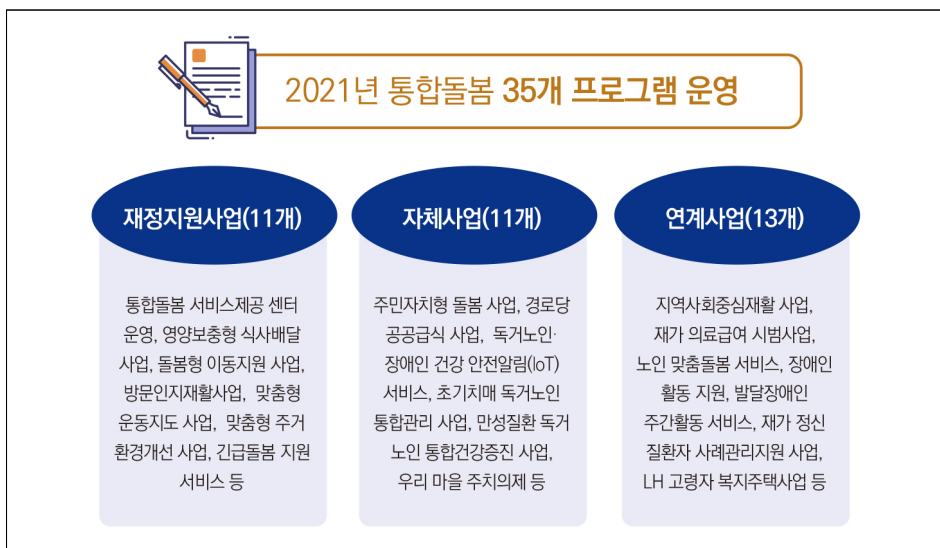
24) 보건복지부·한국사회적기업진흥원(2021, p.54).

25) 월 1회 다양한 방문 보건 의료서비스를 제공하며, 동네복지사를 배치하여 통합돌봄 대상자를 모니터링하고 심리정서를 위해 케어팜 프로그램을 운영한다.

26) 진천군은 다른 농촌 지역과 마찬가지로 복지 서비스 인프라가 미흡하며 주거, 교육, 고용, 돌봄 등 대상자의 다양한 복지 욕구에 비해 충분한 복지 서비스가 제공되지 않아 문제해결 지연 등 통합사례 관리의 어려움이 있다. 이를 극복하기 위해 종합사회복지관, 장애인복지관, 여성회관 등 기관별 사례관리 정보공유를 위한 진천군 복지기관 정보공유 시스템을 활용하고 있다.

순회진료로 운영된다. 또한 읍·면 단위의 통합돌봄 창구에 복지직과 간호직을 모두 배치하고, 통합돌봄이 필요한 대상을 직접 또는 의뢰를 통해 간접 발굴하여 보건소 등 관련 기관은 물론 지역 주민들이 참여하는 지역케어회의를 개최해 서비스 내용의 결정과 연계, 사후 관리 등을 실시하고 있다. 다만 진천군과 비교해 지역사회 통합돌봄 선도사업에 참여하는 사회적 경제 조직의 역할이 가시적으로 두드러지지 않는다.

〈그림 3-4〉 청양군 지역사회 통합돌봄 선도사업 내용



자료: 청양군청 홈페이지(<http://www.cheongyang.go.kr/>). 검색일: 2022. 8. 9.

“읍면 단위에 간호직, 복지직을 다 배치를 해서 간호직, 복지직분들이 통합돌봄 창구를 운영하는 게 이제 기본으로 …(중략)… 통합돌봄팀, 방문보건팀을 보건소의 방문보건팀이랑 본청의 통합돌봄과랑 통합보건팀을 신설을 해서 저희가 주요 조직 개편을 통해서 전달 체계를 일단 개설했다는 게 이제 먼저 이루어진 부분이고, 읍면 단위에 있는 통합돌봄 창구 복지직, 간호직분들이 일단 돌봄이 필요한 대상자분들을 발굴을 하거나 병원, 건보공단, 지역 주민들한테 의뢰를 받은 돌봄이 필요한 대상자들을 찾아가고 초기 상담을 통해서 나온 데이터를 지역케어회의라는 걸 개최를 합니다. 그래서 지역케어회의는 보건지소 진료소 통합돌봄 창구 담당자를 기본으로 하고 이장, 부녀회장, 사회복지기관 이런 분들이 같이, 주민자치위원까지 같이 참여를 하셔서 함께 그 대상자가

통합돌봄이 필요한 대상자인지 이분이 어떠한 통합돌봄 플랜이 필요한지를 결정을 하고 그 결정에 대한 내용을 회의가 끝난 다음에 공문으로 다 발송을 해서 서비스 제공기관에 연결을 합니다. 그래서 서비스 제공기관에서 서비스를 제공한 실적이나 결과를 통합창구로 다시 회신을 하게끔 되어 있어 그 일련의 과정들을 6개월마다 한 번씩 재판정을 통해 가지고 통합돌봄이 필요한 대상자가 지역에서 무방하게 자립할 수 있도록 계속 사례관리를 해 주고 있는 실정이고요.” (청양군 지역사회 통합돌봄 담당 공무원)

청양군 역시 지역사회 통합돌봄과 연계된 다양한 중앙정부 공모사업을 통해 지역사회 통합돌봄의 성공적 안착을 위해 노력하고 있다. 대표적으로 농림축산식품부의 ‘사회적 농업 활성화 지원사업’과 연계한 마을 돌봄 시범사업 및 바우처 시범사업, 행안부의 ‘마을공동체 돌봄조직 활성화 시범사업’, 국토부의 ‘고령자 복지주택 시범사업’ 등을 꼽을 수 있다. 특히 주택과 복지시설이 복합된 영구임대주택을 제공하는 청양군의 ‘고령자 복지주택 사업’은 지역사회 통합돌봄의 4대 영역 중 주거영역에 있어 많은 기대를 받고 있다. 10층 건물에 127세대에게 주거, 보건·의료, 요양·돌봄, 재가 서비스를 통합 제공하는 ‘지역사회 계속 거주(Aging in place)’ 주거복지 실현 및 통합돌봄 컨트롤 타워를 구축하는 것이 주요 내용이다. 고령자 복지주택에서 받을 수 있는 6대 핵심 서비스는 ① 재실 상태에서 미활동 시 감지 알림으로 신속한 대응이 가능한 24시간 응급관제²⁷⁾, ② 긴급상황 발생 시 관계 기관 및 보호자에게 위기 상황을 알리는 응급벨 대응, ③ 치매환자 등 외출 시 돌봄 대상자의 동선과 위치가 GPS로 파악되는 외출 시 위치 확인 서비스, ④ AI 스티커를 통한 돌봄 대상자와 관리사 간 쌍방향 의사소통, ⑤ 입주민의 기저 질환을 기준으로 복약시간, 돌봄 방문일정 등 개인 맞춤 건강관리, ⑥ 활동, 외출, 수면 등 개인별 생활 패턴 데이터 분석을 통한 사전 위험을 회피하기 위한 예측과 대응이다. 이 주택은 2023년에 개소할 예정이다.

이 같은 사업들 외에도 청양군은 면 단위 돌봄 제공을 위한 기반시설 구축(‘생애주기별 돌봄 서비스 공급체계구축사업’)과 돌봄 자원 육성 및 사회적 경제 조직 연계를 읍·면 거점 배후 지역 돌봄을 지원하는 방식을 택하고 있으며, 이는 2021년에

27) 주간 30분 야간 60분 등과 같이 별도 시간 설정이 가능하다.

선정된 434억 원 규모의 농촌협약사업을 재원 삼아 추진된다. 2026년에는 6개 읍·면에 거점 돌봄센터가 조성되어 주민주도형 돌봄 서비스를 지원할 예정이다.

1.2.3. 두 사례의 비교²⁸⁾

앞서 살펴본 진천군과 청양군 모두 2020년에 지역사회 통합돌봄 지원 조례를 제정했는데, 명시적으로 사회적 경제 조직의 참여를 밝히고 있지는 않다.²⁹⁾ 다만 지역사회 통합돌봄의 원활한 추진을 돕는 협의체 등의 구성 요건 규정에서 사회적 경제 조직의 결합 가능성을 추론할 수 있다. 진천군의 경우 통합돌봄의 원활한 추진과 통합돌봄 제공기관 등과의 연계·협력 강화를 목적으로 구성하는 지역사회 통합돌봄 협의체에 ‘통합돌봄 서비스를 제공하거나 지원을 행하는 기관·법인·단체·시설의 대표자’를 포함하도록 하였다. 조례에 해당 협의체에 대한 내용이 없는 청양군은 통합돌봄 대상자에 대한 서비스 제공 및 사례관리, 자원 연계 등을 협의하기 위하여 정기적으로 개최하는 지역케어회의의 임원으로 ‘담당 공무원, 관련 전문가, 지역 주민, 서비스 제공기관 종사자 등’을 적시하고 있다. 또한 두 지역 모두 민·관협력 네트워크 구축을 통한 효율적인 통합돌봄 정책 추진을 위해 지역사회 통합돌봄 자문단을 별도로 구성하도록 규정하고 있다. 진천군은 ‘보건의료, 복지, 돌봄, 주거 등 분야별 전문가 중에서 군수가 위촉하는 자’, 청양군은 ‘관련 분야 전문가, 교수, 보건복지 관련 기관 소속 전문가, 통합돌봄에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 등에 해당하는 자’가 자문단에 참여하도록 하고 있다.

정리하면 진천군과 청양군 모두 조례상 지역사회 통합돌봄에 대한 사회적 경제 조직의 참여를 원천 배제하지는 않으나, 특별히 독려하고 있는 것으로도 보이지 않는다. 그러나 실제로 두 지역은 지역사회 통합돌봄 선도사업을 시작한 이후 사회적 경제 조직과의 연계를 도모해왔으며, 앞으로도 관련 활동을 이어나갈 계획

28) 현재 진천군과 청양군에서 지역사회 통합돌봄 선도사업을 수행하는 공무원, 중간지원조직, 사회적 경제 조직 등 민·관 관계자를 대상으로 실시한 면담 조사 내용에 기초한 것이다.

29) 단, 진천군의 경우 ‘진천군 노인 지역사회 통합돌봄 지원에 관한 조례’로 대상이 특정되어 있다.

임을 확인할 수 있었다. 현재 협력 중인 사회적 경제 조직의 수는 각각 4개 수준에 그치나 (사회적) 협동조합, 자활사업단(또는 자활기업), 사회적 기업을 포함한다. 지역사회 통합돌봄을 위해 협력하는 사회적 경제 조직은 주로 주거환경개선, 돌봄, 영양(급식) 지원 등의 서비스를 제공한다. 농촌이라는 지역적 특성을 고려할 때 주민들을 위한 공급 확충이 필요한 서비스라는 판단이었다. 특히 자활사업단(또는 자활기업)의 경우 저소득 취약계층의 자활을 돕는 조직이라는 측면에서, 서비스를 제공받는 주민과 서비스를 제공하는 자활사업단(또는 자활기업) 참여자 모두에게 혜택이 돌아갈 것으로 기대되었다.

“농촌 지역이다 보니까 영양이나 급식 이쪽이 굉장히 열악한 거예요. 그래서 이 부분을 어떻게 연결할까 하다가 지역자활센터라고 하는 이제 (사회적)경제 조직이 있거든요. 그래서 여기에 예산을 조금 더 투입을 해서 어르신들이 정기적으로 영양 섭취를 할 수 있도록, 또 퇴원하고 나면 또 바로 식사하는 게 좀 어려울 경우 맞춤형 죽이라든가 이런 거를 이쪽에서 제공할 수 있도록 해서 퇴원하시는 분들이 맞춤형 도시락을 여기서 배달하는 서비스를 이제 지역 자활센터에다가 제공해 주는 것. 또 농촌 지역이다 보니까 아파트가 아니라 주로 이제 시골에 있는 열악한 주택에 거주하는 분들이 많아요. 그래서 옛날 집이라서 문턱도 높고 화장실도 이렇게 노약자 시설이 안 된 그런 곳들이 많아서 지역의 이제 경제 조직인, 사회적 경제 조직인 주거복지센터를 두 군데를, 거기다가 사업을 줘서 거기서 전문적으로 수행하도록 하고 그러면서 지역에서 일할 수 있는 그리고 지역의 자원을 활용해서 이분들이 좀 활성화될 수 있도록 하는 것과 또 어르신들의 서비스가 골고루 갈 수 있도록 하는 두 가지 토끼를 잡을 수 있도록 이렇게 설계를 했습니다.” (진천군 공무원 A)

“통합돌봄 쪽하고 많이 연계된 거는 주거복지지원센터에서 자활기업으로 주거복지지원센터(사회적 협동조합)에서 그런 주거복지 그리고 생활환경을 개선하는 이런 방향을 좀 많이 갖고 있죠.” (청양군 중간지원조직 실무자 A)

이러한 연계 활동의 배경에는 지역사회 통합돌봄 사업을 주관하는 복지부가 사회적 경제 조직과의 연계를 권고한 것이 영향을 미친 것은 물론, 지역사회 통합돌봄 실현을 위해서는 지역 자원의 활용이 필요하며, 가용한 민간 자원이 부족한 농촌이기에 사회적 경제 조직의 참여가 더 큰 명분과 가치를 갖는다는 인식이 있었다. 선도사업 시작 당시 지역사회 통합돌봄의 주요 영역(주거, 건강, 요양·돌봄)에

해당하는 서비스를 제공할 만한 기관과 조직 등 지역 자원을 탐색하였으나 충분치 않았고, 보건복지부의 지침대로 사회적 경제 조직까지 포괄해 고려하지 않을 수 없었다는 설명이었다.

“저희가 지역사회 통합돌봄 사업을 복지부 공모사업으로 추진을 한 건데, 복지부에서도 이제 통합돌봄을 추진함에 있어서 지역에 있는 사회적 경제 조직들이 같이 참여하는 게 매우 중요하다고 판단을 좀 했었던 것 같아요. 그래서 이제 가능하다면 이제 사회적 경제 조직을 많이 활용하라는 그런 이제 권고도 좀 있었고.” (진천군 공무원 B)

“처음부터 복지부에서 애초에 처음에 이제 내려왔을 때 주거 쪽 관련 사업은 사회적 기업이나 자활기업을 통해서 진행을 하라고 공문이 또 내려왔었습니다.” (청양군 공무원)

“사회서비스를 실행하는 전문적 기관이 농촌 지역이다 보니까 그렇게 흔치 않았어요.” (진천군 공무원 A)

“지역사회 통합돌봄에 지역사회라는 말이 앞에 붙잖아요. 그런 것처럼 지역과 함께 해야 된다, 통합돌봄이. 동일한 방법으로 하는 게 아니라 그 지역의 특성에 맞게끔 통합돌봄을 해야 되는데, 그러기 위해서는 통합돌봄을 제공하는 주체들도 지역사회가 돼야 된다. 가치적인 측면에서 이제 좀 사회적 경제 조직이 함께하는 것들이 명분이나 가치 그런 것들에서도 당연히 필요하다고 생각을 하고요. …(중략)… 통합돌봄을 하기 위해서 여러 가지 이제 사회서비스들이 필요할 텐데 기본적으로는 현재 사회서비스를 제공하는 그런 다른 기관들도 사실 별로 없어요.” (진천군 공무원 B)

지역사회 통합돌봄을 위해 영리 민간기관보다는 사회적 경제 조직을 연계하는 것이 돌봄의 공공성을 담보하는 데 유리하며, 일자리 창출 등으로 이어져 장기적으로는 지역에 더 큰 도움이 될 수 있을 것이라는 기대도 있었다. 수요가 있음에도 불구하고 수익성을 이유로 영리기관에서 외면하는 서비스를, 주민들로 이루어진 사회적 경제 조직이 제공하는 형태이기 때문이다. 지역 주민이 서비스 소비자인 동시에 공급자가 되는 이 같은 방식은, 주민참여와 민·관의 협력적 거버넌스를 요구하는(김윤영·윤희영, 2018, p.140) 지역사회 통합돌봄의 특성에도 부합한다.

“돌봄의 공공성을 확보하기 위해서 민간과, 어쨌든 공공에서 다 할 수가 없는 영역이니

까 민간과 공공의 중간적인 성격을 가진 사회적 경제가 이 기회를 잡아서 이런 돌봄 서비스를 선점하는 게 이 지역사회 통합돌봄의 장기적인 그런 방향에서도 저는 굉장히 중요할 수 있겠다는 생각을 합니다.” (진천군 공무원 B)

“아무래도 민간의 다른 기관들이 이 사업에 사회서비스를 제공할 수도 있겠지만 사회적 경제 조직이 함께한다면, 사회적 경제 조직을 통해서 이 사업을 한다면, 조금이나마 이렇게 선순환될 수 있는 구조잖아요. 우리 지역에 있는 인력도 활용이 되는 거고 일자리도 좀 창출이 되는 거고 …(중략)… 그런 기본적인 생각 속에서 이제 아무래도 사회적 경제 조직들이 이 사업에 좀 더 적합하고 지역사회 통합돌봄에 많이 이제 최대한 활용하려고 했던 것 같습니다.” (진천군 공무원 B)

“실제 민간에서 수익성이 안 나니까 아예 접근을 안 한다는 거죠. 그것을 어떻게 보면 주민들이 일자리 창출 기회라든지 이런 선순환 경제 측면에서라도 (도움이 되죠).” (청양군 공무원 B)

진천군과 청양군 모두 사회적 경제 조직의 사업 참여를 활성화하는 데 어려움이 있는 것으로 조사되었다. 가장 큰 원인 중 하나는 지역사회 통합돌봄을 위해 협력을 구할 사회적 경제 조직이 많지 않다는 점이었다. 지역 내 전체 사회적 경제 조직의 수 자체는 늘어나는 추세이지만, 지역의 돌봄 문제해결을 목적으로 적극적으로 참여할 조직은 여전히 부족하다. 지방자치단체 차원에서 사회적 경제에 관심을 갖고 중간지원조직 등을 통해 주민 교육과 조직화를 시도하고 있지만, 인큐베이팅 자체가 쉽지 않은 데다 적지 않은 시간이 소요되어 즉각적인 성과는 거두지 못하고 있었다. 이 같은 상황에서 지방자치단체는 지역사회 통합돌봄을 위한 보조금 사업을 추진할 때 공모에만 의존하는 것이 아니라 잠재력이 있는 사회적 경제 조직을 직접 발굴해 참여를 권유하기도 하였다. 민·관의 협력을 중시하는 지역사회 통합돌봄이지만, 사회적 경제 전략을 취하는 데 있어 ‘관 주도’의 성격이 다소 두드러지는 모습이다.

“너무 조직이 없다 보니까 충청북도 이제 협동조합이 한 717개소 정도 있는데 진천이 23개 정도예요. 협동조합이. 근데 그중에서도 뭐 추려서 찾아보자면 없어요. 수행할 만한 단체가.” (진천군 사회적협동조합 실무자 C)

“협동조합 수가 굉장히 늘었지만 실제로 어떤 미션을 가지고 지역의 문제를 해결하는 주체가 된다는 것보다는 그냥 보조 사업을 맡아서 하는.” (청양군 중간지원조직 실무자 A)

“현재 지역사회 통합돌봄, 청양 같은 경우에는 물적 인프라나 인적 인프라가 없기 때문에 사실 공공에 많이 치우친 상태로 진행을 하고 있습니다. 대다수의 농어촌 지역도 마찬가지겠지만 복지부에서 의도한 대로 민간 영역이나 민간 사회단체 그리고 사회적 경제 조직이 풍부하게 역일 수 있는 접근은 아니어서 청양군 같은 경우에는 공적 자원에 거의 많이 의존을 해서 진행을 하고 있는데요. …(중략)… 관이 주도를 해서. 지금 이 조직부터 보조사업을 만들어서 위탁하는 형식까지도 주로 관에서 다 이제 뿌려서 나가도록 추진하는 방식이기 때문에 민간 지역사회 자체적으로 움직임을 꾸려서 이제 참여하기보다는 저희가 부탁을 하는 방식으로.” (청양군 공무원 B)

“원래는 ○○○대표가 운영하는 거기(사회적협동조합)는 방과 후 돌봄을 우선 주력했던데요. 그런데 거기가 어쨌든 이쪽 분야에도 관심을 많이 보여주고 그래서 이런 사업제안을 우리가 이제 그쪽에다 던졌죠. 이런 게 있는데 그러면 이걸 한 번 해보면 어떻겠냐. 여기서 대신 공모사업 신청도 여기서 해야 되고 여기서 주도적으로 해야 된다 그래서 이제 참여를 그렇게 이끌게 됐고요. …(중략)… 우리 마을의 아름다운 꽃밭을 어르신들의 이제 셀프케어 능력을 발휘할 수 있도록 해주는 사업들인데 이쪽은 이제 어르신들이 농업에 참여하게 해주는 거니까 사회적 농업과 굉장히 가깝게 되죠. 그래서 사회적 농업과 그다음에 이제 어르신들과 연결해 주는 그런 부분들을 이제 거기 사회적 경제 조직이 나서게 했고.” (진천군 공무원 A)

또한 제공하는 서비스가 지역사회 통합돌봄과 관련이 있기는 하나 이를 타 부처 사업으로 수행하는 사회적 경제 조직 역시, 지역사회 통합돌봄에 참여하도록 유도하는 일이 수월하지 않다는 의견도 있었다. 보건복지부의 지역사회 통합돌봄 지침에는 다양한 부처의 사업과 연계할 것을 권고하고 있으나, 정작 사업들의 개별 지침에는 해당 내용이 없으므로 실제 현장에서 협조를 구하는 데 한계가 있다는 설명이었다. 조직에 따라 지역사회 통합돌봄에 대한 인식과 이해 수준이 다름에도 불구하고 단순히 개별 사업 수행을 넘어 협의체나 자문단 또는 지역케어회의 등에 참여하는 것이 요구되는데, 대개 별도의 예산 지원 없이 시간과 에너지가 소요되는 만큼 유인 동기를 찾기 어려운 것으로 추측된다.

“타 부서에서 이런 사회적 경제 조직에 대한 지침이 들어갈 때 사회서비스라든지 이런 부분에 대해서 협업을 강조한다거나 의무적으로 이런 부분을 협업을 해야 된다는 부분이 오히려 그쪽 부서에서 실행이 된다고 생각하거든요. 아무리 복지 부서에서 그게 들어간다고 해도 복지부 가이드에 들어간다고 해도 전혀 효용성이 없어요. …(중략)… 사회적 경제 좀 활용해라, 이런 식으로는 아무런 의미가 없다는 거죠. 사실은 해도 그만이고 안 해도 그만인 걸 누가 하겠어요.” (청양군 지역사회 통합돌봄 관계자 B)

“사실 저희가 좀 더 좀 잘했으면 하는 바람에서 회의를 하고 이제 끌어오려고 하는데 귀찮다라는 느낌을 더 받아요. 우리는 왜 이 정도까지 해야 되냐며, 우리는 계획서에 내는 대로 우리가 그냥 장애인 기관 활동 프로그램 연계해서 개네들 와서 여러 활동 한 번 하고 가고 이런 거 프로그램하면 된다 왜 너희들이 통합돌봄 대상자에 더 많이 귀찮게 하려고 하느냐라는 느낌을 굉장히 많이 받아요. 그래서 현실적으로 저희가 연계하는 데 굉장히 많이 인식적인 차이를 느꼈고.” (청양군 공무원 B)

그러나 타 부처 사업과의 연계·협력을 논하기 이전에, 지역사회 통합돌봄을 수행하기 위해 만든 지역케어회의 등의 협의체조차 기존에 지역 복지 향상을 목적으로 주민들이 참여해 조직·운영되어 온, 그래서 관련성이 높은, 지역사회보장협의체, 주민자치회 등과도 유기적으로 협력하지 못한다는 지적도 있었다.

“지금 지역(케어)회의를 하고 있고 지금 케어 창구를 열고 있고 하지만 그게 주민자치회와 연결되어 있지 않아요. …(중략)… 지역사회보장협의체는 계획대로 따로따로 세우고 또 읍면 단위 계획을 또 주민자치위원회에서 따로따로 세우고 이런 방식인 거죠. 앞으로는 저희는 지금 이제 주민자치회 내에 분과식으로 해서 통합돌봄 분과를 만들고 여기서 지역 회의가 일어나고 주민자치회 전체가 읍면 계획을 세우고 여기가 최고의 의사결정이 일어나는 그런 방식으로 바꿔보려고 하고 있어요.” (청양군 중간지원조직 실무자 A)

1.3. 시사점

이상의 검토를 바탕으로 지역사회 통합돌봄의 사회적 경제 전략 활성화를 위하여 고려할 과제를 다음과 같이 제시한다. 첫째, 지역사회 통합돌봄 실천 현장에서 사회적 경제 전략이 보다 원활히 활용되려면 지역사회 통합돌봄의 기획과 민·관 협력 추진 단계에서부터 사회적 경제 조직이 결합해 의견을 개진할 수 있는 구조

가 마련되어야 한다. 지금처럼 단순히 서비스 제공자의 역할에 안주하지 않는 것인데, 지방자치단체 지역사회 통합돌봄 자문단의 일원으로 사회서비스 관련 사회적 경제 조직 연합체를 포함시켜야 한다. 지방자치단체의 조례에 적시된 지역사회 통합돌봄 자문단의 구성원에 이들을 명시하는 것이 그 출발점이 될 수 있다.

둘째, 사회적 경제 조직의 참여를 촉진할 수 있도록 지역사회 통합돌봄과 연계 가능한 개별 사업의 지침에 참여를 독려하는 내용을 포함하고, 지방자치단체 차원에서 지역사회 통합돌봄 참여에 대한 별도 인센티브를 제공하는 등의 조치가 수반되어야 한다. 지역에서 사회서비스를 제공하는 사회적 경제 조직이 중앙 또는 지자체의 사업을 수탁해 수행하는 사례가 드물지 않다. 그러나 사업 내용상 지역사회 통합돌봄과 관련성이 높은 경우에도, 이들 조직의 지역사회 통합돌봄 참여를 유인하는 일이 생각만큼 쉽지 않다. 해당 사업들은 지침상 지역사회 통합돌봄 연계를 명시하지 않아 협력 의무가 없고, 협력하더라도 별도 보상이 없어 지속성을 보장하기 어렵다. 실질적인 참여 유인책을 마련하는 일이 시급한 이유이다.

셋째, 사회적 경제 조직의 현실에 맞지 않는 불합리한 제도나 지침 등을 개선해야 한다. 지역사회 통합돌봄을 위해 협력할 인력과 조직이 모두 부족한 농촌에서는 하나의 사회적 경제 조직이 복수의 사업을 동시에 수행하거나, 별개의 사회적 경제 조직이 다른 분야의 사업을 각각 운영하더라도 이사회나 실무진이 중복되는 사례들이 종종 발생한다. 문제는 이들 조직이 수행하는 사업들이 대개 보조금 사업이라는 데에서 발생한다. 예를 들어 전자의 경우 결과적으로 보조금 사업이 특정 조직에 집중되는 것으로 비춰질 우려가 있다면, 후자는 사업 수행 과정에서 사회적 경제 전략의 핵심 요소인 조직 간 네트워킹을 활용할 때 내부거래 등으로 오인될 여지가 있다. 또한 서비스 제공에 필요한 건물 등을 짓기 위해 토지를 활용해야 할 때, 농지법이 걸림돌이 되기도 하였다. 예외를 두기 어려운 현재의 규제가 결국 지역사회 통합돌봄을 위한 사회적 경제 조직의 활동 자체를 어렵게 만드는 경우가 있는 만큼, 이들 조직이 경험하는 어려움을 토대로 수정이나 보완되어야 할 부분이 무엇인지 검토해야 한다.

끝으로, 기존 사회적 경제 조직의 사회서비스 수행 관련 인식 제고와 역량 강화

는 물론 주민들을 사회적 경제 조직으로 인큐베이팅할 충분한 시간과 여건의 조성, 즉 이를 위한 지방자치단체의 투자가 요구된다. 지역사회 통합돌봄과 관련해 협력할 사회적 경제 조직이 충분치 않은 상황에서 사회적 경제 전략을 취할 때 부딪힐 한계는 자명하다. 진천군과 청양군에서 사회적 경제 전략을 취할 때 겪는 어려움으로 공통되게 지적된 내용 중 하나는 연계할 만한 사회적 경제 조직 자체가 많지 않다는 점이었다. 지역에 필요한 사회서비스에 특화된 사회적 경제 조직을 육성하지 않는다면 지역사회 통합돌봄의 사회적 경제 전략은 공허한 구호에 그칠 가능성이 높다.

한편 농촌에 상대적으로 더 많이 남아 있는 주민 사이의 유대와 공동체성을 고려할 때, 사회적 경제 조직의 형태가 아니더라도 부녀회 등 주민들이 조직을 만들어 지역에 필요한 서비스를 공급할 수 있도록 적절한 지원을 할 필요가 있다. 이때 일반 민간 조직이 보조금 사업을 할 때와 동일한 수준의 수행 요건과 행정 부담을 제시하는 것은 적절치 않으며, 지원 수준을 낮추는 대신 그만큼 운영상 재량을 부여할 필요가 있다.

“농촌이라는 지역 특성상 이제 통합돌봄 하면 이제 가장 좀 이상적으로 생각하는 거는 어쨌든 더 나중에 기간이 지난 건 아니겠지만 지금은 그래도 농촌 공동체성이 도시에 비해서는 좀 강하게 남아 있잖아요. 그니까 마을 경로당도 굉장히 좀 활성화가 되어 있고, 그리고 아무래도 지역의 어르신들이 또 시골 같은 경우에는 서로서로 유대 관계들도 좀 있고, 그런 것들이 강점이라고 생각을 하거든요. 근데 그래서 좀 이상적인 방법으로는 이제 아까 사회적 경제 조직이라고 했지만 결국은 마을 주민들이 각 마을의 어르신들을 돌볼 수 있는 통로만 있다면 조금 좋겠다는 생각은 해요. …(중략)… 마을에서 마을 단위에서 어떤 그런 서비스들이 할 수 있다면 제일 이상적인 거고 돌봄도 마찬가지로 지거든요. …(중략)… 마을 주민 공동체성에서 시작하는 사업, 그러니까 사실 어느 일정 정도 마을 부녀회에서 그 사업을 하계끔 조금 지원을 해주고 …(중략)… 그런 거에 대한 재정에 대해서도 좀 더 러프하게 하셔야겠지, 민간에다가 보조금 관리하듯이 그렇게 할 수는 없겠조. 조금 더 주민의 눈높이에 맞춘 유연하게 해서 주민들을 좀 장기적으로 믿고 그렇게 사업을 좀 농촌에서 추진하면 좋겠다는 생각을 해요. 개인적으로는 모든 걸 이렇게 제도와 공공 제도와 공공성 그런 것만 강조하다 보면은 결국은 또 그런 것들을 같은 기관에서 해야 되면 주민들은 그렇게 하기 어렵잖아요. 그러니까 어느 일면 으로서는 주민의 참여를 강조하면서 그런 것들을 해버리면 주민들이 참여 못 하거든요.” (진천군 공무원 B)

결국 지역에서 가장 시급한 욕구가 무엇인지를 잘 아는 이는 주민이며, 개별 사업으로 분절된, 또는 미처 존재하지 않는 서비스들을 지역에 알맞게 조합하고 보완할 수 있는 이 또한 주민이라 할 수 있다. 따라서 지역사회 통합돌봄을 추진하는 지방자치단체에는 이들 공동체의 시도에 관심을 기울이고, 그에 적절한 지원이 무엇인지 강구하는 노력을 기울여야 한다.

“행정에서는 이런 사업(주민들이 기획한 사업)을 얘기할 때 이거는 그러면 맞돌(맞춤형 노인돌봄) 서비스랑 겹치지 않느냐 이런 얘기들을 되게 많이 하시긴 하시거든요. 근데 형식적으로는, 이제 그런 생활돌봄이라는 게 그냥 이렇게 페이퍼로 보면은 내용이 겹칠 텐데 실질적으로 이제 만나는 방식이라든지 도움을 드리는 방식이라든지 얘기를 하는 거는 굉장히 다르거든요. …(중략)… 그래서 그 부분을 좀 계속 신경을 써서 정리를 해서 농촌에서 왜 이런 주민들이 하는 활동이 좀 필요한지를 구체적인 내용을 가지고 얘기할 수 있으려고. 생활지원사는 하지 못하는, 타 기관에서 하는 생활지원사 하지 못하는 역할들이 어떤 건지 그 차이를 좀 드러낼 수 있을 것 같아요.” (홍성군 장곡면 주민자치회 사무총장)³⁰⁾

“지역사회 통합돌봄 사업의 핵심적인 가치가 뭐냐 하면 칸막이를 없애고 융합하는 거거든요. 다른 여러 가지 조직들이나 아니면 여러 가지 공동체와 그리고 그런 민간 조직이나 공조직이나 민·관 협치 이런 것들이 기본 바탕이에요. 그래서 지역사회 통합돌봄의 가치가 그러한 융합과 공동체이기 때문에 지역사회 경제 조직과는 이제 떼려야 뗄 수 없는 것이고 그리고 그런 것들과 긴밀하게 결합시키는 것들이 우리들의 임무이고 역할이라고 생각을 합니다. …(중략)… 여기에 이제 우리 공조직과 같이 이런 부분들의 어려움들을 같이 해결하고 또 이런 부분들에 새로운 돌파구를 만들어내는 것들이 또 하나의 과제라고 생각되고 다만 사회적 경제 조직들이 창의성을 발휘해서 새로운 사업을 시도할 수 있게끔 만들어주는 것들 또 그런 공간들을 열어주는 것들마저도 우리들의 또 역할이라고 생각을 합니다.” (진천군 공무원 A)

30) 홍성군 장곡면에서 지역사회 통합돌봄 선도사업을 수행하지는 않으나, 지역 주민들이 주민자치회, 협동조합과 같은 공동체를 구성하여 노인돌봄 등 지역 내 필요한 서비스를 공급하고자 시도해왔다.

2. 교육

교육 분야에 접합될 수 있는 사회적 경제 실천에는 크게 두 종류가 있다. 하나는 지역사회 주민들이 학교와 결합하여 공교육 기관이 수행하기 어렵거나 한계를 보이는 부분을 감당하는 것이다. 이때 주민들이 교육과 관련된 공공적 인식을 지니고 일정한 형태로 조직되는데, 그 조직 형식이 사회적 경제 조직인 경우가 늘고 있다. 이런 종류의 활동을 정부나 지방자치단체가 지원하기 위한 정책의 예로 농림축산식품부의 ‘농촌 교육·문화·복지 지원사업’과 교육부의 ‘미래교육혁신지구 지원사업’을 들 수 있다. 또 다른 교육 관련 사회적 경제 실천으로는 이른바 ‘학교협동조합 운동’이 있다. 학교협동조합 운동은 학교 그 자체를 협동조합 방식으로 운영해보자는 실천인데, 그 사례가 많지 않으며 현실에서는 법률상의 제약이 다소 있다. 여기에서는 첫 번째 종류인 ‘농촌 교육·문화·복지 지원사업’과 ‘미래교육혁신지구 지원사업’을 분석한다.

2.1. 농촌 교육·문화·복지 지원사업

2.1.1. 배경

농어촌희망재단의 농촌 교육·문화·복지 지원사업은 농촌의 교육·문화·복지 여건을 개선하고 사각지대를 해소하기 위해 농촌 지역 주민 스스로 교육·문화·복지 여건 프로그램 실행이 가능한 환경을 조성하고 역량을 개발하는 것을 목적으로 한다. 지원 대상은 면 단위 이내 10~15명 이상으로 구성된 주민 공동체이다. 구체적으로, ‘씨앗단계’(1년 차)에서는 10명 이상, ‘줄기(2~3년 차)·열매단계(4~5년 차)’에서는 15명 이상으로 구성한다. 공동체는 마을 단위 구성이 원칙이지만, 인접 마을과 연합하여 구성하는 것도 가능하다.³¹⁾

사업의 신청 자격은 농촌 지역의 교육·문화·복지사업을 수행할 수 있는 기관으

로 고유번호증(또는 사업자등록증) 보유기관(단체)으로, 공동체 구성원 중 일부가 법인 단체(공동체 리더) 또는 주민 공동체와 협력하여 사업을 수행하는 교육·문화·복지 분야 전문기관이 이에 해당한다. 농어촌희망재단 웹사이트를 통해 공모로 신청하는 방식이며, 신청 시 사전 수요조사³²⁾와 공동체의 구성, 면장 등의 추천서가 필수적으로 요구된다. 선정 시 주민 수요 반영 여부, e-나라도움 시스템 사용 경험 유무 등을 중점적으로 심사하며, 면 중에서도 소외된 마을이나 농촌 소규모 학교, 농촌유학센터, 발달장애인 대상의 경우 평가를 통해 우선 선정될 수 있다. 선정된 기관은 e-나라도움 시스템 사용 관련 업무를 숙지하여야 한다.

〈표 3-6〉 농촌 교육·문화·복지 지원사업 개요

구분	기존('21년)			변경('22년~)		
지원명칭	1년 차	2~3년 차	4~5년 차	씨앗단계	줄기단계	열매단계
지원기간	3년		2년	3년		2년
공동체 구성인원	15명 이상			10명 이상	15명 이상	15명 이상
개소당 사업비 한도	5백만~20백만 원			5백만~10백만 원	8백만~20백만 원	10백만~15백만 원
지원내용	프로그램 운영비			프로그램·멘토 공동체 운영비	프로그램 운영비	

주: 씨앗단계(사업경험 부족, 공동체 구성 필요), 줄기단계(사업경험 있고 공동체가 이미 구성됨. 사업 확산 가능), 열매단계(국고 등 외부 지원 없이 자발적으로 프로그램 수행 가능).

자료: 농어촌희망재단(2021, 2022)을 바탕으로 저자 작성.

지원 내용은 면 단위 이내 공동체의 교육·문화·복지 분야별 단독/복합 프로그램³³⁾ 운영비와 프로그램 멘토 공동체 운영비(씨앗단계에서만 지원)이다. 선정 후

- 31) 소규모 체감형 복지서비스인 '행복꾸러미'(예시: 거동 불편 어르신 밑반찬 배달 서비스 + 요리교실)의 경우, 프로그램과 연계 운영하여 수행·운영 인력(예시: 사회복지사, 자원봉사, 재능기부자, 부녀회장, 이장, 마을사무장 등)이 최소 3명 이상, 수혜자 주민 최소 10명 이상으로 구성하게 되어 있다.
- 32) 교육·문화·복지 프로그램이 필요한 주민을 파악 후 수요조사를 통해 해당 주민이 희망하는 분야나 종류를 프로그램으로 구성하게 되어 있다. 수요조사 시 참여 가능 시간이나 원하는 회수 등의 항목을 포함한다. 수요조사에서 동일 프로그램을 원하는 주민끼리 공동체(공동체당 10명 이상)를 구성한다.
- 33) 일회성 또는 행사성 프로그램은 제한되며, 프로그램과 연계한 견학 및 문학탐방은 연 2회까지 허용된다.

3년간 지원하는데, 추가로 후속 지원을 2년까지 받을 수 있다. 매년 점검 및 평가를 실시하여 지원을 지속할지 판단한다. 동 사업의 운영 기간은 매년 1월부터 11월 말까지이다. 프로그램은 동일 대상(공동체)에 대해 지속·반복적으로 실행하는 것을 원칙으로 하고, 수혜자의 접근가능성을 고려해 작은도서관, 학교(폐교 포함), 경로당, 마을회관, 보건소 등 지역 내 시설 및 공간을 장소로 활용한다.

교육·문화·복지 지원사업을 추진하기 위한 업무처리(회계, 행정 등) 노하우 및 사업운영 경험 공유 등의 지원이 필요한 씨앗단계의 공동체는 사업신청 시 멘토공동체 신청을 통해 멘토링을 지원받을 수 있다. 멘토공동체는 전년도 2년 차 이상 시행기관 중 사업 평가 결과 ‘우수’ 이상의 평가를 받은 참여 의향을 가진 실무자로서, 전국 4개 권역에 각각 1명 이상 선정한다. 멘토-멘티 공동체 매칭은 지역 및 유형 등을 고려하여 이루어지고, 효율적인 진행을 위해 멘토링 시간·장소·방법(현장방문, 유선, 메일 등) 등은 양자 간 협의로 자율 운영한다.

〈표 3-7〉 농촌 교육·문화·복지 지원사업 멘토공동체 수당 지원

구분	활동횟수 (A)	활동수당		비고
		활동비(원) (B)	교통비(원) (C)	
현장 멘토링	2	100,000	50,000	현장 방문을 위한 교통비 반영
비대면 멘토링	2	100,000	-	
계(최대)	3	400,000		활동수당 금액은 전체 사업비의 10% 이내로 설정

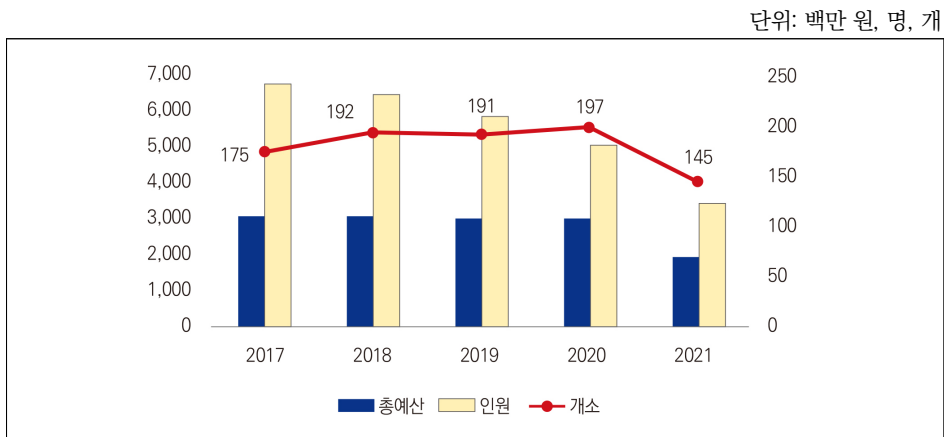
자료: 농어촌희망재단(2021)의 내용을 요약하여 저자 작성.

재원은 국고 100%이며, 2021년 기준 약 19억 원(145개소, 3,400명)을 지원하였다. 2022년에는 약 16억 원(135개소 내외)을 지원하였다. 1개소당 500만~2,000만 원을 지원하는데, 참여 인원, 프로그램 종류 및 횟수 등에 따라 차등 지원된다. 2022년부터는 공동체 규모별 지원 한도액을 구분한다. 운영비는 90% 이상의 직접비(강사비, 재료비 등)와 10% 이내의 간접비(인건비, 회의비 등)로 구성된다. 단, 행복꾸러미 프로그램에 한해 인건비가 포함된 간접비가 전체 예산의 10%를 초과하는 것이 허용되고, 행복꾸러미 프로그램만을 진행할 경우 사업비의 50%는

자부담으로 추진하여야 한다.³⁴⁾

사업 시행 이후 2021년까지 누적치로 볼 때 총 900개 기관 27,458명이 지원을 받았으며, 누적 총예산은 139억 1,700만 원이다(농어촌희망재단, 2022). 코로나 19 유행 이후 사업 규모는 감소 추세로 돌아섰으며, 가장 최근인 2021년 지원기관의 수는 145개, 지원 인원은 3,400명으로 전년 대비 크게 줄어들었다.

〈그림 3-6〉 농촌 교육·문화·복지 지원사업 현황(2017~2021년)



자료: 농어촌희망재단(2022)을 참고하여 저자 작성.

2.1.2. 사례³⁵⁾

지금까지 살펴본 농촌 교육·문화·복지 지원사업은 코로나19 유행 이후 실질적인 운영상의 어려움으로 다소 위축되기는 하였으나, 지역민 스스로 지역의 낙후된 교육·문화·복지 여건을 개선할 기회를 제공한다는 측면에서 농촌 지역 주민의 필요와 욕구를 충족하는 데 유용하게 활용되어 왔다. 특히 그 지원 대상이 면 단위

34) 예를 들어 반찬 배달 서비스를 위한 자원봉사자 모임이 만들어질 경우 해당 모임의 운영(재료 구입, 배송 등)은 자부담으로 하고, 이 자원봉사자 모임을 조직화하고 관리하는 인력(1명)의 인건비 및 경상경비를 국고로 지원한다.

35) 동 사업을 3년째 수행 중인 J군 면 지역 소재 A협동조합을 대상으로 실시한 인터뷰 내용에 주로 기초하였음을 밝힘.

이내의 지역민으로 구성된 소규모 공동체임을 명시함으로써, 농촌 지역의 내발적 발전을 돕는 사회적 경제 전략과 접점을 갖는다. 실제로 농촌 교육·문화·복지 지원 사업을 통해 지역 주민 공동체가 수행하는 활동은 돌봄, 교육 등 해당 지역에서 공공의 지원이 닿지 못하거나 부족한 부분을 해소하는 데 중점을 둔다.

“주민들이 지역의 복지 사각지대 문제를 해결하기 위해 나선 이유는 공공이 제공하는 복지 서비스의 한계를 누구보다 잘 알기 때문이다. 전남 나주시 문평면의 주민 조직 ‘풀뿌리희망문화학교’가 동네 어르신 건강을 챙기기 위해 여러 활동을 시작하게 된 것도 공공복지 서비스의 허점을 메우기 위해서다.” (조선일보, 2019년 11월 26일 기사)

“교육과 관련된 이 시골에 많은 부족함도 많고 또 시골 학교들이 너무 적고, … … 또 농사를 굉장히 많이 짓는 부부들은 너무 바빠서 자기 아이들 돌보지를 못해요. 시골에 그런 아이들이 여기서 같이 우리하고 프로그램을 하니까 (마을 주민들이) 좋아하세요. … … 애들이 놀러 갈 수 있는 공간도 전혀 없어요. 이런 거라도 있으면은 아이들이 모이고 애들이 뭐라도 하나씩 배우고 이렇게 할 수 있으니까.” (J군 A협동조합)

이 사업은 지역민이 공동체를 구성하는 것을 전제로 하므로 사회적 경제 조직을 만들어 이를 수행하는 귀농·귀촌인과 토박이 주민 사이의 접촉면을 넓히고 긍정적인 관계를 맺는 것을 촉진하거나, 농촌 교육·문화·복지 지원사업을 진행하는 과정에서 인근 지역의 다른 사회적 경제 조직 등 주민 조직과의 관계를 확장하는 기회가 되기도 한다.

“지역에 또 귀농하신 젊은 분들이 많아 가지고 그런 분들도 이제 프로그램을 같이할 수 있도록 이렇게. 처음에는 ○○면 내에서만 이렇게 했는데, 이제는 ○○군 쪽으로 넘어가서 교육 네트워크 활성화하는 데에도 저희가 할 수 있는 만큼 이제 협조하고 같이 하려고…” (J군 A협동조합)

동시에 농촌의 사회적 경제 조직 사이에 조직의 목표 실현과 지속가능성 확보에 힘을 실어줄 재정지원 사업에 대한 수요가 적지 않은 점도, 농촌 교육·문화·복지 지원사업에 사회적 경제 전략이 활용되는 배경이 되고 있다.

“처음에는 이제 희망재단의 원 뜻을 잘 모르고 우리가 있는 인프라를 이용해서 여기 아이들한테 뭘 가르치고 이러면은 우리도 좀 수익이 생기겠다. 이런 취지로 처음 시작했는데 이제 그게 아니더라고요. 그래서 이제 이 지역의 아이들을 공동체로 구성하고 마을의 어른들을 또 공동체로 이렇게 구성해가지고. 지역에 도움이 되는 일을 하고 강사로 이렇게 섭외도 하고. 이런 식으로 이제 활동하면서 … … 저희 협동조합보다 지역에 있는 분들이 더 많이 할 수 있도록 이렇게 좀. 그러면서 이걸 통해서 지역민들하고 저희는 굉장히 많이 화합도 되고 지역 안에 저희가 이제 거부감 없이 여기서 자리를 잘 잡을 수 있는 계기는 된 것 같아요.” (J군 A협동조합)

“처음에는 솔직히 말하면 저희가 수익이 전혀 제로니까 강사비라도 벌 수 있지 않을까 이게 처음에 진짜 솔직한 처음에 그거는, 그 시작은 그거였어요.” (J군 A협동조합)

그러나 현재 농촌 교육·문화·복지 지원사업의 지침 등에서 표면상 사회적 경제 조직의 참여를 특별히 독려하고 있는 것을 보기 어렵다. ‘사업신청서 및 사업계획서’를 예로 들면, 시행기관의 유형 구분에 사회적 경제 조직이라는 별도 항목은 없다.³⁶⁾ 기존에 지역을 위한 활동을 수행 중인 사회적 경제 조직의 참여가 사업의 원활한 수행을 위해 일정 수준의 기획과 행정 업무 등에 대한 역량이 요구된다는 점에서 분명한 장점이 있음에도 불구하고 사업 참여자(시행기관)로 적극 고려되고 있지 않은 것이다.

“시골에 어른들은 정말 못 할 것 같아요. …(중략)… 우리 마을의 어른들은 프로그램 같은 걸 굉장히 하고 싶어 하고. 여러 가지 옛날에도 ○○군내에서 이제 지원해가지고 하는 그런 프로그램 많이 했거든요. 그럴 때 외부에서 와가지고 하지 이 내부에서는 하고 싶어도 시도조차 못 하는 거죠. …(중략)… 그러니까 기획서 내는 것도 뭐 하고 싶지만. 하고 싶은 마음은 엄청 큰데. 그 기획 능력도 없고. 또 이런 행정 이런 것도 하기 힘들고. …(중략)… 수요조사 이런 건 별로 어렵지 않지만 어른들은 굉장히 어렵게 느끼죠.” (J군 A협동조합)

36) 시행기관의 기관유형은 공동체 자체 수행, 복지기관, 여성농업인센터, 학교, 도서관, 미술관·박물관, 공공기관, 비영리단체, 영리단체, 기타로 구분하도록 명시하였다.

2.1.3. 시사점

실제 사회적 경제 조직이 농촌 교육·문화·복지 지원사업을 수행하는 현장에서는 적절한 사업 추진을 위해 몇 가지 개선을 요구하는 목소리가 있다. 이를 중심으로 개선 과제를 논의하면 다음과 같다.

첫째, 행정 업무와 강사 업무를 병행할 수 있도록 인건비 중복 지원을 허용할 필요가 있다. 현재 농촌 교육·문화·복지 지원사업은 행정 업무를 전담하는 인력에 대해 월 35만 원 이하의 인건비를 지원하지만, 해당 인력이 강사 업무를 병행하는 경우에는 별도로 강사비를 지원하지 않는다. 즉, 농촌 지역에서 재정지원 사업의 행정 업무를 차질 없이 수행할 수 있는 인력을 확보하거나 동 사업의 프로그램을 위한 전문성을 가진 인력을 구하는 일이 쉽지 않음에도, 동일한 사람이 두 업무를 모두 해야 하는 상황에서 그에 따른 지원이 충분히 제공될 수 없다. 해당 사회적 경제 조직의 대표 또는 상근 조직원 등으로 정기적인 임금을 받는 경우 역시, 농촌 교육·문화·복지 지원사업을 통한 별도의 인건비는 지원을 받을 수 없다.

“수익을 버는, 임금을 받는 사람은. 저처럼 협동조합의 그건데 무임금은 괜찮아요. 행정을 하면서 행정으로 20만 원을 벌면서 강사는 못 하고. 둘 중에 하나만 해야 되는 거.” (J군 A협동조합)

둘째, 행정 업무의 강도를 고려한 인건비의 개선과, 활동의 성격에 적합한 증빙 자료의 설정이 요구된다. 평소에 동 사업에 참여하는 주민들을 관리하는 업무에 더하여 월례보고와 연말보고를 위한 행정 업무가 적지 않기 때문이다. 활동의 성과를 증명하기 위해 제출해야 할 서류의 양이 많고, 활동의 내용과 관계없이 일괄적으로 첨부해야 하는 사진 자료가 적합하지 않다는 의견이었다. 특히 사업 참여 첫해에 행정 업무가 익숙하지 않아 더 큰 어려움이 있었다. 이 같은 행정 업무에 대한 부담은 사회적 경제 조직이 중도에 사업 수행을 포기하는 이유가 되기도 한다.

“그리고 행정도 사실은 (사업 참여) 첫해에 정말 일 많고 프로그램마다 다 쫓아가 가지고 이거 체크하고 또 어르신들 모으려면 또 막 전화도 해야 되고 이런 게 엄청 많은데 행정비가 정말 적잖아요. 그래서 저희가 이제 이 농촌 유학 선생님들이 돌아가면서 같이 이렇게.” (J군 A협동조합)

“이게 증빙이나 이런 게 사진으로만 이렇게 되잖아요. 그런데 우리가 하는 프로그램을 성과물을 어떻게 내야 될지. 악기를 계속 배우면은 나중에는 악기를 가지고 애가 연주를 한다든지 이런 성과물은 있는데. 이게 마을 주민공동체의 얼마나 그렇게 마을 주민공동체가 잘 굴러갈 수 있도록 아이들을 돌봐주니까 기여는 하는 것 같은데. 이게 맞는 것 같기도 하고 아닌 것 같기도 하고 좀 그럴 때가 있어요.” (J군 A협동조합)

“(B 협동조합은) 지금은 안 하는데. 옛날에도 첨부 서류나 이런 게 너무 증빙이나 이런 게 너무 복잡하니까. 그렇다고 그 기관이 수입을 가져가는 거나 이런 거는 일절 없잖아요.” (J군 A협동조합)

셋째, 사업의 운영 기간은 11개월(1~11월)로 활동에 불가피한 공백이 발생하는 구조이다. 11월에 새로운 사업 공고를 하면 선정 심사를 거쳐 최종 결정이 12월 말 일에 이루어지고, 그 이듬해에 사업이 시행되기 때문이다. 그러나 현장에서 실질적으로 사업이 재개되는 시기는 2월 또는 3월로, 12월부터 3월까지의 활동이 제대로 이루어지지 않는 것으로 확인되었다. 예를 들어 아동을 위한 교육 등을 주요 내용으로 하는 농촌 교육·문화·복지 지원사업의 경우 겨울방학에 해당하는 그 기간에 필요성이 절실하지만 정작 운영되지 못한 채로 남아 있다. 따라서 사업의 운영 기간을 연중 운영(1~12월)으로 확대하여 사업에 계속 참여하는 조직의 활동에 공백이 발생하지 않도록 개선할 필요가 있다.

“저는 이게 농어촌 지역은 특히 방학 때, 방학 때 프로그램이 좀 더 활성화돼야 되는데. 방학 때는 이게 사업 기간 중에 아니니까 예산을 전부 다 11월 안에 다 지급을 다 해야 되니까 이 증빙이 돼야 되니까. ... 그러니까 정작 필요한 겨울 방학. 12월부터 3월까지가 정말 프로그램이 돌아야 되는 필요성이 있는데 이런 게 어느 곳에서도 안 되잖아요.” (J군 A협동조합)

“보통은 2월도 좀 하기가 힘들어요. 이게 2월도 좀 어렵고 억지로 하면 하는데. 3월 한 중순부터 이래가지고 11월까지. 그래서 방학 때 조금 집중해 가지고 조금 더 횡수를 늘리고요.” (J군 A협동조합)

넷째, 농촌 교육·문화·복지 지원사업의 강사는 주강사와 보조강사로 구분되며, 주강사에게는 시간당 5만 원 이내, 보조 강사에게는 시간당 2만 원 이내로 강사비가 지급된다. 1일 최대 3시간까지 참여할 수 있으므로 주강사는 1일 15만 원을 받을 수 있지만, 보조강사는 1일 6만 원 수준이다. 실질적으로 동 사업의 강사로 참여하는 것이 지역을 위한 봉사활동인 동시에 농업 외 수입을 위한 활동으로도 활용되는 상황에서, 보조강사의 역할에 비해 강사비가 지나치게 낮다는 지적이다. 보조강사비의 지급 상한선을 높이되 그 역할에 따라 융통성 있게 지출할 수 있도록 하는 대안을 고려해 볼 수 있다.

“주강사와 보조강사비 차이가 너무 많이 나요. 보조강사가 체크만 하고 아무것도 안 하는 게 아니거든요. 그러니까 이게 약간의 비용 내에서 얼마에서 얼마 사이에서 약간의 조금의 융통성 그러니까 보조강사들이 재능이 있는데도.” (J군 A협동조합)

“보조강사는 2만 원씩 이르면 6만 원이잖아요. 보조강사가 역할이 없는 게 아니기 때문에. 보조강사들이 많이 좀 바뀌죠. ... 저는 (보조강사 인건비가) 지나치게 낮게 책정돼 있다고 생각해요. 주강사비는 괜찮은 것 같아요. 다른 데 학교들도 주강사 방과후 교사들 인건비가 시골은 3만 5,000원에서 한 5만 원까지 왔다 갔다 이렇게 하는데. 이게 약간의 이제 경력이나 이런 게 있는 분들도 그냥 이 지역 안에서는 이렇게 하면은 그냥 봉사도 하는데 이런 느낌 이런 식의 이제 그런 마음으로들 하는 거죠. 참여하는.” (J군 A협동조합)

“이것만 집중할 수 없으니까 우리 선생님들이 나가서 또 자기들의 개인적인 수익을 확보해야 되니까 시골에서 농사만 지어 갖고 살 수는 없거든요.” (J군 A협동조합)

다섯째, 농촌 교육·문화·복지 지원사업은 씨앗단계(1년 차)와 줄기단계(2~3년 차)로 이루어진 3년 동안의 지원에 더하여, 사업 평가를 통해 추가적으로 열매단계(4~5년 차)인 2년 동안의 지원을 제공하고 있다. 지원 기간을 늘림으로써 지속 가능성을 제고하려는 차원이지만, 열매단계 이후에도 해당 활동이 계속해서 유지되는 것을 보장하기 위한 보족한 수는 없는 상황이다. 사업에 참여하는 동안 지역민이 공동체를 통해 지역 문제를 다루는 경험을 쌓고 관련 역량이 증진되는 효과를 얻을 수 있으나, 애초에 지역 내 교육·문화·복지의 사각지대를 해소하기 위한

활동인 만큼 그 자체로 수익성을 담보하기 어렵다. 이러한 상황에서 상업에 참여하는 사회적 경제 조직은 또 다른 재정지원 사업에 참여해 활동을 유지하는 방안을 염두하고 있다. 이는 농촌 교육·문화·복지 지원사업의 열매단계에서 그 같은 고민을 다루기 위한 노력이 요구됨을 의미한다. 여기에는 사업 평가를 통한 재정지원이 추가로 제공될 수 있도록 사업 기간을 연장하는 것을 비롯해, 사회적 경제 조직의 지속가능성 제고를 위한 전문컨설팅 및 정보 연계, 사업 종료 조직에 대한 멘토링 참여 기회 제공³⁷⁾ 등이 포함될 수 있다.

“또 다른 사업을 이제 또 많이 이렇게 좀 지원은 받아야 될 것 같아요. 강사비 같은 거. 이제 노하우가 생기면 이제 프로그램 운영은 저희가 할 수 있지만은 강사비까지 저희들이. 저희 사비로 이렇게 조합비나 이런 걸로 강사비까지 다 줄 수는 없는 거잖아요. 지금도 왜냐하면 저희가 시설이나 이런 거를 마을학교도 그냥 쓰고 있고. 또 저희 요거 프로그램 하면서도 다 쓰고 있고. 그러면 사실은 전기세도 저희 막 몇십만 원씩 나가고. 여름에는 시원한 것도. 그리고 또 이렇게 막 하고 있는 거 보면은 또 그냥 냉장고 문을 안 열 수가 없어요. 그러니까 그런데 이제 강사비까지 저희가 오로지 다 낸다면은 정말 유지하기 어렵지 않을까?” (J군 A협동조합)

“또 다른 숙제는 활동의 ‘지속가능성’을 확보하는 것이다. 지역의 복지 사각지대를 없애기 위해서는 꾸준히 활동을 이어가며 점진적으로 성과를 내는 게 중요하기 때문이다. (농촌 교육·문화·복지 지원사업을 수행하는) 나대표는 “지난해에 이어 올해도 드림위드 사업에 선정돼 어르신 대상 활동을 꾸준히 진행할 수 있었지만 언제까지 계속할 수 있을かを 생각하면 불안한 마음이 든다”며 “지자체를 비롯해 지역문제를 해결하기 위해 자발적으로 나선 주민들을 따뜻한 시선에서 바라보며 적극적으로 지원해주는 사회 주체가 늘어났으면 한다”고 했다.” (조선일보. 2019년 11월 26일 기사)

37) 현재는 사업에 참여 중인 조직에 한해 멘토공동체로 참여할 수 있다.

2.2. 미래교육혁신지구 지원사업

2.2.1. 배경

혁신교육지구란 2010년 이후 본격화된 혁신학교³⁸⁾의 연장선에서 학교와 지역 사회가 적극적으로 소통하고 협력하는 지역공동체 구축을 위해 교육청과 기초 지방자치단체가 협약으로 지정한 지역을 지칭한다(허주·정미경 외, 2020, p.32). 혁신교육지구 사업은 ‘마을과 함께하는 교육’과 ‘마을교육’이라는 두 줄기를 가지고 있는데, 전자가 학교가 중심이 되어 마을의 교육 자원을 찾아가거나 이를 가져와 교육과정을 재구성하는 것이라면, 후자는 마을에 마련된 교육기관에서 주민이 중심이 된 마을 강사가 교육을 제공한다(이용운·박현선 외, 2020, p.8). 실제 아이들의 성장과 발전을 위해 학교와 지역을 잇는 마을교육공동체³⁹⁾ 사업은 시도별 혁신교육지구 핵심사업 중 하나이며, 마을교육 활동가가 주된 주체로 역할하고 있다(변애경·백학영 외, 2021, p.178). 요컨대 혁신교육지구 사업은 학교와 지역사회의 적극적 연계를 통한 ‘마을교육공동체 형성’이라는 목표하에(최은미·백학영 외, 2021, p.835) 사업의 주요 주체로 학교와 교육청은 물론 지역과 지역민까지 포괄하고, 교육 및 일반 자치의 협력 틀로서 민·관이 함께 교육의 혁신을 모색하는 점이 특징적이라 할 수 있다(홍영란, 2018, p.3).

38) 민주적 학교운영 체계를 기반으로 윤리적 생활공동체와 전문적 학습공동체를 형성하고 교육과정을 운영하여 학생들이 삶의 역량을 기르도록 하는 학교혁신의 모델학교를 의미한다(경기도교육청, 2015; 유주영·유성상 외, 2016, p.82에서 재인용).

39) 지역사회의 교육적 기능을 회복하고 학교를 포함한 마을 전체가 미래 세대의 성장에 대한 책임을 함께 나누고 주체가 되는 것을 지칭한다(이용운·박현선 외, 2020; 최은미·백학영 외, 2021, p.835에서 재인용).

〈표 3-8〉 전국 혁신교육지구 현황(2020년 기준)

지역	명칭	도입연도	지정현황		
			전체	지정지구	비율(%)
서울	서울형혁신교육지구	2013	25	25	100
부산	다행복교육지구	2018	16	7	43.8
대구	대구미래교육지구	2020	8	6	75.0
인천	교육혁신지구	2015	10	7	70.0
광주	마을교육공동체	2016	5	5	100
세종	행복교육지구	2015	1	1	100
대전	혁신이음혁신교육지구	2018	5	5	100
울산	서로나눔교육지구	2020	5	2	40
경기	혁신교육지구	2011	31	30	96.8
강원	행복교육지구	2016	18	12	66.7
충북	행복교육지구	2017	11	11	100
충남	행복교육지구	2017	15	14	93.3
전북	전북교육협력지구	2015	14	6	42.9
전남	전남혁신교육지구	2016	22	22	100
경북	경북미래교육지구	2020	23	5	21.7
경남	행복교육지구	2017	18	9	50
전체			227	167	73.6

자료: 김나영(2020)의 내용을 발췌.

