

01

제 1 발 제

사회적경제와 사회적경제기본법의 필요성

김기태 ((사)한국협동조합연구소 소장)

사회적경제와 사회적경제기본법의 필요성

김기태 ((사)한국협동조합연구소 소장)

1. 들어가며

2014년 연초 국회에서는 사회적경제의 제도화에 대한 관심이 크게 높아졌다. 새누리당과 새천년민주연합(당시에는 민주당)의 당대표가 공히 사회적경제의 중요성과 제도개선을 대표연설에서 강조하였으며, 새누리당은 사회적경제특별위원회, 새천년민주연합은 사회적경제정책협의회라는 당의 공식기구를 발족하는 등 선의의 정책경쟁이 진행되고 있다.

새누리당은 지난 4월 10일 사회적경제기본법 초안을 제시하여 공청회를 개최하였고, 새천년민주연합도 사회적경제기본법 작성안 작업을 진행하고 있다. 이런 상황에서 사회적경제기본법의 필요성을 정리하고, 현장과 장기적인 사회적경제 발전에 도움이 되는 법 제정을 위해 필요한 이슈들을 점검하는 것이 필요하다. 이미 새누리당의 법안 초안이 작성되고 입법 절차를 진행하려는 상황에서 사회적경제기본법의 제정이 장기적으로 불필요하다는 입장이 아니라면 제정법의 내용을 최대한 사회적경제의 지속가능한 발전과 현재 상황의 긍정적 변화에 기여할 수 있도록 구성하는 데 논의를 집중하는 것이 올바른 접근법이라 생각된다.

이런 관점에서 이 글은 작성되었다. 구체적인 상황의 필요에 따라 작성되는 글이므로, 체계적인 이론적 구조 하에서 서술하기 보다는 기본법 제정의 필요성과 관련 핵심 쟁점을 최대한 엮어서 정리하려 한다.¹⁾ 그럼에도 불구하고 전체적인 서술 체계 속에서 정리되지 못하는 이슈들은 별도로 설명함으로써 방향에 대한 이해를 돕고자 한다.

2. 각국 사회적경제기본법의 검토

가. 각국의 사회적경제기본법 제정과 배경

전 세계적으로 사회적경제기본법의 제정이 진행되고 있다. 다음 표는 현재 확인할

1) 제도적 문제에 대한 구체적인 방향을 제시하는 것은 사실 하나의 이론적 접근으로 체계화하기 어렵다. 왜냐하면 제도적 정책적 논의의 층위는 이론적 논의의 층위로 환원가능한 것이 아니라 독자적인 성격을 가지고 있기 때문이다.

수 있는 사회적경제기본법이 제정된 나라들의 내용을 정리한 것인데, 2011년부터 사회적경제법 제정이 시작되고 빠르게 확산되고 있는 것을 알 수 있다.

현재로서는 필자가 확인할 수 있는 사회적경제기본법은 스페인, 에콰도르, 멕시코, 포르투갈, 캐나다 퀘벡, 프랑스 등 6개국에서 만든 법이다. 영국은 사회적경제법의 체계는 아니지만 통합적인 사회적가치를 정의하고, 이에 대한 공적책임조달을 규정한 사회적가치법을 2012년 3월에 제정했다. 이를 합하면 7개국이다.

사회적경제기본법이 2011년 이후에 빠르게 제정되는 배경으로는 2008년 글로벌 금융위기 이후 협동조합을 포함한 사회적경제의 역할에 대한 관심이 높아졌고, 사회적경제의 활성화가 각국이 직면한 사회적, 경제적인 문제점을 해결하는데 도움이 될 것이라는 사회적 합의가 형성되었다는 사실을 들 수 있다. 이런 사회적 합의를 제도화 시키는 데 각국 정치권의 동의가 높아진 결과라고 할 수 있다.

표 1. 각 국의 사회적경제기본법 제정 현황

국가	연도	법명
스페인	2011.5.	사회적경제법
에콰도르	2011.5.	서민연대경제금융법안
멕시코	2012.5.	사회연대적경제법
포르투갈	2013.3.	사회적경제에 관한 기본법
캐나다 퀘벡	2013.10.	사회경제법
프랑스	2013.11. 하원 등록	사회연대적경제법안

나. 각국 사회적경제기본법 제정의 목표

앞서 제정된 각 국가의 사회적경제기본법을 정리하면 법제정의 목표는 크게 ①사회적경제의 정체성 규정을 위한 법적 틀을 제공한다는 목표와 ②사회적경제에 대한 포괄적인 지원 및 촉진 정책을 제공하기 위함으로 나눌 수 있다.

구체적인 정체성의 규정은 사회적경제기본법에서는 다시 규범적인 규정과 제도적인 규정으로 나뉘어 이 양자를 동시에 표현하는 경우가 대부분이다. 이는 규범적 규정만으로는 지원과 촉진의 대상을 명확히 할 수 없다는 현실적인 이유 때문으로 보인다.

마찬가지로 제도적 규정만으로 사회적경제조직을 정의하여 정체성을 부여하는 것도 어렵다. 제도적으로 범위는 주로 법인격 혹은 사회적기업 활성화 관련 사업의 대상조직으로 조문을 구성하게 되지만, 제안된 법인격의 모든 조직이 사회적경제조직이 아닌 경우가 있다. 예를 들어 사단법인(협회)을 제도적 규정에 포함시키는 경우 사업을 수행하는 사단법인도 있고, 단순 자선과 지원만 하는 사단법인도 있어 제한을 두지 않을 경우 법의 포괄범위가 너무 넓어지는 문제가 있다. 따라서 이런 문제를 해소

하기 위해 규범적 정의를 포함시켜 ‘적정한 범위로 제한’할 수밖에 없다. 우리나라의 법 제정의 사회적경제의 정의와 경제조직의 범위 설정에서 참고할 부분이다.

표 2. 법 제정 목표1: 정체성의 규정

국가	사회적경제 정체성 규정
스페인 (1조)	개별 사회적경제단체에 적용되는 특정 법률에 관해 전체를 포괄하는 공통의 법적 토대를 마련
에콰도르 (제3조)	서민연대 경제와 금융부문을 구성하는 개인과 법인에 대한 법적 틀을 마련
멕시코 (제2조)	사회적경제 분야의 경제활동의 발달, 강화, 실현을 촉진하기 위한 메커니즘을 수립
포르투갈 (제1조)	사회적경제의 사법적 체제 및 그 원칙을 정함
캐나다 퀘벡 (제1조, 2조)	다양한 활동부문과 모든 퀘벡의 영토에 있어서 퀘벡의 사회경제적 발전에 대한 사회적경제의 특정한 기여를 승인
프랑스*	사회연대 경제의 원칙과 범위 규정

* 프랑스의 경우 목표를 정한 별도의 조문은 없으나, 취지를 정리하였음

두번째 법 제정의 목적은 지원과 촉진에 대한 규정인데, 기본법적 성격에 의해 주로 일반적인 표현으로 정리하고 있다. 지원과 관련된 구체적인 조문에서도 기본법의 성격에 따라 포괄적인 지원을 명시하는 경우가 많다. 이는 법조문 자체의 특성인데, 구체적인 예산의 규모나 구체적인 정책은 주로 위원회나 주무부처의 활동의 결과로 나타난다.

표 3. 법 제정 목표2: 지원 및 촉진정책의 규정

국가	사회적경제 지원 및 촉진 정책 규정
스페인 (1조)	사회적경제단체의 고유원칙과 목적을 고려한 진흥조치를 결정
에콰도르 (제3조)	이 법의 적용을 받는 사람과 단체의 권리, 의무, 혜택을 위한 제도를 수립
멕시코 (제2조)	사회적경제 분야를 사회와 국가의 경제 발전, 관청은 일자리원의 창출, 민주주의의 강화, 수익의 공평한 분배, 더 많은 사회적 재산의 생성에 기여하는 효과적인 시스템으로서 촉진, 증진, 강화하기 위한 규정을 명시
포르투갈 (제1조)	사회적경제의 활동을 촉진하는 일반적인 사항을 정함
캐나다 퀘벡 (제1조, 2조)	사회경제적 발전의 지렛대로서 사회적경제를 촉진
프랑스*	사회연대 경제 기구 및 촉진, 고용자들이 기업의 정보를 용이하게 전달 받기 위한 규정

* 프랑스의 경우 목표를 정한 별도의 조문은 없으나, 취지를 정리하였음

다. 사회적경제의 규범적 정의 혹은 특성²⁾

규범적 정의가 담긴 조문은 각각의 나라가 사회적경제를 어떻게 이해하는가? 그리고 무엇을 사회적경제의 중요한 역할로 보는가에 대한 기본적인 관점이 정리되어 있어 중요하다. 기본법에는 사회적경제에 대한 규범적 정의가 제시되어 있다. 법마다 조문의 배치방식은 다르지만 규범적 정의는 크게 사회적경제의 정의를 별도의 조문으로 제시하고, 가치, 원칙, 운영원리, 기본가치 등의 조문을 제시하고 있다.

여기서는 일반적으로 영리기업과 구분되는 사회적경제의 특징으로 제시되는 ①조직의 목적, ②추구하는 가치와 운영원리, ③잉여금의 분배 방식 등으로 나눠서 설명하려 한다.

첫 번째 조직의 목적은 연대, 협력, 호혜의 관계, 구성원과 공동체, 사회에 대한 중시 등으로 규정되어 있는데, 사회적경제의 정의에 포함되어 있거나 별도의 목적을 조문으로 제시하기도 한다.

대략적으로 퀘벡은 “양질의 일자리 창출”을, 프랑스는 “사회적 관계의 유지 및 개발, 사회적 통합의 유지 및 강화”에 관심을 많이 가지고 있음을 알 수 있다.

표 4. 사회적경제 특성1: 조직의 목적

국가	조직의 목적
스페인 (제4조)	지역 발전, 남녀의 기회 평등, 사회적 결속, 사회적 배제에 처할 위험이 있는 사람들의 통합, 안정적인 양질의 고용 창출, 개인 및 가족의 삶과 노동의 조화, 그리고 지속가능성을 추구하는 사회와의 연대를 촉진
에콰도르	그 구성원들이 연대, 협력, 호혜의 관계에 입각해 필요를 충족하고 소득을 창출하기 위해, / 노동과 인간, 자연과의 조화 속에 양질의 삶을 추구하는 활동은 자본의 수익창출과 축적 등에 대해 우선시(1조)
멕시코	연대, 협력, 호혜의 관계 기반 / 구성원과 공동체의 필요를 만족시키기 위한 일을 하며 사람을 우선시(제2조)
포르투갈 (제2조)	사회적으로 중요성이 있는 경우 사회 일반의 이익을 추구하기 위한 것이며, 직접 또는 회원, 사용자, 수혜자의 이익을 모색
캐나다 퀘벡 (제3조)	금전적 이익을 중심으로 하지 않고, 구성원 또는 공동체에 대한 봉사를 중심으로 하는 목적으로, 특히 그 구성원 또는 공동체의 복지 및 지속가능한 양질의 일자리 창출
프랑스	열악한 환경에 놓인 사람들을 경제적 또는 사회적으로 지원하거나 개인적 상황 및 건강 상태가 좋지 않은 사람들을 돌보며, 이들의 사회적 지원 또는 사회의료서비스의 필요성을 충족(1조) 사회적 관계를 유지 및 개발시키는 데 있으며, 소외와 건강, 사회, 경제적 불평등에 저항하고 사회적 통합을 유지 및 강화(2조)

2) 규범적 접근과 법제도적 접근은 학문적 논의에서도 계속 사용되고 있었다. 드 푸르니도 사회적경제의 개념을 설명할 때 이런 방법을 차용하고 있는데, “실제로 사회적경제에 관한 모든 연구는 법 제도상의 특징을 기초로 하고, 또는 사회적경제조직을 공통으로 가지고 있는 원칙의 강조에 따라 사회적경제를 이해하려고 시도하고 있다. 다음과 같이 언급되는 것처럼 이러한 접근방법은 주로 오늘날까지 연결되고 있다”(드푸르니:2009, p6)며 이런 접근이 일반적임을 설명하고 있다.

두 번째 가치와 운영원리는 대부분 조직 내부의 민주성, 구성원들의 참여 보장 등으로 규정되고 있다. 가치와 운영원리는 사회적경제의 정체성을 규정하는 중요한 요소이기 때문에 상당히 많은 내용을 담고 있다. 특히 멕시코는 13가지의 가치를 모두 서술하는 등 매우 구체적이다. 나라마다의 가치에 대한 지향의 차이가 강조되는 경우도 있고, 운영원칙으로 통합하여 설명하는데 그치는 경우도 있다. 이들 가치 및 운영원리의 대다수는 국제협동조합연맹의 “협동조합 정체성 선언”에 제시된 협동조합의 가치와 원칙이 상당 부분 포함되어 있음을 알 수 있다.

