

제2차 지방자치 혁신포럼

사회연대경제정책센터 설립 기념 세미나

지역의 활력,
사회연대경제 거버넌스에서 답을 찾다

2026. **7. 20.**(월) 13:30~17:00
국회의원회관 제1소회의실



주최



김영배 국회의원실 · 복기왕 국회의원실 · 송재봉 국회의원실 · 최혁진 국회의원실

주관



한국지방행정연구원 사회연대경제정책센터

후원



행정안전부



대한민국시장·군수·구청장협의회
National Association of Mayors in Korea



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

제2차 지방자치 혁신포럼

사회연대경제정책센터 설립 기념 세미나

지역의 활력, 사회연대경제 거버넌스에서 답을 찾다



프로그램

사회 | 이제연 한국지방행정연구원 기획조정실장

시간	행사 내용		
개회식(30')			
13:25~13:30(5')	행사 안내 및 내빈 소개		
13:30~13:55(25')	개회사	육동일 한국지방행정연구원장	
	환영사	김영배 국회의원(서울 성북구갑)	
		복기왕 국회의원(충남 아산시갑)	
		송재봉 국회의원(충북 청주시청원구)	
		최혁진 국회의원(비례대표)	
	축 사	윤호중 행정안전부 장관	
	조재구 대한민국시장군수구청장협의회장		
단체사진 촬영(주요 참석자)			
13:55~14:00(5')	Break Time		
주제발표(60')			
14:00~14:20(20')	발제 1	대한민국 사회연대경제의 제도적 도약과 사회연대경제정책센터의 역할 전성만·전대욱 한국지방행정연구원 연구위원	
14:20~14:40(20')	발제 2	지역소멸의 해법, 사회연대경제 모델의 미래 : 평창군의 도전 장대철 KAIST 교수	
14:40~15:00(20')	발제 3	함께 가는 경제, 행복한 대한민국 : 사회연대경제 발전 종합계획 이방무 행정안전부 사회연대경제국장	
15:00~15:10(10')	Break Time		
종합토론(100')			
15:10~16:50(100')	좌 장	강남훈 기본사회위원회 부위원장(한신대학교 명예교수)	
	토 론	강민수 한국사회연대경제 상임이사	
		김영식 전국사회연대경제 지방정부협의회 사무국장	
		김정현 한국지방자치시민연구회장	
		박진영 세계일보 차장	
		이상범 대한민국시군구청장협의회 정책연구실장	
		장종익 한국협동조합학회장	
		장지연 한국사회가치연대기금 사무총장	
		정재민 한국사회적기업진흥원 본부장	
16:50~17:00(10')	마무리 및 폐회		

사회연대경제정책센터 설립 기념 세미나

지역의 활력, 사회연대경제 거버넌스에서 답을 찾다



목차

개회식

개회사 육동일 한국지방행정연구원장	2
환영사 김영배 국회의원(서울 성북구갑)	4
복기왕 국회의원(충남 아산시갑)	6
송재봉 국회의원(충북 청주시청원구)	8
최혁진 국회의원(비례대표)	10
축사 윤호중 행정안전부 장관	
조재구 대한민국시장군수구청장협의회장	

주제발표

발제 1 대한민국 사회연대경제의 제도적 도약과 사회연대경제정책센터의 역할 ...	13
전성만·전대욱 한국지방행정연구원 연구위원	
발제 2 지역소멸의 해법, 사회연대경제 모델의 미래 : 평창군의 도전	31
장대철 KAIST 교수	
발제 3 함께 가는 경제, 행복한 대한민국 : 사회연대경제 발전 종합계획	37
이방무 행정안전부 사회연대경제국장	

종합토론

좌장 강남훈 기본사회위원회 부위원장(한신대학교 명예교수)	
토론 강민수 한국사회연대경제 상임이사	57
김영식 전국사회연대경제 지방정부협의회 사무국장	59
김정현 한국지방자치시민연구회장	63
박진영 세계일보 차장	66
이상범 대한민국시군구청장협의회 정책연구실장	69
장종익 한국협동조합학회장	72
장지연 한국사회가치연대기금 사무총장	77
정재민 한국사회적기업진흥원 본부장	81

개회사



육동일

한국지방행정연구원장

존경하는 정부와 국회, 지방정부 관계자 여러분, 학계와 현장에서 함께해 주신 내외 귀빈 여러분, 그리고 오늘 이 자리에 참석해 주신 모든 분들, 반갑습니다. 한국지방행정연구원장 육동일입니다.

먼저 바쁘신 일정에도 불구하고 「2026년 제2차 지방자치 혁신포럼」에 함께해 주신 여러분께 깊은 환영과 감사의 말씀을 드립니다. 특히 오늘은 한국지방행정연구원의 사회연대경제정책센터 설립을 기념하고, 우리나라 사회연대경제 정책의 새로운 발전 방향을 함께 모색하는 자리라는 점에서 그 의미가 매우 크다고 생각합니다.

지금 우리 사회는 저출생·고령화와 지방소멸, 지역 간 격차와 공동체 약화 등 어느 한 주체의 노력만으로는 해결하기 어려운 복합적인 과제에 직면해 있습니다. 기존의 정책과 제도만으로 이러한 문제를 해결하는 데에는 분명한 한계가 있으며, 이제는 지역과 주민이 스스로 문제를 정의하고 해결의 주체로 참여하는 새로운 접근이 필요합니다.

사회연대경제는 이러한 시대적 요구에 부응하는 중요한 정책적 대안입니다. 주민의 자발적인 참여와 협력을 바탕으로 지역사회의 문제를 해결하고, 그 과정에서 만들어진 사회적·경제적 가치가 다시 지역과 공동체로 이어지는 선순환 구조를 만들어가는 것이 사회연대경제가 지향해야 할 방향이라고 생각합니다.

특히 최근 사회연대경제의 지속가능한 발전을 뒷받침하기 위한 제도적 기반 마련과 정책체계 정비의 필요성이 더욱 커지고 있습니다. 이제는 여러 부처와 제도에 분산된 정책을 유기적으로 연계하고, 사회연대경제가 지역과 현장에 안정적으로 뿌리내릴 수 있는 기반을 구축해야 할 시점입니다. 이를 통해 주민의 삶과 지역의 실질적인 변화로 이어지는 사회연대경제의 새로운 도약을 준비해야 합니다.



지역의 특성과 주민의 수요를 가장 가까이에서 이해하는 지방정부가 현장의 다양한 주체들과 협력하고, 중앙정부와 지역을 연결하는 실질적인 거버넌스를 구축할 때 사회연대경제는 지역의 활력을 높이고 지속가능한 공동체를 만드는 실질적인 동력이 될 수 있을 것입니다.

행정안전부는 지난해 10월 사회연대경제 주무부처로 지정돼 범정부 차원의 활성화를 주도하고 있을 뿐 아니라 지난달에는 국무회의에서 20개 관계부처가 합동으로 마련한 사회연대경제발전 종합계획을 발표하기도 했습니다.

이러한 정책 환경의 변화에 발맞춰 한국지방행정연구원은 사회연대경제정책센터를 새롭게 설립 하였습니다. 센터는 정부와 지방정부, 학계와 현장을 연결하는 정책연구 플랫폼으로서 사회연대 경제의 중장기 발전전략을 모색하고, 지역의 다양한 경험과 성과를 체계적으로 축적하여 실효성 있는 정책 대안으로 발전시켜 나가고자 합니다.

오늘 포럼의 주제인 「지역의 활력, 사회연대경제 거버넌스에서 답을 찾다!」 역시 이러한 문제 의식과 맞닿아 있습니다. 오늘 발표와 토론을 통해 참여·연대·혁신의 가치 실현을 위한 사회연대 경제의 제도적 도약과 센터의 역할, 지역소멸에 대응하는 새로운 모델, 그리고 국가 차원의 발전 전략에 이르기까지 폭넓고 깊이 있는 논의가 이루어지기를 기대합니다.

한국지방행정연구원은 앞으로 주민중심·지방주도·현장중시를 연구와 정책설계의 기본 원칙으로 삼아, 사회연대경제가 지역의 지속가능한 발전과 주민의 삶의 질 향상으로 이어질 수 있도록 정책 연구와 현장 지원에 최선을 다하겠습니다. 또한 사회연대경제정책센터가 정부와 지방정부, 학계와 현장을 긴밀히 연결하고 대한민국 사회연대경제 정책을 선도하는 정책연구 플랫폼으로 자리매김 할 수 있도록 책임을 다하겠습니다.

오늘 이 자리가 대한민국 사회연대경제의 새로운 미래를 함께 열어가는 출발점이 되기를 기대하며, 함께해 주신 모든 분들의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2026. 7. 20.

한국지방행정연구원장 **육 동 일**

환영사



김영배

국회의원(서울 성북구갑)

안녕하십니까,

더불어민주당 서울 성북갑 국회의원 김영배입니다.

오늘 <지역의 활력, 사회연대경제 거버넌스에서 답을 찾다!> 세미나에 함께해 주신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다.

먼저 뜻깊은 자리를 함께 준비해 주신 한국지방행정연구원 사회연대경제정책센터 관계자 여러분, 행정안전부와 대한민국시장군수구청장협의회, 그리고 함께 공동주최에 나서주신 복기왕 의원님, 송재봉 의원님, 최혁진 의원님께 깊이 감사드립니다.

오늘 이 자리는 한국지방행정연구원 사회연대경제정책센터의 출발을 함께 축하하는 자리이기도 합니다. 사회연대경제정책센터 설립을 진심으로 축하드립니다.

사회연대경제는 단순한 보완적 경제 영역이 아닙니다. 지역의 일자리와 돌봄, 생활서비스와 공동체 회복을 현장에서 실천하는 중요한 정책 영역입니다. 그렇기 때문에 중앙정부와 지방자치단체, 연구기관, 현장 주체들이 함께 참여하는 민·관·학·연 협력 거버넌스가 무엇보다 중요합니다.

그럼 점에서 행정안전부와 정부가 사회연대경제의 역량과 가능성을 믿고, 정책적 기반을 다시 세워가고 있는 흐름을 매우 뜻깊게 생각합니다. 현장을 믿고, 사회연대경제 주체들의 힘을 믿는 정부의 행보에 큰 박수를 보냅니다.

오늘 세미나의 주제처럼 지역의 활력은 어느 한 기관이나 한 부처의 노력만으로 만들어지는 것이 아닙니다. 중앙정부의 정책 총괄, 연구기관의 분석과 지원, 지방자치단체의 현장 집행, 그리고 사회연대경제 주체들의 실천이 함께 맞물려야 합니다.



국회도 함께 소임을 다하겠습니다.

사회연대경제기본법 제정은 더 이상 미룰 수 없는 과제입니다.

사회연대경제가 현장의 힘으로만 자생하도록 방치하지 않겠습니다. 국가와 지방정부의 제도적 지원 속에서 안정적으로 성장할 수 있도록 기본법 제정에 총력을 다하겠습니다.

오늘 세미나에서 나온 현장의 지혜와 제안들이 향후 ‘대한민국 사회연대경제 지역활성화 가이드 라인’과 같은 실질적 정책 성과로 이어질 수 있도록 국회에서도 힘을 보태겠습니다.

다시 한 번 사회연대경제정책센터 설립과 오늘 세미나 개최를 진심으로 축하드립니다.

오늘의 논의가 사회연대경제의 새로운 도약과 지역 활력 회복의 소중한 계기가 되기를 기대합니다.
고맙습니다.

2026. 7. 20.

국회의원(서울 성북구갑) **김 영 배**

환영사



복기왕

국회의원(충남 아산시갑)

여러분, 안녕하십니까?

더불어민주당 사회적경제위원회 위원장, 국회의원 복기왕(충남 아산시갑, 국토교통위원회 간사)입니다.

지난 5월 현장의 오랜 염원과 치열한 노력이 결실을 보아 한국지방행정연구원에 사회연대경제 정책센터가 설립된 것을 진심으로 축하드립니다.

사회연대경제 성장 촉진을 위해 가장 앞에서 애쓰고 계신 윤호중 행정안전부 장관님, 뜻깊은 토론회를 공동 주최해 주신 김영배, 송재봉, 최혁진 의원님, 토론회 기획과 진행을 주관하시는 한국지방행정연구원 육동일 원장님께도 깊이 감사드립니다. 더불어 사회연대경제가 전국 곳곳에서 활성화될 수 있도록 힘쓰고 계신 대한민국 시군구청장협의회 조재구 회장님을 비롯한 내외 귀빈 여러분께도 따뜻한 환영의 인사를 전합니다.

우리는 지난 정부 시절에 모진 예산 삭감의 그늘 속에서도 사회연대경제의 현장을 눈물과 땀으로 지켜내신 현장 활동가분들의 고단함을 잘 알고 있습니다. 사회적기업 예산이 삭감되고 생태계가 뿌리째 흔들리는 혹독한 겨울이었지만, 여러분의 꺾이지 않는 마음이 모여 마침내 새로운 역사를 만들고 있습니다. 지난 5월 무려 14년을 기다려온 '사회적기업 육성법'이 국회 본회의를 통과했고, 이제 우리는 사회연대경제의 제도적 기틀이 될 「사회연대경제기본법」의 국회 본회의 통과를 목전에 두고 있습니다.

이번 세미나의 주제처럼, 무너진 지역 공동체를 살리고 소멸해 가는 지방에 다시 활력을 불어넣을 해답이 사회연대경제 정책 거버넌스에 있습니다.



이재명 국민주권정부는 최근 삭감되었던 예산을 복원하고 서민금융 및 신용보증기금 규모를 대폭 확대하며 임팩트 펀드 투자를 강화하는 등의 내용을 골자로 하는 <사회연대경제 발전 종합계획>을 발표했습니다. 행정안전부가 발표한 정책 목표가 부처 간 칸막이를 넘어 지역 현장에 깊숙이 안착하기 위해서는 각 분야 전문가분들의 연구와 전문성이 뒷받침되어야 합니다.

그렇기에 지난 5월 설립된 한국지방행정연구원 사회연대경제정책센터의 어깨가 무겁습니다. 행정안전부의 정책 총괄 기능과 지방자치단체의 실제 집행 사이를 잇는 튼튼한 교량 역할을 해주어야 합니다. 센터를 중심으로 구축될 정책 거버넌스가 지방 현장에서 작동할 수 있는 실질적인 가이드라인을 만들고, 지속가능한 정책 모델을 선도적으로 발굴하고 지원해 주시기를 기대합니다.

저 복기왕이 더불어민주당 사회적경제위원장으로 국회에서 가장 열심히 여러분을 뒷받침하겠습니다. 그리고 「사회연대경제기본법」의 신속한 국회 통과를 책임지고 이끌겠다고 약속드립니다. 예산과 제도가 현장의 필요에 맞게 살아 움직이도록 정부 및 지자체와 긴밀히 소통하며 가장 앞장 서서 일하겠습니다.

오늘 이 자리에 참석하신 모든 분들께서 대한민국 사회연대경제를 도약시키는 주인공이 되기를 응원합니다. 함께해 주신 모든 분의 앞날에 늘 건강과 행복이 가득하기를 기원합니다.

감사합니다.

2026. 7. 20.

국회의원(충남 아산시갑) **복 기 왕**

환영사

송재봉

국회의원(충북 청주시청원구)



안녕하십니까.

더불어민주당 청주 청원 국회의원 송재봉입니다.

「지역의 활력, 사회연대경제 거버넌스에서 답을 찾다! : 한국지방행정연구원 사회연대경제정책센터 설립 기념 세미나」 개최를 진심으로 축하드립니다.

사회연대경제는 이미 지역 현장에서 답을 만들어 왔습니다. 협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업 등 다양한 주체들이 주민의 참여와 협력을 바탕으로 지역 자원을 활용하고, 일자리와 공동체 회복의 가능성을 넓혀왔습니다. 특히 마을기업은 주민이 지역의 문제를 직접 해결하고, 그 성과를 다시 지역사회로 환원하는 대표적인 현장 모델입니다.

