



www.saesayon.org

지금 반드시 알아야 할 이슈를 집중 분석한  
새사연의 It Book [잇;북]



# 지속가능한 사회적경제를 위해

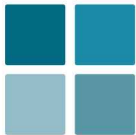


새사연 회원이 된다는 것,  
더 좋은 사회를 만드는 따뜻한 실천입니다.  
새사연이 회원이 많아지는 것,  
더 좋은 사회를 만드는 지름길입니다.  
새사연의 연구는  
곧 대한민국 삶의 기준입니다.

새로운사회를여는연구원은 시민의 삶에서 출발합니다.

**시민주도 싱크탱크 새사연**





## [잇북] 새로운 사회로의 발걸음, 사회적경제

발행 | 2013년 10월 29일

지은이 | 새로운사회를여는연구원

펴낸이 | 새로운사회를여는연구원

주소 | 서울 마포구 독막로 229길 민한빌딩 4층

전화 | (02) 322-4692

팩스 | (02) 322-4693

홈페이지 | <http://saesayon.org>

전자우편 | [edu@saesayon.org](mailto:edu@saesayon.org)



## 여는 글

마음 맞는 5명 있으세요?

길을 가다 멈추고 다섯 손가락을 꼽아본다. 내게 마음 맞는 사람 5명이 있을까, 있다면 무엇을 해볼 수 있을까? 한다면, 뭐라도 할 수 있지 않을까?

서울시의 협동조합 지원 광고, “마음 맞는 5명 있으세요?” 는 협동조합의 원리를 단 한 문장으로 요약했다. 당연한 말처럼 들리지만 현실에서 뜻을 같이 하는 사람과 목표, 운영방식, 관계에 가치를 붙여넣으며 함께 일하는 경우는 거의 없다. 매일 아침 한 빌딩으로 빨리 들어가듯이 출근하는 직장인들 중에 그런 사람이 누가 있을까?

이처럼 협동조합은 동료와 함께 만들어 나가는 사업체다. 하지만 좋은 뜻을 가졌다고 해서 바로 성공하거나, 그 성공이 지속되는 것은 아니다. 앞서 언급했듯이 협동조합은 엄연한 사업체다. 국제협동조합연맹 역시 협동조합을 “공동으로 소유하고 민주적으로 운영하는 사업체를 통하여 공통의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직” 이라고 정의하고 있다.

결국 협동조합은 사업을 하는 조직이기에 이윤을 유일한 목적으로 하지 않더라도 지속 가능성을 위해 ‘어느 정도’ 의 이윤을 달성해야 한다. 그리고 그 수익은 돈을 출자한 만큼 가져가는 것이 아니라 1인 1표, 민주주의 원리에 의해 나누고 지역사회에 다시 환원해야 한다. 이는 곧 우리 모두가 사회적으로 얽혀있는 존재고 내가 획득한 부, 명예가 비단 나의 노력으로만 얻어지지 않음을 표현한 것이다. 우리가 받는 보상은 사실 대부분 사회적이자 우연에 의해 얻어진 것임을 원칙으로 표현한 것이다.

그러나 사업체의 모습만 강조하면 보통의 사기업처럼, 그저 정부의 지원을 받기 위한 껍데기식의 협동조합으로 남을 수 있다. 그리고 그러한 몇몇 협동조합들 때문에 모든 풀뿌리 노력들이 폄하되어선 안 된다. 때문에 협동조합을 운영하는 것은 아슬아슬한 외줄타기와 같다. 지나치게 가치만 중요시하다보면 옆에서 잡아주는 사람이 손을 놓기만 하면 떨어지고, 또 수익 창출에만 몰두하면 줄 자체가 끊어져 버린다.

때문에 사회적경제의 구성 원리를 정확히 이해하고 현실의 제도로서 풀어내는 방법들을 고민해야 한다. 그리고 그 믿음에는 인간은 이기적이지만은 않다, 협동할 수 있음을 전제하고 협동할 수밖에 없는 조건들을 계속해서 만들어야 할 것이다. 이번 [잇북] 역시 그러한 관점에서 사회적경제의 기본 원리와 현실을 보고자 한다. 앞으로 협동조합을 비롯한 사회적경제 조직들이 그 외줄타기를 하는 데에 새사연이 든든한 밑받침이 되려고 한다. 그래서 떨어지더라도 다시 올라갈 수 있게끔 튼튼한 연구생산에 몰두하겠다.



## 목 차

여는 글 .....3

### I. 사회적경제의 기본 원리

협동하는 인간 .....5

- 협동조합과 사회적 경제의 원리와 가능성

불평등을 줄이는 사회적경제 .....13

- 사회적 경제의 본질은 민주적 자본주의
- 우연도 보상받아야 하는 걸까?

착한 금융을 위한 사회적경제 .....23

- ‘다같이 살기’ 위한 협동조합금융 실험
- 토토리 마을 이장 ‘조금득’

### II. 한국 사회적경제의 가야할 길

박근혜 정부의 사회적경제 .....29

- 박 대통령이 만나야 할 사람, 박원순 서울시장
- 사회적경제는 새마을 운동이 아니다

서울시의 사회적경제 : 얼마나 왔을까? .....35

- 협동조합 설립, 연령별 지역별 분석

복지국가와 사회적경제 .....47

- 사회적경제는 복지국가의 대안이 될 수 있을까?



---

## 협동조합과 사회적경제의 원리와 가능성

협동하는 인간

2013.05.30

이수연\_새사연 연구원 | [soo@saesayon.org](mailto:soo@saesayon.org)

---



**“한국은 한강의 기적을 이룬 것처럼 협동조합의 기적도 이룰 것입니다.”**

협동조합의 권위자 이탈리아 볼로냐 대학의 스테파노 자마니 교수가 한국 방문단에게 한 말이라고 한다. 그의 말대로 지금 우리나라에 부는 협동조합 열풍은 한강의 기적을 이루고도 남을 정도다.

### 협동조합, 한강의 기적 이룰까?

기획재정부에 의하면 현재 설립 신청을 한 협동조합의 수가 850여 개에 달한다. 박원순 서울시장도 향후 10년 안에 서울에 8000개의 협동조합을 만들겠다고 선포했다. 지자체나 시민단체, 대학들에서는 다양한 협동조합 강좌들이 열리고 있으며, 강의마다 빈 자리를 찾기 어렵다. 2011년 12월 협동조합기본법이 제정되었고, 2012년 12월 이 법이 발효되었으니 불과 2년 만의 변화이다.

협동조합이 대체 뭐길래 그럴까? 협동조합기본법에 의하면 5명 이상이 모여서 출자금을 납부하고 정관을 만들어 신고하면 협동조합이 된다. 기존의 개인사업체나 법인이 아닌 또 다른 형태의 사업체 설립이 가능해진 것이다. 그런데 5명이 주식을 투자해서 만든 주식회사와 협동조합은 어떻게 다른 것일까? 협동조합은 일반기업보다 착하고 좋은 일을 하는 것 같은데 그건 어떻게 가능한 것일까? 이 질문에 대한 답을 하기 위해서는 조합원, 출자금, 정관 등의 형식을 넘어서 협동조합이 가진 근본적 특징을 이해할 필요가 있다.

일반기업과 협동조합의 근본적 차이는 자본과 노동의 고용관계에 있다. 일반기업의 경우 자본이 노동을 고용하는 형태이다. 사장님이 자기 돈으로 회사를 차리고 직원을 고용한다. 혹은 주주들이 자본을 댄 후 경영자와 직원을 고용한다. 하지만 협동조합은 노동이 자본을 고용하는 형태이다. 협동조합의 자본은 조합원들의 출자금으로부터 나온다. 조합원, 바로 노동이자 사람이 자본을 고용하는 것이다. 이는 곧 누가 기업의 주인인가라는 문제로 볼 수 있다. 일반기업에서는 자본이 주인이지만, 협동조합원에서는 조합원이 주인이 된다.

### 협동조합이 '착한 일'을 할 수 있는 이유

기업의 주인이 누구냐에 따라 기업의 수익을 어떻게 배분하고 활용할지가 달라진다. 일반기업에서는 수익이 발생하면, 주인인 자본가의 이익으로 돌아간다. 매출이 증가하면 주주들의 배당금이 높아지거나 사장님이 부자가 되는 식이다. 하지만 협동조합은 조합원을 위해 수익을 사용한다. 소비자협동조합이라면 조합원인 소비자들에게 더 좋은 물





건을 저렴한 가격에 공급하기 위해 수익을 사용한다. 생산자협동조합이라면 조합원인 생산자들이 납품한 물건을 좋은 가격에 구매하기 위해 수익을 사용한다. 노동자협동조합이라면 조합원인 노동자들의 임금상승과 근로조건 개선을 위해 수익을 사용한다. 금융협동조합이라면 조합원인 고객들에게 더 낮은 대출금리와 더 높은 예금금리를 제공하기 위해 수익을 사용한다. 사회적 약자들에게 일자리를 제공하거나 지역 공동체 발전을 목표로 하는 사회적 협동조합이라면 그러한 목표를 위해 수익을 사용한다. 그래서 협동조합은 수익이 아니라 조합원이 필요로 하는 것, 조합원이 합의한 가치를 추구하는 ‘착한’ 기업이 될 수 있는 것이다.

자본이 주인인 일반기업에서는 노동자를 해고하거나 소비자에게 피해를 입히거나 환경을 파괴하는 일이 발생할 수밖에 없다. 이들의 목표는 수익극대화이기 때문이다. 하지만 협동조합에서는 그런 일들이 일어날 수 없다. 노동자가 주인이고, 소비자가 주인이고, 지역 공동체가 주인이기 때문이다.

스페인 바스크 지방의 몬드라곤은 세계적으로 유명한 협동조합그룹이다. 1956년 5명의 창립자에 의해 설립된 난로공장에서 시작하여 현재는 200개가 넘는 기업을 산하에 두고 있는 거대 그룹이다. 현재 스페인에서 매출 기준으로 7위이며, 9만 명에 가까운 직원을 고용하고 있다. 우리나라의 삼성과 같은 재벌인데, 그 재벌이 협동조합이라고 생각하면 된다. 몬드라곤의 목표는 일자리 창출이다. 가난했던 지역민들에게 일자리를 제공하기 위해 설립되었고 지금도 그 목표를 충실히 실현하고 있다. 2008년 세계 금융위기가 터졌을 때, 몬드라곤 역시 위기를 맞았고 약 8000명의 일자리를 줄여야 하는 상황이 되었다. 삼성과 같은 일반기업이었다면 8000명의 정리해고가 발생했을 것이다. 하지만 몬드라곤은 8000명의 직원에게 평소 임금의 80%를 지급하며 휴직을 시켰다. 그리고 교육과 훈련, 창업을 통해 그들에게 새로운 일자리를 만들어주었다. 왜냐하면, 몬드라곤의 목표는 수익이 아니라 일자리 창출이기 때문이다. 해고없는 기업이라는 몬드라곤의 신화는 철저히 협동조합이었기 때문에 가능한 일이었다.

조합원이 주인이며, 그래서 수익이 아니라 필요한 상품이나 서비스를 생산하는 것 자체가 목표라는 점. 이것이 협동조합을 이해하는데 있어서 필수적인 내용이다. 이런 근본 특징으로부터 모든 조합원들이 출자금의 규모에 상관없이 1인 1표의 의결권을 갖으며, 조합원의 투표를 통해 이사회나 경영진을 선출하며, 투자배당이 아니라 이용고배당을 실시한다는 협동조합의 운영 원칙들이 나오게 된다. 투자배당이란 우리가 흔히 알고 있는 주식에 대한 배당처럼 투자한 자본에 대해 수익을 배당하는 방식이며, 이용고배당이란 협동조합을 이용한 정도에 따라 수익을 배당하는 방식이다. 소비자 협동조합의 경우는 소비를 많이 한 조합원일수록, 생산자 협동조합의 경우는 생산을 많이 한 조합원일수록 높은 배당을 받는 것이다.



이러한 협동조합의 특징을 담아 국제협동조합연맹(ICA)에서는 협동조합을 “공동으로 소유하고 민주적으로 운영되는 사업체를 통해 공통의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직” 이라고 정의하고 있다. 또한 협동조합의 7가지 원칙도 다음과 같이 밝히고 있다. 첫째, 조합원의 참여는 자발적이고 개방적이다. 둘째, 민주적으로 운영된다. 셋째, 경제적으로 공동 소유하고 공동 이용한다. 넷째, 자율적이고 독립적으로 운영된다. 다섯째, 조합원과 일반대중에게 교육과 훈련 및 정보를 제공한다. 여섯째, 협동조합끼리 서로 협동한다. 일곱째, 지역사회에 기여한다.

### 시장 경제 속에서 협동조합은 어떻게 가능한가?

공통의 가치를 추구하고, 조합원들끼리 협동하고, 신뢰하고, 연대하다니! 확실히 협동조합은 수익, 효율, 경쟁을 추구하는 일반적인 경제와 다른 원리를 갖는다는 것을 알 수 있다. 그런데 이 치열한 경쟁사회에서 그게 과연 가능할까? 경제학의 아버지 아담 스미스가 <국부론>에서 ‘보이지 않는 손’ 을 언급하면 말했던 경제는, 모두가 제 이기심을 충실히 따르고 시장에서 공정한 경쟁을 하면 사회 전체적으로도 가장 이로운 결과가 나오는 것이었다. 이를 시장경제라 부른다. 여기에는 가치, 협동, 신뢰, 연대 등의 ‘착한 것’ 들이 낄 틈이 없다. 아담 스미스의 말대로 인간이 모두 이기적으로 행동한다면 협동조합은 불가능하다. 필연적으로 망할 수밖에 없다.

과연 인간은 이기적일까? 여기 인간이 이기적이지 않다는 사실을 보여주는 유명한 실험이 있다. 최후통첩게임(Ultimatum Game)이다. A와 B라는 두 사람이 있다. 이제 A에게 1만 원을 주고, B와 나눠가지도록 한다. A가 B에게 얼마를 주든 상관없다. 1000원이든 5000원이든 주고 싶은 만큼 제시할 수 있다. B는 A가 제시한 금액을 받아들이거나 그게 마음에 들지 않으면 거절할 수 있다. 단, B가 A의 제안을 거절하면 두 사람은 모두 한 푼도 갖지 못한다.

당신이 A라면 얼마를 제시하겠는가? 당신이 B라면 A가 얼마를 제시했을 때 제안을 수용하겠는가? 만약 시장경제에서 말하듯이 인간이 물질적 이익만 추구하는 이기적 존재라면 이미 답은 나온 셈이다. A는 1원을 제시하고, B는 그것을 받아들여야 한다. A의 입장에서는 당연히 최소한의 금액인 1원만 주는 게 이기적인 행위이다. B의 입장에서는 A의 제안을 거부해서 한 푼도 못받는 것보다는 1원이라도 받는 게 이익이다.



인간이 이기적이지 않다면...

하지만 전 세계의 경제학자, 사회학자, 심리학자, 인류학자들이 위 실험을 수도 없이 반복한 결과는 그렇지 않았다. 대체로 A는 4000원에서 5000원 정도의 금액을 B에게 제시하고, B는 이를 받아들였다. 그러나 만약 A가 욕심을 부려 2000원 이하의 금액을 제시하면, B는 이를 거절하고 차라리 한 푼도 받지 않는 쪽을 택했다.

이 결과는 무엇을 뜻하는가? 우선 인간은 물질적 이익만을 추구하는 이기적 존재가 아니라는 사실이다. 인간은 남을 생각한다. 그리고 인간은 불공평하다고 느끼는 행위에 대해서는 자신이 손해를 보더라도 반발한다. 협력과 응징을 통해 남이 나에게 하는 만큼 나도 베푼다는 것이다. 가장 상식적이고도 현실적인 인간의 모습이다. 이를 상호적 인간이라 한다. 생각해보면 이미 인류의 오랜 고전인 성경과 논어에서도 이를 황금률이라 하여 언급하고 있다.

“그러므로 무엇이든지 남에게 대접을 받고자 하는 대로 너희도 남을 대접하라.”  
- <성경> 마태복음 7장 12절

“기소불욕 물시어인(己所不欲 勿施於人) - 내가 원하지 않는 바를 남에게 하지 마라” - <논어> 12편

특히 최근에는 생물학이나 진화학에서도 이런 상호성이 인간의 유전자에 박혀있다고 설명한다. 인간은 태어나면서부터 상호적이고 따라서 협동은 진화의 산물이라는 것이다. 몇 백만 년에 이를 것으로 추정되는 인간의 역사 대부분을 인간은 상호적으로 행동했다. 다만 최근 300년 동안, 그리고 신자유주의가 압도했던 특히 지난 30년 동안 인간은 이기적이라는 주장이 득세했을 뿐이다.

이에 대해 경제학자들은 반론을 제시했다. A가 4000원이 5000원이라는 높은 금액을 제시한 까닭은 혹시 B가 그 제안을 거절해서 한 푼도 받지 못하게 되는 상황을 우려했기 때문이라고 주장했다. 따라서 자신의 이익을 지키기 위한 A의 결정은 이기적이며, 시장경제가 상정하는 이기적 인간과 다를 바 없다는 것이다.

그래서 이를 확인하기 위해 또 하나의 실험을 했다. 독재자 게임(Dictator game)이다. 앞서 진행한 최후통첩게임과 똑같이 진행하되, 다만 B에게서 제안을 거절할 수 있는 권리를 박탈했다. 즉, A가 어떤 금액을 제시하더라도 B는 그것을 받아들여야 한다. 이걸 너무나 쉽다. 만약 A가 이기적인 인간이라면 B에게 한 푼도 주지 않을 것이다. 하지만 이번에도 실험 결과는 예상과 다르게 나왔다. 역시 전 세계에서 이루어진 여러 차례의 실험 결과를 종합해보면 대체로 A는 2000원에서 3000원을 B에게 나눠 주었다. 앞의



최후통첩게임 결과와 비교 해보면 나눠 주는 금액이 2000원 정도 줄기는 했다. 줄어든 2000원은 경제학자들의 반론처럼 자신의 이익을 확보하려는 마음의 크기일 것이다. 그러나 여전히 2000원에서 3000원의 금액을 결정권이 없는 사람에게 제시하고 있다는 것은 남을 배려하는 행동으로 보아야 할 것이다.

인간은 이기적이지 않다. 인간에게 이기적인 면이 분명 있지만, 언제나 그런 것은 아니다. 주변을 둘러보면 오히려 대체로 이기적이지 않다는 것을 확인할 수 있다. 경제학이 아담 스미스 이후 300년 역사 동안 절대적인 가정으로 삼은 인간은 이기적이라는 명제는 절대적이지 않다. 인간이 이기적이지 않으며 상호적이라는 사실에서 경제는 착해질 수 있고, 협동조합과 같은 기업이 존재할 수 있게 된다. 이 ‘착한 경제’를 사회적 경제(시장경제를 시장적경제라고 하지 않는 것처럼 사회적 경제보다는 사회경제라는 표현이 더 적절하나, 국내에서 이미 많이 사용되어 읽는 이에게 익숙한 용어라는 점을 고려하여 사회적 경제라 표기한다)라 한다.

