

사회적경제,
문재인정부
2년 평가와 과제

| 일시 | 2019. 5. 21.(화) 오후 2:00

| 장소 | 국회입법조사처 대회의실(국회도서관 4층, 421호)

사회적경제, 문재인정부 2년 평가와 과제 프로그램



1. 개요

- 일시 : 2019년 5월 21일(화) 오후 2시
- 장소 : 국회입법조사처 대회의실(국회도서관 4층, 421호)
- 주제 : 사회적경제, 문재인정부 2년 평가와 과제
- 주최 : 민주연구원, 한겨레경제사회연구원,
더불어민주당 사회적경제위원회, 국회사회적경제포럼
- 주관 : 민주연구원 사회적경제센터

2. 진행순서

구분	시간	소요	주요 내용
사전 등록(13:30~14:00)			
1부: 사전행사 (20분)			
개회	14:00~14:05	5'	• 개회선언/국민의례/내·외빈 소개
	14:05~14:15	10'	• 인사말: 김정호 더불어민주당 사회적경제위원회 위원장 / 국회의원 박광온 국회사회적경제포럼 대표 / 국회의원 이창곤 한겨레경제사회연구원 원장 양정철 민주연구원 원장
포토타임 및 단상 정리 (5')			
2부: 발표 및 토론(100분)			
좌장	송경용 한국사회가치연대기금 이사장		
주제 발표	14:20~14:35	15'	• 발표1 김재구 명지대 경영학과 교수 / 대통령직속 일자리위원회 사회적경제 전문위원
	14:35~14:50	15'	• 발표2 김보라 더불어민주당 사회적경제위원회 부위원장
지정 토론	14:50~15:40	50'	• 토론1 조현경 한겨레경제사회연구원 시민경제센터장 • 토론2 송원근 경남과학기술대 경제학과 교수 • 토론3 강민수 한국사회적경제연대회의 정책기획위원장 • 토론4 김현철 익산시 사회적경제지원센터장 • 토론5 양동수 사회혁신기업 더함 대표 • 토론6 이종욱 기획재정부 장기전략국장 • 토론7 김형영 중소벤처기업부 소상공인정책관
종합 토론	15:40~16:00	20'	• 질의응답 및 자유토론

사회적경제, 문재인정부 2년 평가와 과제 목차



〈발표〉

1. 사회적경제 문재인정부 2년 평가와 과제 1
김재구 (명지대 경영학과 교수 / 대통령직속 일자리위원회 사회적경제 전문위원)
2. 사회적경제 문재인정부 2년 평가와 과제
- 더불어민주당 활동을 중심으로 7
김보라 (더불어민주당 사회적경제위원회 부위원장)

〈토론〉

1. 조현경 (한겨레경제사회연구원 시민경제센터장) 15
2. 송원근 (경남과학기술대 경영학과 교수) 21
3. 강민수 (한국사회적경제연대회의 정책기획위원장) 29
4. 김현철 (익산시 사회적경제지원센터장) 33
5. 양동수 (사회혁신기업 더함 대표) 41
6. 이종욱 (기획재정부 장기전략국장) 47
7. 김형영 (중소벤처기업부 소상공인 정책관) 53

인사말



김 정 호

더불어민주당 사회적경제위원회 위원장 / 국회의원

문재인정부 3년차의 힘찬 출발과 함께 사회적경제 활성화를 위한 뜻깊은 토론회를 열게 되어 기쁩니다. 행사를 함께 준비해주신 한겨레경제사회연구원 이창곤 원장님, 국회 사회적경제포럼 대표 박광온 의원님, 그리고 민주연구원에 새로 부임하신 양정철 원장님 모두 반갑고 고맙습니다. 더불어 행사를 주관하신 민주연구원 사회적경제센터 관계자 여러분께도 감사와 격려의 마음을 전합니다.

사회적경제는 민주주의, 소통, 협력에 기반 한 가장 민주적이고 선진적인 경제공동체입니다. 문재인정부는 경제 위기를 극복하고 내수경기 활성화, 일자리 창출을 위해 사회적경제 분야 많은 정책들을 적극 추진하고 있습니다. 덕분에 지난 2년 동안 우리나라는 사회적경제 관련한 꾸준한 성장과 발전을 이어왔습니다.

사회적경제 관련 법률 12개, 시행령 6개 등 총 18개의 법령안이 제·개정 발의되었고, 이 가운데 중소기업기본법과 국유재산법 시행령 등 6개 시행령이 개정 완료되었습니다. 지자체의 경우도 24개 시도, 152개 시군구, 7개 시도 교육청에서 조례를 제정했고, 17개 시도와 136개 시군구에서 지자체 사회적경제 전담 조직이 설치 확대되었습니다. 올해 4월 기준 사회적경제 분야 기업은 전년대비 2,555개(11.4%)늘어 2만 4,893개, 일자리도 1만417명이 늘어 25만541명(4.2% 증가)을 기록했습니다.

그러나 사회적경제 분야의 다각적인 성장에도 불구하고 풀어가야 할 숙제들이 아직 많습니다. 먼저 사회적경제를 총괄하는 사회적경제 기본법을 비롯한 관련 3법 통과, 공

공구매를 좀 더 활성화시키기 위한 법과 시스템 마련, 민관협치를 비롯해 사회적경제를 위한 다양한 부문과 조직들 간의 협업 체계 마련, 현장과 가장 밀접하게 닿아있는 지자체와 담당 공무원들의 인식의 전환과 능동적이고 적극적인 참여가 꼭 필요합니다.

더불어민주당에서는 지난해 10월 상설위원회였던 당 사회적경제위원회를 전국위원회로 승격시키고 전국 17개 광역시도와 180여 개 기초 시군구의 사회적경제위원회를 재편했습니다. 2월 25일 출범식을 통해 사회적경제 관련 법안의 신속한 추진을 위한 입법추진단과 현장의 목소리를 신속하고 적극적으로 수렴할 수 있는 정책추진단을 구성하고, 당·정·청 회의를 여는 등 사회적경제 확산과 활성화를 위한 준비를 마쳤습니다.

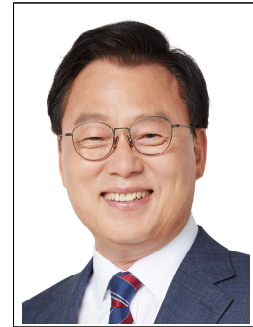
문재인정부 3년차는 그동안 추진해온 관련 정책들을 올바르게 평가·재정비하고 지역과 현장의 실정에 맞게 제도와 시스템의 혁신을 이뤄야 합니다. 더불어 당·정·청은 물론 사회적경제 각계 전문가들과 활동가 여러분의 땀과 노력, 지혜를 맞대 민관 거버넌스 구축에도 힘을 쏟아야 할 것입니다.

사회적경제는 혁신성장과 포용사회를 이끄는 새로운 견인차입니다. 오늘 토론회가 우리 사회에 따뜻하고 정의로운 생활공동체, 역동적인 사회적경제 생태계를 만드는 데 한 걸음 크게 다가서는 계기가 되길 바랍니다. 고맙습니다.

인사말

박 광 온

국회사회적경제포럼 대표 / 국회의원



안녕하십니까? 더불어민주당 박광온 의원입니다.

‘사회적경제, 문재인정부 2년 평가와 과제’를 주제로 열리는 토론회 개최를 진심으로 뜻 깊게 생각합니다.

소중한 자리를 마련해주신 민주연구원과 한겨레경제사회연구원, 더불어민주당 사회적경제위원회, 국회사회적경제포럼 관계자 분들께도 감사 말씀을 드립니다.

오늘 이 자리는 우리사회가 추구해야 할 가치와 가야할 방향을 공유하는 뜻 깊은 자리입니다.

양극화를 해소해야 사회통합이 가능합니다. 사회통합의 기반을 만들지 못한다면 대한민국은 더 이상 성장할 수 없습니다.

양극화의 악순환을 끊기 위해서는 공공성의 회복에서 길을 찾아야 합니다.

사회적경제는 사회통합을 이룰 수 있는 가장 대표적인 정책입니다. 양극화와 저출산, 고용불안과 실업 등의 위기를 헤쳐 나갈 수 있는 유효한 방안이라는 것이 해외 주요국인들의 경험입니다.

또한 사회적경제는 사람의 가치가 가장 빛이 나는 경제입니다. 연대와 협력으로 이루어지는 사람중심의 경제모델입니다. 모두가 함께 성장한다는 믿음을 우리 사회가 갖게

될 것입니다.

문재인정부의 사람중심경제의 핵심이 바로 사회적경제와 공공기관의 사회적 가치 실현입니다.

사회적경제는 구성원이 이익을 공유하기 때문에 좋은 일자리가 만들어집니다. 특히 취약계층과 경력단절여성, 제2의 인생을 준비하는 퇴직자들의 노동시장 진입에 장벽이 없어 임금격차 해소에 큰 도움이 됩니다.

공공기관이 사회적 가치를 우선한다면, 공공조달 계약 시장에 거대한 변화가 가능합니다. 최저가가 아니라 적절한 납품가를 유지하고, 하도급업체들과의 공정한 협력관계를 유지하는 기업과 사회적경제를 추구하는 기업에 사회적 가치 실현에 따른 인센티브를 주는 등의 접근이 가능하기 때문입니다.

이러한 정책이 실현된다면, 연간 55조 원의 공공조달시장 전체에 사회적 가치가 자연스럽게 확산되고, 포용적 성장의 토양이 마련될 것으로 기대됩니다.

‘사회적 가치의 낙수효과’가 우리경제를 완전히 새롭게 바꿀 것입니다.

더불어민주당은 사회적경제 3법의 통과는 물론 사회적 가치의 확산을 위해 더 많은 정성을 쏟겠습니다.

이와 함께 사회적경제 예산서를 국회가 제출받아 점검하는 방안도 검토해야 합니다.

전체 세입, 세출 예산의 재정정책이 국민경제에 어떤 영향을 미치는지 큰 틀에서 분석해야 합니다. 경제주체 간 재정정책의 형평성을 분석하고, 관리목표를 설정할 필요가 있습니다.

이에 장기적으로 ‘사회적경제 예산서’를 국회에 제출하는 형태도 필요하다고 생각합니다.

오늘 뜻 깊은 토론회의 좌장을 맡아주신 송경용 한국사회가치연대기금 이사장님과 발제를 맡아주신 김재구 명지대학교 경영학과 교수님, 김보라 더불어민주당 사회적경제위원회 부위원장님께 깊이 감사드립니다.

아울러 토론에 참여해 주신 조현경 한겨레경제사회연구원 시민경제센터장님, 송원근 경남과학기술대 경제학과 교수님, 강민수 한국사회적경제연대회의 정책기획위원장님,

김현철 익산시 사회적경제지원센터장님, 양동수 사회혁신기업 더함 대표님, 김형영 중소벤처기업부 소상공인정책관님, 이종욱 기획재정부 장기전략국장님께서 감사의 말씀을 드립니다.

모두가 함께 성장할 수 있는 믿음을, 함께 만들어 갔으면 합니다.

감사합니다.

인사말

이 창 곤

한겨레경제사회연구원장



2016년 한겨울의 맹추위를 녹여낸 1700만명의 ‘촛불’로 탄생한 문재인정부 2년을 넘어서면서 정책 평가가 한창입니다. 우리들의 삶은 얼마나 변했는지, 고되고 팍팍한 삶의 현장엔 희망이 스며들고 있는지 문재인정부의 2년을 ‘시민’의 관점에서 되돌아보고 평가하는 것입니다. 전체적으로 정책 방향의 혼선과 후퇴를 우려하는 목소리도 있지만, 그 중에서도 ‘사회적경제’는 눈에 띄는 개별적인 진전 중의 하나라고 손꼽히는 분야라고 할 수 있습니다. 오늘 포럼은 문재인정부 집권 3년 차 맞이해 시민 주도의 경제를 주도하는 ‘사회적경제’가 도약할 수 있는 계기를 마련해야 한다는 공감대 속에 마련된 자리입니다.