사회연대경제는 여러 현장에서 의미 있는 성과도 만들어 왔습니다. 발달장애인 고용에서 출발한 베어베터는 수백 명의 장애인 일자리를 만들고, 파트너 기업들과 함께 1,000개가 넘는 일자리 창출로 확장되었습니다. 동자동 쪽방촌 주민들이 소액 출자로 만든 공동체 금융 역시 주민 스스로 생활의 안전망을 만들어낸 사례입니다. 사회연대경제가 지역 문제 해결과 일자리 창출, 공동체 회복에 실제로 기여할 수 있음을 보여줍니다.

인구감소와 고령화, 지역소멸, 청년과 일자리 문제 등 복합적인 위기에 직면한 지금, 사회연대경제의 역할은 더욱 중요해지고 있습니다. 인공지능을 비롯한 미래 기술과 혁신기업이 대한민국의 새로운 성장동력을 만들어간다면, 사회연대경제는 지역 안에서 사람과 사람을 연결하고, 격차를 줄이며, 공동체의 지속가능성을 높이는 또 하나의 중요한 축입니다.



이재명 정부가 사회연대경제 성장 촉진을 주요 국정과제로 추진하는 이유도 여기에 있다고 생각합니다. 사회연대경제기본법은 19대 국회에서 논의가 시작된 이후 20대와 21대 국회를 거치며 오랜 시간 제도화를 위한 노력이 이어져 왔습니다. 이제 본회의 의결까지 이어질 수 있도록 국회가 책임 있게 논의를 마무리해야 합니다.

그런 점에서 오늘 세미나는 의미가 큼니다. 새롭게 출범하는 사회연대경제정책센터가 중앙정부와 지방정부, 현장과 연구기관을 잇는 정책 플랫폼으로서 지역의 경험을 실효성 있는 정책으로 발전시키고, 지역 특성에 맞는 사회연대경제 모델을 발굴·확산하는 중심 역할을 해주시기를 기대합니다.

아울러 사회연대경제정책센터의 출발을 위해 애써주신 육동일 한국지방행정연구원장님과 관계자 여러분, 발표와 토론에 함께해주신 모든 전문가 여러분께 깊이 감사드립니다.

저 역시 사회연대경제기본법의 조속한 국회 통과와 사회연대경제가 지역 현장에 안정적으로 뿌리 내릴 수 있도록 입법과 정책 지원에 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.

2026. 7. 20.

국회의원(충북 청주시청원구) **송재봉**

환영사

최혁진

국회의원(비례대표)



여러분, 반갑습니다. 국회의원 최혁진입니다.

먼저 오늘 세미나를 함께 준비해 주신 한국지방행정연구원 육동일 원장님과 사회연대경제 정책센터 여러분께 감사드립니다. 자리를 빛내 주신 행정안전부, 지방자치단체, 학계, 현장 실무자 여러분께도 감사 인사를 드립니다.

오늘 우리가 이 자리에 모인 이유는 분명합니다. 「사회연대경제기본법」이 오랫동안 부처별로 흩어져 있던 지원 체계가 하나의 틀 안으로 들어왔습니다. 그리고 오늘 설립을 기념하는 사회연대경제정책센터의 역할이 중요합니다. 센터는 연구기관에만 머물러서는 안되고 행정 안전부의 정책, 지방자치단체의 집행, 현장의 경험을 하나로 잇는 다리 역할을 해야 합니다. 오늘 발제와 토론에서 나올 이야기들이 다리의 첫 번째 기둥이 되리라 생각합니다.

법 하나 만들었다고 끝이 아니라는 것을 잘 알고 있습니다. 시행령과 시행규칙, 지방자치단체의 조례 그리고 무엇보다 예산이 뒤따라야 합니다. 여러분이 현장에서 확인한 빈틈을 알려주시면 제가 그 빈틈을 메우는 일을 하겠습니다.

솔직한 문제 제기와 구체적인 대안이 오가는 자리가 되기를 바랍니다. 다시 한번 참석해 주신 모든 분께 감사드립니다.

감사합니다.

2026. 7. 20.

국회의원(비례대표) **최 혁 진**

제2차 지방자치 혁신포럼

사회연대경제정책센터 설립 기념 세미나

지역의 활력, 사회연대경제 거버넌스에서 답을 찾다

발제 1

대한민국 사회연대경제의 제도적 도약과 사회연대경제정책센터의 역할

전성만 · 전대욱

한국지방행정연구원 연구위원

대한민국 사회연대경제의 제도적 도약과 사회연대경제정책센터의 역할

2026.07.20.

전성만·전대욱
(지방자치분권제도실)



01
연구원 소개

지방자치의 발전은
국가의 발전과 직결됩니다.
본 연구원은 지방자치의 발전과
연관된 다양한 문제를 연구하고
정책을 개발하여 지방자치의
발전에 기여합니다.

Contents

- I. 민선 지방자치 30년 평가와 정책 방향
- II. 대한민국의 사회연대경제 현주소
- III. 한국지방행정연구원 사회연대경제정책센터 역할



I

민선 지방자치 30년 평가와 정책 방향

3/31

1 민선 지방자치 30년 평가: 사회연대경제 정책 연계 제도변화



	1991.4	1993	1995.6	1997	1998.6	2002.6	2003	2005	2006.6	2008
구분	부분적 도입기		민선 1기		민선 2기		민선 3기		민선 4기	
정부	노태우 정부		김영삼 정부		김대중 정부			노무현 정부		
법개정	- 지방자치법 개정 (1991) - 지방의회 구성, 운영		- 지방자치법 개정 (1994) - 민선지방자치실시 (단체장, 지방의원 선거)		- 지방자치법 일부 개정 (1999, 2000) (A)지방이양촉진법 (1999~2008) - 주민조례제정권(개폐청구권) - 지방자치법 (제15조)			지방자치법 전부 개정 (2007) (B) 지방분권특별법 (2004) (C) 국기교향발전특별법 (2004) - 신행정수도특별법 (2004)-위헌 - 주민투표법 (2004) - 재주특별법 (2005) - 주민소환법 (2007) 사회적기업 육성법 (2007)		
주요 제도 변화	- 지방자치법 개정 시 국가의 지도감독 조항 '유지' - 직무이행명령제 규정 (94 지방법 개정시)		- 주민감사청구제도 도입 (2001) - 지방의회 유급제 도입, 여성할당제 (50%) 도입 (2005.8) - 지방의회 회기일수 자율운영 (2006.4) - 재주특별자치도 시행 (2006) - 지방자치회의 윤리위원회 설치 (2006) - 주민소송제와 주민감사청구제 실시 (2006) - 지방교육제 신설 (2001) - 지방교육세율 법정률 인상 (2000)			- 지방자치법 전면 개정 (2007) - 총액인건비제 시행 (2007) - 주민참여예산제 도입 (2006) - 지방교부세율 인상 (2006) - 지방재정공시제도 도입(2006) - 서울시 재산세 공종과세 도입(2008)				

4/31

1 민선 지방자치 30년 평가: 사회연대경제 정책 연계 제도변화

지방자치법 20주년 및 지방분권특별법·출발20년 기념식 기념사진
'자치분권 2·0시대 어떻게 맞을 것인가.'

2023년 제도시정
지방시대
지방에서 새로운 활력을 찾다

2025년 10월 24일(월)경인도청 대강당에서
민선지방자치 30년, 새로운 시대정신과 과제

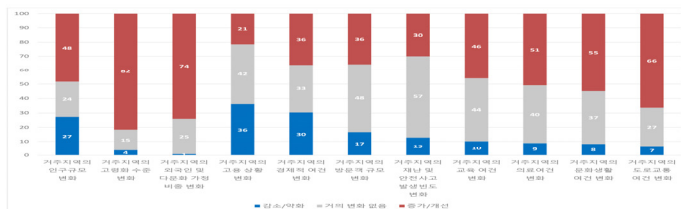
	2006.6	2008	2010.6	2013	2014.6	2015	2018.6	2022.6	2025	2026.6	
구분	민선 4기		민선 5기		민선 6기		민선7기	민선8기		민선 9기	
정부	노무현 정부		이명박 정부		박근혜 정부		문재인 정부	윤석열 정부	이재명 정부		
법개정	- 지방자치법 전부 개정 (2007) (B) 지방분권특별법 (2004) (C) 국가균형발전특별법 (2004) - 신행정수도특별법 (2004)-위헌 - 주민투표법 (2004) - 제주특별법 (2006) - 주민소환법 (2007) - 사회적기업 육성법 (2007)		- 지방자치법 일부개정 (2012) (D) 지방분권촉진법 (2008) -(A) (B) 법 폐지(2008) (E) 지방행정체제개편특별법(2010) (C) 법 개정 (지역균형발전특별법, 2008) - 협동조합기본법 (2012) - 국민기초생활보장법 개정 (2012)		- 지방자치법 일부 개정 (2017) (F) 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 (2014) -(D) 법 폐지 (2014) -(E) 특별법 폐지(2014)		- 지방자치법 전부 개정 (2022) (F) 특별법 개정(2018) (B) 법 개정(국가균형발전특별법 개정, 2018) - 중앙지방협력회의운영법 (2022) - 벤처기업법(2021)	(G) 지방자치분권및지역균형발전특별법 (2023) -(B), (F) 법 폐지 - 주민조례발안법(2023)	- 마을기업법 (2025) - 지방자치법 개정 (2026)-주민자치회 법제화 - 마을공동체법 (2026 추진) - 사회연대경제기본법안 (2026)		
주요 제도 변화	- 지방의원 겸직금지 범위 확대 (2009) - 지방자치위원회의 출범 (2013) - 주민참여예산제 도입 (2006), 의무시행 (2011) - 주민자치회 실시 (2014) - 지방소비세 제도 (2010) - 지방소비세 도입 (2010), 독립세화 (2011)						- 주민자치회 확대 실시 (2017) - 자치경찰제 실시 (2021) - 자치분권사전협의제 (2019) - 특별지방자치단체 도입 (2022) - 중앙지방협력회의 (2022) 1단계, 2단계 재정분권 시행 (2020-2022) - 지방시대위원회의 출범 (2023)				

5/31

2 민선 지방자치 30년 평가- 생활상 변화

● 생활상 변화의 주요 내용

- 저출산·고령화·수도권 쏠림이 고착화되는 인구구조로 지역 기반은 취약해지는 추세
- 고용 산업은 제조업 축소와 서비스 집중화 추세이며 수도권에 모든 면에서 우세
- 의료·교통 등 생활인프라는 점진적 확충이나, 수도권 중심 편중 격차는 심화되는 추세
- 도시화와 디지털화가 개선되지만 사회적 취약자 격차 존재
- 도로교통과 문화생활여건 등 인프라에 관한 개선 체감도가 높은 반면, 고령화수준과 고용상황, 경제적 여건에 대해서는 악화되었다는 의견 높음
- 인구증가경제개선·고용개선은 수도권에서, 고령인구 증가·인구감소·다문화 가정 증가 등은 비수도권에서 더 크게 인식



생활상 변화 시사점

- 30년간 지방자치의 직접적인 인구·산업·생활 격차 해소 효과는 제한적
- 지역 특성에 맞는 산업·공간·인구정책을 독자적으로 추진할 권한의 한계 심화 야기
- 전 국토의 균등한 제도향유를 위해 생활기반 중심의 실질 분권으로 전환 필요

☞ 향후 지방자치는 인구와 산업의 지역간 격차를 완화하는 '제도적 기반'으로 기능해야 할 것

6/31

2 민선 지방자치 30년 평가- 주민체감도 향상 필요

❖ 제도의 확대에도 불구하고 **핵심권한수행의 한계, 재정의 자율성 제약, 지방자치단체의 역량에 대한 신뢰부족, 주민참여의 환류제한**으로 **주민의체감도 향상 필요**

- ① **핵심 서비스 권한 미이양**
 - 교육·치안 등 주민 체감도가 높은 분야의 권한이 중앙에 집중되어 있어, 지방정부가 실질적 성과를 만들어내기 어려움
 - 교육감 직선제 도입에도 불구하고 지역 교육 성과에 대한 체감도는 낮은 수준(평균 2.79점)
- ② **제도적 자율성·역량 부족**
 - 재정권·조직권·입법권이 제한되어 있어 지역맞춤형 정책 수립 및 집행에 제약
 - 지방의회·지방선거 제도는 정착했지만, 기능적 효과와 책임성 확보 미흡(지방의회 전문성 부정 40%, 지방정부 독립성 부정 50%)
- ③ **참여 구조는 확대됐으나 환류체계는 미약**
 - 주민 참여 기초는 확대되었으나, 참여의 실질적 영향력이나 결과 환류는 부족
 - 주민 참여 경험률은 14%에 머무르고, 정보 부족과 효과 불신이 주요 비참여의 원인으로 지적됨
 - * 비참여의 원인: 관련 정보를 얻지 못해서(50%), 참여효과가 없을 것 같아서(26%), 시간이 없어서(23%)
- ④ **지역 간 생활상 격차와 대응력 한계**
 - 수도권과 비수도권 간 생활기반 및 서비스 접근성 격차 지속
 - 특히 비수도권에서 생활기반 쇠퇴와 소멸 우려가 확산되는 가운데, 지방자치의 대응력이 충분치 않다는 인식 확고

61/73

7/31

2 환경의 변화: 지방행정환경의 급격한 변화

- 급속한 인구구조 변화와 고령화, 지역사회의 공동체 붕괴, 그리고 기존 정책 관행의 고착화로 인한 복합적인 문제에 직면
- 중앙정부의 재정·인력·정책적 역량이 복합적 이유로 인해 제한돼, 과거의 방식으로 문제에 효과적으로 대응하기 어려움
- 지역 특성에 맞는 자율성과 혁신 능력, 연대와 협력이 매우 중요해짐

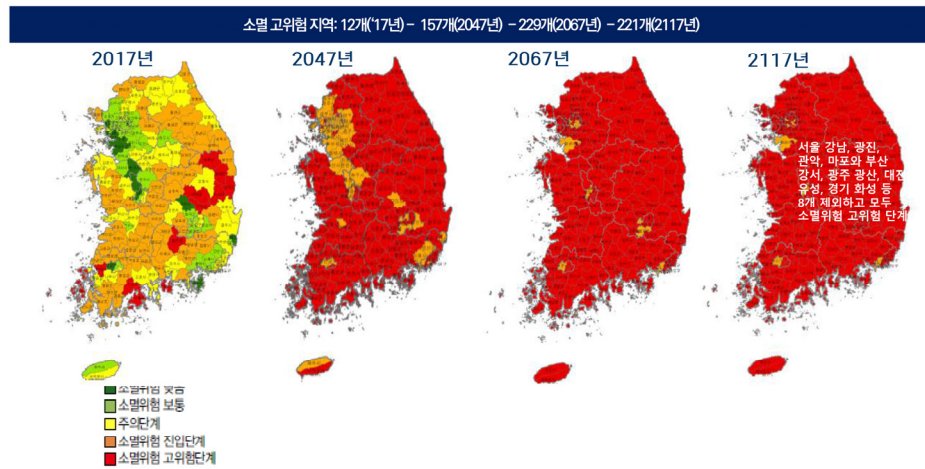


8/31

2 환경의 변화: 지방행정환경의 급격한 변화

9/33

2047년 부터 모든 시·군·구가 소멸위험단계 진입



주: 합계출산율(0.98명) 지속 가정. 통계청의 장래인구추계 토대로 고용정보원의 소멸위험지수를 적용

자료: 감사원(2021)

