

【Working Paper 2013-01】

사회적 경제 생태계 육성  
전략 마련을 위한 기초조사  
해외 사례를 중심으로



새로운사회를여는연구원

2013년 1월 22일  
새로운사회를여는연구원

## 목차

### 1장 사회적 경제의 현황

- 1) 사회적 경제의 원리
- 2) 사회적 경제의 등장과 의미
- 3) 사회적 경제의 정의
- 4) 사회적 경제의 구성과 범위
- 5) 시장경제, 공공경제와 사회적 경제의 관계
- 6) 사회적 경제의 대표조직, 협동조합
- 7) 우리나라의 사회적 경제

### 2장 정책 비교 연구 - 해외 사례

#### 1. 스페인 몬드라곤 - 규모의 경제와 협동조합 원칙의 조화

- 1) 몬드라곤(Mondragon) 지역 소개
- 2) 몬드라곤(MONDRAGON)의 역사
- 3) 몬드라곤의 경영 현황
- 4) 몬드라곤이 추구하는 목적
- 5) 몬드라곤의 성장 요인
- 6) 몬드라곤이 주는 시사점

#### 2. 이탈리아 에밀리아로마냐 - 중소기업과 협동조합의 천국

- 1) 에밀리아로마냐(Emilia Romagna) 지역 소개
- 2) 에밀리아로마냐의 다양한 협동조합들
- 3) 에밀리아로마냐의 성공 요인
- 4) 에밀리아로마냐가 주는 시사점

#### 3. 캐나다 퀘벡 - 시민운동과 사회적 경제의 결합

- 1) 퀘벡(Quebec) 지역 소개
- 2) 퀘벡 사회적 경제의 발전 과정
- 3) 퀘벡의 협동조합들
- 4) 퀘벡의 성공 요인
- 5) 퀘벡의 시사점

#### 4. 세 지역의 비교

### 3장 서울의 사회적 경제 생태계 조성에 대한 함의 - 전략과 분야별 사례

#### 1. 첫 번째 전략 - 네트워크화

2. 두 번째 전략 - 지역공동체와의 결합
3. 세 번째 전략 - 복지국가의 전달체계로서의 협동조합
4. 정책 수립 방향
  - 1) 상티에의 정책 수립 지침
  - 2) 세부 정책
5. 구체적 정책 사례
  - 1) 저소득층 에너지효율 향상 주택개량 사업
  - 2) 아이돌봄 협동조합

\* 참고문헌



새로운사회를여는연구원

## 1장 사회적 경제의 현황

### 1) 사회적 경제의 원리

- 사회적 경제는 인간은 상호적이라는 전제 하에서 신뢰와 협동을 통해서 연대를 이루는 것을 목표로 한다. 이는 인간은 이기적이라는 전제 하에서 시장에서의 경쟁을 통해서 효율성을 추구하는 시장경제와의 대조 과정을 통해 명확히 알 수 있다.

[표1] 시장경제와 사회적 경제의 비교

	인간 본성	상호작용의 기제	상호작용의 조건	목표
시장경제	이기성 호모 이코노미쿠스 (Homo economicus)	경쟁	등가교환	효율성
사회적 경제	상호성 호모 리시프로칸 (Homo reciprocans)	신뢰와 협동	공정성	연대

- 사회적 경제의 핵심인 인간의 상호성(reciprocity)은 최근 행동경제학의 실험인 ‘최후통첩게임(Ultimatum Game)’을 통해서 밝혀진 것으로, 자기 자신 뿐 아니라 타인을 고려하며, 불공평한 결과에 대해서는 저항하는 인간의 속성을 뜻한다. 인간이 언제나 이기적으로 행동하는 것만은 아니며 상대방으로부터 받은 만큼 베푼다는 뜻이다.

[참고1] 최후통첩게임과 인간의 상호성

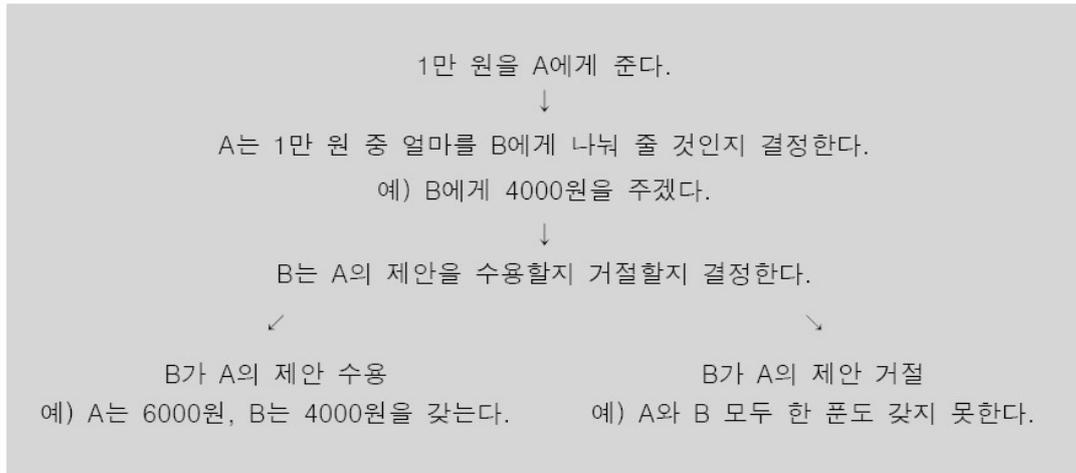
인간의 상호성을 보여주는 최후통첩게임은 다음과 같이 진행된다.

A와 B 두 사람이 있다. A에게 만원을 주고, B와 나눠가지도록 했다. A는 B에게 1000원이든, 5000원이든 주고 싶은 만큼 금액을 제시할 수 있다. B는 A가 제시한 금액을 받아들이거나 혹은 거절할 수 있다. B가 A의 제안을 받아들일 경우 두 사람은 각각의 금액을 나눠가지고, B가 A의 제안을 거절할 경우 두 사람 모두 돈을 받지 못한다.

만약 시장경제에서 말하듯이 인간이 이기적이라면 이미 답은 나온 셈이다. A는 최소한의 금액 1원을 제시할 것이고, B는 그 제안을 받아들일 것이다. B의 입장에서는 1원의 제안을 받아들이는 것이 제안을 거부하여 1원조차 받지 못하는 경우보다는 이익이기 때문이다. 이를 알고 있는 A는 1원보다 많은 금액을 제시할 이유가 없다.

1) 최정규, 2010, 261쪽

### 최후통첩게임의 진행과정



세계에서 진행된 이 게임의 결과를 종합하면 A는 4000 원에서 5000 원 정도의 금액을 B에게 제시한다 물론 B는 이 제안을 수용한다. 그리고 A가 2000원 이하의 금액을 제시할 경우 B는 이를 거절하고 한 푼도 받지 않는 쪽을 선택했다. 시장경제의 예측에서는 한참 벗어난 결과이다. 1982년 독일 쾰른 대학에서 학생 42명을 대상으로 하여 진행된 같은 실험에서 제안자(A)들은 평균적으로 37%에 해당하는 몫을 응답자(B)에게 주었으며, 21명의 제안자 중 7명은 50%를 제안하기도 했다. 응답자들은 자신에게 제안된 몫이 30%를 넘지 않으면 제안을 거부했다.<sup>1)</sup>

## 새로운사회를여는연구원

이 실험은 인간의 두 가지 속성을 보여준다. 첫째 인간은 남을 생각한다. 만약 이기적인 인간이라면 남을 생각하지 않고 자신의 물질적 이익만 생각할 것이다. 하지만 대부분의 사람은 우연히 1만원이 생겼을 때 자신이 모두 가지지 않고 옆의 사람에게 얼마를 주는 것이 좋을지 배려한다. 그래서 전체 금액의 40% 이상을 나눠주고 있다. 둘째, 인간은 불공평한 행위에 대해서 응징한다. 자신이 생각하기에 상대방이 너무 낮은 금액을 제시할 경우, 설령 손해를 보더라도 제안을 거절함으로써 상대방을 응징하는 것이다.

남을 생각하고, 불공평한 행위를 응징하는 인간의 속성을 상호성(reciprocity)이라고 한다. 상호성의 핵심은 남이 해주는 대로 나도 행동한다는 것이다. 남이 나한테 잘해주면 나도 잘해주고 남이 나한테 잘못하면 나도 잘못하는 것이다. 이러한 인간을 상호적 인간, 호모 리시프로칸(Homo-reciprocan)이라 한다.

- 우리사회에서 일반적인 ‘경제’를 뜻하는 시장경제는 고전학파 주류경제학을 기본으로 하여 개인이 자신의 이기심을 충족시키기 위해 최선을 다하면 그것이 시장에서 균형을 이루어 사회 전체적으로도 이득이 된다는 원리에 기반하고 있다. 이러한 원리는 이제까지 발생해왔던 세계의 각종 경제위기 특히 2008년 발생한 세계 금융위기로 인해 도전받고 있다. 이러한 시장경제의 위기는 사회적 딜레마라는 개념으로 표현된다. 사회적 딜레마는 시장경제의 원리와 달리 개인의 이익 추구가 공동체 전체에는 피해를 입히는 상황을 뜻한다.
- 사회적 딜레마를 해결하는 방법은 사회 구성원 간의 협동이며, 협동을 촉진시키는 것은 신뢰라는 것이 최근

진화심리학이나 행동경제학을 통해 증명되고 있다<sup>2)</sup> 따라서 신뢰와 협동을 바탕으로 하여, 개인의 이익과 함께 공동체 전체의 이익을 추구하는 사회적 경제가 사회적 딜레마를 해결할 수 있다.

[참고2] 협동을 촉진하는 규칙들에 대한 연구결과 비교

ICA 협동조합의 7원칙	오스트롬 공유자원 관리의 8가지 규칙	노박 인간협동진화의 5가지 규칙
1. 공유와 공동이용 2. 민주적 의사결정 3. 참여 4. 자율성 5. 교육 6. 협동조합의 네트워크 7. 공동체에 대한 기여	1. 경계확정 2. 참여에 의한 규칙 제정 3. 규칙에 대한 동의 4. 감시와 제재(응징) 5. 점증하는 제재 6. 갈등 해결 메커니즘 7. 당국의 규칙 인정 8. 더 넓은 가버넌스의 존재	1. 혈연선택 2. 직접상호성 = 단골 3. 간접상호성 = 평판 4. 네트워크상호성 5. 집단선택
	+ 협동촉진의 미시상황변수 추가 1. 의사소통 2. 평판 3. 한계수의 제고 4. 진입 또는 퇴장 능력 5. 장기 시야	+ 이후 행동/실험경제학, 진화생물학이 찾아낸 협동의 촉진수단 1. 소통 - 민주주의 2. 집단정체성 3. 사회규범의 내면화

\* ICA는 국제협동조합연합을 의미하며, 오스트롬은 2009년 노벨경제학상을 수상한 학자로 공유자원 관리에 관한 규칙을 역사적 사례와 수학적 증명을 통해 밝혀냈으며 노박은 하버드대학교의 생물학 교수로 게임이론을 통해 인간이 협동하는 조건을 찾아냈다.

\* 이 세 가지 규칙들은 각자 다른 배경 속에서 만들어졌지만 일맥상통하는 면이 많다 그리고 이 규칙들이 현실에서 작동하도록 만드는 것이 사회적 경제의 생태계 조성에 가장 기초적인 원칙이 되어야 할 것이다.

● 이처럼 사회적 경제가 시장경제와 다른 원리로 움직인다는 점은 정책 측면에서의 접근방식도 달라야 한다는 것을 의미한다. 시장경제의 경우 어떤 행위를 장려하고자 할 때는 보조금을 주고 반대로 억누르고자 할 때는 벌금을 내게 한다. 물질적 인센티브 제도를 운영하는 것이다. 인간은 이기적이므로 물질적 이익을 추구한다고 전제하기 때문이다. 하지만 사회적 경제의 경우 물질적 인센티브를 제시하는 것이 오히려 부정적 효과를 가져오는 경우도 존재할 수 있다. 물질적 인센티브와 함께 도덕적 감정을 함께 고려하는 정책이 필요하다

[참고3] 물질적 인센티브의 부작용

다음의 실제 사례는 물질적 인센티브가 의도했던 것과 다르게 작동하는 경우를 잘 보여준다.

이스라엘의 하이파(Haifa) 유치원에서 있었던 실험이다<sup>3)</sup> 유치원에서 하루 일과를 마친 아이들은 부모가 데리러 와야만 집으로 갈 수 있다. 그런데 부모들 중에 정해진 시간에 아이를 데리러 오지 않고 지각하는 경

2) 정태인, 2011,

우가 발생했다. 이 경우 유치원 교사들은 퇴근도 못하고 부모들을 기다려야 한다. 이를 해결하고자 유치원에서는 벌금제를 도입했다. 유치원 일과 종료 시간인 4시까지 아이를 데리러 오지 않으면 이후부터 10분 늦을 때마다 3달러씩 벌금을 내도록 했다.

하지만 그 결과 지각하는 부모는 오히려 두 배로 늘어났다. 이전에는 유치원 교사에 대한 미안함 때문에 지각을 하지 않으려고 노력했지만, 벌금제가 도입되자 벌금만 내면 된다는 면죄부가 생긴 것이다. 결국 1달 쯤 후 벌금제를 없앴다. 하지만 지각하는 부모는 줄지 않고 오히려 더 늘었다. 이제는 지각을 해도 벌금을 안 내도 되니 더욱 마음 편하게 지각을 하게 된 것이다.

## 2) 사회적 경제의 등장과 의미

- 사회적 경제라는 개념은 1800년대 후반 프랑스에서 최초로 등장했다. 당시 자본주의가 막 도입되기 시작하면서 대규모 도시노동자가 양산되었다. 자본주의 초기였던 그 때 노동자들의 생활조건은 임금 먹거리 교육 의료 등 모든 조건에서 매우 열악했다. 이를 해결하기 위해 노동자들이 스스로 협동조합이나 상호공제조합을 만들기 시작한 것이 근대적 사회적 경제의 시작이다. 당시 경제사상가 샤를 지드(Charles Gide)는 '시장경제를 더 사회적이고 공평한 체제로 전환한 대안'으로 사회적 경제를 제시했다. 생시몽(Saint Simon)이나 푸리에(Fourier)와 같은 사회주의자들은 '사회, 경제적 목적을 지닌 협동조합을 정치적 도구로 삼아서 자유주의 시장경제를 새로운 사회경제체제로 대체해야 한다'고 주장했다. 1901년에는 협동조합, 상호공제조합 등이 프랑스에서 법적 인정을 받았고, 유럽 전체로 확산되었다.

- 1940년대 전쟁을 거치고 복지국가를 건설하는 과정에서 유럽의 사회적 경제는 국가 주도의 사업으로 흡수된다. 이후 1970년대에 들어서면서 경기침체와 실업으로 유럽의 복지국가들이 위기에 처했고 이에 대한 대안으로 사회적 경제가 다시 부각되었다. 시장과 정부가 제공하지 못하는 일자리와 사회서비스를 사회적 경제가 담당했기 때문이다. 그리고 최근에는 2008년 세계 금융위기 이후 다시 사회적 경제가 또 다시 관심을 받고 있다

- 이처럼 사회적 경제는 그 첫 등장부터 다시 주목받게 된 지금까지 시장경제 중심의 자본주의 체제가 위기에 빠졌을 때, 그것을 극복하기 위한 대안으로서 의미를 갖는다

### [참고4] 사회적 경제에 관한 유럽연합 의회의 결의문

2009년 2월, 유럽연합(EU) 의회는 89%의 찬성으로 '사회경제에 관한 결의'를 채택했다. 현재와 같은 "위기 상황은 새로운 경제적, 사회적 모델을 요구"하는데 "사회적 경제는 산업민주주의와 경제민주주의를 강화하는데 상징적인 의미에서, 그리고 실제 성과라는 점에서 대단히 중요하다"는 것이 그 내용이다

EU는 90년대부터 사회경제에 관심을 기울여 왔는데 이는 복지국가가 직면한 한계 때문이다. 세계화에 따른 압력과 경제의 서비스화에 따른 생산성 저하, 그리고 출산율 저하와 노인 인구의 증가로 인한 고령화 등에 맞선 대안으로 사회경제가 주목받게 되었다.

3) Uri Gneezy & Aldo Rustichini, 2000.

또한 1980년대 시민운동이 활발해진 것도 사회경제 활성화에 영향을 미쳤을 것이다. 공동체운동, 여성운동, 환경운동, 문화운동 등 다양한 결사체가 등장하면서 국가와 시장의 새로운 관계 정립을 요구했다.

총 48개의 항으로 되어있는 결의문 중 사회경제에 관한 전반적인 합의사항(general remarks)을 담은 1항부터 5항까지를 소개한다. 유럽연합이 사회적 경제를 일자리 창출은 물론이며 사회적 결합과 연대를 높이고 민주주의를 강화하며 경제 민주화를 촉진시키는 대안으로 보고 있음을 알 수 있다.

사회경제에 관한 2009년 2월 19일 유럽 의회 결의문  
(European Parliament resolution of 19 February 2009 on Social Economy)

1. 유럽 경제에서 사회경제는 사람을 우선에 놓는 민주적 가치를 가진 경제의 하나로서 지속가능한 발전과 사회적, 환경적, 기술적 혁신을 지원하면서 다음과 같은 중요한 역할을 한다. 수익성과 연대의 조화를 이루고, 양질의 일자리를 창출하고, 사회적경제적지역적 결합을 강화하고, 사회적 자본을 생산하고, 시민들의 활동을 촉진한다.
2. 사회경제는 산업민주주의와 경제 민주주의 강화에 있어서 상징적으로나 실질적으로 모두 중요하다.
3. 사회경제가 잠재력을 최대한 발휘하여 발전할 수 있으려면 사회경제 관련 기관의 특수성과 풍부한 다양성을 인정하면서 적절한 정치적, 입법적, 경영적 조건을 마련해야 한다.
4. 사회경제 기업은 일반기업처럼 똑같은 경쟁의 규칙을 적용받아서 안 된다. 사회경제 기업이 일반기업과 동등한 경쟁을 하기 위해서는 그들의 특수한 가치를 인정하는 속에서 법적 보호를 받아야 한다.
5. 현재 경제에는 주주의 감시나 규제기관의 통제로부터 벗어나 있는 기업이 존재하며 이들로 인해 금융시장은 투기에 노출되어 있다. 사회경제 기업은 금융시장이 투기에 노출되는 것을 막아준다는 점에 중요하다.

### 3) 사회적 경제의 정의

● 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 다양한 정의와 용어들이 사용되고 있다.

● 유럽위원회는 사회적 경제를 “공동의 욕구를 가진 사람들에 의해, 그리고 그들을 위해 만들어진 기업들로 구성된 이해당사자 경제의 일부로서, 중요한 경제행위자인 협동조합, 상호공제조합, 민간단체, 재단을 포함한다” 라고 정의한다.

● 경제협력개발기구(OECD)는 사회적 경제를 “국가와 시장 사이에 존재하는 모든 조직들로 사회적 요소와 경

제적 요소를 가진 조직들”이라고 정의한다.

- 캐나다 퀘벡의 사회경제위원회는 사회적 경제를 “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.”고 정의한다.

- 프랑스 학자 드프루니(Defourny)는 사회적 경제를 “구성원 또는 공익을 위한다는 목표, 경영의 자율성 민주적인 의사결정, 수익배분에 있어서 자본보다는 사람과 노동의 중시라는 4 가지 원칙을 따르는 협동조합 상호공제조합, 민간단체에 의해 수행되는 경제활동을 말한다.”라고 정의한다

- 국내 학자 장원봉은 사회적 경제를 “자본과 권력을 핵심자원으로 하는 시장과 국가에 대한 대안적 자원배분을 목적으로 하며, 시민사회 혹은 지역사회의 이해당사자들이 그들의 다양한 생활 세계의 필요들을 충족하기 위해서 실천하는 자발적이고 호혜적인 참여경제방식이다.”라고 정의한다

- 사회적 경제와 유사한 개념으로 사용되는 용어들도 다양하며, 각 용어마다 조금씩 의미가 다르다 제3 부문(the Third Sector), 비영리조직(non-profit organizations), 자원활동조직(voluntary organizations), 독립부문(independent sector), 연대경제(solidarity economy), 시민경제(civil economy) 등이 있다. 미국에서는 주로 비영리조직, 독립부문이라는 용어를 사용하며, 영국은 최근에 들어서 사회적 경제라는 용어를 사용하지만 전통적으로 자원활동조직이라는 용어를 선호한다<sup>4)</sup> 프랑스는 사회적 경제 혹은 연대경제라는 용어를 사용하는데 이는 공공경제와의 관련을 강조한다는 의미가 있다 이탈리아는 시민경제라는 용어를 선호하는데 이는 사회적 경제와 시장경제를 분리해서 바라보는 것을 거부하는 시각을 내포하고 있다 캐나다의 경우 사회적 경제를 시장경제와 공공경제로부터 더 명확하게 분리시키고, 사회적 경제의 지역개발을 강조하면서 사회적 경제라는 용어를 사용하고 있다.

- 이처럼 다양한 정의와 용어들 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 것’의 중요성을 인식하고 경제적 목표와 사회적 목표를 동시에 추구한다는 점이다.