### 인간의 상호성을 전제로 한 사회적 경제

시장경제가 개인의 이기심을 전제로 경쟁을 통해 효율성을 추구하는 것이라면, 사회적 경제는 개인의 상호성을 전제로 협력을 통해 연대를 추구하는 것이다. 사실 사회적 경제는 시장경제보다 더 오랫동안 인류와 함께해왔다. 원시부족마다 공통적으로 나타나는 식량 공유의 습관이 대표적이다. 시장경제는 19세기에 자본주의가 등장하면서야 우리 곁에 자리 잡기 시작했다. 그럼에도 불구하고 우리는 경제라고 하면 시장경제가 전부이며, 경제활동은 당연히 이기적인 것이라고 생각했다. 하지만 최근 전세계적으로 금융위기가 터지면서 경제가 장기침체에 빠져들고, 소득양극화가 심화되면서 욕심과 경쟁을 강요하는 시장경제의 문제점이 나타나고 있다. 동시에 그에 대한 반대급부로 사회적 경제에 대한 관심도 커지고 있다. 협동조합에 대한 사람들의 놀라운 관심도 이런 배경에서 나온 것이라 이해할 수 있다.

사회적 경제의 개념에 대해서 조금 더 정리해보자. 학문적이고 정책적으로 사회적 경제라는 개념이 가장 먼저 자리 잡은 곳은 프랑스였다. 1800년대 후반 자본주의가 도입되면서 대규모 도시노동자가 양산되었고, 이들의 삶은 매우 열악했다. 이에 대해 노동자들의 집단 대응이 필요하다고 믿었던 경제사상가 샤를 지드(Charles Gide)는 ‘시장경제를 더 사회적이고, 공평한 체제로 전환한 대안’으로 사회적 경제를 제시했다. 이런 실용주의적 입장과 함께 생시몽(Saint Simon)이나 푸리에(Fourier)와 같은 사회주의자들은 ‘사회, 경제적 목적을 지닌 협동조합을 정치적 도구로 삼아서 자유주의 시장경제를 새로운 사회경제체제로 대처해야 한다’고 주장하기도 했다.



1901년에는 협동조합, 상호공제조합 등이 프랑스에서 법적 인정을 받았다. 이후 1970년대에 들어서면서 경기침체와 실업으로 유럽의 복지국가들이 위기에 처했고, 이에 대한 대안으로 사회적 경제가 유럽 전체에 퍼져나갔다. 시장과 국가가 해결하지 못한 일자리 창출과 사회 서비스 제공을 위해 개인들의 자발적 공동체가 나서게 된 것이다. 1989년에는 유럽위원회 차원에서 사회적 경제 전담 부서를 신설했다.

사회적 경제에 대한 정의는 다양한데, 대표적인 것 몇 가지를 꼽자면 다음과 같다. 공통적으로 시장과 국가의 바깥에 존재하며, 자발적이고 민주적이며, 전체 공동체의 보편적 이익을 지향하는 경제라는 점을 포함하고 있다. 자본주의 경제가 만족시킬 수 없는 인간의 본성이 표현된 것이라 할 수 있다.

구체적으로 사회적 경제 안에는 어떤 기구들이 포함될까? 대체로 경제적 목적(수익 창출)과 사회적 목적(구성원이 합의하는 공동체의 보편적 이익)을 동시에 추구하는 기구로서 협동조합, 상호공제조합, 사회적 기업 등이 포함된다. 나라에 따라 경제적 목적은 전혀 추구하지 않은 채 사회적 목적만을 추구하는 자선단체나 비영리 단체까지도 사회적 경제 안에 포함시키기도 한다. 앞서 우리가 살펴본 협동조합은 자본주의 사회에서 등장하는 사회적 경제 조직의 대표 사례이다.

### 사회적 경제가 가져올 수 있는 미래

그렇다면 이런 사회적 경제는 우리 사회에 어떤 변화를 가져올 수 있을까? 우리가 사회적 경제에 관심을 가져야 하는 이유는 무엇일까? 경제논리만을 강요해서 생겨나는 많은 사회적 문제를 해결할 수 있고, 나아가 우리의 사고방식과 사회운영원리를 좀 더 확대할 수 있기 때문이다.

예를 들어보자. 요즘은 주춤하지만 지난 대선을 최고점으로 하여 경제민주화에 대한 목소리가 높아졌다. 경제민주화를 위해 재벌을 개혁하고 규제한다고 하자. 그러면 이제까지 재벌이 차지해왔던 자리를 새로운 경제주체가 메워주어야 한다. 재벌을 규제할 수 있는 대안세력이 등장해야 한다. 사회적 경제가 그것을 해줄 수 있다. 예를 들어 재벌 기업이 독과점하고 있는 시장을 중소기업과 중소기업에 돌려주는 경제민주화 역시 협동조합을 통해 실현할 수 있다. 골목까지 들어오는 재벌들의 빵집이나 대형마트에 대항하기 위해 동네 슈퍼 협동조합이나 동네 빵집 협동조합을 만들 수 있다. 또한 협동조합은 그 자체로 소유와 경영에 있어서 민주적이며, 지역과 공동체를 고려하는 공동선을 추구한다. 협동조합이 확산될수록 우리는 그러한 기업을 더 많이 갖게 되는 것이다.



복지국가 건설도 마찬가지다. 정부는 시장에 비해 효율성이 떨어진다. 그렇다고 복지를 수익성만 추구하는 시장에 맡길 수는 없다. 정부의 복지체계를 지역 구석구석까지 잘 전달해줄 수 있는 조직은 지역에 뿌리박은 민간 조직이면서, 수익성만을 추구하지 않고 사회적 가치를 추구하는 조직이어야 한다. 예를 들어 국가의 건강보험시스템에서 마지막 의료서비스 전달(1차 진료)을 의료생협이 맡는 것이다. 지역의 다양한 수요를 만족시키기에는 국가의 관료조직을 타고 내려오는 의료서비스보다 지역 주민들이 만든 의료생협을 통한 의료서비스가 훨씬 더 적절하다.

꼭 이렇게 거창한 것이 아니어도 좋다. 지금 우리 동네에서, 지금 나에게 무언가 필요한 것이 있다면 협동조합으로 해결할 수 있다. 동네에 마을버스가 필요하다면 마을버스 협동조합을 만들자. 지역신문이 필요하다면 지역신문 협동조합을 만들자. 어린이집이나 대안학교를 만들 수도 있다. 협동조합과 같은 사회적 경제가 많이 생길수록 우리사회 전반에 깔리는 운영원리 또한 경쟁이 아니라 협동으로 변화할 수 있다.

서두에 소개했던 이탈리아 볼로냐 대학의 스테파노 자마니 교수는 “협동조합은 상상의 산물” 이라고 했다. 무엇이든 상상하는 것을 이룰 수 있으며, 때로는 우리가 상상하지 못한 것도 이룰 수 있다는 뜻이다. 막연하게 세상은 원래 그런 거야, 경제는 원래 그런 거야 라고 생각해왔다면 이제 그 벽을 깨고 새로운 사회를 그려보자. 우리에게서 사회적 경제라는 새로운 물감이 주어졌다.



---

## 사회적경제의 본질은 민주적 자본주의

불평등을 줄이는 사회적경제

2013.04.03 |

이수연\_새사연 연구원 | [soo@saesayon.org](mailto:soo@saesayon.org)

---



기획재정부에 의하면 3월 19일 현재 설립 신청을 한 협동조합의 수가 650여 건에 이른다고 한다. 2012년 12월 협동조합기본법이 발효되었으니 100일 조금 넘는 기간에 벌어진 일이다. 아직은 우리 국민들에게 협동조합이 생소한 존재라는 점을 감안할 때, 놀라운 반응이라 할 수 있다.

때문에 한편에서는 협동조합 열풍에 대한 우려가 제기된다. 우선 시장에서 살아남을 수 있는 자생력과 경쟁력을 갖추지 못한 채 관의 지원에 의지하는 모습, 협동조합에 대한 진지하고 생산적인 논의는 드물고 지나치게 낙관적 전망만이 쏟아지는 현상, 협동조합이 일자리도 창출하고 복지도 해결하는 만능수단인 것처럼 보는 태도에 대한 우려이다. 그리고 이런 우려의 근원에는 협동조합이 우리 사회의 대안이 될 수 있을 것인지, 열기만큼이나 깊은 상처를 남기고 사라져버릴 일회성 바람은 아닌가 하는 걱정이 존재한다.

과연 협동조합은 대안이 될 수 있을까? 협동조합을 통해 지금의 경제침체를 극복하고, 새로운 사회경제모델을 만들 수 있을까? 이에 관해서 협동조합과 이를 포함하는 사회적경제가 가지는 대안으로서의 가능성에 대해 기초적인 논의를 해보고자 한다.

### 경제침체의 ‘진짜’ 원인은 불평등

먼저 현재의 세계 경제침체에 관해 이야기해보자. 2008년 미국의 서브프라임 모지기 사태가 금융위기의 형태로 폭발한 후 세계 경제는 끝이 잘 보이지 않는 침체의 터널에 들어섰다.

노벨경제학상 수상자 조지프 스티글리츠(Joseph Stiglitz)는 최근 몇가지 지표 향상에도 불구하고 미국 경제는 아직 회복되지 못했다고 말했다. 그는 위기 발생 전에 비해서 여전히 일자리는 660만 개나 부족하고, 실업자의 절반 이상이 장기실업 상태이며, 미국 가구의 실질 소득은 1997년 수준보다 낮으며, 은행의 구제금융으로 투입된 돈은 월스트리트의 보너스로 흘러들어 갔을 뿐 실물경제에는 아무런 도움도 되지 못했다고 지적했다. ( "The Book Of Jobs", Stiglitz, Vanity Fair, 2012.1)

UN은 세계 금융위기 이후 미국, 일본, 유로 등 세계 3대 선진국 경제가 총수요 부족으로 인한 동반 경기침체에 직면했다고 진단했다. 구체적으로는 가계와 기업의 부채 축소, 금융회사의 부실자산 매각, 높은 실업이 소비와 투자 수요를 위축시키며 여기에 재정 긴축이 더해져 저성장을 불러오고 있다고 설명했다. 선진국 경제가 저성장의 탓에 빠지면, 주로 선진국에 수출을 해서 경제를 유지해오던 후진국 경제도 저성장에 빠지기 쉽다. (<피할 수 없는 세계경제 장기침체>, 여경훈, 새로운사회를여는연구원, 2013.1.7)





어떻게 해야 이 장기침체에서 빠져나올 수 있을까? 이를 위해서는 원인이 무엇인지 알아야 할 것이다. 경제위기 초창기에는 은행 경영자들이 무모한 투자를 감행하게 하는 과도한 성과 보수 체제나 혁신적 금융기법에 대한 맹목적 신뢰, 금융회사의 불투명한 회계처리 등 미시적 요인을 원인으로 꼽기도 했다. <한국경제 최대현안, 양극화와 가계 부채>, 김병권, 새로운사회를여는연구원, 2013.2.28)

하지만 최근에는 세계적 소득 불평등이 위기의 근본원인이며 지금 세계 경제의 가장 중요한 문제라는 주장이 힘을 얻고 있다. 국제통화기금(IMF) 수석 이코노미스트 출신이며 《폴트라인(Fault Lines)》의 저자 라구람 라잔(Raguram Rajan)이 대표적이다. (《폴트라인》, 라구람 라잔, 에코리브르, 2010) 스티글리츠와 노벨경제학상 수상자 폴 크루그먼(Paul Krugman) 역시 불평등이 위기의 원인이라며, 금융 시스템 개선이 아니라 불평등 해소가 경제 위기의 해법이 되어야 한다고 주장하고 있다.

사실 불평등은 인류 역사에서 늘 존재했던 문제이다. 그런데 신자유주의가 세계를 장악했던 지난 30년 간 불평등은 특히 심해졌다. 미국 의회조사국(CBO)에 따르면 1979년부터 2007년 사이에 상위 소득 1%의 소득은 275% 증가한 반면, 하위 소득 20%의 경우에는 소득이 20% 늘어난 것에 그쳤다. (“불평등, 세계를 위협한다”, 나주석, 아시아경제, 2013.1.19) 또한 중간층 60%의 경우에도 소득이 40% 이상 늘지 못했다. 2012년 발표된 한국조세연구원의 보고서에 의하면 미국의 상위 1%가 차지하는 소득 비중은 17.7%였다. OECD 17개 주요 국가 중 미국 다음으로 소득 불평등이 높았던 곳이 우리나라다. 같은 보고서에 우리나라의 상위 1%가 차지하는 소득 비중은 16.6%였다. 전체 국가들의 평균은 9.7%였다. (<초고소득층의 특성에 관한 국제비교>, 박명호, 한국조세연구원, 2012)

### 노동생산성은 늘었지만, 실질임금은 정체

왜 이렇게 되었을까? 일단 노동생산성은 높아졌지만 실질임금은 그만큼 증가하지 못했다는데 기본적인 원인이다. 미국의 경우 신자유주의 정책이 실시된 1970년대 중반부터 생산성과 실질임금의 상관관계가 붕괴되었다. 한국은 1997년 외환위기를 기점으로 동일한 현상이 나타난다. 쉽게 말해 노동자들이 일한 만큼 임금을 받지 못했다는 뜻이다. 실제로 우리나라 실질임금의 생산성 탄력성을 측정해보면, 1981년부터 1997년까지는 0.97이 나온다. 이는 노동생산성이 1% 증가할 때 실질임금은 0.97%가 늘었다는 뜻이다. 하지만 1997년 이후 2010년까지는 0.59로 급락한다. 노동자에게 돌아가는 몫이 절반으로 확연히 줄어든 것이다. (《리셋 코리아》, 정태인 외, 미래를소유한사람들, 2012)



이 같은 실질임금의 하락은 노동자와 자본가/투자자의 빈부격차, 가계와 기업의 빈부격차를 가져왔다. 여기에 화려한 금융 시스템과 상품의 발달이 더해지면서 자본을 가진 이들은 훨씬 더 손쉽게 빠르게 부를 늘려갈 수 있었다. 물론 이러한 변화의 배경에는 시장의 효율성을 맹신하며 정부의 개입을 반대하고, 금융자유화와 노동유연성을 주장했던 신자유주의가 있었다.

IMF는 워킹페이퍼를 통해 구체적으로 소득불평등이 어떻게 금융위기로 이어지는지를 다음과 같이 설명하고 있다. 자산을 가진 투자자와 그렇지 못한 노동자 간의 소득 불평등이 커진 상태에서 “투자자들이 늘어난 소득으로 추가적인 금융자산을 구입하면, 그 돈은 노동자에게 대출의 형태로 흘러들어간다. 그렇게 함으로써 노동자들의 소득 손실에 따르는 소비하락을 막게 된다. 그러나 노동자들의 소득 대비 부채가 과도하게 커지면 금융 시스템은 취약해지고 마침내 금융위기가 된다.” (, Kumhof 외, IMF Working Paper 10/268, 2010) 소득 불평등이 심화되는 기간에도 사람들의 소비는 줄지 않았는데, 이를 가능하게 해 준 것이 부채였던 것이다. 얼마 전까지만 해도 길에서 신용카드를 마구 발급해주던 기억을 떠올리면 된다. 미국의 경우 이런 무리한 대출의 대표적 상품이 서브프라임 모기지였던 것이다.

결국 금융위기와 경제침체의 원인으로 금융 시스템의 문제, 신자유주의의 문제, 부채 주도 성장의 문제 등 다양한 표현이 사용되지만 이 모든 것들의 시작은 심각한 소득 불평등이다. 1% 가진 자들이 더 많이 갖기 위해서 99% 못 가진 자들에게서 더 많이 빼앗아 오는 일이 과도하게 반복되다 보니, 못 가진 자들은 버티지 못하고 무너졌다. 99%가 소비할 여력을 잃어 버리게 되자 경제 전체가 침체의 늪에 빠져 든 것이다.

### 소득 불평등의 근원은 자본의 과도한 권력, 대안은 경제민주화

1%와 99%의 불평등은 어떻게 발생했을까? 왜 99%는 1%가 가진 자산의 가치는 증가하고, 자신들의 실질임금은 하락하도록 그냥 두었을까? 사회 전체적으로 부가 부를 불러들이는 방식, 자본이 과도한 권력을 갖고 있는 현실에 암묵적으로 동의하고 있기 때문이다.

《주사회사 이데올로기(The Divine Right of Capital)》의 저자 마조리 켈리는 주식회사가 주주 소유, 곧 주주 이익 극대화가 유일한 목표, 그 과정에서 노동자와 공동체의 권리는 무시당하는 현실이 어째서 당연한지 되묻는다. 그의 설명에 의하면 주주는 생산적인 일을 전혀 하지 않는다. 회사가 신규주식을 발행하지 않는 한 주주의 주식 구매 자금은 다른 주주에게 흘러들어갈 뿐이다. 그런데도 주주는 곧 회사이며, 주주의 이익이 회사의 이익으로 여겨진다. 하지만 오히려 직원들이야 말로 곧 기업이다.



그녀는 이를 잘 보여주는 사례를 하나 소개한다. 1995년 광고 대행사였던 치아트데이 (Chiat/Day)의 런던 사무소인 세인트루크(St. Luke's)에서 일어난 일이다. 치아트데이의 주주들이 회사를 옴니콘(Omnicon)이라는 다른 회사에 팔기로 했다. 직원들은 정리해고의 위기에 처했다. 그러자 세인트루크의 직원 앤디 로(Andy Law)가 다른 동료 직원들 그리고 고객사와 힘을 합쳐서 전부 회사를 떠나버렸다. 직원과 고객사가 모두 떠난 런던 사무소의 가치는 얼마였을까? 1달러였다고 한다.

이처럼 기업의 진짜 가치는 주주가 아니라 직원들이다. 아니, 적어도 직원들은 주주들과 동등한 가치와 권리를 갖고 있다. 하지만 우리들은 주주가, 자본가가, 기업가가 회사를 소유하는 것을 당연하게 여긴다. 자본은 주인이기 때문에 너무 많은 권력을 갖는다. 자본의 이익을 위해 노동자들의 임금을 깎거나 불안정한 일자리를 양산하는 일이 발생한다. 환경 파괴와 공동체에 대한 기여는 고려하지 않는다. 켈리는 “경찰에겐 법원 명령이 있어야 할 일을 기업은 밥 먹듯이 한다.” 고 꼬집는다. 한진중공업, 쌍용자동차, 유성기업, 재능교육 등의 장기파업장 문제나 삼성반도체 백혈병 산재 판정 투쟁과 같이 기업들이 비상식적이고 비인간적인 태도로 일관하는 우리사회의 노동 현실이 떠오르지 않을 수 없다.

경제 위기의 원인이었던 소득 불평등은 자본과 노동 사이의 권력 불평등에서 나오는 것이다. 켈리는 이를 두고 양성차별이나 인종차별과 같은 ‘빈부차별주의(wealthism)’라고 불려야 한다고 지적한다. 그렇다면 빈부차별주의를 해소하는 것이 경제 위기를 해소하는 길이고, 대안적 경제 체제, 대안적 자본주의 모델을 만들어가는 길이다. 다시 말해 주주의 이익만큼 직원과 공동체의 이익을 존중하는 경제, 소수가 아니라 다수를 위한 경제를 만드는 것이 답이다. 2011년 미국의 월가점령 운동과 2012년 한국의 경제민주화 바람은 이런 연장선상에서 일어난 움직임이다.

