

한국 사회적경제 발전 전략 연구

한국 사회적경제 발전 전략 연구

2017

칼폴라니사회경제연구소

제 출 문

서울시 사회적경제지원센터장 귀하

본 보고서를 2017 년 9 월 귀 기관과 체결한
『한국 사회적경제 발전 전략 연구』연구용역의
최종보고서로 제출합니다.

2017. 12.

칼폴라니사회경제연구소

이 사 장 박 진 도

연구진

| 책임연구원 | 정 태 인 칼폴라니사회경제연구소 소장

| 공동연구원 | 김 연 아 칼폴라니사회경제연구소 연구위원

| 연구보조원 | 우 연 경 칼폴라니사회경제연구소 연구보조원

목 차

I. 신정부의 경제정책기조와 사회적경제

1. 문재인 정부의 경제정책기조	1
2. 포스트케인지언 “소득주도 성장”	2
3. 문재인 정부의 “경제정책방향”	6
4. 문재인 정부의 사회적경제 정책	9

II. 한국 사회적경제 발전 전략

1. 한국 사회적경제 발전 약사	15
2. 서울 모델의 교훈과 전략	19
1) 서울 모델의 형성과 특성	19
2) 한국경제에서 서울 모델의 의미	24
3. 전략 기조	26
1) 서울 모델의 상향 확산	27
2) 각 부처의 사업과 사회적경제 (도시재생과 생태전환의 예시)	29
(1) 도시재생과 사회적경제 예시	29
① 도시재생과 창조도시(전주시의 사례), 그리고 사회적 경제	29
② 도시재생에서 사회적경제의 역할	31
③ 기초자치체 단위의 자산 형성 프로그램	33
(2) 생태전환과 사회적경제 예시	35
3) 독립중소기업과 사회적경제의 네트워크	37
4) 건강보험의 강화와 의료사회적협동조합	46
5) 추진체계	47

참고문헌	49
------------	----

부록 1.	51
------------	----

부록 2.	66
------------	----

그림 목차

[그림 1] 자본소득분배율(α)의 국제비교	4
[그림 2] 각국의 노동생산성과 실질임금의 증가율 추이	5
[그림 3] 문재인 정부의 경제정책방향	7
[그림 4] 사회적경제 활성화 방안: 목표 및 발전전략	10
[그림 5] 2018년 경제정책 방향	12
[그림 6] 서울시 사회적경제 인프라 조성현황	20
[그림 7] 네 분야의 공유자원	27
[그림 8] 창조도시 정책에 대한 세 가지 접근 방식	32
[그림 9] 도시재생에서 사회적경제의 역할	33
[그림 10] 지역재생전략 개요	34
[그림 11] 국민의 삶을 바꾸는 산업혁신성장 가속화	36
[그림 12] 재생에너지 3020 실행계획안	37
[그림 13] CED의 세 가지 발전 패러다임	45
[그림 14] 중소기업 중심경제로 일자리와 소득주도 성장	46
[그림 15] 건강보험 보장성 강화대책 후속조치	47

표 목차

[표 1] 서울시 생태계 조성사업단 지역의제 네트워크 현황	21
--	----

I. 신정부의 경제정책기조와 사회적경제

1. 문재인 정부의 경제정책기조

7월 25일 문재인 정부의 “경제정책 방향”이 발표됐다. 부제가 “경제 패러다임의 전환”인데, 내 기억으로 ‘패러다임 전환’을 내세운 건 “녹색 성장”을 내세운 이명박 정부 이래 처음이다.

정부는 현재의 경제상황을 “저성장·고착화·양극화 심화”의 “구조적·복합적 위기 상황”(관계부처 합동, 2017: 1)으로 파악했다. 답은 “경제성장을 수요 측면에서는 일자리 중심·소득 주도 성장, 공급 측면에서는 혁신 성장의 쌍끌이 방식으로 전환”하여 “분배·성장이 선순환을 이루는 사람 중심 지속 성장 경제를 구현”(관계부처 합동, 2017: 4)하는 것이다.

굳이 경제이론으로 말하자면 이번 발표는 수요 측면에서는 확실히 포스트케인스주의(“소득 주도 성장”)이고 공급 측면에서는 절반 정도 네오슝페터주의(“혁신 성장”의 일부)이다. 자칫 노동시장 규제완화로 치달을 뻔한 “일자리 중심 경제”도 고용 친화적 시스템 구축(일자리 지원세제 3대 패키지 등 고용에 대한 유인이 주 내용이다), 노동시장 제도·관행 개선(규제완화 대신 비정규직 감축 및 차별 철폐가 담겼다), 적극적 노동시장 정책 등 케인스주의적 복지국가를 지향했다.

더 밝은 희망은 “혁신 성장” 분야에 비치고 있다. 역대 정부 이래 ‘신성장동력’, 또는 ‘새로운 먹줄거리’로 불린 이 주제는 대기업에 대한 규제완화로 가득 차 있었다. 하지만 이번엔 달랐다. 첫 번째 항목으로 “협력·혁신 생태계 구축을 통해 중소기업의 성장동력화 촉진”이 들어 있을 뿐 아니라 정부의 지원 대상은 개별 기업이 아니라 ‘인프라·협력 생태계’이다. 즉 중소기업 네트워크, 또는 클러스터를 추진하겠다는 얘기다. 참여정부 이후 처음으로 지역별/산업별 클러스터를 핵심으로 하는 네오슝페터주의 ‘혁신 체제’가 등장한 것이다.

정부 여당의 개혁세력, 특히 청와대의 개혁세력에게 아낌없는 박수를 보낸다. 서로 부딪힐 게 틀림없는 기조들을 소득 주도 성장 중심으로 부드럽게 결합했기 때문이다.¹⁾

1) 출발점만 비교해 본다면 참여정부의 정책기조는 이렇게 뚜렷하지 않았고 이 발표와 아주 유사했던 2004년 말 대통령 보고서는 대통령 스스로 기각한 바 있다.

첫발을 잘 내디뎠지만 실제로 정책의 수행은 또 다른 가시밭길을 걷는 일이다. 우선 가계의 소득이 성장의 원동력이 되려면 시간이 걸린다는 사실을 명심해야 한다. 특히 우리나라처럼 가계부채가 많은 나라의 경우 소득이 늘어난다 하더라도 빚을 갚는 데 들어가기에 십상이다. 최근의 가계 저축률이 높아진 것도 그 때문이다. 둘째로 앞에서 내가 격찬한 중소기업 네트워크는 아주 오랜 시간이 지나야 형성되고 세계적으로 성공이라고 할 만한 사례도 그리 많지 않다는 점을 염두에 두어야 한다. 늦어도 3년차쯤에는 온갖 비판이 쏟아질 가능성이 매우 높다는 얘기다.

여기서는 홍장표 수석이 중심이 되어 참고로 삼은 포스트케인지언 “소득주도 성장론(임금주도성장론)”을 간략히 살펴보고 현재 경제정책이 어떻게 짜여 있는지를 전적으로 “경제정책 방향”에 기대어 요약한다. 다음에 앞에서 언급한 문제점, 그리고 “방향”의 대상이 아닐지도 모를 대외 정책에 대한 심각한 우려로 글을 마치려고 한다.

2. 포스트케인지언 “소득주도 성장”²⁾

현재 세계는 최소한 이중의 직접적 위기를 맞고 있다. 불평등의 심화와 생태위기가 그것이다. 폴라니의 허구의 상품, 즉 노동, 토지(자연), 화폐는 곧 생산요소이기도 하다. 주류경제학에서 이들 요소는 하나의 수치(스칼라)로 환원되어 생산함수로 들어가고, 그 기술적 성격에 의해 (생산)효율성을 판단 받는다. 흔히 이 생산함수는 콥더글러스(CD)함수라는 일차동차함수(더 일반적으로는 불변교차탄력성(CES))의 모양을 취한다고 가정된다. 여기에 완전경쟁이라는 시장조건이 덧붙으면 이제 모든 생산요소는 자신의 한계생산성에 따라(조금 더 확대 해석하면 각 요소의 소유자가 사회에 기여한 바에 따라) 보수를 받게 된다. 이런 우스꽝스러운 가정에서 신고전파 생산이론과 성장이론이 전개된다.³⁾

이 때문에 주류경제학은 분배문제를 거의 다루지 않는다. 보울리는 실제로 이 분배 몫이 일정하다고 주장했고(“보울리의 법칙”), 쿠즈네츠는 한 걸음 더 나아가서 자본주의 발전 초기

2) 포스트케인지언 이론 체계에서 임금주도성장(wage-led growth)가 차지하는 위치와 정책들은 <부록1>을 참조하라.

3) 이를 둘러싸고 일어난 논쟁이, 저 유명한 “자본논쟁” 또는 “케임브리지-케임브리지 논쟁”(미국의 하버드대학과 MIT대학이 있는 곳의 지명도 케임브리지이다)이다.

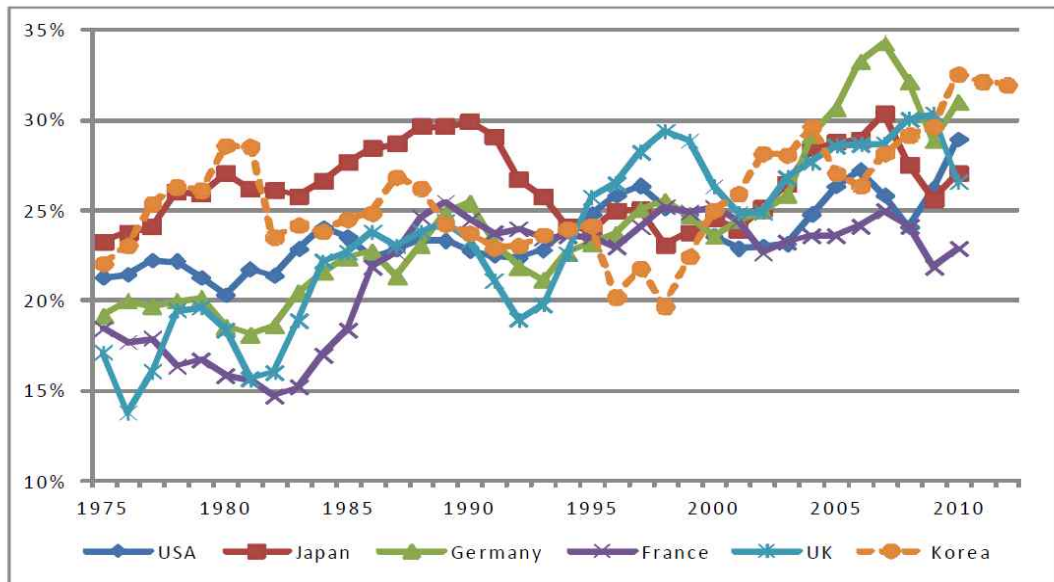
에는 분배가 악화되지만 일정 단계가 지나면 개선될 거라고 예언했다(“역 U 자 가설”). 이에 따라 성장에만 신경 쓰면 그만이고 선불리 분배문제를 건드렸다가는 상황만 악화시킬 거라는 주장은 지금도 주류경제학의 신조에 속한다. 이런 주장은 케네디 대통령의 “밑물이 오면 모든 배가 떠오른다”는 정치적 구호로 표현됐고 지금도 한국의 성장론자들이 신봉하는 교의의 밑바닥에 깔려 있다.

피케티라는 프랑스의 40 대 경제학자가 이 모든 주장과 구호를 단숨에 엮어버렸다. 그의 무기는, 누구도 쉽사리 부정할 수 없는 장기 통계, 즉 역사적 사실이다. 그가 초점을 맞춘 수치는 “어떤 시점의 한 나라 순 자산(피케티의 “자본”)을 그해의 국민소득으로 나누면 얼마나 될까? ($\beta = W/Y$, W 는 민간순자산, Y 는 국민소득)”이다. 예컨대 한국의 2014 년에 민간이 가지고 있는 부(순자산)를 국민소득으로 표현하면 몇 배나 될까를 표현하는 수치이다. β 에 자산수익률을 곱하면 그해 자산소유자들이 가져간 몫이 될 것이다($\alpha = r\beta$). 그는 이 회계적 항등식에 “자본주의의 제 1 근본법칙”이라는 어마어마한 이름을 붙였다.

2014 년 5 월 14 일, 한국은행(이하 한은)과 통계청이 아주 중요한 보고서 “국민대차대조표 공동개발 결과(잠정)”를 펴냈다. 이 두 기관은 국민 계정 통계의 최고단계에 도달하기 위해서 “국민대차대조표”(세계적으로도 이 표를 만들기 시작한 건 10 년밖에 되지 않는다)를 만들고 있다. 피케티의 자료 중 기능별 분배(자본 몫과 노동 몫의 분할) 역시 국민 계정에 의존하기 때문에 한은과 통계청의 자료는 바로 피케티 지표들과 비교할 수 있다.

이번 자료에서 직접 나온 수치는 β 값의 근사치이다. 한은과 통계청은 우리나라의 국민순자산(국부)은 1 경 630.6 조 원으로 국내총생산(1,377.5 조 원)의 7.7 배로 추계되었고 밝혔다. 이 수치를 피케티의 비율로 바꾸려면, 1) 분자의 국민순자산에서 정부의 자산을 빼서 민간순자산을 계산하고 2) 분모의 국내총생산을 국민소득(국내총생산-감가상각+해외순수취소득)로 바꾸면 된다. 현재 한은과 통계청이 발표한 자료(한은 통계 데이터베이스)로는 2000 년에서 2012 년까지 추계가 가능하다. 이 자료를 이용하여 지난 2 년여 여러 학자가 한국의 피케티 비율을 추정했다.⁴⁾

4) 이 중 가장 최근의 꼼꼼한 글로는 주상영(2015)를 참조하라.



자료: Piketty & Gabriel(2014), 주상영(2015) 재인용.

주: 한국을 제외한 국가는 2010 년까지

<그림 1> 자본소득분배율(α)의 국제비교

주상영(2015)은 한국의 자본분배율(피케티의 α : 전체 국민소득에서 자산가가 가져가는 몫)이 1996 년 외환위기를 기점으로 세계에서 가장 빠른 속도로 증가했다는 사실을 보여주고 있다.⁵⁾

이러한 노동소득 몫과 자본소득 몫의 격차는 실질생산성과 실질임금 증가율의 차이에서 바로 도출된다. 전 세계적으로는 1970 년대 중반부터 실질임금 증가율이 생산성 증가율을 하회하게 되는데 한국에서는 역시 외환위기가 그 기점이다. 이 격차가 클수록 자본과 노동 간의 기능적 분배는 악화될 텐데 <그림 2>는 최근 들어 한국의 기능별 분배가 세계에서 가장 빠른 속도로 악화되고 있다는 것을 보여준다.

또한, 70-80 년대의 높은 경제성장을 때문에 자산 불평등은 그렇게 빨리 진행되지 않았을 것이다. 하지만 외환위기 이후 위의 그림들에서 확인한 것처럼 자산과 소득의 불평등이 심각해지고 있다. 다른 선진국들과 비교해도 대단히 빠른 속도로 사정이 악화되고 있다. 즉 기본적으로 실질임금 증가율이 생산성 증가율보다 낮아서 자산가들이 가져가는 임금 몫이 크고, 이들의 몫은 다시 부동산 등 자산구입에 쓰여서 자산 불평등도 더욱 심화되고 있다.

5) 김낙년(2014, 2015)은 개인별 분배에서도 한국의 소득분배 및 자산분배가 급격히 악화된다는 것을 보여주고 있다.



자료: IMF(2015)

<그림 2> 각국의 노동생산성과 실질임금의 증가율 추이

또한 1970~1980 년대의 높은 경제성장률 때문에 자산 불평등은 그렇게 빨리 진행되지 않았을 것이다. 하지만 외환위기 이후 위의 그림들에서 확인한 것처럼 자산과 소득의 불평등이 심각해지고 있다. 다른 선진국들과 비교해도 대단히 빠른 속도로 사정이 악화되고 있다. 즉 기본적으로 실질임금 증가율이 생산성 증가율보다 낮아서 자산가들이 가져가는 임금 몫이 크고, 이들의 몫은 다시 부동산 등 자산구입에 쓰여서 자산 불평등도 더욱 심화되고 있다.

한편 임금소득 몫이 증가했을 때 경제성장률이 오를 것인가는, 그 나라의 경제구조에 따라 결정된다. 예컨대 경제구조와 자산가들의 행동 양식에 따라 설비투자가 활발하게 일어난다면 노동자의 소득증가가 성장률을 떨어뜨릴 수도 있을 것이다. 그동안의 연구결과에 따르면 한국은 노동소득몫이 늘어나면 경제성장률도 올라가는 “임금주도국가”에 속한다 (Onaran & Galanis, 2012; 홍장표, 2014a; 홍장표, 2014b).

이에 따라 분배를 개선하면 성장률도 올릴 수 있다. 요즘 한국 정치인들의 입에 오르내리는 소득주도 성장론이 바로 이런 “임금주도성장(wage-led growth)”에 뿌리를 대고 있다.⁶⁾ 소득주도 성장론에 대한 가장 큰 오해는 소득주도 성장을 노동시장정책, 간단히 말해서 “임금이

6) 여기서 ‘소득’ 은 임금소득을 말하며 임금소득은 1인당 평균임금*노동자 수(고용)이므로 임금주도, 소득 주도 , 고용주도의 구분은 별 의미가 없다. 다만 한국에서는 자영업자의 비율이 대단히 높기 때문에 소득 주도로 표현하는 쪽이 더 나을지도 모른다.

올라가야 한다”는 주장으로 한정하는 것이다. 물론 이것만으로도 가히 상전벽해다.⁷⁾ 지난 50 년간의 수출주도 성장기조에서 임금 인상은 수출경쟁력을 낮추는 것으로 인식되었기 때문이다.

“국민의 정부”나 “참여정부” 역시 시장은 되도록 건드리지 않고 재분배를 통해 복지를 늘리는 데 주력했다. 하지만 이런 노력에도 불구하고 한국의 부와 소득의 불평등은 분배 상황(‘조정 노동소득분배율’)은 1990 년대 중반 이후 거의 일직선으로 나빠지고 있다. 시장의 분배 자체가 문제인 것이다. 이런 경우 상당한 폭으로 복지를 증가시켜도 과거에 비해 별로 나아지지 않았다고 느낄 수 있다. 따라서 성장률을 높이고 동시에 복지의 증가도 달성하려면, 분배정책(소득주도 성장)과 복지정책(자산/소득의 재분배)을 동시에 구사해야 한다.

3. 문재인 정부의 “경제정책방향”

문재인 정부의 “경제정책방향”은 발표문 4 쪽의 그림에 집약되어 있다. 문재인정부는 현재 이 상황을 “성장이 빠르게 둔화되는 가운데 분배까지 악화되면서 ‘저성장 고착화·양극화심화’의 구조적·복합적 위기상황”이라고 정의한다. 실로 ‘압축성장’을 거둔 한국경제는 90 년대 중반 이후 ‘압축불평등’도 겪어서 피케티의 β 값으로 판단할 때 세계에서 최고로 불평등한 나라, ‘헬 조선’이 되었다.

이런 상황에서 ‘물적 자본 투자 중심’ ‘모방·추격형 성장전략’이라는 패러다임은 유효성을 상실했으므로 ‘정책기조 전환’이 시급하다. 새로운 정책기조인 “사람 중심 경제”는 1) 소득주도 성장, 2) 일자리 중심 경제, 3) 혁신 성장, 4) 공정 경제로 구성된다. “일자리 중심, 소득주도 성장”이 수요 측면이라면 “혁신 성장”은 공급 측면의 성장이고 ‘공정 경제’는 “성장의 과실이 경제전반으로 골고루 확산”되도록 하여 “분배·성장이 선순환”하는 경제를 이루겠다는 것이다.

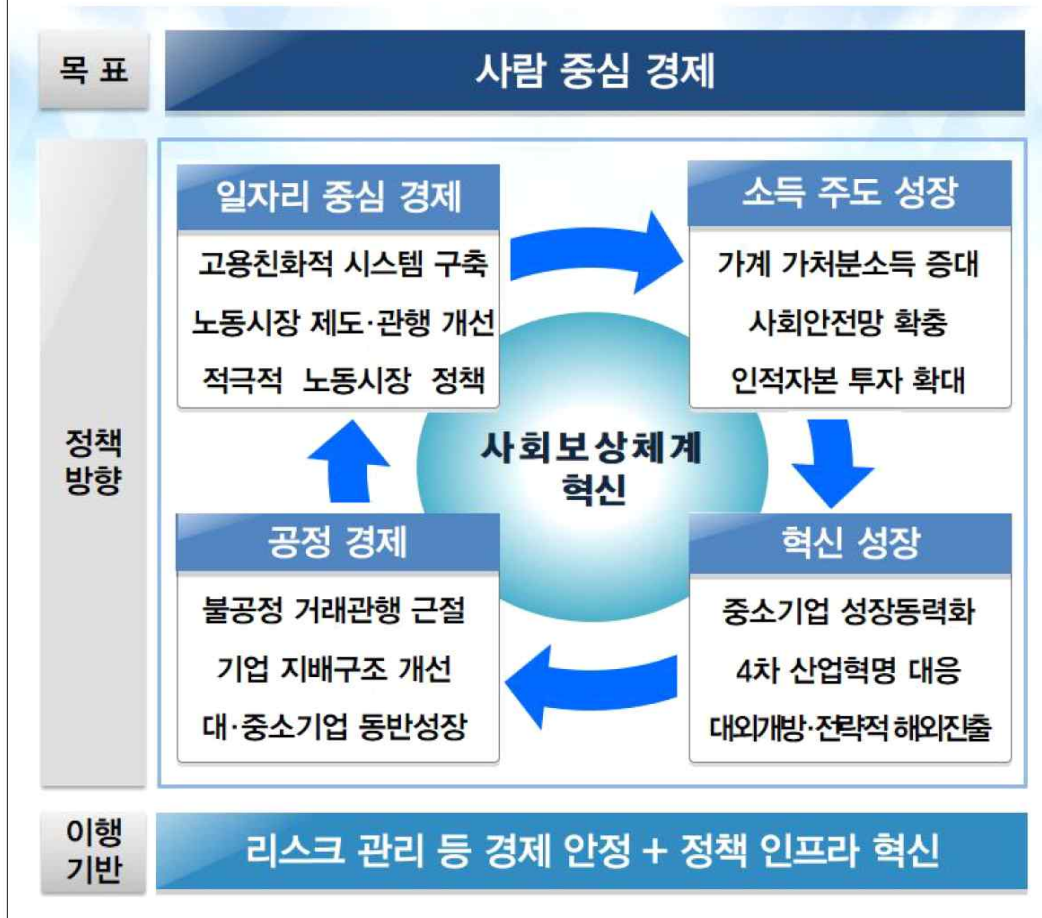
7) 오바마나 아베 등 각국의 지도자들이 대대적인 임금 인상을 주장했고, 심지어 최경환도 부총리 취임 시에 비슷한 이야기를 한 적이 있다. 유승민도 소득주도 성장론을 일정 부분 인정했다.

