

축소사회 위기 해결을 위한 제4섹터 활성화 방안 연구*

김종범**

이 논문은 당면하고 있는 한국의 축소사회 위기와 지방의 소멸 문제를 통해 해결책을 제안하고자 한다. 지방 대학의 입학정원 미달 문제로 불거진 우리사회의 구조적 모순을 해결할 수 있는 다양한 방법을 제도나 정책으로 제안하여 4차 산업혁명 이후의 한국사회와 포스트 코로나 시대를 대비하고자 한다. 특히 지방의 소멸 문제와 인구 감소의 문제는 한국 축소사회의 위기 해소를 위해서는 즉각적으로 해결 방안을 수립하여 시행해야 할 만큼의 시급한 문제라고 평가할 수 있다. 이를 위해 본 논문에서는 4개의 장으로 구성하여 연구를 진행하고자 한다. 첫 번째 장에서는 한국의 축소사회 위기를 지방의 위기와 연계하여 연구의 목적을 제시하고자 한다. 두 번째 장에서는 논문 전개를 위한 한국사회의 정치사회적 배경과 연구의 필요성 등을 기존의 논의와 연구 결과들을 중심으로 재편성하여 제시하게 될 것이다. 세 번째 장에서는 한국 축소사회의 위기 해결을 위한 구체적인 활성화 방안을 다양한 사례와 적용 방법 등을 통하여 제시하고자 한다. 네 번째 장에서는 이러한 한국의 축소사회 위기 해결의 중요성과 제안된 활성화 방안 연구의 발전 가능성에 주목하여 결론에 갈음하게 될 것이다.

주제어: 축소사회, 출생율, 지방의 위기, 수도권 집중화, 제4섹터

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-과제번호)(NRF-2020S1A5C2A03092778).

** 대전대학교 글로벌문화콘텐츠학과 부교수

1. 서론: 한국의 축소사회 위기와 지방의 상관성

2021년 대학입시는 한국사회의 구조적 모순과 문제점들을 한꺼번에 보여주었다. 학령인구 감소가 직접적인 원인이 된 인구감소와 지방대학 지원미달 사태는 이미 충분히 예견되었던 문제였다. 그러나 단지 학령인구 감소나 지방대학의 위기만으로는 현재 한국사회의 축소사회 위기를 설명하기 어렵다는 점이다. 고령사회의 진입, 수도권 집중의 심화와 지방의 소멸 위험, 아파트로 상징되는 부동산 문제로 인한 국토 불균형 문제와 빈부격차의 심화, 결혼인구와 출산율 저하 등이 복잡하게 얽혀있는 결혼과 가족 구성의 문제 등 거의 모든 사회문제가 이번 2021년 대학입시를 통해 드러났다.

이 논문은 이러한 당면하고 있는 한국의 축소사회 위기와 지방의 소멸 문제를 통해 해결책을 제안하고자 한다. 지방 대학의 입학정원 미달 문제로 불거진 우리사회의 구조적 모순을 해결할 수 있는 다양한 방법을 제도나 정책으로 제안하여 4차 산업혁명 이후의 한국사회와 포스트 코로나 시대를 대비하고자 한다. 특히 지방의 소멸 문제와 인구 감소의 문제는 한국 축소사회의 위기 해소를 위해서는 즉각적으로 해결 방안을 수립하여 시행해야 할 만큼의 시급한 문제라고 평가할 수 있다.

이를 위해 본 논문에서는 4개의 장으로 구성하여 연구를 진행하고자 한다. 첫 번째 장에서는 한국의 축소사회 위기를 지방의 위기와 연계하여 연구의 목적을 제시하고자 한다. 두 번째 장에서는 논문 전개를 위한 한국사회의 정치사회적 배경과 연구의 필요성 등을 기존의 논의와 연구 결과들을 중심으로 재편성하여 제시하게 될 것이다. 세 번째 장에서는 한국 축소사회의 위기 해결을 위한 구체적이고 세부적인 활성화

방안을 다양한 사례와 적용 방법 등을 통하여 제시하고자 한다. 네 번째 장에서는 이러한 한국의 축소사회 위기 해결의 중요성과 제안된 활성화 방안 연구의 발전 가능성에 주목하여 결론에 갈음하게 될 것이다.

축소사회의 위기 증후들은 이미 오래전부터 서구사회나 가까운 일본에서 충분히 거론되었던 현상이자 환경이었다. 이러한 한국사회의 위기에 대해 본 논문에서 밝히고자 하는 연구 주제는 위기 해결에 대한 활성화 방안이다. 실제로 이미 오래 전부터 한국의 축소사회 위기에 대한 전망이나 사회 위기에 대한 심도 있는 논의들은 있어왔다. 출산율을 높이기 위한 방법, 결혼을 용이하게 하는 방법, 청년들의 가족 구성에 대한 다양한 혜택 등이 제도적으로 확산되고 강화되어 왔다. 그러나 당면한 한국사회 현실에서 이러한 위기 해결이 쉽지 않다는 점은 여러 경로를 통해 지적되어 왔다.

따라서 이 논문에서 주장하고자 하는 위기 해소를 위한 활성화 방안의 의미는 기존의 주장이나 내용과는 달라야 할 것이다. 이러한 점을 반영하여 본 논문에서 추구하고자 하는 글의 방향성은 다음의 두 가지로 정리하고자 한다. 첫째, 정책 제안의 방향이 단순한 제도 보완이나 새로운 정책 제안으로 방향을 제시하지 않을 것이다. 둘째, 정책이나 방법의 활성화를 위한 제안 양상이나 내용이 막연한 기존 제도를 답습하거나 변형하는 수준에서 제안하지는 않을 것이다. 이는 위기 해소 활성화의 방향이나 제안 자체가 기존 연구나 논의에서 다루고 있던 수준이나 내용을 바꾸거나 단순 구체화하지는 않을 것이라는 의미이다. 특히 논문에서 제안하고자 하는 활성화 제안의 방식이나 내용은 기존 방식과는 전혀 다른 차원에서 제시하고자 한다.

이를 위해 본 연구에서는 다음의 세 가지를 충분히 고려하여 활성화 방안을 제시하고자 한다. 첫째, 현재 진행하고 있는 국토개발 정책의 방향과 제도에 대한 전면적인 재검토이다. 이는 개발과 성장에 대

한 패러다임의 전환을 충분히 고려하여 본 논문의 내용을 구체화한다는 의미이다. 둘째, 본 논문 연구를 위해서 제안하고자 하는 활성화 방안은 주로 새로운 시대를 대비하기 위한 차원에서 논의하고자 한다. 다시 말하면, 본 논문에서 제안하게 될 방안들은 4차 산업혁명과 포스트 코로나 시대를 위한 예방적 연구에 중점을 두고자 한다. 셋째, 변화될 한국사회의 환경과 조건을 고려하여 본 논문을 분석하고자 한다. 다시 말해, 논문 자체의 성격이 미래지향적이며 현재 관련 논문 방향이나 분석틀과는 분명하게 다르다는 것을 의미한다.