함께해주신 기관을 비롯하여, 발제 그리고 토론에 참여해주시는 모든 분들께 감사의 인사를 드립니다. 특히, 대통령직속 일자리위원회 사회적경제 전문위원 김재구 명지대 경영학과 교수님과 더불어민주당 사회적경제위원회 김보라 부위원장님의 발제는 2년을 넘어서 문재인정부의 사회적경제 정책 전반을 조망하면서 쟁점과 의제가 무엇이었는지 하나하나 되짚어주셨습니다. 성찰의 시간을 함께 나눌 수 있는 계기를 제안해주셔서 감사의 인사를 전합니다.

좌장이신 송경용 한국사회가치연대기금 이사장님을 필두로 한겨레경제사회연구원 조현경 센터장, 경남과학기술대 경제학과 송원근 교수님, 한국사회적경제연대회의 강민수 정책기획위원장, 익산시 사회적경제지원센터 김현철 센터장, 사회혁신기업 더함 양동수

대표, 중소벤처기업부 김형영 소상공인정책관, 기획재정부 이종욱 장기전략국장님까지 일곱 분의 지정토론자들은 각 분야에서 문재인정부의 정책 생산 및 실행에 관여해오신 분들로서 그간의 성과와 분야별 과제를 한층 더 심화시켜 주실 예정입니다.

전 세계에 걸쳐 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등 경제적 수익을 올리는 비즈니스를 하면서도 근본적인 설립목적이 사유화가 아니라 지역경제를 활성화하고 지역의 복지수요를 충족시키려는 움직임이 활발해지고 있습니다. 포용적 혁신성장이라는 관점에서도 사회적경제가 ‘혁신’과 ‘포용’을 아우를 수 있는 지렛대(레버리지)로 작동할 수 있을 것이라 믿습니다. 이처럼 사회적경제는 자본주의의 병폐와 모순을 극복하는데 매우 유용한 경제수단이지만, 아직은 우리 사회의 사회적경제 역사도 짧고, 역량은 여전히 부족합니다. 때문에 다양한 영역에서의 정책 실험과 도전은 매우 중요합니다.

2년을 맞이한 당·정과 사회적경제 종사자들이 함께 고민하고 노력하여 창의적인 다양한 사업을 추진한다면, 산적해 있는 사회 해결에 충분히 기여할 수 있으리라 생각합니다. 앞으로도 사회적경제를 중심으로 다양한 정책개발에 노력해야 하고, 수평적인 민관 거버넌스를 구축하도록 노력해야 할 것입니다.

아무쪼록 오늘 이 자리가 다양한 사회적 이슈를 사회적경제 방식으로 해결하는 정책을 정교화하고, 사회적경제의 역량을 강화하여 사회적 가치 실현에 한발 더 다가서기 위한 방안들이 마련되기를 기대합니다.

오늘 포럼을 주관한 민주연구원 사회적경제센터와 공동주최로 참여한 더불어민주당 민주연구원, 더불어민주당 사회적경제위원회, 국회사회적경제포럼과 함께 사회적경제의 의제화 및 공론화를 위해 한겨레경제사회연구원도 부단히 노력하겠습니다.

인사말

양 정 철

민주연구원 원장



안녕하세요.

민주연구원 원장 양정철입니다.

문재인정부는 ‘함께 잘 사는 혁신적인 포용국가’를 표방하고 있습니다. 소득주도 및 혁신성장, 포용적 사회정책과 사람에 대한 투자를 통해 공정한 경제, 공정한 사회로 나아가고자 하고 있습니다. 이는 3년 전 촛불을 들었던 수백만 촛불의 염원이기도 합니다.

우리 사회가 공정 경제로 나아가기 위해서는 협력과 포용의 경제성장 모델이 자리 잡아야 합니다. 사회적경제는 좋은 일자리 창출, 사회서비스 혁신, 도시재생, 지역경제 회생 등 다양한 사회문제를 시장에만 맡기는 것이 아닌 자율, 민주, 연대와 협력을 통한 해결책을 제시함으로써 새로운 패러다임으로 주목받고 있습니다.

문재인정부는 100대 국정과제에서 ‘사회적경제 활성화’를 제시했습니다. 2017년 10월 ‘사회적경제 활성화 방안’을 시작으로, 사회적금융 활성화, 소셜벤처 활성화, 사회적경제 인재양성, 자활기업 활성화, 과학기술인 협동조합 및 마을관리 협동조합, 학교 내 협동조합 지원, 사회적기업 육성, 사회주택 활성화, 발달장애인 자조모임 활성화, 사회적농업 추진 등 다양한 사회적경제 정책을 추진하고 있습니다.

민주연구원 사회적경제센터는 이를 뒷받침하고자, 사회적 가치 실현 및 사회적경제 활성화, 민간 및 지역주도의 사회적경제 정책거버넌스 구조 개선 등의 연구와 네트워크

활동을 수행하고 있습니다.

문재인정부가 출범한 지 2년이 넘어가고 있습니다. 사회적경제센터에서는 지난 2년간의 사회적경제 정책을 평가하고, 이후 과제를 모색하는 토론회를 한겨레경제사회연구원, 당 사회적경제위원회, 국회사회적경제포럼과 공동으로 기획하였습니다. 이 토론회를 통해 지난 2년의 성과와 과제를 명확하게 분석하여, 사회적경제가 우리 경제의 새로운 돌파구이자, 확실한 대안으로 자리매김 하는데 많은 도움이 되었으면 하는 바램입니다.

오늘 뜻깊은 자리에 함께 해주신 내·외빈 여러분, 발표자와 토론자 여러분들께 감사드립니다.

발표 1

사회적경제 문재인정부 2년 평가와 과제

김재구 (명지대 경영학과 교수 / 대통령직속 일자리위원회 사회적경제 전문위원)



사회적경제 문재인정부 2년 평가와 과제

김재구 (명지대 경영학과 교수 / 대통령직속 일자리위원회 사회적경제 전문위원)

문재인정부의 2년 성과에 대해 여러 평가가 나오고 있다. 분명한 것은 미래를 열어가기 위해 선도형(first-mover) 경제체제로 전환하여 새로운 성장동력을 육성하여야 한다. 모방을 뛰어넘어 혁신을 강화하는 생태계를 구축해야 하기에 산업혁신 생태계와 함께 사회혁신 생태계 구축이 절실하다. 기술혁신만으로는 한국사회를 선진화시킬 수 없다. 신기술이 산업에 적용되어 경쟁력 있는 비즈니스모델로 나타날 수 있기 위해서는 신뢰 자본, 사회적 자본이 전제되어야 한다. 경제모델을 발전시킬 수 있는 사회혁신은 그동안 사회적경제를 통해 큰 진전을 보여왔다. 경제적 가치뿐만이 아니라 사회적 가치도 함께 창출하고자 하는 혁신의 물결이 기업, 정부, 한국사회 전체 차원에서 본격화될 것으로 전망한다.

문재인정부는 사람중심의 경제를 실천할 수 있는 주요한 기반으로 사회적경제를 바라보고 있다. 정부와 시장의 실패를 넘어 양극화와 사회문제를 해결할 수 있는 주체로서, 그리고 지역에서 민간이 주인 되어 참여와 자치를 통해 민생을 살리는 초석인 사회적경제를 활성화하여 전체고용의 6.5~10%를 담당하는 OECD 주요국 수준으로 발전시키고자 한다.

중앙정부 주도에서 지방 중심으로, 관 중심에서 민간주도의 협치로, 개별조직 지원에서 생태계 조성으로 정책 방향을 잡은 문재인정부의 사회적경제 정책을 돌아볼 때 주목할 것은 다음과 같다.

우선 대통령 비서실에 사회적경제비서관 직을 신설한 것을 들 수 있다. 이는 현 정부가 사회적경제를 국정과제로서 우선순위를 두고 있음을 밝힌 것이다. 그리고 집권과 함께 즉시 대통령직속위원회를 두고 이를 통해 사회적경제 활성화에 대한 종합대책을 현장과 전문가들과 논의하여 마련하였고, 바로 신속하게 실천하는 성과를 올렸

다. 이는 그동안 부처간 칸막이로 인하여 현장조직들이 상호협력과 사업확장이 어려웠던 것을 해소할 수 있는 관제탑을 세웠다는 것을 의미한다. 실제로 사회적경제전문위원회와 사회적경제비서관실의 전문적이고 역동적인 역할로 인해 정부 부처들뿐만 아니라 각급 공공기관, 시민사회 영역에까지 사회적경제의 중요성을 인식시키고 활성화시킨 것은 가장 큰 성과라고 할 수 있을 것이다.

둘째, 사회적 가치에 기반한 국정운영을 천명하고, 정부 및 공공기관의 성과평가를 즉각 실시하는 등 변화를 촉발시켰다. 현재 공공기관들에 대한 경영평가지표 중 50% 가량을 사회적 가치와 관련된 것으로 구성하고 있다. 아직 시행 초기이기에 체계적으로 정비하는 노력을 기울여 사회적 가치를 통한 공공기관 평가가 기관의 사업에 기반하여 사회문제를 해결하는 성과를 낼 수 있도록 하여야 할 것이다. 나아가 사회적 가치에 기반한 경영이 기관구성원 및 조직운영에 내재화가 될 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 사회가치연대기금을 설치하여 금융을 통한 사회적경제 생태계를 구축하고자 하였다. 주류금융기관이 경제적 가치뿐만 아니라 사회적 가치를 창출하는 사회적경제 조직을 평가하여 투·융자하는 것이 쉽지 않았던 현실 속에서 선진국들은 사회적경제를 위한 금융시장을 형성하여 사회문제 해결을 위한 혁신이 성장성을 가지도록 자본을 제공하였다. 특히 영국의 빅소사이어티캐피탈과 같은 도매기금을 통해 사회적경제 조직도 충분히 수익성을 만들 수 있다는 증거들이 만들어졌고, 일반 주류금융권들도 사회적 투자에 대한 참여를 확대하게 되었다. 이제 성장기에 접어든 한국의 사회적경제가 자본시장을 통하여 사회적 가치 창출을 지속할 수 있어야 할 것이다. 민간이 주도하여 사회가치연대기금추진단을 만들어 활동하였으며 올해 2019년 1월에 기금이 출범하였다.

향후 사회적경제를 위해 해결해 나가야 할 과제를 꼽는다면, 1) 먼저 사회적경제를 총괄하는 사회적경제 기본법을 비롯한 관련3법을 통과시키는 것이다. 이를 위한 정치권, 특히 국회의 노력을 촉구하는 바이다. 사회적경제는 시장의 실패를 극복할 수 있게 해줄 뿐만 아니라 정부의 한계를 뛰어넘을 수 있는 방안이다. 민간의 활력을 살려 사회복지서비스 전달체계를 혁신하고, 지역을 활성화하여 새로운 일자리를 창출할 수 있어 포용적 성장의 핵심이라 할 수 있다. 새로운 성장동력을 모색하여야 하는 것은 여야 정치권 모두의 과제이므로 산업정책과 함께 사회적경제를 통한 민간주도적 경제

방향을 제시하고, 기본법 통과에 협력도록 만들어야 할 것이다.

2) 공공구매를 더 활성화하기 위해 법 통과와 시스템 정비가 필요하다. 2018년 공공기관 사회적기업 제품 구매액은 총 1조595억원으로 전년보다 12.4%(1167억원)이 늘었다. 공공기관의 사회적기업 제품 구매 비율도 2.3%로, 2013년 이후 가장 높았다. 그동안은 청소·방역, 산업용품, 사무용품이 주된 구매 품목이었으나 최근들어 아동·청소년 교육 서비스, 보육 서비스, 관광·체험 상품, 전통공예품 등으로 다양해졌다. 제품구매액은 2012년 1916억원에서 지난해 1조595억원으로 5.5배 가량 늘었고, 같은 기간 구매비율은 0.53%에서 2.27%로 4배 이상 증가하여 큰 성과를 보였다. 그러나, 기관 유형별 전체 구매액 중 사회적기업 제품 구매실적을 보면 자치단체가 3583억9800만원(5.83%)으로 가장 많고, 공기업 2850억9600만원(2.21%), 준정부기관 1403억3500만원(3.22%), 교육청 1134억9400만원(1.66%), 국가기관 843억9100만원(0.98%), 지방공기업 397억6600만원(1.69%), 기타공공기관 325억1600만원(0.62%), 지방의료원 47억5100만원(2.91%), 특별법인 8억200만원(0.89%) 순이다. 국가기관인 정부부처의 실적이 낮은 것도 각별한 관심과 함께 법에 의한 제도적 기반의 필요를 알려준다.

