

캐나다 퀘벡주의 사회적 경제 정책분석을 위한 출장보고서

한국보건사회연구원 이철선

1. 출장 배경과 목적

- (배경) 2012년 12월 이후, 협동조합기본법으로 인해 협동조합들이 폭발적으로 설립되었으나 사회서비스를 담당하는 사회적협동조합 수는 미미한 상황
 - 한국은 2012년 12월 협동조합기본법 발효 이후 18개월만인 2014년 5월 기준 약 5,800여개의 협동조합이 설립됨
 - 설립된 협동조합 중 사회적 가치를 추진하면서 지역기반의 사회서비스를 제공하는 사회적 협동조합은 약 160여개에 불과
- (목적) 사회적협동조합 활성화를 위해 필요한 지원방안에 대하여 정부 및 시민단체에서 추진할 수 있는 해외 정책사례에 자료 수집이 필요
 - 협동조합 주무부처인 기획재정부 협동조합정책과와 사회서비스를 담당하는 보건복지부 사회서비스 정책과가 2014년 4월 ‘협동조합의 사회서비스 분야 참여 가능성 모색 및 방안연구’ 용역을 한국보건사회연구원에게 위탁
 - 한국보건사회연구원은 범부처 재정지원 사회서비스 사업 현황을 파악 후, 범부처 사회적협동조합 담당공무원 FGI와 사회서비스를 담당하고 있는 협동조합들에 대한 역량분석을 통해 지원방안의 방향(가안)을 설정
 - 본 출장은 지원방향(가안)에 대해 캐나다 퀘벡주의 사례를 접목시키기 위하여 캐나다 퀘벡 주의 협동조합 정부부서, 연합회, 시민사회 대표기관을 방문

2. 출장 대상국과 내용

- (대상) 협동조합·NGO 등 시민사회 중심의 사회서비스 전달체계와 발달된 캐나다 퀘벡주의 사회적 경제 관련 기관의 전문가 간담회를 추진
 - 사회적경제 총괄 정책 부서로 캐나다 퀘벡 주정부, 협동조합 정책과의 담당공무원과의 면담을 추진
 - 협동조합 진영에서의 사회서비스 및 사회적협동조합의 지원정책을 파악하기 위해 퀘벡주 협동조합 연합회(CQCM)의 전문가의 면담을 추진

· NGO, 노동조합, 시민단체의 사회서비스 제공을 위한 사회적경제 조직 지원방안에 관한 사례확보를 위해 시민 대표기관인 상티에를 방문

⇒ 상티에의 소개를 받아 노인돌봄과 어린이집을 운영하는 NGO 기관 2곳을 방문하여 정부 및 사회적경제 대표기관들에 의한 지원방안을 확인

< 방문기관 및 전문가 >

월일 (요일)	출발지	도착지	방문기관	주요 업무 수행내용
8/12 (화)	한 국 (인천)	캐나다 (토론토)	○이동	○10:00 인천 출발(KE73) ○10:15 토론토 도착(13h15m)
8/12 (화)	캐나다 (토론토)	캐나다 (퀘벡시티)	○이동	○14:00 토론토 출발(AC 8916) ○15:39 퀘벡시티 도착(1h39m)
8/13 (수)	퀘벡시티		○퀘벡 주정부의 재정부 협동조합개발 국 방문	○면담자: Michel Clement(협동조합개발담당관, Conseillère en développement coopératif) -정부의 사회적경제 정책 전반의 방향성을 청취하고 의견 교환 -사회적경제 조직들의 사회서비스 운영방식 에 따른 정책지원방안 논의
			○CQCM (퀘벡 협동조합 연합회)	○면담자: Helene Dumais (대외협력국, 담당) ○협동조합연합회 현황 및 사회적협동조합 지원방식 논의
8/14 (목)	레비스	몬트리올	○이동 ○Coup De Balai (노인돌봄기관)	○차량이동(250km, 2h50m 소요) ○면담자: Bruce Cameron(이사) -노인돌봄 사회적경제 기관의 지원현황 및 관리방안 등에 대한 질문과 토론
8/15 (금)	몬트리올		○상티에(Chantier)	○면담자: Nancy Neamtan(상티에_대표), Beatrice Alain(상티에_이사) -사회적경제 기관의 지역 및 금융을 연계하 는 민관 협력방안 강의청취
			○CFE-BC Les Copains d'abord Childcare Centre (보육돌봄기관)	○면담자: France Beritand(이사) -노인돌봄 사회적경제 기관의 지원현황 및 관리방안 등에 대한 질문과 토론
8/16 (토)	캐나다 (몬트리올) 캐나다 (토론토)	캐나다 (토론토) 한국 (인천)	○이동	○08:00 몬트리올 출발(AC403) ○09:22 토론토 도착(1h22m) ○12:15 토론토 출발(KE 74)
8/17 (일)	한국 (인천)		○이동	○09:22 인천 도착(13h50m)

