

# 사회적 경제 증진 조례의 협동조합 활성화 효과 : 공간회귀모형의 활용\*

## Analyzing the Impact of Local Bylaws on the Vitalization of Korean co-operatives

최 유 진\*\*

Choi, Eu Gene

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 분석의 방법
- IV. 분석의 결과
- V. 연구의 요약 및 함의

이 연구의 목적은 우리나라의 대표적 사회적 경제 조직체인 협동조합을 대상으로 지방자치단체의 사회적 경제 증진 조례가 협동조합의 활성화에도 긍정적으로 작용하고 있는지를 공간회귀모형을 활용하여 실증적으로 분석하는 것이다. 연구의 분석 단위는 우리나라의 시군구 기초지방자치단체인데 기초지방자치단체는 자체적으로 조례를 채택하였을 수도 있지만 동시에 상위 지방자치단체인 광역지방자치단체 조례의 영향을 받을 수도 있다. 이를 분리하여 분석의 결과를 도출한다. 또한, 선행연구자들이 제시한 사회과학 이론을 근거로 독립변수를 추출하여 모형의 설명력을 높인다. 공간회귀모형의 추정결과, 기초조례와 광역조례 모두 협동조합의 확산에 긍정적으로 작용하고 있었으나 기초조례가 광역조례보다 협동조합의 확산에 더욱 효과적이었으며 두 조례를 동시에 채택한 경우 효과가 오히려 줄어들었다.

\* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A5A8018529)

\*\* 강남대학교 공공인재학과 조교수

논문 접수일: 2017. 5. 17, 심사기간: 2017. 5. 17~2017. 6. 24, 게재확정일: 2017. 6. 24

□ 주제어: 사회적 경제, 협동조합, 공간회귀모형, 사회적 경제 진흥 조례

The purpose of this study is to empirically analyze whether the Social Economic Promotion Ordinance of local municipalities positively affects the activation of cooperatives, which is a representative social economic organization in Korea. The analysis unit of the study is the local municipality in Korea. The municipalities may adopt their own ordinances, but they may be influenced by the metropolitan municipal ordinances of upper municipality. This study separates these situations and derives results. In addition, the control variables are extracted based on the social science theory suggested by the previous researchers to enhance the explanatory power of the model.

□ Keywords: social economy, co-operative, spatial regression, Social Economic Promotion Ordinance

## I. 서론

사회적 경제가 학문의 한 분야로 인정받아 다양한 측면에서 연구가 진행된 것은 상대적으로 오래되지 않았지만, 지역사회에서 사회적 경제가 뿌리내려 대안적 경제 체제로 인정받은 것은 최근의 일이 아니다(Zhao, 2013). 주식을 많이 소유한 일부 주주에게 이익 대부분이 귀속되는 전통적 개념의 경제체제와는 달리, 경영 목적의 측면에서 사회적 경제는 경제 활동의 이익을 구성원에게 고르게 분배하고 지역사회에 환원하는 경제활동으로 정의할 수 있으며, 의사결정의 과정이란 측면에서 기업의 사주나 임원 등 일부에 권한이 집중되는 일반 기업과는 달리, 사회적 경제는 의사결정 과정이 상향식으로 이루어지는 자치적이고 민주적인 경제활동으로 정의할 수 있다(Zhao, 2013; Fridell, 2009; Henry and Sills, 2006; Kerlin, 2006; Lippens and Ponsaers, 2006). 또한, 사회적 경제 체제 안에서 경제 활동을 영위하는 조직구조의 측면에서 사회적 경제는 주로 협동조합이나 사회적 기업, 마을기업 등의 형태로 조직화된다(김경희, 2013; 류만희, 2012; 김영철, 2011; 김운호, 2010; Zhao, 2013).

서구 사회에서 사회적 경제는 자본주의 시장 경제의 확장과 함께 이에 따른 부작용을 완화하는 대안적인 경제 체제로 등장한 개념이라 할 수 있다(김경희, 2013; 김운호, 2010;

Julia and Chaves, 2012). 우리나라에서는 1990년대 후반 IMF 사태와 2000년 이후 미국발 비우량 주택담보대출(sub-prime mortgage) 사태, 그리고 바로 이어진 전 세계적인 재정위기에 따른 장기 불황을 경험하면서 사회적 경제에 대한 관심이 높아졌다. 급속한 경제의 성장과 함께 복지와 문화에 대한 수요는 매우 높아졌지만, 정부의 재정지출만으로는 더는 지역사회의 수요까지 감당하기 어려워졌기 때문이다. 더욱이 고용 없는 성장이 굳어짐으로써 사회적 경제를 통한 일자리의 창출을 꾀하고자 하였다(안수영, 2015). 이에 우리나라 정부는 2007년과 2012년에 각각 「사회적기업 육성법」과 「협동조합 기본법」을 제정하여 사회적 경제의 확산에 적극적으로 나서고 있다. 이는 곧 Lang and Roessl(2011)와 Kangayi et al(2009)가 주장하듯이 사회적 경제는 사회적 자본의 창조(local capacity building), 정치적 참여의 개선(improving political engagement), 네트워크의 확장(expanding network), 생산성의 증가(increasing productivity) 등의 효과를 창출해 도시와 농촌을 불문하고 지역 공동체의 활성화에 긍정적으로 작용할 것으로 판단하였기 때문이다.

사회적 경제에 대한 관심이 높아짐에 따라 이론적 근거를 바탕으로 사회적 경제의 확산에 긍정적으로 작용하는 요인을 분석하기 위한 연구가 최근 활발해지고 있다. 해외 학계에서는 크게 네 가지 이론을 중심으로 사회적 경제의 확산 현상을 설명하고 있는데, 네 가지 이론은 이질성 이론(Heterogeneity Theory), 상호 의존 이론(Interdependence Theory), 복지 국가 이론(Welfare State Theory), 공급 측면 이론(Supply-side Theory) 등이다(Salamon, Sokolowski and Anheier, 2000). 이상의 이론은 주로 사회적 경제가 활성화 될 수 있는 지역사회의 사회·경제적 조건에 초점을 맞추고 있다. 이상의 요인뿐만 아니라 정책수단을 통해 사회적 경제의 활성화를 적극적으로 유도할 수 있다(Bidet, 2002). 지방자치단체의 적극적 정책 지원이 사회적 기업가의 창업을 유도할 수 있다. 본 연구는 이 부분에 초점을 맞춘다. 본 연구의 목적은 우리나라의 대표적 사회적 경제 조직체인 협동조합을 대상으로 지방자치단체의 사회적 경제 증진 조례가 협동조합의 활성화에 긍정적으로 작용하고 있는지를 실증모형을 활용하여 분석하는 것이다. Salamon, Sokolowski and Anheier 등이 제시한 이론은 본 연구에 있어 조례 외의 독립변수를 추출하는데 강력한 근거를 제시한다. 한편, 주요 독립변수 중 하나인 지방자치단체의 조례는 기초지방자치단체의 기초조례와 광역지방자치단체의 광역조례로 구분하여 분석의 결과를 도출한다. 실증 분석을 위해 본 연구가 채택한 통계 추정의 모형은 공간회귀모형이다.

본 연구에 있어 공간회귀모형의 활용은 다음과 같은 이유로 정당성이 있다. Lippens and Ponsaers(2006)나 Zhao(2013)의 지적과 같이 협동조합을 포함하는 사회적 경제 조직은 지역에 뿌리를 두고 있으며 서로 간의 협력과 협동을 통해 창업이 유발된다. 이와 같은 협동조합의 근본 활동 방향을 고려할 때 협동조합이 많은 지역은 더 많은 협동조합이 탄생할 가

능성이 크고, 인근 지역에 협동조합의 창업이 많아지면 인접한 지역 역시 이를 모방하여 사회적 기업가의 협동조합 창업이 활발해 질 것이다(황정운·조희진, 2016).

## II. 이론적 배경

### 1. 협동조합의 개념 및 현황

#### 1) 협동조합의 개념

협동조합은 다양한 삶의 가치와 동기를 가진 개인들이 모여 서로 경쟁적으로 살아가는 현대 도시에서 공동체성을 유지하고 확장하는데 매우 효과적인 방식이다(정규호, 2013). 장종익(2012)은 협동조합이 자본주의 형성 및 발전 초기에는 시장이 발전하지 않은 부문과 지역에서 담보가 부족한 경제적 약자들에게 '신뢰'를 기반으로 신용을 창출한 혁신적인 형태의 기업이었음을 지적하고 있다. 또한, 경제구조가 독과점일 경우에는 독과점을 제어하는 기능을 수행하기도 하며, 지역사회의 개발을 촉진하고 민주주의 역량과 연대의식을 함양하는 데 기여하는 사회적 자본을 창출하는 기업이라고 평가하고 있다(신기동·조영진, 2015; 금성근, 2013; 장종익, 2012).

2012년 제정된 「협동조합 기본법」에 따르면, 협동조합이란 '재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상시키고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 의미'한다. 동 법률에서는 협동조합과 사회적 협동조합을 구분하고 있는데 사회적 협동조합이란 '협동조합 중 지역주민들의 권익·복지 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합'으로 정의하고 있다. 이상의 정의는 국제 협동조합 연합(International Co-operative Alliance: ICA)의 정의를 따르고 있는데, ICA에서는 협동조합을 '공동으로 소유하고 민주적인 의사결정 과정을 통해 운영되는 조직을 통하여 공통의 경제적, 사회적 그리고 문화적 필요와 욕구를 충족하고자 하는 사람들이 자발적으로 결정한 자율적인 조직(<http://ica.coop/>)'으로 규정하고 있다. 또한, ICA는 협동조합은 조합원이 소비자, 종업원 혹은 지역주민이든지 간에 공동으로 소유되고 모두의 의사결정 과정에 함께 참여할 수 있어야 하며, 이윤을 배분함에서도 동등한 권리를 가져야 한다고 규정하고 있다.