축소사회의 위기를 더 이상 방치하거나 등한시 할 수 없다는 점은 대한민국 국민 모두가 인식하고 있다. 그럼에도 불구하고 위기 해결의 방식이나 정책 등이 효율성과 효과성이 낮은 이유에 대해서는 여전히 논쟁 중이다. 따라서 본 논문에서는 기존 논의나 연구 결과와는 다른 방향에서 축소사회의 위기를 해석하고, 위기 해결을 위한 새로운 차원의 제안을 시도하고자 한다.

2. 연구의 배경과 방법

1) 연구의 배경과 필요성

2000년대 이후 급격하게 진전되고 있는 저출산·고령화에 수반되는 인구구조 변화는 전통적인 가족과 사회를 급격하게 변화시키고 있다. 이는 한국의 경제, 복지, 산업, 정치 등 사회전반의 구조적인 위기를 초래하게 되었다. 이러한 사회의 구조적 변화에 수반되는 급격한 변동에 대해서 낙관론과 비관론이 다양한 측면에서 제기되면서 논쟁적인 연구가 계속되고 있다.

제4차 산업혁명의 성과와 결과에 대한 낙관론은 AI나 IT산업의 무한한 성장에 따른 정보화, 무인화, 자동화에 따라 고용을 수반하지 않는 경제성장 시대에 인구감소는 사회적인 선택이라는 시각에 기반하고 있다. 이러한 주장의 근거는 출산율의 저하 현상이 노동수요의 감소라는 사회경제적인 변화일 뿐이며, 인간의 노동을 대체하는 과학기술이 진화하면서 인간노동을 대체할 것이고, 인간의 생존환경을 더 나은 방향에서 획기적으로 변화시키게 될 것이라고 주장한다.

반면 비판론은 인구구조의 급격한 변화에 수반되는 구조적인 쟁점에 집중되고 있다. 인구감소가 경제적인 생산과 소비를 축소시키고, 사회적인 후생을 감소시킨다고 주장한다. 인구감소와 고령화에 수반되는 인구구조 변화는 복지위기, 지방소멸, 대학소멸 등의 구조적인 축소가 불가피하다는 점에서 구조적인 위기라는 것이다. 특히 저출산, 고령화가 경제성장과 도시화에 수반되는 일반적인 경향임에도 불구하고 한국사회의 저출산, 고령화가 동아시아 및 서구 사회와 비교하여 급격하게 진행되고 있다는 점은 예외적인 사례로 지적되고 있다.

〈그림 1〉 합계출산율 추이 1970-2018

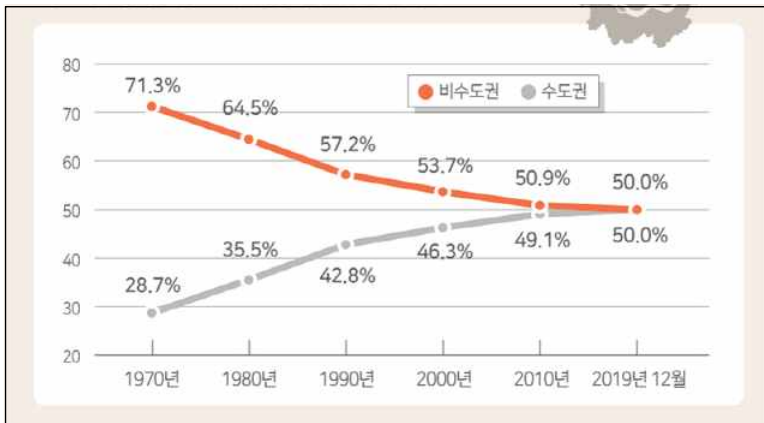


자료 : 국가통계포털, 인구동태건수 및 동태를 추이

<그림1>에서 볼 수 있듯이, 2018년 한국의 합계출산율은 0.98로 OECD 국가들 가운데 최저치를 기록했으며 하락율도 OECD 국가 중 가장 빠른 속도로 진행되어 왔다. 급격한 인구감소와 고령화가 결부되면서 인구성장을 기반으로 제도화되어 왔던 사회체제, 특히 복지, 생산, 고용, 주거는 물론 대학정원의 축소지향이라는 구조조정이 불가피한 상태이다.

또한 인구감소가 초래하는 사회구조적인 조정문제의 핵심 쟁점은 지역별로 비대칭적인 인구감소로 인한 지방소멸, 농촌소멸 등의 문제와 연계되면서 경제적·사회적·정치적 위기가 초래되고 있다는 사실이다. 특히 한국의 경우 오랫동안 사회문제로 지적되어 왔던 수도권외의 과밀화와 집중 논란은 이러한 위기로 인해 더욱 가속화되는 상황을 보여주고 있다. 아래의 <그림2>에서 보는 바와 같이 저출산, 고령화에도 불구하고 수도권의 인구집중이 가속화되면서 2019년 12월 기준 수도권(서울, 인천, 경기) 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중은 처음으로 50%를 초과했다.

<그림 2> 인구의 수도권 집중도



자료: 행정안전부 주민등록인구통계

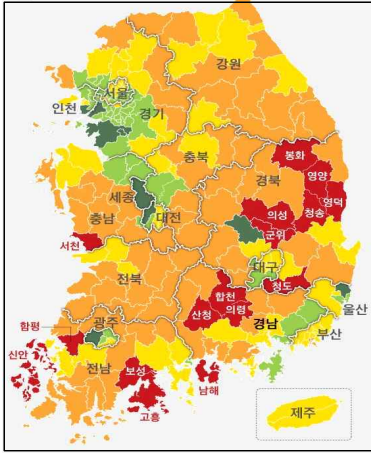
이와 같은 수도권 집중화 이면에는 농촌으로부터 수도권으로의 도시이주가 지속적으로 이루어지고 있다는 사실을 방증한다. 한국사회에서 전통적으로 도시보다 농촌지역의 출산율이 높았음에도 불구하고 지방소멸과 농촌소멸 위험이 가중되고 있는 것은 취업, 거주, 복지 등의 이유로 젊은 세대 및 가임여성의 도시, 특히 수도권 지역으로의 이주가 계속되고 있기 때문이다.

도시이주 현상은 지방소멸과 농촌소멸이 가시적으로 확인하다는 점을 보여주고 있다. <그림3>에서 보는 바와 같이 일부 대도시를 제외하면 가임여성의 감소와 이주에 따라 대부분의 지방 도농지역은 지방소멸 위험지역으로 분류되고 있다. 본 연구의 주요 대상 지역인 수도권 이남의 지방(특히 충청권은 수도권과 직접 경계하고 있는 지리적 이점에도 불구하고)만 보더라도 소멸위험이 상당 수준에 이르렀다.