새로운 경제 패러다임

◇ 저성장·양극화 동시 극복을 위해 경제 패러다임 대전환

- 경제성장을 수요 측면에서는 일자리중심·소득주도 성장, 공급 측면에서는 혁신 성장의 쌍끌이 방식으로 전환
- 경제체질을 사회보상체계 혁신을 통해 공정경제로 전환하여 성장의 과실이 경제전반으로 골고루 확산 유도

⇒ 분배·성장이 선순환을 이루는 사람중심 지속성장 경제 구현



자료: 관계부처 합동(2017)

<그림 3> 문재인 정부의 경제정책방향

핵심은 단연 첫 번째 소득주도 성장이다. 여기서 소득은 가처분소득이며, 더 정확히 말하면 핵심 생계비(주거비, 의료비, 교통비, 통신비, 교육비)를 지출하고 남은 ‘여유 소득’을 증가시키겠다는 것이다. 즉 원래의 추상적 이론에서는 시장 소득, 즉 임금에 초점이 맞춰져 있지만 문제인 정부의 “소득”은 여기에 더해서 재분배 소득, 그리고 핵심 생계비 경감에 의한 지출 증가 여유분까지 합친 것이다. 그래서 소득주도 성장 항목에는 최저임금 시급 1만원 달성, 핵심 생계비 경감, 사회안전망 확충에 의한 취약가구의 적정소득 보장이 포함되어 있다. 뿐만 아니라 공급 측 정책이라고 할 수 있는 인적자본 투자 확대(교육개혁)=가계소득의 근원적 기반 강화도 들어 있다. 어쩌면 전체 정책기조인 “사람 중심 경제”라는 말이 이 항목의 표제로 더 어울릴 지도 모른다.

어쨌든 소득주도 성장이 맨 앞에서 방향을 잡은 것은 다행스러운 일이다. 대통령 직속 일자리위원회가 상황판까지 설치한 “일자리 중심 경제”가 거시 정책기조라기 보다 직접적인 일자리 확대의 백화점이 될까, 우려했기 때문이다.⁸⁾ 그 내용도 일자리 지원세제 3대 패키지 등 세제·금융 지원 정책과 비정규직 감축과 처우 개선, 그리고 적극적 노동시장 정책으로 채워졌다. 즉 과거의 노동시장 규제완화=유연성 강화와 상당한 거리를 두었다. 또 ‘한국형 사회적 대화기구’에 의한 사회적 대타협이 일자리 중심 경제의 네 번째 항목으로 자리 잡은 것도 놀랍다. 우리가 앞에서 보았듯이 ‘임금주도성장’에서 노동조합의 강화 등 하위 계층의 세력화(empowerment)는 핵심적인 역할을 한다. 사회적 대화 항목 아래에는 “근로자 대표제도 기능 강화”, “근로자 이해대변제도 확충”이라는, 다소 애매한 표현이지만 ‘취약근로자’의 권리 강화가 포함되어 있다.

그림은 네 상자가 똑같은 비중을 차지하고 있지만 소득주도 성장의 짝을 이루는 것은 ‘공급 측면’의 혁신 성장이다. 여기서도 ‘정책의 혁신’이 일어났는데, 놀랍게도 첫 번째 항목으로 “중소기업의 성장동력화”가 나온 것이다. 특히 개별 기업을 지원하는 것이 아니라 “Rent 배분체계”⁹⁾ 인프라·협력생태계, 즉 수평적 네트워크, 상생형 네트워크, 개방형 네트워크를 지원하겠다는 것이다. 아마도 첫 번째는 독립 중소기업들의 네트워크를 말하고¹⁰⁾ 두 번째는 하청계열의 네트워크를 의미할 것이다. “4차 산업혁명 대응태세 강화”는 두 번째 자리를 차지했다. 지난 20년간 역대 정부는 ‘신성장 동력’이라든가 ‘새로운 먹거리’라는 이름으로 신기술 지원 정책을 내놓았지만 국민의 정부시절 IT 산업을 제외하곤 뚜렷한 성공을 거두

8) 위원장과 부위원장에 과거의 성장론자와 관료가 임명되어 경제수석실의 소득주도 성장론과 부딪힐 가능성도 있다.

9) 정확히 무슨 뜻인지, 발표문으로는 알 수 없다.

10) 모험기업들의 네트워크인 실리콘밸리, 전통기업과 혁신기업의 네트워크인 에밀리아로마냐 등이 수평적 네트워크의 모델일 것이다.

지 못한 채 대기업 지원으로 끝났다. 그 점에서 중소기업 네트워크를 새로운 성장동력으로 내세운 것은 획기적이다.

한국에서 경제개혁이라고 하면 재벌개혁(또는 시장개혁으로 불리기도 했다)을 떠올리고, 김상조 공정거래위원장과 장하성 정책실장을 처음 임명한 사실에서 알 수 있듯이 문재인 정부의 의지는 확고한 것으로 보인다. 하지만 과거 통상적 의미의 재벌개혁=지배구조개선은 공정 경제의 세 번째 항에 자리 잡았다. 공정 경제는 공정 경쟁과 합리적 보상체계의 정립에 의해 경제의욕을 제고하려는 정책이다. 특히 첫 번째 항인 불공정 거래관행 근절에는 단체구성권, 납품단가 조정신청·협의권 등이 들어갔다.

전체적으로 현 정부의 정책기조는 한 보수언론의 경제전문기자가 우려한 대로¹¹⁾, 세계 최초의 정책 실험일 수 있다. 하지만 분배의 악화가 경제성장을 저해한다는 인식은 이미 2010 년 대 들어 IMF 와 같은 국제기구에서도 일반화한 지 오래이며 정책 하나 하나는 특별히 새로운 것도 아니다. 패러다임 전환을 선언했다는 점이 중요하며 각 부처의 경제정책이 이 기조를 따라 충분히 변화할 수 있느냐가 문제이다.

4. 문재인 정부의 사회적경제 정책¹²⁾

문재인정부는 2017 년 10 월 18 일 일자리위원회와 관계부처 합동 명의로 “사회적경제 활성화 방안”을 발표했다. <그림 4>는 이 자료의 요약이다.

핵심은 첫째로, 2017 년 하반기에 “사회적경제 기본법” 통과 후 ‘사회적경제 발전위원회’를 설치하여 ‘5 개년 기본계획 수립’ 등 사회적경제 발전정책을 총괄 조정하고 둘째로 성장인프

11) 김기천, “소득주도 성장, 허장성세로 끝나야” 조선일보, 8월 2일자. 하지만 그 칼럼의 비판 대부분은 ‘임금주도성장’에 대한 오해 또는 무지에서 비롯된 것이다. 참고로 포스트케인즈의 이론에 더 충실한 것은 정의당의 경제정책이다. <부록1>과 <부록2>를 참조하라.

12) 2018년 2월 23일에 발표된 정부의 헌법개정안은 제130조 1항에 “국가는 중소기업과 소상공인을 보호·육성하고, 협동조합의 육성 등 사회적경제의 진흥을 위하여 노력해야 한다”고 명시했다. 이는 문재인정부의 사회적경제 진흥 의지를 보여준다고 할 수 있을 것이다. 하지만 연초에 발표된 “2018년 경제정책 방향”에서는 사회적경제가 핵심 사업으로 제시되지 않고 있다.

- ◇ 사회적경제가 포용성장의 주역으로 성장할 수 있도록 패러다임 전환 및 선순환 생태계 조성을 위한 Two-Track 발전전략 마련
- ① (인프라 구축) 사회적경제 성장단계별 특성에 맞는 시스템 구축
- ② (진출분야 확대) 사회적경제 파급효과가 큰 분야 집중 육성



자료: 일자리위원회·관계부처 합동(2017)

<그림 4> 사회적경제 활성화 방안: 목표 및 발전전략

를 구축하기 위해 1) 통합지원체계 및 정책방향을 확립하고 2) 금융접근성을 제고하며 3) 판로지원을 확대하고 4) 인력양성 체계를 강화하는 한편, 1) 사회서비스분야, 2) 주거환경 분

야, 3) 문화예술분야, 4) 프랜차이즈 분야, 5) 소셜벤처 분야, 6) 지역기반 연계분야 등 6 개의 진출분야를 확대하겠다는 것이다.

이러한 발전 방향은 2000 년대 중반 이래 사회적경제 활동가들의 의견을 총정리한 것이며 이는 구체성에서 떨어질 뿐, 뒤에 볼 서울의 정책기조와 다를 바 없다. 즉 인프라 분야에서 경영지원을 위한 지역별 사회적경제 네트워크를 전국 단위의 통합지원체계로 바꿨으며 사회적경제 기업들이 활발하게 활동하는 분야에 프랜차이즈와 소셜벤처를 추가한 것이다.

현재로서는 우선, 사회적경제와 공공경제 간의 관계, 즉 중앙-광역-기초 차원에서의 공동의 정책 수립과 실행이라는 ‘공동생산’ 개념에 관한 인식의 부족이 눈에 띈다. 물론 사회적경제 발전 위원회가 구성된 뒤에 중앙부처, 광역단체, 기초지자체에 각각 어떠한 정책협의를 실행 네트워크를 만들어내느냐에 따라 판단할 일이지만 정책을 민간과 공동으로 수립해야 한다는 강력한 의지가 굵직한 정책기조에 반영되어 있지 않다.

두 번째로는 각 부처의 핵심 사업, 예컨대 국토부의 “도시재생사업”, 보건복지부의 의료체계 개선 등 복지사업, 고용노동부의 적극적 노동시장정책과 연관된 사회적경제 활성화 방안이 나오지 않았다는 점이다. 이 점은 사회적경제의 특성, 즉 정책의 상향 수립과 하향 집행의 “공동생산자”로서의 특성을 인식하지 못했기 때문일 것이다. 이는 각 부처 산하의 (준) 공공기관, 예컨대 코레일 등 네트워크 산업의 발전에 사회적경제를 연계할 수 있다는 의식에서도, 기금을 활용하는 방안이 없다는 점에서도 드러난다.

세 번째로는 금융 인프라의 구축에서 중앙의 기금과 민간 금융시장(사회적경제 신상품)에 대한 기대가 두드러진다는 점이다. 사회적경제가 지역에 뿌리를 박고 성장하기 주민 참여에 의해 성장하기 위해서는 적어도 기초자치체 수준의 “아래로부터의 금융”이 기초가 되어야 할 것이다. 세계 어디에서도 사회적성과 연계 채권이나 크라우드 펀딩과 같은 신상품에 의해 풀뿌리 기반 사회적경제가 발전한 사례를 찾기는 어려울 것이다.

네 번째로는 사회적경제가 일자리 위원회에 배속되어 일자리 만들기라는 양적 목표에 급급할 수 있다는 우려이다. 사회적경제 발전위원회가 일자리 위원회의 하부 위원회가 되어서는 안 될 것이다.

다섯 번째로는 생태문제와 사회적경제와의 연관에 대한 정책이 매우 소홀하다는 점을 지적할 수 있다. 생태경제로의 “거대한 전환”은 중앙과 광역, 그리고 기초자치단체가 다중심의

역할을 해야 달성할 수 있는 목표이다. 현재 사회적경제 기업이 태양광 발전이나 재활용 사업에 적극적으로 진출하고 있으며 한국의 에너지 정책이 발전의 분산을 목표로 해야 한다는 점에서 이 과제는 특히 강조할 필요가 있다. 현재는 주거와 환경분야에서 예시되고 있지만 앞으로 핵심사업으로 부각되어야 할 것이다.

이런 우려를 반영하듯이 2017년 12월 27일에 발표된 “2018년 경제정책 방향”에는 이러한 사회적경제정책의 기초, 6개 분야의 구체적 정책이 제시되지 않았다. 각 부처가 사회적경제 정책을 자신의 사업으로 생각하고 있지 않기 때문일지도 모른다는 우려를 낳았다.

③ 공정 경제		
불공정 거래행위 근절	· 공정거래 법집행체계 개선 TF 논의결과 발표 (1월) · 집단소송 확대방안 마련 징벌적 배상제 도입 (하반기)	공정위 기재부 법무부
기업 지배구조 개선	· 지주회사 수익구조 실태 점검 (2월) · 국민연금 스튜어드십코드 도입 (하반기)	공정위 복지부 기재부
국가균형발전 전략 추진	· '혁신도시 시즌2 추진방안' 마련 (1월) · '국가균형발전 비전 및 전략' 마련 (1월) · 재정분권 중합대책 마련 (2월)	기재부 국토부 산업부 행안부
골목상권 보호 강화	· 카드수수료 제도 평가 및 원가 재산정 (상반기) · 전통시장 육성사업 선정시 상생협약 의무화 (하반기)	기재부 중기부 금융위
공평 과세	· 보유세 개편방안 검토 가상통화 과세방안 마련 (상반기) · EITC 개편방안 마련 (하반기)	기재부
사회적경제 활성화	· 사회적 금융 활성화 방안 마련 (1분기) · 사회적경제기업 제품 판로 확대 방안 마련 (상반기) · 아미용사, 안경사 등 전문자격사 업종 협동조합 진출 관련 연구용역 (상반기)	금융위 기재부 고용부 복지부
공공부문 관리체계 개편	· 공공기관 채용비리 근절대책 마련 (1월) · 공공기관 관리체계 전면 개편 2단계 추진 (하반기)	기재부

자료: 정부합동(2017)

<그림 5> 2018년 경제정책 방향

위 <그림>에서 보듯이 “사회적경제 활성화”는 공정경제 부문에 들어 있는데 일자리 위원회에서 발표한 방안과는 상당한 거리가 있다. 4대 인프라 중 사회적 금융과 판로확대 두가지만 반영되어 있고 6개 분야는 빠진 채, 엉뚱하게 “미용사, 안경사 등 전문자격사 업종 협

동조합 진출관련 연구용역”을 하겠다는 내용이 들어갔다. 이는 사회적경제 정책을 수립하고 각 부처의 사업으로 확정하는 통로가 아직도 마련되어 있지 않다는 증거일 것이다.

II. 한국 사회적경제 발전 전략

1. 한국 사회적경제 발전 역사

시장이라고 하는 제도는 서유럽에서도 400 년 전부터 일반화하기 시작했고 국가는 농업의 발전 이후에 생겨났으며 그 이전의 장구한 수렵·채취 시대의 경제는 사회적경제의 원리로 움직였을 것이기 때문이다. 물론 자연과 인간의 관계를 의미하는 생태경제의 역사는 더 오래 됐을 것이다.

하지만 최근의 사회적경제에 대한 관심은 80 년대 신자유주의 이래 사회적 양극화가 급진전되면서 드러났다. 특히 2008 년 이래의 세계금융위기는 협동조합 등 “사회적경제(social economy)”에 대한 관심을 더욱 고조시키고 있다.

EU 가 90 년대부터 사회적경제에 관심을 집중한 직접적 이유는 복지국가의 한계에 있다. 즉 글로벌라이제이션에 따른 압력과 경제의 서비스화에 따른 생산성 저하, 그리고 출산율 저하와 노인 인구의 증가로 인한 고령화, 이 모든 현실의 귀결로서의 전후 사회시스템의 위기는 사회/사회적경제의 ‘부활’과 밀접한 연관이 있다. 첫 80 년대 신자유주의 이래 사회적 양극화가 급진전되면서 나타난 현상이다. 특히 최근의 세계금융위기는 협동조합 등 “사회적경제”에 대한 관심을 더욱 고조시키고 있다. 이탈리아 등 협동조합이 활발한 나라의 역사를 보더라도 경제위기 시에 협동조합의 숫자나 규모가 증가했던 것이 사실이다.

첫째로 가난과 사회적 배제 문제를 해결해야 했고 둘째로 시장과 국가가 아닌 영역에서 새로운 기회를 창출해야 한다는 점에서 사회적경제는 각광을 받고 있다.

특히 사회서비스에 초점을 맞추는 ‘신사회적경제’(유럽의 사회적 협동조합 또는 연대협동조합, 영미의 사회적기업)가 비약적으로 발전하고 있다. 인구고령화와 가족의 해체, 세계화 등으로 사회서비스(또는 친밀서비스)의 중요성이 증대되었기 때문이다. 이들 서비스의 성격상 국가보다는 공동체(decentralization)가, 금융자본보다는 사회적자본(Dasgupta, 2005)이 중요하게 부각되고 사회서비스의 공급자로서 사회적경제가 부각되고 있다.¹³⁾

13) 이러한 발전과 함께 사회적경제의 정의와 관련하여 유럽형 전통적 사회적경제(협동조합, 신

안데르센의 사회복지국가 모델들은 1980년대 재정위기 이후 신자유주의 모델을 수용하면서 변용이 일어나고 있다. 그러나 각 모델이 일방적으로 영미형으로 수렴하는 것은 아니며 국가 필터(national filter)를 통해서 다양한 모습을 보인다(자본주의 다양성론). 특히 조합주의 형과 사회민주주의형 모델에서 사회적경제는 사회서비스를 공급하는 유력한 수단으로 등장했다. 이들 모델에서 시민의 정책 참여는 3자협상(tripartite)의 지역적 부활이라는 의미도 지니고 있다. 남유럽형(잔여복지+가족)의 일부 지역(예컨대 스페인이나 이탈리아)에서는 지역공동체의 사회적경제 네트워크가 처음부터 복지의 상당 부분을 담당했다.

또한 사회적경제는 1980년대 이후 활발해진 시민주도운동과도 연관이 있을 것이다. 공동체 운동, 여성운동, 환경운동, 문화 및 지역공동체운동을 이끄는 다양한 결사체가 국가 및 시장에 새로운 관계 정립을 요구했다. 밑으로부터의 자조적(bottom-up, self-help) 발전이 새롭게 추구되었다(Chantlier, 2005 참조).

특히 최근의 금융위기는 폴라니의 진단을 돌아보게 만든다. 시장만능의 정책으로 사회가 분열되면 이에 대응하는 운동이 발생한다. 결국, 21세기 들어 더욱 활발해진 사회적경제(운동)는 신자유주의로 인한 “완전한 파괴”에 대한 대응이라고 볼 수 있을 것이다.

한국의 사회적경제 역시 경제위기와 밀접한 연관을 맺고 있다. 한국은 실업과 재정적자라는 면에서는 서구보다 낮지만, 기본적인 복지도 갖춰지지 못한 상황에서 불평등이 세계에서 가장 빠른 속도로 진행되었고 그 결과 세계 최저의 출산율을 보인다는 점에서 마찬가지로 처지에 놓여 있다.

한국의 사회적경제는 샐러먼, 아나이어의 분류에서 국가주의 모델에 속한다(Salaman et.al, 2000, 정태인, 이수연, 2013). 일제 강점기에 자발적으로 형성된 무수한 지역별, 영역별 조합들은 일제의 탄압으로 숨을 죽였고 해방 후의 부활도 짧은 기간에 그쳤다. 가장 큰 규모를 자랑하던 농업협동조합은 박정희 시대에, 자율성이라는 핵심 요소를 결여한 채 국가의 농업 정책을 수행하는 수단으로 전락했고 1960년대 탄생한 신용협동조합운동도 1980년대에 시장의 논리에 따라 움직이면서 1997년의 경제위기 때 구조조정을 겪었다. 현재는 논골신협 등 아래로부터의 운동과 밀접하게 결합하고 있는 몇 곳을 제외하고는 사회적경제라고 부르기 어려운 처지가 되었다.

용조합, 공제조합 등)와 신사회적경제(미국의 사회적기업과 유럽의 사회적 협동조합)의 경계는 점점 사라지고 사회서비스의 공급에 초점을 맞춘 사회적경제로 수렴되고 있다.

현재의 사회적경제는 1997년 위기 대응 속에서 새롭게 형성되었다(김신양 등, 2016). 1970년대의 빈민운동, 철거 반대투쟁, 노동자(생산자) 협동조합운동을 끈질기게 벌여온 주민운동은 1997년 위기 때 자활공동체로 거듭났다. 이들은 정부의 정책 형성과정에 적극적으로 참여하여 국민기초생활보장법을 제정하고 실업극복국민운동, 자활공동체 운동을 벌이면서 결국 자활공동체로 제도화되어, 2012년 국민기초생활보장법의 개정과 함께 오늘의 자활기업에 이르렀다.

정부는 자활사업의 제도화를 수행하기 위해 지역자활센터를 설립했는데, 이 센터들은 후일 점점 더 정부의 지휘통제를 받으면서 자율성을 상실하게 된다. 하지만 외환위기 당시 실업극복운동을 수행하기 위해 만들어졌던 실업극복 국민운동위원회(현 “함께 일하는 재단”), 사회연대금고 등과 함께 지역자활센터는 정책 설계 및 실행 경험을 바탕으로 훗날 사회적기업 및 협동조합 등 우후죽순으로 솟아난 사회적경제 기업 중간지원조직의 산파가 되었다.