혁신교육지구 사업은 2011년 경기도의 6개 지역을 시작으로 2013년 서울, 2015년 인천, 세종, 전북, 2016년 광주, 강원, 전남 등의 순으로 확산되고 있으며, 명칭은 지역에 따라 행복교육지구, 미래교육지구, 교육협력지구 등으로 조금씩 차이가 있다. 2020년 기준 227개의 기초 지방자치단체 가운데 혁신교육지구 사업을 시행하도록 지정된 지역은 167곳으로 73.6%에 달한다. 서울 등 대도시를 제외하고 해당 광역지자체에 속한 모든 기초 지방자치단체가 혁신교육지구 사업에 참여하는 지역은 충청북도와 전라남도이며, 가장 참여율이 낮은 지역은 경상북도(21.7%)이다.

〈표 3-9〉 혁신교육지구 사업의 내용

유형	종류	내용
운영지원	교육지구 운영 지원	전반적인 사업 운영 지원
	마을교육 지원	마을교육 및 마을공동체 활동 지원
	학교교육 지원	학교교육 혁신을 위한 지원 사업
	마을-학교교육 연계 지원	마을교육-학교교육의 협력과 연계 지원
	축제	축제 운영 지원
	동아리	동아리 조직 및 활동 지원
	기타 지원*	교육복지 차원의 지원
프로그램 운영	교육프로그램	지역공동체 구성원들의 학습경험을 확장 및 심화하기 위한 다양한 활동
	멘토링/컨설팅	지역공동체 구성원들의 진로 탐색, 정신건강, 관계 개선 등을 위한 활동
	기타 프로그램	취업 프로그램, 학교 밖 청소년 체험활동 등

주: *돌봄, 방과후, 버스, 학생자치, 다문화, 학교 밖 청소년 등.

자료: 홍영란(2018, pp.4-5)을 참고하여 저자 작성.

홍영란(2018, p.4)은 혁신교육지구 사업을 운영 성격에 따라 ‘운영 지원사업’과 ‘프로그램 운영 사업’으로 구분한다. 운영 지원사업은 혁신교육지구 구성원들이 지역교육공동체를 형성하고 다양한 활동을 계획하고 실천해 나가도록 돕는 행정 및 재정 지원을, 프로그램 운영 사업은 혁신교육지구 내 기관들이 기획하여 구성원들에게 제공하는 특정 사업을 의미한다. 운영 지원 사업은 다시 교육지구 운영 지원, 마을교육 지원, 학교교육 지원, 마을-학교교육 연계 지원, 축제 지원, 동아리 지원, 기타 지원으로 구분되며, 프로그램 운영은 교육 프로그램, 멘토링·컨설팅 운영, 기타 프로그램을 포함한다. 2018년 기준 전체 혁신교육지구 사업 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 유형은 학교교육 지원사업(21.49%)이었다. 그다음은 교육 프로그램 운영(19.68%), 마을교육 지원(16.4%), 교육지구 운영 지원(13.86%), 마을-학교교육 연계 지원(8.28%), 기타 지원(7.21%), 동아리 지원(6.72%), 축제 지원(4.42%), 멘토링·컨설팅 운영(1.47%), 기타 프로그램 운영(0.41%)의 순서였다(홍영란, 2018, p.6).

혁신교육지구사업은 교육(지원)청, 자치구가 재원을 마련하고, 학교, 지역 및 교육 자치기관, 마을 주민이 함께 거버넌스를 구성해 운영한다(변애경·백학영 외,

2021, p.178). 즉, 학교와 지역사회가 각각 지닌 인적·물적 자원을 공유하고 활용함으로써 교육환경의 개선과 교육의 질 향상을 위해 함께 노력하며, 지역사회의 다양한 사회적 자본이 형성될 수 있도록 학교의 구조와 체계를 개편할 것을 요구한다(최은미·백학영 외, 2021, p.835). 사회적 경제 전략과의 접점은 바로 이러한 측면, 즉 기존에 학교와 교사 중심으로 이루어지던 교육 사업에서 벗어나 학부모, 지자체, 시민단체 등과 연계·협력(경기도교육청, 2020, p.11)한다는 점에서 마련된다. 지역 내 다양한 자원을 효과적으로 결합시키고 관련 활동을 지속해 나가는 데 (사회적) 협동조합과 같은 사회적 경제 조직의 형태가 유용한 것은 물론(김정섭·김미복 외, 2021, p.46), 사업의 기본 철학인 공공성과 민주성, 윤리성, 전문성, 창의성 역시 사회적 경제 조직이 지향하는 사회적 가치와 상충하지 않기 때문이다. 지역에 따라 조금씩 차이가 있기는 하지만 실제 지방자치단체별 혁신교육지구의 세부사업을 살펴보면, 지역에 대한 학습과 더불어 지역의 문제점과 발전 방향을 새롭게 모색·해결하는 과정을 강조하는 지역(마을)교육과정을 포함하거나(경기도 혁신교육지구), 마을교육공동체를 함께 꾸려나갈 마을활동가(마을교사)의 발굴·조직과 활동을 지원하고(강원도 행복교육지구, 경남 행복교육지구), 사회적 경제에 대한 학습과 학교협동조합을 조직·운영하는 과정을 주요하게 다루고 있다(강원도 행복교육지구, 경남 행복교육지구).

2.2.2. 사례⁴⁰⁾

혁신교육지구사업의 핵심은 다양한 주체가 모여 마을교육공동체를 구성하는 것으로, ‘민·관·학 거버넌스’를 기본 운영 원리로 삼고 있다(강민정·안선영 외, 2018, p.66). 즉, 교육에 있어 지역 주민의 참여와 역할을 대폭 늘리는 것이 혁신교육지구사업의 중요한 부분이라 할 수 있는데, 민간 부문은 학교 교육의 보조적인 수단에 그친다는 고정관념을 탈피하려는 노력이 필수적으로 요구된다. 다만 민간

40) 전북 또는 전남에서 활동 중인 마을교육 (사회적) 협동조합에 대한 면담 조사에 기초한 것이다.

의 주도로 주요 교육 주체인 학교와 협력적인 관계를 구축할지라도 교사의 전근, 부임 등 인적 요소에 변화가 생기면 처음부터 다시 관계를 형성해 가야 하는 어려움이 생기는 만큼, 개별 학교를 넘어 교육(지원)청과의 협력 관계를 공고히 하여 지속가능성을 담보하는 일이 중요한 과업으로 인식되었다.

“그냥 학부모로서 학교에 하는 보조의 역할. 교사-학교-학생 중 교사의 영역이 80%고 학부모는 그냥 수단이죠. 필요할 때 동원되는 수단 정도였잖아요. 이게 바뀌려고 했던 게 혁신학교의 움직임이었고, 거기서 한 발 더 나간 게 소위 마을교육공동체였거든요. …(중략)… 나름 성과도 있지만 선생님들이 전근 가시고 하면 말짱 도루묵이니까 이거를 안정적인 체계로 가져. 그러려면 지역의 교육 활동가들, 지역민들의 참여가 지속력을 담보하는 거겠다는 판단이 선 거죠. 그게 마을교육공동체라는 이름으로 …(중략)… 우리도 J군에서 교육지원청과 결합들을 높여 놓으면, 장학사가 바뀌든 교육장이 바뀌든 그 관계는 유지가 되는 거예요. 그런 것에 가장 큰 주안점을 두는 거니까요.” (J군 A마을교육협동조합)

“지역의 교육협력지구라고 해서 교육청 그다음에 뭐 마을학교 ●●●● 이렇게 다 들어와서 만든 기구가 있어요. 군청도 들어오고 회의도 하고 그러니까 그런 것을 통해서도 저희가 생각하는 문제의식이 학교에도 전달이 되고 학교문제 의식을 저희도 파악할 수 있고 파트너십이 구축되어 있다? 그런 건 되게 주요 성과인 거 같고.” (J군 B마을교육협동조합)

그 민간 주체로서 아동·청소년을 위한 교육에 관심이 있는 주민들로 구성된 사회적 경제 조직의 참여를 기대할 수 있지만, 아직까지 이를 사업시행지침이나 기본계획에 명시한 경우는 찾기 어렵다. 혁신교육지구사업의 원활한 추진을 위해 광역·기초 지방자치단체가 제정한 조례⁴¹⁾ 역시 협력 주체로 ‘사회적 경제 조직’을 적시하고 있지 않다. 다만 위원회 등을 구성할 협력 대상 안에 관련 전문성을 확보하고 있거나 활동 중인 비영리 법인이나 단체, 유관기관 등을 포함하고 있어 사실상 사회적 경제 조직의 참여도 가능할 것으로 해석된다.

혁신교육지구사업이 시행되는 현장에서는 사회적 경제 조직 중에서도 특히 사

41) 2022년 9월 7일 기준, 자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr/>)에 등록된 (혁신, 행복)교육지구 지원에 관한 조례는 79건으로 집계되었다.

회적 협동조합의 형태가 참여에 유용할 것으로 인식되었다. 중앙정부 또는 지방자치단체의 교육 관련 사업을 위탁받기 위한 법인의 자격을 갖추는 때 협동조합을 만드는 것이 비교적 용이하고, 사회적 협동조합의 비영리성이 궁극적으로 교육을 넘어 다양한 측면에서 지역발전을 고민하는 조직의 목적에도 부합하기 때문이다.

“사회적 경제 조직은 이런 거죠. 처음에 이제 민간 네트워크 차원에서 활동을 다 하던 조직들이었죠. 저희만 해도 ○○지역에 ‘행복을 이루는 ○○ 교육네트워크’가 있고 …(중략)… 그런데 이거는 이제 그냥 느슨한 협의체 형태니까 이 사업을 받아 안으려면 법인 성격이 필요한 것이고 그 법인격은 사회적 경제 조직의 협동조합 체제가 지금 현재 어쨌든 만들기가 용이하기도 하고, 이제 비영리로서의 사회적 협동조합이 우리가 추구하고자 하는 것과 일맥상통하는 거죠. 그니까 영리를 추구하지 않고 개인 기업도 아니고 그래서 대체로 협동조합을 만들고 있어요. …(중략)… 그리고 그중에서도 사회적 협동조합을 지향하죠.” (J군 A마을교육협동조합)

“그냥 강의만 하는 게 아니라 전체 강의를 하면서도 전체적인 ▲▲면의 교육, 문화, 복지, 돌봄까지도 좀 통 크게 고민해내는 시스템을 가보자. 그래서 만들어 낸 것이 ‘○○○ ○교육 사회적 협동조합’이라고 하는 거죠. 이렇게 지금 탄생은 됐어요.” (K군 마을교육협동조합)

“마을교육공동체 활동이 지역사회에서 지역을 이제 뭐 활성화한다 이런 개념이 아니라 어쨌든 지금을 더 이상 무너뜨리지 않는 최소한 그런 역할들은 할 수 있겠다.” (J군 A마을교육협동조합)

사업에 따라서는 비영리단체를 위탁 수행 요건으로 요구하는 경우가 있다는 점도, 보다 설립이 간편한 일반 협동조합이 아닌 사회적 협동조합 설립을 선택하는 이유가 되었다.

“예를 들어 다함께돌봄(사업) 복지부에서 하는 이런 경우에는 비영리한테 주게 돼 있잖아요. 그러니까 일반 협동조합은 해당이 안 되는 거죠. …(중략)… 인구 천 명도 안 되는데 법인을 만들려고 하니까 너무 힘들어서 그냥 우리 협동조합으로 그거를 받아서 함께하면 되니까 함께할까 처음에는 이제 그렇게 하겠다고 다 준비를 했는데, 보니까 우리는 해당 사항이 없어요. 우리는 이제 사회적 기업이긴 하지만 일반 협동조합이니까 영리법인인 거죠.” (J군 A마을교육협동조합)

혁신교육지구사업을 위해 민·관·학이 함께하는 거버넌스는 ‘추진협의회’, ‘추진단’ 또는 ‘추진위원회’ 등을 구성하는 방식이 일반적으로, 사업의 기획과 평가, 예산 수립·배분·집행 업무를 함께하는(강민정·안선영 외, 2018, p.67) 것을 협력의 골자로 한다. 그러나 이는 어디까지나 원칙적 수준의 이야기로, 실제 거버넌스의 발전 수준은 모든 지방자치단체에서 동일하지 않다. 민·관·학 모두 참여해야 하는 만큼 주체가 다양한 데다, 주민들이 뜻을 모을지라도 행정 및 교육 자치기관의 적극적인 참여나 지원이 없다면 협의체 운영은 형식적으로만 이루어질 우려가 있다. 이 경우, 1년 동안 손에 꼽힐 정도로 모여 회의를 하는 정도에 그치기도 하였다.

“또 하나 말씀드리면 양쪽 다 외풍에 그러니까 교육감이 누가 되는지 군수가 누가 되는지에 따라서 이게 또 막 이렇게 (변화)되는 거예요. 그러니까 정말 이게 그러니까 이제 난감하죠.” (J군 A마을교육협동조합)

“대개의 경우에는 형식적으로 그냥 1년에 한 번 또는 두 번 회의하고 밥 먹고 그냥 헤어지고 이런 정도 수준으로. …(중략)… 외형적으로 보면 잘 되는 것처럼 보이겠으나 별로, 어쨌든 다른 데보다 일찍 시작하긴 했지만, 그러니까 거버넌스라는 게 말 그대로 거버넌스가 돼야 되는데 …(중략)… 지역이 그거(=거버넌스)를 뒷받침해 주는 곳은 추진위원회 다 들어가서 이제 막 논의를 하기도 하고, 안 되는 곳은 그냥 형식적으로 진행되고 이러죠.” (J군 A마을교육협동조합)

반대로 기존에 마을교육공동체를 위해 활동해 온 인력과 조직, 그들로 이루어진 연결망이 해당 지역에 존재하는지 여부 역시 민·관·학 거버넌스 발전 수준을 좌우하는 요인 중 하나로 확인되었다. 관·학이 의지가 있을지라도 협력할 ‘민’이 준비되어 있지 않다면 협의체를 구성하는 단계에서부터 장벽에 부딪힐 수 있기 때문이다. 이는 결국 민간이 배제된 채 행정 또는 교육 자치기관에서 임의로 사업을 추진하는 결과를 초래하기도 하였다.

“마을교육공동체 토대가 없는 곳은 현실적으로 어렵거든요. 위원회를 구성해도 위원회 구성 자체가 어려우면 …(중략)… 그러다 보니까 이제 (교육)지원청에서 그냥 알아서 쓰거든요. 그러면 장학사 업무가 이제 늘어나는 거죠. 자기가 다 지출하고 자기가 다 정산해야 되니까 사업이 이제 그럼 뭘 해야 되지 그러면 다른 데 사업 보고 빼껴서 하거나

그리고 이제 한 방에 다 쓰는 거야 한 번에. 그러니까 한때 유행했던 게 뭐냐 하면 이 특구 사업 예산 가지고 한때 유행했던 게 박람회. 마을교육 박람회 이런 걸로 막 모아가지고 한 700만 원 한 번에 다 쓰면 깔끔하게 해결되는 거죠. 그게 한때 유행했었어요.” (J군 A마을교육협동조합)

민·관·학 거버넌스 활성화를 위한 노력에는 교육혁신지구사업의 추진을 독려하는 조례의 제정이 포함된다. 행정 및 교육 자치기관을 비롯한 여타 상황의 변화에도 흔들림 없이 지속적으로 사업을 수행해나갈 수 있는 법적 근거가 마련되는 셈이기 때문이다. 이러한 이유로 동 사업에 참여하는 주민조직이 조례의 필요성을 설득하고 제정을 촉구하는 모습도 관찰되었다.

“어쨌든 그래도 조례가 있으니까 하나씩 발전하기는 하는데 그리고 다른 데는 아예 그것조차도 없으니까 그런 측면은 있죠. 그것조차도 없으니까 이제 아주 기반이 취약한 상태에서 출발하는데 우리는 어쨌든 그거(조례)라도 있으니까 기반해서 안 할 수는 없고. …(중략)… 저희가 조례를 만들어야 된다고 한 2년 정도 이제 의원님도 만나고 그다음에 이제 교육청에도 이제 요청하고 하면서 만들게 된 거거든요. 그러니까 이제 전혀 어느 날 갑자기 누군가가 조례를 만들어야 되는데 이게 아니라 저희들이 그런 것 관련돼서 계속 설명하고 이런 과정들이 있었죠. 만들어지게 되는 때는 좀 이제 우리하고 적극적으로 결합하고 이런 모양이 아니어서 좀 안타까웠기는 했는데 어쨌든 우리가 조례를 만들어야 됩니다, 필요합니다, 다른 지역에 경기도에도 있습니다, 어디도 만들었는데 우리도 그거 만들어야 됩니다, 이런 활동들을 계속했었죠.” (J군 A마을교육협동조합)

2.2.3. 시사점

앞서 논의한 내용을 바탕으로 혁신교육지구사업의 사회적 경제 전략 활성화를 위해 고려할 과제를 기술하면 다음과 같다. 첫째, 지역 내 사회적 경제 조직과의 협력을 촉진하고 그 지속가능성을 담보하기 위한 지자체 지원 의무를 명시하는 조례를 제정하도록 유도하는 조치가 필요하다. 사회적 경제 조직 등의 주민공동체가 마을교육과 관련해 계획한 활동을 수행하려면 예산이 필요하고, 이를 확보할 수 있는지 여부가 활동의 지속가능성에 큰 영향을 미친다. 주민 공동체 지원을 다른 조례가 마련될 경우, 사업을 둘러싼 정치·정책적 환경의 변화와 관계없이 필요한

재원의 확보가 용이해질 것으로 기대된다. 실제 현장에서 혁신교육지구사업의 예산 지원이 주민 조직이 참여하는 마을교육공동체를 활성화하는 데 도움이 되는 것으로 평가받고 있는데, 특히 핵심 인력인 활동가를 위한 최소한의 인건비를 확보할 수 있다는 측면에서 활동의 질과 지속성을 높이는 데에도 기여할 것으로 예상된다.

“이 조례를 만들어 놓아야 행정에서도 예산을 지원해 줄 수 있으니까 그건 이제 반드시 필요한 조건이었죠. …(중략)… 이제 예산이 활성화, 예산을 어쨌든 지역에서 아이들이 방치되고 하는 것들에 대한 고민을 하면서 이제 주민들이 몇 명씩 모여서 우리 한번 해보자라고 했을 때 이제 예산이 지원돼야 되는데, 그 예산이 어쨌든 교육청에서 방과 후 마을학교 또는 어떤 프로그램으로 예산이 지원되니까 그 지원되는 예산으로 이제 활동이 돌아가는 거죠. 그러니까 그런 측면에서 마을교육공동체 특히 활성화되는 데 이제 이런 사업들이 기여하긴 했죠. …(중략)… 어쨌든 사업이 있어야지 이게 굴러가고 모여지니까 그런 측면에서 이 교육혁신사업 이런 것들이 마을교육공동체 활동이 활성화되는 데 의미를 가졌죠. …(중략)… 그러니까 이제 지역에서 제일 힘든 게 어쨌든 활동가들이 그냥 봉사하는 식으로 하는 게 제일 힘든 건데, 그게 이제 그래도 일정 정도의 인건비는 확보되고 그다음에 프로그램 운영비의 프로그램 운영에 의해서 자율성이 담보되니까.” (J군 A마을교육협동조합)

둘째, 민·관·학 거버넌스 활성화를 통해 사회적 경제 조직의 참여를 촉진할 필요가 있다. 앞서 지역사회 통합돌봄과 관련해 언급한 것과 마찬가지로, 혁신교육지구사업 역시 마을교육공동체 활동을 해온 기존 조직들의 존재 여부와 활성화 정도 등에 따라 사업을 위한 민·관·학 거버넌스 수준에 차이가 나타난다. 관의 입장에서 신뢰할 만한 민간 파트너를 어렵지 않게 찾을 수 있음을 의미하기 때문이다. 실제로 마을교육공동체가 활성화된 지역의 경우 해당 활동에 참여하는 조직 간 네트워킹이 활발하며 중심이 되는 조직이 존재한다는 점이 특징적이었다.

이와 관련해 중간지원조직 설립을 하나의 대안으로 고려할 수 있는데, 여기에 서 의미하는 중간지원조직은 ‘옥상옥’이 아닌 주민 조직 간의 연계와 민·관·학의 협의를 돕고 필요한 지원을 제공하는 수평적 협력 기구를 의미한다. 예를 들어 컨설팅과 인큐베이팅을 통해 새롭게 참여하길 원하는 주민들의 협동조합 구성 등 조

직화를 지원하는 한편, 기존에 참여 중인 조직의 활동상 어려움이 없도록 관·학과의 협의와 행정 부담 경감을 돕고, 활동가 양성과 프로그램 개발 등을 주요 과업으로 한다.⁴²⁾ 요컨대 민·관·학 거버넌스의 효율적 운영을 위해 ‘민’을 견고하게 엮어내는 허브(hub)로서 기능할 것이 요구된다. 마을교육공동체 활동이 활발한 지역에는 민간 네트워크의 구심점으로서 상기 기능을 수행하는 조직이 존재하는 것으로 확인되지만, 공식적인 중간지원조직이 아닐 경우 관련 예산 지원을 지원받지 못하는 어려움이 존재한다. 이때 인구 규모 등 지역마다 그 상황이 다르므로 획일적인 모델을 적용하기보다는 지역의 특색을 고려하여 구성·운영하는 것이 필요할 것이다.

“예를 들어서 □□지역에서 자기들이 뭘 해보겠다고 하면 우리가 가서 이제 컨설팅도 해줄 거고 그다음에 조직을 구성하려고 하면 어떻게 만드는 게 좋겠다. 그러면 협동조합 체제로 가는 게 좋겠다. 기왕에 가려면 좀 더 준비해서 사회적 협동조합으로 가라, 이렇게 이제 저희들이 컨설팅해 줄 수 있죠. 실제로 ▲▲이나 이런 곳들은 저희가 초기부터 결합해서 쪽 …(중략)… 조직을 만들 때 그러니까 법인을 만들 때 저희가 계속 지원해 주고 해서 만들었거든요. 이제 실무적인 일들도 있잖아요. 이제 또 회계 문제나 이런 것들 그런 이제 저희가 모여서 우리 내부에서 서로 이제 또 교육도 해주고 법인 만들 때는 어떻게 만드는 게 좋고 어떤 형태로 만드는 게 좋고 이런 컨설팅해주고 하죠.” (J군 A 마을교육협동조합)

“거기(인구가 많은 시·군)는 면 단위로 하는 게 맞아요. 그렇지만 이제 ▲▲나 ○○나 △△ 이런 소규모 군 단위에는 거기는 이제 군 단위로 하는 게 맞죠. 오히려 훨씬 더 효율적이죠. …(중략)… 어차피 학생 수가 몇 명이고 학생들이 어떻게 하는지를 가지고 해야 되는 거니까 지역적 차원 특성을 고려하지 않을 수 없는 거죠. …(중략)… 우리가 제일 걱정하는 건 한날한시에 동시에 만들까봐 그게 제일 걱정인 거죠. 그렇게 예산 주고 만들라고 하면 만들기는 하겠으나 그냥 풀뿌리 교육지원센터가 아닌 마을교육지원센터가 아닌 그냥 또 그냥 하나 센터 만들어서 누군가 앉아 있는 형식으로 될 수도 있어요.” (J군 A 마을교육협동조합)

끝으로 혁신교육지구사업에 참여하는 주민 조직의 프로그램 운영과 예산 관련 재량이 확대되어야 한다. 지역에 따라 정도의 차이는 있지만, 주민 조직이 대개 공

42) 관·학의 협력을 촉진하기 위해서는 학교 교육과정, 지역 욕구가 고려된 교육 활동을 개발하는 일이 필수적이다.

모 방식으로 참여하다 보니 관·학의 요구에 따라 일정 부분 정해진 주제와 틀로 교육 프로그램과 예산을 설계한다. 불가피하게 자율성이 제약될 수밖에 없다. 포함되어야 할 교육 내용에 대한 민·관·학의 생각이 다를 때 문제가 발생한다. 그러나 지방정치나 행정, 학교의 교육과정을 초월해 지역에 필요한 교육이 무엇인가를 가장 치열하게 고민하는 주체가 주민들인 만큼, 주민 조직의 재량이 더 많이 확보되어야 할 것으로 보인다. 이와 관련하여, 공모가 이루어지기 이전, 즉 추진협의체에서 지역의 혁신교육지구사업의 방향성과 내용이 논의되는 기획 단계에서부터 주민 조직들의 의견이 반영될 수 있어야 할 것이다.

“가령 이제 ▲▲ 같은 경우에 총 5억 정도의 예산을 받거든요. 그중에 3억은 방과 후 학교 수업이예요. 이거는 딱 정해져 있거든요. 이거는 어찌할 수 없어요. 학교에 방과 후에 들어가서 강사들이 수업해야 되니까 그러니까 당연히 그건 그렇게 되고. 그다음에 학교 밖 프로그램들은 이제 마을교육공동체에서 이제 협동조합에서 기획해서 제안한 것들이 선정 얘기가 되는 거거든요. 그거는 그런데 이제 아까 보셨지만 형식은 이제 제안해서 하는 거지만 형식은 이제 그 공모 방식으로 가는 거고 어쨌든 융통성을 발휘할 수만 있다면 그건 이제 제일 좋겠죠.” (J군 A마을교육협동조합)

“목을 지정해 주는 건 자기들이 이제 했으면 하는 게 있다는 거고 두 번째 이제 관리 편의 이런 것들이 있는데 마을교육공동체 활동을 하는 사람들 입장에서 보면 목을 지정하지 않고 주어서 자율성을 주는 게 필요하지 않을까 그렇게 생각을 하거든요. …(중략)… 우리가 알아서 할 테니 목 지정하지 말고 예산을 다 달라고 해서 매칭으로 해서 이 돈을 가지고 마을교육지원센터를 구성해서 인적자원 인건비 주고 프로그램비 해서 지역에서 이제 어쨌든 제대로 한번 활용을 해봐라 이렇게 해서 거기 한 2억 얼마, 2억 5천? 2억 2천? 이 정도를 그렇게 지역에 이제 마을교육공동체한테 준 거거든요.” (J군 A마을교육협동조합)

3. 환경

3.1. 배경

농촌의 환경을 구성하는 요소 중 개인, 지역공동체, 사회에 효용을 제공하는 어메니티(amenities)는 대부분 비경합성과 배제불가능성이라는 특징을 지니는 공공재라 할 수 있다(OECD, 2002, pp.2-35). 특히 농업생산 활동과 직접 연관되어 있으면서 상당 부분은 농업생산 활동의 긍정적 외부효과로 생성·유지·재생산되는 농업환경(agro-environment)이 그 대표적인 사례로 거론된다. 이는 농업환경 보전 활동을 지원하는 정부 정책의 정당화 논리로, 특히 공익형 직불제의 논리적 근거 중 하나로 활용되었다는 점은 널리 알려진 사실이다. 근년에 농업인 등에게 직불제보다 더 적극적인 활동을 요청하는 방식으로 설계된 ‘농업환경보전프로그램 사업’을 소개하는 자료에서는 그 같은 논의를 명시적으로 동원하고 있다(농림축산식품부, 2020, pp.8-9). 이와 동일한 논리를 바탕으로 펼쳐지는 정책사업의 또 다른 사례로 ‘농업유산의 발굴 및 보전관리지원사업’⁴³⁾을 들 수 있다.

그 같은 유형의 정책이 성과를 거두려면 특별히 관심을 쏟아야 할 부분이 있다. 이용자 또는 향유자의 입장에서 보면 환경적 편익을 제공하는 요소들은 대개 공공재일 것이지만, 그것들의 유지·재생산을 뒷받침하는 물질적 실재는 다수의 농업인이나 농촌 주민이 집합적으로 이용하는 공동풀자원⁴⁴⁾(common pool resource)이거나, 환경적 편익을 제공할 수 있는 방식으로 그러한 자원을 이용하거나 환경적 편익 제공 요소의 유지·재생산에 기여하는 활동이 집합적으로(collectively) 이루어져야 할 경우가 대부분이라는 점이다. 집합적 활동을 바람직하게 조직해야

43) 이하에서는 ‘농업유산 보전사업’이라고 약칭한다.

44) 오스트롬(E. Ostrom, 1990)이 ‘Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action’에서 강조한 개념인데, 국내 번역서(윤홍근·안도경 옮김)에서는 ‘공유 자원’이라고 번역되었다. 그러나 한국어로 ‘공유’라고 표기할 때에는 서로 다른 의미로 쓰일 때가 많아 혼란을 불러일으키기도 한다. 그런 혼란을 피하고자, 여기에서는 ‘공동풀자원’이라고 직역했다.

한다면 어떤 형식이어야 하는냐는 문제가 관건이다(엘리너 오스트롬, 2010).

“공동풀자원은 자기 조직 및 자기 거버넌스(self-governance)의 산물이다. 공동 풀자원은 공동의 편익을 목표로 하는 집합적 활동의 주요 재료인 동시에 결과물이다. 공동풀자원은 공동 이용에 종속되는데, 공동 이용은 일련의 공유된 규칙을 통해 조절된다.”(얀 다우 판 더르 플루흐, 2019, p.266)는 설명에 따르자면, 농업환경 보전프로그램 지원사업이나 농업유산 보전사업은 농업환경이나 농업유산을 생성하거나 이용하거나 보전하는 활동에 집합적으로 참여하는 농업인 및 주민들이 자율적으로 ‘규칙’을 만들고 준수하는 조직을 매개로 정책을 시행할 때 효과적일 수 있다. 농업환경 또는 농업유산으로 표상되는 농촌의 전형적인 공동풀자원의 유지 및 보전을 촉진하려는 정책사업에 사회적 경제 실천을 접합시킬 때 성과를 올릴 수 있다는 주장의 논거가 바로 이 부분에서 도출된다. 사회적 경제 조직의 핵심 유형인 협동조합이야말로 민주주의적으로 자기 거버넌스를 실현하는 것을 원칙으로 삼기 때문이다.

협동조합 7원칙의 내용 중 일부가 공동풀자원 관리를 위한 제도의 특성을 논한 이론⁴⁵⁾에 그저 개념 수준에서 들어맞는다는 이유로 그 둘을 연결시키려는 것이

45) 예컨대, 엘리너 오스트롬(2010)은 그런 종류의 제도를 ‘성공적 자치 제도’라고 표현하면서, 공동풀자원을 소유하거나 이용하는 자율적인 주민 조직의 성공조건을 여러 각도에서 이론적으로 기술(記述)하였다. 그 몇 대목을 인용하자면 다음과 같다. “현재의 집합 행동 이론들은 제도적 자본의 증대 과정에 주목하지 않는다. 집합 행동 이론을 정책 분석의 토대로 이용할 때 발생하는 문제점은 제도를 공급하는 과정에서의 점증적 자기 변형에 초점을 맞추지 않는다는 것이다. 학습 과정은 점증적 자기 변형의 과정이다. …(중략)… 협동조합이나 자발적 협회와 같은 사용자 조직의 출현으로 규칙의 변화가 순편익을 낳을 것인가 여부에 영향을 미치는 변수들에 대하여 참여자들 사이에서 생성되고 전파되는 정보량이 늘어날 수 있다. …(중략)… 사용자들이 그들의 규칙을 변경시킬 수 있을 만큼 자율권을 가지고 있는지의 여부 역시 변경 비용에 영향을 미친다. 고도로 중앙 집권화된 체제에서는 영역 내 모든 곳에 동일한 실행 규칙을 두려 한다. 이러한 경우라면, 현지의 사용자들이라 하더라도 모든 곳에서 똑같이 이용되는 규칙을 변화시키기 위해 중앙 당국을 설득할 수 있어야 하며, 자신들의 경우에 한하여 예외가 인정되어야 한다는 점을 납득시킬 수 있어야 한다. …(중략)… 집합적 선택 과정에서 상당한 자율권을 부여하는 체제에서는 정해진 절차에 따르는 한, 사용자들이 스스로의 규칙 체계를 선택할 권한이 있을 수 있다. …(중략)… 정치 체제가 상당한 수준의 자율권을 허용하고, 집행 기구의 예산을 뒷받침하고, 제도 선택 및 갈등 해소를 위한 광범위한 제도적 공간을 마련해 두는 곳에서는 다른 상황이라면 새로운 규칙을 스스로 만들어낼 수 없는 사람들이라 하더라도 새로운

아니다. 실제로 국내외에 이러한 종류의 정책사업에 지역의 농업인 및 주민들이
구성한 협동조합이 참여함으로써 성과를 낳은 사례들이 있다. 여기에서는 그 사
례들과 앞서 언급한 두 정책사업, 즉 농업환경보전프로그램 지원사업과 농업유산
보전사업을 함께 검토할 것이다.

3.2. 사례

3.2.1. 네덜란드의 농업-환경 및 기후 변화 대응 정책과 환경협동조합

네덜란드의 프리지아 북부 지역에서는 1990년대부터 농업인들이 농업환경을
보전한다는 목표를 내걸고 협동조합을 만들어 활동해왔다. 처음에는 소규모의 협
동조합 2개로 시작해서 여러 협동조합이 생겨났다가 통합하였다. 지금은 통합 조
직인 ‘북프리지아 숲 지역 협동조합⁴⁶⁾(Northern Frisian Woodland territorial
cooperative)’이 활동하는데, 그 조합원 수는 약 900명이다. 농민들 또는 농사를 짓
지 않지만 농지를 조금 지닌 지역 주민들로 구성되어 있다. 북프리지아 지역의 농
민 중 이 조합에 가입한 이들은 80% 정도다.

NFW지역협동조합의 농업환경 보전 활동은 여러 측면에서 혁신적이라는 평가
를 받았다. 유럽연합이 2014년에 농촌 발전 정책과 관련된 규정(Regulation)⁴⁷⁾에
농업-환경이나 기후변화와 관련된 정책에서 ‘농업인들의 집합적 실천을 지원하
는 접근방법’을 하나의 선택지로서 포함하게 된 결정적인 계기가 NFW지역협동
조합이 이루어낸 성과였다. 2016년에는 네덜란드 정부가 자국의 농업-환경 및 기
후변화 관련 농업 정책(agri-environment-climate scheme)의 틀을 크게 바꾸었는

규칙을 성공적으로 채택할 수 있다. 달리 말하자면, 지방정부나 중앙정부는 현지 사용자들의 효과적
인 제도적 디자인 능력 제고를 돕는 여러 형태의 편의 장치를 마련하는 데 적극적인 역할을 해나갈
수 있는 것이다.”(엘리너 오스트롬, 2010, pp.340-376).

46) 이하, ‘NFW지역협동조합’이라고 약칭한다.

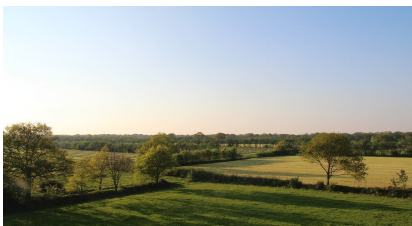
47) EU Regulation No 1305/2013, Article 28.

데, 그 핵심은 종래에 농업환경 보전 활동에 대한 보상적 성격의 보조금을 농업인 개인에게 지급하던 방식을 폐지하고 지역 단위로 결성한 협동조합 조직에게 ‘정부와의 협약을 바탕으로’ 지급하기로 한 것이다(Ministry of Economic Affairs, 2016). 이 같은 정책 변화의 배경에 NFW지역협동조합의 사례가 있었다.⁴⁸⁾

〈글상자 3-1〉 네덜란드 NFW지역협동조합의 간략한 역사

북프리지아 삼림 지역은 네덜란드 북부 지방 프리슬란트(Friesland) 도(都)의 북동부에 있다. 약 160년 전부터 농민들이 만들어 유지해 온 생울타리(hedgerow)가 이 지역 경관을 대표하는 특징이다. 다채롭고 아름다운 경관이 넓게 펼쳐져 있다. 네덜란드 정부는 이 지역을 특별히 관심을 기울이고 지원해야 할 가치가 있는 ‘국가 경관’(national landscape)으로 지정하였다. NFW는 약 25년 전에 이 지역에서 결성된 협동조합으로서, 네덜란드 최초이자 가장 유명한 환경협동조합이다. NFW가 관여하는 토지 면적은 약 5만 ha다. 이 면적의 상당 부분을 NFW가 농업환경 보전이라는 관점에서 관리한다. 이런 모습이 인상적이지만, 25년 전에는 아주 작고 취약한 지역 운동으로 출발했다. 그 이후 NFW는 꾸준히 발전했고, 네덜란드 농업 정책의 여러 분야에 영향을 끼쳤다. 1990년대 초반 네덜란드 정부는 자연을 산성비로부터 보호하려는 목적으로 법률을 제정했다. 산성에 민감한 자연 요소들이 밀집한 구역을 지정하고, 그 구역 안에서 농업 활동을 확대하지 못하게 하는 것이 주된 내용이었다. 생울타리의 밀도가 높은 곳에서는 모든 농업 활동을 ‘동결’해야 하는 상황이 되었다. 이런 계획은 지역 농민들의 분노를 불러일으켰다. 정부가 보전하려는 그 경관은 19세기 중반부터 형성된 것인데, 바로 당시의 농민들이 만들었고 그 후손들이 늘 돌봐온 경관이기 때문이다.

생울타리 경관, 생울타리 단면도, 생울타리 경관 관리에 나선 농민들



자료: NFW지역협동조합 홈페이지(<http://www.noardlikefryskewalden.nl>). 검색일: 2018. 1. 3.

48) 〈글상자 3-1〉에 서술한 내용은 김정섭(2018a)의 글 중 일부분을 옮긴 것이다.

정부와 지역 농민들 사이의 갈등 국면에서, 우여곡절 끝에 일종의 협약을 체결하게 되었다. 농민들이 생울타리, 습지, 열 지어 식재된 오리나무 방풍벽, 모랫길 등을 유지하고 보호하는 것을 전제로, 생울타리 대부분을 산성에 민감한 자연 요소라고 지정하지 않기로 약속한 것이다. 농민들은 이 약속, 즉 농업환경을 스스로 보전하겠다는 약속을 실행하려고 1992년 봄에 두 개의 조직을 만들었다. 이후 인근 지역에서 또 조직들이 생겨났고, 2002년에 이들 여섯 개의 협회 및 협동조합이 연합한 NFW지역협동조합이 결성되었다.

당시 네덜란드 농업부 장관이던 판 아르첸(van Aartsen)과 NFW 지역협동조합이 협약을 체결함으로써, 농민들에게는 스스로 참신한 시도를 몇 가지 실행할 수 있는 여지가 생겼다. 그 참신한 시도란, 생울타리와 오리나무 방풍벽을 유지하기 위한 대형 프로그램⁴⁹⁾과 지역의 지속가능성을 높이기 위해 농민들이 주도하는 다양한 프로그램을 말한다. 이런 프로그램들을 실행할 여지를 남기기 위해 중앙정부가 일방적으로 마련한 규제들 중 몇 가지가 면제되었다.

이 협약을 따라 농민들은 스스로 지역의 농업환경에 적합한 경관 및 자연 관리 모듈(module)을 개발했고, 다수의 농민이 그 활동에 참여했다. 그러면서 농민들이 두 측면에서 농업 활동을 수정하는 것이 환경을 효과적으로 개선하는 데 아주 중요했다. 하나는 초지에서 화학비료 사용을 크게 줄이는 것이었고, 다른 하나는 축산 분뇨를 ‘좋은 거름’으로 만드는 일이었다. 이 과정에서 생울타리로 둘러싸인 작은 필지에도 들어가기 적합한 ‘환경친화형’ 거름 살포 기계를 고안하거나, 거의 모든 농민들이 양분수지기록시스템(nutrient accountancy system)을 활용하는 등의 노력이 뒤따랐다. 그 결과 몇 년 사이에 단위면적당 질소 배출량이 크게 감소하면서도 농가소득은 증가하는 효과를 거두었다.

이후 NFW는 경관과 자연을 유지하고 증진하는 다양한 활동에 관여하게 되었다. 지역의 80%에 해당되는 면적에서 일정한 형태의 자연 및 경관 관리 활동을 조직적으로 전개했다. 그 결과 농가 각각의 노력으로 얻을 수 있는 것보다 훨씬 더 높은 수준의 경관 개선 및 생물다양성 증대 효과를 이룰 수 있었다. 이처럼 자연 및 경관을 농민들이 협동조합의 틀을 바탕으로 관리함으로써, 지역경제에도 연간 400만 유로의 추가 소득이 유입되었다. 관광객 등 방문객이 증가했고, 자연 및 경관 관리 활동에 대한 공공 부문의 대가 지불이 그 원천이었다.

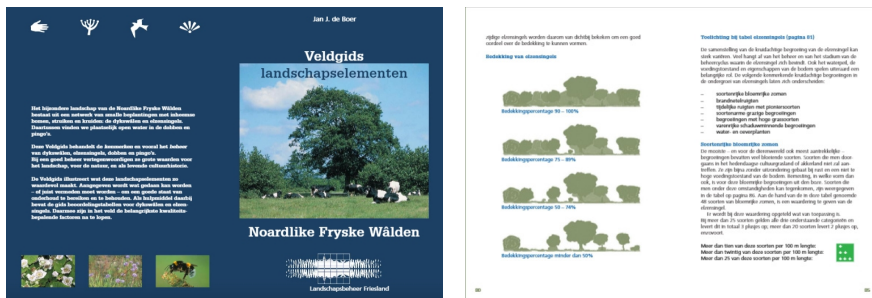
NFW의 자연 및 경관 관리 활동 범위(2004년)

필지 경계 관리	900ha
목초지 조류 보호	12,000ha
자연 조건이 불리한 곳에서 농사짓기	3,700ha
거위 보호	3,000ha
생울타리	344km
오리나무 방풍벽	860km
연못	430개소
잡목이 우거진 숲	9ha
버드나무 가지치기	457그루

자료: Ploeg(2018, p.185).

농업환경을 가꾸고 유지하려는 농민들의 실천 과정에서 방대하고 다양한 자료들이 누적되었다. 농민들은 희귀한 야생 조류의 서식지 및 생물다양성 현황, 곤충이나 식물 등의 생태학적 분포 등을 기록으로 남겼다. 그뿐만 아니라 나름대로 고안한 거름을 살포하고 화학비료 사용을 줄임으로써 얻게 된 질소 방출 저감 효과, 조사료 영양 성분, 우수 생산성 등에 관한 자료 등도 기록으로 남겼다. 생물다양성 경관 등 농업환경관리 활동 지침서를 NFW 주도하에 농민들이 스스로 만들어 학습하고 활용하기도 했다. 이 같은 자연, 경관, 환경, 농업생산 등에 관한 자료들이 결국에는 과학자와 농민이 함께 수행하게 된 연구 프로그램의 토대가 되었다. NFW에서는 이 연구를 두고 ‘농업인 주도 연구’(farmer-guided research)라고 불렀다. 농경지와 농업환경 자체는 ‘현장 실험실’(field laboratory)이 되었다. 이 연구 프로그램은 과학과 실천 사이의 경계를 무너뜨리고 변형시켰다. 연구 프로그램이 성장하면서 지역 농민들이 앞장서서 ‘지역을 스스로 조직하는 운동’의 메커니즘을 낳기도 했다.

생물다양성 경관 관리 활동 지침서 표지와 내용



자료: NFW 웹사이트(<http://www.noardlikefryskewalden.nl>, 검색일: 2018. 1. 3).

2003년 이후로 NFW는 활동 영역을 크게 확장했다. 그 활동계획에는 약 30개의 구체적인 계획이 포함되어 있다. 지역경제와 지역의 지속가능성에 관계된 다양한 영역의 활동을 계획했다. 이 계획은 지역의 농민들이 주축이 되어 스스로 지역발전 계획을 수립한 사례라 할 수 있다. 물론, NFW로 대표되는 농민들만이 참여하는 가운데 수립한 계획은 아니다. 계획 수립에 다양한 기관들이 파트너십을 유지하면서 참여하였고, 그 과정에서 ‘지역환경 협약’을 NFW와 맺었다. ‘지역환경 협약’에 서명한 기관으로는 프리슬란트 도 정부, 네덜란드 농업부, 네덜란드 공간계획부, 지역 물관리위원회, 프리슬란트 도에 속한 다섯 개의 시청, 환경운동 단체들의 연합회, 자연보호 단체들, 바해닝언 대학 등이 있다. NFW와의 협약에 참여한 파트너 기관·단체들이 매년 두 차례 모여 계획 실행과 관련된 문제를 논의하는 ‘지역위원회’(territorial board)가 새로 만들어졌다.

- 49) 이 프로그램은 나중에 네덜란드의 국가 정책인 ‘농업인에 의한 자연관리 프로그램(Programma Beheer)’을 구성하는 요소 중 하나가 되었다.

네덜란드 정부가 NFW지역협동조합의 활동에서 비롯된 농업환경 보전 실천들에서 협동조합 접근방법, 즉 사회적 경제 실천 원리를 수용하게 된 이유는 무엇인가? 농업환경 정책에서 ‘협동조합 접근방법’을 수용한 새로운 정책의 핵심 요소를 다음과 같이 요약한 바 있다(Ministry of Economic Affairs, 2016).⁵⁰⁾ 첫째, 개별 농장의 농경지 단위가 아니라 생물종 서식지 단위로 보전 정책을 펼치는 경관-스케일의 접근방법이다. 둘째, 최종 수혜자인 협동조합에 중개자 지위를 부여함으로써, 농장 및 농경지 수준에서 진행되는 보전 활동과 보조금 지급 측면에서 유연성이 높아진다. 셋째, 농업환경 보전의 모든 단계(관리계획 수립, 협약을 체결할 개별 농업인 확보, 현장에서 실제 보전 활동 등이 이루어지는 단계들)에서 생태 가이드라인을 제시한다. 넷째, 협약에서 보전 활동이 이루어져야 할 지역과 각 지역마다 지켜야 할 의무준수 사항을 구분하여 명확하게 하는 맞춤형 관리를 추구한다. 이처럼 두 층위(지역과 의무준수 사항)로 이루어진 시스템 덕분에 유연성이 생겨난다. 해마다, 그리고 심지어는 한 계절 사이에도 농업환경 관리상의 접근방법을 변경할 수 있다. 농업환경 보전 활동에 있어 경미한 변경은 실시간으로 통보한 후 바로 이루어질 수 있다. 다섯째, 지역의 농업인과 여타의 관련 당사자(예: 환경보전 활동 조직, 환경운동을 하는 비정부단체, 생태계 관련 조언이나 모니터링을 제공하는 대학 등)의 참여를 증진하고, 협동조합이 스스로 제공하는 생태학적 지침과 관련해서도 시너지를 증진한다.

농업환경 정책에서 ‘협동조합 접근방법’을 도입한 네덜란드의 사례를 검토한 몇몇 연구들도 이와 비슷하게 평가한다. 이러한 접근방법이 효과적일 수 있는 이유를 분석한 결과들을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 농업환경 보전 활동이 농업경영체의 분포가 아니라 생태계의 분포에 적합하게 이루어져야 한다는 상식을 실현할 수 있었다. 개별 농장이 아니라 집합적 활동을 하는 협동조합 조직을 단위로 인센티브(보조금)가 지원되므로 개별 농업인이 관리하는 장소적 경계를 넘어서 보다 큰 규모로 보전 활동을 수행할 수 있었다(Franks & McGloin, 2007; Ploeg,

50) 이 같은 네덜란드의 새로운 농업환경 정책을 비교적 상세히 개관한 자료로는 김정섭·김광선 외(2021, pp.149-155)를 참고.

2008; Amblard, 2021).

둘째, 농업인과 주민이 주도적으로 계획하고 실천하며 정부는 그것을 뒷받침하는 방식의 거버넌스 혁신을 이루어냈다. 자율성을 확보한 협동조합이 농업환경보전 활동의 구체적인 설계를 주도하고 정부 기관과 ‘협약’하는 방식으로 정책을 추진했기 때문에, 농업인들의 암묵지(tacit knowledge)를 충분히 활용하고, 지역마다 다른 여건에 적합한 방식으로 보전 활동을 전개하며, 필요할 때 유연하게 실천 내용을 변경할 수 있었다(Stuiver & Wiskerke, 2004; Franks & McGloin, 2007; Ploeg, 2008, 2018; Amblard, 2021).

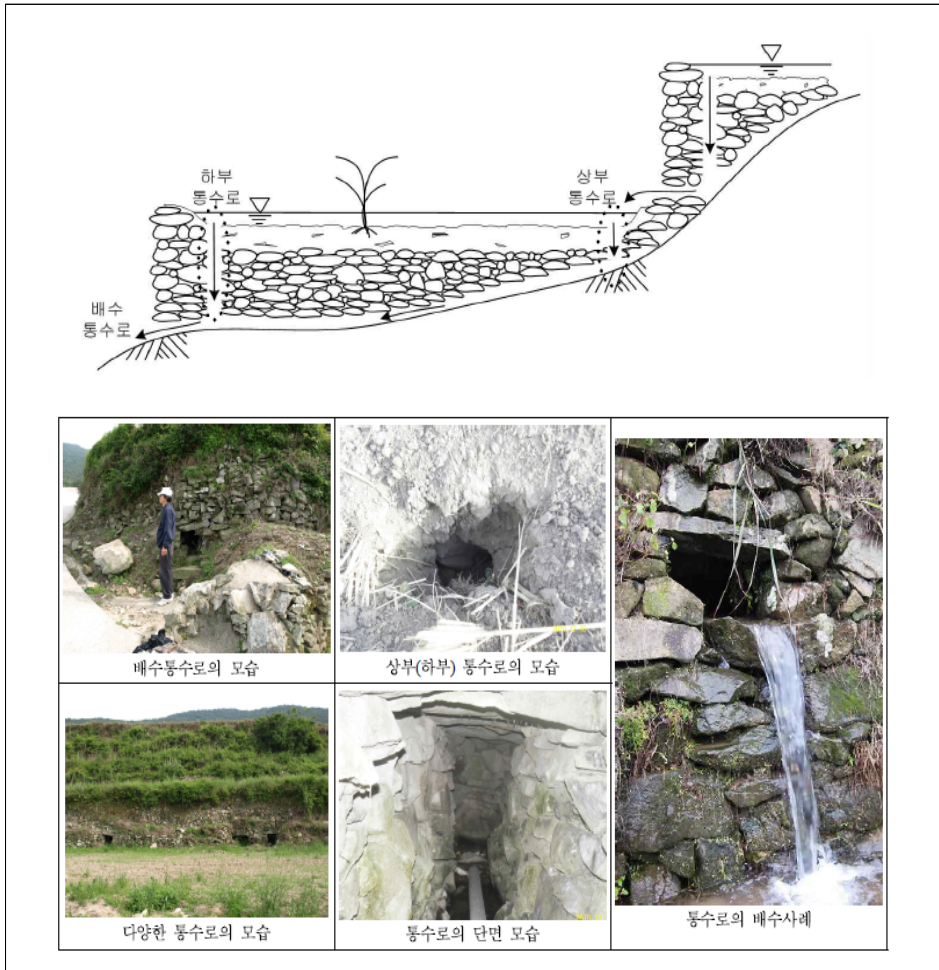
셋째, 지역사회 내 행위자들 사이에 새로운 관계를 만들어냄으로써 문제해결능력을 향상하는 사회혁신 실천이 가능했다. 농업인들의 영농활동이 개별 경영체의 경영활동뿐만 아니라 지역의 자연생태계와 연결되어 있다는 의식을 지역사회에 고양하면서 농업인과 농업인이 아닌 주민들이 새로운 사회 연결망을 형성케 하는 계기가 되었다(Stuiver & Wiskerke, 2004).

3.2.2. ‘청산도구들장논보전두레 사회적 협동조합’

전라남도 완도군 청산도에는 유엔 식량농업기구(FAO)의 세계농업유산으로 등재된 ‘구들장논’이 859필지 정도 있다(황길식·유영민 외, 2018).⁵¹⁾ 토질 특성으로 인해 물 빠짐이 심하고 급경사가 많아 벼농사가 쉽지 않은 지형 조건에서도 논을 조성하려고 고안한 관개배수 시스템이라 할 수 있다. 돌을 쌓아 올리고 그 위에 흙을 덮어 농지를 조성하되, 하부에는 마치 한국 전통가옥의 구들장 같은 모습의 통수로로 두었기 때문에 ‘구들장논’이라는 이름이 붙었다.

51) 청산도 주민 사이에서는 익숙한 것이었지만, 국내에서 관련 전문가들에게 구들장논의 존재가 알려지고 관심을 끌기 시작한 것은 2012년부터였다. 2010년 무렵부터 일본 다량이논학회와 국내 전문가들이 청산도를 찾아 연구를 시작했고, 2014년에 제주도에 있는 ‘밭담’과 더불어 세계중요농업유산으로 등재되었다. 세계중요농업유산이란 유엔 식량농업기구가 주도하여 만든 지정 제도다. 농업과 연관된 유·무형의 유산(예: 경관, 농업생물다양성, 지식체계)을 보호하려는 목적으로 지정한다. 세계농업유산제도에 대한 소개로는 FAO(2020)를 참고.

〈그림 3-5〉 청산도 구들장논의 구조 단면도 및 여러 가지 통수로의 모습



자료: 조영재·유학열 외(2012, p.108).

구들장논은 대체로 작은 필지에 형성된 다락논이다. 게다가 토양층이 두텁지 못해 생산성이 떨어지고, 무거운 농기계가 진입할 수 없는 구조물이다. 여기에 벼 농사의 수익성 감소라는 경제적 요인이 작용하여 청산도의 구들장논이 휴경될 가능성이 높았다.⁵²⁾ 중요한 농업유산인 청산도 구들장논을 보전할 가장 좋은 수단

52) 김정섭·정문수 외(2020, pp.45-47)에서는 청산도 내에서 2014년부터 2018년 사이에 논농업직 접지불금 지급 대상 면적의 감소 추세를 근거로 제시하였다.

은 경작을 계속하는 것인데, 고령화된 구들장논 소유자들이 농기계 사용도 어려운 여건에서 논농사를 계속할 것을 기대하기는 어려운 상황이었다.

구들장논 휴경 증가 추세에 변화가 일어난 것은 2016년부터였다. 청산도 구들장논이 세계농업유산으로 등재된 것을 계기로 청산도에서는 구들장논 보전 활동을 전개하려는 조직적인 노력이 시작되었다. ‘청산도 구들장논 보전협의회’가 결성되었고 다양한 활동이 전개되었다. 그 가운데 하나는 공동경작단을 구성해 휴경 상태인 구들장논을 복원·정비하고, 그곳에서 경작 활동을 이어나가는 것이다. ‘청산도 구들장논 보전협의회’는 구들장논이 집중 분포한 지역의 농기들과 협약을 체결해 구들장논 경작 활동을 유지하려 노력하였다(김정섭·정문수 외, 2020, p.48). 2016년에 시작된 이 활동은 2021년 11월 기준 4개 마을에서 약 9.1ha에 달하는 휴경지를 복원하고 정비하는 성과를 거두었다(프레시안, 2021. 11. 27).

〈글상자 3-2〉 구들장논 복원 및 경작활동 지속을 위한 주민협약 내용

- 구들장논 집중분포지구 및 특별보전관리구역 지정 농가 대상 주민협약 체결로 구들장논 경작 지속 유도
- 협약방식: 협의회와 구들장논 휴경지 소유자가 담당 공무원 중재하에 양자 간 협약(토지사용승낙서 작성 및 구두협약 등)을 체결하고, 협의회가 휴경지를 복원하는 대신 실제 경작활동이 이루어진 이후 경작지 수익 일부분을 협의회 운영비로 활용할 계획

자료: 김정섭·정문수 외(2020, p.48).

보전협의회는 2020년에 ‘사회적 협동조합 청산도구들장논보전두레’를 설립하였고 2021년에는 완도군과 보전관리 업무협약을 체결하기에 이르렀다. 이 업무협약은 구들장논을 보전하기 위해 완도군이 시행하는 ‘청산도 구들장논 농촌 고유경관 보전사업’의 상당 부분을 주민들이 결성한 사회적 협동조합에 위탁하는 것을 핵심 내용으로 한다.

이 사례는 청산도 구들장논이라는 유산 가치가 높은 문화경관 자원을 관리함에 있어 협동조합 방식으로 조직된 주민이 주도적으로 활동하는 데 공공 부문의 정책이 그 주도성을 인정하고 협약을 맺어 재정을 지원한 사례다. 앞에서 소개한 네덜란드 NFW지역협동조합의 활동 사례와 유사한 부분이 있다. 농촌 주민이 직접 보

전 활동을 기획하고 실행하는 높은 수준의 자율성을 보였으며, 그런 활동의 조직 형식이 협동조합이었다는 점이다. 공공의 지원 정책이 그런 주민 주도성을 인정 한 상태에서 ‘협약’을 매개로 재정을 지원했다는 점도 의미가 있다.

3.3. 시사점

농업환경이나 농촌의 생태 및 문화 경관에 관련된 정부 정책의 중요성은 꾸준히 강조되어 왔고, 앞으로도 그러할 것이다. 이런 유형의 정책사업에서는 농업인을 비롯한 농촌 주민의 집합적 활동(collective action)을 촉진하는 게 중요한 과제다. 관련 정책은 이 부분에 초점을 맞추어야 한다. 구체적으로는 다음과 같은 방향에서 관련 정책을 개발하거나 기존 정책을 개선해야 할 터이다.

첫째, 농업환경, 생태 및 문화 경관 등을 보전하는 실천에서 개인이 아니라 농업인을 포함한 농촌 주민 다수의 조직화를 전제로 해야 한다. 즉, 정책사업 그 자체가 개인이 아니라 주민 조직에 대한 지원을 전제할 수 있게 정책 방향을 설정해야 한다. 가령, 현재 시행되는 농업환경보전프로그램 지원사업은, 비록 농촌 마을 주민의 공동활동이라는 명목으로 집합적 실천을 장려하지만 동시에 농업인 개인의 활동에 더 많은 비중을 할애한다. 국가중요농업유산을 보전하고 관리하는 정책사업도 주민들의 조직 단위에 대한 경상비 지원이 보장되어 있지 않다.

둘째, 집합적 활동의 조직 형식은 ‘환경 보전 및 관리’라는 공공성을 목표로 움직이면서 다수 주민이 민주적으로 의사결정할 수 있는 것이어야 한다. 그리고 이 조직이 자율적으로 의사결정하고 활동할 수 있어야 한다. 이 부분에서 사회적 경제 조직의 강점을 활용할 수 있을 터이다. 네덜란드의 농업환경 정책이 ‘협동조합 설립 의무화’로 방침을 전환한 까닭 중 하나다.

셋째, 환경 보전 및 관리를 위해 만들어진 조직이 자발적으로 실천을 구상하고 기획할 수 있는 재량의 폭을 넓혀야 한다. 현행의 농업환경보전 프로그램 지원사업을 예로 들자면, 공동활동을 할 수 있게 하고 있지만 세세한 실천 내용을 중앙정

부가 사전에 세목화하여 선택하게 하였다. 심지어는 세목별 실천 횟수와 보조금 지원 단가까지 규정해 두었다. 그러나 지역에 따라서는 그 세목 목록에 포함되지 않은 새로운 실천을 기획해야 하거나, 동일한 유형의 활동이라 하더라도 비용이 달라질 수 있다. 구체적인 내용을 실천 조직이 정하게 하여 정부와 협약하는 방식으로 사업시행지침을 바꾸는 것이 바람직하다.

4. 일상생활에 필요한 재화와 서비스 공급

4.1. 배경

협동조합 운동의 역사적 기원을 이루는 로치데일 협동조합의 사례가 그러하듯, 사회적 경제 실천이 가장 중요하게 접근하는 영역은 시민의 일상생활에 필요한 재화나 서비스를 적절하게 공급하는 일이라 해도 과언이 아니다. 한국 농촌에서는 그런 필요가 특별한 맥락에서 부각된다. 저출생·고령화와 농촌에서 도시로 향하는 인구이동이 지속된 결과, 인구 과소화 국면에 접어든 것을 말한다. 그로부터 주민의 일상생활에 필요한 재화 및 서비스 영역에서 시장 실패가 비롯되었다.

당연히 이 같은 문제 상황에 대응하려는 사회적 경제 실천이 여러 갈래로 농촌 지역에서 시도되었다. 생필품을 판매하는 상점, 목욕탕, 대중교통, 세탁소, 문화예술 등 여러 분야에서 지역사회의 필요를 충족하려는 사회적 경제 실천이 등장했다. 그런 노력의 배경에서 협동조합을 근간으로 하는 사회적 경제 실천의 요소들이 강조된다.

“시장도 공공 부문도 실패하는 저밀도 농촌에서 대안(代案) 아닌 대안(對案)으로 ‘사회적 경제’를 제출하고 싶다. 연대와 협동을 중요한 가치로 삼는 협동조합 등 다양한 지역 사회 조직을 만들고 키우며, 그 조직들이 경제 및 사회 활동의 그물망을 형성케 하자는 것이다. 주민이 조합원이 되어 식당이나 상점 협동조합을 운영하면 시장 작동의 임계량

을 낮출 수 있다. 협동조합은 조합원에게 재화나 서비스를 원가로 공급하는 게 원칙이기 때문이다. 즉, ‘본전치기’만 해도 되기 때문이다. 영리적 성격이 덜한 교통이나 사회 서비스 분야에서는 사회적 협동조합이나 여타의 사회적 경제 조직이 역할하게 하고, 정부나 지방자치단체 등 공공 부문이 재정을 지원할 수 있다. 어떤 면에서는 (비효율적이어도) 공공 부문이 이미 하고 있거나 했어야 하는 일하기에 재정 지원의 정당성은 충분하다.”(김정섭, 2020, p.19).

농촌의 사회적 경제 정책이라는 관점에서 주의 깊게 검토해야 할 부분은 그런 실천을 촉진하거나 지원하려는 정부 및 지방자치단체의 관여가 어떤 측면에서 어느 정도 수준이 되어야 하느냐라는 문제다. 한쪽 극단에는 사회적 경제의 실천이 결국은 민간 부문에, 혹은 시장 영역에 속하는 것이므로 공공 부문의 지원은 적절하지 않다는 인식이 있다. 반대쪽 극단에는 주민들의 일상생활에 필요한 기초적인 서비스를 제공하는 것은 공공 부문의 당연한 책무이므로 처음부터 끝까지 정부나 지방자치단체가 통제하고 책임져야 한다는 인식도 있다. 실제로는 양극단의 인식을 배제한 어느 지점에서 사례에 따라 그리고 지역에 따라 공공 부문의 관여 정도와 형식이 달라지는 제법 넓은 스펙트럼이 있을 수 있다. 이 분야의 사회적 경제 실천 사례 그리고 관련된 정책 등을 몇 가지 검토한다.

4.2. 사례

도시, 농촌을 가릴 것 없이 전국 각지에서 운영되는 소매 매장인 농협 하나로마트의 수는 2,214개다. 그중에 농협중앙회가 아니라 지역 농·축협이 운영하는 하나로마트가 2,151곳이나 되는데, 인구가 줄어들어 상권이 쇠락한 농촌의 면 지역에서 유일한 상점으로 남은 곳도 많다. 그런데 면사무소 소재지에 농협 하나로마트조차 없어, 주민이 생필품을 구매하려면 다른 읍이나 면까지 이동해야 하는 지역도 적지 않다.