전국 지방소멸 지수평균 0.84 대비 충청남도의 소멸지수는 0.63으로 17개 자치정부 가운데 하위권이며, 천안시를 제외한 14개 충남 시군이 소멸위험에 진입했다는 것을 <그림3>은 보여주고 있다. 더군다나 충청남도의 경우 소멸위험의 지역적인 편차도 존재하는데, 북부권역(서산, 당진, 아산)을 제외한 대부분의 지역이 소멸위험 지역에 진입했으며, 그 가운데 서천은 소멸지수가 가장 높게 나타날 정도로 수도권에서 멀어질수록 소멸위험도 증가하고 있다는 것을 알 수 있다.

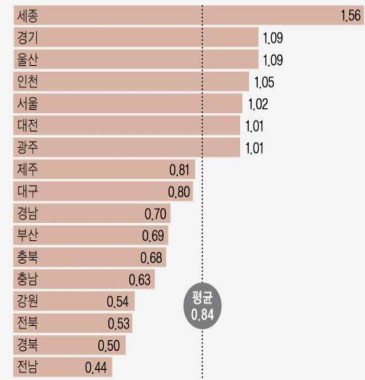
<그림3> 지방소멸 위험지수 2019

	소멸 고 위험 (0.2 미만)		소멸위험 보통 (1.0-1.5)
	소멸위험 진입 (0.2-0.5)		소멸위험 낮음 (1.5 이상)
	소멸위험 주의 (0.5-1.0)		



출처: 한국고용정보원

광역시·도별 소멸위험지수



자료: 이상호 한국고용정보원 연구위원

① 통계일보

출처: 중앙일보

2) 선행 연구와 새로운 해결 방식의 모색

인구의 도시이주로 인한 수도권 집중화와 지방 및 농촌지역의 소멸 위험 증가는 지방대학의 위기와 지방의 청년 실업을 저하라는 연쇄 위기 상황으로 이어졌다. 더군다나 출산율 저하로 인한 학령인구의 감소는 2021년 대학입시에서 볼 수 있듯이, 지방대학 신입생 미달이라는 초유의 사태가 발생하였다. 기존의 인식은 수도권에서 먼 지역부터 지방대의 위기가 시작될 것이라는 예상이었지만, 서울을 제외한 거의 모든 곳에서 신입생이 미달되는 사태가 발생한 것이다. 비록 수치의 차이가 있었지만, 국립대를 포함한 거의 모든 대학이 신입생을 충원하지 못하는 위기가 급속하게 악화되고 있다.

인구 감소와 수도권과 지방의 비대칭적 인구 구조의 변화는 직접적으로 축소사회의 위기를 더욱 가속화하고 있다. 한국사회에서 축소사

회의 위기를 진단하고 대비를 위한 노력은 이미 몇 년 전부터 시작되었다. 주로 인구 증가를 위한 출산장려정책과 농촌 등의 지방 유입을 촉진하는 정책들이 주를 이루었다. 그러나 대부분의 정책이 축소사회 위기에 총체적으로 대응하고 근본적인 문제 해결을 위한 것이었다기 보다는 현금성 선심정책이나 일시적이고 단편적인 성격이었다는 한계가 존재했다. 따라서 현재 급속하게 진행되고 있는 축소사회의 위기 양상을 정확하게 진단하고 해결하기 위한 구조적이고 근본적인 대응과 준비가 필요해 보인다.

이를 위해 본 논문에서는 새로운 방식의 활성화 방안을 제시하고자 한다. 그러한 활성화의 가장 핵심적인 영역을 '제4섹터'와 연계하여 축소사회 위기 해결을 모색하게 될 것이다. 축소사회 위기 해결을 위한 국가·사회 차원의 해결 영역은 주로 제1섹터인 정부 및 관료 사회와 제3섹터인 NGO 영역이 국가정책 혹은 사회적 경제 활성화와 같은 방식으로 이루어졌다. 따라서 기존 연구들과 결과물들 역시 주로 이들 영역에서의 해결 방안과 정책 활성화에 초점을 맞추고 있다. 그러나 본 논문에서는 보다 확장된 개념과 영역으로서 제4섹터를 규정하고 이를 중심으로 정책 제안과 활성화 방안을 분석하고자 한다.

축소사회 위기 해결 관련 선행 연구들은 주로 두 가지 방향에서 진행되었다. 사회적 경제 활성화와 연관되어 있다. 물론 축소사회 논의가 사회학에서 논의되느냐 혹은 경영이나 경제 역역에서 논의되느냐에 따라 연구방향이나 주제 등이 차이가 있지만, 현대사회의 복잡성은 하나의 영역에 국한하기에는 분명한 한계가 있다. 특히 한국사회에서 급속하게 진행되고 있는 축소사회 위기 양상은 동아시아 국가들과의 과정이나 원인 등에서도 다르다는 점에서 보다 정밀한 접근과 분석이 필요하다.

문제 해결을 위한 첫 번째의 정책적인 노력은 정부와 행정 영역에

서 다양한 정책들이 수립되고 시행되었다. 전술한 대로 관련된 수많은 지원 및 장려 정책이 시행되었음에도 정책적 효과나 축소사회 위기 해소를 막기에는 부족한 점들이 많았다. 정책 실패의 원인에는 여러 가지 있지만, 주로 한국사회의 구조적인 문제들을 진단하여 해결하기 보단 재정지원에 의존하거나 결혼이나 가족 등의 사회구조를 바꾸는 근본적인 장기정책의 결여 등이 주원인이었다. 두 번째 방향은 사회적 경제 활성화 및 유관 연구들이다. 특히 이 영역에서의 연구는 도시재생과 지역재생을 위한 국책사업과 연계하여 원도심 활성화사업과 농촌마을만들기사업 등의 방식으로 시행됨으로써 이전보다는 그 대상과 방법에서의 구체성이 강조되었다. 또한 다양한 직종과 분야(임영언, 유근준 2019; 유예경, 최병호 외 2019; 김재현, Nargis Bibi, Imran Shahzad, Shoaib Azmat 2017; 송원근, 이예나. 2020; 이현주 2017; 유예경, 김용철, 최병호 외 2020 등)를 지정하여 구체적이고 경험적인 사례 분석을 제시하고 있음에도 불구하고 이론과 실제 사이에서 정책으로 구체화 되는데 한계를 보이고 있다(유예경, 김용철, 최병호 외 2020; 조상미, 이경미 2020; 이홍택. 2018; 최유진 2018; 윤동욱 2018 등).