표 5. 사회적경제 특성2: 가치 및 운영원리

국가	가치 및 운영원리
스페인 (제4조)	자율적이고 투명한 경영, 민주적이고 참여적인 경영
에콰도르	양질의 삶과 공공의 이익을 추구, 집단의 이익이 자본과 개인에 우선, 공정한 상업, 윤리적이고 책임감 있는 소비, 양성평등, 문화적 정체성을 존중, 자치, 사회 및 환경적 책임, 연대, 책무성(4조)
멕시코	정치적, 종교적 자치 및 독립/참여적 민주주의 제도/자기주도적 업무형태/지역사회공동체에 대한 관심(제9조) 13가지의 가치(10조)
포르투갈 (제2조)	-회원수와 참여에 있어서 자유와 자발성 -회원을 위한 각기관의 민주적인 관리
캐나다 퀘벡(제3조)	구성원에 의한 민주적 지배구조를 규정할 것
프랑스 (제1조)	참여방식이 정관에 의해 정의되고 구성된 민주적 지배구조

마지막으로 잉여금의 분배에 대한 항목에서 대부분 출자에 따른 분배가 아닌 기여에 대한 분배나 공정하고 연대적인 분배, 혹은 각 조직의 목적에 부합하는 분배 등을 제시하고 있다. 이는 사회적경제조직의 제도적 범위에 (전통적) 협동조합을 모두 포괄하려 하기 때문이다.

다만 프랑스는 “수익의 대부분을 기업의 유지관리 목적 또는 기업 활동의 개발을 위해 사용”해야 하며, “의무적으로 비축된 준비금은 배당할 수 없”다는 점을 강조하여 전통적 협동조합은 배제하고, 공익협동조합과 사회적기업만을 사회연대경제조직으로 바라본다는 취지로 잉여금 분배방식을 제시하고 있다.

이상의 내용을 살펴볼 때 대다수 사회적경제기본법은 전통적 협동조합과 사회적기업(유럽적 의미에서), 결사체(association)를 포괄하여 정체성을 정의하려는 경향을 보여주고 있으며, 이런 의미에서 규범적인 정의도 포괄적인 기준을 제시하고 있

다. 이런 규범적 기준의 포괄성을 보완하기 위해 등록제를 도입하는 경우가 있는데, 이는 우리나라의 사회적경제 기본법 제정에서도 중요한 기준이 될 것이다.

표 6. 사회적경제 특성3: 잉여금의 분배 방식

국가	잉여금의 분배방식
스페인 (제4조)	경제활동으로 얻은 결과의 적용은 주로 남녀 조합원 혹은 구성원이 단체의 목적인 사회적 목표를 위해 수행한 작업과 서비스 혹은 활동에 준해 결정
에콰도르	잉여의 공평하고 연대적인 분배(4조)
멕시코	잉여금은 사회적 성격의 서비스 제공, 준비금 및 자금의 증액, 조합원이 서비스를 제공하거나 조직의 업무에 참여하도록 하는데 사용(제11조)
포르투갈 (제2조)	대중의 이익에 따라 잉여금을 사회적경제 기관의 목적을 달성하는데 할당. 고유의 성격 및 각 사회적경제 기관의 성질에 따른 잉여금 배분의 특수성을 준수.
캐나다 퀘벡(제3조)	활동으로 창출된 잉여소득의 배분을 금지하거나 각 구성원이 기업에서 수행한 거래에 비례하여 그 구성원 간에 잉여소득을 배분. 해산의 경우에 기업의 잔존재산은 유사한 목표를 공유하는 다른 법인으로 양도되어야 함.
프랑스 (제1조)	수익의 대부분이 기업의 유지관리 목적 또는 기업 활동의 개발을 위해 사용. 의무적으로 비축된 준비금은 배당할 수 없음. 청산잉여금은 이 조에 상응하는 조건을 갖춘 다른 사회적 기업에 할당 혹은 규정된 조건에 따라 처리.

이러한 사회적경제적 특징과 함께 각국의 법에서는 사회적경제를 열거하고 있다. 다만 스페인, 포르투갈, 캐나다퀘벡,, 멕시코 등의 경우 이러한 원칙에 따라 설립된 경제조직의 인정을 열어두고 있다.

라. 사회적경제조직의 제도적 범위의 정의

규범적 정의에 따른 조직을 실제로 파악하기에는 상당히 어려울 수 밖에 없으며, 데이터베이스를 확보하기도 쉽지 않다. 따라서 각국의 사회적경제 정의는 규범적 정의에 가까운 기존의 법적 조직이나 역사적 전통 등을 감안한 제도적인 법적 조직들을 열거하는 방식을 취한다.

아래 표는 이런 각국의 현황을 한 눈으로 정리한 것이다. 제도적 범위를 살펴보면 각국의 특징들이 더 확실하게 드러남을 알 수 있다.

멕시코 사회적경제기본법의 사회적경제조직의 구성(제4조)에서 특별히 관심이 가는 부분은 우리나라의 계나 두레, 마을목장과 같은 전통적인 공동체에 속하는 에히도가 포함되어 있다는 점이다. 에히도는 멕시코 인디언들의 전통적인 공동소유지인데, 아직까지 농산촌지역에서 사적소유권이 지배적으로 관철되지 않고 있는 멕시코의 사회경제적 특징을 반영하고 있다.

멕시코의 사회적경제 구성에서는 또한 1)노동자 조직, 2)과반수 또는 전부가 노동자에게 속한 회사가 포함되어 노동자소유기업도 포함되어 있다는 특징이 있다.

표 7. 사회적경제조직의 제도적 범위

국가	범위	국가	범위
스페인 (5조, 6조)	협동조합, 공제조합, 어업조합 재단 및 협회 근로자공동소유기업, 취업촉진기업 특별고용센터 농산물가공업체 이법의 원칙에 부합하는 노동이 민부에 의해 등록된 단체	포르 투갈 (4조)	협동조합, 상호조합 자선단체, 재단, 기타 사립 지원기관 이타적 목적으로 운영되는 협회 자주적 관리의 기관 이 법의 원칙을 준수하며, 사회적경 제의 데이터베이스에 등재된 법인격 가진 기관
캐나다 퀘벡 (3조)	협동조합 공제조합 이법의 원칙에 따라 운영되는 단체	멕시코 (4조)	공동소유지, 공동체, 근로자 조직 협동조합, 근로자 소유 기업 기타 사회적으로 필요한 재화와 서 비스의 생산, 분배, 소비를 위한 모 든 형태의 일반적인 사회 조직
에과 도르 (8조)	지역공동체부문 협회부문 조합부문 서민경제단위	프랑스 (1조 2항)	협동조합 상호공제조합, 상호공제조합연합 규정된 정관을 충족하는 회사

반면에 스페인의 사회적경제법은 협동조합에 대한 관심이 매우 높다는 점을 보여 주고 있다. 전문의 설명에 따르면 사회적경제는 협동조합 관련법에 기초하여 협동조합의 위원회를 바탕으로 확장하여 나갔음을 명확히 하고 있다.³⁾

또한 이런 지역적 차원의 규제를 보완하기 위해 법제정이 필요하다고 전제하면서 협동조합의 여러 유형을 설명하면서 모두 사회적경제의 기본원칙을 공유하고 있다고 설명하고 있다.

3) 협동조합관련법 27/1999(7월 16일)은 사회적경제를 진흥할 목적으로 이 위원회를 사회적경제 관련 활동의 자문 및 협의체로 통합하였으며, 이 위원회의 조직 및 기능을 명시한 칙령 219/2001(3월 2일)을 통해 발전시켜 나갔다 (스페인사회적경제법 전문)

협동조합의 형태는 예컨대 연합노동, 소비, 주택, 농업, 서비스, 해양, 신용, 교육, 의료, 보험, 교통, 근로자공동소유기업, 협회, 재단, 공제조합처럼 다양하지만, 모두 사회적경제의 기본원칙을 공유한다. 이 모든 단체는 앞서 언급한 스페인 헌법 조항에 직간접적으로 반영되어 있어, 다른 종류의 회사 및 상업 분야의 기타 단체와 구별되는 구체적 특성을 부여 받는다. 또한 사회적경제에 존재하는 활기찬 동력은 동일한 원칙을 공유하는 독특한 특성의 여러 단체가 합류하도록 유도한다.(스페인 사회적경제법 전문)

대부분의 법에는 “협동조합”이란 포괄적인 용어를 사용하고 있는데, 이는 이들 나라들은 대부분 하나의 법으로 협동조합을 규율하고 있기 때문이다. 또한 다양한 협동조합유형에 대해서 모두 사회적경제의 기본원칙을 공유하고 있다는 스페인 법의 전문은 기존 국내의 사회적경제 논의와 어떻게 접목해야 할 것인지 고민을 던져주고 있다.

3. 사회적경제와 한국적 적용방안의 검토

가. 사회적경제 정의의 여러 방법들

사회적경제가 무엇인지 정의하는 것은 어렵다. 사회적경제라는 개념 자체가 매우 포괄적인 무엇을 설명하기 위해 고안된 개념이기 때문이다. 특히 용어의 구성요소인 ‘사회’와 ‘경제’는 각각 수많은 정의와 용법이 있는 데다, 양자의 결합 방법에 대한 의견의 차이, 사회적경제와 시장, 영리기업 등 일반적 의미에서 주류 ‘경제’와의 차이와 관계에 대한 해석의 다양성 등으로 인해 사실상 아직까지 합의된 정의는 존재하지 않는다.

더구나 사회적경제를 통해 달성하려는 목표가 다양한 ‘사회적’ 여건에 따라 다르기 때문에 이와 관련된 문헌이나 정책관련 자료, 우리나라에서 그동안 사회적경제 관련 정책이나 계획에서 사용되는 용법을 검토하여 정의를 추출하는 것도 어렵다. 여기서는 사회적경제기본법 제정과 관련된 쟁점에 한 해서 참고할만한 논의들만 다루려고 한다.

유럽의 주요한 나라들에서 공식문헌으로 정리되어 있는 것부터 보면, 프랑스의 “사회적경제 헌장”은 사회적경제라는 용어를 “공공부문에 속하지 않는 단체로서 민주적 운영과 관리, 구성원의 동등한 권리와 의무를 바탕으로 수익을 조직의 성장과 지역사회에 대한 서비스 개선에 사용하는 등 특수한 체제의 소유 및 이익 분배를 실행하는 조직 전체”라 정의한다.⁴⁾

스페인의 법에서는 “(인간 및 사회적목표 우선시 등 기본) 원칙에 입각해 구성원의 집단 이익이나 경제적 사회적 공익, 혹은 양자 모두를 추구하는 단체가 민간 부문에서 수행하는 경제 및 기업 활동 전체”를 사회적경제라고 조문화 하고 있다.

캐나다 퀘벡주의 사회적경제법도 “다음의(사회적경제의-인용자) 원칙에 따라 운영 되는 기업이 사회적 목적으로 수행하는 모든 경제적 활동”을 사회적경제로 정의하고 있다.

우리나라의 경우에도 최초로 사회적경제 조례를 제정한 충청남도도 조례에서 “삶의 질 증진, 빈곤, 소외극복 등 공공의 이익이라는 사회적가치 실현을 위해 협력과 호혜를 바탕으로 사회적경제조직들의 생산, 교환, 분배, 소비가 이루어지는 경제시스템”으로 사회적경제를 정의하고 있다.

이상의 논의들의 공통점만을 뽑아 보면 “사회적 목적을 추구하기 위해 사람 중심으로 운영하는, 공적이지 않은 사업조직들의 경제활동”이라는 무난한 정의를 만들 수 있다. 법 제정에 필요한 사회적경제 정의의 최소요건이라고 할 수 있다.

반면에 사회적경제를 둘러싼 학술적 논의는 자본주의와의 관계, 대안성의 여부, 사회적경제조직의 이탈 가능성 등 보다 심도깊은 검토들이 결합되어 있어 상당히 복잡한 구조를 가지고 있다.