전라남도 영광군 묘량면도 그런 곳이다. 2022년 8월 기준으로 묘량면의 인구는 1,743명이다. 인구 과소화와 더불어 상권이 붕괴한 지역에서 주민들이 겪는 생활

상의 고충을 해결하려는 목적으로 2014년 8월 묘량면 주민 160여 명이 ‘동락점빵 사회적 협동조합’을 설립하였다(김현·심미승, 2015, p.43). 이후, 조합원 수가 더 늘어 2017년에는 370여 명에 이르렀고, 묘량면의 42개 마을에 흔히 ‘탐차’라고 부르는 1톤 트럭인 ‘이동판매 차량’이 방문하여 생필품을 공급하고 잡곡 등의 농산물을 수집하여 판매하는 활동을 펼쳐왔다(김정섭·이정해, 2017, p.14). 이는 주민들의 “생활상에 필요한 상품과 서비스가 일정하게 공급될 수 있는 작동 시스템을 구축하고 이를 중심으로 교육, 복지, 의료 등의 삶의 질 서비스를 촘촘히 재구축” (김동영·이중섭 외, 2016, p.13)하자는 취지로 제출된 바 있는 ‘생활경제권 활성화’ 정책의 모티브가 되는 사례이기도 하다.⁵³⁾

‘동락점빵 사회적 협동조합’이 주민이 주도하여 설립·운영하는 도소매업종 사업체인 것은 틀림없지만, 그렇다고 해서 공공 부문의 정책 지원이 전혀 없었던 사례가 아니라는 점에서 일정한 시사점을 얻을 수 있다. 아니, 사회적 기업 육성 정책과 연관을 맺던 시기의 일화에서 농촌 주민의 일상생활에 필요한 재화와 서비스를 공급하려는 목적의 사회적 경제 실천에 정책 당국이 어떤 관점을 지녀야 하는지를 되짚어볼 수 있다.

‘동락점빵 사회적 협동조합’이 설립된 지 얼마 되지 않은 시점에서 부족한 자금 문제를 해결하려 사회적 기업 지원사업에 응모한 적이 있었다. 그 심사 과정에서 ‘민간의 시장 영역에서, 평범한 생활용품을 판매하려는 사업체를 정부가 지원해야 하는 이유를 찾기 어렵다’는 취지의 전문가 심사위원 의견에 답하면서 나온 말이 ‘구매난민’이었다. 별다른 문제가 없는 상황이라면 생필품 판매하는 상점 경영을 공적 자금으로 지원할 이유가 없겠지만, 생필품 공급 자체가 지역 주민 다수에게 절실한 과제로 부각되는 인구 과소화 농촌 지역에서는 ‘동락점빵 사회적 협동조합’의 상업적 활동이 공익적인 활동이 될 수 있다는 점을 설득하기 위해서 주민 다수가 ‘구매난민’의 처지라고 말했던 것이다.

즉, 시장/공공이라는 명료한 분법(分法)을 적용하기 어려운 새로운 현실이 인구

53) 동락점빵 사회적 협동조합 등 묘량면에서 펼쳐진 여러 종류의 활동을 비교적 상세히 기술한 자료로는 강위원(2016)을 참고하라.

과소화 농촌 지역에서 펼쳐지는데, 이때 주민이 자율적으로 조직한 사회적 경제 조직이 문제해결에 직접 나서고 공공 부문이 그 활동을 지원하는 방식의 정책을 펼칠 수 있다. 바로 그러한 논리가 성립되기 때문에, 일본에서 ‘커뮤니티 비즈니스’라는 명칭으로 알려진 실천이 한국에 ‘마을기업’ 그리고 ‘농촌공동체회사’라는 용어로 번역되고 정부가 정책으로 지원하기에 이르렀고, 그런 유형의 사업체를 사회적 경제 조직으로 분류한다.

그런데 2장에서 살펴보았듯이, 농촌 지역에서 마을기업은 대체로 식품제조업 위주로 창업되는 경향이 있다. 주민의 일상생활에 필요한 다양한 서비스를 공급하는 역할로 진입하지 못하고 있다. 농촌공동체회사 육성사업은 지방으로 이양되어 시행되는 곳이 드물다. 이런 상황에서도 농촌 지역에서는 주민들이 ‘일상생활 서비스’ 문제를 해결하려고 사회적 경제 조직을 만드는 사례들이 출현하고 있다. 가령, 충남 홍성군 장곡면에서는 주민들이 협동조합을 만들어 면에 하나밖에 없는 음식점을 경영한 사례가 있고,⁵⁴⁾ 전남 강진군에서는 주민들이 ‘빨래방’을 협동조합으로 조직하기도 했다. 하나의 분야 또는 업종에 한정하지 않고, 여러 종류의 일상생활 필요를 충족하려는 목적으로 사회적 경제 조직을 만드는 경우도 있다.

예컨대, 강원도 춘천에 있는 ‘춘천별빛사회적협동조합’은 원래는 농촌유학 프로그램을 운영하는 조직이었는데, 새로운 활동을 펼치기 시작했다. 조합원들이 주민들의, 특히 고령 주민들의 일상생활 수요를 해결하기 위한 활동이 필요하다는 것에 공감하고 ‘우리마을119사업’을 전개해왔다. 이 같은 필요는 농촌 주민들 사이에서 자생적으로 식별된 것이면서, 기성의 중앙정부 정책이 접근하지 않던 영역이어서 눈여겨볼 만하다.

농촌 마을은 인구가 적고, 고령화 비율은 높습니다. 그러다보니 문화 복지 시설이 거의 없습니다. 누군가 소외를 시키려고 한 것이 아니지만 결국 농촌 마을에 사는 어르신들은 문화 복지 시설로부터 동떨어진 생활을 하고 있지요. 또한 이동수단과 이동방법이 불편해서 일상적인 불편은 그냥 참고 견디며 살아가고 있습니다. 특히 집안에서 소소하

54) 한국농어민신문 2016년 12월 27일자 “생미식당 단상”을 참고.

게 고쳐야 할 시설과 물건을 빨리 고치지 못함으로써 안전과 건강을 해치는 일도 빈번하게 발생합니다. 이런 문제해결을 도시에선 쉽게 할 수 있지만 농촌에선 해결하기 쉽지 않은 문제입니다. 춘천별빛사회적협동조합은 이런 문제를 풀기 위해 십여 년 동안 우리마을119사업을 벌여왔습니다. 경험을 통해서 저희는 마을 주민이 참여하고 마을 공동체가 중심이 되는 농촌형 지역사회 통합돌봄의 길을 우리마을119사업으로 열 수 있다는 생각이 들었습니다.

자료: 춘천별빛사회적협동조합(2022, p.3).

춘천별빛사회적협동조합은 2014년부터 ‘우리마을119사업’이라는 명칭의 자생적인 서비스 지원사업을 기획하고 실천해왔다. 구체적인 활동 내용은 주로 농촌 노인이 겪는 일상생활의 어려움에 대응하는 것인데, 그 어려움을 크게 네 가지로 분류한다(최대영, 2021). 첫째는 집 안팎의 시설물(전기, 보일러, 상하수도, 기타) 고장에 대해서 수리, 교체, 해결 방안을 마련하는 것이다. 둘째는 화재 위험요인을 해소하는 것이다. 셋째는 노인의 병원 이동을 지원하는 것이다. 넷째는 노인의 심리·정서·건강상의 이상을 발견했을 때 사회복지기관과 연계하여 조치하는 것이다. 물론, 노인 문제에만 집중하지는 않는다. 연령과 성별을 분류하고 농촌에서는 “누구나 이동의 불편으로 인해 문화복지시설 이용의 접근성이 떨어지는”(최대영, 2021, p.4) 형편이므로 주민들 전체가 이용할 수 있는 문화공간이나 산책로를 마련하는 사업도 진행하였다.

〈그림 3-6〉 춘천별빛사회적협동조합의 ‘우리마을 119사업’ 주요 내용

2021년 현재, 별빛 활동	
우리마을 119 전개 내용	
전담인력 확보	활동수칙 마련
<ul style="list-style-type: none"> · 신중년 경력형 일자리사업 2명 확보(4월~12월) · 달 평균(수리개선) : 10회 미만 → 30회 이상 	<ul style="list-style-type: none"> · 재료비 자 부담 · 반나절(4시간) 이상 작업 인건비 발생
이동 지원 활동	사업 확대
<ul style="list-style-type: none"> · 불편 해결 1·2순위 : 병원과 미용실 이용 · 매주 화요일, 병원 이동 지원 / 달2회 미용실 운영 <p>※ 사고 시 문제 해소 : 자녀 동의서</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 간단한 집수리·병원이동 차량지원 · 화재안전시설설치 / 방문진료소 운영 · 경로당 입식공간 만들기 / 건강 산책로 만들기 · 전체 마을주민 대상 / 개·보수사업

자료: 최대영(2021, p.7).

앞에서 열거한 주민들의 필요는 일상생활의 문제인데 농촌에서는 복지 인프라가 부족하여 충족되지 않는 ‘미충족 수요’라 말할 수 있다. 황영모(2019, pp.2-3)는 이를 ‘생활돌봄’ 수요라고 개념화하고 기존의 공적 부조 방식의 사회복지 서비스가 포괄하지 못하는 영역인 이 부분에 대해 ‘농촌 사회’가 적극 개입할 수 있는 세밀한 프로그램이 필요하다고 주장하였다. 그 세밀한 프로그램을 시행할 주체로서는 주민들의 자생적인 협동 조직, 즉 사회적 경제 조직이 적극적으로 권장된다. 그러나 일상생활 문제에 대응하는 이러한 활동의 공공성이 충분히 인정되지는 않은 상태여서, 정부나 지방자치단체의 재정지원이 절실하게 필요하다. 그런 생활돌봄 서비스를 지원받는 주민들이 충분하게 대가를 지불할 능력이 되지 않는 경우가 대부분이기 때문이다.

특히 인건비 혹은 활동비를 지원할 필요가 있다. 예를 들어 설명한 ‘춘천별빛사회적협동조합’의 경우 대가를 지불받지 않는 활동이지만 활동 인력은 있기 때문에 인건비가 드는데, 지방자치단체의 ‘중년일자리 지원사업’을 받아서 충당하고

있다. 그러나 매년 지원받을 수 있다는 보장이 없고, 지원 금액도 적어서 불안정한 재정 상황에서 사업을 진행할 수밖에 없다.

이러한 정책 요구가 반영되어 농림축산식품부는 2022년부터 ‘지역 서비스공동체 지원사업’을 시행하기 시작했다. 이 사업에서는 “농촌 주민 등이 일상생활을 하는데 필요한 경제·사회 서비스 전반을 자발적인 연대와 협력의 방식으로 제공하는 활동”(농림축산식품부, 2022c, pp.5-6)이라고 정의하고 주민들이 조직한 협동조합, 사회적 협동조합, 비영리법인, 비영리단체를 사업 대상으로 정하였다. 지원 대상 조직마다 연간 9,000만 원의 보조금을 지원한다. 그 가운데 3,000만 원은 인건비 및 활동비로 사용할 수 있으며, 6,000만 원을 서비스 제공에 소요되는 실제 비용과 서비스 공동체 운영에 드는 학습, 홍보 등의 활동에 지출할 수 있게 되어 있다. 인건비를 제공한다는 점이 특기할 만하다.

〈표 3-10〉 지역서비스공동체 지원사업의 지원 대상 활동 예시

구분	예시
보건의료	<ul style="list-style-type: none"> - 병원 이동 차량 운행 - 치매진단 검사, 건강교실 - 사회적 농업 프로그램(원예치료) - 심리, 정서, 건강 이상 시 복지기관 연계
생활복지	<ul style="list-style-type: none"> - 미용실 이동 지원, 방문 미용 서비스 - 이동식 세탁, 반찬 배달, 장보기, 청소 서비스 - 고령자 및 장애인 방문 목욕 서비스 - 말동무, 단체 급식, 생활 폐기물 처리 서비스
교육, 문화	<ul style="list-style-type: none"> - 평생교육 프로그램(인문학, 한글, 외국어, 독서, IT 자격증 취득 등) - 영유아 보육 및 교육 - 단체 영화관람, 문화 동아리, 공연, 도서 대여 서비스
정주여건	<ul style="list-style-type: none"> - 상하수도, 가전제품, 동파 방지, 보일러 및 전기 수리, 노후 불량주택 점검 - 누전차단기, LED 등 교체, 방충망 설치, 가스차단기 설치, 안전손잡이 및 계단 난간 설치, 도배, 실내 장판 교체 - 경로당 입식 공간 설치, 산책로 만들기, 방법 순찰
경제활동	<ul style="list-style-type: none"> - 공공 일자리 연계, 판로 연계, 창업 및 취업 컨설팅 - 사회적 농장 직업훈련

자료: 농림축산식품부(2022c, p.6).

4.3. 시사점

농촌 주민의 일상생활 영역에서 드러나는 미충족 생활돌봄 수요에 대한 중앙정부의 정책 관심이 ‘지역서비스공동체 지원사업’을 계기로 처음 드러난 셈이다. 사회적 경제 실천에 힘입어 새로운 정책사업을 개발한 것이다. 하지만 이런 종류의 정책 지원이 성과를 보려면 앞으로도 발전시켜야 할 부분이 있다.

첫째, 정부가 재정으로 지원한다 하더라도 농촌 지역사회 주민이 자발적으로 사회적 경제 조직을 결성해야 한다. 사회적 경제 실천의 분위기를 지역사회에서 일으키고 조직화하는 활동을 ‘지역서비스공동체 지원사업’으로 충분히 감당하기는 어렵다. 조직화를 촉진하는 조력 활동, 아마도 시·군에 형성된 연대조직이나 중간지원조직을 매개로 전개되어야 할 조력 활동을 지원하는 정책 수단이 필요하다.

둘째, 이 분야의 정책 수요는 매우 많을 것으로 예상되는 만큼, 예산이나 지속적인 정책 추진에 필요한 법제를 확보하는 게 중요하다. 농촌에 한정되어 있고, 기존의 공적 사회복지 서비스 전달체계가 아니라 주민들의 자발적 실천에 기초한 활동을 지원한다는 측면에서 새로운 이 실천을 규정하고 지원 근거로 활용할 법률은 현재 마련되어 있지 않다.⁵⁵⁾

5. 사회적 농업

5.1. 배경

사회적 농업(social farming) 실천 및 관련 정책을 사회적 경제의 영역에 정위(定位)할 수 있는 근거는 여럿이다. 첫째, 사회적 농업은 “급여를 받는 노동을 수행할 능력이 떨어지는 사람들(가령, 지적·신체적 장애인, 출소자, 약물중독자, 소수자,

55) 2021년 12월에 국회에 ‘농촌 지역공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률안’이 발의되었으나, 2022년 10월 현재 해당 상임위원회에서 검토 중인 상태다.

이민자 등)의 통합을 지향하거나, 불리한 여건에 있는 사람들(the disadvantaged) 사람들의 재활·돌봄·교육을 촉진하거나, 아동이나 노인 등 특정 집단에게 농촌 지역에서 지원 서비스를 제공하려는 목적을 지닌 영농 실천”(Iacovo & O’Cnornor, 2009, p.11)이라고 정의되듯이, 근본적으로 연대를 지향하는 실천이기 때문이다. 연대는 호혜와 더불어 사회적 경제 실천을 견인하는 핵심 가치라는 점에서⁵⁶⁾ 사회적 농업은 사회적 경제와 궤를 같이한다.

둘째, 사회적 농업의 근대적 기원을 이루는 이탈리아에서 사회적 농업은 “불리한 여건에 있는 사람들의 재활 및 사회적 포용이라는 지역 수준의 이해관심에 부응하는 동시에 전통적인 농촌 경제를 발전시키려는 새로운 접근방법을 채택한 사회적 협동조합”(Fazzi, 2011, p.120) 형식으로 전개되었다. 물론, 사회적 농업을 실천하는 모든 단위들이 법률상 사회적 경제 조직인 것은 아니다. 다만, 사회적 농업이라는 실천과 그 개념의 역사적 형성 과정에서 ‘사회적 경제’라는 관점이 결정적으로 중요했다는 점을 말하는 것이다.⁵⁷⁾

셋째, 사회적 농업은 ‘새로운 관계’ 형성, 특히 “농업 영역과 여타의 영역(고용, 복지, 교육 등)을 구분하는 경계선을 가로지르는 전형적인 사회혁신 실천”(김정섭·나현수, 2019, p.11)인데, 이것은 사회적 경제 실천의 조건이면서 연대라는 가치를 공유할 때 가능한 일이다.⁵⁸⁾

56) 가령, 장원봉(2007)은 사회적 경제를 이해하는 몇 가지 관점을 정리하면서 라빌(Laville)이 주창한 ‘연대의 경제(solidarity economy)’를 새로운 사회적 경제라고 칭하였다. 이것은 사회적 경제를 일종의 사회경제적 조절 메커니즘으로 이해하려는 관점인데, 분석적으로는 다음과 같은 특징을 지닌다. “①국가와 시장에 의해서 충족되지 못하는 다양한 시민사회의 필요에 대응한다는 사회적 목적을 가지고, ②폭넓은 시민사회의 주도성과 그것들의 결속을 보장하는 참여주의 모델로서 사회적 소유를 실현하며, ③호혜와 연대의 원리를 토대로 축적되는 사회적 자본에 기초한, 경제에 대한 시민사회의 정치사회적 개입전략이라고 할 수 있다.”(장원봉, 2007, p.27).

57) 이탈리아에서 사회적 농업이 어떤 배경 속에서 사회적 경제 실천의 한 갈래로 자리 잡게 되었는지를 소개한 문헌으로는 Fazzi(2011)와 김정섭(2022)을 참고하라.

58) “세상은 연대의 가치만으로 돌아가지 않는다. 따라서 사회적 경제가 가지는 호혜의 원리가 국가의 재분배 역할과 시장의 교환 역할을 완전히 대체할 수 있을 것이라는 믿음은 완전히 환상이다. 하지만 사회적 경제를 통해서 국가의 재분배 역할과 시장의 교환 역할이 제대로 작동하도록 시민사회의 정치사회적 개입이 이루어져야 한다는 절실함도 분명한 사실이다. …(중략)… 그것은 규범적인 호

여기에서는 현재 시행 중인 ‘사회적 농업 활성화 지원사업’을 사회적 경제의 관점에서 검토하려 한다. 사업시행지침에 지원사업을 신청하려는 대상자가 세 가지 조건을 모두 충족해야 한다고 명시하였는데, 그중 세 번째 조건이 “지역사회의 주민, 조직, 단체 등과 네트워크를 이루어 지속적으로 협력할 것”(농림축산식품부, 2022a, p.598)이다. 이것은 ‘사회적 농업 활성화 지원사업’이 시작된 2018년부터 농림축산식품부가 계속 견지해 온 관점이다. 지역사회 내 협동과 연대라는 가치가 이 정책사업의 시초부터 강조되었음을 보여준다. 즉, 사회적 농업을 단순히 새롭게 부각되는 경제활동 부문으로 인지하고 그것에 참여할 농업경영체들을 지원한다는 통상적인 보조금 지원 정책의 시각이 아니라, 사회적 농업 실천 그 자체를 사회적 경제의 일환으로 본 것이다.

현재 농림축산식품부의 사회적 농업 활성화 지원사업에 참여하는 조직은 83개다. 그 가운데 대부분은 영농조합법인 혹은 농업회사법인, 즉 농업법인이다. 그렇지만 협동조합, 사회적 협동조합, 비영리사단법인인 곳도 전체의 20%를 넘는다. 영농조합법인이거나 농업회사법인 중 유한회사의 법인격을 갖춘 곳 중에도 사실상 협동조합에 준하는 방식으로 운영되는 곳도 적지 않다.⁵⁹⁾ 사회적 농업 실천 단위, 적어도 정부 지원사업 대상이 되는 실천 단위의 상당수가 사회적 경제 조직으로 분류된다는 점에서 한국의 사회적 농업 정책은 불가분 사회적 경제 정책의 영역에 진입해 있는 형국이라 말할 수 있다.

소만으로 가능하지 않으며, 잘 정리된 시장전력으로도 달성되지 않는다. 현실적인 힘을 가질 수 있는 새로운 사회적 관계의 형성을 통해서만 가능할 것이다. 물론 현실적 힘을 갖는 사회적 관계의 형성은 그것의 일관된 정당성과 합리성에 기초하게 될 것이다. 그런 점에서 사회적 경제의 개념화는 사회적 목적의 정당한 실현과 합리적 추구를 동시에 충족시켜야 하는 과제를 안고 있다. 특히 연대의 가치가, 일관된 현실적 힘을 통해서 유지되어온 시장과 국가의 핵심적인 재생산 자원인 이윤과 권력만큼 사회적 경제에게 일관된 현실적 힘을 부여할 수 있을 것인가 하는 점은 매우 중요한 문제이다.”(장원봉, 2007, pp.30-31).

59) “영농조합법인이 의사결정원칙 등의 거의 대부분 측면에서 협동조합으로서의 성격을 갖고 있지만, 현행 법률상의 법인 형식으로서는 ‘민법상의 조합’으로 규정되어 있다. 이는 영농조합법인이 무한 책임 회사이며 공동자산에 관한 소유권 형태가 합유(合有)임을 뜻하는데, ‘협동조합 기본법’상의 협동조합이 유한책임 회사이며 공동자산의 소유권 형태가 공유(共有)에 가깝다는 것과 다르다.”(김정섭·김미복, 2013, p.23).

한국에서 사회적 농업 실천이 사회적 경제 실천의 일부분으로 볼 수 있느냐의 문제를 단지 실천 단위의 법인 형식만을 가지고 판단할 수는 없다. 실제로 이들 조직이 사회적 농업을 실천하는 가운데 협동과 연대의 가치를 얼마나 지향하며, 그 활동 중에 그런 가치를 얼마나 구현하느냐가 중요한 판단 기준이 될 것이다. 사회적 농업이 사회적 경제 실천의 일종이기 때문에 그래야 한다기보다는 사회적 농업 실천 자체가 협동과 연대를 바탕으로 할 수밖에 없다. 사회적 농업은 궁극적으로는 지역사회 안에서 이루어지는 사회적 포용을 추구하는 실천이기 때문이다.

“사회적 농업은 특별한 돌봄이 필요하거나, 그런 돌봄이 없을 경우 기본적인 서비스에 접근하는 것을 거부당할 수 있는 소외된 집단들의 사회적 지위와 권리를 향상하는 것을 목표로 한다. 사회적 농업은 사회적, 경제적, 문화적 편견과 차별로부터 ‘통합’이라는 보호를 제공하며, 존엄하게 생활할 권리를 증진할 수 있다고 말할 수 있다. 특히, 사회적 농업은 사회적 보호를 지향하는 다부문적(multisectoral)이고 다차원적인 접근방법이라고 볼 수 있다. 사회적 농업을 통해 사람들은 먹거리 보장과 소득 보장 측면에서 보완적인 수단을 얻을 수 있고, 고용이 가능해지며, 사회 서비스에 대한 접근을 얻을 수 있으며, 돌봄과 살림살이 경제 영역에서 무급 또는 유급의 일자리에 종사하는 사람들에게 대한 인적자원 측면의 투자가 가능해진다. 뿐만 아니라 서비스에 대한 접근으로부터 배제된 주변부의 인구 집단을 낙인찍거나 차별 같은 폐단으로부터 보호할 수 있다. 그럼에도 많은 이들이 지적하기를, 사회적 농업은 서로 다른 여러 부문이나 분야가 교차하는 곳에서 실천해야 하는 것이어서, 일종의 큰 도전에 직면한다. 그 도전은 농촌 발전 분야에서 여러 활동이 부문별로 나뉘어 이루어지기 때문에 생기는 것이다. 이 같은 부문별 접근방법에 도전함으로써, 사회적 보호 수단으로서 사회적 농업은 지역사회 안에서 복지, 사회적 포용, 지속가능성 등을 증진하려는 목표를 지닌 농촌 발전 정책의 패러다임을 방법론적으로 재검토할 기회를 제공한다.”(Iacovo et al., 2015, p.327).

사회적 농업이 지역사회 안에서의 협동과 연대에 바탕을 두고 실천되어야 한다는 현실적 이유를 김정섭·조승연 외(2020, pp.40-42)는 몇 가지로 제시하였다. 첫째, 사회적 농장 운영의 지속가능성 측면에서 도출되는 것으로, 사회적 농업 실천에 따르는 비용을 공적 자금으로 지불해 주는 제도적 장치가 확립되지 않은 한국에서는 개별 농업경영체가 부담하는 비용을 줄이기 위해서라도 지역사회 안의 여러 단위들이 사회적 농업 실천에 동참하는 것이 바람직하다. 둘째, 사회적 농업 활

동 참여자들이 얻을 수 있는 심리적·사회적 편익을 제고하려면 사회적 농장이 적은 수의 참여자를 응대하는 게 바람직하다. 지역사회 안에 여러 사회적 농장이 협동한다면, 참여자를 분산 배치하여 편익을 증대할 수 있다. 셋째, 사회적 농업 참여자와 농업인이 관계를 형성하는 과정에서 사회적 농장 단독으로는 여러 가지 어려움을 겪을 수 있는데, 그것을 줄이기 위해서라도 사회적 농장과 지역사회 안의 다양한 직능 기관·단체의 연대가 필수적이다. 넷째, 사회적 농장은 다양한 인적·물적 자원을 필요로 하지만 그들을 상시 고용하기 어려운 조건에 있다. 지역사회 내의 여러 분야 행위자들과의 협력 관계에서만 다양한 기능을 수행할 자원을 확보할 수 있다.

현재 사회적 농업 활성화 지원사업에 참여하는 사회적 농장들이 지역사회 안에서 협동과 연대의 원칙에 따라 움직이는 정도를 객관적으로 평가한 자료는 없다. 알려진 몇몇 사례들을 볼 때, 사회적 농장들이 보여주는 협동과 연대의 실천 정도는 상당히 큰 편차를 보인다. 단순하게는 하나의 사회적 농장이 지역사회의 사회 복지기관 한두 곳과 결합하여 사회적 농업을 실천하는 곳에서부터, 크게는 지역에 형성된 폭넓은 사회적 경제 협력 연결망 안에서 전략적으로 사회적 농업 실천을 확산해가는 곳도 있다.

5.2. 사례⁶⁰⁾

전라북도 완주군에 농림축산식품부의 ‘사회적 농업 활성화 지원사업’에 참여하는 농장은 2022년 현재 6곳이 있다. 성인 및 청소년 발달장애인, 뇌병변장애인, 고령 노인, 정신장애인, 독거노인, 다문화가정 아동 등 배경이 다양한 이들 226명이 6개의 사회적 농장⁶¹⁾을 오가며 사회적 농업 활동에 참여한다. 이례적으로 밀도

60) 이 절의 내용은 주로 이효진(2022)의 자료를 참고하고 관계자들과의 면담 조사를 통해 얻은 자료를 바탕으로 작성한 것이다.

61) 고산면(꿈바라기 농장, 기쁨의 농장), 봉동읍(마음꽃 농장, 키울협동조합), 용진면(완주로컬푸드공동림영농조합법인), 소양면(사회적 협동조합 더불어해봄) 등이다. 완주사회적 경제네트워크는 사업 시행지침상으로는 하나의 지원 대상이지만, 실제로는 여러 개의 사회적 농장이 결합되어 있다. 이렇

가 높고 실천이 활발하다고 평가할 수 있다. 그 배경에는 완주 지역에 형성된 사회적 경제 조직들의 연결망과 협력 활동이 있었다.

〈표 3-11〉 완주군의 사회적 농업 활동 개요

사회적 농장		사회적 농업 활동 내용	참여 인원
사회적 협동조합 완주사회적경제 네트워크	곰바라기 농장	청년 발달장애인 돌봄 및 자립 도모[화전마을]	12
	기쁨의 농장	뇌병변장애인 및 고령 노인 돌봄	5
	마음꽃 농장	정신재활(경증) 돌봄[마음꽃복지센터]	8
키울협동조합		발달장애아동(18명) 및 가족(52명) 돌봄	70
완주로컬푸드공동체영농조합법인		중등학교 발달장애 청소년 진로체험[완주중학교 특수학급]	12
		고등학교 발달장애인 돌봄(4명), 농업인턴십(1명)[고산고등학교]	5
		성인발달장애인(5명) 및 가족(9명) 농업교육	14
사회적 협동조합 더불어해봄	뇌병변장애인 돌봄		10
	발달장애인 돌봄		10
	다문화가정 아동 돌봄		10
	고령 독거노인 돌봄		20
	지역청소년 농업체험		10
	독거노인 반찬나눔 서비스		40

자료: 이효진(2022, p.94)을 참고하여 저자 작성.

완주군에서 사회적 농업이 비교적 빠르게 확산하는 데 크게 기여한 조직은 ‘사회적 협동조합 완주사회적경제네트워크’⁶²⁾이다. ‘완사넷’은 완주군에서 활동하는 사회적 경제 조직들이 상호 연대를 토대로 지역순환경제를 실현한다는 목적하에 2017년 12월에 설립한 사회적 협동조합이다. 2022년 현재 완주군에서 활동하는 협동조합, 마을기업, 지역창업공동체 등 84개의 조직이 조합원으로 가입해 있다.

‘완사넷’이 사회적 농업 활동에 착수한 것은 2018년이다. 당시 농림축산식품부가 ‘사회적 농업 활성화 지원사업’을 처음 시행하면서 참여자를 공모할 때 ‘완사넷’의 이름으로 응모하였다. 응모할 때는 ‘완사넷’이 하나의 단위였지만, 내부적

계 한 단위 안에서 사업을 진행하다가, 확장된 형태로 실천하고자 할 경우 별도의 지원사업 대상으로 분화해 나가기도 하였다. 키울협동조합과 사회적 협동조합 더불어해봄이 그 사례다.

62) 이하, ‘완사넷’이라고 약칭한다.

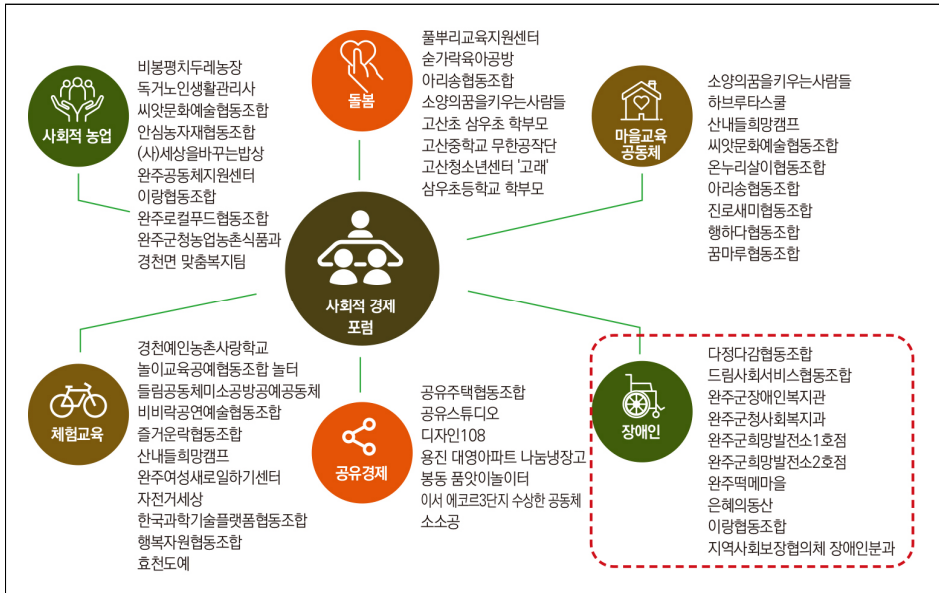
으로는 세 곳의 ‘두레농장’에서 사회적 농업을 실천하였다. ‘두레농장’은 2009년부터 완주군이 기획하여 추진한 정책사업의 명칭이자 농업생산 단위의 명칭이다. “두레농장은 공공이 제공하는 공동의 생산시설에서 농촌 노인과 귀농·귀촌자가 함께 농업활동을 하는 모델로서, 생산적 노인복지 실현, 로컬푸드 생산 거점 확충, 귀농·귀촌인 인큐베이팅 등 복합적인 목적을 지니고”(성주인·송미령 외, 2014, p.153) 시작되었다. 2013년 기준으로 10개의 두레농장이 있었고, 129명의 일자리가 창출되고 두레농장에서 일하는 노인 1인당 월 소득 47만 원 정도의 성과를 낸 것으로 평가된 바 있다(성주인·송미령 외, 2014, pp.153-154). 2012년에서 2014년 사이에 두레농장은 행정리보다는 읍·면 단위로 조직되는 것이 바람직하다는 판단에 따라 재편되었다.

이후, ‘사회적 농업 활성화 지원사업’이 시작된 2018년 무렵에는 두레농장 활동에 참여하던 노인들이 더 나이 들면서 참여자 수가 줄어 활동 방식에 변화가 필요한 상황이 되었다.⁶³⁾ 그리고 두레농장이 고령농의 복지라는 관점에서 기획된 것이기는 하지만, “장애인 등 농업활동 참여자 집단을 다양하게 확대할 수 있다”(성주인·송미령 외, 2014, pp.155-156)는 제안과 더불어 이탈리아의 사회적 농장 몬테벨로(Montebelo)가 완주군의 농업·농촌 정책 계획을 통해 소개된 바 있었다. 두레농장과 관련하여 완주군에서 사회적 경제 조직 및 활동가 사이에서 그렇게 공유되었던 문제 인식은 2017년에 설립된 ‘완사넷’에도 전달되어 있다가 농림축산식품부의 정책사업을 계기로 구체적인 실천에 나서게 된 것이다.

완사넷을 설립하는 과정에서 여러 차례에 걸쳐 ‘전문가 및 민간 포럼’이 개최되었다. 완주에서 활동하는 다양한 분야의 사회적 경제 조직들이 모이고 연결망으로 조직되는 과정의 중요한 부분이었다. 포럼을 통해서 사회적 경제 조직들이 여러 개의 분과를 형성하였는데, ‘사회적 농업 분과’와 ‘장애인 분과’가 조직되었다. 이들 분과를 구성한 사회적 경제 조직들이 이후의 사회적 농업 활성화 지원사업에 참여하는 주도적인 행위자 그룹이 되었다.

63) 당시 완주로컬푸드협동조합 대표자가 2018년 사회적 농업 활성화 지원사업 대상자 선정을 위한 현장 실사 과정에서 언급한 내용이다.

〈그림 3-7〉 완주 사회적 경제 포럼의 분과 구성



자료: 이효진(2022, p.76).

예를 들자면, 장애인 분과의 다정다감협동조합과 드림사회서비스협동조합은 각기 사회적 농장인 ‘꿈바라기 농장’과 ‘사회적 협동조합 더불어해봄’이 만들어지게 된 모체였다. 사회적 농업 분과의 비봉평치두레농장과 특수교육 분야 전문가들로 구성된 노동자협동조합인 이랑협동조합은 2018년 사회적 농업 활성화 지원 사업을 처음 시행할 때 결합하였는데, 이 그룹에 참여했던 발달장애 아동과 그 가족들이 사회적 농장 ‘키울협동조합’을 결성하였다.

서로 다른 분야의 사회적 경제 조직들이 어울려 연대함으로써 단지 중앙정부의 정책사업에 효과적으로 참여한 것만을 성과로 거론하는 것은 부족하다. 완주에서 사회적 농업과 관련하여 이루어진 실천 사례 하나를 꼽자면 완주군에 거주하는 장애인의 일자리 욕구 및 일상생활 능력에 관한 조사를 자체적으로 실시했다는 것이다. ‘완사넷’의 주관하에 2019년 한 해 동안 장애인 분과 참여자들은 일곱 차례의 포럼과 한 차례 선진지 견학을 진행했다. 두 번째 포럼에서 장애인의 여가활동 및 일자리 측면에서 사회적 농업과 장애인을 어떻게 연결할 것인지를 논의하던 중 실

태를 파악하는 게 중요하고 설문 조사를 실시하자는 제안이 나왔다. 3차 포럼에서 논의하고 조사가 진행되어 11월에 보고서가 나왔다.

〈표 3-12〉 2019년 완주사회적경제네트워크의 '장애인분과' 포럼 진행 경과

구분	포럼 활동 내용
1차 포럼(2월 15일)	- 사회적 경제 조직 간 연대 협력을 통한 사회서비스 공급 방안 논의
2차 포럼(5월 2일)	- 일자리플러스사업을 통한 '장애인 일자리 욕구조사' - 사회적 농업과 '장애인 여가활동 및 일자리' 연계 방안 논의
3차 포럼(6월 24일)	- 장애인 일자리 욕구조사 설문 조사 논의
4차 포럼(8월 5일)	- 장애인 일자리 욕구조사 설문지 배포 완료
5차 포럼(9월 23일)	- 장애인 일자리 욕구조사 설문 조사 결과 중간 점검
6차 포럼(10월 21일)	- 장애인 일자리 욕구조사 설문 조사 결과 분석 완료 - 조사결과 보고회 일정 논의 - 하반기 선진지 견학 관련 논의
7차 포럼(11월 18일)	- 장애인 일자리 욕구조사 설문 조사 결과 보고서 작성 - 조사결과 보고회 일정 논의 - 하반기 선진지 견학 세부 일정 논의

자료: 완주군·완주군소셜굿즈센터 외(2019, p.4)를 참고하여 저자 작성.

〈글상자 3-3〉 '완주군 장애인 일자리 욕구 및 일상생활력에 관한 조사보고서'가 제안한 과제

- ① 먼저 거점지역을 중심으로 청장년 장애인 자조모임 운영
- ② 취업교육 욕구에 따른 지역 특성에 적합한 사회적 농업 접근 방안 모색
- ③ 취업 중인 장애인들의 삶의 질을 높일 수 있는 활동 내용 개발
- ④ 건강한 시간제 일자리 개발을 위한 지역 상권 분석
- ⑤ 시설 장애인들을 대상으로 하는 일자리 창출, 프로그램 접근 시도
- ⑥ 정부주도형 정책형 장애인 일자리 모형 창출

자료: 완주군·완주군소셜굿즈센터 외(2019, pp.52-53).

이런 종류의 조사 보고서를 작성하려고 지방자치단체가 조사연구 용역을 발주한다면 통상적으로는 수천만 원의 비용이 들 것이다. 그런데 '완사넷'이 주도한 이 조사사업에는 몇백만 원 정도의 비용이 들었다. '완사넷'에 참여하는 사회적 경제 조직들이 조사 작업에 직접 참여했기 때문이다. 포럼과 병행해 진행한 조사연구의 주요 결론을, 보고서는 위의 〈글상자 3-3〉에서 보는 바와 같이 제시하였다.

사회적 농장이 ‘사회적’일 수 있는 이유는 원자화된 개별 주체로 운신하지 않는다는 점에 있다(김정섭, 2018b, p.130). 이를 완주군의 사례에서도 확인할 수 있었다. 사회적 경제 연결망이 사회적 농업을 실천하려는 행위자에게 도움을 주는 자원의 저수지로서만 일방적으로 기능하는 것은 아니다. 그 연결망 안에서 이루어지는 사회적 농업 실천은 되먹임하여 그 스스로 배태된 지역사회 내 협력의 연결망을 두텁게 재구성한다.⁶⁴⁾

5.3. 시사점

앞에서 살펴본 사례에서 얻을 수 있는 시사점을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 지역 내에 사회적 경제 연결망이 튼튼하게 형성된 경우 그것이 지역사회의 의제 형성 및 담지자로서 기능할 수 있다. 그리고 사회적 농업이 그런 의제 가운데 하나로 공유됨으로써, 사회적 농장 한 곳이 개별적으로 활동할 때보다 더 넓은 폭으로 그리고 더 오랫동안 추진될 확률이 높아진다.

둘째, 사회적 농업은 농업 부문과 비농업 부문(주로 보건, 의료, 교육)의 결합을 전제로 한다. 과거에는 “농촌 지역에 형성되어 있던 전통적인 자조연결망(self-help network)에서 유래했는데, 오늘날에는 다기능 농업(multi-functional agriculture)과 지역사회-기반 사회적·건강 돌봄(community-based social/health care)이라는 두 개념 사이에 위치”(Hassink, 2009, p.21)하는 것이 사회적 농업이다. 이 같은 “혼종성은 사회적 농업의 중요한 특징”(김정섭·나현수, 2019, pp.9-11)이자 사회혁신의 요소이며, 성취해야 할 과제이다. 서로 다른 부문에서 활동하는 조직들의 연대를 지향하는 사회적 경제 전략은 그 같은 긍정적 의미의 혼종성을 성취하는데 도움이 된다.

64) 김정섭(2018b)은 사회적 농업을 실천하는 협동조합 행복농장이 소재한 충청남도 장곡면의 사례를 분석하면서 사회적 농업 실천이 배태된 지역사회 내 협력 연결망과 사회적 농업 실천 행위자들의 상호 되먹임 과정을 묘사하였다.

셋째, 이처럼 자발적으로 형성된 사회적 경제 연결망은 사회적 농업과 관련된 의제를 독자적으로 형성하고 그것을 실현할 추진력을 갖게 된다. 그 움직임 속에서 의제와 실천은 단순히 ‘사회적 농업’에만 머물지 않는다. 지역사회의 필요에 부응하는 실천을 지향하는 형태로 더욱 확장된다. 사회적 농업 논의에서 출발했지만 완주군의 장애인 일자리와 일상생활에 관한 보다 광범위한 실천을 논의하는 수준으로 진행된 것이 그 사례다.

농림축산식품부의 사회적 농업 정책은 ‘사회적 경제’라는 배경 안에 자리 잡을 때 더욱 효과적으로 추진될 수 있다. 그렇게 하려면 사업시행지침에 개선할 필요가 있는 부분이 있다. 첫째, 2022년의 지침에서도 협동조합, 사회적 협동조합 등 사회적 경제 조직의 참여를 허용하고 있으며 사회적 농장이 지역사회의 여러 기관 및 단체와 연결망을 형성해 연대하도록 권장하고 있지만, 그 지향을 더욱 강화할 필요가 있다. 직접 농업활동을 하지는 않지만 지역에서 유력한 사회적 경제 중간지원조직으로 역할을 하는 ‘완사넷’이 여러 농장과 함께 사회적 농업을 시작하여 점차 그 실천을 확장할 수 있었던 것을 참고하여, 시·군 안에 형성된 사회적 경제 및 마을만들기 분야의 중간지원조직이나 여성농업인센터나 농업회의소 등의 조직이 여러 사회적 농장들을 아울러 실천하는 정책사업 추진 모델을 공식화하여 지침에 추가할 필요가 있다.

둘째, 사회적 농업을 실천하는 행위자들을 대상으로 하는 관련 교육 및 학습 과정에서 그들이 사회적 경제의 관점을 접하고 숙지할 수 있도록 준비해야 한다. 사회적 농업이 직접적으로 사회적 경제와 연관되어 있다는 점은, ‘사회적 농업’이라는 용어 자체가 이탈리아의 사회적 협동조합 운동과 무관하지 않다는 것을 앞에서 밝혔지만, 그밖에 사회적 경제 접근방법이 사회적 농업 실천의 성과에 중대한 영향을 끼칠 수 있음을 보여주는 국내외 사례들이 많다.

셋째, 지역에 사회적 경제 연결망이 상대적으로 넓게 형성된 완주군과 홍성군 등의 경우 사회적 농업이 농장 안의 실천에만 머물지 않고 다른 종류의 사회적 경제 실천으로 확대된다는 점을 확인할 수 있었다.⁶⁵⁾ 가령, 농장 밖에서도 이루어져야 할 다양한 종류의 사회복지 실천이나 먹거리 돌봄 분야의 실천이 사회적 농업

실천에서 파생되기도 한다. 이는 사회적 농업 관련 정책이 보건복지부 등의 타 부처 정책사업이나 농림축산식품부의 지역먹거리 계획 관련 정책사업과도 긴밀하게 연관될 여지가 있음을 뜻한다. 그런 ‘연관’을 보장하거나 촉진하는 종류의 정책을 개발할 필요가 있다.

65) 홍성군의 사례는 제4장에서 소개한다.

제4장

지원 영역별 농촌 사회적 경제 정책 과제

지원 영역별 농촌 사회적 경제 정책 과제

1. 사회적 금융⁶⁶⁾

1.1. 관련 법제

지역 단위에서 사회적 경제 조직에 자금 공급을 지원하는 방법으로는 지방자치단체가 주도하여 특정한 기금을 조성하거나 사회적 경제 조직이 기존 금융기관에 더 쉽게 접근할 수 있도록 지방자치단체가 관여할 수 있는 수준에서 제도를 정비하는 것이다(김정섭·김미복 외, 2021). 관련 조례에 근거해 지방자치단체 기금이 설치된 경우 지역 사회적 경제 기업의 자금 조달은 더 수월하지만, 그 규모 및 유형은 다양하다.

지방자치단체 기금이 없는 경우 현재 농촌 지역의 사회적 경제 조직은 ‘협동조합 기본법’ 규정에 근거하여 지역 신탁과의 긴밀한 연결망을 통해 자금을 조달할 수 있을 것이고, 그 이외에는 일반 금융에 의존할 수밖에 없다. ‘협동조합 기본법’상 이종협동조합연합회 회원 자격에 신탁만 포함될 뿐 상호금융을 운용하는 지역

66) 이 절에서 지역 단위 사회적 경제 기금과 관련된 여러 현황 조사 자료와 논의는 한국사회가치연대기금의 연구자들이 작성한 보고서 결과를 토대로 연구진이 함께 토론하여 정리한 것이다. 상세한 내용은 별도의 연구과제 부속 자료집으로 출간하였다. 남원호·김종훈 외(2022)를 참고.

농협 등은 빠져 있어 사회적 금융이 포함된 지역 수준의 사회적 경제 연결망은 쉽게 형성되지 못한다.

〈글상자 4-1〉 협동조합 기본법

제115조의4(회원의 자격) ① 이종협동조합연합회의 회원은 이종협동조합연합회의 설립 목적에 동의하고 회원으로서의 의무를 다하려는 다음 각 호의 조합으로 한다.

1. 이 법에 따른 협동조합과 사회적협동조합
 2. 「소비자생활협동조합법」에 따라 설립된 조합
 3. 「신용협동조합법」에 따라 설립된 신용협동조합
- ② 이종협동조합연합회는 정관으로 정하는 바에 따라 회원의 자격을 제한할 수 있다.
[본조신설 2020. 3. 31.]

자료: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>). 검색일: 2022. 3. 18.

지역 단위에서 기금을 조성하려 할 경우, 지방자치단체가 주체가 되는 ‘지방자치단체 기금’, 지역에 기반을 두고 활동하는 공공기관 등이 주체가 되는 ‘지역 기업 공동기금’, 사회적 경제 조직 당사자들이 주체가 되는 ‘당사자 자조기금’ 등이 있다(장지연, 2022, p.16). 지방자치단체 기금이나 당사자 자조기금은 현재 광역 뿐만 아니라 기초 지방자치단체 수준에서도 조성되고 있다. 지방자치단체 기금을 조성한 기초 지방자치단체로는 서울시의 성북구와 성동구, 경기도 화성시가 있다. 당사자 자조기금이 조성된 곳으로는 강원도 원주시, 서울시 광진구, 대구시 동구 등을 들 수 있다. 한편, 지역 기업 공동기금은 대체로 광역 지방자치단체 수준에서 조성되는 경향이 있다.

사회적 금융 관련 법제를 살펴보면, 2021년 현재 17개 특별·광역 지방자치단체 모두에서 ‘사회적 경제에 관한 기본 조례’ 성격의 조례가 제정되었다. 그 가운데 6 곳에서 ‘사회적 금융(예: 사회투자기금) 관련 조례’를 별도로 제정하였다. 서울시, 경기도, 경상남도, 전라북도, 충청남도, 세종시이다. 그 조례들에서는 대체로 ‘지방자치단체 일반회계 전출금’, ‘기금운용 수익금’, ‘그 밖의 수입’을 원천으로 기금을 조성한다고 규정하였다.

한편, 기초 지방자치단체 중에서도 사회적 경제 관련 조례 안에 사회적 경제 기금 관련 근거 조항을 마련한 곳이 89곳이다(기금설치: 경기도 화성, 성남, 서울시

성동, 성북, 은평, 강동, 전북 전주, 완주 등). 근거 조항의 유형은 다양하다. 지자체 + 민간 협력기금 조성 가능한 유형이 32개, 사회적 경제 기금 조성 가능성이 54개, 사회적 경제 조직 특례보증 가능성이 3개 지자체이다.

〈표 4-1〉 광역 단위 사회적 경제 지역기금 세부 추진 현황

구분	금액	유형
서울	지자체, 사회투자기금 출연/운용 - 2012년 조례 제정, 841억 원 규모 기금 조성(시 578억 원, 민간 263억 원) - 2012~2016년 (재)한국사회투자 위탁, 2017년부터 직영(재용자, 출자)	지자체 기금출연 (2012년~)
부산	지역 공기업, 사회적 경제 지원기금(BEF) 조성 - 2019년 18억 원 조성 - 부산항만공사 등 8개 공기업 참여, '18년부터 5년간 50억 원 조성 - 부산시, 부산신용보증재단 협력 융자지원 사업(2% 이차보전)	지역기업 공동기금 (2018년~), 이차보전
대구	당사자조직, 사회적 경제 대구혁신기금 조성(크라우드펀딩 연계) 대구시, 신용보증기금 협력 특례보증 지원(0.2% 지원) ※ 대구시 지자체 기금 추진, 한국사회혁신금융 컨설팅 진행 중	당사자조직 기금조성 (2016년~), 지자체 보증료지원
인천	지역 공기업, 인천사회적 경제활성화 공동기금(I-SEIF) 조성 - 인천항만공사 등 3개 공기업 참여, 2018년부터 5년간 15억 원 조성 - (사)사회연대은행 조성 협력 및 운용	지역기업 공동기금 (2018년~)
광주	※ 2013년 제정된 사회적 경제 지원 조례에 기금 조성 근거를 마련하였으나, 기금 출연 없이 2017년 말 기금 존속기한 종료	지자체기금 조성 시도 (2013년~)
대전	대전시, 하나은행 협력 사회적 경제기업 융자지원(이차보전) - 지자체 이차보전 3%, 은행 자체 이차감면 0.8%	지자체 이차보전
울산	울산신용보증재단, 사회적 경제 기업 특례보증	지역신보 특례보증
세종	세종시, 사회투자기금 출연/운용 - 2018년 조례 제정 - 2019년 10억 원 운용 중, 2021년까지 총 30억 원 규모 조성 예정	지자체 기금출연 (2018년~)
경기	경기도, 사회적 경제 기금 조성, 이차보전을 통한 융자지원 - 2016년 조례제정, 2019년 현재 120억 원 규모 기금조성·운용 - 신탁중앙회 융자사업 수행기관으로 선정, 최대 2% 이차보전	지자체 기금출연 (2016년~)
강원	2019년 강원랜드희망재단, 4개 시군 사회적 경제 융자지원 개시 ※ 2014년 제정된 사회적 경제 조례에 기금 관련 조항을 두고 21억 원 규모의 기금을 조성하였으나 2017년 기금 폐지	지역기업 융자지원 (2019년~), 지자체기금 폐지
충북	당사자조직, 사회적 경제 기금 1억 원 이내 조성 - 충북 사회적 경제 조직, 충북시민재단에 기부금 출연해 조성, 대출사업 진행	당사자조직 기금조성 (2013년~)
충남	충남도, 하나은행 협력 사회적 경제기업 융자지원(2% 이차보전) ※ 충남도, 5년간 100억 원 규모 지자체 기금 추진, 연구모임 운영	지자체 이차보전 ※ 지자체기금 추진
전북	※ 전북도, 지자체기금 추진, 전북연구원 과제 수행 중	※ 지자체기금 추진
전남	전남신용보증재단, 사회적 경제기업 특례보증	지역신보 특례보증
경북	경북도, 신용보증기금 협력 특례보증 지원(0.2% 지원)	지자체 보증료지원
경남	※ 경남도, 지자체 기금 추진, 지방정부 기금관련 조례 발의	※ 지자체기금 추진
제주	제주사회적 경제네트워크, 서민금융진흥원 사회적금융 수행기관에 선정되어 3억 원 규모 자금으로 도내 기업 대상 융자 개시	중앙기금 활용 융자 (2019년~)

자료: 더불어민주당 사회적 경제위원회·한국사회가치연대기금(2019, p.17).

1.2. 농촌 사회적 금융 정책 현황

1.2.1. 사회적 금융 주요 정책⁶⁷⁾

가. 신용보증기금 사회적 경제 보증사업

신용보증기금 사회적 경제 보증사업은 ‘사회적 경제 활성화 방안’(‘17.10월, 일자리위원회 관계부처 합동)에 따라 사회적 경제 분야에 대한 보증 지원 확대를 목적으로 한다. 2022년 사업 규모는 1,200억 원가량이며 사회적 경제 기업을 대상으로 한다. 사업의 주요 내용으로는 사회적 경제 기업에 운전자금, 설비투자자금을 적시에 지원하여 사회적 경제 기업의 안정적인 성장 환경을 제공하는 것이다. 사회적 경제 기업 특화 평가시스템⁶⁸⁾을 활용하여 평가한다. 보증비율, 보증료율을 우대하여 지원하며, 100% 전액 보증하고 0.5% 고정 보증료율을 적용한다. 지원 규모는 (예비)사회적기업 및 협동조합에 대하여 최대 5억 원, 마을기업·자활기업은 최대 3억 원까지 지원한다.

〈글상자 4-2〉 보증정책 대표 사례

(사업대상) 사회적협동조합 도우누리
(기업유형) 사회적기업, 자활기업
(주요사업) 장애인, 산모·신생아, 아동, 노인에게 종합 돌봄 서비스 제공
(지원내용) '19년 사업 확장에 따른 소요 운전자금을 두 차례에 걸쳐 지원
(사업성과) 신용보증, 컨설팅 지원 이후 위탁 운영 사업장이 증가함에 따라, 277개의 일자리 창출, 296개의 취약계층 일자리 창출 등 사회적가치 실현

자료: 관계기관 합동(2022)의 내용을 요약하여 저자 작성.

67) 관계부처 합동(2022)에서 발췌하여 작성하였다. 사회적 금융 분야의 정책을 보증정책, 대출정책, 투자정책, 평가시스템 관련 정책으로 구분하였다.

68) 사회적 경제 기업이 창출하는 사회적 가치 중심의 평가 모형이다.

〈표 4-2〉 보증지원 전·후 비교

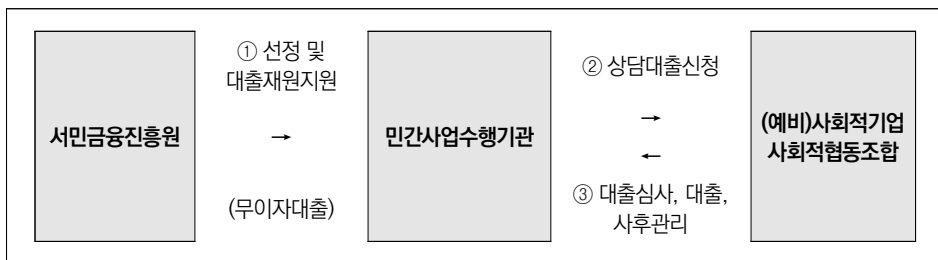
구분	지원 前	지원 後	증감
위탁 운영 사업장	8개	12개	+4(50%) ↑
서비스 수혜자	9,396명	14,833명	+5,437(58%) ↑
일자리 창출	625개	902개	+277(44%) ↑
취약계층	273개	569개	+296(108%) ↑

자료: 관계기관 합동(2022)의 내용을 요약하여 저자 작성.

나. 서민금융진흥원 사회적 경제 대출지원

서민금융진흥원 사회적 경제 대출지원의 사업목적은 사회적 경제 기업의 성장·발전을 지원하기 위해 민간 사업수행기관을 통한 창업 및 운영 자금 대출이다. 사업 규모는 2022년 70억 원가량이며 (예비) 사회적 기업 및 사회적 협동조합을 대상으로 한다. 민간 사업수행기관을 선정, 동 기관이 사회적 경제 기업을 위한 대출 사업을 수행하도록 무이자로 자금을 지원한다. 민간 사업수행기관은 그렇게 차입한 자금을 (예비) 사회적 기업, 사회적 협동조합에게 저금리로 대출한다. 외부 전문가로 구성된 ‘서민금융 자문위원회’의 심의·의결을 거쳐 민간 사업수행기관에 지원금을 배정 및 교부하며, 민간 사업수행기관은 서민금융진흥원 지원금으로 사회적 경제 기업당 최대 1억 원 한도 내에서 대출 지원한다.⁶⁹⁾

〈그림 4-1〉 사업수행기관을 통한 사회적 기업 지원 구조



자료: 관계기관 합동(2022, p.165).

69) 2021년에는 총 83억 1,000만 원을 지원했다.

〈글상자 4-3〉 대출정책 대표 사례

(사업대상) 조이비(2019년 설립)
(기업유형) 예비사회적기업
(주요사업) 에코페브릭을 활용하여 에너지 절약을 위한 실내텐트 생산·판매
(사업성과) 재료비 구입 목적의 운영자금 대출 이용 → 재난용 구호텐트 제작을 통한 매출발생(8,000만 원)
→ 주거취약계층 대상 드림텐트 제작 아동단체 기부 → 관련 공기업으로부터 텐트 납품 의뢰
(500만 원)

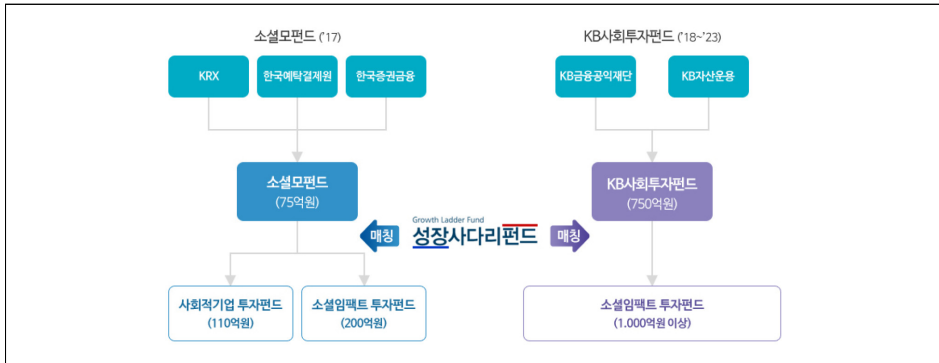
자료: 관계기관 합동(2022, p.165).

다. 사회투자펀드 조성 및 운영

사회투자펀드 조성 및 운영 사업은 사회적 문제를 해결하려는 소셜벤처 등에 전문적으로 투자하는 펀드를 조성하여 민간의 사회투자 수요에 적극적으로 대응하는 것을 목적으로 한다. 총 13개, 3,008억 원 규모의 펀드를 조성·운용 중이다. 소셜임팩트 투자(소셜벤처 등 사회문제 해결을 주 사업 목적으로 하는 사회적 경제 기업, UN SDGs⁷⁰⁾에 정의된 사회·환경·보건·빈곤·기근 등의 문제해결을 주요 사업 목적으로 하는 기업에의 투자 등), 사회적 기업 투자(사회적 기업, (예비)사회적 기업 및 당해 기업이 사업 주체인 프로젝트 등)로 구분하여 한국성장금융이 모펀드(성장사다리펀드, 소셜모펀드, KB사회투자펀드)의 출자 사업을 통해 하위펀드를 조성하고, 투자 대상 발굴 등 하위펀드 운용은 민간 전문 투자운용사가 독립적으로 수행한다.

70) 빈곤과 기근, 보건, 교육, 성평등, 물위생, 청정 에너지, 고용 조건 등 인류가 직면한 보편적 문제를 해결하기 위해 2015년 각국 정상들이 모여 정한 목표다.

〈그림 4-2〉 사회투자펀드 운영 구조



자료: 관계기관 합동(2022, p.168).

한국성장금융은 모펀드 운용 및 하위펀드 출자사업을 기획하고, 하위펀드 운용사 선정과 사후관리 등을 수행하며, 하위펀드 운용사는 모펀드 출자를 받아 하위펀드를 결성하고, 사회투자펀드의 취지에 부합하는 투자 대상 기업의 발굴, 투자집행 등 하위펀드를 독립적으로 운용하고 있다. 2018년 이후 총 13개, 3,008억 원 규모의 하위펀드가 조성되었으며, 111개 기업에 1,146억 원의 투자를 집행하였다.⁷¹⁾

〈표 4-3〉 하위펀드 조성 및 투자 현황

구분	운용사	펀드규모	펀드 결성일
소셜임팩트 투자펀드	크레비스파트너스	200억 원	'18.7월
	HGI, 시몬즈자산운용	100억 원	'19.3월
	더웰스인베스트먼트	250억 원	'19.5월
	아크임팩트자산운용	260억 원	'20.5월
	디쓰리쥬빌리파트너스	150억 원	'21.5월
	HGI, 메가인베스트먼트	205억 원	'21.6월
	포스코기술투자	500억 원	결성 예정
	더웰스인베스트먼트&엠와이소셜컴퍼니	250억 원	결성 예정
사회적기업 투자펀드	IBK투자증권	110억 원	'18.3월
	신한대체투자운용	200억 원	'19.1월
	와디즈플랫폼	58억 원	'19.7월
	신한대체투자운용	200억 원	'20.12월
	HGI, 대성창업투자	525억 원	'21.5월
합계		3,008억 원	-

자료: 한국성장금융 홈페이지(https://www.kgrowth.or.kr/investfund/soc_iteminfo_view.asp). 검색일: 2022. 10. 2.

71) 2021년 12월 기준.

〈표 4-4〉 소셜임팩트 대표 사례

T社 사례	소셜임팩트 투자
사업개요	<ul style="list-style-type: none"> - 대상회사는 온·오프라인 재능 교류 플랫폼으로, 뷰티·재테크·운동 등 다방면의 개인 전문가(이하 '튜터')들의 단기(통상적으로 1~5일) 단기 수업 과정을 개설하여 재능을 공유할 수 있는 플랫폼 비즈니스를 영위함 - 튜터들의 소득창출 기회 제공, 수강생의 시간 및 비용 절감에 따른 교육 접근성 확대 등 - 투자당시('19. 4.) 120억 원 대비 최근('21. 2.) 300억 원으로 150% 이상 증가함. - 사회적기업투자펀드에서 '19년 5월 및 '21년 2월 각각 10억 원씩 20억 원 투자집행
사회문제	- 사교육비 증가 및 이동, 거주 등의 제한에 따라 교육 기회의 불평등 발생
해결방안	<ul style="list-style-type: none"> - 교육, 문화 등의 사회적 서비스 제공을 통해 대상 소비자 집단의 삶의 질 개선 효과 창출 - 거래 기회 제공을 통한 취약계층 및 소상공인 소득 증대
소셜 임팩트	<ul style="list-style-type: none"> - '20년 매출액은 91.8억 원으로 '19년 투자 당시 대비 4.4억 원 대비 87.4억 원 증가 - 신규 고용직원 수는 35명으로 '19년 투자 당시 대비 11명 증가하는 등 투자 이후 경제적·사회적 가치가 큰 폭으로 증가함

자료: 관계기관 합동(2022, pp.169-170).

라. 사회적 경제 기업 평가 시스템 활용 확대

사회적 경제 기업 평가 시스템 활용 확대 사업의 목적은 ‘사회적금융 활성화 방안’(관계부처 합동, 2018b)에 따라 사회적 경제 기업이 창출하는 사회적 가치에 대한 평가 시스템을 개발·제공하는 것이다. 사회적 경제 기업에 대한 대출, 보증, 투자 등을 제공하는 사회적 금융 수행기관을 지원한다. 사업의 주요 내용은 사회적 경제 기업의 사회적 가치와 지속가능성을 평가할 수 있는 웹기반 평가 시스템을 사회적 금융 수행기관에 제공하는 것이다. 사회적 금융 수행기관의 평가 시스템 가입과 신용보증기금의 승인을 통해 평가시스템을 이용할 수 있으며, 사회적 금융에 대한 의지가 있으나 평가 노하우가 충분치 못한 기관이 활용할 수 있도록 무상으로 시스템을 제공한다. 2020년 4월 웹기반 평가시스템을 외부기관 대상으로 개방하였고, 2021년 말에는 50개 기관이 평가시스템 활용을 위해 중개기관으로 등록 중이며, 신협 등이 사회적 경제 융자사업에 활용하고 있다.

