

# 서울 사회적경제 아카데미 2016

## 사회적경제론 교안

**2016 서울 사회적경제 아카데미**  
**사회적경제론 교안**

**발행처** 서울특별시 사회적경제지원센터  
**발행일** 2016년 12월  
**연락처** 서울시 은평구 통일로 684 1동 1층  
T. 02-353-3553 F. 02-383-3553  
H. <http://academy.sehub.net/>

\* 본 책자의 내용은 무단으로 전제할 수 없으며, 책자의 내용 및 활용에 관한 문의는  
서울특별시 사회적경제지원센터로 연락주시기 바랍니다.

2016 서울 사회적경제 아카데미

# 사회적경제론 교안

본 교안은 2016년 서울시 사회적경제 아카데미 사업의 “사회적경제 아카데미 과정(한양대학교)”을 통해 개발되었습니다.





## 사회적경제론 교안 목차

### 1주. 신자유주의의 실패와 새로운 경제모델의 모색

1. 신자유주의의 실패 ————— 3
2. 새로운 ‘공공성’의 기획 ————— 4
3. 대한민국 경제정책의 평가 ————— 6
- 참고 : 아담 스미스와 시장경제, 그리고 공공성에 대한 단상 ————— 12

### 2주. 낮은 곳으로부터의 연대와 혁신: 사회적경제를 보는 시점

1. 불행한 대한민국 ————— 19
2. 위기탈출의 방책: 사람, 연대, 혁신 ————— 21
- 참고 : 복지갈등과 사회적경제의 연결지점 ————— 23
- 참고 : 사회적 경제에 대한 철학적 단상 ————— 37

### 3주. 사회적경제와 사회적신뢰

1. 역사의 종말? ————— 43
2. 근대사회의 논리구조 ————— 44
3. 특권 없는 사회 ————— 45
4. 이기심의 공간으로서의 시장 ————— 46
5. 시장의 실패, 정부의 실패 ————— 47
6. 시민의 주체적 대응: 사회적경제 ————— 48
7. 호혜적 이타성의 재발견 ————— 49
- 참고 : 사회적 경제의 역사적 흐름 ————— 51

### 4주. 사회적경제활동가의 기본덕목: 민주주의자의 덕목

1. 플라톤 vs. 아리스토텔레스 ————— 55
2. 엘리트와 권력독점 ————— 55
3. 민주주의자의 기본덕목 ————— 56

### 5주. 협동조합: 이상을 향한 현실주의자의 기획

1. 거리의 버림받은 자들 ————— 59
2. 자본주의의 축적방식 ————— 59
3. 로버트 오언과 이상주의 ————— 61
4. 로치데일 협동조합과 현실주의 ————— 63
5. ‘현실’을 딛고 ‘이상’을 향하여 ————— 65

## 6주. 기업/운동/정치로서의 협동조합

1. 협동조합 비판에 대한 반(反)비판	69
2. 위기극복 수단으로서의 협동조합	70
3. 기업으로서의 협동조합	70
4. 운동으로서의 협동조합	72
5. 정치로서의 협동조합: 일본의 사례	72
6. 무엇을 할 것인가	73
- 참고 : 새 희망을 만드는 협동조합이 되려면	75
- 참고 : 협동조합의 현황과 발전 방안	89

## 7주. 사회적경제: 새로운 성장과 사회통합전략

1. 경제양극화와 복지관료주의화의 위험	95
2. 새로운 발전모델의 필요성과 사회적경제	98
3. 향후 과제	106
4. 결론: 사회적경제육성기본법으로 정책통합을	112

## 8주. 사회적경제의 국내외 성공사례

1. 성공모델의 검토	117
-------------	-----

## 9주. 사회적경제정책의 성공조건: 사회적경제기본법과 시민공익위원회법

1. 정책의 성공조건	125
2. 사회적경제기본법	127
3. 시민공익위원회법	129

## 10주. 사회적경제 중간지원조직의 성공조건

1. 글을 시작하며	133
2. 한국의 사회적경제 중간지원조직 현황	133
3. 외국의 사회적경제 중간지원조직	138
4. 한국의 과제	144

## 11주. 사회적경제 조직과 유형별 특징 - 사회적기업, 소셜벤처

1. 사회적기업이란?	149
2. 예비 사회적기업이란?	151
3. 사회적기업 사례	154
4. 소셜벤처	157
- 참고 : 대한민국의 소셜벤처가 성장하려면	160

## 12주. 사회적경제 조직과 유형별 특징 - 협동조합

1. 협동조합이란? ————— 165
2. 협동조합과 주식회사의 비교 ————— 167
3. 협동조합기본법상 개념 ————— 168
4. 협동조합의 7원칙 ————— 169
- 참고 : 한국협동조합의 역사 및 동향 ————— 176
- 참고 : 새희망을 만드는 협동조합이 되려면 ————— 189

## 13주. 사회적경제 조직과 유형별 특징 - 사회적협동조합

1. 사회적협동조합이란? ————— 205
2. 사회적협동조합의 의의 ————— 205
3. 사회적협동조합의 설립 ————— 207
- 참고 : 김형미 아이쿱협동조합연구소의 협동조합 연재 글 ————— 209
- 참고 : 협동조합의 성공조건 및 정책 ————— 228

## 14주. 사회적경제 조직과 유형별 특징 - 마을기업

1. 마을기업이란? ————— 233
2. 마을기업의 정책과 방향 ————— 234
3. 마을기업의 국내 현황 ————— 236

## 15주. 사회적경제 조직과 유형별 특징 - 생활협동조합

1. 한국생협의 역사와 생협운동의 성격 ————— 241
2. 한국생협의 사례 ————— 241
3. 소비자생활협동조합을 통한 협동조합운동의 재건 ————— 243
4. 소비자생활협동조합 ————— 244
5. 지역생협의 창립과 파산 그리고 사업연합 ————— 245
- 참고 : ‘한국생활협동조합의 기원과 전개’ 책 소개 ————— 246
- 참고 : 레이들로 보고서, 한국 생협의 논쟁 ————— 247
- 참고 : 생협 차별 ‘비조합원 이용금지’ 법 조항 없애야 ————— 249

## 16주. 사회적경제 조직과 유형별 특징 - 자활기업

1. 자활기업이란? ————— 253
2. 자활기업의 형태와 종류 ————— 253
3. 자활기업의 사례와 성과 ————— 255
4. 시니어클럽과 자활기업 ————— 257

## 참고문헌 ————— 258

## 부록. 사회적경제 관련 신문 칼럼 모음(한양대 김종걸 교수) ————— 261



1주

# 신자유주의의 실패와 새로운 경제모델의 모색

## [강의 Point]

1. 신자유주의의 폐해를 종합적으로 이해할 수 있도록 기반설명을 진행한다.
2. 신자유주의와 세계화에 대한 올바른 이해를 돕는다.
3. 현재 한국에서 신자유주의에 대한 담론을 논의한다.



## 1. 신자유주의의 실패

2012년을 살고 있는 우리는 1980년대 이후 풍미해왔던 신자유주의적 경제기조가 인간과 자연생활의 안정성을 확보하는데 실패했다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 1997년 아시아 금융위기와 2008년-09년의 글로벌 금융위기는 시장이 조화롭게 균형점을 향해 달려간다는 주류경제학의 교과서에 나오는 아름다운 모습은 아니며, 경우에 따라서는 혼란스럽게 폭주하며 수많은 사람을 고통에 빠트리는 것이라는 점을 일깨워준다.

이 모든 위기의 단초는 1980년대 이후 일반화되어 간 신자유주의의 경제운영방식의 실패에서 기인한다. 1970년대의 스태그플레이션이 선진국경제를 뒤덮고 있었을 때 그 때까지의 케인스(Keynes)정책을 ‘무덤’ 속으로 보내고 새롭게 역사 속에 등장한 것이 바로 신자유주의였다. 1970년대 자본주의 세계의 장기불황과 1980년대 이에 대한 대응으로서 등장한 레이거노믹스(Reaganomics), 대처리즘(Thatcherism)의 유포는 국가영역의 축소, 시장영역의 확대라는 결과를 가져왔다. 1980년대 말 구소련 및 동구권 몰락 등과 연계됨으로서 그 이후부터는 자본주의는 자본주의 발생 초기의 순수한 형태, 즉 자본의 이윤추구와 개개인의 자기책임, 그리고 경쟁의 끝없는 압박 속으로 ‘역류(逆流)’하는 경향이 강하게 나타났다. 즉 자본주의가 가지는 불안정성, 불평등성을 시정하려고 긴 시간을 거쳐 이룩해 왔던 수정자본주의로서의 노력은 다시 자본주의 초기단계의 약육강식의 역사로 돌아가려고 했던 것이다.

그러나 이러한 신자유주의적 개혁에서도 세계경제가 활력을 가졌다고 보기는 어렵다. 레이건 집권시기 미국 경제는 재정적자와 무역적자라는 쌍둥이적자에 시달렸으며, 경제성장률도 이전의 1960년대 성장률을 크게 못 미치는 수준이었다.

이것과 동시에 빈부격차 증가, 노동의 질 저하, 노동시간 증가, 범죄율 증가 등 사회문제는 더욱 심화되어 갔다. 클린턴 정권시기의 소위 ‘신경제’에 의한 호경기도 실물투자의 증가와는 괴리된 일종의 IT 버블에 의한 호경기에 불과했다. 이것은 대처정권의 영국에서도 마찬가지였다. 통화주의적 원칙의 관철, 감세, 규제완화, 민영화, 노동조합에 대한 탄압 등을 주 내용으로 하는 대처의 정책은 경제성장률의 제고로서 그 성과가 나타나지는 않았다. 토니블러, 지금의 데이비드 캐머런에 이르기까지 기존의 사회민주주의와 대처리즘의 결합을 꾀하고 있지만 성장력과 사회적 안정성의 회복에는 이르지 못한 것 같다.

2011년 런던, 버밍햄, 리버풀 등을 강타했던 젊은이들의 폭동 속에는 이들 경제가 가지는 어두운 일면을 그대로 보여준다.<sup>1)</sup> 일본 또한 2000년대 고이즈미의 신자유주의 구조개혁 정책에도 불구하고 경제성장률은 크게 제고되지 않았다. 2000년대의 경제성장률은 2% 정도에 불과했으며, 이것은 장기불황기라고 불리던 1990년대의 그것을 약간 상회할 뿐이었다. 게다가 노동관련 규제완화로 비정규직이 양산되며, 소자영업자에 대한 보호정책의 철거로 자영업의 피폐상황 또한 심해졌다. 지방정부에 대한 보조금의 삭감, 사회보장지출의 억제 등에 의한 국민생활의 곤란함은 극에 달했다. 한국 또한 이명박정부 들어 숨가쁘게 진행됐던 재벌규제완화, 금융규제완화 등의 각종 조치들이 제대로 경제적 활력을 제고시켰다고 볼 수는 없다.<sup>2)</sup> 거의 모든 나라에서 경제적 규제완화와 각종 감세조치들이 새로운 경제성장을 가져올 것이며, 이로 인해 자금의 각종 사회문제가 중장기적으로 해결되어 갈 것이라는 ‘장미빛 전망’도 사실은 경제성장률자체가 한계에 부딪치면서 실현되지 못했던 것이다.

신자유주의의 경제운영방식의 문제점은 단지 그들이 가장 강조했던 ‘경제성장률 제고’에 실패했다는 점만이 아니다. 오히려 더 큰 문제는 경제적 불안정성이 더욱 증대되었다는 데 있다. 급속한 호황과 불황의 파도 속에서 경제의 예측가능성은 크게 적어졌으며, 미래를 위해 열심히 저축하거나 집을 사거나 하는 수많은 민초들의 생활

1) 미국과 영국의 ‘양극화 성장노선’이 경제성장과 별로 좋지 않았음은 Paul Krugman, The Conscience of a Liberal(2007)(『폴크루그먼 미래를 말한다』, 현대경제연구원), 神野直彦, 『人間回復の経済学』(2002)(『인간회복의 경제학』, 북포스) 참조.

2) 김종걸, 「MB형 신자유주의 개혁의 우울한 미래」(코리아연구원 현안진단시리즈 132호, 2009년 12월), 「오바마의 그린뉴딜 vs. MB의 그레이뉴딜」(코리아연구원특별기획 26-2호, 2009년 6월), 「하토야마 민주당의 불안한 '진보' 실험」(코리아연구원참고자료, 2009년 12월) 참조.

은 불안정해 졌다. 이유는 2가지 때문이다. 하나는 금융의 규제완화, 그리고 또 하나는 빈부격차의 증대로 인한 수요능력의 한계 때문이다. 미국발 금융위기는 단순히 9.11테러 이후 미국의 저금리정책과 부동산버블에 기인하고 있는 것만은 아니었다. 그러한 불안요인을 더욱 증폭시키는 금융시스템 그 자체에 문제가 있었다. 저축대부조합, 상호저축은행, 상업은행 등의 주택담보 부실채권이 파생상품이라는 모양새를 가지고 거대투자은행 및 헤지펀드에 파급되는 경로, 즉 부실화된 채권을 ‘상품화(증권화)’하고, 몇 개의 상품을 다시 결합시켜 ‘재상품화(재증권화)’하는 과정이 금융위기를 더욱 증폭시켰다. 금융규제완화로 인해 초래된 금융의 ‘카지노’화가 경제의 불안정성을 크게 했다는 점은 금번의 글로벌 금융위기를 통해서 확인되었다.<sup>3)</sup> 그렇다면 금융으로 왜 이렇게 돈이 몰릴 수밖에 없었는가? 과도한 단순화의 위험을 무릅쓰고 말한다면 그것은 역시 경제 속에 존재하는 ‘과잉자본’, 혹은 ‘과소소비’ 때문이다. 중산층의 몰락과 빈부격차의 증대는 소비능력이 있는 중산층 이하의 수요를 크게 억제하며, 경제전체의 소비능력제한은 결국 설비투자의 제한으로 귀결되었다. 투자할 곳이 없는 자금들은 부동산과 금융으로 몰리게 되며, 끊임없이 실물경제와는 괴리된 채 금융과 부동산의 새로운 가공의 상품들, 소위 파생상품이라는 것을 만들어가며 수요를 창출해 나갔던 것이다.

그러나 생각해 보면 이 모든 책임을 단지 신자유주의에게만 전가 시키는 것은 좀 부당하다는 생각도 든다. 신자유주의는 하늘에서 그냥 떨어진 것이 아니라, 바로 자본주의의 전개과정 속에서 그 문제점을 해결하려고 했던 ‘기획’ 중의 하나였기 때문이다. 즉 신자유주의는 케인스주의 복지국가가 초래했던 정부기구의 비대화와 비효율화라는 문제에 대한 ‘해결책’으로서 도입되었다는 역사적 사실을 우리는 다시 한번 생각해 봐야 한다.<sup>4)</sup> 적어도 1929년 대공황에서의 미국의 성공적인 탈출, 그리고 2차 세계대전 이후 1960년대까지의 고도성장은 케인스주의의 성공을 보장하는 듯했다. 그러나 최근 경제사학계의 연구결과에서 보이듯, 당시 미국의 뉴딜정책은 경기회복을 더욱 어렵게 했을 뿐이라는 비판도 제기된다.

또한, 2차 세계대전 이후에도 1970년대에는 케인스적 재정정책이 제대로 효과를 발휘하지 않아 결국 물가상승으로만 귀결되는 스테그플레이션의 시대였던 것도 엄연한 사실이었다. 그러한 차원에서 신자유주의를 단순히 거대자본과 주요 선진국의 ‘이권확대기획’으로만 폄하하는 것은 공정하지 않은 사고방식이라고 생각한다.

자본주의의 전개과정 속에서 ‘고전적 자유주의’(A.Smith)에서 ‘사회적 자유주의’(J.S.Mill), ‘케인스(J.M.Keynes)주의’로 이어지는 국가역할의 증대과정은, 재정팽창, 국민부담의 증대, 인플레이션, 사회시스템의 관료화와 경직화 등의 문제를 노정했으며, 이것이 또 다시 시장원리로의 귀환이라고 하는 신자유주의적 개혁을 불러왔음은 인정해야 한다. 그러나 이에 대한 ‘해결책’으로 등장했던 신자유주의의 최대 문제점은 ‘정부의 실패’를 단지 ‘시장화의 확대’로 해결하려 했던 점이었다. 그리고 ‘시장화의 확대’가 경제사회적 불안정성을 더욱 증대시켜 간 것도 사실이다. 금번의 글로벌 금융위기, 그리고 과거의 케인스정책의 실패 사례에서 본다면, 신자유주의와 단순한 케인스주의를 넘어선 그 어딘가의 지점에 우리가 가야 할 목표가 있음을 인식하게 된다.

## 2. 새로운 ‘공공성’의 기획

그러면 케인스주의와 신자유주의를 넘어선 그 어딘가의 지점을 위해 생각해야 될 것은 무엇인가? 먼저 생각해야 할 것은 ① 시장에 맡겨야 할 것과 그렇지 말아야 할 것을 구분하는 것이며, ② 시장에 맡기지 않았을 때 그 공급주체를 정부까지 포함하여 누가 담당할 것인가를 결정하는 것이다. 여기서 단순히 시장에 맡겨서는 안 되는 분야를 사고하는데 있어서 일본을 대표하는 경제학자, 우자와 히로후미(宇沢弘文)의 사회적 공통자본(social

3) 김종걸, 「글로벌 금융위기와 새로운 경제패러다임」(국민대일본학연구소, 『일본공간』, 2008).

4) 이에 대해서는 이근식, 『신자유주의』(기파랑, 2009) 참조.



overhead capital)이라는 개념은 상당히 유용하다. 우자와는 신고전파경제학에서 말하는 단순한 ‘공공재’의 사고방식(비배제성과 비경합성을 가진 재화로서의 공공재)에서 벗어나, 사회구성원이 누려야 할 기본적인 보편적인 권리를 보장한다는 차원에서 ‘공공재’를 재규정하고 있다.

우자와(2008)는 그의 저서에서 “사회적 공통자본은 하나의 국가 내지 특정지역에 살고 있는 모든 사람이 풍요로운 경제생활을 영위하고, 우수한 문화를 전개하며, 인간적으로 매력있는 사회를 지속적이고도 안정적으로 유지하는 것을 가능하게 하는 사회적 장치”로서, 이것은 “설령 사적소유 또는 사적관리가 인정되는 희소자원으로 구성돼 있다고 해도 사회전체의 공동재산으로서 사회적인 기준에 따라 관리, 운영”되어야 한다고 설명한다. 구체적으로는 자연환경(대기, 물, 산림, 하천 등), 사회적 인프라(도로교통, 상하수도, 전력가스 등), 제도자본(교육, 의료, 금융 등)은 인간으로서 살고자 하는 시민들의 권리를 확보하는데 있어 필수불가결한 것이며 이것은 단지 시장에서 결정하는 것이 아니라 사람들의 필요를 감안한 형태로, 시장외적인 형태로 공급해야 한다는 것을 역설한다.<sup>5)</sup>

우자와의 사회적 공통자본이 면밀히 ‘개념화’되어 있다고 보지는 않는다. 사회적 공통자본은 기존의 ‘자본’ 개념, 즉, 물적자본(physical capital), 인적자본(human capital), 사회관계자본(social capital), 문화자본(cultural capital)보다 상당히 넓은 범위를 포괄하며, 그만큼 면밀히 개념화시키기도 어려운 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 적어도 ‘시민적 권리’를 확보하기 위해 사회적으로 통제해야만 하는 ‘영역’을 확정했다는 점에서 다분히 ‘실용적’이며, 따라서 향후 다양하게 이론적·실천적으로 확대시켜 가야 할 ‘상상력’의 원천을 제공했다는 측면에서 의의가 있다고 생각한다.

시장과 정부의 역할을 생각하는데 있어서 현실경제에서 벤치마킹을 할 수 있는 경제모델은 충분히 있다. 바로 스웨덴과 같은 북구형 복지국가모델이다. 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen)은 자본주의 시장경제의 모델을 크게 세 가지 유형으로 분류한 바 있었다. 첫째는 자유시장경제(liberal market economy), 혹은 신자유주의 모델로 불리는 소위 시장만능주의 모델이다. 영국, 아일랜드, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 미국이 여기에 속하며, 일명 영미형 모델(Anglo-Saxon model)로도 불린다. 둘째는 조정시장경제(coordinated market economy) 중 유럽대륙형 시장경제 모델로서 독일, 화란, 벨기에, 오스트리아, 스위스 등이 여기에 속한다. 셋째는 역시 조정시장경제 모델이지만 유럽대륙과는 다소 성격을 달리 하는 북구형 사회민주주의 모델이 있다. 덴마크, 노르웨이, 핀란드, 스웨덴이 여기에 속한다.<sup>6)</sup> 여기서 필자는 영미형 시장주의 모델은 여러 가지 가능한 시장경제 모델 중 하나일 뿐이며, 그것이 다른 모델에 비해 우월하다는 증거는 없다는 점, 그리고 지금의 글로벌 금융위기의 단초를 제공했다는 측면에서 그리 바람직한 미래는 아닐 것이라는 점에는 일단 동의한다. 오히려 지난 10~20년간의 경제 종합 성적표를 보면 영미형 시장모델과 대척점에 서 있는 북구 모델이 우수한 성적을 보이고 있다. 그러나 모든 국가가 이것을 따라가기는 너무나도 어렵다. 50%에 육박하는 국민부담율(조세+사회보험부담금)을 감당할 수 있는 국민들도 별로 없으며, 그것을 만들어갈 수 있는 사회적 합의의 정치구조를 이룩한 나라도 많지 않다. 어쩌면 스웨덴의 성공은 900만명에 불과한 인구적 특성, 100여년 가까이 사회민주주의 정당이 집권했던 역사적 경험, 시장-국가-시민사회가 연계된 절묘한 상호보완의 네트워크구조가 영향을 미치고 있었기 때문일지도 모른다. 다른 나라가 함부로 따라할 수 있는 것이 아니라고 한다면, 복지지출의 증가가 한사회의 총체적 경쟁력의 증대로 이어지는 경로는 좀 더 세심한 고려를 필요로 하는 것이다.

또 하나의 논점은 사회적공통자본이 구체적으로 누구에 의해서 관리·운영·생산되어야 하는가이다. 사회적공통자본을 단순히 일반 시장에 맡기는 것이 문제가 있다는 것은 분명하다. 그렇다고 국가가 담당해야 하는 것도 아니다.

5) 우자와 히로후미, 『사회적공통자본: 진보적 공공경제학의 모색』(필맥, 2008), 11~13쪽.

6) Esping-Andersen, G., “Hybrid or Unique: The Japanese Welfare State between Europe and America,” *Journal of European Social Policy*, vol. 7, no. 3(1998).

시장이 실패를 하듯 국가 또한 충분히 실패하기 때문이다. 일본민주당의 '신공공성'론, 영국보수당 데이비드 캐머런 수상의 '큰 사회(big society)'론 등은 국가와 시장의 실패를 시민사회의 역량으로 해결하고자 하는 것이다.

이것에 대한 평가가 상당히 엇갈리고 있는 것도 사실이나, 이들의 문제의식 속에서는 국가가 관료화되어 국민의 다양한 요구를 충족시키지 못하며, 시장이 모든 사람들에게 좋은 사회서비스를 제공하지 못하는 상황에서, 어떻게 한사회의 복지전달체계를 효율화시킬 것인가에 대한 고민이 깔려있다.

### 3. 대한민국 경제정책의 평가 (이명박정부를 중심으로)

#### 1) 경제위기의 원인

이명박 정부 출범 이후의 경제위기에 대해 우리의 정책담당자들은 자신의 책임을 전혀 인정하고 있지 않는 듯하다. 정권초의 유가상승, 그리고 작년 9월 이후의 미국발 금융위기가 지금의 경제위기를 초래했다는 것이다. 그러나 그렇게만 볼 수는 없다. 경제위기를 증폭시킨 것은 현정부의 '실력'과 '신뢰'와 '논리'의 부족에 기인한바 크다고 필자는 생각한다.

첫째로 '실력'이 부족했다. 작년 환율정책의 혼선과정은 전형적인 실력부족에 해당된다. 이미 미국발 글로벌 금융위기는 2007년부터 예고된 것이었다. 그해 미국의 주택가격은 급락하기 시작했으며, 이에 따라 미국 금융 시스템 자체가 붕괴위기에 봉착했다는 것은 상식적인 결론이었다. 당연히 달러약세가 예상되는 상황에서 당시 경제팀은 수출증대를 위한 저환율기조를 유지하려 했으며, 이후 한국의 외화유동성 위기가 찾아왔을 때에는 또 다시 무리한 환율개입으로 외환보유고만 탕진해 갔다. 더구나 대통령과 기획재정부 장관과의 잦은 엇박자발언은 정책의 신뢰성을 크게 손상시켜 시장의 혼란을 더욱 가중시켰다. 실력부족은 단지 환율정책에서만 아니었다. 52개 생필품의 집중관리라는 발상은 결국 관리대상품목의 '집중적' 물가상승으로 귀결되어갔다. 단기적 위기국면에 대한 대응능력이 너무나도 미숙했던 것이다.

둘째로 '신뢰'가 부족했다. 한국사회가 불확실한 미래에 대응하기 위해서는 무엇보다도 구성원 간의 '신뢰유지'가 중요했었다. 그러나 현정부는 사회적 신뢰를 유지하는데 있어서 가장 중요한 정책의 투명성, 민주성, 정직성에 심각한 기능장애를 보여 왔다. 금산분리완화, 감세, 환율정책, 4대강개발 등 민감한 정책사항에 대해서 제대로 된 공청회도 열리지 않았으며, 단지 자신의 논리에 대한 일방적 선전만 있었을 뿐이었다. 경우에 따라서는 '거짓말'의 징후 또한 강했다. 작년6월 통렬히 반성했다는 대통령의 담화가 컷전에서 채 사라지기도 전에 촛불시위에 대한 강경진압으로 선회했으며, 국민적 저항을 모면하기 위해서, 공기업민영화는 공기업선진화로, 한반도대운하는 4대강개발로 무늬만 바꾸어 가는 형국이었다. 정부정책의 신뢰성상실은 경제예측에서도 그대로 드러났다. 정권초 7% 성장론은 그냥 논외로 하더라도, 위기가 본격화된 작년말 예산안채정 당시의 2% 성장론은 누가 봐도 이해하기 어려운 수치였다. 국내외 거의 모든 경제연구기관들이 마이너스성장을 예상하는 가운데, 상대적으로 보수적으로 예측 해야만 하는 정부가 2% 성장에 입각하여 예산안을 편성시킨다는 것은 '실력' 이전에 '신뢰'의 문제로 봐야 한다.

셋째로 '논리'가 부족했다. 경제살리기의 주요한 정책수단으로 사용된 감세와 재벌규제완화가 어떻게 기업의 투자증대로 연결되는지, 그리고 새로운 일자리창출로 귀결되는지, 명확한 논리를 제시하지 못했다.<sup>7)</sup>

〈2008년 세제개편안〉을 기반으로 했을 경우 전체 감세규모는 향후 5년간 총 96조원(국회예산처추산방식)에

7) 이명박 경제정책에 논리구조 및 비판은 출고, 「MB형 신자유주의적 개혁의 우울한 미래」, 코리아연구원 현안진단시리즈 132호, 2008년 12월 참조.

달한다. 그러나 실질적으로 투자가 늘고 있다는 증거는 보이지 않았다. 애초부터 감세의 경제성장효과를 설명한 ‘공급주의경제학’은 그 원조 미국에서조차도 별로 신뢰받지 못한 것이었다. 부시행정부 시절 2003-05년까지 경제자문위원회 위원장을 역임했던 하버드대학 교수 N.그레고리 멘큐(N. Gregory Mankiw)는 자신의 경제학 원론 초판에서 공급경제학파를 ‘괴짜 사기꾼들’이라고 평한 것은 유명한 이야기였다.<sup>8)</sup> 정책성과를 증명할 수 있는 연구결과가 거의 없었던 것이다. 이것은 한국에서도 마찬가지였다. 작년 3월10일, 기획재정부의 대통령업무 보고에서는 조세연구원의 연구(2008년1월)를 인용하며, 법인세율 1%p 인하시 국내투자 2.8% 증가, 고용 4만 명 증가, 외국인투자 4천억원 증가, 명목GDP 0.2% 증가라는 주장을 펴고 있었다. 그러나 그 또한 정확한 계산의 근거는 제시된 바 없었다.<sup>9)</sup>

결국 한국에서 남는 것은 경제성장효과를 제대로 증명할 수 없는 단순한 부자감세라는 정책이었다. 정부의 <2008년 세제개편안>에 따르면 전체감세의 58%가 중산서민층-중소기업에 귀착된다고 말하고 있었다. 그러나 기준으로 삼은 8,800만원을 중산서민층이라고 볼 수는 없다. 2006년의 과세자료를 기준으로 한다면 8,800만원의 과세기준은 연봉 1억2천6백만원에 해당되기 때문이다. <표 1>에서 보는 것과 같이 현정부의 감세는 실질적으로 부자감세의 성격이 강했다. 만약 감세된 만큼 복지관련 예산도 줄어든다고 가정한다면, 순혜택(감세액과 재정지출혜택의 차이)의 변동에 있어서 상위소득 30%만 늘어나며 나머지는 축소되는 것으로 분석된다.

한편 금산분리완화 및 출자총액제한폐지와 같은 재벌규제완화가 어떻게 신규투자자로 연결되는지도 명확하지 않았다. 만약 현행의 재벌규제완화가 경제성장으로 연결되려면 당연히 신규설비투자의 증대로 이어진다는 논리를 설명했어야만 했다. 그러나 이 또한 제대로 설명된 바 없다. 실제로 공정거래위원회 자료에 의하면 2007년 11월 현재, 총 11개 출자총액제한기업집단 소속 399개사 중 397개사(99.5%)는 출자총액제한을 아예 받지 않거나 혹은 받더라도 자유롭게 출자할 수 있는 기업들이었다.<sup>10)</sup> 출자총액제한 때문에 투자가 어렵다는 재벌들의 주장은 ‘현실’이 아니었던 것이다. 금산분리완화도 많은 경제학자들이, 재벌의 사금고로 은행이 전락하며, 이에 따른 부실화 가능성을 우려했음에도 불구하고, 또한 글로벌금융위기 이후의 세계적인 금융규제강화의 움직임에 역행하고 있음을 지적했음에도 불구하고, 그냥 국회에서 통과시켜 버렸다(09년4월30일).<sup>11)</sup>

〈표 1〉 감세에 따른 조세부담 및 재정지출 혜택 변동

소득 구분	현재 조세부담 및 지출혜택(만원)			정부 감세안 효과(만원)			순혜택 변동총액(억원)
	조세부담	지출혜택	순혜택	세금감면	지출혜택 감소	순혜택 변동	
1분위	116.7	414.5	298.1	0.3	86.6	-86.3	-13,805
2분위	204.5	492.7	289.5	1.0	35.4	-34.3	-5,514
3분위	287.2	516.0	231.7	1.6	33.0	-31.4	-5,019
4분위	379.5	573.9	200.4	2.6	22.9	-20.3	-3,251
5분위	468.0	599.3	138.7	3.9	16.7	-12.8	-2,037
6분위	578.7	605.4	35.1	6.5	15.7	-9.2	-1,460
7분위	678.8	648.0	-30.8	11.8	17.1	-5.3	-853
8분위	825.4	707.0	-118.4	22.5	16.0	6.5	1,049
9분위	1,008.6	722.7	-285.9	43.8	14.2	29.6	4,738
10분위	1,600.7	843.0	-757.7	233.0	16.8	216.2	34,599

자료) 이종석, 「감세, 과연 모두에게 남는 장사인가?: 정부 세제개편안의 소득계층별 손익분석」, 진보신당정책보고서, 2008년.

8) 폴 크루그먼, 『미래를 말하다』, 현대경제연구원, 154쪽.

9) 2008년 3월 10일의 기획재정부 대통령업무보고자료.

10) 공정거래위원회, 「2007년 출자총액제한기업집단 출자동향 분석」, 2007년11월.

11) 경실련, 「금산분리관련 경제·경영학자 설문결과」, 2009년4월20일.

## 2) 집요한 토건경제의 유혹

감세와 재벌규제완화의 경제효과가 여의치 않았을 때 꺼내든 카드가 바로 대대적인 토건사업구상이었다. 현 정부 들어 발표된 일자리창출대책(2008.2-2009.1)을 분석한 경실련의 자료에 의하면 토건재벌(대기업)을 위한 정책은 총 14건 중 7건(120.6조원 중 108.7조원, 90.1%)에 달하며, 이것은 중소기업을 위한 정책(2건, 1.7조원), 노동자자영업자를 위한 정책(5건, 10.2조원)을 크게 넘어서는 것이었다.<sup>12)</sup> 현정부의 토건지향성은 지난 1월9일 발표된 한국형 ‘녹색뉴딜’ 사업에서도 그대로 나타났다. 정부는 “녹색과 뉴딜을 함께 추진함으로써 저탄소·친환경·자원절약의 경제를 실현”한다고 발표하고, 4대강 유역개발 등과 같은 핵심사업 9개, 재해위험지구정비사업 등과 같은 주변사업 27개를 발표한 바 있었다.<sup>13)</sup> 총 50조원이 소요되는 이 사업의 핵심도 역시 4대강개발이라는 토건사업이었다. 이후 6월8일에는 기존의 13조9천억원의 사업비를 22조2천억원으로 늘리고 토건에 의한 경제살리기를 본격화시켰다.

애초부터 ‘그린뉴딜’이란 단어가 포함하는 국제적 문맥은 양극화해소, 안정된 일자리창출, 청정에너지경제, 금융의 규제강화 등 다양한 내용을 포함한 것이었다. 가령 영국의 민간싱크탱크인 ‘신경제재단’은 그린뉴딜이 금융위기, 에너지위기, 식량위기와 같은 세계경제의 ‘3중의 위기’에 대한 대응이라고 규정하고 금융 및 조세제도의 개혁, 에너지절약기술 및 재생가능한 에너지에 대한 투자를 강조하고 있었다.<sup>14)</sup> 그러나 이러한 국제적 문맥이 한국에서 번역되었을 때에는 4대강개발이라는 토건경제로 탈바꿈했다. 2번(08년6월19일, 09년6월29일)에 걸쳐 한반도대운하를 포기하겠다고 약속했던 대통령은, 자신의 ‘토건입국’의 꿈을 4대강개발이라는 형태로, 더구나 ‘그린뉴딜’이라는 당의정(糖衣錠)을 입혀 계속 진행하고 있는 것이다.

왜 이리도 토건경제에 목매고 있는가? 적어도 경제살리기의 유용성 측면은 아닌 듯하다. 한국처럼 SOC투자 비중이 이미 높은 나라에 있어서 새로운 토목건설이 창출하는 소득 및 고용은 다른 산업에 비해 낮게 나타나는 것이 정설이다(<표 2>). 그렇다고 정부발표대로 물부족과 홍수피해를 근원적으로 해결하고, 수질을 개선하려는 목적으로 보기도 어렵다. 많은 전문가들은 하천준설과 보건설을 중심으로 하는 이 사업이 물부족해소에 전혀 도움을 주지 않으며, 중장기적으로 홍수피해를 더욱 크게 할 것이라는 우려를 강하게 제기하고 있다.<sup>15)</sup> 하천개발로써도 선진국에서는 이미 20-40년 전에 폐기된 잘못된 방식이라는 비판도 제기된다.<sup>16)</sup>

가장 큰 문제는 이 모든 사업이 제대로 된 검증작업을 거치지 않았다는 점이다. 우리의 국가재정법상에 규정된 예비타당성조사는 보통 5-6개월 소요되며, 이것을 통해 사업의 경제성, 문화재 및 환경에 대한 영향 등을 평가하도록 되어있었다. 그러나 정부는 작년 8월과 9월 국가재정법시행령을 개정하여, 4대강개발 사업에 대한 예비타당성조사를 대부분 면제하기에 이르렀다. 그리고 형식적 공청회를 거쳐 사업실시를 위한 토지보상에 돌입하고 있다.<sup>17)</sup>

도대체 왜 이리 서둘러야 하는가? 효과가 불분명한 사업을, 타당성조사까지 면제해가며 강행하는 이유를 이해하기는 쉽지 않다. 불특정다수에게 ‘얕고 넓게’ 복지지출을 늘리는 것보다 수혜의 ‘계층’과 ‘지역’이 명확한 토건사업이 더욱 정치적으로 유리하다는 동기가 작용했을 수도 있다. 어쩌면 스스로 토건사업의 전문가를 자처하는 대통령의 시대착오적 상상력 빈곤일수도 있다. 아니면 임기 내에 무언인가 성과를 내야만 한다는 조급증의 반영일 수도 있다. 그러나 이 모든 것을 ‘소통부재’의 현정부에게 물어볼 방법은 거의 없다.

12) 경실련, 「이명박정부 일자리대책 분석」, 2009년3월25일.

13) 정부기관합동, 「일자리창출을 위한 ‘녹색뉴딜사업’ 추진방안」, 2009년1월6일.

14) New Economic Foundation, *A Green New Deal: Joined-up policies to solve the triple crunch of the credit crisis, climate change and high oil prices*, 2008.7, <http://www.neweconomics.org> 참조.

15) 이상훈, 「4대강 사업이 실패할 수밖에 없는 3가지 이유」, 오마이뉴스, 2009년7월13일.

16) 「4대강사업 생태복원이 실종된 하천개발」, 한겨레신문, 2009년 6월 8일.

17) 경실련, 「한반도대운하 개발을 중단한다면, 국민들이 믿을 수 있는 후속조치를 이행해야 한다」, 2009년6월29일.

〈표 2〉 정부지출 1조원의 산업별 소득창출효과

	정부지출 1조원의 효과		
	최소	최대	중간값
공공행정·국방·사회보장	2,475억원	3,276억원	2,876억원
교육 및 보건	1,497억원	2,903억원	2,200억원
건설업	1,883억원	2,023억원	1,953억원
제조업	1,113억원	2,981억원	2,047억원

자료) 원자료는 산업연구원(2003), 『재정지출확대정책과 산업별효과』, 유종일(2008), 『위기의 경제』, 생각의 나무, 80쪽에서 재인용.

### 3) 오바마의 그린뉴딜 vs. MB의 그레이뉴딜<sup>18)</sup>

글로벌경제위기에 직면해서 거의 모든 나라들은 ‘역사의 서랍’ 속에서 ‘뉴딜’을 다시 끄집어내고 있다. 기본적인 논리구조는 1930년대의 ‘원조뉴딜’과 크게 차이가 나지 않는다. 금융에 대한 규제강화, 사회보장지출의 확충, 그리고 대대적인 재정지출의 필요성이다. 그러나 차이도 분명히 존재한다. 테네시강유역개발(TVA)이라는 토건 경제에서 벗어나 환경친화적 청정경제로 새로운 성장동력을 창출하려는 것이다. 바로 ‘그린뉴딜’의 태동이다.

이명박의 한국과 비교해서 미국 오바마의 정책은 정확히 그린뉴딜에 해당한다. 동반성장과 금융규제강화로 경제사회적 안정성을 높이며, 청정에너지경제 속에서 새로운 성장동력을 찾고 있다.

오바마 정부의 지적 모태라고도 할 수 있는 싱크탱크, 미국진보센터의 정책보고서, 〈미국을 위한 변화〉에서는 미국경제의 현황에 대해 다음과 같은 인식을 가지고 있었다. 지금의 미국은 1929년 대공황 이래 초유의 경제위기에 직면하고 있으며, 중산층은 붕괴위기에 있다. 실업률은 증가하고 임금상승률도 정체되고 있다. 이에 따라 미국인들의 경제적 불평등은 1920년대 후반 이후로 최고수준이다. 지난 8년간 400만명 이상의 미국인들이 빈곤층으로 전락했으며, 700만명 이상이 의료보험미가입자로 추락했다. 따라서 이제 새로운 대통령이 해야 할 과제는 명확하다. 미국사회의 양분을 막고 번영을 공유할 수 있는 ‘동반성장’의 가치를 높이는 것이라고 이 보고서는 강조했다.<sup>19)</sup>

이러한 동반성장의 성격은 대통령취임(09년1월20일) 직후 성립한 〈미국재생·재투자법〉에 잘 나타나 있었다. 이 법안의 특징은 주요 수혜대상이 중·저소득층이라는 점이다. 최대항목인 감세조치는 일반노동자 및 중산층이 대상이며, 의료·교육·생활관련 지출에서도 중·저소득자가 혜택을 본다.<sup>20)</sup> 올 2월26일 미의회에 제출된 〈2010년도 예산교서〉에서도 서민중시의 정책은 여전했으며, 재원마련에 있어서도 부유층에 대한 증세방향을 명확했다. 구체적으로는 연수입 20만 달러를 넘는 개인(부부합산 25만달러)에 대한 소득세 인상, 자본소득 및 배당에 대한 세율 인상, 다국적기업의 해외소득에 대한 과세강화, 석유 및 천연가스기업에 대한 세제우대정책의 폐지 등으로 향후 10년간 총 1조달러의 세입증대를 예상했다. 그 돈으로 의료·복지·실업대책의 서민생활안정에 투입한다는 것이었다.<sup>21)</sup>

한편, 동반성장과 함께 강조되는 것이 바로 ‘청정경제’의 창출이다. 여기에 오바마식 그린뉴딜의 특징이 있다. 대통령 선거운동이 한참이던 작년 8월, 오바마는 〈미국을 위한 새로운 에너지〉라는 선거공약을 발표하고, 클린 에너지에 대한 투자증대, 고효율의 하이브리드카 생산, 탄소배출권거래제 도입 등을 통해 저탄소경제로의 전환

18) 이하의 내용에 대한 자세한 설명은 줄고, 「오바마의 그린뉴딜 vs. MB의 그레이뉴딜」, 코리아연구원 특별기획시리즈 제26-2호, 2009년6월17일 참조.

19) Center for American Progress, *Change for America: A Progressive Blueprint for the 44th President*, 2008.11, <http://americanprogress.org> 참조.

20) United States House of Representatives, *Summary: American Recovery and Reinvestment*, 2009.2.13, <http://recovery.gov> 참조.

21) United State Government, *A New Era of Responsibility: Renewing America's Promise*, 2009.2.26, [www.budget.gov](http://www.budget.gov) 참조.

을 약속했었다. 이 공약은 앞서 언급한 <미국재생·재투자법>과 <2010년도 예산교서>에 에너지대책비용 혹은 에너지효율제고비용 등으로 구체적으로 반영되어 있다.<sup>22)</sup> 더구나 그린뉴딜 사업의 안정된 직업창출효과는 다른 사업보다 탁월하다는 것이 일반적인 중론이다. 미국진보센터의 보고서 <녹색재생>에서는 향후 2년간 에너지효율개선을 위한 건축물개축, 대량수송교통기관의 확대, 지능형전력망구축, 풍력발전, 태양광발전, 차세대바이오연료 등 여섯 분야에 1,000억달러를 집중적으로 투자한다면 새롭게 200만명의 일자리가 창출될 수 있음을 강조했다. 창출되는 직종도 단순노무직이 아닌 엔지니어와 같은 기술직 비중이 높다. 같은 액수를 일반소비지출에 사용할 경우(1,700만명), 혹은 석유산업에 투입할 경우(54만명)보다 훨씬 많은 안정된 일자리가 창출되는 것이다.<sup>23)</sup>

동반성장, 녹색성장, 안정된 일자리창출이 오바마의 전략이라면 우리는 아주 많이 비껴서 있다. 양극화의 해소가 부자감세를 통해서 해소될 리 없으며, 녹색뉴딜이라는 미명하에 4대강개발의 토건경제로 회귀하려 한다. 토건경제 속에 창출되는 일용직 양산이 일자리창출로 선전된다. 부자감세, 불안정한 노동, 토건경제의 모습 그 어디에도 ‘녹색’(green)은 존재하지 않는다. 구태의연한 토건경제를 녹색으로 위장시킨 ‘회색’(gray)뉴딜에 불과한 것이다.

#### 4) 어떻게 할 것인가?

현정부의 ‘그레이’뉴딜의 본질은 바로 ‘버블’을 ‘버블’로, 그리고 ‘양극화’를 ‘양극화’로 해결하려는 것에 불과하다. 부동산버블이 꺼졌을 때 꺼내든 카드는 바로 대대적인 부동산 규제완화와 토목사업 구상이었으며, 부자감세와 재벌기업의 성장이 국민경제 전체로 확산되지 않는다는 한계에도 불구하고, 양극화성장의 가속페달을 밟고 있다.

참으로 곤혹스러운 것은 현정부가 그 모든 정책에 대한 각계의 비판에 전혀 개의치 않는다는 점이다. 자신들만의 세계 속에 갇혀 고집스러운 정도로 ‘홀로’ 가고 있다.

적어도 대통령제 하에서 절차적 정당성을 가진 정부의 오만을 막을 방법은 없다. 의회권력이 정부 여당에 의해 장악되고, 사법권력이 정권의 눈치를 보고 있는 한, 절차적 민주주의와 실질적 민주주의와의 괴리는 더욱 커지기 마련이다. 이 때 국민이 선택할 수 있는 유일한 길은 거리와 컴퓨터 앞에서 외치는 것일 뿐이나, 이 또한 촛불시위에 대한 과잉대응, 미네르바 구속 등과 같은 상황 속에서는 여의치 않다.

그러면 무엇을 해야 하는가? 지금은 다음 정부를 준비하는 수밖에 없다. 4대강개발로 어그러질 ‘생태’를 복원하고, 재벌에 의해 장악될 ‘시장’을 정상화시키며, 일그러질 서민생활을 ‘복지’라는 이름으로 안정시키고, 견제와 균형과 관용의 ‘민주주의’를 실현하는 일이 중요하다. 이 모두가 조화롭게 맞물렸을 때, 사람의 경쟁력을 극대화시킨 새로운 경제성장의 모델이 가능하다는 점을 확실히 보여 줘야 한다.

일부의 논자들은 경제적 평등과 사회적 공공성의 확보에 성공한 스웨덴과 같은 북구형 경제모델에서 우리의 희망을 찾기도 한다. 그러나 이에 대해서는 보다 면밀한 검토가 요구된다. 일반적으로 경제적 평등이 효율을 담보하는 경로는 다양한 제도적 이노베이션을 필요로 하기 때문이다. 스웨덴의 성공은 900만명에 불과한 인구적 특성, 100여년 가까이 사회민주주의 정당이 집권했던 역사적 경험, 국가·기업·시민사회가 연계된 절묘한 상호보완의 구조가 영향을 미쳤을 수도 있다. 그렇다면 그 모델은 중·단기적으로 우리에게 실현불가능한 모델이

22) Barack Obama and Joe Biden, *New Energy for America*, 2008.8.3, [http://www.barackobama.com/pdf/factsheet\\_energy\\_speech\\_080308.pdf](http://www.barackobama.com/pdf/factsheet_energy_speech_080308.pdf)

23) Center for American Progress, *Green Recovery: A Program to Create Good Jobs and Start Building a Low-Carbon Economy*, 2008.9, <http://americanprogress.org> 참조.

다. 어쩌면 경제적 ‘평등’에서 ‘자유’의 영역을 가미시킨 토니 블레어의 영국신노동당의 경험, 혹은 과도한 ‘자유’에서 ‘평등’적 요소를 강화시킨 오바마 미 대통령의 노선의 그 어느 지점인가가 우리에게는 더욱 적합할 수 있다.<sup>24)</sup>

그러나 한가지 확실한 것은 지금 한국에 있어서는 ‘평등’적 요소가 더욱 필요하다는 점이다. 토니 블레어의 ‘신노동당’에 있어서 평등주의적 편향을 수정시키려는 노력과, 이미 충분히 양극화되어 있는 한국에서의 그것과는 전혀 차원이 다른 이야기이기 때문이다. 그러한 면에서 오바마 정부의 ‘동반성장’과 ‘청정경제’의 정책전환이 우리에게 참고가 될 수 있다. 중산층이 붕괴하고 환경을 도외시한 지금까지의 경로적 유사성의 면에서 더욱 그렇다.

가장 중요한 것은 앞으로 한국이라는 시공간 속에서 작동가능한 정책체계를 만들어가는 것이다. 재정, 복지, 중소기업, 노동, 환경 등에서 ‘동반성장’과 ‘청정경제’를 담보할 수 있는 수미일관한 정책패키지를 개발해야만 한다. 자본이 아니라 사람의 경쟁력이 극대화되어갈 수 있는 정치, 정부, 산업, 기업, 시민사회의 연계구조를 만들어가야 한다. 그것이 바로 현정부의 ‘그레이뉴딜’을 넘어서는 새로운 진보의 ‘그린뉴딜’이 아니겠는가?

24) 향후 한국이 지향해야 할 발전과 국제협력모델을 ‘균형성장’, ‘사회적 공공성’, ‘정책적 자율성’이라는 측면에서 정리한 것으로는 줄고, 「글로벌금융위기와 새로운 경제패러다임」, 국민대일본학연구소편, 『일본공간』, 도서출판논형, 2009년5월 참조.

## ■ 참고

사회적기업리더과정 강의(20140912) 김종걸

### 아담 스미스와 시장경제, 그리고 공공성에 대한 단상

#### 1. 아담 스미스의 생애

1723년	스코틀랜드의 Kirkcaldy에서 유복자로 탄생. 아버지는 세관감독원. 어머니는 대지주의 딸
37-40년	글래스고 대학에서 수학 및 물리학, 도덕철학 수학
40-46년	옥스퍼드 대학에서 장학생으로 수학과 그리스로마 고전 수학
48-51년	모교인 글래스고 대학에서 수사학과 문학을 강의. 글래스고 대학 교수 취임.
59년	도덕감정론 초판 출판. 전 유럽에서의 명성을 얻음.
64-66년	글래스고 대학을 사직. 버클릭 공작 장남의 개인교사로서 프랑스 여행. 케네(Quesnay)를 만나, 중농주의자들의 기본적 사고방식, 즉 부란 금은의 획득에서 나오는 것이 아니라 생산에서 나온다는 것, 또한 농업만이 부를 창출할 뿐 상공업을 비롯한 기타 산업은 가치 생산을 할 수 없다는 주장에 접함.
76년	국부론 출판
77년	에딘버러 세관장으로 취임
90년	사망

#### 2. 스미스의 저작

- 국부론 : An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations(1776), 김수행역 『국부론』(상),(하), 동아출판사, 1992.
- 도덕감정론 : The Theory of Moral Sentiments(1759)
- 법학강의록 : Lectures on Jurisprudence
- 국내에서의 이상의 저작에 대한 해설서로는 이근식(1999)('자유주의 사회경제사상'한길사)이 비교적 자세히 소개하고 있음.

#### 3. 스미스의 사고체계

##### 1) 찰스의 고민(1) : 도덕감정론의 세계

서양 중세적 정신환경 속에서 거부의 꿈을 가지고 있는 시골총각 찰스라는 인간이 있었다고 칩시다. 그가 어느 날 든 의문. 돈을 열심히 번다는 행위 때문에 혹시 천국에 못가는 것은 아닌지. 그 때 하늘에서 들려오는 성경말씀...〈거듭 말하거니와 부자가 하늘나라에 들어가는 것 보다 낙타가 바늘귀로 빠져나가는 것이 더 쉬울 것이다(마태복음19:24)〉, 〈부자가 되려고 애쓰는 사람은 유혹에 빠지고 올가미에 걸리고 어리석고도 해로운 온갖 욕심에 사로잡혀 파멸의 구렁텅이에 떨어지게 되느니(디모데전서 6:9)〉. 여기에 서양 중세 최대의 철학자로 일컬어지는 Tomas Aquinas의 한마디. 시장에서의 물건을 판매한다



거나 하는 행위 그 자체는 도덕적으로야 전혀 문제가 없지만 마태복음(7:12)의, <너희는 남에게 바라는 대로 남에게 해 주어라>라는 말씀을 생각해 보면, 당신들이 물건을 비싸게 주고 살 생각은 없을 때니, 남에게도 값어치 이상으로 비싸게 팔아서 안 됩니다. 그러나 장사를 하다 보면 언제나 그런 유혹에 빠지게 될 테니까 성직자만이 아니라 성실한 기독교인들이라면 절대 이런 일에 관여하지 말아야 합니다. 이러한 신부님의 말씀에 부자 되기를 포기한 찰스가 다음과 같은 생각이 전광석화처럼 든다면 이미 아담 스미스의 충실한 제자가 된 것입니다.

- ① 원래 우주와 인간사회는 모두 신이 만든 법칙에 따라 운행되기 마련이며, 나 또한 그 섭리 속에 조화롭게 살아가는 것은 아닌가? 나의 이기심조차도 신의 섭리 속에 있는 구성요소 아닌가? (근대적 理神論 deism ↔ 인격신론 teism, 자연조화설)
- ② 내가 특별히 착한 것은 아니나 인간에게는 양심이란 것이 있기 마련인데 그렇게 나쁜 일을 하겠어? 만약 그런 일이 벌어진다면 법으로 해결하면 될 것 아닌가? (self-love, sympathy, impartial spectator, Law and Justice)

● 원전읽기(편의상 이근식(1999)의 책에서 재인용합니다)

- ① 고대 스토아 철학에 따르면, 현명하고 강대하며 선량한 신이, 만물을 다스리는 섭리에 의하여 세상이 다스려 지듯이, 모든 개별 사건들도 우주의 계획의 한 부분으로서 전체의 일반적인 질서와 행복을 증진시키기 위한 것으로 간주되어야 한다. 따라서 인간의 악행과 우행도 선행과 지혜처럼 이 계획에 필요한 것이다」(도덕감정론 P.36)
- ② 자애(self-love)의 강렬한 충동을 억제할 있는 것은.....인간애의 나약한 힘도 자비심의 연약한 불꽃도 아닌.....보다 강력한 힘인.....이성이요, 양심이요,....우리 행위의 위대한 재판관이자 조정자인...공평한 관객(impartial spectator)의 눈을 통해서만(가능한 것이다)」(도덕감정론 P.137)
- ③ 우리가 식사할 수 있는 것은 정육점 주인, 양조장 주인, 빵집 주인의 자비에 의한 것이 아니라 자기 자신에 대한 그들의 관심 때문이다. 우리는 그들의 인간성에 호소하지 않고 그들의 자애에 호소하며, 그들은 우리 자신의 필요를 이야기하지 않고 그들의 이익을 이야기한다(『국부론』上 P.22)

## 2) 찰스의 고민(2) : 국부론의 세계

이제 드디어 가난한 농민에서 벗어나 양을 키우는 목장을 만들고 새로운 사업으로의 확장을 꿈꾸는 찰스. 어느 날 만취해서 독백. <허허. 참. 말도 안 되는 세상이네. 저번 주 프로방스의 상인이 우리 집에 놀러 왔다 우리 집 양털이 좋다고 비싸게 사가려고 했건만 행정관자식이 하는 말. 양털은 영국 내에서만 팔아야 한다고? 상인들의 착취도 오죽 심해지지. 이번 기회에 나도 상인면허를 따고 싶지만 그것도 하늘의 별 따기고. 어제 미국으로 이주한 사촌동생 편지를 받았는데 거기는 더 한심한 모양이야. 무조건 양모를 영국에다 팔아야 한다니? 양말공장을 만들고 싶어도 자기가 생산하는 양모를 눈앞에 두고 영국에서 수입해서 써야 한다니. 허허 참. No 제한(restriction)!, No 규제(regulation)!, No 금지(restraint)!. 그런 세상에서 마음껏 돈 한번 벌어들였다면, 내일은 요즘 유행하는 스미스가 뭔가 하는 친구의 ‘국부론’이라도 읽어 봐야지.

- ① 부의 근본은 금은이 아니라 바로 노동이라는 인식(mercantilism으로부터의 탈피). 국부란 결국, 노동 생산성은 분업을 통해서 발전할 수 있는데 분업을 촉진시키는 요인은 인간이 가지고 있는 교환본능(propensity to exchange)과 이기심(self-love)이다. 또한 분업의 발달 정도는 시장의 크기에 비례하는데 따라서 국내외의 자유로운 시장의 확대는 중요한 것.
- ② 결국 규제철폐를 통한 경제자유화의 강조. 기반에는 시장경제가 가장 효율적이라는 인식. 그 근거는 다음과 같은 5가지로 설명. ㉠시장경제의 발달에 따른 분업이 경제의 효율성을 가져오기 때문. ㉢시

장경제는 self-love 라는 인간의 가장 강한 본성을 원동력으로 하기 때문. ㉔당사자인 개인이 정부 보다 정보의 획득 면에서 더 우월하기 때문. ㉕자원을 효율적으로 배분하는 가격기구의 신호등기능. ㉖집권자와 관리들의 부패와 이권추구의 방지 기능.

- ③ 최소한의 정부기능은 필요. 허버트스타인(Hebert Stein)은 스미스가 명시적으로 아래와 같은 권한을 정부에 부여하고 있다고 지적(로버트하일브로너『고전으로 읽는 경제사상』민음사, pp.128-129). ㉗해상교역의 보호, 방위산업에 대한 보조금. ㉘상대방 국가의 관세감축을 유도하기 위한 관세 부과. ㉙부정행위, 폭력 그리고 사기에 대한 조처. ㉚법정 순은표시(sterling silver mark) 와 같은 품질표시 제도의 도입. ㉛고용주들의 현물을 대신한 현금급여지불유도. ㉜은행감독. ㉝도로·운하와 같은 공동 시설 제공. ㉞우편서비스. ㉟특허저작권. ㊱신규 위험지역에서 상업활동을 개시하는 무역회사에 대한 임시독점권 부여. ㊲자녀가 일정 수준의 교육을 받도록 하는 의무부과. ㊳전염병으로부터의 보호. ㊴거리청소 등 공중위생. ㊵과하거나 사치스러운 행동을 억제하기 위한 과세.

● 원전읽기(편의상 이근식(1999)의 책에서 재인용합니다)

- ① 외국무역의 진실한 모습과 그 가치를 보라. 그것은 우리 폐하의 위대한 수입이며, 우리 왕국의 영예이며, 무역상인의 훌륭한 직업이며, 우리들 산업의 훌륭한 학교이며, 우리나라 필수품의 공급자이며 우리나라 빈민들의 일거리 제공자이며, 우리국토의 개발자이며, 우리 선원들의 양성소이며, 우리 국왕의 성벽이며, 우리나라 국부의 원천이며, 우리의 전쟁을 결정하는 열쇠이며, 우리 적국에게는 공포의 씨앗이다(Tomas Mun, England's Treasure by Foreign Trade, 渡辺源次郎訳『外国貿易によるイングランドの財宝』東大出版, pp.150-151).
- ② 매우 사소한 제조업이지만 그것의 분업이 자주 언급된 바 있는 핀 제조업의 예로 들어보자.....이 제조업이 현재 운영되는 방법을 보면, 작업 전체가 하나의 특수한 작업일 뿐만 아니라 그 작업이 다수의 부문으로 분할되어 그 각 부문의 대다수가 마찬가지로 특수한 작업으로 되고 있다. 첫째 사람은 철사를 잡아 늘리고, 둘째 사람은 철사를 곧게 하며, 셋째 사람은 철사를 끊고, 넷째 사람은 끝을 보족하게 하며, 다섯째 사람은 머리를 붙이기 위해 끝을 문지른다..... 핀 제조업은 이러한 방법으로 약 18개의 독립된 조각으로 분할되어 있는데....이러한 과정을 통해 한 사람은 하루 4,800개의 핀을 만들 수 있다. 그러나 그들이 각각 독립적으로 완성품을 만들며 그들 중 누구도 이 특수업종의 교육을 받은 바 없었다면, 그들 각자는 분명히 하루 20개조차도 만들 수 없었을 것이며, 어떤 이는 1개도 만들 수 없었을 것이다(국부론 上, PP.13-14, 이하의 인용문은 『국부론』(김수행 번역, 상,하, 두산동아)을 사용).
- ③ 이러한 중상주의의 전체를 고안해낸 것이 과연 누구인가를 파악하는 일은 그다지 어렵지 않다. 우리는 그것을 고안해낸 사람이 소비자가 아니라 생산자였다고 믿어도 좋을 것이다. 왜냐하면 소비자의 이익은 전적으로 무시되어 왔음에 반해 생산자의 이익은 매우 신중한 주의가 기울여지고 있기 때문이다. 또한 이들 생산자 중 우리나라의 상인과 제조업자야말로 중상주의의 중요한 설계자이다....(결국)....소비자의 이익이 희생되었을 뿐만 아니라 기타 생산자들, 예컨대 원료생산자의 이익도 크게 희생되었다.』(『국부론』下 p.158)
- ④ 그러나 사회 전체의 안정을 위협하는 몇몇 개인의 자연적 자유의 행사는.....정부의 법률에 의해 제한되어야만 한다. 불길히 번지는 것을 막기 위해 방화벽을 쌓게 하는 법률은 자연적 자유에 대한 침해지만, 여기서 제안하는 은행업의 규제와 정확히 동일한 종류의 침해이다.』(『국부론』上. p.311)

#### 4. 남겨진 문제

- ① 스미스논리체계 속에서의 도덕의 제거(신고전파의 문제, homoeconomicus)
- ② 자본주의와 빈부격차(J.S.Mill의 문제)
- ③ 계급갈등과 역사적 단계로서의 자본주의(Karl Marx의 문제)

- ④ 건전한 자본주의의 근간으로서의 혁신의 문제(Schumpeter의 문제)
- ⑤ 시장실패와 정부개입의 정당성 문제(매크로 차원, Keynes의 문제)
- ⑥ 시장실패와 정부개입의 정당성 문제(A. Marshall, J. Stiglitz의 문제)
- ⑦ 독점화경향에 대한 문제(Walter Eucken의 문제)
- ⑧ Dynamic Comparative Advantage의 문제(F. List의 문제)
- ⑨ 기타 등등..

## 5. 공공성에 대한 단상

### 1) 신자유주의의 실패

2014년을 살고 있는 우리는 1980년대 이후 흥미해왔던 신자유주의적 경제기조가 인간과 자연생활의 안정성을 확보하는데 실패했다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 1997년 아시아금융위기, 그리고 2008년-09년의 글로벌금융위기는 시장이 조화롭게 균형점을 향해 달려간다는 주류경제학의 교과서에 나오는 그런 아름다운 모습은 아니며, 경우에 따라서는 혼란스럽게 폭주하며 수많은 사람을 고통에 빠트리는 것이라는 점을 일깨워준다.

이 모든 위기의 단초는 1980년대 이후 일반화되어 간 신자유주의의 경제운영방식의 실패에서 기인한다. 1970년대의 스태그플레이션이 선진국경제를 뒤덮고 있었을 때 그 때까지의 케인스(Keynes)정책을 '무덤' 속으로 보내고 새롭게 역사 속에 등단한 것이 바로 신자유주의였다. 1970년대 자본주의 세계의 장기불황과 1980년대 이에 대한 대응으로서 등장한 레이거노믹스(Reaganomics), 대처리즘(Thatcherism)의 유포는 국가영역의 축소, 시장영역의 확대라는 결과를 가져왔으며, 1980년대 말 구소련 및 동구권 몰락 등과 연계됨으로서 그 이후부터는 자본주의는 자본주의 발생 초기의 순수한 형태, 즉 자본의 이윤추구와 개개인의 자기책임, 그리고 경쟁의 끝없는 압박 속으로 '역류(逆流)'하는 경향이 강하게 나타났다. 즉 자본주의가 가지는 불안정성, 불평등성을 시정하려고 긴 시간을 거쳐 이룩해 왔던 수정자본주의로서의 노력은 다시 자본주의 초기단계의 약육강식의 역사로 돌아가려고 했던 것이다.

그러나 이러한 신자유주의적 개혁에서도 세계경제가 활력을 가졌다고 보기는 어렵다. 레이건 집권시기 미국경제는 재정적자와 무역적자라는 쌍둥이적자에 시달렸으며, 경제성장률도 이전의 1960년대 성장률을 크게 못 미치는 수준이었다. 이것과 동시에 빈부격차 증가, 노동의 질 저하, 노동시간 증가, 범죄율 증가 등의 사회문제는 더욱 심화되어 갔다. 클린턴 정권시기의 소위 '신경제'에 의한 호경기도 실물투자의 증가와는 괴리된 일종의 IT 버블에 의한 호경기에 불과했다. 이것은 대처정권의 영국에서도 마찬가지였다. 통화주의적 원칙의 관철, 감세, 규제완화, 민영화, 노동조합에 대한 탄압 등을 주 내용으로 하는 대처의 정책은 경제성장률의 제고로서 그 성과가 나타나지는 않았다. 토니블레어, 지금의 데이비드카메론에 이르기까지 기존의 사회민주주의와 대처리즘의 결합을 꽤하고 있지만 성장력과 사회적 안정성의 회복에는 이르지 못한 것 같다. 2011년 런던, 버밍햄, 리버풀 등을 강타했던 젊은이들의 폭동 속에는 이들 경제가 가지는 어두운 일면을 그대로 보여준다.<sup>25)</sup> 일본 또한 2000년대 고이즈미의 신자유주의 구조개혁 정책에도 불구하고 경제성장률은 크게 제고되지 않았다. 2000년대의 경제성장률은 2% 정도에 불과했으며, 이것은 장기불황기라고 불리던 1990년대의 그것을 약간 상회할 뿐이었다. 그럼에도 노동관련 규제완화로 비정규직이 양산되며, 소자영업자에 대한 보호정책의 철거로 자영업의 폐쇄상황 또한 심각했다. 지방정부에 대한 보조금의 삭감, 사회보장지출의 억제 등에 의한 국민생활의 곤란함은 극에 달했다. 한국 또한 이명박정부 들어 숨가쁘게 진행됐던 재벌규제완화, 금융규제완화 등의 각종 조치들이 제대로 경제적 활력을 제고시켰다고 볼 수는 없다.<sup>26)</sup> 거의 모든 나라에서 경제적 규제완화와 각종의 감세조치들이 새로운 경제성장을 가져올 것이며, 이로 인해 자금의 각종 사회문제가 중장기적으로 해결되어 갈 것이라는 '장미빛 전망'도 사실은 경제성장률자체가 한계에 부딪치면서 실현되어가지 못했던 것이다.

신자유주의의 경제운영방식의 문제점은 단지 그들이 가장 강조했던 '경제성장률 제고'에 실패했다는

점만이 아니었다. 오히려 더 큰 문제는 경제적 불안정성이 더욱 증대되었다는데 있다. 급속한 호황과 불황의 파도 속에서 경제의 예측가능성은 크게 적어졌으며, 미래를 위해 열심히 저축하거나 집을 사거나 하는 수많은 민초들의 생활은 불안정해 졌다. 이유는 2가지 때문이었다. 하나는 금융의 규제완화, 그리고 또 하나는 빈부격차의 증대로 인한 수요능력의 한계 때문이다. 미국발 금융위기는 단순히 9.11테러 이후 미국의 저금리정책과 부동산버블에 기인하고 있는 것만은 아니었다. 그러한 불안요인을 더욱 증폭시키는 금융시스템 그 자체에 문제가 있었다. 저축대부조합, 상호저축은행, 상업은행 등의 주택담보부실 채권이 파생상품이라는 모양새를 가지고 거대투자은행 및 헤지펀드에 파급되는 경로, 즉 부실화된 채권을 ‘상품화(증권화)’하고, 몇 개의 상품을 다시 결합시켜 ‘재상품화(재증권화)’하는 과정이 금융위기를 더욱 증폭시켜 왔다. 금융규제완화로 인해 초래된 금융의 ‘카지노’화가 경제의 불안정성을 크게 했다는 점은 금번의 글로벌금융위기를 통해서 확인된 것이었다.<sup>27)</sup> 그렇다면 금융으로 왜 이렇게 돈이 몰릴 수밖에 없었는가? 과도한 단순화의 위험을 무릅쓰고 말한다면 그것은 역시 경제 속에 존재하는 ‘과잉자본’, 혹은 ‘과소소비’ 때문이다. 중산층의 몰락과 빈부격차의 증대는 소비능력이 있는 중산층 이하의 수요를 크게 억제하며, 경제전체의 소비능력제한은 결국 설비투자의 제한으로 귀결되었다. 투자할 곳이 없는 자금은 부동산과 금융으로 몰리게 되며, 끊임없이 실물경제와는 괴리된 채 금융과 부동산의 새로운 가공의 상품들, 소위 파생상품이라는 것을 만들어가며 수요를 창출해 나갔던 것이다.

그러나 생각해보면 이 모든 책임을 단지 신자유주의에게만 전가 시키는 것은 좀 부당하다는 생각도 든다. 신자유주의는 하늘에서 그냥 떨어진 것이 아니라, 바로 자본주의의 전개과정 속에서 그 문제점을 해결하려고 했던 ‘기획’ 중의 하나였기 때문이다. 즉 신자유주의는 케인스주의 복지국가가 초래했던 정부기구의 비대화화 비효율화라는 문제에 대한 ‘해결책’으로서 도입되었다는 역사적 사실을 우리는 다시 한번 생각해 봐야 한다.<sup>28)</sup> 적어도 1929년 대공황에서의 미국의 성공적인 탈출, 그리고 2차 세계대전 이후 1960년대까지의 고도성장은 케인스주의의 성공을 보장하는 듯했다. 그러나 최근 경제사학계의 연구결과에서 보이듯, 당시 미국의 뉴딜정책은 경기회복을 더욱 어렵게 했을 뿐이라는 비판도 제기되며, 2차 세계대전 이후에도 1970년대에는 케인스적 재정정책이 제대로 효과를 발휘하지 않아 결국 물가상승으로만 귀결되는 스테그플레이션의 시대였던 것도 엄연한 사실이었다. 그러한 차원에서 신자유주의를 단순히 거대자본과 주요 선진국의 ‘이권확대기획’으로만 폄하하는 것을 공정하지 않은 사고방식이라고 생각한다.

자본주의의 전개과정 속에서 ‘고전적 자유주의’(A.Smith)에서 ‘사회적 자유주의’(J.S.Mill), ‘케인스(J.M.Keynes)주의’로 이어지는 국가역할의 증대과정은, 재정팽창, 국민부담의 증대, 인플레이션, 사회시스템의 관료화와 경직화 등의 문제를 노정했으며, 이것이 또 다시 시장원리로의 귀환이라고 하는 신자유주의적 개혁을 불러왔음은 인정해야 한다. 그러나 이에 대한 ‘해결책’으로 등장했던 신자유주의의 최대 문제점은 ‘정부의 실패’를 단지 ‘시장화의 확대’로 해결하려 했던 점이었다. 그리고 그러한 ‘시장화의 확대’가 바로 경제사회적 불안정성을 더욱 증대시켜 간 것도 사실이다. 금번의 글로벌 금융위기, 그리고 과거의 케인스정책의 실패 사례에서 본다면, 신자유주의와 단순한 케인스주의를 넘어선 그 어딘가의 지점에 우리가 가야 할 목표가 있음을 인식하게 된다.

25) 미국과 영국의 ‘양극화 성장노선’이 경제적성고가 별로 좋지 않았음은, Paul Krugman(2007), The Conscience of a Liberal(『폴크루그먼 미래를 말한다』, 현대경제연구원), 神野直彦(2002), 『人間回復の経済学』(『인간회복의 경제학』, 북포스) 참조.

26) 김종걸, 「MB형 신자유주의 개혁의 우울한 미래」(코리아연구원 현안진단시리즈 132호, 2009년 12월), 「오바마의 그린뉴딜 vs. MB의 그레이뉴딜」(코리아연구원특별기획 26-2호, 2009년6월), 「하토야마 민주당의 불안한 ‘진보’ 실험」(코리아연구원참고자료, 2009년12월) 참조.

27) 김종걸, 「글로벌금융위기와 새로운 경제패러다임」(국민대일본학연구소, 『일본공간』, 2008년5월).

28) 이에 대해서는 이근식, 『신자유주의』(기파랑, 2009년) 참조.

2주

## 낮은 곳으로부터의 연대와 혁신: 사회적경제를 보는 시점

### [강의 Point]

1. 한국사회의 문제에 대해서 인식한다.
2. 사회적경제까지 포함한 한국사회의 개혁아젠더에 대해서 논의한다.



## 1. 불행한 대한민국

대한민국은 위기다. 생활은 불안하고 미래에 대한 확신은 약하다. 권력은 국민이 원하는 것을 제공하는데 실패하고 도덕 모두 면에서 실패했다. 구매력 평가로 계산한 1인당 국내총생산(GDP)은 3만11달러로 선진국에 가깝다. 그러나 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 노동시간 2위, 빈곤 갭 3위, 자살률 1위 등 행복사회와는 거리가 멀다.

중장기적으로 대한민국을 규정하는 첫 번째 위기는 바로 “인구변동과 지역편차의 위기”다. 출산율 1.20명의 세계는 인구 감소의 미래를 예견하게 한다. 심각한 것은 인구의 지역별 편차다. 김종걸 등(『인구구조변화와 지속가능한 행정기능 발전방안』, 행정자치부)의 연구결과에 따르면 전남 고흥군, 경남 합천군, 부산 영도구 등 21개의 지역에서는 2048년 인구가 2013년 대비 절반 이상으로 급감하는 것으로 나타난다. 반면 부산 기장군, 경기 김포시, 인천 서구, 경기 화성 등 19개 지역은 인구가 100% 이상 증가한다. 이 이야기는 앞으로 한국사회의 문제가 인구감소·고령화라는 평면적인 수준의 문제가 아님을 알려준다. 생활공간으로서 지역을 어떻게 재설계해야 할 것인가. 이에 대한 심각한 문제제기를 하는 것이다.

둘째는 “성장과 고용의 위기”다. 고도성장의 시대는 이미 끝났으며 각종 잠재성장의 추정에서도 2000년대는 4%대로, 2030년에는 1%대로 떨어질 것으로 예측된다. 이러한 가운데 대기업·제조업·수출산업 중심의 산업구조는 고용 없는 성장을 심화시키는 원인이 되기도 한다. 어떻게 하면 경제적 활력을 되살릴 수 있을 것인가는 중요한 시대적 과제가 된다. 한편 일자리라는 차원에서 본다면 한국은 인구과잉상태다. 일류대학을 나와도 청년 백수로 전락하며 대기업을 다녀도 50대 중반에는 그만둬야 한다. 하나 분명한 것은 대기업이 아무리 투자해도 일자리에 별 영향이 없다는 점이다. 지금의 고용패턴은 글로벌경쟁에 직면한 한국기업의 최적화된 투자와 고용 패턴인 것은 부정할 수 없다. 고용불안은 이들의 잘못만은 아닌 것이다. 사람을 고용하는 또 다른 축, 중소기업 및 자영업자 등이 어울려 있는 공간으로서의 지역경제가 활성화되어야만 한다. 이것을 어떻게 이룩할 수 있을까. 그것이 당면과제다.

셋째는 “불행과 격차확대의 위기”다. 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 우리만큼 경제지표와 사회지표가 괴리되어 있는 나라도 드물다. 경제는 성장하나 국민은 행복하지 않고 생활은 더욱 불안해진다. OECD라고 선진국만 모여 있는 것은 아니다. 멕시코 칠레 체코 헝가리 터키 등 중진국도 수두룩하다. 그런대도 빈곤층의 빈곤선 이하 부족분의 크기를 나타내는 빈곤 갭은 세 번째로 크다. 장래가 불안하니 출산율은 쪼들며, 이혼율·자살율·노인빈곤률·사교육비지출비율·교통사고사망률·결혼비용 등 거의 모두 세계최고수준이다. 더 큰 문제는 이러한 불평등과 불행이 대물림되고 있다는 것이다. 그 동안 한국은 경제적 성장과 평등을 동시에 이룩한 나라로 칭송받았다. 그러나 지금 우리가 직면한 현실은 경제성장과는 상관없이 빈곤과 격차가 확대되고 고정되며, 결국 세대 간에 대물림되는 현실인 것이다.

넷째는 “중앙·지방의 재정위기”다. 고령화·양극화와 함께 복지수요는 급증하며 증세가 없는 한 재정수지 악화는 명확하다. OECD 평균 복지지출을 기준으로 한다면 2030년까지 1,100조원 추가재정이 필요하다(‘비전 2030’의 추정). 지방자치단체의 재정자립도 악화도 심각하다. 재정자립도의 지역격차도 현격한데 서울(80.4%), 인천(57.5%) 등 수도권의 재정자립도는 비교적 양호하지만 전남(14.5%) 등 농촌지역으로 갈수록 재정궁핍이 심화되고 있다. 여기에 공기업의 방만한 경영도 적자누적을 야기하고, 중국에는 국민혈세를 축낼 수밖에 없다.

다섯째는 “관료주의화의 위기”다. 과거 한국의 우수한 관료체계는 우리 경제발전의 원동력이라고 일컬어져 왔다. 그러나 현재 한국의 중층적 문제를 해결하는데 있어서 지금의 관료체계가 효율적인지는 상당한 의문이 있다. 중앙부처의 조직이거주의를 타파하자는 부처 간 칸막이 제거과제는 박근혜정부의 중요한 국정과제임에도 불구하고, 현실에서는 여전히 불협화음이 적잖게 노출된다. 부처 간 칸막이로 유사사업이 남발되며 조정되지 않는다.

올해 실시되고 있는 ‘청년고용촉진제도’는 중앙정부만으로도 총 224개다. 여기에 지자체는 별도다. 제대로 정책 효과를 측정해서 실시한다면 이렇게 많은 정책이 나열될 수는 없다.

여섯째는 “민주주의의 위기”다. 항간에 회자되는 ‘헬 조선’이라는 말 속에는 공동체에 대한 신뢰가 바닥으로 떨어진 한국사회를 적나라하게 보여준다. 사회인식과 관련된 국제공동연구인 세계가치조사에 따르면 한국은 국가 권력이 제대로 신뢰받지 못하는 곳이다. 한국인의 73%는 국회를, 52%는 공무원을 신뢰하지 않는다. 가장 신뢰받는 곳은 가족(98%)과 친구(81%)이며 이 범위를 벗어나는 순간 타인에 대한 신뢰도는 급속히 떨어진다. 우리들은 흔히 이러한 사회를 사회적 자본이 약한 사회라고 한다. 이러한 곳에서 사회갈등은 극에 달한다. 민주적 관용, 약자에 대한 배려, 이성적 토론은 사라진다. 국정원 댓글공작, 세월호참사, 국정교과서, 직사물대포 등 암울한 현실은, 경제적 민주주의가 실패한 곳에 정치적 민주주의조차 위협받고 있음을 나타낸다.

〈표〉 한국의 불행지표

OECD 1위	통계	참고	자료
자살률	33.3명	OECD평균 12.6명	OECD(2011년)
가계채무 상환비율	19.5%	2위 프랑스 12.7%	OECD(2012년 4Q)
노인빈곤율	49.3%	2위 아일랜드 30.6%	한국보건사회연구원 (2012년)
노인자살률	80.3명	65세↑, 10만 명당	OECD(2010년)
남녀임금격차	62.5%	남자 100	OECD(2013년)
출산율	1.23명	OECD평균 1.74명	OECD(2010년)
어린이·청소년행복지수	72.54점	조사 23개국 중 23위	OECD(2013년)
고등교육 이수율	64%	OECD평균 39%	OECD(2011년)
산재사망률	20.99명	조사 21개국 중 1위	OECD(2006년)
연간 노동시간	2,090시간	2위, OECD평균 1,776시간	OECD(2011년)
공공복지 지출	10.4%	GDP대비, OECD평균 21.6%	OECD(2014년)
상위 10% 소득점유율	44.87%	2위, 미국 48.16%	OECD(2012년)
공교육비 민간부담 비중	2.8%	GDP대비, OECD평균 0.9%	OECD(2011년)
실질은퇴연령	남(71.1세), 여(69.8세)	OECD평균 남 64.3세, 여 63.2세	한국노동연구원 (2007-12년)
중고령자 고용률(남성)	79.6%	2위, 일본 81.5%	한국노동연구원 (2014년)
조이혼율	2.3명	9위, 1,000명당	OECD(2011년)
가계부채 비율	164.2%	가처분소득대비	OECD(2014년)
사교육비 지출비중	2.73%	GDP대비, OECD평균 0.9%	통계청(2014년)
성인남녀 행복지수	59점	100점 만점, 143개국 중 118위	OECD(2015년)

자료: 김종걸·외, 『인구구조변화와 지속가능한 행정기능 발전방안』(행자부, 2015년, 15쪽).

우리는 그동안 아주 바쁘게 달려왔다. 뜨거운 중동에서, 구로·울산·포항의 공단에서 굵은 땀을 흘렸었다. 그러면서도 미래에 대한 희망은 놓지 않았다. 피나는 노력으로 자식들을 공부시켰고, 힘찬 함성으로 민주화도 달성했다. 그러나 어느 한 순간 희망이 사라지고 있다. 경제는 불평등하며, 권력은 무도하고, 사회는 불행한 대한민국의 현실인 것이다.

재벌 대기업의 성공은 우리의 성공이 아니었다. 성장의 균불이 ‘아랫목’에서 ‘윗목’으로 전파되지 않았다. 국민경제 전체의 활력도 잃어갔다. 낙수효과가 의미가 없다는 것은 이미 여러 곳에서 확인 가능하다. 가령 국제통



화기금(IMF)의 최근 보고서 <소득불평등의 원인과 결과(2015년6월)>에서는 상위 20%의 소득비중이 1% 포인트 증가할 때 국민소득은 0.08% 포인트 감소한다고 말한다. 노벨경제학상을 받은 폴 크루그먼 교수는 <자유주의자의 양심(2007년)>이라는 저서에서 심지어 낙수효과란 거짓말이라고도 단언한다. 경제학적 논리가 아니라 정치적 선동에 불과하다는 것이다.

지난 10여년간의 우리 상황을 봐도 진실은 명확하다. 2002년과 2012년을 비교하면 실질 국내총생산(GDP)은 45% 증가했다. 세계 500대 기업에 17개가 선정됐고, 삼성전자의 매출액은 5배나 늘었다. 세계 8대 무역대국, IT 강국, 조강 및 자동차 생산량 5위 등 성공신화는 넘쳐났다. 그런데도 절대빈곤율은 7.8%에서 9.1%로 늘었다. 상대빈곤율은 13.1%에서 14.3%로, 비정규직 비율은 27.4%에서 33.3%로 증가했다. 골목빵집, 동네마트, 길거리커피숍까지 다 장악했는데도 그들은 여전히 배고프다고 아우성친다. 낙수효과라는 ‘메시아’의 도래를 선전하며 우리에게 더 많은 양보를 강요한다. 그 ‘메시아’를 기다리다 대한민국은 그냥 엉망이 되어 버렸다. 노인들은 빈곤에 내몰리고, 중장년층은 노후준비를 위한 여력조차 없다. 청년은 3포·5포·7포세대(연애·결혼·출산+취업·주택+인간관계·희망의 포기)라 스스로 말하며 자괴감에 빠져들고 있다

## 2. 위기탈출의 방책: 사람, 연대, 혁신

이제는 바꾸어야 한다. 할 일도 명확하다. 경제는 튼튼히, 사회는 따뜻하게 하는 것이다. 가장 중요한 것은 사람을 위한 경제라는 당연한 사실이다(과제①: 사람중심경제). 복지는 사람에 대한 투자며, 경제적 평등과 정치적 자유는 사람 경쟁력의 기반이라는 것이다. 역사적 사례, 학적 논거 모두 충분히 존재한다. 미국의 뉴딜정책, 북유럽의 복지 주도형 성장 등 성장과 평등이 배치되지 않음은 얼마든지 증명할 수 있다. 다른 나라에서는 하는데 왜 우리는 못하는가. 못한다고 말한다면 참으로 무책임한 일이다.

둘째는 중앙에서 지방으로의 과감한 권력이양이다(과제②: 중앙·지방 혁신). 중앙부처의 간 칸막이 제거는 모든 정부의 중요한 과제였다. 그러나 여전히 유사사업은 남발되며 조정되지 않는다. 2015년에 실시된 ‘청년고용 촉진제도’는 중앙정부만으로도 총 224개다. 여기에 지자체는 별도다. 정책이 수요자(국민) 중심이 아니라 공급자(관료) 중심으로 되어 있기 때문이다.

생각할 수 있는 유일한 해법은 중앙의 권한을 과감히 지방으로 이전하는 것이다. 이것만이 지역주민의 자기결정권을 확대시키며 참여를 통한 새로운 활력을 불러올 수 있다. 재정과 사무의 지방이양 목표치를 50대 50으로 설정하며, 분권 확대에 따른 지방책임도 강화해야 한다.

가장 필요한 것은 마을과 기초지자체 주민 스스로 미래를 결정하는 것이다. 지금의 국가균형발전특별법에서는 광역 단위의 발전 계획을 세우고(제7조), 이것을 지역발전위원회가 심의(제22조)하도록 되어 있다. 그러나 혁신 공간으로서의 기초 단위(군·구·읍·면·동)에 대한 계획은 부재하다. 마을 주민 스스로 마을경제와 복지의 발전 계획을 세우는 것, 그리고 기초지자체가 각각의 계획을 종합하는 것이 지방 발전의 선결과제라고 필자는 생각한다. 지방자치의 형태도 지역민 스스로 결정하도록 해야 한다. 미국과 영국에서는 지방의회 및 지방정부 형태를 주민 스스로가 결정한다. 지역을 중심으로 사고한다면 어쩌면 당연한 일이다. (가칭)지방발전법의 제정, 지방자치법의 전면 개정까지 포함한 새로운 토론이 필요한 시점이다.

셋째는 관(官)에서 민(民)으로 권력이양이다(과제③: 시민참여의 공간확대). 우리는 노동하고 소비하는 단순한 호모에코노미쿠스가 아니다. 때로는 무상노동의 자원봉사자이며 좋은 일에 대한 기부자이기도 하다. 지역사회 속에 존재하는 각종 선의의 자원들이 통상적인 경제활동과 잘 어울렸을 때 우리는 살 만한 사회를 만들 수 있다. 시민사회의 투명성을 확대하기 위한 법체계의 정비(영국의 Charity commission), 자원봉사확대(미국의

Americorp), 시민자조능력의 확대와 사회혁신(사회적경제활성화정책) 등과 같은 정책 체계가 정비되어야 함은 당연하다.

넷째는 ‘밑’으로부터의 새로운 연대와 혁신이다(과제④: 새로운 연대와 혁신). 연대와 혁신은 경제의 구석구석까지 전파되어야만 의미가 있다. 대기업만이 아니라 중소기업, 골목상권까지 확산되어야 하며, 그 과정 속에 청년백수, 경력단절여성, 장애인, 고령자까지 참여하면 좋다. 높은 빌딩과 거대한 산업시설만이 아니라 마을 앞 공터, 동사무소 자투리 공간까지 주민 참여의 새로운 활동공간으로 거듭나야 한다. 이것이 모두가 참여하는 전인(全人)경제를 실현하는 것이며, 진정한 의미의 창조경제라고 필자는 생각한다.

이상과 같은 이야기는 필자의 머릿속에서 갑자기 튀어나온 것이 아니다. 사람중심경제는 너무나 당연하다. 내발적 성장은 재벌투자의 낙수효과론이 설명력을 잃었을 때 당연히 도출된다. 시민참여의 공간확대는 국가와 시장이 한계에 직면했을 때 선진국들이 선택한 공통의 정책이었다. 중앙·지방혁신은 지방분권특별법(2004년), 지방행정체제개편에 관한 특별법(2010년), 국가균형발전특별법(2014년) 이후의 일관된 정책방향이었다. 문제는 그것이 제대로 실현되지 않는다는 것이다. 키워드는 바로 권력의 하방(下放)과 내발적(內發的) 혁신경제다. 그리고 그 내용은, ①지방자치제도 전면 재설계(지방자치법 개정), ②경제·복지의 계획수립권한의 지방이양(지방발전법 제정), ③시민사회 확대(시민공익위원회법과 국가봉사법), ④사회적경제활성화정책(사회적경제기본법 제정, 개별관련법의 개정) 등을 포함한다.

## ■ 참고

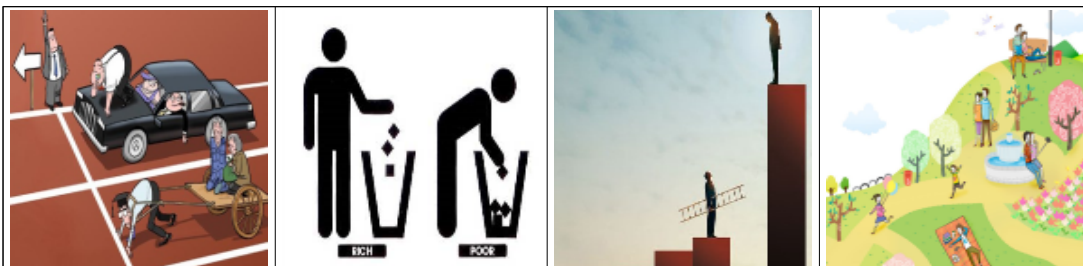
### 복지갈등과 사회적경제의 연결지점

리더과정 발제자료  
전영수(2015 09 15)

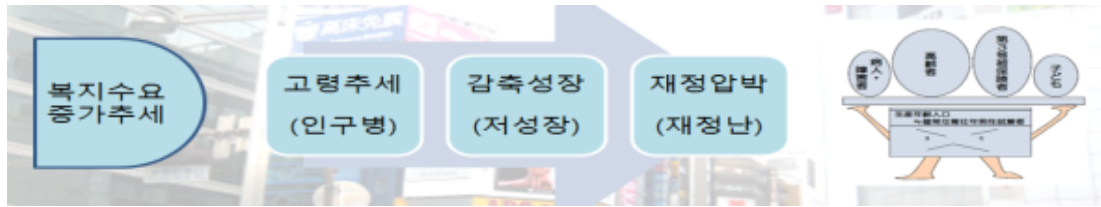
## I. 복지의 근원필요와 발전경로

### 1. 한국의 불행지표 일람

OECD 1위	통계	참고	자료
자살률	33.3명	OECD평균 12.6명	OECD(2011년)
가계채무 상환비율	19.5%	2위 프랑스 12.7%	OECD(2012년 4Q)
노인빈곤율	49.3%	2위 아일랜드 30.6%	한국보건사회연구원 (2012년)
노인자살률	80.3명	65세 ↑, 10만 명당	OECD(2010년)
남녀임금격차	62.5%	남자 100	OECD(2013년)
출산율	1.23명	OECD평균 1.74명	OECD(2010년)
어린이·청소년행복지수	72.54점	조사 23개국 중 23위	OECD(2013년)
고등교육 이수율	64%	OECD평균 39%	OECD(2011년)
산재사망률	20.99명	조사 21개국 중 1위	OECD(2006년)
연간 노동시간	2,090시간	2위, OECD평균 1,776시간	OECD(2011년)
공공복지 지출	10.4%	GDP대비, OECD평균 21.6%	OECD(2014년)
상위 10% 소득점유율	44.87%	2위, 미국 48.16%	OECD(2012년)
공교육비 민간부담 비중	2.8%	GDP대비, OECD평균 0.9%	OECD(2011년)
실질은퇴연령	남(71.1세), 여(69.8세)	OECD평균 남 64.3세, 여 63.2세	한국노동연구원 (2007-12년)
중고령자 고용률(남성)	79.6%	2위, 일본 81.5%	한국노동연구원 (2014년)
조이혼율	2.3명	9위, 1,000명당	OECD(2011년)
가계부채 비율	164.2%	가처분소득대비	OECD(2014년)
사교육비 지출비중	2.73%	GDP대비, OECD평균 0.9%	통계청(2014년)
성인남녀 행복지수	59점	100점 만점, 143개국 중 118위	OECD(2015년)



## 2. 불행사회의 거시배경



### 1) 저성장

- 저성장·재정난·인구병 등 3대 역풍 중 최강악재. 장기·구조적인 복합불황의 진입신호. 고성장 이후 자연스러운 저성장. 디플레이션(Deflation). '인플레→디플레'. 성장·물가의 동반하락. 한국사회에 도래한 저성장·저물가·저금리·저고용의 '저(低)의 공포' 본격화. 압축적 고도성장의 한국모델 붕괴 중.
- 일상적인 저성장 충격: '성장감소→소득감소→소비감소→실적하락→고용악화'의 악순환. 빈약한 공공복지로 불확실성 증대. 디플레 탈출노력 불구, 효과는 미지수. 인플레 유도도 상당한 부작용. → 상황전환적인 복합불황의 복잡·다난한 해결셈법 필요. 과거체제와 결별한 새로운 구조개혁만이 활로개척의 길

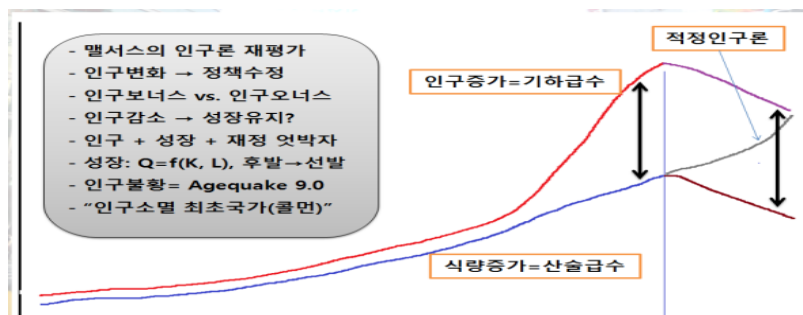
### 2) 인구병

- 불황은 인구변수와 직결. 둘은 필수불가결한 관계. '인구=국력'. 어떤 경제전망도 인구통계만큼 효율적이지 않음. 인구가 성장의 핵심변수. 인구감소로 축소지향형 후퇴발생. 최종피해는 가계부문. 낙수효과 없는 분배격차(자본)노동
- 생산함수: ' $Q=f(K, L)$ '에도 자본(K)과 노동(L)이 양축. '인구감소→성장지체'의 도식도출. 성장격차의 노동차별(인구감소→세수축소→재원핍박→행정파탄→생활저하→인구유출) 확대. 인구이동의 영향심각. 즉 '청년감소→활력감퇴→성장지체→출산저하'의 연쇄구조. 미래절망과 불확실성이 소비억제·현금보유의 유동성 함정 야기. 일본화(Japanization). 집단적 피폐가속. 성장열화(劣化)의 근원.

### 3) 재정난

- 재정은 최종적인 안전판. 복지안전망 존재하면 생활불안 감소. 재정안정의 존재의의. 다만 급속한 악화일로. 빠른 증가속도. 대중지향·인기영합적인 정부지출 혐의. 복잡한 전달체계의 누수·중첩마저 지적.
- 한국현실: 아직은 재정안정. GDP대비 국가채무 33.9%(정부채무, 2014년). 110%의 OECD평균보다 양호. 문제는 숨은 빚. 정부의 최종적 변제부담인 지방부채·공공부채·연금부족액 넣으면 150%. 가계 곳간도 문제. 1,100조원(2015년)의 위험수위. 부동산 경착륙, 금리인상이 집단붕괴로 연결될 확률.

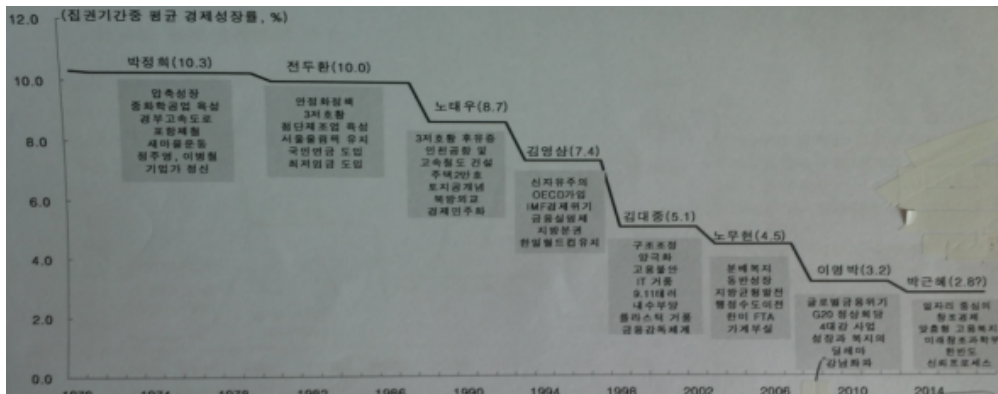
## 3. 수급차원에서 본 복지필요



- 맬서스 『인구론』의 현재적 재평가: 인구변화 → 정책수정. 인구론 제기당시와 현재의 복지논쟁과의 연결고리. 인구증가는 선인가 악인가. 인구증가 유지 위한 정부지원 불필요. 자연스레 줄도록 방지하자 논리제공. 현대적 복지수급 불일치와 연결. 복지수급을 식량생산으로 대체가능.

#### 4. 공급차원에서 본 복지한계

- 복지공급과 감축성장

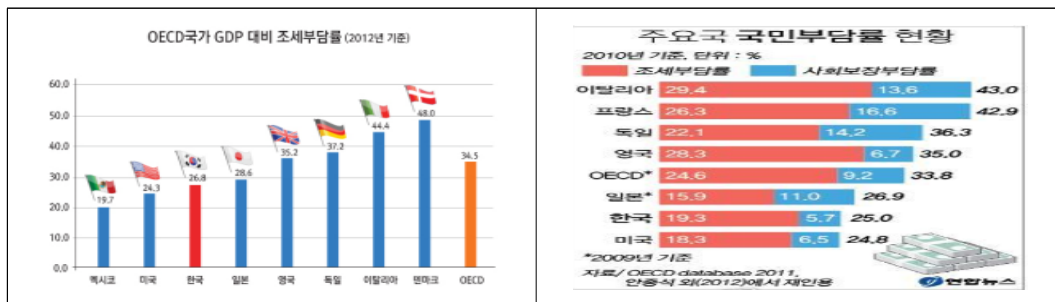


- 복지공급과 재정부담

〈정부 복지예산 증가추이〉

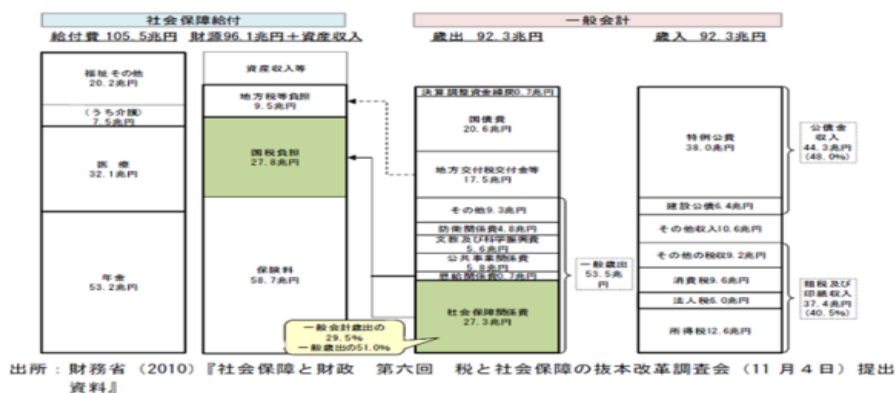
	2009년	2011년	2013년	2015년	2016년
복지예산	80조4,000억	86조4,000억	101조5,000억	115조7,000억	122조9,000억
비중	26.6	28.0	27.8	30.8	31.8

- 복지공급과 국민부담



- 복지공급과 재원확보: 재정난 일본사례

##### ■ 사회보장과 재정구성

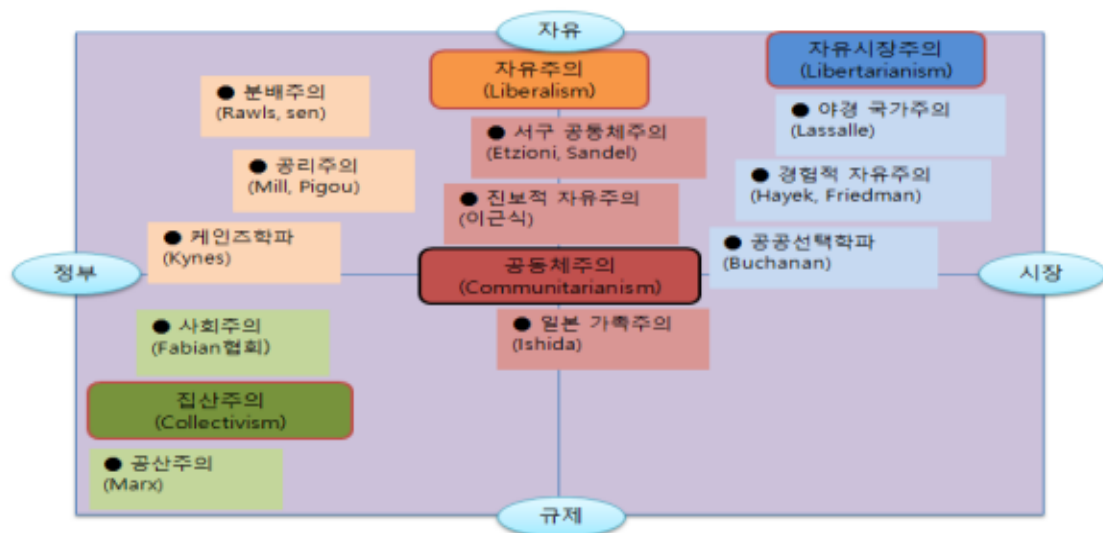


## 5. 경제철학의 시대인식과 진화과정



## II. 한국의 복지시스템과 현황

### 1. 경제사상사의 복지관점



#### 1) 자유주의

- Adam Smith. 1756년 『도덕감정론』 → 1776년 『국부론』. 야경국가 하에서 자유주의 태동. 250년 자본주의 역사개시. 500년 유럽패권의 영국이동. 산업혁명. 유토피아적인 낙관론 유럽지배. 미국독립·프랑스혁명 등이 산업혁명과 맞물려 생산력 증강.

- 국부론: Invisible Hands. 시장에 놔두면 최적효율(균형가격+후생증대) 달성. 정경유착적인 중농주의에 대해 엄격한 법질서에 기초한 시장원리+자유방임 주장. 시장경쟁(가격결정)+사유재산권. 분업구조. 인구증가→노동증가→분업필요→고용증가→소비증가. 세이(Say)의 법칙.

## 2) 신고전학파

- 수정자본주의. 자유방임주의의 사각지대 발생. 실업. 1929년 대공황. 케인지안. 유효수요이론. 재정정책. 1940~70년 세계적인 경기침체까지 지속. 이후 스태그플레이션 확인
- 독일식 자본주의: 자유주의 이후 자본주의의 내부갈등, 계급충돌 등 발생. 사회주의 운동증대. 비스마르크의 공장입법(자본가에 대한 노동자의 고용환경 개선정책). 19C 후반 세계최초로 사회보장제도 수립. 노동자의 복지개선. → 20C 초반 영국/프랑스 등에 전파(비버리지보고서 등), 2차 대전이후 북유럽 사민주의 모델에 영향.

## 3) 신자유주의

- 통화주의학과(공급중시학과=한계효용학과=시카고학과). 재정정책 대신 통화정책. 금리변화로 시중유동성 적정관리. 영국(대치), 미국(레이건), 일본(나카소네) 채택.
- 민영화+규제완화+감세의 구성된 정책세트. 1990년대 사회주의 실패로 자본주의 승리선언. 시장확대. 낙수효과에 따른 후생증대론.

## 4) 대안모색기

- 경제오염(Economic Pollution). 고장 난 신자유주의의 사고. 부채경제와 파생상품의 금융위기. 금융독주+자본탐욕. 신용팽창. 적자생존+승자독식. 빈부격차. 불행증대(실업양산, 환경악화, 독점심화, 공공부족 등). 복지갈등. 정경유착. 모럴해저드.

## 5) 자본주의 주요철학과 비교

신자유주의(영미) 자본주의	국가관리(일독) 자본주의	아시아적 도덕경제론
물건(돈)중시	물건(돈)중시	인격존중
무한욕망	무한욕망	욕망조정(억제)
개인중심	국가중심	인간중심
개성(자아)	비개인성(無我)	인간성(我의 사회화)
자유방임주의	강제된 연대	자유 의지에 의한 연대
경쟁	결탁(관리된 경쟁)	협력(상호부조)
시장만능주의	시장관리	경제의 도덕적 운영
적자생존	자기억제(애국심)	상호우애
민간섹터(民)	정부섹터(官)	NPO·NGO(公)
민간은행	정부계열 금융기관(財投)	윤리은행(협동조합조직)
영리목적의 자금	영리·복지목적의 자금	자유의지를 지닌 자금

## 2. 한국의 복지논쟁 몇몇 키워드

- 복지공급: 사회보험, 사회서비스, 공적부조 등
- 복지수요: 청년복지 vs. 노인복지,
- 보편복지 vs. 선별복지: 베버리지보고서(NHS, 국가복지) vs. 시장적 잔여복지
- 복지의 시장화: 교육, 의료, 환경 등 '돈으로 살 수 없는 것들'

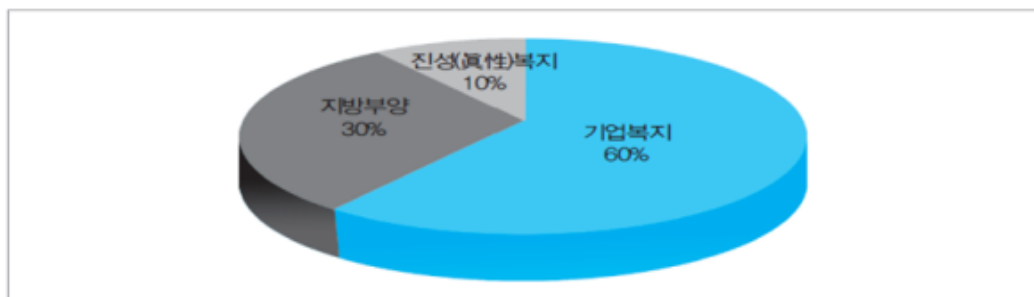
- 복지시스템: 저부담/저복지 → 고부담/고복지. 철학, 정치, 국민적 선택문제
- 복지다원주의: 경로의존성. 비교제도론.
- 복지의 사회적 분화: 법적복지, 재정(=조세)복지, 기업복지 등
- 복지혼합: 누가 복지서비스의 공급주체인가?(마틴 포웰)

국가복지(State Welfare)	복지국가로서 국가적 요소강조. 공공적 성격. 시장실패의 강조. 정부 중 중앙·지방역할론, 재원·규제 등 논의부족
시장복지(Market Welfare)	시장이 국가보다 효율적. 국가실패의 강조. 사회서비스 등 준(Quasi)시장 민간위탁 및 민영화 문제에 소홀
자원복지(Voluntary Welfare)	NGO, NPO, SE, 제3섹터 등. 박애적 및 부조적 접근. 시민사회의 복지확장(기든스) 등. 공동체주의. 사회적자본
비공식복지(Informal Welfare)	가족, 친구, 이웃의 지지. 우파적 시선. 사적이전

- 티터머스(Titmuss)의 복지관련 3대 국가역할(복지정책 모형)
  1. 선별복지: 잔여적 복지정책 모형. 시장·가족을 통해 복지 미충족 때 국가개입
  2. 기업복지: 산업성취·성과 복지정책 모형. 산업성취 및 업적기초 욕구충족의 국가정책
  3. 보편복지: 제도적 재분배 복지정책 모형. 시장 아닌 국가의 보편적인 서비스제공
- 한국의 복지공급 시스템

한국의 복지제도	내용
사회보험	5대 보험(국민, 건강, 고용, 산재, 장기요양). 1차 안전망. 강제성. 자기부담의 내부복지. 사각지대. 세계 3국가. 연금개혁 논쟁부각. 청년연장. 고부담/저급여 방향.
사회(복지)서비스	정상적 사회생활 지원제도. 아동, 노인, 장애인, 여성, 재활복지 등 개별욕구에 대응. 현금 대신 서비스제공. Boucher제도. 지방재정. 전달체계 문제부각
공공부조	최저생활 빈곤구제. 2차 안전망. 기초생보. 소득재분배. 조세투입. 자활의욕 ↓. 7종류 맞춤형여(의료/교육/자활/주거/장제/생계/해산급여). 차상위계층 소외문제(4~7% 구간)

### 3. 복지시스템으로서 기업복지: 한국모델?



3대 복지체계 구분과 내용

기업복지	일본적 복지모델의 핵심 기업사회의 근거. 종업원복지주의, 경영복지주의, 정규직중심 생활급, 종신고용·연공서열 통한 기업협력적인 노조활동, 정부복지의 기업위탁(기업성장 위한 특혜제공) → 신자유주의 도입으로 기업복지 붕괴 → 제외계층 박탈감과 복지 사각지대(하청근로자·비정규직 제외).
지방부양	기업복지 사각지대 위한 정부보호망, 지방산업·중소기업·농촌의 복지배려 → 공공사업으로 재정지출, 민심지지와 복지수혜의 교환, 자민당 이익유도 정치에 의한 지방통합, 일본의 재정지출 최대비목이 공공사업투자. 세수의 사회보장 투입 대신 공공사업으로 지방투입. 다나카(田中角榮)의 '일본열도개조론'이 대표.
진성복지	보안복지 최후보루, 복지안전망의 최저기반인 생활보호제도가 대표. 근로능력 있다면 기본적으로 제외. 생활보호기준 이하 세대 중 보호세대는 15~20%에 불과. 최근 증가. 고령자·환자·모자가정 등 한계가구가 해당.



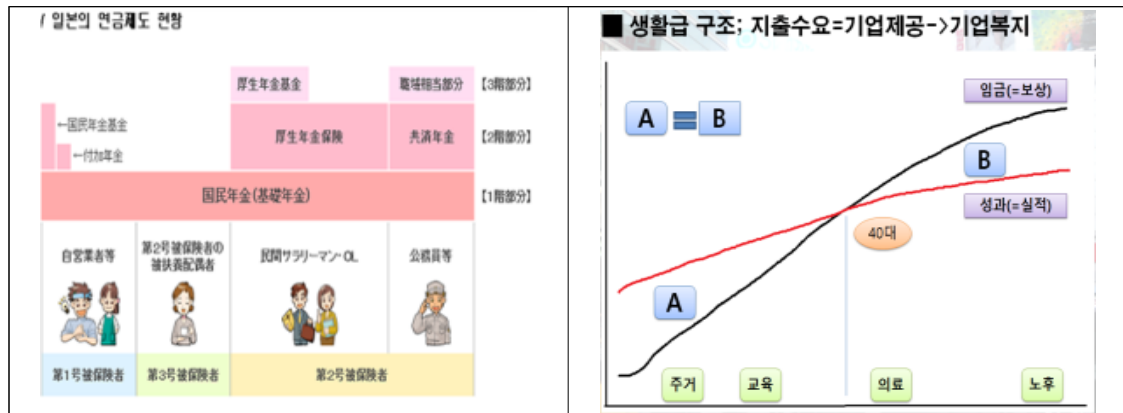
#### 4. 모델변화와 복지약재로서 연금, 임금 등

- 성장모델 변화와 복지수요 증가논리



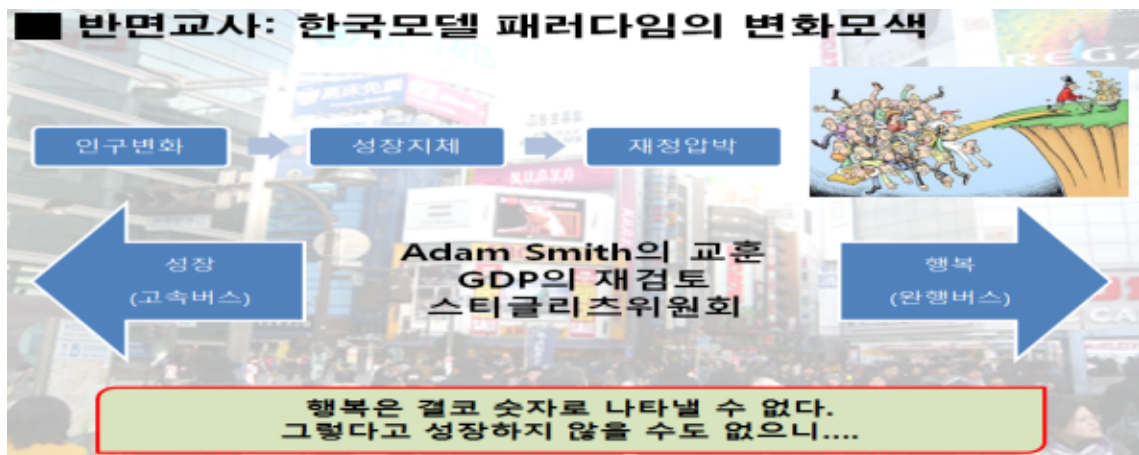
- 2015년 9월 논란쟁점: 정년연장, 임금피크, 청년실업, 낙수효과 등
- 취업규칙, 해고규정의 이해관계는 어떻게 설정되는가?
- 청년실업을 야기하는 근원적인 이유는 무엇인가? 베이비부머의 고용과점인가?
- 정부정책의 고민은 과연 타당한가. 정경유착적인 전선혼돈 혐의는 없는가?

- 복지수요와 연금제도 및 임금제도

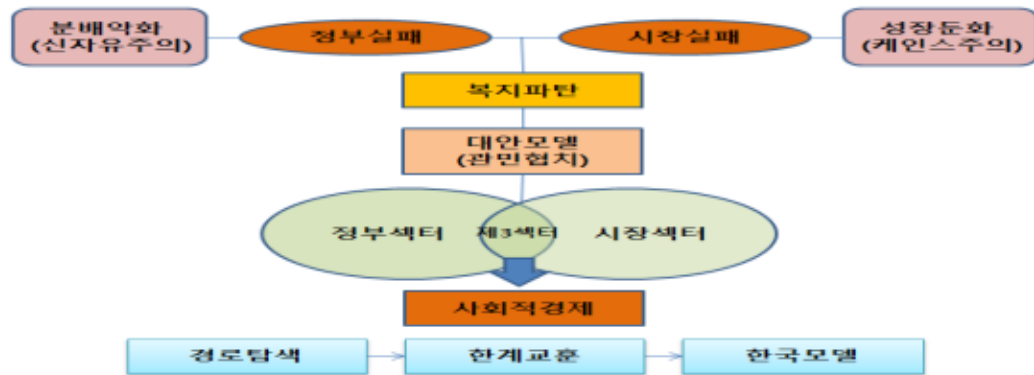


#### 5. 대안모델로서 사회적경제의 대두

- 새로운 패러다임의 필요제기



- 기본적인 논리맥락



### III. 복지갈등, 그 전달체계와 해법고민

#### 1. 자원조달 및 활용문제

- 부족한 복지재원: 격차확대의 불가피성. 노동시장의 불확실성 증대. 경비절감형 경영전략에 따른 임금 정제 지속. → 중산층 탈락증가. → National Minimum으로서 정부복지의 필요성 증대. 지속적인 증액 불가피 → 문제는 복지공급(재원부족) ↔ 국제비교 결과가 낮은 건 연금수요가 아직은 부족. 때문에 늘어날 고령화 감안하면 예산 늘리는 게 부담.
- 기존재원의 활용한계: 기존 재원활용의 불투명성과 비효율성 지적. 복지재원 전달체계의 체증과 누수 현상 확인. 복지만족도 낮은 건 정책체계와 전달체계에 문제 있다는 혐의. → 기존재원의 효율성을 제고하는 방향의 재검토가 선행조건.
- 재정분담: 분권교부세(2005년) 도입 이후 지자체 복지재정 압박증가. 신규의 사회서비스 대거 시행과 기초노령연금, 보육료지원 등 확대결과. → 지방이양사업의 국고환원 요구증가. → 중앙정부와 지자체의 재정분담 구조 재검토 필요(지자체; 재량적 복지사업, 중앙정부; 표준화된 공공부조)
- 추가재원 확보문제: 유력방안은 증세를 통해 재정안정성 도모와 동시에 추가재원 확보 가능하지만 '증세의 저주'가 정치권에서 먹힐지 의문

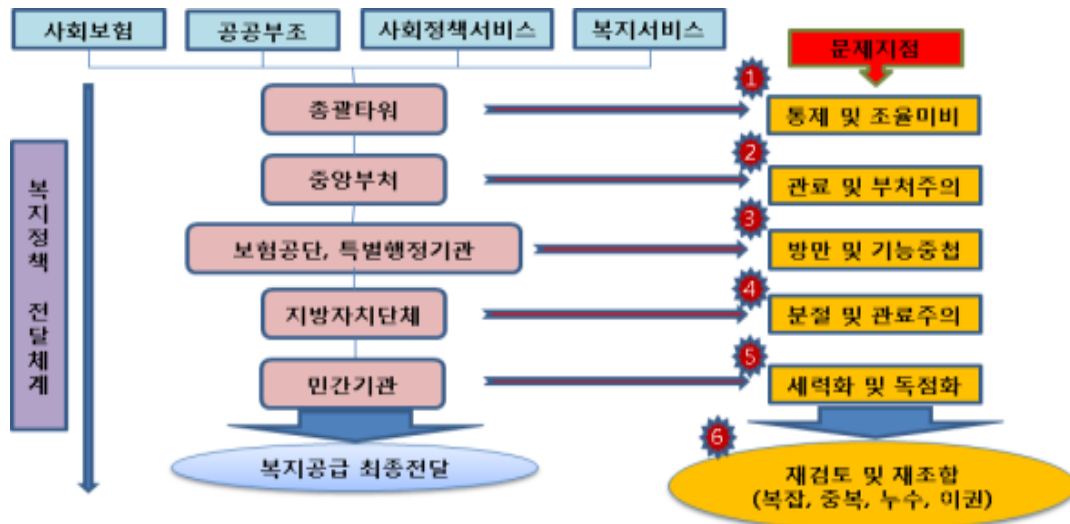
##### 1-1 해법: 복지재원의 확대방향은 대전제.

- 복지수요의 증가는 불가피. 장기안정적인 복지재원 필요. → 기존재원의 효율성 위한 명확하고 투명한 전달체계 시급. 재원누수 막을 구조개혁으로 낭비해소와 재분배. 이후 추가적인 복지재원 확보노력. → 증세, 부채 등 사회적 타협필요.
- 예산증액: 장기적으로 증액하되 하향안정화를 위한 장치마련. 이를 통해 지속가능성 확보필요. → 재원증액은 방법론과 규모론 요약.