### 기업에서도 민주주의가 실현되는 사회적 경제

초기 경제민주화는 재벌개혁 중심으로 이야기되었지만, 앞으로는 빈부차별주의를 해소하는 것, 다수를 위한 경제를 만드는 것, 다시 말해 경제 영역에서 민주주의가 실현될 수 있도록 하는 것으로 확장될 필요가 있다. 민주주의 사회임에도 불구하고, 경제의 영역 만큼은 재산권과 자유 시장의 이름으로 민주주의가 실현되지 않고 있는 현실을 바꾸어야 한다. 민주주의가 실현되는 자본주의, 그것이 앞으로 우리가 만들어 가야 할 대안이다. 그리고 그 점에서 사회적 경제가 대안으로서의 의미를 가질 수 있다.

경제 영역, 특히 기업에서의 민주주의를 실현하는 방법은 우선 소유와 경영에 있어서 일부에게 몰려있던 권력을 나누는 것을 생각할 수 있다. 두번째로는 기업이 공동체와



사회 전체에 도움이 되는 공동선을 추구하는 것이 있다. 그런데 사회적 경제는 이 두가지 요소를 이미 가지고 있다. 어떤 점에서 그러한지 살펴보자.

주류경제학에 기반한 기존의 시장 경제는 인간의 이기심을 동력으로 하여 경쟁을 통해 효율성을 얻는 것을 목표로 한다. 하지만 사회적 경제는 우선 인간이 이기적이지만은 않다고 전제한다. 인간은 남을 고려하며, 남이 자신에게 해주는 것만큼 상호적으로 반응한다고 가정한다. 이러한 인간을 상호적 인간이라 한다. 그리고 이 상호적 인간 간에 협동과 신뢰를 통해서 연대를 추구하는 것을 목표로 하는 것이 사회적 경제이다.

그러나 사회적 경제는 현실의 대안으로 등장한 후 이론으로 정착되었기 때문에 국제 사회나 학계에서 공인된 유일한 정의가 존재하는 것은 아니다. 사회적 경제가 등장한 각 나라와 시대의 상황에 따라 '제3부문(the third sector)', '비영리조직(non-profit organization)', '독립부문(independent sector)', '연대경제(solidarity economy)', '시민경제(civil economy)' 등 다양한 정의와 용어들이 사용되고 있다. 몇 가지 정의를 소개하면 다음과 같다.

“공동의 욕구를 가진 사람들에 의해, 그리고 그들을 위해 만들어진 기업들로 구성된 이해당사자 경제의 일부로서, 중요한 경제행위자인 협동조합, 상호공제조합, 민간단체, 재단을 포함한다.”  
- 유럽위원회

“국가와 시장 사이에 존재하는 모든 조직들로 사회적 요소와 경제적 요소를 가진 조직들”  
- OECD

“이윤보다 회원과 공동체를 위한 운영, 국가로부터의 자율성, 1인 1표의 민주적 경영, 자본에 대한 개인과 노동의 우위, 참여의 원칙과 구성원에게 권한 부여라는 조건을 만족시키는 협동조합과 상호부조 등의 결사체를 포함하며, 주민과 공동체의 필요를 충족시키기 위한 모든 부문에서 발전할 수 있다.”  
- 퀘벡 사회적경제위원회

이처럼 다양한 정의 속에서 공통적으로 지적되고 있는 요소들을 꼽자면 다음과 같다. 첫째, 시장도 정부도 아닌 민간 영역에서의 자발적 참여로 이루어진다는 점, 둘째, 내부적으로 구성원 사이의 민주적 의사결정 구조를 갖고 있다는 점, 셋째, 공동체와 지역사회에 기여하고자 한다는 점, 넷째, 경제 영역에서 사회적인 것의 중요성을 인식하고 경제적 목표와 사회적 목표를 동시에 추구한다는 점이다. 자본에 과도한 권력을 주어 자본수익 이외의 것들을 고려하지 않는 일반 기업의 문제점을 해결할 수 있는 많은 실마리를 담고 있다.



사회적경제의 대표적 경제조직인 협동조합을 가지고 이야기해보자. 국제협동조합연맹은 협동조합을 “공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제적, 사회적 문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직”으로 정의한다. 그리고 아래 표와 같은 협동조합의 7가지 원칙을 제시하고 있다.

협동조합의 기본은 모든 조합원이 출자금을 지출하는데 있다. 기업이 특정 일부의 소유가 아니라 전체 조합원의 소유가 되는 것이다. 소유에서의 민주주의가 실현된다고 볼 수 있다. 또한 조합원이 출자금을 낸다는 사실은 노동이 자본을 고용한다고 표현될 수 있다. 일반 기업에서 자본이 노동을 고용하는 것과 정반대이다. 따라서 협동조합에서는 노동이 주인이고, 노동의 이익을 최대화하는 결정을 하게 된다. 하지만 차별받거나 소외받는 사람은 없다. 모두가 출자자이기 때문이다. 노동 이익 최대화는 소비자 협동조합에서는 판매가격 인하로, 생산자 협동조합에서는 구매가격 인상으로, 노동자 협동조합에서는 임금인상과 근로조건 개선으로 현실화된다.

모든 조합원은 출자금이 얼마인지에 상관없이 동등한 의사결정권을 가진다. 일반 기업이 자본에게만 권리를 부여하여 1주 1표를 실시할 때, 협동조합은 1인 1표이다. 경영에서도 민주주의가 실현된다. 물론 여러 사람임 의견을 모으는 것이 쉬운 일은 아니지만, 협동조합은 조합원과 임원에 대한 교육과 훈련, 정보 제공을 의무로 가지며 이를 해결하고자 노력하고 있다.

또한 협동조합은 협동조합끼리 서로 협동하고, 지역 사회에 기여할 것을 원칙으로 한다. 개별 기업만의 수익을 추구하는 것이 아니라 공동체와 사회 전체에 도움이 되는 공동선 추구역시 목표로 갖는 기업이다.

따라서 협동조합이 사회에 많이 확산될수록 우리는 소유와 경영에 있어서 민주적이며, 공동선을 추구하는 기업을 갖게 되는 것이다. 그리고 협동조합의 이런 특성은 일반 기업의 변화를 촉구하는 역할도 할 수 있을 것이다. 협동조합 뿐 아니라 사회적 기업, 마을 기업 등도 유사한 특징을 갖고 있다. 기본적으로 사회적 경제는 수익만을 추구하지 않으며 사회적 가치도 추구한다.

물론 협동조합과 사회적 경제가 제대로 자리잡고, 일반 기업에 영향을 줄 만큼 확산되기 위해서는 많은 노력과 시간이 필요하다. 앞으로 최소 10년은 지나야 우리사회에 협동조합이 안정적으로 뿌리 내리기 시작했는지를 파악할 수 있을 것이다. 그리고 경제 민주화나 대안적 자본주의 모델이 사회적 경제 분야만으로 이루어질 수 있는 것도 아니다. 협동조합이 아무리 많이 생겨난다 해도 기존의 기업들 내부에서 변화가 일어나지 않으면 절반의 대안에 불과하다. 기존 기업들도 경영에 있어서 노동자의 참여가 확대되어야 하며, 자본의 권리가 당연한 것이 아니라는 인식의 변화가 따라주어야 한다.



---

## 우연도 보상받아야 하는 걸까?

불평등을 줄이는 사회적경제

2013.05.29 |

정태인\_새사연 원장 | ctain60@gmail.com

---



## 우연도 보상받아야 하는 걸까? ..... 정태인

1979년 경제학과를 선택했을 때부터 따진다면 내가 경제학을 공부한 지도 벌써 35년이다. 하지만 그야말로 정교한 논리 체계인 경제학이 가르쳐 주지 않는 것들이 너무나 많다.

우리 연구원에서 내 월급은, 금년에 졸업과 함께 입사한 막내 월급의 두배가량 된다. 이건 정당한 것일까? 경제학에서 대충 제시하는 답은 나와 막내의 한계생산성 격차 때문이다. 그 생산성을 계산하려면 새사연의 생산함수를 알아야 하지만 그런 게 있을 리 없다. 총 인원 11명의 구멍가게라서 그런 것만은 아니다. 삼성의 인사담당 부장도 자기 기업의 생산함수를 모를 것이다.

연구원에서 하는 일만 놓고 볼 때 내 능력이나 경험이 막내보다 더 많이 필요한 건 사실일 테지만 그 능력과 경험 역시 수많은 우연에서 비롯된 것이다. 작년에 연구원이 <리셋 코리아>라는 책을 낼 때 내 청와대 경험이 한몫한 건 틀림없다. 하지만 그 경험은 그야말로 우연히 고 노무현 대통령을 만났기 때문인데 그런 우연도 보상을 받아야 하는 걸까?

경제학도라면 한국의 “연구원 책임자 시장” 같은 걸 떠올리고 그 시장의 수요공급곡선이 만나는 그림을 떠올릴 것이다. 내 나이 또래의 국책연구원이나 재벌 연구원 책임자의 월급은 최소 10배에서 최대 100배까지 정도일 것이다. 나와 그의 사회 기여도가 그리도 많이 차이가 날까?

시장에 물건을 내다 파는 기업이라면 이런 측정의 문제가 한결 덜 한 게 사실이다. 예컨대 스티브 잡스가 스마트폰이라는 신상품의 대유행을 만들어서 천문학적 수입을 올린 능력은 분명 인정받아야 할 것이다. 하지만 스마트폰을 만들어 내기까지 사용한 지식 중에 잡스가 추가한 부분은 얼마나 되는 걸까? 피타고라스의 법칙부터 알고리즘까지 인류 지식의 창고에서 무상으로 갖다 쓴 지식은 아무런 가치도 없는 걸까?

나아가서 도대체 이자 수입에는 어떤 근거가 있는 걸까? 인류 역사 대부분의 기간 동안 고리대는 최악이었는데 이젠 고리대를 창출하는 방법(금융공학)이 대학에서 가장 인기있는 과목이 되었다. 돈을 우연히 많이 가지고 있다는 것, 불교식으로 말하자면 영겁의 우연이 겹치고 겹친 결과 부자의 아이로 태어났다는 것 외에 아무런 이유도 없이, 남에게서 돈을 받는 행위는 과연 최악이 아닐까? 지금의 욕망을 참은 데 대한 보상(이른바 제육설)이라는 건 분명 답이 아니다. 너무 돈이 많으면 다 써버릴 방법도 별로 없으니...

만일 어떤 이가 이론 사회적 성취의 99.99%가 인류의 오랜 지혜에서 비롯된 것이라면, 그리고 나머지 0.01%마저도 지독한 우연의 결과라면 어떻게 보상하는 게 옳을까? 어찌



## 우연도 보상받아야 하는 걸까? ..... 정태인

면 최대한의 평등이 답일지도 모른다. 한 계으른 경제학도의 망상으로 들릴지도 모르지만 그런 세상은 이미 존재한다. 최고경영자와 신입사원의 월급 차이가 얼마 되지 않고, 무이자 은행이 존재하는 곳, 바로 “사회적 경제”가 그렇다. 지금 우리나라 방방곡곡에서 일고 있는 협동조합 붐이 가야 할 사회가 바로 그곳이다. 앞으로 이런 경제의 운영 원리, 그리고 발전 전략을 생각해 보자.





---

## 다같이 살기 위한 협동조합 금융 실험

착한 금융을 위한 사회적경제

2013.10.01 |

정태인\_새사연 원장 | ctain60@gmail.com

---



미국의 월가나 한국의 여의도 증권가를 떠올려 보라. 우리의 사회적 경제와는 아무런 연관 없는 곳, 또는 정반대에 위치한 것처럼 느껴질 것이다. 금융이란 과연 무엇일까, 특히 왜 이자를 받는 걸까? 나는 30년 이상 경제학을 공부했지만 아직도 답을 잘 모른다. 금융이 사회에 중요한 구실을 한다면 그건 필요한 곳으로 돈이 흐르도록 만드는 중개 기능 때문일 터이다.

그런데 정작 현실의 금융은 ‘비 올 때 우산을 빼앗는’ 역할을 하기 일쑤다. 경기가 곤두박질치면 급전을 빌려주는커녕 오히려 기존 대출도 거둬들인다. 또 돈이 가장 필요한 가난한 사람한테 오히려 높은 이자를 요구하는 곳도 은행이다. 왜 이런 일이 벌어지는 걸까?

경제학은 이런 현상을 정보의 비대칭성으로 설명한다. 쉽게 말하자면 사람과 미래를 믿을 수 없기 때문이라는 얘기다. 하지만 만일 누가 돈이 정말 필요한지 모두 알 수 있고, 미래가 어쩔 수 없이 불확실하더라도 그가 성실히 돈을 갚으려 노력할 것이라는 사실을 우리가 확신한다면 어떤 일이 벌어질까? 나아가서 일정한 액수 이상의 돈이 꼭 필요하지 않다면 굳이 비싼 이자를 받으려고 금융상품 목록을 뒤지지 않아도 될 것이다. 이런 가정이 협동 금융의 원리일 터다.

우리가 혼자서 미래의 온갖 불안에 대비하려 한다면 무한정의 돈이 필요하게 된다. 예컨대 섭씨 4도 이상 오르는 기후온난화 속에서 혼자 살아남으려면 초첨단의 빌딩에 들어가야 할지도 모르고 ‘설국열차’를 타야 할지도 모른다. 아니, 지금 우리의 현실에서 내 아이를 낙오자로 만들지 않기 위해 들이는 돈만 해도 얼마인가? ‘나 홀로 살아남기’ 경쟁의 비용이다.

하지만 우리 모두 이산화탄소 배출을 줄이는 데 합의하고 실천한다면 그런 엄청난 돈은 필요하지 않을 것이다. 어떤 학교를 나와서 무슨 일을 하든, 그 사람이 누리는 보수와 사회적 인정에 별 차이가 없다면 굳이 의대나 법대, 그리고 경영대에 갈 필요가 없을 것이다. 이처럼 신뢰와 협동에 의해 사회적 딜레마를 해결하거나 상대적 지위 경쟁을 약화시킬 수 있다면 엄청난 돈을 소유할 이유가 없어진다.

‘다 같이 살기’ 전략이다. ‘나 홀로 살아남기’ 경쟁에서 패하기 마련인 99%의 서민들이라면 ‘다 같이 살기’ 전략을 택하는 쪽이 훨씬 나을 것이다. 원시시대 식량 공유의 습관부터 현대의 사회보험에 이르기까지 우리는 다 같이 살기 전략을 실천해 왔다. 사회적 경제에서는, 우연히 돈이 남아돈다면 아주 싼 이자로 또는 무상으로 돈이 꼭 필요한 사람에게 빌려 주고, 반대로 우연히 돈이 부족한 경우 언제나 다른 누군가의 도움을 받을 수 있다.



## 다같이 살기 위한 협동조합 금융 실험 ..... 정태인

캐나다의 데자르맹이나 독일의 라이파이젠과 같은 세계 유수의 신용협동조합이 고리대로 허덕이던 19세기 농촌에서 탄생한 것은 결코 우연이 아니다. 최근 한국에서 공동체 금융이나 청년들 간의 협동조합 금융이 희망의 싹을 틔우는 것도 이런 원리 때문이다. 나 홀로 살아남기 경쟁을 그만둔다면 이런 세상은 얼마든지 가능하다. 우선 서로 믿을 수 있는 사람들끼리 시작해서 점점 사람을 모으고 또 여러 곳의 이런 모임을 네트워크로 엮으면 그것이 곧 협동조합 금융이다. 우리는 금융에서도 또다른 세상이 가능하다는 실험을 시작했다.



---

## 토토리 이장, 조금득

착한 금융을 위한 사회적경제

2013.05.07 |

정태인\_새사연 원장 | ctain60@gmail.com

---



2012년 3월, 한 젊은 여성이 서울역 건너편 동자동 언덕을 오르고 있었다. 그녀의 동그란 얼굴은 무엇 하나 서두를 게 없다는 듯 느긋한 표정이지만, 아직은 쌀쌀한 바람 탓에 발갱게 얼었다. 청년유니온 1기 사무국장을 지낸 조금득씨다. 조씨는 동자동 공제협동조합의 이태현 이사장을 찾아가는 중이었다. 마을 공동체 운동으로 시작해서 이제 지역에 뿌리내린 지혜를 배우기 위해서다. 그녀는 유니온을 후배들에게 물려주고 새로운 사업을 구상한다. 아무런 안전망도 갖지 못한 이 땅의 청년들이 스스로 돕는 ‘청년연대은행’. 그동안 만난 금융 전문가들의 말씀은 그리 도움이 되지 않았다. ‘없는 이 들끼리 모여 하는 금융이니, 우선 기금을 많이 모아야 한다’ 는 건데 돈이라는 게 거저 모아지는 않을 테니 말이다.

〈한겨레〉 박기용 기자와 새로운사회를여는연구원(새사연)의 이수연 연구원이 진행하는 〈공존공생〉은 협동조합 등 사회적 경제를 전문으로 다루는 팟캐스트다. 이번 주에 방송된 제5회에는 동자동조합의 이태현 이사장과 ‘토닥토닥 협동조합’ (토토협)의 조금득 이사장이 출연했다. 토토협의 조합원들은 조 이사장을 ‘토토리 이장’ 이라고 부른다.

조씨가 만난 전문가 중에는 나도 포함돼 있었다. 그런 사업이라면 협동조합 방식이 어울린다는 조언은 했지만, ‘이 아이가 또 맨땅에 헤딩하는구나. 유니온보다 더 어려울 텐데... 아름다운 도전이지만 얼마나 힘이 들까’ 하고 걱정부터 드는 게 사실이었다.

조씨가 동자동에서 배운 것은 바로 ‘협동’, 그리고 ‘공동체’ 였다. 실제로 사업을 위해 수없이 만난 청년들은 중산층 대학생이건, 비정규직 노동자건, 아니면 실업자건 모두 외롭다고 했다. ‘88만원 세대’ 나 ‘3포 세대’ 하는 말은 오히려 청년들의 굴레가 되었다. 저 절망적 수렁에 빠지지 않으려고 나 홀로 스펙 쌓기에 몰두하고 있으니 이들은 모두 외롭다.

2011년 창립된 동자동조합은 국민기초생활 보호대상자와 차상위 계층이 조합원이다. 현재 400명인 조합원이 한 계좌당 5000원씩 6300만원을 출자했고 6700만원이 대출되었다. 상환율은 71%로 상당한 수준이다. 임대주택 보증금, 병원비의 본인부담금 등에 1% 이자율로 돈을 빌려준다. 이 공동체는 아무리 가난해도 서로 도울 수 있다는 것을 증명했다.

기실 세계의 모든 신용조합은 찢어지게 가난한 농민들 사이에서 생겨났다. 저 유명한 독일의 라이파이젠, 캐나다의 데자르맹, 한국의 신용조합이 모두 그렇다. 나는 경제학을 30년 이상 공부했지만 아직도 왜 이자를 물어야 하는지 알지 못한다. 금융 업무를 하는 사람들의 월급, 금융 시스템의 설립과 운영비용만 댈 수 있으면 족하지 않은가?



### 사회적 협동조합에만 금융활동 허용?

내가 보기에 ‘조 이장’은 이미 성공했다. 2012년 창립 때, 100여 명이 모였지만 이제 조합원은 300명으로 늘었고 출자금도 2500만원에 이른다. 아직 본격적으로 대출을 하기에는 이르지만 긴급 대출(9건)과 일반 대출(1건)로 출발을 알렸다. 이들은 ‘세대 공동체’를 형성했다. 이름마저 ‘토토리’가 아닌가? 페이스북에 이들이 올리는 글은 한껏 발랄하고 “사랑해요”라는 말이 빠지는 법이 없다. 이제 겨우 1년 남짓 됐지만 협동조합 교육과 재무상담, 그리고 각종 작은 모임들이 이들에게 끈끈한 집단 정체성을 심어준 것이다.

