

이재명 정부 사회연대경제 정책 제안

3차 토론회 사회연대경제기본법 시대의 비전과 과제

2025. 11. 18. (화) 10:00 국회의원회관 제8간담회의실

사회

이승석 | 기본소득당 사회연대경제특별위원회 위원장

발제

- 1 사회연대경제기본법 시대의 비전과 전망
김형미 | 前 한국협동조합학회 회장
- 2 사회연대경제 활성화를 위한 정책 과제
이정현 | 명지대학교 경영학과 교수

지정토론

- 1 박진영 | 전국광역시도사회적경제지원센터협의회 정책실장
- 2 오경아 | 평택시사회적경제마을공동체지원센터 센터장
- 3 이철종 | 오늘이음(주) 이사
- 4 김영식 | 전국 사회연대경제 지방정부협의회 사무국장
- 5 박원재 | 행정안전부 지역사회혁신TF 팀장

1차 토론회 협동조합 활성화를 위한 법인격 개선 방향과 세제 개편 방안

2025. 10. 29. (수) 16:00 국회의원회관 제2간담회의실

2차 토론회 사회연대경제 자금조달 활성화 방안

2025. 11. 6. (목) 14:00 국회의원회관 제9간담회의실

공동주관

기본소득당 사회연대경제특별위원회 전국협동조합협의회 한국사회가치연대기금

공동주최

사회적금융포럼 | 시민발전이종협동조합연합회 | 전국광역시도사회적경제지원센터협의회
한국사회연대경제 | 한국의료복지사회적협동조합연합회
더불어민주당 사회적경제위원회 | 전국사회연대경제지방정부협의회
국회의원 김영배 | 복기왕 | 용혜인 | 윤종오 | 정태호 | 차규근 | 한창민

식 순

시간	내용		
10:00-10:30	개회	오프닝	축사, 사진촬영
10:30-11:10	사회		이승석 기본소득당 사회연대경제특별위원회 위원장
	발제	발제 1	사회연대경제기본법 시대의 비전과 전망 김형미 前 한국협동조합학회 회장
		발제 2	사회연대경제 활성화를 위한 정책 과제 이정현 명지대학교 경영학과 교수
11:10-12:00	지정토론	토론	박진영 전국광역시도사회적경제지원센터협의회 정책실장 오경아 평택시사회적경제마을공동체지원센터 센터장 이철중 오늘이음(주) 이사 김영식 전국 사회연대경제 지방정부협의회 사무국장 박원재 행정안전부 지역사회혁신TF 팀장
12:00-12:25	종합토론	토론	청중 전체 토론
12:25-12:30	폐회		마무리

축사

현장축사



김영배 국회의원

더불어민주당
사회연대경제 입법추진단 단장

축사



복기왕 국회의원

더불어민주당
사회적경제위원장

안녕하십니까?

더불어민주당 사회적경제위원장을 맡고 있는 국회의원 복기왕(충남 아산시갑, 국토교통위원회 간사)입니다.

<이재명 정부 사회연대경제 정책 제안 연속토론회 – 사회연대경제기본법 시대의 비전과 과제> 개최를 진심으로 축하드립니다. 오늘 토론회는 세 차례에 걸친 연속토론회의 마지막 순서이자 사회연대경제기본법 시대의 비전과 과제를 논의하는 뜻깊은 자리입니다.

이재명 정부는 사회연대경제를 국정과제로 선정하고, 사회연대경제기본법 제정을 중점 목표로 삼고 있습니다. 이는 사회연대경제가 기본사회 실현과 지속가능한 대한민국의 발전을 견인할 핵심 축으로 자리매김하고 있음을 보여주는 방증입니다.

이제 우리는 사회연대경제기본법의 제정과 생태계 구축이 부여할 비전과 과제를 깊이 있게 논의하여 새로운 시대를 준비해야 합니다. 이 모든 과정에 함께 힘을 모아주고 계신 여러분께 깊이 감사드립니다.

저도 더불어민주당 사회적경제위원회 위원장으로서, 사회연대경제의 활성화를 위해 다음과 같은 일들을 적극 추진해 나가겠습니다.

첫째, 현장의 목소리와 정책 전문가들의 제안을 경청하겠습니다. 특히 정부 정책에 반영될 수 있는 실질적 대안을 마련하고자 하는 이 연속 토론회의 취지를 잘 반영한 사회연대경제기본법이 제정되어 대한민국 사회연대경제의 제도적 기반이 견고해질 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

둘째, 기본법 제정에 발맞추어 사회연대경제 조직의 성장을 지원하고, 정부와 민간이 협력하는 지원체계의 고도화를 위해 필요한 모든 입법적, 정책적 노력을 아끼지 않겠습니다.

마지막으로, 오늘 토론회를 통해 모인 지혜가 현장의 생생한 목소리를 담은 입법으로 이어질 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

다시 한번 오늘의 귀한 토론회를 준비하느라 애써주신 모든 분들께 감사드리며, 사회연대경제가 건강하게 발전하며 앞으로 계속 나아가길 응원합니다.

감사합니다.

축사



용혜인 국회의원

기본소득당
당대표

안녕하십니까. 기본소득당 대표 용혜인입니다.

기본소득당 사회연대경제특별위원회가 전국협동조합협의회, 한국사회가치연대기금과 함께 준비한 <이재명 정부 사회연대경제 정책 제안 연속토론회>의 마지막 자리를 열게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 공동주최로 마음과 힘을 모아주신 사회연대경제 여러 단체와 의원님들께도 진심으로 감사드립니다.

행정안전부가 사회연대경제기본법 제정을 적극 지지하고, '사회연대경제국'을 신설하겠다고 밝히는 등 사회연대경제 정책 강화에 속도를 내고 있습니다. 이번 연속토론회는 이렇게 중요한 전환 시기에 정부에 제안할 정책 대안을 모색하기 위해 기획되었습니다.

마지막 토론회의 주제는 <사회연대경제기본법 시대의 비전과 과제>입니다.

사회연대경제기본법 제정은 단순히 새로운 법 하나가 만들어지는 것 이상의 의미가 있습니다. 이는 최대의 이윤을 확보하는 것이 지상목표였던 기존의 경제 시스템과 달리, 사람과 지역을 중심에 둔 대안적 경제 모델의 제도적 기반을 만드는 일입니다. 그것은 곧 무한경쟁, 각자도생의 사회를 넘어 협동과 연대가 살아 숨 쉬는 사회로 나아가는 출발점이 될 것입니다.

오늘 두 발제는 법 제정을 앞두고 사회연대경제가 대안적인 이상을 추구하면서도 현실에 더 단단하게 뿌리내릴 수 있는 통찰을 제공해 주셨습니다.

첫 번째 발제에서는 우리 사회가 직면한 다양한 환경을 분석하고, 향후 사회연대경제가 지향해야 할 비전을 제시해 주셨습니다. 도넛경제학 모델을 바탕으로, ▲통합돌봄과 예방 중심 사회 ▲평생학습과 잠재역량 개발 ▲에너지 전환과 순환경제 등 사회연대경제가 그려가야 할 큰 그림을 공유해주셨습니다.

두 번째 발제에서는 사회연대경제기본법의 핵심 내용을 실제 정책 속에 어떻게 구현할 것인가를 중심으로, ▲사회연대경제의 범위 설정 ▲사회연대경제위원회 구성 ▲중앙 - 광역 - 기초 중간지원조직 체계 ▲재정지원 방식과 당사자 조직 강화 등 지금 시점에서 반드시 점검해야 할 구체적인 과제들을 짚어주셨습니다.

오늘 논의된 내용이 정부 정책에 충실하게 반영될 수 있도록 관계 부처에서도 깊은 관심과 노력을 기울여주시기를 요청드립니다. 기본소득당도 연내 기본법이 제정될 수 있도록 최선의 노력을 다하겠습니다.

오늘로 <이재명 정부 사회연대경제 정책 제안 연속토론회>의 막을 내립니다. 기본소득당은 앞으로도 사회연대경제의 다양한 주체들이 지혜를 나눌 수 있는 자리를 꾸준히 마련하고, 정부 정책을 견인할 수 있도록 최선의 역할을 다하겠습니다. 나아가 사회연대경제가 우리 사회의 새로운 미래를 만드는 데 중심축이 될 수 있도록 적극 지원하겠습니다.

마지막으로 사회연대경제 활성화를 위해 세 차례의 토론회에서 풍부한 경험과 지혜를 나눠주신 모든 발제자와 토론자 분들께 특별히 감사드립니다.

감사합니다.

축사



윤종오 국회의원

진보당
원내대표

반갑습니다. 진보당 원내대표를 맡고 있는 울산북구 윤종오 의원입니다.

오늘 '사회연대경제기본법 시대를 위한 실행과제' 토론회에 함께하게 되어 뜻깊습니다. 발제를 맡아주신 김형미 전 한국협동조합학회장을 비롯한 모든 발표자와 토론자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

이제 한국 사회는 더 이상 성장만으로 지속될 수 없는 시대에 들어섰습니다. 총인구 감소, 지역 소멸, 고용 불안, 돌봄 위기 등 복합적인 사회 문제 앞에서 기존의 시장 중심, 행정 중심의 경제 구조로는 국민의 삶을 지탱하기 어렵습니다.

그 대안으로 떠오른 것이 바로 사회연대경제입니다. 사회연대경제는 협동조합, 사회적기업, 마을기업을 넘어 비영리·공익법인, 시민이 참여하는 다양한 경제 주체가 연대와 협력으로 지역의 일자리와 돌봄, 생활서비스를 만들어가는 경제입니다.

저도 울산 북구청장 시절 사회적경제 활성화를 위해 협동조합 설립 지원, 사회적기업 인큐베이팅, 협동조합 야간학교 등을 추진했습니다. 주민이 직접 일자리를 만들고, 자원을 순환시키는 구조를 만들 때 지역이 지속 가능하다고 확신합니다.

이제 사회연대경제는 더 이상 정책실험이 아니라 국가적 전환전략이 되어야 한다고 생각합니다.

사회연대경제기본법은 단순히 조직을 지원하는 법이 아니라, 사람과 공동체의 존엄을 지키는 법적 토대이자 제도적 기반이 되어야 합니다. 이윤보다 연대, 성장보다 삶의 질을 중시하는 새로운 패러다임이 필요합니다.

진보당은 사회연대경제가 지역의 자립·공동체의 회복·노동의 존엄을 실현하는 제도로 자리 잡을 수 있도록 국회에서 끝까지 함께하겠습니다.

오늘 토론이 그 실천의 구체적 과제를 모아내는 출발점이 되길 바랍니다.

감사합니다.

축사



정태호 국회의원

더불어민주당
국회 기획재정위원회 간사

안녕하십니까.
국회 기획재정위원회 더불어민주당 간사, 서울 관악을 국회의원 정태호입니다.

저는 이재명 정부 국정기획위원회 사회연대경제 태스크포스를 이끌며 81번 국정과제 '사회연대경제 성장 촉진'을 설계하는 데 참여했고, 지난 9월 사회연대경제기본법을 대표 발의하였습니다. 사회연대경제는 우리 사회의 복합 위기를 풀어내고 질적 성장으로 나아가기 위한 중요한 열쇠입니다.

우리는 소득 불평등과 사회 갈등, 인구감소와 기후위기라는 새로운 도전 앞에 서 있습니다. 유엔총회에서도 사회연대경제가 지속가능 발전의 중요 수단으로 인정받았고, 프랑스, 스페인 등 해외 각국에서는 이미 불평등 감소와 양질의 일자리 창출을 실현하고 있습니다. 지속가능한 발전을 위해 사회연대경제의 제도적 기반과 실행력 있는 체계 마련이 시급합니다.

제가 대표 발의한 「사회연대경제기본법」의 핵심은 세 가지입니다. 첫째, 사회연대경제에 대한 명확한 정의와 공통의 법적 토대 마련입니다. 둘째, 대통령 소속 사회연대경제발전위원회와 한국사회연대경제원, 시·도별 사회연대경제 지원센터 설치 등 정책의 일관성, 체계적인 지원체계 구축입니다. 셋째, 사회연대금융 제도정비, 민간기금 지원, 공공기관 우선구매, 민간위탁 우대 등 지원제도 정비입니다.

특히, 법안에는 사회연대금융 활성화에 대한 내용을 담았습니다. 사회연대금융은 금융의 사회적 역할을 회복하고, 사회연대경제 조직이 성장할 수 있는 자본기반을 마련하여 지속가능한 사회연대경제 생태계 조성에 핵심적인 중요성을 가집니다.

또한, 기본법 제정을 통해서 한국 사회연대경제 시민이 주도하고 정부가 협력하는 구조로 한걸음 더 나아갈 수 있기를 기대합니다.

오늘 이 자리에서 특히 강조하고 싶은 것은, 기본법 제정을 계기로 개별 조직형태별로 분절된 지원이 아니라 협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 생협, 농협, 신협 등이 함께 연대하고 협력하는 생태계를 만들어야 한다는 점입니다. 또한, 한국 사회연대경제 모델이 시민이 주도하고 정부가 협력하는 구조로 나아가야 한다는 것입니다.

저는 이 법이 단순히 사회연대경제조직을 지원하는 법이 아니라, 우리 사회의 경제 패러다임을 전환하는 출발점이 되기를 희망합니다. 성장과 경쟁에서 연대와 협력으로, 수도권 집중에서 지역 균형발전으로, 자본의 논리에서 사람과 공동체의 가치로 나아가는 대전환의 시작이 되어야 합니다.

이번 22대 국회에서 반드시 사회연대경제기본법을 제정하여, 사회연대경제가 양극화 해소, 양질의 일자리 창출, 지역공동체 재생, 사회통합의 실질적 축이 될 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.

축사



차규근 국회의원

조국혁신당

안녕하십니까.
조국혁신당 국회의원 차규근입니다.

오늘 「사회연대경제기본법 시대의 비전과 과제」 토론회에 함께해 주신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다. 발제를 맡아주신 김형미 전 한국협동조합학회 회장님, 이정현 명지대학교 경영학과 교수님께 깊이 감사드립니다. 또한 토론자 분들과 이번 자리를 함께 주최해주신 사회적금융포럼을 비롯한 관계자 여러분께도 깊이 감사드립니다.

지금 우리 사회는 불평등과 지역 격차, 고령화 같은 구조적 문제들이 겹겹이 쌓여 있습니다. 이는 단순히 경제 발전의 속도만으로는 설명할 수 없는, 방향성의 문제이기도 합니다. 그렇기에 경제 성장률에만 의존하는 방식으로는 이 문제를 해결하기 어렵습니다.

연대를 바탕으로 돌봄과 일자리, 지역 경제를 함께 만들어가는 사회연대경제는 위 문제들에 대한 실질적인 대안이 될 수 있습니다. 서울 마포구의 사례는 그 가능성을 잘 보여줍니다. 마포구에서는 사회적경제 주체들이 서로 힘을 모아 지자체와 협력하고 있습니다. 그 결과 위기 1인 가구를 발굴하고, 생활밀착형 돌봄 서비스를 운영하는 등 지역의 다양한 문제를 사회연대경제의 해법으로 풀어가고 있습니다.

사회연대경제의 규모도 결코 작지 않습니다. 협동조합은 22년 기준 23,000개를 넘고, 인증 사회적기업은 3,700개를 넘습니다. 게다가 사회적기업에서 일하는 7만 여명 중 64%가 취약계층입니다. 이처럼 사회연대경제는 지역 경제와 취약계층 고용의 빈틈을 메우는 중요한 역할을 하고 있습니다.

그럼에도 불구하고, 사회연대경제를 뒷받침할 제도적 기반은 여전히 부족합니다. 사회연대경제의 정의와 범위, 책임 주체와 지원 체계가 명확하지 않아 혼선이 계속해서 발생하고 있습니다. 사회연대경제가 새로운 경제 패러다임으로 자리 잡기 위해서는 현재의 구조적 한계를 반드시 해소해야 합니다. 그 해답이 바로 사회연대경제 기본법입니다. 이 법을 통해 사회연대경제의 역할을 분명히 하고, 사회연대경제가 제도적 기반 위에서 지속될 수 있도록 해야 합니다. 오늘의 자리가 사회연대경제기본법이 제도화되는 출발점이 되길 바랍니다. 저 역시 국회에서 오늘의 논의가 계속해서 이어질 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.

축사



한창민 국회의원

사회민주당
당대표

반갑습니다.

정치를 새롭게, 복지를 강하게! 사회민주당 대표 국회의원 한창민입니다.

이재명 정부 사회연대경제 정책 제안을 위한 연속토론회가 오늘로 3회차를 맞았습니다. 첫 토론회에서 협동조합 활성화를 위한 주춧돌을 놓고, 두 번째 토론회에서는 사회연대경제 자금 조달의 활로를 모색했습니다. 두 차례 토론회를 진행하면서 사회연대경제 현장과 전문가들의 치열한 고민과 열띤 관심을 확인할 수 있었습니다.

토론을 거듭할수록 우리가 함께 만들어가야 할 사회연대경제의 구체적인 밑그림이 그려지고 있습니다. 토론회 기획과 준비에 힘써주신 모든 분께 깊은 존경과 연대의 인사를 드립니다.

전 지구적인 저성장과 복합위기의 시대, 사회연대경제는 돌봄과 에너지, 주거와 지역경제 등 우리 공동체의 회복과 지속가능한 발전의 중요한 축으로 자리 잡고 있습니다. 국제사회에서는 이미 GDP 중심의 성장 패러다임을 넘어 '성장보다 좋은 삶을 추구하는 번영'과 '재생경제', '도넛경제', '순환경제'와 같은 새로운 발전모델이 논의되고 있습니다.

이재명 정부도 국정과제로 '사회연대경제 성장 촉진'을 제시하며 고용 창출 및 양극화 완화, 지역소멸 대응 등 다양한 경제·사회문제 해결을 기대하고 있습니다. 하지만 자본시장 활성화와 AI산업 진흥에 정부 정책과 지원이 집중되면서 사회연대경제의 새로운 도약을 위한 청사진은 아직 눈에 보이지 않는 것이 현실입니다.

그런 점에서 저는 오늘 토론회가 아주 중요하다고 생각합니다. 사회연대경제 주체들이 사회연대경제 시대를 열어젖히기 위한 법률 제정과 비전 수립에 적극적으로 나서면서 정부와 지역사회, 기업의 역할을 이끌어내야 할 때입니다. 오늘 발제를 맡아주신 김형미 선생님의 제안처럼 '연대의 가치와 좋은 삶'을 헌법에 명시하도록 개헌 논의에 제안하는 것도 좋은 방안이라고 생각합니다.

모쪼록 연속토론회를 마무리하는 오늘 자리가 이재명 정부 사회연대경제의 비전과 과제를 밝히는 소중한 장이 되기를 바랍니다. 저와 사회민주당도 사회연대경제가 국민의 삶 속에 더 넓고 깊게 자리할 수 있도록 늘 함께 하겠습니다.

고맙습니다.

축사



김보라 경기 안성시장

전국 사회연대경제 지방정부협의회 회장

안녕하십니까.

‘전국 사회연대경제 지방정부협의회’ 회장을 맡고 있는, 안성시장 김보라입니다.

‘사회연대경제기본법 시대의 비전과 과제’ 토론회 개최를 축하드리며, 함께해주신 모든 분께 진심으로 감사드립니다.

사회연대경제는 더 나은 내일을 위한 시대의 소명(召命)입니다.

현 정부는 국정과제로서 그 소명을 받들어 민생을 지탱하는 기반이자 정책전략으로서 ‘사회연대경제’에 다시금 주목하고 있습니다.

민생의 최전선에 있는 지방정부는 오래 전부터 사회연대경제의 중요성을 강조하고 사회연대경제 활성화를 위해 노력해 왔습니다. 그래서 새 정부의 방향에 적극 공감하고, 변화된 정책환경을 기대하고 있습니다.

특히, 많은 사람들이 고대해온 「사회연대경제 기본법」 제정이 가시권에 이른 것은, 2013년 창립 이후 기본법 제정을 위해 국회, 현장, 중앙정부 등 다양한 주체들과 함께 꾸준히 노력해왔던 저희 협의회로서는 더할 나위 없이 반가운 일입니다.

