2020년도
어촌·어항 재생사업
사회적경제 조직
육성모델 개발 연구

2020년도 어촌·어항 재생사업 사회적경제 조직 육성모델 개발 연구

발간등록번호
11-1192000-001509-01

2020년도
어촌·어항 재생사업
사회적경제 조직
육성모델 개발 연구

해양수산부
한국사회적기업진흥원

발간등록번호
11-1192000-001509-01

2020년도
어촌·어항 재생사업
사회적경제 조직
육성모델 개발 연구

해양수산부
한국사회적기업진흥원

Contents

요약 9

Ⅰ. 연구개요

1. 연구 배경 18

2. 연구 목적 21

3. 연구 범위 및 방법 23

Ⅱ. 일반 현황 및 정책 흐름

1. ‘어촌뉴딜 300’ 사업 현황 26

2. 어촌·어항 현황 37

1) 일반 현황 37

2) 어촌계 등 기타 조직 현황 46

3. 사회적경제 정책 흐름 및 현황 54

1) 사회적경제 정책 흐름 54

2) 사회적경제 현황 64

3) 어촌·어업 사회적경제 현황 69

Ⅲ. 사회적경제 조직 육성모델 개발

1. ‘어촌뉴딜 300 사업’ 대상지 설문 조사 82

1) 조사 목적 및 방법 82

2) 설문 조사 결과 84

3) 시사점 96

2. 시범사업 대상지 사회적경제 육성(안) 99

1) 필요성 99

2) 어촌·어항 사회적경제 조직 육성모델(안) 100

3) 시범사업 대상지 사회적경제 조직 육성모델(안) 107

Ⅳ. 결론

1. 결론 116

2. 정책 제언 121

참고문헌 135

Contents

표 차례

[표 1] 어촌 · 어항 사회적경제 조직 육성을 위한 정책 과제 ····· 18
[표 2] 어촌뉴딜 300 선도사업 대상지 ····· 32
[표 3] 어촌뉴딜 300 사업 지역 ····· 36
[표 4] 어항의 구분 및 개수 ····· 41
[표 5] 지역별 어항 현황 ····· 41
[표 6] 지역별 어가 인구감소 현황 ····· 44
[표 7] 귀어 통계 ····· 46
[표 8] 전국 어촌계 현황 ····· 49
[표 9] 어촌계 분류 평정 ····· 50
[표 10] 어촌계 가입률(계원수/어업종사자수) ····· 51
[표 11] 어업법인 실질 운영현황 ····· 52
[표 12] 자율관리어업공동체 현황 ····· 53
[표 13] 지역별 어촌 체험마을 ····· 54
[표 14] 어촌 6차 산업화 시범사업 ····· 55
[표 15] 사회적경제 활성화 관련 주요 정책 ····· 56
[표 16] 사회적경제 3법 주요 내용 ····· 65
[표 17] 사회적경제 기본법(안) 비교 ····· 67
[표 18] 어촌·어업 관련 사회적기업 목록 ····· 73
[표 19] 어촌·어업 관련 사회적기업 사례 ····· 75
[표 20] 어촌·어업 관련 마을기업 현황 ····· 77
[표 21] 어촌·어업 관련 마을기업 사례 ····· 79
[표 22] 어촌뉴딜 300 사업 대상지 담당 공무원 설문 조사 개요 ····· 85
[표 23] 설문 조사 현황 ····· 86
[표 24] 협의체 구성 현황 ····· 87
[표 25] 조례 제정 추진 지방자치단체 ····· 90
[표 26] 사회적경제 부서·중간지원기관 설치 및 연계 현황 ····· 91
[표 27] 사업 대상지 어촌계 ····· 93
[표 28] 사업 대상지 기존 조직 현황 ····· 94
[표 29] 사회적경제 기업 개념 ····· 102
[표 30] 사회적기업·마을기업 인·지정 기준 ····· 103
[표 31] 사회적경제 조직 육성 모델(안) ····· 105
[표 32] 시범사업 대상지 사회적경제 조직 육성 개요 ····· 110
[표 33] 백미항 현황 및 사회적경제 조직 육성 방안 ····· 111
[표 34] 화성 백미항 사회적기업 인증 체크리스트 ····· 112
[표 35] 중왕항 현황 및 사회적경제 조직 육성 방안 ····· 114
[표 36] 서산 중왕항 사회적기업 인증 체크리스트 ····· 115
[표 37] 중왕항 해품감태영어조합법인 정관 개정(안) ····· 116
[표 38] 어촌·어항 사회적경제 조직 육성을 위한 정책 과제 ····· 124
[표 39] 마을관리협동조합 개요 ····· 129

Contents

그림 차례

〈그림 1〉 연구 추진 과정 ····· 26
〈그림 2〉 어촌뉴딜 300 비전 및 목표 ····· 29
〈그림 3〉 어촌뉴딜 300 2019년 사업 대상지 현황 ····· 30
〈그림 4〉 어촌뉴딜 300 사업 주민참여형 개발방식 ····· 31
〈그림 5〉 2020년 어촌뉴딜 300 사업 대상지 현황 ····· 34
〈그림 6〉 2021년 어촌뉴딜 300 사업 대상지 현황 ····· 35
〈그림 7〉 어촌뉴딜 300 지역별 개수 ····· 38
〈그림 8〉 어촌·어항의 공간적 특성 ····· 41
〈그림 9〉 어가구 및 어가인구 추이 ····· 43
〈그림 10〉 2019년 어가 현황 ····· 43
〈그림 11〉 전국 지역유형별 지역소멸 위험지수 ····· 45
〈그림 12〉 지역별 삶의 질 만족도 비교 ····· 46
〈그림 13〉 2019년 귀농, 귀어 가구(가구원) 통계 ····· 47
〈그림 14〉 사회적경제 추진체계 및 정책방향 ····· 59
〈그림 15〉 '지역공동체 사회적경제 추진역량 제고 방안' 추진 방향 ····· 60
〈그림 16〉 농산어촌 사회적경제 활성화 방안 전략 ····· 61
〈그림 17〉 사회적경제기업 현황 ····· 69
〈그림 18〉 사회적경제 일자리 창출 규모 ····· 70
〈그림 19〉 사회적기업 중 영농·어 조합법인 및 회사법인 현황 ····· 74
〈그림 20〉 마을기업 중 농·어 회사법인 및 조합법인 현황 ····· 78
〈그림 21〉 지자체 담당자 사회적경제 조직 육성 사업 인지 여부 ····· 87
〈그림 22〉 거점 공간 운영 계획 ····· 88
〈그림 23〉 수익사업 위탁 계획 ····· 89
〈그림 24〉 어촌뉴딜 300 사업 문제점과 개선 방안 ····· 98
〈그림 25〉 어촌지역 사회적경제 활성화 필요성 ····· 102
〈그림 26〉 어촌·어항 사회적경제 기업 경로 ····· 108
〈그림 27〉 문제 해결 역량 강화를 위한 조건 ····· 120
〈그림 28〉 사회적경제 조직의 지속가능성 ····· 122
〈그림 29〉 일반 농산어촌 개발 사업 단계 ····· 126
〈그림 30〉 어촌뉴딜 300 사업 시나리오 ····· 127
〈그림 31〉 어촌·어항 유형화(안) ····· 128
〈그림 32〉 마을관리협동조합 사업구조(안) ····· 129
〈그림 33〉 마을관리협동조합 운영구조 및 공공지원 ····· 130
〈그림 34〉 산림청 사회적경제 육성 체계 ····· 133
〈그림 35〉 어촌·어항 사회서비스 전달체계 모델(안) ····· 135

요 약

01 연구 배경

사회적경제 '시민 경제' 모델로 성장 가속화

- 정부는 시장경제를 보완하고 사회적 가치실현을 위해 사회적경제 활성화를 100대 국정과제로 채택. 정부가 사회적경제를 핵심 국정 과제로 선정한 것은 공동체 이익 중심의 협력과 연대를 통해 사회적경제가 보여주고 있는 현실적인 성과를 인정한 결과임.
- 정부는 사회적경제를 '시민 경제' 모델로 성장시키기 위해 관련 법 제정과 제도개선 그리고 지원정책을 확대하고 있음. 2017년 10월 「사회적경제 활성화 방안」을 시작으로 2018년 「사회적금융 활성화 방안」 외 8건, 2019년 「사회적경제와 연계한 농·산·어촌 활성화 방안」 등을 발표.

어촌·어항 지역 사회적경제 미미한 수준

- 사회적경제가 지속해서 성장하고 있는 상황과 달리 수산업·어촌 관련 사회적경제는 양적·질적으로 매우 취약한 수준임. 사회적기업의 경우 20년 11월 30일 기준 2,704개가 인증을 받았으나 어촌 관련 기업은 17개에 불과한 것으로 추정됨.
- 행정안전부가 지정하는 마을기업은 57개로 추정되며, 사회적기업과 비교하면 많지만, 농업회사 법인 67개, 영농조합법인 512개 등 농촌 지역 대비 수적으로 차이가 큼.

어촌혁신, 지역 재생 '어촌뉴딜 300'

- 정부는 낙후된 어촌·어항 지역의 인프라 개선과 안전시설 보완 그리고 새로운 성장 역량을 확보하기 위해 '어촌뉴딜 300' 사업을 추진. 전국적으로 300개 지역을 선정하여 3조 원의 예산을 투입하게 됨.
- 2019년 70개, 2020년 120개, 2021년 60개 등 총 250개 지역이 선정되었으며, 지역별 주민주도 협의체 구성으로 계획 수립과 추진 과정에 주민 의견을 적극적으로 반영하고 있음.
- 고령화와 정주 여건 악화로 인해 인구가 계속해서 감소하고 있는 어촌·어항 지역은 지역 소멸 위험지수가 읍·면 0.303, 섬 지역 0.234로 농촌 지역(0.341)보다 상황이 좋지 않음. 도시지역은 1.208임
- '어촌뉴딜 300' 사업은 이런 현실을 극복하고 해양관광 및 어촌경제 활성화를 통한 일자리 창출과 어촌주민 삶의 질 제고를 위한 어촌·어항 재생사업임. 재생사업은 내부 성장 역량 강화와 공동체 활성화를 통해 구성원 간 상호의존으로 지속가능한 지역을 만드는 것임.
- 사회적경제 모델은 공동체 이익을 우선하면서 경제적 가치를 창출하여 지역 문제를 해결하는 방식임. '어촌뉴딜 300' 사업으로 조성되는 인프라를 안정적으로 운영하고 구성원의 협력을 바탕으로 효율적인 사업화를 추진하기 위해서는 지금까지 미진했던 어촌·어항 지역의 사회적경제 관련 논의와 정책을 확대할 필요가 있음.

02 연구 목적과 방법

사회적경제 연계 어촌·어항 성장 동력 확보

- 유럽연합은 2017년 5월 “사회적경제 모델을 유럽연합의 미래 비즈니스 모델”로 선언. 송재걸, 마드리드 선언[1], 선언의 배경은 사회 양극화를 심화하는 파괴적인 성장이 아닌 사람 우선의 지속가능한 포용 성장에 대한 필요성을 확인하고 사회적경제를 양적, 질적으로 강화하기로 함.
- 어촌·어항 지역은 어업 환경 악화, 소득 감소로 인한 청·장년층 이탈, 고령화, 사회서비스 접근성 취약 등 내·외부 조건이 나빠지면서 공동체 유지가 어려운 상황으로 변화가 필요함.
- ‘어촌뉴딜 300’ 사업이 어촌 지역 변화를 촉진하는 촉매제가 되기 위해서는 인프라 개선과 함께 내부 역량 강화가 동시에 이루어져야 함. 외부 자원 투입은 단기적인 효과에 그칠 가능성이 크며 장기적으로는 자생력 확보가 중요한 과제임.
- 이번 연구는 어촌·어항 지역의 자생력 확보를 위해 추진되는 ‘어촌뉴딜 300’ 사업과 관련하여 사회적경제 조직 육성 가능성을 검토하고 시범지역 2곳의 사회적경제 모델을 발굴하는 목적으로 진행됨.
- 이를 위해 경기도 화성시 백미항, 충남 서산시 중왕항 등 2개 지역을 선정하여 지역 특성에 맞춘 사회적경제 조직 육성모델을 설계하고, 2019~20년 190개 사업대상 지역 담당 공무원 온라인 설문 조사를 통해 사업추진 현황 및 사회적경제 관련 진행 상황을 파악하여 정책 과제를 도출함.

1) 송재걸, “마드리드 선언, 사회적경제는 유럽연합의 미래를 위한 비즈니스 모델”, LIFEIN, 2017.

03 연구 결과

대상지 2곳, 사회적경제 조직 전환 모델 설계

- 사회적경제로 분류되는 조직은 사회적기업, 마을기업, 협동조합, 자활기업임. 사회적기업, 마을기업은 고용노동부와 행정안전부의 인·지정을 받아야 하며 법인격이 있어야 함. 어촌계는 대부분 법인격이 없어 사회적기업, 마을기업 대상이 될 수 없음.
- 경기도 화성시 백미항은 어촌계가 기존에 영어조합법인으로 법인격을 취득하여 어촌계 차원에서 사회적기업 전환 절차를 밟기로 했으며, 충남 서산시 중왕항은 어촌 6차 산업화를 위해 주민들이 출자하여 설립한 ‘해품감태영어조합법인’이 사회적기업으로 전환하기로 결정.
- 풀뿌리 공동체 조직이 존재하는 상황을 고려할 때 신규 법인설립보다는 기존 조직을 활용하여 사회적경제 조직 육성이 현실적임. 그리고 가능하면 어민 대부분이 참여하고 있는 어촌계 또는 자율관리어업공동체를 법인으로 전환하여 사회적경제 조직으로 육성하는 것이 효과적인 방식으로 보임.

사회적경제 조직 육성, 단순 계획 단계

- 사업 대상지 지방자치단체 담당 공무원 설문 조사는 대상지 59곳 중 41개 지자체가 답변했으며, 30개 지자체 공무원이 '사회적경제 조직 육성사업'에 대해 "알고 있다"라고 응답함.
- '어촌뉴딜 300' 사업 관련 사회적경제 조직 육성에 대해 인지는 하고 있지만, 현황을 살펴보면 실질적인 추진은 이루어지지 않고 단순 계획 수준에 머무르고 있는 것으로 파악됨. 주민편의시설은 대부분 어촌계 위탁 운영을 계획하고 있으며, 수익사업은 신규 법인을 설립하여 위탁 운영할 것이라는 답변이 많았음.

사회적경제 인식 제고와 인적자원 유입 필요

- 지자체 담당 공무원들은 어촌·어항 지역이 소규모, 고령화 공동체로 인적자원이 부족하여 지속적인 운영을 위한 역량이 취약한 점을 우려하고 있으며, 사회적경제에 대한 인식 정도가 낮아 조직 육성을 위해서는 홍보 및 교육 강화 필요성을 제기함
- '어촌뉴딜 300' 사업이 어촌지역의 사회적경제 조직 육성을 촉진할 것인지에 대해서는 지금 판단하기 어려운 상황임. 정책 방향도 중요하지만, 이해당사자인 주민의 의사가 제일 중요한 만큼 역량 강화사업을 통해 사회적경제에 대한 이해와 인식 제고가 선행되어야 함.

사회적경제 활성화 관련 기본방침 수립 필요

- 어촌·어항 지역의 사회적경제 활성화의 걸림돌은 크게 세 가지로 정리할 수 있음. 첫째, 인적자원 부족으로 조직설립과 운영을 담당할 주체 형성의 어려움을 들 수 있으며 두 번째는 사회적경제에 대한 인식과 공감대가 낮은 문제임. 마지막으로 정책 부재를 지적할 수 있음.
- 세 가지 문제를 해결하기 위해서는 먼저 사회적경제 활성화 관련 기본방침이 수립되어야 함. 정책목표 설정과 함께 세부적인 지원방안이 수립되어야 지역의 적극적인 움직임을 추동할 수 있음. 또한, 지구별 수협을 중심으로 지속적인 홍보와 교육을 통해 사회적경제에 대한 이해와 공감대를 높여야 함.
- 인적자원 부족은 단시간에 해결할 수 없는 문제임. 지역 내부 역량 강화를 기본으로 귀어·귀촌 정책과 연계 방안 마련, 인근 지역의 사회적경제 조직 연결과 협업, 청년 일자리 지원, 어촌형 사회적경제 조직 공모, 육성 등을 통해 인적자원이 유입될 수 있도록 지원정책이 필요함.
- 어촌·어항 지역 사회적경제 조직 육성을 위한 과제로 7대 과제를 제시함. 과제는 현장 방문과 공무원 설문 조사 결과와 기존 연구를 토대로 도출한 포괄적인 수준이며 이번 연구의 한계인 지역 현장 조사를 통해 보완되어야 함.

[표 1] 어촌 · 어항 사회적경제 조직 육성을 위한 정책 과제

번호	정책 과제	내용	비고
1	기본방침 수립	- 어촌 · 어항 사회적경제 현황조사 - 주민 인식 조사 - 사회적경제 활성화 추진 전략 수립	단기
2	단계별 지원	- 어촌 유형화(단계 설정) - 단계별 목표와 기본계획 수립 - 사업형과 복지공동체형으로 구분	단기/중기
3	마을관리협동조합	- 2022년 어촌뉴딜 시범 사업 실시 - 기본 예산 대비 추가 예산 배정 - 추진 과정 및 결과물 모니터링	단기/중기
4	지원 기능 강화	- 귀어 · 귀촌, 특화센터 활용 - 지구별 수협 역할 강화 - 중간지원 기관 설치	단기/중기
5	전담 인력 배치	- 귀어 · 귀촌, 청년 연계 - 60명 채용, 교육 후 배치	단기
6	사회서비스 전달체계 개선	- 지구별 수협, 어촌계, 주민 공동출자 - 의료복지사회적협동조합 설립	중기
7	어촌계 법인화	- 법인화 촉진을 위한 정책설계 - 어촌 · 어항 개방성 강화	중기

Ⅰ.연구개요

1. 연구 배경
2. 연구 목적
3. 연구 범위 및 방법

01 연구 배경

사회적경제 100대 국정 과제 포함.

- 한국 사회적경제는 양적·질적으로 성장을 지속하고 있음. 2007년 「사회적기업 육성법」 제정, 2011년 마을기업 육성사업 시작, 2012년 「협동조합기본법」 제정 등 법적, 제도적 정책과 함께 관련 조직과 고용 창출이 증가하고 있음.
- 사회적 가치 창출을 목적으로 하는 사회적경제 부문의 성장에 주목한 문재인 정부는 100대 국정 과제에 사회적경제를 포함하여 관련 정책을 확대, 추진.
- 정부는 100대 국정 과제를 통해 “협력성장, 포용성장의 새로운 주역인 사회적경제 활성화로 좋은 일자리 창출, 사회서비스 혁신, 도시재생 등 다양한 사회문제 해결”과 “사회적경제를 시민 경제 모델로 정착” 시키는 것을 목표로 설정.[2)]
- 100대 국정 과제 포함은 사회적경제가 취약계층 고용과 사회서비스 전달체계 개선이라는 보충적 차원에서 경제 정책의 한 축으로 자리 잡는 계기가 되는 의미를 담고 있음.

2) 대한민국, 「100대 국정 과제」, 2017, p41

어업 관련 사회적경제 취약

- 사회적경제가 지속해서 성장하고 있는 상황과 비교할 때 어업 관련 사회적경제는 매우 취약한 상황임. 인증 사회적기업의 경우 영농조합법인 93개, 농업회사법인이 84개지만 영어조합법인은 4개에 불과함. 어촌·어항 지역 사회적경제 역시 같은 상황으로 추정됨.
- 고령화, 인구 감소와 정주 여건 악화 등의 문제들이 심화하고 있는 상황에서 지역공동체 중심의 사회적경제 영역에 대한 접근 전략과 활성화 정책이 필요한 상황임.

농·산·어촌 사회적경제 활성화 정책 본격 추진

- 2019년 12월 관계부처 합동으로 ‘사회적경제와 연계한 농·산·어촌 활성화 방안’ 발표. “사회적경제 활성화를 통해 농·산·어촌 활력 증진”을 목표로 설정하고 농·산·어촌에 적합한 사회적경제 환경 조성과 기존 지역 활성화 사업 관련 사회적경제 조직 참여 확대, 전통적인 사회적경제 조직인 농협, 수협 등의 지역사회 기여도 제고를 추진전략으로 제시함.[3)]
- 어촌·어항 관련 사회적경제 활성화 정책의 핵심은 ‘어촌뉴딜 300’ 사업추진 과정과 후속 관리에 사회적경제 모델을 도입하는 것임. 계획 단계에서부터 지역협의체 운영을 통한 공동체 주도 방식과 소득 사업 관련 10가구 이상 주민참여 법인설립 의무화, 시설물 관리·운영 주체 선정 시 사회적경제 조직에 우선권을 부여하고 뉴딜사업의 위탁·시행권자 범위를 사회적경제 조직까지 확대하는 등의 활성화 정책을 발표.

3) 관계부처 합동, 「사회적경제와 연계한 농 · 산 · 어촌 활성화 방안」, 2019, p5

어촌·어항 특성에 맞는 사회적경제 활성화 방안 필요

- 어촌·어항은 전통적으로 어촌계 중심의 지역공동체 특성이 있음. 농촌 지역이 노동력 교환 중심의 공동체라면 어촌은 연안 어장 즉, 물적 기반을 공유하는 공동생산 중심의 경제 공동체 성격이 강함.
- 어촌지역이 농촌지역과 비교해서 사회적경제 활동이 취약한 원인은 정책전달체계 취약에 따른 정보 부재, 어촌계 중심의 경제활동 그리고 맨손 어업 중심의 단순 생산, 판매 구조변화에 대한 당사자 필요성과 내부 역량이 부족한 문제를 지적할 수 있음.
- 사회적경제 장점은 당사자 주도성에 있음. 이를 고려할 때 어촌지역 사회적경제 활성화는 어촌 특성을 고려한 맞춤형 정책이 실행되어야 효과를 가져 올 수 있음.
- 본 연구의 배경은 어촌지역의 문제 즉, 고령화에 따른 노동력 감소, 연안 환경변화에 따른 소득 감소, 사회서비스 부족 등 어촌에서 발생하고 있는 다양한 문제들을 '어촌뉴딜 300' 사업과 연계, 사회적경제 방식으로 해결할 가능성을 검토하기 위한 지점에서 출발.

02 연구 목적

지속가능한 어촌·어항을 위한 사회적경제 육성모델 개발

- 한국 경제는 70년대 이후 지속한 고성장 시대가 97년 외환위기를 기점으로 전환 국면에 진입. 2008년 글로벌 경제 위기 이후 저성장 기조가 이어지고 있으며 사회 양극화가 심화하고 있음. 한편, 저출산·고령화로 인해 인구 감소가 예상되는 가운데 수도권 집중으로 지역 소멸이 빠르게 진행 중임.
- 어촌·어항 지역도 예외가 아님. 2045년 전체 어촌지역의 81.2%가 소멸 고위험 지역으로 전망되고 있음. 이런 상황을 해결하기 위해서는 하드웨어 중심의 개발 정책이 아닌 어촌지역 주민의 욕구에 기초하여 '삶의 질'을 높일 수 있는 정책 방안이 필요한 상황임.[4)]
- 사회적경제는 협력과 연대를 바탕으로 사적 이익이 아닌 공동체 이익을 우선하는 특성이 있어 지역 문제 해결을 통한 지속가능한 어촌을 만드는 효과적인 대안임.
- 이번 연구는 '어촌뉴딜 300' 사업 대상지 중 2개 지역을 선정, 지역 특성과 현실적 조건에 부합하는 사회적경제 조직 육성모델을 만들어 이후 어촌지역의 사회적경제 활성화 추진 관련 시사점을 도출하고자 함.

4) 박상우 외, 『인구소멸 시대의 어촌사회 정책 연구』 한국해양수산개발원, 2018, p75.

어촌·어항 지역 기초 현황 조사 및 정책 과제 도출

- '어촌뉴딜 300' 사업은 2019년 70개, 2020년 120개 지역이 선정되어 진행 중임. 어촌지역 사회적경제 활성화를 위해서 시급하게 추진해야 할 과제는 실태조사에 있음.
- 실태조사는 사회적경제 관련 인지도, 당사자 의지, 지역주민 욕구, 추진역량 등을 파악함으로써 어촌뉴딜 사업 대상지를 유형화하고 유형별 특성에 맞는 사회적경제 활성화 정책 방향성을 도출할 수 있음.
- 이번 연구는 단기계약으로 진행되어 대상지에 대한 세부조사 시행은 물리적으로 어려운 조건임. 이에 대상지 지방자치단체 담당자 설문 조사를 통해 기초 현황을 파악하고 사회적경제 활성화 정책 전달체계 검토 및 정책 과제를 도출하고자 함.

03 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

공간적 범위 : 어촌뉴딜 사업 대상지(190개)

시간적 범위 : 2020년

연구 기간 : 2020년 10월 29일 ~ 2020년 12월 24일

연구 내용

- 어촌지역 현황
- 사회적경제 관련 정책 현황
- 어촌 사회적경제 활성화 관련 정책 현황
- 시범 대상지(2개) 사회적경제 모델 수립
- 어촌뉴딜 대상지(190개) 사회적경제 관련 기초 현황 조사
- 사회적경제 활성화 관련 정책 과제 도출

2) 연구 방법 및 추진 과정

문헌 조사

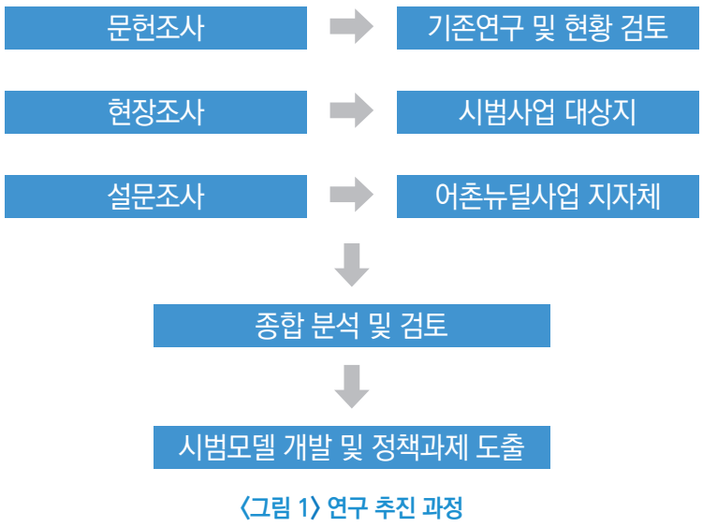
- 어촌지역 기존 연구 및 현황 검토
- 어촌지역 사회적경제 관련 연구 검토
- 사회적경제 활성화 관련 정책 및 기존 연구 검토

현장 조사

- 시범 대상지(2개) 현장 조사
- 이해당사자 인터뷰 및 현황 파악

설문 조사

- 어촌뉴딜 사업 대상지(190개) 담당 지자체 조사
- 기초 현황 파악



〈그림 1〉 연구 추진 과정

Ⅱ. 일반 현황 및 정책 흐름

1. '어촌뉴딜 300' 사업 현황
2. 어촌·어항 현황
3. 사회적경제 현황
4. 사회적경제 정책 흐름

01 ‘어촌뉴딜 300’ 사업 현황

어촌·어항의 지속 가능한 성장 토대 마련[5)]

- 해양수산부는 어촌·어항 지역의 새로운 성장 동력 확보를 위해 ‘어촌뉴딜 300’ 추진계획을 2018년 6월 28일 관계부처 합동으로 발표. ‘어촌뉴딜 300’ 사업은 “어촌의 산업구조를 다변화하고 주민역량 강화를 통해 지속 가능한 성장 토대 마련”을 위해 “300여 개의 어촌·어항 현대화를 통해 해양관광 활성화와 어촌의 혁신성장을 견인”하는 목적으로 추진됨.
- 정부는 어촌지역 문제점으로 “전체 여객선 기항지 절반(170개)이 소규모 항·포구로 접안 및 안전시설 등이 매우 열악”하고 “해양관광 활성화에 필요한 여건 부족과 관련 정책의 이원적·단절적 추진으로 성과 창출이 미흡”하다는 점을 지적하면서 어촌과 어항의 통합개발을 통해 생활환경 개선과 어촌경제, 관광을 활성화하는 계획을 수립.
- 사업의 비전은 “국민소득 3만불 시대에 걸맞는 가고 싶고 살고 싶은 ‘혁신 어촌’ 구현”이며 정책목표는 “해양관광 및 어촌경제 활성화를 통한 일자리 창출”과 “어촌주민 삶의 질 제고 및 국가균형발전 실현”을 설정.
- ‘어촌뉴딜 300’ 사업은 지역별 ‘어촌뉴딜 협의체’를 구성하여 주민 주도로 사업을 진행할 수 있는 체계를 구축. 이를 통해 생활 인프라 개선 그리고 어촌지역 자원을 활용한 어촌산업 활성화와 일자리 창출 등 어촌·어항 지역 재생을 추진.

5) 관계부처 합동, 「어촌뉴딜 300 추진계획」, 2018, p1~6.