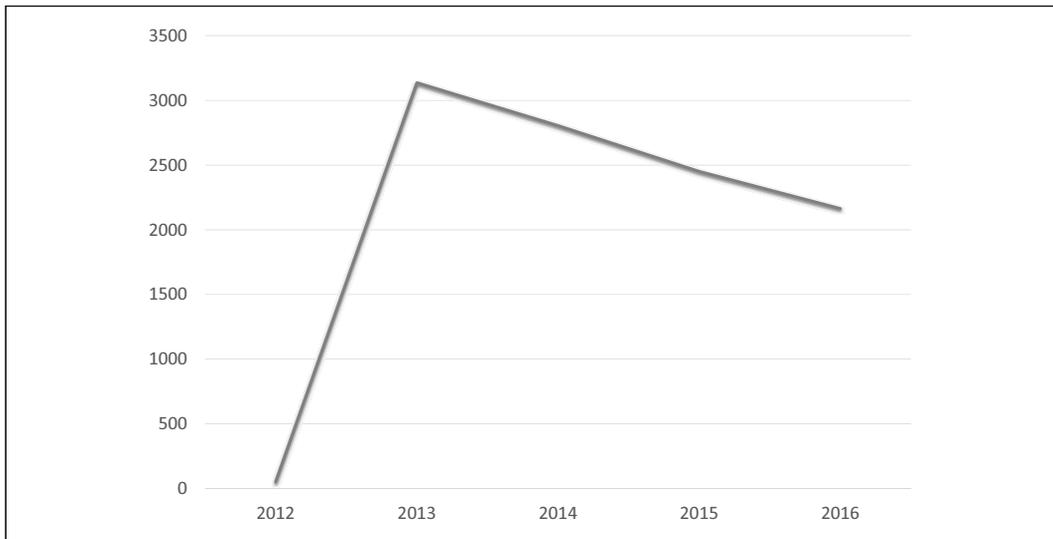
한편, 협동조합의 핵심은 조합원에 있다(신동준 외, 2016). Lang and Roessler(2009)은

협동조합의 조합원을 사회적 가치를 추구하는 조합원과 협동조합에 가입함으로써 생기는 경제적 이윤을 추구하는 조합원으로 구분하고 있는데, 구분에 따라 저자는 조합원을 크게 네 가지 유형으로 구분하고 있다. 첫째는 소비자 조합원으로서 다른 기업의 소비자와 유사하게 조합원이 생산하는 산출물의 소비에 가장 큰 관심을 두는 조합원이다. 둘째는 의미를 추구하는 조합원으로서 의사결정 과정에 있어서 투명성과 윤리성 등에 초점을 맞추는 조합원이다. 또한, 셋째는 경제적인 이윤을 얻기 위해 협동조합에 가입하는 투자자 부류의 조합원이며 마지막 넷째는 첫째부터 셋째 유형을 모두 포괄하는 협동조합과 자신을 동일시하는 유형이라 할 수 있다.

## 2) 협동조합의 현황

다음의 <그림 1>은 연도별 협동조합 인증 추이를 보여주고 있다(2017년 2월 현재). 우리나라의 협동조합 인증은 2012년 협동조합 진흥 법률의 제정과 함께 시작되었는데, 2013년 3,100 여개의 협동조합이 인증을 받은 이래 매년 2,000개 이상의 협동조합이 인증을 받고 있다. 그림에서 보는 바와 같이 인증 규모는 조금 하락하고 있는 추세이다. 지금까지 총 10,763개의 협동조합이 인증을 받았다.

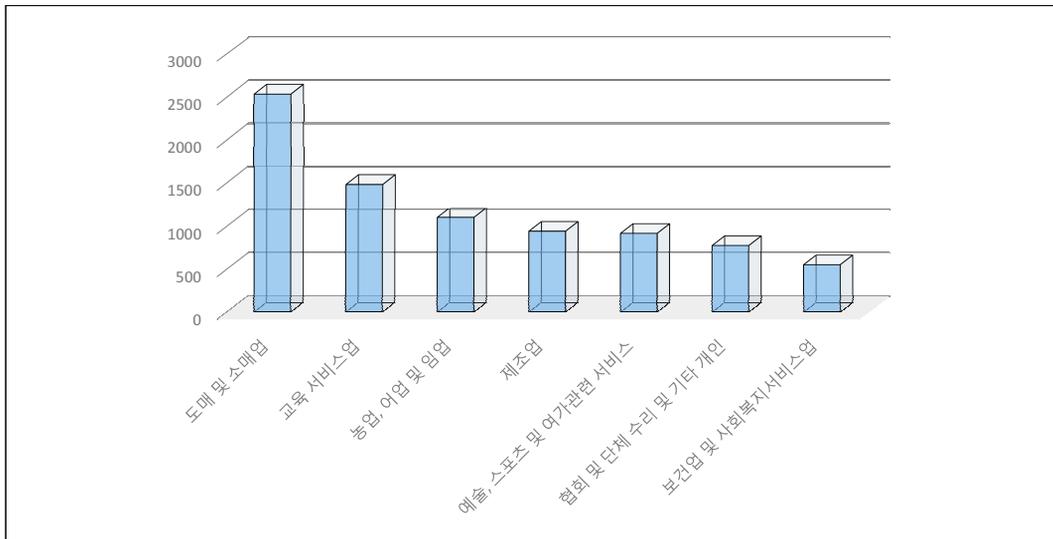
<그림 1> 연도별 협동조합 인증 추이



출처: <http://www.coop.go.kr/>(2017년 2월 현재)

다음의 <그림 2>는 협동조합의 주요 업종별 인증 수를 보여주고 있다. 협동조합을 창업하는 가장 비중이 큰 업종은 도매 및 소매업이며 그 다음으로는 교육 서비스업, 농업, 어업 및 임업, 제조업 등의 순이다. 2,500 여개의 협동조합이 도매 및 소매업 분야로 인증을 받았으며, 1,400 여개의 협동조합은 교육 서비스업 분야로 인증을 받았다.

<그림 2> 협동조합의 주요 업종(2017년 2월 현재)



출처: <http://www.coop.go.kr/>(2017년 2월 현재)

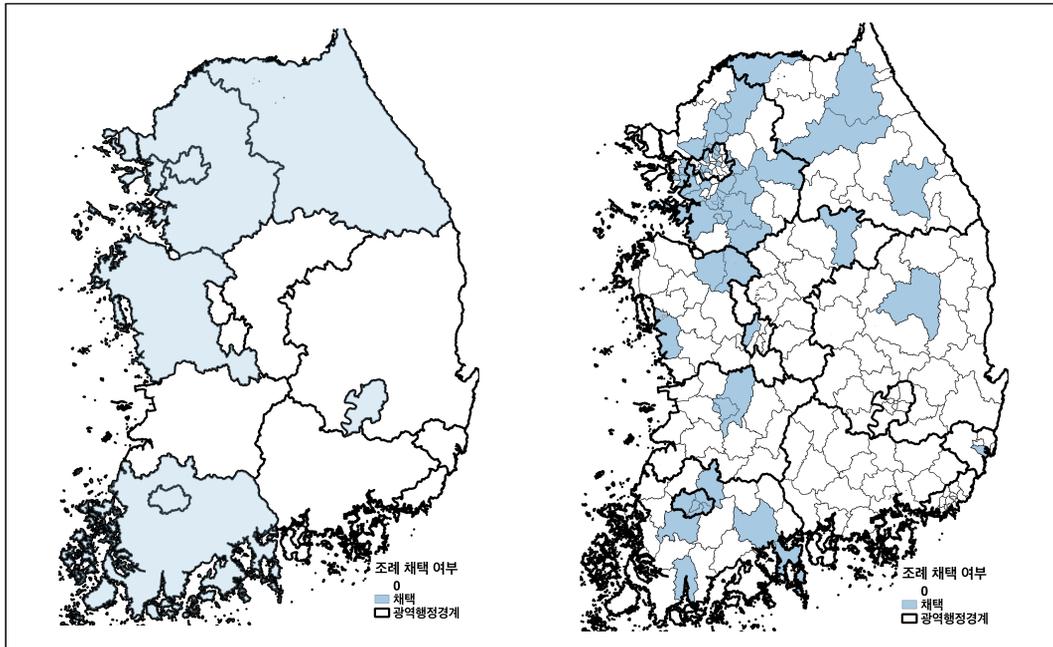
## 2. 협동조합 활성화 요인의 검토

### 1) 사회적 경제 확산 조례

다음의 <그림 3>은 광역조례의 영향 아래 있거나(왼쪽 지도) 스스로 기초조례를 채택한 기초지방자치단체(오른쪽 지도)를 지도에 표시한 것이다. 광역시 중에서는 대전시와 울산시를 제외한 모든 광역시에서 사회적 경제 진흥을 위한 광역조례를 채택한 것을 알 수 있으며 단위 광역지방자치단체 중에서는 경기도, 강원도, 충청남도, 전라남도 등이 채택한 것을 알 수 있다. 채택한 광역지방자치단체의 행정 경계 안에 위치한 기초지방자치단체는 해당 조례의 영향 아래 있는 것으로 볼 수 있다. 기초지방자치단체 중에서는 상대적으로 경상남북도에 위치한 지방자치단체의 채택 비율이 현저히 낮은 것을 알 수 있으며, 서울과 경기 권역 지방자치단체의 채택 비율이 높음을 알 수 있다. 광역자치단체의 조례는 2014년 서울시와 인

천시를 시작으로 2015년에 제주도와 충청남도 등이 채택하였으며 가장 최근에는 경상북도가 2017년 5월에 채택하였다. 하지만 본 연구의 범위에 포함되지 않는다.

<그림 3> 광역조례/기초조례 채택 지방자치단체의 분포



출처: www.law.go.kr

광역지방자치단체가 채택한 사회적 경제 진흥 조례의 주요 목적은 첫째, 사회적 경제 조직의 설립과 운영을 지원하고 둘째, 사회적 경제 조직을 활용하여 일자리를 창출하여 셋째, 궁극적으로 지역주민의 삶의 질을 높이는 것이다(출처: 『인천광역시 사회적 경제 육성 및 지원에 관한 조례』). 인천광역시의 조례에 따르면, 사회적 경제 조직은 「사회적기업 육성법」에 따른 ‘사회적 기업’과 ‘예비 사회적 기업’, ‘마을 기업’, 「협동조합 기본법」에 따른 ‘협동조합’, ‘협동조합연합회’, ‘사회적 협동조합’, ‘사회적 협동조합 연합회’ 등이다. 사회적 경제 진흥 조례의 목적과 사회적 경제 조직에 관한 정의는 광역조례와 기초조례를 불문하고 거의 유사하게 적용되고 있다.