3) 사회적 가치 측정과 평가기준 및 시스템 개발이 중요하다. 정부의 공공구매에서도 최저가입찰방식만이 아니라 사회적 가치기준의 평가도입이 필요하다. 더구나 사회적 금융을 활성화하고 임팩트투자 등을 통해 사회적경제 생태계가 활성화되기 위해서는 사회적 가치를 제대로 인정받을 수 있어야 한다. 인증제에서 등록제로의 변화를 뒷받침하기 위해서도 사회적경제조직이 창출하는 사회적 가치에 대한 적절한 평가가 있어야 한다. 현재 공공기관 등에서 기반이 될 수 있는 연구와 함께 모델을 제시하고 위해 노력하고 있지만, 사회적경제계 모두가 최우선 순위를 두고 관심과 역량을 모아 사회적가치 평가기준 개발에 대해 투자하여야 할 것이다.

4) 지방 중심으로 민간이 주도하는 사회적경제 생태계를 구축하기 위해서 주민 자치, 참여가 강화될 수 있는 기제를 만들어야 한다. 민관협치를 비롯하여 사회적경제를 위한 다양한 부문 및 조직들간의 협업이 강화되어야 한다. 이를 위해서 적절한 과제를 수립하고 필요자원을 연계하며 나아가 사업수행과정 상의 진척도 및 애로해결을 위한 지속적 소통이 원활히 이루어져야 할 것이다. 민관협치의 실제 진행은 어떠한지 현장

속에서 계속 검토해야 한다. 또한 사회적경제 당사자 조직들에 의한 자정활동과 리더십개발을 기대한다. 정부와 함께 사회가 사회적경제 당사자들과 중간지원조직들의 역량개발을 위해 함께 전략을 논의하여 방향 설정하고, 과감한 투자를 하여야 할 때이다. 이러한 투자에 있어서도 민간이 중심이 되어 금융과 자본시장을 활용하여 진전이 있길 바란다. 지역활성화를 위해 SIB나 프로젝트 투자가 이루어지고 지역거점들이 구축되길 기대한다.

5) 끝으로 체계적인 조사 및 연구와 이에 기반한 정책형성이 강화될 수 있도록 통계자료를 정비하고, 사회적경제에 대한 매년 추적조사를 실시할 필요가 있다. 사회적경제가 발전하기 위해서는 현장의 사실에 대한 정확한 통계와 자료가 만들어지고, 이에 기반한 연구와 정책이 이루어져야 한다. 이를 위해 예산을 투입하여 공신력있는 조직이나 연구기관이 자료의 조사와 수집, 분석을 위한 기초를 만들 수 있도록 해야한다. 지금 우리에게 필요한 것은 사회를 혁신하기 위한 올바른 행동과 이론, 정책이다. 이는 책상머리에서만 아니라 현장에서 살아 움직이는 현상들을 과학적으로 포착할 수 있을 때 가능하다. 한국에 필요한 현장에 기초한 연구, 現場學이 필요하고, 이를 기대하고 있다.

한국사회의 문제를 해결하고 한국경제의 새로운 길을 개척하는 사회적경제는 문재인정부 출범 이후 비약적 발전을 이루어내었다. 새로운 혁신을 담대한 자신감으로 행동에 옮겨나가되, 사회적경제는 자존감에 기초하여 사람을 세우는 것이라는 것을 명심하여야 한다. 사람중심의 경제로 한국사회의 문제를 해결하는 사회적경제가 또 한 차례 도약할 것을 기대한다.

발표 2

사회적경제 문재인정부 2년 평가와 과제 - 더불어민주당 활동을 중심으로

김보라 (더불어민주당 사회적경제위원회 부위원장)



사회적경제 문재인정부 2년 평가와 과제 - 더불어민주당 활동을 중심으로

김보라 (더불어민주당 사회적경제위원회 부위원장)

○ 촛불혁명으로 국민이 만든 문재인정부가 출범한지 2년이 지났다.

문재인정부는 ‘국민의 나라, 정의로운 대한민국’이라는 국가비전과 ‘국민이 주인인 정부’, ‘더불어 잘사는 경제’, ‘내 삶을 책임지는 국가’, ‘고르게 발전하는 지역’, ‘평화와 번영의 한반도’ 5대 국정목표를 가지고 시작하였다. 이를 실현하기 위한 주요 100 대과제 중 ‘사회적경제활성화’는 ‘더불어 잘 사는 경제’ 분야 과제로 채택되었다.

○ 우리나라 정부가 사회적경제에 관심을 갖게 된 것은 실업, 양극화 등 우리경제의 구조적 문제에 대응하기 위한 시장경제를 보완하는 대안이다. 사회적경제 정책은 ‘국민의 정부’의 국민기초생활보장법(1999), 소비자생협법(1999), 비영리민간단체지원법(2000)의 제정을 통하여 시작되었고, 사회적기업육성법(2007), 협동조합기본법(2011)을 통하여 확산되었다.

개별 사회적경제기업에 대한 지원정책에서 지역을 중심으로 한 민관거버넌스를 통한 지역정책으로 발전하기 시작한 것은 2010년 이후 지방정부의 관심을 통해서이다. 2013년 소득불균형, 빈곤, 실업, 환경 등의 문제를 좋은 일자리가 많이 늘어나는 사회적경제와 지역공동체 재생 등의 방법으로 풀어보고자 민주당 출신의 기초자치단체장 중심으로 ‘전국 사회연대경제 지방정부협의회’가 출범하였다. 2019년 현재 40개 기초지자체 참여하고 있다.

○ 더불어민주당의 정책으로 사회적경제가 채택된 것은 2012년 대선 공약으로 ‘사람중심의 사회적경제 구축’을 발표하면서 이다. 19대 국회에서 신계륜 의원이 「사회적경제기업을 위한 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법」과 「사회적경제기본법안」을, 문재인이원이 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법안」을 발의하고 민주당은 20대 국회에서도 사회적경제 관련 3법 제정을 위해 노력하고 있다.

이후 2014년 지방선거, 2016년 총선, 2017년 대통령 선거, 2018년 지방선거 때마다 현장조직과의 협의를 통해 사회적경제정책을 주요 공약으로 발표하였다.

민주당은 2015년 사회적경제위원회를 상설위원회로 출범한 후 2018년 전당대회에서 사회적경제위원회를 전국위원회로 격상하고 당강령 중 5. 경제항목에 ‘사회적경제 성장기반 조성’과 ‘지역공동체 발전’을 채택하였다. 이로써 사회적경제 아젠다를 중심으로 중앙당→시도당→지역위원회를 연결하는 전국적 차원의 조직이 구성되어 당원, 지역중심의 사회적경제활동을 할 수 있게 되었다. 그리고 민주연구원에 사회적경제센터를 설치하여 상시적인 정책개발 및 연구를 진행하기 시작하였다.

○ 사회적기업은 2008년 208개에서 2018년 2,122개로 10년간 10배 증가하였으며, 협동조합도 2012년 53개로 시작하여 2018년 14,550개로 최근 5년간 약 5배 증가하는 등 양적 성장이 되었다. 사회적경제 4대 기업 취업자 수는 2017년 대비 10.3% 증가한 110.8천 명이다. 이는 최근 5년간(2012~2016년)의 중소기업 종사자 수 연평균 증가율 4.0% 대비 2.6배이다. 전체 13개 사회적경제기업 취업자 수는 4.2% 증가, 255.5천명이다. 2014년 산출액 10억당 취업유발계수를 비교해보면 협동조합은 38.2명으로 전산업 12.9명에 비해 상대적으로 고용창출력도 높다. 그러나 사회적경제 취업자 비중은 0.92%로 EU 평균 6.3%와 비교했을 때 전체 경제에서 차지하는 비중은 아직도 미미하다. 또한 시민사회 역량이 있는 대도시 중심으로 발전하는 등 지역 간 불균형이 큰 편이다.

○ 문재인정부의 사회적경제정책은 ‘협력성장, 포용성장의 새로운 주역인 사회적경제 활성화’를 통해 좋은 일자리 창출, 사회서비스 혁신, 도시재생 등 다양한 사회문제를 해결한다.’와 ‘사회적경제 생태계 구축을 통해 사회적경제를 시민경제 모델로 정착한다’는 목표를 갖고 시행되고 있다. 이러한 목표 달성을 위해 세 가지를 중심으로 사업을 진행하고 있다. 첫째, 사회적경제기본법 등 법 제정 및 사회적경제의 통합적 추진체계를 구축한다. 둘째, 사회적경제 정책 지원을 효율화하고, 생태계 구축을 위해 금융접근성 제고, 공공조달 활성화, 인재 양성 등 사회적경제가 지속적으로 성장할 수 있는 제도 기반을 마련한다. 셋째, 2017년 도시재생 분야 등의 진출을 지원하고 18년부터 지역 일자리 사업 등과의 연계 강화 추진 등 범부처 차원에서 다양한 사업을 한다.

○ 민관협치 정책 추진체계 마련을 위해 사회적경제 전문위원회(일자리위원회 산하, 민간 전문가 구성) 및 관계 부처 TF(17개 부처) 구성하고 2017. 10월에 사회적경제 생태계 조성을 위한 인프라 구축, 분야별 사회적경제 진출 확대 등 사회적경제 활성화 방안을 발표하였다. 주요 진출분야로는 사회서비스, 주거환경, 문화예술, 프랜차이즈, 소셜벤처, 지역기반연계분야를 선정하였다.

사회적경제 관련 총 18개(법률 12, 시행령 6) 제·개정 법령안이 발의되었으며, 그중 소비자생활협동조합을 중소기업 범위에 포함하는 중소기업기본법개정과 사회적경제기업에 대한 국유재산 사용료를 인하하는 국유재산법 시행령 등 6개 시행령이 개정되었다. 그러나 사회적 가치 기본법, 사회적경제 기본법, 판로지원법 등 사회적경제 관련 주요 입법은 난항을 겪고 있다. 지역에서는 시·도에서 24개, 시·군·구에서 152개, 시·도 교육청에서 7개 관련 조례가 제정되었다.

기재부, 17개 시·도, 136개 시·군·구와 한국도로공사 (사회가치혁신처), 한국감정원(사회적가치추진단) 등 공공기관에 사회적경제 전담 조직 또는 사회적 가치 및 사회적경제를 담당하는 혁신책임관 및 혁신 부서가 지정되었다.

특히 사회적경제 정책에 있어 지자체 역할 강화를 위한 중앙정부와의 역할 재조정, 지자체 사업 확대, 중간지원기관간 협력 제고, 등 지자체의 사회적경제에 대한 관심과 정책지원을 확대하고 있다.

○ 문재인정부의 사회적경제 정책의 방향은 긍정적인 평가를 받을 만하다. 그러나 많은 사회적경제조직들이 이러한 정책의 변화와 성과를 체감하지 못하고 있는 것 또한 사실이다. 민주당은 지난 2월 전국사회적경제위원회 출범식에서 정책의 체감도를 높이기 위한 주요 활동계획을 발표하였다.

○ 일부지역을 제외한 많은 지역에서 활동하는 사회적경제조직들이 제일 답답해하는 것 중 하나가 시·군·구 공무원과 의원, 지자체장들의 사회적경제에 대한 무관심과 이해 부족이다. 집행기구인 지원기관도 기업조직을 지원해야하는 조직으로서 유연성과 혁신성이 부족하고, 많은 시·군·구의 경우는 한 두명의 직원이 행정업무 대행에 급급하여 기업 지원 관련 전문성을 기대하기 어려운 상황이다.

다수의 시·도에서는 거버넌스 구성 및 사회적경제 활성화를 위한 노력이 진행되고 있으나 시·군·구 단위의 거버넌스는 편차가 매우 심하고, 대다수가 구성조차 되기 어려운 상황이다. 이는 시·군·구에 분포한 사회적경제 조직의 수가 적기 때문이기도 하

다. 따라서 대도시 일부 지역을 제외한 많은 지역은 지방정부의 역할이 중요할 수 밖에 없으나, 지역의 모범적 사례들도 지자체장이 바뀌면 사라져버릴 위기에 처한 경우도 있을 정도로 지자체장의 의지에 많이 좌우되고 있다.