결국 이러한 정책과 연구 결과들의 주된 한계는 근본적인 구조를 바꾸거나 축소사회 위기의 진단 자체의 문제일 가능성이 높다. 특히 축소사회의 위기가 어느 한 영역이나 분야에서 볼거진 현상이 아니라 는 점에서 새로운 방향에서 문제 해결의 방향을 구축할 필요가 있다. 현대사회의 다양한 문제를 어느 한 분야나 영역의 기능만으로 해결할 수 없다는 점에서 본 논문에서 주목하는 분야와 영역은 '제4섹터'이다. 제4섹터라는 용어와 개념이 최근에 만들어지고 연구된 것은 아니지만, 제4섹터의 융합적인 영역 통합 및 하이브리드 기능 등에 주목하고자 한다.

3. 제4섹터 활성화 제안과 조건들

1) 제4섹터의 등장과 주요 내용

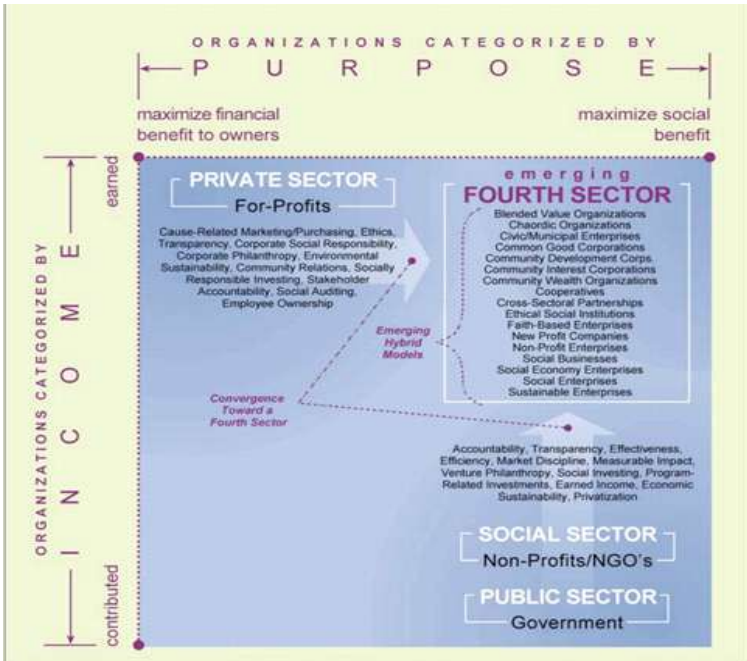
제4섹터와 연계하여 본 논문을 분석하고자 하는 시도는 축소사회 위기 극복의 해결방안 모색이 주목적이다. 제4섹터 논의가 최근 활발하게 이루어지고 있지만, 이미 2000년대 초반부터 개념과 내용에 대한 논의는 시작되었다(이성록 2000, 246; 김형돈 2015). 1968년 이후 국가와 민간 영역 사이에 등장하여 활동하게 된 '신사회운동'의 주체들을 제3섹터로 명명하기 시작하였다. 국가영역도 민간영역도 아닌 이 영역은 시민사회, 자원영역(voluntary sector), 비영리 영역(nonprofit sector) 등의 다양한 용어로 사용되었다(김인춘 2014, 196). 이러한 배경에는 복지국가 운영의 효율성과 당면한 사회적 문제의 해결을 위해 필요한 시민들의 자발적인 참여가 필요했던 당대의 시대적 상황을 반영한 결과였다.

이후 제3섹터는 사회적 경제 활성화 영향을 받고, 영리 목적의 경제적 활동의 필요성 등에 의해 사회적 기업 등의 방식으로 경영과 경제 영역에서 활발하게 작동하기 시작하였다.(Chell 2007; Defourny and Nyssens 2010; Kerlin 2006; 김형돈 2019, 40) 이러한 상황에서 2018년 개최된 “다보스포럼”에서 ‘분절된 세계에서 공유의 미래 창조’라는 비전을 제시하면서, 이를 위한 10대 과제 중 하나로 ‘제4섹터 구축’을 제시하였다.(최준규·윤소은 2018, 2) 이는 현대사회의 다양한 문제 해결이 어느 한 영역에서 해결하기 어려운 복잡한 구조를 반영한 것이었다. 따라서 본 연구의 핵심 주제인 축소사회 위기해결 역시 이러한 제4섹터와의 연계를 통한 연구방법과 분석틀을 제시하고자 한다.

제4섹터를 이해하기 위해서는 제1섹터와 제2섹터 그리고 제3섹터를 명확하게 이해할 필요가 있다. 그러나 본 논문에서는 제4섹터 출현의

필요성 및 구분 과정에서 나타난 각 섹터별 주요 특징과 영역 및 주요 내용을 등을 Forth sector network(2009, 3)에서 제시한 것을 중심으로 전개하고자 한다. 여기에서는 주로 이익의 극대화와 사회적 이익 및 기부와 경제활동이라는 4개의 기준을 통해 제4섹터를 표현하고 있다. <그림4>에서 제시하는 제4섹터는 주로 경제적 요인 및 이익의 성격 등을 통해 제시하고 있지만, 본 논문에서는 이러한 경제적 요인 이외에도 축소사회 위기의 주요 요소들이라고 할 수 있는 인구감소, 고령화 사회, 지역의 소멸, 수도권 집중 및 결혼이나 가족의 유대약화 등과 같은 요인들도 결합하여 제4섹터를 논하고자 한다.

〈그림 4〉 제4섹터의 출현과 구조 및 성격



자료: Forth sector network(2009, 3)

<그림4>에서와 같이 제4섹터가 출현하는 방식과 구조 및 성격을 보면 한국의 축소사회 위기를 초래하고 있는 몇 가지 요소들을 이들 제4섹터의 구조 안에 주요 변수로 결합시킬 수 있을 것이다. 왜냐하면 한국의 상황에 적합하고 합당한 한국형 제4섹터의 활성화 방식은 한국에서 급속하게 진행되고 있는 당면한 축소사회의 위기 해결을 위한 제안이기 때문이다. 다시 말해 단순히 영리-비영리, 혹은 정부-시민사회 등의 이분법적 기준에 의해 제4섹터의 범위와 영역을 구분하는 것이 아니라 한국 축소사회의 주요 요인과 양상 등을 반영한 “하이브리드형 제4섹터”를 재구성할 필요가 있다.

2) 한국형 제4섹터의 제안과 활성화

한국형 제4섹터에 대한 모형에 가장 근접하게 제시한 이는 크리니언(Crinion 2008)이다. 그는 제1섹터(Government), 제2섹터(Business), 제3섹터(Nonprofit)를 연계하여 각각의 중첩된 부분과 함께 중앙의 융합형태의 제4섹터 모형을 제시하였다.(<그림5> 참조) 그러나 한국의 사회구조나 축소사회의 요인 등을 고려하면 좀 더 보완하고 수정할 필요가 있으며, 특히 한국의 경우 수도권과 지방의 격차가 크다는 점과 고령화와 저출산의 직접적인 타격을 받는 곳이 농어촌과 같은 지방이라는 사실을 고려하여 보다 구체적인 제4섹터를 설정하였다.

