

# 사회적경제가 왜 중요한가

박진도 | 충남발전연구원장

## 1. 서론

우리 사회의 양극화가 심각해지고 있다. 자본주의 사회가 지속될수록 부의 격차는 점점 커져만 간다. 경제는 발전하는데 사람들의 삶의 질은 딱히 높아지는 것 같지 않다. 사회적경제는 이런 기존의 경제체계의 문제점을 어떻게 해결할 수 있을까하는 고민에서 등장하였다.

사회적경제라는 용어는 처음 접할 때 굉장히 낯선 느낌을 받을 수 있다. 쉽게 풀이하자면 경제는 경제인데, 사회적 가치를 추구하는 경제활동이라고 볼 수 있다. 예를 들면 무역의 이익을 보다 공정하게 나누자는 ‘공정무역’, 기왕이면 윤리적인 회사의 물건을 사주자는 ‘착한소비’도 사회적경제 영역이라 볼 수 있다.

우리나라의 사회적기업 혹은 사회적경제에 대한 관심은 1990년 후반 이후 경제위기의 극복 과정에서 시작되어 2007년 ‘사회적기업 육성법’의 제정으로 급속히 확산되고 있다. 우리나라는 미국보다는 유럽의 사회적기업 혹은 사회적경제 논의(실천)의 영향을 받았지만 유럽의 사회적경제가 시민사회의 조직적 실천을 기반으로 한 것인 반면, 우리나라는 정부의 제도적 지원과 결부되면서 국가의 사회정책(고용정책, 복지정책) 수단의 하나로 인식된다.

이 글에서는 좁은 의미의 사회적기업을 뛰어넘는 보다 포괄적인 사회적경제의 개념에 대해 논의하고자 한다. 사회적경제가 왜 중요한지, 기존의 경제논리와 어떠한 점에서 다른지, 지역사회의 내발적 발전을 위해 어떠한 의미를 갖는지에 대해 살펴보도록 하겠다.

## 2. 사회적경제의 정의

사회적경제의 의미는 다양하다. 이는 그만큼 사회적경제가 다양한 국가의 전통에서 시작되었다는 것을 뜻하고, 이론적·실천적 관심이 혼재되고 있다는 것을 뜻한다. 드푸르니(Defourny)는 사회적경제란 ‘이윤창출보다 구성원이나 공공에 대한 공헌을 목적으로 경영의 자율성, 민주적 의사결정(1주 1표제 배제),

수익배분에 있어서 자본보다는 사람과 노동을 중시’하는 4가지 원칙을 따르는 이해 당사자 경제(stakeholder economy)의 일부를 뜻한다고 정의하였다<sup>1)</sup>.

OECD는 사회적경제란 경제적 측면에서 재화와 서비스의 직접적인 생산 및 판매, 높은 수준의 자율성 및 참여와 탈퇴권한 보유, 구성원들의 실질적인 재정적 결정, 최소한의 임금노동자 고용 등을 강조하고 있다. 사회적 측면에서는 시민들의 주도권에 의해 만들어지고, 참여자의 민주적 의사결정에 의해 운영되어야 한다고 설명한다. 이때 참여자의 의사결정이 자본비율에 따라 이루어지지 않아야 한다. 또한 이익을 구성원들에게 모두 배분하지 않고, 이익을 극대화하기 위한 행위를 하지 않으며, 지역사회 혹은 특정 집단의 이익을 명백히 추구한다는 기준을 제시하고 있다<sup>2)</sup>.

앞선 학자들의 정의에서 사회적경제의 중요한 몇 가지 공통점을 찾아볼 수 있다. 특히 사회적경제는 ‘자본의 논리’만을 따르지 않는다는 점이다. 예를 들어 일반적인 주식회사가 주식의 보유수에 따라 의사결정을 하는 것과는 달리, 사회적경제 조직은 ‘1인1표의 원칙’, 즉 개개인의 민주적인 의사결정 참여를 보장한다.