‘사회연대경제 기본법 시대’를 환영하며, 법 제정과 그 이후를 논의해야 하는 시점에서 마련된 오늘의 자리를 통해 ‘기본법 시대’에 사회연대경제 활성화를 위한 각 부문의 역할과 과제를 잘 검토되기를 바랍니다. 아울러, 오늘 논의를 시작으로 한국의 사회연대경제가 새롭게 도약할 수 있도록 여러 주체들이 함께 힘과 지혜를 모아갈 수 있기를 바랍니다.

오늘까지 연속토론회를 준비해주신 기본소득당 용혜인 대표님과 김영배, 복기왕, 윤종오, 정태호, 차규근, 한창민 의원님, 그리고 공동주최, 주관기관 관계자분들께 진심으로 감사드립니다. 발제와 토론으로 함께 해주시는 김형미 교수님, 이정현 교수님과 여러 전문가분들께도 각별한 감사 인사드립니다.

‘사회연대경제 기본법 시대’, 지방정부도 지역의 사회연대경제 발전을 위해 계속 힘을 보태겠습니다. 오늘 함께 해주신 모든 분들의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

축사



김경민 상임대표

한국사회연대경제

존경하는 국회의원 여러분, 사회연대경제 현장의 관계자와 전문가, 그리고 오늘 이 자리에 함께해 주신 모든 분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 열리는 「사회연대경제기본법 시대의 비전과 과제」 토론회는 우리 사회연대경제가 새로운 제도적 전환점을 앞둔 시점에서 매우 뜻깊은 자리입니다.

지난 몇 해 동안 사회연대경제는 제도적 불안정과 정책적 공백 속에서도 스스로의 힘으로 생태계를 지켜왔습니다. 그러나 불평등, 기후위기, 돌봄과 지역소멸 같은 시대적 과제 앞에서 사회연대경제의 역할은 결코 축소될 수 없다는 점을 현장은 이미 증명해 왔습니다.

이제 사회연대경제는 '기본법 제정'이라는 새로운 출발선을 앞두고 있습니다. 이 법은 단순히 현장의 조직을 지원하기 위한 법이 아니라, 사람과 지역 중심의 경제, 협동과 연대의 가치가 작동하는 제도적 기반을 만드는 일입니다. 이를 통해 중앙과 지방, 민과 관이 협력하는 정책전달체계가 제도화되고, 사회연대경제가 국가 정책의 한 축으로 자리 잡게 될 것입니다.

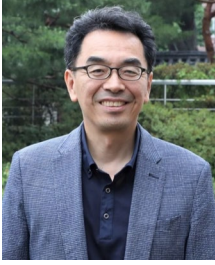
특히 오늘 논의될 주제처럼, 사회연대경제기본법은 향후 지역이 주도하는 순환경제, 민관협력 거버넌스의 제도화, 사회연대금융과 공공정책의 연계 등과 맞물려 실질적 변화를 이끌어 낼 열쇠가 될 것입니다.

오늘 이 자리가 법 제정의 비전과 과제를 함께 확인하고, 현장과 정부, 학계가 힘을 모아 실질적 실행의 토대를 다지는 계기가 되기를 바랍니다.

다시 한번 귀한 시간을 내주신 모든 분들께 감사드리며,
토론회가 사회연대경제의 새로운 시대를 여는 의미 있는 논의의 장이 되기를 기원합니다.

감사합니다.

축사



하승창 이사장

재단법인 한국사회가치연대기금

사회연대경제 발전을 위해 이 자리에 함께해 주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다. 한국사회가치연대기금 이사장 하승창입니다.

"사회연대경제기본법 시대의 비전과 과제"를 주제로 한 오늘의 뜻깊은 토론회를 공동 주관하게 된 것을 매우 영광스럽게 생각합니다.

먼저, 귀한 발제를 준비해 주신 김형미 전 한국협동조합학회 회장님과 이정현 명지대학교 교수님께 깊은 감사를 드립니다. 또한 김영배, 복기왕, 용혜인, 윤종오, 정태호, 차규근, 한창민 의원님을 비롯한 국회의원님들과 여러 공동주최 기관에 감사드리며, 특히 세 차례에 걸친 연속 토론회를 기획하고 추진해 오신 기본소득당 사회연대경제 특별위원회의 헌신과 노고에 깊은 감사를 표합니다.

사회연대경제기본법 제정은 우리 사회가 사람과 공동체를 중심에 두는 지속가능한 경제 생태계로 나아가는 역사적 전환점이 될 것입니다. 사회연대경제는 연대의 가치를 바탕으로 안전망 확충, 일자리 보존, 지역사회 재건에 기여해 왔으며, 이해관계자 협력으로 키워 온 다양한 모델은 지속가능개발의 원형입니다.

한국사회가치연대기금은 사회적 가치를 추구하는 사업과 기업에 자금을 제공하고 순환시키는 사회연대경제 방식의 금융 생태계를 조성해 왔습니다. 사회적금융 중개기관들은 풀뿌리 주체들의 주도적 대응 역량에 투자하며 사회혁신의 맥아를 발굴하고 임팩트를 증폭시키는 동반자로 활동해 왔습니다. 기본법 제정을 계기로 사회투자 활성화를 위한 마중물 자금을 확충하고, 사회연대경제의 강점을 구사할 수 있는 전달체계 혁신의 계기가 마련될 것으로 기대합니다.

이제까지 사회연대경제 기본법 관련 논의가 법 제정 여부에 집중되면서 정체성과 범위, 추진 체계, 비전에 대한 논의는 충분히 이루어지지 못했습니다. 오늘 토론회에서는 기본법 시대를 맞아 우리가 함께 풀어가야 할 과제들이 깊이 있게 논의될 것입니다. 지역 중심의 사회연대경제 구현, 민관 협력을 통한 사회연대금융 활성화, 그리고 지역공동체와 깊이 결합하는 방향으로 나아가야 할 것입니다.

오늘 토론회를 계기로 우리 사회 안에서 사회연대경제의 위치와 역할에 대한 좀 더 자유롭고 대담한 구상과 생산적인 논의가 촉발되기를 기대합니다. 앞으로도 한국사회가치연대기금은 이러한 흐름에 발맞추고 현장의 목소리에 귀 기울이며 크고 작은 실험과 빛나는 구상들이 실현될 수 있도록 힘껏 노력하겠습니다.

감사합니다.

발제 1

사회연대경제기본법 시대의 비전과 전망

김형미

前 한국협동조합학회 회장

이재명 정부 사회연대경제 정책 제안 연속 토론회 3 사회연대경제기본법 시대의 비전과 과제

(발제 1) 사회연대경제기본법 시대의 비전과 전망

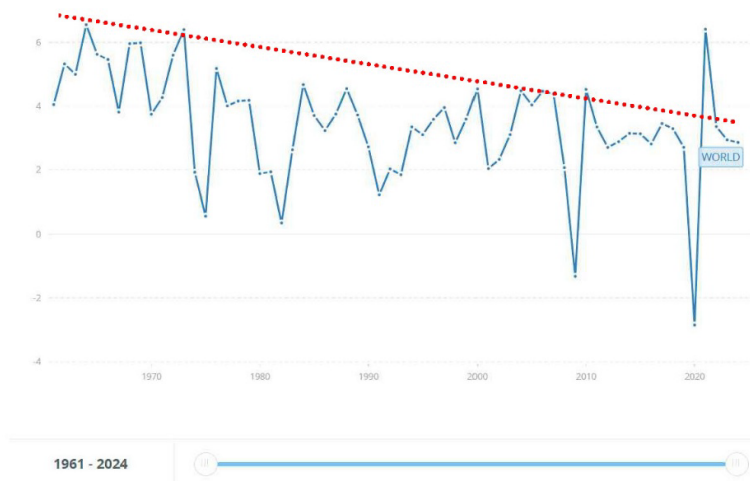
김형미 (전 한국협동조합학회장)

“사회적경제조직은 사회혁신의 선구자이며 실험그릇으로 종종 경제와 사회적 가치를 결합하는-후일 주류가 되는- 새로운 방도를 발전시켜 왔다. 윤리 금융, 유기농 식품 운동, 순환경제 실천, 이 모든 게 사회적경제를 통해 보급된 것들이다.”
(OECD LEED, Labels for the Social Economy, 2025.9의 발간사 중)

1. 경제의 장기 흐름에서 생각하다

○ 세계 GDP 성장률은 장기적으로 둔화 추세

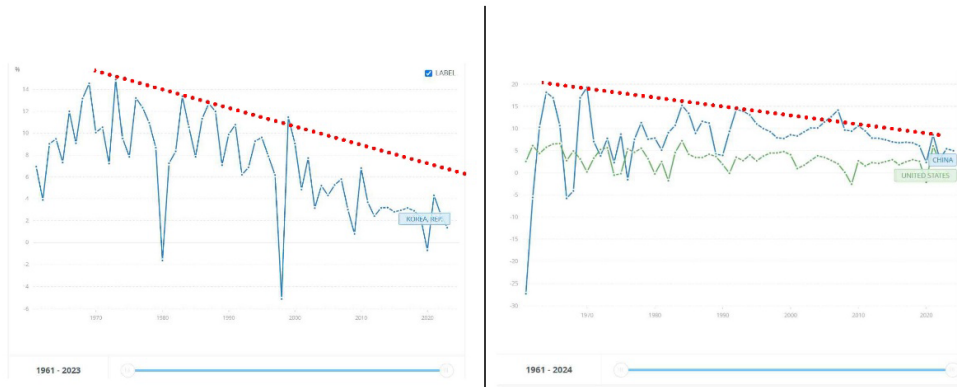
- 세계는 1964년 전년대비 성장률 6.6%로 정점을 찍은 후 1973년, 2021년 6.4%



(그림1) 세계 GDP 성장률 (1961-2024)

○ 한국의 GDP 성장률, 중·미의 GDP 성장률

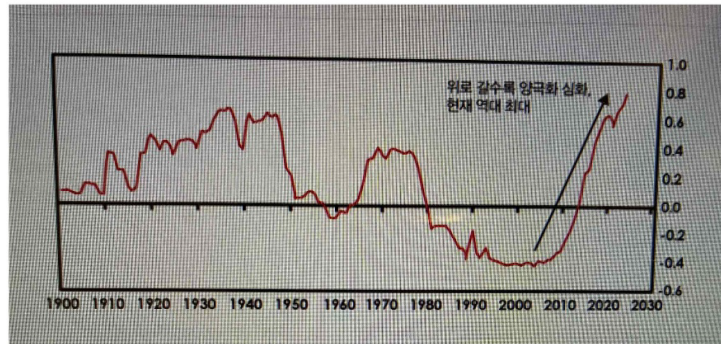
- 한국의 GDP성장률은 1973년 14.9%로 최고 정점, 2010년 6.8% 이후 4% 미만으로 하락. 한편, 일본의 GDP 성장률 정점은 1968년 12.9%, 4% 미만 성장률로 하락한 시점은 1991년부터임 (2010년만 금융위기에서 회복하면서 4.1%)
- 중국의 GDP성장률은 1970년 19.3%이 정점이며 1982년 15.2%, 1992년 14.3%, 2007년 14.1%, 2021년 8.6%로 서서히 낮아짐. 미국의 경우도 GDP성장률은 낮아지는 추세



(그림2) 한국, 중국과 미국의 GDP성장률.

출처는 모두 GDP Growth (annual %) World Bank Group

- 세계의 경제성장률은 1960년대가 정점. 1970년대 석유파동 직후의 회복기보다 2000년대 리먼 쇼크로 인한 금융위기 후 회복기의 성장률은 더욱 하락. 총투입요소인 기술과 총인구, 금융은 성장하는데 성장률 자체는 정체, 또는 감소. OECD는, 글로벌 차원에서 채무 규모가 최고조로 달한 상태에서 이게 유지되면 향후 투자자들은 더욱 어려운 처지에 처하고 금융변동성이 높아질 것이라고 경고(OECD, 2025:13)
- 성장하지 않는 경제를 실제로 상상할 수 있어야 하는 것이 아닐까. 레이 달리오는 2025년 최신작 『빅 사이클』에서 양대 대전 시기보다도 현재가 더욱 불평등하다고 분석함



(그림3) 레이 달리오의 사회 양극화 분석 그래프(『빅 사이클』, 제19장)

○ 대한민국이 처한 상황

- 총인구 감소와 인구구조 변화, 지방과 수도권의 격차, 소멸 위기 지자체의 생활서비스 공동화(空洞化) 문제
- 돌봄 수요의 폭발적 증가, 부동산·주가 하락 시 가계, 자영업, 중소기업의 현금 경색, 부도의 위기
- 베이비붐 세대(1955~74년생): 20년 동안 2천만 명 출생. 그 꼭지점인 1960년생이 75세가 되는 2035년 전후 돌봄 관련 과제들이 복합화하며 최고조에 달할 가능성

○ 경제의 성장률, 사회의 인구성장이 정체하면 성숙, 포화에 이르고 쇠퇴하면서 이전에 당연했던 ‘정상적인’ 상태를 유지하기 어렵게 됨

○ 복지국가로서의 행정의 역할, 상품과 서비스를 제공하던 시장의 역할이 축소하여 주민 공동체(communitiy)가 출자, 운영하는 주민서비스와 시장을 창조, 지역사회 활력 제고와 포용적인 경제를 촉진하는 사회적경제가 1970년대 무렵부터 유럽에서 부상, 한국은 유럽과 퀘벡을 벤치마크하면서 아시아 태평양 지역에서 사회적경제를 일찍이 실천하고 제도화하였음

2. 사회적경제에서 사회연대경제로 바뀌는 이재명 정부 시기(2025~2030)

○ 무엇이 달라지나

- ‘사회적경제’와 ‘사회연대경제’가 동시에 사용되고 있으며 두 개념이 정책상으로도 어떻게 다른지에 대해 기준이 되는 법제도적 문서가 없음. 따라서,
- 「사회연대경제기본법」 제정이 가장 시급한 과제임
- 사회연대경제 주체들에 따르면, 사회연대경제는 “기존 사회적경제라 여기던 협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업에 소셜벤처, 생협, 신협, 농협 등을 포함하고 OECD처럼 (개념적으로는 연대경제의 내용을 포함하여) 공익법인이나 비영리 민간단체를 포함”¹⁾하는 경제부문임

(표1) UN의 사회연대경제 정의(한국사회적기업진흥원 옮김)

UN 결의문 '지속가능한 발전을 위한 사회연대경제 촉진'(A/77/L.60) 에서	
(사회연대경제 정의)	자발적 협력과 상호부조, 민주적이고 참여적인 거버넌스, 자율권과 독립 그리고 자산과 자원, 이윤의 활용과 분배에 있어 자본보다 사람과 사회적 목적을 우선시하는 원칙에 기반해 공동의 이익, 일반 이익에 기여하는 경제활동과 사회환경 활동에 참여하는 기업, 단체, 그리고 여타 주체들을 포괄
(구성)	협동조합, 사단, 공제회, 재단, 사회적기업, 자조집단(self-help groups) 그리고 사회연대경제의 가치와 원칙에 입각해 활동하는 여타 주체들을 포함

- 한편, 제22대 국회에는 「사회적경제기본법」안(황명선의의원 대표발의, 2024.7.11.)이 발의되어 있음

(표2) 황명선의의원 대표발의 「사회적경제기본법」안에서 사회적경제 정의와 범위

사회적경제 정의	양극화 해소, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공, 지역공동체 재생과 지역순환경제, 국민의 삶의 질 향상과 사회통합등 공동체 구성원의 공동이익과 사회적가치의 실현을 위하여 사회적경제조직이 호혜협력과 사회연대를 바탕으로 사업체를 통해 수행하는 모든 경제적 활동
사회적경제기업 정의	제3조제2호의 사회적 가치를 추구하면서 재화 및 용역의 구매·생산·판매·소비 등 영업활동을 하는 사업조직으로 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 조직
사회적경제기업 종류 명시	가. 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업 나. 「협동조합 기본법」 제2조에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합 및 사회적협동조합연합회 다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제9호에 따른 마을기업 라. 「국민기초생활 보장법」 제18조에 따른 자활기업

1) 한국사회연대경제(SSE KOREA), 「2025년 임시총회 자료집」, 2025.4.10., 24면.

	<p>마. 「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제19조의4에 따라 재정지원 등을 받는 법인·조합·회사·농어업법인·단체</p> <p>바. 「소비자생활협동조합법」에 따른 조합과 연합회 및 전국연합회</p> <p>사. 「농업협동조합법」에 따른 지역농업협동조합과 지역축산업협동조합 및 품목별·업종별 협동조합과 농업협동조합중앙회. 다만, 「농업협동조합법」 제161조의2(농협경제지주회사) 및 제161조의10(농협금융지주회사)에 따른 사업조직은 제외.</p> <p>아. 「수산업협동조합법」에 따른 지구별 수산업협동조합, 업종별 수산업협동조합 및 수산물가공 수산업협동조합과 수산업협동조합중앙회. 다만, 「수산업협동조합법」 제138조제1항제2호다목(중앙회 출자회사) 및 제141조의9제1항제5호(은행법에 따른 은행업무)는 제외.</p> <p>자. 「산림조합법」에 따른 지역산림조합, 품목별·업종별 산림조합, 조합공동사업법인 및 산림조합중앙회</p> <p>차. 「염연초생산협동조합법」에 따른 염연초생산협동조합과 연초생산협동조합중앙회</p> <p>카. 「신용협동조합법」에 따른 신용협동조합 및 신용협동조합중앙회</p> <p>타. 「새마을금고법」에 따른 새마을금고 및 새마을금고중앙회</p> <p>파. 「중소기업협동조합법」에 따른 협동조합, 사업협동조합, 협동조합연합회, 중소기업중앙회</p> <p>하. 「고용정책 기본법」 제28조 또는 「사회적기업 육성법」 제5조의2에 따라 지방자치단체장이나 중앙행정부처의 장에 의해 지정되는 예비사회적기업</p>
사회적경제 조직	사회적경제기업, 사회적경제중간지원조직, 사회적경제연대조직

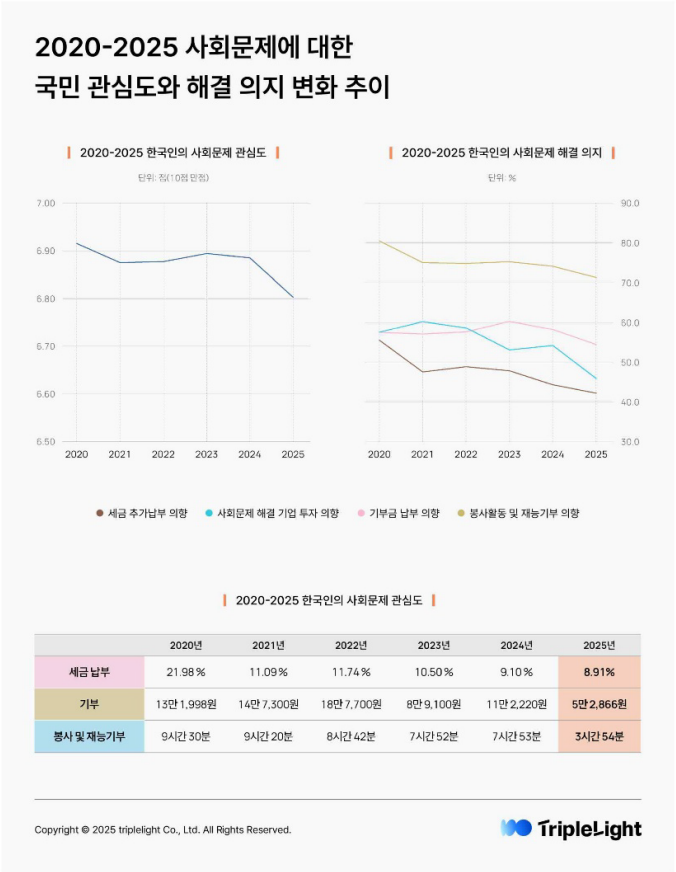
- 「사회연대경제기본법」안이 마련된다면, 위 법안을 기초로 삼아 작성될 가능성이 높음. 몇 가지 쟁점이 있겠지만, 우선 사회연대경제 정의 및 사회연대경제기업의 종류를 어떻게 명시하느냐, 이점이 사회연대경제 주체들과 입법 주체 간 논의사항일 것
- 이때 장애인 작업장, 사회적가치 실현을 위해 비즈니스를 하는 비영리조직 포함도 검토 필요. 향후, 장애인자립운동은 경제적 수준에서도 적극적으로 추진하게 될 것