강릉시가 채택한 조례를 통해 기초조례의 사회적 경제 진흥 정책을 살펴보면, 경영 지원과 교육 훈련 지원, 홍보 지원 등의 행정적 인센티브와 재정 및 시설 등을 지원하는 재정 인센티브 등이 있다. 특히 재정 인센티브를 살펴보면, 사회적 경제 조직의 자립을 위해 예산의 범위

내에서 지원할 수 있도록 하고 있으며, 공동 사업이나 민간 네트워크 구축, 전문가 활용 등에 대한 예산 지원도 가능하게 하고 있다. 또한, 사회적 경제 조직의 활성화에 필요할 경우 공유지를 임대하거나 공유 물품 중 사용하지 않는 물품을 무상으로 임대할 수도 있고 공공영역의 우선 구매를 지원하도록 하였다. 이상의 직간접 지원 외에 사회적 경제 조직의 육성계획을 수립하도록 하고 있으며, 사회적 경제 지원 센터를 지원하거나 운영할 수 있는 근거를 마련하였다(출처: 『강릉시 사회적 경제 육성 및 지원에 관한 조례』). 인천광역시가 채택한 조례와 강릉시가 채택한 조례를 비교해 보면, 대부분의 진흥 정책이 유사한 것을 알 수 있다. 다만, 인천광역시장은 『지방세특별제한법』이 정하는 바에 따라 지방세를 감면할 수 있는 근거를 마련하고 있다.

이상과 같이 대체적인 조례의 내용을 감안하면 조례채택 여부가 사회적 경제의 가장 중요한 조직체 중 하나인 협동조합의 활성화에 이바지 할 것은 충분히 예측이 가능하다. 황정운·조희진(2016)은 기능주의 관점에서 사회적 경제 공급자의 유인요인으로서 각 시도의 조례 채택이 효과를 측정할 바 있다.

## 2) 사회과학 이론의 검토

협동조합과 같은 민간단체의 활성화 요인에 관한 사회과학 연구는 해외 학계를 중심으로 꾸준히 진행되고 있다. 해외 선형 연구자는 크게 네 가지 이론을 중심으로 협동조합과 같은 민간단체의 활성화 정도를 설명하고 있다. 네 가지 이론은 이질성 이론(Heterogeneity Theory), 상호 의존 이론(Interdependence Theory), 복지 국가 이론(Welfare State Theory), 공급 측면 이론(Supply-side Theory) 등이다. 이상의 이론은 본 연구에서 통제 변수를 추출하는 근거를 제공한다.

첫 번째 이론인 이질성 이론은 협동조합과 같은 민간단체 활성화의 근거로 가장 많이 제시되는 이론이다. 이질성 이론은 지역 사회를 구성하는 주민에게 초점을 맞추고 있다. 주민이 다양한 인종으로 구성되고 다양한 경제적 상황에 놓여있으며, 다양한 종교를 가지고 있다면 지방자치단체가 제공하는 공공서비스에 대한 수요 역시 다양할 수밖에 없다. 반면에 균질하다면(homogeneous) 공공서비스에 대한 수요도 균질해질 수 있다. 균질한 지역주민으로 구성된 지방자치단체는 당연히 주민의 수요를 충족시키기 쉬울 가능성이 크지만, 지역 주민의 구성이 이질적이라면(heterogeneous) 지방자치단체의 역량만으로 지역 주민의 공공서비스에 대한 수요를 충족시키기 어렵게 된다(Pevcin, 2011). 따라서 이질적인 상황에서 공공재 공급 수준에 만족하지 않는 주민들은 비영리 기구나 협동조합의 활동을 통해서 공공재에 대한 부족한 수요를 충당하려는 경향이 있다는 주장이다(Nissan, Castano and Carrasco,

2012; Caruana and Ewing 2002; Salamon, Sokolowski and Anheier, 2000). 따라서 지역의 이질성, 다시 말해 주민 구성의 다양성이 커질수록 협동조합의 활성화 정도가 커지게 된다.

두 번째 이론인 상호 의존 이론은 정부와 협동조합의 협력관계를 강조하며 협력관계가 잘 구축되어 있으면 협동조합의 활성화 정도 역시 커질 것을 가정한다(Sokolowski, 2013; Nissan, Castano and Carrasco, 2012; Salamon and Anheier, 1988; Salamon, Sokolowski and Anheier, 2000). Salamon, Sokolowski and Anheier(2000)에 의하면, 협동조합과 같은 자발적 시민 조직은 공동체 문제 해결에 있어 더욱 신속히 대응하며 빠른 처방을 하는 경향이 있다. 반면 지방자치단체를 포함한 정부의 의사결정은 관료제의 영향으로 신속하지 못할 수 있으며 문제 해결을 위한 적절한 시점을 놓치는 경향이 있다. 이와 같은 상황을 정부의 정책결정자 역시 인지하고 있으므로 사회적 문제를 해결하기 위해 협동조합과 같은 민간단체를 적극적으로 활용하기도 한다는 것이다(박홍윤·송재봉, 2015). 이런 방법이 비용의 측면이나 신뢰 형성 측면에서 훨씬 유리한 것은 자명하다. 정부와 협동조합의 이런 관계를 Nissan, Castano and Carrasco(2012)는 동반 관계(partnership)로 규정한다. Salamon, Sokolowski and Anheier는 자발적으로 조직된 민간단체 역시 이런 상황을 거부하지는 않는다고 지적하고 있다. 그 이유는 협동조합과 같은 민간단체 역시 활동의 영역을 확장할 필요가 있을 뿐만 아니라 사회적 문제 해결을 위해 필요한 역량이나 비용을 감당하기 위해서는 정부의 지원이 일정 부분 필요하기 때문이다.

세 번째 이론인 복지 국가 이론은 복지 국가 현상과 협동조합과 같은 민간단체 활성화의 정도를 부정의 관계(negative relationship)로 규정한다. 복지 국가 이론에 따르면, 협동조합과 같은 민간단체는 정부 기능의 잉여(residual)에 불과하다. 경제가 지속적으로 성장하여 안정된 복지 국가에서는 정부의 역할이 필연적으로 확장된다. 따라서 민간단체의 역할은 정부의 기능이 미치지 못하는 곳에 머무를 뿐만 아니라, 복지 국가는 기본적으로 민간단체의 역할까지 그 기능으로 포함하는 것을 목표로 한다(Salamon and Anheier, 1988). 또한, 이 이론에 따르면 산업화의 과정은 가족, 교회, 영주 등의 역할을 정부가 대신하도록 하는 과정이기 때문에 정부 영역의 확장이 불가피할 뿐만 아니라, 공동체의 복지 역시 자발적으로 해결할 것이 아니라 복지 국가 시스템에 의해서 해결해야 한다(Salamon and Anheier, 1988). 따라서 복지 국가 이론의 핵심은 경제의 개발(economic development)이다. 경제가 성장하면, 정부 영역이 확장되어 정부의 역할이 사회 복지 영역의 전반에까지 미치게 된다. 이는 곧 협동조합의 존재 의미를 약하게 한다. 그런데 복지 국가 이론은 상호 의존 이론과 상충하는 면이 있다. 상호 의존 이론에 따르면 사회 복지 지출과 협동조합의 관계는 긍정의 관계가 되지만 복지 국가 이론은 부정의 관계가 될 수밖에 없기 때문이다. 따라

서 Nissan, Castano and Carrasco(2012)는 복지 국가 이론과 상호 의존 이론은 하나의 가설로 검증한 바 있다. 본 연구에서도 비록 이론적 뿌리가 다르지만 두 이론은 역의 관계를 측정하는 동일한 요인으로 파악한다.

네 번째 이론인 공급 측면 이론은 협동조합과 같은 민간단체가 많이 공급될 수 있는 ‘특정한 상황 조건’에 초점을 맞추고 있다(Nissan, Castano and Carrasco, 2012). 다시 말해 특정한 상황 조건에서 협동조합의 공급이 활성화될 수 있다는 것이다. Salamon and Anheier(1988)는 특별히 교회의 역할에 주목한다. 서구 사회는 교회를 중심으로 봉사활동이 이뤄지며 사회 문제 해결을 위한 논의의 장이 마련되기 때문이다. 따라서 Salamon and Anheier는 교회는 사회적 기업가의 양성에 크게 기여할 수 있다고 지적하고 있다. ‘특정한 상황 조건’을 교회의 집적으로 파악하고 있는 것인데, 교회를 통해 사회적 기업가가 양성되고 사회적 기업이 정신에 대한 논의의 장이 마련되어 더욱 많은 사회적 기업을 양성할 가능성이 크기 때문이다.

### 3. 분석의 틀

다음의 <그림 4>는 본 연구에서 활용할 분석의 틀을 보여주고 있다. 전술한 바대로 본 연구의 목적은 협동조합의 우리나라 기초지방자치단체 내의 군집화 정도에 영향을 미치는 결정 요인을 실증적으로 분석하는 것이다. 특히 본 연구는 지방자치단체의 사회적 경제 진흥 조례의 채택 여부에 초점을 맞추고 있을 뿐만 아니라 사회과학 이론을 근거로 협동조합의 활성화 요인을 찾아보고자한다. 먼저 지방자치단체가 채택한 조례의 영향을 측정한다. 조례는 두 가지로 구분할 수 있는데 첫째는 기초지방자치단체 수준에서 채택한 기초 조례이며, 둘째는 광역자치단체가 조례를 채택하였기에 영향을 받는 경우이다. 본 연구는 이를 구분한다.<sup>1)</sup>

이질성 이론이 설명하는 바는 지역 내 다양성이 증가하게 되면 사회적 수요 역시 다양해지므로 정부의 공공재 공급이 이를 모두 충족하지 못하는 정부실패가 발생할 수 있다. 따라서 다양성의 증가는 협동조합과 같은 민간단체의 활성화 정도를 증가시킨다. 선행연구를 검토해 보면 지역 내 다양성을 측정하는 지표(diversity index)는 크게 두 가지 방법으로 구성할 수 있다. 첫째는 가장 흔한 방법으로서 지역 내 인종의 다양성(demographic diversity)에 초점을 맞추는 것이고 둘째는 사회적 약자의 집적 정도에 초점을 맞추는 것이다. 예를 들어 Chaurasia(2012)는 사회적 활동이 많은 젊은이 인구나 유소년 인구를 따로 분리하여 인종의 다양성을 측정할 바

1) 실제 통계모형에서는 기초 조례의 채택여부와 광역 조례의 영향여부를 구분하여 분석함과 동시에 분석 모형을 분리하여 기초 조례를 채택한 지방자치단체가 동시에 광역 조례에 의해 영향을 받을 수도 있으므로 이를 구분하여 효과를 추정한다.