사회적경제의 또 다른 특징은 나의 회사, 나의 가정만을 중요하게 생각하지 않고, ‘지역사회’에 대한 기여를 중시한다는 점이다. 신명호는 공동체의 이익이라는 사회적 가치를 실현하기 위해 화폐적, 비화폐적 자원을 생산, 교환, 분배하거나 소비하는 조직들로 구성된 하나의 경제부문, 즉 사회적 목적과 민주적 운영원리를 가진 호혜적 경제활동 조직의 집합이라고 한다. 호혜적 경제, 이는 우리나라의 역사 속에서도 찾아볼 수 있다. 우리는 농촌사회를 겪어오면서 두레, 품앗이 등 협동과 연대의 역사를 가지고 있다. 사회적경제는 결국 나만 돈 벌며 잘 살자는 것이 아니라, 우리의 이웃을 돌아보고 지역사회 내의 다양한 구성원을 포용하는 방법을 고민하는 과정에서 나왔다고 볼 수 있다.

이상의 논의에서 살펴본 사회적 경제의 개념은 폴라니의 논의로 정리할 수 있다. 폴라니는 사회적경제를 상호배려 정신에 입각한 호혜성의 원리, 나눔을 원칙으로 하는 재분배의 원리가 작동한 경제라고 설명하고 있다.

## 3. 사회적경제의 영역

오늘날 사회적 경제는 전통적 사회적경제(예,협동조합)와 새로운 사회적 경제(예,사회적기업 등)를 모두 포괄하는 개념으로 사용되고 있다. 전통적 사회적경제 조직은 협동조합(소비자 협동조합, 생산자 또는

1) Defourny, J & Nyssens, M. (2006). "Defining social enterprise". Social Enterprise. Routledge. London.

2) OECD, (1999). Social Enterprises. OECD.

노동자 협동조합)과 공제조합처럼 단일 계층(혹은 단일 이해관계자)으로 이루어진 사회경제조직을 뜻한다. 다시 말해 전통적인 사회적경제 조직은 조합원들에게만 이익을 배당하는 조직이다. 우리나라의 영농조합법인, 농업협동조합, 신용협동조합이 대표적인 전통적 사회적경제 조직이라고 볼 수 있다.

반면 새로운 사회적 경제 조직(다중이해관계자 조직)은 1990년대 이후 나타난 조직으로서 구성원(조합원)에 대한 연대를 추구할 뿐만이 아니라 지역사회에 대한 사회적 기여를 목적으로 하는 조직을 뜻한다. 다시 말해 전통적인 사회적경제 조직 역할에 '지역공동체에 대한 기여'라는 새로운 미션이 추가된 것이다. 이는 각국별로 법적 공식조직으로 나타나기 시작하고 있다. 예를 들어 사회적기업, 커뮤니티 비즈니스, 연대협동조합, 비영리조직(NPO)을 들 수 있다.

### (1) 전통적 사회적경제 조직-이탈리아 볼로냐 협동조합

볼로냐는 이탈리아 협동조합의 수도라고 말 할 정도로 협동조합 없이는 생각할 수 없는 도시이다. 협동조합은 제2차 세계대전 이후 주역을 담당하기 시작하였다. 이탈리아의 도시화 과정에서 적극적으로 참여하고, 소비자에게 품질과 가격에서 안전성을 보증하고, 더 전통적이고 새로운 경제적 부분을 개발하기 시작한다.

볼로냐 협동조합은 볼로냐시민의 대다수인 100만 명의 조합원을 가지고 있으며 전체 근로자의 1/10인 3만 5천명이 협동조합에 고용되어 있다. 지역 내 상위 50대 기업 가운데 15개가 협동조합이다. 전체 협동조합은 약 5,300여개이며 연간 32억 유로(한화 약 4조 8,000억)의 매출을 올리고 있다. 볼로냐는 유럽의 5대 경제 도시 중에 하나로 지역 내 일인당 생산량이 28,297.37유로(한화 약 4,200만원)이고 실업률은 3.1%로 매우 낮다. 인구 100명당 회사의 수가 10.34개로 중소기업 및 협동조합들이 경제의 중추적 역할을 하고 있다.