크리니언은 이 모형에서 중앙의 융합형 제4섹터의 의미를 현대적인 협동조합(cooperatives)과 새로 출현한 하이브리드 조직(emerging hybrids) 이념형(ideal-type) 사회적기업(social enterprise)²⁾으로 표현하고

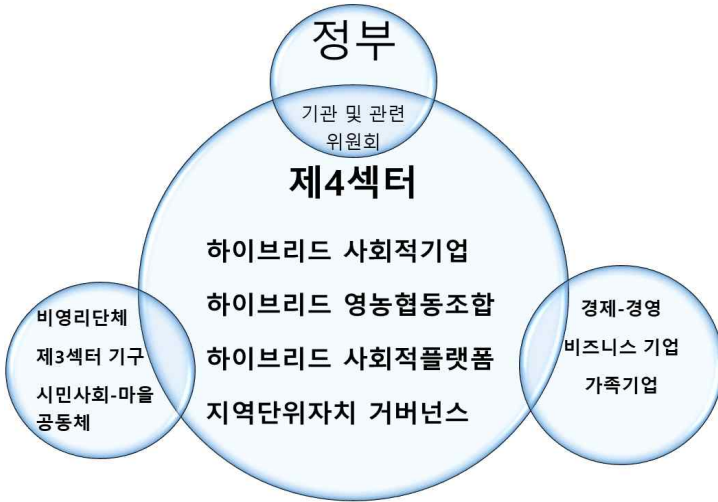
2) 크리니언이 의미하는 사회적기업은 한국에서 주로 통용되는 인증된 사회적기업이 아닌 이론적인 이념형(ideal-type) 사회적기업을 의미한다. 기본적으로 한국의 사회적기업은 정부가 제시하고 있는 표준형 사회적기업을 의미지만, 크리니언은 이와는 달

있다. 그러나 한국의 경우 농어촌의 마을 단위가 크리니언의 분류나 조직과는 다소 다른 조직과 거버넌스가 구성되어 있다는 점에서 협동조합과 사회적기업 조직만으로 규정하기에는 무리가 있다. 따라서 크리니언의 모형에 더하여 몇 가지 특징과 조직을 보완하여 <그림5>의 한국형 제4섹터 모형을 제시할 수 있다.

그러나 크리니언이 제시한 각각의 중첩된 영역에서의 기관 유형이나 내용은 비교적 유사한 측면이 많다. 크리니언은 제1섹터에 속하면서 제4섹터에 중첩된 조직은 정부 출연기업(government sponsored companies)이고, 제2섹터에 속하면서 제4섹터에 중첩된 조직은 노동자 소유기업(employee owned companies)과 미션지향기업(family controlled mission-driven firms)이며, 제3섹터에 속하면서 동시에 제4섹터 영역에도 중첩된 조직은 비영리 소유 기업(nonprofit owned companies)으로 분류하고 있다. 이러한 범위를 규정하면, 제4섹터는 “기업 활동(business activities)에 종사하면서 사회적 목적(social purposes)을 추구하는 조직”을 의미하고, 정부 출연기업, 사회적경제기업, 소셜 비즈니스, 지역개발회사, 공동체 자산 조직, 기타 지속가능한 일반기업까지 다양한 조직을 포괄한다(최준규·윤소은 2018). 이러한 규정에 더하여 한국형에서는 출산을 저하나 지역재생을 위한 정부위원회나 중간조직으로서 지방자치단체 소속의 지방자치기관들이 있으며, 현장에서 활동하는 개별 혹은 집단 활동가들과 함께 마을 단위 거버넌스 체계를 갖추고 있다는 점이 다소 차이가 있다.

리 이념적으로 정의할 수 있는 보다 광범위한 영역에서의 사회적기업 범주를 제시하고 있다.

〈그림5〉 제1섹터-제2섹터-제3섹터 간 관계 설정을 통한 한국형 제4섹터 영역 지도



자료: Crinion(2008)의 내용을 한국형으로 수정 및 보완

한국형 제4섹터의 구성과 조직을 이해하기 전에 전술한 다보스포럼에서 제시한 제4섹터의 속성과 가치 등에 대한 분석이 필요하다. Fourth sector network는 제4섹터에서 활동하는 전형적인 조직을 ‘가치 중심 조직: the For-Benefit organization’이라 명명하고, 이 조직이 갖는 9가지 핵심적인 속성을 제시하였다. 첫째, 사회적 목적(social purpose)이 활동의 중심으로, 조직의 구조 안에 내재화되어 있다. 둘째, 조직의 사회적 목적과 이해당사자에 대한 책무와 정합적인 경제적 활동을 한다. 셋째, 이해당사자들이 기여에 따라 소유권을 공평하게 나눠 갖는다. 넷째, 이해당사자로 구성되는 지배구조(governance)를 갖추고 있어, 정보와 통제권을 공유한다. 다섯째, 직원과 이해당사자의 기여도에 따라 성과를 공정하게 보상한다. 여섯째, 조직의 사회적 목적을 달성할

수 있는 수준에서 투자수익을 보상한다. 일곱째, 이해당사자들의 네트워크를 통해 사회적·환경적 성과를 지속적으로 개선하기 위해 노력한다. 여덟째, 사회적·환경적·재무적·임팩트에 대한 정확한 정보를 제공한다. 아홉째, 사회적 목적을 가진 조직과의 인수합병만 허용되며, 해산할 때 잔여 자산은 사회적 목적을 수행하는 자산으로 남긴다(Forth sector network 2009, 5).

〈표1〉 제4섹터 가치 중심 조직의 9가지 핵심 속성

핵심 속성	핵심 속성의 내용
사회적 목적 (social purpose)	조직 구조 안에 내재화된 사회적 목적이 활동의 중심
비즈니스 방법 (business method)	조직의 사회적 목적 및 이해당사자에 대한 책무와 정합적인 경제적 활동
포용적 소유권 (inclusive ownership)	이해당사자들이 기여에 따른 공평한 소유권 배분
이해관계자 거버넌스 (stakeholder governance)	이해당사자로 구성되는 지배구조
공정한 보상 (fair compensation)	직원과 이해당사자의 기여도에 따른 공정한 성과 보상
적절한 투자수익률 (reasonable returns)	조직의 사회적 목적을 달성할 수 있는 수준의 투자수익 보상
사회적·환경적 책임 (social and environmental responsibility)	이해당사자들의 네트워크를 통한 지속적인 사회적·환경적 성과 개선
투명성 (transparency)	사회적·환경적·재무적·임팩트에 대한 정확한 정보 제공
사회적 목적을 위한 보호 자산 (protected assets)	사회적 목적을 가진 조직과의 인수합병 및 해산할 때 잔여 자산은 사회적 목적의 자산으로 귀속