〈글상자 4-4〉 사회적가치 평가 대표 사례

(사업대상) 충청남도예에 소재한 사회적 경제기업(사회적기업 & 예비 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업)

(기업유형) 사회적기업, 자활기업

(승인기준) 사회적 경제기업 평가시스템 통해 산출된 평가등급(10등급 체계)이 SV8 이상 대출 신청금액 3천만 원 초과 시 사회적 경제기업 평가시스템을 통해 접수 및 평가

(사업성과) (기존) 소상공인 신용평가시스템 통할 경우 사회적 경제기업 대출승인에 불리 → (현행) 사회적 경제기업의 사회적가치를 반영하여 심사하여 대출승인 활성화

(추진계획) '20년 7월에 사업 론칭하였으며, '22년 말까지 200억 원 대출지원 예정

자료: 관계기관 합동(2022, pp.163).

1.2.2. 사회적 금융 협의회

농촌의 사회적 금융 정책이 별도로 있지는 않지만, 지역에서 이루어지는 사회적 금융 중 일부가 농촌 사회적 금융 지원이다. 즉, 중앙정부가 주관하는 농촌 지역 별도의 사회적 금융 지원사업은 없지만, 사회적 금융 지원사업 중 지역 특화 지원 분야 정책을 검토할 필요가 있다. 실제로 지역 사회적 금융 활성화를 위한 정책 방향이 이미 설정되고 있고, 이 연구에서는 사회적 금융 협의체 논의사항을 중심으로 지역 사회적 금융 정책 추진 방향을 검토하였다.

사회적 금융 협의회는 ‘사회적 금융 활성화 방안(관계부처 합동, 2018b)’ 추진 방안인 ‘사회적 금융 인프라 확충’ 정책 과제의 일환으로 설치되어 사회적 금융 관련 정책 과제를 점검하고 있다. 2018년 관계부처 합동 사회적 금융 활성화 방안에

서 주요 추진 과제로 협동·지역금융의 사회적 금융 역할 강화를 두고 신탁 및 새마을금고의 지역 사회적 금융 역할을 강화하고자 하였다. 하지만 이후 신탁 및 새마을금고, 지역신용보증재단의 공급액은 큰 변동이 없었고, 지원 실적에서도 활성화된 모습을 찾기 어려웠다. 2019년 이후에서야 임팩트펀드 투자 사례가 검토되면서 투자 방식의 지원이 활성화되었고, 상대적으로 실적이 저조했던 새마을금고의 신규 상품 ‘MG 사회적 경제 육성사업’이 공급되면서 대출실적도 다소 확대되었다.

2021년 초 일자리위원회 산하 사회적 경제 전문위원회에서 논의된 관계부처 협동 사회적 경제 정책방향에서는 다시 지역의 사회적 경제 추진 역량을 제고하고자 추진 과제를 제시하였다. 마을기업 등 지역 주민공동체 중심 지역생태계 구축, 지역별 사회적 경제 클러스터 조성, 지역 주민의 수요를 반영한 사업모델 발굴 확산 등 세 가지가 있다. 이후 2021년 사회적 금융 협의회에서는 지역 사회적 경제 기업 지원을 강화하기 위한 여러 제도 개선 사항을 검토하였다. 그 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 지역 기반 비영리 중개기관을 발굴하여 지원 대상기업 POOL을 확대하고, 효율적으로 지원할 수 있게끔 하는 것이다. 둘째, 수도권 중심으로 투자하고 있는 운용사들에게 비수도권 기업 투자 시 운용보수 추가 등 인센티브를 적용하는 것이다. 셋째, 지역 기반 상호금융을 활용하는 것인데, 새마을금고, 농협 등에서 사회적 기업 대상 상품을 출시하였다.

〈표 4-5〉 사회적 금융 관련 정책협의회 내용

구분	일시	주요 내용	지역사회적금융 관련	비고
사회적 금융 활성화 방안	2018. 2.	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 경제 개념 및 자원체계 - 사회적 금융의 개념 현황 및 평가 - 사회적 금융 해외 사례 - 사회적 금융 활성화 추진방안 	<ul style="list-style-type: none"> - 협동·지역금융의 사회적금융 역할 강화 • 신탁의 사회적금융 역할 강화 • 새마을금고의 지역·사회적 금융 역할 강화 	국정 현안 점검 조정회의
'18년 제1차 사회적 금융협의회	2018. 4.	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 금융 중개기관 실태조사 방안 (서민금융진흥원·성장금융) - 사회적 금융 DB 구축 및 운영방안(신보) - 표준 사회적 성과 평가체계 구축 방안(신보) - 사회적 금융 활성화 지원 방안(금감원) 		
'18년 제2차 사회적 금융협의회	2018. 9.	<ul style="list-style-type: none"> - 공공 부문의 사회적 경제 기업 등에 대한 자금 공급 - 사회가치연대기금 설립 추진현황 - 사회적 금융중개기관 실태조사 - 사회적 금융 정보시스템 구축 및 운영방안 - 표준 사회적 성과 평가체계 구축 방안 - '18년 상반기 은행권 사회적 금융 추진실적 	<ul style="list-style-type: none"> - 대출, 보증 2018년 실적 - 2019년 대출, 보증 확대 예정 (자신보 포함) - 사회적금융 지원기관(농협 포함) 사회적 경제기업 DB 신용정보원에 공유 	
'18년 제3차 사회적 금융협의회	2018. 12.	<ul style="list-style-type: none"> - 공공 부문 자금 공급 - 사회적 경제 기업 DB 구축 - 사회적 금융 중개기관 DB 구축 - 표준 사회적 성과 평가체계 구축 - 사회가치연대기금 설립 - 시중은행들의 사회적 금융 활성화를 위한 모범기준 마련 	<ul style="list-style-type: none"> - 신탁 기금 확대 - 2019년 대출보증 실적 유지 (자신보 포함) 	
'19년 제1차 사회적 금융협의회	2019. 4.	<ul style="list-style-type: none"> - 공공 부문 자금 공급 실적 - 사회적 경제 기업 평가시스템 구축 - 2018년 은행권 사회적 경제 기업 대상 자금지원 실적 - 임팩트 투자 사례 연구 	- 사회적 경제기업DB구축	
'19년 제2차 사회적 금융협의회	2019. 7.	<ul style="list-style-type: none"> - 공공 부문 자금 공급 실적 - 사회적 금융 중개기관 DB 구축 현황 - 사회적 경제기업 DB 구축 현황 - 2019년 상반기 은행권 사회적 경제 기업 대상 자금지원 실적 - 임팩트 투자 사례 연구 	<ul style="list-style-type: none"> - 서민금융진흥원 중심으로 사회적금융중개기관DB구축 - 소셜임팩트 펀드 사례 	
'19년 제3차 사회적 금융협의회	2019. 11.	<ul style="list-style-type: none"> - 공공 부문 '19년 1~3분기 자금공급 실적 - 사회적 경제기업 평가시스템 개발 완료 - 신용정보원 내 사회적 경제기업 DB 구축 - '19년 사회적 금융 중개기관 실태조사 결과 - '19년 3분기 은행권 사회적 경제기업 지원 실적 	- 상대적으로 실적이 저조했던 새마을금고 실적 확대 (MG사회적 경제육성사업)	
'20년 제1차 사회적 금융협의회	2020. 3.	<ul style="list-style-type: none"> - 공공 부문 사회적 금융 공급 실적 - 사회적 금융 중개기관 DB 확대(투자중심 중개기관 DB 포함) - '19년 은행권 사회적 경제기업 지원 실적 	- 새마을금고 공급계획 확대	

(계속)

구분	일시	주요 내용	지역사회적금융관련	비고
'20년 제2차 사회적 금융협의회	2020. 7.	<ul style="list-style-type: none"> - 공공 부문 사회적 금융 공급 실적 - '20년 상반기 은행권 사회적 경제기업 지원 실적(잠정) - 사회적 경제기업 등을 위한 수요자 중심의 금융지원정보 제공 - 신용정보원 내 사회적 경제기업 DB 확대 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역은행 사회적금융 우대 상품 	
'20년 제3차 사회적 금융협의회	2020. 12.	<ul style="list-style-type: none"> - 공공 부문 사회적 금융 추진실적 및 '21년도 공급계획 - '20년 3분기 은행권 사회적 경제기업 지원 실적 - 사회적 경제기업 평가시스템 이용 확산 추진 - 우수 사회적 경제기업 지원 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년도 공급실적 우수(신협, 새마을금고, 지신보) - 2021년도 새마을금고 공급계획 확대 - 우수 사회적 경제 기업 지원 강화 	
'21년 사회적 경제 정책방향	2021. 3.	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 경제기업 성장지원 - 지역의 사회적 경제 추진역량 제고 - 사회적 경제기업의 진출분야 다양화 지원 - 사회적 경제 법·제도 인프라 확충 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역의 사회적 경제 추진역량 제고 • 마을기업 등 지역 주민공동체 중심 지역생태계 구축 • 지역별 사회적 경제 클러스터 조성 • 지역 주민의 수요를 반영한 사업모델 발굴 확산 	일자리위원회 산하 사회적 경제 전문위원회 결과 (기획재정부) 관계부처합동
'21년 제1차 사회적 금융협의회	2021. 4.	<ul style="list-style-type: none"> - 공공 부문 사회적 금융 공급 실적 - '20년 은행권 사회적 경제기업 지원 실적 - 사회적 경제기업 평가시스템 이용기관 확대 추진 - 사회적 금융 활성화 방안 보완 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 사회적 경제기업 지원 강화 • 비영리법인 전수조사 후 사회적금융 중개기관 발굴 • 비수도권 사회적 경제기업 투자 인센티브 • 지역기반 우수 사회적 경제기업 지원 강화 • 지역기반 상호금융 역할 강화 	
'21년 제2차 사회적 금융협의회	2021. 9.	<ul style="list-style-type: none"> - 공공 부문 사회적 금융 공급 실적 - '21년 상반기 은행권 사회적 경제기업 지원 실적 - 사회적 금융 인프라 개선 추진 현황 - 비수도권 사회적 경제기업 지원 강화 추진 현황 	<ul style="list-style-type: none"> - 표준 사회적 경제기업 평가시스템 이용기관 확산 추진(충청남도) - 비수도권 사회적 경제기업 지원 강화 • (성장금융) 사회투자펀드 운용사 인센티브 마련 및 투자설명회 • (한벤투) 지방기업 일정비율 투자 성과보수 • 농협, 새마을금고 사회적금융상품 출시 	
'21년 제3차 사회적 금융협의회	2021. 12.	<ul style="list-style-type: none"> - 공공 부문 사회적 금융 추진실적 및 '22년도 공급계획 - '21년 9월 말 은행권 사회적 경제기업 지원 실적 - 민간재원의 사회투자펀드 참여 유도 - 사회적 금융 인프라 강화 - 비수도권 사회적 경제기업 금융지원 강화 		

자료: 금융위원회(2018a, 2018b, 2018c, 2019a, 2019b, 2019c, 2020a, 2020b, 2020c, 2021a, 2021b, 2021c)의 내용을 요약하여 저자 작성.

1.2.3. 국제기구 사회적 금융 정책 동향⁷²⁾

가. 유럽연합(EU) '21~'31 사회적 경제 실행계획(Action Plan)

2021년 12월 사회적 경제 발전을 통한 사회혁신을 추진하기 위해 유럽연합(EU)은 '21~'31 사회적 경제 실행계획(Action Plan)을 수립하였다. 사회적 경제 영역에서 EU 집행위원회의 구체적인 계획을 작성한 것이다. 크게 체계 마련, 기획 제공, 사회적 경제 인식 강화 부문이다. 체계 마련은 관련 정책 및 법 체계 개발, 국가지원체계, 사회책임조달, 지역 차원의 촉진, 국제적 차원의 장려가 포함된다. 기획 제공은 사업지원 및 역량개발, 자금조달 접근성 증진, 녹색 및 디지털 전환에 대한 기여 극대화, 사회혁신 촉진을 말한다. 인식 강화는 장기적·정기적 커뮤니케이션 강화, 데이터 및 통계 활용 제고가 포함된다.

주요 조치 및 추진 일정 중 사회적 금융과 관련한 사항은 다음과 같다.

〈표 4-6〉 EU 실행계획 중 사회적 금융과 관련한 사항

(2023) 풀뿌리 이니셔티브를 촉진하고 중가지원조직이 사회적 경제 주체의 요구에 맞는 금융상품을 개발하도록 지원하는 활동을 시작하여 서부 발칸 반도, 동유럽 파트너십 및 남부유럽 지역 사회적 기업가를 위한 금융 접근성을 개선
(2023) 사회적 경제 이해관계자 및 기타 관련 행위자들과, 적절한 EU 자금, 정책 및 사업 정보를 찾는 개인에게 명확한 진입점을 제공할 수 있도록 EU차원의 새로운 단일 사회적 경제 통로를 마련
(2022) 다양한 발전 단계에 있는 사회적 기업의 요구에 맞는 민간 자금 조달을 목표로 하는 InvestEU 프로그램에 따라 새로운 금융 상품을 출시
(2023) EU 내 사회적 경제 주체를 지원하기 위한 소셜 임팩트 측정 및 운영 방법 개발 지원
(2022) 실행계획 이행을 위해 공공기관 및 이해관계자와의 협업 강화

자료: 서종식(2022)의 내용을 발췌, 요약하여 저자 작성.

나. 국제노동기구(ILO), 양질의 일자리와 사회연대경제 결의안

2022년 5월 제110차 국제노동총회에서 최초로 “양질의 일자리와 사회연대경제”를 일반 토의 의제로 채택하였다. 결의안을 통해 사회연대경제 정의, 사회연대

72) 대한민국 사회적 경제 박람회 ‘제1회 지역발전과 사회적 경제 심포지엄’ 발표 자료, 서종식(2022)의 내용을 바탕으로 사회적 금융 분야에 초점을 두고 작성하였다.

경제의 촉진을 위한 원칙 지침 제공, 정부와 사회적 파트너의 역할 정의, ILO사무국의 역할을 정의하였다. 또한 2022년 11월 제346차 이사회에서는 전략 및 실행 계획을 채택할 예정이다.

다. 경제협력개발기구(OECD), 사회연대경제 및 사회혁신 권고안

경제협력개발기구(OECD)에서는 2022년 6월 사회연대경제 및 사회혁신 권고안을 공포하였다. 각국의 사회연대경제 정책 개발에 있어 준수해야 할 9개 영역의 구체적인 권고사항을 제시하였다. 9개의 영역은 사회적 경제 문화 조성, 지원 제도 체계 개발, 우호적인 법·규제 체계 설계, 금융 및 자본조달 접근성 지원, 공공 및 민간시장 접근성 촉진, 사회적 경제 내에서 기술 및 사업개발 지원 강화, 성과 측정 및 모니터링 장려, 데이터 생성 지원, 사회혁신 촉진이다. 그중 금융 및 자본조달 접근성 지원의 내용은 다음과 같다.

〈표 4-7〉 금융 및 자본조달 접근성 지원

-
- 1) 사회적 경제 조직의 장기적으로 재정적 지속가능성을 제고하기 위해 기업 지원에 관한 규정을 준수하고 가능한 경우 사회적 경제를 위한 포괄적인 공공 자본조달 전략을 개발하고 추진하여야 한다.
 - 2) 직접대출, 보증, 벤처캐피탈 또는 시설장비 대출과 같은 제도를 포함하여 사회적 경제 조직의 금융 접근성을 확대하기 위해 기존 금융 상품과 모든 수준의 지원 제도에 대해 사회적 경제 조직에 대한 장벽 유무를 확인하고 접근성을 제고해야 한다.
 - 3) 사회적 경제 조직의 수요에 적합한 교육 및 훈련을 제공하거나 특정한 투자 준비 수업을 인지하고 해소할 수 있도록 자본을 직접 제공하여 사회적 경제 조직의 금융 역량 및 투자 준비를 향상시켜야 한다.
 - 4) 윤리적 금융, 신용조합, 사회적 저축은행 및 크라우드 펀딩과 같이 혁신적이고 대안적인 금융 메커니즘 활용을 권고한다.
-

자료: 서종식(2022, p.10).

1.3. 지역 단위 사회적 금융 공급

1.3.1. 지방자치단체 사회적 경제 기금 현황

전술한 바와 같이 전국의 광역 및 기초 지방자치단체 중에 213개에서 사회적 경제 지원에 관한 조례를 제정했으며, 112개 지방자치단체 조례에서 사회적 경제 기금 조성의 근거 규정이 있다. 사회적 경제 기금을 조성하여 사회적 금융 사업을 실행하고 있는 광역 지방자치단체는 서울시, 경기도, 충청남도, 전라북도, 경상남도, 세종시 등이다. 기초 지방자치단체는 경기도의 화성시, 성남시, 서울시의 성동구, 성북구, 은평구, 강동구, 전라북도의 전주시, 완주군 등이다. 2021년 기준으로 볼 때 기금 규모가 가장 큰 곳은 서울시로 950억 원이다. 기초 지방자치단체 중에는 화성시가 600억 원으로 가장 규모가 크다. 기초 지방자치단체의 기금 규모는 2020년 자료를 토대로 2021년 규모를 추정한 것이다.

〈표 4-8〉 지방자치단체의 사회적 경제 기금 규모

단위: 백만 원

구분	지자체	2021년 규모	기금명	설치 연도
광역	서울	95,000	사회투자기금	2012
	경기	30,000	사회적 경제기금	2016
	충남	550	사회적 경제기금	2019
	전북	445	사회적 경제기금	2020
	경남	3,000	사회적 경제기금	2020
	세종	1,000	사회투자기금	2018
기초	강동구	300	사회적 경제투자기금	2016
	성동구	750	사회적 경제활성화기금	2014
	성북구	1,400	사회투자기금	2015
	은평구	3,650	사회적 경제활성화기금	2015
	성남시	2,000	사회적 경제육성기금	2010
	화성시	60,000	사회적 경제지원기금	2014
	완주시	1,100	사회적 경제육성기금	2011
	전주시	800	사회적 경제활성화기금	2019
소계		199,995		

자료: 한국사회가치연대기금(2021).

1.3.2. 사회적 금융 공급체계 유형(지자체 기금을 중심으로)

□ 서울시 사회투자기금: 재용자, 투자

서울시는 2012년 7월 30일에 ‘서울특별시 사회투자기금의 설치 및 운용에 관한 조례’를 제정하여 사회투자기금을 운용하고 있다. 기금 조성의 근거 조항은 9가지가 있다.

〈글상자 4-5〉 서울시 기금조성의 근거 조항

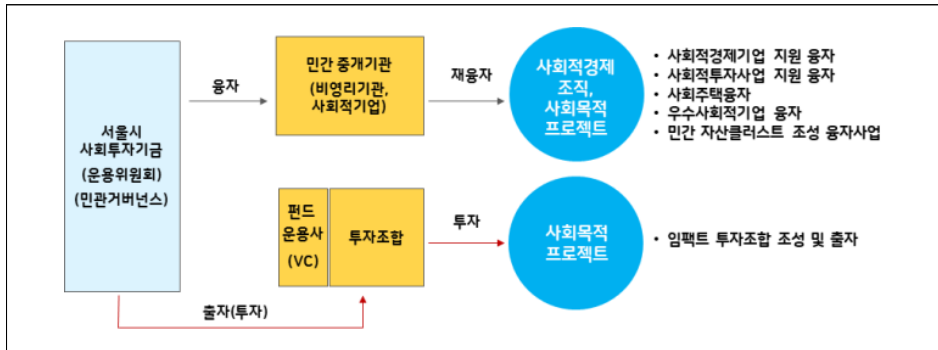
- ① 사회적 경제기업에 대한 지원
- ② 사회적금융을 수행하는 기관에 대한 지원
- ③ 사회, 환경, 문화 등과 관련한 문제를 개선하는 사회적투자 사업에 대한 지원
- ④ 장애인기업, 여성기업, 다문화가정 및 북한이탈 주민 등 사회적 배려가 필요한 기업 및 사람에 대한 지원
- ⑤ 기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출
- ⑥ 수행기관의 사회적 경제기업 대상 비용자사업비 지원
- ⑦ 수행기관의 용자에 대한 이자 차액 보전
- ⑧ 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」에 따른 사회주택의 건설 및 공급을 위한 용자 또는 보조
- ⑨ 그 밖에 시장이 인정하는 사회적 과제를 해결하기 위한 기금 공모사업 등에 대한 지원

자료: 서울특별시 사회투자기금의 설치 및 운용에 관한 조례(서울특별시조례 제8235호, 2021. 12. 30., 타법개정).
검색일: 2022. 4. 1.

서울시 사회투자기금은 기금운용위원회를 구성하여 운용에 관해 전반적으로 의사결정하고 있다. 자금 공급 과정을 보면, 용자의 경우 공모를 통하여 민간 수행기관을 선정하여 사회적 금융 사업 자금을 대출하고, 수행기관이 사회적 경제 조직 및 사회 목적 프로젝트에 재용자한다. 여기서 수행기관은 사회적 금융의 중개기관 역할을 하는 것이다. 투자의 경우도 공모를 통하여 임팩트 펀드 운용사를 선정하고, 임팩트 펀드 운용사는 투자조합을 결성하여 사회 목적 프로젝트 또는 사회적 경제 기업에게 투자의 방식으로 자금을 공급한다. 서울시 사회투자기금이 수행기관에게 무이자로, 최대 6년(2년 거치 4년 원리금 분할상환)까지 대출한다. 최종 용자 대상은 서울시 소재 사회적 경제 기업 또는 서울시 내 사회적 가치를 창출하는 사회적 투자 사업비로 한정하고 있다. 사회적 경제 기업에게 최대 3억 원,

우수 사회적 경제 기업은 최대 6억 원, 사회적 투자사업 용자는 최대 10억 원이며, 용자 기간은 최대 6년, 이자율은 연리 3% 이하로 용자 조건을 설정하고 있다.

〈그림 4-3〉 서울시 사회투자기금 사업 구조



자료: 저자 작성.

서울시를 제외한 지방자치단체 사회적 경제 기금은 투자사업을 하고 있지 않으며, 용자사업만 수행하고 있다. 용자사업 구조만 볼 경우 충남, 전북을 제외하고는 대부분 서울시의 사업 구조를 채택하고 있다. 서울시의 사회투자기금 용자사업 모델에 대해 수행기관 담당자와의 인터뷰 내용을 토대로 몇 가지 애로사항을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 수행기관에 대한 2년 거치 4년 분할의 상환 방식은 수행기관이 상환된 자금으로 사회적 경제 기업에게 다시 용자하기 어려운 구조이다. 즉 수행기관이 사회적 금융 중개기관으로서 성장하기 위한 자율성을 제한할 수 있다.

둘째, 수행기관이 낮은 이자 수익으로 운영비와 대출 손실(이하 대손)을 모두 감당하기가 어렵다. 서울시 사회투자기금의 경우 최종 이자율을 연리 3% 이하로 고정하고 있고, 수행기관의 입장에서는 대출심사기간, 원리금 분할 상환 등을 고려할 경우 실질적인 이자 수익은 연 2.5%가 될 가능성이 높다. 수행기관이 서울시로부터 10억 원을 차입하여 사회적 경제 기업에 대한 대출사업을 실행할 경우 그리고 이자수익률을 연리 2.5%로 가정할 경우 연간 2,500만 원의 수익이 발생한다. 1명의 실무자를 고용하기 힘든 구조이며, 연간 대손이 대출금의 2.5%를 초과할 경우 이자 수익을 운영비로 전혀 사용하지 못하고 대손 충당으로 사용하게 된다.

셋째, 지자체의 엄격한 채권 보존 방식은 수행기관을 구하기 힘들 뿐만 아니라 수행기관도 융자할 사회적 경제 기업을 선정할 때 사회적 가치보다는 상환 가능성을 우선적으로 고려하게 될 가능성이 높다. 서울시 사회투자기금의 ‘2022년 수행기관 공모 공고문’에 신설된 조항을 보면 수행기관이 채권 이행을 위한 보증보험(서울보증보험의 ‘기업금융보증보험’)에 반드시 가입하고 증서를 제출하도록 하고 있다. 수행기관이 서울시로부터 10억 원을 차입하려면 약 6,000만 원의 보증료를 지급해야 한다. 앞서 수행기관은 낮은 이자 수익으로 운영비와 대손을 충당해야 할 어려운 상황에서 보증료 6,000만 원을 추가로 지급하는 것은 현실적으로 고려하기 힘들다. 서울시는 2022년 수행기관 공모를 4월 말까지 두 차례에 걸쳐 진행했으나 신청한 수행기관은 없는 상황이다.

전라북도는 2020년 8월 14일에 ‘전라북도 사회적 경제기금 설치 및 운용 조례’를 제정하여 전북 사회적 경제 기금을 운용하고 있다. 기금 조성의 근거 조항은 6가지가 있다. 전라북도의 조례는 서울시와 달리 사회적 금융 기관의 육성과 투·융자 및 투·융자 손실액 보전의 근거 조항이 있다. 따라서 사회적 금융 중개기관에 대한 육성 지원 및 손실 보전이 가능하다.

〈글상자 4-6〉 전라북도 기금조성의 근거 조항

- ① 사회적 경제 조직 및 기업 설립 또는 운영 지원
- ② 사회적 경제 육성과 지원을 위한 투·융자 및 투·융자 손실액 보전과 사회적 금융 기관과의 협력사업
- ③ 기금운용 계획에 포함된 사업 추진에 필요한 경비
- ④ 사회적 금융 기관과 육성에 필요한 경비
- ⑤ 사회적 경제 조직에 관한 자금 융자의 이차차액 보전
- ⑥ 그 밖에 사회적 경제 조직 및 기업의 육성을 위하여 전라북도지사가 필요하다고 인정하는 사업의 지원

자료: 전라북도 사회적 경제기금 설치 및 운용 조례(전라북도조례 제5132호, 2022. 10. 21., 일부개정). 검색일: 2022. 10. 30..

□ 전라북도 사회적 경제 기금: 채용자의 개선, 대손 부담, 중개기관 육성

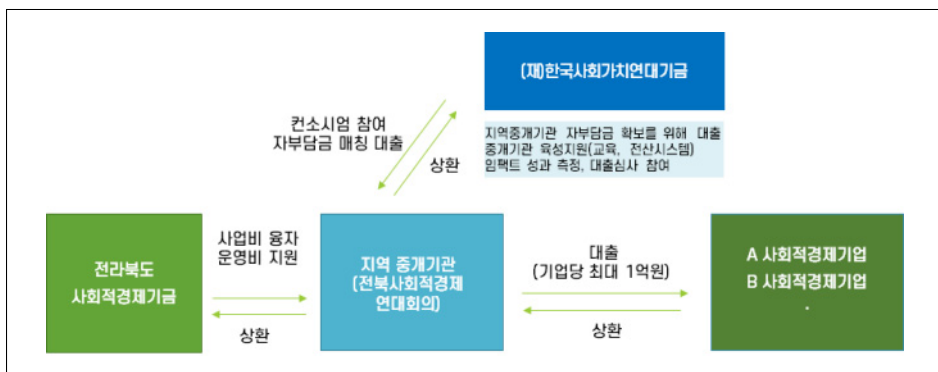
전라북도 사회적 경제 기금의 융자를 통한 자금 공급 과정을 보면, 공모를 통하여 민간 수행기관을 선정하여 사회적 금융 사업자금을 대출하고, 수행기관이 사

회적 경제 기업에게 채용자한다. 서울시의 사례와 동일하게 수행기관은 사회적 금융의 중개기관 역할을 한다. 전라북도의 경우 서울시와 몇 가지 차이점이 있다. 수행기관의 컨소시엄을 허용하여 대표 수행기관은 지역 소재로 제한하나, 컨소시엄 참여 수행기관은 지역 제한 없이 전문성을 갖추거나 사업에 실질적인 도움을 줄 수 있는 기관이 참여할 수 있도록 열어두었다. 지역 내 전문 사회적 금융 중개기관이 없기 때문에 초기 육성을 위하여 전문 중개기관의 컨소시엄 결합을 허용하고 있는 것이다.

전라북도는 조례에 근거하여 기금운용 손실 분담금을 조성하여 대손 발생 시 50%를 부담함으로써 지역 수행기관(중개기관)의 대손 부담을 경감시키고 있다. 또한 지방자치단체가 수행기관에게 별도의 운영비를 지원함으로써 이자 수익이 낮아 운영비가 부족한 지역 수행기관(중개기관)의 운영비 부담을 낮추고 있다. 또한 전라북도 사회적 경제 기금에 대한 수행기관(중개기관)의 자부담금 매칭 비율을 5:1로 함으로써 자조기금을 조성하도록 유도하고 있다.

한편 컨소시엄 참여 기관인 (재)한국사회가치연대기금은 대표 수행기관인 (사)전북사회적경제연대회의에 자부담금에 대한 매칭 자금을 공급하고, 사회적 금융 전문가 교육, 대출관리 전산시스템 구축, 심사기준 자문, 임팩트 성과 측정 및 리포팅 자문 등의 중개기관 육성 지원을 하고 있다.

〈그림 4-4〉 전라북도 사회적 경제 기금 사업 구조



자료: 저자 작성.

전라북도 사회적 경제 기금의 경우 서울시의 재용자 사업 구조의 단점을 보완하고, 중개기관을 육성하고자 하는 정책적 목적이 강하다. 또한 중개기관의 대손 부담 경감을 통하여 중개기관이 사회적 경제 기업에 대한 대출 심사를 할 경우 상환 가능성보다 사회적 가치를 우선적으로 검토할 수 있는 여지를 주었다는 점에서 사회적 금융의 사회적 가치 추구의 목적에 보다 충실한 사업 구조라고 볼 수 있다.

□ 충청남도 사회적 경제 기금: 대손 부담, 지역신협의 신용대출

충청남도는 2009년 4월 15일에 ‘충청남도 사회적 경제 육성지원에 관한 조례’를 제정하여 충남 사회적 경제 기금을 운용하고 있다. 기금 조성의 근거 조항으로 ‘지역 내 민간기업, 대학, 단체 등이 다음 각호의 활동 및 지원에 참여할 수 있도록 지원할 수 있다’고 규정하고 있다.

〈글상자 4-7〉 충청남도 기금조성의 근거 조항

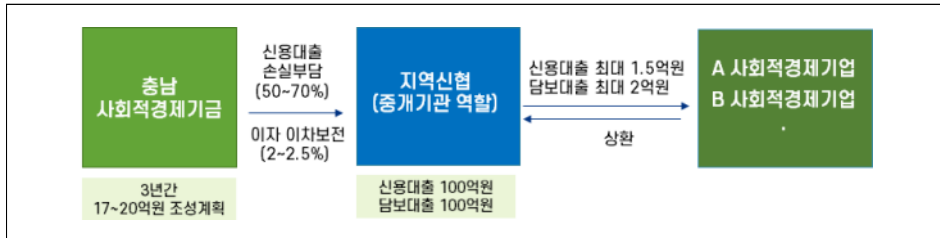
- ① 지역 내 사회적 경제 조직, 민간기업, 대학, 단체 간 교류, 협력 거버넌스의 구축 및 활동 지원
- ② 연계기업의 활성화를 위한 참여기업 지원
- ③ 사회적 경제 조직의 육성 및 발전을 위한 기금 등의 조성. 연계기업 대표자 및 관계자에게 포상할 수 있음

자료: 충청남도 사회적 경제 육성지원에 관한 조례(충청남도조례 제4136호, 2016. 6. 8., 일부개정). 검색일: 2022. 4. 1.

충청남도는 2019년의 ‘충남 사회적 경제 기금 설치·운용 기본계획’에 근거하여 기금을 운용하고 있다. 지역 내 신협이 사회적 경제 기업에게 신용대출 100억 원, 담보대출 100억 원을 공급하고, 충남 사회적 경제 기금에서 신용대출 손실금의 50~70%를 분담한다. 그리고 사회적 경제 기업이 부담하는 이자에 대해 신용대출의 경우 최대 2.5%, 담보대출의 경우 최대 2.0%의 이자 이차보전을 지원한다. 3년간 지원할 예상 대손 분담금과 이자 이차보전 금액을 추정하여 약 17억~20억 원의 사회적 경제 기금을 조성하는 것이다. 이처럼 충청남도 사회적 경제 기금은 사회적 경제 기업의 대출자금으로 사용되는 것이 아니라 사회적 경제 기업에 대한 이자 이차보전액과 대손 분담금을 중개기관인 지역 신협에게 제공하는 사업 구조이기

때문에 원금 회수를 통하여 지속적으로 순환되는 것이 아니라 지원을 통해 기금이 소진되는 구조이다.

〈그림 4-5〉 충청남도 사회적 경제 기금 사업 구조



자료: 저자 작성.

충청남도의 사회적 경제 기금은 자체적으로 사회적 경제 기업에게 융자하는 사업구조가 아니지만 민간 중개기관인 지역 신협의 대손에 대한 부담을 지방자치단체가 분담함으로써 민간 재원이 사회적 경제 기업에게 공급될 수 있도록 유도한다는 점에서 의미 있는 사회적 금융이라 볼 수 있다. 충청남도 사회적 경제 기금은 비록 순환되지 않고 일정 기간 동안 소진되는 구조이지만, 공공기관인 지방자치단체가 사회적 금융 사업의 리스크에 대해 후순위 부담자의 역할을 수행함으로써 민간 재원을 끌어 오기 때문에 레버리지⁷³⁾ 효과가 높다고 볼 수 있다.

1.4. 농촌 사회적 금융 공급의 문제점

1.4.1. 사회적 금융 공급의 지역 전달 한계

사회적 금융 공급은 꾸준히 확대되고 있으나, 수도권 및 대도시 중심으로 지원

73) 레버리지 효과는 '지렛대 효과'라고 불리기도 한다. 남의 자본을 이용하거나 적은 자기 자본으로 수익을 늘리는 것을 의미한다. 지방자치단체의 작은 규모의 사회적 경제 기금으로 10배가 되는 민간 재원을 끌어오므로 레버리지 효과로 볼 수 있다.

되고 있어 농촌 지역에서의 공급은 여전히 부족한 편이다. 전체 공급 규모는 2021년 10월 기준 2,508개 기업에 5,586억 원이고, 이는 2021년 설정한 공급목표(5,162억 원)를 초과 달성한 규모이다. 대출을 통해 2021년 10월까지 1,108개 기업에 1,666억 원(기업당 약 1.5억 원)을 공급하였고, 1,314개 기업에 3,110억 원(기업당 약 2.4억 원)을 보증하였으며, 86개 기업에 810억 원(기업당 약 9.4억 원)을 투자하였다.

〈표 4-9〉 2021년 공급 목표 및 집행실적(10월 말)

단위: 억 원, 개

유형	공급기관	공급목표(억 원)	공급실적(억 원)	기업 수(개)
대출	소계	1,700	1,666	1,108
	서민금융진흥원	100	64	103
	중소벤처기업진흥공단	800	999	445
	소상공인시장진흥공단	350	104	252
	신협	300	344	243
	새마을금고	150	155	65
보증	소계	2,500	3,110	1,314
	신용보증기금	1,000	1,589	712
	지역신용보증재단	150	152	310
	기술보증기금	1,350	1,369	292
투자	소계	962	810	86
	한국성장금융	300	332	23
	한국벤처투자*	662	478	63
총계	-	5,162	5,586	2,508

주: * 한국벤처투자 실적은 9월 말 기준이다.

자료: 금융위원회(2021c).

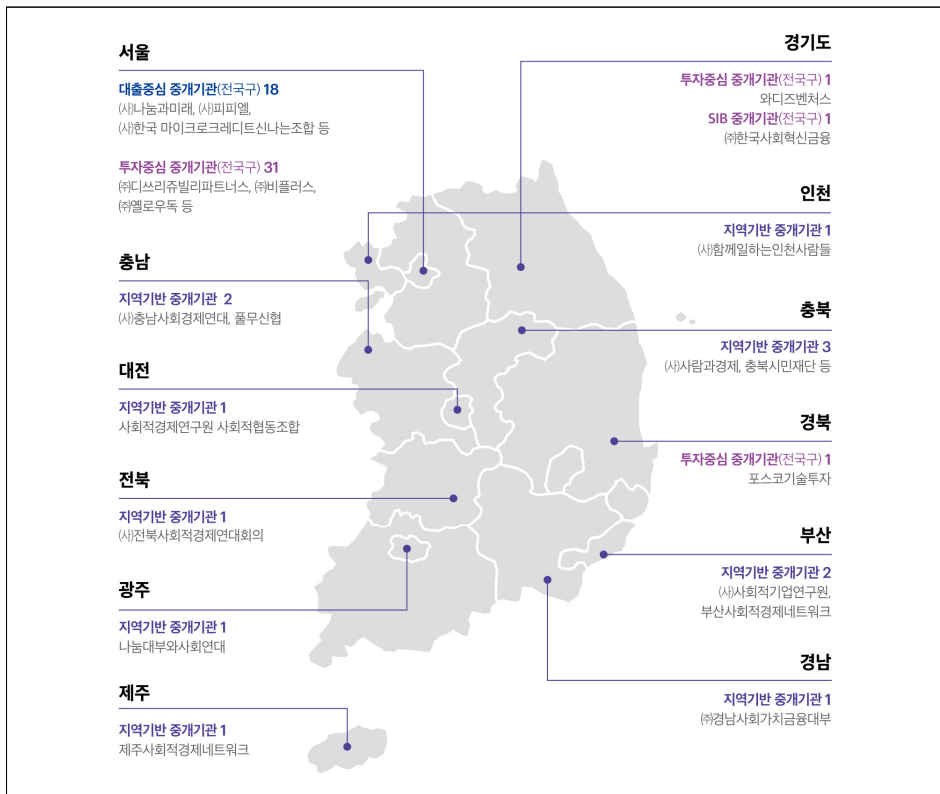
2022년에 공공 부문의 자금 공급 목표는 2021년 목표 대비 약 10%(534억 원) 증가한 5,696억 원이다. 2022년도에는 2021년 대출 금액 목표치(1,700억 원) 대비 약 6%(100억 원) 감소⁷⁴⁾한 1,600억 원, 2021년 보증금액 목표(2,500억 원) 대비 약

74) 소상공인시장진흥공단에서 2022년 목표치를 200억 원 감액, 신협·새마을금고에서 각 50억 원 증액한 결과다.

14%(350억 원) 증가(신보 200억 원, 기보 150억 원 증액)한 2,850억 원, 2021년 투자 목표(962억 원) 대비 약 30%(284억 원) 증가(한국성장금융 200억 원, 한국벤처투자 84억 원 증액)한 1,246억 원을 집행할 계획이다.

공급이 꾸준히 증가하고 있지만, 수도권 및 대도시 중심으로 중개기관이 활동하고 있어 농촌 지역의 자금 접근성이 높은 편이 아니다(김정섭·김미복 외, 2021).⁷⁵⁾ 보증 및 투자 방식의 자금 공급이 확대되고 있지만, 농촌 사회적 금융 수요는 주로 융자 방식이기 때문에 자금 공급 방식의 미스매치가 발생하였다고 보인다.

〈그림 4-6〉 전국 사회적 금융 중개기관



자료: 한국사회가치연대기금(2021, p.23).

75) 한국사회가치연대기금(2021)에 따르면 수도권과 비수도권 비율은 46.4%, 53.6%이지만, 비수도권의 투융자기업 역시 주로 광역시 위주로 지원되고 있다고 판단된다.

1.4.2. 지역 기반 자금 공급 부족

농촌 사회적 금융에 대한 공급이 확대되고, 중앙의 자금 공급이 지역에 전달되려면 지역 기반 금융기관의 활발한 참여가 필요하다. 지역 기반 금융기관으로는 상호금융조합이 대표적인데, 그 예산 규모는 2021년 말 기준 539조 원으로 전년 대비 8.2% 증가하는 등 확대되는 추세이다. 특히 농협 상호금융은 총여신이 300조를 넘어서는 등 자금 공급력이 충분함에도 불구하고, 사회적 금융 공급에는 소극적인 것이 한계이다. 2021년 말 기준 상호금융조합⁷⁶⁾의 총자산은 631.1조 원으로 2020년(584조 원) 대비 47조 원 증가(8.0% 증가)하였고, 조합당 평균 자산은 2,843억 원으로 2020년 말(2,625억 원) 대비 218억 원 증가(8.3% 증가)하였다.

〈표 4-10〉 상호금융의 자산 및 부채 현황

단위: 조 원, (%)

구분	자산					부채				
		'20년말(A)	'21년말(B)	증감(률)(B-A)			'20년말(A)	'21년말(B)	증감(률)(B-A)	
신협	총자산	111.0	124.4	13.4	12.1	총부채	102.0	114.5	12.5	12.3
	(여신)	78.9	93.8	14.9	18.9	(수신)	99.5	111.7	12.2	12.3
농협	총자산	429.4	457.3	27.9	6.5	총부채	398.2	423.8	25.6	6.4
	(여신)	290.6	323.3	32.7	11.3	(수신)	362.1	385.9	23.8	6.6
수협	총자산	34.3	38.9	4.6	13.4	총부채	32.9	37.2	4.3	13.1
	(여신)	25.9	29.9	4.0	15.4	(수신)	28.9	32.9	4.0	13.8
산림	총자산	9.4	10.5	1.1	11.7	총부채	8.4	9.3	0.9	10.7
	(여신)	5.7	6.9	1.2	21.1	(수신)	7.6	8.5	0.9	11.8
합계	총자산	584.1	631.1	47.0	8.0	총부채	541.5	584.8	43.3	8.0
	(여신)	401.1	453.9	52.8	13.2	(수신)	498.1	539.0	40.9	8.2

자료: 금융감독원(2022).

은행별 사회적 경제 기업 지원 실적(잔액 기준)을 살펴보면, 농협은행의 실적이 기업은행에 비하면 절반에도 미치지 못하고 있고, 지역은행의 실적이 크지 않아 농촌 지역 사회적 경제 기업에 대한 금융 공급 규모가 그리 크지 않음을 알 수 있다.

76) 신협(873개), 농협(1,118개), 수협(90개), 산림조합(139개) 등 총 2,220개 조합을 말한다.

〈표 4-11〉 은행별 사회적 경제 기업 지원 실적(2021년 9월 말)

단위: 백만 원

은행명	유형별 지원실적 ¹⁾					
	대출 ²⁾	대출 외				
			출자	기부/후원	제품구매	기타 ³⁾
국 민	106,242	248.0	-	200.0	48.0	-
우 리	123,452	525.0	-	480.0	45.0	-
신 한	255,995	326.4	-	77.0	125.0	124.4
하 나	105,460	207.5	-	10.0	197.5	-
S C	4,435	217.0	-	-	19.0	198.0
씨 티	1,221	7.0	-	-	7.0	-
기 업	350,475	2,057.7	-	16.7	2,041.0	-
농 협	158,233	382.0	-	21.0	361.0	-
수 협	34,484	0.3	-	0.3	-	-
부 산	22,292	299.0	-	-	299.0	-
대 구	33,255	496.0	-	446.0	-	50.0
경 남	30,022	53.0	-	3.0	50.0	-
광 주	17,840	3.0	-	-	3.0	-
전 북	6,115	47.0	-	3.0	44.0	-
제 주	2,070	11.0	-	-	11.0	-
산 업	9,590	2,602.0	2,000.0	310.0	192.0	100.0
합 계	1,261,181	7,481.9	2,000.0	1,567.0	3,442.5	472.4

주 1) 대출은 '21년 9월 말 잔액 기준, 그 이외의 유형은 '21년 1~3분기 중 신규공급(취급) 기준이다.

2) 사회적 경제 기업 대상 기업대출(소속 임직원 대출 제외)이다.

3) 타 유형에 속하지 않는 컨설팅, 행사 개최 등이 포함되어 있다.

자료: 금융위원회(2021c).

상호금융 부문에서도 농협 상호금융의 사회적 금융 전용 대출상품을 찾기 어렵고, 특례보증 상품도 NH농협은행과 연계해 취급하고 있어 농촌 지역의 사회적 금융 공급이 충분치 않다. 2021년 지역 기반 사회적 금융 서비스를 강화하기 위하여 거점 신탁 확대⁷⁷⁾, 사회적 금융 전용상품⁷⁸⁾ 출시 및 개선 등의 과제를 추진했지만(금융위원회, 2021b), 주로 지역 신탁의 역할에 집중되어 있어 농촌 지역의 공급

77) 현재 71개에서 100개로 확대 계획.

78) 지역신용보증재단 보증, 한도상향, 우대금리 제공 등 전용상품 신규 출시(새마을금고, 농수협, 산림조합), 사회적 경제 기업 마이너스 통장 출시(신탁).

확대는 이루어졌을 것이라 기대하기 어렵다. 특히 농협 상호금융과 보증 연계는 농신보(농림수산업자신용보증기금)가 높은 편인데, 농협의 사회적 경제 전용 금융 상품의 보증은 지역신보(신보재단)와 연계되어 농촌 지역보다는 지역 광역시 중심의 금융 공급이 이루어지기 쉽다는 한계가 있다.⁷⁹⁾

〈글상자 4-8〉 농협 사회적 경제 기업 특례보증대출 내용

채권보전	지역신용보증재단 100% 보증서		
판매한도	총 600억 원(전 금융기관 선착순)		
판매기간	한도 소진 시까지		
대출대상	<ul style="list-style-type: none"> - 고용노동부 인증 사회적기업 및 지자체 지정 예비 사회적 기업 - 협동조합 기본법 제2조에 의한 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회 - 행정부가 지정한 마을기업 - 국민기초생활 보장법에 의한 자활기업 - 소비자생활협동조합법 제2조에 의한 소비자생활협동조합, 소비자협동조합연합회, 소비자생활협동조합 전국연합회 		
대상채무	운전자금, 시설자금		
대출한도	보증서 발급금액 이내: 같은 기업당 4억 원		
대출기간	<ul style="list-style-type: none"> - 일시상환: 1년 - 분할상환: 1년 거치 4년 원금균등분할상환 		
대출한도	구분	금리적용	적용예시
	1년(일시상환)	당행기준금리 + 1.30%P	연 2.03%
	5년(분할상환)	(3개월 변동) + 1.65%P	연 2.38%
2021년 5월 10일 현재 당행 기준금리(3개월 변동) 연 0.73% ※ 가산금리는 신용보증재단중앙회와의 협약금리 ※ 당행 기준금리: 금리 변동주기, 대출만기별로 매일 변동, NH Bank 금융상품물-공시실-대출-대출금리에서 확인가능			
부대비용	<ul style="list-style-type: none"> - 중도상환해약금: 면제 - 수입인지대금: 대출금액 5천만 원 초과 시 금액구간별 차등부과(고객부담 50%) - 지역신용보증재단의 보증료: 연 0.5% 		

자료: NH농협은행 대출 안내문(<http://seeot.or.kr/nh농협은행-사회적 경제기업-특례보증대출-안내/>). 검색일: 2022. 10. 3.

1.4.3. 농촌 사회적 가치 계량화의 문제

금융기관을 중심으로 사회적 금융이 공급되면서, 금융을 제공받은 사회적 경제 조직이 수행하는 활동에 대한 ‘사회적 가치’를 적절하게 평가하는 것이 중요해졌

79) 농민신문(2021. 6. 2.). “농협 상호금융·신보재단, 사회적 경제 지원 협약.”

다. 실제로 농촌 지역의 사회적 경제 조직의 목표가 비즈니스라기보다는 돌봄, 교육 등을 제공하는 사회적 가치를 창출하는 것이 주목적인 경우가 많기 때문에 수요자 중심 사회적 금융 체계에 포함되는 것보다 보조사업의 이용이 훨씬 용이할 수밖에 없는데, 모든 자금 지원을 보조사업만으로 해결할 수 없어 정책금융 공급이 필요하다. 금융 공급이 효과적으로 이루어지려면 공급 대상에 대한 평가가 매우 중요하다. 사회적 경제 조직을 평가할 수 있는 사회적 가치는 그 활용 매뉴얼 등을 통해 공급되고 있지만, 농업·농촌의 특성을 반영한 임팩트는 아직 설정되지 않아 금융 활용성이 떨어지게 된다.

현재 사회적 가치를 평가하는 지표는 ‘지속 가능한 발전 목표(SDG)’와 연계하여 구성되어 있다. 대상은 사회적 목적 및 가치를 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등의 영업 활동을 수행하는 사회적 경제 기업이다. 농촌 지역의 경우 해당 사회적 가치가 도시 지역의 가치보다 상대적으로 높은 임팩트를 가질 수 있기 때문에 가중치 등을 고려한 별도의 조정된 지표가 필요하다.

〈글상자 4-9〉 사회적 가치 측정 내용

- ‘사회적 성과’ 분야는 조직 미션, 사업 활동, 조직 운영 등에 대해서 평가
 - * 사회적 미션의 관리, 주 사업 활동의 사회적 가치, 사회적 경제 생태계 구축 노력, 이윤의 사회목적적 재투자, 운영의 민주성, 근로자 지향성 등 평가
- ‘경제적 성과’ 관점은 기업의 종합적인 재정성과에 대하여 평가
 - * 고용창출 및 재정성과, 노동성과 등을 평가
- ‘혁신 성과’ 관점은 기업의 혁신노력 및 성과에 대해서 평가
 - * 기업 활동에서의 혁신성 평가

자료: 고용노동부·한국사회적기업진흥원(2022, p.4)의 내용을 요약하여 저자 작성.

〈표 4-12〉 사회적 가치지표(SVI) 총괄표

관점	범주	영역	측정지표	배점
사회적 성과 (60)	조직 미션 (7)	사회적 미션 (7)	1. 사회적 가치 추구 여부	2
			2. 사회적 성과 관리체계 구축여부	5
	사업 활동 (35)	주 사업 활동의 사회적 가치 (15)	3. 사업활동의 사회적 가치 지향성 (비계량 지표)	15
		사회적 경제 생태계 구축 (10)	4. 사회적 경제 기업과의 협력 수준	5
			5. 지역사회와의 협력 수준	5
		사회적 목적 재투자 (10)	6. 사회적 환원 노력도	10
	조직 운영 (18)	운영의 민주성 (5)	7. 참여적 의사결정 비율	5
		근로자 지향성 (13)	8. 근로자 임금수준	8
			9. 근로자 역량강화 노력	5
경제적 성과 (30)	재정 성과 (30)	고용창출 및 재정성과 (25)	10. 고용성과	10
			11. 매출성과	10
			12. 영업성과	5
		노동성과 (5)	13. 노동생산성	5
혁신 성과 (10)	기업 혁신 (10)	기업활동의 혁신성 (10)	14. 혁신노력도 (비계량 지표)	10
계		14개 지표		100

자료: 고용노동부·한국사회적기업진흥원(2022, p.3).

1.4.4. 사회적 금융 생태계 기반 부족

양적인 공급과 공급이 효율적으로 이루어지도록 하는 평가지표 개발도 중요하지만, 무엇보다도 적절한 수요 기반이 중요하다. 사회적 경제 조직의 자금 수요는 공급에 비해 부족할 수 있지만, 보조사업이 아닌 금융 수요로 한정하면 수요와 공급의 불균형이 반대로 일어나기도 한다. 농촌 지역의 사회적 경제 조직 시스템 및 금융 전달 주체의 역할 등에 대한 점검이 필요하다. 최근 5년간 전체 벤처투자의 최소 50% 이상은 서울 지역에 집중되었으며, 2021년도에는 60% 수준을 넘어서면서 편중 심화되었다. 즉, 비수도권의 임팩트 투자 생태계는 매우 열악한 편이다.

특히, 수도권 지역의 벤처투자 집중도(2021년 기준 약 82%)는 벤처투자 대상기업(중소·벤처·기술창업기업)보다 더욱 편중되었다.

〈표 4-13〉 최근 5년('17~'21) 수도권-비수도권 벤처투자 현황

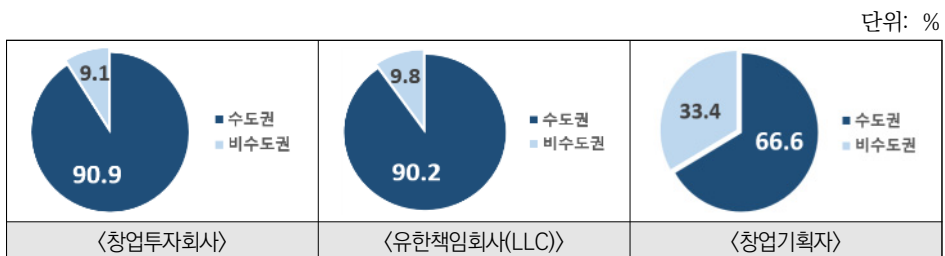
단위: 억 원, %

구분	'17년		'18년		'19년		'20년		'21년	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
수도권	18,029	82.3	25,299	81.5	30,685	79.4	30,986	78.2	57,672	81.8
서울	12,719	58.1	17,097	55.1	23,041	59.6	21,831	55.1	43,243	61.4
비수도권	3,866	17.7	5,756	18.5	7,947	20.6	8,656	21.8	12,795	18.2
합계	21,895	100.0	31,055	100.0	38,632	100.0	39,642	100.0	70,467	100.0

자료: 중소벤처기업부(2022).

투자 규모뿐 아니라 투자 운용사 편중은 투자기업 분포보다 더욱 심하다. 창업 투자회사, LLC 등의 약 90%가 수도권에 있다. 일반적으로 초기 단계의 투자에서는 단순한 운용이 아닌 기업 발굴, 기업 성장 등 액셀러레이팅 기능을 포함하기 때문에 지역에 기반을 둔 투자회사가 무엇보다도 중요하다. 특히 청장년 인구가 크게 부족한 농촌 지역에서는 임팩트 투자 중심의 사회적 금융 공급 효과가 한정적이다. 최근에서야 지역 중심 펀드가 투자되고, 이를 운용할 수 있는 지역 투자 생태계가 작동하기 시작했기 때문에 기업 업력적으로 더 초기 단계인 임팩트 투자에 대한 접근성은 벤처 투자보다도 낮은 상황이다. 임팩트 투자에 대한 홍보, 지역기반투자회사 전문성 제고 및 역량 강화를 위한 산학연계 강화가 필요하다.

〈그림 4-7〉 수도권-비수도권 투자 운용사 현황(2021년 말 기준)



자료: 중소벤처기업부(2022).

1.5. 농촌 사회적 금융 활성화 전략

1.5.1. 농업·농촌 전문 금융 공급 확대로 농촌 사회적 금융 접근성 확대

현재 사회적 금융 공급의 정부 주체는 금융위원회이지만, 농림축산식품부 주관 농업정책금융의 사회적 금융 공급 확대가 필요하다. 특히 적극적인 대출 상품 개발을 통한 자금 공급이 필요하다. 이때 상품 개발은 농촌 지역 사회적 경제 조직의 필요를 반영해야 한다. 이러한 간접금융 확대에는 상호금융과 사회적 금융 중개기관의 역할이 모두 필요하다. 지역농협을 활용한 상호금융 공급으로 접근성을 확대할 수도 있고, 거점 사회적 금융 중개기관을 활용하여 사회적 금융에 특화된 자금 이용을 농촌 지역에서도 활성화할 수 있다. 수도권 중심 사회적 금융 중개기관과의 협약을 통해 도매 금융은 사회적 금융 중개기관에서, 소매 금융은 지역 조합에서 담당하는 것도 가능하다.

사회적 경제 조직의 특성상 보증 상품의 확대가 필요하다. 현재 지역신보 등을 통해 보증이 이루어지고 있고, 보증 한도 내에서 대출이 이루어지는 경우가 많은데 지역신보뿐 아니라 농신보의 역할도 확대할 필요가 있다. 사회적 기업에 대한 보증 상품 개발을 개발해 우대보증(보증료율, 부분보증비율 등)을 적용할 필요가 있다.

임팩트 펀드가 확대되는 추세에서 벤처투자 이외 농식품모태펀드에서도 ESG 투자와 연계하여 임팩트 펀드 계정을 만들고 자금을 모집할 필요가 있다. 농식품모태펀드는 정부 출자 7,119억 원에 민간 출자 5,977억 원을 매칭하여 1조 3,096억 원 규모인데, 자펀드가 79개 결성되어 있다. 농식품경영체에 주로 투자하는데, 임팩트 펀드 투자 생태계를 조성하려면 농식품모태펀드 기반을 적극 활용할 필요가 있으므로 농식품모태펀드 내 사회적 경제 자펀드 계정을 만드는 것도 한 방안이다.

1.5.2. 지방자치단체 지역 투자기금 설치 활성화

지방자치단체의 적극적인 투자 노력과 효율적인 역할 분담이 필요하다. 지방자치단체는 기금 투자를 통해 융자사업, 투자사업을 적극적으로 수행할 수 있다. 이때 지방자치단체 출연, 공공기관 및 민간기관 투자를 통해 기금이 조성되면, 기금의 역할은 융자사업을 수행하기 위한 이차보전 보조금이나, 대손 발생 시 지급되는 상각비 지급에 한정하고, 사회적 경제 조직에 대한 실질적인 융자, 투자는 전문 금융기관에 위탁함으로써 기금 활성화를 도모할 수 있다.

실제로 지역의 초기 ‘엔젤투자’ 활성화 기반을 구축하기 위해서 호남·충청권 ‘지역 엔젤허브펀드’ 100억 원이 신규 조성(각 50억 원)되는 등 자금 공급이 추진되고 있다. 해당 지역 소재 업력 3년 이내 또는 연간 매출액 20억 원 이내 유망 창업 초기 기업에 60% 이상 투자할 의무가 있으며, ‘모태펀드(60억 원) + 지자체·민간(40억 원)’이 출자되고, 민·관협의회 위원⁸⁰⁾ 중 지역 창업기획자, 창경센터 등이 GP로 직접 참여하고 있다. 또한 호남·충청 ‘지역 엔젤허브’를 통한 잠재적 엔젤투자자 발굴, 지역 초기기업-엔젤투자자-지역 내 유관기관 간 투자 네트워크를 추진하고 있다.

〈표 4-14〉 ‘지역 엔젤허브’ 투자지원 네트워크 프로그램

구분		내용
잠재적 투자자 발굴		- 지역 내 고소득자 및 전문직 종사자 등을 대상으로 엔젤투자 인식확대를 위한 설명회 및 상담회 추진
엔젤투자匹配		- 지역 유망 창업·벤처기업 IR을 통한 투자자 네트워크
지역특화	지역 내	- 지역 내 유관기관 협력을 통한 창업포럼 및 IR 행사
	지역 간	- 타 권역 투자자·지역 전문가 교류를 통한 현장방문, 초청 등

자료: 중소벤처기업부(2022).

현재 투자 방식에 대한 지방자치단체의 관심이 높으나 투자 활성화를 통해 지역 벤처 생태계 기반 구축을 도모하기 위해서는 보조사업 방식과는 달리 참여 주

80) 지역 민간 VC/AC, 지자체, 지방중소기업청, 창경센터, 엔젤투자협회 등이다.

체의 역할을 명확히 구분하고 전문성을 활용할 수 있도록 사업 구조를 마련해야 한다.

1.5.3. 농업 정책금융 활용 제고를 위한 사회적 가치 지표 개발

OECD에서 권고한 바와 같이 성과측정 및 모니터링을 장려해야 하는데 이를 위해서는 사회적 가치 지표의 발전이 필수적이다. 공공 정책 및 프로그램에서 사회적 성과 측정 지표 및 기준 개발을 촉진해야 하고, 사회적 성과 측정 방법에 대한 적극적인 홍보 및 확산이 필요하다. 정부가 사회적 가치 지표를 발표했지만, 농업·농촌 분야에서 지속적인 활용을 통해 데이터를 축적하고 발전시켜 나아가야 한다. OECD에서는 사회적 성과 측정을 위해 사회적 경제 조직의 공공 자원을 활용할 것을 적극 권고하고 있다.

사회적 경제 조직의 성과 측정을 위해서는 복지를 포함한 성과를 평가해야 하기 때문에 사회적 경제 조직의 시장 가치뿐 아니라 비시장 가치 측정이 중요하다. 이에 대한 농업 부문의 지표 개발이 필요하다. 예를 들면, 2020년 연구 센터 AICCON(이탈리아 협력 및 비영리 문화 진흥 협회)은 커뮤니티 지수(C-Index)를 출시하기도 했다. C-Index는 사회적 영향의 생성(및 후속 평가)을 가능하게 하는 요소로서 커뮤니티 미션을 모니터링하는 데 유용한 지표다. 대시보드를 통해 조직과 커뮤니티 간의 관계의 관련성과 품질을 관찰하고 평가하는 것을 목표로 한다. 전체 틀은 전달된 커뮤니티 인식 및 지원, 관련 커뮤니티의 참여 강도, 관련 컨텍스트의 결과 및 변경, 영역화에 대한 상호 의존 및 방향의 정도 등 네 가지 차원을 중심으로 구성된다. 이 도구는 이중 목적을 가지고 있는데, 한편으로는 스스로를 사회적 연대 경제(제3부문 또는 시민 경제라고도 함)의 일부로 인식하는 모든 조직의 활동이 발생시키는 영향을 가능하게 하고, 다른 하나는 커뮤니티 부가가치 및 근접 서비스의 일부로 상호 작용하는 사람들이 인정하고 책임을 지도록 하고 있다.

2. 자원 동원

2.1. 물적 자원

농촌 사회적 경제 조직의 자기자본 규모는 2021년 조사 결과를 기준으로 할 때 평균 2억 1,641만 원이었고, 협동조합 및 사회적 협동조합 조직만을 떼어놓고 보면 1억 9,319만 원으로 더 작았다(김정섭·김미복 외, 2021, p.182). 그리고 돌봄, 의료, 교육, 문화 등의 분야에서 지역사회 주민이나 불리한 여건에 있는 사람들에게 서비스나 일자리를 제공하는 것을 주요 업종으로 삼은 사회적 경제 조직의 경우 자기자본 평균값이 1억 2,174만 원으로 더욱 작았다(김정섭·김정승, 2021, p.69). 특히 사회서비스⁸¹⁾ 분야에서 지역사회 주민 다수의 필요 충족을 목적으로 활동하는 농촌 사회적 경제 조직의 경우 그 실적이 상당한 수준의 공공성을 지향하지만 수익성은 낮아 자력으로 시설을 소유하기 어렵다. 그래서 건물이나 토지를 임차해 사용하려는 시도가 있지만, 이른바 젠트리피케이션(gentrification), 임차료 상승, 임대차 기간 종료 후의 재계약 가능성이 확실하지 않은 점 등의 문제가 있는 것도 사실이다. 여기에서 물적 자원 확보 또는 이용 접근성 제고를 목표로 하는 정책의 정당성 근거를 찾을 수 있다.

현재 그 같은 취지로 마련되어, 농촌의 사회적 경제 조직이 접근해 활용할 수 있는 중앙정부 및 지방자치단체의 정책사업이 몇 가지 있다. 행정안전부가 2020년부터 시행해 온 ‘지역자산화 지원사업’, 농림축산식품부의 ‘직매장 지원사업’, 농

81) 여기서 ‘사회서비스’란 ‘사회보장기본법’의 정의를 따른 것이다. “사회서비스란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.”(사회보장기본법 2021: 제3조의 4). 한편, ‘사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률’에서는 ‘사회서비스’를 더 좁게 정의한다. “사회서비스란 ‘사회복지사업법’ 제2조 제4호에 따른 사회복지서비스, ‘보건의료기본법’ 제3조 제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스를 말한다.”(사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 2022: 제2조의 1).

림축산식품부가 2019년부터 시행하고 있는 ‘농촌유희시설활용 창업지원사업’, 농림축산식품부가 2022년부터 시행하는 ‘농촌 돌봄마을 시범단지 조성사업’, 그 밖에 지방자치단체가 시행하는 보조사업이 있다(예: 충청남도 지역혁신모델 구축사업). 사회적 경제 조직이 물리적 자산을 활용할 수 있게 경로를 열어둔 관련 법규로는 ‘공유재산 및 물품 관리법’⁸²⁾ 제20조 및 동법 시행령 제13조제3항제22호에 따른 ‘행정재산 사용 허가 대상’ 관련 규정이 있어 검토할 필요가 있다.