또 당시에 만들어진 ‘자활정책연구모임’은 이들 중간지원조직의 원형에 제3섹터형 일자리, 사회적 일자리, 사회적기업, 사회적경제 등의 개념과 이론 틀을 제공했다. “한국에서 사회적기업이라는 개념은 외환 위기 시절에 빈곤과 실업극복을 위한 시민사회 진영의 실천 속에서 제3섹터형 일자리라는 개념을 빌려서 일종의 ‘정책적 대안’으로 등장했다”(김정원, 황덕순, 2016, p166).

2006년 사회적기업법의 제정은 한국 사회적경제의 발전에 또 하나의 획을 그었다. 지역자활센터가 조직한 자활기업, 그리고 이들이 엮은 대안기업연합회, 신나는 조합과 사회연대은행 등 사회연대금융, 함께 일하는 재단과 같은 중간지원조직은 ‘사회적 일자리 및 사회적기업 관련 시민사회단체 대책 회의’를 만들어서 정부의 정책 방향(2003년 사회적 일자리 시범사업, 사회적 일자리 10대사업, 각 부처의 독립적 사회서비스사업)을 구체화했다. 이들과 국책연구원의 사회적경제 이론가들은¹⁴⁾ 사회적기업법을 제정하게 된다.

2008년 세계금융위기에 대응하기 위해서 각 부처는 경쟁적으로 일자리 창출 정책을 내놓았고 다양한 형태의 사회적경제 기업을 만들어내는 것도 그중 하나의 흐름이었다. 안전행정부의 마을기업, 농림축산식품부의 농촌공동체회사 등이 그러하다. 정부의 다양한 지원 정책과 지역 문제를 해결하려는 시민사회의 노력이 결합한 결과, 사회서비스를 제공하는 사회적경제 기업도 획기적으로 늘어났다. 지역재생과 사회적경제, 그리고 사회운동과 사회적

14) 사회적기업법상의 기업 유형은 이탈리아의 사회적협동조합과 거의 동일하다. 한국에서 2000년대 초에 이미 이탈리아 레가에 대한 연구가 이뤄졌다는 것을 의미한다.

경제의 결합도 시도되었다. 햇빛발전소 등 환경 관련 기업과 문화예술인들이 결합한 문화 관련 기업이 다채롭게 출현했고 지역화폐, 공정무역, 공정여행, 로컬푸드 운동 등 사회운동 역시 사회적경제 기업으로 재탄생했다.

2012년 12월 ‘협동조합 기본법’의 시행은 또 하나의 전환점이다. 사회적기업은 일반 주식회사나 비영리기관의 법적 지위를 지녔지만, 이제는 협동조합이라는 사회적경제에 걸맞은 법적 지위를 가질 수 있게 되었다. 또한 협동조합기본법상의 협동조합은 사회적기업과 정부의 인증을 받지 않기 때문에 숫자상으로 비약적인 증가를 하고 있다.

이상 한국 사회적경제의 역사는 시장경제와 마찬가지로 “위로부터의 성장”이라고 부를 수 있다. 협동조합의 역사가 오래됐고 1980년대까지 우리나라 협동조합 운동의 모델이었던 일본의 사회적경제는 아직 협동조합기본법도 만들지 못했고, 1990년대에 세계 최초로 도입된 이탈리아의 “사회적협동조합법”은 1970년대 말부터 레가가 시작한 사회적협동조합의 경험에 기초한 것이다. 이에 비하면 한국의 경우는 변변한 사회적경제의 물질적 토대가 없는 가운데, 법이 먼저 만들어졌다고 해도 과언이 아니다. 즉 한국은 국가 수준에서 공동생산, 특히 정책의 공동설계가 이뤄졌다고 할 수 있다.

하지만 경제사회적 위기를 계기로 자활기업, 사회적기업, 협동조합 관련 법을 만들 때 지역 운동가나 민간의 이론가들이 주도했다는 사실은 한국의 사회적경제를 단순히 정부가 주도했다고 말하기 어렵게 만든다. 뒤에서도 확인하듯이 현재 한국의 사회적경제는 중앙정부의 입법과 지방자치체의 조례와 같은 법적 근거, 그리고 이에 따른 정부의 재정적 지원에 의해 성장하고 있다. 그러나 퀘벡의 샹티에와 같은 중간조직(함께 일하는 재단, 사회적기업진흥원, 사회투자재단 등)에서 많은 경험을 쌓은 활동가와 이론가들이 장기적인 설계를 하고 구체적인 정책까지 만들었다는 점은 주목할 만하다.

2. 서울 모델의 교훈과 전략

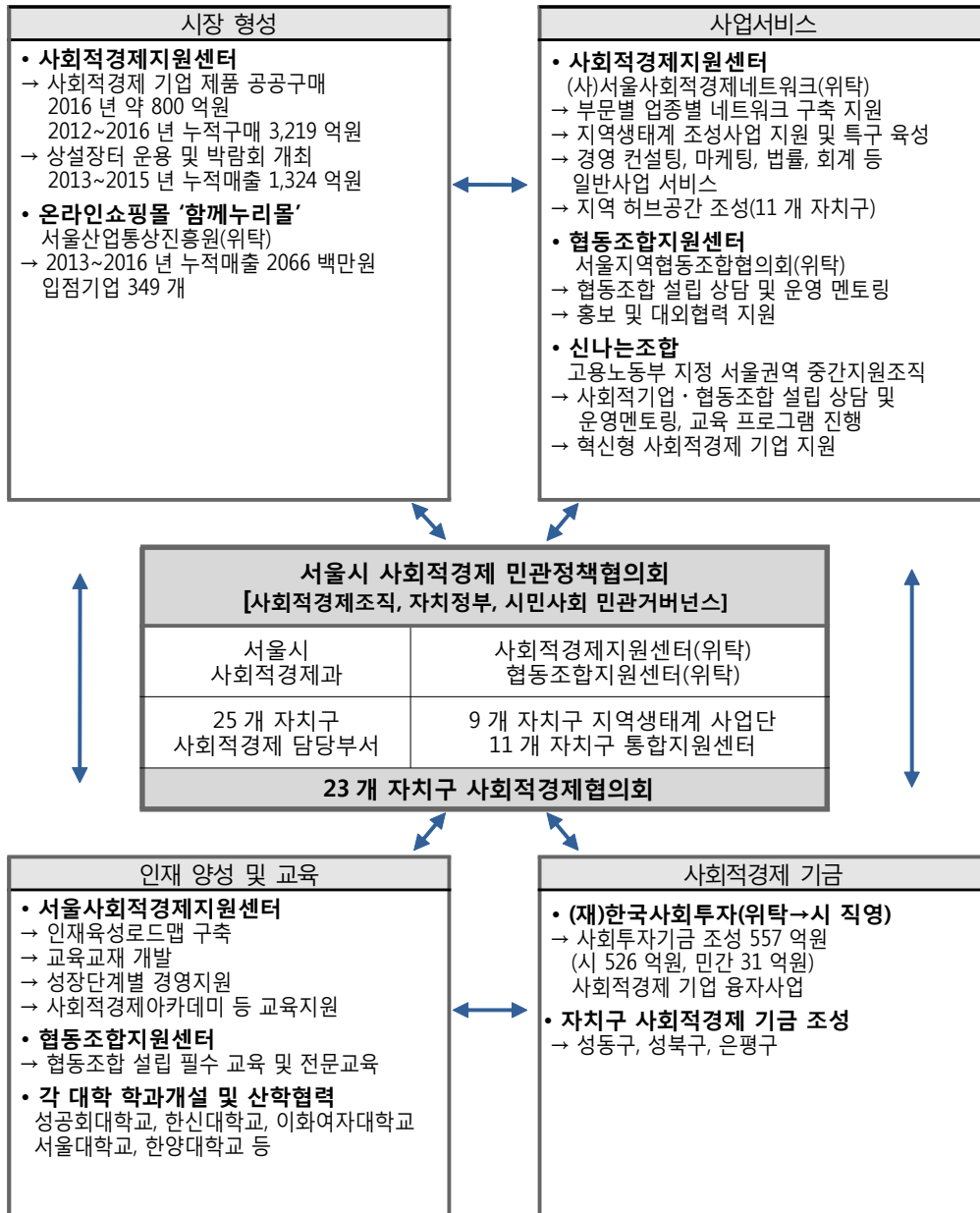
1) 서울 모델의 형성과 특성

칼폴라니연구소가 2016 년에 집중적으로 연구(칼폴라니사회경제연구소, 2016, 2017a, 2017b)한 서울을 보더라도 25 개 자치구가 25 개의 모델을 가졌다고 할 만큼 상이한 모습을 보인다. 서울시의 사회적경제 정책은 다른 어떤 지역보다 대규모이고 과거 ‘국민기초생활보장법’과 자활기업, ‘사회적기업법’과 사회적기업을 만들어냈던 활동가 및 이론가들이 대거 참여해서 한국의 사회적경제운동의 경험이 응축된 것이라고 할 수 있다. 따라서 통계와 자료가 상대적으로 체계적으로 확보되어 있는 서울을 들여다보면 한국 사회적경제의 현재와 미래를 엿볼 수 있을지도 모른다.

서울의 사회적경제 역시 정책 입안 단계부터 공동생산이 일어났다. 2012 년 초 박원순 시장의 인수위원회 시절부터 서울의 사회적기업, 마을공동체, 민간 중간지원조직이 참여하는 ‘서울사회적 민간협의체’(이후 서울사회적경제네트워크로 확대 개편)가 24 개 사업으로 구성된 사회적경제 지원정책을 제안했고 서울시가 이들 중 일부를 수용하여 “서울시 사회적기업·마을기업 활성화계획”을 짜서 이후 정책의 기초로 삼았다.

2013 년 사회적기업개발센터(현 사회적경제지원센터)가 설립되고 정기적인 사회적경제 정책협의회를 통해 정책의 공동생산이 거버넌스 일부로 자리 잡았다. 현재 서울시 사회적경제과의 정책과 예산은 민관이 공동으로 수립한다고 해도 과언이 아니다. 이 과정에서 서울시는 협동경제 기반 확충, 사회적경제의 지역화, 지속가능한 생태계 조성, 굿거버넌스 정착을 전략으로 삼았다. 요약하자면 서울시의 전략은 사회적경제의 인프라(기반확충)와 자치구별 민간 네트워크(지역화, 생태계조성)를 동시에 추구한 것이다. 이는 과거 중앙정부의 일자리 창출과 인건비 보조, 사회적기업 만들기 정책으로부터 일대 도약을 이룬 것이라고 할 수 있다. 이후 5 년간 서울 사회적경제의 성과는 다음 두 그림으로 요약할 수 있다.

2016년 말 현재



자료: 칼폴라니사회경제연구소(2017b)

<그림 6> 서울시 사회적경제 인프라 조성현황

서울시는 지난 5년간의 사업을 통해서 모든 사회적경제 기업이나 중간조직이 언제나 이용할 수 있는 인프라(공유자원)를 만들어 내는 데 어느 정도 성공했다. 또 하나의 눈부신 성과는 자치구별로 만들어진 사회적경제네트워크이다. 즉 서울의 “사회적경제지원센터”가 지역화사업, 특구사업 등을 통해 자치구에 복제된 것이다. 국가차원의 지원조직을 만들었던 경험이 광역 수준에서, 그리고 자치구 수준에서 재현된 것이다.

<표 1>서울시 생태계 조성사업단 지역의제 네트워크 현황

2015년 12월 기준

자치구	생태계사업단명	지역 의제 수	참여 기관 수	지역의제명
관악구	관악사회적경제 생태계조성사업단	5	18	의료복지, 햇빛발전, 아이돌봄, 청년주거, 어르신돌봄
금천구	금천구사회적경제 지역특화사업단	3	37	건축, 봉제, 돌봄
성북구	성북구사회적경제 지원단	3	22	공동체기금, 도시재생, 돌봄
은평구	은평사회적경제 생태계조성사업단	4	22	마을관광, 상상학교, 자유학기제, 소셜하우징
강북구	강북구사회적경제 지원단	4	27	자원순환, 먹거리, 주거복지, 교복생산
구로구	구로사회적경제 특화사업단	2	15	학교협동조합, 도시재생
노원구	노원사회적경제 활성화추진단	4	29	되살림, 청소년, 어르신돌봄, 먹거리
성동구	성동협동사회적경제 추진단	4	18	안심돌봄, 의료복지, 봉제패션, 시장 활성화
강동구	강동구사회적경제 생태계조성지역특화사 업단	3	48	도시재생, 문화예술, 학교협동조합
마포구	마포사회적경제 생태계조성지원사업단	4	52	문화예술, 마을카페, 돌봄, 클러스터
광진구	광진구사회적경제 생태계조성단	4	44	돌봄, 교육, 마을화페, 문화예술
동작구	동작구협동경제지원단	2	7	공동체금융, 청년
양천구	양천사회적경제 생태계조성사업단	2	11	먹거리, 영유아돌봄
영등포구	영등포사회적경제 생태계조성사업단	7	33	노인돌봄, 문화예술, 장애인일자리, 영유 아돌봄, 방과후 마을돌봄, 청소년, 도시농업
		51	383	

자료: 서울시 사회적경제지원센터(2016)

서울시의 공모사업에 따라 각 자치구는 구내 사회적경제 기업, 중간지원조직, 이론가들로 구성된 생태계 조성사업단, 즉 자치구별 사회적경제네트워크를 조직해서 구청과의 협의를 통해 지역의제와 특화사업을 제출했고 선정된 자치구부터 이 정책을 실행하고 있다. 이것은 자치구 수준에서 상위 등지와와의 협의 하에 정책의 공동수립과 공동생산이 이뤄지는 것을 의미한다.

서울시에는 동/면 단위 수준의 사업도 실행하고 있다. 주민참여예산제라든가, 동 단위의 정책(정책 듣기), 그리고 찾아가는 동사무소 사업이 그것이다. 아직 자치구별 사회적경제네트워크가 주민의 의견을 수렴해서 새로운 동/면 단위 수준의 사업을 공동생산하거나 기존의 동/면 단위의 사업을 네트워크로 조직하는 사례는 그리 많지 않다.¹⁵⁾

결론적으로 서울의 사회적경제는 광역 수준의 지방정부와 네트워크가 전략과 정책을 공동생산하고 이것이 공모사업을 통해 자치구 수준의 지방정부의 네트워크가 더 구체적인 지역 정책을 공동으로 수립하고 실행을 하는 단계에 이르렀다. 공공구매를 빼고는 아직 획기적인 성과가 나오지는 않았지만, 인프라와 네트워크가 형성되어 발전하고 있는 것은 확실하다.¹⁶⁾ 앞으로 공동생산의 경험이 축적되면 미래의 발전 전망은 더 밝아질 것이다.

서울의 사회적경제는 비약적으로 성장하고 있다. 서울시는 사회적경제 생태계, 즉 인프라를 형성하고 그 바탕 위에서 지역의 필요를 충족시키는 전략 사업을 펼칠 수 있게 되었다. 이러한 정책은 캐나다의 “퀘벡 모델”과 유사하다. 실제로 서울시의 정책을 구상하는 사람들 중 몇몇은 퀘벡 모델을 의식적으로 응용했다.

우선 시민운동과 노동운동, 정당운동, 여성운동, 환경운동 등 각 자치구에서 활동하던 적극적인 시민들이 사회적경제협의체(네트워크)로 모여든 것이 가장 큰 성과라고 할 수 있다. 박원순 시장이 사회적경제를 잘 이해하고 “중간조직”의 중요성을 강조한 것도 단기간의 성공에

15) 하나의 자치구수준의 사회적경제네트워크는 직접 찾동 사업 공모에 지원하여 선정됐으며 어떤 자치구에서는 센터장을 하던 인물이 찾동 사업으로 이전했다. 이렇게 사람이나 일부 조직 상위 조직에서 분화하여(spin off) 새로운 사업을 일으키는 일은 한국의 사회적경제 전 수준에서 일어나고 있다. 예컨대 자활사업의 정책 네트워크에서 “함께 일하는 재단”이 생기고 여기에서 다시 “씨앗”과 같은 사회적기업이 분화해서 한 자치구의 사회적경제 네트워크를 조직하고 있다. 한 자치구의 사회적경제 공무를 담당했던 민간 전문가가 다른 자치구로 이전하여 자신의 경험을 전파하는 사례도 있다.

16) 일부 자치구에서는 민간 네트워크를 다중 이해관계자 사회적 협동조합(일종의 지역개발협동조합)으로 재탄생시켰다. 이는 영국의 공동체기업이나 퀘벡의 지역개발협동조합을 모델로 한 것이다.

크게 기여했다. 이들은 서울시의 공모에 따라 사회적경제 관련 정책을 만들어서 구청과 함께 완성했다. 서울에서 사용하는 용어로 “협치”, 조금 더 일반적인 용어로 말하면 “공동생산(co-production)”이 이뤄지고 있다.

앞에서 보았듯이 서울 모델은 광역 차원의 네트워크가 정부와 협의하여 정책을 공동생산했다는 점, 그리고 각종 시민사회운동의 활동가와 사회적경제 기업이 네트워크를 이뤘다는 점에서 퀘벡 모델과 유사하다. 이러한 공동생산이 서울시의 정책에 의해 광역시에서 또 한번 이뤄진다는 점은 서울의 장점이라고 할 수 있다. 이는 서울의 인구밀도가 대단히 높아서 많은 인구에 비해 사람들끼리의 네트워크가 긴밀하게 구성될 수 있었기 때문에 단기간에 가능했을 것이다. 서울의 사회적경제는 다른 어떤 경제사회 영역에서도 볼 수 없는 공동생산을 실천하고 있으며 정치적으로 참여/숙의 민주주의를 자치구 차원에서 실천하고 있다(하향 확산).

하지만 몬드라곤 모델이나 에밀리아 모델에 비해 업종별 전문화나 규모의 경제화에서는 지극히 미흡한 상태이다. 양 지역, 그리고 퀘벡지역에는 오랜 기간에 걸쳐 형성된 신뢰의 네트워크가 이미 갖춰져 있는 반면 서울에서는 이제 막 사회적경제 기업의 네트워크들이 형성되고 있는 상황이다.

또한, 지방정부협의회 등을 통해서 서울 각 자치구의 사업 모델은 전국에 전파되고 있다. 2017년 5월 새롭게 들어선 문재인 정부는 소득주도 성장과 경제민주화를 경제정책의 기조로 내세웠으며 사회적경제는 새로운 일자리의 창출이나 지역의 소득 향상에 기여하는 동시에 사회적 서비스를 공동생산하고, 동시에 기업 내 민주주의를 실천하고 있으므로 신정부의 정책기조에 정확히 부합한다. 따라서 신정부 하에서 서울 모델의 상향 확산도 일어날 수 있을 것이다. 특히 신정부는 “도시재생”을 지자체 발전의 새로운 모델로 제시하고 있는데 한국의 사회적경제는 중앙정부의 도시재생사업과 연관하여 공동체에 뿌리박은 경제와 복지의 공동체를 모색해야 한다.

하지만 이제 시작일 뿐, 서울의 사회적경제 네트워크가 임계점(critical mass)을 넘었다고 보기는 어렵다. 특히 기금 운용 등 사회적 금융 분야는 여전히 취약하다. 또한, 네트워크와 자치체가 정책을 공동생산하기 시작했지만, 일반 시민의 이해와 참여는 여전히 부족하다. 생태계를 강화하고 동시에 시민의 절실한 필요를 충족시키기 위해서는, 즉 서울의 사회적경제를 한 단계 더 향상시키기 위해서는 일반 시민의 자발적 참여가 필수적이다. 여기에 성공한다면 우리는 비로소 지금 서울에서 벌어지고 있는 상황을 “서울 모델”이라고 부를 수 있을 것이다.

서울 모델은 사회적경제의 발전을 의미할 뿐 아니라, 지금 한국과 세계가 처하고 있는 심각한 문제, 즉 불평등의 심화와 사회적 갈등, 나아가서 생태 위기를 해결하는 데 기여할 것이다. 서울 모델은 폴라니의 “다원적 발전(pluralistic development)”, 또는 “복잡사회의 민주주의(democracy in complex society)”를 떠받치는 기둥 중 하나가 될 것이다.

2) 한국경제에서 서울 모델의 의미

한국은 발전국가로서 세계적으로도 손꼽히는 압축성장을 이뤄냈다. 스티글리츠와 세계은행의 연구에 따르면 1990년대 이전까지 한국자본주의는 자율적이고 강력한 국가, 산업정책에 의해 육성된 재벌, 기업별 노동조합, 그리고 약한 시민사회로 구성되었다. 이러한 특징과 더불어 다수대표제와 소선거구제라는 선거제도는 “재분배의 정치”에 매우 불리하게 작용했다.

1987년의 6월 투쟁과 7~8월 노동자대투쟁을 거치면서 정규직 노동자를 대상으로 한 부분적 의료보험 제도, 국민연금 제도가 도입됐고 1997년 발전국가가 위기를 맞자 정부는 IMF의 요구에 따라 유사 사회적합의(노사정위원회)를 통해 구조조정을 하는 동시에 최소한의 사회안전망으로 국민기초생활보장법을 제정하고 의료보험을 통합했으며 고용보험을 확대했다.

2000년대 이후에도 한국사회는 지속적 저성장과 압축적 양극화에 허덕이고 있다. 1997년 이후에는 재벌의 상대적 우위 속에서 규제완화와 민영화의 경제정책기조를 통해 과거의 수출주도 대기업 중심 발전전략을 지속했지만 이제 수출 증가 → 설비 투자 증가 → 고용 증가 → 내수 증가라는 성장 전략은 더 이상 작동하지 않는다.