자료: Forth sector network(2009, 5)

다보스포럼에서 제시한 이러한 제4섹터의 속성과 주요 내용은 한국적인 상황에 직접 적용하기에는 어려운 측면이 있다. 특히 본 논문에

서 제시하고자 하는 축소사회 위기 해결의 방식의 하나로 제4섹터를 활성화하고자 한다는 점에서 적절한 변형과 보완이 필요하다. 한국 축소사회 위기는 출산을 저하에 따른 인구 감소, 고령화 사회의 진입, 생산 인구 감소로 인한 고용 없는 성장, 부의 불평등 심화, 수도권과 지방의 지역격차 심화, 성장 잠재력의 약화, 그리고 국가와 사회의 축소 등으로 나타나고 있다. 이러한 과정과 현상 중에 수많은 기타 다양한 요인들도 부각되거나 고려해야겠지만, 이러한 사회 위기에 대한 국가 전제의 대응이 현재는 미비하거나 유기적이지 않다는 문제점을 갖고 있다.

결국 한국 축소사회의 위기를 해결하기 위해서는 국가적인 차원뿐만 아니라 민간 영역과 국민 모두가 참여해야하는 총합적이고 장기적인 대응과 정책의 필요성이 대두되고 있다. 더군다나 수도권 집중화에 따른 미래 국가 경쟁력의 약화나 인구감소로 인한 국가 생산력 저하 등은 현재의 수도권 집중이나 부의 불평등 문제에 대한 대응책이 마련되지 않는다면 수년 혹은 수십 년 안에 미래의 대한민국은 심각한 수준으로 수축될 가능성이 매우 높다. 현재 시행되고 있거나 사회적으로 용인되는 제도와 정책에 대한 전반적인 검토와 함께 위기 해결을 위한 새로운 방식의 혁신적 제안이 필요하며, 본 논문에서는 이를 제4섹터의 활성화로 제안하고자 한다.

3) 한국형 제4섹터 활성화 방안과 의미

한국형 제4섹터를 구성하게 될 새로운 내용의 핵심은 ‘지역 간 격차 해소’, ‘거주정책의 전면적 전환’, 농어촌 거주공동체 거버넌스의 재조정 그리고 ‘신(新)가족제도와 사회정책의 재구조화’ 등이다. 이러한 새로운 내용을 담게 될 핵심적인 9개의 속성 외에도 ‘사회연속성’과 ‘격

차 해소성' 및 '균등한 삶의 질' 등의 속성을 추가로 보완하여 12가지 속성으로 재편할 필요가 있다. 이를 다시 아래의 <표2>로 정리하면 다음과 같다.

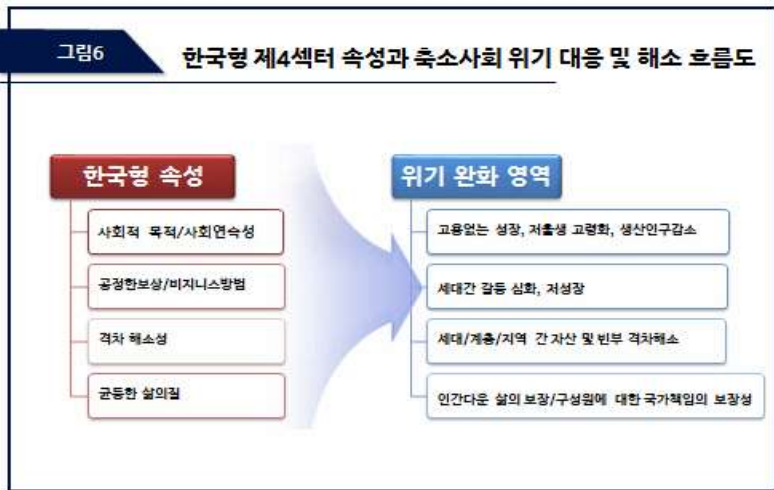
<표 2> 한국형 제4섹터 가치 중심 조직의 12가지 핵심 속성

기존 핵심 속성 9가지	핵심 속성의 내용	신규속성 3가지	신규속성의 내용
사회적 목적	조직 구조 안에 내재화된 사회적 목적이 활동의 중심	사회 연속성	인구증가 목적의 활동 중심
비즈니스 방법	조직의 사회적 목적 및 이해당사자 책무와 정합적인 경제적 활동		세대 간 갈등 격차 해소 활동
포용적 소유권	이해당사자들이 기여에 따른 공평한 소유권 배분		사회 구성원 수의 일정 유지 원칙
이해관계자 거버넌스	이해당사자 구성의 지배구조+ 외부로부터 신규 유입의 개방성	격차 해소성	지역간 격차 해소 목적의 활동 중심
공정한 보상	직원과 이해당사자의 기여도에 따른 공정한 성과 보상		수도권 집중 완화 및 분산 활동
적절한 투자수익률	조직의 사회적 목적을 달성할 수 있는 수준의 투자수익 보상		세대·계층 간 빈부격차 해소원칙
사회적·환경적 책임	이해당사자들의 네트워크를 통한 지속적인 사회적·환경적 성과 개선	균등한 삶의질	사회적 약자의 인간다운 삶 보장 목적 활동 중심
투명성	사회적·환경적·재무적·임팩트에 대한 정확한 정보 제공		구성원들의 최저생활 보장의 국가책임 강화
사회적 목적을 위한 보호 자산	사회적 목적을 가진 조직과의 인수합병 및 해산할 때 잔여 자산은 사회적 목적의 자산으로 귀속		사회 자본의 균등한 배분 원칙

* 검정 이탤릭체 굵은 글씨는 보강 내용 강조

** <표1>을 기반으로 필자가 속성 및 내용 보강

<표2>를 토대로 한국형 제4섹터의 12가지 속성을 축소사회 위기와 형상에 연결하여 해결 가능성을 모색한다면 12가지 속성 중 한국의 축소사회 위기 대응과 해소의 흐름도는 다음의 <그림6>과 같은 그림으로 정리할 수 있을 것이다. 이를 위해 한국형 제4섹터의 하이브리드형 주요 조직을 지방의 대부분을 구성하는 농어촌에서 조직하고 지역 소재 지방대학과 연계한 정책 등을 효율적으로 수립하여 실행한다면 충분한 효과를 볼 수 있을 것이다. 이 과정에서 국가기관이 아닌 지방자치단체나 지방 거버넌스를 중간조직으로 활용하는 방법을 접목하여 장기적인 계획과 정책을 수립할 필요가 있다.