(참고) 강원특별자치도는 「강원특별자치도 지속가능경제 육성 지원에 관한 조례」(2024)에서 “사회적기업, 마을기업, 「협동조합기본법」상의 협동조합·사회적협동조합, 자활기업, **장애인 근로사업장, 장애인 보호작업장, 장애인생산품 판매시설**, 소셜벤처기업, 마을공동체사업조직”으로 명시하고 있음

- 사회연대경제 정의, 사회연대기업 종류가 보완된다고 해서 사회연대경제가 결속할 수 있을까? →비전, 실제 협업을 통한 사업의 성과와 자산 확보, 재투자과 시장 확대가 필요
- 이재명정부와 여당이 품고 있는 사회연대경제의 비전
 - 민주연구원의 연구보고서 「회복과 성장의 핵심전략 사회연대경제」(2025.6.16.):
 - ① 공동체이익, 민주주의, 연대와 협력, 지속가능성이라는 가치에 기반한 사회적 전환의 실천 전략, ②대한민국의 위기에 대해 시민이 주도하고 정부가 협력해 해

결책을 제공하는 위기 해법, ③기본사회 실현-주거, 돌봄의료, 에너지 전환 분야 강조

- 이재명 정부의 81번 국정과제로서 ‘사회연대경제 성장 촉진’ 제시. 사회연대경제에 대한 통일된 정의·범위 규정, 행정·재정지원 근거 마련 등 사회연대경제 성장을 촉진하여 고용 창출 및 양극화 완화, 지역소멸 대응, 공동체 신뢰 회복 등 다양한 경제·사회 문제 해결에 기여를 제시 ← 사회연대경제에 대한 정부의 기대목표
- 하지만 주식시장 부양에 전력을 쏟는 정부 정책, AI 기본사회에 방점이 찍힌 주류 정책 환경에서 안정적인 좋은 일자리를 구하기 힘든 노동시장에서 튕기어지는 청년, 고령자, 불안정 노동자, 비상장기업인 중소기업과 소상공인 등 지방의 현실에서 자산 활용·자금 조달·금융 레버리지가 어려운 사회연대경제의 전망은 여전히 흐림. 게다가 국민의 기부, 자원봉사 의향은 코로나 팬데믹 이후 오히려 축소되었다는 현상을 직시하면 시민자본 조달도 쉽지 않은 형편(그림4)



(그림4) 한국인의 사회문제 관심도 (출처:트리플라이트 임팩트 매거진)

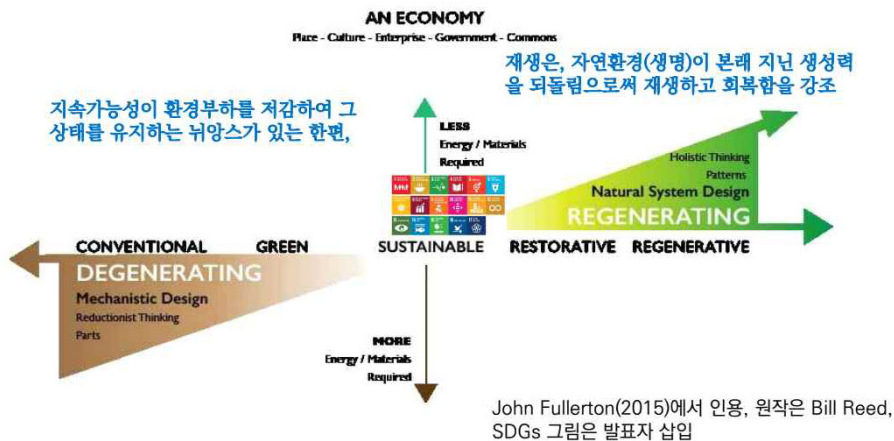
3. 향후 사회 디자인에서 전망해야 할 중요 방향

○ 유엔 2030년 의제 이후 국제사회의 발전 방향은?

- SDGs 17과 169개 세부 목표 중 정상적인 궤도로 실행 중인 지표는 16%에 불과한 가운데(SDSN 2024 보고서), 제2차 세계사회발전정상회담(11/4~6, 도하)에서도 2030년 이후의 발전 방향 논의가 추진됨

- 제네바 유엔본부에는 [Beyond GDP](#) 랩을 설치하여 다양한 발전 지표를 모색

○ 한편, 지속가능한 발전보다 더 적극적인 발전 방향으로 ‘재생경제(Regenerative economy)’를 주창하는 금융, 도시개발, 농림어업 분야의 흐름도 보임



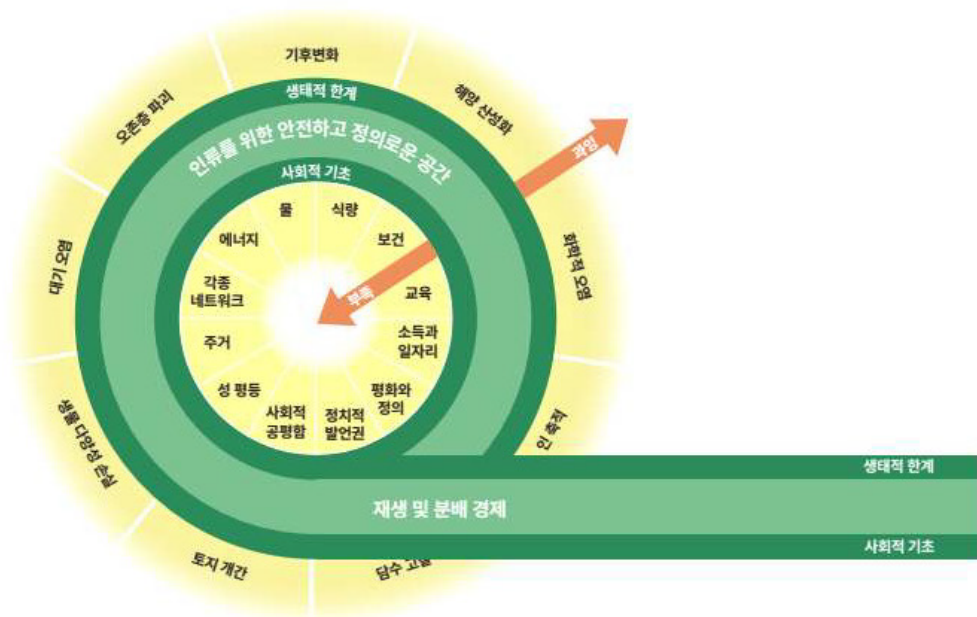
(그림5) SDGs를 넘어서 재생경제로 (김형미, 2025 자료에서 재인용)

- 가령, [Regenerative City Tokyo](#)는 도시개발기업(developer)이 비영리조직과 함께 시스템 변화를 일으키면서 환경, 사회, 경제, 문화적 가치를 주민의 좋은 삶(well-being)과 동시에 실현하는 도시개발(도쿄역 야에스 지구)을 진행 중. 타 도심지역도 재개발의 핵심 발상으로서 주민의 wellbeing과 커뮤니티 복원, 생물다양성 회복 등의 가치를 지향하며, “100년 후에도 계속되는 도시의 공동체마을(communitary village)”을 소구하는 지역사회 연계형 개발을 추진하고 있음²⁾

2) 다카나와 게이트웨이 시티의 저층 상업부 MIMURE(2026.3. 개장)는 생산자와 사회를 연결하고, 일본의 식재료를 중심으로 11개의 푸드 랩이 들어서는데, 이 도심개발의 전체 컨셉트로서 '사람과 자연, 기술을 연결하여 세계에서 가장 생명력 넘치는 거리'이며 탄소제로 실현, 포용적인 모빌리티, 웰스케어를 중심으로 구성됨 <https://www.takanawagateway-city.com/ko/about/>

○ 도넛 모델

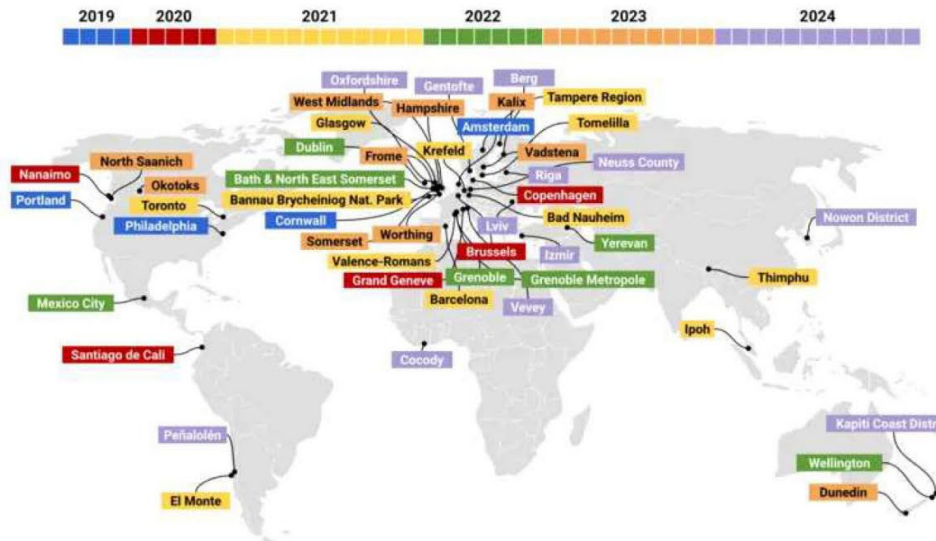
- 2012년 영국의 경제학자 케이트 레이워스(Kate Raworth)가 주창한 도넛경제학 모델은, 지구의 생태적인 한계 안에서 인간의 존엄을 지킬 수 있는 사회적인 기본선을 충족하는 인간의 사회경제활동이 이루어지는 프레임워크를 제시함



(그림6) 사회적 기초(사회적결핍)과 지구의 생태한계 사이의 경제사회 방향-도넛 모델

(출처: 녹색전환연구소, 2025.25)

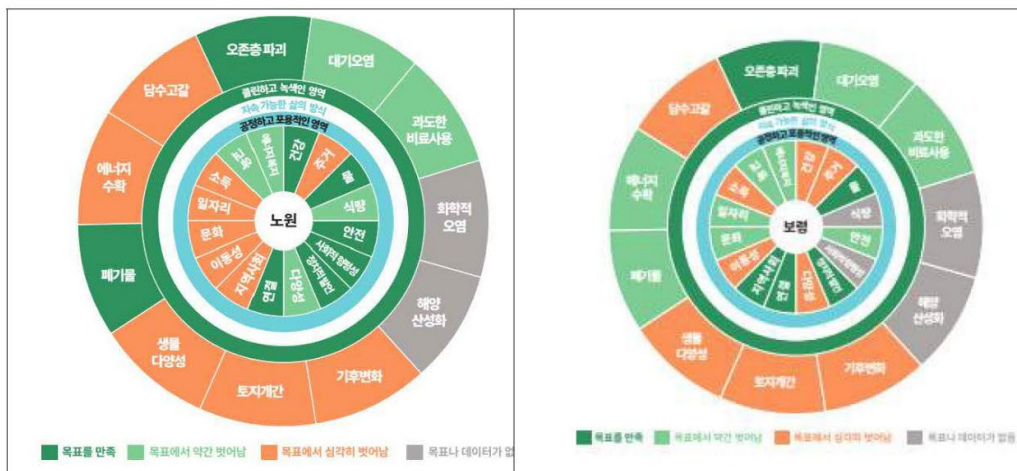
- 2020년 암스테르담시가 코로나 팬데믹 이후의 도시 청사진으로서 이 도넛 모델을 공식적으로 채택한 이후 도넛 모델을 채택하거나 검토한 지역, 지방정부가 2025년 현재 50곳 정도임



(그림7) 도넛경제 모델을 적용·검토하는 지방정부, 또는 지역

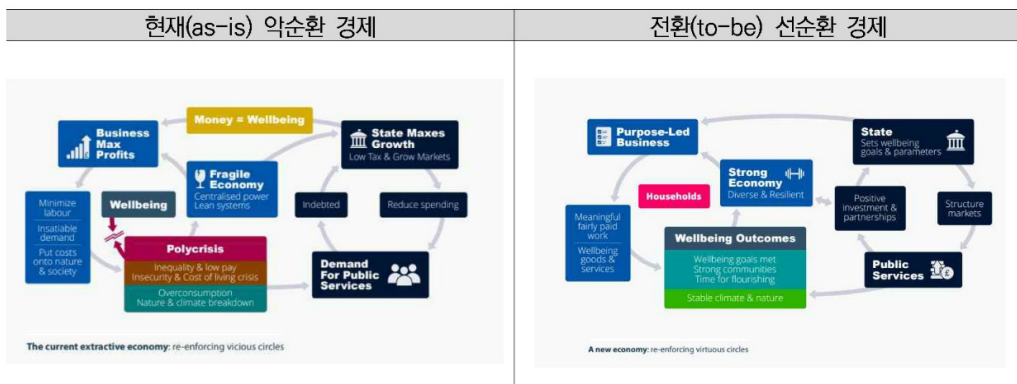
(출처: [Doughnut Economics Action Lab](#))

- 녹색전환연구소는 2025년 서울 노원구와 충남 보령시에서 도넛 모델을 적용한 도시 프로필을 분석, 발표했음. 이를 시범으로, 2026년 지방선거에서 도넛을 나침반으로 도시(지역사회)의 미래를 구상하도록 활동하고자 함



○ 성장 아닌 ‘좋은삶(wellbeing)’을 추구하는 변영

- 영국 Centre for the Understanding of Sustainable Prosperity(CUSP)는, 2009년 영국 정부의 지속가능발전위원회의 정책보고서였던 『성장 없는 변영』(팀 잭슨)의 연장선에서 개개인의 좋은 삶(wellbeing)에 초점을 둔 변영을 추구하는 경제사회 모델을 탐구하고 있음. 동 센터는 영국 정부의 인문사회계 최대 연구 자금 제공처인 경제사회연구위원회(ESRC)와 Laudes Foundation의 재정지원을 받고 있으며 팀 잭슨 교수가 재직하는 서리 대학교와 여러 대학교 및 연구기관이 파트너로 참여함
- 변영(prosperity)은, 인간이 건강하고 건전하게 성장할 수 있는 조건에 놓여 있을 때 일어난다면서 그러한 조건이 꼭 경제성장을 전제로 한 것이 아니라고 봄
- 성장의존(growth dependence): 사회보장과 같은 안전망도 경제성장을 전제로 설계되어 있어서 성장이 멈추면 시스템 전체가 기능부전에 빠지는 구조적인 의존
- 성장의존을 당연시하는 사회의 상식적인 서사(common sense narratives)를 전환할 필요가 있다고 주장함
- 코로나 팬데믹을 통해 사회는 돌봄을 재발견했음. 가사, 육아, 돌봄, 간병, 이웃 간 도움 등, 서로 돌보는 노동 없이 생산적인 경제활동은 불가능함. 경제가 정점에 서는 관계가 아니라, 돌봄과 건전한 환경이 경제활동의 토대임을 강조함³⁾
- 동 센터는, 2025년 9월 <사람과 지구를 위해 작동하는 새로운 경제를 다시 상상한다>는 보고서를 공개, 현행경제구조와 새로운 경제작동구조를 비교하여 제시함



(그림9) 경제구조의 전환 설명 틀 (CUSP, 2025:6, 2025:10)

3) 팀 잭슨 교수의 <경향신문> 인터뷰 참조. “경제정책 우선순위는 시민들이 건강한 생활 누릴 복지에 뒤야”, 2023. 06.15. <https://www.khan.co.kr/article/202306142151015>

- (현재) '돈=wellbeing'이라는 상식을 국가와 기업이 공유하면서 국가는 성장을 극대화하기 위하여 재정지출을 삭감 → 공공서비스에 대한 수요 증가 → 국가 부채 증가
- (전환) 국가는 wellbeing 목표와 그 한도를 설정 → 시장 구축 → 적극적인 공공 서비스와 투자, 파트너십 구축. 기업 역시 가계의 wellbeing을 중심축에 두고 공정한 급여를 지불하고 wellbeing을 촉진하는 상품과 서비스를 생산, 이를 통해 공동체를 강화(지역순환경제)



(그림10) 변영 추구 경제사회의 각 주체 역할 (CUSP, 2025:11)

○ 순환경제

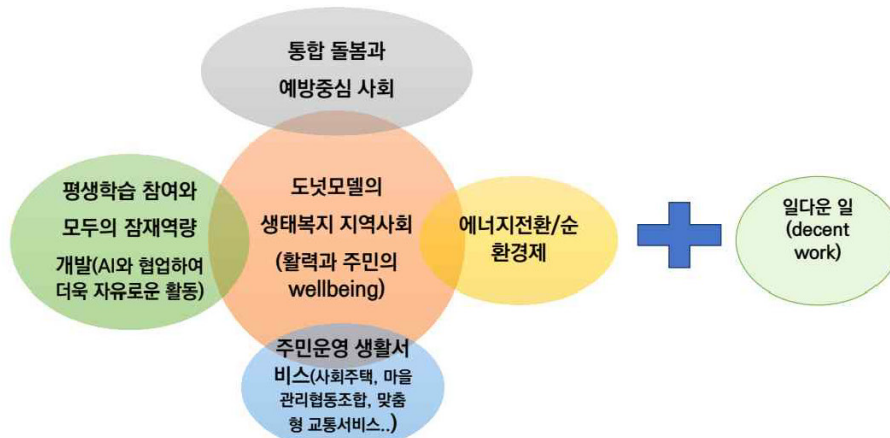
- 2017년 발행 논문에 따르면, 세계에는 순환경제(circular economy)에 관해 100개 이상의 정의가 존재함 ([Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions](#))
- 그럼에도 불구하고 일반화하면, 폐기물이나 환경 오염 등 외부불경제(부정적인 외부성)을 발생시키지 않는 제품·서비스를 생산하고 경제시스템에 투입된 원재료, 제품의 가치를 가능한 순환하여 자연을 재생하고, 인간의 wellbeing과 경제성장의 상관 고리를 끊어내는(decoupling) 경제사회를 말함. 그 3대 원칙으로 ① 쓰레기와 환경오염을 제거함, ② 상품과 물질을 순환시킴, ③ 자연을 재생함(Ellen MacArthur Foundation)
- 순환경제 전환을 추구하는 법제도 정비는 2008년 중국의 「중화인민공화국순환경제촉진법」이 세계 최초이며, EU는 2015년 「순환경제행동계획」 수립, 일본은 2020년 탄소중립선언 이후, 민관산업계 차원의 파트너십 체계 ([J4CE:Japan Partnership for Circular Economy](#)) 및 가이드라인이 정비되어 목표 이행에 근접하고 있음

- 여담이지만, 도쿄는 '재생도시 도쿄'를 주창하는 한편, 교토는 '순환경제 도시 교토'를 주창하는 민관협력의 활동이 있음([Circular Economy Hub](#))
- 우리나라는 「순환경제사회 전환 촉진법」(2025.10.1.시행)에서, "자원의 효율적 사용과 폐기물 억제 및 폐기물 순환, 환경보전과 온실가스 감축을 동시에 구현하는 사회"를 순환사회라고 정의함
- 한편, 한국사회연대경제는, "돌봄, 지역순환, 지속가능한 사회"를 사회연대경제의 대표 구호로 제시한 바 있음(「사회연대경제 정책요구안」, 2025.4). 이때의 지역순환은 생산과 소비, 그 결실의 선순환이 지역사회에서 일어나는 지역경제 활력을 강조하는 것으로 보임