문제는 정부의 구실이다. 작년에 발효된 협동조합기본법에는 금융이 제외되어 있다. 사회적 협동조합에서만 공제회 등 금융활동을 할 수 있는데 이 법이 적용되려면 ‘사회사업’이 40%를 차지해야 한다. 이제 막 만들어진 협동조합들에게는 버거운 일이다. 정부의 법률 요건에 맞추기 위해 기존 사업을 흐트러뜨리고 급기야 공동체에서 뿌리가 뽑히면 그 조합은 망할 수밖에 없다. ‘공제협동’이라는 말을 빼라고 협박할 것이 아니라 협동조합기본법을 협동조합의 7원칙에 들어맞도록 개정해야 한다. 그러지 않는다면 ‘토토협’은 법외 조합으로 남을 것이다.

### “이렇게 협동조합 원칙을 잘 지키는데 왜 인가를 안 해주냐고?”

토닥토닥 협동조합(<http://cafe.daum.net/ybank1030>)에는 15세에서 39세 사이의 청년들이 산다. 하지만 나이 많다고 좌절하지 마시라. 40세 이상은 명예주민(조합원)이 될 수 있다. 단, 출자한 돈은 돌려받을 수 있지만 이자는 없고 대출을 받을 수 없다. 우리 청년들을 절망에 빠뜨린 어른들이여, 입시제도·주거제도를 한꺼번에 바꿀 수는 없을지라도 아이들 스스로 꾸는 이 꿈을 지켜줄 수는 있지 않은가.



---

## 박 대통령이 만나야 할 사람, 박원순 서울시장

박근혜 정부의 사회적경제

2013.01.09 |

정태인\_새사연 원장 | ctain60@gmail.com

---



이미 많은 사람들이 알고 있듯이 사회적 경제는 어느날 갑자기 ‘짠’ 만들어지는 것이 아니다. 혼쾌한 협동에 필수적인 신뢰란 오랫동안 서서히 쌓이는 것이기 때문이다. 박정희 시대 ‘새마을운동’ 처럼, 또 참여정부의 ‘국가균형사업’ 처럼 중앙에서 하향식으로 만들려다가는 그나마 남아 있는 지역의 역량만 허공에 날릴 가능성이 농후하다. 그렇다면 정부가 할 일은 없는 걸까? 문재인 의원은 대선 당시, 대통령 직속으로 ‘사회적 경제위원회’ 를 만들겠다고 공약했다. 만일 박근혜 대통령이 48%의 문 전 후보 지지자들을 염두에 둔다면, 그리고 자신의 공약과 아무런 모순을 일으키지 않는다고 생각한다면 이 공약은 받아들여도 좋을 것이다.

지난해 8월 말 주간경향 990호에 나는 ‘SEQ’ (서울-에밀리아로마냐-퀘벡)라는 아이디어를 냈다. 당시에는 서울을 염두에 두고 썼지만 이제 중앙정부가 무엇을 해야 할 것인가를 고민해야 한다. 2004년 캐나다의 폴 마틴 총리는 “사회경제를 캐나다의 사회정책 수단의 핵심 부분으로 삼겠다. 기업가가 강한 경제에 필수적이듯 사회기업가는 강한 공동체에 필수적” 이라고 선언한 바 있다. 퀘벡의 경험이야말로 연방정부의 정책 수립에 가장 큰 자산이었다.

따라서 지금 박근혜 대통령에게 가장 긴요한 조언을 할 수 있는 사람은 박원순 서울시장이다. 1년여 ‘마을 만들기’ 라든가, ‘중간조직 만들기’ 를 하면서 부딪힌 여러 장애, 특히 중앙정부 차원의 법과 제도를 바꾸지 않으면 안되는 문제들을 몸으로 느꼈을 테니 말이다. 박 대통령이 서울시장을 만난다면 서울시는 그동안의 경험을 요약해서 중앙정부가 해야 할 일을 제시해야 한다. 만일 새로운 대통령 위원회를 만드는 것이 부담된다면 주무부처를 명확히 지정해야 한다. 현재 협동조합법은 기획재정부, 사회적기업법은 노동부, 생협법은 공정거래위원회가 주무부처이고, 마을 만들기와 관련해서 거의 전 부처가 고유의 사업을 가지고 있기 때문이다. 박원순 서울시장이 제대로 간파했듯이 사회적 경제는 시·군·구 단위의 지역공동체가 주도해야 한다. 서울과 같은 광역정부, 나아가서 중앙정부는 이런 실천에 필요한 법과 제도를 정비하고 자금을 간접적으로 지원하는 역할을 해야 한다.

동서고금 어디에서나 협동조합은 돈과 사람의 문제로 곤란을 겪었다. 주식회사처럼 돈을 모을 수 없고 조합 내 임금 격차가 보통 6배 이하로 억제되기 때문이다. 따라서 특별히 협동조합을 신설하거나 확대할 필요가 있을 때는 외부의 지원이 필요하다. 이제 사회적 경제가 막 움튼 우리나라는 두 말할 나위가 없다.

일반적으로 협동조합은 출자금과 비분리자산(협동조합의 내부유보로 회사를 청산할 때도 출자자에게 돌려주지 않는다), 그리고 이탈리아의 협동조합 연합조직이 조성한 협동조합 기금(레가의 경우 ‘coopfond’ , 모든 단위 조합은 수익의 3%를 연합조직에 낸다), 그리고 협동조합 자체의 금융기관(예컨대 레가가 소유한 보험회사 ‘unipol’ )에서





필요한 돈을 조달한다. 하지만 네트워크가 거의 없는 우리나라에서는 불가능한 일이다.

따라서 사회적 경제 생태계가 조성되기까지 필요한 것은 ‘공동체 기금’이다. 각 지역에서 먼저 돈을 모으고 중앙정부가 이에 맞춰 출자해서 상당한 규모의 종잣돈을 마련해야 한다. 각 지역의 시민사회단체와 지방정부가 ‘상호성’이라는 사회적 경제의 원리에 따라 엄격하게 운용하면서 필요한 경험과 기술을 쌓아야 할 것이다.

중앙정부는 모든 정책에 사회적 경제가 참여할 수 있도록 적극적 지원을 할 필요가 있다. 예컨대 정부 조달의 일정 비율을 사회적 경제에 배정하거나 가점을 부여할 수 있다. 또한 에너지 효율형 주택개량사업이나 지역별 재생가능에너지 발전사업과 같은 국가 차원의 사업을 지역의 주택협동조합이 수행할 수 있도록 해야 한다.

보울스와 긴티스 말대로 “제도설계를 잘 하면 공동체, 시장, 그리고 국가는 서로 대체적인 관계가 아니라 보완적인 관계를 형성할 수 있다”. 여기에 성공한다면 자마니 교수의 말대로 사회적 경제는 우리나라에서 ‘제2의 경제기적’을 만들어낼 것이다. 부디 박근혜 대통령이 이 정책을 받아들여서 자마니 교수의 예언이 실현되기 바란다.



---

## 사회적경제는 새마을 운동이 아니다

박근혜 정부의 사회적경제

2013.02.27 |

이수연\_새사연 연구원 | [soo@saesayon.org](mailto:soo@saesayon.org)

---



## 사회적 경제의 핵심은 공동체의 자발적 참여

25일 취임식에서 박근혜 대통령은 ‘부강한 대한민국’, ‘경제부흥’, ‘제 2의 한강의 기적’을 만들어 가자고 말했다. 이런 목표들이 누군가에게는 온 국민이 단합하여 ‘잘 살아보세’를 외쳤던 1960년대 박정희 전 대통령 시절을 떠올리게 하는 감동의 언어일지도 모른다. 하지만 또 다른 누군가에게는 국가주도의 억압적 획일적 경제성장을 떠올리게 하여 우려스럽다.

이런 우려는 취임 전 대통령직 인수위원회가 사회적 경제를 ‘두 번째 새마을 운동’으로 만들겠다고 언급한데서도 느낄 수 있었다. 14일 안상훈 고용복지분과 인수위원이 간사단 회의에서 “협동조합이나 사회적 기업, 자활 기업, 마을 기업 등 공동체적인 경제주체들을 활성화시키는 두 번째 새마을 운동을 제안하려고 한다”고 말한 것이다.

사회적 경제를 새마을 운동으로 만들겠다니! 물론 새마을 운동의 정신이 ‘근면, 자조, 협동’이라는 점에서는 사회적 경제와 잘 맞을 수 있다. 하지만 1970년대 박정희 전 대통령에 의해 이루어졌던 새마을 운동은 국가주도, 관주도의 사업이었다는 점에서 사회적 경제와 전혀 맞지 않는다.

과거 새마을 운동은 의사결정 구조에서 농민들의 의견이 거의 배제되었다. 조직 구성에서부터 새마을 운동중앙협의회를 정점으로 도-군-면-리에 이르는 하부 조직체계가 있고, 각각 도지사, 시장이나 군수, 읍면장이 의장을 맡는 수직적 체제였다. 농민들의 참여는 대개 최하위 단위인 마을 개발위원회에 한정되었다고 한다. 또한 정부가 정한 목표치를 반드시 달성해야 했고, 이를 위해 공무원들이 마을마다 파견되어 군대식으로 사업을 추진했다고 한다.

새마을 운동하듯이 했다가 성과를 거두지 못한 것이 사회적 기업이다. 정부는 일자리 창출 방안의 하나로 사회적 기업을 도입하면서, 장기적으로 성장 환경을 만들어주기 보다는 1~2년이라는 단기의 인건비나 사업비 직접 지원에 집중했다. 창업 수와 일자리 수 늘리기라는 당장의 성과에 급급했기 때문이다. 하지만 단기 자금 지원이 끊기는 순간 많은 사회적 기업들의 존속이 불가능해졌다. 이 때문에 정부의 사회적 기업 담당기관에서 사회적 기업들에게 비정규직 형태로 노동자를 고용할 것을 권장하는 사례도 있었다.



### 새마을 운동보다는 샹티에가 더 적절한 모델

공동체 구성원들이 스스로의 욕구를 파악하고, 그것을 실현할 수 있는 방법을 찾아가는 것이 사회적 경제이다. 때문에 공동체마다 제 사정에 맞는 각기 다른 목표와 실현 방법이 필요하다. 또한 이렇게 다양한 목표와 방법을 평가하고 측정하는 방식도 일반적인 경제와는 달라야 한다. 여기서 정부의 역할은 필요한 교육, 연구, 사업서비스, 기금과 같이 사회적 경제 조직들에게 필요한 주변 자원을 지원하는 것이어야 하며, 관련 정책을 결정하고 집행하는 과정에서 민간 주체들과 함께해야 한다. 대표적인 사례가 캐나다 퀘벡의 샹티에(Chantier)이다.

샹티에는 퀘벡의 지방정부와 시민사회가 함께하는 사회적경제협의체로 1997년 만들어졌으며, 민관의 적절한 협치를 통해 퀘벡 사회적 경제가 성공하는데 큰 영향을 미친 것으로 꼽힌다. 2005년 샹티에는 그간의 경험을 바탕으로 사회적 경제 정책 수립 지침을 발표했다. 그에 따르면 정책 수립은 '사회적 경제'라는 새로운 패러다임에 대해 종합적이고도 명확한 이해 속에서 이루어져야 하며, 공동체에 기반한 발전과 공동체의 능력 향상을 지원하는 방향의 장기적 계획이어야 하고, 구체적 정책은 도시와 시골 등 공동체의 현실을 고려하여 이루어져야 한다고 되어 있다. 이제 막 시작된 국내 사회적 경제를 위해서, 새 정부에게 새마을 운동보다는 샹티에를 참고할 것을 추천한다.

\*새마을 운동에 대한 평가는 <이용기, 2012, '유신이념의 실천도장', 1970년대 새마을운동, 내일을여는역사>를 참고했습니다.



---

## 협동조합 설립, 연령별, 지역별 분석

서울시의 사회적경제 : 얼마나 왔을까?

2013.10.17 |

김병권\_새사연 부원장 | [bkkim21kr@naver.com](mailto:bkkim21kr@naver.com)

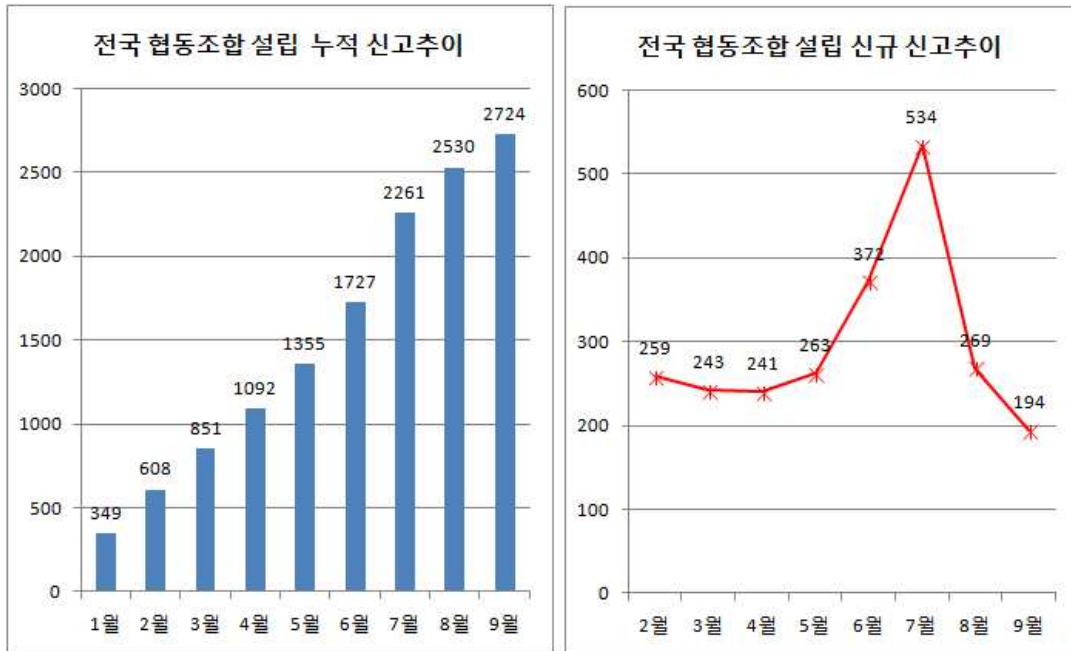
---



### 1. 들어가며

협동조합 설립 붐이라고 한다. 혹자는 2000년의 벤처기업 설립 붐에 비교하기도 한다. 그럴 만도 하다. 2013년 9월 말 기준으로 전국에서 협동조합 설립 신고를 수리한 건수가 2600건을 넘어가므로 지난 10개월 동안 매달 평균 260개의 협동조합 설립이 공식적으로 승인되었다는 것이 아닌가? 현재 추세대로라면 2013년 말까지 전국적으로 3000개 이상의 설립신고 수리가 될 것이 확실하다. (다만, 아직 추세 변화를 판단하기는 어렵지만, 2013년 8월 이후에는 협동조합 설립 탄력이 상당히 둔화될 조짐을 보이고 있다.)

그림 1 : 전국적인 협동조합 설립 신고 추이



물론 일반적인 회사 법인이 매년 약 8만개의 신규 설립 신고되는 것을 감안하면, 그에 비해 5%도 되지 않는 협동조합 설립 붐이 절대적으로도 엄청난 것이라고 과장할 필요는 없다. 왜냐하면 전체 협동조합의 97%를 차지하는 일반협동조합은 문자 그대로 기업 법인의 한 형태이고 그런 점에서 주식회사 법인과 다르지 않기 때문이다.

그런데 2012년 12월 협동조합 기본법 발효 이후 1년이 다가오는 지금, 폭발적인 협동조합 설립 붐 자체에만 열광하거나, 장래에 많은 협동조합들의 부실화 가능성을 미리 예단하며 걱정하는 것 모두 시의적절한 태도는 아니다. 시시각각 새로 만들어지고 사업을 개시하며 운영되는 협동조합들의 내부를 살펴보고, 더 나은 개선과 성공을 위해 필요한 것들이 무엇인지를 계속 확인해 나가는 것이 더 긴급하다는 것이다.



이를 위해 우선 연령대별 협동조합 설립 추이와 그 특성을 살펴보는 것이 필요하다. 우리나라는 세대별(연령대별) 일자리 양상이 다르고 이에 대한 정책도 차이가 있다. 특히 청년세대의 창업 동기와 방식은 은퇴세대의 그것과 상당히 다를 수 있다. 그렇다면 기존에 없던 새로운 선택으로서의 협동조합 창업 역시 청년, 중년, 장년 세대들이 각기 다른 특성을 보일 가능성이 있고, 이에 따라 정책적 대응방식도 달라져야 한다.

또한 연령대별 협동조합 설립과 함께, 지역별(구 단위) 협동조합 설립 추이와 특성을 살펴보는 것도 필요하다. 대체로 주식회사 법인에 비교하여 협동조합은 지역 공동체와 결합되어 설립되는 특성이 있기 때문에, 지역별 협동조합 설립 추이는 단순히 ‘사업 소재지’ 파악의 범주를 넘어서는 중요성이 있기 때문이다.

그러나 아직 연령대별, 지역별(시군구 단위) 협동조합 설립 통계가 원활히 공개되고 있지 못한 것이 현실이다. 때문에 여기서는 서울시에서 박원석 의원실에 공개한 연령대별 협동조합 설립 신고 내역을 기초로 분석을 시도했다. 자료는 2012년 12월에서 2013년 8월까지 서울시에 접수된 일반협동조합 713건 가운데 데이터가 완결적으로 정리된 707건을 대상으로 분석한 것이다. 또한 분석대상으로 한 연령대는 출자자(조합원)들의 연령대가 아니라 대표자의 연령과 성별을 기준으로 삼았다.

## 2. 40대 후반~50대 전반이 주도하는 협동조합 설립

연령대별 협동조합 설립추이에서 가장 눈에 띄는 현상은 40대 후반에서 50대 전반의 연령대(은퇴 시작 세대)에서 협동조합 설립 시도가 가장 많았다는 점이다. 이들 연령대가 대표자로 있는 협동조합은 전체의 42.3%에 이를 정도다. 좀 더 큰 시야에서 보면 현재 우리의 협동조합 설립은 50대가 주도하고 40대가 가세하는 형태를 보이고 있다고 말할 수 있다. 40~50대 전체의 협동조합 설립 비중은 무려 68%에 달한다.

또한 성별로 보면 여성의 비율은 20%, 남성이 80%를 차지한다. 이러한 추이를 잠정적으로 종합해 볼 때, 현재의 협동조합 붐은 베이비 붐 세대의 남성들이 주로 은퇴전략으로서, 새롭게 부상하고 있는 협동조합 방식을 선택하고 있다고 말할 수 있다. 이들 세대는 이미 13~16년 전, 벤처 창업을 경험했던 세대들이었기 때문에 창업이 낯설지 않은 세대들이다. 2000년 전후 당시 벤처 창업의 50%이상은 30대가 주도했기 때문이고, 이들이 현재 40대 중반 이후를 이루고 있기 때문이다. 최소한의 자체 자금과 사업기반을 갖추고 있어야 하는 사업자 협동조합 비중이 전체의 66%가 넘는 이유도 협동조합 설립 주체의 대분이 40~50대인 것과 관련이 있다고 봐야 한다.



