

발간등록번호

11-1543000-002292-01

농촌지역 사회적경제 활성화를 위한  
정책 지원 방안 연구

2017. 12.



농림축산식품부



# 제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 “농촌지역 사회적경제 활성화를 위한 정책 지원 방안 연구”의 최종보고서로 제출합니다.

2017년 12월

## Ⅰ 연구 기관

(사) 한국협동조합연구소

## Ⅰ 연구 책임

김기태 (사)한국협동조합연구소 소장

## Ⅰ 연구 원

임현묵 (사)한국협동조합연구소 연구원

정지영 (사)한국협동조합연구소 연구원

이건희 (사)한국협동조합연구소 연구원

## Ⅰ 외부 연구

박영범 지역농업네트워크협동조합

김종안 지역농업네트워크협동조합

임경수 생생협동조합



# 차 례

<b>제1장 연구 개요</b> .....	1
1. 연구 배경, 목적 및 범위 .....	3
2. 연구 내용 및 방법 .....	11
<b>제2장 농촌 사회적경제의 기본적 이해</b> .....	15
1. 사회적경제와 사회적경제조직 .....	17
2. 농촌지역 사회적경제의 특징 .....	33
3. 농촌지역 사회적경제의 범위 설정 .....	37
<b>제3장 농촌과 사회적경제조직의 현황</b> .....	43
1. 농촌지역 사회적경제 여건 .....	45
2. 농촌지역 사회적경제조직 현황분석 .....	69
3. 농촌지역 사회적경제 관련 정책 .....	102
4. 농촌 사회적경제정책 평가 및 함의 .....	119
<b>제4장 농촌 사회적경제 정책 방향과 농정</b> .....	125
1. 농촌지역 사회적경제 활성화의 방향 .....	127
2. 정책별 기본 방향 .....	128
3. 농업농촌정책과 사회적경제의 연계 .....	131
<b>제5장 농업협동조합의 역할</b> .....	147
1. 농업협동조합의 현황과 환경 .....	149
2. 농업협동조합의 사회적경제 활성화 기대 역할 .....	155
3. 농협 상생활동 활성화를 위한 농식품부 역할 .....	163

<b>제6장 전달체계 및 제도 개선 과제</b> .....	<b>169</b>
1. 중간지원조직 활성화 방안 .....	171
2. 제도개선 과제 .....	197
<b>제7장 농촌지역 사회적경제 신규 사업 제안</b> .....	<b>205</b>
1. 읍면 통합사회서비스 제공 사회적경제조직 설립 지원 .....	207
2. 지역푸드플랜 수립 및 통합지원센터 사회적경제조직 설립 지원 .....	213
3. 청년 귀농귀촌인 읍면소재지 임대주택협동조합 설립 지원 .....	221
4. 농촌지역 사회적경제지원센터 운영비 지원 .....	223
<b>&lt;부표&gt;</b> .....	<b>228</b>
<b>&lt;참고문헌&gt;</b> .....	<b>234</b>

## 표 차 례

표 1. 도·농간 소득격차 추이 및 전망 .....	3
표 2. 연구 내용 및 방법 .....	11
표 3. 실태조사 활용 자료 .....	12
표 4. 그룹 인터뷰 개요 .....	13
표 5. 농가호수, 농가인구 동향 및 전망 .....	45
표 6. 영농승계자 확보 농가 비율 .....	46
표 7. 귀농 가구원 연령 분포 .....	47
표 8. 귀농인의 연령대별 영농활동 수행시 어려움(복수응답) .....	48
표 9. 마을 유형별 경제다각화 활동 현황 .....	49
표 10. 귀농귀촌 가구와 원주민의 경제 다각화 활동 현황 비교 .....	50
표 11. 주민 유형별 경제조직 참여 비율 .....	51
표 12. 배후마을 주민의 주요 서비스 이용 장소(연령 비교) .....	60
표 13. 농촌 지역사회복지의 문제점 요약 .....	61
표 14. 총남 노인 인구 대비 요양보호사 수 .....	61
표 15. 운영주체별·지역별 다음 서비스 장소 이동 평균 소요시간 .....	65
표 16. 운영주체별·지역별 (시급제일 경우) 시간당 수가 .....	66
표 17. 운영주체별·지역별 가장 바람직한 돌봄서비스 제공기관 운영형태 .....	68
표 18. 농촌지역 사회적경제조직 대상 .....	69
표 19. 농촌지역 131개 시·군 .....	70
표 20. 농촌지역 사회적경제조직 구분 .....	71
표 21. 농촌지역 사회적경제조직 법인별 구분 .....	71
표 22. 법인 유형에 따른 농촌지역 사회적경제조직 분류 .....	72
표 23. 법인 유형별 읍면 / 동 소재 구분 .....	74
표 24. 농촌지역 사회적경제조직별 읍면 / 동 소재 구분 .....	75
표 25. 농촌지역 사회적경제조직 읍면 / 동 비율, 평균 조직 수 .....	75
표 26. 업종별 농촌지역 사회적경제조직 .....	76
표 27. 업종별 읍면 / 동 소재 구분 .....	77
표 28. 읍면 / 동 업종비율, 평균 조직 수 .....	78
표 29. 농촌지역 사회적경제조직 업종별 시·군 비교 .....	79
표 30. 농촌지역 사회적경제조직 업종별 시·군 지역 내 읍면동의 평균 조직 수 비교 .....	80
표 31. 농촌 지역 사회적경제 조직 연도별 설립 현황 .....	82

표 32. 사회적경제 조직 유형별 매출 1순위 업종 .....	83
표 33. 사회적경제조직 유형별 평균 재무 현황 .....	83
표 34. 법률적 형식에 따른 조직 유형별 종사자 구성 .....	84
표 35. 사회적경제 조직 유형별 비상근 종사자 및 무급·자원봉사자 비율 .....	84
표 36. 사회적기업의 네트워킹 인식 .....	86
표 37. 시도별 협동조합 연대활동 현황 .....	88
표 38. 법인격에 따른 조직유형별 연대기구 가입 백분율 .....	89
표 39. 관련 지원 정책사업별 연대기구 가입 백분율 .....	89
표 40. 농촌지역 사회적경제조직이 겪는 운영상 어려움 .....	99
표 41. 농촌지역에서 협동조합을 활성화하는데 겪는 어려움 .....	100
표 42. 전국 들녘경영체 현황 .....	103
표 43. 들녘경영체 육성사업 선정·지원 현황 .....	103
표 44. 농촌공동체회사 유형별 현황 (2013년까지 현황) .....	104
표 45. 농촌공동체회사 우수사업 최초 지원연도별 개소수 .....	105
표 46. 농촌공동체 지역별 선정 현황 .....	106
표 47. 농촌공동체 지원 회수 현황 .....	106
표 48. 중앙정부 지원 마을공동체 사업 현황(2014년 기준) .....	108
표 49. 농촌마을 공동체 마을만들기 사업 추진현황 .....	109
표 50. 마을만들기 사업조직의 시설구축과 운영현황 .....	110
표 51. 지역별 인증사회적기업 현황(2017년 9월 기준) .....	111
표 52. 지역별 마을기업 현황(2017년 9월 기준) .....	113
표 53. 지역별 자활기업 현황(2016년 2월 기준) .....	115
표 54. OECD 농업농촌정책의 패러다임 변화 .....	136
표 55. 제3차 삶의질 기본계획 기초 .....	138
표 56. 농촌정책 관련 농림사업(2018년) .....	139
표 57. 농촌정책의 아젠다 체계 예시 .....	141
표 58. 농촌지역 지역농협 기본현황(2016년말 기준) .....	149
표 59. 농촌지역 지역농협 상호금융 미대출 현황(2016년 기준) .....	150
표 60. 농촌지역 지역농협 경제사업 현황(2016년말 기준) .....	151
표 61. 농촌지역 지역농협 문화복지시설 현황(2016년말 기준) .....	152
표 62. 농협 조합원 연령별 분포 .....	153
표 63. 농협조합원 연령별 경제사업 미이용 비율 .....	153
표 64. 읍면단위 사회서비스통합지원조직 일자리 창출 효과 추정 .....	160
표 65. 신용보증기금 및 신용보증재단중앙회의 사회적경제 신용보증 상품 .....	165



표 66. 참고 : 농림수산업자신용보증기금 보증제도와 내용 .....	167
표 67. 일본 NPO지원시설의 기능 .....	174
표 68. 00시 마을기업지원센터 과업지시 내용 .....	174
표 69. 중간지원조직의 역할 .....	175
표 70. 설립 및 운영 방식에 따른 중간지원기관 유형 비교 .....	177
표 71. 공간적 범위에 따른 중간지원조직 유형 비교 .....	178
표 72. 각급 육아종합지원센터의 역할 비교 .....	180
표 73. 각급 자활센터의 역할 비교 .....	181
표 74. 광역단위 통합지원기관 현황(2017년) 및 자체지원기관 여부 .....	183
표 75. 광역단위 사회적경제 중간지원조직 현황(2016년 9월 조사) .....	184
표 76. 기초단위 사회적경제 중간지원조직 현황(2016년 9월 조사) .....	185
표 77. 경기도 기초단위 중간지원조직 현황 .....	186
표 78. 충남 기초단위 마을만들기지원센터 현황(2016년말 현황) .....	187
표 79. 기초단위 중간지원조직이 유리한 역할과 광역단위 비교 .....	190
표 80. 기초단위 중간지원조직 운영 및 재정계획(안) .....	196
표 81. 범부처 재정지원 사회서비스 2013년 사업예산 및 수혜자 규모 .....	210
표 82. 부처별 사회서비스 사업 현황 .....	211
표 83. 사회적경제조직 활용가능 사회서비스 분야 .....	212
표 84. 학교급식지원센터 유형과 해당 지역(충남 사례) .....	215

## 그림 차례

그림 1. 주민(시민), 공동체, 사회적경제의 관련성 .....	8
그림 2. 사회적경제의 도식적 이해 .....	18
그림 3. 사회적경제의 위상 .....	22
그림 4. 협동조합생태계 모식도 .....	25
그림 5. 생태계(ES)와 사회경제계(SES)의 열역학적 연관과 공진화 .....	27
그림 6. 사회경제계와 사회적경제생태계의 관계 .....	28
그림 7. 이탈리아 에밀리아-로마냐주 사회적경제생태계의 관계 모식도 .....	31
그림 8. 농촌지역사회공동체의 특징 .....	33
그림 9. 농촌지역 문제의 모식도 .....	35

그림 10. 지역사회 공동활동 및 거버넌스 저해요인 .....	36
그림 11. 농촌 사회적경제 범위의 확대 방향 .....	39
그림 12. 농촌과 도시의 사회적자본 요인 비교 .....	53
그림 13. 사회적자본 비교(신뢰) .....	54
그림 14. 사회적자본 비교(규범) .....	54
그림 15. 사회적자본 비교(네트워크) .....	54
그림 16. 농촌주민의 유형별 사회적 참여 수준 .....	55
그림 17. 농촌주민의 신뢰도 정도 .....	56
그림 18. 농촌과 도시의 사람에 대한 신뢰 비교 .....	57
그림 19. 농촌마을 주민들의 상호협력 정도 .....	58
그림 20. 마을당 평균 인구 변화 (2013년 기준 마을 구분) .....	59
그림 21. 유형별 마을만들기 기본구상 .....	59
그림 22. 농촌주민의 수요는 있지만 받지 못한 서비스 .....	62
그림 23. 기관운영주체별·지역별 돌봄인력의 서비스 종류 .....	64
그림 24. 운영주체별·지역별 일자리 만족도-조직내적요인 .....	66
그림 25. 운영주체별·지역별 일자리 만족도-자기효능감 .....	67
그림 26. 모쿠모쿠팜의 위치 .....	94
그림 27. 한국 사회적경제 발전단계 .....	116
그림 28. 새정부 사회적경제 활성화 정책의 목표와 전략 .....	117
그림 29. 농촌사회적경제 활성화 체계도 .....	127
그림 30. 농촌정책 아젠다 체계 전환 3단계 접근 .....	143
그림 31. 커뮤니티 옵티멈 : 지속가능한 복지 역량의 결합 .....	145
그림 32. 충남 기초 중간지원센터 정책연결망 추후 전망 .....	193
그림 33. 푸드플랜 단계별 사회적경제 네트워크 개념도 .....	217
그림 34. 사회적경제조직의 프로세스별 사회적가치 요인 .....	225

# 농촌지역 사회적경제 활성화를 위한 정책 지원 방안 연구 요약

## 1. 농촌 사회적경제의 기본적 이해

### 가. 사회적경제와 사회적경제조직

#### □ 사회적경제의 정의

- 다양한 논의가 있으나 본 보고서에서는 사회적경제를 다음과 같이 정의함.
- 1) 구성원이나 공공이 직면한 사회경제적 문제를 해결하기 위해(목적), 2) 민간이 결합한 사회적 역량을 바탕으로(주체), 3) 구성원은 단기적이고 단순한 가격신호에 반응하기 보다는 장기적이고 호혜적인 의사결정을 선호하면서(호혜성), 4) 민주적으로 운영되는(의사결정의 원칙), 5) 법인격을 갖춘 기업활동을 수행하며(공식적인 경제활동), 6) 성과가 발생할 경우 지역사회가 지속가능한 발전을 할 수 있도록 자원을 배분하는 것을 우선하며, 출자자에게는 제한적으로 배분하는(성과의 공유) 경제활동으로 정의할 수 있음

#### □ 한국 사회적경제의 특수성

- 한국의 사회적경제는 민간의 활동을 전제하여, 이들의 사회적가치를 정책화한 정부의 지원이 결합하여 빠르게 양적성장이 이뤄진 반면, 정책 지원의 기능적인 목표와 연계성이 높아 새로운 사회적경제조직의 운영상의 지속가능성에 대한 문제제기가 계속되었고, 동시에 지역사회 전체의 사회경제문제해결의 주체로서 자리 잡는데 내외부적으로 어려움이 있었음

#### □ 생태계적 정책 접근의 필요성

- 1) 사회적경제는 사회의 문제를 해결하려는 목표를 가지고 있음.
- 2) 사회적경제는 초기에 자본조달이 어려워 설립 규모가 작기 때문에 주변의 관계를 잘 활용할 때 성공할 수 있음.

- 3) 사회적경제는 이윤극대화를 목표로 하지 않으므로 정보의 공유 등 상호협조가 원활함

#### □ 사회적경제의 활성화 방향

- 사회적경제조직들의 생태계적 경쟁력을 강화시키기 위해서는 단순한 지원정책만이 아니라 소기업의 상호협력을 강화시켜주는 다양한 제도적 정비가 필요함
- 따라서 사회적경제생태계를 강화하기 위해서는 1) 민간 인적 역량의 강화 : 교육, 신규 인력의 진입 유도, 2) 비사업 공동체 활동의 확산과 지원 : 마을만들기, 지역만들기 등 사업의 연계, 3) 사회적경제조직의 설립과 운영 지원, 4) 공동체 활동과 사회적경제조직들의 연대 활동의 지원 : 사업적, 비사업적, 당사자 조직이 취약한 경우 중간지원조직의 활성화 지원, 5) 관련 제도의 정비 : 지원 정책의 개발, 기존 정책의 재구성, 수평적 거버넌스 구축, 6) 시장의 불공정성 개선 등이 함께 진행되어야 함

### 나. 농촌지역 사회적경제의 특징

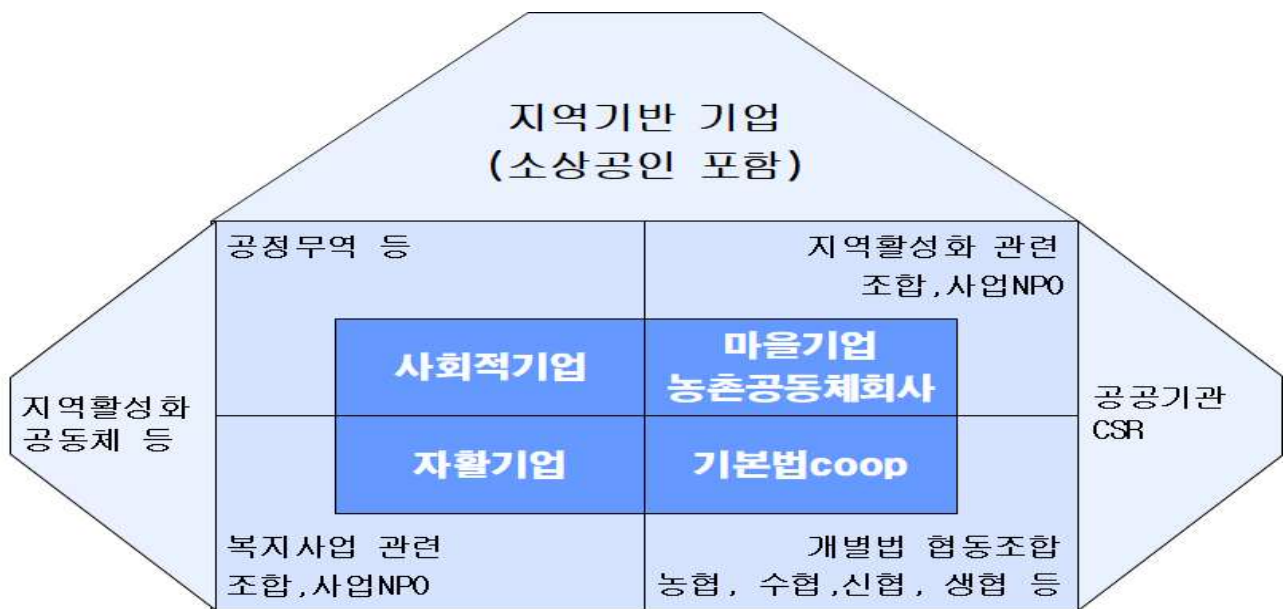
#### □ 농촌지역 사회경제 문제의 구조

- 국가적 차원에서 지역 불균등 발전이 추진된 가운데 농산업을 쇠퇴하게 되어 농촌지역에 좋은 일자리가 부족한 결과, 청년층을 중심으로 과잉인력이 농촌을 벗어나게 되었고, 이에 따라 농촌은 인구의 고령화와 과소화가 급격하게 일어나고, 이는 농촌지역 인적역량의 감소로 귀결됨
- 인구의 고령화와 과소화는 시장의 수요를 감소시켜, 수요와 공급으로 가격을 결정할 수 없는 미싱마켓(Missing Market) 현상을 만들어 내어 시장의 실패가 도시보다 더 많은 분야에서 빈번하게 발생하게 되었으며, 공간은 넓지만, 행정서비스의 대상자는 줄어들어 단위당 행정서비스 비용은 증대되었음
- 따라서 농촌지역의 시장 및 공공 서비스는 축소되고, 이에 따라 농촌주민의 삶의 질이 축소되었으며, 이는 주민들의 탈농촌을 다시 부추기게 되어 악순환 구조를 만들어 내게 됨
- 시장실패와 정부 직접개입의 비효과성은 농촌지역에서 도시지역보다 더 심각하게 나타나기 때문에 농촌지역에서 사회적경제의 역할은 더 크다고 할 수 있음

□ 농촌지역 사회적경제조직의 범위

- 사회적경제기본법(안)에서는 사회적경제의 범위를 다음 그림의 두 번째 넓은 사각형으로 설정하고 있음. 사회적기업 등의 가운데 사각형 뿐 아니라 농협, 신협 등 근대적 사회적경제조직과 함께, 정부의 지원을 받은 영농조합법인도 포함되어 있음
- 하지만 그림에서 마을기업과 농촌공동체회사가 거의 같은 위상임에도 불구하고 실제 법에서는 농촌공동체회사가 명시되지 않고 있으며, 제정 법안에서도 농촌공동체회사나 들녘경영체 등 농식품부의 개별 정책대상은 명시되어 있지 않아 조정이 필요함
- 법안 개정에 대한 의견을 제시하기 위해서는 농촌공동체회사 민간의 연대활동을 통한 정체성의 합의와 함께 농식품부의 정책 방향의 재정립 노력이 병행되어야 할 것임

<농촌 사회적경제 범위의 확대 방향>



- 사회적경제조직은 아니지만 실질적으로 사회적경제 생태계에 포함되어야 할 공동체조직들은 사회적경제 정책의 대상이 되어야 함
  - 예를 들어 공공기관의 활동이나 지역활성화를 지향하는 공동체 등의 활동도 큰 틀의 사회적경제생태계의 영역으로 포함되어야 함
- 특히 농촌지역사회에서는 지역기반을 중심으로 활동하고, 지역의 특산물 자원과 인적 자원을 통해 부가가치를 생산하고, 이를 지역에서 순환하는 기업은 사회적경제조직으로 포함하고, 소상공인을 사회적경제조직까지는 아니지만 사회적경제 활동을 수행하

는 네트워킹의 대상으로 포함하여 생태계를 조성할 필요가 있음

- 최근 사회적기업 제도를 인증에서 등록으로 전환하려는 논의는 특히 농촌지역 사회적 경제의 범위를 확대하는데 참고가 될 것임

## 2. 농촌과 사회적경제조직의 현황

### 가. 농촌지역 사회적경제 여건

#### □ 농가인구 변화와 함의

- 농가의 감소량과 농촌인구의 감소량, 농가호당 인구, 65세 이상 농가인구 비율을 비교해 볼 때, 전반적으로 농촌지역 인구나 농가는 감소하고 있고, 영농승계자를 확보한 농가 비율은 지속적인 감소 추세임
- 따라서 농촌의 지역사회와 농업생산을 유지하기 위해 귀농귀촌, 특히 귀농인이 얼마나 농촌지역으로 들어오고, 그들이 지역사회에서 어떻게 활동하고, 귀농 상태를 유지하는가에 대한 관심이 높아지고 있음
- 귀농을 촉진하기 위해서는 귀농인들이 다양한 농촌지역 공동체활동과의 네트워크에 참여하도록 기회를 제공하는 것이 필요할 것임
  - 농촌지역의 공동체 활동에 진입함으로써 지역사회에 대한 정보와 이해를 높일 수 있고, 개별적인 관계보다 더 풍부하게 영농기술과 경험을 직접 전수받을 가능성이 높아질 수 있음

#### □ 농촌지역의 사회적자본

- 사회적 자본은 일반적으로 ‘사회조직의 특성으로 신뢰(trust), 규범(norm), 수평적 네트워크(horizontal network)로 이루어진 공공재(public goods)이며 협력적 행동을 촉진함으로써 사회 및 경제적 행위의 효율성을 향상시킬 수 있는 힘’으로 규정됨
- 도시지역과 비교할 때 농촌지역의 사회적 자본은 높은 것으로 나타나고 있음
  - 농촌지역은 이웃 간의 신뢰가 여전히 지속되고 있으며, 이로 인해 도시지역 보다 사회적 자본이 높게 나타남
  - 농촌지역은 오랜 세월동안 지속된 전통적 관습과 이웃 간 두터운 신뢰로 높은 사회적

규범을 가지고 있으며, 이는 도시지역에 비해 월등히 높은 것으로 나타남

## □ 농촌공간의 변화

- 농촌 마을은 주민의 고령화, 과소화로 인해 지속적으로 줄어가고 있음. 1960년대 131,936개였던 농어촌 마을 수는 2007년 105,377개로 20%가 감소함. 마을당 평균인구도 1960년 136명에서 2007년 74명으로 절반으로 줄었음
- 농촌인구의 고령화 과소화에 따라 귀농귀촌이 늘어나고 있음에도 불구하고 마을의 쇠락은 계속될 것으로 전망됨. 박승규 외(2016)는 향후 30년 내에 농촌 읍면동의 30%가 소멸될 것으로 전망하고 있어, 하위 단위인 마을의 소멸도 비슷하거나 그 이상이 수준으로 줄어들 것으로 판단됨
- 배후 마을 주민들의 서비스 이용은 면 단위 소중심지에서 이루어지고 있는데, 주민의 대부분은 생필품을 면 단위에서 구매하고 있고, 여가·문화 서비스 이용에 있어서, 젊은층은 군청 소재지나 타 지역으로 이동하여 서비스를 이용하는 반면, 40대 이상은 대부분 서비스를 이용하지 않거나 면 소재지를 이용하는 것으로 확인됨
- 면 단위 소중심지에 다양한 요구를 해결할 수 있는 문화·여가 서비스 공간이 마련될 필요가 있어 보임

## □ 농촌 복지 사회서비스 현황

- 농촌지역 보건 및 복지의 4가지 특징 : ① 인구의 지리적 분산으로 인한 서비스 접근의 어려움 ② 대중교통이 잘 발달되어 있지 않아 공공성 있는 대안적 교통지원이 절실 ③ 기본적인 서비스 기관의 부재와 서비스의 낮은 질의 농촌 사회서비스 ④ 노령인구, 부녀화, 소가족화, 만성질환, 농촌형 질환, 노인자살 등의 문제 발생
- 지역별 서비스 이동 평균 소요시간은 도시 지역은 ‘다음 장소로 이동하지 않음’ 이 가장 높게 나타난 반면, 농촌지역은 ‘20분 이내’ 가 가장 높게 나타남
  - 도시 지역의 돌봄 서비스 제공 기관은 이용자가 방문하는 기관(복지관) 형태의 서비스 제공일 것으로 추정할 수 있으며, 반면 농촌 지역은 방문 서비스가 주로 요구되는 것으로 볼 수 있음
- 가장 바람직한 돌봄서비스 제공기관 운영형태를 기관운영주체별로 분석한 결과 영리기관과 비영리기관에 종사하는 사람들은 ‘비영리법인’ 을 가장 많이 선택했고, 사회

적경제조직에 종사하는 사람들은 ‘사회적경제조직’ 을 가장 많이 선택함

- 도시지역과 농촌지역 모두 가장 바람직한 돌봄서비스 제공기관 운영형태는 ‘비영리법인’ 이라는 응답이 가장 높은 것으로 확인됨
- 이는 아직까지 사회적경제에 대한 사회서비스 종사자들의 인지도가 높지 않고, 사회서비스를 제공하는 사회적경제조직이 아직 제도적, 사업적으로 정비되지 않아 저부가가치 사회서비스를 담당하는 비율이 비영리법인에 비해 상대적으로 높기 때문임

## 나. 농촌지역 사회적경제조직 현황분석

### □ 농촌지역 사회적경제조직 현황분석 대상

- 농촌지역 대상 : 전국 대상 인구 30만 미만 시, 군(131개)
- 사회적경제조직 대상
  - 기존 4대 부문의 사회적경제조직(자활기업, 사회적기업, 마을기업, 기본법협동조합)과 농촌지역의 특성을 반영하여, 구성요건과 활동목적이 사회적경제에 부합되는 ‘농촌공동체회사’ 와 ‘들녘경영체’ 를 추가로 분석하였음

### □ 농촌지역 사회적경제조직 분포

#### <농촌지역 사회적경제조직 구분>

(단위 : 개소, %)

구분	농촌공동체회사	들녘경영체	마을기업	사회적기업	자활기업	협동조합	총합계
조직 수	163	238	792	467	373	<b>3,250</b>	5,283
비율	3.09	4.51	14.99	8.84	7.06	61.52	100.00

- 농촌지역 사회적경제조직은 협동조합(61.52%)이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 마을기업(14.99%), 사회적기업(8.84%) 순으로 확인됨
- 농촌공동체회사는 163개소(3.09%)로 가장 적은 비중을 나타냄

### □ 농촌지역 사회적경제조직 읍면 / 동 비율 및 평균 조직 수

- 읍면과 동 지역에 소재한 농촌지역 사회적경제조직을 비교해 보면, 읍면 지역이 동 지역 보다 약 2.2배 더 많은 것을 알 수 있음



- 하지만 평균 조직 수로 비교하였을 때는, 동 지역이 읍면 지역 보다 1.4배 더 많음을 알 수 있음
  - 이는 아직까지 농촌 지역에 사회적경제 분야가 활성화 되지 못했음을 확인할 수 있으며, 1개 읍면 당 1개 이상 존재하는 사회적경제조직은 협동조합 밖에 없음

**<농촌지역 사회적경제조직 읍면 / 동 비율, 평균 조직 수>**

(단위 : %, 개소)

구분	읍면 비율	동 비율	읍면 평균조직수	동 평균조직수
농촌공동체회사	2.90	0.19	0.13	0.03
들녘경영체	4.51	0.00	0.20	0.00
마을기업	<b>13.33</b>	1.67	0.58	0.23
사회적기업	5.57	<b>3.27</b>	0.24	0.45
자활기업	3.86	<b>3.12</b>	0.17	0.43
협동조합	<b>38.82</b>	<b>22.70</b>	1.69	3.12
총 합계	68.98	30.95	3.00	<b>4.26</b>

**□ 업종별 읍면/동 소재 구분**

- 읍면 / 동 지역에 위치한 사회적경제조직을 업종별로 비교해 보면, 읍면 지역에는 농산물 생산 유통, 판매 업종이 가장 큰 비중을 차지하는 반면, 동 지역은 비식품 제조, 가공, 판매 업종이 큰 비중을 차지하고 있음

**<업종별 읍면 / 동 소재 구분>**

(단위 : 개소)

구분	읍면	동	불명	총합계
1. 농산물 생산 유통, 판매	<b>1,255</b>	208		1,463
2. 농산물 제조, 가공, 판매	671	168	1	840
3. 농촌 자원화 체험, 관광, 식당	253	36		289
4. 체험, 예술, 스포츠, 문화(비농업인)	251	155		406
5. 방과후 교육, 보육, 장례 사회서비스	58	53		111
6. 의료 및 보건, 노인돌봄 복지서비스	<b>70</b>	<b>71</b>		141
7. 건축, 집수리, 시설관리, 환경(재활용), 에너지	293	215	1	509
8. 기타 - 개인 서비스	16	18		34
8. 기타 - 교육재, 성인(조합원)교육, 컨설팅	194	161		355
8. 기타 - 비식품 제조, 가공, 판매	388	<b>308</b>	1	697
8. 기타 - 운수업, 택배 배송	50	51		101
8. 기타 - 출판, 영상, 부동산, 과학기술, 행정	105	145		250
8. 기타 - 카페	40	46	1	87
총 합계	3,644	1,635	4	5,283

## 1) 사회적경제 조직 재무 및 고용 현황

- 사회적경제 조직의 매출 1순위 업종의 비중이 가장 높은 업종은 ‘의료·교육·문화 서비스’ (18.4%)이며, 그 다음으로는 ‘농림업 관련 산업’ (16.8%), ‘농림축산 생산’ (13.2%) 순임. 이는 농촌 지역이 당면한 일자리 창출 문제와 사회 서비스 부족 문제를 사회적경제 조직으로 해결하려는 흐름이 반영된 결과라고 볼 수 있음

### <사회적경제 조직 유형별 매출 1순위 업종>

(단위 : 개)

	협동조합	사회적기업	자활기업	마을기업	농촌공동체회사	계
농림축산 생산	28 (14.1%)	16 (15.8%)	4 (2.3%)	32 (23.5%)	11 <b>(1.8%)</b>	80 (13.2%)
농림업 관련 산업	<b>39</b> <b>(19.7%)</b>	19 (18.8%)	10 (5.8%)	<b>34</b> <b>(25.0%)</b>	10 (1.6%)	102 (16.8%)
농업 외 제조·도소매·광업	22 (11.1%)	24 (23.8%)	12 (6.9%)	2 (1.5%)	0 (0.0%)	60 (9.9%)
운송·출판·숙박 등 편의 서비스	21 (10.6%)	13 (12.9%)	11 (6.4%)	10 (7.4%)	0 (0.0%)	55 (9.0%)
집수리·건축·환경	11 (5.6%)	20 (19.8%)	<b>35</b> <b>(20.2%)</b>	2 (1.5%)	0 (0.0%)	68 (11.2%)
의료·교육·문화 서비스	32 (16.2%)	<b>49</b> <b>(48.5%)</b>	20 (11.6%)	11 (8.1%)	1 (0.2%)	112 (18.4%)
기타	20 (10.1%)	14 (13.9%)	28 (16.2%)	3 (2.2%)	2 (0.3%)	65 (10.7%)
계	173 (87.4%)	155 (153.5%)	120 (69.4%)	94 (69.1%)	24 (3.9%)	542 (89.1%)

### □ 사회적경제 조직 재무 현황

- 조직당 총자산과 자기자본의 평균이 가장 큰 유형은 농촌공동체회사이며, 그 다음은 사회적기업임. 반대로 총자산과 자기자본 규모가 가장 작은 유형은 자활기업이며, 그 다음은 협동조합임.
- 협동조합의 경우 2013년 이후 설립되어 운영이 안정화되지 못한 결과가 재무 상태로 나타난 것으로 판단되며, 자활기업은 자활근로사업단에서 분화되어 설립할 때 소규모로 설립되는 경우가 많고, 업종도 초기 투자가 많지 않아도 되는 소규모 집수리·재활용·환경 등에 업종에 주로 분포되어 있기 때문으로 보임

**<사회적경제조직 유형별 평균 재무 현황>**

(단위 : 천원)

항목	협동조합	사회적기업	자활기업	마을기업	농촌공동체회사
총자산	169,356	528,655	91,987	278,780	627,441
자기자본	90,645	252,924	61,896	159,988	506,511
부채	82,436	276,504	32,947	98,643	120,930
영업이익·잉여	98,285	171,310	89,807	61,228	305,784

**□ 사회적기업의 네트워크 현황**

- 2017년 사회적기업실태조사 결과 사회적기업들은 다양한 영역에서 네트워킹의 필요성을 느끼고 있지만 실제 네트워킹 수준은 항목별로 차이가 있음
- 사회적기업이 네트워크 필요성에 대해 가장 높게 인식하는 영역은 회색으로 표시한 1) 사회문제 공동해결, 2) 사회문제해결 경험 공유, 3) 공동 홍보 및 캠페인, 4) 공동 교육훈련 및 인력양성, 5) 공동법무 서비스 이용 등임
- 반면 ‘정기포럼 및 교류회’는 네트워킹 수준은 높지만, 필요성과의 격차가 가장 낮게 나타나는 영역으로 받아들이고 있으며, 정책적으로 중요하다고 그동안 논의되어 왔던 공동브랜드 사용이나 공간 및 기자재 공동사용 등은 실제 필요성도 낮고 차이도 낮은 것으로 나타남

### <사회적기업의 네트워킹 인식>

(단위 : 5점척도, 평균(표준편차))

네트워킹 필요 영역	네트워킹 필요성	네트워킹 수준	차이
공동법무 서비스이용	3.37(1.04)	2.03(0.90)	1.34
공동노무 서비스이용	3.36(1.03)	2.06(0.90)	1.30
공동세무 서비스이용	3.34(1.01)	2.04(0.91)	1.30
공동회계 서비스이용	3.33(1.04)	2.04(0.91)	1.29
전문인력 교류	3.34(1.02)	2.08(0.92)	1.26
사회문제 공동해결	3.59(0.99)	2.34(0.96)	1.25
사회문제해결 경험 공유	3.58(0.97)	2.34(0.95)	1.24
공동기금 조성 이용	3.22(1.07)	2.01(0.92)	1.21
공동교육훈련 및 인력양성	3.40(1.00)	2.20(0.94)	1.20
공동홍보 및 캠페인	3.50(1.03)	2.33(0.95)	1.17
공동판매	3.32(1.11)	2.18(0.97)	1.14
공동연구, 개발활동	3.20(1.07)	2.09(0.91)	1.11
공동구매	3.21(1.10)	2.10(0.95)	1.11
공간공동사용	3.00(1.15)	2.01(0.93)	0.99
설비 및 기초 기자재 공동사용	2.91(1.11)	1.94(0.89)	0.97
공동 패키지 상품 구성 판매	3.05(1.07)	2.08(0.91)	0.97
공동 홈페이지 사용	2.88(1.08)	1.92(0.88)	0.96
공동 브랜드 사용	2.96(1.07)	2.00(0.92)	0.96
정기 포럼 및 교류회	3.27(0.94)	2.50(0.96)	0.77

#### □ 현장 지도자들의 네트워킹 관련 의견

- 개별 사회적경제조직의 지역사회 내 네트워킹 강조
  - 농촌지역 사회적경제조직 지도자들은 농촌지역의 사회적경제조직은 농촌의 지역사회 내부와의 관계형성과 네트워킹이 필요하다고 말하고 있음. 이 때 네트워킹은 사회적경제조직들 간의 네트워킹 뿐 아니라 마을 내의 개인을 포함한 주체들을 위시하여 다양한 주체들과의 네트워킹이 필요하다는 입장임
- 사업과 연계된 자연스러운 네트워킹 지향
  - 기존의 사회적기업협의회, 마을협회 등은 주로 광역단위로 만들어져 있거나, 시군은 취약하다는 의견임
  - 협동조합협의회에 대해서도 네트워킹의 필요성을 느끼는 사람들이 실질적인 관계를 만들어나가며 모아야 한다는 의견이 많고, 부문별 협의회를 넓게 만드는 것은 1년 이상 제대로 유지되기 어렵다고 하였음

○ 농촌지역의 네트워크 특징

- 농촌지역은 기존의 4대 부문 조직만으로는 네트워크를 활성화하기에는 밀도가 낮으며, 사회적경제로 동일한 정체성을 갖고 있지 않기 때문에 수평적인 지역 네트워크를 만들기 어렵다는 의견임

□ 농촌 사회적경제조직의 성공 요인

- 인적자원 측면의 성공요인 : 우수한 사회적기업가, 혹은 지도자의 존재가 도시지역 사회적경제조직에 비해 상대적으로 중요함
- 사업여건 측면의 성공요인: 농촌지역 사회적경제조직이 위치한 지리적 여건에 적합한 사업을 채택하여야 함, 해당 지역의 자원의 활용에 적합한 사업이 채택되어야 함. 지역자원조사를 통해 필요한 자원을 추출하고 지역의 자원을 최대한 차별화된 상품으로 개발해야 함. 개별 자원만으로 한계가 있을 경우 다양한 자원을 결합하여야 함
- 적합한 비즈니스 모델의 채택과 실행역량의 확보 : 농촌지역 사회적경제조직은 내적 소비 시장에 대한 대응(지역주민 일반 소비 혹은 사회서비스), 내생적 자원을 활용한 외부 판매 상품의 개발(재화 혹은 서비스)과 같이 크게 4가지 유형의 비즈니스 모델을 선택하거나 혼용할 수 있음
- 다양한 측면의 혁신 추진

□ 농촌 사회적경제조직의 애로사항

- 김정섭의 연구에서 애로사항으로 ‘기업 운영 자금의 부족’ 으로 응답자의 43.6%가 답함. 그 다음으로 ‘홍보, 마케팅, 시장조사 등의 역량부족’ (25.3%), ‘경영 전문 인력의 부족’ (24.5%)의 내용이 응답하고 있음
- 인터뷰에서는 외부 소비자를 지역으로 끌어들이는 비즈니스모델이 가지는 애로사항에 대해 언급하고 있음. 실제 매출이 손익분기점을 넘기 어려운 상황에서 초기 시설투자가 많아질 경우 경영이 어렵다는 것임. 특히 어느 정도 이하의 매출이 발생할 경우 인건비와 가변비용을 조달하기도 어렵다는 것을 지적하고 있는데, 농촌관광 관련 시설이나 법인이 주로 이런 문제 상황에 처하기 쉬움.
- 좋은 일을 한다는 자족적 인식이 혁신을 가로막고 있다는 애로사항을 전제한 후, 지속적인 혁신을 강조

## 다. 농촌 사회적경제정책 평가 및 함의

### □ 관련 정책에 대한 포괄적 평가

- 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 협동조합에 대한 정책들은 각각 주무부처의 정책 설계의 목적에 따라 만들어져 있기 때문에 농촌지역 사회적경제활성화 관점에서 볼 때 칸막이 구조 속에서 움직이고 있음
- 개별 정책별로 보면 사회적기업 정책과 자활기업 정책은 취약계층의 일자리를 만들기 위해 도입된 것으로 정책대상의 상당수가 도시지역에 있고, 따라서 농촌지역의 비중이 높지 않아 농촌지역 사회경제문제 해결의 주체가 되기 어려운 측면이 있음
- 마을기업은 도시지역보다 농촌지역에 적합한 방식으로 설계되어 있지만, 소규모 지역 주민의 공동체활동을 사업화시키기 위해 초기 지원하는 구조를 취하고 있으며, 개별 주체에 대한 선정에서 더 나가지 못해, 농촌지역 내에서의 네트워크 구축으로 향상되지 못하고 있음
- 협동조합은 설립이 용이하나 실제적으로 지원정책이 거의 없는 상황에서, 다양한 정책사업을 활용하고 있는 상황임
- 농식품부의 들녘경영체나 농촌공동체회사는 농촌지역사회의 자원활용이나 농촌지역 활성화에 대한 정책적 관점은 명확하나, 공동의 정체성을 구성하는 민간활동이 취약하여 부문의 네트워킹 활동이 민간 차원에서 진행되지 않았음
- 이들 각각의 정책들은 개별적으로도 농촌지역에서 어떻게 포지셔닝할 것인가가 명확하지 않으며, 사회적경제라는 동일한 정체성에 대한 민간의 합의가 부족하고, 제도적 정비가 되지 않은 상황에서 부문 간 연대는 거의 이뤄지지 않았으며, 정책이 이를 견인할 의향도 기존의 활동도 없었음

### □ 사회적경제지도자들의 의견

- 농촌 사회적경제지도자들은 대부분 농촌마을만들기 사업이나 영농조합법인과 연계되어 있어, 사회적경제 정책에 대한 세부적인 논의보다는 마을공동체와 관련된 영역에 대한 평가가 주를 이룸
- 대다수가 현재의 사회적경제 관련 정책은 중앙부처별로 개별적으로 현장으로 들어오고 있어 실제 농촌지역의 사회경제적 문제를 해결하도록 촉진하지 못하고 있으며, 다수의 사회적경제조직이 지역사회공동체와 연계성이 낮은 것도 기존 정책의 한계라고

지적함

- 마을만들기와 관련하여 사회적경제의 운영원리를 강조하고 있음. 민간의 자발성과 주체성, 민주적 운영 등 사회적경제의 운영원리는 마을만들기에도 그대로 적용되며, 이런 점이 실제 마을만들기 사업에 잘 반영되어 있지 않음을 지적함

#### □ 농촌 사회적경제 정책의 개선 방향

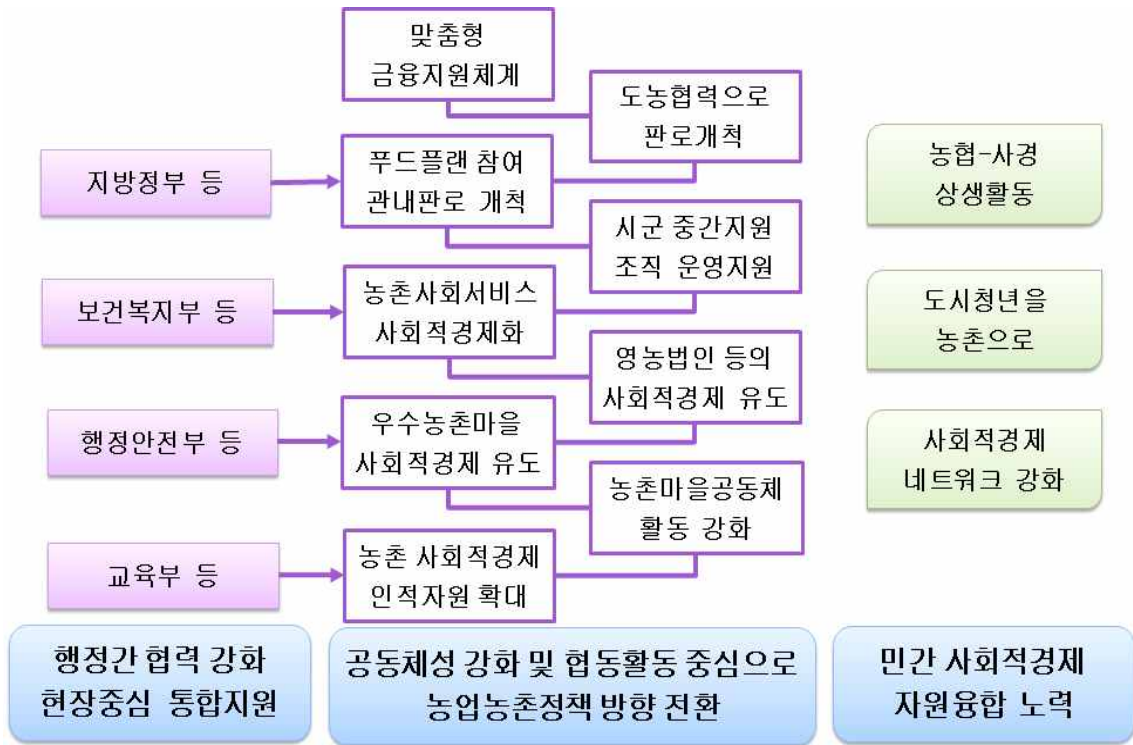
- 도시지역보다 상대적으로 더 통합적인 관점으로 여러 관련 정책들을 시군 혹은 읍면 단위에서 통합하여야 한다는 의견
- 농촌지역 사회적경제조직 및 육성에서 가장 중요한 문제점인 민간의 인적역량이 도시에 비해 부족하다는 약점을 보완하기 위해서는 제한된 자원인 민간의 지도자들이 정책의 융합적인 틀 속에서 지역주민과 함께 성장하는 체계가 가장 바람직한 방향이라고 인식
- 시군이 기본이 되어야 하며, 더욱 현장에 가까운 읍면단위에서는 행정의 역할과 더 많은 결합이 되어야 한다는 점을 강조하고 있음. 이는 사회적경제의 활성화는 개별 사회적경제조직의 성장으로는 불가능하며 농촌지역 사회의 모든 자원(행정자원 포함)이 서로 연계되고 활용되어야 한다는 운영원리가 정책에서도 반영되어야 함
- 농촌지역 기초단위 중간지원조직에 대해서는 농식품부의 역할에 대한 기대가 높았으며, 농식품부의 각종 사업들과 연결되어 있는 센터들도 사회적경제의 관점에서 통합적으로 운영되기를 기대하고 있음(귀농귀촌센터, 여성농업인센터 등)

### 3. 농촌 사회적경제 정책 방향과 농정

#### 가. 농촌지역 사회적경제정책 개요

- 농촌지역 사회적경제를 활성화는 현재 있는 사회적경제조직의 지원을 강화하는 것만으로는 불충분하고 기존 농업농촌정책에 의해 육성되었던 여러 자원을 결합하는 것이 중요함

<농촌사회적경제 활성화 체계도>



- 이를 위해 1) 농업농촌정책의 방향을 농촌마을의 공동체성 강화와 협동활동을 촉진하는 방향으로 전환하고, 2) 농협 등 민간의 사회적경제 자원을 융합함으로써 새로운 사회적경제조직의 육성을 지원하며, 3) 부처 및 지방정부와의 협력을 통해 현장 사회적경제조직에 대한 통합지원이라는 3대 방침에 따라 정책을 종합적으로 구성하여야 함
- 3대 방침에 따라 농촌 사회적경제조직을 육성하여 농촌의 사회적경제활성화 정책이 “농촌지역 재활성화의 생명의 사다리” 가 될 수 있도록 함

나. 정책별 기본 방향

□ 농촌마을의 공동체성 강화와 협동활동 촉진

- 농촌 사회적경제 인적자원 확대 : ① 농촌 민관 지도자 육성, ② 평생교육 등과 연계, ③ 농식품부 및 지방정부 농업공무원 사회적경제교육 강화, ④ 마을단위 지도자 읍면 및 시군단위 사회적경제 교육 강화, ⑤ 마을사무장 등 자기학습 프로그램 개발, ⑥ 농과대학 및 농수산대학 농촌개발 등 관련 학과 개설
- 농촌마을공동체 활동 강화 : ① 기존 “일반농산어촌개발사업”의 자율적 마을개발



추진 전후 보완(충남 아름마을 만들기 등 일반농산업촌 전단계 사업의 도단위 사업으로 연계), ② 농촌마을만들기 사업 및 예산의 확대

- 우수농촌마을 사회적경제 유도 : 마을협동조합 등 법인격 전환을 유도, 컨설팅 추가
- 영농법인 등의 사회적경제 유도 : ① 기존 영농법인의 협동조합, 사회적협동조합 등 전환, ② 농어업경영체육성법 개정
- 푸드플랜 참여 관내판로 개척 : ① 지역 푸드플랜 계획 수립 시 사회적경제조직이 참여하는 통합지원 센터 구성, ② 국가 푸드플랜 계획에서 지역푸드플랜 계획 수립 지침에 권고사항으로 제시, ③ 관련 사회적경제조직 권역별 푸드플랜 교육 진행

#### □ 농협 등 민간 사회적경제 자원의 융합

- 맞춤형 금융지원체계 : ① 농협에서 농촌사회적경제조직 지원을 위한 사회서비스 시설 건립 시 장기금융대출 상품 개발 (농식품부는 최소비용지원을 통한 정책금융화 추진, 후취담보 제도 도입) : 보건복지부와 협의하여 사회적경제조직 노인요양원 등의 설립 시 지원사업 공동추진 검토, ② 농협의 사회적경제지원기금 조성 활성화 선포식 : 지방정부의 지역사회적경제기금 조성 시 민간 참여 유도. (조성되는 기금은 농협 장기대출의 종자돈 등으로 활용), ③ 도시농축협 우리고향 사회적경제지원 예금상품 개발 (일본 후루사토응원기금 등 참고), 예금상품의 적립액에 따라 일정 비율의 자금이 지속적으로 기금으로 들어가도록 사업연계
- 도농협력으로 판로개척 : ① 도시농축협의 도농교류 판로개척에 사회적경제조직 참여 유도 : 농촌농협의 관내 사회적경제조직과의 협력관계 조성, ② 도시 로컬푸드 푸드플랜 관련 자매결연 시군구간 전략적 제휴 추진

#### □ 사회적경제조직에 대한 통합지원

- 농촌사회서비스 사회적경제화 : ① 읍면단위 사회서비스 통합 사회적협동조합 혹은 사회적기업 설립, ② 보건복지부 관련 정책 연계 및 활용, ③ 농협 조직 지원 혹은 농협 출자, ④ 장기 대출 금융상품 개발
- 시군 중간지원조직 운영지원 : ① 농업농촌 관련 정책의 시군단위 점검, 지원 등의 업무를 통합적으로 관리하고, 마을공동체 및 사회적경제조직 인큐베이팅 사업 포함, ② 농식품부 사업의 지원체계를 정비, ③ 시범사업 진행 : 희망 기초 지방정부와 협력하여 사업 추진, ④ 기획재정부 사회적경제 전달체계 정비와 발맞춰 진행

## 다. 농업농촌정책과 사회적경제의 연계

### □ 농업농촌정책 방향 정립의 필요성

- 기존 농업농촌정책은 전업농 육성을 통한 개인의 역량강화에 집중하거나, 지역주민의 공동활동을 영리기업과 사회적경제를 구분하지 않고 지원하면서, 사회적경제의 활성화에 저해되거나, 농촌지역의 공동체성을 강화시키는 데 적극적으로 기여하지 못함
- 따라서 향후에는 사회적경제의 활성화를 통한 농촌지역 공동체성의 강화, 협동활동을 통한 지역경쟁력의 강화와 그 성과의 공유와 지역순환을 촉진할 수 있도록 농업농촌정책의 방향을 전체적으로 정비할 필요가 있음

### □ 농촌지역 사회적경제 지원 정책의 주요 영역

- 농업농촌 사회적경제의 활성화를 위해서는 1) 농지를 포함한 농촌지역의 토지, 2) 금융, 3) 농촌지역발전을 위한 사회적경제조직의 전략적 육성, 4) 주민역량의 강화라는 4가지 범주에 대한 전반적인 정책 조정이 필요함.

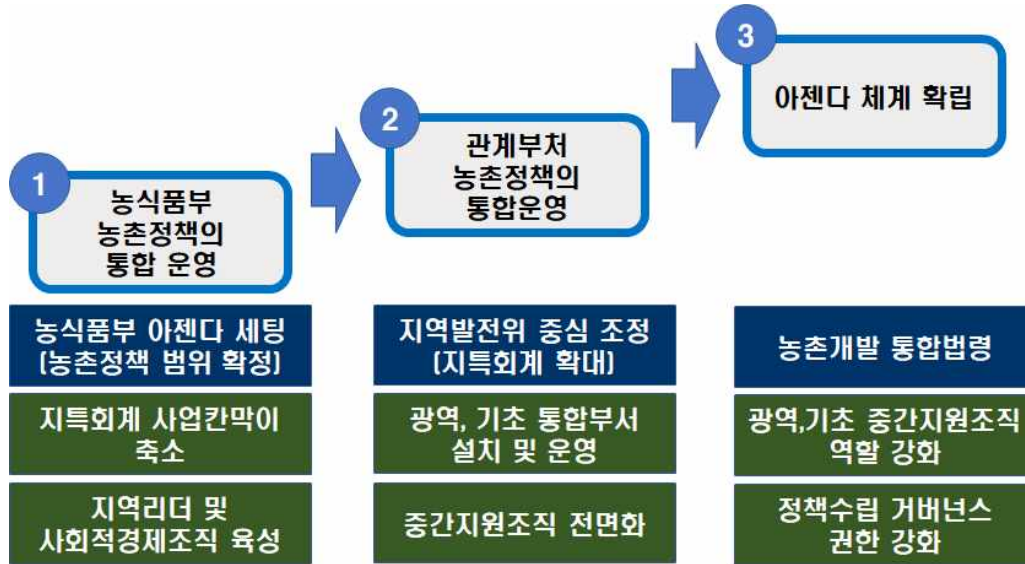
### □ 농촌정책의 사회적경제 연계 강화 방안1. 아젠다 체계 전환

- 정책 체계를 아젠다 방식으로 전환
  - 중앙정부는 총체적인 현황 분석과 미래 전망 속에서 농촌발전에 필요한 중장기 아젠다를 제시하고, 이를 달성하기 위해 필요한 시책사업은 지방정부에서 스스로 선택하여 실행하며, 그 결과에 대해 중앙정부는 최종 성과(performance) 지표를 관리하여 지방정부에 대한 인센티브 혹은 패널티를 부여하는 정책 틀을 확립하는 것을 의미함
- 아젠다 체계로 전환하기 위한 전제조건
  - 아젠다 체계로 전환하기 위해서는 중앙과 지방과의 상호신뢰 관계가 확립되어야 할 뿐만 아니라, 지방정부 내에서도 민간과 행정과의 협력적 거버넌스가 잘 구축되어 있어야 하는 전제조건, 즉 사회 전체적인 사회적자본의 축적이 요구됨
  - 농촌정책 뿐만 아니라 우리나라 행정부의 예산편성 방식의 변화가 필요함. 현재와 같은 연도별 사업별 예산편성에서 보다 포괄적인 보조금 체계로 전환해야 함.
  - 지방정부 및 민간의 기획역량이 확보되어야 함. 민간 내부의 갈등을 유발할 수도

있음. 농촌정책 관련 공무원의 역량강화 및 전속 직군의 확보, 중간지원조직의 육성, 농촌개발 민간단체의 육성 등 기획역량 강화를 위한 사전 준비가 필요함

- 농촌정책을 아젠다 체계로 전환하기 위해서는 3단계의 과정을 밟아 나가야 함

**<농촌정책 아젠다 체계 전환 3단계 접근>**



#### 4. 농업협동조합의 역할

##### 가. 농협의 현황에 대한 대응방안

- 농협은 고령자조합원에 대해서는 의료복지 사회서비스의 제공에 대한 수요를, 다양한 유통경로를 추구하는 젊은 조합원에 대해서는 농협 내 사업으로 수렴해야 할 필요가 있음
- 농협이 직접 고령자 사회서비스를 제공할 경우 지역종합농협으로서 신용사업을 겸영하는 상황에서 인사노무 관리에 부담이 발생하며, 기존의 도매시장이나 대형유통업체를 대상으로 하는 대규모 판매사업 방식으로는 로컬푸드 등 지역 내 유통이나 가공, 직거래 등 6차산업을 지향하는 조합원들의 다양한 요구를 수용하기 쉽지 않음
- 따라서 농협의 사업시스템에 적합한 사업에 대해서는 직접사업을 벌여 나가되, 농협의 사업시스템에 적합하지 않으면서 조합원이 필요로 하는 사업의 경우에는 그에 맞는 사회적경제조직을 육성하고 발굴함으로써 통해 농협에 대한 농민조합원 및 농촌주민의 신뢰도와 몰입도를 높이는 것이 효과적임

- 농협은 조합원과 농촌주민의 다양한 필요를 반영한 농촌지역 사회적경제조직을 육성하고, 기존의 농협의 자원을 활용하여 서로 상생할 수 있는 방안을 마련해야 하는 과제를 해결해야 함을 의미함

## 나. 농협의 역할

### □ 상호금융 여유자금의 지역 투융자 확대

- 농촌지역 상호금융 여유자금은 15조~41,5조원으로 사회적경제조직에 대한 충분한 자금 지원을 할 수 있는 자원을 가지고 있어, 사업체계를 만들어야 함
- 사업체계를 정비하기 위해서는 1) 농민조합원이 일정 비율 이상이 구성원으로 참여하는 사회적경제조직에 대해 준조합원에 준하는 대출규정을 마련하고, 2) 공동체성격이 높은 사회적경제조직 부터 소규모 운영자금이 시범대출을 통해 신용대출의 요건(신용평가기준 등)을 만들어야 함. 또한 3) 자본재 투자에 대해서는 수익성 검토 및 컨설팅을 할 수 있는 역량을 확보하고, 4) 건축물 투자의 경우에 한해서는 장기대출 상품 및 후취담보제도를 적극적으로 활용하는 규정을 정비해야 함

### □ 보건의료 및 통합사회서비스 공급조직의 장기대출

- 읍면단위 통합사회서비스를 제공하는 사회적경제조직은 초기 자금을 확보하기 어려워 대부분 비시설 서비스를 제공하고 있어 수익성을 확보하거나, 사업을 확장하는 데 저해요인이 되기 때문에, 인내자본을 공급할 주체가 필요함
- 노인요양원의 경우에는 50명 정도의 규모로 운영할 경우 초기에 건립비용이 35억원 내외의 자금이 필요함. 이 가운데 토지 매입 및 건축비의 절반 정도를 융자로 확보하기 위해서는 일반적으로 약 18억원 정도의 대출을 받는 것이 바람직함(부채비율 100% 기준).

### □ 운영자금 단기대출

- 농식품 사회적경제조직, 특히 저장 가능한 농산물을 취급하는 사회적경제조직은 성출하기 대량의 상품을 매취하는 것이 운영상 바람직하지만, 자본금을 확보하기 어려운 협동조합이나 사회적기업의 소유권 구조로 인해 어려움을 겪고 있음
- 지역단위 소규모 사회적경제조직에 대해 농협의 운영자금을 단기적으로 대출하는 경

우는 농협에게는 예대비율을 높여 상호금융의 수익성을 높일 수 있는 기회이며, 새로운 사회적경제조직들에게는 운영자금에 대한 부담을 줄이거나, 고이율 대출을 줄여 판매관리비를 줄일 수 있음

관내 사회적경제조직의 설립 및 운영 지원

- 농촌지역 사회적경제를 통한 사회서비스를 확대하고, 이를 통해 일자리를 창출하기 위해서는 농협의 조직역량을 초기에 지원해 줄 필요가 있음
- 운영을 위한 공유자산 건설 및 임대 및 선도 사회적경제조직의 운영 노하우 전수

참고 : 읍면단위 사회서비스 통합지원조직 일자리창출 효과 추정

- 읍면단위 사회서비스 통합지원조직을 설립할 경우 일자리는 50인 기준 노인요양원 및 의원 1개소 운영, 재가돌봄 등을 통합적으로 운영한다고 했을 때 1개소당 약 58명의 고용을 창출할 수 있음
- 향후 농촌지역 인구감소 등을 감안하고, 면세가 약한 지역의 경우에는 인근 생활권 단위로 운영할 수 있는 것을 전제로 약 500개소가 만들어진다고 가정하면, 총 인원은 2만9천명 정도를 고용할 수 있음

**다. 농협 상생활동 활성화를 위한 농식품부 역할**

농협 관련 계획 사회적경제 상생 활동 포함 독려

농촌 읍면 통합사회서비스제공기관 설립 활동 독려

- 읍면단위 수요조사 농협 공동 수행
- 농촌 사회서비스 제공 농협 지원 방안 협의

농림수산업자신용보증기금의 사회적경제지원 제도개선

- 이미 신용보증기금이나 지역신용보증기금은 사회적경제조직에 대한 신용대출의 보증 상품을 개발하여 취급하고 있으며, 신용보증기금은 사회적기업 나눔보증과 협동조합

희망보증 등을, 신용보증재단중앙회는 사회적경제기업특례보증 상품을 개발하였음

- 농신보의 보증조건을 보면 일반보증이나 상거래채무 보증상품은 법인은 15억원 한도까지 운영할 수 있으며, 모태펀드를 투자 받은 법인에 대해서는 30억원까지 보증이 가능하도록 제도가 만들어져 있지만, 하지만 대상자는 농업인 혹은 농어업경영체육성법 상의 법인과 농수협 등으로 기본법협동조합이나 사회서비스제공 조직의 경우에는 대출보증을 받기 어려움
- 농협 상호금융의 사회적경제조직 대출을 활성화하기 위해서는 농신보의 보증대상자에 사회적경제조직이 포함될 수 있도록 농식품부의 제도개선이 필요함.

## 5. 전달체계 및 제도 개선 과제

### 가. 중간지원조직 활성화 방안

#### □ 중간지원조직의 정의와 한국적 특징

- 중간지원조직은 “행정과의 높은 협력 관계를 바탕으로, 행정의 공익적 목표를 달성하는 데 간접적으로 기여하며, 그 성과를 인정하여 행정으로부터 적정한 지원을 받아 운영되고, 민과 관의 상호간의 이해도를 높이며, 민관의 중간에서 서로의 관계를 조율하여 정책의 성과를 높이는 특별한 사업목적을 가진 조직” 으로 정의할 수 있음
- 우리나라 거버넌스는 국가가 주도하는 거버넌스 체계의 긴 경험과 정당의 내적 정책 스펙트럼이 상대적으로 넓고 시민사회의 이슈형성에 민감하게 반응하는 특징을 가지고 있음. 즉, 1) 민간전문조직이 제시하는 이슈가 사회적으로 공감을 얻게 될 때 빠르게 제도적으로 반영되고, 2) 법제도의 제·개정 이 상대적으로 유동적임.
- 이런 특징은 중간지원조직에도 반영되어, 3) 법에 명시된 중간지원조직의 경우 중앙부처의 정책과 연결되어 지역여건과 상관없이 실질적으로 의무적으로 설치·운영되는 경우가 많으며, 4) 정책 위임의 경우 경상비를 전액 지원하는 경우가 일반적이고, 5) 개별 사업에 대한 중간지원 기능보다는 정책 전체에 대한 중간지원 기능을 요구하는 경우가 일반적임

#### □ 농촌지역 중간지원조직의 운영방안

- 농촌지역은 공간적 범위가 넓어 사회적경제조직의 밀도가 낮음. 따라서 기초단위 중

간지원조직의 역할이 도시보다 더 중요하게 작용함

- 기초단위 중간지원조직은 기본적으로 1) 현장조직들과의 공간적 거리가 가깝기 때문에 상담, 컨설팅 등에서 유리하고, 2) 지역사회의 문제를 정의하고, 그 문제를 해결하기 위한 새로운 사회적경제조직을 신규로 육성하거나, 타 지역의 모범사례를 받아들여 비슷하게 육성하는 데 유리함. 또한 3) 사회적경제 관련 부서 뿐 아니라 농업기술센터, 문화관련 부서 등 다양한 정책지원 프로그램을 연결하는 데 용이함
- 방문지의 중복 등의 이유로 사업이 결합하더라도 인원이 비례하여 늘어나지 않는다는 점을 감안할 때 기초단위 중간지원 조직은 시작시점에서는 상근인력은 5명 내외, 예산은 2억원 정도의 수준에서 운영하고, 이후 현황에 따라 조정할 수 있음

## 나. 제도개선 과제

관련 법률	제도개선 내용
농어업경영체 육성법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 영농협동조합 제도의 도입</li> <li>○ 영농협동조합의 등록제 도입</li> <li>○ 농업법인에 영농협동조합을 포함               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 영농협동조합 등의 농지소유 인정</li> <li>• 사회서비스 제공 협동조합의 사회적농업 병행 독려</li> </ul> </li> </ul>
농어업인 삶의질법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농촌공동체기업의 정의 포함</li> <li>○ 기본계획에 농촌공동체기업의 육성 지원에 관한 사항의 포함</li> <li>○ 단체에 대한 지원에 더해 명확하게 농촌공동체기업의 지원근거 마련</li> </ul>
사회적경제 기본법(안)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제3조(정의)에서 마목을“「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제19조의4에 따라 지정된 농촌공동체기업”으로 수정</li> </ul>

## 6. 농촌지역 사회적경제 신규 사업 제안

신규 사업	내용
<p>읍면 통합 사회서비스 제공 사회적경제조직 설립 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 필요성 : 농촌지역에 적합한 통합 사회서비스의 지속적인 제공</li> <li>○ 사업규모 : 향후 10년간 500개 읍면에 통합조직 설립 및 운영</li> <li>○ 시범사업 : 3년간 시범사업을 통해 사업 및 조직모델 개발</li> <li>○ 자원연계 : 범부처 사회서비스 관련 지원 사업의 활용</li> </ul>
<p>지역푸드플랜 수립 및 통합지원센터 사회적경제 설립 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 필요성 : 지역푸드 통합지원센터의 사회적경제 성격의 반영 필요</li> <li>○ 사업규모 : 단계별로 110개 시군푸드플랜 사회적협동조합 설립 및 운영 지원</li> <li>○ 시범사업 : 초기 사업모델의 개발(~2020) 후 확산</li> <li>○ 자원연계 : 농식품부 푸드플랜 및 보건복지부 먹거리복지사업 연계</li> </ul>
<p>청년 귀농귀촌인 읍면소재지 임대주택협동조합 설립 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 필요성 : 청년 귀농귀촌인의 진입 유인을 높이고, 귀농귀촌 초기의 공동체 생활 경험을 통해 농촌의 공동체 문화에 대한 수용성을 높여, 귀농귀촌의 양질적 향상을 기대</li> <li>○ 사업규모 : 5~15인 규모의 사회주택을 300개소 건립 및 운영</li> <li>○ 시범사업 : 2-18년 초기 모델 개발</li> <li>○ 자원연계 : 최근 지자체 관련 정책들과 연계하여 사업 추진</li> </ul>
<p>농촌지역 사회적경제지원센 터 운영비 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 필요성 : 농촌지역 기초지자체 중간지원조직이 농식품부 사회적경제정책을 충실히 수행할 수 있도록 최소한의 지원을 제공할 필요</li> <li>○ 사업규모 : 2019년부터 순차적 지원, 2개년 5개소, 이후 5년간 10개소씩 연차적으로 확대</li> <li>○ 시범사업 : 2018년 시군중간지원지원 기준 확정</li> <li>○ 자원연계 : 기획재정부 및 타 부처와의 정책전달체계 논의에 따라 진행</li> </ul>







# 제1장 연구 개요

1. 연구 배경 및 목적
2. 연구 내용 및 방법



# 1. 연구 배경, 목적 및 범위

## 가. 연구의 배경

### □ 농촌 지역 삶의 질 낙후

- 농촌 지역은 지속적인 인구 감소와 고령화로 공공 서비스와 상업적 생활 서비스가 축소하고 이에 따라 다시 인구 감소와 고령화가 진행되는 악순환이 반복되고 있음(송미령·김정섭·박주영, 2009)
  - 농촌인구<sup>1)</sup>: '10년) 300만 → '15년) 257만 → '16년) 252만 → '21년) 226만 → '26년) 203만
  - 고령농 비율<sup>2)</sup>: '10년) 31.8% → '15년) 38.4% → '16년) 39.9% → '21년) 44.1% → '26년) 49.3%
- 이러한 악순환은 농촌 지역의 삶의 질을 전반적으로 하락시킬 뿐만 아니라 농촌과 도시와의 소득 격차도 지속적으로 확대시키는 등 농촌 사회 내 여러 측면에서의 사회적 배제를 심화시키고 있음

표 1. 도·농간 소득격차 추이 및 전망

(단위 : 만원)

구분	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2016년
도시소득	2,277	2,866	3,902	4,809	5,780	8,373
농가소득	2,180	2,307	3,050	3,212	3,721	4,194

자료 : 한국농촌경제연구원(2017), “농업전망 2017(1)”

### □ 사회적경제에 대한 관심 대두

- 농촌 사회는 생활에 필요한 재화 및 서비스의 수요는 있으나 공급이 부족한 ‘시장 실패’ 현상과 세수의 감소로 인해 행정의 주민의 필요를 채워줄 수도 없는 ‘국가 실패’의 현상이 도시 지역보다 더욱 뚜렷하게 동시에 발생하고 있음
- 이에 따라 사회적 목적을 실현하기 위해 주민 스스로 경제 활동을 수행하면서 스스로의 필요를 채우고 지역 활성화에도 유리한 사회적경제 및 사회적경제조직에 대한 관심이 대두되고 있음

1) 한국농촌경제연구원(2017), “농업전망 2017(1)”

2) 상동

- 사회적경제는 아래와 같은 이유로 농촌지역에서 더 활성화될 필요가 있음
  - 설립 목적 : 이윤추구가 아닌 주민의 필요를 해결하기 위해 기업활동을 하는 것이므로 평균 이윤이 아닌 손익분기점만 유지해도 지속적으로 운영하며 농촌지역 주민에게 가치를 전달할 수 있음. 미싱마켓의 축소에 도움이 됨
  - 주민의 소유 : 영리기업과 달리 지역주민이 과반수의 소유권과 통제권을 가지고 있으므로 불황기에도 지역을 이탈하지 않는 특성을 가짐, 따라서 사회적경제의 점유율이 높은 지역은 불황기의 경기침체 정도가 덜하고, 회복탄력성도 높음(ILO, 2013). 반면 영리기업의 경우 불황기에 자본의 소유주가 대도시에 있는 경우가 많아 불황기에 기업을 철수하면 농촌과 같은 주변지역의 경기침체를 가중할 수 있음
  - 운영원리 : 사회적경제는 다양한 이해관계자의 참여를 통한 민주적 운영을 추구하고 있기 때문에 지역 내에서 생산, 문화, 인적 자원을 최대한 이용하는 방식으로 운영되게 됨. 이를 통해 지역 내 자원의 순환을 통해 부가가치 생산을 높임으로써 지역경제 활성화에 기여할 수 있음. 반면 영리기업은 이윤 극대화를 목표로 하기 때문에 지역 내 자원의 활용에 상대적으로 소홀함
- 이상의 이유로 종합하면 사회적경제는 영리기업과 다른 설립 목적, 이해관계자, 운영원리 등의 차별성으로 인해 일반적으로 지역 문제 해결(지역의 자립경제/순환사회 구축)에 유리함(임경수 2017; 김기태 2017)
- 최근 농촌지역에서도 사회적경제조직 설립이 뚜렷하고 있음. 2014년 말 기준으로 농촌 지역에는 대략 2,500~3,000개 정도의 사회적경제조직이 있는 것으로 추정되며 이 가운데 약 3/4 이상이 2012년 이후에 설립되었음(김정섭·김경덕·임지은, 2015)
  - 특히 완주 로컬푸드 협동조합은 영세농의 판로개척 및 소득향상에 기여하고 있으며, 강원도 원주의 교육공동체 (사)서곡생태마을은 귀농, 귀촌한 학부모가 중심이 되어 교육공동체를 구성하여 지역에 부족한 교육 서비스를 제공하고 있음
- 또 최근 문재인 정부는 사회적경제를 시장경제를 보완하여 일자리 창출, 주거·복지 등 지역사회 문제를 해결하는 주요 메커니즘으로 규정하고 100대 국정 이행 과제에도 포함시키는 등 사회적경제에 대한 높은 관심을 나타내고 있음
  - 100대 국정 과제 중 26번째 국정 과제로 사회적경제 활성화를 제시하고 있으며 주요 내용으로는 사회적경제기본법 제정, 생태계 구축 제도 기반 마련, 도시재생 분야 및 지역 일자리 사업 등과의 연계가 있음
  - 또 사회적경제 영역을 통합 관리할 조직으로 청와대 일자리수석실 소속으로 사회

적경제 비서관을 별도로 신설하였음

- 이러한 관심은 농촌 지역에서 사회적경제가 농촌의 부족한 사회 서비스를 확충하고, 양극화 해소 등 사회 통합에 기여할 수 있을 것이라는 기대감의 표시이며 농촌 지역에 사회적경제가 활성화될 수 있는 좋은 여건임
  - 농촌의 부족한 재화 및 서비스를 사회적경제조직을 통해 주민 스스로 해결할 경우, 사회서비스 확충 효과, 일자리 창출 및 소득 증대 효과, 주민 참여 확대로 공동체 강화 등을 기대할 수 있음
- \* 일자리 창출 및 소득 증대 : 소득 창출에 기여할 수 있는 일자리 확대
- \* 사회서비스 확충 : 새로운 공공서비스 충족으로 사회적 목적 추구
- \* 공동체 강화 : 지역사회를 건강하게 유지하여 공익에 기여