9/31

2 환경의 변화: 지방행정환경의 급격한 변화



10/31



3 국가균형성장의 방향

국가균형성장을 위한 접근방법

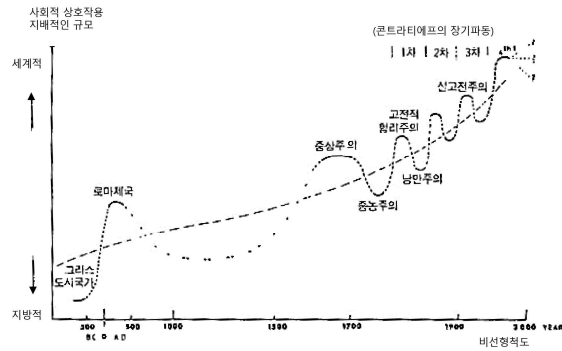
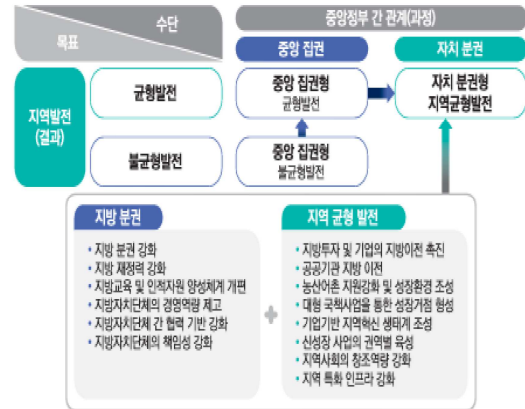


그림 2.1 유럽에서의 공간적 상호작용 규모의 역사적 변화 : 가설

주민-민간-정부의 정책공감형 거버넌스 구축을 위한 1,000조원 프로젝트



11/31

II

대한민국의 사회연대경제 현 주소

12/31

1 사회연대경제조직

■ 제1조 (목적)

사회연대경제의 정의·범위 등에 관한 기본적인 사항을 규정하는 **공통의 법적 토대를 마련**하여 사회연대경제 발전 정책이 통합적이고 효율적으로 추진되도록 함으로써 **지속가능한 사회연대경제 생태계를 조성**하고, **사회통합과 국민의 삶의 질 향상에 기여**함을 목적으로 한다

사회연대경제: 구성원 간의 **연대와 협력**을 바탕으로 **민주적 운영**을 통해 **사회적 가치**를 추구하고 **지역사회를 혁신**하는 경제활동

■ 사회연대경제조직: 공적목적-사적수단-자발성

■ 정부 (세금): **공적목적**-공적수단-구속성

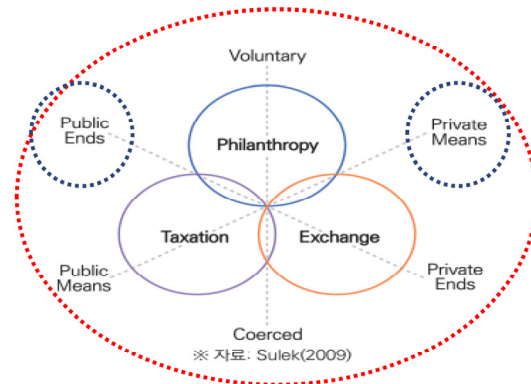
■ (분야) 공공재 공급

■ 기업 (교환): 사적목적-**사적수단**-구속성

■ (분야) 사적 재화(서비스) 공급

■ 사회연대경제조직: 공적목적-사적수단-**자발성**

■ (분야) 공동생산 (공공재, 사적재화)



13/31

1 사회연대경제의 사회적 가치-헌법상의 사회적 가치와 자조의 이념

▶ 대한민국 헌법

〈 전문 〉

“ 정의·인도와 동포애로써...자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하고...
정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고...
안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 ”

제34조

(제1항) 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다

제117조

(제1항) 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며,
법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

제119조

(제1항) 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다

제123조

(제5항) 국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다

14/31



1 사회연대경제의 사회적 가치-헌법상의 사회적 가치와 자조의 이념

▶ 사회적 가치-사회연대경제 구조를 연계 시 지속 가능성 조건 및 방향



15/31

2 사회적 가치를 위한 중앙-지방 간 역할: 중앙-지방 간 관계 명확화

▶ 주민자치의 현상과 본질 (우명동, 2019)

- (현상적인 재정분권) 중앙-지방 간 재정관계
 - ▲재정에 관한 의사결정권지방 이양 ▲정부계층간 기능배분과 세원배분 ▲이전재원의 구체화
- (본질적인 재정분권) 지역주민의 삶의 질 제고
 - 예) 국민이 어디 거주하든 최저한의 삶의 질 보장 (National Minimum 지향)



16/31

2 사회적 가치를 위한 중앙-지방 간 역할: 중앙-지방 간 관계 명확화

부문 규모 — 40만+ 조직, 부처간 인증 및 통합 통계는 부재

3,715

사회적기업

'25.6 인증 · 근로자 약 6.4만

31,000+

협동조합

'25말 · 연 2~3천 신규

1,726

마을기업

'24말 지정 · 매출 3,070억

977

자활기업

'25말 인증 · 참여자 9,613명

2,504

소셜벤처

'24말 판별 · 매출 7.8조

유형 간 **중복 취득**이 혼란 — 협동조합이면서 사회적기업·마을기업을 동시 보유. 소셜벤처의 60.3%가 사회적경제기업 인증을 함께 보유

부처별로 **공시 의무·통계 기준이 제각각**이어서, 부문 전체를 일관되게 파악할 **통합 통계가 부재**

17/31

2 사회적 가치를 위한 중앙-지방 간 역할: 중앙-지방 간 관계 명확화

다섯 갈래의 기원 — 위기마다 다른 부처가 응답

각 제도는 시대적 위기와 부처별 정책 목표(복지·고용·지역·경제·벤처)에 대한 응답으로 태어났고, 그 계보가 표식 방식을 결정함



경로의존의 귀결 — 각 제도는 **분야별로는 최적화**됐으나 6가지 진입 용어·5개 부처·상이한 요건으로 전면 분절. 연 **약 1.3조 원** 예산이 분절된 채 집행됨

* 원문 외 보증 근거 — UN 총회(2009) '2012 세계협동조합의 해' 지정(KDI 경제교육정보센터) · 2000년대 유럽 사회적기업 제도 도입 논의(사회적기업 통장배경 문헌)

18/31



2

사회적 가치를 위한 중앙-지방 간 역할: 중앙-지방 간 관계 명확화

분절이 낳은 다섯 가지 구조적 한계



19/31

2

사회적 가치를 위한 중앙-지방 간 역할: 중앙-지방 간 관계 명확화

추진체계의 현실 — 인증은 흩어지고, 전달은 비대칭

인증체계(자격부여)와 추진체계(정책전달)는 별개 — 유형별 전달체계의 비대칭이 뚜렷함

유형	추진·전달체계 현황	총합
● 자활	복지부 + 중앙자활 + 광역자활 + 기초자활 (약 3천억 기금 기반)	가장 총합 (밀관)
● 사회적기업	고용정책심의 + 진흥원 + 광역·기초 성장지원센터	중·상
● 협동조합	정책심의 + 진흥원 본부 + 지역센터 5개 (기초 조직 없음)	중
● 마을기업	위원회만 존재 (중앙·기초 조직 사실상 없음)	가장 취약

중간지원조직의 **지역 편차**가 큼 — 지역자활센터는 전국 약 250개로 거의 전 기초에 있으나, 사회적경제 센터는 유무가 혼재하고 인력 2~3명으로 '센터 기능'을 못 하는 곳도 많음

20/31

2 사회적 가치를 위한 중앙-지방 간 역할: 중앙-지방 간 관계 명확화

"부처가 각자 쥐지 말고, 광역으로 내리자"

'통합은 어렵다'는 전제에서 출발했으나 부처 → 광역 이익(보편)으로 수렴. 형식적 통합은 아니어도 내용적으로 통합 인증에 근접

① 수요자 단일창구

인가 지원(사회적협동조합 60일→90~180일) 해소

② 주사업 변경 유연화

사업이 바뀌어도 소관 이전 → 재설립·실적소멸 방지

③ 미션 중심 재편

형태가 아닌 미션·사업 중심으로 지역자원 연계

④ 중복 인증 해소

협동조합+사회적기업+마을기업 중복 취득 비효율 제거

⑤ 지방 거버넌스 활성화

위임업무가 내려오면 과·센터 설치 명분 발생

⑥ 준비된 설립 유도

교육·컨설팅 패키지로 설립 단계부터 지원

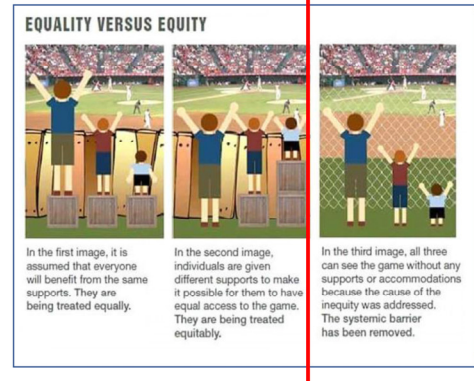
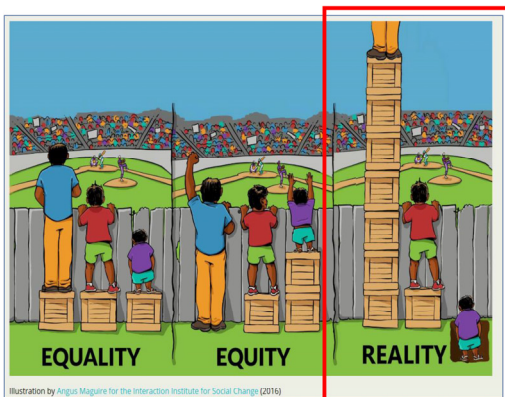
단, 리스크 — 단체장 성향 편차, 경기도형 재정 편차. 완화책은 **위임사무화 + 지방정부 평가 연계 + 법적 의무화**

21/31

2 사회적 가치를 위한 중앙-지방 간 역할: 중앙-지방 간 관계 명확화

제1조 (목적)

사회연대경제의 정의·범위 등에 관한 기본적인 사항을 규정하는 **공통의 법적 토대를 마련**하여 사회연대경제 발전 정책이 통합적이고 효율적으로 추진되도록 함으로써 **지속가능한 사회연대경제 생태계**를 조성하고, **사회통합과 국민의 삶의 질 향상에 기여**함을 목적으로 한다



<http://psequity.org/>

22/31



III

한국지방행정연구원 사회연대경제정책센터 역할

23/31

1 한국지방행정연구원

설립 목적

- 「민법」 제32조 및 「한국지방행정연구원 육성법」
- 지방자치의 정착과 발전을 위한 창의적이고 실천적인 조사·연구 및 정책 개발을 추진하며, 급변하는 행정환경에 대응할 수 있는 지방자치의 역량 제고 및 지원

주요 기능

- 지방행정, 지방재정 및 지역균형발전 등에 대한 중·장기 시책 개발 및 조사연구
- 지방투자사업 타당성조사, 연구용역 위·수탁 등



01

연구원 소개

지방자치 실현의
세계적 연구기관으로 모입니다

한국지방행정연구원은 지방자치의 발전과
연구를 통해 지방자치의 발전을 선도할
것입니다. 지방자치의 발전을 위한 연구
기관으로서 지방자치의 발전을 위한
연구를 선도할 것입니다.

24/31



2 한국지방행정연구원-사회연대경제정책센터

사회연대경제정책센터

- (법적 근거) 「사회연대경제기본법(제정 중)」 제14조(사회연대경제정책센터의 지정 등)
 - 대통령령(시행령)을 통해 한국지방행정연구원을 정책센터로 지정 예정
- (역할) 사회연대경제 정책의 체계적 개발·조사 및 제도 개선 지원
 1. 사회연대경제 발전에 관한 조사·연구 및 정책의 개발
 2. 법 제8조 및 제9조에 따른 추진실적 평가 지원
 3. 법 제10조에 따른 실태조사 및 통계 작성·관리
 4. 국내외 사회연대경제 관련 기관과의 교류 및 협력사업
 5. 그 밖에 사회연대경제 발전과 관련하여 정부가 위탁하는 사업



01

연구원 소개

정책연구부	법·제도 정비 및 전략 수립, 거버넌스 및 사회연대금융 연구
기초제도 연구	개념·이론·근거 연구, 법·제도 정비, 중장기 전략수립, 국제동향 분석
거버넌스 연구	정책 추진체계, 중앙-지방-현장 등 민간 협력 거버넌스 연구
연대금융 연구	사회연대금융 제도설계 및 정책연구, 민관협력 금융모델 연구
정책지원부	실태조사·통계작성 및 추진실적평가·공시 지원, 플랫폼 운영 등
데이터 분석	실태조사 및 통계 작성·관리, 통합플랫폼 구축 지원 및 운영
평가 지원	법정 기본·시행계획 추진실적 평가 및 통합공시 지원
역량 강화	사회연대경제조직 교육·컨설팅 등 성장 지원 프로그램 기획·운영
교류 확산	국내외 사회연대경제 관련 기관과의 교류 및 협력사업 추진

27/31

2 한국지방행정연구원-사회연대경제정책센터

조사 연구 및 정책개발

사회연대경제 '포용적 제도' 설계

- 지역순환경제의 주제: 로컬 승수효과 및 파급효과
- 지역 공동체 운용의 주제: 공공재 서비스 제공을 통한 유대감 확대

추진실적 평가 지원

사회적 가치 평가 지표 신설

- 사회연대경제조직의 성과뿐만 아니라, 기존 재정사업 평가와 연계 지원기준 마련

실태조사 및 통계구축

전국 사회연대경제 GIS/AI 데이터맵

- 부처별 분절된 데이터 통합, 국가 승인 통계화 및 금융공급망을 위한 기초자료
- 국외 사회연대경제조직의 성과 데이터와 연계하는 유니버설 통계 코드화

국내외 유관기관 교류 및 협력

사회연대경제 동향 조사 및 현장 밀착 지원

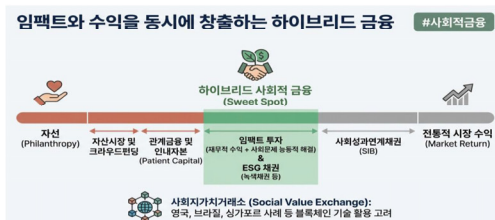
- 국외 사회연대경제 동향 조사 및 정책 네트워크 강화
- 국내 사회연대경제조직 워크숍, 세미나, 컨설팅

28/31

2 한국지방행정연구원-사회연대경제정책센터

사회연대경제정책센터

- (미션 1) 사회연대경제제도의 “정책 설계자 (Policy Architect)” 역할

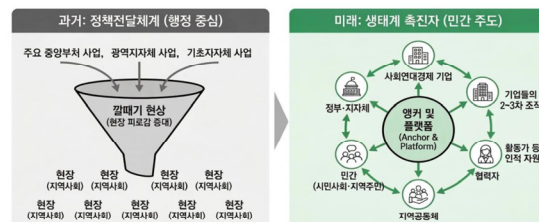


29/31

2 한국지방행정연구원-사회연대경제정책센터

사회연대경제정책센터

- (미션 2) 사회연대경제 생태계 조성의 “앵커이자 플랫폼 (Anchor & Platform)” 역할



30/31

감사합니다!