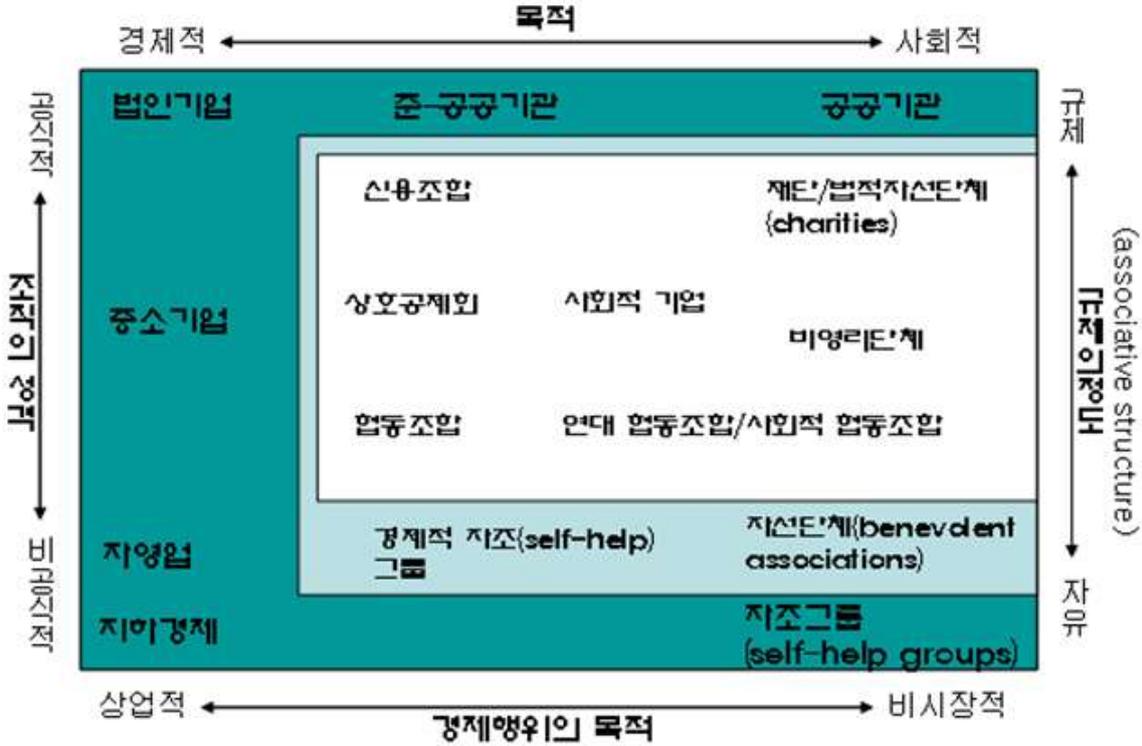
#### 4) 사회적 경제의 구성과 범위

- 사회적 경제에 포함되는 조직에 대해서 캐나다의 비영리 공공정책 연구기구인 SRDC(Social Research and Demonstration Corporation)는 다음과 같이 분류하고 있다<sup>5)</sup> 우선 경제 조직들은 그 목적을 경제적인 것과 사회적인 것으로 나누어 볼 수 있다. 경제적 목적만을 추구하는 경우에는 비사회적 경제로 분류된다 경제적 목적과 사회적 목적을 동시에 추구하는 경우가 사회적 경제에 해당한다 이는 [ 표 ] 에서 흰 부분으로 나타나는 곳

4) 장원봉, 나눔의 집, 2006, 30쪽 사회적 경제의 이론과 실제,

5) A Review of the Theory and Practice of Social Economy in Canada, Ninacs 외, SRDC Working Paper Series02-02, 2002,

[표2] 사회적 경제의 구성



미시경제
  불확실한 사회경제
  확실한 사회경제

이다. 여기에는 신용조합, 상호공제회, 협동조합, 사회적 기업, 자선단체, 비영리 단체 등이 포함된다. 이 중에서도 사회적 목적만을 추구하는 자선단체나 비영리 단체의 경우에는 재 부분, 비영리부분으로 따로 구분되기도 한다.

● 사회적 경제 중 비교적 최근에 생겨난 것이 사회적 기업과 사회적 협동조합이다. 이들을 가리켜 신 사회적 경제(New Social Economy)라고도 부른다. 이는 1980년대 이래 유럽의 경제 침체, 이에 따른 국가 복지 한계를 극복하기 위해 주로 교육, 보육, 의료 등 사회사업 서비스 분야에서 생겨난 새로운 사회 조직이다. 특히 관계제, 연대 서비스, 친밀 서비스로 불리는 사회 서비스를 제공한다. 이런 부문에서는 시장경제보다 사회경제가 더 우월하다. 시장경제에서는 수요자가 돈이 부족하거나 공급자가 수익을 내지 못할 경우 이런 서비스가 아예 존재할 수 없기 때문이다. 예를 들어 간병서비스, 노인돌봄서비스, 장애인 일자리 창출사업 등은 이익을 기대하기 어려운 분야이며, 수익극대화의 논리만으로 운영하다가는 서비스의 질이 심각하게 떨어질 수 있다. 이 경우 서비스가 필요한 사람들이 협동조합을 구성하여 수익이 아니라 적절한 서비스의 제공이라는 점에 초점을 맞춰 운영하는 것이 훨씬 낫다. 이탈리아나 스페인 그리고 우리나라에서는 '사회적 협동조합', 포르투갈에서는 '사회연대협동조합', 캐나다에서는 '연대협동조합', 덴마크에서는 '프로젝트 개발', 영국과 미국에서는 '지역개발기업' 등으로 불린다. 이들은 조합원뿐 아니라 노동자, 소비자, 지역 공동체 등 다양한 이해관계자들이 의사결정에 참여한다는 점에서 과거의 사회경제와 차이가 있다.

● 정리하자면 전통적 사회적 경제로 신용조합, 상호공제회, 협동조합 등이 있고 20세기 후반에 새롭게 등장한 사회적 경제로 사회적 기업, 연대 협동조합, 사회적 협동조합이 있다. 이 외에도 비영리 부분으로 재단, 법적 자

6) 사람들 사이의 관계 속에서 상품이나 서비스가 전달될 때 더 높은 질이 보장되는 재화를 뜻한다.

선단체, 비영리 단체 등이 있는데 이들은 나라에 따라서 사회적 경제의 한 분야로 분류하는 곳도 있고 그렇지 않은 곳도 있다.

5) 시장경제, 공공경제와 사회적 경제의 관계

- 사회적 경제는 시장경제의 발전을 가져온다. 사회에서 사회적 경제의 비중이 커질수록 시장경제 또한 사회적 경제의 영향을 받게 된다. 예를 들어 소비자협동조합이 시장의 절반 이상을 차지하면서 제품의 질과 공정한 가격을 보장하고, 소비자들이 이에 적극 호응한다면 일반 대형마트나 기업 역시 질과 가격에 신경을 쓰지 않을 수 없다 이는 전반적인 시장 가격의 하락과 품질 상승으로 이어질 것이다 즉 사회적 경제가 시장경제의 운영에서 대안적 기준이 될 수 있다. 또한 사회적 경제는 공동체 전체의 이익을 증진시키는 유형 무형의 사회적 자본을 제공하고 시장경제 또한 이를 이용함으로써 생산성을 높일 수 있다.

- 공공경제와의 관계도 마찬가지다. 공공부문의 사회서비스의 최종 전달은 결국 지역 공동체에서 일어난다 중앙정부가 큰 틀을 세운다 해도 실제 지역 현황에 맞는 서비스를 계획하고 그것이 효율적으로 주민들에게 제공되기 위해서는 서비스 전달에서의 말단조직이 중요하다 이러한 말단조직을 사회적 경제가 보완해줄 수 있다 서구 국가에서 복지의 한계를 극복하기 위해 생겨난 사회적 협동조합이 그런 예이다 또한 우리처럼 사회적 경제가 취약한 경우에는 거꾸로 공공경제의 지원이 필요하다 예컨대 지역에 재생에너지를 생산하는 사회적 기업이 생겼다고 하자. 지역 주민들에게 직접 판매하는 것과 함께 한전이 일정량의 에너지를 의무적으로 구입해주는 것이다 의료생협은 경우 동네 주민들에게 주치의 역할을 하게 된다. 건강보험공단은 이를 보조하는 의미에서 의료생협 조합원 수에 따른 인두당 수가제를 적용할 수 있다. 특히 우리의 복지는 민간 복지 기관에 공공보조금을 지원하는 방식으로 이루어지면서 심각한 문제를 발생시키고 있다. 민간 어린이집이 대표적 사례이다 정부 차원에서 아무리 무상보육을 이야기하며 어린이집에 재정을 지원해도 결과적으로는 민간 어린이집의 보육료 상승만 가져올 뿐 보육의 질을 담보하지는 못하고 있다. 민간 어린이집 대신에 주민들로 구성된 보육 협동조합을 육성하고 이를 지원한다면 사회적 경제와 공공경제가 조화를 이룬 복지 전달 체계를 만들 수 있을 것이다.

[표3] 시장경제, 공공경제와 사회적 경제의 비교

	인간 본성	상호작용의 기제	상호작용의 조건	목표
시장경제	이기성 호모 이코노미쿠스 (Homo economicus)	경쟁	등가교환	효율성
공공경제	공공성 호모 퍼블리쿠스 (Homo publicus)	합의	민주주의	평등
사회적 경제	상호성 호모 리시프로칸 (Homo reciprocans)	신뢰와 협동	공정성	연대

- 결론적으로 사회적 경제, 시장경제, 공공경제는 분리된 존재가 아니라 동행하고 보완하는 존재이다 따라서 사회

경제의 제도화는 두 영역과의 보완성을 염두에 두면서 이루어져야 한다.

#### 6) 사회적 경제의 대표조직, 협동조합

● 협동조합은 자본주의 사회에서 등장한 사회적 경제의 가장 기본적이고도 중요한 구성 요소이다 우리나라도 2012년 협동조합기본법이 발효되면서 협동조합의 손쉬운 설립이 가능해져 향후 협동조합의 확대가 예상되는 만큼 협동조합의 특징과 한계를 인식하는 것은 중요하다.

● 자유주의 경제학자들이나 마르크스주의자들 모두 협동조합에 커다란 의미를 부여했다 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill)은 “(협동조합과 같은) 결사체 형태는 인류가 계속 발전시킨다면 결국 세상을 지배할 것임에 틀림없다. (중략) 노동자 자신의 결사체가 평등의 원칙과, 자본의 집단적 소유를 기초로 스스로 선출하고 또한 바꿀 수 있는 경영자와 함께 자신의 일을 수행하는 형태이다.”<sup>7)</sup> 고 말했다. 마르크스 역시 『자본론(Das Kapital)』 곳곳에서 협동조합을 유력한 이행 대안 중 하나로 상정했다. 러시아의 혁명가 레닌(V. Lenin)도 신경제정책 이후 협동조합의 중요성을 강조했으며, 이탈리아의 혁명가 그람시(A. Gramsci)는 협동조합이 강한 이탈리아의 상황에 영향을 받아 진지전의 유력한 물질 토대로 협동조합을 상정했다.

● 협동조합은 7가지 원칙을 가지고 있다. 역사 속에서 많은 협동조합이 등장했다 사라지면서 운영 원칙들이 만들어지고 다듬어졌다. 이를 1995년 국제협동조합연맹(ICA) 100주년 총회에서 정리하고 선언했으며 주요 내용은 다음과 같다.<sup>8)</sup>

- 첫째, 조합원의 참여는 자발적이고 개방적이다. 협동조합은 자발적인 조직이다 협동조합의 서비스를 이용할 수 있고 조합원으로서 책임을 다할 의지가 있는 모든 사람들에게 성적, 사회적, 인종적, 정치적, 종교적 차별 없이 열려 있다. 개방성에 의해 시장 실패에서 나타나는 정보 비대칭성을 극복함으로써 간접 상호성이 보장될 수 있으며, 외부에 배타적이지 않은 네트워크가 될 수 있다.

- 둘째, 민주적으로 운영된다. 조합원들은 정책 수립과 의사 결정에 참여하며, 선출된 임원들은 조합원에게 책임을 갖고 봉사해야 한다. 조합원은 1인 1표의 동등한 투표권을 가진다. 이는 죄수의 딜레마에서 내가 협동한다 해도 남이 배신할지 모른다는 공포를 줄여준다. 협동하지 않는 이에 대한 응징이 가능해지기 때문이다

- 셋째, 경제적으로 공동 소유하고 공동 이용한다. 인류 최초의 협동조합은 식량을 공유하는 원시부족이었을 것이다. 위험을 공유하는 보험 역시 협동조합의 대표적인 사례이다. 자원 또는 자본의 소유와 이용에 있어서 개인이 아닌 집단이 주체가 되는 것이다. 조합원은 협동조합에 필요한 자본을 조성하는데 공정하게 참여하며 조성된 자본을 민주적으로 통제한다. 일반적으로 자본금의 일부분은 조합의 공동재산이다. 출자 배당이 있는 경우에 조합원은 출자액에 따라 제한된 배당금을 받는다.

- 넷째, 자율적이고 독립적으로 운영된다. 협동조합이 정부나 시장 등 다른 조직과 약정을 맺거나 외부에서 자본을 조달하고자 할 때는 조합원에 의한 민주적 관리가 보장되고, 협동조합의 자율성이 유지되어야 한다. 정부의 규제나 지원은 협동을 촉진할 수도 있지만 제도에 의존할 경우 오히려 구성원의 자발적 선의는 줄어드는 일도 발생할 수 있다.

7) Meade, 1989, 재인용

8) 스테파노 자마니 외, 2012

- 다섯째, 교육과 훈련 및 정보를 제공한다. 협동조합은 조합원, 선출된 임원, 경영자, 직원들이 협동조합의 발전에 효과적으로 기여하도록 교육과 훈련을 제공한다. 협동조합은 일반 대중 특히 젊은 세대와 여론지도층에게 협동의 본질과 장점에 대한 정보를 제공한다. 이는 공유 가치를 확산하여 집단 정체성을 높이고 간접 상호성을 제고하는 효과가 있다. 교육을 통해 기술적 수준을 높여 생산성을 증가시키는 효과도 있다 또한 협동은 때때로 내적 생산성 향상 수단인 경쟁과 대립되는데, 교육과 훈련 정보 공유를 통해 이를 보완하는 효과도 있다

- 여섯째, 협동조합은 서로 협동한다. 협동조합은 지방, 전국, 지역 및 국제적으로 함께 협동 사업을 전개함으로써 협동조합운동의 힘을 강화시키고 조합원에게 가장 효과적으로 봉사한다. 이는 네트워크를 확대함으로써 신뢰를 형성하는 네트워크의 외부성을 증가시킨다.

- 일곱째, 지역 사회에 기여한다. 협동조합은 조합원의 동의를 얻은 정책을 통해 조합이 속한 지역 사회의 지속 가능한 발전을 위해 노력한다. 이는 간접 상호성과 네트워크 상호성을 촉진시키며 사회경제 생태계를 형성하고 발전시킨다. 사회경제 생태계가 발전할수록 협동조합의 사회적 위치는 커지게 된다

● 그런데 현실에서 협동조합은 일반 기업에 비해 희귀하다. 기본적으로 협동조합을 둘러싸고 있는 환경이 온통 시장경제라는 점이 그 이유이다. 협동조합은 시장경제의 바다에 홀로 떠있는 사회경제의 섬인 셈이다. 이런 조건은 분명 불리할 수밖에 없다. 협동조합 내부의 노력과 정부의 정책을 통해서 어떻게 이를 극복할 수 있을 것인지 찾아야 한다.

● 일반적인 자본주의 기업이 투자자 관리기업(KMF, Kapital Managed Firm)이라면 협동조합은 노동자 관리기업(LMF, Labor-Managed Firm)이다. 둘의 차이는 투자자가 기업을 소유하는가 아니면 노동자가 기업을 소유하는가에 달려 있다. 바꿔 표현하자면 투자자가 노동을 고용하느냐, 노동자가 투자를 고용하느냐의 차이가 있다. 현실에서는 투자자 관리기업이 월등히 많지만 경제학적으로 둘 중 어느 쪽이 더 우월하다는 확실한 근거는 없다. 미국의 경제학자 다우(Dow)는 “경제학은 자본주의 기업의 우위에 관해 납득할 만한 설명을 내놓지 못하고 있다”고 지적했으며, 경제학자 사무엘슨 역시 완전경쟁시장 모델에서 자본이 노동을 고용하느냐 아니면 노동이 자본을 고용하느냐는 아무런 차이가 없다고 말했다. 다만 자본과 노동은 특성에 있어서 근본적 차이가 있다. 첫째 물리적 자산의 소유권은 언제든지 바뀔 수 있지만 인간에 대한 소유권은 쉽게 이전될 수 없다 즉 자본은 쉽게 이동하고 양도될 수 있지만 노동은 그렇지 못하다. 둘째 노동은 저마다 상당한 이질성을 보이지만 물리적 자산이나 금융 자산은 상대적으로 그렇지 않다. 따라서 자본은 화폐의 양으로 환원이 가능하지만 노동은 사람의 속성이어서 하나의 양으로 환원할 수 없다.

● 위에서 지적한 근본적 차이점 때문에, 협동조합은 자본을 조달할 때 불리하다. 자본주의 기업은 주식시장을 통해 유한책임의 소유권을 자유롭게 이전할 수 있기 때문에 대규모 자본을 동원할 수 있다. 반면 협동조합은 조합비로만 자본을 동원할 수 있으며 자본의 사회적 성격을 강조한다. 이 때문에 대부분의 자산이 개인에게 반환되거나 상속되지 못하는 분할불가유보금(Indivisible reserve)이라는 한계를 가지며, 소유권의 이전은 조합원 구성의 변화를 전제로 한다. 또한 협동조합은 자본주의 기업에 비해 금융기관으로부터 대출을 받기가 힘들다. 매우 평범하고도 일반적인 이유 때문인데, 금융기관이 협동조합의 구조에 익숙하지 않아서 적절한 신용평가를 내릴 능력이 없다는 것이다. 또한 금융기관은 통제가 용이하다는 점에서 상대적으로 비민주적인 자본주의 기업을 선호하는 경향이 있다. 일반 기업처럼 주식을 발행한다면 어떻게? 협동조합의 경우 주식을 구입한다는 것은 조합원이 된다는 것을 의미하므로 쉽게 매매가 일어날 수 없다. 한편 조합원의 자격을 매매한다는 점에서 과도한

주식 발행은 협동조합의 질을 떨어뜨릴 수도 있다. 그렇다면 기존 조합원을 상대로 신주를 발행한다면 어떻게 이 경우 1인 1표의 민주적 결정원칙을 따르기 때문에 무의결권 우선주를 발행하게 된다 이를 구매하는 투자자를 안심시키기 위해서는 프리미엄을 부여해야 할 것이다.

- 다음으로 운영 면에서도 상대적으로 불리하다. 자본주의 기업에서의 1 주 1 표에 의한 의사결정은 최대 주주에 의해 신속한 의사결정이 가능하지만 협동조합의 1인 1 표에 의한 의사결정은 구성원 간의 갈등을 야기할 소지가 있다. 노동자의 구성이 이질적이고 규모가 클수록 그럴 가능성이 높아진다 다수결에 따라 의사결정이 이뤄진다면 평균적 노동자들이 높은 생산성을 가진 노동자의 임금을 깎으려 할 것이므로 숙련 노동자의 경우 노동조합을 기피할 것이다.

- 이 외에도 조합원 1인당 순배당의 극대화를 목표로 하다 보면 고용을 줄이거나 비조합원을 고용하여 투자자 관리기업으로 변질될 것이라는 지적도 있다. 협동조합은 수익이 나면 불가분의 자산을 제외하고 조합원들에게 배당을 한다. 수익이 일정할 경우 조합원 수가 많을수록 1인당 배당액은 줄어들게 된다 따라서 고용된 조합원을 줄이거나 혹은 비조합원을 고용할 요인이 높아진다는 것이다. 또한 은퇴에 가까운 조합원일수록 미래의 투자수익을 누릴 수 없으므로 현재의 투자에 반대하면서 투자는 줄고, 새로운 조합원을 받지 않게 될 것이라는 지적도 있다. 예를 들어 나는 올해 말에 은퇴를 하여 조합에서 나가게 되는데, 조합에서 5년 후에 성과를 낼 수 있는 사업에 투자를 하기로 결정한다면 그게 나에게서는 아무런 이익이 되지 않고 오히려 나의 배당액만 줄인다고 판단하여 반대하게 된다는 것이다.

- 협동조합의 불리함을 주장한 위의 주장들은 크게 두 가지 범주로 구분할 수 있다.

- 첫째는 현재 사회에서 지배적인 기업이 투자자 관리기업이라는 점이다. 자본주의 기업이 지배적인 사회에서는 모든 제도가 이에 맞춰 구성되므로 협동조합이 점점 더 불리해지는 경로의존성이 작용할 수밖에 없다 하지만 협동조합은 이런 제약 극복하기 위해 많은 노력을 해 왔다. 자본 동원의 경우 협동조합은 신규 가입자가 상당한 액수의 입회비를 내고 불가분의 자산을 일정한 규모로 축적함으로써 문제를 해결해 왔다.

- 둘째는 한편으로는 단점이었던 것이 다른 편으로는 장점으로 작용함으로써 주장이 기각되는 경우이다. 예컨대 조합의 자금이 가진 불가분의 자산이라는 특징은 경기 변화에 신속하게 대응하기에는 어렵지만 안정적 축적을 가능하게 한다. 또한 경기 변동기에 일반 기업은 주로 임금을 조정함으로써 대응하지만 협동조합은 그렇지 않기 때문에 고용의 안정성을 보장할 수 있다. 실제로 경제학자 펜카벨(Pencabel)이 2004년 발표한 바에 따르면 이탈리아 협동조합은 일반 기업에 비해 평균 임금은 14% 낮았지만 고용이 안정되어 있어서 경기가 악화되어도 조합원의 77.6%가 해고의 위험을 느끼지 않는다고 대답했다. 불가분의 자산이 경기변동에 대해서 일종의 자동안정장치의 역할을 해주면서 노동자에게는 보험을 제공해주는 셈이다.