## □ 연구의 필요성

- 하지만 농촌 지역은 고령화 과소화로 인해 인구나 자본이 부족하여 지역 문제를 자체적으로 추진할 수 있는 역량이 부족하고 사회적경제조직이 매우 영세함
  - 물론 현재 귀농귀촌인구가 지속적으로 증가하고, 지역농협과 같은 활용 가능한 자원이 있다는 것이 사회적경제 활성화의 기회요인으로 작용할 수 있으나 이들을 활용할 정책 및 제도는 부족함
- 또 농촌 지역을 배경으로 한 사회적경제조직에 대한 연구는 매우 부족한 실태이며, 이와 관련된 연구도 개별 모범 사례에 대한 미시적 분석이거나 특정 사회적경제조직의 활성화에 초점을 맞춘 경우가 대부분임
- 따라서 사회적경제조직을 둘러싼 다양한 지역 단위, 다양한 주체, 다양한 상호 작용에 대해서 포괄적으로 조사하고, 이를 바탕으로 사회적경제조직의 활성화 매커니즘을 분석해야만 전국 단위 정책 설계에 유용한 시사점을 도출할 수 있음

## 나. 연구의 목적

### 1) 농촌지역 사회적경제 활성화 정책의 제안

- 본 연구는 국가적인 차원의 사회적경제 활성화 정책 개발에 발맞춰 농촌지역의 사회적경제의 활성화에 필요한 정책 지원 방안을 마련하는 것을 목적으로 함
- 따라서 농촌지역 사회적경제정책의 비전과 전략, 전달체계, 중점 지원 내용 등을 제시

하려 함

- 지역 단위, 도 단위(업종별)에서 사회적경제조직을 활성화하기 위한 정책과 농식품부 단독 정책 이외에 타 부처와의 융·복합할 수 있는 정책 방안을 제시하려 함

## 2) 농촌지역 사회적경제의 여건, 현황 및 특성의 종합적 정리

- 1)의 정책을 제안하기 위해 일반적인 사회적경제의 이해를 바탕으로 농촌지역에 있는 사회적경제의 여건과 현황 및 특수성에 대한 종합적인 정리를 통해 정책에 대한 이해도를 높이려 함
- 이를 좀 더 세분화하면 다음과 같음

### 사회적경제의 이론적 정리

- 사회적경제의 정의와 농촌지역에 적합한 사회적경제 이론의 해석을 통해 도시지역 중심으로 편향되어 해석되어 있는 사회적경제의 해석을 교정하려 함

### 농촌지역 사회적경제조직 현황 조사

- 본 연구는 정책 설계에 실질적으로 도움이 되는 실태조사를 위해, 시군(읍면) 단위 사회적경제조직의 연결망 분석과 도 단위에서의 사회적경제 생태계 분석을 위한 문헌 및 인터뷰, 다양한 선행연구를 음미하여 입체적인 현황을 제시함

### 농촌지역 사회적경제조직의 성공 요인 및 장애 요인 분석

- 개별 사회적경제조직의 현황을 바탕으로 중앙정부/지자체의 정책 및 제도 설계, 중간 지원조직 운영, 현장 사회적경제조직 간 네트워크 강화의 측면에서 다양한 성공 및 장애 요인을 정리하여 제시함



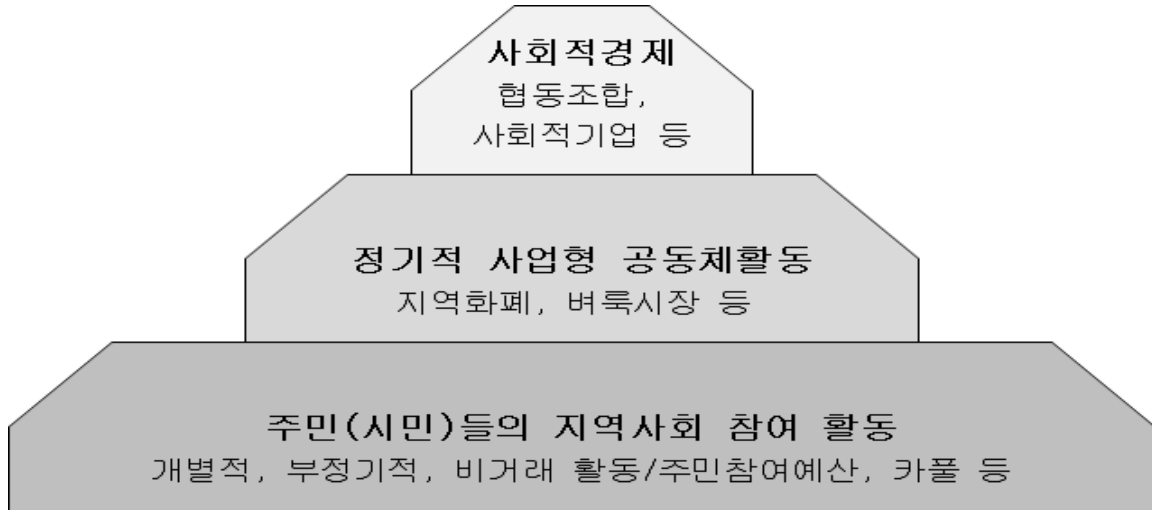
## 다. 연구의 범위

- 연구의 범위는 다음과 같음
  - 공간적 범위 : 농촌지역
  - 지원 대상의 범위 : 농촌지역 사회적경제조직
  - 지원 주체 : 농식품부
- 이상의 연구 범위를 기본으로 내용을 서술하되, 관련된 외부의 활동, 역할도 포함될 수 있음
- 본 연구는 농촌지역의 사회적경제 활성화를 위한 정책 지원방안을 정립하는 것이므로, 정책의 명확화를 위해서는 1) 지원 대상 사회적경제 주체의 범위, 2) 농촌지역의 범위를 조작적으로 정의하는 것이 필요함

### □ 사회적경제조직 범위 설정

- 농촌지역의 사회적경제조직을 살펴보기 전에 사회적경제의 개념에 대해 정리할 필요가 있음
  - 사회적경제에 대한 다양한 개념이 존재하나 본 연구에서는 ‘사회적 문제를 해결하기 위한 주민(시민)의 경제적 활동’으로 단순하게 정의함
  - 경제적 활동은 사회적 문제를 해결하기 위해 필요한 상품의 공급-소비를 생산활동, 물류 및 유통활동, 소비활동 및 이를 보조하기 위한 활동들로써, 상품의 교환에 따른 대가를 둘러싼 거래 행위를 주로 하는 공식적 활동을 의미함
  - 사회적경제조직은 주민, 사회적경제 관련 주체들이 수행하는 경제활동의 부분집합으로 일상적이고 반복적으로 이뤄지는 거래활동을 안정적으로 수행하기 위해 공식화시킨 조직으로 정의함. 여기서 공식화의 의미는 우리나라에서는 법인격을 획득한 것으로 정의함
- 사회적경제는 지역사회 주민의 참여, 지역사회공동체의 활성화를 기반으로 하며, 동시에 사회적경제의 활성화는 지역사회공동체의 공유자산의 증가, 역량강화 등을 통해 지역의 활성화를 견인하는 선순환 구조를 가짐

그림 1. 주민(시민), 공동체, 사회적경제의 관련성



- 따라서 사회적경제의 활성화를 위해서는 사회적경제의 수행조직인 사회적경제조직만을 지원하는 것이 아니라 주민(시민) 교육, 공동체활동의 활성화 등도 함께 고려해야 함. 실제 사회적경제 생태계 지원 방식의 정책에는 이들 주민(시민)과 공동체 활동에 대한 지원도 포함되어 있는 경우가 있음.
- 하지만 본 연구에서는 사회적경제조직을 한정하여 현황을 분석하고, 사회적경제조직에 대한 1차적인 지원체계를 제안하려함. 하지만 농촌지역의 특징은 인적자원의 미약함으로 인해 사회적경제생태계를 조성하는 데 개별 사회적경제조직에 대한 지원이 아니더라도 필요한 경우 정책의 대상으로 포함하려 함. 특히 농식품부의 정책으로 육성된 농촌마을만들기 사업에 의한 활동은 공동체 활동에 해당되어 이들 중 일부를 사회적경제조직으로 발전시키는 것도 정책의 대상에 포함되어야 함.
- 사회적경제조직의 범위를 설정할 때 국회에 제출된 사회적경제기본법(안) 들에 따르면 협소한 기존 사회적경제 영역 이외에 개별법 협동조합을 포함하고 있음. 하지만 개별법 협동조합에 대해서는 별도의 업종별 지원정책이 마련되어 있어, 이를 제외하려 함
- 반면 농촌지역의 특징을 살려 지원된 농촌공동체회사와 들녘경영체는 일반적으로 사회적경제조직의 범주에 포함되어 있지 않으나 사회적경제를 위와 같이 정의한 경우 포함되어야 하므로 본 연구에서는 사회적경제조직으로 보고 현황을 분석하려 함
- 따라서 본 연구에서는 정책 개발을 통해 지원해야 하는 사회적경제조직의 범위로 협동조합, 사회적기업, 자활기업, 마을기업과 농촌지역의 특징을 반영하는 농촌공동체회사와 들녘경영체를 설정함

## □ ‘농촌’ 지역의 범위 설정

- ‘농촌’의 정의는 다양할 수 있으나 본 연구가 농식품부의 사회적경제 활성화 정책을 개발하는 것을 목표로 할 때 농식품부가 적극적으로 지원할 수 있는 공간적 범위를 설정하는 것이 필요함
- 농식품부가 주관하는 지역은 지방자치법 제7조에 따른 일반농산어촌지역(123개 시·군)임. 행정안전부에서 지역을 구분한 기준은 인구 30만 이하의 시군임. 하지만 일반농산어촌지역을 설정할 때 특광역시(서울, 부산, 대구, 광주, 대전)는 제외되어 있어, 광역시에 속하지만 기초지자체 차원에서 30만 이하의 인수로 농촌의 성격을 가지고 있는 지역은 포함되지 않음.
- 사회적경제는 지역 전체의 특징을 감안하여 지역문제를 해결하기 위해 운영된다고 할 때 광역조직의 규정에 따라 농촌과 도시를 구분하는 것은 적합하지 않기 때문에 본 연구에서는 농촌지역의 특성에 집중하기 위하여 광역시 군을 포함하여 인구수 30만 이하로 농촌지역을 설정하였음
- 단 본 연구에서는 이런 시군에서도 농식품부가 관찰하기 어려운 비농업농촌 지역문제 해결을 추구하는 사회적경제조직은 정책 대상에서 제외하는 것이 바람직함

## □ 농촌지역 사회적경제조직의 범위

- 앞의 내용을 결합하되 보다 더 엄밀하게 농촌지역 사회적경제조직을 정의하면 아래와 같음
  - (1) 30만 이하 시군에 소재하고 본소가 읍면에 있는 사회적경제조직
  - (2) 농업 생산이 주사업에 포함된 사회적경제조직
  - (3) 읍면 지역 주민을 대상으로 사회서비스를 제공하는 사회적경제조직
  - (4) 농업인 50% 이상이 이해관계자로 구성된 사회적경제조직
- 기존 연구에서는 보통 농촌 사회적경제조직으로 읍면지역에 주사무소가 있는 조직을 대상으로 하였음
  - 일반적으로 농촌 지역을 읍면 지역으로 간주하며, 대부분의 농촌 사회적경제조직이 읍면 지역에 분포하고 있어, 본소가 위치한 주소를 통해 간단하게 농촌 사회적경제조직 여부를 판별할 수 있기 때문에 가장 무난한 설정임
- 예를 들어 도농통합시에서 로컬푸드 사업을 하는 사회적경제조직은 생산자와 생산지

는 읍면 단위에 있더라도 소비자의 접근성을 위해 판매장이나 본사무소는 동부(洞部)에 위치한 경우가 있음. 이런 경우 주사무소의 읍면소재지만 감안할 경우 농업농촌의 향후 발전을 위해 도농협력, 직거래, 소비자조직화 등의 중요한 역할을 하게 될 이런 조직들은 농촌지역 사회적경제조직에서 배제되게 됨.

- 따라서 본 연구에서는 (2)까지 범위를 확대하여, 시군 단위에 위치하면서 주사업이 농업 생산이거나 농산물 판매인 경우를 포함시켜 연구를 진행하였음
- (3), (4)와 관련된 내용은 데이터 확보가 어렵고, (3), (4)에만 해당하는 사회적경제조직의 수는 미미할 것으로 판단되기 때문에 본 연구에서는 별도로 파악하지 않았음. 이들 중 대다수는 (1)과 (2)에 포함될 것으로 예상됨.

## 2. 연구 내용 및 방법

- 연구 내용은 연구 목적에서 상술하였으며, 이에 대한 연구방법과 결합하여 설명함
- 연구 내용별 연구내용은 아래 표와 같으며 주로 문헌조사, 그룹 인터뷰 등을 중심으로 진행하였음
- 특히 연구 내용별, 지역별 활발한 의견수렴을 위해 다양한 이해관계자를 대상으로 그룹인터뷰를 진행하여 결과에 적극적으로 반영하였음

표 2. 연구 내용 및 방법

연구내용		연구방법
현황 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌 사회적경제의 정의와 여건 분석</li> <li>• 농촌지역 사회적경제조직 현황 분석</li> <li>• 농식품부 육성 사회적경제 관련 현황</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌조사</li> <li>• 기존 조사자료 활용</li> </ul>
생태계 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌지역 사회적경제조직 특징 및 성공요인, 장애요인 분석</li> <li>• 사회적경제조직 성장 사례, 활동 사례</li> <li>• 중간지원조직 설계 방향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌조사</li> <li>• 그룹 인터뷰</li> </ul>
정책 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업농촌 관련 기존 정책</li> <li>• 정부와 지자체 정책 문제점 및 방안</li> <li>• 농촌지역 사회적경제활성화 정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌조사</li> <li>• 그룹 인터뷰</li> </ul>

### □ 농촌지역 사회적경제조직 현황조사

- 인구통계 자료, 농업전망, 기존 문헌들을 바탕으로 농촌의 인적 역량, 사회적 자본, 행정·복지 서비스 제공여부 등 사회적경제 여건을 분석하였음
- 농촌지역 사회적경제조직의 유형별, 업종별, 지역별 비교 등 현황 분석을 위하여 전국 단위 중간지원조직 및 관련 부처 등의 협조와 홈페이지에 공개된 자료를 통해 데이터를 취합하여 분석을 실시하였음
- 이 외에 취합된 데이터를 통해 확인 할 수 없었던 고용현황, 재무상태 등은 기존 문헌 중 김정섭·김경덕·임지은(2015)의 연구를 참고하여 분석하였음

표 3. 실태조사 활용 자료

구분	관련기관	활용 자료
협동조합	한국사회적기업진흥원	협동조합 현황자료(홈페이지)
사회적기업	고용노동부	사회적기업 현황(요청자료)
자활기업	중앙자활센터	자활기업 현황(요청자료)
마을기업	지역진흥재단	마을기업 현황(기존자료)
농촌공동체회사	농식품부	농촌공동체회사 현황(요청자료)
들녘경영체	농식품부	들녘경영체 현황(요청자료)

□ 사회적경제 생태계 분석

- 도 단위 수준에서의 생태계 조망을 위하여 민간의 주요 사회적경제조직이 모인 한국 사회적경제연대회의 지역위원회 참여단체와 함께 그룹 인터뷰를 실시하였음
- 중간지원조직의 설계 방향에 대한 의견 수렴을 위하여 홍성 기초단위 중간지원조직 단체와 함께 그룹 인터뷰를 실시하였음
- 농촌지역 사회적경제 정책에 대한 의견 수렴을 위하여 전북 시·도 공무원, 사회적경제조직 단체 등과 함께 그룹 인터뷰를 실시하였음
- 그룹 인터뷰는 주로 농촌지역 사회적경제조직의 특징 및 성공요인과 장애요인, 농업 생산 및 사회서비스 등 사회적경제조직 업종 현황 파악 및 이들을 지원하기 위한 정책 방안, 중간지원조직의 설계 방향 등에 대한 내용으로 진행함
- 이외에도 중간지원조직 관련 기본적인 정보 등은 다양한 문헌들을 참고하였음
  - 「사회적경제 중간지원조직 현황 조사 및 농식품부 소관 사회적경제 중간지원조직 현황 조사」 등

□ 농촌 사회적경제 성장의 성공 요인 및 장애 요인 고찰

- 농촌지역 사회적경제조직 현황분석과 사회적경제조직 그룹 인터뷰를 통해 농촌지역 사회적경제조직들의 기본 현황, 애로사항 및 한계, 정부와 지자체 정책에 대한 문제점과 방안 등 정책 수요를 확인하였음

- 또한 기존 문헌과 그룹 인터뷰를 참고하여 국내 사회적경제조직의 성장 사례, 활동 사례 등을 비교 분석하였음

표 4. 그룹 인터뷰 개요

구분	그룹 인터뷰		
대상	한국사회적경제연대회의 지역위원회	홍성 기초단위 중간지원조직	전북 시·도 공무원 및 사회적경제조직 단체
인원	6명(충남, 충북, 전북, 경북, 대구 등)	3명	8명
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌지역 사회적경제조직들의 특징 및 성공요인과 장애요인</li> <li>• 농촌지역 사회적경제조직 업종 현황, 사회적경제 관련 지원정책 방안</li> <li>• 중간지원조직의 설계 방향</li> </ul>		

#### □ 사회적경제 관련 정책 분석

- 2017년 농림축산식품사업시행지침서, 농정공약, 기존 문헌 등 관련 문헌을 통해 현재 농식품부의 정책 중 사회적경제 관련 정책, 기초단위 중간지원조직 정책을 분석하였으며, 타 부처 정책과의 융·복합 가능성을 분석하였음
  - 시행 중인 정책 : (협동조합) 기재부, 산자부, 미래부, 중기부, (사회적기업) 고용노동부, (자활기업) 보건복지부, (마을기업) 행안부, (농촌공동체 회사, 들녘경영체) 농식품부

#### □ 농촌 사회적경제 활성화 방안 제안

- 현황 분석 및 그룹 인터뷰를 통해 확인된 성공요인, 장애요인, 우수 사례 등을 바탕으로 활성화 방안을 제시하였음
  - 농업농촌 관련 기존 정책에서의 개선 방안과 사회적경제 인적 역량 강화 방안 등을 제시함
- 또한 현황분석을 바탕으로 농정공약, 기존 문헌 등을 통해 농촌지역 사회적경제 분야 신규 사업을 제안하였음





## **제2장 농촌 사회적경제의 기본적 이해**

1. 사회적경제와 사회적경제조직
2. 농촌지역 사회적경제의 특징
3. 농촌지역 사회적경제의 범위 설정



# 1. 사회적경제와 사회적경제조직

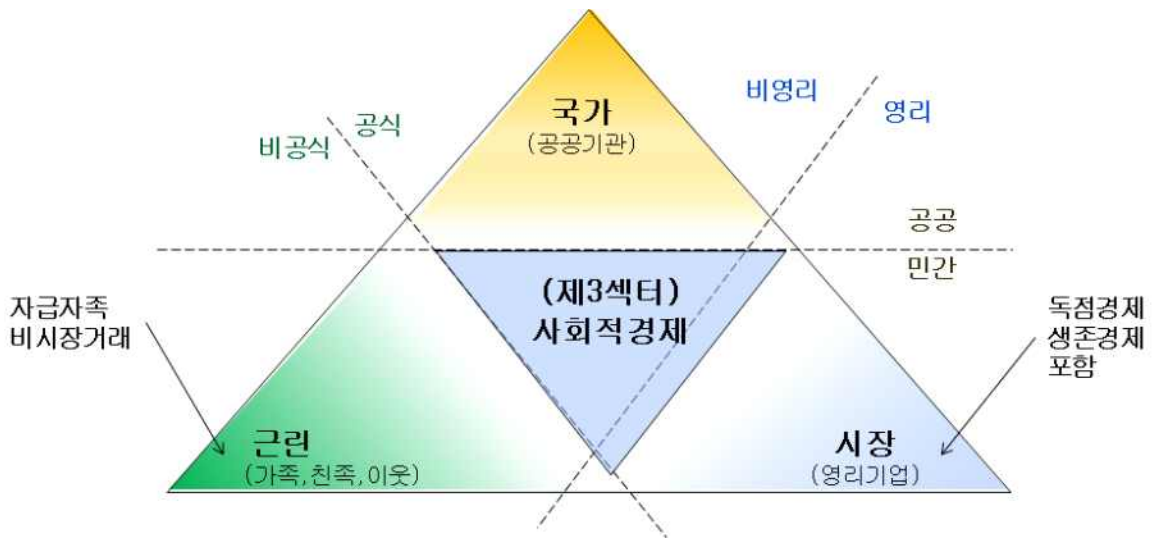
## 가. 사회적경제와 사회적경제생태계

### 1) 사회적경제의 일반적 이해

- 사회적경제는 영리를 목적으로 합리성과 효율성을 추구하는 경제가 아닌 ‘인간의 경제 행위 가운데 상호배려의 정신에 입각한 호혜성과 나눔을 원칙으로 하는 재분배의 원리가 작동하는 경제’ 임
- 다양한 사회적경제의 대표적인 정의는 다음과 같음
  - 프랑스 사회적경제를 위한 부처간 위원회 : “협동조합, 상호공제조합 그리고 생산 활동(교육, 서비스 등)을 주로 하는 민간단체의 총체” 라고 정의함
  - 유럽위원회 : 이해당사자 경제의 일부로 정의함
  - 드 푸르니에(사회적경제의 대표적 학자) : 목적과 원칙을 중심으로 “(투자자의 수익성 추구를 위해서가 아니라- 인용자) 구성원이나 공공을 위한 목표, (소유자의 개입이 상대적으로 약한-인용자) 경영의 자율성, (1주1표가 아닌 - 인용자) 민주적인 의사결정과정, (이윤극대화를 추구하지 않기 때문에 - 인용자) 수익배분에 있어서 자본보다 사람과 노동의 중시라는 4가지 원칙에 따른 협동조합, 상호공제조합, 민간단체에 의해 수행되는 경제활동” 이라고 정의함
  - 법적지위에 따른 조직유형의 나열로 정의하는 방식에서 벗어나 사회적경제의 원칙에 따라 수행하는 경제활동이라는 점을 강조하였음
- 네덜란드 경제학자 페스토프는 사회적경제를 도식화하여 설명하면서 아래 3가지 성격의 교집합으로 표현하고 있음
  - 1) 공식적인 경제조직의 성격을 가지고 있음
  - 2) 민간이 주도함
  - 3) 영리를 추구하지 않음
- 한국에서는 미국과 같이 비영리법인을 ‘당기순이익의 배분을 금지하고, 청산 시 잔여재산을 사회로 환원하는’ 2가지 엄격한 기준에 부합하는 법인으로 해석하고 있음

- 유럽을 중심으로 하는 사회적경제는 “출자자에 대한 제한된 이익의 배분” 까지 포함하고 있어 좀 더 범위가 넓다고 할 수 있음
- 그림과 같이 페스토프의 그림을 일부 변형하여 사회적경제를 표현하였음

그림 2. 사회적경제의 도식적 이해



참고 : 페스토프 도식의 일부 수정

- 이상의 논의를 종합하면 사회적경제는
  - 1) 구성원이나 공공이 직면한 사회경제적 문제를 해결하기 위해(목적),
  - 2) 민간이 결합한 사회적 역량을 바탕으로(주체),
  - 3) 구성원은 단기적이고 단순한 가격신호에 반응하기 보다는 장기적이고 호혜적인 의사결정을 선호하면서(호혜성),
  - 4) 민주적으로 운영되는(의사결정의 원칙),
  - 5) 법인격을 갖춘 기업활동을 수행하며(공식적인 경제활동),
  - 6) 성과가 발생할 경우 지역사회가 지속가능한 발전을 할 수 있도록 자원을 배분하는 것을 우선하며, 출자자에게는 제한적으로 배분하는(성과의 공유) 경제활동으로 정의할 수 있음

## 2) 사회적경제 논의의 역사적 변천

- 사회적경제는 지역사회공동체로서부터 주도적인 시장의 공간적 범위가 분리된 산업자본주의 시대부터 본격적으로 대두되게 되었음
  - 공장지대부터 도시화가 진행되었으나 도시지역에 거주하는 노동자에게 충분한 삶의 질을 보장해 주지 못한 시장논리의 문제점이 발생해도, 국가는 국방과 치안에만 주로 관여함으로써 사회경제적 문제를 해결해 주지 못하는 19세기에 도시지역 주민들은 “전통적인 촌락공동체에서 벗어나 원자화된 개인으로 모든 사회적 위험이나 필요에 대처해야 했다. 가장 먼저 노동자들이 직면할지 모르는 질병, 사고, 사망, 실업 등의 사회적 위험에 대비”<sup>3)</sup>하기 위해 자발적으로 결성한 조직들을 통칭하여 사회적경제라 명명되었음
- 이후 러시아에서 최초로 사회주의혁명이 일어나고, 1920년대 대공황이 발생하면서 선진 자본주의 국가는 ‘복지국가’ 체계를 도입하게 됨
  - 복지국가가 국민의 삶에 대한 책임을 지면서 사회적경제가 담당했던 영역을 국가 행정으로 편입시키게 되자, 사회적경제의 필요성이 줄어들면서 사회적경제 논의는 물밑으로 가라앉게 되었음
- 20세기 후반 초국적 금융자본의 주도하에 본격적인 시장의 세계화가 이뤄지고, 자동화 설비가 발전하면서 대기업의 국가 혹은 지역 단위에서 일자리 창출은 편중되거나 줄어들었고, 축적된 부는 금융자본의 이윤을 보장하는 구조로 바뀌며 영리기업의 번성에도 불구하고 재분배 기능이 크게 줄어들었음
- 세계화된 자본으로 인해 일본이나 한국 등 새로운 경제개발국이 늘어나면서 선진국에게 집중된 경제활동이 분산되고, 자원민족주의가 대두하여 두 차례에 걸친 석유과동이 일어나자 기존 복지정책을 추진했던 선진국의 경제 호황이 후퇴하게 됨
- 이들 국가들은 거시 경제구조의 변화 속에서 복지정책의 재원을 확보하기 어렵게 되고, 복지정책의 효율성을 높이기 위해 시장원리를 도입하면서 복지정책은 일부 후퇴하게 되었음
  - 이로 인해 빈곤과 사회적 배제를 효과적으로 돌보지 못하게 되자, 민간의 사회적 역할을 결합하여 국가 복지의 후퇴를 보완하기 위해 다시 사회적경제를 주목하게 되었음

3) 장원봉(2008), “사회적 경제와 협동조합운동”, 『녹색평론』, 5~6월 통권 100권.

- 2008년 글로벌 금융위기에 의해 전 세계적인 경기침체가 발생했을 때, 협동조합의 영향력이 높은 지역사회나 국가일수록 경기침체의 폭이 적었고, 경기회복도 상대적으로 빠르게 이뤄졌다는 조사연구 결과가 담긴 ILO, UN의 보고서가 발간되면서 초국적기업을 대체할 수 있는 지역의 지속가능한 발전에 기여하는 사회적경제에 대한 관심이 대중적으로 확대되고 본격화되었음
  - 협동조합은 지역주민이 소유권을 가지고 있기 때문에 경기침체 시 지역에서 이탈하지 않고, 경영이 어려울 때면 한시적인 인건비 감축, 상품 판매단가 인하 등 유연한 의사결정을 통해 생존율을 높일 수 있기 때문임
  - 대표적인 협동조합은행인 네덜란드의 라보뱅크는 2008년에 예금이 20% 급증했으며, 스위스의 라이파이젠 은행은 국내 순위 10위권 바깥에서 4위로 올라섰음
  - 스위스의 미그로 등 많은 소비자협동조합(생협)들은 2008년과 2009년 가격인하로서민의 물가 안정에 기여하면서 높은 매출 증대를 기록했음
  - 스페인 몬드라곤 협동조합그룹과 이탈리아 에밀리아로마냐 주의 8천여 개 다양한 협동조합 기업들(지역총생산의 30% 차지)은 고용의 안정 유지
  - 2008년 금융위기를 잘 이겨낸 유럽의 협동조합 기업들은, 승자독식의 자본주의 기업 말고 또 다른 기업 방식이 있다는 사실을 보여줌
  - 협동조합은 협동조합 간 협동을 통해 자본주의 대기업과의 경쟁에서 살아남을 수 있었으며, 경쟁보다 협력이 우월할 수 있는 가능성을 보여줌
  - 이러한 강점을 가진 사회적경제가 우리나라에서도 새로운 경제·사회 발전의 대안 모델로 자리 잡을 것으로 기대하고 있음

### 3) 한국 사회적경제의 특수성

- 한국에서 사회적경제 논의는 2000년 이후 유럽의 사회적경제 논의가 소개되면서 점차 확산되었음
  - 이때의 사회적경제는 유럽의 새로운 사회적경제, 즉 연대경제 또는 사회적기업을 중심으로 이해되었음
- 우리나라에서 이와 비슷한 활동은 개별법 협동조합의 법제화가 이뤄진 1960년대 이후, 도시지역의 노동자 및 빈민들의 공동체 활동과 시민들의 새로운 사회활동으로 확산된 생협 활동을 들 수 있음

- 이 가운데 도시 빈곤지역 주민들이 공동으로 출자하고 민주적이고 협동적인 방식으로 운용하여 경제적 자립을 위해 조직된 생산공동체 활동은 이후 IMF를 겪으며 자활공동체 운동으로 발전하였고, 이는 노동부의 2003~04년 사회적일자리 창출사업 시범사업이 발전한 사회적기업육성 정책과 연결되어 사회적기업으로 확대되었음
- 고용노동부의 사회적기업 정책이 어느 정도 성과를 내자, 부처별, 지자체별 특성을 감안한 사회적경제조직 육성 정책이 확대되기 시작하였으며, 농식품부의 농촌공동체회사, 행정안전부의 마을기업 등이 대표적인 정책으로 계속 확대되고 있음
- 2011년에는 사회적기업활성화정책의 일환으로 사회적기업에 적합한 법인격을 만들기 위해 협동조합기본법이 제정되었고, 법 시행 5년 만에 기본법협동조합이 1만 여개 이상 설립되었음
- 이상의 제도 및 정책의 정비에 힘입어 자활기업, 사회적기업, 마을기업, 기본법협동조합이 흔히 새로운 사회적경제조직으로 이해되고 있음
- 이들은 각각 정책적 목적에 의해 규정 지어져 기능적인 역할을 할 것으로 기대되고 있음
  - 자활기업은 빈곤계층의 탈빈곤, 사회적기업은 고용취약계층의 고용, 마을기업은 소규모 마을단위의 경제활동 강화 등의 정책적 기대가 있음
- 한국의 사회적경제는 민간의 활동을 전제하여, 이들의 사회적가치를 정책화한 정부의 지원이 결합하여 빠르게 양적성장이 이뤄진 반면, 정책 지원의 기능적인 목표와 연계성이 높아 새로운 사회적경제조직의 운영상의 지속가능성에 대한 문제제기가 계속되었고, 동시에 지역사회 전체의 사회경제문제해결의 주체로서 자리 잡는데 내외부적으로 어려움이 있었음

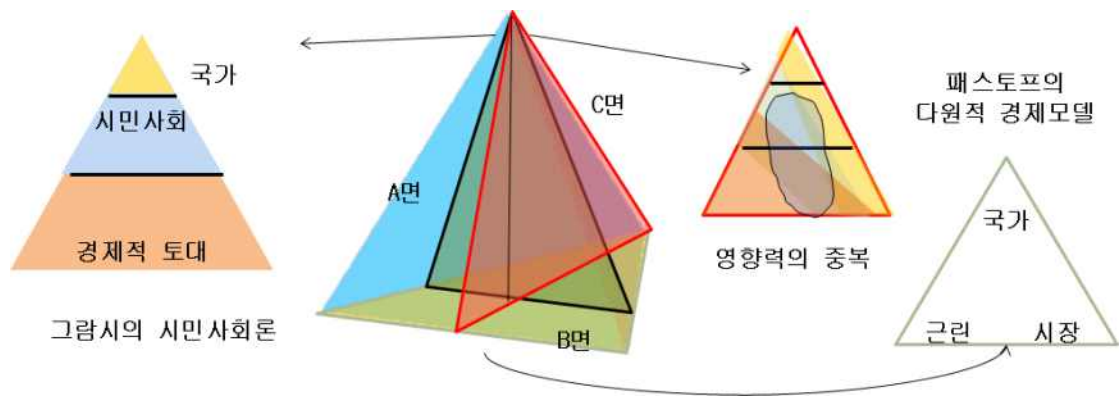
## 나. 사회적경제의 위상 : 핵심개념과의 관계

### 1) 복합적 위상을 갖춘 사회적경제

- 공식적 경제활동 부문인 사회적경제가 제역할을 하기 위해서는 비공식적인 사회적 기반이 전제되어야 함
  - 시장의 실패와 국가의 직접 개입의 비효과성을 사회적경제를 통해 보완하기 위해서는 민간의 사회적 역량이 구축되어 있어야 되며, 그 바탕 위에서 사회적경제가 다양하게 성장할 수 있음

- 이런 의미에서 사회적경제는 단순히 경제적 영역뿐만 아니라 시민사회적 영역을 포괄하고 있음
- 사회적경제는 시민적 생활과 다양한 공동체 활동을 기반으로 하고 있음
  - 사회적경제의 가장 기본적인 토대는 “주민, 혹은 능동적 주체로서의 시민” 과 이들의 구성하고 있는 지역의 “지역사회공동체” 들이며 이들의 삶 속에서 형성된 사회적자본이 사회적경제의 토양이라고 할 수 있음
- 다음 그림은 패스토프의 경제모델과 그림시의 3단계 사회구성 개념을 하나의 그림으로 결합한 것임
  - 사회적경제는 경제적 토대뿐만 아니라 시민사회 영역을 포괄하고 있으며, 개별 사회적경제조직도 우수한 사회적경제조직일수록 단순한 경제활동만이 아닌, 그 활동 속에서 시민사회적 영역을 포괄하고 있음
  - 협동조합 7원칙의 지역사회에 대한 관여는 이런 점을 압축적으로 설명하고 있음
- 따라서 사회적경제 거버넌스를 구성할 때 민간의 영역은 단순히 기존의 대표자들로 구성하기 보다는 지역사회의 다양한 시민사회활동의 주체들이 함께 포함되어야 하고, 지역사회 사회적경제 민간연대조직을 만들 때에도 이들에 대한 문호를 개방해야 함

그림 3. 사회적경제의 위상



- 즉 지역 내부에서 사회적경제의 범위를 확대하는 것이 필요하며, 이들의 참여를 통해 사회적경제는 열린 협동의 틀을 더 공고히 하고, 민간의 사회적 역량을 강화할 수 있음
- 민간의 사회적 역량은
  - 1) 신뢰나 공동활동으로 구축되고, 상호 협력활동을 통해 축적되고 안정적인 문화로 자리 잡은 ‘사회적 자본’



- 2) 민간 역량을 바탕으로 한 지역사회의 작고 다양한 공동활동
  - 3) 1과 2를 기반으로 하여 일상적 사업을 통해 지원하는 체계화되고 안정적인 사회적경제조직
  - 4) 1, 2, 3을 결합한 다양한 연대활동과
  - 5) 연대활동을 기반으로 하는 민간의 제도 접근 및 개선 역량 등을 포괄함
- 따라서 사회적경제는 단순히 “사회적경제조직의 단순함” 을 의미하지 않으며, 이상의 5가지 활동을 모두 포괄하여 이해해야 함

## 2) 사회적경제의 생태계적 이해

### □ 경제생태계과 정책

- 인간사회의 발전에 의해 사회와 국가의 범위와 기능은 갈수록 크고 많은 영향력을 발휘하게 되었고, 민주주의 국가에서 제도의 영향력도 강화되었음
- 또한 시장의 규모도 커지고, 상품의 종류도 다양하게 되면서 한 기업이 운영되기 위해서는 이전과 달리 자재의 공급이나 판매와 관련이 있는 다른 기업이나 경제주체들과 원활한 관계를 맺지 않으면 안 됨
- 따라서 영리와 비영리를 불문하고 개별 기업이 홀로 성립될 수 없기 때문에, 어떤 산업이나 부문이 정상적으로 운영되기 위해서는 일종의 정상적인 생태계 내에 위치해야 함
- 경제생태계는 미국 실리콘밸리처럼 자연적으로 조성되기도 하지만 정부가 집중 육성해야 할 사업들에 대해 “클러스터”, “RIS” 등의 정책을 통해 의도적으로 육성하는 경우도 있음
- 우리나라도 경제의 발전으로 인해 정부가 직접 개별 기업을 육성하는 정책의 효과성이 줄어들어 생태계 육성 정책을 다양하게 활용하고 있음

### □ 사회적경제생태계의 필요성

- 사회적경제는 영리기업이나 개별 산업과 달리 생태계에 더 많은 영향을 받게 됨. 그 이유는 다음과 같음

- 1) 사회적경제는 사회의 문제를 해결하려는 목표를 가지고 있음. 2) 사회적경제는 초기에 자본조달이 어려워 설립 규모가 작기 때문에 주변의 관계를 잘 활용할 때 성공할 수 있음. 3) 사회적경제는 이윤극대화를 목표로 하지 않으므로 정보의 공유 등 상호협조가 원활함
- 사회적경제는 사회의 문제를 해결하려는 목표를 가지고 있음
  - 사회의 문제는 개별적 과제로 있기 보다는 다양한 문제가 서로 중첩되어 있기 때문에 개별 사회적경제조직만으로는 직면하는 문제를 해결하기 어려움. 결국 주변에 있는 여러 사회적경제조직들과 협력하여 문제를 해결하는 것이 더 효과적임. 따라서 여러 사회적경제조직들이 서로 협력하여야 함.
  - 또한 사회 문제의 상당수는 사회적자본이 축적되어야 해결하기 쉬워지는데, 개별 사회적경제조직 보다 여러 사회적경제조직이 협력하고, 네트워크를 구성할 때 사회적자본이 만들어지기 쉬움
  - 사회적경제는 지역주민이 주로 출자하고 이용하기 때문에 이해관계자의 중복성이 영리기업보다 높으며, 참여자들의 중복성이 높으면 사회적자본을 공동으로 이용하기 쉬움
- 사회적경제는 초기에 자본조달이 어려워 설립 규모가 작기 때문에 주변의 관계를 잘 활용할 때 성공할 수 있음
  - 사회적경제 생태계 논의에 참여하고 네트워크를 조성하려는 가장 큰 동력은 개별 사회적경제조직의 힘만으로는 경쟁력을 확보하기도 어렵고, 지속가능한 구조를 만들기 어렵기 때문에 공동으로 문제를 해결하려는 것임
  - 예를 들어 초기 자본조달이 어려운 상황에서 적극적인 신용협동조합이 네트워크 내에 있을 경우 그렇지 않은 경우에 비해 자본조달이나 회계 상의 지원을 받기 용이함
  - 판로개척도 공공구매나 공동판로개척을 담당할 조직이 있는 경우 사회적경제조직의 사업추진이 훨씬 용이함. 초기 비용을 줄이기 위해서는 생태계가 잘 구축된 지역에서 활동하는 것이 좋음.
- 사회적경제는 이윤극대화를 목표로 하지 않으므로 정보의 공유 등 상호협조가 원활함
  - 영리기업은 개별 조직의 이윤극대화를 목표로 하기 때문에 정보의 공유를 꺼리거나, 지적재산권의 공유에도 어려움이 있음
  - 반면 사회적경제조직은 지속가능성만 담보된다면, 다양한 자원과 정보를 공유하는

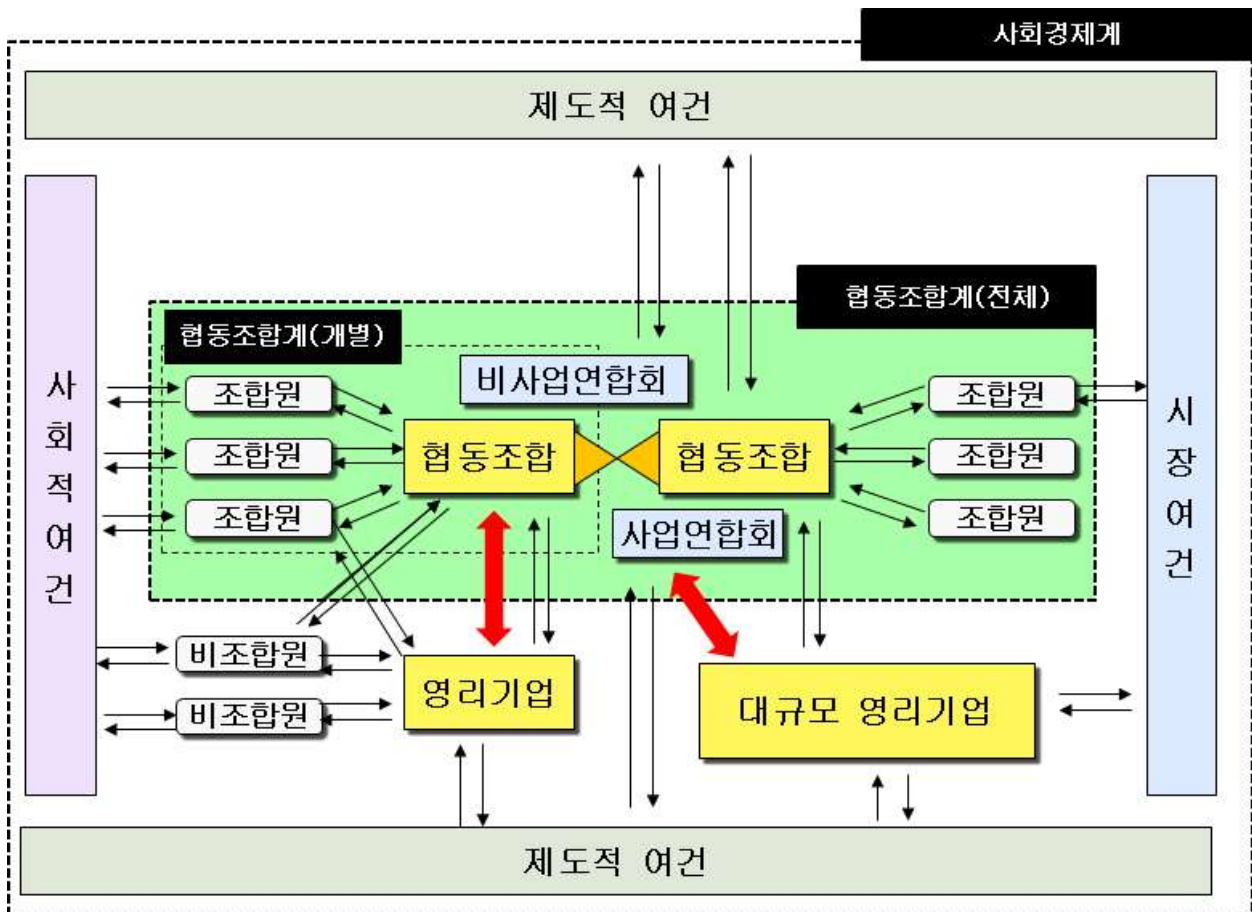
것이 상호 도움이 되기 때문에 사회적경제의 네트워크를 조성하는데 유리함

- 따라서 이런 사회적경제의 특징에 따른 네트워크를 활성화하며, 관련 제도 상 불이익을 완화하기 위해 정책은 사회적경제생태계를 강화하는 방향으로 설계되어야 함

#### □ 사회적경제 생태계 구성의 모식도

- 사회적경제생태계의 관점에서 각 구성요소들의 다양한 관련성을 체계적으로 이해할 필요가 있음
- 사회적경제의 다양한 영역을 포함할 경우 너무 복잡한 모식도가 나오기 때문에, 사회적경제의 하위 시스템인 협동조합생태계에 대한 간단한 모식도를 통해 간접적으로 이해를 높이려 함

그림 4. 협동조합생태계 모식도



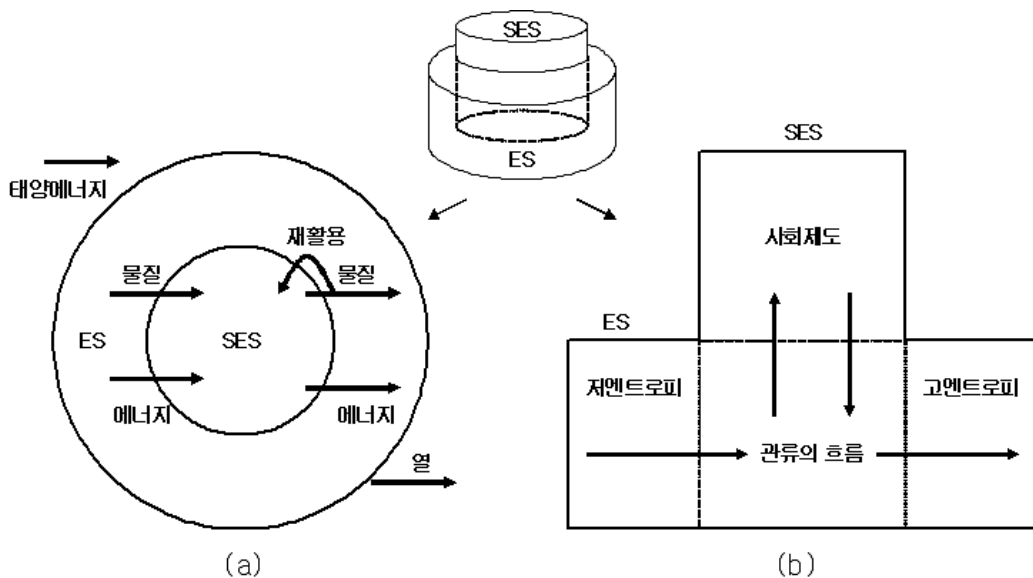
- 개별 협동조합은 그 자체로도 하나의 복잡계, 즉 시스템임. 이는 협동조합(의 사무국)과 조합원의 상호관계를 포함하고 있음. 조합원은 협동조합과 전일적인 관계에 머무르지 않고, 사기업체와의 관계 속에서 지속적으로 협동조합의 성과와 비교하여 협동조합시스템의 성과와 가능성을 판단하게 됨.(여기서 조합원과 사기업체와의 관계가 반드시 거래행위를 의미하지는 않음. 정보에 의한 영향력, 광고의 노출 등 더 넓은 의미임)
- 또한 협동조합과 사기업체는 시장관계 속에서 비조합원을 둘러싸고 서로 경쟁하는 경우도 있음. 농업협동조합이 소비지에서 공동판매활동을 할 때 사기업 마트나 도매법인과 경쟁하는 것이 이런 관계를 보여줌.
- 동시에 협동조합은 경쟁관계에 있는 영리기업과도 서로에 대해 영향을 끼치게 됨. 필요한 자원을 거래할 수 있고, 벤치마킹의 대상이 될 수도 있음. 예를 들어 더 강력한 대규모 영리기업과 경쟁할 경우 지역 내 사회적경제조직과 영리기업이 협력사업을 수행할 수도 있음.
- 경쟁관계에 있는 영리기업 이외에도 협동조합은 다양한 시장관계에 노출되어 있으며, 사회적 관계와 제도적 여건에 영향을 받게 됨
- 또한 대규모 영리기업과 경쟁하기 위해서는 협동조합들이 힘을 모아 사업연합을 구성하기도 하고, 이런 경쟁에서 우위를 차지하기 위해 서로는 경제적 및 비경제적 제도를 개선하는 데 노력하게 됨
- 협동조합생태계는 사회경제계의 하위 시스템으로서 다른 경쟁하거나 협력하는 주체들과 상호관계를 통해 사회경제계 전체의 변화에 영향을 미치며, 동시에 영향을 받게 됨

참고 : 사회적경제생태계 이론 요약 정리

□ 다양한 시스템의 연관관계

- 일반적으로 생태계(eco-system)는 ‘어떤 지역 안에 사는 생물군과, 이것들을 제어하는 무기적 환경요인이 종합된 복합 체계’로 정의됨.<sup>4)</sup> 개별 생명체의 존재와 활동이 단순하게 그 생명체만의 특성만으로 분석해서는 한계가 있다는 문제인식에서, 주변 생명체들과의 관계 및 환경요인들과의 상호관계 등을 종합적으로 이해하는 것이 더 풍부한 설명을 할 수 있다는 관점에서 만들어진 용어 및 접근법
- 이런 생태계적 접근법은 이후 사회와 경제 등 다양한 영역으로 확대되었으며, 경제학에서도 지속가능한 사회경제의 조건을 탐색하는 것을 목적으로 하는 생태경제학으로 응용되었음
- 생태경제학에서는 생태계와 사회경제계를 두 개의 독자적인 복잡계로 인식하고 있으며, 사회경제계는 생태계를 토대로 유지되고 있다고 보고 있음<sup>5)</sup>
  - 사회경제계는 생태계의 한 부분으로 인간이 생물군의 부분집합이라는 점을 고려할 때, 사회경제계는 생태계의 한 부분이 발전하여 새로운 차원의 복잡계(쉽게 표현한다면 문명사회)를 이루는 창발성을 발휘한 것으로 이해하고 있음

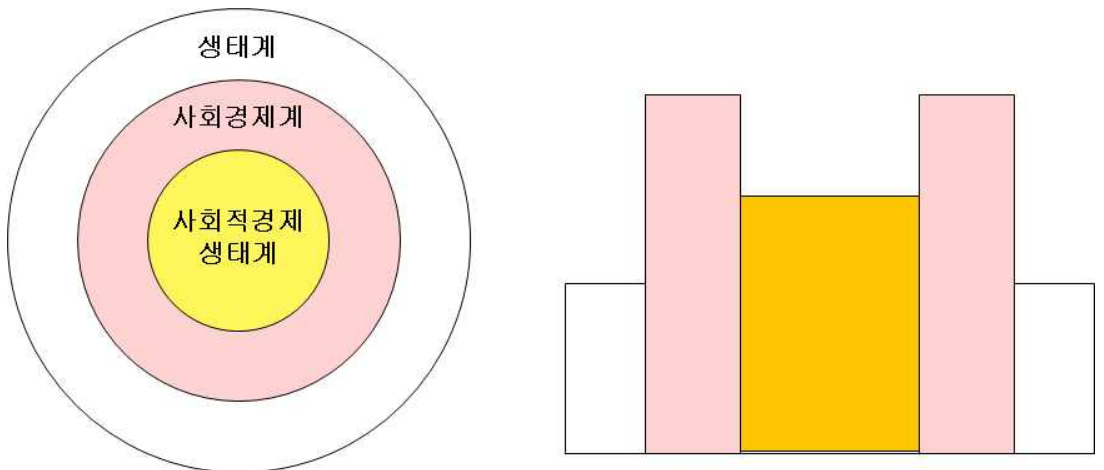
그림 5. 생태계(ES)와 사회경제계(SES)의 열역학적 연관과 공진화



(a) : 중앙의 그림을 위에서 내려다본 것으로 생태계와 사회경제시스템간의 순수한 열역학적 연관을 나타낸다.  
 (b) : 중앙의 그림을 옆에서 본 것으로 열역학적 관류를 매개로 한 생태계와 사회경제시스템간의 공진화를 나타낸다.  
 자료 : 조영탁, '생태경제학 산책'

- 생태경제학의 접근법을 발전시켜 협동조합 혹은 사회적경제도 마찬가지로 독자적인 복잡계로서 설정되고, 동시에 사회경제계와의 협력적 관계를 체계적으로 구성할 필요가 있다는 점을 강조하기 위해 사회적경제생태계 개념을 활용하고 있음

그림 6. 사회경제계와 사회적경제생태계의 관계



- 사회적경제생태계는 사회경제계의 한 부분임
  - 사회적경제생태계는 회사나 비영리단체, 공동체 등 사회경제계 내의 다른 사회경제부문들과 관계를 맺으면서 상호작용 하고 있으며, 시민의 역량, 사회경제제도 등 비조직적 여건들과도 상호작용을 하고 있음
- 사회적경제생태계의 존재의의는 영리기업 중심의 사회경제계가 생태계가 처리할 수 없을 정도로 더 많은 고엔트로피를 형성함으로써 지속가능성을 훼손할 가능성이 있는 상황에서 지역경제에 대한 중시와 사회문제 해결을 위한 혁신 추구 등을 통해 엔트로피의 증가를 억제할 수 있다는 점임
- 또한 이런 시스템적 사유는 초기 사회적경제조직의 자본동원 역량이 낮은 상황에서 사회적경제조직의 성공률 향상을 위해서는 다양한 사회적경제조직들의 협력이 필요하며, 사회경제계의 제도를 사회적경제에 친화적으로 개선해 나가며, 사회적경제생태계에 포함되지 않는 영리기업 및 조직들과도 가급적 협력관계를 형성하거나, 경쟁대상에 대한 명확한 이해 및 상호관계를 파악해야 한다는 것을 보여 줌
- 또한 사회적경제생태계의 사유체계는 사회적경제의 구성원들이 사회적경제생태계

의 환경이면서 동시에 전제조건인 사회경제계의 다른 구성원들과 대비할 때 어떤 활동을 해야 하는 지를 보여 줌

#### □ 복잡계의 특징을 감안한 사회적경제의 활동 방향

- 복잡계는 다양한 구성인자가 여러 수준의 하위 시스템으로 구성된 위계적 구조(hierarchy)로 되어 있음
  - 사회적경제생태계는 구성원 또는 개별 사회적경제조직이라는 복잡계가 모여 만든 보다 상위의 복잡계이며, 동시에 사회경제계의 하위 복잡계 임
  - 사회적경제조직은 현재 여기에 구성된 사회경제계의 구체적인 조건에서 벗어날 수 없으며, 각각의 개별 사회경제계의 특수성을 감안하여 활동계획을 세워야 함
- 복잡계는 하위 구성요소들의 연계관계 때문에 하위 구성요소로 환원할 수 없는 새로운 행동이나 패턴, 즉 창발성(emergent property)를 가지고 있음
  - 사회적경제조직의 구성원들의 우수하다고 하더라도, 경제조직으로서의 시스템, 즉 비즈니스모델이나 조직운영체계를 잘 구축하지 못하면 성공적인 사회적경제조직을 운영하기 어려움
  - 구성원으로 치환할 수 없는 사회적경제조직 자체의 복잡계적 특성이 있기 때문에 이를 감안하여야 함
- 복잡계를 구성하는 요소의 관계는 비선형적(non-linearity)이면서 동시에 되먹임 구조(feedback loops)로 되어 있음
  - 개별 사회적경제조직들의 연대활동도 마찬가지로 각각의 성과보다 더 높은 성과를 만들어 낼 수도 있고, 연대활동의 시스템이 합리적이지 않다면 낮은 성과를 만들어 낼 수 있음. 따라서 개별 사회적경제조직은 더 높은 성과를 만들기 위해 서로 간에 연대활동을 지속적으로 추구하고, 연대의 시스템의 효과성을 높이도록 노력해야 함. ICA가 정한 “협동조합 간 협동”의 원칙은 의도적 창발성과 시너지 효과를 내는 되먹임 구조를 만들어야 한다는 점을 강조하고 있음
- 복잡계는 경계를 설정하기 어려우며(ambiguous boundary) 경계를 의식적으로 설정했다 하더라도 경계의 바깥에 대해 열역학적으로 열려있음(open system)
  - 사회적경제생태계와 사회경제계의 명확한 구분선은 존재하지 않으며 양쪽의 요소는 지속적으로 서로 영향을 미치게 되는 속에서 경향적으로 사회적경제생태

계가 확장되거나 축소되는 것으로 이해해야 함. 따라서 사회적경제생태계의 확장을 위해서는 새로운 구성요소들을 아울러야 하며, 이를 위해서 기존 사회적경제 구성요소들의 지속적인 ‘혁신’은 필수적임. ICA에서 제시한 협동조합 조합원이 가져야 할 윤리적 가치인 “열린 마음(openness)”은 사회적경제생태계의 구성원이 어떤 자세를 취해야 하는지를 잘 보여주고 있음

- 예를 들어 마을만들기로 성장한 농촌마을들이 현재까지는 구성요소에 포함되지 않았지만, 정책적 효과와 민간의 협력과 연대를 통해 앞으로 사회적경제생태계의 가까운 영역으로 이동하고, 이 중 일부가 사회적경제생태계의 구성요소로 편입될 수도 있음
- 복잡계는 강한 경로의존성(path dependency)을 가지고 있으면서도, 미래에 대해 열려 있음
  - 사회적경제생태계도 기존의 환경과 역사, 현재 사회적경제조직 및 그 구성원들의 역할과 역량에 따라 경로의존성을 가지게 되므로, 이를 감안하여 발전계획을 수립하여야 함. 하지만 다양한 내·외부 요소와의 상호관계에 의해 과거의 흐름과 다른 변화가 언제가 가능함. 따라서 과도한 변화도 과거 경향의 고정도 존재하지 않은 근원적 불확실성(fundamental uncertainty)이 사회적경제생태계가 처해 있는 상황이며, 이를 고려하며 구성원들의 다양한 의견을 상호 존중하면서 사회적경제생태계의 발전을 추구하여야 함

## 다. 사회적경제의 활성화 방향

- 사회적경제를 생태계적으로 바라 볼 경우 단순하게 사회적경제조직에 대한 지원만으로 사회적경제가 활성화된다고 할 수 없음

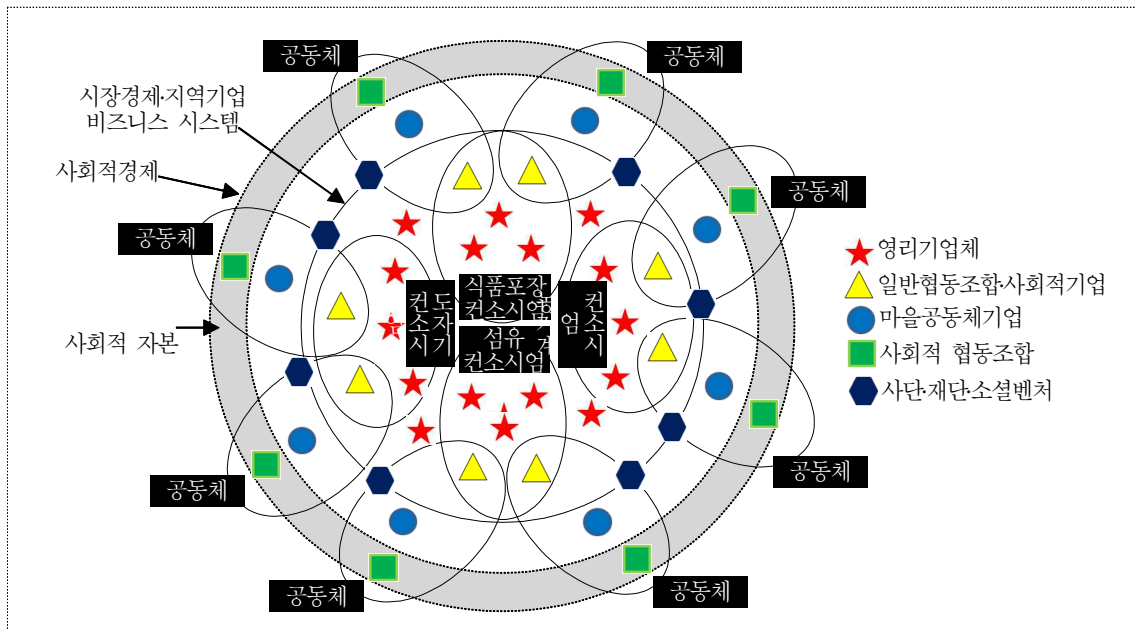
4) 두산백과, [http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1110625&cid=40942&categoryId=32334#\\_datalab](http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1110625&cid=40942&categoryId=32334#_datalab)

5) 조영탁, ‘생태경제학 산책’



- 사회적경제의 활성화를 위해서는 시장의 영리기업이나 국가, 지방자치단체와 독립된 자율적인 사회 자체를 강화하고 활성화 하는 활동과 제도적 여건의 정비가 전제된 속에서, 사회의 구성원들과 다양한 공동활동이 사업적 방식으로 조직될 수 있도록 촉진하는 정책이 병행되어야 하며, 영리를 목적으로 움직이는 사기업의 불공정한 행위를 견제하는 정책과 활동도 포함되어야 함
- 기존의 지역사례 연구에서 제도 여건이 어떻게 지역사회 사회적경제생태계에 영향을 미치는 지에 대해 명확하게 정리한 자료는 없지만, 지역사회의 다양한 사회적경제 관련 요소들의 비즈니스 시스템을 정리한 이탈리아 에밀리아-로마나 지역의 사례를 정리하면 다음과 같음

그림 7. 이탈리아 에밀리아-로마나주 사회적경제생태계의 관계 모식도



자료 : 김종걸 외(2015)

- 그림에서 외곽은 공동체, 내부는 시장 경제 영역을 가리키고 있으며, 이들 영역에는 각각의 기업체들이 활동하고 있음
  - 공동체 영역에는 직인(職人) 중심 기업 형태의 협동조합들이 활동하고 있으며, 시장 경제 영역에는 자본가 중심 기업 형태의 영리회사들이 활동하고 있음
  - 이들은 지역사회의 공동체와 관련성이 높은 사업은 개별적인 사회적경제조직에서 사업을 수행하고 있지만, 시장경제 내의 경쟁이 치열하거나, 경쟁대상 영리기업의 규모가 큰 경우에는 개별 사회적경제조직들이 뭉쳐 컨소시엄을 만들어 대응함

- 이들이 컨소시엄을 형성하는 이유는 지역 내 협동조합을 컨소시엄에 참여시킬 경우 입찰경쟁에서 그 컨소시엄 업체에게 가점을 주던 전통이 있었기 때문임. 경로의존성에 따라 지방 기업들은 지역 내 협동조합과 컨소시엄을 구성하여 사업을 하는 데 익숙했음(Restakis, 2011)
- 이렇게 구성된 컨소시엄은 국제적 경쟁에서도 지방 기업들이 경쟁력을 가지는데 도움이 됨. 그 이유는 컨소시엄에 참여한 협동조합들이 공동체 안에서 직인 중심 기업체 형태로 조직되어 임금수준을 조정할 수 있었기 때문임(Ramazotti, 2010)
- 이러한 형태의 협동조합들과 시장경제 자본가 중심 영리 기업체들의 결합관계는 지역 단위에서 회사의 형태, 상품 및 서비스 시장의 형태, 노동시장의 형태 측면에서 매우 효율적인 비즈니스 시스템을 창출하게 되었음<sup>6)</sup>
- 제도적 여건이 그림에서는 포함되지 않았지만, 사회적경제조직의 컨소시엄이 활발하게 만들어지는 배경에는 소규모 조직의 컨소시엄을 통한 경쟁력 강화를 폭넓게 허용하는 이탈리아의 제도가 있기 때문임
  - 우리나라의 경우는 소규모 기업들이 컨소시엄을 맺더라도 주관기업의 자본규모만으로 평가하기 때문에 컨소시엄의 효과가 낮은 편임
- 사회적경제조직들의 생태계적 경쟁력을 강화시키기 위해서는 단순한 지원정책만이; 아니라 소기업의 상호협력을 강화시켜주는 다양한 제도적 정비가 필요함
- 따라서 사회적경제생태계를 강화하는 방향은 다음과 같은 하위 사항을 각각 강화하도록 설계하고, 이들이 잘 연계될 수 있도록 해야 함
  - 민간 인적 역량의 강화 : 교육, 신규 인력의 진입 유도
  - 비사업 공동체 활동의 확산과 지원 : 마을만들기, 지역만들기 등 사업의 연계
  - 사회적경제조직의 설립과 운영 지원
  - 공동체 활동과 사회적경제조직들의 연대 활동의 지원 : 사업적, 비사업적, 당사자 조직이 취약한 경우 중간지원조직의 활성화 지원
  - 관련 제도의 정비 : 지원 정책의 개발, 기존 정책의 재구성, 수평적 거버넌스 구축
  - 시장의 불공정성 개선

---

6) 김종걸 외(2015)의 내용을 인용

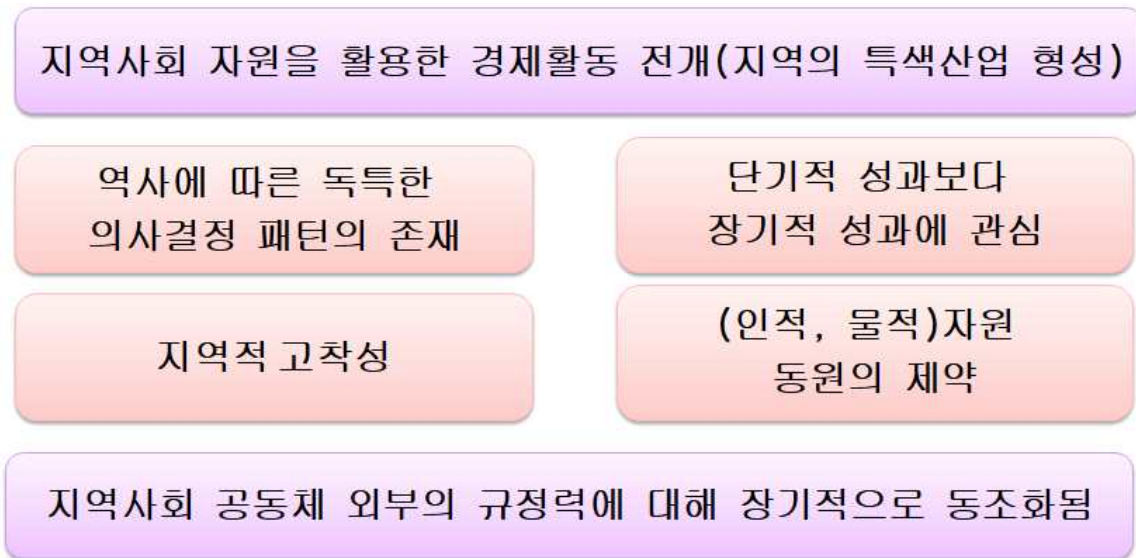
## 2. 농촌지역 사회적경제의 특징

### 가. 농촌지역의 특징

#### □ 농촌지역사회공동체의 특징

- 마을단위 농촌지역사회공동체는 도시에 비해 볼 때 공간적 독립성과 정체성(지역적 고착성)이 강하기 때문에 구성원 및 활동 양식에서 상당한 독자성과 안정성을 가지고 있음
  - 이런 독자성과 안정성은 어떤 맥락에 배치되는 가에 따라 사회적경제의 활성화에 촉진요인이 되기도 하고 저해요인이 되기도 함

그림 8. 농촌지역사회공동체의 특징



- 또한 농촌지역사회공동체는 공간적 독립성이 강한 만큼 자원의 동원과 활용이 도시보다 더 제약되게 됨
  - 이런 제약은 단기적 성과보다 장기적 성과에 관심을 갖게 하고, 지역사회 내 의사결정 패턴도 도시지역에서 추구되는 합리성과 달리 자체적인 독특한 패턴을 가지게 됨
  - 예를 들어 대성촌에서 지도자를 선출할 때 타성받이는 역량이 있어도 선택에서 배

제되는 현상이 잦은 것이 대표적인 사례로 볼 수 있음

- 자원의 특성과 지역사회의 자원을 통한 시장경제에 편입되기 위해서는 지역의 특산품을 통한 경제활동이 이뤄지게 되는데, 이 때 구성원의 안정성은 구성원간의 유대를 강화하여 도시지역에 비해 소규모 공동체 경제활동이 활발하고, 안정적으로 운영되는 경향이 있음
- 하지만 지역사회공동체는 고립된 폐쇄계로서 존재하지 않고, 외부의 규정력에 반응하여 장기적으로 동조하게 됨
- 농촌사회에 대해 정부정책이나 외부의 자원이 투입될 경우 농촌사회는 그에 맞춰 상호작용을 통해 장기적으로 변화를 겪게 됨

#### □ 정책의 영향 및 유의사항

- 이 때 농촌사회에 진입한 정책의 성격에 따라 정책대상자와 농촌사회와의 관계가 달라지게 됨
  - 품목별 조직을 읍면단위 이상으로 조직하는 것을 목표로 하는 정책을 받을 경우 구성원들 중 전업농들은 마을의 지도자가 되기 보다 마을 외의 활동에 집중하면서 마을단위 활동을 포기하는 경향이 다수 발생함
  - 예를 들어 양돈이나 버섯 등 장치형 농업의 품목별 조직을 육성하는 정책에 따라 이를 수입할 경우 전업농의 전업화가 더 가속화되고, 전업화가 진행됨에 따라 해당 마을이 가지고 있는 자원과 전업농가가 필요한 자원의 상관관계가 점차 약해지면서 자연스럽게 해당 품목 전업농의 생산 및 유통 활동이 마을과 멀어지게 되고, 그 결과 마을단위 활동의 주도성을 스스로 포기하는 것임
  - 반면 농촌만들기 사업과 같은 마을 전체를 발전시키는 것을 목적으로 하는 정책을 수입하게 되면, 그 마을의 지도자는 정책의 목표에 따라 마을과의 관계성을 강화하게 되고, 지도자의 개별 영농형태도 그에 적합하게 변화하게 되는 경향이 있음.
- 농촌의 지역사회는 공간적 특징에 따라 마을단위로 의식되는 특성이 강하기 때문에 다수의 마을을 결합하여 농촌 관련 정책을 펼치기 위해서는 마을 구성원들의 의식 변화가 필요함
  - 읍면단위 수준의 공동활동을 진행하기 위해서는 구성원들이 읍면단위의 정체성을 확립하도록 하는 사전 작업이 필요하며, 시군단위의 공동활동을 만들어 낼 때도

마찬가지임

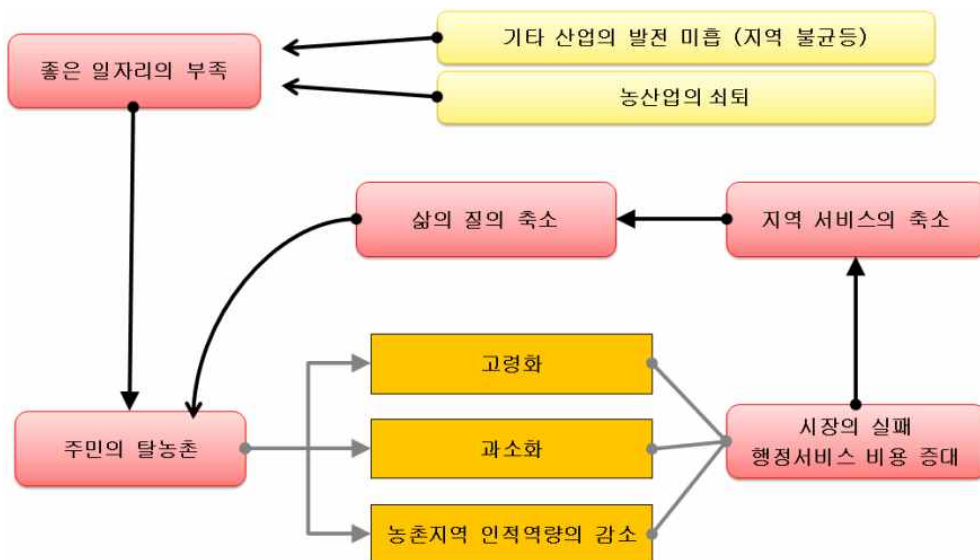
- 이런 의식 변화는 공동활동을 통해 장기적으로 전환하게 해야 하며, 단순한 교육 만으로는 의식변화를 효과적으로 유도하기 어려움
- o 이런 농촌지역사회공동체의 특징을 이해하며, 사회적경제의 지원 정책을 개발하는 것이 필요함

## 나. 농촌지역의 주요 사회경제문제

### □ 농촌지역 사회경제 문제의 구조

- o 농촌지역의 사회경제문제를 구조적으로 정리하면 다음 그림과 같음
- o 지역의 불균등 발전이 추진된 가운데 농산업을 쇠퇴하게 되어 농촌지역에 좋은 일자리가 부족한 결과, 청년층을 중심으로 과잉인력이 농촌을 벗어나게 되었음
- o 이에 따라 농촌은 인구의 고령화와 과소화가 급격하게 일어나고, 이는 농촌지역 인적역량의 감소로 귀결됨
- o 인구의 고령화와 과소화는 시장의 수요를 감소시켜, 수요와 공급으로 가격을 결정할 수 없는 미싱마켓(Missing Market) 현상을 만들어 내어 시장의 실패가 도시보다 더 많은 분야에서 빈번하게 발생하게 되었으며, 공간은 넓지만, 행정서비스이 대상자는 줄어들어 단위당 행정서비스 비용은 증대되었음