장원봉의 대안적 개념화에 따르면 사회적경제는 “자본과 권력을 핵심자원으로 하는 시장과 국가에 대한 대안적인 자원배분을 목적으로 하며, 시민사회 혹은 지역사회의 이해당사자들이 그들의 다양한 생활세계의 필요들을 충족하기 위해서 실천하는 자발적이고 호혜적인 참여경제 방식”으로 설명된다.(장원봉, 2006:237)

이런 대안적 개념화는 기본적으로 사회적경제에 대한 3가지 관점, 즉 해방적 관점, 보완적 관점, 비판적 관점을 넘어서는 새로운 개념을 추구했기 때문인데, 사회적경제의 포지션만을 설정한 것이 아니라, 국가 및 시장과의 자원경쟁의 동적인 측면이 설명되었다는 점과 목표 달성의 가장 중요한 프로세스로 참여경제를 앞세웠다는 의의가 있다. 하지만 실제 구체적인 적용과 국가와 시장과의 자원경쟁에서 시장에서는 효과성, 국가에 대해서는 국가의 이해도를 제시함으로써 설득력이 떨어지거나, 보다 더 동태적인 분석이 필요하다는 과제가 남아 있다.

이미 유럽의 사회적기업의 현황을 조사·분석한 EMES 프로젝트를 주도한 드푸르니도 “제3섹터에서부터 사회적기업까지”에서 제3섹터, 비영리섹터, 사회적경제 등을 다루면서, 각각의 개념을 주도한 연구자들의 상황을 설명하고, 비영리섹터와 사회적경제의 공통점과 차이점을 정리하고 있다. (드푸르니(박대석 외 역), 2009:4~15)

4) 스페인 사회적경제기본법 전문

그에 따르면 협동조합은 사회적경제의 관점에서는 제1구성요소인데 반해, 비영리섹터의 관점에서는 배제될 수밖에 없다. 협동조합은 “협동조합이라고 명시적으로 불리지 않아도 협동조합과 친근성이 있는 규칙이나 실천을 적용하는 다양한 이니셔티브 조직이 포함된다. 이 점은 특히 개발도상국들에 해당한다”라고 설명하고 있다.(같은 책, p7)

19세기의 사회적 목적과 20세기 후반의 사회적 목적은 같을 수가 없다. 그렇다면 우리는 19세기의 사회적 목적을 위해 만들어진 사회적경제조직은 21세기에는 사회적경제조직이 될 수 없는 것인가라는 물음을 던질 수 있다. 여기에 대해서도 연구자들의 의견은 갈라진다.

장원봉은 보완적 관점의 의견을 정리하면서 사회적경제는 “사회적인 필요의 조건과 집단 구성원들에 의해서 공유된 집합적 정체성”을 중시하고 있으며, 이를 준용하면 19세기의 사회적경제는 소비자협동조합, 공제조합 등으로서 “시장경제에 대한 기능적 적응과 반응”으로 설명한다. 반면 20세기말의 ‘새로운 사회적경제’는 “시장과 국가의 무능력에 대한 시민사회의 대응”이라고 정리하여 양자의 차이가 있다는 측면에 무게를 싣는다. 장원봉의 연구는 향후 한국의 사회적경제의 범위를 설정하는 데에도 적용되어 상당히 엄격한 사회적경제의 기준을 만들어 낸다.

하지만 드 푸르니는 법 제도적 접근에서 보다 포괄적인 사회적경제의 적용을 이야기하고 있다. “19세기 중반 이후 협동조합은 국제적으로 확장되고 현재는 세계 어디에서든 볼 수 있게 되었다. 오랫동안 계속되어 온 많은 협동조합은 매우 경쟁주의적인 시장에서 발전해 왔다. 그 결과 협동조합은 이윤 극대화를 추구하는 경쟁자처럼 행동하도록 더욱 강요당하게 되었다. 그러나 대부분은 특유의 협동조합적인 성격을 여전히 유지하고 있다.”(같은책, p7)

드푸르니의 이런 접근은 19세기에 형성된 사회적경제조직들도 여전히 사회적경제조직을 일반적으로 규율하는 사회적경제기본법의 대상이 됨을 보여주고 있으며, 사회적경제의 법제도적 범위는 상당히 넓다는 점을 보여주고 있다. 필자는 공제조합이 없는 우리나라의 상황에서 협동조합은 포괄적으로 들어가는 것은 바람직하다고 생각된다.

스페인의 사회적경제법 전문도 이런 관점을 보여주고 있다. “역사적 기원으로 보면 사회적경제의 현대적 개념은 역사적으로 18세기 말에 출현해 19세기 전체에 걸쳐 여러 유럽 국가(영국, 이탈리아, 프랑스 또는 스페인)에서 발전한 최초의 협동, 연합 및 공제 경험을 배경으로 하고, 협동조합, 공제조합, 재단 및 협회를 아우르는 19세기 기원의 전통적 개념에서 출발한다고 하고 있다.”⁵⁾

사회적경제기본법 제정과 관련하여 그 범위를 설정할 때 또 다른 이슈는 협회, 사단법인 및 재단법인 등의 비영리조직을 어디까지 포괄해야 하는 지이다. 각국의 법조문을 보면 스페인, 포르투갈, 에콰도르 등은 협회, 재단 등을 포괄적 범위로 포함한 후에 이 가운데 경제사업을 하는 조직들에 대해 등록시키는 방법을 채택하고 있다.

반면에 프랑스나 퀘벡, 멕시코 등은 협동조합과 공제조합, 특정하게 규정된 재단과 협회 및 사회적기업만을 사회적경제조직으로 설정하고 있다. 특히 프랑스의 사회연대경제기본법은 모든 유형의 협동조합에 관한 사항까지 포함하고 있다(법 제3편). 이 경우 각각의 조직들은 이미 별도의 법에 의해 등록되어 있거나, 사회적경제조직의 범위가 엄격하기 때문에 굳이 별도의 등록절차를 밟지 않고 있다.

나. 한국 협동조합 운동의 재해석을 위해

한국의 기존 협동조합을 사회적경제조직에 포함할 것인가 하는 질문은 다양한 측면에서 여러가지 쟁점을 낳게 된다.

첫째, 기존 협동조합들이 과연 사회적경제조직의 규범적 정의를 지키고 있는가? 지킬 수 있는 가능성이 있는가라는 구성원들의 ‘의지’에 대해 의문시하는 사회적경제 진영에서 제기하는 쟁점이 있다.

둘째, 기존 협동조합들이 과연 사회적경제조직에 포함되면 실익은 없으면서, 오히려 다른 신생 사회적경제조직에 대해 기여하도록 강요받는 등 현재 조합원들의 자율적 의사결정을 저해하는 수단으로 사용되지 않을 것인가라는 의문을 제기하는 쟁점이 있다.

셋째, 기존 협동조합, 특히 농협이나 수협, 중소기업협동조합과 같은 생산자협동조합들이 규범적 정의에 미치지 못한다고 한다면, 정부의 사회적경제활성화사업으로 인해 만들어진 마을기업이나 자활기업, 사회적기업, 등록만으로 운영할 수 있는 기본법상의 (일반)협동조합 등은 과연 얼마나 규범적 정의를 지키는지 검증할 수 있는가라는 쟁점이 있다.

넷째, 기존 협동조합들은 법적으로는 모두 ‘인가’ 대상이며, 세법상으로는 준 ‘비영리법인’으로 제도화되어 있다. 법적으로만 보면 사회적협동조합과 거의 유사하다고 할 수 있으며, 대부분 공익적 목적이 법적으로 요구되어 있고, 엄격한 기준을 감독 규정이 있다. 따라서 형식적 지배구조는 민주적으로 되어 있는데, 이에 대해 문제제기를 할 경우, 실질적인 검증을 누가 어떻게 하느냐에 대한 쟁점도 제기된다.

다섯째, 셋째 쟁점과 넷째 쟁점을 피할 수 있는 효과적인 제도는 사회적경제조직으로 스스로 등록하게 하는 ‘등록제’를 법에 도입하는 것이다. 등록제를 도입할 경우 사회적경제조직이 되고 안되고는 “각 조직 지도자의 의지”의 문제가 된다. 하지만 이런 방식은 ‘한국의 법제도 전체 체계와 병립할 수 있는가?’, 현재의 새로운 사회적경제조직들의 여건을 감안할 때 ‘사회적경제조직의 활성화와 민간 사회적경제조직의 상호활성화’라는 법적 목적을 달성할 수 있는가라는 또 다른 쟁점을 만들어 낸다.

이런 쟁점들에 대한 합의를 도출하려면 사회적경제의 정의, 한국 사회적경제 전반에 대한 평가, 철학적 관점, 기존 협동조합에 대한 평가 등 광범위한 연구와 많은 토론이 필요하다. 필자는 이런 나열된 쟁점들이 사실상 한국 협동조합의 역사와 현황, 성과와 사회적 영향과 기여에 대한 구체적인 이해의 부족에서 발생하기 때문에 다른 효과적인 방식으로 해결할 수 있다는 관점이다. 따라서 각각의 쟁점을 짚기보다 관점의 전환에 대해 간략하게 설명하려 한다.

‘사회적경제조직의 제1구성원이 되어야 할 협동조합’에 대한 몇몇 논자의 관점은 협동조합 부문 내부의 협동이나 협력을 저해하는 방식으로 서술된 경우가 많다.

예를 들어 신용협동조합(이하 신협)의 자발성을 강조하기 위해 농업협동조합(이하 농협)이나 수협 등을 “하향식”으로 만들어진 “공사화”된 조직으로 언급하는 등의 평가들이다. 그리고 이런 정부의 협동조합 관련 제도정비가 곧 “자발적인 협동조합운동이 설립되지 못하도록 하는 원인”이 되었다는 해석들도 그러하다.

첫번째 접근은 국가가 수행하는 제도적 정비는 언제나 ‘협동조합운동’을 억누르는 것인가?에 대한 이해가능한 설명이 필요하다. 어떤 제도화는 협동조합운동을 성장시킬 수 있으며, 어떤 제도화는 그렇지 않을 수도 있다는 상식적인 답이 정답일 것이다. 그렇지 않다면 왜 신협, 생협 등 협동조합 운동으로 시작한 활동들이 적정한 수준에 도달하면 대부분이 법 제도적 정비를 요구하는가? 등의 질문에 대해 답하기가 쉽지 않다.

강렬한 의지로 시작한 협동조합들이 장기적으로 왜 운동성이 약화되는가에 대한 의문을 해소하기 위해 다양한 학자들이 의견을 제시하고 있다. 대표적인 것이 레이들로의 신뢰의 위기, 경영의 위기, 사상의 위기 논의가 될 것인데, 이 질문에 대해 더 적합한 단계 개념을 제시하고 있는 것은 멀닉이다.

멀닉은 협동조합의 변화를 3가지 단계를 들어 설명하고 있다. 첫째 단계는 유토피아 사상 단계인데, 이때는 당면한 사회의 문제점에 대한 분석과 필요한 협동조합에 대한 탐색으로 이뤄진다. 두번째 단계는 협동조합운동단계인데, 첫째 단계에서 합의된 협동조합을 설립하고 경영안정성을 높이면서 조합원을 확대하기 위해 열정적으

로 노력하는 단계이다. 마지막 세번째 단계는 시스템단계인데, 협동조합운동이 성공함으로써 역량과 함께 제도화가 정비되어 의식적 노력이나 분투가 줄어들거나 없다고 하더라도 시스템에 의해 지속가능한 운영이 이뤄지게 되는 단계이다. (멀닉, 1985; 김기섭 역:1992)

농협만 사례로 들어보자. 농협과 관련된 문헌이나 연구서⁶⁾들을 보면 농협은 처음부터 하향식으로 설립되었다고 단정할 이유가 없다는 것을 알 수 있다. 실제 많은 농촌의 청년들은 더 살기 좋은 농촌마을을 만들기 위한 뜨거운 열정이 있었으며, 실제 이들의 의지를 반영하는 전국적 조직들도 여러 개가 존재했다. 농림부장관도 실행협동조합을 만들어 1천여명의 협동조합 운동가를 육성하여 전국에 파견하였고, 자발적인 농업농촌 협동조합(혹은 협동조합적 공동체-이들은 1960년대 이동조합으로 편입된다)들이 수천 개가 만들어졌으며, 이런 농촌현장의 협동조합운동의 열기가 정부의 제도적 정비를 강제했다고 해석할 수 있다.⁷⁾

다만 당시의 농협은 이런 아래로부터의 운동이 레이들로 박사의 어법에 따르면 경영위기 단계를 완전히 넘어서지 못하는 상황에서, 산업진흥정책의 당근과 전국가적인 제도결정력의 약세로 인해 제도화되면서 정부의 과도한 개입을 받아들이게 된다. 정부는 1960년대 초 “산업진흥정책”의 일환으로 농협을 포섭하려하면서, 초기에는 중앙회에 은행업무를 겸임하게 하면서 중앙회장과 군농협조합장에 대한 임명제를 도입한다. 10년이 흐른 후 읍면단위로 단위농협을 합병시키기 위해 이동조합의 경영위기를 해소하는 강력한 도구로 신용사업 겸영을 제시하고, 이를 통해 아래로부터의 협동조합운동을 대부분 포섭하였다. 물론 이후에도 상호금융의 문제점은 1980년대 초반까지 해소되지 않아 지속적인 조정의 대상이 된다.

