



■ 토 론 1.

사회적 일자리의 창출과 협동조합의 가능성

조 성 은

서울기독대학교
사회복지학과교수



사회적 일자리의 창출과 협동조합의 가능성

조성은(서울기독대학교 사회복지학과 교수)

1. 일자리 창출의 측면에서 자활기업과 협동조합

현재 우리나라에서 근로빈곤층의 탈빈곤을 목표로 하는 대표적인 정책이 자활프로그램이다. 2000년 국민기초생활보장법 시행 이후 근로능력이 있는 저소득층이 국가의 공공부조 수급권을 얻게 되면서 출발한 자활사업은 이후 근로능력이 있는 저소득층에게 생활에 필요한 소득보장과 함께 근로능력을 향상하고 근로기회를 통해 자립·자활할 수 있도록 다양한 지원을 제공하는 정책으로 자리 잡게 되었다. 이러한 자활사업이 목표하는 바는 저소득층을 중심으로 자활기업을 형성하고, 경제적 공동체가 장기적으로 시장에 정착할 수 있도록 여러 지원체계를 통해 자활기업을 육성하는 것이었다.

이러한 점에서 자활기업은 자활사업의 전개 과정에서 최종적인 산출물의 의미를 갖는 동시에 지속가능한 일자리 창출로서 핵심적인 의미를 지닌 경제조직이다. 지속가능한 일자리, 특히 사회적 취약계층에게 제공되는 일자리의 필요성은 누구나 인정하는 바이다. 여전히 일반 취업과 함께 창업을 통해 자활하는 것은 중요한 정책 목표이며, 자활기업의 육성은 취약계층에게 제공되는 주요 일자리를 만들어내는 의의가 크며 시장에서의 취약성을 제고하고 지속적으로 성장할 수 있는 일자리를 만들어내는 중요한 정책 과제의 핵심 수단으로 제시되고 있다.

자활기업이 제도화될 수 있었던 중요한 사회경제적 배경이 '일자리 창출'에 있었다는 점은 협동조합이 활성화되는 시점의 다른 나라들의 상황과 공통적인 요소이지만, 중요한 차이는 그 일자리가 '국가 정책'에 의해 '강제적'으로 창출되었다는 점에서 발생한다. 국민기초생활보장법이 논의되는 시점에서 실험적으로 시도되었던 노동자생산공동체의 모형을 국가정책적으로 수용하면서, 이념적 측면의 공동체적 요소는 약화된 반면 전 사회적으로 창출되는 일자리의 '숫자'가 강조되었던 것이 현실이다. 초기의 '제3섹터형 일자리 창출'이라던가 사회적 경제와 같은 논의들이 충분히 성숙하기도 전에 제도화의 과정을 밟으면서 정책적 지원은 증가했지만 오히려 내실은 갖추지 못한 채 양적 성장에만 치중할 수밖에 없었던 것이 사실이다. 3년이라는 짧은 기간의 한계 속에서 밀어내기 식으로 만들어 내야했던 자활기업들이 사회적기업과 같은 '같은 이념-다른 정책패키지'에 의해 흔들리면서 '협동조합'이라는 또 하나의 이념적으로는 유사하지만 또 다른 정책패키지를 만나게 되었다.

자활기업이 국민기초생활보장제도를 기반으로 한 자활정책으로 묶여있는 한 현실적인 판단의 1차적 기준은 일자리 창출이 될 수밖에 없다. 자활정책의 정부 목표가 일을 통해 정부지원으로부터 벗어나 자립하도록 하는 것에 머물러있는 한에서는 다른 요소들은 부차적으로 여겨진다. 새롭게 자활기업을 만들어내던 기존의 자활기업이 경제적으로 성장해서 추가적인 일자리를 만들어내던, 자활기업이 자신

의 성장과 존재가치를 공적으로 인정받기 위해서는 일자리 창출의 성과를 보여주어야 한다는 것이다. 최근 자활정책에 대한 외부적 비판의 핵심 역시 일자리 창출의 지속성 문제나 추가적인 창출의 한계 등에 초점이 맞춰져 있다. 따라서 자활정책으로 한정지어서 협동조합의 전망을 생각한다면 협동조합 방식의 적극적 수용이, 좁게는 협동조합기본법의 제정과 시행이 자활기업이 추가적으로 만들어지거나 기존 자활기업이 성장해서 일자리를 늘리는데 긍정적으로 작동할 것인가, 아니면 긍정적으로 작동하기 위해서 어떻게 준비되고 활용할 것인가를 기준으로 논의해야 할 것이다.