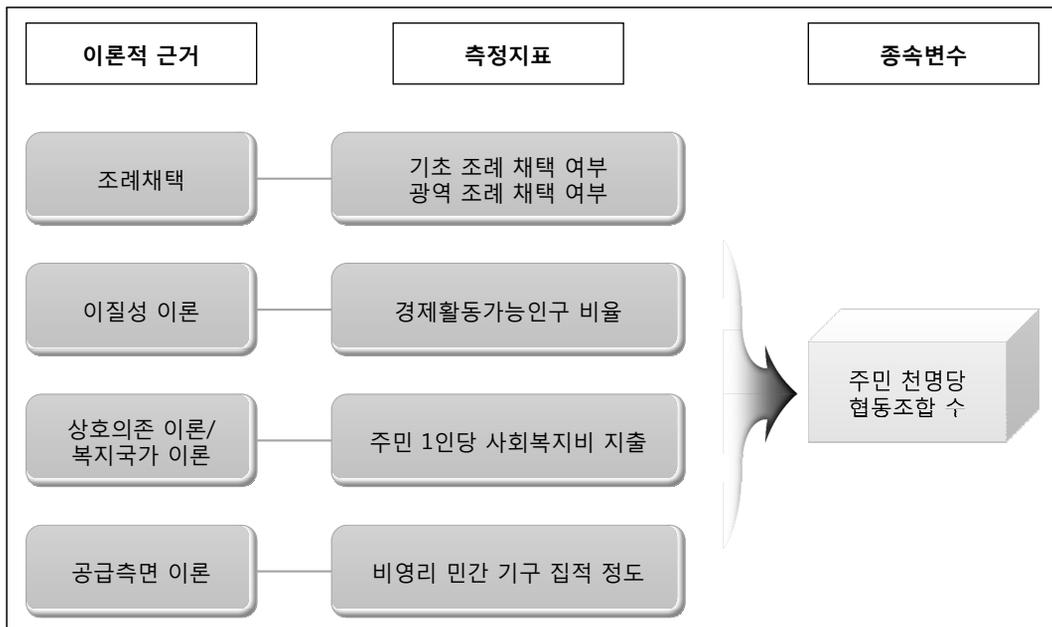
있으며 DiRienzo 외(2007) 경제에 미치는 다양성을 분석하면서 유색인종 비율 등을 변수로 선정하여 다양성의 효과를 측정한 바 있다. 한편, Florida(2005)는 도시 내 게이 인구(gay population)의 비율을 활용하여 다양성을 측정하였다. 지역 내 성소수자가 많이 살고 있다는 의미는 지역 사회가 이들에게 더욱 열려 있다는 것을 뜻하므로 이와 같은 지역은 다양한 활동에 대한 거부감이 없다는 논리이다. 그런데 협동조합과 같은 사회적 경제 영역의 활성화 요인으로서 다양성의 효과를 측정하고자 할 때 선행연구는 경제활동 인구의 다양성에 주목하는 경향이 있다(Nissan, Castano and Carrasco, 2012; Salamon and Anheier, 1988; 최유진 2016). 경제활동의 관점에서 인구는 크게 사회복지의 주요 대상이 되는 노인인구와 유아 및 청소년 인구 그리고 경제활동 인구로 구분되는데 경제활동 인구의 비중이 타 인구 비중보다 높으면 사회적 경제 부문에 대한 수요가 커질 수밖에 없으며 이 인구가 직접적으로 창업에 뛰어들 가능성이 매우 큰 인구가기 때문이다(최유진, 2016). 따라서 본 연구는 전체 인구 대비 20~65세 인구의 비율을 다양성 지표로 선정하였다.

지방자치단체와 협동조합이 상호 의존 관계에 놓여 있다는 가설을 실증하기 위해 대표적으로 활용되는 변수는 지방자치단체의 사회복지 지출이다(Sokolowski, 2013; Nissan, Castano and Carrasco, 2012; Salamon, Sokolowski and Anheier, 2000; Salamon and Anheier, 1988, 최유진, 2016). 사회복지비 지출에 협동조합의 활성화에 영향을 미친다는 이는 사회복지비 지출의 누출효과(spillover effect)로 추정할 수 있다(Salamon, Sokolowski and Anheier, 2000; Salamon and Anheier, 1988). 다시 말해 지방자치단체가 사회복지비 지출을 늘리면 지역 사회의 사회복지를 담당하고 있는 주체들의 활성화 동기 유인이 될 수밖에 없고 이는 곧 사회적 경제 조직체의 활성화를 의미한다. 따라서 본 연구에서 선정한 독립변수 중 하나가 우리나라 기초지방자치단체의 사회복지비 지출이다. 그런데 전술한 바대로 상호 의존 이론과 복지 국가 이론은 서로 경쟁관계에 있다. 사회복지비 지출에 긍정적인 영향을 받는다면 상호 의존 이론이 더욱 설명력이 높아지지만 부정적인 영향을 받는다면 협동조합의 활성화에 있어 복지 국가 이론에 근거한 설명이 더욱 타당할 것이다. 따라서 본 연구에서는 사회복지비 지출을 상호 의존 이론과 복지 국가 이론을 동시에 설명하는 지표로 선정하고자 한다. 또한 사회복지비 지출은 공급자에 영향을 미치는 요인이 아니라 수요자에 영향을 미치는 요인이라는 설명도 가능하다(황정운·조희진, 2016). 만약 사회복지비가 복지 수요자에 긍정적으로 작용하는 것이 사실이라면 사회복지비 지출과 협동조합의 활성화 정도는 역의 관계에 놓일 것이다. 사회복지비 증가에 따라 지역 주민 역시 복지 수요를 지방자치단체로부터 충족하려 할 것이기 때문이다.

마지막으로 공급 측면 이론은 협동조합의 공급이 더욱 활발해질 수 있는 상황적 요건에 초점을 맞춘다. 선행연구는 공급 측면 이론을 대표하는 지표로 종교시설의 집적, 특히 교회의

수를 선정하 바 있다(Salamon, Sokolowski and Anheier, 2000). 교회는 지역 봉사활동의 중심지가 되고 이를 기반으로 사회적 기업가 정신의 교육이 이루어지기 때문이다. 하지만 기독교 중심 국가가 아닌 우리나라 사정에 이를 직접적으로 적용하는 것은 무리이다. 공급 측면 이론이 강조하는 것은 사회적 기업가 정신이 확산되거나 활성화될 수 있는 상황 조건이다. 이를 가장 잘 설명하는 지표는 비영리 민간단체의 입지라 할 수 있다(최유진, 2016). 지역 내 민간단체 종사자가 많을수록 사회적 기업가 정신의 논의가 활발할 수 있으며, 협동조합을 창업하는 기업가가 등장할 가능성 또한 높기 때문이다. 따라서 본 연구의 마지막 네 번째 통제변수는 지방자치단체의 인구 천 명당 민간단체 수이다. 이 변수는 황정윤·조희진(2016)과 최유진(2016) 등의 연구에서 활용된 바 있다.

<그림 4> 연구의 분석틀



이상의 이론적 근거와 분석틀을 토대로 본 연구는 사회적 경제의 중요 조직으로서 협동조합의 활성화 요인을 분석하고자 한다. 협동조합의 활성화 정도를 측정하기 위한 변수로는 ‘인구 천 명당 협동조합의 수’를 채택하였다.

### Ⅲ. 분석의 방법

#### 1. 공간적 군집의 확인과 공간회귀모형의 설정

##### 1) 공간적 군집의 확인

공간적 군집을 확인하는 방법 중 자주 활용되고 있는 방법이 *Global Moran's I*(이하 전역적 모란지수)를 확인하고 *Local Moran's I*(이하 국지적 모란지수)<sup>2)</sup>를 통하여 지도 위에 시각화하는 것이다. 전역적 모란지수는 -1과 1 사이의 값을 가지며, 1에 가까울수록 양의 공간적 상관성이 커지며 -1에 가까울수록 음의 공간적 상관성이 커진다. 이 값이 통계적으로 유의하지 않다면 통계 모형에서 공간적 상관성을 크게 고려하지 않아도 된다(이영수·길현중, 2016; 최유진, 2016; Boots and Tiefelsdorf, 2000). 한편, 국지적 모란지수를 활용하면 특정 지역에 국한하여 협동조합의 공간적 군집을 확인할 수 있다. 국지적 모란지수는 분석의 단위(unit of analysis)를 크게 활성화 군집인 'High-High', 비활성화 군집인 'Low-Low' 그리고 이상 값이라 할 수 있는 'Low-High'와 'High-Low' 등의 네 군집으로 유형화한다. 'High-High'는 협동조합의 활성화 정도가 큰 지역이 서로 영향을 주고 있는 군집이며, 반대로 'Low-Low'는 협동조합의 활성화 정도가 작은 지역이 서로 영향을 주고 있는 군집이다. 한편, 'Low-High'는 협동조합의 인접 지역 확산 정도가 크에도 불구하고 해당 지역은 확산 정도가 작을 경우이며, 'High-Low'는 반대로 협동조합의 인접 지역 확산 정도가 작음에도 불구하고 해당 지역은 확산 정도가 클 경우이다(이영수·길현중, 2016; Boots and Tiefelsdorf, 2000; Lee, 2001).