- 2019년 70개소를 시작으로 2022년까지 300개소를 선정하여 국비 70%, 지방비 30%를 포함 3조 원의 예산을 투입. 1개소당 평균 100억 원 규모의 사업비를 지원.[6)]



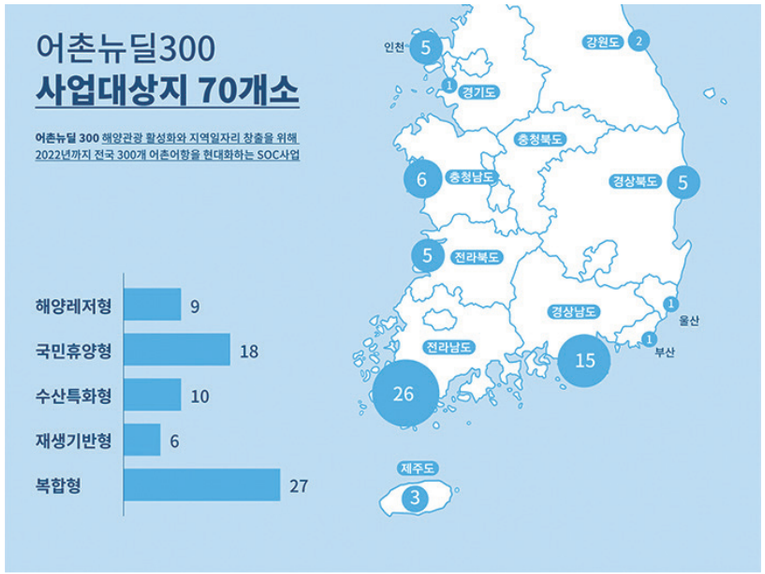
〈그림 2〉 어촌뉴딜 300 비전 및 목표

자료 관계부처 합동, 「어촌뉴딜 300 추진계획」, 2018, p4.

6) 해양수산부, 「어촌뉴딜 300사업 가이드라인」, 2019.

2019년 사업 시행 70개소 선정, 본격 추진

- 2019년도 예산(안)에 '어촌뉴딜 300 사업' 관련 1,729억 원 반영. 18년 9월 지자체 공모를 시작, 54개 시·군·구에서 143개소 신청. 대상지에 대해 민·관 평가위원회를 구성하여 서면평가, 현장평가를 거쳐 12월 18일 최종적으로 51개 지자체 70개소 선정, 발표.
- 유형은 해양레저형 9개, 국민휴양형 17개, 수산특화형 9개, 재생기반형 5개, 복합형 30개 등임. 해양수산부는 2019년 상반기 내 사업 설계를 추진하여 선착장 보강, 대합실 마련 등 지역주민이 체감할 수 있는 사업이 신속하게 실행하도록 지원할 방침을 수립.

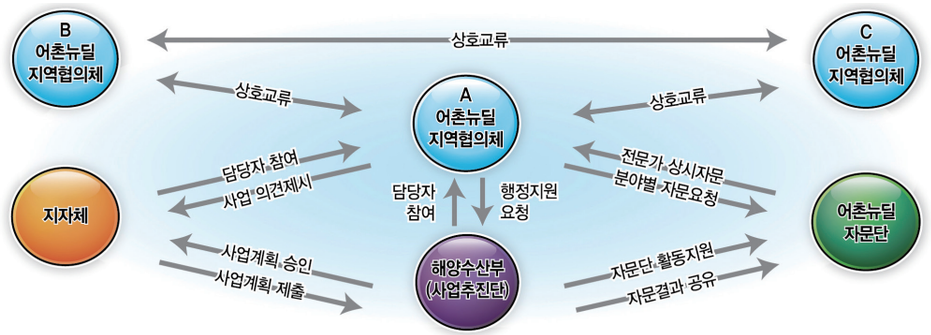


〈그림 3〉 어촌뉴딜 300 2019년 사업 대상지 현황

자료 대한민국 정책브리핑 '어촌뉴딜 300', 2019

'어촌뉴딜' 「10대 지역밀착형 생활SOC 사업」 포함[7)]

- 18년 8월에는 정부의 「10대 지역밀착형 생활SOC 사업」에 '어촌뉴딜 300' 사업이 포함됨. 한편, 사업의 원활한 추진을 위해 범부처 추진체계 구축, 어촌어항법 개정 추진과 함께 지방자치단체와 협업 및 공정관리로 사업이 조기에 집행될 수 있도록 「어촌뉴딜 300 후속 조치」를 12월에 발표함.
- 예산 중복이 발생하지 않도록 타 부처 관련 사업과 협업을 통해 정책 시너지효과를 높이기 위하여, 해양수산부는 인프라 정비, 어촌·어항 유휴 공간 활용 특화사업 등을 추진하고 타 부처는 기본적인 정주 여건 개선 및 지역관광 개발사업 등을 협업사업으로 추진.
- 사업 체감도 제고와 종료 이후 시설물, 특화사업의 안정적인 운영을 위해, 대상지 주민주도의 지역협의체 구성을 통한 주민참여형 개발방식을 적극적으로 활용하고 전문가 자문단을 대상지별로 전담 배치하여 사업종료 이후 3년간 지원하기로 함.



〈그림 4〉 어촌뉴딜 300 사업 주민참여형 개발방식

자료 관계부처 합동, 「어촌뉴딜 300 후속 조치 추진방안」, 2018, p5

7) 관계부처 합동, 「어촌뉴딜 300 후속조치 추진방안」, 2018, p2~6

• 후속 조치에는 사회적경제 관련 시설물 운영·관리의 주체 선정 시 지자체와 협조하여 지역 주민이 포함된 마을기업 또는 사회적협동조합 등에 우선권을 부여하는 내용이 포함.

8대 선도사업 대상지 선정, 어촌뉴딜 브랜드 육성[8)]

• 2019년 5월에는 사업 규모가 크며, 어촌뉴딜 사업에 따른 효과가 클 것으로 기대되는 8대 선도사업 대상지를 선정, 어촌뉴딜 브랜드로 육성할 계획을 발표.

• 선도사업 대상지는 선착장, 대합실, 안전시설 등 생활 밀착형 사회간접자본(SOC) 우선 구축과 부처 협업사업을 적극 반영. 한편, 선도사업 대상지는 '어촌뉴딜 300' 사업의 디자인 개선을 위한 테스트베드로 활용.

[표 2] 어촌뉴딜 300 선도사업 대상지

권역별	선정 대상지
경기·인천	경기도 화성시 서신면 백미리(백미항)
충남	당진시 석문면 난지도리 일원 (도비도항, 소난지도 포구, 난지도항)
전북	군산시 옥도면 말도리(명도, 말도, 방축도 일원)
전남	목포시 달동(달리도·외달도 일원)
	여수시 남면 안도리(안도항)
경남	남해군 미조면 송정리(설리항)
부산·울산·제주	부산광역시 기장군 기장읍 사랑리(동암항, 동암마을)
강원·경북	강원도 동해시 어달동 일원(어달항)

자료 해양수산부 보도자료, "어촌뉴딜 300 사업 8대 선도사업 대상지 선정", 2019, p1

8) 해양수산부 보도자료, "어촌뉴딜 300 사업 8대 선도사업 대상지 선정" 2019

사업 자율성, 주민 주도성 강화, 2020년 120개소 선정

• 2020년 사업 대상지 공모는 사업 완성도 제고를 위해 기간을 3년으로 늘리고 유형 폐지, 주민 중심 지역협의체 사전 구성 의무화 등 사업의 자율성과 지속가능성을 강화.

• 특이 사항으로는 평가지표에 어촌계 가입조건 완화 관련 가점과 일자리 창출 및 지역경제 활성화와 삶의 질 개선 항목을 신설하여 어촌뉴딜 사업이 하드웨어 개선에 그치지 않고 지역을 혁신할 수 있는 체계 마련.

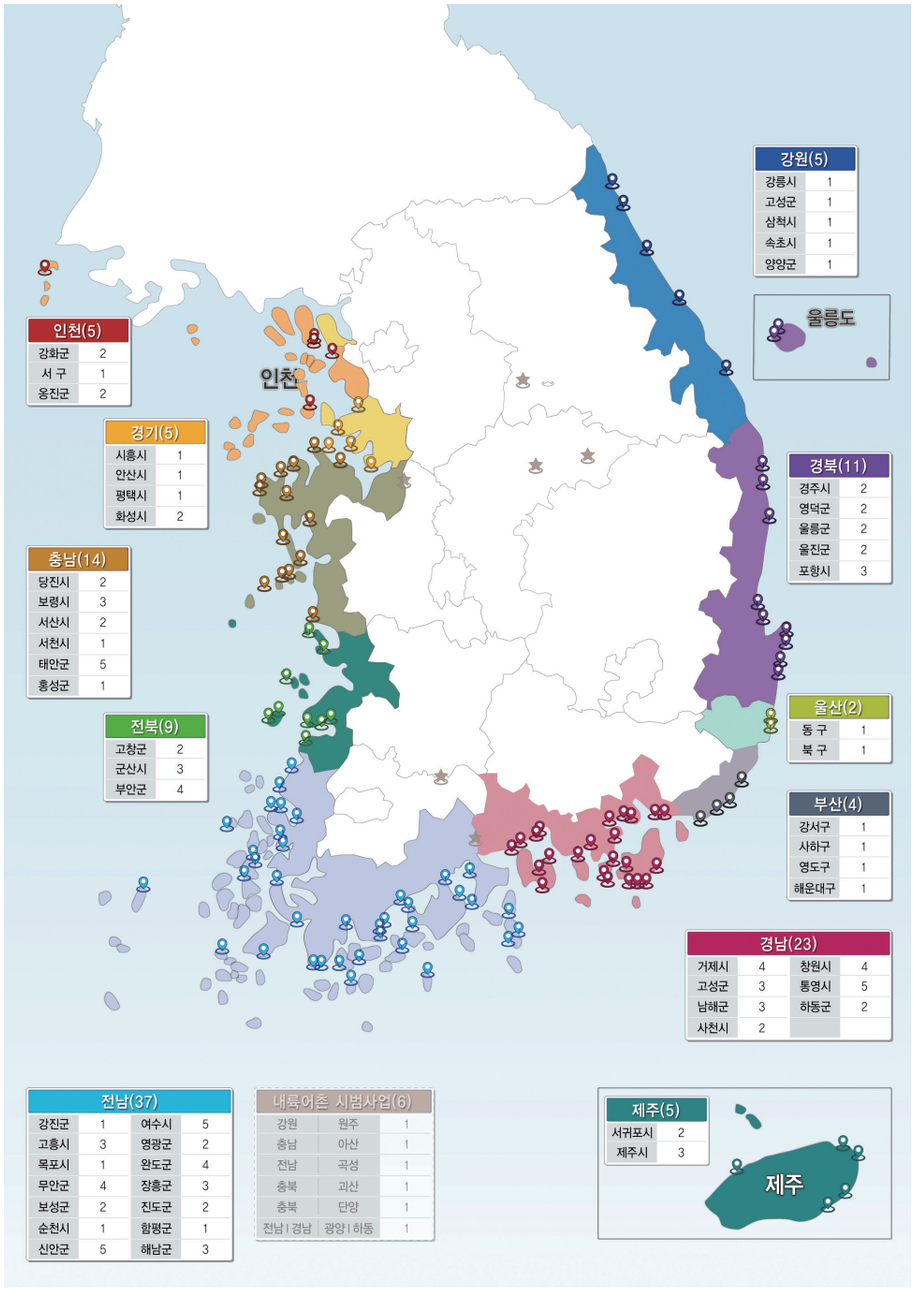
• 2020년 공모에는 58개소 시·군·구, 250개 지역이 신청하여 내륙어촌 재생 시범사업 6개 지역 포함, 120개소가 선정됨.

사회적경제 조직 참여 가점 부여, 2021년 60개 선정

• 2021년 사업 대상지 공모는 광역자치단체 평가 점수 상향과 기존사업 진행성과 비중 확대 그리고 사회적경제 조직의 참여도에 대한 평가항목을 추가.

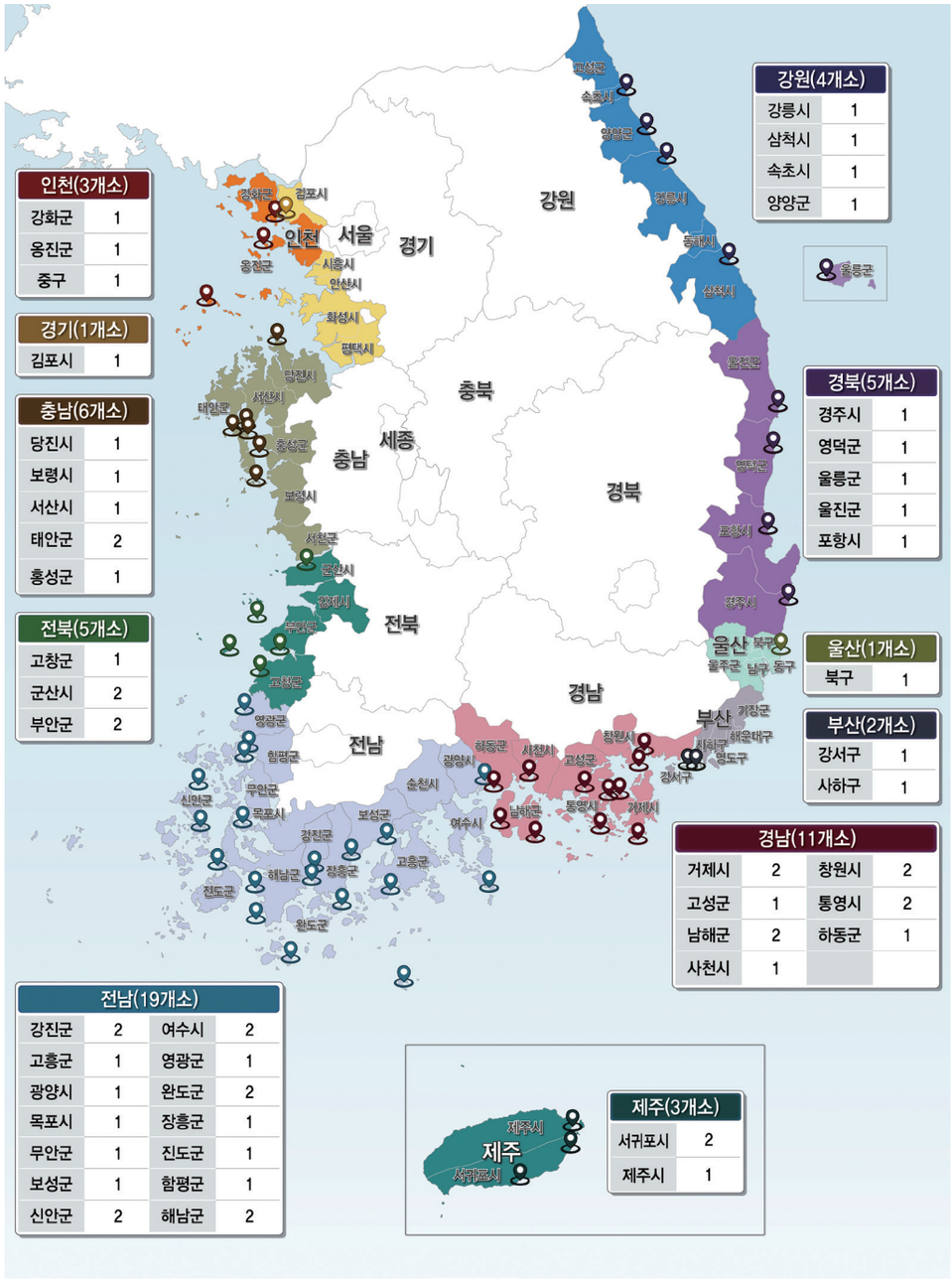
• 2019년, 2020년 어촌뉴딜 사업 관련 사회적경제 조직(협동조합, 마을기업, 자활기업, 사회적기업에 해당하는 경우에 한정)의 뉴딜사업 참여 실적(진행 중 포함) 또는 계획에 대해 가점을 부여.[9)]

9) 해양수산부, 「어촌뉴딜 300 사업 공모 가이드라인」, 2020, p14



〈그림 5〉 2020년 어촌뉴딜 300 사업 대상지 현황

자료 해양수산부 보도자료, "2020년도 어촌뉴딜 300 대상지 120개소 선정" 2019, p8



〈그림 6〉 2021년 어촌뉴딜 300 사업 대상지 현황

자료 해양수산부 보도자료, "3년간 6천억 원 투입". 2020, p6

전국 지자체 60개, 사업 대상지 250개 선정

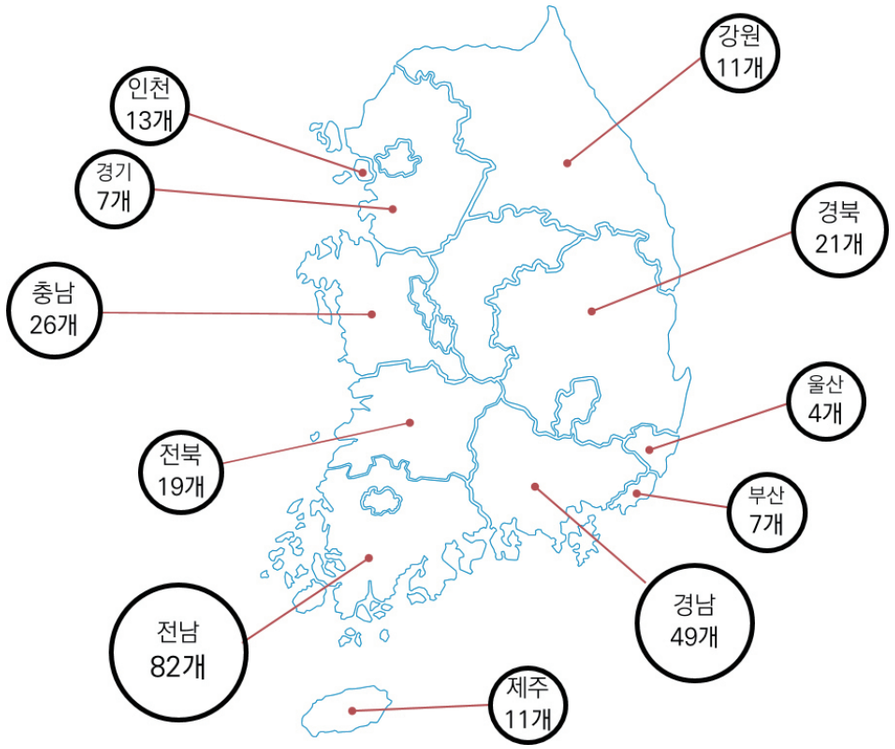
- '어촌뉴딜 300' 사업 300개 대상지 중 60개 지자체 250개 지역 선정 완료. 전남 82개로 가장 많은 어촌이 대상지가 되었으며, 경남 49개, 충남 26개 순임. 지자체별로는 경남 통영시가 12개, 전남 신안군 11개, 여수시가 10개로 많이 선정됨.

[표 3] 어촌뉴딜 300 사업 지역

광역	기초	2019년	2020년	2021년	합계
부산	기장군	1			1
	영도구		1		1
	해운대구		1		1
	강서구		1	1	2
	사하구		1	1	2
소계	5	1	4	2	7
인천	강화군	1	2	1	4
	서구		1		1
	옹진군	3	2	1	6
	중구	1		1	2
소계	4	5	5	3	13
울산	동구	1	1		2
	북구		1	1	2
소계	2	1	2	1	4
경기	김포시			1	1
	시흥시		1		1
	안산시		1		1
	평택시		1		1
	화성시	1	2		3
소계	5	1	5	1	7
충남	당진시	1	2	1	4
	보령시	1	3	1	5
	서산시	1	2	1	4
	서천군	1	1		2
	태안군	2	5	2	9
	홍성군		1	1	2
소계	6	6	14	6	26

광역	기초	2019년	2020년	2021년	합계
전남	강진군	1	1	2	4
	고흥군	2	3	1	6
	광양시	1		1	2
	목포시	1	1	1	3
	무안군	1	4	1	6
	보성군	2	2	1	5
	순천시	1	1		2
	신안군	4	5	2	11
	여수시	3	5	2	10
	영광군	2	2	1	5
	완도군	2	4	2	8
	장흥군	1	3	1	5
	진도군	2	2	1	5
	함평군	1	1	1	3
	해남군	2	3	2	7
소계	15	26	37	19	82
전북	고창군	1	2	1	4
	군산시	2	3	2	7
	부안군	2	4	2	8
소계	3	5	9	5	19
경남	거제시	2	4	2	8
	고성군	1	3	1	5
	남해군	2	3	2	7
	사천시	1	2	1	4
	창원시	2	4	2	8
	통영시	5	5	2	12
	하동군	2	2	1	5
소계	7	15	23	11	49
경북	경주시	1	2	1	4
	영덕군	1	2	1	4
	울릉군	1	2	1	4
	울진군	1	2	1	4
	포항시	1	3	1	5
소계	5	5	11	5	21

광역	기초	2019년	2020년	2021년	합계
강원	강릉시		1	1	2
	동해시	1			1
	고성군	1	1		2
	삼척시		1	1	2
	속초시		1	1	2
	양양군		1	1	2
소계	6	2	5	4	11
제주	서귀포시	1	2	2	5
	제주시	2	3	1	6
소계	2	3	5	3	11
합계	60	70	120	60	250



〈그림 7〉 어촌뉴딜 300 지역별 개수

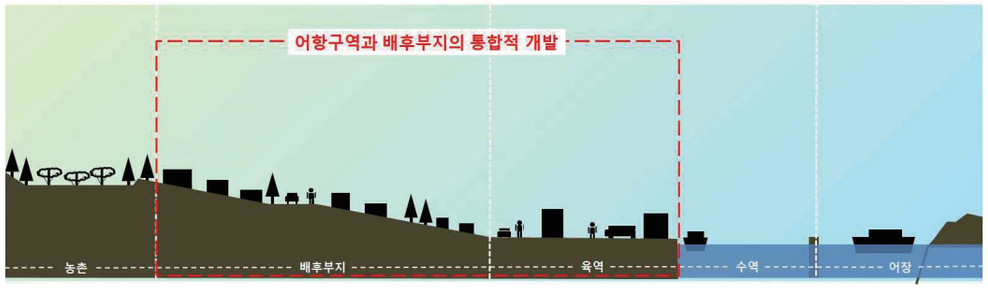
02 어촌·어항 현황

1) 일반 현황

어촌 국토 면적 중 16.8%, 약 500만 명 거주

- 「수산업·어촌 발전 기본법」에서 '어촌'의 정의는 "하천·호수 또는 바다에 인접하여 있거나 어항의 배후에 있는 지역 중 주로 수산업으로 생활하는 지역"을 의미하며, "읍·면의 전 지역과 동의 지역 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 지정된 상업지역 및 공업지역을 제외한 지역"으로 정의하고 있음.
- 어촌은 전국 74개 자치단체, 492개 읍·면·동에 분포되어 있으며, 우리나라 전체 면적의 16.8%를 차지. 전국 인구 대비 9.8%인 약 500만 명이 거주하고 있으며, 지역별로는 면적 기준 전남(32.8%), 강원, 경남(11.8%), 충남(10.9%) 순임.[10)]
- 어촌은 생산 토대인 어장과 항·포구 그리고 배후 부지로 구성. 도시화와 개발 그리고 도농 복합 지역이 늘어남에 따라, 어업이 주 생활 토대인 전통적인 어촌 개념은 약화하고 있음. 자연부락 중심 소규모 항·포구를 제외하고 어항 대부분은 숙박, 식당, 상점 등 상업 기능과 혼재되어 있음.

10) 해양수산부, 「제3차 어촌·어항 발전 기본계획 (2020-2024)」, 2019, p3



〈그림 8〉 어촌·어항의 공간적 특성

자료 조필규 외, 「어촌·어항의 환경변화에 따른 개발방향 연구」, 2019, p2

가. 어항 현황

전국 어항 2,301개, 소규모 항·포구 1,276개

- 어항은 “천연 또는 인공의 어항 시설을 갖춘 수산업 근거지”로서 국가 어항, 지방 어항, 어촌정주어항, 마을 공동 어항으로 분류되며 「어촌·어항법」에 의해 규정.
- 어항은 어선, 여객선 등이 입·출항하는 곳으로 바다와 육지, 바다와 바다를 연결하는 공간임.
- 전국적으로 어항은 법정 어항 1,025개, 비법정 소규모 항·포구가 1,276개로 총 2,301개가 있음. 전체 어항 중 47.7%가 전남에 있으며 경남, 경북, 충남 순임. 전남은 소규모 항·포구가 많으며 어촌정주어항은 경남이 많음. ‘어촌뉴딜 300’ 사업대상 지역은 국가 어항을 제외한 2,188개임.

[표 4] 어항의 구분 및 개수

구분	국가어항	지방어항	어촌정주어항	마을공동어항
정의	이용범위가 전국적인 어항 또는 도서·벽지에 소재하여 어장의 개발 및 어선의 대피에 필요한 어항	이용범위가 지역적이고 연안어업에 대한 지원의 근거지가 되는 어항	어촌의 생활근거지가 되는 소규모어항	어촌정주어항에 속하지 아니한 소규모어항으로 어민들이 공동 이용하는 항·포구
지정권자	해양수산부 장관	시·도지사	시장·군수·구청장	시장·군수·구청장
개수	113개	287개	623개	2개

자료 한국어촌어항공단 홈페이지, 해양수산부, 「제3차 어촌·어항 발전 기본계획」 (2020-2024)

[표 5] 지역별 어항 현황

(단위 : 개)

지역	부산	인천	울산	경기	강원	충남	전북	전남	경북	경남	제주
국가어항	3	5	2	1	14	9	7	33	14	20	5
지방어항	13	14	4	5	14	30	10	89	22	67	19
어촌정주어항	10	32	10	13	22	31	16	94	12	337	46
마을공동어항				1	1						
소규모항포구	22	39	11	13	8	36	9	883	83	143	29
계	48	90	27	33	59	106	42	1,099	131	567	99

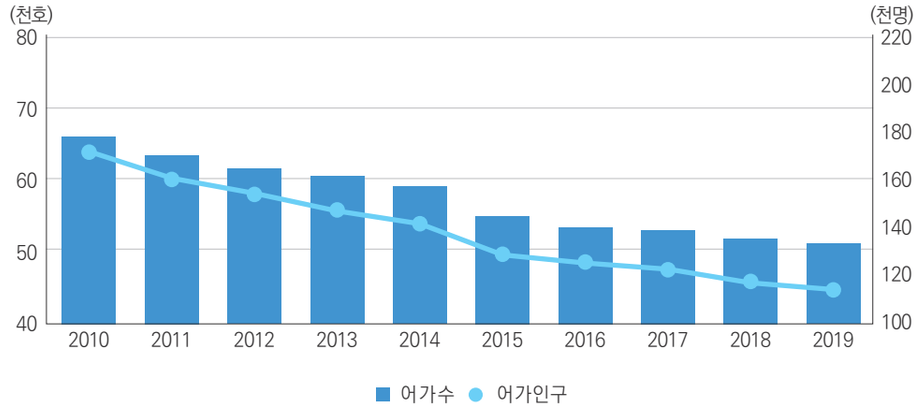
자료 한국어촌어항공단, 「어촌·어항의 환경변화에 따른 개발방향 연구」 2019, p34

나. 어가 현황

어가 인구 감소, 고령화 비율 증가

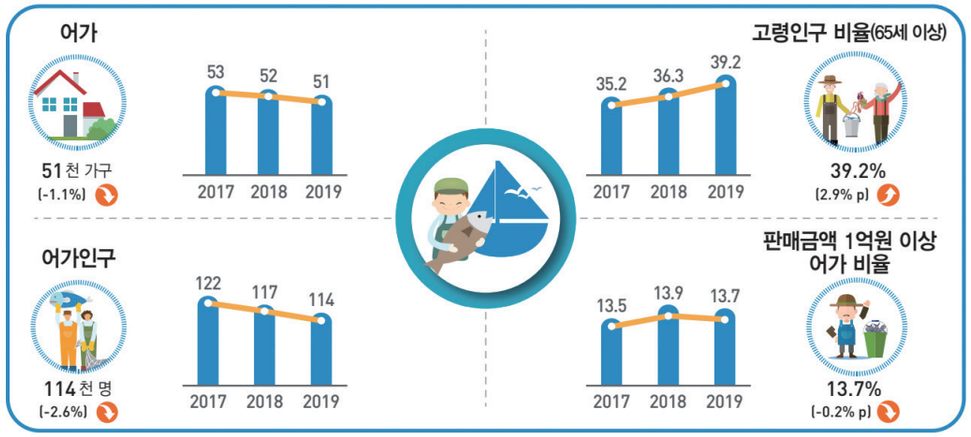
- 통계청의 농림어업조사 결과에 따르면 우리나라 어가 인구는 계속해서 감소하고 있음. 2006년 77,001가구, 211,610명에서 2019년에는 50,909가구, 113,898명으로 축소됨.
- 2019년 기준 어가 비율은 총가구의 0.3%, 어가 인구는 총인구의 0.2%임. 고령 인구 비율은 2010년 23.1%에서 2019년에는 39.2%로 증가했으며 전국 고령 인구 비율 14.9%의 2.6배임.[11)]
- 시도별 현황을 보면 전남이 전체 어가의 36.7%를 차지(1만 9,000가구)하고 있으며 다음이 충남(8,100가구), 경남(7,700가구) 순임. 전년 대비 전남(200가구), 전북(100가구), 제주(100가구)는 소폭 증가했으나, 경기(100가구), 강원(200가구), 인천(100가구)은 감소.[12)]

11) e-나라지표(www.index.go.kr), '어가 및 어가인구'.
12) 통계청, 「농림어업조사결과」, 2020, p18~24



〈그림 9〉 어가구 및 어가인구 추이

자료 e-나라지표, 통계청 「농림어업조사」.



〈그림 10〉 2019년 어가 현황

자료 통계청 보도자료, "2019년 농림어업조사 결과", 2020.

