

# 제주지역 사회적경제의 현실과 향후 과제

제주발전연구원 연구위원 고 승 한

## I. 들어가면서

오늘날 자본주의가 고도화 되면서 시장경쟁이 더욱 치열해지는 가운데 국가, 지역 그리고 기업들은 시장에서 살아남기 위한 다각적 접근과 전략들을 모색하고 이를 실천하고 있다. 세계자본주의 시장경제체제 속에서 국가는 자본 축적과 기업의 성장을 지지하고 보호하기 위한 법적·제도적 조치들을 강구하기도 한다. 왜냐하면 기업이 기술혁신과 생산성 증가를 통해 고용창출의 확대를 가져와 국민소득 증대와 국가 경제성장을 주도한다는 인식에서 비롯되기 때문이다. 다시 말해서, 기업 성장이 곧 국가 발전이고, 국민의 삶의 향상과 직결된다는 것이다. 그렇기 때문에 국가는 기업의 시장 경쟁력 강화를 위해서 기업 이익을 위한 각종 법률 제정과 제도 마련에 노력하기도 한다.

신자유주의 경제체제 하에서 국가는 가능한 시장 간섭을 하지 않는 것을 미덕으로 삼아 규제 완화, 민영화, 무역 자유화 등을 강조한 나머지 시장 지배력을 강화시키는데 기여하곤 하였다. 이처럼 국가의 시장 규제 완화와 기업의 시장 지배력 확장은 기본적으로 신자유주의 경제 이데올로기에 기인한 바가 크다. 그 결과는 바로 국가, 지역, 계층 간에 경제적 불평등 현상이 더욱 심화되고 있다는 것이다.

시장경제 중심 체제 하에서 대기업(혹은 재벌기업)이나 상류층에게 부의 집중은 사회불평등을 더욱 확산시키는 역할을 하였고, 반면에 노동시장의 유연화 정책으로 기업의 구조조정에 의한 정리해고, 비정규직화 등은 노동자의 삶을 더욱 어렵게 만

드는 결과를 낳기도 하였다.

자본주의 세계시장 경제체제 질서를 주도해 온 미국이 금융위기를 맞이하게 되므로써 국가가 시장에 대한 적절한 규제를 해야 한다는 교훈을 얻기도 하였다.

다시 말해서 시장 불간섭은 사회적 양극화를 더욱 심화시키는 단초를 계속 제공하기 때문에 국가는 불평등 해소와 사회정의 실현을 위해서도 규제가 필요하다는 것이다.

따라서 사회적경제는 자본주의 시장경제 체제의 부작용(소득불평등, 빈부격차, 사회양극화 등)의 해소, 국가 및 지역 간 균형발전, 저소득층의 일자리 창출, 호혜와 연대에 기반한 사회적 목적 실현 등을 위한 대안적 경제시스템으로 등장하게 되었다. 이러한 새로운 대안경제체제 등장은 바로 자본주의 시장경제 체제에 문제가 있음을 반증하고 그 부작용들을 해소하기 위한 대응이기도 하다.

사회적경제는 이제 한국사회에서도 그 의미와 과장이 서서히 나타나고 있다. 특히 2007년부터 우리사회에 등장한 사회적기업은 사회적경제의 실천적 수범 사례(typical example)로 각인되고 있고, 그래서 실제로 지역사회 공동체 차원에서 새로운 의미와 과장을 불러일으키고 있다. 사회적기업이 사회적 취약계층을 위한 일자리 창출과 사회서비스를 제공하는 차원에서 강조되는 사회적 목적 실현은 바로 취약계층이 당면한 사회경제적 문제 해결과도 직결되고 있다. 이는 바로 취약계층의 빈부격차 문제를 해소하고 사회통합을 달성하려는 문제와도 무관하지 않다.

제주사회에서도 사회적경제는 개발과 성장의 시대에 익숙한 제주도민들에게 생소한 의미로 다가올지 모르지만 이미 2007년부터 인증받은 사회적기업의 등장으로 말미암아 사회적기업의 활동과 파급효과에 대해서는 익히 알고 있는 수준이다. 제주 지역에서 활동하는 사회적기업도 사회적경제 활동의 주체이기 때문에 사회적경제가 지금 시점에서 아주 생소한 개념적 의미도 아니다. 다만 사회적경제가 제주사회에서 확장성을 어떻게 끌고 갈 것인가가 관건이다.