##### 2) 공간회귀모형의 설정

본 연구는 시군구 지방자치단체 내의 협동조합 활성화 정도는 공간적 상관성에 영향을 받는다는 것을 가정한다. 공간적 상관성은 종속변수 간 발생할 수 있으며 오차항의 구조 간 발생할 수 있다. 물론 두 경우가 동시에 발생할 수도 있다(LeSage and Pace, 2009; Anselin, 2001). 만약 공간적 상관성이 발생하고 있음에도 불구하고 일반 선형 회귀모형을 사용하게 되면 누락변수 편의(omitted variable bias)가 발생하여 통계모형의 내적타당성이 심하게 훼손된다(LeSage

2) 전역적 모란지수와 국지적 모란지수의 도출 산식은 Boots and Tiefelsdorf(2000), Lee(2001) 등의 연구를 참조할 수 있다.

and Pace, 2009). 종속변수가 인접지역과 공간적 상관성에 의해 영향을 받는 경우 설정할 수 있는 공간회귀모형이 Spatial Autoregressive Model(이하 SAR 모형)이다(김성근; 2015; 이성우 외, 2006). 본 연구의 SAR 모형은 다음과 같이 정의된다.

$$y = \rho Wy + P\beta_1 + X\beta_2 + \epsilon \quad (1)$$

모형 (1)에서  $y$ 는 본 연구의 종속변수인 협동조합의 활성화 정도이며,  $P$ 는 주요 독립변수인 지방자치단체의 사회적 경제 확산 조력 채택 현황의 벡터,  $X$ 는 기타 독립변수의 벡터이다.  $\beta_1$ 과  $\beta_2$ 은 각각  $P$ 와  $X$ 의 회귀계수이며,  $\epsilon$ 은 공간적 회귀모형의 오차항을 의미한다. 모형 (1)은 일반 선형 회귀모형에  $\rho Wy$ 가 추가된 형태이다. 여기에서  $W$ 는 공간 가중치가 적용된 공간가중행렬(spatial weights matrix)이다.  $W$ 는 인접성 여부를 바탕으로 구성할 수 있으며 중심지 간 거리를 기준으로 구성할 수도 있다. 본 연구는 우리나라 지방자치단체의 크기가 다양하다는 것에 착안하여 중심지 간 거리를 중심으로 구성하기보다 인접성을 기반으로 구성된 Queen 가중행렬을 활용하였다. 위의 모형 (1)에서  $\rho$ 는  $Wy$ 의 공간회귀계수가 된다. 추정의 결과,  $Wy$ 가 통계적으로 유의하면, 협동조합 활성화 정도의 공간적 상관성이 존재하지 않을 것이라는 귀무가설이 기각되어 모형 (1)의 통계적 유의성이 입증된다(LeSage and Pace, 2009; Anselin, 2001). 즉, SAR 모형이 일반 선형 모형보다 적합한 모형이 된다.

한편, 오차항이 인접한 지역의 오차항에 영향을 받아 일반 선형 회귀모형의 추정 결과에 오류를 발생시키는 상황을 수정하기 위한 모형은 Spatial Error Model(이하 SEM 모형)이다(LeSage and Pace, 2009; Anselin, 2001). SEM 모형은 인접한 지역이 오차항과 영향을 주고받는 상황을 가정하여 이를 일반적인 회귀모형에서 통제하기 위한 것이다. SEM 모형이 도출되는 과정은 다음과 같다(김성근; 2015; 이성우 외, 2006). 먼저, 다음과 같이 일반적인 회귀모형 (2)를 다음과 같이 정의하기로 한다.

$$y = P\beta_1 + X\beta_2 + u \quad (2)$$

모형 (2)에서  $u$ 는 공간적 상관성 문제가 발생하고 있는 오차항인데 이를 통제하기 위해 오차항에 공간가중행렬을 적용한 수식 (3)을 다음과 같이 정의할 수 있다.

$$u = \lambda Wu + v \quad (3)$$

따라서 모형 (2)에 (3)를 삽입하면, 본 연구의 최종적인 SEM 모형이 도출되는데 이를 다음과 같이 모형 (4)로 정의할 수 있다. 공간회귀모형 (4)에서  $\lambda Wu$ 가 통계적으로 유의하면, 오차항의 공간적 상관성이 존재하지 않을 것이라는 귀무가설이 기각되어 모형 (4)의 통계적 유의성이 입증된다(LeSage and Pace, 2009; Anselin, 2001). 즉, SEM 모형이 일반 선형 회귀모형보다 적합한 모형이 된다.

$$y = P\beta_1 + X\beta_2 + \lambda Wu + v \quad (4)$$

그런데 전술한 바대로 공간적 상관성은 종속변수와 오차항에 동시에 발생할 수 있다. 이러한 상황이 발생하게 되면, SAR 모형 혹은 SEM 모형만으로 공간적 상관성을 통제하는 데 한계가 발생한다. 따라서 SAR 모형과 SEM 모형을 하나의 모형에서 고려해야 한다. 이를 General Spatial Model 혹은 Spatial Autocorrelation Model(이하 SAC 모형)이라 한다(이성우 외, 2006; LeSage and Pace, 2009; Anselin, 2001). 본 연구의 SAC 모형은 다음과 같이 정의할 수 있다.

$$y = \rho Wy + P\beta_1 + X\beta_2 + \lambda Wu + v \quad (5)$$

모형 (5)는 종속변수의 공간적 상관성을 통제하기 위해 공간가중행렬을 종속변수에 곱한 변수인  $Wy$ 를 모형에 삽입하였으며, 동시에 오차항의 공간적 상관성을 통제하기 위해 오차항에 공간가중행렬을 곱한  $Wu$ 를 모형에 삽입하였다.<sup>3)</sup>

## 2. 분석의 단위와 변수의 선정

### 1) 분석의 단위(unit of analysis)

본 연구에서 분석의 단위는 우리나라의 기초지방자치단체인 시군구이다. 75개의 시 단위

3) 본 연구에서 제시한 SAR, SEM 모형과 두 모형을 하나의 방정식에 모두 고려한 SAC 모형에는 동시적 내생성(Simultaneous Endogeneity)이 발생할 수 있다. 다시 말해, 종속변수 간의 공간적 상관성이거나 오차항 구조 간의 공간적 상관성뿐만 아니라, 독립변수와 오차항 간의 공간적 상관성 또는 종속변수와 독립변수 간의 공간적 상관성이 발생할 수 있다(Panzera and Postiglione, 2014; Kelejian and Prucha, 1998). 이와 같은 동시적 내생성으로 인한 내적타당성의 침해를 최소화하고자 본 연구는 모든 모형에서 도구변수를 활용한 추정방법인 Spatial Two Steps Least Square(이하 S2SLS)를 활용하여 결과를 추정한다(Panzera and Postiglione, 2014; Kelejian and Prucha, 1998).

기초지방자치단체와 81개의 군 단위 기초지방자치단체, 그리고 69개의 군 단위 기초지방자치단체 등 총 226개의 기초지방자치단체가 본 연구의 분석단위이다. 따라서 제주시나 서귀포시와 같은 행정시와 분당구나 기흥구 등과 같은 행정구 그리고 세종시<sup>4)</sup>와 울산시 등의 광역시는 분석의 단위에 포함되지 않는다. 또한, 울릉군의 경우 대부분의 지표가 매우 낮아 이상치(outlier)에 속할 뿐만 아니라 공간적으로도 독립되어 있으므로 공간적 상관성을 모형에서 통제할 본 연구에서는 해당 지역을 제외하였다.

## 2) 변수의 선정

다음의 <표 1>은 본 연구에서 활용한 주요 독립변수와 통제변수, 그리고 종속변수에 대한 조작적 정의와 출처를 보여주고 있다. 또한, 간단한 기술통계량을 제시하고 있다.

본 연구의 종속변수는 인구 천 명당 등록 협동조합의 수(COOPS)이다. 전술한 바대로 협동조합은 사회적 협동조합과 일반 협동조합으로 구분할 수 있는데 본 연구에서는 일반 협동조합만을 대상으로 표본을 구성하였다. 그 이유는 비영리 민간단체인 사회적 협동조합은 그 상당수가 비영리 민간단체로 행정자치부에 등록하였을 우려가 있기 때문이다. 비영리 민간단체의 수는 본 연구의 독립변수 중 하나이므로 사회적 협동조합은 고려하지 않는다. 2017년 2월 현재 일반 협동조합의 수는 우리나라 기초지방자치단체에 평균 약 43개 위치하고 있는데 인구 천 명으로 표준화하면 약 0.244개이다.

본 연구의 주요 독립변수는 크게 보면 사회적 경제 진흥 조례의 채택 여부와 사회과학이론으로부터 도출한 세 변수로 나눌 수 있다. 먼저 이질성 이론에 근거한 다양성 지표는 20~65세 인구의 비율로 하며 약 81%였다. 또한 상호 의존 이론과 복지 국가 이론에 근거한 사회복지비 지출은 인구 1인당 사회복지비 지출 총액의 자연로그를 지표로 한다. 자연로그를 취하지 않은 평균은 약 82만원이었다. 마지막으로 공급 측면 이론에 근거한 비영리 민간단체의 수는 평균이 약 0.27개였다.

4) 세종시가 표본에 포함되지 않았으므로 세종시를 인접한 지역의 추정치에 있어 과소 혹은 과대 추정될 우려가 있다. 이는 시군구 기초지방자치단체를 분석의 단위로 한 본 연구의 한계로 지적할 수 있다

<표 1> 분석의 단위 해설과 기술동계량

유형	약어	정의	출처	평균	표준편차
종속변수	COOPS	주민 천 명당 등록 협동조합의 수(개)	www.coop.go.kr (2017년 2월 현재)	0.244개	0.177개
독립변수	DIVERSITY	전체 주민 대비 20~65세 인구비율(%)	각 시도 기본통계(2015년)	81.108%	7.784%
	LNWELFE	주민 1인 당 사회복지비 지출(원)	각 시도 기본통계(2015년)	821,048.48원	327,905.68원
	NGO	주민 천 명당 등록된 비영리 민간단체의 수(개)	비영리민간단체등록대장(행정자치부 자체 생산, 2015년 8월 현재)	0.27개	0.28개
	LAW(L)	사회적 경제 증진을 위한 기초 조례 채택 여부 (yes=1, no=0)	법제처 국가법령정보센터 (2017년 1월 현재)	70개(시군구)	
	LAW(M)	상위 광역지방자치단체가 진흥 조례를 채택했는지 여부(yes=1, no=0)	법제처 국가법령정보센터 (2017년 1월 현재)	150개(시군구)	
	LAW(LM)	기초조례를 채택함과 동시에 상위광역지방자치단체의 조례에 영향을 받는 경우 (yes=1, no=0)	법제처 국가법령정보센터 (2017년 1월 현재)	62개(시군구)	
통제변수	METRO1	서울, 인천, 경기 지역 내 위치 더미변수 (yes=1, no=0)	NA	67개(시군구)	
	METRO2	강원 지역 내 위치 더미변수 (yes=1, no=0)		18개(시군)	
	METRO3	대전, 충청 지역 내 위치 더미변수(yes=1, no=0)		31개(시군구)	
	METRO4	대구, 경북 지역 내 위치 더미변수(yes=1, no=0)		30개(시군구)	
	METRO5	광주, 전남 지역 내 위치 더미변수(yes=1, no=0)		41개(시군구)	
	METRO6	부산, 울산 지역 내 위치 더미변수(yes=1, no=0)		39개(시군구)	

