

지방시대위원회 혁신자치 전문위원회
2026년 의제별 정책 토론회 ①

사회연대경제 정책과 지역사회 자산화 전략

협치형 민간위탁과 사회적 금융을 통한
지역자산화 전략

주관
지방시대위원회 혁신자치전문위원회

주최
국회의원 복기왕 | 국회의원 김영배
지방시대위원회 혁신자치 전문위원회
더불어민주당 사회적경제위원회
국회 사회혁신포럼
재단법인 한국사회가치연대기금
사회적금융포럼
사회연대경제전국회의
전국 광역시도 사회적경제지원센터 협의회
전국 사회연대경제 지방정부협의회

후원
행정안전부

일시장소

2026.02.26.
10:00-12:00

국회의원회관 제3세미나실

프로그램

인사말

복기왕 국회의원
김영배 국회의원
윤난실 지방시대위원회 혁신자치전문위원회 위원장

발제

정병순 서울연구원 선임연구원
협치형 민간위탁과 지역 자산화를 위한 법적 제도적 과제
김영식 전국 사회연대경제 지방정부협의회 사무국장
주민주권 실현을 위한 지역사회 자원 확보와 사회적 금융 활용

토론

박정화 춘천사회혁신센터장
최명식 국토연구원 연구위원
박진영 전국광역시도사회적경제지원센터 협의회 정책위원
유한나 한신대학교 사회혁신경영대학원 교수
권영우 행정안전부 사회연대경제제도과장



식 순

시간	내용	
10:00-10:05	개회	사회 송문식 사단법인 마을 이사장
10:05-10:20	개회	환영사 복기왕 국회의원 김영배 국회의원 윤난실 지방시대위원회 혁신자치전문위원회 위원장 하승창 한국사회가치연대기금 이사장
10:20-11:00	발제	발제 1 협치형 민간위탁과 지역 자산화를 위한 법적 제도적 과제 정병순 서울연구원 선임연구위원
		발제 2 주민주권 실현을 위한 지역사회 자원 확보와 사회적 금융 활용 김영식 전국 사회연대경제 지방정부협의회 사무국장
11:00-11:40	지정토론	토론 좌장 하승창 한국사회가치연대기금 이사장 토론 박정환 춘천사회혁신센터장 토론 최명식 국토연구원 연구위원 토론 박진영 전국광역시도사회적경제지원센터협의회 정책위원 토론 유한나 한신대학교 사회혁신경영대학원 교수 토론 권영우 행정안전부 사회연대경제제도과장
11:40-11:55	종합토론	
11:55-12:00	폐회	

환영사

환영사



복기왕 국회의원

더불어민주당
사회적경제위원장

안녕하십니까. 더불어민주당 사회적경제위원장이자 충남 아산시갑 국회의원 복기왕입니다.

오늘 지방시대위원회 혁신자치 전문위원회가 주관하고, 저를 비롯해 김영배 의원님, 재단법인 한국사회가치연대기금, 사회적금융포럼, 사회연대경제전국회의, 전국 광역시도 사회적경제지원센터 협의회, 전국 사회연대경제 지방정부협의회가 마음을 모아 준비한 「사회연대경제 정책과 지역사회 자산화 전략」 정책 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다.

바쁜 일정 중에도 지역 활력의 최전선에서 분투하며 이 자리에 함께해주신 주민자치 위원, 마을활동가, 그리고 사회연대경제 관계자 여러분께 깊은 존경과 환영의 인사를 드립니다. 특히 이번 토론회를 세심하게 준비해주신 윤난실 지방시대위원회 혁신자치전문위원회 위원장님과 전국 광역시도 사회적경제지원센터 협의회, 한국사회가치연대기금 관계자 여러분의 노고에 감사드립니다.

지금 우리 지역사회는 인구 감소와 지방 소멸이라는 거대한 위기에 직면해 있습니다. 이를 극복하기 위해서는 단순히 외부 자원을 유입시키는 것을 넘어, 지역의 부(富)가 밖으로 유출되지 않고 안에서 순환하는 '지역순환 경제' 모델을 구축해야 합니다. 그 핵심 동력이 바로 오늘 우리가 논의할 '지역자산화'와 '협치형 민간위탁', 그리고 이를 뒷받침할 '사회적 금융'입니다.

저는 현재 더불어민주당 사회적경제위원장으로, 주민이 주체가 되어 지역의 문제를 스스로 해결하는 '혁신자치'의 비전을 정책으로 구체화하는 데 매진하고 있습니다. 제가 발의한 '원도심 활성화 특별법'이나 '식품사막 해소법' 역시 그 본질은 같습니다. 쇠퇴한 원도심을 재생하고, 생필품조차 사기 힘든 농촌의 먹거리 소외 문제를 해결하는 일은, 결국 지역 공동체가 자산의 소유주가 되고 운영의 주체가 될 때 가장 지속가능한 해법을 찾을 수 있습니다.

주민이 주인이 되는 자산화 전략은 지역의 공간과 시설이 특정 개인의 이익이 아닌 시민 모두를 위한 공공의 이익으로 환원되게 합니다. 또한, 사회연대경제 조직이 공공 서비스를 책임지는 '협치형 민간위탁'은 효율성을 넘어 사람 중심의 따뜻한 서비스를 가능케 합니다. 이를 위해 현장에서 가장 절실히 요구되는 사회적 금융과 지역 자원 확보 방안은 우리가 반드시 풀어내야 할 숙제입니다.

더불어민주당 사회적경제위원회는 이러한 활동의 든든한 법적 토대를 마련하기 위해 '사회연대경제 기본법' 제정을 최우선 과제로 추진하고 있습니다. 기본법이 제정되면 정책의 통합적 추진이 가능해지고, 공공조달 등에서 지역 활성화를 위한 사회적 가치가 보다 강력하게 실현될 것입니다. 오늘 토론회에서 도출되는 혁신적인 대안들은 제가 국회에서 입법과 예산으로 꼼꼼히 챙기겠습니다.

사람의 온기가 느껴지는 경제, 주민의 삶을 지키는 든든한 혁신자치의 길에 여러분이 늘 함께해주시길 부탁드립니다. 오늘의 지혜가 대한민국 지역 정책의 새로운 이정표가 되기를 기원합니다.

참석하신 모든 분의 가정에 건강과 행복이 가득하시길 기원합니다. 감사합니다.

환영사



김영배 국회의원

더불어민주당
사회연대경제 입법추진단장

안녕하십니까. 더불어민주당 사회연대경제 입법추진단장, 국회의원 김영배입니다.

오늘 지방시대위원회 혁신자치전문위원회가 주관하는 <사회연대경제 정책과 지역사회 자산화 전략> 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 귀한 자리를 마련해주신 윤난실 지방시대위원회 혁신자치전문위원회 위원장님과 관계자 여러분께 감사드리며, 현장의 고민을 정책으로 연결하기 위해 함께해주신 모든 분들께 깊은 존경의 인사를 전합니다.

저는 성북구청장 시절부터 “동네 안에 국가가 있다”는 말을 소신처럼 품어왔습니다. 보육, 교육, 안전, 주거와 같은 주민의 일상적이고 절박한 문제들이 해결되는 공간이 바로 마을이며, 그 현장에서 주민은 주권자로 서야 한다는 믿음이었습니다. 국가의 시대, 시장의 시대를 넘어 주민이 주인이 되는 ‘마을의 시대’로 나아가기 위해서는 지역이 스스로 설 수 있는 제도적 기반과 자산 축적 구조가 필요합니다.

그러나 현실은 민관 협력으로 추진된 사업이 종료된 이후, 지역에 아무런 자산이 남지 않는 경우가 적지 않습니다. 공공 재원이 투입되었지만 지역 공동체의 역량과 기반은 축적되지 못하고, 사업은 단발성으로 소멸되는 악순환이 반복되고 있습니다.

이제는 관점의 전환이 필요합니다. 지역으로 유입되는 자원이 지역 안에서 순환하고, 공동체의 자산으로 남도록 설계해야 합니다. 그것이 오늘 논의되는 ‘지역 자산화 전략’의 핵심입니다.

오늘 발제는 정병순 서울연구원 선임연구위원님과 김영식 전국 사회연대경제 지방정부협의회 사무국장님께서 맡아주십니다. 두 분께서 협치형 민간위탁의 제도적 과제와 국민주권 실현을 위한 사회적 금융 방안을 짚어주시며, 오늘 논의가 방향을 단단히 세워줄 것이라 기대합니다.

또한 좌장을 맡아주신 하승창 한국사회가치연대기금 이사장님, 지정토론에 참여해주신 박정환 춘천사회혁신센터장님, 최명식 국토연구원 연구위원님, 박진영 대구광역시사회적경제지원센터 본부장님, 유한나 한신대학교 사회혁신경영대학원 교수님, 권영우 행정안전부 사회연대경제제도과장님께도 깊이 감사드립니다. 현장과 연구, 정책을 아우르는 오늘의 토론이 매우 의미 있는 논의로 이어질 것이라 기대됩니다.

사회연대경제 기본법 제정을 앞두고 있는 지금, 입법의 취지가 현장에 뿌리내릴 수 있도록 제도적 뒷받침을 강화하는 일 또한 국회의 책무입니다. 입법추진단장으로서 사회연대경제가 대한민국 동네 곳곳에 자리잡을 수 있도록 뒷받침하겠습니다.

오늘 이 토론회가 지역이 스스로 축적하고 순환하며 성장하는 새로운 모델을 제시하는 출발점이 되기를 기대합니다. 주민이 주인이 되고, 자산이 지역에 남으며, 경제가 순환하는 구조를 함께 만들어갑시다. 고맙습니다.

환영사



윤난실 위원장

대통령직속 지방시대위원회
혁신자치전문위원회

현장의 혁신이 지역의 자산으로 남는 '진정한 혁신자치'를 위하여

안녕하십니까. 대통령직속 지방시대위원회 혁신자치전문위원회 위원장 윤난실입니다.

우리 위원회가 '풀뿌리 민주주의 강화'를 통한 균형성장이라는 막중한 임무를 안고 출범한 이후, 현장의 절박한 의제를 다루는 첫 토론회인 '사회연대경제 정책과 지역사회 자산화 전략'의 장을 열게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다.

먼저, 입법 현장에서 사회연대경제의 토대를 닦으며 이번 토론회를 공동 주최해주신 복기왕 의원님과 김영배 의원님께 깊은 감사를 드립니다. 또한, 현장의 문제의식을 정책적 대안으로 승화시키기 위해 애써주고 계신 활동가 여러분, 그리고 발제와 토론을 맡아주신 전문가분들께도 따뜻한 환영의 인사를 전합니다.

우리 위원회 출범식에서 김경수 위원장님은 "한국 정치가 갈등을 해결하지 못하는 이유는 공동체 단위의 풀뿌리 민주주의가 부재하기 때문"이라고 강조하셨습니다. 정치와 민주주의의 위기를 현장에서 풀어가며 '잃어버린 3년'을 신속히 극복하고, 사회 변화를 이끌 주체로 서달라는 위원장님의 당부는 우리 위원회가 가야 할 명확한 이정표입니다.

저는 지역 현장에서 활동하며, 행정이 단체장과 의회 중심으로만 운영될 때 주민의 참여가 얼마나 형식화되기 쉬운지 느껴왔습니다. 주민이 정책 과정의 진정한 주인이 되는 '혁신자치'를 실현하기 위해서는, 민관 협력의 성과가 단순히 소모되는 것이 아니라 지역 공동체의 역량과 자산으로 온전히 축적되어야 합니다.

오늘 우리가 논의하는 민간위탁 제도의 혁신과 자산화 전략은 그 변화의 핵심입니다. 민관을 행정의 단순 보조자로 취급해온 기존의 틀을 깨고, 지역의 공공성을 함께 책임지는 대등한 파트너로서 민간의 전문성을 인정해야 합니다. 주민 주도의 거버넌스가 실질적인 권한을 가질 때, 비로소 우리 지역은 외부의 바람에 흔들리지 않는 자생력을 갖게 될 것입니다.

혁신자치 전문위원회는 앞으로 주민참여제도 개선과 사회연대경제 활성화를 의제로, 현장의 목소리와 주민들의 참여가 지역을 살리는 동력이 되도록 하겠습니다. 오늘 이 자리에서 제안되는 제도적 대안들이 국회와 정부 부처의 정책에 실질적으로 반영될 수 있도록 챙겨가겠습니다.

주민의 일상이 정치가 되고, 그 정치가 지역을 살리는 진정한 지방시대를 여러분과 함께 만들어가겠습니다. 감사합니다.

환영사



하승창 이사장

재단법인 한국사회가치연대기금

시민 참여가 일상이 되고, 혁신의 성과가 지역의 자산이 되는 내일을 향해

안녕하십니까. 한국사회가치연대기금 이사장 하승창입니다.

오늘 지방시대위원회 혁신자치 전문위원회가 주관하고 국회 김영배·복기왕 의원님이 마음을 모아주신 '사회연대경제 정책과 지역사회 자산화 전략' 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 지역 현장의 치열한 고민을 정책의 언어로 번역하기 위해 애써주신 윤난실 위원장님과 지방시대위원회의 모든 관계자 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

저는 진정한 혁신은 시민 참여에 기반한 풀뿌리에서부터 시작된다고 믿습니다. 시민들의 요구가 양적으로 많아지고 질적으로 다원화되는 오늘날, 시민들이 행정에 일상적으로 관여하고 결정할 수 있는 길을 넓히지 않으면 행정의 집행은 갈수록 어려워질 수밖에 없습니다. 시민 참여를 확대하는 것은 단순히 갈등을 줄이는 방편이 아니라, 변화하는 시대에 행정이 일하는 방식을 근본적으로 바꾸는 정부 혁신의 핵심입니다.