한국형 제4섹터 활성화를 위한 방안은 크게 두 가지 정도로 제시할 수 있을 것이다. 이러한 방안의 전제는 현재 실시하고 유지되고 있는 각종 사회제도 방향을 미래 세대를 위한 현실적이고 구체적인 방향으로 전면적인 전환과 계획을 수립한다는 것임은 당연지사일 것이다. 이

를 토대로 제시할 수 있는 두 가지 방안은 다음과 같다. 첫째, 축소사회 위기 해결을 위한 ‘중간지원조직’의 역할과 조직의 다양성을 국가가 적극적으로 지원하고 유도하는 방법이다. 둘째, 거주공동체의 하부단위(도시의 경우 통과 반, 농어촌의 경우 리)의 거버넌스의 자생력을 키우기 위해 지역 소재 대학이나 기업과의 연대와 협력을 통한 사회적 경제 시스템의 구축이다.

중간지원조직이란 ‘다원사회의 공생과 협동이라는 목표를 향해 지역사회와 NPO의 변화와 니즈를 파악하고 인력, 자금, 정보 등 자원제공자와 NPO의 협력과 연대를 모색하는 조직이다. 또한 지역에 기반하여 사회 모든 분야의 자금, 인력, 서비스 등을 지원하는 광범위한 의미에서의 조직을 뜻하기도 한다. 아울러 각 지역에서 행정과 지역 시민단체 사이에 다양한 활동을 지원하기 위한 경우도 이에 해당한다. 행정과 NPO 뿐만 아니라, 기업과 NPO, 시민과 민간단체, 기부자 등 다양한 관계성을 가진다. 중간지원조직의 형태는 NPO, 마을만들기 관리센터, 자원봉사센터 등 다양한 형태를 가지나 ‘중간’ 지원조직이라는 행정과 지역사회의 연계를 중시한다는 점에서 기존 조직과 구분된다. 한국의 경우 농어촌마을만들기지원센터, 도시재생뉴딜현장센터, 원도심활성화지원센터, 통장 및 이장협의회, 노인회, 부녀회 등도 이러한 유형으로 분류할 수 있을 것이다. 다만 이 경우 국가의 직접적인 지원이 국가통제의 성격을 갖지 않도록 유의하면서, 지역재생이나 지방자치의 의미가 더욱 부각될 수 있는 자연스러운 개입과 협력의 방식이 구체적으로 마련되어야 할 것이다.

두 번째의 방식인 지역에 기반한 새로운 유형의 한국적인 사회적 경제 시스템의 구축은 제4섹터를 활성화하는 직접적인 방법의 하나일 것이다. 특히 한국 축소사회 위기의 주요 특징인 출산율 저하에 따른 인구 감소, 고령화 사회의 진입, 생산 인구 감소로 인한 고용 없는 성

장, 부의 불평등 심화, 수도권과 지방의 지역격차 심화 등은 기본적으로 미래세대인 20대가 갖는 미래에 대한 불안감이 현실에 그대로 반영되어 나타난 현상이라는 점에서 이를 해소할 수 있는 새로운 유형의 사회적 경제 시스템을 구축할 필요가 있는 것이다. 한국에서 사회인으로 살아가야 한다는 의미는 청소년 시절 무한경쟁의 학업경쟁에서 생존하여 대학에 입학한 뒤, 또 다시 어려운 취업에 성공해야 한다는 것이다. 더욱이 반려자를 만나 가족을 이루고 출산을 통해 사회의 연속성을 지켜나가야 하는 어려운 과업이다. 그런데 실제로는 이러한 과정 하나하나에 경쟁에서의 생존이나 대출이나 담보를 통한 빚의 일상화 등의 난제만 있을 뿐, 인간다운 삶을 보장하는 인생을 만나기 쉽지 않다. 결국 이룩하고자 하는 인생이 인간으로서의 행복을 보장하고 담보하는 과정이 되기 위해서는 행복한 삶의 질이 담보될 수 있는 한국의 현실에 맞는 새로운 유형의 사회적 경제 시스템의 구축이 절실하며, 제4섹터의 활성화는 이를 실현할 수 있는 방법이 될 수 있다는 것이다.

4. 한국형 제4섹터 활성화를 위하여

한국에서 축소사회 위기 논의가 시작된 것은 이미 10여 년 전이다. 인구감소의 징후나 고령화 사회로의 진입 예측은 인구통계학적으로나 현실적으로 충분히 예견되었던 기정사실이였다. 그럼에도 불구하고 축소사회 위기에 대한 주먹구구식의 임시방편이나 현금성 지원 정책 등으로 일관되게 추진하였던 근본적인 원인은 기득권을 위한 정책 기조였다. 이에 더하여 백년대계의 국가정책 수립이 아닌 5년 기한의 정치권력 획득이나 유지를 위한 반쪽짜리 정책 등은 이러한 위기의 근

본적 해소가 어려울 수밖에 없는 이유였다.

그러나 이제는 그 어떤 이유로도 한국사회의 당면한 위기를 외면하기 어려운 대내외적 여건이 조성되었다. 한국형 제4섹터의 활성화를 제안하고 있는 본 논문에서의 제안 방식이나 내용이 좀 더 구체적인 효과와 하나의 해결책이 되기 위해서는 몇 가지 전제들이 필요하다.

우선 축소사회 위기의 근본적인 원인에 대한 복합적인 고려를 통해 단순히 '돈'으로 해결할 수 있다는 지나친 편의주의적이고 단순한 사고방식을 버려야한다는 점이다. 출산율 저하의 원인을 거론할 때, 단순히 젊은 세대들이 자신들의 삶을 즐기기 위해 결혼이나 아이를 갖지 않으려 한다는 생각이야말로 지나치게 기성세대 중심의 사고방식에서 비롯된 것이다. 젊은 세대에게 결혼이란 대출을 받아 집을 장만해야 하는 일이고, 아이를 갖는다는 것은 부부 중 하나는 경력을 단절해야 한다는 사실이며, 아이를 교육시켜 합리적인 사회구성원을 만든다는 과제는 치열한 경쟁 과정에서 누군가를 밟고 올라서 생존시켜야 하는 절대적인 과업이 된다는 난제이다. 이런 상황에서 그 어떠한 출생률 증가를 위한 정책이나 제도라도 그 효과를 제대로 발휘하기 어려울 것이다.

둘째, 축소사회 위기의 심각성에 대한 국민적인 공감대가 필요하며, 현재와 같은 수도권 집중 정책이나 아파트로 대표되는 부동산 정책으로 국가의 성장과 개발을 이끌 수 있다는 전근대적이고 천박한 패러다임의 전환이 절실하다. 함께 사는 사회에서 대한민국 국민 누구나 인간으로서의 최저한의 삶을 보장받을 수 있어야 한다는 의식의 전환이 뒷받침되지 않으면 경쟁과 생존이 목적이 되는 약육강식의 사회는 유지될 것이다. 빈부 격차나 지역과 세대 격차의 원인이 사회구조에서 오는 것이지 개인의 능력에 따른 귀결적인 결과가 아니라는 사실을 명확하게 인식해야 할 것이다.