#### 2. 전달체계의 비효율

- 수급불일치와 효율저하; 복지수요 증가에 따라 최근 다각적으로 늘어난 예산 및 제도의 효율적 소화가 어려운 상황. 모세혈관까지 다다라야 할 복지공급의 전달체계에 각종 체증과 누수목격. 다품종의 관련정책 보유했음에도 불구하고, 최종단계에서 복지체감도가 낮은 이유. → 모든 정책 있지만 기능은 의심.

〈복지정책의 전달체계와 그 문제점〉



## 1) 총괄타워의 부재

- 개별약진의 전달체계; 종합적인 복지체계 구성필요 불구 개별약진. 개별부처의 움직임에 따라 사업대상별, 특성별로 정책마련. 그럼에도, 최종공급은 지역단위에 집중. 공급자 중심의 통합기제 한계 → 컨트롤타워 통해 통합성 필요.
- 관리미비; 제도·서비스 못 따라가는 관리미비도 총괄기능 부재 탓. 복지정책은 '욕먹는 정책'. 재원 늘어났지만 이를 따라잡는 후행작업은 역부족. 수요를 따라가는 공급인프라 구축을 위해서도 총괄타워는 필수.
- 정책혼선; 단기간에 복지이슈와 관련정책이 일시에 진행되면서 상반된 내용이 단일정책으로 엮여 뒤죽박죽. 방향성 없고 혼란야기(민간 95%인 보육인프라에서 무상보육 실시?). → 게다가 복잡하고 세분화된 정책양산. 조율기능 없으니 균형감각 잃은 정책시행으로 과도한 쏠림발생. 복잡한 이해관계까지 개입.
- 인기영합적인 정책양산; 인기주의의 대표항목이 복지. 근본적인 패러다임 변화보다 단기, 인기영합적인 정책결과(가령 주거복지). → 재정부담 불구, 실효성 낮은 원인. → 조정과 조화를 추구필수. → 부처·이슈별 정치한 정책도입.

## ○ 해법; 총괄타워의 통제로 효율성 제고

- 총괄타워 설치; 다종다양한 복지정책의 효율성 제고하고 부처갈등·재원누수(중복지원)·도덕해이 방지 위한 중앙차원의 상위 컨트롤타워 필요. 강력한 형태의 권한·책임을 가진 단독총괄 필수. → 부처연합·주도·조정할 힘을 부여받은 가치 '사회통합연대수석'의 설치 및 운영. 실장급의 통제만 가능해도 관할 효율성은 제고. → 방법; 내각(총리실) vs 별도부처 vs 청와대 중 한곳으로 통일.
- 커버영역; 궁극적인 복지관련 제도와 정책총괄. 시장, 정부, 시민사회의 의견조율과 최종고민. 복지의 전달체계는 물론 복지서비스의 최하위체계와 연계된 시민사회 등 민간단체까지 아우르는 포괄적인 업무영역. → 제도설계뿐 아니라 이를 실행할 집행기관에 대한 고려 우선.
- 부처협력과 방향수립; 각 분과별 담당공무원과 민간전문가로 구성된 의견조율 기능강화. 부처별 전문성은 두고 이를 집행단계에서 조율하는 게 중요.

## 2) 중앙부처의 갈등

- 부처주의; 정책과 예산의 강고한 독점주의 유인관행. 大부처주의에 따른 중복발생. 부족한 연대성과 폐쇄성이 정책효율성을 가로막는 장애로 기능.
- 어려운 통합이슈; 부처별, 공무원별 간극이 너무 크고 주도권 박탈에 따른 우려가 상시적. 통합적인 관리대안은 필연적이나 업무와 예산 등 포기의미. 전문부처주의. → 조정기구의 강화필요. 사회정책 총괄관리 확대필요.

### ○ 해법; 관료 및 부처주의 타파

- 중앙부처 문제는 조직과 이념문제. 전체적인 공유 키워드 없어. 모니터링 기능을 구축운영해도 커다란 키워드가 부재. 상위의 통합이슈로 가야할 필요. → 중앙부처의 전문성은 인정. 통합하면 대(大)부처주의 한층 심화될 우려.
- 상위의 컨트롤타워 운영; 행정부 상위의 총괄타워 통한 전체적 조율 및 기능분담에 따라 일정부분 중앙부처의 협력도모. 개별부처의 이해조정과 관련정책의 재조정 및 재검토 권한으로 부처주의 해소.
- 복지정책의 통합요소 강화; 사회보장기본법 개정예 따라 평생사회안전망 개념도입으로 사회서비스는 복지뿐 아니라 보건, 고용, 주거, 교육, 문화, 환경까지 포함. → 유관영역 정책추진 위해 사회보장 급여, 품질, 정보, 통계관리 등 체계정비 및 구축필요. → 부처와 부문별 분절정책의 통합적 접근 가능 기대.

## 3) 중간조직의 중첩

- 비효율적 행정상징; 다양한 개별부처 산하 중간조직 산재. 정확한 정책내용의 이해와 복지전달을 위한 장벽제거가 필요함에도 불구하고, 이기주의와 관료화가 실효성 저해. → 정보유통의 폐쇄성으로 한정된 자원이 그나마 일부에게만 집중되는 현상. 자금지원은 줄서기라는 인식.
- 정책루트의 중첩중복; 중간조직이 있는 복지이슈의 경우 필연적으로 고비용 구조가 목격. 신청→상담→심사→결정에 이르는 각종과정에 중간조직이 개입해 수요자를 피곤하게 하고 효율성은 떨어뜨림. → 일괄컨설팅 정보제공.

### ○ 해법; 방만 및 기능중첩 재검토

- 중앙부처의 복지이슈를 실행하는 산하단체의 문제. 공단, 진흥원 등 293개 중간단위 전달체계 존재. Matrix 관리로 관련기관 예산과 조직운영 등의 세부항목 모니터 필요. → 현장방문 후 확인과정을 거쳐 방만-중복여부 재검토
- 제도도입 따른 신규설치 증대; 사회서비스 신규도입으로 이를 공급할 사업기관이 급격히 증대. 부처별 및 사업별로 설계된 다각적 전달체계는 중복, 분절, 비효율성 증가의심. → 복지공급 아래로 내려 보내도 중간조직의 효율적인 지원과 관리가 부족. 때로는 체증에 걸려 효과 없어 → 재검토 필요.
- 제공현장의 무정부화; 사회서비스의 시장화 정책으로 오인(바우처 및 보험방식). 경쟁 없는 형식적인 복지전달과 무능하고 열악하며 도덕적 해이에 뒷덜미를 잡힌 민간복지 현장다수. → 부정수급 여지.

## 4) 지자체에의 편중

- 복지의 최종적인 전달체계로서 지자체 문제; △인원부족(증원으로 꽤 해소?) △칸막이(정책이 존재해도 하위로 내려가면서 통합성이 결여) △순환보직(전문성의 문제와 도덕적 해이) △복지수요의 민감도(복지수요의 명확한 정보 및 의지부족) △예산(거의 매칭으로 내려가는 복지사업의 지자체 예산부족)
- 과중한 업무; 제도운영의 최종전달은 지자체. 신규제도 대거증가로 운영목적에 충실한 행정 힘들어.

→ 한정인력으로 폭증하는 업무처리 곤란. 대상자 선정 위한 상담 및 정보제공 체증. → 복지정책의 집행 전달기구로서 역할. 개선방안 논의 때도 집중타깃. 공공영역의 책임강화 위한 지자체 조직개편 필요. → 전달체계 재검토는 지자체뿐 아니라 중앙정부, 민간, 제3의 영역까지 포괄.

- 복지수요 반영미약; 최근엔 복합적인 복지수요를 요구하는 지원대상자 증가. 적절하고 책임 있는 유연 대응 불가피. → 지자체의 정책수행 환경은 대응 불가능한 상태. 제도운영 효과반감. 재원누수의 최종원인; 복지대상자 선정 위한 정확한 자산조사 등 적정급여 지급과 자격변동 여건 등에 대한 추적관리 부실화.

#### ○ 해법: 분절·체증 및 관료주의 해소

- 사업의 재조정; 중앙 vs 지방의 양자차원의 복지사업 재조정 필요. 중앙정부의 역할과 지방정부의 역할을 명확한 기준으로 분리해 정책효과 제고. → 예산확보; 지자체의 복지예산 확보문제에 대한 근원적인 접근필요.
- 전달조직 개편; 지방행정개편과 맞물려 고려사항. → 동 단위 복지허브화의 필요성. 복지, 보건, 고용 등 3대 핵심기제는 동 중심의 행정 틀에서 고민. → 지자체단위의 One Stop 통합창구 필요. 복지내용은 단일창구 처리원칙.
- 협력체계 모색; 부족한 행정능력 모색과 함께 민간자원의 활용필요. 직접적인 서비스제공주체인 민간의 전달체계를 재조정 후 이와 협력적 발전모색. → 지자체 특수성을 반영해 이를 이해하는 민간단체를 통해 지역성과 참여성을 강화할 경우 복지가슈를 통한 지역부활도 가능.

#### 5) 민간기관의 폐단

- 최종단위인 하위 전달체계의 문제; 민감한 이슈로 지금까지 덮어뒀던 세력화 및 독점화된 복지관련 민간단체 대거양산. 종교단체와 조폭, 사학기관, 노인회, 장애인단체 등 강고한 장벽의 도덕적 해이 및 부패혐의 민간단체 존재.

#### ○ 해법: 세력화 및 독점화 견제도구 마련

- 전달시스템의 재검토; 민간기관의 수요자에 대한 민감도 높이는 차원에서 인센티브 및 지불제도의 개편필요. 바우처는 복지수요자에게 직접 가는 게 옳은 것으로 판단. 여전히 시설지원이 많다는 점에서 재원의 전달시스템 재고.
- 감시와 통제필요; 섬세한 모니터링 문제. 형식적인 사업 및 기관의 민간위탁에 따른 문제제기. → 공정한 성과평가와 심사기준 마련 및 적절한 재정제도 개선안 모색. 민간기구의 투명성 및 효율성 높이기 위한 관리감독. → 공익위원회의 도입, 인가제로 전환, 공시작업 철저 등
- 기존단체의 개혁; 엄격한 관리감독 방안마련(바우처사업의 등록제→허가제 등). 퇴출방법을 열어 민간영역의 효율성 제고방안. → 관련사업의 자료공유와 외부에서의 문제발신자(활동가) 육성 등 사회적 압박강화. 대학 등 준공공기관의 Rating자료를 통해 경쟁성·효율성 제고.
- 제3의 민간단위 공급주체 발굴; 세력화 및 독점화된 기존의 복지공급주체로의 민간단체는 정책체증과 누수원인. 복지재원의 독점적 탈취를 도모하는 거대합정. 낮은 실효성 원인. 정리와 개혁필수. → 제3의 대안모델 도입과의 경쟁체제 실험필요. 정확한 물과 적용으로 민간단체의 복지공급주체로서의 발전도모. → 기존민간의 정리와 제3의 공급주체 투입 후 대폭적인 재조합 시도. → 지역복지는 지역운동성과 연계해 갈 때 효과적(가령 교육과 직업복지).
- 자발적 생존능력 향상; 기존민간의 경쟁체제와 퇴출경로 확보 후 지속가능한 복지공급자로서의 기능유지를 위해 경영능력 향상필요. 정부의존, 압력증대로 이익을 얻을 가능성의 원천차단. 이해관계자 유인감쇄.

## IV. 복지갈등, 그 새로운 해법으로서 사회적경제

### 1. 복지체계의 혼란과 비효율

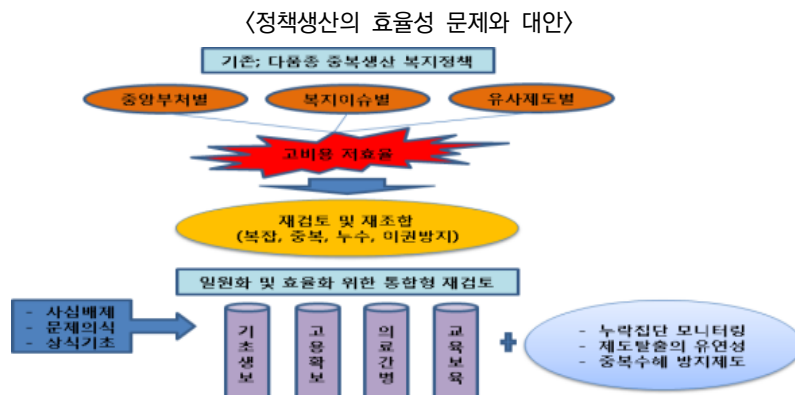
- 제도는 전부 있으나 효율은 낮은 딜레마; 다종다양한 복지제도와 이를 전달하는 중층적인 전달체계와 이해관계자, 그리고 복합수요를 요구하는 현장 등의 이유로 복지정책은 방황 중. → 복잡, 중복, 누수, 이권으로 요약되는 복지정책의 탄생과정과 그 전달체계의 총체적 재검토 및 재구축 필요성 증대.

#### ○ 해법; 전체그림 및 제도의 재검토

- 고려방향; △확대된 욕구 및 제도와 맞물린 수급조정과 관리체계 마련기준. △분절적이고 다기화된 공급환경에서 생애주기별 다양하고 포괄적인 복지욕구 대응하는 제공방법 △사회복지통합관리망 완성 전제로 현금급여와 서비스수급의 분리여부 △중앙정부와 지자체의 권한 재설계 △사회서비스 이전방식과 사업기관, 관리감독 기준 △읍면동 최종단위의 이원화된 서비스 제공구조의 개선 등
- 재정지원 방식변경; 사회서비스의 정부보조금 전달방식의 복잡성. 이용자, 기관, 사업지원 방식 등으로 다양. 이것이 기관차원에서 혼재. → 사업성격별 및 영역별로 적정 지원방식 전면 재검토 필요. 바꾸쳐 등의 올바른 정보와 교육 등 필요.
- 통일적인 로드맵과 밑그림; 사회복지통합관리망 보강. 전달체계 개선을 완성하자면 부처주의와 이해관계자를 넘어 종합적이고 일관된 정보망 마련 불가피. 자산정보의 공유와 주기적인 상황변화의 반영을 통해 복지수요자의 체감도 향상.
- 전담부서 필요성; 복지집행은 지자체가 대부분 책임. 넓은 의미의 서비스제공과 효율제고를 위해서는 일관된 조직필요. → 복지수요자의 문제인식·포착, 용이한 접근, 욕구문제진단, 급여·서비스제공 등의 전반적인 과정을 지원하는 조직. 인력과 정보, 재정을 통합해 관리할 필요성. → 다종다양한 사회서비스 사업기관의 진입과 점검, 관리영역도 포함.

### 2. 복지정책의 내용생산

- 신규정책의 확대도입; 새로운 제도도입 및 적용대상 확대는 지속적. 2000년대 중반이후 다양한 사회서비스 도입(2008년 노인장기요양보험제도, 2011년 장애인활동지원제도 등). → 제도화되지 않은 서비스가 대거 제도권으로 편입(돌봄제도, 장애아재활바우처, 산모신생아도우미사업, 지역사회서비스투자사업 등)
- 다품종 소량생산 형태; 세분화된 각종 제도 및 서비스 개시로 사실상 없는 정책이 없을 정도로 복지제공 항목은 증대. → 그럼에도, 효율성 의심. 정책의 미작동과 재정의 미지원이 문제. 쏟아냈지 관리되지 않는 다품종의 복지정책 한계. 일부는 현실상황과 부합하지 않는 상호 충돌적인 정책내용까지 있어 혼란초래.



○ 해법; 정책생산 및 내용 → 분리분절된 정책문제의 해결대안

- 영역별 우선가치의 선정; 정책의 효율제고를 위해 부차내용별로 충돌하지 않는 정합적인 정책내용의 생산(가령 양육수당과 맞벌이문제). → 복지생산 과정에서의 추구가치 문제. → 고려전제는 보완성의 원리
- 기존의 정책발의 및 채택과정; 다품종의 세분화된 정책항목 발의 및 채택. 중앙부처별, 복지이슈별, 유사제도별 출발에서 비롯된 다품종 소량생산방식이 주류. 중복과 누수문제의 발생원인. 고비용 저효율의 배경. → 소품종 대량제공 형태로 이전되는 게 바람직. 복잡, 중복, 누수, 이권 등 기존의 복지정책이 내포한 태생적이고 광범위한 문제해결을 위한 총체적 재검토와 재조합 필요.
- 통합형 정책생산 루트구축; 일원화 및 효율화를 위한 통합형 재검토. 이때 기본전제는 공익을 위한 사심배제와 치열하고 구체적인 문제의식, 그리고 누구든 공유하는 상식에 기초한 정책설계.
- 통합 방법론; 다품종 소량생산을 소품종 대량제공을 위해 기존 카테고리를 포함해 새로운 복지수요까지 동시에 함께 묶을 수 있는 방법론 필요. → 대략적인 통합루트는 이슈별로 묶는 게 어떨까. 기초생보, 고용확보, 의료간병, 교육복지 등 복지수요가 가장 큰 이슈로 전체 밑그림을 그리는 방법. → 이후 누락집단의 모니터링과 제도탈출의 유연성(특히 기초생보), 중복수혜 방지를 위한 명확하고 투명한 판단근거(재산소득 등)의 구축과 공유필요.

## 2. 정책의 Governance

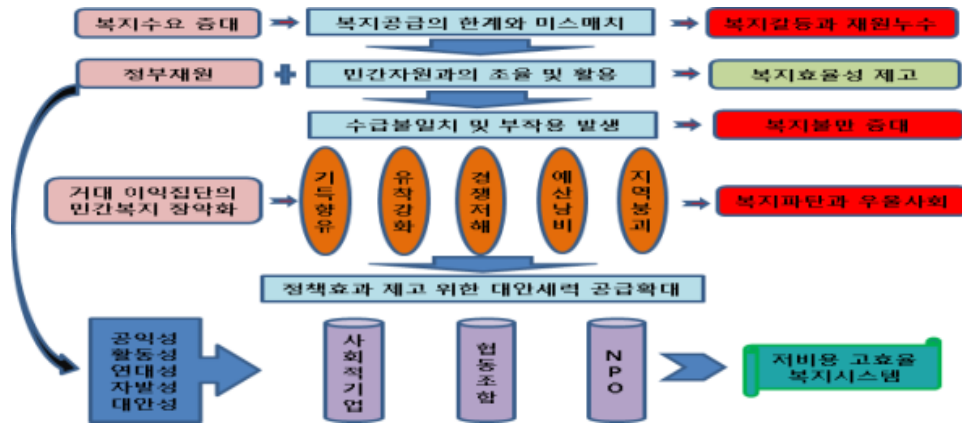
- 외연확대와 통제유인; 복지의외연 확대는 기정사실화. 복지전달 체계의 효율성을 위한 구체적인 고민필요. 이 과정에서 부작용 발생. → 이해관계자와 부합하는 정치세력. 복지이슈에 예민해 이들 세력에 굴복타협하며 복지효율성을 저해.
- 여전한 복지논쟁의 기본문제; Governance의 주도권 쟁탈논쟁. 중앙 vs 지방의 이원적 접근법. 중앙파(지자체별 재정편차 크고, 단체장의 의자성향임기 등에 따라 안정적 복지제공 힘들어)와 지방파(지역복지는 지자체의 책임확대로 해소가능, 시간이 걸려도 지향해야) → 일부는 사회복지전담기구의 창설주장.

### 2-2. 해법; 정책의 Governance → 사회적경제의 자원결합을 통한 해결

- 상생의 복지수급; 참여, 협력에 의한 의사결정 및 수요자와 밀접한 지역-공동체와의 상생을 통한 서비스 생산 및 소비. 공급자의 상명하달 정책형성의 재검토. 공급주체→이해관계자→수요주체의 합의전제, 절차적 투명성과 효율성 기대
- 복지정책의 관점변화; Top-down에서 Bottom-up으로 복지정책 Governance의 변화모색이 필요한 시점. 제공자 중심이 아닌 이용자 중심. 사후보완이 아닌 사전예방 차원의 복지제공 패러다임 구축. → 수요자의 면밀하고 구체적인 체감정도의 이해로 효율성 제고모색. 수용자의 세밀한 복지욕구 포착 후 이에 적합한 서비스 설계-제공.
- 활용 가능한 관련자원 연계; 전달체계에서 수요자의 세밀하고 복합적인 복지욕구에 대응할 수 있는 외부자원의 적극 활용. 이들 외부자원의 발굴연계-의뢰를 통해 애초 계획한 서비스의 완벽한 제공시도. → 기존의 거대한 조직배경의 이익집단을 견제, 경쟁을 도모해 자연스런 퇴출모색. 일부세력의 복지제공 독점 프랜차이즈화의 경계.
- 민간자원; 공익성, 활동성, 연대성, 자발성, 대안성을 갖춰 시장과 정부의 중간지대에서 복지수급을 제안-조율-공급할 민간자원의 적극적인 발굴필요. 기존대비 정책효과를 제고하는 대안세력의 공급확대. → 사회적 기업, 협동조합, NPO 등 시민사회와 연계된 내발적인 역량보유의 복지공급 모델수립.
- 대안주체의 운영원칙; 민간자원이 조합된 대안주체의 사전→중간→사후의 3단계 중층 모니터링과 명확한 행동원칙 제시. 검증 및 감시시스템 수립. 책임감 강화해 부작용 줄이는 장치마련. 복지공급주체의 선정과정에서 문턱은 낮추되(경쟁촉진) 조건은 까다롭게 규정. 선정이후 중간사후과정에서는 주기적인 감시시스템과 검증작업을 통해 정책 효율성 타진. → Penalty와 Incentive로 행동유인.



〈사회적경제와의 공동 Governance 모색〉



#### IV. 보족: 그림에도 고민해봐야 할 몇 가지 복지논쟁

복지사회에 대한 7가지 논점(복지사회와 그 적들, 가오렌쿠이)
1. 복지사회는 부자나라에서만 가능하다.
2. 복지사회는 비효율을 야기한다.
3. 복지국가는 실패했다.
4. 복지사회는 시민적 자유를 훼손한다.
5. 복지사회는 국가부채를 늘린다.
6. 복지는 사람들을 나태하게 만든다.
7. 부자의 자선으로 사회복지를 대신할 수 있다.

- 복지국가는 정말 효율이 낮은가?
- 시장이, 자선이 사회보장을 대신할 수 있는가?
- 저소득층 대출이 사회보장을 대신할 수 있는가?
- 감세와 시장우선주의로 국민이 부유해질 수 있는가?
- 복지사회의 최대반대자와 지지자는 누구이며 진정성은 무엇인가?
- 자유주의적 균형과 효율은 어떻게 개혁의 장애가 되는가?
- 누구를 위한 경제발전이어야 하는가?
- 복지를 위해 세금을 더 낼 수 있는가?
- 사회적경제생태계는 복지수급 붕괴를 막을 대안이 되는가?
- 사회적경제는 궁극적으로 필요한가, 불필요한가?



## ■ 참고

### 사회적 경제에 대한 철학적 단상

#### Brief Philosophical Sketch on Social Economics

정원섭(서울대 철학사상연구소)

#### ■ 직업으로서 사회적 경제?

##### \* 사회적 경제에 대한 규정들

김종걸, 사회적 경제 : 시장 중심적 자본주의의 한계를 극복할 유력한 대안 모델

사회적 경제의 글로벌 리더 요건

첫째 : 사회 개혁가로서 소양

둘째 : 경영자로서의 능력

셋째 : 코디네이터로서의 자질

#### 「사회적 기업」에 대한 서울시의 규정

: 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역 주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구 하면서 재화 및 서비스의 생산, 판매 등 영업활동을 수행하는 기업으로서, 「사회적기업 육성법」 제7조 의 규정에 따라 고용노동부장관의 인증을 받은 기관

#### Investopedia

A branch of economics that focuses on the relationship between social behavior and economics. Social economics examines how social norms, ethics and other social philosophies that influence consumer behavior shape an economy, and uses history, politics and other social sciences to examine potential results from changes to society or the economy.

#### Global Social Economic Forum 2013 (Gsef 2013)

“사회적 경제는 ‘민주적 의사결정구조를 갖추고, 자본에 따른 수익배분을 제한하는 원칙에 따라 운영되는 조직들의 활동’을 의미한다. 새로운 개념인거 같지만 공정무역(Fair Trade), 지역화폐(LETS), 생활협동조합, 사회적기업, 마을기업 등 한번쯤 들어봤던 활동 등이 사회적 경제 활동에 속한다.

사회적 경제는 오늘날 고용문제의 대안적 형태의 일자리를 창출하고 우애의 원칙에 기초한 지역사회 네트워크 구축을 통한 사회적 지지망을 보다 공고하게 만들뿐 아니라 이런 사회적 네트워크 확장을 통해 다른 사회 서비스의 소비를 촉진하는 기능도 한다는 점에서 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다.

#### 사회적 경제의 발생 배경

“서구 국가들은 일찍이 지금과 같은 풍요를 누리지 못해왔으며 지금과 같이 극심한 불평등 또한 경험하지 못했다. 현재 유럽에는 수천만명의 빈곤층과 소외계층이 존재한다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 새로운 목표를 지향해야 할 것이다. 특히 노동과 소득에 의존적인 현재의 사회권을 그로부터 분리해낼 수 있는 연대경제라는 목표를 지향해야 할 것이다.” - Jean-Paul Marechal

\* 분배의 대상

: 희랍 시대 가장 중요한 분배는 공직의 분배

: 재화를 교환하는 활동, 즉 경제 활동은 사적인 영역

\* 바보: 공직 영역에 무관심한 채 경제 활동 즉 개인적인 이윤 추구활동만 열심히 함

\* 직업

A job is an activity, often regular, and often performed in exchange for payment.

목적 : 생계유지, decent life

요건 : 일정 수준 이상의 안정적 급여

\* 노동의 소외

\* 끊임없는 기술 혁신

⇒ 각종 경제적 주기 단축

⇒ 사회적 유동성 강화

⇒ 적응 능력 강화 필요 empowerment 특히 도덕적 판단 능력 절실

참고 자료

맹자 (만장 하 제1장)

孟子께서 말씀하셨다.

"백이伯夷는 눈으로는 부정한 것을 보지 않았고, 귀로는 부정한 소리를 듣지 않았다.

바른 임금이 아니면 섬기지 않고, 바른 민이 아니면 부리지 않았다. 세상이 잘 다스려졌을 때에는 나아가 다스렸고, 혼란할 때에는 물러났다. 횡포한 정치를 하는 조정이나 횡포한 백성들이 사는 곳에는 차마 살지 못했다. 아무 것도 모르는 시골 사람과 함께 사는 것을 관복차림으로 시켜면 진흙에 앉는 것과 같이 생각했다. 주紂의 세상 때에는, 北海의 변두리에 살면서 天下가 맑아지기를 기다렸다. 그러므로 백이伯夷의 기풍을 듣게 되면, 탐욕한 사나이가 청렴해지고 나약한 사나이가 지조를 갖게 된다.

이윤伊尹은 '누구를 섬길지 임금이 아니며, 누구를 부린들 민이 아닌가?' 라고 하여, 세상이 잘 다스려졌을 때에도 다스려러 나아가고, 세상이 혼란한 때에도 나아갔다. '천이 이 민을 낳으심에 먼저 안 사람(先知)으로 하여금 뒤에 알게 될 사람(後知)을 깨우치게 하고, 먼저 깨달은 사람(先覺)으로 하여금 뒤에 깨닫게 될 사람(後覺)을 일깨워주게 하였다. 나는 천이 낳은 민 가운데서 먼저 깨달은 자(先覺者)이다. 내 장차 이 道로써 이 민을 일깨워리라.' 라고 말하였다. 天下의 민 중에서 미천한 남자, 미천한 여자(匹夫匹婦)라도 요순堯舜이 배푼 은택을 입지 못한 자가 있으면, 자기가 그를 밀어 도랑 가운데에 넣은 것같이 생각하였다. 그 天下의 무거움으로서 스스로 떠맡은 것이다.

유하혜柳下惠는 더러운 임금을 부끄러워 않고, 작은 벼슬을 사양하지 않았다. 나아가서는 자기의 어짐(賢)을 숨기지 않아서, 반드시 그 道理로서 하였다. 버림을 받아도 원망하지 않으며, 곤궁에 빠져도 근심하지 않았다. 아무 것도 모르는 시골 사람과 살면서도 너그럽게 대하고, 차마 떠나지 못했다. '너는 너고 나는 나다. 비록 내 곁에서 별거벗고 있다 한들 네가 어찌 나를 더럽히겠는가?' 라고 하였다. 그러므로 유하혜柳下惠의 기풍을 듣게 되면 비루鄙陋한 사나이가 너그럽게 되고, 천박한 사나이가 후덕하게 된다.

孔자가 제齊나라를 떠나실 적에는 밥하려고 일어 놓았던 쌀을 건져 가지고 갔지만, 노魯나라를 떠나실 적에는 '내 발걸음이 왜 이다지도 무거우냐' 라고 말씀하셨다. 父母의 나라를 떠나는 道理였다. 빨리 떠나야 할 때에는 빨리 떠나고, 오래 있어야 할 때에는 오래 있고, 머물러 있어야 할 때에는 머물고, 벼슬할 수 있을 때에는

벼슬하신 이가 孔子이셨다."

孟子께서 말씀하셨다.

"백이伯夷는 聖 중에서도 淸한 者요, (맑으신 분)

이윤伊尹은 聖 중에서도 任한 者요, (떠맡은 분)

유하혜柳下惠는 聖 중에서도 和한 者요, (調和하신 분)

孔子는 聖 중에서도 時한 者입니다. (때에 맞게 하신 분)

孔子를 일러서 集大成(여러 가지를 많이 모아 크게 이룸)이라고 한다.



3주

## 사회적경제와 사회적신평

### [강의 Point]

1. 시장경제의 작동원리 알기.
2. 시장경제에서의 빈곤의 확산에 대해서 이해하기.
3. 해결방안으로서의 사회적경제에 대해서 알기.



## 1. 역사의 종말?

1930년대 일본 교토(京都)대학을 중심으로 성행하던 교토학파에서는 근대의 초극(超克)이라는 단어를 사용했다. 근대사회(modern society)를 초월하고 극복해야 한다는 것이다. 그 논리의 밑바닥에는 천황중심의 대동아 공영권으로 이어지는 날카로운 비수가 숨겨져 있었다. 그럼에도 문제제기는 한편 통렬했다. 정치적 자유주의(대의제 민주주의)와 경제적 자유주의(자본주의·시장주의)라는 근대사회의 2가지 운영축이 공동체의 파괴, 황금만능주의, 인간성의 소외 등을 가져온다는 것이다. 일본 가미가제특공대의 유서집을 읽다보면 그들이 얼마나 근대사회의 작동원리와 가치를 미워했는가를 알 수 있다. 이것은 히틀러의 나치즘, 무솔리니의 파시즘의 논리 속에서 그대로 발견된다.

필자가 조금은 극단적인 형태의 비판을 열거했으나, 사실 근대사회에 대한 비판은 마르크스주의, 포스트모더니즘, 현대의 공동체주의자들에 이르기까지 다양한 차원에서 면면히 이어져 왔다. 마르크스에게 있어서 자본주의란 노동이 착취되고 기계의 일부분으로 고착화되는 사회였다. 노동은 인간을 완성시키는 수단이 아니라 고통과 소외의 과정에 불과했다. 마르크스는 노동 결과물로부터의 소외(배분의 문제), 노동 과정으로부터의 소외(생산과정의 문제), 그리고 노동 그 자체로부터의 소외(인간성의 상실)라는 3가지 차원에서 자본주의를 비판했다. 찰리 채프린 주연의 <모던 타임즈>라는 영화를 생각하면 쉽게 이해가 간다. 주인공에게 있어서 노동이란 생계유지를 위한 고통 그 이외에 아무것도 아니었다. 마르크스주의와 논점은 다르나 포스트모더니즘의 논리에서도 근대문명은 억압에 불과했다. 개개인은 연대와 배려의 자그마한 인적 공동체에서 벗어나 파편화된 형태로 존재한다. 그리고 경우에 따라서는 국가·국민이라는 상상의 공동체 속에서 애국심을 강요받는다. 정확한 시간인식, 질서의식 등 근대사회가 요구하는 도덕률에 따라 규격화되며, 이에 순응하지 못하는 자는 사회에서 배제되기도 한다.

긴 시간 다양한 비판이 있었으나 근대사회의 대변인들에게 있어서 정치적 자유주의와 경제적 자유주의는 밝은 미래를 약속하는 언어였다. 왕과 귀족의 억압에서 벗어나 일반 시민에게 권력이 이양되었으며, 특권에서 경쟁으로 사람관계가 변화되었다. 이기심과 탐욕이 당당히 자신의 시민권을 주장할 수 있는 사회이기도 했다. 그것이 기술개발과 경제발전을 가져와 풍요롭고 자유로운 미래를 약속하는 것이었다. 그리고 상당히 성공한 것도 사실이다. 최대 경쟁자였던 사회주의 세력은 체제경쟁에 뒤쳐져 붕괴해 버렸다. 중국의 개혁개방(1979년), 베르린장벽 붕괴(1989년), 소련 해체(1991년) 등 일련의 사건을 통해 자본주의에 대한 대안으로서의 실험은 이미 '종말'된 것처럼 보였다. 프란시스 후쿠야마의 표현대로 '역사의 종말'이었던 것이다.

그러나 정말 이래도 좋은 것인가. 경제적·정치적 특권은 여전하며, 민주주의는 형식화되고, 빈부격차는 극심하며, 환경은 파괴되고, 의료·약품·물 등 인간생활의 가장 기초적인 필요조차도 제대로 공급되지 못하는데 역사가 과연 끝났다고 말해도 좋을 것인가. 사회주의의 견제력을 잃어버린 자본주의는 더욱 더 폭주하고 있는 것이 현실이다. 그리고 그것은 자본주의 발생 초기의 순수한 형태, 즉 자본의 이윤추구와 개개인의 자기책임, 그리고 경쟁의 끝임 없는 압박 속으로 '역류(逆流)'하는 경향도 강하게 나타난다. 마르크스는 1848년 그의 <공산당선언>에서 구체제를 뒤흔드는 공산주의라는 '요괴'가 유럽에서 출현해 결국은 전 세계의 권력을 잡아 갈 것이라고 선언했다. 160년도 훌쩍 넘는 지금, 자본주의를 부정하려는 시도든, 아니면 자본주의를 수정하려는 노력은 크게 약화되고 있다. 공산주의라는 '요괴'가 아닌, 신자유주적인 시장화의 '요괴'가 전 세계의 권력을 잡아가고 있는 것이다.

## 2. 근대사회의 논리구조

생각해보면 평등한 정치적 자유의 확보는 근대국가의 기둥이었다. 만민이 평등하다는 사실은 자연 상태에서 인간에게 부여된 기본법(자연법)의 일부로 받아들여졌다. 현실적으로 존재하는 왕권조차도 하늘이 내려준 것이 아니라 시민의 계약에 의해서 성립되었다고 생각했다. 각국에서 일어난 시민혁명은 절대 왕정을 타도하며, 봉건적 특권을 폐지하고, 시민의 참정권을 확보하는 과정이었다. 영국의 명예혁명(1688년)과 권리장전(1689년)은 자유로운 의회의 선거를 보장하고, 법제정과 세금부과 권한을 의회에게 이양시킨 중요한 사건이었다. 물론 여성과 무산자들에게까지 보통선거권이 확대되기에는 아직 긴 시간이 필요했다. 그러나 시민 권력을 인정하는 혁명은 미국독립전쟁(1776년)과 프랑스혁명(1789년)을 거치며 전 세계로 확산되어갔다. 아시아, 아프리카, 남미를 포함하여 현대사회를 규정하는 가장 강력한 정치이념과 체계는 정치적 자유주의와 그 실현형태인 대의제 민주주의였던 것이다.

근대사회의 또 다른 축은 바로 경제적 자유주의였다. 사유재산권에 기반 하여 자유로운 상행위를 정당화한 것이었다. 오랜 세월 경제적 이기심은 비난과 경계의 대상이었다. 성경에서도 “부자가 하늘나라에 들어가는 것보다 낙타가 바늘귀를 빠져가는 것이 더 쉬울 것이다”(마태복음 19:24)고 말했다. 이러한 인식은 동양사회라고 다르지 않았다. 유교에서 말하는 사농공상은 수평적 분업개념이 아니라 상공업을 천시하는 사회적 서열을 나타냈다. 전근대 사회에서의 상품교환이란 필요를 충족시키는 행위일 뿐이지, 이윤추구의 수단이 아니었다. 그리고 그에 걸 맞는 가치관도 형성되어 갔다. 특히 고리대금업은 윤리적으로 허용될 수 없는 범위였다. 베니스의 상인 샤일록이 그토록 추악하게 묘사되는 이유는 그가 유태인이기도 했으나 바로 고리대금업자였기 때문이었다.

이제 근대 자본주의가 성장하기 위해서는 이윤추구에 대한 정당한 시민권을 부여해야만 했다. 사유재산은 천부의 권리로 인정되며, 자유로운 상행위와 이기적 이윤추구는 사회전체의 행복증진을 위한 ‘이타적’ 행위로 격상되었다. 아담 스미스(A. Smith)의 다음과 같은 문장은 이러한 사고방식을 가장 잘 나타낸다. “우리가 식사할 수 있는 것은 정육점 주인, 양조장 주인, 빵집 주인의 자비에 의한 것이 아니라 자기 자신에 대한 그들의 관심 때문이다. 우리는 그들의 인간성에 호소하지 않고 그들의 이기심에 호소하며, 그들에게 우리 자신의 필요를 이야기하지 않고 그들의 이익을 이야기 한다”(김수행 번역 국부론, 상권, 22쪽). 이제 드디어 도덕철학은 개인의 탐욕에 대한 어떠한 제한도 가하지 않게 된다. 그 극단적인 표현이 바로 공리주의였다. 제레미 벤담(J. Bentham)과 같은 공리주의자들은 인간은 모두가 자기 자신의 쾌락증가와 고통감소를 당연시하며, 쾌락 마이너스 고통, 즉 총 효용(utility)을 극대화시키는 것이 바로 인간행위의 목적이라고 주장했다. 벤담에게서 쾌락이란 정신적 세계가 아니라 물질적이며 세속적인 쾌락이었던 것이다.

이후 이러한 공리주의적 사고방식을 경제적 인간(호모에코노미쿠스)라는 가정 하에 발전시켜 간 것이 바로 지금의 주류경제학인 신고전파 경제학이다. 물론 인간이 완전히 호모에코노미쿠스일리가 없다. 인간이 계산적이며 이기적인 성향만을 가진다는 가정은 사회를 위한 봉사, 친구와의 우정, 가족 간의 우애 등 인간생활의 다양한 모습을 반영하지 못한다. 만약 그렇다면 그 사람은 사이코패스로 불려야한다. 아무리 신고전파 경제학자들이라도 사이코패스를 분석대상으로 했을 리가 없다. 그들은 상품의 생산과 교환이 전면화 된 자본주의 사회 속에 살고 있는 사람들의 평균적인 행동원리를 호모에코노미쿠스로 정식화한 것이었다. 따라서 그것은 그것대로 의미가 있다. 시장경제 속에 살아가고 있는 인간의 단면을 아주 잘 나타내고 있기 때문이다.

그러나 2가지의 문제는 남는다. 첫째는 이기적인 인간이 아닌 협동하는 종(種)으로서의 인간, 봉사하고 헌신하는 윤리적인 존재로서의 인간에 대한 다양한 분석을 제외해 버렸다는 점이다. 우리는 자신의 이익만을 위해 움직이는 단순한 ‘경제인’이 아니다. 때로는 남들에게 베풀고, 공동체를 위해 희생하기도 하는 윤리적인 존재다. 개개인의 사익추구의 정당성을 강조한 아담 스미스의 가설은 사익을 견제하는 양심을 전제로 한 것이었다. 시장



이라는 ‘보이지 않는 손’은 양심이라는 ‘보이지 않는 가슴’에 의해서 제대로 작동되는 것이었다. 그러나 이에 대한 인식은 신고전파 경제학자들에게는 별로 없었다.

둘째는 시장이 완벽하며 심지어는 참여자 모두에게 행복을 준다는 사고방식이다. 표준적인 경제학 교과서에서 수요곡선과 공급곡선은 명확한 원칙에 따라 도출된다. 소비자의 효용극대화의 행동원리가 수요곡선으로 나타나며, 생산자의 이윤최대화의 행동원리가 공급곡선으로 나타난다. 그리고 수요곡선과 공급곡선이 만나는 곳, 즉 수요자와 공급자 모두가 만족하는 점이 바로 시장균형점인 것이다. 이 세계 속에서는 불평등도 불만도 들어갈 여지가 없다. 시장에 참가하는 모든 존재는 자신의 최선을 다하고 있으며, 균형점은 일정한 제약조건(기술 및 소득조건) 하에서 가장 만족스러운 선택을 한 결과였다.

그러나 과연 이러한 세계가 존재할 수 있을까. 과거 미국 시카고대학의 한 강의실에서 자유지상주의자 밀턴 프리드먼은 이렇게 말했다고 한다. 미국에서 흑인이 못사는 이유는 그들이 젊었을 때 공부가 아니라 노는 것을 선택한 ‘자유’의 결과라고. 그때 한 흑인 학생이 손을 들어 말했다. “프리드먼 교수님, 저에게 부모를 선택할 ‘자유’가 있었나요?” 같은 시기 시카고대학의 교수로 재직했던 일본의 저명한 경제학자 우자와 히로후미(宇澤弘文)의 증언이다.

누구나 부모를 선택할 자유는 없다. 가난한 학생들이 고액의 명품강의를 들을 ‘자유’도, 영어연수를 떠날 ‘자유’도 없다. 출세를 위해 부모의 인맥을 활용할 ‘자유’도, 내 집 마련과 부모봉양에 휘어 재테크에 전념할 ‘자유’도 없다. 출발점이 다르면 결과도 다르다. 그런데도 신고전파 경제학에서는 그 모든 행위는 최선의 선택의 결과라고 가정한다. 최선의 선택이 행복한 선택과는 차이가 나는데도 말이다. 결국 불평등과 불만에 대한 그 어떠한 해석도 제공하지 않는 것이다.

### 3. 특권 없는 사회

근대사회의 지향점은 바로 특권 없는 사회였다. 정치적 특권을 통제할 수 있어야 하며, 경제적 특권을 제어해야 했다. 그러나 실패했다. 왕과 귀족의 권력은 전문 정치인과 관료의 권력으로, 중세 특권상인들의 권력은 독점 기업가의 권력으로 대체되어 갔다.

제임스 뷰캐넌(1986년 노벨경제학상 수상)은 “악화가 양화를 구축”한다는 그레샴 법칙에 빗대어 정치에서의 그레샴 법칙을 말한 적이 있다. 개인적 욕심이 많은 정치인은 더욱 맹렬히 권력쟁취에 힘을 쏟으며, 그래서 더 좋은 정치인을 몰아낸다는 것이다. 많은 나라에서의 정치의 현실은 뷰캐넌이 염려했던 것과 크게 다르지 않다. 과거 마키아벨리는 <군주론>에서 비민주적 국가의 권력 획득과 유지 방식을 아주 잘 묘사한 적이 있었다. 그는 최고의 군주란 “우호세력을 만들고, 무력이나 속임수로 정복하고, 백성으로부터 사랑과 함께 두려움을 품게 하며, 해를 끼칠 가능성이 있는 정적은 모두 제거해야” 한다고 말했다(7장). 국민의 정치에 대한 무관심과 무지가 민주주의를 형식화시키며, 결과적으로 마키아벨리 식의 독재자의 출현을 가능하게 하는 것이다. 경우에 따라서 국가권력은 다수결 혹은 여론몰이의 형태로 소수자를 억압하기도 한다. 자유주의적 사고방식의 가장 밑바탕에 있는 관용과 합리적 토론의 정신이 상실되는 것이다.

경제적으로도 상위 1%가 지배하는 세상에 대한 불안감이 점점 커지고 있다. 이것이 2011년 미국의 월스트리트 점령운동과 영국의 청년폭동으로 나타난 것이었다. 세상살이의 출발점, 과정, 결과가 너무나도 불평등한 것에 대한 불만의 폭발이었다. 한국도 이와 다르지 않다. 세칭 금수저들은 혼맥·학맥·금맥의 동심원을 이용해 사회적 지위를 겹겹이 쌓아간다. 대다수의 서민들은 그들의 승승장구를 부러움과 자괴감으로 바라본다. 그 어떠한 통계를 열거해도 이 추세에는 변함이 없다. 소득불평등의 증가, 노동소득분배율의 하락, 비정규직 비율의 증가, 가계소득과 기업소득 간의 격차확대, 절대빈곤율의 상승 등 한국 땅에서 벌어지는 현실은 중산층이 몰락하고 빈

곤이 대물림되는 세상인 것이다.

혹자는 남에게 피해를 주지 않는 한 ‘자유’는 최대한 보장 받아야 한다고 말한다. 맞는 말이다. 사유재산과 자유에 입각한 영리활동이 시장을 통해 모두를 행복하게 한다고 말한다. 아주 틀린 말도 아니다. 이러한 이야기에 존 스튜어트 밀, 존 로크, 아담 스미스 등이 인용되기도 한다. 그러나 오해하지 말기 바란다. 밀, 로크, 스미스가 강조했던 것은 바로 ‘특권사회’로부터의 탈출이었다. 부당한 권력으로부터의 탈출(밀), 왕권신수설로부터의 탈출(로크), 특권상인으로부터의 탈출(스미스) 등 그들은 출발점이 평등한 개인을 강조했던 것이다. 이것이 바로 근대사회의 기본정신이였다.

민주국가의 운영원리는 누구나 평등해야 한다는 것에 있다. 기회의 평등이 바로 공정함의 기초인 것이다. 부와 지위와 능력이 대물림되는 신분제사회는 근대사회의 기본정신에 반한다. 바뀌야 할 일이다. 그러나 시정하는 방법은 의외로 간단하다. 가장 불리한 위치에 있는 사람에게 좀 더 많은 기회를 주는 것이다. 20세기 최고의 정치철학자 존 롤즈가 ‘최소 수혜자의 최우선 배분의 원칙’이라고 말했던 내용이다. 복지의 총량을 확대하고 가난한 자의 능력을 높이는 것, 그것이 정의로운 일이며 결과적으로도 좋은 경제적 성과로 귀결된다는 연구는 얼마든지 될 수 있다. 가장 중요한 것은 가난한 자에 대한 최소한의 공감능력이다. 복지에 관심이 부족하다면 늘려야 하며 세금이 부족하다면 걷어야 한다. 그러나 이 모든 것은 기득권층의 ‘선의’에 의해서 실현되지 않는다. 그것을 절실히 필요로 하는 사람들의 강력한 요구에 의해서 세상은 바뀌어갈 수 있다. 경제사회적 특권을 없애는 정치기획, 그 깨어있는 시민의 정치참여가 필요한 시점이다.

#### 4. 이기심의 공간으로서의 시장

모든 상품생산은 인간의 필요와 욕망을 충족시키는 행위다. 빵은 배고픔에서, 두툼한 외투는 추위에서, 그리고 의사의 진료는 병으로부터 우리를 보호한다. 우리가 살고 있는 자본주의란 상품의 생산과 교환이 곳곳에 침투한 사회를 말한다. 사회는 극도로 분업화되고, 모든 생산물은 시장을 통해 교환된다. 초과공급이 있다면 가격이 조정되고 이에 맞도록 생산은 감소하며 수요는 증가한다. 노동시장, 자본시장에서도 마찬가지다. 공급하려는 자와 수요하려는 자는 가격(임금, 이자)이라는 ‘보이지 않는 손’에 의해 조정되어 간다.

사실 시장이 꼭 이기심의 공간일 필요는 없다. 나중에 설명하겠으나 ‘상호적 이타성’에 입각한 경제(사회적경제)도 시장 속에서 훌륭히 작동된다. 그러나 시장의 주역은 역시 이기심이다. 이기적 시장참여자가 결국에는 사회전체의 행복(이타성)으로 귀결되어 간다는 논리가 오히려 자연스럽다. 아담 스미스의 논법이 그것이었다. 그리고 이것을 정치하게 논리화시킨 것이 바로 신고전파 주류경제학이었다. 이들에게 있어서 수요와 공급은 소비자의 효용과 생산자의 이윤이 최대화되는 행동원리를 잘 반영한 것이었다. 인기 많은 맨큐(Mankiw)의 경제학교과서 첫 장에는 경제학을 관통하는 ‘10대 원리’를 설명하고 있다.

내용의 중심은, 사람은 이기적이며(제4원리), 자유거래는 모두에게 이로우며(제5원리), 시장은 경제활동을 조직하는 가장 좋은 수단이다(제6원리)라는 것이다. 나머지는 이 뼈대를 보충하기 위한 원리로 구성된다. 그리고 그 뒤의 길고 긴 책의 내용은 바로 이것을 증명하기 위한 이론과 사례로 채워져 있다.

확실히 시장은 무수히 많은 개인들의 행동을 조정하는 가장 좋은 장치다. 적어도 현존하는 제도 속에서는 그렇다. 노동이 자본보다 상대적으로 풍부한 나라에서는 노동집약적인 제품의 생산이 유리하며 당연히 그것이 더 많이 생산된다. 스파게티수요가 냉면수요보다 많은 사회는 더 많은 자원을 스파게티 생산에 투입한다. 무엇을 얼마나 그리고 어떠한 방식으로 공급할지를 결정하는데 있어서 시장만큼 효율적인 제도를 인류는 아직 발명하지 못했다.

시장에 의해 인류가 전례 없는 풍요를 누리는 것도 사실이다. 시장에서의 경쟁압박은 도산의 공포로부터 벗어

나기 위한 피나는 노력으로 귀결된다. 특별이윤을 획득하기 노력(탐욕) 또한 맹렬한 물질 성장의 기반이었다. 생각해보면 인류사회는 아주 오랜 세월 맬서스의 인구함정에 빠져있었다. 경제적 잉여가 발생해도 그것은 금방 인구증가에 의해 소진되어 갔다. 인구가 너무 늘어나면 때로는 역병이 창궐하고 전쟁이 발발하여 강제적인 조정기제를 작동시켰다. 그러나 자본주의 하에서의 시장의 발전은 이 모든 제한에서 인류를 탈출시켰다. 인구도 급증하고 1인당 소득도 늘어났다. 인간의 이기심은 시장이라는 제도를 통해 그들의 필요와 탐욕을 충족시킬 새로운 '무기'를 장착한 것이었다.

## 5. 시장의 실패, 정부의 실패

그러나 시장이 제대로 작동되기란 참 어렵다. 먼저는 독점이다. 시장은 대부분 특권(독점)에 의해서 장악되는 경우가 많다. 시장이란 무수히 많은 참여자가 진검승부를 겨루는 곳이 아니라 강자가 약자를 착취하는 기울어진 운동장에 불과했다. 시장은 때대로 거짓말이 난무하는 곳이기도 했다. '계약의 실패'와 관련된 것이다. 예를 들어 육체적 정신적 약자인 치매노인 스스로가 요양시설, 간병서비스의 질을 판단하긴 아주 어렵다. 죽음을 앞둔 환자에게 의사의 한마디는 절대적인 권력을 가지며, 이 때 환자는 계약의 약자일 수밖에 없다. 정보를 제대로 판단할 능력이 없었을 때 소비자의 선택은 크게 상처받기 마련이다. 시장에서의 거래가 한 사회의 사회적 비용과 편익을 제대로 반영하지 못하는 경우도 많다. 경제학에서 이야기하는 '외부성'의 문제다. 시장에서 거래된다는 것은 원래 자신의 편익(수익)에 상응하는 비용을 지불한다는 뜻이다. 그러나 그렇지 않을 경우가 많다. 검은 굴뚝의 공장과 현대자동차의 활발한 생산은 스모그와 미세먼지로 나를 괴롭힌다. 그러나 그들은 나에게 어떠한 대가도 지불하지 않는다. 부(negative)의 외부효과인 것이다.

시장이 가져오는 불편함은 단지 이것만이 아니다. 시장은 거래에 참여할 능력이 없는 사람을 애초부터 배제시킨다. 지불할 능력이 없는 사람들은 그냥 죽어야 하는가? 이것이 문제다. 이것을 사고하는데 있어서 일본을 대표하는 경제학자, 우자와 히로후미(宇沢弘文)의 '사회적 공통자본'이라는 개념은 상당히 유용하다. 우자와는 신고전파 경제학에서 말하는 단순한 '공공재'의 사고방식(비배제성과 비경합성을 가진 재화로서의 공공재)에서 벗어날 것을 주문한다. 그리고 사회구성원이 누려야 할 기본적인 보편적인 권리를 보장한다는 차원에서 '공공재'를 재규정해야 함을 강조한다. 이것이 "설령 사적소유 또는 사적관리가 인정되는 희소자원으로 구성돼 있다고 해도 사회전체의 공동재산으로서 사회적인 기준에 따라 관리, 운영"되어야 한다고 설명한다. 구체적으로는 자연환경(대기, 물, 산림, 하천 등), 사회적 인프라(도로교통, 상하수도, 전력가스, 주택 등), 제도자본(교육, 의료, 금융 등)을 사회적 공통자본이라고 부르며 이것의 안정적인 공급을 강조하는 것이다.

사실 정부가 할 일은 명확하다. 정부는 다리와 도로를 만들고(공공재공급), 공정거래법을 운영하며(독과점견제), 환경을 규제하고(외부효과의 시정), 의사자격제도와 같은 서비스공급기준(계약실패 시정)을 책정해야 한다. 그리고 인간 삶의 존엄성을 확보하기 위해 사회적 공통자본을 잘 정비해야 한다. 그러나 문제는 여기서 시작된다. 정부란 그리 '똑똑'하지도 '공정'하지도 않다는 점이다. 정부란 "국민복지에 복무하는" 추상적인 그 무엇이다. 구체적으로는 정치인과 공무원의 세계를 말하며 많은 경우 자신의 이익을 위해 움직인다. 우리는 이러한 경우를 '정부실패'라고 말한다. 사실 세간의 많은 비판을 받고 있는 신자유주의도 하늘에서 그냥 툭 떨어진 것이 아니었다. 신자유주의는 케인스주의 복지국가가 초래했던 정부기구의 비대화와 비효율이라는 문제에 대한 '해결책'으로서 도입되었다는 역사적 사실을 우리는 명심해야 한다. 그러나 신자유주의는 '정부실패'를 단지 '시장확대'로 해결하려 했던 점에서 문제가 있었던 것이다. 그리고 이것에 의해 우리의 경제사회적 불안정성이 더욱 증대된 것도 사실이다

## 6. 시민의 주체적 대응: 사회적경제

어떻게 해야 할 것인가? 해법 중의 하나는 기존의 시장과 정치·관료체계의 외곽에 시민사회의 거대한 저수지를 만드는 것이다. 시장과 정부가 실패하는 곳에서 사회는 자기보호를 위해 움직인다. 따라서 다양한 시민의 자조조직이 발전하기 마련이다. 구매생협과 의료생협은 믿을 수 있는 제품과 안전한 의료를 제공받기 위한 시민의 자발적인 노력이다. 사회적기업도 이윤극대화의 원리와는 애초부터 궤를 달리한다. 사회적경제란 시장실패와 정부실패가 야기하는 각종의 사회문제를 풀기위한 시민의 주체적 노력을 말한다. 필자는 사회적경제를 이렇게 규정한다. 그리고 그 속에는 2가지의 구성요소가 있다고 생각한다.

사회적경제의 첫 번째 구성요소는 사회적 문제 해결에 집중하는 조직이라는 것이다. 사실 모든 합법적 상품은 사회적으로 유용한 것(사용가치) 중 화폐와 교환 가능한 것(교환가치)을 생산한 것이다. 따라서 사회적으로 유용한 것을 생산한다는 차원에서는 굳이 차이가 없다. 사회적경제조직과 차이가 있다면 활동의 주요목적이 다르기 때문이다. 영국통산성(DTI)의 정의, “사회적기업이란 사회적 목적을 실현하는 기업으로서 기업의 이익이 주주 및 소유주들에게 귀속되기보다는 사업의 고유목적 혹은 지역공동체에 재투자되는 기업”이라고 정의하는 것은 이러한 성격을 잘 나타낸다. 협동조합 또한 일반기업과는 완전히 다르다. 이윤이 아니라 조합원의 경제적, 사회적, 문화적 문제를 풀기위한 자발적인 조직인 것이다.

사회적경제의 두 번째 구성요소는 사람중심성에 있다. 나라마다 상법상 규정의 차이는 있으나 기업의 지배자는 자본소유자인 경우가 일반적이다. 돈에 의해 지배구조가 결정되는 것이다. 그러나 사회적경제조직은 사회적 소유(비영리법인), 공동소유(협동조합), 사회적 통제(이해관계자의 영향력) 등 민주적 소유·지배가 강조하는 경우가 많다. 민주주의의 원칙이 경제에 적용되는 것이다.

사회적 목적의 실현, 그리고 사람중심성이라는 2가지 축에서 본다면 유럽의 대부분의 논자는 이 2가지를 모두 갖춘 조직을 사회적경제 조직으로 생각한다. 그러나 미국에서는 다르다. 그들에게 중요한 것은 사회적 목적을 잘 실현하는 것에 있을 뿐이다. 소유·지배구조의 민주성과 같은 사람중심성은 부차적인 조건에 불과하다.

예를 들어보자. 유럽을 기반으로 한 사회적경제의 최대 연구조직인 EMES에서는 다음과 같이 사회적기업(경제)을 개념 규정한 바 있었다. ①재화를 생산하고 용역을 판매하는 지속적인 활동, ②높은 수준의 자율성, ③상당 정도의 경제적 리스크, ④최소한 이상의 임금노동, ⑤공동체에 혜택을 주고자 하는 명시적인 목표, ⑥분담금 액수와 비례하지 않는 의사결정구조, ⑦다양한 이해관계자의 참여, ⑧제한적 이익분배, ⑨일반시민 주도성이 그것이다. 이들의 논의를 정리한다면, 사회적 경제조직이란 시민의 주도 하에(②⑨), 사회적 목적을 실현하기 위해(⑤⑧), 시장 속에서 활동하는 조직이며(①③④), 민주적 지배질서(⑥⑦)가 작동된다는 것이다. 이에 비해서 미국 하버드대학의 디즈(Dees) 교수는 사회적기업이란 사회적 목적과 비즈니스의 수법을 결합한 조직이라고 말한다. 그 속에는 상업활동을 전개하는 비영리조직만이 아니라 영리목적과 사회적 목적을 동시에 추구하는 이중목적기업, 그리고 영리기업의 사회공헌활동까지 모두 포함한다. 이러한 인식은 미국의 사회혁신과 관련된 각종 재단의 사고방식과도 큰 차이가 없다. 가령 아쇼카(Ashoka)에서는 전 세계 3,000명이 넘는 아쇼카펠로를 선정하고 지원한다. 그 분야도 교육, 인권, 시민참여, 환경 등 다양하다. 이들에게 있어서 중요한 것은 제기하는 사회문제의 심각성이며, 그 문제를 잘 해결하고 있다는 혁신성이다. 소유·지배구조, 법인격의 종류는 그리 중요하지 않은 것이다.

필자가 여기서 강조하고 싶은 것은 그 어떠한 기준에서든 사회적경제의 규모는 이미 상당 수준에 이르렀다는 점이다. 협동조합은 전 세계에서 매년 2.2조 달러의 매출을 실현한다. 미국에서만 3만 개의 협동조합이 200만 개의 일자리를 만들어낸다. 프랑스에서도 2만 1000개의 협동조합이 100만 개의 일자리를 창출한다(국제협동조합연맹 통계). 시민사회 연구로 유명한 미국 존스홉킨스 대학 시민사회연구소의 연구에 의하면 시민단체 상근인

력 및 자원봉사자의 노동시간은 전체 경제활동인구의 9.80%(미국), 8.54%(영국), 2.43%(한국)에 달한다(www.ccss.jhu.edu). 최근에는 사회문제 해결을 위한 새로운 거대한 자금이 투여되고 있다는 연구도 많다. 한 연구(Monitor Institute)에 의하면 사회적기업 등에 투자되는 자금(임팩트 펀드)은 세계 총 자금의 1% 정도, 즉 5,000억 달러(약 605조원)로 추산된다. 규모가 이러하니 전 세계 사회적기업가는 그 자금을 받기 위해 자신을 능력을 증명하려 노력한다. 하버드(Harvard), 스탠퍼드(Stanford), 옥스퍼드(Oxford) 등 세계 유수의 경영대학원에서도 우수한 사회적기업가를 키우는 별도의 교육과정을 개설하는 이유도 바로 그 때문이다.

## 7. 호혜적 이타성의 재발견

이제 우리는 다음과 같은 질문을 던질 수 있다. 사회적경제는 무엇을 먹고 자라는가? 필자는 이것을 호혜적 이타성(reciprocal altruism)이라고 본다. 지금 이 순간 서로 도움을 주고받는 것이 아니라 미래의 보답을 기대하며 남에게 도움을 주는 행위, 즉 조건부 이타성을 말한다. 사람이 이기적인지 이타적인지는 참 많은 사람들이 고민했던 주제다. 톨스토이의 우화집 “사람은 무엇으로 사는가?”는 가난한 구두 수선쟁이 세몬이 한 젊은이를 집으로 데려오는 장면에서 시작한다. 하늘에서 쫓겨난 천사였던 그 젊은이는 한겨울 별거벗을 채로 성당 옆에 쓰러져 있었다. 세몬의 부인은 일도 못하고 술은 마시고 텅으로 객식구까지 데려온 남편에게 무서운 독설을 퍼붓는다. 그러다 이내 따뜻한 스프와 거치른 빵이라도 내놓기 위해 부엌으로 향한다. 톨스토이는 이렇게 말한다. 모든 사람은 자기 자신을 살피는 마음(이기심)에 의해서 살아가는 것이 아니라 바로 남을 위한 사랑으로 살아가는 것이라고 말이다.

이기심의 정당성을 설파했던 아담 스미스조차도 인간 본성에 가지고 있는 이타적 심성에 대해 충분히 강조한다. 아담 스미스의 ‘도덕감정론’은 다음과 같은 문장으로 시작한다. “인간이 아무리 이기적인 존재라 하더라도, 그 천성에는 분명히 이와 상반되는 몇 가지가 존재한다....연민(pity)과 동정심(compassion)이 이런 종류의 천성에 속한다.” 아담 스미스가 상정했던 인간의 삶이란 시장에서의 인간의 이기심만이 작동되는 것은 아니었다. 인간은 윤리적인 존재이며, 따라서 이기심이 조정되는 ‘보이지 않는 손’은 이타심이라는 ‘보이지 않는 가슴’에 의해 보완되는 것이었다.

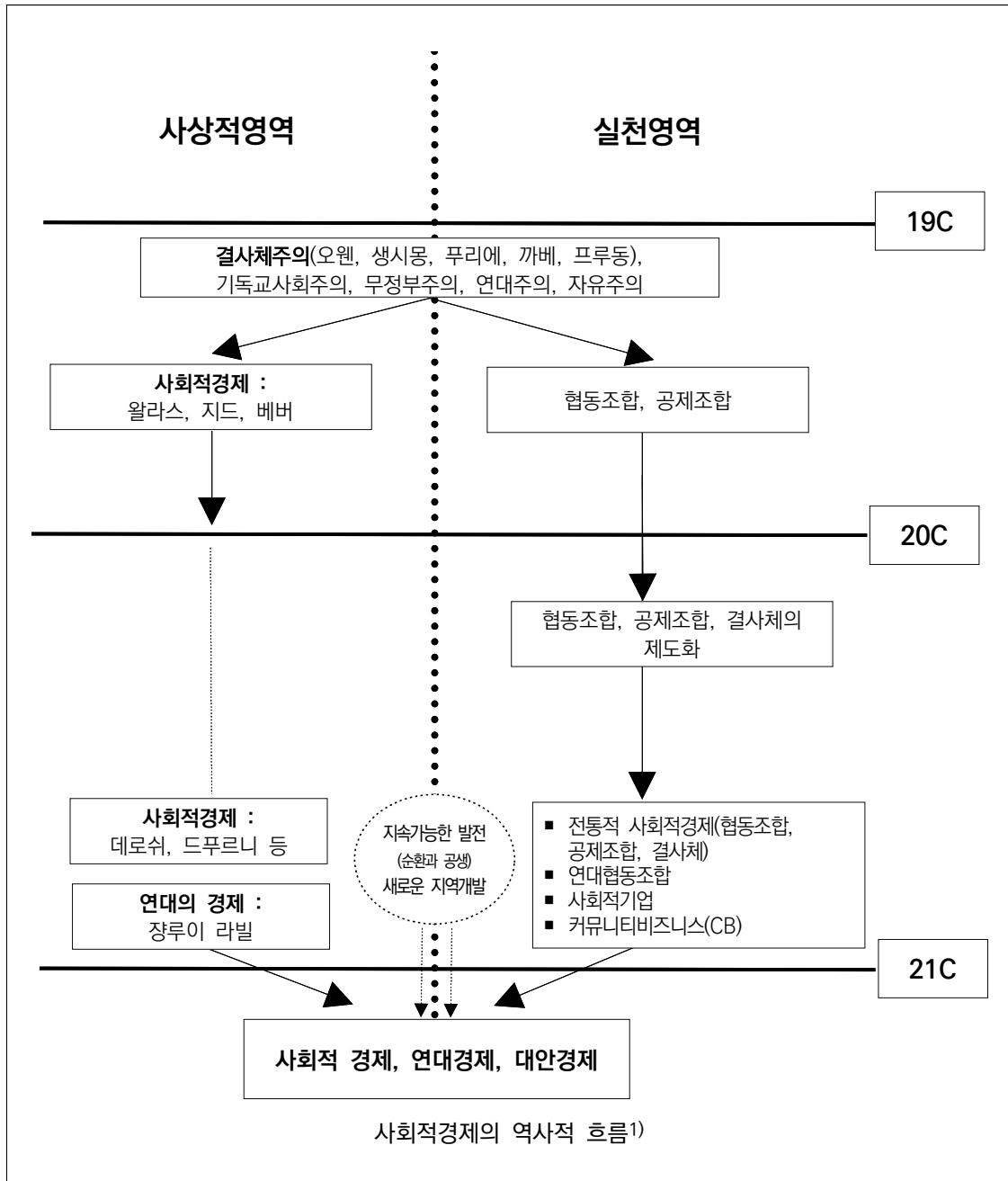
그러나 인간이 가지는 이타성이 무한정 존재하는 것은 아니다. “눈에는 눈, 이에는 이”라는 등가성의 원칙이 아니더라도, 장기적으로 나에게 도움을 줄 것이라는 확신이 있었을 때 가능한 것이다. 일종의 호혜성의 원칙인 것이다. 앞의 톨스토이 우화에서 말한다면 젊은이가 만약 착실한 일꾼이 아니었다면 부인의 호의는 한번으로 끝났을 것이다. 자원봉사가 많은 나라, 기부가 일상화되어 있는 나라는 이러한 호혜성의 원칙이 잘 작동되는 나라다. 협동조합이 잘 발전되어 있는 나라도 그렇다. 1인=1표의 민주주의 원칙을 고수한다는 것은 부담(출자금)과 권한(지배력)의 등가적인 교환을 포기하는 것이다. 그리고 그것은 장기적으로 자신에게 도움이 될 것이라는 확신(신뢰)이 있기 때문이다. 그러나 주의해야 한다. 인간 간의 신뢰란 너무나 연약한 자본이라는 점이다. 묻지마 살인이 벌어지는 흉흉한 사회는 사회적 신뢰를 급속히 떨어트린다. 많은 사람은 자신이 가장 믿을 수 있는 조직, 즉 가족 및 친구관계로 스스로의 연결망을 축소시킨다.

필자가 오늘 결론적으로 말하고 싶은 것은 바로 이것이다. 사회적경제는 중요하다. 시장과 국가의 실패가 너무나 명확한 곳에서는 그 필요성이 더욱 크다. 사회적경제란 한 사회의 이타적 호혜성을 먹고 산다. 그리고 그것은 사회적 신뢰가 형성되어 있는 곳에서나 가능하다. 어떻게 하면 사회의 총량을 늘릴 수 있을까. 어떻게 하면 사회적 신뢰의 연결망을 조밀히 구성할 수 있을까. 앞으로 깊게 고민해볼 일이다.(끝).

〈인용문헌〉

1. 아담 스미스, 도덕감정론, 비봉출판, 2009년.
2. 그레고리 맨큐, 경제학, 교보문고, 2012년.
3. 우자와 히로후미, 사회적 공동자본, 필맥출판, 2008년.
4. 레프 톨스토이, 사람은 무엇으로 사는가, 문예출판, 2015년.
5. Dees, Enterprising Nonporfit, Harvard Business Review, Vol.76/1, 1998년.
6. Defourny and Nyssens, The EMES Approach of Social enterprise in a Comparative Perspective, EMES European Research Network Working Paper, 2012년.
7. Department of Trade and Industry, U.K., Social Enterprise: A Strategy for Success, 2002년.
8. Monitor Institute, Investing for social and environmental impact, 2009년.

## ■ 참고



1) 박진도(2014), '충남형 사회적 경제 필요성과 활성화 방안'





4주

## 사회적경제활동가의 기본덕목: 민주주의자의 덕목

### [강의 Point]

1. 사회적경제와 민주주의의 관계를 알기.
2. 민주주의와 관련된 논쟁점 알기.
3. 민주주의자의 기본덕목 생각하기.



## 1. 플라톤 vs. 아리스토텔레스

까마득한 아테네 이야기로 시작하는 이유는 인간사 고민이 별반 다르지 않기 때문이다. 민주주의의 가능성, 민주주의의 성공조건, 민주주의자의 덕목 등은 아테네에서도 항상 고민스런 주제였다. 고대 그리스에서 민주주의를 나타내는 용어는 데모크라티아(dēmokratia), 즉 민중(dēmos)이 권력(kratia)을 장악하는 것이었다<sup>1)</sup>. 많은 연구들은 아테네의 직접 민주주의가 꽤 잘 작동했었다고 전해준다. 모든 시민은 최고의사결정기구인 민회, 민회에 안건을 제기하기 위한 500인 위원회, 그리고 각종 사안을 재판하기 위한 배심원법정에 일상적으로 참가했다. 빈민의 정치참여를 높이기 위한 일당도 지급했다. 정치적 엘리트의 독주를 막기 위해 도편추방제라는 독특한 제도도 운영됐다. 매년 모든 시민의 투표로 독재자가 될 가능성이 있는 정치엘리트를 10년간 추방하는 것이다.

사실 플라톤은 민주주의를 믿지 않았다. 중우정치(populism)에 대한 염려 때문이다. 그 배경에는 플라톤의 스승이었던 소크라테스가 '민중'에 의해 무고하게 사형당한 것(BC399년), 그리고 아테네가 펠로폰네소스 전쟁(BC431-404년)에서 귀족정치의 스파르타에게 패배한 것이 영향을 미쳤을 것이다. 플라톤은 시민을 3계급, 즉 평민, 군인, 수호자계급으로 나누고 정치권력은 수호자만이 가져야 한다고 말했다. 그 최고정점은 도덕적 훈련을 쌓은 철학자였다. 그에게 있어서 정의란 모든 사람(각 계급)이 각자 자기 몫을 하고 남의 일에 참견하지 않으며, 그 전체를 전지전능한 철인독재자가 지배하는 세상이었다(리셀, 서양철학사, 제14장).

그러나 아리스토텔레스는 민주주의의 장점을 버릴 수가 없었다. 그는 『정치학』에서 스승을 정면으로 비판한다. 플라톤식 통일성의 추구는 복합체로서의 국가의 본성에 어긋난다는 것이다<sup>2)</sup>. 아리스토텔레스는 민주주의의 장점에 대해 다음과 같이 강조한다. “다수자(polloi)는 비록 그중 한명 한명은 훌륭한 사람이 아닐지라도 함께 모여 있을 때에는 개개인으로서가 아니라 전체로서 소수자인 가장 훌륭한 사람들보다 더 훌륭할 수 있다”(정치학 162쪽). 집단지성에 대한 강조였으며, 다양성에 대한 인정이었다. 물론 아리스토텔레스도 '민중'의 폭주를 염려하긴 했다. 그의 책에는 이에 대한 수많은 걱정으로 이어진다. 그러나 민주주의를 거부하지는 않았다. 오히려 민주주의가 잘 작동하기 위해서 엘리트와 민중 간의 협업(혼합정제)을 강조했다. 중우정치라는 위험에 직면한 민주주의가 선택할 수 있는 방식은 다음의 2가지였다.

하나는 민주주의의 가능성을 인정하고 그 구성요소, 즉 정치적 엘리트와 민중이 서로 협업하는 방식이다. 아리스토텔레스의 사고방식이다. 아니면 민중으로부터 권력을 뺏고 능력 있는 정치적 엘리트에게 권력을 이양하는 것이다. 플라톤의 사고방식이다.

## 2. 엘리트와 권력독점

오랜 세월 동안 민중은 양날의 칼날이었다. 새로운 미래를 만드는 동력이기도 했으나, 경우에 따라서는 시대의 광기 속에 휩쓸리기도 했다. 아우슈비츠와 남경에서의 대학살은 비록 거대한 권력에 의해서 강제되었다고는 하나 말단에서는 순박한 시골청년 한스와 슈미트, 스즈키와 나까무라에 의해서 자행되었을 것이다. 비이성적 집단행동의 유혹은 나약한 개인들에게는 너무나 큰 것이었다. 민중의 비이성적 행동에 대한 염려는 정치적 혹은

1) 그리스어에서 '민중'이란 ①아테네 도시민 전체, ②지도층이 아닌 일반시민, ③최고의사결정기구였던 민회, ④최소 행정단위인 민중공동체(총 139개)를 일컫는다. 그러나 구체적으로는 2번째 의미, 즉 다수파였던 일반시민(광범위하게 존재하던 빈민)이 최종적인 권력을 가진다는 것을 의미한다. 이러한 해석은 M.H.Hansen, Die Athenische Demokratie im Zeitalter des Demosthenes, 千葉眞, 『デモクラシー』, 岩波書店, 2000년, pp.7-8. 이 때 시민은 여성 및 어린이, 노예, 재류외국인이 포함되어 있지 않은 약 3만 명 정도의 18세 이상 성인남자에 한정된다(전체인구의 15-20%).

2) 아리스토텔레스는 “국가는 복합체에서 통일체가 되어갈수록 파괴되어 갈 것”이라고 말한다. 그에게 있어서 국가란 남녀가 결합된 가정(oikos), 여러 가정으로 구성된 마을(kōmē), 그리고 여러 부락으로 구성된 복합체를 의미했다. 그리고 인간은 그 복합체를 구성하는 동물(zōion politikon)이라고 규정했다. 이것은 다른 말로 정치적 동물 혹은 사회적 동물로 번역된다. 아리스토텔레스, 『정치학』, 천병희 번역, 도서출판 숲, 제2장.

경제적 엘리트들이 권력을 독점하는 명분이기도 했다. 실제로는 사익을 위해서 움직이면서도 그들은 국민을 위하는 양 치장했다. 국민을 선동하고 분열시키며 허황된 공약으로 국민을 기만하면서도 공공의 목적을 위한 것인 양 강변했다.

가장 큰 문제는 엘리트가 국민으로부터 통제받지 않는 권한에 대해 그 정당성을 주장하는 것이다. 그리고 자신의 탁월함에 대한 ‘신화’를 끊임없이 만들어가는 것이다. 우리에게 있어서 그러한 ‘신화’ 중 하나가 독재정권 박정희의 ‘능력’이다. 박정희 정권이 아니었으면 경제성장이 불가능했다는 주장이며, 그 과정 속에 독재도 인권 탄압도 모두 정당화된다. 아마티아 센(A.Sen)은 다음과 같이 지적한 적이 있다. 독재정권이 경제발전에 유익하다는 가설을 확인할 증거는 하나도 없다. 이러한 주장은 “광범위하게 입수 가능한 모든 자료에 기초한 일반통계 검증보다는, 제한적으로 선택된 정보에서 도출된 단발성 경험주의”에 불과하다고 그는 말한다(아마티아 센, *센 코노믹스*, 139쪽). 한국사회에 횡행하는 또 다른 ‘신화’ 중 하나는 재벌이 대한민국 경제를 이끌어왔다는 것이다. 이끌어 온 것은 사실이나 그것이 옳다는 것을 증명하는 것은 아니다. 그런데도 경제위기 때마다 이들에 대한 구제금융은 국민경제를 위한다는 명분하에 언제나 정당화된다. 사실 재벌과 독재정권이 이 나라를 만든 것이 아니다. 많은 사람들이 굶은 땀을 흘렸다. 한 톨씩 모은 돈으로 자식들을 공부시키고 그것이 지금의 대한민국의 기틀이 되었다. 부산과 광주, 광화문과 대학가에서 민주화를 위한 투쟁도 가열하게 벌였다. 그 열망과 함성과 희생이 바로 지금 우리의 민주주의를 만든 것이다. 시인 김수영은 1964년 “내가 내 땅에 박는 거대한 뿌리”에 비하면, “제3인도교의 물속에 박은 철근기둥도” “쭈벌레의 숨털”이라고 노래한 바 있다. 그렇다. 그 많은 피와 땀과 노력이 대한민국이라는 거대한 뿌리 속에 들어가 지금 우리를 만든 것이다.

### 3. 민주주의자의 기본덕목

이제 다시 아테네로 이야기를 돌려보자. 당시 최고의 정치인이었던 페리클레스(Perikles, BC495-429년)는 그의 유명한 연설(펠로폰네소스 전쟁 전사자에 대한 추도 연설)에서 다음과 같이 말했다. 아테네의 민주정이 “각자 최상의 유연성과 품위를 유지하면서 매우 다양한 형태의 활동에 자신 스스로를 적응시킬 수 있는 능력을 지니고 있다”고 말이다. 페리클레스 시대로부터 2300년이 훌쩍 지난 영국에서 민주주의자 밀(J.S.Mill)도 그의 『대 의정부론』에서 다음과 같이 말한다. “보통 사람들이 공공문제를 다루는데 서툴다는 것은 두말할 나위가 없다. 그러나 일단 공적인 영역에 들어와 일을 취급하게 되면 그들의 생각이 깊어지고 정신 또한 일상적으로 반복되는 똑 같은 일에서 벗어나게 된다. 하류 계층 사람도 공공문제에 관여함으로써 자신에 대한 자부심이 커지고 안목도 높아진다. 지적 수준이 높은 사람들이 말하는 것을 보고 들으며 그 자신의 지식도 넓어진다.”<sup>3)</sup>

엘리트들은 언제나 민중의 가능성을 폄하하려 노력한다. 그들 권력의 정당성을 증명하는 방식이기 때문이다. 그러나 이제는 바꾸어야 한다. 민중의 가능성을 믿고 그들에게 권력을 과감히 이양해야 한다. 민주주의자란 민중의 더 큰 권력 확보를 통해 더 활기차고 더 행복한 나라가 만들어질 수 있다고 확신하는 사람이다. 때로는 협동조합이 민주주의자들의 거점이 될 수 있다. “자조, 자기책임, 민주주의, 평등, 공정, 연대”라는 협동조합의 가치관은 근대 민주주의자가 갖추어야 할 기본소양과 맥을 같이 하기 때문이다<sup>4)</sup>. 때로는 지역에서의 주민운동이 민주주의 확산의 거점이 되기도 한다. 참여를 통해 문제를 해결하고, 개인의 탁월성이 확대되는 것이 바로 민주주의의 목적이기 때문이다. 지역과 산업에서 민주주의의 거점을 확대하는 것, 그 거점을 기반으로 진정한 민중(demos)의 권력을 확보하는 것, 그렇게 될 수 있다고 확신하는 것, 그것이 바로 민주주의자의 최대 덕목일 것이다.

3) 서병훈, 「좋은 정치, 이상적 민주주의: 현실정치에 묻다」, 자유주의연구회, 2016년6월10일 발제문.

4) 김종걸, 「협동조합은 민주주의의 학교다」, 프레시안, 2016년2월. 원본은 『생협평론』, 2015년 겨울호.

5주

## 협동조합: 이상을 향한 현실주의자의 기획

### [강의 Point]

1. 협동조합의 역사를 알기.
2. 협동조합운동 속에 현실주의를 어떻게 접목 시켰는지 알기.
3. 로버트 오웬의 실패를 사고하기.



## 1. 거리의 버림받은 자들

협동조합은 지극히 ‘근대적’이며 또한 ‘전통적’이다. 국제협동조합연맹(ICA)에서 천명한 협동조합의 가치 중 “자조, 자기책임, 민주주의, 공정”은 근대 시민혁명이 추구했던 가치였다. 그리고 근대사회의 또 다른 축인 자본주의와도 어울린다. 그러나 이어서 강조되는 “평등, 연대”는 근대 시민혁명이 전파한 가치였으나 자본주의와는 어딘지 어울리지 않는다.

협동조합에서의 ‘평등’이란 단순한 기회의 평등을 의미하지 않는다. 보다 실질적인 평등을 말하며 그것을 뒷받침하는 가치가 바로 ‘연대’인 것이다. 근대적 자유와 인권의 토대 위에 자본주의가 부서버렸던 공동체적 평등과 연대의 가치를 되살린 것, 이것이 바로 협동조합이었던 것이다. 어떻게 이러한 사고방식이 가능했는가. 그것을 이해하기 위해서는 근대 자본주의의 발생 초기로 이야기를 돌려야 한다.

자본주의의 근간을 이루는 자본가와 노동자, 이 2가지 범주가 역사 속에서 등장한 것은 그리 오래된 과거가 아니었다. 신분질서와 자급자족을 기반으로 하는 서양의 중세봉건제도는 이미 14-5세기경에는 상당히 무너지고 있었다. 나라마다 차이는 있으나 가장 선진적이었던 영국에서는 이미 14세기에 전형적인 농노제가 거의 붕괴되었다. 이후 상업의 발전, 농민층분해, 상층자영농의 성장, 자본가의 등장 등과 같은 과정을 거쳐, 봉건제는 시민혁명에 의해 최후의 종말을 맞게 된다.

이 과정은 목가적이며 평화로운 과정이 아니었다. 농촌에서는 수많은 농민들이 경작지와 공유지를 상실하고, 일부 귀족, 상층농민, 상인들의 손에 넘겨지는 과정이었다. 중세의 농촌에서는 농노, 자영농, 농업노동자 등 그 신분에 상관없이 누구나 자유롭게 ‘공유지’를 이용할 수 있었다. 마을과 경작지 외곽에는 광대한 산림과 황무지가 펼쳐져 있었으며, 그곳은 공동체 성원이면 누구나 이용할 수 있는 권리가 있었다. 가축을 방목했고 재목이나 장작이나 토탄 등을 조달했다. 그러나 영국의 경우 15-16세기의 인클로저 활동에 의해 공유지에 대한 ‘폭력적 약탈’은 계속되어갔다. 토마스 모어(Tomas More)가 “양이 사람을 잡아먹는다고” 비판했던 바로 그 시절이었다. 농촌공동체의 파괴, 즉 공유재산의 파괴과정은 비단 영국에서만 이야기하는 것이 아니었다. 자본주의가 전파되는 곳, 프랑스, 독일, 러시아, 중국, 일본, 한국을 막론하고 그 곳에는 농촌에서의 광대한 사유화가 진행되어 갔다. 이에 따라 생활기반을 잃어버린 농민들이 무일푼의 별거벗은 몸으로 대거 도시로 몰려들었고 이로써 ‘노동자’란 범주가 역사 속에서 등장하게 된 것이다<sup>1)</sup>. 과거의 농촌공동체는 마을주민 모두가 함께 일하고, 함께 즐기고, 서로 돕는, 노동과 생활의 공동체였다. 그 속에 있을 때에는 누구나 최소한의 생존이 가능했었다. 그러나 ‘에텐’에서 쫓겨난 농민들이 몰려간 도시란 예술의 향기로 넘쳐나던 중세도시와는 너무나 차이가 났다. 소음과 매연, 불결한 주거시설로 가득 찼으며, 그 조차도 무일푼의 노동자들에게는 사치스러운 곳이었다.

## 2. 자본주의의 축적방식

자본주의 하에서 자본가란 이윤율을 최대화시키기 위해서 노력하는 존재다. 자본가 개인이 인격자인지 탐욕자인지는 상관이 없다. 자본가를 묶고 있는 사슬이 금(金)이고, 노동자의 그것이 철(鐵)일지라도 자본주의 하에서 묶여있는 것은 양쪽 다 마찬가지다.

치열한 경쟁압박 속에서 자본으로서 살아남는다는 것은 좀 더 엄중한 상황을 의미한다. 낮은 이윤율이란 경쟁

1) 흔히 이 시기를 경제사에서 자본주의적 축적에 선행하는 시초축적(primitive accumulation)이라고 부른다. 마르크스는 시초축적이 정치경제학에서 하는 역할은 “원죄가 신학에서 하는 역할”과 동일하다고 말한다. 태초에 낙원에서 쫓겨난 아담과 이브가 있듯이, 자본가와 노동자가 분화되어 존재하는 것이다. 단지 다른 것이 있다면, “신학상의 원죄에 관한 전설은 인간이 어떻게 스스로 이마에 땀을 흘리면서 밥을 얻어먹지 않으면 안 될 운명에 빠지게 되었는가를 우리에게 알려주고 있지만, 경제학상의 원죄의 역사는 그렇게 할 필요가 전혀 없는 인간들(자본가들)이 어떻게 나타났는가를 우리에게 밝혀 준다”고 말했다. 마르크스, 『자본론(제1권)』(김수형 번역, 2005년), 979-980쪽.

압박 속에서 생존하기 어려운 자본가의 위치를 나타낸다. 높은 이윤율이란 경쟁력의 탁월성을 보여준다. 따라서 자본가는 당연히 이윤율에 집착하게 되는 것이다.

그렇다면 이윤율이란 무엇일까. 이윤이란, 매출액에서 투입요소비용을 모두 제한 후 남는 부분, 즉 잉여를 의미한다. 이윤율이란 그 이윤을 총자본재의 가치로 나눈 값이다. 그렇다면 이윤율을 높이기 위해서는 어떠한 노력이 필요할까<sup>2)</sup>.

$$r = \frac{Y - W}{K}$$

r: 이윤율, Y: 순생산물가치, W: 임금비용, K: 자본재가치

이윤율에 영향을 미치는 요소는 첫째는 생산물가격이다. 가격이 비싸지면 당연히 이윤율은 높아진다. 둘째는 노동생산성이다. 노동생산성은 노동의 강도와 노동의 효율에 영향을 받는다. 노동의 강도란 같은 시간에 더 많이 노동하는 것을, 노동의 효율이란 노동절약적인 기계가 도입되어 노동시간당 생산량은 증가하는 경우를 말한다. 셋째는 임금비용이다. 시간당 임금이 올라가면 당연히 이윤율은 떨어진다. 넷째는 설비가동률, 원료 및 기계 투입물 등이다. 새로운 시장을 개척하여 가동률을 높이고 원료 및 기계의 효율성을 증가시키려는 노력은 당연히 이윤율 증가로 귀결된다.

적어도 자본주의 초기단계에 있어서 이윤추적적 작동원리는 자본가에게 아주 유리한 방식으로 야만적으로 작동했다. 급속한 인구증가, 아동노동의 사용 등은 성인노동의 임금을 억제해 갔다. 새로운 기계의 도입으로 노동강도와 노동효율은 높아져갔다. 노동을 기계로 대체하는 움직임이 빨라져 노동자는 항상 실업의 위기에 빠져있기도 했다.

당시 자본주의 세계에서 가장 노동자의 보호수준이 높았던 영국의 1833년 공장법은 다음과 같이 규정하고 있었다. “하루 노동시간은 아침 5시30분에서 저녁 8시까지이며, 이 15시간 범위 안에서는 미성년자(13세부터 18세까지)를 12시간까지 고용할 수 있다. 9세 미만의 아동고용은 불법이며, 9세 내지 13세 아동의 노동은 하루에 8시간으로 제한한다.” 이후 1844년, 1847년의 개정에 의해 아동에 부녀자가 추가되고, 12시간 노동이 10시간으로 줄어들었으나, 18세 이상 성인남자노동자에 대한 그 어떠한 노동보호도 규정하고 있지 않았다<sup>3)</sup>.

2) 이윤율을 결정하는 요인을 간단히 표로 정리하면 다음과 같다. 이하의 이윤율과 관련된 논의는 사무엘 보울스 등의 논의를 단순화시킨 것이다. Samuel Bowles, etc., Understanding Capitalism: Competition, Command, and Change, 3th ed., Oxford University Press, 2005, chap.10 참조. 한국어판으로는 『자본주의이해하기』(후마니타스, 2009년).

이윤율 결정요인 및 영향을 미치는 방향		이윤율을 올리기 위해 사용되는 방법
1. 산출물의 가격(Pz)(+)		- 가격을 올릴 수 있도록 독점력을 획득
2. 시간당 임금율(w)(-)		- 값싼 노동력 획득노력 - 노동조합의 무력화
3. 노동생산성		
	노동강도(e)(+)	- 생산라인 속도증대 - 작업속도를 통제하기 위한 지휘감독 증대
	노동효율(f)(+)	- 더 효율적이고 노동절약적인 기술의 도입
4. 자본재 및 중간재		
	노동시간 당 사용되는 원료 및 계(m)(-)	- 원료의 낭비를 줄이고, 도구의 고장률을 줄이기 위한 새로운 생산방법 개발
	원료 및 자본재의 가격(Pm)(-)	- 구매독점의 획득 - 해외자원확보를 위한 진출
	설비가동률(u)(+)	- 유휴시설이 가동될 수 있도록 새로운 시장발굴 - 정부의 총수요정책 지지

자료: Samuel Bowls(2005)의 251쪽 <표 10.1>를 재구성.

3) 공장법에 대한 자세한 설명은 마르크스, 『자본론(제1권)』, 제10장. 그나마 당시 공장법이라도 존재하고 있었던 것은 영국뿐이었다. 마르크스는 『자본론』의 서론에서 영국과는 달리 뒤늦게 자본주의적 발전을 하는 자신의 나라(독일)에 대해서 다음과 같이 표현했다. “우리(독일)는 자본주의적 생산의 발전에 의해서만 아니라 그 발전의 불완전성에 의해서도 고통을 받고 있다. 현대의 고난과 아울러 과거로부터 내려오는 수많은 고난(이것은 구태의연하고 시대에 뒤떨어진 생산방식이 진부한 사회적, 정치적 관계들과 함께 존속하기 때문에 발생한다)이 우리를 억누르고 있다. 우리는 살아있는 것에 의해서뿐만 아니



로치데일 협동조합이 설립되던 당시의 노동자의 생활은 너무나도 열악한 것이었다. 엥겔스(F. Engels)는 다음과 같이 말한 바 있다. “우리들은 맨체스터와 그 주변에서 일하는 35만명 거의 대부분이 습기 차고 불결한 작은 집에서 비참하게 살고 있다는 것을 인정해야 한다.....이러한 환경에서는 인간적인 모든 것들이 박탈당하고, 도덕적으로나 육체적으로 짐승 수준으로 퇴화된 인종만이 집이라는 편안함을 느낄 것이다.”<sup>4)</sup>

로치데일 지역구의 사면 크로포드 의원은 1841년 9월 20일 하원의 토론에서 또한 다음과 같이 증언한다. “로치데일에서는 136명이 1주일에 6펜스, 200명이 10펜스, 508명이 1실링, 855명이 1실링 6펜스, 1,500명이 1실링 10펜스로 생활하고 있다. 담요가 없는 사람이 80%가 넘었고, 85세대는 집에 이불 한 장 없다. 덮을 것 하나 없이 왕겨 침대만으로 생활해야 하는 집이 46세대나 되었다.”<sup>5)</sup>

공장주는 자본을 가지고 있으며 상인은 상품을 가지고 있었다. 그러나 노동자에게는 가난밖에 없었다. 어떻게 이들은 가난으로부터 탈출할 수 있었던 것일까. 자본으로부터 노동으로, 기계로부터 사람으로, 자본주의의 작동 방식을 그 근본부터 전환하는 작업, 바로 협동조합의 시작이었다.

### 3. 로버트 오언과 이상주의

영국에서 협동조합의 선구자 중 가장 유명한 사람은 아마 로버트 오언(Robert Owen, 1771-1858)일 것이다. 산업혁명과 거의 같은 시기에 태어난 오언은 크게 자수성가한 사람이었다. 10살 때부터 런던으로 건너가 잡화상에 취직하여 부모의 도움 없이 생활을 시작했다. 20살에는 이미 직원 500명의 랭커셔 최대의 방적공장에서 지배인(경영자)로 일했다. 30살이 되던 1800년에는 장인이 경영하던 직원규모 2,500명의 대규모 방적공장을 다른 2명의 공동 경영자와 함께 인수했고, 이후 25년간 경영했다. 그를 유명하게 한 것은 바로 이 스코틀랜드 뉴 라나크 공장에서의 실험이었다. 그는 노동시간 단축(10시간30분), 10세 이하 노동의 제한, 주택, 생필품 매점, 탁아소, 유치원, 학교 및 도서관의 제공 등 자본이 아니라 사람을 중심으로 공장을 운영하려 했다. 그에게 있어서의 고민은 사람중심경영의 비효율성 문제가 아니었다. 효율적 직무편성, 공정한 성과목표 등과 결합한다면 노동자들의 고혈을 짜내지 않고도 충분히 높은 이윤을 실현은 가능했다. 그의 발목을 잡는 것은 다른 2명의 공동경영자와의 갈등이었다. 그러나 그들도 오언이 실현하는 높은 이윤율에는 탄복할 수밖에 없었다. 오언은 공장의 성공과 함께 세계적인 명성을 얻어갔다. 1815년에서 25년 사이 유럽각국에서는 왕족과 귀부인들, 실업가와 작가들, 성직자와 개혁주의자 등 2만여 명이 뉴 라나크 공장을 방문했다. 그 중에는 멀리 제정 러시아의 황태자도 있었다.

여기서 끝났다면 오언은 “친절한 오언 씨” 정도에 불과했을 것이다. 후세까지 이어지는 사회주의자 오언의 명성은 그 다음 행보가 있었기에 가능한 것이었다. 오언은 크게 한발 더 내질렀다. ‘단결과 상호협동의 마을’(village of unity and mutual cooperation) 구상이었다. 이 구상은 1821년 스코틀랜드의 라나크 주에 제출한 보고서, 『대중의 고통을 제거하기 위한 계획: 라나크주에 보내는 보고서』(Report to the County of Lanark)<sup>6)</sup>에 잘 표현되어 있다. 그가 꿈꾸던 것은 인구 1,200명 정도의 자치공동체였다. 그곳은 농업과 공업이 함께 존립하는 자립공동체였으며, 공동으로 노동하고 소유하는 사회주의 공동체였다. 계급과 착취가 존재하지 않고, 생산물은 필요에 따라서 모두에게 분배되는 ‘유토피아’ 사회였다. 이러한 협동공동체가 사방에 생겨날 수 있다고 오언은 생각했다.

라 죽은 것에 의해서도 고통을 받고 있다.”

4) 엥겔스(Engels)의 『영국노동자계급의 상태』, G.D.H.콜, 『영국협동조합의 한 세기』, 정광민 옮김, 그물코 출판, 2015년, 31쪽에서 재인용.

5) 조지 제이콥 홀리오크, 『로치데일 공정선구자 협동조합: 역사와 사람들』, 정광민 옮김, 그물코 출판, 2013년, 156쪽.

6) 오언에 대한 설명은, 콜의 저서 제2장, 松村善四郎·中村雄一郎, 『協同組合の思想と理論』, 日本経済評論社, 1985년, 11-23쪽, 윤형근, 『협동조합의 오래된 미래: 선구자들』, 그물코, 2013년, 21-56쪽 참조.

그는 하나의 협동공동체가 그 옆의 협동공동체와 연대하고, 그 연대의 망이 전 세계로 확산되는 세계를 꿈꿨다. 당시의 많은 영국 지식인들이 그랬듯이 오언도 점진적인 개혁에 의해 사회주의가 달성된다고 보았다. 특히 교육과 참여에 의해 인간은 변화된다고 확신했다.

그의 저서 『사회에 관한 새로운 견해』(A New View of New Society, 1813-14)의 첫 번째 논문은 바로 '성격형성의 원리'와 관련된 것이었다. 협동공동체라는 환경의 변화가 인간의 변화를 가져오고 결국은 새로운 도덕 사회의 기반이 된다는 것이다. 이러한 오언의 이상은 당시 협동조합인들에게 큰 영감을 주어 1825-32년 사이 영국에서는 오언의 이상에 영감을 받은 협동조합이 400개 정도 탄생했을 정도였다<sup>7)</sup>.

그러나 현실은 냉혹했다. 같은 공장 내에 근무하는 2500명에 대한 '관리'의 성공이 마을, 그리고 지역과 세계로 퍼져가기에는 인간의 탐욕과 반목의 힘이 너무나 강했다. 오언의 협동공동체는 영국에서조차 제대로 성공하지 못했다. 그래서 그는 떠났다. 작은 아들에게 뉴 라나크 공장을 맡기고 큰 아들과 함께 신대륙 미국으로 건너간 것이다. 그는 미국 인디애나주에 뉴 하모니(New Harmony)라는 협동공동체를 만들었다(1824년). 그러나 3년 만에 뉴 하모니의 실험은 실패로 돌아가고 오언은 다시 영국으로 돌아갔다. 그곳에는 어중이떠중이 다 몰려들었으며(실제로 일할 수 있는 사람은 800명 중 110명에 불과했다고 한다), 회원들이 주거할 집도 마련할 수 없었다. 그곳은 "아무런 계획 없이 무작정 몰려든 천사와 뱀이 공존하는 마을"이었던 것이다<sup>8)</sup>.

뉴 라나크 공장에서의 작은 성공경험을 절대화했던 그는 인간에 대해 너무 순진한 믿음을 가지고 있었을지도 모른다. 아니면 자수성가한 사람 특유의 고집일수도 있다. 마르크스에게 오언은 참 나이브하게 보였을 것이다.

마르크스에 있어서 사회주의란 역사적 필연성이었다. 생산력, 생산관계, 생산양식으로 이어지는 그의 사적(史的) 유물론 체계는 변증법이라는 논리학의 무기를 장착한 거대한 기계와 같았다. 그래서 그는 같은 사회주의라든 오언을 '공상적'이라고 비하하고, 자신의 이론을 '과학적'이라고 말했던 것이다<sup>9)</sup>. 그러나 역사는 항상 복잡한 반전을 준비한다. 자본주의는 '과학적'으로 멸망하지 않았다. 레닌의 제국주의론 혹은 그 이후의 마르크스주의 이론가에 의해서 발전되어 온 국가독점자본주의론의 논리도 결국은 파탄되어 갔다<sup>10)</sup>. 아무튼 오언의 실패는 협동조합 운동에 있어서도 커다란 계기가 되었을 것이다. 바로 로치데일 협동조합과 같은 현실주의자들의 등장이다.

7) 로버트 오언 박물관 (웨일즈 뉴타운 소재)  
[http://robert-owen-museum.org.uk/time\\_line](http://robert-owen-museum.org.uk/time_line)

8) 윤형근의 저서, 32쪽.

9) 역사해석 방법으로서의 사적유물론 체계는 마르크스의 유명한 『경제학비판』의 서문에서 잘 쓰여있다. (K.Marx, 『經濟學批判』, 日本大月書店, PP15-17). "내 연구에 있어서 안내역으로 되는 일반적 결론은 간단히 말하면 다음과 같이 정식화 가능하다. 인간은 그들 생활의 사회적 생산에 있어서 필연적인, 그들의 의지와는 독립된 제(諸) 관계에, 즉 그들의 물질적 생산력의 일정한 발전단계에 조응하는 생산관계에 직면하게 된다.....이것이 실제적인 토대이며 또한 그 위에 하나의 법률적이며 정치적인 상부구조가 형성되며, 또한 이러한 토대 위에서 일정한 사회적 의식형태가 대응하게 된다.....인간의 의식이 그들의 존재를 규정하는 것이 아니라 거꾸로 그들의 사회적 존재가 그들의 의식을 규정한다. 사회의 물질적 생산력은 그 발전의 어느 단계에 있어서, 기존의 생산관계와, 혹은 그것의 법률적 표현에 불과한 소유관계와 모순되게 된다.....이때 사회혁명의 시기가 도래한다. 경제적 기초의 변화와 함께 거대한 상부구조 전체가, 어떤 때는 서서히, 어떤 때는 급격히 변혁되어 가는 것이다.....하나의 사회구성은 그것이 충분히 포용할 수 있는 생산력을 모두 발전시키기 전에는 결코 몰락하지 않으며 새로운 더욱 발전된 생산관계는 그 물질적 존재조건이 낡은 사회자체의 태내(胎內)에서 완전히 부화되기 전에는 결코 낡은 것을 대체할 수 없다.....(이러한 발전과정은) 대체적으로 아시아적, 고대적, 봉건적 및 근대 부르조아 생산양식을 거친다...부르조아 생산양식은 사회적 생산과정의 최후의 적대적 형태이다.....따라서 이 사회구성으로서 인간사회의 전사(前史)는 끝나게 되는 것이다"

10) 자본주의는 멸망하지 않은 이유를 레닌(1870-1924)에게 물어본다면 그는 자본주의가 제국주의단계로 발전하며 그 생명력을 연장시켰다고 대답할 것이다. 해외로의 상품과 자본수출에 의해 확장을 계속할 수 있었기 때문이다. 1차 세계대전 직전 러시아의 감옥에서 저술된 『제국주의론』은 다가오는 전원이 바로 상품과 자본수출시장, 그리고 원료조달시장을 확보하기 위한 독점자본 간의 '영토의 재분할전쟁'에 불과하다는 증명하기 위함이었다. 레닌에게 있어서 자본주의란 언젠가는 전 세계의 땅 끝까지 자본주의를 전파시키고 난 이후에 스스로 멸망할 운명을 가진 존재였다. 따라서 제국주의란 "자본주의 발전의 최후의 단계"로서, "사멸하고 있는 자본주의"였던 것이다. 그러나 자본주의는 강했다. 스스로를 변화시켜 간 것이다. 제국주의 단계에 있어서도 자본주의가 멸망하지 않자, 급진파에 있어서 깨닫는 논리 중 하나는 바로 '국가독점자본주의' 주장이었다. 이 주장은 국가가 재정금융정책을 통해 경제를 불황으로부터 탈출시켜가며, 또한 사회보장 및 공공서비스의 정비를 통해 노동자들의 생활불안을 완화시켜 이를 통해 체제변혁의 세력증대를 억제한다는 것이다. 이들에게 있어서 자본주의의 멸망이란 일종의 목시록적 예언이었다. 그것은 자본주의의 국가형태가 기본적으로 독점자본의 이익을 대변하는 국가에 불과하며, 사회보장도 더 큰 변혁을 위한 혁명의 임계치를 높여가는 대응요법에 불과했던 것이다. 이상과 같이 해외진출(제국주의)과 경제의 통제력강화(국가독점자본주의)가 '당분간' 자본주의의 모순을 완화시킬 것이라는 설명, 그러나 그 '당분간'이 100년 이상 지속되고 있는 현실을 보면 이러한 논리가, 단지 '종말론적 예언'에 불과했다는 생각을 지울 수 없어진다. 北原勇, 『独占資本主義の理論』, 有斐閣, 1977년, 레닌, 『제국주의론』, 백산서당, 1988년 등을 참조.

#### 4. 로치데일 협동조합과 현실주의

1844년 10월 24일 로치데일공정선구자조합(The Rochdale Society of Equitable Pioneers)이름으로 사업등기를 낸 로치데일의 직공들은 그해 12월 21일, 좋은 장소라고는 전혀 말할 수 없는 토트레인(두꺼비거리)의 한 창고 1층을 빌려 소박한 매장 하나를 개설했다. 그 때 취급된 물품은 밀가루, 버터, 사탕, 오트밀에 불과했다. 이들의 시작은 미약했으나 앞으로의 계획은 창대한 것이었다. 이들은 '1구좌 1파운드'의 출자에 의해서 자금을 조달하고 앞으로 다음과 같은 사업을 추진한다고 밝혔다.

- 1) 식료 및 의복 등을 판매하는 점포의 개설.
- 2) 조합원의 생활개선을 위해 다수의 주택을 구입 혹은 건설.
- 3) 실업 및 저임금에 시달리는 조합원에게 안정된 고용을 제공하는 물품의 생산.
- 4) 더 많은 혜택을 조합원에게 주기 위해 토지를 구입 혹은 임차해서 조합원이 경작하게 함.
- 5) 자급자족의 국내식민지(협동공동체)를 건설하고, 이를 건설하려고 하는 다른 조합을 지원.
- 6) 금주(禁酒)보급을 위해 금주호텔을 개설.

위 내용을 보면 로치데일의 설립자들에게 있어서도 오언주의의 영향이 강하게 나타남을 알 수 있다. 협동공동체를 만들려는 움직임은 적어도 19세기 후반 영국의 협동조합운동가들에게 있어서는 공통된 목적이었던 것 같다. 로치데일 협동조합의 최대 관찰자이자 선전자였던 홀리요크의 저서의 제14장에는 초기멤버 28명의 경력이 나와 있다. 2명을 빼고는 다 사회주의자(오언주의자), 인민권리주의자(차티스트)였다<sup>11)</sup>. 당연히 이들의 계획이 '매장' 하나 개설로 끝날 일이 아니었다.

당시의 협동조합운동의 지도자였던 윌리엄 킹(William King, 1786-1865)도 이러한 운동방침에 커다란 영향을 미쳤을 것이다. 그는 스스로가 편집하고 발간했던 잡지, '협동조합인'(The Co-operator)의 제6호에서 로치데일 협동조합이 천명했던 사업방향의 거의 모든 사항을 이미 이야기한 바 있었다. 출자금의 축적→공동구입/점포경영→이윤축적/공동자본형성→생산조합→협동공동체라는 경로로 협동조합은 발전해야 한다는 것이다<sup>12)</sup>.

어려움은 적지 않았으나 로치데일 협동조합은 협동공동체 구상만 빼고는 거의 모든 사항을 실현시켰다. 단순한 소비조합에서 벗어나 생산조합(밀가루 생산, 방직/모직물생산의 2개 조합)으로 확대시켰으며, 토지/주택조합, 질병/장례조합 등과 같은 복지조합도 운영했다. 본체인 소비조합의 규모도 급속히 성장했다. 개설당시 조합원 수는 28명, 자본금은 28파운드에 불과했다. 10년 뒤 1854년에는 조합원 수 1,400명, 자본금 11,032 파운드, 매출액 44,902 파운드로 증가했다. 19세기가 끝나가는 1891년에는 조합원수 11,647명, 자본금 370,792 파운드, 매출액 296,025 파운드로까지 확대됐다.

이러한 성공은 어떻게 가능했을까. 필자는 로치데일 협동조합이 견지했던 '현실주의'에 있었다고 생각한다. 그들은 장기목표(협동공동체의 건설)를 위해 '현재'를 희생하는 것과 같은 일을 하지 않았다. 이상주의 혹은 급진주의자들이 빠지기 쉬운 함정이다. 로치데일의 '선구자'들은 조합원에 대한 금전적 이득의 중요성을 충분히 인지하고 있었다.

조합 최초의 이사 중 하나였던 스미시스(James Smithies)는 한 편지에서 다음과 같은 말을 한 적이 있다. "우리 조합원의 상태가 나아지고 있는 것은 그들의 차림새나 태도 그리고 자유롭게 하는 이야기를 보면 알 수 있습니다. 협동조합에 참여함으로써 그들 속에서 변화가 일어났음을 의심할 여지가 없습니다. 이 운동에 호의를

11) 본고에서의 로치데일에 대한 설명은 기본적으로 홀리요크의 책, 그리고 G.D.H.콜의 책, 松村善四郎·中村雄一郎의 책에 의거.

12) 윌리엄 킹에 있어서 협동조합을 달성하는 방법은 다음과 같다. ①공동자본을 만들기 위해 매주 6펜스 이상을 출자한다. ②통상과는 다른 방식으로 이 출자금을 사용한다. 즉 저축은행에 투자하는 것이 아니라 물품거래에 사용한다. ③충분히 출자금이 축적된 이후에는 조합원고용을 위한 제조업투자에 사용된다. ④더 많은 자금이 축적되면 토지를 구입하고 공동생활을 위해 사용한다. 松村善四郎·中村雄一郎의 책, 43-53쪽.

가지고 있는 사람들조차, 우리들이 자본가가 되는 것에 너무 많이 의지한다고 생각합니다만, 노동자 계급 속에서 16년 동안 겪은 나의 체험으로부터 분명히 말할 수 있습니다. 어떤 목적을 향하여 노동자들을 단결시키려면 황금이란 끈, 그것도 자신들이 직접 만들어낸 끈으로 노동자를 묶지 않으면 안 된다는 것입니다.”<sup>13)</sup>

“황금이라는 끈”은 오언에게는 그리 중요하지 않았다. 그러한 면에서 오언은 이상주의자였다. 오언도 소비조합을 운영했었다. 그러나 이윤은 배당하지 않았다. 미래투자(협동공동체)를 위한 부(不)분할 내부자금으로 축적했었다. 그러나 로치데일 협동조합은 달랐다. 그들은 매장을 이용하면 할수록 더욱 이득이 되도록 이용실적배당 원칙을 천명했다. 이용실적배당 원칙은 이윤분배에 있어서 인적요소와 이용자 인센티브를 적절히 혼합한 절묘한 해결책이었다. 출자금 중심으로 배당원칙을 정했다면 그것은 기존의 주식회사와 다를 바 없어진다. 인적결사체로서의 성격을 갖추려면 당연히 출자금의 이자 및 배당의 제한을 설정해야 한다. 이들은 이용실적배당을 무기로 소비조합을 성장시켜 갔다. 그리고 이후 생산조합, 복지조합 등으로 협동조합의 외연을 확대했다. 그러나 오언류의 협동공동체까지는 가지 않았다. 공동집합생활의 성격이 강한 협동공동체는 이들에게는 현실적으로 채택할 수 있는 대안이 아니었다. 이들은 지역사회를 협동조합의 경제원리로 점진적으로 변화시키는 것(community cooperative)으로 운동의 방침을 바꾸려했다. “매장운영, 생필품제도, 공제 및 은행, 주택건설, 농장사업에 착수하면서 지역주민의 경제생활이 ‘CO-OP’를 통해 돌아가는 것에서 새로운 사회의 맹아를 발견”했던 것이다<sup>14)</sup>.

로치데일의 선구자들이 미래를 위해 준비한 것은 협동공동체를 위한 ‘자금’이 아니었다. 협동하는 ‘사람’이었다. 로치데일 협동조합에서는 전체 수익금 중 관리비, 차입금이자, 고정자산의 감가, 출자금에 대한 배당, 사업확장을 위한 내부적립금을 제외한 나머지 금액의 2.5%를 교육기금으로 항상 적립해 두었다. 순이익의 2.5%는 교육에 투자했던 것이다. 1862년 변화기금이 극심하던 그 때에도 ‘선구자협동조합 연감’에는 교육투자에 대한 자랑으로 넘쳐났다. 토트레인 8번지에 있는 도매창고에는 교육을 위한 중앙사무공간을 설치했다. 도서관 장서가 5,000권으로 늘었고, 귀중한 저작을 갖춘 참고도서실을 별도로 마련했다. 일간지 14개, 주간지 32개, 각종 월간지와 <쿼터리 리뷰>를 포함한 중요한 매체는 모두 갖추었다고 자랑했다.

홀리요크는 다음과 같이 말한다. “조합원들은 주머니가 텅 비어도 얼마든지 정신의 양식을 얻을 수 있다. 통찰력과 분별력을 키워주는 지식을 얻는 일은 숫자로 측정할 수는 없지만, 엄연히 경제적인 것이다”고 말<sup>15)</sup>이다. 확실히 교육의 통한 지식 및 교양의 축적은 협동조합원이 스스로의 정체성을 유지하며 발전하기 위한 주원료인 것은 분명하다. 그러나 단순히 “경제적 경쟁력에 도움을 준다는” 협소한 의미가 아닐 것이다. 빅토리아 시대의 영국 지식인들이 거의 그랬듯이 그들도 인간이성에 대한 낙관적인 신뢰감으로 꽉 차 있었다. 교육을 통한 인간이성의 발전, 그 기반 위에 달성되는 점진적인 개혁, 이러한 낙관론은 빅토리아 시대 지식인들의 최대 교의(敎義)였다.

또 하나 강조해야 할 것은 로치데일의 ‘선구자’들은 그 이전에 산재되어 있었던 협동조합들의 운영원리들을 종합하고 실천했다는 점이다.

로치데일의 원칙, ①민주적 운영, ②문화개방, ③출자금에 대한 이자제한, ④이용실적배당, ⑤현금거래, ⑥정직한 판매, ⑦교육촉진, ⑧정치적 종교적 중립 등의 원칙은 이미 기존의 여러 협동조합에서 일부 운영되던 원칙이었다. 민주적 운영은 차티스트운동의 기본 이념이었으며, 문화개방과 이자제한은 많은 협동조합에서 이미 실시되던 원칙이었다. 현금거래는 윌리엄 킹 등 협동조합 지도자들이 너무나도 강조했으며, 이용실적배당 또한 다른 곳에서 이미 실시된 바 있었다. 그러나 로치데일 협동조합에서처럼 철저히 시행된 것은 아니었다.

13) 홀리요크의 책, 119쪽.

14) 홀리요크의 책, 319쪽.

15) 홀리요크의 책, 322쪽.

이렇듯 로치데일 협동조합은 협동조합으로서의 정체성 유지와 현실적인 경쟁력 확보를 위한 운영의 원칙을 정리했다. 그리고 그 기반 위에서 실제 협동조합의 경영에 성공했다. 그러한 차원에서 로치데일 협동조합은 근대 협동조합운동의 효시라 말해도 손색이 없을 듯하다.

## 5. ‘현실’을 딛고 ‘이상’을 향하여

로치데일 원칙은 현대 협동조합의 기본원칙에도 그대로 유지된다. 국제협동조합연맹(ICA)은 1995년 9월 맨체스터 대회에서 ‘협동조합의 정체성에 대한 선언’을 채택하고 협동조합에 대한 정의와 가치, 원칙을 다음과 같이 정리했다. 협동조합은 “공동으로 소유하며 민주적으로 통제하는 사업체를 통하여 공통의 경제적, 사회적, 문화적인 필요와 바람을 충족하고자 자발적으로 연대한 사람들의 자치 조직”으로 정의된다. 이 조직은 “자조, 자기책임, 민주주의, 평등, 공정, 연대의 가치를 기초로” 하며, “각 창설자들의 전통을 이어받아 협동조합의 조합원은 정직, 공개, 사회적 책임, 타인에 대한 배려라는 윤리적 가치를 신조로 삼는”다고 설명되고 있다.

협동조합의 가치와 행동체계를 정비하려는 ICA의 노력은 지금까지 크게 3차례에 걸쳐서 정식화되어 왔다. 가장 중요한 사건은 1980년의 ‘레이들로 보고서’일 것이다. 1980년 ICA 제27차대회(모스크바)에서 캐나다의 레이들로 박사는 협동조합이 ‘신뢰성의 위기’, ‘경영의 위기’를 극복해 왔지만 상업적 성공만을 중시하는 경향이 강해져서 협동조합으로서의 정체성이 없어지는 것과 같은 ‘사상적 위기’에 직면해 있음을 비판했다<sup>16)</sup>. 또한 지금까지의 협동조합의 6원칙이, ①현행의 관행을 원칙 수준으로 끌어올렸다는 점, ②소비자협동조합에 치우쳐 농업협동조합, 노동자협동조합, 주택협동조합 등 다른 종류의 협동조합에 똑같이 적용할 수 없다고 비판했다.

레이들로 보고서 이후에도 선진국의 협동조합은 단순히 ‘사상적 위기’만이 아니라 ‘경영의 위기’, ‘신뢰성의 위기’가 더욱 촉진되어 갔다. 1980년대를 통해 유럽의 몇몇 거대 생협 조직이 도산했으며, 일부는 주식회사로 형질변경 했다<sup>17)</sup>. 이러한 상황에서 협동조합의 원칙을 재정립하려는 노력의 결과 발표된 것이 현재의 ‘협동조합 7 원칙’이다. 필자는 이 원칙들이 협동조합의 정체성을 지키면서도 그 경쟁력을 최대화 시킬 수 있도록 구성된 원칙들의 조합이라고 생각한다. 그러한 면에서는 로치데일 원칙의 기본정신과 전혀 차이가 없다.

키워드는 바로 ‘사람’, ‘협력’, ‘지역’이다. 개인이 잘났으면 혼자 살면 되지만 대개는 돈도 능력도 부족하다. 돈과 사람을 모으는 방식 중 돈으로 사람을 차별하지 않는 것이 바로 협동조합이다. 서로 십시일반으로 사업하고(제1원칙, 자발적이고 개방적인 조합원제도, 제3원칙, 조합원의 경제적 참가), 함께 결정하고(제2원칙, 조합원의 민주적 통제), 열심히 공부하고(제5원칙, 교육 훈련 및 정보제공), 다른 협동조합과 협력하며(제6원칙, 협동조합들 사이의 협동), 지역사회와 함께 성장(제7원칙, 커뮤니티 관여)하는 것이다. 협동조합의 제4원칙(자율과 독립)은 앞에서의 원칙을 방해하는 그 어떤 외적인 압박으로부터도 자유로워야 함을 역설한다.