4. 한국 사회연대경제의 비전 빛기

- 비전은 당사자들이 지향하는 모습으로 장기적인 미래상임. 비전을 구체화한 중기 목표와 실행전략은 흔히 '기본계획'으로 설정됨. 한국 사회연대경제는 당사자들 외에도 정부, 지역사회, 기업 등의 이해관계자 또는 파트너를 지니고 있으므로 비전 설정 시에는 당사자들의 지향 외에도 이들의 기대 역할과 대화하면서 설정하게 될 것임
- 이때 당사자 연대조직(가령, 한국사회연대경제)이 비전과 기본계획을 제시하는 것은 현장과 이해관계자, 파트너들에게도 시그널이 되어 서로 목표와 실행전략 등을 조율하여 집합적인 효과를 내는 데 유효할 것임
- 이 글은, 그러한 당사자들의 비전 빛기와 사회연대경제 당사자들의 활약을 뒷받침하는 정부 정책의 중장기적인 목표와 방향을 기대하면서 약간의 발상을 보태고자 함
- **(도넛 모델의 생태복지 지역사회)** 도넛 모델의 도시 비전을 적극 검토
 - 국제사회의 방향과 정합성을 갖춘 '지속가능한 사회 또는 지속가능한 발전'과 한국의 사회연대경제는 궤를 같이하는데 합의형성이 이루어질 것이라고 전망함. 국제사회를 대표하는 유엔은 GDP를 넘어서, 다양성과 포용성을 지닌 목표 지표를 개발하고 있음

- 이를 더 구체화한 도넛 모델이 세계 각지 여러 지자체에서 도입되고 있는 점에 주목할 필요가 있음. 전환 시기에 보편성 높은 모델로 이미 노원구와 보령시에서 도시 프로필 모델링을 해본 사례도 존재함
 - 이때, 구성원 각자의 **좋은삶(wellbeing)** 실현이 핵심적인 목표로 부상하고 있음
- **(지역사회 중심 접근)** 사회연대경제의 실천은 지역사회(지역공동체)를 중심으로 지역사회 활력 제고로 연계됨
- 인구 유치를 위한 인센티브 및 중단기 프로그램보다 더 중요한 것은, **현재 그 지역에 살고있는 주민의 삶의 질, 좋은삶을 충족하는 지방자치와 지역경제, 문화, 사회의 활력임.** 이게 제고되면 그 지역을 찾아오는 사람이 늘고, 그들 중에 정주를 희망하는 사람이 생겨남
 - 사회연대경제기업들은, 지역사회 주민서비스 제공 측면에서 강점을 발휘할 수 있음(돌봄, 농어촌사회 생활서비스 제공 등)
- **(주민 자치역량과 연대를 높이는 평생학습)**
- 지역에 맞는 독자적인 실천들이 꽃피기 위해서는, 경계를 허문 모든 영역에서의 평생학습이 지역사회 차원에서 지원되고 모두가 참여하는 지역 역량이 축적되어야 함
 - 먼저 사람이 생기고 - 사람과 사람, 사람과 자원, 이종간 역량과 자원이 연계·결합이 될 때 - 자신의 생활과 복지, 일이 보장되는 지역사회가 유지됨
 - 사회연대경제는 소소한 자금을 지닌 주민들이 나서서 서로를 돌보고 좋은 시설과 시장, 상품과 서비스를 생산하는 활동을 주도하며 이러한 경제사회 활동이 그 지역사회를 매력 있게 만들어 내면서 지역균형발전으로 이어지는 경로를 구체화하여야 함. 특히, 향후 인간의 자유도는 AI와 협업하는 인간의 잠재역량 제고와 밀접한 관련이 있다고 UNDP <2025인간발전보고서>에서도 언급함
- 이러한 기본 방향과 전제를 가지고 한국 사회연대경제의 비전 빛기의 바탕으로 (그림11)을 제시해 봄



- 지구 생태 한계 안에서 사회적 기본 수요를 충족하고 각자의 좋은 삶(wellbeing)을 추구하는 도넛 모델 생태복지 지역사회
- 통합돌봄과 서로돌봄이 기본인 지역, 예방중심 생활을 촉진하여 건강하고 활동적인 노년생활을 누리는 사회
- 주민 연대와 자치역량을 촉진하여 인구구조가 바뀌더라도 존엄한 기본서비스와 재미를 누릴 수 있는 지역사회 실현을 추구
- 주민이 운영하는 생활서비스 확대, 순환경제와 에너지 전환을 위한 민관 파트너십의 대폭 강화(행정은 더 많은 권한과 재정을 파트너십 기반으로 집행하는 협력관계를 추진)

(그림11) 한국 사회연대경제의 비전 빛기 바탕 그림(출처: 필자)

○ 이재명 정부 국정과제의 첫 번째 과제는 ‘헌법 개정’임. 개헌의 기대효과로서 ‘지방분권 강화와 다양한 기본권 보장으로 국민의 삶의 질 향상’이라고 명시하고 있음. 사회연대경제는 개헌의 내용 중에 ‘연대의 가치와 좋은삶(wellbeing)’을 헌법 개정 시에 반영하는 것도 고려

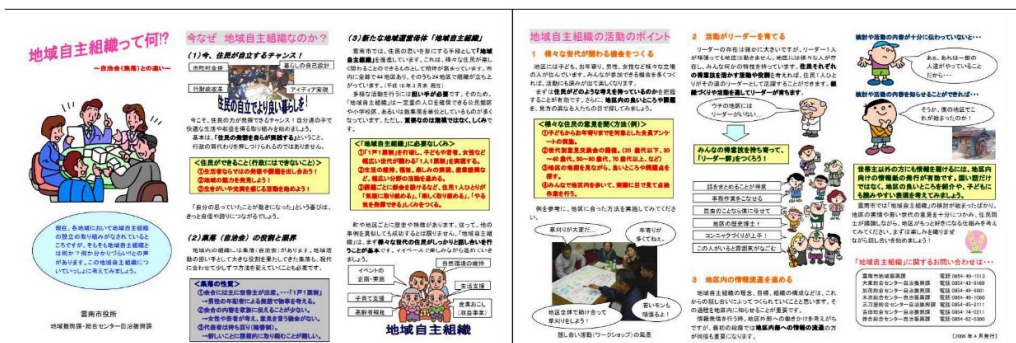
- 브라질의 1988년 헌법 제3조에는 다음과 같은 내용이 명시됨

(표3) 브라질헌법에 명시된 연대와 복지 지향 (구글 번역)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:	(제3조) 브라질연방공화국의 기본적인 목적은 다음과 같다.
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;	자유롭고 공정하며 연대하는 사회를 건설함
II - garantir o desenvolvimento nacional;	국가 발전을 보장함
III - erradicar a pobreza e a arginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;	빈곤과 소외를 근절하고 사회적, 지역적인 불평등을 경감
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.	출신, 인종, 성별, 피부색, 연령, 기타 모든 형태의 차별에 근거한 편견을 가지지 않고 모든 사람의 복지(wellbeing)를 촉진함

(참고사례) 시마네현 운난시의 지역자주조직

- 일본의 주민자치회는 지연 조직으로서, 주로 방법/방재, 환경미화, 주민교류 등의 활동을 해온 오래된 주민조직에 비해, 운난시의 지역자주조직은 지역의 과제해결을 위하여 주민들이 스스로 조직을 결성하여 지자체의 위임을 받아 지역관리를 직접 실행하는 조직으로 지자체로부터 경영권을 위임받은 조직임
- 주민자치회는 세대별 가입이나 지역자주조직은 활동의지가 있는 주민이 개인 자격으로 가입
- 시마네현 운난(雲南)시는 2004년 2004년 6개 기초지자체가 합병하여 신설된 기초지자체로 인구는 1990년 4만9천여 명에서 현재는 3만4천명 정도로 감소함. 2020년 기준 65세 이상이 40.1%, 12,432세대 중 1인 세대가 2,810세대임
- 운난시가 탄생할 때 초대 시장으로 선출된 하야미 유이치(速水雄一, 1946년~)씨는 직원들과 함께 ‘커뮤니티·주민자치프로젝트팀’을 조직하여 새로 탄생한 운난시가 어떤 지역이 되어야 할지 검토. 결론적으로 초등학교 구역을 기준으로 지역자치조직을 구성하여 지역의 과제는 지역이 해결하고 지자체는 이를 지원하는 방식으로 시 운영방식을 정함. 그러자 각양각색의 이름을 지닌 30개의 자치조직이 탄생. 시의 지원은 활동 거점 제공, 재정지원, 인적 지원. 이렇게 2005~2007년에 운난시 전체에 지역자주조직이 결성됨. 현재는 31개의 지역자주조직이 활동 중([운난시청 지역자주조직 웹사이트](#))



(그림12) 운난시청의 지역자주조직 소개 리플렛

- 시청은 이들 조직과 ‘지역과 행정이 협업하는 마을만들기 기본협정(地域と行政の協働のまちづくりに関する基本協定書)’을 맺고, 이 협정서에는 “갑(지역자주조직)은 그 구역을 포괄하는 지역의 주체로서의 역할을 맡으며~”로 명시하여 지역자주

조직이 관리하는 구역에서 유일한 대표성을 지닌 기관으로 인정하고 위임 사무에 대해서는 위탁비를 지급함

- 이처럼 주민의 지역자주조직이 운영하는 지방자치의 모습을, '소규모다기능자치'라 정의하고 그러한 지역 운영의 모습을 지향하는 지자체들이 모여서 2015년 '소규모다기능자치추진네트워크'를 결성하고 사무국을 운남시가 맡고 있음. 회원은 2025.9.9. 기준 361로 지자체 279, 단체 56, 개인 26명. 시작할 때 회원 수는 14였음
- (노동자협동조합 운남) 운남시의 지역자주조직 중 하나가 2024년 2월에 노동자협동조합 법인으로 조직 전환, 설립됨
 - 이 조합의 전신은 '약동하고 편안한 고향만들기 나베야마(이하, 약동하는 나베야마)'라는 이름의 지역자주조직으로 2006년 결성
 - 약동하는 나베야마는 '모든 주민이 약동하며 안전하고 안심하며 평생을 빛나며 살 수 있는 지역만들기'를 목표로, 공민관, 주민자치회, 복지위원회, 체육회, 마을만들기 그룹, 노인클럽, 학교운영위원회, 소방단, 교통안전협회, 우체국 등 다종다양한 단체가 참가해서 설립된 임의조직
 - 설립 이후, 지역에서 필요한 건 무엇이든 하자는 생각에서 지역의 니즈를 충족하기 위한 사업을 추진함. 초기엔 수도검침사업을 시에서 위탁받아서 실시. 지역주민이 직접 하면서 꼼꼼하게 봐준다는 호평. 이어 제설작업, 풀베기, 대나무 벌채, JA가 폐점한 점포 운영, 고령자 이동수단 지원, 장의사업, 마을 온천시설 관리, 농촌RMO 위탁운영 등
 - 사업량이 많아지면서 사업부문을 법인으로 독립시키자는 논의가 진행됨. 마침, 추진네트워크 교류가 있었던 노협연합회, 운남시와 상담하여 노협 법인격을 취득하게 됨
 - 사업은 주민의 필요에 부응한 다양한 사업 모두(그야말로 다기능!), 노협 설립 시 조합원 출자금은 415,000엔(1좌 5천 엔*83). 조합원 36명, 조합원 연령대 40~80대, 2024년 매출액 1,100만 엔
- 노동자협동조합운남의 사업과 조직은 지역 기반 사회연대경제의 모습임. 자의든 타의든 인구감소·고령사회는 성장하기 어려운 조건을 지니게 되는데, 주민이 주도하여 생활 서비스를 제공하면서 그 지역에 사는 개개인의 행복도, 충실감이 높아질 때 지역 활력이 살아나고 유지됨을 보여주는 사례임

〈참고문헌〉

김형미, 2030년을 바라보며 추진하는 성장, 2025사회적금융포럼 발표자료, 2025.

녹색전환연구소, 도넛으로 만드는 생태복지도시, 2025.7.

한국사회연대경제, 2025임시총회자료집, 2025.

山崎 圭一, ブラジルにおけるベーシックインカムと住宅・土地問題との連続性, 大原社会問題研究所雑誌 No.791・792/2024.9・10

CUPS, Re-imagining A New Economy that works for people and the planet, 2025.9.

Kate Raworth, The Evolving Doughnut, 2025.10.

OECD, Global Debt Report 2025, 2025.3.

OECD LEED, Labels for the Social Economy, 2025.

UNDP, 2025 Human Development Report(A matter of choice: People and possibilities in the age of AI), 2025.5.

발제 2

사회연대경제 활성화를 위한 정책 과제

이정현

명지대학교 경영학과 교수

사회연대경제 활성화를 위한 정책 과제

이정현 명지대학교 경영학과 교수

목 차

1. 시작하며
2. 사회연대경제 범위 확정
3. 사회연대경제 주무부처 변경
4. 사회연대경제위원회
5. 중간지원조직: 중앙 단위
6. 중간지원조직: 광역 단위
7. 중간지원조직: 기초 단위
8. 재정지원방식 재검토
9. 당사자조직 강화 방안
10. 사회연대경제 KPI 재설정
11. 발표를 마치며

1. 시작하며: 사회연대경제 국정과제와 사회연대경제 기본법 제정

- **사회연대경제의 근미래 전망:** 저성장시대, 대기업과 정부의 협업으로 관세협상과 통상압력에 대응해야 하는 현실, 주식시장 부양과 AI 부흥에 몰두하는 상황에서 사회연대경제의 앞날은 밝지않다는 전망(김형미, 2025). 우리 사회에서 사회적 기업과 협동조합의 새로움과 사회적 관심도 역시 크게 줄어들었음.
- **한국사회연대경제의 5가지 정책 제안:** 1) 법 제정, 대통령 직속 사회연대경제위원회 설치, 사회연대경제 비서관직 부활, 2) 민간전문가의 정책참여 확대, 개방형공모제 활용, 3) 사회연대경제원 신설 (정책 조정, 통계, 위원회 보좌 등 담당, 진흥업무는 부처 별로 수행하도록), 4) 교육/판로/금융 아우르는 종합대책 필요, 인재개발원 설립, 핵심분야 대상 3-5조 규모 사회적금융 조성, 5) 예산 회복.
- **과거 사회적경제기본법 제정 공청회:** "기본법이 포괄하고 있는 내용이 너무 방대하고, 다양한 성격의 사회적경제 주체들을 하나로 묶어낼 수 있을지 회의적". "기본법의 다른 법들의 총칙규정으로 기능한다는 점에서 포괄적인 사항 등만을 정하고 제도의 구체적이고 세부적인 사항은 관련 개별법령을 만들어 운영하는 것이 바람직함, 현재 상정법안은 너무 구체적인 내용들을 담고 있어, 다른 법률(예: 농협법)과의 충돌이 우려됨", "모법이 없기에 행정적, 재정적 효율을 달성하지 못하고 있음"(이로운넷, 2021/06/16).
- **현재의 선택:** 1) 사회적경제에서 사회연대경제로의 명칭 변경에서 포괄범위를 최소주의로 할 것인지, 최대주의로 할 것인지의 이슈. 2) 사회연대경제로의 명칭변경 및 주무부처 변경과 함께 전면적 혁신을 시도할 것인지, 점진적 개선을 시도할 것인지의 이슈(각 조직형태 내부에서도 전면적 혁신 추구; 예) 4개 조직형태 및 그 외 조직형태의 조속한 협업 목표 설정 여부, 사회적기업 명칭/정의/인증방식 검토, 사회적기업/협동조합 법인격 신설 또는 개선, 재정지원 방식 등 전면 재검토, 협동조합 회계기준제도 개선 등), 3) 향후 1-2년간 4개 조직형태 각각의 논의 집중 및 유관조직들과의 전면적 소통 진행 여부

2. 사회연대경제 범위 확정: 최대주의와 최소주의 선택

- **사회연대경제 포괄범위 확정 이슈:** 기존 4개 조직형태 이외에, 소셜벤처와, 생협, 농협, 신협 등 특별법에 의한 협동조합 포함, 비영리단체와 공익재단을 포함하는 최대주의를 지향할 것인지의 이슈 등장. 사회연대경제 범위에 대한 OECD 정의(김형미, 2025)는 최대주의적 접근을 의미.
- **최대주의의 근거:** 최대주의를 지향할 경우 기본법 내용도 달라질 것임. 이 선택에 따라 사회연대경제위원회 및 한국사회연대경제원 구성, 광역/시군구 사경센터 구성 등도 모두 달라질 것임. 단기간내 농협, 비영리단체, 공익재단 등이 사회연대경제 내부로 진입하여 기존 사경조직형태들과 전면적 연대를 시도할 가능성은 적더라도, 최대주의 실현 위한 적극적 시도 필요성은 점점 커질 것임. 비영리단체와 공익재단까지 포괄하려 할 경우, 광역 등에 존재하는 NPO센터, 공익활동지원센터 등 새로운 조직들과의 통합이 전국 및 광역 사회연대 경제지원센터의 새로운 장기 과제로도 등장할 수 있음.

- 2022년 기준 GDP에서 기존 사경부문 비중은 고작 0.54%, 농협 신협 등 포함하면 8.6%, 여기에 비영리단체와 공익재단까지 포함하면 약 15%(강민수, 2024). 연대정신 구현, 외연확장, 자원풀 확대, 글로벌 정의 수용 필요 등의 이유로도 OECD 정의를 지향할 필요가 있음.
- **최소주의의 근거:** 4개 조직형태 각각의 내부 조직들의 취약한 건강상태(사회적기업의 재무상태, 협동조합의 휴면율 등), 조직들간의 낮은 상호작용, 대표조직의 취약한 대표성, 4개 조직들간의 낮은 상호작용, 사회 전반에서 사경/사회연대경제에 대한 낮은 인지도 등 고려하면 최대주의 추구가 비현실적이기도 함. 조직형태별로 주무부처가 다른 현실에서 지역별로 조직형태를 아우르는 통합적 접근이 간단치 않음. 사경지원센터와 협동조합 지원센터가 별도로 존재한 서울 사례.

3. 사회연대경제 주무부처의 행안부로의 변경

- **현실로서의 행안부로의 주무부처 변경:** 과거 경험을 통해 주무부처가 어디인가가 사회연대 경제 발전의 관건이 아님을 확인했음.
- 행안부 현 장관이 과거 사회적경제 기본법 제정을 발의하는 등 사회연대경제에 대한 관심과 사명감이 남다른 점은 인정. 하지만, 현 장관의 임기를 넘어서도 사회연대경제 발전의 견인차 역할을 행안부가 수행할 수 있을까에 대한 우려 존재. 행안부의 보수적 문화, 과거 마을기업 육성노력 미흡 등은 이러한 우려를 뒷받침하는 요인들.
- 행안부로의 주무부처 변경이 사회연대경제조직들의 관리주체 변경으로만 귀결되어서는 곤란함.
- **주무부처 변경에서의 핵심 사안:** 행안부로의 주무부처 변경의 목표인 지역에서 작동하고 지역중심의 사회연대경제를 어찌 구현할 것인가? 또한 사회연대경제의 발전과 혁신의 원동력인 새로운 사업과 아이디어를 촉진하고, 이를 실현할 새로운 인력의 유입을 어떻게 가속화할 것인가가 핵심과제임.
- 행안부로의 변경 과정에서 중시된, 지역자치/분권, 시민사회와의 협업, 안전 등 행안부 주요 기능을 어찌 활용할 것인가? 주민자치, 시민사회협력, 지역주요이라는 행안부 세 가지 주요기능과 사회연대경제를 어찌 효과적으로 접목시킬 것인가? 행안부가 정말 사회연대경제 전달체계의 주체적 설계자로 역할을 수행할 수 있을까?
- **사회연대경제 활성화에 활용가능한 행안부의 권한:** 행안부는 주민자치, 지방행정, 비영리조직 관리, 지방공기업과 새마을금고 총괄 등 사회연대경제 활성화의 인프라로 잘 작동할 수 있는 여러 권한들을 보유하고 있는 부처임. 행안부 민간협력과가 관장하는 지역 비영리단체와의 협업 강화 모색 필요. 주민자치조직, 지방공기업, 새마을금고 등과의 협업도 보다 가능할 수 있음.
- **주무부처의 범 부처 조정/조율 능력:** 행안부로의 주무부처 변경보다 더 중요한 것은 여러 부처들간의 사경관련 정책조정을 행안부가 어떻게 실현할 것인가의 과제임. 예산과 세제는 여전히 기재부에, 고용은 노동부, 산업지원은 중소벤처기업부와 산자부, 복지는 보건복지부에 산재해있는데 행안부가 과연 주무부처로 제대로 기능할까? 4개 조직형태가 상이한 부처 소관으로 나뉘어 분절된 현실에서 어떻게 사회연대경제조직이라는 공통의 정체성을 갖고 단일한 목표를 지향하도록 할 것인가?