- 또한 협동조합의 민주주의로부터 비롯되는 동료 간의 상호 감시가 주주 감시보다 더 효율적이며 노동자 간에 상대적으로 높은 합의와 신뢰가 존재한다면 생산성은 훨씬 더 높아질 수 있다는 주장도 제기된다 실제로 현실에서 협동조합은 적은 감시자와 이윤 공유로 높은 생산성을 누리는 경우가 많다.

## 7) 우리나라의 사회적 경제

- 우리사회에서는 1997년 외환위기 이후 사회적 경제가 필요하다는 인식이 등장했다. 무한경쟁 승자독식 그리

고 모든 것을 시장에 맡기려는 신자유주의 질서가 확대되면서 실업과 빈곤이 날로 심화되었기 때문이다 1990 년 대 초반 빈민 지역을 중심으로 사회적 경제의 맹아라 할 소규모 노동자협동조합이 등장했고 1996년에는 정부 차원에서 다섯 곳의 ‘자활지원센터’를 설립했다. 2003년에는 ‘사회적 일자리 사업 이 시행되면서 드디어’ 사회적 이라는 말이 정책 용어로 쓰이기 시작했다. 사회적 일자리 사업은 수익성은 낮지만 사회에 꼭 필요한 서비스를 제공하며, 이를 취약계층에게 맡겨 일자리를 창출하는 두 가지 목적을 갖고 실시되었다 이런 정책 흐름은 이후 2007년 사회적 기업법 제정, 2010년 마을 기업 육성, 2011년 협동조합기본법 제정으로 이어졌다

- 이처럼 우리의 사회적 경제는 정부 중심으로 극심한 실업 해소를 위한 일자리 창출 정책으로 도입된 측면이 크다. 사회적 기업과 마을 기업이 대표적 사례이다 정부는 저소득자 고령자 장애인과 같은 취약계층에게 일자리 또는 사회서비스를 제공하거나 지역에 공헌하는 기업을 사회적 기업으로 인증하고 인건비와 4 대 사회보험료 지원, 법인세와 소득세 감면, 경영서비스 지원의 혜택을 제공했다 마을 기업 육성도 마을주민이 주도적으로 지역의 각종 자원을 활용하여 안정적 소득 및 일자리를 창출하는 마을단위 기업을 선정하여 최장 2 년 동안 8 천만원의 사업비와 경영서비스를 제공하는 방식으로 이루어졌다.

- 그 결과 2007년 50개였던 사회적 기업은 2012년 말 774 개로 증가했다 같은 기간 종사자 수는 2539 명에서 1만 8689명으로 증가했으며, 이 중 취약계층 종사자 수는 1403명에서 1만 1443 명이다 마을 기업은 2010년 184개에서 2012년 8월 기준 781개로 증가하였다. 333억 원의 매출액과 5777개의 일자리 창출을 달성하고 있다. 단기간에 많은 양적 성장을 이루었고, 사회적 관심을 모으는 계기가 되었다 앞으로도 정부는 2018년까지 사회적 기업3000개, 마을 기업 1000개를 육성하겠다고 밝히고 있다.

- 하지만 시민사회의 준비 정도가 제도를 따라가지 못하는 상황에서 정부 주도로 사업이 이루어지면서 문제점이 발생했다. 우선 정부는 사회적 기업이나 마을 기업이 장기적으로 성장할 수 있는 환경을 만들기보다 1~2 년이라는 단기동안 인건비나 사업비 등 돈을 지원하는 방식에 집중했다 당장의 성과를 측정하는데 집중하여 창업 수나 일자리 수 늘리기에 급급했기 때문이다. 단기 자금 지원은 그것이 끊기는 순간 많은 사회적 기업과 마을 기업의 존속을 어렵게 만들었다. 그 전까지 지역에 뿌리를 내리고 지탱해오던 기업들도 정부 지원을 받기 위해 나섰다가 뿌리에서 완전히 단절되는 경우가 발생했다 또한 단지 정부 지원금을 받기 위해 사업에 뛰어드는 경우도 발생했다. 이로 인해 사회 혁신을 추구하고, 지역의 발전을 도모하며 시장경제의 대안을 창출한다는 사회적 경제의 본래 의미에는 미치지 못했다.

- 이런 지적들을 수용하여 최근 발표된 ‘제2차 사회적 기업육성 기본계획(2013~2017)’은 사회적 기업의 가치 확산과 자생력 제고 등을 핵심 분야로 삼고 있다 이를 위해 사회적 기업의 상품 판매 통로 확대 자금 및 투자 지원 확대, 공공구매 확대, 지역과 업종별 네트워크 운영 지원 등을 제시하고 있다 직접적인 자금 지원 없이도 사회적 기업이 성장할 수 있는 생태계 조성으로 정책의 방향이 옮겨지고 있다 그러나 여전히 주체의 역량 부족과 사회적 경제의 가치가 확산되지 못하고 있는 점 등은 우려되는 지점들이다.

- 2013년 사회적 경제에서 주목해야 할 요인 중 첫 번째는 협동조합이다 우선 사회적 기업과 마을 기업이 정부 주도였던 것에 반해 협동조합은 민간에서의 움직임이 활발하다 2012년 한 해동안 민간단체나 지자체에서 개최하는 협동조합 관련 강좌에 대한 호응도 높았고, 관련 출판물도 증가했다. 그리고 2012년 12월 말 기준으로 전국에서 136건의 협동조합 설립 신고가 접수되었다. 서울시에는 36 개의 협동조합 설립 신고가 신청되었고 이 중 17개가 이미 설립신고증을 발급받았다. 협동조합기본법이 발표된 지 한 달만의 결과이다 기획재정부는 이런 추세라면 3~5년 안에 8000개 정도의 협동조합이 설립될 것으로 예상하고 있다 민간 전문가들도 앞으로 다양하

고 수많은 협동조합이 만들어 질 것으로 전망하고 있다.

- 협동조합은 사회적 기업이나 마을 기업에 비해서 접근하기가 쉽다. 정부의 인증을 받아야 했던 앞의 사업들과 달리 협동조합은 뜻맞는 이들이 5명만 모이면 설립할 수 있다. 또한 앞의 사업들에 비해서 수익추구의 부담이 상대적으로 덜하다. 수익보다는 조합 구성원들이 원하는 서비스를 제공하는 것에 더욱 주안점을 둘 수 있다. 자본조달에 있어서도 조합원들의 출자금이 기본적으로 마련되기 때문에 수월한 점이 있다.

- 또한 이같이 협동조합 형태가 가지는 장점은 기존에 존재했던 사회적 기업과 마을 기업으로도 확산될 전망이다. 고용노동부 조사에 의하면 현재 사회적 기업중 협동조합으로 전환할 의사가 있는 경우가 20% 정도였다. 이외에도 공유경제, 사회적 금융 등 아직 우리가 체계화하지 못한 사회적 경제 분야와 미처 생각하지 못한 사회적 경제 분야에 있어서도 협동조합의 형태가 적극적으로 활용될 것으로 전망된다.

- 2013년 사회적 경제에서 주목해야 할 요인 중 두 번째는 서울시다. 중앙정부 차원에서는 기존에 해오던 대로 고용노동부에서 사회적 기업을 육성하고, 행정안전부에서 마을 기업을 육성하며 기획재정부에서 협동조합을 지원하는 식으로 각 부처 별 사업이 지속될 것이다. 하지만 이런 정책들이 효율적으로 실현되려면 정부 차원에서 사회적 경제에 대한 목표를 세우고 하나의 흐름을 묶어 가는 것이 필요한데 새 정부의 경우 이런 계획은 아직 제시되지 않고 있다. 이런 상황에서 2012년부터 '지속가능한 생태계 조성을 위한 사회적 경제 종합지원계획'을 수립하여 실행하며, 사회적 경제라는 큰 틀에서 각 분야를 아우르는 계획을 세우고 있는 서울시의 역할이 중요하다. 사회적 기업, 마을 기업, 협동조합 등을 개별로 인식하는 것보다 사회적 경제라는 큰 틀로 인식해야만 개별 분야들이 장기적이고 안정적으로 성장할 수 있는 기반을 만드는 정책을 도출해낼 수 있기 때문이다.



## 2장 정책 비교 연구 - 해외 사례

### 1. 스페인 몬드라곤 - 규모의 경제와 협동조합 원칙의 조화

#### 1) 몬드라곤(Mondragon) 지역 소개

- 몬드라곤이 위치한 바스크(Vasco, 영어명 Basque) 지방은 스페인의 북동쪽에 위치하고 있으며, 대서양과 피레네 산맥에 접해 있다. 기푸스코아(Guipuzcoa), 알라바(A lava), 비스카야(Vizcaya)의 3개 주를 행정구역으로 포함하고 있다. 주도는 알라바 주에 있는 비토리아(Vitoria)이다.

- 바스크의 독자적인 역사와 협동조합

- 바스크인은 이베리아 반도에서 가장 오랜 역사를 가진 민족으로 자체 민족 신화와 자체 언어인 에우스케라(Euskal Herria)어를 사용했다. 하지만 오랜 시간 동안 외세의 지배를 받아왔다. 스페인으로 통합된 후에도 프랑코 독재 통치기(1939~1975) 동안에는 이에 저항하는 도시였으며, 이후 최초로 치루어진 1977년 자유총선에서는 바스크민족주의당(PNV)이 집권하였고, 1979년 스페인 정부로부터 자치권을 요구받았으나 2009년에는 ETA(에우스케라어로 '바스크 조국과 자유'의 앞글자)라는 바스크 분리 독립운동 연대체가 폭탄테러를 일으키기도 했다. 바스크 민족으로서의 문화와 정체성이 확고한 지역이다. 하지만 현재 대다수 바스크 주민들은 스페인으로부터의 독립할 경우 바스크 경제가 어려워질 것을 우려하며 분리 독립을 원하지는 않고 있다.

- 바스크 지역은 14세기부터 18세기까지는 조선업이 발전했고, 이후에는 철강업이 발전했다. 근대 이전에 이러한 산업의 발전은 길드의 형성으로 이어졌다. 바스크 지역의 생산자 길드는 생산단위로서의 역할 뿐 아니라 피고용인을 보호하고, 고아와 과부의 구제사업을 실시하고, 병원과 요양시설을 설립하는 등 보건과 복지를 위한 활동도 했다. 근대에 들어서 대규모 공업이 발전하면서 길드는 사라졌지만 내부 구성원 간의 끈끈한 유대 공업이나 상업에 종사하는 것을 천시하지 않는 풍조와 같은 길드의 전통은 남게 되었다.

- 바스크 지역의 민족적, 산업적 전통은 향후 협동조합 등장과 발전에 영향을 주는 요인 중 하나이다. 바스크 지역에서는 1870년대부터 소비자협동조합, 생산자협동조합, 주택조합 등이 등장했다. 또한 강력한 노동조합이 들어서는데도 영향을 주었다.

- 20세기 초반 바스크 지역의 협동조합 운동은 첫째, 고용주들이 온정주의 노선에 따라 자신의 회사 내 피고용인들을 대상으로 하는 소비자협동조합을 설립하는 경우 둘째, 가톨릭 교회가 협동조합을 지원하는 경우 셋째, 사회당이 노동자들의 권익을 위해 소비자협동조합과 동자생산협동조합을 지원하는 경우 넷째 바스크 민족주의자들에 의한 발전하는 경우로 크게 구분할 수 있다.<sup>9)</sup> 그 결과 1929년에는 바스크 지역 협동조합의 연합체인 바스크중앙연대조합(SOV)이 만들어졌다.

- 몬드라곤은 기푸스코아에 소재한 도시로, 에우스케라어로 아라사테(Arrasate)라고 불린다. 인구는 2010년 기준 22,013명이며, 면적은 30.80km<sup>2</sup>이다.<sup>10)</sup> 바스크 지역 특유의 역사와 다양한 지원세력을 갖고 있는 협동조합 문화의 영향을 받았다.

9) 윌리엄 F. 화이트 외, 2012,

10) <http://www.arrasate-mondragon.org/>

- 20세기 초반 몬드라곤의 산업은 제철제강공장인 세라헤라유니언이라는 사기업이 장악하고 있었다 세라헤라유니언의 경영진이 지역의 상위층을 구성하고, 대다수 몬드라곤의 일반 시민이 세라헤라유니언의 노동자로서 지역의 하위층을 구성하여 이들 간의 격차가 컸다. 교육제도도 미비하여 계층이동은 거의 불가능했다 하지만 1956년 난로제조공장 울고(ULGO)를 시작으로, 지역 주민의 일자리 창출을 목적으로 하는 몬드라곤(MONDRAGON) 협동조합 기업집단이 지속적으로 발전하면서 지역경제가 성장하는 것은 물론이며 협동조합의 세계적인 성공 사례로 꼽히게 되었다.

## 2) 몬드라곤(MONDRAGON)의 역사

- 몬드라곤(MONDRAGON)은 다수의 협동조합이 공동의 경영진을 두고 이윤과 손실을 공유하는 협동조합 기업 집단이다. 협동조합이기 때문에 조합원의 출자금을 기본으로 기업을 설립하여 조합원들이 회사를 소유하고 경영자를 선임하며 경영 전체를 관리하고 감독하는 것을 기본특징으로 한다.

- 1943년 설립된 기술전문학교(Exduela Politenica Professional)가 시작이다. 당시 몬드라곤 지방에는 마땅한 고등교육 시설이 없었고, 이에 문제의식을 느낀 지역 주민들과 중소기업의 후원으로 기술전문학교가 설립되었다. 이후 학부모를 중심으로 하여 ‘교육문화동맹’이라는 단체를 결성하고, 이 단체에서 학교의 운영을 맡았다

- 1956년 기술전문학교 출신 5명(루이스 우사토레, 헤수스 라라냐가, 알폰소 고로뇨고이티아, 호세 마리아 오르마에케아, 하비에르 오르투바이)이 파산한 사기업을 인수하여 울고(ULGOR)라는 난로제조회사를 차렸다. 당시 조합원은 23명이었으나, 협동조합이 기업으로 인가되지 않아서 법상으로는 개인회사의 형태였다

- 이후 울고에 필요한 공구를 생산하는 아라사테(Arasate) 협동조합, 울고에 필요한 부품을 생산하는 코프레시(Copreci) 협동조합, 울고의 주물작업을 담당하는 에델란 협동조합, 전기회사 파고르(Fagor) 협동조합이 차례로 만들어진다. 1965년 이 다섯 개의 협동조합들은 올라르코(Ularco)라는 이름의 그룹으로 통합된다. 이후 올라르코 산하의 협동조합은 지속적으로 증가했으면 1986년에는 100여 개에 이르는데 이들을 하나의 그룹으로 묶고 파고르(Fagor)로 그룹 이름을 바꾼다.

- 1959년 협동조합 은행인 노동인민금고(Caja Laboral)를 설립한다. 협동조합을 설립하고 확장하는데 필요한 자금을 지원하기 위해서다. 노동인민금고는 서로 다른 조직들을 연결하고 지원하면서 울고가 확장하는데 핵심적인 기여를 했다.

- 1961년에는 농업협동조합 라나를 설립하여 우유판매를 시작으로 농업부문으로도 확장했다. 이후 1964년에는 임산물 판매, 1967년에는 가축부문 확장, 1980년에는 과일과 채소 유통 및 판매로 확장, 1982년에는 포도주 생산과 판매로 확장했다.

- 1965년에 급식업을 담당하는 아우소 라군(Auzo Lagun) 협동조합을 설립했다. 이는 여성의 노동시장 진입을 돕기 위한 목적으로 만들어졌다.

- 1966년 알레코프(Alecoop) 학생협동조합을 만든다. 학비를 조달하기 어려운 학생들이 노동을 하면서 학비를 조달할 수 있도록 하려는 목적으로 만들어졌다. 기술전문학교의 학생들이 조합원이 되었으며 몬드라곤의 여러

협동조합들이 필요로 하는 부속품을 생산했다.

- 1967년 라군-아로(Lagun-Aro)라는 자체 사회보험을 설립하여 조합원들의 의료와 정년퇴직 이후를 보장했다. 스페인에서는 협동조합의 조합원은 피고용인으로 인정되지 않아서 전국사회보장제도의 혜택을 받을 수 없었기 때문이다.

- 1968년에는 소매유통을 담당하는 에로스키(Eroski) 소비자협동조합을 만들었다.

- 이후 노동인민금고의 지원과 하나의 그룹으로 통합하여 규모의 경제를 추구하는 방식으로 산하 협동조합과 자회사를 늘려나갔으며, 현재는 281개의 개별회사를 거느린 거대 기업이 되었다. 스페인 내에서 매출 기준 7 위 기업에 해당한다.

### 3) 몬드라곤의 경영 현황

- 2011년 기준으로 금융, 제조업, 유통, 지식의 4개 부문에서 총 281개 회사로 조직되어 있다. 이 중 협동조합은 111개, 자회사는 143개, 해외지사는 12개, 연합체는 9개, 공제조합은 1개이다.

- 2011년 기준 총자산은 320억 4500만 유로, 총수입은 140억 8300만 유로이다. 현재 고용자 수는 8만 3569 명이며, 이 중 협동조합 조합원이 82%를 차지한다.

- 2011년 기준 노동금고의 입금액은 180억 2000만 유로, 라군-아로의 사회보장기금은 40억 5000만 유로이다.

### 4) 몬드라곤이 추구하는 목적

- 우선 몬드라곤 설립에 중요한 영향을 미친 돈 호세 마리아(Don Jose Maria Arizmendarreta)는 협동조합은 교육의 기초 위에 세워지며 동시에 새로운 사회질서를 지향하는 경제적 진보를 위한 교육을 제공한다고 강조했다. 또한 지역사회에 기여하며, 특히 일자리 창출을 통한 지역사회에의 기여를 강조했다.

- 몬드라곤은 1993년 사명선언과 운영 방침을 발표하는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.<sup>11)</sup>

#### - 사명 선언

몬드라곤은 사업 세계에서 사회-경제적 실험의 구현체이며, 그 사명은 재화를 생산 판매 서비스 분배하는 것이다. 회사법인의 조직 구조가 토대로 삼게 되는 통제와 관리 기관을 선출하기 위해서는 민주적인 방법이 사용되며, 발생된 물질적이고 사회적인 자산들은 단결의 수단으로서 그 구성원과 지역사회 공동체의 이익을 위해 분배된다.

#### - 운영 방침

① 고객만족 : 우리 상품과 서비스의 이용자가 곧 사업체로서 우리가 존재할 수 있도록 해주는 궁극적 근거라는 점을 확신하는 가운데 고객의 필요에 대응하고 미래의 필요를 예측하며 인격을 중시하는 태도를 갖고 고객 만족의 수준을 향상시켜 나간다.

---

11) 그레그 맥레오드, 2012.

② 인격 중심 : 사람이 회사법인의 최우선 자산이라는 잘 알려진 표현이 단순히 공허하고 수사적인 어구가 아니며 생생한 실재로 구현되도록 한다. 우리는 재산, 복종, 혈통보다 창조성, 독창성, 의사소통을 장려하고, 체계적인 일체화 프로그램을 통해 모든 근로자의 항구적인 발전을 보장할 수 있도록 한다.

③ 재화와 서비스 : 우리는 우리 기업체에 대한 평판의 최고 객관적 형태란 우리의 제품을 통해 드러나는 것이라는 점에 주목해야 한다. 상품, 상품유통, 서비스 활동은 우리 회사 법인의 정비와 발전을 위해 필요한 자원이 지속적으로 창출될 수 있도록 수행해야 한다. 우리 서비스에 대한 전면 보장과 최적화 추구는 우리가 그 시장에서 우리의 위치를 정립할 수 있도록 해주는 요소들이다.

④ 협동 : 우리의 공유 경영관리 협동조합 모델에서 “협동”이라는 단어는 더 넓은 의미를 갖는다. 협동이란 개인의 협력, 팀 간의 협력, 그리고 무영<sup>3</sup>보다도 사회에 헌신할 뿐만 아니라 효율적이며 경쟁력 있게 전체 회사 법인에 참여하는 활동을 의미한다. 우리는 책임감을 공유하고, 기능을 위임하며 리스크를 함께 진다. 우리는 조직 과정에 참여할 뿐만 아니라 그 목표를 오나수한 만족감을 공유한다. 이들 내용은 사전에 확립된 게임의 규칙이라는 점에서 협동의 핵심 항목들이다.

⑤ 지속적 개선 : 변화하는 환경에서 시스템과 과정에 대한 지속적 최적화 추구를 통해 신규 시장에 적응하고 공급에 최선의 노력을 다하는 것은 변하지 않는 것이어야 한다. 경영의 개방성, 신규 기술의 필요성에 대한 개방적 태도는 지속적 개선이라는 과업을 위해 우리 협동조합 각각에서 일하는 근로자들에게 동기를 부여하는 촉매로서 작용해야 한다.

⑥ 지역사회 공동체에 대한 헌신 : 우리의 개별 협동조합들이라는 편협한 경계 안에 머물지 않고 우리만의 단체를 초월해야 한다. 일자리의 창출과 지역사회 공동체의 부를 창출하는 것은 우리 지역사회 공동체의 사명에서 반복될 수 없는 필수 요건이다. 그리고 이러한 지역사회 공동체에 대한 헌신 과정에서 생태계에 대한 배려를 잊지 말아야 하며, 효율성을 저해하지 않고 우리 사업들의 균형잡힌 발전을 이루며 새로운 일자리를 창출하여 균등하게 완전 고용이 가능하도록 해결책을 추구한다는 사실을 잊지 말아야 한다.