이러한 관점에서 오늘 논의되는 민간위탁 제도의 혁신과 지역사회 자산화는 매우 시의적절하고 중대한 과제입니다. 민간을 행정 사무의 대리자로만 보는 낡은 틀에서 벗어나, 시민과 사회연대경제 조직들이 지역 공공 서비스의 주체로서 스스로 혁신할 수 있도록 마중물 역할을 하는 제도가 필요합니다. 민간의 창의적 시도가 단발성 사업으로 소비되지 않고, 지역 공동체의 유무형 자산으로 축적될 때 비로소 시민이 주인 되는 혁신자치는 완성될 수 있습니다.

한국사회가치연대기금은 이러한 풀뿌리 혁신의 성과가 지역에 단단히 뿌리내릴 수 있도록 금융과 자본의 영역에서 뒷받침하고 있습니다. 지역의 자원이 외부로 유출되지 않고 시민들의 삶을 풍요롭게 하는 자산으로 환류되는 생태계를 만드는 일에 저희 기금도 소명 의식을 갖고 더욱 노력하겠습니다.

오늘 토론회에서 제안되는 혁신적인 정책 대안들이 실질적인 제도로 안착하여, 우리 사회의 공공성을 한 단계 높이는 전환점이 되기를 기대합니다. 다시 한번 함께해주신 모든 분의 건승을 빌며, 사람 중심의 따뜻한 혁신이 지역의 자부심이 되는 길에 한국사회가치연대기금도 변함없이 함께하겠습니다.

감사합니다.

발제

협치형 민간위탁과 지역 자산화를 위한 법적 제도적 과제

정병순

서울연구원 선임연구위원



협치형 민간위탁 제도화 방안

- 신뢰와 협력의 민간위탁을 향해 -

2026. 02. 26

서울연구원 / 정병순

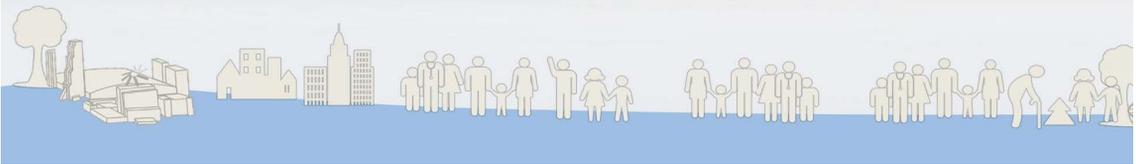


- 목 차 -

- I. 들어가며 : 과거와 현재를 돌아보다
- II. 민간위탁, 무엇이 문제인가?
- III. 혁신형 민간위탁제 제도화 방안 : 신뢰와 협력의 민간위탁제



I. 들어가며 : 과거와 현재를 돌아보다

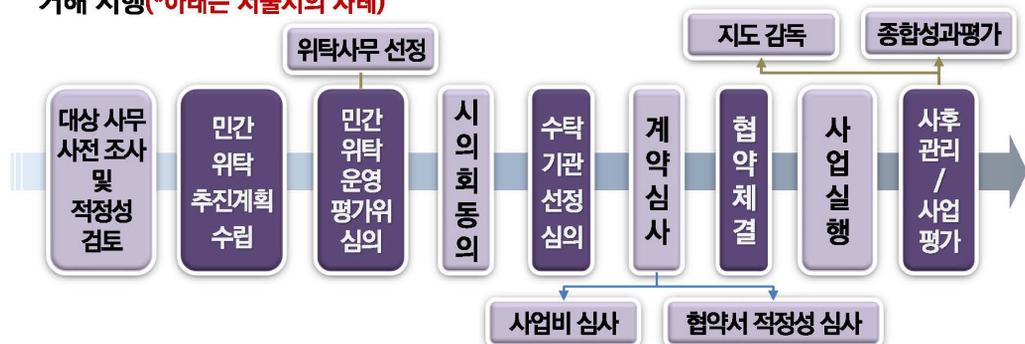


I. 들어가며 : 과거와 현재를 돌아보다

3

■ 행정사무의 민간위탁을 둘러싼 현행 제도적 여건

- 현재 정부와 지방자치단체 행정사무의 민간위탁은 주로 자치법규(조례·규칙)에 기반해 운용
 - 국가와 지방자치단체 행정사무 민간위탁은 상위법률이 부재한 채 지자체 개별 조례로 규정
*서울시 : 서울특별시 행정사무 민간위탁 조례, 경기도 : 경기도 사무의 민간위탁 조례 등
 - 현재 민간위탁 관련 자치법규(조례·규칙)는 약 355건(공공위탁 포함 시, 1,034건에 달함)
 - 다만, 복지기관 운영과 같은 일부 사무의 위탁은 「사회복지사업법」(제34조)과 「사회복지시설 조례」(제6조) 등 개별 법률 및 관련 조례로 규정
- 현재 민간위탁 사업의 추진절차는 관련 조례 및 관리지침에 근거해 다음과 같은 절차에 의거해 시행(*아래는 서울시의 사례)



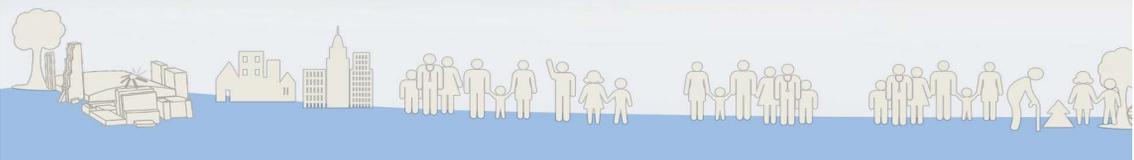
■ 변화하는 행정 환경 속에 도전받고 있는 민간위탁제/민간보조금 제도

- 21C 초반 市場의 성장과 시민사회 부상에 발맞춰 정부주도에서 탈피해 민간주도성 확대
 - 이에 지방자치제 도입을 계기로 2000년대 초반 자치단체 행정사무를 점진적 민간에게 위탁
 - 이 시기에는 민간(기업)의 효율(예산절감)과 실적주의, 감·을 계약(contract)과 관리·감독 원리가 근간을 이루는데, 이러한 "전통적인 민간위탁제"가 지난 사반세기 가까이 지배
- 2010년 이후 (지방)시민사회의 성장과 맞물려 사회문제 해결을 중심으로 사회적 가치 (social value)를 지향하는 사회혁신정책(사무)와 사회혁신조직(중간지원조직 등)이 급증



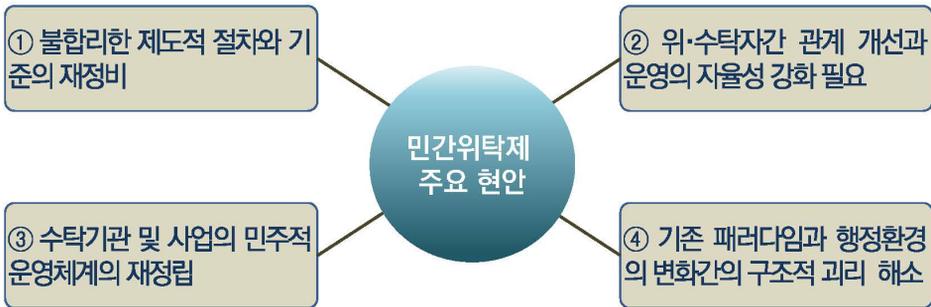
- 이러한 지방정부 정책환경의 변화 속에 최근 증대되는 지방분권/주민자치를 향한 사회적 요구 분출 또한 전통적 민간위탁제에 근본적 도전을 제기
 - 계약과 통제, 효율과 실적 중시의 전통적 민간위탁제가 향후에도 과연 지속가능한가?

II. 민간위탁제, 무엇이 문제인가?



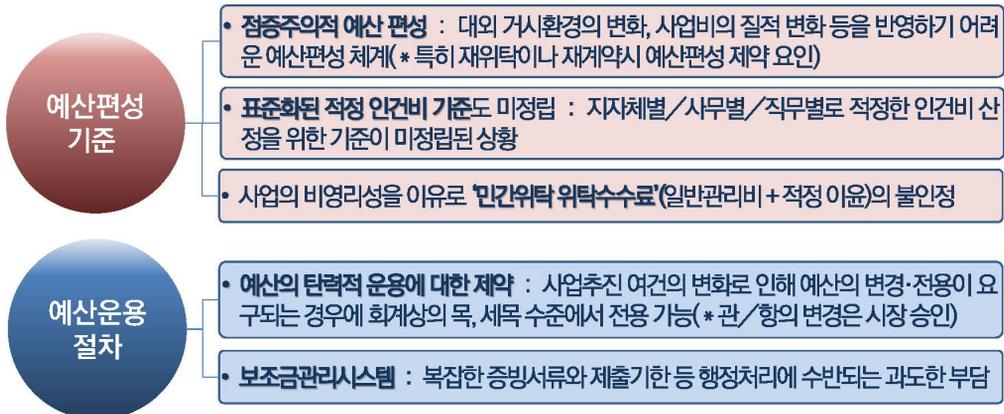
■ 민간위탁제가 직면하고 있는 다양한 현안들

- 민간위탁제는 변화하는 정치·행정 환경에서 다양한 한계를 노정 \Rightarrow 낮은 부대에 담긴 새 술
- 민간위탁제에 관한 선행 연구에서 수행한 실태조사(총 408부)와 공론화 과정을 통해 민간위탁제를 둘러싼 다양한 현안 및 개선방안 도출
 - 서울시 민간위탁제 운영실태 조사·분석(18년 8월) : 총 408인 조사(행정 70인, 민간 338인)
 - 민간위탁 관련 자치법규(조례·규칙)는 약 355건(공공위탁 포함 시, 1,034건에 달함)
- 새 술을 새부대에 담기 위해 다음과 같은 4가지 현안을 중심으로 제도화 방안 모색 필요



■ ① 불합리한 제도적 절차와 기준의 재정비

- 예산 및 회계 절차나 기준을 둘러싼 불합리한 요소의 개선 필요
 - 점증주의적 예산 편성, 적정 인건비 기준 부재 등 예산편성 기준에서 일부 불합리 존재
 - 대외 거시환경이나 사업여건의 변화를 고려한 예산의 탄력적 운용(예산 변경이나 전용 등)이 요구되는 경우에 절차상 일부 제약 존재
 - 보조금 관리시스템 운영에 따른 행정적 부담 또한 추가적 불만 요소로 작용



- 민간위탁 심의체계에서도 제도적으로 불합리한 요인들이 존재
 - 민간위탁으로 시행하고자 하는 사무의 적정성을 심의하는 절차의 실효성이 다소 부족
 - 제도개선 노력에도 불구하고 **적격사업자(수탁기관)를 선정하는 심의체계에서도 여러 불합리한 요소들이 잔존**



- 위탁사무 여부를 심의하는 '민간위탁 운영평가위원회' 심의체계의 실효성이 다소 부족 (* 회의당 평균수 십건 심의, 심의결과 적정한 위탁사무 비율이 98% 차지)
- 수탁기관 선정을 위한 심의체계에서도 투명성 내지 공정성 미흡(* 특히 기초자치단체의 수탁기관 선정 위원회 구성, 일부 평가지표의 불합리성(법인전입금 여부 등))
- 수탁자 선정시, 참가기관에 대한 정보 비대칭성 존재 : 사전·사후적 검증 수단이 미흡

- 민간위탁 평가체계를 둘러싼 다양한 불만에 대해서도 제도개선 노력 필요
 - **관리·통제 위주의 접근과 위탁자 중심의 평가체계로 인해 수탁기관의 불만 지속**
 - 실적 중심의 성과평가 : 사업의 결과와 협치 역량을 균형적 평가할 수 있는 기준 미흡



- 전문성이 다소 부족한 담당공무원이 체크리스트에 기반해 지도·점검 평가(매년 실시)
- 사업의 성과목표와 평가지표에 대해 위·수탁자간 사전 협의절차도 다소 미흡
- 실적 지표에 주로 의존하는 성과평가로 인해 사업 실행에서 중요하게 고려해야 할 과정적·절차적 지표(협치역량 등)에 대한 평가는 소홀

■ ② 위·수탁 주체간 관계 개선과 운영의 자율성 강화 필요

- 갑·을 관계 하의 계약제와 효율 및 실적을 중시하는 전통적 위탁제는 위탁기관 주도의 추진 계획과 사무관리 매뉴얼에 의한 위탁사무 수행
 - 이 과정에서 **관리·통제가 강화되는 가운데 행정편의적 위탁화나 사무의 대행화 경향 존재**
 - 그럼에도 여러 실태조사에서 나타나듯이 **수탁기관의 운영 자율에 대한 요구와 기대는 날로 고조**



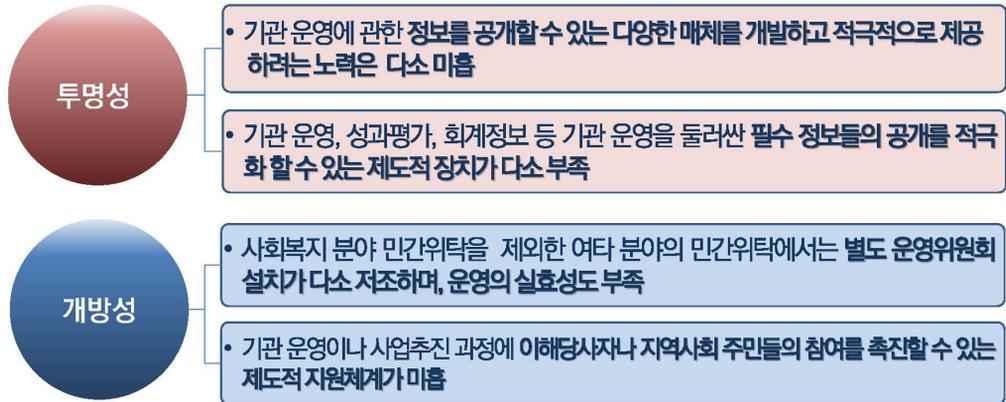
- 유사하게 예산 운용에서도 수탁기관의 창의성이나 유연성을 구현하기 어려운 여건
- 예산 변경·전용을 위한 제도적 기준, 정산 규정 등은 자율성을 제약하는 요인으로 작용