볼로냐 협동조합은 이렇게 새로운 경제적 대안으로, 새로운 사회의, 삶의 방식으로 자리잡아갔다. 사람들이 이렇게 협동조합을 선택하는 것은 지역사회의 문제를 스스로 해결할 수 있기 때문이다. 사람들은 더 잘하는 것을 하고자 협동조합을 선택한다. 농업 생산물을 소비자에게 공급하는 유통의 지속성을 가지고자 여러 농업인이 조합을 만들 수 있다. 판매와 교환의 편리성을 위해 상인들이 조합을 만들어 상점을 낼 수 있다. 아이들을 돌봐줄 보육원이 필요할 때, 시설과 교사 아이들 모집 등 여러 가지 필요한 일을 마련하기 위해 조합을 만들 수 있다. 이렇게 연대의 힘이 축적된 볼로냐 지역에서는 세계적인 경제 위기 상황에서도 흔들림이 없었다고 한다.

### (2) 최근의 사회적경제 조직

#### ① 그라민 은행

그라민 은행은 방글라데시의 경제학자이자 대학교수인 무하마드 유누스가 빈민들을 가난의 굴레에서 탈출시키기 위해서 시작한 빈민 대상의 소액대출은행이다. 그는 1973년, 20여 달러가 없어 고리대금업자의 횡포에 시달리는 인근 주민들에게 자신의 돈을 빌려주었고, 이를 계기로 하여 무담보 소액대출 제도인 마이크로크레딧(microcredit)을 창안하게 되었다고 한다. 처음에는 사비로 빈민들에게 담보 없이 빌려주다가, 1976년 은행에서 자신이 대출을 받아 빈민들에게 소액대출을 하는 '그라민은행 프로젝트'(Grameen Bank Project)를 운영하기 시작한다. 그 결과 1979년까지 500여 가구를 절대빈곤에서 구제하였고, 이 성공에 고무되어 1983년 그라민은행을 법인으로 설립한다. 이후 극빈자에 대한 무담보 대출이었으나 회수율이 99%에 육박하여 그라민은행은 1993년 이후 흑자로 전환하였고, 대출받은 극빈자 600만 명의 58%가 절대 빈곤에서 벗어난 것으로 집계되고 있다. 대출회수금은 99%이며, 대출을 받은 빈민의 97%가 여성이다.

그라민 은행이 성공한 이유는 그룹을 단위로 대출하여 컨설팅을 해준 덕이었다고 한다. 다시 말해 그냥 개인에게 돈을 빌려주는 것이 아니라 그룹을 만들어서 돈을 빌려주고 이 그룹을 컨설팅하여 자립할 수 있도록 도와주었다고 한다. 이러한 방식은 구성원들이 서로 책임감을 가지게 하고 자연스럽게 연대와 협동의 원리를 체득할 수 있게 하였다.

그라민 은행은 주민들이 스스로 무엇을 기획하기 위해서는 단순히 시혜적인 정책을 펴는 것이 아니라 주민의 역량을 일깨워주고 창의성을 발휘할 수 있도록 도와줘야 한다는 것을 보여준 사례이다. 기존의 경제학이 개발전략을 수립할 때 물질적 축적과 달성에 초점을 두었다면 이제는 사회개발을 위해 창의적 에너지를 이끌어내는 프로젝트를 기획하고 사람에게 투자해야 함을 보여준다.