- **주무부처의 과제:** 1) 정부차원에서 부처별 산하기관화를 어찌 저지하고 공통의 비전과 미션, 원칙 하에서 조직들과 사업들을 관리할 것인가? 2) 4개 당사자조직들이 사회연대경제라는 큰 우산 아래 모이고 동거하도록 정부와 행안부가 어떻게 지원할 것인가?
- **기존 범부처 조율 시도 경험:** 문재인정부 시기 사업들이 부처별 개별사업으로 분산되어 있는 상황에서 기존 비서관직제 및 일자리위원회 산하 사경전문위원회 체제로도 실질적인 조정과 통합을 이루어내지 못했음. 부처별로 사경관련 주요 사업의 정밀 평가도 찾기 어려운 상황이었음. 비서관 직제를 신설했음에도 범부처 조정은 충분하지 못한 것으로 평가될 수 있음.

4. 사회연대경제위원회

- 대통령 직속 사회연대경제위원회: 아래의 경험 활용 필요.
- 문재인 정부 일자리위원회 산하 사회적경제전문위 경험 반추: 2017년 12월 20일 개시. 현장전문가, 학계/노동계/경영계 전문가, 연구기관 연구위원, 여성/청년대표 등 약 20명으로 구성.약 20여회 회의 진행. "자문기구 수준, 민관거버넌스 기능이 부족하다는 비판 존재"(이상윤, 2021).
- 문재인 정부 사회적경제 범부처TF 경험 반추: 17개 부처로 구성. 20여회 회의 개최. 관료의 형식주의와 부처별 성과주의로 인해 종합적인 사경정책 집행에 성공했다고 보기는 어려움

5. 중간지원조직: 중앙 단위

- **사회연대경제원 신설 방식과 기존 사회적기업진흥원과의 공존방식:** 최근 한국사회연대 경제는, 사회연대경제원을 신설하고 그 역할을 정책 조정, 통계, 위원회 보좌 등으로 한정하고, 진흥업무는 부처별로 수행하도록 하는 방안을 제시. 또 다른 방안은 사회적기업진흥원의 확대개편을 통한 사회연대경제원 설립방안도 검토 가능한 방법. 사회적기업진흥원의 확대개편방안에 대한 일부의 반대의견도 존재하지만, 인력의 일부 이동은 필요할 것임.
- 2020년 기본법 추진 당시 기재부와 고노부 공동 사회적경제원 설립 논의가 있었음. 사회적기업진흥원은 그대로 두고 사회적경제원을 소규모로 신설하는 방안도 검토됨.
- **사회적기업진흥원의 존속 필요성:** 2026년 사회연대경제 예산은 협동조합 31억원, 마을기업 53억원, 사회적기업 1,180억원으로 배정된 것을 고려하면, 사회적기업진흥원 예산이 커서 사회적기업진흥원은 존속해야 함. 반면 사회적경제연대원은 정책조정, 통계 유지, 위원회 보좌의 경우 인력과 예산 규모가 매우 적게 출발할 가능성이 높음.
- 노동부 차원에서도 사회적기업이 앞으로도 존재하고 예산이 유지된다면 사회적기업 지원 역할 수행하는 사회적기업진흥원을 계속 유지할 유인이 있음.

6. 중간지원조직: 광역 단위

2021년 광역지자체 단위 중간지원조직 현황

구분	권역별 통합지원기관 (사회적기업·협동조합)	마을기업 지원기관	사회적경제지원센터
서울	(사)한국마이크로크레딧 신나는조합	(사)서울시사회적경제네트워크	
경기	(사협) 사람과세상	경기도 일자리재단	경기도 일자리재단 (가칭:사회적경제원)
인천	(사협) 더좋은경제	(사협)다원세상	(사)인천사회적경제네트워크
강원	(사)강원도사회적경제지원센터		
대구	(사)커뮤니티와 경제		
경북	(사)지역과 소셜비즈		대구대학교 사회적경제지원단
부산	(사)사회적기업연구원		(사)부산플랜
울산	(사협)울산사회적경제지원센터	(재)울산경제진흥원	-
경남	(사협)모두의경제	경남대학교 마을공동체 지원단	(사협)경남사회연대경제
충북	(사)사람과경제	(재)충청북도기업진흥원	-
충남	(사)충남사회경제네트워크	(사)충남사회적경제연대	
대전	(사협) 사회적경제연구원	(사협)마을과복지연구소	-
세종		(사)한국협동조합연구소	
전북	(사)전북사회적경제연대	전북경제통상진흥원	
광주	(사협) 살림		광주광역시사회적기업협의회
전남	(사)상생나무	(사)전남고용포럼	
제주	(사)제주사회적경제네트워크		

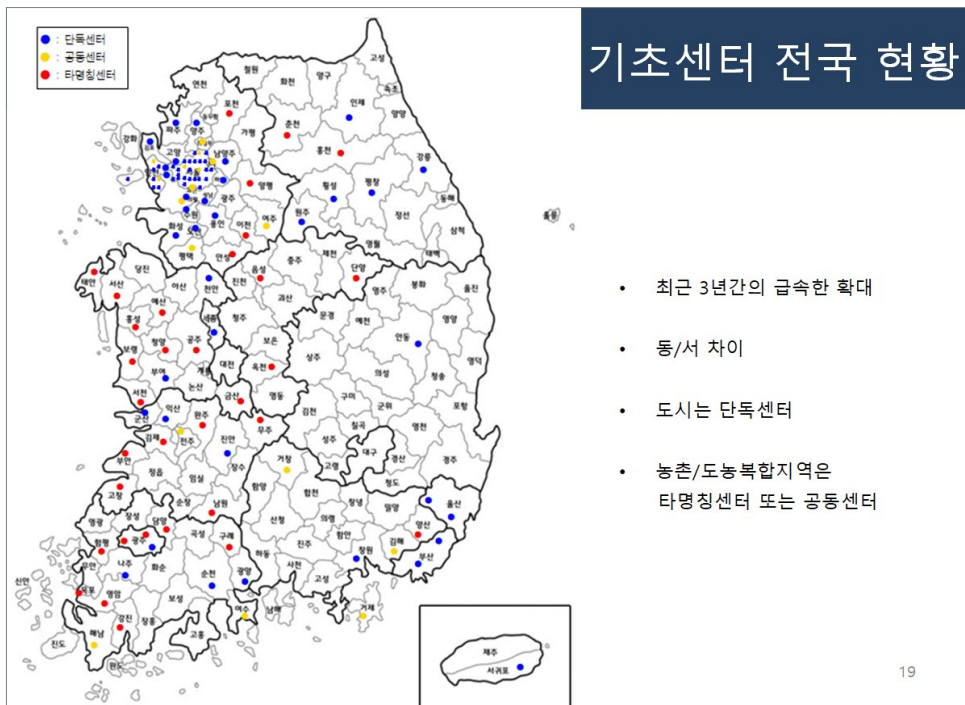
광역단위 사회적경제 중간지원조직 통합 유형

	지원기관 통합 유형		권역(17)
유형 1	사회적기업/협동조합/마을기업/사경센터		대구/강원/제주
유형 2	사회적기업/협동조합/마을 기업	사경센터	광주/경북/부산
유형 3	사회적기업 /협동조합	마을기업/사경센터	서울/경기/전남/ 전북/충남/세종
유형 4	사회적기업 /협동조합	마을기업 사경센터	인천/경남
유형 5	사회적기업 /협동조합	마을기업	대전/울산/충북

- **조직형태별 중간지원조직:** 4개 조직형태별 별도 중간지원조직의 통합 이슈. 서울의 경우도 사경센터와 협동조합지원센터가 분리되어 존재. 더구나 복지부 산하 자활기업의 경우 중간지원조직의 타 3개 조직형태와의 협업수준 낮았음.
- **사경센터에 모두 통합 또는 기존 통합지원기관 방식 유지 선택:** 현재로서는 지역의 선택이 우선시되는 것이 필요. 장기적으로는 사경센터로의 통합이 바람직하지만, 현재는 지역별 여건이 매우 상이함.

7. 중간지원조직: 기초 단위

- **기초지자체 지원조직:** 현재시점에서 사회연대경제의 지역에서의 활성화를 위한 전달지원체계의 핵심은, 전국단위나 광역단위가 아닌, 기초지자체 단위임. 가장 중요한 점은 시군구단위에 지원센터를 설립하거나 아니면 최소한의 사회연대경제 활성화 담당인력을 배치하는 것임. 시군구 내부에서 가능인력이 없을 경우 시군구 담당인력으로 광역과 전국단위 중간지원조직 인력들을 파견하는 방안도 검토 필요.
- 지금까지는 시군구 사경센터 구성 및 운영에서는 마을공동체지원센터, 재생지원센터 등과 협업 등이 이슈였음(이정현/박현수, 2022).



- **중간지원조직의 정체성 문제:** 정부로부터의 독립과 자조를 강조하는 사회적경제부문을 지원하는 중간조직인 사회적기업진흥원이 사경분야 인력블랙홀이 되듯, 사회연대경제원도 인재를 흡수하는 공공기관화가 될 것이 예상됨.
- **중간지원센터 인력 순환의 향후 방향:** 중간지원조직 정규직 확대는 자조와 자율을 핵심으로 하는 사회연대경제의 본질에 부합하지 않음. 어떻게 중간지원조직 인력들이 중간지원조직 내에 갇히지 않고, 수직적 지역이동, 수평적 조직형태 체험을 높일 것인가가 과제. 중간지원조직은 미래에 당사자조직 내부 지원조직으로 변화되어야 함을 조직차원, 그리고 개인차원에서 공유되어야 함.
- **두 가지 순환의 복합화:** 1) 전국, 광역, 기초의 수직적 인력순환 필요성과, 2) 4개 조직형태, 농협/신협, 비영리단체, 공익재단 등 다양한 조직들을 수평적으로 이동하는 수평적 인력순환 필요성이 향후 실현되도록 설계되어야 함.

2020 사경분야 중간지원조직 부문별 예산/인력 (총액 단위: 백만원)

구분	사회적기업	협동조합	마을기업	사회적경제
소관	고용노동부	기획재정부	행안부 (지자체)	지자체
기준	16개 권역	16개 권역	17개 권역	13개 권역
총액	3,833	1,795	6,600	23,517
인원	108	48	61	217
총액/권역	240	112	388	1,809

[출처] 한국사회적기업진흥원 내부자료, 2020. 17

8. 재정지원 방식의 재검토

- **과거 재정지원사업 규모:** 윤석열정부에서 사회적경제 예산 급감. 2026년 예산도 문재인정부의 절반에도 못미치는 1,200억 정도. 그러나 2019년 4,600억, 2020년 4,800억 등 그동안 막대한 예산 투입.
- **사경관련 예산 복원:** 2026년 편성예산 중 취약계층인건비 지원예산의 증가폭은 상대적으로 낮으며, 창업지원예산 증가폭은 크게 나타남. 윤석열정부 이전의 인건비 지원방식의 유지를 희망하는 현재 사경조직들과 창업지원 확대 희망하는 잠재적 창업자, 직접지원을 축소하려는 정부 사이의 긴장 고조.
- **재정지원사업 효과 관련 여러 실증 연구 결과:** 재정지원사업의 경제적 효과가 뚜렷하지 않다는 것임. 사회적기업의 출현에는 재정지원이 인센티브로 작용했으나, 성장과정에서 경쟁력 강화와 매출/이익 창출, 지속가능성 제고에 대한 기여가 불분명. 개별 사회적기업 대상 취약계층 인건비 지원 중심의 재정지원방식에서 전환 필요.
- **미래 재정지원사업의 방향 1:** 재정지원은 지역활성화에 기여할 수 있는 의제에 부합하는 사업에 지원되어야 함. 그래야 지역발전에 기여하는 사업아이템을 공동으로 발굴하는 것이 가능해짐.
- **미래 재정지원사업의 방향 2:** 또한, 개별 사회연대경제조직이 지원받는 방식이 아니라, 사업참여 조직들 전체가 지원받는 방식으로 바뀌어야 함. 그럴 때, 지역에서 전체 사업비가 참여조직들 간에 어떻게 배분될 것인지를 논의하게 됨. 일시적으로는 사경조직들간 갈등의 원천으로 작용하겠으나, 궁극적으로 사회연대경제조직들 사이의 연대와 협력 강화의 계기가 될 것. 지원이 취약계층 고용 일반도에서 벗어나서 주제별로 재편되어야 하며, 에너지, 돌봄, 사회주택, 푸드플랜, 지역소멸 대응 등 조직형태와 상관없이 의제별로 정책이 조직되어야 한다는 의견(강민수, 2025)과 일맥상통.

- **미래 재정지원사업의 방향 3:** 전문인력지원사업의 유지 및 강화: 전문인력지원사업에 대한 긍정 반응이 현장에서 많음.
- **미래 재정지원사업의 방향 4:** 사경조직 출범기 지원보다, 성장기 지원에 집중될 필요. 사업이 초기 어려움을 극복하고 규모의 경제에 돌입하는 시기에 지원효과가 극대화될 수 있음.
- **재정지원사업의 새로운 방법에 대한 사회연대경제 내부 합의 필요:** 개별 사회적기업이 재정지원의 대상이자 수혜자가 되는 방식이 아니라, 지역 발전 영역과 업종에 사회연대경제가 기여하는 자원으로 재정지원이 기능하도록 방식이 변화해야 함. 지역내 주민생활의 일부영역 또는 업종에서 사회연대경제가 담당하는 정도가 커질수록, 지원도 강화되는 방식 검토 필요.

9. 당사자조직 강화방안

- **당사자조직 강화방안 1:** 사경조직 인큐베이팅 지원은 사회문제의 발굴과 활동 비즈 기회 구체화 제공이 가장 중요. 창업 프로세스에서 R&D 기능을 대폭 강화하는 집단적 노력이 가장 절실. "사회문제 해결형 R&D 활성화를 위한 제도 개선 필요". 사회문제의 발굴과 활동 비즈기회 구체화 제공은 전국 단위와 글로벌단위도 필요하지만 시군구와 읍면동 단위 교육이 특히 중요함. 사경조직 성장지원을 위한 방안도 제시해야. 교육부 라이즈(RISE) 사업 등 교육부문과의 연계 제언.
- **당사자조직 강화방안 2:** 당사자조직 강화방안으로서의 조직형태별 협업 촉진: 비즈니스와 활동에서의 협업은 모든 협업의 중심. 현재 조직형태별 협업수준은 매우 낮은 수준. 사회경제조직기업들간의 협업 수준 역시 낮음. 조직형태별 협업은 더욱 낮음.
- **당사자조직 강화방안 3:** 당사자조직 강화방안으로서의 비사회연대조직과의 협업 촉진: 생협/농협/신협, 공익재단, NGO, 지역 공공기관, 교육기관, 민간기업. 지원봉사조직과의 협업도 중요(김혜원, 2021).
- **당사자조직 강화방안 4:** 당사자조직 강화방안으로서의 지역연계 강화: 서울시 사경조직들의 지역 공동체 연계 노력이 매우 미흡(이준영, 변장섭, 이민영, 2023).

1. 지역혁신성장 vs. 지역특화성장

지방정부의 ESG 발전 전략

■ 지역혁신성장 (local innovation-led growth)

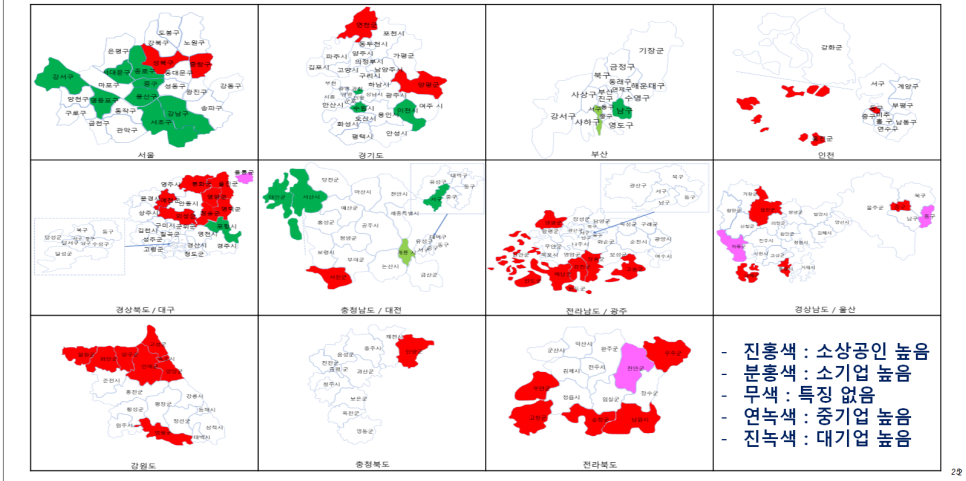
- 지역혁신 : "지역의 인적자원 개발, 과학기술, 산업생산, 기업지원 등의 분야에서 지역 여건과 특성에 따라, 지역의 발전역량을 창출, 확산, 활용시키는 활동"(국가균형발전특별법 제 2조)
- 지역 내 기업 등 혁신주체들의 창의적 아이디어 등에 기반한 가치창출을 활용하는 지역 성장 방식
- 산업혁신 기반 성장, 과학기술(R&D) 관련성이 큰 성장, 대규모 투자 수반, 중앙정부의 산업정책의 중요성이 큼.
- 기업 중요성이 매우 큼. 대학 등 혁신지원기관의 영향 중요. IT 등 보다 비전통적/신흥 산업
- 넓은 공간 범위에 보다 적합. 혁신클러스터와의 연관성 크지만, 선택과 집중의 실패 위험성 상존.
- 혁신 구분 : 현장기술혁신, R&D 혁신, IT혁신으로 구분하거나, 소재/부품/장비 분야 혁신, 비대면 디지털 분야 혁신, 신산업분야 혁신 등으로 구분하기도. 혁신역량을 구분하면서, 경제적 역량, 물리적 역량, 네트워크 역량 등으로 구분하기도

■ 지역특화성장 (local specialization-led growth)

- 지역내 자원 활용에 기반하는 지역 성장 방식 : 자원/자산/자본의 구분
- 지역 주도 상향식 성장. 보다 미시적이고, 작은 규모의 성장. 과학기술과의 관련성이 상대적으로 적음.
- 기초지자체와 같은 작은 공간범위에 보다 적합. 농업 등 보다 전통적 산업의 비중 높음
- 작은 공간범위로 좁혀질수록, 기업 중요성은 축소되고, 주민/비영리조직/사회적경제조직 등의 중요성이 높아짐