- 위탁기관의 기획이나 지침대로 사업계획 수립이 42.3%, 수탁기관 자율 수립 31.7%
- 예산 변경이나 전용이 필요시 인건비의 전용은 불가하며, 목 또는 세목 수준에서 예산전용 가능(*서울시 경우)
- 정산규정이 있는 지자체나 사무의 경우에도 예산 운용의 자율성에 제약요인으로 작용 (* 지방자치단체 세출예산 집행 기준 중 위탁경비 산출 및 사후정산 관련 기준)

■ ③ 수탁기관 및 사업의 민주적 운영체계의 재정립도 긴급

- 계약 당사자간 수평적·협력적 관계, 수탁기관의 자율성 향상을 위한 조건의 하나는 **운영 주체의 책임성, 개방적이고 투명한 운영체계의 확립**
- 수탁기관의 운영 관련 실태조사에 의하면 **민주성/투명성에 관한 평가는 저조한 실정**
 - 투명성 측면에서 필수 정보공개 범위의 제한, 정보공개적 적극성은 다소 미흡
 - 개방성 측면에서도 운영위원회 구성 및 운영 활성화, 이해당사자의 사업참여 부족 등도 주요 과제로 대두



■ ④ 기존 패러다임과 행정환경의 변화간 구조적 괴리 존재

- 2010년대를 전후해 사회문제의 다양성과 복잡성 증대로 중앙정부를 대신해 시민사회와 지역사회(주민)가 문제해결 주체로 등장
 - 이에 지방행정에서 **일반 행정사무와 차별적인 원리와 행동양식을 지닌 사회적가치 지향 사무들이 급증(*아래 그림 참조)**
 - 이 과정에서 시민사회나 사회적경제 주체들이 이를 선도하는 **중간지원조직**으로 자리매김
- 사회적 가치에 대한 관심이 증대되는 가운데 **현재 국가 차원의 관련 법률이 부재한 가운데 자치단체를 중심으로 사회적가치 관련 조례들이 운영 중**
 - 주요 사례 : 「서울시 사회적가치 증대를 위한 공공조달 조례」, 「경기도 사회적가치 활성화 기본조례」, 「성북구 사회적 실현을 위한 사회적경제 기본조례」 등



- 중앙과 지방 모두에서 **사회적가치 기반 활동과 사무(정책)들이 증대되는 정치·행정 환경에 직면해 이러한 변화에 적응할 수 있는 제도화 모색 필요**
 - 사회적가치 기반 활동/사무는 “사회적가치 실현을 지향하거나 그 결과의 창출을 본래적 사명과 목표로 하는 (공적)활동 및 사무”로 개념화
 - 사회적가치 활동 및 관련 사무와 관련해, 공공조달과 민간보조(금) 지원, 사회적가치 기반 사무의 위탁 등이 원활하게 추진될 수 있도록 제도화 방안 마련 필요



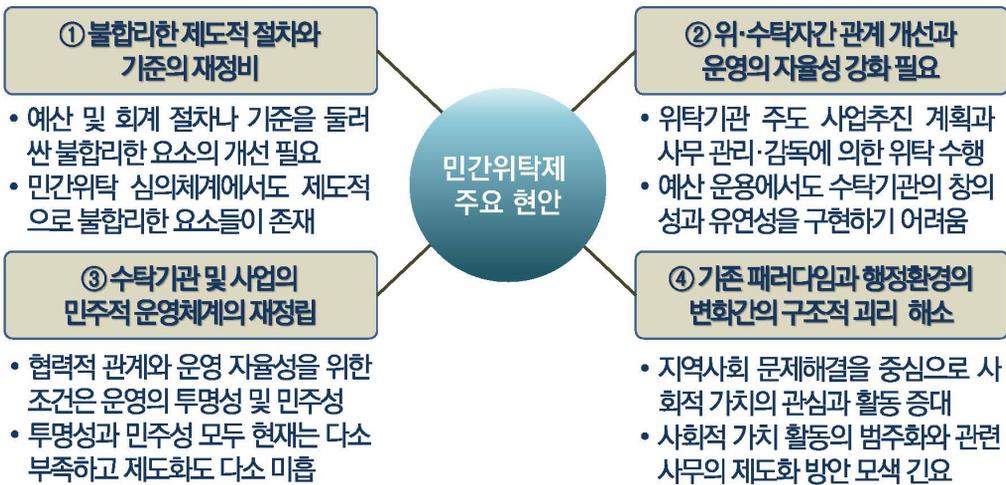
- 전통적인 민간위탁 패러다임이 당사자가 (갑·을)계약, 효율과 성과(실적) 중심의 패러다임으로 볼 때 **사회적가치 실현을 지향하는 사무의 위탁은 차별적인 원리의 패러다임 필요**

III. 혁신형 민간위탁 제도화 방안 : 신뢰와 협력의 민간위탁제



■ 제도 혁신의 기본방향

- 2000년대 이후 민간 효율과 전문성을 활용하고자 지방자치단체 행정사무를 중심으로 민간 위탁 사업이 지속적으로 확대되는 추세
- 전통적 패러다임은 계약에 기반하고 효율과 실적을 중시하는 패러다임이 지배하는 가운데, 사무의 대행화와 관리·통제의 강화 속에 여러 제도적 불합리성 및 현안을 노정



- 행정 환경의 질적 전환에 상응해 전통적인 제도적 패러다임에서 탈피해 **당사자간 신뢰와 협력에 기반한 제도적 패러다임으로의 전환 모색 필요**

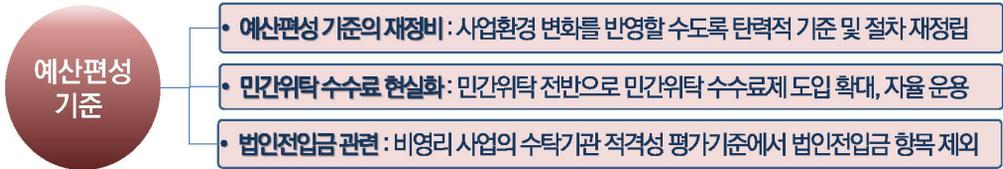


- 패러다임 전환을 실현할 수 있도록 다음과 같은 3가지 방향의 민간위탁제 개선방안 모색



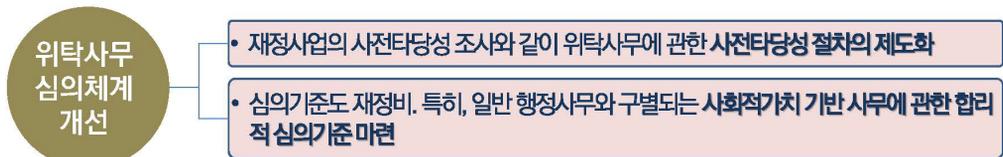
■ ① 기존 민간위탁제의 합리적 개선

- 그간 지속적인 제도 개선 노력에도 불구하고 전통적 민간위탁제는 회계/인사·고용/심의 평가 체계 등에서 여러 불합리한 요소들이 있으므로 이를 체계적으로 개선
- 회계 절차와 관련해 **예산 편성을 위한 기준의 재정립과 민간위탁 수수료의 현실화 등 제도 개선** 모색
 - 사업환경의 변화에 따른 유연한 운영이 가능하도록 탄력적 예산 편성, 재위탁/재계약 시 제로베이스 예산 편성 등의 예산편성 기준 재정비
 - 수탁자 선정 시, 법인전입금 평가항목 제외와 보조금관리시스템 운영의 합리화 모색

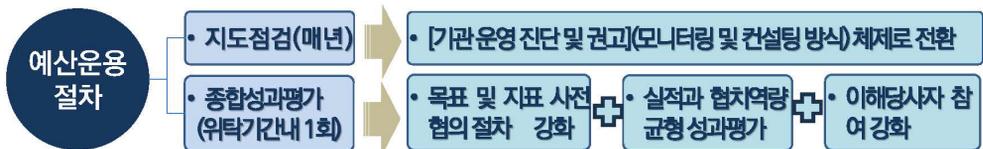


- 인사고용 절차와 관련해서도 **합리적 인건비 산정 기준 마련과 역량 강화 지원제도** 마련
 - 사업 분야나 직무별 성격을 고려한 인건비 기준 마련과 이의 주기적 모니터링 절차 마련
 - 고용안정성 강화 : 고용승계 및 정규직화 노력 등을 종합성과 평가 지표에 반영
 - 수탁기관의 지속성 및 역량 강화를 위해 **역량개발 프로그램 운용 및 이의 지원**

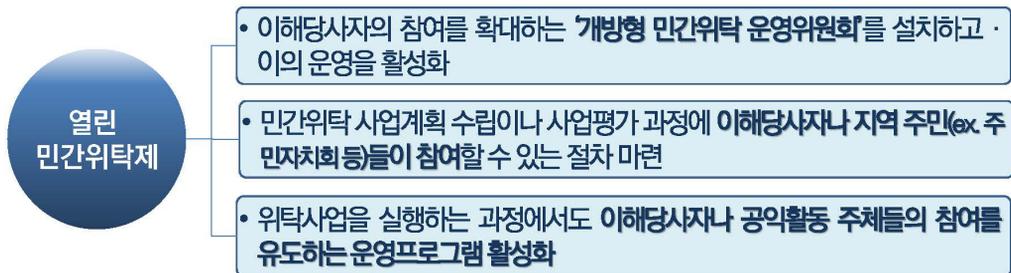
- 특정 행정사무의 위탁 적정성을 심의하는 **위탁사무 선정 심의체계 질적 개선**
 - 현재의 형식적 심의 절차에서 탈피해 실효성을 강화할 수 있는 심의 절차·기준 마련
 - 사전타당성 조사 절차 마련과 [민간위탁 운영평가위원회] 구성에서 '위원풀제' 도입



- **사업적격자 선정 심의 절차에 대해서도 불합리한 요소의 지속적 개선** 모색
 - 공정하고 투명한 심의절차 마련과 평가지표의 지속적 점검 및 수정
 - 사업에 참여하려는 주체들에 대해 사전·사후적 검증수단 마련도 과제
- **수탁기관의 불만이 상대적으로 강한 사업평가체계에 대해서도 체계적 개선이 요구됨**
 - 매년 실시하는 지도·점검은 [운영 모니터링과 개선 컨설팅] 시스템으로 전환 필요
 - 종합성과평가는 사전협의 절차를 강화하고 실적과 협치역량을 균형평가 등의 제도 개선



- 위·수탁자간 수평적 협력 관계의 확립과 수탁기관의 운영 자율성 강화를 위해서는 **수탁 기관의 투명성/민주성 확립이 선결 조건**
- 투명성 강화를 위해 민간위탁 운영에 관한 **통합 정보플랫폼과 운영정보 공개 시스템 구축**
 - 민간위탁 종사자들이나 이용자들이 민간위탁 운영에 관한 제반 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 하는 온라인 플랫폼 구축
 - 위·수탁 주체들간 사전 협의를 거쳐 민간위탁 운영정보 공개시스템을 확립
- 아울러, 다음과 같은 요소를 주요 내용으로 하는 **‘열린 민간위탁제’**를 도입하고, 세부 실천계획을 경영계획에 반영



■ ② 위수탁자간 협력과 운영주체의 자율성 강화를 향한 **‘혁신형 민간위탁 모델’** 도입

- 사회적가치 기반 사무의 위탁에 대해서는 **운영기관의 투명성 및 민주성의 전제 하에 ‘혁신형 민간위탁제’**를 도입·운영함
 - 사회적가치 사무의 성격과 범위는 적절한 사회적 공론화 절차를 거쳐 정하도록 하되,
 - 동 사무의 민간위탁에 대해서는 **계약 주체간 공동의 책임, 운영주체의 자율성과 민주성의 원리를 지향**



- 상기 3가지 원리를 근간으로 하는 **혁신형 민간위탁 모델로 신뢰와 협력에 기반한 ‘민관협약제(모델)’** 도입을 모색

■ 민간협약제(모델)에서 운영 주체의 자율성 강화를 위한 방안

- 위·수탁자간 성과협약에 기반한 **사회성과책임제 도입**
 - 위·수탁자간 협의·합의에 기초한 공동의 목표를 중심으로 **성과목표 및 성과지표(*명확하고 측정가능한 결과(outcome)기반 지표로 구체화)를 구체화한 성과협약(서)을 체결**
 - 평가는 성과지표에 기초한 간명한 평가체계에 기초해 협약기간 내 1회 실시하되, 성과 평가는 독립된 전문기관을 통해 공정하고 투명하게 평가
- 성과책임제를 뒷받침하도록 **사업계획 수립·집행에 대한 운영 주체의 자율성 강화**
 - 사업계획 수립 및 변경은 운영위원회의 논의를 거쳐 실시하도록 하되, 이사회의 최종 승인 필요
- 포괄예산제에 기초한 **예산 운용의 자율성도 강화**
 - 전체 위탁 예산 중 사업예산(인건비 제외)에 한해, 성과협약과 사업계획에 기초해 수탁기관이 예산을 자율 편성·운용
 - ※예산 변경·전용 등에 대해서는 위탁기관과 사전 협의 절차와 이사회 승인(*예산 관·항)
 - 정산제 폐지 : 비목별 정산 규정의 적용을 폐지하되, 잉여예산 발생시 합리적 운용규정 마련