31/31

제2차 지방자치 혁신포럼

사회연대경제정책센터 설립 기념 세미나

지역의 활력, 사회연대경제 거버넌스에서 답을 찾다

발제 2

지역소멸의 해법, 사회연대경제 모델의 미래 : 평창군의 도전

장 대 철

KAIST 교수



지역소멸의 해법, 사회연대경제 모델의 미래: 평창군의 도전

장대철
(KAIST 경영대학)

평창군의 도전:

'지역을 살리는 청년, 로컬 마케팅 전문가 양성사업'

- 평창군은 2026년 사회연대 경제 혁신 모델 발굴·확산 사업에 선정되었음
 - 지역 자산과 청년 인력을 결합해 지속 가능한 지역경제 구조를 구축하고자 함
- 평창군은 그 동안 올림픽 유산과 풍부한 자연·문화 자원을 보유하고 있음에도 관광 중심의 단발성 소비에 머물러 경제적 파급효과가 제한적이라는 한계를 겪어왔으며, 농업·임업·관광 중심의 산업 구조로 인해 청년층이 지역에서 원하는 일자리를 찾기 어려운 문제도 지속적으로 제기돼 왔음
 - 청년들은 "지역에 머물고 싶지만, 일자리가 부족하다", "상표 인지도 향상 역량 부족으로 사업 확장이 어렵다"라는 의견을 제시해 왔으며 군은 이를 사업 기획의 출발점으로 삼았음
- 먼저 AI·디지털 기반 마케팅 교육을 통해 약 100명의 청년 전문 인력을 양성하고, 이후 지역 기업과 연계된 실전 프로젝트를 수행하여, 실질적인 경제활동을 창출할 계획임
- 양성된 인력은 '마케팅 전문가 협동조합'에 참여해 지역 기업의 홍보 및 판로 확대를 공동으로 수행하고, 수익의 일부는 '공제기금'으로 적립해 신규 참여자 지원, 교육 고도화, 지역 기업 협업 확대 등에 재투자하는 선순환 구조를 구축할 예정임
- '청년친화도시'가 되기 위해서 노력하고 있음



사회연대경제가 왜 더 중요해졌을까?

- 사회문제의 난이도와 복잡성이 지속적으로 매우 높아지고 있음
 - 간단한 솔루션으로는 문제 해결이 어렵기 때문에 다양한 주체들의 연합이 요구되므로 연대의 중요성이 강화됨
- 인공지능 기술의 발달에 의해서 경제적 구조와 형태가 변화하고 있음
 - AI의 발전은 C급 인재를 필요 없게 하는데, C급 인재의 대부분은 청년들일 수밖에 없으므로, 청년들이 경력을 쌓고 전문가가 되는 사다리가 붕괴하고 있음
 - 일반적인 시장경제에서는 낙오될 수 밖에 없지만 사회연대경제에서는 이들을 포용하고자 함: 포용적 성장
- 비수도권과 수도권의 격차가 심화되고 있어서 지역소멸이 앞당겨지고 있음
 - 비수도권 지역만으로는 문제가 해결되지 않으며, 비수도권과 수도권의 연계가 반드시 필요하게 됨
 - 생활인구의 관점에서 지역경제를 재설계해야 할 필요성이 높음
 - 한 지역에 모든 기능을 갖추어두지 않고 광역적으로 분업화하는 광역적(수도권과 비수도권의 통합적) 생활권의 개념이 요구됨
 - 예: 주중에는 비수도권에서 경제 활동을 영위하고, 주말에는 수도권에서 문화활동을 즐김
 - 예: 주중에는 수도권에서 경제활동을 영위하고, 주말에는 비수도권에서 여가활동을 즐김
 - 이렇게 되었을 때 가장 중요한 문제는 수도권과 비수도권 모두에서 생활할 수 있는 집이 최소 2채는 있어야 한다는 것임
- 심지어, 개인적 고립에 의한 외로움이 심화되고 있으며, 사회적 질병으로 확산되고 있음
 - 인간적 스킨십과 연결성의 강화가 요구되고 있음: 사회연대경제가 강조하는 방향성과 일치함



3

사회연대경제 모델의 성공조건은 무엇일까?: 모순을 극복할 수 있는 혁신이 있어야 함

- 개인
 - 독자적인 자율성과 독특한 창의성이 있으면서도 소통이 원활하고 협력적인 품성을 가진 사람이어야 함
 - 예: 젠슨 황의 인재상
- 사회
 - 지역문제의 특수성을 해결하면서도 솔루션이 광역적 확장성을 갖춰야 함
- 연대
 - 개인적 주체성을 유지하면서도 조직화에 의한 통합성을 확보할 수 있어야 함
 - 연대의 편익(효과)
 - 협력에 의한 조직화를 통해서 규모화: 규모가 크지 않으면 시장경쟁에서 이기기 어렵기 때문임
 - 집단적 창의성의 발현을 통해서 혁신적 솔루션 도출: 이제는 개인적 창의성만으로는 혁신이 불가능함
 - 공제기금을 통한 공동의 안전망 확보 가능: 연대의 금융적 토대가 없으면 결국 개인들은 리스크를 극복할 수 없음
- 경제
 - 최소생계 이상의 시장성을 확보함과 동시에 일회적이지 않은 경제적 지속가능성을 달성할 수 있어야 함

4

인공지능 시대의 인재상=사회연대경제의 인재상

- 젠슨 황의 인터뷰 내용 (2026년 6월 10일 방송된 tvN '유 퀴즈 온 더 블럭')
 - 방송에서 유재석은 젠슨 황에게 채용 기준을 물었다.
 - 이에 젠슨 황은 “지능은 상품이나 다름 없다. 세상에 똑똑한 사람은 너무 많다”라며 “수많은 훌륭한 대학, 수백만명의 훌륭한 학생들이 있다. 우리 사회는 엄청난 양의 지능을 생산한다. 지능은 이제 흔한 상품이고 어디에나 있다. 게다가 AI까지 있지 않냐”라고 말했다.
 - 그러면서 “가장 중요한 것은 ‘인간성’이다. 함께할 사람을 구한다면 베풀 줄 아는 사람을 찾아야 한다”라고 강조했다.
- 젠슨 황의 인재상은 사회연대경제의 인재상과 같음

5

왜 청년들을 마케팅 전문가로 양성하고자 하는가?

- 사회적 이유
 - 평창 지역의 문제를 풀기 위해서 가장 필요하고 시급한 것이 바로 마케팅 및 유통 솔루션이기 때문임
 - 생산품은 넘쳐나는데 이것을 팔기 어려운 것이 지역의 현실임
 - 마케팅 및 유통 솔루션이 잘 만들어지면 이것을 타 지역에서 적용하고 확장할 수 있기 때문임
- 연대적 이유
 - 마케팅과 유통 분야는 확장성이 좋고 규모에 따라서 분업과 협업하기에 적합한 분야임
- 경제적 이유
 - 생산 분야보다 더 중요해진 것이 유통 및 마케팅임
 - 아무리 좋은 제품이라도 유통과 마케팅을 못하면 팔 수 없음
 - 글로벌 확장 가능성이 높음: 수출하지 못하면 한국경제는 쇠퇴할 수 밖에 없음
 - 생성형 인공지능 마케팅(AEO 또는 GEO)은 이제 발전을 시작하는 미래 경영 지식으로 청년들이 전문성이 쌓아서 경쟁력을 얻을 수 있는 몇 안 되는 분야임

6



평창 모델의 혁신성은 무엇인가?

- 교육 프로그램의 혁신성
 - 인공지능을 활용한 실습
 - 1:1 맞춤형 교육을 위한 교육보조도구로 활용: (예) 카이스트의 신사업개발 과목에 적용 중
 - 인공지능 도구를 활용한 방법
 - 생성형 인공지능의 답변에 영향을 주는 AEO/GEO 방법론 적용
 - 현실에서의 실전
 - 실제 기업을 대상으로 함
 - 실제 유통망을 활용하여 기업의 매출 증대를 목표로 함: 팝업 등을 활용
- 지배구조의 혁신성
 - 협동조합의 구조: 자율성 기반 협업 구조 구축
 - 지역기반의 주체성을 가지되 전국적인 전문가 네트워크의 지원으로 운영
 - 지역기반이되 전국적인 네트워크로의 확장이 가능한 구조
 - 공제기금과의 결합을 통해서 경제적 지속가능성을 향상시킨 구조
 - 쉼파일러 청년들을 위한 금융적 솔루션이 결합될 수 있음

7

감사합니다!

제2차 지방자치 혁신포럼

사회연대경제정책센터 설립 기념 세미나

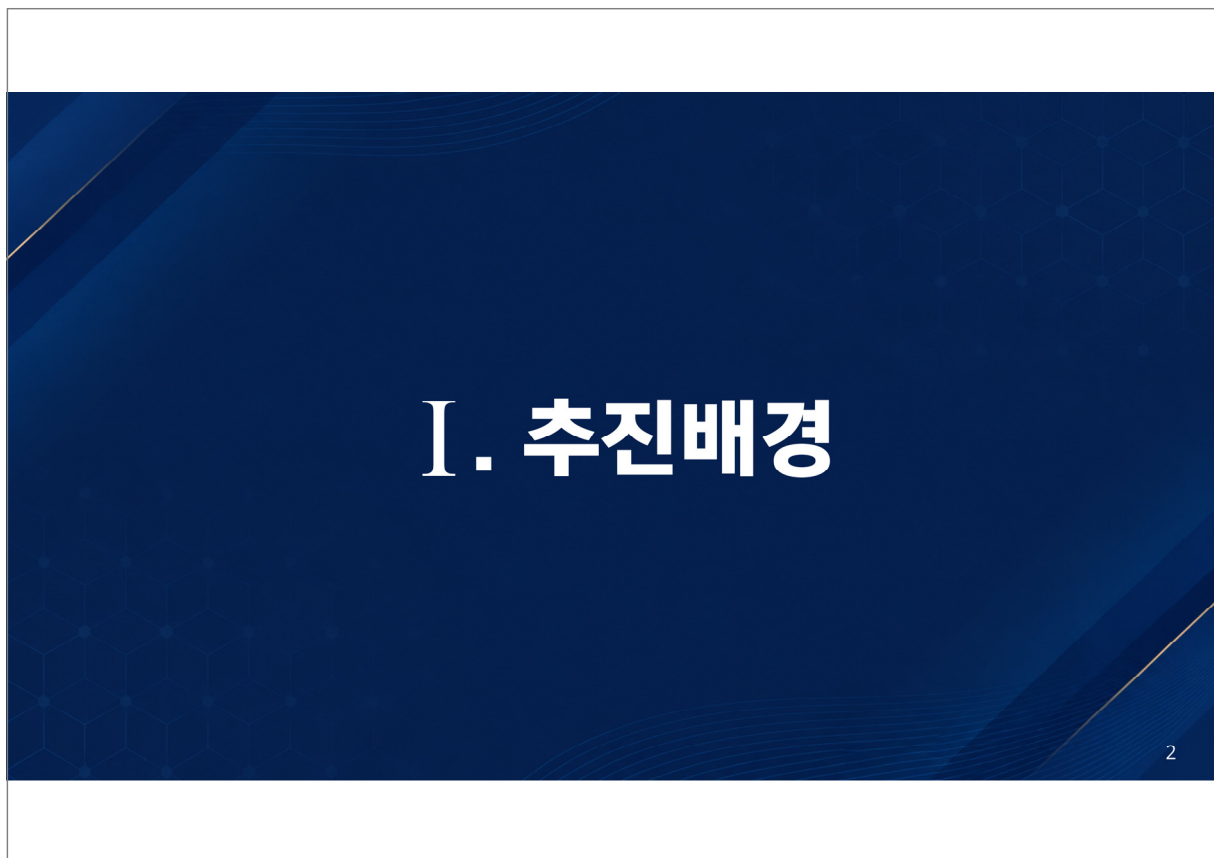
지역의 활력, 사회연대경제 거버넌스에서 답을 찾다

발제 3

함께 가는 경제, 행복한 대한민국 : 사회연대경제 발전 종합계획

이 방 무

행정안전부 사회연대경제국장





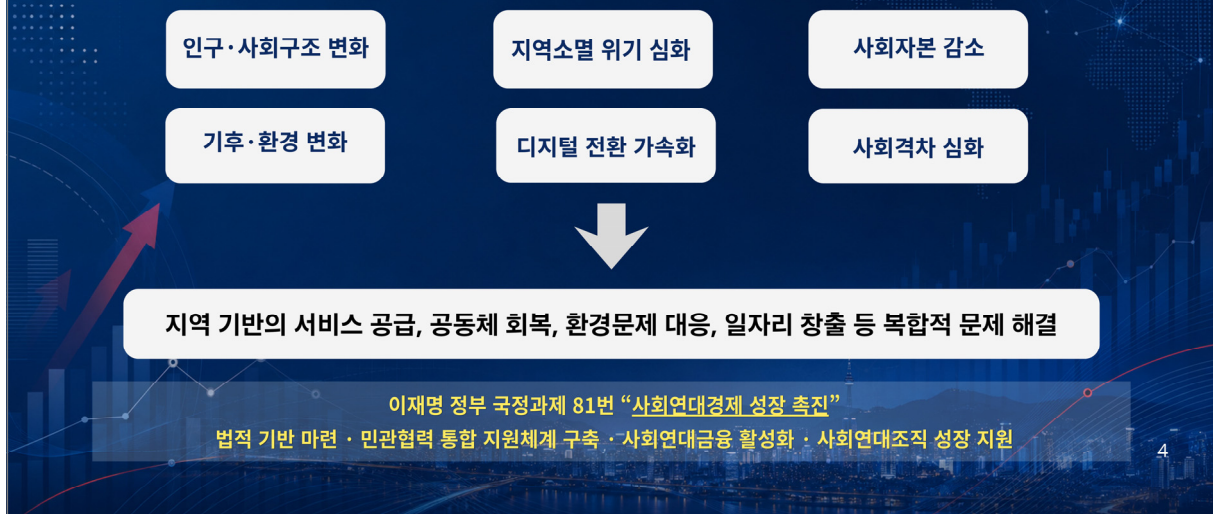
사회연대경제란?