‘지역자산화 지원사업’은 지역사회혁신사업에 필요한 유희 공간을 주민들과 함께 지역자산화하려는 사회적 경제 주체에 부동산(토지 및 건물) 매입 비용 및 공사 비용을 용자하는 정책사업이다. 이때 “지역자산화란 지역 주민들이 안정적인 지역 활동을 위해 건물·토지 등의 자산을 공동으로 소유·운영하며, 이에 따라 창출되는 유무형의 가치를 지역사회에 환원하는 것”(행정안전부, 2021)이라고 정의된다. 희망하는 사회적 경제 주체는 동 사업을 통해 최대 10억 원까지 3년 거치 12년 상환, 연리 3.14%의 조건으로 대출받을 수 있다. 이때 신용보증기금이 금융컨설팅과 더불어 신용보증서를 발급한다. 그리고 농협은행이 신용보증에 보증 재원을 제공하며 대출을 시행한다.

농림축산식품부의 ‘직매장 지원사업’은 ‘지역 내 중소·고령·여성농 등을 위주로 농가 조직화를 이루고 직거래 매장을 대안 유통경로로 조성하여 안정적 판로 확보를 보장하는 동시에 기존 유통경로와의 건전한 경쟁을 촉진하여 보다 효율적인 유통환경 조성에 기여’한다는 목적으로 추진된다(농림축산식품부, 2022a, p.257).

‘농촌유희시설활용 창업지원사업’은 유희시설을 창업이나 사회서비스 제공을 목적으로 활용하고자 할 때 필요한 리모델링 공사비 등을 보조하는 정책사업이다. 지방자치단체 자본보조이며, 개소당 4억 5,000만 원이 지원된다. 지방비 대응 투자 비율은 50%다. 지방자치단체가 100% 소유하고 있거나 소유자와 10년 이상 장기간 임대차 혹은 사용 계약을 체결한 유희시설에 보조금이 투입된다. 농촌 시·군에서 이 사업을 추진하려고 할 때에는 리모델링 후 시설을 활용하거나 운영할

82) 이하, ‘공유재산법’이라고 약칭한다.

주체를 사전에 결정해 두어야 한다. 그 주체의 요건으로 지방자치단체, 청년 창업자, 사회적 경제 조직 등을 제시하였는데, 지방자치단체가 법인이나 개인에게 시설 운영을 위탁하려는 경우 40대 이하 청년 또는 사회적 경제 조직을 1순위로 고려하고 지속적 운영 가능성 및 지역사회 기여도를 함께 고려하여 결정하도록 규정했다(농림축산식품부, 2022a, pp.212-213).

돌봄 분야에 국한된 것이고 시범적 성격의 사업이지만, 농림축산식품부가 2022년에 처음 시행하는 ‘농촌 돌봄마을 시범단지 조성사업’도 농촌의 사회적 경제 조직이 접근할 가능성이 있는 정책사업이다. 이 사업은 ‘농촌 주민 등에게 통합적 돌봄 서비스를 제공하고 사회적 약자가 주민과 함께 일상적인 생활을 영위하며 자립하도록 지원하는 돌봄 마을의 기반을 조성하는 것’을 목적으로 한다(농림축산식품부, 2022b). 3년 동안 지방비를 포함해 개소당 182억 원이 투입되는데, 국비 보조율은 50%다. 보조금은 돌봄 서비스 제공을 위한 기반시설을 신규로 설치하거나 기존 시설 구입 및 리모델링할 때 사용하게 되어 있다. 사업계획을 수립할 때 돌봄 서비스를 어떻게 제공할 것인지도 구상하게 되어 있는데, 그때 지역사회의 사회적 경제 조직 등이 참여하는 네트워크를 활용하도록 권장한다.

지방자치단체가 건물 등의 시설 조성 비용을 보조하고 사회적 경제 조직이 그 시설 이용 과정에 참여할 수 있도록 기획된 지원사업의 일례로 충청남도의 ‘지역 혁신모델 구축 사업’을 들 수 있다. 지역농협과 지역사회 주민 조직이 결합한 단위에 3년 동안 27억 원 사업비 중 도비 5억 6,700만 원과 시·군비 13억 2,300만 원이 지원된다. 보조금의 용도는 이른바 시설 신축, 유희시설 리모델링, 교육 등 이른바 하드웨어 및 소프트웨어 사업 모두에 사용할 수 있다(충청남도, 2021). 이때 지역사회 주민 조직이란 사회적 기업, 사회적 협동조합, 마을기업, 충청남도가 지정한 예비 마을기업, ‘충청남도 사회적농업 육성 및 지원에 관한 조례’ 제2조에 따른 사회적 농장을 말한다.

〈표 4-15〉 농촌의 사회적 경제 조직이 접근할 수 있는 물적 자원 지원 정책사업

사업명	소관 부처 및 지자체	관련 분야	지원 형태	내용 (대상, 조건, 용도 등)	사업 종료 후 자산 소유권
지역자산화 지원	행정 안전부	불특정	융자	<ul style="list-style-type: none"> - 신용보증 - 최대 10억 원, 3년 거치 12년 상환, 연리 3.14% - 지방자치단체의 이차보전 가능 - 주민과 함께 지역자산화를 추진하는 사회적 경제 주체 <ul style="list-style-type: none"> • (사회적)협동조합, 마을기업, (예비)사회적기업, 자활기업 등 • 지역사회 주민이 자산을 공동으로 소유·운영한다는 조건 - 부동산 매입 및 공사 비용 	- 주민이 참여하는 사회적 경제 조직
직매장 지원	농림축산 식품부	먹거리 관계시장	보조	<ul style="list-style-type: none"> - 최대 20억 원(로컬푸드 복합문화센터), 최대 10억 원(직매장) • 로컬푸드 복합문화센터(국비 30%, 지방비 30%, 자부담 40%) • 직매장(국비 20%, 지방비 40%, 자부담 40%) - 로컬푸드 직매장을 설치·운영하려는 시·군, 농업법인, (사회적)협동조합 - 직매장 및 부대시설 설치를 위한 건축비, 설계비, 감리비, 기자재 구입비 등 	- 지방자치단체, 농업법인, (사회적) 협동조합
농촌유희시설 활용 창업지원	농림축산 식품부	불특정	보조	<ul style="list-style-type: none"> - 4억 5,000만 원 내외(국비 50%, 지방비 50%) - 시·군 - 리모델링 공사비, 기자재 	- 지방자치단체 (청년, 사회적 경제 조직이 운영 수탁 가능)
농촌 돌봄마을 시범단지 조성	농림축산 식품부	돌봄	보조	<ul style="list-style-type: none"> - 182억 원(국비 50%, 지방비 50%) - 시·군 - 단지조성 설계, 기초공사 비용 및 의료·복지 시설 조성, 농장, 주택 등의 설치 비용 	- 지방자치단체 (서비스 전달 과정에 사회적 경제 조직 참여)
주민참여형 지역혁신모델 구축	충청남도	불특정	보조	<ul style="list-style-type: none"> - 27억 원(도비 21%, 시·군비 49%, 자부담 30%) - 사회적 경제 조직 또는 사회적 농장이 지역농협과 함께 구성한 단위 - 시설 증축 및 리모델링 비용, 정주생활 여건 개선에 필요한 경비, 주민 학습조직 운영, 교육 및 체험 프로그램 개발·운영 	- 지역농협, 지방자치단체

자료: 행정안전부(2021); 농림축산식품부(2022a, 2022b); 충청남도(2021).

살펴본 것처럼 농촌에서 자산이 적은 사회적 경제 조직이 활동에 필요한 물리적 기반을 확보하도록 돕는 정책사업이 몇 가지 등장했는데, 저마다 나름의 한계

를 지니며 개선 과제를 안고 있다. 첫째, 사회적 경제 조직이 건축물이나 토지를 직접 소유하도록 지원하는 것 자체를 목적으로 하는 정책사업을 살펴본다. 사회적 경제 조직으로서는 자산 인수에 필요한 자금을 용자받아 충당하는 것이 유력한데, 대체로 자산 규모가 작은 조직으로서는 담보 능력이 부족하므로 신용보증을 전제로 자산 인수를 돕는 정책사업이 필요하다. 행정안전부의 지역자산화 지원사업이 그 좋은 예가 될 수 있다. 그럼에도 지역자산화 지원사업에는 나름의 한계가 있다. 신용보증을 동반하는 용자의 대상이, 비록 ‘주민과 함께하는 사회적 경제 조직’이라는 단서를 달고 있지만, 개별 조직이기 때문이다. 아무래도 농촌 현장에서 개별 사회적 경제 조직은 그 규모가 영세하여 지역자산화 지원사업에 접근하기가 쉽지 않다.

하나의 개별 사회적 경제 조직보다는 지역사회 안에 사회적 경제 ‘정책 거버넌스형 복합체’(이인우, 2013)를 형성하고 그 안에 자산 또는 자산 운용 단위(가령, 투자공사, 공적 기금, 인내자금 등)를 두어 사회적 경제 조직의 자산 접근성을 지원하는 방안을 장기적으로 검토하고 시행할 필요가 있다.⁸³⁾ 이렇게 된다면 개별 사회적 경제 조직이 자산을 소유하는 것보다 더욱 집합적이고 큰 규모로 지역자산화를 실현할 가능성이 있다.

둘째, 특정한 목적에 적합한 위치에 소재하며 적절한 구조를 지닌 시설물을 정부나 지방자치단체가 지원해 조성하고, 그곳에서 사회적 경제 조직이 ‘특정 목적 사업’을 수행하게 하는 정책사업이 있다. 농림축산식품부의 ‘직매장 지원사업’,

83) 이인우(2013)는 서구 여러 나라의 ‘지역 단위 협동사회경제 모형’을 검토하면서 스페인의 몬드라곤, 이탈리아의 에밀리아-로마냐, 캐나다 퀘벡 등의 사례들이 공히 자산을 지역사회의 소유로 전환하고 협동조합 등의 사회적 경제 조직이 지역사회 발전 활동에 활발히 나선 사례라고 평가하였다. 그 셋은 복합체 구성 측면에서 각기 특성이 있는데, 몬드라곤의 경우 ‘협동조합 단독 기업집단’이며, 에밀리아-로마냐의 경우 ‘기업혼성 컨소시엄 구조’이며, 퀘벡은 ‘정책 거버넌스형 조직구조’라고 이름을 붙였다. 본문에서 언급한 방향은 퀘벡의 협동사회경제 모형을 가리킨 것이다. 이 보고서에서 상설하기는 어렵지만, 사회적 경제 실천이 공공 부문, 특히 지방자치단체의 정책과 긴밀하게 연관될 수밖에 없는 배경에 있는 한국 농촌의 맥락에서는 “정부와 사회적 경제 조직들이 각자 목표를 실현하되, 공동정책을 추진”(이인우, 2013, p.78)하는 방식의 퀘벡 모형을 따라가는 전략이 상대적으로 더 실현가능성 높은 선택이 될 수 있다.

‘농촌유희시설 활용 창업지원사업’, ‘농촌 돌봄마을 시범단지 조성사업’, 충청남도의 ‘주민참여형 지역혁신모델 구축사업’을 예로 들 수 있다. 이들 사업에서 시설물의 소유권은 해당 사회적 경제 조직 또는 지방자치단체에 있게 된다. 사회적 경제 조직이 자부담해야 하는 부분이 있는 ‘직매장 지원사업’이나 ‘주민참여형 지역혁신모델 구축사업’에서는 소유권이 사회적 경제 조직 또는 지역농협 등에게 돌아가는 경우가 많다. 자부담이 없는 경우는 지방자치단체의 소유로 남는 것이 보통이다.

이런 종류의 정책사업에서는 조성하는 시설물의 규모를 합리적으로 결정하는 게 중요하다. 실제 필요한 것보다 과대하게 조성된다면, 사업 자체의 성과를 저해할 뿐만 아니라 농촌 지역의 사회적 경제 조직이 해당 자산에 접근하는 데에도 어려움이 뒤따를 수 있다. 가령, ‘농촌 돌봄마을 시범단지 조성사업’ 같은 경우에는 사업비가 지나치게 많은 것 아니냐는 우려를 낳는다.

그리고 시설물의 소유권이 지방자치단체가 아니라 사회적 경제 조직이나 지역농협에 남게 되었는데, 사업이 잘 진행되지 않거나 시설 소유권을 지닌 개별 조직이 사업 추진에 관한 의사결정을 독점하는 상황이 될 수도 있다. 가령, 충청남도의 ‘주민참여형 지역혁신 모델 구축사업’이 시행된 곳 중 상당수에서 그런 양상을 볼 수 있다. 사업을 기획할 때에는 지역농협과 그 지역의 주민 다수가 협의체를 형성해 논의했지만, 시설이 조성된 이후 소유권이 지역농협에만 있게 됨으로써 사업 실행 과정의 의사결정에서 주민들이 배제되기 십상이다. 이는 지역사회 내 사회적 경제 조직들의 협력과 연대 그리고 민주적 운영이라는 사회적 경제의 실천 원칙이나 해당 정책사업이 지향했던 당초의 목적에도 맞지 않는다. 장기적으로는 “독립적이고 자율적이며 민주적인 의사결정을 갖추지 못한 사회적 경제 조직은 … (중략) … 참여자들의 자의와 무관하게 외부 환경 악화에 따라 활동 범위를 축소할 수밖에 없다.”(김정섭·김경덕 외, 2015, p.76).

셋째, 재정사업은 아니지만, 지방자치단체 보조 등의 공적 자금으로 조성되고 지방자치단체의 행정재산(‘공유재산 및 물품 관리법’)으로 등재된 건물 등을 지방자치단체에 사용료를 내고 사용허가를 얻어 활용할 수 있게 한 법적 조치가 있다.

일반농산어촌개발사업으로 건축한 이른바 ‘커뮤니티 센터’ 등이 대부분 행정재산으로 등록되어 있는데 이용률은 대체로 저조한 형편이다. 이때, 문제가 되므로 개선해야 할 부분이 둘 있다.

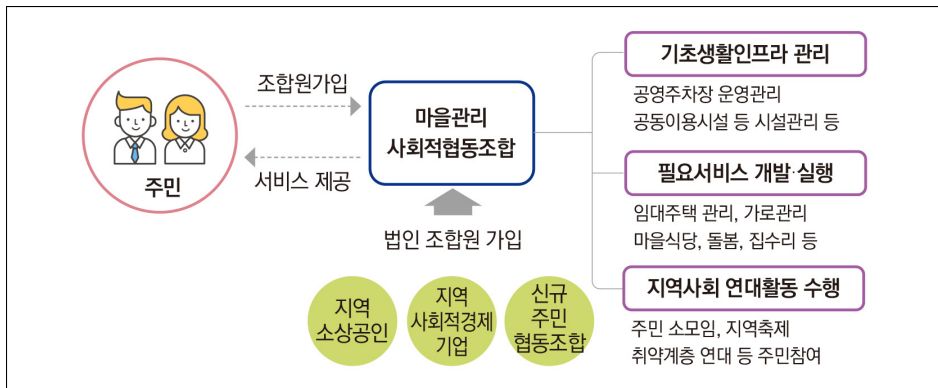
하나는 법률에 규정된 연간 사용료(건물가액의 1%)가 영세한 농촌의 사회적 경제 조직에게는, 특히 비영리 활동을 전개하는 사회적 협동조합 등의 사회적 경제 조직에게는 감당하기 어려운 수준이라는 점이다. 해당 법률에는 사회적 경제 조직에 사용허가를 우선적으로 내어줄 수 있는 특례가 규정되어 있다. 그러나 사용료에 관해서는 그런 특례가 없다.

다른 하나는 보조사업으로 그 같은 시설을 조성할 때, 당초의 목적이 주민의 영리활동에 있는 것이 아님에도 불구하고 조성된 시설이 행정재산으로 등재된 뒤에는 ‘사용허가’라는 방식으로 이용을 허용하는 경우가 많다는 점이다. 그런 시설을 지방자치단체가 직접 관리하지 않고 주민이 관리하는 경우라면 ‘사용허가’가 아닌 ‘관리위탁’의 방식이 오히려 적절하다. 관리위탁의 경우 사용허가의 경우와 달리 사용료가 법률에 고정적으로 규정된 것이 아니라, 수입과 지출을 기준으로 계산한 예상수익을 고려하여 지방자치단체장이 위탁료를 결정하고 징수하게 되어 있고(공유재산 및 물품 관리법 시행령 2022: 제21조), 심지어는 관리수탁자가 징수한 이용료와 관리에 든 경비의 차액이 음(-)의 값인 경우 오히려 지방자치단체가 그 차액을 지급할 수도 있다. 이런 점을 고려하여, 농촌에 산재한 각종 행정재산 건축물 등을 지역의 사회적 경제 조직에게 관리위탁하는 방식이 적절해 보인다. 더 나아가서는 주민들이 결성한 사회적 경제 조직들이 그런 시설물의 관리 수탁자로서 능동적으로 활동할 수 있게 조직을 육성하는 정책을 꾀할 수도 있다.

예를 들자면, 국토교통부가 시행하는 ‘마을관리 사회적 협동조합 설립 지원사업’을 참고할 수 있다. 이 사업은 “도시재생사업으로 공급되는 기초생활인프라(공동이용시설, 공영주차장, 어울림플랫폼, 복합문화시설 등)를 운영관리할 수 있는 주민 중심의 자조조직이 필요”(국토교통부·한국사회적기업진흥원, 2021, p.6)하다는 인식에서 출발한다. 주민들이 마을관리 사회적 협동조합을 구성하여 수행하게 함으로써 기대할 수 있는 효과로는 ‘기초생활인프라 유지 및 관리’, ‘주민에게

생활서비스를 제공하는 과정에서 일자리 창출’, ‘편익과 복리 증진’, ‘커뮤니티 형성’ 등이라고 거론된다(국토교통부·한국사회적기업진흥원, 2021, p.6). 주민이 마을관리 사회적 협동조합을 만들기만 하면 저절로 그런 효과가 나오는 것이 아니라, 마을관리 사회적 협동조합이 시설 운영관리를 책임질 수 있게 돕는 법적 조치가 있었기 때문에 그런 효과를 기대할 수 있다는 점이 중요하다. 사용허가 외에도 관리 위탁 방식으로 사회적 협동조합이 거점시설 운영관리 등을 수탁할 수 있다는 점을 강조하면서 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법’ 제27조에서 보듯, 사회적 경제 조직에 대한 도시재생 사업 차원의 보조나 용자를 허용하였다. 그 연장선상에서 국토교통부는 일정한 요건을 갖추어 설립한 마을관리 사회적 협동조합에 초기 사업비, 사무공간, 공공시설 운영관리 및 공공 서비스 사업 위탁 등을 지원한다.⁸⁴⁾

〈그림 4-8〉 마을관리 사회적 협동조합 활동의 개념도



자료: 국토교통부·한국사회적기업진흥원(2021, p.7).

2.2. 인적자원

‘제3차 협동조합 기본계획’에서 주요 부문 중 하나로 ‘교육·홍보 내실화’를 내걸었고, ‘제3차 사회적기업 육성 기본계획’도 ‘컨설팅 지원 확대’라는 정책 과제

84) 자세한 내용은 〈부록 2〉에 담았다.

를 제시한 데서 보듯이 인적자원 육성은 사회적 경제 관련 정책에서 빠지지 않는 중요한 정책 과제다. 그런데 ‘사회적 경제’를 명시한 교육과정 운영 등의 정책사업 중 중앙정부 차원의 정책사업은 대부분 서울이나 광역시에서 시행된다. 가령, 한국사회적기업진흥원이 주관하는 ‘사회적 경제 교육’은 2021년 한 해 동안 99개의 교육과정을 통해 이루어졌는데, 그 가운데 교육이 진행된 장소가 농촌 시·군인 교육과정은 6개로 전체의 6.0%였다.⁸⁵⁾

농촌에서도 사회적 경제 교육이 적지 않게 이루어지긴 하는데, 중앙정부 차원의 사회적 경제 인적자원 육성 시책의 일환으로 시행되는 것은 아니다. 교육과정을 주관하는 책임이 누구이며 그 배경이 무엇인가에 따라 크게 세 종류로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째는 지방자치단체가 사회적 경제 분야의 교육훈련 필요성을 인지하고 지방비를 투입해 교육과정을 운영하는 경우다. 둘째는 ‘사회적 경제’라는 말을 명시하지 않았으나 몇 가지 농촌 발전 정책사업의 일부분으로 진행되는 이른바 ‘역량강화’ 교육 중에 사회적 경제와 관련된 콘텐츠가 포함되는 경우다. 예를 들면 ‘농촌 신활력플러스사업’⁸⁶⁾이나 ‘일반농산어촌개발사업’ 중 ‘지역역량강화사업’을 시행하는 과정에서 주민들이 참여하는 사회적 경제 교육과정이 운영된다. 셋째는 시·군 수준에서 활동하는 중간지원조직이 기획해 운영하는 교육 또는 학습 과정이다.

교육 또는 학습의 형식 측면에서는 이른바 ‘집체식 교육’과 ‘포럼 혹은 학습 동아리’라는 두 종류로 대별할 수 있다. 대개는 지역 주민 다수가 참여해 지역 외부에서 초빙한 강사의 강의를 듣는 이른바 ‘집체식 교육’이라는 형식을 유지한다<표 4-16>.

85) 도시에서 진행된 것이 37건, 비대면 방식으로 진행된 것이 56건이었다. 한국사회적기업진흥원 홈페이지(<http://socialenterprise.or.kr>). 검색일: 2022. 5. 31.

86) 시·군당 4년 동안 70억 원(국비 70%, 지방비 30%)을 지원하는 사업이다. 2018년에 10개의 시·군을 선정하여 지원하기 시작해 2021년에 선정된 곳까지 80개 농촌 시·군에서 이 사업을 추진해왔다. 총 사업비의 30% 이상을 활동가 양성, 조직 활성화, 역량강화 등 사업의 지속가능성을 위한 소프트웨어 사업에 활용하게 되어 있어, 적지 않은 재정이 교육과정 운영에 투입된다. 사업의 목적을 “지역개발사업, 농촌융복합산업 등으로 구축된 다양한 자원과 민간 자생 조직을 활용하여 산업 고도화, 사회적 경제 조직 육성, 일자리 창출 등이 가능한 자립적 지역발전 기반 구축”(농림축산식품부, 2021, p.304)이라고 명시함으로써 이 사업의 예산 중 상당 부분이 ‘사회적 경제 교육’에 활용된다.

〈표 4-16〉 농촌 시·군의 사회적 경제 관련 집체식 교육과정 사례

교육과정명	재원	세부 내용				주관
		회차	주제	강사	시간	
사회적 경제 아카데미	지역역량 강화사업	기본	1 - 사회적 경제 알아보기: 사회적 경제의 가치, 개념, 역사 이해	외부	3	사회적 협동조합 여주시 사회적 공동체 협의회
			2 - 사회적 경제 유형 및 사례 들여다보기: 사회적 기업 유형 및 사례, 사회적 기업 성공요인	외부	3	
			3 - 사회문제 알아보기: 생애주기 과정의 문제들의 분석을 통한 사회적 문제의 이해	외부	3	
		심화	1 - 지역사회문제해결해보기: 한국사회, 지역사회 문제해결을 위한 사회적 경제	외부	3	
			2 - 사회적 경제 기업 시작해보기: 사회적 경제 기업사례 조사, 분석, 토론	외부	3	
			3 - 사회적 경제에서 살아보기: 사회적 경제 경험 공유 및 토론, 사회적 경제 기업가와의 만남	외부	3	
농촌 신활력 플러스사업 공통·심화과정	농촌 신활력 플러스사업	1	- 밀양시 농촌 신활력플러스사업의 이해: 신활력플러스 사업의 추진 방향	내부	2	밀양시 농촌신활력 플러스사업 추진단
		2	- 커뮤니티비즈니스와 공동체 네트워크의 이해	외부	2	
		3	- 리더의 역할: 리더십 이해와 진단·강화, 리더의 커뮤니케이션	외부	4	
		4	- 법인조직화의 이해(Ⅰ): 소셜미션 수립	외부	4	
		5	- 법인조직화의 이해(Ⅱ): 비즈니스모델 수립	외부	4	
		6	- 사회적 농업의 이해: 사회통합을 위한 실천과제와 방법	외부	4	
		7	- 법인조직화의 이해(Ⅲ): 사업계획의 개요	외부	4	

주: 강사가 해당 시·군에서 활동하는 경우 ‘내부’, 그렇지 않은 경우 ‘외부’라고 표기하였다.

자료: 사회적협동조합 여주시사회적공동체협의회(2022); 밀양시 농촌신활력플러스사업추진단(2022).

협동조합이나 사회적 경제에 관한 개론 성격의 내용, 창업 준비, 관련 정책사업 등의 내용이 주로 다루어진다. ‘집체식 교육’은 여러 농촌 정책사업의 현장에서 가장 흔하게 활용되어 온 형식이다. 그러나 ‘집체식 교육·훈련 프로그램만으로는 농촌개발사업에 참여하는 인적자원 양성이라는 목적을 충실하게 달성하기 어려우므로, 다수의 지역 주민과 농업인들의 역량을 강화할 한 가지 수단으로 학습조직을 육성할 필요가 있다’(김정섭·마상진 외, 2009, p.113)는 주장이 오래전에 제기

되었다. ‘집체식 교육’이 필요 없다고 주장하려는 게 아니다. ‘집체식 교육’은 불충분한 형식이라는 점을 말하는 것이다.

‘집체식 교육’이 불충분한 형식인 이유를 다음과 같이 몇 가지 들 수 있다. 첫째, 참여자 개인에게 지식이나 정보를 전달하는 이 형식의 교육은 그 효과가 지역사회 의 역량을 축적하는 방향으로 이어지지 못한다(유정규, 2009). 사회적 경제 실천 은, 특히 한국 농촌에서는 여러 행위자들의 협동과 연대를 바탕으로 지역사회의 필요를 충족하려는 목적을 지니기가 쉽다. 그러므로 사회적 경제 분야의 역량 형성은 지역사회의 역량 형성과 불가분의 관계에 놓일 개연성이 높다. ‘집체식 교육’에서는 참여자들의 관계를 새롭게 형성하거나 이미 형성된 관계를 강화하려는 노력이 부각되지 못한다. 그러나 “지역사회의 역량이 강화되는 과정은 다양한 집단 과 개인들의 사회 연결망 밀도가 커지고 외연이 확장되는 과정이다. … (중략) … 주체들의 경험은 사회적 관계를 통해서 공유되고 개별 주체들이 형성한 사회적 관계는 더 큰 개발 자원을 동원할 수 있는 밑바탕이 되기 때문이다.”(김정섭·마상진 외, 2009, p.115).

둘째, 실제적인 문제해결 방안을 찾을 때 ‘집체식 교육’이라는 형식은 덜 효과적이다. 교수자가 학습자에게 전달하기로 사전에 결정된 내용이 다종다양한 현실 문제에 하나하나 적용할 수 있을 만큼 구체적이기 어렵기 때문이다.

셋째, 하나의 사회적 경제 조직에 구성원으로 참여하는 농촌의 여러 주민들이 공유하는 것은 해당 사회적 경제 조직을 통해 달성하려는 비전(vision)이다. 이러한 비전은 흔히 농촌에서는 지역사회의 발전 의제와 겹친다. 의제를 형성하고 의 제 실현 방법을 강구하려는 학습은 일방향적인 의사소통을 전제로 하는 ‘집체식 교육’에서는 이루어지기 어렵다.

넷째, “농산촌 지역혁신 과정 중의 집합행동은 크게 ‘인식의 공유’, ‘집단적 학습’, ‘협상 및 조직화’, ‘규범 및 제도 형성’의 네 가지 범주로 유형화할 수 있는데” (송미령·박주영 외, 2006, p.93), 여러 사람이 함께 진행하는 집단적 학습 과정의 결과로 실제 활동 단위인 조직이 출현하곤 한다. 즉, 교육이나 학습을 조직화 과정 의 일부분으로 볼 수 있다. 사회적 경제 조직을 만드는 작업으로서의 학습은 집합

적이어야 하는데 ‘집체식 교육’은 참여자들 간의 상호작용보다는 교수자와 참여자(학습자) 사이에 일방향적인 의사소통을 기본으로 한다는 점에서 한계가 있다.

주민 수십 명을 강의실에 모아놓고 지역의 현안이나 참여자 개인의 관심사를 직접 다루지 않는 개론 성격의 강의 위주로 진행되는 ‘집체식 교육’의 불충분함을 보완할 학습의 형식이 아주 없는 것은 아니다. 지역의 현안 의제를 찾아내고 논의하는 방식의 포럼이나 세미나를 수행할 수 있다. 것처럼 포럼이나 학습 동아리 방식으로 사회적 경제 분야의 인적자원 육성을 꾀한 사례는 그리 흔하지 않는데, 시·군이 아니라 읍·면 수준의 작은 범위에서 활동하는 사회적 경제 조직이 직접 실천하는 학습에서,⁸⁷⁾ 또는 아래로부터 형성된 시·군 단위의 사회적 경제 연대조직이 중간지원조직으로서 시행하는 교육에서 가끔 발견된다.

3. 사회적 경제 조직의 협력 연결망

3.1. 읍·면 수준의 협력 연결망 형성

한국의 지방자치제도에서 주민의 의견을 들어 정책사업을 계획하고 예산을 할당하는 기초 단위는 시·군·구이다. 그 하위 행정구역인 읍·면에는 자율적인 정책의 사결정이 법률로 보장되어 있지 않다. 정책을 투입하는 장소 범위는 읍·면인데 정책 의사결정의 최소 단위는 시 또는 군이다. 특히 면 지역은 농촌 시·군청 소재지 읍이나 동에 비하면 인구가 훨씬 적어서 지방자치단체의 여러 정책이 간과하기 십상이다. 그리고 농촌 주민 일상생활의 여러 측면에서 사회적 경제 접근방법이 필요한, 즉 시장 실패뿐만 아니라 정부 실패가 발생하는 주된 장소 범위도 면이다.

87) 이 장의 제3절에서 소개할 충청남도 홍성군의 ‘함께하는 장곡돌봄 사회적 협동조합’이 설립되기까지 장곡면에서 진행되었던 ‘공동학습회’가 그 전형적인 사례다. 읍·면 수준에서 지역사회 구성원들의 공동 관심사에서 출발하는 사회적 경제 실천은 그 관련자들의 학습 과정에서 자연스럽게 지역사회의 의제를 형성하기도 한다.

이런 곳을 일종의 ‘제도의 빈 공간(institutional void)’이라고 말할 수 있다.⁸⁸⁾ 그런데 뜻밖에도 “제도의 빈 공간은 여전히 열려 있어서 참신한 해법의 설계, 시도, 펼침 등을 허용”(안 다우 판 더르 플루흐, 2019, p.332)하기도 한다. 주민이 주도하는 사회적 경제 실천이 ‘제도의 빈 공간’에서 지역사회의 문제에 대응하는 새로운 해법을 시도할 수 있다. 물론 공공 부문의 역할, 특히 정부나 지방자치단체의 보조 사업도 중요하게 역할을 할 수 있다. 심지어는 빼놓을 수 없는 요소이기도 하다. 그러나 특정한 정책사업이나 법제가 그 자체로 지역사회 내에서 어느 정도 규모 있는 집합적 활동을 낳을 충분조건이 되기는 어렵다. 주민들이 자율적으로 의사결정할 수 있는 토대가 있는 경우에 정책사업도 제 몫을 달성하기가 쉽다. 사회적 경제 연결망이 바로 그런 토대가 될 수 있다.

인구 수천 명의 면 지역사회에서 적절하게 형성된 사회적 경제 연결망은 자치활동의 기반, 즉 ‘지역사회의 장(community field)’⁸⁹⁾으로 기능할 수 있다. 또는, 거꾸로, 주민자치 활동이 활발한 곳에서 사회적 경제 접근방법이 문제해결 전략으로 기능할 수 있다. 지방의회 같은 대의제 민주주의 장치가 없는 읍·면 수준의 작은 농촌 지역사회는 사회적 경제 실천을 매개로 주민들의 자치활동과 중앙정부

88) “국가의 약화에 뒤이어 시민사회의 국제적 성장, 새로운 시민-행위자의 등장, 새로운 형태의 자원 동원 등이 나타난다. 그런 경우에 활동은 ‘제도의 빈 공간’에서 발생한다. ‘제도의 빈 공간’에서는 정치가 수행해야 할 그리고 정책 수단이 바탕을 두어야 할 명료한 규칙이나 규범이 없다. 더 정확하게 말하자면, 정책 입안과 정치가 이루어질 때 맞춰 따라야 할 **일반적으로 수용되는 규칙과 규범**이 없다.”(Hajer, 2003, p.175).

89) “지역사회의 장은 특정 지역의 주민 집단 안에 조직된 집단들이나 여타 상호작용의 장(場)들 사이에 그어진 경계를 가로지른다. 지역사회의 장은 특수화된 이해관계의 장이 지닌 여러 측면들 중에서 지역성(locality)과 관련된 측면을 끄집어내고 연결하며, 서로 다른 영역들을 통합해 일반적인 전체의 것으로 바꾸어 놓는다. 그냥 두었으면 더욱 제한된 이해관심을 지향했을 여러 영역들 사이의 연결을 창출하고 유지함으로써 그렇게 한다. 한 지역에 존재하는 다양한 특수 이해관계 영역들로부터 지역사회의 장이 생겨나면서, 그것은 다시 이들 특수 이해관계 영역에 영향을 끼친다.”(Wilkinson, 1991, p.36). “지역사회의 장이 주민 일반의 웰빙을 촉진함에 있어서 그렇게 중요한 역할을 하므로, 지역사회를 발전시키려는 노력에서 지역사회의 장은 가장 중요한 초점이 된다. …(중략)… 지역사회에 기여하지 못하거나 선택된 일부 집단의 웰빙만을 향상시키는 그런 노력은 지역사회의 출현에 기여하는 바가 거의 없다. 활동들은 지역사회의 장을 만들어 내거나 강화하려는 의도적인 노력을 보일 때에만 지역사회의 발전에 기여한다.”(Bridger et al., 2011, p.89).

및 지방자치단체의 정책이 상호작용하면서 사회혁신을 낳는 발생지(locus)가 되기도 한다. 이를 두고 ‘사회적 경제의 지역화’라고도 말할 수 있다.

이하에서는 충남 홍성군 장곡면에서 ‘지역사회의 돌봄’ 문제에 대응할 목적으로 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’을 2022년에 주민들이 설립하기까지의 과정을 분석한다.⁹⁰⁾ 충남 홍성군 장곡면의 인구는 3,000명 남짓이며, 거주 인구의 40% 이상이 65세 이상 노인 인구다. 별다른 산업이랄 것은 없고 농업이 지역의 주된 경제활동이나, 산간 지대가 많아 농가의 경지면적은 대체로 영세하다. 다만, 축산 농가들이 일부 있어 지역에서는 경제적 상층 집단을 형성한다. 홍성군의 11개 읍·면 가운데 경제적으로 보나 흔히 말하는 ‘개발’의 정도로 보나 최하위권에 속한다고 해도 주민들은 대체로 동의한다.

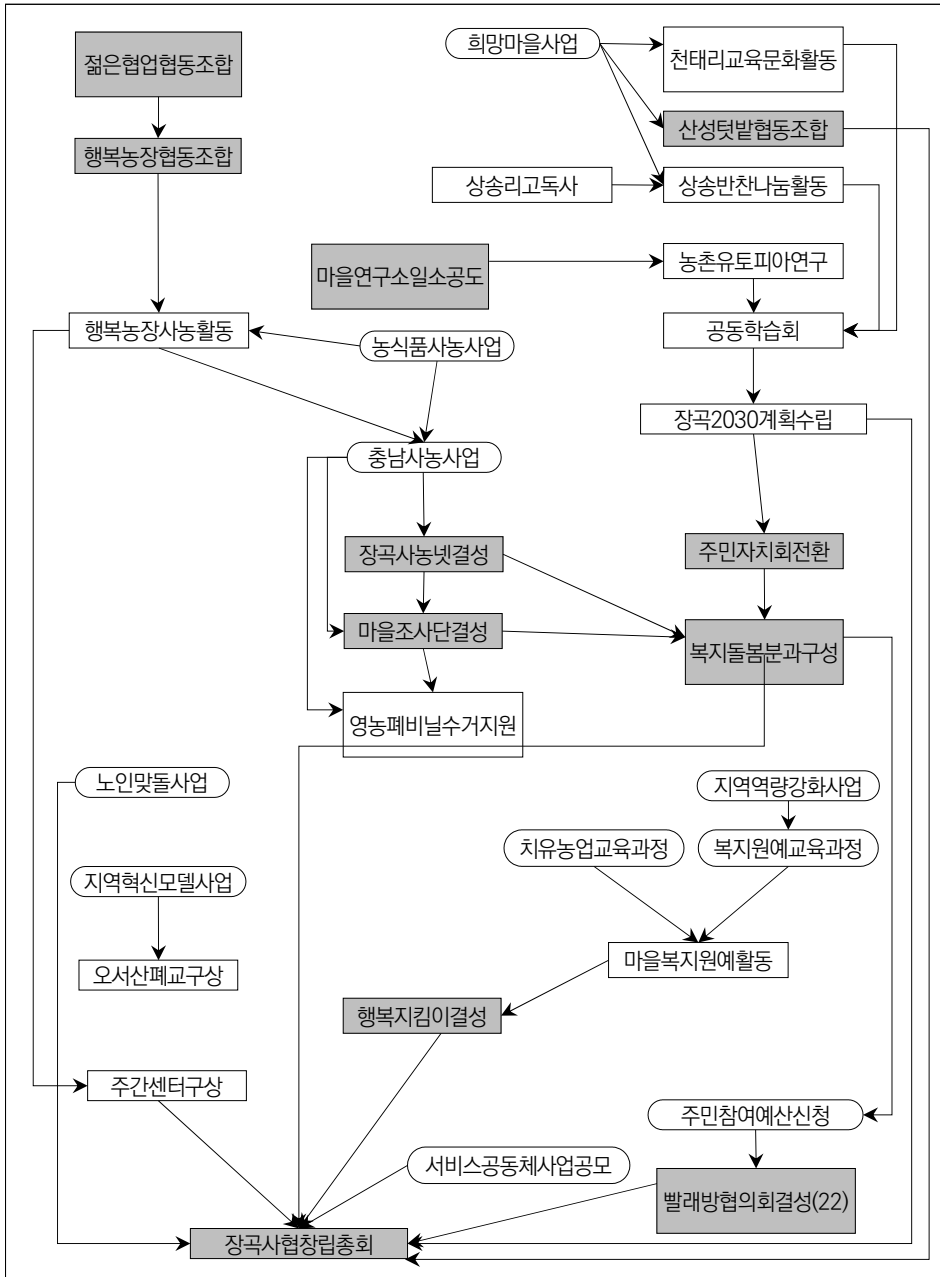
장곡면 주민들은 2022년 4월에 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’을 설립했다. ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’은 장곡면에서 각기 다양한 개인과 조직이 실행하는 돌봄 활동을 서로 연계하면서 장곡면 전체의 돌봄 활동을 계획하고 조정하려는 목적으로 설립한 조직이다. 지역사회 주민이 주도하는 광범위한 ‘돌봄망’ 구축 노력의 결과이자 수단인 셈이다. ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’이 설립되기까지는 주민들의 다양한 활동(학습, 토론, 서비스 제공 등), 조직 설립, 정부 및 지방자치단체의 지원 정책사업 시행 등의 사건이 상호 연관되면서 연쇄적으로 발생했다. 선행 사건이 후행 사건에 원인으로 작용하거나 상당한 영향을 주었다.

전체적으로 살펴보면 몇 개의 사건 계열(sequences)이 합류하는 과정이었다

90) 사건구조분석기법(event structure analysis)을 활용한다. 사건구조분석은 하나의 과정을 이루는 여러 사건들 사이에 내재된 인과적 관계를 검토하여 사건 전개의 구조를 시각적으로 드러내는 방법이다. “역사적 사건의 시계열적 진행과정에서 사건의 중요 원인을 판별해내고, 사건들 사이의 인과적 연결고리를 ‘사건구조’의 형태로 가시화함으로써”(이재열·김동우, 2004, p.145) 분석의 대상이 되는 사례를 총체적으로 파악하는 데 도움이 된다. 자료 분석에는 온라인 사건구조분석 프로그램 ETHNO를 사용했다. 사건구조분석 과정은 두 단계로 구성된다. 첫 번째 단계에서는 자료를 수집하고 유의미한 사건들을 판별해낸다. 두 번째 단계에서는 사건들 간의 인과관계를 판별하거나 선행조건을 정한다. 이때 ETHNO가 사건들의 인과적 관계를 직접 판별해주는 것은 아니다. 연구자의 전문적 판단이 필요하다. ETHNO는 사건들 간의 인과관계 유무에 따른 ‘연쇄’만을 보여주므로, 전문가적 판단 또는 지식이 개별 사건들 간의 인과관계 유무를 결정하는 토대가 된다.

<그림 3-15>. 각 사건 계열은 거슬러 올라가면 몇 개의 초기 사건들에서 시작된다. 2014년에 ‘협동조합 행복농장’이 설립된 것[행복농장협동조합], 그보다 몇 년 전부터 충청남도에서 ‘희망마을사업’을 기획해 추진한 것[희망마을사업], 국가균형발전특별회계에 포함되어 있던 농림축산식품부의 여러 지역개발 정책사업이 2008년부터 포괄보조금 체제로 재편·시행되면서 시·군마다 일반농산어촌개발사업 예산 중 수억 원 정도를 해마다 ‘지역역량강화사업’이라는 이름으로 편성하여 각종 주민교육 등에 쓸 수 있게 한 조치[지역역량강화사업], 2019년에 홍성군 홍동면 및 장곡면 주민들과 지역 외부에서 활동하는 연구자와 활동가 등이 협동조합 형태의 민간연구소를 설립한 것[마을연구소 일소공도] 등이다.

〈그림 4-10〉 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’ 창립까지의 주요 사건들



주: 음영처리한 사각형은 조직이 결성된 사건(■), 사각형은 주민 또는 주민 조직의 활동(□), 타원은 정부 또는 지방자치단체의 정책사업(○)을 뜻한다.

자료: 면담 조사 내용을 바탕으로 저자 작성.

3.1.1. ‘사회적 농업’ 사건 계열

충청남도청이 홍성군으로 이전한 후 설립된 충남광역정신건강복지센터⁹¹⁾는 2014년에 정신장애인에게 도움을 주려는 취지에서 사회적 농업과 관련된 사업을 시작한다. 장곡면에 농지를 임차하여 직영 농장을 꾸렸다. 이 과정에서 2011년에 설립되어 청년 농업인을 육성하고 지역사회 정착에 필요한 도움을 제공한다는 취지로 활동해온 장곡면 도산리에 있는 협동조합 젊은협업농장이 중요한 역할을 했다[젊은협업협동조합]. 행복농장은 초기에 비닐하우스 2동에서 유기농 허브를 재배하면서, 요양시설이나 병원에 입원한 정신장애인이 농사를 경험함으로써 건강 증진을 도모하는 동시에 재활의 기회를 제공한다는 취지로 출발했다.⁹²⁾ 1년 동안의 운영 끝에, 충남광역정신건강복지센터가 직영하는 농장 형태로는 실제적인 영농이 어렵다는 판단에 이르게 되었다. 그래서 지역사회의 농민들과 주민 등이 협동조합을 결성해 농장을 운영하고, 충남광역정신건강복지센터는 이 협동조합 행복농장과 협력하여 당초에 목표했던 활동을 전개하기 시작했다. 정신장애인 요양 시설에 거주하던 정신장애인들이 행복농장을 오가며 농작업에 참여하고, 그들 중 몇몇은 인턴십 과정을 거쳐 행복농장에 고용되기에 이르렀다. 2017년에는 두 명의 중증 정신장애인이 요양시설을 퇴소하여 홍성군에 거주하면서 행복농장에 출퇴근하기에 이르렀다[행복농장사농활동].

이 무렵 농림축산식품부는 ‘사회적 농업 활성화 지원사업’이라는 정책사업을 기획하기 시작했고, 협동조합 행복농장의 활동은 정책사업 기획에 중요한 참조 사례가 되었다. ‘사회적 농업 활성화 지원사업’이 2018년에 전국 9개소에서 시작되었고, 협동조합 행복농장도 그중 하나가 되었다[농식품사농사업]. 이후 ‘사회적

91) 설립 당시 명칭은 ‘충남광역정신건강증진센터’였다.

92) 행복농장의 활동은 ‘사회적 농업’의 전형적인 형태라 할 수 있다. 주로 정신장애인, 발달장애 아동 및 청소년, 지역의 초·중·고등학교 학생들과 함께 활동한다. 말하자면, 행복농장은 설립할 때부터 ‘사회적 농업’을 실천한다는 목표를 갖고 있었다. 그 실천의 상세한 단면과 의미를 이 보고서에서 상설하기는 어렵다. 그것에 관해서는, 아울러 협동조합 젊은협업농장의 활동에 관해서는 김정섭(2018b)을 참고.

농업'은 농림축산식품부뿐만 아니라 몇몇 지방자치단체도 관심을 갖고 지원하는 정책 대상이 되었다. 충청남도와 홍성군도 각기 지방자치단체 예산으로 사회적 농업을 지원하는 정책사업⁹³⁾을 마련하였다[충남사농사업]. 그 과정에서 행복농장과 젊은협업농장은 계속해서 정책사업 기획의 참조 사례이자 논의의 파트너로 활동하였다. 사회적 농업을 꾸준히 실천한 결과 행복농장과 젊은협업농장이 지역 사회 안팎에 알려졌다. 장곡면 지역사회 안에서도 사회적 농업에 대한 관심이 확산되었다. 행복농장과 젊은협업농장이 소재한 도산2리 외의 마을에서도 사회적 농업을 실천하려는 농업경영체들이 나타났다. 2019년에 장곡면 대현리에 있는 정다운농장이 사회적 농업 실천에 참여하겠다는 의향을 알려와 홍성군 농업기술센터의 소액 지원을 받게 되었다.⁹⁴⁾ 이후, 2020년에는 정다운농장을 포함하여 장곡면 소재 농장 4곳이 팀을 이루어 '충남형 사회적 농업 선도모델 사업'의 지원을 받게 되었다.⁹⁵⁾

장곡면에 정부나 지방자치단체의 보조금을 지원받으면서 사회적 농업을 실천하는 농장이 5곳에 이르렀고, 이렇다 할 보조금을 지원받지는 않지만 오래전부터 사회적 농업을 실천하는 젊은협업농장이 있고, 행복농장과 젊은협업농장과 긴밀하게 협력하며 도산2리의 시설 등을 관리하는 오누이친환경마을협동조합 등 사회적 농업에 관심을 지닌 단위들이 7곳에 이르렀다. 이들이 '장곡사회적농업네트워크'라는 이름의 모임을 만들어 2021년 초부터 매월 1회 만나기 시작했다[장곡사농넷결성]. 이 모임은 사회적 농업 활동을 그리고 그 연장선상에서 지역사회 내 복지 문제해결 노력을 장곡면 지역사회 차원으로 확장할 방안을 찾는 것을 목표로 삼았다.

‘장곡사회적농업네트워크’ 구성원들은 마침 결성된 장곡면 주민자치회의 복지

93) 명칭은 '충남형 사회적 농업 선도모델 사업'이다.

94) 정다운농장의 사회적 농업 활동에는 장곡면에 거주하는 노인, 치매노인 등이 주로 참여한다. 정다운농장은 2021년부터는 농림축산식품부의 '사회적 농업 활성화 지원 사업'을 지원받게 되어, 충남형 사회적 농업 선도모델 사업의 팀에서는 이탈하였다.

95) '충남형 사회적 농업 선도모델 사업'은 읍 또는 면 수준의 여러 농업경영체가 협력해 하나의 팀을 이루어 활동하는 것을 조건으로 지원한다.

돌봄분과위원회에 모두 참여하기로 했는데[복지돌봄분과구성], 이는 사회적 농업 활동이 농장들의 개별적인 실천에 머물지 않고 지역사회 전체에 영향을 끼치는 활동이 되어야 한다는 문제의식으로부터 나온 자연스러운 선택이었다. ‘장곡사회적 농업네트워크’의 월례 모임에서는 다른 한편으로 장곡면의 주민 복지 실태를 조사하자는 의견이 나왔다. 주민 10여 명이 참여하는 마을조사단을 결성하여 장곡면 내 32개 행정리의 이장, 부녀회장 등 마을 지도자 등을 면담하는 방식으로 ‘장곡면 복지실태 조사’를 진행하였다[마을조사단결성]. 이 조사에서 장곡면에 거주하는 노인을 비롯한 여러 주민의 돌봄 수요와 실태가 확인되었고, 지역사회 주민들 사이에서 돌봄과 관련된 활동에 참여할 수 있는 인적자원과 활용 가능성이 있는 물적 자원(가령, 폐교 건물)을 식별할 수 있었다.

조사 결과는 세 가지 방향으로 활용되었다. 첫째는 주민참여예산을 지원하는 사업 기획 및 실행이었다. 조사된 ‘필요’ 가운데 노인을 비롯한 여러 주민의 이불 빨래 등 세탁 문제를 해결할 수 있으면 좋겠다는 내용이 있었다. 세탁소가 없는 장곡면에서 담요나 이불 같은 큰 빨랫감을 세탁하려면 광천읍이나 홍성읍의 세탁소를 이용해야 한다. 승용차가 없거나 이용할 수 없는 노인, 여성, 청년 등의 입장에서서는 상당히 불편한 일이 아닐 수 없다. 그 같은 필요가 주민 일상생활에서 사소한 것이 아니라는 인식이 장곡면 주민자치회 안에서 공유되었다. 대책을 마련하기 위한 논의가 이어졌고, ‘빨래방’을 운영하자고 의견을 모았다. 그리고 2021년에는 주민참여예산을 신청해 ‘빨래방’ 운영에 필요한 비용을 확보하였다[주민참여예산신청]. 주민참여예산으로 시행하는 사업은 면사무소가 직접 집행해야 한다는 규정이 있어, ‘빨래방’을 완전히 위탁 운영할 수는 없었다. 그렇다고 해서 면사무소의 공무원들이 ‘빨래방’을 직접 운영할 수도 없는 노릇이었다. 그리하여 장곡면의 새마을부녀회 등 주민조직의 구성원들이 참여하는 ‘빨래방협의회’를 결성해 운영을 맡게 되었다[빨래방협의회결성].

둘째는 ‘빨래방’ 외에도 시급한 사안으로 확인된 영농폐비닐 수거 문제에 대한 대책을 마련하게 된 것이었다. 여느 농촌 지역과 마찬가지로 영농폐비닐을 처리하는 것은 난제다. 집집마다 방문하는 수거 시스템이 없기 때문에 행정리별로 적

당한 장소에 영농폐비닐을 모아두면 한 달에 한두 번 수거해가는 방식이 일반적이다. 문제는 고령농가들에서 발생한다. 적지 않은 양의 영농폐비닐을 모아서 수거 장소에 가져다 놓기가 어렵기 때문이다. 이 문제를 해결할 대안을 모색했고, 장곡 사회적농업네트워크가 영농폐비닐 수거에 어려움을 겪는 노인 가구를 방문해 수거하는 활동을 시작했다[영농폐비닐수거지원].⁹⁶⁾

셋째는 마을조사단의 활동 결과로 얻은 정보를 토대로 장기적인 ‘계획’을 수립하는 것이었다. 장곡면 주민들이 복지 또는 돌봄 분야에서 지역사회의 중요 의제로 여기는 내용이 무엇인지는 2020년에 진행한 “장곡 2030 발전계획” 수립 과정에서 확인된 바 있었다. 그러나 구체적으로 어떤 수요들이 어느 마을에서 얼마나 존재하는지, 그리고 장곡면 지역사회에서 그런 수요를 충족시키는 데 동원할 수 있는 인적·물적 자원이 어디에 얼마나 있는지를 파악했던 것은 아니었다. 이 마을 조사단의 조사를 통해 상세하고 풍부한 자료와 정보를 수집했다. 이는 “장곡2030 계획”의 연장선상에서, 그러나 보다 구체화된 구상으로 이어졌다. 향후 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’의 활동 방향을 결정하는 밑그림이 되었다.

96) 영농폐비닐 수거를 돕는 것은 엄밀한 의미에서 ‘사회적 농업’ 실천이라고 보기는 어렵다. 그런데 충남형 사회적 농업 선도모델 사업을 추진하는 과정에서 빈곤한 독거노인들을 대상으로 반찬나눔 활동을 하는 등 ‘영농활동’을 직접적인 매개로 한 것은 아니지만 돌봄 활동을 전제한 선례가 있다. 고령농가의 영농폐비닐 수거를 돕는 활동은 농촌환경 문제에 대응하는 실천이지만, 어떤 의미에서는 ‘돌봄’의 일환으로도 인식된다. 장곡면 주민자치회 사무국장은 “어르신들에게는 영농폐비닐 수거를 도와드리는 것이 돌봄이고 복지일 수 있습니다.”라고 말한 바 있다. 이 사업은 어르신들이 폐비닐을 수거하지 못하는 마을에 가서 환경교육을 실시하고, 폐비닐을 소각하지 말고 모아 둘 것을 당부한 후 마을 이장 등이 그것을 치우는 방식으로 진행된다. 주민자치회의 사업 예산으로 실행하지만, 일부 충남형 사회적 농업 선도모델 사업이 도움을 준 적도 있다. 어떤 마을에서는 수거작업에 참여하는 이가 주민자치위원인데, 이 경우 이해충돌을 문제 삼아 주민자치 사업 예산으로 인건비를 지급할 수 없게 되어 있기 때문이다.

3.1.2. ‘희망마을만들기 사업’ 사건 계열

충청남도는 2012년부터 ‘희망마을만들기’ 사업을 추진했다[희망마을사업]. 당시 충남도정 10대 과제의 하나로 마을만들기가 선정되었고, 2011년에 ‘마을만들기 기획위원회 및 TF팀’을 구성하여 이 사업의 계획을 수립하였다. 이 사업은 2018년부터는 제3기에 접어들었는데, 10여 년 사이에 적지 않은 마을(행정리)에서 주민들이 자발적으로 마을발전계획을 수립하거나 충청남도가 지원하는 소규모 실행사업에서 시작하여 일반농산어촌개발사업 등 정부 정책사업을 시행하게 되었다.⁹⁷⁾

장곡면 천태1리도 오래전부터 충남 희망마을만들기 사업에 참여해 온 곳이다. 천태1리에서는 희망마을만들기 사업을 계기로 마을 안에 있는 폐교(반계분교) 건물을 마을 주민들의 교육문화 활동의 장소로 활용해왔다[천태리교육문화활동]. 여러 해 동안 마을 공동체 차원의 이러저러한 활동이 활발하게 이루어진 곳이다. 2018년부터는 노인들이 이곳 폐교 건물에 모여 그림을 그리거나 수필, 편지 등의 글을 쓰는 활동을 꾸준히 진행해 왔다. 지금은 희망마을만들기 사업의 마지막 단계를 추진할 시점이 다가왔다. 그리하여 폐교를 적극적으로 활용하려는 구상이 천태1리 차원에서 형성되었고, 이는 후에 “장곡2030계획” 수립 과정에서 열렸던 ‘공동학습회’에서 소개되었다. 나중에는 함께하는 장곡 사회적 협동조합 설립 과정에 반영되었다.

충남 희망마을만들기 사업에 참여한 마을은 천태1리 외에도 몇 개가 더 있다. 그중에서도 상송1리는 마을의 독거 노인들에게 반찬을 만들어 드리는 ‘반찬나눔’ 활동을 여러 해 동안 추진했다. 2018년 상송1리에서 이른바 ‘고독사’가 발생하였다[상송리고독사]. 노인 한 분이 사망했지만, 마을 주민들은 2주가 지나서야 알게 되었던 것이다. 이어서 같은 마을 주민 2명이 사망하는 일이 있었고, 이는 마을 주

97) 충청남도의 희망마을만들기 사업의 특징은 ‘주민 주도의 상향식 추진’, ‘마을의 역량단계별 지원체계 확립’, ‘마을만들기 지원센터 등 지원체계 구축’ 등을 중요한 목표로 삼았다는 점에 있다. 상세한 내용은 구자인·정석호 외(2017)를 참고.

민들을 크게 자극하는 계기가 되었다. 마을 차원에서 스스로 기금을 마련해 ‘홀로 사는 어르신들에게 반찬을 만들어 드리자’는 결의가 있었다[상송반찬나눔활동]. 이 활동을 지속적으로 수행하는 데에는 어느 정도 자금이 필요했는데, 그 과정에서 충남 희망마을만들기 사업을 주민들이 활용하기도 했다. 최근에는 충남형 사회적 농업 선도모델 사업의 예산, 장곡면 지역사회보장협의체가 후원하는 200만원가량의 예산, 마을회 자체 예산을 활용해 반찬나눔 활동을 이어왔다.

“그래서 마을 차원에서, 그때 마침 최○○ 님이 이장으로 선출되어 마을 부녀회 차원에서 반찬을 만들어서 독거 어르신들을 지원하자고 제안했어요. 부녀회가 모아 온 마을 기금을 활용하고, 농협이나 장곡면사무소의 복지팀에 이야기해서 돈이나 장곡 농협하나로마트의 식자재를 기부받기도 했습니다. 그렇게 십시일반으로 반찬나눔을 했습니다. 나중에 돈이 모자라게 되어 주막 같은 걸 열어 기금을 마련하는 행사도 했고, 마을만들기 사업, 동아리 사업 같은 것으로 식기, 도시락 같은 것을 구입하고, 한 달에 한 번, 또는 2주에 한 번 정도 했습니다. 그리고 그때마다 마을 주민들이 농사지은 것이나 가공한 것도 가지고 나와서 함께 나누고 그랬다더라고요.” - 함께하는장곡사회적협동조합 사무국장

장곡면 산성리도 충남 희망마을만들기 사업과 관련이 있다. 산성리에도 폐교(舊 양성중학교)가 있는데, 2014년에 장곡면으로 이사 온 김○○ 씨가 매입하여 2016년에 ‘홍성문학관’을 개관하였다. 김○○ 씨는 원래 타지에서 요양원을 운영한 경험이 있어 양성중학교 건물을 고쳐서 요양원을 열 생각이었다. 그러나 산성리 주민들의 반응이 그다지 우호적이지 않았고, 비용도 많이 들어서 ‘홍성문학관’⁹⁸⁾을 열게 된 것이다. 그러다가 산성리가 추진하는 희망마을만들기 사업에도 주민의 일원으로 참여하였다. 그때 희망마을만들기 사업을 계기로 결성한 조직이 ‘텃밭협동조합’이었다[산성텃밭협동조합]. ‘텃밭협동조합’은 산성리에 구성되어 있던 임산물판매장을 활용해 2018년에 음식점을 열고 2년 정도 운영하였다. 그 과

98) 홍성문학관은 ‘홍성 지역 작가들의 창작을 지원하고 지역 주민의 문학 향유를 고취’하려는 목적으로 설립하였다고 밝히고 있다(홍성문학관 홈페이지, <http://hongseongmuseum.modoo.at>, 검색일: 2022. 7. 20). 이곳에 상주할 작가를 초빙하여 지원하는, 이른바 ‘레지던스 프로그램’이나 홍성문학관이 보유한 자료를 데이터베이스로 구축하는 등의 사업을 추진하기도 한다.

정에서 마을기업 육성 사업의 지원을 받은 바 있다. 이후, 수치가 맞지 않아 음식점 영업은 중단했고, 지금은 타지의 요양원에 주말마다 급식을 보내는 사업을 하는 정도다. 마을 주민 6명 정도가 참여하고 있다. ‘텃밭협동조합’의 활동 내용, 그 활동에 적극적으로 참여한 홍성문화관 대표 김○○ 씨의 배경 등은 마을조사단 활동을 통해 알려지게 된 것으로, 향후 장곡면 차원의 복지 혹은 돌봄 실천을 조직할 때 동원할 수 있는 중요한 인적·조직적 자원으로 인식되었다.

3.1.3. ‘마을연구소 일소공도’ 사건 계열

홍성군 홍동면과 장곡면을 아우르는 지역에서 2017년에 ‘마을학회 일소공도’라는 단체가 결성되었다. 두 지역의 주민과 농업·농촌 문제에 관심이 있는 지역 외부의 연구자, 활동가 등이 회원으로 참여한다. 학계에서 흔히 볼 수 있는 전문 연구자들의 학회와는 달리, ‘마을학회 일소공도’는 농촌의 현안을 두고 다양한 배경을 지닌 회원들이 함께 학습, 연구, 교류하는 모임이다. 이 학회에서 연구 활동을 담당하는 단위가 본격적인 연구사업을 추진한다는 목표하에 협동조합 형태의 연구소를 2019년에 설립했는데, 그것이 ‘마을연구소 일소공도 협동조합’이다[마을연구소일소공도].

‘마을연구소 일소공도’는 2019년 경제·인문사회연구회가 주관하고 한국농촌경제연구원이 추진하는 협동연구⁹⁹⁾에 협력 연구기관으로 참여하였다. “농산어촌 유토피아 구현을 위한 지방자치단체 시범계획 수립”이라는 제목의 이 연구의 일환으로 ‘마을연구소 일소공도’는 홍성군 장곡면의 주민들이 ‘장곡면 2030 발전계획’을 직접 수립하는 과정을 안내하고 진행하는 역할을 맡았다[농촌유토피아연구].

약 140일 동안 장곡면 주민들이 다수 참여하는 공동학습회 7회, 주민 면담 조사 19회, 주제별 간담회 4회, 종합토론회 1회 등 밀도 높은 의사소통이 진행되었다. 그중에서도 일곱 차례에 걸쳐 진행된 공동학습회는 장곡면 주민들이 지역사회의

99) 연구의 상세한 진행 경과와 결과는 구자인·정민철 외(2020)를 참고.

중요 의제를 식별하는 특별한 계기가 되었다[공동학습회]. 총 157명, 누적인원 447명이 참석하였다. 많게는 157명이, 적게는 15명이 참석하였다.¹⁰⁰⁾

〈표 4-17〉 장곡면 주민 공동학습회의 주요 내용

회차	일시	주요 프로그램	참석자 수
1회차	11. 20. (수)	지금 농촌은 어떻게 바뀌고 있나? “장곡면 기초 통계 현황” 신소희 연구원(마을연구소 일소공동) “충북 옥천군 안남면 실천 사례” 송윤섭 추진위원장(안남면 산수화권역추진위)	157
2회차	11. 25. (월)	우리 농산물 어떻게 팔 것인가? “지역먹거리정책의 추진방향과 가치(완주군 사례)” 정천섭 대표(지역파트너플러스) “홍성유기농의 역사와 현황, 그리고 과제” 정상진 대표(홍성유기농) “홍성군 지역발전투자협약사업” 이소은 부소장(지역활성화센터)	101
3회차	11. 27. (수)	우리 농업, 어떻게 바꿀 것인가? “농촌 유토피아 실현 과제” 송미령 본부장(한국농촌경제연구원) “장곡면 정다운농장의 경험과 제안” 이성자 대표(정다운농장) “장곡면 젊은협업농장의 경험과 제안” 정영환 매니저(젊은협업농장) “장곡면 행복농장 실천의 경험과 제안” 최정선 이사(행복농장) “새로운 농업, 사회적농업의 등장” 김정섭 센터장(한국농촌경제연구원)	65
4회차	12. 2. (월)	농촌복지, 어떻게 해결할 것인가? “마을복지, 어떻게 접근할까?” 김도윤 센터장(충남광역정신건강복지센터) “농촌 생활돌봄과 사회적 경제” 황영모 박사(전북발전연구원) “장곡면 천태보건진료소 활동 소개” 원영숙 소장(천태보건진료소)	45
5회차	12. 4. (수)	마을공동체, 어떻게 살릴 것인가? “홍성군 농촌마을정책과 사례” 이창신 사무국장(홍성군마을만들기지원센터) “장곡면 상송1리 두리마을 사례” 최익 이장(장곡면 상송1리) “농촌 면소재지와 주변 마을 연계” 오형은 대표(지역활성화센터)	37
6회차	12. 9. (월)	장곡면, 무엇이 어떻게 변해야 하나? “장곡농협의 현황, 향후 계획” 이충범 경제과장(장곡농협) “홍성군 농업환경실천프로그램사업” 김재원 팀장(지역활성화센터) “장곡마을학교 실천 사례” 정민철 이사(젊은협업농장) “충남형 정주환경모델 시범사업” 박수연 실장(생활환경디자인연구소)	27
7회차	12. 16. (월)	누가 어떻게 방향을 결정할 것인가? “장곡면 주민자치위원회 현황” 고진배 위원장(장곡면 주민자치위원회) “읍면 주민자치회 전환과 그 의미” 서정민 센터장(지역재단) - 장곡면 2030 발전계획 수립 토론회 [우선과제 선정 및 조별 토론회 및 발표] - 전체 소감 나누기, 개근상 수여, 후속 학습 활동 공유	15

주: 전체 프로그램은 진행 결과를 보여주고, 참석자 수는 연구진을 제외한 것이다.