그림 2: 연령별 협동조합 신청추이

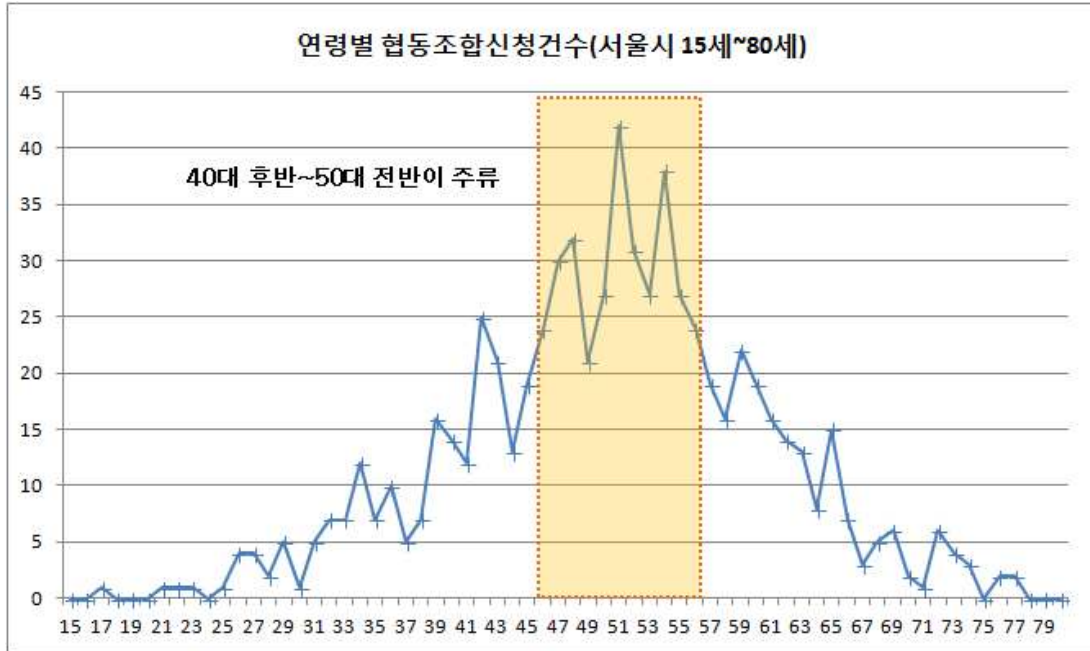
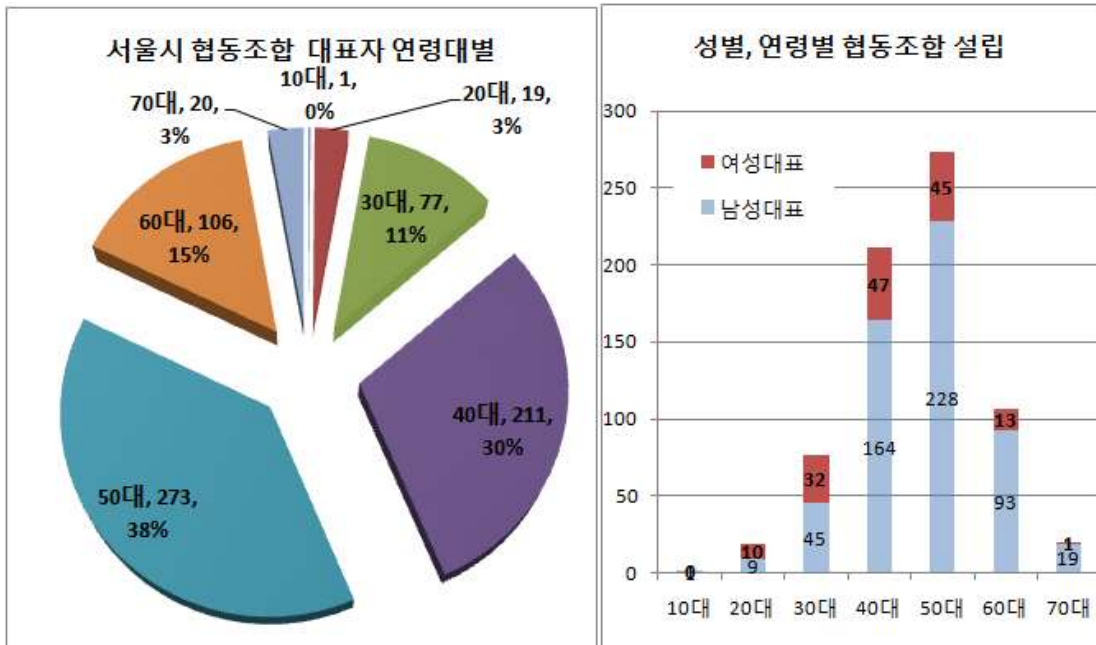


그림 3: 연령대별 성별 협동조합 신청추이

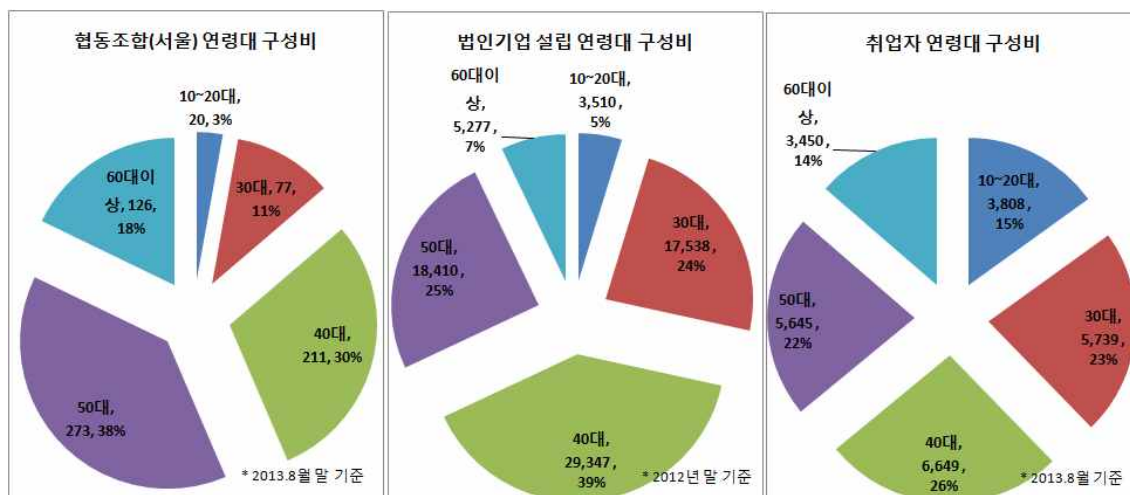






반면 40대 미만의 청년세대 협동조합은 그 비율이 매우 낮는데 전체 협동조합 창업 비율의 15%에도 미치지 않는다. 우리나라 전체 취업자 가운데 30대가 차지하는 비중은 23%이고 10~20대의 경우는 15%로서 청년세대가 38%다. 또한 40대 미만의 청년들이 일반 법인기업을 창업하는 비중은 29%로서 취업자 비중보다는 적지만 상당한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 그런데 협동조합 창업 비중은 일반 법인 기업 창업 비율의 거의 절반에 불과할 정도로 매우 낮다는 점은 주목할 만 한 것이다.

그림 4: 협동조합설립, 법인기업 설립, 취업자 구성비



다소 극단적으로 말하면, 협동조합이 청년세대들에게 아직은 사회진출의 새로운 선택지로서 인정받지 못하고 있다는 것을 의미하기 때문이다. 또한 적어도 청년들에게 협동조합이 아직은 ‘봄’ 과는 상당한 거리가 있다는 것을 뜻하기도 한다. 이는 50대와 비교하면 확연히 드러난다. 50대의 경우 기존 법인 기업 설립 비중은 25%에 불과했지만 협동조합 설립 비중은 무려 38%에 이르고 있기 때문이다.

결국 청년들이 전국에서 한 해 평균 약 2만 개 정도의 신설법인 설립에 참여하는데 협동조합은 겨우 300여개 정도를 설립할 정도로 협동조합 설립에 소극적이다. 반면에 40대 후반 이후 세대들이 주로 은퇴 후 생계수단으로서, 또는 기존 자영업의 활로 모색방도로서 협동조합 설립을 모색하고 있다고 보인다. 이는 협동조합 설립 봄이 주로 자구적인 성격이 강하고 혁신적인 성격이 지나치게 약하다는 것을 암시해주기도 한다.

아무리 협동조합이 역사적으로 약자들의 자구적 선택이라고 해도 시장경제에서 생존하기 위해서는 일정하게 혁신적인 의지와 능력이 포함되어야 경쟁력을 확보할 수 있는 것도 사실이다. 그러자면 특히 청년들의 협동조합 참여를 적어도 지금보다는 더 많이 유도할 필요가 있을 것이다. 이를 위해 현재 청년들에게 협동조합이 의미 있는 하나의 선



택지로서 인식되고 있는지, 협동조합에 대한 정당한 기회의 창이 열려 있는지, 충분한 정보와 접근공간이 주어졌는지에 대해 추가적인 조사가 필요하다.

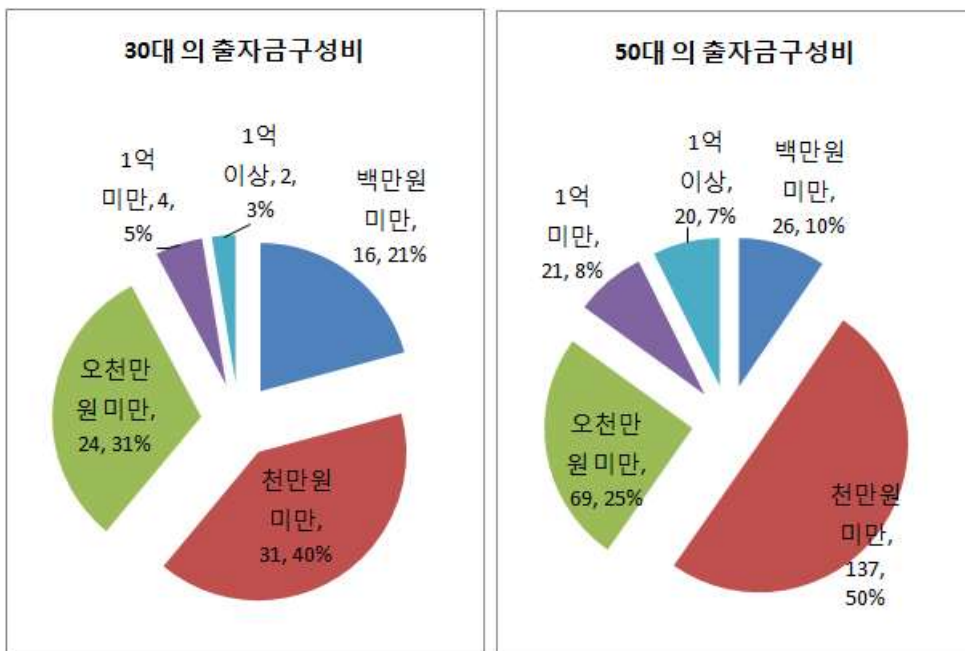
### 3. 청년세대 협동조합의 몇 가지 특징

그렇다면 이렇게 왜소한 청년세대 협동조합들 가운데에서도 다른 세대와 다른 특징들은 있는가? 연령대를 기준으로 한 협동조합 설립에서 직관적으로 가장 차별적 특징이 나타날 것으로 예상되는 지점은 바로 출자금 규모일 것이다.

표 1 출자금 규모별, 연령대별 구성분포(서울시, 2013.8월 말 기준)

	백만 원 미만	천만 원 미만	오천만원 미만	1억 미만	1억 이상
10대	1	0	0	0	0
20대	7	2	9	1	0
30대	16	31	24	4	2
40대	29	106	56	6	14
50대	26	137	69	21	20
60대	18	43	33	8	4
70대	1	9	4	3	3
합계	98	328	195	43	43
비율	13.9	46.4	27.6	6.1	6.1

그림 5: 30대와 50대의 출자금 별 협동조합 설립 비중(서울시)





전체 연령대를 통틀어 출자금 비중이 1천만 원을 넘지 않는 경우가 전체의 60%를 넘을 정도로 압도적이고 5천만 원 이상이 겨우 12%에 불과하다는 점에서 초기 창업자금이 매우 영세하다는 것은 이미 알려진 사실이다. 그런데 특히 30대들의 경우, 백만 원 미만이 무려 1/5(21%)나 차지하고 있다는 점은, 그나마 적은 비중의 청년 협동조합 창업에서 실제 내용마저 어렵게 생각할 수 있는 대목임이 틀림없다. 한마디로 출자금 규모는 연령대와 무관하게 전반적으로 열악하고 청년 세대에게서 좀 더 그 측면이 두드러진다고 평가할 수 있다.

다음으로 연령대별, 유형별 협동조합 설립에서 눈에 띄는 차별성이 나타나고 있는지 살펴보자. 연령대 별로 협동조합 유형별 특징을 살펴보면, 첫째, 연령대에 관계 없이 사업자(생산자) 협동조합이 압도적으로 많다는 것이다. 이는 현재 협동조합 설립 붐이 상당한 정도로 자영업자들이 협동을 통한 생존의 강구수단으로 모색되고 있음을 암시한다.

표 2 협동조합 유형별, 연령별 신청 수 및 비율(서울시 2013.8.31)

	다중이해관계자		사업자		소비자		직원	
	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율
10대	0	0.0	0	0.0	1	1.8	0	0.0
20대	7	3.2	8	2.3	1	1.8	3	3.8
30대	20	9.1	41	11.7	5	8.9	11	14.1
40대	62	28.2	108	30.8	13	23.2	28	35.9
50대	86	39.1	141	40.2	24	42.9	20	25.6
60대	34	15.5	48	13.7	12	21.4	12	15.4
70대	11	5.0	5	1.4	0	0.0	4	5.1
합계	220	100.0	351	100.0	56	100.0	78	100.0

둘째로, 소비자 협동조합 보다 많은 것이 직원(노동자) 협동조합이라는 점도 눈에 띄는데, 이는 특히 30대와 40대에서 좀 더 두드러진다. 한편으로는 소비자 협동조합의 경우 이미 생활협동조합이 상당히 기반을 잡고 있는 현실을 반영할 가능성이 있고, 다른 한편으로는 30대와 40대의 경우 고용의 탈출구로서 협동조합을 고려하는 경향이 높다는 것을 암시하기도 한다. 셋째로, 다중이해관계자 협동조합의 비중이 상당히 높는데, 여기에 어떤 유형이 복합되어 있는지는 알 수 없지만, 상당한 정도 직원(노동자) 협동조합이 포함되어 있을 것을 감안한다면 역시 두 번째 지적한 고용 탈출구로서 협동조합을 생각하고 있을 것이라는 개연성에 힘을 실어준다.



#### 4. 연령대별, 지역별 협동조합 설립 특성

다음으로 연령대와 지역이라는 프리즘을 함께 보면서 협동조합 설립신고 내역을 분석해 보도록 하자. 우선 전체 연령대에 걸쳐서 서울시의 25개 각 구별로 협동조합 설립 분포를 살펴보면 약 세 개 지역에서 두드러진 특징이 드러난다.

그림 6 : 서울 각 구별 협동조합 설립 신청건수

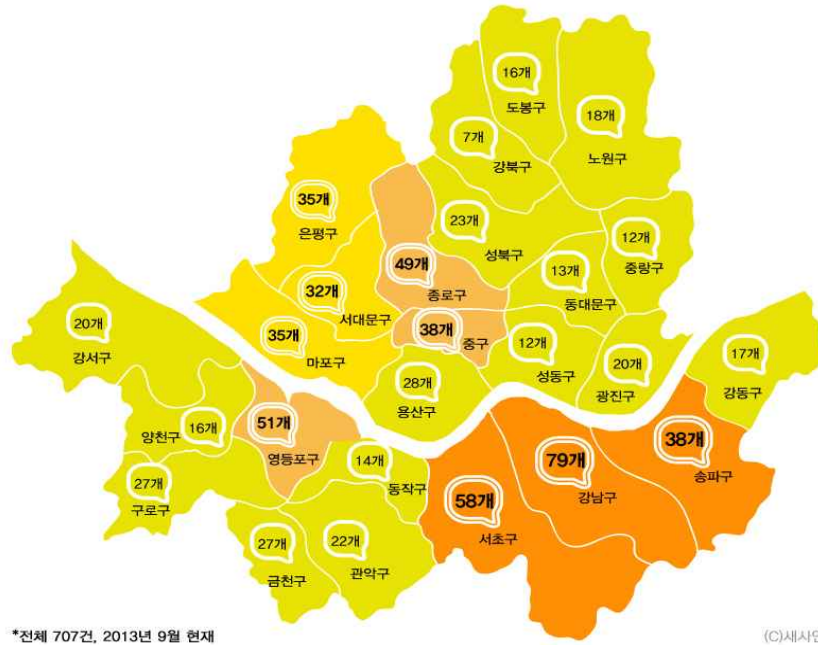
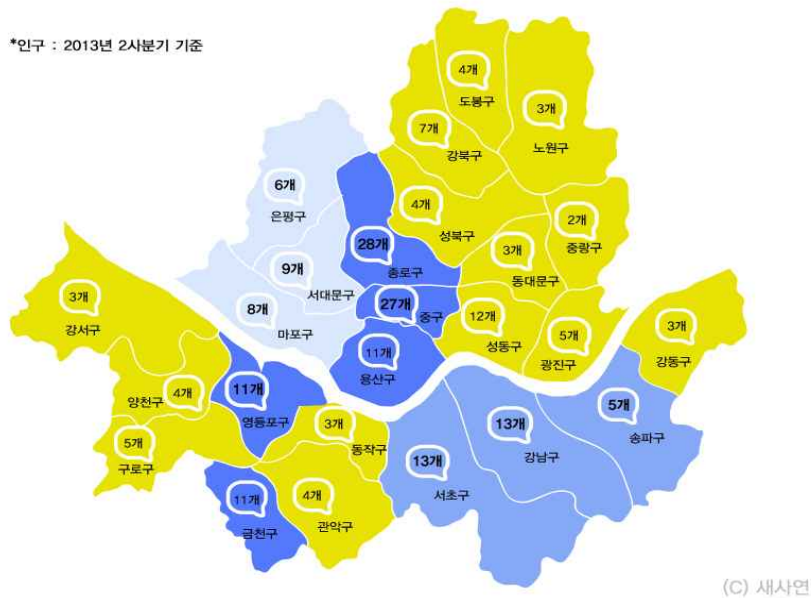


그림 7 : 인구 10만 명당 각 자치구별 협동조합 신청 건수

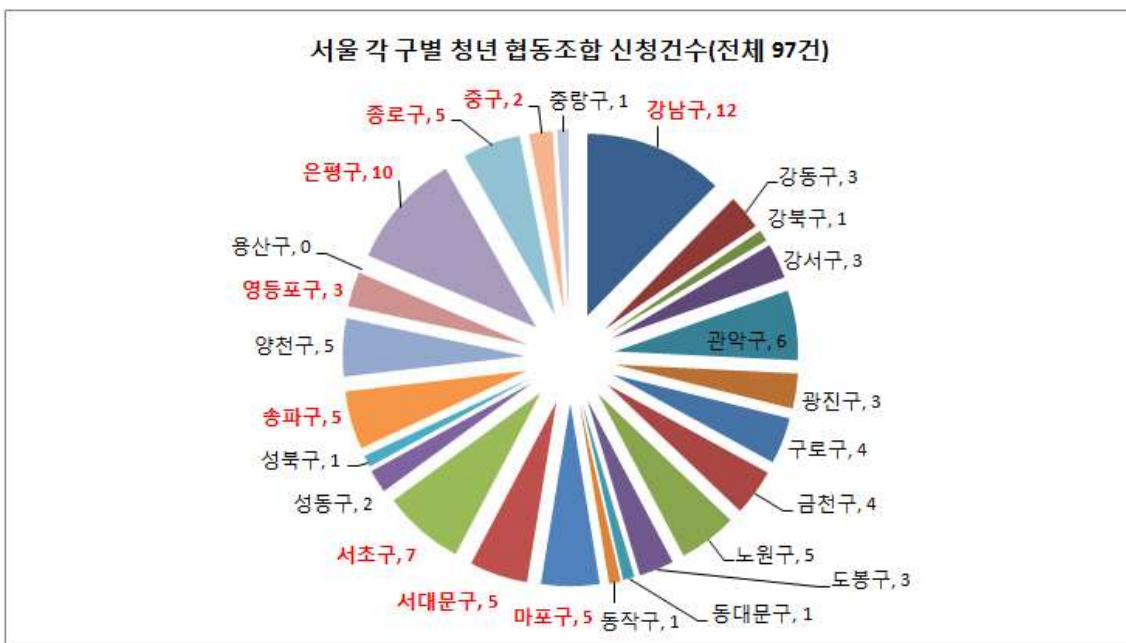




첫째는, 강남/서초/송파로 알려진 강남 3구가 협동조합 창업을 주도하고 있다는 점이다. 서울시 전체 협동조합 설립의 1/4(24.8%)가 강남 3구에서 설립되었다. 인구수를 감안하면 종로/중구에 미치지 못하지만 그렇다 하더라도 상위 그룹에 속하기는 마찬가지다. 사업의 편의성을 감안한 사무실 소재지 선택에 의한 고려가 상당히 있을 수 있다는 점을 고려한다 해도 역시 많은 수자다. 배경 분석을 좀 더 해봐야 할 대목이다.