하지만 이런 제도적 지원을 제공하기 위한 명분을 만들기 위해서라도 농협에 대해 강력한 공공적 역할을 요구하게 된다. 종합농협체계를 바탕으로 한 농촌 낙후지역에 대한 기여는 이후 지속적으로 농협의 역할이 된다.

이런 설명은 단순히 정부가 하향식으로 농협을 통제했다는 설명과 달리 내부의 임원, 직원, 농민조합원의 움직임과 정부의 상호교섭 등이 다양한 측면과 층위에서 역동적으로 이뤄졌다는 것을 알 수 있다.

구체적으로 농협역사를 검토하면 1989년 농협조합장의 직선제 이후 농정부처와 농협은 끊임없이 상호간의 입장에서 제도, 정책 등을 긴장관계 속에서 조율해 오고 있다. 조율의 방향성에 대한 가치판단을 차치하면 단순히 농정부처의 하향식 지시를

6) 초기 농협조합장들의 회고와 같은 농협 내부자료는 물론이고, “그대들의 새마을운동”과 같은 미시사적 접근에 따른 연구서 등을 참고하라.

7) 1950년대부터 농업협동조합법을 만드는 것은 합의된 것이며, 그 구체적인 방법, 즉 주관부처의 결정 등 쟁점으로 농협법 제정이 지체된 것이다.

농협이 따르는 것은 아니라는 사실은 명백하다.

신협과 생협도 마찬가지이다. 처음에는 사회적 필요성에 의해 열정적인 아이디어가 제기되고, 10여년 이상의 협동조합운동이 전개된다. 이런 운동을 통해 쉽게 복제할 수 있는 성공모델이 형성되고, 사회적 확산을 더 용이하게 하여, 원래의 운동의 목적을 효과적으로 달성하고 영향력을 확대하기 위해 관련 법의 제정 등 제도화를 요구하게 된다. 일단 제도화되면 각 국가의 거버넌스 특성이나 당시의 시대적 상황에 따라 일정한 변용이 뒤따르게 된다. 1970년대초의 상황에서 제도화된 신협과 1990년대 말에 제도화된 생협의 차이는 이런 측면에서 더 깊게 검토될 필요가 있다.

사회적 문제를 해결하려는 사회적경제조직의 문제해결 역량은 각 단계마다 다른 패턴을 지니게 된다. 유토피아단계에서는 거시적인 담론의 전파에 따른 열정적 동의자들의 확대와 담론의 확산에 관련된 역량이 매우 중요하다. 이 단계를 통해 사회적경제 조직이 해결하려는 사회적 문제를 정식화하고 중요한 문제로 사회가 받아들이게끔 하여 실제 협동조합운동을 통해 이 문제를 해결하려는 조직가들을 확보하는 것이다.

협동조합운동단계에서는 유토피아단계에서 확보된 조직가들이 여러 협동조합을 만들어 내고, 이들의 분투를 통해 해당하는 협동조합의 다양한 성과가 창출되고, 조합원들을 확대해 나가게 된다. 소비자협동조합이나 신용협동조합은 조합원의 양적 확대에 용이한 협동조합 유형인데 반해, 사업자협동조합이나 노동자협동조합은 조합원의 질적 향상에 더 많은 신경을 써야 한다. 이 단계에서 협동조합의 지도자인 임직원이 가져야 할 역량은 세가지이다. 첫째는 현장에서 실제 운영되는 협동조합이 사회적문제를 해결하겠다는 설립 목적을 달성하도록 성과를 창출 하는 사업역량이다. 둘째는 연합회에 더 중요한 역량인데, 현장 협동조합들의 실패사례와 성공사례를 분석하여 적정한 협동조합 모델을 구체적으로 정비하고 전파하는 기획역량이다. 마지막으로 제도적 정비를 위한 대정부 활동도 중요한 역량의 하나가 된다.

시스템 단계에서는 조직의 지속가능성을 높일 수 있는 체계를 정비해 나가는 내부적 역량과 새로운 사회적 문제를 진단하고, 이의 해결을 직접할 것인지 아니면 다른 새로운 사회적경제조직이 해결하도록 자원을 지원할 것인지 판단하는 외부와 관계 맺는 역량이 필요하다. 하지만 일반적으로 사회적 문제에 대한 충분한 긴장관계가 시스템 내부에서 발생하도록 설계하지 않으면 시스템 단계의 안정성이 높아진 협동조합 구성원들은 전자의 역량에만 신경을 쓰게 된다. 농협의 경험은 특히 그러하다.

다만 시스템의 설계에서 제도적으로 강제된 요소들이 있는 경우 시스템 자체의

성과에 따라 사회적경제조직의 성과가 구성원의 의도와 크게 상관없이 만들어질 수가 있다. 시스템 성과라고 말할 수 있는 이런 부분은 한국 협동조합, 특히 농촌의 지역종합농협의 성과와 기여를 설명하는데 좋은 틀이 될 수 있을 것이다.

예를 들어 도시농협이 도시 지역사회에 대한 사회적 기여는 미미하다고 할 수 있겠지만, 농촌지역 농협은 유일한 신용점포를 가지고 있는 시스템 자체만 가지고도 농협 임직원들의 의지와는 상관없이 낙후 지역사회공동체의 유지에 기여하는 사회적 성과를 보이고 있는 것이다.

사회적경제조직의 가장 이상적인 모델은 1) 구성원 특히 지도자그룹의 의지, 2) 가치와 원칙을 구현한 운영방식, 3)성과적인 시스템 개발이란 3가지 요소가 유기적으로 결합되어 있는 것이어야 하지만, 최소한 1가지 이상이 달성되고 형식적이거나 민주적 운영을 강제하는 제도적 요건을 충족시킨다면 넓은 의미의 사회적경제조직이라고 정체성을 부여하고, 각 조직이 위의 3가지 요소를 더욱 강화하도록 유도하는 것이 제도적 정비의 관점에서는 바람직하다고 필자는 제안한다.⁸⁾

이런 관점에서 장원봉이 제시한 한국의 사회적경제조직과 비교해 보면 장원봉의 접근은 1)의 의지를 강조하고 있으면서 3)의 성과적인 시스템 개발에 대해서는 다소 소홀하게 평가하고 있는 것을 알 수 있다.

“한국의 사회적경제조직들은 국민기초생활보장법의 자활사업을 수행하는 자활후견 기관들과 노동부의 사회적 일자리사업에 참여하고 있는 실업극복단체들, 지역의 복지관들, 비영리단체들 그리고 1990년대 말부터 활성화되고 있는 생활협동조합, 열악한 환경이지만 여전히 협동조합의 정신을 계승하고자 하는 노동자협동조합들 그리고 최근 들어 활발한 활동을 하고 있는 공익재단 등으로 구성되어 있다고 할 수 있다.”(장원봉, 2006:209~210)

특히 2)가치와 원칙을 구현한 운영방식은 제도화 과정에서 형식은 유지되지만, 실질은 넓게 분산되는 사례가 많은데, 자활사업도 이런 범주로 해석할 수 있다. 사회적경제를 의식적으로 추진한 실업극복단체의 참여와 함께 제도화를 통한 전국적 확산으로 사회복지법인과 종교단체가 참여하면서 자활사업을 바라보는 시각도 복합적으로 변화되었다.

자활사업은 1960년대 이동조합의 아래로부터의 열망을 제도화하면서 포섭하는 구조와 유사하지만, 역사적 차이와 국가와 시민사회의 관계, 국가의 자기정체성의 차이로 인해 농협과 자활사업의 차이가 발생하는 것으로 이해할 수 있다.⁹⁾

8) 농업협동조합의 지도자 가운데 일부, 농민운동의 지도자들은 지속적으로 협동조합운동을 지향하며 제도로서의 농협에 대해 개혁활동을 전개했다. 1970년대 가톨릭농민회의 농협민주화운동과 1990년대초의 중앙회 신경분리 및 농협개혁운동은 수천 여명의 농업농민활동가들을 동원하고, 지역차원의 다양한 개혁운동으로 발전되었다.

9) 이런 관점에서의 비교연구는 앞으로 더 구체적으로 이뤄질 필요가 있다. 다만 그것은 사회적경제조직의 제도화가 가져오는

다. 우리나라 거버넌스 구조의 특징

앞에서 수차례 지적한 전체적 여건의 차이에 따라 사회적경제조직이 변형되는 구체적인 양상이 달라진다는 설명에 대해 논리적 보완을 하기 위해서는 거버넌스 이론을 검토할 필요가 있다.

협동조합 혹은 사회적경제조직의 제도화 과정이 민간의 운동적 성격을 강화하기 보다는 약화시키는 경험을 수차례에 걸쳐 하게 되면서 제도적 정비에 대한 민간의 우려가 형성되게 된다. 하지만 이는 사회적경제의 문제만이 아니라 우리나라 거버넌스 전체의 특징에서 연유하는 것이다.

거버넌스는 기존의 “Government(통치)”의 개념으로 설명하기 어려운 정부의 역할을 재정립하기 위해 Government를 포괄하면서 확장시킨 개념이다. 실질적인 개념의 영향력이 발휘된 것은 서유럽 행정국가(사회민주주의의 이념에 충실한 관료제적 복지국가)가 1970년대를 넘어서면서 새로운 환경에 제대로 적응하지 못하면서 이에 대한 새로운 정부의 모습을 모색하는 과정과 밀접히 연관되어 있다.¹⁰⁾

이후 뉴 거버넌스가 대두되며 시민사회의 참여를 강조하며 확장된 거버넌스 논의는 거버넌스의 국가별 유형과 변경 등 다양한 방식으로 이론적 함의를 확대해 간다. 이 가운데 사회적경제의 측면에서 보려는 것은 우리나라는 1980년대 중반까지는 “국가독점, 강압, 국가의 직접 개입, 기술관료의 강세”라는 특징을 지닌 ‘국가주의 거버넌스’ 유형에 속한다는 것이다. 이 때 제도화된 농협과 신협 등은 이런 국가적 거버넌스 구조 하에서 빠르게 국가의 하위시스템으로 포함되면서 동시에 ‘하위파트너’로서 요구되는 공적인 역할을 부여받게 된다. 1990년대 이후 소위 ‘87년 체제’가 도입되면서 우리나라의 거버넌스 유형은 네덜란드유형과 시장중심 유형의 경쟁 속에서 여전히 모색의 기간을 지나고 있는 상황이다.

우리나라는 거버넌스의 변화가 이런 사회경제적 활동이 집적되어 영향을 미쳤다 기보다는 정치적 격변에 의한 국가의 ‘위로부터의 재 조직화’에 의해 정책적으로 주도되고 있는 형태를 취하고 있으며, 국가 거버넌스의 변환 폭이 서구에 비해 매우 크게 나타남으로써 국가-시민사회-경제주체가 모두 적응의 지체현상을 보이고 있

장단점에 대한 실사구시적 접근과 원칙적인 신뢰를 바탕으로 긍정적 관점에서 이뤄져야 한다는 전제를 가지고 수행해야 한다. 필자가 하고 싶은 말은 농협 등 개별협동조합에 대한 정체성의 비판이나 제도화의 효과를 분석하는 방법론은 새로운 사회적경제조직에도 마찬가지로 적용되어야 한다는 것이다.

- 10) 거버넌스 논의는 엄밀히 말하면 서유럽의 행정국가 뿐 아니라 한국과 일본 등 동아시아의 발전국가 전체를 포괄하는 관료제적 국가 전체를 비판의 대상으로 하고 있다. 하지만 이는 서구 학자들의 시각이라 할 수 있으며, 절차상 민주적인 정당성과 합리적 목표를 지향하는 유럽의 국가(혹은 최소한 동아시아 국가 중 일본)들과 절차상의 정당성과 합리적 목표가 결여된 한국의 1987년 체제 이전의 정부는 다른 방식으로 해석해야 한다. 시장의 원리를 도입해야 한다는 측면에서는 양자의 차별성이 없는 반면에, 보다 확대된 거버넌스 논의의 한 축인 시민사회의 참여라는 측면에서는 비민주적이었던 국가와 서유럽의 국가 간의 차이는 매우 크다고 할 수 있다.