이러한 문제 해결을 위해 민주당은 공무원은 물론 당 출신 지자체장, 선출직의원에 대하여 사회적경제에 대한 이해를 높이기 위한 교육과 우수사례 확산을 위한 활동을 계획하고 있다. 이를 위해 지난 4월 민주연구원은 ‘민선6기 지방정부 사회적경제 좋은 정책총람’을 출간하였다.

중앙정부와의 당·정·청 협의뿐만 아니라 광역지자체와 기초지자체에도 당·정 협의 구조를 마련하여, 사회적경제 관련 예산, 정책, 사업에 대한 협의를 하여 지자체장 개인의 특성과 상관없이 전국적으로 사회적경제정책이 확산되고, 지속가능하게 하고자 한다.

또한 광역, 기초 단위의 사회적경제위원회에 적극적인 활동을 할 수 있는 의원 중심의 사회적경제 입법/조례 추진단 구성하여 관련 법, 시행령, 조례 제·개정을 준비하고 있다.

○ 사회적경제조직들의 또 다른 어려움은 ‘판로’와 ‘공간’이다. 이를 해결하기 위한 다양한 방법 중 공공구매와 공공기관의 보유자산 활용 및 고유 업무 연계를 확대하기 위해 공공기관 평가에 ‘사회적 가치 실현’을 반영하여 사회적 책임을 강화하고자 한다.

○ 정부주도로 사회적기업, 자활기업, 마을기업 등이 지정되고, 뒤늦게 제정된 협동조합기본법에 따른 협동조합이 새로운 지원정책인 것처럼 받아들여지면서, 이 제도적 칸막이는 민간 사회적경제 진영에도 갈등을 불러오고 있다. 같은 사회적 목적과 지향을 가지고 있음에도 제도간 칸막이와 부처·조직 이기주의가 맞물려 몇몇 지역에서는 “사회적경제 민간 거버넌스”의 장애물로까지 등장하고 있다. 중앙 부처에서 계획된 사업들이 지역으로 내려오면 같은 공간에서, 같은 사람들에 의해 시행되는 경우가 다 반사이다. 따라서 사업의 효율성을 위해서 통합적으로 정책이 설계되고 시행될 수 있도록 하겠다.

○ 정책지원이 창업과 초기 단계 인건비 보조 등 양적성장 중심의 정책 추진에서 벗어나 기술혁신·역량강화 등 경쟁력 향상과 사회문제 해결형 사회적경제기업 활성화로 변화되기 위해서는 기재부와 노동부는 물론 다양한 부처들의 사회적경제에 대한

관심이 있어야 한다. 그러나 아직까지도 각 부처에서 사회적경제에 대한 관심과 비중은 매우 낮다. 지속적인 부처내 관심과 적극적 정책 수행을 당이 견인해 나가겠다.

○ 우리사회의 사회적경제에 대한 이해도는 매우 낮은 편이다. 이는 국민들이 사회적경제를 접할 수 있는 기회가 적기 때문이다. 일상생활에서 쉽게 사회적경제를 접할 수 있는 홍보에 보다 적극적으로 힘쓰겠다. 학교 교육, 평생교육, 미디어, 문화 등을 통한 다양한 홍보와 교육은 물론 350만명 당원, 170만명 권리당원의 당 조직안에서의 교육과 홍보에 힘쓰겠다.

○ 사회적경제가 확대되면서 다양한 현장의 의견과 새로운 변화들이 시도되고 있다. 현재도 사회가치평가, 소셜벤처, 마을기업, 자활기업 등 개별 사회적경제조직의 제도화 등에 대한 다양한 의견들이 존재한다. 이러한 다양성이 제도화되면서 사회적경제의 장점을 퇴색되지 않도록 하기 위해서는 사전에 많은 협의과정이 필요하다. 사회적경제단체와 함께 사회적경제관련 주요 현안에 대한 공론화와 정책화를 하겠다.

토론 1

조현경 (한겨레경제사회연구원 시민경제센터장)



토론문

조현경 (한겨레경제사회연구원 시민경제센터장)

사회적경제 법안 통과를 위한 전국사회적경제위원회의 역할 확장

지난 2월 더불어민주당이 상설위원회인 사회적경제위원회를 전국사회적경제위원회로 승격하며 확산 준비를 갖췄다. 중앙당→시도당→지역위원회를 연결하면서 당원과 지역 중심의 사회적경제 활동을 하게 되었다는 의의가 매우 높다. 한 걸음 더 나아가 더불어민주당 전국사회적경제위원회가 국회에 계류 중인 사회적경제 관련 법안(사회적경제 기업을 위한 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법, 사회적경제기본법) 통과를 위해 구체적인 담대한 논의를 진행해줄 것이라 기대한다.

지방정부 사회적경제 정책의 연속성을 위한 건설적인 관여

40개 기초지자체가 참여하고 있는 ‘전국 사회연대경제 지방정부협의회’가 지역을 중심으로 한 민관거버넌스를 통한 지역정책으로 발전하는 데 크게 기여해왔다. 다만, 단체장이 바뀔 경우 기존의 정책이 연장선에서 유지되기 어려운 경우를 종종 목격하고 있다. 같은 당의 단체장이라 해도 마찬가지로 경우가 많다. 기초지자체의 조례가 있다 하더라도 단체장의 의지와 정책방향에 따라 변화하는 상황에서 현장은 혼란을 겪거나 조직이 심각한 위기에 처하는 경우도 있다. 최소한 같은 당의 단체장이 선출될 경우, 당 차원에서 지방정부가 기존 정책의 건설적인 수정과 선회를 할 수 있도록 관여하고 논의하는 구조를 마련할 필요가 있다. 이에 대해 민주연구원이 ‘민선 6기 지방정부 사회적경제 좋은 정책총람’을 출간하고, 광역지자체와 기초지자체에도 당·정 협의구조를 마련하고, 기초 단위의 사회적경제위원회에 의원 중심의 사회적경제 입법·조례 추진단을 구성하는 등의 노력을 손꼽을 수 있다. 특히 광역지자체와 기초지자체에 당·정 차원에서 나아가 당·정·민의 협의구조가 시급하게 마련되길 기대한다.

지역불균형 해소를 위한 ‘지역관리기업’ 육성

발제에서 시민사회 역량이 그나마 있는 대도시 중심으로 사회적경제가 발전하고 있다는 지역간 불균형을 짚었다. 산업부의 커뮤니티비즈니스 사업의 경우 지역사회의 역량을 끌어올리기 위한 사업으로 손꼽히고 있다. 산업부가 주도하는 만큼 ‘커뮤니티’에 방점이 찍혀 있기 보다는 해당 산업의 ‘비즈니스’에 방점이 찍혀있는 게 현주소다. 산업부의 ‘커뮤니티비즈니스’와 시너지를 낼 수 있는 중앙정책이 국토부의 ‘지역관리 협동조합’으로 꼽을 수 있겠다. 커뮤니티를 기반으로 한 비즈니스를 실현하기 위해선 지역의 앵커조직이 필수적이기 때문이다. 다만, 국토부의 ‘지역관리 협동조합’이 ‘지역관리기업’의 플랫폼으로서 제대로 기능하기 위해선 지원정책에 초점을 두는 데서 더 나아갈 수 있도록 다양한 지지기반이 필요하다. 특히, 사회적경제 조직으로서 ‘지역관리기업’에 대한 체계적인 교육이 절실하다. 지역별로 6~8주 정도의 도시재생대학이 일부 기능을 수행하고 있지만, ‘지역관리기업’으로서의 전문성을 획득하는 데는 한계가 있다. 대학에 사회적경제 관련 학과가 늘어나고 있지만, 상품과 서비스를 제공하는 개별 기업을 중심으로 교육프로그램이 편성되어 있는 것이 현재의 한계다. ‘지역관리기업’은 ‘커뮤니티’와 ‘도시’에 대한 이해, ‘지역행정’과 ‘사회적경제’ 모두를 복합적으로 사고하고 지역주민들을 설득할 수 있는 ‘민주적인 리더십’, 나아가 ‘지역화폐’ 등을 통해 지역 단위의 시너지를 낼 수 있는 방안까지 아울러 고민할 수 있는 지역의 인재가 필요하다. 특히, 지방대학의 학생들이 특별한 혜택을 누리면서 재교육받을 수 있는 체계적인 커리큘럼이 마련되어 지방대학을 중심으로 열리길 기대한다.

지방정부 행정의 사회적 가치 평가 등 제도적 보완 필요

정부가 바뀌었지만, 시·군·구 공무원과 의원, 지자체장 및 담당 직원의 사회적경제에 대한 무관심과 이해 부족, 관료적 행정으로 인해 발생하는 현장의 고충은 끊이지 않고 있다. 교육을 통한 인식개선과 더불어 순환보직 체계 자체를 사회적경제 분야의 ‘전문성’을 중심으로 한 경력관리가 가능하도록 직무체계를 손보는 등 제도적 보완이 병행되기를 기대한다.

공공구매와 공공기관의 보유자산 활용 및 고유 업무 연계를 확대하기 위해 공공기관 평가에 ‘사회적 가치 실현’을 반영하고 있다. 공공기관의 큰 범주라고 할 수 있는 지방정부 역시 같은 맥락의 제도적 개입이 필요하다. 이미 진행되고 있다고 하지만, 이니셔

티브나 실질적인 효과를 현장에서 발견하기 어려운 실정이다. 이니셔티브를 확실히 제시하고, 관료적인 행정업무와 소극행정을 지양하는 등 ‘사회적 가치’를 실현하는 지방정부 평가체계를 마련하는 등의 제도적 보완이 병행되기를 기대한다.

통계자료 정비 공감 및 통합적 접근 촉구

실제 통계청이 사회적경제 관련 통계 수집에 나서도록 정부가 나서고 있다는 소식을 접한 바 있다. 통계청의 실제 진행여부 등을 확인하고, 이를 홍보하는 등 적극적인 정책 협조를 통해 실제적인 데이터가 구축되길 희망한다. 나아가 이러한 데이터가 신용보증기금과 금융기관의 연계해 시장 조성의 밑거름으로 작동할 수 있도록 통합적인 접근으로 이루어지길 기대한다.

플랫폼 경제 등 ‘일의 미래’에 대한 본격적 논의 필요

배달대행, 가사노동 등 디지털 플랫폼을 기반으로 일하는 플랫폼 노동이 폭발적으로 증가하고 있으나, 이들 노동자를 보호할 사회적 안전망은 부족한 실정이다. 전통적 노동자 보호 체계가 특정 직장에 소속된 노동자 중심으로 이루어졌기 때문에 이들의 법적 노동자성 인정과 플랫폼과 사회적 책임 확대가 중요한 사회 이슈로 대두되고 있다. 이를 둘러싼 사회적 논의가 확대되고 있지만, 사회적경제 부분에서 이를 뒷받침할 정책은 아직 미비한 실정이다. 고용노동부를 중심으로 플랫폼 노동자를 지원하는 사회적경제 활용방안에 대한 연구가 진행 중이지만, 노동관계법에 대한 전면적 재검토 등 사회적 안전망을 확보하는 일이 동시에 진행될 필요가 있다.

토론 2

송원근 (경남과학기술대 경영학과 교수)



토론문

송원근 (경남과학기술대 경영학과 교수)

1. 발표문에 대한 요약

김재구 교수

1. 산업혁신과 사회혁신 생태계의 동시적 필요성 강조
2. 사회적경제의 위상: 사람중심의 경제의 방법으로서 사회적경제
3. 사회적경제의 정책방향으로서 “중앙정부 주도에서 지방 중심으로, 관 중심에서 민간주도의 협치로, 개별조직 지원에서 생태계 조성으로”
 - 청와대 비서관 신설과 그로 인한 긍정적 효과, 사회적가치에 대한 강조되고 확산되기 시작한 점, 사회연대기금의 조성
4. 향후과제로서 1) 사회적경제 3법 통과, 2) 공공구매 활성화 3) 사회적 가치 측정과 평가기준 및 시스템 개발 4) 사회적경제 생태계를 구축하기 위한 주민 자치, 참여 기제 형성, 민관협치와 사회적경제 다양한 부문간 협업 5) 자료, 통계, 조사, 분석을 근거로 한 정책

김보라 부위원장

1. 사회적경제정책의 위상과 목표
 - 1) 위상: “협력성장, 포용성장의 새로운 주역인 사회적경제 활성화를 통해 좋은 일자리 창출, 사회서비스 혁신, 도시재생 등 다양한 사회문제를 해결”
 - 2) 목표: “사회적경제 생태계 구축을 통해 사회적경제를 시민경제 모델로 정착”
2. 사회적경제 활성화를 위한 민주당의 노력, 특히 제도화, 민관협치, 판로 확대를 위한 제도적 장치 마련
3. 기술혁신·역량강화 등 경쟁력 향상과 사회문제 해결형 사회적경제기업 활성화가 필요하지만, 실제로 잘 작동되지 않는 현실 진단, 정책시행 부서의 낮은 이해도, 홍보 강화의 필요성 등을 지적

II. 토 론

1. 진 단

문재인정부 들어 과열이 아닌가 싶을 정도로 사회적경제 사회적가치라는 표현이 강조되고 있고, 정부도 사회적경제와 관련된 정책뿐만 아니라 공기업 평가, 정부혁신의 한 수단으로까지 발전하고 있다. 그런 결과인지 몰라도 ‘○○활성화정책’이나 ‘관계부처 합동’이라는 이름으로 발표되는 정부 정책들 가운데는 ‘사회적경제’나 ‘사회적 가치’라는 꼬리표만 달고 있지 기존 정책과 큰 차이가 없는 것도 상당수에 이른다.