자료: 구자인·정민철 외(2020, p.70).

100) 공동학습 3회차부터는 ‘코로나19’ 감염이 크게 확산되는 추세여서 참석자 수를 제한하였다.

각 회마다 정해진 7개의 주제별로 장곡면과 유사한 문제 상황에 직면하여 지역 사회 주민들이 해결 방안을 찾으려 시도한 사례, 관련 정책, 장곡면 안에서 진행된 사례 등에 관해 발표 및 강의를 듣고, 주민들이 자유롭게 토론하는 방식으로 진행되었다. 그리고 매번 장곡면의 여러 부문 관련 기초 통계자료를 정리해 공유했다. 참석자들에게 지역사회의 주요 의제와 관련된 설문 조사를 실시해 다음 번 공동학습회에서 결과를 발표하는 시간을 가졌다. 공동학습회 마지막 7회차에서는 종합토론이 이루어져 ‘장곡면 2030 발전계획’에서 다룰 핵심 주제들을 정했다. 공동학습회 이후 분야별로 소집단을 형성해 여러 차례 논의하고 주민 의견을 수렴한 최종 결과로 ‘장곡면 2030 발전계획’에서는 향후 4대 주제, 12대 핵심 과제를 선정하여 추진해나가기로 했다[장곡2030계획수립]. 이 같은 과제들 중에서, 후에 설립된 ‘함께하는 장곡 돌봄 사회적 협동조합’이 관련되어 활동하게 된 것은 ‘1.3. 사회적 농업 확대’, ‘2.1. 면 단위/권역별 노인복지 통합체계’, ‘2.3. 마을공동체 돌봄활동 촉진’, ‘3.2. 쓰레기 처리 등 생활환경 인프라 정비’ 등이다.

〈표 4-18〉 ‘장곡면 2030 발전계획’에 포함된 지역사회의 주요 의제

4대 주제	1. 농업·경제	2. 복지·돌봄	3. 생활·환경	4. 교육·문화
12대 핵심 사업	1.1. 농산물 기획생산 판매체계 구축	2.1. 면 단위/권역별 노인복지 통합체계	3.1. 면소재지 환경 정비	4.1. 학교와 마을을 연계한 장곡초등학교 살리기
	1.2. 귀농인, 청년 등 새로운 농민 양성	2.2. 보건소 기능 확대	3.2. 쓰레기 처리 등 생활환경 인프라 정비	4.2. 면소재지 문화거점 공간 조성
	1.3. 사회적 농업 확대	2.3. 마을공동체 돌봄 활동 촉진	3.3. 노후주택, 빈집 등 주거환경 개선	4.3. 지역 문화자원 조사, 지역축제 발굴

자료: 구자인·정민철 외(2020, p.112).

지역사회의 여러 의제와 추진 과제를 도출하여 ‘계획’에 반영하는 과정에서, ‘어떻게 추진할 것인가’라는 방법상의 논의도 진행되었다. 그중에서도 향후 이어질 사건들에서 중요한 계기가 된 것은 주민자치위원회를 주민자치회로 전환하자는 결의였다.¹⁰¹⁾ 장곡면 주민들이 주도하여 수립한 ‘장곡면 2030 발전계획’의 세

부사업을 기획하고 실행하려면 역시 주민들이 주도하는 조직이 필요한데, 무엇보다 전체를 기획하고 조율하기 위한 조직으로 주민자치회가 필요하다는 의견이 공동학습회 마지막 회차 때에 제기되었고, ‘장곡면 2030 발전계획’에서도 3대 추진 전략의 일부분으로 채택되었다.¹⁰²⁾ 그리하여 1년여에 걸친 학습모임 등 준비 과정을 거쳐 2020년 11월 26일에 ‘장곡면 주민자치회’가 창립되었다[주민자치회전환]. 이처럼 농촌 읍·면에서 주민이 직접 참여해 지역사회의 의제를 형성하고, 과제를 도출하며, 발전 역량을 축적하는 학습 과정으로서 ‘계획’은 중요한 계기일 수 있다. 그런 계획의 수립 또는 시행 과정에서 필요한 주민조직의 틀로서 주민자치회의 잠재력에 주목하게 된다.¹⁰³⁾

3.1.4. ‘지역역량강화사업’ 사건 계열

농림축산식품부가 시행하는 대표적인 지역개발 정책사업인 ‘일반농산어촌개발사업’의 세부사업으로 ‘시군역량강화’ 사업이 편성되어 있다. 2022년 현재 일반농산어촌개발사업을 시행하는 농촌 시·군에서 연간 3억~4억 원 범위의 예산으로 시행하는 사업인데(농림축산식품부, 2022a, pp.195-200), 이를 두고 통상 ‘지역역량강화사업’이라고도 한다. 지역역량강화사업이 추진되던 초기의 자료에서는 이 사업의 목적을 “일반농산어촌개발사업 추진을 위한 시·군에서 관계자 사전교

101) 주민자치위원회는 오래전부터 읍·면·동에 설치되었지만 ‘위원’을 읍·면·동장이 일방적으로 선임할 뿐 아니라 주민자치위원회의 권한도 크게 제약되어 있었다. 이런 식으로는 진정한 의미의 주민자치를 실현할 수 없다는 비판이 제기되었고, 읍·면·동 주민들이 총의를 모아 조직하고 운영하는 주민자치회 제도를 만들자는 움직임이 시작되었다. 2013년에 처음으로 ‘주민자치회 시범실시사업’이 시작되어, 현재까지 진행 중이다. 2022년 7월을 기준으로 전국에 3,512개의 읍·면·동이 있다. 2021년 10월 기준, 주민자치위원회를 주민자치회로 전환한 곳은 912개다(최인수, 2022, p.19). 주민자치회 전환을 위한 시범사업 및 법률 제정 시도의 경과에 관해서는 최인수(2022)를 참고.

102) 3대 추진 전략은 ‘학습과 자치역량 강화’, ‘대안적 실험의 적극적 수용’, ‘정책사업 융복합 활용’이었다. 주민자치회 전환은 ‘학습과 자치역량 강화’의 핵심 내용이다. 상세한 내용은 구자인·정민철 외(2020, pp.113-115)를 참고.

103) 소략하지만 사례를 소개하며 그 같은 논의를 전개한 자료로는 김정섭·황익식 외(2019, pp.71-76)를 참고.

육, 박람회 참가, 마을권역사업 연계활성화를 위한 프로그램 등 사업추진 주체의 역량강화를 통해 지역의 활력 창출과 성공적인 사업추진을 도모”(농림축산식품부, 2013, p.293)하는 것이라고 설명한다. 홍보, 마케팅, 포럼, 컨설팅, 협의체 운영 등을 추진하는 이른바 ‘소프트웨어 사업’이다.

홍성군 마을만들기 지원센터가 2016년에 구성되어 활동을 시작한 후 줄곧 지역 역량강화사업을 군청으로부터 수탁해 시행했다[지역역량강화사업]. 주민들을 대상으로 하는 교육과정을 다양하게 운영했는데, 근년에는 ‘치매예방활동 강사 교육’과 ‘마을복지원예사 교육’ 과정을 편성해 운영한 적이 있다[복지원예교육과정]. 이 교육과정에 장곡면에서도 주민 여러 명이 참여하였다. 이 교육과정에는 실습 교육도 포함되어 있었다. 수강생들이 마을을 찾아가 ‘치매예방교육’¹⁰⁴⁾을 해보는 것이었다. 이와 유사하게 홍성군 농업기술센터에서 운영하는 ‘치유농업 교육’ 과정에 참여한 주민이 여럿 있다는 점도 마을조사단의 활동을 통해 알게 되었다[치유농업교육과정].

‘장곡사회적농업네트워크’의 논의 속에서 기왕에 복지원예 교육과정이나 치유농업 교육과정을 이수한 장곡면의 주민들이 배운 것을 활용할 기회를 마련하자는 의견이 나왔다. 그런 교육과정을 이수한 주민 7~8명을 조직하였다[행복지킴이결성]. 이들이 장곡면 내의 여러 행정리의 마을회관에 찾아가서 노인들과 함께 치매예방 차원의 활동을 전개하였다[마을복지원예활동]. 이 과정에서 충남형 사회적 농업 선도모델 사업과 홍성군 농업기술센터가 지역발전투자협약사업의 예산 중 일부를 할애했던 지원 사업의 예산이 활용되었다.

“교육받고 끝나는 게 아니고 그분들이 활동하실 수 있게 사업으로 연결해보자고 해서, 여섯 명이 모여서 ‘그럼 우리가 마을에 10월 동안 마을 어르신들이 모이면 회관으로 찾아가서 배웠던 치매예방 교육과 만들기를 하자’고 해서. 8개 마을에 13번 정도, 한 마을에 두 번씩 가서 치매예방으로 ‘박수치기’, ‘꽃식초 만들기’, ‘조아라농장’에서 나오는 꽃으로 비누 만들고 ‘천 가방’을 만드는 등의 활동을 했어요. 그래서 지금 올해(2022년)

104) 이때의 ‘치매예방교육’이란 엄밀한 보건학적 교육이 아니다. 원예활동을 소재로 인지·지각 활동을 촉진하는 프로그램을 뜻한다.

도 하자고 해서, 주로 움직이시는 분은 5명인데, 한 번 갈 때마다 서너 분이 함께 가서 활동합니다. 작년의 경우 11월이나 12월에 활동하면, 농한기여서 다들 시간이 되어, 마을회관에 가면 보통 열에서 열다섯 분의 어르신들이 나왔습니다. (마을복지원예활동에 참여하는) 그분들이 다 (마을) 부녀회장님이셔서 부녀회를 통해 홍보했습니다. 할머니들은 엄청 좋아하셨습니다. (작년에는) 원래 12월 말까지 했어야 하는데, (코로나 19 때문에) 마을회관이 다시 폐쇄되면서 중단되었습니다. 그래서 13회 정도 한 것 같아요. 어쨌거나 충남형 사회적 농업 선도모델 사업을 활용해서 활동의 폭이 넓어졌죠. ‘오누이농장’의 조수영 선생님 같은 분은 ‘이 활동이 워낙에 좋다. 나도 해보겠다.’고 하셔서 지정 2리와 도산2리에 홀로 사시는 어르신들과 경증 치매를 앓고 홀로 사시는 본인 시어머니, 그리고 마을 분들을 모아서 활동하고 계십니다. 조수영 선생님은 농업기술센터에서 추진한 치유농업 교육을 받으셨어요. 그래서 작년 4월부터 7월까지 매주 어르신들과 그런 활동을 하고, 맛있는 것 해 먹고 그러셨죠. (이후에는) 농업기술센터의 ‘사업비’로 10월부터 12월까지도 하셨습니다.” - 함께하는장곡사회적협동조합 사무국장

3.1.5. 시사점

지금까지 서술한 사건들은 결국 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’을 창립하는 것으로 귀결되었다. 이 사회적 협동조합의 설립 과정은 복지 또는 돌봄과 관련하여 장곡면 지역사회에서 제기된 여러 가지 필요를 충족하려는 동기에서 출발한 ‘사회적 경제 조직화’ 과정이다. 이와 동시에, 지역사회 주민 다수가 각자 종사하는 직능에 관계없이 새로운 상호작용과 관계 형성을 이루어냈다는 점에서 전형적인 사회혁신의 과정으로도 독해할 수 있다. 주민의 조직이 사회적 협동조합이라는 형식을 취함으로써 민주주의적 운영 원칙을 따르게 되었고, 이는 주민자치회에 조응하는 실행조직으로서 면 단위 농촌 발전(또는 농촌 복지) 분야의 거버넌스가 새로이 형성되는 과정이기도 했다.

이 사례에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 농촌 지역사회 주민들이 스스로의 필요를 식별하고 그에 대응하려는 자발적이고 집합적인 실천의 한 형태로 사회적 경제 조직이 출현한다. 따라서 농촌의 사회적 경제 정책은 ‘주민의 자발적·집합적 실천’을 촉진하거나, 조력하거나, 그 실천에 필요한 자원을 제공하는 것이어야 한다.

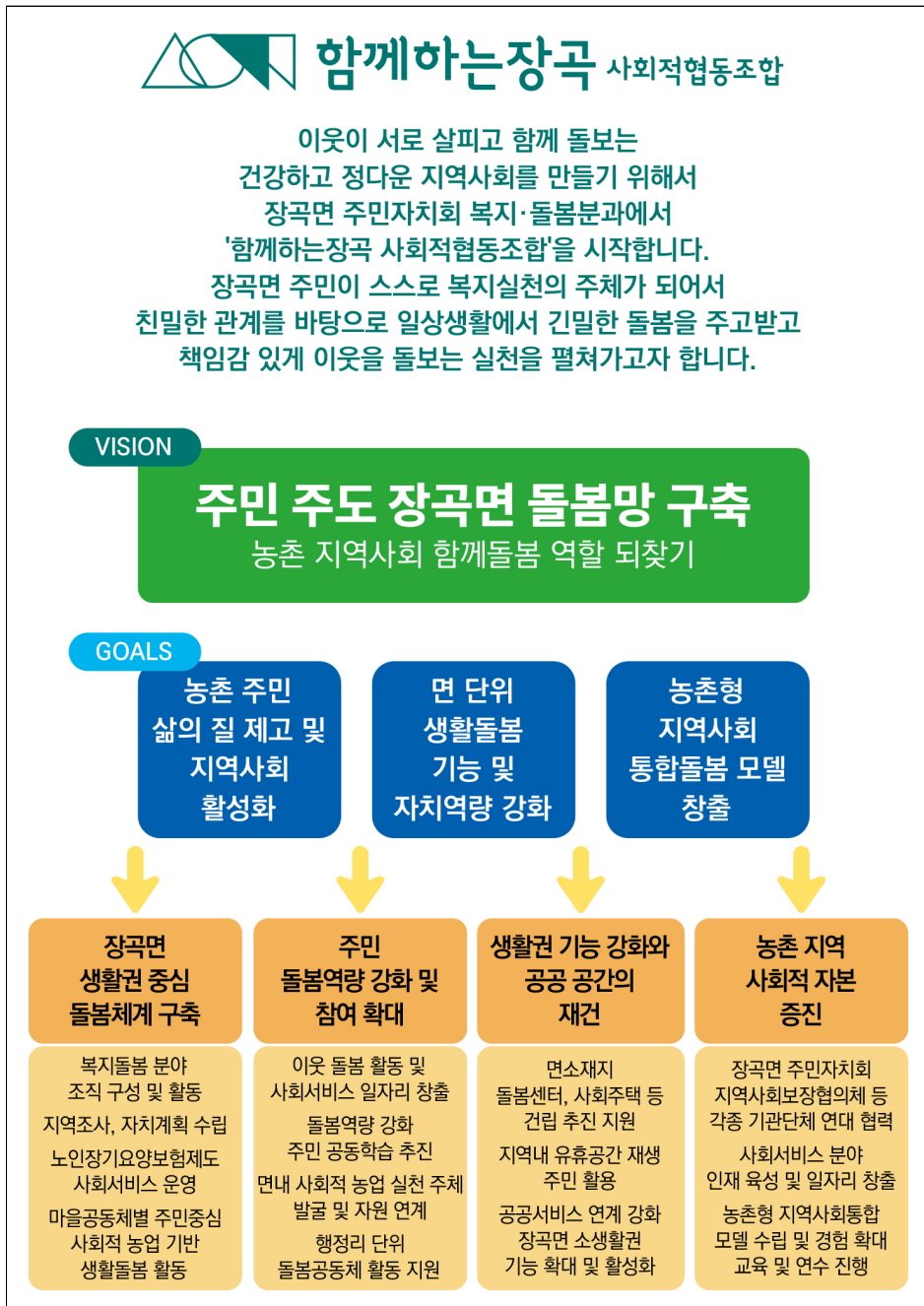
둘째, 사건들의 연쇄에서 일정한 패턴이 드러난다. 주민들이 학습하고 조직을

만들고 일정한 활동을 실행하면서, ‘학습-조직-활동’들의 묶음이 출현한다. 이 모든 과정에서, 이전에 실행된 다양한 정책사업의 결과물이 동원되고 연결되면서 시너지를 만든다. 그러므로 정책사업은 각기 그 자체의 목표를 지닌다 하더라도 농촌 지역사회 수준에서는 중장기적으로 서로 연결될 수 있는 ‘한 묶음(package)’으로 보는 관점이 필요하다.

셋째, 다양한 실천과 행위자가 연결되면서 먼 지역사회 전체의 활동을 기획하고 다음 국면으로 나아가는 과정에서 ‘계획’과 ‘사회적 경제 연결망의 조직화’가 일어난다. 이 연대조직은 지역의 다양한 의제와 실천을 주민이 함께 검토하는 공론장으로서, 그리고 더 많은 자원을 이끌어 올 ‘그릇’으로서 기능한다. 농촌의 사회적 경제 정책이 입각할 만한 또 하나의 관점은, 정책이 ‘공론장-그릇 형성’을 촉진할 필요가 있다는 점이다.

넷째, 농촌 정책 일반에서 꾸준히 제기되는 행정 분야들 사이의 ‘칸막이’ 현상을 극복할 수 있는 방안 하나를 시사한다. 제각기 다른 행정 부서에서 제공되는 보조금 등의 각종 지원을 주민들이 ‘통합적으로 활용’할 수 있는 수단으로서 주민 다수가 참여하는 (사회적) 협동조합이 기능할 수 있음을 보여준다.

〈그림 4-11〉 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’의 비전, 목표, 활동 계획



자료: 함께하는 장곡 사회적 협동조합 제공.

3.2. 시·군 수준 사회적 경제 조직 협력 연결망

3.2.1. 사회적 경제 협력 연결망의 의미와 분석틀

연결망 구축(networking)은 사회적 경제 조직이 사회자본(social capital)을 동원하는 유력한 전략이라고 이해된다(홍현미라, 2008; 신명호·이아름, 2013; 김도균·정선기, 2014).¹⁰⁵⁾ 예를 들어, “사회적 기업은 지역공동체 내에서 분절되어 있는 지방정부, 연구기관, 학교시설 등의 공공조직 및 공공단체, 민간 NGO 및 자원봉사자들, 여타 기업 등의 다양한 집단 및 결사체 네트워크를 연결시킴으로써, 내부지향적·폐쇄적·단절적 네트워크를 외부지향적·개방적·연계적 네트워크로 효과적으로 전환시킨다.”(최석현·조창현 외, 2012, p.142).

농촌에서도 사회적 경제 조직들의 연결망 형성은, 특히 지역화라는 관점에서 중요한 과제로 인지되며 여러 지역에서 사회적 경제 연결망을 형성하려는 시도가 있었다. 김정섭·김미복 외(2021, pp.202-204)는 133개 농촌 시군 가운데 60곳에서 ‘사회적 경제 연대조직’이 형성되었다고 밝힌 바 있다. 어느 시·군이든 여러 개의 사회적 경제 조직이 활동하고 있다면 이들 사이의 비공식적인 연결망이, 그 밀도가 높든 낮든 관계없이, 형성되었을 가능성이 크다. 기회 있을 때마다 안면이 있는 행위자들이 협력하는 일은 농촌에서는 자연스러운 일일 수 있다. 그런데 이 비공식적 연결망이 확대되고 지방자치단체와의 거버넌스에 한층 더 접근한다면 대개는 공식적인 조직(사단법인, 사회적 협동조합, 임의단체 등)의 형식을 갖게 된다. 이를 ‘사회적 경제 연대조직’이라고 이름 붙일 수 있다.

지역에 사회적 경제 연대조직이 구성되어 활동하거나, 연대조직은 없지만 사회적 경제 조직들이 비공식적으로라도 협력 관계를 맺어 활동하거나, 사회적 경제 조직들이 있지만 그다지 연결되어 있지 않으며 협력도 활발하지 않을 수 있다. 그

105) 이런 관점은 관련 정책에도 중요하게 반영되었다. ‘제1차, 제2차, 제3차 협동조합 기본계획’에서 각기 ‘연대·협력’, ‘네트워크 강화’, ‘협동조합 간 연대 강화’ 등의 전략 부문이 설정되었고, 그 안에 연결망 형성을 목표로 하는 과제들이 제출된 바 있다.

각각의 경우는 사회적 경제의 지역화 수준을 보여주는 지표 중 하나다. 그리고 농촌에서 사회적 경제의 지역화는 지방자치단체의 정책 관심 및 개입 수준과도 관련이 있을 수 있다. “정부 실패와 시장 실패가 현존하는 곳에서 사회적 경제가 혁신적인 거버넌스 해법을 제공”(Borzaga & Tortia, 2007; Dancause & Morin, 2013)한다고 보면, 거버넌스의 핵심 행위자인 사회적 경제 조직들과 농촌 지방자치단체가 어떤 관계를 맺는지를 바탕으로 ‘사회적 경제 지역화’의 정도를 가늠해볼 수 있다. 농촌 지방자치단체가 사회적 경제를 지역사회에 배태(胚胎)시키고 확장하려고 얼마나 노력하는지를 보여주는 자료는 ‘재정 투입’ 외에도 ‘중간지원조직’이 있다.

흔히 ‘○○군(시) 사회적 경제 지원센터’ 등의 명칭으로 설치되는 이들 중간지원조직은 지역에서 사회적 경제를 활성화한다는 목표하에 활동하는 조력자 역할을 담당한다. 그 운영에 필요한 경상비나 ‘활성화를 위한 사업’ 예산을 지방자치단체가 지원한다. 중간지원조직은 두 가지 방식으로 설치된다. 지역 내에 이미 형성된 사회적 경제 연대조직에 ‘중간지원조직 사무’를 위탁하거나, 지방자치단체가 중간지원조직을 직접 운영하는 경우다. 후자의 경우 지역에 사회적 경제 연대조직이 없어서 지방자치단체가 중간지원조직을 직접 설치·운영하기도 하지만, 사회적 경제 연대조직이 있지만 그곳에 위탁하지 않고 직접 운영하는 사례도 있다.

〈표 4-19〉 조사 대상 농촌 시·군의 사회적 경제 연결망 현황

지역	표본 수	사회적 경제 조직 수(추정)	연대조직 형성 여부	중간지원조직 유무와 형태	조례 ¹⁾ 및 예산 ²⁾
강원도 원주시	100	265 ³⁾	사회적 협동조합 원주협동사회경제네트워크 (조합원 46: 조직 43, 개인 3)	중간지원조직(원주 시사회적 경제지원센터) 업무 수탁	2021년 조례 제정, 2017년(38억 원), 2021년(125억 원)
전라북도 완주군	150	200 ⁴⁾	사회적 협동조합 완주사회적 경제네트워크 (조합원 조직 87)	중간지원조직(완주 소셜굿즈센터) 업무 수탁	2016년 조례 제정, 2017년(44억 원), 2022년(79억 원)
충청남도 서천군	35	78 ⁵⁾	서천군 사회적 경제 협의회 (회원 조직 24)	서천군지속가능지 역재단 내에 '사회적 경제 지원팀' 운영	조례 없음, 2017년(19억 원), 2021년(14억 원)
○○○도 C군	18	20 ⁶⁾	없음	없음	2017년 조례 제정, 2017년(10억 원), 2021년(10억 원)

자료: 아래 문헌들을 참고해서 저자 작성.

- 1) 조례명에 '사회적 경제'라는 용어가 포함되어 있으며 사회적 경제에 관한 기본 조례 성격의 것을 뜻한다.
- 2) 지방재정통합공개시스템 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>)에 공개된 세출예산을 기준으로 했다.
- 3) 2021년 7월 기준, 원주시에는 협동조합 169개, 사회적 기업 80개, 마을기업 13개, 자활기업 3개가 있는 것으로 파악되었다(원주투데이, 2021. 7. 12).
- 4) 2021년 1월 기준, 완주군에는 협동조합 157개, 사회적 기업 25개, 마을기업 13개, 자활기업 5개가 활동한다고 파악되었다(프레시안, 2021. 1. 26).
- 5) 2022년 2월 기준, 서천군에는 협동조합 45개, 사회적 기업 21개, 마을기업 8개, 자활기업 4개가 있다(충남사회적 경제지원센터, <http://cnse.kr>, 검색일: 2022. 9. 14)
- 6) 2022년 5월 기준, C군에는 협동조합 17개, 사회적 기업 3개가 있다(한국사회적기업진흥원 사회적기업 리스트, <http://socialenterprise.or.kr/social/econ/>, 검색일 2022. 5. 31).

여기에서는 전라북도 완주군, 강원도 원주시, 충청남도 서천군, ○○○도 C군¹⁰⁶⁾의 네 지역에서 형성된 사회적 경제 연결망의 구조, 밀도 등을 비교 분석하였다. 앞에서 언급한 것처럼 지역에 형성된 사회적 경제 연결망 안에서 조직들의 협력 활동은 그곳의 사회적 경제가 얼마나 지역화되어 있는지를 가늠하는 지표라 할 수 있다. 따라서 사회적 경제 실천의 역사가 깊고 연결망이 비교적 크게 형성되었는지 여부, 지방자치단체가 사회적 경제 조직들과 어떤 모습의 거버넌스를 갖추

106) C군은 사회적 경제 조직의 수도 적고 연결망도 거의 형성되어 있지 않은 지역으로, 여러 지퓏값이 현저하게 낮게 나온다. 지역 간 비교에서 열위에 있는 지역으로 평가될 수 있으므로 지역명을 익명으로 처리하였다.

었는지 등을 변수 삼아 ‘지역 간 연결망 비교’를 시도하였다.

사회적 경제 조직들의 연결망은 협력의 성질에 따라서 다차원적으로 지역에 형성된다. 사회적 경제 조직들 간의 상호거래, 교육 또는 학습 활동에의 공동 참여, 지역 행사에의 공동 참여, 마케팅 측면의 협력, 자금조달을 위한 공동의 노력, 정부 또는 지방자치단체가 시행하는 정책사업에의 공동 참여, 일상적인 지식·정보 교류 등 7개 차원의 연결망을 분석하였다. 각 차원의 연결망에서 참여하는 사회적 경제 조직의 수 및 그 비율, 연결망의 밀도(density), 연결망 중심화 지수, 개별 조직의 중심성 지수¹⁰⁷⁾ 등을 분석하였다.

3.2.2. 지역별 사회적 경제 협력 연결망

〈표 4-20〉에서 보는 바와 같이, 지역에 형성된 사회적 경제 협력 연결망의 밀도는 지역 내 사회적 경제 조직의 수와 연결망 형성의 속도(또는 역사성)에 영향을 받는다. 협력 연결망의 종류를 막론하고, 사회적 경제 조직이 많은 지역일수록 연결망의 밀도는 떨어진다.¹⁰⁸⁾ 그러나 연결망의 규모가 밀도를 결정하는 유일한 변수는 아니다. 가령 완주군의 연결망은 그 규모 면에서 C군이나 서천군에 비해 현저하게 크고 원주시보다는 작다. 연결망의 밀도가 단지 연결망 구성원 수에 단순히 반비례한다면, 완주군의 연결망 밀도는 서천군보다는 낮고 원주시보다는 높아야 할 것이다. 그런데 원주시나 서천군보다 모든 종류의 연결망에서 그 밀도가 낮다. 결국, 연결망의 밀도 차이에는 연결망의 크기, 지역에서 진행된 사회적 경제 실천의 역사적 경험, 연결망 형성의 속도 등의 변수가 작용한 것이라 볼 수 있다.

가령, 원주에서 지역 최초의 협동조합은 1966년에 설립된 원동신협과 문막신협이며 1970년대 들어 협동조합 운동이 활발하게 전개되었다. 지역 내의 사회적

107) ‘일상적인 지식·정보교류’ 연결망의 중심성은 ‘사이중심성(betweenness centrality)’을 측정하고, 나머지 연결망들의 중심성은 모두 ‘정도중심성(degree centrality)’을 측정하였다. 주요 지표의 개념과 계산식을 〈부록 3〉에 설명하였다.

108) 이는 사회적 경제 분야뿐 아니라 다른 분야에서도 드러나는 사회 연결망의 흔한 속성이다.

경제 조직들이 협력 연결망 형성을 공동의 의제로 확인하고 실천에 옮기기 시작한 것도 2003년으로 어느 지역보다 이른 시기였다. “지역 주민에게 의료와 복지 서비스를 제공하기 위한 ‘원주의료생협’이 원주밝음신평, 원주한살림, 원주생협 등이 협동조합 간 협동”¹⁰⁹⁾으로 설립된 직후, 2003년에 협동운동의 토대를 마련하고 상호 협력하기 위한 연대조직으로서 ‘원주협동조합운동협의회’가 설립되었다. 이후 2007년에 ‘사회적기업 육성법’ 제정을 계기로 원주에도 사회적 기업 등 여러 사회적 경제 조직들이 늘어났다. 이를 배경으로 2008년에 ‘원주협동조합운동협의회’는 ‘원주협동사회경제네트워크’라는 새 이름으로 개편하였고, 2012년 ‘협동조합 기본법’ 시행 이후 이 연대조직은 사회적 협동조합의 법인격을 갖추게 되었다.¹¹⁰⁾

사회적 경제 조직들의 지역 내 연결망 형성이라는 전략은 ‘협동조합 기본법’ 제정 이후 활발하게 제출되었다. 그 이전에 ‘연결망 형성 전략’을 실행에 옮긴 지역은 흔치 않다. 원주와 춘천¹¹¹⁾ 정도를 꼽을 수 있다. 사회적 경제 연결망이 형성되고 그 내부에서 연대가 꾸준히 실천된다면 밀도는 그 시간에 비례해 높아질 것이다. 원주와 비슷한 규모의 연결망이 형성된 완주의 경우, 2018년에 ‘사회적 협동조합 완주사회적경제네트워크’가 설립되었다. 연대 활동이 누적될 만한 겨를 없이 단기간에 연결망이 크게 확장된 데다가, 연대조직에 참여하지 않는 사회적 경제 조직의 수도 비교적 많은 탓에, 상대적으로 밀도가 낮은 것이라고 볼 수 있다.

109) 원주협동사회경제네트워크 홈페이지(www.wjcoop.or.kr). 검색일: 2022. 9. 28.

110) 원주협동사회경제네트워크가 지역의 사회적 경제 운동의 주요 사건들을 정리한 연대표를 〈부록 4〉에 옮겨 두었다.

111) 춘천사회적경제네트워크도 2008년에 결성되었다.

〈표 4-20〉 지역별 사회적 경제 조직 협력 연결망의 주요 지표

구분		강원도 원주시 (N=100)	전라북도 완주군 (N=150)	충청남도 서천군 (N=35)	○○○도 C군 (N=18)
상호거래	연결망 밀도	0.074	0.029	0.087	0.013
	연결망 중심화 지수	24.4%	20.2%	21.9%	11.8%
	중심성지수 0 이상 조직 수(비율)	76(76.0%)	122(81.3%)	28(80.0%)	3(16.7%)
	중심성지수 상위 3개 조직 ^{*1}	[생협]원주소비자(0.313) [협]토닥토닥맘(0.273) [생협]원주한살림(0.273) [사협]원주진로교육센터 (0.273) [사협]원주협동사회경제 네트워크(0.253) [산협]원주밭음(0.253)	[협]완주로컬푸드(0.228) [협]다정다감(0.208) [사협]완주사회적 경제 네트워크(0.148)	[임]서천군사회적 경제 협의회(0.294) [협]서천김(0.206) [협]장항계곡로(0.176), [재]서천군자속가능지역 (0.176) [협]바른생산자(0.176)	[협]칼라누보(0.118) 천일산업(0.059)
공동행사	연결망 밀도	0.068	0.014	0.064	0.000
	연결망 중심화 지수	39.0%	10.1%	15.1%	0.0%
	중심성지수 0 이상 조직 수(비율)	75(75.0%)	85(56.7%)	28(80.0%)	0(0.0%)
	중심성지수 상위 3개 조직	[협]원주푸드(0.450) [생협]원주소비자(0.430) [협]토닥토닥맘(0.400)	[사협]완주사회적 경제 네트워크(0.114) [사협]완주마을공동체 (0.114) [협]다정다감(0.087)	[협]바른생산자(0.206) [임]서천군사회적 경제 협의회(0.176) [협]서천김(0.176)	-
학습 및 교육	연결망 밀도	0.047	0.019	0.066	0.026
	연결망 중심화 지수	32.9%	9.7%	22.4%	16.9%
	중심성지수 0 이상 조직 수(비율)	70(70.0%)	94(62.7%)	32(91.4%)	6(33.3%)
	중심성지수 상위 3개 조직	[사협]원주진로교육센터 (0.370) [주]지인누리(0.360) [생협]원주소비자(0.33)	[사협]완주사회적 경제 네트워크(0.114) [협]가우리(0.107) [협]다정다감(0.101) [협]커뮤니티링크(0.101)	[임]서천군사회적 경제 협의회(0.278) [협]서천김(0.139) [사협]장항읍주민자치 (0.139)	[협]칼라누보(0.176) [주]들꽃바람(0.059) [협]소셜비즈니스 디자인(0.059) [협]청송이참졸다 (0.059) [영]청송자연고추 (0.059)
정보 교류 ^{주2)}	연결망 밀도	0.008	0.007	0.051	0.000
	연결망 중심화 지수	25.2%	15.5%	32.4%	0.0%
	중심성지수 0 이상 조직 수(비율)	46(46.0%)	50(33.3%)	22(62.9%)	0(0.0%)
	중심성지수 상위 3개 조직	[사협]원주협동사회경제 네트워크(0.257) [협]토닥토닥맘(0.077) [사협]원주진로교육센터 (0.057)	[사협]완주사회적 경제 네트워크(0.161) [협]미디어공동체완두콩 (0.116) [협]완주로컬푸드 (0.098)	[임]서천군사회적 경제 협의회(0.366) [협]바른생산자(0.237) [협]서천김(0.181)	-

(계속)

구분		강원도 원주시 (N=100)	전라북도 완주군 (N=150)	충청남도 서천군 (N=35)	○○○도 C군 (N=18)
마케팅	연결망 밀도	0.027	0.011	0.054	0.000
	연결망 중심화 지수	20.0%	19.3%	14.8%	0.0%
	중심성지수 0 이상 조직 수(비율)	56(56.0%)	74(49.3%)	28(80.0%)	0(0.0%)
	중심성지수 상위 3개 조직	[사협] ¹¹² 원주진로교육 센터(0.222) [생협]원주소비자(0.192) [사협]원주협동사회경제 네트워크(0.121) [주]인스(0.121)	[협]미디어공동체 완두콩(0.201) [사협]원주사회적 경제네트워크(0. 087) [사협]완주마을공동체 (0.087) [협]가우리(0.087)	[협]서천김(0.194) [임]서천군사회적 경제 협의회(0.139) [협]바다앤플러스(0.139) [협]장항세계로(0.111)	-
정책사업 참여	연결망 밀도	0.019	0.009	0.035	0.000
	연결망 중심화 지수	11.4%	8.7%	11.9%	0.0%
	중심성지수 0 이상 조직 수(비율)	48(48.0%)	68(45.3%)	24(68.6%)	0(0.0%)
	중심성지수 상위 3개 조직	[사협]원주협동사회경제 네트워크(0.131) [사협]원주진로교육센터 (0.101) [생협]원주소비자(0.101)	[사협]원주사회적 경제네트워크(0. 094) [사협]완주마을공동체 (0.081) [협]가우리(0.081) [협]완주귀농귀촌 (0.067) [사협]은누리살이 (0.067)	[임]서천군사회적 경제 협의회(0.147) [협]장항청년아이스 브레이크(0.088) [사협]장항읍주민자치 (0.088) [재]서천군지속가능지역 (0.088)	-
자금조달	연결망 밀도	0.008	0.002	0.039	0.000
	연결망 중심화 지수	19.8%	2.6%	8.4%	0.0%
	중심성지수 0 이상 조직 수(비율)	29(29.0%)	18(12.0%)	24(68.6%)	0(0.0%)
	중심성지수 상위 3개 조직	[신협]원주밝음(0.202) [사협]원주협동사회경제 네트워크(0.111) [협]토닥토닥맘(0.050)	[협]보물섬(0.027) [사협]원주사회적 경제네트워크(0. 020) [협]이랑(0.020) [협]아리송(0.020) [협]씨앗문화예술 (0.020) [협]고산다움(0.020)	[협]바른생산자(0.118) [협]바다앤플러스(0.118) [재]서천군지속가능지역 (0.088) [사협]장항읍주민자치 (0.088) [임]서천군사회적 경제 협의회(0.088) [협]서천김(0.088)	-

주 1) 순서대로 1위, 2위, 3위이다. 공동 1, 2, 3위를 차지하는 조직들이 있다면, 모두 적었다. 조직명 오른쪽 괄호 안의 숫자는 해당 조직의 중심성 지수다. 굵은 고딕체로 표시한 조직은 연대조직이다. 단, C군에는 연대조직이 없다.

2) 정보교류 연결망에서는 통상적인 정도중심성(degree centrality)이 아니라 사이중심성(betweenness centrality)을 분석하였다.

자료: 설문 조사.

예외적으로 C군에서는 조직의 수가 적음에도 연결망 밀도가 현저하게 낮다. 이는 사회적 경제 조직의 연결망 형성이 자연발생적인 과정이 아님을 보여주는 근거다. 즉, 사회적 경제 조직들의 지역 내 협력 연결망은 의도적인 노력의 결과로 형성되는 것이다. 지역에 사회적 경제 조직들이 여럿 생겨난다고 해서 자동적으로 협력 연결망을 형성하게 될 것이라고 기대할 수는 없다. 그러므로 지역 수준에서 사회적 경제 협력 연결망을 형성하는 것은 자연적인 현상이 아니라 추진해야 할 전략적 목표로 부각된다.

3.2.3. 연결망 세부 분석

협력 연결망의 양상은 그 종류에 따라 달라진다. 여기에서는 사실상 협력 연결망 자체가 없다고 보아야 할 C군을 제외한 나머지 세 지역의 여러 연결망 각각에 대해 조금 더 상세히 살펴본다<표 4-21>.¹¹³⁾ 전체적으로 보면, 대체로 ‘상호거래’의 연결망의 밀도가 다른 종류의 연결망에 비해 현저하게 높았다. 그 다음으로는 ‘공동행사 참여’, ‘학습 및 교육’, ‘정보 교류’, ‘마케팅’ 등의 연결망들이 지역마다 약간의 순위 차이는 있으나 중간 수준의 밀도를 보였다. 사례 지역들에서 상대적으로 가장 빈번하게 시도되는 협력 활동은 ‘상호거래’이며, ‘공동행사’, ‘학습 및 교육’, ‘정보교류’ 등의 활동도 조직들의 협력이 상대적으로 자주 일어나는 활동이라 할 수 있다. 하지만 ‘자금조달’은 협력적 활동이 가장 덜 활발한 분야다.

연결망 중심화 지수는 연결망 내에서 관계의 중심에 있는 조직이 얼마나 두드러지는가를 보여준다. 연결망 중심화 지수가 높을수록 중앙집중적인 연결망 구조이고 낮을수록 분산된 구조다. 세 지역에서 각기 연결망의 종류에 따라 연결망 중심화 지수에 차이가 난다. 연결망 중심화 지수 상위 3위를 차지하는 연결망은, 원주에

112) 이 표에서 []안의 문자는 조직의 법인 유형을 표기한 것이다. [협]은 협동조합, [주]는 주식회사, [사]는 비영리사단법인, [재]는 재단법인, [임]은 임의단체, [영]은 영농조합법인, [사협]은 사회적 협동조합, [유]는 유한회사를 뜻한다. []가 붙지 않은 경우 법인이 아닌 자영업 사업체이거나 단체이다. 이하, 보고서 전체에서 동일하게 표기하였다.

113) 지역별 및 종류별 연결망 주요 지점값과 그래프를 <부록 5>에 수록하였다.

서는 ‘공동행사’(39.0%), ‘학습 및 교육’(32.9%), ‘정보교류’(26.6%)의 순이었다. 완주에서는 ‘상호거래’(20.0%), ‘마케팅’(19.3%), ‘정보교류’(15.5%)의 순이었고, 서천에서는 ‘학습 및 교육’(22.4%), ‘상호거래’(21.9%), ‘정보교류’(20.9%)의 순이었다. 대체로 원주에서 연결망 중심화 지수들이 높고, 완주에서는 낮다.

〈표 4-21〉 사회적 경제 조직 협력 연결망 유형별 밀도와 연결망 중심화 지수

연결망 유형		강원도 원주시 (N=100)	전라북도 완주군 (N=150)	충청남도 서천군 (N=35)	평균
상호거래	밀도	0.074 (1)	0.029 (1)	0.087 (1)	0.063 (1)
	연결망 중심화 지수	24.4%	20.0%	21.9%	22.1%
공동행사	밀도	0.068 (2)	0.014 (3)	0.064 (4)	0.049 (2)
	연결망 중심화 지수	39.0%	10.1%	15.1%	21.4%
학습 및 교육	밀도	0.047 (3)	0.019 (2)	0.066 (3)	0.044 (3)
	연결망 중심화 지수	32.9%	9.7%	22.4%	21.7%
정보교류	밀도	0.022 (5)	0.013 (4)	0.067 (2)	0.034 (4)
	연결망 중심화 지수	26.6%	15.5%	20.9%	21.0%
마케팅	밀도	0.027 (4)	0.011 (5)	0.054 (5)	0.031 (5)
	연결망 중심화 지수	20.0%	19.3%	14.8%	18.0%
정책사업 참여	밀도	0.019 (6)	0.009 (6)	0.035 (7)	0.021 (6)
	연결망 중심화 지수	11.4%	8.7%	11.9%	0.0%
자금조달	밀도	0.008 (7)	0.002 (7)	0.039 (6)	0.016 (7)
	연결망 중심화 지수	19.8%	2.6%	8.4%	10.3%

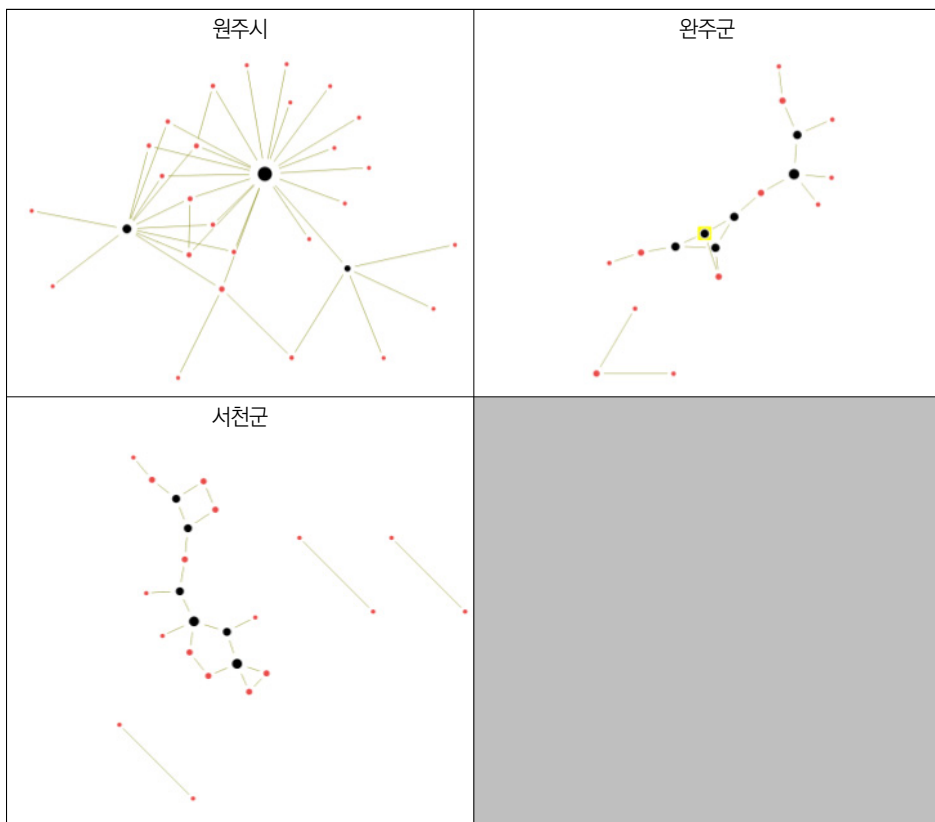
주: 괄호 안의 숫자는 해당 지역에서 여러 연결망들이 보이는 밀도의 순위다.

자료: 설문 조사.

눈여겨볼 것은 ‘자금조달 연결망’에서 원주시가 다른 지역과 특이한 양상을 보인다. 연결망 중심화 지수가 현저하게 높다. 원주밝음신탁이 원주 지역의 사회적 경제 연결망 안에서 금융 활동을 적극적으로 하기 때문에 나타난 결과다. 금융업에 진출하지 않은 사회적 경제 조직들끼리도 자금조달을 위해 협력하는 경우는 적지 않지만, 그 경우에는 서로 가까운 관계를 유지하는 몇몇 조직들이 상호부조 성격의 도움을 주고받는 수준일 가능성이 높다. 반면에 금융기관이 지역의 사회적 경제 연결망 안에 편입되어 있으면, 그 금융기관이 다수의 조직들에

계 금융을 제공할 수 있으며 이는 위계적인(hierarchical) 연결망 구조를 형성하게 될 것이다. 그래서 연결망 중심화 지수가 높아지는 것이다. 완주군이나 서천군에도 신용협동조합이 각각 4곳씩이나 있고, 상호금융을 취급하는 지역농협은 그보다 더 많은데 지역에 형성된 사회적 경제 연결망에는 전혀 편입되어 있지 않다. 원주시의 사례에서, 아직은 실현되지 않았지만, 협동조합 금융이 지역의 사회적 경제 연결망에 편입되어 작동한다면 어떤 양상을 띠게 될 것인지를 예상할 수 있다.

〈그림 4-13〉 지역 내 사회적 경제 조직들의 자금조달 연결망 구조



- 주 1) 중심성 지수가 0인 조직, 즉 상호거래 관계가 전혀 없는 조직은 그림에서 제외했다.
 2) 그림에서 진한 색으로 표시한 큰 동그라미는 왼쪽의 중심성 지수 상위 3위 조직이며, 복수의 조직이 순위가 같을 경우 모두 표시하였다.
 3) 자본조달 연결망이 아예 형성되지 않은 C군은 제외했다.
 자료: 설문 조사.

사회적 경제 조직의 상황에 따라 지역 내 협력 연결망에서 얼마나 활발하게 타 조직들과 협력하는지가 달라진다. 설문 조사에서 시작, 생존, 성장, 성숙, 위기 등의 다섯 단계 중 어느 단계에 있다고 평가하는지를 응답한 결과와 개별 조직들의 중심성 지수 사이에 관계가 있는지를 파악하려고 일원배치분산분석을 하였다.

〈표 4-22〉 사회적 경제 조직의 생애주기 단계로 구분한 집단 간 중심성 지수의 차이

연결망 유형	생애주기 단계	평균	표준 편차	F (전체 평균)	Sig.	LSD 사후검정				
						시작	생존	성장	성숙	위기
상호거래	시작 (N=41)	0.035	0.034	6.550 (0.060)	0.000		*	*	*	
	생존 (N=56)	0.046	0.049					*	*	
	성장 (N=52)	0.075	0.078							*
	성숙 (N=38)	0.097	0.091							*
	위기 (N=20)	0.041	0.045							
공동행사	시작 (N=41)	0.017	0.031	4.562 (0.046)	0.002			*	*	
	생존 (N=56)	0.037	0.046						*	
	성장 (N=52)	0.053	0.079						*	
	성숙 (N=38)	0.085	0.107							*
	위기 (N=20)	0.042	0.100							
학습·교육	시작 (N=41)	0.020	0.031	2.720 (0.041)	0.031			*	*	
	생존 (N=56)	0.036	0.039							
	성장 (N=52)	0.053	0.075							
	성숙 (N=38)	0.055	0.062							
	위기 (N=20)	0.042	0.069							
정보교류	시작 (N=41)	0.015	0.017	2.730 (0.025)	0.030		*	*		
	생존 (N=56)	0.032	0.038							*
	성장 (N=52)	0.029	0.029							
	성숙 (N=38)	0.026	0.023							
	위기 (N=20)	0.017	0.029							
마케팅	시작 (N=41)	0.013	0.022	3.098 (0.026)	0.017		*		*	
	생존 (N=56)	0.029	0.041							
	성장 (N=52)	0.027	0.040							
	성숙 (N=38)	0.040	0.050							*
	위기 (N=20)	0.014	0.024							

주 1) *는 집단 간 차이의 통계적 유의도 $p < 0.05$ 임을 뜻한다.

2) '자금조달 연결망'과 '정책참여 연결망'에서는 집단 간의 통계적으로 유의한 차이가 발견되지 않았고, 표에서는 생략하였다.

자료: 설문 조사.

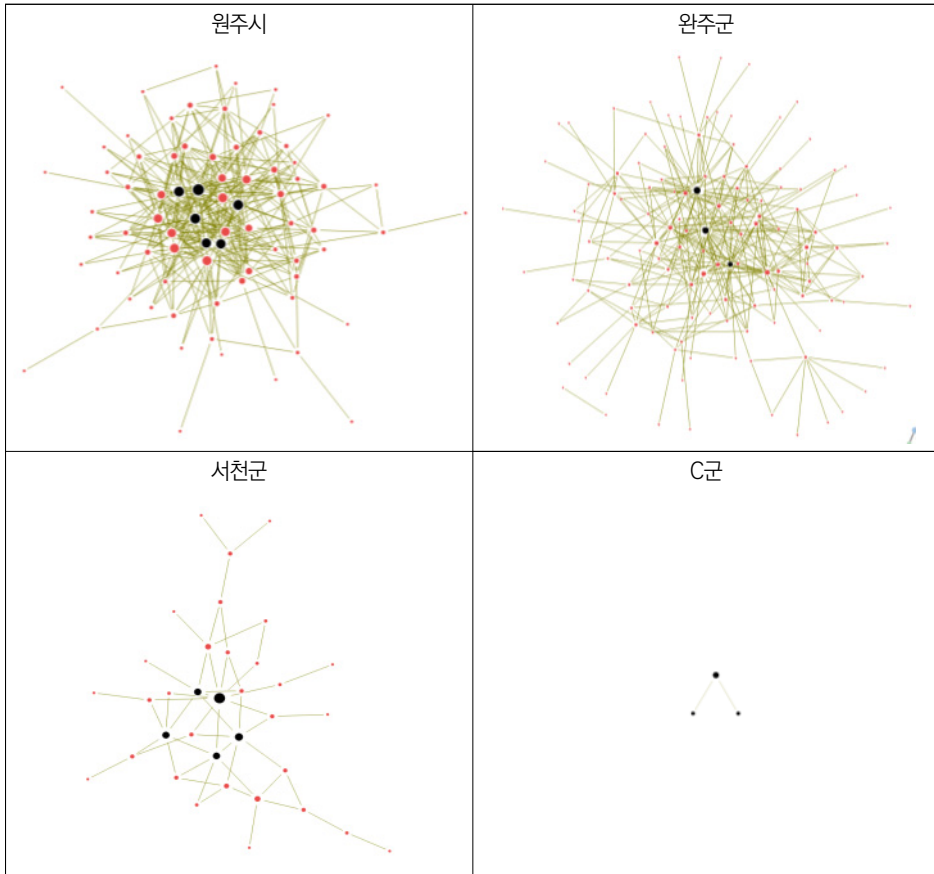
자금조달 연결망과 정책참여 연결망에서는 통계적으로 유의한 수준에서 집단 간 차이가 없었다. 사회적 경제 조직들이 협력하여 자금을 조달할 만한 조건이 되지 못한다는 점, 그리고 지방자치단체 등의 정책사업이 적거나 있다 해도 여러 조직의 협력을 전제로 하는 종류의 것은 많지 않다는 점이 작용한 결과인 듯하다.

즉, 지역 내 사회적 경제 조직 중 성장 단계나 성숙 단계에 이르렀다고 자평하는 조직들이 어느 정도 있다 하더라도, 사회적 경제 조직들만의 협력만으로는 자금 조달이라는 과제를 달성하기 어려운 현실을 보여준다. 마찬가지로 정책사업에 참여할 계기를 제공하는 정부나 지방자치단체가 사회적 경제 조직들의 공동 참여에 바탕을 둔 정책사업을 개발하지 않는 한, 상황은 달라질 것 같지 않다.

F값, 즉 집단 간 차이가 가장 큰 연결망은 ‘상호거래 연결망’이었다. ‘상호거래 연결망’에서는 시작·생존·위기 단계에 있다고 인지하는 사회적 경제 조직들이 성장 또는 성숙 단계에 있다고 인지하는 조직들에 비해 통계적으로 유의한 수준에서 중심성 지수 평균값이 낮았다. 규모가 크고 자리를 잡은 소수의 조직이 창업한 지 얼마 되지 않은 다수의 조직과 거래 관계를 맺음으로써, 상호거래 연결망이 형성된다는 점을 보여준다. 즉, 상당히 위계적인 연결망 구조를 갖게 되는 것이 자연스럽다고까지 말할 수 있다. 이는, 지역 내에서 중심적인 위치에 있는 사회적 경제 조직이 주변부 조직들과의 상호거래를 적극적으로 추진할 때, 상호거래 연결망이 공고해질 수 있음을 뜻한다.

다섯 종류의 연결망 전체를 놓고 볼 때 시작 단계에 있는 사회적 경제 조직의 중심성 지수가 성장 혹은 성숙 단계에 있는 조직에 비해 통계적으로 유의한 수준에서 낮은 것으로 드러났다. 상호거래, 공동행사, 학습 및 교육, 정보교류, 마케팅 등 모든 측면에서 경영 측면이나 경험 측면에서 안정된 사회적 경제 조직이 새롭게 창업한 조직과 관계를 맺어 도움을 제공하므로, 농촌 지역에 형성된 사회적 경제 연결망에 새로 결성된 사회적 경제 조직이 계속 들어와 앞선 경험을 지닌 조직들과 협력 관계를 맺도록 하는 것이 연대조직의 과제다.

〈그림 4-14〉 지역 내 사회적 경제 조직들의 상호거래 연결망 구조



주 1) 중심성 지수가 0인 조직, 즉 상호거래 관계가 전혀 없는 조직은 그림에서 제외했다

2) 그림에서 진한 색으로 표시한 큰 동그라미는 왼쪽의 중심성 지수 상위 3위 조직이며, 복수의 조직이 순위가 같을 경우 모두 표시하였다.

자료: 설문 조사.

완주나 원주처럼 연결망이 큰 곳에서는, 전체 연결망이 하위 연결망 여러 개의 합(합)과 유사한 형태를 보이는 경향이 있다. 이런 구조에서는 성장 단계에 있거나 성숙 단계에 있는 사회적 경제 조직이 여러 개 있게 마련인데, 이들을 중심으로 형성된 하위 연결망 또는 커뮤니티(community) 들이 등장한다. 이들 커뮤니티는 서로 간의 근접성 또는 관심사에 따라 분화할 수 있다. 연대조직에게는 이렇게 분화된 여러 종류의 커뮤니티를 잘 관리하는 것이 과제로 남는다.

〈글상자 4-10〉 완주군 사회적 경제 조직들의 ‘학습 및 교육 연결망’ - 커뮤니티 분석

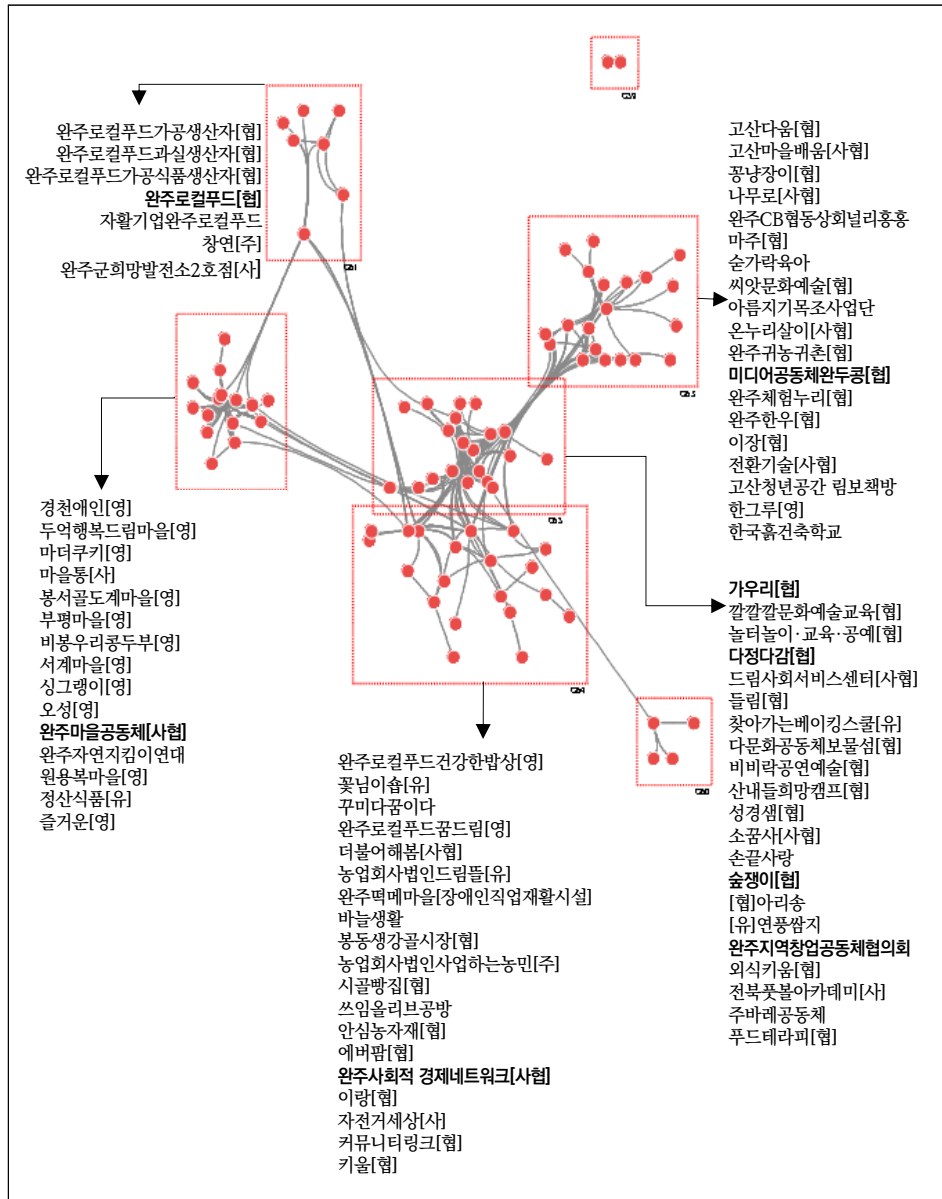
완주군 사회적 경제 조직들의 ‘학습 및 교육 연결망’에 대한 커뮤니티 분석¹¹⁴⁾ 결과를 살펴본다. 최근 3년 동안 교육, 세미나, 워크숍 등의 형태로 진행된 학습 모임에 다른 사회적 경제 조직과 함께 참여한 경험이 1회 이상 있다고 응답한 조직의 비율은 45.3%였다. 가장 다양한 조직과 함께 ‘학습 및 교육’에 참여한 조직은 ‘가우리협동조합’이다. 16개의 사회적 경제 조직과 함께 참여한 경험이 있었다. 그다음으로는 ‘다정다감협동조합’(12개), ‘문화예술교육협동조합 깔깔깔’(10개), ‘부평마을 영농조합법인’(9개), ‘꾸미다꿈이다 창업공동체¹¹⁵⁾’(9개)의 순이었다.

사회적 경제 조직의 대표적 유형인 협동조합이 ‘조합원 교육’을 중요 원칙으로 삼는 것에서 보듯이, 사회적 경제의 실천에서 행위자들의 학습은 필수적인 부분이다. 농촌 지역에서 여러 사회적 경제 조직이 연결망을 형성한 곳에서 이러한 학습은 공동으로 일어나기 쉽다. 그런데 각 조직이 종사하는 분야에 따라서 그리고 지리적 인접성 등의 요인에 따라서 그룹화된 학습이 진행되기 마련이다. 즉, ‘학습 및 교육 연결망’은 그 하위에 여러 개의 커뮤니티가 형성된 상태로 진행될 수 있다.

완주군 사회적 경제 조직들의 공동학습 연결망은 크게 다섯 개의 커뮤니티로 구성되어 있다. 이 같은 커뮤니티의 분화는 각 조직들의 활동 분야나 사업장 소재지의 영향을 받아 이루어진 듯하다. 첫째는 완주로컬푸드협동조합을 중심으로 하는 생산자 조직들의 학습 커뮤니티다. 둘째는 미디어공동체완두콩 협동조합을 중심으로 하는 교육·문화 등의 영역에서 활동하는 협동조합 및 사업체들의 커뮤니티다. 그 구성원은 대체로 완주군 고산면에 소재한다. 셋째는 마을(행정리 등)의 농업인 등이 조직한 영농조합법인들 위주로 구성된 커뮤니티인데, 이들 대부분이 완주마을공동체 사회적 협동조합으로 다시 조직되어 있다. 이들 중에 상당수가 농촌체험휴양마을 사업을 운영하는 영농조합법인이라는 점도 눈에 띈다. 넷째는 가우리 협동조합, 다정다감 협동조합, 숲쟁이 협동조합, 완주지역 창업공동체 협의회 등이 주축이 되는 커뮤니티로서 사회복지, 교육, 문화 등의 분야에서 활동하는 협동조합이나 창업공동체가 중심을 이룬다. 끝으로 완주사회적 경제네트워크 사회적 협동조합이 중심을 이루는 커뮤니티가 있다. 장애인복지 등의 사회복지 분야에서 활동하는 조직들이 다수 참여하고 있다.

- 114) 기어번-뉴먼 알고리즘(Girvan & Newman algorithm)을 사용해 분석했다. 커뮤니티 분석 알고리즘은 다음과 같이 진행된다. 먼저 연결망 안에 있는 모든 연결(link)의 사이중심성(betweenness centrality)을 계산한다. 그리고는 가장 큰 사이중심성 지수를 지니는 연결을 제거한 후, 다시 계산한다. 연결이 하나도 안 남게 될 때까지 앞의 과정을 반복하면서 연결마다 순위를 매긴다. 연결이 많이 제거될수록 연결망 안의 분절된 구성 요소(component)는 더 많이 남게 된다. 이들 구성요소는 각 단계에서 커뮤니티에 상응한다. 이 알고리즘에 관해서는 Girvan & Newman(2002)을 참고.
- 115) 완주군은 10여 년 전부터 ‘창업공동체’를 육성하는 사업을 펼쳐왔다. 법인격을 갖추지 못했어도, 창업을 목적으로 주민이 모여 학습하고 일부 사업을 시행하는 조직을 완주군에서는 ‘창업공동체’라고 부르는데, ‘완주사회적 경제네트워크’에는 이들 창업공동체도 포함되어 있다.