따라서 본 글에서는 사회적경제의 의미와 특성을 살펴보고, 또한 제주지역의 사회적경제의 현실과 문제를 천착하여, 향후 제주 사회적경제의 발전을 위한 과제들을 제안하고자 한다.

## II. 사회적경제의 의미와 특성

### 1. 사회적경제의 의미

사회적경제는 기본적으로 사회적 약자 혹은 사회적 취약계층을 위한 고용창출과 사회서비스의 공급, 지역사회의 재생 등을 통해 그 동안 자본주의 시장경제의 부작용들을 극복하여 모두 함께 잘 사는 지역공동체를 만들어 나가는 것에 주요한 의미를 부여하고 있다. 사회적경제는 사적이익이나 시장경제의 이익에 중심을 두지 않고 공익적 이익의 사회적 가치를 실현하여 공동체 전체의 발전을 지향하는데 초점을 두고 있다.

사실상, 지역사회 내에서 공동체의 이익을 위한다는 명분하에서도 실제로 개인적 혹은 집단적 이익을 우선시 하여 지역자원의 불공평한 분배에 많은 시민들이 불만을 갖곤 하였다. 그러한 사회적경제 체제하에서는 지역사회가 타 지역과의 개방된 경제를 표방하여 사회 재투자, 민주적 참여, 호혜와 연대의 원리 등에 기반하여 취약계층의 사회통합을 통한 사회적 자본을 창출하는 경제가 가능하다는 것이다(장종익 외, 2013). 이와 더불어 제주특별자치도 사회적경제 기본조례(2014)에 의하면, “사회적경제는 사회적경제 조직 구성원 상호간의 협력과 연대, 자기 혁신을 바탕으로 공동체 구성원의 공동이익과 사회적 가치를 추구하기 위해서 사업체 등을 통해 수행하는 모든 경제활동”으로 규정되고 있다.

그런 측면에서 사회적경제는 어느 특정 개인, 집단(조직), 혹은 기업 등이 주도하는 경제가 아니라 시민들의 참여, 신뢰와 연대, 사회적 목적 실현, 민주적 운영 등에 기반한 사회적경제 조직들의 총체적 경제사회적 활동으로 규정해 볼 수 있다. 따라서 이러한 경제활동의 생산, 교환, 분배 그리고 소비하는 개인이나 조직 혹은 지역사회가 경제와 사회적 영역 간의 교집합적 성격을 가져 사회적 그리고 경제적 영역의 공통적 활동들을 전개해 나간다.

### 2. 사회적경제의 특성

사회적경제는 다차원적 특성을 지니고 있기 때문에 우선 시장경제를 완전히 배제하지 않지만 사회적 가치와 공익적 목적도 중시하고, 생산자와 소비자의 이익도 동시에 공유하고 있고, 또한 사회적경제의 다양한 주체들 간의 신뢰, 협력 그리고 상호

의존성을 지니고 있다. 따라서 사회적경제는 민주적·참여적·공익적·호혜적 특성을 지니고 있다고 볼 수 있다.

사회적경제의 특성을 구체적으로 살펴보면, 첫째, 사회적경제는 일반 시장경제와는 달리 지역공동체의 이익과 공익적 가치를 실현하기 위해서 다양한 이해당사자들이 참여하는 경제적 특성을 지니고 있다. 둘째, 사회적경제는 다양한 이해당사자들의 참여와 협동을 강조하여 민주적 경영과 특정 이해당사자의 소유와 독점을 하지 못하도록 규제를 두고 있다. 셋째, 사회적경제는 다양한 사회적경제 조직들로 하여금 이윤 극대화의 실현 보다는 여러 이해당사자들의 경제·사회서비스를 우선 제공하는 것을 주문하고 있다. 넷째, 사회적경제는 자본 소유 규모에 의해 의사결정이 이루어지지 않고, 누구의 간섭과 지배에 의해 운영되지 않은 자율적 경영과 민주적 의사결정 구조를 기본으로 하고 있다. 다섯째, 사회적경제는 경제활동 결과에 의해서 얻은 수익을 분배할 때 자본보다는 사람과 노동을 우위에 두는 특성을 지니고 있다. 그래서 사회적경제의 수익배분 구조는 균등분배를 원칙으로 하여 수익의 사회 환원과 사회재투자에 보다 초점을 맞추고 있다.