둘째로 많은 비중을 차지하는 그룹은 대체로 구 도심권에 해당하는 종로/중구/영등포(19.5%)이다. 이들 그룹은 인구를 감안할 경우에는 압도적으로 비중이 높아지는데, 오히려 이들 지역이 사무실 소재지의 편의성이 다수 포함되어 있을 개연성이 있다. 셋째로, 마포/서대문/은평구 지역이 협동조합 설립 분포(14.4%)가 높은 지역이다. 상대적으로 서민층 비중이 높은 이 지역의 경우 강남 3구와 여러모로 대조적일 수 있는 지역적 특성을 가지고 있는 지역이다.

그림 8 :서울시 청년들의 협동조합 신고 구별 분포도



서울의 각 구별 협동조합 분포는 연령대를 대입해도 크게 달라지지 않는다. 다만 마포/서대문/은평구에서 청년들의 협동조합 참여가 상대적으로 다소 높은 비중을 차지하고 있다는 점이 지적될 수 있다. 반면 강남 3구에서는 50대 이상의 연령대들이 협동조합 설립 참여에 좀 더 적극적이었다. 이러한 경향은 협동조합 유형 분포에도 대체로 투영된다. 즉, 연령대가 높은 강남 3구에서 대체로 사업자 협동조합 비중이 다소 높고, 반대로 마포/서대문/은평구 지역에서는 직원 협동조합이 다소 많다.



출자금 규모에서도 약간의 차이가 발생한다. 강남 3구의 경우 1천만 원 ~ 1억 사이의 비중이 42%를 차지하는데 비해, 마포/서대문/은평구의 경우에는 25%에 불과했다. 일의 적으로 단순 비교하기는 아직 어렵지만 마포/서대문/은평구가 좀 더 영세할 가능성이 높다고 볼 수 있는 것이다.

그림 9 :서울 주요 두 지역의 협동조합 대표자 연령대 구성비

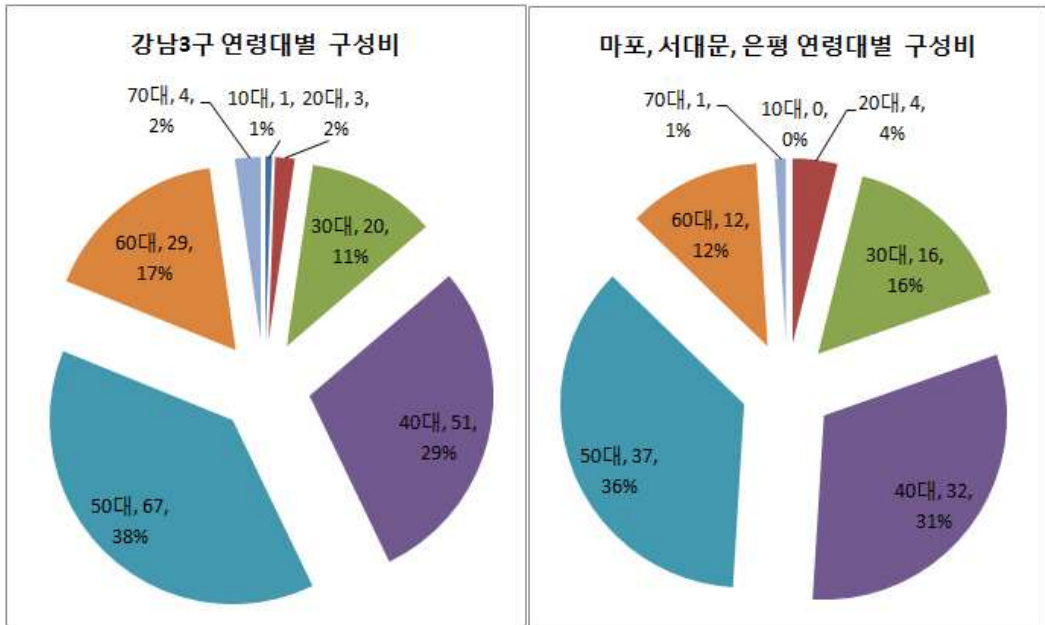


그림 10: 서울 주요 두 지역의 협동조합 유형별 구성비 비교

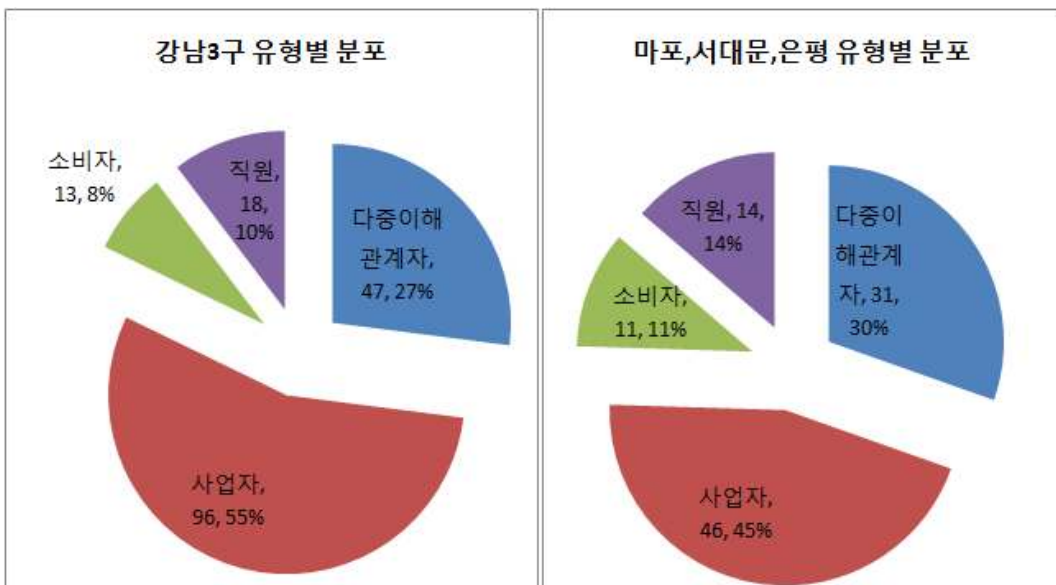
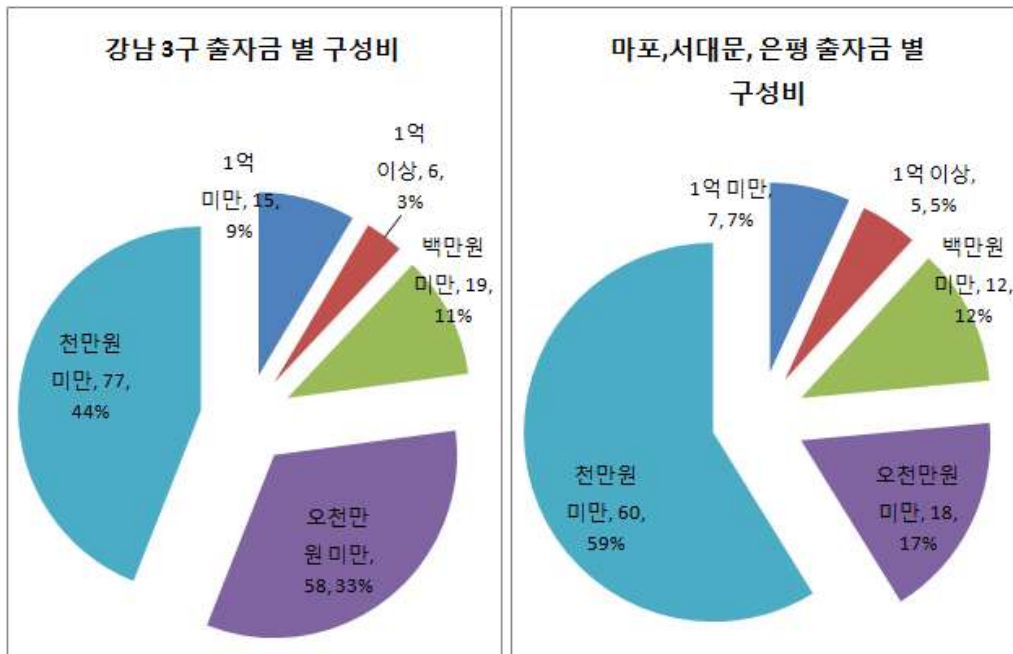




그림 11 : 서울시 주요 두 지역의 출자금별 구성비 비교



서울지역의 구별, 연령대별 협동조합 설립 분포에 대해 잠정적인 결론을 내린다면, 강남 3구는 중, 장년 연령대에서 좀 더 안정적인 자금을 기반으로 사업자 협동조합에 주력하는 양상을 보이고 있다는 것이다. 반면 마포/서대문/은평구의 경우에는 큰 흐름에서는 다르지 않다고 해도, 세부적으로 보면 조금 더 젊은 대신 영세한 직원 협동조합을 설립하려는 특성이 있다고 판단할 수 있다. 물론 아직은 미세한 차이에 불과하다. 하지만 워낙 차별성이 작지 않은 두 지역에서 앞으로 어떻게 협동조합이 변화 발전해 나갈지 추이를 분석하는 것은 상당히 의미 있는 일이 될 수 있다. 협동조합이 그 특성상 지역 사회, 지역 공동체와의 연계성이 강하다는 점을 고려할 때, 지역 공동체의 특성이 협동조합의 변화 발전에 당연히 영향을 줄 것이기 때문이다.

이상으로 서울시내 국한하여 연령대별, 구 단위별 협동조합의 분포와 특색을 간략히 분석해보았다. 전체 협동조합 신고대상을 분석했다고 하지만 전체 대상 자체가 700여건에 불과할 정도로 아직은 많지 않다. 추가로 전국단위의 분석을 해보아야 할 것이다.

또 하나, 지금부터 협동조합 분석을 위해 꼭 필요한 과제는, 설립 신고가 수리된 이후, 실제 사업을 어떤 정도로 개시하고 사업을 운영해 나가고 있는지에 대해서다. 정작 중요한 대목은 사실 여기서 부터다. 그러자면 일차적으로 각 협동조합이 실제적인 사업 추진을 위해 세무서에 사업자 등록증을 발급받은 현황과, 이후 수입발생 내역을 정밀하게 모니터링 해나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 국세청에서 협동조합 관련 자료가 수집되는 대로 이를 정리하여 공개해줄 필요가 있다는 것이다.



조만간 협동조합 기본법 시행 1년이 다가온다. 이제부터는 설립신고 → 신고 수리 단계를 넘어서 구체적 사업개시 → 사업 운영 → 수익 발생 등 본격적인 사업이 전개될 것이다. 조금 더 있으면 사업 포기나 폐업도 신규 설립 수만큼이나 많아질 것이다. 협동조합 밖에서 협동조합이 필요하다는 말을 반복할 때가 지났다는 것을 말해준다.





---

## 사회적경제는 복지국가의 대안이 될 수 있을까?

복지국가와 사회적경제

2013.10.10 |

이은경\_새사연 연구원 | [eundust@saesayon.org](mailto:eundust@saesayon.org)

---



사회적 경제가 부각되면서 비판의 목소리도 높아져 가고 있다. 국가와 시장밖에 없는 현실에서 제 3의 대안이란 표현은 매력적이지만 실체는 모호하다. 사회적 경제는 국가의 지원에 기대고 있을 뿐 실질적인 토대는 미약하며, 사회적 경제 자체에 대한 비판도 다양하다. 가장 큰 비판은 사회적 경제는 복지국가를 축소시킬 수 있다는 우려이다.

### 1. 복지국가의 탄생과 사회적 경제의 축소

일반적으로 복지국가가 발달한 곳에서는 사회적경제가 축소되어 있다고 한다. 복지국가와 사회적경제에서 흔히 이야기되는 바는 자본주의 초기 전통적 공동체에 기반한 복지 제공 체계가 복지국가의 발달을 축소하는 경로를 밟는다는 것이다. 국가차원의 사회보장이 발전한 북유럽의 사회적경제는 규모가 작고 민간복지가 발달한 미국의 비영리-사회적 경제가 발달했다는 점을 근거로 든다. 또한 복지국가 성장기에 사회적경제가 위축되었으며 70년대 이후 복지국가의 위기상황에 사회적경제가 새롭게 부각되었다는 설명이 일반적이다.

상당수 사회적경제는 복지국가가 제도화되던 시기에 국가의 영역으로 편입되었다. 국가별로 기존 사회적 영역을 국가 제도 내로 수용하는 형태는 유형별로 상이하지만 일반적으로, 복지국가가 제도화되면서 정부재정과 직접 공급이 증가하기 때문에 사회적경제는 국가와의 관계 속에 자리매김하게 된다.

그 후 세계적 저성장 국면과 신자유주의 확산, 세계화로 인해 일국 차원의 복지국가에 위기가 닥치면서 새롭게 사회적 경제가 부각되었다고 설명된다. 90년대 이후 복지국가가 위기를 맞이하게 된 이유는 국가가 담당하기 어려운 영역이 확대되었기 때문이다. 첫째는 기술발달과 세계화로 인한 노동수요 감소이다. 평균 임금 이상의 질 좋은 일자리가 줄어들고 그 틈새는 저임금 노동자로 채워졌다. 두 번째로는 사회서비스 수요의 증가이다. 노동유연화와 실업률의 증가, 저임금 일자리 확대로 맞벌이 가정이 늘어나고 있다. 고령화로 인해 부양이 필요한 노인 인구의 증가는 돌봄, 요양을 비롯한 사회서비스의 수요를 증가시켰다. 현금급여가 아닌 현물서비스 비중의 확대는 일방적 국가 역할만으로 채우기 쉽지 않다. 이런 상황에서 일자리 창출과 사회서비스 수요를 충족시킬 수 있는 영역으로 기존 국가 공공 시스템이외의 사회적경제 영역이 부각되게 된다.

이를 개념화하면 전통적 사회적 위험-실업, 질병, 교육, 사망, 빈곤 등을 대처하기 위해 복지국가가 제도화되었고, 이후 신사회적 위험을 적절히 대응하기 어려운 상황에서 사회적경제 영역이 부각되었다는 설명이다. 여기에 신자유주의로 대표되는 자본주의 시장실패가 극심해 지면서 정부실패와 시장실패의 보완, 대체, 완충 영역으로 제3섹터, 사회적 영역을 강조하는 것이다.



그렇다면 복지국가와 사회적경제는 어떤 관계인가? 만약 상충한다면 사회적 경제 육성과 복지국가 발전 전략 중 어느 것을 선택해야 하냐는 질문으로 이어질 수 있다. 한국 사회에서도 현재 이런 논란이 상당하다. 비판 중 하나는, 국가의 역할을 강조해야 하는 시점에서 사회적경제 활성화를 위한 활동은 민영화, 국가 역할 축소를 야기하는 것에 불과하며 진보적 이슈가 아니라는 주장이다.

한편, 상호 상충하지 않는다고 한다면 어떤 관련이 있는가? 이는 보다 복잡한 주제로 이어진다. 1)국가와 사회적경제 간 바람직한 관계는 무엇인가? 2)각각의 영역이 제대로 발전하기 위한 상호 역할은 무엇인가? 3)각 영역의 시장에 대한 기능은 무엇인가? 4)어느 유형의 복지국가가 가장 효율적인 사회적 영역을 구축하고 있는가? 등의 문제가 해결되어야 한다. 이상의 가설을 검증하기 위해서는 복지국가 유형과 사회적경제의 관계를 검토할 필요가 있다.

## 2. 복지국가 유형과 사회적 경제

복지국가별 사회적경제 모형에 대한 기존 연구는 많지 않다. 가장 큰 이유는 사회적경제 영역 자체가 학술적으로 정립되지 못했기 때문이다. 사회적경제는 국가별로 전통적으로 발전시켜왔으며 명칭 역시 제3부문(*the third sector*), 비영리조직(*non-profit organization*), 독립부문(*independent sector*), 연대경제(*solidarity economy*), 시민경제(*civil economy*) 등 다양하게 표현되고 있다.

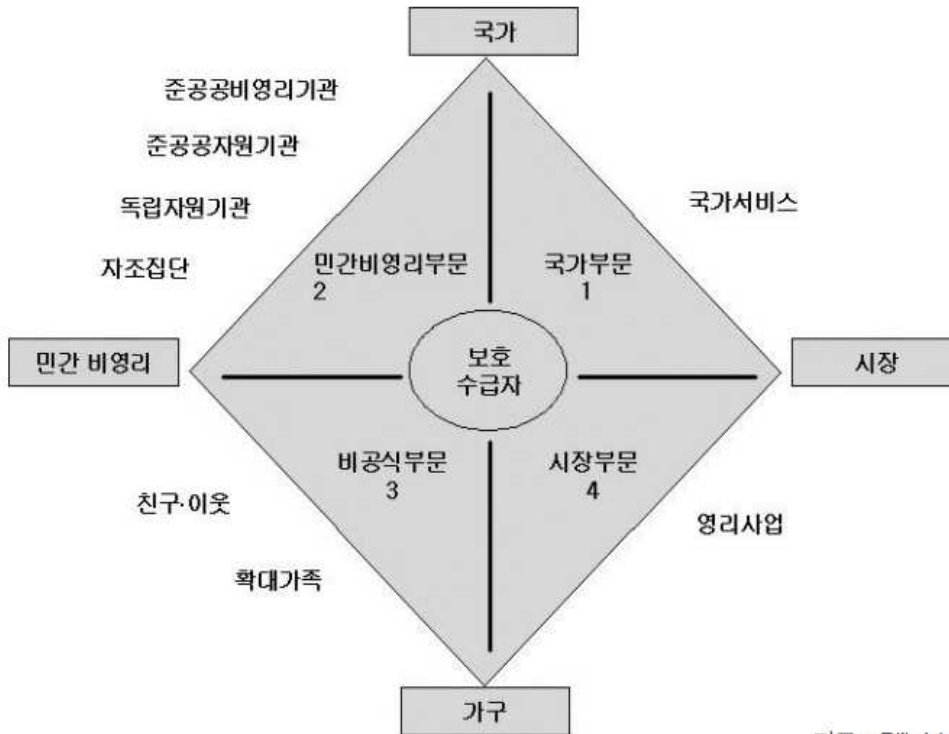
흔히 복지국가를 구분해 연구할 때 가장 많이 사용하는 기준은 에스핑-앤더슨의 복지국가 유형론이다. 하지만 이러한 전통적인 복지국가 유형구분은 주로 탈상품화와 계층화를 기준으로 삼아 현금급여 프로그램을 주된 분석대상으로 하고 있다는 한계가 있다. 그렇다 보니 방법론적으로 고용, 연금, 실업보험, 빈곤정책 등 주로 현금급여 성격의 좁은 범위 정책을 핵심 대상으로 하게 된다. 그 결과 현금급여가 아닌 사회적 서비스의 성격은 제대로 담아내지 못하는 한계를 가지고 있다.<sup>1)</sup> 특히 사회적 영역은 현금서비스가 아닌 사회서비스/현물서비스 영역에서 발달해왔기 때문에 복지국가 연구에서 상대적으로 다루지지 못해왔다.