## 5) 몬드라곤의 성장 요인

### ● 변화에 대응하여 규모의 경제 추구

- 몬드라곤은 아주 좁은 지역에 발전한 협동조합의 수직 통합모델이다. 단일한 시장이나 유사한 기술에 기반한 협동조합들이 함께 작업하며 이를 금융, 제조업, 유통, 지식의 부문으로 종합하고 있다. 개별 협동조합을 건설하는데 멈추지 않고, 개별 협동조합 간의 연대와 관계 틀을 구축하는데 방점을 두었다. 개별 협동조합이 따로 떨어져 있는 것보다 다른 협동조합들과 연계되어 있는 것이 생존과 성장에 도움이 되기 때문이다. 몬드라곤이 확장되는 과정을 보면 이를 잘 알 수 있다. 이미 만들어진 협동조합이 필요로 하는 것들을 다른 협동조합을 설립하거나 합병함으로써 충족시키고 있다.

### ● 교육과 연구 사업 강화

- 최근 몬드라곤은 국제화에 대응하기 위한 전략으로 교육과 훈련에 힘을 기울이고 있다. 이전에 존재하던 기술 전문학교, 알레코프 협동조합 외에도 다양한 교육 훈련 기구를 만들어가고 있다. 기술전문학교 수준 이상의 교육을 마친 학생들을 위한 교육기관 사이올란, 장학금과 연구비를 지원하는 기사비데아, 최고경영자과정을 제공하는 이카스비데, 다양한 평생교육과정을 제공하는 이라운코 등을 설립했다. 또한 1980년대 중반부터 코넬대학교에 협동조합의 조직행동을 연구할 수 있는 협동과정을 개설하여 연구하고 있다.

● 노동인민금고를 통한 기업 간 연계와 통제

- 협동조합은 기본적으로 자본조달에 어려움을 겪기 때문에 협동조합의 성장을 위해서는 금융대책이 반드시 필요하다. 이를 위해 몬드라곤은 자체 금융기관인 노동인민금고를 협동조합의 형태로 만들었다

- 노동인민금고의 조합원에는 개인 고객도 있지만 몬드라곤 산하의 협동조합과 기업들이 포함된다 이들을 회원 협동조합이라 부른다. 노동인민금고는 회원 협동조합들에게 자금 지원은 물론이며 기술적 지원을 제공한다

- 회원 협동조합들은 노동인민금고에 분담금을 내야 하며 모든 은행거래를 노동인민금고하고만 해야 한다 노동인민금고는 4년에 한번씩 이들에 대한 회계감사를 할 권리가 있다 불황기에는 2년씩 한번씩 감사를 한다 감사의 내용은 재정 문제 뿐 아니라 사회적 또는 기업적 관점까지 포함한다 조합원에 대한 차별대우는 없는지 전체 직원 중 비조합원의 비율이 10%를 넘지는 않았는지 조합원의 임금 수준은 적절한지 조합원 간의 임금 격차가 3대 1을 넘지는 않았는지 등을 감사한다.

- 즉, 노동인민금고의 역할은 자금을 조달하는 일반적인 금융기관의 역할을 뛰어넘는다 회원 협동조합들이 협동조합의 가치와 원칙을 지켜나가도록 규범적 통제를 하며 회원 협동조합들이 몬드라곤 아래에서 탄탄하게 묶일 수 있도록 만드는 역할을 한다.

- 또한 노동인민금고는 일자리 창출을 위해 새로운 기업을 만들거나 재정상황이 어려운 기업을 회생시키는 일을 지원한다. 이를 위해 노동인민금고 내에 기업국을 따로 만들어서 연구개발 농업부문 개발 공업부문 개발 법률 부문 상담, 회계감사, 도시계획 등을 진행한다. 새로 창립한 회사가 손익분기점에 도달할 때까지 노동인민금고에서 파견된 직원이 후견인으로 남아서 자문 역할을 수행하고 이 기간 동안의 손실은 노동인민금고가 부담한다 지역개발은행으로서의 성격을 가지는 것이다.

● 조합평의회를 통한 조합원들의 민주적 의사결정 지원

- 몬드라곤 조직은 이사회, 감사위원회, 경영평의회, 조합평의회, 그리고 조합원 총회를 통해 의사결정을 한다 이사회는 일상적인 정책결정기관으로 이사는 8만여 명에 이르는 조합원들이 1인1표를 행사하여 선출한다 감사위원회는 회사의 재정 활동과 계획을 감사하며 감사도 역시 조합원에 의해 선출된다 경영평의회는 최고경영자와 주요 부서의 책임자들로 구성된다. 조합평의회는 각 부서나 과를 대표하여 조합원에 의해 선출된 대의원들로 구성된다. 노동자 10명 당 대의원 1명의 비율로 선출한다. 조합평의회는 이사회에 조합원들의 목소리를 전달한다. 임금인상, 노동시간, 유급휴가, 장려금 제도와 같이 보통의 노동조합에서 제기하는 문제들을 다룬다

- 몬드라곤의 조직에서 주목할 것은 조합평의회이다 이사회가 공동소유자로서 조합원들의 이해를 대변한다면 조합평의회는 노동자로서 조합원들의 입장을 대변한다. 또한 경영진이 제시한 전문적인 경영관련 결정사항을 분석하고, 이를 조합원들이 이해하고 제대로 판단할 수 있도록 교육과정을 제공한다 경영진과 노동자 사이에서 중재자의 역할을 한다.

6) 몬드라곤이 주는 시사점

● 몬드라곤의 모델이 현재 한국에서 실현되기는 요원하다 하지만 사회적경제 생태계에서 중소기업의 협동조합

과 사회적 기업의 네트워크 뿐 아니라 수직통합형 협동조합 기업집단이 탄생할 가능성도 염두에 두어야 할 것이다. 특히 협동조합과 사회적 기업 중에서 재벌이나 대기업과 경쟁해야 하는 분야라면 몬드라곤과 같이 규모의 경제를 달성하여 안정적인 경영 성과를 내는 방법을 반드시 모색해야 한다.

- 또한 몬드라곤은 규모가 커질 경우 발생할 수 있는 지배구조의 의사결정의 문제를 1인1표의 원칙을 지키고, 조합평의회 같은 소통기구를 두어 잘 해결한 경우이기도 하다. 협동조합이 성공해서 규모가 커지면 결국 경쟁 압력 속에서 자본주의적 기업으로 타락한다는 주장이 있으나 몬드라곤은 이에 대한 반증이 되었다. 몬드라곤의 이런 경험은 글로벌화 속에서 자국의 주식회사나 외국 대기업과 경쟁할 때 일단 규모의 경제를 달성한 후 오랜 시간에 걸쳐 협동조합으로 전환하는 방식도 효과적일 수 있다는 점을 보여준다.

## 2. 이탈리아 에밀리아로마냐 - 중소기업과 협동조합의 천국

### 1) 에밀리아로마냐(Emilia Romagna) 지역 소개

- 이탈리아는 1854년 토리노 노동자들이 만든 소비자협동조합을 시작으로 하여 150년의 협동조합 역사를 가지고 있다. 유럽에서도 협동조합이 매우 활발한 나라 중 하나이다. 특히 에밀리아로마냐에 가장 많은데 이탈리아의 약 4만3000여 개의 협동조합 중 1만5000여 개가 에밀리아로마냐에 있다.

- 에밀리아로마냐는 이탈리아 20개 주 중 하나로 이탈리아 북동부를 가로지르는 곳이다<sup>12)</sup> 면적이 약 2만 2000km<sup>2</sup>이며, 인구는 430만 명 정도이다. 우리나라 경기도와 비교하면 면적은 2배 정도이고 인구는 3분의 1이 조금 넘는 수준이다. 2010년 기준으로 1인당 GDP는 4만 달러로 이탈리아의 국가 평균의 2배에 달했다. 에밀리아로마냐의 인구는 이탈리아의 7%이지만 국내총생산의 9%를 생산하고 있다. 이탈리아 전체 수출의 12%를 차지하며, 각종 기술 등 관련 특허도 30%가 이 지방의 협동조합이나 기업들이 가지고 있다.

- 이 지역의 독특하고도 우월한 경제발전을 두고 1982년 이탈리아 경제학자 브루스코(Brusco)가 처음으로 ‘에밀리아 모델’이라는 이름을 붙였다. 이후 많은 학자들이 지역을 연구하며 ‘제3이탈리아(3rd Italy)’, ‘유연전문화(flexible specialization)’ 등의 이름을 붙였다. 이탈리아는 남북의 경제적 격차가 커서 남부 이탈리아와 북부 이탈리아의 경제가 매우 다르다. 그런데 남부와 북부의 구분에서 벗어나 높은 경제적 성장을 이룩한 12개의 주를 가리키는 말이 제3이탈리아였다. 제3이탈리아 지역은 10인 이하의 중소기업 네트워크가 수요의 변화에 유연하게 반응하면서 세계적인 경쟁력을 확보하고 있다는 특징을 가지고 있는데 이를 유연전문화라 불렀다.

- 에밀리아로마냐에는 약 40만 개의 기업이 있다. 인구가 약 430만 명이니 하나의 기업 당 구성원의 수는 10명이 조금 넘는 정도이다. 여기에 노인과 어린아이를 제한하면 5~6명이 하나의 기업을 구성하고 있다. 즉 이곳에는 대기업이나 대규모 공단이 없다. 수많은 중소기업이 내수와 수출을 담당하며 경제를 떠받치고 있었다. 그리고 이 중 1만5000개가 협동조합이다.

- 에밀리아로마냐의 주도(州都) 볼로냐는 이탈리아 협동조합의 수도라고 불린다. 에밀리아로마냐 국내총생산의 30%를 볼로냐가 차지하고 있는데, 이곳에서 가장 핵심적인 기업 50개 가운데 15개가 협동조합이다. 볼로냐 주민들에게 협동을 통한 생활 방식은 매우 익숙하다. 소비자협동조합부터 농업이나 건설 등 각종 분야에서 협동조합이 운영되고 있었다. 소비자협동조합 코프 아드리아티카(Coop Adriatica)의 경우는 등록된 조합원 수만 100만 명이 넘는다. 2008년 말 매출액만 20억 유로(약 2조8000억 원)에 달할 정도이다. 조합마트에 진열된 제품의

12) 이탈리아의 행정구역은 주(state)-현(province)-시(municipality) 3단계로 구성된다.

70% 이상이 에밀리아로마냐에서 생산된 것이다. 조합원들이 해당 조합마트에서 지출한 돈은 다른 곳으로 빠져 나가지 않고 다시 지역에 투자된다.

## 2) 에밀리아로마냐의 다양한 협동조합들

- 이곳의 대표적인 협동조합을 몇 가지 소개한다. 먼저 세계 4대 와인협동조합인 ‘리유니트 & 치브(Riunite & Civ, 이하 리유니트)’를 들 수 있다. 1953년 9개의 양조장의 연합체로 출발한 리유니트에는 2010년 현재 25개 양조장연합과 2600명의 포도 재배 농민들이 가입되어 있었다. 리유니트에서 생산되는 와인 브랜드는 9개 한 해 1억1000만 병을 생산하며, 연간 매출액은 1억 4000만 유로(약 1976억 원)에 달했다. 생산된 와인들은 전 세계로 수출되는데, 저렴한 가격과 높은 질을 인정받은 덕이다. 영세한 규모로는 독자적인 브랜드를 만들어 와인을 유통시킬 힘이 없었던 농민들과 개별 양조장들은 이윤은 물론 손실까지 모두 나눠 갖는 공동운명체로 협동조합을 만들었다. 조합원이 된 농민들은 단순히 양조장에 포도를 납품하고 마는 생산자가 아니라 조합의 의사결정 과정에 1인 1표의 권리를 행사하는 주체가 되었다. 조합원들은 다른 와인 생산업체에 포도를 공급하는 것보다 더 높은 값을 받으며, 와인 판매에 따른 수익금의 일부도 분배 받는다. 조합원에게 분배되지 않은 나머지 수익금은 조합 내에 재투자에 경쟁력 강화에 쓰인다. 물론 조합원으로서의 책임도 따르는데 개인 매출액의 2.5%를 출자금으로 내야하고 만약 손실이 생길 경우 부담을 나눠야 한다. 허나 아직까지는 경영위기를 겪은 적이 없다고 한다.

- 두 번째는 주택건설협동조합 무리(Murri)이다. 무리는 내 집 마련을 꿈꾸는 주택 수요자들이 만든 협동조합이다. 일반 건설회사들이 공급하는 주택을 수동적으로 구입하는 게 아니라 집을 사려는 수요자들이 원하는 집을 직접 짓는 것을 모토로 지난 1963년에 설립됐다. 지금까지 건설한 주택이 1만 2000여 채 현재 가입된 조합원만 2만 3000명으로 이탈리아에서 가장 큰 주택건설협동조합 중 하나다. 무리에서 짓는 집은 가격에 비해 높은 품질을 자랑한다. 친환경 자재를 사용하고, 태양광 설비를 갖추는 등 에너지 절약형으로 설계된다. 그러면서도 집값은 최대 20%까지 싸다. 무리에서 지은 임대 주택의 경우 임대료가 일반 임대 주택의 60% 수준에 불과하다. 집을 짓는 과정도 민주적이다. 건축 허가 과정부터 조합원들에게 상세한 정보가 제공되고 주택의 설계와 시공에 조합원들의 의견이 반영된다. 건축 사업이 진행되는 지역의 집을 구입하고 싶은 조합원들은 1만 유로 약 1400만 원을 조합에 내고 분양 신청을 한다. 경쟁률은 3:1 정도로 조합에 가입한 기간이 길수록 기회를 잡을 확률은 높아진다. 만약 주택에 당첨되면 공사 진척에 따라 6번에 걸쳐 중도금을 납입하면 된다. 무리의 경우 은행 빚이 아니라 조합의 내부 적립금으로 주택을 짓기 때문에 당장 집이 팔리지 않아도 자금 압박에 시달리지 않는다. 경기가 침체되어도 타격이 적다. 2010년 기준 무리의 내부 적립금은 4700만 유로(약 664억 원)에 달한다.

- 세 번째는 노숙자의 자활을 돕는 사회적 협동조합 라 루페(La Rupe)이다. 이곳은 시로부터 노숙자 시설을 위탁 받아 운영하고 그 대가로 일종의 용역비를 받아 직원들의 월급을 주고 시설을 운영한다. 이런 식의 사회서비스를 제공하는 협동조합을 사회적 협동조합이라 하는데, 이탈리아에서는 1970년대부터 생겨났다. 1991년에는 사회적 협동조합법이 제정되어 법적 지위가 확립되었고 2010년 기준 이탈리아 전체 사회서비스 지출의 13%에 해당하는 매출을 기록하고 있다. 특히 볼로냐에서는 민영화된 사회서비스의 60% 이상을 협동조합이 제공하고 있었다.

- 네 번째는 소비자협동조합 코프 아드리아티카(Coop Adriatica, 이하 코프)이다. 코프에서는 이페르 코프(Iper Coop) 등을 비롯한 대형 쇼핑몰 16개와 중소형 쇼핑몰 138개를 운영하고 있다. 코프의 조합원이 되려면 25유로의 가입비를 내야 한다. 2010년 현재 105만 명의 조합원이 존재하며, 이들이 낸 기금이 무려 19억 유로

에 달한다. 2009년 매출액 역시 19억4900만 유로(약 2조7520억 원)에 달했다. 코프 조합원이 아니어도 코프 매장을 이용할 수는 있다. 하지만 조합원은 코프 매장에서의 할인뿐 아니라 코프에서 운영하는 서점 극장 식당 등에서 최대 30%까지 할인을 받는다. 또한 조합원은 코프에 일정 금액을 적립하여 이자를 받을 수도 있고 돈을 빌릴 수도 있다. 무엇보다 중요한 점은 여기서 발생한 매출이나 수익은 고스란히 해당 지역에 재투자된다는 것이다.

### 3) 에밀리아로마냐의 성공 요인

#### ● 인문주의와 빨치산

- 이곳은 르네상스 시대의 중심 지역으로 인문주의 전통이 살아있는 도시이다. 세계에서 가장 오래된 대학이며 시인 단테(Dante)를 배출해낸 볼로냐 대학교가 이곳에 있다. 옛날 건물들도 매우 잘 보존되어 있는데 유명한 것이 7개의 성당이다. 유럽 다른 지역의 건물에 비해서는 아주 작고 초라한 성당이지만 무려 1100년 동안 지어졌다는 점으로 유명해진 성당이다. 동네가 워낙 가난하다보니 1100년 동안 조금씩 지어서 성당을 완성했다고 한다. 덕분에 온갖 시대별 건축 양식이 다 묻어 있다. 이 성당뿐 아니라 도시 곳곳에 중세의 건물이 옛 모습 그대로 존재한다. 차가 다니지 못하는 샛길도 많고 건물마다 처마처럼 나와 있는 회랑이 구불구불 이어져 있다. 인문주의가 발전했고, 그 전통이 이어지고 있다는 점은 연대와 신뢰를 바탕으로 하는 공동체의식 시민의식이 싹트는 기반이 되었다. 또한 무솔리니에 대항해서 독립을 쟁취한 전통을 갖고 있다.

#### ● 중소기업의 네트워크, 산업지구

- 학계에서는 에밀리아로마냐의 성공 요인으로 꼽는 것 중 하나는 산업지구(Industrial district)이다. 산업지구란 1809년 영국의 경제학자 마셜(Marshall)이 최초로 제시한 개념으로, 동일산업 내 전문화된 작은 규모의 기업들이 특정한 지리 공간상의 지구에 모여 있는 것이다. 마셜은 분업이 심화되면 대기업에 의한 대량생산 방식과 중소기업에 의한 산업지구 방식으로 발전할 것이라고 보았다. 마셜은 산업지구의 특성으로 산업의 국지화를 통한 외부경제의 확보, 지구 내에서 전문화된 기업들 간의 분업 심화, 지구 내부의 건설적인 협동관계, 기업 활동을 고치시키는 지역 사회의 분위기 등을 꼽았다. 그리고 이런 특성 덕분에 지구 내의 기업 간에는 물류 비용과 거래 비용이 감소하고, 전문 분야의 노동력을 공유할 수 있으며, 불필요한 재고를 늘리지 않아도 되고, 기술의 학습과 전파를 용이하게 하여 잠재적인 혁신 역량을 강화해준다고 보았다.<sup>13)</sup>

- 산업지구론을 연구한 대표적인 이탈리아 학자들이 산업지구에 관해 내린 정의를 몇 가지 살펴보자. 베카티니(Becatini)는 산업지구를 '제품생산 과정을 여러 단계로 분리하여 생산하는 중소기업들의 영역적 체계'로 스포르자이(Sforzi)는 '특정 산업으로 전문화된 소기업들의 집적체'로 정의했다. 사벨(Sabel)은 산업지구를 '소규모 기업들로 구성된 마셜의 산업지구'와 '대기업들이 조직의 각 부분에 자율성을 부여하는 형태로 재구성된 지역생산 네트워크'로 구분했다. 1990년 포터(Porter)는 관련 기업 간의 연계를 중심으로 대학, 연구개발, 지방정부 등이 복합된 산업클러스터라는 개념으로 발전시켰다. 또한 1991년 이탈리아 법은 '전문적 소기업이 고도로 집적되고 기업과 지역 주민 간에 특별히 친밀한 관계가 형성된 곳'이라고 산업지구를 정의하였다.

- 이들에 의하면 이탈리아의 산업지구는 전통적인 공예기술에 바탕을 두었다는 점, 유연적 생산기술과 생산방식을 접합하여 소비자들의 기호 변화와 기술 혁신에 신속히 대응했다는 점을 추가적인 특징으로 갖고 있다. 또한

13) 권오현, 2003.

기업들의 공동체와 주민들의 공동체가 결합되어 있다는 점 역시 중요한 특징이다 이는 공동체 내의 신뢰가 단순히 부수적인 요인이 아니라 필수적 요인이며 주민들의 동의 다시 말해 민주주의가 동반되어야 함을 의미한다 이런 점에서 이탈리아와 산업지구는 우리가 흔히 아는 클러스터와는 조금 다르다.

- 산업지구가 발전한다는 것은 동시에 그 지역 주민의 삶이 높아지는 것을 의미한다 물질적 성장과 함께 그 지역의 가치와 문화 역시 고양되어야 한다. 에밀리아로마냐에서는 정치와 경제의 분리 사회와 경제의 분리라는 경제학적 이분법의 세계가 적용되지 않는다. 시장경제가 사회 안에 단단히 뿌리 박혀 묻어 들어간 상태이자 상호성의 원리가 경쟁의 원리를 제약하는 상태이다.