그림 9. 농촌지역 문제의 모식도

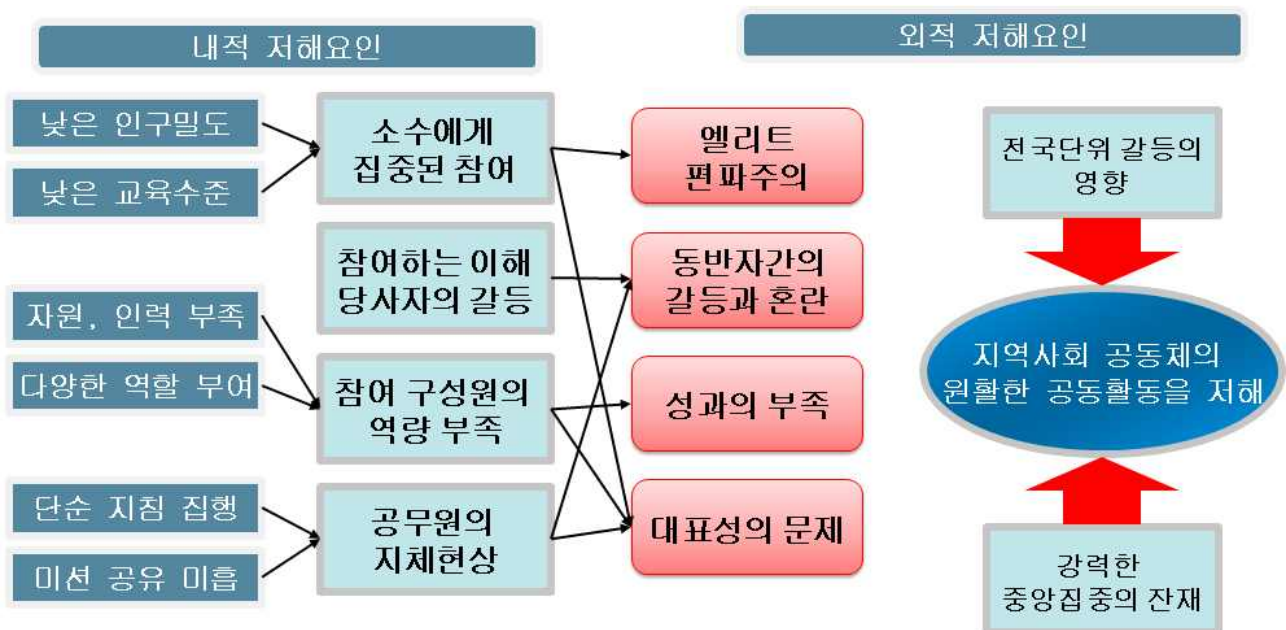


- 따라서 농촌지역의 시장 및 공공 서비스는 축소되고, 이에 따라 농촌주민의 삶의 질이 축소되었으며, 이는 주민들의 탈농촌을 다시 부추기게 되어 악순환 구조를 만들어 내게 됨
- 시장실패와 정부 직접개입의 비효과성은 농촌지역에서 도시지역보다 더 심각하게 나타나기 때문에 농촌지역에서 사회적경제의 역할은 더 크다고 할 수 있음

### □ 민간 인적 역량의 부족

- 하지만 인구의 고령화, 과소화는 농촌지역 내 사회의 역량, 민간의 인적역량을 감소하게 만듦으로써 사회적경제의 역량을 확보하는 데에도 저해요인으로 작용하게 됨
- 특히 사회적경제의 수평적 거버넌스를 구축하는 데에도 민간 인적역량의 부족은 자발적인 공동활동의 부족과 참여구성원의 역량부족 등으로 거버넌스를 활성화하는 데 어려움을 가져옴
- 또한 부족한 민간 역량으로 인해 소수에게 집중된 참여가 나타나 지역사회공동체의 지도자와 구성원의 분리 현상, 거버넌스 활동 성과의 사적 전유를 통한 구성원 간 갈등을 야기하는 경우도 빈번히 나타나게 되었음

그림 10. 지역사회 공동활동 및 거버넌스 저해요인



자료 : 지역농업네트워크(2007) 내용의 도식화 및 일부 수정

### 3. 농촌지역 사회적경제의 범위 설정

#### 가. 기존 사회적경제조직의 범위

- 최근 논의되는 사회적경제조직은 본 연구의 관점에서 볼 때, 새로운 사회적경제조직으로 한정되어 있음
- 농촌지역의 사회적경제조직은 크게 1) 전통적 사회적경제조직, 2) 근대적 사회적경제조직, 3) 새로운 사회적경제조직으로 나눌 수 있음
- 이 가운데 새로운 사회적경제조직은 자활기업, 사회적기업, 마을기업, 기본법협동조합을 포함하고 있음
  - 그동안 “사회적경제활성화”는 주로 이들 조직들을 활성화시키는 것과 거의 동일한 의미로 사용되었는데, 이는 도시지역에서는 일부 유효할지 몰라도 근대적 사회적경제조직들의 영향력과 조직력이 높고, 마을단위의 공동활동이 주를 이루며, 가족농 중심의 생산체계를 갖추고 있는 농촌지역에서는 이들만을 통해서 농촌의 사회경제적 문제를 해결하는 것에는 한계가 있을 수밖에 없음

#### 나. 농촌지역 사회적경제조직의 특징

##### □ 부문별 기본 특징

- 전통적 사회적경제조직은 대동계 등 법인화 되지 않은 형태로 전통적인 계와 향약의 영향을 받아 일부 마을이나 지역에 존재하고 있음
  - 마을단위 사업이 확대되면서 이들 전통적인 사회적경제조직의 활용이 가능하나 아직까지 구체적인 상관관계의 연구가 이뤄지고 있지는 않으나, 다만 전통적 사회적경제가 활성화된 지역에서 근대적 사회적경제조직, 특히 이동조합이나 새마을운동에 미친 영향에 대한 연구는 일부 진행되었음(김영미, 2010)
- 근대적 사회적경제조직은 농협, 신협, 새마을금고 등 1960년대부터 1980년까지 완성된 개별법 협동조합 조직으로 읍면단위 이상의 지역을 공간적 범위로 하고 있으며, 마을단위로는 영농회, 작목반, 공선출하회 등의 하위 비법인 조직을 포괄하고 있음
  - 가장 강력한 조직역량을 갖추고 있으나 이미 안정화된 비즈니스 모델을 유지하려

는 경향이 있어 새로운 사회경제적 문제에 대한 대응력이 약한 상황이거나, 대규모 시장의 논리에 편입된 경향이 있음

- 새로운 사회적경제조직은 농촌공동체회사, 마을기업, 사회적기업, 자활기업, 기본법협동조합 등을 들 수 있는데, 기본법협동조합은 범위는 넓지만 아직 성장단계에 있으며, 마을기업, 사회적기업, 자활기업 등은 시군단위 이상의 사회적 관계 속에서 정책과 연계되어 발전되고 있음
- 농촌공동체회사, 들녘경영체, 영농조합법인 등은 구성요건이나 활동의 목적으로 보면 사회적경제에 속하지만, 지역 내 호혜적 활동이나 정체성을 확보하기 위한 노력은 미흡한 실정임
- 법인화되어 있지 않으면서, 정책적 효과로 운영되는 공동활동들도 다양함
  - 농촌관광이나 정보화마을, 농기계공동창고 등 마을단위의 지원정책에 의해 구성된 조직들인데, 성장발전하면 법인화 단계로 진입하는 경우도 있고, 정책지원이 끝나면 공동활동이 침체되는 경우도 있음

#### □ 기능적 역할에 집중된 새로운 사회적경제조직

- 우리나라의 사회적경제 정책은 취약계층의 일자리 창출을 중심으로 전개되어 지역발전은 정책 우선순위에서 밀려나 있었음
- 따라서 인증 사회적기업이나 특히 기본법 협동조합의 지도자들 중 ‘지역사회에 뿌리 박고 있는 사회적경제조직’이라는 인식이 부족한 경우도 많이 있음
- 단순히 상대적 약자들 스스로의 자조적 활동으로 사회적경제조직을 이해하거나, 정책자금의 지원을 받는 것이 용이하다는 이유로 사회적경제에 진입한 경우도 많아 지역 발전에 대한 사회적경제 내부의 공동활동에 대한 동의도 미흡한 경우가 있음
- 정책에 의해 규정되는 사회적경제 부문의 특성이 제한되다 보니, 아래로부터의 자율적인 협력과 네트워크를 통해 지역의 발전을 책임질 주체들의 발굴이 지체되고 있으며, 당위적으로는 지역 발전을 목표로 삼고는 있지만 이를 핵심목표로 하는 사회적경제조직의 설립이 미흡하고, 연대조직들도 사업을 개발하기 보다는 다양한 사업의 한 종류로만 인식하고 있음
- 요약하자면, 현재 농촌의 사회적경제조직들은 각각의 필요와 자원을 제공하는 부처의 목적 등으로 인해 개별적인 기능을 중심으로 정체성을 형성하고 있어, 지역사회공동체를 아우르는 생태계적 활동을 요구하는 압력도 거의 없을 뿐만 아니라, 자체적인 활동도 미흡함

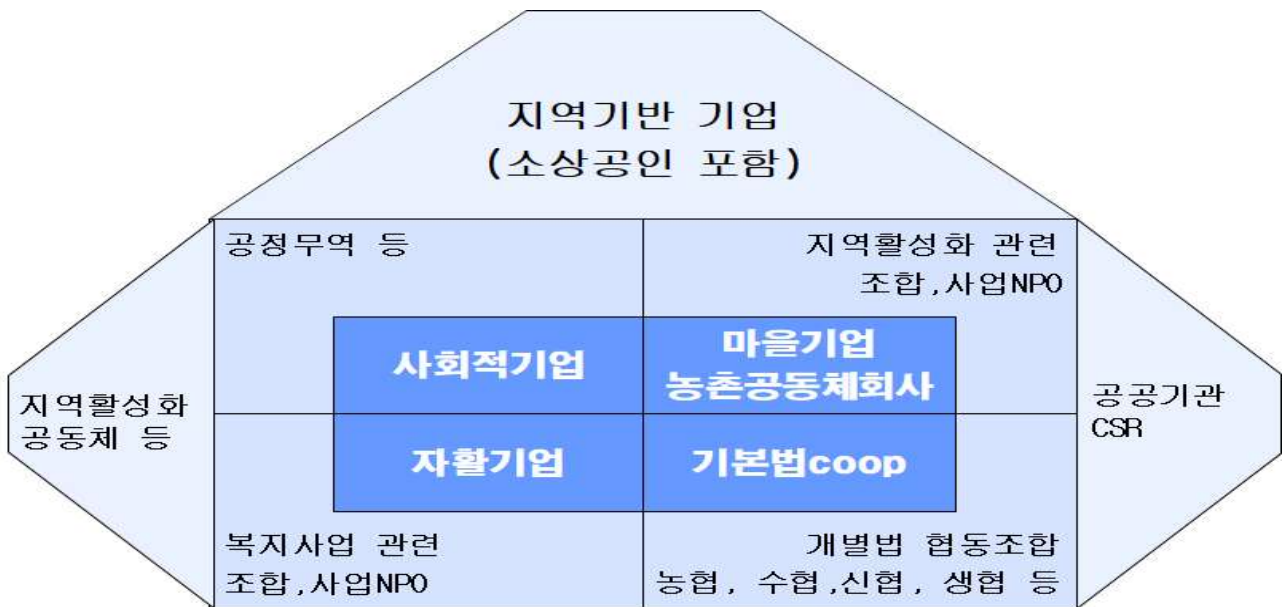


## 다. 확장된 사회적경제의 추구

### □ 사회적경제기본법(안)의 사회적경제

- 사회적경제기본법(안)에서는 사회적경제의 범위를 다음 그림의 두 번째 넓은 사각형으로 설정하고 있음. 사회적기업 등의 가운데 사각형 뿐 아니라 농협, 신협 등 근대적 사회적경제조직과 함께, 정부의 지원을 받은 영농조합법인도 포함되어 있음
- 하지만 그림에서 마을기업과 농촌공동체회사가 거의 같은 위상임에도 불구하고 실제 법에서는 농촌공동체회사가 명시되지 않고 있으며, 제정 법안에서도 농촌공동체회사나 들녘경영체 등 농식품부의 개별 정책대상은 명시되어 있지 않아 조정이 필요함
- 법안 개정에 대한 의견을 제시하기 위해서는 농촌공동체회사 민간의 연대활동을 통한 정체성의 합의와 함께 농식품부의 정책 방향의 재정립 노력이 병행되어야 할 것임

그림 11 농촌 사회적경제 범위의 확대 방향



- 한 걸음 더 나아가면 사회적경제기본법(안)에 사회적경제조직에 대한 임의 참여를 허용하고 있는 조직들, 사업적 성격의 비영리법인 등도 포함될 필요가 있음
- 사회적경제조직은 아니지만 실질적으로 사회적경제 생태계에 포함되어야 할 공동체조직들은 사회적경제 정책의 대상이 되어야 함

- 예를 들어 제도정비 혹은 자원연계와 관련된 공공기관의 활동이나 지역활성화를 지향하는 공동체 등의 활동도 큰 틀의 사회적경제 생태계의 영역으로 포함되어야 함
- 특히 농촌지역사회에서는 지역기반을 중심으로 활동하고, 지역의 특산물 자원과 인적 자원을 통해 부가가치를 생산하고, 이를 지역에서 순환하는 기업은 사회적경제조직으로 포함하고, 소상공인을 사회적경제조직까지는 아니지만 사회적경제 활동을 수행하는 네트워킹의 대상으로 포함하여 생태계를 조성할 필요가 있음
- 최근 사회적기업 제도를 인증에서 등록으로 전환하려는 논의는 특히 농촌지역 사회적경제의 범위를 확대하는데 참고가 될 것임
- 이런 측면에서 농식품부가 지원하는 정책의 목적을 충실히 수행하는 정책대상들은 일반적으로 사회적경제생태계에 포괄된다고 할 수 있음





## **제3장 농촌과 사회적경제조직의 현황**

1. 농촌지역 사회적경제 여건
2. 농촌지역 사회적경제조직 현황분석
3. 농식품부 육성 사회적경제 관련 현황



# 1. 농촌지역 사회적경제 여건

## 가. 농촌의 인적 역량

### 1) 농가인구 변화

#### □ 농가호수 및 농촌인구 전망

- 농가호수와 농촌인구는 1996년 이후 지속적인 감소추세 임
- 농가호수는 2015년 이후 연간 약 1만 호가 줄어들 것으로 예상되며, 농촌인구는 연간 약 5만 명이 줄어들 것으로 예상됨
- 반면 65세 이상 농가인구 비율은 지속적으로 증가하고 있으며 2026년 이후에는 농가인구의 절반가량이 65세 이상 고령인구가 될 것으로 예상됨
- 농가의 감소량과 농촌인구의 감소량, 농가호당 인구, 65세 이상 농가인구 비율을 비교해 볼 때, 전반적으로 농촌지역 인구와 농가는 감소하고 있으나, 농촌지역에서 독거노인 가구 등 고령의 소규모 농가 수는 늘어나고 있는 것으로 추정할 수 있음

표 5. 농가호수, 농가인구 동향 및 전망

구분	1996	2015	2016 (추정)	전망		
				2017	2021	2026
농가호수(만 호)	148	109	107	106	101	96
농가인구(만 명)	469	257	252	247	226	203
농가호당 인구(명)	3.2	2.4	2.4	2.3	2.2	2.1
65세 이상 농가인구 비율(%)	18.2	38.4	39.3	40.2	44.1	49.3
총인구 중 농가인구 비율(%)	10.3	5.0	4.9	4.8	4.3	3.8
농림업 취업자(만 명)	243	135	133	132	126	116
농촌인구(만 명: 외국인 포함)		982	987	991	1,004	1,004

자료 : 한국농촌경제연구원(2017), “농업전망 2017(1)”의 관련 통계를 결합

## □ 영농승계자 현황과 귀농인

- 1995년 이후 영농승계자를 확보한 농가 비율은 2005년 3.55%로 급감한 이후 소폭 증가하였으나, 전체적으로는 지속적인 감소 추세임
- 이를 통해 농가 내부 경영승계를 통한 농가 재생산 가능성이 희박함을 알 수 있으며, 향후 후계농을 확보하지 못한 농가는 폐업가능성이 높음을 알 수 있음

표 6. 영농승계자 확보 농가 비율

구분	1995	2000	2005	2011	2014
영농승계자 확보 농가(A)	197,161	150,453	45,163	114,396	109,528
총 농가수(B)	1,500,745	1,383,468	1,272,908	1,163,209	1,120,776
비율(A/B, %)	13.14	10.88	3.55	9.83	9.77

- 따라서 농촌 지역사회와 농업생산력을 유지하기 위해서는 외부에서의 인력 유입, 즉, 귀농귀촌, 특히 귀농인이 얼마나 농촌지역으로 들어오고, 그들이 지역사회에서 어떻게 활동하고, 귀농 상태를 유지하는가에 대한 관심이 높아지고 있음
- 여러 통계와 연구결과에 따르면 귀농 가구원은 지속적으로 증가하는 추세이며, 2010년에 비해 2015년에는 13.74%가 증가하였음
- 전체 농가인구의 1% 수준으로 아직까지는 미미한 상황이지만 도시 지역의 일자리 축소 및 베이비부머의 은퇴 확대, 기존 귀농인의 농촌 안착 사례가 늘어남에 따른 관심의 증가, 농식품부 귀농정책의 확대, 기존 귀농귀촌인의 존재로 인한 문화 충격의 완화 등이 영향을 미치게 되면 지속적으로 늘어날 것으로 보임
- 통계청의 자료에 따르면 2015년 귀농 가구원의 연령대별 평균은 30대 이하는 25.7%, 40대는 16.3%, 50대는 33.1%, 60대는 19.4%, 70대 이상은 5.5%임. 50대 이하가 75.1%대로 나타나, 기존 농가인구의 연령별 분포에 비하면 젊은 층의 비율이 높아, 농업농촌 전체적인 차원에서 볼 때 후계인력으로서 역할하게 됨을 알 수 있음
- 다만 2010년에 비해 2015년의 30~40대는 5.6% 줄어들었으며 50~60대는 38.2% 늘어난 것으로 나타남. 2012년 이후 귀농가구원의 수는 보합세를 보이면서 베이비부머 세대의 은퇴 후 귀농이 더 강화됨을 알 수 있음
  - 30~40대 귀농인은 2012년 최고점을 찍은 이후 점차 줄어들고 있는 데, 이는 30~40대의 귀농에 따른 요구 수익 비해 이를 감당할 필요 자본이 부족한 상황에서 귀농



의 어려움과 실패가 전파되고 있기 때문으로 보임. 하지만 매년 8천여명의 귀농은 농촌지역에 활력을 불어 넣을 수 있는 수치라고 하겠음

표 7. 귀농 가구원 연령 분포

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015
전체		9,597	17,464	19,657	18,825	18,864	19,863
30대 이하	명	3,260	5,339	5,830	5,337	5,219	5,108
	%	34.0	30.6	29.7	28.4	27.7	25.7
40대	명	2,043	3,488	3,825	3,444	3,407	3,246
	%	21.3	20.0	19.5	18.3	18.1	16.3
50대	명	2,526	5,159	5,999	6,017	6,009	6,572
	%	26.3	29.5	30.5	32.0	31.9	33.1
60대	명	1,332	2,582	2,940	3,038	3,160	3,849
	%	13.9	14.8	15.0	16.1	16.8	19.4
70대 이상	명	436	896	1,063	989	1,069	1,088
	%	4.5	5.1	5.4	5.3	5.7	5.5

자료 : 통계청, 귀농귀촌인 통계

- 귀농인의 대부분은 영농활동의 어려움으로 ‘영농기술 및 경험부족’ 과 ‘농지 및 시설 투자 시 자금 부족’ 을 나타내고 있음
  - 36.2%가 ‘영농기술 및 경험부족’ 을, 28.8%가 ‘농지 및 시설 투자 시 자금 부족’ 을 어려움으로 토로함
  - 경험부족과 판로부족 등 경영역량과 관련된 답변은 47.4%이며, 자금부족 시설부족, 운영비 부족 등 자본과 관련된 답변은 37.8%였음
- 반면 귀농의 저해요인으로 자주 지적되었던 ‘기존 농가와의 갈등’ 은 1.2%에 불과하였고, 가족과의 갈등도 큰 문제가 없는 것으로 나타남
- 연령대별로 귀농에 따른 애로사항을 다르게 인식하고 있음
  - 경험부족과 판로부족은 60대에서 가장 많이 응답하였으며, 30~40대에서는 투자자금 및 운영비 부족 등 주로 자본과 관련된 애로사항이 상대적으로 많았음
- 귀농인의 가장 큰 애로사항이 영농기술에 대한 경험부족이라고 답한 것을 감안할 때, 앞으로 귀농을 촉진하기 위해서는 귀농인들이 다양한 농촌지역 공동체활동과의 네트워크에 참여하도록 기회를 제공하는 것이 필요할 것임
  - 농촌지역의 공동체 활동에 진입함으로써 지역사회에 대한 정보와 이해를 높일 수

있고 개별적인 관계보다 더 풍부하게 영농기술과 경험을 직접 전수받을 가능성이 높아질 수 있음

표 8. 귀농인의 연령대별 영농활동 수행시 어려움(복수응답)

(단위 : %)

구분	사례 수	영농기술/ 경험부족	농지/시설 투자금 부족	농산물 판로 부족	건강/ 체력 부족	운영비 부족	농산물 가격 변동	농업 시설 부족	천재 지변	농가 와의 갈등	가족 과의 갈등
30대 이하	55	33.4	33.2	9.2	5.9	<b>11.5</b>	<b>6.8</b>	0.0	0.0	0.0	0.0
40대	154	23.8	<b>43.1</b>	14.6	9.2	3.4	2.2	0.6	1.0	2.0	0.0
50대	417	35.2	31.0	10.5	4.6	5.9	4.3	4.3	1.8	1.4	1.0
60대	305	<b>44.5</b>	21.0	<b>11.7</b>	9.4	6.0	1.6	2.4	1.5	1.0	1.0
70대 이상	62	35.7	13.3	7.1	<b>25.7</b>	7.4	3.1	<b>6.5</b>	1.1	0.0	0.0
합계/ 평균	<b>993</b>	<b>36.2</b>	<b>28.8</b>	<b>11.2</b>	<b>8.2</b>	<b>5.9</b>	<b>3.2</b>	<b>3.0</b>	<b>1.4</b>	<b>1.2</b>	<b>0.7</b>

자료 : 한국농촌경제연구원(2017), “농업전망 2017(1)”. 합계/평균은 인용자 추가

- 두 번째로 많은 투자금의 부족도 개별적인 귀농 후 농촌지역에서 귀농인을 고용하거나, 훈련시킬 수 있는 농장과 연계시켜 줌으로써 애로사항을 완화시켜 줄 수 있을 것으로 보임
  - 공동영농에 참여함으로써 귀농 초기에 급하게 자금이 필요하지 않도록 하고, 점진적으로 개별 영농을 설계할 수 있도록 하여 투자의 시행착오를 줄이게 되면 필요자본금의 총량은 물론, 투자시기의 조정을 통해 자금부족의 애로를 줄일 수 있을 것임
- 실제 사회적경제생태계가 타 지역보다 잘 구성되어 있는 완주군이나 홍성군에 젊은 귀농인구가 많이 들어가는 현상은 이런 애로사항을 농촌지역 사회적경제가 어느 정도 해소해 주고 있음을 증명함
- 이런 초기 진입을 위한 공동체활동은 마을단위도 가능하지만, 사회적경제 중간지원기관을 통해 이뤄질 수도 있음
- 70대 이상 귀농인 25.7%는 ‘건강/체력부족(과다한 노동량)’에 어려움을 나타내고 있어, 이들에게는 영농활동 보다는 농촌지역에서의 편안한 노후생활을 위한 사회복지서비스가 필요할 것으로 추정됨

## 2) 마을단위 경제활동 및 귀농인의 참여

### □ 마을단위 경제활동

- 마을의 자원 여건, 주민 특성 등에 따라 경제활동도 다양하게 분화하고 있음
- 농특산물 직거래 활동에 있어, 근교 마을은 3.9%, 일반 마을은 12.1%, 원격 농촌은 22.0%, 어촌은 8.2%가 참여하고 있음
  - 근교에 있는 마을이나 일반 마을의 경우, 농특산물 직거래 외에는 경제다각화 활동에는 참여하지 않고 있는 것으로 확인됨
  - 원격 농촌, 어촌 마을의 경우, 농특산물 가공, 농어가 민박, 농특산물 직거래 등 다양한 경제다각화 활동에 참여하고 있음
- 이를 통해 근교, 일반 마을에서 농특산물 가공, 직거래 등의 경제다각화 활동을 위해 로컬푸드를 활용하는 방안과 원격 농촌에서는 농촌 어메니티를 활용한 민박이나 체험 프로그램을 확대하는 방안이 필요할 것으로 판단됨

표 9. 마을 유형별 경제다각화 활동 현황

구분	마을유형				전체
	근교	일반	원격	어촌	
농특산물 가공	0.0	1.0	6.1	6.3	3.6
농어가민박	0.0	0.0	8.5	13.3	6.3
농특산물 직거래	3.9	12.1	22.0	8.2	1.6
직판장 운영	0.0	0.0	1.2	1.3	0.7
농가음식점	0.0	1.0	2.4	5.1	2.5
주말농원	0.0	3.0	1.2	7.6	3.6
체험프로그램운영	1.0	2.0	0.0	4.4	2.3
기타	3.9	0.0	0.0	5.7	2.9
안함/무응답	91.3	85.9	70.7	62.7	76.0

주 : 설문 회수 총 442부

자료 : 성주인 외(2016), “한국 농어촌 마을의 변화 실태와 중장기 발전 방향 (2/5차년도)”, 농촌경제연구원.

□ 귀농귀촌인의 활발한 경제다각화활동<sup>7)</sup>

- 귀농·귀촌인들은 원주민에 비해 경제다각화활동에 많이 참여하고 있음
  - 귀농인들의 경제 다각화활동 비율은 원주민에 비해 약 2.2배 높게 나타남
  - 경제다각화 활동에 참여하고 있는 현황에서 원주민의 약 20%만이 경제다각화활동에 참여하는 반면, 귀농가구는 약 65% 정도가 경제다각화활동에 참여하고 있음
  - 원주민의 경제다각화 활동이 낮은 이유는 원주민의 다수가 고령화되어 6차산업을 직접 운영하기에는 어려움이 있고, 역량은 갖춘 농가들 중 일부는 농산물 생산만으로도 수익을 확보할 수 있는 전업농은 굳이 경제다각화활동에 참여할 유인이 부족하기 때문으로 보임
  - 반면 귀농귀촌인구는 도시에서 형성된 인맥과 교류하면서 자연스럽게 직거래 사업에 참여하기 쉬우며, 젊고 진취적인 상황에서 영농규모가 원주민에 비해 상대적으로 적은 상황에서 부가가치를 높이고 노동력을 소진시키기 위해 경제다각화 활동을 적극적으로 받아들이는 것으로 보임

표 10. 귀농귀촌 가구와 원주민의 경제 다각화 활동 현황 비교

(단위 : %)

구분	귀농인	귀촌인	원주민	전체
1개 활동	35.0	20.5	16.0	17.6
2개 이상	30.0	6.4	4.9	6.3
안함	35.0	73.1	79.1	76.0

자료 : 한국농촌경제연구원(2017), “농업전망 2017(1)”

- 따라서 귀농·귀촌인의 마을사업 참여를 유도하여 지역 어메니티를 활용한 체험·관광이나 농산물 가공·유통 등 6차 산업 활성화를 시도해 볼 수 있음

□ 유형별 경제조직의 참여 정도

- 귀농인들은 경제조직에 대해 원주민이나 귀촌인 등 다른 집단에 비해 활발히 참여하고 있음
  - 귀농인의 유형별 경제조직 참여비율은 작목반/어촌계(55.0%), 지역농협(35.0%), 생협(30.0%), 협동조합(25.0%), 마을기업/공동체회사(20.0%) 순으로 나타남

7) 농업이나 농촌의 자원을 활용한 가공, 체험·관광, 유통 등의 부가적인 생산 활동을 의미함

- 원주민의 경제조직 참여비율이 낮은 것은 고령층 원주민의 경우에 형식적으로는 참여하고 있지만 실질적인 참여가 없을 경우 응답하지 않거나, 수도작 농사만 지을 경우 작목반에 참여하지 않았기 때문으로 보임
- 농어촌의 공동체활동 전반이 침체되는 상황에서 귀농인의 경제조직 참여 비율이 높다는 사실은 장래 마을 활성화를 위한 핵심적 사회집단으로서 귀농인의 역할이 더욱 중요해질 것이라는 전망을 하게 함

표 11. 주민 유형별 경제조직 참여 비율

(단위 : %)

구분	주민 구분			전체
	귀농	귀촌	원주민	
작목반/어촌계	55.0	10.3	20.9	20.6
영농조합법인/회사법인	0.0	6.4	3.8	4.1
마을기업/공동체회사	20.0	2.6	3.2	3.8
지역농협	35.0	6.4	21.2	19.2
협동조합	25.0	9.0	13.1	12.9
생협	30.0	2.6	6.4	6.8
참여 없음/ 무응답	25.0	79.5	54.1	57.2

주: 복수 응답 결과로서 주민 유형별 합계는 100을 초과.

자료 : 성주인 외(2016), “한국 농어촌 마을의 변화 실태와 중장기 발전 방향 (2/5차년도)”, 농촌경제연구원.

인용자 주 : 원주민의 지역농협 참여비율이 21.1%인 것은 설문응답자의 응답에 오류가 있는 것으로 추측됨

- 귀촌인이나 원주민에 비해 귀농인의 생협 참여비율이 10배 이상 및 4배 이상 높은 것으로 나타남. 이는 귀농인의 상당수가 기존 생협 조합원이거나, 친환경농업을 통해 생협에 물품을 공급하고 있기 때문임.
- 귀농인의 상당수가 이미 생협을 통해 사회적경제를 접한 경험을 가지고 있어, 도시와의 협력연대, 민주적 운영 등의 사회적경제의 운영원리에 대한 이해도가 높을 것으로 보임. 따라서 이후 농촌지역 사회적경제의 확장과 발전에 귀농인이 기여할 수 있는 잠재력이 다른 집단보다 높을 것으로 전망됨.

## 나. 농촌지역의 사회적 자본

### □ 사회적 자본의 정의와 역할

- 사회적 자본은 일반적으로 ‘사회조직의 특성으로 신뢰(trust), 규범(norm), 수평적 네

트위크(horizontal network)로 이루어진 공공재(public goods)이며 협력적 행동을 촉진함으로써 사회 및 경제적 행위의 효율성을 향상시킬 수 있는 힘' 으로 규정됨<sup>8)</sup>

- 따라서 사회적 자본은 구성원들 간의 신뢰, 구성원들 간의 협력활동 및 네트워크의 범위와 밀도, 구성원들 간의 협력활동에 의해 형성된 공유자산 등을 포괄하여 구성된 것으로 볼 수 있음
- 부르디외는 사회적 자본에 대해 “개인이 가지는 네트워크 및 관계망의 힘으로 이런 힘을 확보할 때 필요한 자본의 크기로 등치될 수 있” 다고 설명함
- 퍼트남의 사회적 자본은 상당히 추상적인 개념이지만, 부르디외의 접근법에 따르면 측정 가능성을 가질 수 있음
- 그루타에트 외(Grootaert, Narayan, Jones and Woolcock, 2003)에서는 기존의 사회적 자본을 측정하기 위한 선행연구를 종합하여 다음 6가지의 유형의 활동과 성과를 분석할 것을 제안함. ① 사회집단과 네트워크(social group and network), ② 신뢰와 단결성(trust and solidarity), ③ 집단행동과 협동(collective action and cooperation). ④ 정보와 대화(information and communication), ⑤ 사회적 응집력과 단합(social cohesion and inclusion), ⑥ 임파워먼트와 정치적 행위(empowerment and political action)
  - 이후 다양한 통계학적 방법으로 사회적 자본을 측정하기 위한 연구가 이뤄지고 있지만 아직까지 사회적 자본의 정량적인 측정 방법에 대한 권위 있는 연구나 국제기구의 합의는 존재하지 않은 상황임
  - 대신 각각 사회적 자본의 구성요소를 정의하고 이들을 지역에 따라 비교하면서 부분적인 의미를 제시하고 있음
- 사회적 자본의 긍정적인 역할과 효과는 크게 1) 경제적 효율성 및 생산성 제고, 2) 개인의 복리 증진, 3) 사회통합기반 강화 등의 세 가지로 나눌 수 있음<sup>9)</sup>
  - 사회적 자본은 정보의 부족과 비대칭성으로 인한 시장거래의 제약요인-경제행위의 거래비용(transaction costs)과 기회주의적 행동에 따른 무임승차 문제(free-rider problem) 등을 완화시킴으로써, 경제적 효율성 및 생산성을 높이는데 기여함
  - 사회적 자본은 생산성 향상을 통해 개인의 후생을 높이기도 하지만, 이 같은 경제적 보상과는 별도로 네트워크나 공동체 활동에의 참여는 개인의 소속감·소통만족·정체성 등과 같은 사회적 보상(social reward)을 제공함으로써 개인의 후생을

8) Putnam, Robert(1993), “Making Democracy Work”, Princeton University Press.

9) 우천식 외(2007), “한국 경제·사회와 사회적 자본”, KDI 한국개발연구원

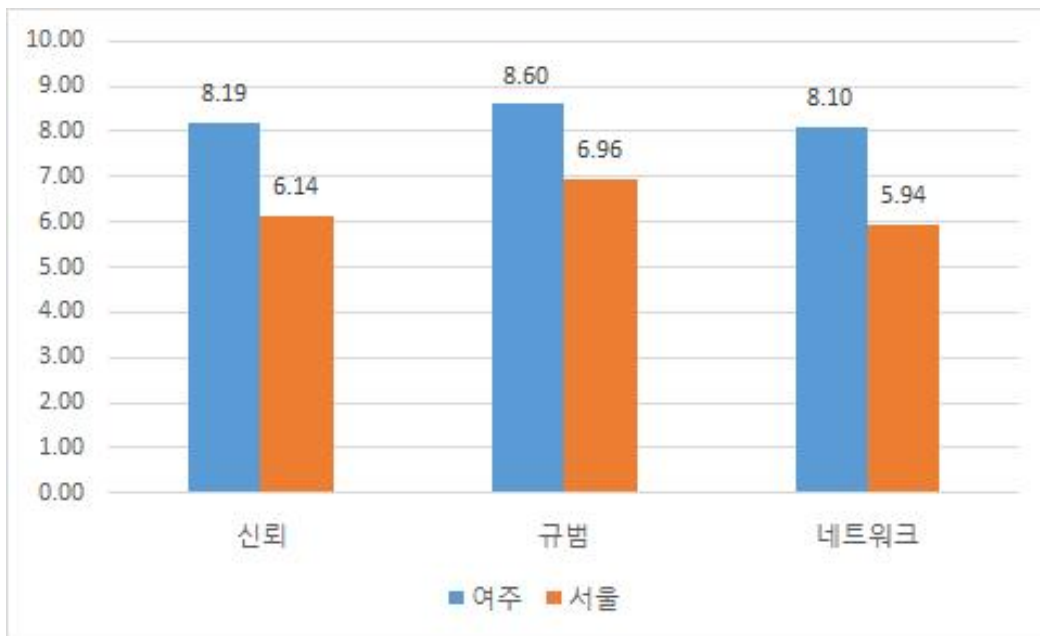
직접적으로 증진시킬 수 있음

- 사회적 자본은 개성, 자유 등 개인주의적 지향을 최대한 존중하면서 자발적 참여와 역할 분담에 의해 사회 전체의 공동체적 연대를 지원함으로써 21세기의 지배구조로 불리는 협치(collaborative governance)의 근간을 이루게 함

#### □ 농촌지역의 사회적 자본

- 도시지역과 비교할 때 농촌지역의 사회적 자본은 높은 것으로 나타나고 있음<sup>10)</sup>
  - 농촌지역은 이웃 간의 신뢰가 여전히 지속되고 있으며, 이로 인해 도시지역 보다 사회적 자본이 높게 나타남
  - 농촌지역은 오랜 세월동안 지속된 전통적 관습과 이웃 간 두터운 신뢰로 높은 사회적 규범을 가지고 있으며, 이는 도시지역에 비해 월등히 높은 것으로 나타남
- 하성규, 박기덕(2011)은 농촌지역과 도시지역의 사회적자본의 요인을 비교한 결과, 사회적자본(신뢰, 규범, 네트워크)에서 두 지역에서의 차이가 존재하며 농촌지역의 사회적자본이 높게 나타남

그림 12. 농촌과 도시의 사회적자본 요인 비교



주1 : 0점(전혀 아니다)에서 10점(매우 그렇다)으로 측정됨

주2 : 하성규, 박기덕(2011)의 연구결과를 재구성함

10) 하성규, 박기덕(2011). 사회적 자본의 영향요인과 주거공동체 활성화: 서울 아파트단지와 여주 농촌 마을 비교 연구. 한국 지방자치연구, 12(4), 133-153.

그림 13. 사회적자본 비교(신뢰)

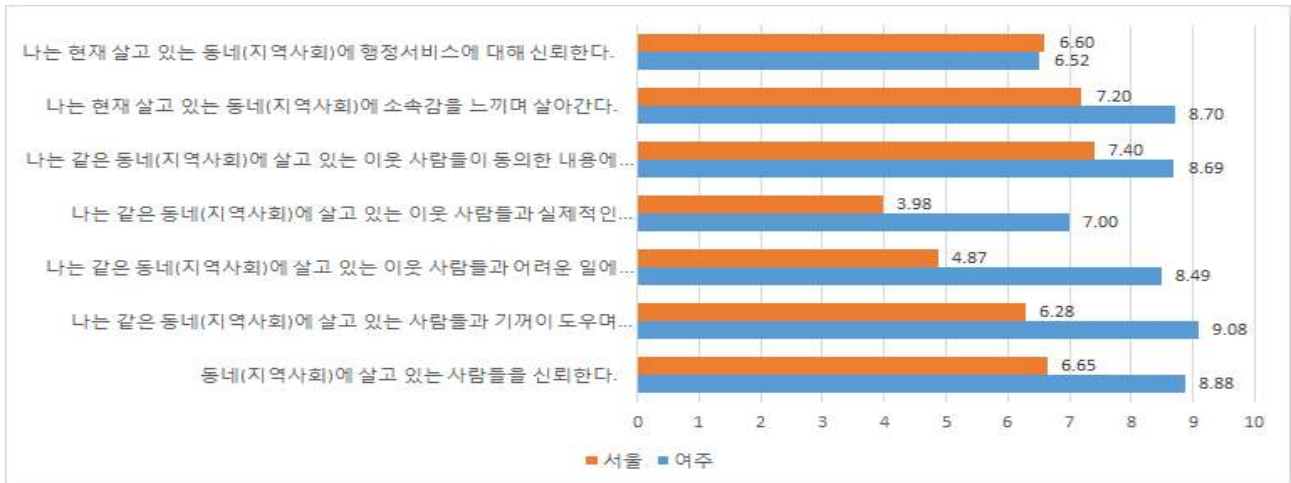
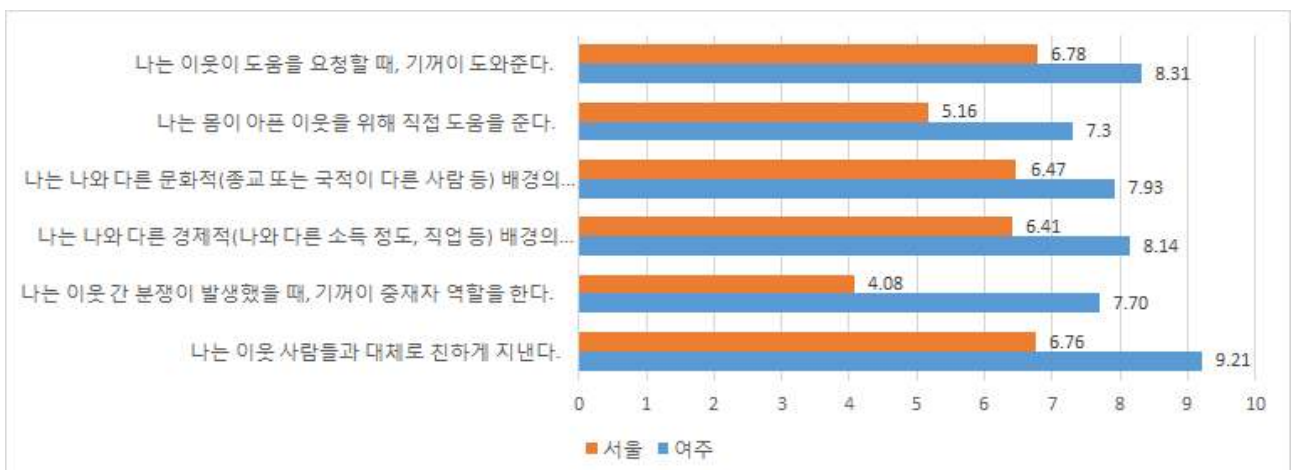


그림 14. 사회적자본 비교(규범)



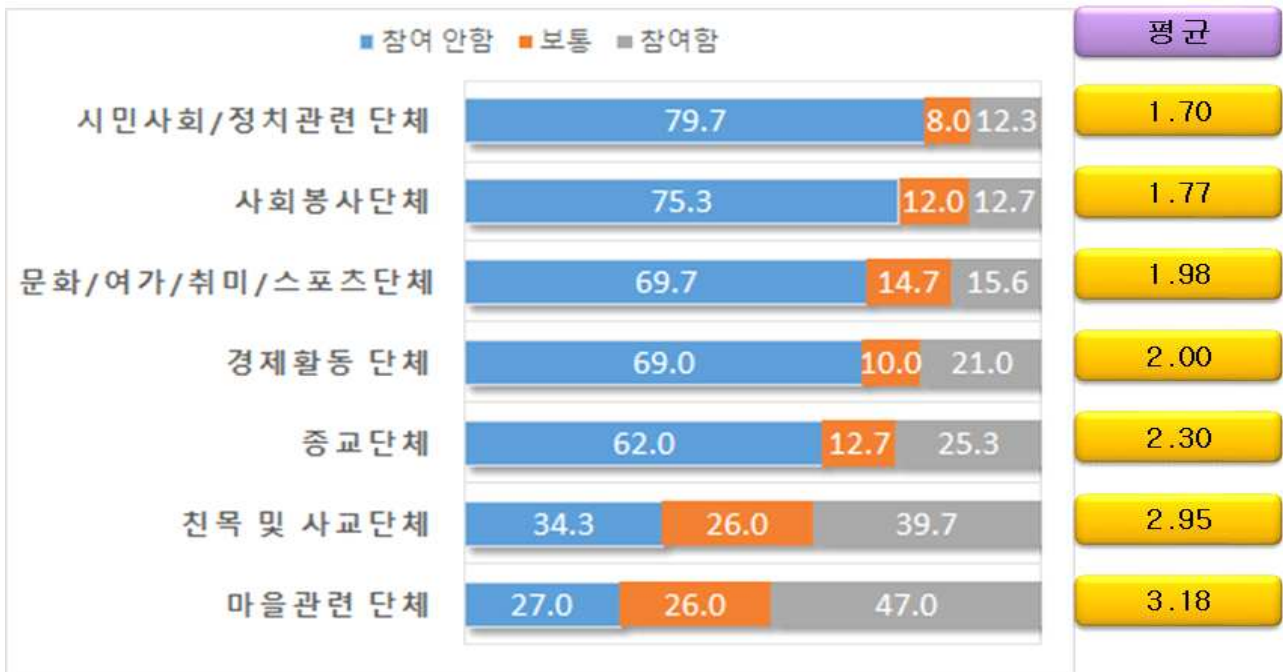
그림 15. 사회적자본 비교(네트워크)





- 농촌지역의 사회적자본에 대해 최근에 조사한 연구를 추가로 확인하였음<sup>11)</sup>
- 농촌지역 사회단체 활동의 참여비율(보통 참여, 적극 참여)은 마을 관련 단체(73.0%)와 친목 및 사교 단체(65.7%)는 높은 데 반해서, 종교단체, 경제활동단체, 문화·여가·취미·스포츠단체, 사회봉사단체, 시민사회 또는 정치 관련 단체는 상대적으로 낮았음
  - 농촌주민이 마을을 중심으로 하는 친목·사교 단체에 대한 참여비율이 높은 것을 통해 마을에서의 네트워크와 공동체 활동이 활발함을 알 수 있음
  - 이는 농촌주민은 마을을 기반으로 하는 소속감과 정체성이 높고, 이를 기반으로 하는 서로간의 신뢰로 형성된 사회적 자본이 높을 것으로 추정할 수 있음

그림 16. 농촌주민의 유형별 사회적 참여 수준



주 : %, N=300, 5점척도 응답

자료 : 박대식 외(2017), “농촌주민의 사회경제적 역량을 활용한 마을복지 활성화 방향과 과제”, 농촌경제연구원.

- 농촌주민의 신뢰도 정도에서 믿을 만하다(대체로 그렇다, 매우 그렇다)는 비율은 나의 이웃 사람(91.3%), 우리 마을 사람(89.3%), 우리 마을 지도자(83.3%) 순으로 높은 것으로 확인되었으나, 우리 면의 공무원과 사회단체에 대한 신뢰도는 각각 78.0%와 78.7%로 나타나 상대적으로 낮았음
  - 농촌주민은 자신과의 공간적 거리감으로 신뢰감이 높아짐을 알 수 있으며, 이는

11) 박대식 외(2017), “농촌주민의 사회경제적 역량을 활용한 마을복지 활성화 방향과 과제”, 농촌경제연구원.

마을을 기반으로 활동하는 농촌지역의 특성을 나타내는 것으로 볼 수 있음

- 따라서 농촌지역은 마을을 중심으로 사회적 자본이 형성되어 있음을 추정할 수 있음

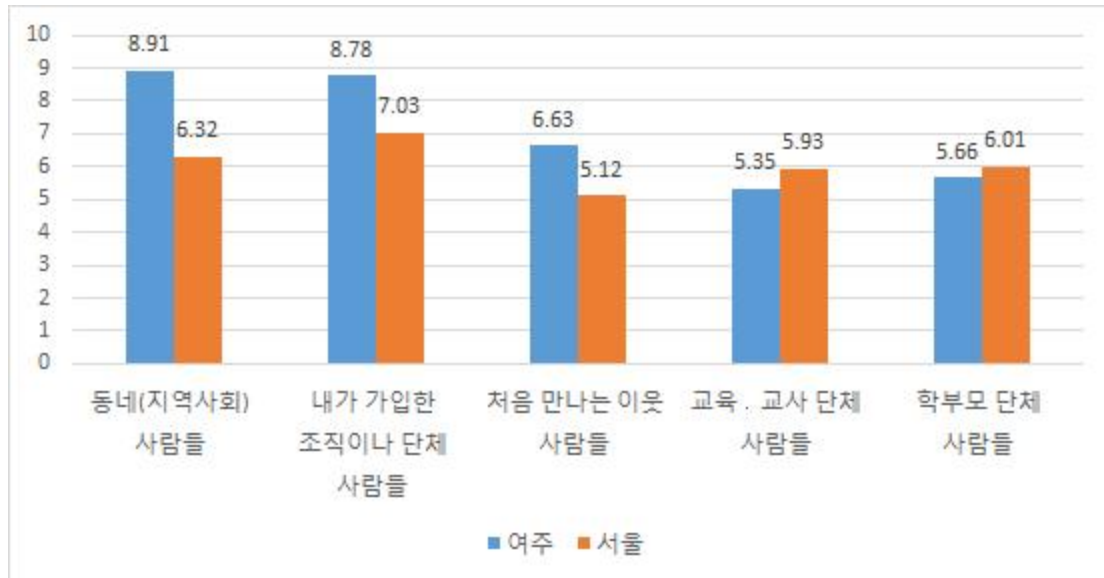
그림 17. 농촌주민의 신뢰도 정도



자료 : 상동

- 이러한 결과는 농촌지역과 도시지역을 비교한 연구에서도 유사하게 확인되고 있음
  - 사람에 대한 신뢰를 비교했을 때, 농촌지역(7.07점)이 도시지역(6.08점)보다 더 높은 신뢰수준을 보이고 있음
  - 농촌지역은 ‘동네사람들’ 이나 ‘가입한 조직이나 단체 사람들’ 등 공간적 거리감이 비교적 가까운 사람들에 대한 신뢰에 있어 도시지역보다 높게 나타남

그림 18. 농촌과 도시의 사람에 대한 신뢰 비교

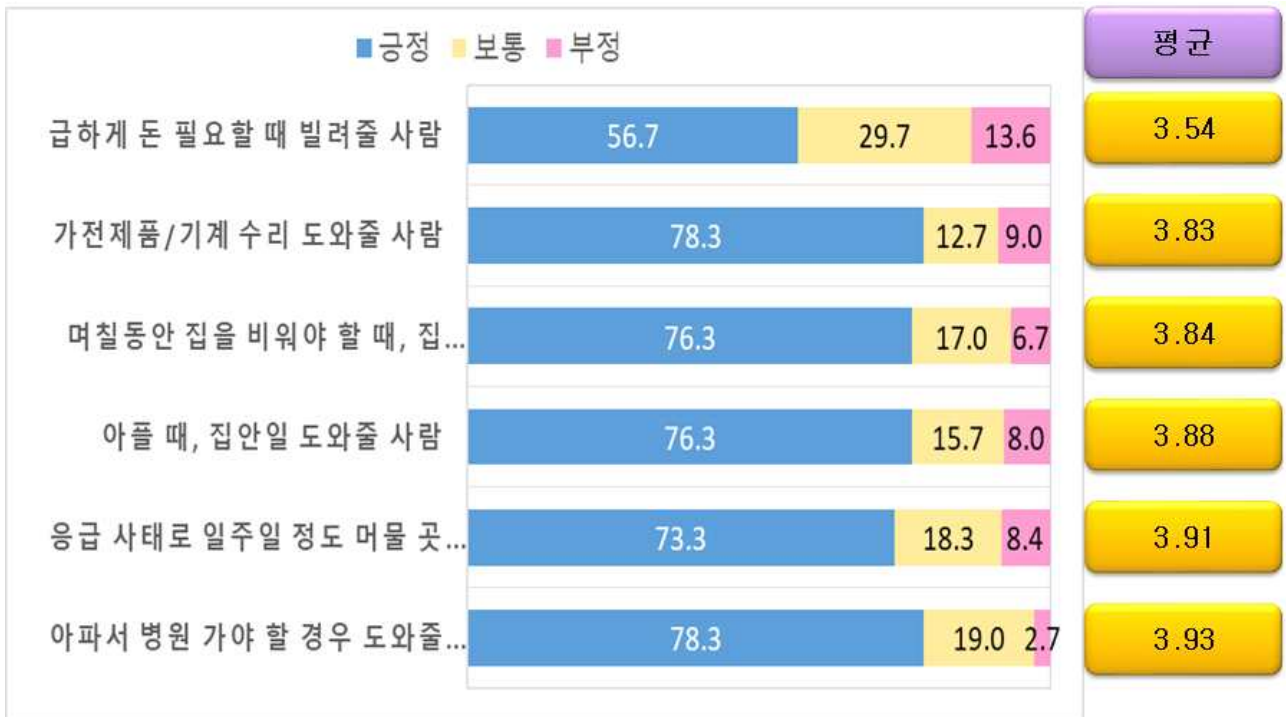


주 : 0점(전혀 아니다)에서 10점(매우 그렇다)으로 측정됨

자료 : 하성규, 박기덕(2011). 사회적 자본의 영향요인과 주거공동체 활성화: 서울 아파트단지과 여주 농촌 마을 비교 연구. 한국지방자치연구, 12(4), 133-153.

- 마을주민의 상호협력에 대하여 대부분의 긍정 응답(대체로 그렇다, 매우 그렇다)의 비율이 70% 이상인 것으로 나타남
  - 이를 통해 농촌지역에서의 상호간의 협력정도가 높은 것을 알 수 있으며, 서로간의 협력적 행동을 통해 사회의 효율성을 높이고 있는 것으로 추정 할 수 있음
  - 이러한 협력적 행동은 마을을 중심으로 형성된 신뢰를 바탕으로 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있으며, 농촌지역의 높은 사회적 자본의 형성을 알 수 있음
- 이에 반해 ‘내가 급하게 돈이 필요할 때, 마을에서 쉽게 돈을 빌릴 수 있다’ 라는 문항에 대해서는 긍정 응답 비율이 56.7%로 상대적으로 낮았음
  - 농촌지역에서의 신뢰와 상호간의 협력 정도와는 다르게 금전적 이해관계에서 차이가 발생하는 것은 농촌지역에서 형성된 규범에서 기인한 것으로 유추 할 수 있음

그림 19. 농촌마을 주민들의 상호협력 정도



자료 : 박대식 외(2017), “농촌주민의 사회경제적 역량을 활용한 마을복지 활성화 방향과 과제”, 농촌경제연구원.

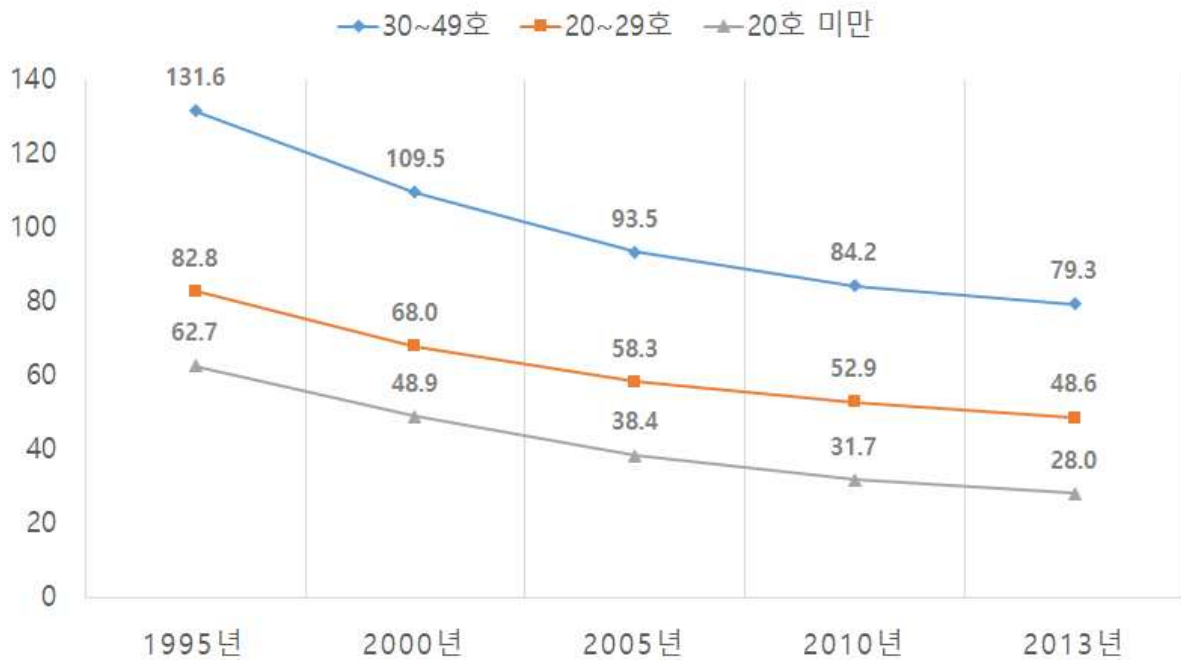
## 다. 농촌 공간의 변화

- 농촌 마을은 주민의 고령화, 과소화로 인해 지속적으로 줄어가고 있음. 1960년대 131,936개였던 농어촌 마을 수는 2007년 105,377개로 20%가 감소함. 마을당 평균인구도 1960년 136명에서 2007년 74명으로 절반으로 줄었음<sup>12)</sup>
- 농촌인구의 고령화 과소화에 따라 귀농귀촌이 늘어나고 있음에도 불구하고 마을의 쇠락은 계속될 것으로 전망됨. 박승규 외(2016)는 향후 30년 내에 농촌 읍면동의 30%가 소멸될 것으로 전망하고 있어<sup>13)</sup>, 하위 단위인 마을의 소멸도 비슷하거나 그 이상이 수준으로 줄어들 것으로 판단됨

12) 김정호 외(2010), “농업농촌 2030-2050 비전과 과제”, 한국농촌경제연구원.

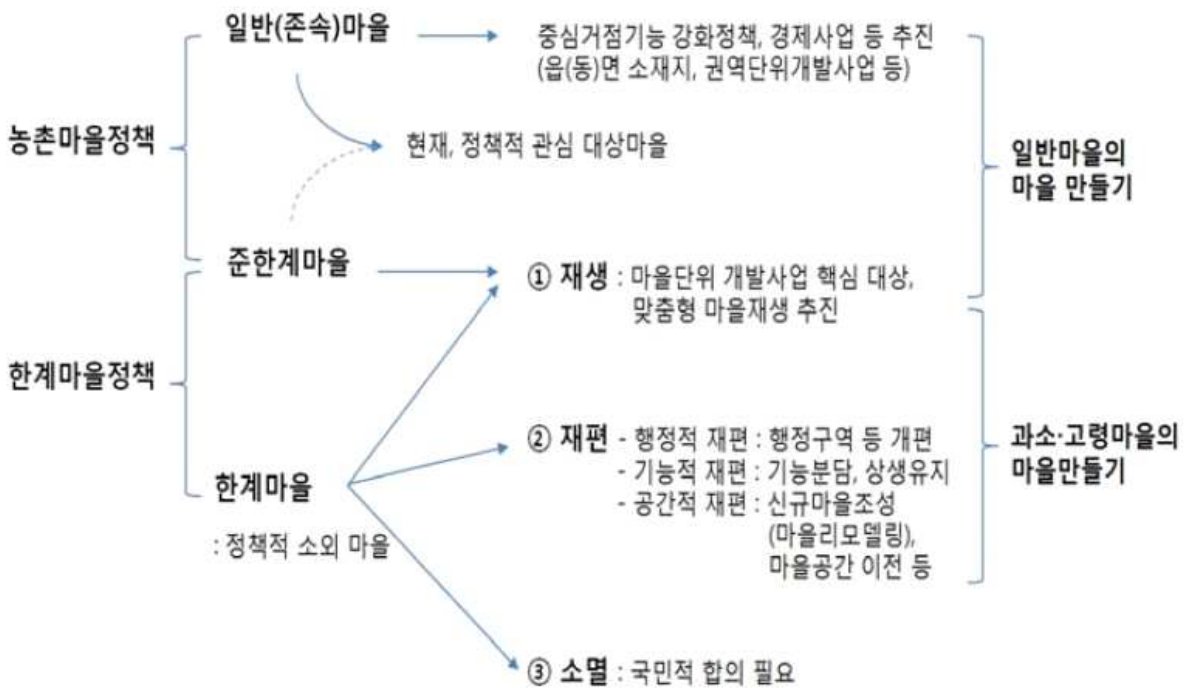
13) 박승규 외(2016), ‘저출산·고령화에 의한 소멸지역 분석’, 한국지방행정연구원 정책연구 2016-19.

그림 20. 마을당 평균 인구 변화 (2013년 기준 마을 구분)



자료 : 정도채(2016), '2040 농촌 전망과 정책 방향', "제17차 농어촌지역정책포럼", 농촌경제연구원.

그림 21. 유형별 마을만들기 기본구상



자료 : 노승철(2014), '농촌정책의 방향과 과제:지역전문가들이 보는 농촌아젠다', "제13차 농어촌지역정책포럼", 농촌경제연구원

표 12. 배후마을 주민의 주요 서비스 이용 장소(연령 비교)

서비스 구분	연령	면 소재지	군청 소재지	타지역	미 이용	합계
생필품 구입	30대 이하	80.6	16.7	2.8	0	100
	40-50대	73.7	23.7	1.7	0.8	100
	60대	78.1	15	3.2	3.7	100
	70대 이상	75.5	16.7	1.3	6.6	100
여가·문화 서비스 이용	30대 이하	22.2	27.8	27.8	22.2	100
	40-50대	23.7	22	7.6	46.6	100
	60대	20.3	11.2	3.2	65.2	100
	70대 이상	12.5	7.1	0.5	79.9	100

주: 제1차년도 연구(2015)에서 실시한 사례지역 주민 설문조사 결과 집계.

인용: 성주인 외(2016), "한국 농어촌 마을의 변화 실태와 중장기 발전 방향 (2/5차년도)", 농촌경제연구원.

- 배후 마을 주민들의 서비스 이용은 면 단위 소중심지에서 이루어지고 있음
  - 주민의 대부분은 생필품을 면 단위에서 구매하고 있음
- 여가·문화 서비스 이용에 있어서, 젊은층은 군청 소재지나 타 지역으로 이동하여 서비스를 이용하는 반면, 40대 이상은 대부분 서비스를 이용하지 않거나 면 소재지를 이용하는 것으로 확인됨
  - 이는 젊은층에 비해 상대적으로 이동의 어려움이 있는 40대 이상의 경우는 여가·문화 서비스에 대하여 이용을 포기하거나 면 소재지에서 가능한 부분만 해결하고 있는 것으로 판단됨
- 면 단위 소중심지에 다양한 요구를 해결할 수 있는 문화·여가 서비스 공간이 마련될 필요가 있어 보임

## 라. 농촌 복지 사회서비스 현황

- 농촌지역 보건 및 복지의 4가지 특징 : ① 인구의 지리적 분산으로 인한 서비스 접근의 어려움 ② 대중교통이 잘 발달되어 있지 않아 공공성 있는 대안적 교통지원이 절실 ③ 기본적인 서비스 기관의 부재와 서비스의 낮은 질의 농촌 사회서비스 ④ 노령인구, 부녀화, 소가족화, 만성질환, 농촌형 질환, 노인자살 등의 문제 발생

표 13. 농촌 지역사회복지의 문제점 요약

	공공	민간
1. 서비스 대상자	1) 통합사례 관리로 문제해결 가능 2) 통합사례 관리로 문제 미 해결 3) 자격요건으로 인한 서비스 연계 불가	1) 기관 미이용자 2) 대상자 선정의 사각지대
2. 서비스 전달	1) 연계할 서비스 부족 2) 이동지원 서비스 필요 3) 서비스 제공의 사각지대 발생 4) 서비스 비연속성	1) 서비스의 포괄성 2) 서비스의 통합성
3. 조직	1) 사회복지업무의 특성을 반영하기 어려운 공공행정 2) 민·관 거버넌스 미흡	1) 인력수급의 어려움 2) 복지관의 역할변화 필요
4. 서비스 공급	1) 사회복지서비스 인프라 부족	

자료 : 조미형 외(2014), “농촌 지역사회기반 복지시스템 구축 방안 연구”, 농촌경제연구원

- 충남지역의 지역의료복지 관련 연구결과에 따르면 노인인구 1인당 요양보호사 비율은 시 지역(4.42%)이 군 지역(3.43%)에 비해 1.28배 높은 것으로 확인되었으며, 요양보호사 1인당 담당 노인인구는 군 지역(29.4명)이 시 지역(23.5명)에 비해 약 6명 더 많은 노인을 담당하고 있음
- 군 지역은 충남 평균에 비해서도 부족한 노인복지서비스 상황을 보여주고 있음
- 본 연구의 농촌지역 범위에 해당하지 않는 천안시, 아산시(인구 30만 이상)를 제외하면 그 차이가 더 커지는 것으로 나타남

표 14. 충남 노인 인구 대비 요양보호사 수

(단위 : 명, %)

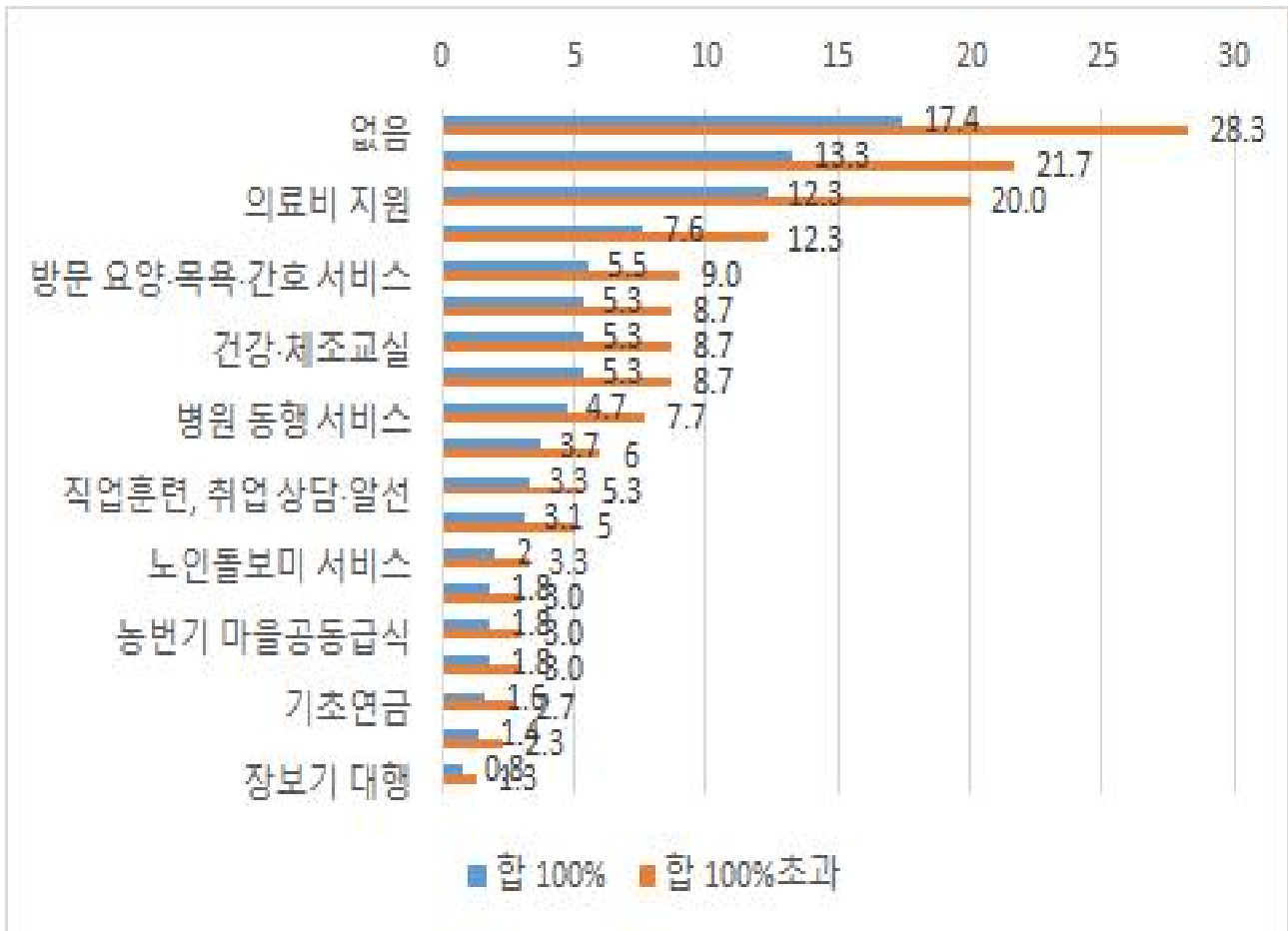
구분	노인인구 (A)	요양보호사 (B)	노인인구 1인당 요양보호사 비율 (B/A X100)	요양보호사 1인당 담당 노인인구 (A/B)
충남도	330,807	12,579	3.79	26
천안시	52,610	2,113	4.02	25
공주시	23,092	1,057	4.58	22
보령시	21,817	896	4.11	24
아산시	32,581	1,089	3.34	30
서산시	26,187	1,286	4.91	20
논산시	26,997	1,002	3.71	27
계룡시	3,446	223	6.47	16
당진시	25,975	1,098	4.23	24
금산군	14,019	454	<b>3.24</b>	<b>31</b>
부여군	20,078	586	<b>2.92</b>	<b>34</b>
서천군	17,192	663	<b>3.86</b>	<b>26</b>
청양군	9,976	375	<b>3.76</b>	<b>27</b>
홍성군	20,006	760	<b>3.80</b>	<b>26</b>
예산군	21,036	744	<b>3.54</b>	<b>28</b>
태안군	15,795	459	<b>2.91</b>	<b>34</b>

자료: 주민등록인구통계, 행정자치부(2013), “노인장기요양통계”

- 농촌주민 대상 서비스를 받고 싶었으나 받지 못한 서비스에 대한 설문조사 결과, 의료비 지원, 방문 요양·목욕·간호 서비스, 건강·체조교실, 병원동행서비스 순으로 높았음
- 방문 요양과 목욕을 제외하고는 모두 의료 분야 서비스인데, 농촌주민 중 고령자가 많은 상황에서 의료서비스의 영역의 사회서비스 제공이 필요함. 면단위 지역에 의원급 의료기관은 점차 진입하고 있는 상황이지만, 단순 진료에 불과하고 농촌지역 전체에 대한 의료서비스 체계를 갖추지는 못하고 있음
- 이를 통해 농촌주민의 의료·복지서비스에 대한 요구가 높은 것을 알 수 있음

그림 22. 농촌주민의 수요는 있지만 받지 못한 서비스

(단위 : %, 중복응답 N=300)

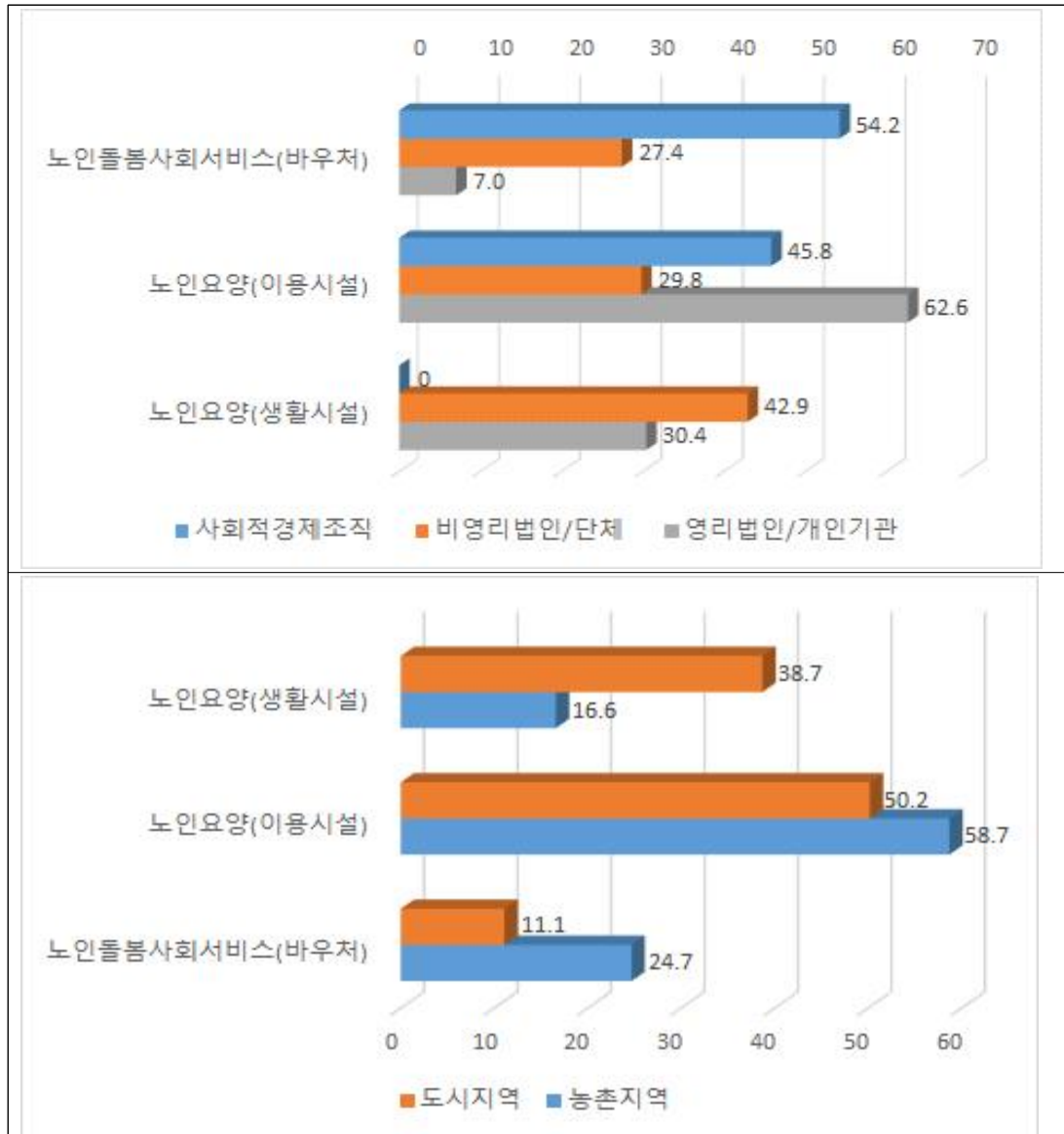


자료: 박대식 외(2017), 농촌주민(300명) 설문조사 결과



- 농촌 마을복지의 사각지대를 살펴보면, 먼저 정서적 교감이나 사회적 지지 관련 서비스가 크게 부족한 것으로 나타남. 그리고 치매환자와 정신질환자에 대한 보건복지서비스도 크게 부족함. 또한, 기존 복지제도의 선정기준에는 맞지 않지만 실제로는 생활이 어려운 세대에 대한 지원도 사각지대인 것으로 나타남. 문화바우처의 경우, 산간지역에서는 사용할 수 있는 곳이 별로 없고 사회복지서비스에 대한 정보가 부족해서 혜택을 받지 못하는 사람이 상당히 많았음. 복지서비스 부문에 있어서는 문화복지와 응급의료이 특히 사각지대이며, 농한기에는 사회복지서비스가 별로 없는 것으로 나타남 (박대식 외, 2017)
- 기관운영주체별 돌봄 인력의 서비스는 영리법인인 이용시설(재가복지)이 62.6%, 비영리법인인 생활시설이 42.95%, 사회적경제조직은 노인돌봄사회서비스(바우처)가 54.2%로 가장 높게 나타남
  - 사회적경제조직은 노인요양(이용시설)에서도 45.8%로 나타남으로써 돌봄 서비스와 관련하여 큰 장점을 가지고 있음을 알 수 있음
- 지역별 돌봄 인력의 서비스는 도시와 농촌 지역 모두 노인요양(이용시설)이 가장 높았으며(도시 : 50.2%, 농촌 : 58.7%), 도시 지역은 노인요양(생활시설)(38.7%)이 농촌지역은 노인돌봄사회서비스(바우처)(24.7%)가 더 높은 것으로 나타남