이것은 우리 사회에서 사회적경제가 가지는 용어상의 문제, 그 의미와 지향들이 일반인들에게는 물론이고 관련 종사자들에게마저도 분명하지 않다는 것을 반증하는 것이다. 사회적경제나 사회적가치에 대한 강조만으로 소득불평등의 심화, 양극화, 특히 청년일자리 문제 등 심각한 문제들을 과연 해결할 수 있을까하는 근본적 의문도 있다. 나아가 사회적경제 3법¹⁾이 여전히 국회를 통과하지 못하고 있는 것에서 알 수 있듯이 문제와 해결책에 대한 국민적 동의나 합의를 얻지 못하고 있다. 또 과거 개발주의 독재 시대가 그랬듯이 사회적경제 제도와 정책들이 정부 주도로 이루어지고 있다는 사정도 문제를 더 어렵게 한다.

2. 문재인정부의 사회적경제 정책의 위상

1) 경제정책으로서

문재인정부가 들어서면서부터 시행되고 있거나 계획 중인 사회적경제 관련 정부 정책은 무엇보다도 심각한 양극화와 소득불평등 상황에서 고용창출과 고용안정, 유휴인력 활용이라는 이른바 (양질의) 일자리 대책, 경제정책으로서 한 축으로서 의미를 가진다. 사회적경제는 경력단절여성·은퇴자 등 유휴 인력의 노동시장 진입, 청년일자리 제공 등을 통해 소득 및 부가가치 창출하고, 소득양극화 해소에 기여함으로써 이른바 소득주도성장을 달성하는 정책적 수단으로서 위상을 가진다. 문재인정부 2년 동안 ‘최저임금’ 프레임에 갇혀 제대로 평가를 받지 못하고 있지만, 소득주도성장은 한계에 이른 기존의 수출주도형 경제 시스템, 부채의존적 성장 방식의 한계를 극복하고, 소득창출 기반을 확대하여 성장을 이루자는 것이었다. 그리고 이것은 혁신성장, 공정경제와 함께 세 축이 동시에 작동하는 경우에 가능하다.

1) 사회적경제기본법(2016년 10월 발의), 공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법(일명 사회적가치기본법(안), 2017.10.26.발의), 사회적경제 기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법(2016.8월 발의)

2) 사회적 가치 실현의 한 방법으로서

둘째, 사회적경제는 사회적 가치²⁾ 실현의 한 방법으로서 의미도 가지고 있다. 사회적가치 실현과 관련된 정부의 사회적경제 활성화 지원 내용을 간략하게 표현하면 아래 표와 같다. 표에서도 알 수 있듯이 사회적경제 관련 체계적 인력양성은 청년의 창업기반 조성과 함께 사회적가치 실현의 중요한 요소를 구성하고 있다.

[표 1] 사회적가치 실현 관련 사회적경제 활성화 지원

구분	내용
사회적금융 접근성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회가치연대기금(3,000억 원) 설립 지원:생태계 촉매 역할 ■ 신용보증기금 내 사회적경제 지원계정(5,000억 원) 신설 ■ 중진기금(350억 원), 소진기금(100억 원)등 정책자금 지원 확대 ■ 사회투자펀드(300억 원), 임팩트펀드(5,000억 원) 등 투자 확대
판로확대 지원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적책임조달 강화, 공공기관 의무구매제도 도입 ■ R&D 지원을 통한 제품 경쟁력 제고 ■ 사회적경제 기획전 등 민간 유통채널과 연계 지원
체계적 인력양성 및 청년창업 기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 초·중·고, 대학 사회적경제 교육확대 ■ 지역중심 인재양성체계 구축 ■ 청년인재 유입을 위한 창업 인프라 확충 ■ 교육인프라 확충
통합지원 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적경제 3법 제정 ■ 사회적경제 정책 지원 컨트롤타워 구축 ■ 민관협력 방식의 거버넌스, 전달체계, 지원방식 구축 ■ 포상 등 인센티브
유망분야 진출확대	<ul style="list-style-type: none"> ■ 소셜벤처: 평가체계 구축, 임팩트펀드 조성(5,000억 원) ■ 사회서비스: 복지시설 등 사회적경제 기업 위탁 ■ 주거환경: 마을관리 협동조합 활성화, 임대주택 공급관리 ■ 문화예술: 문화시설, 지역관광, 생활체육, 각종행사 공연 참여 확대 ■ 프랜차이즈: 프랜차이즈 사업자의 협동조합화 활성화 ■ 지역기반연계: 마을기업 확대(16년 1,446개에서 22년 2,046개+600개), 저수지 태양 광협동조합 활성화, 커뮤니티 비즈니스

3) 사회혁신의 수단으로서

세 번째, 문재인정부의 사회적경제는 경제정책으로서 뿐만 아니라 사회복지정책이나 지역정책 같은 복합적인 성격과 의미를 포함한다. 즉, 사회적경제는 복지사각지대를 해소하고, 새로운 복지수요에 탄력적으로 대응, 복지공급주체 다양화를 통한 서비

2) 정부가 정의하는 사회적 가치는 “공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치”로서 공공부문의 사회적 가치 실현을 위해 ①사회적 가치 실현 법기반 구축 ②주요정책에 사회적 가치 반영 ③공공기관의 사회적 가치 실현과 민간부문에서의 사회적 가치 실현 활성화 지원 ④사회적경제 활성화 지원 ⑤기업의 사회적책임 경영지원으로 구분하고 사회적경제 활성화를 지원하고 있다.

스의 질적 수준을 제고한다는 의미에서 사회복지정책으로서, 그리고 지역주민의 직접적인 참여를 촉진하여 구성원간의 장기적 신뢰 관계를 회복함으로써 무너진 공동체를 회복하고 강화한다는 점에서 지역정책으로서 다양한 스펙트럼을 가지고 있다. 이러한 정책들은 궁극적으로 우리 사회의 다양한 사회혁신의 의제들을 해결하는 방안과 일맥상통하고 있다.

3. 사회적경제 정책 2년의 평가를 위하여

첫째, 사회적경제가 자본주의 시장경제 체제 내에서, 그리고 우리 사회에서 어떤 위상을 가지고 있는지에 대해 매우 모호한 입장을 견지하고 있다. 물론 어떤 정책이 뚜렷한 이념적, 정치적 지향을 갖추어야 할 이유나 필요는 없다. 그럼에도 사회적경제나 사회적가치와 관련된 담론을 토대로 한 정책들은 사회적경제를 시장 실패(market failure), 혹은 정부 실패(government failure)의 보정자 역할을 하는 것으로 읽힌다. 거기에 더하여 사회적경제는 사회적 가치³⁾를 실현하는 한 방법으로 위치된다. 즉 사회적경제 활성화를 통하여 사회적 가치를 실현하고, 이를 통해 협력성장 및 포용성장을 견인한다는 것이다.⁴⁾ 다른 한편으로 사회적경제는 시민사회의 창의성과 사회적 자본 확충에 기반하는 시민경제 모델이기도 하다. 이처럼 사회적경제가 사회적가치 실현 방법, 시민경제 모델로서 포괄하는 범위가 더 확장되면서 오히려 사회적경제는 위상이 더 불분명해지고, 정책 목표 들 간 충돌까지는 아니더라도 혼란이 가중된 것은 부인할 수 없다. 나아가 이러한 인식에는 불평등의 심화와 양극화, 사회적 배제라는 자본주의 시장경제체제를 대체할 수 있는 하나의 ‘기획’으로서 고민이 없다는 점도 문제다. 그것은 공유경제나 윤리적 소비와 같은 사회적경제 담론이 결국은 신자유주의 전략의 변종에 불과하다는 지적, 일자리를 오히려 감소시키는 경제 작동원리를 더욱 활성화함으로써 불평등을 더욱 심화시킬 것이라는 경고와 밀접하게 맞닿아 있다.

둘째, 사회적가치라는 개념의 경우에는 더 심각하다. 사회적 가치에 관한 국내·외 연구가 절대적으로 부족한 상황에서, 경제적 가치와 대비되는 소극적 의미로 정의되는 사회적 가치 관련 정책은 개념적인 정의보다는 주로 가치 측정이나 평가 방법에 치중해 있다. 특히 천민자본주의적 경험에 익숙한 우리 사회에서 ‘사회’에 대한 진지한 고민이 일천한 상황에서 사회적 가치라는 개념은 기업사회책임(CSR), 공유가치창

3) 사회적가치기본법에 따르면 사회적 가치는 “사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치”로 정의되고, 세부적으로 13개를 제시하고 있다.

4) 사회적경제활성화 방안

출(CSV)로부터 차용한 것이며, 그래서 이윤추구 기업들의 전략으로 활용되기 쉽다.

셋째, 경제정책의 하나로 자리매김되면서 사회적경제가 일자리 프레임에서 벗어나지 못하고 있는 것도 큰 변화가 없다. 규모화가 필요한 사회적경제 기업들에 대한 취업 전망이 불투명한 상황에서⁵⁾ 일자리 정책으로서 사회적경제관련 정책들은 양질의 고용보다는 일자리 수 늘리기와 같은 성과주의를 부추킬 수 밖에 없다.⁶⁾ 특히 취약계층 일자리 창출을 목표로 한 정책들은 지역공동체 형성이나 발전을 지향하는 정책들과 목표와 과정에서 쉽게 조화되지 못하는 경우도 많다. 게다가 비즈니스 조직으로서 사회적 기업이 사회 문제 해결이나 완화라는 사회적 가치를 추구해야 하는 이유를 찾아야 할 필연성은 적다. 또 조합원의 필요 충족을 제일 목표로 추구하는 협동조합과 ‘지역발전’이라는 목표 사이의 연계도 직관적으로 이해하기 쉽지 않다. 정부 주도의 정책에서 흔히 볼 수 있듯이 정책에 의해 규정되는 사회적경제의 고유한 특성들이 제한되면서 아래로부터의 자율적인 협력, 네트워크를 통해 지역 발전을 책임질 주체 혹은 인재 발굴은 지체되고 있다. 그래서 당위적으로는 지역발전을 목표로 삼고는 있지만 이를 핵심 목표로 하는 사회적경제 조직 설립이나 인력양성 기관들과의 연계가 미흡하고, 당사자 조직들의 협의체 등 연대조직들도 지역사회를 위한 공동의 사업을 개발하기 보다는 자신의 이해관계를 실현하는 하나의 수단으로서 성격이 더 강한 실정이다.

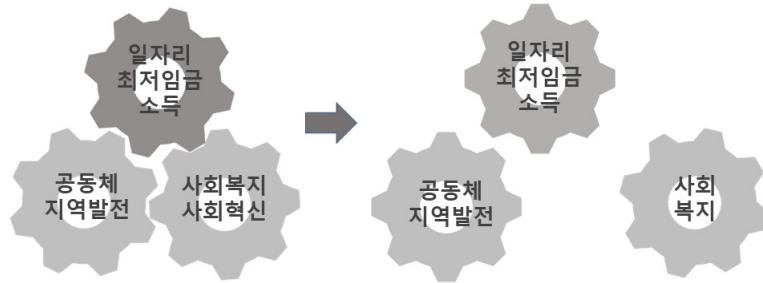
4. 그렇다면?