사람을 사람답게 대했을 때 그들의 경쟁력이 더욱 강화된다는 경제이론은 얼마든지 열거할 수 있다. 사람은 당근(인센티브)과 채찍(디스인센티브)으로만 움직이지 않는다. 감동(감성)과 윤리적 결단(이성)에 의해 움직이는 것이다. 적어도 평균적인 경영학자라면 인적자원중시의 경영전략이 상당히 경제 합리성을 가진다는 수많은 이론과 사례를 제시할 수 있을 것이다. 오언의 뉴 라나크 공장에서의 실험, 로치데일 협동조합의 성공이 그랬다. 그

16) A.F.레이들로, 『21세기의 협동조합』, 염찬희 옮김, 알마출판, 2015년.

17) 937년의 ICA 제15차 대회(파리)에서 처음으로 7원칙을 제정했지만 이것은 소비자협동조합의 기반을 이루었던 로치데일 원칙을 그대로 반영한 것이었다. 이후 1963년의 23차 회의(비엔나)에서 소련 소비자협동조합중앙회의 의견을 받아들여, 현금거래의 원칙과 정치적/종교적 중립의 원칙을 없앤 새로운 6개 원칙을 채택한다. 1980년의 레이들로 보고서가 중요한 이유는 순조롭게 발전해 왔던 협동조합이 위기상황에 직면했기 때문이다. 1980년대를 통해 프랑스에서는 거대 생협의 통합이 추진되었으며, 1985년 전국 2위의 로렌스 생협, 3위의 북부지방생협 등 많은 생협이 도산해 갔다. 독일에서도 생협의 주식회사화가 추진되어 결국은 조합원이 존재하지 않는 일반 주식회사로 전환되어 갔다. 미국의 버클리 생협도 북미지역 최대의 생협이었으나 1988년 도산함으로써 50여년의 역사에 종지부를 찍게 되었다. ICA 원칙의 변화과정은 家の光協会(2011), 『協同組合の役割と未来』 참조.

리한 면에서 사람중시전략이 경제 합리성이 없다고 주장한다면 그것은 경제학적 주장이 아니라 정치적 선동일 뿐이다<sup>18)</sup>. 협동조합간 협력, 그리고 커뮤니티에 대한 관여도 시장에서의 시장거래비용을 줄이며, 지역에서의 협동조합 경쟁력을 확보하는 중요한 수단이다. 그러한 면에서 협동조합 7원칙은 협동조합으로서 성공하기 위한 지극히 ‘현실적’인 최소한의 원칙일 뿐이다<sup>19)</sup>.

그러나 과연 이것으로 협동조합의 역할은 다하는 것일까? 협동조합이란 ‘성서의 창세기’는 28명의 로치데일의 직공들이 써 내려간 것이었다. 그 ‘목시록’은 협동공동체 그리고 협동세상의 건설일 것이다. 그러나 협동조합이 협동사회로 이어지는 경로는 너무나 멀고 아득하다. 레이들로 박사는 1980년의 보고서에서 협동조합 지역사회를 만들어야 한다고 강조했다. “(개별) 협동조합 단독으로는 주류 경제시스템과 사회질서에 실질 변화를 일으킬 수 없기” 때문이다. 또한 “다양한 협동조합과 협동조합에 속한 조직 모두를 활용해야” 한다고 말한다. 그렇다면 이러한 협동조합 지역, 협동조합 세계는 어떻게 가능할 것일까.

모든 운동에는 3가지 기본요소가 있어야 한다. 비판과 대안, 그리고 이행방법이다. 협동조합은 자본주의적 경제운영방식에 대한 대안으로 등장했다. 협동조합 ‘선구자’들의 최고의 대안은 사회전체가 협동사회로 변화하는 것이다. 그리고 이행방법은 모든 경제를 협동조합으로 조직하는 것이다. 구체적으로는 협동조합 사업체들의 운영으로 드러났다.

그러나 난점은 여기에서 시작한다. 협동조합은 아주 중요하다. 그러나 그 영역은 아무리 많이 잡아봐도 국내 총생산(GDP)의 10% 미만일 것이다. 그것도 20~30년 열심히 노력해서 달성할 수 있는 결과다. 한국사회의 사례에서 본다면, 우리에게는 비정규직, 부동산, 교육, 의료문제 등 시급한 문제가 아주 많다. 협동조합이 모두 해결할 수 있는 것이 아니다. 법과 제도와 정책을 바꿔야 하며, 그것은 대개 ‘정치의 몫’이다. 비록 한국에서 정치가 블랙홀과 같고 주요 갈등의 원천을 제공한다 할지라도, 정치가 가지는 가능성에 눈감을 수는 없는 것이다.

영국의 협동조합운동은 영국식 사회주의운동, 페이비언 사회주의(Fabian Socialism)와 긴밀히 연동된다. 1844년에 결성된 페이비언 협회는 현존하는 최고의 사회주의 연구 및 활동단체일 것이다. 그들은 무엇보다도 혁명적 방법에 반대했다. 협회출범 당시 가장 위대한 사회주의자로 추앙받던 윌리엄 모리스가 “노동자들에게는 혁명 외에 희망이 없다”고 말했을 때, 페이비언 협회의 유력인사였던 버나드 쇼는 “만약 그것이 사실이라면 노동자들에게는 진정 희망이 없다”고 맞받아쳤다. 그들은 ‘합법적’이며 ‘점진적’인 방식에 의해 사회주의를 실현하려 했다<sup>20)</sup>. 지방정치로부터 거점을 만들고, 독자적인 정당을 창당하기 보다는 기존의 정당이나 단체에 침투하여 자신들의 개혁정책을 실현하려 했다(‘침투전략’). 합법적 수단, 점진적 방식, 침투전략 등 로치데일 이후 많은 협동조합인들이 고민했던 그 과제는 여전히 우리 앞에 놓여있다. 협동조합인들의 궁극적 목적은 단순히 개별협동조합을 만드는 것이 아니라 모두가 잘 사는 협동의 사회를 만드는 것이기 때문이다.

18) 경제이론이 어떻게 정치적 선동에 의해서 왜곡되는가는 Paul Krugman, 『폴 크루그먼 미래를 말한다』 (현대경제연구원북스, 2008년)에서도 잘 정리되어 있다. 원래 영어원서의 제목은 The Conscience of a Liberal 이었다. ‘자유주의자의 양심’ 혹은 ‘민주당원의 양심’ 정도로 번역했다면 더 뜻이 명확했을 것이다.

19) 협동조합 7원칙이 어떻게 경제합리성을 가지는가에 대한 자세한 논증은 김종걸, 「기업/운동/정치로서의 협동조합」, 『생협평론』, 2015년 겨울호) 참조.

20) 페이비언 사회주의와 관련해서는 조지 버나드 쇼 외, 『페이비언 사회주의』, 고세훈 옮김, 아카넷, 2006년. 특히 이 책의 역사서문에 고세훈 교수는 다양한 페이비언 사회주의자의 최대공약수를 훌륭하게 설명해 내고 있다. 사실 이런 점진적 개혁노선은 영국사회가 전통이기도 했다. 그들에게 있어서는 일거에 모든 문제를 해결하려 하는 혁명은 그 과정에서의 유희와 고통, 파괴적 증오 등으로 인해 결과적으로 인류사회를 혼돈으로 몰고 갈 것이라는 생각이 아주 강했다. 영국의 자유주의자 존 스튜어트 밀(1806-1873)은 그의 저서, 『사회주의론』(On Socialism)에서 다음과 같이 말한 적이 있었다. “그들(혁명주의자)은 혼돈이 코스모스의 건설을 시작하기에 가장 불리한 상황이라는 것, 그리고 오랜 기간 갈등과 폭력과 약자에 대한 강자들의 폭군적 압제가 반드시 발생한다는 것을 모른다. 그들은 혁명이, 흡스에 의하여 만인은 만인의 적이라고 묘사된 상황으로 인류를 몰아넣을 것이라는 사실을 모른다.” 밀(Mill)의 인용은 이근식, 『존 스튜어트 밀의 진보적 자유주의』, 기파랑, 2006년, 199쪽에서 재인용. 이근식 교수는 폭력혁명에 대한 밀의 비판들은 밀의 독창적인 견해가 아니라 영국 보수주의의 아버지격인 버크(Edmund Burke, 1729-97)가 그의 『프랑스혁명의 고찰』(Reflections on the Revolution in France, 1790)에서 지칭한 이후 당시 영국인들의 일반적인 생각이었다고 말한다. 이근식/황경식/임현진/김종걸, 『협동조합의 필요성 및 발전을 위한 사상적 정책적 고찰』, 기획재정부, 2012년, 106쪽.

6주

## 기업/운동/정치로서의 협동조합

### [강의 Point]

1. 기업으로서의 협동조합 발전전략.
2. 운동으로서의 협동조합 발전전략.
3. 정치로서의 협동조합 가능성.





## 1. 협동조합 비판에 대한 반(反)비판

협동조합에 대한 일부 보수진영의 비판이 거세다. 그들은 협동조합의 자생력을 믿지 않는다. 심지어 반시장적이라고 말한다. 정부지원에 의존하며 좌파운동권 혹은 특정 정치인의 세력기반이 된다고 의심한다. 과연 그런가?

첫째로, 협동조합에 대한 정부지원금은 거의 없다. 기획재정부의 협동조합 관련예산은 작년 27억3천만 원에 불과하다. 중소기업청에서 소상공인 협동조합을 대상으로 사업비(자부담 20% 1억원 한도)와 공동장비구입비(자부담 30% 2억원 한도)를 지원한다. 올해 예산은 325억원이다. 만약 이것이 문제라면, 사업선정과 성과관리가 잘못된 것이다. 협동조합 그 자체의 비판으로 사용될 수는 없다.

둘째로, 주식회사에 비해 오히려 불리하다. 조합원출자금은 법적으로 '자본'이나(협동조합기본법 18조), 실질적으로는 부채로 취급받는다. 그래서 자금조달이 어렵다. 별도의 협동조합 금융이 필요한 이유다. 그러나 신탁은 금감원의 은행업법 규제로 협동조합계의 금융기관으로 자리 잡지 못한다. 사회적협동조합은 중소기업으로도 인정받지도 못한다(중소기업기본법 2조). 당연히 중소기업으로서 받을 수 있는 모든 지원대상에서 예외다. 이들은 ①설립인가를 받아야 하고(협동조합기본법 85조), ②공익적 사업을 벌이며(93조), ③출자금 납입총액의 3배가 될 때까지 잉여금의 30%를 법정적립 하고(97조), ④청산 시 잔여자산의 배분도 금지(104조)되는 강한 의무규정을 가지고 있다. 공익성이 강한 곳일수록 더욱 지원받아야 하는 정책설정의 기본방향과도 어긋난다. 다른 나라에서 허용되는 생협의 공제사업은 시행될 조짐도 안 보인다. 공제사업 자체는 합법이나(소비자생활협동조합법 66조), 공정거래위원회가 법 시행을 위한 지침을 무려 5년 동안 마련하지도 않았다. 의원들의 입법권(법개정)을 실질적으로 무력화시킨 경우다. 일반 구매생협에서도 비조합원의 이용은 엄격히 금지된다(46조). 프랑스의 협동조합은 비조합원 이용에 아무런 제한이 없다. 이탈리아의 협동조합에서도 비조합원의 이용이 50% 미만만 된다면 협동조합으로서 세제혜택을 누릴 수 있다. 그러나 우리나라는 원천금지다. 경영체의 기본권리인 채권발행도 원천불가다. 이렇게 보면 우대가 아니라 역차별인 것이다.

셋째로, 협동조합은 자본주의 시장경제 속에 작동되는 법인격 중 하나다. 그리고 전 세계에 퍼져있는 극히 일반적인 기업형태다. 그런데도 반시장적이라 비판한다. 만약 인적 평등의 요소가 강하다는 것이 비판의 근거라면, 미국 실리콘밸리에 산재한 유한책임회사(LLC)도 반시장적이라 말해야 한다. 협동조합 못지않게 인적결합적 성격이 강하기 때문이다. 협동조합은 전세계에서 매년 2.2조 달러의 매출을 실현한다. 미국에서만 3만개의 협동조합이 2백만 개의 일자리를 만들어낸다. 프랑스에서도 2만1천 개의 협동조합이 1백만 개의 일자리를 창출한다(ICA). 우리나라에서도 2014년 말 기준 총 10,869개의 조합과 2,807만 명의 조합원이 있다(『2014 한국협동조합연차보고서』). 전혀 특이한 조직이 아닌 것이다.

넷째로, 협동조합의 정파적 편향성은 존재하지 않는다. 신설 협동조합 중 80% 이상을 차지하는 사업자조합은 좌파·우파의 세계를 벗어난다. 정책에 있어서도 마찬가지다. 경기도지사, 대구시장, 제주지사 등 여권 지자체장도 육성조례를 만들고 지원체계를 정비한다. 우리나라만이 아니다. 국제적으로도 협동조합은 우파진영의 정책수단이기도 했다. 이탈리아의 사회적협동조합은 복지민영화의 수단이었으며, 프랑스(공익협동조합), 캐나다 퀘벡(연대협동조합), 스페인(사회적협동조합)에서도 정부를 대신하는 복지전달체계의 새로운 축으로 기능한다. 사회적경제(협동조합·사회적기업·마을기업·자활기업 등)의 지원체계를 정비하려는 '사회적경제기본법'에 대해서도 일부 논자는 '사회주의법'이라고 비판한다. 이런 사람들은 영국 보수당 정부를 벤치마킹 했으면 한다. 그들은 스스로를 '새로운 보수'라고 말한다. '시장'의 확대가 아니라 '사회(시민사회)'의 확대에 의한 정부기능축소로 정책을 변화시켰다. 기부 및 자원봉사의 강조, 마을단위의 공동체 유지, 공공서비스의 민간(공공서비스협동조합) 이양, 사회적금융 확대, 사회적기업 공공조달 확충, 제3섹터청 설치 등 관련 정책도 정비했다. 그리고 이를 기반으로 지난 5월 총선에서 또 다시 압승했다(331석). 한국의 사회적경제기본법이 하려는 것은 영국 보수당 정부가 하는 것과 차이가 없다. 사회적경제기본법이 사회주의법이라면 영국 보수당은 사회주의 정당이다.

## 2. 위기극복 수단으로서의 협동조합

대한민국은 위기다. 고도성장의 축제는 끝났으며 기존방식 대로라면 국민 대다수의 안정된 일자리를 못 만든다. 인구감소·고령화도 너무나 명확한 추세다. 더 큰 문제는 그것이 전국에 고르게 적용되지 않는다는 점이다. 일부지역은 젊어지고 인구도 증가한다. 일부지역은 늙고 소멸된다. 한 연구에 의하면 222개 분석대상 지자체 중 2048년까지 35% 이상 인구가 감소하는 곳이 84개다. 82개는 인구 5만 명 이하 한계지자체의 가능성을 보인다(『인구구조변화와 지속가능한 행정기능 발전방안』, 행정자치부). 이혼율·자살률·노인빈곤율 등 불행지표는 세계 최고수준이다. 그리고 불행은 계층 간 고정되며 세대 간 대물림된다. ‘헬조선’인 것이다. 이러한 곳에서 사회갈등은 극에 달한다. 민주적 관용, 약자에 대한 배려, 이성적 토론은 사라진다. 국정원 댓글공작, 세월호참사, 국정교과서, 직사물대포 등 암울한 현실은, 경제적 민주주의가 실패한 곳에 정치적 민주주의조차 위협받고 있음을 나타낸다. 이제는 바꾸어야 한다. 재벌중심의 성장모델에서 벗어나며, 마을과 골목으로부터 새로운 참여와 혁신이 기획되어야 한다. 그 속에서 공동체적 배려가 작동되는 사회를 만들어야 한다. 필자가 알고 있는 한 이러한 목표를 실현하는데 있어서 협동조합만한 것도 없다.

2012년 이탈리아 베니스에서 개최된 국제협동조합연맹 심포지엄에서 대회조직위원회는 다음과 같이 결론을 내린 바 있었다 협동조합은, ①일반기업과의 제도 간 경쟁을 통해 시장경제의 실패를 보정한다. ②금융·농업과 같이 불안정한 시장에서 미래예측성을 높인다. ③협동조합 간 협력, 협동조합인의 헌신에 의해, 열악한 지역에서의 사회서비스(의료·교육·간병 등)를 공급한다. ④이익잉여금의 내부유보로 지역사회에 생산적 자산을 축적한다. ⑤원리상 공정분배에 유리하다. ⑥지역에 사회적자본을 축적한다. ⑦고용 및 소득의 창출로 정부복지의 부담을 줄인다(Conference Report: Promoting the Understanding of Cooperatives for a Better World). 우리 주변을 보면 이러한 내용은 아주 쉽게 발견된다. 생협은 소비자의 주체적 참여와 생산자와의 상생적 발전을 보장한다. 직원만족도가 높으며(근로자협동조합 해피브릿지), 좋은 돌봄서비스를 공급한다(사회적협동조합 도우누리). 스페인의 빌바오(Bilbao), 이탈리아의 트렌티노(Trentino), 캐나다의 퀘벡(Québec) 등 협동조합이 잘 발전한 곳은 모두 높은 수준의 소득과 복지를 향유한다. 이러한 사실 때문에 글로벌 금융위기의 한 가운데에 있던 2009년, 국제연합(UN)은 총회에서 2012년을 “국제협동조합의 해”로 기념하기로 했던 것이다.

## 3. 기업으로서의 협동조합

그렇다면 협동조합 경쟁력의 기반은 어디에 있을까. 협동조합 7원칙에 다 있다. 키워드는 ‘사람’, ‘협력’, ‘지역’이다. 개인이 잘났으면 혼자 살면 된다. 그러나 대개는 돈도 능력도 부족하다. 돈과 사람을 모으는 방식 중 돈으로 사람 차별하지 않는 것이 바로 협동조합이다. 서로 십시일반 사업하고(1원칙과 3원칙), 함께 결정하고(2원칙), 열심히 공부하고(5원칙), 다른 협동조합과 협력하며(6원칙), 지역사회와 함께 성장(7원칙)하는 것이다. 협동조합의 제4원칙(자치와 독립)은 앞에서의 원칙을 방해하는 그 어떤 외적인 압박으로부터도 자유로와야 함을 역설한다.

그러면 사람중심인 것이 왜 경쟁력의 기반인가. 찰리채플린 주연의 ‘모던타임스’라는 영화에서의 노동은 생계유지를 위한 고통이었다. 인간행위를 ‘쾌락’과 ‘고통’으로 나누고, ‘쾌락 마이너스 고통’ 즉 총효용(total utility)이 인간행위의 목적이라고 하는 인식은, 근대 자본주의 사회의 기본 경제관이었다(Jeremy Bentham의 공리주의). 이 속에는 노동을 통해 증진되는 자기실현의 기쁨도, 동료와 연대하는 동행의 즐거움도 들어갈 여지가 없다. 인간은 평등·자존·동감 등 다양한 감정과 판단에 의해 움직인다. 단순한 호모 에코노미쿠스가 아닌 것이다.

사람을 사람답게 대했을 때 그들의 경쟁력이 더욱 강화된다는 경제이론은 얼마든지 열거할 수 있다. 효율임금이론(efficiency wage theory)도 그 중 하나다. 표준적 경제이론에 의하면 실업이 증가하면 기업들은 임금을

인하해야 한다. 그러나 그렇지 않다. 이는 일견 불합리해 보인다. 그러나 자유경쟁의 노동시장보다 더 높은 수준으로 지불되는 임금(효율임금)은, 근로자들의 ①근무태만과 이직을 줄이며, ②정직성을 높이며, ③좋은 직원채용에 유리하기에 더 좋은 결과를 가져온다(Stiglitz, Economics, chap. 34). 이 같은 연구결과는 사방에 존재한다. 영국에서도 2011년 수상 직속으로 협동경제팀(The Mutual Taskforce)을 만들고 협동경제의 장점에 대해 연구한 바 있었다. 결론은 일반기업보다 더욱 경쟁력이 있다는 것이다. ①결근율과 이직률이 낮고, ②생산성과 고객만족도가 높으며, ③불황기에 강하고, ④혁신적이며, ⑤그래서 임금이 더 높다고 말한다(Our Mutual Friends: Making the Case for Public Service Mutuals, Cabinet Office, UK, 2012).

협동조합 경쟁력의 2번째 기반은 바로 “협동조합 간 협력”이다. 시장거래에서 가장 중요한 것은 신뢰할만한 거래상대자를 찾는 것이다. 시장거래에는 많은 비용이 든다. 적절한 거래상대자를 찾아야 하며, 계약이행여부도 감시해야 한다. 로널드 코스(Ronald H. Coase, 1991년 노벨경제학상 수상)는 이것을 ‘거래비용’이라고 말했다. 협동조합 간 협력은 거래비용을 크게 줄일 수 있게 한다. 가치체계와 운영의 원리를 공유하고 있기 때문이다. 오히려 장기거래의 이점을 생각한다면 단기적으로 약간의 비용이 더 든다고 해도 충분히 정당화 가능하다. 일반기업에 있어서 계열·하청(협력업체) 관계의 경제합리성을 증명하는 논리는, 협동조합 간 협력의 장점을 이야기하는 것과 논리적으로는 같은 맥락이다. 그러나 일반기업과 달리 협동조합에서의 거래는 갑을관계가 존재하지 않는다. 그런 차원에서 더욱 민주적이다.

협동조합 경쟁력의 3번째 기반은 바로 ‘지역’이다. 지역차원에서의 협력망 확대는 개별협동조합에게 특수한 경쟁력 우위를 가져다준다. 경제학에서는 이것을 ‘외부적 규모의 경제’(external economies of scale)라고 말한다. 한 지역에 동일한 성격의 기업 혹은 관련된 기업이 많아질수록 개별기업의 평균비용은 절감한다는 것이다. 폴 크루그먼(Paul Krugman, 2008년 노벨경제학상 수상)이 전략적 무역정책의 논리적 타당성을 증명했을 때 썼던 방법이다. 일단 (지원에 의해)업체가 형성되면 관련시설 및 인적자원이 결집되고, 따라서 개별기업도 더욱 경쟁력을 가질 수 있다. 이 때문에 정부지원의 논리적 타당성이 도출되는 것이다. 미국 실리콘밸리를 상상해보자. 벤처기업이 많아지니, 벤처캐피탈도 많아지고, 관련연구소도 설립된다. 주변 대학(Stanford, Berkeley)과의 협력도 강화되고, 그래서 다시 벤처기업이 많아진다. 선순환구조인 것이다.

같은 논리로 협동조합이 잘 발달된 곳에서는 더욱 협동조합에 유리한 환경이 조성된다. 이탈리아 트렌티노 지역을 생각해보자. 인구 53만 명의 트렌티노는 이탈리아에서도 대표적인 협동조합 지역이다. 농협, 신협, 생협, 노동자협동조합, 사회적협동조합, 주택협동조합 등이 잘 발달되어 있다. 이러니 금융·교육시설도 집중된다. 주도인 트렌토(Trento)의 트렌토대학은 협동조합 연구 및 경영자 양성으로 유명하다. 경제협력개발기구의 사회적경제 관련 연구 및 교육시설도 트렌토에 자리 잡는다(OECD LEED Center). 협동조합연합회의 힘도 강력하다. 이들의 힘으로 협동조합은 더욱 발전해 간다. 가파른 산악과 깊은 계곡이 많은 이 지역은 총 6,206km<sup>2</sup>의 넓이에 217개 마을이 있다. 이 중 193개에는 생협 매장 이외 다른 매장은 존재하지 않는다. 60%의 마을은 오로지 신협만 들어가 있다. 협동조합 간 협력, 그리고 협동조합의 지역에 대한 책임성이 아니라면, 산촌마을의 생활은 무척 불편해진다. 이 지역이 살만해지니 떠나갔던 젊은이도 다시 돌아온다. 트렌토의 인구는 1981년의 99,179명에서 2012년 114,802명으로 늘어났다. 산촌의 지방도시에서는 드문 일이다. 2차 세계대전 이후 이탈리아에서 가장 가난한 지역이었던 이곳은, 지금은 이탈리아 평균 보다 20% 더 잘 살고, 반 이하의 실업률을 보이는 좋은 지역으로 변모한 것이다(Trentino Autonomous Government, Trentino: To be small means great things, [www.provincia.tn.it](http://www.provincia.tn.it)).

## 4. 운동으로서의 협동조합

협동조합이 지역사회에서 사람 사는 문제에 관심을 두는 것은 어쩌면 당연한 일이다. 1980년 국제협동조합연맹 모스크바대회에 제출된 보고서에서 레이들로(A.F.Laidlaw) 박사는 협동조합 지역사회를 만들어야 한다고 강조했다(『21세기의 협동조합』). “(개별)협동조합 단독으로는 주류 경제시스템과 사회질서에 실질변화를 일으킬 수 없기” 때문이다. 또한 “다양한 협동조합과 협동조합에 속한 조직 모두를 활용해야” 한다고 말한다. 지역은 협동조합 성장의 자양분이며, 협동조합운동의 대상이기도 한 것이다. 이러한 측면에서 협동조합의 제7원칙(지역사회에 대한 공헌)은 기업의 사회책임(CSR) 혹은 공유가치(CSV)와 확연히 차이가 난다. 각종 기업의 평가지표(ISO의 26000 등)에서도 재무적 성과 이외에 지배구조의 민주성, 인권증시, 노사화합, 친환경, 공정거래, 소비자보호, 지역사회참여 등 사회책임을 강조한다. 그러나 기업의 주목적은 어디까지나 ‘이윤’이다. “자조, 자기책임, 민주주의, 평등, 공정, 연대”의 가치에 입각해, “공동의 경제적, 사회적, 문화적 필요를 충족시키려는” 협동조합의 규정(ICA)과는 차이가 난다. 그래서 협동조합이 더 운동적일 수밖에 없다. 때로는 자신의 고유 설립목적과는 차이가 날 것 같은 지역사회 문제에도 관여한다.

원주의 예를 들어보자. 지학순 주교와 장일순 선생을 중심으로 한 원주신협(1966년)의 설립, 그리고 남한강대흥수(1972년) 이후 협동조합을 통한 지역재건의 경험 등은 원주의 다양한 협동조합운동으로 이어져왔다. 원주 사회적경제 연합지원조직인 원주협동사회경제네트워크는 현재 29개의 소속단체(2014년 말 현재, 회원단체 조합원 수 3만 4,797명, 총자산 1,324억 원)로까지 발전했다. 이들은 공동의 경제사업을 벌이며, 협동기금도 조성한다. 소속 단체들은 다양한 지역사회 활동을 전개한다. 원주푸드협동조합은 결식아동에 대한 무료식사를 제공하며, 원주의료생협은 가난한 병자를 위한 의료봉사를 한다. 밝음신협도 지역의 활동가에게 활동비를 지원한다. 각 조직들은 민감한 지역사안에 공동으로 대응하기도 한다. 친환경급식조례와 지역푸드조례의 제정운동에도 앞장서고, 화상경마장 및 골프장 건설을 반대하며, 상지대살리기 운동에도 적극적이다.

성남용인 한살림의 윤형근 상무는 한양대의 세미나(2015년10월30일)에서 다음과 같이 말했다. “우리생활은 의식주, 상하수도, 전기·에너지, 폐기물처리, 보건의료, 교육·문화 등 생활의 대부분을 시장과 행정기관에 위탁합니다. 그러나 이 모든 것을 이들에게 맡기는 것은 한계가 있습니다. (생협에서)먹거리의 문제를 교육·교통·복지·문화 등 삶의 모든 영역으로 확대시켜야 합니다. 지역에서의 삶을 변화시켜야 합니다.” 맞는 말이다. 둘러보면 한국사회에서 협동조합의 지역운동은 다양하게 전개된다.

아이쿱협동조합연합회는 지역활동가지원, 생협시민학교, 식생활교육센터, 재능기부활동, 윤리적소비운동, 한국사회적경제씨앗재단 등 여러 방식으로 지역사회와 관련을 맺는다. 수원아이쿱의 민바우모임에서는 위험한 전기줄 등 불편사항을 점검하고 민원을 제기한다. 진주아이쿱은 시 예산을 분석하고 의정감시활동을 한다.

아이쿱 만이 아니다. 홍성, 안산, 안성, 완주, 전주, 서울성북, 강동, 노원, 양천 등 거의 모든 지역의 활동가들은 보다 좋은 지역사회 만들기에 매진한다. 그러나 이 시점에서 우리는 문제를 제기해 봐야 한다. ①협동조합의 지역활동이 지역사회 전체를 바꿀만한 힘을 가지는가. ②지역의 변화가 한국사회 전체의 변화로 연계되는가. ③지역운동과 지역정치, 그리고 중앙정치와의 관계는 어떻게 설정해야 하는가.

## 5. 정치로서의 협동조합: 일본의 사례

협동조합을 통한 지역변화의 가능성은 일본의 사례 속에서도 충분히 확인 가능하다. 일본은 협동조합이 잘 발달된 곳이다. 일본생협의 조합원 수는 2,665만 명으로 유럽 18개국(영국·독일·프랑스·이탈리아 등) 조합원의 97%에 달한다. 2012년도 매출액은 3조3,452억 엔으로 우리 4대 생협(한살림, 아이쿱, 두레, 행복중심생협)의 60배가 넘는다. 이들은 열심히 학습하고 토론한다. 가령 일본생협연합회의 ‘21세기 이념’(1997년), ‘2020 비

전'(2011년) 등은 단순한 선언문 작성과정이 아니었다. 협동조합의 방향성에 대한 긴 토론과정이며, 구성원 모두의 의견이 개진되고 수렴되는 민주적 의사결정과정이었다. 당연히 지역사회 문제 해결에도 열심이다. 가령 도쿄(東京)와 가나가와(神奈川) 지역을 중심으로 활동하는 생활클럽생협의 경우, 친환경농산물을 구매하기 위한 도쿄생활클럽생협(1968년)을 만들고, 일자리창출을 위한 노동자협동조합(워커즈컬렉티브)을 설립했다(1982년). 이후 지역의 간병·육아 등 복지문제 해결을 위한 복지생협(1992년)이 만들어지고, 다시 이를 운영하기 위한 여러 노동자협동조합이 창설된다. 친환경소비, 복지사업, 일자리창출이 지역 내에서 서로 연계되며 발전한 것이다. 이들의 활동은 시민정치로까지 확대되기도 했다. 1984년 정치집단인 가나가와네트워크가 설립되고, 이후 전국 시민정치네트워크로까지 발전했다. 현재 96명의 기초지자체(시·구·정) 의원과 6명의 광역의원이 있다. 이들의 의석수는 불과 전체의 2%(도쿄도의회, 전체 127명 중 3명)에 불과하나, 지역의 다양한 주민운동과 연계하며, 시민정치에 어울리는 조례를 꾸준히 정비한다. 지역사회의 유의미한 행동주체인 것이다.

그러나 중앙에 대한 영향력은 아주 작아 보인다. 이것은 '노동자협동조합법'과 '사회적사업소지원법'의 제정 과정에서 확인할 수 있다. 2007년 한국의 '사회적기업육성법', 2011년의 '협동조합기본법'의 제정은 일본 사회적경제 진영에게 커다란 충격이었던 것 같다. 일본에게도 법제정이 절실했었다. 노동자협동조합의 법인격은 존재하지 않으며, 취약계층들을 조직한 많은 노동자협동조합의 조합원 평균수입은 최저빈곤선 이하였다. 예를들어 보자. 가나가와 워커즈컬렉티브의 조사(『2009년 실태조사보고서』)에 의하면 연간분배금은 평균 76만7천엔에 불과했다. 만약에 OECD에서의 상대적 빈곤층 개념(소득중앙치의 50% 미만 생활자)을 원용한다면, 일본후생노동성의 '국민생활기초조사'에서의 2010년 소득중앙치는 224만엔, 그 50%인 112만엔이 빈곤선이다. 워커즈컬렉티브 노동자들이 직면한 임금은 빈곤선 이하인 것이다. 한국과 같은 '협동조합기본법'과 '사회적기업육성법'이 필요한 이유였다. 이들은 협동노동 법제화 '시민회의', 협동조합법을 생각하는 '의원연맹', 지자체의 협동조합법 제정 의견서의 국회제출 등 다양하게 움직였다. 그러나 실질적인 진전은 없었다. 현장에서의 강한 운동의 힘이 정치적 힘으로까지 발전하지 못했던 경우다.

## 6. 무엇을 할 것인가

그러면 우리는 무엇을 해야 하는가.まずは 협동조합의 규모를 키워야 한다. 한국 4대 생협의 매출액은 7,071억원으로 이마트의 5.6%(2012년)에 불과하다. 의료생협 전체 매출액은 200억원으로 가톨릭대병원 1조 7,843억원, 삼성병원 1조4,000억원과 비교조차 불가능하다. 협동조합이 좋은 것이라면 당연히 확대해야 한다. 선한 의도만이 아니라 의미 있는 결과도 중요하다. 운동이 '증원'을 지향해야 하는 이유다.

둘째로, 기업으로서의 경쟁력을 강화해야 한다. 결국은 사람·자본·시장·기술을 어떻게 조직할 것인가에 대한 논제다. 어렵지만 방법은 다 있다. 협동조합 7원칙대로 하면 된다. 특히 협동조합 간에는 반목하지 말아야 한다. 협동조합 이외의 우호적인 자원과도 결합해야 한다. 우리의 협동조합은 아직 뉴런(neuron)망으로 연결되어 있지 않다. 농협과 생협, 생협과 신협, 신협과 일반협동조합 등 협력의 과제는 많다. 협동조합 간 협력의 기반 위에 다양한 사회적경제 주체와의 협력이 이루어져야 한다. 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 시민단체, 복지법인, 종교단체, 기업의 사회공헌, 노조의 사회공헌, 봉사단체, 학교 등 협력의 대상자는 많다.

셋째로, 역차별에는 강력 대응해야 한다. 회사채 발행불가, 사회적협동조합의 중소기업 자격 불인정, 생협의 공제사업 시행 태만 및 비조합원 이용 엄격제한 등은 명확히 다른 법인격에 비해 역차별이다. 시정시켜야 한다.

넷째로 협동조합은 스스로의 가치를 '증명'해야 한다. 증명하는 과정에서, 내부적으로는 조합원의 목적의식을 함양하고, 외부적으로는 영향력을 확대해야 한다. 복잡한 사회적가치 평가체계(SROI, GIIRS 등)가 필요한 것은 아니다. 복잡할수록 조합원들은 소외되며, 명확한 메시지 전달에도 실패한다. 단순·명쾌할수록 좋다. ①조직의

핵심가치가 반영되고, ②쉽게 측정되며, ③비교 가능한 것이 중요하다. 아이쿱협동조합연구소는 7개 핵심주제(민주적 조직구조, 인권·노동관행, 친환경, 공정운영, 이용자편의, 지역사회공헌, 경영기반확충)에 따른 28개 평가항목, 70개 평가지표를 개발하였다(『생협의 사회가치 2014』). 앞으로도 지속적으로 분석틀을 검증하고 평가해 나가야 할 것이다. 사회적협동조합 도우누리도 좋은 일자리(21개), 바른 서비스(14개), 공익성(12개), 지역공헌(8개)의 세부 점검목록을 정하고 매년 평가하며 공개한다(『활동평가와 결산보고서』). 많은 협동조합에서 참고할 일이다.

다섯째로, 협동조합인의 정치참여는 독려할만하다. 협동조합에게 유리한 법·제도·정책의 마련을 위해서도, 협동조합 가치의 확산을 위해서도 필요한 일이다. 뷰캐넌(James Buchanan, 1986년 노벨경제학상 수상)은 “악화가 양화를 구축”한다는 그레샴 법칙에 빗대어 정치에서의 그레샴 법칙을 말한 적이 있다. 개인적 욕심이 많은 정치인은 더욱 맹렬히 권력쟁취에 힘을 쏟으며, 그래서 더 좋은 정치인을 몰아낸다는 것이다. 정치시장을 바꿔야만 한다. 그러기 위해서도 좋은 정치인을 공급해야 한다.

현재 협동조합의 공직선거관여금지 조항은 모든 협동조합법에 공통된다(기본법 9조, 농협·수협·생협·산림조합법 7조, 신협법 93조 등). 별칙조항도 위반 시 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(신협·새마을금고법은 1년·1천만원)으로 (적어도 일본법보다는)강하다. 협동조합기본법에는 임직원의 정치겸직금지조항(44조)까지 들어가 있다. 그러나 과도하게 받아들이 필요는 없다. 공직선거관여금지는 협동조합만의 규정이 아니다. 특별법에 의해 생겨난 바르게살기운동협의회, 새마을운동협의회, 한국자유총연맹도 마찬가지다(공직선거법 60조). 협동조합의 정치활동 금지와 협동조합원의 정치활동 금지는 엄연히 다른 것이다. 물론 협동조합이 특정 정파에 대해 편향된 지지를 표명하는 것은 조심해야 한다. 그러나 협동조합인은 다르다. 헌법에서 규정된 권리대로, 자신의 양심에 따라(19조), 선거권을 행사하고(24조), 경우에 따라서는 자유롭게 정당설립의 정치행위도 해야 하는 것이다(8조).

협동조합은 중요하다. 사회적경제도 중요하다. 그러나 그 영역은 아무리 많이 잡아봐야 국내총생산(GDP)의 10% 미만일 것이다. 그것도 20-30년 열심히 노력해서 달성할 수 있는 결과다. 우리에게는 비정규직, 부동산, 교육, 의료문제 등 시급한 문제가 아주 많다. 협동조합이 해결할 수 있는 것이 아니다. 법과 제도와 정책을 바꿔야 하며 그것은 ‘정치의 몫’이다. 비록 한국에서 정치가 블랙홀과 같고, 주요 갈등의 원천을 제공한다 할지라도, 정치가 가지는 가능성에 우리가 눈 감을 수는 없다. 결론적으로 협동조합인의 정치참여는 오히려 권장되어야 한다. 그러나 올바른 정치인이 되기 위해서는 권력의 기반으로서의 권위(도덕적 능력과 실무적 능력)를 준비하는 긴 학습과 실천과정이 필요하다. 인간의 불완전성에 대한 이해, 타인에 대한 관용, 토론에 의한 합의, 미래에 대한 확신, 소수자에 대한 배려 등 민주주의자가 갖추어야 할 기본소양이 잘 훈련되어야만 한다. 이 또한 협동조합의 역할이다. 협동조합은 민주주의의 학교이기 때문이다.

## ■ 참고

### 새 희망을 만드는 협동조합이 되려면

(사)한국협동조합연구소 김기태

#### 1. 시작하며

협동조합기본법 시행 1년 4개월 만에 4천여개에 달하는 협동조합이 설립되었다. 설립 개소수의 증가속도는 예상과 달리 계속 빨라지고 있다.

신설되는 기본법 협동조합의 운영에 어려움이 있다는 지적은 이미 지난 10월부터 본격적으로 알려졌음에도 불구하고 협동조합의 설립 속도가 계속 유지되는 이유는 무엇일까? 그만큼 사회와 경제의 문제를 개인이나 몇몇의 사람이 극복하기 어렵기 때문에 “협동조합에 희망을 걸어 볼 수 밖에 없는 절박함”이 우리 사회에 광범위하게 퍼져 있기 때문이 아닐까?

하지만 협동조합은 자동적으로 희망이 된다고 할 수 없다. 협동조합이 조합원들에게 희망이 되기 위해서는 성공해야 한다. 반대로 힘을 모아 만든 협동조합마저 실패할 경우 더 큰 절망에 빠질 수 있다.

협동조합들이 성공하도록 만드는 1차적인 책임은 당연히 그 협동조합의 조합원들에게 있다. 하지만 협동조합의 성패의 책임을 조합원들에게만 떠넘기는 것은 기본법 협동조합이 활동하는 여러가지 환경에 대해 책임을 져야 하는 정치권, 중앙부처와 지자체, 기존의 선배 협동조합인들에게 면죄부를 주는 것이다.

협동조합 4천개가 만들어진 현 상황에서 신규 협동조합의 성공율을 높이고, 신규 협동조합이 더 많은 조합원들에게 정신적, 물질적으로 혜택을 제공하여 희망이 되게 하고, 성공적인 협동조합의 사례가 빠르게 전파되어 더 많은 사람들에게 열망을 불어넣고, 실패한 협동조합이 다시 일어날 수 있도록 함께 손을 내밀 수 있는 환경을 조성하는 책임은 모두에게 함께 있다.

이런 책임을 지기 위해서는 법적 제도의 정비, 적절한 협동조합 관련 지원 정책의 수립, 협동조합이 불이익을 당하지 않도록 하기 위한 기존 정책들의 정비, 민간 협동조합지도자들의 상호부조 체계의 정비, 선배 협동조합들의 우호적인 비즈니스 환경의 제공 등 다양한 활동이 필요하다.

이런 법적, 제도적, 정치적 여건의 조성과 성숙, 민간 협동조합 나아가 사회적경제 진영의 수평적 협력체계의 구축, 협동조합 인적역량의 체계적 개발 등이 순조롭게 이뤄질 때 우리나라 전체에게 새로운 희망을 주는 협동조합이란 말이 5천만 국민에게 따뜻하게 스며들 것이다.

앞에서 제시한 과제들을 구체적으로 풀어 제시하려 한다.

#### 2. 기본법 협동조합의 현황과 저해요인

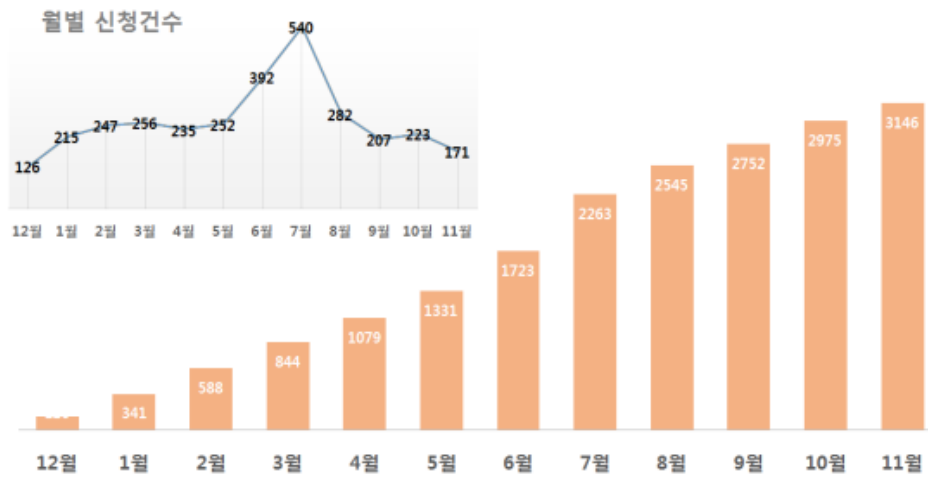
##### 가. 기본법 협동조합의 현황

##### 뜨거운 설립 열풍

기재부에서 매월 집계하는 협동조합 신청 및 신고수리, 인가 건수 자료를 보면 시행 첫번째 달에는 126개의 협동조합이 신고되었으며 이후 200여개의 협동조합이 꾸준히 신고되었다. 이후 6월과 7월에 392개소, 540개소로 급격히 증가한 후 8월부터는 다시 200여개의 협동조합이 꾸준히 신고되고 있다.

3천여개의 협동조합은 이미 협동조합형 경영을 하고 있던 자활기업이나 사회적기업, 마을기업이 전환한 것이 아니라 새롭게 협동조합에 대해 관심을 가지고 만든 경우가 대부분이다. 기본법 개정 이후 전환될 협동조합이나 앞으로 제도개선에 따라 전환될 수요까지 포함하면 설립 속도는 더 빨라질 것으로 예상된다.

〈그림〉 월별 협동조합 신청 현황



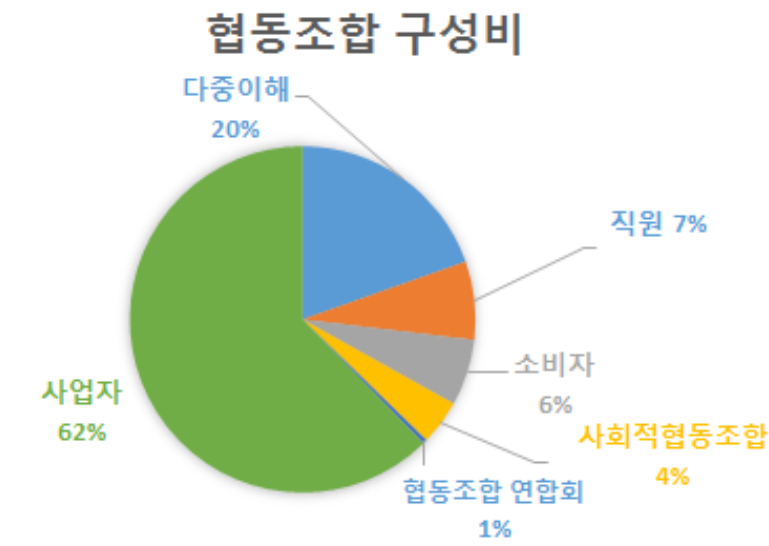
#### 사업자협동조합의 높은 비율

협동조합 유형의 구성비를 보면 사업자협동조합이 전체의 62%이며, 다중이해관계자 20%, 직원협동조합 7%, 소비자협동조합 6%, 사회적협동조합 4% 순으로 나타나고 있다.

개별법 협동조합의 농업협동조합이나 수산업협동조합, 중소기업협동조합이 모두 사업자협동조합 유형이란 점을 감안하면 사업자협동조합의 비중이 매우 높은 편이다. 하지만 다른 나라의 경우에도 소비자협동조합의 합병으로 인해 개소수 비율이 줄어들고, 몇몇 나라를 제외하면 직원협동조합의 비중은 낮기 때문에 현재 사업자협동조합의 비율이 높은 자체가 문제점이라고 말할 수는 없다.

오히려 사업자협동조합의 비율이 높은 것은 우리나라 중소기업과 소상공인들의 경영여건이 열악하다는 사실을 증명해 주는 것일 수 있다.

〈그림〉 유형별 협동조합 구성비율





지역별 설립차이, 점차 좁혀질 것

최근 협동조합을 둘러싼 뜨거운 이슈는 ‘협동조합 설립과 운영에 정치적 영향이 있느냐’이다. 기재부의 설립 신고 자료를 정리해 보면 크게 문제가 되지 않을 것으로 보인다.

시도별 협동조합 설립건수를 비교해 보면 서울시의 조합수가 가장 많은 906건이며, 다음으로 경기, 광주, 부산 등의 순이다. 협동조합은 인적조직이기 때문에 인구수가 많은 경우 협동조합의 수도 많아질 것이라고 예상할 수 있다. 따라서 조합수 비율을 인구비율로 나눠보면 마지막 열과 같은 결과가 나온다.

이에 따르면 서울은 1.51로 광주, 전북, 세종보다 낮은 편이며, 1 이상의 경우도 전남, 대전, 강원, 제주 등으로 8개소이다. 광주나 전북, 전남의 경우 굳이 협동조합을 통해 선거운동을 할 유인이 부족하다는 측면이 있고, 인천은 0.51로 최하위권을 보이고 있다. 정당에 따른 차이점이 현재로서는 나타나지만, 그보다는 사전 협동조합의 홍보수준, 안정적인 기업의 여부, 지역경제의 활성화 정도 등 경제적인 여건이 더 많은 영향을 미치는 것으로 추정된다.

최근의 자료들을 보면 도별 협동조합 설립 개소수의 편차는 점차 평준화될 것으로 보인다.

〈표〉 도별 협동조합 설립 현황

시도	조합수	비율(A)	인구수	인구비율(B)	A/B
서울	906	30.19	10,177	19.94	1.51
경기	429	14.30	12,168	23.84	0.60
광주	255	8.50	1,472	2.88	2.95
부산	183	6.10	3,535	6.92	0.88
전북	180	6.00	1,872	3.67	1.64
전남	123	4.10	1,907	3.73	1.10
대구	117	3.90	2,504	4.90	0.79
경북	112	3.73	2,697	5.28	0.71
대전	112	3.73	1,530	3.00	1.25
강원	108	3.60	1,540	3.02	1.19
충남	99	3.30	2,038	3.99	0.83
경남	98	3.27	3,323	6.51	0.50
인천	85	2.83	2,862	5.61	0.51
충북	84	2.80	1,569	3.07	0.91
울산	54	1.80	1,152	2.26	0.80
제주	43	1.43	589	1.15	1.24
세종	13	0.43	117	0.23	1.89
계	3,001	100.00	51,047.88	100.00	1.00

참고 : 인구수는 천명, 2013년 6월기준

정상적 운영이 어려운 적은 조합원 수

일반적으로 소비자협동조합이 정상적인 사업체로서 손익분기점을 넘어서기 위해서는 낙후지역을 제외하고는 조합원의 수가 최소한 100여명 이상이 되어야 한다. 하지만 전체의 1/4이 넘는 소비자협동조합이 조합원 5명으로 시작하였고, 30명 이상은 24개소로 1/8 정도에 불과한 실정이다. 설립 당시 소비자협동조합의 조합원수로는 앞으로 실질적인 운영에 크게 애로가 나타날 것으로 보이므로, 시급히 조합원 확대를 위한 활동을 적극적으로 벌일 필요가 있다.

다중이해관계자 협동조합도 일반적으로 윤리적 소비를 지향하는 소비자조합원이 다른 유형의 조합원과 가치를 공유하면서 만드는 것이 일반적이는데, 여기서도 10명 미만이 400개소 정도로 전체의 2/3에 이른다. 다중이

해관계자협동조합의 상당수는 협동조합 설계를 다시 할 필요가 있어 보인다.

사회적협동조합은 기본적으로 지역사회의 공신력이 있을 때 후원자조합원을 동원하거나, 각종 외부자원의 지원을 받을 확률이 높아진다. 하지만 20명 미만의 조합원의 개소는 전체의 절반 이상인 78개소로 사회적협동조합의 조합원수도 적은 상황이다.

등기상의 편의를 위해 초기 조합원 수를 적게 잡았을 수도 있으므로, 이 데이터만으로 평가할 수 있는 것은 아니지만, 등기후 본격적인 사업을 실시할 때 정상적인 사업구조가 되기 위해서는 직원협동조합을 제외한 모든 유형에서 조합원 배가운동이 벌어질 필요가 있다.

〈표〉 유형별 조합원별 현황

	5명	5~9명	10~19명	20~29명	30명 이상	계
사업자	680	693	383	106	98	1,960
다중이해	166	231	138	35	46	616
직원	92	94	41	2	1	230
소비자	54	65	38	14	24	195
사회적	16	26	36	11	41	130
총합계	1,008	1,109	636	168	210	3,131 <sup>1)</sup>

보건사회연구원에서 실행한 실태조사 결과를 보면 조합 설립 신청 후 조합원 수 확대가 드러난다. 조사 결과 보건의료사회적협동조합은 1,100명 이상의 조합원을 가지고 있는데, 이를 제외하고는 평균 30.6명으로 나타났다. 설립신고서의 조합원 평균수보다 높은 것을 알 수 있다. 이는 조합원 수에 따라 모두 등기에 참여해야 한다는 현재의 협동조합 등기의 문제점에서 나타나는 것인데, 향후 제도적 개선이 필요하다.

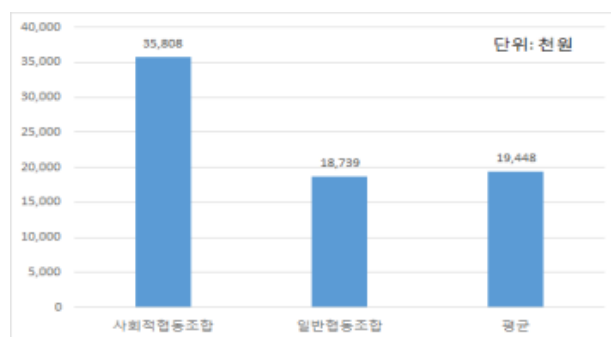
현재 협동조합들의 조합원수는 아직 미흡하다. 설립된 협동조합들의 정상적 운영을 권장하기 위해서, 앞으로 적정 조합원 규모, 적정 사업규모에 대한 보다 심도 깊은 연구가 필요하다.

#### 취약한 협동조합 출자금

협동조합의 평균출자금도 취약하기는 마찬가지이다. 사회적협동조합의 평균은 설립신고기준으로 3천6백만원 선이며, 일반협동조합은 1천 9백만원 정도이다. 일반협동조합의 비율이 높기 때문에 전체적으로 1,944만원 수준에 불과하다.

이런 자본금 수준은 사무실을 임대하기에도 어려운 수준인데, 그런데도 불구하고 유지가 되는 이유는 대부분의 사업자협동조합이나 소규모협동조합이 사무실을 이사장 소유의 사업장에 붙여서 운영하는 등 초기 비용이 적게 들어가도록 설계하였기 때문이라고 추정할 수 있다.

#### 〈그림〉 협동조합의 평균 출자금

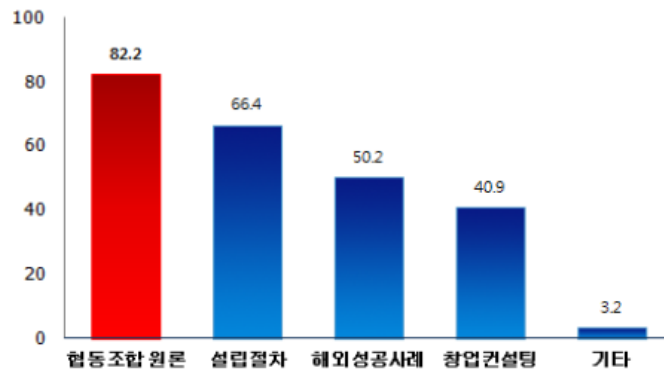


자료 : 2013 협동조합 실태파악과 정책적 시사점

### 설립 전 협동조합 교육의 부족

협동조합에 대한 충분한 이해부족은 조합원 및 임직원에 대한 사전의 협동조합에 대한 교육이 부족한 것에서도 찾아볼 수 있다.

〈그림〉설립전 협동조합 교육 내용(복수응답)



자료 : 2013 협동조합 실태파악과 정책적 시사점

실태조사 결과 협동조합 설립 전에 관련 교육을 받은 비율은 응답 협동조합의 58.6%로서 절반에 불과하다. 나머지는 협동조합에 대한 언론, 홍보, 자체 학습을 통해 이해한 후 협동조합을 만들었는데, 이런 결과는 조합원 및 자본금의 취약문제나 충분한 비즈니스 모델 설계 미흡 등의 문제로 나타난다.

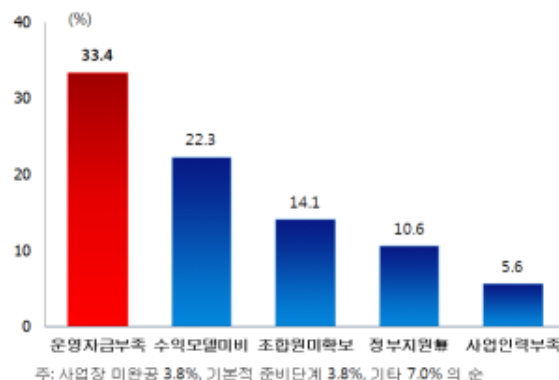
협동조합의 교육도 실제 협동조합 운영에 필요한 협동조합의 특성을 감안한 실무교육을 중심으로 이뤄졌다기보다는 일반적인 이해에 머무르는 경우가 대부분이다. 교육받은 내용에 대한 복수응답에서는 82%가 협동조합원론을 배웠으며, 66.4%가 설립절차, 50.2%가 해외성공사례에 대한 교육을 받았고, 창업과 관련된 교육 및 컨설팅은 40.9%이다.

### 나. 기본법 협동조합 운영상의 애로

#### 사업수행에 필요한 역량이 불충분

새로 설립된 협동조합들은 사업역량은 취약한 것으로 실태조사 결과 나타났다. 실태조사 시기가 2013년 6월부터 9월까지로서 신설 협동조합이 설립된 후 기간이 얼마되지 않았던 점을 감안하더라도 사업을 운영 중인 곳이 54.4%에 불과하다는 것은 설립 전에 충분한 사업계획을 수립하지 않았기 때문으로 보인다.

〈그림〉협동조합의 사업 미시행 이유



자료 : 2013 협동조합 실태파악과 정책적 시사점

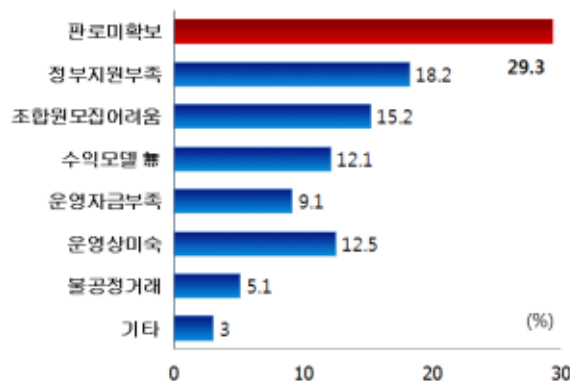
실태조사 결과에 따르면 사업이 시행되지 않은 이유로 가장 많이 꼽고 있는 것은 운영자금의 부족이며 (33.4%), 다음으로 수익모델 미비(22.3%), 조합원 미확보(14.1%) 순이다. 조합원 미확보나 운영자금 부족 등도 실질적으로 충분히 구체적이고 실행가능한 사업계획이 작성되고 그에 맞춰 협동조합을 설립하지 못했기 때문에 나타나는 문제이므로 절반 정도의 협동조합이 비즈니스 모델을 수립하지 않고 협동조합을 시작한 것으로 보인다.

사업을 개시한 협동조합들도 손익분기점을 넘어설 수 있는지 여부는 아직 확인되지 않았다. 상담과 인터뷰 등을 통해 파악된 정보로는 사업을 시행하는 협동조합들도 비즈니스 모델이 명확하지 않은 상황에서 사업을 수행하고 있는 것으로 나타났다.

### 판로 개척에 어려워 하는 협동조합

기재부 실태조사 결과 2013년 목표 대비 2분기 달성도는 매출액 목표의 26.6%, 순수익 목표의 15.5%에 불과하다. 목표 달성이 불가능한 이유로 가장 많이 판로미확보(29.3%)를 꼽았다. 비즈니스모델의 가장 중요한 부분이 마케팅이라는 점을 감안할 때 사업계획 및 사업실행역량, 판로처 확보 등에 대한 핵심사항에 대한 충분한 사전준비가 이뤄지지 못했다는 것을 드러내고 있다.

〈그림〉 2013년 목표달성이 불가능하다고 보는 이유



자료 : 2013 협동조합 실태파악과 정책적시사점

다음으로 조합원 모집 어려움, 수익모델이 없다는 점 등을 제시하고 있어 앞에서의 사업 미개시 이유와 비슷한 추이를 보여주고 있다.

운영상의 미숙도 12.5%나 되어 법인으로서의 협동조합 운영에 대한 일반적인 역량도 미흡한 것으로 나타나고 있다. 이런 문제점들을 해소하기 위해서는 작년까지 진행된 협동조합 일반 교육에 더해서 설립 전 사전 비즈니스 교육 및 설립 후에도 임직원을 대상으로 하는 지속적인 훈련이 이뤄져야 한다. 또한 협동조합 운영에 도움이 될 수 있는 운영관련 도구들의 개발도 이뤄질 필요가 있다.

### 가. 협동조합 활성화의 저해요인

협동조합이 새 희망을 제시할 수 있으려면 성공적인 협동조합이 많이 나와야 하고, 협동조합의 실패율이 낮아져야 한다. 이런 성과를 만들기 위해서는 협동조합 활성화를 저해하는 요인들을 파악하고, 각각에 대한 해결 방안을 마련한 뒤 개선해 나가야 한다.

협동조합활성화의 저해요인은 다양할 수 있지만, 크게 나누면 협동조합 민간진영 내부의 저해요인과 협동조합이 활동하는 여건이 충분히 정비되지 못한데서 나타나는 외부의 저해요인으로 나눌 수 있다. 기본법 협동조

합의 특성에 대한 이해부족이나 이런 문제를 해결하는데 도움을 줄 수 있는 민간 지원역량의 부족이 전자의 문제라면, 불이익을 유발하는 제도나 지원 정책이 개발되지 못한 점 등은 후자의 문제라고 할 수 있다.

#### 협동조합의 특성에 대한 이해의 부족

실태조사에서 나타난 운영상의 애로사항을 분석하면 대부분의 초기 협동조합 운영에서 발생하는 문제가 협동조합의 특성에 대한 충분한 이해가 없는 데서 연유하는 경우가 많다.

협동조합은 기본적으로 사업조직임에도 불구하고, 이에 대한 충분한 이해가 없는 경우에는 비즈니스 모델의 구축이나 사업역량 확보가 불충분한 상황에서 협동조합을 만듦으로써 협동조합 설립 후 구체적인 사업운영을 개시하지 못하거나, 사업을 수행해도 역량이 뒷받침해 주지 않아 어려움을 느낄 수 있다.

사업경험이 있는 조합원들과 지도자가 협동조합을 만드는 경우에는 협동조합이 조합원의 자원을 결합하여 협동조합의 사업을 기획하고 실행하는 특징을 감안하지 못하여 사업자협동조합 방식으로 조합원을 조직한 후 소비자협동조합처럼 운영하려는 경향을 보이거나, 자본금을 충분히 확보하지 못한다든가 하는 문제점을 나타내고 있다.

따라서 내적인 저해요인 가운데 가장 우선적이고 중요한 것은 '신설하는 협동조합 구성원, 특히 지도자들의 협동조합의 특성에 대한 풍부한 이해와 이에 기반한 협동조합 운영역량을 확보하는 일이다.

#### 협동조합 운영 지원역량의 부족

신설 협동조합의 협동조합 특성에 대한 충분한 이해부족은 신설 협동조합 지도자들의 성급한 설립에서 가장 많은 문제가 있지만, 이들 협동조합들에 대해 충분한 정보를 제공하고, 설립 및 운영의 경험을 전수해 줄 수 있는 지원역량이 부족하기 때문에 이런 문제는 더 심하게 발생한다.

오히려 현재 협동조합 설립을 지원한다는 법무사 등 유사무상의 지원자들부터가 협동조합에 대한 이해가 부족한 경우가 많다. 그러다보니 협동조합이 지원을 목적으로 설립되는 것을 방조하기도 하고, 오히려 촉진하는 경우도 있다는 현장의 문제제기가 있기도 하다. 이 또한 성실하고 역량있는 지원자들에 대한 정보와 채널이 부족하기 때문에 발생하기도 한다.

쉽게 찾을 수 있는 강사나 코디네이터의 부족, 업태의 특징을 충분히 감안한 설립 지원 상담, 교육, 컨설팅을 수행할 수 있는 인적 역량도 부족할 뿐만 아니라, 그들을 육성할 수 있는 협동조합에 특화된 교육프로그램의 부족, 협동조합에 특화된 컨설팅 툴의 개발 등 콘텐츠 측면에서도 아직 미흡한 점이 많이 있다.

기존에 협동조합이나 사회적경제조직을 운영한 경험이 많은 사람들을 중심으로 인적역량 및 콘텐츠 개발이 필요하다. 또한 업종별로 지역별로 손쉽게 자문을 구할 수 있는 믿을 수 있고 대표성을 지닌 협의회 및 연합회의 설립이 시급하다.

#### 여전히 불이익을 받고 있는 관련 제도

주식회사나 영농조합법인 등 상법 혹은 특별법에 의해 만들어진 법인들은 지원정책의 대상이 되는 반면 협동조합은 지원정책의 대상이 되지 않는 경우가 법적으로 정해져 있는 경우가 아직도 많이 있다. 혹은 특정한 사업의 인가 대상에 협동조합이 포함되지 않아 유권해석은 문제가 없다하더라도 실제 일선에서는 인가되지 않는 경우도 많이 있다.

주주의 수가 적고 주식발행액이 2~3년에 한 번 정도 변하는 주식회사에 적합한 등기제도가 협동조합에도 적용이 되어 협동조합 운영 상에 애로를 주는 경우도 많이 있다. 가변자본량의 성격이 강한 협동조합의 특징을 감안하여 등기 및 공증의 문제를 해결하는 제도적 보완이 필요하다.

상대적 약자들이 새 희망을 보면서 협동조합을 만들었는데, 막상 사업을 수행하기 위한 구체적 절차에 들어갔을 때 제도적 문제로 막히게 된다면 법 제도가 새 희망을 좌절시키는 걸림돌이 되고 만다.

협동조합이 다른 영리법인에 비해 불이익을 받는다는 것은 사회와 경제를 결합하여 사회적문제를 일상적인 경제활동을 통해 해결해 보려는 긍정적인 움직임을 제약하는 것이므로 이중 삼중의 부정적 효과를 낳게 된다.

1차적으로 최소한 영리법인보다는 불이익을 당하지 않도록 문제를 발견하는 것이 우선적인 제도개선 과제이다.

2차적으로는 사회적 문제 해결에 효과가 있는 협동조합에 대해서는 사회적협동조합이 아니라 할지라도 특정한 지원제도를 만드는 것이 필요하다. 선정의 우선순위를 부여한다든가, 공적조달의 우선권을 부여한다든가 하는 등의 제도적 정비가 필요하다.

법, 시행령, 시행규칙, 업무지침, 조례 등 각급 공적 제도의 정비가 선행되어야 한다.

공적 제도가 아닌 시장에서의 관행으로 협동조합이 불이익을 당하는 경우도 있다. 우리나라의 금융은 담보대출을 중심으로 발전해 왔기 때문에 초기 자본금이 부족하고, 대주주가 법적으로 존재할 수 없는 협동조합은 일반 금융기관의 대출시 불이익을 받을 수밖에 없다. 이를 해결할 수 있는 별도의 협동조합 금융 제도를 도입하는 것은 협동조합 활성화에 매우 중요한 과제이다.

### 3. 협동조합 활성화를 위한 과제와 역할

#### 가. 공통 협력 핵심 과제

##### 협동조합 운영원리에 적합한 정책 개발 필요

협동조합은 기본적으로 민간의 상호부조의 연대정신에 입각하여 설립되고 운영되는 자율적 조직이다. 따라서 불필요한 축진을 위한 지원정책은 협동조합의 생태계를 혼란하게 만드는 부작용을 가져올 수 있다.

현재까지 이런 점을 감안하여 '직접지원보다 간접지원', '가급적 민관협력을 통한 정책개발'이란 정책 원칙에 대한 합의가 민관 모두에게 있었고, 아직까지 어느 정도 수행되고 있다.

하지만 이제는 한 걸음 더 나갈 때가 되었다. 영리기업에 대한 다양한 지원정책이 있는 우리나라 정책 여건 속에서 협동조합에 특화된 지원정책이 없다는 것은 그 자체가 협동조합에 대한 불이익이 되기 때문이다. 하지만 이런 지원정책이 합리적 이유없이 협동조합이기 때문에 제공되는 것은 장기적으로 문제를 야기할 것이다. 협동조합의 합리적 지원정책의 논리가 정립되고, 이에 따른 정책이 생산되어야 한다.

첫 번째 논리로 꼽을 수 있는 것은 협동조합이 더 적합한 업종에 대해서는 업종 육성 정책의 우선순위를 해당 업종을 수행하는 협동조합에게 부여하는 것이다.

업종별 특성을 감안할 때 영리기업보다 협동조합이 문제해결의 기능을 수행하는 것이 더 효과적인 경우가 있다. 예를 들어 농업농촌 문제해결에 영리주식회사보다 지역종합농업협동조합이 더 효과적이다. 이 처럼 협동조합이 특정한 업종 혹은 특정한 지역문제 해결에 효과적일 경우 이를 육성하기 위한 별도의 한정적인 지원정책이 마련될 필요가 있다.

두 번째 논리는 사회적문제 해결에 효과가 큰 협동조합의 경우 적극적인 육성이 필요하다는 점이다. 이는 전략분야 협동조합 설립에서 다시 논의한다.

세 번째 논리는 협동조합의 협동을 촉진하는 지원은 다른 기업형태보다 협동조합에게 더 효과적이며, 이중 간 협동이나 클러스터 구축을 통해 상호협조하는 구조가 정착될 경우 장기적인 전체 비용을 줄일 수 있다는 것이다.

한 때 벤처기업을 육성하기 위한 벤처창업지원 센터가 설립되어 벤처기업의 인큐베이팅을 정부예산으로 지원한 사례가 있다. 협동조합들의 경우에도 이런 협동조합 창업지원 공동사용공간에 대한 지원정책이 필요하다. 특히 지역협동조합연합회 혹은 협의회 설립과 정보제공이 가능한 상황에서 신규 협동조합의 공동공간을 활용하는 것은 효과적인 지원 정책이 될 수 있다. 또한 이런 기능을 민간의 역량으로 수행하는 협동조합 연합회 혹은 협의회에 대한 지원정책들이 개발될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

다만 이런 인큐베이팅 시설의 도입과 평가, 졸업 등의 정책 설계는 협동조합의 특성을 따라야 하며, 개별 협동조합에게 특혜를 주는 방식이 되어서는 안된다.

### 전략분야 협동조합의 발굴과 육성

2013년에는 자발적인 협동조합 설립이 추진되었다. 하지만 협동조합의 역사를 보면 성공적인 모델이 나오고 이 모델이 전국으로 확산되어 협동조합 생태계를 건강하게 하는 방법이 성공적인 경우가 많다. 따라서 지속가능한 경영모델의 성공사례를 발굴하여 확산을 시킬 수 있는 전략 분야 협동조합을 발굴하고 육성하는 것이 무엇보다 필요하다.

전략분야 협동조합이란 1)사회적 임팩트가 크고, 2)직면하는 시장의 범위가 작아 성공사례가 나올 경우 경쟁 없이 확산가능하며, 3)비슷한 사업여건을 가지고 있어 병렬적 혁신이 용이한 협동조합을 말한다. 예를 들어 중고등학교의 매점, 교복 공동구매, 수학여행 및 연수 등을 담당하는 학교협동조합이나, 아파트단지의 합리적 소비와 공동체 활성화를 위해 공동구매, 공동육아 등을 수행하는 아파트협동조합 등이 그것이다.

이런 시도들이 일부 진행되었지만 산발적이고 체계적이지 못했다. 장기적인 관점에서 탐색과 설립, 운영을 통해 성공모델 개발이 필요하다. 이미 건설노동자협동조합이나 돌봄에 대한 전략적 분야들이 개발되고 있으며, 시니어협동조합 등 몇 가지 전략분야에 대한 초기 인큐베이팅 작업이 이뤄지고 있다. 경기도에서는 학교협동조합이 시범사업으로 진행되어, 전국적인 관심을 받았다.

이런 시범사업은 단순히 민간의 협력과 노력만으로 가능하지 않다. 필요한 제도의 정비, 공적기관의 정책의 변경, 법적 제약의 해소 등 민간과 행정, 정치권의 공동의 협력이 필요하며, 이런 공동의 활동 속에서 빠른 확산이 가능하다.

### 협동조합 교육프로그램 및 교육인프라 구축

협동조합은 인적조직이면서 사업조직이기 때문에 협동조합의 활성화는 우수한 인적역량을 발굴하고 육성하는 것이 매우 중요하다. 조합원 교육, 초중등 학교교육, 평생교육, 기업교육 등이 서로 어우러질 때 협동조합 인재육성이 가능한데, 이는 민간의 역량과 의지만으로는 어렵다.

교육인프라의 구축이 중요한데, 협동조합 강사, 상담사 등의 조속한 육성과 적절한 권위의 부여를 민간 조직이 주도하여 수행해야 하고, 이를 행정에서 지원할 필요가 있다.

이들을 육성하기 위한 교육프로그램의 개발과 교육컨텐츠의 개발에 민관의 협력과 자원의 집중이 있어야 한다.

장기적으로는 협동조합들이 사업연합 방식으로 전문적인 협동조합 대학이나 협동조합교육원을 설립하기 위한 준비를 하고, 여기에 행정이나 사회적 지원이 추가될 필요가 있다. 민간 협동조합 진영이 추진하지 않을 경우 수요와 공급이 어긋날 수가 있으므로 충분한 원칙의 합의가 필요하다.

### 협동조합을 위한 공적책임조달 제도의 확립

협동조합의 가장 큰 애로가 판로개척의 어려움이란 지적이 계속 제기되고 있다. 일차적으로는 민간 거래 속

에서 협동조합의 판로확보가 이뤄져야 하지만, 공공기관의 선도적인 역할이 필요하다.

정부와 지자체 및 공공조직은 시장실패를 해결하기 위해 국민의 세금을 모아 공적 목적을 달성하거나 사회적 문제들에 정책이나 사업을 투입하는 것이 원리라고 할 수 있다. 그런 의미에서 공적조직들의 조달은 시장 원리를 답습하여 단순한 최저가격입찰을 하는 단계에서 벗어나 사회적가치들을 감안하여 조달의 우선순위 혹은 조달의 가점 도입, 혹은 일반 기업의 협동조합들과의 컨소시엄 장려 등의 사회적인 책임성을 강화하는 조달체계를 정비할 필요가 있다.

이 부분은 국회와 정부, 지자체 등이 제도와 정책을 만들어야 함과 동시에 민간협동조합 진영도 상호협력과 혁신을 통해 제공하는 상품의 품질향상에 최선의 노력을 다하여 제도의 실효성을 높이는 방식을 찾아야 한다.

#### 협동조합 금융 및 공제시스템 확립

신규 협동조합의 또 다른 애로사항 중의 하나가 금융서비스를 충분히 받을 수 없다는 사실이다. 물론 기존 은행들의 대출관행을 개선하는 것도 필요하지만, 영리기업인 은행들의 변화를 기대하기에는 어렵다는 것이 상식이다.

따라서 협동조합의 대출수요를 충족시키기 위해서는 1)초기 자본금 확보가 어려운 상황을 감안하여 담보대출이 아닌 기술평가나 프로젝트 평가를 통한 사업성을 파악한 신용대출의 제공, 2)장기적 대출이 가능하도록 하는 대출상품의 개발, 3)주식시장에 대해 투자하는 연기금의 협동조합 기금에 대한 적정 비율의 투자 제도화, 4)이를 위한 협동조합에 적합한 평가기법의 개발 등이 동시에 이뤄져야 한다.

협동조합기본법의 개정에 따라 협동조합연합회의 공제사업이 가능해졌으나 충분한 준비가 없으면 자칫 실효성이 없을 수 있다. 공제사업의 운영투명성과 공신력 등을 높이기 위해서는 신용협동조합 등 기존의 상호금융기관들과의 연계방안을 만들어야 할 것이다.

금융은 매우 복잡한 측면이 있으므로 다양한 주체들의 협력이 없이는 협동조합 금융이 제대로 자리 잡을 수 없을 것이다.

### 나. 협동조합 민간진영의 역할

#### 협동조합 활성화의 책임 주체는 민간 협동조합운동의 구성원

협동조합의 활성화를 위한 모범사례의 구성, 열심히 하려는 신규 협동조합에 대한 지원, 협동조합생태계 활성화를 위한 제도개선이나 정책개발을 만들어 나가는 일의 최종 책임은 언제나 협동조합 민간진영의 구성원들에게 주어진다.

자조와 자립, 자율의 협동조합의 가치와 원칙을 지키면서 더 나은 사회를 만들어 나가기 위해서는 협동조합 활동가와 조합원들 모두가 하나의 비전공동체에 속한다는 사실을 잊지 말아야 하며, 함께 다양한 방식으로 서로에게 힘이 되는 연대를 찾아내고, 지속가능한 협력을 위해 힘을 다해야 한다.

이런 자기책임의 가치 속에서 정부와 지자체, 정치권 그리고 다른 사회적 자원들을 결합시켜야 한다.

#### 제도정비나 정책개발의 씨앗을 먼저 만드는 민간운동을 벌여야

제도개선과 정책개발을 위해서는 무엇보다 1)현장의 문제점을 구체적으로 파악하고, 2)해결의 위한 구체적인 방안을 마련하고, 3)작은 규모라도 변화된 상황이 전망되는 모범사례들을 만들어 내야 한다.

협동조합 금융 제도를 잘 만들기 위해서는 사전에 협동조합 내부에서 협동조합 금융의 선취된 모범사례를 만들어 봐야 하고, 그 방향으로 제도개선을 추진할 수 있어야 한다. 공적책임조달의 필요성을 주장하기 위해서는 협동조합 내부의 상호부조에 따른 거래활동의 모범사례를 만들어 내는 것이 공적책임조달 제도 도입의 설득력을 높일 수 있다.



제도적 불이익이 발생한다면 구체적으로 왜 그런지, 그 불이익이 어떻게 협동조합의 발전을 제약하는 지 명백하게 설명할 수 있도록 내용을 정리해야 한다. 불이익을 없애기 위한 제도개선 방향도 현재의 사회경제적 여건에서 받아들일 수 있는 부분을 구체적으로 제시하고, 장기적으로 지향해야 하는 부분은 원칙과 대안경제의 관점에서 중층적으로 제시할 필요가 있다.

이런 활동은 개인이나 개별 단체의 힘만으로 가능하지 않고, 협동조합 진영 모두가 힘을 모아 지속적으로 벌여 나가야 한다.

#### 협동조합 선배들의 과제 해결 네트워크 구축

여러가지 문제들을 한꺼번에 해결하는 것은 바람직하기는 하지만 실천하기가 어렵고, 문제해결의 주체를 정하기도 쉽지 않다.

협동조합 활동을 더 많이 해 온 선배들이 나서서 해결할 수 있는 과제들을 정리하고, 네트워크를 만들어서 해결해 나가는 자발적인 활동이 필요하다.

당장 필요한 협동조합 회계준칙의 정리, 공통으로 필요한 규약이나 규정의 마련, 협동조합 비즈니스 모델의 원리 정리, 제도개선 과제의 정립과 개선 방안 마련 등이 시급하지만 동시에 도움을 줄 수 있는 선배들을 잘 모으는 것도 필요하다.

생협과 신협의 많은 경험, 다양한 사업을 수행한 농협의 경험들과 이를 체득하고 있는 임직원들의 도움이 필요하며, 서로 관심을 가지는 주제에 대해 역량을 가지고 도울 수 있는 구성원들의 네트워크가 만들어질 필요가 있다.

#### 협동조합연합회와 협의회의 적극적 조직

현재 기본법 협동조합의 설립 패턴이나 움직임을 볼 때 업종별 연합회를 통한 지원체계가 제대로 구축되기 위해서는 몇 년 정도의 시간이 소요될 것으로 보인다. 지자체 등의 관심이 높은 한국적 특성을 감안할 때 초기 협동조합 활성화를 위해서는 우선 광역 및 시군구 단위 지역협동조합협의회의 설립과 이를 통한 신규 협동조합에 대한 지원이 상대적으로 더 쉬울 것이다.

시군구 단위 지역협동조합협의회 혹은 연합회의 역할과 방향을 정립하고, 우수사례를 전국적으로 전파할 수 있는 방안들을 민간이 우선 개발하고, 토의할 필요가 있다.

협의회 혹은 연합회의 설립과 운영을 주도하는 구성원들은 대부분 협동조합운동의 선배들이 될 것이다. 설립의 경험을 서로 공유하며, 과제 해결 네트워크의 내용들도 공유하는 방식으로 발전해 나가야 할 것이다.

이런 활동을 통해 설립되고, 활성화된 지역협의회에 대한 최소한의 정부 및 지자체의 지원정책도 함께 개발되어야 할 것이다.

#### 다. 정부 및 지자체의 역할

##### 설립 지원에서 운영 지원으로 무게중심 전환

지난 2년간의 정부 및 지자체의 주된 역할은 초기 제도적 정비와 함께 설립에 필요한 홍보와 설립 과정의 지원이었다.

하지만 4천여개의 협동조합이 만들어진 현 상황에서는 설립 지원에서 운영지원으로 무게 중심을 전환하고, 이런 전환에 따른 지원체계를 정비할 필요가 있다.

정부와 지자체가 처한 위치에 따라 각각 역할이 다르겠지만, 각자의 역할에 따른 운영 지원 방안의 개발에

논의가 집중되어야 한다.

하지만 단순 사업 보조금을 지급하는 등 선부른 협동조합 지원정책을 만드는 것은 바람직하지 않다. 민간의 역량을 장기적으로 성장시킬 수 있도록 운영 지원 방안이 마련되어야 한다.

#### 업종별, 사회적 목적별 정책 개발에 공동으로 착수

정부의 부처들은 주로 관련 업종에 해당하는 협동조합의 운영모델을 정립해 나가는 연구를 바탕으로 필요한 경우 지원정책을 수립해야 한다. 지원정책의 수립에 저해되는 제도에 대한 정리 작업에도 관심을 가져야 한다.

또한 지자체들은 해당 지자체의 커뮤니티의 특성을 감안하고, 민간진영의 역량을 감안하여 지자체에 맞는 정책들을 개발할 필요가 있다. 올해 선정될 시도별 협동조합 지원기관들과 기존 협동조합 연구지원기관들의 공동연구 및 협력활동이 강화되어야 할 것이다.

기초지자체는 보다 구체적으로 현장과 밀접히 관계 맺는 정책방향을 제시할 필요가 있다.

협동조합 담당 공무원의 이해와 몰입, 전문성 강화를 위한 투자

협동조합은 인적조직이므로 협동조합을 담당하는 공무원도 인적 관계망이 조밀하고, 상호신뢰가 쌓여야만 협동조합에 대한 올바른 정책을 수립할 수 있고, 수립된 정책을 취지에 맞게 운용할 수 있다.

그러기 위해서는 협동조합 담당 공무원의 이해도 증진과 지속적인 근무, 자발적인 학습을 통한 전문성 강화 등이 필요하다. 이를 위해서는 지자체장의 의지가 중요하다. 협동조합에 관심을 갖는 우수한 인재를 장기간 협동조합 담당으로 배치하는 것이 해당 지역 협동조합의 발전에 큰 도움이 될 것이다.

#### 시군구 협동조합지원 중간지원조직의 설립을 민간과 협력하며 추진

현재 협동조합 지원기관은 사회적기업진흥원과 각 도별 협동조합지원기관으로 구성되어 기재부의 예산으로 운영되고 있다. 하지만 현장과 가까이 있으면서 설립과 운영에 대한 지원을 구체적으로 해 주기에는 업무구역이 너무 광범위하다.

시군구 단위에서 지원기능을 수행할 수 있는 기초지자체 차원의 중간지원조직이 필요하다. 하지만 민간의 의견과 정책 수요, 지원 수요를 파악하여 상호 협력하면서 중간지원조직이 운영되지 않는다면 오히려 민간의 활동을 저해할 수도 있다.

민간의 역량이 있는 곳은 요구되는 대로 협력하며 추진하고, 그렇지 않은 곳은 앞으로 2~3년 내에 협력구조를 만든다는 생각을 가지고 진행하는 방법을 찾아나갈 필요가 있다.

#### 라. 국회/정치권의 역할

##### 협동조합, 사회적경제를 국가적 의제로 만들어야

우리나라는 압축적 경제성장을 위해 산업별 육성 전략을 주로 채택해 왔다. 하지만 이런 전략은 선진국의 문턱에 거의 다다른 현 상황에서는 효과적인 방법이 되기 어렵게 되었다. 양극화에 따른 문제점들을 해결하는 것이 GDP의 증가만으로 가능해지지 않는 상황에서 사회와 경제가 결합되어 내수경제를 활성화 시키는 새로운 전략이 함께 상호보완적으로 적용되어야 한다.

미시적 사업체의 지배구조 자체가 사회적 성격을 가지는 협동조합은 이런 점에서 양자의 전략을 결합시키는 기능을 수행할 수 있다. 협동조합을 중심으로 하는 사회적경제는 장기적으로 인간의 얼굴을 한 지속성장 국가발전모델의 한 축으로 자리매김해야 한다.

하지만 이를 위해서는 아직도 해결해야 할 과제가 산적해 있다.

그동안 협동조합의 순기능으로 제시되었던 일자리창출, 조합원들의 수익증대 등의 작고, 추상적인 설명만으로는 협동조합의 특성을 감안한 정책, 제도 개선을 강력하게 추진할 수 있는 동기가 부족하다고 할 수 있다.

낙후지역의 개발, 도시 지역사회공동체의 재활성화, 사회·경제의 신성장동력으로서의 기능, 사회적경제의 GDP 점유 목표 제시 등과 같은 다양한 순기능에 대한 논리 정리가 필요하다. 이런 기능들에 대한 구체적인 계산방식을 정비하는 등 설득력을 높이는 활동도 함께 진행되어야 한다.

이런 준비들을 통해 협동조합과 사회적경제가 중요한 국정외제로 받아들이도록 하여야 하고, 정치권은 이런 문제에 대한 국민적 여론을 조성해 나가야 한다.

#### 협동조합에 불리한 제도에 대한 신속한 개선작업 주도

정치권에게 요구되는 가장 중요한 역할은 현실을 한 발 앞에서 이끌어 갈 수 있는 제도조성 기능이다. 이를 위해서는 비전 설정 역량과 함께 구체적인 제도의 분석과 사회적 갈등을 조정하여 앞선 제도를 현실에 접목시키는 역량이 필요하다.

협동조합이 인간의 얼굴을 한 지속성장 국가발전모델의 한 축이 되기 위해서는 신속하게 협동조합에 불리한 제도를 개선해 주어야 한다.

한 편으로는 민간진영의 제도개선 요구를 적극적으로 반영하면서, 다른 한 편으로는 먼저 논의를 주도하면서 앞장 설 필요가 있다. 지속적으로 제도개선의 성과를 점검하는 활동을 함께 진행하는 것도 필요하다.

#### 민간운동과 함께 보조를 맞추는 협동조합 인프라 구축의 법적 반영

제도개선과 정책은 비용이 수반되지 않는 것도 있지만, 예산이 필요한 경우도 있다. 주로 예산이 수반되는 협동조합의 인프라 구축 등은 국회나 지방의회의 결심이 있어야만 가능하다.

협동조합교육원이나 협동조합공동창업지원센터, 협동조합금융 기금 조성에 대한 정부지원예산 등이 이에 해당한다.

하지만 민간운동이 발전되지 않은 상황에서 인프라 정책이 제시된다면 오히려 민간의 자율적 움직임을 저해할 수도 있다. 지속적으로 민간진영과 협력하면서 민간의 활동을 활성화시킬 수 있는 수준에서 인프라 제도가 도입되어야 한다.

#### 4. 맺으며

협동조합의 활성화는 이제 협동조합 진영 내부의 문제에서 국가적 의제로 확대하여 해석될 필요가 있다. 이를 위해서는 민간의 주도적인 활동과 함께 행정과 정치의 역할이 서로 어우러져야 한다.

짧은 기간 4천여개의 협동조합이 설립되었다. 기본법 협동조합에 대해 설립지원을 넘어 운영지원이 필요한 시기이다. 이 글은 설립지원에서 운영지원으로의 전환에 장기적으로 필요한 내용을 체계적으로 정리한 것이다. 더욱 구체적인 고민과 방안은 협동을 통해 만들어 나가야 하겠다.

보이지 않았던 사회 구성의 원리인 협동이 이제 겨우 한국 사회에서 시민권을 얻어 가고 있다. 조심스럽게 하지만 당당하게, 성과를 만들어 가면서 더 큰 그림을 그려 나갈 때 협동조합은 더 나은 사회를 만드는 실질적인 역할을 할 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

김기태(2014), '기본법 시행 1년 2014년 전망', "계간 협동조합네트워크 64호", 한국협동조합연구소, 서울  
이철선(2013), '협동조합 실태파악과 정책적 시사점', "국회협동조합포럼 자료집", 2013. 11  
한국협동조합연구소(2013), '협동조합 기본법 시행 1년, 전국 협동조합 설립 현황  
보고서', 한국협동조합연구소(2013) 협동조합 설립 신고현황 정기보고서 9~11월 각호

---

1) 기재부에서 제공한 11월 협동조합 통계에서 사회적협동조합 중 2곳의 조합원 수, 업종 등이 기입되지 않아 일반협동조합+사회적협동조합의 총계인 3133곳보다 2곳 적은 3131곳의 총계가 나온다.

## ■ 참고

### 협동조합의 현황과 발전 방안

(사)한국협동조합연구소 김기태

#### 0 협동조합의 역사적 흐름과 현재의 함의

가. 참고자료 : 한국협동조합의 역사 및 동향

#### 1 협동조합 현황(실태조사 등 참고)

가. 협동조합기본법은 어려운 국민들에게 함께 하면 더 나아질 것이라는 희망을 보여주고, 직접 행동하게 만드는 계기가 됨

- 기본법 시행 2년 만에 6천개 정도의 협동조합 설립, 자본금 450억여원
- 음식점 창업 3년만에 80%가 망하는 상황에서 협동조합은 개인창업보다 좀 더 안정적인 구조라는 강점으로 인해 지속적으로 확대될 것임.

나. 사업자협동조합의 비중이 높고, 지역별로는 평준화되고 있음

- 사업자협동조합이 2/3 정도로 골목상권의 활성화 및 시니어들의 재취업 노력에서 협동조합이 특히 희망을 주고 있음이 드러남.
- 지역별로는 기재부 월별 자료의 분석결과 8월 이후 설립이 증가하는 곳은 경남, 경북, 인천으로 지역별로 평준화되는 경향을 보임.

다. 인적결사체이면서 사업체의 성격을 동시에 가지는 협동조합의 특성을 감안한 운영 역량이 전반적으로 부족

- 두 가지 역량을 동시에 가지는 경우가 많지 않음. 시니어, 사업자협동조합은 사업역량은 있지만, 조합원 조직역량은 부족. 반대로 시민사회단체 및 소비자협동조합은 조합적 조직역량은 있지만, 사업역량이 부족.
- 두가지 역량을 함양하기 위한 체계적인 교육프로그램이 마련되고, 부족한 부분은 구체적으로 지원해 줄 지원기관의 육성과 운영이 필요함.

라. 사회적기업 및 자활기업 등의 협동조합 전환은 지체됨

- 사회적기업 등은 '사회적협동조합'으로 전환하려 했지만, 상법상의 법인격을 비영리법인인 '사회적협동조합'으로 전환할 수 없다는 유권해석으로 인해 지체됨.
- 개정된 기본법은 주주 등의 전원일치때문에 현실적으로 어려운 점 있음. (유한회사의 전환과 연동하여 생각하면 좋을 듯)

2

협동조합 활성화를 위한 민간 활동

가. 협동적기업가의 육성과 초기 비즈니스모델 강화지원 체계 수립

- 협동조합의 원리에 대한 이해의 부족을 해결하기 위한 노력은 선배 협동조합의 역할

나. 전략적 분야 협동조합에 대한 적극적인 개발 필요

- 협동조합의 거시적 성공요인은 시대정신의 급소(다수의 국민들이 필요로 하는 무엇!)를 사업으로 전환시켜 제시해 주는 것임. 급속한 활성화가 가능함.
- 현재 국민들의 시대정신 및 절실한 필요는 무엇일까?  
소비 사이드 : 통신비 절감, 청년 및 저소득층의 주택문제, 아파트 가격 정체에 따른 거주지로서의 전반적 환경 정비, 제대로 된 공교육을 통한 사교육비 절감. 고령화 여건에서 적은 비용의 생활.
- 생산 사이드 : 사회서비스의 확대와 내수 일자리 창출, 중소기업의 네트워크를 통한 대기업에 종속되지 않는 시장개척. 사회적 민영화(?)
- 필요는 개인에게 인식되지 않더라도 성과와 모델이 주어지면 자각하는 것임.

다. 새로운 인적 자원을 최대한 결합하려는 노력

- 성공적인 사회활동은 새로운 인적자원이 들어오면서 확장되고, 내용이 풍부해지는 것임.
- 청소년 및 대학생들의 교육과정 개설, ODA, 시민운동 등등 결합
- 연구차원에서는 협동조합을 적용한 이슈의 확대 노력 및 심화 필요

3

협동조합 활성화를 위한 정책 방향

가. 협동조합의 자율적 활성화를 위한 제도 개선

- (일반)협동조합은 조합원들의 자조, 자립의 정신 위에서 소규모 자원을 가진 다수가 모여 자원을 결합, 보다 나은 생활을 만드는 것을 원리로 함
- 여러 명의 자원을 결합하여 운영할 수 있다는 장점때문에 소상공인이나 개인이 주도하는 주식회사에 비해 사업체의 안정성, 성공가능성이 높을 수 있음.
- 이런 가능성이 잘 실현되기 위해서는 제도상의 문제점을 개선해 주어야 할 필요가 있음.
- 중소기업지원기본법이나 농업경영체육성법, 문화예술지원법 등의 지원대상에 '기본법상의 협동조합과 사회적협동조합'이 명시되도록 법개정
- 기타 소상공인이나 중소기업의 진흥과 활성화를 위한 대부분의 법에 기본법 협동조합도 대상이 되게 하여 능력에 따라 지원받도록 문호를 개방할 필요

나. 사회적협동조합의 활성화를 위한 제도 개선

- 사회적협동조합은 행정부들이 강조하는 생산적 복지의 좋은 전달체계가 될 수 있음.
- 따라서 농어촌지역자활센터의 사회적협동조합 전환과 농어촌 삶의 질 정책을 결합하여 지역자원을 최대한 결합하는 전달체계를 정비하는 제도개선이 필요함.
- 복지바우처의 단순 배부가 아닌 제한적 요건에 의한 배부 등도 사회적협동조합 활성화에 기여할 것임.

다. 당사자 지원 원칙 하에서 지역협동조합협의회의 운영지원

- 협동조합 선진국은 협동조합연합회 혹은 연대기구에서 신규 협동조합의 창업, 육성, 금융, 판로 등에 대한 종합적 지원을 담당하도록 하고 있음.
- 현재 지역단위 연합회 설립의 동력이 없으므로, 신협과 생협, 농협 등 기존 개별법 협동조합들의 자원을 결합한 시군구 지역협동조합협의회의 설립을 촉진하기 위한 최소한의 지원책 마련 필요
- 이들 협의회와 광역 협동조합지원기관의 업무협조가 활성화 되도록 함.

라. 협동조합 인적역량 강화를 위한 체계적인 교육프로그램 개발

- 현재 협동조합 관련 교육은 대부분 기초과정 수준 교육이 우후죽순으로 확대되고 있음.
- 임직원 교육 등 중급교육이 진행되고 있지만, 교육컨텐츠 및 시기조정 등 문제점이 나타나고 있음.
- 컨텐츠 개발과 중급교육의 정비, 고급교육과정의 개발 및 시범실시, 학위과정의 개발 등 현장 지도자에게 실질적으로 지원할 수 있는 교육프로그램 개발이 우선되어야 함.

마. 광역단위 협동조합교육원 설립

- 협동조합의 설립, 운영에 대한 체계적인 지원을 위한 전문적인 공간이 없으며, 안정적인 공간이 없는 상황에서는 고급교육 프로그램을 운영하여 협동조합지도자를 육성하는 것이 사실상 불가능함.
- 1960년대 신협운동을 확산하고 발전시키는데 기여한 “협동교육연구원”의 모범사례를 현재에 되살리는 범 협동조합 진영 전체의 운동과 국가적 지원이 필요함
- 각 시도별 협동조합교육원의 설립. 운영 필요. 2차협동조합 방식으로 설립될 수 있도록 하며, 정부 및 지자체의 매칭펀드 실시
- 2014년, 2015년 2년간 운영 컨텐츠 및 운영요원 양성에 집중. 2016년부터 교육이 실행될 수 있도록 장기적인 관점으로 사업수행다라는 점을 강조할 필요가 있음.





7주

## 사회적경제: 새로운 성장과 사회통합전략

### [강의 Point]

1. 한국적 의미에서의 사회적경제 이해하기.
2. 사회적경제발전을 위한 구성요소 이해하기.
3. 사회적경제법의 필요성 인식하기.



## 1. 경제양극화와 복지관료주의화의 위험

### 1) 내발적(內發的) 경제성장과 창조사회

거의 모든 선진국 경제가 직면한 문제는 유사하다. 심화되는 고령화와 양극화이다. 경제성장 또한 둔화되고 있어 많은 국민들은 제대로 된 일자리를 찾지 못한다. 당연히 복지수요는 급증하나 정부예산은 턱없이 부족하다. 여기에 2008년 글로벌 금융위기, 유럽의 재정위기 같은 교란요인이 더해지면 정책담당자의 고민은 더해진다. 일단 해결방법은 전통적인 케인스 정책을 '부활'시키는 것이다. 버냉키(Bernanke), 구로다(黒田), 드라기(Draghi) 등 미국, 일본, 유럽 중앙은행의 총재들은 과감한 양적 완화정책에 보조를 맞추고 있다. 단기적으로는 효과가 확실하다. 유럽 재정위기는 그런대로 관리되고 있으며, 미국, 일본 또한 경기회복세가 완연하다. 그러나 1970년대 케인스 정책 실패의 기억은 아직 생생하다. 결국 재정적자, 물가상승, 정책의 관료주의화와 경직화로 귀결되었던 경험이다.

역사가 단순히 반복되는 것이 아니라면 앞으로 정부가 해야 할 일은 명확하다. 첫째는 작지만 똑똑한 정부를 만드는 일이다. 특히 복지행정의 폭증 속에서 작은 정부가 시민사회의 역량과 잘 결합되는 것이 필요하다. 시민사회와 함께하는 복지국가의 실현인 것이다. 둘째는 새로운 성장동력을 마련하는 것이다. 단기적인 재정금융정책이라는 마중물이 아닌 중장기적인 발전전략의 정비이다. 이때 기존의 굴뚝산업 혹은 일부 첨단산업만 가지고는 국민 대다수의 일자리 마련에 실패한다는 것도 과거의 경험이다. 관건은 사회 전체의 경제적 참여도를 어떻게 늘려갈 것인가에 있다. 성장에서 소외받았던 지역 및 사람들을 경제적으로 재조직하는 것, 즉 새로운 내발적(內發的) 성장이 강조된다.<sup>1)</sup>

그러한 면에서 현재 한국 정부의 성장전략은 아직까지는 '창조적'이지 않다. 박근혜 정부 성장동력의 중요한 엔진은 바로 창조경제에 있었다. 융합의 기술, 산업을 통해 신산업을 만들고 그것으로 새로운 일자리를 만든다는 것이다. 한국을 리드해 나갈 산업을 창출하는 것, 그것은 그것대로 의미가 있다. 그러나 단지 이것만으로 문제가 해결되지 않는다는 데 우리의 고민이 있다. 일부 첨단산업 육성만으로 5천만 인구의 안정된 일자리 창출은 불가능하다. 성장 부문은 삼성전자와 같은 재벌대기업 일부에 한정되어 있으며 그 성장의 여파도 사회 곳곳으로 파급되어 가고 있지도 않다.<sup>2)</sup> 어떻게 하면 보통 사람들의 경제적 참여도를 늘려갈 수 있을까? 노인, 장애인, 여성, 청년 백수까지 포함한 전인(全人)경제의 새로운 모델을 어떻게 하면 만들 수 있을까? 창조경제가 '창조적'이기 위해서는 '산업'의 창조만이 아니라 '사회'의 창조라는 새로운 문제의식을 결합시켜야 하는 것이다. 박근혜 정부를 보수정권이라고 한다면 보수정권의 공통된 아젠다는 바로 '작은 정부'에 있다. 그러나 업그레이드된 보수정권은 '작은 정부'를 '큰 시장'만으로 해결하지 않는다. 시대는 보수정권의 아젠다 속에서도 단순히 '큰 시장'이 아니라 '큰 사회'를 요구하고 있는 것이다.<sup>3)</sup>

1) 우리는 1980년대 이후 풍미해 왔던 신자유주의적 경제기조가 인간생활의 안정성을 확보하는 데 실패했다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 1997년 아시아 금융위기, 그리고 2008-2009년의 글로벌 금융위기는 시장이 조화롭게 균형점을 향해 달려간다는 주류 경제학의 교과서에 나오는 그런 아름다운 모습은 아니며, 경우에 따라서는 혼란스럽게 폭주하며 수많은 사람을 고통에 빠트리는 것이라는 점을 일깨워준다. 그러나 이 모든 책임을 단지 신자유주의에게만 전가시키는 것은 부당하다. 신자유주의는 하늘에서 그냥 떨어진 것이 아니라 케인스주의 복지국가가 초래했던 정부기구의 비대화와 비효율이라는 문제에 대한 '해결책'으로서 도입되었다는 역사적 사실도 중요하다. 지금 우리에게 요구되는 것은 신자유주의와 단순한 케인스주의를 넘어선 새로운 '기획'이며 본고에서 전개하는 사회적경제란 그러한 문제의식의 일단을 보여주는 것이다. 자세한 것은 김종걸 역음, 『글로벌 금융위기와 대안모델』(논형출판, 2012)의 「서론」 참조.

2) 소위 기업규제완화, 신산업 창출만을 중심으로 하는 발전모델에 대한 비판은 김종걸, 『MB형 신자유주의 개혁의 우울한 미래』(코리아연구원 현안진단 제 132호, 2008년 12월 4일), 박근혜 정부의 창조경제에 대한 평가는 김종걸, 『창조사회의 기반 사회적경제』(『국민일보』 경제시평, 2013년 4월 3일) 참조.

3) 보수정권의 새로운 아젠다에 대해서는 김종걸, 「한국판 '큰 사회론'을 위하여」(『국민일보』 경제시평, 2013년 6월 26일) 참조.

## 2) '복지관료주의화'의 위험과 사회적경제

또 하나 한국에서 고민스러운 문제는 복지와 관련된 것이다. 구체적으로는 '복지관료주의화'의 문제이다.<sup>4)</sup> 한국 사회에 있어서 복지가 시대적 화두가 된 것은 분명하다. 2011년 지방선거, 2012년 총선과 대선에서 중요한 논쟁의 초점은 바로 복지에 있었다. 세세한 의견 차이는 있을지라도 복지가 시급하다는 인식은 보수, 진보 모두 인정한다. 그렇다면 복지국가는 어떻게 만들어갈 수 있는가?

첫 번째 논점은 '재원조달'과 관련된 것이다. 구매력 평가(PPP)로 계산한다면 한국은 이미 선진국이다. 세계은행에서 발표한 2011년 1인당 국민소득은 한국이 2만 9,920달러로, 영국(3만 5,950달러), 프랑스(3만 5,910달러), 일본(3만 4,670달러)과 큰 차이를 보이지 않는다. 그런데도 복지격차는 아주 크다. 그 이유는 간단하다. 정부가 복지에 돈을 쓰고 있지 않고 있으며 국민도 복지를 위해 돈을 내고 있지 않기 때문이다. 한국정부의 복지예산규모는 국민총생산(GDP) 대비 6.9%로서 OECD 평균 20.6%에 한참 못 미친다. 세금과 사회보험료가 GDP에서 차지하는 비율(국민부담률)도 26.8%로서 OECD 평균 35.9%보다 한참 작다(이상 2006년). 복지를 하고 싶어도 쓸 돈이 없는 것이다. 사실 세금과 사회보험료를 별반 징수하지 않는 곳에서 복지국가를 만들겠다는 구호는 상당히 솔직하지 못한 것이다. 복지사회를 만들기 위해서는 당연히 증세가 필요하나 경기침체에 함부로 꺼낼 카드가 아닌 고충은 그런대로 충분히 이해한다.<sup>5)</sup> 그러나 중장기적으로 증세가 필요하다는 명확한 사실에 대해서만은 불필요한 논쟁이 없었으면 한다.

두 번째 논점은 한국 복지체계의 '관료주의화'와 관련된 것이다. 복지수요의 급증에 따라 한국의 국가예산의 최대 부분은 이미 보건, 복지, 고용 예산이 되어 버렸다(2014년 예산 대비 30%). 1980년의 10%, 2000년의 19%였던 점을 생각해 보면 정부 내에서 복지지출 증가는 확연하다. 그러나 그 내용을 살펴보면 조금은 다른 형태의 성격이 드러난다. 만약 한 나라의 복지체계를 기초부조, 사회보험, 사회서비스 및 일자리사업으로 나누어 본다면 한국은 과도하게 사회서비스와 일자리사업에 경도되어 있다.<sup>6)</sup> 이러한 성격이 필연적으로 복지의 '관료주의화'의 위험을 가져온다는 것이 필자의 생각이다. 부족한 재원 속에서 복지를 만들어가기 위해서는 '필요한 사람'에게 '필요한 서비스'를 '필요한 만큼' 제공한다는 형태로 거의 모든 복지를 구성시킬 수밖에 없었다. 간병·돌봄, 보육·육아, 보건·의료, 장애인, 노인, 취약계층 교육 등 필요한 서비스를 세세히 구분하고 꼭 필요한 사람에게 정확히 전달한다는 사고체계는 부족한 복지예산을 보충하기 위한 교육지책일 수도 있었다. 그러나 정책이 너무나도 복잡해지며 제대로 수행하기가 어려워진다. 취약계층 한 사람 한 사람이 구체적으로 어떠한 서비스가 필요한지를 판단해야 하며 그것을 정확히 전달하기 위한 거대한 관료체계의 유지와 행정비용을 수반하게 되는 것이다.<sup>7)</sup>

4) 필자는 한국 관료의 '우수성'을 의심하지 않는다. 오랫동안 한국의 우수한 관료체계가 우리 경제발전의 원동력이라고 일컬어져 왔다. 세계은행의 대대적인 보고서였던 『동아시아 기적(The East Asian Miracle)』(1993)에서 한국의 산업정책이 성공할 수 있었던 이유로 우수한 관료체계가 강조된 바 있었다. 미국의 저명한 정치학자 찰머스 존슨(Chalmers Johnson)의 개발국가(Developmental State) 담론도 결국은 효율적인 관료체계에 대한 강조와 연관된다. 이렇듯 국제적으로 본다면 한국의 관료는 상당히 칭찬의 대상이었다. 그러나 그것은 잘 조율되었을 때의 경우이다. 여기서 말하는 '복지관료주의화'라는 단어는 복지와 관련된 관료의 조직이기주의를 말하는 것이다. 이것은 각 부처의 복지에 대한 비중이 커질수록 더욱 커져가는 위험성이 있다.

5) 한국의 세금부담률이 낮으며 그것도 극히 간접세 중심으로 구성되어 있음은 유종일·정세은, 「소득세 최고세율 50%로 부자증세를」(지식협동조합 좋은나라 Issue Paper 제1호, 2013년 9월) 참조. 한국복지지출의 관료주의화 위험성에 대한 지적은 김종걸, 「복지, 관료체계부터 정비」(『국민일보』 경제시평, 2013년 5월 28일) 참조. 복지국가 건설에 있어서 사회적경제의 중요성에 대해서는 김종걸, 「사회적경제와 복지국가」(『계간 광장』, 2012년 신년호) 참조.

6) 물론 기초부조와 사회보험제도가 없다는 것은 아니다. 국민기초생활보장, 노령연금, 국민연금, 실업보험, 건강보험 등 다른 나라에서 작동하는 각종 제도들은 그대로 한국에도 존재한다. 문제는 제대로 작동하기에는 재원이 너무나도 부족하다는 점이다. 예를 들어 2013년 큰 논란이 되었던 노령연금의 증액, 4대 중증질환 전액 국가부담 등은 당연히 보편적 복지의 중요한 구성요소이나 정부재원의 부족으로 많은 논란이 있었던 것이다. 사실 전 세계에서 작동하고 있는 거의 모든 복지관련 제도들이 한국에서 실시되고 있다는 것도 상당히 곤혹스러운 일이다. 그러나 하나하나의 예산은 턱없이 적다. 일종의 복지제도의 집탕(spaghetti bowl)인 것이다. 이에 대해서는 김종걸 외, 「MB 정부 친서민정책 성과 및 개선방안」(대통령실 연구과제, 2012년 11월) 참조.

7) 이해를 돕기 위해 사회서비스에 대해서 간단한 용어 정리를 하면 다음과 같다. 「사회서비스란 삶의 질 향상을 위해 사회적으로는 꼭 필요하지만 민간기업들이 저(低)수익성 때문에 참여하지 않는 복지서비스를 뜻한다. 예를 들어 간병·가사·간호·보육·노인수발 서비스, 외국인 주부·저소득가정 아동·장애인 등에 대한 교육 서비스, 문화·환경 관련 서비스 등이 이에 포함된다. 민간 참여가 부진하기 때문에 정부, 지자체, 비영리단체 등이 서비스를 제공하게 되며, 이때 사람을 고용하면서 생기는 게 사회서비스 일자리다.」(『한경영어사전』) 이에 대한 정부예산(지방비 포함)은 2013년 말 현재 10조 1,608억 원이다.

〈표 1〉 2014년 정부예산

구 분	2014 예산 (조 원)	2013 대비 증가율 (%)
◇ 총예산	355.8	4.0
1. 보건·복지·고용	106.4	9.3
2. 교육(교부금 제외)	50.7(9.8)	1.9(12.9)
3. 문화·체육·관광	5.4	7.7
4. 환경	6.5	2.5
5. R&D	17.7	5.1
6. 산업·중소·에너지(중소기업)	15.4(7.0)	△0.9(5.9)
7. SOC	23.7	△2.5
8. 농림·수산·식품	18.7	2.0
9. 국방	35.7	4.0
10. 외교·통일	4.2	2.3
11. 공공질서·안전	15.8	5.1
12. 일반·지방행정(교부세 제외)	57.2(21.6)	2.6(6.3)

자료 : 기획재정부.

더욱 곤혹스러운 점은 복지가 강조될수록 거의 모든 부처가 엇비슷한 일들을 벌인다는 것이다. 취약계층 집수리 사업 하나만 하더라도 유사한 사업이 국토해양부, 보건복지부, 통상산업부로 나누어져 서로 다른 기준에 따라 움직인다. 일자리 창출 예산의 일환으로 만들어졌던 사회적기업 예산도 2012년 고용노동부의 예산은 1,760억 원이지만 보건복지부의 자활사업(5,333억 원), 안전행정부의 마을기업(2백억 원) 등 유사한 정책은 다른 부처에서도 실시된다. 청년 일자리 창출, 다문화정책 등 뒤져보면 부처마다 유사한 정책투성이다. 즉, 복지 전체가 ‘관료주의화’되어 버린 것이다.

여기서 우리가 선택해야 할 방식은 다음의 두 가지이다. 중장기적으로는 증세를 통한 복지예산의 확보가 그 첫 번째이다. 물론 대대적인 조세저항, 거시경제적 충격을 감안한다면 단기적으로 해결할 과제는 아니다. 오히려 지금 필요한 것은 향후 정책기조가 감세가 아닌 증세라는 전제조건 위에서 대대적인 복지전달체계의 효율화에 있다. 현재의 복지전달체계에 대한 개혁 없이 증세된 자금을 그대로 투입한다면 관료주의의 공고화와 이와 결합된 민간의 각종 부패만이 더욱 조장될 위험성이 있다. 노인요양시설, 아동보육시설 등 정부위탁사업 혹은 보조금 의존사업 중에서 불투명성과 부정이 크게 벌어지고 있다는 비판 또한 적지 않다. 그렇다면 사회 전체의 경제적 참여도를 늘리는 한편 복지전달체계의 효율화를 달성할 수 있는 수단은 무엇인가? 그것이 바로 사회적경제인 것이다.

## 2. 새로운 발전모델의 필요성과 사회적경제

### 1) 사회적경제의 개념과 효과

#### (1) 일반론으로서의 사회적경제

필자는 한국사회에서 새로운 발전의 계기를 만들어가기 위해서는 일그러진 서민생활을 ‘복지’라는 이름으로 안정화시키며, 한국인 모두의 ‘가능성’을 최대한 확대시켜 가는 새로운 성장모델의 구축이 필요하다고 생각한다. 그리고 사회적경제 영역의 확충이 한국 복지전달체계의 말단부터 그 효율성을 제고시키며, 내발적 성장의 중요한 수단이라는 점에 주목한다.

그렇다면 사회적경제의 개념은 무엇인가? 일반적으로 국가가 관료주의화되어 국민의 다양한 요구를 충족시키지 못하며, 시장이 모든 사람들에게 질 좋은 일자리와 사회서비스를 제공하지 못하는 상황에서, 국가와 시장의 외각에 다양한 경제조직이 생겨난다. 우리는 그러한 조직을 여러 가지 이름으로 부른다. 일반적으로 비영리단체와 사회적기업의 발전이 강한 미국에서는 ‘비영리(non-profit) 섹터’라는 용어가, 협동조합, 공제조합 등이 발전되어 있는 유럽의 전통 속에서는 ‘사회적경제’, ‘연대경제’라는 용어가 많이 사용된다.<sup>8)</sup>

지금까지 사회적경제와 관련해서는 다양한 설명들이 사용되어 왔다. 가장 ‘광의’의 개념으로서, 사회적경제를 OECD에서는 “국가와 시장 사이에 존재하는 모든 조직들로서 사회적 요소와 경제적 요소를 가진 조직들”이라고 정의한다. 이 속에는 협동조합, 공제회, 사회적기업, 비영리단체, 일반 재단 및 사단법인 등 모두를 포괄하고 있다.<sup>9)</sup> 이에 비해 유럽대륙의 전통 속에서는 협동조합에 주로 초점을 맞추면서도 좀 더 엄밀한 기준을 설정하곤 했다. 가령 1990년, 벨기에의 와론 지역권 사회적경제심의회(CWES)에서는, 사회적경제는 “주로 협동조합의 형태를 가지는 회사, 공제회, 자치조직(어소시에이션)에 의해서 수행되는 경제활동”이라고 규정한다.

구체적으로는 ① 이윤이 아니라 조합 혹은 그 집단의 서비스를 궁극의 목적으로 하는 것, ② 관리의 자율성, ③ 민주적 의사결정, ④ 이익을 자본이 아니라 인간과 노동에게 우선적으로 분배하는 것을 그 주요한 구성요소로 규정한다. 1994년의 EC위원회의 발표, ‘EC에서의 협동조합, 공제조직, 어소시에이션, 재단을 위한 3개년 계획(1994-96)’에서는 “사회적경제의 조직은 경제민주주의의 원칙에 입각하여 조직되고 운영된다. 이들의 조직은 사회적 목적을 가지고 참가의 원칙(1인 1표 원칙)과 연대의 원칙(구성원 간의 연대, 조직 간의 연대, 생산자와 소비자 간의 연대)에 입각해서 운영된다”고 말한다. 구체적인 조직의 특징으로서는 ① 자본보다 인간을 우선하는 것, ② 훈련과 교육에 의한 인간발달을 중시하는 것, ③ 자유의지에 의한 결합, ④ 민주적 운영, ⑤ 자율과 시민참여를 중시하는 것 등이다.

다양한 사회적경제에 대한 개념 규정이 이루어지자 최근 EMES에서는 ‘경제적 목적’과 ‘사회적 목적’만이 아니라 내부의 거버넌스까지 포함한 새로운 개념 규정을 한 바 있다. ‘사회적기업의 등장’이란 뜻의 프랑스어 약자인 EMES는 원래 1996년 유럽연합(EU)의 지원에 의해 시작되었던 연구 프로젝트 이름이었다. 이후 사회적기업과 관련된 최대의 국제적 연구자 네트워크로 성장했다.

EMES에서의 사회적기업(경제)의 정의는 ① 재화를 생산하고 용역을 판매하는 지속적인 활동, ② 높은 수준의 자율성, ③ 상당 정도의 경제적 리스크, ④ 최소한 이상의 임금노동, ⑤ 공동체에 혜택을 주고자 하는 명시적인 목표, ⑥ 분담금액수와 비례하지 않는 의사결정구조, ⑦ 다양한 이해관계자의 참여, ⑧ 제한적 이익분배, ⑨ 일

8) 사회적경제 개념과 관련된 논의는 後藤和子, 『市民活動論』(有斐閣, 2005); 宮沢賢治・川口清史, 『福祉社会と非営利・協同セクター: ヨーロッパの挑戦と日本の課題』(日本評論社, 1999) 참조.

9) OECD, *Social Economy: Building Inclusive Economies*(2007).

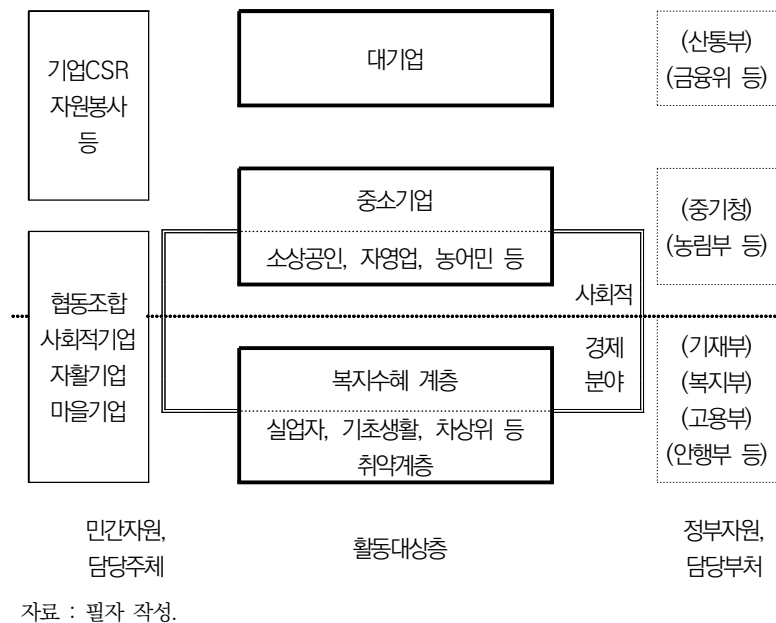
반시민 주도성이 그것이다.<sup>10)</sup> 이들의 논의를 한마디로 정리한다면 사회적경제조직이란 바로 ‘하이브리드 조직’이라는 것이다. 사업에서 시민의 주도 하에(⑨) ‘사회적 목적’과 ‘경제적 목적’을 결합하며(⑤와 ①, ③, ④와의 결합), 주요한 의사결정이 이용자, 내부직원, 자원봉사자 등 다양한 이해관계자들에 의해 이루어진다(②, ⑥, ⑦). 또한 동원되는 자원도 영업수입만이 아니라 정부보조금, 개인 및 기업 등의 기부금 등 다양하며 이것이 가능하도록 조직의 수익은 사적으로 유용되면 안 된다(⑧)는 것이다.<sup>11)</sup>

## (2) 한국에서의 사회적경제

그러나 EMES의 기준처럼 사업에서 ‘사회적 목적’과 ‘경제적 목적’을 결합하며, 다양한 이해관계자들이 의사 결정에 참여하며, 조직의 수익이 사적으로 유용되지 않는 조직이 한국에서 있다면 그것은 아마도 사회적기업과 사회적협동조합에 한정될 것이다. EMES의 규정(⑧의 제한적 이익배분)에 따르면 한국에서의 일반 근로자협동조합, 사업자협동조합 등의 다양한 자조(自助)적 경제조직은 배제될 가능성이 커진다. 주식회사 혹은 임의단체 형식의 마을기업(행정안전부) 및 자활기업(보건복지부)의 범주도 들어가기 어려워진다. 마을기업 혹은 자활기업도 현실적으로는 영세한 자조조직에 불과한 것이다.