- 에밀리아로마냐에는 9개의 현이 있는데 각각에 특화된 산업지구가 존재한다 카르피는 섬유 및 의류 산업지구, 모데나와 레지오 에밀리아는 세라믹 및 농기계 산업지구, 라베나는 신발 산업지구 리미니는 목재생산기계 산업지구, 폴리 세세나는 실내장식과 가구 산업지구, 파르마는 식료품 산업지구 페라라는 바이오메디칼 산업지구, 볼로냐는 포장기계 산업지구로 유명하다. 우리로 치면 도를 이루는 각 시와 군에 각각 서로 다른 산업이 특화되어 있는 것이다. 2001년 조사 결과에 의하면 이탈리아 전체에 156 개의 산업지구가 존재한다

- 산업지구 내의 중소기업들은 정보, 장비, 사람, 주문을 공유한다. 수많은 중소기업을 지원하기 위해 시장 조사, 기술 훈련, 인력 관리, 연구 개발 등과 같은 사업서비스 기업과 금융서비스 기업이 등장했다 마케팅과 유통을 돕는 기업도 생겨났다. 기업연합회도 조직되어 정보, 훈련, 금융, 마케팅 서비스를 제공한다 아주 작은 전문화된 소기업들이 지속적이고 효율적인 네트워크를 형성하고 있는 것이다 물론 이들은 협동과 동시에 치열한 경쟁을 한다. 다만 공동체의 삶의 질을 떨어뜨릴 수 있는 가격 경쟁보다는 제품차별화 경쟁을 택한다

- 예컨대 세라믹 산업으로 유명한 사수올로의 산업지구에서는 에나멜 페인트 폴 포장 기술상담 그래픽과 디자인, 보관과 수송, 법률과 보험 등 세라믹 산업과 관련된 것이라면 무엇이든 제공하는 소기업들로 우글거린다 그 결과 세계 최고의 아름답고 내구성 좋은 고품질의 타일이 탄생하고 있다 물론 대기업의 경우도 이런 기능을 가진 부서를 모두 갖추고 생산할 수 있겠지만, 기업의 위계질서로 인해 각 부서가 최고의 창의성과 다양성을 발휘하지는 못할 가능성이 크다. 사수올로의 여러 소기업들처럼 경쟁하면서 창조하는 관계가 되도록 대기업의 각 부서를 설계하고 운영하기란 지극히 어려운 일이다.

#### ● 풍성한 사회적 자본과 기업가 정신

- 산업지구를 통해 만들어진 네트워크는 각 기업의 기술과 노하우가 자유롭게 공유되도록 만든다 또한 장기 반복 거래와 평판 효과로 쌓인 신뢰는 각종 거래비용을 획기적으로 낮출 수 있다 공식적 계약이나 제도보다는 비공식적 관계가 저비용 고신뢰의 공유자산이 된다 만일 공동체 내의 규범을 어긴다면 지역사회에 발붙이기는 어렵다. 지역의 고문화와 역사는 구성원들의 정체성으로 자리 잡는다 규범과 정체성은 다시 상호성을 강화하여 협동을 촉진한다. 이런 것들이 모두 사회적 자본이 된다

- 사회적 자본 중에서도 사업서비스 제공은 특히 중소기업에 도움이 된다 1980년대 이후 에밀리아로마냐의 고용 증가를 주도한 것 역시 서비스 산업이었다 협동조합들의 협동조합인 레가코프Legacoop, 협동조합전국연합과 중소기업연합회인 CNA는 회계와 금융 등 일반적인 사업서비스를 제공한다 정부 차원에서는 협동조합과 중소기업들이 변화하는 경제 환경에 대응할 수 있도록 산업진흥공사인 ERVET(Emilia Romagna Valorizzazione Economica del Territorio)를 세웠다. ERVET에서는 각 지역마다 실질서비스센터(Real service center)를 세

위 각 지역별로 전문화된 산업에 필요한 구체적 정보와 서비스를 제공하고 있다 흔히 금융 마케팅 기술개발과 같은 사업서비스는 중소기업의 지속적 발전 앞에 놓인 죽음의 계곡으로 불린다 하지만 에밀리아로마냐에서는 이러한 사업서비스들이 네트워크를 통해 공유자산으로 형성되어 있다.

- 기업을 운영하는데 필요한 사회적 자본이 충분하다는 조건은 기업가 정신의 고양으로 이어진다 지역의 공유자산을 이용하여 언제든지 기업을 창립할 수 있기 때문이다 따라서 노동자와 기업가라는 계급적 차이 또한 절대적이지 않다. 에밀리아로마냐는 이탈리아에서 노동조합이 가장 강한 지역이지만 동시에 노동자들이 기업가 정신에도 익숙하여 노동조합이 나서서 기술변화와 구조조정에 아주 유연하게 대응한다.

#### ● 지역 정부의 지원과 법제화

- 이 지역의 집권당인 공산당이나 지역정부와 같은 공공 부문의 뒷받침도 에밀리아로마냐의 성공 요인 중 하나이다. 1950년대 국제공산당인 코민테른에서는 ‘반독점 테제’가 결정되어 각 국가와 지역으로 내려왔다 하지만 에밀리아로마냐에는 독점적인 대기업이 거의 없었다 때문에 이 지역 공산당과 지역 정부는 반독점을 중소기업 육성으로 해석하고 실천에 나섰다. 당시 기술은 있지만 돈이 없는 중소기업들에게 놓고 있는 땅을 개발해서 시장 가격 이하로 제공했다. 산업지구의 인프라 건설과 금융 지원에 나섰다

- 이후 70년대에는 ERVET와 실질서비스센터 등을 설립하여 사업서비스 지원에 나섰다 80년대에는 공동 브랜드를 개발하고, 수출 촉진 정책을 폈다. 90년대에는 혁신지구 프로젝트에 나섰다 특히 주정부는 사회적 합의를 이끌어내는 데 탁월하여 공동체 내에서 신뢰와 연대를 지키면서 다양한 구성원들의 요구를 반영하고자 했다

- 또한 협동조합과 관련된 법제화도 많은 영향을 미쳤다. 이미 1947년 제정된 이탈리아 헌법 제5 조에는 협동조합의 역할에 규정되어 있다. 같은 해 제정된 바세비법(Basevi law)에서는 협동조합의 분할불가유보금을 인정하고 그에 대해서는 법인세를 면제하도록 하였다. 1983년 비센티니법(Visentini law)은 협동조합이 주식회사나 유한회사를 설립하거나 지분을 인수 보유하는 것을 인정하였다. 1992년에는 모든 조합이 이윤의 3%를 각출해서 협동조합 발전기금을 만들 수 있도록 하였다. 이 기금은 새로운 협동조합을 설립하거나 운영이 어려운 협동조합에 자금을 빌려주는데 쓰였다.

#### 4) 에밀리아로마냐가 주는 시사점

● 에밀리아로마냐는 비슷한 규모와 분야의 중소기업들이 네트워크를 이루어 협력하면 성공할 수 있다는 것을 보여준다. 문제는 그러한 협력이 이루어지는데 가장 필요한 것은 서로 간의 신뢰라는 점이다 이를 위해서는 장기적 전망을 가지고 밑에서부터 사회적 자본을 풍부하게 쌓아가는 것이 필요하다.

● 최근까지 우리는 국가균형발전이나 지역발전을 말하면서 결국은 지방에 대기업을 유치하기 위한 노력 부동산 개발에 중점을 둔 사업에 치중하거나 하나도 불가능한 실리콘밸리를 전국에 만들겠다는 욕심을 부렸다 이보다는 중소기업의 네트워크를 차근차근 만들어가야 한다. 특히 중소기업에 꼭 필요한 사업서비스 지원이 강화되어야 한다.

#### 3. 캐나다 퀘벡 - 시민운동과 사회적 경제의 결합

## 1) 퀘벡(Quebec) 지역 소개

- 퀘벡은 캐나다 10개주 중 하나로 캐나다 남동부에 위치하며 미국과 국경을 맞대고 있다. 면적은 154 만㎢ 로 서울의 2000배가 넘지만, 인구는 790만 명으로 서울보다 적다.

- 퀘벡은 아메리카 대륙에서 협동조합이 가장 발전한 곳이다. 3000 개의 협동조합이 존재하며 조합원은 880 만 명을 넘는다. 조합원 수가 퀘벡의 전체 인구수보다 많은 것은 한 사람이 두 개 이상의 협동조합에 가입해있기 때문이다. 협동조합이 창출하는 일자리는 7만8000개에 이르며, 연간 매출은 180억 달러(약 19조 8000억 원), 자산은 1000억 달러(약 110조 원)를 기록하고 있다. 협동조합을 포함한 사회경제는 퀘벡주 전체 경제의 8~10%를 차지하는 것으로 알려져 있으나 공식적인 통계는 없고 기관마다 조금씩 차이가 난다.

- 퀘벡 역시 에밀리아로마냐처럼 사회경제가 발전할 수 있는 독특한 역사와 문화를 갖고 있다. 퀘벡은 프랑스 전통을 물려받은 곳이다. 캐나다는 1500년대 프랑스 식민지였다가 1700년대 영국의 식민지로 넘어간 역사를 갖고 있다. 프랑스계와 영국계가 300년 이상 함께 살고 있는 나라이다. 하지만 캐나다를 두고 벌인 전쟁에서 최종 승자는 영국이었고, 패자는 프랑스였다. 때문에 영국계가 사회의 주류세력이 된 반면 프랑스계는 많은 차별을 받게 된다. 영어 사용자가 프랑스어 사용자보다 2배 정도 많다. 프랑스계는 박해받는 소수민족이었던 셈이다. 원래 외부의 적이 있으면 내부의 정체성은 더 명확해지기 마련이다. 프랑스계가 모여 살던 퀘벡 역시 강한 독립성과 자치성을 갖게 된다. 퀘벡은 프랑스어만을 공식어로 인정하는 캐나다 유일의 주이다. 1980년과 1995년에 캐나다로부터 분리 독립을 요구하는 국민투표가 진행되었고, 이 중 한 번은 0.3%의 근소한 차이로 부결되었다. 최근에는 분리 독립에 대한 요구가 잦아들었지만 여전히 지역정당인 퀘벡당이 높은 지지를 받고 있다. 그만큼 프랑스계라는 이유로 받은 차별의 역사가 깊은 것이다. 실제로 최근까지도 퀘벡은 캐나다에서 경제적으로 낙후되어 있는 편에 속한다.

- 1960년대 퀘벡 내 프랑스계의 사회경제적 위치 개선을 위한 정치 경제 문화 개혁이 진행되었다. 이는 '조용한 혁명'이라 불렸다. 1974년 프랑스어가 퀘벡의 공식어로 선포되었고, 1977년 퀘벡당이 프랑스 언어법을 선포했다. 프랑스인이 차별받지 않도록 만인의 평등을 보장하는 종교 교육 사회복지 제도의 개혁이 이루어진다.

## 2) 퀘벡 사회적 경제의 발전 과정

- 퀘벡은 프랑스계의 전통을 따라 사회적 경제의 문화를 가지고 있었지만 본격적으로 사회적 경제가 발전하기 시작한 것은 1980년대이다. 당시 서구 자본주의가 그랬듯이 캐나다도 심각한 경기 침체를 겪었다. 연방정부의 재정적자로 인해 정부 주도 발전 전략도 한계에 부딪혔고 당연히 사회복지 지출도 줄어들었다. 이를 타개하기 위해 퀘벡의 지방정부와 시민사회단체들은 지역공동체의 사회적 경제를 활용하는 길을 모색하기 시작했다.

- 지역개발이란 보통 국가나 정부의 일로 여겨진다. 하지만 퀘벡에서는 협동조합과 같은 사회경제를 중심으로 민간과 공공 부문이 공동의 주체로 나섰다. 중앙정부나 주정부는 재정 지원을 하고 필요한 법과 제도를 만드는 방식으로 지원했다. 지역운동, 여성운동, 환경운동 그리고 노동운동과 같이 다양한 시민사회운동은 협동조합의 장점을 살리기 위해 주도적으로 나섰다. 이렇게 퀘벡의 사회경제는 위기를 극복하기 위한 정책적 의도를 분명히 갖고 육성되었다. 그리고 바로 이 점 때문에 이제 막 사회경제를 육성하려는 우리나라가 참조할 점이 많다.

- 이런 퀘벡의 특징을 가장 잘 보여주는 것이 사회경제연대회의인 샹티에(Chantier)이다. 프랑스어로 '작업장'

이라는 뜻을 가진 샹티에는 1995년 만들어졌다. 당시의 퀘벡은 12%에 달하는 높은 실업률로 애를 먹고 있었다. 이 때 퀘벡의 여성운동이 ‘빵과 장미를 위한 행진’이라는 이름의 경기 침체와 실업에 대한 대책을 요구하며 거리로 나섰다. 그 결과 퀘벡 주정부와 협동조합, 사회적 기업 각종 시민단체들이 빈곤과 실업을 해결하기 위한 대책을 찾기 위한 연석회의를 갖게 된다. 그 결과 ‘자, 연대로 나아가자’라는 제목의 보고서가 탄생했는데 여기에는 퀘벡의 사회경제에 대한 정의부터, 각종 사업 프로젝트 등 구체적인 경제 위기 해결 방안이 담겨 있었다. 주정부는 이 보고서를 받아들였고 보육과 주거, 환경, 문화 등에서 각종 사회적 기업과 협동조합 설립 등을 적극 지원했다.

- 샹티에의 실험을 통해 이후 10여 년 동안 탁아 서비스 부문에서 2만5000명의 일자리가 만들어졌고 저소득층을 위한 주택 1만 호가 새롭게 지어졌다. 쓰레기 재활용 등을 위한 사회적 기업 수십여 개가 만들어졌고 이 과정에서 실업자 등 사회적 약자의 취업도 이뤄졌다. 각종 문화 사업을 위한 협동조합 등도 생겨나면서 일자리 역시 크게 늘었다. 단순한 연대조직에서 출발한 샹티에는 한시적인 사회연대회의의 기구였다가 이제는 정부 내 상설기관으로 자리를 잡았다. 이 같은 실험은 캐나다 연방정부에까지 영향을 끼쳤다. 2004년 폴 마틴 당시 총리 역시 사회적 경제를 핵심 사회정책으로 삼겠다고 할 정도였다. 물론 이후 보수 성향의 정권이 들어서면서 주춤하는 모습을 보이기도 했다. 그럼에도 퀘벡에선 사회적 경제가 여전히 큰 힘을 발휘하고 있다<sup>14)</sup>

### 3) 퀘벡의 협동조합들

- 퀘벡 사회경제의 기둥, 데자르맹

- 금융협동조합 데자르맹(Desjardins)은 1900년 퀘벡시 인근 레비 지역에서 알폰소 데자르맹(Alphonse Desjardins)과 그의 부인 도리멘 데자르맹(Dorimene Desjardins)의 주도 아래 만들어졌다. 초기에는 가톨릭 교구를 중심으로 하여 조합비 5달러(약 5500원)의 작은 신용협동조합인 인민금고(Caisses Populaire)로 시작했다. 1901년부터 본격적 영업을 시작하여 이후 데자르맹 운동(Mouvement Desjardins)으로 불리면서 퀘벡 인근 캐나다와 미국 지역으로 확산되었다.

- 인민금고가 확산되자 1910년 주정부는 협동조합은행에 관련된 법을 제정했다. 1920년에는 지역별로 인민금고 연합회가 만들어졌는데 이곳에서 예금과 대출에 대한 관리감독 역할을 맡으면서 금융사업을 확장할 수 있게 되었다. 그 결과 1948년 데자르맹 생명보험(DLA, Desjardins Life Assurance)을 설립하고 1952년에는 퇴직보험을, 1953년 가족보험, 대출보험, 그룹보험을 상품으로 내놓았다. 1965년에는 데자르맹 펀드(Fonds Desjardins), 데자르맹 모기지 펀드(Desjardins Mortgage Fund), 1988년 데자르맹 머니마켓 펀드(Desjardins Money Market Fund) 등을 시작하며 현대적 금융기관으로 변모했다.

- 1971년 데자르맹 연대저축기금(Caisse d'économie solidaire Desjardins)을 설립한다. 이것이 앞서 강조했던 퀘벡의 사회경제 기금의 시작이다. 1994년에는 데자르맹 국제개발(Développement international Desjardins)을 설립하여 국제협동에도 나섰다. 데자르맹의 첫 시작이 가난한 프랑스로부터 캐나다인들에게 금융서비스 접근성을 높이는 것이었듯이 개발도상국의 금융서비스 접근성 확대에 주력하고 있다. 현재 아프리카, 남미, 동아시아 등 세계 34개국을 지원하고 있다.

14) 이 문단은 2012년 8월 19일 <오마이뉴스>에 실린 김종철 기자의 “1억명 열광 '태양의 서커스'가 성공한 비결, 퀘벡의 조용한 혁명이 세상을 바꾸고 있다” 기사 중 일부임을 밝힙니다.

- 현재는 퀘벡에서 가장 큰 금융그룹이자 캐나다에서 가장 큰 금융협동조합 그룹 세계 6 위의 금융협동조합 그룹으로 우뚝 섰다. 2012년에는 세계에서 안전한 금융기관 18위로 선정되기도 했다. 금융 위기를 거치면서 많은 금융기관들이 무너지는 와중에 선정된 것이라 더욱 의미가 있다. 2011년 기준으로 자산은 1900억 달러(약 209조 원)에 이르며, 수입은 132억 달러(약 14조5200억 원), 순이익은 15억 8200만 달러(약 1조7400억 원)에 이른다. 자기자본비율은 17.3%에 이른다. 보통 국제적으로 은행에 요구되는 자기자본비율이 8%인데 이를 훨씬 뛰어넘는다. 지점 수는 433개에 달하며, 직원 수는 4만7000명이다. 중요한 것은 퀘벡에서 가장 많은 노동자를 고용하고 있는 기업이라는 사실이다. 협동조합이 일자리 창출에 어떻게 기여할 수 있는지를 보여준다 뿐만 아니라 매해 800만 달러(약 88억 원) 이상을 지역사회에 기부하거나 후원하고 있다.

- 2011년 현재 조합원 수는 560만 명인데, 초기 설립 때와 마찬가지로 여전히 조합비 5달러만 내면 누구나 조합원이 될 수 있다. 같은 해 전체 조합원들에게 배당된 금액은 3억2000만 달러(약 3520억 원)이다. 조합원으로 가입하여 데자르탱 은행 및 데자르탱 금융기관<sup>5)</sup>을 이용하면 이용 정도에 따라 배당을 받을 수 있다. 조합원들은 400여 개 인민금고 지점별로 인민금고조합원총회(Caisse general meeting)를 열어 인민금고이사회(Caisse boards of directors)와 관리위원회(Caisse boards of supervision)를 선출하여 자신이 속한 인민금고의 운영을 맡긴다. 또한 조합원들에 의해 255명의 대의원들이 선출되어서 데자르탱 최고경영자(CEO)와 함께 대의원 총회에 참여한다. 그리고 1100여 명의 인민금고 대표 조합원들로 구성된 전체 조합원 연차 총회도 진행된다.

- 데자르탱은 돈은 인간의 발전을 위해 사용되어야 하며, 조합원들의 도덕적 헌신과 자조정신이 중요하며 민주적으로 운영되어야 하며, 정직하고 성실하게 협동해야 하며 지역사회와 연대해야 한다는 다섯 개의 가치를 내세우고 있다. 그래서 그들은 조합원들이 꾸준히 경제교육을 받을 수 있도록 노력을 기울이고 있으며 대출보다는 저축을 강조하고, 위험한 투기보다는 자본축적과 그것을 통한 지역 내 투자를 강조한다.

● 농산물 판매에서 주유소까지, 라콥페데레

- 생산자협동조합인 라콥페데레(La Coop fédérée)는 1922년 퀘벡, 몬트리올, 생로잘리 지역의 세 개 협동조합이 통합 결성한 퀘벡농업협동조합연맹에서 시작되었다. 이듬해 라콥페데레로 개칭한 후 1930년대부터 시설과 공장의 현대화를 꾀하며 버터와 치즈, 비료, 종자, 농산물 판매에 나섰다. 1955년에는 도축 전문 기업을 설립했다. 1958년에는 주유소 산업에도 진출했다. 주로 농업에 종사하는 이들이 조합원을 구성하고 있는데 시골 지역에는 주유소가 부족하여 불편을 호소했기 때문이다. 대기업 주유소들이 수지타산을 계산하느라 시골 지역에서 주유소를 철수하면 라콥페데레가 그것을 인수하였다. 협동조합에게 수익보다 중요한 것은 조합원들의 요구이기 때문이다.

- 현재는 캐나다 최대 농업시험장 보유 기업, 최대 비료 공급업체, 최대 돼지고기 및 닭고기 수출업체로 자리잡았다. 2011년 기준으로 자산은 3억8000만 달러(약 4180억 원)에 달하며, 수입은 45억300만 달러(약 5조 원), 순이익은 9139만 달러(약 1005억 원)이다. 보유하고 있는 대표적인 자회사로 주유소 소닉(Sonic), 육류 수출업체 올리멜(Olymel), 주택건설자재구매 협동조합 유니마트(Unimat), 농산물 판매 아그로마트(Agromart) 등이 있다. 특히 정부의 농림수산부와 긴밀한 관계를 맺고 있다.

● 즐거운 일터를 통해 사회에 기여하는 세탐

15) 현재 인민금고인 은행 외에도 자산관리 및 건강보험 등 다양한 자회사를 갖고 있는데 자회사들은 조합원이 아니라도 이용할 수 있다.

- 성공한 노동자협동조합모델로 꼽히는 구급차노동자협동조합 CETAM(Coopérative des techniciens ambulanciers de la Montérégie)은 1988년 민간 구급업체가 파산하게 되자 당시의 노동조합이 노동자협동조합 형태로 회사를 인수하면서 탄생했다. 40명의 노동자가 1000달러(약 110만 원)씩 출자하고 나머지 금액은 데자르댕 금융그룹에서 대출을 받았다. 여기서도 데자르댕 은행의 중요성을 확인할 수 있다. 조합원은 최장 5년 동안 총액이 1만5000달러(약 1650만 원)가 될 때까지 출자금을 분할 납부하는데, 5년이 지나면 출자금을 찾을 수 있으며, 다시 5년 동안 1만5000달러의 출자금을 납부한다.