• 경영주[13] 현황을 보면 전체 어가의 70%가 60세 이상이며 50세 미만은 9.3%에 불과. 전업 어가는 전체 39.25인 2만 가구이며 겸업 어가는 3만 1천 가구임. 소득 관련 수산물 판매 금액을 보면 전체 어가의 41.9%인 21,300가구가 연간 1천만 원 미만으로 나타났으며 5천만 원 이상 판매 가구는 24.3%인 12,400가구로 조사됨.

[표 6] 지역별 어가 인구감소 현황

(단위: 명)

지역	2010년	2019년	증감	감소비율
부산	7,408	4,601	- 2,807	- 37.9%
인천	6,983	4,409	- 2,574	- 36.9%
울산	2,932	1,903	- 1,029	- 35.1%
경기	2,475	1,346	- 1,129	- 45.6%
강원	8,320	4,254	- 4,066	- 48.9%
충남	27,302	17,008	- 10,294	- 37.7%
전북	6,771	6,123	- 648	- 9.5%
전남	54,981	42,060	- 12,921	- 23.5%
경북	10,422	5,519	- 4,903	- 47.0%
경남	28,916	17,553	- 11,363	- 39.3%
제주	14,573	9,123	- 5,450	- 37.4%
합계	171,083	113,899	- 57,185	- 33.4%

자료 해양수산부 통계시스템

13) 전반적인 책임을 지고 어업경영을 총괄하는 사람

• 지역별로 살펴보면 2010년과 대비 했을 때 2019년 기준 경기도와 강원도, 경북은 어가 인구가 절반 정도 줄어들었으며 전북은 9.5% 감소를 기록. 전체적으로 전북, 전남을 제외하고 30% 이상 인구가 줄어들었음.[14]

• 전반적으로 어업에 종사하는 인구가 줄어들고 고령화가 진행되면서 어촌 소멸에 대한 문제가 현실화하고 있음. 어촌지역의 경우 총 271개 읍·면 지역 중 132개 지역이 고위험지역으로 분류됨. 특히, 섬 지역은 지역 소멸 위험지수가 0.234로 매우 심각한 수준임.[15]

〈그림 11〉 전국 지역유형별 지역소멸 위험지수

(단위 : 개, %)

지역소멸 위험지수	섬지역	어촌지역(읍·면)	어촌지역(동)	농촌지역	도시지역
평균	0.234	0.303	0.981	0.341	1.208
0.5미만 지역 수	35(94.6)	231(85.2)	50(27.32)	952(83.4)	160(8.39)
0.2미만지역 수	20(54.05)	132(48.7)	1(0.01)	596(52.5)	5(0.26)

자료 박상우 외, 「인구소멸 시대의 어촌사회 정책연구」, 2018, p53

• 삶의 질도 10점 만점에 4.98점으로 도시지역 7.08, 농촌 지역 5.84점 비해 낮은 수준임. 특히 교육, 문화·여가 항목이 상대적으로 만족도가 매우 낮은 수준임.[16]

• 정부가 농어민 삶의 질 향상을 위해 2004년 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발에 관한 특별법」을 제정하고 '농어업인 삶의 질 향상 기본계획'을 수립, 시행하고 있으나 기본적인 인프라 접근성이 높은 도시와 비교하면 만족도가 떨어질 수밖에 없음. 어촌지역은 농촌에 비해서도 만족도가 낮아 필수 서비스 공급에 대한 대안 마련이 시급한 상황임.

14) 해양수산부통계시스템(www.mof.go.kr/statPortal), '어가 및 어가인구 증감률 추이'
15) 박상우 외, 「인구소멸 시대의 어촌사회 정책연구」, 한국해양수산개발원, 2018.
16) 박상우 외, 「어촌 지역재생을 통한 청년일자리 창출방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2019, p42

〈그림 12〉 지역별 삶의 질 만족도 비교

(단위 : 점)

구분	보건·복지	정주생활 기반	안전	교육	경제활동 일자리	문화·여가	환경·경관
어촌지역	4.98	5.06	6.19	3.65	4.61	3.58	5.89
농촌지역	5.84	6.09	6.46	5.32	4.76	4.58	5.72
도시지역	7.08	7.40	6.93	6.77	5.70	6.55	6.41

주 : 지역주민설문조사 방식으로 10점 만점 평가

자료 박상우 외, 『어촌 지역재생을 통한 청년일자리 창출 방안 연구』 p42

다. 귀어·귀촌 현황

귀어·귀촌 소규모, 어촌변화 영향력 낮아

- 2019년 어촌으로 생활 터전을 옮긴 가구는 904가구, 인원은 1,234명으로 2018년 대비 소폭 감소했으며, 2015년 1,446명 이후 줄어들고 있음. 귀농 인원 16,181명 대비 7.6% 수준에 그침. 만 39세 이하 청년층 귀어 비율도 2016년 이후 답보 상태임.[17)]

[표 7] 귀어 통계

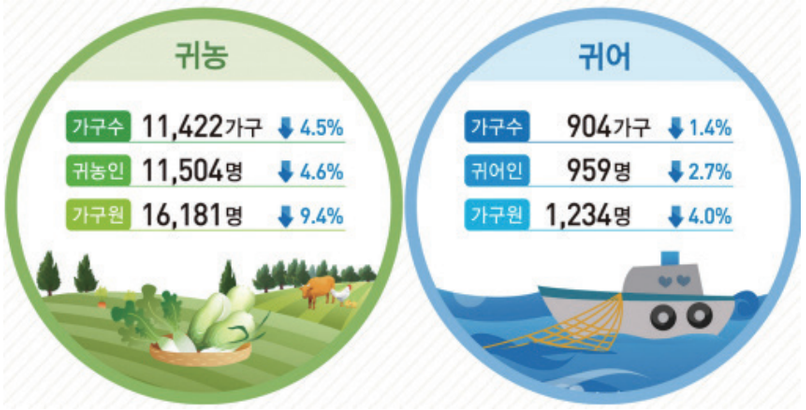
(단위: 명)

지역	2016년	2017년	2018년	2019년
귀어인수	1,005	991	986	959
동반 가구원	333	368	299	275
합계	1,338	1,359	1,285	1,234
39세 이하	188	195	177	182

자료 해양수산부 통계시스템

17) 해양수산부 외 보도자료, "2019년 귀농어·귀촌인 통계", 2020, p2

- 해양수산부는 2014년 '귀어귀촌지원센터', 2015년 '귀어학교' 등 귀어·귀촌 관련 지원정책을 시행. 2018년에는 어촌지역의 인구절벽에 대응하기 위해 「제1차 귀어·귀촌 지원 종합계획(18~22)」을 수립.
- 종합계획은 2015년 청년 귀어 비중 19.3%를 2022년에 33%로 확대하고, 전체 귀어 인구를 15년 1,073명에서 22년 1만 5천 명으로 늘리는 동시에 어촌 순 유입 인구를 15년 4,312명에서 22년 1만 명으로 대폭 증가시키는 것을 목표로 하고 있음.[18)]
- 귀어·귀촌 지원정책으로는 창업 및 주택 구입 지원, 청년 어촌 정착 지원, 귀어닥터, 도시민 어촌유치 지원 등이 있으며 귀어·귀촌 박람회를 매년 개최하고 있음.
- 귀어 관련 지원정책을 확대하고 있지만, 어업이 갖는 특성과 폐쇄적 공동체 문화, 정주 여건 취약, 문화·여가활동 부족 등의 문제로 확대가 쉽지 않은 상황임.



〈그림 13〉 2019년 귀농, 귀어 가구(가구원) 통계

자료 해양수산부 외 보도자료, "귀농어·귀촌인 통계", 2020

18) 해양수산부, 「제1차 귀어·귀촌 지원 종합계획(18~22)」, 2018, p11

2) 어촌계 등 기타 조직 현황

가. 어촌계 현황

어촌·어항 어촌계 중심으로 다양한 조직체 존재

- 어촌·어항은 농촌과 다르게 공유공간(마을 어장)을 통해 공동체가 형성. 농촌은 개인 경작을 바탕으로 마을 전입과 함께 공동체에 편입된다면, 어촌은 공유자원인 마을 어장을 생산기반으로 공동의 경제적 이익을 추구한다는 점에서 다른 마을 자치조직들과 뚜렷하게 구별.[19)]
- 어촌마을에는 어촌계 외에도 자율관리어업공동체, 영어법인, 영농법인, 부녀회, 청년회 등과 행정 조직이 있음. 그중에서도 어촌계는 대부분 지배적 위치를 점하고 있으며 어촌사회에 있어 핵심적 역할을 수행.

어촌계 증가세 둔화, 구성원은 지속적으로 감소

- 어촌·어항의 주된 조직인 어촌계는 「수산업협동조합법」 제15조에 의해 지구별 수협의 조합원 10인 이상이 행정구역·경제권 등을 중심으로 조직할 수 있음.
- 2019년 현재 2,039개로 2005년 1,952개에서 지속해서 증가했으나 2016년부터 정체 상태임. 어촌계가 늘어났음에도 어촌계원은 고령화, 어가 인구 감소 등으로 2005년 153,535명에서 124,462명으로 축소. 어촌계원 감소는 어업 생산 인력 부족, 어촌계 활동 위축 등으로 이어져 어촌계 역량을 취약하게 만들고 있음.

19) 김도균, 「어촌마을의 사회자본과 어촌계」, 「농촌사회」, 제20집 제1호, 2010.

- 어촌계당 평균 인원은 61명으로 제주지역이 평균 101명으로 규모가 크며, 경북이 어촌계당 평균 38.3명으로 가장 작음. 어촌계 가구당 평균소득은 2019년 2,714만 8,525원으로 2018년 2,670만 8,465원에 비해 소폭 증가.[20)]

[표 8] 전국 어촌계 현황

(단위 : 개소/명)

구 분	합 계	경인	강원	충청	전북	전남	경북	경남	부산	제주
어촌계	2,039	111	74	169	64	854	152	473	41	101
계원수	124,462	9,400	3,792	13,886	6,421	49,802	5,817	22,275	2,826	10,243
평균인원	61	84.7	51.2	82.2	100.3	58.3	38.3	47.1	68.9	101.4

자료 해양수산부통계시스템. 2019년 기준

수협중앙회 어촌계 유형화, 대부분 자립역량 취약

- 수협중앙회는 매년 어촌계 조사를 통해 「어촌계 분류평정 및 현황」을 발표하고 있으며, 기본 현황조사와 함께 어촌계를 복지·자립·성장 단계로 유형화하고 있음.[21)]
- 복지어촌계는 평정 기준 80점 이상인 어촌계로, 경영기반이 우수하여 계원의 복리 증진을 위한 사업수행 능력을 갖춘 어촌계를 의미. 자립어촌계는 평정 득점 70점 이상 80점 미만인 어촌계로, 경영기반이 취약단계를 벗어나 스스로 어촌계 경영을 도모할 수 있는 어촌계이며, 성장어촌계는 평정 득점이 70점 미만인 어촌계로, 신설 또는 경영기반이 취약한 어촌계를 지칭.[22)]

20) 김병곤, "수협 어촌계 분류평정 조사, 국가승인 통계 인정 필요, 어업in수산, 2020
21) 「어촌계 분류평정 및 현황」 조사는 매년 전국 어촌계장을 대상으로 어촌계 기본 사항, 지역 정보, 어촌계 유형, 어촌계 구성원, 경영활동, 어업기반 등 현황 조사와 함께 소득 수준, 자금 자립도, 공동어장 관리, 정보화 시설, 어촌체험관광 등을 조사.
22) 한국법제연구원, 「어촌계 가입 활성화 방안 등 제도 개선 연구」, 2019, p29

• 2019년 기준 복지어촌계가 149개로 7.3%, 자립어촌계는 640개로 평가되었으며, 경영기반이 취약한 어촌계는 절반이 넘는 61%인 1,250개로 평가됨. 어촌계 경제활동이 어촌주민의 소득과 연계된 점을 고려하면 전체적으로 성장 방안이 필요한 상황임.

[표 9] 어촌계 분류평정

구 분	복지어촌계	자립어촌계	성장어촌계
2017년	133개	691개	1,205개
2018년	140개	633개	1,266개
2019년	149개	640개	1,250개

자료 해양수산부 통계시스템, 수협중앙회 「2020년 어촌계 분류평정 및 현황」

어촌계 법인격 없는 비법인 사단, 법인격 취득 113개

• 어촌계는 지구별 수협 조합원 10인 이상이 만들 수 있는 인적결합체로 법인격이 없는 비영리단체 성격을 갖고 있음. 권리능력이 없지만 「수산업법」 제8조와 9조에 따라 마을어업에 대한 배타적인 권리를 가짐.[23)]

• 어촌계는 권리능력이 없으므로 소유물에 대해 구성원의 총유 형태를 취함. 마을어업에 대한 어업권도 마찬가지임. 어촌계원의 개별 지분은 인정되지 않으며 구성원 자격이 있는 기간에만 사용권과 수익권이 인정되고 있음. 전체 어촌계 중 법인격을 취득한 어촌계는 113개로 추정됨.[24)]

23) 마을어업의 면허는 어촌계와 지구별 수협만 취득할 수 있음. 지구별 수협 조합원 가입조건은 「수산업협동조합법」 제20조에 의해 규정되어 있으며 "조합원은 지구별 수협의 구역에 주소·거소 또는 사업장이 있는 어업인"이어야 함. '어업인'은 「수산업협동조합법 시행령」 제14조에 따라 "1년 중 60일 이상 조합의 정관에서 정하는 어업을 경영하거나 이에 종사하는 사람"임.
24) 대법원 인터넷 등기소 '법인 등기 열람' 사이트에서 '어촌계'로 검색.

• 어업 종사사수 대비 어촌계 가입률을 살펴보면 90% 이상 가입 어촌계가 45%, 80% 미만은 46%로 나타남.

[표 10] 어촌계 가입률(계원수/어업종사자수)

년도	계	90% 이상	80% 이상	80% 미만
2019	2,039	925	187	927
2018	2,039	866	204	969

자료 수협중앙회, 「2020년 어촌계 분류평정 및 현황」, p24

나. 기타 조직현황

어업인 5인 이상 출자 영어조합 법인, 협동조합과 비슷

• 어촌계를 제외하고 어촌의 경제활동 관련 조직은 법인격으로 영어조합법인, 어업회사법인이 있으며 비법인격으로 자율관리어업 공동체와 체험마을 등이 있음.

• 영어조합법인은 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조에 따라 어업인 5인 이상 출자로 설립할 수 있으며, 조합원 자격이 수협조합원 자격과 같아 대부분 어촌계원으로 이루어짐. 정관, 운영원칙, 잉여 배분 등에 있어 협동조합과 유사한 성격임.

• 어업회사법인은 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제19조에 의해 설립할 수 있으며, 비어업인의 참여가 가능. 비어업인 출자는 90%를 초과할 수 없음. 영어조합법인이 협동조합 성격을 가진다면 어업회사는 상법의 회사와 개념이 비슷함.

- 실질적으로 운영되고 있는 어업법인은 2016년 기준 982개로 조사됨. 영어조합법인이 856개, 어업회사가 131개임. 2012년부터 2015년까지 증가했으나 2016년 감소함.[25) 26)]

[표 11] 어업법인 실질 운영현황

년도	영어조합법인	어업회사법인	합계
2012년	832개	36개	868개
2014년	945개	93개	1,038개
2016년	856개	131개	987개

자료 수산정책연구소, 「2016 어업법인조사 중간보고회」, p70

자율관리어업 공동체, 전체 어가 인구 중 58% 참여

- 2001년부터 시작된 자율관리어업은 "지속가능한 어업생산기반의 구축과 어가소득 증대를 위하여 어업인이 자율적으로 공동체를 결성하고, 수산자원을 보전·관리·이용하는" 것으로 「자율관리어업 관리 등에 관한 규정」 제2조에서 정의하고 있음.
- 2001년 시범사업을 시작으로 2003년 122개 어촌에서 본격 실시. 2020년 5월 현재 1,118개 공동체가 운영 중이며, 참여 인원은 64,684명임.
- 2017년 1,170개 조직, 72,626명 참여에서 18년부터 활동 미흡 공동체 퇴출 정책에 따라 감소하고 있음. 2019년 어가 인구 114,000여 명 대비 58.1%가 자율관리어업 공동체에 참가하고 있음.

25) 수산정책연구소, 「2016 어업법인조사 중간보고회」, 2018, p70
26) 어업법인 관련 해양수산부 내부 실태조사 결과는 2018년 442개, 2019년 575개임.

- 올해 2월 18일 「자율관리어업 육성 및 지원에 관한 법률」이 제정되어 2021년 2월에 시행될 예정임. 해양수산부는 법률 시행에 대비하여 관리 규정을 현실화하고 자율관리어업 공동체 질적 성장을 위해 제도 개선안을 발표.
- 7월 20일 발표된 제도 개선안의 주 내용은 자율관리어업어업 공동체 구성 최소 인원을 ① 내수면어업공동체 5명 이상 → 10명 이상 ② 양식·어선어업 공동체는 10명 이상 → 20명 이상 ③ 마을어업 공동체는 10명 이상 → 30명이상 ④ 복합어업 공동체 15명 이상 → 30명 이상으로 확대하고 2년 연속으로 평가점수가 10% 미만인 공동체 선정을 취소하는 강제 조항을 신설.[27)]
- 2020년 자율관리어업 공동체 등급 현황은 선진공동체 71개, 자립공동체 291개, 모범 311, 협동공동체 423개, 참여 15개소임.[28)]

[표 12] 자율관리어업어업공동체 현황

	'13	'14	'15	'16	'17	'18월	'19월	'20.5월
공동체(개소)	1,039	1,086	1,131	1,160	1,170	1,108	1,120	1,118
- 마을어업	502	518	539	551	554	519	520	517
- 양식어업	98	98	102	102	105	100	101	101
- 어선어업	200	207	219	225	227	220	224	226
- 복합어업	176	189	193	199	201	186	190	187
- 내수면어업	63	74	78	83	83	83	85	87
참여어업인(명)	67,687	69,098	70,672	71,795	72,626	66,254	66,223	64,684

자료 한국자율관리어업연합회, 「2020년 자율관리어업 공동체 현황」

27) 해양수산부 보도자료, "자율관리어업 내실화를 위한 제도개선 추진", 2020,
28) 수산소식, "2020년 자율관리어업 공동체 평가위원회 개최", 2020년 8월

어촌체험 마을 111개, 방문객 145만여 명

- 2001년부터 시작된 어촌체험 마을은 2018년 기준 111개소이며 방문객은 145만 4천여 명으로 집계됨.[29] 2006년부터 '어촌마을 전진 대회'를 개최, 우수 체험 마을을 선정하고 있으며, 2015년부터 어촌관광사업 등급 결정 시행. 경관 및 서비스, 체험, 숙박, 음식 등 부분에 대해 매년 전문가를 통해 별점을 부여.
- 2020년도 전진 대회 수상 어촌은 강원도 양양 수산항, 전남 함평 석두항, 경남 거제 다대항, 인천 중구 포내마을, 충남 서산 중왕항이며 모두 어촌뉴딜 사업 대상지임.[30] 어촌관광 등급 결정에 따른 우수 마을은 2019년 22개임.

[표 13] 지역별 어촌 체험마을

지역	체험마을(개)	체험객(명)
부산	3	18,690
인천	4	41,590
울산	2	7,609
경기	10	427,492
강원	9	190,551
충남	10	94,402
전북	7	159,491
전남	27	145,636
경북	8	33,569
경남	24	236,654
제주	7	98,694
합계	111	1,454,378

자료 해양수산부, 「어촌 체험 마을 현황」, 2019.

29) 해양수산부, 「어촌 체험 마을 현황」, 2019
30) 해양수산부 보도자료, "올 한해 가장 뛰어났던 어촌체험휴양마을은 어디?", 2020, p6

어촌 6차 산업화, 10개 마을 시범사업 진행

- 어촌 6차 산업화는 「어촌특화발전 지원 특별법」에 의해 추진. 2014년 1차 시범 마을 5개, 2016년 2차 시범 마을 5개를 선정하여 사업 진행.

[표 14] 어촌 6차 산업화 시범사업

대상마을	사업기간	사업내용
충남 태안군 대야도	1차 2014~15	우럭 가공 시설
전남 여수시 안포		피조개 분말 가공 시설
전남 해남군 송호리		전복분말, 전복빵 제조 시설
경남 거제시 해금강		동백열매 기념품 생산 및 체험
강원도 양양군 남애		다이빙 교육 및 체험
충남 서산시 중왕	2차 2016~18	감태 가공 시설
전북 고창군 두어		장어엑기스 가공 시설
전남 고흥군 신평		건미역 가공 시설
경남 남해군 전도		멸치액젓 가공 시설
경남 거제시 계도		대구 스테이크 및 젓갈 가공시설

자료 어촌6차산업 홈페이지(seantour.com/industry/main)

- 해양수산부는 6차 산업화 관련 어촌의 부족한 역량을 지원하기 위해 중간지원 조직으로 광역 지자체에 '어촌특화지원센터 설치. 2016년 경남, 전남을 시작으로 2018년 어촌지역 광역 지자체 전부 개설.

03 사회적경제 정책 흐름 및 현황

1) 사회적경제 정책 흐름

사회적경제 정책 확대, 새로운 성장 계기 마련

- 사회적경제 활성화 관련 범부처 차원의 다양한 정책들이 발표되고 있음. 정부는 2017년 「사회적경제 활성화 방안」을 시작으로 「사회적금융 활성화 방안」, 「사회적경제 인재양성 종합계획」 등 사회적경제 성장기반을 구축하기 위한 정책을 수립, 추진하고 있음.

[표 15] 사회적경제 활성화 관련 주요 정책

정책명	발표시기	비고
사회적경제 활성화 방안	17년 10월	일자리위원회
사회적금융 활성화 방안	18년 2월	국정현안점검 조정회의
소셜벤처 활성화를 통한 일자리 창출 방안	18년 5월	일자리위원회
사회적경제 인재양성 종합계획	18년 7월	국무회의
제3차 사회적기업 육성 기본계획	18년 11월	고용노동부
사회적 농업 추진 전략	19년 3월	농림축산식품부
지역 공동체 사회적경제 추진 역량 제고	19년 11월	관계 부처 합동
사회적경제와 연계한 농·산·어촌 활성화 방안	19년 12월	관계 부처 합동
제3차 협동조합 기본계획 및 실태조사	20년 3월	기획재정부
사회적경제 기업 일자리 창출 방안	20년 8월	비상경제중앙대책본부

- 정부 정책 흐름은 사회적경제 생태계 조성을 통해 사회적경제가 한국 사회문제를 해결하는 사회혁신의 주체로 성장할 수 있는 토대를 마련하는 부분에 초점을 두고 있음.
- 이런 정책 흐름은 사회적기업 중심의 취약계층 고용 창출 전략과 협동조합을 통한 양적 성장 등 개별 영역에 한정된 기존 정책과 달리 종합적인 차원에서 정책을 추진, 한국 사회적경제 질적 성장에 새로운 전환점이 되고 있음.
- 정부 정책 중 「사회적경제 활성화 방안」, 「사회적경제 연계 농산어촌 활성화 방안」, 「지역 공동체의 사회적경제 추진 역량 제고」를 중심으로 간략하게 정책 방향을 짚어보고자 함.

한국 사회적경제 성장기에서 성숙기로

- 정부는 2017년 10월 일자리위원회를 통해 「사회적경제 활성화 방안」을 발표. 주요 내용은 2022년까지 '사회적경제 기업 조직 규모·매출 등 확대', '다양한 수익모델 개발 및 진출 분야 확대', '사회적경제 친화적 생태계 조성' 등임.[31)]
- 정부는 한국 사회적경제 발전단계를 도입기, 성장기, 성숙기로 구분하고 현 단계를 성장기로 판단. 2023년에는 성숙기로 접어들 수 있도록 '사회적경제 친화적 생태계' 조성을 지원하여 '민간주도의 역량 제고 및 자생력'을 확보할 수 있도록 지원할 계획임.
- 이를 위해 사회적경제 역량 제고, 일자리 창출 등 성장 동력 확보, 공동체 복원 등 사회통합을 목표로 설정하고 추진전략으로 성장 인프라 구축과 진출 분야 확대를 제시함.

31) 이하 내용은 일자리위원회·관계부처 합동, 「사회적경제 활성화 방안」에서 정리.

- 사회적경제 활성화 목표를 달성하기 위해 정부는 △통합지원체계 구축 △금융접근성 제고 △판로확대 지원 △인력양성 체계 강화 등의 인프라 구축과 시장 중심 공급체계로 인해 공공성과 취약계층 접근이 취약한 사회서비스, 주거환경, 지역기반 연계 분야 등 진출 분야 확대를 추진.
- 지역 기반 사회적경제 성장 전략으로는 마을기업 집중 육성과 예비마을기업 제도 확산 그리고 농·어촌 특화형 사회적경제 조직 육성 및 농협과 수협을 통한 자금지원 강화 및 판로확대 등을 정책 과제로 제출.
- 사회적경제 활성화 방안은 정부의 종합적인 정책이 부실한 상황에서 '고용 창출, 고용안정, 유휴인력 활용'과 '소득 양극화 해소, 사회안전망 강화, 공동체 복원'이라는 사회적경제 순기능을 인정하고 현실적인 조건을 반영하여 사회적경제 영역이 성장할 수 있도록 정책을 마련한 의미가 있음.

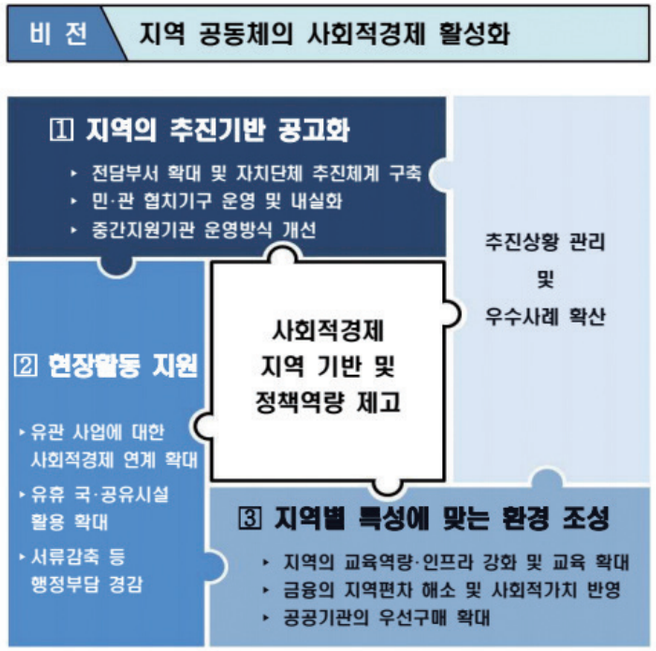


〈그림 14〉 사회적경제 추진체계 및 정책방향

자료 일자리위원회 외, 「사회적경제 활성화 방안」, 2017, p12

사회적경제 지역 기반 및 정책역량 제고

- 사회적경제는 이해당사자들의 참여와 협력에 바탕을 두고 있으며, 공동체가 가진 사회적 자본에 비례함. 소수의 이익이 아닌 다수가 필요로 하는 문제를 해결하기 위해 출발한 사회적경제 영역은 대부분 지역공동체와 밀착하여 성장 동력을 확보. 지역공동체와 연결되지 않은 사회적경제는 일반 영리 기업과 경쟁에서 생존하기가 쉽지 않음.
- 한국은 두레, 향약, 계 등 지역공동체를 기반으로 하는 사회적경제 방식의 전통이 존재했으나, 현대 산업사회로 급격하게 전환하면서 공동체 문화가 유실되었음. 사회적경제 활성화를 위해서는 상호 신뢰 즉, 공동체의 사회적 자본이 강화되어야 함.



〈그림 15〉 '지역공동체 사회적경제 추진역량 제고 방안' 추진 방향

자료 관계부처 합동, 「지역공동체의 사회적경제 추진역량 제고 방안」, 2019, p4

- 정부는 수도권 중심의 사회적경제 생태계를 지역 단위로 확산하기 위해 「지역공동체의 사회적경제 추진역량 제고 방안」을 발표. 지역 추진기반 공고화, 현장 활동 지원, 지역별 특성에 맞는 환경 조성을 통해 지역의 사회적경제 기반 강화와 정책역량 강화를 추진.[32]
- 「사회적경제 활성화 방안」 발표 이후 부처별, 영역별, 과제별 정책들이 수립되고 추진되면서 최종적으로 정책 실행 단위인 지역의 중요성이 주목받음. 그러나 정책전달과 추진체계 등에 있어 지역별 편차가 존재. 결국, 사회적경제 기업의 활동 지원과 인재양성, 금융 접근성 및 판로확대 등에 있어 실질적인 효과가 제한적임.
- 사회적경제 활성화 정책이 원활하게 작동할 수 있도록 자치단체 합동 평가에 '사회적경제 활성화' 지표 반영을 추진하고 자치단체 추진체계 정비(조례 및 전담부서 정비)와 함께 행정 부서 간 협의체와 거버넌스 기구인 '사회적경제 위원회' 제도화를 검토. 한편, 중간지원 기관 확대와 유사 기능을 통합함으로써 지원 역량을 강화할 계획임.
- 도시재생 뉴딜, 생활형SOC 사업, 어촌뉴딜 300 사업 등 정부 지원사업 전 단계에 사회적경제 기업이 참여할 수 있도록 제도를 개선하고 유휴시설 활용 확대와 행정부담 경감도 추진.
- 지역의 사회적경제 관련 교육역량과 인프라를 강화하여 인재양성을 확대하고 지역기반 금융기관(농·수·신협·새마을금고)의 사회적금융 역할과 자치단체 금융정책 역량을 강화.