- 조례 채택여부와 광역 지역의 위치를 나타내는 통제변수는 더미변수로 코딩되므로 빈도수가 제시되었음
- METRO1은 통계 모형에서 기준집단(reference category)로서 다른 통제변수와 비교의 준거가 되므로 변수로서 결과가 도출되지는 않음
- 사회복지비 지출의 기술통계는 1인 당 사회복지비 지출 총액으로 제시되었으나 통계 모형에서는 자연 로그를 취한 형태로 효과를 추정하였음

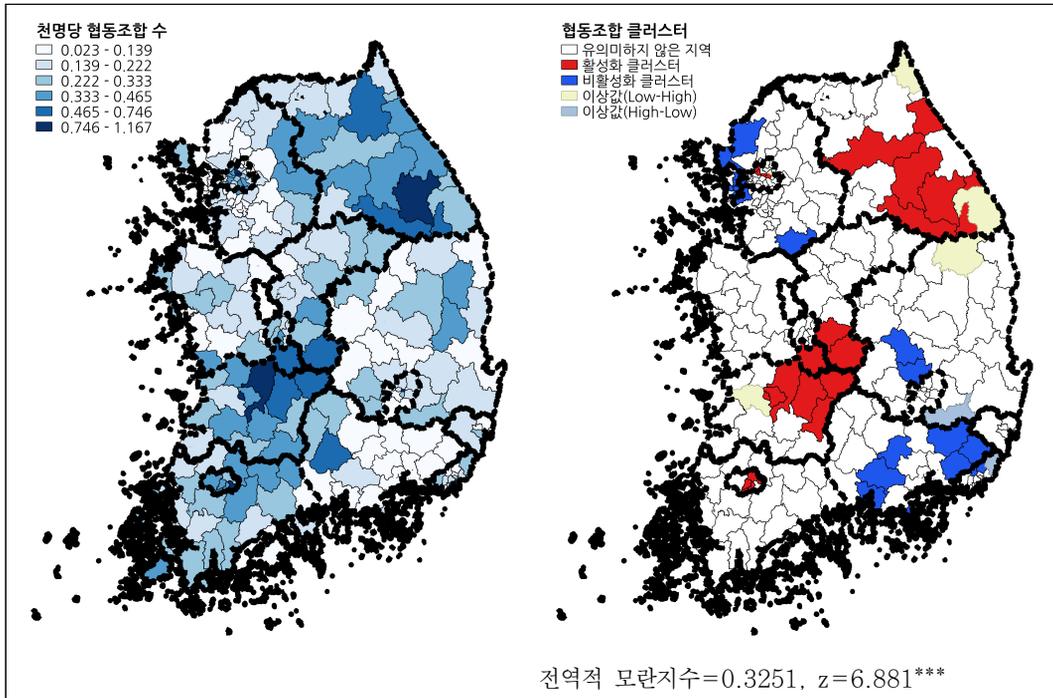
## IV. 분석의 결과

### 1. 공간적 군집의 도출 결과

다음 <그림 5>의 왼쪽 지도는 종속변수인 인구 천 명당 협동조합의 수를 지도에 표시한 것이며 오른쪽 지도는 국지적 모란지수의 결과에 따라 협동조합의 공간적 군집을 도출한 것이다. 왼쪽 지도를 살펴보면 서울시, 특히 서울 남부 지역과 강원도 전역, 충청남북도 남부 지역과 전라도 전역에 협동조합이 활성화되어 있는 것을 확인할 수 있다. 또한, 오른쪽 지도에서는 크게 우리나라 시군구 자치단체가 High-High, Low-Low, Low-High, High-Low 군집으로 구분된 것을 알 수 있다. High-High 군집은 현재 협동조합이 매우 활성화되어 있는 클러스터라 할 수 있으며, Low-Low 군집은 협동조합의 활성화 정도가 극히 떨어지는 비활성화 클러스터라 할 수 있다. Low-High와 High-Low는 이상 값으로서 주변 지역과 반대되는 활성화 정도를 보이는 지역이다.

지도를 살펴보면 우리나라 서울 북부 일부 지역과 강원도 중부와 남부 지역, 충청남북도의 남부 지역과 전라북도의 북부 지역, 광주광역시 등에서 활성화 클러스터를 확인할 수 있다. 반면 인천광역시와 경기도 인접 지역, 경상남도과 북도 일부 지역에서 비활성화 클러스터를 확인할 수 있다. 부산 일부 기초지방자치단체에서도 비활성화 클러스터를 확인할 수 있다. 한편, 인구 천 명당 협동조합의 공간적 상관성 검정통계량은 0.01의 유의수준에서 통계적으로 유의하였으며 모란지수 값 역시 약 0.33으로 높은 것으로 드러났다. 이와 같은 결과는 협동조합 활성화는 공간적 의존성이 존재하며 회귀모형에서 이를 통제하지 않으면 회귀모형의 내적타당성이 저해될 수 있음을 의미하는 것이다.

<그림 5> 1인당 협동조합의 분포와 공간적 군집



\*\*\*는 0.01의 유의수준에서 통계적으로 유의함을 의미

## 2. 회귀모형의 추정결과

다음의 <표 2>는 광역조례와 기초조례의 각각 독립된 효과를 추정한 모형 1의 공간회귀모형 추정결과를 보여주고 있다. 모형 1은 기초조례의 채택 여부가 통제된 상태에서 광역조례의 효과를 추정할 수 있으며, 반대로 광역조례의 영향 여부를 통제한 상태에서 기초조례의 효과를 추정할 수도 있다. 모형 1은 기초조례와 광역조례 중 어떤 조례가 협동조합의 활성화와 더욱 관련성이 있는지를 분석할 후 있는 장점이 있다. 모형 1의  $R^2$ 값은 0.51~0.55 사이에 존재했다. 이는 곧 본 연구의 독립변수는 종속변수의 변화를 약 51에서 55% 정도 설명하고 있는 것이다.

먼저 조례 채택의 효과를 보면 지방조례의 채택은 협동조합의 활성화에 긍정적으로 작용하는 것으로 드러났다. OLS 모형을 포함한 모든 공간회귀모형에서 LAW(L)은 0.1의 유의수준에서 통계적으로 유의하였다. 광역조례의 채택은 SAC 모형을 제외한 다른 모형에서는 유의하지 않았다. SAC 모형에서는 0.1의 유의수준에서 통계적으로 유의하였으나 기타 모형

에서는 약 0.15의 유의수준에서 유의하였다. 효과가 없다고 단정할 수는 없으나 통계적 지지를 받는 데에는 실패한 것으로 판단된다.

사회과학 이론을 근거로 추출한 변수의 실증 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 사회복지비 지출(LNWELFE)은 협동조합의 활성화에 긍정적으로 작용하는 것으로 드러났다. 0.1의 유의수준에서 통계적으로 유의하였으며 회귀계수와 검정통계량이 양의 방향으로 도출된 것이다. 이는 곧 상호 의존 이론이 복지 국가 이론에 비해 협동조합의 활성화를 더욱 잘 설명하는 것을 의미한다. 둘째, 공급 측면 이론에 근거하여 추출한 민간단체의 수는 협동조합의 활성화에 매우 큰 영향요인이었다. 민간단체가 많이 집적한 지역은 그렇지 않은 지역에 비해 사회적 기업이 정신이 발현될 가능성이 크기에 민간단체의 활동은 협동조합의 창업에 직접적인 영향을 미치는 것으로 추정할 수 있다. 마지막 셋째, 이질성 이론으로부터 추출한 다양성 지표는 협동조합의 활성화에 긍정적으로 작용하지 못하고 있었고 아무 영향이 없는 것으로 드러났다. 사회적 수요의 다양성보다 사회적 기업가 정신의 발현이나 정부 지출에 더욱 크게 의존하고 있는 것으로 판단된다.

<표 2> 모형 1의 추정 결과

Variable	OLS		SAR		SEM		SAC	
	계수	t	계수	z	계수	z	계수	z
상수	-0.174	-2.256**	-0.494	-2.157**	-0.520	-2.282**	-0.437	-2.383**
LAW(L)	0.035	1.675*	0.029	1.716*	0.036	1.694*	0.028	1.626*
LAW(M)	0.031	1.342	0.038	1.386	0.034	1.392	0.037	1.597*
DIVERSITY	0.258	1.343	0.179	0.968	0.197	1.042	0.183	1.012
LNWELFE	0.034	1.722*	0.050	1.774*	0.056	1.887*	0.046	1.895*
NGO	0.373	12.480***	0.354	12.162***	0.365	12.390***	0.353	12.254***
METRO1	0.207	5.320***	0.151	3.683***	0.174	4.312***	0.157	3.979***
METRO2	0.043	1.336	0.030	0.981	0.031	0.917	0.032	1.117
METRO3	0.015	0.441	0.007	0.224	0.007	0.189	0.009	0.303
METRO4	0.069	2.292**	0.049	1.669*	0.057	1.779*	0.051	1.847*
METRO5	-0.019	-0.607	-0.014	-0.460	-0.023	-0.689	-0.013	-0.469
rho			0.203	3.258***			0.209	3.428***
lambda					0.163	2.479**	0.116	1.112
$R^2$	0.516		0.554		0.537		0.555	

- \*, \*\*, \*\*\*는 각각 p값이 0.1, 0.05, 0.01 수준에서 통계적으로 유의함을 의미

- OLS 모형의 F값은 24.935으로 0.01의 유의수준에서 통계적으로 유의

- OLS 모형(Adjusted  $R^2$ )을 제외한 공간회귀모형은 Pseudo  $R^2$ 임

다음의 <표 3>은 모형 2 추정결과를 보여주고 있다. 모형 2는 기초조례를 채택함과 동시에 광역조례의 영향을 받는 경우를 분리하여 분석의 결과를 도출하였다. 다시 말해 공공정책을 크게 세 가지로 구분한 것인데 첫째는 기초조례만 채택한 경우, 둘째는 기초조례 채택 없이 광역조례에만 영향을 받는 경우, 마지막 셋째는 기초조례를 채택하였고 동시에 광역조례에도 영향을 받는 경우로 구분한 것이다. 모형 2의  $R^2$  값은 0.52~0.56 사이에 존재했다. 이는 곧 본 연구의 독립변수는 종속변수의 변화를 약 52에서 56% 정도 설명하고 있음을 의미한다.