여기서 한 가지 분명히 밝히고 싶은 것은 필자는 적어도 이 글에서는 사회적경제라는 단어를 ‘학술적 용어’라기보다는 ‘정책적 대상’으로 규정한다는 점이다. 다른 나라에서 긴 역사 속에서 잉태된 사회적경제라는 개념은 그것대로 의미가 있다. 그러나 필자가 사회적경제를 논의하는 이유는 한국의 정책과제와 해법을 제시하기 위함이다. ① 시장에서 자립하기 어려운 사람들에게 어떻게 질 좋은 일자리와 사회서비스를 제공할 것인가? ② 영세 자영업자의 경영안정성을 어떻게 확보할 것인가? ③ 사회 속에 존재하는 각종의 선의(善意)의 자원(자원봉사, 기부 등)을 취약계층의 자립화와 어떻게 연계시킬 것인가에 대한 논제인 것이다.

[그림 1] 정책대상으로서의 한국의 사회적경제 영역



10) EMES는 Emergence of Social Enterprise in Europe의 프랑스어 식 약자이다. Defourny and Nyssens, "The EMES Approach of Social enterprise in a Comparative Perspective", *EMES European Research Network Working Paper*, no. 12/03(2012).

11) 이러한 논의를 전면적으로 개진한 것은 藤井敦史・他, 『戦う社会的企業』(勤草書房, 2013) 참조.

그러한 면에서 필자는 첫째로 사회적경제의 주요 정책대상을 시장에서 스스로 자립하기 어려운 사람들이라고 생각한다. 구체적으로는 영세자영업자, 농어민, 실업자, 기초수급자, 차상위계층을 염두에 둔다.<sup>12)</sup> 그리고 정책 목표를 실현시키는 수단을 시장경제의 하위부문(마을기업, 자활공동체, 일반협동조합)과 비영리의 경제부문(사회적기업, 사회적협동조합, 사회복지법인)의 조직화로 이해한다. 따라서 이들 조직들이 바로 한국의 사회적경제 조직으로 규정된다. 취약계층의 자립지원이라는 차원에서 본다면 이들 영역은 당연히 정부의 지원대상이 되며 정부사업의 통합관리는 성공의 중요한 전제조건이 된다. 가령 사회적기업정책은 “우리 사회에 충분히 공급되지 못하는 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출”하기 위해 실시되며(사회적기업육성법 제1조), 협동조합정책은 “조합원의 복리증진과 상부상조를 목적”(협동조합기본법 제5조)으로 설립된 협동조합에 대해서 그들의 자율성을 침해하지 않는 범위 내에서 정부는 ‘적극협조’(제6조)하고 향후 발전을 위한 ‘기본계획’(제11조)을 세우는 것과 같은 지원을 약속하고 있다. 자활사업은 ‘국민기초생활보장법’ 상에 있어서 근로능력이 있는 수급자에게 “자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 실시”(제9조)하는 것이며, 자활을 돕기 위한 자활급여 및 자활센터(제15조), 자활기업에 대한 지원(제18조) 등도 규정한다. 마을기업도 안전행정부의 정책사업명으로서 2010년 ‘자립형 지역공동체사업’을 시작으로 2011년 ‘마을기업 지원사업’으로 계속되고 있다. 모두 다 취약계층의 자립지원과 사회서비스 확충이 주요한 정책목표로 되는 것이다.

보건복지부의 자활사업 신규 참여자가 자활 프로그램(자활훈련, 직업훈련 등)을 통해서 자활기업(자활참여자의 공동창업)으로 발전하고, 그것의 일부가 안전행정부의 마을기업, 고용노동부의 사회적기업으로 발전하는 것은 자연스러운 발전경로이다. 또한 안정된 경영체를 만들기 위해 협동조합 법인격을 획득하고 담당부처인 기획재정부의 간접지원을 받는 것도 필요하다. 이렇게 따져보면 그 성장경로를 설계하고 성장단계에 따른 맞춤형 지원 체계를 구비해 나갈 정책의 통합관리, 조율기능은 무엇보다도 요구되는 것이다.

한편, 사회적경제조직은 그 비영리적 속성(사회적기업, 사회적협동조합, 사회복지법인) 때문에 사회의 각종 우호자원을 조직화하기가 수월하다는 점도 중요한 초점이다. 전국경제인연합회의 600개 기업(응답수 222개)에 대한 실태조사에 의하면 2011년 한 해 동안 총 3조 1,241억 원의 사회공헌(CSR)자금이 지출된 것으로 조사된다.<sup>13)</sup> 기업, 노조, 종교단체, 봉사단체, 학교 등의 각종의 자원봉사인력과 사회공헌자금을 사회적경제 영역으로 효과적으로 연계시켜 가는 것 또한 중요한 정책과제로 된다.

### (3) 사회적경제의 효과

그렇다면 이러한 사회적경제 영역이 어떻게 내발적 성장과 사회서비스 전달체계의 효율화를 가져오는 것인가? 적어도 필자는 사회적경제의 한 축인 협동조합의 최대 장점은 민주적인 내부통제와 협동조합 간 협동의 실현에 있다고 본다. 또 다른 축인 사회적기업은 ‘비영리’라는 장점 때문에 사회 속에 존재하는 각종 선의의 자원을 결합할 수 있다는 데 주목한다.

협동조합에서 1원 = 1표 원칙이 아닌, 1인 = 1표 원칙의 고수는 자본의 수익증대를 위해 노동을 희생하는 것과 같은 자본주의적 경영을 지양한다. 협동조합의 제6원칙(협동조합 간 협동)과 제7원칙(지역사회에 대한 공헌)은 승자독식과 지역사회의 공동화를 막아가지도 한다. 스페인의 빌바오(Bilbao), 이탈리아의 트렌티노(Trentino), 캐나다의 퀘벡(Québec) 등 협동조합이 발전한 곳이 모두 높은 소득수준과 생활안정을 향유하고 있다는 현실은 협동조합의 새로운 가능성을 우리에게 일깨워주기도 한다.<sup>14)</sup> 이러한 협동조합의 사회통합기능에

12) 물론 현실에 존재하는 각종 공정무역 및 공정여행 관련 사회적기업, 새로운 기술을 이용한 혁신적 사회적기업, 협동조합의 대기업화 가능성 등을 배제하는 것은 아니다. 그러나 필자가 알고 있는 한 전 세계에서 작동하는 거의 모든 사회적기업, 그리고 한국에서 현재 논의되는 협동조합의 중요한 목적은 취약계층을 경제적으로 재조직화하며 이들에게 좋은 일자리와 사회서비스를 공급하기 위한 노력임을 인식해야 한다.

13) 전국경제인연합회, 『2012 기업·기업재단 사회공헌백서』(2012).



작목해서 UN에서는 2012년을 세계협동조합의 해로 선포했던 것이다.<sup>15)</sup>

사회적기업의 경우에 있어서도 애초부터 이윤극대화를 단일원리로 움직이는 자본주의적 기업활동과는 차원을 달리한다. 특히 비영리원칙(배당제한)에 입각하며 사회적 목적을 실현한다는 기업활동은 영업수익 이외에 사회의 자발적인 선의의 자원들과 결합하기 쉽게 한다. 복지에 있어서 기업, 종교, 학교, 일반시민의 기부와 자원봉사, 윤리적 소비와 투자는 중요한 역할을 하며, 사회적기업은 사회의 각종 선의의 자원을 동원하는 중요한 통로인 것이다. 전 세계적으로 사회적기업 붐이라고 일컬어질 정도로 사회적기업이 생겨나고 있는 현실, 세계 유수의 경영대학원(하버드, 옥스퍼드, 스탠퍼드 등)에서 사회적기업가 양성을 위한 별도의 교육 프로그램이 운영되고 있는 현실, 그리고 기업의 사회공헌자금이 점점 더 사회적기업을 통해 고유의 목적을 실현시키고 있는 현실은 사회적기업이 점차 한 사회 속에서 중요한 역할을 차지하고 있다는 것을 나타낸다.

## 2) 한국 사회적경제의 구성요소: 제도와 현실

각국마다 사회적기업, 협동조합, 비영리단체가 가지는 의미와 역할에 있어서 약간의 차이가 난다. 여기서는 사회적기업, 협동조합, 비영리단체에 한정해서 각각의 의미, 한국사회에서의 역할에 대해서 정리해 본다.

### (1) 사회적기업

사회적기업이라는 단어를 정부의 공식문서에서 가장 많이 쓰고 있는 영국의 사례에서 본다면 사회적기업 중 정부의 직접 지원대상이 되는 것은 CIC(communitiy interest company)라는 개념에 한정되며, 사회적기업에 대한 ‘단일’한 법적 정의는 존재하지 않는다. 대체로 “사회적기업이란 사회적 목적을 실현하는 기업으로서 기업의 이익이 주주 및 소유주들에게 귀속되기보다는 사업의 고유목적 혹은 지역공동체에 재투자되는 기업”으로 설명한다.<sup>16)</sup> 구체적으로는 상당히 넓은 범위의 조직들을 포괄한다. 가령 영국의 개발신탁협회(development trusts association)에서는 사회적기업이라는 개념을, 마을기업(communitiy business), 지역금융기관(communitiy development financial institution), 협동조합(cooperative), 소액대출기관(micro finance), NPO (non-profit organization) 등을 포괄하여 열거하고 있다.<sup>17)</sup>

그러나 한국에서의 사회적기업이란 일반명사가 아니라 엄격한 ‘법적 용어’임을 인식할 필요가 있다. 현재 ‘사회적기업육성법’(2007)에서 규정된 사회적기업의 정의는 “취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는”(2조 1항) 조직으로서, 다양한 이해관계자가 참여하는 의사결정구조를 갖추고, 수익 발생 시 사회적 목적 실현을 위해 재투자하는 것 등과 같은 ‘인증기준과 절차’(제8조)를 통과한 기업이다.

14) 2012년 3월 15-16일 베니스에서 개최된 국제협동조합연맹 국제 심포지엄에서 협동조합의 경제사회적 효과에 대해 대화조직위원회는 전체회의를 거쳐 다음과 같은 최종결론을 내린 바 있었다. ① 협동조합과 일반기업과의 제도 간 경쟁을 통한 시장실패의 보정. ② 경제적 안정성의 제고. 특히 금융, 농업과 같이 미래 예측 가능성이 적고 불안정한 시장에서 그 효과가 크게 나타난다. ③ 사회적으로는 필요하지만 수익이 낮아 공급되지 못하는 서비스의 제공. 즉 의료, 교육, 간병 등 각종 서비스에 있어서 협동조합 간 협동, 협동조합원들의 기부 또는 자원봉사활동에 의해서 낮은 수익률에도 불구하고 실행되는 경우가 많다. ④ 장기적 시야에 따른 경영. 협동조합은 이익의 일정 부분을 내부에 유보시키며 이것이 지역사회와 미래세대를 위한 생산적 자산으로서 활용된다. ⑤ 공정한 분배를 통한 경제안정화. 협동조합은 원리상 임금과 고용의 증대에 복무하는 경향이 강하다. ⑥ 사회자본의 확충. 활동이 지역사회를 기반으로 하며 이해관계자들의 참여를 보장하는 것은 지역 사회자본의 형성에 기여한다. ⑦ 고용과 소득창출에 친화적이기 때문에 결과적으로 정부의 부담을 경감시킨다. 한편, 영국에서는 2011년 수상 직속으로 협동경제 TF(The Mutual Taskforce)를 만들고 협동경제의 장점에 대해 연구를 진행했다. 결론은 ① 다른 형태의 기업들보다 결근율과 이직률이 낮고, ② 높은 생산성과 평균임금, 고객만족도를 보이며, ③ 불황기에 더욱 강하며 혁신적이라는 특징을 추출한다. Carlo Borzaga and Giulia Galera, *Conference Report: Promoting the Understanding of Cooperatives for a Better World*(2012년 3월 15-16일); Mutual Taskforce, *Our Mutual Friends: Making the Case for Public Service Mutuals*(Cabinet Office, UK, 2012).

15) 유엔의 2009년 136호 결의문(Resolution 64/136, *Cooperatives in social development*).

16) U. K. DTI(Department of Trade and Industry), *Social Enterprise: A Strategy for Success*(2002).

17) Development Trust Association(<http://www.dta.org.uk>).

그러나 기존의 사회적기업의 인증조건을 완화시킨 것(총 일곱 가지 중 네 가지만을 충족시킨 ‘예비 사회적기업’ 범주의 신설, 사회적 목적 속에 지역사회 공헌형 신설 등)에 의해 한국사회에 다양하게 벌어지고 있는 “사회적 목적 실현을 위한 기업”을 포괄하기 시작한 것도 사실이다. 그러나 압도적인 다수는 취약계층에 대한 일자리 제공 혹은 사회서비스 제공이 목적인 기업일 것이다.<sup>18)</sup>

애초부터 사회적기업정책이 정부의 취약계층 일자리 창출사업의 일환으로 이루어졌다는 점, 그리고 고용노동부 지도하에 지원예산이 들어가 있다는 점은 사회적기업에 대한 명확한 법적 기준을 만드는 계기가 되었다.<sup>19)</sup> 그러나 이러한 이유 때문에 영국의 사례에서 본 것과 같은 다양한 유형의 사회적기업은 한국에서 사회적기업으로 인정받지 못한다. 고용노동부 이외의 다른 부처에서의 각종 정책, 즉 보건복지부의 자활사업, 안전행정부의 마을기업사업, 농림수산부의 농어촌공동체회사 사업 등도 영국식 어법에서는 사회적기업인 것이다.

〈표 2〉 한국의 사회적기업(단위: 개)

구 분		사회적기업	예비 사회적기업	합 계
연도별	2007	43	-	43
	2008	138	-	138
	2009	74	-	74
	2010	198	265	463
	2011	148	613	761
	2012	142	795	937
	2013	269	353	622
총 계		1,012	2,016	3,038
유형별 (2013년)	일자리 제공형	659	925	1,584
	사회서비스 제공형	60	104	164
	지역사회 공헌형	11	52	63
	혼합형	149	206	355
	기 타	133	115	248

주 : 사회적기업은 2013년 말 기준, 예비 사회적기업은 2013년 6월 기준.

자료 : 한국사회적기업진흥원.

정부가 사회적기업을 ‘인증’하고 이에 대한 강력한 지원체계를 구축한 것은 전 세계적으로 유례가 없는 것이다. 사회적기업육성법 제정(2007년 7월), 동법 개정(2010년 6월), 사회적기업활성화 종합대책(2011년 6월 국민경제대책회의), 제2차 사회적기업육성 기본계획(2012년 12월) 등 일련의 과정들은 전 세계 그 어느 나라보다 사회적기업육성에 한국이 적극적임을 나타낸다. 그러한 지원의 결과 사회적기업의 숫자도 급속히 늘어난 것도

18) 가령 공정여행, 공정무역, 공연예술 등의 사회적기업은 취약계층만을 대상으로 하는 것은 아니다. 이러한 경우는 ‘사회적기업육성법’에서는 ‘기타형’에 들어간다. ‘기타형’은 2013년 6월 현재 전체 사회적기업 2,414개(예비 사회적기업 포함) 중 248개(9.7%)에 불과하다. 사회적기업의 사회적 목적과 관련해서는 ① 일자리 제공형, ② 사회서비스 제공형, ③ 혼합형, ④ 지역사회 공헌형, ⑤ 기타형으로 나누어지는데 각각에 대해서는 ‘사회적기업육성법 시행령’ 제9조에 자세히 규정되어 있다. 한편 고용부의 ‘인증’을 받지 않았더라도 실질적으로 사회적기업으로서의 역할을 수행하는 곳은 이미 많다. 가령 청소년에게 바른 경제교육을 실시하는 오이씨([www.oecenter.org](http://www.oecenter.org)) 같은 회사는 기업과 교육현장을 연결시키는 훌륭한 ‘일반명사’로서의 사회적기업인 것이다. 이들과 함께 포함하여 전체 사회적기업의 ‘성장생태계’를 어떻게 구축할 것인가는 향후 중요한 정책과제로 된다.

19) 사회적기업의 인증기준으로서는 ① 임의단체가 아닌 민법, 상법, 특별법 등에 의한 ‘법인 조직’이어야 하며, ② 유급근로자(1인 이상)를 고용하며, ③ 사회적 목적을 실현해야 하며, ④ 이해관계자가 참여하는 의사결정구조를 가지며, ⑤ 영업활동은 최소한 6개월 이상 지나고 그 수입이 총 노무비 대비 30% 이상이어야 하며, ⑥ 정관 등을 갖추며, ⑦ 이윤의 2/3 이상은 사회적 목적을 위해 사용해야 하는 기업을 말한다(사회적기업육성법 제8조). 이 중 ①, ②, ③, ⑦의 조건만을 충족한 기업은 ‘예비 사회적기업’으로서 지자체 혹은 중앙부처에 의해서 지정된다.

사실이다.<sup>20)</sup> 일부 시장 및 경영지원(정부조달 및 경영 컨설팅 등)이 실시되는 영국의 경우 2005년 사회적기업이 5만 5천 개나 있는 것과 비교하면, 한국의 3,038개(예비 사회적기업 포함, 2013년 말 기준, 같은 해 지원예산은 1,659억 원)의 수치는 정책적 지원이 사회적기업의 발전과 그대로 연결되는 것은 아니라는 점을 나타낸다. 사회적기업과 관련된 제도와 정책은 가장 선진적이라고 생각되나 실제 사회적기업의 실력은 아직 미약하다. 어떻게 하면 제도와 현실과의 괴리를 줄일 수 있을까? 그것이 논의되어야 할 시점인 것이다.

## (2) 협동조합

사회적기업에 비해서 협동조합의 정의는 국제협동조합연맹(ICA)을 중심으로 지속적으로 다듬어 오고 있어 개념의 혼란은 거의 없는 편이다. 협동조합의 가치와 행동체계를 정비하려는 ICA의 노력은 치열한 논쟁을 거쳐 지금까지 크게 세 차례에 걸쳐서 정식화되어 왔다. ICA는 1937년의 제15차 대회(파리), 1963년의 제23차 대회(비엔나)를 거쳐 1995년 9월 창립 100주년 기념대회(맨체스터)에서 ‘협동조합의 정체성에 대한 성명’을 채택하고 협동조합에 대한 새로운 정의와 가치, 원칙을 다음과 같이 정리한 바 있었다.<sup>21)</sup>

먼저 협동조합은 “사람들 간의 자치적인 조직이며, 자발적으로 결합된 사람들이 공동으로 소유하고 민주적으로 관리하는 사업체를 통해서 공동의 경제적, 사회적, 문화적 필요를 충족시켜 가는 것을 목적”으로 한다고 정의한다. 사람들 간의 조직이기 때문에 자본과 자본 간의 결합인 주식회사와는 당연히 구별된다. 조합원의 필요를 충족시키기 때문에 “불특정 다수에게 서비스를 제공”하는 것과 같은 비영리단체와도 구별된다.

또한 협동조합이 구현하고자 하는 가치를 “자조, 자기책임, 민주주의, 평등, 공정, 연대”를 기반으로 한다고 명시해, 개인주의의 가치를 중심으로 하면서도 공동체성에 대한 강조로 가치의 원칙을 확대하고 있다. 하나 흥미로운 것은 협동조합의 가치를 설명하면서 “협동조합의 창설자들(founders)의 전통을 이어받아”라는 표현을 쓰고 있는데 이는 구매생협의 창시자인 로치데일 선구자들(Rochdale Pioneers)만이 아니라 신탁의 창시자인 라이파이젠(Friedrich Wilhelm Raiffeisen) 등의 모든 선구자들의 전통을 이어받음을 의미한다.

이러한 개념과 가치 위에서 국제협동조합연맹은 구체적으로 7개 행동원칙을 협동조합에게 부과하고 있다. 이 중 제1원칙(자발적이고 개방적인 조합원제도), 제2원칙(조합원에 의한 민주적 관리), 제3원칙(조합원의 경제적 참여)는 협동조합으로서 언제나 지켜야 하는 조합원의 권리와 책임을 명시하는 ‘기본 원칙’이며, 제4원칙(자율과 독립)과 제7원칙(지역사회에 대한 공헌)은 협동조합을 지키고 확대하며, 사회기여를 명시한 ‘관계 원칙’이며, 제5원칙(교육, 훈련 및 정보 제공)과 제6원칙(협동조합 간의 협동)은 협동조합의 역량과 영향력을 강화하기 위한 ‘확장 원칙’으로 이해할 수 있다.

그러나 애초부터 한국의 경우 협동조합의 자율성을 유도하기보다는 개별산업에 대한 정책수단으로 정부가 협동조합을 활용하려는 경향이 강했다. 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합(이상, 농림수산부), 연연초생산협동조합(기획재정부), 신용협동조합(금융위원회), 새마을금고(안전행정부), 소비자생활협동조합(공정거래위원회), 중소기업협동조합(중소기업청) 등 개별 설립법에 의거해 담당부처가 정해져 있는 상황은 협동조합 간 협동을 저해했으며, 협동조합의 자율적 성장을 왜곡시켜 간 것 또한 부정할 수 없다. 물론 단순 숫자상으로 본다면 한국에서 협동조합의 규모는 상당하다. 2011년 말 기준 조합수 3,097개, 조합원수 2,855만 명, 직원수 8만 8,604명, 출자금액 18조 1,945억 원, 경제사업 매출액 42조 4,988억 원으로 그 규모가 작지는 않다.<sup>22)</sup>

20) 사회적기업의 지속 가능성에도 많은 의문이 제기되고 있다. 가령 2009년 조사에서 전체 사회적기업 가운데 노무비를 영업수입으로 확보하는 것이 가능한 사회적기업은 69.5%에 그치고 있는 실정이다. 객선헌, 『사회적기업 3주년 성과분석』(고용노동부, 2010).

21) 국제협동조합연맹 홈페이지(<http://ica.coop>) 참조. ICA 원칙의 변천과정과 관련된 논의는 國際協同組合年全國実行委員會, 『協同組合憲章(草案)がめざすもの』(光の家協會, 2012) 참조.

22) 금융서비스를 하는 협동조합들(농협, 신탁, 새마을금고 등)의 상호 금융자산 총액은 2009년 통계로 보면 355조 원을 넘고 있다. 같은 해 국민은행의 자산규모가 257조 원, 신한은행이 202조 원인 것을 보면 한국 협동조합들이 보유한 상호 금융자산도 그 규모가 상당한 수준에 이르고 있음을 확인할

그러나 생각해 보면 기존의 농수축산협 등의 협동조합이 자신의 조합원을 대상으로 하는 고유의 신용사업과 경제사업 이외에 지역의 복지, 일자리 창출 등에 협동조합적 방식의 새로운 시도를 해왔다고 평가되지는 않는다. 다른 법에 의해서 설립된 신탁 및 생협 진영과 협력에 적극적이라 보이지도 않는다. 더구나 서구에서는 일반화되어 있는 근로자협동조합, 다양한 생산자협동조합, 다중이해관계자협동조합 등은 법적 규정이 존재하지 않아 설립 자체가 불법이었다. 다행히 2011년 12월 29일 협동조합기본법이 국회에서 통과됨으로써 이러한 문제는 해결되었다. 협동조합을 업종 불문 자유롭게 만들 수 있게 했으며, 이것을 영리(일반협동조합), 비영리(사회적협동조합)로 나누고, 이에 대한 설립, 운영, 감독 규정을 달리 설정한 것도 국제적인 조류와 궤를 같이한다.

2012년 12월 1일 협동조합기본법이 발표된 이후 1년간 협동조합기본법의 담당부처인 기획재정부를 중심으로 협동조합 진흥을 위한 다양한 사업들이 구상되고 있으며, 지방자치단체에서도 일자리 창출의 수단으로 적극 활용함으로써 현재는 오히려 협동조합의 설립 붐으로 이어지고 있다.

〈표 3〉 협동조합의 법적 위치

구분	영리법인 (주식·유한·합 자회사 등)	협동조합			사회적 기업	비영리 법인
		기존 협동조합	일반	사회적		
근거	상법	8개 개별법	협동조합기본법		사회적기업육성 법	민법 등
사업 목적	이윤극대화	조합원 실익 증진	조합원 실익 증진		사회적 목적 실현	공익
	〈 영리 〉				〈 비영리 〉	

자료 : 필자 작성.

법 시행 1년이 지난 2013년 11월 말 현재 일반협동조합은 3,001개(사업자협동조합 1,960개, 직원협동조합 230개, 다중이해관계자협동조합 616개, 소비자협동조합 195개), 사회적협동조합 132개, 협동조합연합회 13개 등 총 3,133개의 협동조합이 새로 창립되었다. 업종별로는 도소매(30.0%), 교육(12.5%), 농림수산(9.8%), 제조업(9.2%), 예술·여가·스포츠(7.2%)로서 다양한 업종에 걸쳐 있다. 짧은 시간에 이렇게 급속히 협동조합이 설립되고 있다는 사실은 그동안 한국사회에 협동조합 설립의 다양한 욕구가 ‘이미’ 있었다는 점, 그리고 협동조합기본법의 성립에 의해 그 다양한 욕구가 ‘현실화’되었다는 점을 알려준다. 그러나 아직 열악하다. 신생 협동조합 대부분이 시장진입, 물적자원, 인적자원의 형성에서 상당히 열악하다는 점도 사실이다.<sup>23)</sup> 앞으로는 이들이 협동조합으로서의 정체성을 유지하며 안정되게 성장하기 위한 정책과 운동 양면에서의 노력이 요구된다.

### (3) 비영리섹터

비영리섹터를 지칭하는 용어 또한 다양하다. 영국의 경우 민간단체의 활동목적이 빈곤구제, 종교진흥, 교육진흥과 같은 공익성이 인정되어 공식적인 자격을 얻은 자선기관(charity)과 기타 비영리 민간조직들을 총칭해서 자발적 영역(voluntary sector)이라고 부르며, 미국에서는 ‘비배당의 원칙’, 즉 활동에서 발생한 이익을 설립자나 출연자 등에 분배하지 않고 목적한 활동에 재투자하는 원칙에 따르는 조직을 일컫는다.<sup>24)</sup> 비영리섹터 연구

수 있다. 특히 비교적 늦게 2000년에 제도화된 소비자생활협동조합도 2009년 통계를 보면 1,291%나 성장하여 한국사회도 협동조합의 잠재력과 대중적인 욕구가 대단히 높다는 것을 알 수 있다.

23) 2013년 6월 1일부터 9월 30일까지에 걸친 기획재정부의 신생 협동조합에 대한 조사 결과. 자세히는 관계부처 합동, 『제1차 협동조합 기본계획(2014-2016년)』(2013년 12월) 참조.

의 가장 대표적 학자인 살로몬(Salomon) 교수는 ‘비영리단체’의 국제비교를 위해 어느 정도의 조작적 정의(operational definition)를 정할 필요가 있었으며, 이를 위해 다음의 일곱 가지 구성요소를 가지고 정의한 바 있었다. 즉, ① 조직이 공식적(formal)이어야 하며, ② 비정부 사적 조직일 것, ③ 수익사업을 할 수는 있으나 비영리적(non-profit-distributing)이어야 하며, ④ 조직의 관리 및 정책결정에 있어서 자치적(self-governing)일 것, ⑤ 자발적(voluntary)인 자원에 주로 의존해야 하며, ⑥ 종교목적 혹은 ⑦ 정치목적의 단체가 아닌 것을 비영리단체로 개념 규정했다.<sup>25)</sup> 앞에서 논의한 협동조합과 비교해 본다고 하더라도, 살로몬이 말한 비영리단체의 일곱 가지 조항이 협동조합의 일곱 가지 원칙과 차이가 크게 나는 점은 제3원칙인 ‘비영리(non-profit distributing)’라는 것에 한정된다. 그러나 협동조합은 영리(profit distributing)지만, 영리목적(for profit distributing)은 아니라는 것 때문에 미국과는 다른 ‘사회적경제’라는 독특한 설명범주가 형성되어 온 것이다.

한국의 비영리섹터의 열악성에 대해서는 그동안 많은 지적들이 있어 왔다. 한국의 비영리섹터의 규모와 관련해서 노대명(2010)은 다음과 같이 쟁점에 대한 정리를 하고 있다.<sup>26)</sup>

하나의 과연 비영리섹터가 성장하고 있는가에 대한 쟁점이다. 적어도 국민경제에서 차지하는 비중의 측면에서 보면, 크게 증가했다고 보기는 어렵다. 국민계정 통계에 있어서 비영리부문의 최종 소비지출이 국내총지출에서 차지하는 비율은 1980년대 중반 이후 지속적으로 감소해 왔으며, 2003년 이후 증가하고 있으나, 전체적으로는 최고점 시기(1980년대 이후에는 1984년)에 도달하지 못하고 있다.

둘은 비영리섹터의 고용규모를 둘러싼 쟁점이다. 비영리섹터에서 일하는 취업자의 총규모에 대해 신뢰할 만한 데이터나 분석 결과를 찾아보기 힘들다. 이러한 한계에도 불구하고 이 분야의 취업자 규모는 지속적으로 증가한 것으로 판단된다. 살로몬의 비교연구에서 한국의 비영리섹터 고용비중은 2.4%였으나, 김혜원(2008)은 ‘사업체기초통계조사’ 및 ‘경제활동인구조사’의 원 자료를 사용해서 2006년 현재 전체 취업자의 6.2-9.3%가 비영리부문의 취업자이며, 그 비중도 2002년 이후 지속적으로 증가하고 있는 것으로 보고 있다. 그렇다면 비영리섹터의 경제규모가 크게 늘어나지 않은 상태에서 고용규모가 늘어나는 것은 무엇을 의미하는가? 이것은 결국 일자의 ‘질’과 관련된 것이며, 이 분야에서 근무하는 직원들이 일반 노동시장의 정규직, 비정규직 노동자들과 비교해 낮은 임금수준에 있을 가능성을 제기하고 있다.

셋은 정부지원과 관련한 비영리섹터의 독립성과 관련된 것이다. 노대명(2008)에 의하면 비영리섹터의 수입에서 정부지원(경상보조금 + 이용료에 대한 정부보조금)은 38.2%로 가장 크게 나타나며, 서비스 이용료는 약 19%, 민간의 기부금은 약 12.9%를 차지하는 것으로 나타난다. 이것을 보건복지 부문과 기타 부문으로 나누어서 비교해 보면 보건복지 부문의 경우 정부지원금이 50.1%로서 기타 부문과는 큰 격차를 보인다. 사회복지법인 등 복지지출이 증가하는 과정에서 점차 정부사업을 위탁 운영하여 왔으며, 그 결과 정부의 보조금 비율이 높다는 것은 비단 한국만의 사항은 아니다. 그러나 이러한 높은 정부의존비율로 인해 비영리단체들이 단순히 정부사업의 위탁수행기관으로 왜소화됨으로써 비영리단체 본연의 목적과 조화할 수 있는지에 대한 문제제기가 대두되는 것도 현실이다.<sup>27)</sup>

비영리섹터의 규모 및 독립성에 대한 한국의 열악성은 사실이나, 특별히 외국보다 지원규모가 작다고 보이지

24) 한국사회에서는 NGO라는 용어가 빈번히 사용되고 있다. 그러나 국제적으로 통용되는 어법은 한국과 다르다. NGO라는 용어는 원래 국제연합의 경제사회이사회가 정한 민간의 자문기구를 지칭하는 것이었다. 따라서 용어의 혼란을 피하기 위해 NGO는 국제협력분야에서 활동하는 민간조직으로서 NPO의 한 형태로서 이해하는 것이 타당하다.

25) 이상과 같은 ‘정의’는 미국에서의 ‘세법’에서 정한 기준을 국제기준으로 삼고 있다는 비판은 충분히 가능하다. 미국에서는 내국세 분류코드에 있어서 이 운배당을 하지 않는 조직을 비영리로서 면세대상으로 하고 있다. 비영리단체에 관한 각종 논의는 後藤和子, 『市民活動論』(有斐閣, 2005) 참조.

26) 노대명 등, 『한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구』(보건사회연구원, 2010).

27) 살로몬(Salomon)의 *Global Civil Society: An Overview*(2003)에 따르면, 분석대상인 35개국의 제3섹터 고용규모(무급 포함)는 4.4%로 추정되며, 가장 규모가 큰 국가는 네덜란드로 14.4%이며 한국은 2.4%로 추정된다. 김혜원의 연구는 『제3섹터 부문의 고용창출 실증연구』(한국노동연구원, 2008) 참조. 노대명의 연구는 『보건복지부문 제3섹터에 관한 연구』(한국보건사회연구원, 2008) 참조.

는 않는다. 현재 한국의 비영리단체의 법적 규정은 민법 32조에 따른 사단법인·재단법인(인가제), 비영리단체지원법(2000년)에 따른 비영리단체(등록제)가 근간이 된다. 기본적으로는 면세이며 각종의 보조금 등이 지급된다.<sup>28)</sup> 옆의 나라 일본에서 비영리단체에 대한 면세조항이 일부 신설된 것이 2012년이었던 것을 보면 ‘적어도 일본보다는’ 폭넓게 보호받고 있는 것이다.<sup>29)</sup> 그렇다면 무엇이 문제인가?

첫째는 정부의 비영리단체에 대한 지원 전체에 대한 정확한 실태 파악이나 법적 기준, 공정한 표준절차 또는 절차적 일관성이 잘 드러나지 않는다는 점이다. 현재 각 부처별로 시행되는 지원사업을 종합적으로 파악할 수 있는 조사나 자료는 거의 존재하지 않는다. 이것은 지방자치단체로 내려가면 더욱 극명히 드러난다. 2003년 시민사회단체연대회의가 정보공개 청구를 통해 파악한 바로는, 비영리단체에 직접 지원을 실시하는 정부부처(당시 부처명)는 농림부, 문화관광부, 보건복지부, 법무부, 여성부, 재정경제부, 통일부, 행정자치부, 환경부, 과학기술부 등 10개 부처였으며, 외교통상부는 산하기관인 한국국제협력단을 통해서 지원하는 것이었다.<sup>30)</sup>

둘째는 비영리단체에 대한 재무자료 및 성과지표를 파악할 수 있는 자료가 거의 공개되고 있지 않다는 것이다. 사회적경제를 논의할 때 비영리단체를 거론하는 이유는 이들이 사회적경제의 중요한 수입수단인 사회적 선의(기부, 자원봉사 등)를 조직하는 통로이기 때문이다. 투명하지 않은 비영리조직의 존재는 사회적 선의를 조직할 방법을 차단시켜 버리며 결과적으로 사회적경제의 자율적인 발전을 저해한다. 영국의 경우 사회적경제 영역으로 흘러 오는 자금의 상당 부분은 각종 자선기금으로부터 나온다. 17만 개가 넘는 자선단체가 자선위원회(Charity Commission)에 등록되며, 자선단체에 대한 철저한 검증이 각종의 기부금 등이 자선단체에 몰릴 수 있는 기반이 되는 것이다.<sup>31)</sup> 이러한 자금들이 300여 개 있는 전국 단위의 사회적경제 중간지원조직, 수천 개에 달하는 광역별, 기초지자체별, 마을 단위의 사회적경제 중간지원조직을 통해서 사회적경제 현장에 투입되는 것이다.<sup>32)</sup>

### 3. 향후 과제<sup>33)</sup>

그렇다면 사회적경제를 발전시키기 위해서는 무엇을 해야 할 것인가? 관건은 사회적경제와 관련된 정부의 정책체계를 정비하는 것이며, 민간의 우호자원을 조직화하는 것이다. 그리고 이 모든 것을 추진해 나갈 사람을 키우는 것에 있다.

28) 한국의 비영리단체에 대한 지원금은 ① 행정안전부의 비영리단체지원법에 의한 지원, ② 특별법에 의한 예외적 지원(한국예총, 대한노인회, 한국소비자연맹, 체육회, 상이군경회, 전몰군경유족회, 전몰군경미망인회, 대한무공수훈자회, 지방문화원, 광복회, 새마을단체, 바르게살기운동단체, 한국자유총연맹), ③ 각 부처의 보조금 예산 및 관리에 관한 법률, ④ 지방자치단체의 민간단체에 대한 보조금, ⑤ 비영리단체에 대한 조세감면제도, ⑥ 우편료 감면제도 등이 있다.

29) 일본에서 특정비영리활동촉진법(1993년)에서 규정된 NPO를 ‘일반 NPO’와 ‘인정 NPO’로 나누는 것, 그리고 민법 제34조에 의한 사단·재단법인을 ‘일반법인’과 ‘공익법인’으로 구분하고, 사업에 대한 비과세와 기부에 대한 소득공제를 ‘인정 NPO’와 ‘공익법인’에 한해 인정하게 된 것은 2012년이다. 자세한 내용은 김종걸, 「일본의 사회적경제: 현황·제도·과제」(일본정경사회학회 발표논문, 2013년 8월 28일).

30) 2002년 현재 부처별 지원단체수와 지원액은 농림부(26개, 536억 원), 문화관광부(16개, 42억 원), 법무부(4개, 7억 원), 여성부(48개, 17억 원), 재정경제부(4개, 33억 원), 통일부(4개, 7억 원), 행정자치부(175개, 75억 원), 환경부(8개, 18억 원), 과학기술부(3개, 55억 원), 외교통상부(22개, 52억 원) 등 총 330개, 905억 원이다. 시민사회단체연대회의, 『NGO법제위원회 회의자료』(2003, 미발간) 참조.

31) 2012년 8월의 영국 자선위원회에 대한 필자의 방문조사에 의하면 여기에 등록된 자선단체들은 모든 회계가 홈페이지에 공개되며 수시 점검에 의해서 부정이 발각될 시에는 등록 자선기관으로서의 지위를 박탈당하게 된다.

32) 영국의 사회적기업 전문컨설팅그룹인 OPM과 Compass Partnership에서는 중간지원조직을 “일선의 자발적, 공동체적 조직(voluntary and community sector)들이 그들의 과업을 더욱 효과적으로 수행하도록 지원(support), 개발(develop), 연계(co-ordination), 대표(represent), 촉진(promote)하도록 물적자원과 인적자원, 그리고 지식을 제공하는 조직”이라고 규정한다. 이러한 규정에 의거 OPM/Compass Partnership에서는 ① 국가 차원, ② 광역 차원, ③ 준광역 차원, ④ 기초 차원, ⑤ 마을 차원의 5개 층위에서 수천 개의 중간지원조직을 추출하고 있다. OPM & Compass Partnership, *Working Towards an Infrastructure Strategy for the Voluntary and Community Sector*(Feb. 2004). 한국과 영국, 일본의 사회적경제 중간지원조직의 비교분석은 김종걸, 「한국 사회적경제 중간지원조직의 발전방향」(전국중간지원기관 정책토론회 기초발제논문, 2013년 7월 3일) 참조. 간단한 요약은 김종걸, 「사회적경제를 위한 중간지원조직」(『국민일보』 경제시평, 2013년 7월 23일).

33) 이하는 필자의 글(김종걸, 「한국의 대안모델, 사회혁신과 사회적경제」, 김종걸 엮음, 『글로벌 금융위기와 대안모델』, 논형출판, 2012)을 대략 개정한 것이다.

## 1) 비전 설정과 정책담당체계의 재정비

정책에서 가장 중요한 것은 확실한 비전을 제시하는 것이다. 협동조합기본법 제정, 사회적기업 육성, 미소금융 등 개별적으로는 좋은 정책체계가 구비되어 있음에도 이 모든 것이 국정외의 ‘브랜드’로서 기능하지 않는 현실은 곤란하다. 개별정책을 사회적경제정책이라는 형태로 패키지와하고 정책의 메시지를 명확히 국민들에게 제시해야 한다.

국가 차원에서 이러한 정책을 대대적으로 실시하는 곳은 아마도 영국 데이비드 캐머런(David Cameron)의 보수당 정부일 것이다. 2010년 5월 총선거에서 승리한 후 그는 다음과 같이 말한다. “우리는 정부, 그리고 민간의 시민사회조직들이 같은 목표를 가지고 있다고 믿는다. 바로 더 건강한 사회를 만드는 것이다.

큰 사회(Big Society) 정책은 이들이 더 큰 역할을 담당할 수 있게 하는 것이며, 정부의 엘리트들로부터 길거리의 일반인들에게 가장 크고 획기적인 권력의 이양을 목표로 하는 것이다.”<sup>34)</sup> 즉 전통적인 보수당 정책이었던 ‘시장’의 확대가 아니라 ‘사회(시민사회)’의 확대에 의한 정부 기능의 축소로 그 정책적 주안점이 변화했던 것이다.<sup>35)</sup> 이것은 비단 영국만의 사례에 한정된 것만은 아니다. 앞서 이야기한 스코틀랜드 정부 또한 척박한 산촌과 어촌으로 이루어진 이 지역에서 정부의 사회서비스를 협동조합, 사회적기업의 방식으로 해결해야 한다는 분명한 정책적 비전을 내세우고 있으며, 트렌티노 정부도 협동조합의 발전이 이 지역 발전에 필수불가결함을 누차 강조한다.

둘째로 비전을 제시하는 것이 정부의 직접지원과 그대로 연결되는 것은 아니라는 점을 분명히 인식해야 한다. 협동조합이든 사회적기업이든 간에 가장 중요한 것은 사람들의 스스로 살고자 하는 의욕(self-help)을 잘 조직하는 일이며, 경우에 따라서는 과도한 정부의 지원 및 개입은 사람들의 자조능력을 상실시킨다. 국제협동조합연맹의 협동조합 7원칙 중 ‘자치와 자립’이 강조되는 것도 사실은 오래된 논쟁의 결과였다. 한때 협동조합에 대한 직접지원의 방식으로 후진국을 개발하려던 UN의 노력은 거의 실패한 것으로 평가되며, 지금은 협동조합에 대한 직접지원보다는 다른 기업에 비해서 역할별을 없애는 것, 그리고 교육 및 경영지원과 같은 간접지원체계를 구축하는 것에 초점을 맞추고 있음을 인식해야 한다.<sup>36)</sup>

셋째로 ‘간접지원’의 형태를 유지한다고 하더라도, 사회적경제 영역(협동조합, 사회적기업, 비영리단체)에 대한 ‘건전성’을 확보하는 것은 중요하다. 영국 정부에서 큰 사회를 주창하는 것은 다른 의미로는 지원을 확대하는 것이 아니라, 투명성을 제고함으로써 시민사회의 구조조정을 촉진한다는 점을 인식할 필요가 있다.<sup>37)</sup> 한국의 경우 재정적자의 압박이 심한 영국과는 사정이 다를 것이나, 적어도 사회적경제 영역을 강화시켜 나가는 데 있어서 향후 투명성을 제고(모든 회계자료의 공시 등)시켜 가는 방안에 대해서는 검토할 필요가 있다.

34) 캐머런 총리의 2010년 5월 18일 연설문. Cabinet Office, *Supporting a Stronger Civil Society*(London, 2010). 정책 내용에 대한 간단한 설명은 김종걸, 「한국판 ‘큰 사회론’을 위하여」(『국민일보』 경제시평, 2013년 6월 26일) 참조.

35) 1980년대의 대처리즘(제2의 길)과 기존의 사민주의의 평등지향성(제1의 길)을 극복하려는 토니 블레어의 제3의 길 정책은 정부와 시장의 역할을 융합시키려 했던 좌파의 우파적 전향이라고 한다면, 데이비드 캐머런의 ‘큰 사회(Big Society)’론은 이전의 보수당 정부의 정책이었던 규제완화, 감세를 중심으로 한 ‘큰 시장(Big Market)’론에 대한, 우파의 좌파적 전향이라고 볼 수도 있다. 약관 39세에 보수당 당수가 되고 45세에 자유민주당과의 연립정부의 수반이 된 데이비드 캐머런은 단순한 ‘작은 정부론’을 거부하고, 큰 사회로 권력과 책임과 정책결정을 넘겨야 한다고 주장한다.

36) 이에 대해서는 Hans Munkner, *Co-operation as a Remedy in Times of Crisis* (Institute for Cooperative Research at the Philipps-University of Marburg, 2012), 제5장에 자세히 기술되어 있다.

37) 하나 염두에 두어야 할 것은 재정적자 축소를 위한 노력으로 그동안 제3섹터에 대한 보조금조차도 삭감되고 있다는 점이다. 그러한 면에서 제3섹터에 대한 강조는, 오히려 제3섹터를 단순히 육성하겠다는 의미가 아니라, 제3섹터의 경영을 합리화하며, 이들의 경쟁력을 강화시키겠다는 차원으로 이해할 수 있다. ACEVO, *Cuts to the Third Sector: What can we learn from Transition Fund applications?*(London, 2001) 참조.

〈표 4〉 영국 내각부의 OCS의 조직

1. 책임자	
2. 부책임자	
3. 공공정책팀(이하 팀장 밑의 조직)	
- 지역정책 담당	- 공공서비스 전달체계 담당
- 중앙정부계약 담당	- 공공서비스 개혁 담당
- 다중장애자문제 담당	
4. 큰 사회정책팀	
- 전략적 분석 담당	- 전략적 정책 담당
- 정책조율 담당	- 책임자 비서팀
5. 사회투자자 사회책임팀	
- 빅소사이어티뱅크 담당	- 사회투자 담당
- 프로젝트 매니저	- 사회적기업/사회적가치 담당
6. 채리티(charity) 및 사회적지원팀	
- 법/규제 담당	- 능력개발 담당
- 규제완화 기업지원 담당	- 전략적 파트너십 담당
7. 사회적행동팀	
- 자원봉사 담당	- 시민서비스 담당
- 청년자원봉사 담당	- 지역행동(Community Action) 담당

자료 : 영국 내각부 자료.

〈표 5〉 사회적기업, 협동조합의 부처 간 협력사항

사업 담당부처	주요과제	협의대상 부처
사회적기업 고용노동부	자생력 강화(판로개척 지원, 자금 및 투자 지원, 공공구매, 지원금제도 개선의 총 15개 세부과제)	기재부, 금융위, 중기청, 조달청, 지자체, 각 부처
	맞춤형 지원체계(컨설팅 효율화, 지원기관역량 강화, 사회적기업가 양성, 사후관리 지원의 총 20개 세부과제)	안행부, 외교부, 지자체
	사회적기업 역할 확대 및 성과 확산(역할 확대, 성공모델 확산, 책임성 강화, 공감대 확산의 총 13개 세부과제)	교육부, 지자체
	민간과 지역 파트너십 강화(민간기업의 사회적기업지원 확산, 인적자원연계 강화, 교류활성화의 총 13개 세부과제)	안행부, 복지부, 국토부, 지자체, 각 부처
협동조합 기획재정부	시장진입(공정한 경쟁여건, 사회서비스전달체계 효율화의 총 14개 세부과제)	중기청, 조달청, 공정위, 안행부, 고용부, 복지부, 법무부, 지자체, 공공기관
	자금조달(정책자금 활용, 금융지원 활용의 총 13개 세부과제)	고용부, 금융위, 중기청, 농림부, 안행부, 각 부처
	인적자본(교육확대 및 대국민 교육홍보의 총 17개 세부과제)	안행부, 농식품부, 중기청, 교육부, 지자체
	연대협력(정보인프라, 중간지원기관, 국내외 네트워크의 20개 세부과제)	법무부, 각 부처, 지자체

자료 : 관계부처 합동, 『제2차 사회적기업 육성 기본계획(2013-2017년)』(2012),  
관계부처 합동, 『제1차 협동조합 기본계획(2014-2016년)』(2013).



넷째로 비전의 제시와 함께 중요한 것은 정책의 담당부서를 어딘가에 통합시켜 가는 노력이다. 영국의 경우 총리 직속의 OCS(Office for Civil Society)에서 관련된 정책을 조율한다. 그러나 한국의 경우 사회적경제와 관련된 부처는 사방에 산재되어 있다. 사회적기업과 관련된 정책만 하더라도 사회적기업(고용노동부), 마을기업(행정안전부), 농어촌공동체회사(농림수산부) 등 비슷한 사업이 부처별로 쪼개져 있으며, 자활(보건복지부), 협동조합(기재부, 행안부, 금융위, 농림수산부 등) 모두 각개로 진행되고 있다.

가장 큰 문제는 정부의 관련정책이 통합된 원칙과 전달체계를 정비하지 못해 사회적경제 영역의 네트워크 자원을 분단시키고 있다는 점이다. 즉 복지정책의 전달체계가 각 부처로 쪼개어져, 최악의 경우, 각 부처 간 사업이 중앙부처의 담당 국·실·과, 지방정부의 담당 국·실·과로 나누어지며, 경우에 따라서는 중간지원조직까지 별도로 운영됨으로써 나타나게 되는 비효율성이다. 정부지원을 전제로 이러한 사업들이 추진될 경우, 지역사회의 기존의 네트워크 구조는 정부지원을 받기 위한 조직으로 분단되어 버리고, 결국 사회적경제 영역의 발전 가능성의 싹을 없애버리는 것이 된다는 점을 명심할 필요가 있다.

각 부처 간 정책조율의 중요성에 대해서 고용노동부나 기획재정부에서도 인식하고 있는 듯하다. 2012년 12월에 발표된 고용노동부의 '제2차 사회적기업육성 기본계획(2013-2017년)'에 의하면 사회적기업 3천 개 육성을 목적으로 책정된 61개 세부과제 중 19개는 타 부처 혹은 지자체와의 업무협의를 필요로 하는 것이었다. 기획재정부의 '제1차 협동조합 기본계획(2014-2016년)'(2013년 12월)에서 발표한 총 64개 세부과제 중 23개도 마찬가지의 상황이었다. 따라서 협동조합, 사회적기업, 자활사업, 비영리단체 관련사업이 부처로 통합되든, 아니면 청와대의 조율과정 속에서 통합되든 간에 전체적인 사업을 조율할 수 있는 담당체는 필수적이다.

## 2) 정부복지 및 일자리사업 담당주체로서 활용

다음으로는 사회적경제조직을 한국의 사회서비스 전달 및 재정일자리사업의 담당주체로서 적극 활용해 나가는 자세가 필요하다. 영국 정부의 공공서비스 개혁(public service reform), 스코틀랜드 정부의 정부조달과정에서의 사회적경제의 활용 등은 좋은 모범이 된다. 한국에서도 정부 사회서비스 및 일자리사업 속에 사회적경제조직을 적극 활용할 여지는 많다. 가령 2011년 2월 발간된 '정부재정지원 일자리사업 현황자료'에는 총 22개의 중앙부처 및 부처 소속 청에서 시행 중인 169개의 사업이 수록되어 있다. 정부재정지원 일자리사업은 정부에서 직접 고용하거나 민간에 위탁하여 고용하는 직접 일자리사업, 직업능력개발훈련사업, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 실업소득 유지 및 지원을 모두 포괄한다.

여기서 먼저 확인해야 할 것은 정부의 재정일자리사업의 모두가 사회적경제 방식으로 운영되어야 한다는 것은 아니라는 점이다. 기존의 정부의 직접고용형태 혹은 정책전달체계가 더욱 효과적일 경우에는 기존의 시스템을 그대로 유지시키면서 더욱 효과적으로 서비스가 전달될 수 있는 방안의 강구가 필요하다. 정부업무의 비밀성을 유지해야 할 필요성, 혹은 행정부처의 업무적 통합성이 더욱 필요할 경우가 이에 해당된다고 할 수 있다(공공기관의 장애인 행정보우미 배치, 국민연금상담요원, 의료급여경상보조 등). 그러나 이상의 상황들이 아니라면 적극적으로 사회적경제조직을 활용하는 것을 고려해야 한다.

이미 사회적경제조직이 활동하고 있거나 앞으로 활동 가능한 영역에는 사회적경제 영역으로의 적극적인 문호 개방, 성공모델의 전파 등의 정책적 노력이 필요하다. 필자가 2011년 재정일자리사업 총 2조 7,069억 원(71개 사업)을 대상으로 조사한 바에 의하면 39개 사업에 대해서는 충분히 사회적기업, 사회적협동조합의 방식으로 운영될 수 있다고 본다. 따라서 각 부처에서는 자신의 분야에서 활동하고 있는 사회적경제 영역을 먼저 파악하고 대표적인 기업들에 대해서는 담당부처와의 협의과정을 통해서 성공모델을 전파해 나가는 과정이 필요하다.

〈표 6〉 재정일자리사업 사회적기업 연계 가능성

부처명	사업수	2011년 예산 (억 원)	사회적기업 연계 가능 사업수
보건복지부	18개 사업	11,295	12개 사업
교육과학기술부	6개 사업	5,403	4개 사업
농림수산식품부	12개 사업	758	3개 사업
환경부	4개 사업	316	4개 사업
산림청	4개 사업	3,614	4개 사업
문화체육관광부	6개 사업	1,148	2개 사업
문화재청	5개 사업	216	3개 사업
여성가족부	9개 사업	1,314	4개 사업
행정안전부	7개 사업	3,005	3개 사업
총계	71개 사업	27,069	39개 사업

자료 : 김종걸 등, 『중앙부처 재정일자리 및 공공서비스 사업의 사회적기업 연계방안』(고용노동부 프로젝트 보고서, 2011년 9월).

### 3) 민간 우호자원의 조직화

하나 고심해야 할 사항은 정부의 지원이 기업으로서의 자생력 획득에 저해가 될 수도 있다는 점을 항상 염두에 두어야 한다는 것이다. 정부의 지원에만 의존하는 사회적경제의 각 영역은 스스로 살고자 하는 자생력을 잃어버린 채 정부기구의 기생조직으로 변화되어 버린다. 협동조합이든 사회적기업이든, 기본적으로는 영리활동을 하고 있는 기업체이며, 케인스의 용어를 빌린다면 야수적 본능(animal spirits)을 가진 기업가가 필요하다. 기업가가 전투력을 잃어버리는 상황은 복지전달체계의 효율성 측면에서도 그리고 내발적 성장의 계기로도 기능하지 않는다. 중요한 것은 정부의 지원이 아니라, 정부의 지원과 민간의 각종 우호적인 자원들이 사회적경제라는 활동공간에서 서로 결합하는 것이다. 이러한 조밀한 네트워크가 형성되어야만 사회적경제의 각 영역은 서로 도와주며 자생적으로 발전해 나갈 수 있는 것이다.<sup>38)</sup>

사회적경제 선진지역의 특징은 지역 내에서 동원 가능한 다양한 자원이 서로 조밀히 결합하고 있다는 점이다. 트렌티노 협동조합연합체는 536개의 산하조직(협동조합 515개, 다른 조직 21개)을 가진 거대조직으로서 25만 5천 명의 조합원, 그리고 181명의 상근자를 가지고 있다. 협동조합 간 협동(제6원칙)과 협동조합의 지역사회에 대한 공헌(제7원칙)은 협동조합연합회를 통해서 구현된다. 개별 협동조합의 이익잉여금 중 30%는 연합체로 납부되며, 이 자금은 협동조합 전체의 발전을 위해 사용된다. 신용협동조합의 경우도 전체 예금액의 97%가 지역사회에 다시 채투자(대출)된다. 지역의 인원과 자금과 지식이 지역 내에서 서로 연계되며 상호 발전해 나가는 것이다.

이것은 스코틀랜드도 마찬가지다. 가령 2012년 3월 28일 스코틀랜드의 최대도시 글래스고에서 개최된 사회적기업과 관련된 행사장은 200파운드 가까운 참가비에도 불구하고 전체 참가인원은 1,200명이었으며, 회의장 바깥에 마련된 부스에는 사회적기업만이 아니라 협동조합, 자선단체, 지역대학 등이 서로 어우러진 거대한 토론장이었다.<sup>39)</sup>

스코틀랜드 협동조합연합회가 설립한 은행(unity trust bank)은 협동조합만이 아니라 사회적기업에게도 동등하게 지원을 한다. 상호 우호적인 자원들이 끊임없이 서로 결합하며 새로운 사업기회를 만들고 있는 것이다.

마찬가지로 한국에서도 사회적경제의 중추세력인 협동조합, 사회적기업, 비영리단체의 내부 혹은 상호간의

38) 경제학에서 말하는 마셜의 외부효과(Marshall's external economies), '조직화된 시장의 경제합리성' 등과 같은 논리는, 결국 우호조직 간의 네트워크가 잘 형성되었을 때 개별기업의 경쟁력도 잘 발휘할 수 있다는 것을 나타낸 것이다.

39) Social Enterprise Exchange in Glasgow(2012년 3월 28일).

협력강화가 필요하다. 그러나 가장 발전되고 있다는 원주의 사례에서 보듯이 현실적 실력은 너무나도 열악하다. 사회적경제의 중추영역의 실력이 아직 너무 약하다면 사회적경제 영역 외곽에 있는 우호세력을 재조직화하는 것도 하나의 방식이다. 영국의 경우 2005년 기준 16만 6천 개에 달하는 각종의 자선단체, 그리고 BITC(business in the community)와 같은 대기업 연합조직 등이 사회적기업 발전의 든든한 버팀목이 되고 있다는 점은 우리에게 많은 시사점을 준다.

한국에서도 사회적경제 영역의 우군들이 존재해야 한다. 가령 교회 또는 사찰에서 사용하는 책상, 의자, 탁 등을 윤리적 소비의 형태로 사회적기업으로부터 구매한다면 그 파급력은 무척 커진다. 학교, 공공기관에도 모두 해당되는 이야기이다. 결국 한국사회의 각 섹터가 사회적경제 영역이 한국사회에 필요하다는 인식을 공유하며, 윤리적 소비와 투자의 보호막을 형성시켜 갈 때 사회적경제 영역은 한국사회 속에 굳건히 자리 잡게 되는 것이다.<sup>40)</sup>

#### 4) 사회적경제운동가(기업가)의 양성

또 하나 강조하고 싶은 것은 사람의 문제이다. 사회적경제 영역의 확대가 가지는 최고의 효과는 바로 과도하게 편향된 한국사회의 시장만능주의, 배금주의적 사고방식을 대체하는 새로운 가치관을 우리에게 줄 수 있다는 점이다. 시장주의의 원조, 애덤 스미스(A. Smith)의 세계에서는 개개인이 자신 스스로를 사랑하는 것(self-love)이 바로 사회적 공동선을 실현시켜 가는 것이었다. 또한 그러한 이기심이 극단적인 사회적 불평등으로 귀결되지 않는 이유는 바로 개개인의 속에 자리 잡고 있는 양심(스미스의 용어에서는 impartial spectator)이 존재하기 때문이었다. 그러나 한국사회는 양심보다는 사익만이 비대해져 버린 사회로 변화되어 왔다. 사회적기업과 협동조합은 일반기업과는 발전의 원리를 다르게 한다. 필자는 사회적기업을 '선한 + 우수한 + 기업'이라고 정의한다. 사적 이윤동기를 배제하여 사회적 목적 실현을 위해서 기업활동을 한다는 측면에서 선하며, 시장 속에서 재화를 구매, 판매한다는 의미에서 기업이며, 그리고 기존의 영리기업보다 종업원 복리후생, 제품 서비스의 질 양쪽 차원에서 더욱 좋다는 측면에서 우수한 것이다. 그리고 그 선한 목적 때문에 일반기업은 동원할 수 없는 윤리적 소비와 투자의 자원들을 동원할 수 있다. 협동조합의 발전원리 또한 일반기업과는 전혀 다르다. 구성원들의 자발적인 연대의 힘이 바로 조직발전의 원동력이 되는 것이다. 돈을 벌기 위해서 고용하는 것이 아니라 고용하기 위해 돈을 버는 것, 한 줌의 주주를 위한 것이 아니라 구성원 모두의 행복을 위해서 기업활동을 하는 것, 이상과 같이 사회적기업과 협동조합은 기존의 자본주의적 기업활동과는 전혀 다른 구성원리에 의해 운영되며, 한 사회 속에 나눔과 연대의 새로운 가치관을 확산시킬 수 있다는 데 그 의의가 크다.

그러나 이러한 목표는 그 사업이 성공했을 때의 이야기이다. 사람들 속에 있는 선한 의지를 조직하고 그것을 사업이라는 형태로 이끌어갈 수 있는 능력은 운동가의 능력만이 아니라 기업가로서의 자질도 필요로 한다. 사회적 목적과 경제적 목적을 동시에 달성하는 것은 쉬운 일이 아니기 때문이다. 앞서 사례로 이야기한 트렌티노는 제2차 세계대전 이후 문맹률이 이탈리아에서 거의 최고 수준의 후진 지역이었다. 스코틀랜드도 에밀리 브론테의 『폭풍의 언덕』 무대가 될 만큼 황량한 지역이었다. 그러나 지금은 소득 면에서도 그리고 생활의 질 면에서도 상당히 좋은 지역으로 뽑힌다.

결국 사람인 것이다. 어려움을 딛고 일어서는 사람들의 노력을 조직할 수 있는 선구적인 운동가들의 집단, 그리고 그 집단을 세대간에 계승시켜 가는 교육이 중요한 이유이다. 비즈니스를 통해 사회적 문제를 해결하려는 명확한 문제의식을 가지고, 민주적 리더십 하에서 조직 내부, 외부의 자원들을 효과적으로 조직하고 동원할 수 있는 유능한 사회적기업가, 협동조합운동가들이 필요한 이유이다.<sup>41)</sup>

40) 이를 위해서는 2011년 12월에 결성된 '사회적기업육성 민간 네트워크'와 같은 조직을 사회적경제라는 틀에서 다시 확대 개편하여 윤리적 소비와 투자의 동심원을 완성시켜 가는 것이 필요하다.

## 5) 수출모델로서의 사회적경제

마지막으로 한국의 사회적경제는 이제 충분히 수출 가능한 모델임을 강조하고 싶다. 지속가능한 원조모델로서 사회적경제방식의 유용성이 강조되는 지금, 앞으로 기존의 개발경험공유사업(KSP 사업), 개발원조사업(ODA, EDCF 사업), 청년해외취업사업(KMOVE) 등도 사회적경제와의 연계성을 강화해야만 한다.

지난 정부 이후 우리나라 대외원조(ODA) 예산은 양적인 측면에서 크게 늘었다. 그러나 부처 간 중복지원, 일회성 사업의 남발, 민간과 개인의 참여 저조 등 그 효과성에는 많은 문제가 지적된다. 지원내용과 관심분야를 지원자(donor)가 결정하는 구조였으며, 현지 상황과 여건을 충분히 반영하지 못해 ODA의 궁극적 목표인 지역주민의 능력향상(empowerment)에도 이어지지 못했다는 평가가 많다.

따라서 한국의 사회적경제조직을 현지의 사회적경제조직과 연계시켜 대외원조의 효과성을 제고해 나갈 필요가 있다. 가령 다양한 민간, 시민단체, 학자, 학생들이 참여하는 ‘공공외교 사회적협동조합’을 설립하고 지원대상국에도 ‘지역개발 협동조합’을 설립, 지원하여, 양자간 협력에 의한 ODA 사업의 수행도 생각해 볼 수 있다. 이 과정 속에 우리의 젊은이들이 참여하여, 그러한 훈련과정을 통해 공정무역, 공정여행 등의 새로운 사회적기업을 창업해 나갈 수 있는 ‘경로’를 만들어주는 것이 중요하다.

개도국을 다니다 보면 우리의 개발경험에 대한 지대한 관심을 받게 된다. 2013년 10월 캄보디아 왕립프놈펜 대학의 심포지엄에서 필자는 한국의 사회적경제정책과 관련해 아주 많은 질문을 받아야 했다. 필리핀에서 온 한 참석자는 아키노 상원의원(현 대통령 사촌동생)이 우리의 사회적기업육성법, 사회적협동조합기본법을 벤치마킹한 새로운 법률을 제출했다고 귀띔해 주었다. 적어도 필자가 알고 있는 한 사회적기업, 사회적협동조합과 관련한 법과 제도는 한국이 가장 선진적이다. 이제, 스페인 몬드라곤, 이탈리아 트렌티노, 캐나다 퀘벡 모델의 단순 수입이 아니라, 우리의 그간의 정책과 운동경험을 수출해야 될 때가 온 것이다.

## 4. 결론: 사회적경제육성기본법으로 정책통합을

지금 한국의 중요한 과제는 안정된 일자리를 어떻게 만들가에 있다. 기존의 굴뚝산업, 일부 첨단산업만을 가지고는 도달할 수 없다는 것이 과거의 경험이다. 관건은 사회 전체의 경제적 참여도를 늘리는 것이며 성장에서 소외되었던 지역 및 사람들을 재조직화하는 것이다. 또 하나의 과제는 복지와 관련된 것이다. 단기적으로 복지예산의 확충이 쉽지 않다면 복지전달체계 속에 시민사회의 힘을 적극적으로 결합시키는 것이 필요하다. 그리고 이 두 가지 정책목표를 실현하는 데 있어 사회적경제는 상당히 강력한 수단이 된다는 것이 필자의 생각이다. 그렇다면 사회적경제는 어떻게 키워야 할까?

성공하는 정책에는 공통점이 있다고 필자는 생각한다. 먼저는 정책의 목표, 대상, 수단을 명확히 규정하고 이에 맞게 부처별 사업의 교통정리를 하는 것이다. 또한 민간과의 파트너십을 구축하며 이 모든 것을 알기 쉬운 메시지로 국민에게 전달한다. 새마을운동의 예를 들어보자. 정책목표는 빈곤극복이었다. 수단은 농지, 도로, 주택 정비였다. 정부의 힘을 결집했으며 주민의 자발적인 참여도 조직화했다. 그리고 모든 것을 패키지화하여 새마을운동이라는 명확한 언어로 표현했다.

이에 비해 사회적경제정책은 한참 못 미친다. 명확한 국민적 아젠다로 만드는 작업도 부족했으며 정책의 통합과 조율에도 미흡했다. 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활사업 등 많은 사업의 목적은 일자리 창출과 사회서비스 확충에 있다. 그러나 각기 움직인다. 거의 붙어 있는 ‘협동조합의 날’(7월 첫째 토요일)과 ‘사회적기업의 날’(7월 1일)은 따로 기념된다. 각 사업별로 시장지원, 금융지원, 네트워크, 교육계획도 따로 세운다. 심각한 문

41) 외국의 사회적경제기업가의 양성과정(버클리(U. C. Berkeley), 스탠퍼드, 옥스퍼드 대학 등)에 대해서는 김종걸 등, 『협동조합을 통한 지역활성화 선진 사례 연구』(기획재정부 연구프로젝트 보고서, 2012)에 자세히 조사되고 있다.

제는 정부의 칸막이가 사회적경제계의 칸막이로 전이되며 결국 자발적인 운동의 분열을 조장시킨다는 점이다. 특히 이쪽 영역이 정부자원의 의존도가 높은 현실을 생각한다면 이러한 경향은 더욱 강화된다.

둘째로 본래의 정책목표에도 충실한 것 같지 않다. 사회적기업정책이 실시된 것은 재정일자리사업의 효과를 증대시키기 위해서였다. 원래대로 한다면 11조 원이 넘는 재정일자리사업 예산의 일정 부분이 사회적기업으로 발전했어야 했다. 그러나 그렇지 못했다. 1,700억 원을 넘나드는 사회적기업의 예산범위 내로 스스로 안주하고 있다. 사회적기업이 이렇진대 이제 막 태동한 사회적협동조합이 복지영역에서 역할을 하기에는 긴 시간이 필요할지도 모른다. 강고한 칸막이가 부처간 정책조율을 방해하고 있는 것이다.

셋째로 우호세력의 확대에도 그리 좋은 점수를 줄 수 없다. 사회적경제란 무엇인가? 필자는 앞에서 한국사회에서는 시장경제의 하위부문(마을기업, 자활, 일반협동조합)과 비영리의 경제부문(사회적기업, 사회적협동조합, 사회복지법인)으로 이해한다고 밝힌 바 있었다. 정부자원을 별도로 친다면 자발적인 선의의 자원을 동원하는 것이 중요하다. 기업, 종교, 학교, 일반시민의 기부와 자원봉사, 윤리적 소비와 투자가 중요한 역할을 한다. 그러나 현실은 많이 열악하다. 사회적자본은 OECD 최하위 수준이라고 일컬어진다. 자신의 자금과 노동력을 무상으로 제공할 수 있을 정도의 사회적 신뢰가 없는 것이다.

그러면 어떻게 해야 할 것인가? 해법은 ‘사회적경제기본법’에 있다. 다음의 세 가지 구성요소를 넣음으로써 문제해결이 가능해진다.

먼저, 사회적경제를 정의하고 관련된 정책을 기획, 정비하는 조직이다. 정책의 거버넌스(governance)의 문제인 것이다. 한국에서는 이미 충분히 많은 사회적경제 관련정책이 실시되고 있다. 단지 조율되지 않고 있을 뿐이다. 영국의 사례로 든다면 총리 직속의 OCS(시민사회청)와 같은 역할을 하는 조직이 필요하다. 혹은 프랑스 올랑드 정부와 같이 새로운 부처(ministry of coalition and social economy)를 만드는 것도 하나의 방식이다. 한국의 경우 독립된 위원회로 같지, 청와대 혹은 총리실 조직으로 같지, 아니면 별도 부처의 사업으로 같지, 정리된 바는 없다. 단지 논의를 시작해야 할 단계에 온 것은 분명하다.

둘째는 사회적금융(social finance)의 정비이다. 새롭게 자금을 투입할 필요는 없다. 중소기업지원자금, 각종 정책펀드, 휴면예금, 미소금융, 복권기금, 자활기금, 사회복지공동모금회, 지역신보재단, 신용보증기금, 기업의 사회공헌(CSR) 등 재원은 충분하다. 문제는 사회적경제계에 그 자금이 제대로 전달되지 않는다는 점이다. 각각의 자금들이 사회적경제계로 연결되는 통로를 정비하기 위해서 가장 필요한 것은 사회적경제의 단위들의 성과지표를 평가하는 수단이다. 사회적기업, 사회적협동조합의 경우 일반기업과는 다른 설립목적과 가치를 가지고 있다. 따라서 성과지표 또한 다르게 설정되어야 한다. 일반기업의 재무제표, 손익계산서 방식과는 다른 사회적경제계에 적합한 사회적회계방식의 재정비(사회적가치 창출을 반영한 대출 및 투자 매뉴얼, 기업회계방식의 변경)와 이에 입각한 금융중계기능의 회복이 시급하다.

셋째는 투명성(transparency)의 제고이다. 특히 제3섹터의 투명성은 획기적으로 제고시켜야 한다. 사회적경제는 영리와 비영리의 중간이며 정부자원과 민간자원이 잘 결합해서 성공하는 곳이다. 따라서 투명하고 건전한 제3섹터의 존재는 사회적경제발전에 필수적이다. 적어도 필자가 알고 있는 한 사회적기업, 협동조합, 비영리단체에 관한 법과 제도는 한국이 꽤 선진적이다. 지원예산도 상당하다. 그런데도 아직 실체가 따라가지 못하는 이유는 제도 간 충돌을 방지한 채 부처 간 칸막이를 깨지 못했기 때문이다. 흩어져 있는 각종 자금들을 사회적가치평가에 입각해서 연결시키지 못했기 때문이다. 또한 사회적 선의를 조직화해 나갈 사회적경제조직의 투명성조향을 제대로 정비하지 못했기 때문이다.

그런 면에서 앞으로의 지방선거를 앞두고 여야가 ‘사회적경제기본법’이라는 화두를 가지고 정책경쟁을 했으면 한다. 사회적경제 영역이 발전하기 위한 새로운 정책조율(governance), 금융체계(finance), 투명성(transparency) 규정을 구체화시켜 가는 과정이었으면 하는 바람이다.



8주

## 사회적경제의 국내외 성공사례

### [강의 Point]

1. 해외의 사회적경제 성공사례 보기
2. 국내의 사회적경제 성공사례 보기
3. 성공의 조건에 대해서 생각하기





## 1. 성공모델의 검토

사회적경제 영역을 확대시키기 위해서 앞으로 어떻게 해야 할 것인가? 앞으로의 과제를 도출해 나가는 데 있어 외국과 한국의 선진지역에 대한 벤치마킹은 중요하다. 여기서는 사회적경제의 선진지역으로서 이탈리아의 트렌티노와 영국의 스코틀랜드, 한국의 원주 지역을 살펴본다. 트렌티노는 세계 유수의 협동조합 지역이며, 스코틀랜드는 협동조합, 사회적기업 등 사회적경제 영역이 서로 잘 어울려서 발전하고 있는 곳이다.<sup>1)</sup> 원주 지역은 한국에서 사회적경제조직 간의 협력이 잘 이루어지고 있는 대표적인 곳이다.

### 1) 트렌티노와 스코틀랜드

이탈리아는 협동조합이 잘 발달되어 있는 것으로 정평이 있다. 소비자협동조합, 근로자협동조합 등과 같은 일반협동조합이 총 9만 5천 개, 주택협동조합이 약 1만 1천 개, 사회적협동조합이 1만 8천 개, 신용협동조합이 422개 정도 되며 총 GDP의 10%가 협동조합에 의해 생산된다(2012년). 이 중에서도 특히 이탈리아 북부 지역의 트렌티노는 지역 전체가 협동조합의 마을로서 국제적으로 유명하다. 알프스 산맥의 바로 밑 그 옛날 빙하가 만들어놓은 긴 골짜기를 따라 험준한 산악지대로 이루어진 지역이다.

〈표 1〉 트렌티노 지역의 경제통계(2010년)

	트렌티노 지역	이탈리아 전체	EU 15개국 평균
1인당 GDP	30,700	26,000	27,800
고용률	66%	56.9%	65.4%
실업률	4.3%	8.4%	9.6%
청년실업률(15-24세)	15.1%	27.8%	20.1%

주 : 1인당 GDP는 구매력평가(PPP) 유로 기준.

자료 : Trentino Autonomous Government(2012).

먼저 트렌티노 지역의 경제통계를 보면 이 지역이 이탈리아 혹은 EU의 가맹국 전체 평균과 비교해서 아주 좋은 성과를 내고 있다는 점을 확인할 수 있다. 1인당 GDP는 구매력 평가기준으로 2008년 3만 700유로로 이탈리아 평균 2만 6천 유로, EU 15개국 평균 2만 7,800유로보다 20% 정도 높다. 실업률에서도 각각 4.3%, 8.4%, 9.6%로서 트렌티노의 실업률은 상당히 낮다.<sup>2)</sup> 이것만이 아니다. 유럽 내 각종 사회조사에서도 생활만족도가 가장 높은 곳 중 하나로 간주되며, 이탈리아 내 기업하기 가장 좋은 지역 2위로 거론될 만큼 지역경쟁력이 강하다. 제2차 세계대전 이후 가장 가난한 마을 중 하나였던 이 지역은 유럽에서도 가장 살기 좋은 곳으로 변모한 것이다.

산업의 중심은 4만 9천 개에 달하는 중소 경영체로서 농업 및 농가공만이 아닌 기술집약적인 전자산업, 기계산업 비중도 상당히 높다. 그리고 그 중심에는 협동조합이 있다. 인구 53만의 트렌티노 지역에서 협동조합 조합원은 22만 7천 명이다. 농업협동조합은 전체 농산물 생산 및 유통의 90%를, 신용협동조합은 전체 여수신액의

1) 트렌티노와 스코틀랜드의 사례는 김종걸, 「트렌티노와 스코틀랜드로부터의 상상」(『월간 자치행정』, 2012년 5월호). 한편 벤치마킹의 대상으로서 유용한 것은 또한 일본이다. 일본의 협동조합 발전도 상당하다. 일본 생협의 조합원수는 2,665만 명으로 유럽 18개국 조합원의 97%에 달한다. 2012년 매출액은 3조 3,452억 엔으로 우리 4대 생협의 60배가 넘는다. 근로자협동조합의 조합원수도 6만 8천 명으로 프랑스의 2배 가까이 된다. 더 자세한 내용은 「일본의 사회적경제: 현황·제도·과제」(일본정경사회학회 발표논문, 2013년 8월 28일) 또는 김종걸, 「일본협동조합으로부터 배워야 할 점」(『국민일보』 경제시평, 2013년 8월 21일) 참조.

2) Trentino Autonomous Government, *Trentino: To be small means great things* (2012). [www.provincia.tn.it](http://www.provincia.tn.it).

약 60%를, 그리고 소비자협동조합은 전체 유통망의 약 37%를 점유한다. 300여 개에 달하는 근로자협동조합, 사회적협동조합, 주택협동조합 등은 지역 내의 다양한 사업기회를 확장시키며 사회적 문제를 해결하는 데 도움을 준다. 중요한 것은 협동조합의 시장점유율이 높다는 것만이 아니다. 트렌티노는 6,206km<sup>2</sup>에 달하는 넓은 지역이다. 가파른 산악지역에 217개의 마을이 있으며, 이 마을 방방곡곡에 협동조합은 거미줄처럼 연결되어 있다. 가령 트렌티노 지역 193개 마을에는 소비자협동조합 매장 이외에 다른 매장은 존재하지 않는다. 신용협동조합 또한 381개의 지점이 사방에 퍼져 있다. 트렌티노 지역의 마을 중 60%는 다른 은행의 지점이 전혀 없는 오로지 신용협동조합만 들어가 있는 곳이다. 일반 사기업이 진입하지 못하는 곳에, 만약 협동조합의 방식이 아니라면, 협동조합 내에서 서로 상부상조하는 기반이 존재하지 않는다면, 산촌마을의 일상생활은 상당히 불편할 수밖에 없다.

트렌티노가 협동조합의 마을이라면 스코틀랜드는 협동조합과 사회적기업, 자선단체 등이 같이 어울려 발전하고 있는 곳이다. 척박한 자연환경, 쇠퇴하고 있는 지역산업 등의 조건하에서 질 좋은 사회서비스를 제공하기 위해서는 상호 우호적인 유사조직 간에 자원을 결합시키는 것이 필요했으며, 이러한 조직들을 활용하려는 정부의 의지 또한 상당히 강하다.<sup>3)</sup>

2005년 5월, 스코틀랜드 제1장관(First Minister)은 스코틀랜드에서 “차별화된 사회적기업의 발전전략이 필요하며, 사회적기업이 더 넓은 자발적 분야(voluntary sector)와 협동조합과의 연계가 필요”하다는 차원에서 종합대책을 발표하게 된다. 이것은 2005년 갑자기 발표된 것이 아니라, 1990년대 말부터 제3섹터의 발전이 중요하다는 계속된 인식의 결과였다.<sup>4)</sup> 2007년 현재 스코틀랜드에는 약 3천 개의 사회적기업이 존재한다. 그러나 한 가지 염두에 둘 것은 이들에게 대한 정부지원이 생각보다는 크지 않다는 점이다. 적극적이라고 일컬어지는 스코틀랜드조차도 제3섹터 분야에 대한 경영지원, 시장확대, 금융지원 등에 2007년 전체 예산은 150만 파운드(약 27억 원)에 불과하다.

2007년 사회적기업육성법이 시행된 후 한국 정부가 사용하는 사회적기업 관련예산이 매년 1,500억 원에서 1,700억 원을 넘나들었던 것을 생각하면 아주 작은 액수이다. 그럼에도 불구하고 스코틀랜드에서는 다양한 사회적기업이 사회적경제 내의 각 분야의 협력 속에서 잘 발전해 가고 있는 것이다.

## 2) 원주협동사회경제네트워크 등

그렇다면 한국에서 가장 사회적경제 영역이 발전하고 있다고 평가되는 원주의 사례는 어떠한가? 인구 33만 명 정도의 원주가 직면한 문제는 다른 중소 지방도시와 크게 다르지 않다. 1인당 소득(GRDP)은 서울의 65%에 불과하다. 고용률도 3%포인트 낮다. 젊은이들도 바깥으로 떠나고 있다. 2013년 3월 조사(원주청년센터)에서 대학 졸업 후 현지 취업의 의사가 있는 학생은 불과 8.4%뿐이었다. 기대를 모았던 기업도시 선정도 입주계약업체가 5개 사(분양률 7.6%)에 불과할 정도로 사업추진이 더디다. 이런 상황에서 원주의 사회적경제조직들은 무엇을 계획하고 있을까?<sup>5)</sup>

3) 영국 정부의 권한이양(1999년) 이후 스코틀랜드는 의회, 행정부, 예산 등에서 거의 독립적인 지위를 가지고 있다. 영국에 비해 스코틀랜드 정부는 좀 더 제3섹터 분야에 정부자원을 집중시키려는 경향이 강하다. 영국 내 각 지역의 제3섹터 지원체계는 Pete Alcock, *Devolution or Divergence?: Third Sector Policy across the UK since 2000*, Third Sector Research Center, Working Paper, No. 2(2009), 스코틀랜드 정부정책은 Scottish Executive, *Better Business: A Strategy for Social Enterprise*(2007); Scottish Government, *Enterprising Third Sector Action Plan 2008-2011*(2008) 참조.

4) 정부의 발표된 공식적인 보고서만 하더라도 다음과 같은 일련의 과정을 겪는다. *The Social Economy Review*(2003), *Future Builders Scotland: Inverting in the Social Economy*(2004), *A Smart Successful Scotland*(2004), *A Smart Successful Highland and Islands*(2005), *A Vision for the voluntary sector* (2005), *A Employability Framework for Scotland*(2006), *More Choice and More Chance*(2006), *People and Place*(2006).

5) 이하는 수차례 걸친 원주 활동가들과의 면담 기록에 의거한 것이다. 최신의 내용은 원주협동사회경제네트워크, 『협동조합, 원주의 길을 묻다』(‘원주에 사

먼저 특기할 사항은 사회적경제 연합지원조직인 원주협동사회경제네트워크(2003년 설립, 회원단체 조합원수 3만 4,797명, 총자산 1,324억 원)가 2013년 임의단체에서 사회적협동조합으로 전환되었다는 점이다. 협동조합 기본법의 혜택이기도 하나 법인격의 획득은 사회적경제 지원기능을 공식화시키며, 소속단체(조합원)의 결속력을 강화하는 중요한 계기가 된다. 더구나 기획재정부의 협동조합지원센터, 문화관광부의 산업관광(협동조합)사업을 수주함으로써 조직으로서의 안정성 확보가 가능해진 점도 큰 장점이다.

다음으로, 그들은 공동의 경제사업을 확대하려 한다. 그동안도 네트워크 소속사들은 협동조합 간 협동의 방식으로 많은 지역문제 해결에 노력해 왔다. 가령 2009년 설립된 장애인고용 떡공장 '시루봉'의 총 출자금 3,400만 원은 원주한살림 등 네트워크의 회원단체에 의해 출자된다. 생산된 떡은 가톨릭농민회, 원주한살림, 상지대 생협, 원주생협 등에서 판매된다. 필요한 원재료 또한 이들 조직을 통해서 조달된다. 지역에 뿌리박지 않은 대기업 제품이 아닌, 지역의 다양한 풀뿌리 조직들이 서로 소비와 투자를 연계시켜 가는 과정은 새로운 사업기회를 발굴하며 실현시키는 기반이 된다. 이에 따라 시루봉이라고 하는 새로운 사업체 속에 장애인 2명, 고령자 1명, 자활사업참여자 출신 1명, 경력단절여성 2명 등 총 9명의 새로운 일자리가 창출되어 간 것이다. 보건의료(의료생협), 노인문제(노인생협), 환경미화(다자원) 등도 기본적으로는 동일하다. 더구나 2013년 네트워크 조합원인 원주푸드협동조합(친환경급식)은 원주시의 로컬푸드활성화사업을 타 농민단체와 함께 공동으로 위탁받게 되었다. 과거 친환경급식조례, 원주푸드조례 제정운동에 앞장서 왔던 네트워크는 지역의 정책적 과제를 실천적 경제사업으로 구체화시켜 가고 있는 것이다.

셋째, 공동의 협동기금을 조성하고 있다. 2009년 협동기금위원회가 네트워크에 설치된 후 지금까지 약 3천만 원의 기금이 축적되었다. 신규 협동조합의 설립 및 경영지원을 위해서는 턱없이 부족하다. 그러나 사회적경제조직의 영세성을 감안한다면 결코 작은 출발은 아니다.

원주를 살펴보면 생각할 수 있는 것은 지역 속에 산재해 있는 과거의 유산이 바로 운동의 기저에 흐른다는 점이다. 지학순 주교와 장일순 선생의 노력으로 시작된 원주신협운동, 원주소비자협동조합(현 한살림)운동의 전통은 많은 사람들의 기억 속에 전승되고 있다. 원주신협(1966년)을 통한 고금리 사채문제의 해결, 남한강 대홍수(1972년) 이후 협동조합을 통한 지역의 재건 경험과 기억들이 사회적경제운동을 뒷받침한다. 또 하나 눈여겨 봐야 할 것은 이 모든 것이 기본적으로 민(民)의 주도에 의해 추진되었다는 점이다. 여러 가지 어려움에도 불구하고 네트워크 소속단체가 2003년 8개에서 2013년 말 현재 24개까지 늘어났다는 사실은 민 주도의 협동조합 간 협동이 가지는 강인한 생명력을 말해 준다.

그럼에도 여전히 상황은 만만치 않다. 앞서 이야기한 떡공장 시루봉의 경우 2011년 7월부터 12월까지의 매출액은 월평균 2,150만 원 수준으로서 자립을 위한 월매출액(15명 기준, 150만 원 급여기준) 6천만 원에 턱없이 부족하다. 아직은 고용노동부의 사회적기업 인건비 지원에 의존하는 바가 크다. 예비 사회적기업(2년), 인증 사회적기업(3년)의 인건비 지원을 모두 받는다고 해도, 자립해야 할 남은 시간은 불과 3년여에 불과하다. 한국 사회에서 가장 사회적경제 영역의 발전이 잘 이루어지고 있는 곳, 진정성을 가진 지역의 활동가들이 애정을 가지고 운영하고 있는 곳에서조차 9명 고용의 새로운 사업장이 직면한 현실인 것이다.

는 즐거움' 심포지엄 자료집, 2012년 5월 1일) 참조. 김종걸, 「원주에 활짝 핀 협동사회경제」(『국민일보』 경제시평, 2013년 9월 18일) 참조.

〈표 2〉 원주협동사회경제네트워크 역사(略史)

연 도	주요활동
1966년	원주신탁 창립(이사장 장일순)
1972년	남한강 대홍수에 대응한 지역개발사업 시작 원주밤음신탁 창립
1985년	원주소비자협동조합(현 한살림 전신)의 창립
2002년	원주의료생협 창립
2003년	원주협동조합운동협의회 창립 협동조합 공동신문인 『원주에 사는 즐거움』 창간
2007년	사회적기업육성법 발효 원주의료생협 고용부 사회적기업 인증(강원도 1호)
2009년	원주협동사회경제네트워크 창립(사회적기업 포함) 협동기금조성 시작(산림농산 1천만 원 기탁)
2012년	협동조합기본법 발효(12월)
2013년	협동사회경제네트워크 사회적협동조합 인가(5월) 총 회원단체 24개, 조합원수 3만 4,797명, 총자산 1,324억 원, 협동기금 3천만 원(9월 현재)

자료 : 필자 작성.

사실 원주 이외에도 새로운 사회적경제의 실험이 벌어지고 있는 곳은 많다. 그리고 각각의 사회적경제단위들이 동일업종의 일반 영리기업보다 고용, 복지, 서비스 질 차원에서우수하다는 사례는 많이 발견된다. 예를 들어 서울 광진구에 위치한 사회적기업 늘푸른돌봄센터(현 사회적협동조합 도우누리)는 재가요양보호, 산후도우미, 노인돌봄, 장애인활동보조 등 다양한 돌봄서비스를 통합적으로 제공하며, 현재는 서울시립 중랑노인전문요양원도 위탁관리(2013년 9월) 하고 있다(2014년 1월 현재 직원수는 돌봄서비스 138명, 요양원 102명). 돌봄서비스의 경우 일자리의 질도 동일업종 전국 최고 수준이다. 우선 정규직이 아니더라도 무기계약 형태로 장기근속을 유도하고 있고 근속 인센티브제를 도입하고 있으며, 파트타임 근로자에게도 고용보험이나 산재보험을 가입하여 주고 있다. 당연히 근로기준법을 지키는 것은 기본이다. 이러한 노력을 통해, 늘푸른돌봄센터는 돌봄서비스 영역의 고질적인 문제인 높은 이직률(연간 30-40% 대)을 7-8% 대의 낮은 수준으로 유지했다.<sup>6)</sup> 2012년 12월 협동조합기본법이 발효된 이후에는 사회적협동조합 도우누리(2013년 4월 1일, 보건복지부 인가 1호)로 전환하게 된다.

사회적협동조합 도우누리의 성장과정은 한국의 사회적경제 영역의 성장과정의 귀감을 보여준다. 2001년 서울 광진구를 중심으로 광진주민연대라는 시민단체가 설립되고, 2008년에는 지역의 고용문제를 해결하는 자활공동체(늘푸른돌봄센터)가 설립된다. 2010년에는 고용노동부의 사회적기업으로 인증받고 협동조합기본법 이후에는 사회적협동조합(2013년)으로서의 조직의 안정성을 했다. 시민조직이 자활사업, 사회적기업, 사회적협동조합으로 변환되며 지역의 고용문제 해결의 담당자로 커 나갔던 것이다.

한 가지 특기할 만한 사항은 이들이 매년 점검하고 있는 자신들의 성과지표이다. 좋은 일자리 창출과 고용유지(8개 성과목표와 21개 세부점검목록), 바른 돌봄서비스 공급(5개 성과목표와 14개 세부점검목록), 돌봄서비스 공익성 확대(5개 성과목표와 12개 세부점검목록), 지역사회 복지활동 강화(3개 성과목표와 8개 세부점검목록)로 활동의 목적을 정하고 평가과정과 결과를 공개함으로써 복지의 담당주체로서의 자기 책무에 충실하고 있다.

6) 2012년 1월의 필자 인터뷰 중.

〈표 3〉 사회적협동조합 도우누리 핵심성과목표

활동목적	핵심성과목표	활동내용
1. 좋은 일자리 창출과 고용유지	1. 일자리 창출과 고용유지	2개 세부내용
	2. 직원보상체계 확대	3개 세부내용
	3. 직원의사결정 참여보장	3개 세부내용
	4. 직원건강증진	3개 세부내용
	5. 교육훈련체계화	3개 세부내용
	6. 균등한 업무능력 향상	2개 세부내용
	7. 직원리더십 향상	4개 세부내용
	8. 신규사업, 새로운 도전	2개 세부내용
2. 바른 돌봄서비스 공급	9. 돌봄사회서비스 품질관리	2개 세부내용
	10. 친절/전문적인 서비스 제공	2개 세부내용
	11. 직원 및 고객관리 전산화	2개 세부내용
	12. 고객관리 체계화	3개 세부내용
	13. 직원교육 실시	5개 세부내용
3. 돌봄서비스 공익성 확대	14. 지속적인 사회공헌	3개 세부내용
	15. 중장기 지역사회전략 관리	3개 세부내용
	16. 홈페이지 활성화	2개 세부내용
	17. 사회서비스 네트워크 활성화	2개 세부내용
	18. 공익활동을 통한 이용자 확대	2개 세부내용
4. 지역사회 복지활동 강화	19. 지역복지사업 수행	4개 세부내용
	20. 지역 내 소모임 활성화	2개 세부내용
	21. 민간 및 공공자원 발굴	2개 세부내용
4개 활동목적	21개 핵심성과목표	57개 세부내용

자료 : 늘푸른돌봄센터, 『2012년 제5기 활동평가와 결산보고서』.

〈표 4〉 협동조합 및 사회적기업의 성공사례

유 형	성 격	기업명
협동조합	경영안정형	서울의류봉제협동조합, 이풀약초협동조합, 서구맛방협동조합, 완주한우협동조합, 울산서점협동조합
	고용안정형	한국IT개발자협동조합, 행복나눔마트협동조합
	사회서비스 제공	안성의료복지사회적협동조합(보건복지), 영림중사회적협동조합(친환경매점), 농산어촌섬마을협동조합(도농교류)
사회적 기업	일자리 창출	에이스푸드(고령자, 장애인 고용), 다솜이재단(경력단절여성 고용)
	사회서비스 제공	추억을 파는 극장(소외계층 대상 저가영화 상영), 한국아이티복지진흥원(취약계층 IT교육)
	지역사회 활성화	이장(귀농귀촌 지원), 새벽(친환경농업)
	문화, 환경	동춘서커스(문화), 컴윈(컴퓨터 리사이클링)
청년 소셜벤처		Big Walk(친환경기부 프로젝트), 터치포굿(폐현수막 재활용), 콘삭스(친환경양말 제작과 국제원조), 시지온(악플 제거)

자료 : 『새누리당 사회적경제특별위원회 발대식 자료집(기재부, 고용부 발표자료)』(2014년 1월 22일)의 일부를 가공.

주변을 살펴보면 이러한 사례는 많다. ① 영세상인의 경영안정성 확보를 위한 사업자협동조합(서울의류봉제협동조합, 울산서점협동조합), ② 고용안정을 위한 근로자협동조합(한국IT개발자협동조합, 행복나눔마트협동조합), ③ 사회서비스 제공형 협동조합(안성의료복지사회적협동조합, 영림중사회적협동조합), ④ 일자리 창출형 사회적기업(에이스푸드, 다솜이재단), ⑤ 사회서비스 제공형 사회적기업(추억을 파는 극장, 한국아이티복지진흥원), ⑥ 지역사회 활성화 사회적기업(이장, 새벽), ⑦ 문화, 환경 사회적기업(동춘서커스, 컴윈), ⑧ 창의적 아이디어와 사회문제 해결을 결합한 소셜벤처(Big Walk, 터치포굿, 콘삭스, 시지온) 등 다양한 분야에서 생겨나고 있는 협동조합과 사회적기업의 움직임은 한국의 경제사회문제 해결의 새로운 가능성을 보여주기도 한다.

9주

## 사회적경제정책의 성공조건: 사회적경제기본법과 시민공익위원회법

### [강의 Point]

1. 사회적경제가 성공하기 위한 조건을 알아보기
2. 사회적경제기본법 알아보기
3. 시민공익위원회법 알아보기





## 1. 정책의 성공조건

성공하는 정책에는 몇 가지 공통점이 있다. 먼저는 정책의 목표, 대상, 수단을 명확히 규정하고 이에 맞게 부처별 사업의 교통정리를 하는 것이다. 또한 민간과의 파트너십을 구축하며 이 모든 것을 알기 쉬운 메시지로 국민에게 전달하는 것이다. 새마을운동의 예를 들어보자. 정책목표는 빈곤극복이었으며 수단은 농지, 도로, 주택 정비였다. 정부의 힘을 결집했으며 주민의 자발적인 참여도 조직화했다. 그리고 이 모든 것을 패키지로 하여 새마을운동이라는 명확한 언어로 표현했다.

이에 비해 사회적경제정책은 한참 못 미친다. 명확한 국민적 아젠다로 만드는 작업도 부족했으며 정책의 통합과 조율에도 미흡했다. 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활사업 등 많은 사업의 목적은 일자리 창출과 사회서비스 확충에 있다. 그러나 각기 움직인다. 거의 붙어 있는 ‘협동조합의 날’(7월 첫째 토요일)과 ‘사회적기업의 날’(7월 1일)은 따로 기념된다. 각 사업별로 시장지원, 금융지원, 네트워크, 교육계획도 따로 세운다. 자활기업(보건복지부)이 마을기업(행정자치부)으로, 그리고 사회적기업(고용노동부)로 성장하는 과정에서 단계별로 필요한 것을 해결해 주어야 하나 조율할 수 있는 단위는 존재하지 않는다. 자활기업 출신이 마을기업 지원을 받은 후 협동조합 형태의 사회적기업이 되어 있다면 매년 사업보고서 및 경영공시를 각기 다른 형태로 보건복지부, 행정자치부, 기획재정부, 고용노동부에 제출해야 한다. 과도한 사무비용이 소요되는 것이다. 더욱 심각한 문제는 정부의 칸막이가 사회적경제계의 칸막이로 전이되며 결국 자발적인 운동의 분열을 조장시킨다는 점이다. 특히 이쪽 영역이 정부자원의 의존도가 높은 현실을 생각한다면 이러한 경향은 더욱 강화된다.

둘째로 본래의 정책목표에도 충실한 것 같지 않다는 점이다. 원래 사회적경제 정책이 실시된 이유는 10조 원의 사회서비스예산, 11조 원의 재정일자리사업의 효율성을 제고하기 위함이었다. 그렇다면 사회서비스와 재정일자리사업 예산의 일정 부분이 사회적경제영역의 발전에 연결되어야 했다. 그러나 그렇지 못했다. 고용노동부의 1,500억 원 예산 범위내로 스스로를 축소시켜 버렸던 것이다. 사회적기업이 이렇진대 이제 막 태동한 사회적협동조합이 복지영역에서 역할을 하기에는 긴 시간이 필요할지도 모른다. 강고한 칸막이가 부처간 정책조율을 방해하고 있는 것이다.

셋째로 우호세력의 확대에도 그리 좋은 점수를 줄 수 없다. 사회적경제란 시장실패와 정부실패가 야기하는 각종의 사회문제를 풀기위한 시민의 주체적 노력을 말한다. 당연히 정부자원을 별도로 친다면 자발적인 선의의 자원을 동원하는 것이 중요하다. 기업, 종교, 학교, 일반시민의 기부와 자원봉사, 윤리적 소비와 투자가 중요한 역할을 한다. 그러나 현실은 많이 열악하다. 사회적자본은 OECD 최하위 수준이라고 일컬어진다. 자신의 자금과 노동력을 무상으로 제공할 수 있을 정도의 사회적 신뢰가 없는 것이다. 사회적경제정책의 최대목표는 정책적 지원에 있는 것이 아니라 시민 스스로 호혜적 협력망을 마련할 수 있도록 하는 것이다. 사회적경제란 시민의 신뢰와 호혜의 공간인 ‘사회’를 기반으로 하며 사회적경제의 크기란 그 ‘사회’의 총량의 범위를 벗어나지 않는 것이다.

〈표 1〉 사회적기업, 협동조합의 부처 간 협력사항

사업 담당부처	주요과제	협의대상 부처
사회적기업 고용노동부	자생력 강화(판로개척 지원, 자금 및 투자 지원, 공공구매, 지원금제도 개선의 총 15개 세부과제)	기재부, 금융위, 중기청, 조달청, 지자체, 각 부처
	맞춤형 지원체계(컨설팅 효율화, 지원기관역량 강화, 사회적기업가 양성, 사후관리 지원의 총 20개 세부과제)	행자부, 외교부, 지자체
	사회적기업 역할 확대 및 성과 확산(역할확대, 성공모델 확산, 책임성 강화, 공감대 확산의 총 13개 세부과제)	교육부, 지자체
	민간과 지역 파트너십 강화(민간기업의 사회적기업지원 확산, 인적자원연계강화, 교류활성화 총 13개 세부과제)	행자부, 복지부, 국토부, 지자체, 각 부처

사업 담당부처	주요과제	협의대상 부처
협동조합 기획재정부	시장진입(공정한 경쟁여건, 사회서비스전달체계 효율화의 총 14개 세부과제)	중기청, 조달청, 공정위, 행자부, 고용부, 복지부, 법무부, 지자체, 공공기관
	자금조달(정책자금 활용, 금융자원 활용의 총 13개 세부과제)	고용부, 금융위, 중기청, 농림부, 행자부, 각 부처
	인적자본(교육확대 및 대국민 교육홍보의 총 17개 세부과제)	행자부, 농식품부, 중기청, 교육부, 지자체
	연대협력(정보인프라, 중간지원기관, 국내외 네트워크의 20개 세부과제)	법무부, 각 부처, 지자체

자료 : 관계부처 합동, 『제2차 사회적기업 육성 기본계획(2013-2017년)』(2012),  
관계부처 합동, 『제1차 협동조합 기본계획(2014-2016년)』(2013).

〈표 2〉 재정일자리사업 사회적기업 연계 가능성

부처명	사업수	2011년 예산 (억 원)	사회적기업 연계 가능 사업수
보건복지부	18개 사업	11,295	12개 사업
교육과학기술부	6개 사업	5,403	4개 사업
농림수산식품부	12개 사업	758	3개 사업
환경부	4개 사업	316	4개 사업
산림청	4개 사업	3,614	4개 사업
문화체육관광부	6개 사업	1,148	2개 사업
문화재청	5개 사업	216	3개 사업
여성가족부	9개 사업	1,314	4개 사업
행정안전부	7개 사업	3,005	3개 사업
총계	71개 사업	27,069	39개 사업

자료 : 김종길 등, 『중앙부처 재정일자리 및 공공서비스 사업의 사회적기업 연계방안』(고용노동부 프로젝트 보고서, 2011년 9월).

이제 해야 할 사회적경제정책의 과제는 명확하다. 첫 번째 과제는 다양한 정부의 관련자원을 통합하고 관리하여 효율화시키는 것이다. 사회적경제영역이 정부지원의 대상이 되어야 하는 이유는 당연하다. 시장에서 해결 못하는 가난, 실업, 고독, 배제, 환경파괴 등의 각종 문제를 풀어야하는 책임은 정부에게도 있기 때문이다. 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등에 대한 정부지원이 그 정당성을 가지는 이유다. 두 번째 과제는 사회적경제 성장의 배후지로서 협력과 호혜의 ‘사회’를 잘 만들어가는 것이다. 사실 사회적경제 성장의 가장 큰 자양분은 ‘정부’가 아니라 ‘사회’여야 한다. 기업, 종교, 학교, 일반시민의 기부와 자원봉사, 윤리적 소비와 투자는 사회적경제를 윤택하게 만드는 중요한 저수지 역할을 한다. 이제부터는 정부정책 조율을 위한 법적근거로서 ‘사회적경제기본법’, 그리고 시민사회를 잘 만들어가는데 있어서 필수적인 투명성 제고를 위한 ‘시민공익위원회법’ 구상을 설명하기로 한다.

## 2. 사회적경제기본법

19대 국회에서 유승민(새누리당), 신계륜(새정치민주연합), 박원석(정의당) 등 총 142명의 국회의원들이 발의한 사회적경제기본법은 비록 임기만료에 의해 자동폐기 되었으나 상당히 의미 있는 시도였다. 정책조율의 최고단위로서 대통령직속 위원회를 만들며, 간사부처를 기획재정부로 하는 것, 마찬가지로 광역단위의 사회적경제위원회를 만들게 한 것, 실행기관으로서 중앙에 사회적경제원을 기존의 사회적기업진흥원을 확대·개편하는 방식으로 신설하며, 지역단위의 지원을 담당할 통합지원센터를 지정하게 하는 것 등은 그 동안 분산되어 있던 정책을 수미일관하게 논리화시키는 노력이었다. 사회적경제 발전을 위한 국가의 책무를 분명히 규정했다는 점도 법제정의 중요한 목적이었다. 국가차원에서 5년(혹은 4년) 단위의 사회적경제 발전을 위한 기본계획을 세우고 이에 입각해 각 부처는 매년 시행계획을 만드는 것, 지역단위에서도 국가의 계획과 조율되는 방식으로 지역계획을 만드는 것, 사회적경제 발전기금, 사회적경제조직에 대한 공공조달, 조세감면 및 재정지원, 민간자원 연계, 교육훈련지원, 사회적경제 조직간의 협력, 개별법 체계 하에서는 불가능했던 이종간 연합회 구성 등 사회적경제 발전을 위한 거의 모든 수단들을 종합시켰다는 점에서도 의미가 컸다.

19대 국회 때 폐기된 사회적경제기본법은 20대 국회에 들어와 더불어민주당 윤호중의원 대표발의법안(총 27명 발의, 이하 윤호중법안), 새누리당 유승민의원 대표발의법안(총 15명, 이하 유승민법안)이 현재 국회기획재정위원회에 계류 중이며, 지난 11월 2일 법안심사를 위한 국회공청회가 개최되었다. 양 법안은 과거 민주당 그리고 새누리당 법안과 동일하다. 유일한 차이점은 19대 국회 때 민주당법안에서의 사회적경제육성 기본계획의 책정연한이 매 4년에서 5년으로 늘어난 것이 유일하다. 따라서 19대 국회 때의 법안 논점은 그대로 유지된다.

전체적으로 윤호중법안은 사회적경제의 개념과 국가의 역할 등을 세세하게 규정하고 정부의 지원의무도 명확히 규정하고 있다. 유승민법안은 정부지원의 필요성 등 전체적인 원칙을 천명하고 있으나 세세한 지원체계를 규정하고 있지는 않다. 따라서 법조문도 유승민법안이 전체 29조 편성으로 되어있으나 윤호중법안은 41조로 되어 있다. 예를들어 사회적금융에 대한 지원만 비교해도, 유승민법안은 “사회적경제 발전기금 조성”(제17조) 하나로 통합되어 있으나, 윤호중법안은 “사회적금융의 제도정비”(제26조), “사회적금융기관의 설립과 육성”(제27조), “사회적경제발전기금조성”(제28조) 등 각 분야별로 정부의 지원체계를 정의한다. 사회적경제 발전기금에 대한 재원조달에 있어서도 유승민법안은 ①개인/법인 등 출연금, ②사회적경제 관련정책기금, ③정부출연금, ④지자체출연금 등의 순서로 되어 있으나, 윤호중법안은 ①정부출연금, ②지자체출연금, ③사회적경제 관련정책기금, ④국가균형발전특별법에 따른 지역발전특별회계 수입으로부터의 전입금 등의 순서로 기술되어 있다. 자금지원에 있어서의 정부책임은 더욱 명확히 하고 있는 것이다. 그러나 필자는 법조문에서의 세세한 지원체계의 기술은 상당히 위험하다는 생각이다. 잘못하면 지원이 ‘의무’화되기 때문이다. 협동조합이든 사회적기업이든 간에 가장 중요한 것은 사람들의 스스로 살고자 하는 의욕(self-help)을 잘 조직하는 일이며, 경우에 따라서는 과도한 정부의 지원 및 개입은 사람들의 자조능력을 상실시킨다. 국제협동조합연맹의 협동조합 7원칙 중 ‘자치와 자립’이 강조되는 것도 사실은 오래된 논쟁의 결과였다. 한때 협동조합에 대한 직접지원의 방식으로 후진국을 개발하려던 UN의 노력은 거의 실패한 것으로 평가되며, 지금은 협동조합에 대한 직접지원보다는 다른 기업에 비해서 역차별을 없애는 것, 그리고 교육 및 경영지원과 같은 간접지원체계를 구축하는 것에 초점을 맞추고 있음을 인식해야 한다.

윤호중법안의 장점은 사회적경제와 관련된 제반 개념들을 명확히 규정했다는 점이다. 특히 ‘사회적경제’와 같이 학문적으로 누구나 인정하는 공통된 개념이 성립되어 있다고 보기 어려운 단어에 대해서 법적인 규정을 만드는 작업은 관련된 개념을 명확히 규정함으로써 정책실시의 예측가능성을 높일 수 있다. 사회적경제와 관련된 조직들의 공통의 법적 토대를 만드는 것이 목적인 ‘기본법’의 취지에 잘 맞는다고 볼 수 있다. 예를 들어 사회적경제의 정의(제2조)에서 유승민법안은 ‘사회적경제조직’을 하나로 통틀어 규정하고 있으나, 윤호중법안은 그것을

‘사회적경제기업’, “사회적경제 중간지원조직”, “사회적경제 연대조직“, ‘사회적경제조직’, ‘사회적금융’으로 나누어 설명한다. 유승민법안이 지원과 규율의 대상을 명확히 하는 실용주의적 성격이 강한 반면 윤호중법안은 사회적경제의 가치와 역할, 개념 등을 하나씩 세세히 규정시킨 일종의 사회적경제의 종합적 정리판의 성격이 강하다.

이상과 같은 큰 틀에서의 차이점 이외에 각론으로 들어가면 양 법안은 크게 차이가 나는 것은 아니다.

몇가지 차이점을 정리하자면 다음과 같다. 첫째 사회적경제의 개념은 거의 모두 일치하고 있으나, 그 범위를 어디까지 할 것인가에 대해서는 이견이 있다. 양 법안 모두 협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업 등을 대상으로 하는 것은 공통적이다. 그러나 유승민법안은 여기에 중앙자활센터, 지역자활센터, 사회복지법인, 협동조합의 금융부문, 장애인사업장 등 사회적경제를 아주 넓게 잡은 특징이 있었다. 반대로 윤호중법안은 이상의 조직들은 사회적경제의 범위에서 제외했다. 이것은 앞으로도 새로운 사회적경제기본법을 만드는데 있어서 상당히 논란이 될 소지가 있다.

필자는 사회적경제기본법의 애초의 목적에서 비추어서 사회적경제의 범위를 정해야 한다고 본다. 사회적경제기본법은 각각의 조직이 가지는 고유의 역할을 중시하면서도 전체의 발전과 상호협력을 규정하는데 그 목적이 있다. 자활사업은 국민기초생활보장법, 사회적기업은 사회적기업육성법, 협동조합은 8개 개별협동조합법 및 협동조합기본법에 의해 규율되며 지원체계도 정비되어 있다. 따라서 개별법 체계를 부정하는 것은 아니다. 단지 지금 요구되는 것은 각 제도간의 조율이 필요하다는 점이며 그 조율하는 법적근거를 사회적경제기본법으로 하자는 것이다. 경제개발협력기구(OECD)에서는 사회적경제를 “국가와 시장사이에 존재하는 모든 조직들로서 사회적 요소와 경제적 요소를 가진 조직들”이라고 정의한다. 이 안에는 협동조합, 공제회, 사회적기업, 비영리단체, 일반 재단 및 사단법인 등을 모두 포괄한다. 필자는 전통적인 시장과 국가 사이의 다양한 영역의 중요성을 인식하고 이를 육성하는 것이라면 가능한 넓게 사회적경제 영역을 규정해야 한다고 생각한다. 각국의 입법사례에서도 이러한 정신은 공통된다. 그렇다면 농·수·축산협, 사회복지법인, 장애인시설까지 포함해 굳이 그 포괄대상을 좁게 잡을 필요는 없는 것이다.

둘째는 정책 거버넌스와 관련된 것이다. 대통령직속으로 사회적경제위원회를 신설하는 것은 아주 잘한 일이었다. 문제는 대통령직속 위원회의 역할이 어디까지인가에 대한 논점이다. 유승민법안은 전체적으로 대통령직속 위원회의 권한을 정책을 조율하는 ‘단위’ 정도로 만들었다. 이에 비해 윤호중법안은 사회적경제위원회의 권한의 범위, 내용 모두 상당히 넓으며 구체적이다. 18개의 사항에 대한 심의 및 조정권한을 부여하고 있으며 그 내용도 “사회적경제발전을 위한 국가전략”부터 타법과의 연계(국가균형발전법), 개별부처의 인증 및 지정제도의 정비통합, 사회적경제원의 점검·평가·개선사항까지 다 망라하고 있다(15조2항). 당연히 상임위원, 직할사무국, 전문위원, 실무위원회 등 조직이 커지게 된다(16-17조). 논점은 너무 강력한 중앙통제가 개별부처의 자율성과 의욕을 잃게 만들 것인가에 있다. 그러나 지금과 같은 개별부처 간의 강고한 칸막이행정의 현실을 보면 부처 간 정책조율을 위한 강력한 중앙통제의 필요성은 인정된다. 따라서 대통령직속 위원회의 권한을 강화시킨 윤호중법안이 더욱 현실적일 수 있다.

다음은 소위 간사부처를 어디로 할 것인가에 대한 논점이다. 양 법안 모두 기획재정부로 하고 있다. 필자는 앞으로 사회적경제정책의 담당주체를 선정하는데 있어서 4가지의 원칙에서 따져봐야 한다고 본다.

첫째는 담당주체의 힘이다. 둘째는 조직으로서의 지속성이다. 셋째는 조직의 업무적합성이다. 넷째는 새로운 업무수행에 대한 열정이다. 사회적경제정책은 경제정책과 사회정책의 중간영역이다. 따라서 양쪽의 마인드를 가지고 있는 것이 중요하다. 담당주체의 힘, 조직으로서의 지속성으로서는 기획재정부는 적합하다. 그러나 업무적합성, 업무수행의 열정 차원에서 보았을 때 과연 적합한가는 의문이다. 만약에 기획재정부가 담당주체가 된다

면, 기획재정부는 사회적경제정책이 단순한 경제정책이 아니라 사회정책의 일환이라는 인식을 분명히 가져야 할 것이다. 중장기 경제정책방향의 설정, 자세 및 예산수립 등에서 보여주던 매크로의 사고방식만 가지고는 이 정책의 담당주체로 부적합할 것이다. 골목상권, 지역경제, 낙후된 농어촌 등을 세심하고 상세하게 점검하며 서민 경제 곳곳을 자세히 살펴보는 노력이 필요하다는 점을 명심해야 할 것으로 본다.

### 3. 시민공익위원회법

사회적경제 발전의 또 다른 자양분은 바로 시민사회에서 나온다. 다양한 자원봉사와 일상적 기부행위가 사회적경제를 위한 윤리적 소비와 투자를 촉진하고 호혜협력의 사회를 만들어가기 때문이다. 이 때 가장 중요한 것은 바로 시민조직의 투명성 확보다. 시민조직의 투명성을 확보하기 위한 법적근거가 필요하며, 그러한 면에서 시민단체에 대한 규제기관으로서 ‘(가칭)시민공익위원회’의 설립은 상당히 시급한 과제라고 필자는 생각한다. 현재의 시민사회단체 회계장부는 과연 믿을 만한가. 정부의 비영리 단체 및 자원봉사 활성화 지원금은 투명하게 운영되는가. 아쉽게도 이 모든 것을 판단할 정보는 거의 없다.

한국의 시민사회단체는 각 부처 혹은 지방자치단체에 의해서 규제되고 있으나 일반시민이 그 활동내역을 판단하기에는 턱없이 부족한 것이 현실이다. 그렇다면 시민사회는 어떻게 규율되어야 하는가. 생각되어질 수 있는 것은 법원에서 시민사회단체의 비영리 여부만을 심사하는 미국식 모델보다는, 정부부처나 지방자치단체들로부터 독립된 하나의 기관이 시민사회단체의 비영리성과 공익성을 심사하는 영국식 모델을 고려해 볼만 한다. 영국의 자선위원회(Charity Commission)는 공익성을 가진 시민조직의 활동에 대한 보고를 받고 이를 인터넷에 공개하며, 정기적으로 철저한 조사도 실시한다. 또한 시민과의 대화를 1년에도 몇 차례씩 개최함으로써 시민사회단체의 책무성과 투명성을 높이며 일반 시민들과의 소통을 촉진하고 있다.

‘(가칭)시민공익위원회’를 구성한다면 일단은 국회소속기관으로 만드는 것이 바람직하다. 행정부보다는 다양한 이해관계를 반영할 수 있기 때문이다. 당연히 위원들은(시민사회단체 인사와 전문가들 모두) 여당과 야당이 절반씩 추천하는 것이 적합하다. 이곳에서는 공익법인법에 의한 모든 공익법인, 비영리민간단체지원법에 의한 비영리민간단체, 협동조합기본법에 의한 사회적 협동조합들의 모든 활동들이 홈페이지에 공개되어야 한다. 물론 정보공개법 법적인 강제를 통해 하게 하는 것은 시민사회의 자율성과 단체 운영의 유연성을 해칠 수 있다는 문제가 있다. 시민사회단체의 정보 공개를 독려하기 위한 방안으로도 경제적 유인을 제공하거나 ‘정보 공개에 대한 정보’를 제공하는 것 등이 있을 수 있다. ‘정보공개에 대한 정보’는 각 시민사회단체가 어떠한 정보를 얼마나 구체적으로, 누구를 대상으로 공개하는지에 대하여 시민공익위원회 홈페이지의 정보공개 게시판에 일목요연하게 정리하여 공개하면, 시민들은 각 시민사회단체의 투명성에 대하여 스스로 판단할 수 있을 것이다. 또한 정부가 주도하거나 지원하는 사업에 참여하는 시민단체를 선정할 때에 정보공개수준을 고려사항에 넣게 할 수 있다.

정리해서 말한다면 시민공익위원회는 서류작업을 하는 관공서이기보다 정보와 말이 오가는 아고라로, 그리고 제도적 권력보다는 민주적인 권위를 가진 위원회로서 발전시킬 필요가 있다.

반가운 일은 2016년 11월 3일 윤호중 더불어민주당 정책위의장은 당 차원에서 시민공익위원회법을 준비하고 있다고 발표했다. 법안의 골격은 시민사회 대표인사들로 구성된 시민공익위원회가 신설되고, 이 위원회는 공익법인 설립 및 사후관리 권한과 함께 지정기부금 단체 지정에 대한 심의 의결권 및 지정 취소 철회권을 가지게 한다는 것이다. 또한 지정기부금단체가 기업에게 받은 기부금의 내역 및 사용 내역, 사업결과도 공개할 예정이라고 한다. 시민조직의 투명성을 확보해 가는 중요한 법적 기반인 만큼 20대 국회에서 사회적경제기본법과 함께 시급히 입법절차를 밟기를 희망한다.



10주

## 사회적경제 중간지원조직의 성공조건

### [강의 Point]

1. 중간지원조직의 기능에 대해서 알아보기.
2. 한국의 중간지원조직의 실정에 대해서 알아보기.
3. 외국의 중간지원조직의 실정에 대해서 알아보기.