그림 23. 기관운영주체별·지역별 돌봄인력의 서비스 종류



자료 : 충청남도여성정책개발원(2015)

- 운영주체별 서비스 이동 평균 소요시간을 확인한 결과를 보면, 영리법인과 사회적경제조직은 ‘20분 이내’가 가장 높았으며, 비영리법인은 ‘다음 장소로 이동하지 않음’이 가장 높게 나타남
  - 비영리법인은 한 장소에 이용자들이 방문하여 서비스를 제공하는 기관(복지관)의 형태로 사회서비스 공급 시장에 대해 선점하는 경우가 많음. 도시권 중심으로 업무권역이 형성되어 있거나 복지관 등 시설을 중심으로 서비스를 제공하는 비율이 높을수록 ‘다음 장소로 이동하지 않음’ 답변이 많아짐

- 지역별 서비스 이동 평균 소요시간은 도시 지역은 ‘다음 장소로 이동하지 않음’ 이 가장 높게 나타난 반면, 농촌지역은 ‘20분 이내’ 가 가장 높게 나타남
  - 이를 통해 도시 지역의 돌봄 서비스 제공 기관은 이용자가 방문하는 기관(복지관) 형태의 서비스 제공일 것으로 추정할 수 있으며, 반면 농촌 지역은 방문 서비스가 주로 요구되는 것으로 볼 수 있음
  - 이에 농촌 지역에 노인 돌봄 서비스를 제공하기에는 사회적경제조직이 운영하는 서비스 기관이 적합할 것으로 판단됨

표 15. 운영주체별·지역별 다음 서비스 장소 이동 평균 소요시간

(단위 : 명, %)

기관운영주체	다음 서비스 장소 이동 평균 소요시간					전체
	20분 이내	20분~30분 이내	30분~40분 이내	40분~50분 이내	다음 장소로 이동하지 않음	
영리법인	106/30.7	93/27.0	39/11.3	2/0.6	105/30.4	345/100.0
비영리법인	23/27.4	24/28.6	5/6.0	1/1.2	31/36.9	84/100.0
사회적경제	37/44.6	25/30.1	16/19.3	-/-	5/6.0	83/100.0
전 체	166/32.4	142/27.7	60/11.7	3/0.6	141/27.5	512/100.0
지역별	다음 서비스 장소 이동 평균 소요시간					전체
	20분 이내	20분~30분 이내	30분~40분 이내	40분~50분 이내	다음 장소로 이동하지 않음	
도시지역	56/22.1	84/33.2	19/7.5	2/0.8	92/36.4	253/100.0
농촌지역	110/42.5	58/22.4	41/15.8	1/0.4	49/18.9	259/100.0
전 체	166/32.4	142/27.7	60/11.7	3/0.6	141/27.5	512/100.0

주 : p=0.000,  $\chi^2=30.183^a$  / p=0.000,  $\chi^2=43.776^a$

자료: 충청남도여성정책개발원(2015)

- 운영주체별로 시간당 수가는 사회적경제조직이 평균 7,231원으로 가장 높은 것으로 나타남
  - 사후검정결과 영리법인과 사회적경제, 비영리법인과 사회적경제조직의 차이가 있는 것으로 확인됨
- 도시지역의 시간당 수가는 평균 약 7,163원, 농촌지역은 평균 7,064원으로 확인됨

표 16. 운영주체별·지역별 (시급제일 경우) 시간당 수가

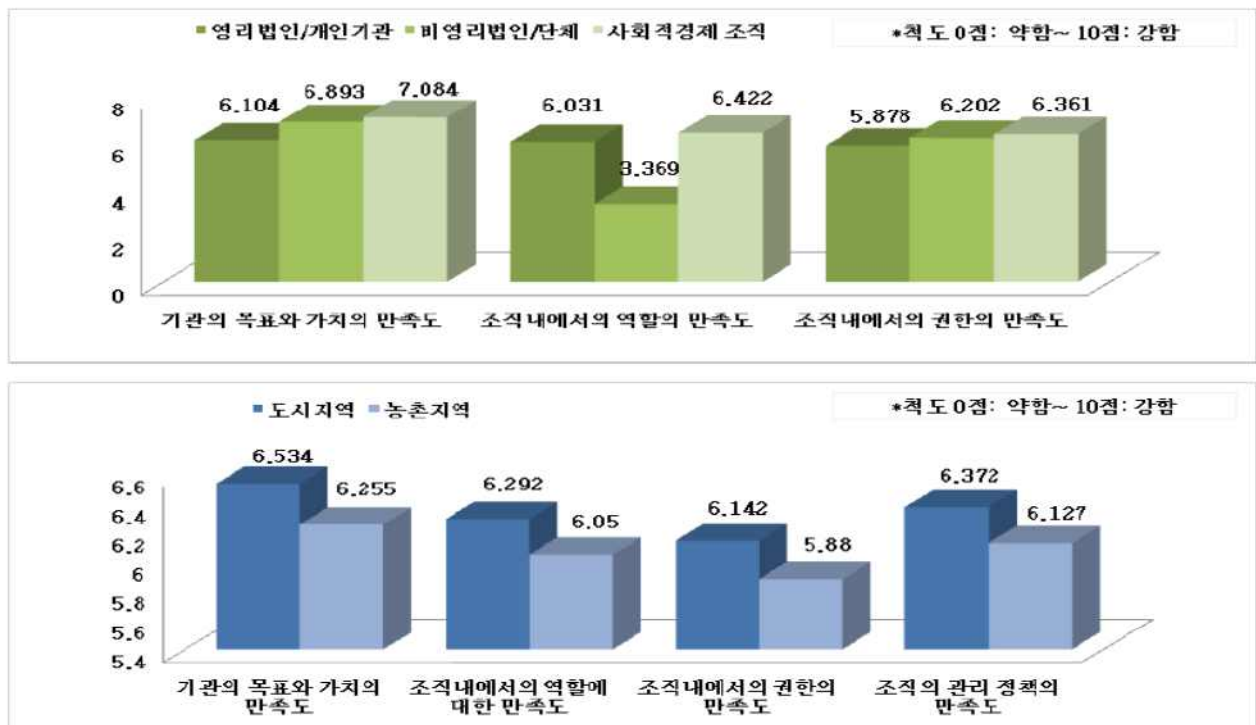
(단위 : 명, 원)

기관운영주체	시간당 수가				
	빈도	평균	표준편차	F (p)	
영리법인	264	7,065.871	220.5006	15.567(.000) 사후검정결과 (1,3), (2,3)	
비영리법인	60	7,130.500	216.0542		
사회적경제	81	<b>7,231.975</b>	295.2517		
전체	405	7,108.667	245.0443		
지역별	시간당 수가				
	빈도	평균	표준편차	P	t
도시지역	180	7,163.778	233.7481	.000	(4.128)
농촌지역	225	7,064.578	245.4459		

인용: 충청남도여성정책개발원(2015)

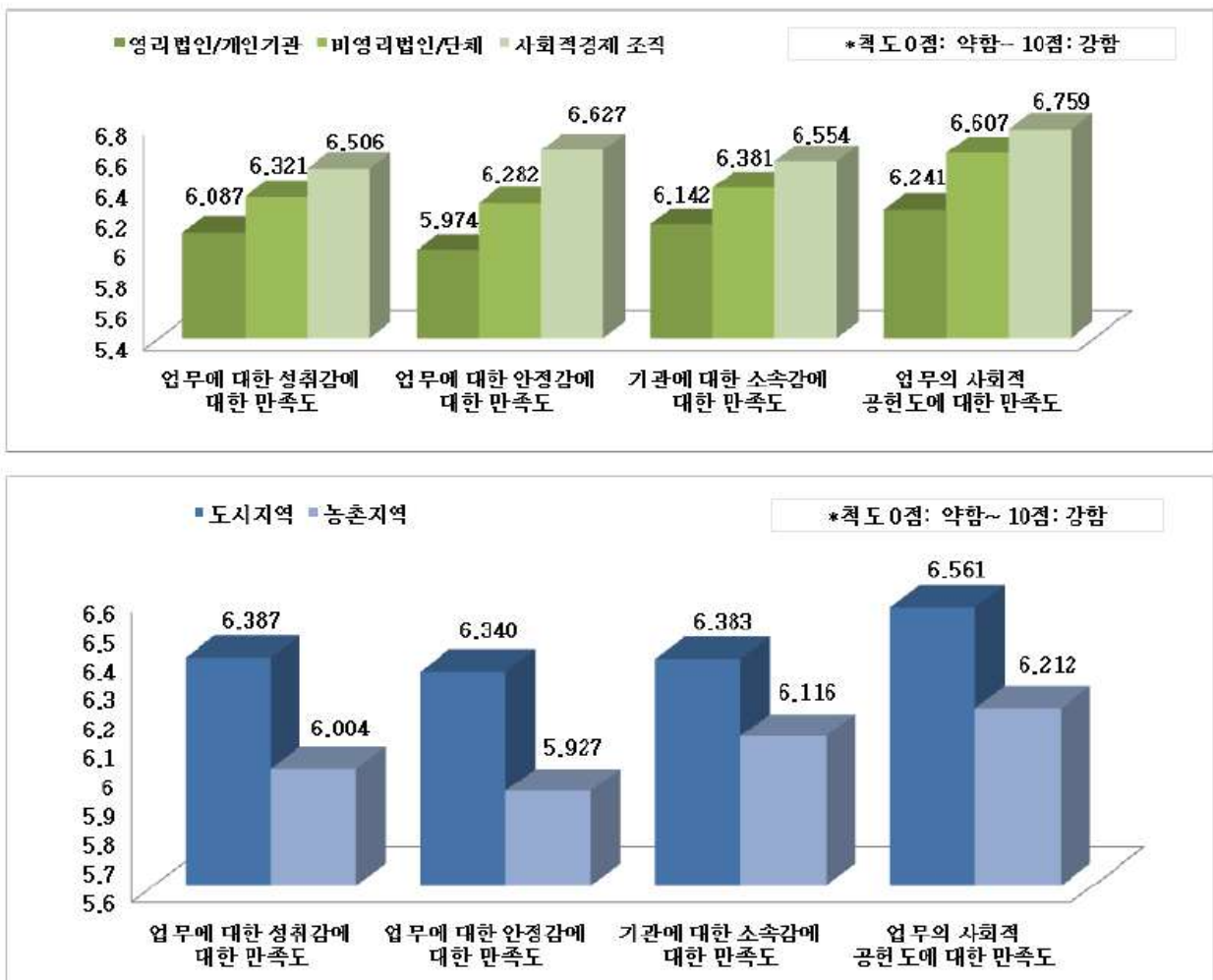
- 운영 주체별 조직내적요인의 일자리 만족도에서 사회적경제조직이 ‘기관의 목표와 가치’에 대한 만족도(7.084점), ‘조직 내에서의 역할’에 대한 만족도(6.422점), ‘조직 내에서의 권한’에 대한 만족도(6.361점) 모두에서 가장 높게 나타남
- 지역별로 조직내적요인의 일자리 만족도를 분석한 결과 전반적으로 도시 지역이 농촌 지역 보다 높게 나타남

그림 24. 운영주체별·지역별 일자리 만족도-조직내적요인



- 운영주체별 자기효능감의 일자리 만족도에서 ‘업무에 대한 성취감’ (6.506점), ‘업무에 대한 안정감’ (6.627점), ‘기관에 대한 소속감’ (6.554점), ‘업무의 사회적 공헌도’ (6.759점)에 대한 만족도 모두 사회적경제조직이 가장 높은 것으로 파악됨
- 지역별로 자기효능감의 일자리 만족도는 도시 지역이 전체적으로 농촌 지역 보다 높게 나타남

그림 25. 운영주체별·지역별 일자리 만족도-자기효능감



- 다음 표에서 나오는 것과 같이 가장 바람직한 돌봄서비스 제공기관 운영형태를 기관 운영주체별로 분석한 결과 영리기관과 비영리기관에 종사하는 사람들은 ‘비영리법인’을 가장 많이 선택했고, 사회적경제조직에 종사하는 사람들은 ‘사회적경제조직’을 가장 많이 선택함
  - 도시지역과 농촌지역 모두 가장 바람직한 돌봄서비스 제공기관 운영형태는 ‘비영

리법인' 이라는 응답이 가장 높은 것으로 확인됨

- 이는 아직까지 사회적경제에 대한 사회서비스 종사자들의 인지도가 높지 않고, 사회서비스를 제공하는 사회적경제조직이 아직 제도적, 사업적으로 정비되지 않아 저부가가치 사회서비스를 담당하는 비율이 비영리법인에 비해 상대적으로 높기 때문임

표 17. 운영주체별·지역별 가장 바람직한 돌봄서비스 제공기관 운영형태

(단위 : 명, %)

응답자 소속	가장 바람직한 돌봄서비스 제공기관 운영형태			전체
	영리법인	비영리법인	사회적경제	
영리기관	83/24.1	<b>189/54.8</b>	73/21.2	345/100.0
비영리기관	9/10.7	<b>58/69.0</b>	17/20.2	84/100.0
사회적경제	11/13.3	33/39.8	<b>39/47.0</b>	83/100.0
전체	103/20.1	280/54.7	129/25.2	512/100.0
지역별	가장 바람직한 돌봄서비스 제공기관 운영형태			전체
	영리법인	비영리법인	사회적경제	
도시지역	42/16.6	<b>138/54.5</b>	73/28.9	253/100.0
농촌지역	61/23.6	<b>142/54.8</b>	56/21.6	259/100.0
전체	103/20.1	280/54.7	129/25.2	512/100.0

주 : p=0.000,  $\chi^2=33.5544^a$ , p=0.0570,  $\chi^2=5.733^a$

## 2. 농촌지역 사회적경제조직 현황분석

### 가. 농촌지역 사회적경제조직 현황분석 개요

#### □ 농촌지역 사회적경제조직 현황분석 대상

- 농촌지역 대상 : 전국 대상 인구 30만 미만 시, 군(131개)
  - 지방자치법 제7조에 따른 일반농산어촌지역(123개 시·군)은 광역시 군이 제외되었으며 인구수는 고려하지 않고 있음
  - 따라서 본 연구에서는 농촌지역의 특성에 집중하기 위하여 시·군 인구수를 기준으로 구분하였음
- 사회적경제조직 대상
  - 자활기업, 사회적기업, 마을기업, 기본법협동조합과 농촌지역의 특성을 반영하여, 구성요건과 활동목적이 사회적경제에 부합되는 ‘농촌공동체회사’와 ‘들녘경영체’를 추가로 분석하였음

표 18. 농촌지역 사회적경제조직 대상

구분	근거법령	주관	정의
농촌공동체회사	농어업인의 삶의 질 법	농림축산식품부	농어촌 지역 활성화를 위해 일자리와 소득을 창출하고 공공서비스를 제공하면서 기업경영 방식이 도입된 조직
들녘경영체	농어업·농어촌 및 식품산업 기본법, 농업기계화촉진법	농림축산식품부	들녘단위 50ha 이상 집단화되어 벼를 주 작목으로 설립된 법인 또는 벼 재배를 목적으로 구성한 농가조직체
사회적기업	사회적기업육성법	고용노동부	취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업
협동조합	협동조합기본법	기획재정부	재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회 공헌하고자 하는 사업조직
마을기업	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	행정자치부	지역주민 또는 단체가 해당 지역의 인력, 향토, 문화, 자연자원 등 각종 자원을 활용하여 생활환경을 개선하고 지역공동체를 활성화하며 소득 및 일자리를 창출하기 위하여 운영하는 기업
자활기업	국민기초생활보장법	보건복지부	수급자 및 차상위자가 상호 협력하여 자활기업을 설립·운영

표 19. 농촌지역 131개 시·군

구분	131개 시·군					
강원도	강릉시	고성군	동해시	삼척시	속초시	양구군
	양양군	영월군	인제군	정선군	철원군	춘천시
	태백시	평창군	홍천군	화천군	횡성군	
경기도	가평군	과천시	구리시	군포시	동두천시	안성시
	양주시	양평군	여주시	연천군	오산시	의왕시
	이천시	포천시	하남시			
경상남도	거제시	거창군	고성군	남해군	밀양시	사천시
	산청군	의령군	창녕군	통영시	하동군	함안군
	함양군	합천군				
경상북도	경산시	경주시	고령군	군위군	김천시	문경시
	봉화군	상주시	성주군	안동시	영덕군	영양군
	영주시	영천시	예천군	울릉군	울진군	의성군
	청도군	청송군	칠곡군			
대구광역시	달성군					
부산광역시	기장군					
세종특별자치시	세종시					
울산광역시	울주군					
인천광역시	강화군	옹진군				
전라남도	강진군	고흥군	곡성군	광양시	구례군	나주시
	담양군	목포시	무안군	보성군	순천시	신안군
	여수시	영광군	영암군	완도군	장성군	장흥군
	진도군	함평군	해남군	화순군		
전라북도	고창군	군산시	김제시	남원시	무주군	부안군
	순창군	완주군	임실군	장수군	정읍시	진안군
제주특별자치도	서귀포시					
충청남도	계룡시	공주시	금산군	논산시	당진시	보령시
	부여군	서산시	서천군	예산군	청양군	태안군
	홍성군					
충청북도	괴산군	단양군	보은군	영동군	옥천군	음성군
	제천시	증평군	진천군	충주시		



## 나. 농촌지역 사회적경제조직 현황

### 1) 유형별 현황

#### □ 농촌지역 사회적경제조직 분포

표 20. 농촌지역 사회적경제조직 구분

(단위 : 개소, %)

구분	농촌공동체회사	들녘경영체	마을기업	사회적기업	자활기업	협동조합	총합계
조직 수	163	238	792	467	373	<b>3,250</b>	5,283
비율	3.09	4.51	14.99	8.84	7.06	61.52	100.00

- 농촌지역 사회적경제조직은 협동조합(61.52%)이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 마을기업(14.99%), 사회적기업(8.84%) 순으로 확인됨
- 농촌공동체회사는 163개소(3.09%)로 가장 적은 비중을 나타냄

#### □ 농촌지역 사회적경제조직 법인 구분<sup>14)</sup>

표 21. 농촌지역 사회적경제조직 법인별 구분

(단위 : 개소, %)

구분	세부 구분	조직 수	비율	비고
회사	농업회사법인	144	2.73	
	주식회사, 유한회사	444	<b>8.40</b>	
	합명, 합자회사	6	0.11	
영농조합법인		774	<b>14.65</b>	
협동조합	(일반)협동조합	3,245	<b>61.42</b>	
	사회적협동조합	139	2.63	
	농업협동조합	60	1.14	
	조합공동사업법인	6	0.11	
	기타 협동조합 관련	6	0.11	소비자 생협, 연합회
비영리법인		107	2.03	사단법인, 재단법인
개인사업자		259	4.90	
기타		93	1.76	작목반 등 단체, RPC, 기타
총 합계		5,283	100.00	

14) 농업회사법인은 대개 주식회사이거나 유한회사임. 영농조합법인은 법률적으로는 민법상 조합의 지위를 갖고 있으며, 운영측면에서는 협동조합의 원칙을 대부분 유지하도록 제도화 되어있음. 이 둘은 농업 부문의 특수한 법인형태 이므로, 농업회사법인과 영농조합법인을 별도로 구분하였으며, 조합공동사업법인은 농협법의 적용을 받으므로 협동조합 내 조직으로 구분하였음

- 농촌지역 사회적경제조직을 법인 유형에 따라 구분하였으며, 가장 높은 비율을 차지하는 것은 「협동조합 기본법」에 따라 설립된 협동조합(61.42%) 임
- 그 다음으로 영농조합법인(14.65%)이 많은 것으로 확인되었고, 이는 농촌지역의 특성을 보여주는 것이라 할 수 있음
  - 영농조합법인은 법인설립 절차가 용이하고, 농업 생산 또는 농산물 가공·유통 업종 시 조세 감면 등의 혜택이 있어 농촌지역에서 유리한 법인 유형임(김정섭, 2015)
- 회사의 유형으로는 주식회사, 유한회사(8.40%)가 많이 나타났음
  - 사회적기업의 대다수는 주식회사, 유한회사의 법인 유형을 가지고 있음
- 기타 유형으로는 작목반, 부녀회 등 영리를 추구하지 않는 비법인 민간단체나 RPC(들녘경영체), 법인 내 사업단, 마을 공동체 등으로 구성되어 있음

□ 법인 유형에 따른 농촌지역 사회적경제조직 분류

표 22. 법인 유형에 따른 농촌지역 사회적경제조직 분류

(단위 : 개소)

구분	농촌 공동체회사	들녘경영체	마을기업	사회적기업	자활기업	협동조합	합계
농업회사법인	32 (19.6%)	36 (15.1%)	47 (5.9%)	29 (6.2%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	144
주식회사, 유한회사	2 (1.2%)	12 (5.0%)	79 (10.0%)	<b>259</b> <b>(55.5%)</b>	92 (24.7%)	0 (0.0%)	444
합명회사, 합자회사	0 (0.0%)	2 (0.8%)	1 (0.1%)	3 (0.6%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	6
영농조합법인	<b>101</b> <b>(62.0%)</b>	<b>98</b> <b>(41.2%)</b>	<b>515</b> <b>(65.0%)</b>	60 (12.8%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	774
(일반) 협동조합	13 (8.0%)	0 (0.0%)	77 (9.7%)	19 (4.1%)	22 (5.9%)	<b>3,114</b> <b>(95.8%)</b>	3,245
사회적 협동조합	2 (1.2%)	0 (0.0%)	1 (0.1%)	5 (1.1%)	0 (0.0%)	131 (4.0%)	139
농업 협동조합	0 (0.0%)	60 (25.2%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	60
조합공동 사업법인	0 (0.0%)	6 (2.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	6
기타 협동 조합 관련	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.2%)	0 (0.0%)	5 (0.2%)	6
비영리법인	7 (4.3%)	0 (0.0%)	28 (3.5%)	72 (15.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	107
개인사업자	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	<b>259</b> <b>(69.4%)</b>	0 (0.0%)	259
기타	6 (3.7%)	24 (10.1%)	44 (5.6%)	19 (4.1%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	93
합계	163 (100.0%)	238 (100.0%)	792 (100.0%)	467 (100.0%)	373 (100.0%)	3,250 (100.0%)	5,293

- 농촌공동체회사의 주된 법인 유형은 영농조합법인(101개소, 62.0%) 임
  - 농촌지역의 주민들이 함께 사업체를 조직하는 가장 흔한 형태가 영농조합법인임을 감안하면 농촌공동체회사의 대부분이 영농조합법인 점은 자연스러운 현상임(김정섭, 2015)
- 들녘경영체는 영농조합법인(98개소, 29.6%)이 가장 큰 비중을 차지하며 그 다음으로는 농업협동조합(60개소, 25.2%), 농업회사법인(36개소, 15.1%)으로 나타남
  - 들녘경영체는 지원대상 품목이 주요 식량작물(쌀, 밀)에 한정되고 지원 분야도 브랜드 육성, 건조, 저장시설 자금 지원 등에 한정됨에 따라 농업과 직접적인 관련이 있는 법인 또는 조직이 많은 비중을 차지함을 알 수 있음
- 마을기업 역시 영농조합법인(515개소, 65.0%)이 큰 비중을 차지하고 있음
  - 지역주민이 주도하여 지역자원을 활용하는 사업체라는 마을기업의 성격상 농촌지역에는 영농조합법인이 가장 잘 부합한다고 볼 수 있음
  - 마을기업 육성사업 초기에는 법인이 아니어도 지원이 가능했으나, 현재는 사업시행지침이 개정되어 법인이어야 하기 때문에, 설립 절차가 용이한 영농조합법인을 선택했을 가능성이 높음
- 사회적기업의 절반 정도는 주식회사, 유한회사(259개소, 55.5%) 임
  - 영리법인으로서 주식회사, 유한회사는 영리와 사회적 목적 실현을 목표로 함
  - 향후 윤리적인 소비시장의 확장과 사회적기업에게 중소기업 지위부여, 사회적기업에 대한 지원 확대 등 사회적 요구에 따라 사회적기업의 유형으로 주식회사를 선택하는 사례가 점차 늘 것으로 전망됨
- 자활기업은 개인사업자(259개소, 69.4%)이며 주식회사, 유한회사(92개소, 24.7%), (일반)협동조합(22개소, 5.9%) 순으로 분포되어 있음
  - 자활기업은 전국 5대 표준화사업(간병, 집수리, 청소, 폐자원활용, 음식물재활용) 및 외식·도시락, 산모도우미 등에 종사하고 있음
- 협동조합은 대부분 「협동조합기본법」에 따라 설립된 (일반)협동조합(3,114개소, 95.8%)이 가장 큰 비중을 차지하고 있음
  - 농촌지역에서 지역사회 재생이나 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 사회적협동조합은 131개소(4.0%)만이 확인되었음

## 2) 읍면/동 소재별 현황

### □ 법인 유형별 읍면 / 동 소재 구분

표 23. 법인 유형별 읍면 / 동 소재 구분

(단위 : 개소)

법인 구분	읍면	동	불명	총 합계
농업회사법인	135	9	0	144
주식회사, 유한회사	266	178	0	444
합명, 합자회사	3	3	0	6
개인사업자	136	119	4	259
영농조합법인	733	41	0	774
조합공동사업법인	6	0	0	6
(일반)협동조합	2,066	1,179	0	3,245
사회적협동조합	78	61	0	139
농업협동조합	60	0	0	60
기타 협동조합관련	6	0	0	6
비영리법인	76	31	0	107
기타	79	14	0	93
총 합계	3,644	1,635	4	5,283

- 법인 유형에서도 (일반)협동조합이 읍면(2,066개소, 56.69%) / 동(1,179개소, 72.11%) 지역 모두에서 가장 큰 비중을 차지하였음
- 다음으로 높은 순위는 읍면에서는 영농조합법인(733개소, 20.16%)이 확인되었으며, 동에서는 주식회사, 유한회사(178개소, 10.89%)로 확인되었음
  - 이러한 결과는 농촌지역 읍면과 동 지역의 지리적 특성이 반영되었음을 추정할 수 있음
  - 비교적 농업과 더 가까운 읍면지역은 영농조합을 설립하기 용이한 측면이 있고, 인구가 많은 동 지역을 대상으로 사회적기업이나 자활기업이 활동하고 있음을 유추해 볼 수 있음

□ 농촌지역 사회적경제조직별 읍면 / 동 소재 구분

표 24. 농촌지역 사회적경제조직별 읍면 / 동 소재 구분

(단위 : 개소)

구분	읍면	동	불명	총 합계
농촌공동체회사	153 (4.20%)	10 (0.61%)		163
들녘경영체	238 (6.53%)	0 (0.0%)		238
마을기업	<b>704 (19.32%)</b>	88 (5.38%)		792
사회적기업	294 (8.07%)	<b>173 (10.58%)</b>		467
자활기업	204 (5.60%)	<b>165 (10.09%)</b>	4	373
협동조합	<b>2,051 (56.28%)</b>	<b>1,199 (73.33%)</b>		3,250
총 합계	3,644 (100.00%)	1,635 (100.00%)	4	5,283

- 협동조합은 읍면(2,051개소 ,56.28%) / 동(1,199개소, 73.33%) 지역 모두에서 큰 비중을 차지함
- 그 다음으로 읍면 지역에서는 마을기업(704개소, 19.32%)이 높은 비중을 차지하였는데, 이는 마을기업의 절반이상이 영농조합법인인 것과 연관지어 볼 수 있음
- 동 지역에서는 사회적기업(173개소, 10.58%)과 자활기업(165개소, 10.09%)이 비슷한 수준으로 많은 비중을 차지하였으며, 이는 동 지역에 주식회사, 유한회사의 비중과 연관지어 볼 수 있음

□ 농촌지역 사회적경제조직 읍면 / 동 비율 및 평균 조직 수

표 25. 농촌지역 사회적경제조직 읍면 / 동 비율, 평균 조직 수

(단위 : %, 개소)

구분	전체 대비 읍면 비율	전체 대비 동 비율	읍면 평균 조직 수	동 평균 조직 수
농촌공동체회사	2.90	0.19	0.13	0.03
들녘경영체	4.51	0.00	0.20	0.00
마을기업	<b>13.33</b>	1.67	0.58	0.23
사회적기업	5.57	<b>3.27</b>	0.24	0.45
자활기업	3.86	<b>3.12</b>	0.17	0.43
협동조합	<b>38.82</b>	<b>22.70</b>	1.69	3.12
총 합계	68.98	30.95	3.00	<b>4.26</b>

- 읍면과 동 지역에 소재한 농촌지역 사회적경제조직을 비교해 보면, 읍면 지역이 동 지역 보다 약 2.2배 더 많은 것을 알 수 있음
- 하지만 평균 조직 수로 비교하였을 때는, 동 지역이 읍면 지역 보다 1.4배 더 많음을 알 수 있음
  - 이는 아직까지 농촌 지역에 사회적경제 분야가 활성화 되지 못했음을 확인할 수 있으며, 1개 읍면 당 1개 이상 존재하는 사회적경제조직은 협동조합 밖에 없음
  - 또한 농촌지역의 사회적경제조직은 비교적 넓은 범위를 사업영역으로 두고 있음을 알 수 있음

### 3) 업종별 현황

#### □ 업종별 농촌지역 사회적경제조직 구분

- 농촌지역의 사회적경제조직을 업종별로 구분해 보면, 농업·농촌과 관련된 농산물 생산 유통, 판매 / 농산물 제조, 가공, 판매 / 농촌 자원화 체험, 관광, 식당 업종이 절반 가까이(2,592개소, 49.06%)를 차지하고 있음

표 26. 업종별 농촌지역 사회적경제조직

(단위 : 개소, %)

구분	농촌 공동체 회사	들녘 경영체	마을 기업	사회적 기업	자활 기업	협동 조합	총 합계	비율
1. 농산물 생산 유통, 판매	43	<b>238</b>	206	55	6	<b>915</b>	1,463	<b>27.69</b>
2. 농산물 제조, 가공, 판매	<b>76</b>		<b>338</b>	95	28	303	840	<b>15.90</b>
3. 농촌 자원화 체험, 관광, 식당	34		150	10	3	92	289	5.47
4. 체험, 예술, 스포츠, 문화(비농업인)	2		21	37	3	343	406	7.69
5. 방과후 교육, 보육, 장례 사회서비스	2		3	11	2	93	111	2.10
6. 의료 및 보건, 노인돌봄 복지서비스	3			28	29	81	141	2.67
7. 건축, 집수리, 시설관리, 환경(재활용), 에너지			9	<b>106</b>	<b>212</b>	182	509	9.63
8. 기타 - 개인 서비스				5	10	19	34	0.64
8. 기타 - 교육재, 성인(조합원)교육, 컨설팅			7	14		334	355	6.72
8. 기타 - 비식품 제조, 가공, 판매	2		40	91	31	533	697	13.19
8. 기타 - 운수업, 택배 배송			5		26	70	101	1.91
8. 기타 - 출판, 영상, 부동산, 과학기술, 행정				10	18	222	250	4.73
8. 기타 - 카페	1		13	5	5	63	87	1.65
총 합계	163	238	792	467	373	3,250	5,283	100.00

- 그 다음으로 비농업인 또는 귀농귀촌인, 동 지역 거주 주민들이 참여하는 비식품 제조, 가공, 판매(697개소, 13.19%) / 체험, 예술, 스포츠, 문화(406개소, 7.69%) / 건축, 집수리, 시설관리, 환경(재활용), 에너지(509개소, 9.63%) 업종이 높은 비중을 차지하고 있음
- 반면 농촌지역에 필요한 방과후 교육, 보육, 장례 사회서비스(111개소, 2.10%)와 의료 및 보건, 노인돌봄 복지서비스(141개소, 2.67%)는 부족한 상황이며, 향후 사회적경제조직 활성화를 통한 사회복지서비스 제공이 필요할 것으로 보임
- 사회적경제조직 유형으로 보면, 농촌공동체회사, 들녘경영체, 마을기업, 협동조합은 농산물 생산, 가공, 판매 등 농업·농촌과 관련된 업종에 주로 분포하고 있으며, 사회적기업과 자활기업은 건축, 집수리, 시설관리, 환경(재활용), 에너지 업종에 큰 비중을 차지하고 있음

□ 업종별 읍면 / 동 소재 구분

표 27. 업종별 읍면 / 동 소재 구분

(단위 : 개소)

구분	읍면	동	불명	총합계
1. 농산물 생산 유통, 판매	1,255	208		1,463
2. 농산물 제조, 가공, 판매	671	168	1	840
3. 농촌 자원화 체험, 관광, 식당	253	36		289
4. 체험, 예술, 스포츠, 문화(비농업인)	251	155		406
5. 방과후 교육, 보육, 장례 사회서비스	58	53		111
6. 의료 및 보건, 노인돌봄 복지서비스	70	71		141
7. 건축, 집수리, 시설관리, 환경(재활용), 에너지	293	215	1	509
8. 기타 - 개인 서비스	16	18		34
8. 기타 - 교육재, 성인(조합원)교육, 컨설팅	194	161		355
8. 기타 - 비식품 제조, 가공, 판매	388	308	1	697
8. 기타 - 운수업, 택배 배송	50	51		101
8. 기타 - 출판, 영상, 부동산, 과학기술, 행정	105	145		250
8. 기타 - 카페	40	46	1	87
총 합계	3,644	1,635	4	5,283

- 읍면 / 동 지역에 위치한 사회적경제조직을 업종별로 비교해 보면, 읍면 지역에는 농산물 생산 유통, 판매 업종이 가장 큰 비중을 차지하는 반면, 동 지역은 비식품 제조,

가공, 판매 업종이 큰 비중을 차지하고 있음

- 의료 및 보건, 노인돌봄 복지서비스는 읍면 지역과 동 지역이 비슷한 수준을 유지하고 있는 것으로 확인되었으나, 읍면과 동의 수를 비교해 본다면 읍면 지역이 동 지역보다 약 1/3 수준임을 알 수 있음
  - 읍면의 평균 사회적경제 조직 수와 의료 및 보건, 노인돌봄 복지서비스 업종의 수를 비교해 보았을 때, 읍면 지역의 의료 및 보건, 노인돌봄 복지서비스를 수행하고 있는 사회적경제조직은 그 수가 부족하며 비교적 넓은 사업 범위를 담당하고 있을 것으로 예상됨

□ 읍면 / 동 사회적경제조직 업종 비율 및 평균 조직 수

표 28. 읍면 / 동 업종비율, 평균 조직 수

(단위 : %, 개소)

구분	전체 대비 읍면 업종비율	전체 대비 동 업종비율	읍면 평균 조직 수	동 평균 조직 수
1. 농산물 생산 유통, 판매	<b>23.76</b>	3.94	1.03	0.54
2. 농산물 제조, 가공, 판매	12.70	3.18	0.55	0.44
3. 농촌 자원화 체험, 관광, 식당	4.79	0.68	0.21	0.09
4. 체험, 예술, 스포츠, 문화(비농업인)	4.75	2.93	0.21	0.40
5. 방과후 교육, 보육, 장례 사회서비스	1.10	1.00	0.05	0.14
6. 의료 및 보건, 노인돌봄 복지서비스	1.33	1.34	<b>0.06</b>	<b>0.18</b>
7. 건축, 집수리, 시설관리, 환경(재활용), 에너지	5.55	4.07	0.24	0.56
8. 기타 - 개인 서비스	0.30	0.34	0.01	0.05
8. 기타 - 교육재, 성인(조합원)교육, 컨설팅	3.67	3.05	0.16	0.42
8. 기타 - 비식품 제조, 가공, 판매	7.34	<b>5.83</b>	0.32	0.80
8. 기타 - 운수업, 택배 배송	0.95	0.97	0.04	0.13
8. 기타 - 출판, 영상, 부동산, 과학기술, 행정	1.99	2.74	0.09	0.38
8. 기타 - 카페	0.76	0.87	0.03	0.12
총 합계	68.98	30.95	3.00	4.26

- 전체 농촌지역 사회적경제조직 중 읍면에 소재한 농산물 생산 유통, 판매 업종의 조직이 많은 비중을 차지하고 있음
  - 이를 통해 농촌지역에서는 농산물 생산 유통, 가공, 판매 / 농촌 자원화 체험, 관



광, 식당 등 농업소득을 향상시키는 방안으로 사회적경제조직을 활용하고 있음을 알 수 있음

- 읍면 / 동 지역의 평균 조직 수를 비교해 보면, 전반적으로 읍면 지역은 농업·농촌과 관련된 업종이 많은 비중을 차지하고 있으며, 동 지역은 반대로 농업·농촌과 관련이 적은 업종이 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있음
- 특히 방과후 교육, 보육 등 사회서비스나 의료 및 보건 노인돌봄 복지서비스 업종 분야의 평균 조직 수는 읍면 지역이 동 지역에 비해 매우 부족한 상황이며 동 지역의 카페 업종보다도 부족한 상황임

□ 농촌지역 사회적경제조직 업종별 시·군 비교

표 29. 농촌지역 사회적경제조직 업종별 시·군 비교

(단위 : 개소)

구분	조직 수			평균 조직 수		
	시 지역	군 지역	총합계	시 지역	군 지역	총합계
1. 농산물 생산 유통, 판매	580	883	1,463	11.8	10.8	11.2
2. 농산물 제조, 가공, 판매	348	492	840	7.1	6.0	6.4
3. 농촌 자원화 체험, 관광, 식당	119	170	289	2.4	2.1	2.2
4. 체험, 예술, 스포츠, 문화(비농업인)	219	187	406	4.5	2.3	3.1
5. 방과후 교육, 보육, 장례 사회서비스	74	37	111	1.5	0.5	0.8
6. 의료 및 보건, 노인돌봄 복지서비스	83	58	141	1.7	0.7	1.1
7. 건축, 집수리, 시설관리, 환경(재활용), 에너지	266	243	509	5.4	3.0	3.9
8. 기타 - 개인 서비스	23	11	34	0.5	0.1	0.3
8. 기타 - 교육재, 성인(조합원)교육, 컨설팅	220	135	355	4.5	1.6	2.7
8. 기타 - 비식품 제조, 가공, 판매	456	241	697	9.3	2.9	5.3
8. 기타 - 운수업, 택배 배송	67	34	101	1.4	0.4	0.8
8. 기타 - 출판, 영상, 부동산, 과학기술, 행정	182	68	250	3.7	0.8	1.9
8. 기타 - 카페	63	24	87	1.3	0.3	0.7
총 합계	2,700	2,583	5,283	55.1	31.5	40.3

- 범위를 확대하여 시·군 지역으로 사회적경제조직의 업종을 비교해 보면, 두 지역 모두 농산물 생산 유통, 판매 업종의 조직이 가장 많음을 알 수 있음
- 그 다음으로는 시 지역은 비식품 제조, 가공, 판매 업종이, 군 지역은 농산물 제조,

가공, 판매 업종이 많은 것으로 확인되었음

- 이는 같은 제조, 가공, 판매 업종이라 할지라도 시 지역과 군 지역의 활용 자원이 다를 수 있으며, 군 지역에서는 시 지역을 대상으로 농산물의 판로를 넓힐 필요가 있음
- 따라서 군 지역의 사회적경제조직 활성화 방향을 로컬푸드 등의 사업으로 제안할 수 있음
- 시·군 지역의 평균 업종 조직 수를 비교해 보면, 방과후 교육, 보육, 장례 사회서비스와 의료 및 보건, 노인돌봄 복지서비스 업종의 경우, 시 지역이 군 지역에 비해 약 2.4 ~ 3배 정도 많은 수가 존재하고 있음을 알 수 있음
  - 이는 사회복지서비스 업종의 사회적경제조직이 비교적 인구가 많은 지역에 더 많이 있음을 알 수 있으며, 상대적으로 인구가 적은 농촌지역에는 사회복지서비스가 더 많이 필요할 것으로 예상됨

□ 농촌지역 사회적경제조직 업종별 시·군 지역 내 읍면동의 평균 조직 수 비교

표 30. 농촌지역 사회적경제조직 업종별 시·군 지역 내 읍면동의 평균 조직 수 비교

(단위 : 개소)

구분	시·군 지역 읍면동			시 지역 읍면동	
	시 지역	군 지역	총합계	시 지역 읍면	시지역 동
1. 농산물 생산 유통, 판매	0.74	1.08	0.91	1.47	1.51
2. 농산물 제조, 가공, 판매	0.45	0.60	0.53	0.88	0.91
3. 농촌 자원화 체험, 관광, 식당	0.15	<b>0.21</b>	0.18	0.30	0.31
4. 체험, 예술, 스포츠, 문화(비농업인)	0.28	0.23	0.25	0.55	0.57
5. 방과후 교육, 보육, 장례 사회서비스	0.09	<b>0.05</b>	0.07	0.19	0.19
6. 의료 및 보건, 노인돌봄 복지서비스	0.11	<b>0.07</b>	0.09	0.21	0.22
7. 건축, 집수리, 시설관리, 환경(재활용), 에너지	0.34	0.30	0.32	0.67	0.69
8. 기타 - 개인 서비스	0.03	0.01	0.02	0.06	0.06
8. 기타 - 교육재, 성인(조합원)교육, 컨설팅	0.28	0.16	0.22	0.56	0.57
8. 기타 - 비식품 제조, 가공, 판매	0.59	0.29	0.44	1.15	1.19
8. 기타 - 운수업, 택배 배송	0.09	0.04	0.06	0.17	0.17
8. 기타 - 출판, 영상, 부동산, 과학기술, 행정	0.23	0.08	0.16	0.46	0.47
8. 기타 - 카페	0.08	0.03	0.05	0.16	0.16
총 합계	3.47	3.15	3.30	6.84	7.03

- 시·군 지역 내 읍면동의 평균 조직 수를 비교해 보았을 때, 같은 읍면동이라 할지라도 시 지역의 읍면동에 더 많은 사회적경제조직이 존재하고 있음이 확인됨
- 군 지역의 읍면동은 시 지역에 비해 농업·농촌 관련 업종의 사회적경제조직이 더 많은 반면, 사회복지서비스 업종은 부족한 상황임
- 시 지역의 읍면 지역과 동 지역을 비교해 보았을 때도, 역시 동 지역의 사회적경제조직의 수가 더 많은 것으로 확인됨
- 이를 통해 군 지역 읍면 < 시 지역 읍면 < 시 지역 동의 순으로 사회적경제조직이 분포되어 있음을 추정할 수 있음

#### 4) 연도별 설립 현황<sup>15)</sup>

- 전국적으로 사회적경제 조직 설립 개수는 매년 증가하고 있는 추세이며, 특히 2012년 이후 협동조합기본법이 제정 이후 협동조합 설립이 폭발적으로 증가하면서 전체 사회적경제 조직 개수도 2013년부터 가파르게 증가하였음
- 농촌 지역에 설립되는 사회적경제 조직 개수도 꾸준히 증가하는 추세이며, 2016년 기준으로 4천개 정도의 사회적경제 조직이 지금까지 설립되었으면 이 중 3/4에 해당하는 3천개 정도가 2013년 이후에 설립되었음
- 전국 대비 농촌 지역 사회적경제 설립 개수 비율을 살펴보면 2010년도에 농촌 지역에 설립 비율이 높은 마을기업이 지정되기 시작하면서 전국 대비 30%~40%의 비율을 나타내다가 2013년도에는 주로 도시 지역에 주로 설립되는 협동조합이 늘어나면서 전국 대비 비율이 다시 20%대로 하락하였음
- 하지만 2016년 기준 전국 인구 대비 읍면 지역 인구 비율 18.5%임을 감안할 때는 농촌 지역의 사회적경제 조직 설립 추이는 도시 지역보다 다소 활발하다고 할 수 있음. 이는 인적, 물적 자원이 열악함에도 불구하고, 도시 지역에 비해 열악한 환경으로 인해 주민들이 스스로 이를 해결하고자 하는 열망이 나타난 결과라고 볼 수 있음
  - 2016년 인구 : 전국) 51,269천명, 읍면) 9,501천명
  - 물론 사회적경제 조직의 설립이 주민들의 자발성보다는 행정 주도의 사업 추진 결과임도 부정할 수 없음. 하지만 이는 도시지역도 마찬가지이므로 인구에 비해 도시 지역보다 높은 사회적경제조직 설립 추이를 폄하할 수는 없음.

15) 여기서 부터는 기존 사회적경제 분석 자료를 활용하여 정리하였음

- 단, 양적인 성장을 벗어나 질적인 수준을 평가하여 농촌 사회적경제 조직의 현황을 냉정하게 살펴볼 필요는 있음

표 31. 농촌 지역 사회적경제 조직 연도별 설립 현황

구분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	합계
협동조합	전국	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	53	3,142	2,860	1,987	2,145	10,187
	농촌	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	557	594	404	542	2,106
사회적기업	전국	-	-	-	-	-	26	151	47	214	141	141	267	264	283	264	1,798
	농촌	-	-	-	-	-	6	30	12	40	22	31	66	82	69	66	424
자활기업	전국	22	40	64	75	108	173	199	150	109	142	146	193	145	164	30	1,760
	농촌	6	11	18	21	30	48	56	42	30	40	41	54	40	46	8	491
마을기업	전국	-	-	-	-	-	-	-	-	140	326	230	381	172	122	104	1,475
	농촌	-	-	-	-	-	-	-	-	94	156	153	241	107	75	65	891
합계	전국(A)	22	40	64	75	108	199	350	197	463	609	570	3,983	3,441	2,556	2,543	15,220
	농촌(B)	6	11	18	21	30	54	86	54	164	218	234	918	823	594	681	3,912
	비율(B/A)	27.3	27.5	28.1	28.0	27.8	27.1	24.6	27.4	35.4	35.8	41.1	23.0	23.9	23.2	26.8	25.7

주1 : 협동조합) 설립 수리 인가 개수, 사회적기업) 인증 개수, 자활기업) 창업개수(폐업기업 제외)  
마을기업) 지정개수(단, 마을기업 지정 종료 조직 제외)

주2 : 자활기업 2016년 자료는 2016년2월 기준 자료. 농촌지역 자활기업 개수는 김정섭·김경덕·임지은(2015)을 참고하여 추정

자료 : 협동조합 홈페이지, 한국사회적기업진흥원, 중앙자활센터(2016), 공동데이터포탈, 김정섭·김경덕·임지은(2015)

## 5) 사회적경제 조직 재무 및 고용 현황<sup>16)</sup>

- 사회적경제 조직의 매출 1순위 업종의 비중이 가장 높은 업종은 ‘의료·교육·문화 서비스’ (18.4%)이며, 그 다음으로는 ‘농림업 관련 산업’ (16.8%), ‘농림축산 생산’ (13.2%) 순임. 이는 농촌 지역이 당면한 일자리 창출 문제와 사회 서비스 부족 문제를 사회적경제 조직으로 해결하려는 흐름이 반영된 결과라고 볼 수 있음
  - 영농조합법인을 포함할 경우, 농림업 관련 산업이 20.7%로 가장 높은 비율을 나타냄

16) 사회적경제 조직의 업종, 재무 현황, 고용 현황은 김정섭·김경덕·임지은(2015)의 자료를 재구성하여 정리. 해당 연구에서 총 608개의 사회적경제 조직을 대상으로 설문조사를 실시하였음

표 32. 사회적경제 조직 유형별 매출 1순위 업종

(단위 : 개)

	협동조합	사회적기업	자활기업	마을기업	농촌공동체회사	계
농림축산 생산	28 (14.1%)	16 (15.8%)	4 (2.3%)	32 (23.5%)	<b>11</b> <b>(1.8%)</b>	80 (13.2%)
농림업 관련 산업	<b>39</b> <b>(19.7%)</b>	19 (18.8%)	10 (5.8%)	<b>34</b> <b>(25.0%)</b>	10 (1.6%)	102 (16.8%)
농업 외 제조·도소매·광업	22 (11.1%)	24 (23.8%)	12 (6.9%)	2 (1.5%)	0 (0.0%)	60 (9.9%)
운송·출판·숙박 등 편의 서비스	21 (10.6%)	13 (12.9%)	11 (6.4%)	10 (7.4%)	0 (0.0%)	55 (9.0%)
집수리·건축·환경	11 (5.6%)	20 (19.8%)	<b>35</b> <b>(20.2%)</b>	2 (1.5%)	0 (0.0%)	68 (11.2%)
의료·교육·문화 서비스	32 (16.2%)	<b>49</b> <b>(48.5%)</b>	20 (11.6%)	11 (8.1%)	1 (0.2%)	112 (18.4%)
기타	20 (10.1%)	14 (13.9%)	28 (16.2%)	3 (2.2%)	2 (0.3%)	65 (10.7%)
계	173 (87.4%)	155 (153.5%)	120 (69.4%)	94 (69.1%)	24 (3.9%)	542 (89.1%)

자료 : 김정섭·김경덕·임지은(2015), “농촌 지역의 사회적 경제 실태와 활성화 방안”, 한국농촌경제연구원.

□ 사회적경제 조직 재무 현황

- 조직당 총자산과 자기자본의 평균이 가장 큰 유형은 농촌공동체회사이며, 그 다음은 사회적기업임. 반대로 총자산과 자기자본 규모가 가장 작은 유형은 자활기업이며, 그 다음은 협동조합임.
- 협동조합의 경우 2013년 이후 설립되어 운영이 안정화되지 못한 결과가 재무 상태로 나타난 것으로 판단되며, 자활기업은 자활근로사업단에서 분화되어 설립할 때 소규모로 설립되는 경우가 많고, 업종도 초기 투자가 많지 않아도 되는 소규모 집수리·재활용·환경 등에 업종에 주로 분포되어 있기 때문으로 보임

표 33. 사회적경제조직 유형별 평균 재무 현황

(단위 : 천원)

항목	협동조합	사회적기업	자활기업	마을기업	농촌공동체회사
총자산	169,356	528,655	91,987	278,780	627,441
자기자본	90,645	252,924	61,896	159,988	506,511
부채	82,436	276,504	32,947	98,643	120,930
영업이익·잉여	98,285	171,310	89,807	61,228	305,784

자료 : 김정섭·김경덕·임지은(2015), “농촌 지역의 사회적 경제 실태와 활성화 방안”, 한국농촌경제연구원.

□ 사회적경제 조직 고용 현황

- 법률적 지위에 따라 구분한 네 가지 유형 가운데 평균 종사자 수가 가장 많은 유형은 영리형 사업체(24.1명)이며, 98.8%가 유급 종사자로 주로 사회적기업, 농촌공동체회사가 주로 여기에 속하는 것으로 예상됨
- 평균 종사자 수가 가장 낮은 조직은 협동조합(12.0명)이며, 무급·자원봉사자 비율이 가장 높은 유형도 협동조합(40.9%)인데, 이는 별도의 정책사업을 지원받지 않는 관계로 일정 부문 무급·자원봉사의 형태로 협조를 받는 결과이기도 하고, 아직까지 유급 종사자를 충분히 고용할 만큼 사업이 안정되지 않았음을 반증하는 결과이기도 함

표 34. 법률적 형식에 따른 조직 유형별 종사자 구성

(단위 : 명, %)

	종사자 전체								무급·자원 봉사자 비율	상근	비상근	비상근 종사 비율
	유급				무급·자원봉사							
	상근 유급	비상근 유급	상근 무급	비상근 무급								
영리형사업체	24.1	23.8	20.5	3.3	0.3	0.1	0.2	3.6	20.6	3.5	12.4	
영농조합	14.8	9.5	4.2	5.3	5.3	0.6	4.7	31.8	4.8	9.9	48.9	
협동조합	12	6.4	4.1	2.3	5.6	1.1	4.5	40.9	5.2	6.8	40.6	
비영리단체	20	16.6	14.4	2.3	3.3	0.3	3	8.9	14.7	5.3	18.9	
합계	18.3	15.1	11.9	3.1	3.3	0.5	2.8	19.7	12.4	5.9	27.7	

자료 : 김정섭·김경덕·임지은(2015), “농촌 지역의 사회적 경제 실태와 활성화 방안”, 한국농촌경제연구원.

- 또 한편 협동조합의 이러한 경향은 농업의 고용의 계절성이라는 특성에서 비롯된 결과이기도 함. 사회적경제 조직 유형별로 비상근 종사자 및 무급·자원봉사자 비율을 살펴보면 협동조합과 마을기업이 높는데, 두 유형은 ‘농림축산 생산’ 및 ‘농림업 관련 산업’을 합한 비중이 각각 33.8%, 48.5%로 역시 높음. 농업의 특성상 1년 동안 상근하는 인원을 두기보다는 계절에 따라 탄력적으로 노동력을 활용하는 경향이 있음
- 따라서 농촌 사회적경제 조직의 고용 현황을 파악할 때는 이러한 고용의 계절성을 고려하면서 분석할 필요가 있음

표 35. 사회적경제 조직 유형별 비상근 종사자 및 무급·자원봉사자 비율

(단위 : %)

구분	협동조합	사회적기업	자활기업	마을기업	농촌공동체회사
비상근 종사자 비율	40.6	9.0	14.3	60.9	30.0
무급·자원봉사자 비율	40.9	4.1	4.4	42.1	10.5

자료 : 김정섭·김경덕·임지은(2015), “농촌 지역의 사회적 경제 실태와 활성화 방안”, 한국농촌경제연구원.

## 다. 농촌 사회적경제조직의 네트워크

### 1) 사회적경제조직 네트워크 현황

- 사회적경제조직의 네트워크에 대한 연구는 다양하게 이뤄졌지만 농촌지역 개별 사회적경제조직들의 네트워크 현황에 대한 연구는 조사의 어려움으로 본격적으로 이뤄지지 못했음
- 따라서 기존의 다양한 사회적경제조직 네트워크에 대한 연구 결과를 검토하여 함의를 도출하려함

### □ 사회적기업의 네트워크 현황

- 2017년 사회적기업 실태조사 결과 사회적기업들은 다양한 영역에서 네트워킹의 필요성을 느끼고 있지만 실제 네트워킹 수준은 항목별로 차이가 있음
- 사회적기업이 네트워크 필요성에 대해 가장 높게 인식하는 영역은 회색으로 표시한 1) 사회문제 공동해결, 2) 사회문제해결 경험 공유, 3) 공동 홍보 및 캠페인, 4) 공동 교육훈련 및 인력양성, 5) 공동법무 서비스 이용 등임
- 하지만 5점 만점 중 최고점이 3.59점이고, 총 19개 네트워크 영역 중 3.5 점 초과 항목은 3개 밖에 되지 않아 네트워크에 대한 필요성에 대한 인식이 예상보다 낮은 것을 알 수 있음
- 또한 기존 네트워크 활동의 실행정도나 참여 후 만족도를 포괄적으로 묻는 “네트워킹 수준”에 대한 응답은 모두 2.50 이하로 나타나 네트워크가 제대로 이뤄지지 않고 있음을 알 수 있음
  - 네트워킹 수준에서 높은 점수를 받은 것은 1) 정기포럼 및 교류회, 2) 사회문제 공동해결, 3) 사회문제해결 경험 공유, 4) 공동 홍보 및 캠페인 정도이며, 그 이하는 2.33 미만으로 나타남
- 네트워크의 필요성과 네트워크 수준의 함께 높은 항목은 1) 사회문제 공동해결, 2) 사회문제해결 경험 공유, 3) 공동교육훈련 및 인력양성, 4) 공동홍보 및 캠페인으로 그동안 필요성이라고 현장에서 계속 요구되어 왔던 내용들은 상대적으로 많이 네트워크 활동이 일어난 것으로 알 수 있음
- 다음 표는 필요성과 수준의 차이가 크게 나는 영역을 중심으로 정렬한 것인데, 차이

가 크게 나는 항목은 대부분, 법무, 노무, 세무, 회계, 전문인력 교류 등 전문 staff 기능에 대해 공동으로 대응하는 것을 원하고 있지만, 실행 수준이 매우 낮게 나타나는 영역임

- 반면 ‘정기포럼 및 교류회’는 네트워킹 수준은 높지만, 필요성과의 격차가 가장 낮게 나타나는 영역으로 받아들이고 있으며, 그동안 정책적으로 중요하다고 논의되어 왔던 공동브랜드 사용이나 공간 및 기자재 공동사용 등은 실제 필요성도 낮고 차이도 낮은 것으로 나타남

**표 36. 사회적기업의 네트워킹 인식**

(단위 : 5점척도, 평균(표준편차))

네트워킹 필요 영역	네트워킹 필요성	네트워킹 수준	차이
공동법무 서비스이용	3.37(1.04)	2.03(0.90)	1.34
공동노무 서비스이용	3.36(1.03)	2.06(0.90)	1.30
공동세무 서비스이용	3.34(1.01)	2.04(0.91)	1.30
공동회계 서비스이용	3.33(1.04)	2.04(0.91)	1.29
전문인력 교류	3.34(1.02)	2.08(0.92)	1.26
사회문제 공동해결	3.59(0.99)	2.34(0.96)	1.25
사회문제해결 경험 공유	3.58(0.97)	2.34(0.95)	1.24
공동기금 조성 이용	3.22(1.07)	2.01(0.92)	1.21
공동교육훈련 및 인력양성	3.40(1.00)	2.20(0.94)	1.20
공동홍보 및 캠페인	3.50(1.03)	2.33(0.95)	1.17
공동판매	3.32(1.11)	2.18(0.97)	1.14
공동연구, 개발활동	3.20(1.07)	2.09(0.91)	1.11
공동구매	3.21(1.10)	2.10(0.95)	1.11
공간공동사용	3.00(1.15)	2.01(0.93)	0.99
설비 및 기초 기자재 공동사용	2.91(1.11)	1.94(0.89)	0.97
공동 패키지 상품 구성 판매	3.05(1.07)	2.08(0.91)	0.97
공동 홈페이지 사용	2.88(1.08)	1.92(0.88)	0.96
공동 브랜드 사용	2.96(1.07)	2.00(0.92)	0.96
정기 포럼 및 교류회	3.27(0.94)	2.50(0.96)	0.77

자료 : 고용노동부(2017), “2017 사회적기업실태조사”



- 실태조사의 질적 연구에 따르면 “사회적경제 네트워크에 가장 크게 영향을 미치는 네트워크 주체는 정부” 라고 하며, “네트워크 주도 주체와 관련한 질문에서 전국단 위로는 한국사회적기업진흥원과 고용노동부를, 지역단위에서는 지방자치단체 관련부서를 가장 주도적인 네트워크 주체라 언급” 하고 있음
  - 정부가 네트워크의 주체라는 말은 우리나라의 사회적경제조직은 정부의 지원정책에 의해 선정된 경우가 많아 민간끼리의 네트워크보다는 중앙정부나 지방정부를 매개로 하여 네트워크가 형성되는 경우가 많다는 점을 의미함
  - 일반적으로 정부가 시행하는 정책 중 판로개척을 위한 공동프로모션 활동의 준비 및 평가, 지방정부 혹은 중간지원기관이 개최하는 회의 및 토론회, 세미나 등이 네트워크 행위의 주를 차지하고 있기 때문에 아직까지 정부가 네트워크의 주체라는 민간의 인식이 형성되어 있음
- 또한 이런 네트워크 현황에 대한 대안으로 “지역 내 통합적 협의체 및 중간지원기관 운영, 개별 사회적기업 기업가 교육 확대를 통한 네트워크 확장, 많은 기업들이 참여할 수 있는 홍보 등 새로운 콘텐츠의 발굴” 등을 현장 사회적기업 담당자들은 제안하고 있음

#### □ 협동조합의 연대 활동

- 기획재정부가 실시한 2017년 협동조합실태조사 결과 협동조합 중 연합회 혹은 협의체 가입률은 32.2%로 2015년 32.7%와 거의 비슷한 수준을 보이고 있음
- 연대조직에 가입하지 않은 협동조합에게 미가입 이유를 질문한 결과 가장 높은 응답은 “필요성을 못 느껴서(52.7%)” 로 나타났고, 다음이 “정부가 부재해서(23.3%)”, “(연대조직의) 대표성이 없어서(18.5%)” 로 나타남
- 협동조합에 대한 정부의 지원정책이 거의 없는 상황이며, 동시에 연대조직의 대표성에 대한 규정이 없고, 연대활동이나 연대사업의 실효성이 높지 않다고 인식되는 등의 여러 요인이 동시에 작동하여 협동조합의 연대 활동이 아직 활성화되지 않은 것으로 보임

표 37. 시도별 협동조합 연대활동 현황

시도구분	시도	'15 가입률	'17 가입률	미가입 이유		
				필요성 미인식	정보 부재	대표성 부재
특광역시	서울	32.3	41.9	47.9	26.8	17.0
	부산	19.5	37.3	64.9	14.6	14.4
	인천	56.8	61.1	65.1	26.1	8.8
	대구	65.4	49.4	48.4	19.4	27.4
	광주	34.9	45.2	66.5	21.3	9.3
	대전	35.3	27.9	55.0	26.0	10.7
	울산	30.8	27.9	64.9	13.2	21.9
도단위	경기	37.0	27.2	61.0	20.3	16.7
	강원	19.1	32.7	33.4	19.3	29.6
	충북	22.4	13.2	53.0	23.4	15.8
	충남(세종)	35.1	34.7	49.5	10.6	33.0
	경북	18.1	13.3	52.3	23.0	24.7
	경남	41.4	27.9	66.7	15.3	12.6
	전북	15.5	10.0	42.0	33.1	22.3
	전남	31.7	25.4	55.6	26.7	11.8
제주	36.7	17.2	26.9	42.4	26.0	
특광역시 평균		39.3	41.5	59.0	21.1	15.6
도 평균		28.6	22.4	48.9	23.8	21.4
전체 평균		32.7	32.2	52.7	23.3	18.5

자료 : 기획재정부(2018), 2017 협동조합실태조사, 인용자 요약 및 수정, 시도구분 평균(단순평균) 추가

- 농촌지역과 도시지역의 특징을 간접적으로 나타내는 특광역시와 도단위의 협동조합연대활동에 대한 현황을 비교해 보면 전반적으로 도단위의 연대활동이 저조함
- '15년 연대조직 가입률과 '17년 연대조직 가입률을 비교하면 특광역시 평균이 도 평균에 비해 각각 10.7%p, 19.1%p 높은 것으로 나타나, 2년 동안 격차가 더 벌어진 것을 알 수 있음
- 미가입이유에 대해서는 특광역시에서는 “필요성을 못 느껴서”가 59.0%로 도단위의 48.9%에 비해 10.1%p 높은 반면에, “정보가 부재해서”와 “(연대조직의)대표성이 없어서”는 도단위가 각각 2.7%p, 5.7%p 높은 것으로 나타났음
- 특광역시는 상대적으로 밀집되어 있어 민간 협동조합이 행정과 협력하는 경향이 높지만, 도단위는 시군단위로 분산되어 있어 상호교류가 활발하지 못해 연대조직이 만들어져도 행정과의 협력도 어려워 대표성을 인정받지 못하거나, 상호교류가 활발하지 못해 특히 농촌지역의 협동조합들은 정보가 부족하여 가입하지 않는 것으로 유추할 수 있음

□ 정책사업 선정과 연대조직 가입률

- 김정섭 외(2015)의 연구에 따르면 농촌지역 사회적경제조직 중 연대기구에 가입한 조직의 비율은 51.8%인 것으로 나타났으며, 그 가운데 영농조합법인이 가장 높은 57.4%이며, 협동조합은 10%p 이상 차이가 나는 45.1%만 가입한 것으로 나타났음
  - 협동조합 실태조사의 도평균 가입률 22.2%와 비교할 때 2배 정도 차이가 나는데 이는 연구 설문에 응답한 조직이 미응답 조직보다 더 적극적이기 때문으로 추정됨

표 38. 법인격에 따른 조직유형별 연대기구 가입 백분율

구분	영리형사업체	영농조합법인	협동조합	비영리단체	전체
연대기구에 가입함	55.6	57.4	45.1	50.7	51.8
연대기구에 가입하지 않음	44.4	42.6	54.9	49.3	48.2

자료 : 김정섭 외(2015)

- 협동조합의 연대기구 가입률이 다른 법인유형보다 낮은 이유는 협동조합들의 설립 및 운영기간이 짧은 이유도 있지만 정책 수혜 여부가 더 큰 이유인 것으로 보임

표 39. 관련 지원 정책사업별 연대기구 가입 백분율

구분	농촌 공동체회사	마을기업	사회적 기업	자활 기업	정책사업 무관	2개 이상 사업 수혜	전체
연대기구에 가입함	33.3	60.6	66.5	30.0	37.1	78.7	51.8
연대기구에 가입하지 않음	66.7	39.4	33.5	70.0	62.9	21.4	48.2

자료 : 김정섭 외(2015)

- 사회적경제조직이 어떤 정책지원을 받았는가에 따라 연대기구 가입 여부를 비교한 앞의 표에 따르면 2개 이상의 정책사업을 지원받은 사회적경제조직은 78.7%가 연대기구에 가입한 반면, 정책사업을 1개도 받지 않은 조직은 37.1%만 연대기구에 가입한 것을 알 수 있음
  - 자활기업은 제도적으로 직접 지원대상이 아님. 지역자활센터의 자활사업단은 정부의 지원대상이지만, 자활사업단 활동을 통해 자활사업의 대상자에서 졸업한 구성원들이 창업한 자활기업에 대한 지원은 거의 없음. 따라서 자활기업의 연대기구 가입률 30.0%는 정책사업을 받지 못한 것과 동일하게 인식해야 함
  - 최근 자활기업연합회가 조직되면서 자활기업의 연대기구 가입률은 높아지고 있음
- 반면 농촌공동체회사의 연대기구 가입률은 33.3%로 정책을 전혀 지원받지 못한 사회

적경제조직보다 더 연대기구에 가입하지 않은 것으로 나타남. 이는 농촌공동체회사의 민간 협력을 지원하는 기관이나 연대조직 등 중간지원조직이 없었던 점과, 농촌공동체 회사의 민간 공동의 미션이나 사회적가치를 적극적으로 구성하는 활동이 거의 없었기 때문으로 보임

- 농촌공동체회사 등 농촌지역 사회적경제의 활성화를 위해서는 공통의 사회적가치에 대한 공감대를 형성하는 것이 중요하며, 농촌지역에 적합한 중간지원조직이 이들의 연대활동을 지원할 필요가 있음

## 2) 현장 지도자들의 네트워크 관련 의견

### □ 개별 사회적경제조직의 지역사회 내 네트워크 강조

- 농촌지역 사회적경제조직 지도자들은 농촌지역의 사회적경제조직은 농촌의 지역사회 내부와의 관계형성과 네트워크가 필요하다고 말하고 있음. 이 때 네트워크는 사회적경제조직들 간의 네트워크 뿐만 아니라 마을 내의 개인을 포함한 주체들을 위시하여 다양한 주체들과의 네트워크가 필요하다는 입장임

“저희 마을은 여러 가지 조직이 많다. 4개 마을이 생산조직을 구성하고 있고, 경관보존사업은 4개 조직에 68개 농가가 참여하고 있다. 그리고 2개의 축제를 하고 있다. 마을 공동활동이나 사회적경제조직의 소득을 어떻게 만들 것인가에 대해 고민을 하는 경우가 많은데, 우리는 가능하면 (개별적인 조직이 운영하는 방식으로-인용자가필) 사업을 하지 말자고 결의했다. 현재 숙박시설 2개소는 마을에 직접 운영하고 있어 전기요금만 벌고 있고, 무인찻집을 운영하고 있다. 공동체가 충분히 활성화되어 지역 내 관계가 많아야 개별법인들도 운영하는 데 어려움이 적어진다.”

“일반적으로 창업을 시작하면 우선 아이템을 선정하는데, 사회적경제도 마찬가지로 사업아이템부터 생각하면 망한다. 사회적경제는 ‘왜 이 사업을 해야 하는가’, ‘누구와 이 사업을 할 것인가’에 대한 해답을 가지고 시작하는 경제활동조직이어야 한다.”(전북)

“네트워크를 많이 만들면 안 된다. (시군단위 네트워크 조직을 보면-

인용자) 농업은 농단협으로 묶여 있고, 시민운동은 시민단체연대조직으로 묶여 있다. 네트워크를 법인으로 만들어가기에는 농업과 시민단체를 다 묶으면 덩치가 크고 이중 멤버십이 될 수밖에 없어 집중이 안 된다. 지역복지는 기존에 법률로 협의체가 만들어져 있다. 사회적경제 네트워크를 만들 때에는 개별적으로 필요한 단체가 참여하도록 해야지, 기존 부문 협의체를 한 군데로 묶을 필요가 없다. 농촌 마을공동체, 사회적 경제, 귀농귀촌, 도농교류 관련 조직들을 지역사회 네트워크로 묶어 나가야 한다.”(충남)

#### □ 사업과 연계된 자연스러운 네트워크 지향

- 기존의 사회적기업협의회, 마을협회 등은 주로 광역단위로 만들어져 있거나, 시군은 취약하다는 의견임
- 협동조합협의회에 대해서도 네트워크의 필요성을 느끼는 사람들이 실질적인 관계를 만들어나가며 모아야 한다는 의견이 많고, 부문별 협의회를 넓게 만드는 것은 1년 이상 제대로 유지되기 어렵다고 하였음

“제천의 한 협동조합은 귀농귀촌하는 사람들을 받아들이고, 지역에 필요한 별도의 사업이 있으면 조합원들의 합의를 통해 구성원 중의 한 명이 주도하여 별도의 협동조합을 만든다. 새로 만들어진 협동조합은 기존의 협동조합과 서로 협력하며 사업을 만들어 나간다. 자연스럽게 네트워크를 확대하는 것이 바람직하다.”(충북)

“협동조합협의회를 진행해 봤는데 단순한 정보공유 및 친목만 가지고는 1년 이상 자주 모이기 어렵다. 공동의 사업을 만들어야 계속 네트워크를 가져갈 수 있다.”

#### □ 농촌지역의 네트워크 특징

- 농촌지역은 기존의 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 기본법협동조합 만으로는 네트워크를 활성화하기에는 밀도가 낮으며, 사회적경제로 동일한 정체성을 갖고 있지 않기 때문에 수평적인 지역 네트워크를 만들기 어렵다는 의견임

“(현황 분석 자료 설명을 듣고)군단위로 보면 사회적기업은 3~4개, 마을기업은 5~10개 정도 있으며, 협동조합은 상대적으로 많은 편이지만 10~20개 안팎인데, 협의회를 만들 정도로 서로 친하지 않다. 시군단위 협의회를 만들어야 한다고는 하지만, 부문별로 서로 인식도 다르고 해서 실제 추진되는 곳은 거의 없다.”(통합지원기관 담당자)

## 라. 농촌 사회적경제조직의 성패 요인

### 1) 국내외 성공사례 분석

#### 가) 해외사례 : 일본 모쿠모쿠팜

##### □ 모쿠모쿠 팜의 개요

- 모쿠모쿠팜은 미에현 이가시 니시유부네에 소재하고 있으며, 한국의 영농조합법인과 흡사한 농사조합법인이며, 양돈업을 기반으로 1987년 햄가공공장을 설립하면서 발전하게 된 일본 6차산업의 대표적인 사례임
- 이후 교육사업과 연계하면서 1996년 3차 산업으로 확장하고, 경종농업을 결합하면서 사업 영역을 확대함
- 1차 산업의 주요 생산물은 축산은 돼지, 젓소, 양이며, 경종작물은 토마토, 딸기, 블루베리 등이며, 축산가공장과 관광, 체험 등을 위한 숙박시설, 레스토랑, 공방 등이 있음
- 현재 직원은 1천여 명이며, 모쿠모쿠팜에서 근무하는 인원은 600명, 판매센터 등에서 근무하는 직원은 400명임. 모쿠모쿠팜 근무자 중 정규직은 150명, 계약직은 300명, 아르바이트는 150명, 외부 직원의 상당수는 아르바이트가 다수임
- 매출액은 연간 550억 엔(600억원 내외) 정도이며, 50만 명의 관광객이 방문하고 있음
- 관광과 제품 판매의 안정성을 위해 소비자회원제도를 운영하고 있으며, 회원 수는 5만세대임

##### □ 모쿠모쿠팜 사업의 필요성과 대응

- 80년대 말 양돈사업 구조의 변화 속에서 단순한 양돈생산만으로는 축산농가의 안정적인 운영이 어려웠음. 가격경쟁력을 추구하기 위해 규모화만을 추구하는 것은 지역사회와 유리되고, 다수의 양돈농가가 탈락하게 되므로 지역사회 전체적으로는 -의 효과가 있기 때문에 선택하지 않았음. 따라서 개별 양돈농가의 규모화 전략을 선택하지 않는 대신, 돈육 수입의 안정화와 부가가치를 높일 수 있는 신사업 체계를 찾아야 했음
- 양돈농가들만으로는 신사업을 세부적으로 기획하고 추진할 준비와 역량이 부족하여 전문가와 협력체계를 구축하기 위해 16명의 양돈 농가가 3명의 농협직원이 공동출자하여 수제 햄 공장을 농사조합법인으로 설립
- 다중이해관계자협동조합의 성격을 가진 사회적경제조직을 설립한 것임

#### □ 성공요인1. 핵심사업의 경쟁력 확보

- 모쿠모쿠팜은 국내산 돈육을 활용한 햄, 소시지의 생산을 통해 프리미엄 제품의 이미지를 확보함
- 초기 축산가공품의 판매가 어려웠지만, 소비자에게 공장을 공개하고 체험프로그램을 통해 구전마케팅을 통해 판매를 확대하게 됨
- 일본산 축산가공품이 가지는 낮은 원가경쟁력을 정보제공을 통한 신뢰도 향상으로 프리미엄 제품화 시킨 것이 강점임
- 2차 가공품의 마케팅처음에는 생산에만 주력하다 보니 판매가 되지 않아 어려움을 겪었음. 공급은 초과하고 수요는 부족하니 경영에 많은 어려움을 겪었으나, 비엔나 소세지 수제 공장을 소비자에게 공개하고 다양한 체험프로그램을 접목 시킨 이후로 소비자에게 알려지기 시작해 지금의 모쿠모쿠팜으로 자리를 잡음.
- 3차산업도 소비자회원제를 도입하여 재구매 비율을 높인 것이 경쟁력의 핵심임. 이를 위해 수확 체험을 위한 농장을 만들고(150구획), 체류시간을 길게 하기 위해 200명이 숙박할 수 있는 돛형태의 숙박시설 40동을 운영함. 숙박객은 아침에 농장체험을 하고, 수확한 농산물로 식사를 하는 등 여러 시설의 연계성을 높이도록 설계.
- 최근 온라인 시장이 확대되면서 발 빠르게 온라인 마케팅에 집중함. 홈페이지에서 이벤트 중심의 정보를 제공하여 온라인 '네이처' 회원 4만여 명을 확보함으로써 이들을 통해서만 연매출 15억 엔을 달성함. 홈페이지의 일평균 방문객은 2천여 명임.