첫 번째, 사회적경제가 소득주도 성장, 일자리 정책과 관련되어 있다면, 소득주도 성장이 효과를 낼 수 있도록 하는 것이 우선이다. 특히 사회복지 분야 등 재정 지출의 적극적 확대와 동반될 때 더 많은 효과를 낼 수 있는 것이었다. 이 복지지출이 사회적경제 방식을 통해서 수행될 경우 일자리 확대는 물론 양질의 사회서비스를 제공할 수 있을 것이기 때문이다. 또한 생산가능인구 감소의 필연적 귀결인 잠재성장률 하락 문제를 해결하기 위한 전제조건 혹은 필요조건으로서 저출산에 대한 대책으로서 출산육아 지원, 결혼율 제고 대책들은 사회적경제 정책이 사회서비스, 여성 및 청년 정책 등 다양한 정책들과 연계되어야 하고 이를 통해 지역의 발전은 물론 경제 전체의 성장잠재력으로 연계되어야 한다.

5) 한국의 사회적경제 기업 고용 비중은 전체 고용의 1.4%(인재양성종합계획)

6) 창업팀 지원 규모를 연 500팀→1,000팀, 초기 정착을 위해 지원 기간 1년→최대 2년, 사회적경제 기업 창업팀에게 입주공간과 멘토링 서비스 등을 제공하는 성장지원센터는 전국 9곳으로 확대, 지역의 사회적경제 기업 등이 청년 구직자 채용 시 초기 2년간 1인당 연 2400만 원 인건비 지원

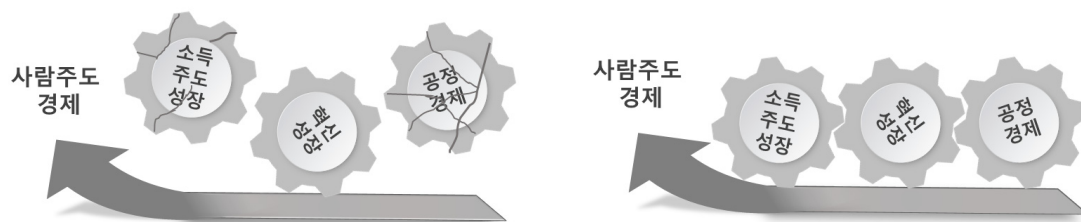
[그림 1] 사회적경제 정책의 의미_이념과 실제



두 번째 사회적가치 실현의 방식으로서 사회적경제가 작동되기 위해서는 사회적금융접근성 제도, 판로확대, 사회적경제 청년창업 기반 조성, 통합지원체계 구축도 중요하지만, 동시에 그러한 정책 실행과정에서 그 전제조건으로서 우리사회가 필요로 하는 사회적 가치 혹은 사회적 가치가 아니더라도 우리가 추구하는 ‘공동의 이익’이 무엇인지를 발견하고, 만들어가는 것, 혹은 ‘공공’에 대한 사회적 합의를 획득해가는 과정이 동반되어야 한다.

세 번째, 공정경제의 실현이 전제되어야 한다. 그런데 공정경제가 가능하기 위해서는 소득불평등과 비용사회화를 통한 경제권력과 이를 바탕으로 정치권력화한 기득권 구조를 바꾸어야 한다.

[그림 2] 사람중심 경제의 세 축_지향과 실제



토론 3

강민수 (한국사회적경제연대회의 정책기획위원장)



토론문

강민수 (한국사회적경제연대회의 정책기획위원장)

1. 문재인정부의 사회적경제 정책 중 잘하고 있다고 생각하는 것

- 문재인정부의 사회적경제 정책을 한마디로 평가한다면
‘문재인정부는 (이전 정부와 다르게) 사람중심의 경제를 실천할 수 있는 주요한 기반으로 사회적경제를 바라보고 있다.’는 점에 있음
- 구체적으로 살펴보면
첫째, 대통령 비서실에 사회적경제비서관을 신설함으로써 정부부처 내 통합적 정책 수립과 시행이 가능하도록 하게 되었음
둘째, 정부 초기 대통령직속일자리위원회를 통하여 사회적경제 활성화에 대한 종합대책을 수립하고 이를 실행하게 하였음(오늘 같은 토론회가 가능한 것도 초기에 이런 계획이 있었기 때문이었다고 할 수 있음)
셋째, 문재인정부는 시민사회와의 소통을 넓히고 사회적경제기업들이 사회의 변화와 혁신을 수행해 나가는 주체로 성장하도록 지원하고 있음
넷째, 사회적경제가 활성화되는 것을 가로막고 있는 각종의 법제를 개정하여 제도적 지원을 하고 있음
다섯째, 문재인정부는 기금조성 등을 통해 사회적경제 기업에 대한 투융자가 가능하도록 함으로써 적극적인 방향으로 정책을 확장하고 있음
여섯째, 공공기관의 경영평가에 사회적가치를 반영하게 함으로써 사회적가치 실현에 정부와 공공기관이 적극 나서도록 하고 있음

2. 문재인정부의 사회적경제 정책 중 아쉽다고 생각하는 것

첫째, 사회적경제를 총괄하는 사회적경제 기본법, 사회적가치법, 공공기관 판로지원법 등 소위 사회적경제 3법이 시급히 제정 되어야 함.

실제 전국의 광역, 기초 지방자치단체에 약 260여건의 사회적경제 기업과 관련된 조례가 있지만 근간이 될 기본법이 없어 부처별, 지자체별, 담당 공무원별로 다른 기준을 적용해 행정력과 자원이 낭비되고 있음

둘째, 문재인정부 내에서 사회적경제 정책을 체계적으로 수립 시행하였다고 하나 지난해 사회적경제 분야별 정책에 대한 현장 체감도 조사는 부정적이었음

▶ 사회적경제 분야별 정책에 대한 현장 체감도(1: 체감되지 않음 ~ 5: 체감)

항 목	통합지원체계	금융접근성	판로확대지원	인력양성
체감도	2.06	1.88	1.95	1.91

(사회적경제연대회의, '18.12월)

- 사회적경제 정책에 대한 체감 수준이 보통 이하이고, 정책 홍보 부족과 전달 통로가 구조화되지 않았다는 현장의견

이에 정책의 종합적인 검토를 통해 실효성을 높이고, 사회적경제 기업에 대한 차별적 법제도를 개선할 필요가 있음

셋째, 사회적경제 주체들은 정부의 지원이 필요 없다는 사람부터 보다 적극적인 지원이 필요하다는 사람까지 매우 다양함. 정부가 편한 사람 또는 중간지원조직을 통해 걸러진 소리만 들으려 해서는 않됨, 이에 사회적경제의 활성화를 위한 실질적인 민-관 거버넌스를 강화할 필요가 있음

넷째, 공공기관의 경영평가에 사회적가치를 반영하게 함으로써 사회적가치 실현에 적극 나서는 것 같으나 과연 정권이 바뀌어도 경영평가가 아니라도 잘 해나갈 것인지 의문을 가지게 됨. 정책을 구조화하기 위한 제도의 정비가 시급하다고 하겠음

다섯째, 사회적경제 정책을 ‘사회적경제기업의 개소수 증대’나 ‘사회적경제기업의 활성화를 통한 일자리 증가’의 수단으로 생각한다면... 그렇다면 정책은 ‘약’이 아니라 ‘독’이 될 수도 있음. 지자체 단체장 및 담당 공무원의 인식 증진이 필요하다고 하겠음

사회적경제, 문재인정부 2년 평가와 과제

- 지역적 진단과 제언을 중심으로

김현철 (익산시 사회적경제지원센터장)



사회적경제, 문재인정부 2년 평가와 과제 - 지역적 진단과 제언을 중심으로

김현철 (익산시 사회적경제지원센터장)

본 토론은 발제자들이 제기한 성과와 문제들을 지역에 투영하여 진단하고 이에 대한 몇 가지 제언으로 구성되어 있다.

1. 토론에 들어가며

2011년 미국 자본주의의 상징인 월스트리트가 시위군중의 물결로 가득찼다. ‘1%에게 세금을 99%에게 복지를’ 등을 포함한 여러 피켓과 더불어 시위군중들의 분노는 미국경제위기를 초래한 탐욕스러운 1%인 골드만삭스, 씨티그룹, 뱅크오브아메리카 등 초국적인 금융기업들을 향하고 있었다.

한편 한국은 미국의 신자유주의로부터 시작된 세계위기를 신자유주의 정책으로 극복하려는 듯 경제민주화에 역행하는 친재벌 정책들을 통해 대기업들에게 부를 집중시키고 있었다. 출자총액제한제도를 폐지함으로써 중소기업 업종 잠식 (특히 Cashcow Market, 2011년 대기업 계열사 1019개 증가, 5년전 대비 160% 증가) 및 새로운 부의 승계 행태를 낳았고, 금산분리법을 완화함으로써 금융기관의 사금고화를 가능하게 하였으며, 비정상적인 고환율정책, 약 10조원가량의 법인세를 인하하고 있었다.

이러한 정책들은 성장동력산업에 대한 대기업들의 투자를 유발한 것이 아니라 국가의 부가 대기업들에게 집중되는 결과를 낳았는데, 30대 그룹의 총자산 (2011년 약 1461조원)이 국내 GDP (2011년 약 1180조원)를 이미 2011년에 넘어섰으며, 2006년 대비 자산과 매출액이 200%, 약 700조원이 증가하였다 (당시 금융산업을 제외한 10대그룹의 매출액은 756조원으로 전체 제조업 매출액의 41.1%를 점유함). 2014년 기준 10대그룹 현금자산 (사내유보금 516조, 현금성 자산 149조원으로 국가예산인 358조원의 약 42%를 차지하고 있다는 사실은 더 이상 놀라울만한 일이 아니며, 이들 기업들의 채용규모도 줄여 (2014년 기준 6.3% 감소) 고용절벽현상을 초래하였다.

이러한 정책들과 이로 인한 부의 집중은 극심한 부의 양극화 현상과 더불어 고용불안과 청년실업, 생계형 가계부채(2015년 가계부채 1089조원으로 가처분소득 대비 138%를 차지함으로써 사상 최고수준으로 상승함)를 증가시켰고 국내 경제가 살얼음판 위에 놓이게 되는 결과를 만들었다. 결국 우리나라에서도 ‘99%’를 위한, ‘사회에 이로운’이라는 신념을 정부와 기업들에게 기대할 수 없게 되었으며, 이는 새로운 정부를 탄생시키는 단초가 되었으며, 사회적경제로의 정책적 전환의 동기가 되었다고 판단된다.

2. 전라북도의 현황

경제성장 측면에서 전라북도는 16개 광역자치단체 중 제일 뒤쳐져 있다. 2019년 재정자립도는 21.6% (전국 평균 51.4%, 9개 광역도 평균 36.9%)로 두 번째로 낮으며, 2017년 기준 GRDP 또한 48조로 다섯 번째로 낮다. 더욱이 2015년과 2016년 GRDP 성장률은 0%대이며, 2017년 2.3%에 그치고 있다.

하지만, 전라북도의 사회적경제 현황은 경제성장과는 다른 방향성을 보이고 있다. 도내 인증사회적기업은 2018년 기준 125개로 전국에서 4번째이고, 2015년 기준 인증사회적기업의 평균 유급근로자수는 22.5명 (자체근로자 20.2명, 전국 사회적기업 유급근로자 전북 비중 9.7% 점유 / 도내 사업체당 종사자 규모¹⁾ 평균 4.5명)으로 일자리창출에 상당한 기여를 하고 있다. 협동조합은 2018년 기준 704개로 전국에서 3번째로 많으며, 사업운영율이 58.1%로 전국 대비 (53.4%) 가장 높다. 뿐만 아니라 106개소의 마을기업, 110개의 향토산업마을, 111개의 농촌체험휴양마을, 34개의 정보화마을, 그리고 32개의 산촌생태마을이 활발하게 운영되고 있다.