민주정부 10년 동안 도입된 사회복지지는 저부담-저급여의 “작은 복지(small welfare)”였으며, 당시에 제기됐던 “복지(분배)를 통한 성장”, 또는 “동반성장”은 정책기조가 되지 못했다. 참여정부와 이명박 정부, 박근혜 정부 시기 중앙정부의 사회적경제 정책 역시 “작은 복지”를 보완하고 동시에 일자리를 제공하는 데 그쳤다.

또 한국의 주요 복지제도는 주로 바우처나 각종 수당으로 정부가 수요를 확보해 주면 이에 맞춰 민간이 공급하는 방법을 택했다. 의료보험제도, 장기요양제도, 보육제도, 교육제도가 모두 그런 유형에 속하며 이에 따라 민간복지시설의 양극화에 따라 복지서비스 역시 고급

과 저급으로 나뉘는 현상이 벌어지고 있다. 더구나 공동체와 가족의 해체, 고령화와 인구감소로 인해 남유럽형 가족 복지마저 불가능해졌다. 한국의 사회적경제는 이런 상황에서 탈출구가 될 수 있을까?

한국의 사회적경제는 이렇듯 발전국가의 위기와 빠른 속도로 진행된 양극화, 취약한 사회복지, 고령화와 공동체의 해체라는 건에서 탄생했다. 정부가 사회적경제를 위기 대책으로 발전시킨 것은 사실이지만, 1970~1980년대 학생운동에서 출발해서 극도의 열악한 상황 속에서도 꾸준히 명맥을 이어온 지역운동, 1990년대에 폭발적으로 확대된 시민운동이 “실업극복국민운동본부”와 “자활공동체운동”이 한국 사회적경제정책의 실제 내용을 만들어냈다. 정부의 일자리 만들거나 사회서비스 공급 정책의 내용을 채운 것은 오랜 운동이었다.

서울의 발전 양상을 보면 퀘벡과 마찬가지로 그 이전부터 꾸준히 성장한 지역운동, 시민운동, 지역운동, 여성운동, 정당운동, 환경운동 등이 서울 각 자치구 수준에서 결합하고 있다. 과거 정책에 대한 비판과 반대를 주도했던 운동이 상당한 시행착오를 거쳐 이제 정책 공동생산의 주역이 된 것이다.

앞에서 보았듯이 서울, 그리고 이를 모델로 한 몇몇 자치체에서는 의식적으로 사회적경제를 하나의 독자적 경제범주로 인정해서 독자적인 생태계를 형성하려고 했다. 이 과정에서 “전국 사회연대경제 지방정부협의회”는 결정적인 역할을 했다. 전국의 자치체에서 일어난 성공적인 사업은 지방정부협의회를 통해 전국으로 전파됐다. 이들은 해외연수와 워크숍, 사회적경제 아카데미, 사회적경제 연구포럼 등을 통해 국내외의 성공 사례를 전국 각지에서 실험하고 있다. 적어도 이들 자치단체에서 사회적경제는 시민이 직접 정책에 참여하고 실행하는 장이 되었다.

몬드라곤이나 에밀리아 로마냐는 오랜 역사 속에서 사회적경제 네트워크가 스스로 금융과 인력양성, 경영컨설팅의 인프라를 스스로 갖춰나갔지만 한국에서는 인프라와 네트워크도 정부와 공동으로 생산하고 있다. 한국의 사회적경제 활동가들이나 이론가들은 퀘벡 모델을 의도적으로 학습했다. 단기간에 인프라와 네트워크 양면에서 성취를 거둔 이 모델을 사회적경제의 “한국 모델(또는 서울 모델)”이라고 부를 수 있을지도 모른다. 정부가 정책을 최종 결정하고 대부분의 재정을 조달한다는 점에서 이 모델은 동아시아 고유의 하향식 발전 모델이지만 그 과정에 사회적경제 주체들이 적극적으로 참여해서 사실상 정책 방향과 내용을 결정한다는 점에서는 상향식, 또는 “옆으로부터의 발전”이라고 부를 수도 있을 것이다.

비록 하향식이라고 해도 사회적경제 기업과 활동가, 이론가들이 적극적으로 공동생산에 참여하고 있다는 점에서 시장이나 구청장이 바뀐다고 바로 현재의 성과가 바로 무너져 내리지는 않을 것이다. 완주군의 경험에서 볼 수 있듯이 촌로들도 사회적경제 활동 안에서 민주주의적으로 규범을 형성하는 자치를 발전시켰고 군수가 바뀌었어도 완주의 사회적경제는 의연하다.

하지만 각 자치구에 사회적경제네트워크가 형성되어 사회적경제의 공동생산에 활발히 참여하고 있지만, 아직 일반 시민이 사회적경제네트워크를 활용해서 자신의 필요를 충족하려는 움직임이 활발하다거나 자치구 내의 조직이 시민의 뜻을 직접 모아서 사업을 만드는 것은 아니다. 또한, 정부의 재정이 끊기면 바로 위기에 빠질 사회적경제 기업이나 조직도 다수 나올 것이다.¹⁷⁾ 서울의 사회투자기금과 일부 자치구의 사회적 기금은 위기 시에 중요한 역할을 할 수 있어야 할 것이다. 또한, 다른 세계의 사례와 같이 사회적경제 내부에 자본과 자원을 축적하는 길도 모색해야 한다.

앞으로 주민들이 능동적으로 참여하고¹⁸⁾ 각종 인프라가 더욱 충실해진 뒤, 특히 정권 교체 후 중앙정부의 정책에 따라 금융 문제가 어느 정도 해결된다면 머지않아 비약을 이룰 수 있을 것이다. 지금 사회적경제에서 일어나고 있는 공동생산은 그 자체로 민주주의의 확대이다. 지방공동체의 정체성이 강화되고 내부 신뢰가 더 높아진다면 지방자치도 더욱 내실을 갖추게 될 것이다. 어쩌면 양적으로 얼마 안 되는 사회적경제에서 한국 민주주의의 새로운 도약이 일어날지도 모른다.

17) 상당히 성숙한 퀘벡에서도 주지사가 정부보조금을 끊자 많은 지역개발협동조합이 어려움을 겪고 있다.

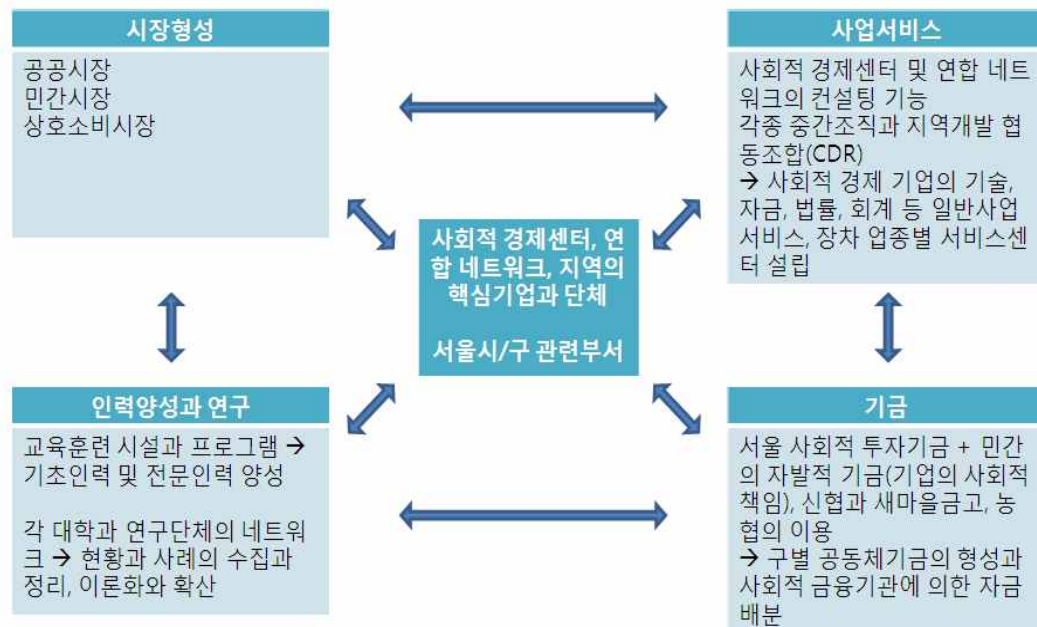
18) 마을만들기 사업이나 “찾아가는 동사무소” 사업은 동 수준에서 벌어지고 있는 사업이다. 자치구별 클러스터와 이들 사업을 연결해 간다면 아래로부터의 동력을 얻을 수 있을 것이다. 몇 개의 자치구에서 마을사업과 사회적경제 사업을 통합하여 네트워크를 구성한 것은 그러한 발전의 출발로 볼 수 있다.

3. 전략 기초

1) 서울 모델의 상향 확산

서울 모델은 네트워크화를 통해 공유자원과 지역별 전략사업을 동시에 수행하는 것이며 문재인 정부의 사회적경제 활성화 방안도 이 두 축으로 짜여 있다는 것을 알 수 있다. 공유자원의 형성에서 중앙정부 차원에서는 서울 모델의 상향 확산에 필요한 법과 제도라는 정책 수단을 갖추고 있다. 예컨대 의료생협을 위해서는 건강보험제도에 두당 추가제를 도입할 수 있고, 공공기관(특히 네트워크산업)의 사업에 사회적경제 사업을 결합할 수 있다. 예컨대 코레일의 저수익 철도와 지역의 문화적 도시재생사업을 연결할 수 있다.

서울 모델에서 광역·자치구로 설정된 모델은 그대로 전국·광역 차원으로 상향 확산할 수 있다.



자료: 칼폴라니사회경제연구소, 2017a.

<그림 7> 네 분야의 공유자원

<그림 7>과 같이 네 분야의 공유자원(인프라)으로 사업서비스(경영지원), 인력양성과 연구, 기금 등 사회금융, 그리고 시장형성을 상정했다. 서울의 사회적경제 기업과 네트워크는 이 공유자원을 활용하여 자신들의 사업을 운영하는 동시에 그 성과는 공유자원의 축적에 기여하게 될 것이다.

우리는 인력양성/연구 분야에서 중앙정부의 프로그램을 이용하여 안정적인 “사회적경제교육원”을 설립해서 운영할 것을 제안한다. 초기에 “사회적경제교육원”이 그다지 널리 알려지지 않아서 수요가 적을 때는 현재 활발하게 활동하는 강사들로 교수진을 구성하여 필수적인 커리큘럼에 따른 시간 강의를 하게 하다가 수요가 많아지면 정규교수진과 세분화된 커리큘럼을 만들어낼 수 있을 것이다.

이를 위해서 첫째, 우선 전문 강사들을 모아서 1) 사회적경제의 경제학, 2) 사회적경제의 경영학, 3) 실무에 관한 표준 커리큘럼과 강의안을 만든다. 둘째, 사경센터 등에서 중앙정부와 광역시의 노동자 및 중소기업 지원 프로그램을 조사하여 교육원을 설립한다. 셋째, 수요 증가에 따라 정규 코스를 개설하여 교육원을 안정적으로 운영한다.

전문인력 양성을 위해서는 첫째, 업종별 네트워크의 형성과 둘째, 대학들의 참여가 필요하다. 우리는 “계획”을 통해 대규모 사업을 벌여, 업종별로 필요한 지식과 정보를 파악하고 계획에 참여한 대학들이 과제를 해결하도록 할 것이다. 이를 위해서는 대학과 업종별 전문가들이 계획 입안부터 적극적으로 참여하는 것이 필수적이다.

경영지원을 위해서는 통합 컨설팅 인력을 양성하는 것을 뼈대로 장차 업종별 컨설팅도 발전할 수 있도록 설계했다.

시장조성의 경우 특히 공공조달의 민간위탁과 혁신시장에서 단독 또는 컨소시엄을 구성하여 입찰에 참여하는 것을 전략적으로 고려해야 한다. 예컨대 공공병원의 민간위탁 입찰에 의료사회적협동조합이 참여한다든지, 공공유치원 민간위탁에 공동육아 협동조합이 참여하는 것이 좋은 예이다. “5 개년 계획”은 사회적경제 기업 민간위탁의 성공사례를 만들 좋은 기회이다. 예컨대 의료사회적협동조합은 A 구 소재 서울시립병원의 위탁을 목표로 하고 있는데 A 구가 “계획”을 세울 때 의료부문을 전략 분야로 삼아서 의료사회적협동조합이 성공하는 데 필요한 조건을 조성할 수 있을 것이다. 통합 컨설턴트들은 이러한 전략 수립에서 중요한 역할을 하게 될 것이다. 대규모 위탁이나 혁신시장의 경우에는 대기업의 사회적책임(CSR)제도와 연계하여 사회적경제 기업이 공동으로 수주하는 제도도 마련할 필요가 있다.

2) 각 부처의 사업과 사회적경제 (도시재생과 생태전환의 예시)

여기에는 국토교통부의 사업인 도시재생과 환경부의 사업인 생태전환을 예로 들었지만 앞으로 중앙정부 각 부처의 핵심사업이 발표될 때마다 이들 사업과 연관된 사회적경제 발전 방안을 제시할 수 있을 것이다.

(1) 도시재생과 사회적경제 예시

① 도시재생과 창조도시(전주시의 사례), 그리고 사회적 경제

도시재생과 창조都市는 원래부터 불가분의 관계에 있었다. 플로리다의 논의 이후 많은 도시는 창조도시론을 원용해서 도시재생을 이루려는 계획을 세웠고 일부는 대성공을 거뒀다. 하지만 이 사업은 오사카의 사례에서 보듯이 초기에 관광과 소비를 통해 성공을 거둔 경우에도 일단의 유행이 지난 다음, 다시 쇠퇴의 길을 걷는 모습을 보였다. 스페인의 구겐하임 미술관은 오히려 예외에 속하는데, 미술관 자체의 운영이 성공한 면도 있었지만 주민들이 활발하게 참여할 수 있는 프로그램을 개발했기 때문이었다. 즉 플로리다 모델의 지속성 역시 주민들의 참여가 결정적이다.

카나자와 모델은 매우 흥미로운데 창조도시와 관련한 각 이론의 주장을 모두 실천하고 있는 것으로 보이기 때문이다. 카나자와의 전통산업 역시 불로냐와 마찬가지로 오랜 역사를 지니고 있다(이하의 설명은 Sasaki, 2003, 김후련, 2012의 극단적 요약이다). 1600년대에 형성된 이 도시는 에도 막부에 무력으로 대립하는 길을 피하고 평화 지역을 선포했다. 17세기에는 세공소를 설립해서 교토와 에도의 명장들을 불러 장인들을 양성했으며 이런 전통은 전통공예와 전통예술로 시민들의 생활에 뿌리를 내렸다.¹⁹⁾ 이런 전통은 근대 이후에도 이어져서 현재에 이르기까지 끊임없는 문화예술 진흥 정책을 펼쳤다. 1946년 카나자와 예술공예대학의 설립을 시작으로 각종 국제예술공예대회의 개최, 공예공방의 설립을 이어 왔으며, 결국 전통산업과 첨단산업, 문화와 산업이 연계되었을 뿐 아니라 시민이 적극적으로 참여하여 예술과 문화를 향유함으로써 사사키의 “문화생산양식”이 자리를 잡았다. 지역경제발전에서 외부의 제조업과 유통산업을 유치하지 않고 “내발적 발전”을 이룬 것이다.

19) 카나자와에는 도자기, 염색, 금박 등 26개의 전통산업이 활발하게 활동하고 있으며 관련 기업은 800여 개(전체 공업 사업소의 20%, 기업 수의 7%), 종업원 수는 3천 명에 이른다. 전통공예 분야의 1인당 중요무형문화재 보유자 숫자도 일본 최고 수준이다.

1990 년대에 이르러 경제계는 ‘창조도시’를 전면에 내세웠고, 시 정부는 “세계도시”를 표방했다. 한편 일반시민의 모임인 “카나자와 마을만들기 시민연구 기구”는 1 년에 8, 9 개의 연구 성과를 내놓고 있다. 말 그대로 시민 참여에 의한 공동생산이 이뤄지고 있는 것이다.

카나자와 시민예술촌은 도시재생전략과 관련해서 특히 주목할 만하다. 1980 년대 들어 일본의 섬유산업이 쇠퇴하자 시는 공장부지(1919 년부터 방직업으로 카나자와 경제를 이끌어 왔던 다이와 방직주식회사가 1993 년 폐업했다)를 사들여 주민을 위한 복합문화공간을 만들었다. 카나자와시는 “실을 짜는 공장에서 창작의 꿈을 짜는 공방”으로 변모시켰다고 자부한다.

카나자와 시민예술촌은 일본에서도 유일한 ‘주민주체형·주민참가형’ 문화시설로 연중무휴, 거의 무료로 창작공간을 이용할 수 있다. 즉 창조계급론의 이미지처럼 외부에서 ‘괴짜 예술가들’이 몰려든 것이 아니라 주민 스스로가 “창조계급”으로 탄생한 것이다.

카나자와 21 세기 미술관 역시 전주시의 원도심 재생계획에 커다란 영감을 줄 수 있다. 이 미술관은 신칸센의 개통(2014 년)과 카나자와 현청의 이전으로 도심의 무분별한 개발이 일어나거나 반대로 원심력으로 인한 슬럼화가 초래될 수 있는 상황에서 현대 미술관의 개관은 전통공예도시의 도심에 새로운 변화를 주었다. 카나자와 미술관은 구겐하임미술관과 마찬가지로 활발한 마케팅을 통해 미술관 자체를 성공시켰을 뿐 아니라 전통공예와 연관된 박물관 상품의 개발, 전통예능과 현대예술을 융합하는 실험을 통해 “문화생산양식”을 한 단계 발전시켰다.

카나자와 모델은 전주에 접목 가능할 것인가? 우리는 카나자와와 볼로냐 모델이 그 동안 한국 클러스터 정책과 도시재생정책의 실패에서 벗어나는 길이라고 생각한다. 전국이 실리콘밸리 모델을 흉내 낸다거나 대규모 전시성 건축물을 지어 관광객을 유치한다는 발상은 한국뿐 아니라 전 세계적으로도 성공한 사례가 별로 없다. 이 두 모델은 지역에 내재해 있는 산업 및 역사문화유적, 그리고 시민의 참여를 통해 문화산업과 첨단산업까지 결합한 모델이다. 물론 오랜 역사 속에서 고유한 문화를 형성했기 때문에 쉽게 모방할 수 없는 것도 사실이지만 부수적 혁신이라는 면에서 거대한 실패의 확률도 그만큼 낮으며 정책 수립부터 실행까지 시민들이 참여함으로써(공동생산) 성공 가능성을 높일 수 있다.

전주는 한옥마을의 성공에서 증명되듯이 다양한 문화유산을 활용하고 있으며, 또한 세계 규모의 축제를 이미 개최하고 있다. 문제는 이러한 자산을 어떻게 연결하고, 시민이 참여해서 문화를 향유하는 동시에 경제를 활성화시킴으로써 복지까지 향상시킬 수 있는가이다.

먼저 전통산업을 발전시키고 시민이 참여하여 인력을 개발하는 공간을 마련할 수 있을 것이다. 전주의 전통산업은 다양하다. 시도 무형문화재를 보더라도 판소리와 한지공예, 목공예, 악기, 옷칠, 향토 주 등 산업으로 발전시킬 전통예술 및 공예가 존재한다는 것을 알 수 있다.

또한 인구 70 만의 도시로서는 다소 많은 7 개의 축제를 개최하고 있으며 이 중 전주 단오제, 전주 대사습놀이 전국대회, 전주 한지 문화축제, 전주비빔밥 축제, 전주 국제 발효식품 엑스포, 전주 세계 소리 축제는 전통 산업 및 문화예술과 직접 관련이 있다. 또한 국립전주박물관을 비롯하여, 전주 역사박물관, 전주 한지 박물관, 전주 전통술 박물관 등 6 개소 모두 창조 도시형 문화생산양식에 동원될 수 있다. 문화 행사를 직접 실현할 수 있는 교향악단, 국악단, 합창단, 연극단이 운영되고 있고, 공공 공연장(25 개소) 및 전시실(5 개소), 청소년 회관 1 개 등 문화공간도 적은 편이 아니다.

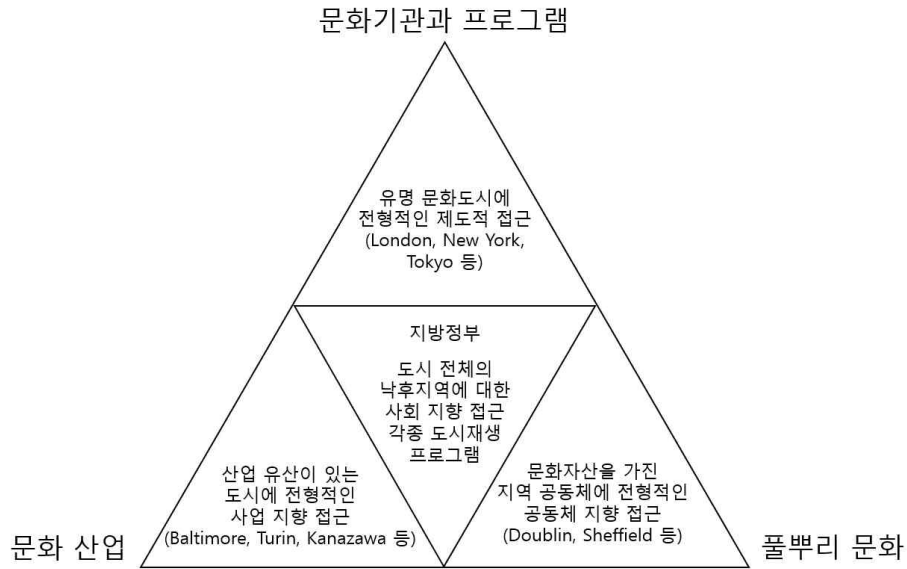
문제는 이런 자원과 프로그램들이 각각 따로 실행되며 시민들도 관객이나 청중에 머무르고 있다는 사실이다. 이런 점에서 카나자와 시민예술촌과 21 세기 박물관의 공간활용과 프로그램이 지역의 전통산업 및 문화예술과 밀접하게 관련을 맺고 시민이 참여해서 서비스를 즐기는 동시에 인력 양성에도 성공하고 있는 점은 주목할 만하다. 물론 이 프로그램에는 대학과 연구소들의 참여도 필수적이다.