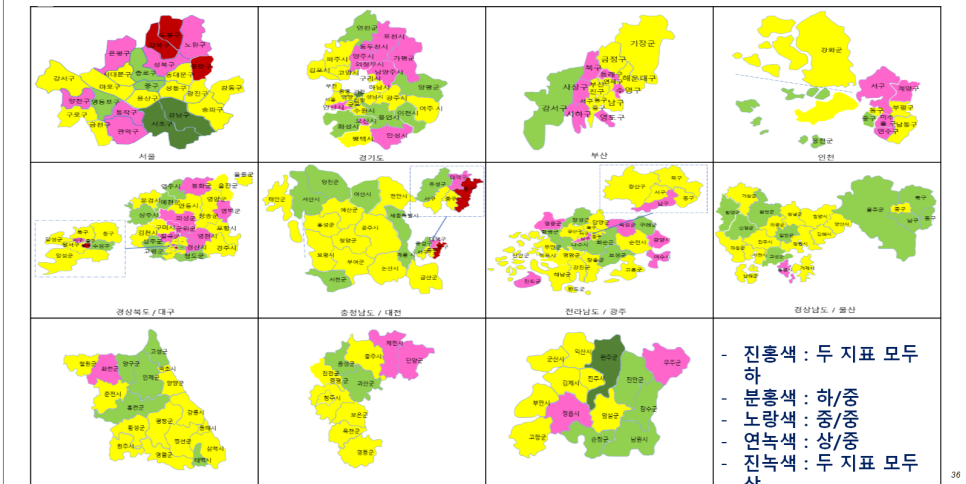
11

총생산액 기준 소상공인/소기업/중기업/대기업 비중



29

1인당 GRDP와 삶의 만족도 기준 3*3 매트릭스



36

5. 3중 불리 직면 지역

지방정부의 ESG 발전 전략

➤ 지역 내 대기업 및 대학이 부재하고, 인구감소지역인 40개 기초지자체

지역	기초지자체	지역	기초지자체
인천 (1)	옹진군		
경기 (2)	연천, 가평	강원 (4)	양구, 양양, 철원, 화천
충남 (1)	서천	충북 (2)	단양, 보은
전북 (6)	고창, 남원, 부안, 순창, 장수, 진안	경북 (9)	군위, 봉화, 성주, 영덕, 영양, 울릉, 울진, 의성, 청송
전남 (9)	강진, 고흥, 구례, 신안, 완도, 장흥, 진도, 함평, 해남	경남 (6)	고성, 산청, 의령, 하동, 함양, 함천

43

5. 기초지자체 사회경제조직별 활성화 차이 – 사회적기업 및 마을기업

지방정부의 ESG 발전 전략

상/하위 10위 순위	사회적기업	마을기업	사회적기업+마을기업
상위1위 (인구만명당 기준)	강원 속초시 (2.15)	인천 옹진군 (4.76)	인천 옹진군 (5.29)
2위	전북 순창군 (1.87)	경북 영양군 (4.18)	강원 인제군 (5.20)
3위	전북 진안군 (1.75)	강원 인제군 (3.58)	전북 순창군 (4.48)
4위	경남 거창군 (1.65)	충북 괴산군 (3.41)	강원 정선군 (4.42)
5위	강원 인제군 (1.63)	전북 임실군 (3.05)	전북 진안군 (4.38)
6위	서울 중구 (1.56)	강원 정선군 (3.04)	충북 괴산군 (4.19)
7위	대구 중구 (1.42)	전북 무주군 (3.03)	경북 영양군 (4.18)
8위	강원 정선군 (1.38)	충북 영동군 (2.86)	충북 영동군 (3.89)
9위	경북 예천군 (1.36)	충남 청양군 (2.86)	충북 단양군 (3.86)
10위	전남 화순군 (1.31)	경남 합천군 (2.74)	전북 임실군 (3.81)
하위10위 (인구만명당 기준)	경기 양평군 (0)	강원 양구군 (0)	강원 양구군 (0)
2위	강원 양구군 (0)	서울 강남구 (0.02)	서울 강남구 (0.02)
3위	전남 보성군 (0)	서울 양천구 (0.02)	서울 양천구 (0.02)
4위	전남 신안군 (0)	경기 시흥시 (0.02)	경기 시흥시 (0.02)
5위	경북 군위군 (0)	서울 노원구 (0.04)	서울 노원구 (0.04)
6위	경북 영양군 (0)	부산 남구 (0.04)	부산 남구 (0.04)
7위	경북 봉화군 (0)	서울 서초구 (0.05)	서울 서초구 (0.05)
8위	경북 울릉군 (0)	서울 중랑구 (0.05)	서울 중랑구 (0.05)
9위	경남 거제시 (0)	부산 연제구 (0.05)	부산 연제구 (0.05)
10위	경남 의령군/남해군 (0)	경기 하남시 (0.05)	경기 하남시 (0.05)

40

▪ 사회적경제조직 분포의 지역별 차이

- 사회적기업만 활성화된 지역, 마을기업만 활성화된 지역, 어느 것도 없는 지역, 사회적기업/마을기업 둘 다 활성화된 지역
- 전략적 선택의 결과? 우연의 결과?

▪ 사회적경제가 지역 활성화의 방안?

- 민간경제부문에 비해 매우 적은 크기를 고려할 때, 지역에서 사회적경제를 통한 지역 경제 활성화 및 지역 발전이 가능한 옵션인가?
- 지난 16년간 지역 순환경제의 계기로 사회적경제가 기여하였는가?

▪ 지역성장 위한 정부-기업-사회적경제-NGO 협업

- 이상적 협업의 현실적 적용 가능성?

- **행안부 지방소멸대응기금 활용 관련 사회연대경제조직들의 기여 가능성 및 행안부와와의 협업 가능성:**
2023년 122개 지자체 대상 지방소멸대응기금 7,477억원 중에서 52.6%인 3,935억원만 집행. 지역내 지방소멸 대응관련 사업이 제대로 기획, 제안되지 못한 것이 원인. 사경조직들의 지역화 사업 제안의 적시성.
- **당사자조직 강화방안 5:** 당사자조직 강화방안으로서의 공공시장/민간시장/사회연대경제시장 접근 : 현재 사회적기업의 공공매출 비중은 약 50~55% 수준. 장애인고용사업장 등 제외하고 민간부문에 진출할 수 있는 기업을 늘려나가는 방식으로 사회연대경제 조직들의 경쟁력을 강화해야.
- 세 가지 시장은 상호연관성이 크며, 지역발전을 위해서는 3가지 시장 간의 연관성이 더욱 강화되어야 함. 예를 들어 주식회사가 사회적 가치에 공감하면서 주주가치 극대화로부터 여러 이해관계자의 지속가능발전을 중시하는 방향으로의 변화도 목격됨. ESG에 대한 대기업의 관심은 사회연대경제와의 관련성도 있음. 역으로 사회적 기업이 성장하면서 사회적 가치를 중시하는 상장기업으로 성장하는 모습도 목격됨. 사회경제조직의 탄생과 비즈니스에 대한 민간기업들의 영향력은 매우 큰 것이 현실임. 공익재단들은 사회연대경제부문에 대해 투자를 강화할 수 있는 재무자원 보유.

- **사회연대경제부문과 민간부문 간의 유동적 경계:** 사회적기업의 이익의 사회환원 관련 규정의 현실화와, 다양한 비율 및 방식의 사회재투자 허용 필요. 상장 준비중인 몇 개 사회적기업은 사경부문에서 이탈하는 것인가? 민간기업중 지역, 사회적 가치, 연대 등에 헌신하는 경우(예: 성심당과 파타고니아)도 여전히 사경부문과 무관한 민간기업일 뿐일까?

10. 사회연대경제의 미래 비전 실현을 위한 KPI 재설정

- **사경 KPI 혁신 필요:** SE 숫자, 매출액, 고용규모 KPI 등 외형성장 지향 성과지표(예: 향후 5년간 사회연대경제 2배 성장 목표) 폐기 필요. 그러나 지속가능발전 지향 KPI에 대한 사경분야 내부의 공감대 형성 지표 없음. 지금부터라도 사회연대경제의 발전을 위한 실제적인 KPI를 찾아야 함. 해외 각국에서의 사회연대경제 KPI 비교 참조 요망.
- **사경 KPI 1:** 한국사회와 한국경제에서의 사회연대경제의 역할 관련 KPI 필요: 투입지표와 중간산출지표뿐 아니라 output, outcome, impact 지표 모두. 매출 중 공공시장 비율의 중장기적 변화 지표. 경쟁대상 민간기업 대비 사회연대경제 조직의 제품/서비스 경쟁력 지수 민간기업과 경쟁하는 조직 비율 추이. 국가 GDP 에서 사회연대경제가 차지하는 비중. 최저임금 상회하는 생활임금 지급하는 기업 비율. 국민들의 사회연대경제 조직 제품/서비스 경험 및 만족도.
- **사경 KPI 2:** 지역 발전을 위한 사회연대경제 조직 역할 측정 관련 KPI 필요. KPI 설정 이전에 개별 사회연대경제 조직 각각이 표방하는 지역(local) 범위 확정이 선행되어야. 시군구 GRDP 또는 GRI에서 사회연대경제가 차지하는 비중을 목표로 설정. 228개 시군구 중에서 사회연대경제 매출액/생산액이 GRDP 대비 몇%를 초과하는 지역의 숫자. 자산의 역외유출 방지에 대한 사회경제조직들의 기여도. 지역내 핵심주요산업/업종(돌봄/에너지 등) 규모에서 지역기반 사경조직 매출 비중. 주민 삶의 만족도 및 정주의사, 생활인구 증가에 유의미한 영향을 미치는 사회연대경제 임팩트. 지역 종합발전계획과 전략에 대해 지역사회연대경제가 어떤 분야에 어떻게 기여할 것인가를 지역에 선제적으로 제안할 수 있어야 함.

5. 지역발전모델 실행 방안 – 중앙정부 및 광역지자체 역할 1

지방정부의 ESG 발전 전략

• 지원 시급성 기준 기초지자체 분류

- 긴급지원 지역: 인구감소 지역 89개 중 40개 3중 불리 지역
- '도약 클러스터' (40개 3중 불리 지역 중에서 인접하고 있는 지역군): 중앙정부 및 광역지자체 시범 지원 필요
- 농업중심 지역 모델, 공공고용 주도 지역 모델, 자족적 고립지역 모델, 다양한 로컬크리에이터 모델 우수사례 발굴
- 비수도권 중 지역혁신성장 모델: 창업활성화 모델, 혁신지원기관 주도 모델, 대학 유치 성공모델, 인재/인력 유치 성공모델
- 광역시 구도심 인구감소지역 재생 시범모델, 수도권 베드타운 등 인접지자체 공동지원 시범 모델 발굴
- 민간자율 발전 지역: 지역혁신성장 실현 중인 재정여력 크고, 대기업이 강력한 서울 강남/마포/서대문/서초/송파/영등포/용산 등

• '지역결집핵심 성장' 지원

- 의료/교육/교통/문화 등 기초지자체가 해결할 수 없는 지역 현안에 대한 집중 지원 필요
- 예) 인구감소지역 의료 문제 해결을 위한 원격진료 허용, 의료수가 탄력 적용, 주민 건강검진서비스 및 예방서비스 획기적 개선, 의사/의료기관 인센티브 확대 등

• 다양한 발전모델 지원

- 발전모델 수립/실행을 위한 중앙부처/광역지자체의 직접적인 지원
- 기초지자체의 자체 지역발전연구원 설립 허용

5. 지역특화 발전 계획/전략 수립

지방정부의 ESG 발전 전략

- **특정 업종/산업 육성보다 지역경제생태계 조성/육성 지향**
 - 산업정책으로서의 '선택과 집중' 지원방식의 한계 인식
 - 적소 별 로컬크리에이터 및 '지역결집핵소 성장' 분야 :
 - 국회미래연구원 : 대한민국 행복지도
- **지역발전전략 수립/자원확보/실행에서의 지역고유성**
 - 지역정체성 구체화
 - 계획의 P-D-C-A, 자원 마련(중앙정부/광역지자체 지원사업 활용 방안), 지역 공감대 형성, 주체 가시화와 거버넌스 등 여러 면에서의 고유성
 - 발전계획 실행 자원 확보 방안 : 프레스턴/클리블랜드의 공동체자산형성방안. 몬드라곤/퀘벡의 신용금고, 퀘벡의 노동조합 노동연대기금 활용, 신안군의 태양광 수익분배금, 지방소멸대응자금, 고향사랑기부금
 - 시민참여형 발전전략 수립, 지역 내 읍/면/동 소지역 단위 계획 구체화
- **주체 형성**
 - 발전계획의 속의과정을 통한 지역 집단 지성의 결집
 - 기술적 선도자, 정치적 선도자, 신생사업가, 지배적 사업가 등 구체화
 - 예) 스웨덴 말보시의 알마루 레팔루 시장, 영국 프레스턴 시의 매튜 브라운 시의회의장
 - 지역 특징에 부합하는 지역경제네트워크 및 지역혁신협의회 등 거버넌스의 확립

39

- **사경 KPI 3:** 사회연대경제의 자립역량 관련 KPI도 필요. 지역내 사경 당사자조직협의회의 지역내 멤버십(coverage) 비중. 지역내 개별 조직에 대한 당사자조직협의회의 대표성. 지역내 전체 및 업종별 매출액 대비 기금 조성액 비율(참고: 자활기업의 중앙자산키움펀드). 지역내 사회경제조직들의 구매와 판매에서의 상호거래 비중. 매출 비중. 주민 삶의 만족도 및 정주의사, 생활인구 증가에 유의미한 영향을 미치는 사회연대경제 임팩트. 지역 종합발전계획과 전략에 대해 지역사회연대경제가 어떤 분야에 어떻게 기여할 것인가를 지역에 선제적으로 제안할 수 있어야 함.

지역혁신성장을 위한 사회경제조직 간 협업 현황

		인종 및 예비사회적기업		자활기업, 마을기업, 협동조합		영리기업의 사회적임구매		공공기관 우선구매	
		유효 응답수	평균 (만원)	유효 응답수	평균 (만원)	유효 응답수	평균 (만원)	유효 응답수	평균 (만원)
인종	전체	1,403	3,676.6	1,397	5,385.2	1,396	190,26.8	1,389	548,86.4
	2017-2020년	76	380.4	76	337.7	76	231,22.5	76	908,96.8
	2019-2020년	155	1,465.5	155	14,480.4	155	174,40.8	154	501,69.9
	2013-2016년	338	7,595.5	335	46,046	336	240,19.6	330	7,985.7
	2017-2019년	382	32,19.7	380	6,997.3	380	182,35.1	378	57,021.0
연도	2017-2019년	452	18,231.1	451	18,199.4	449	17,805.5	451	303,70.9
인종 유형	일자리제공형	951	4,041.5	946	67,545	945	244,251	944	626,61.5
	사회서비스제공형	107	877.6	107	13,086	107	43,701	106	406,160
	지역사회공헌형	117	3,038.2	116	53,964	116	136,528	114	393,021
	혼합형	91	492.1	91	27,079	91	138,838	90	507,636
	기타(기)	137	362,42	137	10,911	137	73,35.3	135	212,880
조직 형태	민법상법인	135	792.6	135	604.3	135	190,82.3	133	115,282.1
	비영리민간단체	49	578.4	49	18,806	49	84,953	48	442,108
	사회복지법인	44	145,16	44	37,247	44	228,403	45	989,178
	상법상회사	865	32,368	860	70,811	859	252,288	857	508,117
	소비자산업협동조합	6	4,351.0	6	0	6	0	6	197,990
권역	영농조합법인	45	207,32	45	692,48	45	179,280	45	681,48
	일반(사회)적협동조합	259	67,437	258	32,404	258	35,792	255	406,235
	수도권	543	37,073	543	57,774	542	231,059	537	795,777
	중형권	169	18,254	169	141,338	170	231,856	169	378,621
	호남권	223	5,666	221	33,709	220	177,740	221	546,558
강원/제주	영남권	348	6,810	345	23,243	345	158,002	345	274,291
	강원/제주	120	10,446	119	37,863	119	132,165	117	482,724
2017년 결과		1,256	10,887.2	1,256	12,142.2	1,256	108,948	1,256	388,735

- 2021년 판매액 총액 평균(8억 3,366만원) 중 사회적기업 대상 판매액 비중은 4.2%(2017년 15.0%), 사회경제조직 대상 판매액 비중은 6.5%(2017년 16.5%), 영리기업 대상 판매 비중은 23.5%(2017년 15.0%), 나머지 65.8%(2017년 63.5%)는 공공기관 우선구매 비중
- 사회적기업과의 협업 및 사회경제조직과의 협업 수준 미흡. 이 수준 향상이 생태계 조성의 핵심.
- 코로나 시기를 거치면서 생존과 경제성장과 향상이 중시되고, 협업은 오히려 크게 후퇴

<출처 : 2017 & 2022 사회적기업실태조사>

8

- **사경 통계 인프라:** 협동조합부문 통계 거의 없음(김형미, 2021). 현재 시군구 GRDP 통계는 최근 생성되기 시작했으나, GRI 통계는 없음. 사경조직 전체 통계 그리고 시군구 8개 협동조합, 소셜벤처, 생협 통계, 비영리단체 및 공익재단 등 통계도 생성되어야 함. 즉 사회연대경제 통계를 획기적으로 개선해야 하며, 시군구 및 읍면동 단위 통계를 생성해야 함.

- **사회연대경제 연계 지역발전계획 입안:** 광역단위 발전기본계획 등도 천편일률이며, 지역 주민 선호, 대중소기업과 소상공인 구성, 지역자원과 산업 특성 등이 거의 고려되지 않음. 시군구 지역발전계획은 더욱 취약한 상황. 민간기업부문, 공공부문, 사경부문 세 부문의 기여와 역할 분담이 반영된 지역발전 계획이 장기에 걸쳐 마련되고 주기적으로 실행 정도가 평가되어야. 행안부, 중기벤처부(때로는, 산자부), 노동부 등 범정부 차원에서 이에 대응해야 함.
- **발전계획 입안을 위한 인프라:** 시군구 단위 지역발전연구원 설치 허용 필요.

11. 발표를 마치며

- **원론의 재확인 1:** 2007년 사회적기업 육성법과 2012년 협동조합 기본법 제정 이래 사경부문의 역사와 성과를 어찌 판단할 것인가? 성과가 미흡하다면 20년 가까운 과거의 법과 지원방식이 불충분하고 미흡해서인가?
- **원론의 재확인 2:** 사경조직들의 당사자 중심 원칙을 분명히 해야. 당사자조직들의 역량을 어찌 제고할 것인가에서 출발해야. 당사자 조직이 어찌 각각 성장할 것인지, 조직형태별 협업이 어찌 가능할지, 지역 아젠다에 사경조직들이 어찌 기여할 수 있는지, 지역발전전략에 사경조직들은 어떤 역할 담당 가능한지 등이 먼저 확정되고 나서 이를 위한 정책과 법 등이 구체화되는 것이 순서. 기본법에 담을 내용을 준비하는 것은 그 다음의 과제일 수 있음.
- 정부 교체뿐만 아니라, 여러 이유로 사회적경제 또는 사회연대경제의 전환기에 서 있음. 더 이상 미루어서는 안 되는 많은 선택들이 당면 과제로 놓여 있음.