그 외에도 복지제공 주체에 따라 복지혼합에 대한 논의가 있다. 70년대 이후 복지제도 는 재정은 공공, 제공은 다양한 복지주체의 혼합으로 변화했다는 주장이다.(그림 1)

1) 김영순, 최현수, 이은경, 방효정. 2007. 「복지국가유형별 사회서비스의 발전과정과 시사점」. 《보건복지포럼》, 3월호, 37-61쪽



그림 1 : 복지혼합



자료 : Pijl, Maria 1994.

출처 : Pijl, Maria 1994, The 5th UWI Asia-Pacific Regional Conference 세미나 자료집. 변화하는 복지국가 - 공동체를 위한 민간부문의 역할 이해경. 2007에서 재인용

사회서비스는 전통적 제공 주체였던 비영리영역과 국가, 시장이 서로 혼합해서 제공한다. 그 과정에서 복지제도에 대한 연구는 정부와 사회적 영역과의 관계에서 시작된다. 기드론 등(Gidron et al)에 따르면 복지제도의 재정과 공급영역에서 정부와 비영리부문의 관계를 정부주도, 이중혼합, 상호공조, 비영리부문 주도 등으로 유형화할 수 있다고 한다.(표 1)

표 1 : 기드론 등(Gidron et al)의 정부-비영리부문 관계 유형

		관계 유형 구분				비영리부문 주도
분석지표	정부주도	이중혼합		상호공조		
		보충형	보완형	대행자	동반자	
재정부담	정부	정부, 비영리부문		정부		비영리부문
공급주체	정부	정부, 비영리부문		비영리부문		비영리부문

출처 : Gidron & Kramer & Salamon 1992, p. 18, The 5th UWI Asia-Pacific Regional Conference 세미나 자료집. 변화하는 복지국가 - 공동체를 위한 민간부문의 역할 이해경. 2007에서 재인용



이러한 기준으로 복지국가 유형별로 비영리부문과 정부와의 관계를 보면 사회민주주의 모형은 제 3섹터의 규모가 작고 정부의 사회복지비 지출이 높고, 자유주의는 제 3섹터의 규모가 크고 정부의 사회복지비 지출이 낮아, 공공영역의 비중에서 커다란 격차를 보인다. 조합주의 국가와 일본은 모두 제 3섹터와 공공부문이 공조관계를 갖고 있으나, 조합주의 국가에서 제 3섹터의 규모가 크고 정부의 사회복지비 지출이 높는데 반해, 일본은 제 3섹터의 규모도 작고 정부의 사회복지비 지출도 낮다.(표 2)<sup>2)</sup>

표 2 : 정부재정비율과 제3섹터 사회적 서비스 역할에 따른 모형 구분

제3섹터 사회적 서비스 역할 \ 정부의 자원 조달비중	주도적 (60% 이상)	부분적(60% 이하)
주도적 ( 50% 이상)	보조적 모델 (Subsidiary model) 독일	제3섹터 지배적 모델 (Third-sector dominant model) 이탈리아
보충적 ( 50% 이하)	정부 주도적 모델 (State dominant model) 스웨덴	시장 주도적 모델 (Market dominant model) 영국(주거보호) 미국(주거보호)

출처 : Ascoli and Ranci(2002).에서 재인용

이렇게 유형화를 할 경우, 복지국가가 발달한 국가는 사회적 영역의 수준이 낮다고 볼 수 있다. 다만 전통적 사회 공동체가 복지 제공주체로 기능하는 조합주의 모델에서는 정부와 사회적 영역간의 공조와 사회적 영역의 규모, 정부 재정 지출이 모두 높은 특징이 있다. 이 국가들은 정부 재정을 사회적 영역이 대행, 공조해서 사회서비스를 제공하는 형태가 많다. 하지만 복지국가 성과 연구를 보면 사회적 영역의 규모가 작으면서 정부 지출이 높은 사회민주주의 모형의 성과가 더 높은 것으로 나타난다.

그 외에도 미국형과 유럽형 사회적 영역에 대한 비교를 하기도 한다. 흔히 미국은 비영리부문이 가장 잘 발달된 나라라고 한다. 국가 복지가 최소한의 잔여적 복지를 담당하는 사이 전통적 공동체와 자선문화에 기대 상당한 비중의 비영리부문이 실질적 복지와 사회서비스를 담당해 왔다. 정부는 국가 재정을 활용, 복지의 직접 제공보다는 민간 비영리부문이 복지제공 역할을 수행할 수 있는 제도적, 재정적 지원에 치우쳐왔다. 대부분의 국가들이 의료보장을 위해 국가건강보험제도나 NHS 같은 국가의료보장시스템을 구축하는 동안, 미국은 블루크로스, 블루실드같은 비영리 보험회사에 대한 직접 지원과 가입에 대한 지원을 했던 것이 대표적이다.

2) .The 5th UWI Asia-Pacific Regional Conference 세미나 자료집. 변화하는 복지국가 - 공동체를 위한 민간부문의 역할 이해경. 2007



영국은 협동조합을 비롯 사회적경제가 잘 발달되어 있다는 평가를 받는다. 하지만 영국의 사회적경제는 최소한의 정부 개입 하에 사회적 기업이 영리활동을 통해, 취약계층에 대한 경제적 지원과 사회복지서비스의 전달을 담당하는 복지민영화 방식을 취하고 있다.(홍석빈, 2009; 이은선, 2009). 세계대전 이후 자본주의 황금기라 불리는 복지국가 시기에는 정부가 재정과 서비스를 전담하고 사회적 영역은 제한적인 협동조합 형태로 발전해 왔다. 하지만 대처의 신자유주의 정책추진으로 정부조직의 민영화와 취약계층을 위한 선별적 복지 제공의 주체로 사회적 경제를 강조했다. 그 결과 영국의 사회적 기업은 영리활동의 자율성과 생산성을 중시하는 미국식 기업형 사회적 기업 모델로 전환되었다.

표 3 : 유럽형과 미국형의 사회적 기업 비교

구분	유럽형	미국형
복지국가 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회민주주의, 코포라티즘 복지국가</li> <li>· 정부의 사회지출 비중이 높음</li> <li>· 보편적 복지정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자유주의 복지국가</li> <li>· 정부의 사회지출 비중이 낮음</li> <li>· 잔여적 복지정책</li> </ul>
사회적 기업 동향	1970년대 이후 경제위기로 실업이 사회문제화되자 사회적 경제 조직이 취약계층의 노동·사회 통합에 대처하면서 공공지향적 성격 띠	1970년대 이후 경제위기로 비영리조직에 대한 예산지원 삭감 후 비영리 조직이 상업적 활동에 종사하기 시작하면서 시장지향적 성격 띠
제 3섹터	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회적 경제에서 유래</li> <li>· 연대와 협동 강조</li> <li>· 정부의 법, 제도, 재정적 지원 높음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비영리 조직에서 유래</li> <li>· 자조원칙과 자선 강조</li> <li>· 정부의 법, 제도, 재정적 지원 낮음</li> </ul>
기능	시민사회와의 공동생산을 통해 공공서비스를 효율적으로 전달하기 위한 도구 노동시장에서 배제된 취약계층의 노동·사회 통합을 위한 도구	시장기반의 창의적 해법으로 사회문제를 해결하는 사회혁신을 위한 도구 자본주의의 폐해를 완화할 수 있는 진화된 자본주의를 위한 도구
강조점	사회적 기여(수혜)	수익창출
정부지원 여부	세제 감면 등	지원 없음
조직유형 (형태)	협회/협동조합/연대결사체	상법상 회사
활동상 초점	대인(휴먼) 서비스	모든 비영리 활동
유형 수	적음	많음
이윤배분 구조	제한적 이윤배분 인정	이윤배분 원칙적 배제



의사결정	이해관계자 참여	제한적 인정과 참여
전략적 육성 주도	정부/유럽연합(EU)	민간재단
법률적 틀	미약하지만 개선 중	부족(취약)

출처 : 장석인. 선진국의 사회적기업 국제비교: 유럽 3개국 (프랑스 · 독일 · 영국)과 미국을 중심으로. 경영컨설팅리뷰 제3권 제2호, 2012년 8월, pp.79-95. 남승연. 사회적 기업의 개념화와 유형화 논쟁: 사회적 기업의 다양성과 역동성의 이해를 위하여. 창조와혁신. 제 3권 제2호129~173. 2010에서 재구성

미국-영국이 아닌 유럽의 사회적 영역은 또 다른 특성을 지닌다. 미국식 모델(대체이후 영국식 모델은 미국과 유사성을 띠)이 국가가 주도하는 복지/사회 서비스가 아닌 자율성, 비영리성, 민간주도성 등을 강조해온 반면, 유럽식 모델은 추구하는 가치를 중심에 두는 성향을 보인다. 미국식이 국가/집단의 통제나 규율과의 자율성을 강조한다면 유럽식은 자본주의 시장경제와의 자율성에 강조점을 두는 방식이다. 따라서 국가 스스로가 사회적 영역을 키우려는 의지가 강하며 공공영역과 밀접한 연관을 나타낸다. 정부의 재정적, 행정적, 기술적 지원이 많으며 엄격한 이윤배분, 비영리적 기준보다는 실제 행하는 미션의 공익성(사회성)에 강조점을 둔다.(표 3)

이는 기본적으로 유럽과 미국식 자유주의 레짐의 차이로 이해할 수 있다. 미국은 전통적으로 국가 역할(공공, 제도, 법률 등)에 대한 거부감이 심한 국가로 복지 영역에서도 이 흐름은 관통된다. 초기에는 비영리 조직을 중심으로 사회서비스가 발달되었고 국가의 역할은 최소한의 지원에 국한되었다. 비영리-제 3섹터는 정부와의 독립성에 집중해왔으나 실제로는 시장에 포섭되는 양상을 띄게 된다. NHS 방식의 국가 의료서비스를 구축했던 유럽과 달리 블루크로스, 블루설드 등 비영리 보험회사를 지원하는 방식으로 의료보장문제를 풀어왔던 식이다. 하지만 70년대 이후 자본주의 시장체계가 주도적 위치를 점유하면서 미국식 비영리 조직은 시장에 포섭되는 과정을 밟게 된 것이다.

이상의 내용을 보면 복지국가가 잘 발달한 국가에서는 상대적으로 사회적 영역-비영리 조직, 공동체 기반 복지 제공 체계 등의 비율이 낮은 것을 알 수 있다. 또한 그러한 나라들의 복지 수준과 효율성 등 복지 성과가 높다. 하지만 사회적경제 영역과 복지국가가 일방적 상충관계가 아니라는 점은 오히려 명확하게 드러난다. 각 국가별로 갖고 있던 사회 경제 문화적 배경에 따라 복지 국가를 건설하는 과정에서 국가 주도(사민주의 모형), 제3영역 주도적 활용(조합주의 모형), 비영리 자선조직 활용(미국식 자유주의 모형) 등이 있었다. 시장이 지나치게 발달한 영미자유주의 국가에서의 사회적 영역은 국가와의 자율성에 주목한 결과, 시장적 방식에 착목해왔다면 국가와 사회적 영역이 상호 공조/역할분담에 주목한 유럽의 경우, 사회적 영역이 공공성/사회적 가치를 실현하는



역할에 주목해왔다고 평가할 수 있다. 복지국가 유형에 따른 성과를 논의할 수는 있으나 사회적 영역이 복지국가와 상충한다고 일반화할 수는 없는 이유가 여기에 있다. 오히려 시장, 국가, 사회적 영역이 어떻게 관계 맺고 있는지에 따라 각각의 생산-복지체계가 다른 모양새를 갖게 되었다고 이해하는 것이 올바른 해석이다.

특히 90년대 들어 제기되는 사회적 경제는 시장영역의 이윤창출이 목적이 아닌 인간 삶의 문제를 해결하기 위한 대안적 모델이고 단순한 복지전달체계의 민간참여를 넘은 시장과 복지국가를 아우르는 새로운 시스템이라는 주장이 힘을 얻고 있다.

### 3. 정부실패와 시장실패, 그 대안은?

하지만 이러한 논의가 힘을 얻기 위해서는 복지국가의 어떤 점이 사회적경제를 필요로 하는지가 검토되어야 한다. 지금까지 제3의 영역을 이야기했던 주요 논지는 시장실패와 국가실패가 광범위하게 발생하기 때문에 이를 보완할 제3의 영역이 필요하다는 주장이었다. 전통적 국가실패는 주류경제학의 이론이다. 흔히 규제자의 불완전한 지식·정보, 규제수단의 불완전성, 규제자의 경직성 등의 이유로 정부실패가 일어난다고 한다. 또 정부는 대부분의 영역에서 독점적인 지위를 갖고 있어 민간 기업처럼 경쟁을 해야 할 필요가 없으며 성과에 따라 보상을 받는 유인제도도 부족하기 때문에 정부실패가 발생한다는 것이다.

하지만 이러한 이론은 시장실패를 무마하고 작은 정부와 시장에 대한 일부 개입만을 옹호하는 주류경제학의 이데올로기에 불과하다. 국가가 제공하는 복지제도의 필연적 실패로 인해 시장을 통한 복지가 가장 효율적이며 시장이 할 수 없는 영역만을 담당해야 한다는 주장인 것이다. 정부실패이론에 근거해 사회적경제를 주장하는 논리가 쉽게 민영화와 복지의 시장화로 이어질 위험이 있는 이유도 여기에 있다. 사회적경제 역시 정부와의 분리에 강조점을 두고 시장적 기제를 활용하게 되는 것이다.

사회적경제가 복지국가를 축소하고 시장에 힘을 실어주는 것이라는 비판을 극복하기 위해서는 더 본질적인 사회적경제와 “복지-삶의 위협요인 보장”의 관계를 탐구해야 한다. 현재 인간 삶의 불안요인을 시장이 보장해주지 못한다는 전제 하에 복지국가는 효율적으로 해결하고 있는가에 대한 답이 필요하다. 보다 근본적인 복지국가 비판은 주류경제학의 정부실패-복지국가 실패론에 있지 않다. 복지국가는 시장적 생산 체계만을 인정한다는 점에서 한계가 있다.

현 시기 가장 큰 위협요인은 불평등에 있다. 상위 1%에 집중된 권력은 경제 영역을 넘어서 정치와 문화, 의식까지 점령하고 있다. 《불평등의 대가》에서 스티글리츠는 “약





간의 불평등은 실제로 불가피하다. 어떤 사람들은 남들보다 더 열심히, 더 오랜 시간을 일한다. 제대로 돌아가는 효율적인 경제 시스템은 이런 노력을 기울인 이들에게 보상을 해주어야 마땅하다. 하지만 오늘날 미국의 심각한 불평등과 이런 불평등을 초래한 방식이 성장을 저해하고 효율성을 떨어뜨리고 있다. 그렇게 된 이유 중 하나는 미국의 불평등은 대부분 시장 왜곡의 결과이기 때문이다. 즉 미국의 시장은 새로운 부를 창출하는 행위 대신에 다른 사람들에게서 부를 빼앗는 행위를 장려하는 방향으로 왜곡되어 있다.” 라고 주장한다.

이런 주장의 배경에는 금융자본의 약탈적 투기행위, 소수에게 집중된 성과배분과 그로 인한 소득 양극화, 부채로 살아가는 중산층과 그로 인한 위기요인, 수요부족으로 인한 경제 저성장이 지나치게 심각해지고 있다는 사실이 존재한다.

특히 금융위기 이후 심각한 경제침체가 지속되면서 무비판적으로 수용되었던 주주자본주의에 대한 비판의 목소리도 높아지고 있다. 마조리 켈리(Marjorie Kelly)는 《주식회사 이데올로기(The Divine Right of Capital)》에서 주식회사가 주주의 소유이며, 따라서 주주 이익 극대화가 유일한 목표가 되어야 하고, 그 과정에서 노동자와 공동체의 권리는 부정하는 현실을 지적한다. 주주는 아무런 생산적 일도 하지 않는다. 회사가 신규주식을 발행하지 않는 한 주주의 주식 구매 자금은 다른 주주에게 흘러들어갈 뿐이다. 그런데도 주주는 곧 회사이며, 주주의 이익이 회사의 이익으로 여겨진다.

이렇듯 자본에게 과도한 권력을 부여하는 주주자본주의 시스템이야말로 현 심각한 불평등과 경제침체의 원인이다. 그들에게는 경제적 자유뿐 아니라 물을 제정하는 정치적 권력 역시 집중되어 있다. 정치적 권력을 통해 기득권 계층의 이익에 봉사하는 사회시스템을 만들어가고 있고 인식과 삶의 행태에도 심각하게 영향을 미치고 있다. 20%만이 정상적으로 살아갈 수 있는 사회에서 무분별한 경쟁과 민주주의 파괴, 부채에 기반한 반성없는 소비문화는 인류가 살아가는 삶의 시스템을 파괴하고 있다.