다.(장종익 외, 2011:23~24)

이 속에서 제도화된 생협, 자활사업, 그리고 2006년 이후에 도입된 사회적기업 등은 다양한 요소들이 서로 중첩되어 있는 상황이다. 예를들어 사회적기업의 제도적 배경은 이탈리아의 사회적협동조합의 영향력이 강하지만, 시장중심 거버넌스의 영향에 따라 담론은 오히려 미국식 혁신적 사회적기업에 초점이 맞춰지는가 하면, 실제 정부의 관심은 ‘일자리 창출을 위한 단기적인 성과 확보’에 있어 이에 따라 제도가 조정 되는 등 여러 요인들이 엇갈리면서 경쟁하고, 동시에 공공적 목표라는 거대한 담론으로 인해 접합되어 있는 실정이다.

우리나라 거버넌스의 특징은 앞으로도 한동안 유지될 것이기 때문에 사회적경제의 법적 제도화 작업에도 당연히 영향을 미치게 되고, 법제정 이후에도 지속적인 개정논의가 진행될 수 밖에 없을 것이다. 이런 점을 감안하여 사회적경제기본법 제정에 대한 관점을 정리할 필요가 있다.

라. 사회적경제 관련 제도 도입의 특징

EMES의 조사에서는 사회적기업을 풍부하고 광의적으로 해석하고 있다. 또한 미국에서 전개된 맥락적 이해의 하이브리드 스펙트럼도 마찬가지로 사회적기업을 광의적으로 해석하고 있다. 하지만 우리나라의 사회적기업은 제도화되면서 ‘인증’기업으로 협소화되어 버렸다.

우선 사회적기업에 대한 스펙트럼 상의 비교는 미국과 한국의 차이점을 명확히 해 줄 것이다.(장종익 외, 같은 책) 한국에서 협회나 전통적인 비영리법인으로 취급되는 학교법인, 의료법인 등은 서구의 관점에서는 상당히 비영리에 가깝게 속하지만, 한국에서는 사회적기업이라기보다는 제도적 특혜로 해석되어지는 경향이 강하다.

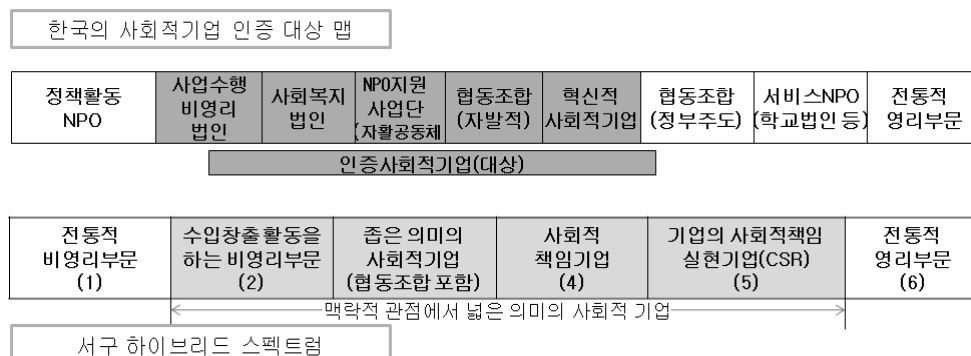


그림 1. 서구와 한국의 하이브리드 스펙트럼의 비교

이런 스펙트럼의 차이뿐만 아니라 사회적경제조직의 제도적 도입의 순서도 서구와 다른 방식으로 나타나게 된다. 즉 협동조합의 일반적인 승인과 함께 1970년대 이후 새로운 사회적문제를 해결하기 위한 다양한 새로운 경제조직들을 포섭하는 방식으로 사회적기업 논의가 전개된 유럽과 달리, 한국은 산업진흥정책의 일환으로 한정된 유형과 산업부문의 협동조합만을 제도화한 후 1990년대의 사회적 문제 해결을 위해 역시 ‘개별정책’으로 접근한다.

이런 활동은 초기 노동자협동조합운동과 실업극복운동의 영향과 IMF에 따른 일자리 정책이 복지정책의 개발과 결합되어 국민기초생활보장법과 자활사업으로 나타났다. 사회적경제활성화사업의 최초의 제도화가 이뤄진 것이다. 하지만 그 제도적 취지는 사회적경제라기보다는 복지정책의 일환으로 받아들여졌다.

이후 사회적기업 논의가 제도화될 때에도 이를 단순한 몇몇 사회적경제활동을 수행하는 우수조직에 대한 ‘인증’ 및 ‘일자리창출과 관련된 한정된 지원’으로 축소함으로써 사회적기업도 하나의 정책으로 환원된다.

사회적기업 정책의 영향을 받아, 마을기업 정책과 농어촌공동체회사 정책 등 비슷한 정책들이 확산되었다. 하지만 여전히 국가 차원의 제도적 해석으로는 이들은 하나의 사회적경제조직이 아니라 각 개별 정책의 민간 하위파트너에 불과했다.

협동조합기본법은 사회적기업의 활성화를 지향하면서 추진된 측면이 있다. 법제정 과정에서 민간과 야당의 역할도 컸지만, 정부여당에서 별도의 사회적기업 법인격을 부여하는 것보다 협동조합을 자유롭게 설립할 수 있도록 하면 제도적 효과성이 높을 것이라는 판단이 있었기 때문에 협동조합기본법 제정이 순조로이 이뤄졌다고 할 수 있다.

협동조합기본법 제정 후 특정한 하나의 제도적 정비가 한국 사회에 얼마나 큰 영향을 미치는지 확인할 수 있었다. 2012년 협동조합기본법의 시행과 함께 다양한 협동조합들이 설립되고 있다. 유토피아적 단계가 생략된 자발적인 설립의 강력한 움직임으로 묘사할 수 있는 이런 특징은 한국사회의 특징, 거버넌스의 학습효과와 연계되어 있다.

제도가 국민 일반에게 미치는 효과가 강력한 한국적 특성을 보여주는 것이기도 하지만, 한국의 사회적 문제가 기존의 자활이나 사회적기업의 대상이었던 제도적으로 정의된 취약계층에 한정된 것이 아니라 매우 광범위하다는 것을 보여주는 반증이기도 하다. 일반협동조합의 폭발적인 설립은 지향성의 불안정함에 대한 우려를 드러내주면서 동시에 기존 사회적경제의 문제설정이 이들 현실에 광범위하게 축적되어 있던 사회적 문제가 필요로 하는 수요들을 담기에 협소하였다는 사실을 역으로

보여준다.

반면에 유럽에서는 협동조합 및 사회적기업과 관계가 깊었던 재단이나 협회, 서비스 비영리단체 등은 한국적 상황에서는 오히려 관계가 없거나 국가 재정을 둘러싼 경쟁자로서 작동하는 경우가 많다. 대부분의 협회는 1970년대 이후 정부의 특정한 업무를 대행하는 제도를 통해 국가와 관계를 맺게 되거나, 특정한 업종의 진입장벽으로서 작동하기도 하여 “열린 협동, 연대”의 대상이 되지 못하게 되었다.¹¹⁾

마. 소결 : 한국적 특성의 제도적 함의

이번 장에서는 “사회적경제의 정의와 범위”를 어떻게 설정할 것인지를 한국의 다양한 상황, 특히 한국 협동조합의 경험에 대한 해석을 재구성하면서 정리하려 했다. 여러가지 한국적 특징에 따라 한국의 사회적경제의 범위를 확정할 때 연구자 사이에서의 차이도 당연히 나타난다. 노대명(2007)은 시장에 연계되어 있는 사회적경제 조직으로 기존의 농협/수협/산림조합 등을 포함하고, 새로운 사회적문제를 해결하면서 정부의 지원을 받고 있는 장애인 보호작업장이나 자활근로사업단 등도 포괄하는 한국의 사회적경제의 범위를 설정하게 된다.

표 8. 한국의 사회적경제 구성(노대명)

성격 I	성격 II	유형 분류	세부 설명
국가 ▼ ▼ ○ ○ 사회적 경제 ○ ○ ▲ ▲ 시장	정부 의존 ▲ ○ ▼	공공지원형 일자리사업	장애인 보호작업장/노인생산공동체
			복지부 자활근로사업단
			노동부 사회적일자리사업
	자립지향	공공지원형 사회적기업	자활공동체
			노동부 사회적 기업
			대안금융기관
	비영리 ▲ ○ ▼ 영리	민간 지원기관	시민단체(서비스 공급형)
			노동자협동조합
			생활협동조합
			농협/수협/산림조합
			신협/새마을금고

자료 : 노대명(2007)에서 인용

엄형식(2008)은 벨기에의 ‘왈룬사회적경제위원회’의 개념을 가져와 한국의 사회적 경제를 전통적 사회적경제와 새로운 사회적경제로 구분한다.

11) 이런 평가는 농업협동조합 등에도 적용가능하다. 단, 1987년 이후 역동적인 정치, 사회, 경제의 변화는 기존 조직의 개혁에 대한 내외부에서의 활동, 새로운 조직의 설립 등을 통해 협동조합에서도 비영리단체에서도 사회적경제조직의 확산을 위한 모티브들은 나타나고 있다. 사회적기업 및 정책과 관련된 거버넌스에 대한 상세한 논의는 (장종익외, 2011)을 참조하면 된다.

표 9. 한국의 사회적경제 구성(엄형식)

기 준	유 형	조 직
전통적 사회적경제	전통적 협동조합	농업협동조합
		수산업협동조합
		산림조합
		새마을금고
		신용협동조합
새로운 사회적경제	민간단체	-
	새로운 협동조합	소비자생활협동조합
		노동자협동조합
	사회적 기업	-

자료 : (엄형식, 2008)

전통적 사회적경제는 전통적 협동조합으로서 농협, 수협, 산림조합, 새마을금고, 신협을 포함시키고, 후자는 민간단체, 새로운 협동조합, 사회적 기업으로 나눌 수 있고, 새로운 협동조합에는 소비자생활협동조합과 노동자협동조합을 배치했다. 이는 한국 생협의 제도화가 늦어졌기 때문이란 점과 생협이 유럽의 소비자협동조합과 가치지향에서 차이를 보이기 때문에 다른 나라와 다른 방식의 구분이 이뤄졌다. 반면 앞에서 제시된 것과 같이 장원봉은 가치와 의도, 실질적인 민주적 운영을 기준으로 사회적경제의 범위를 보다 엄격하게 설정한다.

신명호(2009)도 사회적경제의 범위로 “협동조합들 가운데 사회적 목적, 자율성 및 민주적 의사결정, 이윤배분 제한 등의 기준을 충족하지 못하는 농업협동조합, 수산업협동조합 등 일부 협동조합을 제외한 대부분의 협동조합, 비영리민간단체 중에서 생산, 교환, 분배, 소비 등의 경제활동과 무관한 단체를 제외한 NGO를 포괄”하는 설명으로 한국의 사회적경제조직을 구분한다. 그는 경제활동의 영역으로 나눈 후 사례를 제시하고 있는데, 기존의 조직은 대부분 배제되고 새로운 시민사회운동과 새롭게 대두되는 협동조합들만 포함시킨다.

표 10. 한국의 사회적경제 구성(신명호)

경제활동영역	사회적경제 조직의 예	
생산	사회적기업, 자활공동체, 사회적 일자리 사업 조직, 노동자협동조합 등	로컬푸드운동 네트워크
소비	생활협동조합, 의료생협, 공동육아협동조합 등	
교환	지역화폐, 아나바나운동단체 등	
분배	자선모금단체, 마이크로크레딧 기관 등	

자료 : (신명호, 2009:36)

하지만 이런 구분도 분류의 원칙과 비교할 때 문제점이 발생할 수 있다. 정부의 지원만을 바라면서 사회적기업이 된 경우에는 신명호의 분류방식이라면 사회적경제 조직에 포함시키면 안된다. 자활센터나 자활기업의 경우에도 실질적인 운영을 감안하여 일부는 포함시키고, 일부는 포함시키지 않아야 한다. 미소금융도 포함할 수 없다. 그렇다면 신명호의 분류기준은 사회적경제 ‘운동’만을 사회적경제로 호명하는 것이라고 할 수 있다. 하지만 그렇게 검증할 수 있는 방법이 없으니 ‘새로운 사회적경제’는 모두 포괄하는 절충이라고 평가받을 수 있다.

이렇게 신명호의 분류에 따라 구분한 사회적경제는 그 규모가 협소하고, 통계적 검토가 어려우며, 성공확률이 낮고, 사회적 확산이 어려워 의지적 측면에서의 열정은 높으나, 실질적인 사회적 문제 해결의 성과를 달성한다는 측면에서는 취약할 수 있다는 질문도 받을 수 있다. 이런 범위의 확정에 대한 기존 논의를 검토하면서 필자는 보다 폭넓은 범위 확정의 기준이 제도구성에는 더 효과적이라는 판단을 하게 된다.