② 도시재생에서 사회적경제의 역할

현재 한국 사회적경제의 본령은 공공서비스의 공동생산에 있으며 이는 다른 지역에서도 마찬가지일 것이다. 사회적경제로 수행할 수 있는 각종 공공서비스를 구체적으로 기술하는 것은 이 글에서 생략하기로 한다.²⁰⁾

도시재생사업에서 사회적경제가 할 수 있는 역할은 무엇일까? 공동생산의 개념에서 보았듯이 사회적경제는 시민 참여의 중요한 통로이다. 아래 그림은 지역재생과 관련한 이론과 기존 정책을 도식화한 것인데 이 세 접근방법 중 “제도적 접근”은 세계적인 문화도시(런던, 뉴욕, 도쿄 등)에서 상시로 이뤄지는 오페라와 같은 대규모 공연이나 미디어 산업을 중심으로 “창조도시”를 만드는 것이다.

20) 새로운사회를여는연구원(2014)에 한국에 적용 가능한 구체적인 방법들이 기술되어 있다.



자료: Anttiroiko(2014)

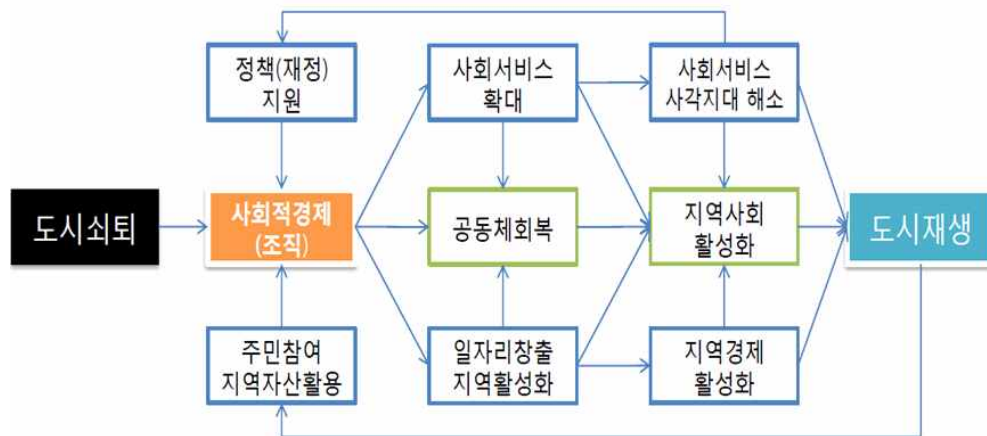
<그림 8> 창조도시 정책에 대한 세 가지 접근 방식

“사업지향 접근”은 카나자와의 예에서 보았듯이, 각 지역의 전통산업과 예술을 살려서 시민들이 참여할 수 있는 방안을 마련한다면 상당히 유망하다. 특히 현재 도시재생사업으로 기획되고 있는 각종 문화중심지역(구도심 개발사업)을 카나자와 시민예술촌 방식으로 구성하고 여기에 지역의 전통공예산업의 공방과 교육장, 전통예술의 상시 교육장을 꾸려 시민들이 자유롭게 참여하는 방안도 고려해 볼만 하다.

또한, 문화자산을 바탕으로 한 “공동체지향 접근”은 문화지구(cultural district) 형식으로 구체화하는데 지역마다 존재하는 관광지구가 그 대상이 될 수 있을 것이다.

삼각형의 가운데에 있는 “사회지향적 접근”은 도시 전체에 해당하는 것으로 사회적 배제자들을 위해 사회복지 프로그램을 운영한다. 이 보고서의 또 다른 한 축인 지역별 네트워크가 각 지역에 절실한 사회적 필요를 찾아서 지방자치체와 정책을 공동수립, 공동실행하는 방식으로 추진하면 될 것이다.

도시재생에서 사회적경제의 역할을 도식화하면 다음과 같이 나타낼 수 있을 것이다.



자료: 이주원(2016)

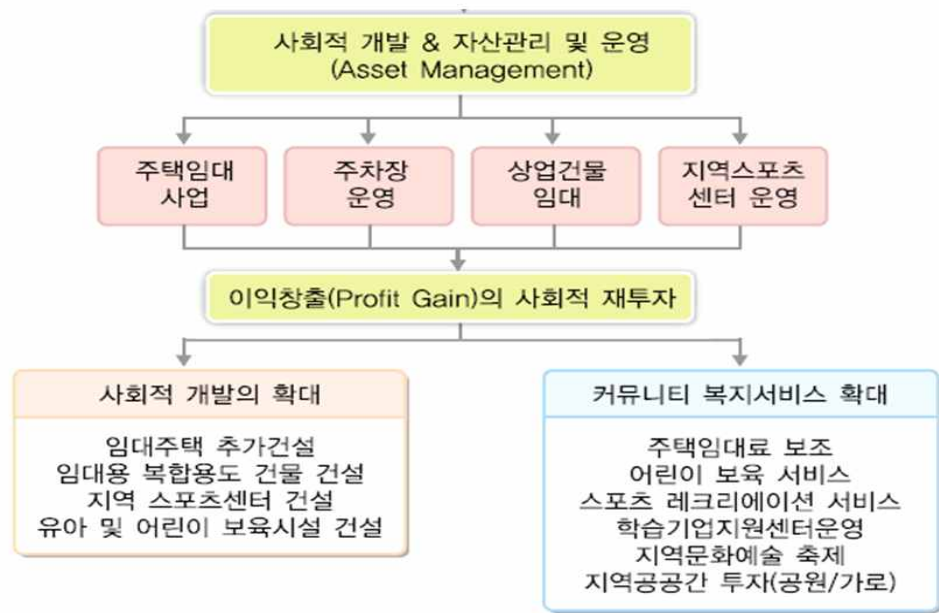
<그림 9> 도시재생에서 사회적경제의 역할

즉 전주시의 지역별로 조직된 네트워크는 한편으로 사회서비스를 확대하고, 다른 한편으로 일자리를 창출하여 지역을 활성화함으로써 도시 재생을 하고 여기에서 만들어진 소득과 자산이 다시 지역으로 환류 하는 주체 역할을 하게 될 것이다.

③ 기초자치체 단위의 자산 형성 프로그램

행정안전부가 주도한 마을사업은 전국에서 시행되고 있다. 이들 사업을 묶어서 영국의 공동체 뉴딜 사업을 참조하여 시장경제방식의 개발 전략에 의한 재생 가능성이 낮은 지역에 대해 “사회적경제 지역재생 특구”를 만들 수 있다²¹⁾. 즉 주민주도로 “사회, 경제, 물리적 지역재생 10 년 계획”을 수립하여 지역 내의 사회적경제 네트워크와 마을이 공동으로 추진하는 사업이다.

21) 하지만 장기에 걸쳐 많은 자원이 투입된 영국의 공동체 뉴딜사업이 주민 정체성이나 공동체에 대한 애정 등 주관적인 평가에서는 높은 성적을 거뒀지만 다른 비교 지역과의 소득 비교 등 객관적 수량 지표에서는 크게 우월하지 않았다는 종합 평가에 관해서는 조금 더 깊은 연구가 필요하다.



자료: 서울시 사회적경제지원센터

<그림 10> 지역재생전략 개요

이 그림은 대단히 이상적인 그림이지만 이러한 방향에서 주민들이 절실하게 요구하는 한두 개의 사업을 선택해서 시작할 필요가 있다. 주민운영위원회와 인근 지역 사회적경제·마을공동체들이 참여하여 ‘유희 공공자산 공동체신탁’을 결성하고, 공간자산을 경영하면서 생긴 이익으로 지역경제 주민사업을 추진하고 상호부조클러스터를 형성하는 “공동체신탁 제도”를 제안하고 있는데 이렇게 공동체가 자산을 형성하는 전략은 대단히 중요하다.

하지만 지역공동체가 가지고 있는 자원을 총동원한다고 하더라도 중앙정부나 광역 정부의 자원 역시 이용해야 하며 또한 중앙과 광역 단위의 정책과 조화를 이뤄야 한다. 한국의 상황에서는 지역공동체의 역할을 강조할 수밖에 없는데 지난 50 년간의 경제발전과정에서 중앙에서 광역으로, 광역에서 기초로 향한 하향식 정책과 예산 배분이 당연히 여겨졌기 때문이다. 결국, 지역자치체의 자율성은 심각하게 훼손됐고 예산을 “매칭” 방식으로 집행했기 때문에 자치체가 스스로 전략에 의해 정책을 운용할 수 있는 여지는 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

이 때문에 공동체가 스스로 자산을 형성하고 관리하는 것이 무엇보다도 중요하다. 캐나다에서도 각 공동체와 구성요소들은 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. 이러한 자산 형성 없이는 지역자치체의 정책 자율성, 주민의 지역정체성은 발휘될 수 없을 것이다.

지역 공동체에 의해 형성되고 관리된 자산은 지역으로 재투자된다. 사회적경제의 투자자들은 대부분 지역 공동체에 속해 있으므로 수익이 외부로 유출되지 않는다. 또한, 신용조합 등 사회적경제를 상대로 한 전문적 대출기관이 발전한다면 자연스럽게 사회적경제는 지역재투자의 역할을 한다. 사회적경제의 이런 역할을 제도적으로 뒷받침하기 위해서 일부에선 지역화폐를 사용하기도 한다. 즉, 공동체기금과 사회적경제의 금융부문, 그리고 사회자본이 서로 맞물려서 공동체의 발전에 기여하는 것이다.

따라서 공동체 자산 형성 프로그램을 통해 지역의 공유자원을 확보하고 이 자원을 활용하여 더 큰 공유자원을 만드는 일은 주민의 삶의 질을 높일 뿐 아니라 주민의 자율성과 정체성을 제고하는 데 필수적이다.

(2) 생태전환과 사회적경제 예시

환경부는 생태전환이라는 과제를 안고 있으며 양광 발전, 풍력발전 등 에너지 전환 분야, 에너지 절약형 주거개선 사업, 지자체 소유의 전기차 충전소 건설, 생태환경 개선과 관광사업, 환경 및 문화 자원의 개선과 소득증대 등 사회적경제와 연관을 맺을 수 있는 정책이 무궁무진하다. 기본적으로 세계적 생태정책의 방향이 지역공동체 중심의 분산형 에너지 전환을 뼈대로 삼고 있기 때문이다.

하지만 2018년 1월에 발표된 환경부의 대통령 정책 보고는 실망스럽기 그지 없다. 2017년 박근혜 정부에서 발표된 “친환경 에너지 타운 조성”이나 “친환경 소비. 생활기반 구축”도 빠진 채 “주민참여형 재생에너지 보급” 정책이 들어 있을 뿐이다. 이 또한 “주민 협동조합을 적극 참여시켜 발전수익을 주민들에게 환원”하기 위해 8개 지자체의 선도사업을 추진하겠다는 데 불과하다. 이미 많은 지자체에서 환경분야 사회적경제기업이 활발하게 사업을 벌이고 있는데, 그런 현실마저 반영되지 않은 것이다.

한편 산업통상자원부의 에너지 전환정책은 아래 그림과 같이 첫 번째 정책항목으로 “대규모 프로젝트 지원”을 담고 있어 우려스럽다.

재생에너지 3020 이행계획 후속조치		
대규모 프로젝트 지원	입지 확보	◦ 염해피해농지 태양광 일시 허용, 수상 태양광 개발행위허가기준 간소화 등
	사업성 개선	◦ 국유재산임대기간 연장, 수상태양광 공유수면 점·사용료 인하 등
국민참여 확대	◦ 도시형/영농형 태양광 확대, 소규모 사업 대상 한국형 FIT 도입, 농지보전부담금 50% 감면 등	
글로벌경쟁력 제고	R&D 로드맵 수립	◦ (단기) 단가저감/기술추격형 → (중장기) 차세대 기술 선점 * 태양광 CTM loss 최소화, 초대형 해상풍력 * Post-실리콘 태양전지, 부유식 해상풍력 등
	시범사업/실증	◦ (태양광) 태양광 방음벽, 학교건물 BIPV (풍력) 서남해 해상풍력 시범사업 등

자료: 산업통상자원부(2018)

<그림 11> 국민의 삶을 바꾸는 산업혁신성장 가속화

즉 염해 피해 농지라든가 수상에 대규모 태양광 발전소를 건설해서 수량 목표를 달성하겠다는 것으로 이는 지역공동체의 사회적경제가 참여해서 다양한 방식으로 재생에너지 발전을 꾀하는 동시에 지역의 경제발전과 연대의 강화에 이바지하는 데 오히려 방해가 될 수도 있다. 한국전력이 지역의 재생에너지 기업과 협력하기보다 대규모 자회사를 설립해서 재생에너지 발전을 늘리겠다는 것도 역시 위험해 보인다.

이는 2017년 12월에 발표한 “재생 에너지 3020 실행 계획안”(<그림 11>)에 비해 강조점이 대규모 발전으로 바뀌었을 뿐 아니라 사회적경제에 대한 고려라는 면에서는 오히려 후퇴했다고 할 수 있다.

② 소규모(100kW 이하) 사업지원 및 협동조합을 통한 참여 활성화

- 한국형 FIT를 한시적으로 도입하여 소규모 사업(일반국민 위주)의 수익 보장 및 절차 간소화



- 사회적 경제기업(협동조합) 및 시민펀드형 사업에 인센티브를 제공



- * 제도설계('18상) : 인센티브(REC 가중치 부여 등), 대상 설비규모, 주민 인정 범위 등

- 軍 시설물(병영생활관 등) 옥상 등 유휴 국유재산 적극 활용

자료: 산업통상자원부(2017)

<그림 12> 재생에너지 3020 실행계획안

앞으로 구성될 예정인 “사회적경제 위원회”와 사회적경제 비서관은 각 부처 정책의 이러한 변화를 파악해서 구체적인 정책 집행에 반영해야 할 것이다.

3) 독립중소기업과 사회적경제의 네트워크

문재인 정부의 경제정책 방향은 혁신성 항목에서 중소기업의 혁신네트워크를 첫 번째로 꼽았다. 지역기반의 중소기업 네트워크를 형성하려면 그 지역의 사회적경제 네트워크와 함께 추진해야 노동자들의 복지, 주거, 육아 문제를 동시에 해결할 수 있을 것이다.

특히 청년실업 문제는 중소기업의 생산성을 향상시켜 괜찮은 일자리를 만들지 않는 한 해결할 수 없다. 같은 해 젊은이의 70%가 대학을 가는데 대졸자들이 원하는 대기업, 공기업,

공무원직은 10%에 불과하다. 나머지 60%는 중소기업에 가거나 스스로 중소기업을 만들어야 하는데 지금 그곳은 “빈곤의 늪”이다.

중소기업의 생산성이 정체하고 따라서 저임금에 의존할 수밖에 없는 것은 첫째로 50%의 중소기업이 하청단가 인하에 시달리고 둘째로 땅값이 너무 비싸기 때문이다. 즉 앞 절에서 언급한 재벌규제와 자산재분배 정책이 성공할 때 비로소 중소기업에 의해 고용문제를 해결할 수 있다. 특히 그동안 정부가 외국 자본에 제공하던 값싼 땅은 이제 국내 중소기업에도 충분히 제공되어야 할 것이다.

기존의 혁신클러스터 정책은 실리콘밸리형 기술/지식집약형 첨단기술, 즉 대기업에 초점을 맞춘 것이었고 대부분 지역에서 별 효과를 거두지 못했으며 중소기업과는 거리가 먼 정책들이었다. 성공한 클러스터에 실리콘밸리와 같은 첨단기술 클러스터만 있는 것이 아니다. 이탈리아의 에밀리아로마냐 주(경기도의 두 배 넓이에 400 만 명이 산다)에는 와인 등 농산물로부터 목재나 가죽과 같은 전통산업, 자동차와 같은 기계산업, 의료기기 등 첨단산업에 이르기까지 다양한 산업지구가 13 개나 존재한다. 이 지역에서는 기업당 평균 고용 규모가 10 명이 채 안 되는 40 만 개의 중소기업이 수평적 네트워크와 신뢰에 기초해서 세계적 경쟁력을 자랑하고 있다. 기껏 크다고 해봐야 500 명 고용이 고작인 중소기업들이 생산량의 절반을 수출하여 1 인당 GDP 4 만 달러에 이르고 있다. 중소기업의 수평적 네트워크에 지방대학 및 연구소, 그리고 사업서비스를 결합할 수 있다면 우리의 중소기업도 얼마든지 높은 이윤을 낼 수 있다. 이제는 대기업 위주의 모든 제도와 정책을 중소기업 지원으로 방향을 바꿔야 한다. 북유럽의 성공한 클러스터 중에도 중소기업 위주의 클러스터가 많이 존재한다는 것도 이런 정책방향을 지지한다.

에밀리아 로마냐라는 동네

에밀리아 로마냐의 비밀은 한마디로 '신뢰'다. 하버드대의 퍼트남이 "사회적 자본"에 관한 이론을 전개했을 때 그가 염두에 두고 있던 곳이 에밀리아 로마냐였다. 사회적 자본은 '신뢰의 네트워크'로 정의된다.

흔히 이 지역 사람들은 이곳이 르네상스의 발원지 중 하나라는 점을 강조한다. 즉 시민적 인본주의가 중세시대부터 뿌리박혀 있었다는 얘기다. 에밀리아 로마냐의 주도인 볼로냐의 시청 벽면엔 그때 전사한 사람들의 이름이 빼곡히 새겨져 있다. 이탈리아 공산당과 이 계열의 협동조합이었던 레가를 주축으로 이탈리아의 제국주의에 반대하여 레지스탕스를 벌여서 무솔리니가 항복하기 전에 스스로 독립했다. 에밀리아 로마냐는 공산당, 그리고 그 후신인 좌파민주당, 민주당이 단 한 번도 정권을 잃지 않은 곳이기도 하다.

이곳은 1950년대 초에 이탈리아에서 가장 못 사는 동네 중 하나였지만 지금은 EU 전체에서도 제일 잘 사는 주 중 하나이다. 에밀리아 로마냐 주 경제부 장관은 "우리는 인구 430만에 기업이 40만 개입니다"라는 말로 얘기를 시작했다. 어린이와 노인을 빼면 한 기업당 불과 5~6명의 영세기업만으로 세계적인 경쟁력을 자랑하는 곳이어서 전체 생산량의 절반가량을 수출한다. 삼성이나 현대 같은 대기업이 없는데도 말이다.

여기서 신뢰의 네트워크는 경제학에서 말하는 공공재의 역할을 한다. 이 지역에는 자기만 독점하는 기술이나 노하우란 존재하지 않는다. 워낙 작은 기업들이라 서로 지식과 위험을 공유해야만 살아남을 수 있다. 어쩌면 바로 이런 특성 때문에 이 지역 내 9개의 현(우리로 치면 시나 군)은 서로 다른 산업을 영위하는 '산업지구(industrial district, 요즘 말로 클러스터)'를 가지고 있으며 또 각각 고도의 기계산업을 발전시킬 수 있었다. 페라리나 람보르기니 같은 명품 자동차산업은 그 자체로 기계산업이지만 세라믹산업 역시 타일제조 기계산업을 보유하고 있으며 심지어 우유협동조합은 팩 기계공장을 가지고 있다. 종합적 지식, 암묵적 지식을 필요로 하는 기계산업은 서로 정보를 공유하지 않고서는 제대로 커 나가기 어렵고 모든 최종재 생산 기업의 든든한 허리가 된다. 이렇게 때문에 여기서 하청단가를 후려친다는 건 상상할 수 없다(물론 최근 '주도 기업'이 생겨나고 있지만).

이 작은 기업들의 영세성을 보완해주는 중간조직들도 매우 활발히 움직이고 있다. 1940 년대에 이미 형성된 CNA(중소기업-수공업 연합회)나 레가(협동조합 연합회)는 회계나 법률, 해외 진출, 그리고 정부 로비 등 사업서비스를 대행해 주고 70 년대부터는 “리얼서비스센터”가 산업별 기술 자문을 수행했다. 나아가서 90 년대 이후로는 역내 대학교, 국립연구소, 기업 간의 네트워크를 만들어 첨단산업(예컨대 바이오산업)도 발전하고 있다.

에밀리아 로마냐는 신뢰에 입각한 정보의 공유가 시장의 경쟁 메커니즘보다 훨씬 더 효율적이라는 사실을 웅변한다. 이런 점이 이 지역을 포함한 제 3 이탈리아가 포드주의를 이을 모델(예컨대 피요르-사벨의 ‘유연전문화 모델’)로 각광받았던 이유일 것이다. 당시 많은 경제학자는 이들 중소기업이 장차 세계화와 정보기술혁명의 격랑 속에서 스스로 대기업이 되거나 아니면 소멸할 것이라고 예언했지만 이들은 여전히 신뢰의 네트워크 속에서 괴력을 발휘하고 있다.