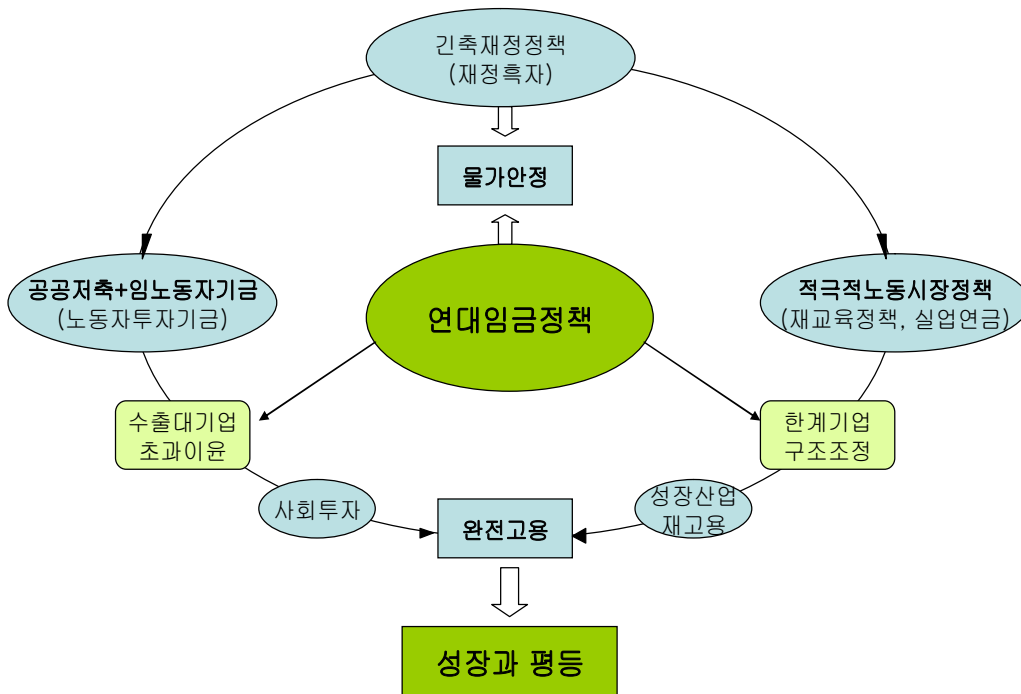
#### 4. 불평등의 해결과 복지국가의 한계

소수에게 집중된 소유권을 가장 소중한 가치로 인정하고 그들에게 무한한 자유를 부여하는 것을 현재의 주주자본주의로 본다면 이를 극복할 수 있는 대안으로 이해관계자 자본주의 모델이 제기된다. 약탈적 자본주의 대안모델로 제기되는 이해관계자 자본주의, 다른 표현으로 경제민주화는 크게 세 갈래로 나뉘는데 ▲공기업 확대와 대기업의 전면적 혹은 부분적 국유화, ▲중소기업 분야를 중심으로 한 협동조합식 경영방식 도입 및 확산, ▲경제 권력의 간접적 통제 강화를 위한 법적, 제도적 장치 마련 등이다.<sup>3)</sup>



복지국가는 이 중에서 세 번째, 경제 권력의 간접적 통제 강화를 위한 법적, 제도적 장치 마련에 포커스를 맞췄다. 북유럽국가들의 수출주도, 대기업 중심의 경제구조를 가지고 있으며 경제 개방과 규제완화 수준이 높다. 한마디로 기업하기 좋은 환경을 갖고 있다. 이 경우, 내부 위험-실업, 저임금, 노동불안 등이 발생하기 쉽다. 스웨덴의 렌-마이드너 모델로 대표되는 시민주의 복지국가 모델은 자본가-노동자-국가의 대연합을 지향한다. 기업의 독점적 이윤추구를 인정하는 대신 연대임금제도, 적극적 노동시장 정책 등과 같은 평등지향 정책과 높은 세금에 합의해 내부 위험요인을 줄이는 방식이다. 이를 통해 완전 고용과 거시경제 안정, 높은 수준의 국가 복지제도가 가능했다.

그림 2 : 스웨덴의 렌-마이드너 모델  
렌-마이드너 모델



출처 : 정태인, 이수연, 《협동의 경제학》, 레디앙, 2013

하지만 모든 사회가 이러한 사회적 대타협에 도달하기는 어렵다. 따라서 복지국가는 역사적, 사회경제적, 문화적 배경에 따라 여러 유형의 사회-경제 제도를 도입하게 된다. 하지만 북유럽 복지국가 모델은 대체적으로 경제영역에서 자유로운 기업의 이윤활동 보장과 이를 통한 완전고용과 높은 실질임금, 사회적 합의를 통한 노동안정정책과 높은 세율을 특징으로 발달했다.

3) FES Information Serie. 2013-02. 경제민주화: 유럽의 경험과 한국적 접근. 안두순, 서울시립대학교 명예교수



그러나 이 모델은 미국-영국을 중심으로 한 신자유주의의 급속한 성장으로 위기를 맞게 된다. 투기적 금융자본의 세계적 약탈은 일국 차원에서 감당할 수 없는 생산성 위기를 초래했고 완전 고용과 높은 임금 성장이 불가능해지고 있다. 기업 생산성 유지와 다국적 기업들의 조세저항에 세금은 크게 낮아졌다. 반면 고령화, 여성의 사회진출로 인한 돌봄 노동의 공백, 실업 및 빈곤 확대가 야기한 복지 수요 증가는 큰 폭의 재정확충을 필요로 한다. 이것이 흔히 신사회적 위험으로 이야기되는 새로운 위협이다.

아직 대부분의 복지국가는 잘 작동하고 있다. 경제영역의 통제는 약화된 반면, 복지영역은 크게 손대지 않는다. 물론 민영화, 복지기준 재설정, 복지수준 조정 등의 변화는 있으나 큰 틀에서 복지재정의 축소는 발생하지 않았다. 하지만 경제영역의 통제부재로 인한 문제를 해결하지 않고 복지만으로 문제를 해결할 수 없다. 이것이 전 세계적으로 99%를 위한 경제민주화 주장이 나오는 이유이다.

현재, 대안으로 제시되는 것 역시 사회민주주의 모델이 가장 강력하다. 자본에 대한 압박을 부활해 자본에 대한 일정한 통제와 상대적 자율성을 확보하고, 부자증세를 통한 강력한 복지국가의 건설이 그것이다.

여기에서 다시 근본적인 질문으로 돌아간다. 올바른 경제민주화의 방향은 무엇인가? 기업의 자유로운 이윤추구행위를 어디까지 보장해야 하는가? 케인즈주의, 사회민주주의로 대표되는 자본에 대한 일정한 통제만으로 충분한가? 자본에 대한 상대적 자율성, 혹은 이윤에 충실한 자본주의만을 생산체계의 유일한 모델로 상정하고 복지영역에서 그 폐해를 완화하려는 것은 작동 가능한가?

여기에 대체적 생산시스템 고민의 필요성이 제기된다. 지금 발생하고 있는 심각한 시장의 실패는 새로운 생산-복지-소비 시스템의 개선을 요구하고 있다. 경제적 이윤과 합리적 개인의 이익추구 경쟁으로만 사회가 운영될 경우, 국가 차원에서 경제 영역의 개입과 복지제도를 설계할지라도 현재의 문제를 해결할 수 없다. 사회적 경제에서 추구하는 소유권, 운영원리, 평가기준, 조직목표 등은 그 대안이 될 수 있다.

### 5. 새로운 생산-복지-소비 시스템의 대안, 사회적 경제

주주자본주의 구축 이전의 모델은 국유화(공기업화)와 협동조합을 비롯한 사회적 경제의 모델이 있다. 흔히 맑스주의와 사회주의 국가에서 채택한 방식이었던 생산수단의 국유화와 대비되는 사민주의 모델은 국가 역할을 강화하는 것으로 문제를 풀어왔다. 복지국가는 거칠게 말하면 경제에서의 시장과, 복지에서의 국가만이 존재했다. 신자유주의는 경제에서 시장의 역할을 전 삶의 영역으로 확장시켰으며 그 과정에서 복지는 최소한의



보루로서 기능할 뿐이다. “합리적 개인의 이윤추구적 행위” 라는 존재하지 않는 허상에 근거한 생산시스템이 구성원들의 민주적 참여와 소유권의 공유, 사회적 목적과 연대 등의 가치가 살아있는 새로운 생산시스템이 필요하다. 여기에서 중요한 점은 새로운 생산-복지 시스템으로서의 사회적 경제의 역할이다.

그런 의미에서 사회적 영역이 아닌 사회적경제라는 표현이 갖는 의미가 있다. 사회서비스 등 일부 복지 제공의 대안을 넘어서 새로운 생산시스템으로서의 사회적경제 역할이 중요하다. 흔히 시장경제의 해악으로 이야기되는 것은 시장이 지나치게 큰 역할을 하고 있다는 점이다. 화폐가치로 모든 것이 거래되며 이윤이 최대의 목표가 되는 사회에서 새로운 대안 생산 체계의 경험은 매우 소중하다.

사회적 기업에 대한 경제적·기업적 차원의 기준은 다음과 같이 정리된다.

- 첫째, 재화의 생산이나 서비스의 판매에 대한 지속적인 활동 여부
- 둘째, 높은 자율성 여부
- 셋째, 경제적 위험의 유의미한 수준 여부
- 넷째, 유급노동의 최소 수준 유지 여부

주도권에 대한 사회적 차원을 가름하는 5가지 기준으로서는 다음과 같이 정리된다.

- 첫째, 공동체를 이롭게 한다는 명백한 목적
- 둘째, 시민들로 구성된 집단에 의해 주도권 확보
- 셋째, 자본의 소유권에 기반을 두지 않는 의사결정 구조
- 넷째, 관련된 인사들이 포함되는 참여구조
- 다섯째, 제한된 이윤배분<sup>4)</sup>

다시 말해 생산체계에서 시장과 다른 철학과 운영원리에 입각해 경제활동을 하는 조직이라는 의미이다. 사회적 영역을 사회서비스 제공 영역에 국한시켜 국가 서비스를 외주화하는 기능만이 아니라 생산영역에서 일정한 역할을 담당할 수 있도록 하는 것, 그를 통해 새로운 생산시스템의 가능성을 확대해나가는 것이 필요하다.

## 6. 한국 상황에서 사회적 경제

또한 한국 복지국가에서 사회적 영역이 갖는 의미는 중요하다. 한국사회의 복지는 흔히 시혜적, 잔여적 복지라고 한다. 한국사회 복지제도의 특징은 크게 다음과 같이 이야기

4) Defourny, J., Develtere, P., and Foneneur, B.(eds.) 2001. Social Economy North and South. Belgium: Katholieke Universiteit Leuven and Universite de Liege. 이태수 한국의 복지국가 발전에 있어 사회적 기업의 의의와 한계 창조와 혁신 제2권 제2호 255~293 2009. 재인용



된다. ▲ 위에서부터 아래로의 복지확충 ▲ 공적 재정 & 사적 공급체계 ▲ 재정 및 서비스의 사회보험 방식 ▲ 튼튼한 복지 동맹 부재 ▲ 광범위한 사각지대로 인해 보편성 부재 ▲ 사적 공급체계의 이윤 극대화전략과 공적 규제 방안 부재가 그것이다. 정리하면 국가 재정, 시장 공급체계 활용이라는 전략에 기초, 시장에 기댄 서비스 확충이 주를 이루었으며 이를 통제할 복지정치세력이 부재한 상황이다.

이 조건에서 복지국가를 건설하는 데는 많은 어려움이 존재한다. 현재 가장 문제가 발생하는 영역은 복지재정마련방안과 극도로 시장화, 이윤추구적인 공급시스템 개선 여부이다. 이 과제를 해결하는데 사회적 경제의 역할이 존재한다. 에스핑-앤더슨의 분류에서 깊게 다루어지지 못한 사회서비스의 생산-공급 시스템은 한국사회 복지국가 건설에서 매우 중요한 쟁점이다. 이 시스템이 현재와 같이 시장에만 의존해 있는 이상, 공적 재정의 투입만으로는 문제해결이 요원하다.

지금까지 한국 사회에서 진보적 대안은 공공성 강화였다. 공적 재정책대와 더불어 공공기관의 확충은 진보의 가장 중요한 대안이었다. 이는 시장화 된 현실이 만들어낸 개념으로, 사실 공공성이라는 말이 담고 있는 가치는 지나치게 광범위하다. 한국사회에서 공공성 개념이 유행하는 이유는 지나친 시장화의 폐해를 막기 위한 대응논리 측면이 강했다. 시장실패극복, 불평등 해소, 삶의 질 향상 등 사회체계가 달성해야 할 목표를 몽뚱그려 공공성이라 표현해 온 것이다. 하지만 과도한 공공성의 개념에 비해 공공성 달성은 공공영역 확충, 국가역할의 확대 정도로 축소되어 존재해왔다.

국가가 주도하는 사회서비스 확충은 분명 의미가 있다. 때문에 사회적경제에 대한 비판 역시 국가역할 강화에 쏟아야 할 역량을 분산하고 더 나아가 민간-시장영역의 확충을 포장하는 수단에 불과하다는 데 집중되어 왔다. 하지만 공적 기관 확충에 대한 저항과 인프라가 극도로 취약한 한국 상황에서 사회적 영역의 육성은 매우 중요한 가치가 있다. 특히 공공 영역이 지나치게 형식화, 관료화 되어있다는 점은 공적영역의 양적 확대만으로는 시장에 경쟁력을 가질 수 없다는 것을 보여준다.

먼저 사회적 영역은 공동체, 협력, 신뢰의 체험 배움터로서의 의미가 있다. 한국사회의 복지영역에서 가장 문제가 되는 것은 하향식 복지제도 구축을 통한 복지세력의 부재이다. 공공 서비스 기관 역시 관료적이고 시혜적 한계를 극복하지 못하고 있으며 서비스 질을 앞세운 시장 기관이 지배하고 있다.

복지란 서로 연대하고 협동하는 시스템이 국가차원에서 제도화 되는 것이며 사회 규범으로 작동하는 것이다. 흔히 사회 규범이란 제도, 시스템, 문화 등을 포괄하는 사회질서를 의미한다. 한국사회 규범은 경쟁, 시장, 부자되기 등에 집중된 것으로 보인다. 전공을 선택하고, 직업을 고르고, 살 보금자리를 찾는 모든 선택의 기준은 돈이다. 이런 상



황에서 대안적 삶의 모델을 체험하고 이를 확산시켜 사회 규범화 할 수 있는 유일한 방법은 사회적 관계/공동체를 구축하는 것이다.

또한 공동체의 복원없이 복지국가는 불가능하다. 사회서비스는 기업이 생산하는 제품, 서비스와는 다른 원리로 작동하며 제공과 소비 역시 공동체에 기반해야 한다. 현재 한국사회 공동체는 심각하게 파괴되어있다. 지나친 수도권 집중과 잘못된 도시설계로 인해 직장과 삶의 터전은 유리되어 있고 심각하게 긴 노동, 교육시간은 일상적 만남이 불가능할 정도이다. 또한 복지국가가 잘 발달한 국가들 모두 사회적 영역이 잘 발달해왔으며 이를 공적영역에 포함시키거나 적극적 역할을 부여한 것이 복지국가의 실상이다.

실제 복지를 체험하고 민주적 참여를 경험한 사람만이 더 나은 삶을 위해 실천과 연대를 할 수 있다. 한국 사회에서 이를 경험할 수 있는 공간은 매우 적기 때문에 공동체의 복원-복지체험과 복지세력 형성-과 안정적 복지서비스 제공의 아귀가 잘 맞아 떨어져야 한다.

다음으로 사회 서비스 생산-공급-수요 주체로서 사회적 영역의 중요성이다. 흔히 알려진 것과 달리 의료서비스의 질은 대형병원, 고가 장비, 비싼 의약품이 담보하지 않는다. 충분한 의료인력, 생활속 주치의 서비스, 일상적 건강관리와 필요한 곳에 적절한 서비스 등이 의료질을 보장해준다. 우리나라가 OECD 국가들에 비해 1.5배 병원을 많이 이용하고, 많은 약을 먹고, 많이 입원하고 있지만 1.5배 건강하지는 않은 이유이다.

이상이 사회서비스 질을 시장질서-대형화, 경쟁, 고급화 등이 담보하지 않는 대표적 사례이다. 흔히 사회서비스 영역이라고 이야기되는 보육, 돌봄, 교육, 의료 등은 상호 관계맺음이 중요하다. 서비스의 질은 얼마나 양질의 서비스노동자가 충분한 여유와 훈련을 받고 주의깊게 서비스를 제공하느냐에 달려있다. 현재와 같이 기관의 수익을 중심으로 구성된 사회서비스는 필연적으로 노동의 질을 저하시킬 수밖에 없고 이는 서비스 질 저하로 이어진다.

고가의 어린이집, 병원, 사교육, 요양병원 들 모두가 대표적 사례이다. 서비스 질뿐만 아니라 비용 증가도 문제가 된다. 이를 해결하기 위해 공적 재정을 투입하면 그 돈은 시장기관의 호주머니로 돌아갈 뿐 소비자 부담완화나 질 개선으로 이어지지 않는다. 사회서비스 제공에서 사회적 영역의 역할이 확대되어야 하는 이유이다. 공공기관의 확대와 더불어 공익적 미션을 수행하는 사회적 기업이 더욱 확산되어야 한다.



## 7. 정리하며\_비판과 과제

하지만 여전히 사회적 영역에 대한 정당한 비판은 존재한다. 제3의 영역이 현실적으로 어디까지인지, 국가의 단점과 시장의 단점만을 물려받아 되풀이 할 가능성, 시민사회는 국가의 기능을 시장으로 외주화하는 중간 단계로 기능하고 있다는 비판은 무시할 수 없는 소중한 문제제기이다. 특히 지속가능성, 경쟁력, 서비스 질 등 성공여부와 노동, 공익적 역할 등 사회적 책무가 충돌하는 경우가 많다. 성공하지 못하면 퇴출되는 반면, 성공하기 위해서는 탈협동화로 불리는 사회적/공적 가치를 저버리게 되는 경향이 심화된다. 흔히 사회적 영역의 노동문제로 표현되는 탈협동화는 일정규모 이상 성장한 사회적 기업이 직면하게 되는 문제이다. 이는 시장이 지배적 질서인 공간에서 지속가능성/생존력과 가치실현이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있느냐는 근본적 질문으로 이어진다.

현재 한국사회에는 시장과 국가만이 존재하며 시장의 파워가 절대적이다. 시장, 국가, 사회 각 영역이 상호 보완적으로 잘 작동하기 위한 국가의 역할은 매우 중요하다. 공공영역 확충, 시장에 대한 개입과 규제, 사회적 영역에 대한 지원과 육성 삼박자가 그것이다. 공공영역의 확충만이 아니라 시장에 대한 개입과 공공성에 기반한 사회적 영역을 육성하는 역할 역시 국가의 몫이다. 특히 복지정책, 복지정치, 복지예산을 둘러싼 공공성의 재구성이 필요하다. 지금까지 공공영역의 확충은 복지국가, 시장에 대한 개입과 규제는 경제민주화로 이야기되어 왔다. 여기에 사회적 영역에 대한 지원과 육성이 포함되어야 한다.

그를 위해 가장 먼저 사회적 경제에 대한 사회적 합의가 있어야 한다. 필요한가? 어떤 역할을 수행해야 하는가? 그 다음으로 복지영역의 사회적 경제를 양성하기 위한 방법론에 대한 질문이 필요하다. 정부의 역할, 진보세력의 역할, 사회적 영역에 참여하고 있는 각 주체들의 역할이 제대로 기능해야 한다.

지나친 시장화의 극복과 합리적 공공의 역할, 사회적 영역의 확충이라는 포괄적 접근이 요구된다. 흔히 자본주의 다양성모델에서 정부/공공의 역할을 “현명한 정부(제도)의 합리적 개입과 질서”로 표현한다. 이는 시장외 질서(제도)가 필요하며 이를 세심하게 조율할 역할로 정부/공공의 역할을 상정한다. 여기에 수단/새로운 질서로 사회적 경제를 고민해보자



## 2013년 새사연 [잇:북] 시리즈

2013년 10월 29일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
2013년 전망	2/13	집중분석 : 2013년의 경제	새사연
경제민주화	7/19	불평등과 경제민주화	새사연
경제위기	8/8	세계경제 침체와 다양한 대안들	새사연
사회적경제	10/28	새로운 사회로의 발걸음, 사회적경제	새사연