기존의 전통적 협동조합들이 가지는 시스템적인 성과에 주목하고, 이들의 잠재력을 다시 호명하여 사회적경제의 정체성을 강화시키는 것이 중요하다. 동시에 새로운 사회적경제조직의 제도화 과정에서 나타나는 문제점들에 대해서도 객관적 입장에서 전통적 사회적경제조직들의 평가 방법과 동일한 기준을 적용할 필요가 있다.

이런 기준에 따르면 각각의 사회적경제조직의 구성요소들은 각각의 장단점을 가지고 있다. 개별법 협동조합은 제도적으로 보면 협동조합기본법의 “사회적협동조합”의 구조와 흡사하며, 시스템의 성과는 높고 잠재력도 많이 가지고 있지만, 의지와 운영측면에서 취약점을 드러내고 있다. 한국의 사회적기업은 사회적경제조직들의 우수사례에 대해 정부가 인증 절차를 거쳐 선정함으로써 상대적으로 새로운 사회적경제조직 중에는 조직적 정비가 우수하지만 동시에 일자리창출이란 평가관점으로 협소화시키는 것을 알 수 있다. 마을기업과 농어촌공동체회사 등은 지역사회기여라는 목적은 명확하면서도 원칙과 가치지향을 제도적으로 강제하지 않으면서 지원체계를 만들어 내는 문제점을 가지고 있고, 자활기업은 보건복지부의 평가시스템의 편향으로 인해 사업운영역량을 충분히 고려하지 않아 지속가능성에 의문이 있으며, 사유화되는 문제에 대한 충분한 제도적 보완이 없지만, 취약계층을 주로 하고 있어 조직의 목적과 구성원의 구성은 사회적경제조직에 가장 가깝다는 장단점을 인정할 수 있다. 이런 모든 문제들은 ‘억압적 과잉국가기구’였으면서, 80년대 후반 이후 민간의 협력을 요청하게 되면서, 동시에 ‘재량예산’이 풍부한 한국적 특성에 따라 공공적, 공익성 성격이 높은 사회적경제조직(전통적이건, 새로운 유형이건)이 어느 정도 제도화

되면 다른 나라에 비해 월등한 수준의 ‘지원’, 그것도 직접적 지원을 제공하는 정책 방식을 통해 촉진하면서 동시에 순차시키게 되는 한국의 거버넌스 특성에 의해 만들어 진다.

반면에 우리나라의 국가 거버넌스 유형은 갈수록 시장 주도적 방식으로 전환되어 가고 있게 되어, 기존에 국가적 자원을 제공해 주었던 농업 등의 1차 산업과 중소기업 등에 대한 자원동원도 축소시키는 경향을 보이고 있어, 이들 구성원들의 사회적 문제는 강화되고 있으며, 일부는 내부적 개혁으로 일부는 계층적 정책운동으로 지속적으로 나타나고 있다. 따라서 전통적인 사회적경제조직이 시장과 국가에 포섭이 완료되지 않았으며, 될 수도 없는 상황이다.

이런 상황에 대한 이해는 오히려 사회적경제조직의 범위를 더 넓게 잡을 수 있도록 도와 줄 수 있다. 시민사회의 역할과 비영리법인의 협력이 거의 없는 한국적 상황에서는 다른 어떤 나라보다도 사회적경제의 포괄적 범위를 호명하여 단일한 정체성을 부여할 필요성이 있다.

4. 사회적경제 관련 민간 활동 및 제도의 발전

가. 지역별 사회적경제 연대조직들의 설립과 운영

사회적경제의 중요한 특징 중에 하나가 ‘연대’이다. 따라서 이미 민간의 다양한 조직들은 연대활동을 수행하고, 그 결과 상설적인 협의체들을 자연발생적으로 이미 다양하게 만들고 있다. 아래 표는 지역별로 이미 사회적경제조직 혹은 지도자들 간의 네트워크 및 협의회가 만들어진 곳을 최대한 찾을 수 있는 만큼 찾아 정리한 자료이다. 인터넷을 통해 검색할 수 있는 곳만을 정리한 것으로 더 많은 구조가 있으며, 최근에 만들어지는 기초지자체 단위 협동조합협의회도 상당수 자활이나 사회적기업 등의 협동조합 전환에 따라 연계가 되고 있어 사실상의 지역단위 연대조직은 훨씬 광범위하게 퍼져 있는 것으로 추정된다. 이는 이미 민간진영의 사회적경제에 대한 새로운 영역의 공통 정체성은 자리잡혀 있다는 것으로 이해할 수 있다.

표 11. 사회적경제 연대조직 일람

범위	명칭
전국	한국협동사회경제연대회의
광역시	충남사회적경제네트워크
	전라북도협동사회연대회의
기초	서울시사회적경제네트워크
	강릉시사회적경제네트워크
	남양주협동사회경제네트워크
	광명사회적경제네트워크
	천안협동사회경제네트워크
	춘천사회적경제네트워크
	화성시사회적경제협의회
	홍성협동사회경제네트워크

나. 사회적경제 관련 제도적 요구 및 공약

민간 사회적경제 진영의 사회적경제 전반에 대한 정체성 정립을 위한 제도적 정비에 대한 요구도 계속되어 왔다.

2012년 대통령선거를 앞두고 한국협동사회경제연대회의에서는 10월 <2012 사회적경제 정책과제>를 제안하며, 대통령 직속 집행역량이 있는 사회적경제 위원회 설치를 요구했는데, 그 핵심을 표로 정리하면 다음과 같다.

협 동사회경제연대회의의 회원조직인 (사)한국사회적기업중앙협의회에서도 총선부터 주요 정책제안으로 1)지역별 사회적기업 클러스터 조성, 2)사회적경제위원회 구성 및 통합육성 체계화, 3)사회연대기금 조성 등 사회적경제 전반의 발전을 위한 정책대응을 해 왔다.

표 12. 사회적경제 위원회의 필요성과 방향

구분	내용
필요성	고용노동부는 사회적기업의 양적 성장에 기여했고 다른 부처와 지자체의 사회적기업에 대한 관심을 불러일으켰음. 그러나 현행 고용노동부 사회적기업과 체제만으로는 사회적 기업 육성정책을 효과적으로 수행하는 것에는 한계가 있음 범부처적, 지자체와 중앙정부를 아우르는 사회적경제조직 육성을 추진하기 위해서는 현행 기능별로 구분된 부처를 넘어서는 조직이 필요
범위	사회적 목적성을 갖는 협동조합, 사회적기업, 커뮤니티 비즈니스 등 사회적경제 영역의 다양한 활동을 포괄함
역할	사회적경제 영역의 다양한 활동을 범부처적으로 조율 범부처적, 지자체와 중앙정부를 아우르는 사회적경제조직 육성 추진
위상	정책조율기능만을 갖는 국무총리실에 사회적경제 위원회를 설치하는 것은 힘 있는 정책 추진이 어려움, 대통령 직속 위원회로 설치 단순한 대통령 자문기구의 역할을 넘어서서 중요한 정책 방향을 결정하고 사업을 추진할 수 있는 위상을 가져야 함.

자료 : 한국협동사회경제연대회의, <2012 사회적경제 정책과제>

표 13. 2012 주요 대통령 후보 공약 및 국정과제

	배경	내용
문재인	사회적기업육성법이 제정되고 지원사업이 시행되고 있지만, 관련자들 사이의 충분한 합의형성과 기반이 불충분하고 부처간의 성과경쟁 폐해 등의 문제점이 나타남	- 사회적경제 정책지원 - o 대통령직속 사회적경제위원회 신설 - o 사회적 가치 측정 및 평가기법 체계화 - 사회적 금융 조성 - 사회적경제에 대한 공감대 강화 - 공공서비스를 사회적경제 모델을 통해 확대 - 사회적경제 모델 적극 활용하는 기초자치단체 집중 지원 - 베이비부머세대, 경력단절여성, 귀촌희망자의 제2의 인생 설계 지원(문재인후보 정책종합발표문 p31,32)
안철수	사회적기업, 마을기업, 자활기업 등 부처별로 분절적이고 경쟁적인 사회적경제 정책 추진으로 비효율 및 소통 비용 낭비가 초래됨(약속 p180)	- 부처간 유사, 연관 사업들간의 통합적 정책조율 기능 강화 : 사회적협동조합, 사회적기업 등 사회적경제 영역의 다양한 활동을 범 부처적으로 조율할 수 있는 통합 지원체계 구축 -지역 생태계 조성의 허브 역할을 할 중간 지원기관 육성 -지자체, 시민사회, 사회적경제계, 기업계 등이 참여하는 지역 사회적경제위원회 운영(안철수의 약속 p181)
박근혜		협동조합 및 사회적 기업 활성화를 통해 지속 가능한 양질의 일자리 창출 등 '따뜻한 성장'과 '국민행복' 실현(인수위 국정과제)

이러한 민간의 요구에 대해 대통령 후보 및 대통령의 관련 공약 및 국정과제가 제시되었다. 문재인, 안철수는 사회적경제 관련 부처 간 경쟁 분절적 논의를 이유로 통합 부처의 필요성을 공약에 반영하였으며, 박근혜는 후보시절에는 공약에 포함되지 않았고, 인수위에서는 협동조합과 사회적기업을 활성화시키겠다는 의지를 국정과제에 포함시켰다.

6.4 지방 선거와 관련하여 여야를 막론하고 다양한 사회적경제 정책들이 제시되고 있다. 이중 대부분은 사회적경제를 통해 지역사회 문제를 해결하는 계기를 만들 수 있다는 점에 주목하면서 관련 공약을 제시하고 있다. 가장 강조점을 두는 것은 내수활성화에 영향이 깊은 일자리창출인데, 특히 모든 지역의 문제가 되고 있는 은퇴 세대를 위한 일자리 정책이 많다. 다음으로 교육, 보육과 관련한 복지 관련 보완, 강화 정책을 사회적경제를 통해 모색하고 있다.

표 14. 지방선거 자치단체장 사회적경제 공약(일부)

지역	공약주요내용
광역	수익 창출이 가능한 어르신 일자리를 협동조합, 사회적 기업, 마을기업 등 사회적경제로 개발하여 31개 시·군에 6000개의 새로운 일자리를 창출
광역	-사회적경제 육성으로 4년간 2만4천개의 일자리 창출 -도와 시·군, 농협·수협·축협·신협·새마을금고 등 사회적경제 성격의 민간금융기관이 참여하는 사회적경제 금융재단을 1천억원 규모로 설립 -경기 사회적경제진흥원을 세워 사회적경제실천의 컨트롤타워 역할을 수행하도록 함, 사회적경제과를 신설해 관련 업무를 맡김 -공공조달의 3% 사회적경제에 배정 -직장보육시설의 보육협동조합 전환 유도, 아파트단지·공단·상가지역의 공동보육 협동조합 설립 지원 등
기초	-마을기업, 마을공동체, 협동조합확대 -협동조합지원센터 설치를 통한 협동조합 1000시대 건설 -서민경제 협동조합의 활성화로 임기 내 청년과 노인 일자리 1만개 창출을 공약
기초	-사회복지서비스 일자리 창출 위한 공익형 협동조합 건설 지원 -사회적경제지원을 위한 마이크로크레딧 사업 실시 -연수구마을기업지원조례제정 통한 마을기업 확대 -사회적기업, 협동조합 위한 공동업무 및 회의 공간 마련
기초	-사회적경제 주체의 고용율이 전주시의 10% 달성 -협동조합, 사회적기업 계획 수립시 전문가 컨설팅 지원 및 창업비, 운영비 지원

이미 지난 1월과 2월에 새누리당은 사회적경제특별위원회를 새정치민주연합은 사회적경제정책협의회를 구성하여 전국 사회적경제 매니페스토실천협의회와 함께 공통의 사회적경제공약을 제시하기로 했다. 5월에 각 당의 지방선거 공통공약이 제시 되면 사회적경제의 제도적 완성은 더 빠르게 박차를 가할 수 있을 것이다.

다. 지방자치단체 관련 조례의 제정

2014년 4월 24일 지방자치법규시스템을 통해 검색한 결과 사회적경제가 제목으로 사용된 조례는 모두 27건으로 나타났다.

이 가운데 광역의 관련 조례는 7건이며, 6개 시도에서 사회적경제 조례가 제정되었다. 전체 17개 시도의 절반에 가까운 숫자이다. 광역자치구에서는 9건의 관련 조례가 제정되었고, 시군에서는 10건의 관련 조례가 제정되어 있다.