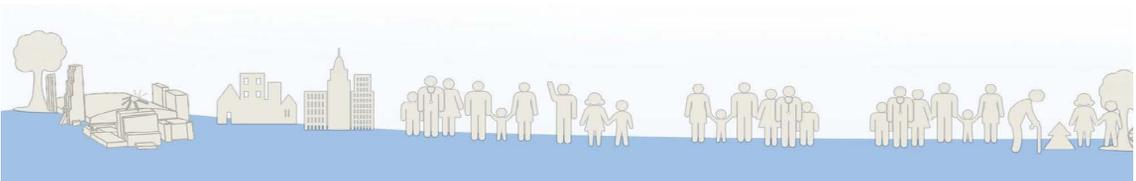
■ 운영 주체의 자율성 강화를 실현하기 위한 재정적 자립성 강화

- 수탁기관의 자율성/책임성 강화를 위해서는 **공공예산에의 의존성을 탈피하기 위해서는 재정적 자립기반 강화가 필수불가결**
 - 후원금/기부금 등 일반적 자원조달을 포함해 자립적 기반 강화를 위한 다각적 방안 마련
 - 법인전입금 외에 위탁사무 수행의 대가로서 적정 수준의 ‘민간위탁 수수료’의 제도화
 - 재정적 자립을 뒷받침하는 회계제 개선 :
 - 봉사활동/재능기부 등을 금전적 가치로 인정하는 회계상의 현물출자 인정제도 도입
 - 수탁기관이 자체 조달한 재원에 대해서는 민간위탁 예산과 계정을 분리해 회계 운용 (**현재는 예산총계주의에 의해 회계연도내 모든 수입은 세입으로 편성하고, 모든 세입은 지출하도록 규정*)
- 수탁기관의 **적극적 재정자립화 방안으로서 공유재산의 사용·수익**
 - 자치단체 및 산하기관이 소유한 재산(공유재산)의 사용·수익을 통해 자체 수익기반 확충
 - 자치단체의 행정재산(도로, 공원, 학교 등)이나 일반재산(유류부지나 건물 등)에 대해 사용허가(행정재산 대상)나 대부(일반재산 대상)를 통해 수익화 사업 추진
- 장기적으로 민간위탁 기관의 재단법인화를 통해 재정적 자립기반 강화
 - 현재 사회적가치 사무의 민간위탁에 참여하는 중간지원조직들의 재단법인화에 기초해 공유재산 출연이나 관리·운영권 확보

■ ③ 신뢰와 협력에 기반한 민간위탁제 관련 법률 제정

- 1999년 행정사무 민간위탁제가 처음 도입된 이후 조례에 근거해 민간위탁사업이 지속 확대되었으나 이를 뒷받침하는 상위법률은 부재
 - 이는 민간위탁이 주로 중앙정부보다는 지방자치단체를 중심으로 추진된 데 기인
 - 2010년대 이후 들어 시민사회와 사회적경제 주체들이 중간지원조직화를 경유해 사회적가치 기반 사무의 민간위탁에 적극 참여
- 최근 변화하는 행정환경에도 불구하고 자치단체 조례에 근거한 전통적 민간위탁제 패러다임이 지배함으로써 현실(현장)에서는 여러 애로와 불만을 노정
- 이러한 구조적 현안을 해소하기 위해서는 행정사무의 민간위탁을 총괄하고 사업을 제도적으로 지원할 수 있는 법률 제정이 긴요
 - 이를 위한 「국가와 지방자치단체 행정사무의 민간위탁 지원에 관한 법률」 제정을 제안
 - 동 법률에는 신뢰와 협력에 기반한 민간위탁을 실현하기 위한 제반 절차와 기준을 확립하되, 수탁기관의 참여를 촉진·지원할 수 있는 제도적 방안을 구체화
- 특히, 행정환경의 변화를 반영해 사회적가치(기반) 사무의 민간위탁에 관한 장(章)을 별도 구성
 - 해당 장(章)에는 “민관협약”에 관한 세부 사항을 규정하도록 하되,
 - **중장기적으로 민간위탁 지원에 관한 법률과 별도의 「민관협약에 관한 법률」 제정을 모색**

감사합니다



발제

주민주권 실현을 위한 지역사회 자원 확보와 사회적 금융 활용

김영식

전국 사회연대경제 지방정부협의회 사무국장

주민주권 실현을 위한 지역사회 자원 확보와 사회적 금융 활용

전국 사회연대경제 지방정부협의회 사무국장 | 김영식



전국 사회연대경제
지방정부협의회



| 목차

개관	사회투자 자원 조성
과제 1	지자체 사회연대경제 기금 설치
과제 2	민간 사회연대기금 조성 지원
과제 3	사회연대경제 자조기금 육성
사례	참고: 시민자산화 모델 사례

개관

사회투자 자원 조성

- 중앙정부 차원의 사회적 경제 조직 위한 자금공급 정책은 2018~2021년 시행되었으나 공공부문 위주로 이어져 민간 참여가 활성화되지 못함
- 자금공급 사각지대: 협동조합과 인증 사회적기업의 설립 및 성장에 투자하는 육성자금, 지역기반 조직의 성장 자금, 사회주택 등 임팩트 프로젝트 중심 조직의 프로젝트 자금 등

1 지자체 사회연대경제 기금 설치

2 민간 사회연대기금 조성 지원

3 사회연대경제 자조기금 육성

▶ ▲사회적 금융 생태계 구축 ▲자금공급 사각지대 해소 ▲사회성과 규모화 위한 정책 과제 필요

과제 1

지자체 기금 설치

- 지역 기반 사회연대금융 활성화에 대한 지원 의지를 담은 가시적인 정책은 지자체 사회연대금융 활성화 기금을 설치하는 것

	장점	단점
1안 사회연대경제기금 신설	<ul style="list-style-type: none"> ● 기금의 목적 등을 달리 정할 수 있음 ● 사회적 가치 중심 상품 구성 및 운영을 위한 유연한 설계 용이 	<ul style="list-style-type: none"> ● 기금관리기본법 상 기금 신설시 타당성 검토가 요구 ● 새로운 조례의 제정과 예산 마련에 대한 부담
2안 중소기업육성기금 내 사회연대경제계정 신설	<ul style="list-style-type: none"> ● 기존 조례 개정으로 추진 가능 ● 기존 재원을 활용할 수 있다면 새로운 예산 편성의 부담 감소 	<ul style="list-style-type: none"> ● 큰 틀에서 중소기업육성기금 운영 방식으로 수립시키는 압력에 노출

과제 1

지자체 기금 설치

목적

- 지자체 기금은 운용하는 방식에 따라 효과가 크게 차이 나기 때문에, 기금 운용의 목적을 정책자금 공급 확대가 아닌 "사회연대금융 생태계 조성"에 두고 적합한 운용 방식을 설계하는 것이 중요
- 민간기금 육성, 중개기관 육성, 금융기관 협력 촉진 등을 통해 생태계 조성

운영

- 기존 저리 소액대출 방식의 재정용자 사업에서 벗어나 사회가치 창출을 위한 다양한 운용이 가능하도록 기금 운용 목표 설정
- 사회연대경제 기업 및 사업에 대한 투자, 융자, 보증 및 사회연대금융 생태계 조성을 위한 지원 용도로 사용
- 지자체 기금은 고유한 수입원 없이 수입의 50% 이상을 일반회계 전입금으로 충당하는 경우 존치 근거를 잃게 될 우려가 있음
- 초기 5년은 목표한 기금을 조성하는 기간으로 상정하고 적립형 기금으로 운용
- 기금의 70~80% 이상을 투자/융자 재원으로 활용, 회수되는 자금을 수입원으로 존속할 수 있는 구조 마련
- 전문가 자문을 토대로 위험/수익 포트폴리오를 구성해 운용함으로써 자금 공급 스펙트럼 확대
- 기금 일부를 활용해 보증을 통한 민간금융기관 협력 및 민간공익기금 육성, 중개기관 지원 등 비금융사업 병행

과제 2

민간 사회연대기금 조성 지원

개요

- 사회연대경제 기업 또는 사업에 대한 금융 지원을 목적으로 운영되는 민간기금 지원으로 사회투자 민간재원 확충

지원방안

- (신규기금 결성) 지역의 이해관계자가 참여하는 새로운 기금을 조성하도록 지원
- (기존기금 활용) 공익법인에서 운영하고 있는 기금이 사회연대금융 재원으로 활용될 수 있게 촉진

프로그램 (안)
지역사회연대기금 결성 지원 사업

- 기업·공공기관·금융기관 공동 출연·출자하여 지자체 재정·행정 지원
- (재정지원 | 행정지원)
- (사례) 인천 지역 공공기관 공동 사회공헌 프로그램 I-SEIF
- (정부 유사정책) 고용노동부의 '공동근로복지기금 지원 사업'

공익법인 사회투자 참여 지원

- 공익법인 보유 민간기금 일부를 활용해 매칭자금 공급, 규정·프로세스 컨설팅, 중개기관 연결
- (사례) (재)부산형사회연대기금 사회적경제 기업 대출 프로그램 출시 지원
- (필요성) 민간 재원 개발 확대, 내부 의사결정 부담 완화, 임팩트투자 확산

민간 사회연대기금 조성 지원 - 지역사회연대기금 결성 지원 사업

- 개요**
- 사회연대경제 기업·공공기관·금융기관 등이 공동 출연·출자하여 지역 사회연대경제 기업·사업 금융지원 기금을 조성·운영하는 경우 지자체가 재정적/행정적 지원 제공
 - 재정적 지원: 매칭자금 지원 (출연금 - 보조금 매칭, 출자금 - 용자금 매칭)
 - 행정적 지원: 공동기금 운용할 공익법인 설립 지원

- 사례**
- 인천 지역 공공기관 공동 사회공헌 프로그램 I-SEIF
 - 2020년 인천 4개 공공기관 기금 출연, 인천 사회적경제 활성화 공동기금(I-SEIF) 조성
 - 4개 기관: 수도권매립지관리공사, 인천항만공사, 한국환경공단, 인천국제공항공사



민간 사회연대기금 조성 지원 - 지역사회연대기금 결성 지원 사업

- 정부 유사업제**
- 고용노동부의 '공동근로복지기금 지원 사업'
 - 중소기업 포함, 둘 이 상 기업이 공동근로복지기금 설립시 조성액의 100% 범위 안에서 최대 5년 간 누적 20억원 지원금 매칭
 - 운영위원회 등 이해관계자 포괄 거버넌스 구축, 청산 시 공동체 귀속 의무
- 관련 정책 동향**
- 지역재투자기금 설치
 - 재생에너지 수익의 일부, 보전지역 주변을 점유하고 있는 관광지 등으로부터 기금 출연받는 방안 고려 가능
 - 이를 통해 자연경관 보전 관광 자원 개발, 기후위기 대응 유통 솔루션 개발 등 지역자원 보전하고 경쟁력 강화하는 각종 지역사업에 해당 기금 활용 가능
 - 부산시는 이와 관련, '지역재투자 조례' 재정한 바 있음

[동향] 지역재투자기금 설치를 통한 지역사회 투자 자원 확보 시도

- (부산) 부산광역시 지역재투자 활성화 기본 조례 제정 (2022)
- (전북) 전북특별자치도의회, 도내 지역재투자 활성화 촉진 조례 제정 위한 정책토론회 개최 (2025)
- (국회) 제22대 국회에서 지역경제활성화를 위한 지역재투자기금법안 발의 (민형배의원 등 11인, 2025)
 - ▣ 아직 제도화/정책화 단계로 나아간 사례는 발견되지 않음

민간 사회연대기금 조성 지원 - 공익법인 사회투자 참여 지원

- 개요**
 - 공익법인 등이 보유한 민간기금 일부를 활용해 사회연대경제 금융지원 사업을 할 수 있도록 지원
- 필요성**
 - 지속가능한 사회연대금융 생태계 조성 위해 민간 재원의 개발 및 활용이 증가되어야 함
 - 사회적 가치 추구를 미션으로 하는 공익법인이 사회투자에 참여하는 것이 바람직
 - 해외에서는 임팩트 투자 발전 초기에 공익법인이 활발히 참여
 - 공익법인은 보유 자금은 손실 나지 않게 보수적 운용
 - 창출된 운용수익으로 회수하지 않는 방식으로 자금 지원하는 것이 관행화
 - 지원사업 통해 공익법인 사회투자 참여 어려움 완화, 조직 내부 의사결정 위한 계기 제공하여 민간 투자자 개발
- 대상**
 - 출연금 등 보유 자금의 일부 활용해 사회연대경제 기업 투자/융자 지원 의사를 가진 공익 법인
- 지원 사항**
 - 매칭자금 공급 및 컨설팅, 필요시 중개기관 연결
 - 매칭자금 공급: 매칭자금 지원으로 사업 규모 확대
 - 컨설팅: 투융자 프로그램 운영 위한 규정/프로세스 정비 및 지원 교육 지원
 - 중개기관 연결: 직접 운용이 곤란한 경우, 적합한 중개기관 연결

민간 사회연대기금 조성 지원 - 공익법인 사회투자 참여 지원

- 사례**
 - (재)부산형사회연대기금 사회적경제 기업 대출 프로그램 출시 지원

[※ 사례] 기존 민간기금 활용 지원 - 부산형사회연대기금 (2024~)

- 부산 지역경제 활성화와 사회적 가치 실현을 목표로 지역의 금융 및 공공기관 노사가 조성한 사회연대기금. 2019년 출범
- 2024년 한국사회연대가치기금에서 일부 자금 매칭 할당해 부산 지역 사회적 대경제기업에 대한 대출 프로그램 '더기움' 런칭
 - SVS는 중개기관 운영모델 정립, 대출심사 프로세스, 거버넌스 구성 등 운영 전반을 자문하고 기술적 지원
- 이를 계기로 재단법인 부산형사회연대기금은 자금의 선순환 도모하는 융자 방식 사업 개시