한국형 제4섹터가 활성화된다고 할지라도 당면한 축소사회의 위기가 바로 해결되거나 해소되지는 않을 것이다. 그렇지만 미래의 대한민국 경쟁력을 강화하고 누구나 함께 행복하게 살 수 있는 ‘좋은 국가, 선한 국가’를 이룩하는데 중요한 출발점이 될 수 있다는 사실은 분명할 것이다. 개발과 성장의 패러다임에서 벗어나 누구나 행복하게 함께 살 수 있는 좋은 나라를 이룩하는데 한국형 제4섹터가 하나의 실마리를 제공할 수 있기를 기대해본다.

(2021년 4월 13일 접수, 5월 6일 심사완료, 5월 18일 게재확정)

참고문헌

- 김인춘. 2014. “제3섹터의 개념, 구성요소, 역할: 서구와 한국의 비교”, 『동서연구』, 26(4), 195-221.
- 김형돈. 2015. "사회적기업의 하이브리드 특성이 지속가능성에 미치는 인과경로연구: 인과지도 분석틀과 사회적목적 유형별 분석을 중심으로", 『사회복지정책』, 42(3), 293-322.
- 김형돈. 2019. "사회적경제 조직의 다원적 특성에 관한 연구", 『사회복지정책』, 46(3), 121-155.
- 이성록. 2000. 『새로운 공동체 영역 제4섹터』, 서울: 금영애드컴.
- 이재민. 2019. “제4섹터 공유경제의 개념화와 정책적 활용”, 『지역사회연구』, 27(3), 42-68.
- 최준규·윤소은. 2018. “사회혁신의 새로운 기반, 제4섹터”, 『GRI FOCUS』, 5, 1-4.
- 강현철, 최조순. 2015. “사회적경제 지역생태계사업의 진화론적 접근”. 『한국자치행정학보』 29(3), 305-323.
- 국승용, 임지은, 이형용. 2018. 『농촌 지역 사회적경제 발전을 위한 정책과제』. 한국농촌경제연구원.
- 김기태. 2018. “농촌정책의 재구성과 사회적경제의 역할 강화”. 『농정연구』 64, 94-121.
- 김병률, 이명기, 허정희, 송성환. 2018. 『농업·농촌 분야 4차산업혁명 기술 적용 현황과 확대 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김성기. 2017. “사회적경제의 고용 이슈와 정책과제”. 『보건복지포럼』, 251(0), 58-69.
- 김승택, 박찬임. 2018. 『4차산업혁명이 사회복지서비스 분야 인력시

- 장에 미치는 영향』. 고용노동부·한국노동연구원.
- 김정섭, 오정훈. 2016. 『귀농·귀촌 정책 및 농촌 마을공동체 활성화 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 김정섭, 임지은. 2016. “농촌의 사회적 경제조직, 실태와 과제”, 『농촌 지도와 개발』, 23(1), 53-72.
- 김정원. 2008. “농촌형 사회적 일자리에 대한 사례 연구: 진안군을 중심으로”. 『지역사회연구』, 16(2), 3-28.
- 노대명. 2007. “특집 논문 : 사회적 경제와 한국시민사회의 과제 ; 한국 사회적경제(Social Economy)의 현황과 과제 - 사회적경제의 정착과정을 중심으로-”. 『시민사회와 NGO』. 5(2), 35-73.
- 배귀희, 박승규, Youn-jai Lee. 2014. “사회적기업의 경제적가치 측정에 관한 연구 - 전라북도 사례를 중심으로 -”. 『한국거버넌스학회보』 21(1), 123-145.
- 송원근, 이예나. 2020. “사회적경제 활성화와 사회적경제 교육: 경남과 기대 사례를 중심으로”. 『여성경제연구』, 16(4), 63-86.
- 윤동욱. 2018. “사회적경제 활성화를 위한 제도적 기반과 정부의 과제”. 『지방행정』, 67(774), 24-27.
- 이상면. 2015. “사회적경제와 지역개발”. 『지역개발연구』, 47(2), 87-119.
- 이옥연. 2016. “유럽 사회적경제의 보편성과 특수성, 그리고 혼종성”. 『한국정치연구』 25(2).
- 이태겸, 정남식. 2019. “농촌중심지 활성화 사업을 통해 본 지역재생사업의 성과와 제안:금산읍 중심지 활성화 사업을 중심으로”. 『한국지적정보학회지』, 21(2), 159-176.
- 이홍택. 2018. “사회적경제 기업의 지속가능한 지역생태계에 관한 개념 틀: 호혜, 배려와 공공정책”. 『한국경제지리학회지』 21(3),

254-269.

임영언, 유근준. 2019. “사회적경제 관점에서 도시쇠퇴의 공간지리적 특성과 도시재생의 정책적 추진방향 고찰 -대전광역시 대덕구 오정동의 지역사례를 중심으로-”. 『한국사진지리학회지』 29(2), 13-28.

임재영, 여미영. 2015. “사회적경제가 경제성장에 미치는 영향: 사회자본을 중심으로”. 『국제지역연구』 19(3), 303-322.

Crinion, J. 2008. “Can Earth Survive Capitalism?”,

<https://holisticdesignecology.wordpress.com/2009/06/17/can-earth-survive-capitalism/>(검색일: 2021.02.12.).

Forth sector network. 2009. “The Emerging Fourth Sector”, The Aspen Institute.

Abstract

A research on ways to activate the fourth sector to resolve
the shrinking social crisis

*JongBub, Kim**

This paper seeks to propose solutions through the shrinking social crisis and the extinction of the local provinces in South Korea. We propose various ways to resolve structural contradictions in our society by system or policy to prepare for the post-Corona19's era with Korean society after the Fourth Industrial Revolution. In particular, the issue of local extinction and population decline can be evaluated as urgent problems that need to be implemented by establishing an immediate solution to resolve the crisis in Korea's shrinking society.

To this end, this paper consists of four chapters to conduct research. In the first chapter, we will link the shrinking social crisis in South Korea with the crisis in the local provinces to present the purpose of the study. In the second chapter, the political and social background of Korean society and necessity for research of this paper will be re-presented with a focus on existing discussions and research results. In the third chapter, we will present various examples and methods of application to enable specific

* Associate Professor. Global Culture Contents Department, Daejeon University, Daejeon.

and detailed ways to resolve the crisis of Korea's shrinking society. The fourth chapter, we will draw attention to the importance of resolving this shrinking social crisis in South Korea and the possibility of developing proposed revitalized ways of studying.

Key words : Shrinking society, birth rate, local crisis, metropolitan area centralized, 4th sector.