## 1. 글을 시작하며

- 사회적경제의 발전이 향후 복지사회의 완성에 필수불가결한 것이라는 인식이 점차 확대되고 있다. 이것은 비단 한국만의 상황이 아니다. 경제발전의 쇠락, 급속한 기술발전과 지식·기술·노동능력의 양극화, 지역경제의 쇠퇴, 복지수요의 증대와 재정의 압박이라는 현실 속에서, 문제해결을 위해 정부·공공서비스전달의 효율화, 민간의 자조역량의 강화라는 2가지의 필요성이 바로 사회적경제의 발전을 요구하고 있는 것이다.
- 미국의 다양한 NPO·사회적기업과 기부문화와의 결합, 일본의 지역재생을 위한 NPO·주민조직·지방정부의 결합, 그리고 유럽의 사회서비스전달체계 합리화를 위한 사회적경제영역(협동조합·사회적기업)의 활용 등은, 그동안 비대했던 국가기구의 재조정(유럽), 시장화의 압박에 대한 민간스스로의 대응(미국, 일본)이라는 차원에서, 사회문제 해결을 위한 선진국의 노력을 나타낸다. 같은 의미로, 대기업, 수출, 수도권 중심의 '양극화' 성장으로 특징지워지는 한국사회에 있어서 다양한 국내자원들을 재결합시키며, 서민생활을 안정시키기 위해서는 사회적경제의 발전은 필수적이다.
- 지금까지 한국에 있어서 사회적경제영역의 발전은 아직 크게 미흡한 상황이었다. 사회적기업육성법(2007) 이후 사회적기업에 대한 지원은 크게 이루어지고 있으나 그 성장은 아직까지 국제적 수준에 크게 못 미친다. 협동조합의 경우에 있어서도 2011년 12월 협동조합기본법이 국회에 통과된 이후 이제 새로운 발전의 계기가 된 것은 분명하나 아직까지 한국사회에서 가지는 영향력은 미흡하다.
- 사회적경제영역이 한국에서 굳건히 해결해야 할 과제는 많다. 필자는 사회적경제발전을 위한 한국의 과제로서, ①비전의 제시와 통합적 지원체계의 정비, ②정부·사회서비스 사업의 사회적경제로의 연계강화, ③민간자율의 네트워크 형성, ④우수한 사회적경제 활동가(기업가) 양성을 강조한 바 있었다.<sup>1)</sup> 그러나 이러한 과제의 핵심은 정부와 현장, 현장과 현장을 연결시키며 우수한 사회적기업가를 양성해 나갈 수 있는 활동력있는 중간지원조직을 요구하는 것이다.
- 본고는 한국의 사회적경제 중간지원기관이 가지는 문제점·한계를 지적한 후, 해결과제를 도출하기 위한 외국의 사례를 소개하고자 한다. 일본의 ETIC의 사례는 일본정부의 지원이 크지 않음에도 불구하고 벤처기업들과의 연계 속에서 사회적기업가 육성에 힘을 쓰고 있는 사례이다. 스코틀랜드의 사례는 사회적기업, 협동조합, 자선(charity)기관, 대기업의 사회공헌활동 등이 서로 협력하면서 사회적경제 생태계를 발전시켜 가는 경우이다. 그리고 이탈리아 트렌티노는 강력한 협동조합연합회를 통해서 지역의 사회적경제의 발전을 견인해 나가는 사례이다. 외국사례에 대한 간단한 설명을 마친 후 마지막으로 향후 한국사회적경제계가 지향해야 할 바를 결론으로 정리해 본다.

## 2. 한국의 사회적경제 중간지원조직 현황

### 1) 관주도의 사회적경제지원기관

- 우리나라 사회적경제 중간지원조직에 대한 정부 혹은 민간차원에서의 종합적인 조사보고서는 존재하지 않는다. 따라서 기관의 수, 업무영역, 경영상황 등에 대한 종합적 정보는 상당히 부족하다. 한국의 중간지원조직의 조감도는 개별 사례중심의 정보를 종합해 본다면 다음과 같은 형태가 될 것 같다.

1) 김종걸, 『협동조합을 통한 지역활성화 선진사례 연구: 한국과의 비교분석』, 기획재정부, 2012년11월30일.

## o 중앙정부의 통합지원기관

- 전체적으로는 고용노동부의 중간지원기관(사회적기업)이 안전행정부의 마을기업사업, 그리고 기획재정부의 협동조합지원사업과 통합해 나가는 추세에 있다.
- \* '07년-'08년: 전국단위 분야별지원기관('07년 7개에서 '08년 9개).
- \* '09년-'10년: 지역별 지원기관('09년 6개 광역별 지원기관, 2010년 6월, <국가고용전략회의>에서 '지역형예비사회적기업지정제도'를 도입함과 동시에 12개 권역별로 지원조직 확대.
- \* 2011년에는 권역별지원기관(15개)와 특화지원기관(11개)을 선정.
- \* 2012년에는 안전행정부의 유사성격의 사업(마을기업)의 지원업무를 통합하고, 민간중심의 자원연계를 강화하기 위해 공공기관 및 대학 산업협력단의 지원사업참여를 제한.
- \* 2013년부터 기획재정부의 협동조합중간지원조직 선정 및 지원개시. 협동조합중간지원기관은 전국 7개 권역(서울·경기·인천, 대전·충청, 강원, 부산·울산·경남, 대구·경북, 광주·전남·제주, 전북)에서 컨소시엄형태로 참여하고 있으며 기존의 사회적기업·마을기업 지원기관이 대부분 선정됨으로서 '통합'의 원칙에는 충실.

〈표 1〉 2012년 사회적·마을기업 및 협동조합 지원기관 현황

지역	사회적기업통합지원기관 (고용노동부/안전행정부)	협동조합중간지원기관 (기획재정부)
서울	신나는 조합	신나는 조합 지역재단
경기	사회적기업경기재단	사회적기업경기재단
인천	홍익경제연구소	
강원	강원사회적기업협의회	강원사회적기업협의회 원주협동사회경제네트워크 강원광역자활센터 강원풀뿌리기업지원센터
부산울산	사회적기업연구원	사회적기업연구원
경남	경남사회적경제지원센터	길 있는 연구소
대구경북	커뮤니티와경제	커뮤니티와 경제
광주	광주NGO센터	광주NGO센터
전북	전북경제통상진흥원	전북경제통상진흥원
전남	전남지역발전포럼	전남지역발전포럼
제주	제주사회적기업경영연구원	제주사회적기업경영연구원
대전	풀뿌리사람들	풀뿌리사람들
충남	충남사회경제네트워크	충남사회경제네트워크
충북	충북사회적경제센터	충북사회적경제센터

\* 업종별 특화지원기관(환경·문화예술·농어촌 등)은 부처형예비사회적기업 지정제 실시로 '신나는조합'에서 지원업무 수행. 기독교는 한기장복지재단, 불교는 날마다좋은날, 카톨릭은 카리타스사회적기업지원센터, 프로보노는 사회적기업지원네트워크에서 담당.

## ○ 지자체의 사회적경제 지원조직

- 사회적경제에 대한 중요성이 강조됨에 따라서 지자체의 조례에 의거하여 사회적경제의 지원조직을 운영하는 움직임 또한 현저하다. 대표적으로 서울시의 경우 ‘신나는 조합’이 정부지원의 통합지원센터(2012년 사회적기업통합지원센터, 2013년도 협동조합중간지원조직)의 역할을 하고 있으나, 그 외에도 서울시 사회적경제지원센터, 서울시 사회투자기금 등이 설립되어 사회적경제영역을 지원하고 있다.

\* 서울시 사회적경제지원센터는 2013년1월 서울시 사회적기업육성조례에 의거하여 설립되고 (사)서울사회적경제네트워크에 운영을 위탁. 사회투자기금은 총 1,000억(서울시 500억, 민간 500억)의 기금으로 사회적금융의 활성화를 위해 설립.

〈표 2〉 서울사회적경제지원센터와 사회투자기금의 주요업무

서울시 사회적경제센터 (2013년 예산30억, 2014년 청년일자리사업예산 100억예정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적경제네트워크 활성화: 사회적경제협업체 사무공간 제공, 자치구별 17개 특화사업단 지원, 영리기업의 공유가치창출과 사회적경제연계, 글로벌 네트워크 구축</li> <li>- 경영지원: 시장조성, 맞춤형경영지원, 소셜프랜차이징 시범사업</li> <li>- 인재양성: 인재육성 로드맵 설계 및 종합교과과정 운영, 학습동아리지원, 대학·연구소 연계, 청년혁신가 사업 지원</li> <li>- 시민참여확대: 서울사회적경제 아이디어 경진대회, 사회적경제허브구축, 사회적경제포털구축.</li> <li>- 연구·정책개발: 연구자네트워크구축, 사회적경제 정책지표개발 및 측정관리체계 구축, 공공구매 자원조사 및 정책과제 조사연구.</li> </ul>
서울시 사회투자기금 (2013년 운영예산 802억)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 희망기업(사회적기업·협동조합·마을기업)용자사업(130억원), 소셜하우징용자사업(114억원), 중간지원기관협력사업(400억), 소셜임팩트본드용자(30억), 투자사업(110억), 사회적가치평가프로그램(5억), 국제포럼개최 및 홍보(3억) 등.</li> </ul>

\* 서울사회적경제지원센터, 서울사회투자기금 내부자료.

- 서울시만이 아니라 인천시, 강원도 등에서도 별도의 사회적경제지원센터를 만들려는 움직임이 존재하며, 경우에 따라서는 기초지자체 단위의 조례제정에 따른 중간지원조직 설립움직임도 본격화되고 있다. 가령 경기도의 경우 2011년11월말 현재 수원시, 성남시, 부천시, 남양주시, 시흥시에 지원센터가 설립되었으며 2012년도와 2013년도 2단계에 걸쳐 31개 시·군 전체에 확대 설치할 계획으로 있었다.<sup>2)</sup>

## 2) 정부내 지원체계의 통합성 부족

- 2012년 고용부와 안행부의 통합지원센터의 발족, 기획재정부 협동조합중간지원기능의 위탁에 따라 형식적으로는 지원체계가 통합되는 형태이나 실질적으로는 아직 통합성에 문제가 있다는 의견이 많다. 즉 지원기관의 선정 및 정산과정이 각 부처별로 관리되며. 컨소시엄으로 통합지원기관으로 선정되었을 경우 컨소시엄기관 간의 협력도 잘 안 이루어지는 경우가 많다고 일컬어진다.
- \* OO지역 사회적기업 통합지원센터 담당자는 사회적기업과 마을기업 업무량의 차이와 예산 집행 기준의 차이로 구성원간 위화감이 발생하며, 통합 지원을 통한 시너지 효과가 반감된다는 의견을 피력(가령 동일한 출장을 갈 때 사회적기업으로 출장을 가는 경우 여비 2만원일 때, 마을기업 관련 출장은 3만원 적용 등).
- \* OO지역의 경우 사회적기업지원센터와 마을기업지원센터는 여전히 분리된 채로 존재. 형태상으로는 컨소시엄이 되어 있으나 실질적으로 업무협약이 이루어지지 않음.

2) 경기복지재단, 『경기도 사회적기업 중간지원조직의 역할 및 운영방안』, 2011년12월, 제2장 참조.

### 3) 단년도 계약방식과 획일적 지원예산

- 현재의 계약방식은 단년도 계약방식으로 업무의 안정성을 크게 해치고 있다고 보인다. 다음년도에 재선정되기 위해서는 실질적 선정권한을 행사하는 지자체에 상당 정도 종속되어 버린다는 의견이 강하다. 업무영역도 사회적경제중간지원기관으로서의 고유 업무(네트워크지원)보다는 말단행정사무로서의 사회적기업인증지원 등의 업무에 과도하게 치중되는 경향 또한 크다는 의견이 지배적이다.
- \* 가령 2012년도 지원기관 평가시 사회적기업인증지원 및 일자리사업 심사지원에 22%(18점+4점) 배점됨으로서 거의 모든 업무가 인증지원 등에 투입되는 경향이 강해 현장의 다양한 수요발굴 및 자원연계 등의 적극적인 대응곤란하다는 의견이 있다.
- \* OO지원기관의 경우 전체업무량 중 인증지원 및 일자리사업 심사지원에 전체 업무량의 70% 정도는 배정된다고 대답.
- \* '12년까지는 계약기간이 약 10개월(3월~12월)로 진행되어, 계약종료 이후 약 2달의 업무 공백 발생. '13년 부터 계약기간을 1년(1~12월)으로 연장.
- 한편 지역별 수요에 대한 반영이 미흡하여, 서울·경기 지역을 제외한 지원기관은 동일한 예산으로 업무수행하고 있다. 가령 사회적기업(예비사회적기업 포함)이 159개인 부산과 51개인 제주를 동일한 예산지원을 받는 것이다.

〈표 3〉 서울사회적경제지원센터와 사회투자자금의 주요업무

단위 : 개, 억원(12년 말 기준)

구분	서울	인천	경기	강원	부산	울산	경남	대구	경북	광주	전남	전북	대전	충남	충북	제주	합계
사회적기업	174	37	131	38	52	21	31	33	45	37	30	47	21	26	34	17	774
예비사회적기업	68	97	226	66	107	26	64	52	111	77	68	54	51	97	65	34	1263
총계	242	134	357	104	159	47	95	85	156	114	98	101	72	123	99	51	2037
13년예산	3.6	1.8	3.6	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	32.4

### 4) 예산의 정부 의존성 및 직원처우의 열악함

- 현재 거의 모든 중간지원기관의 운영자금은 정부 혹은 일부기업의 사회공헌활동에서 나오는 것이 현실이다. 특히 기업체로부터의 지원이 크지 않은 지방의 중간지원조직인 경우 거의 전적으로 정부자원에 의존하는 바가 크다.
- 사회적기업경지재단의 2013년도 예산은 총 3,018,430천원. 이 중 공공기관(사회적기업진흥원, 고용노동부, 수원시청 등)으로부터의 위탁사업수익은 1,932,430천원(64.0%). 대우증권, 마사회, 체육진흥공단 등 기업체로부터의 위탁사업수익은 926,000천원(30.7%). 상대적으로 큰 기업체가 없는 OO지역 중간지원조직의 2013년 예산은 총 504,368천원. 이 중 중앙 및 지자체 위탁사업 및 보조금수입의 비중은 95.4%.<sup>3)</sup>
- 대부분 직원들의 인건비는 평균 200만원 미만이며, 인건비에는 4대보험등이 포함되어 실제 임금 수준은 평균 170~180만원 수준으로 열악하다. 가령 OO지역의 경우, 센터장(1인), 본부장(1인), 지역별팀장(4인), 행정실장(1인)의 2012년 인건비 총계는 126백만원으로, 1인당 월 150만원에 불과하다. 현재의 상황에서는 전문성을 갖춘 전문 인력 확보에 어려움을 겪을 수밖에 없다.

3) 사회적기업경기재단, 『2013년 제1차 정기이사회 자료』.

## 5) 외연확대의 어려움

- 사회적경제영역이 커 나가기 위해서는 사회적기업, 협동조합, 생활관련 NPO 등 사회적경제의 주력세력이 효과적으로 연계하여 서로 우호적인 시장·자본·정보·인원을 형성시키며 그 위에 종교·봉사단체·학교·노조까지 포함한 협력의 동심원을 완성시키는 것이 필요하다.
- 협력의 외연을 확대시키기 위한 조직으로서는 2011년12월14일 결성된 <사회적기업활성화 네트워크>가 존재한다. 조직상으로는 종교계, NGO, 모금기관, 재계, 관계, 학계 등을 총망라하고 있으며, 전국의 13개 광역지자체를 대상으로 모두 조직되어 있다.
- 그러나 현실적으로 잘 기능하고 있다고 보기는 어렵다. 각계각층으로부터 기부금을 모집하여 윤리적 소비와 투자의 거점으로 작동하려고 했던 초기의 의도와는 달리 실질적으로 모금 등에서 여전히 어려움을 겪는 것이 한국적 현실이다. 가령 2012년 7월 <활성화네트워크 후원행사>에서 모금된 총액 46,768,000원 중 SK 계열의 행복나래주식회사의 목적성 기부금이 전체의 98.5% 차지한다. 특정기업 이외에 다양한 우호자원의 결합에는 여전히 어려운 것이다.

## 6) 한국사회 희망의 현주소: 원주사회경제네트워크

- 사회적경제의 각 영역간의 협력이 비교적 잘 이루어지고 있는 곳은 한국에서 원주이다. 1960년대 지학순 주교와 장일순 선생의 노력에 의해 시작된 원주신협운동, 한살림운동 등은 현재 22개 단체에 의한 원주협동사회경제네트워크로 발전하고 있다. 즉 협동조합과 사회적기업의 일종의 상호부조 연합체인 것이다.
- 가령 2009년 설립된 떡공장 시루봉(예비사회적기업)의 총 출자금 3,400만원은 원주한살림, 원주카톨릭농민회, 원주지역자활센터 등 네트워크의 회원단체 및 회원개인의 출자로 조달된다. 생산된 떡은 카톨릭농민회, 원주한살림, 상지대생협, 원주생협 등에서 판매되며, 필요한 원재료 또한 이들 조직을 통해서 조달된다. 즉 필요한 자금과 원재료, 그리고 판매처가 이들 조직 내에서 상당 정도 환류되고 있다. 지역에 뿌리박지 않은 대기업제품이 아닌, 지역의 다양한 풀뿌리의 조직들이 서로 소비와 투자를 연계시켜 가는 과정은 새로운 사업기회를 발굴하며 실현시키는 기반이 된다. 이에 따라 떡시루봉이라고 하는 새로운 사업체 속에 장애인 2명, 고령자 1명, 자활사업참여자 출신 1명, 경력단절여성 2명 등 총 9명의 새로운 일자리가 창출되어 간 것이다.
- 그러나 아직 너무나 미흡하다. 2011년7월부터 12월까지의 매출액은 월평균 2,150만원 수준으로서 자립을 위한 월매출액(15명 기준, 150만원 급여기준) 6천만원에 턱없이 부족하다. 아직은 고용노동부의 사회적기업 인건비지원에 의존하는 바가 크다. 예비사회적기업(2년), 인증사회적기업(3년)의 인건비지원을 모두 받는다고 할지라도, 자립해야 할 남은 시간은 불과 4년여에 불과하다. 한국사회에서 가장 사회적경제 영역의 발전이 잘 이루어지고 있는 곳, 진정성을 가진 지역의 활동가들이 애정을 가지고 운영하고 있는 곳에서조차 9명 고용의 새로운 사업장이 직면한 현실인 것이다. 원주의 실험은 한국사회에 새로운 희망을 제기하기도 하지만 앞의 떡시루봉의 사례에서 보듯이 아직은 열악한 한국의 상황을 그대로 보여주는 사례이기도 하다.

### 3. 외국의 사회적경제 중간지원조직

#### 1) 일본

##### ○ 중간지원조직의 영세성과 정부의존성은 한국과 동일

- 일본에서 대표적인 중간지원조직에 대한 조사는 ①수상관저(내각부) 중심으로 NPO의 중간지원조직과 관련된 조사, ②관동경제국의 커뮤니티비즈니스와 관련된 조사가 있다. 4)
- \* 내각부 조사(2002)에서의 중간지원조직의 개념은 “다원적 사회에 있어서 공생과 협동이라는 목표를 향해서, 지역사회와 NPO의 변화와 욕구를 파악하고, 인재·자금·정보 등의 제공자로서, 또한 NPO간의 중계 또는 광의의 의미에서의 각종 서비스의 수요와 공급을 연결시키는 조직”으로 개념규정하고 총 190단체(유효설문회수 93단체)에 대해 조사.
- \* 일본관동경제산업국(2009)에서는 “CB(커뮤니티비즈니스) 지원을 미션으로서 중요시하며 CB의 특성에 맞는 상담·조언, 인재육성, 창업지원활동 등의 다양한 사업을 벌이는 곳”을 대상으로 조사했다(총 154단체 중 유효회수 63단체).
- 두 조사를 기반으로 하여 중간지원조직의 기능을 재분류한 工藤順(2012)에 의하면 일본에서 활동하고 있는 중간지원조직은 ①정보의 수신·발신, ②컨설팅, ③상담, ④인재육성, ⑤네트워크, ⑥코디네이션, ⑦조사연구·정책제안의 7가지 기능으로 재분류 가능하다.5)

〈표 4〉 일본 중간지원조직의 역할

工藤順	일본내각부(2002)	관동경제산업국(2009)	구체적인 사례
정보발신·수신	정보제공	정보발신	세미나·심포지움개최, 출판, 정부사업 등에 대한 정보제공
컨설팅	자원·기술 중개	창업지원	사업계획서작성·법인설립지원, 세무회계노무 등의 조직운영지원, 마케팅, 경영전략구축, 자금조달 등에 대한 지원
		운영지원	
		사업전개지원	
상담창구 지원	경영능력향상지원	자금조달지원	사업활동 전반에 대한 상담창구운영
인재육성	인재육성	상담창구지원	교육강좌 개최 및 연수기능
네트워크	네트워크·코디네이션 기능	인재육성	행정, 기업, 지역주민, CB/SB 사업자 등 다양한 관계자들의 모임 주선
코디네이션		교류촉진기능	전문적 지원기관의 소개, CB/SB 사업자들의 사업코디네이션
조사연구·정보 제공	NPO 평가기능	코디네이션기능	CB/SB에 관한 조사연구, 정책제언 및 평가기준의 설정 등.
	가치창출기능		

- 두 조사에서 나타나는 중간지원기관의 문제는 ①정부 재정지원에 의존하는 경향이 강하며, ②영세한 관계로 지원기능도 단순한 정보제공 및 상담업무가 대부분인 것, ③인재의 양적·질적 부족이 심각하다는 점이다.
- \* 내각부 조사의 내용을 살펴보면, ①평균직원은 16.9인(유급 6.6명, 무급 10.3명), ②평균수입은 887만엔(중앙값), ③행정으로부터의 사업위탁금 및 보조금비율은 50.2%, 사업수익은 12.4%, ④제공하고 있는 서비스는 정보제공 91.4%, 시설·설비제공 60.2%, 경영자원제공 54.8%, 인재육성 53.8%의 순으로 되어 있다.

4) 내각부, 『中間支援組織の現状と課題に関する調査報告』, 2002년. 관동경제산업국, 『コミュニティビジネス中間支援機関のビジネスモデルに関する調査』, 2009년.

5) 『コミュニティビジネス・ソーシャルビジネス支援における中間支援機関の実体と課題』, 『イノベーション・マネジメント』, 2012년, No.10.

- 중간지원조직에 대한 정부 전체의 지원은 그리 크지 않은 것으로 보인다.
- \* 중간지원조직에 대한 지원으로는 경제산업성의 <중간지원기능강화사업(2007-10년)>있다. 그러나 2009년 예산이 총 4억2천만엔(50억원)에 불과하다. 2009년 사업예산을 보면 중간지원기능강화사업(6건), 선진적 중간지원조직의 노하우 전수사업(12건), 마을만들기 인재육성사업(10건)에 대한 보조금이 주 내용.<sup>6)</sup>
- \* 상대적으로 많은 예산이 집행되고 있었던 곳은 바로 내각부에서 실시하는 「地域社会雇用創造事業(2009-2011)」(전체예산 약 70억엔)이다. 사회적기업 인큐베이팅사업(총 853명 사회적기업창업), 사회적기업가육성교육 및 인턴십사업(총수료자 13,000명)이었다. 2012년부터는 동일본 대지진 이후의 지진피해 3개현에 최우선지원으로 투입되었으며(사업명도 「復興支援型 地域社会雇用創造事業」으로 변경), 2013년 이후에는 이 조차도 중지될 예정이었다.<sup>7)</sup>

## ○ 성공모델의 사례: 벤처기업과 사회적기업의 연계모델 에틱(ETIC)

- NPO법인 ETIC(Entrepreneurial Training Innovative Communities)은 1993년 일본와세다 대학에서 창업을 위한 연구회로서 당시 대학생 3명의 모임에서 시작했다. 1997년에는 일본에서 처음으로 벤처기업에서의 장기실천형의 인턴십프로그램을 실시하였으며, 이후 사무국기능의 확대에 따라 사무국의 명칭을 「ETIC」으로 통일하고 임의적인 학생단체에서 NPO법인으로 전환한다.
- 벤처·사회적기업에 대한 유료(有料)·장기(長期)형 인턴십 사업.
- \* 인턴십사업은 에틱이 처음으로 비즈니스모델로 만든 사업이며 지금까지의 주력사업이기도 하다. 지금까지 에틱이 제공한 인턴십프로그램의 참가자는 지난 15년간 2500명 정도가 되며 그들 중 약 120명 정도가 새로 창업을 하거나 아니면 벤처의 중역으로 활동.
- \* 한 가지 특이한 것은 인턴기업에게 에틱에서는 6개월간 40만엔에 달하는 소개비를 받고 있는 것이다. 기업차원에서 인턴의 알선기관에게 수수료를 지불한다는 것은 그 만큼 인턴지원자들의 질적관리, 사후관리에 책임을 지운다는 점이며, 또한 기업에서도 단지 형식적인 인턴이 아니라 제대로 된 일을 시켜 간다는 차원에서 서로의 책임감을 더해가는 중요한 장치로 작동한다. 현재 에틱에서 인턴생들을 받아들이고 있는 기업은 총 32사이다. 모두가 미래에 대한 비전과 전략을 가지고 있으며 일본내에서는 동일업종에서 가장 성과를 내고 있는 벤처기업 혹은 NPO가 그 대상이 되고 있다.

〈표 5〉 에틱 학생인턴처 명단

인턴기관의 특징	기업명	주요 사업내용
사회적기업	(사) 찬스포츠헤럴드	취약계층 초·중·고등학생에게 방과후 학교프로그램 제공
	(주) HASUNA	공정무역(리사이클 보석제품)
	(비) 카타리바	고등학생들의 향후 진로상담
	(N) 카모노하시	개발원조
	(N) 브릿지포스마일	고아원생들의 향후 자립지원
	(주) 아크토인디	IT기술을 활용한 복지사업
	(N) 에틱	
	(주) 케이프로	의료관련의 사회적기업
	(N) 프로렌스	육아복지

6) 일본정부, 『地方の元氣回復に向けた「人材力強化」のための各府省庁による施策について』, 2009년.

7) 단지 일본에서 협동조합의 비중이 상당히 높으며, 각 단위협동조합의 연합회 등은 충분히 중간지원조직으로서의 역할을 잘 수행하고 있다는 점은 우리와 차이가 난다. 세계협동조합연맹의 Global 300(2006년)의 순위 중에서 일본의 전국농업협동조합연합회(JA全農)은 1위, 2위는 전국공제농업협동조합연합회(JA共済連), 12위는 농협은행(農林中金), 51위는 전국노동자경제생활협동조합연합회(全労災), 69위는 일본생활협동조합연합회(日本生協連) 등으로 상당히 규모가 크다. 일본의 농협은 미국과 함께 구매 및 판매사업에서 세계최대규모이며, 일본의 생협은 유럽생활협동조합연합회에 가입된 생협들과 비교해 보면 매출고(1유로=105엔)에서 41%, 조합원수에서 89%에 달하는 조직이다. 의료생활협연합회, 노동자협동조합연합회, 워커즈컬렉티브연합회 등 모든 연합회 조직은 중간지원조직으로서의 역할을 수행하고 있으며. 그러한 측면에서 사회적경제 전체 차원에서의 중간지원조직의 규모가 결코 작다고는 할 수 없다.

인턴기관의 특징	기업명	주요 사업내용
	(비) FLJ	공정무역
	(N) atamista	관광지 지역개발
	(주) 워크라이프밸런스	컨설팅사업
	(N) 카모노하시	공정무역 캄보디아 현지공장 근무
	(사)에리아이노베이션얼라이언스	마을만들기
최첨단벤처기업	(주) 커뮤니티팩토리	Social Network의 Web개발
	(주) 카페컴페니	신개념 카페사업
	(주) 글로벌에이전트	부동산업
	(주) 모두의 웨딩	IT를 이용한 웨딩업
	(주) 아크토인티	인터넷마케팅 컨설팅
	(주) 마텍스	친환경 유리제조 및 가공업
	(주) 가이악스	인터넷 커뮤니티 사업
	(주)에프카페	인터넷통신판매
	FindJPN	여행예약사이트 운영
	(주)에누시네트워크	가공품전자상거래
	(주)어드밴스테크노로지	시스템인테그레이션사업
	(주)일본기예	Web마케팅
사장직속연수	상하이 라크토컨설팅	감동체험프로듀스
	(주)아그리메디아	농업관련 신산업개발
	(주) 코라보라보	벤처대상 인재파견회사

주: (사): 일반사단법인, (주): 주식회사, (비)특정비영리활동법인 (N): NPO법인

#### - 사회적기업가 인큐베이팅사업

- \* 또 하나 에티에서 전개하고 있는 것이 각종의 외부자원들을 활용한 사회적기업가 인큐베이팅 사업이다. 특히 가장 대대적으로 실시한 것이 바로 일본의 내각부의 '지역사회고용창조사업'의 일환으로 사회적기업가를 직접 인큐베이팅하는 사업이었다. 내각부의 지역사회고용창조사업은 사회적기업에 있어서의 인재육성 및 고용촉진을 위한 자금원조를 하는 사업으로서 2009년부터 2011년까지 실시되었던 사업이다. 에티에서는 사회적기업가를 2년간에 걸쳐 3기로 나누어서 총 95명을 선발하고 2년간 평균 200만엔, 최대 500만엔을 지원한 바 있었다.<sup>8)</sup>
- \* 에티에서는 2011년 사업이 종료되는 단계에서 자신의 사업에 대한 결과보고서를 작성한 바 있었다.<sup>9)</sup> 이 자료에 의하면 지원대상이 되었던 사회적기업은 지원이후 2011년 총사업규모가 4억5천만엔으로서 약 4.5배 증가했으며, 이 사업으로부터 새롭게 창출된 일자리가 372명, 그리고 새롭게 제공된 사회서비스에 의해서 수혜를 받는 사람들이 15만명으로 조사하고 있다. 이 사업만이 아니라 다른 사업 인큐베이팅사업(가령 동북대지진 피해지역을 위한 사회적기업가 양성사업)까지 포함한다면 약 200명의 사회적기업가가 일본내에서 활동하고 있는 것이다.

#### - 벤처기업과의 연계

- \* 일본과 같이 사회적기업관련 지원제도가 그리 크지 않은 현실에서 에티에서도 정부의 지원에 대해서 그리 큰 기대하고 있지 않는다. 실질적으로 에티의 사업모델은 세미나 개최와 인턴십운영이 주가 되고 있으며, 정부지원이 없어진 현재에도 28명의 상근자직원이 유지된다. 에티가 가지는 가장 큰 장점은 벤처기업을 중심으로 다양한 형태의 네트워크를 형성시켜 간다는 것이다.
- \* 가령 사회적기업과 벤처기업을 연계시킨 모델(Challenge Community Project)을 실시하고 있으며, 차세대기업가의 양성과 Social Innovation을 추진하기 위한 기업가들의 네트워크인 SVA(Social Venture Alliance)도 운영하고 있다. 일본 내에서 주식시장에 상장된 저명한 벤처기업가들이 멤버로 되어 있으며 이들이 새롭게 기업가(사회적

8) 자세한 사업내용과 참석자들의 수기 등은, ETIC에서 발간한 Start-Up Members(2010-2012), Social Venture Start-Up Market, 이상의 2가지 자료를 참조.

9) ETIC, 『『ソーシャルビジネスエコシステム創出プロジェクトガイドブック』』



기업가)가 되려고 하는 젊은이들에게 다양한 멘토의 기회를 주고 있다.

〈표 6〉 SVA의 주요멤버

- 앨런 마이너, 일본오라클 초대회장, 현 선브리지 주식회사 대표이사.
- 井上高志, 일본최대의 부동산포털서비스 넥스트 대표이사
- 井関貴博, EC 홀딩 대표이사.
- 上田祐司, 주식회사 가이악스 대표이사.
- 大久保和彦, 주식회사 팩토이얼 대표이사.
- 荻原国啓, 주식회사 피스마인드 대표이사. 일본초대 정신건강회사.
- 孫泰藏, MOVIDAJAPAN 대표이사. 일본인터넷벤처의 효시격.
- 高嶋民仁, 주식회사 원로더 대표이사.
- 高山雅行, 주식회사 아이레프 대표이사.
- 野坂英吾, 주식회사 트레저팩토리 대표이사.
- 橋本雅治, 주식회사 이데아인터내셔널 대표이사.
- 長谷川敦弥, 주식회사 왕글 대표이사.
- 浜口隆則, 주식회사 비지니스뱅크 대표이사.
- 原田英治, 에이치출판주식회사 대표이사.
- 平石郁生, 주식회사 드림비전 대표이사.
- 松本浩志, 주식회사 마텍스 대표이사.

자료: 에텍 내부자료.

## 2) 영국

### ○ 다양한 중간지원조직의 존재

- 영국에서의 중간지원조직은 흔히 기반조직(Infrastructure Organization)으로 일컬어지며, 경우에 따라서는 우산조직(umbrella org.), 중간조직(intermediary org.)로 일컬어진다. 영국의 중간지원조직에 대한 종합적 보고서를 발간한 사회적기업전문 컨설팅그룹인 OPM과 Compass Partnership(2004)에서는 중간지원조직을 “일선의 자발적·공동체적 조직(voluntary and community sector)들이 그들의 과업을 더욱 효과적으로 수행하도록 지원(support), 개발(develop), 연계(co-ordination), 대표(represent), 촉진(promote)하도록 물적·인적자원 및 지식·기능을 제공하는 조직”으로 규정하고 있다.<sup>10)</sup>
  - \* 지원과 개발(support and develop): 정보제공, 컨설팅, 교육훈련, 자금지원, 창업지원.
  - \* 연계(co-ordination): 공급자와 수요자간의 서비스연계, 동종업종 협력촉진, 민간 및 정부와의 자원연계.
  - \* 대표(represent): 일선조직의 이해관계를 대표하며, 정부와 민간섹터에 대해 주창과 로비활동.
  - \* 촉진(sector promotion): 연구활동과 정책개발, 비영리조직의 성공조건의 도출, 업계전체의 새로운 아젠더의 도출.
- OPM/Compass Partnership의 조사에서는 ①국가차원, ②광역차원, ③준광역차원, ④기초차원, ⑤마을차원의 5개 층위에서 중간지원조직을 조사했으며 그 결과 다양한 형태의 중간지원조직을 확인하고 있다.
  - \* 국가차원(national level): 영국 내 약 300개의 존재. 상위 100개 조직의 매출액은 1억파운드, 고용인은 약 1,800명.
  - \* 광역차원(regional level): Regional Voluntary Sector Network와 BME(Black & Minority Ethnic) Network가 9개의 광역별로 조직되어 있으며, 중요한 비영리조직들도 광역차원으로 조직화.
  - \* 준광역차원(sub-regional level): 38개 지역에 Rural Community Council이 구성.
  - \* 기초차원(local level): 350개 기초지자체에 비영리조직의 연합회가 조직화되어 있음.
  - \* 마을차원(neighbourhood level): 약 4,000개의 마을에서 지역공동체단체, 그리고 8,900개 마을에 있는 마을회관이 비영리·공동체 조직을 지원.

10) OPM/Compass Partnership, Working Towards an Infrastructure Strategy for the Voluntary and Community Sector, Feb. 2004.

〈표 7〉 영국의 중간지원조직

National	ACRE(action with communities in rural england) NCVO(national council for voluntary org.) Locality Volunteer Development England NAVCA(national association for voluntary and community action) Socool Enterprise Coalition 100개 정도의 전문가 지원기관 기타 지역지부를 가지고 있는 전국차원의 지원기관
Regional and Sub-regional	9개의 Regional Networks 9개의 Regional BME Networks 준광역 지원기관 38개의 Rural Community Council
Local and Community	350개 Councils for Voluntary Service 89개 Race Equality COuncils 250개 Development Trust 450개 Volunteer Bureaux 9개 Community Development Financial Institutions 100개 Social Action Centers 1100개 Community Association 80개 Community Foundation 100개 지역중간지원기관 1000개 마을회관

#### ○ 성공모델의 사례: 사회적경제조직간의 연계(스코틀랜드)

- 데이비드 캐머런 영국수상은 중앙정부의 권한을 지방정부에 이양하며, 지방정부의 정책결정과정 속에 제3섹터(협동조합, 사회적기업, 자선단체)의 개입을 공식화하고, 정부서비스의 전달체계 속에 이들을 적극 활용하는 것과 같은 ‘큰 사회(Big Society)’론을 제창했다.<sup>11)</sup> 그러나 그것은 어디까지나 2008년 금융위기 이후에 정권을 물려받은 보수당정부의 ‘예산절감책’의 경향이 강하다. 기존의 17개 있었던 협동조합 관련법을 하나로 통일시키는 작업도(2012년1월 발표), 협동조합의 설립을 촉진시킨다는 측면도 있으나, 정책의 주안점은 공무원들을 노동자협동조합의 형태로 ‘외부화’시켜 정부조직을 슬림화하려는 의도가 강했다.
- 영국에 비해 스코틀랜드정부는 좀 더 제3섹터분야에 정부자원을 집중시키려는 경향이 강하다.<sup>12)</sup> 2005년 5월, 스코틀랜드의 제1장관(First Minister)는 스코틀랜드에서 “차별화된 사회적기업의 발전전략이 필요하다는 요구에서, 그리고 그러한 요구는 사회적기업이 보다 넓은 자발적 분야(Voluntary Sector)와 협동조합과의 연계가 더욱 필요하다는 요구에서” 종합대책을 발표하게 된다. 이것은 단순히 2005년 단계에 발표된 것이 아니라, 1990년대 말부터 제3섹터의 발전이 중요하다는 인식에 대한 결과로서 나오게 된다. 정부의 발표된 공식적인 레포트만 하더라도 다음과 같은 일련의 과정을 겪는다.

\* The Social Economy Review(2003)

\* Futurebuilders Scotland: Inverting in the Social Economy(2004)

\* A Smart Successful Scotland(2004)

\* A Smart Successful Highland and Islands(2005)

\* A Vision for the voluntary sector(2005)

11) Cabinet Office(2010), Building a Stronger Civil Society: a strategy for voluntary and community.

12) 영국정부의 권한이양(1999년) 이후 스코틀랜드는 의회, 행정부, 예산 등에서 거의 독립적인 지위를 가지고 있다. 영국내 각 지역의 제3섹터 지원체계는 Pete Alcock(2009), Devolution or Divergence?: Third Sector Policy across the UK since 2000, Third Sector Research Center, Working Paper, No.2.

\* A Employability Framework for Scotland(2006)

\* More Choice and More Chance(2006)

\* People and Place(2006)

- 2007년 현재 스코틀랜드에는 약 3,000개의 사회적기업이 존재한다. 사회적기업에 대한 ‘개념’은 한국처럼 법으로 정해져 있는 것이 아니기에 협동조합 중에서도 스스로 사회적기업이라고 생각하는 것은 사회적기업으로 인정된다.<sup>13)</sup> 그러나 한가지 염두에 둘 것은 이들에게 대한 정부지원은 생각보다는 크지 않다는 점이다. 적극적이라고 일컬어지는 스코틀랜드조차도 제3섹터분야에 대한 경영지원, 시장확대, 금융지원 등에 2007년 전체예산은 150만파운드(한국돈 27억원 정도)에 불과하다. 2007년 사회적기업육성법이 시행된 후 한국정부가 사용하는 사회적기업 관련예산이 매년 1,500억에서 1,700억원을 넘나들었던 것을 생각하면 아주 작은 액수이다. 그럼에도 불구하고 스코틀랜드에서는 다양한 사회적기업이 제3섹터 내의 각분야의 협력 속에서 잘 발전해 가고 있는 것이다.
- 각 섹터간의 협력이 강화되고 있는 사례는 여러 가지로 확인할 수 있다.
- 첫째로 자발적인 상호토론과 정보교류, 새로운 사업에 대한 열망이 상당히 활발하다는 점이다. 가령 2012년3월28일 스코틀랜드의 최대도시 글래스고에서 개최된 사회적기업 관련행사에는 200파운드 가까운 참가비에도 불구하고 전체 참가인원은 1,200명이었으며, 회의장 바깥에 마련된 부스에는 사회적기업만이 아니라 협동조합, 자선단체, 지역대학 등이 서로 어울어진 거대한 토론장이었다.<sup>14)</sup> 스코틀랜드협동조합연합회가 설립한 은행(Unity Trust Bank)은 협동조합만이 아니라 사회적기업에게도 동등하게 지원을 한다. 상호 우호적인 자원들이 끊임없이 서로 결합하며 새로운 사업기회를 만들어가고 있는 것이다.
- 둘째는 상당히 고가임에도 불구하고 새로운 사업기회(사회적 기업)을 얻으려고 하는 다양한 교육시스템이 존재하며 상당히 많은 이들의 교육과정 속에 들어가 있다는 점이다. 가령 스코틀랜드의 사회적기업연합회(Scottish Social Enterprise Coalition)에서는 Glasgow의 Caledonia 대학과 공동으로 Social Enterprise Academy를 운영시키고 있다. 아카데미에서는 Leadership, Enterprise, Social Impact의 3가지 분야의 교육을 하고 있다. 각 분야는 수준별로 입문과정, 증서과정(Award), 자격증과정(Certificate), 학위과정(Diploma)으로 구성되어 있으며, 90분간의 개별지도(Coach)과정도 설정되어 있다. 회원이거나 동일업계의 경우 2일간의 강의료는 100-150파운드이며, 그렇지 않으면 350파운드이다. 필자의 방문조사(2012년5월)에서도 이 20여명 정도로 운영되는 각 과정의 교육프로그램은 정부 등의 보조금이 없이도 항상 만원을 유지하고 있다. 즉 사회적기업이 협동조합, 각종 자선단체 등과의 협력 속에서 발전하고 있으며 그 결과가 사회적기업가를 양성하기 위한 교육시스템의 활발화로 연결되고 있는 것이다.

### 3) 이탈리아 트렌티노지역

#### ○ 협동조합의 산촌 트렌티노

- 이탈리아는 협동조합이 잘 발달되어 있는 것으로 정평이 있다. 소비자협동조합, 노동자협동조합 등과 같은 일반협동조합이 총 95,000개, 주택조합이 약 11,000개, 사회적협동조합이 18,000개, 신용협동조합이 422개 정도 되며 총 GDP의 10%가 협동조합에 의해 생산된다. 이 중에서도 특히 이탈리아 북부지역의 트렌티노는 지역전체가 협동조합의 마을로서 국제적으로 유명하다. 알프스산맥의 바로 밑 그 옛날 빙하가 만들어놓은 긴 골짜기를 따라 험준한 산악지대로 이루어진 지역이다.

13) 스코틀랜드 정부정책은 Scottish Executive(2007), Better Business: A Strategy for Social Enterprise. Scottish Government(2008), Enterprising Third Sector Action Plan 2008-2011.

14) Social Enterprise Exchange in Glasgow(2012년3월28일).

- 먼저 트렌티노 지역의 경제통계를 보면 이 지역이 이탈리아 혹은 EU의 가맹국 전체평균과 비교해서 아주 좋은 성과를 내고 있다는 점을 확인할 수 있다. 1인당 GDP는 구매력평가기준으로 2008년 30,700유로로 이탈리아 평균 26,000유로, EU 15개국평균 27,800유로보다 20% 정도 높다. 실업률에서도 각각 4.3%, 8.4%, 9.6%로서 좋은 성과를 보인다.<sup>15)</sup> 이것만이 아니다. 유럽 내 각종 사회조사에서도 생활만족도가 가장 높은 곳 중 하나로 간주되며, 이탈리아 내 기업하기 가장 좋은 지역 2위로 거론될 만큼 지역경쟁력이 강하다. 2차세계대전 이후의 가장 가난한 마을 중 하나였던 이 지역은 유럽에서도 가장 살기 좋은 곳으로 변모한 것이다.
- 산업의 중심은 49,000개에 달하는 중소기업체로서 농업 및 농가공만이 아닌 기술집약적인 전자산업, 기계산업 비중도 상당히 높다. 그리고 그 중심에는 협동조합이 있다. 인구 53만의 트렌티노지역에서 협동조합 조합원은 227,000명 있다. 농업협동조합은 전체 농산물생산 및 유통의 90%를, 신용협동조합은 전체여수신액의 약 60%를, 그리고 소비자협동조합은 전체유통망의 약 37%를 점유한다. 300여개에 달하는 노동자협동조합, 사회적협동조합, 주택조합 등은 지역 내의 다양한 사업기회를 확장시키며 사회적문제를 해결하는데 도움을 준다. 중요한 것은 협동조합의 시장점유율이 높다는 것만이 아니다. 트렌티노는 6,206 평방킬로미터에 달하는 넓은 지역이다. 가파른 산악지역에 217개의 마을이 있으며, 이 마을 방방곡곡에 협동조합은 거미줄처럼 연결되어 있다. 가령 트렌티노지역 193개 마을에는 소비자협동조합 매장이외에 다른 매장은 존재하지 않는다. 신용협동조합 또한 381개의 지점이 사방에 퍼져있다. 트렌티노지역의 마을들 중 60%는 다른 은행의 지점이 전혀 없는 오로지 신용협동조합만 들어가 있는 곳이다. 일반사기업이 진입하지 못하는 곳에, 만약 협동조합의 방식이 아니라면, 협동조합 내에서 서로 상부상조하는 기반이 존재하지 않는다면 산촌마을의 일상생활은 상당히 불편할 수밖에 없다.

#### ○ 강력한 협동조합연합체의 존재

- 트렌티노 협동조합연합체는 536개의 산하조직(협동조합 515개, 기타조직 21개)을 가진 거대조직으로서 255,000명의 조합원, 그리고 181명의 상근자를 가지고 있다. 협동조합간 협동(제6원칙)과 협동조합의 지역사회에 대한 공헌(제7원칙)은 협동조합연합회를 통해서 구현된다. 개별협동조합의 이익잉여금 중 30%는 연합체로 납부되며, 이 자금은 협동조합 전체의 발전을 위해 사용된다. 신용협동조합의 경우도 전체예금액의 97%가 지역사회에 다시 재투자(대출)된다. 지역의 인원과 자금과 지식이 지역내에서 서로 연계되며 상호발전해 나가는 것이다.<sup>16)</sup>

## 4. 한국의 과제

#### ○ 민간자율의 네트워크의 완성

- 사회적경제 선진지역의 특징은 지역내에서 동원가능한 다양한 자원이 서로 조밀히 결합하고 있다는 점이라는 것에 주목할 필요가 있다. 트렌티노는 협동조합연합체를 통해서, 그리고 스코틀랜드는 다양한 중간지원조직들의 연대를 통해서 이 모든 것을 해결한다. 일본의 에티의 사례는 벤처기업과 중간지원조직간의 협력을 통해서 우수한 사회적기업가의 양성에 주력한다.
- 먼저는 한국에서 사회적경제의 중추세력 중 하나인 협동조합 내에서의 협력강화가 필요하다.

15) Trentino Autonomous Government(2012), Trentino: To be small means great things, [www.provincia.tn.it](http://www.provincia.tn.it)

16) 트렌티노지역협동조합연합회 홈페이지([www.ftcoop.it](http://www.ftcoop.it)) 참조.

\* 농협조직과 생협조직이 협력하고 있다고 보이지 않으며, 신협조직이 협동조합의 발전에 특히 기여하고 있다고 보이지도 않는다. 협동조합의 필요성에 대한 인식을 공유한다면, 협동조합 조직간의 공동의 기금, 공동의 사업추진이 필요할 듯하다. 의료생협과 소비자생활협동조합의 조합원 풀을 상호 공유함으로써 상호 서비스 이용을 촉진할 수 있음에도 그러한 협력이 가시적으로 나타나고 있는 경우는 별로 없다.

- 다음으로는 사회적기업과 협동조합과의 협력이 강화되어야 한다.

- ① 현재 협동조합과 사회적기업과의 연계를 강화시키고 있는 사례는 여러 곳에서 발견된다. 지역 내 협동조합, 자활공동체, 사회적기업, 생산자 조직 등간의 네트워크가 활성화되어 있는 원주, 홍성 등의 경우 생산 조직간의 연대와 협력, 상호 책임 강화를 위하여 (예비) 사회적기업 신규 창업시 지역 내 사회적경제 조직에서 자본금을 상호출자하고 있으며, 원주의 경우에는 상호 출자 뿐 아니라 사회적경제 조직의 유동자금, 교육, 창업 지원 등을 위한 '지역협동기금'을 조성하고 있다. 또한 원주 밝음 신협의 경우 2003년 지역 자활사업 참여자를 중심으로 결성한 누리협동조합과 업무 협약을 맺고 사회적경제 근로자들을 위한 금융지원사업(출자금, 예적금 관리 및 소액무담보대출사업 업무지원 등)을 추진하고 있다.
- ② 협동조합이 활동해 온 전문영역을 기반으로 하여 사회적기업을 인큐베이팅하는 역할을 하고 있는 곳도 있다. 홍성에서는 풀무학교를 중심으로 유기농업기반을 지역에 정착시키는 활동이 진행되어 왔고, 그 과정에서 요구르트제조, 천연비누, 유기농제품 판매장, 지역목공소, 마을카페 등이 설립되었다. 법적으로 사회적기업은 아니나 모든 경제활동 조직은 협동조합 또는 사회적기업적 운영원리를 도입하고 있다.
- ③ 협동조합이 사회적기업의 시장형성 및 구매지원자의 역할을 하고 있는 곳도 있다. 한살림에서는 물품의 5% 내외를 지역 생산품으로 자율적 공급받을 수 있는 내부 정책에 따라 지역 사회적기업의 물품이 입점하고 있으며, 두레생협, 아이쿱생협 등 전국 단위 소비자 생활협동조합에는 햇살나눔, 위캔, 다자연 등의 물품이 일부 공급되고 있다.
- ④ 그러나 아직까지는 상당히 미흡하다. 원주의 사례에서 공동사업의 대표로 일컬어지는 떡시루봉의 경우 아직까지는 자립에 어려움을 겪고 있으며, 홍성의 각종 실험도 홍등면의 일부 지역에 한정되어 있다.

- 협동조합과 사회적기업, 그리고 시민사회단체와의 협력강화가 필요하다.

- ① 사회적협동조합, 사회적기업의 발전은 시민들이 친환경적이며, 사회통합의 효과가 높은 기업의 제품을 소비하는 것이 사회발전에 동참하는 것이라는 높은 시민의식을 발휘할 때 가능해진다. 이에 윤리적 소비자 운동 등 시민들이 생활 속에서 실천할 수 있는 의제들을 만들어내고 공동으로 캠페인을 추진하는 등의 협력사업을 기획하는 것이 필요하다.
- ② 이를 위해서 전국조직을 가진 거대 NPO가 정치적 애드보커시 운동과 함께 사회적경제 영역의 확대를 위해 운동의 중심을 이원화시키는 것도 필요하다. 사회적경제영역의 확대를 위해서는 지역사회의 다양한 네트워크를 이용하는 것이 필수적이며, 이것은 기존의 시민운동의 네트워크를 형성시킨 거대 NPO의 참여로 인해 더욱 탄력을 받을 수 있게 된다. 가령 경제정의실천시민연합의 경우 사회적경제운동이 기존의 경제·사회정의의 실현이라는 경실련의 운동영역에 배치되지 않으며, 오히려 경실련의 운동의 영역과 성과를 확대하는 방향으로 긍정적인 작용을 할 것이기 때문이다. 그러한 면에서 2011년 8월 29일의 경실련 전국중앙위원회에서 사회적경제의 확산을 향후 운동의 중요한 방향으로 설정하고 이후 <사회적기업활성화 전국 네트워크>에 적극 참여하는 것은 바람직한 일이다.

- 다섯째로 사회적경제의 영역 외곽에 있는 우호세력의 재조직화가 필요하다.

- ① 영국의 경우 2005년 기준 16만6천개에 달하는 각종의 자선단체, 그리고 BITC(Business in the community)와 같은 대기업 연합조직 등이 사회적기업발전의 든든한 버팀목이 되고 있다는 점은 우리에게 많은 시사점을 준다. 한국에서도 사회적경제영역의 우군들이 존재해야 한다. 가령 교회 또는 사찰에서 사용하는 책상, 의자, 떡 등을 윤리적 소비의 형태로 사회적기업으로부터 구매한다면 그 파급력은 무척 커진다. 학교, 공공기관 모두에게도 해당되는 이야기다.
- ② 결국 한국사회의 각 сек터가 사회적경제영역이 한국사회에 필요하다는 인식을 공유하며, 물품과 자원의 보호 네트워크를 형성시킬 때 사회적경제영역은 한국사회 속에 굳건히 자리잡게 되는 것이다. 이를 위해서는

2011년12월에 결성된 <사회적기업활성화 네트워크>와 같은 사회적경제라는 틀에서 다시 확대개편하여 윤리적 소비와 투자의 동심원을 완성시켜 가는 것이 필요하다.

### ○ 정부사업의 통합화 필요

- 주지하듯이 우리나라의 사회적경제와 관련된 부처는 사방에 산재되어 있다. 사회적기업과 관련된 정책만 하더라도 사회적기업(고용노동부), 마을기업(행정안전부), 농어촌공동체회사(농림수산부) 등 비슷한 사업이 부처별로 쪼개져 있으며, 자활(보건복지부), 협동조합(기재부, 행안부, 금융위, 농림수산부 등) 모두 각 개로 진행되고 있다.
- 더구나 현재와 같이 광역 혹은 기초지자체와 독자적인 움직임이 존재하는 곳에서는 정책의 전달체계는 더욱 복잡해진다. 가장 큰 문제는 정부 혹은 지자체의 관련정책이 통합된 원칙과 전달체계를 정비하지 못해 사회적경제영역의 네트워크 자원을 분단시킬 수 있다는 점이다. 정책이 각 부처로 쪼개어져, 최악의 경우, 각 부처간 사업이 중앙부처의 담당 국·실·과, 지방정부의 담당 국·실·과로 나누어지며, 경우에 따라서는 중간지원조직까지 별도로 운영됨으로서 나타나게 되는 비효율성이다. 정부지원을 전제로 이러한 사업들이 추진될 경우, 지역사회의 기존의 네트워크 구조는 정부지원들 받기 위한 조직으로 분단되어 버리고, 결국 사회적경제영역의 발전가능성의 싹을 없애버리는 것이 된다는 점을 명심할 필요가 있다. 따라서 협동조합, 사회적기업, 자활사업, NPO관련사업이 부처로 통합되던 아니면 청와대의 조율과정 속에서 통합되던 간에 전체적인 사업을 조율할 수 있는 담당체는 필수적이다.

### ○ 열악한 시민사회의 '총량'을 어떻게 확대시킬 것인가에 대한 고민

- 하나 고심해야 할 것은 한국과 같이 사회적경제라는 공간에 상당한 정부자원이 투입되는 경우 사회적경제의 자립적 발전이 어려워질 수 있다는 점이다. 정부의 지원에만 의존하는 사회적경제의 각 영역은 스스로 살고자 하는 자생력을 잃어버린 채 정부기구의 기생조직으로 변화되어 버린다. 협동조합이던 사회적기업이던 기본적으로는 영리활동을 하고 있는 기업체이며, 케인스의 용어를 빌린다면 야수적 본능(animal spirits)을 가진 기업가가 필요하다. 중요한 것은 정부의 지원이 아니라, 정부의 지원과 민간의 각종 우호적인 자원들이 사회적경제라는 활동공간에서 서로 결합하는 것이다. 이러한 조밀한 네트워크가 형성되어야만 사회적경제의 각 영역은 서로 도와주며 자생적으로 발전해 나갈 수 있다.
- 그러나 더 큰 고민 중의 하나는 한국사회 속에 사회적경제의 주력세력(사회적기업, 협동조합, 생활관련 NPO)가 약한 상황에서 사회적경제의 네트워크도 열악할 수밖에 없다는 현실이다. 이러한 상황에서 '정부의 지원'을 비판적으로 보기보다는 '지원' 속에서 시민사회의 '총량'을 확대시킬 것인가에 대한 고민이 필요하다.
- 만약 시민사회의 증가속도가 더디다면 정부는 사회적경제에 대한 대대적인 지원책을 구상해야 한다. 이른바 '사회적경제'를 대상으로 하는 <제4의 산업정책>, 그것을 고민해야 할지도 모를 정도로 사회적경제는 한국사회에서 중요하며 그것이 성장할 수 있는 생태계는 너무나 열악한 것이 현실이다. (끝).

**11주**

## **사회적경제 조직과 유형별 특징**

### **- 사회적기업, 소셜벤처 -**

#### **[강의 Point]**

1. 사회적기업의 개념과 소셜벤처의 개념을 이해하고 이에 따른 형태를 알 수 있도록 기반설명을 진행한다.
2. 해외와 국내의 사회적기업과 소셜벤처의 개념차이를 이해한다.





## ■ 사회적기업

### 1. 사회적기업이란?

사회적기업(Social Enterprise)의 정의는 나라마다, 기관마다 약간씩 다르다. 사회적기업 자체가 사회(Society)에 기반한 기업활동이기 때문에, 그 사회가 어떤 사회적기업을 원하느냐에 따라 조금씩 정의가 달라지는 것이다.

#### 1) 국제사회에서의 정의

##### ㉠ 아쇼카(Ashoka) 정의.

“일반기업과 달리 영리목적이 아닌 공적인 목표를 바탕으로 운영되는 기업을 일컫는다. 일반적으로 사회적기업은 민간 분야 경영전략을 활용하여 사회문제를 해결하는 것을 주목표로 삼고 있다. 사회적기업이 생산하는 제품이나 서비스는 기본적으로 사회적 문제들을 해결하는 데에 직접적으로 기여하도록 개발된다. 또한 사회적기업은 자체적으로 영리활동(제품 생산이나 서비스 제공)을 통해서 재정적 자립을 확보한다는 점에서 기존의 비영리 혹은 자선단체들과 차별지어진다고 할 수 있다.”

- 아쇼카 측에서 언론용으로 제작한 한글 설명자료에서 발췌 -

##### ㉡ 경제협력개발기구(OECD) 정의.

“공공 이해를 위해 수행되고, 이윤 극대화가 아니라 특정한 사회적 경제적 목표 달성을 목적으로 하는 기업가(entrepreneur) 전략으로 조직되어, 사회적 배제와 실업과 같은 문제에 혁신적인 해결책을 제시하는 역량을 가진 사적 활동”

- 〈사회적 경제 이론 제도 정책(주성수 지음)〉 재인용 -

#### 2) 한국에서의 정의 (고용노동부 및 한국사회적기업진흥원 사이트에서 발췌)

##### ㉠ “사회적기업”이란 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 사회적기업으로 인증을 받은 자를 말한다.

- 「사회적기업 육성법」 제2조제1호 -

##### ㉡ “취약계층”이란 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층을 말한다.

- 「사회적기업 육성법」 제2조제2호 -

##### ㉢ “사회서비스”란 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스를 말한다.

- 「사회적기업 육성법」 제2조제3호-

- ㉔ “연계기업”이란 특정한 사회적기업에 대해 재정 지원, 경영 자문 등 다양한 지원을 하는 기업으로서 그 사회적기업과 인적·물적·법적으로 독립되어 있는 자를 말한다.

- 「사회적기업 육성법」 제2조제4호 -

- ㉕ 사회 서비스 부문의 고용확대 필요성

한국은 1997년 외환위기 이후 급속히 증가하는 실업률과 심화된 양극화 문제를 해결하고 취약계층에게 일자리를 마련해주기 위해 사회 서비스 부문의 고용확대가 필요함.

- 육성배경, 사회적기업진흥원 -

- ㉖ 사회 서비스 부문의 공급확대 필요성

고령화와 저출산 문제, 전통적인 가족구조의 해체 등으로 가족이라는 울타리 안에서 해결되지 못한 문제들을 사회 서비스로 해결하려는 수요 증가, 공급도 확대되어야만 했다.

- 육성배경, 사회적기업진흥원 -

위와 같은 필요성을 해결하고 기업의 사회공헌활동에 대한 관심이 증가하면서 육성되기 시작한 것이 바로 사회적기업이다.

- ㉗ 국가의 지원대책 수립

국가는 사회서비스 확충 및 일자리 창출을 위하여 사회적기업에 대한 지원대책을 수립하고 필요한 시책을 종합적으로 추진해야 한다.

- 「사회적기업 육성법」 제3조제1항 -

- ㉘ 지방자치단체의 지원시책 수립

지방자치단체는 지역별 특성에 맞는 사회적기업 지원시책을 수립·시행해야 한다.

- 「사회적기업 육성법」 제3조제2항 -

- ㉙ 사회적기업의 날 지정

국가는 사회적기업에 대한 이해를 증진시키고 사회적기업가의 활동을 장려하기 위해 매년 7월 1일을 사회적기업의 날로 하며, 사회적기업의 날부터 1주일을 사회적기업 주간으로 한다.

- 「사회적기업 육성법」 제16조의2제1항 -

이로써 국가와 지방자치단체는 사회적기업의 날의 취지에 적합한 행사 등 사업을 실시하도록 노력해야 한다.

- 「사회적기업 육성법」 제16조의2제2항 -

## 2. 예비 사회적기업이란?

'예비사회적기업이란' 사회적 목적 실현, 영업활동을 통한 수익창출 등 사회적기업 인증을 위한 최소한의 법적 요건을 갖추고 있으나 수익구조 등 일부 요건을 충족하지 못하고 있는 기업을 광역자치단체장(지역형 예비사회적기업 지정) 또는 중앙부처장(부처형 예비사회적기업 지정)이 관련 규정에 따라 지정하여 장차 요건을 보완하는 등 향후 사회적기업 인증이 가능한 기업을 말한다.

### 1) 지역형 예비사회적기업

사회적 목적 실현, 영업활동을 통한 수익창출 등 사회적기업 인증을 위한 최소한의 법적 요건을 갖추고 있으나 수익구조 등 일부 요건을 충족하지 못하고 있는 기업을 지방자치단체장이 지정하여 장차 요건을 보완하는 등 향후 사회적기업 인증이 가능한 기업.

### 2) 부처형 예비사회적기업

사회적 목적 실현, 영업활동을 통한 수익창출 등 사회적기업 인증을 위한 최소한의 요건을 갖추고 있는 기업으로서, 중앙부처장이 지정하여 장차 요건을 보완하는 등 사회적기업 인증을 목적으로 하는 기업.

### 3) 지정기간

지정기간은 3년으로 하고, 유사사업(마을기업, 농어촌공동체회사, 기초자치단체 지정 예비사회적기업)에 참여한 경우에는 해당사업에 참여한 기간을 지정기간에 합산

- 유사사업 참여기업으로 선정된 경우에도 지역형·부처형 예비사회적기업으로 중복 지정 가능
- \* 단, 유사사업 참여기업에 대한 사업비와 예비사회적기업 재정지원은 중복 지원 불가

### 4) 지정요건

㉠ 「사회적기업육성법」 제8조, 제9조제1항 및 같은 법 시행령 제8조, 제9조, 제10조에 따른 '사회적기업 인증요건' 중 아래의 요건을 갖춘 기업

- 광역자치단체장 및 중앙행정기관의 장이 지역 및 부처 특성 등을 감안하여 요건을 추가로 설정할 수 있음
- \* 사회적기업육성법령 개정 시에는 개정된 요건을 적용
- '지역형 예비사회적기업'으로 지정된 경우에도 '부처형 예비사회적기업'으로 중복하여 지정할 수 있음

#### ㉡ 조직형태

「사회적기업 육성법」 제8조 및 같은 법 시행령 제8조에 따른 조직형태를 갖춘 기업

- ① 「민법」에 따른 법인 · 조합
- ② 「상법」에 따른 회사
- ③ 「공익법인의 설립 · 운영에 관한 법률」제2조에 따른 공익법인
- ④ 「비영리민간단체지원법」제2조 제2호에 따른 비영리민간단체

- ⑤ 「사회복지사업법」제2조 제2호에 따른 사회복지법인
- ⑥ 「소비자생활협동조합법」제2조에 따른 소비자생활협동조합
- ⑦ 「협동조합기본법」제2조에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회
- ⑧ 그 밖에 다른 법률에 따른 비영리단체 등

위 법령에 규정되지는 않았으나, 지역형 예비사회적기업으로 지정할 필요가 있는 다음의 조직형태를 갖춘 기업

## 1) 국세기본법」 제13조에 따른 “법인으로 보는 단체”

- 최초 지정 후 1년 이내 「사회적기업육성법」 상의 조직형태를 갖추는 것을 조건으로 함
- 다음의 요건을 모두 갖추고 관할 세무서장에게 승인을 받은 경우
  - ① 조직과 운영에 대한 규정을 갖추고 대표자가 관리인 선임
  - ② 자신의 계산과 명의로 수익과 재산을 독립적으로 소유 관리
  - ③ 수익을 구성원에게 분배하지 아니할 것

## 2) 박물관 및 미술관 진흥법」 제16조에 따라 등록된 사립박물관 · 미술관

### ㉔ 사회적목적 실현

「사회적기업 육성법」 제8조 및 같은 법 시행령 제9조에 따른 사회적 목적의 실현을 조직의 주된 목적으로 하는 기업

- 사회서비스 제공형 : 조직의 주된 목적이 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 것인 경우 해당 조직으로부터 사회서비스를 제공받는 사람 중 취약계층의 비율이 100분의 50(‘16.12.31.까지는 100분의 30)일 것
- 일자리 제공형 : 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리를 제공하는 경우 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율이 100분의 50(‘16.12.31.까지는 100분의 30) 일 것
- 지역사회 공헌형 : 조직의 주된 목적이 지역사회에 공헌하는 것인 경우로 지역의 인적 · 물적 자원을 활용하여 지역주민의 소득과 일자리를 늘리는 것
  - ㉕ 지역의 인적·물적 자원을 활용하여 지역주민의 소득과 일자리를 늘리는 것인 경우 : 해당 조직의 전체 근로자 중 해당 조직이 있는 지역에 거주하는 취약계층(이하 “지역취약계층”)의 고용비율이나 해당 조직으로부터 사회서비스를 제공받는 사람 중 지역의 취약계층의 비율이 100분의 20 이상일 것
  - ㉖ 지역의 빈곤, 소외, 범죄 등 사회문제를 해결하는 것인 경우 : 해당 조직의 주된 목적에 해당하는 부분의 수입 또는 지출이 조직의 전체 수입 또는 지출의 100분의 40 이상일 것
  - ㉗ 지역사회에 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 우선적으로 추구하는 조직에 대하여 컨설팅 · 마케팅 · 자금 등을 지원하는 것인 경우 : 해당 조직의 주된 목적에 해당하는 부분의 수입 또는 지출이 조직의 전체 수입 또는 지출의 100분의 40 이상일 것

- 혼합형 : 조직의 주된 목적이 취약계층에게 사회서비스나 일자리를 제공하는 경우 전체 근로자 중 취약 계층의 고용비율과 전체 서비스 수혜자 중 사회서비스를 제공 받는 취약계층의 비율이 각각 100분의 30('16.12.31까지는 100분의 20) 이상일 것
- 기타형 : 사회적 목적의 실현여부를 위의 기준으로 판단하기 곤란한 경우에는 고용노동부 지정 권역별 지원기관 등 전문가의 의견을 들어 예비사회적기업 지정심사위원회에서 판단
  - \* 한국사회적기업진흥원에서 주관하는 '사회적기업육성사업'에서 우수 창업팀으로 선정된 기업 중 진흥원장이 추천하는 기업('기타형'에 한함)의 경우에는 사회적 목적 실현 요건을 충족한 것으로 볼 수 있음

㉔ 유급근로자를 고용하여 영업활동 수행

「사회적기업육성법」 제8조에 따라 유급근로자(최소 1인 이상)를 고용하여 재화나 서비스를 생산판매 하는 등 공고일이 속하는 달의 직전 3개월 이상의 기간동안 영업활동을 수행하고 있는 기업으로 동 기간에 유급근로자를 계속 고용하고 있을 것

\* 영업활동 기간은 수익사업개시 신고일로부터 기산하며 매출이 발생해야 함

- '영업활동을 통하여 얻는 수입의 기준'은 적용하지 않으며, 자원봉사 활동은 영업활동으로 인정하지 않음
- 유급근로자의 판단기준
- 고용형태와 관계없이 고용보험에 가입된 자를 유급근로자로 인정
  - \* 고용보험 가입자의 경우에도 신청기업 대표자의 직계존비속, 임원은 유급근로자 수 산정에서 제외함

㉕ 배분 가능한 이윤을 사회적 목적으로 사용

「사회적기업 육성법」 제8조에 따라 「상법」에 따른 회사인 경우에는 회계연도별로 발생 한 배분 가능한 이윤의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위하여 사용한다는 내용이 정관 등에 명시되어 있어야 함

회사의 해산 및 청산 시에도 배분 가능한 잔여재산이 있는 경우에는 잔여재산의 3분의 2 이상을 다른 사회적기업 또는 공익적 기금 등에 기부하도록 하는 내용 포함

조직의 전체 수입 또는 지출의 100분의 40 이상일 것이 요건은 「상법」에 따른 회사이외에 조합원의 이익 등 경제적 이익획득이 우선시 되는 영농조합, 농업회사, 협동조합, 사립박물관 · 미술관, 전문예술법인·단체 등 에도 동일하게 적용

㉖ 노동관계법령 및 수행사업 관련 현행법 준수

근로기준법, 최저임금법, 직업안정법 등 노동관계법령과 신청기업의 사업과 관련한 현행법을 위반한 경우 지정요건을 충족하더라도 지정하지 않음

### 3. 사회적기업 사례

#### 1) 한국

㉠ 세상을 두드리는 소리, 문화평등 추구하는 "노리단"

노리단은 페타이어, 파이프 등 산업에서 나온 재활용품을 활용하여 만든 악기를 통해 문화적으로 소외된 계층에게도 소통의 문을 두드리는 사회적기업

㉡ 헌 물건에 새생명을, 이웃에게 희망을 전하는 "아름다운가게"

아름다운가게는 시민들로부터 물품을 기증받아 재생산하여 매장에서 판매, 그 수익금으로 주변의 어려운 이웃과 단체를 돕는 사회적기업

㉢ 지역공동체 회복을 위한 "이장"

농어촌 주민들의 삶의 질 향상에 기여하고자 서울대 벤처기업 육성사업으로 창업, 마을 및 지역발전 컨설팅, 생태관광을 통한 농촌소득증대 및 문화 교류 등 도농교류컨설팅, 생태농장 마을조성 사업과 환경 연구, 마을 홈페이지 제작 등 농촌마을 미디어 사업 수행

㉣ 저소득층 환자에게 간병서비스 제공하는 "다솜이재단"

교보생명 다솜이재단은 저소득 환자에게 간병서비스(개인 위생관리, 재활간병, 치료간병, 말벗, 산책 등)를 제공

㉤ 돈 많이 벌고 싶은 수녀님? 우리밀 과자 "위캔"

우리밀 쿠키 생산업체인 위캔은 정신지체장애인들을 고용하여 우리밀 과자를 생산하고 있음

㉥ '씩씩' 닻으니 매출 '쑥쑥' - "함께일하는세상"

친환경 건물 청소 전문업체인 함께일하는 세상은 자체 브랜드인 크린서비스 청(淸)을 만들어 경기도의 병원, 관공서, 학교 등의 전문적인 청소 용역을 맡아 활동하며 재계약률 100% 에 도전함

#### 2) 외국

㉦ 파이오니아 휴먼서비스즈(Pioneer human Services, 미국)

사회단체에서 재활치료 과정을 거친 알코올 중독자나 재소자(출소자)를 고용(직원의 85%)함으로써 직업훈련과 일자리제공, 사회복귀를 돕는 사회적기업

\* 파이오니아 인터스트리즈(보잉항공사에 부품 납품), 파이오니아 푸드 서비스즈(스타벅스 직원 식당 운영) 등

- 기업의 수익은 추가 고용, 교육훈련, 상담·치료, 주거제공 등 사회적 프로그램 개발비용에 재투자

㉧ 줘마 벤처스(Juma Ventures, 미국)

벤&제리사(미국내 아이스크림 판매 1위 기업)의 지원 아래 프랜차이즈점을 개설하여 저소득 청소년을 고용(연간 200명 이상 고용), 수익은 청소년 상담, 건강관리 등에 사용

㉔ 루비콘 프로그램즈(Rubicon Programs Inc., 미국)

장애인과 노숙자들의 경제적인 자립과 안정적인 생활을 위해 조경, 베이커리 등의 사업을 통해 직업훈련 및 일자리 제공

㉕ 그린웍스(Green Works, 영국)

대기업, 정부기관들부터 사용하지 않는 사무용 가구를 수집·수리하여 학교, 자선기관, 지역사회단체, 창업지망회사 등에 저렴한 가격으로 되파는 사회적기업

- 기업의 목적은 재활용을 통한 환경문제 해결 및 장기실업자 및 취약계층 고용

㉖ ETC 그룹(영국)

영국에서 가장 큰 사회적기업으로 재활용, 폐기물관리, 거리청소, 헬스케어, 지역사회교통 등 여러개의 사회적기업 운영

㉗ 빅 이슈(The Big Issue, 영국)

잡지출판 및 판매를 통한 노숙자 재활·자립 지원(노숙자 판매원 1만여명), 임시숙소 제공·교육·재취직 지원

㉘ 앙비(Envie, 프랑스)

실직빈곤계층의 자활 및 사회통합을 목표로 가전제품 분리·수거·재활용하여 저렴한 가격으로 저소득층에게 판매

㉙ 그라민은행(Grammen Bank, 방글라데시)

노벨평화상 수상자인 무하마드 유누스 교수가 설립한 은행으로 여성, 빈민, 학생들을 위한 저금리 소액대출 사업, 전세계에 2,200개 이상 지점 운영

㉚ 가난을 벗어나게 해주는 값싼 기술(KickStart, Martin Fisher)

킵스타트가 빈곤퇴치를 목표로 값싸고 유용한 기술을 개발하면 현지의 영리기업이 생산, 판매하고 농민들이 시장에서 제품구입

- ※ 아프리카 농민을 위해 관개용 펌프를 개발, 보급하여 농민들의 소득향상

## ※ 사회적기업 창업을 위한 참고 도서

### - 사회적기업 창업 입문서

- 〈사회적기업을 디자인하라〉 : 아서 C브룩스 (Arthur.C.Brooks) 지음, 사업계획서 쓰는 법이나 자원 개발하는 법 등 사회적기업가가 알아야 할 키 포인트.
- 〈사회적기업 창업교과서〉 : 야마모토 시게루 지음, 비영리법인 사회적기업 등 소셜비즈니스를 구상하고 사업화하는 법에 대한 실전 포인트.

### - 사회적기업 창업 실전 사례

- 〈보노보 혁명〉 : 유병선 지음, 아쇼카 B랩 등 영감과 열정을 북돋워주는 해외 사회적기업 사례 소개.
- 〈살맛 나는 세상을 꿈꾸는 사회적기업가 21인의 세상 고쳐 쓰기〉 : 김종락 이경숙 이재영 지음, 카페티모르 유유자적살롱 이지무브 빛나리퀵택배 등 국내 사회적기업가 고군분투기를 통한 성공과 실패의 포인트 소개.
- 〈사회적기업 만들기〉 : 무하마드 유누스 지음, 그라민다농 등 유누스가 창업한 사회적기업 중심으로 경험과 지혜가 녹아있는 사회적기업 입문서 겸 창업 가이드

※ 정부 인증을 받거나 지자체 예비사회적기업으로 지정 받지 않고 사회적기업 명칭을 사용하시면 과태료 500만 원을 물어야 할 수도 있다.



## 4. 소셜벤처

### 1) 소셜벤처(Social Venture)란?

#### 가. 국내에서의 정의

- ㉠ 한국은 정부가 사회적기업육성법을 제정하여, 사회적 목적을 달성하기 위하여 영업(이윤 추구)활동을 영위하는 사회적기업을 인증하고 있음
- ㉡ 소셜벤처와 사회적기업의 목적과 운영 원리는 유사하지만, 정부의 인증을 받아야 하는 사회적기업에 비해 소셜벤처는 사회적기업 인증제도에 의한 설립 기준에 구애 받지 않고 다양한 방식과 형태를 통해 더욱 도전적이며 창의적으로 사업화할 수 있는 장점이 있음.
- ㉢ 국내에서는 정부와 민간의 예비사회적기업가 발굴 지원 및 각종 경연대회 개최를 통해 소셜벤처 창업을 장려하고 있고 특히, 청년 계층의 소셜벤처 창업이 돋보이며 중소기업 또는 퇴직자의 소셜벤처로의 전환 등도 유력한 흐름으로 형성되고 있는 중



〈표-5〉, 벤처와 소셜벤처의 차이

## 나. 소셜벤처 사례

### ㉠ 베어윈드 에너지 협동조합 <영국> : 환경/대안에너지 개발형

1996년 설립된 영국 최초의 풍력 에너지 협동조합

- 지역 공동체 성원의 협조를 바탕으로, DTI(무역산업부) 에너지환경기금에서 협동조합 설립자본 50만 파운드를 지원받았으며, 이후 1996년과 1998년 2차례에 걸쳐 지역사회를 대상으로 한 주식 발행을 통해 1,900만 파운드의 자금을 마련, 풍력 발전을 통해 현재 1400개의 가정에 에너지를 공급하고 있으며, 여기서 나온 수익금으로 투자자들에게 연간 약 7.2% 정도의 배당금을 제공하고 수익의 지역사회환원 목적으로 연간 약 90만 파운드 정도를 지역사회에서 생산된 물품을 구매한다. 재단을 수립해 이윤 중 일정부분을 지역의 에너지 절약과 에너지 교육을 위해 사용하고 있음

### ㉡ 딜라이트 d.light <미국> : 제3세계 빈곤타파/기술혁신형

- 서아프리카에서 평화봉사단으로 있던 시절 친구 아들이 등유랜턴에 심한 화상을 입은데서 아이디어를 낸 Sam Goldman Sachs와 Ned-Tozun이 스탠포드 대학원에서 만나 공동창업, 등유랜턴 대신 Forever-Bright라는 전등 기구를 개발하여 전기가 들어오지 않는(off-grid) 제3세계 16억명에게 공급하는 사회적 벤처기업임.
- d.light는 석유 기반의 조명보다 더 값싸고 안전하고 밝은 발광다이오드(LED) 기술을 활용하여 저렴하고 안전한 조명을 개발함으로써 이를 전기가 들어오지 않는 농촌지역에 보급할 계획임.
  - 비용절감(석유를 기반으로 한 조명보다 저렴함)
  - 안전한 기기사용(화재예방)
  - 건강증진(연소로 인한 실내공기 악화를 방지)
  - 생산성 증가(밤시간을 활용한 생활활동이 가능하여 수입증가 예상)
  - 교육적 향상(촛불보다 10배 강한 밝기로 밤에도 교육할 수 있는 기회 제공)

### ㉢ 자전거 정수기 <아쿠아덕트> : 발상의 전환/아이디어 혁신형

“혁신하거나 죽거나(Innovate or Die)”는 인력 페달을 이용한 국제 발명품 대회임.

- 이 친환경 이념의 '08년 대회에서 대상을 차지한 다국적 디자인 회사 IDEO의 '아쿠아덕트'는 물을 실어 나르는 운송 수단의 기능과 물 저장 장치 그리고 정수기의 역할을 하도록 되어 있음. 이 자전거에 물을 담아 집으로 달려오면 정수가 완료되는 것이다. WHO에 따르면 개량된 식수에 전혀 접근할 수 없는 사람들이 전 세계 11억명에 달함.

### ㉣ Santropol roulant <캐나다> : 지역사회 연계(세대간 통합/공동체)형 미션

몬트리올 지역 거동이 불편한 시니어, 주민들의 건강과 식품안전에 대한 욕구를 충족시키고, 음식을 통해 세대 간의 사회적, 경제적인 고립 해소, 지역커뮤니티를 강화하고자 혁신적인 음식배달사업과 세대 통합 및 자원활동 프로그램 등을 통해 세대와 문화적 차이 해소, 도시생태학 측면에서 조직의 모든 활동과 운영체계에 환경적 시스템을 도입하여 지속가능한 에코시스템을 갖춘 공동체를 만드는 것임.

- 설립 배경

청년 실업률이 증가했던 '95년에 2명의 청년실업자에 의해 만들어짐 : 지역에 청년이 남아 사회적가치 및 직업경험 쌓은 후 의미있는 일자리를 만들겠다는 결심으로 시작

㊤ XO-1(100달러 노트북), OLPC 〈미국〉 : IT 기술혁신을 통한 사회공헌형

- 미국 델라웨어 주의 비영리단체인 OLPC(One Laptop per Child)에 의해 개발되었으며 MIT Medial Lab의 멤버들이 주축으로 활동하고 있음. 일반적 시중 판매 없이 제 3세계의 개발 도상국 어린이에게 현대적 정보와 교육 기회 제공을 목적으로 함.
- 한 대를 구입하면 개도국 어린이 한 명에게 하나의 컴퓨터를 공급하는 것을 원칙으로 제3세계 정부를 통해 학교에 공급하고 있음. 구글, 이베이, AMD, 레드햇, 뉴스코프, 브라이트스타 등의 기업이 자금을 지원받아 2008년부터 아마존을 통해 시판되고 있음.

## ■ 참고

# 대한민국의 소셜벤처가 성장하려면

20160919 | IMPACT SQUARE | Hyun-myung Dho

## 1. 논의의 배경



사회 진보를 위한 새로운 솔루션이자 개인의 자아 실현방안으로서 주목받는 사회적 기업, 소셜 벤처



그러나 국내의 사회환경이 아직 미숙하고 사회적 경제 생태계가 가진 허점들도 분명한 한계를 보임



“이제 10년이 지난 생태계를 고려할 때, 한계적 상황과 이유를 모두 감안하더라도 성과로 이야기 못하면 생태계 자체의 성장 지연은 물론 오히려 위기에 봉착할 것으로 판단”

## 2. 성공사례의 필요성



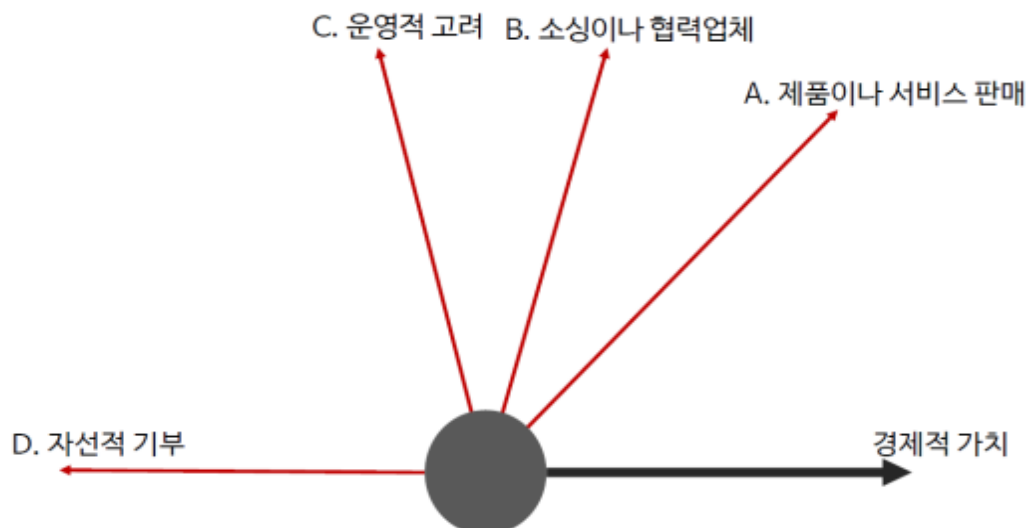
가장 빠르게 성장한 벤처로 꼽혔고 최근 유니레버가 합병제의를 한 제시카 알바의 어니스트 컴퍼니



나스닥에 자력 상장에 성공한 두번째 소셜벤처이자 약 4조원이라는 사상 최대 기업가치를 기록한 잇시

➡ “국내에도 성공사례가 필요한데 대부분의 소셜벤처들과 사회적 기업은 업종과 기반에 따라 차이가 있지만 일반 벤처에 비해 조기에 성장의 한계를 마주함”

## 3. 주제1 - 희생과 혁신



➡ “희생도 중요하지만, 일반적으로는 과학적인 접근과 지속적인 혁신을 추구하는 방향성이 전제되어야 사회적 성과와 경제적 성과 모두 성장을 맞이할 수 있음”

#### 4. 주제2 - 소셜벤처와 기업가 정신



벤처는 기본적으로 큰 위험을 감수하고 새로운 것을 도전적으로 추구하여 큰 성장과 변화를 성취하려 함



기업가 정신은 새 제품, 생산방법, 시장개척 등의 새로운 조합으로 시장 내 변화를 꾀하는 혁신활동

➡ “소셜벤처라는 벤처적 정체성을 가지는 군집이 명확해져야 하며, 모델보다는 사회적 기업가 정신에 방점을 둔 교육과 훈련 및 문화가 자리잡을 수 있어야 함”

#### 5. 주제3 - 엑셀과 기획창업



순간적인 가속은 다소 부담이 되고 어느 정도의 부작용을 낼 수도 있지만 저항벽을 돌파하는데 적합



기획 창업은 핵심 자원을 확보한 상태에서 기업가들이 볼 수 없는 관점으로 기회를 창출하기에 적합

➡ “충분한 투자를 받거나, 해외에 진출하거나, 빅 브랜드와 협력하거나, 대형 유통망을 개척하거나, 경영적 혁신을 진행하는 방안이 유효할 수 있음”

12주

## 사회적경제 조직과 유형별 특징

### - 협동조합 -

#### [강의 Point]

1. 협동조합의 개념과 이에 따른 형태를 종합적으로 이해할 수 있도록 기반설명을 진행한다.
2. 해외와 국내의 협동조합의 개념차이를 이해한다.
3. 영리 협동조합과 비영리 사회적협동조합의 차이를 논의한다.





## ■ 협동조합

### 1. 협동조합이란?

- ㉠ 협동조합(協同組合, 영어: cooperative (coop), co-operative (co-op), cooperative (coop))은 경제적으로 약한 지위에 있는 소생산자나 소비자가 서로 협력, 경제적 지위를 향상시켜 상호복리를 도모할 목적으로 공동출자에 의해 형성된 기업임
- ㉡ 따라서 협동조합의 직접목적은 영리(營利)보다는 조합원의 경제활동에 있어서의 상호부조(相互扶助)에 있음
- ㉢ 협동조합은 산업혁명에 의하여 비약적으로 발전된 대기업의 압력에 대항하기 위하여 19세기 초에 형성된 것으로, 생산조합·영국의 소비조합·독일의 신용조합이 그 대표적인 예임

#### 1) 국제사회에서의 정의

- ㉠ 1844년에 설립된 영국의 로치데일공정선구자조합은 협동조합 역사상 최초의 성공적인 모델로 전해지고 있음. 이후 160여 년동안 여러 가지 유형의 협동조합이 생겨나면서 협동조합에 대한 ‘정의’도 다양해졌음.
- ㉡ 미국의 농무성은 “이용자가 소유하고, 이용자가 통제하며, 이용규모를 기준으로 이익을 배분하는 사업체”라고 협동조합을 간략하게 정의하고 있음. 협동조합은 “사업을 이용하려는 사람들이 출자하여 만든 사업체”란 의미이다. 협동조합은 사업체가 이익을 남겨 그 이익을 출자하는 사람들이 나누려는 것을 목적으로 하지 않고, 조합원들이 필요한 사업을 하기 위해 사업체를 만드는 것임. 따라서 미국에서 협동조합의 원리를 분석할 때에는 원칙적으로 ‘원가경영’을 기본으로 하고 있음.
- ㉢ 국제협동조합연맹의 정의는 좀 더 복잡함. 15년 간의 긴 토론을 거쳐 1995년 100주년 기념 맨체스터 총회에서 선포된 “협동조합 정체성 선언”에서 협동조합이란 “공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제적·사회적·문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직”이라고 정의하고 있음.

이 정의는 미국 농무성의 정의와 달리 협동조합의 1)주체, 2)목적, 3)조직성격, 4)소유 및 운영방법, 5)수단을 종합적으로 설명하고 있음. 즉, 1) 자발적으로 협동조합을 결성한 사람(조합원)들이 주체이며, 2) 공통의 경제 사회 문화적 필요와 열망을 이루기 위한 목적을 가지고, 3) 인적결사체라는 조직 성격을 바탕으로 하기 때문에, 4)공동으로 소유하고 민주적으로 운영하는 데, 5) 앞의 목적을 달성하기 위해 필요한 사업을 하는 사업체가 “협동조합”이라는 것임. 따라서 제대로 된 협동조합은 이상의 5가지를 모두 충족시켜야 하며, 하나라도 빠지면 협동조합의 정체성은 약해진다고 할 수 있음.

#### 2) 한국에서의 정의

- ㉠ 협동조합기본법(2012년 12월 1일부터 시행)  
“재화 또는 용역의 구매, 생산, 판매, 제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직.”
- ㉡ 협동조합은 생산자 협동조합인 생산협동조합과 소비자 협동조합인 소비협동조합으로 대별(大別)됨. 2012년 협동조합기본법이 시행됨에 따라 금융분야외에 모든분야에서 협동조합설립이 가능하게 되었음

데, 기본법에 따르면 일반 협동조합과 협동조합연합회, 사회적협동조합과 사회적협동조합연합회로 구분되며, 단일한 목적으로 만들어지는 협동조합만이 아니라 다중이해자의 협동조합도 가능함.

- 생산협동조합

생산협동조합(生産協同組合)은 소생산자들이 설립하는 것으로 농업·수산업·축산업·공업협동조합 등이 있으며, 사업 내용에 따라 다음과 같이 나뉨.

- 판매협동조합(販賣組合) - 조합원의 판매상의 불리를 없애기 위하여 공동으로 조합원의 생산물을 판매하는 조합임. 이 조합에는 판매 외에 생산물을 가공, 공동판매하는 것과 같은 가공판매조합이 있음.
- 구매협동조합(購買組合) - 조합원에게 필요한 생산물이나 원재료를 공동구매하기 위하여 설립된 조합임.
- 이용협동조합(利用組合) - 조합원이 필요로 하는 시설을 공동출자에 의하여 설치하고, 이를 이용할 목적으로 설립된 조합임.
- 신용협동조합(信用組合) - 조합원이 서로 자금을 융통하는 외에 외부에서 자금을 차입, 조합원에 융자해 주는 것을 목적으로 하는 것으로 예금까지도 취급함.
- 생산협동조합(生産組合) - 조합원이 공동생산하는 조합으로 원료구입에서부터 생산·가공까지를 행하는 것과 가공만을 행하는 것이 있음.

- 소비협동조합

소비협동조합(消費協同組合)은 조합원의 생활에 필요한 물자를 공동으로 싼 값으로 구입함으로써 소비자인 조합원의 소비생활 향상을 그 목적으로 하고 있음. 주요 사업으로는 생활물자의 공동구입 외에 의료 시설이나 목욕탕·주택 등을 설치, 이용한다든가 또는 조합원으로부터 여유자금을 예치, 필요한 조합원에 대부해 주는 것도 있음. 이러한 소비조합은 회사·관청 등의 직장에 설치된 직장조합도 있고 특정지역에 사는 사람을 대상으로 한 지역조합도 있음.

- 다중이해관계자협동조합

'다중이해관계자협동조합'은 상부상조의 협동정신을 바탕으로 둘 이상 유형의 조합원들이 모여 상호 배려하면서 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 통하여, 조합원의 경영개선 및 생활 향상에 이바지 하고, 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 함.

## 2. 협동조합과 주식회사의 비교

협동조합을 이해하기 위해 일반적인 기업형태로 많은 사람들이 알고 있는 “주식회사”와 비교해서 살펴보면 아래와 같이 정리할 수 있음.

〈표-6〉, 협동조합과 주식회사의 비교 1

구 분		협동조합	주식회사(상장회사)
소유 제도	소유자	• 조합원	• 주주(주식 소유자)
	투자한도	• 개인의 출자한도 제한	• 원칙적으로 출자제한 없음
	지분거래	• 없음	• 지분거래 가능
	가치변동	• 출자가격의 변동이 없음	• 주식시장에서 수시 변동
	투자상환	• 상환책임 있음	• 상환책임 없음
통제 제도	의결권	• 1인1표 • 다수의 평등한 지배	• 1주1표(주식수에 비례) • 소수 대주주의 지배
	경영기구	• 조합원에 의해 선출된 이사회 • 이사회에서 선출한 경영자, 또는 선출직 상임조합장	• 주주에 의해 선출된 이사회 • 이사회에서 선출한 경영자, 혹은 대주주의 자체경영
수익 처분 제도	내부유보	• 내부유보를 강하게 선언 • 사회적협동조합은 100% 유보	• 내부유보는 제한적
	이용배당	• 협동조합 배당의 원칙 • 출자배당에 선행함	• 없음
	출자배당	• 출자금의 이자로 이해 • 배당률의 제한, 일부 미실시	• 위험을 감수한 대가로 간주 • 제한 없음

주식회사와 비교할 때 협동조합은 첫째, 투자자(주주) 소유기업이 아니라 사업 이용자들이 출자하여 소유하는 이용자 소유기업임. 즉, “주식회사”가 투자자인 주주의 이익을 극대화하기 위해 사업을 운영한다면, “협동조합”은 이용자인 조합원의 이익을 극대화하기 위해 사업체를 운영함.

둘째, 주식회사는 자본이 중심이므로 1주 1표의 의결권을 가지지만, 협동조합은 출자액에 관계없이 1인 1표라는 사람 중심의 의결권을 가지고 민주적으로 운영됨. 따라서 일반적으로 주식회사의 실제적인 의사결정이 소수의 대주주에 의해 결정되는 것에 비해 협동조합은 다수의 평등한 지배가 가능함. 이런 점에서 조합총회 혹은 대의원총회가 매우 중요한 기능을 행사하며, 실제 그렇게 되어야 제대로 된 협동조합이라고 할 수 있음.

셋째, 사업을 통해 발생하는 이익은 출자보다는 이용배당을 우선함.

출자배당도 없지는 않지만 협동조합에서 출자배당은 출자금에 대한 이자를 지급하는 방식으로 이해되어, 출자배당을 법적으로 제한하고 있음. 반면에 주식회사는 일반적으로 이용배당이 없고, 출자배당은 투자의 위험성에 대한 보상이라고 생각함. 따라서 출자배당의 제한이 없음.

협동조합은 이러한 점에서 장단점을 모두 가지고 있음.

첫째, 배당보다는 서비스 이용이 목적이기 때문에 조합원의 필요만 있다면 큰 수익을 보장하지 않아도 사업체를 만들 수 있음. 영리기업에서는 활용하지 않는 생산적 자원을 활용할 수 있는 가능성이 높아 사회 전체적으로

유익하다고 할 수 있음.

둘째, 이윤이 직접적 목적이 아니기 때문에 서비스 또는 재화를 제공하는데 있어 원가에 지속가능한 운영을 위한 최소한의 이윤만 더한 가격으로 운영할 수 있음. 이는 조합원의 비용절감에 도움이 됨.

반면에 민주적으로 의사를 결정해야 하기 때문에 소수 지배주주 중심의 의사결정 구조보다 합의를 이끌어내는 시간과 비용이 더 소요될 수 있으며, 때로 갈등도 발생할 수 있음. 이런 협동조합의 단점을 해소하기 위해서는 처음부터 조합원들의 협동조합 문화를 높은 수준으로 끌어올리는 노력을 게을리해서는 안됨.

한편 주식회사뿐만 아니라 다른 조직형태와 협동조합을 비교하면 다음과 같음.

	상        법					협동조합기본법		민        법
구분	주식회사	유한회사	유한책임회사	합명회사	합자회사	협 동 조 합		사단법인
						일반	사회적	
사업 목적	이윤 극대화					조합원 실익증진		공익 또는 영리를 추구하지 않을 것
운영 방식	1주 1표	1좌 1표	1인 1표			1인 1표		1인 1표
설립 방식	신고제					신고 (영리)	인가 (비영리)	인가제
책임 범위	유한 책임			무한책임	무한책임 +유한책임	유한책임		해당 없음
규모	대규모	주로 중 · 소규모				소규모 + 대규모		주로 소규모
성격	물적결합	물적·인적결합	물적·인적결합	인적결합	물적·인적결합	인적결합		인적결합
사업 예	대기업 집단	중소기업, 세무법인 등	(美) 벤처, 컨설팅, 전문서비스업 등	법무법인 등	사모투자 회사 등	일반경제 활동분야	의료협동 조합 등	학교, 병원, 자선단체, 종교단체등
	삼성전자 (주) 등	세무법인 하나 등	(美) DreamWorks Animation L.L.C	법무법인 율촌 등	미래에셋 PEF 등			
〈 영								

〈표-1〉, 협동조합과 주식회사의 비교 2

### 3. 협동조합기본법상 개념

- ㉠ 협동조합기본법 제2조에서는 협동조합을 “재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직”으로 정의하고 있음
- ㉡ 이하 협동조합 관련 규정을 종합해 보면, 협동조합은 공동의 목적을 가진 5인 이상의 구성원이 모여 조직한 사업체로서 금융 및 보험업을 제외하고는 그 사업의 종류에 원칙적으로 제한이 없음
- ㉢ 그리고, 협동조합기본법은 사회적협동조합이라는 특수형태의 협동조합을 인정하고 있고 사회적협동조합은 협동조합 중에서 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 않는 협동조합을 말함(협동조합기본법 제2조 제3호).

- ㉮ 이처럼 사회적협동조합은 조합원의 편익을 증시하는 일반적인 협동조합과 달리 사회적 목적 실현을 우선시하는 협동조합임

#### 4. 협동조합의 7원칙

협동조합의 원칙은 각기 다른 상황에 놓여 있는 여러 협동조합이 협동조합으로서 지켜야 할 최소한의 기본적인 공통점을 정리한 것임. 협동조합의 나침반이고, 방향타이며, 장기적으로 지켜가야 할 헌법과 같은 것임. 즉, 협동조합의 원칙은 그 자체가 성공적인 협동조합의 운영원리인 것임.

하지만 협동조합의 원칙을 너무 글자 그대로만 해석하고, 모든 구체적인 문제를 해결하는 만병통치약으로 생각하는 것도 경계하여야 함. 협동조합의 원칙은 많은 협동조합 활동가들이 협동조합을 발전시키기 위해 현장에서 실천하면서 다듬어 나간 것이기 때문에 절대적인 불변의 법칙은 아님. 스스로 처한 현실을 평가하고 새로운 길을 찾아 나가는 협동조합 정신이 있다면, 지금 협동조합의 원칙에 ‘명시되어 있지 않더라도’ 조합원과 충분한 상의를 통해 추진할 수도 있어야 함.

국제협동조합연맹에서 1995년 발표한 협동조합의 원칙 서문에는 “원칙이란 계율 이상의 의미를 갖고 있으며, 행동 판단과 의사결정의 기준이 됨. 협동조합들은 원칙을 글자 그대로 따르는 것으로는 충분하지 않고 그 정신을 따라야 하며, 각 원칙이 품고 있는 정신을 전체적으로 협동조합의 일상적인 활동에 적용하는 것이 중요함. 이런 점에서 보면 협동조합의 원칙은 연례행사에서만 꺼내는 진부한 목록이 아니라 협동조합이 미래를 열어갈 수 있도록 힘을 주는 틀이자 에너지를 제공하는 요인이다.”라고 적혀 있음.

즉, 협동조합의 원칙은 처음에 한 번 공부하고 마는 것이 아니라, 항상 생각하고 원칙의 적용을 고민해야 보아야 할 것임.

아래는 기획재정부에서 말하는 협동조합 7원칙을 쉽게 풀어 논 글임.<sup>1)</sup>

##### 1. 자발적이고 개방적인 조합원 제도

- ㉠ 제1원칙 : 협동조합은 자발적인 조직으로서, 협동조합의 서비스를 이용할 수 있고 조합원으로서 책임을 다할 의지가 있는 모든 사람들에게, 성(性)적·사회적·인종적·정치적·종교적 차별 없이 열려 있다.

협동조합은 자발적이면서, 열린 조직이어야 한다. 국제협동조합연맹은 이 원칙을 해설하면서 “사람들이 자발적으로 조합 참여를 결심하는 것이 매우 중요하다. 협동조합의 성공에 가장 중요한 동력은 협동조합의 취지와 이념에 동의하여 자발적으로 참여한 조합원이다.”라고 강조하고 있다.

제1원칙은 조합원의 자격에 대한 것으로, 자발적이 아닌 다른 이유로 참여한 조합원이 많으면 협동조합의 운영은 왜곡될 수밖에 없다. 진정한 협동조합을 만들기 위해서는 ‘가입하면 무조건 이익이 된다’고 유혹하는 것보다 조합원의 권리와 의무를 정확하게 알려주고, 사업을 투명하게 공개하며, 다양한 참여를 이끌어 내어 자발적인 조합원을 만드는 것이 가장 중요하다. 또한, 이렇게 협동조합에 자발적으로 참여하고 함께 할 수 있는 조합원이라면 다른 외부적 이유를 들어 가입을 막아서는 안된다는 점도 함께 강조하고 있다.

1) 기획재정부 (2016), 아름다운 협동조합 만들기

㉠ 서비스의 사용과 조합원 책임의 수행 의지

협동조합은 서비스를 사용할 수 있는 특정 집단이나 제한된 조합원만을 상대로 서비스를 제공하게 된다. 이러한 의미에서 조합원 자격에 제한을 두고 있는 것이다. 조합원의 의무에는 조합에서 주최하는 각종 회의 및 행사에 참석해야 하며, 투표권 행사, 조합사업 이용, 필요시 자본 출자 등이 포함된다. 자발적으로 협동조합에 참여하는 조합원은 당연히 조합이 제공하는 서비스를 이용하고, 필요한 의무를 다할 각오가 되어 있을 것이다. 이런 조합원들은 당연히 협동조합의 사업을 전폭적으로 이용하게 되므로, 이러한 조합원의 참여를 지속적으로 유지하기 위한 사업역량을 발전시키는 것은 협동조합 활동가들의 몫이다. 협동조합 활동가는 선도적인 조합원과 임직원을 모두 포함하는 말이다.

2. 조합원에 의한 민주적 관리

㉡ 제 2원칙 : 협동조합은 조합원에 의해 관리되는 민주적인 조직으로서, 조합원들은 정책수립과 의사결정에 활발하게 참여한다. 선출된 임원들은 조합원에게 책임을 갖고 봉사해야 한다. 개별협동조합에서는 조합원마다 동등한 투표권(1인 1표)을 가지며, 연합회에서도 민주적인 방식으로 조직하고 운영된다.

㉢ 협동조합은 참여와 민주주의를 기본으로 한다

협동조합에서 조합원의 권리와 책임은 동전의 양면과 같다. 조합원은 총회와 같은 회의에 참석하여 정책수립과 의사결정에 참여하며, 결정된 사항에 대해서 책임을 져야 한다. 이런 의미에서 조합의 최종적인 통제는 민주적인 방식을 통해 조합원이 가지게 된다. 자발적 조합원들은 의사결정에 적극 참여하고, 민주적으로 결정된 사항에 대해서는 책임을 지고 실행해야 한다. 만약 그렇지 못한 경우에는 의사결정 과정이 미흡하거나 비자발적인 조합원이 다수여서 조합원의 역할, 즉, 주인노릇을 제대로 하지 못한 것으로 봐야 한다. 이런 경우 협동조합의 활동가들은 인내와 끈기를 갖고 협동조합의 기본 방향과 의미를 조합원에게 설명해야 한다. 동시에 조합의 의사결정과 사업이 조합원의 신뢰를 받을 수 있도록 투명하고, 경쟁력을 갖도록 노력해야 한다.

㉣ 임원은 군림하는 것이 아니라 봉사해야 한다

국제협동조합연맹의 해설에서는 “임원은 조합원에 의해서 선출되며 조합의 이익 증진을 위해 봉사하여야 한다. 이는 협동조합은 선출된 임원의 것이 아니며, 임원에 대해 보고의무가 있는 직원의 것도 아니기 때문이다. 협동조합은 조합원의 것이며, 선출된 임원은 선출된 때부터 조합원에게 책임을 져야 한다.”고 적혀 있다. 봉사정신이 투철한 임원이 선출되지 못하고, 임원의 권한을 개인의 것으로 행사하는 임원을 선출한 협동조합은 그 조합원들의 인식수준과 참여수준이 낮다는 것을 보여준다. 이 경우 협동조합은 변질되어 정체성이 흐려지게 된다. 이런 문제가 발생하지 않도록 하려면 근본적으로는 조합원의 주인의식을 높여야 하겠지만, 단기적으로는 봉사정신이 투철한 협동조합 활동가들이 적극적으로 조합원을 ‘진정한 주인’으로 대접하며 조합원의 수준을 높여야 한다. 협동조합 사업에 대한 모범을 보이고 지속적으로 조합원을 교육하여, 올바른 임원이 선정될 수 있도록 노력해야 한다.

㉤ 개별 협동조합은 1인 1표, 연합회는 탄력적으로

협동조합의 민주적인 관리와 관련하여 가장 기본적인 규칙은 1인1표이다. 그러나, 단위조합이 아닌 연합조직의 투표방식은 각 조직이 처한 여건에서 가장 민주적인 방식을 통하여 스스로 결정할 수 있다는 취지로 명확히 규정하고 있지는 않다. 협동조합 연합조직에서는 이해관계의 다양성, 회원조합의 조합원 규모, 조합원의 사업이용 정도를 반영하여 ‘비례 혹은 부가’ 투표권 제도를 채택하는 곳도 많이 있다. 협동조합은 자본이나 사업량이 중심이 되는 조직이 아니라 ‘인간’이 중심이 되는 조직이므로, 일반적으로 조합원은 동등한 의사결정권을 갖는다.

## 3. 조합원의 경제적 참여

- ㉠ 제 3원칙 : 조합원은 협동조합에 필요한 자본을 조성하는데 공정하게 참여하며, 조성된 자본을 민주적으로 통제한다. 일반적으로 자본금의 일부분은 조합의 공동재산이다. 출자배당이 있는 경우에 조합원은 출자액에 따라 제한된 배당금을 받는다.

조합원은 다음과 같은 목적에 따라 잉여금을 배분한다.

- 협동조합의 발전을 위해 잉여금의 일부는 배당하지 않고 유보금으로 적립
- 조합원의 사업이용 실적에 비례한 편익제공
- 조합원의 동의를 얻은 여타의 활동을 위한 지원

## ㉡ 자본조달의 참여(출자)

조합원은 협동조합의 자본조달에 공정하게 참여하며 자본을 민주적으로 통제해야 하는데 다음의 네 가지 방법을 통해 자본조달에 참여할 수 있다.

첫째, 조합에 가입하거나 조합원으로서 혜택을 받기 위해 조합원 계좌에 출자한다. 둘째, 협동조합이 번창함에 따라 조합 사업에서 나온 유보금을 적립할 수 있다. 셋째, 협동조합은 사업 활동을 통해 적절한 액수보다 더 많은 자본을 필요로 하는 경우가 있는데, 많은 협동조합에서는 조합원 배당금의 일부를 조합에 출자한다. 이 경우 이자는 지급되지 않으나 조합원은 이를 통해 조합에 지속적인 참여나 차후의 배당금으로 혜택을 볼 수 있다. 넷째, 조합원들에게 추가 출자를 요청 할 수 있다. 이때 출자에 대해 공정한 이율로 이자를 지급하며, 이율은 투기성이 아닌 정부나 일반은행의 금리 수준에서 결정되어야 한다. 사업에 필요한 자본을 조달하는 방법으로는 조합원의 출자가 중심이 되어야 한다. 하지만 조합원의 원활한 출자를 이끌어내려면, 초기 협동조합 설립을 주도하는 활동가나 설립 이후 선출된 임직원은 조합의 투명한 운영을 통해 구축한 신뢰를 바탕으로 구체적이고 정확한 사업계획을 작성하고 이를 충분히 조합원에게 설명하여야 한다. 동시에 새로운 사업이 잘 운영될 수 있도록 조합원의 책임을 정확히 설명하고 동의를 구해야 한다. 이런 원칙을 원활히 실행하기 위해서는 당연히 임직원들은 협동조합이 목표로 하는 사업에 대해 전문적인 지식이 있어야 하고, 사업체를 운영하는 기본적인 역량도 갖추고 있어야 한다.

## ㉢ 잉여금의 내부유보

잉여금의 일부는 조합원에게 배당하지 않고 유보금으로 적립되는데, 이를 통해 협동조합의 지속성을 보장하는 수단이 된다. 잉여금의 배분은 협동조합 현장에서 가장 민감한 부분이다. 당장은 조합원에게 배당을 많이 하는 것이 개인의 입장에서는 좋을 수 있다. 하지만 조합이 외부의 기업과 경쟁하려면 자본이 튼튼해야 하는데, 수익금을 모두 배분해 버리면 안정적으로 경영할 수 없다. 적정한 내부유보는 협동조합의 발전과 성장을 위해 함께 유지해야 하는 협동조합의 원칙이다. 하지만 이때에도 임직원은 각종 유보금, 혹은 비용으로 처리되는 각종 충당금의 적립원칙과 향후 사용 방안을 조합원 혹은 대의원에게 가능한 상세하고 충분하게 설명해 주어야 한다.

## ㉣ 이용 배당의 중요성

국제협동조합연맹은 이 원칙에 대해 “조합원의 사업이용 실적에 비례한 편익제공을 통해 협동조합이 조합원의 지지를 얻는 전통적인 방법”이라고 해설하고 있다. 협동조합의 이용 배당은 조합원의 자발적 사업 참여를 독려하고, 촉진시킬 수 있는 좋은 도구가 된다. 이런 좋은 제도를 영리기업에서도 이미 회원제나 마일리지 제도 등의 방식으로 따라하고 있다. 하지만 기업은 마일리지 제도를 자신들에게 유리한 방식으로 설계하고, 충분히 회원을 모아 회원확보의 필요성이 떨어지면 약관을 마음대로 바꾸면서 보상수준을 낮추거나 제도를 없애버린다. 카드회사에서 각종 할인혜택을 마음대로 정하는 것과 같아 소비자들 이 불만을 터뜨리는 일도 있다. 이용 배당의 주인인 협동조합은 이러한 기업의 마일리지 제도와는 달리,

제도를 만드는 과정에 조합원의 참여를 보장해야 한다. 즉, 조합원이 이용 배당을 충분히 이해할 수 있도록 하여, 협동조합과 조합원의 공동이익을 위해 이용 배당을 전략적으로 활용해야 한다.

#### 4. 자율과 독립

㉠ 제 4원칙 : 협동조합은 조합원들에 의해 관리되는 자율적인 자조 조직이다.

협동조합이 정부 등 다른 조직과 약정을 맺거나 외부에서 자금을 조달하고자 할 때는 조합원에 의한 민주적 관리가 보장되고, 협동조합의 자율성이 유지되어야 한다.

㉡ 자율성은 조합원 관리를 바탕으로

국제협동조합연맹은 이 원칙에 대해 “협동조합의 운영에 있어 정부의 조세제도와 경제, 사회적 정책은 협동조합에 도움이 되기도 하고 저해요인이 되기도 한다. 때문에 협동조합은 정부와의 관계를 공개적이고 투명하게 하고, 협동조합의 자율성이 보장되도록 해야 한다.”고 해설하고 있다. 쉽게 이해할 수 있도록 농협의 예를 들어보자. 정부 농업정책과 상당히 밀접한 관계를 맺고 있는 농협은 조세제도 및 농업정책의 방향에 따라 상당히 많은 영향을 받게 되어 있는데, 면세유 제도가 없어질 경우 농협 주유소의 운영은 크게 달라질 것이다.

또한 농협의 지도감독을 담당하는 정부 부처인 농림수산물식품부에서 협동조합 개혁안을 만들려고 할 때 농협중앙회와 조합장들은 “조합은 자율적인 조직인데 농림수산물식품부가 나서서 조합의 자율성을 침해한다.”고 비판하기도 한다.

하지만 협동조합의 자율성을 침해받지 않기 위해서는 우선 조합원과 임직원이 ‘조합원들에 의해 관리되는 자율적인 자조 조직’으로서 대내외적으로 인정받아야 한다.

자발적인 조합원의 참여, 민주적인 운영을 전제로 하고, 정부와의 관계에서도 협동조합의 특성을 감안하여 투명하게 접근하며, 개별 협동조합만의 특혜를 바라지 않아야 한다. 그럴 때에만 자율성도 존중받을 수 있을 것이다.

㉢ 외부와의 연대는 튼튼한 내부역량을 바탕으로

협동조합의 자율과 자치를 고립으로 이해해서는 안된다. 국제협동조합연맹의 해설에서는 “오늘날 세계 각국의 많은 협동조합이 사기업과 공동 프로젝트를 추진하고 있는데, 이러한 추세를 피해야 할 이유도 없다. 그러나 이러한 경우에도 협동조합은 궁극적으로 그들의 운명을 결정할 수 있는 자유를 유지하는 것이 중요하다.”라고 명시하고 있다. 협동조합의 성장을 위해 필요한 경우, 기업이나 단체들과도 협력하고 함께 사업할 수 있다. 하지만 스스로의 경쟁력을 확보하며 자체적인 사업구조를 잘 짜놓지 않고, 유통업체 한 군데에만 판로가 물리게 되면 점차 협상력이 줄어들면서 장기적으로는 손해를 볼 수도 있다. “계란을 한 바구니에 넣지 않는다”는 자율성을 지키기 위한 좋은 격언이기도 하다. 외부의 자원을 끌어 들여 성공하기 위해서는 내부 역량을 튼튼히 하고, 외부의 자원을 활용하여 최대한의 성과를 만들어 내도록 사전 준비를 잘해 두어야 한다. 외부 기업과의 전략적 제휴도 마찬가지다. 사업 파트너로서 협동조합의 경쟁력이 있지 않으면, 업무협약(MOU) 체결하고, 실제 사업은 진행되지 않는 경우도 발생할 수 있다.

#### 5. 교육, 훈련 및 정보 제공

㉠ 제 5원칙 : 협동조합은 조합원, 선출된 임원, 경영자, 직원들이 협동조합의 발전에 효과적으로 기여하도록 교육과 훈련을 제공한다. 협동조합은 일반대중, 특히 젊은 세대와 여론 지도층에게 협동의 본질과 장점에 대한 정보를 제공한다.



## ㉠ 교육과 훈련은 협동조합 경쟁력의 기본이다

국제협동조합연맹은 해설에서 “교육은 단순히 정보의 전달이나 사업이용을 장려하는 차원이 아니다. 교육은 복잡하지만 풍부한 협동조합의 사상과 사업 활동을 충분히 이해 할 수 있도록 마음을 끌어당기는 일이다.”라고 설명하고 있다. 어떤 협동조합의 조합장은 사업과 관련된 교육과 훈련만 시키면서 ‘조합원과 직원에 대해 교육을 열심히 하고 있는데, 조합원들이 협동조합을 잘 이용하지 않는다’고 말한다. 하지만 협동조합 교육의 핵심은 ‘실무교육’이 아니라 ‘협동조합이란 무엇인가?’, ‘협동조합적인 사업방식이란 무엇인가?’에 대해 충분히 이해하도록 하는 것이다. 협동조합 교육이 제대로 이뤄지지 않는 협동조합은 제대로 된 협동조합이 아니다. 제대로 운영되지 않는 협동조합을 보면 대부분 이런 점을 가볍게 생각하거나, 심지어 조합원이 협동조합을 잘 알면 피곤해 진다고 협동조합 교육을 꺼리는 간부직원이 있을 수도 있다. 이렇게 임직원의 협동조합 교육이 부실해지는 상황이 오래가면 협동조합 교육을 기획하고 추진해야 할 간부직원이나 임원들도 협동조합에 대한 이해도가 낮아, 경영 중심으로만 바라보는 경향이 있다. 협동조합 내부에 이런 교육이 거의 없는 상황에서 외부의 비판적인 협동조합 교육을 받게 되면 실제로 보다 더 심각하게 조합의 문제점을 지적하며 ‘갈등비용’을 초래하게 된다. 협동조합의 발전을 위해서는 조합원을 비롯한 모두가 협동조합 자체에 대한 깊이 있는 교육을 상호 제공해야 한다. 특히 직원의 경우, 협동조합에 대한 충분한 이해가 있는 직원이 우선 채용되어야 협동조합 활동가로서 역할을 이행하면서 조합원에 대한 교육 등의 업무를 제대로 수행할 수 있다.

## ㉡ 홍보 : 일반인도 협동조합에 대해 알도록 해야

국제협동조합연맹은 젊은 세대와 여론지도층이 협동의 본질과 장점에 대해 관심을 기울이도록 노력해야 한다고 설명하고 있다. 사람들의 이해 없이는 협동조합이 좋은 평가를 받을 수 없으며 지지도 기대할 수 없기 때문이다. 협동조합은 일반 영리기업과 달리, 자본의 힘으로 움직이는 조직이 아니다. 돈이 많으면 광고를 하면 되겠지만, 그보다는 여론을 주도하는 사람에게 협동조합을 잘 이해시키고, 각종 도움을 줄 수 있도록 하는 것이 중요하다. 젊은 세대에게도 협동조합의 필요성, 협동의 중요성을 항상 가르쳐야 한다. 교과서에서도 경쟁의 필요성뿐만 아니라, 협동의 필요성을 함께 가르쳐야 한다. 유치원 교사, 초중고 교사, 대학교수 등 젊은 세대의 교육을 책임지는 교사들에게 협동조합의 중요성을 알려주어야 하며, 기자나 작가, 전문가 등에게도 협동조합의 사례나 내용을 전달하여 다양한 콘텐츠에 협동조합이 추가될 수 있도록 세심하게 신경 써야 한다. 각 협동조합도 자신의 협동조합을 성공적으로 성장시켜 많은 주변의 사람들, 매스미디어가 관심을 가지고 보도할 수 있도록 노력해야 한다. 광고보다 기사의 힘은 100배는 크다.