지역 기반으로 형성되는 민간 공익자금이 사회연대경제육성에 활용되고, 다시 지역 자원으로 선순환될 수 있는 모델 제시하고 실행 지원



2024년 3차 사회적경제기업 대출지원사업 더기움

- 사업대상**
 - 부산소재 법인
 - 사업개시일로부터 1년이상 사업을 영위한 (재)사회적경제기업 등
 - 실사조사대상기업(신용평가)
 - 전년도 재무제표 심사
- 대출금액 및 상환이자**
 - 대출금액: 최대 3천만 원
 - 상환이자: 1년(대출금리+보증료) + 1년(보증료) 월이자 1000원
- 신청기간**
 - 신청서류 > 현장심사 > 심사결과 통보
 - 신청서류 > 현장심사 > 대면심사 > 대출심행
- 사업예산 200,000,000원**
 - 심사료와 통보수수
 - 최 선순환유형 기업 우선 선정
 - 지원비 내역 공개하지 않음

이재무산형 사회연대기금 문의 051-819-8121 | 직통 010-4176-3212
부산시 부산진구 중앙대로 100(부산시연대빌딩)

출연기관: **BNK** 부산은행, **BNK** 금융그룹, 부산형은노협조합, 부산형안정채권펀드, **BPA** 부산지방노동위원회, **SK** 에너지, **MANIX**

과제 3

사회연대경제 자조기금 육성

필요성

- 사회연대경제조직이 상부상조 목적으로 출연, 출자, 공제부금의 방식으로 기금 조성하고 회원에게 금융의 방식으로 자금 공급
- 자조기금의 성장은 공공주도의 정책적 한계를 보완하고 민간 자원 확대라는 점에서 중요

주안점

- 매칭자금 공급 통한 규모화 지원
 - 자조기금의 지속가능한 운용구조 마련을 위해서는 일정 정도의 규모화 필요
 - 매칭자금 지원으로 자조기금 규모화 도울 수 있음

지원 방식

- (용자 지원) 향후 회수된 자금으로 다른 자조 기금 육성 가능, 자조기금의 중개기관으로서의 역량과 책임성 강화에 유용
- (보조금 지원) 자조기금 자본금 형성에 도움, 손실 부담이 적고 가치지향적인 용자사업 설계에 도움

사례

- 지역별 사례: 제주고팡, 광진협동기금, 원주협동기금, 대구사회가치임팩트펀드 등

과제 3

사회연대경제 자조기금 육성

조성 방식

- 상호거래 금액 일부 적립
- 협력사업 수익 일부 적립
- 네트워크 조직의 입찰 및 용역대행 수익의 일부 적립
- 회원단체 중 사업규모와 수익이 큰 기업의 분담금 또는 잉여금의 일부 기부 등

[* 사례] 자조기금 재원조달 사례: 원주협동기금

구분	내용
회원단체 분담금 출연	● 분담금액은 사업규모(총 공급액/매출액)와 조합원수를 기준으로 하되 업종과 단체별 특성 감안하여 조정계수 적용
회원단체 잉여금 출연	● 회원단체들의 정관개정이나 총회 결의 통해 매년 잉여금 일정금액(3%)을 협동기금으로 출연
상호거래의 이익금 출연	● 회원단체 간 상호이용 통해 발생한 매출금액은 조합들 각자에게 추가로 발생한 금액 ● 상호이용금액 일부를 협동기금으로 조성(거래금액의 2%)

사례 1
사회연대경제 자조기금 육성 - 광진사회적경제네트워크 시민자산화모델

공유공간 나눔
사업개요

- 2017년 광진주민연대, 사회적협동조합 도우누리 등 9개 단체가 힘을 모아 지하1층, 지상4층의 건물 매입
- 단체들의 사무실과 주민들에게 개방되는 교육장, 회의실로 사용
- 임대료는 주변 시세의 40% 수준이면서도 단체 사정에 따라 무상으로 사무실을 사용

관련단체 '광사넷'

- 광진사회적경제네트워크의 회원기관이 주체가 된 사업
- 2014년 시민단체 '광진주민연대'를 중심으로 16곳 모여 출범
- 2022년 서울시의 우수 사회적기업으로 선정

사업성과

- 돌봄센터 및 병원·약국이 있어 체계적인 돌봄·의료서비스 제공
- 2018년 행정안전부와 보건복지부, 국토교통부는 이곳에서 지역주민들이 원하는 돌봄·의료서비스 맞춤 지원을 위한 업무협약 체결
- 2022년에는 매월 셋째 주 수요일에 '행복나눔 마을장터'를 열어 지역 시민사회의 인큐베이터 역할을 함

사례 2
사회연대경제 자조기금 육성 - 성산동 더커먼즈 시민자산화모델

MONOL(모두의놀이터)
사업개요

- 젠트리피케이션으로 우리동네나무그늘협동조합이 운영하던 커뮤니티 카페가 내몰릴 위기에 처하며 문제의식 발생
- 우리동네나무그늘협동조합, 삼십육점육도씨의료생활협동조합, 흥우주사화적협동조합, 해빛투게더협동조합 연대 → 지주회사 '더커먼즈' 설립, 자산화 추진
- 2020년 11월, 시민들이 십시일반 모은 돈과 사회적 금융 통해 33억 원 건물을 매입, 2021년 6월 '모두의 놀이터' 개관

사업성과

- 커뮤니티 라운지, 공유 사무실, 커뮤니티 펍, 스튜디오, 파티룸 등 조성
- 뮤지션의 놀이터 → 아이들의 놀이터
- 일터 → 배움터 → 전시장
- 33억 규모 지역 공동 자산 확보, 임대료 상승 위험 제거, 지역 공동체 거점 재구축

감사합니다.

E-mail. youngkim@ssegov.org

지정토론

박정환

춘천사회혁신센터장

협치형 민간위탁과 지역자산화 전략을 통한 지역혁신생태계 구축

박정환 춘천사회혁신센터장

1. 왜 협치형 민간위탁인가?

민간위탁은 행정의 권한에 속하는 사무 중 일부를 다른 행정기관이나 지방자치단체가 아닌 법인, 단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임아래 행사하도록 하는 행정형식이라고 정의할 수 있습니다. 전국 지방자치단체의 민간위탁 예산 규모는 약 13조원(2023년 기준 약 12.7조원)에 달하며, 이는 지자체 총예산의 상당 부분을 차지하는 중요한 행정 전달체계로 자리 잡았습니다. 왜 민간에 맡기는 것일까요?

작은 정부를 지향하는 신자유주의의 영향으로 공공부문에 시장경쟁 원리와 민간의 경영 기법을 도입하여 재정 절감과 유연성 등의 효율성을 확보하려는 '경제비용 동기'가 있기도 하지만 다른 측면에서 보면 기후위기, 저성장, 인구감소, 지역소멸 등 행정 주도의 획일적인 서비스로는 감당할 수 없는 새로운 미래 변화에 다양한 주체들과 협력 대응하는 '사회혁신 동기'가 작동하기도 합니다.

사실 이러한 민간위탁의 개선을 위한 논의가 아주 새로운 것은 아닙니다. 수직적인 계약관계와 효율성을 강조하는 전통적 민간위탁에서 수평적인 파트너십과 사회적 가치를 강조하는 '협치형 민간위탁' 모델로 패러다임을 전환하자는 논의가 2018년부터 서울연구원이 주도하여 진행되었으며 2020년에는 행정안전부가 '협치형 민간위탁 활성화 가이드라인'을 마련하기도 했었지만 제도적 안착에 실패한 것은 못내 아쉽습니다. 다만 사회적 가치의 법적 지위를 어떻게 확보할 것인가, 지역 공동체 회복이나 사회적 신뢰 구축같은 무형의 성과를 어떻게 증명할 것인가 등의 구체적 과제를 남긴 것은 지금도 면밀히 검토되어야 할 것이라고 생각합니다. 더불어 협치와 혁신이 제도와 시민사회에 확산되지 못하고 민간위탁 사업안에 갇히게 될수도 있다는 지적도 엄중히 되새겨야 할 것입니다.

민간위탁 사업의 급격한 양적 성장에 비해 이를 뒷받침할 법적 기반은 매우 취약합니다. 현재 지자체의 민간위탁은 명확한 상위법률이 없이 '지방자치법' 제117조라는 포괄적인 근거로 삼고 구체적인 절차는 각 지자체의 '민간위탁 조례'에 의존하고 있습니다. 이러한 법적 파편화는 행정의 자의적 판단과 관리 부실을 초래하는 원인이 되고 있는 지적이 있기도 합니다.

윤석열 정부는 2024년 12월 '행정사무의 민간위탁에 관한 법률(안)'을 발의하였습니다. 현재도 국회에 계류중인 이 법안은 행정사무 민간위탁제도의 무분별한 운영을 방지하고, 일관되고 체계적인 관리체계를 확립하는 것을 목적으로 한다고 밝히고 있습니다. 그러나 해당 법안에 대해서는 몇가지 심각한 우려를 가질 수밖에 없습니다. 첫째는 통제와 관리 중심의 설계입니다. 법안은 부패 방지와 절차적 투명성에

집중한 나머지 현장의 자율성과 혁신성을 위축시키는 규제 위주의 조항들로 일관되어 있습니다. 민간위탁은 단순히 행정사무의 일부를 민간에게 하도급하는 것이 아니라 공공성의 가치와 책무를 민간과 함께 수행하는 파트너십에 기반해야 하는 점을 간과하고 있는 것입니다. 둘째는 자치권의 제약 가능성입니다. 해당법안의 적용범위가 지자체를 포괄하고 있지는 않지만 입법화 되는 경우에 지자체가 지역 특성에 맞춰 발전시켜 온 '협치형 조례'나 '사회적 가치 지표'에 영향을 미치고 지역 단위의 실험적 시도를 가로막을 우려가 큼니다. 셋째, 사회적 가치 지향성의 부재를 지적할 수 있습니다. 효율적 집행에만 치중할 뿐 OECD 등 국제사회가 강조하는 사회연대경제와의 결합이나 사회적 가치 실현에 대한 명확한 비전을 담지 못하고 있습니다.

이재명 정부가 강조하는 기본사회는 모든 국민이 인간다운 삶을 보장받는 권리로서 복지와 성장을 통합하는 전략을 모색하고 있으며 단순히 현금을 지급하는 것을 넘어 주거, 에너지, 돌봄, 먹거리 등 필수 기본사회 서비스를 보편적으로 보장하는 것을 비전으로 삼고 있습니다. 이는 획일적인 관 주도의 공급만으로는 완성될 수 없습니다. 지역마다 다른 욕구를 세밀하게 포착하고 민간의 전문성과 자율성이 결합된 혁신형 위탁 모델이 필요합니다. 기존 민간위탁이 행정이 지시하고 민간이 수행하는 '갑-을 관계'의 수직적 운영이었다면 이제는 공동생산(Co-production)과 수평적 파트너십에 기반한 '혁신형 민간위탁'으로 전환해야 합니다. 행정은 '서비스를 제공하는 것이 아니라 시민들이 스스로 문제를 해결하도록 '조정'하고 '지원'하는 플랫폼이 되어야 합니다. 혁신형 민간위탁은 수탁기관을 단순한 하청업자가 아닌 정책의 파트너로 인정하는 것에서 출발합니다. 이는 서비스 기획 단계부터 민간의 전문가와 시민이 참여하여 지역사회 의 난제를 함께 정의하고 해결책을 도출하는 협치형 모델입니다. 이러한 전환은 행정 비용의 절감을 넘어, 지역사회의 민주적 역량을 강화하고 공공 서비스의 효능감을 높이는 필수적인 과정입니다.

2. 지역자산화 전략과 사회적 금융의 활용

지역순환경제(Community Wealth Building, CWB)는 지역사회가 외부 자본에 의존하지 않고 스스로 부를 창출하고 관리하며 그 혜택을 지역안에 머물게 하려는 사회연대경제의 핵심적인 전략입니다. 지역순환경제 전략은 도시나 지역 전체를 운영하는 '경제적 설계도'라고 할 수 있습니다. 그 설계를 실현하고 지속가능성을 확보하기 위해서는 공공의 예산 지원을 넘어서는 경제적 기반이 필요합니다. 여기서 등장하는 개념이 '지역자산화'입니다. 이는 지역의 공간, 시설, 서비스 운영권을 주민 공동체가 직접 소유하고 운영함으로써 지역 부의 역외 유출을 막는 전략입니다.

이를 가능하게 하는 엔진이 바로 사회적 금융입니다. 사회적 금융은 단순한 대출이 아니라 사회적 가치와 신뢰를 담보로 하는 '관계 금융'이자 장기적인 성장을 지원하는 '인내 자본'입니다. 지자체의 기금을 마중물로 삼고 민간의 사회적 투자 자본을 결합하는 혼합 금융모델을 통해 사회연대경제 조직들이 스스로 거점을 확보하고 자생력을 갖추도록 돕는 것이 지역자산화의 핵심입니다.

지역자산화는 사회연대경제 조직들이 보조금 의존에서 벗어나 시장에서의 경쟁력과 사회적 임팩트를 동시에 확보하게 하는 돌파구입니다. 지역금융기관이 지역주민의 예금을 지역내 사회연대경제 조직들에게 투자하도록 유도함으로써 경제의 선순환구조를 구축합니다. 사회적 금융을 통해 확보한 지역자산은 사회연대경제 조직들에게 임대료 부담없는 안정적인 활동공간을 제공하며 이는 혁신적인 서비스 실험의 기반이 됩니다. 또한 창출된 사회적 가치를 측정하고 이를 금융적 혜택으로 환원하는 시스템을 구축하여 사회연대경제 조직들이 더 큰 사회적 기여를 할 수 있는 동기를 부여합니다.