이처럼 사회적경제는 지역사회 자원의 활용, 지역주민의 적극적 참여와 사회적경제 조직의 사회적 목적 추구하고 민주적 운영, 그리고 거버넌스 구축 등을 통해서 사회적경제적 혁신과 통합 그리고 호혜의 원리를 존중하여 지역사회의 선순환경제 체계를 구축하는데 있다. 동시에 사회적경제는 재화와 서비스의 생산뿐만 아니라 환경·사회·문화적 활동 등의 재생산 영역까지도 포괄하는 거시적 대안경제 체계를 만드는 데 있다.

### 3. 제주지역의 사회적경제 현실과 문제점

사회적경제는 가치, 이념과 원리에 바탕을 두어 조직된 다양한 사회적경제 조직들에 의해서 현실 속에서 목표 달성을 위한 활동들을 전개한다. 그래서 사회적경제조직들의 활동 현황과 전개 양상을 보면 바로 사회적경제 현실들을 엿볼 수 있다. 그러한 사회적경제 조직들이 제주지역에서도 다양한 형태로 존재하고 다양한 사업들을 추진해 나가고 있다. 여기서는 제주지역의 사회적경제 조직(사회적경제기업, 사회적경제 지원조직, 사회적경제 연대조직, 사회적경제 관련 조직)들 가운데 사회적경제기업의 현실과 문제점을 간략하게 살펴보고자 한다.

제주지역의 사회적경제기업은 (예비)사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 농어촌공동체회사, 소비자생활협동조합으로 분류되고 있다(제주특별자치도, 2015). 제주 사회적경제기업 현황을 살펴보면, 2015년 8월 기준으로 (예비)사회적기업 111개, 협동조합 116개, 마을기업 28개, 자활기업 23개, 농어촌공동체회사 11개, 소비자생활협동조합 8개로 제주지역의 사회적경제기업은 총 297개로 나타나고 있다.

제주지역 사회적경제기업의 현황 분포 (2015년 8월 기준)

(단위 : 개)

구분	[예비] 사회적기업	협동조합	마을기업	자활기업	농어촌 공동체회사	소비자 생활협동조합	총계
	111	116	28	23	11	8	297

출처 : 제주특별자치도(2015), “제주특별자치도 사회적경제 종합발전계획.” 100~124쪽 재정리.

제주지역의 사회적경제기업은 이처럼 다양한 유형으로 나타나고 있는데, 국가의 지원 법률 혹은 제주특별자치도 조례에 근거하여 각각의 사회적경제기업들은 지원을 받고 있다. 사회적경제기업들은 설립 취지와 목적에 맞게 경제사회적 활동들을 전개하고 있다.

먼저 (예비)사회적기업과 협동조합은 “제주특별자치도 사회적경제 기본조례(2014. 12. 31)” “제주특별자치도 사회적기업 육성 및 지원 조례(2009. 11. 4)” “제주특별자치도 협동조합 활성화 지원 조례(2013. 7. 26)” 등에 의해 지원을 받고 있다. 물론 (예비)사회적기업은 정부의 고용노동부, 마을기업은 행정자치부, 자활기업은 보건복지부, 농어촌공동체회사는 농림축산식품부에 의한 관련 법률 혹은 사업 지원책에 의해서 일정한 지원을 받는 상태이다.

다만 소비자생활협동조합은 정부 혹은 지방자치단체로부터 어떠한 지원이나 혜택 없이 조합원들의 자율적 참여와 경영에 의해서 성장·발전해 왔음을 알 수 있다. 그렇기 때문에 소비자생활협동조합은 지속가능한 사회적경제기업으로 오래 남을 가능성이 큰 것으로 생각한다.

제주지역의 사회적경제기업들은 그 동안 정부 혹은 지방자치단체의 지원과 기업 자체의 노력들에 의해 일정한 성과를 거두어 지역사회에서 일자리 창출, 사회서비스 제공 그리고 지역경제에 이바지 하여 왔지만 문제점들도 나타나고 있다. 여기서는 사회적경제기업들이 당면한 몇 가지 이슈들을 제기하고자 한다.

첫째, 대부분의 사회적경제기업들은 국가 혹은 지방자치단체의 지원에 의존하는 경향이 강하기 때문에 일정 기간 지원을 받으면 스스로 독립하여 지속가능한 성장을 할 수 있는 역량을 갖추어 나가야 할 것이다.

둘째, 사회적경제기업을 창립하고 운영하는 경영자들 가운데 사회적경제의 가치, 이념과 실천 전략들에 공감과 실천의 내면화 없이 눈앞이 행정적 지원에 관심을 갖는 경우가 없지 않다. 그래서 제주의 사회적경제 발전을 위해서는 진정한 사회혁신가가 더욱 필요하다.