- (출장자) 한국보건사회연구원 연구진 1인으로 구성

· 보건복지부 국장 등 공무원 3인이 동참 예정이었으나 인사이동으로 취소

- (조사내용) 사회적협동조합 등 사회적경제기관들의 사회서비스 사업 참여 및 활동을 위한 지원방안에 초점
 - 첫째, 사회적경제기관이 사회서비스 참여시 정부차원의 지원방안, 특히 시장부여 및 시설임대에 관한 지원방안에 집중
 - 둘째, 협동조합연합회 차원에서 소속 협동조합이 사회서비스 참여시 경영 컨설팅 및 자금 조달 등에 관한 지원 방안 현황
 - 셋째, 노조를 포함한 시민단체 차원에서 소속 NGO등이 사회서비스 사업 참여시 지원 방안

3. 캐나다 퀘벡 주의 사회적경제 정책

- (정책방향) 사회서비스 제공을 목적으로 하는 시민기반 및 협동조합의 사업 환경 인프라 조성을 통해 복지확대 및 고용 창출을 유도한 국가육성 모델
 - (배경) 1980년대 세계 경제 불황으로 인한 공공서비스에 대한 재정감소와 실업률 증가로 인해 노동조합 등 사회적경제 기관들과 협력체계를 구축
 - ⇒ 1983년 정부와의 협의를 통해 노조가 스스로 대규모 기금을 조성하여 중소기업, 노동자협동조합 등에 투자해 스스로 일자리를 창출하고자 노력
 - ⇒ 1996년 정부가 시민지도자들과 함께 퀘벡의 경제·사회미래에 관한 정상 회담 개최 후 상설기관화 하여 사회적경제 대표기관으로 상티에를 출범
 - (목적) 정부가 직접 사회서비스 제공 등 일자리를 창출할 경우보다 인건비 등 협동조합과 NGO에게 위탁 시 비용의 30~40%가 절감되기 때문
 - (성공요인) 민관협력 거버넌스, 사회서비스 시장부여, 금융조달체계, 사회적경제기관육성을 위한 중간지원기관 등 크게 4가지 요인으로 요약
 - (현황) 공동체 7,000개, 협동조합 3,300개, 데이케어센터 1,000개가 존재하며, 사회적경제 부문에서 고용 25,000명, 매출 연간 17조원 등 퀘벡주 GRDP의 약 8%를 차지
 - ⇒ 일반기업과 협동조합간의 10년 후 생존율에서 협동조합은 44.3%, 일반기업은 19.5%로 지속가능성에서 협동조합이 약 2배 이상의 우위
- (성공요인 1: 민관협력 거버넌스) 주정부가 재정부 협동조합국을 중심으로 협동조합 진영과 행정국토부를 중심으로 시민단체 진영 간 협력체계 구축