#### ② 퀘백의 연대협동조합

캐나다 퀘백의 전통적인 사회적경제 부문은 생산협동조합, 노동자협동조합 그리고 가장 대중적인 소비자협동조합이었다. 1997년 퀘백주 의회는 협동조합법을 개정하여 연대협동조합 설립을 허용하였다. "연대협동조합"은 조합이 제공하는 서비스를 이용하는 자와 본 기관에서 일하는 노동자를 동시에 조합원으로 인정한다. 더 나아가 연대협동조합의 목적을 실현하는데 경제적이고 사회적인 관심을 가진 외부인 또는 기업도 협동조합의 구성원이 될 수 있다. 이러한 구성원을 여기서는 '후원조합원(supporting member)'이라고 칭한다. 연대협동조합은 지역주민들에 의해 소유되고 운영되며 구성원들의 이익을 위해 복무한다. 지역에 뿌리내린 연대협동조합들은 탈지역화 즉, 세계화에 대한 저항을 상징하며, 지역의 사회

경제적 필요와 세계경제 시스템이 부과하는 도전과 기회들 사이에서 균형을 유지한다.

1997-2007년에 479개의 연대협동조합이 설립되어 현재 300여개가 활동 중이다. 퀘백 전체로는 32,000개의 협동조합과 39개의 공제조직, 850만 조합원, 87,000개의 일자리를 창출하고 있다. 연대협동조합은 지역발전, 시골마을의 소멸 또는 근린서비스의 폐업, 데이케어의 발전, 노동통합, 고령자를 위한 홈서비스에 대한 문제의식으로 시작되었다.

퀘백의 연대협동조합의 사례는 사회적경제 조직의 당사자가 아니더라도 사회적경제의 영역에 도움을 줄 수 있는 가능성을 제시한다. 충남에서도 사회적경제가 활성화되기 위해서는 이러한 ‘후원조직’을 많이 확보하는 것이 필요할 것이다.

## 4. 사회적경제가 왜 충남에 필요한가

### (1) 내발적 발전과 사회적경제

사회적 경제는 기본적으로 지역사회에 기반하고 있고 지역경제의 주요 부문을 구성하고 지역의 위기를 극복할 수 있는 유효한 수단이 된다. 사회적 경제가 지역사회에 기반한다는 것은 보다 지역주민의 목소리를 들을 수 있는 통로가 넓어지는 것을 의미한다. 지역사회에 어떠한 문제가 있는지, 그것을 해결하기 위해서는 어떠한 수단이 강구되어야 하는지에 대해 사회적경제 조직은 더 긴밀히 대응할 수 있다. 이렇게 사회적경제 조직을 활용하여 사회양극화의 문제를 해결하고, 사회통합의 기반을 마련할 수 있다. 예를 들어 농촌경관의 유지·보전, 도농교류 활성화, 자원순환형 농업생산, 로컬푸드 운동, 지역개발 등 농촌지역사회가 요구하는 공익적 활동을 수행하도록 할 수 있다.

이렇게 사회적 경제는 충남의 외생적 발전의 한계를 극복하고 내발적 발전을 추구할 수 있는 유효한 수단이다. 수도권 효과 등에 힘입어 충남의 GRDP(2009년)는 3,370만원으로 울산(4,622만원)에 이어 전국 2위이며(전국 평균의 2,187만원), 그 성장률은 전국 1위이다. 그리고 세계적인 생산현장인 삼성 LCD 공장과 현대자동차, 기아자동차, 현대제철이 있다. 그럼에도 불구하고 충남 도민의 생활수준은 전국에 비해 높지 않으며, 일자리문제도 전국과 별반 다름없고, 행복지수도 낮다. 따라서 이러한 지역경제에 대해 새로운 접근이 필요하다.

내발적 발전이라는 것은 쉽게 말해 지역발전을 위해 지역주민 스스로 노력하고 그 열매가 다시 그들에게 돌아가는 시스템을 의미한다. 이를 위해서는 기본적으로 우리 동네의 골목경제를 키우겠다는 마음가짐이 필요하다. 그래야 지역에서 돈이 돌게 되고, 나와 이웃들이 함께 잘 살 수 있다.

## 1. 사회적경제가 왜 중요한가

사회적경제 조직은 지역사회를 바탕으로 운영될 때 지속가능성이 높다. 이는 지역의 취약계층을 고용한다든지, 지역에 유용한 서비스를 공급한다든지, 지역의 생산물을 자재로 활용한다든지 하는 과정으로부터 시작될 수 있다. 사회적 경제 조직을 통한 지역사회 내부 순환경제의 구축은 그 자체로 지역사회를 지키는 것이 될 수 있다. 또한 사회적 경제 조직은 지역 내의 자원과 주체를 발굴하고 이를 활용하는 것을 원칙으로 한다. 이러한 점들에서 사회적 경제는 내발적 발전의 동력이 될 수 있다.