- 현재 퀘벡 지역 최대 구급업체이며 이 지역 구급차 서비스의 30%를 담당하고 있다. 연간 6000건의 응급 요청에 대응하고 있다. 보유한 구급차 수만 46대이며, 7개의 지부를 두고 운영 중이다. 조합원 수는 340명인데 평균 연봉은 4만6000달러(약 5060만 원)이고 평균 연간 근무시간은 1500시간이다. 평균 배당액은 8000달러(약 880만 원)로, 세탐의 구조사들은 연봉에 배당액을 추가하여 받게 된다. 이 때문에 세탐은 구조사들에게 인기 직장이다. 배당액은 일한 시간에 따라 정해진다.

- 세탐은 이윤을 내는 동시에 협동조합의 정신을 지키려고 한다. 특히 노동자협동조합인 만큼 일하는 노동자들에게 최고의 장비를 제공하고, 즐거운 근무여건을 만들고자 노력한다. 이런 활동은 단지 세탐이라는 하나의 직장 내에서만 그치지 않고 전체 구조사의 역할과 질을 높이는 방향으로도 이어졌다. 1990년에는 세탐의 노동자들이 주도적으로 주정부를 설득하여 퀘벡주 전체 주요 장소에 응급환자에게 필요한 제세동기 전기 충격을 통해 심장 박동을 다시 뛰게 하는 의료기구가 설치되도록 만들었다. 또한 기존에 125시간의 훈련만 받으면 구조사가 될 수 있었지만 3년제 전문학교를 졸업해야만 구조사가 될 수 있도록 교육과 훈련 내용 강화에도 기여했다.

- 협동조합을 통한 지역개발, CDR

- 사회적 협동조합인 지역개발협동조합(CDR)은 협동조합들의 협동조합이다. 퀘벡주에 지역별로 11개의 CDR이 존재한다. 우리는 몬트리올-라발 지역의 CDR을 방문했다. CDR의 기본 목표는 협동조합 육성과 지역 개발이다. 지역 활동가들이 중심이 되어 주정부와 협동조합협의회 등의 재정지원을 받아서 운영되는데 우리나라의 시민단체와 비슷한 성격을 가진다. 퀘벡 주정부의 경제개발혁신수출부(MDEIE)에 있는 협동조합국과도 긴밀한 관계를 유지하고 있다.

- 몬트리올과 라발 지역의 CDR은 퀘벡에서 가장 먼저 만들어진 CDR로 1986년 주정부의 장관 다니엘 존슨(Daniel Johnson)의 제기로 설립되었다. 이전까지 이 지역의 CDR은 생산자협동조합으로 운영되었으나 2012년 6월부터 조합원이 아닌 후원자, 지지자, 이해관계자들로까지 폭을 넓힌 사회적 협동조합의 형태로 바뀌었다. 현재 130개의 협동조합이 조합원으로 참여하고 있다. 직원은 8명이다. 한 해 예산은 90만 달러(약 9억000만 원) 정도인데 이 중 주정부의 지원금이 3분의 1을 차지하고 나머지 금액 역시 각종 사회연대기금들로부터 지원받고 있다. 퀘벡 특유의 사회경제 기금이 존재하기 때문에 CDR 역시 존재할 수 있음을 알 수 있다.

- 주로 하는 일은 시민들의 생활 속에서 협동조합에 대한 인식이 개선되고 증진될 수 있는 캠페인이나 교육프로그램 진행하고, 협동조합을 만들려는 사람들을 지원한다. 협동조합 정관 작성, 재정 및 회계 총회 진행 등에 있어서 도움을 주고 있다. 특히 최근에는 지역의 젊은이들이 협동조합으로 지역에서 창업을 하도록 돕는 사업과 이민자들이 지역에 정착할 수 있도록 하는 사업에 관심을 기울이고 있다.

● 경제의 모든 곳에 자리 잡은 협동조합

- 이상의 퀘벡의 협동조합을 정리해보자면 크게 금융 부문과 비금융 부문으로 나눌 수 있다. 금융 부문이 매우 발전해 있는 것이 중요한 특징이자 큰 장점이다. 협동조합을 비롯한 사회적 경제의 가장 큰 취약점 중 하나가 자본의 조달인데 금융협동조합들의 재정 지원 덕분에 많은 협동조합과 사회적 경제가 건설되고 유지될 수 있었다. 데자르댕 외에도 대부분의 금융 협동조합에서 사회연대기금을 조성하여 지역사회에 기여하고 있다

- 비금융 부문에서는 생산자협동조합의 대표로 농업 분야를 살펴볼 수 있는데 라콥페데레 외에도 아그로포르 (Agropur)라는 농산물생산협동조합이 존재한다. 퀘벡 최대의 농식품기업인 라콥페데레와 함께 아그로포르 역시 퀘벡 가공식품소비의 50%를 담당하고 있다. 농업에 있어서도 협동조합이 핵심적인 비중을 차지하고 있다

- 소비자협동조합은 협동조합의 개수로만 따지면 비금융 부문 중에서 가장 많으며 63%의 비중을 차지하고 있다. 우리나라와 일본이 주로 식료품 부문에서 소비조합이 발달한 것과 달리 퀘벡에서는 비식료품 부문에서도 소비조합이 발달해 있다. 대표적인 것이 최대 등산야외활동용품 소비협동조합인 MEC(Mountain Equipment Cooperative)이다. 소비자협동조합의 한 형태로 대학생협(School Coop)도 활성화 되어 있다.

- 노동자협동조합은 200개 정도가 존재한다. 앞서 살펴본 세탐 외에 택시노동자협동조합인 콕택시(Coop Taxi)가 유명하며, 자연조건에 의해 발달해 있는 임업, 산업특성상 일반기업보다 협동조합이 적절한 문화예술분야 등에서 주로 존재한다.

- 사회적 협동조합은 최근 성장률 35%를 기록하며 급속도로 성장하고 있는 분야이다. 갈수록 사회 구성과 현실이 복잡하고 다양해진 탓에, 협동조합이 단지 조합원만을 대상으로 한다면 역할에 많은 제한이 있을 수 있다 때문에 조합원 외에 협동조합의 직원, 지역 주민 후원자, 지지자 등 다양한 사람들을 포괄하는 방식으로 협동조합이 진화하고 있다. 상조장례나 노인과 장애인 재택돌봄, 보육 등의 사회서비스 분야에서 발달하고 있다

4) 퀘벡의 성공 요인

● 지역경제발전과의 결합

- 퀘벡은 지역의 경제발전이라는 뚜렷한 목적을 가지고 사회적 경제를 육성했다 특히 캐나다에서 발전한 공동체경제발전운동(Community Economic Development Movement, CED)과 사회적 경제가 잘 결합하여 효과적인 성과를 내었다고 평가된다. 그 결과 사회적 경제는 공동체를 명확한 근거로 하게 되었으며 공동체의 경제 발전에 복무해야 한다는 명확한 방향을 가질 수 있게 되었다.

- CED는 명시적으로 사회발전과 경제발전을 결합하는, 공동체 기초, 공동체 주도 전략이다. CED는 공동체가 직면한 문제들, 실업, 가난, 일자리 상실, 환경 파괴, 공동체 자치의 상실 등을 총체적이고 참여적인 방식으로 해결되어야 한다는 생각 아래 만들어졌다. 현재는 캐나다 전역의 CED를 연결한 CCEDnet이 존재한다. CED에는 여러 종류의 협동조합, 사회적 경제 조직들이 포함되어서 유기적으로 도움을 주고 받으며 캐나다의 지역공동체를 움직이고 있다.

- CED와 사회적 경제의 결합은 결코 단선적인 것이 아니었고 지금도 수많은 작은 실험이 복합적으로 행해지고

있다. 하지만 지난 20여년의 발전을 [표4]와 같이 도식화할 수 있다.<sup>16)</sup> 왼쪽의 유형은 공동체 수준에서 재현되는 과거의 경제성장전략이며 한국 대부분의 지자체가 채택하고 있는 전략이다 두 번째 유형은 한국에도 소개됐고 서울에서 일부 시행중인 사회투자국가론이 제시한 개인의 자선 능력형성 전략과 맞닿아 있는 패러다임이다 세 번째 유형은 현재 캐나다가 도달한 사회경제와 공동체 중심의 발전 전략이다 물론 현재의 CED 에서는 세 유형의 발전 전략이 한 프로젝트 내에서도 동시에 시행되는 경우가 많다.

[표4] CED의 세가지 발전 패러다임

발전 과정 외생적 <----->내생적		
I 유형 : 경제시스템의 개혁에 초점	II유형 : 개인의 경제적 능력 계발에 초점	III 유형 : 그룹의 경제적 능력 계발에 초점
CED는 경제성장의 수단	CED는 가난한 사람의 능력을 계발하여 자율적인 사람으로 만드는 수단	CED는 개인과 집단이 권한을 강화하여 지역의 자원을 통제하도록 만드는 수단
공동체는 명확하게 행정구역으로 정의됨	공동체는 인구학적 차원을 포함하여 누가 경제적으로 주변화되었는가에 초점을 맞추어서 정의됨	공동체는 ‘공동의 가치’를 공유하는 집단으로 스스로 정의됨
자원의 사유화  금융시스템 개혁  외부 투자 유치	확장된 서비스(extension service)  마이크로 파이낸스  기업가정신의 개발	공동체에 기초한 자원관리  마을은행, 신용조합, 저축신용협동조합  협동조합, 공동체기업

● 사회경제를 지원하는 전방위 네트워크

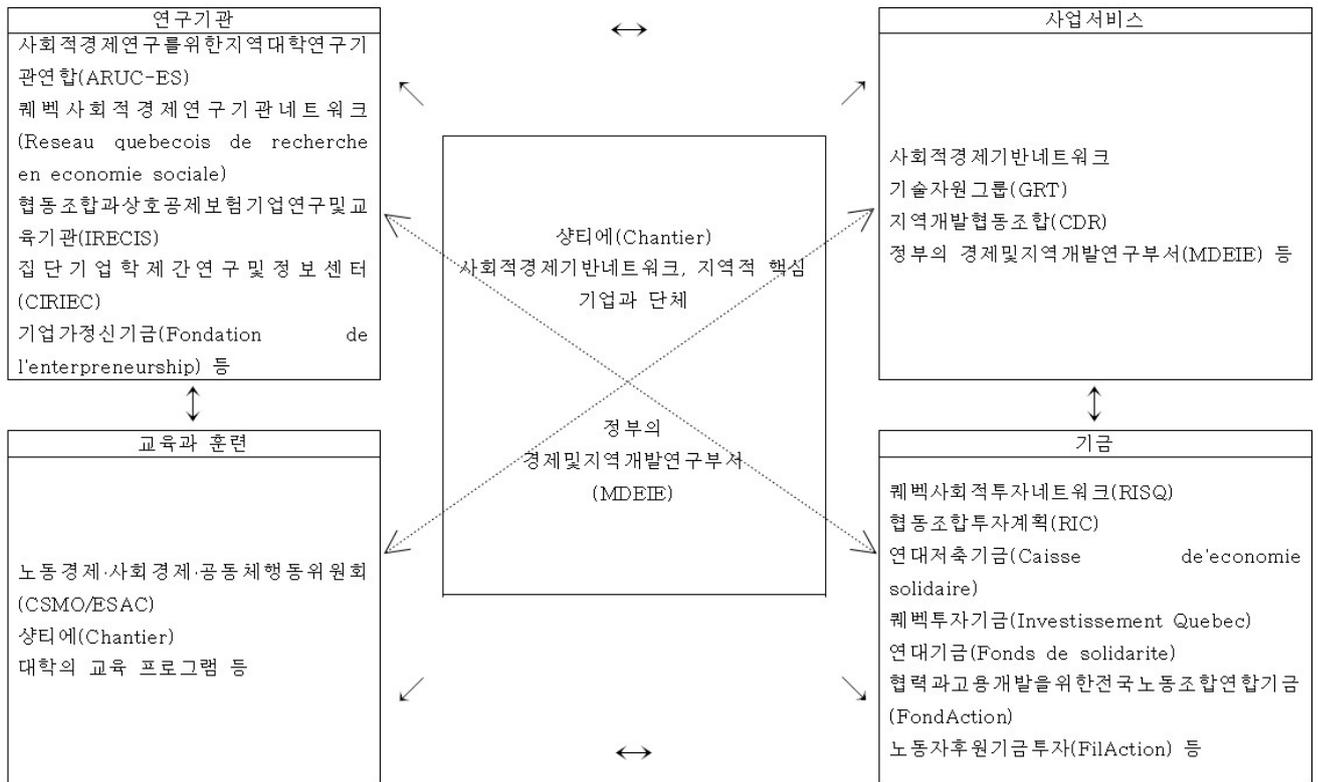
- [표5]는 퀘벡의 사회경제 지원체계이다. 상티에를 중심으로 퀘벡 시민사회의 모든 역량이 총동원되고 있는 것을 한 눈에 볼 수 있다.

16) Mathie & Cunningham, 2002

- 퀘벡 사회경제의 가장 강력한 장점은 기금이 풍부하게 형성되어 있다는 것이다. 주정부도 재정을 지원하지만 금융협동조합인 데자르맹 은행과 퀘벡 노동조합총연맹이 기금의 큰 두 축을 형성하고 있다. 이와 관련하여 특히 강조하고 싶은 것은 퀘벡 노동운동의 역할이다. 노동조합은 1980년대 초부터 노동자연대기금을 만들어서 사회경제에 기여하고 있다. 노동자들은 노후연금 마련을 목적으로 조성한 기금 중에서 60%를 사회경제를 통한 일자리 창출과 보전에 쓰도록 하는데 합의했다. 샹티에 위원장 낸시 님탄(Nancy Neamtan)은 2010년 ‘인간중심 경제에 관한 캐나다 전국회의’에서 “노동조합과의 통합이 사회연대경제 성공의 열쇠”라고 말한 바 있다. 데자르맹 은행과 노동조합이 제공하는 것 외에도 매우 다양한 형태의 기금이 존재하며 필요에 따라 계속해서 새로운 기금을 만들어내고 있다. 일자리 마련을 목적으로 하는 노동자후원기금투자(FilAction)가 그런 사례다. 정부는 기금 투자에 대해 각종 세제 혜택을 주고 대부분의 경우 직접 출자하며 매년 운영비도 지원한다. 퀘벡의 사회경제 기금은 매우 다양해서 전체 규모나 범주를 정리하기 어려울 정도다.

- 사회적 경제의 발전에 필수적인 각종 사업서비스를 제공하는 네트워크들이 존재하며 이들은 특히 교육과 훈련에 힘을 쏟는다. 뿐만 아니라 대학과 연구소들은 협동조합을 위한 각종 정보 수집 캐나다의 사회적 경제에 대한 연구를 수행하여 단기 컨설팅뿐 아니라 장기계획 수립에 자료를 제공한다. 매년 평균 15개의 협동조합을 설립하고 협동조합들이 겪는 크고 작은 문제의 해결을 지원하는 지역개발협동조합(CDR)이

[표5] 퀘벡의 사회경제 지원체계



\* 출처 : Some Initiatives that Enabled the Institutionalization of Quebec's Social Economy, Mendell, 2004

대표적 단체이다.

[참고5] 퀘벡 사회적 경제의 노동자연대투자기금

퀘벡 사회적 경제의 특징 중 하나는 다양한 지원기금이 존재한다는 것이다. 그 중에서도 노동조합이 앞장서서 연대투자기금을 마련하며 사회적 경제 지원에 나서는 모습은 부러움의 대상이다. 퀘벡의 노동자연대투자기금 중 대표적인 것 두 가지를 소개한다.

첫 번째는 ‘연대의 기금(Fonds de Solidarité)’으로 1983년에 퀘벡의 가장 큰 노동조합연맹인 FTQ(Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec)에 의해 만들어졌다.

FTQ는 북미와 캐나다 전체를 아우르는 40개의 노동조합이 연합한 형태로 17개 지역위원회와 5000 개의 지부를 보유하고 있다. 현재 조합원은 약 50만 명이며, 조합원의 3분의 2 이상이 여성이고, 30% 이상이 35세 이하로 여성 노동자와 젊은 노동자를 대변한다는 자부심을 갖고 있다.

1980년대 퀘벡 지역의 경제 위기와 심각한 실업 상태에 처하자 FTQ는 내부 토론을 거쳐 이러한 문제 해결에 나서기로 결정하고 ‘연대의 기금’을 만들게 되었다. 이 과정에서 연방과 주정부와의 합의를 통해 기금에 대한 세제 혜택도 얻어냈다. 기금은 퀘벡 지역의 일자리 창출과 경제 발전을 위해 쓰이도록 그 목적이 정해져 있으며, 기금의 최소 60%는 퀘벡에 소재한 기업에 투자해야 한다고 법적으로 명시되어 있다. 최근에는 환경보호를 위한 목적이 더해졌다.

2008년 기준 기금의 총 자산은 73억 달러(약 8조300억 원)이며, 그 동안 퀘벡 경제에 41억 달러(약 4조5100억 원)를 투자했고 10만 개의 일자리를 만들었다. 현재는 부문별로 사회적 경제 기업에 투자하는 SOLIM과 지역별로 투자하는 SOLIDE로 분화되었다. 초기에는 중소기업에만 투자하다가 2005년부터는 최대 자산 1억 달러(약 1100억 원) 이상의 대기업에도 투자하고 있다. 2006년에는 상티에의 금융 파트너가 되어, 사회적 경제 기업을 지원하기 위한 장기 자본 마련을 위해 설립된 상티에 투자기금 5280만 달러(약 580억8000만 원) 중 1200만 달러(약 132억 원)를 투자했다. FTQ는 이 기금 자체를 하나의 사회적 경제 기업이라고 소개하고 있으며, 기금운영은 철저히 소속 노동자들의 의견에 따라 이루어지고 있다.

두 번째는 ‘펀드액션(FondAction)’으로 1996년에 퀘벡에서 두 번째로 큰 노동조합연맹인 CSN(Confédération des syndicats nationaux)이 설립하였다.

CSN은 1921년 만들어진 노동조합으로 현재 조합원은 약 30만 명이며 4000여개의 작업장이 소속되어 있다. CSN은 자신들의 활동 자체가 퀘벡의 발전과 긴밀히 연결되어 있음을 강조하고 있으며 사회적이고 경제적인 불평등과 싸우는 것을 목적으로 한다고 밝히고 있다.

펀드액션은 협동조합 설립과 일자리 창출을 통해 퀘벡 경제를 부흥시키는 것을 목적으로 만들어졌다. 사회적 경제 분야에서 집단적으로 소유되고 참여적으로 운영되는 기업에만 투자하고 있다. 소속 노동자들의 퇴직기금을 바탕으로 운영한다. 역시 연방과 주정부로부터 세제 혜택을 받고 있다. 2008년 기준 기금의 총 자산은 6억3560만 달러(약 6900억 원)이며, 그동안 8000개의 일자리를 창출해왔다.

5) 퀘벡의 시사점

- 퀘벡의 사례는 다양한 기금의 준비가 필요하다는 것을 보여준다. 협동조합 등 사회적 경제 조직이 성장하기 위해서는 초기에 재정지원이 필요한데 이를 조달할 방법이 자체 조직만으로는 부족하다. 정부의 지원금 등이 뒷받침되거나 사회적 경제를 위한 맞춤형 금융기관이 필요하다. 여기에 더해 퀘벡은 노동운동과 민간재단, 지방정부 등 다양한 주체들이 다양한 기금을 구성하고 있다.
- 퀘벡은 앞서 몬드라곤이나 에밀리아로마냐와 달리 제조업이 거의 없으며 서비스업과 유통업이 주를 이루고 있다. 제조업이 없는 상태에서도 지역공동체에 기반하여 꼭 필요한 서비스업과 유통업을 제공함으로써 안정적인 일자리를 확보하고 있다.

[참고6] 퀘벡의 다양한 자금 지원 사례

조합원 출자	금액 : 450,000 CAD달러
	기한 : 지속적으로
	용도 : 협동조합의 일상적인 활동
대출	재원 : 금융협동조합 데자르탱
	금액 : 900,000 CAD달러
	기한 : 8년 후 상환
	금리 : 8.5%
외부 출자1	용도 : 장비 구입
	재원 : 상티에
	금액 : 750,000 CAD달러
	기한 : 15년 간 상환유예
외부 출자2	금리 : 7.37%
	용도 : 토지 구입, 슈퍼마켓 건축, 운영자금
	재원 : 민간재단 소비이
	금액 : 700,000 CAD달러 (이 중 505,101 달러는 무이자)
보조금	기한 : 10년 후 상환
	용도 : 슈퍼마켓 건축, 장비 구입
	재원 : 지역개발센터와 소비이
	금액 : 각각 20,000 CAD달러, 91,652 CAD달러
	기한 : 최소 10년 동안 지원
	용도 : 운영 비용, 장비 구입, 주택담보대출지원

아래 표는 퀘벡에서 실제 설립된 식품협동조합의 자금조달 사례이다. 퀘벡에 존재하는 다양한 기금들이 어떤 형태로 지원되는지를 알 수 있다.