[사회연대경제]는 경제의 기본구조 속에서, ‘연대와 협력’에 기반한 ‘민주적 운영’을 통해 사회문제 해결 등 ‘사회적 가치’와 ‘공익’을 추구하고, 지역과 사회에 기여하는 경제활동



3

사회연대경제의 필요성



4

국제 동향

실업, 빈곤, 양극화 등 사회문제에 대한 정책적·사회적 해법으로 사회연대경제 주목



해외 선진국에서는 사회연대경제가 경제의 한 축으로서 기존 경제 시스템의 보완적 역할 수행



UN은 2023년 사회연대경제 활성화 결의안을 채택, OECD 등 국제기구도 포괄적 법·제도 설계와 정책 수립 권고

5

사회연대경제 현황 및 한계

국제 비교시 시장 규모와 성장 인프라는 아직 제한적

현황

① 양적 성장

예산 감소 등에도 불구하고 지속 증가
('24년 3.5만개 이상)

② 제도 및 인프라

마을기업법 제정 ('26. 8. 시행)
전년대비 예산 대폭 확대
지방정부 관련 조례 제정 및 시도 지원센터 운영

③ 성장지원

중간지원조직을 활용한 지원사업 운영
공공기관 우선구매(사회적기업, 사회적협동조합) 도입



한계

① 국제 비교시 양적, 질적으로 부족

고용 비중 약 1.8%, GDP 0.8%로
EU 고용 6.3%, GDP 6~8% 대비 낮은 수준

② 통합 제도·인프라 미흡

조직 유형별 법·인증·통계·지원이
개별 운영되어 정책 간 연계성 부족

③ 금융·판로·인력·산업 기반 미흡

금융 접근성, 공공·민간시장 진입,
전문인재 양성, 분야별 규모화 기반이 제한적

6



목표 및 정책방향

비전

함께 가는 경제, 행복한 대한민국

목표
(30년)

공공서비스 확대

일자리 창출

지방소멸 대응

- 사회연대경제 GDP 비중 7%, 고용 비중 6%,
- 선도기업(연매출 100억 또는 고용 100명 이상 기업) 1,000개, 사회적자본 40위(OECD 평균) 달성

선도모델

돌봄

주거

에너지

농어촌

3대 전략

성장 및 경쟁력 지원

지역 혁신 생태계 조성

제도 및 인프라 혁신

참여

연대

혁신

7

II. 세부 정책과제

(20개 부처 146개 과제)

8

1.성장 및 경쟁력 지원

9

1.성장 및 경쟁력 지원

사회연대금융

자생적 금융 생태계 조성 및 금융 공급 규모 확대



10



1.성장 및 경쟁력 지원

단계별 성장지원

생애주기별 창업-성장-스케일업 지원체계 강화



11

1.성장 및 경쟁력 지원

판로 확대

공공·민간 판로지원을 통한 성장 기반 조성



12

1. 성장 및 경쟁력 지원

지원제도 확충 및 해외진출·국제협력

세제 등 정책적 지원과 국제협력을 통해 성장여건 마련



세제·국공유재산 사용 지원

(세제) 취득세·재산세 등 감면
(국공유재산) 계약 요건 완화, 사용료 감면



지역 제도 기반 지원

고향사랑기부제, 농어촌기본소득, 문화 바우처 연계



AI 활용 지원

지방정부-사회연대경제기업-AI 협력체계 구축



해외진출·국제협력

수출지원(KOTRA), ODA 지원, ILO협약체 가입



13

2. 지역 혁신 생태계 조성



14



2. 지역 혁신 생태계 조성

혁신모델 발굴 및 확산

지역사회문제를 사회연대경제 방식으로 해결하는 혁신모델 발굴·확산



사회연대경제 혁신모델 사업



공공서비스
혁신형



지역활성화
선도형



지역순환경제
구축형



지역공동체
강화형



생활서비스
제공형



지역자율
선택형



우수모델
확산

제주 혁신모델 선정 사례('26): 사회연대경제조직의 농산물 가공 경험과
관광업체·소상공인을 연계하여 잉여농산물 활용 미식관광 모델 창출

15

2. 지역 혁신 생태계 조성

차세대 사회연대경제 리더 양성

사회연대경제 부문에서 청년들이 일을 경험하고 진출할 수 있도록 지원



청년 일경험

미취업 청년 2,500명 대상
일경험·직무역량 강화



청년마을·청년마을기업

민간·공공자원 연계 지원 강화



대학·직업교육

- 대학 교과 연계, 앵커(RISE) 연계
- 직업 교육 확대

16

2. 지역 혁신 생태계 조성

지역협력 네트워크 구축

정보를 공유하고 협업기반 강화



협력·소통체계 구축

정부와 사연경조직, 중간지원조직 간
상시협력 및 소통체계 구축
(지역협의체, 현장간담회 등)



(광역) 민관협력체계

공공기관, 기업(ESG), 대학 등
거버넌스 구축으로 자원 발굴·매칭



(기초) 지역역량성장거점

다양한 부처 사업으로 기 조성된 공간을
현장 기반 정책랩과 사업연계 거점으로 활용

17

2. 지역 혁신 생태계 조성

국민 참여 및 인식 확산

국민이 알고, 참여하는 사회연대경제



기부·자원봉사 확대



주민자치회 연계



초·중·고·평생교육 확대



공무원 역량강화



박람회·국제컨퍼런스 개최, 홍보 강화

18



3. 제도 및 인프라 혁신

19

3. 제도 및 인프라 혁신

법·제도 기반 강화

부처별로 분산되어 운영되던 사회연대경제 정책의 법제도 기반을 마련하고 관리체계 개선



사회연대경제기본법 제정

- 사회연대경제 정의와 조직범위 규정
- 대통령 소속 위원회 설치
- 국가·시도 기본·시행계획 수립 및 평가
- 금융·공공판로·교육·성장지원·통합공시



추진체계 마련

(기본법 시행전)

법정부협의체, 민간자문단 운영



(기본법 시행 후)

사회연대경제발전위원회(중앙·지방)



성과관리

- 공공기관 평가
(공기업 경영평가, 지자체 합동평가 등)에
사회연대경제 관련 지표 개편·신설

20

3. 제도 및 인프라 혁신

정책관리 체계화 및 지방정부 추진 기반 강화

통합 플랫폼·통계·정책센터와 지방정부 조직·조례·인센티브로 현장 실행력 확보

< 정책관리 체계화 >

-  통합 플랫폼
-  통합 통계·실태조사
-  인증제도 개선
-  정책센터

< 지방정부 추진 기반 >

-  전담조직·인력
-  조례 지원
-  재정 인센티브(특교세)
-  시·도 지원센터

21

4. 분야별 선도모델 창출·확산

국민의 일상을 돌보고, 지역에 활력을 더하는 선도모델 창출

01

통합돌봄
지역기반 통합돌봄의
핵심 공급자로서 역할 확대

02

사회주택
사회연대경제조직에 의한
사회주택 확대

03

햇빛 에너지
전국 햇빛소득마을
3,000개소 이상 확대

04

농어촌
농어촌 공동체에 의한
지역 내 서비스 공급 확대

22



4. 분야별 선도모델 창출·확산

통합돌봄

사회연대경제 기반 통합돌봄 체계 구축 (복지부)

목표 사회연대경제조직이 **통합돌봄의 핵심 파트너로 참여**하여 주민·지역 중심의 돌봄 실현

내용

- (거버넌스) 통합지원협의체 등 지역 돌봄 거버넌스 참여 확대 (조례, 지침 개정)
- (컨소시엄) 복합수요 대응을 위한 컨소시엄 모델 개발 지원
- (공급확충) 서비스 공백지역 중심 공급기관 확대

사례

안산의료복지사회적협동조합 (경기도 안산시)

지역주민과 조합원, 의료인이 협동하여 주민의 돌봄 수요와 지역 특성에 맞는 의료, 건강, 요양, 일상생활 돌봄 등 다양한 분야의 통합서비스를 제공



23

4. 분야별 선도모델 창출·확산

주거

사회연대경제조직에 의한 주거(사회주택) 공급 활성화(국토부)

목표 주거비 절감, 공동체 활성화, 사회문제 해결을 동시에 구현하는 주거 혁신

내용

- 특화임대주택 건설형 단계적 공급 확대(연 4,000→연6,000호), 매입형 연 1,500호 공모
- 사회연대경제주체 참여형 공공지원민간임대 신규사업 공모 검토

사례

별내 위스데이 (공공지원 민간임대형)

- 입주민들이 아파트 설계 및 운영, 커뮤니티 시설 구성 등에 참여 / 주민간 돌봄, 공동체 활동
- 임대료 2년간 1% 상승 등 적정 주거비 실현, 입주 후 합계출산율 1.73명



24

4. 분야별 선도모델 창출·확산

에너지

햇빛소득마을 설치 및 전국 확산(행안부, 기후부, 농식품부)

목표 | 햇빛소득마을 전국 확산을 통해 주민소득 창출과 공동체 활성화 실현

내용 |

- 연 700개 이상, 2030년까지 총 3,000개 이상 햇빛소득마을 조성
- 공공용지, 유휴부지 발굴 등 사업 부지 확보
- 설비투자 용자, 지방세 감면 등 초기부담 완화

사례 | 여주 구양리(구양리 햇빛발전두레협동조합)

- 마을 공동 부지(창고, 마을회관, 농지)에 설치한 태양광 수익 전액(약 1,000만원/월)을 마을복지(공용버스, 무료급식, 문화 관람) 등에 활용



25

4. 분야별 선도모델 창출·확산

농어촌

농어촌형 사회연대경제조직 육성 및 활성화(농식품부, 해수부, 산림청)

목표 | 농어촌형 사회연대경제조직을 통한 농어촌 서비스 사각지대 완화 및 지역 활력 회복

내용 |

- (조직육성) 농촌·어촌·산림 특화 사회연대경제조직 발굴 및 육성
- (사업참여) 빈집정비, 어촌 활력사업, 산림치유사업 등 참여 우대

사례 | 다로리 마을호텔 (경북 청도군, 사회적기업 (주) 다로리인)

- 농촌 빈집 10개동을 마을 호텔, 마을 영화관, 마을 서점 등으로 조성하여 위케이션, 창업 공간 등으로 활용하고, 수익 일부를 지역사회에 환원



26



Ⅲ. 향후 계획

○ 「사회연대경제기본법」 제정을 통해 법적 기반 마련(~'26.下)

○ 범정부협의체 등을 통해 과제 이행 상황 주기적 점검('26.下~)

※ (법 시행 前) 범정부협의체 및 민간자문단 → (법 시행 後) 사회연대경제발전위원회

○ 국민·기업 체감 20대 과제(10+10)로 조기 성과 창출

27

사회연대경제 발전 종합계획 20대 핵심과제 기업 활력 플러스 +

사회연대경제기업의 지속가능한 성장을 지원합니다

자금 조달 기회 확대 • 임팩트펀드 조성, 미소금융 대출 및 보증금 확대 • 은행·신용금융 등을 통한 후·융자 확대	지방세 부담 완화 • 세원감면제도, 세율감면 등에 대한 확대세·재산세 등 감면 지원 • 지방세 감면 지원	예비·초기 창업가 지원 확대 • 사회적기업, 사회적기업의 창업지원사업 지원 및 배려 • 초기창업패키지를 통한 창업지원
성장 고도화 지원 확대 • 기업 성장·성장단계별 맞춤형 성장 지원 확대, 스케일업 지원	공공계약 부담 완화 • 지방정부의 공공계약시 입찰보증금 부담 완화	정보와 데이터 활용 한 곳에서 • 부처별 정책 정보와 통계, 데이터를 사회연대경제 통합 플랫폼을 통해 한눈에 제공
AI 활용 지원 • AI를 활용한 지역 사회문제를 해결하는 혁신모델 발굴·지원	국·공유재산 사용료·대부료 감면 확대 • 국유재산 및 공공재산 사용료·대부료 추가 감면	지역사회상생플랫폼, 농어촌 기본소득 사용자 확대 • 지역상생플랫폼, 농어촌 기본소득 사용자 등에게 무료 제공

해외 진출 기회 확대
 • KOTRA 해외 마케팅 행사 참여 확대, KOICA ODA 사업 참여 지원

행정안전부

사회연대경제 발전 종합계획 20대 핵심과제 국민 행복 플러스 +

사회연대경제와 함께 국민의 삶이 달라집니다

청년 일거일치 지원 • 청년 2,500명 대상으로 사회연대경제기업에서의 실장실, 직무·역량 강화 지원	원하는 돌봄(아르·요양 등) 서비스 내 집에서 • 사회연대경제기업의 돌봄서비스를 공공·민간 협력 확대	취약 지역 돌봄 기회 확대 • 사회연대경제조직이 취약지역 돌봄서비스 공급기관으로 참여
사회주택을 통한 주거비 절감과 공동체 회복 • 사회적주택에 공공 주택(전세임대, 임대주택)을 포함하여 사회적주택을 전국로 확대 • 사회적주택에 공공 주택(전세임대, 임대주택)을 포함하여 사회적주택을 전국로 확대	햇빛소득마을 전국 확산 • 30년 이상 3,000여 이상에 햇빛소득마을 전국 확산	농어촌 지역 생활 서비스 사각지대 해소 • 사회적농업, 서비스공공체 등 농어촌권 사회연대경제 조직 육성
경력보유여성 사회연대경제 취업 지원 • 세입자·농민 등을 통한 맞춤형 일자리 연계 추진	학교·사회적협동조합으로 사회연대경제 경험 • 프로그램 운영, 컨설팅 지원 확대를 통해 학교·사회적협동조합 활성화	지역에 새로운 일자리와 소득 창출 • 관광, 문화 등 지역 자원을 활용한 주민 주도 경제활동으로 새로운 일자리 창출

일상에서 더 쉽게 만나고 배우는 사회연대경제
 • 생애주기별(초·중·고·대·노년) 평생교육, 사회연대경제 교육 확대

행정안전부

28



감사합니다

제2차 지방자치 혁신포럼

사회연대경제정책센터 설립 기념 세미나

지역의 활력, 사회연대경제 거버넌스에서 답을 찾다

종합 토론

좌장 | **강남훈** 기본사회위원회 부위원장(한신대학교 명예교수)

토론 | **강민수** 한국사회연대경제 상임이사

김영식 전국사회연대경제 지방정부협의회 사무국장

김정현 한국지방자치시민연구회장

박진영 세계일보 차장

이상범 대한민국시군구청장협의회 정책연구실장

장종익 한국협동조합학회장

장지연 한국사회가치연대기금 사무총장

정재민 한국사회적기업진흥원 본부장

토론문

사회연대경제정책센터 설립 기념 세미나

- 사회연대경제 발전 종합계획에 대한 평가 -

강민수

한국사회연대경제 상임이사



1. 사회연대경제 발전 종합계획에 대한 평가

- 이재명 정부는 지난 6월 30일 제28회 국무회의를 통해 20개 부처, 146개 세부 추진과제를 담은 「사회연대경제 발전 종합계획」을 발표하였음
- 정부는 사회연대경제 발전 종합계획을 통해 2035년까지 사회연대경제의 GDP 및 고용 비중을 각각 10%까지 끌어올리는 것을 목표로 돌봄, 주거, 에너지, 농어촌에서 사회연대경제의 활성화를 추진하고 이를 위해 교육, 금융, 판로, 디지털 전환 등 사회연대경제 활성화를 위한 생태계 구축에 나서겠다고 하였음
- 저출생·고령화, 양극화, 기후위기, 지역소멸 등 복합위기 시대, 사회문제 해결의 주체로 사회연대경제를 호명하고 관계부처 합동으로 종합계획을 마련하였다는 점에 이번 계획의 의의가 있다 하겠음
- 특별히 행안부가 사회연대경제의 주무부처로서 지방정부에 전담조직 설치와 전담 인력 지원을 요청한 점과 사회연대경제 조례 신설, 개정을 위한 조례안을 배포하기로 한 것은 정책전달체계에 중요한 변화를 만들 수 있다고 보임(충남도에서는 국, 대구시는 과를 신설한 바 있음)
- 다만, 계획이 실제 현장의 변화로 이어지기 위해서는 국회에 계류되어 있는 사회연대경제



본법의 조속한 제정과 국정과제에 걸맞도록 2027년 예산편성, 공공구매 확대, 민간위탁 활성화, 투융자 공급 규모 확대, 세제개편 등 제도적 기반도 함께 마련되어야 함

2. 사회연대경제 발전 종합계획에서 향후 보완되었으면 하는 바

- 이번에 발표된 20개부처 146개 과제는 해당 과제의 구체적 추진계획이 제시되지 않아 사회연대경제 종합계획 정책 과제가 어떻게 실행될지 가늠하기 어렵다고 하겠음. 이에 146개 과제 중 2026년 추진키로 한 125개 과제들에 대해서는 부처별 추진계획 등이 보완 발표되어야 하고, 2027년 착수하기로 18개 사업은 2027년 예산포함 부처별 추진 계획이 발표될 필요가 있음

토론문

사회연대경제정책센터 설립 기념 세미나

- 사회연대경제의 도약을 위한 정책센터의 역할 -

김영식

전국사회연대경제 지방정부협의회 사무국장



I. 사회연대경제 정책환경의 변화와 지방정부의 상황

1. 한국 사회연대경제 정책의 변화와 지방정부

- 한국의 사회적 경제 성장과정에서 지방정부의 역할이 매우 중요했음.
 - 민선 5기 이후 일부 선도적 지방정부에서 지역주민의 복리증진을 위해 사회적 경제를 주목하고 사회적 경제 활성화를 적극 추진
 - 조례 제정, 중간지원조직 육성, 지역단위 기금 조성 등의 노력을 기울임.
 - 정책수립과 시행 과정에서 사회적 경제 현장과의 민·관 거버넌스를 중시하는 경향
- 문재인 정부에서 사회적 경제 정책은 중앙정부의 정책 드라이브와 지방정부의 화답으로 다양한 성과를 축적
 - 이후 윤석열 정부를 거치며 많은 측면에서 훼손되었으나 어려운 시기를 거치는 기반이 되기도 했음.
- 이재명 정부가 다시 사회연대경제 활성화를 국정과제로 채택하고 국정의 주요 의제로 삼은 점은 매우 고무적
 - 반면 민선 8기 지방정부 중 사회연대경제에 대해 우호적이지 않은 경우들이 있었고,