32) 이하 내용은 관계부처 합동, 「지역공동체의 사회적경제 추진역량 제고 방안」에서 정리.

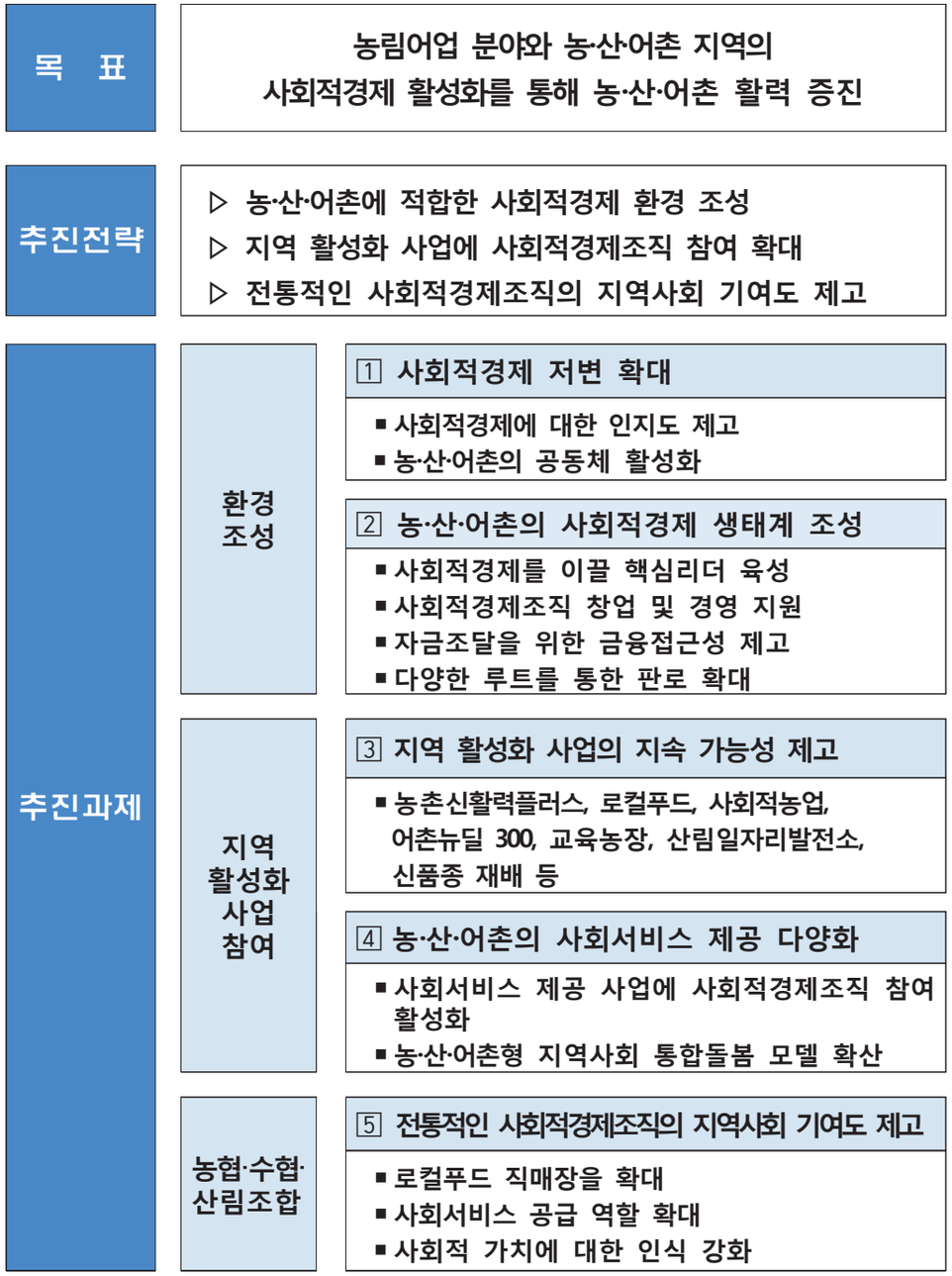
- 또한, 사회적경제 기업의 안정적인 성장 구조에 디딤돌이 되는 공공부문 판로확대를 위해 지역 내 공공기관의 대규모 계약 발주시 사회적경제 기업 제품·서비스를 구매하도록 하는 간접 구매 조건 도입과 수의계약을 적극적으로 유도할 계획임.
- 「지역공동체의 사회적경제 추진역량 제고 방안」은 지역 사회적경제 추진체계와 사회적경제 조직의 성장과 관련된 효과적인 대책을 담고 있지만, 대부분 강제성이 없는 추진 또는 검토 수준에 머물러 실제 작동은 한계가 있어 보임.

농산어촌 지속가능성을 위한 사회적경제 활성화

- 고령화, 저출생으로 인한 인구 감소와 도시집중으로 농산어촌은 소멸위험에 처해 있음. 공간적으로 범위가 넓어 생활 인프라 구축이 쉽지 않고 필수 생활 서비스도 접근이 어려운 문제 발생.
- 정부는 농산어촌의 시장 기능 약화와 정부 서비스 전달체계의 사각지대를 보완하고, 부처별로 추진해 온 농산어촌 정책을 유기적으로 결합하여 주민참여를 통한 지속가능성을 확보하기 위해 「사회적경제와 연계한 농·산·어촌 활성화 방안」을 19년 12월 관계부처 합동으로 발표.[33)]
- 활동 인력 부족, 농산어촌 사회적경제 조직 대부분 소득사업 중심의 운영으로 사회서비스 제공 취약, 지역 활성화 사업 주민참여 저조, 농·수·산림조합의 지역사회 기여 한계를 농산어촌 사회적경제의 문제로 지적.
- 농산어촌 사회적경제 활성화를 위한 추진 과제로 사회적경제 저변 확대, 사회적경제 생태계 조성, 지역 활성화 사업의 지속성 제고와 사회서비스 제공 다양화 등을 제시하고 해결방안을 제시.

33) 이하 내용은 관계부처 합동, 「사회적경제와 연계 농산어촌 활성화 방안」에서 정리.

- 농림·어업인 교육 과정에 사회적경제 사례와 정책 소개를 포함하고 주민 주도적으로 교육·문화 서비스를 공급하는 공동체에 예산을 지원. 한편, 어촌자원 활용 및 신규인력 유입 우수 어촌계에 인센티브(정부 지원 사업 우선 지원)를 제공하고 자율관리어업 공동체 사회적경제 조직화를 지원. 마을공동체 주도 참여형 프로젝트 '바다가꿈' 사업을 확대하는 등 사회적경제 저변 확대에 주력.
- 농·산·어촌의 사회적경제 생태계 조성을 위해 어촌 핵심 리더 대상 역량 강화 및 인적 네트워크 구축 추진. 어촌 유휴시설 활용 창업 공간, 공유 주택 등으로 활용할 수 있는 방안 마련과 예비사회적기업 지정 확대 등의 사업 추진.
- 신규 사회적경제 조직 법인설립 및 사업화를 위한 종합 컨설팅을 수협과 어촌·어항 공단이 제공하고 어촌특화지원센터가 사회적경제 지원 역할을 할 수 있도록 사업 계획에 반영.
- 어촌뉴딜 300 사업 시행지침을 19년 3월 개정하여 사회적경제 조직의 주체적인 사업참여 보장과 소득사업은 10가구 이상이 참여하는 법인 구성을 의무화.
- 전통적인 사회적경제 조직인 농 · 수 · 산림조합이 보유한 자원과 경험을 활용하여 지역수협이 연합하여 로컬푸드 직매장에 수산물을 공급하는 사회적경제 조직을 권역별로 구성하는 방안과 도서 지역 의료비 지원과 어업인 대상 의료서비스 확대 및 복지센터 건립 등을 통한 복지 확충을 추진.
- 농산어촌 사회적경제 활성화 방안은 기존 정책 한계를 보완하고 사회적경제를 농산어촌에 확산시키기 위한 체계적인 구조를 설계한 점에서 긍정적인 부분이 있음. 그러나 현황 및 문제점에서 도출된 세부추진 과제들이 현실 조건에 부합하는 보완 수준에 그치고 있는 점과 지역통합 돌봄 및 사회서비스 제공 관련 새로운 정책 대안을 제시하지 못한 한계가 있음.



〈그림 16〉 농산어촌 사회적경제 활성화 방안 전략

자료 관계부처 합동, 「사회적경제와 연계한 농·산·어촌 활성화 방안」, 2019, p5

사회적경제 3법 제정, 제도적 지원 강화

- 한편, 국회에서 심의 중인 사회적경제 3법 즉, 「사회적경제 기본법」, 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법」, 「사회적경제 기업 제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법」이 21대 국회에서 통과되면 사회적경제 성장 속도가 더욱 빨라질 것으로 보임.
- 사회적경제 기본법은 개별법을 넘어 사회적경제 영역을 포괄하는 법적 토대 마련과 함께 각종 제도개선의 근거가 됨으로써 사회적경제 조직의 설립과 운영 및 지원 정책을 원활하게 하는 촉매제로 작동.
- 사회적가치 실현법과 사회적경제 기업 구매촉진 및 판로지원 특별법은 효율성 중심의 운영 관행에서 벗어나 사회문제 해결을 위한 공공부문의 역할 강화와 함께 사회적경제 기업의 공공시장 진출 확장 및 판로 확대의 기회를 제공.

[표 16] 사회적경제 3법 주요 내용

법령명	내용
사회적경제기본법(안)[34]	- 다양한 사회적경제 조직을 포괄하는 공통의 법적 토대 마련 - 사회적경제 발전 기본계획 수립(5년 단위) - 사회적경제 발전위원회 설치 - 한국사회적경제원 설립
공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법(안)[35]	- 공공부문의 사회적가치 실현에 관한 기본적인 사항을 정하고 정책수행 과정에서 사회적가치 적극적으로 반영
사회적경제기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법(안)[36]	- 사회적경제 기업 제품의 구매촉진과 관련된 국가와 지방자치단체, 공공기관의 역할 강화 - 사회적경제 기업 제품의 구매촉진에 관한 기본계획, 구매촉진 지원계획, 구매지침 수립 등을 규정 - 사회적경제 기업 제품구매 촉진위원회 설치

34) 국회의안정보센터, https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do, 윤호중의원 등 15인 발의안 중 발췌.
35) 국회의원정보센터. 박광온의원 등 16인 발의안 중 발췌.
36) 국회의안정보센터. 김정호의원 등 27인 발의안 중 발췌.

2) 사회적경제 현황

한국 사회적경제, 정부 주도 단기 성장

- 사회적경제는 개별 국가 특성과 환경에 따라 시작과 발전 경로가 차이가 있음. 그에 따라 사회적경제 정의와 범위는 사전적 개념이 없음. 한국 사회적경제가 외국과 차이가 나는 지점은 민간주도의 자생적인 발전이 아니라 정부 육성 정책에 의해 인증·지정 방식을 통한 직접 자금 지원으로 단시간에 개별 기업 중심의 양적 성장을 이룬 부분임.
- 사회적경제 범주 관련해서도 외국은 법적인 기준이 아닌 운영원리와 사업목표를 중심으로 정의하고 있으며, 협동조합, 상호공제조합, 사단, 재단 등을 포괄적으로 포함하고 있음. 한국은 관련 법과 정책지침에 의해 사회적경제 영역이 제한적으로 설정되고 있음.
- 정부는 사회적경제를 "구성원 간 협력·자조를 바탕으로 재화·용역 생산 및 판매를 통해 사회적가치를 창출하는 민간의 모든 경제적 활동"으로 정의함.[37)]
- 사회적경제 정의와 영역은 국회에 계류 중인 사회적경제 기본법(안)으로 정리할 수 있으며, 총 5개의 법률안이 제출되어 관련 상임위원회에서 심사 중임. 현재 제출된 법안 내용으로 볼 때 어촌·어항 지역은 수협을 중심으로 「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제19조 4에 의해 재정지원을 받는 법인과 비영리단체 등이 사회적경제 범위에 포함됨.[38)]

37) 관계부처 합동, 「사회적경제 활성화 방안」, 2017, p3

38) 「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제19조의4(농어업인등의 일자리 창출 기여 등 단체에 대한 지원)는 "농어촌의 지역공동체 활성화 사업을 추진하면서 농어업인등의 일자리 창출에 기여하거나 농어촌에 공공서비스를 제공하는 「민법」상 법인 · 조합, 「상법」상 회사, 농어업법인, 그 밖에 다른 법률에 따른 비영리단체에 재정 지원 등 필요한 지원을 할 수 있다."라고 규정.

[표 17] 사회적경제 기본법(안) 비교

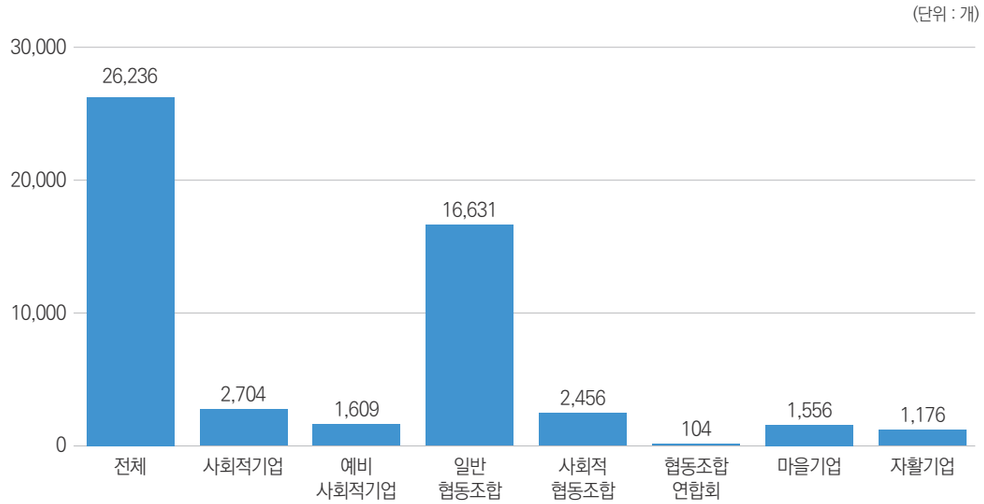
발의자	정의	범위
양경숙의원 등 10인	양극화 해소, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공, 지역공동체 재생과 지역순환경제, 국민의 삶의 질 향상과 사회통합 등 공동체 구성원의 공동이익과 사회적가치의 실현을 위하여 사회적경제조직이 호혜협력과 사회연대를 바탕으로 사업체를 통해 수행하는 모든 경제적 활동을 말한다.	가. 「사회적기업 육성법」 제2조 제1호에 따른 사회적기업 나. 「협동조합 기본법」 제2조에 따른 협동조합 다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제1항 제9호에 따른 마을기업 라. 「국민기초생활 보장법」 제18조에 따른 자활기업 마. 「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제19조의 4에 따라 재정지원 등을 받는 법인·조합·회사·농어업법인·단체 바. 「소비자생활협동조합법」에 따른 조합과 연합회 및 전국연합회 사. 「농업협동조합법」에 따른 지역농협, 지역축협 및 품목별·업종별 협동조합과 중앙회(농협경제지주회사, 농협금융지주회사 제외), 아. 「수산업협동조합법」에 따른 지구별수협, 업종별 수협, 수산물 가공 협동조합과 중앙회(중앙회 출자 회사 및 은행 업무 제외) 자. 「산림조합법」에 따른 지역산림조합, 품목별·업종별 산림조합, 공동사업법인 및 중앙회 차. 「엽연초생산협동조합법」에 따른 엽연초생산협동조합과 중앙회 카. 「신용협동조합법」에 따른 신용협동조합과 중앙회 타. 「새마을금고법」에 따른 새마을금고와 중앙회 파. 「중소기업협동조합법」에 따른 협동조합과 중앙회 하. 「고용정책 기본법」 제28조 또는 「사회적기업 육성법」 제5조 2에 따라 지정되는 예비사회적기업 거. 그 밖에 기업·법인·단체 중 관계 법령과 대통령령이 정하는 바에 따라 사회적경제 기업으로 등록된 사업조직
장혜영의원 등 10인	사회 구성원 간 호혜와 연대를 바탕으로 사회적가치를 추구하기 위하여 사회적경제 조직이 수행하는 모든 경제적 활동을 말한다.	- 양경숙(안)과 큰 차이없음. 예비사회적기업 제외. 하. 그 밖에 사회적경제 조직을 지원하거나 사회적경제를 실현하기 위하여 설립된 법인 또는 단체

발의자	정의	범위
김영배의원 등 21인	사회 구성원 간 연대와 협력을 바탕으로 자율적이며 민주적인 조직 운영을 통해 양극화 해소와 공동체 활성화, 국민 삶의 질 향상과 사회통합, 사회혁신 등 사회적 가치 실현과 공동체 구성원의 이익을 추구하는 개인과 조직의 모든 경제활동을 말한다.	- 양경숙(안) 큰 차이없음. 거. 「문화산업진흥 기본법」 제15조의2에 따라 지정된 우수문화사업자 너. 그 밖에 소셜벤처 등 다른 관계 법령이나 조례에 의해 설립된 법인 또는 비영리단체로 대통령령이 정하는 기준에 따라 사회적 가치 실현을 주된 목적으로 경제활동을 하는 사업조직
강병원의원 등 14인	사회 구성원 간 연대와 협력을 바탕으로 독립적이고 자율적이며 민주적인 조직 운영을 통해 양극화 해소, 지역경제 선순환, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공 등 사회통합과 공동의 이익 추구를 위해 사회적경제조직이 수행하는 모든 경제적 활동을 말한다.	- 양경숙(안)과 큰 차이없음. 예비사회적기업 제외 하. 「문화산업진흥 기본법」 제15조의2에 따라 지정된 우수문화사업자 거. 그 밖에 대통령령으로 정하는 법인 또는 단체
윤호중의원 등 15인	양극화 해소, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공, 지역공동체 재생과 지역순환경제, 국민의 삶의 질 향상과 사회통합등 공동체 구성원의 공동이익과 사회적가치의 실현을 위하여 사회적경제조직이 호혜협력과 사회연대를 바탕으로 사업체를 통해 수행하는 모든 경제적 활동을 말한다.	양경숙(안)과 차이없음.

자료 국회 의안 정보 시스템, https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do

사회적경제, 협동조합 중심 양적 성장 흐름 지속[39)]

- 한국 사회적경제는 2007년 「사회적기업 육성법」 제정 이후 본격화됨. 전체 사회적경제 조직은 26,236개로 파악됨. 2007년 55개로 출발한 사회적기업은 2020년 11월 현재 2,704개로 증가. 예비사회적기업은 1,609개가 지정되었음.
- 2012년 「협동조합 기본법」 제정은 사회적경제 영역의 양적 성장 분기점임. 협동조합은 2020년 11월 말 기준 19,191개가 설립, 신고됨. 마을기업은 2019년 12월 기준 1,556개로 파악되었으며, 자활기업은 1,176개임.



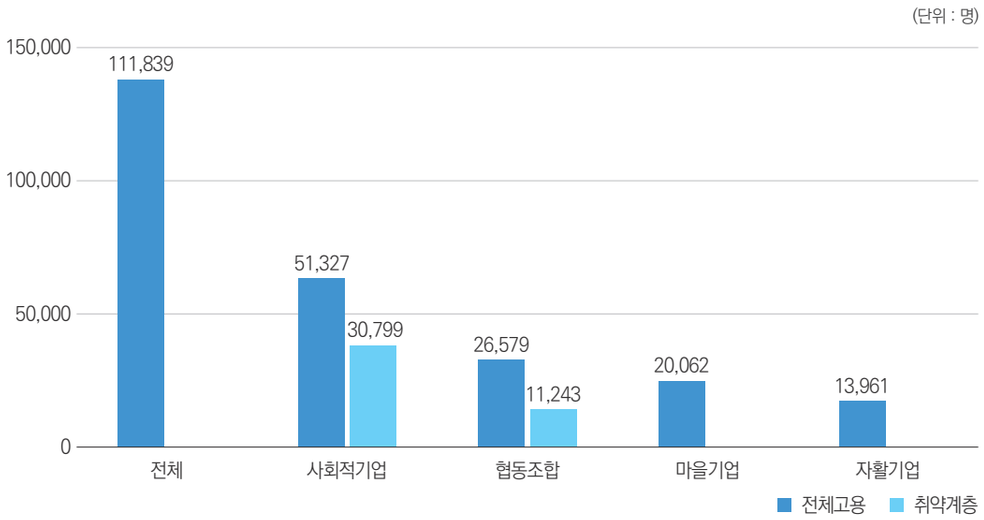
〈그림 17〉 사회적경제 기업 현황

자료 1. 사회적기업(예비)/사회적기업 진흥원, 2020년 11월 30일 기준
2. 협동조합/기획재정부, 2020년 11월 30일 기준
3. 마을기업/행정안전부, 2019년 12월 기준
4. 자활기업/한국자활복지개발원, 2019년 12월 기준

39) 사회적경제 범위와 관련 본 연구에서는 기존 흐름을 반영하여 사회적기업(예비), 협동조합, 마을기업, 자활기업으로 한정.

사회적경제 기업, 취약계층 고용 사회적 가치 실현

- 사회적경제 기업 고용인원은 총 2007년 2,539명에서 51,327명으로 증가했으며, 취약계층 고용은 07년 1,403명에서 30,799명으로 확대됨.[40] 정부의 인건비 지원 영향도 있지만, 취약계층 고용이 계속해서 증가하는 부분은 사회적가치 실현이라는 측면에서 주목해야 할 지점임.
- 계속해서 늘어나고 있는 협동조합은 26,579명을 고용하고 있으며 그중 취약계층은 42.3%인 11,243명임.[41] 마을기업은 20,062개 일자리를 지역에서 창출.[42]



〈그림 18〉 사회적경제 기업 일자리 창출 규모

40) 고용노동부 보도자료, "2020년도 제5차 사회적기업 인증 결과 발표", 2020.
41) 기획재정부, 「제4차 협동조합 실태조사 결과」, 2020, p7
42) 박유진, "마을기업 경제 성과, 9년 동안 10배 늘어", 이로운넷, 2020

- 한국 사회적경제가 단기간에 급성장했지만, 유럽과 비교하면 여전히 낮은 수준임. 전체고용 대비 우리나라의 사회적경제 기업 종사자 비중은 2019년 기준 1.1%이며 EU는 6.5%임.(17년 기준).[43] 결론적으로 한국 사회적경제는 규모의 경제를 실현할 수 있는 양적 확대와 함께 사회적가치 실현을 위한 질적 역량을 높여야 하는 이중의 과제를 안고 있음.

3) 어촌·어업 사회적경제 현황

어촌 사회적경제 현황 파악을 위한 조사 필요

- 정부는 농어촌지역을 합해서 2018년 기준 사회적기업 643개, 협동조합 4,207개, 마을기업 967개 등 약 5천 개 이상의 사회적경제 조직이 존재하는 것으로 추정하고 있음.[44]
- 어촌지역의 사회적경제 현황은 조사된 자료가 거의 없음. 한국해양수산개발원은 2018년 6월 기준으로 수산업·어촌 분야 사회적기업 15개, 연관되어 사업을 추진하고 있는 기업을 포함하면 31개로 추산하고 있음. 2017년 사회적기업 사업보고서를 토대로 분석한 수산업·어촌 사회적기업은 평균 매출액 20억 원, 영업이익 2,200만 원, 당기 순이익 3,600만 원이며 전체 고용인원은 20명이고 취약계층은 평균 12명을 고용하고 있는 것으로 분석함.[45]
- 2019년 12월 열린 '어촌형 사회적경제 조직, 지속가능한 수산업·어촌의 나아갈 방향인가?' 토론회에서 박상우 한국해양수산개발원 어촌어항연구실장은 어촌 사회적기업을 14개로 발표.

43) 관계부처 합동, 「사회적경제기업 일자리 창출 지원 방안」, 2020, p5
44) 관계부처 합동, 「사회적경제와 연계한 농·산·어촌 활성화 방안」, 2019. p3
45) 류정곤 외, 「수산업·어촌 사회적경제 활성화 방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2019, p38

- 어촌 사회적경제 활성화를 위해서는 어촌 사회적경제 조직에 대한 현황 파악이 이루어져야 함. 사회적기업, 마을기업 등은 기본적으로 인·지정을 받은 조직으로 설립 목적과 경로, 운영 방식과 비즈니스 모델을 참고할 수 있음.
- 또한, 기존 어촌·어항 법인(협동조합, 영어조합법인, 어업회사법인 등)에 대한 조사를 통해 사회적기업, 마을기업 등으로의 인·지정을 촉진하는 정책 수립 필요.

어촌 사회적경제 기업, 인·지정 75개 추정

- 한국사회적기업진흥원의 사회적기업과 예비사회적기업, 행정안정부 마을기업 목록 분석 결과 어촌 관련 기업은 총 75개로 추정됨.[46] 협동조합은 정확한 사업내용을 기획재정부 설립 현황으로는 파악하기 어려워 제외함.

사회적기업 17개, 대부분 일자리제공형

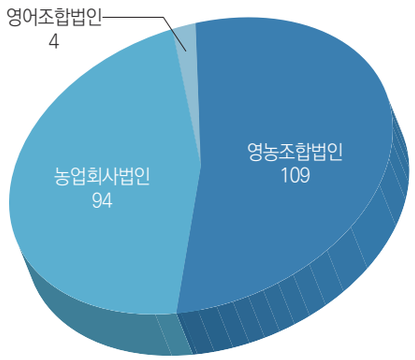
- 사회적기업은 17개로 강원 2개, 충남 2개, 전북 6개, 전남 2개, 부산 1개, 경북 3개, 제주 1개로 파악됨. 사회적 목적 유형은 일자리제공형이 15개로 대부분을 차지하고 있고 지역사회공헌형이 2개로 나타남.
- 조직 형태는 영어법인 5개, 영농조합법인 2개, 농업회사법인 1개, 사단법인 1개, 회사법인 8개임. 예비사회적기업은 제주시의 씨엔피영어조합법인과 서천군의 해미S앤F영어조합법인 등 2개가 지정되어 있음.

46) 인·지정 절차를 밟아야 하는 사회적기업(예비포함), 마을기업 목록에서 사업장 주소지, 사업내용 등을 확인하여 수산물 가공, 판매와 어촌 주소지 중심으로 사회적경제 조직을 파악함. 기타 사회서비스, 관련 업종은 제외.

[표 18] 어촌·어업 관련 사회적기업 목록

번호	기업명	사업내용	사회적 목적	지역	인증년도
1	속초중앙시장활어 공동구매 주식회사	활어공동구매 및 판매	일자리 제공형	강원 속초시	2015
2	주식회사 만나푸드빌	농산물, 젓갈류 제조 판매, 수산물	일자리 제공형	속초시	2016
3	서해키조개 영어조합법인	키조개, 농·축·수산물 제조가공	일자리 제공형	충남 보령시	2017
4	㈜서천식품	수산물 염장 건조 판매	일자리 제공형	서천군	2019
5	해풍영농조합법인	농수산물 가공 판매	일자리 제공형	전북 고창군	2013
6	사단법인 부신정회 바다의향기	식품제조, 가공	일자리 제공형	부안군	2013
7	만선영어조합법인	농수산물 가공, 유통판매	일자리 제공형	고창군	2014
8	신우영어조합법인	바지락 생산, 유통판매	일자리 제공형	고창군	2014
9	유한회사 아리울수산	수산물가공, 수산물 도소매업	일자리 제공형	군산시	2015
10	유한회사 효송그린푸드	식품, 젓갈류, 절임식품	일자리 제공형	군산시	2017
11	영어조합법인 해담인	공동양식, 어로 및 공동 작업에 관한 사업(피조개, 새조개)	일자리 제공형	전남 여수시	2015
12	농업회사법인 청해진미 주식회사	수산물, 농산물	일자리 제공형	완도군	2016
13	주식회사 기장사람들	기장미역, 다시마, 멸치 도소매 및 제조	일자리 제공형	부산 기장군	2015
14	㈜더동쪽 바다가는길	수산물가공업, 장류, 수산물, 펫트용기, 전자상거래업	지역사회 공헌형	경북 영덕군	2020
15	주식회사 울진바다소리	수산물 가공 유통, 위생용품 도,소매업	일자리 제공형	울진군	2014
16	국민농수산 영농조합법인	농수산물제조 및 가공	일자리 제공형	포항시	2015
17	협진 영어조합법인	수산물 및 건어물, 어묵 제조 판매	지역사회 공헌형	제주시	2018

자료 사회적기업(예비)/사회적기업 진흥원, 2020년 11월 30일 기준



〈그림 19〉 사회적기업 중 영농·어 조합법인 및 회사법인 현황

자료 한국사회적기업진흥원, 2020년 11월 30일 기준

• 농촌 지역 사회적기업과 비교하면 어촌 사회적기업은 양적으로 매우 미미한 수준임.

농업 관련 사회적기업은 농업회사법인 109개, 영농조합법인 94개가 파악되었으나, 영어법인은 4개임. 예비사회적기업은 영어조합법인은 2개지만, 영농조합법인은 42개, 농업회사법인은 115개가 지정되었음.