#### 4. 세 지역의 비교

- 몬드라곤, 에밀리아로마냐, 퀘벡 지역의 사회적 경제의 특징을 표로 정리하면 다음과 같다

[표6] 몬드라곤, 에밀리아로마냐, 퀘벡 모델의 비교

	몬드라곤 모델	에밀리아 로마냐 모델	퀘벡 모델
특성	수직적 협동조합 기업집단 (한국 재벌의 이상적 개혁모델)	수평적 사회적경제 네트워크 (중소기업 네트워크의 이상적 모델)	정부-시민단체의 협업적 사회적 경제 네트워크 (사회서비스의 이상적 공급 모델)
업종	제조업(전기전자), 금융, 유통, 사회서비스	제조업(기계), 유통 사회서비스, 금융	사회서비스, 금융, 유통
금융의 성격	협동조합 내부 기금, 협동조합 은행 및 보험	협동조합 네트워크 내부 기금, 협동조합 보험, 정부예산	공동체 기금, 정부예산, 협동조합은행
역사와 정치	바스크분리주의와 가톨릭 사회주의	좌파의 장기집권과 시민인본주의, 가톨릭	퀘벡 분리주의와 사회민주주의(퀘벡당)
장점	규모 및 범위의 경제와 세계화	네트워크 외부성, 일반 신뢰와 협동	시민의 참여민주주의
단점	특수성과 상대적 폐쇄성	문화적 전통과 모방의 어려움	제조업 부재로 인한 고용의 한계

● 몬드라곤은 수직적 협동조합 기업집단의 형태로 이루어져 있다. 이런 점에서 한국 재벌의 이상적인 개혁 모델이 될 수 있다. 주요 산업으로는 제조업이 가장 큰 비중을 차지하며 이를 뒷받침하기 위한 금융과 유통이 발달해 있다. 사회적 경제 발전의 중요 요인인 자금조달의 문제는 노동인민금고와 라군 아로라는 협동조합 은행과 사회보장기금을 통해 해결했다. 몬드라곤에 협동조합이 발전할 수 있었던 문화적 배경으로는 바스크민족주의와 가톨릭 사회주의가 영향을 미쳤다. 규모의 경제와 세계화에 대한 유연한 대응이 장점으로 꼽힌다. 하지만 우리나라가 따라하기에는 객관적 조건이 많이 다르며, 강력한 기업집단 체제는 상대적 폐쇄성으로 이어질 우려가 있다.

● 에밀리아로마냐는 수평적 사회적 경제 네트워크의 형태로 이루어져 있다. 이런 점에서 중소기업 네트워크의 이상적 모델이다. 주요 산업으로는 역시 제조업이 가장 큰 비중을 차지하며 금융과 유통이 발달해 있다. 자금조달의 문제는 소규모 협동조합들이 네트워크를 이루어 내부 기금을 적립하거나 함께 보험을 가입함으로써 해결했다. 여기에 정부 지원이 더해졌다. 에밀리아로마냐에 협동조합이 발전할 수 있었던 문화적 배경으로는 르네상스 시대부터 내려온 인민주의 전통과 가톨릭 공산당 정권의 장기집권 등을 들 수 있다. 네트워크를 통해서 개별기업만으로는 이룰 수 없던 교육과 기술개발, 사업서비스 제공 등의 외부성을 창출해낸 것이 장점으로 꼽힌다. 하지만 이는 오래된 신뢰를 기반으로 하고 있어 단기간에 우리가 모방하기에는 어렵다는 한계가 있다.

● 퀘벡은 정부와 시민단체의 협업을 통한 사회적 경제 네트워크 형태로 이루어져 있다. 정부와 시민사회의 합의를 통해 지역에 꼭 필요한 일자리도 창출하면서 사회서비스도 제공하는 모델이다. 앞서 두 지역과 달리 제조업은 거의 없으며 주로 사회서비스업이 발달해 있다. 금융과 유통도 사회적 경제의 형태로 발달해 있다. 자금조달의 문제는 협동조합 은행과 정부 지원을 기본으로 하되, 다양한 지역 공동체들이 다수의 기금을 마련하여 해결했다. 퀘벡에서 사회적 경제가 발전할 수 있었던 문화적 배경으로는 퀘벡민족주의 집권당이 가진 사회민주주의적 성격을 들 수 있다. 시민의 적극적 참여로 정책이 결정되고 집행된다는 장점이 있으나 제조업이 존재하지 않으므로 인해 일자리 창출에 한계가 있다.

● 퀘벡을 거쳐, 에밀리아로마냐로

[표7] 서울- 에밀리아 로마냐 - 퀘벡의 비교

	서울특별시	에밀리아 로마냐 주	퀘벡 주
주도	서울	볼로냐	퀘벡시티
면적	605Km <sup>2</sup>	22,446Km <sup>2</sup>	1,542,056Km <sup>2</sup>
인구	979만여명(2010)	443만명(2010)	790만명(2010)
1인당 GDP	약 22,000달러(2008)	약 31,900유로(2008)	약 37,278CD(2009)

- 서울의 전략은 단기적으로는 퀘벡 모델을 참조하여 장기적으로는 에밀리아로마냐 모델을 실현하는 것이 적절하다. 몬드라곤의 경우 단일한 기업집단에 수백 개의 협동조합이 포함되어 있는 형태로 아직 우리의 상황과는 맞지 않다. 우선은 수백 개의 협동조합이 존재하지도 않으며 하나의 기업을 중심으로 확장해나가는 방식을 적용하기에는 몬드라곤에 비해서 서울의 규모가 크기 때문이다.

- 단기적으로 퀘벡 모델이 적합하다고 판단되는 이유는 퀘벡의 사회적 경제가 단기간에 시민의 역량을 동원하여 형성되었기 때문이다. 이는 이제 막 사회적 경제를 받아들이고 만들어가기 위해 방향을 모색하고 있는 서울에게 참고가 될 수 있다.

- 반면 에밀리아로마냐 모델은 사회적 경제 조직 뿐 아니라 일반 기업과 시민들 사이에까지 신뢰와 협동의 가치가 스며들어서, 그것을 기반으로 네트워크를 만들고 혁신을 도모하며 발전하는 형태이다. 그렇게 되기 위해서는 우선 사회적 경제 조직들이 더 많이 만들어져야 하고 시민사회 전반에 신뢰와 협동이라는 사회적 경제의 원리가 이해되어야 한다.

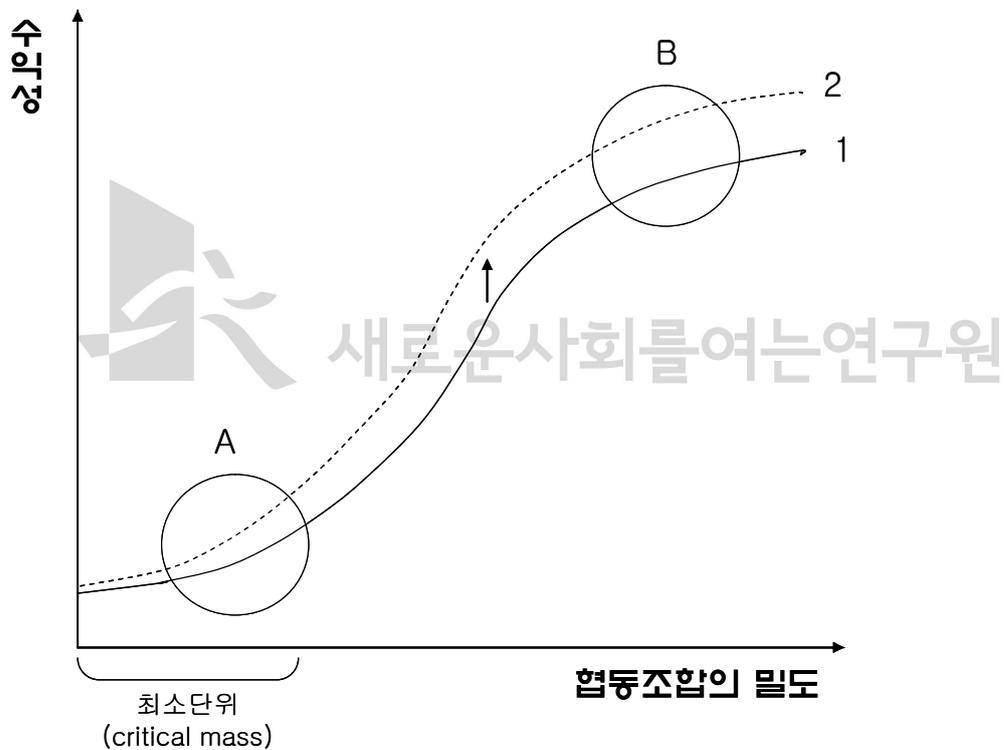
- 따라서 퀘벡 모델을 따라 서울시가 시민사회와 활발한 교류를 하는 과정 중에서도 방향을 제시하면서 기본적인 양적 증가와 사회적 인식 확산을 만든 후에 에밀리아로마냐 모델로 옮겨가면서 사회적 경제 조직들 사이에 네트워크를 강화하고 발전하는 것이 필요하다.

### 3장 서울의 사회적 경제 생태계 조성에 대한 함의 - 전략과 분야별 사례

#### 1. 첫 번째 전략 - 네트워크화

● 협동조합의 협동, 다시 말해 네트워크화는 가장 중요한 전략이다 미국의 학자 스미스(Smith)는 네트워크의 존재를 협동조합 성공의 필수 요건으로 파악한다.<sup>17)</sup> 그에 따르면 협동조합 생태계는 저밀도 균형(A)과 고밀도 균형(B)의 복수균형을 가질 수 있는데 네트워크는 외부성을 내부화함으로써 고밀도균형을 가져오는 필수 요건이라는 것이다. 첫째 협동조합이 최소단위(critical mass, A)를 넘어 밀도가 높아짐에 따라 수익성이 S자 형태로 체증하며 둘째, 네트워크가 형성되어 지원기관(특히 교육과 사업서비스)이 생기면 수익성 곡선 자체가 곡선에서 곡선으로 상향 이동함으로써 수익성은 더욱 증가한다.

[그림1] 협동조합의 밀도와 수익성



● 상대적으로 소규모인 협동조합이 네트워크를 더욱 필요로 할 것이라는 점 또한 사실이며 네트워크는 자본동원이나 대출의 어려움 등 협동조합의 취약점을 극복하는 데도 필수적이다 이탈리아의 레가는 산하 협동조합이윤의 4%를 적립함으로써 개별 협동조합 능력의 한계를 넘는 돌파혁신(break-through innovation)도 수행하고 있다. 네트워크는 경제학이 추론하는 협동조합 고유의 약점을 대부분 극복하는 역할을 할 수 있다

#### 2. 두 번째 전략 - 지역공동체와의 결합

17) Smith,S. 2001.

- 사회적 경제는 신뢰와 협동을 운영원리로 하며 그 원형은 지역공동체이다 다시 말해 사회적 경제란 지역 구성원 스스로 공동체의 문제를 해결하는 방법을 찾아내는 것을 말한다.

- 여기서 공동체가 스스로 자산을 형성하고 관리하는 것은 매우 중요하다 캐나다에서도 각 공동체와 구성요소는 크고 작은 기금을 형성하고 있으며 정부는 기본 기금을 형성하거나 매칭펀드를 부여하고 또는 세제나 금융을 이용하여 공동체 자산 형성을 돕고 있다 캐나다 퀘벡주의 노조 연대기금 1억 달러 규모의 인내자본형성기금(patient capital fund), 공동체 대출기금 등이 대표적이다.

- 지역 공동체에 의해 형성되고 관리된 자산은 지역으로 재투자된다 사회적 경제의 투자자들은 대부분 지역 공동체에 속해 있으므로 수익이 외부로 유출되지 않는다 또한 신용조합 등 사회적 경제를 상대로 한 전문적 대출기관이 발전한다면 자연스럽게 사회적 경제는 지역재투자의 역할을 한다 사회적 경제의 이런 역할을 제도적으로 뒷받침하기 위해서 일부에선 지역화폐를 사용하기도 한다 즉 공동체 기금과 사회경제의 금융부문 그리고 사회자본이 서로 맞물려서 공동체의 발전에 기여하는 것이다.

- 지역 공동체 발전 전략에서 생태문제는 매우 중요하다 지속가능한 공동체의 발전에는 로컬 푸드 운동과 지역 음식점, 소비자협동조합이 연계된다. 퀘벡의 식품/에너지 협동조합 시카고의 협동조합 시장 디트로이트의 카스 코리도 협동조합 등은 경제적으로 쇠퇴하는 지역의 자영업자 소매상들이 협동조합을 구성하여 지역경제를 살리는 동시에 저소득 계층의 소비자 선택권을 지키고 값싼 제품 공급을 가능하게 만들었다<sup>18)</sup> 이들 협동조합은 지역공동체의 각종 발전 프로그램에 대한 투자자 역할도 했다 소비자협동조합은 종종 위기 때 최종 구매자 역할을 함으로써 지역의 농업과 영세 제조업자들을 살려내기도 한다 이런 결과는 공동체 정신이 발현된 것일 뿐 아니라 이들의 장기적 생존이 공동체의 발전과 직결되어 있기 때문에 가능했다.

### 3. 세 번째 전략 - 복지국가의 전달체계로서의 협동조합

- 서구에서는 80년말 이후 재정위기로 인해 많은 복지 프로그램을 민영화했다 공공성을 지닌 사업을 시장에 맡기면 당연히 요금이 폭등하고 값싼 서비스가 사라진다거나 대형 사고가 발생한다 특히 의료 보육 교육 문화, 교통 등 사회서비스 분야가 그러한데 협동조합이나 사회적 기업은 이런 문제를 효과적으로 해결할 수 있다 이제 본격적으로 복지 사업을 설계해야 할 한국 정부는 처음부터 사회적 경제를 마지막 복지 전달의 주체로 삼을 수 있을 것이다.

- 특히 공공보조금으로 운영되는 사적기관의 문제가 심각한 사회서비스 분야 의료나 보육 교육에서 새로운 관계를 만들어 낼 수 있다. 예컨대 공공부문 민영화의 일종이었던 PPP(Private Public Partnership)을 다른 의미의 PPP(People Public Partnership), 또는 CPP(Citizen Public Partnership)으로 바꿔낼 수 있다.

### 4. 정책 수립 방향

#### 1) 상티에의 정책 수립 지침

---

18) Zeuli & Radel, 2005,

● 퀘벡의 지방정부와 시민사회가 함께하는 사회적경제협업체 샹티에(Chantier)에서는 다음과 같이 사회적 경제를 위한 정책 수립 과정에 대해 다음과 같이 조언하고 있다. 샹티에는 1997년 만들어졌으며 아래 소개된 정책 수립 지침은 기간의 경험을 정리하여 2005년 발표되었다.

- 사회적, 경제적 발전을 추구하는 ‘사회적 경제’라는 새로운 패러다임에 대해 종합적이고도 명확한 이해 속에서 정책 수립이 이루어져야 한다.

→ 정책을 수립하는 이들이 먼저 사회적 경제가 가지는 의미를 제대로 이해해야 한다는 것 특히 세부적인 개별 정책 수립에 집착하지 말고 종합적 차원에서 접근해야 하며, 사회적 경제는 사회적 경제적 발전을 추구하는 완전히 새로운 방식이라는 점을 인식해야 한다.

- 종합적인 정책을 세우고 이를 실행하기 위해서는 정부/지자체의 구조 자체가 전략으로 바뀌어야 한다

→ 사회적 경제는 사회적 목표도 추구하고 경제적 목표도 추구하기 때문에 하나의 담당 부서가 있을 수 없다는 것. 광범위한 방식과 기관이 다방면에서 지원해야 하므로 정부/지자체의 여러 부서들이 협업해야 하며 때에 따라서는 새로운 담당부서를 만드는 것이 적절할 수도 있다. 다시 말해 부서에 맞춰 정책을 수립하지 말고 사회적 경제의 현황에 맞는 정책을 수립하는 것이 먼저이다.

- 지역 단위의 정책은 공동체에 기반한 발전과 공동체의 능력 향상을 지원하는 방향이 되어야 하며 장기적 계획이어야 한다.

→ 지역공동체의 장기적 전망을 그리는 것이 사회적 경제 육성 정책의 핵심이 되어야 한다는 것 사회적 경제는 지역공동체에 기반하여 발전할 수밖에 없는 특성을 갖고 있다 하나의 사회적 경제 기업을 키우기 위해서는 해당 지역 전체의 인적, 물적, 사회적 자본이 성장해야 한다.

- 구체적 정책은 도시와 시골 등 공동체의 현실을 고려하여 이루어져야 한다

→ 지역발전 정책도 해당 공동체의 특성에 맞는 개별 정책이 필요하다는 것.

- 부문별 정책은 새로운 시장과 새로운 수요에 대응하여 사회적 경제 조직이 발전할 수 있도록 하는 방향이 되어야 한다.

→ 사업 종류에 따른 부문별 정책의 경우 시장에 잘 적응할 수 있도록 돕는 것이 가장 중요한 지점이라는 것. 특히 새롭게 등장하는 수요를 잘 파악하는 것이 필요한데 주거, 보육, 교육, 환경, 에너지 등 시장경제의 해결책만으로는 미흡한 분야에서 사회적 경제가 독자적인 시장을 확보할 수 있어야 한다.

- 일자리 창출 정책에 있어서는 취약계층을 직접적으로 돕는데 집중해야 한다

→ 여성, 청년, 장애인과 같이 명확한 대상 계층을 정하고 그에 맞는 일자리 정책을 수립해야 한다는 것 다시 말하면 특정 대상을 정한 후, 그 대상을 집중 지원할 수 있는 사회적 경제 정책을 수립할 필요가 있다

- 공공부문의 우선조달 정책은 사회경제기업에 우호적으로 만들어져야 한다

→ 공공부문에서의 재화나 서비스 구매는 사회적 경제 기업을 우선순위에 놓고 진행되어야 한다는 것.

- 사회적 경제를 위한 재정은 민간 투자를 촉진하는 방향으로 가야 한다

→ 정부/지자체가 직접 지원하는 것보다는 사회적 경제에 대한 민간의 투자를 촉진하는 방식의 정책이 바람직하다는 것. 사회적 경제에 투자하는 기금이나 해당 재단에 대해서는 면세혜택을 주거나 민간이 투자하는 만큼 정

부/지자체가 투자하는 방식이 있다.

- 사회적 경제를 위한 연구와 개발에 대한 지원이 중요한 공공정책 분야가 되어야 한다  
→ 연구, 개발, 교육, 훈련 등은 사회적 경제의 발전을 위해 매우 중요하나, 민간 부문에서 담당하기 힘드므로 정부/지자체가 핵심 정책으로 삼아야 한다는 것
- 지역의 주체를 지원하는 중간조직, 그리고 국가적이고 국제적인 네트워크를 만드는 중간조직을 지원해야 한다  
→ 중간조직을 지원해야 한다는 것. 특히 사회적 경제는 결국 민간의 힘, 지역 공동체의 힘을 바탕으로 성장할 수밖에 없으므로 지역에서 이를 담당할 주체를 육성하는 것이 중요하고 다른 지역과 국가의 사례를 배울 수 있도록 국가적이고 국제적인 네트워크를 육성하는 것이 중요하다.

## 2) 세부 정책

### ● 시와 시민사회가 함께하는 사회적 경제 협의체 형성

- 퀘백의 상티에와 같은 역할을 할 수 있는 협의체를 형성하여 사회적 경제 육성 초기 단계인 지금부터 함께 정책을 수립하고 실현하고 평가하는 것이 필요하다. 성공적 사회경 경제는 아래에서부터 올라와야 한다. 성공적 사회적 경제 육성 정책은 지자체가 시민사회와 어떻게 파트너십을 만들 것인가에 달려있다.
- 현재의 희망경제위원회는 일단 그대로 운영하되 더 현실적으로 보완할 필요가 있다. 현재의 위원회는 주무부처에 대한 소극적 자문 역할에 그치고 있어, 퀘백의 상티에가 직접 정책 수립에 참여했던 것에 비하면 형식적이다.
- 일단은 사회적 경제에 관련된 각 위원회와 주무부처의 의견을 조정하는 소규모 조직을 비서실 내에 만들고 여기서 시민사회의 의견까지 수렴하여 종합하는 방식으로 보완할 수 있다. 이를 통해 서울의 시정에 관여하는 시민단체(예를 들면 참여연대)의 대표가 참여하여 서울의 각종 행정에 직접 참여할 수 있도록 조정한다.
- 추후 구 단위별 사회적 경제 네트워크나 부문별 사회적 경제 네트워크가 구성되면 이들의 대표도 참여하는 협의체로 확장해 나간다.

### [참고8] 참여정부의 위원회 구성과 운영

- 대통령 직속으로 민간 전문가 8~10명과 관계부처 장관 4~5명이 위원회를 구성
- 대통령 비서관이 기획운영실장을 맡아서 30여명 규모의 사무국을 꾸려 의제 선정이나 정책화 담당
- 사무국은 관련부처 국과장과 국책연구원의 전문가를 파견하는 형식으로 구성
- 위원회는 2개월에 1회 대통령에게 직접 정책을 보고하여 확정된 후 집행
- 대통령 보고에 앞서 각 부처 간의 이견 조정은 끝난 상태

● 구 단위 네트워크 형성

- 사회적 경제는 지역 공동체에 뿌리 박아야만 성공할 수 있다. 생산자, 소비자, 공급자 등이 모두 지역사회에서 형성되어야 한다. 교육, 보육, 간병 등 사회적 경제에 유리한 새로운 수요 역시 지역 단위별로 발생하기 마련이다. 또한 지역 단위의 네트워크를 통해서 지역개발의 효과를 가져올 수 있다

- 서울에서는 각 구별로 협동조합이나 사회적 기업과 같은 사회적 경제 기업의 네트워크를 형성할 필요가 있다. 이미 몇 개 구에서는 형식적이나마 사회적 경제 네트워크가 형성되어 있기도 하다. 이들을 파악하여 지역별 사업을 실시해야 한다.