이와 더불어 전북사회적경제연대회의라는 강한 연대협의체를 가지고 있다. 사회적경제와 관련하여 활동가들이 모여 소통하고 치열하게 논의하며 ‘공통의 언어’를 구축하기 위한 노력을 7년여 간 이어온 결과물이다. 당사자조직과 그 협의체, 기초와 광역의 중간지원조직, 연구조직, 그리고 금융조직을 아우르는 30여개가 넘는 조직들의 연대체로 정책개발, 연구, 교육 등이 활발하게 운영되어 있고 행정과 긴밀한 파트너십을 가지고 있으며, 다양한 협업사업들을 진행하고 있다.

이러한 결과로 전라북도의 요소소득 유출액은 GRDP의 12.1%로 상대적으로 낮으며, 사회적경제가 차지하는 일자리는 1,85% (취업자 847천명 중 사회적경제 일자리 15,652명)로 전국 (국내 사회적경제 일자리는 약 91천명)의 0.34%를 뛰어넘는다.

1) ‘전라북도 사업체 조사 보고서’ 2017, 전라북도

상기 논의에서 알 수 있듯이 전라북도는 ‘경제적 뒤짐’이 아닌 ‘산업화의 늦음’ 속에서 사회적경제의 양질의 토질을 지켜왔다고 볼 수 있으며, ‘늦음’이라는 토양 위에 사회적경제가 활발히 진행되고 있다. 특히 도차원에서의 협업화 사업지원, 사회적경제 혁신파크 조성 등과 같은 특유의 노력뿐만 아니라, 자치단체의 전담부서 (전라북도 ‘과’단위, 전주 ‘국’단위, 정읍과 완주 ‘과’단위, 익산, 군산, 고창, 부안 ‘팀’단위)와 중간지원조직 (전라북도 2개 기관 / 전주, 익산, 완주는 사회적경제지원센터 설치·운영 (군산은 설치 예정) / 기타지역은 공동체지원센터 설치·운영)을 통해 지역맞춤의 정책들을 수행하고 있다.

3. 발제에 대한 토론

이전 정부의 시장경제 중심의 정책으로 인한 피해를 ‘사람 중심’의 사회적경제로 복원하고자 하는 배경과 과정이 발제문에서 구체적으로 설명되어 있다. 이와 더불어 사회적경제에 대한 현 정부의 주요 목표로 1)사회적경제 관련 3대 법안 제정, 2)사회적경제가 지속적으로 성장할 수 있도록 제도 기반 마련, 그리고 3)다양한 분야로의 진출 및 지역의 일자리 사업과의 연계 강화로 제시하고 있다. 특히 이러한 목표를 달성하기 위한 주목할 만한 정부의 노력으로 사회적경제비서관 설치, 정부 및 공공기관의 성과 평가에 사회적 가치 반영, 그리고 사회가치연대기금 설치 등 금융 인프라 구축을 대표적으로 들고 있다. 또한 ‘민선6기 지방정부 사회적경제 좋은 정책편람’ 출간을 통한 사례확산, 사회적경제 입법·조례 추진단 구성, 그리고 사회적경제위원회 설치 등 더불어민주당 차원의 노력들을 밝히고 있다.

이러한 노력들이 활발하게 진행되고 있음에도 불구하고 그 속도가 기초의 현장까지 도달하지 못하는 이유로 1)사회적 역량, 2)정부 및 민간의 구조, 3)사회적 인식에서 야기되는 문제들을 제기하였다. 사회적 역량 문제로 ①시군구 공무원과 의원, 지자체장들의 사회적경제에 대한 무관심과 이해 부족 ②중간지원조직의 유연성과 혁신성 부족(행정업무 대행에 치중→전문역량배양 기회 결여), 이로 인한 ③시군구 단위의 거버넌스 편차 심화를, 정부 및 민간의 구조적 문제로 ①제도적 칸막이, ②부처와 사회적경제조직의 이기주의를, 사회적 인식 문제로 ①사회적경제에 대한 이해와 ②사회적경제에 대한 홍보 부족 등을 이야기 하고 있다.

더불어, 향후 과제로 1)사회적경제 관련 3법의 제정, 2)공공구매를 활성화하기 위한 법적 기반과 시스템 정비, 3)사회적 가치에 관한 시스템 개발, 4)주민자치 및 참여 기

제 구축, ⑤연구 및 정책을 위한 통계 정비 등을 제안하고 있다.

이러한 접근으로 도출된 내용에 전적으로 동의하며, 사회적경제 활성화의 노력들을 1)거버넌스 체계, 2)지방정부와 중간지원 조직들의 역량 측면에서 지역적으로 어떻게 진단되고 있는지를 토론하고자 한다.

첫째, 거버넌스 체계와 관련된 진단이다. 사회적경제와 관련된 정책들은 중앙정부로부터 빠른 속도로 진행되고 있으며, 권한 또한 지방정부로 위임되고 있는 상황이다. 이에 지방정부의 정책 수용능력 등 지역의 역량과 역할이 중요하게 요구되어지고 있다. 하지만, 중앙정부의 정책들은 지역이 수용할 수 있는 속도를 넘어서고 있으며, 기초단위의 정책흐름은 원활하지 않다. 이는 지방정부나 민간 등 지역의 요구보다는 서울이나 경기 등의 수도권 중심의 목소리가 주로 반영된 부분도 있지만, 지역의 한계에서도 그 원인이 있다. 지방정부의 경우 ①사회적경제에 대한 정책적 인식 부족, ②재정능력 등으로 인한 전담인력·부서 미설치, ③광역과 기초, 그리고 부서별 칸막이 행정에서, 중간지원기관의 경우, ①전문역량 및 인력의 부족, ②정보나 정책의 독점, ③사회적경제 전담분야의 이질성, ④조직의 사적 소유화에서 기인한다고 볼 수 있다. 전라북도의 경우 ‘사회적경제과’가 설치되어 수많은 정책들을 흘려보내고 있지만, 전담부서 또는 인력이 부족한 기초자치단체의 경우 정책적 병목현상이 발생하고 있는 것이 현실이다.

둘째, 지방정부와 중간지원조직들의 역량에 대한 진단이다. 중앙정부의 권한과 역할이 지역으로 위임되는 것에 대한 전제조건은 지역이 사업을 수행하고 이에 책임을 질 수 있는 역량을 가지고 있어야 한다는 것이다. 따라서 지방정부의 전담부서·인력과 중간지원조직 구성원들의 전문적 역량강화가 중요하게 대두된다. 하지만, 지역의 경우 전문성을 지닌 인력이나 지원조직이 부족하며, 따라서 이들의 집적 및 결합이 어려운 것이 현실이다. 지방정부의 전담부서·인력의 경우, ①독립되어 있지 않고 특정 ‘과’ 등에 소속되어 있어 부서의 칸막이를 극복하기가 어렵고 ②찾은 인사이동으로 전문성을 갖추는 것이 어렵다. 중간지원조직의 경우 열악한 고용환경 등으로 인하여 ①내외부에서 전문인력을 조달하기 어렵고 ②체계적인 교육과정이나 다양한 전문 교육 기관이 부족하며, ③행정적 기능 정도만을 수행 또는 대행하고 있어 전문성을 배양하기 어렵다. 특히 기초단위의 중간지원조직은 더욱 열악한 상황이며, 기초단위의 행정 조직에 매몰되어 있어 ①정보나 정책의 교류와 연대가 힘들뿐만 아니라 ②중앙에서 시행하는 교육은 광역단위까지만 전달되고 있는 등 접근이 쉽지 않고, ③각기 다른 모델들을 가지고 있어 요구하는 전문영역이나 수준이 각기 달라 (표준화가 어려워 지역

일수록 투입 대비 성과가 약함. 즉 인당 교육비용 ↑) 독립적으로 전문역량 프로그램을 운용하기는 어려운 것이 현실이다.

이러한 진단을 기초로 몇 가지 제안을 하고자 한다. 첫째, 기초지자체의 효율적 행정체계 구축이다. 일반적으로 ‘군’단위에서 독립적인 전담부서를 설치하기는 재정적 부담이 있다. 이에 광역과 기초가 예산을 매칭하여 ‘사회적경제 전문위원’ 형태로 전담인력(전담부서의 경우 ‘사회적경제 담당관’)²⁾을 배치하는 것이다. 그리고 광역에는 이들에게 정보와 정책을 전달하고 연계하는 등의 전담인력을 둬으로써 정보의 흐름을 관리하도록 하는 것이다³⁾. 이러한 경우 잦은 인사이동으로 인한 행정 단절 및 전문역량의 문제도 해결될 수 있다. 행정안전부에서 이러한 전달체계를 구축할 수 있도록 행정적·재정적으로 지원할 수도 있다. 그리고 중간지원조직의 경우 또한 이질적인 조직(사회적경제 / 공동체 / 농촌 활력 등)을 이러한 형태로 통합할 수 있다.

둘째, 중간지원조직의 전문역량 강화이다. 전라북도는 전북사회적경제연대회의 내에서 자발적인 연구학습모임 등을 통해 역량을 배양하고 있으며, 전주대 (학부과정), 원광대와 우석대 (대학원 과정)에서 인력을 양성하고 있다. 하지만, 커리큘럼 설계와 강사 수급 등에서 지역적 한계를 벗어나지 못하고 있다. 이에 중앙에서 시행하고 있는 교육이나 워크숍 운영 시 기초자치단체의 중간지원조직을 포함시키며, 거점별로 전문역량사업을 시행할 필요가 있다. 또한 중앙의 전문 풀의 접근성을 용이하게 할 수 있는 정책이 요구되며, 지역 내 사회적경제 학부나 대학원을 운영하는 대학에 중앙에서 역량강화사업 (예, 사회적경제 중간지원조직 활동가 재교육)이나 정책사업 (예, 사회적 금융 전문가 양성)을 매칭하여 운영하도록 하는 등의 정책이 수립되어야 한다. 이러한 정책은 중앙에서 수립하고 시행하는 사회적경제 정책들을 기초단위까지 흘러가게 하는데 매우 중요한 전제로 작동할 것이다.

4. 토론을 맺으며

문재인정부 들어, 일부 볼멘소리들이 많지만, 현장에서는 많은 여건이 좋아졌음을 느낀다. 특히 활동가와 연구자들의 경우, 이전에 제기되었던 것들이 정책으로 반영되

2) 독립적인 전담부서와 인력을 설치함으로써 부서간 칸막이 행정을 극복할 수 있음

3) 광역전담인력 및 기초 전담부서·인력은 네트워크를 통해 양질의, 그리고 가장 시의적절한 정보를 얻을 수 있음. 광역전담인력이 존재함으로써 정보와 정책의 소통을 원활하게 함으로써 비슷한 정보의 원천을 공유 (끼리끼리 생산하는 정보)하는 것을 방지할 수 있으며, 광역전담인력은 정보를 교환할 수 없는 각각의 기초 전담부서·인력과 유일하게 접촉하므로 각 기초단위 내에서 중복되지 않는 정보의 흐름에 접근할 수 있음

어 수립되는 것을 보았고 활동의 범위가 확대되었음을 느끼고 있으며, 지역의 경우 중앙과, 지방의 경우 수도권과 활발한 자원의 교류와 네트워크가 이루어지고 있음에 부푼 가슴을 만져보는 재미도 있다. 더욱이 행정이 민간을 파트너로서 인정해가고 있는 것에 ‘세상이 많이 변했구나’를 느낀다.

한편, 지방에 있는 우리로서는 이러한 변화를 수용하고 그 속도를 따라가야 함에 그러지 못하고 있는 현실이 강박관념으로 다가온다. 정책이 전달되고 실행되는 속도에 조급함과 부담감도 커져간다. 정책의 수립은 현장에 기반 해야 한다고 한다. 이는 수립된 정책이 현장으로 전달되고 스며들어야 함이기 때문이다. 이러한 지방의 현실을 고려할 때, 정책의 속도를 따라갈 수 있는 지역은 지역대로 선도사례를 만들어 내고, 그렇지 못한 지역은 정책의 전달에 더욱 중점을 두어 역량을 키우는 등의 기반을 다지는 노력들이 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 ‘사회적경제기본법’이 조속히 제정되길 촉구한다. 이미 대부분의 지자체들이 ‘사회적경제기본조례’를 제정했거나 앞두고 있다. 대부분의 지자체들이 조례로 제정한 법을 기본법으로 제정하지 못할 하등의 이유도 없다. 사회적경제기본법의 제정은 공중외출타기를 하고 있는 사회적경제에 튼튼한 다리를 놓아주는 것과 같다. 이를 통해 임팩트 인프라스트럭처의 구축이 가능하기 때문이다.