먼저 조례의 영향을 보면, 모든 조례 채택 혹은 영향의 상황이 협동조합의 활성화에 긍정적으로 작용하고 있는 것으로 분석의 결과 드러났다. 기초조례만 채택한 경우를 상징한 LAW(L)은 공간회귀모형 분석 결과 0.01의 유의수준에서 통계적으로 유의하였다. 비록 광역조례의 영향 아래에 있지 않아도 자치조례는 충분히 효과적으로 협동조합의 활성화에 기여하고 있는 것이다. 또한 기초조례를 채택하지 않고 광역조례만 채택한 경우를 상징한 LAW(M)은 공간회귀모형 분석 결과 SEM 모형을 제외하고 0.01의 유의수준에서 통계적으로 유의하였다. SEM 모형의 분석결과에서는 0.05의 유의수준에서 통계적으로 유의하였다. 마지막으로 광역조례에 영향을 받으면서 동시에 기초조례를 채택한 경우를 상징한 LAW(LM) 역시 통계적으로 모든 공간회귀모형에서 유의하였다. 하지만 검정통계량이 LAW(L)이나 LAW(M)에 비해 상대적으로 작은 것으로 분석 결과 드러났다.

한편, 사회복지비 지출은 공간회귀모형 분석 결과 0.01의 유의수준에서 통계적으로 유의하였으며 회귀계수와 검정통계량은 양의 방향으로 도출되었다. 모형 1의 결과와 같이 우리나라의 협동조합은 지방자치단체의 사회복지비 지출에 큰 영향을 받고 있음이 밝혀진 것이다. 지역경제의 대안이 되기에는 자생력이 부족한 것으로 판단된다. 모형 2에서도 비영리 민간단체의 수는 0.01의 유의수준에서 통계적으로 유의하였다. 민간단체의 집적이 협동조합의 창업에 직접적으로 작용하는 것으로 추정할 수 있다. 모형 1과 마찬가지로 모형 2에서도 다양성 지표는 크게 작용을 하지 않는 것으로 드러났다.

〈표 3〉 모형 2의 추정 결과

Variable	OLS		SAR		SEM		SAC	
	계수	t	계수	z	계수	z	계수	z
상수	-1.107	-2.890***	-1.187	-3.251***	-1.252	-3.252***	-1.158	-3.309***
LAW(L)	0.135	2.812***	0.124	2.709***	0.132	2.829***	0.125	2.778***
LAW(M)	0.055	2.298**	0.060	2.610***	0.056	2.211**	0.060	2.812***
LAW(LM)	0.059	1.917*	0.062	2.113**	0.064	2.042**	0.060	2.142**
DIVERSITY	0.267	1.405	0.187	1.025	-0.210	1.124	0.192	1.087
LNWELFE	0.087	3.080***	0.091	3.359***	0.098	3.450***	0.088	3.416***
NGO	0.375	12.723***	0.353	12.306***	0.365	12.559***	0.353	12.427***
METRO1	0.179	4.659***	0.124	3.130***	0.150	3.774***	0.130	3.431***
METRO2	0.019	0.584	0.009	0.275	0.011	0.314	0.010	0.330
METRO3	0.019	0.584	0.009	0.275	0.011	0.314	0.010	0.330
METRO4	0.053	1.721*	0.033	1.088	0.042	1.294	0.033	1.200
METRO5	-0.034	-1.104	-0.027	-0.895	-0.036	-1.075	-0.027	-0.976
rho			0.203	3.258***			0.209	3.428***
lambda					0.163	2.479**	0.116	1.112
$R^2$	0.526		0.564		0.546		0.565	

- \*, \*\*, \*\*\*는 각각 p값이 0.1, 0.05, 0.01 수준에서 통계적으로 유의함을 의미
- OLS 모형의 F값은 25.894으로 0.01의 유의수준에서 통계적으로 유의
- OLS 모형(Adjusted  $R^2$ )을 제외한 공간회귀모형은 Pseudo  $R^2$ 임

## V. 연구의 요약 및 함의

이 연구의 목적은 우리나라의 대표적 사회적 경제 조직체인 협동조합을 대상으로 지방자치단체의 사회적 경제 확산 조례가 협동조합의 확산에도 긍정적으로 작용하고 있는지를 실증 모형을 활용하여 분석하는 것이었다. 선행연구에서 제시한 이론은 이 연구에 있어 통제변수를 추출하는데 강력한 근거를 제시했으며 주요 독립변수인 지방자치단체의 조례는 기초지방자치단체의 기초조례와 광역지방자치단체의 광역조례로 구분하여 분석의 결과를 도출하였다. 분석을 위해 활용한 공간회귀모형은 크게 두 가지 방식으로 추정되었는데, 모형 1은 기초조례가 통제된 상태에서 광역조례의 효과를 추정하거나 반대로 광역조례가 통제된 상태에서 기초조례의 효과를 통제하는 방식으로 추정하였으며, 모형 2는 광역조례에 영향을 받는

기초지방자치단체가 동시에 기초조례를 채택할 경우를 구분하여 추정하였다. 또한, 공간회귀 모형에 앞서 우리나라 기초지방자치단체를 대상으로 협동조합의 군집을 확인하였다. 연구의 결과와 함의를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 기초조례와 광역조례 모두 협동조합의 활성화 정도와 관련된 것으로 추정할 수 있으나 공간회귀모형의 추정 결과 전반적으로 기초조례의 효과가 더욱 큰 것으로 판단된다. 협동조합 활동가의 지역 중심의 사고가 이러한 결과를 발생시켰다고도 볼 수 있다. 즉 협동조합의 창업이나 활성화를 위한 활동가들은 기초지방자치단체의 관내를 기반으로 활동하는 경우가 많고 기초지방자치단체와의 협력 아래 협동조합의 활성화 대책과 창업 계획을 수립하는 경우가 많다는 의미이다. 그렇다면 기초지방자치단체의 경우 협동조합을 창업하는 사회적 기업가와 긴밀히 소통할 수 있는 조직체를 정비할 필요가 있다. 가장 좋은 방안은 사회적 경제 지원 센터를 소통의 매개체로 적극 활용하는 것이다. 하지만 이는 재정 여건이 좋지 않은 대다수 기초지방자치단체에게 있어 부담이 되는 측면이 있다. 그렇다고 한다면 광역지방자치단체의 중간지원 조직을 적극 활용하여 소통의 장을 만들 수 있도록 하거나 이마저도 여의치 않다면, 공무원 조직 내에 사회적 기업가와 협력할 수 있는 부서를 신설하여 사회적 기업가의 창업을 행정적으로 지원할 수 있어야 한다.

둘째, 광역조례에 영향을 받으면서 동시에 기초조례를 채택한 경우, 시너지 효과가 창출되지는 않았다. 공간회귀모형의 추정 결과 두 조례 모두에 영향을 받는 경우가 기초조례만 채택한 경우보다 활성화 효과가 작았으며 광역조례에만 영향을 받는 경우와는 유사한 결과도 도출되었다. 접근성(accessibility)의 관점에서 광역조례와 기초조례가 모두 채택된 지방자치단체의 사회적 기업가가 창업에 더욱 적극적으로 나설 것으로 보였으나 현실은 그렇지 않았다. 오히려 기능 중복으로 인해 비효율성이 발생할 가능성도 적지 않은 것으로 판단된다. 따라서 이미 광역조례가 채택된 지방자치단체의 경우, 광역조례로 충분히 협동조합의 창업이 활성화될 수 있는 기반이 조성되어 있다면 기초조례를 새롭게 채택할 이유가 없다. 광역지방자치단체 입장에서도 관내 기초지방자치단체의 조례 채택 비율이 높다면 광역조례를 채택할 필요가 없을 것으로 보인다. 오히려 정부 간 협력을 통해 사회적 기업가를 양성한다면 비용과 관리 면에서 더욱 효과적일 수 있다. 또한 광역과 기초의 적절한 기능 배분을 통하여 기능 중복으로 인한 비효율성을 억제할 수 있을 것이다. 예를 들어, 사회적 기업가의 컨설팅이나 지역 수요 조사 같은 경우에는 기초지방자치단체에서 지원하는 것이 바람직하지만 재정 지원이나 지역의 전략 수립과 같은 기능은 광역지방자치단체에서 수행하는 것이 바람직하다.

셋째, 협동조합의 활성화는 비영리 민간단체의 집적에 매우 큰 영향을 받는 것으로 드러났는데 이는 곧 사회적 기업가 정신의 활성화 정도와 깊은 관련이 있는 것으로 추정된다. 다시 말해, 비영리 민간단체가 지역 내에 집적하면 사회적 기업가 정신이 활성화되고 이는 곧 협

동조합의 창업으로까지 이어질 가능성이 있음을 의미하는 것이다. 지방자치단체 입장에서는 협동조합의 활성화를 위해 비영리 민간단체에서 사회적 기업가가 많이 배출되도록 지원을 할 필요가 있다. 사회적 기업가 정신에 관한 교육이나 창업 컨설팅 등을 활성화하여 비영리 민간단체에서 협동조합으로 전환을 유도하거나 비영리 민간단체 출신의 사회적 기업가가 창업할 수 있도록 유도해야 할 것이다.

마지막 넷째, 우리나라 협동조합은 지방자치단체의 사회복지비 지출에 민감하게 반응하는 것으로 드러났다. 사회복지비 지출이 협동조합의 활성화에 기여하고 있는 것인데 상호의존이론이 복지국가이론에 비하여 우리나라 협동조합의 활성화를 더욱 잘 설명하고 있음을 의미한다. 지방자치단체 입장에서는 사회복지비의 지출을 통하여 지역경제 활성화를 유도할 가능성이 생긴 것이다. 또한 사회적 기업가와와의 긴밀한 협력 속에 지방자치단체가 당면한 여러 사회문제에 대처할 수 있음을 의미한다. 사회복지 지출이 협동조합에 직접 투입될 수도 있지만, 지역 내 사회복지 지출의 확대에 인하여 사회복지 서비스가 확장되면 협동조합 역시 지방자치단체의 정책에 적극적으로 협조하면서 영역을 확장하는 것으로 해석할 수 있다. 협동조합과 정부부문이 상호 의존적인 관계에 놓여있다는 것은 장점과 함께 단점이 있다(최유진, 2016). Salamon, Sokolowski and Anheier(2000)가 지적하는 바와 같이 정부의 지나친 간섭과 규제로 인해 장기적으로 협동조합의 영역이 굳어지거나 오히려 축소할 수 있다는 점이다. 이를 위해 의사결정과정에서 사회적 기업가와 지역 내 활동가의 지속적 참여를 보장함으로써 협력 체계가 긍정적인 효과를 창출하도록 노력할 필요가 있다.