실리콘밸리 형 클러스터는 코드화할 수 있는 분석적 지식이 필요한 첨단산업에 적합하고 에밀리아로마냐형 중소기업 클러스터는 암묵적 지식, 종합적 지식이 필요한 기계산업 등에 적합하다. 실리콘밸리는 벤처금융과 같은 외부 금융, 그리고 스톡옵션과 강력한 이윤 동기에 의해 투자와 노동이 이뤄지지만, 에밀리아로마냐 형은 지식과 위험의 공유, 상호적 동기에 의해 기업이 운영된다. 그동안 중앙정부건, 지방정부건 클러스터 정책은 “밖으로부터, 위로부터”라는 기존 전략을 답습했다. 모든 광역단체가 실리콘밸리형 첨단산업을 내걸고 외국자본과 대기업의 유치를 주요 전략으로 삼았고 지역 대학들 역시 최첨단 기술개발을 표방했지만 이런 전략이 전국에서 동시에 성공할 수 없다는 것은 자명하며 이미 클러스터의 여러 요소가 형성되어 있는 울산이나 대전에서도 별 성과를 거두지 못했다. 특히 개발에 필요한 자금 신도시개발 등 부동산개발에서 구한 경제자유구역, 혁신-기업도시정책은 각 지방의 땅값만 올리는 결과를 낳았다.

물론 에밀리아로마냐 형 개방적 네트워크가 유지되기 위해서는 기업 간, 기업과 대학교 간, 그리고 무엇보다도 정부에 대한 신뢰가 사회규범이 필요하므로 단기간에 한국에서 성공하기란 지극히 어려울 것이다. 더욱이 현재 하청중소기업의 경우 재벌의 폐쇄 네트워크에 속해 있으므로 수평적인 기술교류나 인적교류가 일어나기 어렵다는 문제점을 지니고 있다.

그러나 에밀리아로마냐 지방에서 그랬듯이 지방대학이 제 역할을 하고 지방정부가 법률이나 기업회계, 그리고 기술과 금융의 지원을 하는 중간조직을 제공한 뒤, 충분히 발전한 중소기업네트워크의 자율에 맡길 수 있다면, 그리고 중앙정부가 그러한 사업에 들어갈 돈을 댈 수 있다면, 그래서 중소기업 간 신뢰, 그리고 중간조직에 대한 신뢰, 정부에 대한 신뢰가 쌓일 수 있다면 불가능한 것만은 아닐 것이다. 이미 “미니 클러스터”사업이나 지방정부의 사업에서 그 성공의 단초를 찾을 수 있다(구체적인 정책은 4-4 절에 상술).

요컨대 “연관된 다양성 속의 지역적 특화(regional specialization in related variety)”가 지속적 혁신의 핵심이며 그러한 특색 있는 산업은 지방대학이 자기 지역의 산업특성을 살펴 대학 내의 모든 관련 학과가 공동의 사업을 벌일 때 비로소 돌파구가 열릴 것이다. 따라서 지방의 산업에 따라 독특한 개발전략이 수립되어야 하며 지방대학이 전략 초기부터 개입할 때, 그리고 중소기업들의 의견을 충분히 수렴할 때만 성공할 수 있을 것이다. 중앙정부가 대규모 프로그램을 만들어 똑같은 실행기구(참여정부 때의 지역혁신협의회)를 만들어 돈을 살포하는 것은 실패의 지름길이다.

따라서 중앙정부보다는 지방정부가 지역공동체와 산업계의 의견을 수렴해서 정권을 넘어서는 장기정책을 수립하는 것이 필요한데 이러한 지방대학의 역할을 명실공히 글로컬(Glocal) 대학이라고 부를 수 있을 것이다. 요컨대 이런 중소기업 네트워크에 의해 아래로부터 생산성이 올라갈 때만 고질적인 청년실업 문제를 해결할 수 있고 양극화도 해결할 수 있다.

이미 신정부는 중소기업벤처부라는 새로운 부처를 만들겠다고 선언했다. 지역에 파견된 중소기업청, 지식경제부와 교육과학부의 연구소들, 고용노동부와 보건복지부와 일자리 관련 기관들이 광역자치단체의 지휘 아래 지역 고유의 전략 수립에 참여해야 한다. 이들 기관이 같은 목표와 전략으로 아래로부터의 성장이 비로소 가능해질 것이다.

한편 지역공동체에 뿌리박은 사회적경제는 그 자체로 생태계를 이뤄서 안정적이고 따뜻한 삶을 이뤄낸다. 중소기업 클러스터와 함께 사회적경제는 “안으로부터, 아래로부터의 성장”의 두 주역이다.

현재 한국 사회적경제의 과제는 일단 성장의 임계치에 이르기 위한 양적 성장이다. 최근 빠른 속도로 성장하고 있는 생협과 정부 지원 하에서 양적으로 확대된 사회적기업 외에는 사회적경제라 할 만한 것이 별로 없기 때문이다. 일정한 임계치를 넘어 네트워크를 이뤄야 사

회적경제는 효율성을 높일 수 있다. 중앙정부와 지방정부는 법 제도적 지위의 보장, 기금 형성에 의한 간접 지원, 경영 컨설팅 등 중간조직의 지원 등을 할 수 있다.

세계화와 기술혁신은 양극화를 심화시켰고 도시와 농촌의 지역공동체가 집중적인 타격을 받기 일쑤였다. 이에 따라 EU 를 비롯한 세계 각지에서는 지역 공동체 차원의 발전 전략이 모색되었다. 예컨대 앞에서 본 에밀리아 로마냐 지방은 1990 년대부터 3 년 단위의 주민 참여 “협상 경제계획(negotiated economic planning)”을 수립하여 실행하고 있다. 협동조합의 역사가 깊은 이탈리아나 스페인보다, 의식적으로 공동체 발전의 일환으로 사회경제를 발전시킨 캐나다 퀘벡지역, 그리고 이후 퀘벡을 모델로 한 캐나다 각지의 경험이 한국에 더 유용할 것이다.

캐나다의 공동체경제발전전략

캐나다의 실험은 공동체경제발전운동(Community Economic Development Movement, 이하 CED)과 사회경제의 결합이라고 할 수 있다. CED의 초기에 협동조합이 중요한 역할을 했지만 20세기 중반에 이르면 CED는 별도의 조직으로(예를 들어 CDC와 같은 비영리기업들을 만들어서) 다양한 성격의 사업을 해 나간다. 1990년대 중반에 이르면 캐나다 전역의 CED를 연결한 CCEDnet를 결성했다. CED의 다양한 조직들, 여러 종류의 협동조합, 사회경제 조직들이 캐나다의 지역공동체를 움직이고 있다고 봐야 할 것이다(Fairbairn, 2008).

“CED는 명시적으로 사회발전과 경제발전을 결합하는, 공동체 기초, 공동체 주도 전략이다. CED는 공동체의 경제적, 사회적, 생태적 그리고 문화적 복지를 지향한다. CED는 전통적인 경제발전 전략의 대안으로 탄생했다. CED는 공동체가 직면한 문제들, 실업, 가난, 일자리 상실, 환경 파괴, 공동체 자치의 상실 등을 총체적이고 참여적인 방식으로 해결되어야 한다는 믿음에 기초하고 있다(CCEDNet).”

CED는 개념 자체가 공동체의 참여라는 전략을 표현하는 동시에, 경제와 정치/사회를 구분하는 기존 발전 전략의 대안이라는 점에서 사회경제와 친화적이다(Laville et. al., 2005). 한편 퀘벡 지역은 1999년 “사회경제위원회(Chantier de l'economie sociale)”라는, 정부가 포함된 사회경제 네트워크의 네트워크를 구성했다(Fairbairn, 2008). 지방정부와 사회경제의 연합체(federation)가 체계적으로 사회경제를 발전시키는 전략을 채택한 것이다.

2004년 자유주의 정당 수상 폴 마틴은 “사회경제를 캐나다의 사회정책 수단의 핵심 부분으로 삼겠다. 기업가가 강한 경제에 필수적이듯 사회기업가는 강한 공동체에 필수적”이라고 선언하여 사회경제를 중앙정부 차원의 핵심 정책 수단으로 삼았다. 이후 CCEDnet와 캐나다 협동조합연합(CCA)은 사회경제를 대표하는 두 조직이 되었다. 가히 “CCEDnet와 CCA의 연합은 캐나다 사회경제의 시작이라고 할 수 있을 정도”였다. 2007년에 퀘벡우파행동당이 제1야당으로 올라선 뒤에도 사회적경제의 지위는 크게 흔들리지 않았다(Fairbairn, 2008).

아래 그림 왼쪽의 유형은 공동체 수준에서 재현되는 과거의 경제성장전략, 즉 “밖으로부터, 위로부터”의 성장전략이며 지금도 한국 대부분의 지자체가 채택하고 있는 전략이다. 두 번째 유형은 한국에도 소개됐고 일부 시행 중인 사회투자국가론이 제시한 개인의 자산/능력 형성 전략과 맞닿아 있는 패러다임이다. 세 번째 유형은 현재 캐나다가 도달한 사회경제와 공동체 중심의 발전 전략, 그리고 현재 박원순 서울시장이 일부 시행하고 있는 패러다임이다. 물론 현재의 CED 에서는 세 유형의 발전 전략이 한 프로젝트 내에서도 동시에 시행되는 경우가 많다. 또한, 한국처럼 사회경제의 형성이 미흡한 곳에서 세 번째 유형을 전격적으로 실행할 수도 없을 것이다. 하지만 공동체 발전의 원천을 외부에서 찾는 것이 아니라 공동체의 자산을 내부에서 찾아내서 공동체 성원의 능력을 끌어올린다는 관점은 현재 한국이 처한 상황과 관련해서 매우 중요하다. 그런 의미에서 박원순의 서울은 한국의 미래를 보여준다고도 할 수 있다.

발전 과정 밖으로부터 <-----> 안으로부터		
경제시스템의 개혁에 초점 (I 유형)	개인의 경제적 능력 계발에 초점 (II 유형)	그룹의 경제적 능력 계발에 초점 (III 유형)
CED 는 경제성장의 수단	CED 는 가난한 사람의 능력을 계발하여 자율적인 사람으로 만드는 수단	CED 는 개인과 집단이 권한을 강화하여 지역의 자원을 통제하도록 만드는 수단
공동체는 명확하게 행정구역으로 정의됨	공동체는 인구학적 차원을 포함하는 경향 - 누가 경제적으로 주변화했는가에 초점을 맞춤	공동체는 스스로 정의됨 - '공동의 가치'를 공유하는 집단
자원의 사유화 금융시스템 개혁 외부 투자 유치	확장된 서비스 (extension service) 마이크로 파이낸스 기업가정신의 개발	공동체에 기초한 자원관리 마을은행, 신용조합, 저축신용협동조합 협동조합, 공동체기업

자료: Mathie & Cunningham(2002)

<그림 13> CED 의 세 가지 발전 패러다임

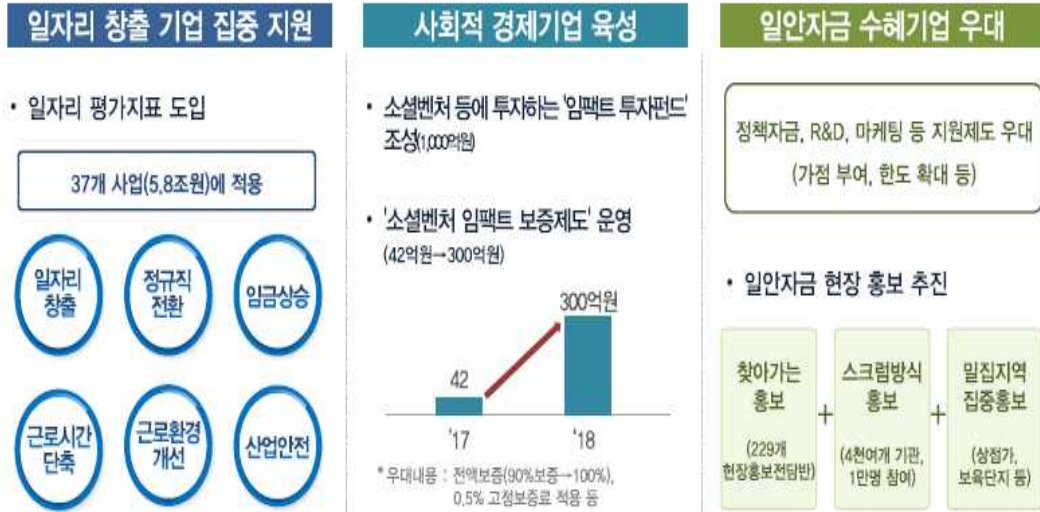
결국, 사회경제와 공동체발전전략의 결합이란 협동조합 등 사회경제의 구성요소들이 스스로 공동체의 문제를 해결하는 방법을 찾아내는 것을 말한다.

중소기업벤처부는 지역의 네트워크에 자금과 제도적 지원을 해야 한다. 참여정부 때 만들어진 지역혁신클러스터에는 지역에 고유한 중소기업 클러스터가 포함되어야 하며 여기에는 지역에 필요한 사회서비스를 제공하는 사회적경제 클러스터도 시/군/구 수준에서 결합되어야 한다.

하지만 중소벤처기업부의 사회적경제 정책도 매우 일천한 수준에 머무르고 있다. 이 부처는 실천과제의 첫 번째 항목으로 “일자리 중심으로 정책을 개편하여 일자리 창출 적극 뒷받침”을 제시하고 구체적으로 “일자리 창출 기업 집중 지원”, “사회적경제 기업 육성”, “일안자금 수혜기업 우대”등 세가지 정책을 제시했다. 하지만 아래 <그림 14>에서 보듯이 사회적경제 기업 육성은 오직 ‘임팩트 투자펀드’ 등 금융에만 맞춰져 있다.

이는 청와대가 주도한 것으로 보이는 “정책 방향”이 네트워크 지원에 초점을 맞춘 것에 비해 대폭 후퇴한 것을 넘어 중소벤처기업부는 사회적경제에 대해 아무런 아이디어도 없다고 말할 수 있을 정도이다. 이 또한 사회적경제위원회와 사회적경제 비서관이 적극적으로 챙겨야 할 부분이다.

실천과제 1 일자리 중심으로 정책을 개편하여 일자리 창출 적극 뒷받침



자료: 중소벤처기업부(2018)

<그림 14> 중소기업 중심경제로 일자리와 소득주도 성장

4) 건강보험의 강화와 의료사회적협동조합

보건복지부의 건강보험 강화 사업은 의료분야 사회적경제와 밀접한 관계를 맺고 있다. 예컨대 다음 사업은 마땅히 의료사회적협동조합이 해야 할 일일 것이다.

- 앞으로 만성질환관리 수가 시범사업('16.9월~)을 비대면(非對面) 서비스와 연간 계획 수립, 교육·상담 등 서비스를 연계한 '동네 의원 중심의 포괄적 만성질환관리' 모델로 개선해 나갈 계획이다.
- 내년 1월부터 재난적의료비 지원 시범사업이 실시되어, 기준 중위소득 이하인 가구에 소득수준에 비해 과도한 의료비가 발생할 경우 질환의 구분 없이 최대 2,000만원까지 지원을 받을 수 있게 된다.
- 내년 7월부터 다양한 이동용 휠체어에 대해 급여 적용을 확대하고, 욕창예방방석과 이동식 전동리프트 겹여 대상을 지체장애 또는 뇌병변 장애로 확대하여 장애인의 경제적 부담을 보다 경감할 예정이다.

자료: 보건복지부(2017)

<그림 15> 건강보험 보장성 강화대책 후속조치

주지하다시피 만성질환의 관리와 예방은 의료 협동조합 본연의 임무이다. 이 사업의 주체로 지역별 의료사협이 나선다면 주민의 건강을 증진시키는 동시에 동네 의원들의 협동조합화를 촉진할 수 있을 것이다. 이를 위해 의료사협에 한해서 두당 수가제를 도입할 수도 있을 것이다. 이는 법률에 기초해서 정책을 시행하는 중앙정부가 해야 할 일이다.

5) 추진체계

문재인 정부는 사회적경제를 중요한 정책의 하나로 내세웠다. 헌법 개정안에 사회적경제가 적시된 것은 그러한 정책의지의 발로라고 볼 수 있을 것이다. 또한 사회적경제 비서관이 신설되어 정책을 챙길 수 있게 된 것도 제도적 발전이다.

하지만 이상에서 보았듯이 사회적경제비서관이 실무를 총괄했을 일자리 위원회보고서의 내용은 각 부처의 정책에 반영되지 않고 있다. 앞으로 “사회적경제 위원회”가 신설되면 이러한 문제들은 일부 시정될 수 있을 것이다.²²⁾

사회적경제위원회는 참여정부의 위원회제도가 그러했듯이 민간 전문가, 관련부처 장관과 광역단체장 들을 위원으로 선임해야 할 것이다.

22) 정부는 “사회적경제 기본법(가칭)”을 통과시킨 뒤 사회적경제 위원회를 만들 계획이다. 하지만 순서가 꼭 그래야 하는 것은 아니다. 대통령령으로 위원회를 만든 다음 기본법 통과를 추진하는 것이 오히려 실천적일 것이다.

앞에서 보았듯이 현재의 “사회적경제 활성화 방안”은 중앙부처의 정책을 충분히 파악하지 못한 상태에서 만들어졌다. 또한 서울시의 정책체계를 단순히 확대했기 때문에 중앙정부의 특성이 제대로 반영되지도 않았다. 하지만 광역시에서 할 수 없는 일 중에서 중앙부처가 할 수 있는 일은 대단히 많다. 예컨대 건강보험 의료수가제도를 개선하는 일이나 복지급여의 형태를 바꾸고 공기업의 사업과 지방자치체의 사업을 연계하는 정책 등이 그러하다.

우리는 중앙정부 차원에서도 사회적경제 정책이 “공동생산”되어야 한다고 믿는다. 즉 사회적경제 위원회에 각 광역단체가 정책을 제출하고 이를 해당 중앙부처의 정책에 반영하는 한편, 위에서 살펴 본대로 중앙부처의 정책에 각 지역 사회적경제가 참여하는 방안을 모색해야 할 것이다.

현재 일자리 위원회 산하에 배치되어 있는 사회적경제 비서관은 경제수석실, 또는 사회혁신수석실로 옮기고 이 비서관이 위원회의 사무국을 담당하여 지역자치체와 중앙정부의 전략 의제를 종합하여 대통령 보고서 초안을 작성하는 역할을 한다. 위원회는 이 초안을 검토해서 최종 보고서를 작성하고 대통령에게 보고한다. 대통령주재회의에서 정책기조가 결정되면 각 부처와 광역단체가 실행 계획을 작성한다.

한편 광역 지자체는 시/군/구 단위의 사회적 필요를 파악하고 이 중 사회적경제가 담당할 수 있는 분야를 정리하고 중앙정부가 해야 할 일을 적시하는 역할을 해야 한다.‘

사회적경제를 전면에 내세운 문재인 정부 하에서 지난 10개월 간 사회적경제 정책이 체계적으로 시행되었다고 보기는 어렵다. 이런 상황을 타개하기 위해서는 사회적경제위원회와 사회적경제 비서관의 역할이 중요하다.

참고문헌

- 각 부처, 2018, “2018 년 업무보고” <https://www1.president.go.kr/GovReport2018>
- 관계부처 합동, 2017, “새정부 경제정책방향”.
- 김신양·신명호·김기섭·김정원·황덕순·박승옥·노대명, 2016 “한국 사회적경제의 역사”, 한울.
- 김정원, 황덕순, 2016, 한국 사회적기업의 역사와 현실, “한국 사회적경제의 역사”, 한울.
- 김후련, 2012, 가나자와형 창조도시 발전전략 연구, “글로벌 문화콘텐츠”.
- 보건복지부, 2017, “건강보험 보장성 강화대책 후속조치”, 12. 26
- 산업통상자원부, 2018, “국민의 삶을 바꾸는 산업혁신성장 가속화 ”, 1.24. p7.
- 산업통상자원부, 2017, “재생에너지 3020 실행계획안”
- 새로운사회를여는연구원, 2014, “서울사회적경제 발전 5개년 계획”, 서울시사회적경제지원센터.
- 서울시 사회적경제지원센터, 2014a, “2014 년 서울시 사회적경제 현황 및 활성화 과제”.
- 서울시 사회적경제지원센터, 2014b, “서울시 사회적경제 현황진단 및 제 2 기 정책과제”.
- 서울시 사회적경제지원센터, 2016, “서울시 사회적경제 활성화정책 5 년 성과 및 향후 과제”.
- 이주원, 2016, “도시재생에서 사회적경제의 역할”, 미발표자료
- 일자리위원회·관계부처 합동, 2017, “사회적경제 활성화 방안”.
- 정부합동, 2017, “2018 년 경제정책 방향”.
- 정태인, 2013, 경제민주화와 사회적경제, “사회민주주의의 경제학”, 한울.
- 정태인·이수연, 2013, “협동의 경제학”, 레디앙.
- 주상영, 2015, 피케티 이론으로 본 한국의 분배문제, “경제발전연구”, V21, N1
- 중소벤처기업부, 2018, “중소기업 중심경제로 일자리와 소득주도 성장”, 1.18(총리 보고)
- 칼폴라니사회경제연구소, 2016, “서울시 25 개 자치구 사회적경제 정책실태 조사연구”, GSEF.
- 칼폴라니사회경제연구소, 2017a “서울 모델의 가능성 - 캐나다 퀘벡모델과의 비교”, 서울시 사회적경제지원센터.
- 칼폴라니사회경제연구소, 2017b, “서울시 사회적경제 지역화 현황과 과제”, 서울연구원.

- Anttiroiko, A., 2014, Creative city policy in the context of urban asymmetry, *Local Economy*, V29, N8.
- Chantier D. L. S., 2005, Social Economy and Community Economic Development in Canada : Next Step for Public Policy.
- Dasgupta, P., 2005, Economics of Social Capital, *Economic Record*, V81, Issue Supplement s1.
- Fairbairn, B., 2008, "A Rose by Any Name:The Thorny Question of Social Economy Discourse in Canada".
- Laville, J., Levesque, B., Mendell, M., 2006, The Social Economy, Diverse Approaches and Practices in Europe and Canada.
- Piketty, T. & Gabriel. Z., 2014, Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010, *The Quarterly Journal of Economics*, 129. 1255-1310.
- Sasaki, M., 2003, Kanazawa: a creative and sustainable city, *Policy Science*, V10, N2.