〈그림 4-13〉 완주군 사회적 경제 조직들의 학습 및 교육 연결망 구조



주: 굵은 고딕체로 표기한 사회적 경제 조직은 해당 커뮤니티에서 중심성 지수가 가장 높은 조직이다. 한 커뮤니티에 여럿 있는 경우, 공동으로 1위인 경우를 뜻한다. 중심성 지수가 0인 조직은 제외했다.
자료: 설문 조사.

3.2.4. 시사점

몇몇 지역의 사회적 경제 조직 연결망을 분석한 결과, 얻을 수 있는 시사점을 다음과 같이 요약할 수 있겠다. 첫째, 조직들 간의 연결망을 형성하는 ‘주제’가 무엇인지에 따라 각기 형성된 협력 연결망 사이에 밀도나 중심화 정도에 상당한 차이가 난다. 이는 지역에 따라 형성된 사회적 경제 협력 연결망의 다양성을 보여주는 것으로 ‘사회적 경제 협력 연결망의 실태’를 전국적으로 그리고 일의적으로 설명하기는 어렵다는 점을 뜻한다.

둘째, 그럼에도 설명이 필요한 일정한 경향을 발견할 수 있었는데, 대체로 사회적 경제 실천의 역사적 경험이 오래 이어진 곳이나(예: 원주), 역사가 오래되지 않았지만 사회적 경제 조직이 활발하게 설립되는 등 활성화된 지역에서(예: 완주) 여러 종류의 연결망 지פות값들이 높은 경향을 보인다는 점이다.

셋째, 사회적 경제 조직들 간의 협력 관계가 상대적으로 활발하게 형성된 영역은 ‘상호거래’와 ‘학습 및 교육’ 분야이고 ‘자금조달’과 관련해서는 협력 관계가 가장 덜 형성되어 있다고 말할 수 있다. 이는 농촌에서 특히 사회적 금융의 지역화가 긴요한 과제임을 시사한다. 특히, ‘원주 밝음신탁’과 같은 금융기관이 오랜 역사적 경험 속에서 지역 내의 사회적 경제 협력 연결망 안에 깊숙이 자리 잡고 있는 원주시의 ‘자금조달 연결망’이 타 지역과는 아주 다른 양상을 보인다는 점에 비추어볼 때, 사회적 금융의 지역화가 중요한 정책 과제임을 재확인할 수 있었다.

제5장

결론

결론

1. 요약

1.1. 관련 제도 및 정책의 동향

‘사회적 경제’라는 문구가 포함된 상위의 법률은 없는 상태이지만, ‘협동조합 기본법’이나 ‘사회적기업 육성법’ 등 관련 법률이 제정된 상태이고 여러 기본계획들이 수립·시행되어 왔다. 이들 ‘기본계획’은 농촌의 특수한 여건을 고려해서 수립되는 것은 아니어서, 그것들을 그대로 농촌 지역의 사회적 경제 활성화를 위한 정책 계획으로 삼기는 어렵다. 물론, ‘협동조합 기본계획’이나 ‘사회적 기업 육성 기본계획’이 근년에 부분적으로 농촌의 여건에 부합하는 내용을 일부 편성하거나 강조한 것은 사실이다. 가령 ‘협동조합 기본계획’이나 ‘사회적 기업 육성 기본계획’에서 ‘지역사회’를 강조하는 최근 경향을 그 예로 들 수 있다. 그럼에도 충분히 농촌인지적인 관점을 살렸다고 평가하기는 어렵다. 농촌의 사회적 경제와 관련된 포괄적인 정책 추진 전략이 필요한 이유다.

사회적 경제와 관련된 중요한 정책 중 하나인 ‘자활 정책’은 그 기원에서부터 사회적 경제와 관련이 있지만, 엄격하게 말하자면 상당히 견고한 경계선으로 차단된 독자적인 정책 부문으로 자리 잡았다고 말할 수 있다. 이론 수준에서 자활이 사

회적 경제 실천과 친연성이 있다거나 그 일부분이라는 논의와는 동떨어진 현실이라 말할 수 있다. 게다가 자활사업 자체는 도시에 비해 농촌에서 상대적으로 성과가 낮다고 평가된다. 꼭 농촌에 한정할 것은 아니겠지만, 자활이 사회적 경제 실천 영역 안에서 제자리를 잡으려면 지역사회 내 사회적 경제 연결망 안에 지역자활센터, 자활기업, 자활근로사업단 등이 적극적으로 진입해 여타 유형의 사회적 경제 조직과 협력하는 경험을 쌓아나가는 것이 중요한 과제로 부각된다.

행정안전부의 ‘마을기업 육성사업’은 처음 시작할 때 주민 스스로의 힘으로 지역사회의 문제를 비즈니스 방식으로 해결한다는 커뮤니티 비즈니스의 관점을 표방했다. 그러나 사실 ‘지역문제 해결’이라는 일종의 공공적·사회적 관심을 슬그머니 약화시킨 채 정책을 진행하다가, 최근에 와서야 그런 관심을 회복함으로써 사회적 경제 실천답게 바뀌는 양상을 보인다. 그럼에도 농촌 지역에서 마을기업 육성사업은 또 다른 과제를 안고 있는데, 마을기업이 대부분이 ‘식품제조업’ 분야에서 창업해 활동하고 있다는 점이다. 농촌 지역의 문제는 단순히 소득의 문제로만 환원될 수 없고 다양한 양상으로 전개되는데, 마을기업들이 다양한 분야에 진출하지 못하는 것이다.

농림축산식품부는 근년에 와서 과거에 비해 훨씬 더 많은 정책사업에 사회적 경제 조직이 참여할 기회를 열어놓는 등 상당한 변화를 보였다. 그럼에도 농림축산식품부의 농업·농촌 정책에 사회적 경제가 충분히 배태되었다고 말하기는 이른다. 농촌 지역의 사회적 경제 조직들이 정책사업에 더 적극적으로 참여할 수 있게 현행의 여러 정책사업을 검토하고 개선할 필요가 있다. 그리고 사회적 경제와 접합함으로써 농촌 발전에 기여할 수 있는 새로운 유형의 정책사업을 새로이 발굴하면서, 농림축산식품부가 주도하는 포괄적인 의미의 ‘농촌 사회적 경제 정책 추진 전략’을 형성할 필요가 있다. 그런 전략을 뒷받침하는 법제 또한 정비되어야 할 터이다.

다수의 농촌 기초 지방자치단체는 최근 5년 사이에 재정 면에서 볼 때 중앙정부의 관심에 정비례하여 자체 재정을 투입한 것으로 파악된다. 그러나 중앙정부의 관심이나 재정 투입 증가 속도보다 더 빠르게 사회적 경제 분야에 지방재정을 투

입한 시·군들도 어느 정도 있었다. 사회적 경제와 관련된 기본 조례 성격의 조례를 제정해 둔 기초 지방자치단체도 전체의 절반을 넘는다. 가령, 중앙정부 차원의 ‘사회적 경제 기본법’ 같은 것이 아직 제정되지도 않았는데 조례들이 많이 제정된 것은, 중앙보다는 농촌 현장에서 사회적 경제의 필요성을 더 크게 인식하기 시작했다는 방증이 된다.

1.2. 농촌 사회적 경제 조직의 가치 인식, 활동, 정책 요구

설문 조사 결과, 농촌에서 활동하는 사회적 경제 조직들은 자신의 활동이 사회적 가치 실현을 목적으로 한다는 점을 상당 부분 인식하고 있음이 드러났다. 사회적 가치라고 한뫼에 표현했지만, 다양한 종류의 사회적 가치가 있는데 그중에 어떤 것을 더 중요하게 인식하고 가치 실현이 상대적으로 어떤 것에서 더 잘 되고 있는지에 대해서 평가한 부분에서는 편차가 있다. 사회적 경제 조직이 중요하지만 현재로서는 실현하기 어려운 상황에 처해 있다고 평가된, 즉 중요한 과제로서는 ‘인적자원 개발’과 ‘지역 내 사회적 경제 조직들 사이의 연대와 협력’이 부각되었다.

지역 내의 사회적 경제 조직들의 연대 활동에 대한 참여 정도는 지역에 따라 상당한 차이가 난다. 특정 지역의 역사적 경험과 사회적 경제 실천의 활성화 정도에 따라 그런 차이가 발생하는 것으로 볼 수 있다. 역사가 오래되었고 사회적 경제 실천이 활성화된 지역에서 스스로를 ‘성장 단계’나 ‘성숙 단계’에 있다고 평가하는 사회적 경제 조직의 비율이 높았다. 그렇지 않은 지역에서는 ‘생존단계’에 있다고 자기 평가한 조직의 비율이 높았다. 이는 같은 농촌이라 하더라도 지역의 역사성이 사회적 경제의 발전에 결정적으로 중요한 요인으로 작동함을 보여주는 것인데, 중앙정부 차원에서는 역사성이 일천한 농촌 지역에서 사회적 경제 실천을 촉진할 방안을 마련하는 것이 중요한 과제임을 시사한다.

정책 요구를 직접 물어본 문항들에서는, ‘지방자치단체와 지역 내 사회적 경제 조직들 간의 협력’이 가장 높은 응답 비율을 보였다. 이른바 사회적 경제와 관련된

지방 거버넌스의 문제를 가장 중요하게 여기는 것이다. 한편, ‘사회적 경제 조직 설립 지원’이라는 정책 요구는 가장 낮은 응답률을 보였다. 조직 설립 자체에 큰 지원이 필요한 것은 아니라는 인식을 보여준다. 2010년대 초반 ‘협동조합 기본법’이 시행된 직후에는 ‘설립 지원’이 중요한 정책 요구로 부각되었던 것에 비하면, 농촌에서도 사회적 경제 기반이 제법 형성된 것을 알 수 있다. 그렇지만 ‘돌봄’ 분야에서는 다른 정책 요구보다 ‘보조 및 위탁 사업’, ‘설립 지원’ 등이 상대적으로 중요한 것으로 인식되는 경향이 있는데, 이는 이른바 사회복지 부문의 정부 및 지방자치단체 지원에 접근하기가 타 부문에 비해 더 어렵다는 것을 보여준다. 면담 조사에서도 이와 같은 패턴을 확인할 수 있었다.

1.3. 주요 분야별 농촌 사회적 경제 정책의 과제

돌봄 분야에서는 다음과 같은 정책 과제가 눈앞에 놓여 있음을 확인할 수 있었다. 첫째, 지역사회 통합돌봄이라는 명칭으로 표방되는 커다란 정책기조 변화 국면에서 지역마다 지역사회 통합돌봄 정책을 기획하는 단계에서부터 사회적 경제 조직이 참여할 기회가 마련되어야 한다. 둘째, 지역사회 통합돌봄은 중앙정부 시각에서 보면 어쨌든 상당히 전문화되고 구분되는 보건 및 복지 정책 영역인데, 주민들이 만든 사회적 경제 조직들이 용이하게 정책에 접근하고 참여할 수 있게 관련 제도나 정책사업 지침을 개선할 필요가 있다. 셋째, 이 부문의 실천은 공적 지원을 전제로 할 수밖에 없는데, 기성의 사회복지법인이 아닌 사회적 경제 조직들에게도 보조사업이나 위탁사업의 형태로 참여할 길을 열어야 한다.

교육 분야에서도 몇 가지 정책 개선이 필요한데, 열거하자면 다음과 같다. 첫째, 주민들이 사회적 경제 조직을 만들어 관련 정책사업에 참여할 때 인건비 등 경상비 지원이 충분히 이루어져야 한다. 둘째, 정책사업 관리 과정에서 지나치게 많은 행정 비용을 줄이고 절차를 간소화할 필요가 있다. 셋째, 주민들이 사회적 경제의 방식으로 공교육 기관과 협력하게끔 하는 이들 정책은 그 본질에서부터 주민의 자

율성과 재량을 인정할 수 있어야 한다. 역시, 이 분야에서도 교육 당국이나 학교 등과 농촌 지역사회 주민의 거버넌스 형성이 중요한 과제로 부각된다.

한국에서 농촌의 환경보전이나 관리와 관계된 정책은 그리 많지 않은데, 사회적 경제의 관점이 녹아 들어간 정책은 찾아보기 힘들다. 네덜란드 등 외국에서는 환경 문제와 관련하여 주민의 집합적 활동을 강조하고, 그래서 협동조합 등 사회적 경제 방식을 도입한 지원 정책을 마련하고 있는 것과 대조된다. 다음과 같은 관점에서 사회적 경제 실천과 접합된 정책을 개발할 필요가 있다. 첫째, 농업환경이나 문화경관 등을 보전하려는 정책은 주민의 집합적 참여를 전제로 해야 한다. 둘째, 그런 집합적 실천에 나서는 주민들의 조직은 민주적으로 의사결정하고 ‘환경’이라는 공공적 관심사를 시야에서 놓치지 않게끔 보장하는 형식을 유지해야 한다. 현재로서는 협동조합이나 사회적 협동조합 같은 사회적 경제 조직이 가장 유력한 형식이다. 셋째, 주민들이 참여하는 사회적 경제 조직이 정부나 지방자치단체의 정책과 관련을 맺고 일정한 보전 및 관리 활동에 나설 때, 의사결정이나 실천 측면에서 이들 사회적 경제 조직의 자율성과 재량을 충분히 보장해야 한다.

농촌에서 사회적 경제의 필요성이 부각되는 가장 중요한 이유 중 하나는 농촌이야말로 시장 실패와 정부 실패가 중첩되는 장소라는 점이다. 이는 주민의 일상 생활에 필요한 재화나 서비스 공급 그 자체가 사회문제 또는 공공 의제로 부각된다는 점을 뜻하며, 사회적 경제 방식의 해결책이 필요하다는 근거가 되기도 한다. 이런 종류의 농촌 문제에 접근하는 정책사업이 그리 많지는 않으며, 최근에 시도되기 시작했다. ‘지역 서비스 공동체 지원사업’을 그 예로 들 수 있다. 이런 종류의 정책을 확대하고 법적 기반을 형성하는 것이 중요한 과제다.

농림축산식품부의 대표적인 사회적 경제 분야의 정책이라 할 수 있는 ‘사회적 농업 정책’은 사회혁신의 잠재력을 크게 내포하고 있다는 점에서 눈길을 끈다. 정책사업이 시작된 지 여러 해가 지났는데, 사회적 경제의 관점을 더 깊이 각인해야 하는 과제가 남겨져 있다. 특히, 개별 농업경영체 단위가 아니라 지역사회 내의 여러 기관, 단체, 조직 등이 연대하고 협력하는 기반 위에서 사회적 농업 실천이 확산될 수 있도록 정책을 개선시켜 나가야 한다.

1.4. 사회적 금융

타 분야와 마찬가지로, 농촌에서 사회적 금융은 사회적 경제 조직들의 접근성을 확보하는 것이 중요한 과제다. 상호금융 기관의 적극적인 참여, 보증상품 확대, 임팩트 펀드의 관점에서 농촌 사회적 경제의 재원을 마련하는 것이 그 구체적인 수단이 될 수 있다. 이미 여러 지역에서 시작되었지만, 지방자치단체의 사회적 경제 관련 지역 투자기금 설치를 촉진하는 것은 농촌 사회적 금융 정책에서 핵심 과제라 할 수 있다.

사회적 금융 공급을 농촌에서 확대하는 한편, 농업부문이나 농촌의 현실에 적합한 사회적 가치 평가 지표를 개발하고 사회적 금융 실무에서 활용케 하는 적극적인 조치도 필요하다.

1.5. 농촌 사회적 경제 조직의 자원 동원

대체로 자본동원 능력이 미약한 농촌 사회적 경제 조직에게 사회적 금융 외에도 다양한 방식으로 물적 자원을 지원하는 정책을 개발해야 한다. 이러저러한 자산을 지역사회에 뿌리를 둔 사회적 경제 조직이 인수하여 지역사회가 소유하는 자산으로 이용될 수 있게 소유권 이동을 촉진하는 정책사업을 확대할 필요가 있다. 그리고 보조금 등 공적 자금으로 조성되고 지방자치단체의 행정재산으로 등재된 건물 등의 자산을 사회적 경제 조직이 운영하고 관리하도록 지방자치단체가 위탁하는 일을 촉진하도록 정책이나 제도를 개선해 나가야 한다.

1.6. 농촌 사회적 경제 조직의 협력 연결망

농촌 지역에서 활동하는 개별 사회적 경제 조직들은 대체로 자산이 부족하고, 특정 분야에서만 활동하며, 인적 자원을 확보하기도 어려운 상황에 놓여 있다. 이

러한 문제를 해결하려면 무엇보다 지역 안에서 사회적 경제 조직들의 협력 연결망을 견고하고 폭넓게 형성하는 것이 중요하다. 이 같은 협력 연결망은 읍·면 수준과 시·군 수준, 두 층위에서 형성될 수 있다.

읍·면 수준의 협력 연결망은 주민자치 등 풀뿌리 민주주의 실천과도 긴밀하게 연관된다. 실제로 사회적 경제 조직들이 작은 지역사회 안에서 협력해 공공적인 의제를 형성하고 실천해나가는 모습이, 주민자치회 등 풀뿌리 민주주의 시스템에서 결정된 주민들의 공공 의제를 실현하는 모습과 겹치는 사례들이 출현하고 있다. 이런 종류의 실천은 행정의 관점에서 보자면, 분야별 칸막이를 말단에서부터 해체하고 통합적인 정책 추진을 가능케 하는 변화의 씨앗이기도 하다.

시·군 수준의 협력 연결망은 사회적 경제 실천의 역사적 경험과 지역의 문화에 따라 상당한 차이가 난다. 사회적 경제가 활성화되지 않은 지역에서부터 조직 설립과 설립된 조직들의 연결망 형성을 촉진하는 정책이 필요하다. 기능적인 측면에서 보자면, 시·군 수준의 사회적 경제 협력 연결망 유형 중에서도 가장 시급히 보강해야 할 분야는 ‘금융’과 관련된 분야다.

2. 정책 추진 전략

2.1. 농촌 정책에 사회적 경제 접근방법 배태

농림축산식품부의 다양한 정책사업에 사회적 경제 조직이 참여할 수 있게 허용하는 사업시행지침상의 변화가 근년에 큰 폭으로 이루어졌다. 이 같은 변화는 더욱 확대되어야 한다. 무엇보다 사회적 경제 조직이 정책사업에 참여할 때 기대할 수 있는 장점이 설명되고, 개별 정책사업의 기획이나 평가 과정에서 소통되어야 할 것이다.

첫째, 농림축산식품부가 아닌 다른 정부 부처의 정책사업에서도 농촌의 사회적

경제 조직이 용이하게 참여할 수 있게 지침을 개선할 필요가 있다. 그동안 ‘협동조합 기본계획’ 등에서 사회적 경제 조직의 정부 위탁사업 참여를 촉진하겠다고 공언했지만, 그 성과가 그리 많지는 않다. 다음과 같은 보완이 필요하다. 개별 정책사업 참여 조직의 형식 또는 지위와 관련된 지침을 개선할 필요가 있다. 예를 들면 지역사회서비스 투자사업 등 사회서비스 분야의 정책사업, ‘영유아보육법’의 협동어린이집 관련 조문, 농업환경보전프로그램 지원사업, 국가농업유산지역 지원사업 등이 있다. 그리고 작은 규모의 농촌 사회적 경제 조직이 정책사업에 참여할 수 있도록 길을 열고 장려해야 한다. 단기간의 정책사업 성과만을 중요시한다면, 작은 조직보다는 물적 자원을 갖춘 지역농협 등과 같은 큰 조직의 참여를 정부가 선호할 수도 있겠다. 그렇지만 장기적으로는 농촌 지역에 사회적 경제 조직들이 다양하고 풍부하게 형성되어 협력 연결망을 형성하도록 유도하는 것이 중요한 정책 방향이다. 이런 측면에서 여러 종류의 정책 사업에 ‘작은 사회적 경제 조직’의 참여를 권장하고 배려해야 한다(예: 지역먹거리계획, 로컬푸드 직매장 지원사업, 지역사회 통합돌봄 등).

둘째, 농촌 사회적 경제 조직이 금융 및 물적 자원에 접근할 기회를 확대하는 정책사업을 발굴하고 강화해야 한다. 특히, 농촌 지역에 산재한 공공 목적의 건물(주로, 행정재산이다)을 지역사회 주민의 사회적 경제 조직이 용이하게 접근하여 이용하거나 보유할 수 있도록 지원하는 정책을 심층적으로 검토할 필요가 있다.

셋째, 최근 몇 년 사이에 급격히 많은 예산이 투입되는 것으로 파악되는 ‘인적자원 육성’ 측면의 정책사업을 그 내용 측면에서 향상해야 한다. 널리 확산된 다수 주민들을 대상으로 하는 집체식 교육과정(주로 신활력플러스 사업, 시군 지역역량강화사업에서 흔히 관찰된다) 일변도의 ‘교육 사업’에서 탈피하여, 사회적 경제 영역에서 지역 활동가를 양성할 수 있는 고급의 학습 과정을 마련하고 시행할 필요가 있다. 사회적 경제 조직이나 중간지원조직에서 일하는 활동가 그룹은 핵심 인적자원이지만, 그 역량은 오랜 기간의 실무 경험을 통해 축적될 수밖에 없다. 일부 시행되는 인적자원에 대한 활동비 지원(또는 인건비 지원) 성격의 정책사업

(예: 농촌 사회적 경제 서비스 공급 기반조성 사업)의 규모, 추진체계 등을 크게 확대하고 재편할 필요가 있다.

2.2. 농촌에서 사회적 경제의 지역화 촉진

중간지원조직이나 지역사회 측면의 사회적 경제 정책을 ‘협동조합 기본계획’ 등에서 강조하고 있지만, 기초 지방자치단체 수준의 중간지원조직을 강조하는 것은 아니었다. 지역사회 차원에서의 사회적 경제를 강조하는 것 역시, 사회적 경제 조직들이 연대하고 협력한 연대조직이 지방자치단체와 일정한 거버넌스 혹은 파트너십을 형성하는 구조를 정확하게 겨냥한 것은 아니었다고 평가할 수 있다. 기왕의 다양한 농촌 정책이 지역사회 주민들의 능동적 관여, 그것도 집합행동의 형식으로 진행되는 관여를 명시적으로 혹은 암묵적으로 전제하고 있다. 농촌 지역에 사회적 경제 조직들의 협력 연결망을 넓게 그리고 밀도 높게 형성하도록 촉진하는 것이 중요한 정책 과제다. 중앙정부는 지방자치단체가 그러한 노력을 기울일 수 있게, 여러 수단을 마련해 제공해야 한다. 현재로서는, 이런 정책 목표를 명시적으로 표방한 중앙정부 차원의 큰 규모 정책이 없는 상태라 말할 수 있다. 특히, 읍·면 수준에서의 사회적 경제 조직 협력을 전제로 하거나 그것을 촉진하려는 정책은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 농림축산식품부의 ‘지역서비스공동체 지원사업’ 정도가 소규모로 이제 겨우 실험되기 시작한 상황이다.

‘지역화’를 촉진하는 정책으로서 유망한 형식 중 하나는 다양한 지원사업을 패키지로 하여 농촌의 기초 지방자치단체가 실정에 맞게 기획·편성케 하는 것이다. 관건은 ‘농촌 사회적 경제 분야 패키지 사업’을 성립시킬 수 있느냐의 문제다. ‘사회적 경제’는 그 자체로 정책사업의 ‘특정 영역 목표’라기 보다는 ‘방식’이라고 이해하는 게 타당할 것이기 때문이다. 게다가 농림축산식품부 차원의 대형 패키지 사업이 두 종류가 시행되고 있다. 하나는 ‘지역먹거리계획’과 관련된 것이며, 다른 하나는 ‘농촌협약’과 관련된 것이다. 별도의 중소규모 ‘사회적 경제 분야 패키

지 사업’을 마련하는 동시에 대형 패키지 사업에서 ‘사회적 경제 접근방법의 채택’을 강조하는 전략이 바람직해 보인다.

2.3. 사회적 경제 접근방법을 활용하는 여러 분야의 정책사업 개발

최근 들어 몇몇 정책사업이 개발되고 추진되었지만, 농촌 정책의 여러 분야에서 사회적 경제 접근방법을 채택할 경우 효과를 높일 개연성이 높은 정책 영역을 더욱 식별해내고 신규 정책사업을 개발하거나 관련된 기존의 정책사업을 개편해야 한다.

첫째, 농촌 주민의 일상생활에 필요한 기초 생활서비스 공급을 확충하는 사업을 다각도로 마련하고 확대해야 한다.

둘째, 돌봄(특히, 노인 돌봄이나 취약계층의 먹거리 돌봄) 문제를 농촌 지역사회가 주도적으로 해결하도록 돕는 정책사업을 개발할 필요가 있다.

셋째, 농촌의 공동풀자산(common pool resource) 관리를 위해 주민의 민주적이고 집합적인 조직 기반 활동을 촉진하는 사업(예: 지역경관관리, 농업환경보전 등)을 시행해야 한다.

2.4. 농촌 사회적 경제 정책의 추진체계 형성

다양한 영역의 중앙행정기관들이 정책으로 관여하고 있어서, ‘농촌 사회적 경제와 관련된 정책만을 통괄할 중앙정부 차원의 기구(컨트롤 타워)’를 별도 기관 형식으로 설치하는 것은 쉽지 않고, 바람직하지도 않은 듯하다. 그렇지만 농림축산식품부 소관 정책사업과 농촌 지방자치단체의 여러 정책들과 관련하여 ‘사회적 경제 접근방법’을 적용할 것을 권장하고 지원하는 기능을 수행할 단위를 두어야 할 필요성도 어느 정도 인정된다. 범부처 차원의 ‘농촌 사회적 경제 조직 총괄 단

위'는 애초에 없었고, 기존의 '협동조합 기본법' 시스템 등 여러 중앙정부 차원의 체제에서 '농촌-인지적 관점'을 반영한 사회적 경제 정책을 견인할 제도적 장치도 없기 때문이다.

현재 국회에 계류 중인 '농촌 지역공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률안' 등에서 보듯이 타 정부 부처의 정책사업에 직접 관여하기보다는 농림축산식품부가 책임을 지는 정책사업과 그 관련 활동들에 관여하는 중앙 단위의 지원 기관은 중기적으로 필요하다. 관련 정책의 다양성과 투입 규모가 얼마나 확장되는가에 달린 문제일 터이다. 다만, 이런 종류의 기구의 정체성은 '중앙에서 정책을 통제하는 것'이 아니라 '재정 등을 지원하는 중앙정부와 농촌 지역 현장의 사회적 경제 조직 사이를 매개하는 거버넌스 조직'이어야 한다는 점은 분명히 해둘 필요가 있다.

설문 조사표

안녕하십니까?

한국농촌경제연구원(농업·농촌 정책에 기여할 목적으로 설립된 국무총리실 산하의 국책연구기관입니다. 현재 우리 연구원에서는 <농촌의 포용성장과 사회혁신을 위한 사회적 경제 전략>이라는 제목의 연구를 추진하고 있습니다. 이 연구의 일환으로 “리서치앤리서치”와 공동으로 설문 조사를 진행하려 합니다. 귀하께서 응답해주신 내용은 앞으로 사회적 경제 정책을 형성하는 데 귀중한 자료로 활용될 것입니다.

설문에 응답하신 내용은 연구 목적으로만 활용될 것입니다. 조사 결과 및 개인 신상은 통계법 33조에 의해 보호되며, 익명으로 처리된다는 점을 알려드립니다. 바쁘시더라도 본 설문에 참여하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2022년 4월

조사기관	○ 한국농촌경제연구원 연구책임자: 김정섭 선임연구위원 (☎ 061-820-2252)
	○ 리서치앤리서치 조사책임자: 김한솔 팀장 (☎ 02-3484-3009)

Q1. 귀 사회적 경제 조직이 실현하려 노력하는 사회적 가치는 무엇입니까? 아래의 보기에서 1순위에서 3순위까지 선택하여 주십시오.

1순위(), 2순위(), 3순위()

① 지역사회 주민의 보건·건강 증진	② 일자리 제공
③ 농가 및 농업활동(임업, 축산업 포함) 보호와 지원	④ 자연환경·생태계·경관 보호 및 보전
⑤ 노인 돌봄 및 지원	⑥ 주거환경 정비 및 지원
⑦ 전통·문화·예술 보전과 확산	⑧ 보육·교육 문제해결
⑨ 사회적 약자 차별 문제해결	⑩ 소득 증대 및 빈곤 문제해결
⑪ 도시재생 및 지역개발	⑫ 먹거리(농식품) 관련 문제해결
⑬ 기후변화 대응	⑭ 사회적 목적을 추구하는 타 조직 지원
⑮ 사회적 금융	⑯ 장애인 돌봄 및 지원
⑰ 청년 지원	⑰ 여성 지원
⑰ 기타(_____)	

Q2. 다음은 사회적 경제 조직의 운영과 관련된 질문들입니다. 각각의 항목에 대해 ‘중요도’와 귀 조직이 현재 얼마나 실천하고 있다고 생각하는지 그 ‘실현 수준’을 평가하시고, 해당되는 정도에 표시 (V)해 주십시오.

질문항목	중요도							실현 수준						
	중요하지 않음 ← 보통 → 중요함							못함 ← 보통 → 잘함						
(1) 구성원들이 참여하는 민주적 의사결정 과정에 따라 조직을 운영한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(2) 지역사회나 공공의 이익에 기여한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(3) 구성원들이 서로 돕고 협동한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(4) 외부(예: 정부, 지자체)와의 관계에서 독립적·자율적으로 운영한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(5) 구성원에게 교육, 훈련, 역량 개발 등의 기회를 제공한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(6) 타 사회적 경제 조직과 연대하고 협력한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(7) 일자리나 서비스를 제공하는 등 사회적 약자를 돕는다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(8) 구성원들은 조직의 활동이나 사업에 적극적으로 참여한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(9) 조직이 활동하거나 사업을 펼칠 때 지역사회의 인적·물적 자원을 활용한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(10) 이익(또는 잉여)을 사회에 환원한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

Q3. 귀 사회적 경제 조직이 협력하고 있는 지역 내 조직/단체(서천군 사회적 경제 협의회 제외)이 있습니까? 있다면 그 형태와 위치를 표시해 주십시오.

질문항목	협력조직 여부		협력조직이 있는 경우		
	있다	없다	협력조직 형태 *보기번호	협력조직 위치	
				동일 읍·면·동	동일 시·군 내 타 읍·면·동
(1) 원료·중간재 조달과 관련된 협력 조직이 ……	①	②	()	①	②
(2) 서비스 및 제품 판매와 관련된 협력 조직이 ……	①	②	()	①	②
(3) 전문인력 또는 자원봉사자 확보와 관련된 협력 조직이 ……	①	②	()	①	②
(4) 자금(기부금 포함) 조달과 관련된 협력 조직이 ……	①	②	()	①	②
(5) 현물 지원과 관련된 협력 조직이 ……	①	②	()	①	②
(6) 기술, 정보, 교육과 관련된 협력 조직이 ……	①	②	()	①	②

협력조직 형태 보기	
1) 일반 기업	2) 지방자치단체 및 공공기관
3) 자활조직(자활센터, 사업단, 자활기업)	3)'협동조합 기본법'상의 협동조합
5)'협동조합 기본법'상의 사회적 협동조합	6) 농협, 수협, 축협, 임협
7) 생활협동조합	8) 신협, 새마을금고
9) 영농조합법인, 농업회사법인	10) 마을기업
11) 종교단체	12) 사회적 기업(인증, 예비 등)
13) 학교 등 교육기관	14) 사회복지기관
15) 지역사회 단체(청년회, 부녀회 등)	16) 시민단체
17) 기타()	

Q4. 귀 사회적 경제 조직은 서천군 지역에서 활동하는 '사회적 경제 연대 조직'(협의회, 연합회 등)에 가입해 참여하고 있습니까? 해당되는 칸에 표시(✓)해 주십시오.

- ① 가입해 있다() ② 가입하지는 않았지만 참여하고 있다()
 ③ 가입하지 않았고 참여하지 않는다()

[Q4에서 ① 또는 ②를 선택한 경우에 응답해주세요]

Q5. 지역의 사회적 경제 연대 조직(서천군 사회적 경제 협의회)가 수행하는 활동과 관련된 질문들입니다. 각각의 항목에 대해 '중요도'와 귀 조직이 현재 얼마나 실천하고 있다고 생각하는지 그 '실현 수준'을 평가하시고, 해당되는 정도에 표시(✓)해 주십시오.

질문항목	중요도							실현 수준						
	중요하지 않음 ← 보통 → 중요함							못함 ← 보통 → 잘함						
(1) 시민들에게 사회적 경제를 알리고 공감대를 확산하는 홍보, 이벤트, 교육	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(2) 새로 생겨나는 사회적 경제 조직을 돕는 지식·정보 지원 (예: 교육, 컨설팅)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(3) 새로 생겨나는 사회적 경제 조직의 자금 조달을 지원	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(4) 사회적 경제 분야의 인재 육성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(5) 회원 사회적 경제 조직을 대상으로 하는 교육, 컨설팅 등 지식·정보 지원	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(6) 회원 사회적 경제 조직의 자금 조달을 지원	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(7) 회원 사회적 경제 조직들 사이의 상호거래 촉진	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(8) 지역에 필요한 사회적 경제 관련 정책을 개발하거나 실태를 조사하는 연구	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(9) 지방자치단체(시·군)와 협력해 지역의 사회적 경제 발전을 도모하는 활동 (예: 포럼 개최, 조례제정 활동 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

다음은 서천군에서 활동하는 사회적 경제 조직 및 관련 조직 목록입니다. 이 보기를 참고하셔서 물음에 답해 주십시오.

서천군의 사회적 경제 조직(협동조합, 사회적협동조합, 사회적기업)		
1) 서천군지속가능지역재단	2) 서천군사회적 경제협의회	3) 한산느티나무사회적협동조합
4) 고메골생산지협동조합	5) 한산소곡주특산품협동조합	6) 장항나루협동조합
7) 한국해양침식방재협동조합	8) 너나드리협동조합	9) 서천생태양봉농산협동조합
10) 플엔향기협동조합	11) 서천예인협동조합	12) 세븐협동조합
13) 서천생태원협동조합	14) 다하다협동조합	15) 동강상생사회적협동조합
16) 서천원주민증장비협동조합	17) 장항고 마을교육공동체 사회적협동조합	18) 모시뜰협동조합
19) 바른생산지협동조합	20) 두리하나협동조합	21) 안단테음악협동조합
22) 서천생선구이가게협동조합	23) 장항 청년 아이스브레이크 협동조합	24) 모시촌협동조합
25) 서천발달장애인미술창작협동조합 '보물섬'	26) 충남연안선망협동조합	27) 아이맘협동조합
28) 서천군옥외광고협동조합	29) 서천마산협동조합	30) 서툰농부들협동조합
31) 고운맘 사회적협동조합	32) 서천김협동조합	33) 문화예술연구회협동조합
34) 갈목어업인협동조합	35) 지역문화누리협동조합	36) 우리는남전택협동조합
37) 늘숨협동조합	38) 이로움협동조합	39) 서천사랑만세협동조합
40) 다온 사회적협동조합	41) 생태원에스브이협동조합	42) 서래뜰누룽지협동조합
43) 서천방역협동조합	44) 한국장애인복지협동조합	45) 금강생태협동조합
46) 물벼들마을학교협동조합	47) 한산소곡주협동조합	48) 서천시장협동조합
49) 바다엔플러스협동조합	50) 서천군문화장터협동조합	51) 서천우리조경협동조합
52) 장항읍 주민자치 사회적협동조합	53) 장항 세계로협동조합	54) 적정문화공작소협동조합
55) 지역영상문화사회적협동조합	56) 지성영농조합법인	57) 바른먹거리영농조합법인
58) 에텐영농주식회사	59) 해미S&F영어조합법인	60) 오석영농조합법인
61) 전통예술단 혼	62) 주식회사 천군만마	63) (주)서천식품
64) 주식회사 새날	65) 사단법인 한산모시조합	

Q6) 앞의 목록 중에서 그리고 목록에 포함되어 있지 않은 조직이라도, 최근 201 동안 거래(판매 또는 구매)가 한 번 이상 있었던 서천 지역 내 사회적 경제 조직의 이름을 기억나는 대로 모두 적어주십시오.

Q7) 앞의 목록 중에서 그리고 목록에 포함되어 있지 않은 조직이라도, 최근 3년(2019년~2021년) 동안 워크숍, 토론회, 세미나 등 교육이나 공부 모임에 같이 참여한 적이 있는 서천 지역 내 사회적 경제 조직의 이름을 기억나는 대로 모두 적어주십시오.

Q8) 앞의 목록 중에서 그리고 목록에 포함되어 있지 않은 조직이라도, 최근 3년(2019년~2021년) 동안 서천 지역의 사회적 경제 관련 행사에 함께 참여한 적이 있는 서천 지역 내 사회적 경제 조직의 이름을 기억나는 대로 모두 적어주십시오.

Q9) 앞의 목록 중에서 그리고 목록에 포함되어 있지 않은 조직이라도, 최근 3년(2019년~2021년) 동안 상품기획, 홍보, 마케팅 등을 위해 협력한 적이 있는 서천 지역 내 사회적 경제 조직의 이름을 기억나는 대로 모두 적어주십시오.

Q10) 앞의 목록 중에서 그리고 목록에 포함되어 있지 않은 조직이라도, 최근 3년(2019년~2021년) 동안 자금 조달을 위해 협력한 적이 있는 서천 지역 내 사회적 경제 조직의 이름을 기억나는 대로 모두 적어주십시오.

Q11) 앞의 목록 중에서 그리고 목록에 포함되어 있지 않은 조직이라도, 최근 3년(2019년~2021년) 동안 정부나 지방자치단체의 보조사업 혹은 위탁사업을 시행하는 과정에서 협력한 적이 있는 서천 지역 내 사회적 경제 조직의 이름을 기억나는 대로 모두 적어주십시오.

Q12) 앞의 목록 중에서 그리고 목록에 포함되어 있지 않은 조직이라도, 평소에 교류하면서 지식·정보·조언 등의 측면에서 도움을 주거나 받는 조직을 3곳까지 순위대로 적어주십시오. 있는 대로만 적어주시면 됩니다. 반드시 3개를 적을 필요는 없습니다.

- 1순위()
 2순위()
 3순위()

Q13) 지역에서 사회적 경제 활성화를 위해 필요한 정책은 무엇이라고 생각하십니까? 각각의 항목에 대해 ‘중요도’를 평가하시고, 해당되는 정도에 표시(✓)해 주십시오.

질문항목	중요도						
	중요하지	않음	←	보통	→	중요함	
(1) 시민, 지역 주민들의 사회적 경제에 관한 인식 제고, 홍보	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(2) 사회적 경제 조직을 이끄는 지도자(리더) 육성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(3) 사회적 경제 조직에 대한 금융 지원(융자, 투자 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(4) 사회적 경제 조직을 활용한 보조사업 및 위탁사업	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(5) 지역(시·군)에서 사회적 경제 조직을 돕는 중간지원조직(예: 사회적 경제 지원센터)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(6) 지역(시·군) 내의 사회적 경제 조직 협의체(예: ○○○네트워크, 연합회, 협의회 등)의 활동 지원	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(7) 사회적 경제에 참여하는 청년 인재 교육훈련 및 육성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(8) 지방자치단체(시·군)의 사회적 경제 지원 조례	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(9) 지방자치단체(시·군)의 사회적 경제 전담 부서 설치 및 전문직 공무원 채용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(10) 지역 공공자산(예: 유허 건물 등)의 사회적 경제 조직 이용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(11) 사회적 경제 조직의 상품 및 서비스를 공공기관이 우선 구매하도록 촉진	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(12) 사회적 경제 조직의 상품 및 서비스 홍보, 판촉, 브랜드화	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(13) 사회적 경제 조직 설립(창업) 지원	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(14) 지방자치단체(시·군)와 지역 내 사회적 경제 조직들 간의 협력	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(15) 사회적 경제 전문가(예: 컨설턴트 등) 육성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(16) 사회적 경제 조직의 일자리 창출(고용) 지원	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(17) 지역사회 문제 또는 사회적 과제를 해결하기 위한 혁신형 사회적 경제 조직 설립 및 육성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

Q14) 2022년 현재 귀 사회적 경제 조직은 운영 측면에서 생애주기 중 어느 단계에 있다고 생각하십니까?

- ① 시작단계() ② 생존단계() ③ 성장단계()
 ④ 성숙단계() ⑤ 위기단계()

설명
① 시작단계: 조직 운영 시작, 시장진입을 위한 노력에 많은 에너지 투입
② 생존단계: 사업계획 및 전략 수정, 시장예의 적응(변화) 필요
③ 성장단계: 운영 시스템 정착, 성장에 따른 효율성 증가, 상품 및 서비스 확장에 도전
④ 성숙단계: 사업 모델 정립, 지속적 활동을 위한 새로운 투자 필요
⑤ 위기단계: 운영을 지속하기 어려워 업종 전환 등의 압박감 증가, 휴업 또는 폐업을 고려

Q15) 귀 사회적 경제 조직의 재무상태에 관한 내용입니다. 가능한 구체적으로 작성해주시시오.

2021년 매출액 _____만 원
 2021년 영업이익 _____만 원
 2021년 말 기준 총자산 _____만 원
 2021년 말 기준 자본총계 _____만 원

Q16) 귀 사회적 경제 조직의 현재 유급 근로자 현황에 관해, 가능한 한 구체적으로 작성해 주십시오.

총 근로자 수 _____명
 정규직 근로자 수 _____명
 취약계층 근로자 수 _____명

Q17) 귀 사회적 경제 조직은 언제 설립되었습니까? _____년 _____월

Q18) 귀 사회적 경제 조직의 명칭은 무엇입니까? _____

Q19) 응답자 성명 _____, 직위 _____

마을관리 사회적 협동조합에 대한 공공지원 내용¹¹⁶⁾

- (지원대상) 국가지원 도시재생 사업구역 내 ‘마을관리 사회적협동조합’ 설립인가를 받고 공공지원 필요요건 충족한 마을조합
- (지원내용) 초기 사업비(최대 5천만 원), 사무공간, 공공시설 운영관리 및 공공 서비스 사업 위탁, 사업화 지원 등
- (필요요건) 마을조합 정체성에 부합하는 설립명칭, 사업구역, 사업내용, 조합원 자격, 조합원 수, 임원자격, 사무국 설치, 갈등관리위원회 및 운영지원전문기관 등 공공지원 필요요건 충족*

* 마을조합 설립 과정에서 공공지원 필요요건을 충족할 수 있도록 관련 사항을 ‘마을관리 사회적협동조합 정관 작성예시’ 반영

【 공공지원 필요요건 】

- (설립명칭) 타 마을조합과의 구별, 해당 도시재생활성화계획에 따라 설립되는 마을조합임에 따라 조합 명칭에 ‘도시재생사업명 또는 도시재생활성화지역명’ 포함
- (사업구역) 마을조합 사업구역은 해당 도시재생활성화지역을 포함하여 ‘도시재생활성화지역과 그 지역을 포함한 시군구’
- (사업내용) 마을조합 주 사업은 도시재생사업으로 조성된 기초생활인프라 운영관리 및 이를 활용한 지역사회 필요 재화·서비스 사업을 고려하여 작성
- (조합원자격) 마을조합은 도시재생사업의 지속성을 확보하기 위하여 설립되었음에 따라 조합원 다수는 도시재생 사업구역 주민으로 구성
 - * 총회/이사회 의결에 따라 사업구역 내 거소 또는 주사무소를 둔 자 이외의 자를 조합원으로 가입 가능
- (조합원수) 마을조합이 지역사회 대표성 등을 확보하기 위해서는 일정 규모 이상의 조합원 확보 필수, 원칙적으로 1년 차 초기사업비 신청 시 조합원 수 최소 15명 이상 확보

116) 자료: 국토교통부(2022, pp.8-9).

* 단, 공공지원을 받은 마을조합의 평균 조합원수가 31명('21년 기준)임을 감안하여 조합원 수 최소 30명 이상 확보 권장

○ **(임원자격) 도시재생 사업구역 내 거소를 두고 주민협의체 및 마을조합 활동에 일정기간 이상 참여한 자** 등 정관을 통해 임원의 자격을 인정받은 자로 선출*

* 마을조합 주 사업의 운영을 위하여 전문성 있는 인력 등을 이사로 둘 필요가 있는 경우, 도시재생 사업구역 내 거소를 둔 자가 아니더라도 임원 가능

○ **(사무국 설치)** 총회 및 이사회 운영 지원, **마을조합 사업 실행**, 조합원 모집 및 홍보 등을 수행할 **직원**으로 구성된 **집행조직** 설치

○ **(갈등관리위원회 구성)** 마을조합 운영과정에서 조합원 사이 또는 지역 주민과의 사이에서 발생할 수 있는 **갈등**을 **예방·조정·중재** 역할을 수행할 수 있는 위원회 구성

- **(구성위원)** 총 7명 이상의 위원으로 구성하되, 총 위원 1/2 이상은 **외부위원**으로 구성해야 하며, 외부위원으로 **지자체 및 도시재생지원센터 담당자** 필수 포함

* 마을조합이 조합 내·외부에 갈등이 존재함에도 불구하고 갈등관리위원회를 소집하지 않는 등 갈등관리에 소극적일 경우, 외부위원인 지자체 및 센터가 해당 조합 대상 갈등관리위원회 개최를 요청

- **(설치운영)** 갈등관리위원회 구성 및 운영 등에 관한 구체적인 사항은 **규정***으로 정함

* 마을조합 갈등관리위원회 운영규정 작성예시 참고 [붙임 4]

○ **(운영지원전문기관 지정)** 마을조합의 초기 운영 및 사업비의 정산 등 회계관리의 전문성을 기하기 위하여 요건에 충족하는 운영지원전문기관 지정

- **(기관요건)** 마을조합의 자금·회계관리 등 운영지원 업무를 원활히 수행할 수 있는 기관으로 **지역협동조합 금융기관**(새마을금고, 신협) 및 **도시재생사업, 협동조합에 대한 이해를 보유한 기관**(도시재생지원센터, 유관업종 사회적 경제기업 등)

- **(지정시기)** 마을조합 **설립단계**에서부터 운영지원전문기관을 지정하여 **상호협력적 관계형성** 및 **활동 기반조성**

- **(지정기간)** **설립일로부터 3년**(초기사업비를 지원받는 기간 동안은 필수)

- **(지정방법)** 운영지원전문기관 지정방법 및 절차는 조합원 간 협의하여 결정, 구체적인 지원 기간 및 내용은 운영지원전문기관과의 **업무협약서**를 통해 확정

연결망 분석 주요 지표의 개념과 계산식

- (1) 연결망 밀도: 한 연결망에서 행위자(node)들이 이어질 수 있는 잠재적 연결(link)의 최대치 대비 실제로 이어진 연결의 비를 말한다. 최댓값이 1이고 최솟값이 0이 된다. 밀도가 높을수록, 해당 연결망 또는 집단의 행위자들 간의 관계가 더욱 촘촘하다는 것을 뜻한다.

$$D = \frac{\sum_{i=1}^g d(n_i)}{g-1}$$

(D : 연결망 밀도, $d(n_i)$: 행위자 i 에 이어진 연결(link)의 수, g : 연결망 내 행위자 수)

- (2) 정도 중심성 지수(Degree Centrality Index): 개별 행위자가 이론적으로 지닐 수 있는 연결의 수 대비 실제 이어진 연결의 수

$$C_D(n_i) = \frac{d(n_i)}{g-1}$$

($C_D(n_i)$: 행위자 i 의 정도 중심성 지수)

- (3) 연결망 중심화 지수(Network Degree Centralization Index): 개별 행위자 중심성 지수들의 분산을 보여주는 지표다. 지숫값이 클수록 연결망이 중심화되어 있고, 작을수록 분산화되어 있다고 본다.

$$C_D = \frac{\sum_{i=1}^g (C_D(n^*) - C_D(n_i))}{(g-1)(g-2)}$$

(C_D : 연결망 중심화 지수, $C_D(n^*)$: 개별 중심성 지수 중 최댓값, $C_D(n_i)$: 행위자 i 의 중심성 지수)

원주 지역 사회적 경제 조직들의 협동운동 연대표

구분	협동운동 역사
1960년대	(1965) 천주교 원주교구 설정 및 지하순 주교 부임
	(1966) 원주 최초 신용협동조합 결성(원동성당), 문막신탁 창립(문막성당)
	(1968) 단구신탁 창립(단구동성당)
	(1969) 진광중학교 내 '협동교육연구소' 개소(1970~76)
1970년대	(1970) 세교신탁 창립(관설동), 진광중학교 '원주진광신용협동조합' 설립
	(1971) 밝음신용협동조합 창립
	(1972) 신탁법 제정, 남한강 유역 대홍수
	(1973) 재해대책위원회 조직구성, 남한강 홍수 피해 지역개발 사업시행
	(1974) 지하순 주교 유신헌법 무효 양심선언(서울 명동성당)
	(1976) 원주선언(원동성당)
	(1979) 농촌소비자협동조합 협의회 창립, 대안소비조합(흥업면 대안리)
1980년대	(1981) 일본 유기농업현장과 생협운동 교류 시작
	(1982) '생명의 세계관 확립과 협동적 생존의 확장' 문건 완성
	(1985) 원주소비자협동조합 창립(현 원주한살림)
	(1986) 제기동 '한살림 농산' 설립
	(1989) 호저소비자협동조합 창립(현 원주생협), 한살림 선언
1990년대	(1998) 생활협동조합법 제정
	(1999) 공동육아협동조합 소꿉마당 창립, 성공회 원주 나눔의집 창립
2000년대	(2001) 원주자활후견기관(현 원주자활센터)설립
	(2002) 원주의료소비자생활협동조합 창립(현 원주의료복지사회적협동조합)
	(2003) 남한강삼도생협 창립(현 더불어살림협동조합), 원주협동조합운동협의회 창립(현 원주협동사회경제네트워크), 소식지 '원주에 사는 즐거움' 창간호 발행
	(2004) 유한회사 원주생명농업 설립, 무위당 장일순 10주기 생명문화제 개최(5월 20일)
	(2005) 원주 시민복지개선을 위한 3대(학교 급식, 친환경농업육성,보육) 조례제정 운동
	(2006) 원주 단계동 화상경매장 설치 반대 운동 참여, 일본 오사카 S생협 제안 GMO 프리존 운동 시작
	(2009) 원주협동조합운동협의회를 '원주협동사회경제네트워크'로 명칭 변경, 원주푸드육성 및 지원에 관한 조례제정, 원주, 강원지역 골프장 개발 반대 운동

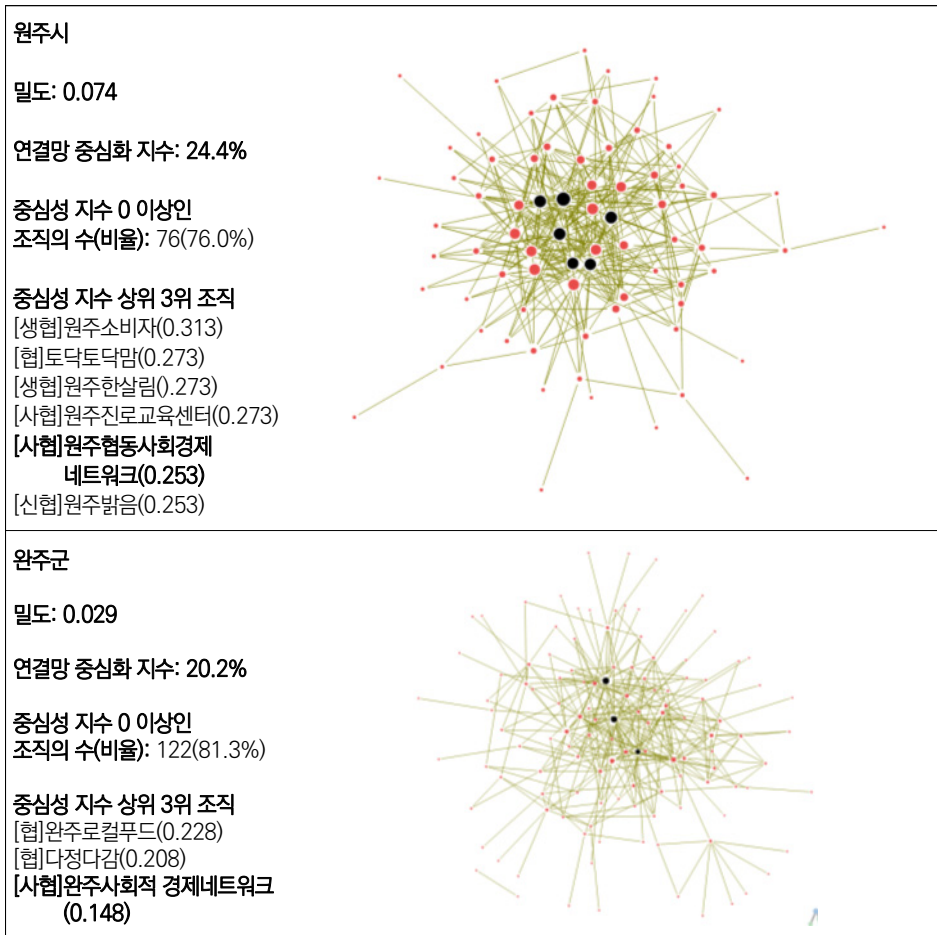
(계속)

구분	협동운동 역사
2010년대	(2011) 원주에 사는 즐거움' 잔치1 개최, 사회적 경제 블록화 사업 심포지엄(원주 23개 사회적 경제 조직 상호부조 협약), 6개 생협 상호이용협약 체결
	(2012) 협동조합 기본법 제정, 2012 '원주에 사는 즐거움' 잔치 2 개최, 협업 모델 구체화 작업
	(2013) 원주협동사회경제네트워크 사회적협동조합 인가
	(2014) 강원도교육청과 지역특화(청소년 대상 협동조합) 교육 시작
	(2016) 협동조합광장 사회적 경제 정기 '생생프리마켓' 개장, 협동조합광장 내 coop드림카페 & 전시판매장 오픈, 일본 치바현 생활클럽생협 사회복지법인 바람의마를 돌봄 연수 시작
	(2017) 협동운동리더 양성 교육 시작
	(2018) 원주지역 초등학교 사회적 경제 교육 시작, 일본 치바현 생활클럽 사회복지법인 이케다 이사장 초청 특강
	(2019) 협동기금 조합원단체 긴급자금지원 개시, 원주밝음신용협동조합 등과 3.1절 100주년 기념행사 개최, 지역포괄돌봄특별위원회 발족, 원주지역 협동조합 사회서비스 사업 현황조사, 일본 치바현 생활클럽 치바그룹 원주 방문, 원주협동운동역사(2003~2017) 기록화 사업
2020년대	(2020) 조합원단체 대표자, 실무책임자 전원협동기금 조성 운동, 강원원주혁신도시 '원주행복장터' 내 사회적 경제 제품 판매 관리운영
	(2021) 사회적 경제 기본법 제정 촉구, 네트워크 생명공동체위원회 발족, 네트워크 정책위원회 발족, 생명공동체위원회 원주행복장터 내 제로웨이스트숍 '유용지물' 설치, 지학순 주교 탄생 100주년 기념사업 시민사회추진위원회 참여, 한국사회적기업연대회의 '사회적 경제 정체성 선언과 보고서' 편당 참여, 국제협동조합연맹(ICA) 제33차 세계협동조합 대회 주춧돌 위원 참여

자료: 원주협동사회경제네트워크(<http://www.wjcoop.or.kr/>). 검색일: 2022. 9. 28.

지역별·연결망 분석 주요 지숫값과 그래프

〈부도 5-1〉 사회적 경제 조직의 상호거래 연결망에서 중심성 지수 상위 조직



- 주 1) 사회적 경제 조직 명칭 우측 괄호 안의 숫자는 해당 조직의 개별 중심성 지수를 뜻한다.
 2) 개별 중심성 지수가 0인 조직은 그림에서 제외했으며, 굵은 글씨로 표기한 것은 지역의 연대조직이다.
 3) 그림에서 진한 색으로 표시한 동그라미는 왼쪽의 중심성 지수 상위 3위 조직이며, 복수의 조직이 순위가
 같을 경우 모두 표시하였다.
- 자료: 설문 조사.

(계속)

서천군

밀도: 0.087

연결망 중심화 지수: 21.9%

중심성 지수 0 이상인
조직의 수(비율): 35(100.0%)

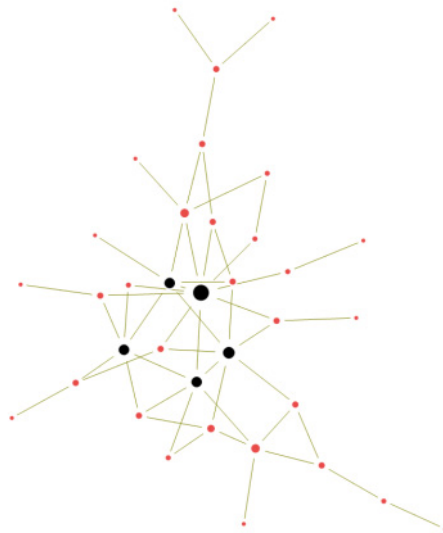
중심성 지수 상위 3위 조직
[임]서천군사회적 경제협의회
(0.294)

[협]서천김(0.206)

[협]장항세계로(0.176)

[재]서천군지속가능지역(0.176)

[협]바른생산자(0.176)



C군

밀도: 0.013

연결망 중심화 지수: 11.8%

중심성 지수 0 이상인
조직의 수(비율): 3(11.7%)

중심성 지수 상위 3위 조직

[협]칼라누보(0.118)

[주]천일산업(0.059)

[주]범강이엔지(0.059)



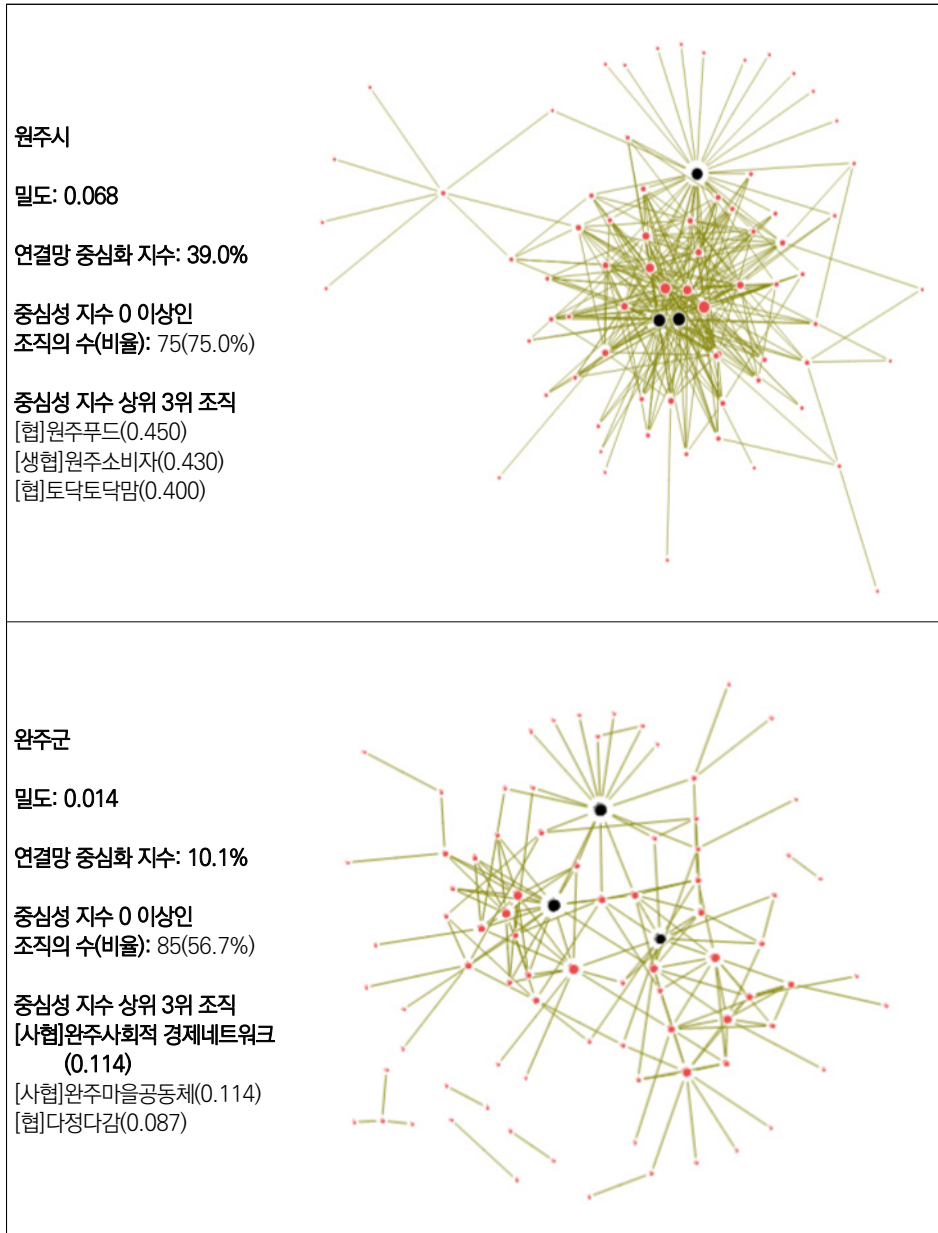
주 1) 사회적 경제 조직 명칭 우측 괄호 안의 숫자는 해당 조직의 개별 중심성 지수를 뜻한다.

2) 개별 중심성 지수가 0인 조직은 그림에서 제외했으며, 굵은 글씨로 표기한 것은 지역의 연대조직이다.

3) 그림에서 진한 색으로 표시한 동그라미는 왼쪽의 중심성 지수 상위 3위 조직이며, 복수의 조직이 순위가
같은 경우 모두 표시하였다.

자료: 설문 조사.

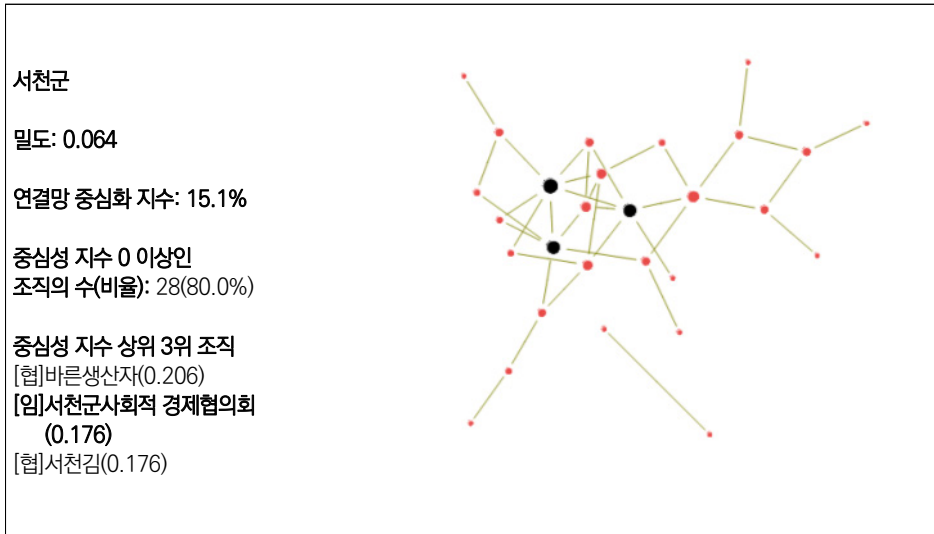
〈부도 5-2〉 사회적 경제 조직의 공동행사 연결망에서 중심성 지수 상위 조직



- 주 1) 사회적 경제 조직 명칭 우측 괄호 안의 숫자는 해당 조직의 개별 중심성 지수를 뜻한다.
 2) 개별 중심성 지수가 0인 조직은 그림에서 제외했으며, 굵은 글씨로 표기한 것은 지역의 연대조직이다.
 3) 그림에서 진한 색으로 표시한 동그라미는 왼쪽의 중심성 지수 상위 3위 조직이며, 복수의 조직이 순위가 같을 경우 모두 표시하였다.