공포일자는 서울시 성북구의 조례가 2012년 7월 19일로 가장 빠르며, 대부분이 2013년부터 제정되고 있다. 최근에 협동조합 지원조례를 사회적경제 조례로 교체하려는 움직임이 나타나는데, 이럴 경우 거의 대부분의 지자체에서 사회적경제 지원조례가 제정될 것으로 보인다.

표 15. 지방자치단체 사회적경제 관련 조례 현황

구분	법규명	공포일자
광역	강원도 사회적경제 육성 지원에 관한 조례	2014.1.3.
	경기도 사회적경제 육성 지원에 관한 조례	2014.1.10.
	충청남도 사회적경제 육성지원에 관한 조례	2012.7.25.
	광주광역시 사회적경제활동 지원 조례	2013.8.1.
	서울특별시 사회적경제기업 제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 조례	2014.3.20.
	서울특별시 사회적경제기본조례안	발의(14.3.15.)
	인천광역시 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례	2014.1.9.
광역 자치구	광주광역시 북구 사회적경제 육성지원에 관한 조례	2013.12.24.
	광주광역시 서구 사회적경제 육성·지원위원회 운영 조례	2013.7.11.
	대전광역시 유성구 사회적경제 육성 지원에 관한 조례	2014.4.18.
	서울특별시 도봉구 사회적경제기업 제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 조례	2013.6.13.
	서울특별시 성동구 사회적경제 활성화 지원에 관한 조례	2013.7.18.
	서울특별시 성북구 사회적경제제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 조례	2012.7.19.
	서울특별시 영등포구 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례	2014.4.24.
	인천광역시남구 사회적경제 육성지원에 관한 조례	2013.11.18.
	인천광역시부평구 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례	2014.4.7.
시군	광명시 사회적경제제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 조례	2013.1.7.
	아산시 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례	2013.10.25.
	안동시 사회적경제활동 지원 조례	2014.1.3.
	의정부시 사회적경제 육성 지원 조례 제정안	입법예고
	천안시 사회적경제 육성에 관한 조례	2013.5.13.
	천안시 사회적경제 육성지원에 관한 조례	2013.5.13.
	화성시 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례	2013.12.1.
	화성시 사회적경제지원기금 설치 및 운용 조례	2014.1.1.
	완주군 사회적경제제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 조례	2013.4.25.
	인제군 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례	2014.1.7.

자료 : 2014년 4월 24일 검색(자치법규정보시스템)

라. 지방자치단체 관련 육성계획의 수립

더 앞서 나가는 지역의 경우에는 조례 뿐만 아니라 사회적경제를 통합하는 정책들도 제시하고 있다. 이를 위해 사회적경제과 혹은 사회적경제팀의 전담 행정조직을 둘 뿐만 아니라 사회적경제 활성화에 대한 계획이나 관련 연구도 진행하고 있다.

각 지자체 육성계획에서는 대부분 통합적 지원체계의 정비 필요성, 사회적경제 전문 지원체계 마련, 금융지원 방안 수립, 전략분야 양성 등의 내용이 제시되어 있다.

표 16. 주요 광역시 사회적경제 발전계획 보고서

과제	주요 내용	연도
전라북도 사회적경제조직 실태분석과 활성화 방향	-통합적인 사회적경제 정책의 방향 설정 필요 -도와 시군의 통합적 사회적경제 정책 전달체계 정비 -사회적경제에 우호적인 시장환경 조성을 위한 사회적 책임조달 확대 -사회적경제 조직들을 연계한 지역통합형 경제활동 조직화 사업전략 개발 -생활 속에서 사회적경제를 진흥하는 교육 시스템 구축	2013
충청남도 사회적경제 5개년계획	-사회적경제 시·군 현지화 추진 -우수 사회적기업 육성 -사회적경제조직 오피스업무 지원 서비스 -협동조합 설립 지원체계 구축 -사회적경제 다큐멘터리 제작 -도내 기업 연계 사회적경제 활성화	2013
경기도 사회적경제 실태와 정책방향	-경기도사회적경제육성위원회 운영 -사회적기업희망재단의 컨설팅, 인력양성네트워크 강화 -경기도 사회적경제 통합 DB 구축 -사회적경제조직 클러스터 조성 -기업의 사회공헌(CSR)과 연계된 사회적경제기금과 육성 플랫폼 구축	2013
서울시 사회적경제 5개년 계획 수립	-협동조합 주택 / -의료부문 사회적경제 -교육부문 사회적경제 / -제조업 클러스터 -노인분야 사회적경제	2014

지역별 사회적경제 연대조직의 설립과 운영, 민간진영의 사회적경제 제도화에 대한 다양한 시기의 요구, 정치권의 공약 반영, 사회적경제 관련 통합 지원조례의 제정과 관련 육성계획의 수립 등 다양한 측면을 검토한 결과 사회적경제에 대한 국가적 차원의 제도화 작업은 시기상조가 아니라는 사실을 확인할 수 있다.

한국의 경우 지방자치단체의 자율성이 유럽의 다른 나라들과 달리 높지 않은 상황이므로 자치단체의 제도화와 국가차원의 제도화의 시차가 넓을 필요가 없다. 광역단위에서 사회적경제 통합 제도가 필요하다고 본다면 그것은 곧 국가적 차원에서도 통합제도가 필요하다고 보는 것이다.

5. 사회적경제기본법 제정의 필요성

앞에서 정리한 각국의 사회적경제기본법의 설립 목적 및 우리나라 사회적경제의 현황과 특성, 범위의 획정에 관한 논의, 기존의 민간진영의 제도적 요구, 지방자치단체의 제도화 수준 등을 감안하여 다음과 같이 몇 가지 사회적경제기본법의 제정이 왜 필요한지를 정리하려 한다.

가. 사회적경제 정체성의 부여를 통한 연대체계 강화

규범적 및 제도적으로 사회적경제와 사회적경제조직의 정체성을 확정지어 주는 것은 관련 조직의 활동에 대해 국가적 차원의 보증을 제공하는 것과 같은 효과를 가진다.

국가적 차원의 제도화, 특히 사회적경제기본법을 통한 정체성의 확정은 사회적경제가 가지는 사회, 경제 등 여러 차원에서 사회적경제라는 존재의 정당성을 부여해주는 것으로 향후 사회적경제조직이 활동을 벌여 나가는 데 기여할 것이다.

세분화하여 지역, 업종 등의 영역에서 사회적경제조직으로 동일한 정체성을 부여받은 조직들은 법인격이 각각 다른 협동조합이나, 주식회사, 혹은 시민사회단체라 하더라도 연대활동을 만들어 내는데 더욱 용이하게 될 것이다. 지역단위의 협의회나 연합회가 사회적경제의 동일한 정체성 하에 기본법 상의 특수법인으로 구성될 수 있다면 연대활동은 강화되고 촉진될 수 있다.(새누리당 법안)

그동안 각 정책별 지역협의회의 구성에 따라 민간진영에서 발생했던 일부 갈등들은 완화될 것으로 보인다. 사회적경제기본법의 제정은 이런 필요성을 반영하도록 제정될 필요가 있다.

나. 사회적경제 범위의 확대로 민간협력 확대

그동안 사회적경제의 범위로는 주로 기본법협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활이라는 4가지만을 꼽는 경우가 많았다. 이는 관련 정책이나 법 가운데 가장 새로운 사회적경제조직과 가까운 것을 명시하다보니 그런 것인데, 한국 사회의 특징과 제도화의 패턴을 검토한 결과 사회적경제의 제도적 범위를 개별법 협동조합으로 확대할 필요가 있다.

기존의 개별법들로는 이런 문제를 해결할 수 없기 때문에, 이런 사회적경제조직의 범위를 확대하여 정체성을 부여하기 위해서라도 사회적경제기본법이 필요하다. 사회적경제기본법에서는 농협, 수협, 신협, 생협 등 개별법 협동조합을 사회적경제조직의 범위로 호명하여 사회적경제의 범위를 확대함으로써 민간의 상호부조의 가능성과 협력 방법을 대폭 확대할 필요가 있다.

농협과 생협 등의 소매유통 채널은 사회적경제조직 전체의 마케팅에 크게 기여할 것이면서, 동시에 농협의 정체성 제고에도 기여할 것이다. 농촌지역사회공동체를 유지하고 있는 농협은 사회적경제조직의 구성원으로 호명되면서 기존의 홀로 문제를

해결하려고 하면서 발생한 난점들을 상당부분 해결할 수 있을 것이다.

더구나 이종협동조합간의 연합회 설립을 제도적으로 보장해 줌으로써 이탈리아의 협동조합연합회나 몬드라곤 협동조합복합체와 비슷한 조직들을 구성할 수 있도록 하고 있어 민간진영의 상호부조에 획기적인 전기가 마련될 수 있다.(새누리당 법안) 사회적경제조직의 범위 확대는 한국적 특성을 반영하는 것임과 함께 관련 구성원 조직들에게 실용적인 혜택을 주기도 한다.

다만 사회적경제의 규범적 정의와 제도적 정의의 불일치가 민간협력의 방향을 왜곡시킬 수 있는 우려가 있다는 점에서 대표단체 혹은 지역별 대표단체의 정의가 포함될 필요가 있다.

멕시코 등 다른 나라의 사회적경제법에서 대표단체가 되기 위해서는 첫 번째, “법에 명시된 다양한 유형의 단체 대부분을 규합”하면서, 동시에 “직접적인 형태로 혹은 대표성 절차에 준하는 부문 간 연맹들의 중간 조직을 통해, 전체 가입 회사 또는 단체의 최소 25%를 대변”하도록 하고 있다. 이는 규모가 큰 조직에 의해 사회적경제 민간진영 전체가 종속되는 것을 방지해 주며, 민간진영의 민주적 연대활동을 보장한다. 이런 취지의 내용이 추가될 필요가 있다.(새천년민주연합 검토안에 포함)

다. 대국민 사회적경제에 대한 인식 제고

동일한 정체성을 제도적으로 확보할 경우 내부적인 결속력도 높아지지만, 대외적인 인지도도 증가할 수 있다. 사회적 목적을 달성하기 위해 설립되고, 참여를 통한 민주적 방식으로 운영되는 사회적경제의 긍정적 이미지는 사회적경제기본법의 제정과 함께 협동조합이나 사회적기업 등의 분산된 이미지를 포괄할 수 있어 더 강화되는 계기를 만들어 줄 수 있다.

하지만 이런 효과를 자연발생적으로 기대한다면 법 제정의 취지가 잘 드러나지 않는다. 가급적 사회적경제기본법 조문에 이에 대한 조문을 추가하고, 사회적경제 육성계획 등에 반영하는 것이 바람직하다.(새천년민주연합 검토안에 포함)

라. 사회적경제 활성화 사업의 통합적 조율

우리나라에서 사회적경제기본법이 필요한 가장 단기적이고 현상적인 요구는 사회적경제 활성화 사업의 통합적 조율이 가능한 시스템을 구축하는 것일 것이다.

관련 정책들의 각 부처별 분산적 운용은 정책의 효과성을 약화시킬 뿐만 아니라 관련 민간진영의 통합을 방해하는 등의 문제점을 드러내 왔다. 사회적경제기본법의 제정을 통해 관련 부처들의 활성화 사업의 통합적인 조율을 할 수 있는 부처 정비가 필요하다.

이 때 주의할 점은 기본법의 주무부처가 정해진다고 하여 그 주무부처로 사회적경제활성화 사업을 모두 통폐합하는 것이 아니라, 각 부처의 정책과 사업을 유지하는 선상에서 미션과 비전에 맞도록 체계적인 조율한다는 관점을 명확히 하는 것이다. 그렇지 않을 경우 사회적경제기본법의 제정은 오히려 전체 국가에서 사회적경제를 열린 구조로 만드는 것이 아니라 닫힌 계토로 만들어 버릴 수가 있다.

다음으로 주무부처를 통합한다고 할 때 어디를 주무부처로 할 것인가도 중요한 과제가 된다. 다른 나라의 경우를 정리해 보면 ① 기존 중앙부처 중 하나로 지정한 경우, ② 기존부처에 외청으로 둔 경우 등의 유형이 있다.

첫 번째 기존부처 중 하나로 지정한 경우는 스페인, 에콰도르, 캐나다 퀘벡의 경우로, 각각 ‘노동이민부’, ‘행정부’, ‘지방자치, 지역 및 국토부’가 주무부처이다.