요즘 가장 핫한 마을로 떠오르는 곳이 여주 구양리입니다. 유명한 관광지나 외지인들이 방문하는 그럴듯한 축제도 없지만 지역주민이 주도하는 에너지 전환을 지역자산화로 연결한 대표적인 햇빛소득마을로 큰 주목을 받고 있습니다. 구양리 햇빛소득마을의 지역자산화 전략은 67가구 150여명의 주민 전원이 조합원으로 참여하여 협동조합을 설립하고 마을창고, 운동장, 주차장 부지 등 마을 공동의 공간을 활용하여 1MW 규모의 햇빛발전소 운영을 결정했습니다. 또한 외부자본이나 보조금에 의존하지 않으면서 마을기금과 '햇빛두레사업' 지원을 통한 융자로 16억원이 넘는 사업비를 확보했습니다. 매월 발생하는 2천만원 이상의 수익금은 배당보다는 마을버스 운영, 경로당 무료급식 등 주민 모두가 혜택을 받는 마을 복지 사업에 우선적으로 활용하고 있습니다. 융자금 상환 이후에는 수익금을 주민들에게 직접 배당하겠다는 햇빛연금 모델을 계획중이라고 합니다. 구양리 사례는 지역자산과 사회적 금융(마을기금, 햇빛두레 융자)을 잘 활용한 사회연대경제 모델이라고 할 수 있습니다.

3. 지역혁신생태계를 위한 개방형 협치 도시운영체제 구축

혁신형 민간위탁과 사회적 금융이 유기적으로 맞물려 돌아가는 지속가능한 지역혁신 생태계 정책에 대한 고민도 필요합니다. OECD는 지역사회혁신의 정책화 프로세스로 '3S 프레임웍(Start-Scale-Sustain)'을 제시하고 있습니다. 이를 혁신형 민간위탁제도와 사회적 금융 그리고 지역자산화에 적용을 해보면, 첫째, 시작(Start) 단계에서 혁신형 민간위탁을 통해 지역의 문제와 주민의 필요, 공공서비스의 사각지대를 찾고 해결 아이디어를 검증하는 다양한 실험을 전개할 수 있습니다. 둘째, 규모화(Scale) 단계에서는 실증된 혁신 모델이 사회적 금융의 지원을 받아 지역 전반으로 임팩트를 확대할 수 있습니다. 셋째, 제도화(Sustain) 단계에서는 지역자산화와 제도적 안착을 통해 외부 환경의 변화에 관계없이 작동하는 자립적 생태계를 완성합니다.

이를 위해 정부는 통제와 관리 감독 위주의 민간위탁제도를 자율과 공동창안 중심의 플랫폼형으로 재설계해야 하며 지자체는 부서간 칸막이를 허물고 금융과 위탁이 연계된 도시운영체제(City Operation System, City OS)를 고민해 볼 수 있을 것입니다. 도시를 단순히 물리적 공간이나 행정 구역이 아니라 금융, 제도, 거버넌스가 유기적으로 연결되어 작동하는 하드웨어와 소프트웨어의 결합체로 보자는 것입니다. 혁신형 민간위탁과 사회적 금융은 단순한 행정의 개선이 아니라 우리 지역을 공동체 모두의 자산으로 돌려주는 가장 강력한 도시운영체제의 하드웨어와 소프트웨어가 될 수 있을 것입니다.

지정토론

최명식

국토연구원 연구위원

지역자산화와 사회적 부동산의 의미와 과제

최명식 국토연구원 연구위원

○ ‘지역자산화’ 란?

- 지역자산화는 기존에 주된 소유 방식이었던 국·공유(Public Ownership)와 사유(Private Ownership)가 아닌 제3의 소유 형태인 지역공동체 소유권(Community Ownership)¹⁾을 통해 공유자산(Commons)을 만들어가는 과정을 의미
- 즉, 지역 주민이 미래에 성공하거나 발전할 수 있는 바탕이 될 만한 경제적 가치가 있는 유·무형의 재산을 공유(共有)하는 과정

그림 1 | 공동체 소유권의 개념



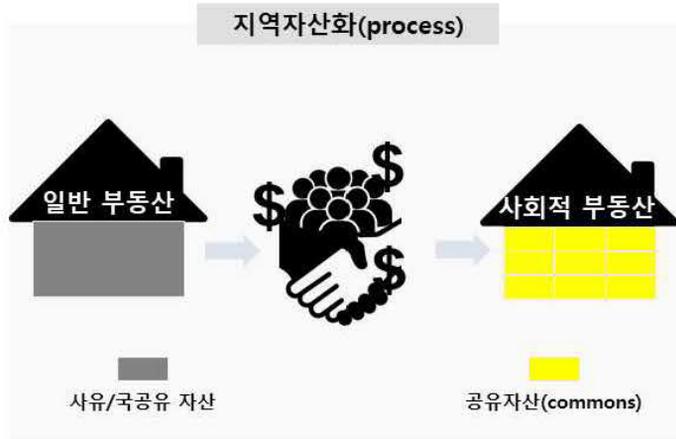
- 지역자산화란 ‘지역에 기반한 다양한 주체들이 공동으로 소유하는 자산을 통해 보다 포용적이고 지속가능한 지역경제 시스템을 만들어 나가는 전략’

○ ‘사회적 부동산’ 이란?

- 지역의 공유자산은 공동체가 소유하는 부동산을 의미하며, 지역에 기반한다는 것과 공동체 소유는 각각 그 자체로 유·무형의 사회적 가치를 창출한다는 점을 강조하는 측면에서 이런 특징을 갖는 부동산을 사회적 부동산으로 칭함

1) 다른 용어로는 시민 소유권(Citizen Ownership), 사회적 소유권(Social Ownership) 등이 있음

그림 2 | 지역자산화와 사회적 부동산



○ 지역자산화의 필요성

- 토지의 지나친 상품화로 인한 부작용이나 불평등한 소유 구조로 인한 비효율과 비용 상승, 젠트리피케이션, 유희 부동산 문제 등의 해결을 위해 기존 국·공유(公有)와 사유(私有)를 넘어서는 제3의 소유권 형태인 공유(共有) 부동산을 형성해 나가는 것이 필요
- 지역공동체가 자산을 소유하는 것은 주민들이 그 자산의 실질적인 주인이 된다는 것으로, 지역 주민들이 합의 형성, 자금 조달, 자산 활용 등의 과정을 함께 고민하면서 진행 → 결속력과 함께 지역의 활력 증진
- 주민이 자산의 실질적 소유자가 되어 합의·조달·활용의 전 과정을 주도하므로, 단순 참여를 넘어선 책임감 있는 자치와 능동적 상호작용이 가능해짐
- 외부 자본에 의한 이익의 유출을 차단하고, 자산 운영으로 발생하는 수익이 지역 내에 재투자되는 내생적 발전 구조 구축
- 효율성(민간)이나 규제(공공)에 얽매이지 않고, 창의적 혁신과 사회적 약자 포용이 자유롭게 일어나는 공동체적 거점 제공
- 자산의 탈시장화(De-commodification)를 통해 부동산 가격 폭등으로부터 지역사회를 보호하고, 양극화와 젠트리피케이션 완화
- 주민이 주인이 되어 직접 의사결정에 실질적으로 참여할 수 있으므로 민주적이며 갈등 최소화
- 2009년 노벨경제학상을 수상자인 엘리너 오스트롬은 「공유의 비극을 넘어 (Governing the Commons)」에서 공유자원 관리의 성공 가능성을 제시하고 있으며,

일본 학계에서는 과거의 총유와 다른 ‘현대 총유(總有)’ 형태의 공유자산 확보를 주장하는 흐름 존재

○ 현황

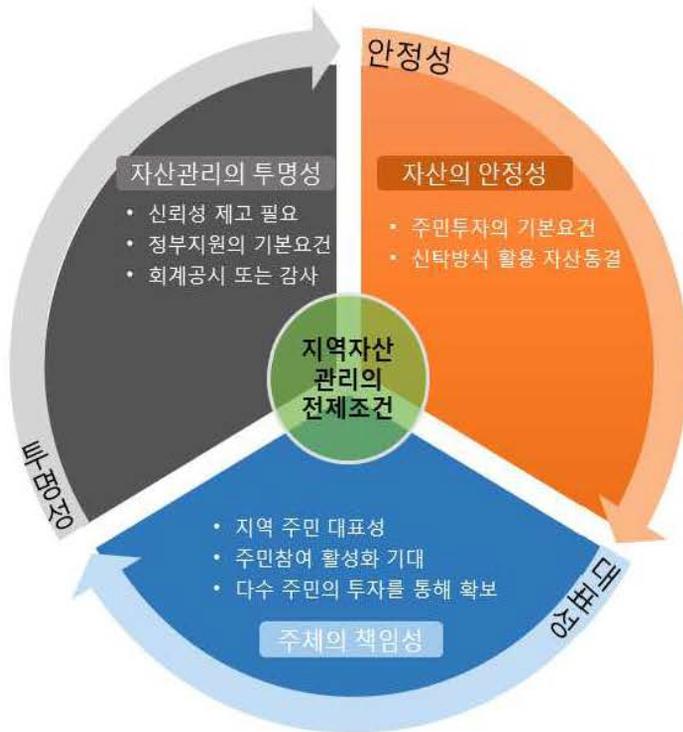
- 많은 현장의 주체들이 지역자산화를 인식하고, 원하고 있으며 사회적 금융 영역에서도 지역자산화에 대한 이해도와 관심이 높아지면서 서울시, 행정안전부 등 공공에서도 지원사업을 추진한 바 있음²⁾
- 한국에서는 젠트리피케이션 대응을 위한 공동체 활동 공간 확보로 나타나고 있으며, 지역의 수요와 주체가 존재하고 실제로 자산화도 가능하다는 가능성을 보여주었고, 많은 사례들이 현재도 진행중으로 시간이 지날수록 진화
 - 초기: 지역사회 단체들의 공간에 대한 필요성에서 출발
 - 최근: 시작부터 사회적 부동산 형성을 목적으로 지역 주민들과 함께 논의하고 같이 매입하여 지역사회를 위해 활용하는 사례들 등장
- 특징
 - 사회적협동조합과 같은 자산화 전담 조직 설립
 - 지역 주민 또는 시민들의 투자를 유치하기 위해 크라우드 펀딩 플랫폼 적극적 활용
 - 공공과 민간의 사회적 금융을 활용하여 초기 매입 자금 마련

○ 바람직한 방향

- 기본 방향
 - ① 사회적 부동산 형성을 위해 다양한 사회적 금융 지원
 - ② 사회적 부동산의 안전성을 확보하고, 공익성을 인정받도록 하는 것이 필요
 - ③ 공공부문의 다양한 제도적, 정책적 지원 방안 마련

2) 행정안전부의 지역자산화 지원사업(2020~2022), 서울시의 민간자산 클러스터 조성 용자사업(2019~2021), 공동체 공간 자산화 지원사업(2019~2021) 등

· 자산화 방향



- ① 대표성: 주민을 대표하는 자발적 조직
 - ※ 개방성(멤버십의 개방) - 지역 착근성(밀착성)
- ② 투명성: 운영과 의사결정
- ③ 안정성: 제도적 뒷받침 필요

○ 정부 지원의 원칙(방향)

- 지역자산화의 주체가 민간이다보니 정부에서는 민간 주체의 부동산 취득에 대해 우호적이지 않았던 관습(?)이 아직 남아있어 과감한 제도 개선이 어려운 상황
- 정부 우려의 근거: 민간 소유 부동산에 대해 정부의 통제 수단이 많지 않으므로, 시세차익을 목적으로 공공의 지원을 받아 부동산을 취득할 수도 있고, 특정 주체에 대한 특혜 논란에도 휩싸일 수 있음
- 그러나 재정적으로 어느정도 손실이 있더라도 그 결과가 사회에 편익(공익)을 많이 줄 수 있다면 충분히 정책 목표를 달성하고도 남는다고 보는 것이 타당함

- 따라서 정부가 재정적 손실에 너무 매이지 말고, 다른 소모성 사업보다 훨씬 많은 사회적 가치를 창출하는 지역자산화의 지원을 위해 다른 기준으로 판단하고 지원하려는 정책적 의지 필요 → 성과 측정 방식의 변화도 필요할 수 있음³⁾
- 기존 지역자산화 사례들의 성과를 다양한 측면에서 측정하고 분석하여 사회적 가치 창출 효과가 뛰어나다면, 유사 사업 확산을 위한 적극적인 정책적 지원 필요
- 그동안의 부동산 개발의 공식, 습관에서 벗어나 새로운 사고가 필요 (주택을 투기 대상에서 분리하여 '사회적 공유 자산'으로 전환하고, 사업성 판단이나 수익구조 등 부동산 개발의 관성적 습관을 끊어내는 대전환)
- 한 번 투입된 공공 재원이 소멸되지 않고 재판매 제한 및 지분 공유를 통해 연속적으로 공공성이 남아있도록 하는 방안으로 지역자산화 활용