#### □ 성공요인2. 지역 자원을 체계적으로 결합

- 모쿠모쿠팜은 핵심사업인 축산가공장, 수제맥주공방, 체험관광시설 등을 직영으로 운영하여 서비스의 질을 유지하는 한편, 지역 내 자원 및 주체들을 체계적으로 조직하여 함께 공생하는 사업구조를 만들어냄으로써 좋은 이미지를 확보함
- 농산물 매출액 중 60%는 지역 내 70 농가와 계약재배를 한 쌀을 판매하는 데서 발생함. 50만 명의 관광객의 구매력을 지역 쌀농가와 공유함
- 2차, 3차산업을 중심으로 사업을 발전시키면서 지역 농민의 농산물을 계약재배를 통해 안정적인 가격으로 판매하는 체계를 구축함

□ 성공요인3. 지리적 이점을 최대한 활용

- 모쿠모쿠팜의 50만 관광객 중 80%는 1시간 30분 정도의 이동거리 내에 있는 소비자 들임. 40만 명 정도가 1시간 30분 이내의 거리에 있는 것은 쉽지 않은데, 모쿠모쿠팜이 소재한 미에현 이가시 니시유부네의 위치가 가지는 이점임.
- 다음 그림에서 볼 수 있다시피 일본의 대도시 중 인구가 많은 순위를 따질 때 3위 오사카, 4위 나고야, 6위 고베, 7위 교토의 중간에 위치하고 있음. 4개 시의 인구의 합계는 795만 명으로 도시근교는 아니지만 지리적 위치로 인해 근교형 6차산업을 활성화시킬 수 있었음.

그림 26. 모쿠모쿠팜의 위치



자료 : 구글맵, 나무위키 일본의 도시



## 나) 국내사례 : 동락점빵사회적협동조합

### □ 동락점빵의 개요

- 동락점빵사회적협동조합은 전남 영광군 묘량면의 여민동락공동체의 활동 중 일부 사업을 더 본격적으로 수행하고 지역민의 참여를 강화하기 위해 사회적협동조합으로 분리 설립한 경우임
- 2013년 1월 설립하였으며, 초기의 주요 사업은 직접 읍내에서 생활물자를 구매하기 어려운 고령 주민을 대상으로 주 1회(금요일) 이동식 생활재 공급사업을 수행하는 것임. 이전 방문에서 주문을 받은 물건들을 1톤 탑차에 싣고 마을마다 배달하는 방식을 취함. 취급하는 상품은 콩나물, 두부 같은 기본 식재료에서 형광등이나 칫솔, 비누 등 생활필수품까지 포함함.
- 이후 사업영역을 확장하여 지역에서 생산된 농산물을 도시회원에게 공급하고 있음. 현재 지역민 370명이 조합원으로 참여하고 있고, 사회적협동조합 사업의 수혜자는 2천여명임. 2016년말 기준 일반매출은 1억 5천만원. 공공기관 우선구매를 포함하면 매출액은 5억원, 당기순이익은 24백만원임.
- 조합원의 출자금은 1만원이며, 부족한 비용은 농식품부의 ‘농촌공동체회사’와 ‘행정안전부의 ‘마을기업’ 사업 등을 통해 조달함.

### □ 동락점빵의 필요성

- 묘량면은 8개 법정리, 42개 마을, 주민 2천 명으로 이뤄진 농촌지역이며, 65세 이상 어르신이 전체 인구의 40%가 넘는 초고령화지역임. 초고령화사회의 기준인 20%의 2배에 달함.
- 묘량면 지역주민의 과소화, 고령화 속에서 면소재지의 서비스업체들은 수익을 남기지 못해 문을 닫게 되었음. 이발소, 양조장, 구멍가게 등이 모두 폐업하게 되어 미싱마켓이 됨.
- 미싱마켓 지역의 주민들은 공급되지 않는 상품을 소비하기 위해 개별적으로 보이지 않는 비용을 지불해야 함. 담배 한 갑, 파스 한 장을 사기 위해서도 읍내까지 가야 하는데, 묘량면사무소에서 읍내까지는 4개 노선, 일일 5회, 버스가 배차되어 있고,(2017년말 기준) 그 외 마을에서는 1~3회의 버스가 배차되어 있어, 왕복을 고려하면 하루 종일 시간이 소요되어야 함. 읍사무소까지 소요되는 버스운행 시간도 묘량면사무소에

서는 30~40분 정도이며, 기타 지역에서는 최대 1시간 20분이 소요되어 어르신 개인이 생활물자를 구매하기 위해 지불해야 하는 비용은 상당히 높음.

- 따라서 이런 농촌지역의 미싱마켓을 해소하기 위한 새로운 생활물자의 공급체계를 구축하는 것은 지역주민에게 절실하게 필요한 일이며, 호응도가 높을 수밖에 없음

#### □ 동락점빵의 성공요인1 : 공급프로세스의 전환

- 수요가 부족한 지역에 생활물품을 공급하는 방식으로는 전통적인 보부상, 방물장수, 경북 북부지방의 트럭상 등이 다양하게 있었음. 하지만 1970년대 면단위 상점들이 형성되면서 이들 이동식 판매 상행위는 대부분 사라졌음.
- 하지만 농촌지역의 과소화, 고령화가 진행된 상황에서 기존의 이동식 판매방식을 도입하였음. 이는 묘량면 고령자들의 필요를 충족시킬 수 있는 방식이면서 고정식 판매 방식의 높은 비용부담을 줄일 수 있어 지속가능한 비즈니스모델로 자리 잡았음.
- 고정적 판매장을 운영하는 경쟁자가 있을 경우 편의성 측면에서 경쟁하기 어려웠겠지만, 이미 미싱마켓이 되어 버린 상황에서 경쟁자가 없을 경우 편의성보다는 지속적으로 공급해 주기만 해도 주민의 편익이 발생하기 때문에 가능한 모델임

#### □ 동락점빵의 성공요인2 : 기존 공동체활동의 신뢰를 사업으로 연계

- 동락점빵은 개별적인 사업을 수행하는 것이 아니라 기존의 ‘여민동락’ 공동체 활동에서 주민에게 높은 신뢰도를 얻은 조직들이 주민들의 의견을 물어 결정한 다양한 사업군 중의 하나로 초기부터 주민들의 이용을 유도할 수 있었음
- 2008년 묘량면 어르신 126명에 대해 방문면접과 상담을 실시하여 지역주민의 문제점을 파악함. 파악된 수요를 단계적으로 해결하기 위해 여민동락노인복지센터를 준공하고 농촌재가노인복지사업을 실시하였고, 2010년 자립경제를 위한 행복노인일자리 사업단을 발족하는 등 사업을 다각화하였음. 2011년 주민의 생활재를 공급하기 위한 동락점빵을 고정식으로 묘량면 중심지에 개설하는 등의 활동이 확장되어 동락점빵 사업이 추진됨으로써 주민의 높은 신뢰를 사업과 연계하고, 주민들을 조합원으로 참여시켜 주민들의 적극성을 높였음

#### □ 동락점빵의 성공요인3 : 우수한 사회적기업가군(群)의 존재

- 묘량면 지역공동체활동을 기획하고 사업을 추진하는 핵심은 2007년에 귀촌한 6명의 학생운동가 출신의 청년부부 3쌍임. 사업이 성공하고 확장되면서 현재 16명의 활동가들이 묘량면 지역공동체활동에 활발하게 참여하고 있음
- 동락점빵의 책임자도 마찬가지로. 이들은 “농업, 농촌, 농민과 함께 생명, 평화, 자치의 원칙으로 땅, 사람, 마을을 살리는 ‘지역일체형공동체’를 지향” (한겨레신문, 2017.2.19)하며 사업적 방식으로 공동체를 일구기로 결의한 사회적기업가들이라고 할 수 있음.
- 농촌지역의 경우 주민들의 평균적인 인적역량이 낮기 때문에 우수한 사회적기업가들의 지도력이 필요한데, 묘량면의 경우에는 귀농귀촌인력이 이런 역할을 수행하게 됨

#### 다) 농촌지역 사회적경제조직의 성공요인

- 이상의 국내외 사례의 성공요인과 함께, 기존 연구자료 등을 검토하면 다음과 같음

##### □ 인적자원 측면의 성공요인

- 우수한 사회적기업가, 혹은 지도자의 존재가 도시지역 사회적경제조직에 비해 상대적으로 중요함
- 참여주민들의 질 높은 유대(紐帶) : 공동체성의 확보와 초기 사업의 성공이 가져다주는 참여의향의 향상이 지속적으로 관리되어야 함. 이를 위해서는 점차적으로 공동체 활동이 이뤄질 수 있도록 경로관리가 필요함

##### □ 사업여건 측면의 성공요인

- 농촌지역 사회적경제조직이 위치한 지리적 여건에 적합한 사업을 채택하여야 함. 예를 들어 모쿠모쿠팜은 대도시 근접 지역에서 통하는 사업모델이며, 동락점빵은 원격지에서 통하는 사업모델임. 해당 지역의 지리적 특징을 면밀히 분석할 필요가 있음
- 해당 지역의 자원의 활용에 적합한 사업이 채택되어야 함. 지역자원조사를 통해 필요한 자원을 추출하고 지역의 자원을 최대한 차별화된 상품으로 개발해야 함. 개별 자원만으로 한계가 있을 경우 다양한 자원을 결합하여야 함

## □ 적합한 비즈니스 모델의 채택과 실행역량의 확보

- 농촌지역 사회적경제조직은 내적 소비 시장에 대한 대응(지역주민 일반 소비 혹은 사회서비스), 내생적 자원을 활용한 외부 판매 상품의 개발(재화 혹은 서비스)과 같이 크게 4가지 유형의 비즈니스 모델을 선택하거나 혼용할 수 있음
- 비즈니스모델을 선택하기 전에 선택하려는 비즈니스 모델을 지도자를 포함한 지역주민의 역량으로 얼마나 실행할 수 있는지 점검하여야 함. 선정된 핵심 비즈니스모델이 경쟁력을 갖추지 못할 경우 사회적경제조직의 성공은 어려울 것임.

## □ 다양한 측면의 혁신 추진

- 임경수(2017)는 완주의 성공요인으로 1) 지역순환경제의 도입(로컬푸드와 커뮤니티비즈니스), 2) 사회적경제의 접목 : 공동체 전통과 중앙정부 지원 활용, 3) 추진체계의 혁신 : 행정조직 개편 / 중간지원조직의 활용이라는 3가지를 제시하였음
- 완주의 성공요인을 혁신의 관점에서 재해석하면 다음과 같음
- 첫째, 완전히 새로운 업종을 도입했다는 측면에서 개별조직 차원의 비즈니스모델의 혁신
- 둘째, 중앙단위 및 도단위 공적자원을 깔때기 방식을 통해 시군단위에서 융합하고 이를 위해 완주군 행정조직을 개편한 정책전달체계 차원에서의 혁신
- 셋째, 중간지원조직이 직접 지역에서 필요한 사업을 발굴하고, 그것을 담당할 사회적경제조직을 육성하는 등 사회적경제조직 생태계 차원의 혁신
- 이렇게 여러 차원의 혁신을 통해 완주군이 성공사례가 만들어졌다고 할 수 있으며, 이는 다른 지역에서도 확대되어야 할 사항임

## 2) 농촌 사회적경제조직의 애로사항

### □ 사회적경제조직 운영상의 어려움

- 김정섭 외(2015)의 연구에서 설문조사 결과 608개의 응답이 있었고, 이들에 대해 운영상의 어려움 2개를 선택하라는 질문에 대한 결과는 다음의 표와 같음
- 가장 많은 응답은 ‘기업 운영 자금의 부족’ 으로 응답자의 43.6%가 답함. 그 다음으로 ‘홍보, 마케팅, 시장조사 등의 역량부족’ (25.3%), ‘경영 전문 인력의 부족’ (24.5%)의 내용이 응답하고 있음

표 40. 농촌지역 사회적경제조직이 겪는 운영상 어려움

항목	응답	비율(%)	구분
기업 운영 자금의 부족	265	43.6	자금
<b>홍보, 마케팅, 시장조사 등의 역량 부족</b>	154	25.3	인적자원
<b>경영 전문 인력의 부족</b>	149	24.5	인적자원
시장 확대, 수요 확대의 어려움	138	22.7	마케팅
시설, 설비 투자의 어려움	116	19.1	자금
<b>일반 근로자의 부족</b>	80	13.2	인적자원
정부, 지자체 행정, 제도의 복잡성	77	12.7	제도
<b>상품개발 역량 및 기술력 부족</b>	53	8.7	인적자원
거래처 및 협력대상의 부족	47	7.7	마케팅
조직의 비전, 목표에 대한 공감대 부족	22	3.6	사업체계
합계	608	100.0	

자료 : 김정섭 외(2015), p.108 그림을 활용하여 인용자가 재구성

- 연구자나 지도자들이 주로 지적하는 ‘조직의 비전, 목표에 대한 공감대 부족’이나 네트워크의 애로사항인 ‘협력대상의 부족’은 직접적인 사회적경제조직의 지도자나 종사자에게는 상대적으로 후순위의 어려움으로 인식되고 있음
- 이 가운데 ‘기업 운영자금의 부족’은 사회적경제조직 전체 및 중소기업의 애로사항으로 가장 많이 등장하는 것으로 농촌지역 사회적경제조직만의 문제라고 보기 어렵다는 점을 감안해야 함. 운영 자금의 부족은 ‘시설, 설비 투자의 어려움’과 같이 자금조달의 문제와 동일함
- 농촌지역의 특징과 앞에서 제시한 성공요인과 비교해 볼 때, 농촌지역에서 사회적경제조직을 운영할 때 가장 중요한 저해요인은 “인적자원의 부족”이라고 할 수 있음. 구분된 항목을 합하면 중복이 있다는 것을 감안하고 71.7%로 나타남
- 반면에 비즈니스모델에 대한 영역은 설문문항에서도 다루지 않아 분석하기 어려움

□ 사회적경제조직 설립상의 어려움(협동조합 한정)

- 설립과 관련한 농촌지역 사회적경제조직 전체의 애로사항에 대한 선행연구는 없으며, 김기태 외(2013)의 협동조합기본법 시행 후 이뤄진 조사에 따르면 협동조합에 한정할 때 가장 많은 애로사항으로 지적된 응답은 ‘협동조합 운영에 필요한 지역주민의 역량부족’ (62.1%)을 선택하였으며, 다음으로 ‘협동조합기본법에 대한 지역주민의 인식부족’, ‘농촌지역의 협동조합 지도자 및 활동가 부족’의 순으로 나타남. 마찬가지로 농촌지역에서 가장 큰 애로사항은 인적역량임을 보여줌.

표 41. 농촌지역에서 협동조합을 활성화하는데 겪는 어려움

항 목	1 순위	2 순위	3 순위	합계	비율 (%)
협동조합 운영에 필요한 지역주민의 역량부족	49	64	33	146	62.1
‘협동조합기본법’에 대한 지역주민의 인식부족	70	21	43	134	57.0
농촌지역의 협동조합 지도자 및 활동가 부족	44	47	30	121	51.5
기존 지역농협의 수행하는 사업과 중복에 따른 신규진입의 장벽	16	35	27	78	33.2
기본법상 협동조합에 대한 정부의 정책적 지원부족	22	18	19	59	25.1
협동조합의 설립에 대한 실질 수요가 없음	13	17	24	54	23.0
협동조합 설립절차 관련 정보의 부족	9	16	21	46	19.6
지원기관의 부재로 서비스 제공의 애로	3	9	22	34	14.5
기본법상 협동조합에 상대적으로 불리한 정책 및 제도	8	6	9	23	9.8
기타	1	2	7	10	4.3
합계	235	235	235	235	100

자료 : 김기태 외(2013), p. 73의 표를 재정리

- 다음으로 “기존 지역농협의 수행하는 사업과 중복에 따른 신규진입의 장벽”(33.2%)으로 농협과 차별화되는 비즈니스 모델을 선택하기 어렵다고 답했음
- 농촌지역 사회적경제를 활성화하기 위해서는 농업협동조합과 경합도가 낮은 새로운 비즈니스모델을 만들거나, 동일한 비즈니스모델이지만 유통경로가 달라, 사회적경제조직이 경쟁 우위에 있는 구체적인 비즈니스모델을 개발하는 것이 필요하다고 할 수 있음

#### □ 인터뷰에서 나타난 애로사항

- 인터뷰에서는 외부 소비자를 지역으로 끌어들이는 비즈니스모델이 가지는 애로사항에 대해 언급하고 있음. 실제 매출이 손익분기점을 넘기 어려운 상황에서 초기 시설투자가 많아질 경우 경영이 어렵다는 것임. 특히 어느 정도 이하의 매출이 발생할 경우 인건비와 가변비용을 조달하기도 어렵다는 것을 지적하고 있는데, 농촌관광 관련 시설이나 법인이 주로 이런 문제 상황에 처하기 쉬움.

“별도의 기업을 자주 만들어서 수입을 높여 비용을 조달하려고 가공 시설 등을 계속 들이는 마을이 많다. 그런데 이렇게 하면 운영비용 등의 문제로 실제로는 경영하기 어렵다.”

- 사회적경제조직의 애로사항에 대한 질문에 대해 지도자급의 답변은 현재의 과제를 제시함으로써 애로사항을 간접적으로 답했음. 아래의 답변은 현재의 애로사항으로 “마케팅이 어렵다”는 판단을 염두에 두고 개선책에 대해 답변하였음.
- 단순히 현재의 시장과 고객에 맞추는 방식으로는 사회적경제조직이 안정화되기 어렵고, 우리가 생각하는 사회적가치를 명확하게 하고, 그 가치를 구현하는 상품을 개발해야 한다는 점을 강조하고 있음

“우리가 궁극적으로 지향하는 가치를 생각하면 지속가능성에 초점이 맞춰져야 한다. 우리가 사회적 책임을 가질 수 있도록 전략화해야 지속성이 가능해지고, 사회적 가치를 브랜드화 할 필요가 있다. ‘사회적 가치가 뭔지?’, ‘가치가 있다는 것이 뭔지?’를 스스로 자문하고, 우리의 제품과 서비스가 그러한 것들을 갖추고 있는지 자문해야 한다. 단순하게 우리의 상품을 소비하는 고객의 입장에서만 생각해서는 안 되고, ‘우리의 고객은 누구이며, 우리의 고객이 안 될 사람은 누구인지?’ 고민해서 제외시킬 고객은 제외시켜야 한다. 모든 사람을 다 충족시키기에는 우리는 자원이 부족하다.”

- 또 다른 활동가는 좋은 일을 한다는 자족적 인식이 혁신을 가로막고 있다는 애로사항을 전제한 후, 지속적인 혁신을 강조하였음
- 단, 이런 지속적인 혁신은 지적재산권의 배타적 소유가 아니라 사회적경제 생태계 전체의 혁신 성과의 공유를 통해 이뤄져야 한다는 점을 강조함. 사회적 연대가 실현될 수 있도록 해야 한다는 점을 강조하고 있음.

“사회적경제를 위해 활동하는 집단과 조직에는 구멍가게 의식이 있는데, 그런 의식에서 벗어나야 한다. 사회적경제조직의 지적수준과 기술수준을 높여내야 하며, 그래야 사회적 진보를 이룰 수 있다. 마을기업 제품을 만드는 방식을 혁신해서 높은 수준으로 만들어야 하고, 마을공동체 하나하나가 높은 기술수준을 만들어 내야 한다. 그런 것에 게으르면 망하게 된다. 단, 기술수준과 지적수준을 활용하는 방식이 시장과는 달라야 한다. 돈 주고 사고 파는 것이 아니라 공동체 안에서 나눠서 공동의 지적 기반이 되어야 한다.”

### 3. 농촌지역 사회적경제 관련 정책

#### 가. 농식품부 관련 정책

##### 1) 들녘경영체

###### □ 들녘경영체 육성사업 개요

- 2009년부터 50ha 이상 들녘의 규모화·조직화 및 공동경영을 통해 생산비 절감 및 경쟁력을 제고하고, 유희자원을 활용한 사업다각화로 농가소득 창출을 위해 들녘경영체 육성 추진
  - 들녘별쌀경영체육성사업('12~'13)을 거쳐 '14년 '들녘경영체 육성사업' 명칭 변경
- 지원대상 : 농업경영정보를 등록한 농업인·농업법인으로 구성된 들녘경영체
  - 2010년까지 벼를 재배로 하는 법인 혹은 농가조직체였으나,
  - 2011년부터 50ha이상 들녘을 조직화하여 공동영농을 수행하는 농업법인(영농조합법, 농업회사법인), RPC, DSC, 농협으로 확대함
  - 조직화 촉진 : 농업법인, 농협, 정부지원 RPC
  - 사업다각화 : 조직화 촉진을 지원받은 들녘경영체
- 지원내용 : 교육·컨설팅 및 시설장비 지원에서, '16년부터는 공동경영의 질적 성장과 들녘경영체를 통한 지역단위 사업의 활성화를 위해 사업다각화를 지원하고 있음
  - 조직화 촉진 : (교육·컨설팅) 재배기술, 농기계·조직관리 및 생산비 절감, 향토자원 활용방안 등에 대한 교육·컨설팅 지원(1 ~ 4천만 원 이내)
  - 조직화 촉진 : (시설·장비) 개별 영농 한계 극복 및 영농비용 절감을 위해 공동육묘장·광역방제기 등 공동영농 시설·장비 지원(2 ~ 4억 원 이내)
  - 사업다각화 : 이모작 확대 및 타작물 재배를 위한 생산기반 정비, 조직정비·관리, 일자리 창출 등 컨설팅, 가공·판매, 체험·관광 연계를 위한 시설·장비 등(전체 사업비 20억 원 이내, 3년간 분할 지원(30% → 30 → 40) 또는 10억 원 이내, 2년간 매년 50% 지원)
- 지원규모 : (13) 10억원 → (15) 45 → (16) 108 → (17) 111 → (18안) 112



□ 들녘경영체 현황

○ 전국 들녘 및 경영체 현황

- '16년 말 기준으로 전국 들녘경영체는 324곳, 7만5천여 ha를 공동경작하고 있음

표 42. 전국 들녘경영체 현황

(단위 : ha, %, 개)

구분	계	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	기타
'16 논면적	895,739	93,216	37,763	43,807	151,431	132,854	183,530	125,846	88,753	38,539
전국들녘 개소수	2,832	75	174	261	503	544	450	473	228	124
면 적	430,090	39,943	17,050	22,075	99,754	83,981	83,031	37,919	32,205	14,132
경영체수	324	22	11	14	39	82	113	26	14	3
경작면적	75,287	8,363	2,005	2,049	8,486	19,760	25,771	5,781	2,564	508

주 : 들녘은 행정조사 면적이며, 용·배수로 등이 일부 포함되어 있어 실경작 면적과 다소 차이가 있을 수 있음

○ 들녘경영체 육성사업 선정·지원 현황

- 교육·컨설팅 지원 324곳, 시설·장비 지원 168곳, 사업다각화 지원 24곳(시설·장비 및 사업다각화는 교육·컨설팅을 받은 곳을 대상으로 지원 중)

표 43. 들녘경영체 육성사업 선정·지원 현황

(단위 : ha)

구분	계	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17(P)
교육· 컨설팅 (신규)	개소수	324	12	18	69	19	14	26	66	53
	면 적	75,287	1,866	2,694	15,039	4,521	2,920	7,686	16,016	14,415
시설·장 비	개소수	168	12	18	-	6	7	20	25	31
	면 적	43,769	1,866	2,694	-	1,670	1,957	4,588	9,124	10,724
사업 다각화 (신규)	개소수	24							10	14
	면 적	7,920							3,504	4,416

주 : 선정현황(累) ('09) 12개소 / 2천ha → ('14) 158 / 35 → ('15) 224 / 51 → ('16) 271 / 61 → ('17) 324 / 75

## □ 들녘경영체 사례

- (사례 1 : 농업회사법인 미농) 전남 신안에서 '11년부터 들녘경영체(78농가, 337ha)를 조직, 논에 옥수수 등 타작물·답리작 생산 확대에 필요한 컨설팅, 시설·장비 등의 지원과 가축체험농장 조성사업을 통해 농가소득 향상 및 지역관광 활성화 기대
- (사례 2 : 하서농업협동조합) 전북 부안에서 '15년부터 들녘경영체(258농가, 239ha)를 조직, 콩·참깨, 보리·밀 등 타작물·답리작 생산 확대에 필요한 컨설팅, 시설·장비 등의 지원과 유통사업을 통해 농가소득 향상 및 소득원 다양화 기대

## 2) 농촌공동체회사

### □ 정책체계 변화에 따른 현황

- 농촌공동체회사는 농어촌공동체회사로 농촌과 어촌을 통합하여 운영하다 2013년 이후부터 어촌을 제외하고 농촌에 대해서만 농촌공동체회사로 포함하여 정책대상으로 육성하고 있음
- 2013년까지는 867개의 농촌공동체회사를 선정하고 운영하였으나 2014년부터는 농촌공동체회사의 체계적인 육성을 위해 추가 지원이 가능하도록 우수사업 지원으로 명칭을 변경하고, 기존 농촌공동체회사와 신규로 진입하는 농촌공동체회사에 대해 동일한 기준으로 지원하고 있음
- 따라서 통계는 2013년 이전까지의 현황과 이후의 현황을 구분하여 보아야 하며, 현재로서는 우수사업 지원을 받은 조직이 실질적인 정책 대상으로 이해되어야 함

표 44. 농촌공동체회사 유형별 현황 (2013년까지 현황)

(단위 : 개소, %)

구분	2011년	2012년(A)	2013년(B)	구성비	증감(B-A)	증감율
합계	650	725	867	(100.0)	142	(19.6)
○ 소득사업 유형	611	688	812	(93.7)	124	(18.0)
- 농식품 산업형	305	399	413	(47.6)	14	(3.5)
- 도농교류형	220	204	290	(33.5)	86	(42.2)
- 지역개발형	32	38	23	(2.7)	△15	(△39.5)
- 복합형	54	47	86	(9.9)	39	(83.0)
○ 사회서비스 유형	39	37	55	(6.3)	18	(48.6)

자료 : 2014년 농촌공동체회사 실태조사 결과

- 전자의 농촌공동체회사에 대한 현황을 보면 ‘13년 12월 기준 전국의 공동체회사는 총 867개소로 전년 대비 19.6%(142개소)증가함
  - 농촌의 사회서비스 공급 부족 등 농촌문제 해소를 위해 복지·교통 등의 서비스를 제공하는 사회서비스 유형의 공동체회사와 복합형의 증가폭이 높은 것을 알 수 있음
- 현재까지 관리되고 이는 농촌공동체회사 우수사업 지원 업체의 현황은 다음 표와 같음
  - 최초지원연도를 기준으로 선정된 흐름을 정리한 표는 다음과 같음.
  - 현재까지 우수사업 지원을 받은 농촌공동체회사는 총 174개소이며 소득사업유형이 134개소로 대부분을 차지함. 복합형과 사회서비스유형은 전체의 23.0%에 불과함
  - 정책 체계가 변화되기 이전인 2013년까지의 우수사업 지원 업체는 총 73개소로 전체의 42.0%임. 2014년부터 우수사업으로 선정된 업체들은 기존 농촌공동체회사보다 신규로 선정된 비율이 더 높은 상황임

표 45. 농촌공동체회사 우수사업 최초 지원연도별 개소수

구분	11년	12년	13년	소계(비율)	14년	15년	16년	17년	총합계
소득사업유형	30	16	20	66(49.3)	16	22	17	13	134
복합형	1		2	3(10.0)	5	7	8	7	30
사회서비스 유형	4			4(40.0)	2	4			10
총합계	35	16	22	73(42.0)	23	33	25	20	174

자료 : 농식품부 내부자료 가공

- 앞으로 농촌지역 사회적경제 활성화 정책에서는 이들 농촌공동체회사들의 현황을 진단하고, 우수사업을 지원받지 않은 곳의 이유 등이 시군별로 점검되고, 우수사업을 지원받은 조직은 시군단위 사회적경제와의 연계방안을 마련할 필요가 있음

#### □ 지역별 분포 현황

- 시도별로 농촌공동체회사 우수사업으로 선정된 현황을 보면 2013년까지 선정된 회사의 경우에 강원이 19개소, 26.0%로 가장 많은 것을 알 수 있으며, 그 다음으로 경북과 전북이 각각 11개소 15.1%를 차지함.
- 하지만 2014년 이후 최초 선정된 농촌공동체회사의 시도별 현황에서는 전남이 22개소 21.8%로 가장 많고, 전북, 경남, 경북 순으로 나타남

- 2014년 이후 시도별 농촌공동체회사에 대한 홍보 및 선정에 대한 선호도가 달라진 것을 확인할 수 있음
- 광역자치단체별로는 전남(169개소, 19.5%), 경북(160, 18.4), 전북(146, 16.8%), 강원(144, 16.6%) 순으로 많이 분포함

표 46. 농촌공동체 지역별 선정 현황

구분		강원	경기	경남	경북	세종	인천	전남	전북	제주	충남	충북	총합계
11~13	개소	19	4	5	11	0	1	8	11	0	6	8	73
	%	26.0	5.5	6.8	15.1	0.0	1.4	11.0	15.1	0.0	8.2	11.0	100.0
14~17	개소	9	6	16	16	1	0	22	20	1	6	4	101
	%	8.9	5.9	15.8	15.8	1.0	0.0	21.8	19.8	1.0	5.9	4.0	100.0
총합계	개소	28	10	21	27	1	1	30	31	1	12	12	174
	%	16.1	5.7	12.1	15.5	0.6	0.6	17.2	17.8	0.6	6.9	6.9	100.0

자료 : 농식품부 내부자료 가공

□ 지원횟수별 현황

- 최초 선정연도별로 2회 이상 지원받은 농촌공동체회사를 정리한 결과 1회만 선정된 회사는 85개소로 전체의 48.9%이며, 2회 이상 지원에 선정된 회사는 89개소로 전체의 51.1%를 차지하였음. 또한 3회 지원은 11개소, 4회 지원은 5개소로 우수사업 지원 대상의 농촌공동체회사는 1회로 지원이 마무리 되는 것이 아니라, 사업의 활성화에 따라 지속적인 지원을 받을 수 있는 것으로 나타남

표 47. 농촌공동체 지원 회수 현황

최초지원연도		11년	12년	13년	14년	15년	16년	17년	총합계
지원회수	1	17	10	10	9	10	9	20	85
	2	16	6	10	11	14	16		73
	3	1			1	9			11
	4	1		2	2				5
	중복합계	개소	18	6	12	14	23	16	0
	비율1(%)	20.2	6.7	13.5	15.7	25.8	18.0	0.0	100.0
	비율2(%)	51.4	37.5	54.5	60.9	69.7	64.0	0.0	51.1

자료 : 농식품부 내부자료 가공

- 최초 선정연도별로 보면 오히려 2014년 이후 선정된 회사의 추가지원 비율이 높은 것으로 나타나고 있음. 2015년도에 최초 선정된 농촌공동체회사의 69.7%가 추가 지원을 받았으며, 이중 9개소는 3회 지원을 받은 것으로 나타남

### 3) 농촌 마을공동체조직

#### 가) 전국 총괄 현황

- 농촌의 마을공동체를 활성화하기 위해 여러 중앙부처에서 다양한 지원정책을 운영하고 있음
  - 농식품부 뿐만 아니라 행정안전부, 산림청, 환경부, 국토부, 산업부 등 6개 부처에서 지원하고 있음
- 2014년 기준으로 전체 14개 사업이 있으며, 이 가운데 농식품부의 사업은 6개로 거의 절반에 달함
  - 6가지 사업 중 일반농산어촌개발사업이 3가지로 구성되어 있어 일반농산어촌개발사업이 주를 이루고 있음
  - 전체 개소수 측면에서도 농식품부 관련 사업은 1,462개소로 전체의 41.6%임

표 48. 중앙정부 지원 마을공동체 사업 현황(2014년 기준)

(단위 : 개)

부처	사업명	진행	완료사업			총합계	
			운영	미운영	합계		
행정 안전부	1. 마을기업	4	1,056	86	1,142	1,146	
	2. 희망마을	21	127	4	131	152	
	3. 정보화마을	0	332	5	337	337	
	4. 평화생태마을	15	10	0	10	25	
농림 축산 식품부	5. 체험휴양마을	10	465	33	498	508	
	6. 농촌공동체회사육성	1	103	1	104	105	
	7. 신규마을	25	61	0	61	86	
	일반 농산어촌 개발사업	11. 농촌중심지 활성화 사업	189	48	0	48	237
		12. 창조적 마을만들기 사업	312	180	9	189	501
		13. 시·군역량 개발사업	-	78	0	78	78
	소계		552	867	43	910	1,462
산림청	14. 산촌생태마을	4	89	3	92	96	
환경부	9. 자연생태우수마을	0	33	1	34	34	
국토부	8. 도시활력증진지역 개발사업	41	19	10	29	70	
산업부	10. 발전소주변지역 지원사업	62	80	0	80	142	
총 계		684	2,681	152	2,833	3,517	

주1 : 다른 사업(예: 사회적 기업 등)으로 전환한 운영사업 포함

주2 : 중단사업의 운영기간은 선정시점으로부터 계산했고 중단연도를 표시하지 않은 것은 평균기간 계산에서 제외했음

주3 : 폐업직전이지만 운영을 중지한 것은 아니면서 방치된 사업들이 있는데 이러한 사업들은 공식적으로 폐업했다고 공지한 것이 아니기 때문에 운영중지라고 나타내지는 않았음.

자료 : 하현상(2015), "중앙정부 지원 마을공동체 사업의 현재와 나아갈 길" 일부 가공농촌지역 사회적경제조직 현황분석.

나) 지역사례 정리 : 전라북도 17)를 중심으로

□ 마을만들기 참여마을

- 농촌마을을 대상으로 하는 마을만들기 사업 중 농촌마을 공동체를 중심으로 경제적 활동과 사회적 활성화를 목적으로 하는 정책은 농림축산식품부의 농촌체험마을, 전라북도의 향토산업마을 사업 등 6개 부처의 10개 사업 등으로 요약·압축할 수 있음
- 전라북도에서 마을공동체 사업이 시행된 사업량은 총 469개로 나타났으나, 중복 지원된 사업량을 제외하면 실제 마을은 324개 마을로 파악되었음 (2014년말)

17) 마을만들기 현황과 관련하여, 전북연구원(2016), "전라북도 마을만들기, 현황과 활성화 전략" 자료 정리

표 49. 농촌마을 공동체 마을만들기 사업 추진현황

(단위 : 개)

구분	총사업량	향토산업마을	맛체험마을	녹색농촌체험마을	농어촌공동체마을	농촌건강수용마을	농촌동태마을	정보화마을	마을기업	산촌생태마을	어촌체험마을	실마을
합계	469	129	10	90	4	71	26	39	41	52	7	324
전주시	13	5	-	-	-	3	1	2	2	-	-	8
군산시	21	8	-	1	-	4	1	2	2	-	3	14
익산시	26	8	-	6	-	4	3	3	2	-	-	21
정읍시	31	7	-	6	1	5	-	3	5	4	-	24
남원시	40	12	1	9	-	6	3	3	2	4	-	26
김제시	36	12	-	7	1	4	3	4	3	2	-	23
완주군	37	9	1	5	2	8	1	3	6	2	-	26
진안군	47	13	2	10	-	4	5	2	2	9	-	34
무주군	55	10	2	16	-	5	3	2	6	11	-	29
장수군	40	9	1	8	-	7	2	2	2	9	-	28
임실군	30	9	1	7	-	4	1	3	2	3	-	21
순창군	31	10	-	2	-	8	2	3	3	3	-	24
고창군	35	10	1	4	-	6	1	5	2	3	3	28
부안군	27	7	1	9	-	3	-	2	2	2	1	18
정책사업부처		전라북도		농식품부		농촌진흥청		행정안전부		산림청	해수부	

□ 마을만들기 사업실적

- 마을만들기 사업조직은 농산물을 이용한 농식품 가공은 물론 농촌자원을 활용한 체험 서비스를 상품으로 제공하는 6차산업화 사업조직으로 기능하고 있어, 가공시설, 체험 시설, 음식시설, 숙박시설 등의 현황과 이용실태가 어떠한지 구체적으로 살펴보았음
- 농산물을 원료로 한 가공시설은 208개 마을에서 평균 3.4개소(318㎡)를 구축하여 연 평균 7.7개월 운영하는 것으로 파악되었고, 체험시설은 168개 마을에서 평균 1.7개소(1,589㎡)를 갖추고 연 평균 9.8개월 운영되는 것으로 나타남
- 음식시설은 47개 마을에서 평균 1.1개소(136㎡)를 갖추어 연 평균 11.4개월 운영하는 것으로 나타났고, 가족용 숙박시설은 82개 마을에서, 단체용 숙박시설은 116개 마을에서 연 평균 10개월 이상 운영하는 것으로 조사됨

표 50. 마을만들기 사업조직의 시설구축과 운영현황

(단위 : 개소, 개월)

구분	시설구축 현황 (%)					시설운영 현황 (개월)				
	가공 시설	체험 시설	음식 시설	숙박시설		가공 시설	체험 시설	음식 시설	숙박시설	
				가족용	단체용				가족용	단체용
평균	68.60%	55.40%	15.50%	27.10%	38.30%	7.7개월	9.8개월	11.4개월	11.1개월	10.9개월
전주시	71.4	57.1	14.3	-	-	3.3	8.8	12.0	-	-
군산시	81.8	36.4	-	18.2	27.3	7.0	10.0	-	12.0	9.0
익산시	63.2	57.9	15.8	31.6	36.8	10.3	12.0	12.0	12.0	12.0
정읍시	86.4	59.1	4.5	9.1	31.8	6.4	12.0	12.0	12.0	9.7
완주군	80.8	50.0	19.2	23.1	30.8	8.7	8.9	10.0	12.0	12.0
진안군	74.2	74.2	22.6	45.2	58.1	7.2	7.6	12.0	11.0	10.1
무주군	61.5	53.8	23.1	26.9	53.8	7.8	9.4	12.0	12.0	12.0
장수군	71.4	46.4	14.3	35.7	46.4	7.1	10.9	12.0	10.6	10.9
임실군	70.0	55.0	30.0	40.0	50.0	8.7	10.5	12.0	12.0	12.0
순창군	71.4	19.0	9.5	19.0	14.3	7.2	10.8	12.0	12.0	12.0
고창군	53.6	57.1	3.6	17.9	21.4	6.6	9.3	2.0	9.0	8.8
부안군	58.8	70.6	11.8	41.2	52.9	8.0	11.4	12.0	12.0	12.0

## 나. 다른 부처의 사회적경제 정책

### 1) 고용노동부 사회적기업

#### 가) 근거법령 및 정책개요

- 근거법령 : 사회적기업 육성법(2007.1 제정)
- 정책목표 : 취약계층에게 사회서비스 및 고용 창출, 지역사회 공헌

#### 나) 주요연혁

- 2003년 노동부의 사회적일자리 창출사업(비영리민간단체가 사업주체로 참여)
- 2005년 「사회적기업 설립 및 육성에 관한 법률안」 발의
- 2007년 「사회적기업 육성법」 제정
- 2008년 사회적경제 육성 5개년 기본 계획 실행
- 2011년 사회적기업에 대한 간접지원방식(사업개발비) 확대



- 2011년 지역형 예비사회적기업, 2012년 부처형 예비사회적기업 지정제 실시
- 2013년 제2차 사회적기업 육성 기본계획 시행

**다) 사회적기업 현황**

- 2017년 12월 현재 인증사회적기업 1,877개소, 예비사회적기업 1,193개소(부처형 292개소, 지역형 901개소) 활동 중
- 지역별 인증사회적기업 현황은 2017년 9월 기준 특·광역시지역 795개소, 도지역 1019개소 존재

**표 51. 지역별 인증사회적기업 현황(2017년 9월 기준)**

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
315	97	65	104	88	48	68	10	303	104	81	88	116	88	114	84	41

라) 지원내용(2017년 지원사업 기준)

- 사회적기업 지원사업의 경우 인건비, 사회보험료 등의 비용 지원, 경영컨설팅 제공, 세제 및 금융혜택 제공 등의 지원사업이 존재함

구분	지원 목록	지원 내용
사회적기업 및 예비사회적기업	일자리 창출 사업	신규 고용에 소요되는 인건비의 일부를 지원 (최저임금수준 인건비 및 4대 사회보험료 일부)
	전문인력 인건비 지원 사업	전문인력 고용 시 인건비 지원(사회적기업 당 3명) 사회적기업은 기업당 2명(단, 유급근로자 50인 이상 기업은 3명), 예비사회적기업은 기업당 1명
	사업개발비	R&D, 마케팅, 브랜딩 등 경상적 사업비 지원 (사회적기업 연 1억원 이내, 예비사회적기업 연 5천만원 이내. 단, 18년부터 사회적경제기업 전체로 지원 대상 확대)
	경영컨설팅	전문컨설팅 기관으로부터의 기술지원 및 컨설팅 비용지원
	세제지원	소득세, 법인세, 취득세, 등록세, 재산세 감면 인증 사회적기업만 가능
	사회보험료 지원	4년 간 4대 사회보험료 일부 지원 인증 사회적기업만 가능
	공공기관 우선구매	공공기관에서 제품을 구매하여 사회적기업에 보호된 시장 제공 인증 사회적기업만 가능
	판로지원	공동판매장(store 36.5) 상품 입점 및 운영 국내·외 박람회 및 온·오프라인 유통채널 입점 지원 상품 진단 및 개선 지원
	한국사회적기업 진흥원 민간자원 연계 프로그램	공공-민간의 연계기반 조성, 참여기업 발굴 등
아이디어 발굴 및 사업화 지원	소셜벤처 대학 동아리 지원 사업	대학 내 5인 이상으로 구성된 동아리 150만 원 상당의 활동비 지원 및 멘토링 제공
	소셜벤처아이디어 경연대회	총 2억 원의 상금, 사회적기업가 육성사업 연계 지원
	사회적기업가 육성사업	창업 준비팀 및 창업 1년 미만 기업 (사업 공고일 기준) 창업 공간, 창업 자금, 멘토링, 네트워킹, 사후 지원 등
기타	용자지원	다양한 용자제도를 연계, 지원

마) 예산

- 2017년 기준 국비 1,346억원

## 2) 행정안전부 마을기업

### 가) 근거법령 및 정책개요

- 근거법률 부재, ‘마을기업 육성사업 시행지침’ 을 기준으로 사업 전개
- 정책목표 : 지역주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역 공동체 이익을 효과적으로 실현하는 마을기업 육성

### 나) 주요연혁

- 2010년 ‘자립형지역공동체사업’ 시범 도입
- 2011년 ‘마을기업지원사업’ 명칭 변경
- 2013년 예비마을기업 사업 도입
- 2015년 자립형마을기업 개념 도입

### 다) 현황

- 2016년 말 기준 전국에 총 1446개의 마을기업 존재
- 지역별 마을기업 현황은 특·광역시 493개소, 도지역 953개소 존재

표 52. 지역별 마을기업 현황(2017년 9월 기준)

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
103	81	87	62	59	53	33	15	175	106	79	109	105	135	105	111	28

### 라) 지원내용

- 사업비 지원(유형별 차등 지원, 1차년도 5천만원 / 2차년도 3천만원 / 예비마을기업 1천만원 한도 내 지급)
- 자립 지원 사업 시행 (교육, 경영컨설팅, 박람회개최, 판로지원, 멘토링, 마케팅 등)

### 마) 예산

- 2014년 기준 국비 388억원

### 3) 기획재정부 협동조합

#### 가) 근거법령 및 정책개요

- 근거법률 : 협동조합 기본법(2012년 제정)
- 정책목표 : 협동조합 법인격 도입을 통한 시장경제 보완, 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전 기여

#### 나) 주요연혁

- 2011년 12월 「협동조합기본법」 제정
- 2012년 12월 협동조합 설립 개시
- 2013년 제 1차 협동조합 기본계획 실시
- 2017년 제 2차 협동조합 기본계획 실시

#### 다) 현황

- 2016년 말 기준, 9,547개소의 기본법협동조합이 법인登記 완료, 5,100개의 협동조합이 사업 운영 중
  - 일반협동조합 8,923개소 법인 중 4,514개소 운영 중
  - 사회적협동조합 571개소 법인 중 549개소 운영 중
- 전체 협동조합 법인의 업종별 현황은 도매 및 소매업(2,505), 교육서비스업(1,451), 농업·어업 및 임업(1,093) 등이 상위권을 차지함
- 운영 중인 협동조합의 지역별 현황은 특·광역시 2,339개소, 도지역 2,556개소 추정

#### 라) 지원내용

- 협동조합에 대한 기획재정부의 직접지원은 없으며, 한국사회적기업진흥원을 통한 상담, 컨설팅, 교육, 홍보 등의 간접지원 수행
- 그 외에 각 부처 및 지자체별 지원사업이 존재하나, 개별기업에 대한 지원보다는 생태계 지원에 초점이 맞추어져 있음
- 다만 소상공인시장진흥공단에서 소상공인협동조합 신규설립에 대하여 개별 기업에 최대 1억원 가량의 직접지원 시행(소상공인협동조합 활성화 사업)

#### 4) 보건복지부 자활기업

##### 가) 근거법령 및 정책개요

- 근거법률 : 국민기초생활 보장법(1999.9 제정)
- 정책목표
  - 근로능력자의 기초생활 보장, 근로역량 배양 및 일자리 제공을 통한 탈빈곤 지원
  - 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 자활능력 배양, 기능습득 지원 및 근로 기회 제공

##### 나) 주요연혁

- 1961년 「생활보호법」 제정
- 1996년 자활시범사업 시행(전국 5개소)
- 1999년 「국민기초생활 보장법」 제정, 2000.10 시행
- 2009년 자활 인큐베이팅 사업 실시
- 2012년 자활공동체 → 자활기업으로 명칭 변경

##### 다) 현황

- 2016년 2월 기준 전국 1,760개소 창업, 1,334개소 운영 중
- 사업종류는 청소소독방역(16.3%), 집수리(12.8%), 돌봄서비스(10.6%), 식음료 제조·가공판매(9.4%), 농축수산업(7.8%), 공산품제조(7.0%), 양곡택배(6.4%) 등이 있음
- 지역별 현황으로는 특·광역시 563개소, 792개소 운영 중

표 53. 지역별 자활기업 현황(2016년 2월 기준)

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
177	133	93	42	60	30	20	8	154	88	64	59	114	90	122	83	18

라) 지원내용

- 자활기업 창업 및 사업 자금 지원, 한시적 인건비 지원 등 재정 지원
- 기초생활수급자 인건비 추가 지원
- 사업자금 융자, 창업컨설팅 시행 등 기타 지원

마) 예산

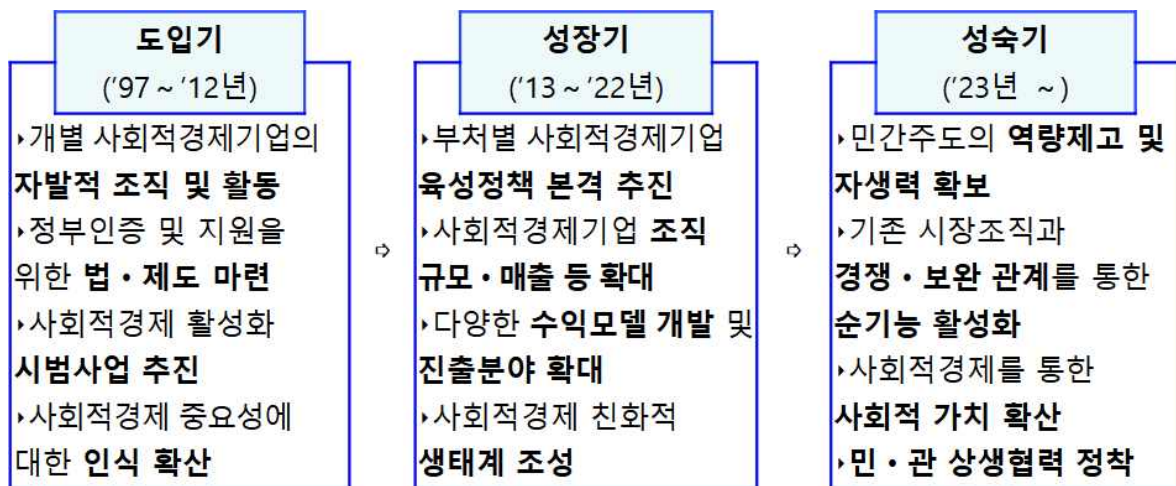
- 17년도 총 예산 : 5,544억원
  - 자활사업 2,894억원, 자활센터운영지원 530억원, 희망키움통장 804억원 등

5) 정부의 사회적경제 활성화 주요 방향

□ 한국의 사회적경제 발전단계 진단

- 2017년 10월 발표된 사회적경제 활성화 방안에 의하면, 현 정부에서는 한국의 사회적경제 발전단계를 도입기를 지나 성장기 단계에 진입한 것으로 진단하고 있음
- 이에 따라 부처별 사회적경제 육성정책을 본격적으로 추진하여 민간의 양적 역량을 강화하는 정책의 필요성을 고민하고 있음
- 다양한 수익모델 및 진출분야 확대, 생태계 조성을 통한 활성화에 초점을 맞춘 정책을 계획하고 있음

그림 27. 한국 사회적경제 발전단계



출처 : 일자리위원회·관계부처 합동

□ 새정부 사회적경제 활성화 정책의 목표와 전략

- 사회적경제가 포용성장의 주역으로 성장할 수 있도록 패러다임 전환 및 선순환 생태계 조성을 위한 Two-Track 발전전략을 요구
  - (인프라 구축) 사회적경제 성장단계별 특성에 맞는 시스템 구축
  - (진출분야 확대) 사회적경제 파급효과가 큰 분야 집중 육성
- 정부의 발전전략 구상은 다음과 같음

그림 28. 새정부 사회적경제 활성화 정책의 목표와 전략



출처 : 일자리위원회·관계부처 합동

## □ 기조 1 : 정책방향과 추진체계 확립

- 지금까지 중앙정부가 주도하여 추진하던 사업방식을 민간·지자체 역할을 강화하는 방향으로 변화, 민관협치를 통한 정책개발 추진
- 정책대상 확대를 통하여 기존에 배제되었던 농·수·신협 등을 포괄하는 사회적가치 강화 여건을 조성
- 창업·홍보·직접 지원 위주의 기존 지원방식을 맞춤형·간접 지원 방식으로 혁신하며, 직접지원은 사회적가치 실현이 큰 조직에 엄격 적용함
- 기획재정부 중심으로 각 부처가 개별 추진하던 정책을 종합조정함

## □ 기조 2 : 사회적경제 활성화 단계적 대응

- 정부 차원의 시급한 실행과제 중심으로 사회적경제활성화 방안 마련
- 금융(금융위), 인력양성(고용부), 지자체 역할제고(행안부) 등 분야별 중장기 개선과제를 심층 검토하여 담당 부처별 발표
  - (금융) 공공·민간 부문의 투자확대를 위한 사회적경제 금융 생태계 구축
  - (인력) 부처별 교육 연계 및 실무·이론 통합 등 종합적인 인력양성 체계 정비
  - (지자체) 중앙정부와 역할분담 및 지자체 중심 수요개발·집행능력 제고 방안
- 사회적경제 3법 입법 추진(사회적가치법, , 사회적경제기본법, 사회적경제기업제품 구매관로지원법)
- 18년 상반기 중으로 기재부 주도 사회적경제 발전 기본계획(5년) 수립



## 4. 농촌 사회적경제정책 평가 및 합의

### 가. 기존 사회적경제 정책의 평가

#### 1) 관련 정책에 대한 포괄적 평가

- 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 협동조합에 대한 정책들은 각각 주무부처의 정책 설계의 목적에 따라 만들어져 있기 때문에 농촌지역 사회적경제활성화 관점에서 볼 때 칸막이 구조 속에서 움직이고 있음
- 개별 정책별로 보면 사회적기업 정책과 자활기업 정책은 취약계층의 일자리를 만들기 위해 도입된 것으로 정책대상의 상당수가 도시지역에 있고, 따라서 농촌지역의 비중이 높지 않아 농촌지역 사회경제문제 해결의 주체가 되기 어려운 측면이 있음
- 마을기업은 도시지역보다 농촌지역에 적합한 방식으로 설계되어 있지만, 소규모 지역 주민의 공동체활동을 사업화시키기 위해 초기 지원하는 구조를 취하고 있으며, 개별 주체에 대한 선정에서 더 나가지 못해, 농촌지역 내에서의 네트워크 구축으로 향상되지 못하고 있음
- 협동조합은 설립이 용이하나 실제적으로 지원정책이 거의 없는 상황에서, 다양한 정책사업을 활용하고 있는 상황임
- 농식품부의 들녘경영체나 농촌공동체회사는 농촌지역사회의 자원활용이나 농촌지역 활성화에 대한 정책적 관점은 명확하나, 공동의 정체성을 구성하는 민간활동이 취약하여 부문의 네트워킹 활동이 민간 차원에서 진행되지 않았음
- 이들 각각의 정책들은 개별적으로도 농촌지역에서 어떻게 포지셔닝할 것인가가 명확하지 않으며, 사회적경제라는 동일한 정체성에 대한 민간의 합의가 부족하고, 제도적 정비가 되지 않은 상황에서 부문 간 연대는 거의 이뤄지지 않았으며, 정책이 이를 견인할 의향도 기존의 활동도 없었음

#### 2) 사회적경제 지도자들의 평가 의견

- 농촌 사회적경제지도자들은 대부분 농촌마을만들기 사업이나 영농조합법인과 연계되어 있어, 사회적경제 정책에 대한 세부적인 논의보다는 마을공동체와 관련된 영역에

대한 평가가 주를 이룸

- 대다수가 현재의 사회적경제 관련 정책은 중앙부처별로 개별적으로 현장으로 들어오고 있어 실제 농촌지역의 사회적경제적 문제를 해결하도록 촉진하지 못하고 있으며, 다수의 사회적경제조직이 지역사회공동체와 연계성이 낮은 것도 기존 정책의 한계라고 지적함

“ 지역의 네트워크를 행정사업 별로 묶으면 안 된다. 주도하는 사람들 위주로 묶고, 경험이 많은 사람들이 사회적경제 네트워크를 주도해야 한다. 충남 희망마을 선행사업 시 경험이 있는 쪽을 중심으로 묶어서 협의회를 만들어 가는데, 처음부터 협의회를 진행하기에는 참여 조직이 연결되어 있는 행정의 담당부서가 다른 점 등 여러 저해요인으로 어려움이 있다. 하지만 민간이 자발적으로 마을만들기에 대한 의지를 가지고 서로 연결해 나가야 한다.”

- 오히려 마을만들기와 관련하여 사회적경제의 운영원리를 강조하고 있음. 민간의 자발성과 주체성, 민주적 운영 등 사회적경제의 운영원리는 마을만들기에도 그대로 적용되며, 이런 점이 실제 마을만들기 사업에 잘 반영되어 있지 않음을 지적함

“ ‘마을을 만든다, 가꾼다’고 할 때 마을에서 가장 중요한 것은 공동체 관계를 복원하는 거다. 그리고 마을단위의 공동체 관계를 확장할 때에도 마찬가지로 자발성, 주체성이 중요하다고 보는데, 마을만들기 사업이 그러한 것들이 잘 기능하게 하고 있는가? 그렇지 않다고 본다.”

- 세부적인 정책 차원에서 몇 가지 평가가 제시되었는데, 대표적으로 정책의 지원대상이 주체의 육성으로 연결되지 않는 점을 지적하고 있음. 그 외에 세부 정책에 대해서는 대동소이한 관점에서 문제점을 지적하고 있음

“ 마을사무장으로 오는 사람들이 마을에 귀속되면서 후계 지도자로 육성 안 되는 측면이 있는데 그러한 부분이 보완되어야...”

## 나. 농촌 사회적경제 정책의 개선 방향

- 농촌지역 사회적경제 정책의 개선 방향에 대한 민간 전문가 및 활동가들의 의견을 정리하면 지역별로 편차가 있지만 도시지역보다 상대적으로 더 통합적인 관점으로 여러 관련 정책들을 시군 혹은 읍면단위에서 통합하여야 한다는 방향으로 기대하고 있음
- 이는 농촌지역 사회적경제조직 및 육성에서 가장 중요한 문제점인 민간의 인적역량이 도시에 비해 부족하다는 약점을 보완하기 위해서는 제한된 자원인 민간의 지도자들이 정책의 융합적인 틀 속에서 지역주민과 함께 성장하는 체계가 가장 바람직한 방향이라고 수용하기 때문으로 추정함

“충남에서는 마을만들기 지원센터 9군데를 통합형(사회적 경제 + 마을 만들기)으로 했으나, 현장은 활동가 성향에 따라서 한쪽으로 쏠리는 경향이 나타나고 있다. 크게 보면 광역은 전문, 기초는 통합으로 가야하는 것에 동의한다. 또한 기초가 중심이 되어야 한다는 것에도 동의한다.”

- 또한 핵심적인 정책 범위는 도시지역과 달리 시군이 기본이 되어야 하며, 더욱 현장에 가까운 읍면단위에서는 행정의 역할과 더 많은 결합이 되어야 한다는 점을 강조하고 있음. 이는 사회적경제의 활성화는 개별 사회적경제조직의 성장으로는 불가능하며 농촌지역 사회의 모든 자원(행정자원 포함)이 서로 연계되고 활용되어야 한다는 운영 원리가 정책에서도 반영되어야 함

“면단위는 주민과 함께 할 일이 많은데, 사회적경제가 지역과 긴밀하게 역할하기 위해서는 면사무소나 주민자치 회의와 하지 못하면 어려움이 있다. 체계화 되고 확장되는데 한계가 있다. 농협 조직도 주민자치회의 구성단위로 참여하면 좋겠다. 면단위는 사회적 경제 조직도 주민자치의 영역으로 함께 했으면 좋겠다. 이를 위해서는 사무소에 주민자치를 담당하는 준공무원 비슷한 인력이 필요하다.”

- 이런 언급은 공간적 범위가 작을수록, 현장에 가까운 행정일수록 사회혁신, 마을만들기, 공동체, 사회적경제 등의 연계성이 높을수록, 한 부문이 활성화되면 다른 부문에도 긍정적인 영향을 미치게 된다는 경험에서 제시한 것으로 보임. 즉 사회혁신에서

논의되는 혁신읍면동사업을 통해 읍면동에서 주민자치가 강해지면 사회적경제정책의 연계성도 높아지고, 사회적경제조직들의 생태계적 성장도 촉진될 것으로 기대하고 있음.

- 농식품부의 관련 정책에 대해서도 직접적으로 사회적경제와 연계되지 않더라도 현장에서 영향을 받는다는 인식에서 언급을 하고 있음. 농식품부의 정책들이 시군 현장에서 시행될 때 부서별로 업무가 분리된다고 언급하며, 시군에서 어떻게 정책이 시행되는지를 보고, 중앙부처의 정책조정이 이뤄져야 할 것으로 언급하고 있음. 정책 변경의 패러다임은 “융합” 이라고 할 수 있음.

“ 사회적경제 활성화를 위해서는 긍정적인 환경들이 조성되어야 하는데, 결국 문제는 칸막이다. (사회적경제정책이) 다른 정책들에 대해 고립되면 살아남기 어렵다. (현장에서는) 농업정책국과 농촌정책국의 정책 실행조직과 지역개발과, 건설과 등 관련 업무가 분리되는 경향이 있다. 시군조직을 보면서 관련 업무와 정책을 재정비할 필요가 있다.”

“ 첫째, 농촌정책을 명확히 하자, 농업정책과 구분해야 한다. 둘째, 농촌정책의 통합성을 높여야 한다. 읍면 전체에 대한 정책과 맞물려야 하는데, 구체적인 방법은 고민해야 한다. 셋째, 행정의 업무 조정이 필요하고, 전문성을 높여야 한다. 순환보직 하에 있는 공무원 구조에서는 지역발전이 어렵다. 최소한 3년은 임기를 보장하거나 임기제 공무원의 채용을 확대시켜야 한다.”

- 농촌지역 기초단위 중간지원조직에 대해서는 농식품부의 역할에 대한 기대가 높았으며, 농식품부의 각종 사업들과 연결되어 있는 센터들도 사회적경제의 관점에서 통합적으로 운영되기를 기대하고 있음

“ 사회적경제조직의 인큐베이팅이나 행정적 지원을 위해서는 농식품부가 주도적으로 설립할 수도 있다. 귀농귀촌, 지역활성화사업 참여인력이 인적기반이 될 수 있다. 귀농귀촌센터와 통합해서 사업을 진행한다면 농촌지역 사회적경제 민간진영의 역량을 높일 수 있을 것으로 기대한다.”

“ 여성농업인의 공동육아는 농촌은 둘 다 중요한 문제니까 통합적인 센터로 정책적 그림을 그릴 필요가 있다. 사회적경제 정책이 개별 정책이 되면 안 되고, 범위를 넓혀서 설계해야 한다.”