본 토론은 문재인정부의 포용성장 측면에서 정책적 목적을 달성하는데 매우 중요하다고 생각된다. 본 토론에서 논의되고 도출되는 결과들을 집권여당에서 정책으로 수립되어 시행되길 기대한다.

토론 5

양동수 (사회혁신기업 더함 대표)



토론문

양동수 (사회혁신기업 더함 대표)

1. 사회적경제 정책, 지난 2년간의 평가

□ 중앙정부 주도의 종합적 정책 추진 본격화

- 기존까지는 개별 사회적경제 주체에 대한 지원과 육성정책 위주, 그리고 주로 몇몇 지자체장의 의지를 바탕으로 지역 주도의 정책에 머물러 있었다면, 이번 정부 들어서 최초로 중앙정부 차원에서 종합적인 정책 목표를 수립하고 본격적으로 정책을 추진중임
- 특히 ‘협력성장, 포용성장의 새로운 주역인 사회적경제 활성화’를 통해 좋은 일자리 창출, 사회서비스 혁신, 도시재생 등 다양한 사회문제를 해결하고, 사회적경제 생태계 구축을 통해 사회적경제를 시민경제 모델로 정착시킨다는 목표를 수립하고 있음
- 이를 위해 청와대 사회적경제 비서관실 신설, 기재부내 사회적경제과/팀 신설, 사회적경제 전문위원회(일자리위원회 산하) 등의 추진체계가 이러한 정책 추진에 주요한 역할을 하게 됨

□ 국정운영의 핵심원리로서의 사회적 가치 실현 표방, 이러한 국정과제가 정부혁신, 사회혁신, 특히 사회적경제와의 연계성을 적극적으로 확대

- 특히 사회적 가치에 기반한 성과 평가 등으로 인해 공공기관의 사회적 가치 실현 및 사회적경제에 대한 관심과 사업 연계방안이 적극적으로 모색되고 있음
- 나아가 각 부처마다 사회적 가치 실현, 사회적경제 활성화에 대한 정책 및 제도개선, 예산확보가 상당한 수준으로 향상되고 있음

2. 사회적경제 정책의 발전방향 및 과제

□ 사회적 가치에 기반한 정부혁신, 사회혁신과의 연계성 확대

○ 저성장과 소득 불균형 또는 소득 감소를 포함한 다양하고 복잡한 문제에 직면한 대부분의 선진국에서 좋은 일자리와 국민의 행복한 삶, 국가의 번영을 이루는 방법에 대한 새롭고 효과적인 해법 필요

- 사회적 가치에 대한 개념정립과 실현방향에 대한 모색이 선행되어야 함. 이와 함께 공유경제, 지역자산화, 기본소득, 도시재생, 생활soc등의 주요 정책 실현 과정에서 사회적경제를 통한 사회적 가치 실현 및 지속가능성 확보할 수 있는 구조 마련이 중요

- 무엇보다 정책 현장에서 시민참여와 (디지털) 직접 민주주의, 정부/시민사회/사회적경제/기업 간 새로운 거버넌스를 만들어 가는 노력이 필요

- 나아가, 융복합형 사회문제해결 프로젝트(혁신파크, BMW-Guggenheim Lab, 리빙랩, 오픈이노베이션, Social Impact Bond 등), CSR을 넘어선 기업의 사회적가치창출(CSV; Creating Social Value)로 기업 및 시민사회에 확산 노력 필요

○ 사회적경제는 우리 사회의 다양한 사회적 실험지의 역할을 할 수 있음

- 경제민주화, 사회양극화 방지, 양질의 일자리 창출, 사회혁신 전진기지, 남북관계의 새로운 모색 주도, 커뮤니티 기반의 의사결정시스템, 커뮤니티 및 지역의 안정망, 사회적 신뢰자본 구축 등

□ 사회적경제 생태계 구축

○ 사회적 신뢰자본의 구축을 위한 공공부분의 인식전환

- 사회적경제와의 협력 및 파트너십 재설정, 공공에만 의존하는 경제가 아니라 진정한 시민경제로서의 역할을 할 수 있도록 지원 필요

: 열린 정부라면 적어도 부처 하나는 관사민 협치(Public Social Private Partnership)로 운영해볼 수 있어야!

○ 생태계 구축을 위한 사회적 금융, 사회적책임조달, 사회적 자산화, 사회적 기업가 육성이 보다 체계적으로 이루어질 필요가 있음

□ 정책추진체계에 대한 고민

- 사회적경제 정책은 사회적경제를 특정한 일부 영역으로만 보는 것이 아니라 우리의 사회와 경제 구조에 호혜와 연대의 사회적경제라는 원리가 기초가 될 수 있도록 하는 역할이 중요하다고 봄
- 따라서 사회적경제 정책은 사회적 가치 실현 정책과 연계하여 사회적경제 비서관실의 위치 및 정책 담당 부처 등의 추진체계가 이러한 점을 고려하여 재편될 필요가 있음

토론 6

이종욱 (기획재정부 장기전략국장)



토론문

이종욱 (기획재정부 장기전략국장)

1. 사회적경제의 의미

□ 사회적경제는 실업, 양극화 등 우리경제의 구조적 문제에 대응하기 위해 시장경제를 보완하는 대안으로써 중요

○ 사회적경제는 상업적 목표보다 공동체를 구성하여 취약계층 일자리 창출, 구성원 간 이익공유 등 사회적 가치를 우선 추구

- 그 결과, 상대적 고용창출력이 높고* 취약계층 고용비중과 평균급여**도 일반기업보다 높아 고용안정과 양극화 완화에 기여

* 취업유발계수(산출액 10억원당, '14년) : 협동조합 38.2명, 전산업 12.9명

** 월평균 급여('17년) : 돌봄사회적기업 다솜이재단(171만원), 일반 유사업종(142만원)의 1.2배 수준

□ 우리 경제는 장기적 경제성장률 하락 추세에 따른 실업 문제, 대기업·주력산업 중심의 경제구조로 인한 불균형 심화에 봉착

○ 대안으로서 사회적경제 역할이 중요한 시점 → 오늘 토론회는 시의적절하며 민간·정당·정부 간 협력을 논의할 중요한 자리

2. 정부정책 방향

□ 정부는 '17년 「사회적경제 활성화 방안」을 통해 그간 개별법·부처별로 분산되었던 정책을 통합하고 '사회적경제' 개념을 정착

○ 협동조합, 사회적기업 등 개별기업을 지원하는 지엽적인 정책에서 벗어나 사회적경제 전반의 생태계 조성으로 정책방향 전환

- 사회적경제는 민간의 자율적 활동이므로 “지역이 중심되어, 민간이 주도하고, 정부가 조력하는” 추진체계를 구축·운영할 계획
- 지방중심으로 민간이 주도하는 사회적경제 생태계를 조성해야 한다는 김재구 교수 시각에 동의하며 정부는 법·제도·금융·인력양성 등 인프라와 생태계를 조성하는데 주력할 계획

3. 그간의 성과

① (추진체계 구축) 법령·조례를 제·개정하여 법기반을 강화하고 공공부문 사회적경제 전담 조직을 설치

- (법령 정비) 사회적경제 제도 정비, 인센티브 강화를 위해 18개 제·개정 법령안 발의하고 그 중 1개 법률, 6개 시행령 개정*

* 중소기업 범위에 생협 추가(중소기업기본법 개정), 사회적경제기업에 대한 국유재산 사용료 인하(5 → 2.5%, 국유재산법 시행령 개정) 등

- (전담조직) 기재부, 17개 시·도, 136개 시·군·구, 공공기관 등 공공부문 전반에 걸쳐 사회적경제 전담조직을 구축

② (지원시스템 확충) 제도·금융·판로·인재양성 등 생태계·인프라 조성 지속

- (인센티브) 사회적경제를 촉진하는 제도·재정 인센티브 강화
 - 국·공유재산 사용료 인하(5 → 2.5%), 사회적기업 지방세 감면(취득세 50% 등) 3년 연장 등 재정·세제 혜택 강화
 - 예산안 편성 지침 기본 방향에 사회적경제 활성화 투자 강화 방침을 반영하고, 사회적경제 관련 재정 사업* 발굴·확대

* ('17년) 9개 부처, 24개 사업 → ('19년) 14개 부처, 41개 사업

- (정책금융) 사회가치연대기금이 출범하였고 보증·융자·투자 등 정책금융 지원을 확대, 사회성과보상사업(SIB)을 도입

* SIB(Social Impact Bond) 지자체 편성목 신설('18. 9월): 정부·민간 간의 성과 계약을 통해 공공서비스 조달 → 사회적 성과 달성 시 원금 + 성과금 지급·보상

- 정책금융 內 사회적기업 전용 지원 확대 등으로 '18년 투융자 지원 실적은 당초 목표(1,000억 원) 대비 94% 초과한 1,937억원
- (공공구매) 사회적경제기업에 대한 국가계약 입찰 가점을 확대(1.7점→ 2점)하고 수의계약 대상을 확대(2→5천만원)
 - 공기업 구매 실적 증가(848억 원↑)에 힘입어 '18년 공공구매는 11.4천억 원으로, '17년 대비 10.3% 증가
 - 다만, 기관유형별로 정부부처의 구매 실적이 낮다는 김재구 교수의 지적에 대해 부처별 조달 담당자 교육 확대 등 검토 필요
- (인재양성) 사회적경제 분야에 특화된 전문 인재 양성
 - 청년 사회적기업가 육성('18년 667팀 창업, 2,268명 고용), 폴리텍 신중년 과정 內 사회적경제 교육 확대(4 → 28개 캠퍼스, 300 → 5,370명)
- ③ (사회적가치 실현) 사회적경제를 중심으로 공공부문이 선도적으로 사회적가치를 실현하기 위해 정책과정의 제도화 추진
- (정책수립) 예산·기금편성지침에 사회적가치를 명시하고 예비타당성 평가에 사회적가치 관련 지표를 반영
- (정책평가) 정부혁신평가, 지자체 합동평가지표에 사회적가치를 반영했고 공공기관 평가지표에 사회적 가치 반영을 확대
 - * 사회적 가치 배점('17→'18년) : (공기업) 19 → 30 (지방공기업) 19~22 → 35

4. 향후계획

① 사회적경제 추진체계 고도화

- 사회적경제기본법, 사회적가치기본법의 입법 노력을 지속하고 있으며, 국회의 적극적인 협조 부탁
- 사회적 가치 및 사회적경제 관련 중장기 계획 수립을 검토할 계획이며 사회적경제 조직에 대한 국가승인 통계를 구축중
- 효율적인 정책전달·지원을 위해 사회적경제 중간지원조직 운영체계를 개선할 계획

- 김보라 부위원장이 지적했듯 중간지원기관 운영상 부처·지자체 간 **업무중복**으로 인해 **비효율**이 발생하는 것이 사실
- 향후 **일반·공통 기능의 중간지원기관**은 부처·지자체가 **통합 지정**하여 운영하고, **지역별 특화사업**은 **지자체별**로 기관을 자율 지정하도록 개선할 계획

② 사회적경제기업의 스케일업을 지원

- 기존의 창업 중심 정책 지원체계를 확장하여 **성장기 단계** 기업에 맞춘 **R&D, 컨설팅** 등을 지원
 - 사회적경제 혁신타운 등 단일거점의 **쏠 주기적 성장 지원 통합 플랫폼**을 통해 체계적인 정책 지원체계 구축
- 사회적경제기업 **표준 평가체계** 등 **사회적금융 인프라**를 조성하고 **e-store 36.5+*** **고도화** 등 **온·오프라인 판로6 다각화**
- 이를 통해 사회적기업으로는 최초로 IPO를 진행중인 **제너럴바이오**와 같은 **우수사례**를 창출하고 **유니콘 기업 배출**을 지원

③ 대국민 인식 제고 및 국제협력 강화

- 사회적경제·사회적가치를 포괄하는 **통합박람회** 개최('19.7.5~7일, 대전)
- 사회적경제기업의 **ODA 참여**를 확대하고 **수출 지원**을 위한 역량강화 교육, 바이어 연결 등 **맞춤형 프로그램** 확대

토론 7

김형영 (중소벤처기업부 소상공인 정책관)



MEMO

MEMO

사회적경제,
문재인정부
2년 평가와 과제