- (성공요인 2: 다양한 중간지원기관) 주정부 협동조합 개발과, 협동조합연합회, 샹티에 등 각각의 전문 중간지원기관들이 사회적경제조직의 창업 및 경영 지원
 - (주정부) 협동조합 개발과를 통한 협동조합진영과 샹티에를 통한 NPO진영의 의견을 취합하고 지역개발센터(CLD)를 통해 사회적 경제를 지원
 - ⇒(지역개발센터: CLD) 1998년 주정부와의 파트너십을 통해 설립된 비영리 기관으로 사회적 경제조직의 사업타당성 등 창업컨설팅 지원
 - (협동조합 개발과) 1985년 지역개발협동조합 지원 프로그램 실시후, CQCM을 중심으로 RDC로 하여금 사회서비스 중심의 연대협동조합 창업을 지원
 - ⇒(지역협동조합 개발기구: RDC) 다양한 협동조합 개발과 설립을 위해 지역협동조합연맹들에 의해 설립되었으며 예산 중 70%가 정부에서 지원
 - ⇒(RDC 역할) 협동조합 운동 촉진, 새로운 협동조합의 교육 및 이사진 구성 등 기술적 지원, 그리고 마케팅 등 경영컨설팅을 지원
 - (CQCM) 1900년 설립된 협동조합연합회로 주정부와 협동조합 개발협약을 통해 RDC 재정지원 등을 공동수행하고, 자체적으로 12개 섹터 연합회를 운영
 - ⇒(12개 연합회) 낙농, 농업, 임업, 주택, 데자르탱, 식품, 통신, 지역개발, 홈케어 및 건강, 노동자, 구급, 장례, 학교 협동조합의 연합회가 소속
 - (샹티에) 사회적경제 주체들로 구성된 회원사들의 의견을 모아 퀘벡내 사회적경제의 발전 계획 등을 마련하여 정부와 협상하는 역할을 담당
 - ⇒(회원사) 정부와 파트너십을 가지고 있는 RDC, CLD, CEDCs 등이 회원사로 참여해 독자적인 중간지원기관보다는 회원사를 이용
 - ⇒(CEDCs) 지역 내 사회단체, 노동조합, 기업 등이 참여한 시민자발조직으로 지역 개발을 중심으로 한 사업지원서비스, 고용훈련 등을 담당
- (성공요인 3: 풍부한 금융체계 구축) 퀘벡은 사회적 경제들의 활성화를 위해 비영리 금융체계를 정부와 협동조합, 시민단체 진영에서 독자적으로 구축
 - (주정부) 퀘벡투자공사로부터 RDC 등 협동조합개발 중간지원기관 지원을 위한 자금을 조성
 - ⇒(세금감면) 사회적 경제조직들에게는 협동조합투자계획이나 소득세 환불제도를 통한 세금감면 등의 간접 재정지원 정책을 실시
 - (사회적경제 진영) 사회적경제조직들에 대한 직접 자금지원을 위해 정부와 매칭 펀드 또는 회원사들을 중심으로 기금을 조성하여 지원

- ⇒(협동조합 진영) 데자르덴 등 일반협동조합에서 조성한 발전기금으로 신생 협동조합을 지원
- ⇒(시민단체 진영) 샹티에를 중심으로 퀘벡사회투자네트워크(RISQ)와 샹티에 신탁을 통해 저리의 사업 초기자금 및 후기 사업 확장 자금들을 지원
- ⇒(기타) 정부와 파트너십을 맺고 있는 CLD, CEDCs 등이 독자적으로 조성한 기금으로 사회적 경제조직들의 운영 및 사업 자금을 지원

- (성공요인 4: 사회서비스 시장 부여) 법률로써 사회적경제 조직에게 사회서비스 시장에 대한 우선권 부여는 없으나 프로그램상 우선권을 부여

·(자격조건) 보육, 노인돌봄 등 지역의 사회서비스 사업의 참가조건을 협동조합과 NPO에 한해 허용

⇒(인증 심사) 사회서비스 제공기관에 대한 인증조건이 무척 까다롭고, 철저한 실사를 통해 인가를 유지해 주고 있어 서비스 품질 관리가 가능

⇒(사업자 선정) 정부가 사회서비스 사업 시작 시, 각 지역 내 사회서비스 제공기관의 수를 관리함으로써 실질적인 독점권을 부여하고 있음

※ 대도시의 경우, 영리사업자의 시장참여가 허용되어 우선권 부여가 어려우나, 농촌 등 변두리 지역의 경우 시장 부여가 가능

·(공공조달 시장) 최근에는 샹티에를 중심으로 정부의 공공조달시장에서 사회적 경제 조직들이 생산한 제품을 우선구매하게 하는 제도 도입을 고려 중

- (시사점) 퀘벡주의 사회적경제조직들에 대한 지원 방안 및 성공요인을 고려 시, 국내 사회적협동조합 활성화를 위한 정책적 시사점은 다음과 같음

·(경영컨설팅) 일시적인 설립중심의 지원에서 사업 안착화를 지원할 수 있는 전문화되고 장기간(최소 3년)의 서비스를 지원할 수 있는 기관 육성이 필요

·(금융지원) 초기 사업개발, 시드머니 조성, 규모화를 위한 사업 확대 등 단계에 맞추어 장기적으로 저금리의 자본형 자금조달 시스템 구축이 필요

⇒(시설 제공) 사회적협동조합 활성화를 위해서는 시설장 마련에 대한 초기 거대자본이 필요한 만큼 공유 자간에 대한 임대정책을 고려해야 함

·(시장부여) 사회서비스 제공기관으로써 일정 자격을 갖춘 사회적협동조합들에게 사회서비스 시장에 대한 우선권을 부여함으로써 사회적 경제의 지속가능성을 보장해주는 정책이 요구