○ 사회적 부동산 형성을 위한 지원 방안

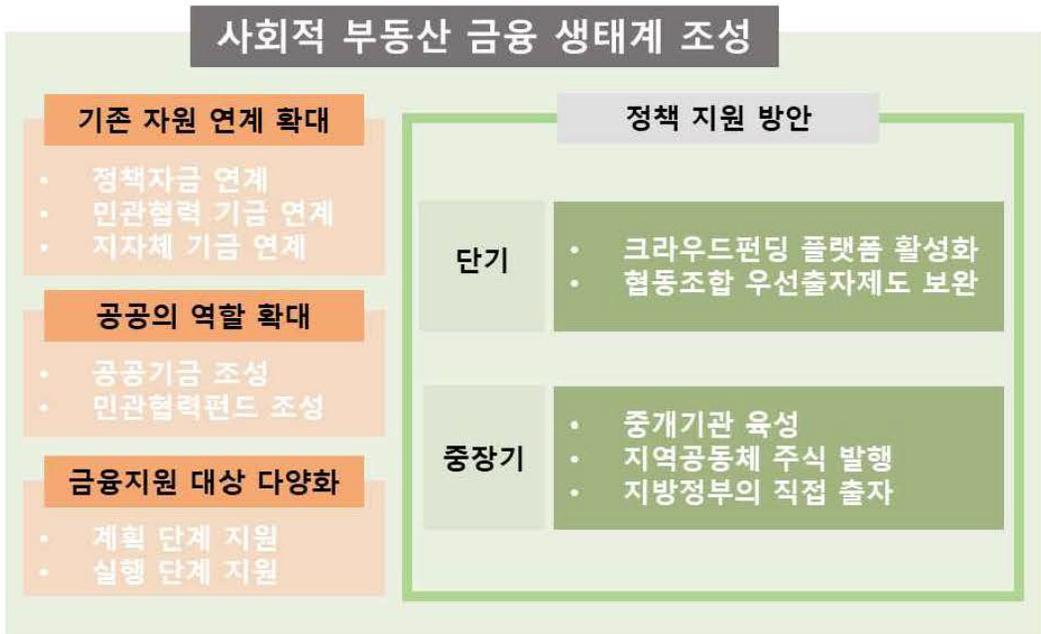
- 지역공동체 소유권 제도화
 - 정부가 지역자산화를 직접적으로 지원하지는 못하더라도 세제 혜택을 부여하기 위해서는 자산화한 부동산에 대한 안전장치 필요
 - 법제도 개선을 통해 이런 안전장치가 마련되는 것을 전제로 하면, 지금보다 훨씬 더 파격적인 정부의 지원도 가능해질 것으로 예상됨
- 세제 혜택
 - 현장에서는 지역자산화로 취득한 부동산도 일반 부동산과 동일하게 취득등록세, 보유세를 납부해야 하고, 심지어 과밀억제권역에서는 신설 법인 중과세를 적용받는 등의 큰 부담 존재
 - 사회적 부동산에 대해서는 비영리기관에 준하는 세제 혜택을 통해 부동산의 취득 및 보유로 인한 비용을 최소화하도록 하여 사회적 투자 유도 필요
- 국공유재산 활용 방안 마련
 - 사회적 부동산에 대한 제도적 장치가 마련되면 유휴 국공유재산의 활용이 크게 활성화될 것으로 예상되므로, 국공유재산을 사회적 부동산 관리 주체에게 장기임대

3) 예를 들어 SROI(사회투자 수익률)이나 주거 복지 체감도, 사회성과보상채권(SIB) 등

또는 우선매각이 가능하도록 하거나 장기간에 걸쳐 소유권을 민간으로 이전하는 방안

- 지역 토지은행 신설
 - 민간 유희공간을 확보하는 기능을 넘어, 투기적 부동산 가격 상승을 방지하고 사회적 부동산을 적시에 확보하는 기능
 - 사회적 부동산을 형성하고자 하는 지역공동체의 요청에 따라 해당 부동산을 선매입한 후 해당 지역공동체에게 장기적으로 소유권을 이전하는 방식을 통해 자산화의 기반 마련 필요
- 교육 프로그램 제공
 - 사회적 부동산에 대한 지역공동체의 인식 제고를 위해, 사회적 부동산과 지역자산화의 개념을 명확하게 인식하고 사업을 수행하도록 하기 위한 학습 필요

그림 3 | 사회적 부동산 금융 지원 방안



○ 향후 과제

- 사회적 부동산에 대한 소유권 개념이 일반 국민들에게 확립되어야 명확한 공동체 소유권을 인식하고 사회적 부동산을 형성할 수 있을 것
- 자산화에 대한 인식 확산과 함께 규제개혁과 금융지원 등을 통해 자산화가 여러 지역에서 더 많이 확산되어 나간다면 지역 주민이 주도하는 지역 관리가 가능해질 것으로 기대

- 정부와 지역공동체의 역할 분담
- 정부는 지속적인 지원과 함께 연구 수행을 통해 현장에 도움을 주며, 지역공동체는 활발한 활동을 통해 사회적 부동산에 대한 공감대를 확산시키고 역량을 키워 사회적 부동산을 효과적으로 운영하는 노력을 해야 함
- 중앙부처 등 공공영역이 사회적 부동산 활성화에 따른 임팩트(자산불평등 해소, 지속가능한 공동체 형성, 주민참여형 도시재생 등)를 충분히 인지하고 관련 정책 및 제도적 기반 구축을 지원하는 역할을 담당하는 것이 필요

- 소유권 외에도 사용권 확대를 위해 국공유 및 민간 부동산의 사회적 부동산화를 위한 신탁 시스템 도입 필요

- 사회적 부동산의 영속적인 공익성을 확보하고, 토지의 가치가 지역사회로 환원되는 사회적 소유·사용·수익권의 선순환 생태계를 구축하기 위해, 이를 재무적으로 뒷받침할 전용 '지역기금' 마련 필요

- 행정안전부 지역자산화사업은 용자사업이었으며, 지자체에서는 용자 또는 이자부담을 지원하였지만, 향후에는 지자체가 사회적 부동산에 직접 출자하는 단계까지 나아가야 함

지정토론

박진영

전국광역시도사회적경제지원센터협의회 정책위원

사회연대경제를 통한 지역자산화의 재구성

박진영 전국광역시도사회적경제지원센터협의회 정책위원

□ 사회연대경제에서 지역사회에 필요한 자산(asset)을 어떻게 인식하고 재구성할 것인가?

(기존 실험) 지역자산(community asset)화에 대한 사회연대경제의 실험이 있어왔음. 문재인 정부당시 지역자산화에 대한 특례 대출, 최근까지 도시재생을 통한 마을관리형 사회적협동조합 등이 전국단위에서 설립됨.

- 특히 도시재생 사업에서 새롭게 만들어진 공간을 활용하기 위해 지역주민과 지역공동체가 중심이 되어 공간 운영·관리를 해온 경험은 지역주민의 일자리, 돌봄서비스, 공간의 공익적 운영에 대한 성과가 있으나, 지속가능성은 여전히 과제로 남아 있음.
- 지역자산화를 단순히 공간의 재구성을 통한 돌봄·일자리·서비스 개념을 넘어 사회연대경제가 지역사회에 어떤 자산(asset)을 구축하고 남겨야 될 것인가로 새롭게 재구성할 필요

(지역자산화의 재구성) 사회연대경제 활성화의 관점에서 지역의 자산은 인적자원, 관계·신뢰 자원, 공간과 거점의 구축자원, 순환체계와 공동체적 부의 자원으로 구성될 수 있음

- 인적자원 : 사회연대경제의 핵심은 사람인데, 우리는 인적자원을 체계적으로 육성하는 시스템이 부재, 사회연대경제, 마을공동체, 시민사회 등 사회적 활동을 희망하는 청년들과 중·장년층에서 사회연대경제로 진입 및 유입할 수 있는 체계가 필요, 대학의 역할로만 한정될 수 없고, 정부와 지방정부의 관심이 필요
- 관계·신뢰자원 : 사회연대경제의 대표적인 특성이 관계와 신뢰 기반의 자원체계임. 구체적으로 생산자와 소비자의 신뢰, 후원자 및 자원활동에 참여하는 조합원의 증대, 지역사회에서 연대·협력의 경험을 통해 성과를 이루어 본 경험, 사회적 재난과 위기에서 지역사회로부터 사회연대경제의 인정과 신뢰의 경험 등
- 물리적 공간에 기반 된 자산화의 경험과 공유 : 공동으로 사용할 수 있는 공간, 혁신가들과 콘텐츠들을 실험하고 경험할 수 있는 공간과 경험, 지역사회 주민들과 공동체가 공동의 공간을 매입·소유·운영을 통해 창출되는 유·무형의 가치를 지역사회에 환원하는 활동
- 순환체계와 공동체 부 : 지역의 부가 외부로 빠져나가지 않고, 지역에서 생산-유통-소비될 수 있는 체계, 특정기업으로 집중되는 양극화가 아니라 모두의 성장으로 확산될 수 있는 공동체적 부의 구축과 거버넌스

(현 사회연대경제 정책의 평가) 이재명 정부에서 사회연대경제 활성화 및 성장촉진에 대한 사업이 다시 복원, 노동부가 약 1180억, 행안부가 85억원 등으로 성장촉진사업을 운영, 그런데, 여전히 개별기업을 지원하는 대상과 보조금 형태의 지원사업은 지역의 자산으로 축적되는 데는 한계가 있음

- 약 20만명 이상의 종사자가 일하고 있는 사회연대경경제에서 인적자원을 육성하고 성장할 수 있는 육성체계가 부재, 대학과 지역사회와 협력을 통해 인적자원 육성체계가 구축되어야 지역에 사람이 남을 수 있는 구조가 설계
- 관계·신뢰 자원을 지속적으로 쌓아나가야 됨. 최근 노동부의 전략형 지역생태계 활성화(노동통합, 통합돌봄) 사업 및 행안부의 혁신모델 발굴 사업 등을 활용하여 사회연대경제기업 간 연대와 협력, 이용자 및 소비자의 확대, 시민들이 사회연대경제에 효능감을 높일 수 있는 사업으로 전개될 필요. 조합원 및 자원활동가 등을 포함 커먼즈를 지속적으로 구축해 나갈 수 있는 기반을 조성할 필요
- 물리적 공간에 대한 실험, 앞으로 쏟아져 나올 폐교 등의 공간을 활용하여 사회연대경제기업들이 집적하여 공간에 대한 실험이 필요, 기초단위 지자체에서 실험되어 왔던 지역혁신 플랫폼의 공간, 사회적경제 혁신타운 등이 조성되고 왔으나, 광역 및 기초지역에 대한 실험은 계속되어야 함. 또한 최근 햇빛마을, 공공부지내 재생에너지(태양광발전) 의무화를 기반으로 시민햇빛발전을 통한 조합원 배당, 소득증대, 지역사회 필요한 사업을 하나갈 수 있는 기회로 활용
- 지역순환체계와 공동체적인 부를 구축할 수 있는 실험들이 확산 될 필요, 영암, 부여, 광명시 등이 지역 순환경제 조례 등을 포함하여 공공시장내 사회연대경제를 포함 지역기업들이 참여할 수 있는 체계를 마련, 지역화폐의 사용 확대 및 순환을 통해 지역의 소비가 지역에서 머물 수 있는 실험들이 전개
- 지역의 사회적금융 중개기관을 통해 공통의 부를 구축할 필요, 특정 기업의 성과가 연관기업 및 연계 기업의 매출 및 성과로 연계될 수 있는 체계

□ 사회연대경제를 통한 지역자산화의 재구성을 위한 지방정부와 민간의 역할

이재명 정부에서 5년간 지역의 사회연대경제가 실험하고 도전해야 될 과제는 단순히 사업비가 늘어나는 것이 아니라, 실제 지역문제를 해결하고 시민들의 효능감을 높일 수 있는 방안을 설계, 이를 위해 필요한 자산들이 인적자원과 관계와 신뢰자원, 물리적 공간을 통한 자산화의 구축, 순환과 공동체적인 부를 구축해 내는 것은 중요한 기반 과제로 설계될 필요가 있음.

(지방정부와 파트너십을 회복) 마을공동체, 사회연대경제는 정치적인 이슈와 상관없는민생경제영역이고, 시민들의 참여와 권리, 사회적활동 영역인데, 최근 너무 정치적인 이슈에 따라 영향을 많이 받고 있음

- 정권의 관심도, 지방정부의 인식에 따른 예산과 조직의 규모가 너무 달라진 경험이 향후 안정적으로 자립잡을 수 있는 과제에 대한 고민이 필요
- 물론 사회연대경제기본법이 통과 되면 조금 더 뿌리를 내릴 수 있는 기반이 다져지겠지만, 행정과 신뢰도를 쌓아가는 방법도 고민이 필요
- 행정과의 신뢰도는 민간의 전문성과 행정의 민간위탁사무에 대한 지원의 관점(소위 지원은 하되 관섭을 줄인다)을 유지하는 것이 필요

(지원사업에 대한 성격과 방식의 전환) 사회연대경제에 지원되는 자금이 대부분 지방정부 보조금으로 편성되고, 지방정부도 매칭을 통해 보조금 방식으로 지원, 보조금 방식은 개별기업을 지원하되, 자금이 순환되지 않고 흩어지는 자금의 한계가 명확함

- 지역의 자산으로 구축될 수 있는 사업내용과 지원방식이 고려될 필요, 사회연대경제기업의 연대와 협력은 사업적인 결합이 이루어 질 때 가능함.
- 단순 개별기업의 지원이 아니라, 기업간 사업이 결합될 수 있는 프로젝트, 또한 협업 프로젝트에 대한 사회적금융의 지원을 통해 지역내 사업지원이 연대와 협력의 자산을 구축할 수 있는 토대로 재설계 될 필요

(지역자산화를 위한 민간의 역할) 지속가능성을 제고하고 문제해결력을 높여야 되는 것은 사회연대경제의 중요한 과제, 이를 해결하기 위한 개별기업의 노력도 필요하지만 지역사회 연대체, 협의회 차원이 나서서 종합적으로 해결해야될 과제로 인식, '연대를 해야 지속가능성이 높아진다'라는 것을 통해 지역사회 연대경제 스스로 인적자산, 관계와 신뢰자산, 공간기반 자산화의 구축, 순환체계와 공동체적 부를 구축해 나가는 kpi를 설정하여 관리할 필요

지정토론

유한나

한신대학교 조교수
지방시대위원회 혁신자치 전문위원

사회연대경제와 협치형 민간위탁의 전환: 지역 자산화와 사회적금융을 통한 구조 혁신의 방향

유한나 한신대학교 조교수, 지방시대위원회 혁신자치 전문위원

1. 협치의 진동과 민간위탁의 구조적 한계

지난 10여 년간 지방정부는 협치와 시민참여를 강조해 왔다. 여러 위원회와 참여 제도가 도입되었지만, 이러한 시도는 정치 환경과 재정 기조에 따라 확대와 축소를 반복했다. 민간위탁도 비슷한 흐름을 보였다. 비용 절감과 효율성을 중심에 두고 제도가 운영되었고, 그 위에 파트너십이라는 표현이 더해졌다.