그로 인해 이재명 정부에 와서도 지역 단위 사회연대경제 정책의 추진력이 충분치 않았던 경우도 발생한 것이 사실

- 행정안전부가 사회연대경제 정책의 총괄부처가 되고, 지역을 사회연대경제 활성화의 핵심 주체로 다시 호명하는 것은 적절한 방향
- 사회연대경제 기본법 제정, 민선 9기 지방정부 출범 등과 맞물려 한국 사회연대경제는 새로운 도약의 호기를 맞았다고 (개인적으로) 평가

2. 발제문에 대한 의견

- 발제문 모두 사회연대경제 활성화를 위해 중앙과 지방정부 간 적절한 역할분담이 중요하다는 점을 강조
- 통합인증 체계 도입의 전 단계로 각종 인증, 등록, 지정 관련 사무를 광역지자체로 내리자는 제안은 주목할 만함.
- 발전 종합계획의 내용에서도 지방정부의 역할이 강조된 것은 앞으로 사회연대경제 정책의 실행이 지역의 능동적 실천과 연결되어야 함을 보여줌.
- 기본법 제정이 완료 되는대로 전국 지자체에서 관련 조례 제개정, 기본계획 수립, 사회연대경제 조직 설치 등이 빠르게 이루어지도록 정부와 현장이 노력해야 하는 상황
- 현재도, 앞으로도 지역이 다양한 관련 정책사업의 ‘깔때기’ 역할을 해야 하는 상황에서 적절한 인력과 자원이 투입이 반드시 필요

II. 사회연대경제 도약을 위한 정책센터의 역할: 두 가지 제언

1. 사회연대경제 지원 정책의 경로의존성 탈피

- 국내 사회연대경제 제도와 정책의 역사적 특수성에 기인한 세 가지 부분의 경로 의존성이 있음.
- 정책센터가 이 경로의존성을 탈피하는데 기여하도록 노력할 필요

- 첫 번째 경로의존성은 분절적 제도화에 따른 부문별 정책수립과 접근
 - 소위 4대 부문 (또는 5대 부문)별로 정책을 고민하고, 이를 당연히 여기는 태도를 벗어나야 함.
 - 사회연대경제 활성화의 궁극적 목적은 지역사회의 문제해결, 지역의 지속가능한 발전임을 명심하고, 정책센터의 활동도 통합적 정책수행을 지원하는 방향으로 이루어져야 함.
- 두 번째 경로의존성은 사회연대경제 활동을 ‘기업’의 활동으로 국한해서 바라보는 시각
 - 사회연대경제 기업의 경영활동이 사회연대경제의 중요한 축이지만, 사회연대경제의 근간은 공동체 기반의 모든 경제활동
 - ‘돈이 안되는’ 활동이라도 사회적 가치를 창출하는 사회연대경제 분야 활동이 있다는 점에서 정책수립과 집행이 단순히 ‘사회연대경제 기업지원’에 머물러서는 안됨.
 - 사회적 경제 정책의 범위를 넓게 해석하고 적용해주기를 바람.
 - 특히 지역사회에 필요한 서비스들을 제공하는 다양한 방식을 정책적으로 어떻게 연계, 활용할 수 있을지 고민하는 것도 필요(예: 종교단체들의 커뮤니티 서비스(장례 지원 등))
- 세 번째 경로의존성은 사회연대경제 정책 수립과 실행과정에서 당사자성의 지나친 강조
 - 효과적인 정책의 입안과 집행에서 당사자에 대한 고려는 필수
 - 하지만 모든 부분에서 당사자의 입장만을 고려하는 것 또한 적절한 접근은 아님.
(당사자의 대표성 문제, 정보의 비대칭성, 주체간 경쟁 환경의 존재 등)
 - 정책센터가 사회연대경제 분야 정책사업 추진의 한 축으로 자리매김하기 위해서는 균형잡힌 시각이 필요
 - 국책연구기관에 설치되었기 때문에 가지는 현장의 기대와 우려에 대해서 적극적으로 반응해주기를 기대

2. 사회연대경제 활성화를 위한 “Resource In, Resource Out”의 실천

- IT쪽의 오래된 격언 중 하나가 “Garbage In, Garbage Out”임.
 - 제대로 된 투입(자료, 코드 등)이 없으면 산출물도 쓸모없다는 의미



- 이 격언을 확장해서 사회연대경제 활성화 정책에 적용한다면 자원을 투입한만큼 결과가 나온다는 표현으로 바꿀 수 있음.
- 정책지원 대비 효과성에 대해 많은 논란이 있지만, 한국 사회연대경제가 구축해온 가시적/비가시적 성과는 무시할 수 없으며, 투입에 비해 많은 역할을 했다고 평가
 - 사회연대경제에 투입이 많을수록 지역 활성화와 지속가능한 발전이라는 목표가 달성될 가능성이 높아짐.
 - 정책센터가 사회연대경제 영역에 ‘자원의 투입’을 늘리는데 기여하고, 투입된 자원이 효과적으로 사용되어 성과를 내도록 길잡이 역할을 할 필요
- 정책센터가 현장과 정책 간의 균형을 맞추는 저울추로서의 역할을 성공적으로 수행하기 바라며, 지방정부도 센터와 지속적으로 협력하겠음.

토론문

사회연대경제정책센터 설립 기념 세미나

- 지역 현장에서 본 사회연대경제의 현실과 발전과제:
조직 지원을 넘어 지역공동체 참여와 지역문제 해결 중심으로 -

김정현

한국지방자치시민연구회장



한국지방행정연구원 사회연대경제정책센터의 개소를 진심으로 축하드린다. 지역소멸과 고령화, 청년 유출, 돌봄·안전·환경 문제 등 복합적인 지역문제를 해결하기 위해서는 행정과 시장의 역할만으로는 한계가 있다. 주민과 지역조직, 지방정부, 공공기관, 대학과 기업이 함께 참여하는 사회연대경제의 역할이 더욱 중요해지고 있다.

이번 발표는 사회연대경제의 제도적 기반, 지역혁신 모델, 정부의 종합적인 정책 방향을 제시했다는 점에서 의미가 크다. 다만 중앙정부의 계획과 제도가 기초지역 현장에서 어떤 방식으로 작동하고, 현장조직의 지속가능한 성장으로 어떻게 연결될 것인지에 대해서는 보다 구체적인 논의가 필요하다.

저는 한국지방자치시민연구회와 마을지원센터 사회적협동조합을 운영하면서 마을안전, 환경교육, 교통안전, 지역공동체 활성화, 지역인재 양성 등 다양한 현장사업을 수행해 왔다. 이러한 경험을 통해 사회연대경제가 지역문제를 해결하는 중요한 기반이 될 수 있음을 확인하였다. 반면, 제도와 실제 현장 사이에는 여전히 적지 않은 간극이 존재한다는 점도 절감하였다.

첫째, 조직·인증 중심에서 지역문제 해결 중심으로 전환해야 한다.

현재 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 소셜벤처 등은 부처별로 법과 제도, 지원



체계가 분산돼 있다. 이에 따라 현장조직은 지역문제 해결보다 공모요건 충족과 행정서류 작성에 더 많은 역량을 투입하기도 한다. 앞으로는 조직의 명칭이나 인증 여부보다 해당 조직이 돌봄, 안전, 환경, 교육, 일자리 등 지역의 실제 문제를 얼마나 효과적으로 해결했는지를 중심으로 지원하고 평가해야 한다.

둘째, 단년도 보조사업 중심의 지원방식을 개선해야 한다.

사회연대경제조직이 매년 공모사업에 선정돼야만 인력과 사업을 유지할 수 있다면 지속 가능한 공공서비스와 지역 일자리를 만들기 어렵다. 성과가 확인된 조직에는 다년도 협약과 단계별 성장지원을 적용하고, 공공서비스 위탁과 공공구매를 확대해야 한다. 또한 사업 수익이 전문인력 양성, 장비 확충, 공동기금과 신규 사업에 다시 투자되는 지역순환 구조를 만들어야 한다.

셋째, 현장조직의 행정 부담을 줄이고 예방적 지원체계를 마련해야 한다.

소규모 현장조직은 사업기획과 수행뿐 아니라 회계, 정산, 홍보, 참여자 관리와 성과보고까지 동시에 담당한다. 투명한 회계와 보조금 관리는 반드시 필요하지만, 사후 적발과 환수 중심의 방식보다는 사업 초기부터 회계교육과 사전 컨설팅을 제공하고 수행 과정에서 문제를 보완하는 예방적 행정지원체계가 필요하다.

넷째, 지역공동체 참여와 사회연대경제를 연결하는 지역 거버넌스를 구축해야 한다.

지역공동체는 돌봄, 안전, 환경, 교통, 문화와 교육 등 생활현장의 문제를 가장 가까이에서 발견한다. 지역공동체가 문제를 발굴하고 사회적협동조합이나 마을기업이 전문적으로 사업을 수행하며, 지방정부가 행정과 재정을 지원하는 구조가 필요하다. 이러한 연계는 단순한 교육이나 캠페인을 넘어 주민제안사업, 지역계획, 공공서비스 위탁과 지역 일자리 창출로 이어져야 한다.

다섯째, 지역 인재교육이 실제 일자리와 소득으로 연결돼야 한다.

단순한 교육 수료나 자격 취득을 넘어 지역기업과 사회연대경제조직의 실제 사업에 참여하고, 취업·창업·협동조합 참여로 이어지는 경로를 만들어야 한다. 평창군의 AI·디지털 기반 로컬마케팅 전문가 양성모델처럼 교육, 지역기업 실전 프로젝트, 협동조합 조직화와 공제기금을 연계하는 방식은 확산할 가치가 있다.

여섯째, 사회연대경제의 성과를 주민 체감 중심으로 평가해야 한다.

성과를 매출과 고용인원만으로 판단해서는 충분하지 않다. 마을안전은 사고 예방과 안전 의식 변화, 환경사업은 주민의 실천과 지역환경 개선, 공동체 사업은 참여 확대와 신뢰 회복이 중요하다. 따라서 재무성과와 함께 서비스 접근성, 지역문제 개선 정도, 취약계층 보호, 공동체 참여, 주민 만족도와 지역자원의 순환 정도를 함께 평가해야 한다.

사회연대경제의 성과는 얼마나 많은 조직을 인증했는지가 아니라, 주민의 삶을 얼마나 개선하고 지역에서 지속가능한 일자리와 공공서비스를 얼마나 만들어냈는지를 기준으로 판단해야 한다.

한국지방행정연구원 사회연대경제정책센터가 중앙정부의 제도와 지방정부의 정책, 현장의 경험을 연결하고, 지역별 성공사례뿐 아니라 사업이 중단되거나 조직이 성장하지 못한 원인과 제도적 장애요인까지 연구하는 실질적인 정책 플랫폼으로 자리 잡기를 기대한다.



토론문

사회연대경제정책센터 설립 기념 세미나

- 자생적 조직의 네트워크화...사회연대경제의 지속 가능한 발전을 위해 -



박진영
세계일보 차장

‘인간성 상실이 촉진되는 인공지능(AI) 시대, 인간의 얼굴을 한 자본주의가 가능한가. 이윤 추구가 주 목적인 경제활동과 연대라는 사회적 가치가 공존할 수 있나.’

현 정부 들어 행정안전부를 중심으로 ‘사회적 경제’ 대신 ‘사회연대경제’란 용어 사용을 공식화했을 때, 사실 이런 의문이 들었습니다. 연대가 점점 느슨해지는 상황에서 장밋빛 이상은 아닐까 싶었습니다. AI 기술이 급변하며 인간을 대체하는 속도가 빨라지는 한편, 개인화, 청년 취업난 등과 맞물려 사람 간 점점, 대면 접촉은 줄고 사회적 고립이 문제가 되고 있기 때문입니다.

이번 토론회를 준비하며 연대에 기반한 사회연대경제가 새로운 해법이 될 수 있겠다, 나아가 ‘뉴노멀’이 돼야 한다는 생각이 들었습니다. 무엇보다 이방무 행안부 사회연대경제국장님이 발표하신 대로, 전국 곳곳에서 적잖은 사회연대경제조직들이 순기능을 하고 있다는 사실이 고무적입니다. 사례로 제시된 안산의료복지사회적협동조합이 2000년, 위스테인별내사회적협동조합은 2017년 창립돼 장기간 운영 중인 점이 놀랍습니다.

이처럼 사회연대경제의 관건은 ‘지속 가능성’에 있다고 봅니다. 그런데 ‘사회연대경제 발전 종합 계획’상 정부의 지원, 정책 방향은 우선 혁신 모델을 찾아내 양적 성장을 이뤄 내는 데 초점이 맞춰져 있습니다. 그에 못지않게 기존 사회연대경제조직들이 자리 잡기까지 어떤 시행착오를 겪었는지, 성공 또는 실패 요인, 공통점 등을 분석하고 노하우가 있다면 신생

조직들에 전수해 주는 작업도 병행돼야 할 것입니다. 정부나 지방정부의 지원에 의존해 어느 정도의 자생력, 경쟁력 없는 조직이 우후죽순 생겨나거나 연명하는 일은 지양해야 합니다.

사회연대경제의 지속 가능한 발전을 위해 사회연대경제조직 간 연대도 중요합니다. 지방정부가 나서서 목적이나 사업 유형이 비슷한 기존 조직과 신생 조직을 일대일 멘토와 멘티로 연결해 줄 필요가 있습니다. 국회 본회의 통과를 앞둔 사회연대경제기본법안엔 ‘국가와 지방자치단체는 사회연대경제조직 간 협력과 연대를 촉진하기 위한 사업을 추진하고 필요한 지원을 할 수 있다’고 돼 있습니다. 사회연대경제조직 간 연대는 사회연대경제 거버넌스의 한 축을 이룰 수 있습니다.

사회연대경제 관련 다섯 갈래의 기원, 5개 부처별 ‘분절’에 따른 한계에 대한 한국지방행정연구원 전대욱 실장님과 전성만 연구위원님의 지적은 같은 정책적 오류를 반복해선 안 됨을 보여 줍니다. 그런 점에서 정책 추진 체계, 거버넌스 연구 등을 맡을 한국지방행정연구원의 ‘사회연대경제정책센터’ 역할이 중요합니다.

분절 문제는 그간 사회연대경제 컨트롤타워가 부재했던 데 기인합니다. 2010년대부터 사회적 경제 컨트롤타워 필요성이 제기돼 왔으나 제대로 정리되지 않다가, 사회적 기업과 유사한 소셜 벤처라는 새로운 제도가 추가됐습니다. 이재명정부 사회연대경제의 주무 부처, 컨트롤타워가 행안부라지만 현행 구조가 계속 유지되는지, 사회연대경제기본법이 제정·시행되고 대통령 소속 사회연대경제발전위원회가 출범하면 해결될 문제인지, 부처 간 조정이 필요하지 않은지 궁금합니다.

사회연대경제 거버넌스 구축 과정에서 정부와 지방정부의 역할 분담, 관계 설정도 중요한 고려 사항입니다. 민선 9기 출범과 함께 충남도가 사회연대경제국, 대구시는 사회연대경제과를 신설하는 등 지방정부들이 의욕을 보이고 있습니다. 전성만 연구위원님과 전대욱 실장님의 발제대로 지방정부에 사무 위임 등 권한을 주되, 지방정부별 편차를 최소화할 표준화 작업과 정부가 공약한 실질적인 재정 분권도 수반돼야 할 것 같습니다. 한국지방행정연구원 사회연대경제정책센터가 민관 협력의 구심점은 물론 정부와 지방정부 간 가교 역할을 해야 할 것입니다.