< 퀘벡 주 사회적 경제조직에 대한 지원 상황 >

구 분	주체	주요 내용
창업지원	RDC	- 소 속 : CQCM 산하에 11개 지역협동조합개발기구(RDC)가 존재 - 예 산 : 주정부 협동조합 개발국의 지원금으로 사업운영비로 지원 (개당 30만 불 지원) - 대 상 : 이용자, 직원, 지원 단체 중심의 연대협동조합 중심으로 3년간 지원 - 시설지원: RDC에서 협동조합에 필요한 시설을 저렴한 가격으로 소개하거나, RDC 소유 빌딩을 신생협동조합에게 저렴한 가격으로 임대 ·대도시의 경우 높은 임대비용으로 어려우나, 소도시에서 자산임대 경우 존재 - 컨설팅지원: 앰블란스, 보육, 노인돌봄 등 사회서비스 제공을 위한 새로운 협동조합 개발을 위해 시장개발, 직원교육, 회계 등 다양한 프로그램 개발 후 실시
	CQCM	- 소 속 : CQCM 산하에 12개 섹터별 연맹이 존재 - 역 할 : 각 지역 내 필요한 사회서비스 관련 협동조합들의 사업을 지원 - 육 성 : 에너지, 장래, 건강, 노동자 섹터 중심으로 지역협동조합 연맹이 지원
시장부여	정부	- 정부재정지원 사회서비스 프로그램 사업체 자격조건으로 협동조합과 NGO만이 서비스 제공기관으로 설정해 시장 우선권을 부여 ·사회서비스 프로그램 도입 시, 정부가 각 지역에 NPO 또는 협동조합수를 결정 - 단, 서비스 제공기관으로써 인증이 매우 까다롭게 만들어 서비스 품질을 확보
금융지원	정부 - 협동조합	- 규모별 자금조달방식 마련: 소규모, 중간규모, 대규모 별로 지원프로그램 차별화 - 소득세 환불제도(Deferred Tax Rebate) 시행: 협동조합으로부터 이익배당을 받지 않고 재투자하는 경우에는 개인들의 세금이 면제, 배당 받을 경우만 소득세 부과 - 협동조합투자계획(Cooperative Investment Plan)에 의한 세금감면(투자금의 125%) - 보조금: 협동조합 연합회와 공동으로 약 50억 원의 예산을 투자해 RDC와 CQCM, CQCM 분야별 연맹을 지원 ·정부의 협동조합 정책 지원금은 퀘벡 투자공사에서 조성 ·CQCM은 연맹에서 축적한 발전기금을 신생협동조합에게 지원 - 이외 정부 파트너십 기구인 지역개발센터들이 조성한 사회적기업육성 펀드(FLI)로 부터 자금을 지원
	상타에	- 퀘벡사회투자네트워크(RISQ)로 부터 최대 10년 이내 무보증 소액대출이 가능 ·사업개발 시, 1,000~5,000달러까지 융자방식으로 지원 ·창업준비 사업팀 중심으로 최고 10만 달러의 시드머니를 보증 및 상환의무 유예 ·합병 등 자본화 지원금으로 2만~5만 달러를 최장 10년 저금리 장기투자로 지원 - 상타에신탁(Fiducie)에서 최소 10년 이상 장기 차입성 인내자본 조달이 자금 ·15년 동안 원금상환 의무가 면제, 이자비용만 지불하는 장기자본 조달이 가능 ·조달금액은 최소 5만 달러에서 최고 1.5백만 달러이며, 고정금리 적용 ·운영자금(Patient Capital Operations)과 부동산자금(Real Patient Capital)로 구성 - 퀘벡 연대기금(QFL), 사회적기업육성펀드(FDEES)로 부터 자금 지원이 가능 - 회원사인 CDECs의 지역투자기금(LIF)으로부터 창업자금 조달이 가능
인재육성		- 지역 학교 내 14~17세 학생들 대상의 협동조합을 설립 체험하는 프로그램을 운영 ·자원봉사로 페인팅, 노인 돌봄, 청소 등 지역 내 사회서비스 제공 체험 ·향후 실제 직업을 찾는데 필요한 지식과 경험을 축적 ·학생에게 직접적 지원은 없으며 학교 내 교사를 대상으로 강사비 등 지원