## **제4장 농촌 사회적경제 정책 방향과 농정**

1. 농촌지역 사회적경제정책 개요
2. 정책별 기본 방향
3. 농업농촌정책과 사회적경제의 연계

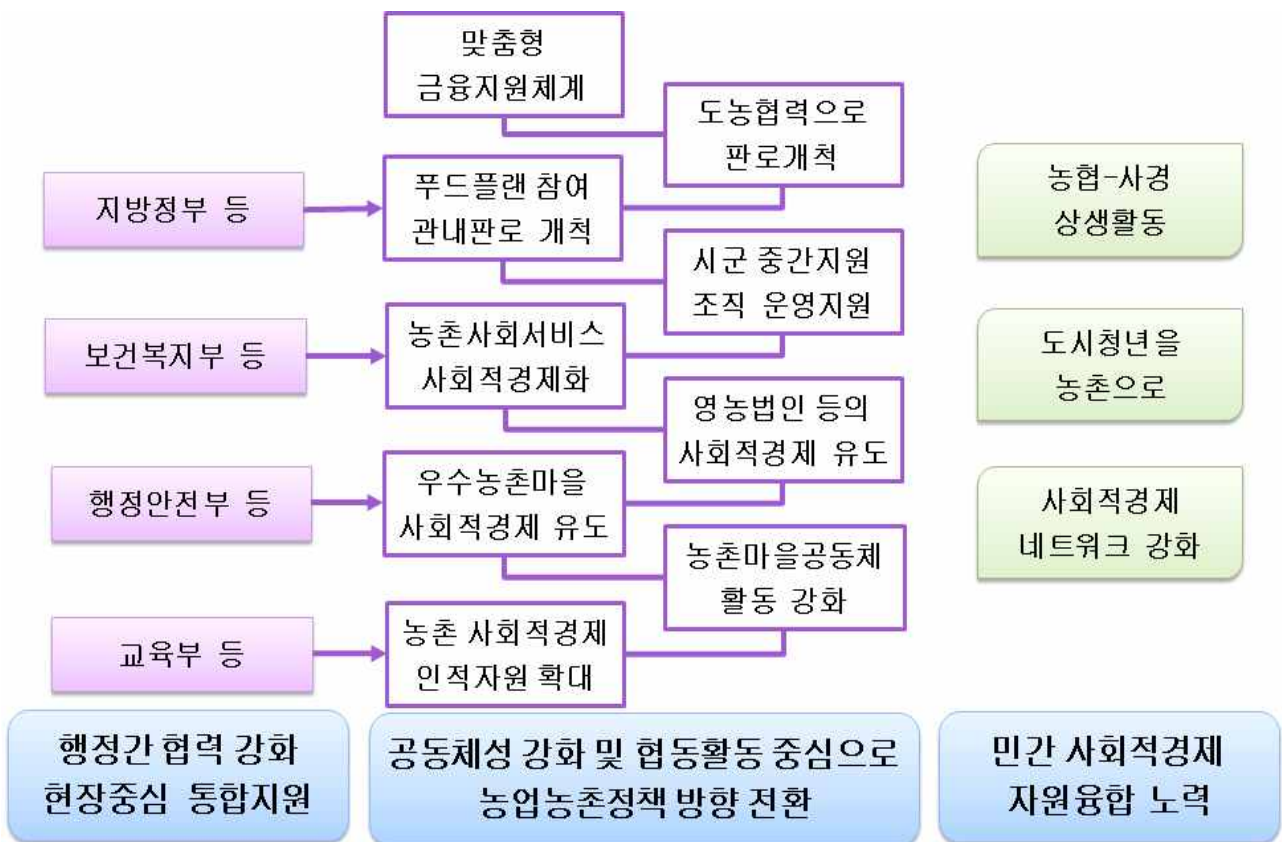




# 1. 농촌지역 사회적경제활성화의 방향

- 농촌지역 사회적경제를 활성화는 현재 있는 사회적경제조직의 지원을 강화하는 것만으로는 불충분하고 기존 농업농촌정책에 의해 육성되었던 여러 자원을 결합하는 것이 중요함
- 이를 위해 1) 농업농촌정책의 방향을 농촌마을의 공동체성 강화와 협동활동을 촉진하는 방향으로 전환하고, 2) 농협 등 민간의 사회적경제 자원을 융합함으로써 새로운 사회적경제조직의 육성을 지원하며, 3) 부처 및 지방정부와의 협력을 통해 현장 사회적경제조직에 대한 통합지원이라는 3대 방침에 따라 정책을 종합적으로 구성하여야 함
- 3대 방침에 따라 농촌 사회적경제조직을 육성하여 농촌의 사회적경제활성화 정책이 “농촌지역 재활성화의 생명의 사다리” 가 될 수 있도록 함

그림 29. 농촌사회적경제 활성화 체계도



- 생명의 사다리가 되기 위해서는 농촌지역 사회적경제 인적자원 확대를 통해 다양한 지도자를 양성하며, 농촌마을의 공동체 활동을 강화하고, 이 가운데 우수한 마을을 사회적경제조직으로 육성하는 등의 개별 사회적경제조직을 확대하고, 농촌 사회서비스의 주력 공급자로서 사회적경제조직을 육성하는 한편, 시군단위 중간지원조직을 통해 개별 사회적경제조직의 설립부터 운영까지 종합적으로 지원하고, 농촌의 특성을 감안하여 시군단위 로컬푸드 및 푸드플랜에 사회적경제조직이 적극 참여하도록 하며, 전국적으로는 농협 등의 협력활동을 통해 도시지역 판로개척 및 금융지원체계를 정비하는 것이 필요함

## 2. 정책별 기본 방향

### 가. 농촌마을의 공동체성 강화와 협동활동 촉진

#### 농촌 사회적경제 인적자원 확대

- 농촌 민관 지도자 육성
- 평생교육 등과 연계
- 농식품부 및 지방정부 농업공무원 사회적경제교육 강화
- 마을단위 지도자 읍면 및 시군단위 사회적경제 교육 강화
- 마을사무장 등 자기학습 프로그램 개발
- 농과대학 및 농수산대학 농촌개발 등 관련 학과 개설

#### 농촌마을공동체 활동 강화

- 기존 “일반농산어촌개발사업”의 자율적 마을개발 추진 전후 보완(충남 아름마을 만들기 등 일반농산업촌 전단계 사업의 도단위 사업으로 연계)
- 농촌마을만들기 사업 및 예산의 확대

#### 우수농촌마을 사회적경제 유도

- 마을협동조합 등 법인격 전환을 유도, 컨설팅 추가

□ 영농법인 등의 사회적경제 유도

- 기존 영농법인의 협동조합, 사회적협동조합 등 전환
- 농어업경영체육성법 개정

□ 푸드플랜 참여 관내판로 개척

- 지역 푸드플랜 계획 수립 시 사회적경제조직이 참여하는 통합지원 센터 구성
- 국가 푸드플랜 계획에서 지역푸드플랜 계획 수립 지침에 권고사항으로 제시
- 관련 사회적경제조직 권역별 푸드플랜 교육 진행

나. 농협 등 민간 사회적경제 자원의 융합

□ 맞춤형 금융지원체계

- 농협에서 농촌사회적경제조직 지원을 위한 사회서비스 시설 건립 시 장기금융대출 상품 개발 (농식품부는 최소비용지원을 통한 정책금융화 추진, 후취담보 제도 도입) : 보건복지부와 협의하여 사회적경제조직 노인요양원 등의 설립 시, 지원사업 공동추진 검토
- 농협의 사회적경제지원기금 조성 활성화 선포식 : 지방정부의 지역사회적경제기금 조성 시, 민간 참여 유도. (조성되는 기금은 농협 장기대출의 종자돈 등으로 활용)
- 도시농축협 우리고향 사회적경제지원 예금상품 개발(일본 후루사토응원기금 등 참고), 예금상품의 적립액에 따라 일정 비율의 자금이 지속적으로 기금으로 들어가도록 사업 연계

□ 도농협력으로 판로개척

- 도시농축협의 도농교류 판로개척에 사회적경제조직 참여 유도 : 농촌농협의 관내 사회적경제조직과의 협력관계 조성
- 도시 로컬푸드 푸드플랜 관련 자매결연 시군구간 전략적 제휴 추진

## 다. 사회적경제조직에 대한 통합지원

### □ 농촌사회서비스 사회적경제화

- 읍면단위 사회서비스 통합 사회적협동조합 혹은 사회적기업 설립
- 보건복지부 관련 정책 연계, 활용
- 농협 조직 지원 혹은 농협 출자
- 장기 대출 금융상품 개발

### □ 시군 중간지원조직 운영지원

- 농업농촌 관련 정책의 시군단위 점검, 지원 등의 업무를 통합적으로 관리하고, 마을공동체 및 사회적경제조직 인큐베이팅 사업 포함
- 농식품부 사업의 지원체계를 정비
- 시범사업 진행 : 희망 기초 지방정부와 협력하여 사업 추진
- 기획재정부 사회적경제 전달체계 정비와 발맞춰 진행

### 3. 농업농촌정책과 사회적경제의 연계

#### 가. 사회적경제 친화적 농업농촌정책의 방향 정립

##### □ 농업농촌정책 방향 정립의 필요성

- 농업농촌은 시장경제와 국가경제가 실패하기 쉬운 영역이므로, 사회적경제가 도시지역에 비해 상대적으로 높은 점유율을 확보할 수 있는 구조적 여건을 갖추고 있음
- 농촌지역의 사회적경제는 활성화되지 않은 지역자원을 개발하고, 지역자원의 외부 판매를 기존의 시장경제 이외의 영역을 개발하는 가능성을 높여주어 부가가치의 획득을 도와줌. 또한 이렇게 벌어들인 수익이 외부로 유출되는 것을 방지하는 효과가 있음.
- 이런 효과들은 농촌지역을 도시와 다른 방식으로의 지속가능하게 발전시켜 줄 수 있으므로, 농촌지역발전을 지향하기 위해서는 사회적경제를 활성화시키는 것이 중요한 축이 되어야 함
- 이런 사회적경제의 가능성을 현실화시키기 위해서는 농촌지역 구성원들의 공동체성을 강화하고, 경쟁력 있는 사회적경제조직을 육성하며, 지역자원의 순환성을 높이기 위해 농촌주민에게 필요하지만 공급이 되지 않는 사업들을 농촌주민의 협동조직을 통해 자체적으로 해결할 수 있도록 신규 사회적경제조직을 육성하여야 함
- 따라서 지역 사회에 사회적경제조직이 쉽게 진입하고, 생태계를 육성할 수 있도록 하는 위로부터의 제도정비와 정책 개발이 필요한데, 지방정부와 중앙부처의 역할이 동시에 요구됨
- 하지만 그동안 농업농촌정책은 전업농 육성을 통한 개인의 역량강화에 집중하거나, 지역주민의 공동활동을 영리기업과 사회적경제를 구분하지 않고 지원하면서, 사회적경제의 활성화에 저해되거나, 농촌지역의 공동체성을 강화시키는 데 적극적으로 기여하지 못함
- 따라서 향후에는 사회적경제의 활성화를 통한 농촌지역 공동체성의 강화, 협동활동을 통한 지역경쟁력의 강화와 그 성과의 공유와 지역순환을 촉진할 수 있도록 농업농촌정책의 방향을 전체적으로 정비할 필요가 있음

## □ 농촌지역 사회적경제 지원 정책의 주요 영역

- 앞에서 제시한 농촌지역의 특징과 사회적경제의 특징을 감안할 때 농촌정책과 마을기업과 사회적기업 등 새로운 사회적경제조직에 대한 지원만으로 농촌지역의 사회적경제가 활성화된다고 할 수 없음
- 근대적 사회적경제조직, 특히 농협의 변화와 공동의 참여가 없이 별도의 사회적경제 지원정책을 개발하는 것은 상호 충돌과 민간의 갈등을 야기할 수 있어 오히려 농식품부 정책자원의 비효율적 사용이 나타날 수 있음
- 따라서 농업농촌 정책 전체의 대상 및 목표의 조정이 이뤄져야 하며, 농촌지역 사회적경제 지원 정책의 범위를 확대할 필요가 있음
- 농업농촌 사회적경제의 활성화를 위해서는 1) 농지를 포함한 농촌지역의 토지, 2) 금융, 3) 농촌지역발전을 위한 사회적경제조직의 전략적 육성, 4) 주민역량의 강화라는 4가지 범주에 대한 전반적인 정책 조정이 필요함.
- 이 보고서에서는 농업농촌 정책에 대해 사회적경제의 활성화와 관련성이 높으며, 앞으로 구체화해야 할 중요한 정책 항목만 제시하려 함

## □ 농지 및 토지

- 농지은행 제도의 운영
- 공유토지의 사회적경제조직 이용 방안
- 임지, 유휴 마을공동공간 등 농촌 공간자원의 사회적경제조직 이용 확대 방안

## □ 금융 문제

- 농협 상호금융의 연계방안
- 농촌지역 사회적경제지원기금 조성

## □ 사회적경제조직 및 구성원 경영활동 지원

- 농업생산자조직 및 전업농 육성과 관련한 기본적인 의무요건의 포함
- 기존 경영체육성 정책의 조정 (농업회사법인에 준하는 사회적경제조직 지원)

- 삶의 질 정책, 6차산업, 귀농귀촌에서 개인 지원보다 공동체 구성의 지원을 우선시하는 정책방향의 개발

#### □ 주민역량 강화

- 농업인 관련 교육체계의 조정
- 마을만들기 사업 등의 조정
- 사회적경제 지도자 및 코디네이터 양성 과정의 포함
- 중간지원조직의 역할 정립 및 지원(농식품부 관련 정책의 전달체계 재배치)

#### □ 타부처 정책의 융합

- 또한 농촌지역에 지원되는 타 부처의 정책을 활용하고, 농식품부 정책과 융합시키는 정책패러다임을 제시할 필요가 있다
- 행자부 지역관련 정책
- 국토부 도시재생 정책 등
- 고용노동부 등 기존 사회적경제조직 지원 정책의 연계 및 공동 관리 방안

### 나. 사회적경제 관련 주요 정책의 개선방향<sup>18)</sup>

#### 1) 사회적경제 인적 역량 강화

##### 가) 농촌 및 관련정책 행정 담당자 역량 강화

#### □ 농촌정책 및 사회적경제 관련 업무담당 공무원 사회적경제 교육 추진

- 서울시는 협동조합기본계획 수립 전 서울시 공무원 전체 2시간 협동조합 이해 교육 진행(2012) : 2~3개 과별로 묶어서 교육하여 공무원 전체에 대한 협동조합의 소양을 높이는 작업을 진행하였음

18) 핵심 과제인 농협의 역할과 중간지원조직은 별도 장에서 상세히 설명하고, 기타 관련 정책에 대해 핵심내용을 서술함. 금융 문제는 농협과 연계하고, 타부처 정책의 융합은 중간지원조직에서 연계하여 설명함

- 교육의 결과가 단기적으로 나타나지는 않았지만, 이후 주택복지, 도시재생, 여성 및 청년 창업 등의 각종 사업에서 협동조합 관련 사업 활용이 나타났고, 서울시 계획에서도 협동조합에 대한 부서별 내용이 확대되었음
- 따라서 농식품부 공무원 및 산하기관 사회적경제 관련 부서 담당자들에 대한 사회적경제에 대한 이해교육을 단기와 장기로 나눠 진행하도록 계획 수립 필요
- 농식품공무원교육원에 1) 사회적경제 교육과정을 개설하고, 2) 각 교육프로그램에 사회적경제에 대한 이해교육을 2~3시간 정도 포함하여 최대한 많은 담당자들이 사회적경제에 대한 올바른 이해를 가지도록 하는 것이 필요함

#### □ 지방정부 농업관련 부서 공무원 사회적경제 교육 추진

- 충남공무원교육원은 이미 5년 전부터 사회적경제에 대한 교육을 지방공무원을 대상으로 실시하고 있음
- 시도 및 시군 지방정부의 농업공무원에 대해서도 사회적경제에 대한 이해, 특히 농촌 지역 사회적경제에 대한 특수성을 충분히 고려한 교육을 진행할 수 있도록 프로그램을 개발하여 전파하는 것이 필요함
- “농업농촌 개발과 사회적경제의 활용” 과 같은 정규 교육프로그램과 농림축산 분야 업무를 담당하는 지방공무원 대상 교육에 ‘사회적경제의 이해’ 를 2~3시간 편성하도록 지방정부와 협의 필요

#### □ 농촌지역 사회적경제에 적합한 교재 개발

- 현재 한국의 사회적경제와 관련된 논의와 주요 콘텐츠는 주로 도시지역에 맞춰져 있는 것이 현실임
- 도시지역 중심의 사회적경제 콘텐츠와 논리는 농촌지역 담당 공무원들의 동의를 얻어 내는데 한계가 있으므로, 농촌지역의 특징을 감안한 사회적경제 관련 콘텐츠의 개발과 교육프로그램 및 교재개발이 필요함

#### 나) 민간역량 강화 방안

- 농촌지역 사회적경제 지도자 육성을 위해서는 민간진영 지도자들에 대한 사회적경제의 이해도를 높이고, 사회적경제의 지도자가 될 수 있도록 교육 기회가 제공되어야 함



## □ 농촌지역 사회적경제 지도자 양성 교육 콘텐츠 개발

- 농촌지역 사회적경제지도자 양성과 가장 흡사한 교육이 농촌마을만들기 관련 교육이었음. 이 내용에 대해 보완하고, 사회적경제를 지향하도록 태도와 자세에 대한 교육내용이 개발되어야 함
- 또한 농촌공동체운동과 사회적경제의 연결 방안에 대한 사례와 실무를 추가하여 농촌마을의 사회적경제 전환을 추진하는 계기로 만들어야 함
- 농촌마을만들기 보수교육은 물론, 농촌마을만들기 사업 지정을 위한 사전 교육에도 사회적경제의 내용이 포함될 수 있도록 해야 함

## □ 농촌지도사업의 사회적경제 연계 방안 마련

- 농촌지도자에 대한 접점은 농업기술센터가 많음. 농업기술센터의 강소농교육프로그램 등을 사회적경제와 연계하여 발전시키고, 기타 농촌지도사업에 대한 사회적경제의 연결방안을 마련할 필요가 있음
- 또한 품목별연구회나 영농조합법인 등 기존 농업경영체에 대한 교육에서도 사회적경제 및 관련 정책의 이해를 포함하여 영농조합법인의 사회적경제 전환을 촉진하여야 함

## 2) 농지은행 제도 및 생산지원의 공동체성 강화

### 가) 농지은행 제도의 정비

- 현재 농지은행 제도는 농어촌공사에서 주관하고 있는데, 농지은행에서 농지를 경작자에게 배분할 때 마을단위 공동체를 강화하는 메리트가 없이 전업농 중심의 배분 기준이 적용되고 있음
- 따라서 농지은행의 이용배분에 있어, 마을단위 공동 경작을 위주로 배분될 수 있도록 선정기준을 변경할 필요가 있음

### 나) 마을영농 확대

- 농촌마을의 고령화, 과소화에 따라 마을영농의 필요성이 증가하고 있음. 마을영농에 대한 정책을 정비하여, 마을영농이 확대되도록 하며, 이를 통해 농촌마을만들기와 연계되도록 할 필요가 있음

- 마을영농은 고령자의 경영이양, 마을공동체성의 강화, 로컬푸드 및 푸드플랜의 생산기반 확충 등 다양한 향후 농촌지역 사회적경제 활성화의 기반이 될 수 있으므로, 이에 대한 사전연구 및 정책적 지원을 확대하도록 해야 할 것임

## 다. 농촌정책의 사회적경제 연계 강화

### 1) 농촌정책의 패러다임과 현황

#### 가) 농촌정책 패러다임의 변화

- 농촌정책 관련 연구는 한국의 농촌정책의 패러다임이 농업정책의 한계로 인해 나타나는 낮은 농가소득을 보전하는 보조적 수단이 아니라 OECD나 EU의 농촌정책의 발전 단계를 받아들여 독자적인 농촌지역단위의 복합적인 정책으로 발전해야 한다는 주장을 받아들이고 있음

표 54. OECD 농업농촌정책의 패러다임 변화

구분	기존 패러다임	새농촌 패러다임(2006)	새농촌 정책(2015)
목적	평등화 (농업소득수준 향상)	농촌지역의 경쟁력, 농촌자원활용, 잠재적인 자원개발	농촌지역의 웰빙 (경제,사회, 환경정책 통합)
주요 대상 분야	농업분야	농촌경제의 다양한 부문 (농촌관광, 제조업, ICT등)	인구희박지역경제 (농촌의 다양성, 동력의 수렴)
주요 정책수단	보조금	투자	상호보완성 (정책형성 거버넌스 필요)
주요 실행 주체	중앙정부, 농민	모든 행정기관(국제기구, 국가, 지자체), 다양한 지역기관 및 단체(공공, 민간, NGO 등)	도농파트너십 (정부와 시민의 참여)

인용 : 최수명 외(2016)

- OECD는 농업농촌정책의 방향을 여건의 변화에 맞춰 지속적으로 변화시켜 왔음
- 1980년대까지는 농업소득수준을 향상시키기 위해 중앙정부가 일괄적으로 품목별 보조금을 지급하는 정책 패러다임에 맞춰 농업농촌정책이 입안되었음
- 하지만 WTO체제의 출범에 따른 생산연계 직접지불금제도 폐기, 유럽 농산물의 생산과잉 현상, 새로운 농업기술의 개발 등, EU의 본격적인 출범과 공동농업정책의 축소 등 여러 여건의 변화로 인해 기존의 농업 중심 정책에서 벗어난 다기능 농업농촌의 관점에서 새농촌 패러다임을 2006년 제시하였음
- 새농촌 패러다임은 농업뿐만 아니라 농촌의 다양한 자원을 활용한다는 관점에서 농촌

지역이 가지고 있는 자원을 활용하거나 잠재적 자원을 개발하여 농촌지역 전체의 경쟁력을 강화하는 것을 목적으로 제시함

- 따라서 농업분야 뿐만 아니라 농촌관광과 농촌 소재 제조업, ICT 활용을 통한 농업생산의 선진화 등이 원활하게 되도록 정책 대상을 확대하고, 이에 따라 국제기구와 지자체, 민간조직 등 실행 주체를 다양화하였음. 농촌발전 정책을 추진하는 방식을 거버먼트에서 거버넌스로 전화시켜 나가고자 하였음
- 이런 변화의 방향은 2015년 발표한 새농촌정책에서 더 범위를 넓히고 확대되었음
- 새농촌 정책은 아예 인구가 적은 농촌지역 경제 전체를 정책의 대상으로 하고 있어, 본 연구의 사회적경제활성화 정책의 대상과 비슷한 설정을 하고 있음.
- 확대된 정책대상에 대해 농촌지역의 주민이 좋은 삶(웰빙)을 살 수 있도록 경제, 사회, 환경정책을 통합하는 것을 목적으로 하였음
- 통합정책을 지향하기 때문에 주요 정책수단을 특정화하지 않고, 오히려 정책형성 과정을 중시하는 곳 거버넌스 지향을 더욱 강화하는 것을 원칙으로 하였음
- 이에 따라 지역주민이 시민의식을 함양하도록 하고, 지역주민이 함께 결정한 정책의 실행을 책임지도록 하고, 도시지역의 주민들까지 포함하여 도농파트너십에 의한 실행을 강조하여 주체의 다양성을 높이려고 함
- 이런 농업농촌정책의 패러다임이 변화한 국제적인 표준은 농촌지역 사회적경제활성화 정책이 지향하는 바와 일치하고 있음

## 나) 한국 농촌정책의 현황

### □ 삶의질 기본계획

- 한국 농촌정책을 총괄적으로 제시하고 있는 공식자료는 법정 계획인 “농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 5개년 기본계획(이하 ‘삶의질기본계획’ )” 임
- 2015년 작성된 제3차 삶의질기본계획의 기초를 보면 앞에서 제시한 OECD의 2015년 새농촌계획의 패러다임을 상당히 수용하고 있는 것을 알 수 있음
- 정책 대상으로 농어촌주민을 포함하고, 지역자원을 포괄적으로 활용한 산업을 연계하며, 지역 및 공동체 중심 거버넌스를 활성화하고 중간지원조직을 강화한다는 기초를 제시하고 있어 전반적으로 국제적 표준을 반영하고 있음

- 하지만 세부정책별로 들어가면 여전히 기존의 부문 정책 패러다임에서 크게 벗어나지 않은 것을 확인할 수 있음

표 55. 제3차 삶의질 기본계획 기초

구 분	과 거	미 래
이 념	도시 수준의 생활여건을 위한 도-농간 격차 완화	농어촌다움·농어촌 가치 중시, 주민체감 증진
정책 대상	농어업인, 농어촌 주민	지역 공동체, 농어업인, 농어촌 주민
정책 범위	복지, 교육, 의료 등 필수사회서비스 확충	안전, 환경 등 편안하고 쾌적한 생활환경 조성
전 략	농어촌 지원 확대 부문별 정책 강화	농어촌 맞춤형·특화 정책, 분야간 연계·통합 지원
사회서비스	HW 정비, 인프라 구축	SW 강화, 사각지대 해소
공간정비	권역·마을기반 조성, 유형별 차등 보조	중심지 기능 및 마을과의 연계 강화, 先역량 강화와 역량 단계별 지원
산업·일자리	도시 자본 및 투자 유치, 1차 산업 경쟁력 강화	농어촌 지역자원 활용 및 지역 순환, 1·2·3차 산업 연계
정책 추진주체 및 전달체계	중앙정부 중심 지방정부 협력, 관(官)주도	지역·공동체 중심 거버넌스, 민간역할 및 중간지원조직 강화
정책평가 및 환류	하향식 ▶ 상향식	쌍방향 네트워크

- 예를 들어 보건·복지분야의 경우에는 고령자의 중층적 지원체계 강화의 사업인 1) 농지연금, 2) 경영이양직불제의 2개 사업으로 구성되어 있고, 보건의료 영역에서 고령자 문제는 “공공보건의료를 강화하며 지역거점 공공병원을 육성” 한다는 기존의 정책 기초에서 변화하지 않고 있음
- 공공보건의료의 강화도 주로 시설현대화 등에 초점을 맞추고, 보건소의 방문진료 등 공적 기관의 역할 강화에 머물고 있음
- 다른 분야도 보건복지분야와 비슷하게 변화된 삶의질 기본계획의 기초가 충분히 반영된 사업계획 수립에는 미흡한 점이 있으며, 특히 민간이 적극적으로 참여하는 거버넌스의 구성과 과정관리, 중간지원조직의 육성 및 지원 정책 등 거버넌스를 통한 파트너십 구축과 관련된 내용은 정책의 별도 영역으로 포함되지 못했음

## □ 농림사업 시행지침

- 삶의질기본계획의 사무국을 맡고 있는 농식품부의 농림사업시행지침에서도 농촌정책의 구체화 방향이 제대로 제시되지 못하고 있음
- 2018년 농림사업시행지침에서 농촌정책과 관련된 농림사업 항목을 정리하면 다음 표와 같음. 농촌개발과 임업 및 산촌, 지특회계의 3가지 분야에서 총 28개 사업이 제시되어 있음. 이 가운데 농촌개발에는 세부분야로 생산 및 유통개선에서 농촌복지까지 6개 세부분야로 나누고 24개 사업이 배치되어 다수를 차지함
- 하지만 농촌개발로 제시한 사업에 ‘토양개량제 지원’, ‘농업자금이차보전’, ‘농업경영컨설팅’, ‘직불제’ 등이 포함되어 있어, 농림사업시행지침의 분류에 따르면 여전히 농촌개발 관련 사업은 농업소득을 보완하는 잔여 정책사업이라는 기존의 패러다임의 관성이 계속되고 있음을 알 수 있음

표 56. 농촌정책 관련 농림사업(2018년)

분야	분류	사업
농촌개발	I. 생산 및 유통개선	36. 유기질비료지원사업, 37. 토양개량제지원사업, 38. 농업자금이차보전사업
	II. 기술개발	39. 농림축산식품연구개발사업, 40. 신기술보급사업
	III. 인력육성	41. 농업경영컨설팅사업, 42. 귀농농업창업 및 주택구입지원사업, 43. 후계농업경영인육성사업
	IV. 소득보전	44. 쌀소득보전직접지불제, 45. 경영이양직접지불제, 46. 친환경농업직접지불제, 47. 경관보전직접지불제, 48. 밭농업직접지불제, 49. 조건불리지역직접지불제, 50. 친환경안전축산물직접지불제
	V. 소득원개발 및 생활환경개선	51. 농어촌관광휴양자원개발사업, 52. 농촌공동체활성화지원사업, 53. 농촌다원적자원활용사업, 54. 저탄소농축산물인증제, 55. 농업·농촌 자발적 온실가스 감축
	VI. 농촌복지	56. 농촌출신대학생학자금지원(융자)사업, 57. 취약농가인력지원, 58. 농업인건강·연금보험료지원, 59. 농업인자녀 및 농업후계인력장학금지원사업
임업및산촌	I. 생산 및 유통개선	34. 귀산촌인창업 및 주택구입지원사업
지특회계	공통	69. 농촌자원복합산업화지원사업, 70. 일반농산어촌개발사업, 71. 지역전략식품산업육성사업

자료 : 농림사업시행지침2018

- 농촌정책의 향후 발전방향에 대한 전반적인 합의는 선진적인 국제적인 패러다임으로 전환해 있지만 세부적인 사업 수준에서는 아직까지 기초에 대한 합의가 구체적으로 반영되지는 않은 것이 현재 우리나라 농촌정책의 현황이라고 평가됨
- 따라서 앞으로는 농촌정책이 국제적인 표준 패러다임에 맞게 발전시키기 위해서는 사업 수준에서의 준비가 계속 진행되어야 할 텐데, 이는 농촌지역의 사회적경제를 활성화시키는 정책개발과 거의 일치한다고 할 수 있음

## 2) 농촌정책의 사회적경제 연계 방안

### 가) 정책 체계를 아젠다 방식으로 전환

#### □ 아젠다 체계 전환의 전제조건

- 현재 농촌정책은 앞의 현황에서 제시한 것처럼 중앙부처가 세부적인 사업을 설정하고, 지방자치단체와 민간은 이렇게 설정된 사업에 적응하는 방식으로 되어 있음
  - 사업메뉴 체계는 농촌지역들의 현황이나 문제들이 거의 흡사하거나, 지자체와 민간의 사업역량에 비해 중앙정부 사업설계역량이 상당히 높아, 지역의 격차를 감안하더라도 문제해결에 더 적합할 경우에는 타당함
  - 기존 개발연대 시기에는 급격한 도시화에 따른 문제가 가장 중요했고 지역별 사업화할 수 있는 자원이 비슷하였으며, 민간의 농촌지역에 대한 지원 역량이 미약한 특징을 가지고 있었고, 이런 시기에는 사업메뉴 체계가 적정한 의의를 가졌음
  - 하지만 이제 수도권 및 도시지역과의 거리의 차이, 농촌지역 내부에서의 자원의 차이, 민간의 사업 및 지원 역량 확보, 지자체의 기획역량의 증가 등 상황이 변화되고 있어, 사업메뉴 체계가 계속 유지되면 오히려 정책의 효율성을 떨어뜨릴 수 있음
- 농촌정책의 틀을 아젠다 체계로 전환한다는 것은 중앙정부는 총체적인 현황 분석과 미래 전망 속에서 농촌발전에 필요한 중장기 아젠다를 제시하고, 이를 달성하기 위해 필요한 시책사업은 지방정부에서 스스로 선택하여 실행하며, 그 결과에 대해 중앙정부는 최종 성과(performance) 지표를 관리하여 지방정부에 대한 인센티브 혹은 패널티를 부여하는 정책 틀을 확립하는 것을 의미함
- 다음 표는 농촌정책을 아젠다 체계로 전환할 때 중앙정부가 제시해야 할 아젠다를 핵

심과제와 세부과제로 나눠 예시적으로 제안한 것임

- 하지만 아젠다 체계로 전환하기 위해서는 중앙과 지방과의 상호신뢰 관계가 확립되어야 할 뿐만 아니라, 지방정부 내에서도 민간과 행정과의 협력적 거버넌스가 잘 구축되어 있어야 하는 전제조건, 즉 사회 전체적인 사회적자본의 축적이 요구됨
- 사회적자본의 축적뿐만 아니라 기술적 제도적 전제조건도 정비되어야 함.
- 첫째, 농촌정책 뿐만 아니라 우리나라 행정부의 예산편성 방식의 변화가 필요함. 현재와 같은 연도별 사업별 예산편성에서 보다 포괄적인 보조금 체계로 전환해야 함.
- 둘째, 지방정부 및 민간의 기획역량이 확보되어야 함. 중장기 아젠다를 바탕으로 지방정부에서 시책사업을 개발하고 이를 실행, 보완하기 위해서는 현재의 광역 기획역량이나 직능조직화된 민간단체들의 기획역량을 단순하게 합한 것만으로 한계가 있음. 오히려 민간 내부의 갈등을 유발할 수도 있음. 농촌정책 관련 공무원의 역량강화 및 전속 직군의 확보, 중간지원조직의 육성, 농촌개발 민간단체의 육성 등 기획역량 강화를 위한 사전 준비가 필요함.

표 57. 농촌정책의 아젠다 체계 예시

중앙정부 국가 농촌정책 아젠다		지방정부 시책사업(예시)
핵심과제	세부과제	
1. 농촌경제의 다각화 지원(6차산업)	개별경영체의 다각화 지원	(생산-소비네트워크 기반 세부과제를 예시)
	농촌관광 공동브랜드 육성	
2. 근거리유통망 확충	생산-소비 네트워크 기반구축	
	로컬푸드 공동사업조직 육성	
3. 농촌고령화 사회 대응	고령화 독거가구 공동시설 조성	
	고령인구 친화적 생활환경 및 공공서비스 기반 정비	
	고령인구 일자리 창출 사업 지원	
	귀농귀농인구의 유치와 커뮤니티 복원	
4. 농촌에너지 자립과 순환경제 구축	경종-축산 자원순환경 농업시스템 기반 조성	
	에너지 저소비형경영체 육성	
	재생에너지 마을 확대	
5. 생태친화적 농촌공간 정비	폐가, 폐영농시설 철거 지원	
	마을공간 구조개선	
	한계지, 장기휴경지 산림화 지원	

인용 : 오현석(2015)의 일부 수정

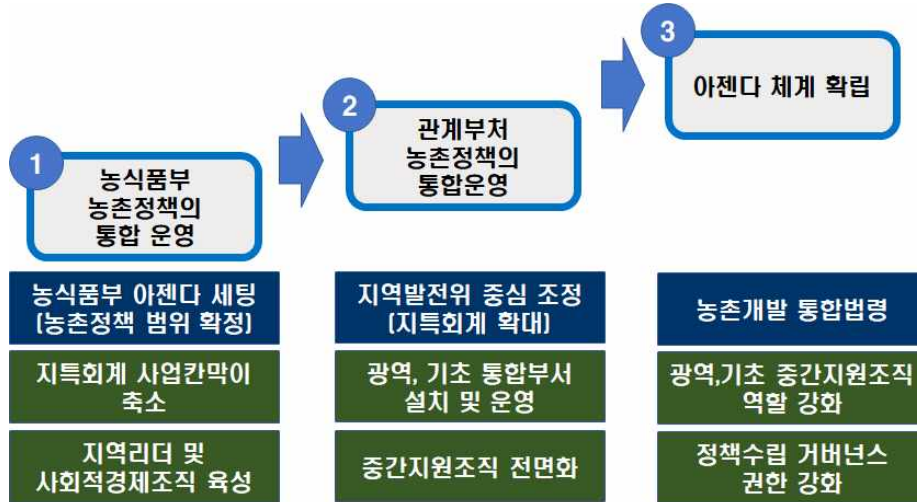
- 셋째, 아젠다 성과를 측정할 수 있는 평가방법의 개발 및 피드백 체계의 정비 등 제도적인 완결성을 높여야 함. 현재까지 중앙정부는 개별 정책별 평가를 수행하고, 지자체 농정은 종합평가를 진행하고 있는 상황에서 아젠다에 대해 각 지방정부가 다른 시책을 수행할 때 이를 평가하는 방법은 개발되어 있지 않은 실정임
- 이상의 전제조건들이 성숙되지 않은 상황에서 농촌정책의 아젠다 체계로의 전환은 이뤄지기 어려우며, 전환한다고 하더라도 원래 기대했던 성과를 창출하기 어려울 것임.
- 따라서 아젠다 체계가 농촌정책의 프레임으로 자리 잡을 수 있기 위해서는 단계적인 준비과정을 밟아 나갈 수밖에 없으며, 이를 위한 다음과 같은 단계별 설정을 제시함

#### □ 아젠다 체계 전환을 위한 단계별 접근

- 농촌정책을 아젠다 체계로 전환하기 위해서는 크게 3단계의 과정을 밟아 나가야 함
- 1단계는 농식품부의 농촌정책을 통합적으로 운영하여 부처 내에서 작은 아젠다 체계의 시범을 추진해야 함. 이를 위해서는 소득다각화, 생활, 복지, 공동체활성화, 푸드플랜 등의 농촌정책과 연계성이 높은 정책을 농촌정책국에서 통합적으로 관리하여야 함
- 다른 부서와의 조정이나 연도별 사업예산을 확보해야 하는 분야를 통합하는 데 시간이 소요될 것이기 때문에 먼저 지특회계의 사업간막이를 줄이고, 지특회계의 3가지 사업, 즉 69. 농촌자원복합산업화지원사업, 70. 일반농산어촌개발사업, 71. 지역전략식품산업육성사업을 하나의 사업으로 통합하여 운영하는 것부터 진행되어야 함
- 이후 소득원 개발 및 생활환경 개선 관련 분류의 51. 농어촌관광휴양자원개발사업, 52. 농촌공동체활성화지원사업, 53. 농촌다원적자원활용사업, 54. 저탄소농축산물인증제, 55. 농업·농촌 자발적 온실가스 감축 사업을 통합하고, 이후 직불제 사업 중 쌀소득 보전과 경영이양을 제외한 사업을 다기능농업직불제로 통합한 후 아젠다에 따라 지자체가 세부적인 분배체계를 결정하도록 제도를 정비해야 할 것임



그림 30. 농촌정책 아젠다 체계 전환 3단계 접근



자료 : 김기태(2017), 대안농정 대토론회 발표자료

- 2단계는 현재의 삶의질 기본계획의 실효성을 높이고, 지방정부의 기획역량과 집행역량을 높일 수 있도록 준비하는 단계로서 ‘지역발전위원회 중심의 조정기능을 강화’하는 단계임
- 현재 삶의질 기본계획은 국무총리가 위원장을 맡고 있으나, 실질적으로 관심을 가지지 못하고 있음. 지특회계 예산을 관리하고, 지역균형발전을 담당하고 있는 지역발전위원회에서 조정기능을 가지도록 하고, 자치분권을 강화하면서 지특회계 및 포괄보조금의 비중을 늘리는 것은 광역 및 기초지자체의 통합부서 및 중간지원조직의 설치 운영을 촉진할 것임
- 이를 바탕으로 부처 간 정책의 융합과 공동평가 등이 확산되고, 질적 수준을 높이도록 해야 함
- 3단계는 1단계와 2단계의 성과를 바탕으로 아젠다 체계를 확립하는 단계임, 각 부처별로 분산되어 있는 지역개발 관련 법령들을 통합하여 농촌지역의 특징에 맞는 아젠다를 5개년마다 설정하고, 그 외의 지원은 이 법령에 따라 사전에 점검되어 아젠다 체계를 흐트리지 않도록 해야 함
- 또한 제시된 아젠다에 적합한 각 지방정부의 세부시책사업을 잘 정하고 체계적으로 관리하기 위해서는 지방정부의 기획역량이 향상되고, 공무원의 이동에도 불구하고 지속적으로 관리되어야 함. 이를 위해 중간지원조직의 기능이 강화되어야 함.
  - 또한 지자체장의 성향에 따라 시책사업의 불필요한 변동을 막기 위해서는 민관거버넌스가 강화되어야 함. 민간의 전문가집단이면서 행정과 민간을 연계하는 중간

지원조직이 안정적인 민관거버넌스의 사무국 기능을 실질적으로 담당할 때 아젠다 체계의 효과성을 담보할 수 있음

## 나) 농촌의 사회적 역량을 감안한 정책 개발

### □ 농촌정책의 핵심 공간 범위인 ‘마을’의 재설정

- 커뮤니티의 어원인 코뮌, 코뮤네는 중세 영주의 억압에서 벗어나 자유도시를 만들려는 운동에서 시작됨.
  - 코뮌의 인구 규모는 적게는 10여명부터 많게는 수만명으로 구성됨.
- 마을만들기로 번역된 일본어의 ‘마찌쯔꾸리’의 마찌(町)은 대략 1만명 이상의 인구를 가진 기초지자체로 우리나라의 읍(邑)과 비슷하고, 무라쯔꾸리의 무라(村)는 1만명 이하의 농촌 기초지자체를 의미
  - 인구 규모로 보면 대략 면 2~3개 정도를 합한 규모 정도임
- 그동안 농촌정책의 대표적인 정책으로 여겨져 왔던 농촌관광마을 사업은 대부분 커뮤니티에 대한 너무 협소한 이해 속에서 설계되어 왔음
- 농촌정책의 기본 공간 단위를 민간의 연대를 통해 지속가능한 사회를 구성할 수 있는 공간적 범위로 설정하지 않고, 관성적으로 ‘마을’-행정리, 법정리- 최소 행정단위로 설정함으로써 정책의 성과가 높지 않았음

### □ 공간이 아니라 ‘사회적 역량’이 중요

- 농촌의 지역사회가 유지되기 위해서는 국가의 미니멈 복지 체계에 더하여 지역사회에서 적절한 복지수준을 구축할 수 있는 그 지역사회가 가지는 역량, 즉 가칭 “사회력(社會力)”이 확보되어야 함

그림 31. 커뮤니티 옵티멈 : 지속가능한 복지 역량의 결합



- 사회력을 확보하는 공간의 범위는 개별 지역에 따라 행정리도 될 수 있고, 면단위로도 부족할 수 있음
  - 예를 들어 안동하회마을은 유성룡 등의 역사적 스토리를 확보한 자원과 관광지로써 기존에 투자된 인공적 자원, 마을의 전국적 인지도, 종중을 유지시키려는 전국에 확장되어 있는 종친회의 자원 등이 어우러져 행정리라도 사회력을 지속적으로 유지할 수 있음
  - 반면 일부 산간지의 경우에는 한 개의 면도 사회적으로 유지되기 어려울 수 있음
  - 농촌경제연구원의 조사에 따르면 경제다각화 활동을 수행하는 농촌마을은 전체 마을의 11.8%, 공동체활동의 수준이 높은 마을은 전체의 13.2%로 나타나 마을간 격차가 커지고 있음

□ 사회적 역량에 따른 정책대상의 설정

- 농촌정책의 대상이 되는 공간을 확정하기 위해서는 사회력(社會力) 확보가 지속적으로 가능한 중심지를 중심으로 기타 마을에 대해서는 사회력의 재구성 가능성과 이를 위한 자원의 확보 수준, 주민의 의향을 종합적으로 분석하여야 함
- 일반적으로 현재 진행 중인 중심지 개발 사업은 유지할 필요가 있으며, 마을개발도 사회적 역량을 단계별로 강화할 수 있도록 유도할 수 있도록 설계되어야 하고, 단계별 발전을 체계적으로 분석하고 다음 단계로 이끌어 가기 위해서는 현장과 지속적으로 교류하는 중간지원조직이 그 역할을 담당해야 함



## 제5장 농업협동조합의 역할

1. 농업협동조합의 현황과 환경
2. 농업협동조합의 사회적경제 활성화 기대 역할
3. 농협 상생활동 활성화를 위한 농식품부 역할



# 1. 농업협동조합의 현황과 환경

## 가. 농촌지역 농협의 현황

### □ 기본현황

- 농촌지역 농협은 2016년말 기준으로 총 816개소이며, 조합원수는 174만명으로 조합당 2,568명이며, 농협 전체의 77.39%를 점유하고 있음
- 직원은 농협평균 54명이며, 이 가운데 정규직은 41명임. 입지유형에 따라 평균은 다소 차이가 나는데, 농촌형은 43명, 준농촌형은 75명, 중소도시1형은 122명, 대도시형은 116명임. 도시화 된 지역일수록 상호금융이 늘어나면서 직원이 증가하고, 대도시형은 경제사업 직원이 많지 않아 중소도시1형에 비해 줄어드는 것으로 보임
- 자기자본은 12.6조원이며, 평균은 155억원으로 지역도시나 지역광역시의 평균 자기자본금 639억, 525억원에 비해 크게 작음. 농촌형 농협은 115억원으로 가장 작은 수준임

표 58. 농촌지역 지역농협 기본현황(2016년말 기준)

(단위 : 개소, 명, 백만원, %)

유형	입지유형	개소	조합원수	직원수			자기자본
				정규	비정규	합계	
지역 농촌	농촌형	618	1,197,034	20,935	5,445	26,380	7,080,113
	준농촌형	141	367,298	7,655	2,948	10,603	3,099,917
	중소도시 I 형	56	171,411	4,925	1,896	6,821	2,401,991
	대도시형	1	2,568	97	19	116	46,840
	소계	816	1,738,311	33,612	10,308	43,920	12,628,861
	평균		2,130	41	13	54	15,477
	점유율	72.15	77.39	53.42	55.09	53.80	51.77
지역도시*		48	140,351	5,717	1,361	7,078	3,028,992
지역광역시		72	97,816	6,828	1,206	8,034	3,782,660
축협품목		195	269,645	16,766	5,835	22,601	4,952,676
총합계		1,131	2,246,123	62,923	18,710	81,633	24,393,190

주 : 지역도시는 도단위 지역의 중소도시 II 형을 의미함  
 자료 : 농협중앙회(2017), "2016 농·축협 경영계수요람".

□ 상호금융 현황

- 농축협의 전체 상호금융 중 대출되지 않은 예수금은 75조원 정도이며, 이 자금은 농협중앙회 상호금융특별회계에 90% 정도 예치됨. 상호금융특별회계는 이들 자금의 대부분을 유가증권으로 투자하고 있음
- 농촌지역 농협의 상호금융현황을 간략하게 보면 예수금 평잔은 126조원인데 비해, 대출금 평잔은 84조원으로 예대비율은 66.92%으로, 41.5조원의 미대출 자금을 확보하고 있음
- 50만 이상 도시의 지역농협이나 축협 및 품목농협의 예대비율이 70%대 인 것을 볼 때 농촌지역 농협의 조합원의 고령화에 따른 농업투자 감소로 대출 애로가 발생하고 있는 것으로 보임
- 농촌지역 농협의 평균 여유자금은 509억원 수준으로 지역 내에서 새로운 안정적인 대출처를 개발할 경우 대출할 수 있는 여력은 충분히 확보하고 있음.
- 세부적으로는 농촌형의 예수금 평잔은 평균 1,076억원이고 대출금 평잔은 700억원으로 여유자금은 375억원이며, 준농촌형의 여유자금은 평균 680억원, 중소도시1형의 여유자금은 1,515억원으로 나타남
- 농협중앙회 상호금융 운용의 가이드라인이 예대비율 80%인 점을 감안하더라도 15조여원의 자금을 운용할 수 있음

표 59. 농촌지역 지역농협 상호금융 미대출 현황(2016년 기준)

(단위 : 백만원, %)

유형	입지유형	예수금평잔	대출금평잔	A-B	예대비율
지역 농촌	농촌형	66,498,904	43,318,628	23,180,276	65.14
	준농촌형	31,879,292	22,285,338	9,593,954	69.91
	중소도시 I 형	26,423,747	17,940,622	8,483,124	67.90
	대도시형	716,097	448,970	267,127	62.70
	소계	125,518,039	83,993,557	41,524,481	66.92
	평균	153,821	102,933	50,888	
	점유율	46.84	43.63	55.04	
지역도시	37,561,335	26,850,294	10,711,041	71.48	
지역광역시	50,776,718	39,978,516	10,798,202	78.73	
축협품목	54,112,929	41,704,762	12,408,167	77.07	
총합계	267,969,021	192,527,129	75,441,892	71.85	

자료 : 농협중앙회(2017), “2016 농·축협 경영계수요람”.



## □ 경제사업

- 농촌지역 지역농협의 경제사업은 총 25.7조원이며, 이 가운데 판매가 12조원이며, 구매사업이 6조원, 마트사업이 5.5조원임. 그 외 가공사업 등이 있으며, 가공사업은 주로 축협에서 많은 부분을 차지하고 있음
- 농촌지역 지역농협은 평균적으로 315억원의 경제사업 실적을 올리고 있으며, 판매가 148억원 정도인데 이 중 양곡의 비중이 상당부분을 차지하고 있음. 구매는 74억원, 마트는 68억원 정도임
- 농촌지역 농협의 판매사업 실적은 축협과 품목농협의 합계와 비슷한 수준인데 반해 구매사업 실적과 마트사업 실적은 축협과 품목농협의 합계에 비해 각각 2.0배, 3.2배가 높아 농촌지역 지역농협의 판매사업 효율이 높지 않은 것으로 나타남
  - 그 이유는 농가의 전업화가 심화되면서, 전업농의 품목농협 이용 비율이 늘어나고 있기 때문이며, 농촌지역 지역농협의 주 이용자는 고령화된 과소농들이 되어 간다는 점을 보여주고 있음

표 60. 농촌지역 지역농협 경제사업 현황(2016년말 기준)

(단위 : 백만원, %)

유형	입지유형	구매실적	판매실적	마트실적	경제사업소계
지역 농촌	농촌형	4,327,828	9,073,525	2,867,790	17,767,959
	준농촌형	1,159,357	2,084,061	1,596,534	5,315,495
	중소도시 I 형	547,589	889,862	1,051,612	2,608,688
	대도시형	3,047	3,816	5,527	12,417
	소계	6,037,822	12,051,265	5,521,463	25,704,560
	평균	7,399	14,769	6,766	31,501
	점유율	63.67	48.92	62.84	52.19
지역도시		272,984	669,487	779,710	1,807,527
지역광역시		165,477	492,837	760,503	1,448,829
축협품목		3,006,991	11,420,189	1,725,528	20,286,568
총합계		9,483,273	24,633,778	8,787,204	49,247,484

자료 : 농협중앙회(2017), “2016 농·축협 경영계수요람”.

- 농촌지역 지역농협의 수가 817개소이며, 축협과 품목농협의 합계 개수가 195개소인 것을 감안할 때 농촌지역의 지역농협은 농촌지역의 축소와 농가의 전업화에 따른 양극화, 과소농의 고령화 등으로 인해 생산자협동조합으로 유지되기 위한 조합원 기반이 약화되고 있음을 알 수 있음
- 따라서 현재와 같은 농촌지역 농협의 구조가 그대로 지속가능하지는 않을 것이므로, 지역농협에 대한 구조적 정비가 필요함
  - 기존의 농협 구조개선 논의는 품목농협 전환, 합병, 사업연합 등이 제시되었지만, 농촌지역 사회적경제 활성화의 관점에서 볼 때 종합농협의 틀 속에서 움직이기 위해서는 적절한 합병과 함께 고령화된 지역주민을 위한 추가적인 사업개발이 가능한 방식으로 전환하거나, 지역 내 다양한 사회적경제조직을 아우르는 복합체 방식의 구조로 전화하는 등의 보다 폭넓은 구조개선 논의가 진행되어야 할 것임

□ 문화복지시설 현황

- 문화복지시설은 대부분 농촌지역 지역농협에서 운영하고 있음. 가장 많은 비중을 차지하고 있는 시설은 유아원 102개소로 8.6개 조합 가운데 1개소에서 운영하고 있고, 예식장과 장제사업소도 각각 82개소, 58개소를 운영 중임. 기타 문화복지시설은 지역 문화복지센터 등 다양한 시설을 말한다.

표 61. 농촌지역 지역농협 문화복지시설 현황(2016년말 기준)

(단위 : 개소수, %)

유형	입지유형	장 제 사업소	이미용실	유아원	예식장	기타문화 복지시설
지역 농촌	농촌형	49	11	101	51	64
	준농촌형	5	0	1	22	26
	중소도시 I형	4	4	0	9	13
	대도시형	0	0	0	0	0
	소계	58	15	102	82	103
	평균	0	0	0	0	0
	점유율	98.31	100.00	100.00	93.18	79.23
지역도시	0	0	0	3	13	
지역광역시	1	0	0	1	13	
축협품목	0	0	0	2	1	
총합계	59	15	102	88	130	

## 나. 농협의 환경

### □ 농민조합원의 고령화

- 농촌지역의 고령화에 따라 농협조합원의 고령화도 계속 진행되고 있다. 전체 조합원 중 51.6%가 65세 이상이며, 75세 이상의 초고령 조합원도 24.6%에 달한다.

표 62. 농협 조합원 연령별 분포

구분	~49	50-59	60-65	65-69	70-74	75-79	80~	합계
인원(천명)	227	555	351	328	304	298	278	2,341
비율(%)	9.7	23.7	15.0	14.0	13.0	12.7	11.9	100.0

자료 : 농협 내부자료(2015)

- 반면 50대 이하의 조합원은 33.6%인데, 갈수록 비중이 줄어들고 있으며, 조합원들의 영농규모, 주작목 등의 이질성은 심화되어 가고 있음

### □ 농민조합원 농협 몰입도의 저하 및 판로의 다각화

- 농민조합원 가운데 1년동안 경제사업 이용액이 없는, 즉 경제사업 미이용 조합원은 전체의 19.4%이며, 이 가운데 구매사업 미이용 조합원은 29.5%, 판매사업 미이용 조합원은 74.0%에 이른다. 특히 판매사업 미이용 조합원 비율이 매우 높은데, 크게 세 가지 이유로 설명할 수 있음

표 63. 농협조합원 연령별 경제사업 미이용 비율

구분	40세 미만	50세 미만	60세 미만	65세 미만	65세 이상	합계
구매사업	46.7	37.2	33.0	29.5	26.1	29.5
판매사업	81.5	79.4	76.7	73.6	71.8	74.0
경제사업	34.3	24.7	21.5	19.2	17.1	19.4

자료 : 농협 내부자료(2015), 2015년 조합원 이용 기준

- 첫째, 복수조합원 제도에 의해 경영주가 아닌 조합원의 경우, 사업이용을 경영주로 집중하기 때문에 실제 농가단위의 미이용 비율은 낮지만, 데이터 자체를 조합원 개인으로 집계했기 때문으로 통계적으로 과다하게 표현된 것으로 이해할 수 있음
- 둘째, 농협 경제사업에 대한 조합원들의 몰입도가 낮기 때문으로 볼 수 있는데, 조합원의 연령대가 낮을수록 미이용 조합원이 많은 이유로 꼽힐 수 있음. 40대와 50대는 전업농으로 활동하기 쉬운데 이들 전업농들이 영농조합법인을 구성할 경우 농협과 경

합관계에 있는 것으로 취급되기 때문에 젊은 조합원의 농협 몰입도가 더 낮을 수 있음. 40대 미만 향후 농협을 이끌어갈 조합원 중 경제사업을 전혀 이용하지 않는 농가는 34.3%이며, 판매사업을 이용하지 않는 농가는 81.5%임

- 셋째, 젊은 조합원의 경우 최근 직거래, 온라인 시장 등의 확대에 의해 농협 이외의 판매 채널을 가지고 있는 경우가 고령 조합원에 비해 상대적으로 많으며, 이런 영역들에 대해 농협이 현재까지는 농협의 내부 사업으로 적극적으로 수렴하지 못하고 있는 상황이 반영된 것으로 추정할 수 있음

## □ 농협의 대응방안

- 고령화와 조합원의 다양한 판로 확보 등을 통한 농협 경제사업과의 분리 현상은 앞으로 지속될 것으로 보아야 함
- 따라서 농협은 고령자조합원에 대해서는 의료복지 사회서비스의 제공에 대한 수요를, 다양한 유통경로를 추구하는 젊은 조합원에 대해서는 이를 농협 내 사업으로 수렴해야 할 필요가 있음
- 하지만 농협이 직접 고령자 사회서비스를 제공할 경우 지역종합농협으로서 신용사업을 겸영하는 상황에서 인사노무 관리에 부담이 발생하며, 기존의 도매시장이나 대형 유통업체를 대상으로 하는 대규모 판매사업 방식으로는 로컬푸드, 가공판매 등 지역 내 유통이나 가공, 직거래 등 6차산업을 지향하는 조합원들의 다양한 요구를 수용하기 쉽지 않음
- 따라서 농협의 사업시스템에 적합한 사업에 대해서는 직접사업을 벌여 나가되, 농협의 사업시스템에 적합하지 않으면서 조합원이 필요로 하는 사업의 경우에는 그에 맞는 사회적경제조직을 육성하고 발굴함으로써 통해 농협에 대한 농민조합원 및 농촌주민의 신뢰도와 몰입도를 높이는 것이 효과적임
- 이는 달리 말하면 농협은 조합원과 농촌주민의 다양한 필요를 반영한 농촌지역 사회적경제조직을 육성하고, 기존의 농협의 자원을 활용하여 서로 상생할 수 있는 방안을 마련해야 하는 과제를 해결해야 함을 의미함

## 2. 농업협동조합의 사회적경제 활성화 기대 역할

### 가. 농업협동조합의 사회적경제 상생활동 제도적 근거

- 농협은 사회적경제기본법(안)에서 사회적경제조직으로 범위에 포함되며, 사회적경제연합회의 회원이 될 수 있도록 되어 있어 동법으로 볼 때 사회적경제조직들과의 협력, 연대활동을 수행할 수 있음
- 동시에 농협법에서도 적극적으로 해석하면 사회적경제 활동을 수행할 근거를 찾을 수 있음. 이들 조항의 설명을 통해 농협의 사회적경제 활성화 활동에 대한 합의 수준을 높일 수 있도록 해야 할 것임
- 농협법의 조문에서 사회적경제와 농협의 상생활동 및 조합 계획 수립과 관련된 법조문은 아래의 각 항목에서 확인할 수 있음

#### □ 농협법 제1조(목적)

- 조문 : 이 법은 농업인의 자주적인 협동조직을 바탕으로 농업인의 경제적·사회적·문화적 지위를 향상시키고, 농업의 경쟁력 강화를 통하여 농업인의 삶의 질을 높이며, 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
- 해석 : 농업인의 자주적인 협동조직을 ‘농협’으로 한정하지 않고, 기본법협동조합이나 영농조합법인 등을 포함하는 포괄적인 개념으로 이해

#### □ 농협법 제10조(다른 협동조합 등과의 협력)

- 조문 : 조합 등, 중앙회, 제161조의2에 따른 농협경제지주회사(이하 “농협경제지주회사”라 한다) 및 그 자회사는 다른 조합, 제112조의3에 따른 조합공동사업법인, 제138조에 따른 품목조합연합회, 다른 법률에 따른 협동조합 및 외국의 협동조합과의 상호협력, 이해증진 및 공동사업 개발 등을 위하여 노력하여야 한다.
- 해석 : 다른 법률에 따른 협동조합에 협동조합기본법에 의해 제정된 (일반)협동조합과 사회적협동조합을 포함하고, 특히 사회서비스 제공 협동조합에 대한 상호협력, 이해증진, 공동사업 개발 등을 위해 노력하는 의무를 부과한 것으로 이해

## □ 농협법 제19조(조합원의 자격)

- 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조 및 제19조에 따른 영농조합법인과 농업회사법인으로서 그 주된 사무소를 지역농협의 구역에 두고 농업을 경영하는 법인은 지역농협의 조합원이 될 수 있다.
- 해석 : 농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률의 개정을 통해 기본법협동조합 및 사회적경제조직들도 농협의 조합원으로 참여할 수 있도록 적극 유도

## □ 농협법 제57조(사업)

- 조문 : 1. 교육·지원 사업
  - 가. 조합원이 생산한 농산물의 공동출하와 판매를 위한 교육·지원
  - 나. 농업 생산의 증진과 경영능력의 향상을 위한 상담 및 교육훈련
  - 다. 농업 및 농촌생활 관련 정보의 수집 및 제공
  - 라. 주거 및 생활환경 개선과 문화 향상을 위한 교육·지원
  - 마. 도시와의 교류 촉진을 위한 사업
  - 바. 신품종의 개발, 보급 및 농업기술의 확산을 위한 시범포(示範圃), 육묘장(育苗場), 연구소의 운영
  - 사. 농촌 및 농업인의 정보화 지원
  - 아. 귀농인·귀촌인의 농업경영 및 농촌생활 정착을 위한 교육·지원
  - 자. 그 밖에 사업 수행과 관련한 교육 및 홍보
- 5. 복지후생사업
  - 가. 복지시설의 설치 및 관리
  - 나. 장제(葬祭)사업
  - 다. 의료지원사업
- 6. 다른 경제단체·사회단체 및 문화단체와의 교류·협력
- 해석 : 1호의 교육·지원사업에서 조합원의 대상으로 영농협동조합 등을 포함하여 광의로 해석하여 관내 신설 및 농업농촌 관련 사회적경제조직에 대한 지원 사업의 근거로 이해. 특히 농협은 지역종합센터를 지향하고 있어, 경제사업 뿐만 아니라 보건, 복

지, 관련 사업을 수행할 수 있는 제도적 근거를 확보하고 있음. 이에 대해 기존 자체 사업으로 추진하는 것 뿐 아니라 해당 사업을 더 효과적으로 수행할 수 있는 사회적경제조직에 대해 지원하거나, 출자 등을 하는 것도 본 사업의 취지를 살리는 것으로 이해

□ **농협법 제125조(이사회)**

- ④ (중앙회의-인용자주) 이사회는 다음 각 호의 사항을 의결한다./ 11의 2. 회원의 발전계획 수립에 관한 사항
- 해석 : 농협중앙회는 회원조합의 발전을 위한 계획을 수립하며, 여기에는 회원조합의 종합발전계획이나 상호금융 발전방안, 경제사업활성화계획 중 조합관련 항목, 특정한 유형의 회원조합의 육성 계획 등을 포괄함. 농협중앙회는 이상의 계획을 수립할 때 사회적경제조직에 대한 공동사업, 지원, 금융대출 등의 내용이 포함하는 것이 필요하다는 점을 이해

**나. 상호금융 여유자금의 지역 투융자 확대**

- 농촌지역 상호금융 여유자금은 41,5조원(최소 15조원)으로 지역 내 사회적경제조직에 대한 시설, 운영자금의 지원을 원활히 할 수 있는 체계를 갖춰야 함
- 이를 위해서 1) 농민조합원이 일정 비율 이상이 구성원으로 참여하는 사회적경제조직에 대해 준조합원에 준하는 대출규정을 마련하고, 2) 공동체성격이 높은 사회적경제조직 부터 소규모 운영자금이 시범대출을 통해 신용대출의 요건(신용평가기준 등)을 만들어야 함. 또한 3) 자본재 투자에 대해서는 수익성 검토 및 컨설팅을 할 수 있는 역량을 확보하고, 4) 건축물 투자의 경우에 한해서는 장기대출 상품 및 후취담보제도를 적극적으로 활용하는 규정을 정비해야 함

□ **보건의료 및 통합사회서비스 공급조직의 장기대출**

- 읍면단위 통합사회서비스를 제공하는 사회적경제조직은 초기 자금을 확보하기 어려워 대부분 비시설 서비스를 제공하고 있어 수익성을 확보하거나, 사업을 확장하는 데 저해요인이 됨
- 사회서비스 사회적경제조직은 정부의 예산체계 속에서 움직이기 때문에 안정적인 수

입이 보장되고 있으며, 농촌지역 사회서비스 이용자의 다수가 농협 조합원이기 때문에 통합사회서비스 시설의 운영은 농협조합원에 대한 간접적인 지원도 될 수 있음

- 노인요양원의 경우에는 50명 정도의 규모로 운영할 경우 초기에 건립비용이 35억원 내외의 자금이 필요함. 이 가운데 토지 매입 및 건축비의 절반 정도를 용자로 확보하기 위해서는 일반적으로 약 18억원 정도의 대출을 받는 것이 바람직함(부채비율 100% 기준).
  - 농협 자체의 시설 건립 후 임대하는 등의 방식도 가능하나 이는 지역농축협의 고정투자 한도 등을 감안할 때 일반적인 모델로 확산하기 어려움
- 18억원을 장기대출 할 경우 농촌형 지역농협의 상호금융 평잔의 2.7%만큼 대출이 추가 발생하며, 이는 5% 이자를 감안할 때 농협 상호금융의 수익성을 개선하는 효과가 있음
- 다만 초기 담보 여력이 없기 때문에 농협은 이들 시설에 대한 용자를 할 수 있도록 후취담보 및 20년 이상의 장기대출상품을 만들어야 함
- 또한 담보대출 이자율 5%가 신규 통합사회서비스제공 조직에게는 경영상의 부담을 줄 수 있기 때문에, 농협의 사회공헌사업을 연계하여 이자의 일부를 지원하는 방식을 채택할 수 있음. 이는 농협중앙회 차원의 의사결정에 영향을 받게 됨

#### □ 운영자금 단기대출의 통로로 활용

- 농식품 사업 사회적경제조직, 특히 저장이 가능한 농산물을 취급하는 사회적경제조직은 성출하기 대량의 상품을 매취하는 것이 운영상 바람직하지만, 자본금을 확보하기 어려운 협동조합이나 사회적기업의 소유권 구조로 인해 어려움을 겪고 있음
- 1990년대 우리밀살리기운동본부에 대해 농협은 후취담보제를 도입하여 우리밀본부가 수매한 우리밀을 농협창고에 저장하는 것을 전제로 수매자금을 대출해 준 사례가 있음
- 지역단위 소규모 사회적경제조직에 대해 농협의 운영자금을 단기적으로 대출하는 경우는 농협에게는 예대비율을 높여 상호금융의 수익성을 높일 수 있는 기회이며, 새로운 사회적경제조직들에게는 운영자금에 대한 부담을 줄이거나, 고이율 대출을 줄여 판매관리비를 줄일 수 있음
- 개별 사회적경제조직의 신용도가 낮다면 몇 개 조직의 공동보증제도 도입도 검토가능



## 다. 관내 사회적경제조직의 설립 및 운영 지원

### □ 농촌 고령자 사회서비스 사회적협동조합 등의 설립 지원

- 농촌지역 사회적경제를 통한 사회서비스를 확대하고, 이를 통해 일자리를 창출하기 위해서는 농협의 조직역량을 초기에 지원해 줄 필요가 있음
- 지역주민의 사회서비스 수요조사 지원, 농협 조합원에 대한 홍보와 조합원 가입 권유 설명회 개최 지원, 농협 금융사업을 활용한 출자업무 지원은 농협의 조합원 조직을 활용한 지원방법임
- 농협의 법인조합원 가입 및 출자는 신설 사회서비스 협동조합의 지역 내 신뢰도 상승 및 금전적, 비금전적 설립 비용을 줄이는 데 기여함
- 읍면단위 통합사회서비스 협동조합이 운영된다면 농촌지역의 일자리가 증가하게 되고, 이는 귀농가구 중 사회복지사 자격을 득한 사람에게 수입을 제공하여, 초기의 안정적인 농촌 내 정착을 지원할 수 있음
- 농촌지역에서는 하나의 사회적경제활동이 다른 사회적경제 및 농협사업을 활성화하는데 도움이 되기 때문에 상호연관성을 감안하여 농협 자체가 일종의 지원기관으로서 활동할 필요가 있음
- 그 외에도 공선출하회의 법인 전환, 마을만들기사업의 법인 전환 등 조합원이 참여하는 공동사업의 사회적경제조직 전환을 위한 조직활동을 농협의 교육지원사업으로 지원할 수 있음

### □ 참고 : 읍면단위 사회서비스 통합지원조직 활성화를 위한 정부 역할

- 사회서비스 관련 읍면단위 기관의 설립과 운영을 활성화시키기 위해서 정부는 관련 사회서비스의 급여 체계를 정비하여, 정책적 시그널만 제공하는 것이 바람직함
- 대부분의 사회서비스가 보건복지부와 연계되어 있는 상황에서 사회서비스 공급 애로 지역의 경우 이동에 필요한 비용을 추가 지원하거나, 근접한 서비스 공급기관에 대해 바우처 방식이 아니라 사전 영업에 대해 수급자가 동의할 경우 우선적인 사업 배정을 별도로 인정하여 운영의 안정성을 높이는 제도의 세부적 개선이 필요함
  - 이 경우 독점 공급 체계에 따른 서비스의 품질이 떨어질 수 있다는 우려를 제기할 수 있으나, 소비자들이 직접 소유권과 통제권에 참여하는 다중이해관계자성을 갖춘 사회적협동조합은 독점의 폐해를 최소화할 수 있을 것임

- 농식품부는 사회서비스 통합지원조직에 대해 사업적 측면보다는 농촌의 구성원, 농협 등의 협력적 관계가 잘 형성될 수 있도록 농촌정책의 인력육성 및 네트워크, 군단위 중간지원조직의 업무로 설정하는 등의 간접적인 지원에 주력할 필요가 있음
  - 사업적 지원과 조직 구성을 위한 기반 지원으로 구분하여 농촌 공간에 대한 지원이 주로 농식품부의 업무 범위라 할 수 있음

□ 참고 : 읍면단위 사회서비스 통합지원조직 일자리창출 효과 추정

- 읍면단위 사회서비스 통합지원조직을 설립할 경우 일자리는 50인 기준 노인요양원 및 의원 1개소 운영, 재가돌봄 등을 통합적으로 운영한다고 했을 때 1개소당 약 58명의 고용을 창출할 수 있음
  - 이 경우 재가돌봄은 시간당 계산하여 1인당 1주일 20시간 정도 투입되는 것을 전제로 하였고, 노인요양원은 40인 기준 안산의료복지사회적협동조합의 사업계획을 참고하였음
  - 기타 심리상담, 농촌 체험, 숲 해설사 등의 구성원을 5명으로 추산하였음

표 64. 읍면단위 사회서비스통합지원조직 일자리 창출 효과 추정

구분	직군	1개 조직		500개소 총 합계	
		인원	주민고용	총인원	총주민고용
보건의료	의사	1	0	500	0
	간호사	3	0	1,500	0
	조직담당	3	1	1,500	500
돌봄	재가	20	10	10,000	5,000
	노인요양원	26	20	13,000	10,000
상담, 기타		5	2	2,500	1,000
합계		58	33	29,000	16,500

- 향후 농촌지역 인구감소 등을 감안하고, 면세가 약한 지역의 경우에는 인근 생활권 단위로 운영할 수 있는 것을 전제로 약 500개소가 만들어진다고 가정하면, 총 인원은 2만9천명 정도를 고용할 수 있음
- 이 가운데 전문직종은 외부에서 유입되어야 하지만, 지역주민에 대한 교육을 통해 업무를 수행할 수 있거나, 귀농귀촌을 통한 일자리 창출이 가능한 주민고용은 개소당

약 33명 정도, 전체 주민고용은 16.5천명으로 추정됨

- 주민고용은 농촌지역 주민 중 요양보호사를 할 수 있는 사람이나 귀농귀촌 가구원 중 1인이 담당할 수 있기 때문에 농외소득 창출에 유리할 것으로 보임

#### □ 운영을 위한 공유자산 건설 및 임대

- 초기 통합사회서비스 사회적협동조합의 자본금 규모가 부족할 경우, 대출 조건을 충족시키지 못해 대출을 할 수 없어 자본재 도입이 어려워, 계획된 비즈니스모델을 실행할 수 없는 경우도 있음
- 이를 해소하기 위해 고정투자여력이 있는 지역의 농협이 자체적으로 공유자산 시설을 건립하거나, 농협의 사무소나 유휴시설을 리모델링하는 방식을 통해 지역에 적합한 사회서비스 제공시설을 신설하거나, 신규 사회적경제조직의 공동사무실로 장기임대하면서 신설 사회적경제조직이 자본금을 확충한 경우 장기적으로 소유권을 이전하는 방법을 강구할 수 있음

#### □ 선도 사회적경제조직의 운영 노하우 전수

- 농협의 제도와 규정, 이용배당 방법, 조합원 관리 및 지원 방안, 순환출자 제도, 사업 계획수립 방법, 고정투자 등의 각종 규정과 업무방법서와 같은 명시적 정보와 농협임직원의 사업 경험, 품목별 영농 기술, 정책 등에 대한 정보 등 인적자원에 귀속된 암묵적 정보는 지난 50여년간 축적된 협동조합 운영의 노하우임
- 이들 정보를 신설 사회적경제조직이 파악하기 위해서는 많은 자원을 투입해야 함. 농촌지역 사회적경제조직에 대해 농협 임직원들이 멘토가 되거나 코치가 되어 지원할 경우 농촌지역 사회적경제조직의 시행착오를 줄이고, 인적 네트워크를 통해 공동사업을 구상하고 실행하는 데 도움을 줄 수 있을 것임

## 우수사례 : 장계농협이 지원한 전북 장수 장계의료복지사회적협동조합

### □ 설립 준비 경과

- 2015년. 농협조합장 : 한국협동조합창업경영지원센터(이하 ‘센터’)에서 주관한 서울대농협조합장 교육에서 농협의 지역사회 기여 및 사회적경제 연계 활동 모델에 대해 관심을 가짐. 이후 농협이 주도하는 활동 전개
- 2016년 상반기 : 센터와 협의하면서 장계면에 장계농협이 지원하는 의료협동조합을 설립하는 것에 대한 수요조사, 추진방안 등을 구체화
- 2016년 9월 : 설립발기인 준비회의 : 핵심 발기인 설명으로 추진주체 형성
- 2017년 2월~3월 : 100개 마을회관을 돌며 영농회별 설명(치과병원 개설 취지 등)
- 2017년 2월~3월 : 설립준비위원회 2차례 진행 : 사업비, 의료진 등 실무논의
- 2017년 4월 : 발기인회의 2회 진행 : 주민자치위, 체육회 등, 2차 회의는 안성의료협동조합 선진지 견학을 통해 인식 심화
- 2017년 5월 : 설명회 및 건강교육 7회 진행(인근 면단위 복지회관 설명회)
- 2017년 6월 : 창립총회
- 2017년말 의료협동조합 이용 건물 완공 예정
- 2018년 개원 예정

### □ 장계농협의 역할

- 농협 현장 조직인 영농회 등에 대한 집중적 설명회와 교육을 통해 초기 의료협동조합의 여론조성, 조합원 가입에 대한 시간과 비용 절감(일반적으로 의료복지사회적협동조합의 설립에는 2년 정도의 준비기간이 소요됨. 농협의 조직력과 지원을 통해 9개월로 준비기간 압축)
- 농협 조직자원을 통해 출자금 확보 비용의 절감 : 농협 법인조합원으로 1천만원 출자(법정 상한액), 농협 임직원 합계 1천만원 출자 등 출자금의 20%를 농협의 핵심 구성원이 해결
- 농협 건물 신축 후 임대 방식 도입으로 출자금 최소화에도 사업 실행 가능하도록 간접적 지원

### 3. 농협 상생활동 활성화를 위한 농식품부 역할

#### 1) 농협 관련 계획 사회적경제 상생 활동 포함 독려

- 사회적경제활성화를 위한 활동이 활발하게 전개될 수 있도록 농협중앙회를 통해, 혹은 조합장모임을 통해 농식품부의 사회적경제활성화 정책에 대한 소개와 동의를 이끌어 낼 수 있는 활동을 진행해야 함
- 상호금융활성화 계획에 마찬가지로 관내 사회적경제조직에 대한 금융컨설팅, 대출 등이 확대될 수 있도록 하고, 이를 위한 농협중앙회 상호금융 관련 규정의 조정에 관한 연구 및 개정 작업을 독려해야 할 것임
- 농협과 농협중앙회가 연계된 경제사업시스템을 활용하여 사회적경제조직의 활성화를 지원하는 방안의 마련 필요. 농협 하나로유통 및 농협 하나로마트의 비농식품 상품에 대한 공동 구매 및 물류공급 체계를 활용한 농촌지역, 특히 시지역 아파트 주민을 조합원으로 구성된 소비자협동조합 활성화와 연계될 수 있는 프로그램 개발 필요. 이는 로컬푸드와 푸드프랜의 확장 움직임과 함께 농협의 경제사업 활성화와 상생할 수 있는 영역이므로 구체적인 검토가 필요함

#### 2) 농촌 읍면 통합사회서비스제공기관 설립 활동

##### 읍면단위 수요조사 농협 공동 수행

- 농촌지역 읍면단위 통합사회서비스 혹은 절실한 보건, 의료, 돌봄 사업 등에 대해 농협과 함께 할 수 있는 수요조사를 시군지자체와 농협이 함께 수행
- 시군단위 농업농촌종합발전계획의 내용을 수립할 때 농협의 참여를 독려하며, 농협 조합원 대상 설문조사 및 인터뷰 등을 통해 의료, 복지, 돌봄 등의 사업에 대한 농가단위 수요조사를 추진할 수 있도록 농협 및 시군청의 의견수렴

##### 농촌 사회서비스 제공 농협 지원 방안 협의

- 통합사회서비스 사회적경제조직의 필요성과 농협의 노인요양원 자체 건립·운영 사업

에 대한 장단점 비교 등을 통해 농협이 지역 내 사회적경제조직의 다양한 설립·운영을 지원하는 플랫폼 기능을 수행하도록 해야 할 것임

- 재가돌봄과 노인요양원 등 정부 재정지원 사회서비스의 수가가 낮은 상황에서 농협이 직접 사업을 추진할 경우, 요양보호사 등의 급여수준을 농협 정직원의 급여수준과 맞추기 어렵기 때문에 직군별 격차가 상존할 수 있음
- 또한 전문가의 영입 및 의료복지 관련 활동의 전문성 강화의 제약요건이 될 수 있음. 따라서 농협의 사회서비스 직접 공급은 가급적 지양하고, 관련 공급기관에 대한 지원 방안과 협력방안을 마련하는 것이 바람직할 것임

### 3) 농림수산업자신용보증기금의 사회적경제지원 제도개선

- 이미 신용보증기금이나 지역신용보증기금은 사회적경제조직에 대한 신용대출의 보증 상품을 개발하여 취급하고 있음
- 신용보증기금의 사회적기업 나눔보증과 협동조합 희망보증을, 신용보증재단중앙회는 사회적경제기업 특례보증을 활용하고 있음

표 65. 신용보증기금 및 신용보증재단중앙회의 사회적경제 신용보증 상품

보증기관	보증상품	주요 내용
신용보증기금	사회적기업 나눔보증	대 상 자 : 사회적기업 및 예비사회적기업(지자체형, 부처형 포함) 대상자금 : 운전자금 및 사업장 임차자금, 시설자금 보증한도 : 기업당 3억원 이내 보 증 료 : 연 0.5% 보증비율 : 100% 전액 보증 보증기간 : 5년 이상 장기 운용 원칙(협의 조정 가능), 근보증은 1년 이내
	협동조합 희망보증 (협동조합)	대 상 자 : 협동조합, 사회적협동조합 요건에 충족하는 소매업*, 유망서비스업 *소매업 : 협동조합의 매입(고정자산 매입은 제외) 중 소속조합원으로부터의 매입 비중이 50% 이상인 경우에 한함 대상자금 : 운전자금 및 시설자금 보증한도 : 기업당 3억원 이내 보 증 료 : 연 0.5% 보증비율 : 100% 전액 보증 보증기간 : 5년 이상 장기 운용 원칙(조정가능), 근보증은 1년 이내
	협동조합 희망보증 (협동조합원 사업자)	대 상 자 : '협동조합 희망보증 프로그램(협동조합)'의 대상기업 요건 중 ①, ②를 모두 충족하는 협동조합에 가입한 조합원으로서, 소상공인시장진흥공단으로부터 정책자금(협업화자금) 지원대상으로 선정된 사업자 대상자금 : 운전자금 및 시설자금 보증한도 : 기업당 50백만원 이내 보 증 료 : 연 0.8% 보증비율 : 100% 전액 보증 보증기간 : 5년 이상 장기 운용 원칙(조정가능), 근보증은 1년 이내
	마을기업 두레보증	대 상 자 : 마을기업 대상자금 : 운전자금 및 사업장 임차자금, 시설자금 보증한도 : 기업당 1억원 이내 보 증 료 : 연 0.5% 보증비율 : 100% 전액 보증 보증기간 : 5년 이상 장기 운용 원칙(조정가능), 근보증은 1년 이내
	자활기업 초록보증	대 상 자 : 자활기업 대상자금 : 운전자금 및 사업장 임차자금, 시설자금 보증한도 : 기업당 1억원 이내 보 증 료 : 연 0.5% 보증비율 : 100% 전액 보증 보증기간 : 5년 이상 장기 운용 원칙(조정가능), 근보증은 1년 이내
신용보증재단중앙회	사회적경제기업 특례보증	보증상대처 : KB국민, IBK기업, NH농협, 신한, 우리, KEB하나, 경남, 광주, 대구, 부산, 전북은행 대상기업 : 사회적기업, 예비사회적기업, 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회, 마을기업, 자활기업 보증한도 : 기업당 4억원 이내 보증비율 : 100% 전액 보증 보 증 료 : 연 0.5% 보증기간 : 일시상환 대출 1년(연장가능), 분할상환 대출 5년

- 이들 보증상품은 도시지역 소규모 운영자금을 조달하는 데에는 도움이 될 수 있지만, 소규모 대출금의 보증이라고 할 수 있음. 협동조합 보증상품은 5천만원~1억 이내로서 운영자금적 성격이며, 사회적기업도 1억원 ~ 4억원 내외에 불과함
- 하지만 농촌지역의 경우 농식품 가공시설 도입, 구매자금 등 규모가 큰 대출을 필요로 하는 경우에는 활용하기 어려운 한계가 있으며, 이미 영농조합법인 등에 대한 대출을 수행하고 있는 농림수산업자신용보증기금(이하 ‘농신보’)의 기존 상품에서 사회적경제조직이 배제되어 있어 대책이 필요함
- 농신보의 보증조건을 보면 일반보증이나 상거래채무 보증상품은 법인은 15억원 한도까지 운영할 수 있으며, 귀농귀촌인 개인의 창업에 대해서도 2억원 이내까지 보증이 가능함
- 또한 모태펀드를 투자 받은 법인에 대해서는 30억원까지 보증이 가능하도록 제도가 만들어져 있음
- 하지만 대상자는 농업인 혹은 농어업경영체육성법 상의 법인과 농수협 등으로 기본법 협동조합이나 사회서비스제공 조직의 경우에는 대출보증을 받기 어려움
- 농협 상호금융의 사회적경제조직 대출을 활성화하기 위해서는 농신보의 보증대상자에 사회적경제조직이 포함될 수 있도록 농식품부의 제도개선이 필요함. 현재 농신보를 운영하는 농협중앙회와 협의할 필요가 있음