물론 자활정책 밖에서도 노동자생산협동조합의 가능성은 열려있다. 다른 측면에서 보면 협동조합기본법의 제정은 자활영역 밖에서 협동조합에 대한 관심을 불러오고 다양한 주체들이 결합할 수 있는 기회로 작동할 것이다. 사회적기업이 제도화되면서 초기에는 자활공동체가 주된 대상이었다가 점차로 사회의 다른 영역들이 사회적기업을 활용하면서 확대되어 온 과정이 반복될 가능성이 높다고 본다. 따라서 협동조합의 가능성은 자활정책 영역에서는 기회이자 또 다른 정책적 경쟁의 대상이 될 것이며, 한정된 사회적 자원과 네트워크를 둘러싸고 일종의 배분 경쟁도 고려해야 할 상황인 것이다.

김정원 박사의 글에서도 지적했듯이 협동조합이 모든 자활기업에게 적합할 수 없다. "취약한 경제적 성취는 조직의 특정한 형식을 고민하기보다는 시장에서의 생존에 더 많은 관심을 가지게 할 수밖에 없다"는 상황에서 협동조합으로의 전환은 오히려 경제적 효율성을 저해할 수 있다. 예를 들어 신속한 의사결정을 지체시키거나 강한 책임감을 가진 구성원의 헌신에 장애가 될 수도 있다. '그럼에도 불구하고' 협동조합을 추구하고 노력해야 할 당위성을 어디에서 찾을 것인가? 이 점에서 협동조합이 줄 수 있는 장점, 경제조직으로서의 지속성, 구성원들의 강한 결속력, 사회적 자원 동원의 효율성 등에 대해 보다 구체적으로 발견하고 긍정성을 극대화할 방안을 하나씩 만들어가야 할 것이다.

2. 사회적 경제 영역의 재구성

자활기업에 대한 여러 조사 결과를 보면 대부분의 자활기업에게 경제적 자립과 자활을 넘어서 사회적 목적까지 실현할 것을 기대할 수 있을지, 또는 모든 자활기업의 목표와 전망이 사회적 경제에 놓여 있다고 간주할 수 있는지에 대해 좀 더 냉정한 평가와 논의가 필요한 것으로 보인다.

자활기업의 현 실태를 주로 경제적 성과, 즉 고용의 변화와 매출·수익 등의 지표로 살펴볼 때 기반이 될 수 있는 양적 성장과 질적 안정성이 여전히 풀리지 않고 있다. 문보경 박사의 글에서 지적하고 있듯이 사회적 경제가 아직까지는 '사회적'이기보다는 '국가적'인 정책에 의해 좌지우지되고 있다. "시민사회진영의 주도성 약화는 사회적경제의 구체적 상을 실현하지 못하는 자치단체의 정책으로 나타나고 있으며, 추상적 담론으로 사회적경제를 머물게 하고 있는 현상에 영향을 주고 있다"는 점이 사회적 일자리가 활성화되지 못하고 국가의 자원 투입 정도에 따라 크게 영향을 받는 상황을 만들고 있다. 이때 국가는 일정한 정도의 사회적 동의 수준에 따라 한정된 자원을 동원하게 되는데 사회적 경제가 지역사회에 기반하지 못하기 때문에 국가정책의 무게중심이 옮겨질 때 마다 사회적 경제 영역 안에서 자원분배의 재편이 수반되게 된다. 지역차원에서 지방정부의 관심, 특히 지자체장의 관심 변화에 따

라 지속적인 변화가 나타난다. 이러한 상황은 동일한 사회적경제조직이 여러 형태의 외피를 선택하게 만들고 사회적경제의 주체들은 시기에 따라 자활기업, 사회적기업, 마을기업 등으로 자원배분이 원활한 형태를 고민하고 있다.

국가정책으로 상대적으로 자율적인 사회적 경제를 얼마나 활성화하고 있는가는 지역 시민사회의 역량에 따라 지역적으로 큰 차이를 보이게 되는데 현재는 국가의 주도성에 그 역량차이가 묻혀있는 상태이다. 사회적경제 활성화 정도는 자활기업이 양적 질적으로 성장할 수 있는 가장 핵심적인 요인이다. 협동조합이 통합성을 부여할 수 있는 좋은 수단이 될 수 있을 것인가에 대해서는 사회적경제 조직형태별로 다른 입장에 있기 때문에 공동의 논의를 좀 더 진행해 보아야 분명해질 것이다.