[표 19] 어촌·어업 관련 사회적기업 사례

〈 어촌·어업 관련 사회적기업 사례 〉

1. ㈜더동쪽바다가는길



① 소 재 지 : 경북 영덕군 강구면 금호리

② 이 력
- 2013년 : 청어 전문기업 황도수산
- 2016년 : 법인설립
- 2017년 : 예비사회적기업 지정
- 2020년 : 사회적기업 인증(지역사회공헌형)
  중소벤처기업부 선정 국가대표 브랜드 '브랜드K' 선정
  경상북도 우수브랜드 '실라리안' 인증

③ 주생산품 : 청어 과메기, 청어알 무침, 골뱅이, 어간장 등

④ 매 출 액 : 2019년 9억 3,815만 원

⑤ 고 용 : 2019년 기준 14명(취약계층 9명)

⑥ 특 징 : 지역 일자리 및 수산물가공 어민 상시 소득 창출
- 지역 생산물 청어, 골뱅이 가공 판매
- 대게, 홍게 활용 어간장 제품 특화
- 온라인 쇼핑몰 및 정부 지원사업 적극 활용
- 제품 개발 및 사업 다각화(외식 브랜드 설립)

자료 경북 경제진흥원 블로그(2020.11.6.), 대경일보(2019.8.27.), ㈜더동쪽바다가는길 홈 페이지

2. 협진영어조합법인



① 소 재 지 : 제주 제주시 한림읍 한림해안로

② 이 력
- 2000년 : 협진수산 운영, 수산물중도매인 활동
- 2014년 : 법인설립
- 2015년 : 예비사회적기업 지정
- 2016년 : 딱새우어묵떡 특허 출원, 삼춘네바당뜰(식당) 오픈
- 2018년 : 사회적기업 인증

③ 주생산품 : 수제어묵, 어묵고로케

④ 매 출 액 : 2019년 1억 1,838만 원

⑤ 고　　용 : 2019년 4명(취약계층 2명)

⑥ 특　　징

- 지역 생산물(수산물, 농산물) 매입, 어묵제조 판매 및 로컬푸드 식당 운영
- 딱새우 가공 상품화 최초
- 고령자 고용

자료 한국사회적기업진흥원 자율경영공시조회, 행복나무(주) 블로그

3. 해미S&F영어조합법인(예비 사회적기업)

① 소 재 지 : 충남 서천군 서면 월리

② 이　　력

- 2008년 : 법인설립
- 2009년 : 키조개 양식장 운영
- 2011년 : 서천서부수협 멸치계통 출하
- 2013년 : 수산물 산지가공시설 사업자 선정
- 2015년 : 공장 준공(HACCP), 할랄 인증
- 2019년 : 예비사회적기업 지정

③ 주생산품 : 김 가공, 김가루 제조판매

④ 특　　징

- 어르신 일자리 창출을 위해 예비사회적기업 신청

자료 해미S&F영어조합법인 홈페이지, 이나랜드 블로그

마을기업 57개, 전남 20개로 가장 많음.

- 행정안전부가 지정하는 마을기업은 57개로 파악됨. 전남이 20개로 가장 많으며 경남 7개, 충남 6개, 경기 5개 등임. 사회적기업과 비교하면 마을기업이 훨씬 많은 편임.
- 마을기업의 경우 과거 지정기준이 상대적으로 쉬운 편이었으며 마을공동체 사업과의 연계성 그리고 마을기업이 행정안전부 소관으로 정책전달 체계가 원활하게 작동한 부분 등이 반영된 것으로 보임.

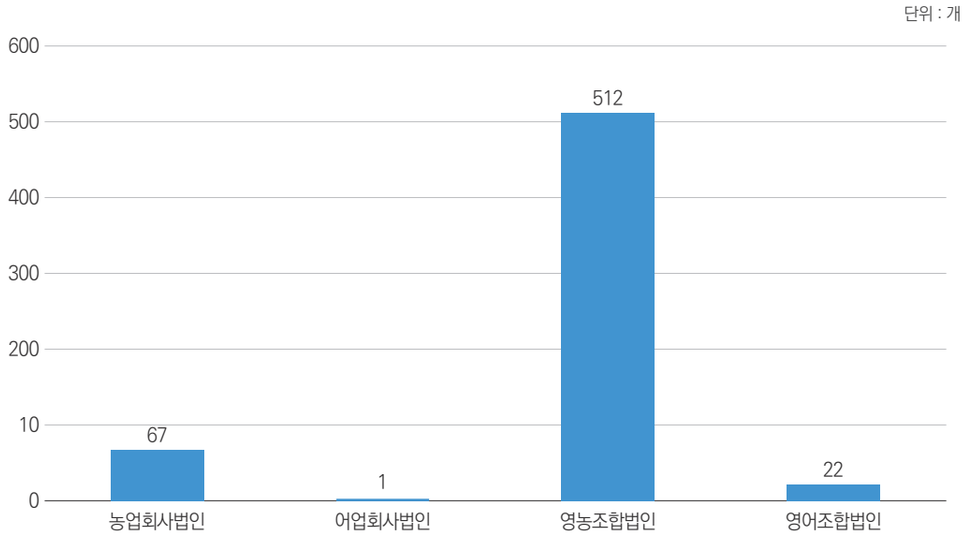
[표 20] 어촌·어업 관련 마을기업 현황

지역	마을기업수	유형	업종
부산	2개	- 일반식품 2개	- 제조판매 - 도소매
인천	4개	- 관광체험 2개 - 일반식품 2개	- 서비스 2개 - 제조업 2개
울산	3개	- 일반식품 2개 - 유통 1개	- 제조업 2개 - 음식업 1개
경기	5개	- 관광체험 3개 - 일반식품 2개	- 제조업 2개 - 관광 2개 - 도소매 1개
강원	2개	- 일반식품	- 제조업 - 소매업
충남	6개	- 일반식품 3개 - 관광체험 3개	- 제조업 1개 - 서비스 4개 - 도소매 1개
전북	1개	- 일반식품	- 도소매
전남	20개	- 일반식품 17개 - 관광체험 3개	- 도소매 15개 - 서비스 2개 - 유통 1개 - 제조업 2개
경북	4개	- 일반식품 4개	- 도소매 3개 - 제조업 1개

지역	마을기업수	유형	업종
경남	7개	- 관광체험 4개 - 일반식품 1개 - 공예품 1개 - 기 타 1개	- 유통 1개 - 서비스 3개 - 도소매 3개
제주	3개	- 일반식품 2개 - 기타 1개	- 서비스 1개 - 기타 1개 - 도소매 1개
합계	57개		

자료 마을기업/행정안전부, 2019년 12월 기준

- 전체 마을기업 중 어업회사법인은 1개, 영어조합법인 22개이며, 농업회사법인은 67개, 영농조합법인은 512개로 사회적기업과 마찬가지로 농업 관련 마을기업이 많음.



〈그림 20〉 마을기업 중 농·어업 회사법인 및 조합법인 현황

[표 21] 어촌·어업 관련 마을기업 사례

〈 어촌·어업 관련 마을기업 사례 〉

1. 사랑길제전장어㈜



① 소재지 : 울산 북구 구유길

② 이 력
- 2011년 : 마을기업 지정, 우수마을기업 선정

③ 주사업 : 장어구이 식당 운영

④ 특 징
- 어촌계 중심 주민 출자 기업
- 노후 마을회관 리모델링
- 지역 특산물 활용 식당 운영 안정적인 매출 구조 확보
- 노인 일자리 및 일자리 창출

자료 울산 북구청 홈페이지, 울산제일일보(2013.4.17.)

2. 욕지도할매바리스타생활협동조합



① 소재지 : 경남 통영시 욕지면 동항리

② 이 력
- 2014년 : 마을기업 지정
- 2019년 : 우수 마을기업 경진대회 장려상

③ 주사업 : 카페 운영

④ 특 징
- 12명 할머니 출자(평균 연령 70세), 협동조합 설립
- 지역 농산물(고구마) 활용 음료, 죽 등 판매
- 수익금 장학금 기부

자료 중앙일보(2017.3.14.), 프레시안(2019.7.10.)

3. 죽도대나무영어조합법인

① 소재지 : 충남 홍성군 서부면 죽도

② 이　력
- 2013년 : 마을기업 지정

③ 주사업 : 야영장, 매점, 낚시공원

④ 특　징
- 전체 가구 조합원(22가구)
- 저탄소 섬, 신재생에너지 자급률 1위(78.6%)
- 둘레길 조성(자동차, 오토바이 없는 섬)

자료 뉴데일리(2020.5.19.), 충남마을기업지원기관 블로그

어촌 사회적경제 활성화 전략 필요

- 단순 비교에 불과하지만 인·지정 사회적경제 기업 개수를 놓고 볼 때 농업·농촌 지역 대비 어업·어촌 사회적경제는 매우 취약한 상황임. 정부 주도로 발전한 한국 사회적경제는 관련 기업 개수가 사회적경제 활성화 척도로 평가되고 있지만, 사회적경제는 공동체가 가진 사회적 자본의 역량이 지속가능성의 필수 조건임.
- 어촌지역은 어촌계를 중심으로 공동체 경제활동이 활발한 특성이 있어 사회적경제에 유리한 조건을 갖고 있음. 그러나 정책 연계 미흡, 어촌 맞춤형 사회적경제 정책 부재와 함께 인적자원 부족으로 인한 비즈니스 모델 개발, 경영능력 취약이 사회적경제 활성화의 걸림돌임.
- 어촌지역 사회적기업의 경우 수산가공 제조판매가 중심이며 일정 규모 이상의 매출과 고용을 창출하고 있는 것으로 파악됨. 마을기업은 지정 현황 정보를 제외하고 현재 상태를 파악하기가 쉽지 않음.

- 마을기업 지원정책이 2년에 종료되고 후속 지원정책이 없는 부분이 작용한 결과라고 할 수 있음.[47] 특이점으로 어촌지역에 영농법인이 다수 존재. 어촌 대부분이 반농·반어 구조를 가진 점과 세금 혜택 등의 문제와 연관된 것으로 보임.[48]
- 고령화로 인해 어촌·어항 지역의 소멸위협과 자원 고갈로 단순 어로와 채취가 힘들어지는 상황에서 어촌 혁신과 일자리 창출 그리고 어민 삶의 질 개선을 위해서 사회적경제 활성화가 시급해 보임.
- 일차적으로 어촌·어항 지역에 대한 사회적경제 기업 홍보와 지원정책 소개 그리고 사회적경제 기업 실태조사를 통해 '어촌형 사회적경제 기업 활성화' 전략 수립과 지원정책 등 성장 견인 필요.

47) 제주연구원에 따르면 2017년 기준 제주지역 마을기업(31개) 중 매출이 없는 기업이 7개이며, 5천만 원 미만이 16개소, 5천만 원 이상은 8곳에 불과한 것으로 나타남.
48) 영농조합법인은 식량작물재배 소득에 대해서는 전액, 기타작물재배는 수입 10억 원까지 비과세인 반면 영어조합법인은 조합원당 소득 1,200만 원 한도 내에서만 법인세를 면제하고 있음.

Ⅲ. 사회적경제 조직 육성모델 개발

1. ‘뉴딜사업 300’ 대상지 설문조사
2. 시범사업 대상지 사회적경제 육성(안)

01 '어촌뉴딜 300 사업' 대상지 설문 조사 결과

1) 조사 목적 및 방법

어촌형 사회적경제 조직 육성을 위한 기본 조사

- 본 연구는 '어촌뉴딜 300' 사업 관련 주민 주도성 확보와 사업 종료 이후 결과물에 대한 지속가능성을 확보하기 위한 사회적경제 조직 육성 가능성 검토 및 시범 모델 개발에 있음.
- '어촌뉴딜 300' 사업은 1개 지역당 평균 100억 원의 예산이 투입되는 사업으로 낙후된 어촌·어항 재생과 새로운 성장 역량을 만들기 위한 목적으로 추진.
- 정부는 사회적경제와 연계한 농산어촌 활성화 방안에서 밝힌 것처럼 '어촌뉴딜 300' 사업을 통해 어촌형 사회적경제 조직 육성과 사업 전반에 기존 사회적경제 조직의 참여를 촉진하고 있음.
- 사회적경제 조직 육성은 지역 경제·문화 특성을 고려하여 접근해야 함. 사회적경제에 대한 지역주민의 인식 정도와 필요성 그리고 행정의 지원정책이 뒷받침되어야 가능한 부분임.
- 사업 대상지 전체를 대상으로 사회적경제 조직 육성과 관련한 현황 조사가 선행되어야 하지만 제약조건으로 인해 이번 연구에서는 사업 주체 중 하나인 지방자치단체 담당자를 대상으로 기초조사를 시행하여 사회적경제 조직 육성에 대한 가능성을 검토하고자 함.

기본 현황 파악을 위한 설문 조사

- 설문 조사는 사업 대상지 지방자치단체 담당자를 대상으로 온라인 배부와 수거를 진행.
- 설문 문항은 일반 현황과 사회적경제 관련 부분에 대한 기초 현황 파악 위주로 구성.

[표 22] 어촌뉴딜 300 사업 대상지 담당 공무원 설문 조사 개요

구분	내용
대상	- '어촌뉴딜 300' 선정 대상지 190개 어촌·어항 - 60개 지방자치단체 사업 담당자
조사방법	- 공문 배포(설문지 첨부) - 온라인 수거(전자우편)
조사기간	- 2020년 11월 11일 ~ 11월 27일
조사내용	- 사회적경제 조직 육성사업 인지도 - 주민참여 민관 거버넌스 현황 - 시설 운영 사회적경제 조직 위탁 관련 - 어촌뉴딜 관련 조례 제정 관련 - 사회적경제 담당 부서 유무 - 어촌계 현황 및 관련 조직 현황 등
수거 현황	- 41개 지방자치단체 - 111개 사업 대상지

2) 설문 조사 결과

가. 일반 현황

41개 지자체, 112개 대상지 설문 수거

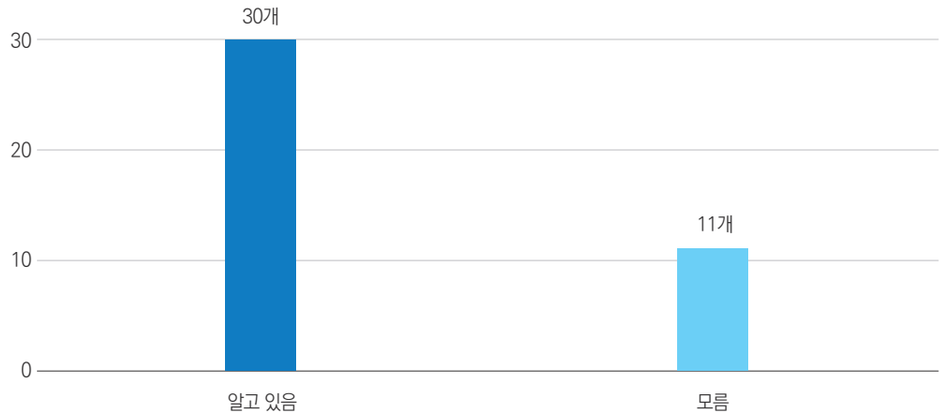
- 지자체 설문 수거 비율은 67.7%(지자체 59개 중 41개 답변), 사업 대상지 수거 비율은 58.9%임.(총 190개 중 112개 답변)

[표 23] 설문 조사 현황

구분	지자체수	수거	대상지	수거	퍼센트(%)
2019년	46개	31개	70개소	44개소	62.8
2020년	55개	31개	120개소	68개소	56.6
합 계	59개 (중복제외)	41개 (중복제외)	190개소	112개소	58.4

사회적경제 조직 육성사업 인지 여부

- 기본 인지도 조사 결과 '사회적경제 조직 육성사업'에 대해 "알고 있다"라는 답변은 설문에 응답한 41개 지자체 담당자 중 30명, "모른다."라는 지자체가 11개로 나타남. 인지도 비율은 75%임. "모른다."라고 답변한 지자체는 전남 4개, 경북 2개, 부산 2개, 인천, 경기, 강원 1개임.
- 사회적경제 조직 육성사업에 대해 기본적으로 인지는 하고 있지만, 전체적으로 구체적인 계획 수립과 추진은 제대로 이루어지지 않고 있음. 현재, 사회적경제와 실질적으로 연계 방안을 가진 지역은 8개에 불과하고 대부분은 계획 또는 예정임.



〈그림 21〉 지자체 담당자 사회적경제 조직 육성 사업 인지 여부

지역협의체 구성 완료, 일상적인 소통은 어촌계 중심

- 지역협의체는 행정, 주민, 전문가, 관계기관 등 20명 이내로 구성되어 있음. 그러나 협의체를 제외하고 일상적으로 주민이 참여하는 거버넌스 구조는 보이지 않음.
- 협의체 구성 현황을 보면 인원이 가장 많은 곳은 20명이며, 최소 인원은 10명임. 협의체 평균 인원은 14.9명임. 지역주민이 절반을 넘는 679명이 참여하고 있어 주민 주도성이 확인됨. 행정은 225명, 전문가 및 유관 기관이 231명임.

[표 24] 협의체 구성 현황

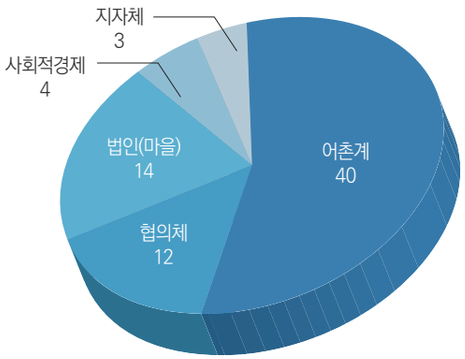
구분	지역주민	행정	전문가	유관기관	합계
인원	679명	225명	218명	13명	1,135
비율	59.8%	19.8%	19.2%	1.2%	100%
평 균	8.93명	2.96명	2.87명	0.17명	14.93

자료 전체 76개 대상지에서 응답한 현황임

- '주민참여 민관 거버넌스 운영' 관련해서는 공식적인 지역협의체와 별개로 주민과 소통, 협의하는 구조를 질문했지만, 질문 의도가 정확하게 전달되지 않은 측면이 있음.
- "민관 거버넌스를 운영하지 않는다"라고 표시한 지역(39개)은 "어촌계와 주민 상시협의" 답변(21개)이 많았고 "운영한다."라고 표시한 지역은 협의체를 거버넌스 구조로 답변. "협의체 혹은 추진위원회가 대표기능을 하고 있어 별도 구조는 필요 없다"라는 응답을 고려하면, 공식 기구로서 협의체를 통해 주요 결정이 이루어지고 세부적인 부분은 어촌계와 협의를 하는 구조가 대부분인 것으로 보임.

주민편의시설 어촌계 위탁, 수익사업은 신규 조직설립 많음

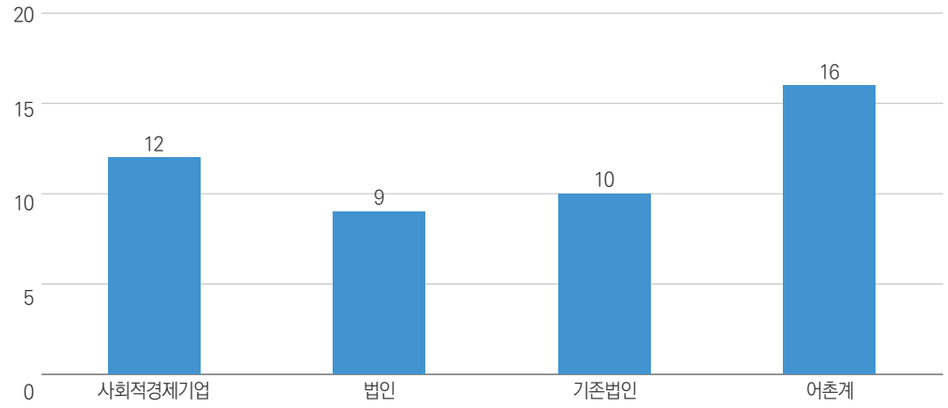
- 주민편의시설(거점공간) 운영 계획'에 대해서는 73건 중 어촌계에 관리·운영을 맡길 것이라는 응답이 40개소로 제일 많았으며 마을 또는 마을 중심 법인설립을 통한 운영이 14곳임. 지역협의체 운영 예정이 12개소이며, 사회적경제 조직은 4개, 지자체 직접운영이 3곳이었음.[49)]



〈그림 22〉 거점 공간 운영 계획

49) '주민편의시설, 수익사업에 대한 위탁 운영 계획' 질문에 대한 응답은 103건임. 편의시설과 수익사업에 대한 구분이 명확하지 않아, 사업계획을 참고해서 구분함.

- 수익사업 관련 답변은 47건임. 사업 진행 기간 또는 종료 이후에 "마을기업, 협동조합 등 사회적경제 기업 설립 계획"은 12건, "법인설립 추진" 9개소임. "영어조합, 협동조합 등 기존 지역에 있는 법인 위탁·운영"은 10건이고 "어촌계 위탁"은 16개 지역으로 나타남.



〈그림 23〉 수익사업 위탁 계획

- 수익사업 위탁 예정인 기존 조직은 협동조합 3개, 영어조합법인 6개, 어업회사 1개 등이며 2개 협동조합은 어촌뉴딜 관련 2020년에 설립되었음.
- 거점 공간 및 수익사업에 대한 '사회적경제 조직 위탁 운영 계획 유무'에 대한 질문은 "계획 있음"이 56개소, "계획 없음"이 55곳으로 절반씩 답변.
- 사회적경제 조직 육성사업을 "모른다"라고 답변한 11개 지자체의 경우에는 2곳을 빼고 모두 "위탁 계획 없음"으로 응답. 그러나 알고 있는 지자체 30개 중에서도 10개 지자체가 "위탁 계획 없음"으로 답변한 것을 보면, 시설 위탁 운영 관련 '사회적경제 조직설립 후 위탁·운영'과 '기존 사회적경제 조직에 대한 위탁·운영'이 혼재된 것으로 보임.

- 전체적으로 주민 커뮤니티(거점 공간)은 어촌계 위탁·운영이 대부분이며, 수익사업은 신규 법인설립을 통한 위탁·운영을 계획하고 있는 것으로 추정됨. 설문 응답 112개 대상지 중 신규 조직설립(사회적경제 포함) 추진계획을 가진 곳은 32개임.
- 설문 결과를 살펴볼 때 어촌뉴딜 사업이 사회적경제 활성화를 견인할 것인지에 대해서 현재 상황에서 판단하기 어려움. 일단 사업추진과 종료 이후 시설물에 대한 관리·운영 방안 모두 어촌계에 초점이 맞추어져 있으며 별도법인 설립 계획이 있지만, 대부분 구체적이지 않고 예정 또는 검토에 머무르고 있음. '어촌뉴딜 300' 사업 관련 사회적경제 부문에 대한 별도의 정책 방향과 지침이 명확하지 않아 사업 담당 부서에서 필요성을 크게 느끼지 않고 있는 것으로 보임.
- 한편, 사회적경제 조직 설립 관련 행정의 정책 방향과 이해당사자인 주민의 필요성과 공감대가 차이가 날 수 있어 현장 의견과 상황에 대한 후속 조사가 필요함.

어촌뉴딜 300 사업 관련 조례 제정 계획 6개 지자체

- 어촌지역 혁신과 재생사업의 지속가능성 확보를 위한 조례 제정 계획이 있는 지자체는 6개로 대부분의 지자체는 조례 제정 계획이 없음.

[표 25] 조례 제정 추진 지방자치단체

광역	자치단체
경기	화성시
강원	삼척시
전북	고창군
전남	여수시
	무안군
경남	고성군

사회적경제 담당 부서, 중간지원조직 연계 대부분 없음

- 사회적경제 담당 부서(과/팀)가 있는 지자체는 24개이며, 중간지원조직은 19개 지자체에 설치된 것으로 파악됨.

[표 26] 사회적경제 부서·중간지원기관 설치 및 연계 현황

구분	응답	빈도(개)	비율(%)
담당 부서 설치	있음	24	58.6%
	없음	16	39.0%
	무응답	1	2.40%
중간지원기관	있음	19	46.4%
	없음	21	51.2%
	무응답	1	2.40%
사회적경제 연계 여부	있음	10	24.4%
	없음	30	73.2%
	무응답	1	2.40%

- 사업대상 지자체 중 사회적경제 담당 부서와 중간지원 조직이 절반 정도 설치되어 있음에도 '사회적경제 부서·중간지원기관 연계'는 "없음"이 30개로 대부분 연계가 이루어지지 않고 있는 것으로 파악됨.[50] "연계가 있다"라고 응답한 지자체도 협의 또는 진행 중인 곳은 네 군데에 불과하고 나머지는 예정임.
- 이 부분은 '어촌뉴딜 300' 사업이 공모와 선정 과정에서 사회적경제와의 연계를 촉진할 수 있는 정책과 선정 기준 등이 특별하게 없었던 부분이 영향을 미친 것으로 보임.

50) 기본적으로 부서가 다를 경우 일반적으로 정책 연계가 쉽지 않음. A 자치단체의 경우 같은 과 소속 마을팀에서 주민교육 등을 지원하고 있으며, 7개 사업 대상지 중 1곳만 "연계"하고 있다고 응답. 사업추진 정도에 따라 연계 상황이 다를 수 있음.

사회적경제 연계 “계획 없음” 57개 지역

- 사업 대상지를 기준으로 ‘사회적경제 연계’ 관련, “계획 없음”이 57개로 가장 많음. “육성·추진 예정”이 36곳, “사업종료 이후 추진”이 4건으로 나타남. 현재 구체적으로 사회적경제 조직 육성 관련 사업을 추진 또는 진행한 곳은 4곳밖에 안 되는 것으로 파악됨.
- 하드웨어 중심으로 관련 기본계획 수립과 실행이 빠르게 진행되면서 주민역량 강화, 사회적경제 조직 추진 등의 소프트웨어 영역이 후순위로 밀리는 상황을 반영하고 있음.
- 공모·선정 시 사회적경제 추진계획 수립 포함과 사업추진 과정에서 지역 사회적경제 기업의 참여가 이루어질 수 있도록 역량 강화 교육 및 프로그램 개발 등에 우선권 부여 등의 정책이 설계되어야 연계 지점이 형성될 수 있음.
- 2021년 선정 기준에 사회적경제 조직 참여가 반영되어, 20201년 사업 대상지는 어촌뉴딜 300 사업과 사회적경제와의 연계가 늘어날 것으로 예상함.

나. 사업지 현황

어촌계 124개, 평균 인원 71명

- 110개소가 응답한 사업 대상지 현황을 보면 어촌계 수는 124개, 어촌계원은 총 7,851명이며 평균 인원은 71.37명임. 어촌계 인원이 가장 많은 곳은 300명, 가장 작은 곳은 6명임.

[표 27] 사업 대상지 어촌계

지역	어촌계(개)	어촌계원(명)	평균 인원(명)
부산	4	264	66
인천	1	35	35
울산	2	90	45
경기	3	478	159
강원	7	278	40
충남	16	1,303	81
전북	9	827	92
전남	44	2,255	64
경북	5	186	37
경남	24	1,547	67
제주	9	588	73
합계	124	7,851	71.3

- 지방자치단체가 어촌계에 위탁한 사업은 2개소가 응답했으며, 내용은 낚시공원 1개, 여객선터미널 1개임.

사업 대상지 영어법인 다수 존재

- 사업 대상지 기존 조직 현황을 보면 영어법인이 21개 지역에 27개로 가장 많고 영농법인은 4개 지역, 4개로 나타남. 협동조합은 5개 지역에 6개가 설립되었으며, 2개는 어촌뉴딜 300 사업과 연계하여 2020년에 설립되었음. 체험 마을은 19개로 나타났으며, 마을기업이 3개 있음.

[표 28] 사업 대상지 기존 조직 현황

구분	개수
영어법인	27개
영농법인	4개
협동조합	6개
마을기업	3개
기타	2개
체험마을	19개
합 계	61개

- 사회적경제 조직은 협동조합 6개, 마을기업 3개 등 9개에 불과. 어촌지역 경제 조직은 소수를 제외하고 어촌계 중심의 출자 조직임. 어촌공동체에서 어촌계가 차지하는 비중이 높은 만큼 어촌 사회적경제 조직 육성의 핵심은 어촌계의 의사결정 즉, 사회적경제 조직 전환 또는 신규 추진 여부에 달려 있음.

어촌뉴딜 300 사업 관련 신규 조직 설립 움직임 가시화

- 전남 여수시 '안도마을 협동조합'은 어촌뉴딜 역량 강화 사업을 통해 어촌계원 14명이 출자하여 협동조합 결성. 어촌뉴딜 300 사업 운영을 준비 중인 충남 보령시 '효자도 문인의 섬 협동조합'은 올해 11월 설립, 충남 예비 마을기업으로 지정.
- 한편, 어촌계를 중심으로 "협동조합 및 마을기업 설립을 추진하고 있다"는 답변을 제출한 지역은 8개로 많지 않지만, 28개 사업 대상지에서 이후 "마을기업 또는 법인설립"을 계획하고 있어, 어촌뉴딜 300 사업 사업이 신규 조직설립을 촉진하는 계기로 일정하게 작동하고 있는 것으로 파악됨.