표 66. 참고 : 농림수산업자신용보증기금 보증제도와 내용

보증구분	보증상품	주요 내용
일반보증	일반보증	대상자 : 농림수산업에 종사하는 개인·법인 /보증한도 : 개인·단체10억원, 법인15억원
	상거래채무	대상자 : 농림수산업에 종사하는 개인·법인 - 농·축협,수협,산림조합과의 상거래로 부담하는 금전채무 - 농기계 또는 양식어업 장비의 임차료 보증한도 : 개인·단체 10억원, 법인 15억원
	농수산식품 우수기술자	대상자 : 농업기술실용화재단 우수기술 확인서 제출업체 - 창업1년 이내 95%, 창업1년초과 90%보증 - 일반법인대비 보증료율 0.2%포인트 인하
	농산물 산지유통센터	대상자 : 농림수산사업시행지침에 의거 선정된 농림수산단체·법인 보증한도 : 30억원
	수출·규모화 사업자	대상자 : 농림수산사업시행지침의 ‘수출 및 규모화 사업’대상자로 선정된 농림수산사업자 / 보증한도 : 30억원
	기술혁신형 중소기업	대상자 : 중소기업청장으로부터 기술혁신형중소기업으로 선정되어 확인서를 발급받은 법인 / 보증한도 : 30억원
	축사시설현대화 사업자	대상자 : 농림수산사업시행지침의 ‘축사시설 현대화 사업’중 이차보전방식 지원대상자 선정자 / 보증한도 : 개인·단체 30억원, 법인 50억원
	모태펀드 투자기업	대상자 : 농수산식품 모태펀드 투자 농림수산식품법인 보증한도 : 30억원 / 일반법인대비 보증료율 0.2%포인트 인하
	대형 농어업경영체	대상자 : 양식시설 현대화사업자,첨단온실 신축지원사업자 보증한도 : 개인·단체 30억원, 법인 50억원
	민간미곡종합처 리장사업자	대상자 : 미곡종합처리장을 설치·운영하는 영농조합법인, 농업회사법인 및 일반사업자 / 보증한도 : 개인 30억원, 법인 50억원
	시관련 계열화사업자	대상자 : 시발생지역 경영안정자금 지원지침에서 정한 계열화 사업자 보증한도 : 30억원
	노후어선현대화 사업대상자	대상자 : 연근해노후어선 현대화사업자 중 대형선망어업 및 기선권현망어업 대상자 / 보증한도 : 개인·단체30억원, 법인50억원
	우대보증	원양어업 경영자금
원양어선현대화 사업대상자		대상자 : 원양어선 현대화사업 대상자 보증한도 : 개인30억원, 법인50억원
농어촌발전 선도농어업인		대상자금 : 선도농어업인 지정증서 또는 확인자료에 명시된 지정분야· 업종에 소요되는 정책자금 / 보증한도 : 2억원이내(간이신용조사적용)
청·장년 귀농(어)창업		선도농과 청·장년 귀농(어)창업 신용보증액과 합산 최고 2억원을 초과 불가 보증한도 : 1억원 이내 / 부분보증비율 90%적용, 보증료율0.1%적용
특례 보증	농어업전문교육 이수자	선도농과 청·장년 귀농(어)창업 신용보증액과 합산, 최고 2억원 이하 보증한도 : 1억원이내(국가자격증 보유 1.5억원이내) 부분보증비율 90%적용, 보증료율0.1%적용
	농어업중사 다문화가족	보증한도 : 1억원이내(간이신용조사적용) 부분보증비율 95%적용, 보증료율0.1%적용
	농어업재해 대책자금	국가·지방자치단체·금융기관이 재해를 입은 농림수산업자에게 지원 보증한도 : 3억원 이내 / 특별재난지역의 경우 보증료율 0.1%적용
특례 보증	농어업경영 회생자금	대상자 : 경영평가위원회에서 지원대상자로 선정한 자 보증한도 : 개인10억원, 법인 15억원이내
	농어가특별사료 구매자금	대상자 : 행정기관 또는 사업주관 금융기관에서 선정한 자 보증한도 : 2억원이내(간이신용조사적용)

자료 : 농림수산업자보증기금 홈페이지, <http://nongshinbo.nonghyup.com>



## **제6장 전달체계 및 제도 개선 과제**

1. 중간지원조직 활성화 방안
2. 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 개정



# 1. 중간지원조직 활성화 방안

## 가. 중간지원조직의 이해

### 1) 중간지원조직의 필요성과 특징

#### 가) 중간지원조직의 필요성

- 사회적경제조직은 1) 지역주민이 직면한 사회경제적 문제를 사업적으로 해결하는 것을 목표로 하고, 2) 투자자의 독점적인 이익보다 이해관계자 전체의 공정한 이익을 추구하며, 3) 민주적인 의사결정을 통해, 4) 이윤극대화가 아닌 원가경영 원리에 입각한 지속가능한 운영을 지향함
- 이런 사회적경제조직의 특징에 따라 1) 초기 자본금 확보가 상대적으로 어려워, 2) 일반적으로 소규모 기업으로 시작하며, 3) 조직의 구성원이 지역사회의 상대적 약자가 많아 초기 경쟁력이 약하며, 4) 경영·기술 전문성이 높은 CEO보다 지역사회의 구성원과 관계성이 높은 주민대표가 초기 CEO를 맡는 경우가 많고, 5) 사업적으로 성공해도 지역을 벗어나기보다 다른 지역의 비슷한 시도를 독려하는 경향이 있음
- 따라서 개별 사회적경제조직이 스스로 설정한 지역의 사회경제적 문제를 초기의 자체적인 역량만으로 해결하는 데 어려움을 겪는 경우가 많음. 이런 점을 감안하여 정부는 정책적 지원을 통해 사회적, 경제적 약자의 경제활동을 촉진하고 있지만, 정책의 지원 기간은 한시적이며, 특정한 기능을 수행하는 것을 전제로 지원하기 때문에 지속적인 경영을 해야 하는 사회적경제조직으로서는 지원이 단절될 경우 같은 조건이라면 일반 기업에 비해 기업 개별의 경쟁력에서 뒤처지기 쉬워, 경영의 위기를 겪을 수 있음
- 하지만 정부의 지원이 영속되기는 어렵기 때문에 정부 재정보조 중심의 지원이 아닌 다른 방식의 지원 체계가 필요함
- 첫째, 초기 사회적경제조직이 상품을 개발하여 시험하고 피드백을 받기 위한 보호된 시장(nested market) 혹은 호혜적 시장이 필요함. 둘째, 소규모 개별 사회적경제조직의 부족한 사무기능을 공동으로 지원해 주는 지원조직이 필요함. 셋째, 개별 사회적기업에 부족한 인적역량과 운영역량을 개발하고 연결해 주어 관계의 경쟁력을 확보하도록 해야 함

- 보호된 시장은 주로 행정의 자원으로 형성된 시장을 의미하며, 공공조달이나 정부 자원을 통한 사회서비스의 일정 부분의 우선배분 등으로 발생한 판매처를 의미함. 호혜적 시장은 사회적경제조직들 간의 협력으로 장기적으로 서로 도울 것을 전제한 조건에서 시장가격에 반응하지 않고, 초기 사회적경제조직의 물품을 서로 구매할 때 발생하는 시장임
- 이런 사회적경제조직을 지원하기 위해 운영되는 것이 중간지원조직임
- 중간지원조직은
  - 행정과의 높은 협력 관계를 바탕으로,
  - 행정의 공익적 목표를 달성하는 데 간접적으로 기여하며,
  - 기여도에 대해 행정으로부터 적정한 지원을 받아 운영되고,
  - 그 결과 민과 관의 상호간의 이해도를 높이며,
  - 민과 관의 중간에서 서로의 관계를 조율하여 정책의 성과를 높이는
  - 특별한 사업목적을 가진 조직임

## 나) 중간지원조직의 정의와 특징

- 중간지원조직은 ‘중간조직’, 즉 2개 이상의 주체, 일반적으로 민과 관의 중간에서 서로를 연계하는 조직이라는 위상적 특징과 ‘지원조직’, 즉 각 주체들이 개별적으로 해결할 수 없는 문제를 지원하여 문제해결을 촉진하는 기능적 특징을 함께 가지고 있음
- 따라서 중간지원조직은 연계를 맺는 조직들이 가지지 못하는 ‘독자적인’ 역량을 가지고 있어야 하며, 그 구체적인 역량은 연계하는 조직들의 상황과 필요에 따라 각각 다르게 요구됨
- 만약 중간지원조직이 요구역량을 갖추지 못하고 있다면, ‘지원조직’이라는 특징을 위배하게 되어 중간지원조직의 정체성을 잃게 됨. 이 경우 중간지원조직은 단순한 중개자로서의 기능에 머물거나, 시간이 지나면 연계되어 있는 특정 조직의 대리인으로 전락하게 되어 ‘중간조직’으로서의 특징도 잃게 됨
- 따라서 중간지원조직은 설립 시기 전후에는 관련조직들의 현황에 대한 풍부한 이해 속에서 해당 활동의 필요성과 최소 수준의 시스템을 구축하려는 열망을 가진 구성원

들이(주체) 1) 관련 조직들의 이해수준을 높이고, 2) 체계적인 네트워크를 구축할 수 있는 역량을 갖추고 있어야 하며, 어느 정도 시스템이 구축된 후에는 3) 더 확장되거나 높은 비전을 지속적으로 제시하고, 4) 문제해결에 필요한 인적역량과 자원을 결합시키는 활동을 수행할 수 있는 역량(필요 역량)을 갖추고 있어야 정체성을 유지할 수 있음

- 한국적 상황에서 중간지원조직은 주로 관과 민의 중간에 있기 때문에, 관(행정) 의사결정의 특징, 관련 정책, 사무처리의 특징에 대한 높은 이해도를 바탕으로, 민간의 현황과 우수사례, 민간 주요 지도자들과의 네트워킹 경험 등을 두루 갖추고 있어야 함
- 이 때 중간지원조직 자체의 의사결정은 언제나 민간의 다양한 주체들과 행정의 중간에서 1) 균형 있고 합리적인 수준의 결정(위상)을 2) 관련자들의 의견을 체계적으로 수렴하는 과정을 거쳐(과정) 이뤄져야 함. 의사결정의 원칙인 위상과 과정은 동시에 충족될 수 있도록 노력해야 함

#### 다) 중간지원조직의 역할

- 중간지원조직이란 용어 자체는 일본에서 사용하는 용어를 가져온 것이며, 초기 중간지원조직의 필요성을 이야기할 때에도 일본의 NPO지원센터의 기능을 주로 소개하였음
- 일본에서는 1995년 고베대지진을 겪으면서 NPO의 역할을 중시하였고, 그 결과 제도적 정비를 통해 1998년 NPO법(특정비영리활동추진법)을 제정하여 NPO를 체계적으로 지원하기 시작했음. 체계적인 지원 중에 중간지원조직을 설정하였고, 일본의 NPO 중간지원조직은 “NPO와 행정, 기업 및 주민간의 중개적 기능을 수행하고 지역의 다양한 이해관계자들이 연대할 수 있도록 지원” 하였음(시민사회단체연대회의·국무총리실, 2003)
- 일본의 중간지원조직의 기능은 크게 1) 네트워킹 및 교류촉진, 2) 정보수집 제공, 3) 상담 및 컨설팅, 4) 조사연구, 5) 인재육성 및 연수, 6) 활동지원 및 조성, 7) 정책제안 등의 역할로 나뉘지고 있음

표 67. 일본 NPO지원시설의 기능

기능	내용
네트워킹 및 교류촉진	단체간의 커뮤니케이션을 밀접하게 하기 위한 부담없는 교류회나 견학회, 그룹토의 등 의사소통 나눔의 자리를 마련. 기본 기능
정보수집 제공	NPO나 행정기관에 대한 NPO의 활동실태나 이벤트정보 등의 제공 홍보지, 인터넷 등의 다양한 매체를 통해 정기적으로 정보 전달
상담 및 컨설팅	워크숍·그룹토의의 방법에 관한 상담, 조직화, 매니지먼트, 신규사업을 설립하는 것에 대한 전반적인 컨설팅
조사연구	마을만들기 제도 등 항의형성 방법의 연구, NPO와 네트워크로 실시하는 위탁조사 등 NPO와 중간지원조직의 연계 연구를 통한 지역문제 해결을 정책제안 기능
인재육성 및 연수	전문연수 등을 통해 NPO와 시민의 스킬을 높이는 활동. NPO의 교육요구 대응
활동지원 및 조성	NPO의 설립이나 스태프를 지원하기 위해 정보제공이나 상담업무 외에 전문가 파견, 자금 조성, 사무국 대행 등
정책제안	지역문제해결을 위한 새로운 사회시스템이나 방법을 구축 관계하는 NPO이 니즈를 근거로 정책제안 기능 강화

자료: 고베시(2000), 「 시민활동모델 조사보고서-고베시에 있어서 중간지원조직에 관한 모델 조사 」, 고베 마을만들기 연구소. 강내영(2008)에서 재인용.

표 68. 00시 마을기업지원센터 과업지시 내용

구분	세부 사업 내용
마을기업 설립 및 선정 지원 (인재육성)	마을기업 설립 전 교육 : 입문과정, 기본과정, 심화과정 신규기업 및 재지원 마을기업 지정 지원 예비 마을기업 설립 및 지정 지원
마을기업 경영 및 현장 지원 (조사, 정보수집, 컨설팅)	마을기업 전문 교육 / 마을기업 일상 경영 지원 현장방문 컨설팅 : 기업별 0회 이상 / DB 구축 및 관리 : 전수 조사 경영 애로 사항 분석 보고서 제출 / 정책 개선 방안 제시 보고서 제출
마을기업 판로 지원 (독자적인 요구)	품앗이거래 및 직거래 장터 참가 및 운영 지원 유동형 마을기업 모델 설립 교육 / 홈페이지, 블로그, SNS 등 운영 마을기업 웹진 제작 발송 / 리플렛 제작 지원
마을기업 네트워크 구축	마을기업 공동체회의 운영 / 마을기업협회 사업 및 프로그램 운영지원 마을기업 간 공동사업 모델 발굴 / 지역 내 협력기관 MOU 체결 마을기업-지역조직 간 공동 사업 모델 발굴
00형 마을기업 발굴 및 확산(연구)	00형 마을기업모델 연구보고서 / 00형 마을기업모델 제시 연구결과 발표 및 홍보 / 예비 00형 마을기업 운영
마을기업 및 사회적경제 기반조성	마을기업 및 사회적경제 읍면동 순회 교육 주민 주도 마을사업 발굴 지원 / 주민 주도 마을공동체 활동 지원
행정 및 실무 지원 (정책제안)	마을기업 박람회 개최 지원 / 마을기업 성공사례 발굴 전파 마을기업 홈페이지 운영 / 부/시 마을기업 정책 수행 및 행정 지원



- 한국의 중간지원조직에 요구되는 기능은 일본의 중간지원조직에게 요구되는 기능에 비해 더 세부적이고, 범위가 넓으며, 구체적임
- 특히 굵은 글씨로 표시되어 있는 영역처럼 행정의 실무를 지원하는 기능도 요구하고 있음. 이는 경상비 지원 등 일본의 중간지원조직보다 더 많은 지원을 제공하기 때문이며, 이런 요구를 수용하는 조직에 한해서 선정하므로 민관 및 중간지원기관의 위탁 업체까지 현재의 상황을 합의된 것으로 받아들이고 있지만, 민간 진영에서는 여전히 중간지원조직에 대한 과도한 업무범위라고 평가하기도 함
- 이를 감안할 때 현실적으로 한국사회에서 요구되는 중간지원조직의 역할은 아래와 같음

**표 69. 중간지원조직의 역할**

구분	역할	비고
행정업무지원	정책사업 선정 관련 업무 지원, 일반사업 지원(광역 중심)	최우선 업무
기업설립지원	기업설립지원, 사업계획서 작성 지원	설립 단계
기업운영지원	경리, 세무회계, 법무, 노무 지원, 사무공간 제공	기초지자체 중심
사업추진지원	영업마케팅 지원, 경험에 기초한 경영노하우 지원	
자금조달지원	설립 및 사업추진시 자금 조달, 기부금 및 보조금 확보 지원	보조금 지원 중심 (금융지원 미흡)
사업단 운영	일정시기 동안 내부사업단으로 인큐베이팅	자활센터만 (사업고용협동조합)
인재육성	사업관련 강좌, 아카데미, 훈련과정 개설 및 운영	
상담.컨설팅	관련한 상담 및 조언, 기초 컨설팅	
정보제공	소식지 제작, 언론홍보, 세미나 및 심포지엄 개최	
교류촉진	다양한 이해당사자의 거점, 소통	
코디네이터	전문지원조직과의 연계 (허브역할)	
조사연구	지역사회 및 사업과 관련한 조사, 연구	

자료 : 임경수(2013), “전라북도 중간지원조직의 광역·시군간 역할분담 및 발전방향”의 표를 일부 수정

## 2) 중간지원조직의 유형

### 가) 유형 구분의 기준과 한국적 특성

- 중간지원조직의 유형은 다양한 방식으로 나눌 수 있음.

- 설립의 근거 : 자율, 지자체 조례, 법적 규정
- 과제 범위 : 의제설정, 해당 정책의 위임. 개별 사업의 위임 등
- 설립주체와 운영주체 : 관설통영, 관설통영, 민설통영 등
- 공간적 범위 : 전국, 광역, 기초, 읍면, 기타 권역 등
- 유럽과 대비되는 한국적 상황의 특징은 국가가 주도하는 거버넌스 체계의 역사적 경로의존성과 정치권의 정책 스펙트럼이 상대적으로 넓고 시민사회의 이슈형성에 민감하게 반응하는 특징이 상당히 반영되어 있음. 즉, 1) 민간전문조직이 제시하는 이슈가 사회적으로 공감을 얻게 될 때 빠르게 제도적으로 반영되고, 2) 법제도의 제·개정이 상대적으로 유동적이고, 3) 법에 명시된 중간지원조직의 경우 중앙부처의 정책과 연결되어 지역여건과 상관없이 실질적으로 의무적으로 설치·운영되는 경우가 많으며, 4) 정책위임의 경우 경상비를 전액 지원하는 경우가 일반적이고, 5) 개별 사업에 대한 중간지원 기능보다는 정책 전체에 대한 중간지원 기능을 요구하는 경우가 일반적임
- 이상의 특징을 반영하여, 일반적으로 민간이 주도하는 민설통영 유형보다는 관설통영 유형을 채택하며, 일부 선진사례를 만든 지역을 제외하고는 민간의 역량이 성숙된 후 중간지원조직이 운영되기보다는 공공적 목표를 위해 중간지원조직의 ‘지원’ 기능보다 ‘지도’ 기능을 더 강조하게 됨

## 나) 설립·운영주체 기준 유형 구분

- 설립주체와 운영주체 기준으로 나눈 중간지원조직의 유형별 장단점은 다음과 같음
- 관설통영은 조직과 예산은 지자체장의 교체가 없을 경우 안정적이지만, 직원의 업무 전문성과 연속성은 약하고, 사업계획과 예산은 경직적이며, 민간의 요구를 충실히 반영할 동인이 부족함
- 민설통영은 한국에서는 주로 전문기관이 주도하여 초기 전문성과 네트워크 역량이 강한 반면, 자원의 제약으로 충분한 서비스 제공이 어려움. 이후 전문기관 주도하에 제도적으로 반영되고, 관설통영 중간지원조직이 만들어질 경우 관설통영으로 전환하는 경우가 많음. 당사자조직이 민설통영 중간지원조직을 운영하기 위해서는 당사자조직의 양질적인 역량이 확보되어야 하는데, 한국 사회적경제의 특성상 아직까지는 본격화되지 않고 있음
- 관설통영은 관설통영과 민설통영의 중간 정도에 위치해 있으나, 일반적으로 업무위탁

보다는 사업위탁을 선호하는 한국의 특성상 행정에서 조례나 정책으로 중간지원조직 운영의 근거를 만들고 전문기관 혹은 당사자조직에 위탁하는 형태를 일반적으로 취함

- 중간지원조직을 수탁한 모법인은 행정과의 계약에 따라 1) 중간지원조직 업무를 사업단으로 구분하여 운영하고, 그 외는 독자적으로 운영하는 경우와 2) 중간지원조직의 직원과 공간을 분리시켜 운영하는 경우로 나눌 수 있음. 후자는 관설관영에 가까우며, 전자는 민설민영에 가까움
- 한국적 상황에서 관설민영은 경상비 및 핵심사업의 예산을 안정적으로 확보할 수 있어 재정 측면에서 안정적이며, 사업을 확대할 수 있는 강점을 가짐. 반면에 위탁 행정기관의 회계지침, 운영지침 등을 수용할 수밖에 없는 경우가 많아 일반적인 인식보다 운영상의 자율성이 낮은 경우가 많음. 이를 극복하기 위해서는 수탁하는 모법인의 역량이 충분해야 하나, 전국적 조직을 제외하고 광역 및 기초에서 이상의 모법인이 육성된 경우는 많지 않음

표 70. 설립 및 운영 방식에 따른 중간지원기관 유형 비교

구분	관설관영	관설민영	민설민영
설립주체	행정	행정	민간조직 (당사자조직, 전문기관)
운영주체		민간단체(위탁)	
인력	공무원(+계약직 공무원)	센터장 단체 선임+(조직 고용 혹은 센터 자체 고용 혼용)	민간조직 직접 고용
자원	행정예산	행정예산[위탁금:경상비+사업비] + 수탁조직 자체금+타사업수주	자체 자원 (일부 민간경상보조사업 지원)
자유도	행정기관과 동일	민관 관계 반영(전문성,교섭력 등) 장기적으로 행정체계로 수렴	상대적으로 자유로움 (업무위탁 수준)
장점	예산의 안정성과 연속성	공설과 민설의 강점 결합 가능	자원 투입 적음, 높은 효과성, 높은 창의성
문제점	지자체장의 의지에 따라 존속,규모,방향 규정 자율성과 창의성 부족 행정 지원 역할 강조	위탁기관 변경에 따른 불연속성 우려 기초단위 위탁기관 역량 미흡 위탁과정에서의 민간 갈등 우려 장기적으로 기관화 가능성	경영 불안정 자원부족으로 사업량 한계 서비스에서 소외된 현장 발생 관설과 경쟁 어려움
한국 사례	기초 지자체 다수	서울사회적경제지원센터 등 광역 지원조직의 다수	전북 진안군, 홍성군 흥동면 마을활력소, 광주시 북구 시화문화마을지원센터 등

## 다) 공간 범위 기준 유형 구분

### □ 공간적 범위로 나눈 중간지원조직 유형 비교

- 중간지원조직의 적절한 공간적 범위는 1) 이슈의 특징, 2) 국가 및 각급 행정단위의 상대적 면적, 3) 각 행정단위별 인구 및 관계되는 현장조직의 밀도(혹은 예상 밀도), 4) 현장조직의 역량과 발전단계별 분포, 5) 중간지원조직에 대한 민관의 요구 수준 등에 의해 규정되므로, 상황에 따라 혹은 이슈의 발전단계에 따라 최적의 공간적 범위는 계속 변동될 수 있음
- 한국의 경우에는 기초-광역-전국의 3단계 체계를 가지고 있으며, 사회적경제는 앞으로 지속적으로 확대될 것으로 전망하고 있으므로, 이에 따라 적절한 중간지원조직의 규모나 층위별 운영의 목표와 과업범위를 조정해야 나가야 함
- 광역과 기초 중간지원조직을 비교해 볼 때 각각의 장단점은 일반적으로 다음과 같이 나타남
- 광역 중간지원조직은 기초 중간지원조직에 비해 민간자원의 역량 및 네트워킹 잠재력이 높은 반면, 공간적 범위가 넓고 공간 내부의 균질성이 낮아 현장조직에 대한 지원이나 성과를 측정하는 데 애로가 있음
- 반면 기초 중간지원조직은 현장조직과의 연계성과 지원과 네트워킹의 잠재력은 높으나, 우수한 민간수탁조직이 지역별로 고루 분포되어 있기 어렵고, 시군간의 민간자원의 역량격차가 크기 때문에, 중간지원조직의 본래의 의미를 살리기 어려운 문제가 있음

표 71. 공간적 범위에 따른 중간지원조직 유형 비교

구분	광역	기초
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우수한 민간수탁조직 존재가 기초보다 유리</li> <li>• 자원결합 범위가 넓어 민간역량 연계 유리</li> <li>• 업종연합 등 현장조직 네트워킹 다양성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현장조직과 공간적으로 가까워 상담, 컨설팅, 네트워크 구축에 유리</li> <li>• 행정 협력 및 행정자원의 결합에 유리</li> <li>• 지역사회 문제해결이 상대적으로 단순하여 핵심업종 선정 육성 용이</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현장조직에 대한 밀접한 상담, 지원, 네트워킹 애로</li> <li>• 지역문제에 대한 정의 어려워, 업무 성과에 대한 지역 및 행정 평가 애로</li> <li>• 개별 부처의 업무로 한정될 수 있고, 행정사업집행 단위가 기초인 경우가 많아 자체 사업에 국한되기 쉬움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 역량있는 민간수탁조직 선정 애로</li> <li>• 지역별 민간자원 역량의 격차가 커, 지역간 조정에 어려움이 있음</li> <li>• 군단위의 경우 민간자원이 부족하여 행정과의 수평적 파트너십 형성이 어려울 수 있음</li> </ul>

- 이런 광역과 기초 중간지원조직의 장단점을 감안하여 중층적인 중간지원조직의 체계를 만들어 각각의 장단점을 보완하고, 서로 시너지 효과를 창출하려는 방향으로 우리나라의 중간지원조직은 발전하여 왔음

#### □ 타 중간지원기관 역할 분담 사례

- 한국에서 이미 사업별로 광역과 기초 중간지원조직을 체계적으로 만들어 운영되는 사례는 상당히 많이 구축되어 있는데, 주로 특정 사업을 중심으로 구축되어 있어 참고하면서 사회적경제중간지원조직의 역할을 정리할 필요가 있음
- 중앙과 광역, 기초단위로 체계적으로 역할을 분담하고 있는 중간지원조직으로는 육아종합지원센터와 자활센터가 있음
- 육아종합지원센터에는 중앙육아종합지원센터는 주로 지방센터에 대한 업무 관리, 지원, 평가와 중앙단위 정부사업 시행 지원을 기본으로, DB의 구축과 보육전문요원에 대한 교육 연수, 전문강사POOL 관리, 온라인 서비스 수행 등을 하고 있음
- 광역 센터는 시도 지자체의 특수사업을 총괄, 지원하며, 기초 센터를 지원하고 기초 센터의 네트워크를 담당함. 기초 센터는 어린이집에 대한 직접적인 지원 서비스를 제공하고, 보호자와 연계한 가정양육 서비스를 지원하며, 이용자의 욕구조사 등 프로그램 개선의 정보를 수집함
- 현장 대상(어린이집 및 보호자)에 대한 직접적인 서비스 제공은 기초에서 하며, 광역은 주로 기초 센터에 대한 지원과 네트워크를 중심으로 함. 이 때 기초 센터가 없는 소외지역에 대해서는 직접적인 지원을 제공하기도 함

표 72. 각급 육아종합지원센터의 역할 비교

구분	역할
전국 (중앙)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방육아종합지원센터의 업무 전반에 대한 관리·지원·평가 수행</li> <li>· 기타 정부의 보육사업 시행 지원</li> <li>· 전국 단위 보육관련 정보의 수집·DB구축 및 제공</li> <li>· 육아종합지원센터 보육전문요원 등에 대한 연수 및 전문 강사 인력 풀 관리</li> <li>· 전국 공통사업 매뉴얼·자료 제작 등 지방육아종합지원센터사업 지원</li> <li>· 통합홈페이지의 운영, 원격교육 등 온라인 서비스 수행 및 지원</li> <li>· 아동학대예방사업(교육,상담,관리)을 위한 정보 구축, 인력 확보, 프로그램 개발</li> </ul>
광역 (시도)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특수사업 매뉴얼 개발, 자료제작 등 지자체 특수사업 총괄·지원</li> <li>· 지역특성을 반영한 프로그램 개발·보급</li> <li>· 전문가 인력풀 구축 등 시·군·구센터 지원</li> <li>· 소외지역에 찾아가는 서비스 제공 등 사각지대 지원</li> <li>· 시·도센터와 시·군·구센터 간 협의체 구성 및 관리</li> </ul>
기초 (시군구)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 어린이집 운영에 관한 상담 등 어린이집 지원 서비스 제공</li> <li>· 영유아 보호자와의 연계 등 가정양육 지원 서비스 제공</li> <li>· 다른 육아관련 기관과의 정보교류 등 지역사회 네트워크 관리</li> <li>· 이용자의 욕구조사 등 프로그램 개선을 위한 정보수집</li> </ul>

자료: 이윤진 외(2014), “지역사회 육아지원 네트워크 모델 개발 연구”, 육아정책연구소, p.33 표의 조정

- 각급 자활센터는 육아종합지원센터에 비하면 각급 센터의 역할 배분이 명확하지 않은 실정임. 지역자활센터와 중앙자활센터는 국민기초생활보장법에 역할이 명확하게 제시되어 있는 반면, 광역자활센터는 정책적 사업으로 운영되고 있음
- 중앙자활은 자활지원사업이 조사 연구 및 사업 개발과 함께, 지역자활센터 및 자활공동체(자활기업)의 지도 및 평가 등을 받고 있으며, 기초 지역자활센터는 자활대상자의 노동역량 증진을 위한 자활사업단의 운영과 자활사업단 훈련을 마친 대상자에 대한 창업 및 취업 지원, 자활기업의 설립과 운영의 지원 등 현장단위 서비스를 제공하고 있음
- 기초 단위의 지역자활센터는 수급자의 수와 사업참여의 양적 평가 속에서 1개 기초지자체에 복수로 설립되기도 하고, 지역자활센터가 없는 기초지자체도 있음. 농촌지역에서는 일반적으로 1개의 지역자활센터가 있음

표 73. 각급 자활센터의 역할 비교

구분	역할
전국 (중앙자활센터)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조사·연구·교육 및 홍보 사업 / · 자활지원을 위한 사업의 개발 및 평가</li> <li>· 지역자활센터 및 자활공동체의 기술·경영 지도 및 평가</li> <li>· 자활 관련 기관간의 협력체계 및 정보네트 워크 구축·운영</li> <li>· 그 밖에 자활촉진에 필요한 사업으로서 보건복지가족부장관이 정하는 사업</li> </ul>
광역자활센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 광역단위 저소득층에 대한 창업지원 및 취업지원 / · 교육훈련사업</li> <li>· 자활기금 위탁운영 및 마이크로크레딧 (Microcredit) 집행</li> <li>· 지역특화형 자활프로그램 개발·보급 / · 기타 자활 활성화를 위한 사업</li> </ul>
기초 (지역자활센터)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자활의욕 고취를 위한 교육</li> <li>· 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선</li> <li>· 자영창업 지원 및 기술·경영지원, · 자활공동체의 설립·운영지원</li> <li>· 생업을 위한 자금융자 알선 / · 기타 자활을 위한 각종 사업</li> </ul>

자료 : 김정원(2010), “지역자활센터의 중간지원조직 역할 연구”, 농촌경제연구원. 참고 자료 표를 가공, 결합.

- 2가지만 비교했지만 우리나라 중간지원조직이 공간적 범위에 따른 유형은 주로 행정 체계와 연계되어 전국-중앙-기초의 3단계로 구성되는 경우가 많으며, 현장조직에 대한 직접적인 지원은 기초 중간지원조직이 담당하고 있음

## 나. 사회적경제 관련 중간지원 조직 현황

### 1) 광역 단위 중간지원조직

- 사회적경제 관련 중간지원조직으로 광역단위에서는 1) 통합지원기관, 2) 마을기업지원센터, 3) 광역자활센터를 들 수 있으며, 기초지자체에서는 다양한 용어와 사업범위, 명칭을 가지고 있음

#### □ 사회적기업-협동조합 통합지원기관

- 이 가운데 고용노동부의 사회적기업과 기획재정부의 협동조합을 동시에 지원하는 사회적기업진흥원과 사회적기업진흥원의 재위탁을 받아 선정되는 광역단위 통합지원기관이 사회적경제 관련 대표적인 중간지원조직이며, 전국적으로 고루 분포되어 있음
- 법인격을 검토하면 5개소가 사회적협동조합이며, 11개소가 사단법인으로 통합지원기관은 비영리법인에 대해서만 위탁을 하고 있음.
- 명칭으로는 나타나지 않지만, 전문기관과 당사자조직, 정부 출연조직이 혼재되어 있는 상황이며, 점차 당사자조직의 비중이 높아지고 있음.
- 자체지원기관을 운영하는 시도는 7개소이며, 광역단위의 조례 제정이 확대되면서 점차 통합지원기관과 자체 중간지원기관의 관계를 정립하는 논의가 진행 중임



표 74. 광역단위 통합지원기관 현황(2017년) 및 자체지원기관 여부

지역	위탁 기관명	주소	자체지원기관
서울	(사)한국마이크로크레디트신나는조합	서울특별시 서대문구	○
경기	(사협)사람과세상	경기도 수원시	○
인천	(사)시민과대안연구소	인천광역시 부평구	
강원	(사)강원도사회적경제지원센터	강원도 원주시	○
대구	(사)커뮤니티와경제	대구광역시 중구	○
경북	(사)지역과소셜비즈	경상북도 경산시	○
부산	(사)사회적기업연구원	부산광역시 금정구	
울산	(사협)울산사회적경제지원센터	울산광역시 중구	
경남	(사협)모두의경제	경상남도 창원시	
광주	(사협)살림	광주광역시 서구	
전북	(사)전북사회경제포럼	전라북도 전주시	○
전남	(사)휴먼네트워크상생나무	전라남도 무안군	
제주	(사)제주사회적경제네트워크	제주특별자치도 제주시	○
대전, 세종	(사협)사회적경제연구원	대전광역시 중구	
충북	(사)사람과경제	충청북도 청주시	
충남	(사)충남사회적경제네트워크	충청남도 아산시	○

□ 시도별 중간지원 조직 현황<sup>19)</sup>

- 2016년 9월의 조사에 따르면 사회적경제 관련 중간지원조직은 광역 단위에서는 38개소, 기초단위로는 48개가 파악되었음.
  - 집계되지 않은 광역 시도는 “인천, 경북, 광주, 전남, 부산, 울산, 세종”이며, 광역정보는 집계되었지만 기초 단위 정보가 파악되지 않은 시도는 “제주, 경남, 충북” 임
  - 이들 지역은 사회적경제의 성장이 더딘 곳으로 기초단위 중간지원조직은 취약할

19) 김정원(2016), ‘한국의 사회적경제 중간지원조직에 대한 짧은 생각’, “사회적경제활동가대회 2016”. 이 내용은 2016년 중간 한국협동사회경제연대회의와 김정원의 조사 결과를 발표한 내용을 요약한 것임. 행정조사가 아니라 누락된 부분이 있어, 이를 감안하고 검토할 필요. 당시 조사에서 10개 광역 중간지원조직이 응답하였는데, 이 가운데 기초 지자체 중간지원조직현황 조사에 답한 곳은 7개 지역임. 응답지도 일부 답변이 누락된 부분이 있음

것으로 추정되는데, 광역은 세종을 제외하면 최소 2개소 이상이 있으므로 광역 중  
간지원조직은 50여개소를 넘어설 것임

표 75. 광역단위 사회적경제 중간지원조직 현황(2016년 9월 조사)

지역	조례 제정	중간지원조직 운영개소수					
		합 계	직 영	민간위탁			
				소 계	당 사 자 조 직 / 컨 소 시 업	개 별 민 간 조 직	대 학 / 연 구 소
서울	2	4		3	3		
경기	2	2		2	1	1	
전북	3	4	1	3		3	
대구	7	7		7		6	1
제주	0	2		2		2	
충남	6	7		7		6	1
강원	4	4		4	3	1	
경남	2	2		2		2	
대전	3	3		3	1	2	
충북	1	3		3	1	2	
계	30	38	1	36	9	25	2

자료 : 김정원(2016), 부록 표의 일부 수정

- 2016년 9월 현재 광역 중간지원조직의 대부분은 민간위탁으로 운영되는 관설민영 형태인데, 전북만 직영체계를 갖추고 있음
- 민간위탁 가운데에서 대부분은 개별민간조직이 위탁을 받고 있는데 전체 36개소 가운데 25개소로서 아직까지는 민간전문조직이 중간지원조직을 주도하는 것으로 나타남. 반면 당사자조직은 점차 증가하고 있음

## 2) 기초단위 중간지원조직 현황

- 기초단위 중간지원조직은 경기도와 서울시의 비중이 상당히 높아, 도시지역 중심으로 설립됨을 알 수 있음. 농촌지역에서는 기존 사회적경제 정책이 주로 취약계층의 일자리 창출 정책 위주라서 민간 현장조직이 많지 않아 기초단위 중간지원조직을 만들려는 정책적 압력이 적었다는 것을 알 수 있음
- 기초 중간지원조직은 민간에서 위탁받을 수 있는 역량이 부족하다는 점을 반영하여 전체 48개소 중 13개소(27.1%)가 직영으로 운영되고 있음. 광역의 2.6%에 비해 10배나

높은 수치임

- 민간위탁 중간지원조직 중에서도 당사자조직이 운영하는 비중은 기초가 42.9%이며, 광역은 25.0%로 기초의 비중이 높음. 기초단위에서 민간전문조직이 활동하는 경우가 많지 않기 때문으로 추정됨. 대학 등이 위탁하는 비율도 마찬가지로 이유로 기초에서 더 많음. 역시 당사자조직으로 전환하는 추세임

표 76. 기초단위 사회적경제 중간지원조직 현황(2016년 9월 조사)

지역	조례 제정	중간지원조직 운영개소수					
		합계	직영	민간위탁			
				소계	당사자조직/컨소시엄	개별민간조직	대학/연구소
서울	8	12	2	10	8	2	0
경기	13	13	7	6	2	3	1
전북	5	9	0	9	4	5	0
대구	5	5		5		1	4
충남	6	7	4	3		2	1
강원	1	1		1	1		
대전	1	1		1		1	
계	39	48	13	35	15	14	6

자료 : 김정원(2016), 부록 표의 일부 수정

- 김정원(2016)에 따르면 기초 단위 중간지원조직들은 농촌지역에서는 마을만들기를 내세우는 경향이 주를 이루고 있으며, 도시 지역은 도시재생을 내세우는 경향이 나타남. 이는 지역의 핵심적인 문제에 영향을 받는 것으로 농촌지역 사회적경제의 흐름을 잡는 데에도 참고할 만함
- 표에는 제시되지 않았지만 광역단위 중간지원조직은 광역자활센터를 제외하고는 대부분 2011년 이후 설립 및 운영되고 있으며(응답 35개소 중 26개소), 기초단위 중간지원조직은 대부분 사회적경제기본법 제정 논의가 시작되고, 기본법협동조합이 양적으로 증가한 2015년 이후 설립 및 운영되었음.(48개소 중 46개소)
- 김정원(2016)에 따르면 중간지원조직의 예산 규모도 크게 차이가 나는 것으로 나타남. 광역 중간지원조직의 경우 경기도따북공동체지원센터는 860백만원, 서울시사회적경제지원센터는 515백만원으로 상당히 큰 규모의 예산을 사용하는 반면, 20천만원 미만의 예산으로 운영되는 중간지원조직도 4개소가 있음

- 기초 중간지원조직 중에서도 성남시는 209백만원으로 가장 많은데 비해, 10백만원 미만인 중간지원조직도 11개소로 나타나고, 최소는 1백만원인 경우도 있음. 관설관영의 경우에는 공무원 급여를 포함하지 않고 사업비만 예산으로 잡기 때문으로, 인건비 및 운영비를 감안하여 검토할 필요가 있음

□ 참고 : 경기도 지역 기초단위 중간지원조직 현황

- 2017년 조사된 김태인(2017)의 자료에 따르면 경기도 기초단위 사회적경제관련 중간지원조직은 31개 시군 중 16개 시군에 개설 운영되고 있어 절반을 약간 상회하는 시군이 별도의 사회적경제 중간지원조직을 운영하고 있음
- 이 가운데 9개소가 직영(관설관영)으로 운영되고 있으며, 민간위탁은 7개소로 관설민영이 관설관영에 비해 적음. 이는 서울시가 대부분 관설민영으로 중간지원조직을 운영하는 것에 비해 볼 때 인근 우수 시군의 운영형태가 후발 시군의 의사결정에 영향을 미치는 것을 알 수 있음
- 중간지원조직이 담당해야 할 현장조직 수는 평균 142.8개소이며, 센터종사자는 평균 3.4명임. 따라서 센터 종사자 1인당 현장조직 수는 평균 42개소임. 지역자활센터가 있어 실제 담당해야 할 현장조직은 이보다 작을 것으로 예상되지만, 그래도 상당한 개소수라고 할 수 있음

표 77. 경기도 기초단위 중간지원조직 현황

(단위 : 개소, 명, 천원)

구분	위탁기관	시군	현장조직수	센터종사자수	종사자 1인당 현장조직수	예산 (2017)
위탁	개별	1(포천)	61.0	2.0	30.5	177,421
	당사자	2(시흥, 안산)	151.0	5.0	30.2	237,021
	대학	1(화성)	178.0	5.0	35.6	177,421
	산하기관	2(고양, 수원)	253.0	4.5	56.2	251,178
	권역지원조직	1(용인)	150.0	4.0	37.5	205,000
	소계	7	171.0	4.3	39.9	219,463
직영		9(광명, 김포, 남양주, 부천, 성남, 안양, 오산, 파주, 평택)	120.9	2.6	46.1	132,303
총합계		16 / 31개 시군	142.8	3.4	42.0	172,978

자료 : 김태인(2017), “경기도 사회적경제지원조직의 역할과 과제”의 내용을 가공하여 작성

- 예산은 평균 169만원인데, 직영의 경우에는 132백만원이며, 위탁은 219백만원으로 위탁이 1.66배 정도 많은 것으로 나타남. 센터 종사자 수도 직영은 평균 2.6명인데 반해, 위탁은 4.3명으로 위탁의 센터종사자 수가 많은 것을 알 수 있음
- 현장조직 수는 직영으로 운영하는 시군이 평균 121개소이며, 민간위탁은 171개소로 상대적으로 현장조직의 개소수가 많은 시군에서 지원규모를 키우면서 위탁을 선호하는 것으로 나타남
- 종사자 1인당 현장조직 수는 직영이 평균 46.1명이며, 위탁은 평균 39.9명으로 직영의 담당 조직수가 많음
- 화성시는 사회적경제와 마을공동체에 대한 지원사업이 결합되어 있는데, 둘을 합하면 종사자 수는 9명이며, 전체 예산은 408백만원으로 나타남. 여기서는 사회적경제 지원사업비만 계산하였음
- 관설민영의 경우 산하기관(재단 등)과 당사자조직에 위탁한 경우에 예산규모가 큰 것으로 나타났음

□ 참고 : 충남지역 마을만들기지원센터 현황

- 농촌지역 사회적경제 중간지원조직과 가장 근접한 형태가 충남도의 마을만들기지원센터임. 충남마을만들기지원센터가 설립된 후 다양한 중간지원조직을 만들고 있는데, 2016년말 현재 6개 시군에서 운영 중임

표 78. 충남 기초단위 마을만들기지원센터 현황(2016년말 현황)

시·군	센터명	개소	운영방식	상근인력	민간넷
아산시	아산시 공동체지원센터	2015.09	행정 직영	6명*	아산시공동체경제네트워크
논산시	논산시 희망마을지원센터(추진단)	2015.10	행정 직영	4명	(추진중)
예산군	예산군 행복마을지원센터	2015.11	보조사업 운영	3명	(추진중)
보령시	보령시 마을만들기지원센터	2016.03	민간법인 수탁 운영	4명	(사)만세보령공동체네트워크
천안시	천안시 공동체지원센터	2016.08	민간법인 수탁 운영	4명	(사)천안시공동체네트워크 함께이룸
홍성군	홍성군 마을만들기지원센터	2016.11	민간법인 수탁 운영	4명	(사)홍성지역협력네트워크

주 : 아산시공동체지원센터는 사회적경제와 도시재생 지원인력 포함

자료 : 구자인(2017), '농촌마을만들기의 지원시스템', "충남마을만들기 중간지원조직 숙박워크숍 발표자료".

- 이 가운데 아산시와 논산시는 관설관영 형태이며, 보령, 천안, 홍성은 관설민영, 예산은 공주대학교에 보조사업 프로젝트 방식으로 진행하고 있음
- 마을만들기지원사업에 대해서만 3~4명의 인력을 제공하고 있으며, 아산시는 사회적경제와 도시재생을 포함하고 있지만 인원은 6명으로 개인당 부여되는 업무량이 많을 것으로 보임
- 도시지역 사회적경제 중간지원조직과 비교하면 최소 4명 정도 수준에서 업무의 범위에 따라 필요한 인원을 추가하는 방식으로 운영되는 것을 알 수 있음

### 3) 현황 분석의 함의

- 광역 중간지원조직의 정비는 어느 정도 완성된 상황이지만, 기초단위 중간지원조직은 시도별, 지역별 편차가 큼
  - 시도는 지자체장의 관심 수준이나 시도 지역 전체의 사회적 합의 수준에 따라 편차가 크게 나타나고 있음. 전국적 차원으로 균질적인 중간지원조직 체계를 정비하기 위해서는 사회적경제 뿐만 아니라 시민사회, 공동체 활동 등 지역 여건에 맞는 사회적경제의 해법을 제시할 필요가 있음
  - 기초단위 중간지원조직은 일반적으로 농촌지역보다는 도시지역에 주로 분포하고 있으며, 이를 농촌지역으로 확대하기 위해서는 사회적경제의 ‘기업’ 영역 뿐만 아니라 마을만들기, 농촌의 사회서비스 등 다양한 지역사회경제 문제 해결을 위한 연결망을 동시에 고려해야 할 필요가 있음
- 광역일수록, 도시일수록, 민간 역량이 높을수록 관설민영 형태가 많고, 그렇지 않은 경우에는 관설관영의 형태가 많음
  - 농촌지역의 경우에는 민관역량이 부족하고, 민간전문조직이 직접 위탁을 받기 어려운 상황임. 또한 사회적경제 현장조직의 개소수가 많지 않아, 현재 수준으로는 기초단위 중간지원조직 설립·운영이 어렵거나, 관설관영 형태를 취하기 쉬움
  - 농촌지역의 사회적경제 및 관련 핵심 사업을 결합시켜 중간지원조직의 설립과 운영을 위한 기초지자체의 의향을 높일 필요
  - 기초지자체의 중간지원조직 유형에 대해서는 자율적으로 선택하도록 하되, 우수한 운영사례를 알리고, 당사자조직 네트워크를 활성화시켜 지역 여건에 따라 자연스럽게 당사자조직이 수탁하는 관설민영 유형으로 전화될 수 있도록 함

## 다. 농촌지역 기초단위 중간지원조직의 운영방안

### 1) 기초 중간지원조직 설립·운영의 필요성

- 농촌지역은 단순히 사회적기업 등의 사회적경제조직만의 양적 규모는 작지만, 농촌 고령화에 따른 마을단위 공동경작, 농특산물의 판매, 농촌 경관을 이용한 관광 등 개인이 아닌 공동으로 할 수 있는 공동체형 사업의 가능성이 높은 지역임. 동시에 영리 기업이나 의료기관의 공급이 부족한 사회서비스를 사회적경제를 통해 해결할 수 있는 가능성이 높은 지역임
- 따라서 기존 사회적경제조직들의 활성화는 물론, 농촌지역의 사회경제적 문제를 해결할 수 있도록 기존의 마을만들기 사업을 업그레이드 시키고, 새로운 사회적경제조직을 기획, 육성할 수 있는 종합적인 지원조직이 필요함
- 이들 조직은 농촌지역 사회적경제의 단점인 전문 인력 부족 문제를 해소하고, 각 사회적경제조직들의 부족한 경영역량을 공동으로 보충할 수 있음

### 2) 농촌지역 기초단위 중간지원조직 업무 범위의 설정

#### 가) 광역과 기초의 역할 분담 방안

##### □ 역할 분담 방향

- 역할 분담의 기본적인 원칙은 기초단위에서 하는 것이 더 유리한 경우에는 기초단위에서 수행하는 것을 원칙으로 하고, 광역단위 중간지원조직이 직접 하는 사업이 유리한 것은 광역단위에서 수행하는 것임
- 기초단위 중간지원조직은 기본적으로 1) 현장조직들과의 공간적 거리가 가깝기 때문에 상담, 컨설팅 등에서 유리하고, 2) 지역사회의 문제를 정의하고, 그 문제를 해결하기 위한 새로운 사회적경제조직을 신규로 육성하거나, 타 지역의 모범사례를 받아들여 비슷하게 육성하는 데 유리함
- 기초단위 중간지원조직은 또한 사업을 직접적으로 실행하는 기초지자체와 밀접한 관계를 갖게 됨으로써 3) 사회적경제 관련 부서 뿐 아니라 농업기술센터, 문화관련 부서 등 다양한 정책지원 프로그램을 연결하는 데 용이함

## □ 기초단위 중간지원조직의 업무 범위

- 이상의 기초단위 중간지원조직이 유리한 업무영역을 정리한 것이 다음의 표인데, 이 가운데 굵은 글씨로 되어 있는 부분은 업무의 구체적인 성격에 따라 광역단위 중간지원조직과 공유할 수 있는 영역임
- 즉 교육의 경우에는 정책지원 프로그램 대상자에 대한 기초 교육은 기초단위에서 수행하지만 심화교육이나 전문교육은 광역단위 혹은 전국단위 중간지원조직에서 수행하는 것이 바람직함
- 컨설팅도 종합적인 일반 컨설팅은 기초단위 중간지원조직에서 수행할 수 있지만, 규모화 되고 성장기에 도달한 사회적경제기업의 전문화된 컨설팅은 광역 혹은 전국단위 중간지원조직에서 수행하는 것이 바람직함.

표 79. 기초단위 중간지원조직이 유리한 역할과 광역단위 비교

분야	기초 중간지원조직의 역할	광역 중간지원조직과의 비교
교육 및 인력양성	<b>정책지원 프로그램 대상자 교육</b>	·중간지원조직이 있는 경우 중복
	<b>정책지원 프로그램 지향 대상자 교육</b>	·중간지원조직이 있는 경우 중복
	불특정다수에 대한 교육을 통한 인력양성	·어떤 조직으로 어떤 사업을 할 것인지 정해지지 않은 주민 교육은 현재 광역중간지원조직 체계에서는 불가능
상담 및 컨설팅	<b>사업조직에 대한 컨설팅</b>	·광역중간지원조직은 중간지원의 사업범위가 정해져 있고 이미 정해진 사업조직에 대해 중간 지원하는 역할에 중점을 두고 있어 사업조직에 대해 유연한 컨설팅에 제한적임
	정책지원 프로그램의 연결	·광역중간지원조직은 담당하는 정책지원 프로그램이 정해져 있어 다른 중간지원조직이 담당하는 지원정책을 적극적으로 연결하는 역할은 제한적임
네트워크 및 연대사업	지역 내부 네트워크	·지역에 있지 않기 때문에 해당 사업 이외의 기관, 단체와의 네트워크는 제한적
	<b>지역 외부 네트워크</b>	·중간지원조직이 있는 경우 중복
	연합/연대사업의 추진	·지역에 있지 않기 때문에 지역의 상황, 정보가 제한적이어서 시군단위 연합/연대사업을 하기 어려움 ·시군단위를 넘어선 연대사업은 가능
행정과의 거버넌스	행정과의 협력	·시군과 협력하는 것에 제한적
	<b>지원프로그램의 융복합</b>	·다양한 프로그램을 융복합하는 것은 제한적
	<b>사회적경제에 대한 공감대 형성</b>	·중간지원조직이 있는 경우 중복 ·시군단위에서 다양한 사례를 만들어 공감대를 형성하는 데에는 제한적

자료 : 임경수(2013)의 내용을 일부 수정



- 반대로 판로개척의 경우 대규모 홍보나 판촉행사는 광역이 추진하는 것이 유리하고 공공조달은 기초단위 중간지원조직도 수행할 수 있지만, 광역단위에서 전체적인 방향을 조정하고, 광역 시·도청이 기초지자체의 평가에 포함하고, 광역단위 전문조직이 지원하는 것이 상대적으로 용이할 수 있음
- 또한 각종 사업별 정책지원 대상자의 선정, 사회적기업의 인증 등의 행정업무의 지원은 기초단위 중간지원조직이 수행하기는 불가능하며, 광역단위의 독자적인 업무가 될 것임
- 따라서 기초단위 중간지원조직은 위의 표에 제시된 역할을 수행하는 것을 전제하고, 설립하는 것이 필요함

## 나) 농촌지역 중간지원조직의 사업 대상

### □ 기본 사업대상

- 기본적으로 농촌지역 중간지원조직은 사회적경제조직의 범위를 포괄함. 하지만 역량의 한계 상 좁은 의미의 사회적경제조직, 즉 새로운 사회적경제조직인 기본법협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 농촌공동체회사, 들녘경영체 등의 네트워크와 지원에 집중함. 농협 등은 사회적경제에 대한 공감대의 형성 속에서 지원사업을 할 수 있도록 촉진하는 일반적인 네트워크 기능에 한정하는 것이 현실적일 것임
- 또한 농촌지역 사회적경제조직은 사회적경제로 발전할 수 있는 공동체활동을 포괄하는 것이 바람직하므로, 농촌마을만들기 사업에 참여한 농촌마을도 사업 대상에 포함하여야 함
- 시도 및 시군<sup>20)</sup>단위 농촌마을만들기 정책 사업 대상자도 지원 대상 현장조직에 포함해야 할 것임
- 이 경우 기본적인 사업대상 현장조직은 시군별로 70개소 정도로 예상됨

### □ 사업대상 확대 검토

- 시군단위 중간지원조직의 업무 대상 현장조직이 70여개소 정도이면 양적으로 지역 내 합의를 도출하기 어려운 측면이 있음
- 따라서 업무 대상을 어느 정도 확대할 필요가 있음. 확대의 방향은 1) 공동체활동을

20) 자세한 업무 대상 현장조직에 대한 검토는 뒷부분의 중간지원조직 규모 및 예산에서 제시

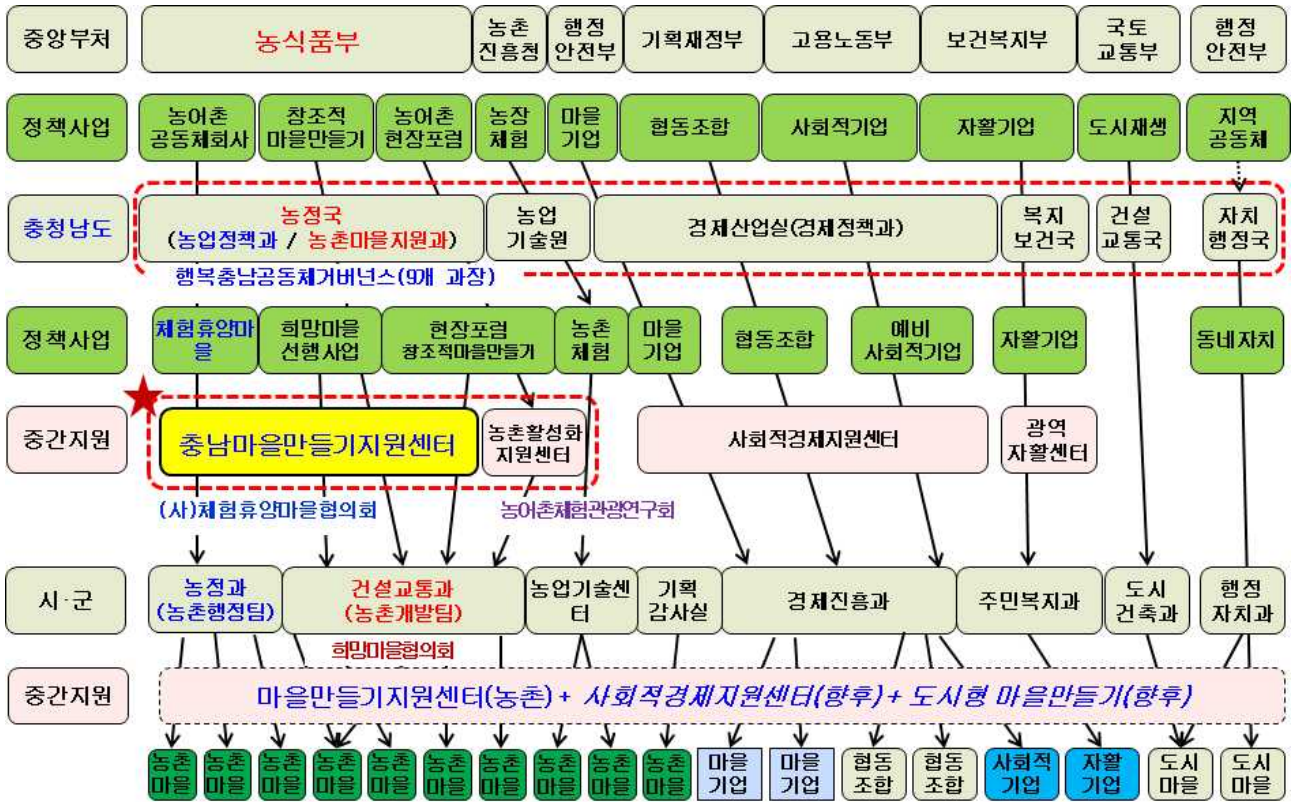
주도할 개인에 대한 지원업무, 2) 연관성이 높은 농업농촌정책 대상을 사회적경제조직으로 전환하는 업무, 3) 농촌지역에 적합한 사회적경제조직의 비즈니스모델을 확산하는 활동으로 나눌 수 있음

- 첫째, 공동체 활동을 주도할 개인에 대한 지원업무는, 현황에서 나타난 것과 같이 귀농 귀촌인에 대한 사회적경제 교육이나, 마을만들기 주민교육, 공무원 교육 등을 포함함
- 둘째, 연관성이 높은 농업농촌정책 대상을 사회적경제조직으로 전환하는 것은 영농조합법인이나 농업회사법인의 사회적경제조직 전환, 6차산업 정책대상자 중 법인화된 곳이거나 법인화를 지향하는 곳, 로컬푸드 생산자조직의 법인화 등이며 이는 농식품부 부서간 의견 교환을 통해 필요한 사업을 분류할 수 있을 것임
- 셋째, 농촌지역에 적합한 사회적경제조직의 비즈니스모델을 확산하는 활동으로는 읍면 혹은 생활권 단위의 통합사회서비스제공 사회적경제조직의 육성, 로컬푸드 및 푸드플랜 플랫폼 조직의 육성, 재생에너지 마을경제조직의 육성 등을 들 수 있음
- 이상의 지원대상 현장조직을 확대할 경우 시군당 평균 100여개소 정도이며, 최근 동향인 설립지원에서 창업지원이 자연스럽게 반영될 것임

#### 다) 광역단위 및 기초지자체 연계 관계

- 기초단위 중간지원조직의 업무를 설계할 때 중앙부처와 시도별 관련 정책이나 제도의 연계관계를 고려해야 함
- 농촌지역 중간지원조직 중 광역단위 및 기초단위에서 가장 체계적으로 정비된 곳은 충남의 마을만들기지원센터라고 할 수 있는데, 관련 정책의 연계관계는 다음의 그림과 같음.
- 현재 충남의 기초단위 마을만들기지원센터는 광역단위 ‘충남마을만들기지원센터’의 지원과 인큐베이팅을 받고 있는 상황이며, 중앙부처의 정책도 아직까지는 농식품부의 농촌마을만들기 중심으로 운영되고 있음.
- 하지만 사회적경제 중간지원조직 기능을 하게 되면 현재의 마을만들기 지원에서 확장되어 고용노동부, 행정안전부, 기획재정부 등의 중앙부처 정책을 시군단위에서 통합적으로 진행하는 통합중간지원조직으로 발전해야 한다는 전망을 하고 있음

그림 32. 충남 기초 중간지원센터 정책연결망 추후 전망



자료 : 구자인(2017), '농촌마을만들기의 지원시스템', "충남마을만들기 중간지원조직 숙박워크숍 발표자료" 일부 수정

- 광역단위 중간지원조직은 전문가 및 활동가들의 인터뷰 결과 각각의 행정 지원의 업무가 있는 상황에서 통합하는 것은 도움이 되지 않는다는 입장이 다수를 이룸. 따라서 광역단위 중간지원센터는 기초단위 중간지원센터의 각 사업별 평가와 지원을 중심으로 복수로 운영되도록 해도 무방함
- 다만 이 경우 보고의 중복 등 불필요한 행정적 업무가 과다하게 나타날 수 있어, 기본 보고자료의 통일, 기초단위 중간지원조직 업무 및 활동, 성과의 통합 데이터베이스의 구축을 전제로 하고, 기본적인 보고서의 표준화 작업이 전제되어야 함. 기초단위 중간지원조직은 현장조직들과의 밀접한 네트워크를 바탕으로 육성, 지원하는 것에 역량이 집중되도록 해야 함
- 지역자활센터의 기능을 결합할 것인지의 여부는 보건복지부의 협의 하에 진행되어야 하는데, 법 개정 사항이며, 이미 지역자활센터가 대부분 20년 가까이 운영되고 있으며, 복지 전달체계의 성격을 갖고 있어 합의를 도출하는데 시간이 걸릴 것으로 보임. 따라서 지역자활센터의 통합논의는 다른 기능들의 통합 이후에 단계적으로 접근하는 것이 바람직할 것임

### 3) 중간지원조직의 규모 및 예산편성

#### 가) 기초단위 중간지원조직의 규모

##### □ 지원 대상 현장조직의 규모

- 중간지원조직의 현황을 검토하여 규모 및 예산을 추정하면 다음과 같음
- 농촌지역 기초단위의 평균현장조직 개소수는 사회적경제조직은 시군당 42.3개소임. 마을만들기사업은 전북이 현황을 기준으로 보면 12개 시군에 총 295개소로 평균 24.6개소임. 이를 모두 합하면 67개소에 해당함
- 이 수치는 앞에서 제시한 경기도 기초단위 중간지원조직의 지원 대상 현장 조직수 평균 142.8개소에 비하면 절반 정도의 수준임
- 앞으로 사회적농업 조직의 확대, 영농조합법인의 사회적경제조직 전환, 로컬푸드 생산자조직의 법인화, 6차산업 지원 대상의 사회적경제조직 전환 및 육성 등 새로운 사회적경제 정책에 따른 수요대상이 확대될 것을 전제한다면 기초단위 중간지원조직의 지원대상은 현재 도시지역 사회적경제조직 개소수에 해당될 것으로 예상됨

##### □ 인력 및 예산의 규모

- 경기지역 기초단위 중간지원조직의 예산은 위탁의 경우 평균 205백만원 수준이었으며, 직영은 직접 고용 인원의 인건비와 사업비만 포함하기 때문에 132백만원 규모이고, 인원은 민간위탁의 경우에는 4.3명, 직영은 2.6명으로 나타남
- 충남 마을만들기 지원센터는 마을만들기 사업을 중심으로 배정된 인원이 평균적으로 4명인데, 30만 이상의 인구인 아산시에는 사회적경제와 도시재생 사업을 포함하여 6명을 배정하고 있음
- 방문지의 중복 등의 이유로 사업이 결합하더라도 인원이 비례하여 늘어나지 않는다는 점을 감안할 때 기초단위 중간지원 조직은 시작시점에서는 상근인력은 5명 내외, 예산은 2억원 정도의 수준에서 운영하고, 이후 현황을 보면서 수정하는 것이 바람직할 것임
  - 다만 농촌지역의 공간적 특징을 감안하여 교통수단에 대한 지원은 도시지역보다 더 확대될 필요가 있음

## 나) 농식품부와 중간지원조직의 관계

### □ 농촌지역 중간지원조직의 농식품부 관련 비중

- 사회적경제조직 중 농촌공동체회사와 들녘경영체가 401개소(7.6%)이므로, 시군당 대략 3.2개소이고, 마을만들기사업이 24.6개소이므로, 농식품부의 직접 사업 대상자만 27.8개소로 전체의 41.5% 수준임.
- 농촌지역 사회적경제조직 중 상당수가 농식품 생산·가공·유통과 연계되어 있어, 업종별로 보면 1. 농산물 생산·유통·판매, 2. 농산물 제공·가공·판매, 3. 농촌자원화 체험·관광·식당의 3개 업종을 운영하는 조직은 총 2,592개소로 49.1%에 해당함
- 이 가운데 농촌공동체회사 등 농식품부가 직접 지정한 현장조직을 제외하고, 마을기업, 사회적기업, 자활기업, 협동조합만 계산하면 농업관련 3대 업종의 합계는 2,201개소로 전체 4,882개소의 45.1%임. 이 가운데 기본법협동조합이 1,310개소로 상당히 많아 다른 부처의 정책대상이 되지 못하고 있는 실정임
- 직접 사업대상 41.5%와 그 외 조직의 농산업관련 업종 비율 45.1%를 감안하면 농촌지역 사회적경제조직의 67.9%가 농식품부의 소관이라고 할 수 있음
- 여기에 앞으로 확장될 것으로 전망되는 영농조합법인의 전환 등을 감안하면 농촌지역 현장조직의 80% 이상이 농식품부의 정책 대상이라고 할 수 있음

### □ 기초단위 중간지원조직 운영의 견인

- 대다수의 농촌지역 사회적경제 현장조직이 농식품부와 깊은 관련성이 있지만, 농식품부의 자체 중간지원조직을 설립하는 것보다 기초지자체가 직접 책임지고 중간지원조직을 설립·운영하는 것이 책임성의 문제나, 기초단위 중간지원조직의 정체성 차원에서 바람직함
- 하지만 농촌지역 기초지자체의 재정자립도가 낮은 상황에서, 사회적경제 중간지원조직의 설립·운영의 의지는 있으나 재정문제와 사업수행의 통합운영에 대한 우려로 인해 설립하지 못하는 기초지자체가 있을 것으로 보여, 농식품부는 이에 대한 문제를 완화, 해소하여 농촌지역에서 사회적경제 중간지원조직이 확산되는 것을 지원하는 것이 필요함
- 농식품부는 인건비에 대한 일부 지원과 기초단위 중간지원조직이 운영되는 시군에 대

한 농식품부 정책사업의 전달체계의 조정 등 제도적 지원을 수행하며, 기초지자체 단  
 체장 및 관련자들에 대한 설명회 개최 등을 통해 여론을 조성할 필요가 있음

□ 농식품부 재정지원 방안

- 기초지자체에서 중간지원조직의 설립·운영에 대한 기본적인 비용을 지불하고(1억원 내  
 외), 농식품부, 행정안전부 등에서 해당사업 추진에 대한 인건비 지원을 하는 방식으  
 로 재정지원을 수행할 수 있음
- 행정안전부도 마을공동체 사업에 대한 전담조직을 운영할 경우 1인의 인건비를 지원  
 하고 있어, 이를 공동으로 활용할 수 있음
- 이상을 정리하면 다음의 표와 같음

표 80. 기초단위 중간지원조직 운영 및 재정계획(안)

구분	행정 및 지원 업무	인원	예산(천원)
기초지자체	행정사무 시도 및 시군 관련 업무 통합 지원	2	100,000
농식품부	농촌공동체, 들녘경영체, 농촌마을만들기사업 통합 지원	2	60,000
행정안전부	마을기업, 마을공동체 통합지원	1	30,000
기획재정부 등	협동조합, 사회적기업 등	미정	미정
합계		5+	190,000+

## 2. 제도개선 과제

### 가. 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 개정

#### 1) 농업경영체육성법의 개정 필요성

- 현재 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률(이하 ‘농업경영체육성법’)에는 영농조합법인과 농업회사법인은 농업경영체로 인정되고 농지를 소유할 수 있도록 허용되고 있음
- 농촌지역에는 농업인 또는 농업생산자단체가 조합원으로 참여하여 농업의 생산과 유통, 가공을 주된 사업으로 하는 사회적경제조직이 상당수 있음. 이들 중 영농조합법인과 같이 농업인 또는 농업생산자단체가 전체 조합원 총수 또는 전체 지분에서 2분의 1 이상을 확보하여 농어업부문에 주력하고 있는 협동조합 또는 사회적협동조합(이하 영농협동조합)도 상당수 존재함
- 하지만 영농협동조합은 현행법에 따른 농업법인으로 인정받지 못하여 농업경영체로 등록하지 못하고 있으며, 사실상 농업경영체로서의 역할을 수행함에도 불구하고 법적 지원을 받기 어려움
- 따라서 농업경영체육성법의 개정을 통해 사회적경제조직들이 활성화되도록 할 필요가 있음

#### 영농협동조합 등의 농지소유 인정

- 농업경영체육성법에 조합원의 1/2이상이 농업인이나 농업생산자단체인 경우, 사회적협동조합의 경우에는 대의원 혹은 임원의 1/2 이상이 농업인이나 농업생산자단체로 구성된 경우 “영농협동조합”으로 인정하고,
- 영농조합법인과 동일하게 농업경영체 지위 및 농지소유를 할 수 있도록 법개정이 필요함
- 영농협동조합은 시군에 등록함으로써 발효되도록 함

#### 사회서비스 제공 협동조합의 사회적농업 병행 독려

- 통합사회서비스를 제공하는 사회적경제조직의 경우 사회적농업을 병행하도록 독려하고, 이 사업이 잘 추진되도록 위의 영농협동조합에 대한 규정이 정비되어야 함

## 2) 농어업경영체육성법의 개정 내용 제안

- “농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률”을 위의 취지에 따라 다음과 같이 개정할 필요가 있음

### □ 영농협동조합 제도의 도입

- 기본법협동조합 중 아래의 요건을 갖춘 협동조합은 “영농협동조합”으로 설정하고 등록제도를 도입하도록 법 개정. 영농협동조합은 농업회사법인과 동일한 법적 취지를 가지고 있으나 전자는 협동조합기본법, 후자는 상법을 기반으로 하는 법인이라는 점만 다름
- 영농협동조합은 다음의 요건을 갖추어야 함
  - 조합원 총수(대의원총회가 있는 경우에는 대의원 총수로 같음) 및 임원 총수의 2분의 1 이상이 농업인 또는 농업생산자단체로 구성되어 있으며, 농업인 또는 농업생산자단체가 전체 지분의 2분의 1 이상을 확보하고 있는 협동조합
  - 임원 총수의 2분의 1 이상이 농업인 또는 농업생산자단체로 구성되어 있으며, 농업인 또는 농업생산자단체가 전체 지분의 2분의 1 이상을 확보하고 있는 사회적협동조합

### □ 영농협동조합의 등록제 도입

- 영농협동조합은 설립등기 또는 변경등기를 한 경우에는 30일 이내에 주된 사무소 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 설립등기 또는 변경등기 사실을 통지하도록 법 개정
- 이 때 시장·군수·구청장은 영농협동조합의 명부를 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 관리하여야 함.
- 영농협동조합의 설립·출자, 부대사업의 범위 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하여 행정대상이 되게 함

### □ 농업법인에 영농협동조합을 포함

- 제2조제2호에 농업법인의 대상으로 현재의 “영농조합법인, 농업회사법인” 외에 “영농조합법인”을 포함함



## 나. 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 개정<sup>21)</sup>

### 1) 농어업인삶의질법의 개정 필요성

- 농어업인삶의질법은 “농어업인등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 농어촌의 종합적·체계적인 개발촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 농어업인등의 삶의 질을 향상시키고 지역 간 균형발전을 도모함을 목적”으로 하는 법임
- 따라서 현재 행정안전부가 추진하는 공동체기본법(안)의 목적인 “마을과 공동체 활성화를 위한 주민의 자율적인 해결 역량 강화와 지역사회 공동체의 신뢰 증진을 통하여 주민자치 구현과 지역사회 발전에 기여함”과 상당히 흡사함
- 농어업인삶의질법이 주로 정부의 지원 제도와 정책에 초점을 맞추고 있다면, 공동체기본법(안)은 주민의 역량강화와 공동행동에 초점을 맞추고 있음
- 하지만 농촌지역의 특성상 정부의 지원만으로 복지증진과 농어촌지역 발전이 어렵기 때문에 지역주민의 사회적역량강화 및 민관거버넌스가 제도적으로 강조될 필요가 있음
- 따라서 농어업인삶의질법에 제시된 복지증진, 교육여건 개선, 농어촌지역개발 등의 업무를 위탁하거나 그 취지에 맞게 사업을 영위하는 기업에 대한 지원이 명시될 필요가 있음

### 2) 농어업인삶의질법의 개정 내용 제안

- 농어업인삶의질법을 위의 취지에 따라 다음과 같이 개정할 필요가 있음

#### 농촌공동체기업의 정의 포함

- 제3조(정의)에 별도의 호를 추가하여 농촌공동체기업의 정의를 포함
- “농촌공동체기업”이란 농촌지역의 주민과 농촌마을공동체가 지역의 인적·물적 자원을 활용하여 해당 지역의 발전을 위해 설립·운영하는 기업으로서 부처의 지정을 받은 기업을 말한다

21) 이하 “농어업인삶의질법”으로 약칭한다.