## 6. 협동조합 간의 협동

㉠ 제 6원칙 : 협동조합은 지방, 전국, 지역 및 국제적으로 함께 협력 사업을 전개함으로써 협동조합 운동의 힘을 강화시키고, 조합원에게 가장 효과적으로 봉사한다.

## ㉡ 협동조합 경쟁력=봉사, 봉사=협동조합 경쟁력

협동조합이 한 지역차원에서 크게 성장하기 위해서는 소규모 조합의 소유와 참여의 장점을 유지하면서 다른 조합과 제휴하여 대규모 조직의 이점을 획득해야 한다.

협동조합의 힘을 강화시키는 것과 조합원에게 가장 효과적으로 봉사하는 것은 사실상 같은 말이다. 협동조합은 사업과 운동을 함께 한다. 사업의 경쟁력이 없어진 협동조합은 존재가치가 없다. 마찬가지로 조합원의 참여와 민주적 운영이라는 운동의 요소가 사라진 협동조합도 일반 영리기업과 다를 바가 없다. 100년 전에는 협동조합과 경쟁하는 영리기업도 기껏해야 직원이 100여명 남짓이었다. 하지만 21세기인 지금 협동조합은 세계를 무대로 수만 명의 직원을 거느리는 초국(超國)적 기업들과 경쟁해야 한다. 협동

조합은 조합원이 주인이고, 조합원의 돈을 모아 움직여야 하기 때문에 하나하나의 협동조합은 규모면에서는 다국적 기업에 비해 작을 수밖에 없다. 따라서 작은 협동조합으로 큰 영리기업과 경쟁하기 위해서는 협동조합들이 모여 협동해야 한다. 협동조합 간의 협동에는 다양한 방식이 있을 수 있다. 조합원의 통제권이 유지되는 한 다양한 협동조합의 방법을 찾아내야 한다.

#### ㉔ 협동조합 간 협동의 사례

동일한 사업을 수행하는 협동조합들이 모인 업종연합회는 이런 협동조합 간 협동의 가장 전통적이고 일반적인 방식이다. 연합회는 공동의 사업을 함께하며, 공동구매, 공동판매, 공동의 사업시스템을 구축하여 협동의 강점을 누리는 것을 목표로 한다.

군이 전체 사업을 결합하는 연합회가 아니더라도 한 두 가지 사업만을 결합하는 협동조합간 협동도 있다. 농협에서 요즘 확대되고 있는 연합마케팅은 읍면단위 농협으로는 하기 어려운 농산물 마케팅을 시군단위, 혹은 그 이상으로 모여 추진하는 것이다. 안성, 나주, 햇사레 등이 그 사례이다. 각각 다른 사업을 하는 협동조합이 지역이란 단위에서 서로 협력하기 위해 연합회를 만들기도 한다. 지역연합회가 그것인데, 이탈리아 지역에서 많이 발전되어 있다.

#### 〈참고〉 ☞ “햇사레”

- “풍부한 햇살을 받고 탐스럽게 영글었다”는 의미
- 경기도 이천의 장호원과 충북 음성의 감곡에서 생산되는 고품질 복숭아 브랜드
- 지역농협들이 자기들간의 경쟁을 없애고 공동으로 브랜드파워를 높이기 위해 협력

(\* 자료출처 : 한국협동조합연구소 발간 “협동조합으로 기업하라” )

### 7. 지역사회에 대한 기여

- ㉑ 제 7원칙 : 협동조합은 조합원의 동의를 얻은 정책을 통해 조합이 속한 지역사회의 지속가능한 발전을 위해 노력한다.

#### ㉒ 지역사회는 협동조합의 활동 공간

국제협동조합연맹은 지역사회에 대한 기여는 “협동조합은 특정한 지역공간에서 조합원과의 강한 결합력을 갖기 때문에 지역사회와 밀접한 관계를 갖고 있다. 따라서 협동조합은 지역사회에 대한 특별한 책임을 가지게 되는 것이다.”라며 협동조합의 본원적인 기능이라고 설명하고 있다. 영리기업에게 지역사회는 영리추구의 대상일 뿐이지만, 협동조합에게 지역사회는 조합원이 살아가는 생활의 공간이다. 다시 말하면, 협동조합은 사람들의 모임이다. 사람들은 어떤 형태든 지역사회에서 생활해야 하므로 지역사회는 협동조합의 활동공간이다.

지역사회가 제대로 움직이지 못하거나 주민들이 협동보다 경쟁에 사로잡히게 되면, 협동조합의 발전도 어려워지게 된다. 따라서 협동조합은 지속가능하게 발전하기 위해서라도 지역의 경제·사회·문화적 발전을 도모해야 하는 특별한 책임이 있다.

지역사회와 함께 발전한 협동조합은 그 자체로 지역사회에 기여하게 되고, 나아가 협동조합 자체의 사업은 아니지만, 적극적으로 사회에 기여할 수 있는 다양한 공헌활동도 발전하고 있다.

## ㉔ 지역사회 기여는 조합원의 교육에서부터

하지만 지역사회의 기여라는 원칙이 협동조합에 강제적인 의무로 부과되어서는 안된다. “지역사회에 어느 정도로 그리고 어떤 방식으로 기여할 것인가를 결정하는 것은 전적으로 조합원에게 달려 있다. 그러나 기여를 결정하는 것이 조합원에 달려있다는 의미가 책임을 외면할 수 있는 권한을 의미하지는 않는다.”고 국제협동조합연맹은 복잡한 설명을 달고 있다. 이렇게 복잡하게 설명하는 이유는 지역사회의 기여는 단순한 당위의 문제를 넘어 다양한 이슈를 던져주기 때문이다. 우선적인 원칙은 기여의 수준과 방식은 ‘자율성의 원칙’에 따라 전적으로 조합원에게 달려있다는 점이다. 즉, 다른 누군가가 협동조합에게 지역사회의 발전을 위해 무엇을 해라, 마라 해서는 안된다. 지역사회에 대한 기여는 강요가 아니라, 조합원들의 자발적인 합의와 협력을 통해 이루어져야 하는 것이 원칙이다.

하지만 동시에 조합원의 자발적 결정이 지역사회에 대한 기여를 하지 않기로 결정하는 권한을 의미하는 것은 아니라고 명확히 밝히고 있다. 조합원 스스로 결정하도록 하면서, 하지 않겠다는 결정이 원칙에 어긋난다고 하는 것은 논리적으로 맞지 않는다. 이러한 형식적 모순을 해결하기 위해서는 당연히 조합원들이 협동조합의 원칙에 대한 이해와 합리적인 의사결정, 양보와 협력, 참여를 이끌어내기 위한 지속적인 교육과 노력이 전제되어야 한다. 선도적인 협동조합 활동가는 협동조합에 대한 교육을 지속적으로 조합원에게 제공하여 조합원들이 자발적으로 지역사회에 기여할 수 있도록 해야 한다.

## ■ 참고

### 한국협동조합의 역사 및 동향

(사)한국협동조합연구소 김기태

#### 1. 들어가며

협동조합은 사회적경제 영역에서 가장 긴 역사를 가지고, 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 세계적으로도 그럴 뿐만 아니라 우리나라에서도 동일하다. 하지만 어디까지를 협동조합이라고 할 것인가? 현재 큰 규모를 자랑하는 협동조합들이 사회적경제의 가치에 대해 얼마나 동의하며, 어느 정도의 실천과 기여를 하고 있는가? 라는 질문에 대해 답하기는 쉽지 않다.

사회적경제를 표방하며 출발한 협동조합은 역사적 경험을 쌓아가며 일반 영리기업으로 변질되기도 했고, 안정된 경영구조에 매몰되어 버리기도 했으며, 새로운 협동조합운동의 방식을 찾아내기도 했다. 기존의 협동조합의 문제점만을 지적하며 새로운 사회적경제의 모델을 추구하려는 움직임은 그 시도가 성공한 후에도 지속적으로 운동성을 견지하지 못하면 현재 비판받는 기존의 협동조합과 다를 바 없게 된다.

E.H 카이는 "역사란 무엇인가?"란 책에서 "역사란 현재와 과거의 끊임없는 대화"이며 "우리가 그 쪽으로 움직여 나가는 곳에 있는 미래"라고 했다. 우리나라 협동조합의 역사를 알고 이해하는 것은 우리가 만들어 나가는 사회적경제의 미래를 구체적으로 그려내려는 노력과 일맥상통한다.

협동조합이란 열쇳말을 통해 경쟁이 아닌 공동의 노력을 통해 더 나은 사회를 만들어 가려는 자발적인 노력과 이를 순치하고 통제하려했던 정부의 개입-정책의 과정을 이해하는 것은 우리가 사회적경제의 자발적 구성과 정부정책과의 관계를 구체적으로 이해하는 데 도움을 줄 것이다.

#### 2. 우리나라 협동조합사를 보는 관점

협동조합사를 정리하기 전에 먼저 관점을 확립하는 것이 중요하다. 역사는 단순히 사건을 나열하는 것이 아니라 관점을 가지고 이전의 사건을 재구성하는 것이다. 따라서 사회적경제의 활성화를 위한 관점으로 협동조합을 재구성하기 위해서는 어떤 관점에 입각할 것인가가 중요하다.

##### 1) 주체적 관점

20세기 이후 한국사를 볼 때 근본적인 질문은 근대가 이식(移植)된 것인가 아니면 식민지라는 계기가 없었으면 자체적으로 발전할 수 있었을까에 대한 판단이다. '이식된 근대'란 논점은 다시 국내 사회의 내부 동력이 없는데도 "정부-해외문물을 접한 선도적 지식인"이 사회의 맥락과 상관없이 생산성이 높은 제도를 도입한 것이라는 주장과 연결되어 있다.

특히 협동조합은 자본주의가 발전하는 사회에서 자본주의의 폐해를 극복하기 위한 사상 속에서 제기되고 실행된 제도이므로, 협동조합의 제도가 도입된 일제 식민지 시기가 자본주의라고 보아야 하는지의 여부는 중요하다. 동시에 협동조합은 "자율적인 조직"이므로 당시의 한국사회가 자체적으로 협동조합을 구성할 수 있는 역량을 가졌는지 여부도 중요하다.<sup>2)</sup>

자본주의는 영국의 산업자본주의가 표준모델이라는 주장을 인정하지 않고, 협동조합을 하나의 고정된 제도로서 이해하지 않는다면, 예컨대 '국제협동조합연맹의 협동조합원칙을 위배하지 않아야 협동조합이다'라는 것에 동의하지 않는다면 우리나라 협동조합을 바라 볼 때 이중적 의미에서 주체적일 수 있다.

협동조합의 역사를 볼 때에는 처해 있는 사회의 문제점을 극복하려는 조합원의 자율성과 자발적인 노력을 중심으로 봐야 한다. 그 속에서 장기적으로 보면 구체적인 제도와 조직은 다양한 이해관계자의 갈등과 조정을 통해 선택되어진다.

초기에 선진국의 협동조합 제도가 위로부터 도입되었다고 "협동활동"은 인간의 본성 중 하나이므로 정부의 정책과 제도 마련도 현장의 경험을 바탕으로 하여 조정되지 않을 수 없으며, 정부의 구체적인 정책과 제도에는 그렇게 만들어질 수 밖에 없는 사회의 구조와 상황, 아래로부터 요구된 협동조합 활동가의 노력과 조합원들의 참여 동기가 담겨져 있다.

사회구성원의 내적 동력을 과소평가하고 정부의 지원이나 시장의 변화 등 외부적 요인을 과대평가하면 협동조합의 역사를 검토해도 배울 것이 별로 없을 것이다.

## 2) 균형 잡힌 총체적 관점

사회적경제를 확장시키려 할 때 쟁점이 되는 점은 협동조합에서도 마찬가지로 나타난다. 협동조합의 정체성과 관련해 볼 때 현상적으로는 대립되는 요건들을 동시에 만족시켜야 하는 하나의 관계로 구성되어 있다. 자본주의의 대안으로서 자신의 존재증명을 해야 하는 "운동적 측면"과 자본주의적 시장의 교환가치 속에서 자신을 증명해야 내야 하는 "사업적 측면"의 대립과 통일이 그것이며, 조합과 조합원의 관계에서도 조합원은 "출자자-이용자-통제자"의 3종의 역할을 부여받아 기업에 대한 고객의 위치와 달리 "이용자로서의 권리"와 "조합원으로서의 의무"를 동시에 가지게 된다.

따라서 일반기업과 달리 협동조합의 흐름을 정리하고 평가할 때는 이런 점을 감안하여 균형잡힌 총체적 관점을 가져야 한다. 여러 사건들의 "성과"와 "문제점"을 동시에 고려하고, 각 사건이 미친 장단기의 공과(功過)를 함께 봐야 한다.

## 3. 1945년 이전의 협동조합

### 1) 전통적인 협동활동

우리나라에는 두레, 계, 향약 등 다양한 협동조직을 만들고 장려해 온 전통이 흐르고 있다. 유달영은 "계"에 대한 전통적인 문헌을 심도 깊게 연구하여 "계는 수 명 이상 수 백 명이 결합하여 동일 목적 하에 일정한 규약을 정하고 공동으로 출자하여 상호 생활의 유지향상, 경제 개선, 사회 복리를 도모하는 등 그 목적의 범위는 매우 넓었다"<sup>3)</sup>고 정리했다. 다산 정약용의 목민심서에서도 "백성들이 모두 계를 조직하여 돈을 불린다. 모은 돈으로 돈놀이를 하여 이자를 불리는 것을 계라고 한다"<sup>4)</sup>며 계의 사업적 성격을 설명하고 있다.

계의 규모는 부락단위의 10여명 내외부터 고종 30년 황해도 감사 홍순형이 주도한 향약계의 721명까지 편차가 크게 나타나며, 일단 계원이 되면 계 내부에서는 신분의 고하를 따지지 않았다. 민주주의의 원형이라고 할 수 있다.

회원을 한정하여 공동으로 출자하며, 규약을 만들고, 계원 간에는 동등하며, 농지를 통한 생산을 수행하는 등 다양한 계의 활동은 현대적 협동조합의 주요 원칙과 비교할 때 비슷한 측면이 많이 있다. 자본주의가 고도로 발달한 지금도 자발적으로 수없이 만들어 지고 있는 계는 유무상통의 원리를 기초로 하는 신용협동조합의 원형을 간직하고 있다.

이런 우리나라 국민들의 광범위한 협동활동의 전통은 일제의 탄압에도 불구하고 지속적으로 아래로부터의 협동조합운동을 만들어 내는 동력이 되었다.

실제 전통적 협동조직과 협동조합 사이의 정서적 관련은 매우 깊었고, 그 경험이 우리나라 협동조합운동에 촉진제가 되었다. 일제하 협동조합은 관변과 민간을 막론하고, 사창, 향약, 계와 같은 협동조직의 연관성을 강조하기도 했다. 더욱 적극적으로는, 우리 생활에 깊숙이 자리잡고 있는 계의 행태로부터 우리 정서에 알맞는

한국협동조합의 모형을 정립해 나가는 영양분을 찾아 나가야 한다.

하지만 일제 식민지 정부는 이런 협동조직들이 근대적 제도로서의 협동조합으로 발전하는 것을 억제하였으며, 국가의 강압적 권력을 통해 2원칙 "조합원에 의한 민주적 관리"를 없애버린 "사업과 조직형식"만 협동조합의 원리를 차용한 조직을 이식(移植)시켰다. 이른바 관변 협동조합을 만들어 낸 것이다.

## 2) 식민지 시대 협동조합

식민지 시대 우리나라 협동조합은 두 갈래의 흐름을 가지게 된다.

하나는 일본 유학생과 천도교, 기독교계가 중심이 되어 당시 어려운 농민들의 경제사회적 권익을 보호하기 위해 협동조합을 만든 아래로부터의 흐름이다. 이를 자생적 민간협동조합이라 한다. 다른 하나는 일제 총독부가 위로부터 주도하여 만들어 주로 통치의 수단으로 사용하면서 일부 농민들의 금융과 영농의 필요성을 보조한 위로부터의 흐름이다. 이를 관제 협동조합이라 한다.

### 가. 자생적 민간협동조합의 흐름

문헌상으로 확인된 최초의 협동조합은 1920년에 설립된 '경성소비조합'과 '목포소비조합'이다. "조선협동조합운동사"에서 함상훈은 "조선에 협동조합이 처음으로 시작된 것은 1919년 이후"로서 "경제적인 자립없이 정치적으로 자립할 수 없다는 것을" 깨달은 조선민중이 1개군 또는 2개군에 하나 정도로 소비조합을 만들었다고 쓰고 있다. 하지만 이렇게 설립된 협동조합은 곧 경영상의 어려움에 처해 문을 닫게 된다.

대중적인 전개는 당시 우리나라가 대부분 농촌인 점을 감안할 때 농촌지역을 중심으로 진행되었다. 일제하의 농식민지 수탈에 맞서는 농민운동은 소작료 인하 운동 등을 전개하다가 시간이 지날수록 경제적 자조운동으로 발전하여 일본유학을 다녀온 지식인 혹은 종교지도자와 연계되면서 협동조합운동으로 발전하였다.

한국농촌의 파탄과 농민의 어려움의 참상을 본 민족주의적인 일본유학생을 중심으로 한 '협동조합운동사(協同組合運動史)'는 1927년 충남과 경남북 지역에서 강연을 하며 조합설립을 독려한 결과 22개 조합, 5천여명의 조합원으로 확대되어 나갔다. 일제는 이 운동을 방해하기 위해 위원장을 검거하고 탄압했지만 어려운 농촌상황은 많은 사람들을 민간협동조합운동에 참여시켜 오히려 더욱 확대되었다. 1932년에는 80여개 조합, 2만여 명의 조합원으로 확대되었다.

이에 대해 일제는 민간협동조합운동의 주동자가 대부분 사회주의 사상을 가졌다는 구실을 붙여 대대적인 해산명령과 압력을 가해 1933년에는 강제로 해산이 완료되었다. 일제가 민간의 협동조합운동을 탄압한 것은 협동조합운동을 일제에 반항하는 독립운동으로 발전되는 것을 두려워했기 때문이다.

천도교에서도 "조선농민사(朝鮮農民社)"를 중심으로 "농민공생조합"을 육성하였다. 1932년 전국적으로 181개 조합, 3만8천명이 조합으로 활동했다. 하지만 1935년 중일전쟁의 발발로 일제의 통치가 강화되면서 강제해산시켰다.

기독교에서도 1926년부터 YMCA를 중심으로 계 조직과 비슷한 마을단위 협동조합운동을 전개하여 전성기에는 720개의 조합을 설립하였다. 하지만 1930년대 초 총독부가 농촌진흥운동을 명목으로 마을별로 부락진흥회를 만들면서 민간협동조합을 강제로 해산시키거나 부락진흥회에 통합시키면서 점차 줄어들다 총독부의 폐쇄명령에 따라 1937년 완전히 소멸되었다.

### 나. 관제협동조합의 흐름

관제협동조합은 1907년 "금융조합"을 설립하는 것으로 시작되었다. 신용사업을 중심으로 구판매사업을 결합한 라이파이젠 협동조합의 모델을 따른다고 표방하였지만 실제로는 화폐정리사업, 납세 선전 등 총독부의 사업을 대행한 측면이 많았고 운영도 총독부의 철저한 지도를 받았다. 1918년에는 금융조합을 도단위 연합회를 만들고 금융기능은 강화시키면서 1929년 구판매사업을 제외시켜 일반금융기관으로 변질되었다. 1933년 전국단

위 조선금융조합연합회를 설립하여 대규모 은행조직으로 바뀌면서 협동조합적 성격은 완전히 사라지게 된다.

금융조합의 변질에 농민들의 불만이 높아지자 총독부는 이를 달래기 위해 유화정책의 일환으로 1926년 특산품만 한정하여 구매, 판매, 이용사업을 할 수 있는 "산업조합"을 별도로 만들었다. 사업부문과 사업조건이 매우 한정되어 있다보니 활성화되지 않아 1932년 일반농산물까지 사업범위를 확장했다. 이후 점차 늘어나 1940년에는 조합 115개, 조합원수 22만명까지 확대되었다.

어업부문도 농업과 비슷한 경로를 거쳤다. 조선총독부는 1911년 어업령을 공포하여 일정한 지역내에 거주하는 어업자들이 모여 어업조합을 설립할 수 있도록 하고, 어업자 또는 수산물의 제조 및 판매업자는 수산조합을 설립할 수 있도록 하였다. 1912년 어업조합이 최초로 설립되고 1930년 도연합회가 경북에서 출범했으며, 1937년 조선어업중앙회가 발족했다. 1941년말에는 206개 조합에 156천명의 조합원이 가입되어 있었다.

하지만 2차세계대전이 발발하고 정부의 통제경제가 강화되면서 총독부는 1943년 산업조합을 해산시켜 버렸고, 1944년 수산단체 통합요강을 발표하여 수산관련 단체를 사단법인 조선수산업회로 통합시켰다. 이로써 총독부의 관제협동조합운동은 막을 내린다.

산림조합도 비슷한 궤적을 밟았다. 1911년 산림령을 공포하여 1913년 평안남도에서 최초의 산림조합을 정책적으로 조직하였다. 1915년에는 전남에서 자발적인 산림조합이 면단위로 설립되었는데, 1921년에는 부락단위 산림조합이 1,344개소에 달했다. 1925년에는 도산림조합연합회가 설치되었다. 하지만 1932년 일제는 산림조합이 주민의 부담을 증가시킨다는 이유로 전면적으로 해산하고 산림조합의 재산과 업무를 식민총독부 산하단체인 조선산림회로 이관하였다.

#### 다. 일제시대 협동조합운동의 의의

첫번째, 민간협동조합운동은 농촌을 중심으로 확대되었지만, 당시의 농업구조의 특성상 판매협동조합이라기 보다는 소비자협동조합적 성격을 더 강하게 가지고 있으면서 생산과 신용을 결합하는 겸영협동조합의 지향을 보였다. 특히 '농민공생조합'은 종합농협의 초기적 모습을 보여주었으며 나아가 평양농민고무공장을 설립하여 고무신을 직접 제조하는 등 현재의 협동조합들도 실행하지 못하는 활동을 전개하였다. 2010년 생협법이 개정되어 농식품 뿐만 아니라 일반 생활자재를 취급할 수 있도록 된 상황에서 많은 함의를 제공한다.

두번째, 일제시대의 협동조합운동은 협동조합운동 지도자들에게는 경제적 자립을 통해서 정치적인 자립을 추구하려는 저항의 성격이 강했다. 사회경제제도의 결합을 고친다는 지향을 제시하는 것은 그런 의미를 가진다. 하지만 이런 지도자들의 노력이 실제 크게 확산되었던 배경에는 서민의 경제적 자구수단으로서 협동조합운동이 주는 설득력이 있었기 때문이다. 생계를 해결하기 위한 만주산 좁쌀의 공동구매 사업은 이런 성격을 잘 보여준다. 거시적인 지향점을 가지고 협동조합운동을 시작했다 하더라도 그것이 생활인과 밀접히 연계되는 사업으로 실행될 수 있도록 균형감각을 가져야 한다.

세번째, 전국적으로 확산된 민간협동조합운동은 일제의 탄압과 회유, 관제조합에 대한 편향된 지원에도 불구하고 현장의 지지를 바탕으로 지속적으로 유지될 수 있었다. 1930년대말 전시 비상체제로 들어가 강압적 폐쇄 명령이 이뤄지면서 정치적으로 해산되었지만, 협동조합의 필요성에 대한 동력은 잠재되어 있다 광복 후에 폭발적으로 분출하게 된다. 협동조합의 강인함을 보여주는 대목이다.

네번째, 관제협동조합의 흐름에서 식민총독부조차 아래로부터의 협동조합운동과 열망에 대해 적정한 타협점을 계속 모색할 수 밖에 없었다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 관제협동조합의 재산은 참여조합원이 형성한 것이며 우여곡절 끝에 현재의 농협과 수협을 발족시키는 물적기반이 되었다는 점에서 제한적인 의의를 가진다.

#### 4. 협동조합체계 정비 : 1945년~1973년

##### 1) 생산자협동조합

###### 가. 농업협동조합의 체제구축

1945년 광복을 맞이하자 협동조합운동은 부활하였다. 좌익농민단체인 전국농민조합총연맹은 330만 회원을 바탕으로 1,745 읍면지회를 동원하여 협동조합전국연합회 발기회를 구성했다. 우익농민단체인 대한독립농민총연맹도 지역단위에서 농민후생조합을 조직해 오다가 1951년에는 읍면단위 농업협동조합 발기대회를 갖고 농업협동조합중앙연합회를 결성했다. 금융조합연합회는 금융조합을 협동조합으로 개편하자며 협동조합추진위원회를 전국에 설치하고 1천여 개의 읍면조합과 도연합회 및 농업협동조합중앙회까지 결성했다. 다양한 아래로부터의 흐름이 대규모적으로 진행되었다.

아래로부터의 협동조합 설립 열망을 반영하여 1952년 당시 신중목 농림부장관이 각 시군으로부터 농촌청장년을 선발하여 농협지도자로 육성하고, 사단법인 농촌실행협동조합을 설립한 후 이들을 지역으로 파견하여 조합설립을 추진했다. 이동(里洞)조합은 13,628개소, 시군조합은 146개소를 설립했다. 이 조합들은 장관의 교체와 정부정책의 변화로 제도적인 조직으로 발전하지 못했지만 이 때 현장으로 확산된 농협지도자들은 이후에도 다양한 방식으로 협동조합운동의 동력이 되었다.

협동조합 설립운동은 협동조합법을 제정하려는 노력과 병행되었다. 하지만 다양한 갈등과 쟁점 속에서 법제정이 지체되었다. 이런 갈등의 가장 큰 이유는 금융조합으로 부터 탈피하여 자주적인 협동조합을 건설하려는 흐름과 일제 금융조합을 유지하고, 이를 중심으로 농협을 만들려는 흐름이 대립했기 때문이다.

논의가 평생선을 달리자 정부는 기존의 농협관련 조직을 모두 무시하고 두 개의 별도 조직을 설립하는 것으로 봉합했다. 1956년 주식회사 농업은행이 설립되고, 금융조합의 업무와 자산을 농업은행에 이양했다. 또한 1957년 농업협동조합법을 제정해 1958년 농업협동조합을 설립했다.

하지만 경제사업은 농협에서, 신용사업은 농업은행에서 분담하여 농민과 농업의 발전을 기한다는 목적으로 출범한 양 조직은 실제 운영 면에서 많은 문제점을 드러냈다.

농업은행은 계획과 달리 농협에 대한 지원을 거의 하지 않았고, 농협은 농민조합원의 조직기반이 약한데다 농업은행으로부터 자금지원을 제대로 받지 못하자 경제사업이 활성화되지 못했고 따라서 경영도 어려워졌다.

제대로 작동하지 않는 양 조직의 문제점을 해결하기 위한 논의가 계속되다가 1961년 중농정책을 표방한 군사정부가 주도하여 국가재건최고회의에서 6월 농협과 농업은행의 통합을 의결했다. 그 후 8월 군조합 140개소, 21,042개소의 이동조합, 101개소의 특수조합으로 구성된 3단계 계통조직을 갖추고 농협중앙회가 출범하게 된다.

통합 농협중앙회의 출범 후 이동조합의 정비에 들어갔다. 당시 하향식으로 이동조합을 설립하였으며, 농협중앙회장과 시군조합장을 정부에서 실질적으로 임명하는 비정상적인 구조이다보니 협동조합에 대한 조합원의 자발적 참여가 제한되었다. 이런 상황에서 정부는 이동조합의 경영안정을 위해 합병을 권고하면서 1969년 합병촉진책으로 읍면단위로 합병하는 농협에 대해서만 상호금융제도를 허가해 주는 정책을 도입했다. 이런 적극적인 합병촉진책에 의해 1973년 대부분의 이동조합이 읍면단위로 합병하여 단위조합은 1,545개소로 줄어들었다. 이로써 현재의 농협체계가 완성이 된 것이다.

###### 나. 수협과 산림조합

광복 후 수산협동조합을 만드는 문제와 관련해서 1954년 수협법안이 와성되어 법제처에 회부되었지만 심의가 지연되다가 1962년 2월 수협법이 통과되고 기존의 수산단체들을 정비하기 시작했다. 그에 따라 지구어협 88개소, 업종어협 12개소, 제조업협동조합 2개소를 회원조합으로 하여 4월 1일 수산업협동조합중앙회가 발



족하게 된다. 당시의 수협법에 따르면 일제총독부의 산하기관이었던 조선수산회의 후신인 대한수산중앙회를 수산업협동조합중앙회로 본다고 하여 기존의 관변 수산단체의 기득권을 그대로 인정하였다.

산림조합은 공적인 성격이 강하여 광복후 1948년에 중앙산림조합연합회가 창립되고, 1950년대까지 시도, 시군, 리동 산림조합을 체계적으로 만들어 나갔는데, 자율적인 민간협동조합이라기보다 반관반민의 성격을 띤 산림행정 보조단체의 성격이 지배적이었다. 1961년 산림법이 제정되면서 산림조합은 특수법인으로서 계통조직체로서 설립근거가 마련되었다. 준비를 거쳐 1962년 5월 대한산림조합연합회가 정식으로 발족하게 된다. 발족 당시 도지부는 9개소, 시군조합은 159개소, 리동산림계는 21,716개가 운영되었다.

#### 다. 생산자협동조합 체계 정비의 평가

1961년부터 체계를 잡기 시작한 생산자협동조합은 농협과 수협, 산림조합 사이에 차이가 있다. 수협과 산림조합은 아래로부터의 운동이 미약하여 정부주도의 반관반민적 성격이 강했지만, 농협은 좀 더 복잡한 성격을 가지고 있다.

농협은 아래로부터의 운동이 강했으며, 정부 안에서도 협동조합에 정통한 관료들이 제대로 만들려는 노력이 있었다. 하지만 억압적 국가구조 속에서 이런 긍정적인 흐름이 제대로 추진되지 못하고, 정부 주도로 설립되게 되었다. 결국 당시의 여건을 종합적으로 분석하면 농민의 요구와 힘이 농업협동조합이라는 이름으로 사업을 하도록 법을 제정하는 데까지는 할 수 있었으나, 그 농협을 협동조합원칙에 따라 제도를 구체적으로 정비하기에는 힘이 부족했다고 하겠다.

이렇게 농협은 조합원의 참여 유인의 부족과 민주적 운영이 불가능하였다는 한계를 안고 출발했지만, 국가경제의 빠른 성장에 힘입어, 농협조직을 통해 농업인에게 몇 가지 측면에서는 실익을 제공하는 성과를 보인 것도 사실이다.

가장 눈에 띄는 성과는 읍면 단위농협의 설립을 통해 상호금융제도를 도입함으로써 농가들의 영농자금 부족에 다른 고리채를 경감시켜주었다는 점이다. 농가의 고리사채는 71년도의 60% 수준에서 73년까지 상승하다 상호금융제도가 전국적으로 정리된 후 급격히 사채의존도가 떨어졌다. 또한 사채금리가 연이율 70%일 때, 농협은 절반 수준으로 대출을 하여 농가의 금융비용 부담을 줄여주었다.

특히 농협이 도시에서 조달한 자금을 대다수 농가에게 소액의 영농자금을 제공함으로써 현재 개발도상국에서 각광받고 있는 마이크로크레딧의 국가주도 협동조합유형을 이미 40년 전에 시현하기도 했다.

작목반의 육성을 통해 시장 상인들과의 교섭력을 높였으며, 농촌에 생활물자를 안정적으로 공급해 주는 시장이 제대로 형성되지 않았을 때에 산지구판장을 개설하는 등 시장경쟁이 취약한 농촌사회에서 경쟁적도의 기능을 수행함으로써 농민 및 농촌주민의 가계비용 절감에 도움을 준 것도 사실이다.

이런 성과는 농민조합원의 자율적 역량강화로 귀결되기보다 농업과 농촌, 농협을 정부정책의 동원체제로 묶어 두는 방패로 이용됨으로써 여전히 식민지 협동조합 정책과 궤를 같이한다는 문제점을 지닌다.

하지만 이런 성과의 배경에는 정부주도의 체계적인 조직정비와 지원도 있지만, 50~60년대 다양하게 형성되어 전국 방방곡곡에서 농업과 농촌을 위해 헌신봉사하려는 협동정신을 가진 많은 지도자들이 있었기 때문이다.

1950년대 전국의 많은 농촌지역에서 마을단위로 기계방아를 공비하여 이용하는 자발적인 정미조합을 결성했다. 이동조합은 규모가 작아서 경제적인 활동을 할 수 없다는 판념과 달리 이동조합도 시대의 여건에 따르면 조합원들의 이해와 요구를 잘 이해하면 정부의 지원육성에 앞서서 오로지 경제적인 이유만으로도 설립과 운영이 가능하다는 경험을 농촌현장의 주민들은 가지고 있었다.

젊은 농촌의 청년들은 농촌을 발전시키기 위해 자발적으로 협동조합을 학습하였으며, 이런 수백명의 현장의 협동조합활동가들이 전국적인 조직을 만들고 열렬한 농협운동을 하고 있었다. 이런 현장의 뜨거운 협동운동의 불씨들이 있었기에 위로부터의 동력이 현장에서 헛되이 뿌려지지 않고 협동조합의 틀 안에서 성과를 일구어 낼 수 있었던 것이다.

## 2) 신용협동조합

관제성향이 강한 생산자협동조합이 정부주도로 정비되던 1960년대 신용협동조합의 자발적인 설립운동이 도시지역을 중심으로 시작되고 있었다.

부산의 메리가별 수녀가 주축이 된 ‘협동조합교도봉사회’와 서울의 장대익 신부가 주축이 된 ‘협동경제연구회’는 신용협동조합을 설립하기 위해 노력하였다. 메리가별 수녀는 1960년 5월 1일 한국 최초로 부산지역에서 ‘성가신용협동조합’의 설립을 주도했으며, 6월 26일 장대익 신부의 주도로 서울에서 ‘카톨릭중앙신용협동조합’이 만들어졌다.

이후 협동조합교도봉사회는 신협운동의 확산을 위한 지도자 양성교육, 조합원 교육, 홍보, 조직지도 등 종합적 지원활동으로 1962년까지 17개의 신협을 조직했고, 카톨릭중앙신용협동조합의 지도에 의해 1962년까지 4개의 조합이 설립되었다. 이후 양 조직은 1964년 50여개의 신협을 회원으로 하는 ‘신협연합회’로 일원화되었다.

신협운동은 이후 지속적으로 지역 및 직장신협을 설립하면서 신협법 제정운동을 전개하였다. 10년 노력의 결과 1972년 8월 신협법이 제정되기에 이르렀다. 신협법에 따라 1973년에는 277개 조합을 회원으로 하는 신용협동조합연합회가 공식 발족하였다.

신용협동조합의 또 다른 조직인 새마을금고는 신협 운동을 주도하던 협동조합교도봉사회에서 실시한 1963년의 교육을 계기로 진행되었다. 재건국민운동본부 경남도지회 지도요원 35명이 제3차 강습회를 받고 1963년 산청군 생초면 화둔리를 시작으로 연말까지 115개가 조직되었다. 다분히 자연발생적으로 시작된 “신용조합”은 1964년 재건국민운동본부가 민간화된 후 2대 실천과제로 선정되면서 공식 명칭도 “마을조합”으로 바뀌어 전국적으로 확산되었다. 이후 1972년에는 21,794개소 94만여명의 회원으로 확장된다. 마을금고는 신협법이 제정되면서 법인화의 절차를 밟게 되었다.

## 5. 협동조합의 성장과 위기발생 : 1974년~2000년

### 1) 생산자협동조합의 성장과 위기

농업협동조합을 비롯한 생산자협동조합은 체제정비 후 정부의 지원을 동력으로 급격히 성장하게 된다.

생산자협동조합의 대표적인 농협은 1961년 탄생 이후 조직과 사업면에서 비약적인 성장을 이룩하였다. 회원 농협의 경우 자산은 1961년에 1백33억원에서 2000년 110조1903억원으로 늘어났고, 직원은 4,126명에서 51,255명으로 늘어났다. 농협중앙회의 자산은 1961년 1백93억원에서 1995년에 124조5245억원으로 증가하였으며, 직원은 926명에서 16,334명으로 늘어났다. 자산은 거의 1만배에 육박하게 증가하였다. 인플레이션을 감안하더라도 전세계적으로 유래가 없을 정도로 기록적인 증가세이다.

하지만 하향식 설립과 정부통제에서 자유로울 수 없었던 농협은 정부 정책에 따라 조직이 분할되었다 다시 합쳐지는 등 협동조합으로서의 자율성 측면에서는 여전히 문제점을 안고 있었다.

1980년 등장한 신군부가 주도한 국가보위입법위원회에서는 최고기수입이익금으로 조성한 축산진흥기금조직과 농협중앙회의 축산사업 및 축산조합을 합쳐 축협의 계통조직을 별도로 설립하기로 하였다. 준비작업을 거쳐 12월 농협중앙회의 축산업무와 재산, 그리고 그 때까지 특수조합으로 농협중앙회에 속해 있던 축협이 분리되어 축협중앙회가 만들어졌다. 하지만 20년 정도 존속되던 축협중앙회는 농민단체의 농협신경분리와 농축협통합 요구와 더불어 IMF를 맞아 경영위기가 발생하게 되어 농협법이 개정되면서 또 다시 2000년 농협중앙회에 통합되게 된다.

조합원의 자율적 조직인 협동조합의 정체성과 달리 주체적인 조직원리를 갖지 못한 태생적 한계가 여실히 드러나는 대목이다.

IMF의 영향은 생산자협동조합에게 각각 다른 영향을 가져다 주었다. 농협은 이미 탄탄한 자산을 확보한 상황에서 일반 은행과 달리 대기업 대출 비중이 낮아 오히려 IMF를 기회로 급격하게 예금이 몰려 성장세가 가속화되었다. 회원농협도 도시화에 따라 도시농협 중심으로 상호금융자산이 늘어나 크게 성장하게 된다.

하지만 수협은 방만한 경영의 결과 IMF의 직격탄을 맞게 된다. 수협의 사업규모는 1962년 18억 수준에서 2000년 17조5천억원으로 크게 성장한 반면, 수익성은 매우 낮아 1997년 625억원의 적자를 시작으로 1998년 3772억원, 1999년 2894억원, 2000년 8125억원의 천문학적인 규모의 적자를 보이게 되었다. 특히 수협중앙회는 이미 1990년, 1995년에도 적자가 발생하는 등 문제점을 보여주고 있었다. 신용사업을 하는 기관으로서 필요한 충당금 적립이 불가능할 정도의 경영상의 문제점을 안고 있다가 IMF로 충당금 적립요건이 강화되면서 대폭의 적자를 보게 되었다.

그 결과 2000년 5월 금융감독원의 재산실사를 받게 되고, 1조2천억여원의 공적자금을 받아야 한다는 결과에 도달했다. 이후 공적자금의 지원을 받는 대가로 수협중앙회가 “예금보험공사의 신탁통치”라고 표현할 정도로 금융기관의 통제가 이뤄지게 되었다.

## 2) 신용협동조합

신용협동조합은 신협법 개정 이후 높은 사회적 관심을 받으며 급속히 성장하였다. 새마을금고도 1982년 새마을금고법이 별도로 제정되면서 성장의 탄력을 받았다. 하지만 법의 제정은 한 편으로는 법인화 및 다양한 사회적 지원을 받을 수 있는 호조건을 만들었지만, 협동조합에 대한 이해가 낮은 국가기관의 관리와 감독을 받게 되면서 자율성은 줄어들게 되었다.

특히 협동조합 지도자들의 욕성이 사업확장 추세를 따라가지 못하고, 공동유대에 대한 인식이 떨어지면서 레일들로우 박사가 지적한 “사상의 위기”와 비슷한 상황이 1980년대를 거치면서 발생하게 되었다.

국가경제가 급격히 발전하며 은행이 성장하게 되고, 신용협동조합이 이들과 경쟁이 격화되면서 경영주의에 점차 빠져들게 되었으며, 충분한 자율적인 관리가 이뤄지지 않아 부실이 발생하게 되었다. 신협의 이런 문제는 IMF를 통해 극적으로 드러나게 되었다.

1997년말 1,666개 신협은 경영위기가 발생하였으며, 그 결과 433개소가 해산 혹은 청산하게 되어 2002년말 1,233개소로 줄어 들었다. 조합원도 동기간 10%가 줄어들고, 신퇴의 위기가 발생하자 조합원의 출자도 줄어들어 출자금도 22%가 감소하는 등 전반적인 위축을 경험하게 되었다. 결국 신협은 경영안정을 위해 예금보호공사로부터 4조8천억여원의 공적자금을 받게 되고 금융기관의 관리감독을 받게 되었다.

## 3) 협동조합 민주화 운동

정부주도의 하향식으로 설립된 농협의 문제점을 지적하고 진정한 협동조합을 만들어 가기 위한 노력이 1960년대 말부터 계속되었다. 1970년대초 가톨릭농민회가 주도하여 현장농민의 목소리를 담은 농협실태조사 연구보고서가 발생되면서 농협의 문제가 공적인 이슈로 드러나고 농협의 부조리를 시정하라는 요구를 확산시켜 나갔다.

이후 농민단체들은 “농협민주화운동”을 중요한 활동과제로 걸고 1970~80년대에는 ‘농협조합장직선제 쟁취’와 ‘민주적인 농협운영’을 중심과제로 주장하였다. 1987년 6월항쟁의 성과로 민주화가 이뤄지자 정부는 1988년 농협법을 개정하여 조합장직선제를 수용하였다. 이후 농민단체들은 농협중앙회의 신탁분리요구, 경제사업할성화를 주장하였으며, 현장에서는 지역농협개혁운동을 벌이기 시작했다.

농협을 제외하고는 대중적인 협동조합 민주화 운동은 크게 찾아보기 어려웠다. 이는 기존 협동조합기관들의 구조적 문제점과 함께 1990년대 중반까지 한국사회에서 협동조합에 대한 의미부여가 미흡했기 때문이라고 생각된다.

하지만 정치적 민주화가 어느 정도 이뤄졌음에도 불구하고 사회경제적 민주화가 지체되는 상황에서 서민들

의 생활은 더 어려워지고, 한국사회가 선진국의 수준으로 접어들어 급격한 정치적 변동이 어려워지는 상황에서 새로운 모색을 하게 된다. 이 속에 IMF를 겪으면서 협동조합에 대한 관심이 크게 높아졌다.

## 6. 새로운 협동조합의 발전과 기존 협동조합의 모색 : 2000년 이후

### 1) 소비자생활협동조합운동

한국 협동조합은 일제 초기 소비조합을 중심으로 시작되었지만, 탄압으로 해산된 후 오랫동안 주목을 받지 못했다. 정부의 협동조합체제 정비가 생산자중심으로 이뤄진 것과 함께 소비자의 조직화는 비민주적인 사회구조에서 받아들이기 어려운 것이기도 했다.

하지만 신흥운동이 확대되면서 소비자협동조합에 대한 다양한 시도가 계속되었다. 신흥운동이 활성화된 곳을 중심으로 우선 1979년 강원도 평창 신리에서 최초로 농촌구판장형 소비협동조합이 만들어졌고, 1980년대초 신흥과 연계하여 도시수퍼마켓형 소비협동조합이 문을 열었다. 하지만 이들 시도는 변하는 유통환경에 제대로 적응하지 못하고, 조합원과의 관계 등 협동조합 사업구조를 확립하지 못하여 대부분 문을 닫거나 개인사업체로 전환하게 되었다.

본격적인 소비자협동조합운동은 80년대 중반 이후 일본생협의 선진사례를 받아들여 설립 운영하게 된 '안진한 먹을거리 공동구입형' 생활협동조합이 만들어지면서 시작되었다. 1985년 안양의 바른생협이 만들어지고, 이와는 달리 1986년 한살림이 사업을 시작하면서 현재 소비자생활협동조합이 형태가 만들어졌다.

유럽의 소비자협동조합과 달리 우리나라에서 특히 "생협"이란 표현을 쓰는 이유는 단순히 협동조합적 소비활동에서 벗어나 환경과피문제를 대응하기 위한 유기농산물의 사용, 지역커뮤니티 활동의 전개 등 전반적인 생활의 문제를 해결하려는 의지와 이념이 추가되었기 때문이다.

이런 우리나라 생협운동은 강한 협동조합 이념과 적극적인 활동가들의 존재와 지속적인 지도자 육성 등으로 전세계적으로도 건강하고 발전적인 모습을 보여주고 있다.

자발적으로 설립되던 소비자생협운동은 저변확산을 위해 법 제정 활동을 전개했다. 1980년대 후반 소비자협동조합중앙회가 사단법인 형태로 인가된 후 입법활동을 전개해 나갔는데 정부부처와 국회의 낮은 이해로 10여년간 지체되게 된다.

그 가운데 생협운동의 지평은 계속 넓어져 1994년에는 대학생생활협동조합이 소비자생활협동조합중앙회 대학생협 부문으로 통합되고, 안성의료생협과 신촌공동육아생협이 만들어지는 등 사업이 확장되었고, 구매생협도 계속 확대되었다.

1997년 75개소로 확대된 생협이 증가하였으며, 협동조합으로 정비되지는 않았지만, 가톨릭계열의 우리농촌살리기운동본부도 전국적인 조직망을 갖추는등 법제정의 분위기가 무르익어 갔다. 그 결과 1999년도에 생협법이 제정되었다.

법적 지위를 얻은 생협은 2000년을 경과하면서 생협의 물류와 방향성에 대한 의견을 중심으로 크게 3가지 사업연합체를 구성하여 각자 성장을 계속하게 된다. 두레, iCOOP, 한살림의 3가지 사업연합은 각자 차별화된 전략을 가지고 크게 성장하게 된다.

### 2) 노동자협동조합 등의 태동

1970년대를 경과하면서 전세계적으로는 협동조합의 새로운 영역으로 노동자협동조합이 확산되었지만 우리나라는 분단 등 이념적인 문제로 인해 시작도 지체되었을 뿐만 아니라 30년이 지난 지금도 사회적 토양이 척박한 상황이었다.

하지만 1987년 이후 사회민주화가 어느 정도 추진되어 다양한 사회활동의 공간이 열리자 여러 방면에서 노동자협동조합 운동이 나타나게 된다. 이런 움직임은 1990년대 몬드라곤협동조합복합체의 영향을 받아 적극적

활동가들을 중심으로 확대되어 가다가, IMF를 맞아 기업의 도산과 실업문제가 발생하게 되자 실업극복과 노동통합이란 기능적 측면에 대해 주목을 받게 되어, 여러 운동이 개별적으로 제도적 지원을 받게 된다.

노동자협동조합은 여러가지 방식으로 추진되었는데, 첫째, 노동조합이나 노동자들에 의한 회사인수 방식, 두번째, 노조활동가들에 의한 회사 창립, 세번째, 도시지역에서의 생산공동체 설립, 네번째, 진보적인 창업자들의 소규모 동업조직 등이 그것이다. 1995년 당시 자활공동체를 제외하고 11개소에 조합원 470명으로 비공식 집계되었다.(장종익, 1995)

### 3) 기존 협동조합의 모색

IMF 체제 이후 축협중앙회와 통합된 농협중앙회는 금융산업의 견조한 성장세에도 불구하고 끊임없는 개혁요구에 직면하게 된다. 법제도적인 신경분리와 함께 직선제 조합장들의 합의에 따라 시군단위의 다양한 구관매 연합사업의 시도, 품목농협의 연합회 설립 및 활동, 농민단체의 농협운영 민주화 운동 등은 현재의 농협체제로는 안된다는 합의를 만들어 농협법은 3~4차례 개정을 거듭하게 되었다.

이에 대응하여 농협 내부에서도 자체개혁을 지속적으로 추진하였는데, 대표적으로 1사1촌운동 등 도농교류의 활성화, 도시농협의 농촌농협 지원체계 정비, 독립사업부제의 강화 등을 들 수 있다. 결국 2011년 3월 농협중앙회 사업구조개편을 명시한 농협법이 개정완료되어 앞으로 귀추가 주목된다.

공적자금을 받은 수협과 신협은 그동안 공적자금의 상환을 위한 금융당국의 규제를 받게 되어 실질적인 협동조합으로서의 역할은 축소될 수 밖에 없었다. 하지만 어느 정도 시기가 지나면서 경영안정화가 진행되면서 최근에는 협동조합적 활동에 대한 관심과 요구가 높아지고 있다.

## 7. 최근 협동조합 현황

### 1) 협동조합의 현황

#### 가. 생산자조합 일반현황 및 경제사업 현황

생산자협동조합의은 2009년말 현재 일선조합은 모두 1,414개 조합이며, 조합원수는 309만명에 이르러, 1차산업 종사가구 대부분이 조합원으로 가입하고 있다. 직원도 일선조합 8만여명, 연합조직 2만여명으로 합계 10만명을 넘는다. 경제사업 취급액은 일선조합 합계 43조, 연합회를 포함할 경우 총 55조원에 이른다. 전체 농림산업 생산액의 절반 정도가 협동조합을 경유하고 있다.

〈표〉 1차산업 생산자협동조합 주요 현황

항 목		농협	수협	산림조합	합계
조합수		1,181	91	142	1,414
조합원수		2,451,045	157,618	477,071	3,085,734
직원	조합	73,059	5,506	2,162	80,727
	연합	17,894	3,203	557	21,654
	합계	90,953	8,709	2,719	102,381
경제사업액(억원)		380,150	39,664	6,951	426,765
자본금(억원)		311,060	11,405	858	323,323
조합 평균조합원수		2,075	1,732	3,360	2,182
조합 평균경제사업액		322	436	49	302

자료 : 2010 협동조합의 날 기념식 자료집

하지만 1차산업 협동조합은 조합원 고령화 및 1차산업종사자 감소 등으로 성장의 한계에 도달하고 있어 새로운 성장동력을 찾아야 하는 과제를 안고 있다.

#### 나. 협동조합금융의 현황

신용협동조합은 신협과 새마을금고이지만, 우리나라는 생산자협동조합도 신용사업을 겸영하고 있으므로 한꺼번에 보는 것이 이해하기에 쉽다.

〈표〉 협동조합금융의 주요 현황

(단위 : 억원, %)

항목	농협	수협	산림조합	신협	새마을금고	합계
총자산	2,059,270	152,031	39,320	397,298	773,141	3,421,060
수신	1,780,730	121,421	28,134	347,899	681,659	2,959,843
여신	1,279,898	97,626	14,407	229,154	383,241	2,004,326
평균자산	1,744	1,671	277	388	517	-
평균수신액	1,508	1,334	198	340	456	-
예대비율	72	80	51	66	56	68

자료 : 신협 2009 통계자료

\* 수치는 연합회(중앙회)의 은행부문을 제외한 일선조합의 상호금융만 계산한 것임

협동조합금융의 총자산은 342조이며, 수신액은 296조원, 여신액은 200조원으로 예대비율은 68%이다. 총자산 중 농협이 206조원으로 전체의 60%를 차지하며, 새마을금고 77조, 신협 40조의 순으로 규모가 크다. 수협과 산림조합의 상호금융규모는 낮은 편이다. 조합당 평균자산도 농협이 151억원 정도로 가장 크며, 수협, 새마을금고, 신협 순이다.

예대비율은 수협이 80%로 가장 높고, 산림조합이 51%로 가장 낮다. 자체적으로 운용하지 못하는 자금은 해당 중앙회 은행사업부문이나 연합회가 운용하여 협동조합 외부에서 활용된다. 협동조합금융을 협동조합섹터 내에서 가급적 순환시키려면 노동자협동조합이나 사회적기업 같은 대출소요처를 개발하고 이종협동조합 대출이 일반화되어야 하지만 아직 이들 협동조합적 기업들의 규모가 작고 이종협동조합간 대출 우대조치가 마련되어 있지 않아 상호연계는 낮다. 앞으로 개선할 과제이다.

#### 다. 소비자생협의 약진

아래로부터의 조직과 성장으로 저변을 다져오던 생활협동조합은 2000년 이후 생협법 제정과 소비문화 트렌드 변화와 함께 크게 성장해 왔다.

GDP의 증대와 함께 396으로 대변되는 고학력 인구가 본격적인 소비주도층으로 등장하면서 식생활품을 가격이나 품질만이 아닌 안전성과 신뢰로 선택하는 소비 트렌드가 형성되고, 계속되는 식품파동과 광우병 논란이 국민적 이슈로 부각되면서 식품안전에 대한 소비자들의 관심과 인식은 크게 높아졌다. 그 결과 생활협동조합에 대한 인지도와 가입률이 급격히 증가하고 있으며, 생활협동조합의 매출액도 크게 늘어났다.

〈표〉 생협의 조직 및 사업의 확대

구분		2008(a)	2009(b)	2010(c)	증가율		
					b/a	c/b	c/a
공급 액	한살림	133,437	159,442	190,940	19.5	19.8	43.1
	iCOOP생협연합회	130,150	205,300	280,000	57.7	36.4	115.1
	두레생협연합회	40,554	55,583	70,260	37.1	26.4	73.3
	민우회생협	11,338	15,367	20,529	35.5	33.6	81.1
	기타	23,839	28,360	33,548	19.0	18.3	40.7
	합계	339,318	464,052	595,277	36.8	28.3	75.4
조합 원수	한살림	170,793	207,053	242,916	21.2	17.3	42.2
	iCOOP생협연합회	54,600	78,593	110,000	43.9	40.0	101.5
	(조합비 조합원)	34,987	56,100	80,000	60.4	42.6	128.7
	두레생협연합회	48,390	66,617	85,000	37.7	27.6	75.7
	민우회생협	17,187	19,579	24,900	13.9	27.2	44.9
	기타	37,420	43,150	49,620	15.0	15.3	32.6
	합계	328,390	414,992	512,436	26.4	23.5	56.0

주) 2010년은 계획, 조완형(2010)

소비자생협의 발전은 적극적인 생협운동가의 발굴과 육성, 협동조합운동가로서 정체성을 간직한 직원의 활동 등 다양한 요인이 결합된 것이다.

2010년 생협법이 전면 개정되어 농식품 뿐만 아니라 일반 소비재도 판매할 수 있고, 공제사업도 할 수 있도록 생협의 사업범위를 확대한 것을 감안하면 생협의 성장추세는 더욱 강화될 것이다.

#### 라. 노동자협동조합 등의 성장

1990년부터 시작된 노동자협동조합은 법인격을 얻지 못해 주식회사, 유한회사 등 다양한 형태로 운영되고 있지만, 점차 활성화되고 있으며, 노동자협동조합적 성격과 사회적 협동조합의 성격을 공유하고 있는 자활공동체도 도시지역 운동가들의 활동과 지역사회센터협회 등의 지원을 통해 급격히 수를 늘려가고 있다.

현재 노동자협동조합을 지향하며, ICA에 가입되어 있는 단체로는 한국대안기업연합회가 있다. 한국대안기업연합회는 2007년 10월 창립 후 점차 회원수를 확대하고 있다. 창립 당시에는 한국노동자협동조합연합회 등 39개 조직이 소속되어 있었지만, 2010년 중반에는 100여개 조직이 가입하는 것으로 확대되고 있다.

대안기업연합회에 속한 사업체는 105개소, 고용인원은 1,984명, 매출액은 570억원이다. 개소당 평균 매출액이 5억 7천만원 정도로 소규모 사업체로 구성되어 있으며, 고용인원도 평균 19명 정도로 영세한 상황이다.

〈표〉 한국대안기업연합회 기본 현황<sup>5)</sup>

기업명	고용인원/명	매출액/억	기업수
재활용대안기업연합회	600	130	16
한국주거복지협회	150	150	50
청소대안기업연합회	704	93	18
전국여성가사사업단 우렁각시	400	20	17
개별회원기업	130	177	4
합계	1,984	570	105

\* 고용인원은 2009년 6월말 현재 기준이며, 매출액은 2008년 실적임

노동자협동조합에 대한 인식부족과 설립 및 독자적 법인격 부여가 안되는 점 등 제도적인 미흡으로 아직까  
지 노동자생산협동조합을 지향하는 사업체의 확산은 미흡하며, 앞으로 관련법이 제정되면 상당히 확산될 것으  
로 보인다.

## 8. 맺으며 : 한국협동조합의 발전방향

우리나라 협동조합섹터는 1960년대초 정부의 하향식 육성과 지원으로 발전한 농수협 등 생산자협동조합과  
초기에는 자발적으로 발전하였지만 운영과정에서 운동성이 미약하게 된 신흥계열의 대규모 협동조합기관들과  
1980년대 후반 다양하게 발전하고 있는 자율적이며 운동성을 강하게 간직하고 있는 생협, 노동자협동조합 등  
이 혼재되어 있다.

이런 속에서 협동조합의 본래의 존재이유인 자본주의의 경제적 대립을 완화하고 대안경제조직으로 사회적  
인정을 받기 위해서는 세가지 전략이 병행되어야 한다.

첫째, 협동조합기관이 협동조합적 가치를 더욱 강조하고, 실행할 수 있도록 제도적 개선과 함께 자율적인 협  
동조합으로 발전할 수 있는 인적역량을 키워야 한다.

둘째, 노동자협동조합 등 다양한 협동조합이 활성화되기 위해서는 협동조합적 조직과 사업내용에 적합한 법  
인격을 부여할 수 있도록 협동조합기본법이 제정되어야 한다. 이를 통해 이종협동조합간의 협동을 통해 사회전  
체에 대한 영향력을 높여나가야 한다.

셋째, 협동조합의 필요성과 사회 전반에 대한 기여에 대한 정당한 평가와 동의를 얻기 위해서는 더 많은 연  
구가 진행되어야 한다. 그것을 바탕으로 초·중·고등학교 교과서에 협동조합 내용이 교육되도록 하는 등 다양한  
홍보가 가능하도록 내용을 만들고, 협동조합지도자들이 다수 양성되도록 해야 한다.

### 〈참고문헌〉

- (주)지역농업네트워크(2008), 『지역과 농업의 네트워킹, 10주년 심포지엄 자료집』  
Sven Ake Böök(1995), 『급변하는 세상에서의 협동조합의 가치』, 농협대학 농협경영연구소.  
강종만 외(2004), 『상호금융 미래 발전전략』, 농협중앙회, 한국금융연구원/농협조사연구소  
김기태 외(2010a), 『협동조합기본법 제정에 대한 연구』, 국회사무처, 한국협동조합연구소  
김기태(2010b), 「지역농협의 역할재규정과 지역종합센터 구상」, 『농업농촌의 길 2010 심포지엄 자료집』, 2010  
김영미, 『그들의 새마을운동』, 푸른역사, 2009  
남원호(2010), 「한국의 대안기업을 이야기하다」, 모심과살림포럼 발제자료, 2010.  
남원호, 「한국의 대안기업을 이야기하다」, 모심과살림 포럼 발제자료, 2010.  
신희 2009 통계자료  
유달영, 『협동과 사회복지』, 홍익제, 1998  
장종익, 「한국협동조합운동의 역사와 현황」, 협동조합연구소 내부자료  
조완형, 「생활협동운동과 생활협동조합활동」, 모심과살림포럼 발표문 2010년 5월, 2010.

2) 자본주의의 정의와 이전 사회에서의 이행방식, 자본주의적 생산양식과 기존 생산양식의 접합 방식, 이를 받아들이는 사회적 관계와 제도 등에 대한 논쟁  
들은 아직도 계속되고 있다. 자본주의 이행논쟁이나 세계체제론 등은 많은 함의를 준다.

3) 유달영, "협동과 사회복지", 홍익제, p.88

4) 정약용, "목민심서", 권17 평부조

5) 남원호, "한국의 대안기업을 이야기하다", 모심과살림 포럼 발제자료, 2010. P.2



## ■ 참고

### 새 희망을 만드는 협동조합이 되려면

(사)한국협동조합연구소 김기태

#### 1. 시작하며

협동조합기본법 시행 1년 4개월 만에 4천여개에 달하는 협동조합이 설립되었다. 설립 개소수의 증가속도는 예상과 달리 계속 빨라지고 있다.

신설되는 기본법 협동조합의 운영에 어려움이 있다는 지적은 이미 지난 10월부터 본격적으로 알려졌음에도 불구하고 협동조합의 설립 속도가 계속 유지되는 이유는 무엇일까? 그만큼 사회와 경제의 문제를 개인이나 몇몇의 사람이 극복하기 어렵기 때문에 “협동조합에 희망을 걸어 볼 수 밖에 없는 절박함”이 우리 사회에 광범위하게 퍼져 있기 때문이 아닐까?

하지만 협동조합은 자동적으로 희망이 된다고 할 수 없다. 협동조합이 조합원들에게 희망이 되기 위해서는 성공해야 한다. 반대로 힘을 모아 만든 협동조합마저 실패할 경우 더 큰 절망에 빠질 수 있다.

협동조합들이 성공하도록 만드는 1차적인 책임은 당연히 그 협동조합의 조합원들에게 있다. 하지만 협동조합의 성패의 책임을 조합원들에게만 떠넘기는 것은 기본법 협동조합이 활동하는 여러가지 환경에 대해 책임을 져야 하는 정치권, 중앙부처와 지자체, 기존의 선배 협동조합인들에게 면죄부를 주는 것이다.

협동조합 4천개가 만들어진 현 상황에서 신규 협동조합의 성공율을 높이고, 신규 협동조합이 더 많은 조합원들에게 정신적, 물질적으로 혜택을 제공하여 희망이 되게 하고, 성공적인 협동조합의 사례가 빠르게 전파되어 더 많은 사람들에게 열망을 불어넣고, 실패한 협동조합이 다시 일어날 수 있도록 함께 손을 내밀 수 있는 환경을 조성하는 책임은 모두에게 함께 있다.

이런 책임을 지기 위해서는 법적 제도의 정비, 적절한 협동조합 관련 지원 정책의 수립, 협동조합이 불이익을 당하지 않도록 하기 위한 기존 정책들의 정비, 민간 협동조합지도자들의 상호부조 체계의 정비, 선배 협동조합들의 우호적인 비즈니스 환경의 제공 등 다양한 활동이 필요하다.

이런 법적, 제도적, 정치적 여건의 조성과 성숙, 민간 협동조합 나아가 사회적경제 진영의 수평적 협력체계의 구축, 협동조합 인적역량의 체계적 개발 등이 순조롭게 이뤄질 때 우리나라 전체에게 새로운 희망을 주는 협동조합이란 말이 5천만 국민에게 따뜻하게 스며들 것이다.

앞에서 제시한 과제들을 구체적으로 풀어 제시하려 한다.

#### 2. 기본법 협동조합의 현황과 저해요인

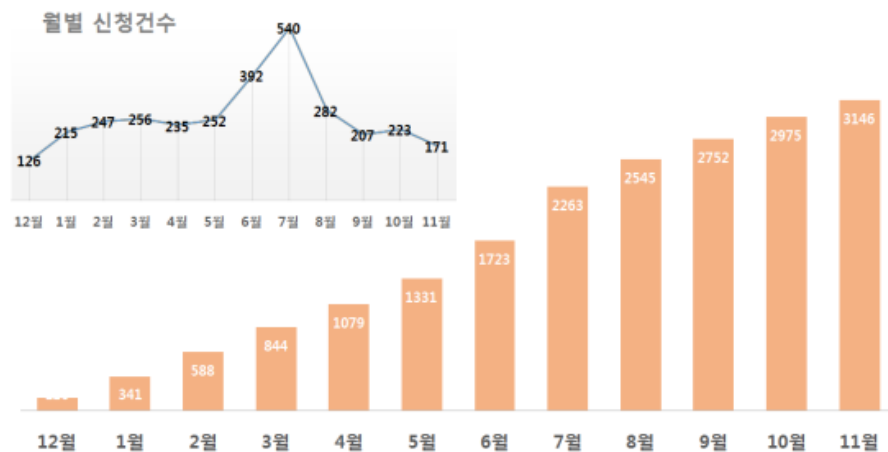
##### 가. 기본법 협동조합의 현황

##### 뜨거운 설립 열풍

기재부에서 매월 집계하는 협동조합 신청 및 신고수리, 인가 건수 자료를 보면 시행 첫번째 달에는 126개의 협동조합이 신고되었으며 이후 200여개의 협동조합이 꾸준히 신고되었다. 이후 6월과 7월에 392개소, 540개소로 급격히 증가한 후 8월부터는 다시 200여개의 협동조합이 꾸준히 신고되고 있다.

3천여개의 협동조합은 이미 협동조합형 경영을 하고 있던 자활기업이나 사회적기업, 마을기업이 전환한 것이 아니라 새롭게 협동조합에 대해 관심을 가지고 만든 경우가 대부분이다. 기본법 개정 이후 전환될 협동조합이나 앞으로 제도개선에 따라 전환될 수요까지 포함하면 설립 속도는 더 빨라질 것으로 예상된다.

〈그림〉 월별 협동조합 신청 현황



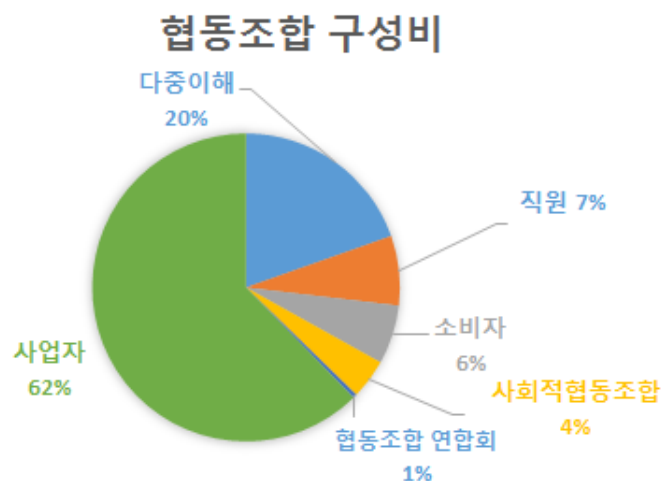
### 사업자협동조합의 높은 비율

협동조합 유형의 구성비를 보면 사업자협동조합이 전체의 62%이며, 다중이해관계자 20%, 직원협동조합 7%, 소비자협동조합 6%, 사회적협동조합 4% 순으로 나타나고 있다.

개별법 협동조합의 농업협동조합이나 수산업협동조합, 중소기업협동조합이 모두 사업자협동조합 유형이란 점을 감안하면 사업자협동조합의 비중이 매우 높은 편이다. 하지만 다른 나라의 경우에도 소비자협동조합의 합병으로 인해 개소수 비율이 줄어들고, 몇몇 나라를 제외하면 직원협동조합의 비중은 낮기 때문에 현재 사업자협동조합의 비율이 높은 자체가 문제점이라고 말할 수는 없다.

오히려 사업자협동조합의 비율이 높은 것은 우리나라 중소기업과 소상공인들의 경영여건이 열악하다는 사실을 증명해 주는 것일 수 있다.

〈그림〉 유형별 협동조합 구성비율



### 지역별 설립차이, 점차 좁혀질 것

최근 협동조합을 둘러싼 뜨거운 이슈는 '협동조합 설립과 운영에 정치적 영향이 있느냐'이다. 기재부의 설립 신고 자료를 정리해 보면 크게 문제가 되지 않을 것으로 보인다.

시도별 협동조합 설립건수를 비교해 보면 서울시의 조합수가 가장 많은 906건이며, 다음으로 경기, 광주, 부산 등의 순이다. 협동조합은 인적조직이기 때문에 인구수가 많은 경우 협동조합의 수도 많아질 것이라고 예상할 수 있다. 따라서 조합수 비율을 인구비율로 나눠보면 마지막 열과 같은 결과가 나온다.

이에 따르면 서울은 1.51로 광주, 전북, 세종보다 낮은 편이며, 1 이상의 경우도 전남, 대전, 강원, 제주 등으로 8개소이다. 광주나 전북, 전남의 경우 군이 협동조합을 통해 선거운동을 할 유인이 부족하다는 측면이 있고, 인천은 0.51로 최하위권을 보이고 있다. 정당에 따른 차이점이 현재로서는 나타나지만, 그보다는 사전 협동조합의 홍보수준, 안정적인 기업의 여부, 지역경제의 활성화 정도 등 경제적인 여건이 더 많은 영향을 미치는 것으로 추정된다.

최근의 자료들을 보면 도별 협동조합 설립 개소수의 편차는 점차 평준화될 것으로 보인다.

〈표〉 도별 협동조합 설립 현황

시도	조합수	비율(A)	인구수	인구비율(B)	A/B
서울	906	30.19	10,177	19.94	1.51
경기	429	14.30	12,168	23.84	0.60
광주	255	8.50	1,472	2.88	2.95
부산	183	6.10	3,535	6.92	0.88
전북	180	6.00	1,872	3.67	1.64
전남	123	4.10	1,907	3.73	1.10
대구	117	3.90	2,504	4.90	0.79
경북	112	3.73	2,697	5.28	0.71
대전	112	3.73	1,530	3.00	1.25
강원	108	3.60	1,540	3.02	1.19
충남	99	3.30	2,038	3.99	0.83
경남	98	3.27	3,323	6.51	0.50
인천	85	2.83	2,862	5.61	0.51
충북	84	2.80	1,569	3.07	0.91
울산	54	1.80	1,152	2.26	0.80
제주	43	1.43	589	1.15	1.24
세종	13	0.43	117	0.23	1.89
계	3,001	100.00	51,047.88	100.00	1.00

참고 : 인구수는 천명, 2013년 6월기준

### 정상적 운영이 어려운 적은 조합원 수

일반적으로 소비자협동조합이 정상적인 사업체로서 손익분기점을 넘어서기 위해서는 낙후지역을 제외하고는 조합원의 수가 최소한 100여명 이상이 되어야 한다. 하지만 전체의 1/4이 넘는 소비자협동조합이 조합원 5명으로 시작하였고, 30명 이상은 24개소로 1/8 정도에 불과한 실정이다. 설립 당시 소비자협동조합의 조합원수로는 앞으로 실질적인 운영에 크게 애로가 나타날 것으로 보이므로, 시급히 조합원 확대를 위한 활동을 적극적으로 벌일 필요가 있다.

다중이해관계자 협동조합도 일반적으로 윤리적 소비를 지향하는 소비자조합원이 다른 유형의 조합원과 가치를 공유하면서 만드는 것이 일반적이는데, 여기서도 10명 미만이 400개소 정도로 전체의 2/3에 이른다. 다중이해관계자협동조합의 상당수는 협동조합 설계를 다시 할 필요가 있어 보인다.

사회적협동조합은 기본적으로 지역사회의 공신력이 있을 때 후원자조합원을 동원하거나, 각종 외부자원의 지원을 받을 확률이 높아진다. 하지만 20명 미만의 조합원의 개소는 전체의 절반 이상인 78개소로 사회적협동조합의 조합원수도 적은 상황이다.

등기상의 편의를 위해 초기 조합원 수를 적게 잡았을 수도 있으므로, 이 데이터만으로 평가할 수 있는 것은 아니지만, 등기후 본격적인 사업을 실시할 때 정상적인 사업구조가 되기 위해서는 직원협동조합을 제외한 모든 유형에서 조합원 배가운동이 벌어질 필요가 있다.

〈표〉 유형별 조합원별 현황

	5명	5~9명	10~19명	20~29명	30명 이상	계
사업자	680	693	383	106	98	1,960
다중이해	166	231	138	35	46	616
직원	92	94	41	2	1	230
소비자	54	65	38	14	24	195
사회적	16	26	36	11	41	130
총합계	1,008	1,109	636	168	210	3,131 <sup>6)</sup>

보건사회연구원에서 실행한 실태조사 결과를 보면 조합 설립 신청 후 조합원 수 확대가 드러난다. 조사 결과 보건의료사회적협동조합은 1,100명 이상의 조합원을 가지고 있는데, 이를 제외하고는 평균 30.6명으로 나타났다. 설립신고서의 조합원 평균수보다 높은 것을 알 수 있다. 이는 조합원 수에 따라 모두 등기에 참여해야 한다는 현재의 협동조합 등기의 문제점에서 나타나는 것인데, 향후 제도적 개선이 필요하다.

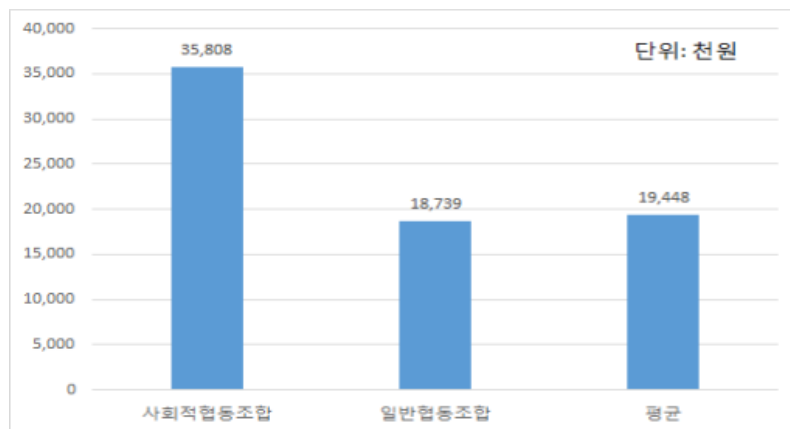
현재 협동조합들의 조합원수는 아직 미흡하다. 설립된 협동조합들의 정상적 운영을 권장하기 위해서, 앞으로 적정 조합원 규모, 적정 사업규모에 대한 보다 심도 깊은 연구가 필요하다.

#### 취약한 협동조합 출자금

협동조합의 평균출자금도 취약하기는 마찬가지이다. 사회적협동조합의 평균은 설립신고기준으로 3천6백만원 선이며, 일반협동조합은 1천 9백만원 정도이다. 일반협동조합의 비율이 높기 때문에 전체적으로 1,944만원 수준에 불과하다.

이런 자본금 수준은 사무실을 임대하기에도 어려운 수준인데, 그런데도 불구하고 유지가 되는 이유는 대부분의 사업자협동조합이나 소규모협동조합이 사무실을 이사장 소유의 사업장에 붙여서 운영하는 등 초기 비용이 적게 들어가도록 설계하였기 때문이라고 추정할 수 있다.

〈그림〉 협동조합의 평균 출자금

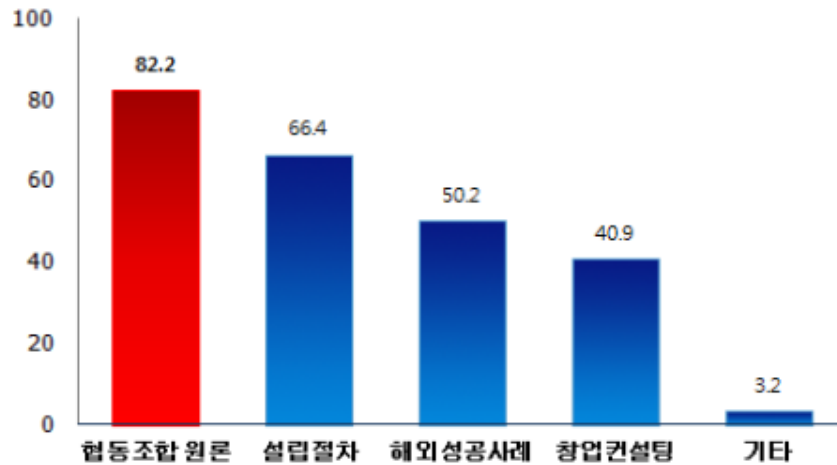


자료 : 2013 협동조합 실태파악과 정책적 시사점

### 설립 전 협동조합 교육의 부족

협동조합에 대한 충분한 이해부족은 조합원 및 임직원에 대한 사전의 협동조합에 대한 교육이 부족한 것에서도 찾아볼 수 있다.

〈그림〉 설립전 협동조합 교육 내용(복수응답)



자료 : 2013 협동조합 실태파악과 정책적 시사점

실태조사 결과 협동조합 설립 전에 관련 교육을 받은 비율은 응답 협동조합의 58.6%로서 절반에 불과하다. 나머지는 협동조합에 대한 언론, 홍보, 자체 학습을 통해 이해한 후 협동조합을 만들었는데, 이런 결과는 조합원 및 자본금의 취약문제나 충분한 비즈니스 모델 설계 미흡 등의 문제로 나타난다.

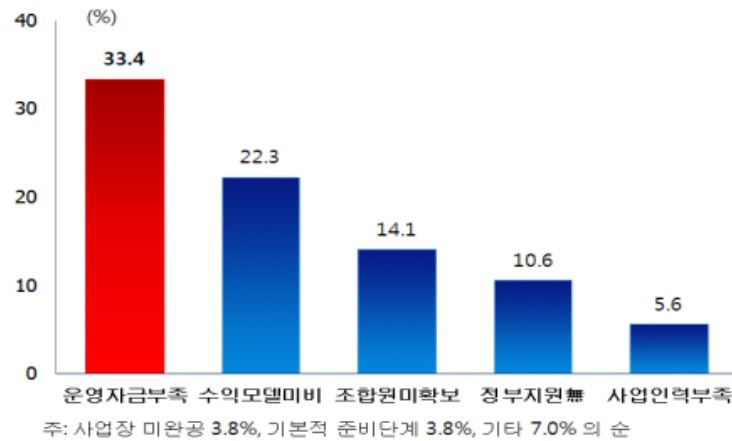
협동조합의 교육도 실제 협동조합 운영에 필요한 협동조합의 특성을 감안한 실무교육을 중심으로 이뤄졌다기보다는 일반적인 이해에 머무르는 경우가 대부분이다. 교육받은 내용에 대한 복수응답에서는 82%가 협동조합원론을 배웠으며, 66.4%가 설립절차, 50.2%가 해외성공사례에 대한 교육을 받았고, 창업과 관련된 교육 및 컨설팅은 40.9%이다.

### 나. 기본법 협동조합 운영상의 애로

#### 사업수행에 필요한 역량이 불충분

새로 설립된 협동조합들은 사업역량은 취약한 것으로 실태조사 결과 나타났다. 실태조사 시기가 2013년 6월부터 9월까지로서 신설 협동조합이 설립된 후 기간이 얼마되지 않았던 점을 감안하더라도 사업을 운영 중인 곳이 54.4%에 불과하다는 것은 설립 전에 충분한 사업계획을 수립하지 않았기 때문으로 보인다.

〈그림〉 협동조합의 사업 미시행 이유



자료 : 2013 협동조합 실태파악과 정책적 시사점

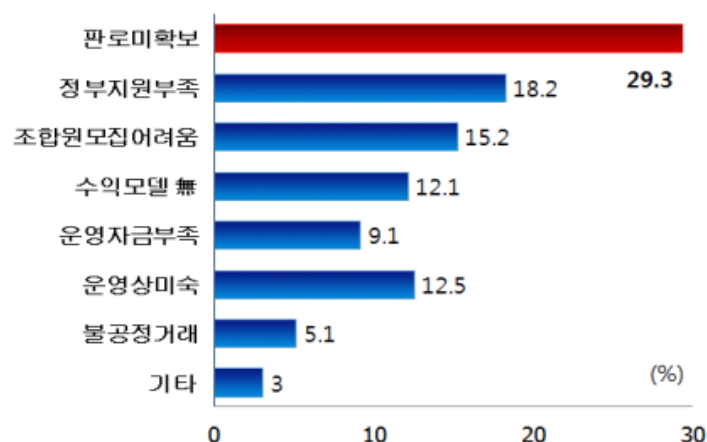
실태조사 결과에 따르면 사업이 시행되지 않은 이유로 가장 많이 꼽고 있는 것은 운영자금의 부족이며 (33.4%), 다음으로 수익모델 미비(22.3%), 조합원 미확보(14.1%) 순이다. 조합원 미확보나 운영자금 부족 등도 실질적으로 충분히 구체적이고 실행가능한 사업계획이 작성되고 그에 맞춰 협동조합을 설립하지 못했기 때문에 나타나는 문제이므로 절반 정도의 협동조합이 비즈니스 모델을 수립하지 않고 협동조합을 시작한 것으로 보인다.

사업을 개시한 협동조합들도 손익분기점을 넘어설 수 있는지 여부는 아직 확인되지 않았다. 상담과 인터뷰 등을 통해 파악된 정보로는 사업을 시행하는 협동조합들도 비즈니스 모델이 명확하지 않은 상황에서 사업을 수행하고 있는 것으로 나타났다.

### 판로 개척에 어려워 하는 협동조합

기재부 실태조사 결과 2013년 목표 대비 2분기 달성도는 매출액 목표의 26.6%, 순수익 목표의 15.5%에 불과하다. 목표 달성이 불가능한 이유로 가장 많이 판로미확보(29.3%)를 꼽았다. 비즈니스모델의 가장 중요한 부문이 마케팅이라는 점을 감안할 때 사업계획 및 사업실행역량, 판로처 확보 등에 대한 핵심사항에 대한 충분한 사전준비가 이뤄지지 못했다는 것을 드러내고 있다.

〈그림〉 2013년 목표달성이 불가능하다고 보는 이유



자료 : 2013 협동조합 실태파악과 정책적 시사점

다음으로 조합원 모집 어려움, 수익모델이 없다는 점 등을 제시하고 있어 앞에서의 사업 미개시 이유와 비슷한 추이를 보여주고 있다.

운영상의 미숙도 12.5%나 되어 법인으로서의 협동조합 운영에 대한 일반적인 역량도 미흡한 것으로 나타나고 있다. 이런 문제점들을 해소하기 위해서는 작년까지 진행된 협동조합 일반 교육에 더해서 설립 전 사전 비즈니스 교육 및 설립 후에도 임직원을 대상으로 하는 지속적인 훈련이 이뤄져야 한다. 또한 협동조합 운영에 도움이 될 수 있는 운영관련 도구들의 개발도 이뤄질 필요가 있다.

#### 다. 협동조합 활성화의 저해요인

협동조합이 새 희망을 제시할 수 있으려면 성공적인 협동조합이 많이 나와야 하고, 협동조합의 실패율이 낮아져야 한다. 이런 성과를 만들기 위해서는 협동조합 활성화를 저해하는 요인들을 파악하고, 각각에 대한 해결 방안을 마련한 뒤 개선해 나가야 한다.

협동조합활성화의 저해요인은 다양할 수 있지만, 크게 나누면 협동조합 민간진영 내부의 저해요인과 협동조합이 활동하는 여건이 충분히 정비되지 못한다는 나타나는 외부의 저해요인으로 나눌 수 있다. 기본법 협동조합의 특성에 대한 이해부족이나 이런 문제를 해결하는데 도움을 줄 수 있는 민간 지원역량의 부족이 전자의 문제라면, 불이익을 유발하는 제도나 지원 정책이 개발되지 못한 점 등은 후자의 문제라고 할 수 있다.

#### 협동조합의 특성에 대한 이해의 부족

실태조사에서 나타난 운영상의 애로사항을 분석하면 대부분의 초기 협동조합 운영에서 발생하는 문제가 협동조합의 특성에 대한 충분한 이해가 없는 데서 연유하는 경우가 많다.

협동조합은 기본적으로 사업조직임에도 불구하고, 이에 대한 충분한 이해가 없는 경우에는 비즈니스 모델의 구축이나 사업역량 확보가 불충분한 상황에서 협동조합을 만들으로써 협동조합 설립 후 구체적인 사업운영을 개시하지 못하거나, 사업을 수행해도 역량이 뒷받침해 주지 않아 어려움을 느낄 수 있다.

사업경험이 있는 조합원들과 지도자가 협동조합을 만드는 경우에는 협동조합이 조합원의 자원을 결합하여 협동조합의 사업을 기획하고 실행하는 특징을 감안하지 못하여 사업자협동조합 방식으로 조합원을 조직한 후 소비자협동조합처럼 운영하려는 경향을 보이거나, 자본금을 충분히 확보하지 못한다든가 하는 문제점을 나타내고 있다.

따라서 내적인 저해요인 가운데 가장 우선적이고 중요한 것은 '신설하는 협동조합 구성원, 특히 지도자들의 협동조합의 특성에 대한 풍부한 이해와 이에 기반한 협동조합 운영역량을 확보하는 일이다.

#### 협동조합 운영 지원역량의 부족

신설 협동조합의 협동조합 특성에 대한 충분한 이해부족은 신설 협동조합 지도자들의 성급한 설립에서 가장 많은 문제가 있지만, 이들 협동조합들에 대해 충분한 정보를 제공하고, 설립 및 운영의 경험을 전수해 줄 수 있는 지원역량이 부족하기 때문에 이런 문제는 더 심하게 발생한다.

오히려 현재 협동조합 설립을 지원한다는 법무사 등 유상무상의 지원자들부터가 협동조합에 대한 이해가 부족한 경우가 많다. 그러다보니 협동조합이 지원을 목적으로 설립되는 것을 방조하기도 하고, 오히려 촉진하는 경우도 있다는 현장의 문제제기가 있기도 하다. 이 또한 성실하고 역량있는 지원자들에 대한 정보와 채널이 부족하기 때문에 발생하기도 한다.

쉽게 찾을 수 있는 강사나 코디네이터의 부족, 업태의 특징을 충분히 감안한 설립 지원 상담, 교육, 컨설팅을 수행할 수 있는 인적 역량도 부족할 뿐만 아니라, 그들을 육성할 수 있는 협동조합에 특화된 교육프로그램의 부족, 협동조합에 특화된 컨설팅 툴의 개발 등 콘텐츠 측면에서도 아직 미흡한 점이 많이 있다.

기존에 협동조합이나 사회적경제조직을 운영한 경험이 많은 사람들을 중심으로 인적역량 및 콘텐츠 개발이 필요하다. 또한 업종별로 지역별로 손쉽게 자문을 구할 수 있는 믿을 수 있고 대표성을 지닌 협의회 및 연합회의 설립이 시급하다.

### 여전히 불이익을 받고 있는 관련 제도

주식회사나 영농조합법인 등 상법 혹은 특별법에 의해 만들어진 법인들은 지원정책의 대상이 되는 반면 협동조합은 지원정책의 대상이 되지 않는 경우가 법적으로 정해져 있는 경우가 아직도 많이 있다. 혹은 특정한 사업의 인가 대상에 협동조합이 포함되지 않아 유권해석은 문제가 없다하더라도 실제 일선에서는 인가되지 않는 경우도 많이 있다.

주주의 수가 적고 주식발행액이 2~3년에 한 번 정도 변하는 주식회사에 적합한 등기제도가 협동조합에도 적용이 되어 협동조합 운영 상에 애로를 주는 경우도 많이 있다. 가변자본량의 성격이 강한 협동조합의 특징을 감안하여 등기 및 공증의 문제를 해결하는 제도적 보완이 필요하다.

상대적 약자들이 새 희망을 보면서 협동조합을 만들었는데, 막상 사업을 수행하기 위한 구체적 절차에 들어갔을 때 제도적 문제로 막히게 된다면 법 제도가 새 희망을 좌절시키는 걸림돌이 되고 만다.

협동조합이 다른 영리법인에 비해 불이익을 받는다는 것은 사회와 경제를 결합하여 사회적문제를 일상적인 경제활동을 통해 해결해 보려는 긍정적인 움직임을 제약하는 것이므로 이중 삼중의 부정적 효과를 낳게 된다.

1차적으로 최소한 영리법인보다는 불이익을 당하지 않도록 문제를 발견하는 것이 우선적인 제도개선 과제이다.

2차적으로는 사회적 문제 해결에 효과가 있는 협동조합에 대해서는 사회적협동조합이 아니라 할지라도 특정한 지원제도를 만드는 것이 필요하다. 선정의 우선순위를 부여한다든가, 공적조달의 우선권을 부여한다든가 하는 등의 제도적 정비가 필요하다.

법, 시행령, 시행규칙, 업무지침, 조례 등 각급 공적 제도의 정비가 선행되어야 한다.

공적 제도가 아닌 시장에서의 관행으로 협동조합이 불이익을 당하는 경우도 있다. 우리나라의 금융은 담보대출을 중심으로 발전해 왔기 때문에 초기 자본금이 부족하고, 대주주가 법적으로 존재할 수 없는 협동조합은 일반 금융기관의 대출시 불이익을 받을 수밖에 없다. 이를 해결할 수 있는 별도의 협동조합 금융 제도를 도입하는 것은 협동조합 활성화에 매우 중요한 과제이다.

## 2. 협동조합 활성화를 위한 과제와 역할

### 가. 공통 협력 핵심 과제

#### 협동조합 운영원리에 적합한 정책 개발 필요

협동조합은 기본적으로 민간의 상호부조의 연대정신에 입각하여 설립되고 운영되는 자율적 조직이다. 따라서 불필요한 축진을 위한 지원정책은 협동조합의 생태계를 혼란하게 만드는 부작용을 가져올 수 있다.

현재까지 이런 점을 감안하여 ‘직접지원보다 간접지원’, ‘가급적 민관협력을 통한 정책개발’이란 정책 원칙에 대한 합의가 민관 모두에게 있었고, 아직까지 어느 정도 수행되고 있다.

하지만 이제는 한 걸음 더 나갈 때가 되었다. 영리기업에 대한 다양한 지원정책이 있는 우리나라 정책 여건 속에서 협동조합에 특화된 지원정책이 없다는 것은 그 자체가 협동조합에 대한 불이익이 되기 때문이다. 하지만 이런 지원정책이 합리적 이유없이 협동조합이기 때문에 제공되는 것은 장기적으로 문제를 야기할 것이다. 협동조합의 합리적 지원정책의 논리가 정립되고, 이에 따른 정책이 생산되어야 한다.



첫 번째 논리로 꼽을 수 있는 것은 협동조합이 더 적합한 업종에 대해서는 업종 육성 정책의 우선순위를 해당 업종을 수행하는 협동조합에게 부여하는 것이다.

업종별 특성을 감안할 때 영리기업보다 협동조합이 문제해결의 기능을 수행하는 것이 더 효과적인 경우가 있다. 예를 들어 농업농촌 문제해결에 영리주식회사보다 지역종합농업협동조합이 더 효과적이다. 이 처럼 협동조합이 특정한 업종 혹은 특정한 지역문제 해결에 효과적일 경우 이를 육성하기 위한 별도의 한정적인 지원정책이 마련될 필요가 있다.

두 번째 논리는 사회적문제 해결에 효과가 큰 협동조합의 경우 적극적인 육성이 필요하다는 점이다. 이는 전략분야 협동조합 설립에서 다시 논의한다.

세 번째 논리는 협동조합의 협동을 촉진하는 지원은 다른 기업형태보다 협동조합에게 더 효과적이며, 이종간 협동이나 클러스터 구축을 통해 상호협조하는 구조가 안착될 경우 장기적인 전체 비용을 줄일 수 있다는 것이다.

한 때 벤처기업을 육성하기 위한 벤처창업지원 센터가 설립되어 벤처기업의 인큐베이팅을 정부예산으로 지원한 사례가 있다. 협동조합들의 경우에도 이런 협동조합 창업지원 공동사용공간에 대한 지원정책이 필요하다. 특히 지역협동조합연합회 혹은 협의회의 설립과 정보제공이 가능한 상황에서 신규 협동조합의 공동공간을 활용하는 것은 효과적인 지원 정책이 될 수 있다. 또한 이런 기능을 민간의 역량으로 수행하는 협동조합 연합회 혹은 협의회에 대한 지원정책들이 개발될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

다만 이런 인큐베이팅 시설의 도입과 평가, 졸업 등의 정책 설계는 협동조합의 특성을 따라야 하며, 개별 협동조합에게 특혜를 주는 방식이 되어서는 안된다.

### 전략분야 협동조합의 발굴과 육성

2013년에는 자발적인 협동조합 설립이 추진되었다. 하지만 협동조합의 역사를 보면 성공적인 모델이 나오고 이 모델이 전국으로 확산되어 협동조합 생태계를 건강하게 하는 방법이 성공적인 경우가 많다. 따라서 지속가능한 경영모델의 성공사례를 발굴하여 확산을 시킬 수 있는 전략 분야 협동조합을 발굴하고 육성하는 것이 무엇보다 필요하다.

전략분야 협동조합이란 1)사회적 임팩트가 크고, 2)직면하는 시장의 범위가 작아 성공사례가 나올 경우 경쟁 없이 확산가능하며, 3)비슷한 사업여건을 가지고 있어 병렬적 혁신이 용이한 협동조합을 말한다. 예를 들어 중등학교의 매점, 교복 공동구매, 수학여행 및 연수 등을 담당하는 학교협동조합이나, 아파트단지의 합리적 소비와 공동체 활성화를 위해 공동구매, 공동육아 등을 수행하는 아파트협동조합 등이 그것이다.

이런 시도들이 일부 진행되었지만 산발적이고 체계적이지 못했다. 장기적인 관점에서 탐색과 설립, 운영을 통해 성공모델 개발이 필요하다. 이미 건설노동자협동조합이나 돌봄에 대한 전략적 분야들이 개발되고 있으며, 시니어협동조합 등 몇 가지 전략분야에 대한 초기 인큐베이팅 작업이 이뤄지고 있다. 경기도에서는 학교협동조합이 시범사업으로 진행되어, 전국적인 관심을 받았다.

이런 시범사업은 단순히 민간의 협력과 노력만으로 가능하지 않다. 필요한 제도의 정비, 공적기관의 정책의 변경, 법적 제약의 해소 등 민간과 행정, 정치권의 공동의 협력이 필요하며, 이런 공동의 활동 속에서 빠른 확산이 가능하다.

### 협동조합 교육프로그램 및 교육인프라 구축

협동조합은 인적조직이면서 사업조직이기 때문에 협동조합의 활성화는 우수한 인적역량을 발굴하고 육성하는 것이 매우 중요하다. 조합원 교육, 초중등 학교교육, 평생교육, 기업교육 등이 서로 어우러질 때 협동조합 인재육성이 가능한데, 이는 민간의 역량과 의지만으로는 어렵다.

교육인프라의 구축이 중요한데, 협동조합 강사, 상담사 등의 조속한 육성과 적절한 권위의 부여를 민간 조직

이 주도하여 수행해야 하고, 이를 행정에서 지원할 필요가 있다.

이들을 육성하기 위한 교육프로그램의 개발과 교육컨텐츠의 개발에 민관의 협력과 자원의 집중이 있어야 한다.

장기적으로는 협동조합들이 사업연합 방식으로 전문적인 협동조합 대학이나 협동조합교육원을 설립하기 위한 준비를 하고, 여기에 행정이나 사회적 지원이 추가될 필요가 있다. 민간 협동조합 진영이 추진하지 않을 경우 수요와 공급이 어긋날 수가 있으므로 충분한 원칙의 합의가 필요하다.

#### 협동조합을 위한 공적책임조달 제도의 확립

협동조합의 가장 큰 애로가 판로개척의 어려움이란 지적이 계속 제기되고 있다. 일차적으로는 민간 거래 속에서 협동조합의 판로확보가 이뤄져야 하지만, 공공기관의 선도적인 역할이 필요하다.

정부와 지자체 및 공공조직은 시장실패를 해결하기 위해 국민의 세금을 모아 공적 목적을 달성하거나 사회적 문제들에 정책이나 사업을 투입하는 것이 원리라고 할 수 있다. 그런 의미에서 공적조직들의 조달은 시장원리를 답습하여 단순한 최저가격입찰을 하는 단계에서 벗어나 사회적가치들을 감안하여 조달의 우선순위 혹은 조달의 가점 도입, 혹은 일반 기업의 협동조합들과의 컨소시엄 장려 등의 사회적인 책임성을 강화하는 조달체계를 정비할 필요가 있다.

이 부분은 국회와 정부, 지자체 등이 제도와 정책을 만들어야 함과 동시에 민간협동조합 진영도 상호협력과 혁신을 통해 제공하는 상품의 품질향상에 최선의 노력을 다하여 제도의 실효성을 높이는 방식을 찾아야 한다.

#### 협동조합 금융 및 공제시스템 확립

신규 협동조합의 또 다른 애로사항 중의 하나가 금융서비스를 충분히 받을 수 없다는 사실이다. 물론 기존 은행들의 대출관행을 개선하는 것도 필요하지만, 영리기업인 은행들의 변화를 기대하기에는 어렵다는 것이 상식이다.

따라서 협동조합의 대출수요를 충족시키기 위해서는 1)초기 자본금 확보가 어려운 상황을 감안하여 담보대출이 아닌 기술평가나 프로젝트 평가를 통한 사업성을 파악한 신용대출의 제공, 2)장기적 대출이 가능하도록 하는 대출상품의 개발, 3)주식시장에 대해 투자하는 연기금의 협동조합 기금에 대한 적정 비율의 투자 제도화, 4)이를 위한 협동조합에 적합한 평가기법의 개발 등이 동시에 이뤄져야 한다.

협동조합기본법의 개정에 따라 협동조합연합회의 공제사업이 가능해졌으나 충분한 준비가 없으면 자칫 실효성이 없을 수 있다. 공제사업의 운영투명성과 공신력 등을 높이기 위해서는 신용협동조합 등 기존의 상호금융기관들과의 연계방안을 만들어야 할 것이다.

금융은 매우 복잡한 측면이 있으므로 다양한 주체들의 협력이 없이는 협동조합 금융이 제대로 자리 잡을 수 없을 것이다.

#### 나. 협동조합 민간진영의 역할

##### 협동조합 활성화의 책임 주체는 민간 협동조합운동의 구성원

협동조합의 활성화를 위한 모범사례의 구성, 열심히 하려는 신규 협동조합에 대한 지원, 협동조합생태계 활성화를 위한 제도개선이나 정책개발을 만들어 나가는 일의 최종 책임은 언제나 협동조합 민간진영의 구성원들에게 주어진다.

자조와 자립, 자율의 협동조합의 가치와 원칙을 지키면서 더 나은 사회를 만들어 나가기 위해서는 협동조합 활동가와 조합원들 모두가 하나의 비전공동체에 속한다는 사실을 잊지 말아야 하며, 함께 다양한 방식으로 서로에게 힘이 되는 연대를 찾아내고, 지속가능한 협력을 위해 힘을 다해야 한다.

이런 자기책임의 가치 속에서 정부와 지자체, 정치권 그리고 다른 사회적 자원들을 결합시켜야 한다.

### 제도정비나 정책개발의 씨앗을 먼저 만드는 민간운동을 벌여야

제도개선과 정책개발을 위해서는 무엇보다 1)현장의 문제점을 구체적으로 파악하고, 2)해결의 위한 구체적인 방안을 마련하고, 3)작은 규모라도 변화된 상황이 전망되는 모범사례들을 만들어 내야 한다.

협동조합 금융 제도를 잘 만들기 위해서는 사전에 협동조합 내부에서 협동조합 금융의 선취된 모범사례를 만들어 봐야 하고, 그 방향으로 제도개선을 추진할 수 있어야 한다. 공적책임조달의 필요성을 주장하기 위해서는 협동조합 내부의 상호부조에 따른 거래활동의 모범사례를 만들어 내는 것이 공적책임조달 제도 도입의 설득력을 높일 수 있다.

제도적 불이익이 발생한다면 구체적으로 왜 그런지, 그 불이익이 어떻게 협동조합의 발전을 제약하는 지 명백하게 설명할 수 있도록 내용을 정리해야 한다. 불이익을 없애기 위한 제도개선 방향도 현재의 사회경제적 여건에서 받아들일 수 있는 부분을 구체적으로 제시하고, 장기적으로 지향해야 하는 부분은 원칙과 대안경제의 관점에서 중층적으로 제시할 필요가 있다.

이런 활동은 개인이나 개별 단체의 힘만으로 가능하지 않고, 협동조합 진영 모두가 힘을 모아 지속적으로 벌여 나가야 한다.

### 협동조합 선배들의 과제 해결 네트워크 구축

여러가지 문제들을 한꺼번에 해결하는 것은 바람직하기는 하지만 실천하기가 어렵고, 문제해결의 주체를 정하기도 쉽지 않다.

협동조합 활동을 더 많이 해 온 선배들이 나서서 해결할 수 있는 과제들을 정리하고, 네트워크를 만들어서 해결해 나가는 자발적인 활동이 필요하다. 당장 필요한 협동조합 회계준칙의 정리, 공통으로 필요한 규약이나 규정의 마련, 협동조합 비즈니스 모델의 원리 정리, 제도개선 과제의 정립과 개선 방안 마련 등이 시급하지만 동시에 도움을 줄 수 있는 선배들을 잘 모으는 것도 필요하다.

생협과 신협의 많은 경험, 다양한 사업을 수행한 농협의 경험들과 이를 체득하고 있는 임직원들의 도움이 필요하며, 서로 관심을 가지는 주제에 대해 역량을 가지고 도울 수 있는 구성원들의 네트워크가 만들어질 필요가 있다.

### 협동조합연합회와 협의회의 적극적 조직

현재 기본법 협동조합의 설립 패턴이나 움직임을 볼 때 업종별 연합회를 통한 지원체계가 제대로 구축되기 위해서는 몇 년 정도의 시간이 소요될 것으로 보인다. 지자체 등의 관심이 높은 한국적 특성을 감안할 때 초기 협동조합 활성화를 위해서는 우선 광역 및 시군구 단위 지역협동조합협의회 설립과 이를 통한 신규 협동조합에 대한 지원이 상대적으로 더 쉬울 것이다.

시군구 단위 지역협동조합협의회 혹은 연합회의 역할과 방향을 정립하고, 우수사례를 전국적으로 전파할 수 있는 방안들을 민간이 우선 개발하고, 토의할 필요가 있다.

협의회 혹은 연합회의 설립과 운영을 주도하는 구성원들은 대부분 협동조합운동의 선배들이 될 것이다. 설립의 경험을 서로 공유하며, 과제 해결 네트워크의 내용들도 공유하는 방식으로 발전해 나가야 할 것이다.

이런 활동을 통해 설립되고, 활성화된 지역협의회에 대한 최소한의 정부 및 지자체의 지원정책도 함께 개발되어야 할 것이다.

## 다. 정부 및 지자체의 역할

### 설립 지원에서 운영 지원으로 무게중심 전환

지난 2년간의 정부 및 지자체의 주된 역할은 초기 제도적 정비와 함께 설립에 필요한 홍보와 설립 과정의 지원이었다.

하지만 4천여개의 협동조합이 만들어진 현 상황에서는 설립 지원에서 운영지원으로 무게 중심을 전환하고, 이런 전환에 따른 지원체계를 정비할 필요가 있다.

정부와 지자체가 처한 위치에 따라 각각 역할이 다르겠지만, 각자의 역할에 따른 운영 지원 방안의 개발에 논의가 집중되어야 한다.

하지만 단순 사업 보조금을 지급하는 등 선부른 협동조합 지원정책을 만드는 것은 바람직하지 않다. 민간의 역량을 장기적으로 성장시킬 수 있도록 운영 지원 방안이 마련되어야 한다.

### 업종별, 사회적 목적별 정책 개발에 공동으로 착수

정부의 부처들은 주로 관련 업종에 해당하는 협동조합의 운영모델을 정립해 나가는 연구를 바탕으로 필요한 경우 지원정책을 수립해야 한다. 지원정책의 수립에 저해되는 제도에 대한 정리 작업에도 관심을 가져야 한다.

또한 지자체들은 해당 지자체의 커뮤니티의 특성을 감안하고, 민간진영의 역량을 감안하여 지자체에 맞는 정책들을 개발할 필요가 있다. 올해 선정될 시도별 협동조합 지원기관들과 기존 협동조합 연구지원기관들의 공동 연구 및 협력활동이 강화되어야 할 것이다.

기초지자체는 보다 구체적으로 현장과 밀접히 관계 맺는 정책방향을 제시할 필요가 있다.

### 협동조합 담당 공무원의 이해와 몰입, 전문성 강화를 위한 투자

협동조합은 인적조직이므로 협동조합을 담당하는 공무원도 인적 관계망이 조밀하고, 상호신뢰가 쌓여야만 협동조합에 대한 올바른 정책을 수립할 수 있고, 수립된 정책을 취지에 맞게 운용할 수 있다.

그러기 위해서는 협동조합 담당 공무원의 이해도 증진과 지속적인 근무, 자발적인 학습을 통한 전문성 강화 등이 필요하다. 이를 위해서는 지자체장의 의지가 중요하다. 협동조합에 관심을 갖는 우수한 인재를 장기간 협동조합 담당으로 배치하는 것이 해당 지역 협동조합의 발전에 큰 도움이 될 것이다.

### 시군구 협동조합지원 중간지원조직의 설립을 민간과 협력하며 추진

현재 협동조합 지원기관은 사회적기업진흥원과 각 도별 협동조합지원기관으로 구성되어 기재부의 예산으로 운영되고 있다. 하지만 현장과 가까이 있으면서 설립과 운영에 대한 지원을 구체적으로 해 주기에는 업무구역이 너무 광범위하다.

시군구 단위에서 지원기능을 수행할 수 있는 기초지자체 차원의 중간지원조직이 필요하다. 하지만 민간의 의견과 정책 수요, 지원 수요를 파악하여 상호 협력하면서 중간지원조직이 운영되지 않는다면 오히려 민간의 활동을 저해할 수도 있다.

민간의 역량이 있는 곳은 요구되는 대로 협력하며 추진하고, 그렇지 않은 곳은 앞으로 2~3년 내에 협력구조를 만든다는 생각을 가지고 진행하는 방법을 찾아나갈 필요가 있다.

## 라. 국회/정치권의 역할

### 협동조합, 사회적경제를 국가적 의제로 만들어야

우리나라는 압축적 경제성장을 위해 산업별 육성 전략을 주로 채택해 왔다. 하지만 이런 전략은 선진국의 문턱에 거의 다다른 현 상황에서는 효과적인 방법이 되기 어렵게 되었다. 양극화에 따른 문제점들을 해결하는 것이 GDP의 증가만으로 가능해지지 않는 상황에서 사회와 경제가 결합되어 내수경제를 활성화 시키는 새로운 전략이 함께 상호보완적으로 적용되어야 한다.

미시적 사업체의 지배구조 자체가 사회적 성격을 가지는 협동조합은 이런 점에서 양자의 전략을 결합시키는 기능을 수행할 수 있다. 협동조합을 중심으로 하는 사회적경제는 장기적으로 인간의 얼굴을 한 지속성장 국가 발전모델의 한 축으로 자리매김해야 한다.

하지만 이를 위해서는 아직도 해결해야 할 과제가 산적해 있다.

그동안 협동조합의 순기능으로 제시되었던 일자리창출, 조합원들의 수익증대 등의 작고, 추상적인 설명만으로는 협동조합의 특성을 감안한 정책, 제도 개선을 강력하게 추진할 수 있는 동기가 부족하다고 할 수 있다.

낙후지역의 개발, 도시 지역사회공동체의 재활성화, 사회·경제의 신성장동력으로서의 기능, 사회적경제의 GDP 점유 목표 제시 등과 같은 다양한 순기능에 대한 논리 정리가 필요하다. 이런 기능들에 대한 구체적인 계산방식을 정비하는 등 설득력을 높이는 활동도 함께 진행되어야 한다.

이런 준비들을 통해 협동조합과 사회적경제가 중요한 국정 의제로 받아들여지도록 하여야 하고, 정치권은 이런 문제에 대한 국민적 여론을 조성해 나가야 한다.

### 협동조합에 불리한 제도에 대한 신속한 개선작업 주도

정치권에게 요구되는 가장 중요한 역할은 현실을 한 발 앞에서 이끌어 갈 수 있는 제도조성 기능이다. 이를 위해서는 비전 설정 역량과 함께 구체적인 제도의 분석과 사회적 갈등을 조정하여 앞선 제도를 현실에 접목시키는 역량이 필요하다.

협동조합이 인간의 얼굴을 한 지속성장 국가발전모델의 한 축이 되기 위해서는 신속하게 협동조합에 불리한 제도를 개선해 주어야 한다.

한 편으로는 민간진영의 제도개선 요구를 적극적으로 반영하면서, 다른 한 편으로는 먼저 논의를 주도하면서 앞장 설 필요가 있다. 지속적으로 제도개선의 성과를 점검하는 활동을 함께 진행하는 것도 필요하다.

### 민간운동과 함께 보조를 맞추는 협동조합 인프라 구축의 법적 반영

제도개선과 정책은 비용이 수반되지 않는 것도 있지만, 예산이 필요한 경우도 있다. 주로 예산이 수반되는 협동조합의 인프라 구축 등은 국회나 지방의회의 결심이 있어야만 가능하다.

협동조합교육원이나 협동조합공동창업지원센터, 협동조합금융 기금 조성에 대한 정부지원예산 등이 이에 해당한다.

하지만 민간운동이 발전되지 않은 상황에서 인프라 정책이 제시된다면 오히려 민간의 자율적 움직임을 저해할 수도 있다. 지속적으로 민간진영과 협력하면서 민간의 활동을 활성화시킬 수 있는 수준에서 인프라 제도가 도입되어야 한다.

### 3. 맺으며

협동조합의 활성화는 이제 협동조합 진영 내부의 문제에서 국가적 의제로 확대하여 해석될 필요가 있다. 이를 위해서는 민간의 주도적인 활동과 함께 행정과 정치의 역할이 서로 어우러져야 한다.

짧은 기간 4천여개의 협동조합이 설립되었다. 기본법 협동조합에 대해 설립지원을 넘어 운영지원이 필요한 시기이다. 이 글은 설립지원에서 운영지원으로의 전환에 장기적으로 필요한 내용을 체계적으로 정리한 것이다. 더욱 구체적인 고민과 방안은 협동을 통해 만들어 나가야 하겠다.

보이지 않았던 사회 구성의 원리인 협동이 이제 겨우 한국 사회에서 시민권을 얻어 가고 있다. 조심스럽게 하지만 당당하게, 성과를 만들어 가면서 더 큰 그림을 그려 나갈 때 협동조합은 더 나은 사회를 만드는 실질적인 역할을 할 수 있을 것이다.

#### 〈참고문헌〉

김기태(2014), ‘기본법 시행 1년 2014년 전망’, “계간 협동조합네트워크 64호”, 한국협동조합연구소, 서울

이철선(2013), ‘협동조합 실태파악과 정책적 시사점’, “국회협동조합포럼 자료집”, 2013. 11

한국협동조합연구소(2013), ‘협동조합 기본법 시행 1년, 전국 협동조합 설립 현황 보고서’, 한국협동조합연구소  
(2013) 협동조합 설립 신고현황 정기보고서 9~11월 각호

6) 기재부에서 제공한 11월 협동조합 통계에서 사회적협동조합 중 2곳의 조합원 수, 업종 등이 기입되지 않아 일반협동조합+사회적협동조합의 총계인 3133곳보다 2곳 적은 3131곳의 총계가 나온다.

## 13주

# 사회적경제 조직과 유형별 특징 - 사회적협동조합 -

### [강의 Point]

1. 사회적협동조합의 개념과 이에 따른 형태를 종합적으로 이해할 수 있도록 기반 설명을 진행한다.
2. 해외와 국내의 사회적협동조합의 개념차이를 이해한다.
3. 영리 협동조합과 비영리 사회적협동조합의 차이를 논의한다.





## ■ 사회적협동조합

### 1. 사회적협동조합이란?

- ㉠ 협동조합은 기업이지만, 지금까지 우리가 알고 있는 자본주의 기업보다 공익적인 가치와 책임이 강조된 기업임
- ㉡ 「협동조합기본법」의 또 하나 중요한 특징은 협동조합 보다 공익성이 한층 강화된 사회적협동조합에게 비영리법인격을 부여한 것임
- ㉢ 지금까지 우리나라의 법체계는 학교, 병원, 복지시설 등에만 비영리법인격을 부여해 왔는데, 앞으로 일정한 경제활동도 가능한 새로운 비영리법인인 사회적협동조합의 등장은 큰 의미를 지닌다고 할수 있음

### 2. 사회적협동조합의 의의

#### 1) 비영리법인과 사회적협동조합

- ㉠ 한국의 비영리법인은 다양한 법률에 근거하고 있다. 종교단체와 사단법인은「민법」에 근거를 두고 있고, 사회복지재단은「사회복지사업법」에, 각종 학술단체와 자산단체는「공익법인 설립, 운영에 관한법」 그리고 「의료법」, 「초·중·고교육법」, 「사립학교법」 등에 그 근거규정을 두고 있다. 이들의 공통적인 부분은 재화나 용역을 판매하고 제공하여 영리를 추구하는 경제활동과는 거리가 먼 기관들이라는 점.

반면에 기존의 「상법」에 따라 설립된 기업(주식회사 또는 유한회사)이 장애인, 고령자, 기초수급자 등 취약계층을 다수 고용하고, 회사에서 발생하는 수익의 절반 이상을 사회에 환원하는 등의 공익적으로 경업을 하더라도, 이와 같은 기업이 비영리법인을 부여받을 수 있는 방법은 없었음. 왜냐하면 지금까지의 법제는 설립 목적에 중점을 두었지, 실제적인 운영방식과 사회환원 등의 결과를 보아서 비영리법인격을 부여하지 않았기 때문이다. 그나마 2007년 「사회적기업법」이 마련되어서 사회적기업으로 인증 받는 것이 최대한의 정책적 배려였음.

- ㉡ 「협동조합기본법」은 경제활동을 수행하는 사업조직인 협동조합도 공익적인 사업을 40% 이상 수행하면, 비영리법인격을 지닌 경제조직인 사회적협동조합으로 설립이 가능하다고 정의함. 「협동조합기본법」 제93조에 따라 협동조합 중 (1)지역경제 활성화, (2)취약계층 일자리 제공, (3)정부 위탁사업 등을 협동조합 전체 사업량의 40% 이상을 수행하면 비영리법인격을 지닌 사회적협동조합이 가능하다는 것.

현재 한국에서는 2012년 12월 1일부터 ‘금융·보험업’을 제외한 모든 분야에서 협동조합 설립이 가능하므로, 이 같은 사회적협동조합 요건을 충족하면 고아원, 양로원, 복지시설 이외에도 비영리법인격을 지닌 슈퍼마켓, 식당, 카페, 정비소, 세차장 등이 생겨남.

#### 2) 사회적협동조합의 정의

- ㉠ 「협동조합기본법」 제2조, 제93조

제2조 정의

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “협동조합”이란 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 말한다.
2. “사회적협동조합”이란 제1호의 협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합을 말한다.

### 제93조 사회적협동조합의 사업

- ① 사회적협동조합은 다음 각 호의 사업 중 하나 이상을 주 사업으로 하여야 한다.
  1. 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역 주민들의 권리·복리 증진 및 그밖에 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업
  2. 취약계층에게 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스 또는 일자리를 제공 사업
  3. 국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업
  4. 그밖에 공익증진에 이바지하는 사업
- ② 제1항의 ‘주 사업’이란 목적사업이 협동조합 전체 사업량의 100분의 40 이상인 경우를 의미한다.

### ㉠ 협동조합 VS 사회적협동조합

#### - 같은 점

비영리법인인 사회적협동조합은 (1)최소설립인원 5인, (2)1인 1표의 민주적인 의결권, (3)조합원자격요건, (4)가능한 사업, (5)회계, 등기 등 대부분의 요건과 사항에서 협동조합과 동일함. 사실상 운영과 절차, 방식에서의 일반 협동조합과 사회적협동조합의 차이는 크지 않음.

#### - 다른 점

첫째, 사회적협동조합은 협동조합에 비해 공익적인 가치와 목적을 더 강조함. 기본법 제2조3에서 ‘사회적협동조합은 협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합’이라고 정의하여 공익적인 측면과 비영리성을 강조함.

둘째, 협동조합은 운영 사업에 제한이 없는 반면에 사회적협동조합은 전체 사업 중에 법령에서 명시한 공익적사업을 40% 이상 운영하여야 하고, 설립 시 시,도지사에 ‘신고’가 아닌 관계 중앙행정기관의 장의 ‘인가’를 받아야 하는 점이 다름.

셋째, 가장 두드러진 차이점은 비영리법인격을 지닌 사회적협동조합은 공익적 성격으로 인해 배당이 금지되며, 인가를 받은 행정기관의 감독의 대상이 됨. 또한 청산 시에도 보다 엄격한 요건이 적용되어 잔여재산을 국고, 유사단체, 협회 다른 비영리법인 등에 귀속해야 하는 의무가 발생하게 됨. 잉여금의 적립금 규모도 사회적협동조합은 일반 협동조합의 10% 보다 높은 30%를 적립해야 함.

넷째, 사회적협동조합은 부가적인 의무와 책임은 발생하지만 비영리법인격을 갖게 됨에 따라 국세, 지방세, 부과금 상에서 기존 비영리법인들이 갖는 이점을 누릴 수 있는 근거를 가지고 있음. 조세 이외에는 각종의 부과금은 면제가 될 수 있고, 현재 조세상의 큰 혜택인 지정기부금단체로 지정받을수도 있음.

## ㉔ 사회적협동조합 VS 사회적기업

사회적협동조합은 새로운 형태의 비영리법인을 지칭하지만, 사회적기업은 비영리법인이 아님. 사회적기업이란 기존의 영리법인 또는 비영리법인이 일정한 요건을 충족하여, 고용노동부에 신청하면 '사회적기업'이라는 인증을 받게 됨. 기업이나 사단법인이 인증을 받으면 '사회적기업'이라는 명칭을 사용할 수 있게 되며, ①경영컨설팅, ② 공공기관 우선구매, ③인건비, 시설비, 사업개발비 지원, ④모태펀드 제공 등의 혜택을 5년간 받을 수 있음.

〈표 1〉 일반 협동조합과 사회적협동조합의 비교

	일반협동조합	사회적협동조합
법인격	(영리)법인	비영리법인
설립	시도지사 신고	기획재정부(관계부처) 인가
사업	업종 및 분야 제한 없음 ※금융 및 보험업 제외	공익사업 40% 이상 수행 ① 지역사회 재생, 주민 권익 증진 등 ② 취약계층 사회서비스, ③ 취약계층 일자리 제공 ④ 국가·지자체 위탁사업 ⑤ 그 밖의 공익증진 사업
법정적립금	회계연도말 출자금 납입금액의 3배가 될 때까지 잉여금의 10/100이상 적립	해당 회계연도말 출자금 납입총액의 3배가 될 때까지 잉여금의 30/100 이상 적립
배당	배당 가능	배당 금지
청산	정관에 따라 잔여재산처리	비영리법인·국고 등 귀속
설립동의자의 자격	조합원	조합원 이해관계자 참여
처리기간	20일 이내	60일 이내
설립등기 신청	출자금의 납입이 끝난 날부터 14일 이내	설립인가를 받은 날부터 21일 이내

## 3. 사회적협동조합의 설립

㉕ 사회적협동조합 설립절차와 방법은「협동조합기본법」제85조부터 제88조, 그리고 제106조에서 규정하고 있음. 앞서 제4장(협동조합 설립)의 내용과 같이 사회적협동조합의 설립절차도 크게 8개의 단계로 구분됨. 먼저 ①5인 이상의 발기인을 모집하여 ②정관을 작성하고 ③설립동의자를 모집하여 창립총회 개최 및 의결을 거친 후 ④설립인가를 중앙행정기관의 장에 제출한 후 ⑤사무를 이사장에게 인계하고 ⑥출자금을 납입한 후 ⑦설립등기를 관할 등기소에 제출하는 단계를 거치면 ⑧사회적협동조합이라는 비영리인격을 부여받게 됨.