다. 기타 의견

사업 기간 부족, 체계적 사업추진 한계 지적

- 어촌뉴딜 300 사업을 담당하고 있는 지방자치단체 공무원들은 주민주도형 어촌 재생사업의 특성상 현장에 대한 정확한 이해와 지역주민의 욕구 파악 등이 중요하다고 생각하고 있음.
- 그러나 기존 사업체계와 다른 점이 크게 없고 관련 사업인 일반 농산어촌개발(1~5년), 도시재생사업(1~6년)과 비교하면 사업 기간이 상대적으로 짧아 의견 수렴 및 주민역량 강화사업 추진에 어려움을 느끼고 있음.
- 사업계획 작성, 기본계획 수립, 행정절차 완료, 실시 설계 등을 제외하면 본격 사업 진행 기간은 1~2년으로 "전반적인 사업 이해부터 실제 조직구성과 운영, 추후 관리방안까지 마련하기에 사업 기간이 다소 부족하다"라는 의견을 표명.
- 행정절차에 따른 문제도 지적되었는데 "어항 및 공유수면과 연계된 사업계획이 많아 관련 행정절차(해양 공간 적합성 협의, 공유수면 점사용, 어항개발계획 수립, 도시관리 계획 변경 등) 이행에 시간이 소요"되어 사업이 지연됨으로써 실제 사업 기간이 축소되는 문제를 지적.
- 한편, 코로나로 인해 "시설물 운영을 위한 교육 및 마을기업 설립이 늦어지고 있다."라면서 다른 일정은 그대로 추진하더라도 주민역량 강화 교육은 중요성을 고려하여 사업 기간 연장을 요청하는 의견도 있었음

소규모 어촌 인적자원 부족 등 내부 역량 취약

- “주민의 수가 약 120여 명이고 대부분이 노령층으로 어촌뉴딜의 세부사업 준비 및 진행할 주민이 부족”하다는 부분은 대부분 사업 대상지에 해당하는 문제로 보임.
- “사업 대상지 인력으로는 한계가 있으며, 인근 지역 인력의 참여가 필요한 실정”, “SW 사업 및 특화사업 운영 관련 인력 필요” 등의 의견에서 보이는 것처럼 인적자원 부족이 지속가능성 확보에 걸림돌이 될 것으로 예측됨.
- 어촌뉴딜 300 사업을 통해 기본 인프라 개선과 새로운 사업모델이 설계되는 부분은 장점이지만 이후 운영과 관련해서는 주체 역량 부족이라는 한계가 분명해 보임.
- 이 부분을 해소하기 위해서는 인적자원이 유입되어야 하지만 현실적으로 여의치 않음. 그런 점에서 지역 사회적경제 기업의 참여 또는 청·장년 귀어·귀촌 정책과 연계가 필요하며 이 부분에 대한 제도적 장치와 함께 내부 역량 강화를 위한 맞춤형 컨설팅과 교육이 배치되어야 함.

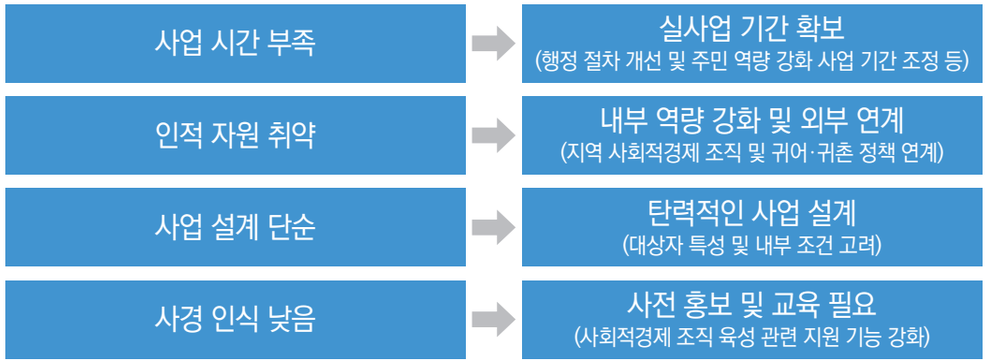
대상지 조건과 특성에 부합하는 사업 설계 필요

- “소규모 어촌계 또는 소득이 낮은 지역은 자부담 비율과 사업종료 이후 자체 관리에 대한 부담으로 소득 사업추진에 매우 부정적”이라는 응답과 “필수 인프라와 주민역량이 취약한 지역은 사업화 성공 가능성이 희박하기에 공통사업 비율을 높여야 한다.”라는 지적은 수익사업 모델 추진이 대상지 역량과 의지에 따라 가변적이며 역량이 부족한 지역은 성공 가능성이 작음을 확인할 수 있음.
- 지역 역량 강화를 통한 일자리와 소득 창출은 단순 접근으로 해결할 수 있는 부분이 아님. 체험마을, 관광, 레저 등 비슷한 사업모델은 차별성을 확보하기 힘들어 경쟁력을 확보하기가 쉽지 않음. 그런 점에서 사업 대상지 특성과 내부 조건에 맞는 탄력적인 사업 설계(수익사업 제외 등)가 가능하도록 자율성이 확보되어야 하며 주민들의 의사가 최대한 반영되는 구조가 필요함.

교육, 홍보 및 지원 기능 강화

- 사회적경제 조직 육성과 관련하여 “주민들의 인식개선을 위한 홍보와 사전, 사후 교육 프로그램 배치가 필요하다”라는 의견이 많이 제시되었음.
- 사회적경제 인지도는 전반적으로 높지 않고 어촌지역은 더 낮은 수준으로 추정됨.[51] 사회적경제 조직 육성을 위해서는 주체인 주민들의 인식과 이해가 우선되어야 함. 교육과 홍보 강화를 위한 대책이 필요.
- 지원 기능 강화에 대한 의견도 많은 상황임. “어촌뉴딜 300 사업과 유사한 성격의 도시재생 뉴딜 사업의 경우, ‘현장지원센터’를 별도로 설치하도록 하여 사업의 효과적 추진을 지원하는 시스템을 구축”하고 있으나, 어촌뉴딜 300 사업의 경우 위탁기관 외 별도 중간조직이 없어 지원 기능이 취약.
- 지속가능성 확보를 위해 “사업종료 이후에도 수익사업에 대한 교육, 컨설팅을 포함한 관리”가 필요하며, 마을 역량 부족을 보완하기 위해 농촌 공동체 사업에서 시행되는 광역 사무장제도에 대한 제도 도입도 제기됨.
- 사회적경제 조직 육성 관련 중간지원 기능을 강화하기 위해서는 단기적으로 위탁기관인 한국어촌어항공단, 농어촌공사의 역할 그리고 사업대상 지자체의 중간지원 기관과 연계 강화 등이 요구되며 중, 장기적으로는 별도 중간지원 기구 설치 검토가 필요함.

51) 한국노동연구원이 2017년에 조사한 “2017 사회적기업 실태조사”에 따르면 ‘사회적경제라는 용어를 들어본 적이 없다’라는 비율이 47.2%, ‘들어본 적은 있으나 무엇인지 모른다’라는 응답이 40.2%로 나타남.



〈그림 24〉 어촌뉴딜 300 사업 문제점과 개선 방안

3) 시사점

어촌뉴딜 300 사업 성공 조건 - 지역공동체 역량 강화

- 어촌뉴딜 300 사업은 소규모 항·포구를 지역 재생 관점에서 접근하는 사업으로 기반시설 개선, 생활환경 개선, 소득 창출 여건 확보 등 다양한 목적이 있음. 무엇보다 중요한 부분은 시간이 갈수록 악화하는 어촌지역 주민의 '삶의 질'을 개선하는 것임.
- 그런 점에서 지역공동체 역량 강화가 우선적인 과제로 설정되어야 함. 공동체 역량 강화는 협력을 바탕으로 지역이 해결해야 할 문제를 주체적으로 풀어나가는 것을 의미함.
- 어촌뉴딜 300 사업을 계기로 지역이 처한 현실을 진단하고 고령화, 인구 감소 등으로 활력이 떨어지는 문제를 공동체 강화를 통해 극복할 수 있는 동력을 확보해야 사회적경제 조직 육성이 가능할 것으로 예측됨.

어촌공동체 특성을 고려한 접근 방식과 모델 필요

- 어촌공동체는 연안 어장이라는 공유자산을 중심으로 결합된 특징을 갖고 있음. 공동 작업을 바탕으로 소득을 분배하는 구조는 공동체 결합력을 강화함.
- 그러나 상대적인 폐쇄성으로 인해 외부인의 접근이 어려워 변화가 더딘 단점을 가짐. 내·외부 조건 변화로 어촌지역 혁신이 필요하지만, 일률적인 방식으로는 실패할 가능성이 큼.
- 어촌지역 특성을 고려, 마을별 진단을 통해 자원과 역량을 파악하고 지역혁신 공동체 활동 과정을 통해 당사자들의 주체적인 요구와 필요에 기초하여 육성모델을 만들어야 함.

사회적경제 육성, 시간 필요

- 사회적경제 조직 발굴 육성사업에 대해 담당 공무원들은 2/3 이상이 인지하고 있으며 어촌뉴딜 300 사업의 공익성을 고려하여 사회적경제 기업의 참여와 위탁 운영 등에 대해 긍정적으로 생각하고 있음.
- 그러나 현장 이해, 계획 수립과 추진, 주민 인식 제고와 어촌 역량 강화 등을 고려할 때 사업 기간이 짧은 부분을 지적하고 있음. 한편, 고령화에 따른 실무 인력 부재와 사회적경제에 대한 이해도가 낮은 점 등을 해결하기 위해 지속적인 교육과 함께 사업종료 이후에도 컨설팅, 교육 등 지원 프로그램 마련 필요성을 밝힘,
- 사회적경제 조직 육성은 지역 환경에 부합하는 전략을 통해 추진되어야 함. 어촌공동체가 가진 일반적인 문화가 사회적경제 활성화의 유리한 조건이 되기 위해서는 지속적인 교육과 홍보 그리고 정책 방향에 조응하는 세부지침이 마련되어야 함.

- 어촌계를 중심으로 사회적경제에 대한 인식 제고와 함께 공동체 역량 강화 지속 추진 등 중, 장기적인 관점에서 사회적경제 조직 육성이 진행되어야 함.

어촌뉴딜 300 사업 대상지 주민 사회적경제 인식 조사 필요

- 이번 연구는 기초 현황 파악과 시범사업 대상지 사회적경제 조직 전환 모델 개발에 있음. 사업 담당 공무원의 사회적경제 조직 육성사업에 대한 인지도와 어촌뉴딜 사업을 바라보는 시각을 확인하고 어촌·어항의 특성과 사회적경제 관련 현황을 파악한 지점은 긍정적임.
- 그러나 설문 조사 목적과 답변의 차이, 상대적인 편차 등으로 유의미한 결과로 받아들기에는 매우 부족함. 한편, 이해당사자인 주민 의견이 반영되지 않은 한계가 있음.
- 어촌형 사회적경제 조직 육성을 위해서는 어촌뉴딜 300 사업 대상지 주민에 대한 사회적경제 기초조사를 통해 인식 정도, 동원할 수 있는 지역 자원과 인적 구성, 리더쉽 등 현황을 파악하고 조건에 부합하는 육성 계획이 수립되어야 함.

02 시범사업 대상지 사회적경제 육성(안)

1) 필요성

어촌지역 사회적경제 육성모델 설계 필요성

- 사회적경제는 사적 이익이 아닌 공동체 중심의 원리를 갖고 있어 지역공동체에 기반하여 성장하는 것이 일반적인 경로로 공동체 성격이 강한 농·어촌 지역에 적합한 모델임.
- 한국은 정부 주도로 사회적경제가 성장하면서 '시장화' 전략을 채택. 지역 특성에 맞는 정책 설계가 이루어지지 못함으로써 도시 중심으로 사회적경제가 발전.
- 고령화와 인구 감소 등의 문제로 인해 어촌 소멸이 현실화하고 있으며, 연안 어장 자원 감소로 연근해 생산량이 줄어들고 있는 상황에서 어촌지역의 단순 생산·판매 모델은 지속성을 확보하기가 어려운 조건임.
- 사회적경제 조직 모델 도입은 어촌계 중심의 폐쇄적 공동체에서 개방형 공동체로 전환을 촉진하고 단순 경제 공동체에서 생활 공동체로 한 걸음 나아가 일자리 창출과 소득증대 및 상호의존에 기초한 지역 돌봄을 실현할 수 있음.
- 또한, 자연을 소비하는 관행에서 자원을 보존하고 친환경 에너지 전환으로 생태계를 유지하는 사회적가치를 실현함으로써 미래지향적 어촌지역을 만들 수 있음.
- 이를 위해서는 어촌지역 환경에 부합하는 사회적경제 정책이 설계되고 추진되어야 함. 해양수산부는 어촌뉴딜 300 사업의 지속가능성 확보를 위해 어촌 사회적경제가 활성화될 수 있도록 관련 정책을 확대하고 적극적으로 추진할 필요가 있음.



〈그림 25〉 어촌지역 사회적경제 활성화 필요성

2) 어촌·어항 사회적경제 조직 육성모델(안)

❯ 사회적경제 조직의 종류

• 한국 사회적경제는 국가 주도로 발전, 직접 지원이 제도화되면서 법적으로 영역이 규정되어 있음. 사회적기업, 마을기업, 협동조합, 자활기업 등이 사회적경제 영역의 핵심 행위자임.[52)]

[표 29] 사회적경제 기업 개념

구분	개념
사회적기업	취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산, 판매 등 영업활동을 하는 기업 **「사회적기업 육성법」 제2조(정의)**
마을기업	지역주민이 각종 지역 자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역 문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위해 설립·운영하는 마을 단위의 **기업. 「2020년 마을기업 육성사업 시행지침」**
협동조합	재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직 **「협동조합 기본법」 제2조(정의)**

52) 자활기업은 대상이 정해져 있어 제외함.

• 협동조합은 5인 이상이 출자하여 설립하고, 신고 절차로 법인격을 취득. 협동조합은 일반 협동조합과 사회적협동조합으로 구분되며 사회적협동조합은 비영리 법인으로 배당이 불가함.

• 사회적기업은 기준에 맞추어 인증 절차를 밟아야 하며 배분 가능한 이윤의 2/3를 사회적 목적에 맞게 재투자해야 함. 마을기업은 지정 절차를 거쳐야 함. 사회적기업, 마을기업 모두 예비 제도가 있음.

• 사회적기업, 마을기업은 법인격이 있어야 함. 마을기업은 지역주민 5인 이상이 출자해야 하며 사회적기업, 마을기업은 직접 지원제도가 있지만, 협동조합은 없음.

[표 30] 사회적기업, 마을기업 인·지정 기준

구분	인·지정, 설립 기준
사회적기업	**– 인증 기준** 1. 조직형태 : 법인 또는 비영리단체 2. 사회적 목적 실현 : 일자리제공형/사회서비스제공형/지역사회공헌형/ 혼합형/기타(창의·혁신형) 3. 영업활동을 통한 수입이 노무비 대비 50% 이상 4. 유급근로자 고용 5. 이해관계자가 참여하는 의사결정 구조 구비 6. 정관·규약 등 구비 7. 배분 가능한 이윤 발생시 2/3 이상을 사회적 목적을 위하여 사용.
마을기업	**– 지정 요건** 1. 최소 5인 이상 출자 법인 설립(10인 이상 권장) 2. 최대 출자자 1인 지분 30% 이하, 특수 관계인 포함 지분 50% 이하 3. 지역 내 소지(읍·면·구), 출자자 70% 이상 지역주민, 5인의 경우 5인 모두 지역주민이어야 함. 4. 신청 3개월 이전 법인 설립(21년 5개월로 개정) 운영 실적이 있어야 함. 5. 순이익의 40% 이상 적립해야 함.

자료 1. 고용노동부, 「2020년 사회적기업 인증 계획 및 심사기준 공고」
2. 행정안전부, 「2020년 마을기업 육성사업 시행지침」

- 사회적기업은 인건비, 판로, 사업개발비, 세금 및 사회보험료 등의 직접 지원을 받을 수 있음. 마을기업은 1차연도 5천만 원, 2차연도 3천만 원, 3차연도 2천만 원 등 최대 1억 원까지 사업비를 지원받을 수 있음. 단, 보조금 총액 20% 이상을 자부담해야 함.
- 예비사회적기업은 지역형과 부처형으로 구분, 인건비, 사업개발비 등의 지원을 받을 수 있으며 최장 3년 동안 지정. 예비마을기업은 시·도에서 선정하며 1년 동안 1천만 원의 사업비를 지원받음.

어촌·어항 사회적경제 조직 육성 모델(안)

- 앞부분에서 제시한 사회적기업과 마을기업은 법인을 전제로 하므로 기존 법인은 인·지정 요건을 갖추면 신청할 수 있음. 요건의 핵심은 사회적 목적과 수익 창출을 위한 사업모델이 명확해야 함.
- 신규 법인은 협동조합, 영어법인, 어업회사, 일반 회사 등 필요와 목적에 맞게 설립할 수 있으며 협동조합은 설립과 함께 사회적경제 기업에 포함되지만, 지원을 받기 위해서는 인·지정을 받아야 함.
- 마을기업, 사회적기업 인·지정과 관련하여 현실적인 조건과 상황을 고려하여 신청하면 되지만, 지원정책을 살펴볼 때 사회적기업이 지원 기간과 다양성 측면에서 유리한 부분이 많음.

[표 31] 사회적경제 조직 육성 모델(안)

사회적경제 조직 육성 모델(안)	
신규 법인 설립	– 협동조합, 영어·영농조합법인, 어업회사 등 설립 – 변화 추구, 비어촌 계원 참여 가능 – 어촌뉴딜 사업 연계 수익사업 강화 ▲어촌공동체 특성을 고려할 때 협동조합 모델이 적합
기존 법인 인·지정	– 사회적경제 조직에 대한 공감대 필요 – 마을기업 지정 관련 적립금 문제와 사회적기업 인증 관련 배당 제한 문제. – 이사회 구성의 문제. ▲기존 법인 인·지정의 걸림돌은 배당 제한 문제와 이사회 구성에 있어 근로자 대표와 외부 이해관계 자 선임, 청산 시 구성원 배분이 아닌 기부 관련, 정관 개정 필요.
어촌계 등 법인화	– 어촌계 또는 자율관리어업공동체, 체험 마을 등이 법인격을 취득하여 사회적경제 조직으로 인·지정. – 기존 공동체 조직 전환으로 가장 효율적인 방안임. ▲법인격 취득에 대한 필요성이 약함. 법인격 취득을 촉진하는 유인책 필요.

새로운 법인설립을 통한 사회적경제 조직 육성

- 신규 법인설립은 장단점이 병존. 장점은 어촌계 중심의 구조에서 새로운 변화를 만드는 동력이 될 수 있는 부분임. '어촌뉴딜 300' 사업을 계기로 많은 어촌·어항이 새로운 법인설립을 고민하는 것은 어촌이 가진 한계를 극복하고 새로운 길을 찾고 싶은 흐름으로 보임.
- 단점은 어촌공동체가 폐쇄성이 강한 만큼 다수 참여가 이루어지지 않으면 갈등의 소지가 될 가능성이 있음. 어촌계, 자율관리어업공동체, 영어법인 등 기존 조직이 있는 상황에서 새로운 조직을 만드는 것은 지역 공동체성을 원칙으로 필요성과 공감대가 형성되어야 추진 동력을 얻을 수 있음.
- 영어법인의 경우 5인 이상 어업인이 출자할 경우 설립이 가능한 장점이 있지만, 어촌공동체 특성을 고려할 때 주민 다수가 출자하지 않으면 공동체 기반 확보가 어려울 수 있음.

- 신규 법인설립 관련 협동조합 모델을 생각해볼 수 있음. 어촌계는 가입조건이 까다로워 신규 가입이 어려운 상황임. 어촌계원, 비계원, 어가, 비어가 등 어촌지역 주민을 포괄할 수 있는 협동조합 설립은 어촌계 중심의 경제 공동체에서 지역 공동체성을 강화하는 수단이 될 수 있음.
- 협동조합은 특별한 제한을 두지 않는 경우 귀어·귀촌인도 가입할 수 있으므로 지역 정착에 유리한 조건 확보와 함께 지역주민들의 필요를 우선으로 해결하고 나아가 조합이 어촌계와 영어법인 등의 단점 보완 즉, 단순 생산에서 판매, 가공, 관광 등 6차 산업 중심으로 구조를 바꾸는 역할을 담당할 수 있음.
- 협동조합 설립은 어촌계, 영어조합법인 등이 유사한 성격을 갖고 있어 접근이 쉬울 수도 있지만, 어촌계가 단순 배당 중심의 성격을 갖고 있어, 이용 중심의 협동조합 배당 원칙이 걸림돌이 될 가능성이 있음.

기존 법인 사회적경제 기업 인·지정

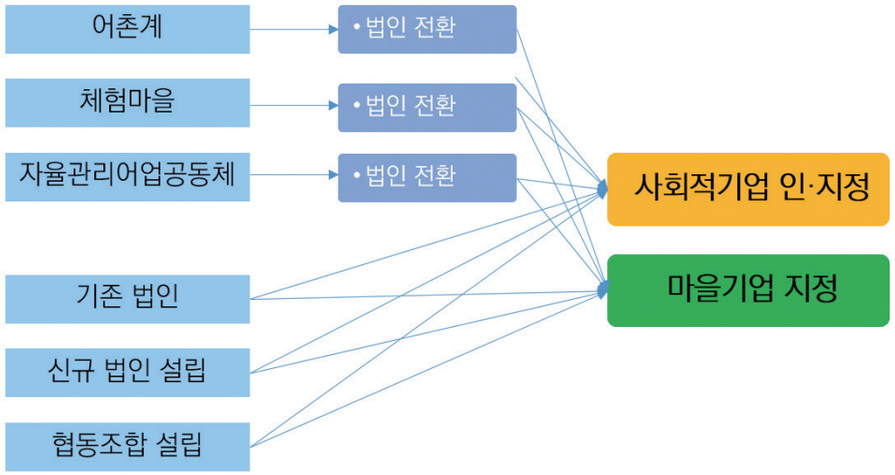
- 어촌계 법인, 영어·영농법인이 존재하는 어촌은 기존 법인을 사회적경제 기업으로 전환 가능. 이 경우 기존 법인 출자자들의 사회적경제 가치와 모델에 대한 공감대가 필요.
- 사회적기업의 경우 고용유지, 배당 제한, 사회적 재투자 등 사회적 가치 실현이 우선되어야 하는 원칙과 조건에 대한 동의가 필수적이며 마을기업도 지정 요건이 강화되어 순이익의 40%를 적립해야 함.
- 어촌 사회적경제 조직 중 마을기업이 상대적으로 많은 것은 관련 지침이 강화되기 전 마을기업은 특별한 제약사항이 없었던 점이 작용했을 것으로 추정할 수 있음.

어촌계, 자율관리어업 공동체 등 법인화

- 어촌계는 2019년 기준 전국적으로 2,039개가 조직되어 있음. 예전과 비교하면 어촌계 분화, 고령화, 어가 인구 감소 등으로 계원 수가 줄어들고 동력이 떨어지고 있지만, 전체 어촌계 중 어업 종사자수 대비 가입 비율이 80%를 넘는 곳이 54%로 어촌·어항 지역에서는 여전히 중심적인 기능을 유지하고 있음.
- 지구별 수협 조합원 10인 이상이 모여 만들 수 있는 어촌계는 비법인 사단으로 법인격이 없음. 법인격을 취득한 어촌계도 존재함.
- 어촌·어항 지역공동체 특성을 고려할 때 어촌계가 사회적경제 기업으로 전환하는 것이 어촌 특성에 맞는 방향임. 그러나 법인격이 없어도 특별한 문제가 없는 상황에서 어촌계가 법인 전환을 결의할 특별한 이유가 없는 것이 현실임.
- 사회적 목적 실현을 위한 동기부여 또는 어촌계 법인 전환 관련 인센티브 정책이 제시되지 않으면 어촌계 법인화를 통한 사회적경제 조직 육성모델은 현실성이 크지 않음.
- 어촌 사회적경제 육성전략 관련 유일한 연구라고 할 수 있는 충남발전연구원의 「자율관리어업 공동체를 사회적기업으로의 육성전략 수립」에서는 “자율관리어업 공동체를 사회적기업으로 전환”하는 방안을 제시.
- 공동체 구성원 간의 갈등이 없고, 자율관리어업 공동체의 사회적기업으로 전환을 공감하는 공동체에 대해 사회적기업으로 전환을 유도하고 기존 어촌계와 자율관리어업 공동체의 형태를 그대로 유지하면서, 공동체별로 특성에 맞는 조직 형태(자율관리공동체, 영어조합법인, 마을기업)의 사회적기업 육성이 바람직한 것으로 판단하고 있음.[53]

53) 김종화 외, 「자율관리어업 공동체를 사회적기업으로의 육성전략 수립」, 충남발전연구원, 2013, p22~23

- 어촌·어항 지역의 사회적경제 조직 육성을 위해서는 일차적으로 어촌계의 변화가 필요한 것으로 보임. 사회적 목적 실현과 부가가치 창출을 위해서는 지역의 인적·물적 자원 활용이 필수적인 부분이며 이를 위해서는 어촌계의 협력이 필수적임.
- 어촌지역의 핵심 조직인 어촌계가 가진 역사성과 토대를 무시한 사회적경제 조직 육성모델은 현실적으로 무리가 있음. 지역 조건을 고려하여 어촌계, 영어법인 등 기존 법인, 자율어업관리 공동체를 지역 상황과 특성에 맞게 선택적으로 사회적경제 조직으로 육성하는 정책 방향이 필요함.



〈그림 26〉 어촌·어항 사회적경제 기업 경로

3) 시범사업 대상지 사회적경제 조직 육성모델(안)

어촌·어항 사회적경제 조직 육성 시범 모델 필요

- 어촌·어항 지역은 공동체 협업 중심의 어촌계와 자율관리어업공동체, 체험 마을 등이 운영되고 있어, 사회적경제 관련 기초 토대는 마련된 상황이라고 할 수 있음.
- 그러나 당사자 필요성 부족과 내부 역량 취약, 정책전달 체계 미비 그리고 어촌·어항 지역 사회적경제 특화 정책 미흡으로 사회적경제 영역이 활성화되지 못하고 있음.
- 국비, 지방비를 포함하여 3조 원 이상이 투입되는 '어촌뉴딜 300' 사업은 어촌·어항 재생을 통해 지속가능한 어촌을 만드는 목표를 달성하기 위해 주민참여형 방식을 도입, 어촌 내부 역량을 강화하기 위한 정책 방향을 설정하고 있음.
- 사회적경제는 공동체성을 바탕으로 상호의존 즉, 호혜와 연대를 통해 지역의 문제를 당사자들이 대안을 찾아 해결하는 방식임. 그런 점에서 어촌뉴딜 300 사업을 계기로 사회적경제 영역이 어촌공동체와 결합하는 방안 마련이 적극적으로 필요함.
- 사회적경제 조직 육성모델 개발은 지역 상황을 고려하여 컨설팅을 통해 가능하지만, 중요한 지점은 지속적인 운영에 관한 부분임. 이를 위해서는 적극적인 주민참여와 협력 그리고 주체 형성 등 내부 역량 강화가 선행되어야 함.
- '어촌뉴딜 300' 사업 선정 지역 190개 중 시범지역 2곳을 선정, 사회적경제 조직 육성모델을 설계하고 다른 어촌·어항 지역으로 복제·확산 가능성을 검토하고자 함.

[표 32] 시범사업 대상지 사회적경제 조직 육성 개요

시범사업 대상지 사회적경제 조직 육성 개요	
대상	- 경기도 화성시 서신면 백미리(백미항) - 충남 서산시 중리(중왕항)
모델 개발 추진 과정	- 현장방문 - 대상지 현황 파악과 당사자 의견 청취 - 대상지 조건 및 사회적경제 전환 모델 개발 - 대상지 설명 및 합의

어촌계 사회적기업 1호 화성 백미항

- 첫 번째 시범사업 대상지인 화성시 백미항은 주어진 조건에 안주하지 않고, 과감한 선택을 통한 사업영역 확장으로 새로운 모델을 만든 우리나라 최고의 어촌공동체임.
- 백미리는 2017년 체험 방문객이 13만여 명에 이를 정도로 성장했지만, 시설 노후화와 단순 체험 프로그램 한계 등 성장세가 둔화하고 있어 성장 동력이 필요한 상황임.
- 어촌뉴딜 사업을 통해 B&B 호텔을 리모델링 고급 숙박 시설과 해양치유 생태공원을 조성, 체험형 마을에서 체류형 마을로 전환, 2025년 관광객 130만 명을 목표로 설정.
- 백미항은 어촌계가 법인화되어 있고 영어조합법인 2개, 영농조합법인 2개 등 5개의 법인을 갖고 있어 사회적경제 조직 육성과 관련하여 기본적인 조건은 갖추고 있음.
- 백미항 현장 방문을 통해 파악한 상황은 주민 주체 의지가 강하고 비즈니스 모델 명확 그리고 어촌계장의 리더십과 사무장의 능력 등 여건이 양호한 것으로 확인.
- 백미항 상황을 검토하고 지역과 협의한 결과 어촌계를 사회적경제 조직으로 전환하는 것을 효율적인 방안으로 채택하고 지역과 합의. 사회적기업 전환을 추진하기로 결정.

- 사회적기업 인증 관련 체크리스트를 통해 정관개정, 고용현황 등을 파악하여 미진한 부분은 최대한 이른 시간 안에 조건을 충족해 지역 중간지원 기관과 연계하여 인증 절차를 진행하기로 함.
- 백미리 어촌계가 예정대로 사회적기업 인증을 받는다면 어촌계 1호 사회적기업으로 상징적인 의미가 있으며 타 어촌계에 새로운 모델로 확산이 가능할 것으로 예상됨.