부록 1 소득주도 성장과 사회적경제

시장에서의 분배를 획기적으로 개선하는 정책이 소득주도 성장정책이다. 요즘 한국 정치인들의 입에 오르내리는 소득주도 성장론이란 포스트케인지언 경제학자들의 “임금주도성장(wage-led growth)”에 뿌리를 대고 있다. 여기서 ‘소득’은 임금소득을 말하며 임금소득은 1인당 평균임금*노동자 수(고용)이므로 임금주도, 소득 주도, 고용주도의 구분은 별 의미가 없다. 다만 한국에서는 자영업자의 비율이 대단히 높기 때문에 소득 주도로 표현하는 쪽이 더 나을지도 모른다.

소득주도 성장론에 대한 가장 큰 오해는 소득주도 성장을 노동시장정책, 간단히 말해서 “임금이 올라가야 한다”는 주장으로 한정하는 것이다. 물론 이것만으로도 가히 상전벽해다. 지난 50년간의 수출주도(부채주도) 성장기조에서 임금 인상은 수출경쟁력을 낮추는 것으로 인식되었기 때문이다. “국민의 정부”나 “참여정부”조차 시장은 되도록 건드리지 않고 재분배를 통해 복지를 늘리는 데 주력했다. 하지만 이런 노력에도 불구하고 한국의 부와 소득의 불평등은 분배 상황(조정 노동소득분배율)은 1990년대 중반 이후 거의 일직선으로 나빠지고 있다. 시장의 분배 자체가 문제인 것이다. 이런 경우 상당한 폭으로 복지를 증가시켜도 과거에 비해 별로 나아지지 않았다고 느낄 수 있다. 실제로 두 민주정부가 애써서 복지를 늘렸지만, 지니계수로 보면 1990년대 초반보다 불평등했다.

소득주도 성장론은 경제구조에 따라(대부분의 선진국에서) 임금인상이 총수요를 늘려서 성장을 높일 수 있다는 주장이다. 최근 홍장표 경제수석의 계량경제학 연구에 따르면 한국도 소득 주도 경제에 속하며, 나아가서 투자와 수출에도 도움이 되는 것으로 나타났다. “적절한 속도의 최저임금 인상, 취약계층에 대한 복지지출의 확대는 빈곤과 양극화 해소라는 차원에서 동의하고, 내수 진작에 어느 정도 도움이 된다는 점에서 동의합니다”라는 유승민 대표의 발언은 어쩌면 획기적인 인식변화다.

하지만 “저성장의 대재앙이 예고된 우리 경제에 대하여 이 정도의 내용을 성장의 해법이라고 말할 수는 없다.”(유승민), “정부가 할 수 있는 게 아니라 기업의 결심이 필요한 일인데, 기업을 움직이게 할 정부의 수단이 줄어들고 있다”(안철수)는 비판이 뒤따랐다. 즉 둘 다 소득주도 성장을 좁은 우리에 가둔 것이다.

하지만 소득주도 성장은 포스트케인지언 경제정책을 아우르는 정책기조이며 그들의 경제학 방법론을 집약한 용어이다. 예컨대 임금은 노동시장에서 결정되는 것이 아니라, 각종 사

회적 힘들이 작용한 결과이며 이렇게 분배가 결정된 이후에 다른 경제변수가 결정된다. 또한, 상품의 가격은 기업의 독점력에 따른 마크업(비용에 일정한 이윤을 가산하는 것)이 결정하므로, 예컨대 대기업과 중소기업 간의 세력 관계가 중요하다. 금융정책에서도 포스트케인지언들은 중앙은행이 통화량이 아니라 기준금리를 목표로 삼아야 한다고 주장한다. 따라서 포스트케인지언의 정책기조는 각 이해관계자(보통 모델에서는 노동자, 기업, 금리생활자)의 이해관계를 조정하는 사회적 합의가 필요하다.

실제 역사를 봐도 그렇다. 1960년대 이래 로빈슨이나 칼레츠키 등 ‘케임브리지 케인지언’들(포스트케인스주의의 창시자들)이 적극적으로 옹호한 “소득정책(incomes policy, 초기에는 임금정책이라고 불렀다)”은 현재 소득주도 성장론의 원형이다. 현재 세계의 경제학계는 90% 이상이 신고전파경제학자(더 정확히 말하면 신합의경제학, New Consensus Economics)이므로 포스트케인지언 경제학이 실제로 주요 국가의 정책을 결정한 건 이때가 마지막이라고도 할 수 있다.

로빈슨 등은 노동조합의 강화뿐 아니라 고용주연합(예컨대 대한상의)의 단결을 통한 중앙교섭을 지지했다. 당시에는 인플레이션에 대해서, 그리고 지금은 ‘장기침체’에 대해서 노동자와 고용주, 그리고 정부가 사회적 합의를 해야 한다. 불행하게도 70년대 영국에서는 와일드캣 파업(Wildcat strike)이 돌출하면서 중앙교섭에 실패했고 노동당은 정권을 잃었다. 대처의 신자유주의로 향한 길이 열린 것이다.

임금정책이 놀라운 성공을 거둔 곳은 스웨덴이었다. 당시 노총의 이론가였던 렌과 마이드너에게 가장 큰 문제는 인플레이션이었다. 1950년대 초반 렌-마이드너 모델은 수출대기업의 임금을 제한하고 내수중소기업의 임금을 끌어 올리는 ‘연대임금’을 제안했다. 대기업 고용주들은 쌍수를 들어 환영할 만한 제안이었고 오직 대기업 노동자의 양보가 문제였다. 임금 인상에 따라 파산을 하는 중소기업의 노동자들을 위해선 ‘적극적 노동시장정책’이 준비되었다. 이후 이 정책은 공공부문의 확대와 보편적 복지국가로 발전했다.

지금은 정반대 상황이다. 노동자들의 임금이 올라야 성장률이 높아질 수 있고 인플레이션을 걱정할 때도 아니다. 포스트케인지언의 가격설정이론에 따르면 한국 임금격차의 가장 큰 원인은 대기업의 마크업 가격에 있다. 실로 한국의 재벌은 생산물 시장뿐 아니라 생산요소 시장에서도 가공할 만한 독점력을 휘두른다. 하청단가의 후려치기가 바로 그것이다. 중소기업의 생산성 향상분만큼 하청단가를 내려서 중소기업의 과실을 모기업이 전부 빼앗을 수도 있다. 과실 일부는 대기업 노동자에게 나눠 줄 수도 있을 것이다. 대기업과 중소기업 간 임금격차가 계속 벌어지는 가장 큰 이유가 여기에 있다.

문제는 재벌들이 전체 노동자 임금이 올라야 기업도 이익을 볼 수 있다는 사실, 공동교섭에 의한 하청단가 결정(이윤공유제 등)이 장기적으로 수출경쟁력에도 도움이 된다는 사실을 받아들일 것인가의 여부이다. 또 대기업 노동자가 전체 임금인상분의 대부분이 중소기업 노동자와 비정규직에게 돌아가는 데 합의하고 앞장서서 싸울 수 있을까? 현재의 기득권 세력이 스스로 단기적인 이익을 양보할 수 있을까? 소득주도 성장론이 성공을 거두기 위해서는 이런 중요한 전제조건이 충족되어야 한다.

포스트케인지언들은 장단기 모두 적극적 재정정책을 써야 한다고 주장하며(따라서 미국과 유럽의 긴축정책에 반대한다), 특히 생태정책을 옹호한다. 즉 현재와 같은 ‘과소투자(마이크로 스펜스)’의 시대에는 정부가 적극적으로 생태인프라 투자를 해야 한다고 주장할 것이다. 즉 소득주도 성장론은 생태투자를 정책패키지에 포함시킬 수 있다.

소득주도 성장론은 나라 전체의 정책기조가 바뀌어야 한다고 주장한다. 포스트케인지언들은 세계적인 ‘장기침체’가 부와 소득의 분배 악화에 따른 총수요 부족에서 비롯되었다고 생각한다. 각국은 내수 부족에 대해서 한편으론 수출주도성장(중국과 독일)으로, 다른 한편으론 부채주도성장(미국과 영국)으로 대응했다. 한국은 90년대 중반 이후 수출주도에 부채주도(주택 등 소비자금융의 급등)를 결합한 모델이었다.

하지만 지금 한국의 수출은 마이너스 증가율을 기록하고 있으며, 가계는 140%에 달하는 부채비율 때문에 더 이상 빚으로 소비를 늘릴 수 없다. 수출주도-부채주도성장의 시대가 막을 내린 것이다. 사회적 대타협의 소득주도 성장은 현재 한국에 절실한 “분배를 통한 성장”, “균형성장”, “합의에 의한 성장”의 길이다. 또한, “생태혁신을 통한 성장”의 길이다. 또한 소득주도 성장론은 대기업과 공공부문 노동자가 솔선해서 자본가와 정치인들을 설득하고 압력도 가해야 비로소 성공할 수 있는, ‘험한 오솔길’이기도 한다.

(사회적경제는 소득주도 성장론의 일부로 포함될 수 있다. 아니, 사회적경제 조직은 시민사회 대표 중 하나로 사회적 합의에 적극적으로 참여해야 할 주체이다. 사회적경제야말로 이해당사자들의 합의에 기초한 경제조직이다. 자본소득(즉 배당)과 노동소득(임금)의 분배가 조합원총회에서 결정되기 때문이다. 또한, 기업 내의 임금격차도 일정하게 제한되어 있으므로 노동소득 내 불평등도 최소화한다. 이런 면에서 사회적경제는 소득주도 성장론의 이상적 형태라고도 할 수 있다.)

국민의 정부와 참여정부는 기초생활보장법을 도입하고 건강보험 보장성을 높였으며 사회서비스 일자리를 늘리는 등 나름대로 최선을 기울였지만 정작 시장에서는 노동시장의 유연

화를 통해 비정규직을 양산하고, 대기업의 하청단가 인하를 막지 못했으며, 자산 거품을 부추겼기에 결국 국민의 고통을 줄이지 못했다.

북유럽 복지국가의 위기도 거시정책 때문이었다. 세금 더 거둬 재분배정책을 쓰기 전에 시장에서 분배가 악화되는 것부터 막는 것이 복지국가 건설의 첫걸음이다. 즉 노동시장 유연화, 공기업 민영화, 규제완화라는 시장만능의 정책기조, 그리고 수출대기업을 위한 거시정책 운용, 마지막으로 주식이나 부동산 시장을 통한 경기부양정책을 쓰면서 복지사회를 만들겠다는 건 나무에서 물고기를 잡겠다는 것과 마찬가지로 소리이다. 우리는 앞으로 이런 정책 없이도 경제를 운용할 수 있다는 것, 아니 그렇게 변화하지 않으면 우리 사회경제가 더 이상 지속 가능하지 않다는 것을 보일 것이다.

1. 포스트케인지언 거시 모델과 “소득주도 성장(ILM)”

- 현재 한국의 “소득주도 성장정책”은 포스트케인지언 거시 모델의 “임금주도성장(wage-led growth, ILM)” 모델의 응용
 - 이상헌 ILO 부사무총장 보좌관 주도로 ILO 에서 포스트케인지언 학자들과 함께 임금주도성장을 제창
 - ILO, 2013, Wage-Led Growth 의 편저자인 라부아(Lovoie), 스톡헤머(Stockhammer) 등은 대표적인 포스트케인지언 경제학자
 - 한국에서는 새로운사회를여는연구원(2012)이 ILM 을 새로운 정책기조로 제시했고, 이와 별도로 노동연구원이 두 개의 중요한 실증 연구를 펴냈으며 학계에서도 홍장표(2014a, b)등이 “소득주도 성장”의 계량경제학적 타당성에 대한 논문을 발표
 - 정계에서도 새정치민주연합의 문재인 대표 등이 “소득주도 성장”을 주장하고 있으며 최경환 의원도 인사청문회에서 임금 인상의 중요성을 강조(현 상황에 맞게 바꿀 필요 있음)
- 포스트케인지언은 불평등(또는 자본-노동간 소득분배)이 현재의 “대침체(Great Recession)” 또는 지속적 침체(Secular Stagnation)의 중요한 원인 중 하나라고 주장
 - ILO 뿐 아니라 IMF, OECD 등에서도 불평등이 경제성장에 미치는 악영향을 인정하고 있으며 주류경제학에서도 기존 모델 안에서 소화하려는 노력 시작
 - 오바마, 아베 등 세계의 주요 정치 지도자들도 임금 인상이 경기회복에 필수적이라고 주장: 현실적으로 이들의 주장은 기존의 NCM(New Consensus Model/DSGE 모델링) 정책 체계 내에서 회복을 보완하는 역할에 머무르고 있음
- cf. 중국이 ILM을 실천할 가능성
- 현재 한국의 소득주도 성장 논의는 시장에서의 분배를 먼저 개선해야 한다는 중요한 주장을 하고 있으나 노동시장 중심의 편협한 논의 → “소득주도 성장”이 정책기조가 되기 위해서는 포스트케인지언 체계 속에서 일관성 있게 다른 경제정책을 함께 다룰 필요

2. NCM vs PKE 거시 모델(Hein, 2014, Hein&Stockhammer, 2010)

cf. 50-60년대 자본논쟁과 경제성장론-분배의 중요성(PKM) vs 노동/자본비율의 내생화

□ NCM - 신고전파, 통화주의자, 새 고전파, 새 케인지언의 합의

- 가정
 - 1) 개인주의/원자론
 - 2) 합리적 기대 하에 효용극대화를 하는 대표 행위자 → 시장의 자기조절
 - 3) 단기에 케인스주의(가격경직성)를 마찰의 결과로 인정
 - 4) 장기총수요의 부재 - 장기총수요가 NAIRU에 미치는 영향 없음
 - 5) 은행과 금융부문의 부재
 - 6) 화폐의 장기 중립성과 시장의 자기안정화
- 모델
 - 1) 최적화행동에서 도출된 총수요함수 - 산출갭과 실질이자율의 역관계
 - 2) 합리적 기대 하 필립스곡선 - 산출갭과 단기 인플레이션의 관계 (장기 수직 필립스 곡선)
 - 3) 중앙은행의 반응함수 - 명목이자율의 설정 ($<$ -산출갭 + 인플레이션목표와 실제 인플레이션의 괴리)

□ PKE

- 가정
 - 1) 전체론(holism)/유기론: 미시-거시의 역설 cf. “기업저축의 역설”
 - 2) 근본적 불확실성에 기초한 기대: 합리적 반응으로서의 규범, 제도. 대중 만족하는 (satisficing) 행위자 cf. 행동경제학
 - 3) 독과점경향과 마크업 가격 설정, 가동률의 중요성 → 불평등 경향
 - 4) 생산의 화폐이론: 화폐는 장기에도 비중립적 → NAIRU의 내생성과 불안정성
 - 5) 장단기 모두 유효수요원칙이 지배
 - 6) 역사적이고 비가역적인 시간: 경로의존성
 - 7) 분배 이슈와 분배갈등이 경제성과에 중요한 영향
- 모델
 - 1) 내생적 화폐/신용시장: 중앙은행은 기준금리 결정, 상업은행은 시장이자율 설정
 - 2) 자본시장과 상품시장을 연결하는 투자수요함수: 투자와 승수효과가 총수요산출과 고용을 결정
 - 3) 노동수요는 상품시장에 의존: 노동시장은 명목임금률을 설정해서 가격수준에 영향

3. NCM 과 PKM 의 정책적 차이

<표 1> NCM 과 PKM 의 정책적 차이

	NCM	PKM
금융정책	인플레이션 타게팅, 단기에 실업에 영향, 그러나 장기에는 오로지 인플레이션에만 영향	저이자율 타게팅으로 분배에 영향. 통화, 금융, 실물부문의 안정화
재정정책	가격 안정을 달성하기 위해 금융정책을 보완. 경기순환 전반에 걸친 균형재정	장단기에 걸친 실질적 안정화, 재정수지 목표 없음, 가치분소득의 재분배
노동시장 정책과 임금/소득정책	장기에 NAIRU 결정(노동시장제도), 단기에 조정의 속도 결정. 명목 실질 임금의 유연화에 초점	가격수준과 인플레이션, 분배에 영향. 경직적 명목임금과 명목단위노동비용의 안정적 성장
조정	시장 청산. 오직 단기에만 조정 가능	시장청산은 존재하지 않음. 장단기에 모두 조정 정책 필요

자료: Lavoie(2014)

□ NCM이 합의한 거시경제학의 다섯 가정(Sachs, 2009)

- 1) 경제정책은 대개 개별 국가를 대상으로 하며 국제 협조는 규제 표준을 정하는 경우를 빼곤 별로 필요하지 않음.
- 2) 물가 안정, 저실업, 고성장이 거시정책의 목표
- 3) 핵심 거시경제지표의 관리를 물가안정과 고성장 달성의 수단으로 간주. 케인지언들은 재정적자와 통화정책을, 시장자유학파는 낮은 한계세율과 예측 가능한 통화공급을 선호
- 4) 양자 모두 소득분배를 거시경제관리에 부차적인 것으로 생각. 도덕적, 정치적으로 관심을 가진다 해도 성장이나 인플레이션과 관련이 있다고 생각하지 않음.
- 5) 양자 모두 에너지, 기후, 그리고 하부구조와 같은 구조적 이슈들은 거시경제적으로 중요하지 않다고 생각

□ 1980대 이래 NCM의 세 주요 정책 (Sachs, 2009)

- 1) 1980년대 최고 한계세율의 인하와 이후 유지 - 민주당과 공화당 마찬가지로었는데 일부는 부자들에게서 선거비용이 나왔기 때문
- 2) Fed(미국의 중앙은행)는 소비자물가지표로 표시된 물가안정이 유지되는 한 최대한의 신용 증가를 부추김. Fed는 소비자물가가 낮게 유지되는 한 첫째로, 경기가 나쁠 때마다 이자율을 낮췄으며 둘째로 증권화, 서브프라임 모기지, 상업은행과 투자은행의 통합으로 이어지는 모든 금융 규제완화를 선택
- 3) 연방 재정지출은 군사지출과 잔여복지지출(메디케어, 메디케이드, 예비역 수당, 사회안전)을 제외하곤 주기적으로 감축. 에너지, 기후변화, 고등교육, 공공보건과 하부구조와 같은 구조적 문제는 정책 우선순위에서 제외
- 4) 노동시장유연화 - (NAIRU에 근접하고 나아가서 NAIRU 자체를 낮추기 위한) 명목, 실질임금의 유연화와 기업별 임금협상

□ PKM의 대안 (Hein & Stockhammer, 2010)

- 1) 포스트케인지언 모델은 자본-노동간 분배(또는 노동자, 기업, 금리생활자 간 분배)를 대단히 중요한 변수로 생각(자본논쟁).
- 2) 이러한 사고는 70년대 사회적 합의에 의한 합의 임금 정책인 “소득정책(incomes policy)”으로 구체화. 하지만 스태그플레이션으로 인해 특히 영국에서 포스트케인지언과 정치적 좌파 몰락. 소득정책은 사실상 스웨덴의 연대임금정책에서 성공사례를 찾을 수 있음.

cf. 한국에서 벌어진 “임금이냐, 소득이냐”의 논쟁은 이러한 맥락에서 볼 때 무의미

3) 금융정책 (Rochon & Setterfield, 2007)

- 행동주의자(activist position) : 중앙은행의 이자율에 의한 인플레이션 안정화에 찬성. 하지만 중단기 실질 효과를 고려하여 신중하게 안정화 정책을 사용하고 목표를 더 높이 설정해야 함.
- 동결주의자(parking-it approach) : 중앙은행은 장기 분배에 초점을 맞춘 이자율 타게팅을 해야 함. Smithin(2007)은 0에 가까운 이자율(“금리생활자의 안락사”), Lavoie(1996)와 Setterfield(2009)는 생산성증가와 실질이자율을 일치시킬 것을 제안
- 중앙은행은 인플레이션 타겟이나 고용조정을 목표로 해서는 안 되지만 자산 유형에 따른 상이한 지불준비요구(버블 억제), 최후의 대부자 역할을 수행: 즉 중앙은행의 주요 역할은 금융시스템 안정

4) 임금정책

- 명목임금의 유연성은 실업이 NAIRU로부터 괴리될 때마다 예상치 못한 인플레이션 야기. 예상치 못한 인플레이션은 자본과 노동간, 그리고 기업과 금리생활자간의 분배를 변화
- 명목, 실질임금의 불안정효과를 막기 위해서 명목소득의 안정화, 또는 임금정책이 필요
- 명목임금증가율 = 중기 노동생산성 증가율 + 타겟 인플레이션을 $\rightarrow$ 각 계급의 소득몫 일정(기업의 마크업율이 일정하다는 가정 아래) $\rightarrow$ 평평한 필립스 커브
- 국가 수준에서 고도의 임금협상 조정 필요. 따라서 강한 노동조합과 사용자조직 필요 $\rightarrow$ 일정한 고용 범위에서 경제 안정화 역할 수행