□ 기본계획에 농촌공동체기업의 육성 지원에 관한 사항의 포함

- 제5조(농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획의 수립)에 별도의 호로 “농촌공동체기업의 육성·지원에 관한 사항”을 추가

□ 단체에 대한 지원에 더해 명확하게 농촌공동체기업의 지원근거 마련

- 제19조의4(농어업인들의 일자리 창출 기여 등 단체에 대한 지원)의 제1항은 “농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 농어촌의 지역공동체 활성화 사업을 추진하면서 농어업인들의 일자리 창출에 기여하거나 농어촌에 공공서비스를 제공하는 「민법」상 법인·조합, 「상법」상 회사, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제2호 및 제5호에 따른 농어업법인, 그 밖에 다른 법률에 따른 비영리단체에 재정 지원 등 필요한 지원을 할 수 있다”고 명시되어 있으나 농촌공동체기업이 표현되어 있지 않음.
- 또한 제2항에는 지역공동체활성화 사업에 대한 기준, 지원 방법 등에 대해 시행규칙으로 설정되어 있음
- 따라서 제19조의4의 2항을 신설하여 명확한 법적 근거를 만들 필요가 있음
- 제2항 “제1항의 사업을 수행하는 단체 중 우수한 단체는 농식품부에서 농촌공동체기업으로 지정한다”를 추가
- 제3항 “제1항과 제2항에 따른 지역공동체 활성화 사업 및 농촌공동체기업의 기준, 지원 방법, 그 밖에 필요한 사항은 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정한다”로 수정

□ 참고 : 명칭의 수정

- 농촌공동체기업의 종류로 법인, 조합, 회사 등을 포함할 경우 현재 사용하는 “농촌공동체회사”의 회사란 용어는 적합하지 않음
- 일반적으로 회사란 “상법상”의 영리기업을 명시하는 용어이므로, 법개정 과정을 통해 “농촌공동체기업”으로 수정하여 범위를 확대할 필요가 있음

## 다. 사회적경제기본법(안)의 조정

### 1) 사회적경제기본법(안)의 조정 필요성

- 윤호중의원과 유승민의원이 각각 대표발의한 사회적경제기본법은 현재 국회에 계류 중인 상황임. 이하 윤호중 의원안을 중심으로 설명함
- 제안이유에서 “사회적경제조직이 지속가능한 성장과 발전을 해 나가기 위해서는 공공경제와 시장경제와는 경제운영원리가 다른 사회연대경제의 원칙과 가치를 확산시키고, 사회적경제조직들이 상호간에 협력과 연대를 촉진하고 민·관협력을 발전시켜 지역공동체 발전역량을 강화하기 위한 종합적인 생태계를 조성하고 사회적경제를 효율적으로 지원하기 위한 정책추진체계 재구축 등 제도개선(윤호중 의원안, 이하 동일)”을 하기 위해 법 제정을 염두에 두었다고 밝히고 있음
- 사회적경제기본법의 제정을 통해 “사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, **농촌공동체회사**, 상호금융, 비영리조직, 사회적금융기관과 중간지원조직 등 다양한 사회적경제조직을 포괄하는 공통의 법적 토대를 마련하고 사회적경제 발전을 위한 정책의 수립, 총괄, 조정에 관한 필요한 사항을 정함으로써 사회적경제를 범국가적 차원에서 효율적으로 지원하고 국가와 지방자치단체와의 민·관협치에 기반한 정책추진체계 구축 등을 통해 사회적경제의 지속가능 역량을 제고하기 위한 협력적 생태계를 만들고자” 한다고 농촌공동체회사를 새로운 사회적경제의 조직 유형으로 명시하고 있음
- 하지만 정작 제3조 정의 제3호에서는 다른 사회적경제기업 유형은 각각의 법에 따라 명칭을 명시하고 있는 반면에 농촌공동체회사와 관련이 있는 마목에서는 “「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제19조의3에 따라 재정 지원 등을 받는 법인·조합·회사·농어업법인·단체” 로만 명시하여 농촌공동체회사의 정의가 명확하게 드러나 있지 않을 뿐만 아니라, 실제 농촌공동체회사로 지정되지 않고 포괄적인 지원을 받은 경우도 포함하고 있어 정책대상으로 설정되지 못함.
- 이렇게 될 경우 실제 법이 시행된다고 해도 정의에서 명확하게 언급된 다른 사회적기업유형처럼 명시적인 지원대상이 되기 어렵게 되어 있음
- 따라서 삶의질법의 개정을 전제로 사회적경제기본법(안)의 내용도 수정될 필요가 있음

## 2) 사회적경제기본법(안)의 조정 내용 제안

- 사회적경제기본법(안)은 현재 2개 법안이 상정되어 있어, 병합심리를 통한 대안을 작성할 때 위의 취지에 따라 다음과 같이 조정될 필요가 있음

### 농촌공동체기업의 정의 포함

- 제3조(정의)에서 마목에 농촌공동체기업을 정의하고, 이에 따라 관련 조문을 수정함
- 현재의 제19조의3에 근거하지 않고, 개정된 제19조의4에 근거하도록 수정하여 농촌공동체회사를 명시하고, 명확한 지원근거를 마련하여야 함
- “「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제19조의4에 따라 지정된 농촌공동체기업”으로 수정할 필요

### 관련 항목의 조정

- 제안 이유에서 농어촌공동체회사를 “농촌공동체기업”으로 수정





## **제7장 농촌지역 사회적경제 신규 사업 제안**

1. 읍면 통합사회서비스 제공 사회적경제조직 설립 지원
2. 지역푸드플랜 수립 및 통합지원센터 사회적경제 설립 지원
3. 청년 귀농귀촌인 읍면소재지 임대주택협동조합 설립 지원
4. 농촌지역 사회적경제지원센터 운영비 지원





## 1. 읍면 통합사회서비스 제공 사회적경제조직 설립 지원

### 가. 필요성

- 현황분석에서 알 수 있다시피 의료와 복지, 사회서비스는 농촌의 수요는 많지만 공급자가 절대적으로 부족한 상황으로, 농촌의 공동화 진행에 영향을 미치고 있음
- 개별 사회서비스 공급으로는 운영이 어려운 상황이므로, 주민들의 참여와 농협 등의 지원을 연결하여 읍면단위 통합적 사회서비스를 제공할 사회적경제조직을 적극 육성할 필요가 있음

### 나. 사업 내용

#### 1) 사업 목표

- 3년간의 시범사업으로 읍면단위 통합사회서비스 제공 사회적경제조직(이하, ‘통합서비스제공조직’)의 성공모델을 개발함
- 개발된 통합사회서비스 모델을 전국적으로 전파함

#### 2) 사업 규모

- 향후 10년간 1,215개 읍면 중 지역사회의 합의를 도출하고, 사회서비스의 수요가 있는 500개 읍면에 ‘통합서비스제공조직’이 설립되도록 지원
  - 농촌주민이 급속히 줄어드는 면단위의 경우 인근 읍면과 연계하여 추진
  - 농협 합병 등 생활권 단위 통합사회서비스 제공 사회적경제조직 설립도 검토

#### 3) 지원 대상

- 우선지원 대상 : 통합사회서비스 제공 사회적협동조합

- 보건의료를 제공하기 위해서는 비영리법인격이 있어야 하며, 현재 활용할 수 있는 것은 협동조합기본법상의 사회적협동조합임
- 2차 지원대상 : 통합사회서비스 제공 사회적경제조직
  - 보건의료서비스를 제공하지 않은 경우, 농촌공동체회사 등 다양한 사회적경제조직이 참여할 수 있음
  - 초기에는 보건의료서비스를 제외하고 통합서비스를 제공하다, 조직이 발전하면 보건의료서비스를 제공할 수 있도록 보건의료사회적협동조합으로 조직변경하는 것도 검토할 수 있음

#### 4) 지원내용

- ‘통합서비스제공조직’ 설립 희망 읍면에 대해 설립 컨설팅 제공
  - 주민 설명회, 주민교육, 초기 법인 설립 지원
  - 지도자 육성 및 사업계획 수립, 의견조정 지원
- ‘통합서비스제공조직’의 사업계획에 따라 최대 1억원 한도에서 50% 보조금 지급
  - 지원 가능 항목에 대해서는 2018년 연구를 통해 구체화
- 의료진 및 요양보호사 육성 등 인력개발 및 전문가 POOL 구성 및 운영으로 현장 업무 경감
  - 민간전문조직(예 : 한국의료복지사회적협동조합연합회)과 MOU 체결

#### 다. 단계별 사업추진 계획

##### □ 사업모델(예시)

- 초기에는 지역의 사회서비스 수요에 대응하여 사업모델 개발(상담, 재가방문 바우처 등)
- 장기적으로 소규모 가정의학 의료서비스를 기본으로 제공하며, 농촌 고령자의 통합돌봄서비스를 함께 제공(노인요양병원)하여 통합성을 증진하는 사업계획 수립
- 사업이 확대될 경우 치과, 한의원 등 사업영역 확대

□ 단계별 추진 계획

- 초기에는 농식품부의 적극적인 지원을 통해 사업을 구성하게 하고, 이후 단계적으로 민간의 자율적 개선활동이 강화되도록 유도
- 2018년 사업개발 추진 후, 3개년 시범사업 이후, 본 사업 추진의 3단계 추진

<사업개발> 2018년	<시범사업> 2019~2021년	<본 사업 추진> 2022년 ~ 2027
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 사업모델 개발 연구</li> <li>▪ 시범사업 참여 시군, 읍면 발굴</li> <li>▪ 사업설명회 개최</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 매년 5개소 시범사업 추진</li> <li>▪ 현장참여 연구를 통해 사업추진 매뉴얼 개발</li> <li>▪ 성과 및 과제 설명회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 평균 매년 70개소, 2022년 30개소부터 단계적으로 확장(총 500개소) 지원</li> <li>▪ 협회 결성을 통해 자율적 혁신과 개선 유도</li> </ul>

라. 범부처 사회서비스 사업 현황

□ 범부처 사회서비스 사업 현황

- 2014년 기준, 7대 범부처 재정지원 사회서비스 사업은 총 99개이며, 부문별로는 돌봄과 상담부문이 각각 25개로 가장 많음
- 부처별로는 보건복지부가 50개로 가장 많고, 여성가족부 15개, 문화부 10개 순임
- 2013년 기준, 재정지원 사회서비스 사업 총예산은 7조 9,165억 원이며, 서비스 수혜자는 약 1천 1백만 명으로 파악됨
  - 총예산 중 돌봄 부문이 6조 7,302억 원으로 약 85.0%를 차지함
  - 전체 수혜자 중 돌봄 부문이 약 395만 명으로 약 35.0%를 차지함

표 81. 범부처 재정지원 사회서비스 2013년 사업예산 및 수혜자 규모

(단위 : 백만원, 명)

구분	사업예산	수혜자
전체	7,916,582	11,275,399
1. 돌봄부문	6,730,228	3,951,415
2. 상담부문	266,641	531,311
3. 건강관리부문	195,740	2,478,347
4. 사회참여부문	551,985	1,037,441
5. 문화부문	52,729	2,904,202
6. 학습지원 부문	46,785	357,881
7. 시설이용부문	72,474	14,802

자료 : 한국보건사회연구원(2014), 협동조합의 사회서비스 분야 참여가능성 모색 및 방안연구

표 82. 부처별 사회서비스 사업 현황

부처별	계	사업현황
복지부	50	<p><b>(돌봄)</b> 산모·신생아 도우미지원, 영유아 보육료 지원, 장애아동가족지원, 아동통합서비스지원, 10대 방과후 돌봄, 가사간병서비스, 장애인활동지원, 방과후 돌봄, 요보호아동 그룹홈, 노인돌봄서비스, 노인장기요양보험, 통합사례관리사 지원, 장애인노인 돌봄여행서비스(지투), 지역정신보건사업</p> <p><b>(상담)</b> 드림스타트, 아동정서발달지원, 아동청소년심리지원, 인터넷 과몰입치유, 아동청소년 비전형성, 기타아동정서, 정서, 학습, 리더십, 아동체험, 부모학교, 근로자정서지원, 자살고위험군 건강증진, 고령자소외예방, 인공임신중절예방, 자살예방사업, 사례관리</p> <p><b>(건강관리)</b> 영유아발달지원, (비만)아동관리, 발달재활서비스, 언어발달지원, 시각장애인안마, 노인맞춤형 운동처방, 정신질환자 토달케어, 장애인·노인 건강취약계층 운동처방서비스, 치매예방, U-Health, 재활지원</p> <p><b>(사회참여지원)</b> 자활근로, 장애인사회참여지원, 노인일자리, 장애인 일자리, 중증장애인직업재활지원</p> <p><b>(학습지원)</b> 아동인지서비스, 다문화가정아동발달지원,</p> <p><b>(시설이용)</b> 저소득가정 장난감대여, 장애인보조기기렌탈, 청소방역_지투사업</p>
여가부	15	<p><b>(돌봄)</b> 아이돌봄서비스 종일제, 다문화가족 정착 및 자녀양육지원, 방과후 돌봄서비스통합지원(청소년 방과후 아카데미), 아이돌봄서비스_시간제, 여성장애인 생활밀착형지원강화</p> <p><b>(상담)</b> 청소년인터넷중독극복, 자살위험청소년상담, 청소년상담복지센터, 다문화가족지원센터, 성폭력피해자통합지원센터,</p> <p><b>(사회참여지원)</b> 미혼모자립지원, 경력단절여성 취업지원,</p> <p><b>(학습지원)</b> 다문화가정자녀언어 발달지원, 레인보우스쿨,</p> <p><b>(시설이용)</b> 폭력피해여성 주거지원,</p>
문체부	10	<p><b>(건강관리)</b> 스포츠바우처, 신나는 주말생활체육학교, 어르신생활체육지도자, 장애인생활체육지도자</p> <p><b>(문화)</b> 이야기할머니, 예술강사지원, 예술꽃 씨앗학교, 지방문화원 어르신문화프로그램, 국민문화 향유권 확대, 문화, 여행, 스포츠관광 바우처, 문화전문인력파견</p>
교육부	9	<p><b>(돌봄)</b> 유아학비·보육료(누리과정)지원, 엄마품 온종일 돌봄, 초등돌봄교실, 장애대학생도우미</p> <p><b>(상담)</b> WEE프로젝트,</p> <p><b>(건강관리)</b> 신나는 주말생활체육학교</p> <p><b>(학습지원)</b> 다문화예비학교, 탈북청소년 학생지원, 행복학습지원센터</p>
보훈처	6	<p><b>(돌봄)</b> 고령국가유공자 노후복지지원</p> <p><b>(상담)</b> 제대군인심리상담,</p> <p><b>(사회참여지원)</b> 장기복무전역예정군인 전직지원, 전역예정군인 취업활동지원</p>
법무부	4	<p><b>(상담)</b> 법률상담터, 인신보호관, 스마일센터</p> <p><b>(사회참여지원)</b> 출소자 갯생지원</p>
기타	5	<p>취약농가인력지원(농식품부), 취업성공패키지(고용부), 탈북민 원스톱취업지원(통일부), 복지시설 신재생에너지 보급, 저소득층에너지 효율개선(산자부)</p>

자료 : 한국보건사회연구원(2014), 협동조합의 사회서비스 분야 참여가능성 모색 및 방안연구

□ 사회적경제조직 활용가능 사회서비스 사업

- 의료복지사회적협동조합을 통하여 의료 서비스 제공 및 노인장기요양보험에 따른 시설요양, 재가요양 서비스를 제공할 수 있음
- 사회적기업, 자활기업 등에서 제공하는 가사지원 서비스, 활동지원 서비스, 반찬 나눔 봉사 등을 통해 노인돌봄서비스 및 독거노인에 대한 사회안전망을 구축할 수 있음
- 다문화가정 당사자들에 의한 사회적경제조직, 교육서비스 제공 사회적경제조직을 통해 다문화가정에 대한 지원과 방과 후 돌봄, 교육 등을 제공할 수 있음
- 사회적농업과 연계한 사회적경제조직을 통해 노인, 장애인 등 취약계층에게 농촌 특화형 일자리를 제공할 수 있음

표 83. 사회적경제조직 활용가능 사회서비스 분야

사업명	관련부처	주요내용	사회서비스 분야
노인돌봄서비스	복지부	만65세 이상의 취약 독거노인 및 거동불편 노인 보호서비스지원	의료, 돌봄 서비스
노인장기요양보험	복지부	고령이나 노인성 질병 등으로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인에게 신체활동·가사지원 등의 요양서비스 제공	의료, 돌봄 서비스
노인 맞춤형 운동처방	복지부	건강상태 점검, 수중운동(아쿠아로빅, 수중걷기), 유산소운동(체조, 댄스) 제공으로 건강 증진	의료, 문화 서비스
장애인·노인 건강취약계층 운동처방서비스	복지부	노인(혈액검사,댄스스포츠) 장애인(놀이치유, 수중운동), 산모(라마즈교육 요가) 프로그램 제공	의료, 문화 서비스
다문화가족 정착 및 자녀양육지원	여가부	방문교육, 자녀언어발달지원사업, 결혼이민자 통번역서비스, 언어영재교실	교육, 문화 서비스
다문화가정 아동발달지원	복지부	우리말 배우기, 일상생활서비스, 학습지원, 정서지원 서비스 제공	교육, 문화 서비스
방과후 돌봄서비스 통합지원 (청소년 방과후 아카데미)	여가부	저소득층 초등 4학년 ~ 중등 2학년 청소년에게 자기주도학습, 보충학습지원, 전문체험활동, 상담 및 생활지도, 캠프, 부모교육, 급식 및 건강지원, 귀가지원 등	교육 서비스
지방문화원 어르신문화프로그램	문체부	어르신문화학교, 찾아가는 문화학교, 동아리 활동, 생활문화 전승 등 문화향유 증진	문화 서비스
취약농가인력지원	농식품부	65세 이상 부부농가 등 취약계층을 대상으로 기본적 가사활동을 위한 가사도우미 지원	돌봄 서비스
노인일자리	복지부	공익형, 교육형, 복지형, 시장형 등 참여노인 인건비와 부대경비 지원	일자리 제공
장애인 일자리	복지부	일반형 일자리, 복지일자리, 특화형 일자리로 구분하여 운영비, 인건비 지원	일자리 제공
장애인사회참여지원	복지부	직업생활준비, 자격증 취득 등 창업과 재취업에 필요한 기능 준비	일자리 제공

## 2. 지역푸드플랜 수립 및 통합지원센터 사회적경제조직 설립 지원

### 가. 필요성

#### □ 지역푸드플랜의 이해

- 새 정부 농정 공약으로 국가 및 지역푸드플랜 수립 및 실행이 제시되었고, 현재 국가 푸드플랜 수립 진행 중
- 푸드플랜은 지역먹거리 순환 체계를 강화하기 위한 계획임. 즉 푸드플랜은 특정 지역 내에서 먹거리를 둘러싼 지역 내 순환, 먹거리 관련 인식의 증대, 먹거리 복지 등을 체계적으로 연결함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이기 위한 계획임

#### □ 지역먹거리 순환 체계의 사회적경제적 성격

- 지역먹거리 순환체계를 강화하려는 이유는 농식품 생산-유통-소비 체계(이하 ‘먹거리체계’ 라 함)에서 발생한 시장의 한계, 정부 직접개입의 한계를 민관거버넌스 및 지역 내 협력적 사업체계로 보완하기 위함임
- 첫째, 시장 원리에 기반한 농식품 유통체계가 초래하는 시장의 한계는 다음과 같음.
  - 생산지역과 소비지역을 분리에 따른 불필요한 물류비용의 발생
  - 단기적인 경쟁력을 확보하기 위한 생산지역의 단작화 심화, 이에 따른 품목별 시장가격 변동에 의한 농업생산자 경영위험의 증가
  - 대규모 시장에 적응하기 위한 전업농화에 따른 대농과 소농의 양극화 현상에 따른 지역 농업재생산체계의 취약성 증대
  - 지역 내 농업자원의 활용도의 저하 등
- 둘째, 정부 직접개입의 한계는 다음과 같음
  - 지역 내 먹거리 접근성이 취약한 주민에 대한 복지예산을 집행하지만, 행정을 통한 직접 공급 시 과도한 비용이 발생하게 됨. 복지담당 공무원의 확충에도 불구하고 먹거리접근성을 해소하기에는 역부족인 상황
  - 직접개입의 한계에 대응하기 위해 먹거리 접근성 관련 정책에 바우처 제도를 도입

했지만, 이는 비용은 절감할 수 있지만, 먹거리 적절성을 보장하지 못하며, 이를 해결하기 위해서는 다시 과도한 감시비용이 소요되게 됨

- 먹거리의 생산, 유통, 복지정책, 지역주민의 먹거리 교육 등이 개별적인 정책들로 운영되면서 지역자원 외부 유출이 지속적으로 나타남
- 따라서 지역 내 먹거리체계 전체에 대한 통합적인 관점 하에서 관외 일반유통을 지향하는 농식품산업 육성계획과 지역 내 먹거리 순환체계를 강화하는 관련 이해당사자들과의 민관거버넌스 체계를 구축하여 지역 내 먹거리 관련 자원의 순환과 먹거리 접근성과 적절성을 보장하기 위한 푸드플랜을 작성하고, 작성된 푸드플랜을 실행하는 민관의 지역먹거리 순환체계와 관련된 사업들은 사회적경제의 성격을 강하게 띠고 있음
  - 하지만 여전히 지역 내에서 생산된 농식품의 다수는 전국 규모의 시장 유통체계를 이용하게 됨
  - 관행적인 시장 먹거리 체계 내에서는 개인, 영리법인, 사회적경제조직의 경합이 존재하지만, 농협 등 근대적 사회적경제조직의 생산 및 일반 유통영역에서의 점유율이 높은 상황임
  - 그 이유는 자본회전율이 낮으며, 기후 등 외적 요인에 따른 손익변동이 심한 농산업 자체의 특징과 농지가격이 높아 개별 농업경영의 기업화가 쉽지 않고, 소농 비중이 높은 한국적 상황이 동시에 작동하기 때문임
  - 소비영역에서는 친환경농산물에 대해서만 일부 생협이 조직되어 있어 사회적경제조직의 점유율은 높지 않은 상황임
  - 먹거리보장과 관련된 복지사업에는 자활기업 등 사회적경제조직이 참여하고 있는 상황임

#### □ 지역먹거리 체계의 실행을 위한 푸드종합지원센터

- 지역먹거리 체계는 기존에 논의되고 확장되고 있는 1) 학교급식과 2) 로컬푸드를 포괄하며, 새롭게 3) 공공급식, 4) 취약계층 식품 지원, 5) 생산자-소비자 연대(농식품)협동조합 등을 연결하는 것임
- 학교급식은 학교급식지원센터를 통해 운영되는 데, 학교급식지원센터의 업무는 크게 ‘관리’ 기능과 ‘유통’ 기능으로 나뉘짐
  - ‘관리’ 기능은 학교급식 위탁 계약 및 식단조정, 지역 내 농식품의 수급 통계의



수집 및 공유, 학교급식 관련 시군청-교육청-학교-학부모의 이해관계의 조정 등과 관련한 업무임

- ‘유통’ 기능은 시기별 학교급식 식자재의 생산자 조직 및 지역 농산물 및 식자재의 수집, 가공, 보관과 매일 학교에 식자재를 배달하는 물류기능 등을 의미함
- 2가지 기능에 대해 각각 시군청이 직영하거나 위탁할 수 있어, 크게 4가지 유형으로 학교급식지원센터의 유형을 분류할 수 있음

**표 84. 학교급식지원센터 유형과 해당 지역(충남 사례)**

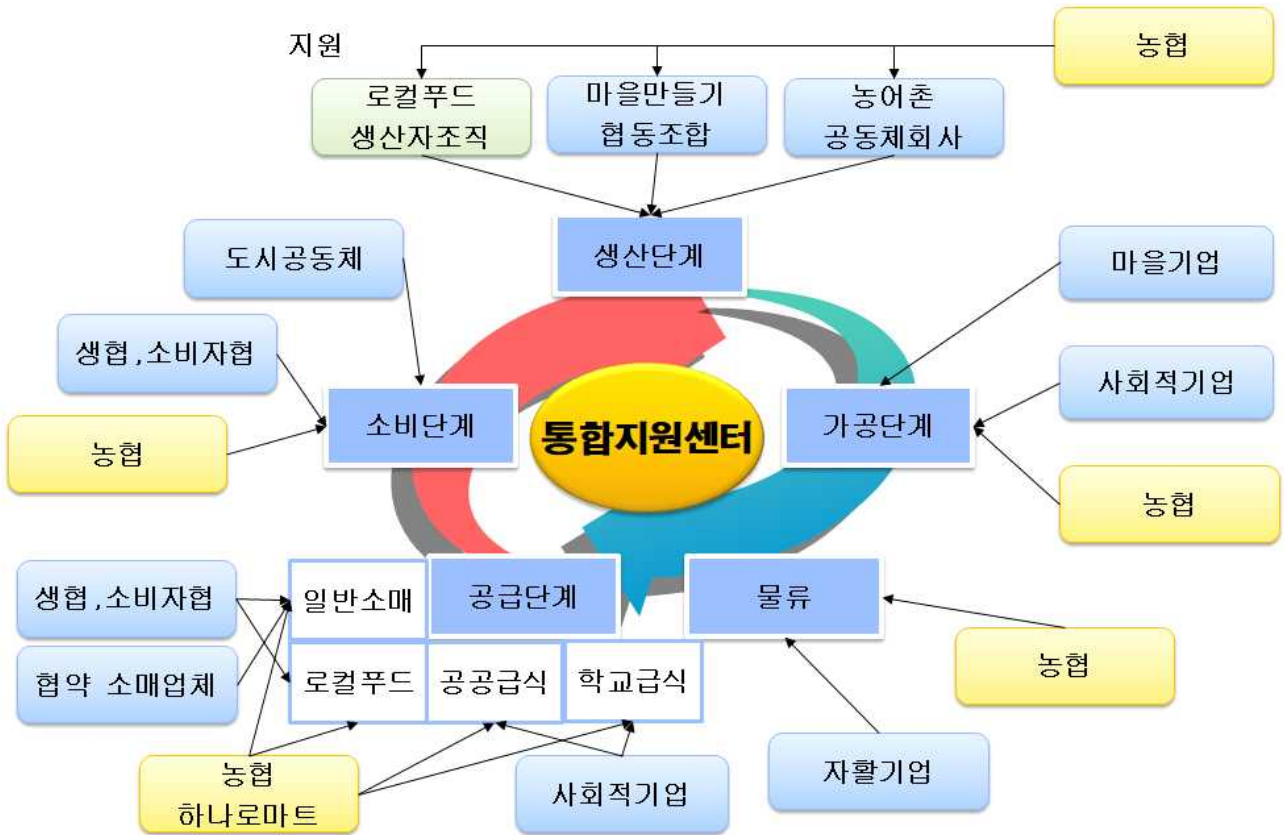
유형	유통직영형	유통위탁형
관리직영형	아산시, 홍성군, 부여군	
관리위탁형		천안시, 공주시, 당진시, 논산계룡, 청양군

자료 : 김종화 외(2016), “충남 학교급식지원센터 실태분석 및 발전방안”, 15p의 재구성

- 이론적으로는 4가지 유형을 염두에 둘 수 있지만, 실제 현실적으로는 시군청의 기초지자체의 경우에는 모두 직영하거나, 모두 위탁하는 2가지 형태로 나타남
  - 충남의 사례를 보면 관리와 유통을 모두 직영으로 하거나(아산, 홍성, 부여), 모두 위탁으로 하는 경우(천안, 공주 등)로 나뉘며, 관리를 위탁하면서 유통을 직영하는 경우, 관리를 직영으로 하면서 유통을 위탁하는 경우는 없는 것으로 나타남
  - 이는 규모가 작은 기초지자체의 경우 양 업무를 분리하는 것이 오히려 업무의 효율성을 저해한다고 보기 때문임
- 반면 서울시와 같은 광역지자체는 학교급식 사업의 규모가 크고, 지역 내 생산이 거의 불가능한 상황에서 광역과 기초간의 역할분담을 매개로 하여 관리기능과 유통기능을 분리하여 운영하고 있음.
  - 생산 및 공급은 생산지 조직에게, 수발주와 물류센터 운영은 서울시농식품공사에서, 배송은 민간업체에게 위탁하고 있음.
  - 광역 물류기능을 통합함으로써 자치구 학교급식지원센터는 주로 관리를 직영으로 하고 있음. 생산기반이 약한 대도시 학교급식 사업의 특징이 드러남.
- 로컬푸드와 취약계층 식품지원은 각각 기본법협동조합이나 농협, 자활기업 등 사회적경제조직에서 운영하고 있음
- 반면 어린이집 급식지원 사업은 대기업 식자재 업체들의 사업 위탁이 상대적으로 많으며, 취약계층 식품지원도 바우처 방식으로 운영되는 경우가 있음

- 지역먹거리 체계를 실행하는 데에는 학교급식사업에 비해 사업 수행의 범위가 다양하고 여러 사회적경제조직이 연계되어 있으므로, 민관 거버넌스에 참여하는 관계자의 범위가 넓고, 실행조직으로서의 푸드종합지원센터의 역할도 다양함
- 따라서 푸드플랜 거버넌스 및 지역먹거리 체계 사업의 복합적 특성상 기존의 개별 사업체가 독점적으로 운영하기 어려움
- 다음 그림은 지역단위 푸드플랜의 관련 사업들을 지역먹거리 체계의 단계로 나눠서 사회적경제조직들이 어떻게 연계되어 있는 지 개념적으로 정리한 것임
- 생산단계에서는 로컬푸드 생산자조직이나, 마을영농을 수행하거나 마을만들기사업을 통해 공동경작활동을 하는 마을, 농촌공동체회사나 들녘경영체 등이 관여하게 됨. 이때 농협은 이들 조직들에 대한 지원을 통해 농협의 생산자조직을 강화하며, 품목의 조정, 기술 및 자재지원 등의 역할을 수행할 수 있음
- 신선농산물은 물류유통 단계로 넘어가지만 지역의 자원순환 수준을 높이기 위해서는 농식품에 대한 가공이 필요함. 이들 가공은 6차산업을 추진하는 마을기업이나 사회적 기업 등이 포함되며 농협도 가공시설을 운영하고 있다면 함께 참여하게 됨

그림 33. 푸드플랜 단계별 사회적경제 네트워크 개념도



- 물류는 일반적으로 시군단위에서 별도의 푸드플랜 전용 물류체계를 구성하기에는 한계가 있으므로, 농협의 저온저장고와 하나로마트 차량 등을 활용한 집하 및 공급 체계 및 기존 자활기업의 취약계층 식품 배급체계 등이 공동으로 활용될 것으로 보임
- 공급단계는 크게 1) 일반소매, 2) 로컬푸드매장, 3) 학교급식, 4) 공공급식의 채널로 나눠질텐데 각 채널의 특징에 따라 다양한 사회적경제조직이 참여할 수 있으며, 이들 간의 공동구매 시스템을 구축할 필요가 있음
  - 전체 푸드시스템 구조에서 사회적경제가 어느 정도 수준으로 참여하느냐는 1) 해당 지역 사회적경제조직의 역량과 지역사회에의 영향력 수준, 2) 푸드위원회에서 정한 관리 및 유통 기능의 위탁 수준, 3) 2)에 의한 기대범위보다 1)의 역량이 낮을 때, 이에 대한 새로운 사회적경제조직 육성에 대한 지원의지 등의 요인으로 규정될 것임
  - 실제 푸드위원회의 구성원들이 주로 지역 내 관계자들이 참여하며, 이미 학교급식과 로컬푸드가 지역 내 생산-소비의 순환성을 높이도록 설계되어 있어, 푸드플랜

의 공급주체들도 일반적으로 사회적경제조직이 위탁하는 것을 선호할 것임. 다만 개별 사회적경제조직이 위탁할만한 역량을 갖추고 있는 경우가 거의 없기 때문에 관련 사회적경제조직의 사업연합이 구성될 필요가 있음

- 소비단계는 주로 소비자에 대한 식생활교육이나 어린이집이나 초중등학교과 연계된 교육프로그램 등을 포함하며 시민단체, 도시공동체조직 등을 포괄하게 됨

#### □ 통합지원센터의 사회적경제 성격의 반영 필요

- 따라서 지역푸드플랜을 수립하기 위한 지역푸드플랜위원회의 의사결정을 지원하면서 1,2,3,4와 관련된 실무적인 의사결정, 공급체계의 구축 및 조정, 기타 관리업무를 전담할 통합지원센터가 운영되어야 하며, 최근 통합지원센터의 성격이 논의되고 있음<sup>22)</sup>
- 통합지원센터는 푸드플랜의 실행에 필요한 구체적인 의사결정과 함께, 사업과 관련된 다양한 생산자 및 공급처에 대한 정보관리, 식품 물류 서비스 제공 등을 담당해야 함
- 통합지원센터의 개설권자는 지방정부가 되겠지만, 지역먹거리 체계 관련 사업을 행정의 직영으로나 수행하는 것은 불가능할 것이므로, 통합지원센터를 사업역량을 갖춘 민간에게 위탁시키는 것이 원활한 사업수행을 위해 불가피할 것임
- 통합지원센터는 일부 사업은 자체적으로 운영하고, 일부 사업은 위탁하는 방식으로 운영될 것이므로, 위탁하는 모법인은 사업적 성격과 다양한 이해관계자가 수평적으로 참여할 수 있는 법인격을 갖추어야 함
- 따라서 사업적 성격이 약한 비영리조직이 모법인을 맡기기 어려우며, 공적인 서비스를 실행하기 때문에 영리기업에게 맡기기도 어려울 것임
- 따라서 인적조직과 기업의 성격을 동시에 갖고, 공익적 성격을 갖는 사회적협동조합을 통합지원센터를 위탁하는 모법인의 법인격으로 가장 적합함
  - 이 때 사회적협동조합은 지역먹거리 체계와 연계된 사업체, 즉 농협, 로컬푸드협동조합, 생산자조직, 식생활교육단체, 취약계층식품지원 사회적경제조직 등 지역 내 농식품 관련 사회적경제조직들이 함께 사회적협동조합을 구성해야 할 것임
  - 이들 조직들은 푸드플랜 위원회의 거버넌스 민간위원이면서도 위탁모법인의 참여자이며, 사업수행의 공동참여 조직들이라는 특징을 가짐으로써 민관거버넌스가 단순한 정책결정 뿐만 아니라, 사업의 공동실행도 수행하여 책임을 공유하도록 함

22) 자세한 내용은 농림축산식품부(2017), “지역단위 푸드플랜 수립 가이드라인”을 참고

- 다양한 이해관계자의 의견조율과 법인의 구성이 쉽지 않기 때문에 사전에 법인 설립을 위한 협의가 진행되어야 함

#### □ 통합지원센터 사회적경제 운영을 통한 지역 사회적경제의 활성화

- 통합지원센터를 지역먹거리 사회적협동조합이 운영할 경우 직영이나, 영리기업 위탁, 혹은 개별 조직에 대한 위탁에 비해 로컬푸드 생산자조직의 육성, 관내 근대적 사회적경제조직과 새로운 사회적경제조직의 공동사업을 통한 연대활동의 강화, 다양한 가공식품 생산 사회적경제조직의 육성 등을 촉진할 수 있어, 지역 내 농식품 관련 사회적경제의 활성화 시킬 수 있는 이점이 있음
- 지역먹거리 통합지원센터는 농식품 관련 사회적경제조직의 판로개척을 체계적으로 지원하며, 시군단위 사회적경제지원센터는 이들의 공동체적 활동과 법인화, 법인 운영 등을 지원하는 협력 관계를 형성할 경우 시너지 효과를 기대할 수 있음

## 나. 사업 내용

### 1) 사업 목표

- 시군단위 푸드플랜 통합지원센터를 위탁운영 할 사회적협동조합이 설립될 수 있도록 함. 이 가운데 농업이 주도적인 시군에 대해서는 적극적으로 사회적협동조합 설립을 권고하고, 그 외 대도시에 대해서도 지속적으로 우수사례의 전달
- 로컬푸드협동조합, 학교급식지원센터 참여 조직, 농협 등 관련 협동조합들이 위탁 모법인 지역먹거리 사회적협동조합에 참여하도록 함
- 위탁운영 주체인 지역먹거리 사회적협동조합의 안정적 운영을 위한 모델 개발

### 2) 사업 규모

- 단계별로 110개 시군 푸드플랜 사회적협동조합 설립 및 운영 지원(주로 원활한 설립 및 운영을 지원하는 영역으로 한정. 나머지 시군은 상황 분석 후 추후 결정)
- 푸드플랜 사회적협동조합의 사업지원은 농식품부 관련 부서의 협의 하에 별도로 추진

### 3) 지원 대상

- 푸드플랜 통합지원센터 구성 준비모임 : 설립 지원 (개소당 1천만원)
  - 준비위 참여 조직 범위 확정, 이슈조사, 협동조합 설립 지원
- 푸드플랜 사회적협동조합 : 운영 지원 (개소당 매년 1천만원)
  - 회의비, 참여연구 보상비, 설명회 비용 등

### 4) 지원내용

- 설립 단계에는 사회적협동조합 설립을 위한 컨설팅 지원
- 운영 단계에서는 조합원 교육 및 운영 지원

### 다. 단계별 사업추진 계획

- 초기 모델을 개발하고, 2년에 걸쳐 전파 및 참여연구를 통해 모델 확정
- 2021년부터 본사업 추진을 통해 사례 확산

<b>&lt;초기 모델 개발&gt;</b> 2018년	<b>&lt;시범사업&gt;</b> 2019~2020년	<b>&lt;본 사업 추진&gt;</b> 2021년 ~ 2025년
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 초기 운영 사례 연구</li> <li>▪ 푸드플랜 수립 시군 중 통합지원센터 현황 및 사경조직 운영 연구</li> <li>▪ 푸드플랜 시군에 사경조직 설립 권고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 푸드플랜 추진 시군 매년 5개소에 대해 설립 지원 진행</li> <li>▪ 사경방식으로 운영되는 통합지원센터 참여연구</li> <li>▪ 성과 및 과제 설명회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 매년 20개소 대상 설립 및 운영 지원 진행</li> <li>▪ 푸드플랜 업종연합회 설립을 통해 자체적인 지원 체계로 전환하도록 유도</li> </ul>

### 3. 청년 귀농귀촌인 읍면소재지 임대주택협동조합 설립 지원

#### 가. 필요성

- 청년 귀농귀촌인은 40대 이상 귀농귀촌인과 달리 가족을 구성하지 않은 1인 귀농귀촌이 많고, 농촌 귀촌 시 주거지 확보 비용에 부담이 있음
- 청년 귀농귀촌인의 진입 유인을 높이고, 귀농귀촌 초기의 공동체 생활 경험을 통해 농촌의 공동체 문화에 대한 수용성을 높여, 귀농귀촌의 양질적 향상을 기대할 수 있음
- 청년들의 공동활동을 통해 귀농귀촌에 대한 정보를 공유하고, 특히 개별 귀농이 아니라 농촌지역 사무장, 시군 사회적경제지원센터 등의 활동가들과 함께 생활하게 함으로써 향후 지역 내 네트워크 강화 및 지역 지도자로서 성장할 수 있는 기반을 제공할 수 있음

#### 전문가 의견

“사업 중에서는 공공임대주택사업 - 농림사업시행지침에는 반영되었는데, 규모가 크고, 10가구 중 3가구는 귀농귀촌, 나머지는 노인들이 입주하는 경향이 있다. 이걸 바꿔야 한다. 농촌지역에 활동하기 위해서는 활동가들의 주거문제를 해결해 줘야 한다. 농촌 공동임대주택 사업을 재검토하여 면단위까지 들어가는 것으로 하고, 농촌지역 활동가가 면소재지 살면서 활동할 수 있도록 지원해야 한다.”

#### 나. 사업 내용

##### 1) 사업 목표

- 읍면소재지 사회주택을 형성하고, 그 운영을 입주자들의 임대형주택협동조합에게 위탁하여 청년 귀농귀촌인들의 농촌 진입을 용이하게 함
- 임대주택협동조합의 경험을 통해 공동체 활동을 생활 속에서 이해하도록 하여, 농촌 지역 공동체 참여의 문화충격을 완화함

- 지역사회 정보를 공동으로 제공하고, 사회적 활동을 유도함으로써 임대주택협동조합 경험자들이 농촌지역의 새로운 지도자 그룹으로 성장하도록 함

## 2) 사업 규모

- 지역 여건에 따라 5인 ~ 15인 규모의 사회주택을 건립하거나 리모델링으로 마련
  - 1인당 전용면적 5평, 공동시설 20평 : 전체 45~115평 규모로 설계
  - 중앙정부는 10인 기준으로 설계하고, 규모를 확대할 경우 지자체 추가부담, 규모를 축소하면 비례하여 비용 조정
- 시군 지자체의 수요를 반영하여 사업규모 조정 수립
  - 초기 50개소(2019~2020) : 10개 지자체 × 5개 읍면
  - 후기 250개소(2021~2015) : 50개 지자체 × 5개 읍면
- 개소당 건립비 평당 400만원 × 70평 = 2억1천만원 (건립 시 50% 용자), 개소당 1억 500만원 사업비, 7년 전체 예산은 600억원 내외
  - 건축비를 제외한 비용은 임대협동조합에서 부담, 용자의 납부 상환은 임대료에 포함하여 추진

## 3) 지원 대상

- 귀농귀촌을 희망하는 청년 중 미혼으로 40세 미만
  - 희망자에 대해서는 초기에는 공동의 워크숍을 통해 선발하고, 이후 추가 입주 희망자에 대해서는 기존 거주자들의 면접을 통해 결정
- 마을사무장, 공적 활동 종사 예정자에 대해서는 우선우대

## 4) 지원내용

- 저렴한 임대료의 공간 제공, 2년간 입주 후 일반 주거공간으로 이동
- 임대료 : 지역여건에 따라 지자체에서 결정하되, 주변 시세보다 저렴하게 결정
  - 수입 발생 시까지 3개월 내외 임대료 납부 연기 등도 가능하도록 하여 귀농귀촌



#### 다. 단계별 사업추진 계획

<초기 모델 개발> 2018년	<시범사업> 2019~2020년	<본사업> 21년 ~25년
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 모델개발 연구</li> <li>▪ 사업설명회 및 사업참여 희망시군 확보</li> <li>▪ 사업네트워크 구성(지역 사경조직 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 초기 5개지자체 건립추진</li> <li>▪ 사경방식으로 운영되는 통합지원센터 참여연구</li> <li>▪ 성과 및 과제 설명회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 매년 20개소 대상 설립 및 운영 지원 진행</li> <li>▪ 푸드플랜 업종연합회 설립을 통해 자체적인 지원체계로 전환하도록 유도</li> </ul>

### 4. 농촌지역 사회적경제지원센터 운영비 지원

#### 가. 필요성

- 기초지자체 사회적경제지원센터는 이 연구의 앞에서 제시한 것과 같이 기초지자체가 개설하고, 지역의 특성에 따라 사회적경제 관련 정책들을 선택하여 통합적으로 지원하는 것을 원칙으로 함
- 농촌지역의 특성을 감안할 때 농식품부의 사회적경제조직과 마을만들기, 농촌 정책 중 협동 주체 육성과 관련된 내용을 포괄하지 않으면 지역문제 해결을 달성하기 어렵기 때문에 사회적경제관련 정책에 농식품부 정책이 포함될 것임
- 따라서 농식품부의 기초지자체 중간지원의 기능을 위탁하기 위한 운영비의 지원을 통해 농촌지역 기초지자체 중간지원조직이 농식품부 사회적경제정책을 충실히 수행할 수 있도록 최소한의 지원을 제공할 필요가 있음

#### 나. 사업 내용

## 1) 사업 목표

- 농촌공동체회사와 들녘경영체에 대한 조직운영 및 리모델링 활동 및 우수농촌마을의 법인화를 통한 사회적경제조직 전환, 귀농귀촌 지원을 기초지자체 사회적경제조직이 수행해야 할 사업의 최소 요건으로 하고,
- 농식품부 내부의 논의를 거쳐 농촌정책의 인큐베이팅 범위 확정, 농업기술센터의 지도사업 대상 조직들의 협력 수준의 확정 수준, 6차산업화 지원사업의 사회적경제 포함 여부에 따라 기초지자체 사회적경제지원센터의 역할을 정립할 수 있을 것임
- 위탁 범위가 확정되면 이들 단위 조직에 대한 인큐베이팅과 네트워킹을 통한 내적 순환 체계의 구축 및 지역특화성의 강화, 경쟁력 강화 등의 역할을 부여함으로써 농촌 지역 사회적경제의 지역사회의 영향력 확대와 문제해결력을 증대시킬 수 있음
- 농촌지역 사회적경제지원센터의 운영에서 실질적인 허브기능을 농식품부가 수행할 수 있을 것임
  - 들녘경영체, 농촌공동체회사, 농촌마을만들기 등 농촌사회적경제조직의 다수가 농식품부가 육성한 정책대상이며, 앞으로 사회적경제의 범위가 확대되면, 영농조합법인, 협동조합의 주 사업이 주로 농업과 연계된 사업이므로, 관련 정책지원을 연계할 수 있음
  - 농촌 사회서비스 지원에서도 정책과 제도는 보건복지부의 영역이겠지만 농협 등 농촌 내 관계자원은 대부분 농식품부와와의 관련성이 높음
  - 따라서 여러 부처가 연계되겠지만, 주체의 육성, 관련 정책 등을 감안할 때 농촌지역 사회적경제지원센터는 농식품부와와의 관계성을 강하게 가져갈 수밖에 없을 것임

### □ 참고 : 6차산업과 사회적경제 중간지원조직의 관계

- 농지가격이 높은 상황에서 소농이 대다수인 우리나라 농업구조에서는, 지역에서 생산된 농산물을 활용하여 가공 및 유통, 체험 등 농업농촌 서비스를 결합시키는 6차산업은 다음의 사업 프로세스 중 한 가지 이상은 반드시 사회적 연계가 이뤄져야 함

그림 34. 사회적경제조직의 프로세스별 사회적가치 요인

자본	노동	원료	생산물	주고객	이윤배분
1. 출자	1. 일반노동자	1. 시장계약	1. 일반재화	1. 일반소비자	1. 출자배당
2. 기부	2. 관계자노동	2. 관계자거래	2. 일반서비스	2. 관계자소비	2. 이윤고배당
3. 신탁	3. 취약계층우대	3. 취약계층우대	3. 환경재화	3. 낙후지역민	3. 모NPO지원
4. 정부보조	4. 자원봉사	4. 지역자원	4. 사회서비스	4. 취약계층	4. 사회지원
			5. 지역개발	5. 사회적경제조직	5. 이윤발생미흡

- 농촌지역의 피고용인이 대부분 55세 이상의 고용취약계층이라는 점에서 2) 노동, 원료가 수입농산물 등 생산비 절감이 가능함에도 불구하고 지역자원을 사용한다는 측면에서 3) 원료조달, 생산된 농산물이 지역의 활성화에 기여한다는 측면에서 4) 생산물의 3가지 관점에서 사회적가치를 생산하게 됨
- 만약 6차산업이 최근 지역단위 6차산업을 강조하는 것처럼 지역주민이 공동으로 참여하는 지역 협동조합 방식으로 운영된다면 1) 자본 및 6) 이윤배분에서도 사회적가치를 생산하게 됨
- 이런 점을 감안할 때 원래의 취지대로 운영되는 6차산업 기업은 앞의 이론 파트에서 제시한 넓은 의미의 사회적경제에 포함됨
- 또한 지역자원의 동원이나 출자, 지역개발 등의 측면에서 개별 6차산업보다 지역단위로 연계될 경우 경영안정화 및 홍보, 스토리 발굴 등의 측면에서 효과적임. 로컬푸드 매장의 공동이용, 지역 내 생산공동체와의 계약 등은 개별 농가와의 계약보다 비용절감과 안정성에 기여할 것임
- 따라서 시군단위 사회적경제 중간지원조직은 6차산업 개별 기업체의 육성을 위해서라도 기존의 사회적경제의 네트워크를 연계시켜주고, 6차산업 기업체들의 네트워크, 공동사업을 촉진하는 기능을 수행하는 데 다른 어떤 지원조직보다 유리할 수 있음

## 2) 사업 규모

- 기초지자체 중간지원조직은 법적인 의무설립의 대상으로 하기 어렵기 때문에 연도별

로 기초지자체장의 의사결정에 따라 순차적으로 설립될 것이지만

- 새 정부의 사회적경제활성화 정책의 흐름에 대한 추진 의지를 지자체 정책으로 반영할 지자체 선거가 2018년 중반에 진행될 것이기 때문에 주요정당의 정당 공동공약으로 채택될 수 있어, 예상보다 빨리 진행될 수 있음
- 반면 기초지자체 차원이 중간지원조직은 주로 도시지역을 중심으로 설립되어 있으며, 농촌지역에서 사업을 책임을 민간 주체 역량이 부족한 것도 사실이므로, 오히려 충분한 준비가 된 시군부터 지원하는 것이 초기 사업성과를 창출하는 데 유리할 수도 있음
- 이를 감안하여 2018년은 시군 기초지자체 중간지원조직 지원 기준을 마련하고, 2019년부터 순차적으로 지원하는 것이 바람직함
- 사회연대경제지방정부협의회 소속 농촌지역 지자체부터 시범적으로 지원하고, 이후 확장하는 것을 권고함
- 2년간 매년 개소당 5개소를 지원하되, 푸드플랜을 추진하는 시군에 우선 지원하는 것으로 함. 이후 5개년 동안에는 10개소씩 지원
  - 만약 기초지자체 사회적경제지원센터 설립운영이 일반화된다면 차후 사업규모의 변경이 필요함

### 3) 지원 대상 및 지원내용

- 지원대상은 기초지자체가 설립한 중간지원기관이며, 관영과 민영은 구분하지 않음
- 1개 기초지자체 당 지원규모는 기초지자체의 사업범위가 확정되지 않은 상황에서 최소 기준에 입각하여 볼 때 2인 정도의 중간지원 활동가가 농식품부 사업에 전업적으로 활동할 것으로 보이며, 1인당 3,000만원의 급여를 지급한다고 할 때 1개소당 6천만원의 사업비 소요
- 기초지자체의 자기책임성을 높이기 위해 부담비율을 30%로 하여, 실질적으로 3명이 채용될 수 있도록 함. 이 가운데 1명은 운영지원인력으로 활용
- 타부처 사업이 결합될 때, 성과평가를 어떻게 할 것인가는 좀 더 세밀한 협의가 필요할 것임. 이에 대한 구체적인 내용은 이 연구에서 다루기보다는 이후 사회적경제전달 체계에 대한 부처 간 협의과정에서 진행될 것으로 보고, 생략함

#### 다. 단계별 사업추진 계획

<협의 진행> 2018년	<초기연구> 2019~2020년	<본격사업> 21년 ~25년
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 기획재정부 중심 사회적경제 전달체계 논의에서 조정</li> <li>▪ 농촌지역 사회적경제지원센터의 의향 파악 및 사업위탁 관련 이슈 파악 및 해소 작업 진행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 초기 5개지자체 지원</li> <li>▪ 리빙랩 방식의 연구를 통해 개선과제 도출</li> <li>▪ 지원사업 체계 정비 및 평가방법 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 매년 10개소 대상 설립 및 운영 지원 진행</li> <li>▪ 기초지자체 사업 수용도의 변화에 따라 사업변경 추진</li> </ul>

<부표>

□ 7대 사회서비스 부문별 범부처 사업 현황

○ 돌봄 부문 사회서비스 사업현황

구분	복지부 (14개)		복지부 외 범부처 (10개)
영유아 0~5세	<ul style="list-style-type: none"> <li>·산모·신생아 도우미지원 -출산일 전후에 있는 산모의 건강관리 및 신생아 관리를 위한 가정방문 도우미서비스를 받을 수 있는 서비스 이용권 지급</li> <li>·영유아 보육료 지원 -어린이집 이용 만0~5세 영유아(장애아 만12세 이하)에 대하여 보육료 지원</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>·(교육부) 유아학비·보육료(누리과정)지원 -유치원 및 어린이집에 다니는 만 3~5세 유아에 대해 소득수준에 관계없이 전 계층에 유아학비·보육료 지원</li> <li>·(교육부) 엄마품온종일 돌봄 -저소득층 및 맞벌이 가정의 자녀를 우선엄마의 보살핌이 필요한 유아들에게 온종일(07시 ~ 22시) 돌봄 서비스 제공</li> <li>·(여가부) 아이돌봄서비스_종일제 -만1세 이하 아동을 대상으로 보육 등의 돌봄서비스 제공</li> </ul>
아동 청소년 6~10대	<ul style="list-style-type: none"> <li>·가시간병서비스 -저소득 취약계층에게 가사·간병 서비스 제공</li> <li>·장애인활동지원 -월 한도액 범위내에서 활동보조(신체·가사·사회활동 지원)등을 바우처로 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·방과후 돌봄 -지역아동센터 영비지원으로 보호교육·문화·복지연계 등 5대 영역 종합적 서비스 제공</li> <li>·요보호아동 그룹홈 -보호대상 아동의 안전한 양육을 위해 해 그룹홈으로 보호조치 된 경우, 아동이 보호 종료될 때까지 보호·양육함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·(교육부) 장애아동가족지원 -만18세 미만 장애아동에게 언어·청능, 미술·음악, 행동·놀이·심리, 운동 등 발달재활서비스 제공만18세 미만 중증장애아동에게 돌봄서비스 지원</li> <li>·(교육부) 아동통합서비스지원 -0~12세 아동 및 가족, 임산부에게 건강, 인지, 정서, 사회성 등의 서비스 제공</li> <li>·(여가부) 다문화가족 정착 및 자녀양육지원 -방문교육, 자녀언어발달지원사업, 결혼이민자 통번역서비스, 언어영재교실</li> <li>·(여가부) 방과후돌봄서비스통합지원(청소년방과후 아카데미) -저소득층 초등 4학년 ~ 중등 2학년 청소년에게 자기주도학습, 보충학습지원, 전문체험활동, 상담 및 생활지도, 캠프, 부모교육, 급식 및 건강지원, 귀가지원 등</li> <li>·(여가부) 아이돌봄서비스_시간제 -초등학생(만 12세) 이하 아동을 대상으로 보육, 놀이 활동, 등·하원(교) 동행 등의 돌봄서비스 제공</li> <li>·(교육부) 초등돌봄교실 -초등학교 저학년생을 주요대상으로 초등돌봄교실에서 돌봄 및 교육 서비스 제공(저소득층 우선 선발)</li> </ul>
청년 20~30대	-		<ul style="list-style-type: none"> <li>·(교육부) 장애대학생도우미 -장애학생들에게 대학내 교수·학습지원 및 이동편의 등의 서비스 제공</li> </ul>
중장년 40~64세	-		-
노인 65세 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>·노인돌봄서비스 -만65세 이상의 취약 독거노인 및 거동불편 노인 보호서비스지원</li> <li>·노인장기요양보험 -고령이나 노인성 질병 등으로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인에게 신체활동·가사지원 등의 요양서비스 제공</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>·(보건처)고령국가유공자 노후복지지원 -65세 이상 보훈대상자 중 중증질환자, 독거 또는 노인부부세대의 가정에 보훈성감이 등 복지인력이 방문하여 가사·간병 등 재가복지서비스 제공</li> <li>·(농식품부)취약농가인력지원 -65세 이상 부부농가 등 취약계층을 대상으로 기본적 가사활동을 위한 가사도우미 지원</li> </ul>
전체연령	<ul style="list-style-type: none"> <li>·통합사례관리사 지원 -취약계층 발굴, 위기 가구에 대한 종합상담, 지역자원 서비스 발굴·연계, 사례관리 대상 가구의 욕구조사 및 서비스계획 수립, 서비스자원 연계 의뢰 및 제공여부 지속적 점검 등 실시</li> <li>·장애인노인 돌봄여행서비스(지투) -노인 및 장애인에게 전문 돌봄인력이 동반하는 국내여행 서비스 제공, 연1회 1박2일</li> <li>·지역정신건강사업 -정신건강증진, 자살예방, 중독관리</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>·(여가부)여성장애인 생활밀착형지원강화 -장애유형별 특화 역량강화교육, 영역별(보건, 생활보장, 복지시설 및 지역사회서비스, 문화·체육, 임신·출산·육아 지원, 성폭력·가정폭력 등) 지역사회기관 협약 등을 통한 연계기능 강화</li> </ul>

○ 상담 부문 사회서비스 사업현황

구분	연령	복지부(15개)		복지부 외 타부처(10개)
영유아	0세~5세	-		-
아동·청소년	6~18세	<p><b>2. 아동정서발달지원</b> -정서순화, 연주회관람, 무상악기제공, 합주 등</p> <p><b>5. 아동청소년비전형성</b> -라이프코칭, 진로탐색</p> <p><b>21. 기타아동정서</b> -음악실기 및 심리상담</p> <p><b>22. 정서, 학습, 리더십</b> -리더십 함양 및 비전형성</p> <p><b>23. 아동체험</b> -토요휴업일을 활용한 월 별체험활동제공</p>	<p><b>1. 드림스타트</b> -저소득 아동 및 가족, 임산부에게 건강, 인지, 정서·사회성 등 서비스제공</p> <p><b>3. 아동청소년심리지원</b> -아동조기개입서비스 놀이, 언어, 인지, 미술 프로그램, 사회성 향상 프로그램 등 제공</p> <p><b>4. 인터넷과몰입치유</b> -인터넷-게임 대체활동 후 자기주도를 위한 사후 관리, 기본서비스 제공</p>	<p><b>6. (교육부)WEE프로젝트</b> -학생들의 학교적응력 향상을 위한 상담제공(리더십, 진로탐색, 체험활동, 학습모듈, 부모상담)</p> <p><b>7. (여가부)청소년인터넷중독극복</b> -생애주기별 예방교육, 인터넷 레몬교실, 스마트미디어 레몬교실, 방문상담, 전문상담사 활용</p> <p><b>8. (여가부)자살위험청소년상담</b> -청소년 자살예방대책, 위기개입대책, 긴급구조대책, 사후개입대책을 마련하여 전문적 상담실시</p> <p><b>9. (여가부)청소년상담복지센터</b> -지역사회청소년 통합지원체계를 구축하여 상담, 사회적 보호, 교육, 진로, 의료, 여가 연계지원</p>
청년	20대~30대	<p><b>12. 부모학교</b> -부모 및 예비부모의 역할정립, 역할훈련제공, 성격 유형검사, 가족공동체프로그램</p>		<p><b>11.(보훈처) 제대군인심리상담</b> -(내용)컨설팅, 교육훈련, 행정지원, 구직활동지원 등 취업지원센터의 사업</p>
중·장년	40대~64세	<p><b>24. 근로자정서지원</b> -노무상담, 재테크상담, 자녀교육상담 등 지원</p>		-
노인	65세 이상	<p><b>15. 자살고위험군 건강증진</b> -65세이상 이용자의 자살위험성의 정도에 따라 사례관리, 맞춤형프로그램, 가족교육, 여가활동 실시</p> <p><b>17. 고령자소외예방</b> -저소득 고령자 라이프코칭(타인관계 등)과 재무설계를 제공하여 노년기를 보람 있게 보내도록 지원</p>		-
전체 연령		<p><b>14. 인공임신중절예방</b> -한국마더세이프 전문상담센터 운영, 위기임신 상담 신고센터, 인공임신중절 예방 사회협의체 운영</p> <p><b>15. 자살예방사업</b> -지역사회 내 정신질환자 발견, 상담, 치료, 재활, 자살예방대책 수립, 시행</p> <p><b>25. 사례관리</b> -사전사후 사례평가 및 진단, 가족상담 서비스</p>		<p><b>10. (여가부)다문화가족지원센터</b> -다문화가족 통합교육, 상담사업, 문화사업, 정보제공 등 지역사회 주민 대상으로 제공</p> <p><b>13. (여가부)성폭력피해자통합지원센터</b> -생애애 피해자 등 수사지원, 신체외상 및 산부인과 진료, 심리치료, 법적지원 등 제공</p> <p><b>18. (법무부)법률홍닥터</b> -시군구 지방자치단체, 사회복지관에 상주하여 변호사 자격자를 두어 1차 무료 법률서비스 제공</p> <p><b>19. (법무부)인신보호관</b> -정신병원 등에 강제입원 된 사람이 있는지 상시적으로 점검 후 구제</p> <p><b>20. (법무부)스마일센터</b> -강력범죄사건의 피해자, 가족들의 회복을 돕는 곳으로 심리지원, 사례지원, 네트워크구축</p>

○ 건강관리 부문 사회서비스 사업현황

구분	연령	복지부 (11개)		복지부 외 타부처 (4개)
영유아	0세~5세	<b>1. 영유아발달지원</b> -발달지연이 우려되는 영유아에게 운동, 언어, 인지, 정서, 사회성 발달 증대 서비스 제공	<b>5. 발달재활서비스</b> -언어, 청능, 미술, 음악, 행동, 심리운동, 감각 발달 재활 서비스 제공, 부모상담 제공	-
아동·청소년	6~18세	<b>2. (비만)아동관리</b> -운동프로그램(운동처방, 운동지도), 영양교육, 기초검사 등 아동특성에 따른 프로그램처방	<b>6. 언어발달지원</b> -언어재활, 청능재활 등 독서지도, 수화지도 제공	<b>3. (문체부)스포츠바우처</b> -스포츠강좌 월 최대 7만원 지원(카드에 강좌한도로 부여됨)  <b>4. (교육부, 문체부)신나는 주말생활체육학교</b> -학교안 생활체육프로그램, 학교밖 생활체육프로그램 진행하여 운영비, 강사수당 보조
청년	20대~30대	-		-
중·장년	40대~64세	-		-
노인	65세 이상	<b>7. 시각장애인안마</b> -월 4회 근골격계, 신경계, 순환계 질환의 증상개선을 위한 안마, 마사지, 지압 제공  <b>8. 노인맞춤형운동처방</b> -건강상태 점검, 수중운동(아쿠아로빅, 수중걷기), 유산소운동(체조, 댄스) 제공으로 건강증진  <b>10. 정신질환자도탈케어</b> -이용자의 자살위험성의 정도에 따라 사례관리, 맞춤형프로그램, 가족교육, 여가활동 실시  <b>12. 장애인·노인 건강취약계층 운동처방서비스</b> -노인(혈액검사, 댄스스포츠) 장애인(놀이치유, 수중운동), 산모(라마즈교육 요가) 프로그램 제공  <b>13. 치매예방</b> -치매예방 한방치료, 뇌기능활성화체조 제공	<b>9. (문체부)어르신생활체육지도자</b> -지역 노인시설 방문 후 생활체육활동 지도, 프로그램 및 대표축제 행사 지원	
전체 연령		<b>14. U-Health</b> -정기적 건강측정, 생활습관개선 영양상담  <b>15. 재활지원</b> -개인맞춤형 근력운동 및 유산소운동	<b>11. (문체부)장애인생활체육지도자</b> -보치아, 휠체어 테니스, 수상스키, 탁구, 양궁 등을 통해 장애인 건강 및 사회참여 촉진	



○ 사회참여지원 부문 사회서비스 사업현황

구분	연령	복지부 (5개)		복지부 외 타부처 (9개)	
영유아	0세~5세	-		-	
아동·청소년	6~18세	-		<b>1.(여가부)미혼모자립지원</b> - 아동양육비, 검정고시 학습비 등 제공, 미혼모자 시설 제공	
청년	20대~30대	-	<b>2. 자활근로</b> - 간병, 집수리, 청소, 폐자원재활용, 음식물재활용사업 등 5대전국표준화사업 및 지역특화사업	<b>12.(보훈처)제대군인직업교육 훈련바우처</b> - 취업에 필요한 교육과정, 공인외국어 시험과목 등 지원대상 교육과정에 대한 바우처 지급  <b>14.(보훈처)제대군인사회적일자리지원</b> - 적극적 기업협력 활동을 통한 일자리 발굴 (MOU 체결)	<b>6.(여가부)경력단절여성취업지원</b> - 취업상담 운영, 직업교육훈련, 여성인턴, 취업연계 및 사후관리사업 등 취업지원  <b>7.(고용부)취업성공패키지</b> - 취업상담(1개월), 취업알선(2~4주), 직업훈련(6개월), 집중취업알선(3개월)
중·장년	40대~64세	-	<b>13. 장애인사회참여지원</b> - 직업생활준비, 자격증 취득 등 창업과 재취업에 필요한 기능 준비	-	<b>9.(보훈처)장기복무전역예정군인 전직지원</b> - 컨설팅, 교육훈련, 행정지원, 구직활동지원을 통해 경력전환 및 사회진출 지원  <b>10.(보훈처)전역예정군인취업활동지원</b> - 컨설팅, 교육훈련, 행정지원, 구직활동지원을 통해 경력전환 및 사회진출 지원
노인	65세 이상	<b>11. 노인일자리</b> - 공익형, 교육형, 복지형, 시장형 등 참여노인 인건비와 부대경비 지원		-	
전체 연령		<b>3. 장애인 일자리</b> - 일반형 일자리, 복지일자리, 특화형 일자리로 구분하여 운영비, 인건비 지원  <b>4. 중증장애인직업재활지원</b> - 직업재활센터, 직업재활시설, 장애인단체 등에서 직업재활서비스를 구축하도록 지원		<b>5. (통일부)탈북민 원스톱취업지원</b> - 취업지원센터 직업상담사가 이력서작성, 면접 클리닉 지원, 심화교육 특강 진행  <b>8.(법무부)출소자 갱생지원</b> - 직업훈련, 취업알선, 출소자 법률상담, 출소자 자녀 학업지원	

○ 문화예술 부문 사회서비스 사업현황

구분	연령	복지부	복지부 외 타부처 (7개)
영유아	0세~5세	-	<b>3. (문체부)예술꽃 씨앗학교</b> -400명 이하 소규모 학교에 문화예술교육 운영의지가 높은 학교를 지정하여 교육지원
아동·청소년	6~18세	-	<b>2. (문체부)예술강사지원</b> -문화예술체육교육 활성화를 위해 국악, 연극, 무용, 만화, 디자인 등 8개 분야 강사를 초·중·고교에 파견
청년	20대~30대	-	-
중·장년	40대~64세	-	-
노인	65세 이상	-	<b>1. (문체부)이야기할머니</b> -일정한 교육을 마친 후 손자세대에게 이야기를 전달하는 역할, 유아교육기관에서 활동  <b>4. (문체부)지방문화원 어르신문화프로그램</b> -어르신문화학교, 찾아가는 문화학교, 동아리활동, 생활문화 전승 등 문화향유 증진
전체 연령		-	<b>5. (문체부)국민문화 향유권 확대</b> -국·공립 문화시설(박물관, 미술관, 도서관)의 야간개장 및 개관시간 연장으로 시설접근성 강화  <b>6. (문체부)문화, 여행, 스포츠관광 바우처</b> -공연, 전시, 영화관람, 국내여행상품, 워터파크, 프로스포츠 경기 관람 지원, 문화이용권(가구당 5만원), 여행이용권(가구당 15만원), 스포츠관광이용권(가구당 12만원)지원  <b>7. (문체부)문화전문인력파견</b> -문화복지 및 여가분야의 전문성과 역량을 갖추고 문화복지 및 서비스 기획, 제공하는 사람

○ 학습지원 부문 사회서비스 현황

구분	복지부(2개)		복지부 외 타부처(5개)	
영유아 0~5세	<b>1. 아동인지서비스</b> -책 읽어주기, 돌후 활동, 도서지급, 부모대상 독서지도 등 상담제공 후 균형적 발달 도움		-	<b>4. (여가부)다문화가정자녀언어 발달지원</b> -언어발달지원서비스 제공, 언어평가, 부모상담 및 교육, 역량강화 교육(언어발달, 촉진학과)
아동·청소년 6~18세		<b>2. 다문화가정아동발달지원</b> -우리말 배우기, 일상생활 서비스, 학습지원, 정서지원 서비스 제공	<b>3. (교육부)다문화예비학교</b> -일반학교에 재학 중이나 언어적, 문화적 차이로 학교부적응 경험하는 다문화학생들에게 한국어, 문화에 초점을 둔 교육프로그램을 제공하여 공교육중도탈락을 방지	<b>5. (여가부)레인보우스쿨</b> -이주배경청소년 사회적응 지원프로그램(레인보우스쿨)로 한국어교육, 문화이해, 진로지원 운영  <b>6. (교육부)탈북청소년 학생지원</b> -대안 교육시설로, 학교수업 후 수업 진행, 위탁운영지원방식
청년 20~30대		-		-
중·장년 40~64세		-		-
노인 65세 이상		-		-
전체연령		-		<b>7. (교육부)행복학습지원센터</b> -평생학습기관으로부터 원거리 주민들에게 학습권 보장 및 평생 학습 지역공동체 형성

○ 시설이용 부문 사회서비스 사업현황

구분	복지부(3개)		복지부 외 타부처(3개)
영유아 0~5세	<b>1. 저소득가정 장난감대여</b> - 장난감 등을 대여해 주며 양육코칭서비스 제공하여 정서적, 신체적 성장을 도모함	<b>2. 장애인 보조기기 렌탈</b> - 맞춤형 휠체어 및 자세유지 도구 렌탈, 점검 및 보수 서비스 제공	-
아동·청소년 6~18세	-		-
청년 20~30대	-	-	-
중·장년 40~64세	-	-	-
노인 65세 이상	-	-	-
전체 연령	<b>6. 청소방역_지투사업</b> -청소, 방역, 세탁, 소독 주거안전 서비스		<b>3. (여가부)폭력피해여성 주거지원</b> - 수사지원, 신체외상치료, 심리치료, 법적지원 등 제공  <b>4. (산자부)복지시설 신재생에너지 보급</b> - 사회복지시설에 태양광, 태양열, 지열, 연료전지, 소형풍력 등 신재생에너지 설비 설치비용의 50% 지원  <b>5. (산자부)저소득층에너지 효율개선</b> - 국민기초생활 수급권자 및 차상위 계층에 단열공사, 창호공사, 바닥공사, 물품(가스, 기름, 연탄보일러)지원

## 〈참고문헌〉

- 고베시(2000), 『시민활동모델 조사보고서-고베시에 있어서 중간지원조직에 관한 모델 조사』, 고베 마을만들기 연구소.
- 구자인(2017), “농촌마을만들기의 지원시스템”, 『충남마을만들기 중간지원조직 숙박워크숍 발표자료』.
- 김기태(2017), “지역발전 전략으로서의 사회적경제 제도화 방안 및 정책 제안”, 『제2차 사회적경제 정책포럼』, 한겨레경제사회연구원·사회적기업활성화전국네트워크.
- 김기태(2017), “농촌정책의 재구성과 협동사회경제”, 『2017 대안농정 대토론회, 식농촌의 통합과 혁신 발표자료』.
- 김정섭·김경덕·임지은(2015), 『농촌 지역의 사회적경제 실태와 활성화 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 김정원(2010), 『지역자활센터의 중간지원조직 역할 연구』, 농촌경제연구원.
- 김정원(2016), “한국의 사회적경제 중간지원조직에 대한 짧은 생각”, 『사회적경제활동가대회 2016』.
- 김정호 외(2010), 『농업농촌 2030-2050 비전과 과제』, 한국농촌경제연구원.
- 김종화, 김정하(2016), 『충남 학교급식지원센터 실태분석 및 발전방안』, 충남연구원.
- 김태인(2017), 『경기도 사회적경제지원조직의 역할과 과제』.
- 노승철(2014), “농촌정책의 방향과 과제:지역전문가들이 보는 농촌아젠다”, 『제13차 농어촌 지역정책포럼』, 한국농촌경제연구원.
- 농림축산식품부(2017), 『지역단위 푸드플랜 수립 가이드라인』
- 농협중앙회(2017), 『2016 농·축협 경영계수요람』.
- 박대식 외(2017), 『농촌주민의 사회경제적 역량을 활용한 마을복지 활성화 방향과 과제』, 농촌경제연구원.
- 박승규 외(2016), 『저출산·고령화에 의한 소멸지역 분석』, 한국지방행정연구원 정책연구 2016-19.
- 성주인 외(2016), 『한국 농어촌 마을의 변화 실태와 중장기 발전 방향 (2/5차년도)』, 농촌경제연구원.
- 송미령·김정섭·박주영(2009), “농어촌 기초생활권의 전망과 정책 과제”, 『농업전망 2009: 한국 농업·농촌, 도전과 새로운 희망』, 한국농촌경제연구원.
- 시민사회연대회의·국무총리비서실(2003), 『일본 NPO 활동과 정부의 지원정책 조사활동 보고서』, 2003.6.30.~7.6.

- 오현석(2015), “농촌개발정책”, 시선집중 GSnJ, 제201호, GS&J 인스티튜트.
- 우천식, 김태종(2007), “한국 경제·사회와 사회적 자본”, KDI 한국개발연구원
- 이윤진 외(2014), 『지역사회 육아지원 네트워크 모델 개발 연구』, 육아정책연구소.
- 임경수(2013), “전라북도 중간지원조직의 광역·시군간 역할분담 및 발전방향”.
- 임경수(2017), “농업농촌활성화와 사회적경제”, 『전라남도 사회적경제 미리전략 심포지엄 발표자료』 .
- 임경수(2017), “지역발전 전략으로서 사회적경제의 모색과 시민사회의 역할”, 『제2차 사회적경제 정책포럼』, 한겨레경제사회연구원·사회적기업활성화전국네트워크.
- 장원봉(2008), “사회적 경제와 협동조합운동”, 『녹색평론』, 5~6월 통권 100권.
- 전북연구원(2016), 『전라북도 마을만들기, 현황과 활성화 전략』 .
- 정도채(2016), “2040 농촌 전망과 정책 방향”, 『제17차 농어촌지역정책포럼』, 농촌경제연구원.
- 조미형 외(2014), 『농촌 지역사회기반 복지시스템 구축 방안 연구』, 농촌경제연구원.
- 조영탁(2003), “생태경제학 산책”, 『한국사회경제학회 학술대회』
- 최수명, 정도채(2016), “특집2 : 농촌개발의 새로운 프레임”, 『농정연구』, Vol 57, 농정연구센터
- 충청남도여성정책개발원(2015), 『충남의 노인 돌봄 인력 실태 및 통합적 지원 방안』 .
- 하성규, 박기덕(2011). 사회적 자본의 영향요인과 주거공동체 활성화: 서울 아파트단지과 여주 농촌 마을 비교 연구. 한국지방자치연구, 12(4), 133-153.
- 하현상(2015), 『중앙정부 지원 마을공동체 사업의 현재와 나아갈 길』 .
- 한국농촌경제연구원(2017), 『농업전망 2017(1)』 .
- 한국보건사회연구원(2014), 『협동조합의 사회서비스 분야 참여가능성 모색 및 방안연구』 .
  
- ILO(2013), “Resilience in a downturn: The power of financial cooperatives”, GENEVA
- Putnam, Robert(1993), “Making Democracy Work”, Princeton University Press.
  
- 공공데이터포털 [www.data.go.kr](http://www.data.go.kr)
- 농림수산업자보증기금 <http://nongshinbo.nonghyup.com>
- 농림축산식품부 [mafra.go.kr](http://mafra.go.kr)
- 중앙자활센터 [www.cssf.or.kr](http://www.cssf.or.kr)
- 한국사회적기업진흥원 [www.socialenterprise.or.kr](http://www.socialenterprise.or.kr)
- 협동조합 [www.coop.go.kr](http://www.coop.go.kr)