셋째, 사회적경제기업들이 정부 혹은 지자체로부터 지원을 받고 성과를 내고 다시 평가를 받아 그 결과에 따라 다시 사업신청을 하는 과정을 거친다. 그러나 단순히 사업기간 내에 사업성과를 평가하는 절차도 중요하지만 지원 후 관리가 미흡하다. 왜냐하면 행정으로부터 지원이 끝나면 지원 대상으로 제외된 사회적경제기업들이 지속되고 있는지에 대한 관리가 어려운 실정이다. 그렇기 때문에 사회적경제기업들에 대한 사후관리 모니터링 시스템 구축이 중요하다.

넷째, 사회적경제기업들이 지역사회의 다양한 자원들을 활용하여 수익 창출과 더불어 일자리 창출과 사회서비스 제공을 통한 지역 내 재투자에 힘쓰고 있으나 지역경제의 선순환경제 시스템 구축에는 아직도 미흡한 상태이다.

다섯째, 사회적경제기업의 지속가능한 성장과 발전을 이룩하는데 지역사회의 인적자원이 중요하다. 그렇지만 제주 사회적경제기업을 새롭게 창조·혁신해 나가는 사회적경제 혁신인력이 아직도 부족하다. 그래서 사회적경제를 혁신하여 주도해 나갈 지역 내 그리고 사회적경제기업 내에 인력양성에 더욱 관심을 두어야 할 것이다.

여섯째, 사회적경제기업들은 그 유형이 다양하여 생산하는 제품이나 유통과정, 그리고 마케팅 전략 등이 다른데 아직도 유형별 맞춤형 지원체계가 미흡한 실정이다. 그래서 사회적경제기업에 대한 지원체계가 통합적 접근을 취하되 개별적이고 차별적 지원도 동시에 필요하다.

일곱째, 다양한 사회적경제기업들 간에 연대와 협력이 절실히 요구되는데 아직도 실질적 연대와 협력은 미흡하여 오히려 각자 도생하는 형국이다.

끝으로, 사회적경제기업들의 성장·발전에는 지역사회 내 다른 조직(혹은 단체)과의 거버넌스 구축이 무엇보다 중요하다. 그러나 제주사회에는 사회적경제기업이나 관련 조직 그리고 여타 사회부문(예, 일반기업, 시민사회단체, 생산자단체, 소비자단체, 교육계, 노동계 등)과의 협치적 네트워크 형성이 아직까지는 잘 이루어지지

못하고 있다.

이처럼 제주지역의 사회적경제기업들이 대체로 공통적 문제점과 한계점들을 지니고 있고 앞으로 개선해 나갈 방안을 더욱 모색해야 할 것이다. 물론 다른 사회적경제기업들과 달리 사회적경제의 가치와 이념 그리고 원리에 보다 충실히 하여 지역 사회 내에 사회적경제의 확장에 힘쓰는 기업(특히 소비자생활협동조합)도 있기도 하다.

앞으로 제주사회에서 사회적경제가 성장 발전하는데 사회적경제기업의 역할이 대단히 중요하기 때문에 지역경제의 새로운 대안적 경제조직 모델로써 우뚝 서기 위해서는 제주특별자치도가 제주지역의 사회적경제 발전에 필요한 정책과제들을 하나씩 실천해 나가는 일이 중요하다.

#### 4. 제주지역의 사회적경제 발전을 위한 정책 과제

민선 6기 도정은 제주를 “사회적경제 시범도시”로 조성할 것을 공약사항으로 내걸었고 이를 실천하기 위한 후속조치로 우선 「제주특별자치도 사회적경제 기본조례」를 제정하였고(2014. 12. 31), 아울러 「제주특별자치도 사회적경제 종합발전계획」을 수립하여(2015. 10) 사회적경제 시범도시의 청사진을 제시하였다. 따라서 앞으로 사회적경제 시범도시 조성에 따른 정책과제들을 차근 차근 실천해 나가는 일이 무엇보다 중요하다. 그런 맥락에서 제주 사회적경제의 지속가능한 성장과 발전을 위한 정책과제를 몇 가지 제시하고자 한다.

첫째, 사회적경제기업들이 정부 혹은 지방자치단체의 경제적 지원에 가능한 의존하지 않고 자립성장과 지속가능한 발전을 이룰 수 있도록 체계적·종합적 지원을 하게 될 “제주사회적경제지원센터”의 활성화가 요구된다.