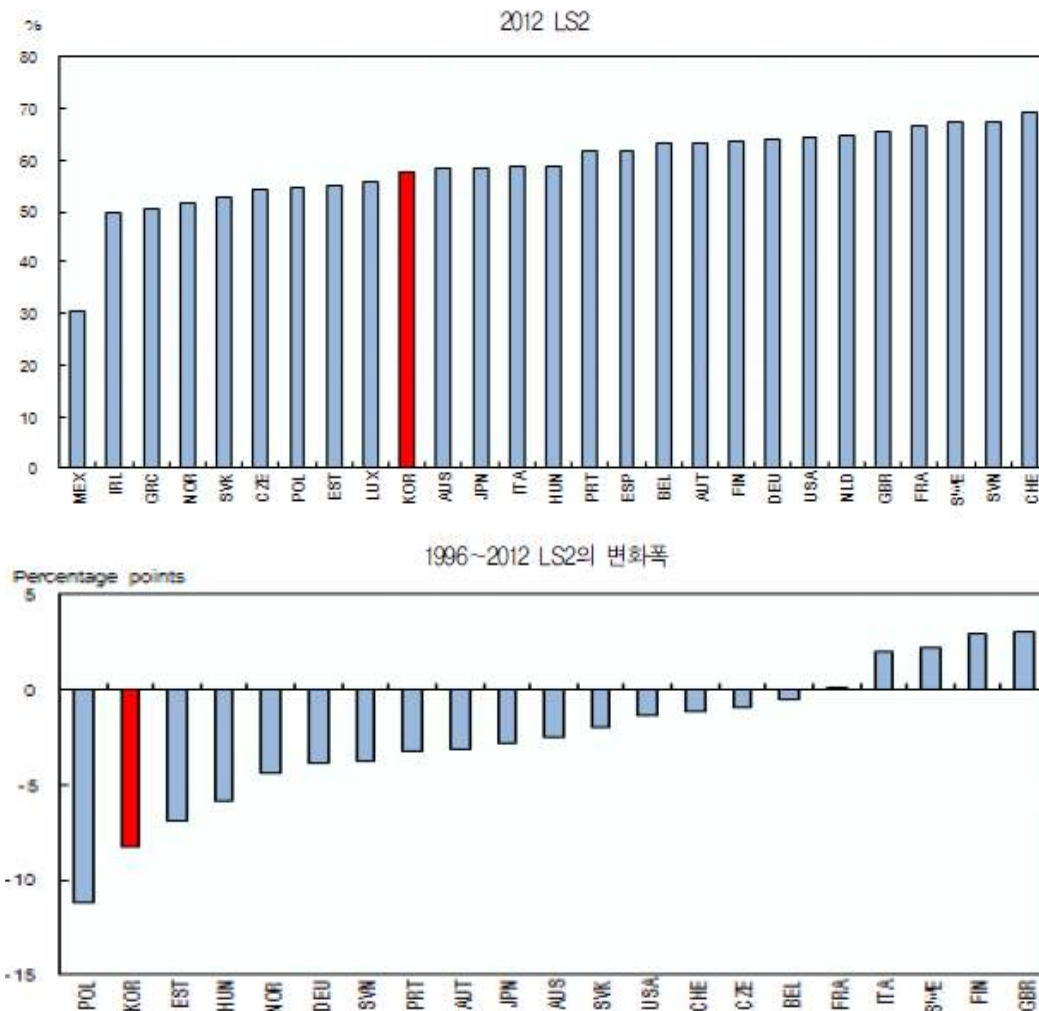
5) 재정정책

- 재정정책은 실질적 단기 안정화 역할 수행: NCM은 재량적 재정정책을 완전히 무시하지만 실제 실업이 시장메커니즘이나 통화정책에 의해 NAIRU에 근접할 수 없음(발산)
- 재정정책은 NAIRU의 내생화 메커니즘을 이용해 실질적으로 단기, 중기, 장기 경제 안정화 역할 수행

4. 소득주도 성장(또는 임금주도성장)과 한국경제

□ 한국경제 역시 1990년대 중반 이래 포스트케인지언의 위기 분석과 동일한 현상을 보이고 있음.

- 노동소득분배율의 축소



자료: 이병희(2015)

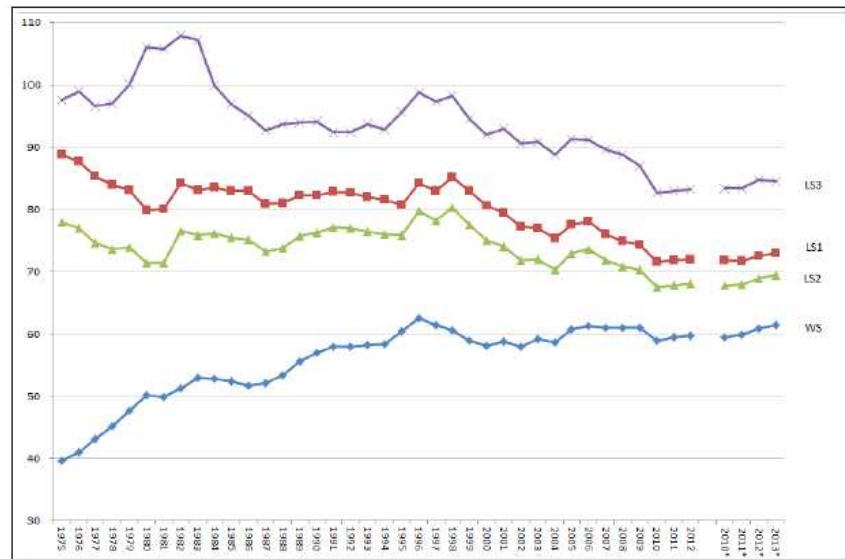
주 1) LS2란 자영업의 소득을 여타 분야의 자본 대 노동소득비율과 동일하다고 가정했을 때의 노동소득 분배율.

2) 2012 년은 당해연도 또는 그에 가장 근접한 해외 통계임.

3) OECD, StatExtracts 에서 필자 분석

<그림 1> 1990년대 중반 이후 노동소득분배율 추이

□ 노동소득분배율의 추이



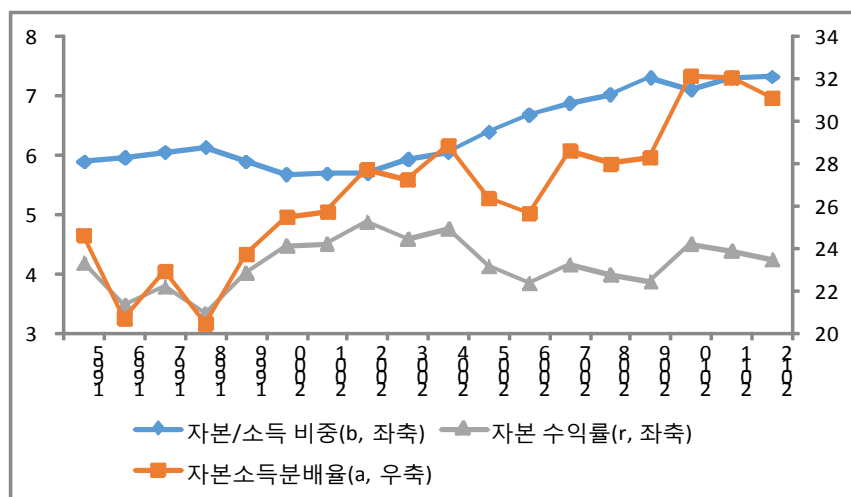
자료: 이병희, 2015, p 29 (1990년대 중반을 기점으로 노동분배율 악화)

주: ·는 새로운 국민계정체계(2008 SNA)로 전환하고 연도를 2010년으로 개편한 통계임.

<그림 2> 노동소득분배율의 추이

□ 한국의 피케티 비율(α (자본소득분배율), β ($=K/Y$), r)

: 외환위기 이후 β 값이 증가하면서 자본소득분배율(α)이 급증하는 현상, 수익률(r)은 2000년대 초 이래 감소하고 있으나 4~5% 유지



자료: 한국은행(2014)에서 계산

<그림 3> 한국의 피케티 비율

□ 소득주도 성장론과 노동소득분배율의 관계

$$\gamma = \frac{W}{Y} \cdot \frac{E}{L} = \frac{W}{L} \cdot \frac{E}{Y} = w \cdot \frac{1}{p} = \frac{w}{p}$$

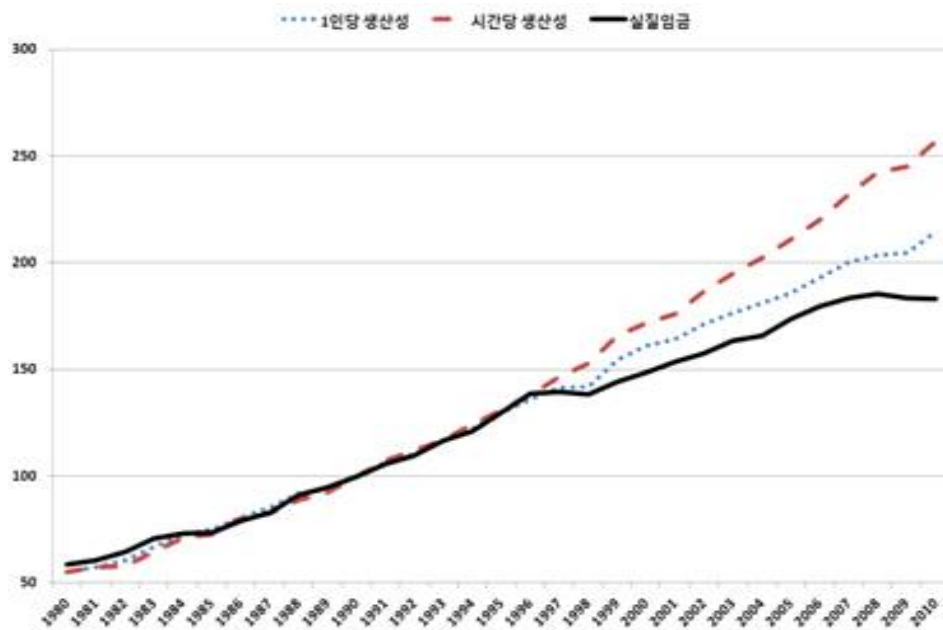
- γ 는 노동소득분배율, W 는 임금, Y 는 국민소득, L 은 노동자수, E 는 전체고용,
 w 는 평균임금(= W/L), p 는 1인당부가가치생산성 = Y/E

$$\Delta\gamma = \Delta w - \Delta p$$

$$Y = C(Y, w) + I(Y, w, \phi i) + NX(Y, P, \phi nx) + G(Y, \phi g)$$

$$\frac{\partial Y}{\partial w} = \underbrace{\frac{\partial C}{\partial w}}_{+} + \underbrace{\left(\frac{\partial I}{\partial w} + \frac{\partial NX}{\partial w} \right)}_{-}$$

- ▶ 평균임금의 증가가 국민소득을 늘릴 것(소득주도)인가, 줄일 것(이윤주도)인가?



자료: 통계청

<그림 4> 한국의 실질임금과 노동생산성의 괴리

: 두 곡선의 차이를 수출과 부채로 메꿔 왔지만(수출/부채주도 성장), 세계금융위기 이후 이 성장전략은 한계에 부딪힘. 박근혜정부의 정책은 기본적으로 NCM의 수출/부채주도 성장에 소득주도 성장정책을 덧붙이려 하는 것으로 보임.

□ 한국은 소득주도 성장 국가인가?

- a (자본소득)가 1% 증가했을 때 GDP의 변화는?

: 한국은 -0.063%

<표 2> 소득주도성장의 효과

	C/Y	I/Y	NX/Y	(C+I+NX)/Y (D=A+B+C)	수요체계
미국	-0.426	0.000	0.037	-0.388	임금주도
터키	-0.491	0.000	0.283	-0.208	
이탈리아	-0.356	0.130	0.126	-0.100	
한국	-0.422	0.000	0.359	-0.063	
독일	-0.501	0.376	0.096	-0.029	
영국	-0.303	0.120	0.158	-0.025	
프랑스	-0.305	0.088	0.196	-0.021	
일본	-0.353	0.284	0.055	-0.014	
인도	-0.291	0.000	0.310	0.018	이윤주도
아르헨티나	-0.153	0.015	0.192	0.054	
멕시코	-0.438	0.153	0.381	0.096	
캐나다	-0.326	0.182	0.266	0.122	
호주	-0.256	0.174	0.272	0.190	
남아공	-0.145	0.129	0.506	0.490	
중국	-0.412	0.000	1.986	1.574	

자료: Onaran & Galanis (2012)

□ 홍장표(2014)의 연구

- 노동소득(1-a)이 1% 증가했을 때 거시경제에 미치는 효과

- 1) 노동소득 증가가 기업의 투자촉진
- 2) 노동소득 증가가 수출경쟁력을 약화시키지 않음
- 3) 노동소득 증가가 고요율 증가시킴

<표 3> 소득주도성장의 효과

구분	계산식	1981~1997		1999~2012	
		v_1 모형	v_2 모형	v_1 모형	v_2 모형
산출량 효과	$\frac{\partial \hat{y}^*}{\partial \hat{\omega}} = \frac{(1 - \beta_2)D}{1 + \beta_1 D}$	-0.04	0.39	0.68	1.09
노동생산성 효과	$\frac{\partial \hat{\lambda}^*}{\partial \hat{\omega}} = \frac{\beta_2 + \beta_1 D}{1 + \beta_1 D}$	0.34	0.40	0.45	0.50
고용 효과	$\frac{\partial \hat{l}^*}{\partial \hat{\omega}} = \frac{\partial \hat{y}^*}{\partial \hat{\omega}} - \frac{\partial \hat{\lambda}^*}{\partial \hat{\omega}}$	-0.37	-0.01	0.22	0.58

자료: 홍장표(2014)

- 소득 주도 국가(국면)인가, 이윤주도국가(국면)인가의 실증과 더불어 구체적인 메커니즘을 연구할 필요
 - 한국의 재벌은 마크업 가격설정에서 압도적 힘을 발휘 - 여러 산업 분야에서 제조업 내의 임금격차가 가장 심한 것으로 나타남
 - 각 정부의 경제정책이 소득불평등에 미친 영향을 면밀하게 검토할 필요 - 민주정부와 그 이후 정권의 경제정책의 일관성과 차별성 확인

5. PKM-IMG 모델의 정책 제언

- 세계적 위기의 원인과 정책기조
 - NCM 에서 기술혁신과 세계화를 세계적 불평등 심화의 원인으로 제시하고 따라서 불가항력적인 어떤 결과이므로 이에 적응하는 “구조개혁”=규제완화와 노동시장 유연화, 그리고 재정균형 정책 처방은 위기를 심화시킬 것
 - 최근의 “지속적 침체”에 관한 논의와 불평등도 위기의 원인 중 하나라는 논의는 이러한 현실을 반영
 - 현재의 위기는 불평등으로 인한 유효수요 부족이 그 원인 중 하나이며 이를 타개하기 위해서는 다양한 PKM 의 정책 조합이 필요
- 이상의 논의에서 PKM-IMG 체계에서 가능한 정책수단을 열거할 수 있을 것(Onaran, 2014, 이병희 등, 2014)
 - 소득정책(임금정책과 적극적 노동시장정책, 사회적경제정책)
 - 1) 노동의 협상력 강화: 노동시장의 재규제, 노조강화를 위한 입법, 집단협상의 확대, 한국에서는 부문별/지역별 협상 구조의 창출
 - 2) 최저임금의 인상: 지역별 공공계약(public contract)을 통한 생활임금 달성
 - 3) 최고임금/최저임금 비율의 상한선 설정: 노동 내의 임금격차 해소를 위한 첫 단계
 - 4) 한국의 경우 현재의 노사정위원회를 해체하고 새로운 합의기구 창출 필요 (국민의 정부 정책의 반성 포함)
 - 5) 사회적경제 확산에 의한 고용과 소득의 창출
 - 6) 노동시간 단축과 일자리 나누기
 - 재정정책 1 - 재분배정책
 - 1) 누진세제의 강화, 특히 자산세의 강화 cf. 불평등 인덱스 세제

- 2) 완전고용달성을 위한 거시정책의 사용과 복지국가의 건설
 - 3) 생태세 및 광고세 부과
 - 4) 자산세와 상속세 강화에 의한 노인 복지의 획기적 강화 → 노령층의 자산보유 인센티브 축소
- 재정정책 2 - 국가주도 인프라 투자의 강화
 - 1) 생태인프라의 구축 - 스마트 그리드, 재생가능에너지 발전체제 구축, 에너지 제로 건축, 저탄소 교통, AIIB 를 활용한 동아시아 규모의 생태투자 등
 - 2) 교육과 의료의 공공성 강화 - 특히 공교육의 강화
 - 금융정책
 - 1) 금융화를 막기 위한 거시건전성 규제 강화
 - 2) 동아시아 국가의 합의에 의한 토빈세 도입

부록 2 경제민주화와 사회적경제

경제민주주의 하면 떠오르는 학자는 정치학자 달(Dahl, R)이다. 그는 적어도 선진 사회의 정치에서는 “1인 1표”라는 (형식적) 민주주의가 규범인데, 경제에서는 왜 “기업 괴물 (corporate leviathan)”의 전제주의가 규범인지에 의문을 제기했다. 따라서 정치과 경제가 대칭적이 되기 위해서는 “작업장 민주주의(workplace democracy)”가 필수적이다.

이런 문제의식은 1980년대 진보적 경제학자들에게도 나타나는데 보울스(Bowls, S) 등의 “민주적 기업”이 그것이고 프리먼(Feeman, R)은 30년 넘게 이 문제에 천착해서 “공유자본주의론”을 완성했다.

기업 내 민주주의를 넘어 롤스(Rawls, J)는 경제에도 자신의 정의론을 적용한 결과 “재산소유 민주주의(property-owning democracy)”를 이상적 사회로 내세우기에 이르렀다(또 하나의 대안은 “자유주의적 사회주의”). 놀랍게도 롤스는 스웨덴의 복지국가를 강하게 비판했는데 복지국가가 자산 소유(생산 자산, production assets)의 양극화를 용인해서 정의의 원칙인 ‘기회 평등의 원칙’, ‘차등의 원칙’을 위반했기 때문이라는 것이다(자유의 원칙도 위반했다고 해석하는 학자도 있다). 결국, 롤스는 자산 및 자본 재분배를 주장한 것이다.

우리 헌법은 사실상 독점의 시정(즉 산업구조 상의 문제)을 중심으로 “경제주체 간의 조화”를 국가가 추구해야 한다는 것이고 달과 프리먼은 기업의 민주화를, 그리고 롤스는 재산소유의 민주화까지 주장한 것이다. 이 모두를 일반화한다면 자신의 삶과 자유에 영향을 미치는 모든 차원의 의사결정에 시민들이 참여해서 결정할 수 있는 상황이 경제민주주의라 할 수 있을 것이다.

주류경제학은, 주주(투자자)를 제외한 다른 이해당사자들이 노력과 보상에 대한 계약을 맺었으므로 잉여(또는 잔여, residual)에 대한 아무런 권한도 없고 따라서 그들은 투자자(또는 그 대리인인 경영자)의 지휘, 통제에 따라야 한다고 믿는다. 또한, 그럴 때만 이윤극대화라는 기업의 목표가 확실해져서 효율성을 높일 수 있다고 주장한다. 실제로 우리 주위는 이런 믿음과 실천으로 가득 차 있다.

하지만 주류경제학의 시각에서 보더라도 모든 계약의 불완전성(모든 상황을 미리 낱알이 계약서에 반영할 수도 없으며 완벽한 감시와 처벌도 불가능하다) 때문에 이해당사자의 목소리가 반영되어야 한다. 더 근본적으로 최근의 행동경제학/실험경제학에 따르면 인간의

상호성 때문에 기업에서도 이해당사자의 목소리가 반영되어야 더 높은 효율을 달성할 수 있다고 주장한다. 따라서 이해당사자들이 자기 목소리를 내거나(voice), 정 안되면 회사나 하청관계에서 빠져나갈 수 있도록(exit) 힘을 부여하는 것이 경제민주주의의 핵심 과제가 된다.

노동조합은 자본주의적 기업 안에서 그런 역할을 하는 조직이다. 노동조합의 네트워크인 산별 노조나 전국 노조는, 일부 유럽의 경우 노동자 정당과 결합하여 복지국가의 형성에 결정적으로 기여하였다. 즉 전국적 노조와 사민주의 정당은 경제민주주의를 달성하는 유력한 수단이 될 수 있다. 그런 점에서 민주노총의 조직률이 5% 수준에 머물고 그들이 지지하는 진보당이 자중지란에 빠진 현실은 한국의 경제민주화의 앞날이 매우 어둡다는 것을 뜻한다.

한편 이 글의 주제인 사회적경제는 기업 바깥에서 시작되었으며(소비자 협동조합), 그것이 생산자 조합과 금융부문 조합(협동조합 전문 은행이나 보험 등)으로 발전하여 스페인 몬드라곤이나 이탈리아의 에밀리아 로마냐, 캐나다의 퀘벡 등에서는 사회적경제의 범주가 주민의 삶을 규정하는 네트워크가 형성되었다. 말하자면 협동조합을 포함한 사회적경제는 자본주의 시장경제 바깥에 존재하는 경제민주주의의 보루라고 할 수 있다. 협동조합은 1 원(1 주) 1 표가 아닌 1 인 1 표의 원칙에 의해서 중요한 의사결정을 하기 때문에 경제민주주의를 처음부터 내장하고 있는 조직이라고 할 수 있다. 그러나 한국의 사회적경제 역시 이제 막 첫 걸음마를 내디뎠을 뿐이다.

노동조합은 시장경제에서, 그리고 협동조합은 사회적경제에서 경제민주주의를 실현할 핵심 주체라고 할 수 있다.

비매품

한국 사회적경제 발전 전략 연구

펴낸날 2017년 12월 31일

펴낸곳 서울시사회적경제지원센터

서울특별시 은평구 통일로 684 1동 1층

전 화 82-(0)2-353-3553

팩 스 82-(0)2-383-3553

이메일 info@sehub.net

홈페이지 www.sehub.net

이 책의 저작권은 서울시사회적경제지원센터에 있으며 이 책의 내용 중 일부 또는 전부를 저작권자의 승인 없이 무단으로 복제 또는 배포할 수 없습니다.