본 연구의 목적은 우리나라의 대표적 사회적 경제 조직체인 협동조합을 대상으로 지방자치단체의 사회적 경제 증진 조례가 협동조합의 활성화에 긍정적으로 작용하고 있는지를 실증모형을 활용하여 분석하는 것이었다. 선행 연구자가 사회과학 이론을 근거로 제시한 요인의 효과 여부도 분석하였다. 공간회귀분석을 채택한 본 연구는 연구의 타당성을 최대한 훼손하지 않으려 하였으나 그럼에도 불구하고 다음의 한계를 지적할 수 있다. 첫째, 변수의 선택에 있어 사회복지비 지출은 우리나라 지방자치단체의 재정 여건에 비추어 매우 합리적인 지표는 아닐 수 있다. 그 이유는 재정 여건이 열악한 대부분의 시나 군 단위 지방자치단체는 자체적으로 사회복지비를 증감할 여력이 없다. 따라서 협력 정도를 측정하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 둘째, 역시 변수의 채택에 있어 지방자치단체의 조례는 매우 다양할 수 있음에도 불구하고 이를 단순화하여 더미변수로 측정된 것 역시 한계로 지적할만하다. 지방자치단체의 활성화 조례는 매우 유사한 내용을 담고 있으나 그 세부적 내용에 있어 지방자치단체의 특성을 담고 있다. 따라서 이 역시 본 연구가 지닌 한계라 할 수 있다. 셋째, 본 연구는 횡단면 자료를 활용하여 분석하였다. 이는 인과관계가 서로 뒤바뀌는 현상이 발생했을 수도 있다. 다시 말해, 조례의 채택이 협동조합에 영향을 미치는 것이 아니라 협동조합의 창업이 조례의 채택

에 영향을 미쳤을 수도 있다는 것이다. 이 역시 본 연구의 한계로서 지적할만하며 추후 기초 지방자치단체의 협동조합 수가 다년간 축적되면 시계열 자료를 활용한 분석이 가능할 것으로 생각되어 이는 후속 연구로 남겨두고자 한다. 본 연구의 마지막 한계는 협동조합의 경우, 마을 기업이나 사회적 기업의 인증 과정에서 조합의 형태를 권장하는 것이 현실이므로 이 부분이 모형에 포함되지 않은 점은 연구의 한계라 할 수 있다. 다시 말해 조례의 효과보다 운영의 편리 혹은 인증의 편리를 위해 협동조합 형태의 조직체를 선호했을 수도 있다는 것이다. 이는 계량 분석 모형에서 통제하기 매우 어려운 부분이다.

## 【참고문헌】

- 김성근. (2013). 협동조합법 시행, 공동체경제 확산의 시발점. 『BDI 정책포커스』, 187: 1-16.
- 김경희. (2013). 사회적 경제를 통한 지역혁신의 가능성과 한계 - 마을기업과 협동조합을 중심으로. 『공공사회연구』, 3(2): 126-150.
- 김성근. (2015). 주거양극화의 분석 - 공간계량경제학 모형의 활용. 『한국정책학회보』, 24(1): 335-366.
- 김영철. (2011). 사회적 경제와 지역의 내발적 발전. 『지역사회연구』, 19(2): 25-49.
- 김운호. (2010). 사회적기업은 재분배 정책인가 분배 정책인가? - 인증 사회적 기업의 유형화, 실증적 비교분석, 그리고 육성 방안. 『한국정책학회보』, 19(4): 212-248.
- 류만희. (2012). 사회적 기업의 지역개발 기능과 시장형성에 관한 연구. 『비판사회정책』, 36: 75-104.
- 박홍윤·송재봉. (2015). 지방정부와 시민사회단체 간 파트너십에 대한 상호 인식 연구. 지방행정연구. 29(2): 181-209.
- 신기동·조영진. (2015). 지역상권 기반 협동조합 실태와 발전방안. 『정책연구』, 13: 1-116.
- 신동준·박상선·이상윤. (2016). 협동조합의 사회적 책임과 조합원-협동조합 동일시 및 몰입과의 관계 - 아이쿱 생활협동조합에 대한 연구. 『산업경제연구』, 29(5): 2021-2046.
- 안수영. (2015). 협동조합 일자리 확대 가능성 영향요인 탐색: 충남 지역 협동조합 경영진 조사를 중심으로. 『지방행정연구』, 29(1): 207-229.
- 이성우·윤성도·박지영·민성희. (2006). 『공간계량모형응용』, 서울: 박영사.
- 이형수·길현중. (2016). 사회복지서비스 수요·공급의 지역분포 및 결정요인. 『한국행정연구』, 25(3): 169-195.
- 장종익. (2012). 협동조합기본법 제정 이후 한국협동조합의 역할과 과제. 『동향과 전망』, 10: 289-320.
- 정규호. (2013). 도시공동체운동과 협동조합 지역사회 만들기 - 원주 협동조합운동과 네트워크의 역할. 『정신문화연구』, 36(4): 7-36.
- 최유진. (2016). 사회적 기업의 지역 내 확산 요인 분석. 『지방정부연구』, 20(3): 111-132.
- 황정윤·조희진. (2016). 사회적 기업 설립의 영향요인 분석: 기능주의와 제도주의 관점을 중심으로. 『정부학연구』, 22(3): 237-277.
- Anselin, L. (2001). Spatial Econometrics. A Companion to Theoretical Econometrics, Edited by Badi H. Baltagi, Blackwell Publishing Lt.

- Bidet, Eric. (2002). Explaining the Third Sector in South Korea. *Voluntas*. 13(2): 131-147.
- Boots, Barry and Tiefelsdorf, M. (2000). Global and local spatial autocorrelation in bounded regular tessellations. *Journal of Geographical Systems*. 2(4): 319-348.
- Caruana, A. and Ewing, M. T. (2002). Effects of some environmental challenges and centralization on the entrepreneurial orientation and performance of public sector entities. *Service Industries Journal*. 22: 43 - 58.
- Chaurasia, A. R. (2012). Demographic diversity in India: Evidence from the provisional results of 2011 population census. *Journal of Geography and Regional Planning*. 5(12): 314-327.
- DiRienzo, C. E., Das, J. and Burbridge, J. (2007). Does diversity impact competitiveness? A cross country analysis. *Competitiveness Review*. 17(3): 135-152.
- Florida, R. (2005). *Cities and the Creative Class*. NY: Routledge.
- Fridell, G. (2009). The Co-Operative and the Corporation: Competing Visions of the Future of Fair Trade. *Journal of Business Ethics*. 86: 81 - 95.
- Henry, S. and Sills, S. (2006). Informal economic activity: Early thinking, conceptual shifts, continuing patterns and persistent issues - a Michigan study. *Crime, Law and Social Change*. 45: 263 - 284.
- Julia, J. F. and Chaves, R. (2012). Introduction: social economy, a third sector in a plural people-oriented economy. *Service Business*. 6: 1-4.
- Kangayi, C., Olfert, M. R. and Partridge, M. (2009). Co-operatives and Rural Community Population Growth: Evidence from Canada. *The Review of Regional Studies*. 39(1): 49 - 71.
- Kelejian, H. H and Prucha, I. R. (1998). A Generalized Spatial Two-Stage Least Squares Procedure for Estimating a Spatial Autoregressive Model with Autoregressive Disturbances. *The Journal of Real Estate Finance and Economics*. 17(1): 99 - 121.
- Kerlin, J. A. (2010). A Comparative Analysis of the Global Emergence of Social Enterprise. *Voluntas*. 21: 162 - 179.
- Lang, R. and Roessl, D. (2011). Contextualizing the Governance of Community Co-operatives: Evidence from Austria and Germany. *Voluntas*. 22: 706-730.
- Lee, S. (2001). Developing a bivariate spatial association measure: An integration of Pearson's  $r$  and Moran's  $I$ . *Journal of Geographical Systems*. 3(4): 369-385.

- LeSage, J. and Pace, R. K. (2009). *Introduction to Spatial Econometrics*, FL: Taylor & Francis Group.
- Lippens, R. and Ponsaers, P. (2006). Re-visiting the informal economy: Introductory notes. *Crime, Law and Social Change*. 45(4-5): 259-261.
- Nissan, E., Castaño, M. and Carrasco, I. (2012). "Drivers of non-profit activity: a cross-country analysis". *Small Business Economics*. 38(3): 303-320.
- Panzera, Domenica and Postiglione, P. (2014). Economic growth in Italian NUTS 3 provinces. *The Annals of Regional Science*. 53(1): 273-293.
- Pevcin, P. (2011). Size and Importance of Civil Society Sector. *International Journal of Arts & Sciences*. 4(17): 371-379.
- Salamon, L. M. and Anheier, H. K. (1998). Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross nationally. *Voluntas*. 9(3): 213-248.
- Salamon, L. M., Sokolowski, S. W., and Anheier, H. K. (2000). Social origins of civil society: An overview. Working Paper of the Johns Hopkins comparative nonprofit sector project no. 38, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore.
- Sokolowski, S. W. (2013). Effects of Government Support of Nonprofit Institutions on Aggregate Private Philanthropy: Evidence from 40 Countries. *Voluntas*. 24(2): 359-381.
- Zhao, L. (2013). Conceptualizing the Social Economy in China. *Modern Asian Studies*. 47(3): 1083-1123.

---

**최 유 진:** 미국 클리블랜드 주립대학에서 도시재생으로 박사학위(논문명: Adaptive Reuse of Religious Buildings)를 받고 현재 강남대학교 공공인재학과 조교수로 재직 중에 있다. 주요 학문적 관심분야는 도시재생, 사회적 경제, 지역경제, 환경정책 등이며 저서로는 "R을 활용한 계량분석 강의노트 (2017)"와 "지방자치의 이해(2015)" 등이 있고 주요 연구 논문으로는 도시어메니티의 지역경제 활성화 효과 분석: 우리나라 기초지방자치단체를 중심으로(2017), 사회적 기업의 지역 내 확산 요인 분석(2016), 환경정책과 지역경제 활성화: 기초지방자치단체의 주요 환경조례를 중심으로 (2015), Urban amenities as determinants of selecting a logo type in Korea: the multinomial logit approach with the bootstrap sample(2012) 등이 있다.