[표 33] 백미항 현황 및 사회적경제 조직 육성 방안

사업추진 배경	- 새로운 콘텐츠 개발, 제2의 성장 동력 확보 - 어촌정주 어항 정비를 통한 기능 효율화
목적	- 삶의 질 향상과 지역 일자리 창출
목표	- 해양생태 휴양 마을로의 리엔지니어링 - 2025년 관광객 내국인 130만 명, 외국인 3만 명
현황	**1. 일반 현황** - 총 인구수 430명, 가구수 182가구(농어가 105가구) - 어촌계 124명 **2. 특징** - 수도권 인접 어촌마을 - 체험마을 국내 최고 수준(17년 13만 여명/26억 원) **3. 공동체 조직** - 어촌계(법인), 포도작목반, 부녀회, 노인회 등 - 영어조합법인(2개), 영농조합법인(2개), 체험마을
주요 사업	- 정주 어항 생태휴양 중심 공간 조성 : 종합정보관, 복합문화공간 신축, 야외 공원 등 조성 - 해양 치유·생태 공원 조성 - 마을 생태 트래킹코스 개발 - B&B 호텔 리모델링 등
사회적경제 조직 육성(안)	**1. 기존 어촌계(영어조합법인) 사회적기업 인증 추진** - 사회적기업 인증 기준 요건을 갖춘 어촌 자조 공동체인 어촌계가 사회적기업으로 전환하는 방식이 가장 효율적임. - 인증 요건 체크 필요(별도 자료) **2. 기대효과** - 어촌계 사회적기업 1호 - 인건비, 사업개발비 지원, 컨설팅 등 경영 전략 수립 및 역량 강화 - 공공구매, 소셜 캠페인 등 시장 확대 - 수익사업 부문 지속가능성 확보를 통한 지역공동체 유지 및 신규 인구 유입 촉진 등

[표 34] 화성 백미항 사회적기업 인증 체크리스트

사회적기업 인증 체크리스트		
구분	체크사항	
1	• 조직형태 : 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조에 의해 설립된 법인(민법에 따른 조합) – 백미리어촌계(영어조합법인)	요건 충족
2	• 사회적 목적 실현(직전 6개월 기준) – 일자리제공형 : 취약계층 고용 비율 30% 이상 – 사회서비스제공형 : 수혜자 취약계층 비율 30% 이상 – 지역사회공헌형 : 취약계층 고용 비율/수혜자 20% 이상 – 혼합형 : 취약계층 고용/수혜자 20% 이상 – 기타형	파악 필요
3	• 영업 활동을 통한 수입 기준 – 인증 신청 월 직전 6개월 동안의 영업활동 수입이 같은 기간 지출된 노무비 대비 50% 이상	파악 필요
4	• 유급근로자 고용. – 4대 보험 가입 기준. 신청 전월말 기준 1명 이상 고용 – 일자리제공형은 3명 이상 고용	요건 충족
5	• 이해관계자가 참여하는 의사 결정 구조. – 근로자 대표, 외부 이해관계자 참여	정관 개정사항
6	• 정관, 규약 등 구비 – 법 제9조 인증 신청 관련 서류 제출	요건 충족
7	• 배분 가능한 이윤 2/3 이상 사회적 목적 우선 사용 – 근로조건 개선, 지역사회 기부 등 공헌사업, 시설투자 등	정관 개정 사항

어촌 6차 산업화 선두주자 중왕항

- 충남 서산시 중왕항은 어업 생산 활동 중심의 단순 어촌 경제구조를 융복합을 통한 다변화 구조로 만들기 위해 노력하고 있음. 2016년에는 어촌 6차 산업화 시범사업 대상지로 선정되어 감태 가공 시설을 준공.
- 세계 5대 갯벌인 가로림만에서 생산되는 감태를 가공하여 조미감태, 감태김, 감태초콜릿 등 다양한 가공품들을 개발, 판매하고 있음. 올해, 6월에는 호주에 5t을 수출했으며 연간 6억 원의 매출을 올리고 있음.
- 중왕항은 다른 어촌과 마찬가지로 고령화, 인구 감소, 소득 감소 등의 문제에 직면. 위기를 극복하기 위해 어촌뉴딜 300 사업을 통해 '청년수산학교'를 개설. 귀어인들이 장기 체류하며 어업 교육과 활동을 통해 정착할 수 있도록 지원할 계획임.
- 중왕항 어촌계는 어촌뉴딜 300 사업으로 조성되는 편의시설로 방문객 증가 그리고 감태 생산 영어법인, 체험마을과 새롭게 개설되는 청년수산학교를 연계하여 일자리 창출과 주민 소득증대를 기대하고 있음.
- 중왕항은 어촌계가 법인격이 없고 6차 산업화 시범사업으로 영어조합 법인설립. 사회적경제 조직 육성모델을 논의한 결과 신규 법인설립을 통한 전환보다는 기존 영어법인을 사회적기업으로 육성하기로 결정.
- 영어법인은 어촌계원 43명이 출자하여 운영되고 있고 어촌계장이 영어법인 대표를 맡고 있어 사회적기업 인증 추진 관련 의사결정에 무리가 없는 것으로 파악됨. 중왕항은 사회적기업 인증 추진을 위해 영어법인 차기 총회에서 배당과 이사회 구성 관련 정관을 인증 조건에 맞게 수정할 예정이며, 광역 지원기관을 통해 인증 절차를 진행할 계획임.

[표 35] 중왕항 현황 및 사회적경제 조직 육성 방안

사업추진 배경	- 어촌 인구 감소, 노령화. - 단순 어촌경제 구조 탈피
목적	- 어민정주 환경 개선 및 삶의 질 향상 - 어민 소득 향상과 청년층 귀어 활성화
목표	- 감태 특화 마을 수익 창출 - 청년층 인구 유입과 지역 일자리 창출
현황	**1. 일반 현황** - 총 인구수 113명, 가구수 110가구(농어가 107) - 어촌계 97명 **2. 특징** - 세계 5개 갯벌 가로림만 - 어촌체험마을 2014년 최우수상, 감태 가공, 생산 시설 **3. 공동체 조직** - 어촌계, 청년회, 부녀회, 노인회 등 - 자율어업관리 공동체, 해품감태영어법인
주요 사업	- 중왕항 접안시설 보강 - 중왕항 경관개선 및 야외작업장 조성 - 어부 장터 조성 : 스마트 무인 판매대, 작은 쉼터 조성 - 해품 감태 특화 거리 : 해안 특화길 조성, 테마 전망대 - 청년 수산 학교 - 독살 체험장 조성 등
사회적경제 조직 육성(안)	**1. 해품감태영어조합법인 사회적기업 인증 추진** - 지역주민 43명 출자. - 어촌계, 체험마을 비법인 - 지역주민 다수가 참여하고 있어 특별한 문제 없음 - 신규 법인설립 대비 효율적임 **2. 기대효과** - 영어조합법인 사회적기업 5호 - 해초류 직접 가공 사회적기업 1호 - 청년수산학교 위탁 운영, 귀어 청년 연계 새로운 모델 창출 - 인건비, 사업개발비 지원, 컨설팅, 마케팅 지원 등 6차 산업 관련 경영 역량 강화 - 공공구매, 소셜 캠페인 등 고객 및 방문객 확대 - 귀어 촉진을 통한 지역 활성화

[표 36] 서산 중왕항 사회적기업 인증 체크리스트

사회적기업 인증 체크리스트		
구분	**체크사항**	
1	• 조직형태 : 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조에 의해 설립된 법인(민법에 따른 조합) - 해품감태영어조합법인	요건 충족
2	• 사회적 목적 실현(직전 6개월 기준) **- 일자리제공형 : 취약계층 고용 비율 30% 이상** - 사회서비스제공형 : 수혜자 취약계층 비율 30% 이상 **- 지역사회공헌형 : 취약계층 고용 비율/수혜자 20% 이상** - 혼합형 : 취약계층 고용/수혜자 20% 이상 - 기타형	파악 필요
3	• 영업 활동을 통한 수입 기준 - 인증 신청월 직전 6개월 동안의 영업활동 수입이 같은 기간 지출된 노무비 대비 50% 이상	요건 충족
4	• 유급근로자 고용. **- 4대 보험 가입 기준. 신청 전월말 기준 1명 이상 고용** - 일자리 제공형은 3명 이상 고용	요건 충족
5	• 이해관계자가 참여하는 의사결정 구조. - 근로자 대표, 외부 이해관계자 참여	정관 개정 필요
6	• 정관, 규약 등 구비 - 법 제9조 인증 신청 관련 서류 제출	요건 충족
7	• 배분 가능한 이윤 2/3 이상 사회적 목적 우선 사용 - 근로조건 개선, 지역사회 기부 등 공헌사업, 시설투자 등	정관 개정 필요

[표 37] 중왕항 해품감태영어조합법인 정관 개정(안)

구분	기존 정관	개정
제2조 (목적)	본 조합법인은 협업적 어업경영을 통하여 생산성을 높이고 수산물의 공동출하 및 가공·수출 등을 통하여 조합원의 소득증대를 도모하며, 조합원간의 자발적인 계약을 통한 영리를 목적으로 한다.	본 조합법인은 협업적 어업경영을 통하여 생산성을 높이고 수산물의 공동출하 및 가공·수출 등을 통하여 조합원의 소득증대를 도모하며, 취약계층의 일자리 창출과 사회서비스 제공을 통해 지역사회에 공헌함을 목적으로 한다.
제34조 (이익금의 처분)	① 조합법인의 결산 결과 발생된 매 회계연도의 이익금은 제17조에 따른 법정 적립금, 제18조에 따른 사업 준비금을 공제하고 나머지에 대해서는 조합원 및 준조합원에 배당한다. ② 제1항의 배당은 배당할 이익금의 총액을 조합원과 준조합원의 출자지분의 비율에 따라 배당한다. ③ 제1항 이익금의 배당시기는 사업 시작 후 3년으로 한다.	① 조합법인의 결산 결과 발생된 매 회계년도의 이익금은 제17조에 따른 법정적립금을 공제하고 나머지의 3분의 2는 사회적 목적을 위해 사용한다. ② 제1항에 따른 사회적 목적 사용은 다음의 용도로 사용한다. 1. 근로자의 근로조건 개선(임금인상, 복리후생비, 성과급 등) 2. 지역사회 기부 등 사회공헌사업 3. 고용확대를 위한 시설투자 등(이를 위해 별도로 적립할 수 있다) ③ 제1항의 사회적 목적 사용금액을 제외하고 잔여 이익금에서 제18조에 따른 사업 준비금을 공제하고 나머지에 대해서는 조합원과 준조합원에게 배당한다. ④ 제3항의 배당은 배당할 이익금의 총액을 전조합원과 준조합원의 출자지분의 비율에 따라 배당한다. ⑤ 제1항 이익금의 배당시기는 사업 시작 후 3년으로 한다.
제37조 (임원의 선출)	임원은 총회의 의결로 조합원 중에서 선출한다.	제37조 (임원의 선출) ① 임원은 총회의 의결로 조합원 중에서 선출한다. ② 이사 중 1인 이상은 반드시 근로자 대표 중에서 선출하며, 지역주민 등 다양한 이해관계자를 이사로 선출한다.
제57조 (청산재산의 정리)	해산의 경우 조합법인의 재산은 채무를 완제하고 잔여가 있는 경우에는 다음 각 호의 방법에 따라 조합원과 준조합원에게 분배한다. 1. 출자금액은 출자조합원에게 환급하되 출자총액에 미달시는 출자액의 비례로 분배한다. 2. 자본적립금, 법정적립금, 사업준비금은 출자지분의 비율에 따라 분배한다.	제57조 (청산재산의 처리) ① 해산의 경우 조합법인의 재산은 채무를 완제하고 잔여가 있는 경우에 3분의 2 이상을 다른 사회적기업 또는 공익적 기금에 기부한다. ② 나머지 잔여재산은 다음 각호의 방법에 의하여 조합원과 준조합원에게 분배한다. 1. 출자금액은 출자조합원과 출자준조합원에게 환급하되 출자총액에 미달시는 출자액의 비례로 분배한다. 2. 자본적립금, 법정적립금, 사업준비금은 출자지분의 비율에 따라 분배한다.
		제 8 장 보칙 제58조 (종사자의 구성 및 임면) ① 직원은 이사회의 승인을 얻어 대표이사가 임명한다. ② 직원의 임면, 급여, 기타 직원에 관하여 필요한 사항은 이사회 결의로 별도의 규약을 두어 정한다.

Ⅳ. 결론

01 결론

어촌·어항 사회적경제 조직의 개념

- 사회적경제는 사전적으로 정의되지 않음. 나라마다 역사적, 문화적, 사회적 배경이 다르기 때문임. 그에 따라 사회적경제 관련 정의와 용어, 주된 조직 형태도 차이가 있음.
- 프랑스는 “연대경제”라는 용어를 사용하는데 이는 공공경제와의 관련을 강조하는 것임. 이탈리아는 “시민경제”라는 용어를 주로 사용, 사회적경제와 시장경제를 분리해서 바라보는 것을 거부하는 시각이 담김. 캐나다는 사회적경제를 시장경제와 공공경제 영역에서 분리하고, 사회적경제의 지역개발을 강조.[54]
- OECD는 사회적경제를 “국가와 시장 사이에 존재하는 조직들로서 사회적 요소와 경제적 요소를 가진 조직들”로 넓게 정의하고 있음.[55]
- 사회적경제는 공동체가 직면한 문제를 경제적 요소 즉, 사업 또는 경제활동을 통해 해결하는 것을 의미. 어촌의 사회적경제 조직은 지역의 문제를 사업을 통해 해결하며, 지역 활성화와 어촌 지역민의 삶의 질을 개선하는 목표를 가진 조직을 의미.
- 광의로 해석하면 어촌계, 자율관리어업공동체 등은 목적과 취지를 볼 때 사회적경제 조직 범주에 포함. 그러나 법적·제도적으로 사회적경제 영역으로 인정받지 못하고 있음.
- 어촌·어항 사회적경제 조직 육성은 어촌경제 공동체 조직을 사회적경제 범위 안으로 편입시켜 사회적 목적 실현과 운영의 투명성 및 사업 역량을 강화하는 것이 일차적인 목표임.

54) 새로운사회를여는연구원. 「사회적경제 생태계 육성 전략 마련을 위한 기초조사 해외 사례를 중심으로」. 2013
55) The OECD Local Economic and Employment Development(LEED) Programme. 2007.

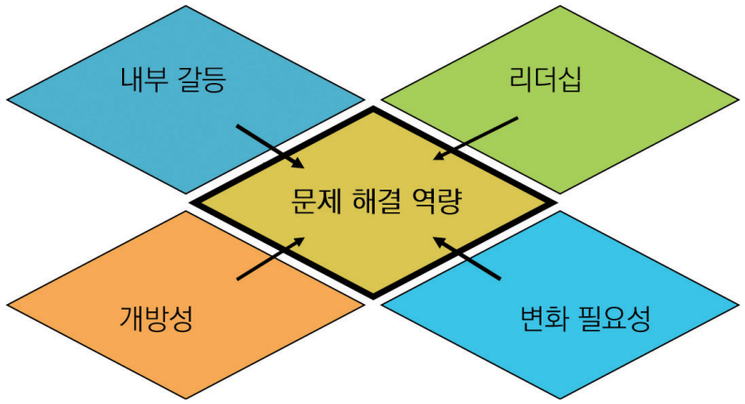
- 두 번째는 단순히 양적으로 사회적경제 조직을 늘리는 것이 목표가 아니라 어촌·어항이 직면한 문제들을 해결할 수 있는 역량 개발로 이어지는 토대를 구축하여 지속가능성을 확보해야 함.

문제 해결 역량 강화를 위한 전제 조건

- 어촌지역의 가장 큰 문제는 인적자원의 부족임. 어촌뉴딜 300 사업 관련, 담당 공무원들이 우려하는 부분도 사업종료 이후 유지, 관리에 대한 문제임. 외부인력의 공급이 원활하면 일정하게 해결될 수 있지만, 현실적인 조건이 가능하지 않은 상황에서 어촌공동체 내부 역량을 강화하는 것은 매우 중요함. 어촌·어항 문제 해결 역량 강화를 위해서는 아래 조건이 일정하게 충족되어야 가능.
- 첫 번째는 공동체 내부의 갈등이 약하거나 없어야 함. 어촌공동체에서 발생하는 갈등원인은 정부와 지자체의 개입이 이루어지는 사업추진 과정에서 공동체 내외부 갈등이 발생하는 경우가 전체의 41%, 이권 분쟁과 투명성 및 불합리한 의사결정이 원인이 되는 갈등은 각각 25%, 17% 순으로 나타남.[56]
- 내부 갈등은 의사결정을 지연시키거나 거부함으로써 변화의 가장 큰 걸림돌임. 이런 조건 속에서는 문제 해결에 대한 시도가 어려울 수밖에 없음.
- 두 번째, 어촌계 리더십이 중요. 어촌계는 연안 어장을 바탕으로 배당 중심의 생산, 경영 공동체임. 어촌계장은 어촌계원들의 협업을 독려하여 생산성을 높이고 더 많은 배당을 줄 수 있도록 경영자로서 역할을 해야 함. 어촌계가 안정되지 않고 어촌계장의 리더십이 없는 경우 일상사업 추진 동력도 확보하기가 힘든 구조임.

56) 류정곤 외, 「수산업·어촌 사회적경제 활성화 방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2019, p97

- 세 번째는 변화에 대한 이해당사자들의 필요성이 발현되어야 함. 변화하는 환경에 조응하여 단순 생산 구조에서 벗어나 새로운 영역을 개척, 지금보다 나은 지역을 만들겠다는 의지가 구성원들에게 있어야 함.
- 마지막으로 지역공동체에 대한 인식이 제고되어야 함. 어촌계를 중심으로 지역의 지속가능성을 위해 폐쇄적인 공동체가 아닌 개방적인 문화 형성을 통해 귀어·귀촌인들이 자연스럽게 정착할 수 있도록 해야 함.



〈그림 27〉 문제 해결 역량 강화를 위한 조건

사회적경제 기업 지속가능성 확보

- 기업의 핵심 가치는 지속가능성임. 사회적경제 기업도 지속가능성을 확보해야 목적인 사회문제를 해결할 수 있음. 사회적경제 조직이 지속적으로 유지되기 위해서는 기본적인 요소가 마련되어야 함.
- 첫째, 이해당사자들의 필요와 목표 즉, 소셜미션이 있어야 하며 둘째, 문제 해결에 의지와 열정을 가진 사회적기업가 혹은 리더(주체)가 형성되어 있어야 하고 마지막으로 지속가능성을 확보할 수 있는 비즈니스 모델이 정리되어야 함.
- 이번 연구의 핵심인 '어촌·어항 재생사업 사회적경제 조직 육성 모델 개발'의 대상지인 화성시 백미리와 서산시 중왕항은 위에서 언급한 조건을 갖추고 있어 결론적으로 사회적경제 조직 육성모델 개발에 큰 문제가 없었음.
- 백미항은 어촌계를 중심으로 튼튼한 커뮤니티가 형성되어 문제 해결 역량을 자체적으로 갖고 있고, 주민 주체 의지가 명확하며 주민 고령화에 따른 복지공동체라는 목표를 달성하기 위해 노력하고 있음.
- 한편, 마을 전체를 관광자원으로 활용, 수도권 인접의 지리적 이점과 함께 휴양체류형 마을 개념의 비즈니스 모델을 설계하여 지속가능성을 확보할 계획임.
- 중왕항도 어촌의 단순 생산 구조가 한계에 이른 점을 자각하고 일찍 6차 산업화를 통한 융복합 다변화 모델을 설계, 감태 가공 공장을 설립하면서 새로운 비즈니스 모델을 창출.
- 고령화로 인한 지역 소멸 위기를 극복하기 위해 어촌뉴딜 300 사업을 통해 '청년수산학교'를 유치, 귀어·귀촌 환경을 개선하여 외부인력 유입을 가속하여 지속가능성을 확보할 계획을 수립.

• 결론적으로 어촌공동체를 기초로 한 사회적경제 조직 육성모델은 일률적인 추진 방식이 아니라, 일정한 역량을 갖춘 지역을 대상으로 사회적경제 조직 전환 및 성공모델을 만드는 전략이 필요함. 사회적경제에 대한 인식이 낮은 조건과 사회적가치에 대한 공감대가 형성되지 않은 상황에서 무리한 양적 성장정책은 신중하게 판단해야 할 부분임.



〈그림 28〉 사회적경제 조직의 지속가능성

02 정책 제언

사회적경제 조직 육성 관련 단계별 정책 추진 필요

• 어촌·어항 사회적경제는 앞부분에 제시한 내용처럼 미미한 수준에 그치고 있음. 인구 과소화, 고령화, 연안 어장 자원 감소 등으로 인해 소멸 위기에 직면한 어촌은 새로운 변화가 필요함.

• 변화는 내·외부 환경변화와 주체들의 필요성에서 출발. '어촌뉴딜 300' 사업은 가고 싶고 살고 싶은 "혁신 어촌"을 구현하기 위해 대규모 예산을 투입하여 변화를 촉진하고 있음.

• 기본 인프라 구축도 중요하지만, 변화는 지역 내부 역량 강화로부터 출발. 그런 점에서 공동체 원리에 부합하는 사회적경제 조직 육성은 활력이 떨어지고 있는 어촌·어항에 새로운 기운을 불어넣는 촉매가 되어야 함.

• 사회적경제 조직 육성과 관련하여 문제점은 지역 내부 필요성과 비즈니스 모델 그리고 운영 역량임. 지역별로 특성과 조건이 다른 점을 고려하여 일률적인 양적 성장정책이 아닌 가능한 지역을 전략적으로 육성하여 성공모델을 만드는 방안이 현실적으로 보임.

• '어촌뉴딜 300' 사업 대상지를 유형화하여 수익 창출이 가능한 지역은 사업 역량 강화에 집중하고 내부 역량이 취약한 지역은 역량 강화에 초점을 맞추는 단계별 접근 전략이 수립되어야 함. 한편, 단계별로 가능한 목표가 설정되어야 함.

• 사회적경제 활성화를 위해서는 인식 제고를 위한 일상적인 홍보, 교육과 맞춤형 컨설팅 등 지원 기능이 강화되어야 하며 중간지원 조직 설치 및 전담 인력 배치도 고려해야 함.

[표 38] 어촌·어항 사회적경제 조직 육성을 위한 정책 과제

번호	정책 과제	내용	비고
1	기본방침 수립	- 어촌·어항 사회적경제 현황조사 - 주민 인식 조사 - 사회적경제 활성화 추진 전략 수립	단기
2	단계별 지원	- 어촌 유형화(단계 설정) - 단계별 목표와 기본계획 수립 - 사업형과 복지공동체형으로 구분	단기/중기
3	마을관리협동조합	- 2022년 어촌뉴딜 300 사업 실시 - 기본 예산 대비 추가 예산 배정 - 추진 과정 및 결과물 모니터링	단기/중기
4	지원 기능 강화	- 귀어·귀촌, 특화센터 활용 - 지구별 수협 역할 강화 - 중간지원 기관 설치	단기/중기
5	전담 인력 배치	- 귀어·귀촌, 청년 연계 - 60명 채용, 교육 후 배치	단기
6	사회서비스 전달체계 개선	- 지구별 수협, 어촌계, 주민 공동출자 - 의료복지사회적협동조합 설립	중기
7	어촌계 법인화	- 법인화 촉진을 위한 정책설계 - 어촌·어항 개방성 강화	중기

사회적경제 조직 육성 관련 기본방침 수립

- 예비 사회적기업 제도를 10개 부처가 운영하고 있으며, 2020년 기준으로 15개 부처에서 사회적경제 관련 55개 사업이 추진되고 있음. 다른 정부 기관의 정책과 비교하면 해양수산부의 사회적경제 관련 정책은 확대될 필요가 있음.
- '어촌뉴딜 300' 사업도 2021년 사업 대상지 선정 지침에 '사회적경제 조직 참여 실적'이 포함되었지만 2019, 2020년에는 연계 정책이 없으며 2019년 2월 발표한 「수산혁신 2030 계획」에서도 "어촌융복합사업을 위한 마을기업(법인)을 2022년까지 총 20개 육성"하겠다는 계획을 제외하고 사회적경제 관련 내용은 포함되지 않음.[57]

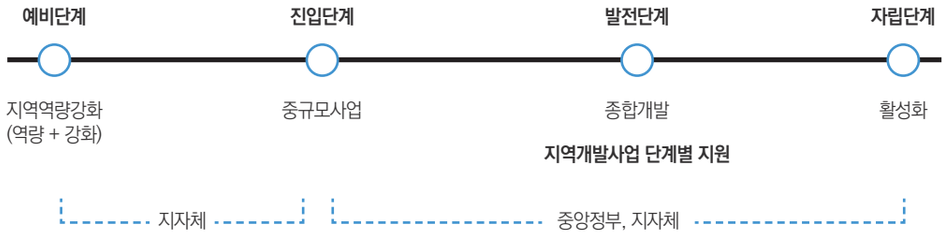
57) 관계부처 합동, 「수산혁신 2030 계획」, 2019, p31

- 사회적경제 활성화 관련 부처 정책이 취약한 상황에서 어촌·어항 사회적경제 조직 육성은 속도가 지체되거나 느릴 수밖에 없음. '어촌뉴딜 300' 사업 관련 사회적경제 조직 육성모델 개발에 대한 정책 방향과 목표설정 그리고 추진계획 등 기본 전략이 마련되어야 함.
- 어촌·어항 지역은 사회적경제 관련 현황 자료가 없는 상황으로 기본 전략 마련을 위한 기초적인 실태조사가 선행되어야 함. 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등 어촌형 기존 사회적경제 조직의 DB 구축과 함께 어촌지역 주민 인식 조사를 통해 문제점을 도출하고 지원정책을 수립해야 함.
- 사회적경제가 가진 사회통합과 연대·협력 등의 원칙을 이해하지 못하면 사회적경제 조직 육성은 어려울 수밖에 없음. 정부도 농산어촌 사회적경제 활성화 방안에서 사회적경제 저변 확대를 첫 번째 과제로 제시하고 있음.
- 인식 조사와 함께 '어촌뉴딜 300' 사업의 주민역량 강화 과정에 사회적경제 교육 과정 필수 배치와 육성사업 이해를 위한 홍보 등 사회적경제가 어촌뉴딜 300 사업과 연계될 수 있도록 방안 마련과 적극적인 정책전달 필요.

어촌 유형화, 단계별 지원정책 수립

- 자율어업관리공동체 평가, 수협중앙회의 어촌계 분류 평정 등 기존 자료 활용 또는 실태조사를 통해 어촌·어항을 유형화, 차별적인 추진전략이 마련되어야 함.
- 유형화는 수익 창출이 가능한 마을과 수익 창출이 어려운 마을을 1차로 구분하고 2차 세분화를 통해 마을 환경과 조건에 걸맞은 지원 방향과 정책이 설계되어야 함.

- 수익 창출이 가능한 어촌은 역량 강화 지원을 통해 사회적경제 조직으로 육성하고. 수익 창출이 어려운 어촌은 공동체 활동을 지원하여 정주 여건 개선과 상호의존 안전망을 확보하는 방안 수립 필요.
- 자율어업관리공동체 사업은 참여, 협동, 모범, 자립, 선진공동체 등 5단계로 구분하여 지원에 차등을 두고 있으며, 수협은 어촌계를 복지, 자립, 성장으로 구분.

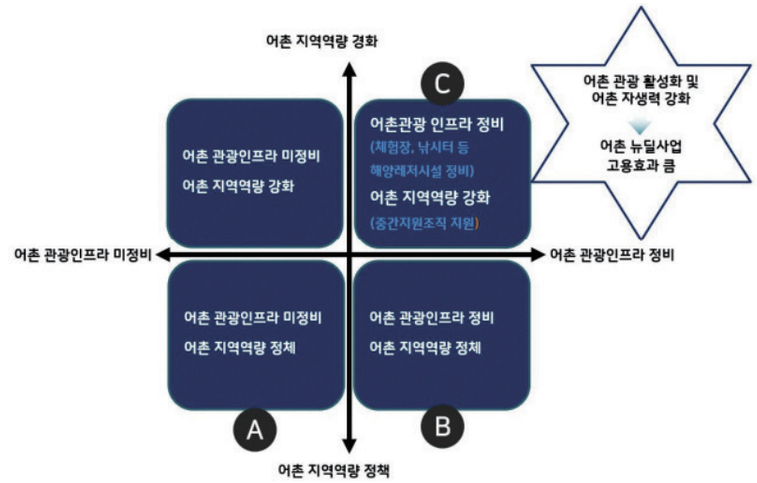


〈그림 29〉 일반 농산어촌 개발 사업 단계

자료 농산어촌지역개발 공간정보 시스템

- 일반 농산어촌개발 사업 역시 단계를 설정하여 사업내용, 규모, 예산과 사업 기간에 차이를 두고 있음.
- '어촌뉴딜 300' 사업이 진행 중인 상황에서 사업과정 체계 변경은 어렵지만, 지자체 사업 담당자 의견을 참고하면 중간 점검을 통해 "수익사업 가능성이 희박한 지역"은 사업계획 변경을 검토할 필요가 있음.
- 한국노동연구원의 「어촌뉴딜 조성의 고용효과」 분석에 따르면 어촌 자생력 강화를 위해서는 인프라 정비와 지역 역량 강화가 동시에 이루어져야 소득증대 및 고용증대 효과를 가져올 수 있음.[58)]

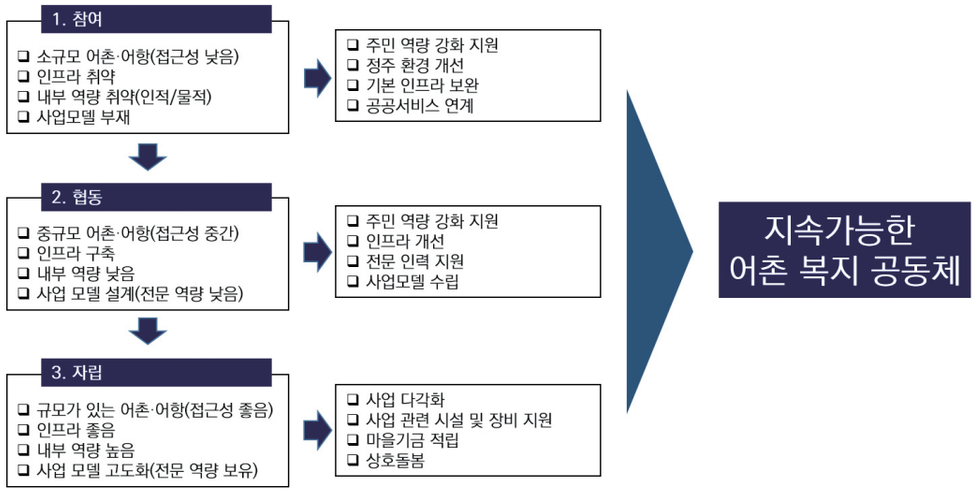
58) 박성재 외, 「어촌뉴딜 조성의 고용효과」, 2019, 노동연구원, p53~54



〈그림 30〉 어촌뉴딜 300 사업 시나리오

자료 「어촌뉴딜 조성의 고용효과」, P54

- '어촌뉴딜 300' 사업이 기대하고 있는 목표를 달성하기 위해서는 단계별, 유형별 사업추진이 필요한 것으로 보이며, 가장 중요한 요소인 지역 역량 강화가 선행되어야 사회적경제 조직 육성도 가능함.
- 〈그림 27〉은 어촌·어항을 지역 조건을 고려하여 참여, 협동, 자립 3단계로 구분하고 지원정책 차별화를 통해 내부 역량 강화와 함께 단계별 발전 전략을 모형화한 것임.
- 지역적 특성과 상황을 일률적으로 도식화한 한계가 있지만, 궁극적인 목표인 '지속가능한 어촌복지 공동체'를 달성하기 위해 모든 지역이 한 방향으로 정렬하기 보다는 특성에 맞는 경로가 설정될 필요가 있음.
- 추가 보완조사를 통해 지역 특성과 조건을 고려하여 어촌 유형을 구체적으로 구분하고 맞춤형 지원정책을 설계해야 함. 위치, 자연환경, 인구 구성, 주요 소득기반, 어업 현황, 공동체 역량 등을 종합적으로 검토하여 소득주도형, 공동체형, 복지형 등으로 구분할 수 있음.