두 번째 기존부처에 외청 형태로 둔 경우는 영국 내각부 산하의 시민사회청을, 멕시코는 경제부 외청으로 사회적경제청을 두고 있다. 프랑스의 경우 사회연대경제 담당 장관을 두어 사회적 기업을 비롯한 프랑스의 사회적경제는 물론 재정 및 금융·통화정책, 예산 및 공공회계, 경제 감독 등 프랑스 경제정책을 총괄하도록 하고 있는데, 법적 체계로 보면 법조문에는 명시되어 있지 않지만, 경제부 산하의 외청으로 구성되어 있다. 위원회의 구성방식도 총리실 부설, 대통령 직속, 장관 직속 등 다양하게 나뉘인다.

다른 나라의 경험을 보건데, 각국의 거버넌스 구조와 부처간의 관계, 최고권력기관의 특징, 사회적 합의의 수준 등을 감안하여 충분한 토론을 통해 선정할 필요가 있다.(새누리당 법안에는 대통령직속의 위원회, 주무부처는 기획재정부로 명시)

표 17. 각 국의 사회적경제 주무부처 및 위원회

국가	주무부처	관련 위원회
스페인	노동이민부	사회적경제진흥위원회
에콰도르	행정부 서민연대경제감독원 국가서민연대경제청 서민연대금융규제위원회 국가서민연대금융공사	서민연대경제와서민연대금융 부문의기관간위원회 자문위원회
멕시코	사회적경제청 (경제부외청(外廳)으로창설)	사회적경제 진흥 협의 위원회
포르투갈	명시되어 있지 않음	-
캐나다 퀘벡	지방자치, 지역 및 국토부	사회적경제협력위원회
프랑스	사회연대 경제청	사회연대적 경제 최고위원회(총리실 부설기구)

참언하자면 위원회의 기능과 주무부처의 선정과 관련한 판단기준을 잘 마련하는 것이 중요하다. 필자는 사회적기본법의 제정 시한에 대한 합의를 바탕으로 우리나라의 행정각부의 관계와 기본법이 제정되는 시점(조속히 법 제정이 된다하더라도 2년 차 후반이다)을 감안하면서 판단기준을 정해야 한다고 제안한다.

마. 금융 및 공공책임조달 등 신규 지원정책의 도입

사회적경제조직을 보다 포괄적으로 확장하면 법인 형태의 차이와 규모의 차이, 대상 사업업종의 차이 등 다양한 차이에도 불구하고, 사회적 목적의 국가적 인정 등의 제도적 효과에 따라 동일한 정체성을 부여 받는다. 동시에 이윤을 추구하지 않음으로써 외부 자금 조달의 어려움이 크다는 등의 동일한 운영환경에 직면해 있기도 하다.

이런 공통점을 감안할 때 각각의 조직 범위에 대해 개별적인 지원정책을 수립하는 것보다 사회적경제조직 전체가 가지는 문제점에 대해서는 관련 조직이 모두 정책 대상으로 포괄될 수 있는 정책을 수립하는 것이 효과적이면서, 지원정책 수립의 사회적 비용을 줄일 수 있다.

이런 점에서 사회적경제기본법을 제정하면서 포괄적인 지원정책을 포함시키는 것은 매우 필요하다. 특히 공공부문의 책임조달이나 사회적금융의 규정과 지원체계의 정비는 꼭 포함될 필요가 있다.(새누리당 법안에 포함. 기금만 명시되어 있음)

6. 효과적인 법제정 활동을 위한 원칙 제안

사회적경제의 정체성을 정의하고, 포괄적 지원정책을 규정하는 사회적경제기본법을 제정하는 것은 앞서의 검토들을 보면 필요하며, 현재가 적절한 시점이라고 할 수 있다.

다만 사회적경제의 주요 원칙 중 반드시 필요한 것은 사회적경제조직의 자율성을 확보하는 것이며, 또한 민관의 수평적 파트너십을 지속적으로 구축해 나가는 것이다. 그런 점에서 기본법 제정 과정에서도 이런 두 가지 원칙을 최대한 보장할 수 있는 방법으로 입법의 과정이 진행되도록 해야 한다.

이를 위해서는 행정과 정치권뿐만 아니라 민간 사회적경제 진영에서도 책임 있는 협력의 파트너십이 필요하며, 민관정의 균형 잡힌 수준의 내용 생산이 전제된 속에서, 의미있는 협의 과정을 밟아 나가야 할 것이다.

이런 관점에서 효과적인 법제정 활동을 위한 4가지 세부적인 원칙을 제안한다.

가. 단계별 이슈에 대한 명확한 입장의 제시

현재 사회적경제기본법 제정과 관련하여 논의되는 이슈는 효과적인 법제정 활동을 위해서라면 의견제시자들은 순차적으로 반드시 밝히고 넘어가는 것이 좋다. 물론 하나의 법과 제도를 마련할 때 다양한 이슈들이 그물망처럼 얽히게 되지만, 논리적 우선순위를 명확히 할 때 각자의 포지션이 분명해 지고, 의사소통에 들어가는 비용을 최소화할 수 있다.

첫번째 이슈는 사회적경제기본법의 필요성에 대한 원칙적 동의 여부이다. 이 문제는 모든 문제의 출발점이라고 하겠다.

두번째 이슈는 2014년 현 시점에서의 제정이 시의적절한가 아니면 시기상조인가에 대한 동의 여부이다. 이 문제는 민간 진영 내부의 합의수준과 동력도 검토해야 하지만, 정치권의 인식수준과 의지도 함께 고려해야 한다.

우리는 지난 협동조합운동의 긴 역사에서 민간이 요구하는 법제정이 얼마나 긴 세월을 경과하고, 얼마나 많은 민간운동의 역량이 투입되었는지 경험했다. 신헌법은 12년이 걸렸고, 생협법도 10년을 넘겨서 제정했으며, 개정을 하는데 에도 많은 시간이 소요되었다. 법제정을 따질 때 정치적 여건을 고려하지 않을 수 없는 이유이다.

이런 점을 고려하여 원칙적으로는 올해 법을 제정하는 것에 대해 시기상조라고 생각하지만 정세를 감안할 때 기본법이 제정되는 국면이라고 판단한다면 잠정적 동의를 한 것으로 이해해야 한다.

첫 번째와 두 번째 이슈에 동의한다고 하면, 그 다음의 논의는 법제정과 관련되어 “어떻게 하면 더 좋은 사회적경제기본법을 만들 것인가?”로 넘어가게 된다.

나. 조문화 가능한 구체적 토론 진행

세 번째 단계에서는 제정법 조문별로 각각 이슈가 형성될 것이다. 앞에서 제시한 사회적경제기본법의 목적, 사회적경제의 정의, 사회적경제조직의 규정과 범위 확정, 추진체계 등의 법안 전체의 형태를 결정짓는 큰 이슈부터, 지원의 원칙, 범위, 추가되어야 할 조문 등에 대한 상대적으로 작은 이슈도 관련 당사자에게는 매우 중요한 의미를 지닌다.

필자는 이번 사회적경제기본법은 새누리당의 법안을 바탕으로 볼 때 민간의 의견 뿐만 아니라 새롭게 범위로 확장된 개별법 협동조합과 사회복지법인의 의견도 매우 강하게 대두될 것이며, 통합조율 주무부처를 둘러싼 행정각부의 의견도 강하게 대두될 것으로 예상하고 있다. 현실적으로 올해 안에 법이 제정되지 않으면 다음 정권으로 법제정은 이월될 것으로 보인다.

따라서 각 참여자들은 신속하게 의견을 취합하여 명확한 입장을 제시하여 효과적인 의사소통을 통해 법안을 성안하거나, 각각의 법안들이 병합 심리되도록 하고, 병합심리 과정도 효과적으로 이뤄지도록 상호 조정하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 각 의견제시자들은 기본법안의 각 조문들에 대한 입장을 정리하여 명확한 입장을 제시하는 것이 선행되어야 하고, 가능한 한 조문 내용을 제시하는 방식으로 논의가 되어야 한다. 수평적 파트너십을 지향하지 않는다면 추상적인 문제제기만으로 가능할지 모르겠으나, 민관정의 수평적 파트너십을 추구한다면 동등한 수준의 내용 제공이 필요한 시점이다.

큰 틀의 원칙을 빠르게 정하고, 원칙을 최대한 반영하는 조문 구성을 중심으로 논의가 진행되어야 한다. 제안자가 조문을 제시하면 제시된 안에 대해서 구체적 대안을 제시하는 방식으로 효율적 토론을 진행하는 방식이 바람직하다. 그렇지 않을 경우 연내 제정에 기여하는 바가 낮아질 수 밖에 없을 것이다.

다. 제도정비 관련 각 주체들의 여건에 대한 상호 양해

앞에서 필자는 사회적경제기본법의 제정이 처음으로 우리나라 사회적경제에 대한 정체성을 정의하는 과정이며, 한국적 상황을 감안할 때 가급적 포괄적이어야 한다는 관점을 제시하였다.

이 문제는 사회적경제의 정의, 특히 제도적 범위의 설정을 둘러싸고 논의가 되어야 할 항목이다. 이에 대해서는 정치권과 행정, 기존의 전통적 사회적경제조직과 새로운 사회적경제조직, 현장 활동가와 이론가 등이 각각의 의견을 제시할 수 있다.

서로 해석하고 있는 방식과 가지고 있는 정보도 다르기 때문에 어떻게 생각하면 가장 논란이 깊을 수 있는 이슈이기도 하다. 여기에 대한 입장은 이후 공공조달의 대상, 사회적금융의 구성과 대출방식, 지원정책의 대상 등 여러가지 제도 설계에 영향을 미치게 된다.

효과적인 논의가 진행되기 위해서는 각 주체들의 여건에 대한 상호 양해가 필요하며, 이는 법제정의 주체인 여당과 야당, 민간진영의 상호간에도 그러하다. 기존의 관념에 안주하는 것이 아니라 ‘열린 협동’의 관점에서 현실에 대한 포괄적이고 유연한 해석을 함께 추구해야 할 필요가 있다.

라. 민간진영과 적극적인 소통진행

사회적경제기본법의 제정 목적이 민간 사회적경제진영의 활성화를 통해 사회적 가치의 창출을 촉진하는 데 있다면, 법 제정 과정 자체도 민간의 적극적인 참여를 통해 민관정의 수평적 파트너십을 강화시키는 계기로 삼아야 한다.

이런 점에서 법 제정의 직접적인 주체인 정치권의 역할이 중요하다. 다양한 사회적경제조직의 의견을 수렴할 수 있는 전략적인 커뮤니케이션 전략을 사전에 수립하여 진행하는 것이 바람직하다.

예를 들어 각 부문별 운영측면과 사업측면을 동시에 고려한 현장의 모범사례의 대표자들과 민간의 분야별 전문지원기관, 당사자 연대조직, 중간지원조직, 지역별 모임 등 다양한 의견들을 체계적으로 청취할 수 있도록 일정을 조율할 필요가 있다. 시간상의 문제가 있다면 이들에 대한 전화 및 메일 의견 취합을 우선하여 대강의 틀을 짜고, 법조문의 구성을 병행하면서 미팅을 가지는 것도 가능하다.

이미 하나의 법안이 제출된 상황이지만, 국회의 발의와 심의 과정을 감안하면 앞으로 수개월의 시간이 남아있다. 따라서 목표 시한까지 가급적 많은 의견을 듣고 반영할 수 있도록 해야 한다. 민간진영에서도 앞에서 제시된 제정 활동의 원칙들을 염두에 두면서 적극적인 의사개진을 통해 정치권의 커뮤니케이션 활동에 힘을 실어줄 필요가 있다.

7. 기타 이슈

가. 중간지원 기관들도 사회적경제조직으로 포함해야 하는가?

나. 중간지원기관을 사회적경제원으로 통합하는 것이 바람직한가? 지원기관의 통합
인가 다양한 지원기관의 다변화와 양적확대가 더 바람직한 것 아닌가?

다. 지역자활센터도 사회적경제조직으로 포함해야 하는가?

라. 사회적경제진흥기금의 운영방식은?

마. 사회적경제 우선구매의 대상으로 사회적기업과 사회적협동조합으로 한정한다면
법제정시 우선구매 선정의 실익이 없는 것이 아닌가? 다른 사회적경제조직도 우
선구매대상에 포함시키는 방법은?

바. (미정) 독점규제와 공정거래에 관한 법률의 예외조항을 포함해야 하는 것 아닌
가?(상호거래가 담합 및 배임으로 판정될 분란을 방지하기 위해)

< 출처 >

엄형식, 2008, 한국의 사회적경제와 사회적 기업

김정원, 2009, '한국 사회적경제의 재조직화를 위하여', "한국사회적경제의 과제와
전망", 2009, 한국사회포럼