아울러 지속 가능한 사회연대경제를 위해 궁극적으로는 교육 시스템 변화도 필요합니다. 사회연대경제에 자발적으로 참여할 청년들이 많아져야 합니다. 연대의 가치, 이웃과 지역



사회에 대한 관심을 중시하고, 남이 가지 않은 길에 도전하는 인재는 교육을 통해 길러 낼 수 있습니다. “가장 중요한 건 인간성”, ‘베풀 줄 아는 사람’이란 켄슨 황의 AI 시대 인재상이 곧 사회연대경제의 인재상”이란 장대철 카이스트 교수님 말씀에 우리가 회복해야 할 교육의 지향점이 담겨 있습니다.

사회연대경제를 통해 경제주체 간 유기적 연대가 이어지며 지역과 경제에 활력이 되는 선순환 구조가 만들어졌으면 하는 바람입니다. 사회연대경제조직들이 하나의 네트워크로 연결돼 사회 안전망으로도 기능하는 미래를 그려 봅니다.

토론문

사회연대경제정책센터 설립 기념 세미나

- 기초지방정부와 사회연대경제 발전방향 -



이상범

대한민국시군구청장협의회 정책연구실장

1. 사회연대경제는 ‘경제정책’이 아니라 ‘지역 운영체계’의 변화

- 오늘날 우리가 직면한 위기의 본질은 경제성장의 둔화만이 아니라, 수도권과 지방의 극심한 격차, 소득과 자산의 양극화, 세대 간 갈등, 공동체의 해체, 사회적 신뢰의 약화가 동시에 진행되고 있음
- 이는 기존의 정부 중심 정책이나 시장 중심 경제만으로는 해결하기 어려운 구조적 문제로서 결국 사회가 지속가능성을 유지하기 위해서는 경쟁 중심의 경제에서 연대와 협력 중심의 사회운영 방식으로 전환이 필요
- 이러한 점에서 사회연대경제는 하나의 지역 경제정책이 아니라 사회의 지속가능성을 유지하기 위한 새로운 지역운영의 원리라고 생각함

2. 사회연대경제의 성공 여부는 결국 기초지방정부의 실행력

- 정부 종합계획에서 지역혁신 생태계 조성, 주민참여, 지역협력 네트워크 구축, 지방정부 추진 기반 강화를 핵심 과제로 제시하고 있는데, 실행주체는 기초정부이며, 돌봄, 주거, 마을기업, 협동조합, 주민자치, 지역순환경제 등 모두 기초지방정부를 통해 구현됨



- 다만, 전국 227개 기초지방정부는 지역마다 서로 다른 산업구조와 인구구조, 생활환경을 가지고 있음. 도시지역·농촌지역·도농복합지역, 산업도시와 관광도시, 인구감소지역과 대도시의 정책수요 역시 다름
- 따라서 사회연대경제 역시 획일적인 국가사업이 아니라 지역 특성에 맞는 맞춤형 정책으로 추진되어야 할 것임

3. 사회연대경제를 통한 새로운 지역거버넌스 정책 추진

- 기초지방정부는 지역의 지속가능성과 지역활성화 기능을 높이기 위한 방향으로 조직과 기능 재편이 필요함
- 즉, 지역경제, 공동체, 사회적경제, 인구정책, 지역활성화 기능을 통합적으로 연계하는 방향으로 조직체계 개편 필요
- 이를 통해 개별사업의 집합이 아니라 지역문제를 통합적으로 해결하는 정책수단으로 활용해야 할 것임
- 지역소멸 대응, 생활인구 확대, 지역순환경제 구축, 통합돌봄, 탄소중립, 고향사랑기부제, 주민참여 정책 등과 연계하여 추진할 필요
- 이러한 정책들이 하나의 생태계를 형성할 때 사회연대경제는 지역발전의 새로운 미래 성장축으로 발전해 나갈 것임

4. 사회연대경제와 지방소멸 대응

- 저출생·고령화와 인구감소, 지역공동체 붕괴를 우리 사회가 직면한 가장 큰 환경 변화로, 이러한 문제는 단순히 인구의 감소만이 아니라 지역경제의 위축, 생활서비스의 축소, 공동체 해체로 이어지는 복합적인 구조적 위기임
- 이러한 상황에서 사회연대경제는 지역이 스스로 지속가능한 성장 기반을 만들어가는 지방소멸 대응 전략으로 정립해 나갈 필요가 있음

- 이를 위해서는 의료, 돌봄, 교통, 주거, 교육, 문화 등 생활서비스를 안정적으로 공급하고, 지역 내 소비와 생산이 선순환하는 지역경제 생태계를 구축해 나가야 하고 사회연대경제가 공공성과 시장성을 연결하는 새로운 정책수단으로 기능해 나가야 할 것임
- 사회연대경제정책센터도 이러한 관점에서 기초지방정부와 협력하여 지역 맞춤형 모델을 발굴하고 확산하는 역할을 수행해 주기 기대함

5. 사회연대경제정책센터의 발전 방향 제언

- 첫째, 지방정부의 정책 파트너로서 현장을 지원하는 정책플랫폼의 역할을 기대함. 지역에서 성공한 사회연대경제 모델을 체계적으로 분석하고 전국으로 확산하는 것이 정책센터의 가장 중요한 역할 가운데 하나일 것임
- 둘째, 기초정부의 정책역량을 높이는 지원기관으로 역할을 기대함. 기초지방정부는 사회연대경제 정책에 대한 전문인력과 정책정보가 부족한 것이 현실임. 정책센터에서 정책연구와 표준모델을 개발, 교육과 컨설팅, 정책성과 분석 등 지방정부가 활용할 수 있는 실질적인 정책지원 기능 강화할 필요가 있음
- 셋째, 중앙정부와 지방정부를 연결하는 협력 거버넌스의 중심축의 역할을 기대함. 사회연대경제는 중앙정부와 지방정부, 연구기관과 현장, 민간과 공공을 연결하는 협력체계가 무엇보다 중요하다고 생각하며, 정책센터가 이러한 협력의 허브가 되어 중앙정부의 정책이 지역의 현실과 연결되고, 지역의 목소리가 정책에 반영되는 선순환 구조를 만들어 주기를 기대함



토론문

사회연대경제정책센터 설립 기념 세미나

- 기본사회를 여는 사회연대경제의 역할과 발전 전략 -



장종익

한국협동조합학회장

1. 기본사회와 사회연대경제의 관계

- 기본사회: 소득보장·기본서비스·참여민주주의·사회연대경제를 결합한 종합적 사회전환 전략. 국가 재정 중심의 수직적 복지가 아니라 지자체·시민사회·지역공동체가 함께하는 협력적 체제 지향
- 사회연대경제는 기본사회의 ‘보조 영역’이 아니라 ‘실현 기반’이며, 경제활동의 민주화·공동체화를 추구하는 사회 부문
- 역할 분담
 - 생애주기별 소득보장·기본서비스 → 정부·지자체의 보편적 권리 보장 및 재정 기반 제공
 - 사회연대경제 → 시민이 협동조합·사회적기업 등을 통해 경제활동의 ‘주체’가 되어 서비스를 실제로 구현·공동생산(co-production)
- 상호강화 관계
 - 소득보장 확대 → 시민의 경제적 불안 완화 → 협동조합·사회연대경제활동 참여여력 확대(예: 농어촌기본소득→햇빛발전협동조합 출자)
 - 사회연대경제 확대 → 포용적이고 공동체적인 일자리 창출 → 소득보장 재정 절감에 기여

- 기본서비스(돌봄·의료·주거 등)는 사회연대경제를 통해 관계재(relational goods)로 전환되어 품질·지속가능성 제고(예: 의료복지사회적협동조합, 이탈리아 사회적협동조합)
- 결론: 기본사회는 ‘보편적 권리의 제도적 토대’, 사회연대경제는 이를 지역·시민참여 속에서 구현하는 ‘민주적 실행체계’ – 양자는 대체가 아닌 상호보완·공진화(co-evolution) 관계

2. 사회연대경제의 두 가지 발전 모델

상향식(Bottom-up) – 시민사회 주도

- 원리: 자발성·자조·민주적 자치·국가로부터의 독립성
- 장점: 사회적 정당성·회복탄력성·지역 사회자본 축적 / 단점: 확산 한계, 자본 취약, 구조적 문제 해결에 역부족

하향식(Top-down) – 정부 주도

- 원리: 합법성·형평성·공공성·계획적 동원(입법·인증·재정지원·공공조달)
- 장점: 단기간 양적 확산, 정부 정책목표 달성에 효과적
단점: 정부 의존 심화, 민주적 거버넌스 왜곡, 정권교체에 취약
- 결론: 두 모델은 대립이 아닌 상호보완 관계이며, 순수 상향식은 임계규모 도달이 어렵고 순수 하향식은 민주성·응집력 유지가 어려움

3. 한국 사회연대경제의 역사적 발전과정

- 전근대: 두레·품앗이·계 등 전통적 협동조직 → 상향식 협동의 문화적 토양
- 일제강점기: 1920년대 민간 자발적 협동조합운동(경성·목포소비조합 등) 확산 → 1937년 총독부 ‘협동조합 폐쇄령’으로 강제 단절, 관제 금융·산업조합으로 대체
- 1960~70년대: 군사정권의 종합농협 관제화(1961)와 병존하여 가톨릭 신협운동이 상향식으로 성장 → 1972년 신협법을 민간 입법으로 제정(한국 상향식 운동의 모범 사례)



- 1997년 외환위기 이후: 신자유주의적 구조조정에 따른 실업·빈곤 확산 → 소비자생활·자활공동체 등 새로운 사회연대경제 수요 형성
- 1999년 국민기초생활보장법(시민단체 입법청원+정부 결단의 결합), 2000년 비영리민간단체지원법·소비자생활협동조합법
- '07년 사회적기업육성법(하향식), '12 협동조합기본법(시민사회 입법청원 기반)
- 특징: 상향식·하향식이 단절-병존-결합-재구성을 반복하며 발전 → 최근 '혼합형(하이브리드) 모델'로 전환 중

4. 하이브리드 발전모델과 정책 유형

- 사회연대경제 정책의 3유형(Chaves-Ávila & Gallego-Bono, 2020)
 - ① 중립적 정책: 일반기업과 동일 취급, 형식적 평등 → 자본조달 등에서 구조적으로 불리
 - ② 보상적 정책: 시장·정부실패를 사후 보완하는 복지수단 → '주변부화(fringe)' 위험, 예) 한국 사회적기업육성법
 - ③ 전환적(transformative) 지원정책: 경제체제 전환의 핵심 주체로 인정, 생태계(법제도·금융·조달·교육·중간지원조직) 구축이 핵심
- OECD(2022) 9대 생태계 구성요소 권고: 문화 증진, 제도적 지원, 법적 기반, 금융지원, 시장접근성, 역량개발, 임팩트측정, 통계, 사회혁신
- 대표 사례
 - 캐나다 퀘벡: 노동·여성·지역운동이 주도한 샹티에(Chantier)와 정부의 '공동구축(co-construction)' 거버넌스 → 보육·주거·금융 등으로 확장
 - 이탈리아 트렌티노: 협동조합연맹 중심의 협력적 생태계(교육·감사·금융 공동수행) → 지역 내생발전(endogenous development) 실현

5. 한국 사회연대경제 정책에 대한 OECD 평가

- 성과: 사회적기업육성법(2007)·협동조합기본법(2012) 등으로 유럽 외 국가 중 가장 빠른 법적 제도화 달성
- 한계 ①: 정책 분절성 - 법인격·인증·정책이 부처별(고용부·기재부·행안부·복지부 등)로 분산, 통합 생태계 미형성
- 한계 ②: 정부 주도성 - ‘정부 주도형 확대(government-led expansion)’, 보조금·공모 사업 의존도 심화, 정권교체 시 취약
- 한계 ③: 중간지원조직의 행정대행화 - 협력촉진자가 아닌 사업집행기관으로 기능, 민간 협력·연대를 오히려 구축(驅逐)
- 한계 ④: 취약계층 일자리(특히 고령자, 55세 이상 64.5%) 중심에 머물러 돌봄·에너지·주거 등 신영역 확장 미흡
- 종합평가: 한국은 ‘중립정책’은 아니나 ‘전환적 정책’에도 미달 - ‘보상적 정책’에 가까운 단계 → 전환적 지원정책으로의 패러다임 전환 필요

6. 발전 전략 제언

(1) 부처별 정책 파트너십 혁신

- 고용노동부: 노동통합형 사회적기업, 직원협동조합 등을 노동정책 파트너로 설정
- 중소벤처기업부: 소상공인협업 생태계, 직원기업인수(worker buyout) 지원체계 구축
- 보건복지부: 의료복지사회적협동조합을 지역사회통합돌봄·주치의제도의 정책 파트너로
- 국토교통부: 비영리주택·협동조합주택 지원정책 전면 도입(신규주택 10% 이상 목표)
- 기후에너지부: 시민참여형 에너지협동조합에 공유부지·금융 지원
- 농식품부: 농어촌기본소득과 연계한 커뮤니티형 협동조합·사회적 시장 조성
- 조달청·행안부: 사회적임조달시스템 구축, 용역분야 사회적기업·직원협동조합 우선구매



(2) 미션 중심 사업연합회 구축

- 기존 법인격·인증 기준의 분산된 연합회(사회적기업협의회, 협동조합협의회 등)를 넘어, 노동통합형·고용증진형·돌봄공동체형·주거공동체형·에너지전환형·지역공동체형 등 미션 중심 연합회로 재편

(3) 신뢰·참여 촉진 생태계 조성

- ① 제도적 신뢰 구축: 협동조합기본법을 영리법인 → 상호성법인 체계로 개정, 비분할 적립금·자산처분제한 도입, 사회적기업 미션 이탈 방지 장치 마련
- ② 사회연대금융 생태계: 시민참여형 가치기반 금융협동조합 설립 허용(伊 방카 에티카, 佛 라네프 등 벤치마킹) – 현재 협동조합기본법은 금융·보험업 설립을 금지
- ③ 중간지원조직 혁신: 행정대행 기능에서 벗어나 연합조직 활성화·창업지원의 마중물 역할로 전환
- ④ 정책조정기능: 행안부 중심 부처간·중앙-지방 협업 거버넌스 구축, 사회연대경제기본법 제정을 통한 법적 근거 마련

7. 핵심 결론

- 사회연대경제는 기본사회를 ‘실현’하는 민주적 실행체계이며, 양자는 상호강화적 관계
- 한국은 상향식·하향식이 오랜 기간 병존해온 특수성을 지녔으나, 정책은 여전히 ‘보상적 정책’ 단계에 머물
- 퀘벡·트렌티노 사례처럼 ‘강한 시민사회 + 전략적 지원국가 + 지역 생태계’가 결합된 하이브리드·전환적 지원정책으로의 전환이 필요
- 취약계층 일자리 정책을 넘어, 돌봄·주거·에너지·금융·지역경제를 통합하는 지역 기반 사회연대경제 생태계 전략이 기본사회 실현의 핵심 관건

토론문

사회연대경제정책센터 설립 기념 세미나

- 사회연대경제정책센터의 역할과 과제 제언 -



장지연

한국사회가치연대기금 사무총장

행정안전부에 사회연대경제국이 신설되면서 사회연대경제의 장점과 원리를 보다 잘 살릴 수 있는 정책에 대한 기대가 높아진 것처럼, 국책연구기관인 지방행정연구원에 사회연대경제 정책센터가 설치되는 것은 사회연대경제 현장에 매우 고무적인 일입니다. 본 토론에서는 한국지방행정연구원의 발제자료를 중심으로 공감하는 바 2가지와 기대하는 바 3가지를 제시하고자 합니다.