- 구 단위 네트워크가 잘 발전하면 앞서 제시했던 시와 시민사회가 함께하는 사회적 경제 협의체에 들어온다

- 사회적 경제를 지원하기 위한 기금모금도 구 단위로 실시할 수 있다. 구체적으로는 각 구별 모금액 경쟁 방식을 도입하고, 구별 모금액에 비례하여 시에서 지원하는 방안이 있다

- 지역별 네트워크와 달리 부문별 네트워크를 형성하기 위해서는 시일이 더 걸릴 것으로 보인다. 이제 막 협동조합이 만들어지고 있는 상태이기 때문에 부문별 네트워크를 이를 만큼 다양한 사회적 경제 기업이 존재하지 않는다. 부문별 네트워크에 대해서는 추후 발전 과정을 보며 계획을 수립할 필요가 있다. 단 생협과 같은 경우에는 이미 많이 존재하고 있으며 현재 자체적으로 생협연합회를 만들기 위해서 준비하고 있다.

● 기금마련

- 사회적 경제를 위한 기금은 첫째 협동조합의 불가분자산과 같은 내부금융, 둘째 금융협동조합과 같은 사회적 경제 금융기관, 셋째 지역을 중심으로 한 공동체의 기금, 넷째 정부/지자체의 예산으로 구분할 수 있다

- 이 중 앞서 살펴본 ‘사회적 경제를 위한 정책 수립 지침’에서도 지적하였듯이 민간의 투자를 늘리는 방향이 가장 긍정적이다. 이에 대한 구체적 방법 중 하나는 앞서 설명했던 구별 공동체기금 모금 경쟁이다. 또한 민간 기업이 사회적 경제에 투자할 경우 세제 혜택 등을 제공하는 방식도 있다.

- 특히 지난 경험을 통해서도 알 수 있듯이 정부/지자체가 개별 사회적 경제 기업에 직접지원하는 방식은 역효과를 낼 가능성이 높다. 직접 지원 대신 내부금융에 대한 간접지원 세제 혜택 매칭 펀드 등 과 네트워크 형성에 도움이 되는 중간조직을 지원해야 한다.

- 중기적으로는 신협이나 새마을 금고와 같은 협동조합 형태의 금융기관이 사회적 경제 기업을 위한 전용 금융기관이 되도록 해야 한다. 사회적 경제 기업을 위한 전용 대출 표준을 마련하고 전용 대출 창구를 개설한다. 신협이나 새마을 금고 등이 이를 위해 직접 공동체 기금을 출연하고 동시에 운용하도록 발전시키는 것이 바람직하다. 이는 해당 금융기관들과의 협력이 필요하다. 이 경험이 쌓이면 장기적으로는 한국형 사회적 금융의 운영 표준을 작성하여 타 금융기관으로 확대할 수 있다.

● 연구 네트워크

- 사회적 경제에 대한 기초적인 통계 작성부터 향후 서울시의 사회적 경제 정책을 평가하는 것까지를 담당할 수 있는 연구인력이 필요하다.

- 이를 위해 우선은 서울시의 사회적 경제 관련 연구 프로젝트를 담당하고 있는 기관과 연구자들이 토론하는 자리를 마련하는 것을 제안한다.

- 현재 서울시의 상황은 자발적 연구 네트워크가 발생하기는 어려우므로, 서울연구원에서 담당자나 담당부서를 정하여 소규모 연구 네트워크를 조직한다.

- 서울시립대에 사회적 경제 대학원, 사회적 경제 학과, 사회적 경제 연구소를 설립하고 다른 대학의 연구소들과 네트워크를 맺는다.

- 이런 과정을 통해 서울시가 전국적인 사회적 경제 연구 단체 조직화를 선도한다

- 구체적 연구 과제 : 사회적 경제 통계 작성, 서울시 사회적 경제 정책 평가 보고서 작성 해외 사례 분석 지역 별로 새로 생성되는 사회적 경제 네트워크 관찰, 서울시의 사회적 경제 육성을 위한 장기 계획 수립 등

#### ● 교육과 훈련

- 우선은 정책 담당자들이 사회적 경제가 가져오는 패러다임 변화를 이해하는 것이 매우 중요하다. 그간의 경쟁에서 신뢰와 협동이라는 새로운 원리로 운영되는 사회적 경제에 관해서 서울시 공무원들부터 교육을 받아야 할 필요가 있다. 서울시 내부 직원들을 대상으로 하는 사회적 경제 강좌를 기획한다

- 현재 민간에서 이루어지는 사회적 경제에 관한 교육은 희망제작소와 같은 시민단체 자발적 마을 활동가들 생협, 대학의 경영학과 등에서 이루어지고 있다. 서울시가 중앙집중적인 교육 프로그램을 만들어 제공하는 것보다는 민간에서 활발하게 이루어지고 있는 이같은 교육 훈련 프로그램을 지원하고 홍보하는 것이 현재 상황에서 적절하다.

- 대신에 서울시에서 시행하고 있는 일자리 창출 정책에 사회적 경제에 관한 교육과 훈련 프로그램을 넣을 필요가 있다.

\* 이상의 모든 정책을 수립하고 시행하고 평가함에 있어서 서비스 공급량과 같은 직접적 성과도 중요하지만 이와 더불어 서울시 시민들 간의 신뢰의 네트워크를 형성하는 근본적 성과도 중요하게 보아야 한다.

#### 5. 구체적 정책 사례

##### 1) 저소득층 에너지효율 향상 주택개량 사업

● 저소득층의 복지 향상과 에너지 효율 향상에 의한 탄소배출 저감 등 생태적 목표 동시 달성

● 각 구나 마을 단위로 소규모 주택건설협동조합을 만들고 이들에 의해 건설

- 아래 첨부하는 <기획안 예시>는 전국을 대상으로 작성된 것으로 서울시는 대략 1/4 이상일 것으로 추정

<기획안 예시>

1. 현황 및 문제점

○ 에너지 빈곤의 실태를 구체적으로 보여주는 지표로 활용할 수 있는 단전(斷電)·단(斷) 가스를 경험한 가구수는 정부의 몇 가지 조치로 줄어들고 있지만 여전히 상당한 수에 달함

- 3개월 이상 전기료를 납부하지 못해서 단전을 경험한 가구는 2008년 1월부터 6월까지 84,708 가구이며, 2007년 전체 동안에는 155,401 가구.
- 도시가스의 경우도 공급이 중단된 가구가 2008년 6월 현재 8만 7천 가구
- 에너지 빈곤층 규모는 2008년 130만 가구, 2010년 200만 가구 정도로 추정

2. 저소득층 주택에너지 효율개선이란

○ 독일, 미국과 영국 등에서 저소득층 주택에너지 효율개선사업은 대표적인 저소득층의 에너지 복지사업으로 자리매김.

- 생활에 필수적인 에너지를 지원하는 프로그램과 병행하여 추진되는 에너지 효율개선 프로그램은 주택개량을 통해 에너지를 효율적으로 절감하는 복지효과가 뛰어난 것으로 알려짐 이 프로그램은 현금이나 현물지원을 통한 연료(비) 지원방식에서 기대하기 어려운 온실가스 감축(환경효과) 과 녹색일자리 창출(고용효과) 측면에서 성공적인 정책통합사업으로 평가.

[그림2] 주택에너지 효율화 중심의 에너지복지

○ 미국의 경우 기존의 저소득층에 대한 에너지 지원 프로그램은 보건복지부(HHS: Department of Health and Human Services)가 주관하는 "저소득가정 에너지지원 프로그램 (LIHEAP: Low Income Home Energy Assistance Program)과 에너지부 (DOE : Department of Energy)가 주관하는 주택내후화(또는 주택 단열 지원) 프로그램(WAP: Waetherization Assistance Program)이 양축을 이루고 있음.

- 미 에너지부에 따르면 대체적으로 WAP 프로그램에 1 달러를 투자할 경우 1.65 달러에 달하는 에너지 관련 편익이 회수되는 것으로 평가.

- 서울에서 이와 같은 프로그램을 실시한 사례가 있음 (2006년 환경정의의 시작으로 현재까지 에너지 복지센터에서 실행)
  - WAP의 가장 중요한 초기 단계의 성과는 바로 저소득층의 난방비용의 절감 에너지효율화 사업을 받은 대부분의 주택의 기밀성능이 40%~50%까지 높아졌으며, 2007년에 진행한 평가에서는 약 7.9%의 에너지 절감효과가 있는 것으로 드러남.
  - 또한 에너지저감과 이에 따른 대기오염물질의 저감 및 기후변화대응의 효과임 환경정의의 2007년 사업평가 자료에 따르면 선정된 30가구의 1년 천연가스 절감량은 1,862㎥이며 이를 통해 절감된 대기 오염물질은 CO2가 8,190 파운드 (1lb=0.45kg), 황산화물질이 2.8, 질소산화물이 6.44 등으로 온실가스 저감에도 효과가 있는 것으로 나타남.

3. 서울 '저소득층 에너지 효율화 사업'(예시)

- 에너지 빈곤층의 설정 - 기존 연구(노대명, 2009)에 따르면 에너지 빈곤층은 약 201만 가구(482만 명)으로 추정되며, 전체 가구 및 인구의 12.3%와 9.9%에 해당하는 규모(2008년도 현재). 이는 현재 정부가 제시하는 에너지 빈곤층의 규모 120만 가구보다 81만 가구가 많음

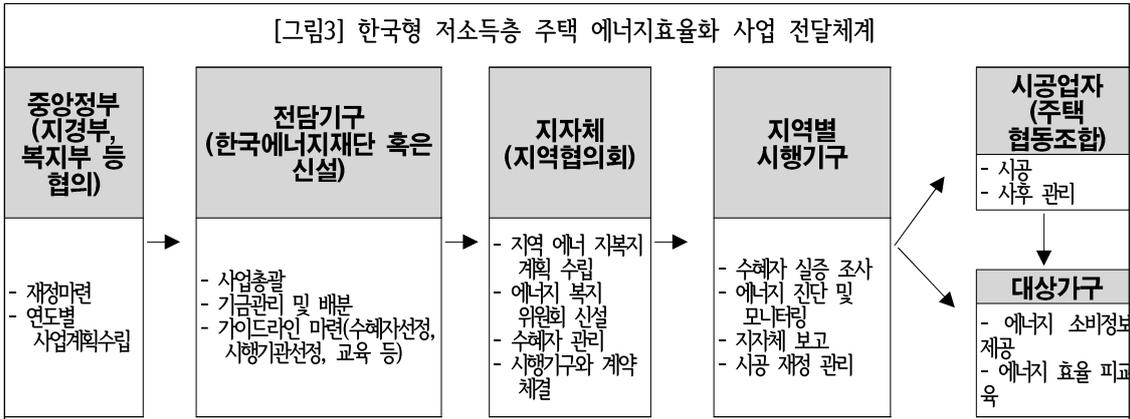
[표8] 에너지 빈곤층의 규모 추정

분류항목	에너지 빈곤층				
	가구		개인		
	가구수 (만가구)	전체가구의 %	인구수 (만 명)	전체인구의 %	
소득계층별 (경상소득 기준 빈곤율)	중위40	169	10.3	381	7.8
	중위50	201	12.3	482	9.9
	중위60	232	14.1	584	12.0

\* 자료: 통계청, 전국가계조사자료 2008년도 분기 원자료, 노대명(2009)에서 재인용

○ 전달체계

- 중앙정부와 함께 진행하는 것이 훨씬 효율적이지만 미비할 경우 3 단계(광역지방자치체) 부터 실시



#### 4. 저소득층 에너지 효율화 사업의 효과

- 저소득층 주택에너지 효율개선 사업은 에너지절약 및 비용절감의 복지효과 온실가스 저감의 환경효과, 녹색일자리 창출 및 유지의 고용효과 등 종합적인 효과를 기대할 수 있음
- 전체 201만가구를 대상으로 하고, 평균 7%의 에너지가 절감된다고 가정했을 때 복지효과는 1조 392억 원에 이르고, 환경효과는 335만tCO<sub>2</sub>-eq에 이룸. 고용효과도 46,511명에 이를 것으로 예상.
- 전체 투입 예산이 2조 4,120억 원이라는 점을 감안하면 환경효과만으로도 사업비의 43%를 다시 회수할 수 있고, 거기에 계량화하지 않은 사회적 편익(일자리 창출효과, 전후방 경제효과, 소비 증진 효과 등)을 포함시키면 단순 공급형 에너지 지원보다 훨씬 높은 경제성을 나타낼 것으로 보임

[표9] 저소득층 주택 에너지효율화 사업의 기대효과(전국)

기대효과	전체(201만가구, 누적효과)	비고
복지효과	난방비 7% 절약 (1조 392억 원 절감)	
환경효과	온실가스 3,350,105톤 감축	
고용효과	35,456명 (연간 3,545명)	건축보수분야 취업유발계수 (10억당 14.7명) 노동자 월평균 임금 1,984,127만원

## 2) 아이돌봄 협동조합

- 진단

- 아이를 낳고 기르는 모든 일들이 개인이나 가족의 부담이 아니라, 자신이 사는 공동체 안에서 육아의 어려움을 해결할 수 있다면 가족을 이루고, 아이를 낳고, 일과 육아를 병행하는 일이 어렵지 않은 선택이 될 것임
- 현재 아이를 낳은 후 맞닥뜨리는 공통된 어려움이 존재 육아 경험을 나눌 커뮤니티 수시로 아이건강 상담의 (주치의제), 믿고 맡길만한 어린이집 선택, 시급한 경우 이용할만한 가정 돌보미, 학령기 방과후 돌봄 아동 심리 상담, 육아 인프라(작은도서관, 실내놀이터, 참여프로그램 등), 안전한 먹거리 등
- 자신이 사는 마을 안에서 아이를 낳은 후 이 같은 문제를 모두 해소할 수 있다면 얼마나 좋을까
- 단, 이 모든 시스템이 “부모의 의견이 반영되는 협동조합 방식” 이라면 마을 공동체 형성에도 큰 기여
- 육아협동조합을 중심으로 한 마을을 사회적 경제로 엮은 대표적인 사례가 마포 성미산 마을 공동육아를 시작으로 대안학교도 만들고, 생협으로 안전한 먹거리도 이용하고, 사회서비스, 공방 등으로 일자리도 창출

#### ● 캐나다 육아협동조합 사례

- 캐나다 육아협동조합의 역사는 대략 70여년, 1937년 미국에서 캐나다로 퍼짐 캐나다의 브리티시컬럼비아 온타리오, 퀘벡주의 부모들이 미국으로 여행을 갔다가 육아협동조합을 보고 1937년 시범 운영
- 1950년대 협동적인 육아운동이 확산. 브리티시컬럼비아 대학과 빅토리아 대학과 파트너십을 맺고 부모 교육과 영유아교육프로그램을 개발. 온타리오주는 부모 협동조합이 빠르게 성장해 1980년까지 대략 225개 센터에 2만여명의 가족이 참여하고 있음
- 현재 캐나다에는 463개의 육아협동조합이 운영. 캐나다 전체 시설 대비로 보면 4.5% 이고, 보육시설(CPE)에 견줘서는 9.5% 담당. 캐나다에서 육아협동조합은 육아의 중요한 전달체가 되고 있음
- 캐나다의 육아는 부모의 민주적 참여구조가 확립되어 있다는 점. 육아협동조합의 강점은 ① 사회서비스의 제 영역으로 정부나 사용자 모두에게 혜택, ② 잉여금은 시설에 재투자, ③ 교사들도 부모와의 친밀하므로 안정적 운영 가능, ④ 부모 참여로 보육의 질 향상, ⑤ 부모가 사는 커뮤니티와도 잘 연계
- 퀘벡에는 1000여개의 보육센터(CPE)가 존재, 육아협동조합은 15개 운영. 퀘벡에서는 CPE와 협동조합이 구분되어 있으나, 캐나다 대다수 주에서는 CPE와 협동조합의 구분이 없음
- CPE는 비영리기관이지만, 육아협동조합의 방식으로 운영되고 있음. CPE는 사회적 경제 기업으로, 비영리면서 부모의 민주적인 참여로 운영. 부모가 CPE 결정에 중요한 역할을 담당
- 퀘벡에서는 97년 비영리센터가 CPE로 전환. 퀘벡에서 육아협동조합은 하나를 제외하고 96년 이전에 설립 협동조합보다 비영리센터 형성이 보다 쉬웠던 점도 확산에 기여
- 시기적으로 CPE가 급성장하게 된 계기는 퀘벡주 정부의 지원으로 가능. 퀘벡정부는 96년 사회적 경제 정상회의 후 97년 가족정책을 발표하면서 부모의 하루 보육비를 5달러로 선언. 비록 2004년 7달러로 올랐지만 모든 CPE에 적용
- 퀘벡에는 CPE와 협동조합을 포함한 우산기관으로 AQCP가 존재. 2003년에 만들어졌고, 12개 지역체에 건축, 공동구매 협동조합도 포함

#### ● 시사점

- 사회적 경제가 성장하는데 지방정부의 역할이 지대함. 특히 퀘벡정부가 협동조합을 포함한 비영리 육아기관의 발전을 선호하면서 이에 기반한 보육발전계획을 세우게 됨
- 지방정부가 얼마나 지원을 할 것인가와 얼마나 많은 아이들이 가까이에서 이용하게 할 것인가의 기준으로 남은 과제는 육아협동조합의 창업자금 지원(공간비용이 가장 크고, 리모델링)과 협동조합 조직화 지원

● 서울시 활용 방안

- 육아협동조합을 활성화하기 위해서는 육아 공간을 지원해 수요자의 이용비용을 낮추고 전문가를 지원해 지속적인 상담과 교육을 받을 수 있게 지원
- 서울시 아파트 단지나, 유휴공간을 육아협동조합이나 아이돌봄에 필요한 공간으로 우선적으로 부여하고, 공동육아보육교사나 주치의 등 전문가를 지원해 마을 공동체의 주체를 양성
- 종일돌봄, 시간제 돌봄, 육아 상담, 아이건강상담, 놀이터, 카페, 방과후돌봄, 안전한 먹거리 공급 등이 마을 안에서 네트워킹 돼, 부모의 수요에 맞춰 이용할 인프라로 확립
- 사적으로 운영되더라도, 사회적 경제의 취지에 동의하는 동네 가게나 어린이집도 협동조합으로 전환하고 마을마다 캐나다처럼 협동조합의 우산 역할을 할 수 있는 중간조직을 만들 수도 있음.
- 공동육아가 어렵다면, 기존 어린이집은 캐나다처럼 부모참여형 협동조합으로 전환하도록 지원하는 것도 한 방안



새로운사회를여는연구원

\* 참고문헌

1) 웹사이트

<http://dept.kent.edu/oeoc/OEOCLibrary/>

<http://www.arrasate-mondragon.org/>

[www.mondragon-corporation.com](http://www.mondragon-corporation.com)

[www.desjardins.com](http://www.desjardins.com)

[www.ssq.ca](http://www.ssq.ca)

[www.lacoop.coop](http://www.lacoop.coop)

[www.cetam.ca](http://www.cetam.ca)

2) 단행본

최정규, 2010, <이타적 인간의 출현>, 뿌리와 이파리

정태인, 2011, <착한 것이 살아남는 경제의 숨겨진 법칙>, 상상너머

그레그 맥레오드, 2012, <협동조합으로 지역개발하라>, 한국협동조합연구소

스테파노 자마니 외, 2012, <협동조합으로 기업하라>, 북돋움

윌리엄 F. 화이트 외, 2012, <몬드라곤에서 배우자>, 역사비평사

김성오, 2012, <몬드라곤의 기적>, 역사비평사

3) 논문

권오현, 제3이탈리아 산업지구 발전과정에 대한 비교 연구 : 모데나와 미란돌라를 중심으로 한국경제지리학회지 2003

Alberti. F, 2004, The crisis of th industrial district of Como:A longitudinal analysis

Boschma. R, 2005, Proximity and innovation : A critical assessment, Regional Policies 39.

Brioshi et.al., 2001, From Industrial District to the District Group. An Insight into the Evolution of Local Capitalism in Italy

Cainelli et.al., 2001, Spatial agglomeration and business group : new evidence from industrial districts

Camufo, A., Furlan, A., Grandinett, 2005, Knowledge and capabilities in subcontractor's evolution : the Italian case, MIT IPC working paper series.

Grando, A., Bruno, M., Vasconcellos, E., Baglieri, V., 2008, Technology innovation and business Organization in the Italian industrial districts, RAI

Gunta et al., 2009, Subcontracting in the Italian Economy, Labor Division, Firm Growth and the North-South Divide, MPRA,

Mathie & Cunningham, 2002, From clients to citizens: Asset-based community development as a strategy for community-driven development

Meade, 1989, Agathopia : The Economics of Partnership, The David Hume Institute

Perrow, C. 1992. Small-Firm network, Networks and Organizations, Havard Business School Press,

- Pini et.al., 2005, The underlying processes of incremental and radical innovation: An empirical analysis of the Reggio Emilia industrial district
- Propri & Driffield, 2006, The Importance of Clusters for Spillovers from FDI and Technology Sourcing, Cambridge Economic Journal
- Rinaldi, A., 2009, The rise of a district lead firm: the case of Wam(1968-2003), Recent working paper series.
- Smith. S, 2001, Blooming together or Wilting Alone? Network Externalities and Mondragon and La Lega Co-operative Networks, Discussion Paper No.27, WIDER.
- Uri Gneezy & Aldo Rustichini, 2000, A Fine Is a Price, Journal of Legal Studies 29. no.1 2000
- Warthne, K., Heide, J., 2000, Opportunism in Interfirm Relationships : Forms, Outcomes, and Solutions, Journal of Marketing
- Zeuli & Radel, 2005, Cooperatives as a Community Development Strategy : Linking Theory and Practice



새로운사회를여는연구원