현실적인 측면에서 한발짝 물러서서 본다면 협동조합은 자활기업을 비롯한 사회적경제 조직들에게 가장 적합하고 본질적인 이념의 궤를 같이하는 조직형태이다. 다만, 협동조합이 이론적 차원의 당위성을 넘어서 현실 참여자들이 기꺼이 동의하고 체화될 수 있는 방향과 목표를 설정해야만 참여주민들의 삶이 변화하고 사회적 진보를 실현할 수 있는 정책적 수단으로 자리할 수 있다.

자활기업을 필수적인 과정으로 간주해온 지난 10년의 자활정책은 재구축되어야 할 상황에 놓여있다. 무엇보다 경제조직을 새롭게 만들고 취약계층에 기반하여 성장시킨다는 노선의 한계가 어느 정도 명확해진 것이라고 보여진다. 지금까지가 직접적으로 경제적 조직을 만들고 끌어가는 모델이었다면 앞으로의 과정은 좀 더 자활정책은 다양한 인적자원개발에 집중하고 자활 안팎에서 형성되는 자활기업, 사회적기업, 사회적협동조합 등의 사회경제영역, 일반 취업 등의 시장경제영역을 어떻게 조화시켜나갈 것인가로 확대되어야 한다.

노동시장으로부터 퇴출되거나 애초부터 노동경력 자체가 취약한 참여자를 대상으로 시장에서 생존하고 성장하는 자활기업을 만들어간다는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이다. 한상진(2005)의 주장에 서처럼 자활이나 사회적 일자리 할 것 없이 취약계층의 노동시장 통합과 환경 및 복지 서비스의 제공이라는 별개의 사회적 목적을 한꺼번에 추구하는 과도한 목표설정이 발견된다는 것도 일면 타당한 지적이다. 또한 1990년대의 생산공동체운동의 경험 역시 자활기업과 같은 창업전략·공동체 전략이 어려운 목표라는 사실을 보여주고 있다. 신명호(2004)의 연구에서 지적하고 있듯이 1990년대 초기부터 민간에서 시도해온 시장형 생산공동체는 현재의 자활기업에 비해서 좀 더 유리한 인적 조건을 가지고 있었다. 보통 협동조합 형태를 띠었던 각 생산그룹은 이미 '지역사회공동체(communit)'라는 보다 큰 단위의 주민조직이 형성된 위에서, 그러한 공동체적 분위기의 산물이었고, 활동가와 주민들은 서로 이해하고 의지하는 사이로 존재하는 것이다. 이에 비해서 지역자활센터로 의뢰되어 오는 현재의 조건부 수급자들은 건강 상태나 체력 조건이 차상위 이상의 집단에 비해서 허약한 경향, 일에 대한 수동적인 태도, 개인적 문제 등을 안고 있는 사람들이다. 과거 생산공동체운동이 좀 더 나은 조건에서도 결국 지속하지 못한 결과를 가져온 것을 생각한다면, 자활기업이 '자활'할 수 있기 위해서는 더 많은 지원과 협력 네트워크가 필요할 것이다. 협동조합을 통해 여러 주체들의 네트워크와 협력이 자활에서도 필요한 이유이다.

한국의 경우와 같이 시장 밖의 대안 경제 영역이 협소한 경우 경제활동 자체가 시장에 의존될 수밖에

에 없다. 따라서 시장에서의 경쟁과 효율성 제고를 위한 수단들을 협동조합연합회를 통해 어떻게 확보할 수 있는가에 대한 집중적 검토가 필요하다. 지역 내에서 자리 잡을 수 있는 지역 네트워크 강화와 공동체 유지를 위한 내부 결속을 강화하는 수단이 필요할 것이다. 이런 방식의 소규모 공동체가 지속가능할지에 대한 경험적 의심이 남아있는 상황에서 새로운 경로에 대한 탐색과 논의가 더 필요할 것이다. 현재 늘어나고 있는 사회적경제, 협동조합 지원기관이나 마이크로크레딧 기관 등 다양한 기관과 정부 정책들이 실질적인 의미를 갖도록 연계·조정하는 변화가 수반된다면 협동조합의 활성화를 통해 취약계층의 역량강화를 중심으로 의미 있는 탈수급·탈자활의 성과가 나타날 수 있을 것이다.