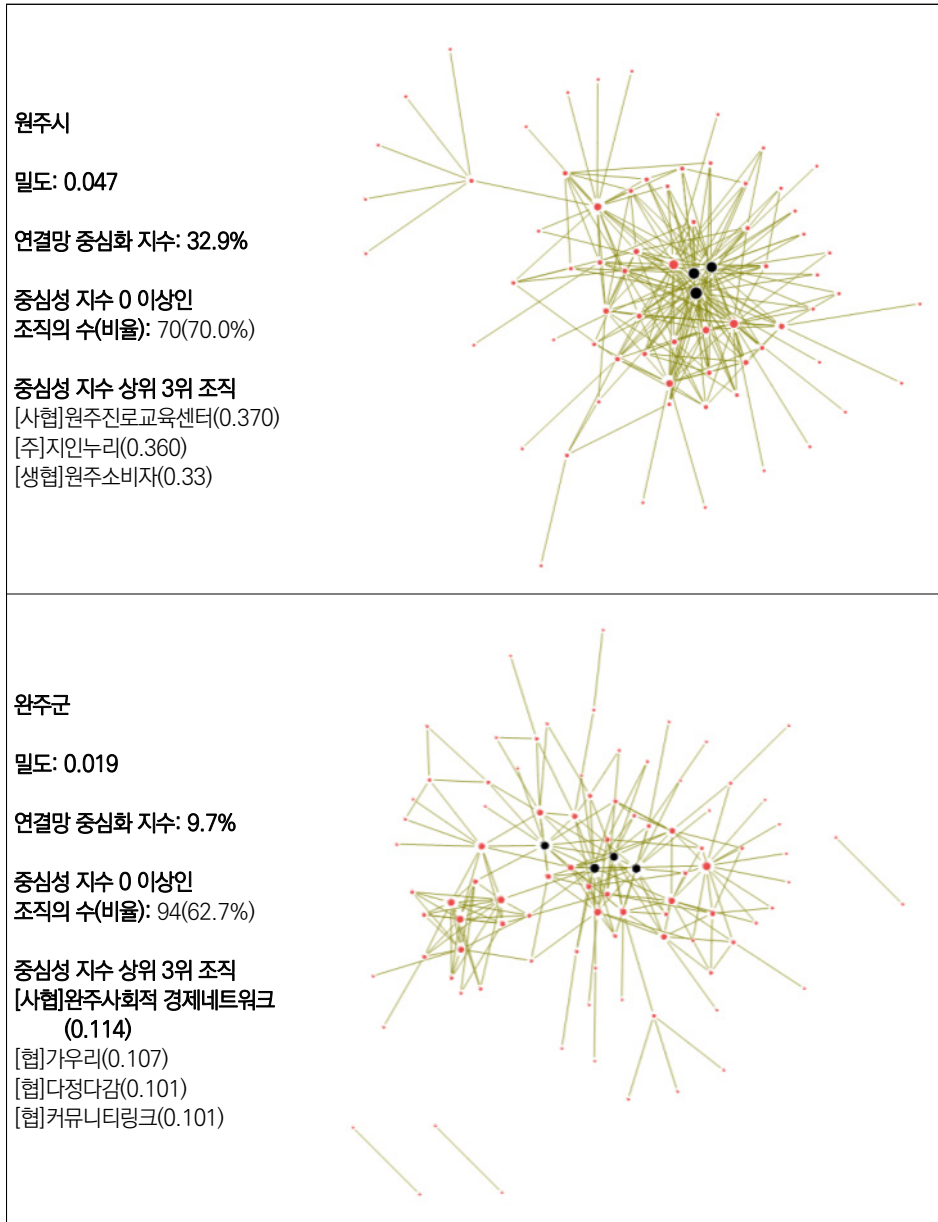
자료: 설문 조사.

(계속)



- 주 1) 사회적 경제 조직 명칭 우측 괄호 안의 숫자는 해당 조직의 개별 중심성 지수를 뜻한다.
- 2) 개별 중심성 지수가 0인 조직은 그림에서 제외했으며, 굵은 글씨로 표기한 것은 지역의 연대조직이다.
- 3) 그림에서 진한 색으로 표시한 동그라미는 왼쪽의 중심성 지수 상위 3위 조직이며, 복수의 조직이 순위가
같은 경우 모두 표시하였다.
- 4) 밀도가 0인 C군은 표시하지 않았다.
- 자료: 설문 조사.

〈부도 5-3〉 사회적 경제 조직의 학습 및 교육 연결망에서 중심성 지수 상위 조직



- 주 1) 사회적 경제 조직 명칭 우측 괄호 안의 숫자는 해당 조직의 개별 중심성 지수를 뜻한다.
 2) 개별 중심성 지수가 0인 조직은 그림에서 제외했으며, 굵은 글씨로 표기한 것은 지역의 연대조직이다.
 3) 그림에서 진한 색으로 표시한 동그라미는 왼쪽의 중심성 지수 상위 3위 조직이며, 복수의 조직이 순위가
 같을 경우 모두 표시하였다.
- 자료: 설문 조사.

(계속)

서천군

밀도: 0.066

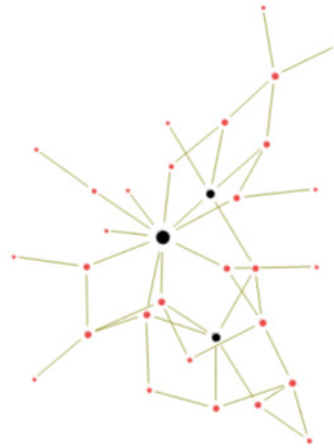
연결망 중심화 지수: 22.4%

중심성 지수 0 이상인
조직의 수(비율): 32(91.4%)

중심성 지수 상위 3위 조직
[임]서천군사회적 경제협의회
(0.278)

[협]서천김(0.139)

[사협]장항읍주민자치(0.139)



C군

밀도: 0.026

연결망 중심화 지수: 16.9%

중심성 지수 0 이상인
조직의 수(비율): 6(33.3%)

중심성 지수 상위 3위 조직

[협]칼라누보(0.176)

[주]들꽃바람(0.059)

[협]소셜비즈니스디자인(0.059)

[협]청송이참좋다(0.059)

[영]청송자연고추(0.059)



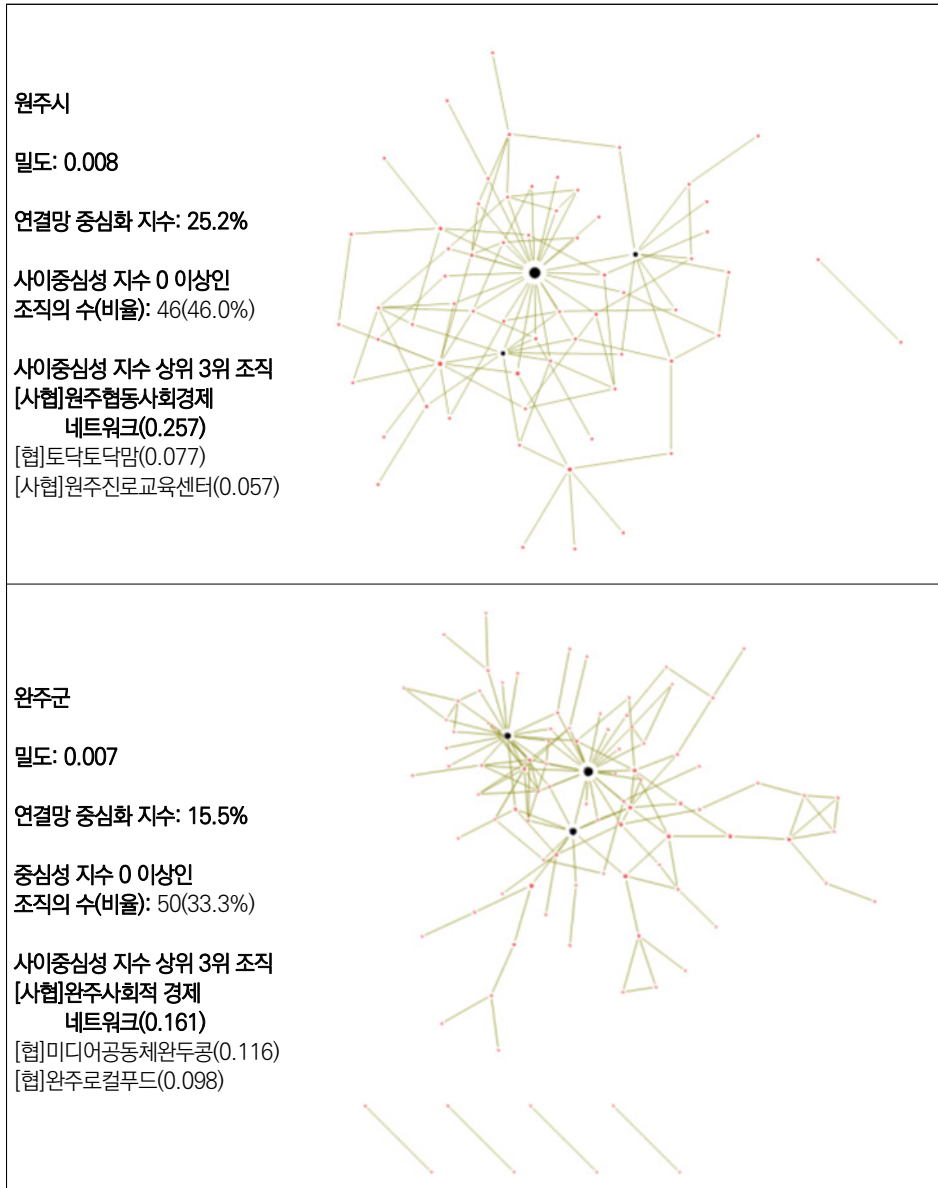
주 1) 사회적 경제 조직 명칭 우측 괄호 안의 숫자는 해당 조직의 개별 중심성 지수를 뜻한다.

2) 개별 중심성 지수가 0인 조직은 그림에서 제외했으며, 굵은 글씨로 표기한 것은 지역의 연대조직이다.

3) 그림에서 진한 색으로 표시한 동그라미는 왼쪽의 중심성 지수 상위 3위 조직이며, 복수의 조직이 순위가 같을 경우 모두 표시하였다.

자료: 설문 조사.

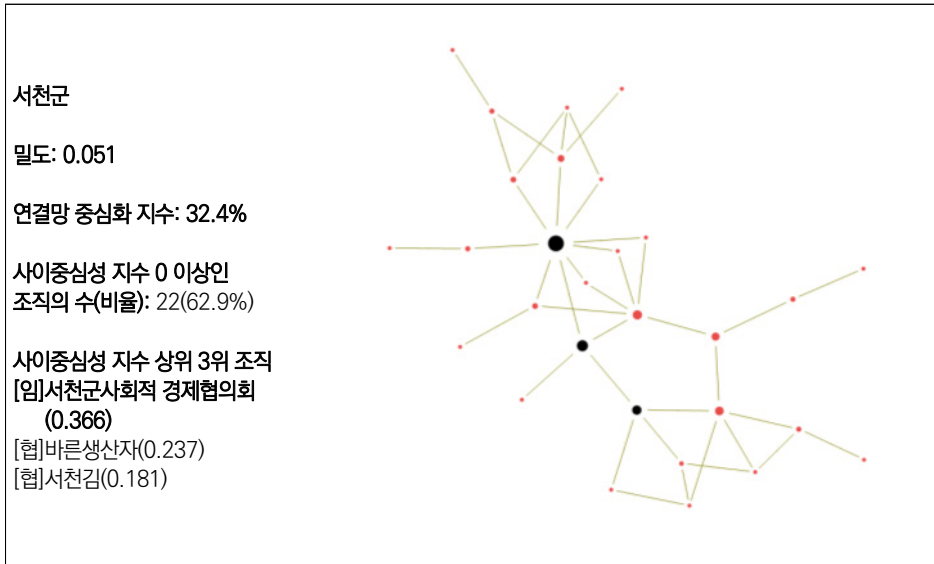
〈부도 5-4〉 사회적 경제 조직의 정보교류 연결망에서 사이중심성 지수 상위 조직



- 주 1) 정보교류 연결망이라는 점을 고려해 모든 지표에서 사이중심성(betweenness centrality)을 분석하였다.
- 2) 사회적 경제 조직 명칭 우측 괄호 안의 숫자는 해당 조직의 개별 사이중심성 지수를 뜻한다.
- 3) 개별 사이중심성 지수가 0인 조직은 제외했으며, 굵은 글씨로 표기한 것은 지역의 연대조직이다.
- 4) 그림에서 진한 색으로 표시한 동그라미는 왼쪽의 중심성 지수 상위 3위 조직이며, 복수의 조직이 순위가 같을 경우 모두 표시하였다.

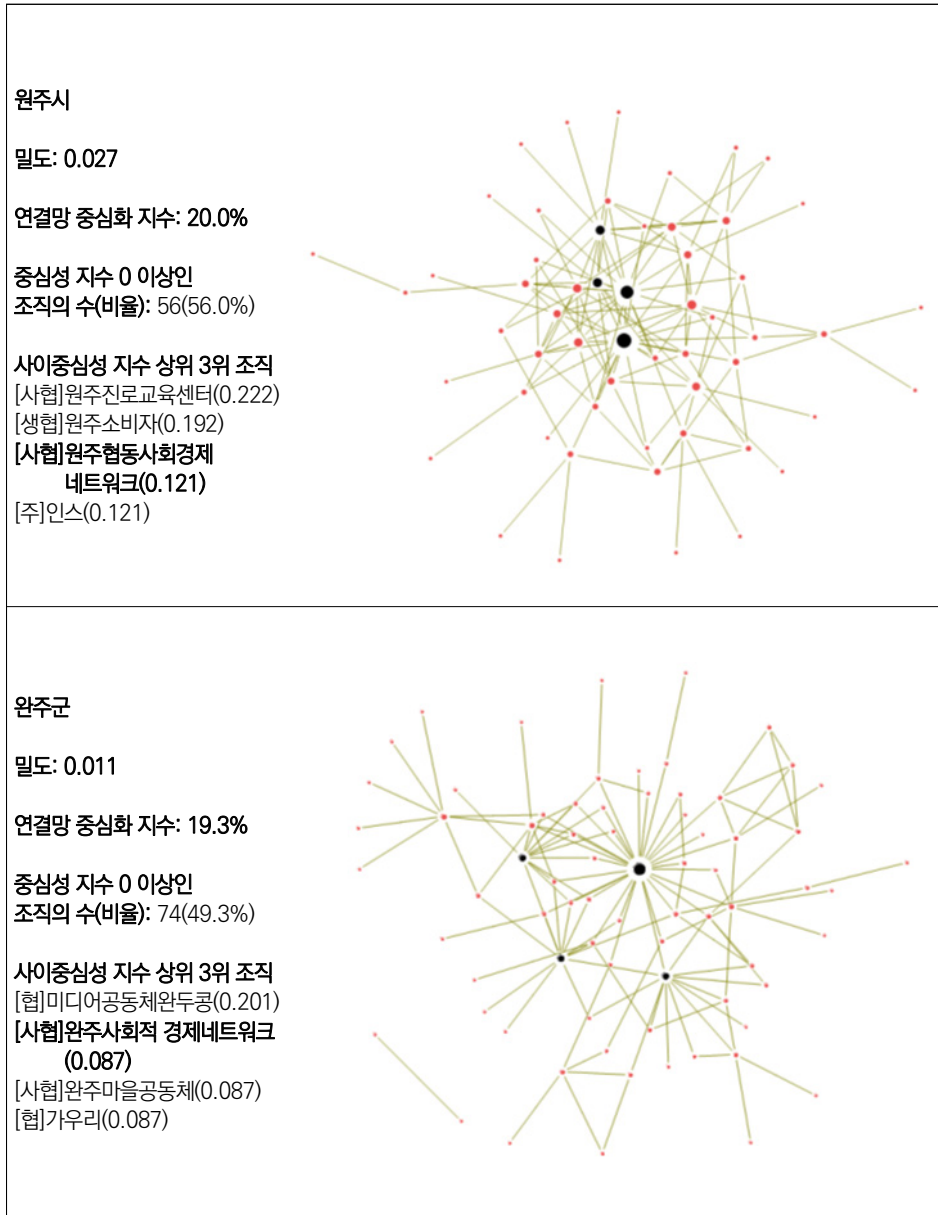
자료: 설문 조사.

(계속)



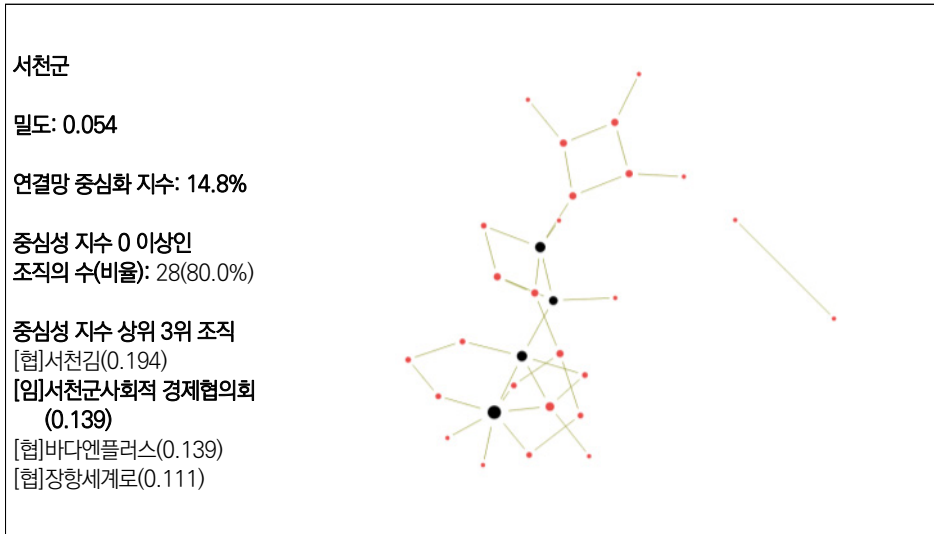
- 주 1) 정보교류 연결망이라는 점을 고려해 모든 지표에서 사이중심성(betweenness centrality)을 분석하였다.
- 2) 사회적 경제 조직 명칭 우측 괄호 안의 숫자는 해당 조직의 개별 사이중심성 지수를 뜻한다.
- 3) 개별 사이중심성 지수가 0인 조직은 제외했으며, 굵은 글씨로 표기한 것은 지역의 연대조직이다.
- 4) 그림에서 진한 색으로 표시한 동그라미는 왼쪽의 중심성 지수 상위 3위 조직이며, 복수의 조직이 순위가 같을 경우 모두 표시하였다.
- 5) 밀도가 0인 C군은 표시하지 않았다.
- 자료: 설문 조사.

〈부도 5-5〉 사회적 경제 조직의 마케팅 연결망에서 중심성 지수 상위 조직



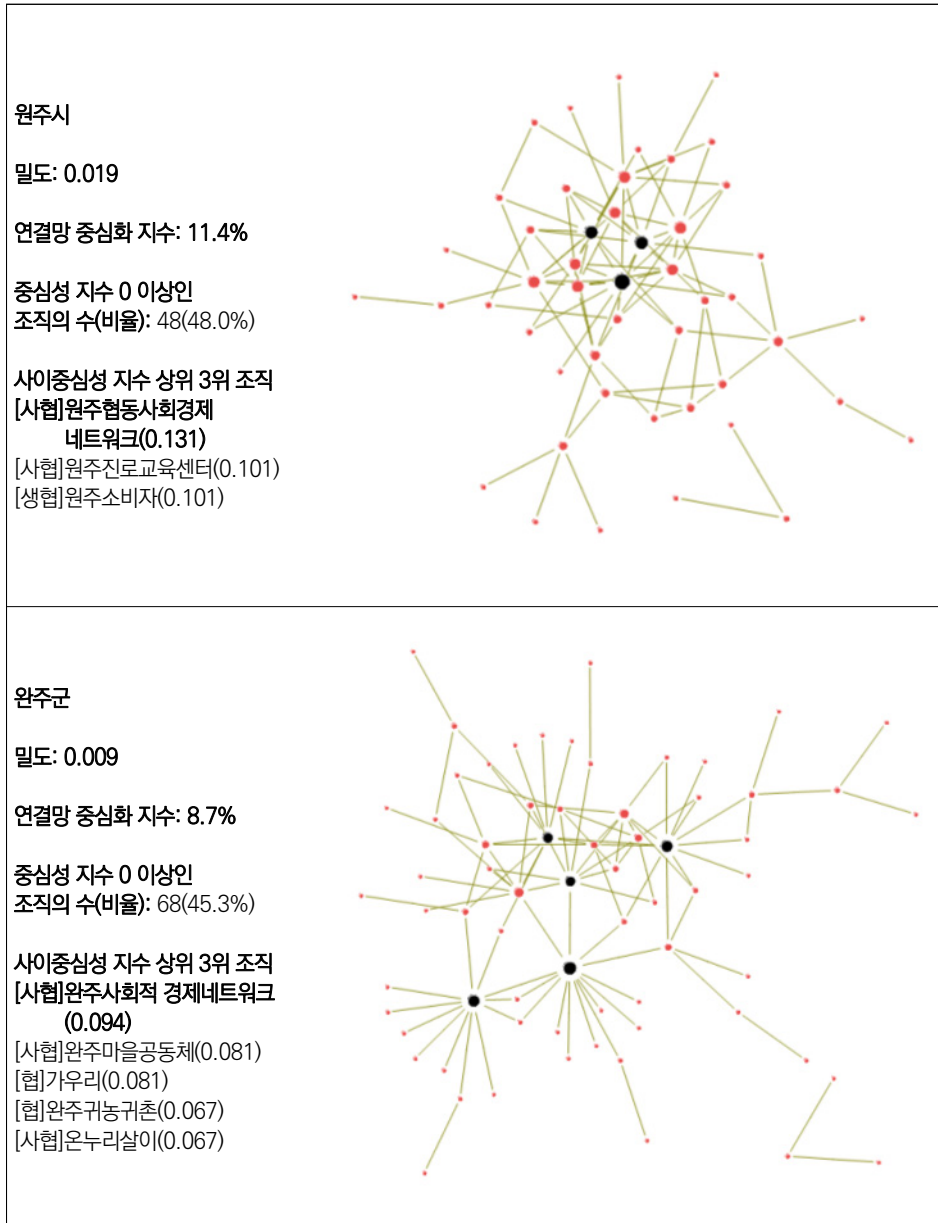
- 주 1) 사회적 경제 조직 명칭 우측 괄호 안의 숫자는 해당 조직의 개별 중심성 지수를 뜻한다.
 2) 개별 중심성 지수가 0인 조직은 제외했으며, 굵은 글씨로 표기한 것은 지역의 연대조직이다.
 3) 그림에서 진한 색으로 표시한 동그라미는 왼쪽의 중심성 지수 상위 3위 조직이며, 복수의 조직이 순위가
 같을 경우 모두 표시하였다.
- 자료: 설문 조사.

(계속)



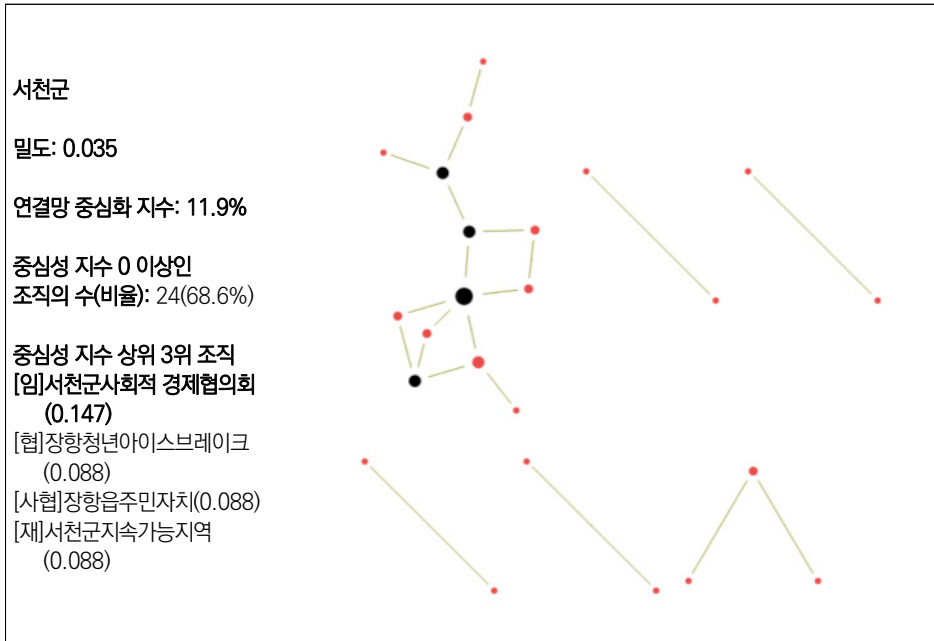
- 주 1) 사회적 경제 조직 명칭 우측 괄호 안의 숫자는 해당 조직의 개별 중심성 지수를 뜻한다.
2) 개별 중심성 지수가 0인 조직은 제외했으며, 굵은 글씨로 표기한 것은 지역의 연대조직이다.
3) 그림에서 진한 색으로 표시한 동그라미는 왼쪽의 중심성 지수 상위 3위 조직이며, 복수의 조직이 순위가
같은 경우 모두 표시하였다.
4) 밀도가 0인 C군은 표시하지 않았다.
- 자료: 설문 조사.

〈부도 5-6〉 사회적 경제 조직의 정책사업 참여 연결망에서 중심성 지수 상위 조직



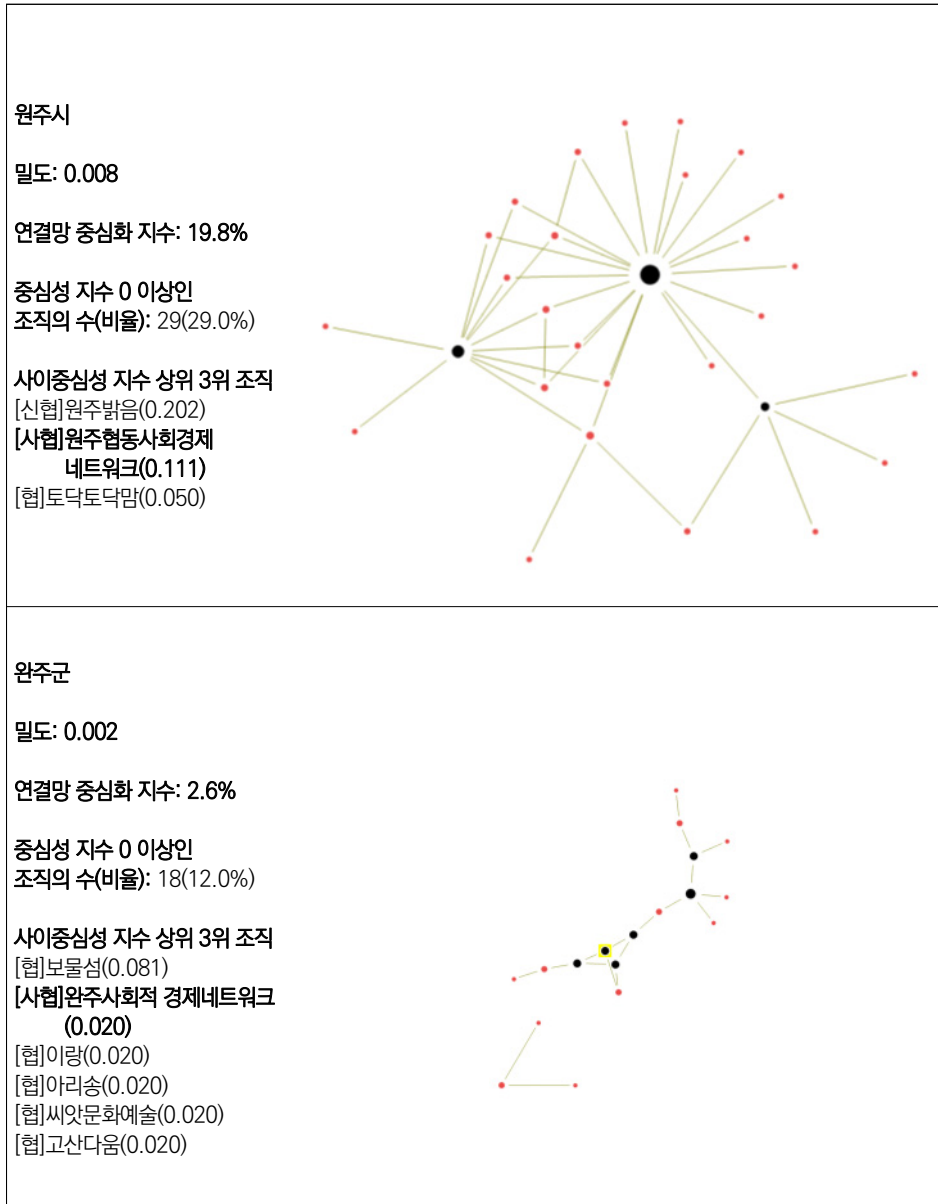
- 주 1) 사회적 경제 조직 명칭 우측 괄호 안의 숫자는 해당 조직의 개별 중심성 지수를 뜻한다.
 2) 개별 중심성 지수가 0인 조직은 제외했으며, 굵은 글씨로 표기한 것은 지역의 연결망 조직이다.
 3) 그림에서 진한 색으로 표시한 동그라미는 왼쪽의 중심성 지수 상위 3위 조직이며, 복수의 조직이 순위가
 같을 경우 모두 표시하였다.
- 자료: 설문 조사.

(계속)



- 주 1) 사회적 경제 조직 명칭 우측 괄호 안의 숫자는 해당 조직의 개별 중심성 지수를 뜻한다.
2) 개별 중심성 지수가 0인 조직은 제외했으며, 굵은 글씨로 표기한 것은 지역의 연대조직이다.
3) 그림에서 진한 색으로 표시한 동그라미는 왼쪽의 중심성 지수 상위 3위 조직이며, 복수의 조직이 순위가
같은 경우 모두 표시하였다.
4) 밀도가 0인 C군은 표시하지 않았다.
자료: 설문 조사.

〈부도 5-7〉 사회적 경제 조직의 자금조달 연결망에서 중심성 지수 상위 조직



- 주 1) 사회적 경제 조직 명칭 우측 괄호 안의 숫자는 해당 조직의 개별 중심성 지수를 뜻한다.
 2) 개별 중심성 지수가 0인 조직은 제외했으며, 굵은 글씨로 표기한 것은 지역의 연대조직이다.
 3) 그림에서 진한 색으로 표시한 동그라미는 왼쪽의 중심성 지수 상위 3위 조직이며, 복수의 조직이 순위가
 같을 경우 모두 표시하였다.
- 자료: 설문 조사.

(계속)

서천군

밀도: 0.039

연결망 중심화 지수: 8.4%

중심성 지수 0 이상인

조직의 수(비율): 24(68.6%)

중심성 지수 상위 3위 조직

[협]바른생산자(0.118)

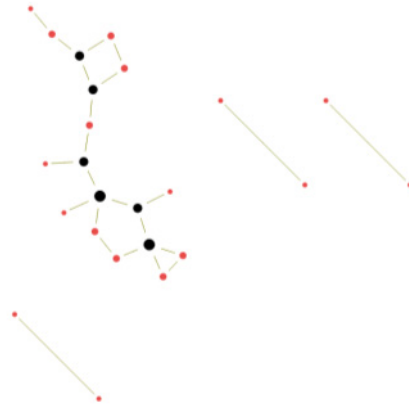
[협]바다엔플러스(0.118)

[재]서천군지속가능지역
(0.088)

[사협]장항읍주민자치(0.088)

[임]서천군사회적 경제협의회
(0.088)

[협]서천김(0.088)



주 1) 사회적 경제 조직 명칭 우측 괄호 안의 숫자는 해당 조직의 개별 중심성 지수를 뜻한다.

2) 개별 중심성 지수가 0인 조직은 제외했으며, 굵은 글씨로 표기한 것은 지역의 연대조직이다.

3) 그림에서 진한 색으로 표시한 동그라미는 왼쪽의 중심성 지수 상위 3위 조직이며, 복수의 조직이 순위가 같을 경우 모두 표시하였다.

4) 밀도가 0인 C군은 표시하지 않았다.

자료: 설문 조사.

- 강민정. (2017). “사회혁신 생태계의 현황과 발전 방안.” STEPI WORKING PAPER 2017-04. 과학기술정책연구원.
- 강민정, 안선영, 박동국. (2018). 혁신교육지구란 무엇인가. 맘에드림.
- 강위원. (2016). “여민동락공동체의 일상.” 생협평론 25호. pp.76-89.
- 경기도교육청. (2015). “혁신학교 2015 우리가 함께 만들어 갑니다.” 경기도교육청; 유주영, 유성상, 김진아, 권순정(재인용). (2016). “국내 혁신학교 연구에 관한 동향 분석.” 평생학습사회. 제12권 제3호. pp.81-105.
- 경기도교육청. (2020). “혁신학교 2020 우리가 함께 만들어 갑니다.” 경기도교육청.
- 고용노동부, 한국사회적기업진흥원. (2022). 2022 사회적가치지표(SVI) 활용 매뉴얼. 고용노동부, 한국사회적기업진흥원.
- 관계기관 합동. (2022). 사회적 경제 정책사업 자료집. 관계기관 합동.
- 관계부처 합동. (2013). 제1차 협동조합 기본계획(2014~2016년). 관계부처 합동.
- 관계부처 합동. (2017). 제2차 협동조합 기본계획(2017~2019년). 관계부처 합동.
- 관계부처 합동. (2018a). 저성장 시대의 따뜻한 성장동력: 제3차 사회적기업 육성 기본계획 (2018~2022). 관계부처 합동.
- 관계부처 합동. (2018b). 사회적 금융 활성화 방안. 관계부처 합동.
- 관계부처 합동. (2019). 사회적 경제와 연계한 농·산·어촌 활성화 방안. 관계부처 합동.
- 관계부처 합동. (2020). 제3차 협동조합 기본계획(2020~2022년). 관계부처 합동.
- 구자인, 정석호, 안민지, 이동주. (2017). 행복한 마을공동체, 돌아오는 농촌 - 충남 희망마을 만들기 제3기 기본계획(안). 충남연구원 충남마을만들기지원센터.
- 구자인, 정민철, 황바람, 이운정, 신소희, 장미옥, 구본경, 백희정, 김경숙, 노승희, 김희주. (2020). 농산어촌 유토피아 구현을 위한 지방자치단체 시범계획 수립. 경제·인문사회연구회.
- 국승용, 임지은, 이형용. (2018). 농촌지역 사회적 경제 발전을 위한 정책과제. 한국농촌경제연구원.

- 국토교통부. (2022). 도시재생 마을관리 사회적협동조합 육성 및 공공지원 가이드라인. 국토교통부.
- 국토교통부, 한국사회적기업진흥원. (2021). 마을관리 사회적협동조합 설립지원 가이드북. 국토교통부, 한국사회적기업진흥원.
- 금융감독원. (2022). 서민금융현황보도자료. 금융감독원.
- 금융위원회. (2018a). “‘18년 제1차 사회적금융협의회 개최.” 금융위원회.
- 금융위원회. (2018b). “‘18년 제2차 사회적금융협의회 개최.” 금융위원회.
- 금융위원회. (2018c). “‘18년 제3차 사회적금융협의회 개최.” 금융위원회.
- 금융위원회. (2019a). “‘19년 제1차 사회적금융협의회 개최.” 금융위원회.
- 금융위원회. (2019b). “‘19년 제2차 사회적금융협의회 개최.” 금융위원회.
- 금융위원회. (2019c). “‘19년 제3차 사회적금융협의회 개최.” 금융위원회.
- 금융위원회. (2020a). “‘20년 제1차 사회적금융협의회 개최.” 금융위원회.
- 금융위원회. (2020b). “‘20년 제2차 사회적금융협의회 개최.” 금융위원회.
- 금융위원회. (2020c). “‘20년 제3차 사회적금융협의회 개최.” 금융위원회.
- 금융위원회. (2021a). “‘21년 제1차 사회적금융협의회 개최.” 금융위원회.
- 금융위원회. (2021b). “‘21년 제2차 사회적금융협의회 개최.” 금융위원회.
- 금융위원회. (2021c). “‘21년 제3차 사회적금융협의회 개최.” 금융위원회.
- 김기태, 임현묵, 정지영, 이건희, 박영범, 김종안, 임경수. (2017). 농촌지역 사회적 경제 활성화 위한 정책 지원 방안 연구. 농림축산식품부.
- 김나영. (2020). 전국 혁신교육지구 운영 현황: 서울형혁신교육지구를 중심으로. 한국교육개발원.
- 김도균, 정선기. (2014). “사회적 경제조직의 활동과 지역의 사회자본 확장.” 사회과학연구. 제25권 제1호. pp.281-306.
- 김동영, 이중섭, 조경욱, 황영모. (2016). “전라북도 인구정책 방향 및 중점추진과제.” 전북연구원 정책브리프 12월호. 전북연구원.
- 김두년. (2014). “협동조합기본법 시행에 따른 협동조합의 전환 및 설립 전망.” 법이론실무연구. 제2권 제1호. pp.275-296.
- 김수영. (2013). “사회운동조직의 사회복지제도화와 미시저항.” 한국사회복지학. 제65권 제2호. pp.255-285.
- 김윤영, 윤혜영. (2018). “커뮤니티케어 해외사례와 합의 그리고 구상.” 비판사회정책. 제60호. pp.135-168.

- 김정섭. (2013). “농촌 지역사회의 자율성과 협동조합: 홍동면 사례 연구.” 농촌사회. 제23권 제2호. pp.173-223.
- 김정섭. (2018a). “농업환경의 보전과 지역사회의 실천: 네덜란드 지역협동조합의 기원과 특징.” 마을. 제3호. pp.115-129. 마을학회 일소공도.
- 김정섭. (2018b). “사회적 농업, 농업과 농촌의 탈영토화: 홍성군 장곡면 사례.” 농촌지도와 개발. 제25권 제3호. pp.121-133. 한국농촌지도학회.
- 김정섭. (2020). “저출생·고령화 시대, 저밀도 농촌 지역사회의 경험과 선취에 관하여.” 저출산의 인문학적 통찰 콜로키움 발표 자료(2020년 7월 22일). 보건복지부, 서울대학교 사회발전연구소.
- 김정섭. (2022). “네덜란드와 이탈리아의 사회적 농업 관련 제도와 발전 과정.” 국제사회보장리뷰. 제22권 제3호. pp.116-129. 한국보건사회연구원.
- 김정섭, 김경덕, 임지은. (2015). 농촌 지역의 사회적 경제 실태와 활성화 방안. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭, 김광선, 정문수, 한이철, 조승연, 조여니. (2021). 농어촌 정책의 새로운 방향과 과제. 농어업·농어촌 특별위원회.
- 김정섭, 김남훈. (2019). 농어촌 자활사업 활성화 방안 연구. 한국자활복지개발원.
- 김정섭, 김미복. (2013). 농촌 지역의 협동조합 설립 동향과 제도 개선 과제. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭, 김미복, 김수린, 김정승. (2021). 농촌의 포용성장과 사회혁신을 위한 사회적 경제 전략 - 사회적 경제 조직의 운영 실태와 실천 사례. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭, 김정승. (2021). 농촌의 포용성장과 사회혁신을 위한 사회적 경제 전략 - 설문조사 결과 보고서. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭, 나현수. (2019). 사회적 농업 활성화를 위한 관계 부처 협업 방안. 농림축산식품부.
- 김정섭, 마상진, 권인혜. (2009). 농촌개발사업 참여 주체의 역량 강화 방안. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭, 마상진, 김미복. (2012). 협동조합기본법 제정의 시사점과 농업·농촌 정책의 과제. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭, 이정해. (2017). “최근 귀농·귀촌 실태와 시사점.” 농정포커스. 151호. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭, 정문수, 손학기, 석현덕, 조성은. (2020). 국가중요농업유산 관리 실태조사 연구. 농림축산식품부.

- 김정섭, 정유리, 유은영. (2017). 농촌 지역사회 발전 접근방법의 유형과 실천 과제. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭, 조승연, 하인혜. (2020). 농촌 지역공동체 기반 사회적 농업 추진 방안. 농림축산식품부.
- 김정섭, 황의식, 김용렬, 김정승, 윤채빈, 강마야, 이도경, 김태곤. (2019). 지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안(2/3차년도). 한국농촌경제연구원.
- 김정원. (2010). 지역자활센터의 중간지원조직 역할 연구. 한국농촌경제연구원.
- 김정원. (2012). “자활공동체의 협동조합으로의 전환 가능성에 대한 연구.” 지역사회연구. 제20권 제2호. pp.67-89.
- 김정원, 이문국, 전세나. (2013). “자활사업 제도개선 방안.” 비판사회정책. 제38호. pp.7-44.
- 김현, 심미승. (2015). “사회생태주의 관점에서 농촌지역사회복지 실천: ‘여민동락공동체’ 사례를 중심으로.” 한국지역사회복지학. 제53호. pp.29-50.
- 남원호, 김종훈, 장지연, 박정환, 이상은, 김미복. (2022). 농촌의 포용성장과 사회혁신을 위한 사회적 경제 전략 - 지역 단위 사회적 금융 활성화 방안 연구. 한국농촌경제연구원.
- 더불어민주당 사회적 경제위원회, 한국사회가치연대기금. (2019). 사회적금융 현황과 과제. 국회 토론회 자료집.
- 농림축산식품부. (2013). 2013년도 일반농산어촌개발사업 추진 참고자료. 농림축산식품부.
- 농림축산식품부. (2014). 2022년 농림축산식품사업 시행지침서. 농림축산식품부.
- 농림축산식품부. (2018). 2022년 농림축산식품사업 시행지침서. 농림축산식품부.
- 농림축산식품부. (2020). ‘21년도 농업환경보전프로그램 사업신청 가이드라인. 농림축산식품부.
- 농림축산식품부. (2021). 2022년 농림축산식품사업 시행지침서. 농림축산식품부.
- 농림축산식품부. (2022a). 2022년 농림축산식품사업 시행지침서. 농림축산식품부.
- 농림축산식품부. (2022b). “농촌 돌봄마을 시범단지 조성사업 지침.” 농림축산식품부.
- 농림축산식품부. (2022c). “2023년도 사회적 농업 활성화 지원사업 시행지침.” 농림축산식품부.
- 농어촌희망재단. (2021). “2022년 농촌 교육·문화·복지 지원사업 공고.” 농어촌희망재단.

- 농어촌희망재단. (2022). “농촌 교육·문화·복지 지원사업 사업예산 및 지원현황.” 농어촌 희망재단 내부자료.
- 라준영. (2014). “사회적 기업 생태계와 정책 혁신: 진화론적 관점.” 한국협동조합연구. 제 23권 제3호. pp.27-57.
- 밀양시 농촌신활력플러스사업추진단. (2022). 2022년 밀양시 농촌 신활력 플러스사업 공통·심화과정. 밀양시·강남대학교·밀양시 농촌신활력플러스사업추진단.
- 백학영, 김경휘, 한경훈. (2018). “지역자활센터의 사회적협동조합 전환과정과 변화에 대한 연구.” 한국사회정책. 제25권 제4호. pp.265-299.
- 변애경, 백학영, 최은미. (2021). “마을교육활동가의 사회적 자본이 문제해결능력과 집합적 효능감에 미치는 영향.” 한국사회복지행정학. 제23권 제3호. pp.177-209.
- 보건복지부. (2018). 지역사회 통합돌봄 기본계획. 보건복지부.
- 보건복지부. (2019). 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요. 보건복지부.
- 보건복지부. (2020a). 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요. 보건복지부.
- 보건복지부. (2020b). 지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북. 보건복지부.
- 보건복지부. (2021). 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요. 보건복지부.
- 보건복지부. (2022a). 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요. 보건복지부.
- 보건복지부. (2022b). 2022년 자활사업안내 I. 보건복지부.
- 보건복지부, 한국사회적기업진흥원. (2021). 2021년 사회서비스분야 사회적 경제 육성 지원사업 사례집. 보건복지부, 한국사회적기업진흥원.
- 브루노 라투르, 홍성욱, 존 로, 미셸 칼롱, 이언 하디, 도널드 맥켄지, 로즈매리 로빈스, 안형준, 김환석. (2010); 홍성욱(번역). 인간·사물·동맹: 행위자네트워크 이론과 테크노사이언스. 이음.
- 사회적협동조합 여주시사회적공동체협의회. (2022). 여주시 사회적 경제 창업교육(심화과정). 사회적협동조합 여주시사회적공동체협의회.
- 서종식. (2022). “지역경제와 고용창출 국제동향.” 제1회 지역발전과 사회적 경제 심포지엄 자료집. 한국사회적기업진흥원.
- 성주인, 송미령, 권인혜, 노승철, 정문수. (2014). 완주군 농업·농촌 활성화 5개년 계획수립 연구. 완주군.
- 송미령, 박주영, 김정섭. (2006). 농산촌 지역혁신체계 기반 구축(2/2차 연도). 한국농촌경제연구원.

- 신명호, 이아름. (2013). “원주 지역 협동조합의 생성과 지속가능성에 영향을 미치는 요인.” 정신문화연구. 제36권 제4호. pp.31-58.
- 안 다우 판 더르 플루흐. (2019); 김정섭(번역). 새로운 농민 - 세계화 시대의 농촌 발전. 한국농정.
- 엘리너 오스트롬. (2010); 윤홍근, 안도경(번역). 공유의 비극을 넘어 - 공유자원 관리를 위한 제도의 진화. 알에이치코리아.
- 완주군, 완주군소셜굿즈센터, 완주사회적 경제네트워크. (2019). 완주군 장애인 일자리 욕구와 일상생활력에 관한 조사보고서. 완주군, 완주군소셜굿즈센터, 완주사회적 경제네트워크.
- 유정규. (2009). “새로운 지역발전시대의 지역 역량 강화, 어떻게 할 것인가: 현실 진단과 대안 모색.” 농어업 회생을 위한 국회의원 연구모임 주관 지역정책토론회 발표 자료집.
- 유주영, 유성상, 김진아, 권순정. (2016). “국내 혁신학교 연구에 관한 동향 분석.” 평생학습사회. 제12권 제3호. pp.81-105.
- 이문국, 김정원, 김병인. (2014). “지역유형별 자활사업 참여자 실태비교를 통한 농촌지역 자활사업 활성화 방안 연구-농촌형 지역자활센터 기능 전환을 중심으로.” 사회서비스연구. 제5권 제1호. pp.45-80.
- 이미라. (2012). “지역유형에 따른 자활사업 참여자의 삶의 질 비교.” 공공정책연구. 제29권 제2호. pp.123-138.
- 이용운, 박현신, 김형숙, 홍태숙, 오현민. (2020). 혁신교육지구 현장을 가다. 살림터; 최은미, 백학영, 변애경(재인용). (2021). “혁신교육지구 마을교육활동가의 특성 및 활동지속가능성 연구.” 학습자중심교과교육연구. 제21권 제11호. pp.835-854.
- 이인우. (2013). “협동조합과 지역개발.” 충남사회적 경제 학술포럼 발표자료(2013년 10월 2일). 충남연구원.
- 이재열, 김동우. (2004). “이중적 위험사회형 재난의 구조 - 대구지하철 화재사고를 중심으로 한 비교사례연구.” 한국사회학. 제38권 제3호. pp.143-176.
- 이효진. (2022). “모두가 행복한 지역사회의 일원으로: 완주군 사회적 농업의 확장과 사회적 경제 네트워크.” 2022년 제2기 3회차 농촌정책 심화 워크숍 자료집. pp.69-95. 마을연구소 일소공도 협동조합.
- 임흥수. (2005). “국민기초생활보장제도의 근로연계복지 프로그램의 도시와 농촌 간 비교연구.” 사회복지정책. 제23권 제1호. pp.133-158.

- 장원봉. (2007). “사회적 경제(Social Economy)의 대안적 개념화: 쟁점과 과제.” 시민사회와 NGO. 제5권 제2호. pp.5-34.
- 장지연. (2022). “지자체 사회적 경제기금조성과 운용방안.” 전국 사회적연대경제 지방정부협의회 2022년 사회적 경제 정책워크숍 자료집. 전국 사회적연대경제 지방정부협의회.
- 조영재, 유학열, 윤원근, 최식인, 이영옥. (2012). “청산도 구들장논의 분포와 물리적 구조에 관한 연구.” 농촌계획. 제18권 제3호. pp.103-110.
- 중소벤처기업부. (2022). 지역 벤처투자 활성화 계획. 중소기업부.
- 진천군. (2020). 2020 사회서비스분야 사회적 경제 육성지원사업 성과보고서. 진천군; 오단이(재인용). (2022). “지역사회 통합돌봄에서 사회적 경제 접근방법의 시사점과 정책과제.” 한국농촌경제연구원 세미나 자료. 미간행.
- 최대영. (2021). “우리마을119 - 제1차 복지기관은 마을입니다.” 마을학회 일소공도 2021년 6월 월례세미나 발표자료. 미간행.
- 최석현, 조창현, 정무권. (2012). “사회적 기업의 지속가능성을 위한 지역사회자본 형성전략에 대한 이론적 고찰 - 연결망 재구축과 지속가능성을 중심으로.” 한국거버넌스학회보. 제19권 제1호. pp.125-151. 한국거버넌스학회.
- 최은미, 백학영, 변애경. (2021). “혁신교육지구 마을교육활동가의 특성 및 활동지속가능성 연구.” 학습자중심교과교육연구. 제21권 제11호. pp.835-854.
- 최인수. (2022). “지방자치법 전부개정안 시행, 주민자치 영역은 제자리걸음 중.” 월간 공공정책. 제195호. pp.18-20.
- 최조순, 강현철. (2015). “사회적 경제 지역생태계사업의 진화론적 접근.” 한국자치행정학보. 제29권 제3호. pp.305-322.
- 춘천별빛사회적협동조합. (2022). 우리마을 119 - 마을공동체 중심 농촌형 어르신 돌봄 안내서. 춘천별빛사회적협동조합.
- 충청남도. (2021). “지역과 함께하는 주민참여형 지역혁신모델 구축(3단계) 사업 공모계획.” 충청남도.
- 하승범, 신원식. (2019). “농촌 자활사업의 방향성: 참여자들의 자활사업에 대한 인식유형.” 사회복지정책. 제46권 제3호. pp.93-119.
- 한국사회가치연대기금. (2021). 한국사회가치연대기금 2020 연차보고서. 한국사회가치연대기금.

허주, 정미경, 권순형, 이승호, 민윤경, 정규열, 양병찬, 김성천, 박성일. (2020). 혁신교육
중· 장기 발전 방안 연구. 한국교육개발원.

행정안전부. (2021). 2022년도 지역자산화 지원사업 지방자치단체 가이드라인. 행정안전부.

행정안전부. (2022a). 2022년 마을기업 육성사업 시행지침. 행정안전부.

행정안전부. (2022b). 전국마을기업현황. 행정안전부.

행정자치부. (2015). 2015년 마을기업 육성사업 시행지침. 행정자치부.

호소우치 노부타카. (2008); 정정일(번역). 우리 모두 주인공인 커뮤니티비즈니스. 이매진.

홍영란. (2018). 전국 혁신교육지구 사업 현황 분석. 한국교육개발원.

홍현미라. (2008). “지역실행연구(CBR)에 의한 지역 아웃리치(Community Outreach) 실행
현황 분석.” 한국사회복지학. 제60권 제4호. pp.105-129.

황길식, 유영민, 정재훈, 이효정, 황진아, 신성원. (2018). 세계중요농업유산 구들장논 모니
터링 연구용역 보고서. 한국농어촌공사 지역개발지원단.

황영모. (2019). “농촌지역 생활돌봄과 청년일자리 정책방안.” Issue Briefing. 209호. 전북
연구원.

황영모, 나정호. (2019). “농촌지역 사회적 경제 활성화 사례와 시사점 - 완주군 사회적 경
제 사례.” 정책브리프. 35호. 전북연구원.

황영모, 배균기, 조승현, 나정호. (2019). 농촌지역 사회적 경제 성공요인 분석연구. 농림축
산식품부.

황천호. (2009). 농어촌 저소득층의 자활사업 활성화 방안. 석사학위논문. 대구대학교.

OECD. (2002); 오현석·김정섭(번역). 어메니티와 지역개발. 새물결.

Amblard, L. (2021). “Collective action as a tool for agri-environmental policy
implementation. The case of diffuse pollution control in European rural areas.”
Journal of Environmental Management, 280. pp.1-12.

Borzaga, C. & E. Tortia. (2007). “Social Economy Organizations in the Theory of the
Firm.” In A. Noya & E. Clarence (eds.), *The Social Economy: Building Inclusive
Economies*, pp.23-60, Paris: OECD Publishing.

Bridger, J.C., M.A. Brennan. & A.E. Luloff. (2011). “The Interactional Assistance
Approach.” In J. W. Robinson and G. P. Green (eds.), *Introduction to Community
Development: Theory, Practice, and Service-Learning*, pp.85-100, London: SAGE Pub.

- Dancause, L. & R. Morin. (2013). "Governance and the Associative Sector of the Social Economy: The Partnership between the State and Civil State in Question." In M. J. Bouchard (ed.), *Innovation and the Social Economy: The Quebec Experience*, pp.97-126, Toronto: University of Toronto Press.
- Depedri, S. & D. Salvatori. (2012). "The cooperative movement in the Trentino region: experience, implications, and lessons." 협동조합을 통한 농촌경제 활성화의 길. 전라북도 협동조합 국제 컨퍼런스 자료집. 지역농업연구원.
- FAO. (2020). *Globally Important Agricultural Heritage Systems(GIAHS) Informational package*. FAO.
- Fazzi, L. (2011). "Social Co-operatives and Social Farming in Italy." *Sociologia Ruralis*, 51(2). pp.119-136.
- Franks, J. R. & A. McGloin. (2007). "Environmental co-operatives as instruments for deliberating across-farm environmental and rural policy objectives: Lessons for the UK." *Journal of Rural Studies*, 23. pp.472-489.
- Fulton, M. & L. Ketilson. (1992). "The Role of Cooperatives in Communities: Examples from Saskatchewan." *Journal of Agricultural Cooperation*, 5. pp.15-42.
- Girvan, M. & M. E. J. Newman. (2002). "Community structure in social and biological networks." *Applied Mathematics*, 99(12). pp.7821-7826.
- Hajer, M. (2003). "Policy without polity? Policy analysis and the institutional void." *Policy Sciences*, 36. pp.175-195.
- Hassink, J. (2009). "Social farming across Europe: overview." In F. D. Iacovo & O'Connor (Eds.), *Supporting policies for Social Farming in Europe: Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas*, pp.21-42, Florence: ARSIA.
- Iacovo, F. D. & D. O'Connor. (2009). *Supporting policies for Social Farming in Europe: Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas*, Florence: ARSIA.
- Iacovo, F. D., J. Petrice. & C. Rossignoli. (2015). "Social farming and social protection in developing countries in the perspective of sustainable rural development." Proceeding of the Second International Conference on Agriculture in an Urbanizing Society, Denmark: Aalborg University.
- Marsden, T. & Ploeg, J.D. van der. (2008). "Preface: Exploring the rural web." *Unfolding webs: the dynamics of regional rural development*, Assen: Royal Van Gorcum.

- Ministry of Economic Affairs. (2016). *The cooperative approach under the new Dutch agri-environment-climate scheme: Background, procedures and legal and institutional implications*, The Hague: Ministry of Economic Affairs.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*, New York: Cambridge University Press.
- Ploeg, J. D. van der. (2008). *The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*, London: Earthscan.
- Ploeg, J. D. van der. (2018). *The New Peasantries: Rural Development in Times of Globalization*, New York: Routledge.
- Stuiver, M. & J. S. C. Wiskerke. (2004). "The VEL and VANLA Environmental Co-operatives as a Niche for Sustainable Development." In J. S. C. Wiskerke and J. D. van der Ploeg (eds.), *Seeds of Transition: Essays on novelty production, niches and regimes in agriculture*, Assen: Koninklijke Van Gorcum. pp.119-148.
- Wilkinson, K. (1991). *The community in rural America*, New York: Greenwood.
- Zeuli, K. & J. Radel. (2005). "Cooperatives as a Community Development Strategy: Linking Theory and Practice." *The Journal of Regional Analysis and Policy*, 35(1). pp.43-54.
- 공유재산 및 물품 관리법(시행 2022. 6. 29. 법률 제18661호, 2021. 12. 28., 타법개정)([https://www.law.go.kr/법령/공유재산및물품관리법/\(18661,20211228\)](https://www.law.go.kr/법령/공유재산및물품관리법/(18661,20211228))). 검색일: 2022. 9. 1.
- 공유재산 및 물품 관리법 시행령(시행 2022. 6. 29. 대통령령 제32733호, 2022. 6. 28., 타법개정)([https://www.law.go.kr/법령/공유재산및물품관리법시행령/\(32733,20220628\)](https://www.law.go.kr/법령/공유재산및물품관리법시행령/(32733,20220628))). 검색일: 2022. 9. 1.
- 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(시행 2022. 6. 10. 법률 제18942호, 2022. 6. 10., 일부개정)(<https://www.law.go.kr/법령/도시재생활성화및지원에관한특별법>). 검색일: 2022. 9. 1..
- 보건의료기본법(시행 2021. 3. 23. 법률 제17966호, 2021. 3. 23., 일부개정)(<https://www.law.go.kr/법령/보건의료기본법>). 검색일: 2022. 5. 2.
- 사회보장기본법(시행 2021. 12. 9. 법률 제18215호, 2021. 6. 8., 일부개정) 제3조의 4(<https://www.law.go.kr/법령/사회보장기본법/제3조의4>)

www.law.go.kr/법령/사회보장기본법). 검색일: 2022. 5. 2.

사회복지사업법(시행 2022. 6. 22. 법률 제18618호, 2021. 12. 21., 일부개정)(<https://www.law.go.kr/법령/사회복지사업법>). 검색일: 2022. 9. 1.

사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률(시행 2022. 1. 1. 법률 제18216호, 2021. 6. 8., 일부개정) 제2조의 1(<https://www.law.go.kr/법령/사회서비스이용및이용권관리에관한법률>). 검색일: 2022. 5. 2.

서울특별시 사회투자기금의 설치 및 운용에 관한 조례(시행 2021. 12. 30. 서울특별시조례 제8235호, 2021. 12. 30., 타법개정)([https://www.law.go.kr/자치법규/서울특별시사회투자기금의설치및운용에관한조례/\(8235,20211230\)](https://www.law.go.kr/자치법규/서울특별시사회투자기금의설치및운용에관한조례/(8235,20211230))). 검색일: 2022. 4. 1.

영유아보육법(시행 2021. 12. 9. 법률 제18217호, 2021. 6. 8., 일부개정)([https://www.law.go.kr/법령/영유아보육법/\(18217,20210608\)](https://www.law.go.kr/법령/영유아보육법/(18217,20210608))). 검색일: 2022. 3. 2.

영유아보육법 시행규칙(시행 2022. 2. 10. 보건복지부령 제862호, 2022. 2. 10., 일부개정)([https://www.law.go.kr/법령/영유아보육법시행규칙/\(00862,20220210\)](https://www.law.go.kr/법령/영유아보육법시행규칙/(00862,20220210))). 검색일: 2022. 3. 2.

전라북도 사회적경제기금 설치 및 운용 조례(시행 2022. 10. 21. 전라북도조례 제5132호, 2022. 10. 21., 일부개정)(<https://www.law.go.kr/LSW/ordinInfoP.do?ordinSeq=1739971>) 검색일: 2022. 10. 30.

충청남도 사회적농업 육성 및 지원에 관한 조례(시행 2019. 12. 30. 충청남도조례 제4634호, 2019. 12. 30., 제정)(<https://www.law.go.kr/LSW/ordinInfoP.do?ordinSeq=1444011>). 검색일: 2022. 9. 1.

충청남도 사회적경제 육성지원에 관한 조례(시행 2016. 6. 8. 충청남도조례 제4136호, 2016. 6. 8., 일부개정)([https://www.law.go.kr/자치법규/충청남도사회적경제육성지원에관한조례/\(4136,20160608\)](https://www.law.go.kr/자치법규/충청남도사회적경제육성지원에관한조례/(4136,20160608))). 검색일: 2022. 4. 1.

협동조합 기본법(시행 2021. 1. 5. 법률 제17818호, 2021. 1. 5., 일부개정)(<https://www.law.go.kr/법령/협동조합기본법>). 검색일: 2022. 1. 25.

농민신문. (2021. 6. 2.). “농협 상호금융·신보재단, 사회적 경제 지원 협약.”

원주투데이. (2021. 7. 12.). “사회적 경제 조직 열 중 네 곳 ‘한계 상황’.”

조선일보. (2019. 11. 26.). “여가생활 부족·부실한 밥상... 우리 동네 복지 빈자리, 주민이 직접 채워요.”

프레스리안. (2021. 1. 26). “완주 사회적기업 2배로 꺾춤, 사회적 경제 친화도시 명성 재확인.”

프레스리안. (2021. 11. 27.). “완도 청산도 구들장 논, ‘2021년 제11회 대한민국 조경대상’ 민간 부문 농림축산식품부 장관상 수상.”

한국농어민신문. (2016. 12. 27.). “생미식당 단상.”

한국농어민신문. (2020. 3. 3.). “경기도, 농어촌지역 어린이집 보육교사 배치기준 특례 승인.”

Dong-A Business Review. (2020. 2.). “혁신을 촉진하는 촉매자본을 주목하라.”

국가법령정보센터 홈페이지(<http://www.law.go.kr>). 검색일: 2022. 3. 18.

농어촌희망재단 웹사이트(<http://www.rhof.or.kr/>). 검색일: 2022. 4. 15.

원주협동사회경제네트워크 홈페이지(<http://www.wjcoop.or.kr/>). 검색일: 2022. 9. 28.

자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr/>). 검색일: 2022. 9. 7.

지방재정통합공개시스템 지방재정365(<http://www.lofin.mois.go.kr>). 세부사업별 세출 현황 자료. 검색일: 2022. 9. 14.

청양군청 홈페이지(<http://www.cheongyang.go.kr/>). 검색일: 2022. 8. 9.

충남사회적 경제지원센터 홈페이지(<http://www.cnse.kr>). 검색일: 2022. 9. 14.

한국사회적기업진흥원 홈페이지(<http://www.socialenterprise.or.kr>). 검색일: 2022. 5. 31.

한국성장금융 홈페이지(https://www.kgrowth.or.kr/investfund/soc_iteminfo_view.asp). 검색일: 2022. 10. 2.

홍성문화관 홈페이지(<http://www.hongseonglmuseum.modoo.at>). 검색일: 2022. 7. 20.

NFW지역협동조합 홈페이지(<http://www.noardlikefryskewalden.nl>). 검색일: 2018. 1. 3.

NH농협은행 대출 안내문(<http://seeot.or.kr/nh농협은행-사회적 경제기업-특례보증대출-안내>). 검색일: 2022. 10. 3.

KREI

www.krei.re.kr

농촌의 포용성장과 사회혁신을 위한 사회적 경제 전략

- 제도 개선 및 관련 정책 추진 방안

Social Economy Strategies for Inclusive Growth and Social Innovation in Rural Korea

- Institutional Arrangement and Policies



한국농촌경제연구원

전라남도 나주시 빛가람로 601
T. 1833-5500 F. 061) 820-2211



9 791161 495958
ISBN 979-11-6149-595-8