<경청에 감사드립니다>

지정토론

박진영

전국광역시도사회적경제지원센터협의회 정책실장

지역활성화 정책으로서 사회연대경제의 과제

박진영 전국광역시도사회적경제지원센터협의회 정책실장

사회연대경제의 성찰과 전환

- 기후위기·고령화·지역소멸·지역격차 등 새로운 사회문제가 대두되고 있는 시기에 **사회연대경제의 역할과 필요성**이 다시 주목받고 있으나, 기존 제도지원과 성장 방식의 한계도 드러나고 있어 **여전히 성찰과 전환의 필요성**도 동시에 요구되고 있음.
- 이재명 정부에서 사회연대경제는 국정기획위원회 사회연대경제 T·F 가동, 국무회의에서 주무 부처 선정 및 공익적 서비스 사회연대경제 참여 보장, 행정안전부 주무 부처 선정, 사회연대경제기본법 발의 및 입법환경 조성 등으로 기본법 통과에 대한 기대감이 고조
- 각 부처의 지원제도는 분절적 체계로 구축되었고 중앙정부 및 관 주도의 육성환경은 지방정부의 관심도에 따른 차별적 지원정책으로 전략 → **사회연대경제의 규모화와 지역화의 한계가 여전히 존재**
- 설립촉진 중심의 지원제도는 문제해결 역량을 축적하지 못함 → 결과적으로 **사회연대경제의 효능감에 대한 시민들과 다양한 이해관계자의 체감도가 낮음**

사회연대경제 기본법시대, 새로운 비전과 과제

- 기본적으로 두 교수님의 의견과 방향에 공감대가 큼.
- 좋은 삶(wellbeing)을 위한 생태복지의 지역사회, 지역공동체를 중심으로 지역활력, 주민자치 역량과 연대를 높이는 평생학습, 순환경제를 통한 에너지 전환, 이 가운데 주민조직으로서 협동조합(decent work)은 생활영역에서 사회연대경제의 비전을 잘 제시해 주고 있음.
- 사회연대경제의 과제로서 범위의 논의, 정책거버넌스, 중간지원조직을 포함한 전달체계, 지원방식 등 당면과제를 꼼꼼하게 분석해서 논의과제를 도출
- **(범위의 논의)** 사회연대경제는 기존 사회적경제보다 참여 범위와 주체가 확장되고 있음.
- 전통적인 사회적기업, 마을기업, 협동조합, 자활기업, 개별법에 따른 협동조합 등을 넘어 공익재단, 비영리법인까지 소위 최대주의와 최소주의 간극이 넓혀지고 있음. 한편, 기존 사회적경제조직간에도 연대와 협력이 부족한데 비영리조직과 공익재단까지 범위를 확장하는 것이 가능할까? 실익은 무엇인가?
- 사회연대경제의 연대와 협력은 섹터간 범위를 정하는 것이 아니라 실천을 통해 범위를 정할 필요, 소위 공동 자산의 소유, 공동체적 부의 구성과 운영 경험, 적극적 소비자 역할로 사회적 시장 조성(소위 사회적조정시장, 양준호 2024), 비즈니스 가치사슬의 연계, 공동의 미션 수행을 통한 문제의 이슈화, 규모화 등을 통한 단계별 협력, 사업체 조직의 연대성 발휘에 따른 범위의 확장이 필요

- **(중앙부처 간 연계, 중앙/지방의 연결)** 이재명 정부에서 사회연대경제 성장은 제도중심에서 미션중심으로 전환되고 통합돌봄, 시민참여형 에너지 전환, 주거공동체(사회주택), 노동통합형 사회연대경제 연합회 등 시민참여와 소통이 필수(장종익, 2025)
 - 제도지원은 개별부처 중심의 전형적 지원형태임. 이를 넘어 미션 중심의 사업으로 전환될 필요, 통합돌봄(복지부), 사회주택(국토부), 에너지전환(농림부, 산자부)등 의제는 부처별 사업을 연계하고 사회연대경제의 참여와 역할을 유인 및 연결자의 역할이 가장 중요
 - 지역은 사회연대경제조직의 활동의 공간적 범위이자 관계적 토대임. 특히 다양한 부처 사업이 실험되는 공간인 지역에서 지방 정부의 깔데기 역할이 다시 필요, 특히 지난정부 사회연대경제가 축소되고 퇴행의 시기에 지방정부별 대처방법과 예산수립 등 편차가 크게 나타남.
 - 문재인 정부에서 사회적경제전문위원회, 대통령실 비서관제도를 통한 거버너스 체계에서도 부처간 연계 및 조정의 역할은 부족한 것으로 평가 됨. 주된 원인은 공급물량을 늘리는데 집중했기 때문에 상대적으로 연대와 협력이 제한적임. 사회연대경제의 주무 부처인 행정안전부가 중앙부처별 사업을 연계, 사회연대경제 활성화를 위해 지방정부의 평균 이상 역할을 견인할 수 있는 방안이 강구될 필요.
- **(지원조직의 역할)** 지난 정부 사회연대경제 폐지에 따른 민간 전달체계의 복원, 중앙-광역-기초 단위 전달체계의 간극을 확인하고 보완할 필요
 - 중앙 지원조직은 사업을 지원하는 공공조직을 넘어 정책을 설계하고 제안할 수 있는 기획기능이 강화될 필요, 가령 통합돌봄, 에너지 전환의 수요와 사회연대경제의 역할, 소상공인 및 주요 경제정책 분석, 사회연대경제 성과와 통계 등 전문적인 정보제공과 정책설계 방안이 중요
 - 광역의 지원조직은 사회연대경제의 제도와 사업을 지방정부와 파트너십을 통해 실현하는 현장조직으로 설계될 필요, 또한 전국단위 성공 경험이 있는 비즈니스 모델, 벤치마킹할 수 있는 사업구조를 연계할 수 있는 연대와 협력의 역할이 필요
 - 기초는 생활영역에 필요와 문제를 다룰 수 있는 활동 공간임. 구체적인 문제와 시민들의 욕구에 기반 된 창업의 실험이 될 수 있는 공간영역
 - 다만, 민간의 지원조직 생태계에 비어 있는 간극은 전국의 수많은 협동조합과 사회적기업이 창업을 하고 있지만, 여전히 영세하고 유사한 모델의 사업구조로 반복.
 - 문제해결에 필요한 수많은 경험과 시행착오, 성공 방정식등이 축적되지 않고 다시 새롭게 시작되고 있음. 연결과 연계를 통해 소셜프랜차이즈의 형태, 성공 경험이 있는 비즈니스 모델의 확산을 통해 시행착오를 줄일 필요가 있음.
 - 광역과 기초지역의 중간지원조직은 민간영역이 주도할 필요. 사회연대경제의 특성상 다양한 자원과 연계, 네트워크의 장점이 있는 민간조직의 역할이 강화될 필요, 다만 민간조직이더라도 안정적인 고용구조가 필요하고 안정적인 구조에서 인재유입이 지속적으로 강화될 필요

지역활성화를 위한 사회연대경제의 실천

- **(지역순환경제 실천)** 수도권 일극화로 대한민국이 몸살을 겪고 있는 가운데 지역균형발전은 지방의 생존 전략뿐만 아니라 대한민국의 새로운 성장동력, 지역의 부와 인재가 유출되는 것이 아니라 순환될 수 있는 구조를 설계할 필요
 - 밀빠진 독에 물 붓기가 아닌, 지역의 인재와 부(wealth)가 순환될 수 있는 경제구조가 필요, 특히 프레스튼과 클리브랜드에서 지역의 앵커기관들이 지역내 생산 제품과 서비스를 구매하고, 이를 협동조합 및 사회적경제조직이 생산하고 다시 재투자 되는 사례는 분명한 시사점을 주고 있음
 - 지역 내 공공시장이 지역내 생산 제품 및 서비스 구매 비중이 30% 미만 인 것을 고려하면 상당한 잠재적 시장이 존재, 이를 통해 신규 창업 및 자금지원, 사회적경제조직은 생활임금 이상을 지급할 수 있는 선순환 경제를 구축, 공동의 부를 구축하고 운영 관리 될 필요
 - 또한 사회연대경제는 지역주민들 일상생활의 증진과 필요 서비스가 중심이고, 특히 청년과 여성의 고용 비중이 높아, 지역 위기(소멸지역)를 돌파할 수 있는 대안적 주체로서 가장 주목을 받고 있음
- **(산업적-지역적 생태계 구축)** 제도기반 설립중심, 양적증대와 재정지원의 중심이 아닌 문제해결 역량에 기반 되어 산업적 생태계(미션중심의 업종별 연대 강화), 지역적 생태계를 구축
 - 제도기반 설립중심은 문제해결 역량이 고도화 되지 않고, 사회연대경제에 대한 효능감이 낮고 문제해결에 대한 체감도가 낮음
 - 산업적 생태계는 좋은 성과 좋은 모델을 벤치마킹 및 확산시키고, 금융이 연계되어 규모화 시킬 수 있는 모델 설계, 초 광역적 업무 연계가 필요
 - 지역(광역/기초자치단위)은 지역내 사회연대경제가 확산 될 수 있는 지역생태계를 구축할 필요, 규모 및 창업가를 발굴하는 창업생태계, 제품 및 서비스 생산-판매-유통-‘지역사회 부’(Community Wealth) 구축 단계의 가치사슬 구축, 다양한 자원이 연계될 수 있는 산·학·민·관 거버넌스, 혁신의지가 창출되고 확산될 수 있는 기업가-지원조직 등의 네트워크 구축 등이 필요
- **(기본사회를 통한 사회연대경제 주류화)** 모든 국민의 기본적인 삶을 보장하는 기본사회는 시민들의 노동-보건의료(돌봄)-주거-에너지-여가-문화 등 생활에 필요한 서비스를 보편적으로 제공할겠다는 의지이고, 이는 사회연대경제를 통한 공급이 가능
 - 개별 사회연대경제의 성장지원사업에 너무 매몰되지 말고, 보편적인 기본서비스, 행정전달체계, 도시정책에 사회연대경제가 녹아들 수 있는 전략을 구사할 필요
 - 기본사회 실현을 위한 주체로서 각 실·국별로 뿌리내릴(embedded)수 있는 전략을 지향, 도시의 시민사회와 연대하여 기본사회 실현을 위한 적극적 노력이 필요

지정토론

오경아

평택시사회적경제마을공동체지원센터 센터장

지역에 뿌리 내리는 사회연대경제 전달체계

오경아 평택시사회적경제마을공동체지원센터 센터장

사회적경제에서 사회연대경제로

- 25.11.07. 위성곤의원 사회연대경제기본법 발의안 중 “제안이유”

-중간생략-

특히 ‘**지역소멸**’으로 상징되고 있듯이 우리나라의 경우 **지역 간 불균형 문제 해소**와 지속 가능한 마을 · 지역 공동체를 위한 사회연대경제 정책 수립 등 **지역문제 해결을 위한 적극적인 활성화 대책**이 시급한 상황임. 사회연대경제는 이제 그동안의 **취약계층 일자리 창출의 개념을 넘어** 호혜와 연대에 기반한 돌봄, 에너지, 주거, 청년, 저출생 고령화, 농어촌 활성화, 순환경제 구축 등 **다양한 사회문제 해결과 사회가치 실현을 추구**하는 경제활동으로 전환되어야 할 필요가 있음. -중간생략- **개별법들이 존재하고 3만개**에 이르는 사회경제기업들이 운영되고 있으나, 사회연대경제의 공통적인 법적 근거가 부재해 독자적인 경제 영역으로서의 실체와 역할이 충분히 인정받지 못하고 있으며, 정책 지원 역시 파편적으로 이루어지는 한계가 존재함. 이에 「사회연대경제기본법」을 제정하여 **다양한 사회연대경제조직을 포괄**하는 공통의 법적 토대를 마련하고 지역을 포괄하는 사회연대경제 발전을 위한 정책의 수립 · 시행 · 조정 등에 필요한 사항을 정함으로써, 사회연대경제 육성과 사회연대경제조직 간의 **협력과 연대를 기반으로 한 지속 가능한 생태계**를 조성하는 한편 **국민경제의 균형성장에 기여**하려는 것임.

- OECD 및 유럽연합 기준으로 한국의 사회적경제 규모 비교

특징	 기업 수	 종사자 수	 매출액	 GDP 대비
5대 부문	0.37%	0.76%	0.20%	0.59%
15개 사회적경제조직	1.02%	2.29%	2.97%	8.66%
OECD 기준	1.79%	6.45%	4.96%	14.47%

그림 출처: 한국사회적기업진흥원, 2023

- 사회적경제를 사회연대경제로 명칭을 변경하는 것은 사회연대경제라는 용어를 UN, ILO, OECD 등이 사용한다는 측면도 있지만, 더 본질적으로는 **우리가 해 온 실천을 더 잘 설명하고, 더 많은 사람과 연결되며, 더 지속가능하게 하기 위하여** 라고 생각할 필요가 있음. 국가와 시장 사이에 존재하는 경제들의 연대를 통한 사회문제 해결이 중요함. -한국사회연대경제 강민수상임이사-

- 하지만 단순히 사회연대경제를 포괄하는 개념이 확장된다는 이해보다 '사회문제를 해결하는 또 하나의 당사자로서 사회연대경제를 재정립하고 체질을 개선하는 **질적 전환 시기**' 임
- 이정현교수님의 사회연대경제 현재의 선택중에서 명칭 변경에 따른 '사회연대경제의 포괄범위의 최소주의와 최대주의 그리고 전면적 혁신 또는 점진적 개선을 시도할 것인지'의 이슈는 **다양한 이해관계자들의 목소리가 공론화되고 숙의되는 과정이 부족하면서 현재 나오는 절충안들에 대해 우려**의 목소리 높음
- 현재 사회적경제는 4대 부문(협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업)은 현장과 긴밀히 연결되지 못하면서 민간의 조직적 역량이 분산되어 있고, 연대와 협업 또한 미비하여 숙의된 통일적 정책 제언 마련에 어려움. 업종 분야 및 15개 부문으로 연대를 확장할 수 있는 **민간 부문의 혁신**이 요구되고 있고, 이를 적극적으로 모색하지 못하면 기회는 다시 위기가 될 수도 있음

지역에 뿌리 내리는 사회연대경제

- 최근 행정안전부 사회연대경제국 신설 및 성장 촉진 계획

▶ 과제목표

- **사회연대경제 활성화**를 위한 법적기반 및 통합적 추진체계 구축
- 사회연대경제조직의 **금융접근성을 제고**하고 성장 지원 강화

▶ 주요내용

-중간생략-

- **(민관협력 지원체계 구축) 기본.시행계획 수립**을 통한 체계적 관리.지원과 개별 조직이 업종.분야별로 중요 역할을 수행할 수 있도록 협력 강화
- 지역 특성에 부합한 **성공모델 확산**을 위해 지원기관(사회적기업진흥원 등) 기능 및 시.도별 지원센터 확대, **기초지자체 단위 민관협의체 구축**

- 사회연대경제는 경제논리로 개별 기업을 육성하는 방향성을 가지고 있지만, 현시점에서 주무처가 행안부로 결정된 이유중 하나는 지역문제 해결 중심 모델을 발굴하고 확산하고자 하는 목적이 행정에 있기 때문이고 이는 민간의 방향성과도 일치함
- 25.11.07. 위성곤의원 사회연대경제기본법 발의안 중 **"제안이유"**

사회연대경제는 이제 그동안의 취약계층 일자리 창출의 개념을 넘어 호혜와 연대에 기반한 **돌봄, 에너지, 주거, 청년, 저출생 고령화, 농어촌 활성화, 순환경제 구축 등 다양한 사회문제 해결과 사회가치 실현을 추구하는 경제활동으로 전환**되어야 할 필요가 있음.

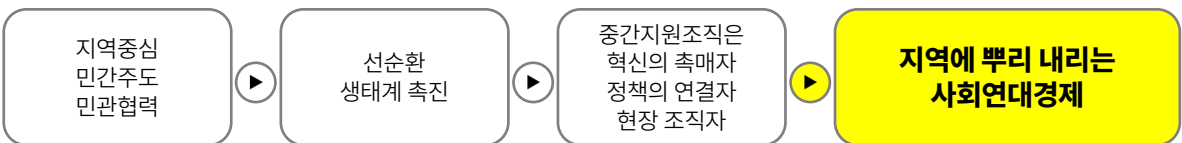
- 사회연대경제기본법 발의안처럼 '취약계층 일자리 창출에 머무는 것이 아니라 돌봄, 에너지, 주거, 청년, 저출생, 고령화, 농어촌 활성화, 순환경제 구축 등 다양한 사회문제 해결의 주체'가 되기 위해서 **중앙정부의 선언적 담론이 아니라 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 전달체계와 현장에서 실현 가능한 실행 계획이 마련**되어야 이번 기회에 '**지역에 뿌리 내리는 사회연대 경제**'로 성장할 것임(행안부의 '기초지자체 단위 민관협의체 구축' 의미가 애매함)

중간지원조직의 현황과 이슈

● 역할 및 지원체계 그리고 주요이슈

구분	주요역할	지원체계	주요이슈
중앙	<ul style="list-style-type: none"> - 정책.제도 설계, 컨트롤타워 - 예산/법.제도적 지원 수립 등 - 거시적 전략 주도 	<ul style="list-style-type: none"> - 행정안전부: 주무부처/마을기업 지원사업 - 고용노동부: 한국사회적기업진흥원 운영 - 기획재정부: 협동조합 지원 정책 수립 - 다부처 협력을 통한 통합지원체계 구축 중 	<ul style="list-style-type: none"> - 법 제정, 대통령 직속 사회연대경제위원회 설치, 사회연대경제 비서관직 부활 - 민간전문가의 정책참여(개방형공모제 활용) - 사회연대경제원 신설과 기존 한국사회적기업진흥원 통합 및 공조
광역(도.시.도)	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙과 기초의 정보 및 정책 소통 - 지역 특성을 고려한 맞춤 전략 수립, 지역간 조율을 통한 기초 시군 지원 - 중간지원조직 기획 및 운영 지원, 실무네트워크 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 17개 광역 시.도에 사회적경제 지원센터 설치(대전,충북,경남 미설치) - 지역별 특성에 맞는 지원체계 구축 미비 - 광역-기초 간 연계 협력 체계 부족 - 예산 및 인력 규모의 지역 간 격차 존재 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙 및 기초와 정보 및 전달 체계의 일원화 - 기존 사회적기업진흥원의 거점 통합지원센터와 역할 및 사업 중복 - 기존 민간통합지원기관의 역할 중복 - 광역단위 정책의 부재
기초(시.군)	<ul style="list-style-type: none"> - 실행단위 - 현장 중심(맞춤형)지원 - 상담.교육.네트워킹. 창업 등 지원 및 연계 - 지역 생태계 조성, 문제 발굴 및 프로젝트 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 전국 약225개 시군 중 80개 미만의 기초사경센터 운영 (절반이 수도권에 집중) - 공공주도 형과 민간주도형 혼재 - 도시-농촌 간 인프라 격차 및 지역별 역량과 자원 편차 심화 	<ul style="list-style-type: none"> - 기초지자체단위 민관협의체 구축(행안부)방향 의미 - 지역문제 해결형 프로젝트를 추진할 수 있는 기초센터가 부재하거나 인력 및 지원 체계 미비 - 중간지원조직의 역할 재정립 필요(정책 수립이 어려움)

- 새정부에서 사회연대경제가 지역문제를 해결하는 구체적 성공 사례들을 만들어 내고 확산시키기 위해서 중간지원조직의 역할이 중요함. 특히 **속도감 있는 정책 실현**을 위해 **중앙-광역-기초의 정보 및 전달체계를 일원화**하는 실행이 빠른 시간에 정비되어야 함
- 새정부의 사회연대경제 정책 변화는 중간지원조직에서 도전이자 기회임. 전달체계의 중요성이 주목 받고 있는 시점에서 좀 더 촘촘한 공론화가 필요하고 **중간지원조직은 혁신의 촉매자, 정책의 연결자, 현장을 조직하는 자**로 재정립되어야 함.
- 사회연대경제 **정책의 성공**은 예산과 사업의 양이 아니라 **지역사회에 누가 어떻게 뿌리내리게 할 것인가** 그리고 **민관협력을 이끌어낼 수 있도록 중간지원조직은 어떤 준비**를 하게 해야 하는 것인가가 관건일 것임
- 지역에 뿌리내리는 사회연대경제 방향



지정토론

이철종

오늘이음(주) 이사

사회적경제 우선구매 제도의 실질적 개선을 위한 정책 과제

이철종 오늘이음(주) 이사

1. 현황 진단: 실질 구매율 1.04%의 의미

2024년 전체 공공조달 225.1조원 중 사회적기업 제품 구매액은 2.3조원으로, **실질 구매율은 1.04%**에 불과하다. 발표된 3.08%는 통계 산정 방식의 문제로 약 3배 과대평가된 수치다. 중소기업 76.8%, 여성기업 10.1%와 비교하면 사회적경제의 공공시장 접근성이 얼마나 제한적인지 명확하다. 본 과제는 이러한 현실을 개선하기 위한 구체적 정책 과제를 제시하고자 한다.