둘째, 제주지역의 사회적경제가 성장하고 사회적경제 시범도시를 조성하기 위해서는 무엇보다 사회혁신가가 가능한 많이 양성되고 활발히 활동할 수 있는 기반을 만들어 주어야 할 것이다. 사회혁신가들이 양성되기 위해서는 도내 대학이나 시민사회단체에서 사회혁신가 양성프로그램을 운영할 수 있도록 대학과 지역사회가 노력해 나가야 할 것이다. 물론 사회혁신가 양성 아카데미 설립 및 운영 지원은 행정에서 적극적 자세를 취해야 할 것이다.

셋째, 사회적경제기업에 대한 사후관리 모니터링 시스템을 구축해야 할 것이다. 도내 사회적경제기업이 행정으로부터 지원이 중단되었을 때 기업운영에 어려움을 겪을 수 있다. 그렇기 때문에 행정은 사회적경제기업 사후관리 모니터링 제도를 도입하여 지속적 상담과 컨설팅 및 교육을 해 나가야 할 것이다.

넷째, 사회적경제 부문이 실제로 지역경제에 경제·사회적 파급효과를 창출하여 생산자-소비자 모두에게 긍정적 영향을 주는 선순환 경제시스템이 작동할 수 있는 체계를 갖출 필요가 있다. 그런 의미에서 사회적경제 부문의 생산자가 제품의 질을 향상시키고, 동시에 소비자는 그런 제품을 애용하는 상호 관계를 갖추는 일이다. 그렇기 때문에 제주 사회적경제 부문의 생산자 단체와 도내 소비자 단체 간의 연대와 협력 네트워크가 요구된다.


다섯째, 제주지역에서 사회적경제가 발전할 수 있는 토대 가운데 중요한 요인이 바로 젊은 사회혁신가들을 가능한 많이 양성하여 실제로 이들이 창조적·혁신적 활동을 할 수 있는 여건을 조성해 주는 일이다. 그렇기 위해서는 도내 대학들이 사회적경제학과 신설 혹은 특정 학과에 사회적경제 관련 교과과정 개설, 그리고 대학원 과정에 사회적경제 프로그램 운영 등의 방안들을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

여섯째, 행정 부서와 관련해서는 사회적경제 관련 전문성을 갖춘 공무원이 사회적경제 업무를 담당할 필요가 있다. 현재의 제주특별자치도 경제정책과 사회적경제 담당 수준을 (가칭)사회적경제과 수준(서기관급)으로 격상시키고, 그 책임자는 자격을 갖춘 민간 사회적경제 전문가를 채용하여 사회적경제의 전문성과 정책 실효성을 제고할 필요가 있다.

일곱째, 다양한 사회적경제기업들에 대한 지원 체계에 대한 통합적 접근과 차별적 지원 전략이 필요하다. 왜냐하면 사회적경제기업들 가운데 본래의 취지를 살리지 못하고 중국에 가장 많은 지원을 받을 수 있는 형태의 사회적경제기업으로 변화하는데 관심을 보이고 있기 때문이다. 그래서 개별 사회적경제기업들이 행정으로부터 지원을 받고 자립해 나갈 수 있는 관리체계를 강화해 나가야 할 것이다.

여덟째, 사회적경제 부문 내 그리고 타 부문과의 사회적 연대와 협력체계 구축이 가능한 빨리 이루어지길 바란다. 왜냐하면 사회적경제 성장과 발전에는 사회적경제 기업, 사회적경제 지원조직, 사회적경제 연대조직, 사회적경제 관련 조직, 그리고 시민사회 부문 간의 협력과 연대가 절실히 필요하기 때문이다. 그렇기 위해서는 각 조직(혹은 단체)들이 함께 머리를 맞대어 연합협의체를 구성할 필요가 있다.



끝으로, 제주지역의 사회적경제의 지속적 성장과 장기적 발전을 위해서 사회적경제발전기금 조성이 필요하다. 이를 위해 행정뿐만 아니라 제주지역의 언론계, 기업계(특히 공기업), 그리고 범사회적경제 조직(단체) 등이 기금 조성을 위한 적극적 노력과 동참이 요구된다. 

#### \* 참고문헌

1. 장종익·김성기 외. (2013), 「동북4구 마을만들기 및 협동조합과 사회적경제 활성화 방안 연구 보고서」
2. 제주특별자치도(2015), 「제주특별자치도 사회적경제 종합발전계획」
3. 제주특별자치도 사회적경제 기본조례(2014. 12. 31)