사회연대경제 조직들이 돌봄, 자활, 마을관리 등에서 위탁을 수행해 온 것은 사실이다. 그러나 이를 지역 공공성의 대안 모델로 체계화했다고 보기는 어렵다. 참여 범위는 제한적이었고, 지역과 분야에 따라 차이가 컸다. 운영 구조도 기존의 조달·관리 체계를 크게 바꾸지 못했다.

현장의 운영은 여전히 계약 관리 중심이다. 위탁자와 수탁자의 관계는 협력보다는 감독과 보고에 가깝다. 세부 지침과 승인 절차는 실행의 자율성을 제한한다. 행정은 위험 관리와 책임 통제를 우선하며, 그 결과 협치는 공동 설계보다는 과업 위임의 형식에 머문다. 행정이 감사와 의회 통제, 재정 건전성 요구 속에서 운영된다는 점은 분명하다. 다만 이러한 제약을 이유로 협치 구조를 정비하지 못한 점은 남는다. 협치가 충분히 작동하지 못한 것은 실행의 문제가 아니라 구조 설계의 문제에 가깝다.

또 다른 문제는 재정과 자산의 통제 구조다. 많은 사회연대경제 조직이 위탁금에 의존하는 상황에서는 행정과의 관계가 비대칭적일 수밖에 없다. 공공예산 의존도가 높은 구조에서는 비판적 협력과 장기 전략 수립이 제약된다.

2. 공공서비스 설계 체계의 전환과 자산 구조의 문제

민간위탁 개혁을 절차 개선이나 평가 지표 조정 수준에서 다루는 것은 충분하지 않다. 현재의 조달 중심 위탁 체계는 공공서비스를 과업 단위로 나누어 발주하고, 이를 계약 이행의 문제로 다루는 구조다. 이 틀에서는 지역 문제를 함께 정의하고 해결 방안을 설계하는 방식이 제한된다. 필요한 것은 표현의 변화가 아니라, 공공서비스 설계 권한과 책임 구조의 재구성이다.

기존 위탁 체계는 과정 통제와 사후 점검에 집중해 왔다. 수탁기관은 설계 주체가 아니라 집행 단위로 위치 지워졌고, 평가는 단년도 실적과 예산 집행의 적정성에 치우쳤다. 그 결과 협력 역량, 네트워크 형성, 지역 자원 연계 효과와 같은 요소는 충분히 반영되지 못했다. 민간위탁이 계약 관리에 머무는 한, 지역 공공성은 설계가 아니라 집행의 문제로 축소된다.

더 근본적인 한계는 자원 통제 구조에 있다. 설계 체계를 바꾸더라도 수탁 주체가 자산을 축적할 수 없는 구조가 유지되면 장기 전략은 작동하기 어렵다. 단년도 계약과 사업비 중심 구조에서는 자율성이 제한되고 위험이 수탁기관에 집중된다. 이러한 조건에서는 공동 설계를 강조해도 구조적 비대칭이 해소되기 어렵다.

국제적으로 사회연대경제(SSE)는 서비스 공급자의 집합을 넘어, 민주적 거버넌스와 잉여의 사회적 귀속, 자산 관리 원리를 제도적으로 갖춘 영역으로 이해된다. 자산 잠금(asset lock)은 해산 시 잔여 자산의 사적 유출을 제한하고 공동체에 귀속시키는 장치다. 이는 사회적 목적이 운영 수준에 머무르지 않으려면 자산 귀속 구조도 함께 설계되어야 함을 보여준다.

지역 문제 해결을 맡은 사회연대경제 조직의 자산이 여전히 시장 소유 구조에 종속되어 있다면, 운영과 소유 사이에 긴장이 생긴다. 운영은 공공성을 지향하더라도 자산 가치 상승과 처분 권한이 외부에 귀속되는 구조에서는 지역 차원의 장기 축적이 어렵다. 이 경우 사회연대경제는 지역 전환의 주체라기보다 단기 과업을 수행하는 계약 단위에 머물 가능성이 있다. 이 조건에서 사회연대경제는 지역 전환의 전략 주체라기보다, 준시장화(quasi-market) 체계 안에서 단기 과업을 수행하는 계약 단위로 머물 가능성이 높다.

3. 협치의 구조적 토대: 자산·자본·조달의 재설계

협치가 반복적으로 강조되면서도 제도로 안착하지 못한 이유는 설계의 미비라기보다 구조의 부재이다. 협치는 권한의 분산을 말하지만, 자원과 자본의 통제권이 여전히 행정에 집중되어 있는 한 실질적인 권한 이전은 일어나기 어렵다. 협치의 지속 가능성은 선언이나 참여 기구의 숫자가 아니라, 자산과 재정의 통제 구조(ownership and control structure)에 의해 좌우된다.

1) 지역 자산화: 운영에서 소유 구조로

지역 자산화는 부동산 매입을 늘리는 정책이 아니다. 토지, 건물, 에너지 설비, 플랫폼, 브랜드 등 주요 생산 요소의 소유와 통제 구조를 어떻게 설계할 것인가의 문제다. 운영 방식만 바꾸고 자산의 소유권이 외부에 남아 있다면, 지역 가치의 외부 유출을 막기 어렵다. 외부 자본에 의존한 개발은 단기 성과를 낼 수 있다. 그러나 자산 가치 상승과 처분 권한이 지역 밖에 있다면 잉여는 지역에 축적되기 어렵다. 공동체 기반의 소유 구조가 형성되면 잉여는 재투자와 축적이 가능해진다. 지역의 회복력은 소유 구조와 연결되어 있다. 보조금 중심으로 운영되는 사회연대경제 조직은 정책 변화에 따라 영향을 크게 받는다.

2) 사회적금융: 단기 집행에서 장기 자본으로

사회적금융은 공공예산과 상업금융 사이를 연결하는 중간 자본이다. 단년도 예산과 사업비 중심 구조에서는 자산 형성과 장기 전략 수립이 어렵다. 장기 저리 융자, 자본성 투자, 혼합금융(blended finance)과 같은 구조가 없으면 사회연대경제 조직은 소비성 예산을 집행하는 단위에 머물게 된다. 지역 자산화 전용 기금, 협동조합형 자산 펀드, 지역 금융기관과의 연계는 자본의 통제 구조를 다변화하는 수단이 될 수 있다.

3) 공공예산: 지출에서 투자로

현재 위탁 구조에서 공공예산은 집행과 정산의 대상이다. 이 체계에서는 혁신은 위험으로, 장기 투자는 비용으로 인식되기 쉽다. 결과 기반 지불체계(Pay for Results)나 사회성과 연계 구조를 사회적금융과 결합할 때, 공공예산은 지출을 넘어 사회적 투자로 기능할 수 있다. 선투자 자본이 일정 부분 위험을 분담하고, 성과에 따라 보상이 이루어지는 구조는 행정이 단독으로 추진하기 어려운 사업을 가능하게 한다.

4. 거버넌스의 재편

현재 위탁 관리 기능은 부서별로 분산되어 있고, 책임은 세분화되어 있으나 전략적 조정 기능은 약하다. 감독 중심의 행정 체계에서는 수탁기관이 협력 주체라기보다 관리 대상으로 취급되기 쉽다. 위험 관리와 사후 통제가 우선되면서 장기 전략과 공동 실험은 제한된다. 조정과 촉진 기능을 강화하지 않으면, 전략적 커미셔닝도 기존 감독 체계 안에 머물 가능성이 있다.

이용자 참여와 정보 공개도 형식에 그치는 경우가 있다. 참여 통로가 있어도 실질적 영향력이 보장되지 않으면 협치는 절차에 머문다. 참여, 투명성, 책임성이 제도적으로 설계되어야 협치가 안정적으로 운영될 수 있다.

5. 정책적 제안

1) 지역 차원의 장기 자산 포트폴리오 전략 수립

지금 한국에는 지역 차원의 자산 포트폴리오 전략이 거의 없다. 개별 사업 단위의 매입 지원이나 단년도 예산 투입만으로는 지역의 자산 구조를 바꿀 수 없다. 몇 개의 건물을 확보하는 것으로 자본의 흐름이 달라지지는 않는다. 중요한 것은 자산의 규모가 아니라, 자본이 지역 안에서 어떻게 흐르고 어디에 남는가이다.

따라서 자산화는 개별 사업이 아니라 지역 차원의 포트폴리오 전략으로 접근해야 한다. 주거, 상권, 문화시설, 재생에너지, 복합 인프라 등 기능별 핵심 자산을 식별하고, 공공·민간·공동체 자산을 함께 분석한 뒤 최소 10년 이상을 내다보는 축적 계획을 세워야 한다. 단년도 공모사업 중심의 구조로는 이러한 전략을 만들기 어렵다.

또한 재생에너지 수익, 공유자산의 임대·매각 수익, 공공 투자 재원을 다시 지역에 적립하는 순환 구조를 설계하지 않으면 자산화는 일회성 사업에 그칠 가능성이 높다. 수익이 일반회계로 흡수되거나 외부로 유출된다면, 지역은 자본이 머무는 곳이 아니라 잠시 거쳐 가는 공간으로 남게 된다.

2) 자산 잠금과 귀속 규정의 제도화

자산 잠금(asset lock)은 선택 사항이 아니다. 공공 재원이 투입된 자산이 사적 이익으로 전환되는 것을 막기 위한 기본 장치다. 국제적으로는 사회연대경제 영역에서 해산 시 잔여 자산의 사적 유출을 제한하고 공동체 목적에 귀속시키는 규정이 제도화되어 있다. 그러나 한국의 많은 정책에서는 이러한 장치가 없거나 선언적 수준에 머물러 있다.

공공 자금이 투입된 자산이 시간이 지나 시장 논리에 따라 처분된다면, 자산화는 장기 축적 전략이 아니라 단기 정책에 그치게 된다. 해산 시 잔여 자산의 귀속 원칙, 자산 처분 시 공동체 승인 절차, 장기적 공공 목적 사용 의무 등은 조례와 사업 지침에 명확히 규정되어야 한다. 이러한 제도적 장치 없이 추진되는 자산화는 공공 자산의 사적 전환 가능성을 구조적으로 열어두는 것과 다르지 않다.

3) 조달 성과지표의 지역화

지역경제 순환은 측정과 관리 없이 이루어지지 않는다. 현재 공공기관의 평가 체계는 지출 규모와 절차의 적정성은 관리하지만, 지출이 지역에 얼마나 남는지는 다루지 않는다. 이 구조에서는 지역순환경제를 실질적으로 추진하기 어렵다.

‘지역 내 유지 지출 비율’을 핵심 정책 지표(KPI)로 설정하고, 이를 공공기관 경영평가와 지방정부 성과관리 체계에 반영해야 한다. 앵커기관 조달 지출의 지역 잔존율, 사회연대경제 조직 참여 비율, 지역 금융기관과의 연계 수준, 사전 조달 교류 체계 구축 여부 등은 관리 대상 지표로 포함할 필요가 있다.

또한 금융기관의 지역재투자 평가와 연계해 예금 대비 지역 대출 비율과 전략사업 투자 비중을 함께 관리해야 한다. 조달과 금융을 분리해 운영할 경우 자본 유출 구조는 유지된다. 돈의 흐름을 파악하고 관리하는 체계가 필요하다.

4) 혼합 금융 구조의 고도화

자산화가 단년도 예산 사업으로 반복되는 것은 금융 구조가 충분히 설계되지 않았기 때문이다. 공공은 마중물 역할을 언급하지만, 실제로는 위험을 민간에 전가하는 방식이 많다. 이 구조에서는 장기 자산 형성과 축적 전략이 지속되기 어렵다.

혼합 금융(blended finance)은 필수적인 구조다. 정책금융, 주민 출자, 사회적 금융, 공공 연기금의 전략적 배분, 지역 금융기관 협력을 결합한 체계를 제도적으로 설계해야 한다. 초기 매입 자금, 중장기 상환 구조, 운영 안정화 자금, 위기 대응 자금, 재투자 적립 구조를 구분하지 않으면 재정 부담이 집중될 수 있다.

또한 협동조합 금융기관, CDFI, 임팩트 투자사 등 중개기관과의 협력을 제도화하고, 신용보증과 이차보전 등 공공의 위험 분담 장치를 명확히 해야 한다. 공공이 위험을 회피할 경우 부담은 민간에 집중되고, 자산 축적 구조의 형성은 지연된다.

6. 결론

민간위탁과 협치는 관계의 문제가 아니라 구조의 문제다. 특히 지역소멸과 고령화가 진행되는 상황에서는 더욱 그렇다. 인구 유출과 산업 기반 약화가 지속되는 조건에서 단기 사업과 연도별 예산 집행 중심의 위탁 체계로는 구조적 대응이 어렵다. 조달 중심 위탁이 통제와 단기 성과 관리에 머무를 경우, 사회연대경제는 단기 수행 단위로 제한될 가능성이 크다.

지역소멸의 핵심은 인구 감소만이 아니라 자산과 자본의 지속적 유출에 있다. 자산의 소유 구조를 재설계하고, 수익과 잉여가 지역 안에서 재투자되도록 구조를 만들지 않으면 지역의 회복력은 확보되기 어렵다. 지역 자산화, 사회적금융, 조달 구조의 재설계는 장기 전략으로 다뤄져야 한다.

사회연대경제 주체들 역시 단순한 서비스 제공자로 남을 것인지, 공동체 자산의 장기적 관리자(steward)로 역할을 확장할 것인지 판단해야 한다. 지역 자산화는 부동산 사업이 아니라 자산의 소유와 통제 구조를 어떻게 설계할 것인가의 문제다. 소유와 자본의 구조를 재설계하는 방향으로 논의가 확장될 때, 협치는 구조적 위기에 대한 대응 방식이 될 수 있다.

지정토론

권영우

행정안전부 사회연대경제제도과장

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

2026 의 제 별 정 책 토 론 회
사회연대경제 정책과 지역사회 자산화 전략