2. 법적 구속력의 부재와 직접 생산 요건의 문제

[표1] 우선구매 제도 법적 기반 비교

구분	중소기업	여성기업	사회적 기업	사회적 협동조합	자활기업	마을기업
근거법률	판로지원법	여성기업법	사회적기업 육성법	협동조합 기본법	기초생활 보장법	-
의무구매 목표	물품 50% 용역 50% 공사 50%	물품 5% 용역 5% 공사 3%	-	-	-	-
우선구매 대상 규정	물품·용역·공사	물품·용역·공사	재화·서비스	재화·서비스	물품·용역·공사	
실적인정 범위	물품·용역·공사	물품·용역·공사	물품·용역·공사	물품·용역	물품·용역·공사	물품·용역·공사
법적성격	의무	의무	권장(촉진)	권장(촉진)	권장(촉진)	-
우선구매 규정 내 직접 생산 표현 여부	無 판로지원법 제4조 제1항	有 여성기업법 제9조 제1항	有 사회적기업육성법 제12조 제1항	有 협동조합 기본법 제95조의2 제1항	有 기초생활보장법 제18조의2 제1항	-

판로지원법은 시행령에서 “50% 이상”을 강제하고, 여성기업법은 “해당 구매계획을 이행하여야 한다”는 의무 조항을 둔다. 반면 사회적기업 육성법은 “촉진하여야 한다”는 선언적 규정에 그친다.

더욱 중요한 문제는 ‘직접 생산’ 요건이다. 판로지원법은 “중소기업의 수주 기회가 늘어나도록” 이라고만 규정하나, 사회적기업육성법은 “사회적기업이 생산하는 재화나 서비스”, 협동조합 기본법은 “사회적협동조합이 생산하는 재화나 서비스”, 기초생활보장법은 “자활기업이 직접 생산하는”으로 제한한다. 이는 유통, 판매 등을 주요 사업으로 하는 사회적경제기업의 참여를 원천적으로 제한한다.

정책 제언: 사회적기업 육성법 제12조를 개정하여 ①“생산하는 재화나 서비스”를 “물품·용역 및 공사”로 변경하고 직접 생산 요건 삭제, ②“대통령령으로 정하는 비율 이상의 구매목표 포함 및 이행 의무” 신설, ③판로지원법 제4조와 같이 “공공기관의 장은 물품·용역 및 공사에 관한 조달계약을 체결하려는 때에는 사회적경제기업의 수주 기회가 늘어나도록 하여야 한다”는 조항 신설이 필요하다.

3. 공사 부문 시장 접근성 제약

2024년 공사시장은 85.7조원(38.1%)으로 가장 큰 비중이나, 사회적경제기업 수의계약 우대에서 공사는 제외되어 있다. 국가계약법 시행령은 일반 공사 수의계약을 “4억원 이하, 전문공사 2억원 이하”로 규정하나, 사회적경제 기업 특례는 “물품·용역계약”만 허용한다. 지역 내 소규모 공사를 수행할 역량을 갖춘 사회적경제기업이 점차 늘어나고 있는 상황에서, 이들의 공공시장 진입을 촉진할 제도적 장치가 필요하다.

정책 제언: 국가계약법·지방계약법 시행령을 개정하여 사회적경제기업 수의계약 대상에 “공사계약” 추가(전문공사 2억원, 종합공사 4억원 이하 유지).

4. 통계 산정 방식의 구조적 문제

행정안전부 「지방자치단체 합동평가 지표매뉴얼」은 분모(물품+용역)와 분자(물품+용역+공사)를 다르게 정의한다. 실제 계산 시 공식 발표 3.08%(2.33조원÷75.7조원)와 실질 구매율 1.04%(2.33조원÷225.1조원) 간 약 3배 차이가 발생한다. 이는 정확한 실태 파악을 저해하고 정책 개선의 시급성을 희석시킨다.

또한 기획재정부 「공공기관 경영평가 편람」의 상생협력 및 지역발전 평가지표에서 “사회적기업·협동조합생산물(0.2점)”으로 모호하게 표기되어 사회적기업, 사회적협동조합, 자활기업, 마을기업이 명확히 구분되지 않아 정확한 통계 산정이 어렵다.

정책 제언: 행정안전부·기획재정부가 매뉴얼을 즉시 개정하여 분모를 “물품, 용역, 공사”로 변경하고, 공공기관 경영평가 편람에서 사회적경제기업을 명확히 구분하여 표기한다. 이는 부처 지침 개정만으로 가능하다.

5. 민간위탁 연계와 지역 기반 전략

민간위탁과 바우처 사업은 사회서비스 분야에서 사회적경제의 강점을 발휘할 영역이다. 성남시가 민간위탁 우대를 통해 사회적경제 구매 실적을 크게 향상시킨 사례는 이 방식의 효과를 입증한다. 보건복지부(종합사회복지관, 자활센터 등), 문화체육관광부(공공체육시설 등), 고용노동부(일자리센터 등) 민간위탁 지침에 “**동일 조건 시 사회적경제기업 우대**” 명시가 필요하다.

신안군 정원수 사회적협동조합은 조합원 457명으로新安군 인구의 1.17%가 참여하는 성공 모델이다. 인구감소지역(인구 5만 명 이하)에서 지역민이 대규모로 참여하는 사회적경제 조직에 대해서는 지역 인구 대비 일정 비율 이상 참여 시 ①지역 내 공공사업 우선권, ②반복 수의계약 허용, ③민간위탁 우선협상권을 부여해야 한다. 도시의 경우 읍·면·동 단위나 특정 취약계층 중심의 참여율을 별도로 산정하는 등 지역 특성에 맞는 기준을 마련한다.

6. 평가 체계 개선과 전문 인력 양성

현행 지방자치단체 합동평가는 목표치가 “최근 3개년 평균”, “8개 분야 중 4개 이상 달성”으로 개선 동력이 부족하다. 단계적으로 “8개 분야 전체” 필수 평가로 전환하고, 전년 대비 증가율을 함께 평가해야 한다. 동시에 우수 기관에 대한 인센티브를 강화하여 전체 달성 기관에 합동평가 가산점을 부여하는 방안이 필요하다.

순환보직으로 구매담당자의 사회적경제 이해도가 낮다. 새로 배치된 담당자는 사회적기업, 사회적협동조합, 마을기업, 자활기업 등 각 조직의 특성과 차이점을 처음부터 학습해야 하는 비효율이 반복된다. **분기별 필수교육**(사회적경제 기본 이해, 우선구매 법령, 계약 실무)을 도입하고, 합동평가와 경영평가에 교육 이수율을 반영해야 한다. 이를 통해 사회적경제 우선구매가 단순한 권장 사항이 아닌 공공기관의 사회적 책임 이행 수단임을 인식시킬 수 있다.

입찰 가산점 확대도 필요하다. 현재 적격심사 방식에만 가점이 있으나, 협상에 의한 계약, 종합심사 낙찰제에도 사회적경제기업 가산점을 신설해야 한다.

7. 수의계약 한도의 현실화

2023년 이후 수의계약 한도는 상향 조정되었으나, 지속적인 물가상승과 최저임금 인상, 원자재 가격 상승 등을 고려할 때 현행 한도는 사회적경제기업의 공공시장 진입에 여전히 제약 요인으로 작용한다. 소규모 계약일수록 지역 기반 사회적경제기업의 참여 가능성이 높다는 점에서 수의계약 한도의 추가 상향은 단순한 금액 조정이 아닌 시장 접근성 확대의 핵심 수단이다. 물품·용역은 1억원→2억원, 전문공사는 2억원→4억원으로 상향이 필요하다.

8. 결론: 실행 가능한 제도 개선의 로드맵

사회적경제 우선구매 1.04%는 사회적경제의 역량 문제가 아니라 **제도의 문제**다. 법적 구속력 부재, 직접 생산 요건, 공사시장 배제, 왜곡된 통계, 형식적 평가가 핵심 장애물이다.

제시된 과제 중 통계 정상화, 민간위탁 지침 개정, 교육 체계 구축은 법령 개정 없이도 즉시 추진 가능하다. 법적 의무화와 공사 부문 진입은 근시일 내 가시적 성과를 낼 수 있을 것으로 보인다.

실질 구매율 1%에서 5%로의 도약은 취약계층 일자리 창출, 지역경제 활성화, 사회서비스 혁신을 동시에 달성하는 핵심 정책 수단이다. 정부의 적극적 의지가 필요한 시점이다.

[참고자료]

중소벤처기업부, 2024년 중소기업제품 공공구매실적 및 2025년 계획

고용노동부, 2024년 공공기관의 사회적기업 제품 구매실적 및 2025년 구매계획

기획재정부, 2024년 공공기관 사회적협동조합 제품 우선구매 결과보고

기획재정부, 2025년도 공공기관 경영평가편람

행정안전부, 2025년(’24년 실적) 지방자치단체 합동평가 지표매뉴얼

조달청 조달데이터허브, 「종합소평물 납품요구 물품 내역」, 「물품 계약 상세내역」, 「용역 계약업체 내역」, 「공사 계약 내역」

지정토론

김영식

전국 사회연대경제 지방정부협의회 사무국장

「사회연대경제기본법 시대의 비전과 과제」 토론문

김영식 전국 사회연대경제 지방정부협의회 사무국장

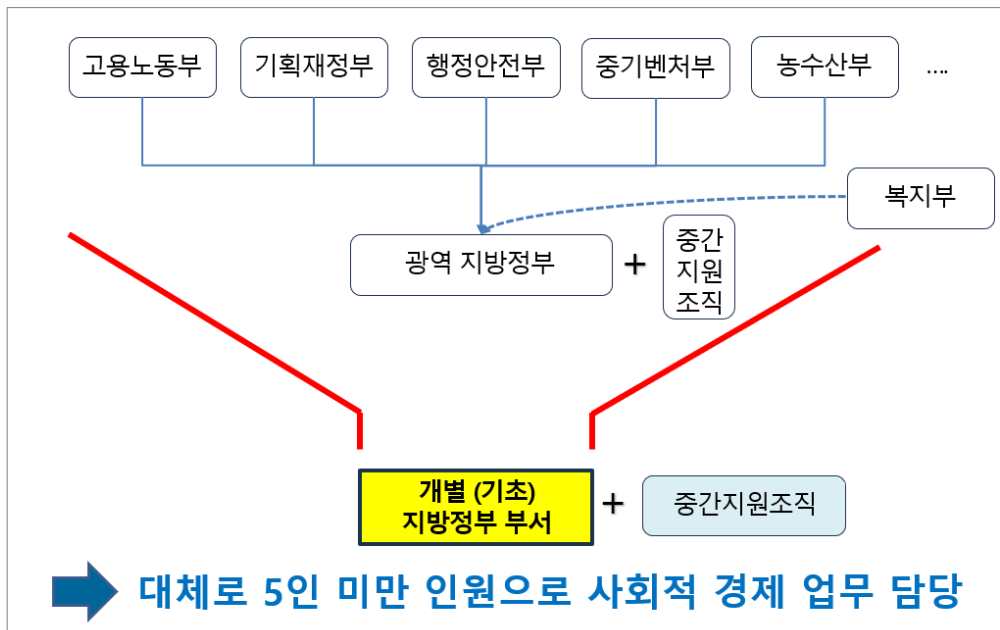
I. 개요

- 발제문에서 제안된 사회연대경제의 지향 재설정(조정), 사회연대경제 범위의 최대화, 통합지원체계 구축, 의제 중심의 사회연대경제 정책 추진 등은 지방정부가 오랫동안 주창해온 내용으로 적극 환영
- 특히 도넛모델의 경우 지역순환 경제 시스템의 구축을 위해 노력해 온 협의회에서도 계속 주목해온 내용으로, 발제를 통해 다시 한 번 강조되어 반가움.
- 사회연대경제 성장을 위해서는 그동안 사회적 경제 정책 추진 과정에서 확인된 제약요인을 제거하고, 현장기반, 지역중심 사회연대경제 전략 수립이 필요
- ☞ 그동안 정부(&국회)의 숙제였는데 정부에서 하기로 약속하고 추진하지 않은 과제들을 완수하고, 잘 해오다가 뒤한 한 과제들, 과거 집은 정책들을 다시 하는 일
- GDP 등 수치적 성장보다 지역주민의 삶의 질을 높이는 방향으로 지역발전 전략이 수립되어야 한다는 지적에 공감함.
- 또한 사회연대경제 발전의 KPI를 명확히 하고, 행안부 총괄, 각 부처 협력, 민간의 적극적 참여라는 거버넌스 구조가 세밀하게 설계되어야 한다는 점도 재확인
- 효과적인 정책수립 및 실행을 위해서 사회연대경제 현장 내부의 긴밀한 소통과, 당사자 조직의 위상, 역할 설정 등도 병행되어야 함.

II. 사회연대경제의 지역화와 지방정부의 현실

- 지방정부는 사회연대경제의 지역화를 위해 꾸준히 노력해 왔음.
 - 사회적 경제 제도기반 구축에도 노력
 - 광역 지자체 17개 모두 제정
 - 기초 지자체 226개 중 152개 사회적 경제 조례 제정
 - 지역 사회적 경제 기본계획 수립, 사회적 경제 기금 조성, 사회적 경제 관련 별도 실무부서 구성 등 조례에 기반한 선제적 정책 사업을 수행
- 지방정부의 사회적 경제 정책은 크게 다음으로 분류 가능
 - 관내 사회적 경제 기업(사회적기업, 협동조합 등) 관리
 - 상급기관 (중앙정부, 광역지자체 등) 관련사업 운영
 - 사회적 경제 기업 창업 및 성장 지원

- 공무원, 주민 대상 사회적 경제 인식제고 (교육, 홍보 등)
 - 사회적 경제 기업 제품 판로지원 및 공공구매 연계
 - 사회적 경제 장터, 박람회 등 홍보 행사 개최
 - 중간지원 조직 운영 또는 위탁 관리
 - (드물게) 사회적 경제 기금 조성 및 운영 등
- (지방정부의 의지가 있더라도) 대부분 기초 지자체 차원에서는 자체 예산만으로 각 유형의 사업을 추진하는데 한계가 있는 것이 현실
 - 지방정부가 사회연대경제 정책 수행의 '깔때기' 역할을 하는 현실에서 지방정부 사회연대경제 정책 수행을 위한 지원이 절실함.



[출처: 김영식, 2025]

III. 제언: 기본법 시대의 정책·제도환경 개선방향

1. 사회연대경제 기본법 통과 후 관계 법령 제·개정 신속 완료 필요

- 지방정부 입장에서는 2026년 상반기 중 관련 조례 개정 추진이 가능해야 함.
- 부문별 법안 개정, 공공구매 관련 지방계약법 개정 등도 최대한 신속하게 진행되어야 함.
- 기본법 통과시 사회연대경제 국가 통계 수집, 지자체 중간조직 지원 등 '과제' 중 상당부분이 법적 근거를 가지고 실행 가능해짐.

2. 지역기반 사회연대경제 활성화 추진 과정에서 선택과 집중 필요

- 대부분의 기본법안에서 사회연대경제 육성에 있어 지방정부 역할을 강조하는 것은 바람직한 방향 (예: 지자체별 기본계획 수립 및 시행, 중간지원조직 설치 및 운영 등)
- 행정안전부가 총괄부처가 되면서 지자체의 사회연대경제 정책과의 연계가 더욱 중요해짐.
- 지방정부에 대한 사회연대경제 지원책 시행과정에서 지원의 '선택과 집중'이 필요함.
- 일률적 지원이 아닌, 자치단체장의 의지, 지자체 조직 내 정책수행 환경 등을 고려한 차등적 지원이 법 시행 초기에는 필수적임.
 - 예) 정책수행 환경이 취약하지만 자치단체장의 의지가 있는 경우 집중지원
- 아울러 사회연대경제의 정신을 실천하는 연대, 협력사업 등에 적극적으로 참여하는 지방정부에 대한 인센티브도 필요
- 지역의 중간지원조직 운영이 필요한 예산과 인력을 확보할 수 있도록 지원하는 것이 선행되어야 함.

3. 사회연대경제의 다양성, 다층성을 고려한 지원 시스템 구축이 필요

- 기초지자체 단위에서는 사회연대경제 관련 업무가 경제진흥, 일자리 창출 부서에 배속되어 있는 경우가 일반적
- 사회연대경제가 돌봄, 먹거리, 에너지, 주택 등 다양한 분야의 사회문제 해결과 연계되어야 하는 상황을 감안하면 전담부서의 업무로만 한정해서는 안 됨.
- 지자체의 중간지원조직인 '사회연대경제 지원센터'도 장기적으로는 시민사회의 다양한 의제를 지원하는 기능과 연계하여 운영하는 방향으로 변화하는 것이 필요. (예: 안성시의 '시민활동 통합지원단')
- 미션 중심(의제 중심) 지원체계 수립을 위해서는 중앙정부에서도 총괄부처인 행정안전부와 타 부처간 협력이 원활히 이루어지도록 거버넌스를 구축해야 함.

4. 중앙-광역-기초의 지원체계의 수평적 협력 구조 완성이 필수

- 지역에 기반한 사회연대경제 성장은 기초 단위 지방정부와 현장 사회연대경제 조직 간의 밀접한 협력이 이루어질 때 가능함.
- 따라서 지원체계는 중앙-광역-기초 단위 지원기관의 수직적 관계/하향식 운영보다, 다층적이고 수평적인 협력방식으로 운영되어야 함.
- 정부가 지향하는 기본사회 구축에 필요한 기본 '서비스'를 지역밀착형으로 제공하는데도 기초 지자체 단위의 접근이 매우 중요
- 전술한 것처럼, 기초 지자체 단위 사업이 가능하도록 예산 및 인력지원이 이루어져 중간지원조직이 다양한 지원업무를 더 효과적으로 수행할 수 있도록 해야 함.
 - 지자체 중간지원조직의 운영 방식은 직영, 준직영, 민간위탁 등 다양한 방식을 지역현실에 맞추어 적용해야 함.
 - 지역경험이 풍부하고 전문성있는 민간 중간지원조직을 적극 참여시키는 방향으로 지원체계가 구축될 필요

5. 사회연대경제 우선구매 활성화를 위한 지방정부의 재량 확대

- 현재 공공구매 관련 법제로는 사회연대경제 기본법 시행 이후에도 지방정부가 사회연대경제 기업으로 공공구매를 확대하기가 쉽지 않은 상황
- 지방계약법 및 관련 법령 개정 등으로 지방정부의 구매 관련 재량확대 필요 (수의계약 범위 확대, 지역 소재 사회연대경제 기업 우선구매시 가점 부여 등)
- 이를 통해 지역 사회적 경제 조직들이 지자체 사업에 참여기회를 가질 수 있도록 관련 제도(입찰 등) 개선 필요
- 지역 간 교차구매 등을 통한 사회연대경제 기업 성장 촉진을 위해서도 지방정부의 구매관련 재량이 허용되어야 함.

6. 지방정부의 사회연대경제 기금의 효과적 활용을 위한 제도개선 등이 필요

- 기존에 구성되어 운영되는 지방정부의 사회적 경제 기금은 지역 사회적 경제 활성화 과정에서 매우 중요한 역할을 수행함.
 - 총 14개 지자체, 전입누계 2,065억원 (2025.3월 기준)
- 하지만 서울, 경기, 화성 등 일부를 제외하면 운용되는 기금 규모가 크지 않고, 기금 운용의 전문성 부족에 따른 보수적 운용이 종종 문제가 됨.
- 지자체가 기금을 조성할 경우 정부가 일부 지원하고, 기금 운용의 전문성 확보를 위한 민간 위탁 등이 가능하도록 관련 법제 개선이 필요
- 이와 함께 중앙정부가 운영하는 다양한 정책기금 (지방소멸 대응기금 등)이 지역현장에서 보다 효과적으로 쓰일 수 있도록 사회적 금융 중개기관 등과 협업하는 구조를 신속히 마련해야 함.
- 한 예로, 지역소멸 대응기금 등이 하드웨어 중심 인프라 구축에 주로 쓰이는 것보다 지역공동체에 필요한 서비스를 제공하는 사회연대경제 기업을 위한 투자 등에 쓰일 수 있어야 함.

지정토론

박원재

행정안전부 지역사회혁신TF 팀장

MEMO

이재명 정부 사회연대경제 정책 제안 연속 토론회 3
사 회 연 대 경 제 기 본 법 시 대 의 비 전 과 과 제