### (2) 순환과 공생의 건강한 지역사회 만들기

사회적 경제는 국가중심의 신자유주의 경제체계 하의 시장에서 소외된 사회문제, 지역문제를 해결하기 위한 가장 현실적 대안이며, 도민 친화적 정책이다. 시장이나 국가정책에서 소외된 사회적 배제 계층에게 일자리 및 다양한 서비스를 제공 할 수 있으며, 낙후지역 발전의 수단으로 활용할 수 있다. 사회적 경제 관련 기업들은 기존의 경제부문(대기업·중소기업 등)이 하지 못하는 역할(취약계층 일자리 창출, 고령화 대응, 농어민의 삶의 질 개선 분야 등)을 담당하여 지역사회를 건강하게 만든다. 또한 사회적 경제 단체들은 지역자산을 활용하여, 지역민을 고용하여, 지역의 다양한 문제를 해결함으로써 내발적 발전의 원동력이 된다. 순환과 공생의 지역사회가 형성되면 자연스럽게 그 지역사회 내의 다양한 주체들이 인간성을 회복할 수 있다. 기존경제와 자본주의 사회에서 주눅들어 있는 사람들은 사회적경제를 바탕으로 서로 만나게 되고 위로를 얻는다. 이러한 위로를 통해 궁극적으로 인간본연의 주체성을 되찾을 수 있다.

사회적경제의 활성화로 얻을 수 있는 또 하나의 이점은 신뢰가 넘치는 동네 만들기이다. 이는 사회적 경제 조직들을 통해 동네 사람들이 서로 알아갈 수 있는 면대면 관계를 형성할 수 있다는 점에서 가능하다. 예를 들어 지역화폐를 발행하고 있는 ‘한발렛츠’에서는 품앗이 장터를 시작하였다고 한다. 이러한 장터는 일단 사람들이 모여 서로를 알고 이해하는 과정에서 사회적 경제의 씨앗이 생겨난다고 믿었기 때문에 시작된 것이다. 실제로 장터를 통해 사람들은 ‘지역화폐’에 대해 이해하게 되고, 서로에 대한 신뢰를 쌓게 되었다고 한다.

신뢰는 사회적경제가 활성화되면서 얻을 수 있는 것이기도 하지만 역으로 활성화의 밑거름이 되기도 한다. 사람들이 서로 교류하면서 지역의 사회적경제 단위를 더욱 신뢰하게 되고, 구체적인 경제활동을 통해 그들에게 도움을 줄 수 있다. 실제로 다양한 사회적경제 조직들이 아주 작은 단위에서 시작해서 연대와 협동을 통해 큰 물줄기를 이루고 있다. 이렇게 사회적경제 조직이 촉매가 되어 연대와 협동이 일상화되기 시작하면, 사람들은 실패를 두려워하지 않을 수 있게 된다. 왜냐하면 나의 뒤에는 내가 실패해도 품어줄 수 있는 이웃과 동료들이 있기 때문이다.

## 5 결론

사회적경제의 논의는 매우 다양하게 전개되어 왔다. 이제 지역사회의 실정에 맞게 그 논의를 안착시켜야 한다. 이를 위해서는 보다 구체적이고 실천적인 관점에서의 접근이 요구된다. 특히 우리는 충남에서 사회적경제가 어떻게 정의되고 그 실체가 어떠한 양태로 존재하는지 파악할 필요가 있다. 그리고 이러한 사회적경제의 논의가 충남의 내발적 발전의 견인차가 될 수 있도록 연결시키는 것이 필요하다.