I. 공감하는 내용

1. 풀뿌리 민주주의로서의 사회연대경제

정책센터의 발제문은 사회연대경제 관련 제도와 정책의 등장을 민선 지방자치의 흐름 속에 배치하여 설명하고 있습니다. 이는 사회연대경제를 국가 실패나 시장 실패에 대한 대응으로 보는 관점에서 나아가, **주민이 스스로 지역의 문제를 해결하는 풀뿌리 민주주의 실현 과정**으로 바라보는 관점입니다. 이러한 관점은 두 가지 측면에서 중요한 의의를 갖습니다.

첫째, 사회연대경제 조직 원리에 대한 이해입니다. 송재일(2023) 명지대 법학과 교수는 협동조합이 일반 주식회사에 비해 효율성이 낮고 책임성이 부족하다는 비판에 대해, 협동조합의 조직 및 운영원리(소유자=통제자=수익자; 주인-대리인 모델)는 **민주공화국(주권의**

소유자=통제자=수익자; 치자=피치자)의 기업적 투영이라고 설명합니다.¹⁾ 이러한 관점에서 협동조합의 문제에 접근한다면, 민주주의 원리를 구현하려는 입장에서 조직 개선과 운영 혁신의 실마리를 찾을 수 있을 것입니다.

둘째, 공공성의 확장된 개념입니다. 장덕진(2020) 서울대 사회학과 교수는 공공성이 단순히 국가나 공공기관이 소유·관리하는 국유자산의 개념을 넘어, **사회 전체가 힘을 합쳐 구성원 모두의 자유롭고 평등한 삶을 보장하는 공공재**를 의미한다고 설명합니다.²⁾ 공익성, 공정성, 공민성, 공개성을 특징으로 하는 공공성은 공공부문만의 고유한 가치가 아니며, 발제문에서 제시된 ‘공적 목적을 사적 수단으로 자발성에 근거해 추구하는’ 사회연대경제 조직도 추구할 수 있는 가치입니다. 이러한 관점의 전환은 앞으로 지역사회에서 사회연대경제 조직의 건강한 역할에 대한 가이드라인과 정당성을 갖춘 민관 협력의 틀이 도출될 수 있는 토대가 될 것으로 기대됩니다.

2. 연대를 통한 분절 극복과 회복탄력성

발제문은 국내 사회연대경제 관련 정책의 경로의존적 발전이 정책의 분절과 파편화를 초래했다고 지적하며 이를 극복할 수 있는 핵심 기제로 ‘연대’를 제시했습니다. 정책센터가 이러한 핵심 기제에 주목하고 이를 강화하기 위한 정책 설계자이자 생태계 조성의 앵커/플랫폼이 되겠다는 지향을 밝힌 것은 좋은 출발이자 새로운 변화를 예고하는 선언으로 다가옵니다.

지금 시기 사회연대경제 정책을 둘러싼 큰 기조는 ‘성장’, 또는 ‘지방주도 성장’입니다. 사회연대경제가 지향하는 성장은 적어도 ‘지속가능한 성장’이고, 조금 더 나아가 앞으로 다가올 미래 변화에 대응해 회복탄력성 있는 경제사회 시스템을 만들어가는 성장을 추구해야 합니다. 이를 위해서는 사회연대경제 조직의 장점과 잠재력을 발현시킬 수 있는 성장 모델이 무엇인지에 대한 관심과 연구가 이 시점에 특히 필요합니다.

1) 송재일(2023), 협동조합의 민주적 의사결정과 회의체 운영원리, 한국협동조합연구 41(1)

2) 장덕진(2020), 한국사회와 공공부문 사회적 가치의 실현 - 의미와 전망, 2020 사회적 가치 포럼 자료집

II. 기대 사항

1. 사회연대경제 기업의 다양한 성장 모델과 데이터 인프라

사회연대경제 기업의 다양한 성장 모델을 규명하고 정립해나가는 일은 정책연구센터만의 과제가 아니며, 다양한 민간 연구기관과 연구자, 지원 전문가들이 함께 수행해야 할 몫입니다. 이를 위해서는 연구자들이 **접근할 수 있는 데이터가 양적으로 질적으로 확충될** 필요가 있습니다.

정책센터를 중심으로 사회연대경제 기업의 경영공시 자료가 체계적으로 정리되어 공개되고, 이를 활용한 활발한 연구와 분석이 이루어질 수 있기를 기대합니다. 이러한 데이터 인프라는 정책 입안의 근거를 제공할 뿐만 아니라, 사회연대경제 조직 간의 비교분석과 학습을 촉진하는 생태계의 기초가 될 것입니다.

2. 지자체 사회적경제 선도 사례의 조명과 지원

그간 지역사회 발전을 위해 사회연대경제 정책을 선도적으로 구현해온 지자체들의 다양한 노력이 있었습니다. 정책센터가 이러한 지자체의 선도적 사례에 대한 조명과 회고, 성과 확산을 위한 역할을 해주기를 기대합니다.

구체적인 사례로 지자체 사회적경제기금을 들 수 있습니다. 2012년 서울시에서 시작된 사회적경제기금은 몇 차례 확산의 흐름을 탔으나, 현재 많은 지자체에서 제대로 운영되지 못한 채 멈춰있는 상태입니다.³⁾ 정책센터가 지자체별 다양성은 살리면서도 어려워하는 부분을 해결할 수 있도록 지원하고 독려하는 구심점 역할을 해주기를 바랍니다. 이는 중앙정부의 정책과 지역의 현실을 잇는 연결고리로서 정책센터의 역할이 요구되는 중요한 기능입니다.

3. 사회적 가치 평가 체계의 체계화와 정책 방향의 반영

앞으로 사회연대경제 정책과 연결된 사회적 가치 관련 논의가 **체계적으로 모여들고 전개될 수 있는 틀**이 제시되기를 기대합니다. 현재 국내에서는 사회적 가치 관련 연구가 SK의

3) 한국사회가치연대기금(2026), 2026년 지방자치단체 사회적경제 기금 운영 현황, SVS 동향보고서



화폐가치 환산을 중심으로 하는 연구에 크게 편중되어 있습니다. 이러한 선행 연구 지형 때문에 사회적 가치에 관한 논의가 지나치게 좁게 흘러가는 경향이 있습니다. 필요한 작업은 다음과 같습니다.

첫째, 국내에서 사용되는 사회적 가치 관련 다양한 평가·측정·관리 수단을 (1) 원칙 및 표준, (2) 지침 및 도구, (3) 지표 및 측정 기준의 3가지 범주로 분류하고, 각각을 진단·조율하는 과정이 필요합니다.

둘째, 투자자의 의도를 중시하는 사회적 금융의 관행에 따라, 영국의 SVM(Social Value Model) 사례처럼 정부가 통합돌봄·주거·에너지·농어촌 등 정책 방향을 반영한 사회적 가치 평가 체계를 제시하고, 5개년 계획에 따라 주기적으로 갱신하는 방안도 고려할 필요가 있습니다.⁴⁾ 이는 사회적 가치 평가의 다양성을 존중하면서도 정부의 정책 의지와 방향을 명확히 하는 균형잡힌 접근이 될 것입니다.

사회연대경제 정책센터의 개소는 사회연대경제 활성화의 새로운 장을 여는 좋은 소식입니다. 정책센터가 단순히 연구 기관을 넘어 현장의 고민을 함께하고, 정책의 분절을 연결하며, 지역의 다양한 실험을 지원하는 중추적 역할을 해나가기를 기대합니다.

4) 한국사회가치연대기금(2026), 영국 정부의 공공조달을 위한 사회가치모델 SVM, SVS 트렌드 포커스 01

토론문

사회연대경제정책센터 설립 기념 세미나

- 사회연대경제정책센터에 대한 기대와 부탁 -

정재민

한국사회적기업진흥원 본부장



현장의 오랜 숙원이었던 “사회연대경제기본법”이 국회 법사위를 통과하고 본 회의 의결을 앞두고 있습니다. 제 개인적으로도 10여 년 전 “사회적경제기본법”이 국회에서 논의되기 시작했을 때부터 지켜보았고, 문턱까지 갔었던 21대 국회 하반기 상황도 기억하고 있기에 현장의 기대가 얼마나 큰지 기본법 제정이 어떤 의미를 가지고 있는지 잘 알고 있습니다.

제가 생각하는 이 시기 “사회연대경제기본법” 제정이 갖는 가장 큰 의미는 정부의 특정 정책이나 제도, 법령의 유무와 상관없이 연대와 협력, 그리고 공동체적 가치를 추구하는 경제활동 영역이 우리 사회에 분명한 실체로 성장해왔으며, 그것이 우리 사회가 해결해야 할 여러 문제들을 효과적으로 풀어나가는 주체로서 공식적 인정을 받는 것이라고 생각합니다.

지난 6월말 발표된 사회연대경제발전 종합계획에 대한 현장의 반응은 긍정적인 평가가 많은 것 같습니다. 금융, 판로, 세제 등 사회연대경제 조직의 지속가능한 성장지원, 혁신모델 발굴, 인재양성, 국민인식 확산 등을 통한 지역생태계 조성, 부처별 정책 연계성을 높이기 위한 통합관리체계를 기본전략으로 하고, 돌봄, 주거, 에너지, 농어촌 등 국민생활 밀접 4대 분야를 선도모델로 선정하는 등 그간 현장의 주요 요구들이 망라된 것으로 보입니다. 다만, 이 계획들이 선언적인 과제로 그치지 않도록, 구체적인 세부실천계획 및 관련 예산, 제도 등도 좀 더 세밀하게 챙겨져야 하겠다는 후속조치에 대한 걱정들도 있는 것으로 압니다.

그러한 정책성과들이 제대로 평가, 관리되어 현장에 필요한 정책들로 시의성 있게 추진되고 확산되기 위하여 “사회연대경제정책센터”의 역할은 매우 중요합니다. 특히나, 사회

연대경제정책센터가 전국 지자체의 행정·재정·지역발전을 연구하는 한국지방행정연구원에 설립되었다는 것은 그간 각 부처 정책과제별로 육성, 진흥되었던 각각의 사회연대경제 조직별 관점에서, 지역사회 문제해결을 위한 공동의 대응에 주목하고 이를 해결하기 위한 지역의 생태계 조성으로 전환되고 있다는 점을 의미합니다. 정책센터가 이 시기에 정말로 필요한 중요한 역할을 해주시리라 기대하며 사회적기업진흥원 직원이자 사회연대경제 생태계의 일원으로서 몇 가지 부탁 말씀을 드리고자 합니다.

첫째, 한국지방행정연구원이라는 전문 연구기관의 강점을 최대한 살릴 수 있었으면 합니다. 발표자료에서 센터의 역할을 조사연구 및 정책개발 영역을 넘어 보다 적극적인 생태계 조성의 앵커이자 플랫폼으로 제시하신 부분은 상당히 인상적이었습니다.

다만, 저희 진흥원과 같은 기존의 개별사업 전달 주체들의 역할과 중복되지 않도록 직접적인 사업수행 보다는 사업들간 연계와 성과를 공유할 수 있는 구조를 만드는데 더 많이 집중해 주셨으면 합니다. 또한, 실태조사 및 통합 통계관리, 부문 및 지역별 정책평가 등을 통해 사회연대경제의 성과를 지속적으로 확인하고 확산할 수 있는 정책적 기반도 만들어주시길 기대합니다.

사회연대경제의 정책개발은 객관적인 데이터에 기반한 조사연구와 현장을 통한 혁신적인 사업모델링과 우수사례 확산 등 학문과 실재가 유기적으로 연계되어 시너지가 만들어진다고 생각합니다. 각 사업들이 부문별 정책목표에 따라 보다 명확한 역할을 찾아 사업을 잘 수행해가고 이러한 각자의 경험들이 지역생태계를 중심으로 공유되고 공동의 문제해결에 집중하는 선순환체계로 돌아갈 수 있어야 합니다.

둘째, 사회연대경제의 통합 관리체계를 구축하는 과정에서 필요한 데이터 수집, 실태조사, 경영공시, 사회적가치평가 등이 현장에서 느끼는 부담을 최소화할 수 있는 방안을 최대한 찾아주셨으면 합니다.

기본법 제10조에 따라 5년주기의 실태조사가 실시되고, 법 시행 3년 이후부터 경영공시를 의무적으로 시행하게 될 것으로 알고 있습니다. 이미 관련법령에 따라 사회적기업은 5년, 협동조합은 2년 주기로 실태조사를 실시하고 국가데이터처 표준통계로서 관리되고 있습니다. 매년 사업보고서와 경영공시를 의무적으로 제출하고 있는 사회적기업이나 사회적협동조합은

물론, 마을기업이나 자활기업 등에 까지 별도의 공시의무를 부담하는 것이 상당한 어려움일 수 있다는 점은 충분히 인지하시리라 생각합니다.

사회연대경제를 통합 관리하려는 노력이 과도한 행정부담으로 가중되지 않도록 기존 타 법령이나 부처별 정책에 따라 파악되는 조사와 내용, 항목, 주기 등을 최대한 활용하거나 국세청 자료 등으로 대체하는 등 개별 조직들의 자료제출 및 행정부담을 완화하는 방안 등을 적극적으로 모색해 주시기 바랍니다.

이 과정에서 현재 국제노동기구 산하 UNTFSSSE에서 사회연대경제의 국제표준적용을 위해 만들고 있는 통계가이드라인도 고려되어야 할 변수입니다. 저희 진흥원도 초기 워킹그룹에 참여하여 같이 논의를 해왔고, 28년 채택을 목표로 추진 중인 이 작업에서 논의 중인 사회연대경제의 공통원칙¹⁾을 사회연대경제기본법에 열거한 각각의 조직형태에 어떻게 반영하여 공통의 통계로 생산하고 관리할 수 있을지도 함께 고민되어야 할 것입니다.

셋째, 그간 진행되었던 사회연대경제 관련 조사연구, 중앙부처 및 유관기관, 지자체 등에서 산재된 자료에 대한 아카이빙도 필요합니다. 진흥원에서도 과거 사회적경제 관련 전 부처 사업을 모아 한 곳에서 정보를 제공하는 플랫폼을 만들어보고자 시도했던 경험이 있습니다. 당시 관련 법령근거가 부재한 상태에서 지속적으로 관리할 수 있는 제도적 인프라나 내부 자원 등도 정비되지 않아 지속되지 못했던 아쉬움이 많습니다. 부디 사회연대경제정책센터가 명실상부 사회연대경제 생태계를 포괄하는 정보의 플랫폼 역할로서도 단단하게 뿌리내릴 수 있길 바랍니다.

그 외에도 저희 진흥원과 사회연대경제정책센터는 실무적으로도 협력하고 논의해야 할 사항이 많습니다. 기관의 업무를 상호 협력하고 보완할 수 있는 방안을 찾기위한 지속적인 소통체계를 만드는 것도 필요할 것 같습니다. 오늘을 계기로 그러한 논의들이 활발히 진행될 수 있으리라 믿습니다.

사회연대경제정책센터의 설립을 축하드립니다. 감사합니다.

1) 공동의 이익 및, 또는 일반적 공익에 기여

2) 자발적 참여와 상호부조

3) 민주적 참여 거버넌스

4) 자율성과 독립성

5) 잉여금 및 또는 이익과 자산의 분배 및 사용에 있어 자본보다 사람을 우선시함

MEMO

Handwriting practice lines consisting of 20 sets of three horizontal lines (top, middle, and bottom) for letter formation.

MEMO

[illegible]

MEMO

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

MEMO

[illegible]

MEMO

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

MEMO

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.