- ① 발기인 모집 (5인 이상) => ②정관 작성 => ③창립출석 (과반출석 2/3찬성)  
=> ④설립 인가(중앙부처의 장) => ⑤사무인계(이사장) => ⑥출자금 납입  
=> ⑦설립 등기(관할 등기소) => ⑧법인격 부여(협동조합)

- ㉠ 일반 협동조합과 다른 유일한 설립절차는 4번임.. 시, 도지사 설립신고 대신에 중앙부처의 장에게 설립인가를 요청하는 것임. 설립인가를 접수받은 중앙부처는 신고서를 접수한 때로부터 60일 이내(1회 연장 가능)에 인가증을 교부하여야 하며, 제출된 서류가 미비할 경우 행정절차법령에 따라 자료보완을 요청할 수 있음.

㉡ 사회적협동조합의 설립신고

- 사회적협동조합을 설립하고자 하는 때에는 5인 이상의 조합원 자격을 가진 자가 발기인이 되어 정관을 작성하고 창립총회의 의결을 거친 후 기획재정부장관에게 인가를 받아야 함.
- 창립총회의 의사는 창립총회 개의 전까지 발기인에게 설립동의서를 제출한 자 과반수의 출석과 출석자 3분의 2 이상의 찬성으로 의결함.
- 기획재정부장관은 제1항에 따라 설립인가 신청을 받으면 다음 각 호의 경우 외에는 신청일로부터 60일 이내에 인가하여야 함. 다만, 부득이한 사유로 처리기간 내에 처리하기 곤란한 경우에는 60일 이내에서 1회에 한하여 그 기간을 연장할 수 있음.
  1. 설립인가 구비서류가 미비된 경우
  2. 설립의 절차, 정관 및 사업계획서의 내용이 법령을 위반한 경우
  3. 그밖에 설립인가 기준에 미치지 못하는 경우
- ④ 제1항 및 제3항의 설립인가에 관한 신청 절차와 조합원 수, 출자금, 그밖에 인가에 필요한 기준, 인가 방법에 관한 상세한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑤ 제1항 및 제3항의 기획재정부장관의 권한은 사회적협동조합이 수행하는 구체적인 사업 내용, 성격 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 중앙행정기관의 장에게 위임할 수 있음.

㉢ 사회적협동조합의 감독

협동조합의 원칙은 바로 자주, 자율, 자립임. 외부요인에 기대거나 의지하지 않고, 공동의 과제와 필요를 경제활동을 통해 해결하자는 것임. 기본법 제정과정에서도 이러한 자율적인 조직에 감독규정이 필요한지에 대한 깊은 고민이 있었음. 최종적으로 비영리법인격을 지닌 사회적협동조합에 한하여 감독규정을 두기로 하였음.

감독규정을 사회적협동조합에 한하여 두는 결정을 하는데는 여러 가지 배경이 있음. 먼저 법제정의 취지는 자율적인 협동조합 설립과 활동을 촉진함으로써, 서민과 지역경제를 활성화하고, 새로운 경제사회 발전의 모델을 확산하는 것이므로, 협동조합의 활동에 대해 지나친 국가의 감독은 배제되어야 하는 부분임. 그러나 최소한의 감독이 부재시 발생할 수 있는 여러 가지 부작용도 무시할 수 없었음.

실제 오랜 협동조합 역사를 지닌 유럽 경우에도 가짜 협동조합 활동으로 인해 적지 않은 피해와 어려움이 있었던 것도 사실임. 앞으로 협동조합의 숫자가 천 개, 만 개 이상으로 늘어날 것으로 전망되는 상황에서 체계적이고 정기적인 감독의 어려움이라는 현실적인 고민도 있었음. 끝으로 다른 비영리법인은 설립 주무관청의 감독을 받는 상황에서 사회적협동조합이 감독의 사각지대로 비추어질 가능성도 없지 않았음.

협동조합정책을 총괄하는 기획재정부장관은 사회적협동조합의 업무를 감독하고, 감독상 필요한 명령을 할 수 있음. 그렇지만 이 경우에도 사회적협동조합의 자율성은 존중되어야 하며 기획재정부장관의 감독권한은 크게 4가지로 구분됨. ▲사회적협동조합 업무 및 재산, 장부, 서류 등에 대한 검사권, ▲법령, 정관 위반사실에 대한 시정명령권, ▲조사?검사?확인을 위한 자료제출 요구권, 그리고 ▲설립인가 취소권임.

## ■ 참고

■ 이 글은 김형미 아이쿱협동조합연구소 소장님이 연재하고 있는 글을 정리한 것입니다. 지금도 연재는 계속 이어 집니다. <http://blog.naver.com/icoopkorea/220013418136>

### 〈제1부〉 거대한 전환-산업혁명

협동은 인간의 탄생과 더불어 시작된 오래된 행동양식이지만 협동조합(co-operative society)은 산업혁명이 시작되던 시기에 탄생했다고 볼 수 있습니다.

산업혁명은 면방직산업과 면방직산업에서 기계가 발명되고 증기기관이 동력으로 사용되면서 본격적으로 시작 되었다고 하는데 영국에서 시작된 이 산업혁명이 거대한 인류사적인 전환을 가져다주었고 인류는 아직도 이 산업혁명의 연속선에서 문명을 지속하고 있다고 보아도 과언은 아닙니다.

산업혁명으로 이어지는 경제적인 지각변동은 유럽대륙에서는 약 300년에 걸쳐서 서서히 이루어져 12세기 무렵부터, 아직 중세 유럽이라고 불리던 그 시기에 교역과 새로운 시장 개척, 작은 기술혁신이 반복하면서 일어나 더니, 콜럼버스가 신대륙에 도착하여 유럽인들이 그 존재를 알게 된 후부터 유럽인들이 앞을 다투며 신대륙을 수탈하여 가져온 금은보화가 유럽 대륙에 흘러 들어오면서 인플레이션이 일어나고 신대륙에서 자원을 수탈하여 가져오는 상업이 크게 성장했습니다. 가장 먼저 해상무역과 신대륙 수탈로 부강해진 포르투갈인 경우 16세기 중반의 인구는 적게는 100만 명, 많게는 200만 명 정도가 줄어들었다고 하는데 이는 다름 아닌 신천지에서 일 확천금을 노려서 포르투갈을 떠난 선원, 병사, 상인들이 그 정도로 많았기 때문입니다. 포르투갈은 신대륙 수탈 시장에 스페인, 네덜란드, 영국, 벨기에 등이 뛰어 들자 아프리카 노예무역을 가장 먼저 전개했던 노하우(1441년에 항해왕 앙리가 아프리카의 흑인들을 포르투갈에 실고 왔다)를 살려서 남미 대륙의 선주민을 노예로 거래하기 시작했습니다. 영화 <미션>(1986년 제작)을 보면 이과수 폭포 주변에 살던 선주민 과라니 족에 포교하던 예수회 선교사들이 1750년 마드리드 조약으로 과라니 족의 주거지가 포르투갈령으로 넘어가 강제 이동을 당하게 되자 이에 맞서서 처절하게 저항하는 모습이 나옵니다.

근면하게 노동하는 삶에서가 아니라 모험과 무력으로 쉽게 금은보화를 얻을 수 있는 시대로 진입하면서 유럽인의 삶과 가치관은 크게 바뀌었습니다. 17세기 초반만 하더라도 돈을 빌려주고 이자를 받는 것은 하느님의 뜻에 반한다는 가톨릭 교리가 사회에서도 통용되어 이자를 받으면 재판을 받고 구금, 또는 벌금형에 처해졌습니다. 산업은 길드라는 규제로 매어 있었고 이익이란 개념은 아주 낮은 것이었습니다.

그런데 신대륙 수탈이 가능해지면서 달라진 것입니다. 해상무역과 상업이 활발해져서 신흥 상인들은 봉건 영주에게 전쟁 자금을 빌려줄 정도로 부유해지고 차지농(tenant farmers)들은 지주들에게서 길게는 99년이란 장기 계약으로 땅을 빌려 농업 노동자들을 고용해서 농산물을 시장에 팔아 부를 축적하면서 영국에서는 역사책에서 배운 인클로저가 일어납니다. 인클로저는 영국의 농촌에서는 오랫동안 반복해서 일어났지만 역사책에서는 16세기에 있었던 1차 인클로저와 18세기에 있었던 2차 인클로저를 다루고 있습니다. 중요한 점은 1차 인클로저를 거치면서 이전에는 공유지(communs)로서 마을 단위에서 공동으로 관리하고 소농도 자유롭게 방목을 할 수 있었던 마을의 목초지, 황무지를 차지농, 또는 자본가들이 사유화하면서 소농의 방목 경작을 금지한 결과 이러한 공동 권리가 사라지면서 소농은 생계를 잃게 되었다는 점, 2차 인클로저에서는 운작과 인클로저를 통한 토지 합병정리로 인해 연중 가축 사육과 농업 생산이 가능해지면서 유럽의 농촌에서는 농업 자본가가 농업 노동자를 고용하는 자본주의적인 농업 경영이 확대되었다는 것이다. 이렇게 해서 늘어난 농업 생산력이 이후 산업혁명기 인구 증가로 이어졌습니다.

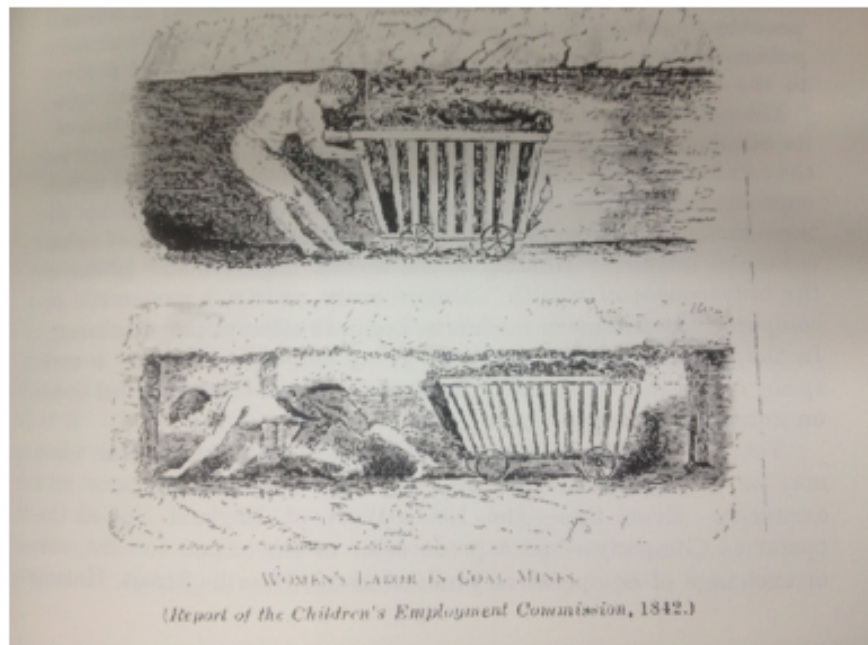
16~18세기에 식민지 경영은 이제 유럽의 지배 영주의 경제적, 정치적 흥망을 좌우하는 부의 원천이 되었습니다. 절대 왕정과 강력한 군대(해상 무역단을 호위), 식민지와 유럽 각 지역에 거점을 둔 상인계급은 식민지 경

영에 필수적이었습니다. 따라서 이 시기의 절대왕정에 종사했던 지식인 계급과 상인 계급의 경제 이념은 중상주의(mercantilism)이었습니다. 중상주의적인 사고방식은 국가의 부는 곧 화폐의 축적량(금은 귀금속)과 비례하며 따라서 해외 무역을 통해서 금은을 획득할 것, 이를 호위할 수 있는 강력한 군사력을 유지할 것. 무역 수지를 흑자로 유지하기 위해서는 보호무역주의를 지지할 것 등이었습니다. 따라서 강력한 왕권, 식민지 경영과 확대, 수출장려금과 특허 조약과 같은 절대왕정의 철저한 경제개입정책은 국부를 지키는 정책이었습니다.

영국은 식민지 경영에는 후발주자였지만 가장 큰 승리자였습니다. 북미와 카리브 해, 아프리카에서 식민지를 획득한 후에 전개된 대서양 삼각 무역은 영국 산업혁명의 중요한 기반이었습니다. 카나리아 해류를 타고 유럽에서 섬 유제품과 린주, 무기를 싣고 서아프리카로 간 영국 상선은 노예를 선적해서 남적도 해류를 타고 서인도제도로 항해하여 그 곳 사탕수수, 면화 플랜테이션 농장에 아프리카 흑인 노예(검은 화물)를 내려놓습니다. 그 후 멕시코 만 해류, 북대서양 해류를 따라서 서인도 제도에서 사탕, 면화(하얀 화물)를 싣고 유럽으로 돌아갔습니다. 미국독립전쟁 이전엔 영국과 북미, 서인도 사이에서도 비슷한 삼각무역이 이루어졌습니다. 영국령 서인도제도에서 설탕, 당밀을 싣어 영국과 북미 식민지에 제공하고 영국에서는 공업제품을 싣어 북미와 서인도제도로, 북미에서는 서인도 제도의 농장주인, 노예들에게 제공할 식량과 절인 대구를 싣어 날랐으며 이러한 무역은 영국 공업 제품의 시장을 세계적으로 확대했기 때문에 영국에 막대한 이익을 가져다주었습니다.

## 〈제2부〉 여성과 어린이, 그리고 노동자

그러면 공업 제품을 생산한 영국의 노동자들은 이처럼 막대한 무역 이익에서 오는 혜택을 누려야 했는데 그랬을까요? 산업혁명이 전개되던 1760년대~1840년대의 영국 사회의 실상을 다룬 자료와 소설을 보면 그렇지 않습니다. 1842년 영국의회에 제출된 아동노동에 관한 조사위원회 보고서(Report of the Children's Employment Commission)에는 다음과 같은 삽화가 있습니다.



산업혁명의 동력이었던 석탄 채굴장에서 갱도에서 석탄을 나르는 단순 중노동은 대부분 어린이와 여성이 맡았습니다. 가냘프고 체구가 작으며 임금도 성인 남성보다 낮았기 때문입니다. 더욱이 여성들은 상의는 거의 벗은 상태에서 일을 해야 했습니다. 갱도 안은 너무나 덥고 축축했기 때문이지요.

메어리 울스턴크래프트(Mary Wollstonecraft, 1759.4.27~1797.9.10)라는, 꼭 기억하고 싶은 여성의 삶과

그의 고발은 산업혁명으로 세계의 수도가 된 영국 런던이 여성들에게 얼마나 무서운 환경이었는지를 알려줍니다. 메어리는 프랑스에서 망명한 위그노들이 집단 이주한 런던 교외의 스피틀필즈에서 태어났습니다. 메어리의 할아버지는 견직물 공업으로 재산을 모았으나 메어리의 아버지는 집에서 폭력을 휘둘렀던 가부장으로 할아버지가 남긴 유산을 모조리 탕진했기 때문에 메어리의 유년 시절은 빚쟁이를 피해 여기저기 도피하는 생활이었습니다. 일찍이 집을 나와 상류계급 노부인의 말동무를 하거나 여동생, 친우와 함께 학원을 운영하면서, 아일랜드 귀족의 가정교사로 들어가서 경제적인 자립을 도모해야 했던 메어리는 28세에 가정교사 일자리도 잃어 방황하게 됩니다.

다행히 그는 당시 급진적인 출판사를 운영하고 있던 조지프 존슨을 만나 출판, 인쇄 일을 하게 되었습니다. 그 과정에서 프랑스 혁명과 노예무역 폐지, 아동교육 등에 관한 급진적인 사상을 접한 메어리는 여성의 해방을 다룬 <여성의 옹호>(A Vindication of the Rights of Woman, 1792), <여성 학대>(Wrongs of Woman, 1798)를 집필하게 됩니다. <여성의 권리 옹호>에서 메어리는 여성의 경제적 자립, 정신적 자립, 정치적 권리, 재산권 보호, 직업 선택의 자유, 고등 교육을 받을 권리 등을 논리적으로 밝히고 체계화했습니다. 사회주의라는 용어도, 개념도 아직 등장하기 전이지만 그는 남녀 불평등의 원인을 불평등한 사회제도에서 찾았습니다.

“선거권이 없다는 점에서 여성은 중노동을 하는 많은 기계공들의 계급과도 마찬가지로. 기계공들은 우는 아이에게 빵을 못주고 있는데, 왕실의 생활을 유지하기 위해 세금을 내고 있다. 그들이 흘리는 땀 그 자체가 왕자의 번쩍이는 장식의 구입, 폭죽 넘치는 귀부인의 마차를 장식하는 데 쓰이는데도 불구하고 의회에 그들의 대표자가 있는가? 생활필수품에까지 매겨지는 세금은 게으른 왕자와 공주와 수많은 귀부인들을 치장하고 군중들 앞에 행진하도록 내세워도 남아돌 지경이다. 이들을 보고 입을 크게 벌리고 뺨을 잃고 있는 민중들은 그들의 고귀한 희생을 강요하고 있는 이들에게 두 번 우롱당하는 것이나 다름없다. 이런 행렬은 내가 언제나 분노와 경멸감이 섞인 감정으로 쳐다보는 화이트홀의 기마위병의 무익한 행진과 마찬가지로 야만적인 것이다.”

메어리의 유작인 <여성 학대>에는 런던의 빈곤한 여성의 실태와 그들이 처한 환경을 생생하게 묘사하고 있습니다. 이 책의 줄거리는 중산 계급에 속한 머라이어가 정신병원에서 수감에 채워져서 딸과 강제로 이별하게 된 장면에서 시작됩니다. 여성의 재산권도 이혼도 인정되지 않았던 당시 영국에서는 아내가 지참한 재산을 남편이 강탈하기 위해서 아내를 정신병원에 강제로 구금하는 사례가 종종 있었습니다.

머라이어의 간호를 담당하게 된 젤마의 사연은 더욱 기가 막힌 것이었습니다. 젤마는 사생아로 태어나 어릴 적에 어머니를 잃고 고아가 되었습니다. 16살엔 이미 공장에서 노동자로 일하고 있었으며 작업반장에게서 성폭행을 당한 그는 자기처럼 사생아를 임신하게 되어 반장이 강요한 낙태 약을 먹게 되고 공장에서도 쫓겨납니다. 그 후 젤마는 살기 위해서 매춘부, 세탁부로 일하다 정신병원에서 들어오게 되었습니다. 세탁부로서 새벽 1시부터 저녁 8시까지 젤마가 일해서 받은 노임은 당시 남성의 절반이었습니다.

이 책에서 당시 런던 인구의 75%는 빈곤했으며 여성들에게엔 교육받을 기회도 없고 찾을 수 있는 직업이라면 가정부, 침모, 여공, 점원뿐이었다고 말합니다. 매춘 이외의 직업을 찾았다고 하더라도 임금은 남성의 경우보다 너무 낮아서 생계를 잇기 어려웠다고 고발하면서 “계급이란 말도 안 되는 구별이 문명을 저주하고 있다. 이 구별은 모든 계급의 사람들을 거의 똑같이 타락시키고 있다.”고 한탄했습니다.

시대로부터 200여 년이 지난 지금 영국의 여성들은 이러한 환경에서 벗어났습니다. <레미제라블>이나 <올리버 트위스트>와 같은 소설, 영화를 통해서 보는 지나간 역사라고 가슴을 쓸어내리고 싶어집니다. 하지만 지금도 세계에서는 메어리가 고발한 여성 학대가 일어나는 지역이 적지 않습니다. 동남아시아의 매춘 관광, 납치와 성매매 피해를 겪은 여성들, 저렴한 옷, 장신구, 가방, 신발을 제조하는 노동착취 기업(sweat shop)에서 노동권 보호를 받지 못하는 여성과 어린이들이 너무나 많습니다(상자 안 기사1,2 참조).

- 스리랑카에서는 종종 어린이들이 지인, 친척을 통해서 성매매업자들에게 잡힌다. 이 곳 매춘산업에는 소년들이 많은데 그 이유는 외국인 관광과 강하게 연계되어 있기 때문이다.
- 약 1만2000명의 네팔 어린이들, 특히 소녀들이 납치되어 네팔, 또는 인도와 외국에서의 사창가로 팔려가고 있다.
- 탄자니아에서 인터뷰했던 매춘 소녀들의 84%가 지역 경비대나 경찰에게서 매 맞고 강간당하고 고문을 받았

다. 60%는 돌아갈 곳이 없어 이들 중 일부는 가내 아동 노동자가 되고 있다.

- 엘살바도르에서는 14~17세의 성매매 어린이 중 1/3은 소년들이다. 중앙값은 13살이었다. 이들은 일주일에 평균 5일을 일하며 10%는 7일을 일했다.
- 베트남에서는 가족 빈곤, 저학력 가족, 가족의 기능부전이 어린이 성매매의 주요 원인이다. 인터뷰한 어린이 중 16%는 문자를 읽을 수 없었으며 38%는 단지 초등학교만 나왔다. 66%는 수업료와 학비가 가족 소득 수준을 넘는다고 했다(International Programme on the Elimination of Child Labour(IPEC), "Facts on Commercial sexual exploitation of Children", 2003.3., ILO)
- 강제 노동 희생자의 43%는 성매매를 목적으로 납치당한 자들이다(ILO, "Global Report on Trafficking in persons", 2005).
- 동남아시아의 메콩 강 유역에서는 성 산업 노동자들의 약 30%가 12~17살이다(UNICEF, "Child Trafficking", 2009).
- 노동 착취 작업장의 85%는 15~25세의 어린 여성들이다.
- 노동 착취 작업장 노동자들은 필수적인 생활 요건(영양, 주거, 에너지, 의복, 교육 및 아동)을 충족할만한 소득의 1/2~1/4 정도를 번다.
- 그들 가족의 기초적인 영양을 충족하기 위해서는 소득의 50~75%를 식품에 지출해야 한다.
- 의류 소매가격의 75%는 제조업체와 유통업체의 순익이다.
- 노동부에 따르면 미국 의류 공장의 50%는 노동 착취 작업장이다. 특히 캘리포니아, 뉴욕, 델러스, 마이애미와 애틀란타에 많다(Do something, "11 Facts About Sweatshops", <http://www.dosomething.org/tipsandtools/11-facts-about-sweatshops>)

### 〈제3부〉 태양 없는 도시, 악마의 먼지 그리고 노동운동의 탄생

그러면 산업혁명 시기 남성 노동자들은 여성들보다도 훨씬 더 나은 조건에서 우월하게 살았을까요? 그렇지 않은 것 같습니다. 앞서서도 말했지만 영국의 산업혁명을 이끈 주된 산업은 면방직산업과 면방직산업이었습니다. 맨체스터는 그 중심도시였으며 비틀즈의 활동 무대였던 리버풀은 원료인 면화를 수입하고 영국 내에서 제조된 면직물을 수출하던 항구였습니다. 1830년에 맨체스터와 리버풀을 잇는 철도가 세계 최초로 개통합니다. 이미 영국은 1805년을 기점으로 농업 생산액보다도 공업 생산액이 앞질렀습니다.

일본은 1920년에, 한국은 1960년대에 농업 생산액과 공업 생산액이 역전된 것을 생각하면 영국의 산업혁명이 얼마나 이른 시기였는지 실감이 납니다. 영국의 인구는 1760년에는 약 600만 명이었는데 1820년대에는 1400만 명으로, 그 후 5년마다 100만 명씩 늘어났습니다. 특히 맨체스터와 리버풀의 인구 증가를 보면 1760년에 각각 3만 명, 4만 명에서 1861년에는 46만 명, 49만 4000명으로 100년 만에 12~15배로 인구가 늘어났습니다.

맨체스터는 석탄을 떼서 기계를 돌리는 면방직, 면방직 공장이 너무나 밀집되어 있어 공장매연으로 도무지 해를 볼 수 없었기 때문에 '태양이 없는 도시'라고 불렸습니다. 1842년 리버풀 지역의 지식층이나 지주계층들의 평균 수명은 35세였는데 이 지역 노동자들의 평균 수명은 15세였습니다. 즉, 남성 노동자들의 평균 수명은 지배층의 절반에도 못 미쳤습니다.

마르크스와 함께 〈공산당 선언〉을 공동 집필하고 사회주의 운동의 혁명가로서 활동하고 능력 있는 공장 경영자였던 프리드리히 엥겔스(1820~1895)는 1842년에 아버지가 공동출자자로 있던 맨체스터의 에르멘 앤드 엥겔스 상회의 빅토리아 공장에서 일하게 됩니다. 이 공장은 바느질실을 생산했습니다. 그는 자본주의가 가장 앞선 영국 노동자들의 빈곤에 충격을 받아서 그 실태를 면밀하게 조사하여 1845년에 〈영국노동계급의 상태〉(Condition of



the Working Class in England in 1844)를 출판했습니다.

일부를 인용해 보지요.

《노동자들의 의복은 절대 다수가 무척 나쁜 상태이다. 재료부터 적당하지 않다. 노동자들의 의복에서 아마포와 견직물은 남녀 할 것 없이 볼 수 없으며 대신 무명을 쓰거나 아니면 나염한 옥양목으로 되어 있다. 양모로 된 내복이 옷걸이에 걸린 모습도 좀처럼 볼 수 없다...

노동자들이 일요일 교회에 입을 양모로 된 상의를 입수하기 위해서는 어딘가 싸구려 집에 가야 한다. 그는 거기서 ‘악마의 먼지’라는 천을 사게 되는데 이걸 ‘그저 팔기 위해서’ 만든 것으로 ‘입기 위해서’ 만들어진 천은 아니어서 이 주일만 지나면 찢어지거나 실밥이 터진다...

음식에 관해서도 마찬가지다. 노동자는 유한계급이 보기에 너무나 조악한 것을 입수한다...노동자는 대체로 토요일 오후 4시, 5시, 또는 저녁 7시에 처음으로 시장에 간다. 그런데 중산계급이 이미 오전 중에 좋은 물건을 사들이기 때문에 노동자들이 시장에 왔을 때는 이미 좋은 식품은 팔린 상태이다. 설령 남아 있다 하더라도 노동자들은 좋은 식품은 살 수 없을 것이다. 노동자들이 사는 감자는 대체로 형편없고 채소는 시들어 말라비틀어지고 치즈는 오래되었고 베이컨에선 썩은 냄새가 나고 고기는 지방은 거의 없고 질기고 병들거나 폐사한 나이트 가축의 고기여서 절반은 부패해 있는 경우가 왕왕이다. 시장에서 판매하는 이들은 대체로 소상인들인데 이들은 품질이 나쁜 상품을 모아 오기 때문에 그렇게 헐값에 팔 수 있는 것이다.

게다가 가장 빈곤한 노동자들은 이런 조악한 식품을 사기 위해서는 다른 수작을 부려야 한다. 즉, 토요일 밤 12시에는 모든 가게는 문을 닫아야 하고 일요일에는 문을 열 수 없으므로 월요일 아침까지 부패할 것 같은 상품은 어처구니없는 헐값에 처리된다. 그런데 토요일 밤 10시까지도 남아 있는 식품의 9/10은 일요일 아침에는 먹을 수 없을 정도로 상했다. 그리고 바로 이러한 음식이 가장 빈곤한 가정의 일요일 아침 식사가 된다...

식염 버터를 신선한 버터라고 팔고 있는데 이걸 식염 버터 덩어리를 신선한 버터 포장지로 말았거나 맛보기를 위해서 신선한 버터를 1숟가락 얻은 것이거나 아니면 식염 버터를 씻어서 신선한 버터처럼 속여 파는 것이다...설탕에는 쌀가루, 또는 염가의 불순물을 섞어서는 정량 가격대로 팔고 있다. 비누 제조할 때 나오는 부스러기에 불순물을 섞어서 이걸 설탕이라고 판다...코코아에 붉은 흙을 섞는 경우도 왕왕 있다.

이 흙은 양의 지방을 섞어서 으개서 약간의 코코아랑 섞은 것이다. 차에는 인목의 잎과 그 외 폐기물을 섞는다. 아니면 재탕, 삼탕한 찻잎을 말려서 뜨거운 동판 위에서 다시 볶는다. 이걸 색을 입혀서 신품으로 파는 것이다. 후추에는 콩깍지 분말 같은 걸 섞는다. 포트와인은 전부 색소나 알코올을 넣어서 직접 만든다...”(《エンゲルス『イギリスにおける労働者階級の状態』マルクス・エンゲルス選集補巻二、大月書店、pp.103~109).

#### 노동운동의 탄생

모든 노동자들이 위와 같은 처지였던 것만은 아닙니다. 농업노동자와 도시로 나온 비숙련 노동자와 달리 직공(또는 숙련 노동자들, journeyman)들은 사제 관계로 기술을 전승하며 마을에서 자립적으로 생활하고 있었습니다.

또한 이들은 17세기 후반에는 이미 우애조합(friendly society)라는 상호부조조직을 결성하여 질병, 장례, 실업, 출산, 육아에 대비한 공제를 실시하고 있었지요. 우애조합은 업종별로 조직되어 주급 18실링 미만의 노동자들은 가입자격이 없었다고 할 정도로 상당한 각금을 내야 했으며 조합원 가입도 엄격한 편이었습니다. 한편, 미망인들이 만든 우애조합(The Friendly Society of Widows, The Female Union benefit Society 등)도 활동을 하고 있어 산업혁명 초기 우애조합은 상당히 많았습니다. 우애조합에 모인 노동자들은 보험 급부뿐만 아니라 당시 노동자들의 노동 조건을 개선하기 위해 행동하는 기반이 되기도 했습니다.

산업혁명이 진행되면서 직공들 사이에도 분화가 일어났습니다. 인쇄공, 재단사, 목공, 벽돌장인, 석공 등은 산업혁명의 영향을 별로 받지 않는 반면 공장제도가 생겨나면서 면방직공, 탄광노동자, 철도노동자, 금속세공사 등이 새롭게 탄생했지요. 산업혁명의 영향을 가장 많이 받아 지속적으로 임금과 생활수준이 떨어진 분야는 수제 직조공, 견직물 직공, 제화공 등이었습니다. 특히 직조공들은 19세기 전반만 하더라도 가장 큰 직업집단이었었는데 면방직,

면방직 공장이 생겨나면서 이들의 임금 수준은 계속 떨어졌으며 경기침체가 일어나면 간단히 해고되는 불안정한 상황에 시달렸습니다. 이런 와중에 1799년에 노동자들에 대한 단결금지법이 발효됩니다. 노동조건의 결정은 국회와 법원의 권한이므로 개인은 물론 단체라 할지라도 노동 쟁의에 간섭해서는 안 된다는 것이 제정 이유이었지요.

단결금지법이 제정된 이후 기계가 도입된 공장, 미숙련 노동자들이 밀집된 공장에서의 노동조건은 크게 저하했습니다. 이에 대한 노동자들의 저항은 1811~12, 1815~16년에 자본가들이 애지중지하던 기계를 부수고 파업을 일으키는 격렬함으로 불붙었습니다. 역사책에서 배웠던 기계파괴운동(러다이트 운동)입니다. 이 저항은 기계가 자신들의 일감을 빼앗아 간다는 단순한 인식에서 생겨난 게 아닙니다. 단결금지법으로 정당하게 단체교섭조차도 할 수 없이 내몰린 노동자들의 절망에 찬 저항이 공장이 가동되지 못하도록 기계를 부수고 맹렬하게 파업하는 행동으로 나타난 것이죠.

영국 정부와 자본가들은 가혹하게 탄압했지만 이들의 탄압은 노동자들의 연대감을 강하게 했습니다. 더욱이 1815년에 제정된 곡물법과 오렌지, 차, 코피, 밀가루 등의 식품에도 무거운 관세를 매긴 결과 직조공은 년 22파운드의 추정 소득 중 세금만 9파운드(45%)를 물었습니다(존스톤 버첼, Co-op: People's Business). 1819년 8월16일, 맨체스터 교외의 성 피터 교회 광장에서 곡물법 철폐와 의회제도 개혁을 요구하는 집회를 열고 있던 6만여 명의 군중에게 기병대가 돌격해서 강제해산 당하는 과정에서 십 수 명이 죽는 피털루 학살이 일어났습니다.

그리하여 작업장을 넘어선 노동계급의 조직화는 더욱 가속되고 마침내 1824년에 단결금지법은 철폐되었습니다. 노동자들은 노동조합을 결성하고 정치적 행동에 나섰습니다. 아동과 여성 노동을 규제하고 최저임금을 지키도록 의회에 진정하기도 하고 대중행동을 조직하여 의회에 청원하기도 합니다. 동시에 경제적인 행동, 즉 집회와 파업을 조직하기도 했습니다. 이러한 흐름이 마침내 노동자들의 보통 선거권을 쟁취하기 위한 정치 운동, 차티스트 운동으로 발전했습니다.

#### 〈제4부〉 협동조합의 탄생과 오언의 뉴 라나크 공장과 협동마을

1760년에 채털, 울릿츠에서 해군 병기장의 선조공들이 필수 식량인 밀가루의 가격을 맘대로 올리는 지역 상인의 횡포에 맞서서 공동제분소와 베이커리를 만든 것이 문헌 상으로는 협동조합의 시초라고 합니다. 이듬해인 1761년에는 스코틀랜드의 펜윅 교구에서 '펜윅 직공들의 협동조합'(Fenwick Weavers' Society)이 설립되었습니다. 처음에는 직공들의 생산기술을 향상하기 위한 단체였는데 1769년에 생필품을 공동구입하는 매장을 열었습니다. 이 매장은 1808년에는 펜윅 마을도서관으로 개조되었습니다. 아마도 생필품의 공동구입이란 발상을 실천한 협동조합으로는 이들이 처음일지도 모릅니다.



▲ 이미지: 기록 상 가장 오래된 공동구매 협동조합 매장인 펜윅 교회 모습, 로치데일선구자 박물관 웹사이트에서 인용  
( <http://www.rochdalepioneersmuseum.coop/> )

나폴레옹 전쟁으로 밀 가격이 폭등하자 공동제분소와 빵집은 영국 곳곳에서 확대되었습니다. 그런데 이들의 경험은 무엇을 지향하는지도 방향도 없었고 경영에 대해서는 그리 알려진 바가 없어, 역사가 콜(G.D.H.Cole, 1889~1959)은, 이들의 협동조합 경험은 고립분산적인 실험과 같았다고 말한답니다. 협동조합들의 개별적인 경험 이 협동조합운동이라는 하나의 물줄기로 흘러가게 된 데에는 웨일즈인 로버트 오언(Robert Owen, 1771~1858)의 선구적인 실천과 영감이 있었습니다.

오언은 마구상을 운영하는 가정에서 7형제 중 6번째 아이로 태어나서 10살 때 이미 다른 상인에게로 가서 급사 생활을 했습니다. 그가 맨체스터의 방적공장에서 경영을 맡았던 것은 21세였는데 500여 명의 노동자를 관리하는 공장 경영자로, 맨체스터의 상류 사회에서 촉망받는 유망주였습니다. 그는 자수성가한 자본가로서 만족하지 않고 사회개혁과 어린이 교육에 대부분의 인생을 바치면서 당시의 노동운동, 협동조합운동에 큰 영향을 미쳤습니다.

1799년 오언은 여러 출자자들에게 장인이 운영하던 뉴 라나크의 방적공장을 사들이도록 하고 자신이 경영을 맡았지요. 오언은 노동자들이 불결한 환경 속에서 비참한 운명으로 살아가는 것은 노력하지 않기 때문이라는, 당시의 개인주의적인 철학을 정면으로 반대했습니다. 그는 자서전에서 ‘불행한 처지에 놓인 노동자들을 있는 그대로 받아들이고 그들을 무지와 유해한 환경의 피조물이라고 생각한다. 노동자들은 그들을 둘러싼 환경 때문에 악의 상태로 있게 된 것이다. 이에 대해 책임을 져야 하는 자를 따진다면 오직 사회 뿐’이라고 말합니다. 실제로, 뉴 라나크 방적공장을 윤리적이고 공정한 기업, 안정적인 청결한 노동자 주택, 유치원과 학교를 결합한 성격형성학원, 강당과 매점, 집회실을 갖춘 협동 마을로 바꾸어 놓았습니다. 자율적인 생산관리, 고임금으로 고품질 제품을 생산하여 시장에 내놓아서 수요가 높았기 때문에 투자자들은 10여 년 동안 충분한 배당을 받을 정도였습니다.

뉴 라나크의 경영에서 확신을 얻은 오언은, 노동자들의 빈곤을 해결할 수 있는 방법은 노동시간과 아동 노동을 규제하는 공장법 개혁을 넘어서서 노동자들이 협동으로 자립하는 새로운 경제 사업체(협동조합)와 마을(co-operative community)을 만드는 것이라고 제시했습니다. 1200명이 가운데에 공동 부엌과 식당을 두고 가족마다 독립된 방이 있어서 아이가 세 살이 될 때까지 키우면 그 때부터는 마을에서 아이들을 모아 교육을 시킵니다. 어른들은 공동 이익을 위해 농업과 공업을 영위하는 것이지요. 이러한 협동 마을에서야 노동자들은 비로소 자본의 노예로 타락한 생활에서 벗어나 새로운 도덕을 갖출 수 있다고 오언은 확신했습니다.

그런데 어떻게 이러한 협동 마을을 노동자들이 건설할 수 있을지, 에 이르면 오언의 발상은 엉뚱했습니다. 오언은 협동 마을을 건설하기 위해서 필요한 자금과 토지는 도덕적인 공장 소유주들, 자본가들에게서 나온다고 생각했습니다. 그리하여 몇몇 부유한 지인의 힘을 빌려 스코틀랜드의 오비스톤과 미국의 뉴 하모니(1825년)에 협동 마을을 만들었으나 자본 부족, 공동체 내 불협화음, 방만한 운영으로 인해 몇 년 못가서 실패했습니다. 오언이 노동계급에 눈을 돌려 합류한 것은 미국에서 귀국해서 전국공정노동교환소(National Equitable Labour Exchange)를 세운 1832년 무렵입니다. 운영된 기간은 2년 남짓이었으나, 이곳에서는 생산에 소요된 노동 시간 만큼의 가치를 노동지폐로 만들어내 화폐 역할을 대신한 것입니다. 오언은 대안 화폐의 선구자이기도 했던 것이죠(^^).

이어서 소개할 윌리엄 킹에 따르면 1830년대 초반에 이미 영국에는 300여 협동조합이 있었고, 대부분 매장을 운영하고 있었습니다. 오언은 이들 매장을 운영하는 협동조합에는 별다른 관심이 없었나 봅니다. “공동자본으로 소매업을 하는 것은 우리가 추구하는 사회시스템은 아니며...또한 새로운 도덕을 만드는 계획에도 없다.”(Margaret Cole, Robert Owen of New Larnark)고 까지 단언했습니다.

그럼에도 오언을 ‘협동조합의 사상적인 아버지’라고까지 말하는 이유는 무엇일까요? 그것은, 당시 노동자들에게는 지적, 도덕적 능력이 없다고 여겼던 여느 지식인들과는 달리 누구나 제대로 된 환경에 둘러싸인다면 인간다움을 발휘할 수 있다는 확신을 전파한 점, 공정한 사회질서를 추구한 점과, 이러한 오언의 철학에서 영감을 받은 협동조합인(co-operator)들이 새로운 협동조합운동이라는 지평으로 나아갔기 때문이었습니다.

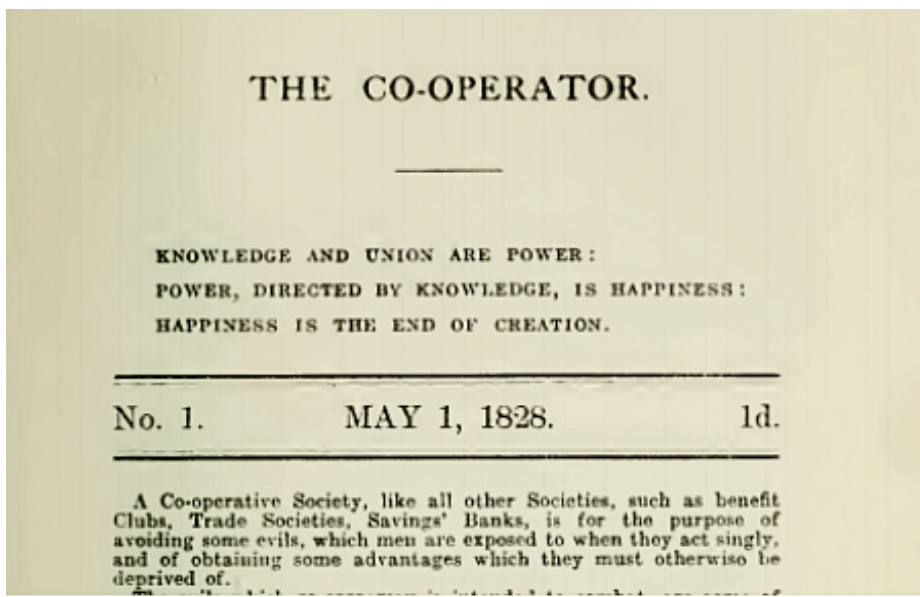
## 〈제5부〉 협동조합 경영의 전도사, 윌리엄 킹

윌리엄 킹(1786~1865) 박사는 의사였습니다. 그는 결혼하고서 처가 식구들이 살던 브라이톤으로 1821년에 이주했는데, 당시 브라이톤은 주민 2만5천여 명의 도시로 실업이 큰 문제였습니다. 킹 박사는 이 지역에서 의사로서 활동하면서 1823년에는 유아 학교(영국 최초의 유아교육기관 중 하나), 1825년에는 브라이톤 직공학교(the Mechanics Institution)를 설립하여 노동자들의 자제들을 가르치는 등, 사회 활동에 열심인 30대 시기를 보냈습니다.

직공학교는 그 당시 숙련 노동자들의 자제들에게 지식과 전문기술을 가르치던 민간 교육기관으로 정의감과 사명감을 지닌 지식인들이 상당수 직공학교에서 자발적으로 교편을 잡았다고 해도 과언이 아닙니다. 자연과학자 조지 벡(1776~1841), 사회개혁가 프랜시스 프레이스(1771~1854), 경제학자 토마스 호지스킨(1787~1869), 데이빗 리카도(1772~1823), 미술비평가사회비평가 존 러스킨(1819~1900) 등이 런던, 맨체스터, 리즈 등지의 직공학교에서 미래의 노동운동, 협동조합운동의 주역들을 가르쳤습니다. 후일, 로치데일공정선거자조합의 역사를 기록하게 될 조지 제이콥 홀리오크(1817~1926)는 버밍엄의 철공장 반장이었던 아버지 밑에서 태어나 아홉 살에는 아버지 손을 잡고 공장에서 주조 일을 거들며 공장 생활을 했습니다만 열일곱 살 때 비로소 버밍엄 직공학교에 입학해서 문법, 논리학, 수학, 천문학, 기계공학을 배웠다고 합니다. 이때의 교육이 홀리오크의 평생 자산이 되었던 것입니다.

킹 박사는 브라이톤 직공학교의 교육에 열심이였으나 한 때 200명이 등록했던 이 학교는 3년 만에 학생 수가 줄어들어 문을 닫게 되었습니다. 그러자 킹 박사는 협동조합 보급에 관심을 집중하여 1828년 5월에는 월간지 〈협동조합인〉(The Co-operator)을 편집, 발행하게 됩니다. 이 월간지 제호 밑에는 “지식과 단결은 힘이다, 지식이 인도하는 힘은 행복이다, 행복은 태어난 목적이다.”는 표어가 쓰여 있었습니다.

킹 박사가 편집한 〈협동조합인〉은 1828년5월~1830년 8월까지 꾸준히 발행되면서 협동조합 사상과 방법론, 각지의 협동조합 소식을 실은, 지금 보아도 매우 가치 있고 영향력 있는 일입니다. 주옥같은 사상과 명언, 세세한 방법론 설명은 지금 보아도 생생하게 다가옵니다. 그 중에서 제일 먼저 주목할 부분은 제1호, 제3호, 제6. 협동조합의 목적에 대해서 “첫째는 빈곤에 대항한 조합원들이 서로를 보호하는 것(mutual-protection)이며, 둘째는 노동자들이 더 안락한 생활을 더 많이 얻는 것, 셋째는 공동자본(common capital)을 통해서 노동자들의 독립을 달성하는 것”이라고 말하면서(제6호) 이런 목적을 달성하기 위한 방법론을 길게 설명하고 있습니다.



▲ 이미지: 영국협동조합연합회가 1922년에 발행한 〈윌리엄 킹 박사와 협동조합인〉 중에서

“우선 자본을 모아야 합니다. 자본을 모으는 방법은 우애조합들이 하는 방식대로 소액을 정기적으로 모아서 그걸 축적하는 것입니다. 노동자들은 매주 소액을 모아 적립합니다. 이 적립금이 충분해지면 그 때는 노동자들의 공동매장을 내어 사업을 합니다. 모든 조합원들은 그 매장에서만 구매를 하고, 그러면 자본의 원천은 매주 모여지는 출자금과 매장의 이익, 두 가지가 되겠지요. 가령 200명이 매주 1실링씩 출자적립을 하고 매장에서 얻어지는 이익이 매주 30파운드라고 합시다. 그러면 공동 자본은 매 주 30파운드가 될 것이고 1년이면 1560파운드나 됩니다. 이렇게 자본이 모아진다면 이제는 조합원의 일자리가 되는 공장을 만들 수 있을 것이고 그러면 이익의 원천은 더 늘어나서 모든 조합원들이 일할 정도로 늘어나가 될 것입니다. 모든 자산은 공동 자산이 되고 게으름뱅이도, 가난뱅이도, 범죄도 사라질 것입니다.

조합원 중 누가 병들게 되면 공동경비로 치료를 해주고 자본이 충분히 축적되면 협동조합은 토지를 구입해서 거기서 생활하며 조합원 스스로 토지를 경작하고 필요한 것을 생산해서 의식주에 관한 조합원들의 모든 욕구를 충족할 수 있을 것입니다. 이 때 비로소 협동조합은 커뮤니티라고 불리게 될 것입니다. 조합원들이 너무 늙어서 일할 수 없게 되면 그들은 구빈원이 아니라, 커뮤니티의 동료들과 함께 안락하고 평화롭게 살아갈 것입니다. 그가 죽으면 커뮤니티는 과부와 어린이들을 단란하게 받아들여지게 되지요. 홀로 남겨진 과부는 아이를 교구에 맡기거나 내버리게 될 괴로움도 당하지 않을 것입니다. 아이들은 공동비용으로 먹고 입고 교육시켜서 커뮤니티의 일원이 되거나 아니면 적당히 세상으로 나가게 될 것입니다.” 〈협동조합인〉 1호, 1828년 5월. "

“우리들의 모토는 ‘지식과 단결은 힘이다’는 것입니다. 노동자 계급은 노동할 때나 유익한 지식을 얻어 그들의 마음과 정신을 계발, 향상시킬 때에도 우정을 깊게 할 때에도 이렇다는 것입니다. 이러한 지식과 단결은 노동자들을 자립케 할 것이고 결핍을 극복할 능력을, 안락한 생활의 모든 것을 얻을 힘을, 평화롭고 풍요하게 고령기를 보낼 수 있는 능력을, 그들의 아이들을 근면하고 덕행을 쌓고 신실하게 만들 능력을, 그리하여 마침내 지금 행복을 얻을 수 있는 힘을 가져다줍니다.” 〈협동조합인〉 1호, 1828년 7월.

“노동자들의 협동조합은 매장에서 시작해야 합니다. 조합은 이 매장을 운영하기 위해서 관리인(agent)를 두어야 할 것인데 이 관리인은 꼭 조합원이어야 하고 조합에서 선출될 것입니다. 그는 정기적으로 회계 관리를 하고 모든 경영을 맡아합니다. 또 조합원들 중에서 3명을 감사(trustee)로 임명합니다. 이들은 매주 보고를 맡고 회계 감사를 합니다.” 〈협동조합인 6호, 1828년 10월.

이어 킹 박사는 매장의 경영을 확실하게 보장하기 위해서는 현금 구매와 정직하고 순정한 상품을 취급해야 한다고 강조했으며 조합원 역시 아무나 받아들여서는 안 된다고 주장했습니다.

그런데 킹 박사의 〈협동조합인〉은 1830년 8월 제28호를 마지막으로 폐간되었습니다.

이유는 자세히는 모르지만 후대 역사가들의 말로는, 오웬의 영향력과 대표성이 컸던 당시 협동조합 운동은 종종 무신론으로 비난과 공격을 받았는데(오웬 자신은 무신론자였습니다만), 킹 박사 역시 교계에서 오는 비난이 거세어졌다고 합니다. 독실한 기독교인인데도 킹은 그의 협동조합에 대한 신념과 노동자들에 대한 우애 때문에, 사악하다, 선동가다, 신심이 없는 자라는 비난을 받았고 이런 가운데 의사로서 소득도 올리기 어려워졌습니다. 하지만 무엇보다도 그는 마지막 호를 편집하면서 “이 매체를 통해서 주창한 협동조합의 원칙이 상당히 보급되어, 제대로 실천만 한다면 성공할 수 있다고 말할 수 있을 정도이며, 300의 협동조합이 협동조합 원칙을 따르기 시작했다고 보인다.”고 스스로 평가하듯이 〈협동조합인〉의 사명을 완수했다고 보았기 때문입니다. 이후 킹 박사는 협동조합 세상을 떠나 의사로서의 소임을 다하며 생을 마감했습니다.

영국협동조합운동의 역사에서 킹 박사는 오웬에 비하면 별로 다루어지지는 않지만 그가 발행한 〈협동조합인〉이 없었더라면 로치데일공정선거자조합의 실험은 우리가 현재 아는 바와는 상당히 달랐을지도 모릅니다. 분명한 점은 1844년에 로치데일공정선거자조합을 창립한 선구자들은 〈협동조합인〉을 애독하였고 킹 박사의 방법론을 상당부분 실천으로 옮겼다는 점입니다.



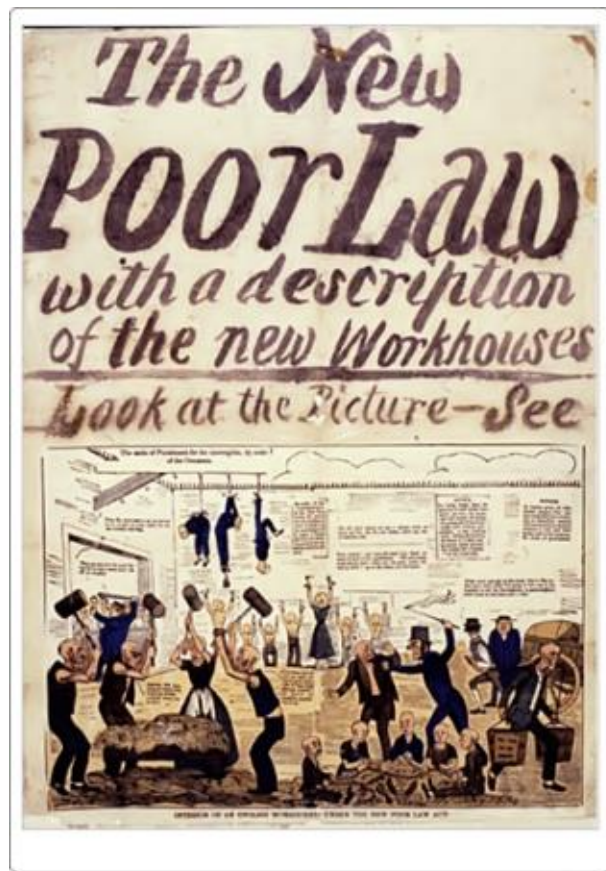
## 〈제6부〉 로치데일공정선거자조합의 전야: 노동운동의 좌절

1830년대에 영국에는 300여 협동조합이 있었다고 킹 박사는 이야기하는데, 이들의 경험은 성공보다 실패가 더 많았습니다. 실패의 배경은 협동조합인들 안팎에서 찾을 수 있습니다. 영국의 노동자들은 선거법 개정을 위해 맹렬히 싸워왔으나 1832년 선거법개정에서는 겨우 인구의 3%에 해당되는 중류 계급, 자본가 계급에게만 선거권이 주어져 노동자들은 큰 충격과 배신감을 느꼈습니다.

### 영국의 선거권 개혁 추이

1832년 이전	귀족, 지주들만 선거권 인정
1832년 선거법	중산 계급(자본가 계급)의 선거권 인정(총 인구의 3%)
1867년 선거법	도시 소시민과 노동자들의 선거권 인정(총 인구의 7%)
1884년 선거법	농민과 광부들의 선거권 인정(총 인구의 12~13%)
1918년 선거법	30세 이상 여성의 참정권 인정
1928년 선거법	모든 성인 남녀의 선거권 인정

▲ 출처/ 네이버 사진



▲ 신 구빈법으로 늘어난 구빈원의 참상을 풍자한 당시 팸플렛.(출처: 위키페디아 일문)

더군다나 1834년에 신 구빈법이 시행되자 노동자들의 생활은 최악의 사태로 내몰렸습니다. 신 구빈법은 고아와 노인만 구빈원에 수용하고 노동이 가능한 구빈 층은 가정에서 구빈 수당을 지급하던 원의 구빈제를 폐지하고 정부가 전국 통일 방식의 구빈 정책을 실시한다는 것이었지요. 원의 구빈제를 폐지한 대신 구빈은 “구빈원을 통해서만

실시하고”, 그 수준도 “최하층의 노동자 이하의 대우”로 내려갔습니다. 엥겔스는 신 구빈법을 “프롤레타리아에 대한 가장 명백한 부르조아의 선전포고”라고 말할 지경이었습니다.

그러자 노동자들의 운동은 노동자들의 보통 선거권을 쟁취하려는 차티스트 운동으로 집중되었습니다. 보통선거권, 무기명 투표, 의원 세비 지급, 매년 선거, 피선거권자의 재산자격 폐지, 공평한 선거라는 6항목의 정치 강령이 실린 인민헌장(People's Charter)을 실현하고자 했던 이 운동은, 1838년~1948년 10년에 걸쳐서 영국 노동자들의 운명을 내건 대대적인 싸움이었습니다. 이 과정에서 협동조합인들의 관심 역시 차티스트 운동에 집중되면서 협동조합 매장의 착실한 운영 같은 소박한 과제는 소홀해졌습니다. 비어트리스 포터는 “협동조합 매장에서 매니저, 중요한 직책을 맡고 있던 노동자 리더들이 인민헌장 제정을 요구하는 투쟁에 몰두하여 전국 여기저기서 활발한 캠페인을 펼치느라 여념이 없었다.”(〈영국협동조합운동〉, 1891년) 고 말합니다.

한편, 협동조합운동 내부로 눈을 돌려보면, 당시 협동조합은 법적으로 보호받을 수 있는 법인격이 없었습니다. 매장은 대표자 개인의 명의로 개설해야 했으며 조합원들이 출자한 공동자본 역시 개인 명의로 관리할 수밖에 없어서 불운하게 사기당하는 일도 종종 있었습니다. 협동조합 조합원인 노동자들은 공장 매점이나 큰 상인의 가게에서 외상 거래를 해왔던 습관에 익숙해져서 협동조합 매장에서 외상 거래를 더 선호했고요. 정확한 회제도 안 지켜지고, 재고 부담에 골머리를 썩는 경우가 많았습니다.

더 큰 위기는 조합원들 내부에 있었습니다. 윌리엄 킹 박사가 활동했던 브라이튼의 협동조합은 일정하게 성공을 거두게 되자 몇 명의 조합원들은 어선을 건조하기 위해서 출자금을 빼려고 했습니다. 즉, 협동조합을 일정한 수준의 자금을 얻기 위한 중간 단계로 보거나 이윤을 얻기 위해서 도중에 협동조합을 해산해서 자산을 나누어 가지는 일이 벌어졌습니다. 이런 일이 생긴 배경에는, 초기 협동조합은 오언의 협동 마을(co-operative community)을 건설하는 걸 목표로 삼아, 조합원 자격도 제한하고 협동조합 매장에서 얻어진 이익은 조합원들에게 배당하지 않고 계속 축적한다는 원칙을 지켰기 때문입니다. 조합원들은 미래의 꿈을 실현하기 위해서 협동조합에 꾸준히 출자를 하며 공동자본을 형성했으나 그 혜택은 당장 눈에 띄는 것이 아니었던 것이죠. 먼 미래에 이루어질 꿈까지 공동자본을 붙들며 매는 것은 매우 의식이 높은 소수에게는 가능할지 모르나 현 상태를 개선하는 것은 아니었습니다.

이렇게 1830년대의 분출하는 노동자들의 분노와 에너지가 소용돌이치며 좌절과 어두움이 엄습하던 상황에서, 로치데일의 노동자들이 새로운 역사를 만들어 갔습니다. 로치데일은 인구 2만5천 명, 시 외곽 인구까지 포함하면 약 4만 명이 사는, 면직물 공장으로 유명한 지역이었습니다. 여기서 1844년에 로치데일공정선구자조합(The Rochdale Society of Equitable Pioneers)이 탄생하였고 이들의 협동 경험은 멋지게도 성공을 거두어 인류사에 협동의 새 역사가 탄생했습니다.

이제부터는 1857년, 홀리오크가 쓴 〈민중에 의한 자조-로치데일 선구자들의 역사〉(Self-help by the People: the History of Rochdale Pioneers, 이하 선구자들)를 바탕으로 로치데일공정선구자조합의 이야기를 전합니다. 로치데일 시스템이 전 세계로 퍼져나가는데 이 책이 미친 영향은 값을 매길 수 없을 정도입니다. 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 독일, 헝가리어로 번역되고 각 지역마다 로치데일 선구자들을 벤치마킹한 협동조합 매장이 생겨났습니다. 고전과 경제학을 집대성한 존 스튜어트 밀은 그의 〈정치경제학원리-사회철학에 대한 응용을 포함하여〉 제7판(1871년)에서 홀리오크의 이 책을 상당부분 자세히 인용하면서 노동자계급의 미래를 묘사하고 있습니다. 또한 1863년 영국에서 등기된 332의 협동조합 중 1857년 이후에 창립된 협동조합은 251협동조합이며 로치데일에서만 도 이 책은 500~600부가 팔렸다고 합니다.

## 〈제7부〉 로치데일 선구자들의 이야기: 선구자들의 선택

1830년에 로치데일에서는 노동자들의 파업 후에 직조공들을 중심으로 로치데일우애협동조합(Rochdale Freindly Co-operative Society)가 생겨나 1833년에는 매장도 개설했습니다. 조합원은 약 60명. 그런데 이 매장은 외상거래가 너무 많아 1835년에는 문을 닫게 됩니다. 나중에 선구자조합의 발기인이 되었던 찰스 호와스와 제임스 스탠딩은 여기에서 활동하고 있었는데 조합 사무실에는 킹 박사의 〈협동조합인〉이 전부 비치되어 있어 로치데일 선구자조합의 발기인들은 이 자료를 읽었던 것으로 보입니다.

1840년대 초반에 로치데일에서는 직조공들이 임금인상을 위한 위원회를 구성하고 매주 2펜스씩 회비를 각출하여 적립하고 있었는데 임금인상 협상에서 실패하자 일부 회원들은 차라리 이 적립금을 나눠주고 위원회를 마치고 주장했습니다. 이 문제를 둘러싸고 어느 일요일 저녁, 오언주의자들이 세운 사회회관(Social Institute)에서 회합이 열렸습니다. 주제는 적립금을 어떻게 할지, 또 민중의 현실을 어떻게 타개할 것일지에 관한 토론회가 열렸는데 연사들은 저마다 열변을 토했지요. 금주주의자들은 노동자들이 무절제한 음주 습관을 끊어 모든 수입을 가족의 생계유지에 사용한다면 노동자 가정의 상태는 훨씬 개선될 것이라고 주장하였고 또 다른 연사는 보통선거권 쟁취 운동의 관점에서 인민현장을 관찰시키는 운동이야말로 정의와 노동자가 현재의 고통을 끊어낼 수 있는, 유일한 길이라고 주장했지요. 로치데일 선구자들은 이 주장들이 모두 정당하다고 여기면서도 당장 노동자들의 상태를 개선하기 위해서는 적립금을 분배하지 말고 이를 가지고 협동조합 사업을 하자는 결론에 이르렀습니다.

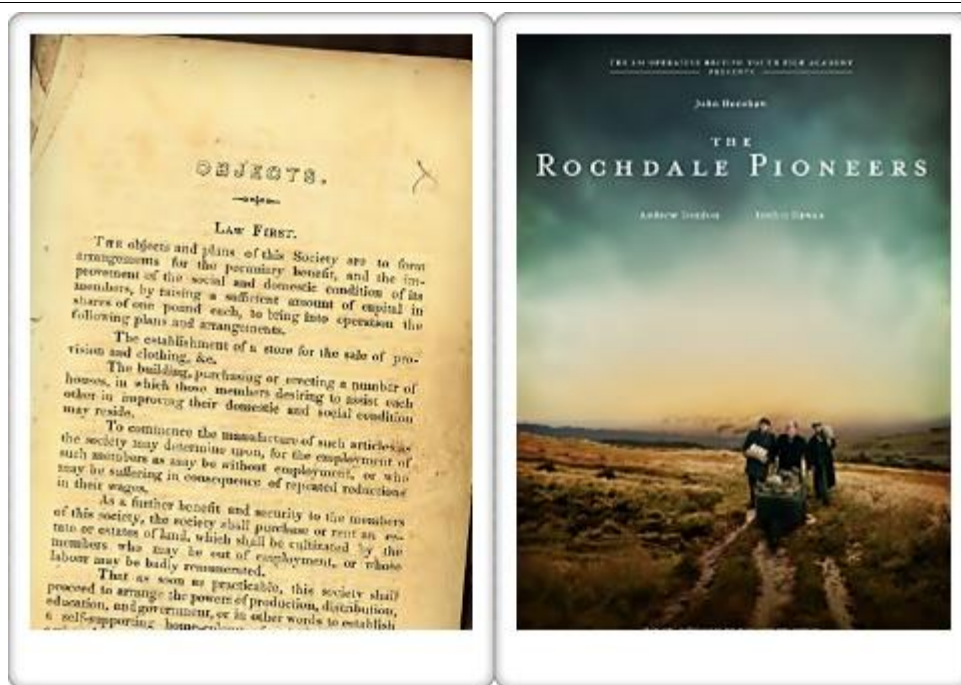
주창자는 제임스 달리, 찰스 호와스, 제임스 스미시즈, 존 힐, 존 벤트. 우연히도 몬드라곤 협동조합 그룹의 초기 창시자들처럼 5명입니다. 이어서 이들은 ‘현금거래’ 원칙을 관철하자고 방침을 정합니다. 홀리오크는 왜 이들이 ‘현금거래’를 선택했는지에 대해 도덕적인 관점에서 이를 원칙으로 정했다고 말합니다. 사회개혁을 염원하는 그들의 철학에서 볼 때 외상거래는 중대한 사회악이었습니다. 외상거래는 상품의 가격을 올려놓을 뿐만 아니라 거래의 주도권은 상인에게 있었습니다. 상인들이 품질과 량을 속이더라도 노동자들은 현금 없이 외상으로 거래해야 하므로 상인들에게 따질 수가 없었던 것이죠. 외상거래가 폐지된다면 거래는 보다 단순하고 공정한 것이 될 것이며 그게 사회적으로도 바람직하다는 게 이들의 철학이었던 것이죠(선구자들, 제2장)

선구자들은 질병매장조합법(Rational Sick and Burial Society's Law)에 준용하여 ‘로치데일공정선구자조합’(Rochdale Equitable Pioneers Society)이란 이름으로 1844년 10월24일에登記했습니다. 이 조합의 목적은 다음과 같습니다.

“이 조합의 목적과 계획은 1인 1파운드의 출자금으로 충분한 금액의 자본을 조달함으로써 조합원의 금전적인 이익과 사회적, 또한 가정의 상태를 개선하기 위한 제도를 갖추는 것이다. 이를 위해 다음과 같은 계획과 결정을 실행한다.

- 식료품, 의류품 등을 판매하기 위한 매장 개설
- 자신들의 가정 및 사회적인 상태를 개선하기 위해서 상부상조를 염원하는 조합원이 거주할 수 있는 주택을 다수 건축, 구입, 또는 건설할 것.
- 실업상태에 있는 조합원, 또는 반복되는 임금삭감에 고통 받는 조합원에게 일자리를 주기 위하여 본 협동조합이 결정하는 물품의 제조를 시작함.
- 동 조합의 조합원에 대한 더 많은 이익과 안전을 위해서, 동 조합은 토지, 또는 부동산권을 구입하거나 임차하여 실업중인 조합원, 또는 자신의 노동에 비해 정말로 부당하게 낮은 급료밖에 받지 못하는 조합원에게 그 토지를 경작시킨다.
- 동 조합은 실행 가능한 대로 생산, 분배, 교육 및 자치능력을 갖출 수 있도록 착수한다. 환언하면 공동이익을 지니는 자립적인 국내 거주지를 건설하고 또한 그러한 국내 거주지를 건설하고자 하는 다른 협동조합을 지원한다.
- 금주를 보급하기 위해서 사정이 되는대로 동 조합의 건물 일부에 금주호텔을 개설한다.





▲ 왼 쪽: 1844년 로치데일공정선구자조합의 규약, 출처는 로치데일박물관,  
오른쪽: 2012년에 제작된 '로치데일 선구자들'의 영화 포스터, 출처  
<http://www.therochdalepioneers.co.uk/galleries/poster>)

이들의 목적은 정정당당하고 야심찼습니다. 그런데 이렇게 원대한 목표를 이루기 위해서 당장 해결해야 할 과제는 자본을 모으는 것이었지요. 당시 선구자조합의 조합원 수는 약 40명으로 이들 대부분은 로치데일 외곽에 살고 있었습니다. 40명의 조합원에게서 매주 2펜스씩 출자금을 받으려 다니려면 약 20마일(32킬로미터)을 돌아다녀야 했습니다. 3명이 3구역으로 나누어 매주 일요일마다 출자금을 받으려 다녔습니다. 홀리오크는 “시간의 가치를 인정하는 자라면 이렇게 출자금을 모으기 보다는 그 돈을 모두 자신이 내겠다.”고 할 정도로 지겨운 이 일을 맡은 3명을 칭찬해야 한다고 적습니다. 이윽고 출자금은 2펜스에서 3펜스로 늘어나고 출자금 총액은 28파운드에 달했습니다.

선구자들은 이 금액에 자본으로 매장을 구하던 중 토드 레인 거리(‘두꺼비 거리’라는 뜻)에 연 10파운드에 임대 기간 3년이란 조건으로 매장을 계약했습니다. 회계는 윌리엄 쿠퍼, 판매담당은 새뮤얼 애쉬워즈. 품목은 밀가루, 버터, 설탕, 귀리(오토밀)를 갖추어 놓고 일 년 중 밤이 가장 긴 동짓날에 선구자조합은 매장 문을 열렸습니다. 노동자들이 협동 매장을 열었다는 소문이 퍼지자 로치데일의 상인들은 경쟁 상대가 나타났다고 경계 반, 호기심 반으로 매장을 구경하러 왔는데 매장이 너무나 초라한 나머지 이들은 안심하고 돌아갈 정도였습니다.

당시 방적공장에는 ‘도퍼’라고 하는 방적기계에서 실타래를 꼬집어내는 10세 전후의 소년들이 있었는데 이들은 동네 곳곳을 돌아다니며 약동 짓을 하던 존재들이었습니다. 이 소년들도 선구자들의 토드 레인 매장을 보고는 “어 이! 드디어 직조공들의 초라한 가게가 문을 열었군,크크”하며 큰 소리로 놀리며 달아나곤 했습니다.

초기 선구자조합은 자본이 너무나 부족했기 때문에 상품은 조금씩 구매해야 했고 좋은 품질의 상품도 갖출 수 없었습니다. 조합원 수도 많지 않았는데 그 중에는 이미 타 가게를 외상거래로 이용하고 있어서 조합 매장을 이용할 수 없는 조합원도, 더군다나 조합 매장을 이용하려고도 하지 않았던 조합원들도 있었습니다. 상품 수도 적고 품질은 만족스럽지 않고 더군다나 가격도 비싸고... 새로운 운동을 시작할 때는 희생이 필요한 시기가 있는데 선구자조합의 조합원들은 처음에는 그렇지 못했나 봅니다. 조합원인 남편이 토드 레인 매장 이용을 권해도 부인들은 매장이 초라해서 창피하다고 이용을 꺼렸습니다. 조합을 신뢰한 일부 조합원들만 거리가 멀더라도, 상품이 초라하고 가격이 타 매장보다 더 높더라도 조합원의 의무로서 조합을 이용했습니다. 이런 현상에 초조해진 서기 제임스 달리는 조합 매장을 이용하지 않는 조합원을 제명하자는 의안을 총회에 상정했습니다. 그러나 찰스 호와스는 조합 매장 이용을 의무화하는 것은 조합원의 자유를 방해하는 것이라면서 반대했으며 토론 속에서 결국 달리의 의안은 폐기되

었습니다.

협동조합운동이 자발적인 조합원의 의지를 의무로 얹어 매기 보다는 조합원의 자유를 존중하는 가운데 이해를 구하고 토론하는 문화에 대한 애정이 생겨나고 있었다고 보아도 되겠지요?

1845년 말 조합원은 74명, 출자금은 181파운드로 늘어났습니다. 조합원의 차입금에 대해서는 초기엔 2.5%의 이자를, 이 해에는 4% 이자를 지불했으며 차입금 이자와 운영비를 제외한 잉여금은 모두 이용실적에 따라 조합원에게 배당했습니다. 이 단순한 구조가 조합원들에게 큰 호응을 얻었습니다. 조합원들은 자신들이 일부러 저축하지 않더라도 조합을 이용하면 할수록 저축하는 효과를 얻게 된 것이죠. 더불어 필요한 자본은 총회에서 토론, 결의하여 조합원들에게서 마련했습니다.

선구자조합은 이제 매장 확장 이전을 위해서 1000파운드의 출자금을 모으기로 결정했습니다. 이를 위해서는 조합원 1인당 1파운드의 출자구좌를 4구좌씩 내야 합니다. 신규 조합원은 가입 시 1파운드의 출자구좌를 개설해야 하고 매 주 3펜스 이상 출자해야 하며 이는 출자금액이 4파운드가 될 때까지 계속되었습니다. 한편 선구자조합의 집행부는 자본의 안정성에도 꽤 신경을 쓴 것 같습니다. 1000파운드라는 거액을 조성할 때 이사들은 의무적으로 50파운드를 조합에 출자해야 했으며 반면 조합원들에게 이런 권리, 또는 의무는 인정되지 않았죠. 조합원들은 이사의 제안이 있으면 4파운드 이상의 출자금을 이사들에게 현금을 받고 양도해야 했습니다. 조합원이 실직했을 경우엔 자신의 출자금을 이사나 타 조합원에게 출자금 증서보다 더 높은 가격으로 양도할 수 있었습니다.

조합의 임원은 5명의 이사와 감사, 이사장, 회계, 서기와 3명의 평의원으로 구성되었고 이들은 매 수요일 저녁마다 모였습니다.

## 〈제8부〉 로치데일 선구자들의 이야기: 선구자들의 성장

처음에 주 이틀 저녁에 열렸던 매장은 이듬해인 1845년에는 매일 밤에도 영업을 하게 되었고 선구자조합은 필수 식량외에도 홍차와 담배의 취급면허를 얻었습니다. 1845~48년 초기 4년 동안의 선구자조합의 성장은 매우 더딘 상태여서 1846년의 신규 조합원은 단 6명에 불과했지요. 1847년과 48년에는 30명씩 신규 조합원이 가입했는데 이렇게 조합원 수 증가는 적었지만 사업 잉여는 착실하게 쌓이기 시작했습니다.

1849년 우연한 기회가 선구자조합에게 찾아옵니다. 로치데일저축은행이 파산하자 주민들이 선구자조합에 주목했습니다. 1847년 말 140명이었던 조합원이 이듬해 말에는 390명으로, 무려 2.7배나 늘어났습니다. 1850년에는 500명으로 늘어나고 이후 선구자조합의 성장추세는 완만하기는 하지만 성장세는 꾸준히 계속되었습니다.

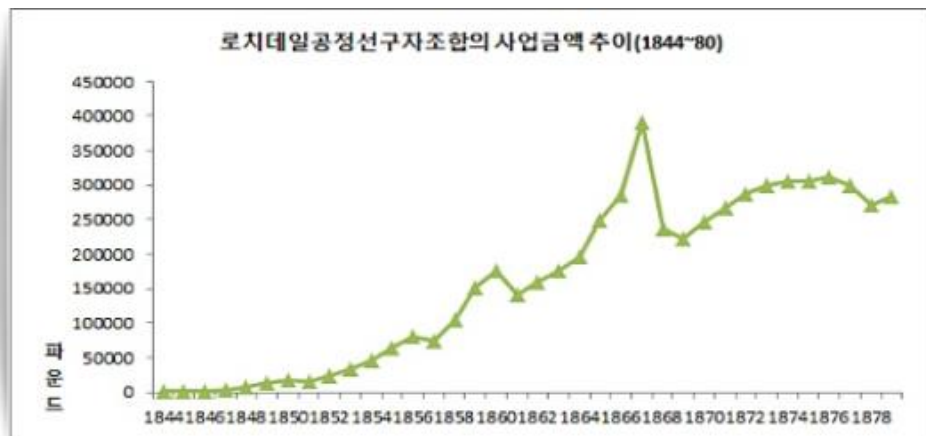
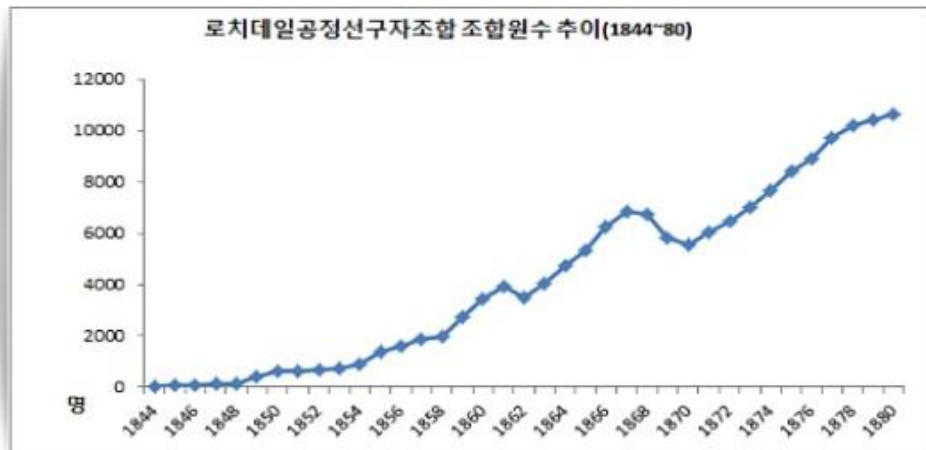
경제사가이자 길드 사회주의자인 G.D.H. 콜(1889~1959)가 정리한 바에 따르면 영국 경제가 불황(1858년)과 면화기근(1862년), 불황(1878년)에 직면하여 크게 타격을 입은 가운데서도 선구자조합은 상대적으로 큰 위기에 휩쓸리지 않고 성장했습니다. 1857년 시점에서 선구자조합의 사업부문은 식품, 의류, 식육, 제화, 나막신, 양복점, 도매사업, 이렇게 7개 부문으로 구성되고 각 부문은 독립회계를 적용, 통합 회계를 분기별로 실시했습니다.

구매(납입)기능을 통합한 도매 부문은 1855년에 설립되는데 이진 랭카셔와 요크셔의 여러 조합에게 순정한 원료, 품질, 공정한 가격, 정직한량을 보장하기 위해서 선구자조합이 앞장서서 시장에서 이 사업의 위험부담을 안고 도전한 획기적인 사업이었습니다. '사업에서의 협동'이 일어난 것이죠. 각 조합은 개별적으로는 소자본 상태이므로 자신들이 바라는 사양의 원료나 상품을 입수하는데 조건이 불리합니다. 같은 상품이라면 공동구입으로 구매량을 늘리면 구매가격을 낮출 수 있습니다. 이런 이치는 알아도 도매사업은 여태껏 해보지 않은 새로운 차원의 도전이었기 때문에 이 신규 사업에 누가 출자를 할 것인지가 초점이 되었습니다.

사업의 필요성에는 동의하지만 막상 분담금을 내야 한다는 현실에 직면하면 많은 신중함과 망설임이 있는 것이 인지상정입니다. 선구자조합의 주변에는 일단 상황을 보고 이 계획이 성공할지를 잘 관찰한 후에 출자하려는 조합들이 대부분이었습니다. 홀리요크는 "신중함은 때로는 장려할 일이지만 만약 모두가 이런 식으로 행동한다면 한발

자국도 앞으로 나가지는 못했을 것이다.”고 합니다. 선구자조합은 선두에 서서 도매 사업을 시작하기 위해서 많은 출자를 부담했습니다. 그러자 주변의 조합들도 선구자조합이 하면 성공한다는 것을 알고 있었기에 소액의 분담금을 내서 함께 했습니다.

선구자조합의 사업이 소문이 나자 멀리서도 조합원으로 가입해서 보름에 한번 정도 토드 레인 매장을 방문해서 상품을 구입하고는 짐마차를 불러 자기 집으로 싣고 가는 사례도 나타났습니다. 이제 토드 레인 매장은 증가하는 조합원과 상품량을 감당하기에는 너무 좁아서 선구자조합은 제2매장을 내기로 했습니다. 1856년에 제2매장이 생겨난 곳은 로치데일에서 약 1마일(1.6킬로) 떨어진 올덤이었습니다.



▲ 출처: G.J.Holyoake(1857), Self-help by the people: The History of Rochdale Equitable Pioneers, 단 1877년부터는 G.D.H.Cole(1944), A Century of Co-operation에서 필자 작성.

어떤 이들은 위 그래프와 같은 양적 성장이 무어 그리 중요하나, 또는 양적 성장을 하다 보니 초심을 잃고 사업 성과의 성공에만 연연한 것 아니냐고 생각할지 모릅니다. 하지만 최소한의 경제적 자립이 되어야 인간다운 삶과 가정과 사회, 나라의 의사결정에 참여할 수 있는 것처럼 선구자조합의 사업적인 성공은 조합원에게 이전에는 상상할 수 없었던 생활수준을 가져다주고 더 나은 생활이 가능하다는 희망과 자신감을 심어주었습니다. 홀리요크는 그의 책〈민중에 의한 자조-로치데일 선구자들의 역사〉(초판 1897년) 제8장에서 이렇게 묘사합니다.

“12번 조합원은 1844년에 조합에 가입했다. 가입 이전에는 40년 동안 가게의 외상장부에서 벗어나지 못하고 살았다. 그는 가게에서 매주 20~30실링의 장보기를 하는데 외상은 늘 30파운드 정도가 남아있었다. 그가 선구자조합에 가입해서 불입한 출자금은 2파운드18실링인데 조합에서 받은 이용실적배당은 17파운드10실링7펜스, 또 조합에 5파운드 예금이 있다. 이처럼 그는 먹을거리가 좋아진데다 20파운드를 손에 넣었다. 아마도 이러한 조합이

그가 젊었을 때 있었다면 그는 지금쯤은 상당한 재산을 지닌 상태가 되었을 것이다.”(1853년 잡지 <리더>에 게재된 홀리요크의 글)

“30년간 지하실 생활을 하면서 빛에서 벗어나지 못한 덕이 어느 날 우유배달부에게 5파운드 지폐를 바꾸어 달라고 해서 우유배달부를 깜짝 놀라게 했다. 그리 좋은 인간도 아닌 덕에게는 1파운드도 없었기에 그가 처음 손에 쥔 지폐를 남에게 보이며 만족하는 것도 무리는 아니었다. 덕은 지금은 조합에 20파운드를 예금한 상태이다. 덕같은 이들이 조합에 많이 저축했기 때문이 아니라 (그들의) 잉여가 쌓였기 때문이다.”

“22번 조합원은 창립 때부터 조합원이다. 그는 25년도 가게 외상에서 벗어나지 못했다...(중략)...그는 지금까지 외상제도가 있었기 때문에 저축할 마음이 없었을 뿐더러 마음에 드는 게 있다고 즉시 구입할 만큼 절약도 못했다고 생각한다...그는 조합원이 된 후에 배당 이외에도 여러 편의를 누리게 되었다. 가볍게 들릴 수 있는 휴게 장소가 생겨서 정보를 얻거나 수다를 위해서 술집이나 맥주 집에 가지 않아도 된 것이다.”

“60세가 넘는 조지 몰튼 할아버지는 조합이 있어서 구빈원의 신세를 지지 않고 생활해도 되었다고 말한다. 이용 실적배당이 1845년부터 1856년까지 11년간의 그의 생활을 지탱해주었던 것이다.”

“밀즈 부인은 스테이크 용 고기를 사려고 조합 매장에 갔는데 마침 정육이 떨어져 없었다. 그녀는 환자에게 고기를 먹이고 싶었기 때문에 마을 정육점에 가서 1파운드어치 고깃덩어리와 반 파운드짜리 덩이를 구입했다. 그런데 집에 와서 무게를 달아보았더니 1파운드짜리 정육은 14온스, 반 파운드짜리 고깃덩어리는 7온스 밖에 안 되었다. 그래서 밀즈 부인은 ‘조합 매장에 정육이 없으면 차라리 참고 다음 입하를 기다리는 편이 나아요.’라고 말한다. “

이처럼 선구자조합이 조합원들에게 제공한 경제적 편익이 분명했기 때문에 이런 일화도 있었습니다. 선구자조합이 망하길 바라는 이들이 선구자조합에 50파운드의 출자금 계좌를 지니고 있는 여성에게 선구자조합이 도산할지도 모른다고 하자 이 여성은 “망해도 할 수 없죠, 뭐. 내가 납입한 출자금은 1실링이었지만 지금까지 나는 50파운드나 되는 예금이 조합에 있습니다. 설사 망한다고 하더라도 선구자조합 쌓아온 자산이니 망한들 어찌합니까.”, 또 다른 여성은 “조합이 도산해서 내 것이 모두 없어져도 괜찮아요. 조합은 내가 집어넣은 돈보다도 더 많은 것을 나에게 되돌려주었어요.”

조합원의 신뢰는 선구자조합이 망하길 바라는 이들의 악소문에도 흔들리지 않았습니다. 그도 그럴 것이 선구자조합이 설립된 후 조합원들은 정직하고 안심할 수 있는 식품을 입수하고 이용실적에 따른 배당이 착실하게 자신의 출자금 통장에 적립이 되고 긴급할 때는 현금으로 인출해서 사용할 수 있었지요. 노동자 생활 몇십년 만에 처음으로 현금거래, 현금을 저축한 조합원들이 많았습니다.

또 매주 토요일 저녁에는 일주일의 노동을 마친 조합원과 그 가족들이 매장에 와서 부산하게 장을 보면서 안부를 주고받고 매장 2층에 설치된 신문열람실과 도서실에서 신문, 잡지를 읽거나 책일 대출할 수 있었습니다. 1855년의 어느 토요일 토드 레인 매장이 10시에 문을 닫을 때 조합원이 대출한 책은 200권 정도였습니다. 선구자조합의 토요일 저녁은 당시 영국의 공장지대에서는 볼 수 없는 활기와 북적거림이 매장의 따스한 램프 불빛과 함께 퍼져나오고 있었습니다. 이 따스하고 신뢰가 넘치는 매장을 이용하던 조합원들은 직관적으로 조합을 신뢰하게 되어 악소문이 조합원들의 마음속에 뿌리를 내릴 수가 없었지요.

## 〈제9부〉 로치데일 선구자들의 이야기: 선구자조합의 시련과 아픔(1)

선구자조합의 성장과 더불어 선구자조합이 넘어서야 할 장벽과 시련, 그리고 갈림과 인간적인 아픔도 역사에 기록됩니다.

먼저 선구자조합이 겪은 문제는 1849년 로치데일 저축은행 파산과 더불어서 갑자기 가입해 온 다수의 신규 조합원들과 오래된 조합원들과의 갈등이었습니다. 신규 조합원들의 대다수는 영국 국교도(성공회)가 많았습니다. 최초의 조합원들 중에는 무신론자와 영국국교도가 아닌, 비교적 개혁파, 또는 소수파 교인들이 다수였기 때문에 선구

자조합은 노동자들이 쉬는 일요일에 조합의 중요 회의를 가질 수 있었는데 신규 조합원들 중에는 일요일 조합원 회의를 거부하는 이들이 늘어나 일요일 회의를 둘러싼 신규 조합원들 간 갈등이 첨예했던 것이죠.

복음주의에 충실했던 새로운 조합원들은 일요일에는 선구자조합의 집회실을 닫고 종교에 관한 논의는 선구자조합에서 금지해야 한다는 주장을 내세웠다고 합니다. 이 과정에서 선구자조합은 논쟁을 거듭한 끝에 “가입한지 6개월이 안된 조합원은 총회에서 의안을 제출할 수 없다.”는 결정을 채택함으로써 협동조합 내에서 특정 정파의 주장에 좌우됨 없이 조합원들은 조합의 사안에 대해서는 자유롭게 논의할 수 있다는 관용을 관철했습니다.

1855년에는 방직공장을 설립하는 안이 제출되었습니다. 이미 1850년에 제분소를 인수하여 독립법인으로 경영하는 실험을 거치고 도매사업을 추진하던 중에 제안된 이 방직공장은 이전의 제분소 사업과는 달리 훨씬 규모가 컸으며 출자방식도 야심에 찬 도전이었습니다. 선구자조합의 발기인들 중 4명인 찰스 하위스, 윌리엄 쿠퍼, 제임스 스미시즈, 존 로드와, 초기 영망이었던 제분소 경영을 집요하고도 헌신적인 노력으로 궤도에 올려놓은 에이브러햄 그린우드가 구상한 방직공장 운영사업은 브릿지필드 공장 1층에 96대의 방적기를 임대하면서 생산을 시작했습니다.

초기 이 사업은 순조롭게 성장하여 제2공장을 설립하여 두 공장은 방직업 이외에도 5만 개의 방추를 설치한 제사업도 겸하게 되었습니다. 1859년에는 실뿔기부터 천짜기까지 일괄 공정으로 처리할 수 있는 직영 공장 건설에 착수하여 1866년부터 생산을 시작하게 되었죠. 선구자조합은 이 방직공장사업을 선구자조합에서 떼어 내어 별도의 협동조합 법인으로 독립시켰습니다. 선구자조합의 리더들은 방직공장만큼은 소비자협동조합으로 발전하는 선구자조합과 나란히, 노동자들이 주인이 되고 이익을 분배받는 노동자생산협동조합으로 세우고 싶다는 이상을 이번에는 실현할 수 있지 않을까 생각했지요.

1852년 이전에는 협동조합 법인격이 없었기 때문에 협동조합의 사업체들도 주식회사법(1844년 제정)으로 설립해야 했지만 1852년에 산업경제조합법(Industry & Provident Societies Act)이 설립되어 협동조합 법인이 가능해졌던 점, 1848년 프랑스 2월 혁명 이후 영국에도 널리 알려졌던 아소시아시옹, 즉 노동자생산협동조합과, 영국 내에서 노동자협동조합의 전도사 역할을 했던 기독교 사회주의자들의 활약을 통해서 노동자협동조합의 필요성이 널리 알려진 점도 그 배경에 있었을 것 같습니다.

선구자조합도 이 방직공장에 법인으로서 출자했으나 대부분의 출자는 선구자조합의 조합원들과 방직공장 노동자들이 출자자가 되어 공동으로 자본을 마련했습니다. 노동자들이 공장의 주인으로서 참여하고 출자배당 뿐만 아니라 임금 외에 노동에 따른 배당(소비자들에 대한 이용실적배당과 공통된 의미에서)을 받음으로써 노동자계급의 경제적 상태를 개선하고 정신적 진보를 이루는 협동 운동이란 구상이었습니다. 이렇게 해서 탄생한 “로치데일 제조협동조합”(Rochdale Co-operative Manufacturing Society)의 첫 해 배당은 출자자로서 소비자, 노동자 출자자들은 공통으로 1파운드 당 2실링의 출자 배당을 받았으며 여기에 더해서 노동자들은 노동 배당으로서 2실링을 더 받았습니다.

그런데 이렇게 초기에 받았던 좋은 배당은 1857~59년 사이의 불황기에 타 방직공장들도 노동시간 단축과 임금 삭감을 단행하던 시기에는 유지할 수 없었습니다. 방직협동조합의 경영자들은 잉여를 줄이더라도 임금을 유지하는 쪽을 택하였습니다. 그래서 총회에서는 출자배당을 절반으로 줄이는 결의가 이루어졌으나 그래도 로치데일 제조협동조합은, 타 공장들에 비하면 상대적으로 좋은 배당 조건을 기대할 수 있겠다는 신규 투자자들-그들 대부분은 노동자들이었으나 이 공장에서 일하지 않는 소비자 조합원들입니다-이 많아지면서 1860년에는 급기야 노동배당을 폐지하자는 의안이 총회를 통과했습니다.

G.D.H. 콜의 기록에 따르면 노동배당 폐지에 찬성한 조합원은 571명, 이에 반대한 조합원은 277명이었습니다. 그러나 노동배당을 폐지하려면 정관을 변경해야 하는데 정관 변경에는 2/3의 찬성이 필요했습니다. 로치데일 제조협동조합에서 노동배당의 반대자들이 다수였으나 그렇다고 정관 변경에 필요한 수만큼의 지지를 못 얻어 노동배당이 어정쩡하게 유지되었던 시기도 있었으나 1861~62년에 미국 남북전쟁으로 인한 면화 기근이 발생하여 로치데일 직공들의 2/3 가까이가 거의 실업 상태에 놓이고 공장 폐쇄가 연달아 일어났던 때 정관은 결국 개정되었습니다. 로치데일 제조협동조합의 경영자들은 불황에 직면하면서도 임금 유지를 고집했는데 이런 점이 소비자 출자자들에게는 소비자 출자자들의 이익을 희생하면서 노동자들의 이익만 중시하는 편향으로 보였던 것입니다.



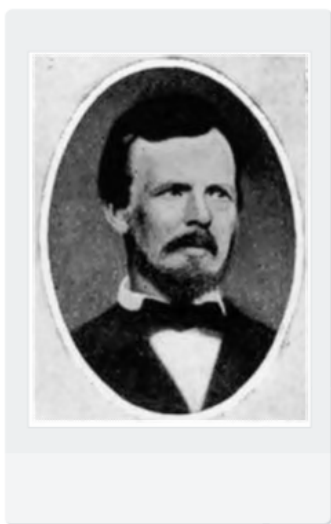
## 〈제10부〉 로치데일 선구자들의 이야기: 선구자조합의 시련과 아픔(2)

1862년 총회에서 노동배당 철폐를 삽입한 정관 개정에 성공한 소비자 출자자들을 중심으로 로치데일 제조협동조합은 주식회사로 전환하여 노동자와 소비자의 공동 출자와 노동배당을 실시했던 선구자조합의 노동자협동조합에의 실험은 막을 내리게 됩니다.

전환 시 500명의 노동자들 중 출자 조합원은 50명에 불과했던 점을 보면 실제 노동자들의 참여는 저조했다는 점을 알 수 있습니다. 그런데 이 사건이 당시 협동조합운동에 준 정신적인 충격은 매우 컸던 것 같습니다. 홀리요크는 이 사건을 두고 “한 대는 ‘협동’, 또 한 대는 ‘인내’라고 불렀던 60마력짜리 고급 동력기의 이름을 ‘주식’과 ‘탐욕’으로 바꾸어야 했다.”고 자조적으로 표현하면서 이 사안을 노동자생산협동조합 출자를 협동조합을 제대로 알지 못하는 지역 주민 모두에게 개방한 결과 빚어진 비극으로 보았습니다.

한편, G.D.H. 콜은 이는 그리 놀라운 일은 아니라고도 말합니다. 왜냐하면 당시 로치데일의 많은 면방직공장들은 노동자들의 자본을 모아서 세운 중소 공장들이 많았는데 이는 노동자들이 원해서 투자했기 보다는 지분의 일부를 노동자들에게 부담시켰던 관행 상 이루어졌던 경우가 많았다는 것이죠. 그래서 불경기에 공장이 파산하면 노동자들은 투자금액도 잃었던 사례들이 비일비재했기 때문에 주식회사화하는 것이 노동자들에게는 이중의 피해-실직뿐만 아니라 투자금액도 잃게 되는-를 막는 자연스러운 선택이었다고 봅니다. 다만, 선구자조합의 리더들이 제조협동조합에 너무나 많은 이상을 담았으며 또한 성공을 거듭해온 선구자조합이 주도했던 사업인 만큼 그게 협동조합운동, 해외의 지지자들에게도 주었던 정신적인 충격이 크게 다가왔다는 것이죠.

이와 관련해서 선구자조합은 조직의 분열과 공로자를 징계하는 아픔을 겪었습니다. 바로 28명의 선구자로 토드레인 매장의 회계를 담당하고 대외적으로 선구자조합을 홍보하고 협동조합도매사업회를 만들 때도 앞장섰던 윌리엄 쿠퍼의 직위해제입니다. 쿠퍼는 1950년대에 대거 조합원으로 가입한 기독교인들이 선구자조합의 일요 교육집회를 취소할 것을 요구하거나 노동분배 철폐를 주도하는 움직임에 대해서 선구자조합의 이사회의 동의 없이 외부기고-홀리요크가 편집하던 잡지 The Counsellor-에서 이들은 마치 한 사람인 것처럼 노동 분배 철폐에 한 목소리를 내고 있는 분파라고 털어놓으며 “자신이 동의하지 않은 원칙을 지닌 협동조합에 가입해서는 이를 파괴하고자하는 것은 잘못이다.”며 일부 조합원을 비판하는 주장을 실고 이 주장을 굽히지 않았기 때문입니다.



◀ 윌리엄 쿠퍼(1822~1868년)의 초상. 면직물 직조공이었던 그는 노동운동가였으며 선구자조합 창립 후에는 토드레인 회계, 협동조합도매사업연합회인(C.W.S) 창립에 큰 기여를 했다.

또한 노동 배당의 즉각적인 철폐를 요구했던 소비자 조합원들 중 일부가 선구자조합을 탈퇴하고 로치데일 절약조합(Rochdale Provident Society)을 결성했습니다. 초년도 조합원은 240명이었는데 이 조합은 노동 배당을 철폐한 만큼 상품의 가격을 내려서 선구자조합의 라이벌로 등장했는데 1900년에는 조합원 수가 7천여 명 정도였습니다. 로치데일에서는 선구자조합을 레드 스토어, 로치데일 절약조합을 옐로 스토어라고 불렀다고 합니다.

선구자조합이 성공하면서 자리를 잡자 점점 드세지는 지역 상인들의 악의적인 선동도 장벽이었습니다. 선구자조합의 성공은 조합원의 구매를 조직하고 순정환 품질과 정직한 거래, 꼼꼼한 경영에서 비롯되었던 것인데 상인들은 노동자들이 만든 매장의 성공은 곧 상인의 이익을 빼앗는 것이라고 받아들여서 전면적으로 선구자조합을 헐뜯었습니다. 특히 중상비방은 어려운 시기, 선거 기간

에는 더욱 집중되기 마련입니다.

1859년 무렵 불경기와 면화 기근으로 이어지던 시기, 지역 상인들은 선구자조합과 협동조합운동의 지지자란 이유로, 반곡물법 운동에 앞장섰으며 노예제 폐지론자였던 리처드 콕텐(Richard Cobden, 1804~1865년)의 당선을 저지하기 위한 행동에 나섰습니다. 홀리요크가 수집한 전단지에는 익명의 상인이 “여러분은 브라이트, 콕텐 일파의 지지자들이 협동조합 간부임을 아는가?”, “콕텐 등 일파는 급진파의 최전선에 있는 자들로 그들은 협동조합의 리더들로 조직을 지원하고 선동하고 있는 이들이라는 점은 이미 다 아는 사실이다.”는 식의 비방이 쓰여져 있었습니다. 그럼에도 리처드 콕텐은 로치데일 선거구의 하원의원으로 선출되어 평화주의 정치인으로 활약하게 됩니다.

1861~65년의 면화 기근 시기, 선구자조합도 매우 고전했습니다. 1862년 조합원은 전년 대비 399명이 적은 3,501명으로, 출자금은 42,925파운드에서 38,465파운드로, 사업금액은 176,206파운드에서 141,074파운드로 줄어 들었습니다. 그러나 선구자조합은 실직한 조합원들을 위해서 1500파운드를 실업자 구제기금에 기부하고 매당에서는 더 확실하게 조합원 배당을 실시하고 4년 간 임금을 모두 지불하고 다른 공장들보다도 더 긴 시간 조업하고 매주 3파운드를 실직대비 기금에 불입했습니다.

노동자들이 실직해서 기아에 다름없는 빈곤 상태에 있을 때 협동조합 조합원들은 구제 대상인 ‘노동자’가 아니라 ‘출자자’라는 이유로, 기증 의류가 있어도 지급받지 못했으며 의연금 분배도 받지 못했습니다. 노동자들이 궁핍에 내몰렸을 때 협동조합인들이 구제의 대상인지에 대한 논쟁이 지루하게 계속되었는데 협동조합인들은 ‘노동자’가 아니므로 구제 대상이 되어선 안된다는 상인들의 비열한 공격에 맞서서 선구자조합을 비롯한 협동조합인들은 중앙노동구제위원회에 이 문제를 제기하여 협동조합인들이 배제를 받는 것은 불공정하다는 여론을 조성하면서 의연하게 협동조합인들을 지켜냈습니다.

1867~70년 28인의 선구자들 중에서 초대 이사장인 마일즈 애쉬워스를 비롯하여 윌리엄 쿠퍼, 제임스 스미스즈, 새뮤얼 애쉬워스 등이 사망하여 선구자조합의 창립 세대의 시대가 끝났습니다.



전 세계의 협동조합인들이 가장 많이 보는 이 사진은 1865년 당시 선구자조합의 생존자 13명의 기념사진입니다. 이들 중에는 현역이 아닌 이들도 많았지만 이 사진을 역사에 남기기 위해서 스튜디오에 초청을 받았습니다.

## ■ 참고

[한양대 국제대학원 사회적기업리더과정 세미나\_메모]

### 협동조합의 성공조건 및 정책

김형미 (재)아이쿱협동조합연구소 소장

1. 협동조합에서 1인=1표의 원칙을 견지하는 것은 오히려 경영에 있어서의 불안정성을 가져오는 것은 아닌가?  
1인=1표가 기업경쟁력으로 발현되기 위해서는 어떠한 조건이 필요한 것인가? 그동안 1인=1표의 원칙을 견지하는 가운데 문제가 생긴 협동조합 등이 있다면 어디이며 구체적으로 어떠한 문제가 발생했는가? 그리고 잘 운영되는 사례가 있다면 무엇에 주의하면서 운영한 결과인가??

- 민주공화국의 '1인 1투표권'이 불안정성하다고 민주공화국 대신 000을 선택할 것인가?  
(인류의 정치적 인식 진화의 과정에서 얻어진 철학적인 판단, 소신)
- 협동조합은 주식회사(1844년 영국 Joint Stock Company 법 제정)의 운영을 잘 아는 영국 협동조합인들이 선택한 '다른 형태의 기업' 이들은 공동 출자 + '1인1표'의 민주주의로 운영되는 기업을 시장경제에 내보냈다.
- 이러한 협동조합의 의사결정구조가 주식회사에는 없는 단점을 날기도 하고 장점을 날기도 한다. 단점을 보완하는 구조, 협동의 방식을 꾸준히 고안하고 운용실력을 발휘하면서 현재까지 옴. (워커즈 컬렉티브 ↔ 신세대협동조합)
- 최종 의사결정은 조합원(총회, 또는 대의원총회)가 하나 사업집행에 관한 일상적인 의사결정은 이사회가 함. 따라서 실제로 1인 1표 때문에 문제가 되는 경우보다 다른 원인으로 실패하는 경우가 대부분이다.
- 핵심은 '1인1표'가 아니라 조합원 주권을 실현하기 위한 각오, 노력과 체계 만들기를 하느냐, 마느냐의 문제. '1인1표'가 형해화되면 '주인 없는 기업'이 되고 '경영자 전횡'을 통제할 수 없고 총수 지배와 다를 바가 없게 된다.
- 잘 운영하는 사례=성공하는 협동조합
  - \* 몬드라곤에서 참가의 의미= 1) 협동조합 경영에 '참가'하는 것. 2) 출자금을 납입하고 이익 배분을 받는다는 화폐적인 의미에서 '참가'하는 것. 3) ownership을 가지고 협동조합을 공동소유한다는 소유 측면에서 '참가.'
  - \* 민주적인 통제(=평등의 원칙) + 경제·사회적으로는 공정(=기여자 우선원칙)

2. 일반 주식회사 등과 달리 협동조합의 자금조달은 여러가지 문제가 있을 것으로 생각되나 구체적으로 어떻게 해결해야 하는가? 협동조합원의 유한책임의 성격은 일반 개인기업과 달리 은행으로부터의 차입을 어렵게 하며, 출자금에 비례하는 권한(1원=1표)이 없는 것은 주식회사와 같은 다양한 유휴자본을 끌어들이지 못하게 하는 문제가 있을 수 있다. 단순한 운영자금만이 아니라 중장기적인 투자자금확보를 위해서 협동조합은 어떠한 방법을 써야 하는가?

- 주식회사도 유한책임. 이 문제는 주식회사와 비교하면서 주식회사와 다르니까 '불리하다'고 인식하는 것이 아닐까?
- 협동조합 자본은 기본적으로 조합원 출자, 차입(내부 차입+외부 차입), 적립금으로 총당.  
(몬드라곤 : 배당의 자본화, 퇴직 시까지 출자금 인출 금지 아이쿱생협: 조합원 기금, 일본의 공제생협: 막대한 적립금, 이탈리아: 협동기금...)
- 유럽이나 미주는 협동조합에 대한 용자가 그리 어렵지 않다. 다른 형태 기업과 별다른 차별 없음.

3. 협동조합간 협동을 해야 하는 경영상의 이유는 무엇인가? 한국에서의 협동조합간 협동은 잘 이루어진다고 볼 수 있는가? 농협과 일반협동조합간의 협동, 생협진영내에서의 협동 등이 필요하다고 일컬어지나 이에 대해서 회의적인 것도 사실이다. 그 원인은 무엇인가?

- 규모의 경제, 사업 인프라의 효율화를 위해서. 자본 기업의 집단화(카르텔, 기업집단)에 대항하는 방식(군이 합병하지 않더라도 규모의 경제를 이룰 수 있음)
- 협동은 협동의 필요성(needs)과 목표가 확실하고 명확할 때 이루어진다. 정치적 이유, 평판, 당위성 때문에 이루어지는 협동조합간 협동은 없으며, 설사 있더라도 쉽게 깨진다.



4. 소비자생협에서의 직원들의 위치는 무엇인가? 조합원이며 노동자이기도 한 그들은 일반 생협조합원들과의 갈등의 소지는 없는가? 있다면 어떻게 풀어가야 하는가?

- 직원은 직원. 그러나 '협동조합'의 직원이므로 협동조합의 가치와 원칙, 목표를 잘 이해하고 협동조합의 특성과 문화를 자기 것으로 받아들이는 직원이 리더가 된다.
- 소비자생협에서 직원은 '조합원'은 아니다. 직원

5. 현재 일반영리기업과 사회적기업, 사회적협동조합, 협동조합 간에는 어느 쪽에 역차별이 존재하는가? 정부의 지원이 큰 곳으로부터 순번을 매긴다면 어떻게 되는가?

- 잘 모르겠음.
- 소비자생협법은 타 법에 대해서 제한이 있음('틀렝'에 갇힌 법) : 비조합원 이용금지 조항
- 기본적으로 협동조합은 '정부 지원'을 전제하지 않는다.

6. 노동자협동조합의 경우에 있어서 조합원은 노동자성을 인정받고 있는가?

- 노동자협동조합의 정의: '노동자'가 소유하며 노동자가 의사결정함(governance)
- 근로기준법 적용 받음
- 협동조합기본법에서는 임원의 직원겸직을 금하나 일정 조건 하의 직원협동조합에서는 허용함

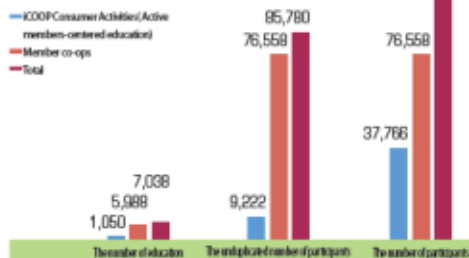
7. 협동조합이 성공하기 위한 조건들을 정리해 본다면 어떻게 정리할 수 있는가?

- 초기 리더들의 강한 결속력과 비전, 헌신
- 기업가다움(entrepreneurship) \* ~ship: 권한과 책임
- 협동조합에 우호적인 제도, 시민사회 문화(미래의 협동조합인이 증가함)
- 조합원의 주권, 조합원 역량, 조합원의 성장이 협동의 수준, 성패를 가른다.
  - 호세마리아아리사리멘디 신부: 1941~1956년까지 학습모임을 끊임없이 만들었다. '56년 최초의 노동자협동조합 Ulgor가 설립될 시점에는 약 2천 개 정도가 있었다는 동료의 회상
  - 코디 신부: 1930년에 시작된 안티고니쉬 운동 결과, 1939년 시점에는 342 신탁, 162개의 협동조합 조직, 2차 대전 발발 무렵에는 2,265개의 학습모임(study club)이 있었다.
  - 아이쿱생협 : 1,841개의 기초모임(마을모임, 동아리)와 1만여 명의 참가자. 21% 정도가 수매선수금 참여(2003년도).

#### Systematization of education program

Education is essential for members to grow as owners of co-operatives

【 Participants of ICOOP member education programs 】



#### Strengthening members' responsibilities: compulsory education before becoming members

The contents of education include ICOOP KOREA's products and production policy, and the responsibility as an ICOOP member

【 Education for pre-member 】





**14주**

## **사회적경제 조직과 유형별 특징**

### **- 마을기업 -**

#### **[강의 Point]**

1. 마을기업의 개념과 이에 따른 형태를 종합적으로 이해할 수 있도록 기반설명을 진행한다.
2. 해외와 국내의 마을기업의 개념차이를 이해한다.
3. 이밖에 마을기업과 다른 사회적경제 조직의 차이를 논의한다.



## ■ 마을기업

### 1. 마을기업이란?

마을공동체에 기반을 둔 기업 활동으로 주민의 자발적인 참여와 협동적 관계망에 기초해 주민의 욕구와 지역 문제를 해결하며 마을 공동체의 가치와 철학을 실현하는 마을 단위의 기업으로 마을 주민이 주도적으로 지역의 특성화된 자연자원, 인적자원, 가공제품, 문화 등 유무형의 각종 자원을 활용, 안정적 소득 및 일자리를 창출하는 기업

#### 1) 국제사회에서의 정의

##### ㉠ 2000년대 중반 이후 전세계적으로 대두된 지역발전 대안 사업

2000년대 중반 이후, 영국·프랑스 등 유럽 및 일본 등을 중심으로 지역의 활성화와 경제성장을 위한 자립기능 배양을 위해 시작된 지역 주민 중심의 상향식 사업방식임

#### 2) 한국에서의 정의

㉠ 현재, 국내에서는 커뮤니티 비즈니스(산업통상자원부), 마을기업(행정자치부), 농어촌공동체 주식회사(농림축산식품부), 사회적 기업(고용노동부), 자활 공동체(보건복지부) 등 중앙부처를 중심으로 지역공동체 만들기과 유사한 개념의 사업들이 추진 중.

㉡ 행정자치부 중심의 마을기업 정책은 지역 주민 주도의 지역 문제 해결을 위한 생활공동체 사업으로 정의할 수 있음.

- 지역공동체란 일정한 지역을 중심으로 소속감과 유대감을 공유하는 가운데 더불어 살아가는 공동조직 또는 마을집단을 의미함
- 따라서, 지역공동체 만들기 사업은 지역주민 주도로 지역의 인재와 자원을 활용하여 사회 취약계층에 대한 복지, 도심화에 따른 개인주의 등 지역 문제 해결과 사회적 목적을 실현하는 지역공동체 활성화 사업을 의미함

㉢ 안정적 소득 및 일자리 창출을 목표로 한 생산공동체 사업

- 최근 농촌지역에 대한 중요성에 대한 부각과 함께 지역 발전을 위한 새로운 경제활동 모델 구축의 필요성이 증대됨에 따라, 부각되고 있는 지역만의 문화 및 아이디어를 활용한 경제 활성화 사업을 의미함
- 또한, 중앙정부 및 지자체의 행정적·재정적 지원은 최소화하며 지역공동체의 자체적인 역량 강화 및 확보를 통해 자생적인 소득기반 형성과 일자리 창출을 도모하는 사업을 의미함

㉣ 지역의 전통과 문화 다양성 등의 보존이 기본이념인 사업

- 지역이 가지고 있는 고유한 정체성, 상징성, 이색성 등을 통한 차별화된 상품 개발 및 사업 추진으로 지역공동체의 공동체성을 유지함과 동시에 타 지역과의 경쟁력을 확보할 수 있는 사업임
- 특산물, 생활문화, 관광자원, 축제, 재래시장, 농촌체험 등 사업주체의 다양성을 보유함

## 2. 마을기업의 정책과 방향

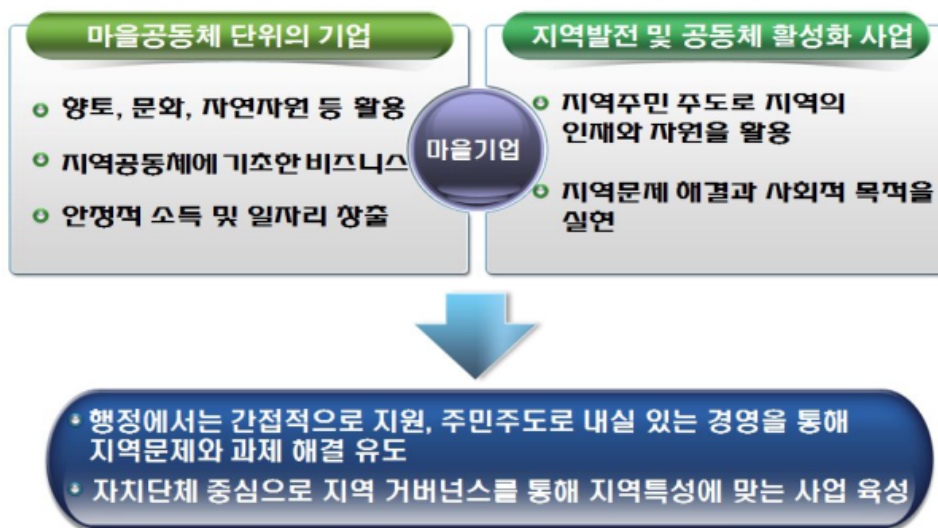
## 1) 마을기업의 정책

- ㉠ 국내의 지역공동체 만들기과 유사한 사업은 2009년 안전행정부(당시 행정안전부)의 희망근로 사업을 시작으로 마을기업, 사회적 기업, 커뮤니티 비즈니스, 지역 풀뿌리형 사회적 기업육성, 농어촌 공동체 회사 등 다양한 형태의 개념으로 정리되며 활용되고 있음
- ㉡ 이중 마을기업, 사회적 기업, 커뮤니티 비즈니스 등 주요한 유사개념 사업들과 중간지원조직의 개념 검토를 통해 지역공동체 만들기의 개념을 이해해야 함
- ㉢ <그림-1>, 마을만들기의 정책 개념 이해도



㉔ 마을기업 지정

- 정의: 지역주민 주도로 지역의 인재와 자원을 활용하여 지역문제 해결과 사회적 목적을 실현하는 지역공동체 활성화 사업임, 지역주민이 행·재정적 지원에 의존하지 않고 지역공동체에 기초한 비즈니스를 통해 안정적 소득 및 일자리를 창출하는 사업임



〈그림-2〉 마을공동체 활성화 개념도, 행정자치부

- 구성: 마을기업은 지역주민들의 삶의 방식과 생활전반에 관한 주체성을 기초로 인간성을 회복하기 위한 목적을 갖고 있으며, 다양한 비즈니스 방식으로 문제를 해결하고 자립성을 갖추 수 있도록 구성됨

〈표 1〉 마을기업 설립 교육의 의미, 행정자치부

구분	주요내용
주체자(who)	• 지역주민, 동일한 가치관을 갖고 있는 집단, 공동체
어떤 장소(when)	• 지역, 공공모임장소
어떤 활동(what)	• 커뮤니티 활성화, 문제해결, 지속성을 필요로 하는 사업
어떤 상황(when)	• 지역의 문제가 해결 안되고 지속적으로 유지될 때
어떤 목적(why)	• 지역의 문제를 해결하여 생활의 질 향상
어떤 방법(how)	• 비즈니스 방식으로 해결
어떤 의식(mind)	• 좋은 의미의 기업적 경험감각, 시민의식 겸비

#### - 대상사업

##### ① 지역자원 활용형 공동체 사업

- 지역 특산품, 문화, 자연자원 활용 사업
  - 지역관광, 농촌체험, 전통공예 등 지역특화 아이템 발굴 및 추진
  - 지역자원 및 특화브랜드 개발·홍보 등 커뮤니티 마케팅 추진
- 재래시장, 상가 활성화 사업
  - 구도심 및 재래시장 상가의 수익사업 모형 개발을 통해 해체 위기의 지역상권 복원 및 ② 안정적 일자리 창출
- 공공부문 위탁사업
  - 지역축제, 공원관리, 주민자치센터 프로그램, 학교급식 등을 지역주민 주도의 비즈니스로 확대 활용

##### ② 친환경 녹색에너지 공동체 사업

- 쓰레기·폐기물 처리 및 자원재활용 사업
  - 음식쓰레기, 폐자원(한옷, 폐금속, 폐식용유, 장난감 등) 재활용 등 친환경 녹색사업 발굴 추진
- 태양열·자전거 활용 등 녹색에너지 실천사업
  - 저탄소 경제실현을 위해 태양열·지열·풍력사업 등 적극추진
  - 녹색성장자연에너지 및 자전거 이용 활성화 등을 통해 저탄소 녹색성장을 생활 속에서 실천

##### ③ 생활지원·복지형 공동체 사업

- 저소득 취약계층 지원 사업
  - 기초수급자, 독거노인 등에 대한 복지·간병 등 사업 발굴·추진
  - 저출산 고령화 시대를 맞아 방과 후 아이 돌보미 사업 등 중점 추진
- 다문화 가족 지원
  - 다문화 가족의 적응을 위한 오리엔테이션, 한국어 교육 등 발굴

#### - 특성

- ① 수익 창출을 위한 전문성 및 규칙 준수 필요

- 마을기업은 지속적인 사업유지를 위해 수익을 창출하고 이로 인해 일자리가 만들어지며 지역주민들에게 좋은 이미지를 각인시켜 줄 수 있는 반면, 사업을 재투자하는 과정에서 다소 리스크가 발생함

㉞ 지역 재분배를 통한 경제 활성화 도모

- 일반기업은 이익목적 집단으로 주된 사업의 목적을 수익창출에 두고 있는 반면, 마을기업은 적절한 수익창출을 통해 재화나 서비스의 재분배를 실현하고 지역 경제 활성화에 목적을 둠
- 그러나, 마을기업은 사업의 매뉴얼화 및 효율화에 다소 어려움이 있으며, 지역의 행정과 시민 등이 참여하는 거버넌스 형태의 활동들로 대표될 수 있음
  - 효과 : 사회문제를 커뮤니티 솔루션 방식으로 해결
- 복지 및 공공서비스를 전적으로 정부에만 의존하지 않고 지역공동체에 의한 자발적 솔루션을 도출하여 해결할 수 있음
- 또한, 다양한 커뮤니케이션을 통해 주민간의 상호신뢰와 협력을 향상시킬 수 있음

㉟ 역의 새로운 경제순환체계 구축과 지역고용 촉진

- 잠재되어 있던 지역자원을 적극적으로 활용하여 새로운 가치를 창출할 수 있으며, 지역재투자, 기술자원 활용을 통한 지역순환 및 지역고용창출을 촉진할 수 있음
- 또한, 지역 활성화를 통해 경제변동에 능동적 대처가 가능함

### 3. 마을기업의 국내 현황

- ㉑ 안전행정부, 현재 행정자치부는 산업화, 도시화로 해체된 지역공동체를 복원하고 낙후된 지역경제를 발전시킨다는 취지에서 2010년 9월 ‘자립형 지역공동체 사업’을 시작하여, 마을기업 선정은 ‘지역공동체 일자리사업’과 연계하여 3개 유형(지역특화자원 활용형, 지역인프라 개선형, 취업 및 생활안정 지원형 등 13대 사업)을 중심으로 추진함.

- ㉒ 2011년부터 본격적으로 시작된 마을기업 육성사업은 2015년 말 기준, 전국에 1,342개 마을기업이 창업했음.