앞선 논의를 통해 사회적 경제는 지역을 기반으로 이루어진다는 것을 발견할 수 있었다. 이는 사회적 경제를 구성하고 있는 단위들은 지역사회에 대한 목적을 가지고 지역사회에 기여를 할 때 존재 의미가 있다는 것이다. 또한 사회적경제 조직은 다양한 이해관계자, 즉 정부, 기업, 시민영역들의 연대와 협동을 기반으로 이루어져야 함을 확인할 수 있었다. 충남에서도 다양한 조직들이 상호 네트워크를 가지고 서로의 강점과 약점을 파악하고 서로 보완할 때 사회적경제의 활성화를 도모할 수 있는 것이다.

결국 이러한 일들은 지방정부의 정책적인 '사회투자'가 있을 때 그 시기를 더욱 앞당길 수 있다. 사회적 경제 정책을 통해 사회적경제 조직이 활성화되고 이는 자연스럽게 내발적 발전의 주체로 설 수 있게 된다. 앞으로 충남사회적경제 활성화를 위해 충남도의 다양한 정책적인 노력들이 이어질 것이라 기대한다.

### 참고문헌

Defourny, J & Nyssens, M. (2006). 「Defining social enterprise」. Social Enterprise. Routledge. London.  
OECD, (1999). 「Social Enterprises」. OECD.  
신명호, 「한국의 사회적경제 개념 정립을 위한 시론」, 동향과 전망, 제75호, 2009.

# 충남 사회적경제의 실태와 정책 방향

임준홍 | 충남발전연구원 책임연구원  
김종수 | 충남사회적경제지원센터 책임연구원

## 1. 서론

외환위기(IMF) 이후 우리 경제는 신자유주의 세계화에 본격 진입하였다. 2010년 경제협력개발협력기구(OECD)가 발표한 우리경제의 무역 의존도는 82.2%(수출 43.4%, 수입 38.8%)로 G20 회원국(평균 43.3%) 중 1위이며, 최근, 세계 각국과 동시다발적으로 FTA를 추진하고 있다.

수도권 효과 등에 힘입어 충남의 GRDP(2009년)는 3,370만원으로 울산(4,622만원)에 이어 전국 2위이며(전국 평균의 2,187만원), 그 성장률은 전국 1위이다. 그리고 세계적인 생산현장인 삼성 LCD 공장과 현대자동차, 기아자동차, 현대제철이 있다.

그럼에도 불구하고 충남 도민의 생활수준은 전국에 비해 높지 않으며, 일자리문제도 전국과 별반 다를 없다. 더 나아가 충남도민은 과연 타시도민에 비해 행복할까? 아마, 그렇다고 말할 수 있는 사람은 많지 않을 것이다. 그렇다면 도민의 행복을 위해서 지금과는 조금 다른 방법으로 접근해야 하지 않을까? 그 답은 바로 '자립과 공생의 지역순환경제시스템'을 만드는 것이며, 그 중심에는 사회적경제가 있다. 이에 이 글에서는 충남 사회적경제의 실태를 살펴보고, 사회적경제 활성화 방향을 제시하고자 한다.

## 2. 충남의 사회적경제 관련 정책

사회적경제란 '공동체 이익이라는 사회적 목적 실현을 위해 기업이나 국가가 경제활동의 주체가 되는 것이 아니라 비영리민간단체나 협회, 재단 등 제3섹터가 주체가 되는 사회경제활동'을 총칭하는 개념이다.

이미 우리나라에도 사회적기업, 커뮤니티비즈니스, 협동조합, NGO 등의 형태로 활동하고 있고, 최근에는 다음 표에서 보는 바와 같이 중앙정부 중심의 사회적기업과 커뮤니티 비즈니스(마을기업, 농어촌공동체회사) 육성 정책에 지나치게 초점을 두고 있다.

충남의 사회적경제 관련 정책 역시 중앙정부의 사회적기업과 커뮤니티 비즈니스 육성사업을 효과적으로 추진하기 위해 지난 2010년 4월 "충청남도 사회적기업 육성지원에 관한 조례를 제정하고, '충남형 사