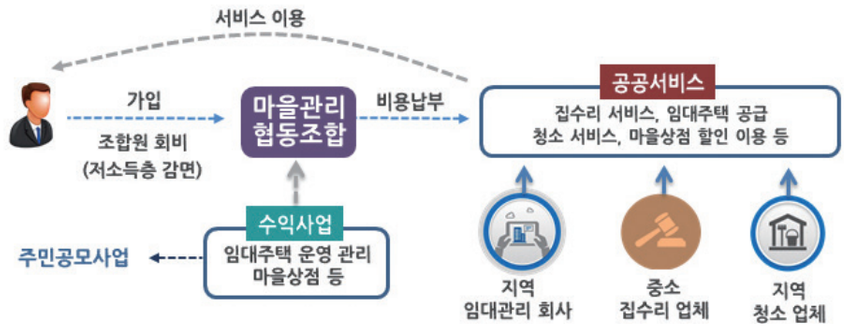


〈그림 31〉 어촌·어항 유형화(안)

가칭 '어촌형 마을관리협동조합' 모델 검토 필요

• 국토교통부는 「도시재생 뉴딜 로드맵」을 통해 생활 편의 서비스를 공동구매·관리하는 '마을관리협동조합' 구성, 지원계획을 발표. 마을관리협동조합은 주민이 조합원인 소비자 협동조합을 구성하여 서비스 공동구매, 주민고용을 통해 지역 내 일자리 창출과 연계하는 모델임.[59]

59) 관계부처 합동, 「도시재생 로드맵 뉴딜」, 2018, p17



〈그림 32〉 마을관리협동조합 사업구조(안)

자료 관계부처 합동, 「도시재생 로드맵 뉴딜」, p17

• 마을관리협동조합은 도시재생 뉴딜사업을 통해 마을에 공급되는 임대주택, 생활SOC 등을 운영·관리하고, 태양광 서비스, 마을상점, 아이 돌봄 등 지역 상황에 맞추어 다양한 영역의 사업을 진행.[60] 2019년 4월 인천 '만부마을 마을관리협동조합'을 시작으로 14개 협동조합이 인가됨.

[표 39] 마을관리협동조합 개요

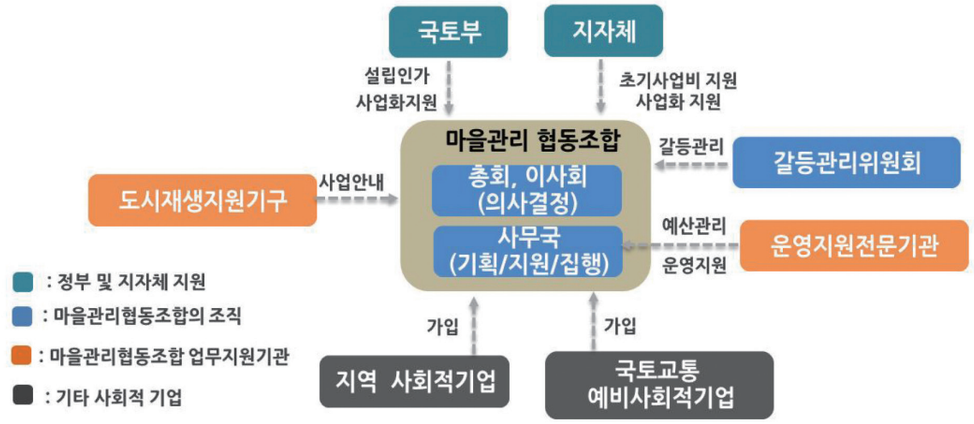
구분	내용
대상	국가가 지원하는 도시재생사업
개념	도시재생 관련 국가지원사업 추진 지역 내에서 지속적인 마을관리를 위해 주민을 조합원으로 하는 사회적협동조합으로 『협동조합기본법』에 따라 주사업* 소관 부처인 국토교통부에서 설립 인가
주사업	도시재생, 지역경제 활성화, 주민 권익·복리 증진을 위한 사업 등
공공지원	육성지원, 도시재생사업 예산을 통해 초기사업비 지원, 재생사업으로 공급되는 생활SOC 시설 위탁 운영 및 주요 사업에 대한 사업화 지원 등

자료 국토교통부, 「도시재생 마을관리협동조합 육성 및 공공지원 가이드라인」, 2019. p1

60) 국토교통부 보도자료, "지속가능한 도시재생을 위한 마을관리협동조합 본격 육성", 2018, 12.

• 국토교통부는 마을관리협동조합 활성화와 지속가능성 확보를 위해 초기 단계부터 지원체계를 수립, 단계별 과정을 거쳐 설립할 수 있도록 교육과 컨설팅을 지원. 설립 이후 2년간 최대 5천만 원을 초기사업비로 지원.

• 한편, 설립 이후에도 업무공간 무상지원과 공공시설 관리 및 공공서비스 사업 위탁, 수익사업 지원 등을 통해 협동조합이 자생력을 가지고 마을 사업을 추진할 수 있도록 정책을 설계함.[61)]



〈그림 33〉 마을관리협동조합 운영구조 및 공공지원

자료 「도시재생 마을관리협동조합 육성 및 공공지원 가이드라인」, p5

• 마을관리협동조합 추진배경과 사업영역은 지역 재생, 생활형SOC 확충 등 '어촌뉴딜 300' 사업과 비슷한 목표를 갖고 있어 어촌·어항 지역에 당장 도입은 어렵지만, 중·장기적인 시각에서 검토할 필요가 있음.

61) 국토교통부, 「도시재생 마을관리협동조합 육성 및 공공지원 가이드라인」, 2019, p8~10

• 가칭 '어촌형 마을관리협동조합'은 '어촌뉴딜 300' 사업으로 조성되는 거점 공간과 수익사업 관리·운영, 어촌·어항 지역의 정주 환경 개선과 친환경 에너지 사업 등을 수행할 수 있음.

• 정책 방향에 따라 2021년 '어촌뉴딜' 사업 공모에 '지역재생형 마을관리협동조합' 모델을 시범사업으로 편성, 선도사업 대상지 지정과 같은 형식으로 실험이 가능.

• 마을관리협동조합은 '수익모델 개발'과 '주민참여 확대'라는 두 가지 과제를 해결해야 함. 정부와 지방자치단체가 거점 공간 무상임대, 주차장 위탁, 태양광 에너지 사업 등 수익 확보를 위한 지원정책을 펼치고 있지만, 대부분 규모가 크지 않고 수요 창출이 어려운 문제에 직면하고 있음.[62)]

• 한편, 마을관리협동조합은 사회적협동조합으로 배당이 원칙적으로 금지되어 있어 주민참여가 제한적일 수밖에 없음. 직접적인 혜택이 없는 가운데 공동체성에 기초하여 조합 가입과 활동을 독려하기에는 공동체 토대가 약한 상태임.

• 어촌·어항 지역 '마을관리협동조합' 모델 도입은 단점보다 장점이 많을 것으로 보임. 어업인 중심의 마을 구조에서 비어업인이 제한 없이 가입할 수 있는 개방성과 경제적 이익이 아닌 마을공동체 문제를 고민하고 해결방안을 찾음으로써 지역 역량 강화에 도움이 됨. 한편, 공유 시설물 관리와 수익사업에 대한 투명성 확보도 장점임.

• 그러나 의견을 모으는 과정과 운영 주체 부족, 수익사업 모델 취약 등의 문제를 해결해야 함. 협동조합은 필요에 기반하여 설립되어야, 유지가 가능하기에 마을관리협동조합의 필요성을 촉진하는 정책설계와 일정한 공감대가 형성되어야 가능할 것으로 보임. 실제로 소득사업이 어려운 지역의 경우 마을관리협동조합 모델을 적극적으로 검토할 수 있음.

62) 서울의 마을관리협동조합 중 한 곳은 지역 커뮤니티 공간(4층)을 무상으로 임대받았으나, 일반 관리비도 충당이 안 될 정도로 어려움을 겪고 있음.

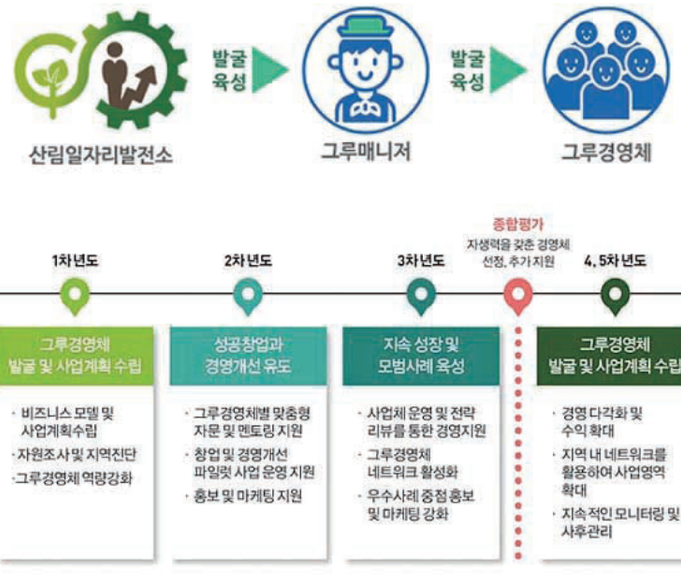
지원 기능 강화, 장기적으로 지원기관 설치 필요

- 사회적경제 조직 육성과 성장에 중간지원 조직의 역할이 매우 중요함. 중간지원 조직은 정보제공, 교육, 인큐베이팅, 컨설팅, 네트워킹 등을 통해 사회적경제에 대한 인식개선과 조직을 발굴, 육성하고 있음.
- 설문 조사에 응답한 41개 지자체 중 19개 지자체에 중간지원 기관이 설치되어 있지만, 연계는 거의 이루어지지 않고 있는 것으로 나타남.[63] 연계가 이루어지지 않고 있는 이유는 담당 부서가 다른 칸막이 문제와 사회적경제 조직 육성 부분이 대부분 계획 예정 수준을 넘어서지 않고 있는 상황에서 비롯된 것으로 추정됨.
- 지원 기능 강화를 위해 전체 190개 사업대상 지역 중 118곳을 위탁하고 있는 한국어촌어항공단과 한국농어촌공사에 사회적경제 조직 육성사업에 대한 현황 파악과 점검을 요청하고 지자체에 중간지원 기관이 없는 곳은 귀어·귀촌 센터와 어촌특화지원센터에 사회적경제 중간지원기관 역할을 부여, 단기적으로 중간지원 기능을 수행.
- 지방자치 단체에 중간지원 기관이 있는 경우, '어촌뉴딜 300' 사업 지역협의체 참석과 사회적경제 관련 교육, 수익형 사업모델에 대한 컨설팅 등을 지원할 수 있도록 방침 수립 필요.
- 지구별 수협의 사회적경제 지원 기능이 강화될 수 있도록 지원하고 장기적으로는 어촌·어항 사회적경제 중간지원 기관 설치, 지정이 필요.

63) 마을공동체, 도시재생지원센터를 포함한 수치임.

어촌뉴딜 사업 대상지 사회적경제 전담 인력 배치

- 산림청은 한국임업진흥원을 협력 기관으로 선정하고 산림일자리 발전소를 만들어 산림형 예비 사회적기업 발굴과 함께 산촌·산림과 연관된 '그루경영체'를 발굴하여 사회적경제 조직으로 육성하고 있음. '그루경영체'는 19년 기준 175개임.
- '그루경영체' 발굴은 그루매니저가 담당하고 있음. 그루매니저는 35명으로 각자 지역에서 활동하며 교육, 발굴, 육성을 담당하고 있음. 산림청은 산림 분야에 특화된 단계별 지원시스템 구축과 그루매니저를 통한 지역밀착 과 특화 전략을 통해 사회적경제 조직 육성과 일자리 창출을 실현하고 있음.[64]



〈그림 34〉 산림청 사회적경제 육성 체계

자료 한국임업진흥원, https://www.kofpi.or.kr/service/forestJob_02.do

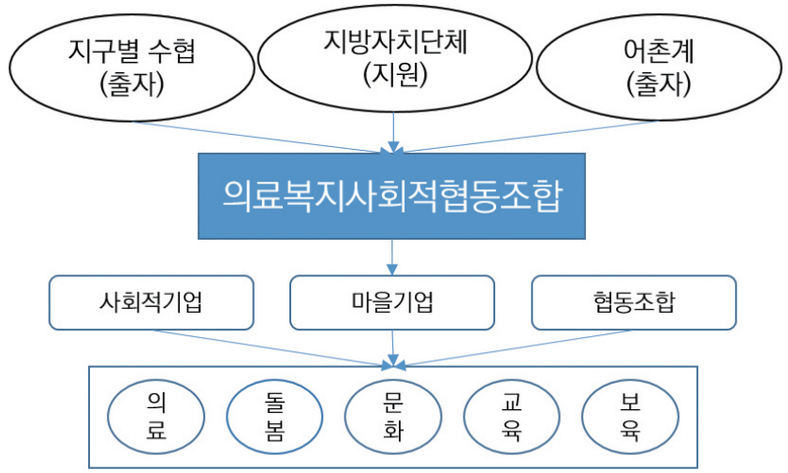
64) 대통령직속농어업·농어촌특별위원회, '국회정책토론회 No.2' "농어촌 지역의 사회적경제 어떻게 활성화 할 것인가?" 자료집, 2019, p19

- 산림청 사례에서 나타난 것처럼 어촌·어항 사회적경제 조직 육성을 위해서는 중간지원 기관과 지역에서 활동할 수 있는 현장인력이 필요.
- 인큐베이팅과 컨설팅 등 전문 인력이 필요한 단계는 아니기에 귀어·귀촌 희망자 또는 청년 인력을 선발, 교육 후 지역에 배치하는 정책 도입 필요. 일정 기간 지역 자원조사와 네트워킹 그리고 사회적경제 관련 지원 기능을 수행하고 이후 지역에 정착할 수 있도록 귀어·귀촌 지원 정책과 연계하여 시너지 효과 창출.[65]

사회서비스 전달체계 개선 방안 마련 필요

- 공간적 범위가 넓고 인구가 작은 조건으로 사회서비스 제공이 어려운 문제를 해결하기 위해 지구별 수협과 인근 어촌계가 공동으로 출자, 사회적협동조합을 만드는 방안에 대한 검토가 필요함.
- 고령화로 인해 의료·돌봄 서비스 수요가 계속해서 늘어날 것으로 예상하지만, 서비스 접근성은 지역 과소화로 인해 더 나빠지고 있음. 공공서비스 확충이 쉽지 않은 상황에서 의료·돌봄에 대한 대안 마련이 요구됨.
- 보건복지부는 주민이 직접 참여하는 사회서비스 조합을 구성하여 돌봄 수요 대응 및 지역 내 유휴인력 일자리를 창출하는 '주민참여형 돌봄조합' 사업을 시범적으로 시행하고 있으며 확대할 계획임.[66]
- 지구별 수협을 거점으로 사회적협동조합이 방문 또는 거점 서비스를 제공하고 지역 공동체 돌봄 프로그램이 배치되면 공공서비스 결핍 문제를 일정하게 보완할 수 있을 것으로 보임.

65) 1인당 5개 지역을 담당하면 채용 인원은 60명임.
66) 보건복지부, 「2020년 사회서비스분야 사회적경제 육성 지원 사업 계획」, 2020.



〈그림 35〉 어촌·어항 사회서비스 전달체계 모델(안)

- 지구별 수협과 근거리 어촌계, 주민들이 공동출자로 사회적협동조합을 설립하면 취약한 사회서비스 공급과 함께 어촌 지역공동체 유지와 관련하여 새로운 모델을 만들 수 있음.

어촌·어항 공동체 조직 사회적경제 조직으로 전환 유도

- 어촌계와 자율어업관리 공동체를 비영리 영어조합법인 또는 협동조합으로 전환을 유도하기 위한 정책설계 필요. 어촌계가 법인격을 획득, 운영 투명성과 개방성을 확보하면 자연스럽게 사회적경제 영역으로 편입되는 효과를 가져옴.
- 어촌계 법인화는 어촌 사회적경제 활성화의 핵심 과제이기는 하지만 단기간에 해결될 수 있는 부분은 아님. 어촌·어항 지원사업과 연계하여 비법인 조직을 협동조합 또는 법인으로 전환하는 지역에 대해 지원사업 우선권을 부여하는 방안 마련.

마을관리협동조합, 사회서비스 전달체계 시범사업 검토

- 앞에서 언급한 '어촌형 마을관리협동조합' 모델은 시범사업 대상지를 설정, 추진 과정을 통해 가능성을 확인해 보는 정책설계가 필요. 2022년 '어촌뉴딜 300' 사업 공모 내용에 기본 예산에 추가 별도 예산을 지원하여 시범사업 대상지를 선정할 수 있음. 추진 과정을 통해 결과물 또는 가능성이 확인되면 복제, 확산을 위한 후속 정책 추진.
- 사회서비스 전달체계는 기본적인 주거환경 개선과 '삶의 질'과 연관된 부분으로 전문가 자문을 통한 모델 설계 필요. '살고 싶은 어촌'이 만들어져야 '가고 싶은 어촌'이 가능'.

사회적경제 활성화 어촌공동체 복원

- 사회적경제와 연계한 어촌 활성화는 지속가능한 어촌공동체를 유지하기 위한 방법론임. 사회적경제는 호혜와 연대를 바탕으로 사적 이익이 아닌 공동체 이익을 중심으로 생산, 소비, 분배, 공유, 나눔 등의 활동을 통칭하는 개념임.
- 어촌·어항은 공유재인 바다를 물적 토대로 생활이 이루어지고 있어 본질적으로 공동체 속성을 가질 수밖에 없음. 공동체가 유지되기 위해서는 공동체 정신에 부합하는 생산과 분배 그리고 이를 실현하는 민주주의 운영원리가 필요. 결국, 사회적경제 원리가 어촌공동체의 전통적인 생활 방식이라고 할 수 있음.
- 사회적경제 정책 전달체계 강화와 사회적경제 조직 전환을 촉진하는 정책 추진은 일자리 증가와 소득증대 그리고 열린 공동체를 만드는 발판이 되며, 자연스럽게 귀어·귀촌 확대로 이어지는 선순환 효과를 창출.

참고문헌

문헌 자료

- 고용노동부 보도자료, “2020년도 제5차 사회적기업 인증 결과 발표”, 2020.
- 고용노동부, 「2020년 사회적기업 인증 계획 및 심사기준 공고」, 2020.
- 관계부처 합동, 「도시재생 로드맵 뉴딜」, 2018.
- 관계부처 합동, 「어촌뉴딜 300 추진계획」, 2018.
- 관계부처 합동, 「어촌뉴딜 300 후속조치 추진방안」, 2018.
- 관계부처 합동, 「사회적경제와 연계한 농·산·어촌 활성화 방안」, 2019.
- 관계부처 합동, 「수산혁신 2030 계획」, 2019.
- 관계부처 합동, 「지역공동체의 사회적경제 추진역량 제고 방안」, 2019.
- 관계부처 합동, 「사회적경제기업 일자리 창출 지원 방안」, 2020.
- 국승용·임지은·이형용, 「농촌지역 사회적경제 발전을 위한 정책과제」, 한국농촌경제연구원, 2018.
- 국토교통부 보도자료, “지속가능한 도시재생을 위한 마을관리 협동조합 본격 육성”, 2018.
- 국토교통부, 「도시재생 마을관리협동조합 육성 및 공공지원 가이드라인」, 2019.
- 기획재정부, 「제4차 협동조합 실태조사 결과」, 2020.
- 김대영 외, 「어촌환경 변화에 따른 어촌공동체 발전방안」, 한국해양수산개발원, 2016.
- 김도균, 「어촌마을의 사회자본과 어촌계」, ‘농촌사회’, 제20집 제1호, 2010.
- 김종화·박경철, 「자율관리어업 공동체를 사회적기업으로의 육성전략 수립」, 충남발전연구원, 2013.
- 김충재, 「강원도 어촌 활성화 방안 - 어촌계를 중심으로」, 강원발전연구원, 2015.
- 대통령직속농어업·농어촌특별위원회, 「농산어촌 사회적경제 활성화 방안」, 2019.
- 대통령직속농어업·농어촌특별위원회, ‘국회정책토론회 No.2’ “농어촌 지역의 사회적경제 어떻게 활성화 할 것인가?” 자료집, 2019.
- 대한민국 정부, 「100대 국정 과제」, 2017.
- 류정곤 외, 「수산업·어촌 사회적경제 활성화 방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2019.
- 박상우 외, 『인구소멸 시대의 어촌사회 정책 연구』 한국해양수산개발원, 2018.
- 박상우 외, 『어촌 지역재생을 통한 청년일자리 창출방안 연구』 한국해양수산개발원, 2019.
- 박성재 외, 「어촌뉴딜 조성의 고용효과」, 노동연구원, 2019.
- 박시현 외, 「도서·어촌 마을의 경제활동 실태조사」, 한국농촌경제연구원, 2017.
- 보건복지부, 「2020년 사회서비스분야 사회적경제 육성 지원 사업 계획」, 2020.
- 새로운사회를여는연구원, 「사회적경제 생태계 육성 전략 마련을 위한 기초조사 해외 사례를 중심으로」. 2013.
- 수협중앙회, 「2020년 어촌계 분류평정 및 현황」, 2020.
- 이수행 외, 「경기도 농촌공동체 발전 사례 및 활성화 방안 연구」, 경기연구원, 2015.
- 이정림, 「지속가능한 어촌공동체의 조건 - 공유자원의 자율적 관리와 사회적경제」, 도서문화 제48집, p199~242, 2016.
- 이창수 외, 「어촌계 우수 운영 사례 조사 분석」, 수산경제연구원, 2019.
- 일자리위원회·관계부처 합동, 「사회적경제 활성화 방안」, 2017.
- 조필규·최원철·박성수, 「어촌·어항의 환경변화에 따른 개발방향 연구」, 토지주택연구원, 2019.
- 최성애·박상우·김봉태, 「어가소득 증대를 위한 어촌 유형별 전략」, 2009.
- 통계청 보도자료, “2019년 농림어업조사 결과”, 2020.
- 한국노동연구원, “2017 사회적기업 실태조사”, 2017.
- 한국법제연구원, 「어촌계 가입 활성화 방안 등 제도 개선 연구」, 2019.
- 한국어촌어항공단, 「어촌·어항의 환경변화에 따른 개발방향 연구」 2019.
- 한국자율관리어업연합회, 「2020년 자율관리어업 공동체 현황」, 2020.
- 한국해양수산개발원 외, “어촌형 사회적경제 활성화 방안 마련을 위한 정책토론회” 자료집, 2019.
- 해양수산부, 「제1차 귀어·귀촌 지원 종합계획(18~22)」, 2018.
- 해양수산부, 「2020년도 어촌분야 일반농산어촌개발사업 가이드라인」, 2018.
- 해양수산부, 「어촌 체험 마을 현황」, 2019.
- 해양수산부, 「제3차 어촌·어항 발전기본계획 (2020-2024), 2019.

- 해양수산부, 「어촌뉴딜 300 사업 가이드라인」, 2019.
- 해양수산부 보도자료, “어촌뉴딜 300 사업 8대 선도사업 대상지 선정” 2019.
- 해양수산부 보도자료, “2020년도 어촌뉴딜 300 사업 대상지 120개소 선정” 2019.
- 해양수산부 보도자료, “올 한해 가장 뛰어났던 어촌체험휴양마을은 어디?”, 2020.
- 해양수산부 보도자료, “자율관리어업 내실화를 위한 제도개선 추진”, 2020.
- 해양수산부, 「어촌뉴딜 300 사업 공모 가이드라인」, 2020.
- 해양수산부 보도자료, “3년간 6천억 원 투입”. 2020.
- 해양수산부 외 보도자료, “2019년 귀농어·귀촌인 통계”, 2020.
- 행정안전부, 「2020년 마을기업 육성사업 시행지침」, 2020.
- The OECD Local Economic and Employment Development(LEED) Programme, “The Social Economy: Building Inclusive Economies”, Organization for Economic Co-operation and Development(OECD), 2007.

인터넷 자료

- 경상북도 경제진흥원 블로그, https://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=gepanews&logNo=222183877240&categoryNo=35&parentCategoryNo=&from=thumbnailList.
- 국회 의안 정보 시스템, https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do.
- 권수진, “사회공헌의 현주소 ②(주)더동쪽바다가는길”, 대경일보, http://www.dkilbo.com/news/articleView.html?idxno=189961, 2019. 8.27.
- 기획재정부 협동조합, https://www.coop.go.kr/COOP/.
- 김병곤, “수협 어촌계 분류평정 조사, 국가승인 통계 인정 필요”, 어업in수산, http://www.suhyupnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=26182, 2020.8.26.
- 김정원, “홍성 죽도, 탄소·소음없는 힐링의 섬”, 뉴데일리, http://cc.newdaily.co.kr/site/data/html/2020/05/19/2020051900170.html, 2020.5.19.
- 농산어촌지역개발 공간정보 시스템, http://www.raise.go.kr/raise/index.do.
- 대한민국 정책브리핑 ‘어촌뉴딜 300’, https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148863948, 2019.8.22.
- ㈜더동쪽바다가는길 홈페이지, https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148863948.
- 박유진, “마을기업 경제 성과, 9년 동안 10배 늘어”, 이로운넷, https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=20572, 2020.10.12.
- 한국사회적기업진흥원 홈페이지, https://www.socialenterprise.or.kr/index.do.
- 서용찬, “통영 욕지도 할매바리스타 일냈다”, 프레시안, https://www.pressian.com/pages/articles/248411#0DKU, 2019.7.10.
- 송재걸, “마드리드 선언 사회적경제는 유럽연합의 미래를 위한 비즈니스 모델”, LIFEIN, https://www.socialenterprise.or.kr/index.do, 2017.6.12.
- 수산소식, “2020년 자율관리어업 공동체 평가위원회 개최”, 한국수산회, http://www.korfish.or.kr/publication01/?uid=1152&mod=document&pageid=1, 2020.8.14.

- 양보라, “평균연령 70살 욕지도 꽃할매가 타주는 커피 맛보실래요?”, 중앙일보, https://news.joins.com/article/21366360, 2017.3.14.
- 어촌6차산업 홈페이지, https://www.seantour.com/industry/main/main.jspseantour.com/industry/main.
- 울산 북구청 홈페이지, https://www.bukgu.ulsan.kr/lay1/S1T1657C1658/contents.do.
- 이나랜드 블로그, https://blog.naver.com/inalikes/221806694968.
- 정선희, “사랑길 제전장어 별관 개관”, 울산제일일보, http://www.ujeil.com/news/articleView.html?idxno=96205, 2013.4.17.
- 좌용철, “제주 마을기업 32% 매출액 2천만 원 미만”, 제주의소리, http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=213948, 2019.1.22.
- 충남마을기업지원기관 블로그, https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=cstd1118&logNo=222001307035&navType=tl.
- 한국자활복지개발원 홈페이지, https://www.kdissw.or.kr/menu.es?mid=a10601050000.
- 한국어촌어항공단 홈페이지, https://www.fipa.or.kr/main/main.php.
- 한국임업진흥원 홈페이지, https://www.kofpi.or.kr/service/forestJob_03.do.
- 해미S&F영어조합법인 홈페이지, https://haemisf.modoo.at/.
- 해양수산부 통계시스템, https://www.mof.go.kr/statPortal/main/portalMain.do
- 행복나무(주) 블로그, https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=happytree0308&logNo=221981892639&navType=tl.
- 행정안전부 홈페이지, https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/village/screen.do.
- e-나라지표, https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=3048.