이들 마을기업은 연간 1,183억원의 매출을 올리고 있으며 1만1,513개의 일자리 창출과 지역문제를 주민 스스로 해결하는 등 지역공동체 활성화에 기여하고 있음.

- ㉓ 최근에는 행정자치부가 새로이 육성하고자 하는 마을기업 유형이 있는데, 인력자원 활용형, 공공자원 활용형, 전문기술 활용형 등으로 구분됨.

- ‘인력자원 활용형’은 청년창업가, 전문직 퇴직자, 전문성을 지닌 경력단절여성 등의 재능을 지역의 공익 실현을 위해 활용하는 유형이며
- ‘공공자원 활용형’은 향교·서원·폐교 등 그 자원 유형이 한정적이고 독특성을 갖는 유형으로 역사스토리텔링, 전통문화체험 등 지역 문화관광 사업 등을 하는 유형임.
- ‘전문기술 활용형’은 정보기술·디자인 등 전문기술을 지역자원 이용에 접목하거나 지역고유기술을 보존·육성하는 것으로 전통예술 축제·전통공예제작 전수사업 등을 예로 들 수 있음. 특히, 이러한 새로운 유형의 마을기업 발굴을 위해 청년들의 창업열망을 자극하고 참신한 아이디어를 적극 활용하기 위해 청년 커뮤니티 벤처 육성사업(가칭)도 진행할 계획임. 이는 지역대학과 연계하여 창업동아리 리더, 지도교수 등을 대상으로 마을기업 사업설명회를 개최하고 이를 통해 지역 청년들의 창업 아이디어를 전문가들의 특강, 멘토링 등을 통하여 키워나가게 됨.



## ㉞ 주요 사례

주요 유형	장류	화장품	세제	카페
법인명	(주)동호성게된장	풀향기영농조합	늘푸른영농조합법인	통인커뮤니티(주)
소재지	경북 포항시	경기 화성시	경남 고성군	서울 종로구
사업내용	자연산 보라성게와 전통방식 자연숙성을 통한 된장 생산·판매	줄물 가공을 통한 뷰티·웰빙 제품생산·판매	공룡나라 참다래 세제 생산·판매	도시락 뷔페(카페) 운영 및 도시락 배달 사업
사진				



15주

## 사회적경제 조직과 유형별 특징 - 생활협동조합 -

### [강의 Point]

1. 생활협동조합의 개념과 이에 따른 형태를 종합적으로 이해할 수 있도록 기반설명을 진행한다.
2. 국내의 생협의 개념차이를 이해한다.



## ■ 생활협동조합

### 1. 한국생협의 역사와 생협운동의 성격

- ㉠ 우리사회에서 본격적인 생활협동조합의 역사는 한 세대를 겨우 넘길 정도로 길지 않지만 우리 역사에서 협동의 정신은 수천 년 동안 꾸준히 이어져 오면서 계, 두레, 품앗이 등으로 조직화 되어 사회적 기능을 발휘해왔음
- ㉡ 일제 침략 이후로 이러한 전통들은 탄압을 받고 해체되거나 왜곡되기도 했음, 일제는 효과적인 통치를 위해 1906년 일본인 중심의 '한국중앙농회'를 설립하였음
- ㉢ 한편 근대적 협동조합의 시초는 대한제국 시대인 1907년 5월에 공포된 <지방금융조합규칙>을 근거로 광주에 처음 설립된 지방금융조합이라 할 수 있음<sup>1)</sup>
- ㉣ 일제가 식민지 통치를 위해 여러 관제 조직들을 만드는 가운데 민간에서는 자발적으로 농업과 노동자 관련 조합이 만들어지고 1926년에는 동경 유학생을 중심으로 '협동조합운동사(協同組合運動社)'를 결성하였음<sup>2)</sup>
- ㉤ 일제의 강점기에서 벗어난 후 미군정기, 6.25전쟁 및 휴전협정을 거치고 대한민국사회는 정상화에 이르렀고 '50년대 후반에 이르러 '56년의 농사원, '57년의 지역사회개발사업 도입등 농촌을 위한 사회계획이 시작되었다고 볼 수 있음
- ㉥ 1957년에 <농업협동조합법>을 제정하고 이듬해에는 농업은행과 농업협동조합을 출범했으나 1961년 5·16군사쿠데타 이후 군사 정권은 농업협동조합법을 개정하여 농업은행과 농업협동조합을 통합시켰고 현재에 이르렀음

### 2. 한국생협의 사례

#### 1) 풀무학교의 협동조합 - 농촌의 협동조합(1958년)

우리 사회에서 공동 구매를 중심으로 하는 생활협동조합의 역사는 일제 강점기부터 있었으나 그 역사와 맥은 대부분 단절되고 충남 홍성 정도만이 이찬갑에 의해 이어진 것으로 알려져 있음. 하지만 이찬갑에 의해 맥을 이은 협동조합의 역사는 그 동안 우리 사회, 협동조합 운동 진영에 거의 알려지지 않아왔음. 백승종이 2002년 쓴 이찬갑의 전기 『그 나라의 역사와 말』의 이찬갑 연보에 의하면 1928년 9월부터 1929년 9월까지 동경에서 일본 생협의 대부 카가오 토요히코(賀川豊彦)와 함께 빈민들과 살면서<sup>3)</sup> 생협 운동을 경험한 이찬갑은 한국에 나와서 협동조합운동을 시작함. 1931년 평안북도 정주에 오산양계조합 조합장, 1931년 - 1933년 오산소비조합 전무이사 등의 활동을 하였다고 함. 이러한 경험은 해방 이후 1958년 충남 홍성에 주옥로와 풀무학교를 세우면서도 이어져 학교 안에 협동조합 구판장을 만들고 학교에 입학하는 학생들의 출자를 받아 도서협동조합을 만들어 서

1) 출처 : 엠파스 백과사전의 <농업협동조합> - 지방금융조합은 그 뒤 몇 차례의 법령개정으로 명칭이 '금융조합'으로 바뀌면서 점차 전국적인 연합조직으로 발전하여, 광복 이후 '농업은행'이 설립될 때까지 농업금융을 거의 전담하였다. 대한제국 시대에 창립되었으나 실제로는 일제에 의해 만들어진 조직이다.  
출처 : <http://100.empas.com/dicsearch/pentry.html?s=K&i=289510&v=43>

2) 유달영(1998), 「협동과 사회복지」, 서울, 홍익재 ; pp 293 - 303

3) 2008년 1월 16일, 홍순명 인터뷰로 보았. 백승종의 책에는 누구와 빈민굴 생활을 했다는 기록이 없으나 홍순명은 카가오 토요히코와 함께 생활했다고 했다.

을 청계천에서 중고도서나 싼 책을 구입하여 학생들에게 나누어 주기도 하였음. 60년대 말이 되면 풀무학교의 협동조합 구판장에 농민들이 비료 등을 구입할 수 있게 되고 신용협동조합, 농기계이용협동조합 등 다양한 협동조합이 시도됨. 1980년에는 흥성풀무소비자협동조합이 창립하게 됨.

## 2) 한국노총의 소비자조합운동 - 대성목재(1959년)

한국노총에서도 노동자의 권익을 위해 소비자조합이 운영되는 경우가 있었는데 1986년 쓰여진 이한옥 『한국 소비협동조합운동의 이론과 실제』에 의하면 1959년 대성목재에 노동자의 상조회 기금으로 출발한 조합의 매장이 가장 앞선 사례로 나옴. 이 경우 조합원이 소비자조합을 위해 직접 출자한 것이 아니고 상조회 기금으로 만든 것이어서 제외하기도 함. 하지만 상조회 기금 자체가 노동조합 조합원이 낸 것이라고 봤을 때 포함시켜도 무방하다고 생각됨. 이한옥은 같은 책에서 이후 1961년에 상업은행 노조에서 출자금 10,000천원으로 조합원 6,597명이구내매점형식으로 직장조합을 가지게 되었고 63년 초에 국민은행에서 13,000 천원으로 9,000명이 모여서 또 시작한 것이 직장조합의 시초로 기록하고 있음. 1970, 80년대 한국노총 소속의 노동조합에서 소비조합을 운영하는 경우가 많았으나 조합원들의 자발성 부족, 경영의 투명성 미확보, 협동조합으로써 독자적 활동의 부족 등으로 그 한계가 컸음.

## 3) 부산에서 신희운동과 메리 가브리엘라 수녀, 서울의 장대익 신부

한편 해방 이후 일반 민간에서 자발적으로 만들어진 최초의 협동조합은 신용협동조합으로서, 1960년 5월 부산시에 있는 메리놀병원에서 메리 가브리엘라 수녀가 주축이 되어 27명의 천주교 신자와 병원 직원이 참여하여 만든 〈성가신용협동조합〉을 꼽는 경우가 많음. 지역 주민을 대상으로 하는 협동조합만을 대상으로 할 때를 진정으로 봄, 한편 같은 해 6월, 서울에서는 장대익 신부가 가톨릭 교인을 대상으로 중앙신희를 설립했음. 특별한 교류없이 서울과 부산에서 각기 신희가 세워진 것임. (신희 홈페이지 연혁에서 참조) 장대익 신부는 메리 가브리엘라 수녀보다 일찍인 1956년에 캐나다의 성 방지거대학에서 안티고니쉬운동(Antigonish Movement)과 협동조합 특히 신희에 관해 공부하고 돌아온 장대익 신부는 출판, 교회 집회, 기타 회합 등을 조직하여 신자들을 대상으로 신희를 알렸음.<sup>4)</sup> 서울과 인천 등지의 신자들을 대상으로 신희활동을 추진한 끝에 서울시내 천주교신자들을 조합원으로 하는 가톨릭중앙신희가 1960년 6월 26일에 창립되었음. 부산 성가신희가 창립된 2개월 후의 일이다. (이상은 광창렬의 책 참조)

## 4) 서울의 협동교육연구원 설립 과정과 의미 - 협동조합교도봉사회

성가신용협동조합을 만든 가브리엘라 수녀는 이어 1962년에는 협동조합 교도봉사회(1963년부터 서울로 옮겨와서 “협동교육연구원”<sup>5)</sup>으로 변경)를 만들어 신용협동조합 관계자 교육만이 아니라 많은 소비자협동조합, 농업협동조합 관계자들을 교육시켰음. 협동교육연구원의 이러한 활동은 이후 한국 사회의 신희운동, 소비자협동조합 운동(또는 생협운동)에 커다란 영향을 미침. 이후 원주에는 1971년(1969년으로 나온 자료도 있음) 별도의 협동교육연구소를 세워 협동조합 관계자들을 교육하였는데 이 결과 원주를 중심으로 강원도에는 많은 신희, 소비자협동조합 등이 만들어지는 계기가 됨.

4) 한국 최초로 『신희문답집』을 번역하여 출판했다.

5) 서울 대교구 소속으로 이사장 김수환, 초대원장 메리 가브리엘라 수녀, 2대 원장 박희섭

교육연구원은 자기 조직을 갖지 않고 지도자를 양성해내는 일을 했음. 신용협동조합 조직에 큰 역할을 했다. 원주, 부산의 청십자(의료)협동조합, 시흥 등에도 현지 교육을 다녔고, 그리고 나환자 정착촌의 자활을 위해서 나환자 정착촌을 순회하면서 신흥 교육을 했음. 새마을금고의 지도자들도 연구원에서 교육을 받았음.

### 5) 천주교 원주교구와 지학순, 강원도 소협운동

1962년에는 강원도 장성(태백)성당에서 이영섭 신부가 부산의 협동조합교도봉사회를 초청하여 교육을 받고 태백신용조합을 창립함. 이어서 철암에 요셉신용조합이, 황지에 황지신용조합이 창립됨. 그리고 1964년에는 한국신용협동조합 중앙회가 창립됨. 1965년 3월에는 원주에 천주교 원주교구가 설정되고 6월에 초대 주교로 지학순 주교가 취임하면서 사목지침으로 협동조합사업을 천명함. 지학순 주교의 원주교구 취임과 이은 열성적인 교육사업과 활동은 원주지역에 협동조합운동이 뿌리내리게 되는 계기로 평가됨. 구체적으로 그 과정을 보면, 1966년 11월 지학순 주교의 사목 지침에 따라 원동성당에서 35명의 조합원으로 원주신협을 조직한다(이사장에 장일순, 출자금은 64,190원). 현재의 원주신협과는 다른 조직이며 실패한다. 이후 문막신협, 단구신협, 주문진신협, 삼옥신협 등이 만들어지고 1969년에는 서울의 협동교육연구원과 신협연합회가 공동주최 한 신흥지도자 강습회(3주)와 한국-이스라엘 연찬회가 공동주최한 협동조합 노동조합 지도자 강습회에 장상순씨를 파견하여 수료시킴. 1969년에는 진광학원 부설 협동교육연구소(설립자: 지학순 주교, 소장: 장화순교장, 부소장: 김용연교감, 간사: 장상순)를 설립함.

### 6) 그 외의 소비자협동조합 운동

흔히 소비자생활협동조합의 출발을 이야기할 때에 1978년에 강원도 평창 신리에 농민들이 만든 '신리소협'을 그 시초로 설명함. 그러나 농촌사회에서 협동적 조직의 단초는 이미 존재하고 있었음. '70년대 초.중반 한국농촌사회는 새마을운동 바람과 농협 사업의 일환으로 마을구판장 활동이 활발하게 진행된 바 있음. 이 활동들은 순수민간영역으로 볼 수 없으나 일정 지역 내의 점포를 가지고 부녀봉사원을 통해 공동구입을 거쳐 개별판매의 형식을 취했고 이윤을 남겨 마을사업에 사용한 것으로 일종의 협동적 사업임에는 틀림없으나 이를 생활협동조합의 시작으로 볼 수는 없을 것임. 또한 70년대 초.중반 남한강 대홍수 이후에 강원. 충청지역을 중심으로 이루어진 마을 내의 협동방법을 통한 사회개발프로그램도 생협 발생의 토양으로는 훌륭한 것이었음.

## 3. 소비자생활협동조합을 통한 협동조합운동의 재건

### 1) 홍성의 풀무소비자협동조합의 출발

홍성에서 풀무학교를 중심으로 1958년부터 시도 되어온 다양한 협동조합운동은 1969년 신용협동조합에 이어 1980년에 들어서 지역민들이 가입하는 소비자협동조합이 설립됨. 소비자협동조합은 경영을 잘 하지 못해 해산되었다가 1983년 다시 재건됨.

6) 이상민, 1998, 「한국과 일본 생활협동조합의 형성과정에 관한 비교 연구」, 강남대, 석사논문 : p.64, 73. 한편 일부에서는 강원도 원주 실리에 생긴 소비자협동조합의 창립이 1979년이라고 주장하기도 한다.

## 2) 소비자협동조합중앙회

한편 도시에서 지역 생협을 회원으로 하는 연합 조직인 소비자협동조합중앙회(현재의 <소비자생활협동조합전국연합회(약칭 “생협전국연합회”)>의 전신)가 설립된 것은 농촌의 경우보다 4 - 5년 늦은 1983년<sup>7)</sup>임.<sup>8)</sup> 1970년대에 지역의 신용협동조합 가운데 일부 신협은 지역에 조합원과 주민들을 위해 구판장 성격의 소비자조합 매장을 개설함. 이러한 신협 속의 소비자조합 등을 모아서 소비자협동조합 중앙회를 만들. 한편 이는 정부로부터 지원을 받기 위한 것이라는 지적을 받기도 함.

## 3) 도시 지역에서 소비자협동조합의 탄생

도시 지역에서 소비자들에 의해 처음으로 세워진 생협은 1985년 5월에 안양신협이 세운 바른생협<sup>9)</sup>이며, 같은 해 6월에는 원주소비자협동조합(이후 1990년에 원주한살림으로 명칭 변경)<sup>10)</sup>, 1986년 8월에는 경남소비자협동조합(이후 1991년에 경남한살림협동조합으로 명칭 변경)<sup>11)</sup>, 12월에는 서울에 한살림농산<sup>12)</sup>, 1989년에는 한국여성민우회생협<sup>13)</sup>이 만들어졌음. iCOOP생협에서 가장 오래된 한발생협은 1988년에 창립을 하였음.

## 4. 소비자생활협동조합

### 1) 소비생활협동조합이라는 용어의 탄생

일본에서 처음 쓰기 시작한 용어로서 1945년 12월 16일, 과거 동경의 가정구매조합이 활성화되었던 동경서부지역에서 ‘전쟁 전의 소비조합이란 명칭으로는 대자본에 저항하는 조직으로 약한 데다 소비뿐만 아니라 생활 전반의 협동이란 점에서 생활협동조합이란 명칭이 좋지 않은가’하는 논의 속에서 동경서부생활협동조합연합회라는, 생협명칭을 단 조합이 탄생하였음.

=> 김형미 2007, 한국생협연구소 제3기 아카데미, “일본의 생협운동, 그리고 세계의 생협” 중에서, (출처 : 현대일본생협운동사 상권, 일본생협연합회 편찬, 2002년)

### 2) 한국에 소개된 시기

흔히 소협 중앙회에서 1993년 생협으로 명칭을 변경하면서 다른 소협들이 모두 생협으로 명칭을 변경한 알고 있지만, 그보다 4년 전인 민우회 생협 설립 취지문에서 생협의 명칭을 확인할 수 있음. 1989년 한국여성민

7) 생활협동조합전국연합회, 2003, 「생협전국연합회 20년사」, 서울, 생협전국연합회 : pp.31 - 33 : 이 당시 참여한 사람들과 소속 광역 시도는 나와 있지만 ‘어떤 지역 생협(또는 단위 생협)들이 참여하여 중앙회를 만들었는지’에 대해서는 나와 있지 않다. 생협이라는 용어는 사용하지 않았지만, ‘소비자보호와 구매클럽’(1972)실험이 서울지역에 있었고 도시에서의 유사한 경험의 기록이 추후 발견될 수 있을 것이다.

8) 이상민, 앞의 책 : p.57 - 1985년 한국노동조합총연맹 내에 소비자협동조합연합회가 설립되었고, 통일교 본부 조직 내에 한국생활협동조합연합회라는 단체가 설립된 바 있다. 이 양 조직은 몇 년 후에는 유명무실해졌다.

9) 출처 : 안양바른생협홈페이지 <http://www.baruncoop.or.kr/barunsoge/history.htm>

10) (사)한살림, 2006, 「한살림 20년 햇살과 바람 정직한 맘의 기록」, 서울, 한살림 : pp.80

11) 출처 : 한살림경남 홈페이지 ([http://www.kn-hansalim.or.kr/knhansalim/common/sub01\\_02.htm](http://www.kn-hansalim.or.kr/knhansalim/common/sub01_02.htm))

12) 이상민의 앞의 책 p. 73

13) 한국여성민우회, 1999, 「한국여성민우회생활협동조합 10년의 발자취」, 서울, 한국여성민우회생협 : p. 8



우회생협은

“..... 한국여성민우회에서는 주부들이 이를 개인의 힘으로 가정 안에서 해결하고자 하거나, 어쩔 수 없이 끌려 다니기만 할 것이 아니라 함께 모여 해결해 나가기 위해 민우회 생활협동조합을 설립하기로 하였습니다. ....참 먹거리를 나누는 일을 하겠습니다.....”(함께가는 생협 설립 취지문 중에서, 출처: 민우회, 64쪽)

## 5. 지역생협의 창립과 파산 그리고 사업연합

### 1) 우후죽순 만들어지는 생협 ; 1980년대 후반부터 1990년대 초반 생협 독자적 사업

1980년대 후반부터 본격적으로 시작된 소비자생활협동조합의 농산물 유통사업은 1990년대 초에 많은 지역에서 생협이 만들어져 생협 인근에 있는 농민들과 직거래를 시작하였음. 일부 생협은 처음부터 저농약, 무농약, 유정란 등을 중심으로 직거래를 하였고 일부는 국산 농산물을 직거래 하였음. 그러나 시간이 지날수록 생협은 친환경농산물을 중심으로 직거래를 하였고 1998년 제정된 ‘소비자생활협동조합법’<sup>14)</sup>도 친환경농산물만을 취급할 수 있게 제약하게 되었음.

### 2) 경영의 실패로 인한 파산 ; 1990년대 중후반 - 2000년대 초반

조합원의 수가 적은 상태에서 협동조합 운동에 대한 사전 지식도 경영에 대한 이해도 거의 없는 운동가들이 기존의 사회운동 조직을 바탕으로 제한된 물품을 가지고 시작한 생협은 출발부터 그 한계가 너무 컸음. 생협을 시작한지 10년도 안 되어 각 지역의 생협들은 적자를 견디지 못하고 사업을 접기 시작하였음. 2000년을 전후로 전국의 생협 60%가 문을 닫았음. 특히, 지역 또는 작은 도시에서 독립분산적으로 자체 사업을 하던 생협들의 타격이 더욱 컸음.

### 3) 사업의 연합을 통한 재건 ; 1990년대 후반

10년 동안 67%의 생협이 문을 닫는 값비싼 수업료를 치른 생협들은 경영의 합리화를 위해 사업을 함께 하기 시작하였음. 이는 일본의 생협이 걸어간 길과 비슷한 길이었음. 1996년부터 논의를 시작하여 1997년 초 서울과 수도권에 있는 생협 가운데 비교적 규모가 크고 조직의 부실 정도가 작은 7개의 생협이 먼저 모여 ‘수도권사업연합’이라는 조직을 출범시켰음. 뒤를 이어 여기에 끼지 못한 생협 6개가 모여서 ‘21세기생협연대 - 후에 iCOOP생협연대’로 공동 물류사업을 시작하였음.

14) 2010년 3월 23일 생협법 개정 (2005년부터 생협법 개정을 위해 생협 단체 간 합의안을 마련하고 개정을 추진) 생협법 개정의 주요 내용은 1. 법의 목적을 소비자의 복지 향상 뿐 아니라 소비생활 향상과 국민 복지 및 생활문화 향상으로 확대. 2. 생협의 비영리법인 성격을 명확히 함. 3. 생협 연합회, 전국연합회 설립의 근거 마련. 4. 생협법에 의해 설립된 조합 외에 ‘생협’이란 명칭사용을 금지함 (유사명칭 사용금지) 5. 국가 및 지방자치단체가 생협의 사업을 지원할 수 있고 국가 및 지자체가 보조금을 교부할 수 있도록 함. 6. 생협의 사업범위를 생활에 필요한 물자의 공급 뿐 아니라 교육·문화 및 건강 개선 등 소비자들의 생활상의 요구 전반으로 확대.

## ■ 참고



### ■ 책 소개

지역 사회에서 협동조합을 만들어고 노력했던 애성들이 유직집, 노동조합과 노동운동 그리고 보시한된 운동에서 소비조합과 협동조합으로 합 운동을 어떻게 추진했는지에 대해서 기록하고 있다. 아울러 농민과 공주 지역에서 진행되고 있는 협동조합 운동(농민 조합으로)과 협동조합연구원에 역할 그리고 정권의 탄압으로 사라진 장기협동조합운동 등도 언급하고 있다. 이 생활 운동의 산물들은 정권의 탄압과 자본의 압박 속에서도 끊임없이 소비자협동조합 운동을 시도한 것일뿐이 이 책은 이에 대한 대담을 직접 담고 있지 않다. 단지 그러한 다양한 사료를 기록함으로써 독자들이 스스로 그 해답을 찾을 수 있도록 한다.

### ■ 저자 소개

#### 저자 : 김형미

1997년 부산생협 조합원으로 생활협동을 시작하여 2005~2011년 사이에 아이쿱생협연합회 책대필원으로 활동하였다. 해마다 대학교 정치경제학연구소와 학사후기과정에서 협동조합론을 연구하고 있다.

#### 저자 : 염찬희

2004년 생협을 입회하는 운동을 가리키면서 구로생협에 가입하였다. 2007년 아이쿱생협 10년의 역사를 담은『협동, 생협의 꿈』(2000)의 역사편을 서술하면서 아이쿱협동조합연구소와 인연을 맺었다. 이후 연구소의 연구원으로서 지역사회에 대한 협동조합의 기여에 대한 논문을 썼고, 현재는 계간 생협문명의 편집위원장을 맡고 있다.

#### 저자 : 이미연

2007년 구로생협 조합원취직자를 맡았고, 2007년 11월 20일 구로생협 조합총회 이후 상담이사를 역임했다. 지역에서 생활협동의 비전을 고민하던 중 2002년 상동초와 사회복지학과 대학원에 진학하여, 『지역생협운동조합 성장단계 및 그 특징과 과제에 대한 연구』로 2009년 석사학위를 받았다. 2009년 이후 현재까지 구로생협 이사장으로 활동 중이다.

#### 저자 : 정원각

1989년 전주에서 지역운동을 하다가 2002년 전주생협 중앙에 참여했다. 2003년부터 2005년까지 학교에서 운동을 했고 2005년 아이쿱생협 조합연구소 설립과 함께 사무국장을 맡아 지금까지 이끈다. 『생협 속의 협동』을 공동 번역했고, 『생협을 살리는 윤리의 소비』에는 공동 저자로 참여했다.

#### 저자 : 정은미

1985년 부산생협 조합원으로 가입하였고 아이쿱생협 10년사 『협동, 생협의 꿈』(2000) 신환경농산물의 유통구조를 집필했다. 현재 한국농촌경제연구원에서 재직하며 농업생산과 소비의 지속 가능성, 생산자와 소비자에 관해 주요 연구 과제를 삼고 있다.

## ■ 목 차

발간사/ 정병호

저자를 대표하여 | 뿌리를 알고 현실을 직시하며 미래를 내다보자/ 김형미

### 1부

한국 생활협동조합운동의 기원 - 식민지 시대의 소비조합운동 - 을 찾아서/ 김형미

### 2부

단절의 속에서도 협동조합운동의 맥을 이어온 YMCA/ 정원각

일제시대 여성 소비조합과 해방 후 1960~70년대 여성 소비조합 운동/ 이미연

홍성지역 생협운동의 전통 - 교육과 협동조합을 통한 이상촌 건설의 이상과 그 계승/ 김형미

노동운동과 소비자 협동조합 운동/ 정원각

협동교육연구원에 대한 재평가 - 한국 협동조합들의 산실/ 염찬희

생협운동의 또 하나의 씨앗 - 천주교 원주교구와 강원도 생협운동/ 염찬희

점포형 소협 설립과 성장의 역사/ 이미연

의료, 양서, 육아 등의 협동조합/ 정원각

1980년대 이후 생협운동의 다양한 흐름과 갈래/ 정은미

한국소비자생활협동조합운동 연표(1919년~2010년)

## ■ 참고

[2015년 한양대 사회적기업리더과정\_ '15.12.5.]

### 레이들로 보고서, 한국 생협의 논쟁

김형미 (아이쿱협동조합연구소 소장)

#### ☼ 《21세기의 협동조합: 레이들로 보고서》의 의의

- 국제협동조합연맹(International Co-operative Alliance)이 1980년 모스크바 총회를 앞두고 21세기 협동조합의 전망을 모색하는 연구 프로젝트 런칭
- A.F. 레이들로 박사: 안티고니쉬 운동 기반에서 성장. 캐나다협동조합연맹 총장을 역임. 국제협동조합연맹 집행위원, 세계식량농업기구(FAO)와 국제노동기구(ILO) 활동, 특히, 동남아시아 농촌사회에서 협동조합 개발을 위한 활동 경험
- 1979년 초부터 약 1년 동안 세계 협동조합인들을 인터뷰하고 협동조합 현장을 방문하였다.
- 1980년 3월 보고서를 완성, 제27차 국제협동조합연맹 회의에서 〈21세기 협동조합〉 결의문으로 채택됨.

#### - 결의문은 21세기 협동조합의 최우선과제로서 다음 네 가지를 선언

- (1) 식량 생산량의 증가와 1차 생산자의 실제 소득 증가를 목적으로, 특히 저개발국가의 소농들 사이에서 농업 생산자협동조합을 포함한 농협을 발전시키는 일
- (2) 생산성을 높이고 더 우대해주기 위해, 실업률을 낮추기 위해, 소득을 더욱 공평하게 배분하기 위한 정책을 개발하고 노사관계를 개선하기 위해, 생산협동조합을 장려하고 기존의 산업체를 협동조합 조직 형태로 전환하는 일
- (3) 사기업과 분명하게 다른 소비자협동조합의 특징을 강조하고, 그 독립성을 유지하고, 조합원이 효과적·민주적으로 운영하는 방식으로 소비자협동조합을 더욱 발전시키는 일
- (4) 특히 도시지역에서 광범위한 경제·사회 서비스를 제공하기 위한 방식으로, 예를 들면 인근에 있는 한 협동조합의 영역에서 주택·신용·은행·보험·외식·제조업·의료서비스·여행·여가 등의 서비스를 모두 받을 수 있도록, 전문적인 여러 협동조합들 또는 하나의 다목적협동조합을 만드는 일<sup>15)</sup>

☼ 결의문을 담은 〈21세기의 협동조합〉(일명 레이들로 보고서)는 이후 국제협동조합연맹이 세계 협동조합운동의 방향을 정하는데 영향을 줌. 이를 계기로 협동조합의 미래를 모색하는 논의가 이어진 끝에 1995년 국제협동조합연맹은 ‘협동조합의 정체성에 관한 선언’을 공표, 동 연맹 창설 100주년을 기념하여 협동조합의 정의, 가치, 원칙을 처음으로 일목요연하게 명시한 선언으로 21세기 세계협동조합운동의 이정표. 여기에 제7원칙 ‘커뮤니티에 관한 기여’를 포함. 협동조합이 “조합원이 승인한 정책을 통해 커뮤니티의 지속가능한 발전을 위해 활동한다.”<sup>16)</sup>는 내용으로, 협동조합의 임무를 조합원의 더 나은 생활뿐만 아니라 지역사회의 지속가능발전으로 확장시켰다.

\* 협동조합운동의 목표의 추이

시기	주요 인물	발상
1820s~19세기	Robert Owen Charles Fourier	협동조합 마을 co-operative community 공동주거 phalanstère
1899~1920s	Charles Gide Ernest Poisson	협동조합 공화국 the co-operative republic
1935~1960s	Georges Fauquet	협동조합 섹터론 the co-operative sector
1980~	A.F. Laidlaw	협동조합 지역사회 co-operative community
Beyond 2012	ICA	지속가능성 Sustainability 윤리적 사업체 ethical enterprise 사람 중심 경제 people-centered economy

☼ 레이들로 보고서에서 협동조합 정체성 선언까지<sup>17)</sup>

☼ 한국생협의 논쟁

- 공개적인 논쟁은 ? 그리 없음

	안쪽도 높은 물품 순위		물품 안쪽도 (5점척도)		추천물품		현재 이용중인 다 생협	
	아이름 (5점 척도)	한살림 (비중)	아이름	한살림	아이름	한살림	아이름	한살림
1 순위	축산물 (4.2점)	농산물 (56.3%)	신뢰할 수 있다 (4.2점)	물품에 담긴 가치와 질박 (4.2점)	육류 (15.2%)	두부 (25%)	한살림 (13.8%)	아이름 (47.2%)
2 순위	우리밀 베이커리 (4.1점)	축산물 (22.1%)	물품에 담긴 가치와 질박 (4점)	물품의 종류 가 다양하다 (3.2점)	계란 (8%)	유정란 (18.3%)	두레 (3.1%)	두레 (34%)
3 순위	농산물 (4.0점)	가공식품 (16.9%)	물품의 종류 가 다양하다 (3.6점)	검통이 없다 (2.9점)	채소 (7.5%)	채소 (14%)	행복중심 (0.2%)	행복중심 (8.1%)

- 방침과 사업전략이 다른 문제, 그러나 잠재 시장에서의 결합

- (자료) 생협법 제46조(비조합원 이용금지)를 둘러싼 입장 차이 - > 논쟁

ICA대회	의제/재택	주요 내용
모스크바 대회 (1980년)	서력2000년대의 협동조합 (레이들로 보고서)	사상적 위기 지적 협동조합의 우선 분야
스톡홀름 대회 (1988년)	협동조합과 기본적 가치 (마르크스 보고서)	협동조합이 지지하고 발전시켜야 할 가치 제시 -민주주의 -참가 -정직(성실,honesty) -(타자애의)배려
도쿄 대회 (1992년)	변화하는 세계에서의 협동조합의 가치 (보크 보고서)	<b>협동조합의 기본이념</b> -평등(민주주의) -공정(사회정의) -자유(자발성) -상호자조(자립과 연대) -사회적 개방(인적 자원의 동원) -애타주의(사회적 책임) -경제성(needs에 근거) <b>협동조합인의 기본 윤리</b> -정직, 휴머니티, 타자애의 배려, 책임과 성실, 정의와 공정, 민주적 방식, 건설적 인 태도

## ■ 참고

### 생협 차별 '비조합원 이용금지' 법 조항 없애야 / 김형미

한겨레 2015-06-30

1999년 2월에 제정된 소비자생활협동조합법은 환경농업육성법의 후속 조치에 가까운 것으로 생협을 친환경농산물의 판매처 정도로 보았다. 농축수산물과 환경제품 정도만 취급하도록 사업범위를 제한했다. 생협의 연합회를 결성할 수 있는 근거조항도 없었다.

이런 중에도 생협은 식품안전, 환경과 조화를 이루는 농업을 바라는 소비자들의 적극적인 실천으로 성장하여 2010년 3월에는 생협법이 대폭 개정되었다. 사업범위의 제한이 풀려 협동조합의 가장 기본적인 분야인 공제사업을 허용했으며 연합회 설립의 근거를 마련하였다. 그런데 법 개정 뒤 5년이 다 되도록 소관부처인 공정거래위원회가 공제사업 시행에 필요한 고시 등의 조치를 취하지 않고 있다. 100만명 규모로 추산되는 생협 조합원들이 생협 공제를 이용하게 되면 불특정다수가 가입하는 보험처럼 과대광고, 주주 배당을 할 필요가 없어 환급률도 높아지며 보험계약자가 곧 소유자인 만큼 도덕적 해이도 획기적으로 줄어들 수 있다. 이런 소비자 후생, 생협 조합원이 누려야 할 권리가 소관부처의 부실로 억눌리고 있는 현실이다.

생협의 발전을 가로막는 또 하나의 규제조항은 비조합원 이용금지 조항이다. 농협법, 협동조합기본법 등에서 이 조항은 조합원의 이용에 지장이 없는 범위에서 정관이 정하는 바에 따라 조합원이 아닌 자에게 그 사업을 이용할 수 있다고 규정하고 있다. 오직, 생협법에만 “조합은 조합원이 아닌 자에게 조합의 사업을 이용하게 하여서는 아니 된다”(제46조)고 되어 있는데 왜 생협만 법적으로 이러한 차별을 받아야 하나.

협동조합은 조합원 스스로 하는 '자기 결정'이 생명이다. 어떠한 사업을 하고 어떻게 운영할지 조합원이 결정하고 출자하며 스스로 책임진다. 이러한 자치 역량을 키우고 잘 실현하는 협동조합이 성공하며 사회에도 기여한다. 협동조합에서 조합원 가입과 이용에 관한 규정, 사업의 대상, 방식은 공정성과 경제윤리를 해치지 않는 한, 협동조합의 정관으로 스스로 정하는 것이 맞다. 상당수 나라에서 조합의 이용 문제는 정관에서 정하는 '정관 자치'의 원칙을 확고하게 채택하고 있다.

한국의 생협은 농업과 환경을 지키는 친환경 유기농산물 직거래 사업을 중심으로 발전해왔다. 이 사업의 관건은 계약재배 방식의 생산과 책임 소비의 균형을 이루는 것이다. 조합원 가입과 이용이 많아지면 계약생산량이 모자라게 되고 그 반대면 생산량이 남아돌게 된다. 요즘같이 경기침체가 계속되는 상황에서 이 수요 공급의 조절은 매우 어렵다. 특히 소비가 부족할 때 계약생산량이 남아도는 상황은 비영리로 운영되는 생협과 농민들에게 큰 부담이 된다. 따라서 공급이 부족할 때는 비조합원 이용을 일정하게 제한하고 공급이 원활하거나 초과할 때에는 비조합원 이용을 탄력적으로 허용할 수 있어야 한다. 한마디로 홍수 때는 물을 가두고 가뭄에는 물을 내보내는 저수지와 같은 원리가 생협의 직거래 사업에서도 작동된다는 말이다.

그런데 현행 생협법은 이러한 역동적인 판단과 대처를 못하도록 아예 가로막고 있다. 설령 이게 초기에 필요한 규제였다고 하더라도 30년이란 시간이 지나 생협이 건실하게 성장하는 시기라면 달라져야 한다. 침대 크기를 정해 놓고 거기에 안 맞으면 손발을 잡아 늘리거나 자르는 프로크루스테스의 침대 같은 법률이어서는 아니 되지 않는가.

생협법은 협동조합의 원리인 상호성과 조합원 자치에 부합하도록, 또한 발전을 촉진하기 위한 내용이 되도록 바뀌어야 한다. 비조합원 이용금지 조항은 최소한 협동조합기본법과 농협법 수준으로 개정해야 한다. 협동조합 중간에 즈음하여 조속한 생협법 개정을 바란다.

원문보기: <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/697987.html#csidxc9a151f7a7af6158e0694c3674b5b06>

15) 《21세기의 협동조합: 레이들로 보고서》(레이들로 지음, 염찬희 옮김, 알마), 7~8쪽.

16) 《협동조합키워드작은사전》(김기태·김형미·신명호·장종익·정병호외 지음, 알마), 175쪽.

17) 같은 책의 국제협동조합운동을 볼 것



16주

## 사회적경제 조직과 유형별 특징 - 자활기업 -

### [강의 Point]

1. 자활기업의 개념과 이에 따른 형태를 종합적으로 이해할 수 있도록 기반설명을 진행한다.
2. 국내의 자활기업의 개념차이를 이해한다.
3. 이밖에 자활기업과 복지정책에 관한 담론을 논의한다.





## ■ 자활기업

### 1. 자활기업이란?

지역자활센터의 자활근로사업을 통해 습득된 기술을 바탕으로 1인 혹은 2인 이상의 수급자 또는 저소득층 주민들이 생산자협동조합이나 공동사업자 형태로 운영되는 기업

※ 지역자활센터: 보건복지부로부터 지정 받아 근로능력이 있는 저소득 주민의 자립과 자활을 지원하기 위해 설립된 자활 지원사업 전문 사회복지시설. 1996년 5개 시범사업을 시작으로 2000년 국민기초생활보장법 시행에 따라 확대되어 현재 전국 247개, 서울 31개 지역자활센터가 지역 주민들을 위한 근거리 일터를 만들고 가난한 이웃들과 함께 생산, 나눔, 협동의 공동체를 만들어가고 있음.

※ 자활근로사업: 장기 실직이나 질병 등으로 일정기준(최저생계비) 이하의 소득, 재산을 가진 저소득층 중에 근로 능력이 있는 사람들이 일을 통해 자립/자활할 수 있도록 개인의 특성과 능력에 맞는 다양한 교육과 일할 수 있는 기회를 제공하고 자기 삶의 주체로 살아갈 수 있도록 국가와 사회가 지원하는 사업

### 2. 자활기업의 형태와 종류

#### 1) 자활기업의 법적 근거

㉠ 국민기초생활보장법 제1조, 제15조

- 국민기초생활보장법 시행령 제20조

- 국민기초생활보장법 시행규칙 제25조, 제26조

㉡ 자활근로 사업

국민기초생활보장법에 의한 저소득층에게 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성하는 사업

- 기존 공공근로사업처럼 한시적인 일자리 제공이 아닌 저소득층의 자활촉진을 위한 자활기업 창업 등을 위한 기초능력배양에 중점을 둠

㉢ 자활근로 유형

자활근로사업은 참여자의 자활능력과 사업유형에 따라, ①근로유지형, ②사회서비스형, ③인턴·도우미형, ④시장진입형 자활근로사업으로 구분

- 근로유지형

현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업 참여를 준비하는 형태의 사업

\* 참여대상자 : 생계·의료급여 수급자, 자활급여특례자

- 사회서비스형

사회적으로 유용한 일자리 제공으로 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비하는 사업으로, 매출액이 총 사업비(인건비+사업비)의 10% 이상 발생하여야 함

\* 참여대상자 : 조건부수급자 및 희망참여자(일반수급자, 자활급여특례자, 차상위자 등)

- 인턴·도우미형

지자체, 지역자활센터, 사회복지시설 및 일반기업체 등에서 자활사업대상자가 자활인턴사원으로 근로를 하면서 기술·경력을 쌓은 후 취업을 통한 자활을 도모하는 취업유도형 자활근로사업

\* 참여대상자

- 인턴형 : 조건부수급자 및 희망참여자(일반수급, 자활급여특례, 차상위자 등)
- 복지도우미, 자활도우미 : 생계·의료급여 수급자, 자활급여특례자
- 사회복지시설도우미 : 조건부수급자 및 희망참여자  
(일반수급자, 자활급여특례자, 차상위자 등)

- 시장진입형

시장진입 가능성이 높고 자활기업 창업이 용이한 사업으로, 매출액이 총투입 예산의 30%이상 발생하는 사업

\* 참여대상자 : 조건부수급자 및 희망참여자(일반수급자, 자활급여특례자, 차상위자 등)

㉞ 광역자활근로사업단

사업의 특성 및 효율적인 추진을 위해 2개 이상의 기초자치단체 거주 사업대상자의 참여가 필요한 경우 사업규모를 광역단위로 추진

- 기초자치단체별로 동일한 사업을 추진하는 과정에서 예상되는 비효율성과 영세성 및 중복투자를 방지하고, 사업참여자에 대한 체계적인 교육·훈련 등 집중화된 지원을 위해 광역단위 사업추진 필요

※ 종류

광역단위의 자활사업 추진을 목적으로 2개 이상의 기초자치단체 참여자로 구성되는 시장진입형 자활근로사업단과 연 매출액이 총 사업비의 10% 이상인 사회서비스형 자활근로사업단

\* 광역자치단체에서 직접 사업단을 구성·위탁하거나 기초자치단체간의 조정을 통해 추진가능

## 2) 자활기업

- ㉠ 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호협력하여, 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체

※ 국민기초생활 보장법에 의한 자활기업 요건을 갖추고 보장기관으로부터 인정을 받은 인정 자활기업

- 국민기초생활보장법 개정에 따라 2012년 8월 2일부터 ‘자활공동체’를 ‘자활기업’으로 명칭을 변경하고, 설립 요건을 사업자등록 상 2인 이상의 공동 사업자에서 1인 이상의 사업자로 완화

㉡ 사업목적 및 추진방향

- 수급자 등 저소득계층의 자활기업 참여를 통한 탈빈곤을 목적으로 함
- 보장기관은 지역자활센터 등 자활사업실시기관을 통해, 개인신용이나 담보력이 부족한 자활기업 참여자들이 공동창업의 형식을 통해 시장에 진입할 수 있도록 지원하여야 함
- 자활기업에 대한 적응도를 높이기 위하여 참여자의 능력 등 제반여건을 감안한 단계별 자활경로 프로그램 마련

## ㉔ 자활기업 지원내용

- 자활기업 창업 지원
- 자활을 위한 사업자금의 융자
- 국·공유지 우선 임대
- 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁
- 국가 또는 지방자치단체의 조달구매시 자활기업 생산품의 우선구매
- 기초생활보장수급자를 채용할 경우 인건비 지원
- 전문 컨설턴트와 연계한 창업 컨설팅지원
- 창업 후 3년이상 지원대상 자활기업에 대하여 기계설비 구입 및 시설보강 사업비 지원을 위해 자활기금을 활용하여 최대 5천만원까지 지원 가능
- 기타 수급자의 자활 촉진을 위한 각종 사업의 지원
- 자활기업에 대한 한시적 인건비 지원

## 3. 자활기업의 사례와 성과

1) 자활기업 개수는 2014년 기준, 1,339개이며 사업종류는 514개 임.

자활사업단을 거쳐 자활기업을 설립하게 되는데, 2014년 기준 전체 자활기업은 1,339개이며 자활기업의 지속년수는 3년 미만이 31.4%로 큰 비중을 차지하고 있지만, 10년이상 유지되는 기업의 숫자도 107개로 7.9%를 차지하고 있음.

2) 서울시의 경우 자활기업은 2014년에 비해 2015년도는 201개소, 참여자 1,481명으로 전년 대비 사업체 7개, 참여자 95명이 증가했음. 지역자활센터당 자활기업 평균 사업체 수는 6.7개(사업체당 평균 참여자 수는 7.4명)로 전년도와 비슷함.

㉑ 자활기업의 사업규모는 청소(48개소, 179명), 특수교육실무사(27개소, 266명), 음식(20개소, 64명), 양곡배송·영양플러스(18개소, 50명), 집수리(14개소, 25명), 간병(12개소, 704명), 세탁(8개소, 13명), 인력파견(7개소, 72명), 세차(7개소, 20명), 택배·배달(7개소, 22명) 순으로, 상위 10개 자활종목에 자활기업의 83.6%, 참여자의 95.5%가 집중되어 있음.

㉒ 자활기업 사업체당 평균 참여인원은 간병(58.7명), 인력파견(10.3명), 특수교육실무사(9.9명), 청소(3.7명), 음식(3.2명), 택배·배달(3.1명), 폐자원재활용(3명), 나머지 종목은 2명 미만임.

㉓ 사업체 수는 상위 10위권 종목에서 대부분 사업체 수와 고용규모가 증가했으나, 집수리(-1개소, -2명), 인력파견(-2개소, -46명), 간병(-2개소, 129명)이 사업체 수가 줄었음. 간병은 사업체는 줄었으나 고용인원은 129명이 증가했으며 특수교육실무사, 청소, 택배·배달, 세차 종목에서 고용규모가 확대되었음.

〈표-1〉, 자활기업의 조직형태와 사회적기업 인증 현황, 자활중앙협의회

# ■ 자활기업의 조직형태와 사회적기업 인증 현황

[ 표 2-20 ] 자활기업 조직형태

구분	조직형태	기업수	비율
비영리(6%)	사회적협동조합	11	5.5%
	비영리법인 <sup>34</sup>	1	0.5%
	사단법인	1	0.5%
영리(80.9%)	개인사업자	133	66.2%
	주식회사	15	7.5%
	일반협동조합	12	6.0%
	유한회사	2	1.0%
기타(13.1%)	취업공동체 <sup>35</sup>	25	12.4%
	기타 <sup>36</sup>	1	0.4%
계		201	100%

[ 표 2-21 ] 자활기업의 사회적기업 인증 현황

구분	계	고용노동부 인증 사회적기업	예비사회적기업	해당 사항 없음
기업수	201	9개	6개	186개
비율	100%	4.5%	3%	92.5%

[ 표 2-22 ] 고용노동부 사회적기업 인증 연도별 현황

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2014년	2015년
개소	3	1	1	1	2	2	
기업명	- 나눔공동체 - 사랑의 손맛 - 나눔돌봄 사회적협동조합	(주) 성동 돌봄센터	사회적 협동조합 도우누리	(사) 사람과사람	- (유)다솜도사랑 - (주)인사랑케어	- 서울주거복지 사회적협동조합 (광역기업) - 우성인테리어	-

※. 원주 허브이야기 : 자활기업

- 오인숙씨는 남편 사업의 부도로 뇌수막 종양, 후유증으로 시력장애까지 겪던 중, 지역자활센터의 허브사업단에 참여한 뒤 꾸준한 노력으로 허브와 공예품 만들기 체험 프로그램을 접목하여 사업을 확장하는데 성공 하였으며,
- 자활기업 대표, 강원도 수공예분야 네트워크 대표, 원주 한지테마파크 운영위원 등 지역 내 다양한 활동을 통해 자활사업 인식개선, 위상제고에 기여하고 있다.
- 동 자활기업은 생잎 허브차 친환경 농산물 인증 획득, 아동, 장애 인 등 다양한 연령층을 대상으로 한 체험 프로그램을 상시 운영 하고 있으며,
- 오인숙씨는 신규기관을 발굴을 통해 허브 납품, 교육 진행, 프로그램 운영 등 취약계층의 일자리 창출과 지역경제 활성화를 위해 적극적으로 공헌하고 있다.
- 오인숙 대표는 자활사업을 통해 아픔과 역경을 딛고, 다른 자활사업 참여자에게 희망을 전파하는 등 행

복한 '인생 이모작'을 살아가고 있다고 한다.

- 지역의 생소한 '허브사업'을 자활 사업단에서 자활기업으로 성장시켰으며, 열정을 가지고 사업영역 확대는 물론 참여주민 대상 교육, 네트워크 등 자활사업 활성화를 위한 활동에 모범적인 역할을 수행하고 있다.

#### 4. 시니어클럽과 자활기업

- ㉠ 정부의 지원이 시니어클럽의 세 가지 사업유형 중 하나인 자립지원형(특히 시장형)에 집중(전체 사업의 50% 이상)되어 있음에도 불구하고, 사업프로그램이 단기적이고 생산성이 낮은 업종 위주로 구성되어 있다는 것이 문제로 부각되었음.
- ㉡ 전국 37개의 시니어클럽의 프로그램을 분석해보면, 거의 대부분의 사업단이 택배등 소규모점포, 간병인 및 베이비시터 등의 단순복지, 청소용역, 숲행태.문화재 해설사 사업에 편중되어 있음. 이처럼, 현재 시니어클럽의 사업들은 저소득 빈곤층 고령자들을 위한 소일거리 수준의 프로그램들 중심임.
- ㉢ 이는 시니어클럽 설립 당시 고령인력을 창조적으로 활용하여 국가의 생산성을 제고하고, '연령'이 아닌 '능력' 중심의 고령자 사회기반을 구축하려는 정부의 의도와는 잘 부합하지 않는 것이다. 이것은 해당 분야에 전문성을 지니고 그 경험을 충분히 활용할 수 있는 고령인력을 적극적으로 활용하지 못하고 있다는 사실을 보여줌. 정부가 여전히 고령자 고용창출정책을 장기적이고 거시적인 관점에서 국가 경제.사회발전과 연결시키는 것이 아니라, 단순히 저소득 고령자들의 빈곤탈출이라는 사회복지 차원에서 다루고 있다는 것이 가장 큰 문제로 지적됨.
- ㉣ 또한 시니어클럽의 사업프로그램이 지나치게 중복되어 있고 천편일률적이기에 이제는 자활기업에서 빈곤 시니어 문제를 기론하며, 사회적경제 취창업을 지원하고 있음. 이는 각 지역사회의 특성을 반영하기보다는 다른 지역에서 잘 되는 사업을 무조건 모방하는 방식의 시니어 클럽보다 훨씬 효율적이며 지역사회 지방자치단체. 시민단체. 종교단체. 기업 간의 네트워크를 활용하여 자활기업에서 출발하여 협동조합을 조직하거나 단체를 만들어서 고령자 고용 활성화에 기여하고 있음.

## — 참고문헌 —

- 은퇴 전문인력 활용 지원 방안, 한국정책재단, 2015
- 사회적 경제 생태계 육성 전략 마련을 위한 기초조사 (해외 사례를 중심으로), 새로운사회를여는연구원, 2013년
- social entrepreneurship and innovation 사회적 기업의 사례, 김용태, 2013
- 사회적기업의 이해, 신나는조합, 2016
- 사회적기업 경영사례, 조영복·곽선화, 2015
- 알기쉬운 생활법령 <http://oneclick.law.go.kr>, 2016
- 사회적기업진흥원, 2016
- 이로운넷 <http://www.eroun.net>, 이경숙, 2015
- 협동조합업무지침, 기획재정부, 2015
- 협동조합 설립운영 안내서, 기획재정부, 2016
- 해외 및 국내 협동조합 사례(글로벌 300 보고서 '세계의 협동조합'), 기획재정부, 2015
- The yesterday, today and tomorrow of the co-operatives toward 21 century , 한국협동조합연구소, 2000
- 제2차 협동조합 실태조사 결과, 기획재정부, 2015
- 2016년 마을기업 육성사업 시행지침, 행정자치부, 2016
- 서울시마을기업연합회, 2016
- 중간지원기관의 비즈니스 모델과 추진사례, 이자성, 2014
- 해외 사회적기업 관련 정책과 농촌활성화 사례, 한국농촌경제연구원, 2009
- 중간지원조직과 거버넌스, 희망제작소, 2016
- 시니어 사회공헌 활동의 성과와 과제, 희망제작소, 2013
- 지역공동체 활성화를 위한 중간지원조직의 발전방향, 지역농업연구원, 2013
- 한국 시민공익활동지원센터(NPO·NGO센터)의 현황과 과제, 2015
- 충남사회적경제 중간지원조직의 역할과 과제, 송두범, 2014
- 유럽중간지원조직의 운영현황과 시사점, 김종수, 2014
- 당사자 주도에 기반한 50+운동의 가능성, 남경아, 2016
- 노인 사회적기업의 성공요인에 관한 사례연구, 이현주, 2014
- 성인을 대상으로 하는 현 사회적경제 교육 프로그램의 문제점 진단과 해결방안 연구, 이윤희, 2015
- 사회적 경제 이슈와 쟁점 연구, 고용노동부, 2015
- 협동조합을 통한 지역활성화 선진사례 연구: 한국과의 비교분석, 김종걸 전영수, 2012
- 곽선화(2010), 『사회적기업 3주년 성과분석』, 고용노동부.
- 관계부처 합동(2012), 『제2차 사회적기업 육성 기본계획(2013-2017년)』.
- 관계부처 합동(2013), 『제1차 협동조합 기본계획(2014-2016년)』.
- 김종걸(2008), 『MB형 신자유주의 개혁의 우울한 미래』, 코리아연구원 현안진단 제132호, 2008년 12월 4일.
- \_\_\_\_\_(2012), 「사회적경제와 복지국가」, 『계간 광장』, 2012년 신년호.
- \_\_\_\_\_(2012), 「트렌티노와 스코틀랜드로부터의 상상」, 『월간 자치행정』, 2012년 5월호.
- \_\_\_\_\_(2013), 「창조사회의 기반 사회적경제」, 『국민일보』 경제시평, 2013년 4월 3일.
- \_\_\_\_\_(2013), 「복지, 관료체계부터 정비」, 『국민일보』 경제시평, 2013년 5월 28일.
- \_\_\_\_\_(2013), 「한국판 '큰 사회론'을 위하여」, 『국민일보』 경제시평, 2013년 6월 26일.
- \_\_\_\_\_(2013), 「한국 사회적경제 중간지원조직의 발전방향」, 전국중간지원기관 정책토론회 기초발제 논문, 2013년 7월 3일.
- \_\_\_\_\_(2013), 「사회적경제를 위한 중간지원조직」, 『국민일보』 경제시평, 2013년 7월 23일.
- \_\_\_\_\_(2013), 「일본협동조합으로부터 배워야 할 점」, 『국민일보』 경제시평, 2013년 8월 21일.
- \_\_\_\_\_(2013), 「일본의 사회적경제: 현황·제도·과제」, 일본정경사회학회 발표논문, 2013년 8월 28일.

- \_\_\_\_\_(2013), 「원주에 활짝 핀 협동사회경제」, 『국민일보』 경제시평, 2013년 9월 18일.
- \_\_\_\_\_(2013), 「사회적경제의 성공조건」, 『국민일보』 경제시평, 2013년 12월 11일.
- \_\_\_\_\_(2013), 「사회적경제기본법으로의 통합을」, 『국민일보』 경제시평, 2014년 1월 8일.
- 김종걸 등(2011), 『재정일자리사업의 사회적기업 연계방안 연구』, 고용노동부 연구프로젝트 보고서.
  - 김종걸 등(2012), 『협동조합을 통한 지역활성화 선진사례 연구』, 기획재정부 연구프로젝트 보고서.
  - 김종걸 등(2012), 『MB 정부 친서민정책 성과 및 개선방안』, 대통령실 연구프로젝트 보고서.
  - 김종걸 역(2012), 『글로벌 금융위기와 대안모델』, 논형출판.
  - 김혜원(2008), 『제3섹터 부문의 고용창출 실증연구』, 한국노동연구원.
  - 노대명(2008), 『보건복지부문 제3섹터에 관한 연구』, 한국보건사회연구원.
  - 노대명 등(2010), 『한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구』, 한국보건사회연구원.
  - 늘푸른돌봄센터(2013), 『2012년 제5기 활동평가와 결산보고서』.
  - 전국경제인연합회, 『2012 기업·기업재단 사회공헌백서』.
  - 시민사회단체연대회의(2003), 『NGO법제위원회 회의자료』(미발간).
  - 원주협동사회경제네트워크(2012), 『협동조합, 원주의 길을 묻다』, ‘원주에 사는 즐거움’ 심포지엄 자료집, 2012년 5월 1일.
  - 유종일·정세은(2013), 「소득세 최고세율 50%로 부자증세를」, 지식협동조합 좋은나라 Issue Paper 제1호, 2013년 9월.
  - ACEVO(2012), Cuts to the Third Sector: What can we learn from Transition Fund applications?, London.
  - Alcock, Pete(2009), Devolution or Divergence?: Third Sector Policy across the UK since 2000, Third Sector Research Center, Working Paper, no. 2.
  - Borzaga, Carlo and Galera, Giulia(2012), Conference Report, Promoting the Understanding of Cooperatives for a Better World, 2012. 3. 15- 16.
  - Defourny and Nyssens(2012), “The EMES Approach of Social Enterprise in a Comparative Perspective”, EMES European Research Network Working Paper, no. 2012/03.
  - OPM/Compass Partnership, Working Towards an Infrastructure Strategy for the Voluntary and Community Sector, Feb. 2004.
  - Mutual Taskforce(2012), Our Mutual Friends: Making the Case for Public Service Mutuals, Cabinet Office, UK.
  - OECD(2007), Social Economy: Building Inclusive Economies.
  - Scottish Executive(2007), Better Business: A Strategy for Social Enterprise.
  - Scottish Government(2008), Enterprising Third Sector Action Plan 2008- 2011.
  - Trentino Autonomous Government, Trentino: To be small means great things, www.provincia.tn.it.
  - U.N. Resolution 64/136, Cooperatives in social development.
  - U.K. Cabinet Office(2010), Supporting a Stronger Civil Society, London.
  - U.K. DTI(Department of Trade and Industry)(2002), Social Enterprise: A Strategy for Success.
  - World Bank(1993), The East Asian Miracle.
  - 国際協同組合年全国実行委員会(2012), 『協同組合憲章草案がめざすもの』, 光の家協会.
  - 後藤和子(2005), 『市民活動論』, 有斐閣.
  - 藤井敦史·他(2013), 『戦う社会的企業』, 勁草書房.
  - 宮沢賢治·川口清史(1999), 『福祉社会と非営利・協同セクター: ヨーロッパの挑戦と日本の課題』, 日本評論社.







## 사회적경제 관련 신문 칼럼 모음



## ■ 한양대학교 김종걸 교수 신문칼럼 (2013년4월-2016년4월, 국민일보/한국일보)

1. [경제시평] 창조사회의 기반 사회적경제 (국민일보 20130403)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0007044941&code=11171313>
2. [경제시평] 트렌티노로부터의 상상 (국민일보 20130501)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0007135090&code=11171313>
3. [경제시평] 복지, 관료체계부터 정비 (국민일보 20130529)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0007222494&code=11171313>
4. [경제시평] 한국판 '큰 사회론'을 위하여 (국민일보 20130626)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0007310485&code=11171313>
5. [경제시평] 사회적경제 위한 중간지원조직 (국민일보 20130724)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0007397049&code=11171313>
6. [경제시평] 일본 협동조합에서 배울 것 (국민일보 20130821)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0007479843&code=11171313>
7. [경제시평] 원주에 활짝 핀 협동사회경제 (국민일보 20130918)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0007569290&code=11171313>
8. [경제시평] 경제정책의 방향과 논리 (국민일보 20131012)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0007654995&code=11171313>
9. [경제시평] 사회적경제와 새마을운동 (국민일보 20131113)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0007745199&code=11171313>
10. [경제시평] 사회적경제의 성공조건 (국민일보 20131211)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0007834720&code=11171313>
11. [경제시평] 사회적경제기본법으로 통합을 (국민일보 20140108)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0007914508&code=11171313>
12. [경제시평] 국제개발협력과 사회적경제 (국민일보 20140205)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0008001757&code=11171313>
13. [경제시평] 경제계획에서 필요한 것 (국민일보 20140305)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0008102351&code=11171313>
14. [경제시평] 새로운 발전전략의 필요성 (국민일보 20140402)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0008193015&code=11171313>
15. [경제시평] 국민에게 책임지는 정부 (국민일보 20140430)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0008279988&code=11171313>
16. [경제시평] 사회적경제의 개념과 범위 (국민일보 20140528)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0008363280&code=11171313>
17. [경제시평] 이젠 내발적 성장 추구할 때 (국민일보 20150625)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922717599&code=11171313&cp=nv>
18. [경제시평] 아베노믹스의 교훈 (국민일보 20150723)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922742469&code=11171313&cp=nv>
19. [경제시평] 때론 정책이 신중해야 (국민일보 20150820)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922766060&code=11171313&cp=nv>
20. [경제시평] 뒷골목 경제학을 위하여 (국민일보 20150917)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922787796&code=11171313&cp=nv>

21. [경제시평] 공동체복원을 위하여 (국민일보 20151008)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922807814&code=11171313&cp=nv>
22. [경제시평] 마을중심의 새로운 경제정책 (국민일보 20151105)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922835263&code=11171313&cp=nv>
23. [경제시평] 사회적경제기본법 통과되길 (국민일보 20151203)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922866557&code=11171313&cp=nv>
24. [경제시평] 개혁보다 감동이 먼저 (국민일보 20141231)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922899107&code=11171313&cp=nv>
25. [경제시평] 사회지표 개선이 먼저다 (국민일보 20150128)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922936671&code=11171313&cp=nv>
26. [경제시평] 30년뒤 우리는 (국민일보 20150225)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922970974&code=11171313&cp=nv>
27. [경제시평] 가난이 대물림되지 않는 사회 (국민일보 20150325)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923008593&code=11171313&cp=nv>
28. [경제시평] 지방혁신 三法 (국민일보 20150422)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923046083&code=11171313&cp=nv>
29. [경제시평] 재정·경제·사회·지방혁신을 (국민일보 20150520)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923083493&code=11171313&cp=nv>
30. [경제시평] 성공하는 정부의 최소 조건 (국민일보 20150617)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923121287&code=11171313&cp=nv>
31. [경제시평] 중산층 복원 결과로 말해야 (국민일보 20150715)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923159837&code=11171313&cp=nv>
32. [경제시평] 도요타에서 배워야 할 것 (국민일보 20150812)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923196278&code=11171313&cp=nv>
33. [경제시평] 五不足의 청년고용정책 (국민일보 20150909)  
→ <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923234363&code=11171313&cp=nv>
34. [아침을 열며] 영국 보수당 압승의 비밀 (한국일보 20150609)  
→ <http://www.hankookilbo.com/v/614d357a5d4a44389ed8085f522d6a24>
35. [아침을 열며] 우린 아직 멀었다 (한국일보 20150706)  
→ <http://www.hankookilbo.com/v/0cdc4a46e6ba4114b3d6bb895cae483d>
36. [아침을 열며] 출발점이 같은 사회 (한국일보 20150804)  
→ <http://www.hankookilbo.com/v/438f3866b70a4c3eb2ed995feb9e8975>
37. [아침을 열며] 청년고용의 새로운 블루오션 (한국일보 20150831)  
→ <http://www.hankookilbo.com/v/08bf4fdaf8994783be94194e0a7d511c>
38. [아침을 열며] 청년 희망펀드의 성공조건 (한국일보 20150929)  
→ <http://www.hankookilbo.com/v/0f173edd4a1f4a69893a30a39b6255b2>
39. [아침을 열며] 희망은 사방에서 자란다 (한국일보 20151102)  
→ <http://www.hankookilbo.com/v/031121659703471fa05a4fbd4e5261d4>
40. [아침을 열며] 협동조합 비판에 답한다 (한국일보 20151130)  
→ <http://www.hankookilbo.com/v/9914e474c2d944bdb514decee86f4354>
41. [아침을 열며] 위기의 해법은 권력의 하방 (한국일보 20151228)  
→ <http://www.hankookilbo.com/v/09ef8015e35e4b91bf94bc804ab7fc06>

42. [아침을 열며] 올 총선에서 따져봐야 할 세가지 (한국일보 20160118)  
→ <http://www.hankookilbo.com/v/b3268ad40dc34023843d33d3d879239c>
43. [아침을 열며] 혁신집단으로서의 사회적기업(한국일보 20160215)  
→ <http://www.hankookilbo.com/v/90ca20cedab5487585d90ddc2acb30eb>
44. [아침을 열며] 민주사회의 리더십 (한국일보 20160307)  
→ <http://www.hankookilbo.com/v/d2c1a6dcd4734ec7b877de5f7b3cde29>
45. [아침을 열며] 참여하고 요구해야 바뀐다 (한국일보 20160328)  
→ <http://www.hankookilbo.com/v/41cdfc3def6f48028cadaaf4efded2a6>

## [경제시평-김종걸] 창조사회의 기반 사회적경제 (국민일보 20140403)

미래창조과학부 장관 후보자 청문회에서 창조경제를 둘러싼 낯선 질책이 있었던 모양이다. 그래도 창조경제가 지향하는 바는 분명하다. 융합의 기술·산업을 통해 신산업을 만들고 그것을 새로운 일자리로 연결시킨다는 것이다. 정책방향이 특별히 잘못된 것도 아니다. 6대 전략, 41개 국정과제로 나열되어 있는 정책이 구체성을 결여한 것도 아니다.

그런데도 여전히 모호하게 보인다. 그 이유는 무엇일까. 정책 논리성의 부족 때문이다. 주력산업의 도출, 중장기 목표, 담당주체, 기술과 인적자원의 육성방안, 정부의 실행체계 등이 일목요연하게 정리되어 있지 않기 때문이다. 하지만 크게 염려할 것도 없다. 정부가 출범한 지 이제 겨우 한 달, 지금부터 채워나가면 된다.

아쉬운 점은 사실 그게 아니다. 창조라는 단어가 경제 분야에만 한정되어 있다는 점이다. 이것은 '논리'의 문제가 아니라 '인식'의 문제다. 창조란 복지에도 그대로 적용된다. 시민사회와 정부의 융복합에 의한 새로운 창조사회의 건설이 바로 그것이다. 이는 기술과 산업의 융복합보다 더 복잡하며 더 다루기 까다롭다. 그래서 더 '창조적'이다.

현 정부의 국정 제1목표 '창조경제', 제2목표 '맞춤형 복지'는 어딘가 서로 겹돈다. 성장은 창조경제로, 복지는 맞춤형으로 하겠다는 것이다. 그러나 맞춤형 복지의 실현수단이 마땅치 않다. 초점이 사회서비스 전달체계의 합리화에 있다고 한다면 필자가 알고 있는 해결방식은 다음의 두 가지다.

첫째는 각 부처별로 산만하게 분산되어 있는 유사기능을 통합시키는 것이다. 정부부처 간 벽을 허무는 것이며 통합된 예산의 집행체계를 정비해야 한다.

둘째는 사회적 경제로 불리는 영역, 즉 협동조합, 사회적기업, 생활관련 시민단체를 복지전달체계의 한 축으로 발전시키는 것이다. 영국 보수당 데이비드 캐머런 정부의 '큰 사회(Big Society)'론 주장, 2012년을 세계협동조합의 해로 규정한 유엔의 결의, 프랑스 올랑드 신정부의 '사회경제연대부' 창설 등도 같은 맥락이다.

그러나 우리가 갈 길은 아직 멀다. 사회적기업육성법(2007년) 이후 1조원 가까운 예산이 투입되었으나 자립적 발전은 아직 요원하다. 비영리단체지원법(2000년)에 의해 미국·일본보다 더 많은 우대조치를 강구했지만 시민단체는 여전히 열악하다. 협동조합기본법의 발효 이후 협동조합 설립 붐이 생겨나고 있으나 그 생존력에는 적지 않은 의구심이 든다.

가장 큰 문제는 모두 각기 따로 놓고 있다는 점이다. 사회적기업과 협동조합, 그리고 시민단체의 실질적 협력은 몇몇 사례(원주, 홍성, 완주 등) 이외에는 발견되지 않는다. 종교·재계·노조 등의 사회공헌 활동도 사회적 경제와는 대체로 따로 움직인다. 정부의 각종 사회서비스, 일자리창출예산도 제대로 연계되지 않는다.

예를 들어보자. 2011년 2월 발간된 '정부 재정지원 일자리사업 현황자료'에는 총 22개 부처 169개 사업이 수록되어 있다. 적어도 이 중 90여개는 사회적 경제 방식으로 운영될 수 있다. 아직 안 되는 이유는 단지 정책의지가 확고하지 않기 때문이다. 사회적 경제 관련부처도 사방에 분산되어 있다. 사회적기업은 고용노동부, 마을기업은 행정안전부(현 안전행정부), 자활은 보건복지부, 협동조합은 기획재정부 등과 같이 모두 조각조각 나 있었다.

그렇다고 청와대가 새롭게 조율하는 것 같지도 않다. 지난 정부에서 이 분야의 정책을 담당했던 청와대 서민정책비서관실은 되레 없어졌다. 횡적 정책조율이 가능한 포스트로서 국정기획비서관 혹은 국정과제비서관이 조정할 수도 있겠으나 아직까지 아무런 발표가 없다. 정중동(靜中動) 속에 무엇인가 준비하고 있을지도 모르겠다. 만약 그렇다면 아주 반가운 일이다.

## [경제시평-김종걸] 트렌티노로부터의 상상 (국민일보 20130501)

선진국 경제가 직면한 문제는 거의 유사하다. 바로 심화되는 고령화와 양극화이다. 성장은 둔화되고 복지수요는 늘어나나 정부 예산은 턱없이 부족하다. 여기서 정부가 해야 할 일은 명확하다. 작지만 똑똑한 정부를 만들며 새로운 성장동력을 마련하는 것이다. 관건은 사회전체의 경제적 참여도를 어떻게 늘려갈 것인가에 있다. 일부 첨단산업만이 아니라 그동안 성장에서 소외됐던 지역 및 사람들을 재조직하는 것, 즉 새로운 내발적(內發的) 성장이 강조된다.

이러한 정책목표에 상당히 근접한 지역은 세상에 많다. 이탈리아의 트렌티노(Trentino)도 협동조합을 통해 목표를 달성한 대표적인 사례다. 트렌티노는 알프스산맥 바로 밑으로 그 옛날 빙하가 만들어놓은 긴 골짜기를 따라 이루어진 지역이다. 1인당 소득은 이탈리아 및 유럽연합(EU) 15개국 평균보다 20%나 높고 실업률은 반 이하로 낮다. 유럽 내 각종 사회조사에서 생활만족도가 가장 높은 곳 중 하나로 간주된다. 이탈리아 내 기업하기 가장 좋은 지역 2위로 거론될 만큼 지역경쟁력도 강하다. 2차 대전 이후 문맹률이 높고 가난했던 곳이 유럽에서도 가장 살기 좋은 마을로 변모한 것이다.

산업의 중심은 4만9000개에 달하는 중소기업체로, 농업·농가공을 비롯하여 전자 및 기계산업 비중도 상당히 높다. 그 중심에는 협동조합이 있다. 인구 53만의 트렌티노에서 협동조합 조합원은 22만7000명이다. 농업협동조합은 지역 내 전체 농산물 생산 및 유통의 90%를, 신용협동조합은 총 여수신액의 60%를, 소비자협동조합은 전체 유통망의 37%를 점유한다. 300여개에 달하는 근로자협동조합, 사회적협동조합, 주택조합 등은 다양한 사업기회를 확장시키며 경제사회적 문제를 해결하고 있다.

중요한 것은 협동조합의 시장점유율이 높다는 것만이 아니다. 트렌티노는 6206km<sup>2</sup>에 달하는 넓은 지역이다. 가파른 산악지역에 217개의 마을이 있으며, 이 마을 방방곡곡에 협동조합은 거미줄처럼 연결되어 있다. 가령 193개 마을에는 소비자협동조합 매장 이외에 다른 매장은 존재하지 않는다. 신용협동조합 또한 381개의 지점이 사방에 퍼져 있다. 트렌티노 마을들 가운데 60%는 다른 은행 지점이 전혀 없고 오로지 신용협동조합만 있는 곳이다. 일반 사기업이 진입하지 못하는 곳에, 협동조합 내에서 서로 상부상조하는 기반이 존재하지 않는다면 산촌마을의 일상생활은 상당히 불편할 수밖에 없을 것이다.

흔히 그렇듯 잘 되는 곳은 어디나 비슷한 원칙이 작동된다. 첫째는 협동조합이 그 사회에 중요한 발전전략이라는 것을 지방정부와 지역주민이 함께 공유한다는 것이다. 동일한 가치와 비전을 행정과 주민이 공유한다는 점은 이곳의 매우 중요한 특징이다.

두번째 이 지역의 특징은 정부지원의 정도에 있지 않고, 협동조합 상호간에 긴밀히 협력하는 점에 있다. 트렌티노 협동조합연합체는 536개의 산하조직이 있으며 개별조직은 이익잉여금 중 30%를 연합체에 납부한다. 이 자금은 다시 지역 전체의 협동조합 발전을 위해 사용된다. 신용협동조합의 경우도 전체 예금액의 97%가 지역사회에 다시 재투자(대출)된다. 지역의 인원과 자금과 지식이 지역 내에서 환류되며 발전해 가는 것이다.

한국에서도 원주, 완주, 홍성 등에서 협동조합 간 협동의 새로운 실험은 계속되고 있다. 그러나 아직 그 실력은 상당히 미흡하다. 지역의 일자리와 사회서비스를 이끌어가기에는 개개의 체력이 너무나 열악하다. 트렌티노를 상상하기에는 너무나 먼 거리가 남아있다.

그러나 어디서나 공통적으로 추구해야 하는 것은 있다. 행정과 주민이 비전을 함께 공유하는 것, 지역 속에 있는 자원들을 효과적으로 지역 내에 환류시키는 것 등이다. 그리고 이러한 공통점은 중앙정부 예산을 따내기 위해 목을 매는 일보다 훨씬 더 중요하다는 사실이다.

## [경제시평-김종걸] 복지, 관료체계부터 정비 (국민일보 20130529)

복지가 한국사회의 화두가 된 것은 분명하다. 2011년 지방선거, 2012년 총선·대선에서 중요한 논쟁의 초점은 바로 복지에 있었다. 세세한 의견차이는 있을지라도 복지가 시급하다는 인식은 보수 진보 모두 인정한다. 그렇다면 복지국가는 어떻게 만들어갈 수 있는가?

첫 번째 논점은 '재원조달'과 관련된 것이다. 구매력평가(PPP)로 계산한다면 한국은 이미 선진국이다. 세계은행이 발표한 2011년 1인당 국민소득은 한국이 2만9920달러로 영국(3만5950달러) 프랑스(3만5910달러) 일본(3만4670달러)과 큰 차이가 보이지 않는다. 그런데도 복지 격차는 아주 크다. 이유는 간단하다. 정부의 복지지출 규모와 이를 뒷받침할 국민의 부담률이 턱없이 낮기 때문이다. 정부 또한 지하경제 양성화와 경제성장률 제고만으로 문제 해결이 가능하다고 믿지는 않을 것이다. 증세가 필요하나 경기침체에 함부로 꺼낼 카드가 아닌 고충은 충분히 이해한다.

두 번째 논점은 한국 복지체계의 '기형성'과 관련된 것이다. 한 나라의 복지체계를 기초부조, 사회보험, 사회서비스로 나누어 본다면 한국은 과도하게 '사회서비스화'되어 있다. 노령연금, 4대 중증질환 전액 국가부담 등과 같이 '보편성'을 강조하는 곳에는 막대한 자금이 필요하기 때문이다. 보육, 간병 등 각종 사회서비스 정책은 우리의 부족한 예산을 보충하기 위한 교육지책일 수도 있었다.

그러나 그 경우 정책이 너무나 복잡해진다. 취약계층 한 사람 한 사람이 구체적으로 어떠한 서비스가 필요한지를 판단해야 하며 그것을 정확히 전달하기 위한 거대한 관료체계의 유지와 행정비용을 수반하게 된다.

더욱 곤혹스러운 점은 복지가 강조될수록 거의 모든 부처가 엇비슷한 일들을 벌인다는 것이다. 취약계층 집수리 사업 하나만 하더라도 유사한 사업이 국토교통부, 보건복지부, 산업통상자원부로 나뉘어 서로 다른 기준에 따라 움직인다. 일자리 창출의 일환으로 만들어졌던 사회적기업 예산도 2012년 고용노동부의 예산은 1760억원이지만 보건복지부의 자활사업(5333억원), 안전행정부의 마을기업(200억원) 등 유사한 정책은 다른 부처에서도 실시된다. 청년 일자리 창출, 다문화정책 등 뒤져보면 부처들마다 유사한 정책투성이다. 지방자치단체도 중앙정부의 영향을 받아 주민들을 위한 복지정책을 경쟁적으로 펼친다. 일부 지역의 경우 단체장의 재선과도 직결되기 때문에 취약계층을 위한 정책이 중앙정부의 것을 넘어가는 경우도 있다고 한다.

이제 선택해야 할 방식은 두 가지다. 중장기적으로는 증세를 통한 복지예산 확보가 그 첫 번째다. 물론 대대적인 조세저항, 거시경제적 충격을 감안한다면 단기적으로 해결할 과제는 아니다. 오히려 지금 가장 시급한 것은 기존의 복지를 효율화시켜 가는 것에 있다. 효율화시킨 이후 증세된 자원을 투입하는 것이 옳을 것이다.

과거 한국의 우수한 관료체계는 우리 경제발전의 원동력이라고 일컬어져 왔다. 세계은행의 대대적인 보고서였던 '동아시아의 기적'(1993)에서 한국의 산업정책이 성공할 수 있었던 이유로 우수한 관료체계가 강조된 바 있다. 미국의 저명한 정치학자 찰머스 존슨의 '개발국가(Developmental State) 담론'도 결국은 효율적인 관료체계에 대한 강조와 연관된다. 이렇듯 국제적으로 본다면 한국의 관료는 상당한 칭찬의 대상이었다.

필자 또한 여전히 그렇게 믿고 싶다. 그런지 아닌지 판단하기 위해서도 부처 간 벽을 허문 과감한 복지전달체계 재정비가 요구되나 과문한 탓인지 별반 이야기가 들리지 않는다. 오히려 중앙부처의 중복 행정이 복지행정의 말단인 사회복지사에게 부과되어 '사회복지사 자살' 같은 사회문제로 귀결되었던 것이다. 새 정부가 출발한 지 며칠 후면 100일, 이제 보여줄 만도 한데 아직까지는 오리무중이다.



## [경제시평-김종걸] 한국판 ‘큰 사회론’을 위하여 (국민일보 30130626)

단순히 시장과 정부만 있다면 대다수의 국민들은 불행해진다. 기존의 시장은 소수 주주의 지배에 의해 운영되며, 그들의 이익만을 위해서 움직이는 경우가 많다. 더구나 시장의 활력을 증가시킨다고 국민들 모두에게 제대로 된 일자리를 보장해 주는 것도 아니다. 정부 또한 이 문제를 모두 해결할 수 없다. 정부란 ‘국민복지에 복무하는’ 추상적인 그 무엇이 아니다. 구체적으로는 정치인과 공무원의 세계를 말하며 많은 경우 자신의 이익을 위해 움직인다.

그러면 어떻게 해야 하는가. 해법 중의 하나는 기존의 시장과 정치·관료체계의 외곽에 건강한 시민사회의 거대한 저수지를 만드는 것이다.

국가 차원에서 이러한 정책을 대대적으로 실시하는 곳은 영국 데이비드 캐머런의 보수당 정부일 것이다. 2010년 5월 총선거에서 승리한 후 그는 다음과 같이 말한다. “우리는 정부, 그리고 민간의 시민사회 조직들이 같은 목표를 가지고 있다고 믿는다. 바로 더 건강한 사회를 만드는 것이다. ‘큰 사회(big society)’ 정책은 이들이 더 큰 역할을 담당할 수 있게 하는 것이며, 정부의 엘리트들로부터 길거리의 일반인들에게 가장 크며 획기적인 권력의 이양을 목표로 하는 것이다.” 즉 전통적인 보수당 정책이었던 ‘시장’의 확대가 아니라 ‘사회(시민사회)’의 확대에 의한 정부기능 축소로 그 정책적 주안점이 변화했던 것이다.

이 정책은 크게 세 가지 핵심내용으로 정리된다. 하나는 지역의 공동체 역량을 강화하는 것이며, 둘은 공공서비스를 시민사회에 개방하는 것, 셋은 사회행동을 증진시키는 것이다. 이를 위해 지역의 시민사회가 공공서비스의 일부를 대행하게 했으며, 공무원들도 공공서비스조합이라는 형태로 독립시켜 갔다. 자원봉사 영역과 기업의 사회공헌 활동을 강화하기 위한 세법 등의 정책을 정비했으며, 지역시민사회에 대한 교육 또한 강조했다. 가령 영국 각지의 16세 청소년을 대상으로 지역사회 속의 자신의 역할에 대한 2주간의 합숙훈련이 실시되며 5000명의 지역활동가에 대한 재교육과 활동자금도 제공된다. 중요한 것은 전체 정책을 기안하고 조율하는 조직이다. 이를 위해 총리관저 직속의 제3섹터청을 신설하고 내각부장관(총리비서실장)이 직접 그 조직을 관장하도록 했다.

영국에 비해 한국의 상황은 더욱 열악하다. 시장은 독점화되어 있으며 경제적 활력은 점차 줄어든다. 정치와 관료체계가 영국보다 효율적으로 보이지도 않으며, 고령화·양극화 속도 또한 빠르다. 시민사회의 경제적 표현이라고 말할 수 있는 협동조합, 사회적기업의 발전도 초보적이며 사회적 기부행위, 정부보조금의 투명성, 개별 시민사회단체의 인적·물적 충실성 모두 한참 부족하다.

정부 차원에서 시민사회에 대한 특별한 대책이 있는 것도 아니다. 청와대의 시민사회수석실은 되레 없어졌으며, 부처 간 산만하게 퍼져 있는 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 협동조합 정책들이 청와대 내에서 조율되고 있는 것 같지도 않다. 현 정부의 키워드인 ‘창조경제’ 속에는 아직 단순한 ‘산업입국’의 사고방식이 강하며, 사회를 어떻게 창조적으로 재구성해 경제 활성화에 도움을 줄 것인가에 대한 인식이 부족해 보인다. 또 다른 키워드인 ‘맞춤형 복지’ 속에는 복지전달 체계에 대한 대대적인 개혁방안과 시민사회와의 협치(協治) 가능성에 대한 고민이 발견되지 않는다. 경제와 복지 속에 시민사회의 역량을 어떻게 결합시킬까 하는 큰 그림이 부재하며 시민의 자발성과 능동성을 어떻게 끌어올릴 것인가에 대한 문제의식과 비전이 희박한 것이다.

보수정권의 공통된 어젠다는 ‘작은 정부’에 있다. 그러나 업그레이드된 보수정권은 ‘작은 정부’를 ‘큰 시장’으로 해결하지 않는다. 시대는 ‘큰 시장’이 아니라 ‘큰 사회’를 요구하고 있는 것이다. ‘창조경제’와 ‘맞춤형복지’에 한국판 ‘큰 사회론’을 결합한 새로운 구상, 이를 위한 대대적인 재정비 작업이 필요할 듯하다.

## [경제시평-김종걸] 사회적경제 위한 중간지원조직 (국민일보 20130724)

EMES라는 조직이 있다. ‘사회적기업의 등장’이란 뜻의 프랑스어 약자인 이것은 1996년 유럽연합(EU)이 지원한 연구프로젝트 이름이었다. 이후 사회적기업과 관련된 최대의 국제적 연구자 네트워크로 성장했다.

이들의 논의를 한마디로 정리한다면 사회적기업이란 ‘하이브리드 조직’이라는 것이다. 사업에서 ‘사회적 목적’과 ‘경제적 목적’을 결합하며 주요한 의사결정이 이용자, 내부직원, 자원봉사자 등 다양한 이해관계자들에 의해 이루어진다. 동원되는 자원도 영업수입만이 아니라 정부보조금, 개인 및 기업 등의 기부금 등 다양하다.

여기서 사회적기업의 ‘하이브리드’성을 이야기하는 이유는 그만큼 성공하기가 어렵다는 점을 강조하기 위함이다. 장애인 고용이라는 사회적 목적과 기업으로서의 지속성이라는 경제적 목적을 달성하기란 슈퍼맨의 세계가 아니면 불가능하다. 따라서 사회적기업이 성장하는 곳에서는 어디든 정부 및 시민사회의 각종 우호적인 자원을 사회적기업에 연계시키는 강건한 중간지원조직이 존재한다.

가령 영국의 중간지원조직에 대한 종합보고서를 발간한 OPM(사회적기업 컨설팅회사)의 조사에 따르면 전국 단위로 약 300개, 광역·기초지자체, 마을 단위로 수천개의 중간지원조직이 존재한다. 일본에서도 154개 단체가 중간지원조직으로 활동하고 있는 것으로 보고된다(관동경제산업국 조사).

그렇다면 한국은 어떠할까. 사회적경제 중간지원조직에 대한 종합적인 조사보고서는 현재 존재하지 않으나 몇몇 정보를 종합하면 대강 다음과 같은 그림이 나온다.

첫째, 일부 민간재단을 제외한다면 거의 모든 사회적경제 중간지원조직이 정부의 지원에 의해 설립되고 운영된다. 고용노동부의 사회적기업사업, 안전행정부의 마을기업사업의 중간지원조직이 현재 14개 권역별로 통합 운영되고 있으며, 기획재정부의 협동조합 관련 중간지원센터도 전국 7개 권역별로 설립되었다. 지자체 차원의 움직임도 활발하다. 서울시의 경우 사회적경제지원센터, 사회투자기금이 별도로 운영되며 노원, 양천, 성동구 등에 사회적경제지원센터가 설립되어 있다.

둘째, 운영자금의 정부 의존성이 심각하다. 사회적기업경기재단(경기도통합지원조직)의 경우 올 총예산은 약 30억원, 이 중 공공기관으로부터의 위탁사업수익은 64.0%에 달한다. 경기도는 기업체들의 각종 위탁사업들이 있어 사정이 아주 좋은 편이다. 어떤 광역단위 통합지원조직의 경우 올 예산은 약 5억원, 이 중 중앙 및 지자체 위탁사업 및 보조금수입이 95.4%에 달한다. 그리고 이것은 대부분의 지역 중간지원조직의 모습과 별반 차이가 없다.

셋째, 직원들 월평균 임금은 170만~180만원 수준으로 열악하다. 가령 ○○지역의 경우 센터장(1인), 본부장(1인), 지역별팀장(4인), 행정실장(1인)의 평균 임금은 월 150만원에 불과하다. 정부사업의 단순 위탁기관으로서 10급 공무원의 세제라는 자괴감 넘치는 탄식도 들린다.

필자는 사회적경제가 성장하기 위해서는 사회적기업, 협동조합, 생활 관련 NPO 등 사회적경제의 주력세력이 서로 우호적인 시장·자본·정보·인원의 협력망을 구축해야 한다고 본다. 그 위에 종교·봉사단체·학교·노조까지 포함한 협력의 동심원을 확대시켜야 한다고 평소 강조한다. 그리고 그 협력의 중심에는 당연히 사회적경제 중간지원조직이 있어야 한다. 이론은 그러하나 현실은 결코 녹록지 않다. 여전히 열악하며 여전히 정부자원 이외에는 동원할 것이 별로 없다. 사회적경제를 뒷받침하는 시민사회의 ‘총량’이 너무나 작은 것이다.

어떻게 하면 시민사회의 ‘총량’을 키울 수 있을까. 시민사회를 하나의 ‘산업’으로 간주하고 육성하기 위한 ‘산업정책’은 가능한 사고일까. 그러한 것을 고민할 정도로 사회적경제는 한국사회에서 중요하며 그것이 성장할 수 있는 생태계는 아직 열악하다.

## [경제시평-김종걸] 일본 협동조합에서 배울 것 (국민일보 20130821)

일본 협동조합을 둘러볼 때마다 느끼는 것은 우리도 그 정도는 해야겠다는 의무감이다. 협동조합의 근간이 인적 결합이라고 한다면 그것은 문화적·사회적·제도적 특징을 반영한다. 그리고 전 세계에서 한국과 일본은 가장 유사한 특성을 공유한다. 물론 지금의 격차는 너무나 크다. 일본생협 조합원은 2665만명으로 유럽 18개국 조합원의 97%에 달한다. 지난해 매출액은 3조3452억 엔으로 우리 4대 생협의 60배가 넘는다. 근로자협동조합 조합원 수도 6만8000명으로 프랑스의 2배 가까이 된다. 어떻게 하면 일본 정도 될 수 있을까. 그들은 어떻게 발전해 온 것일까.

발견되는 특징 중 하나는 그들의 비전설정 과정이다. 일본생협연합회의 ‘21세기 이념’(1997년), ‘2020비전’(2011년), 일본협동조합 전체의 ‘협동조합헌장제정’(2012) 등은 단순한 선언문 작성이 아니었다. 협동조합의 방향성에 대한 긴 토론 과정이며 구성원 모두의 의견이 개진되고 수렴되는 민주적 의사결정 과정이었다. 가령 ‘2020비전’의 경우 ‘비전정책검토위원회’(2009년 9월)가 설립되고, 해외 현지조사, 논점집 발간, 각 기초단위까지 이어지는 토론회를 거쳐 2011년 6월에 공표된다. 비효율적일지 모르나 구성원 모두에게 조직의 정체성을 내면화시키는 중요한 과정임에는 틀림없다.

둘째는 조합원 교육에 많은 공을 들인다는 점이다. 가령 의료생협연합회(조합원 270만명)에서는 매년 80개 정도의 통신교육 과정이 실시되며 2011년 수강생은 1만6568명에 달한다. 인기 강좌인 ‘고령자를 위한 마을 만들기’ 교재를 보면 실현을 위한 각종 조사표와 작업순서, 성공 모델의 설명으로 가득 차 있다. 근로자협동조합의 경우도 마찬가지다. 2006년 가나가와(神奈川) 지역의 조사에 의하면 조합원들의 노동시간 중 연수·학습·회의 시간이 전체의 10.4%에 달한다. 협동조합원으로서의 기능과 가치가 교육을 통해서 양성되는 것이다.

셋째는 철저히 지역사회의 문제 해결에 집중한다는 점이다. 도쿄와 가나가와 지역을 중심으로 활동하는 생활클럽생협의 경우 친환경 농산물을 구매하기 위한 도쿄생활클럽생협(1968년)을 만들고, 일자리 창출을 위한 근로자협동조합을 설립(1982년)한다. 이후 지역의 간병·육아 등 복지 문제 해결을 위해 복지생협(1992년)이 만들어지고 다시 이를 운영하기 위한 여러 근로자협동조합이 창설된다. 친환경 소비, 복지사업, 일자리 창출이 지역 단위에서 서로 연계되며 협동조합 간 협동의 동심원을 확대시켜 간 것이다.

일본에 비해 한국은 아주 다이내믹하다. 일본의 협동조합계가 오랜 시간 법제화에 매달리고 있는 ‘사회적기업 육성법’(2007년), ‘협동조합기본법’(2011년)이 우리에게 이미 존재한다. 중앙정부, 지자체의 협동조합 육성 의욕도 아주 강하다. 지하철 차량 창문마다 협동조합을 지원한다는 스티커가 붙어 있는 나라는 아마도 세계에서 유일하다. 전 세계의 협동조합 지도자들이 한국을 방문하며 수많은 국제 심포지엄이 개최되는 나라도 드물다. 일본인들이 부러워하는 한국의 현실이다.

그런데도 걱정이 많다. 걱정은 법과 제도 그리고 약간은 ‘과도’한 정부·지자체의 의욕에 있지 않다. 그것은 그것대로 의미가 있다. 중요한 것은 협동조합 스스로의 발전 역량이 강화되기 위한 머나먼 길이 남아 있다는 점이다. 협동조합의 비전을 만들고 그것을 조합원 스스로 내면화하는 과정, 조합원을 교육하고 직접민주주의를 실현하는 과정, 협동조합 간 협동을 통해 지역사회의 문제를 끊임없이 해결해 나가는 과정은 현장 활동가들의 길고 긴 실천을 요구한다. 이러한 운동의 실제 위에 법과 제도가 장착되어야만 협동조합은 발전할 수 있는 것이다.

협동조합에 대한 정부 지원이 거의 없는 일본에서 배워야 할 것은 그들 스스로 이러한 운동의 실체를 만들어 왔다는 점이다. 그것이 세계적인 규모에 달하며 지역사회의 문제 해결에 도움을 주어왔다는 것이다. 그리고 바로 그것 때문에 벤치마킹 대상으로 충분히 가치가 있다.

## [경제시평-김종걸] 원주에 활짝 핀 협동사회경제 (국민일보 20130918)

지난 14일 빗속을 뚫고 강원도 원주로 달려간 까닭은 그곳의 사회적경제 현장 조직을 보고 싶었기 때문이다. 인구 33만명 정도의 원주가 직면한 문제는 다른 중소 지방도시와 크게 다르지 않다. 1인당 소득(GRDP)은 서울의 65%에 불과하다. 고용률도 3% 포인트 낮다. 젊은이들도 바깥으로 떠나고 있다. 올 3월 조사(원주청년센터)에서 대학졸업 후 현지 취업 의사가 있는 학생은 불과 8.4%뿐이었다. 기대를 모았던 기업도시 선정도 입주계약 업체가 5개사(분양률 7.6%)에 불과할 정도로 사업 추진이 더디다. 이런 상황에서 원주의 사회적경제 조직들은 무엇을 계획하고 있을까.

먼저 특기할 사항은 사회적경제 연합지원 조직인 원주협동사회경제네트워크(2003년 설립, 회원단체 조합원 수 3만4797명, 총자산 1324억원)가 임의단체에서 사회적협동조합으로 전환됐다는 점이다. 협동조합기본법의 혜택이 기도 하나 법인격 획득은 사회적경제 지원 기능을 공식화시키며, 소속 단체(조합원)의 결속력을 강화하는 중요한 계기가 된다. 더구나 기획재정부의 협동조합지원센터, 문화체육관광부의 산업관광(협동조합)사업을 수주함으로써 안정성 확보가 가능해진 것도 큰 장점이다.

둘째는 공동의 경제사업을 확대하려 한다. 그동안 네트워크 소속사들은 조합 간 협동의 방식으로 많은 지역 문제 해결에 노력해 왔다. 가령 2009년 설립된 장애인 고용 떡공장 '시루봉'의 총 출자금 3400만원은 원주한살림 등 네트워크의 회원단체에 의해 출자된다. 생산된 떡은 가톨릭농민회, 원주한살림, 상지대생협, 원주생협 등에서 판매된다. 필요한 원재료 또한 이들 조직을 통해 조달된다. 보건의료(의료생협), 노인문제(노인생협), 환경미화(다자원) 등도 기본적으로는 동일하다. 더구나 올해 네트워크 조합원인 원주푸드협동조합은 원주시의 로컬푸드 활성화사업을 타 농민단체와 함께 공동으로 위탁받게 되었다.

셋째, 공동 협동기금을 조성하는 것이다. 2010년 협동기금위원회가 설치된 후 지금까지 약 3000만원의 기금이 축적되었다. 신규 협동조합의 설립 및 경영 지원을 위해서는 턱없이 부족하다. 그러나 사회적경제 조직의 영세성을 감안한다면 결코 작은 출발은 아니다.

원주를 살펴보면 항상 느끼는 것은 지역 속에 산재해 있는 과거의 유산이 바로 운동의 기저에 흐른다는 점이다. 지학순 주교와 장일순 선생의 노력으로 시작된 원주신협운동, 원주생협(현 한살림)운동의 전통은 많은 사람들의 기억 속에 전승되고 있다. 원주신협(1966년)을 통한 고금리 사채 문제 해결, 남한강 대홍수(1972년) 이후 협동조합을 통한 지역 재건 경험과 기억들이 사회적경제 운동을 뒷받침한다. 또 하나 눈여겨보아야 할 것은 이 모든 것이 기본적으로 민(民) 주도에 의해 추진되었다는 점이다. 여러 가지 어려움에도 불구하고 네트워크 소속 단체가 2003년 8개에서 지금 24개까지 늘었다는 사실은 민 주도의 협동조합 간 협동이 가지는 강인한 생명력을 말해준다. 그러한 면에서 정부·지자체의 협동조합에 대한 지원도 민의 자발성을 꺾지 않을 정도로 섬세하게 실시되어야 함을 다시 한번 우리에게 일깨워준다.

상대적으로 잘하고 있을 것 같은 원주에서조차 직면하는 현실은 그리 녹록지만은 않다. 개별 활동가의 월 임금은 170만~180만원 범위를 크게 벗어나지 않는다. 이에 비해 업무 강도는 상당하다. 그럼에도 그들은 미래를 이야기한다. 저녁식사 자리에서 의료생협의 활동가는 시민에게 다가가 그들이 필요로 하는 사업으로 확장해야 한다고 말한다.

네트워크 사무국장은 정부위탁사업을 하면서도 초심을 잃지 말아야 한다고 스스로를 경계한다. 한 노년의 활동가는 바로 이들이 원주의 희망이라고 격려한다. 고단하지만 훈훈한 미래를 꿈꾸고 실현하려는 사람들을 보면서, 마찬가지로 평생 조그마한 지방도시에서 시민운동을 해 오신 아버님의 젊은 시절이 생각나 가슴이 먹먹해졌다.

## [경제시평-김종걸] 경제정책의 방향과 논리 (국민일보 20131012)

성장과 평등은 논쟁이 적지 않은 주제다. 한쪽은 복지 억제, 규제 완화와 법인세 감세를 말한다. 초래된 불평등은 임시적이며 국민경제 발전에 불가피한 과정이라고 본다. 다른 쪽은 복지 증대와 부자 증세를 말한다. 복지를 통한 내수확대와 이와 관련된 산업이 중요한 성장동력이라고 설명한다.

남유럽의 재정위기, 영국 경제의 부활을 거론하면 전자에 가깝다. 미국의 뉴딜정책, 북유럽국의 성공을 말하면 복지 주도형 성장을 지지한 것이다. 양쪽 다 학적 논거와 역사적 사례는 충분하다. 이념의 렌즈를 걷어내고 본다면 평가의 잣대는 방향 설정 그 자체에 있지 않다. 그보다는 방향 설정에 따른 정책 수단의 논리성과 치밀함으로 판단해야 한다.

이 모든 정책을 비교할 수 있는 곳은 아마도 최근의 일본일 것이다. 2009년 8월 발족한 하토야마 민주당 정부는 이전의 자민당 정부와는 전혀 다른 형태의 정책을 추진했다. 노동규제를 강화하려 했으며 아동수당, 출산보조금, 고속도로 무료화 등 복지를 확충하려 했다. 정부지출의 낭비를 줄이려는 철저한 검증도 실시했고, 시민사회와의 협치를 통한 복지체계의 정비에도 적극적이었다. 잘만 하면 1600조엔 달하는 고령층을 중심으로 한 개인금융자산이 소비로 연결될 수 있었다. 이들의 자산이 유효수요를 통해 성장과 연결되는 것이다.

그러나 성공적이지 않았다. 가장 큰 문제는 정권의 안정성과 관련된 것이었다. 하토야마-간-노다로 이어지는 잦은 총리 교체는 국민의 심리적 안정감을 저해했다. 100살까지 살지도 모르는 불안감으로 저축을 거듭하는 고령화된 일본에서 미래에 대한 안심감을 제공하는 것은 유효수요 진작의 최대 정책수단으로 작용한다. 하지만 실패했다. 복지정책의 지속성에도 의구심이 있었으며 국가예산의 20%에 달하는 추가재정지출 조달계획 또한 설득적이지 않았다. 여기에 2011년 3월 동일본대지진 이후 혼란상황은 일본경제를 더욱 축소균형의 세계로 달려가게 했다.

작년 12월 재집권한 자민당의 아베 총리는 민주당 정부와는 정반대의 정책카드를 던졌다. 중앙은행 독립성의 약화를 주장할 정도로 정책의지도 단호하다. 재정정책, 금융정책, 성장전략 등 3개의 화살로 일컬어지는 아베노믹스의 모든 초점은 기업의 경쟁력 강화에 있다. 올해 초 5조6000억엔의 대형 추가 재정투입을 결정했으며 이 추세를 당분간 지속하겠다고 언명했다. 물가상승률 2%를 목표로 무제한적 금융완화도 결정했다. 엔저, 법인세 감세, 환태평양경제동반자협정(TPP) 정식참여 등 기업에게는 아주 유리한 환경을 조성해 갔다. 각종 경제지표도 양호하며 총리 지지율 또한 근래 없는 고공행진이다.

그런데 생각해보면 참 위험하고 불평등한 정책이다. 정부부채 비율이 240%에 육박하며 더구나 경상수지 적자기조가 예측되는 일본에서 과도한 국채 발행은 폭탄을 안고 사는 것과 같다. 지금까지의 안정적 국채 보유자가 언제 투기적 투매자로 돌변할지 모른다. 관건은 중장기 성장전략이나 이것도 별반 새롭지 않다. 차갑게 이야기한다면 그 정도는 과거 민주당 정부에서도 구상했던 것이었다. 이러한 상황에서 모든 부담은 경제적 약자에게 집중되고 있다. 소비세율 인상, 복지억제, 연금생활자의 실질소득 하락은 이미 불평등한 일본을 더욱 불평등하게 만들어 간다. 염려가 되는지 아베 총리 또한 기업의 수익성 증대를 임금인상분으로 연결되도록 '설득'하겠다고 다짐한다. 그러나 설득되지 않는다고 특별히 강제할 수 있는 수단 또한 마땅치 않다.

한가하게 옆의 나라 이야기를 하는 이유는 그나마 그들의 정책은 방향과 논리가 보이기 때문이다. 그러나 우리의 정책은 영 보이지 않는다. 경제민주화 논의도 어느 순간 없어져 버렸다. 창조경제는 개념을 이해하기도 전에 언론에서 사라졌다. 맞춤형 복지, 복지전달체계 효율화를 위한 작업도 오리무중이다. 오로지 기초연금 이슈만이 부각된다. 경제정책의 방향과 논리가 보이지 않으니 평가할 방법도 없다. 아쉽지만 이게 지금의 대한민국의 모습이다.

## [경제시평-김종걸] 사회적경제와 새마을운동 (국민일보 20131113)

제2의 새마을운동이 주요한 국정과제로 부상하고 있다. 박근혜 대통령은 지난달 21일 전국새마을지도자대회에서 새마을운동의 내용과 실천 방식을 시대에 맞게 변화시켜야 한다고 강조했다. 이에 따라 각 부처에서는 관련된 사업과 예산을 크게 늘리고 있다. 그러면 변화된 새로운 시대에 어울리는 새마을운동은 과연 어떻게 설계 가능할까.

먼저 강조해야 할 것은 이 운동이 자발적 국민운동으로 되어야 한다는 점이다. 과거의 그것은 경제개발 계획과 더불어 관 주도적 성격이 짙었다. 그러나 민주화된 지금의 관건은 시민사회의 자발성을 동원하는 것에 있다. 협소한 이념과 당파성의 차이에 구애받지 않고 어떻게 다양한 시민사회의 활력을 조직할 것인가가 향후 성공의 관건이다.

둘째로 이 운동의 실질적인 내용은 바로 사회적경제운동이라는 점이다. 과거의 새마을운동은 근면·자조·협동의 소프트웨어와 함께 생활환경 개선, 소득증대라는 하드웨어의 발전 전략이 복합된 것이었다. 그러나 지금 한국은 사회간접자본 보급에서 이미 선진국이다. 하드웨어보다는 경제적 참여 확대, 다양한 갈등요인 해소, 공동체 정신 함양 등과 같은 소프트웨어의 마련이 더욱 중요시된다. 그리고 이것의 최고 모델은 바로 사회적경제 모델이다. 개개인의 자조능력과 협동정신을 확대시키는 경제적 표현이 바로 협동조합, 사회적기업과 같은 사회적경제 영역이기 때문이다.

셋째로 성공 모델에 대한 구체적인 제시가 필요하다. 과거에는 농촌 개발에 집중했다면 지금부터는 도시와 농촌, 서울과 지방, 국내와 국외의 필요와 특색에 맞는 모델을 구상해야 한다. 농촌개발 협동조합, 로컬푸드 등은 농촌지역의 경제 활성화에 도움을 주며 사회적기업과 사회적협동조합 등도 취약계층의 경제적 참여와 생활 안정에 도움을 준다. 둘러보면 성공 모델은 차고 넘친다. 관건은 이 모든 성공 모델을 우리의 필요에 따라 재분류하고 각각의 성공조건을 제시하는 것이다.

넷째로 국정과제로서 부각이 갖는 최대 이점은 기존의 개별적 프로그램을 하나의 정신과 실행체계로서 재정비하는 것에 있다. 각종의 취약계층 지원사업, 자영업·소상공인 정책, 청년실업 대책, 농촌개발, 지역재생 등의 기존 사업들은 자조·자립능력 확대라는 차원에서 재조정되는 것이 필요하다. 가령 최근 기업의 사회공헌활동의 새로운 방법으로 확산되는 사회적기업(고용노동부)과 마을의 공동체 증진을 위한 마을기업(안전행정부) 그리고 협동조합(기획재정부)과 자활사업(보건복지부)은 통합된 원칙과 실행체계를 구비해야 한다. 청와대에 사회적경제비서관을 두든 총리실에 사회적경제위원회를 신설하든 전체의 정책을 통합하고 조율하는 정책 단위는 시급하다.

마지막으로 한국의 새마을운동, 그것의 업그레이드 모델인 사회적경제는 이제 충분히 수출 가능한 모델임을 강조하고 싶다. 지난 정부 이후 우리나라 대외원조 예산은 크게 늘었다. 그러나 부처 간 중복지원, 일회성 사업의 남발, 민간과 개인의 참여 저조 등 그 효과성에는 많은 문제가 지적된다. 지속 가능한 원조 모델로서 사회적경제 방식의 유용성이 강조되는 지금 기존의 개발경험공유사업(KSP사업), 개발원조사업(ODA, EDCF 사업), 청년해외취업사업(KMOVE) 등도 사회적경제와의 연계성을 강화해야만 한다.

지난달 말 캄보디아 왕립프놈펜대학의 심포지엄에서 필자는 한국의 사회적경제 정책과 관련해 아주 많은 질문을 받아야 했다. 필리핀에서의 한 참석자는 아키노 상원의원(현 대통령 사촌동생)이 우리의 사회적기업육성법·협동조합기본법을 벤치마킹한 새 법률을 제출했다고 귀띔해 주었다. 적어도 필자가 알고 있는 한 사회적기업·협동조합과 관련한 법, 제도는 한국이 가장 선진적이다. 이제 그만 스페인 몬드라곤, 이탈리아 트렌티노, 캐나다 퀘벡 모델의 단순 수입이 아니라 그간의 우리 정책과 운동 경험을 수출해야 될 때가 온 것이다.

## [경제시평-김종걸] 사회적경제의 성공조건 (국민일보 20131211)

필자가 사회적경제와 인연을 맺은 것은 오래되지 않다. 2010년 8월쯤 친구인 청와대 정책비서관과 점심식사를 했던 것이 그 계기였다. 그는 부임하자마자 사회적기업 정책을 담당하게 되었다며 정책과 관련된 사항을 문의했다. 이후 사회적기업이란 생경한 단어에 이끌려 많은 사람을 만나기 시작했다. 가능한 한 현장에 가려고 노력했고 늦은 밤까지 현장 활동가들과 시간을 함께하려고 했다.

경제학을 하면서 항상 고민되었던 것은 바로 시장과 정부의 관계설정이었다. 결론은 단순히 시장과 정부만 있다면 대다수 국민들은 불행해진다는 사실이었다. 기존 시장은 소수 주주의 지배에 의해 운영되며 그들의 이익만을 위해 움직이는 경우가 많다. 더구나 시장의 활력을 늘린다고 제대로 된 일자리를 보장해 주는 것도 아니다. 정부 또한 이 문제를 모두 해결할 수 없다. 정부란 구체적으로는 정치인과 공무원의 세계를 말하며 자신의 이익을 위해 움직인다는 비판에서 완전히 자유롭지 않다. 해법 중 하나는 기존의 시장과 정치·관료체계의 외곽에 건 강한 시민사회의 거대한 저수지를 만드는 것이다. 그리고 이것을 실현하는 중요한 수단이 사회적경제라는 점이나를 이끌었다.

그러나 우리가 가야 할 길은 아직 너무 멀다. 사회적기업육성법(2007년) 이후 1조원 가까운 예산이 투입되었으나 자립적 발전은 아직 요원하다. 협동조합기본법 발효(2012년) 이후 협동조합 설립 붐이 생겨나고 있으나 그 생존력에는 적지 않은 의구심이 있다. 그렇다면 어떻게 해야 하는가. 나는 적어도 다음의 세 가지가 중요하다고 본다.

첫째는 사회적경제 영역이 향후 한국사회의 발전에 필수적이라는 비전을 제대로 세우는 것이다. 협동조합기본법 제정, 사회적기업 육성, 미소금융 등 개별적으로는 좋은 정책체계가 구비돼 있음에도 이 모든 것이 국정의 '브랜드'로서 기능하지 않는다. 개별 정책을 사회적경제 정책이라는 형태로 패키지와시켜야 한다. 그리고 그 정책의 메시지를 명확히 국민들에게 제시해야 한다. 생활의 기본이 '말(言)'을 제대로 세우는 것이며, 학문의 기본이 '개념'을 확립하는 것이듯 국정의 기본은 그 '방향성'을 명확히 설정하는 것임을 명심할 필요가 있다.

둘째로 국정 어젠다로 설정한 이후에는 관계된 모든 정책들과 예산들을 통합·조율하는 것, 그리고 사회적경제를 한국의 복지 전달체계 속에 적극적으로 활용해 나가는 자세가 필요하다. 사회적경제와 관련된 부처는 사방에 분산돼 있다. 사회적기업은 고용노동부, 마을기업은 안전행정부, 자활은 보건복지부, 협동조합은 기획재정부 등과 같이 모두 조각나 있다. 그렇다고 청와대가 특별히 조율하는 것 같지도 않다. 정책의 칸막이는 여전히 완고하며 이에 대한 대대적 개혁도 보이지 않는다. 이제는 통합해야 할 때다. 경우에 따라서는 각각의 법률과 정책을 '사회적경제기본법'의 형태로 통합하는 것도 하나의 방식이다.

셋째로 사회적경제의 성장에서 무엇보다 중요한 것은 바로 사회적경제 활동가(기업가) 양성이다. 협동조합이 잘 발달한 트렌티노 지역은 2차 세계대전 이후 문맹률이 이탈리아에서 거의 최고 수준의 후진 지역이었다. 사회적기업이 발달한 스코틀랜드도 에밀리 브론테의 '폭풍의 언덕' 무대가 될 만큼 황량한 지역이었다. 지금은 소득 면에서도, 생활의 질 면에서도 상당히 좋은 지역으로 뽑힌다. 결국 '사람'인 것이다. 어려움을 딛고 일어서는 사람들의 노력을 조직할 수 있는 선구적 운동가 집단, 그 집단을 세대 간에 계승시켜 가는 교육이 중요한 이유다.

2013년 한국은 복지가 화두다. 박근혜정부도 복지를 강조한다. 그러나 기존의 시장과 정부의 한계를 인정한다면 복지와 사회적경제의 영역은 필연적으로 연결되어야만 한다. 비전, 실행체계 정비, 정부 예산의 사회적경제와의 연계 강화, 이것을 담당할 활동가 양성, 이 모든 것이 대대적으로 이루어져야 하나 적어도 지금까지는 그 시급성을 인식하고 있지 못한 듯해 안타깝다.

## [경제시평-김종걸] 사회적경제기본법으로 통합을 (국민일보 20140108)

성공하는 정책에는 공통점이 있다. 정책의 목표·대상·수단을 명확히 규정한다. 이에 맞게 부처별 사업의 교통 정리를 하며 민간과의 파트너십도 구축한다. 이 모든 것을 알기 쉽게 국민에게 전달한다. 새마을운동의 예를 들어보자. 정책목표는 빈곤 극복이고, 수단은 농지·도로·주택 정비였다. 정부의 힘을 결집했고 주민의 자발적인 참여도 조직화했다. 그리고 모든 것을 패키지로 해 새마을운동이라는 명확한 언어로 표현했다.

이에 비해 사회적경제 정책은 한참 못 미친다. 정책의 통합과 조율에 실패했다. 정책목표·수단·대상 모두 유사함에도 행정체계는 따로 움직인다. 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활사업 등 많은 사업의 목적은 일자리 창출과 사회서비스 확충에 있다. 그러나 각기 움직인다. 거의 붙어 있는 ‘협동조합의 날’과 ‘사회적기업의 날’은 따로 기념된다. 사업별로 시장지원, 금융지원, 네트워크, 교육계획도 따로 세운다. 그렇다고 청와대가 조율하는 것 같지도 않다. 심각한 문제는 정부의 칸막이가 운동의 칸막이로 전이된다는 것이다. 정부자원 의존도가 높은 곳에서는 더욱 심화된다.

둘째로 본래의 정책목표에도 충실한 것 같지 않다. 사회적기업 정책이 실시된 것은 재정일자리 사업의 효과를 증대시키기 위해서였다. 원래대로 한다면 11조원이 넘는 재정일자리 예산의 일정 부분이 사회적기업으로 발전했어야 했다. 그러나 현실은 그렇지 못하다. 1500억원을 넘나드는 사회적기업의 예산 범위 내로 스스로 안주하고 있다. 사회적기업이 이렇진대 이제 막 태동한 사회적협동조합이 복지 영역에서 역할을 하기에는 긴 시간이 필요할지도 모른다. 당장 복지부의 인가를 받기도 참 어렵다고 한다. 강고한 칸막이가 부처 간 정책 조율을 방해하고 있는 것이다.

셋째로 우호세력 확대에도 그리 좋은 점수를 줄 수 없다. 사회적경제란 무엇인가. 필자는 한국사회에서는 시장경제의 하위 부문(마을기업, 자활, 일반협동조합)과 비영리의 경제 부문(사회적기업, 사회적협동조합, 사회복지법인)으로 이해한다. 정부 자원을 별도로 친다면 자발적인 선의의 자원을 동원하는 것이 중요하다. 기업, 종교, 학교, 일반시민의 기부와 자원봉사, 윤리적 소비와 투자가 중요한 역할을 한다. 그러나 현실은 많이 열악하다. 우리나라 사회적자본은 경제협력개발기구(OECD) 최하위 수준이다. 자신의 자금과 노동력을 무상으로 제공할 수 있을 정도의 사회적 신뢰가 없는 것이다.

그러면 어떻게 해야 할 것인가. 해법은 ‘사회적경제기본법’에 있다. 다음의 세 가지 구성요소를 넣음으로써 문제 해결이 가능해진다. 먼저는 사회적경제를 정의하고 관련된 정책을 기획·정비하는 조직의 정비다. 영국의 사례로 든다면 총리 직속의 시민사회청(OCS)과 같은 역할을 하는 조직이 요구된다. 다음은 사회적금융의 중개를 담당할 조직이다. 새롭게 자금을 투입할 필요는 없다. 중소기업 지원자금, 각종 정책펀드, 휴면예금, 미소금융, 복권기금, 자활기금, 기업CSR 등 재원은 충분하다. 문제는 사회적경제계에 그 자금이 제대로 전달되지 않는다는 점이다. 사회적 가치평가에 입각한 금융중개 기능의 회복이 시급하다. 마지막으로 제3섹터의 투명성을 제고하는 방안 또한 요구된다. 사회적경제는 영리와 비영리의 중간이며 정부자원과 민간자원이 잘 결합해 성공하는 곳이다. 따라서 투명하고 건전한 제3섹터의 존재는 사회적경제 발전에 필수적이다.

적어도 필자가 알고 있는 한 사회적기업, 협동조합, 비영리단체에 관한 법과 제도는 한국이 꽤 선진적이다. 지원 예산도 상당하다. 그런데도 아직 실체가 따라가지 못하는 이유는 제도 간 충돌을 방지한 채 부처 간 칸막이를 깨지 못했기 때문이다. 올 지방선거를 앞두고 여야가 네거티브 공세를 펼 것이 아니라 ‘사회적경제기본법’이라는 화두를 가지고 정책 경쟁을 했으면 하는 바람이다.



## [경제시평-김종걸] 국제개발협력과 사회적경제 (국민일보 20140205)

지구촌을 100명이 사는 마을이라고 생각하면 5명이 부의 32%를 가지며 20명은 매일 1달러 미만으로 생활한다. 1명이 대학을 가며 16명은 읽지도 쓰지도 못한다. 50명이 영양상태가 좋지 않으며 1명은 배고픔으로 죽어간다. 세상은 여전히 가난하고 불평등한 것이다. 이러한 문제를 해결하고자 2000년 9월 유엔에서는 8개 목표, 21개 중점항목, 60개 성과지표를 밀레니엄개발목표(MDGs)로 책정한 바 있다. 1960년대 이후 여러 개발원조계획이 거의 효과를 못 보았던 것에 비하면 이번에는 그런대로 합격점을 줘도 된다. 작년 말 발간된 유엔의 결과보고서는 적어도 절대적 빈곤인구, 말라리아 및 결핵 감염, 식수접근성 등에서는 거의 목표를 달성했다고 말한다. 무엇이 달라졌을까.

첫째로 사업의 통합성 증대와 명확한 성과지표 설정이 바로 그것이다. 유엔 안에 각기 따로 놀던 대외원조를 유엔개발계획(UNDP) 중심으로 통합·조율하는 움직임이 강화됐다. 세계은행이 빈곤삭감전략문서(PRSP)와 이를 위한 중기재정계획(MTEF) 작성을 원조대상국에게 의무화한다거나, 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC)에서 교육, 위생 등 각 사업별로 원조사업을 통합시켜 가는 것(SWAp) 또한 원조의 효과성을 높여가는 것이었다.

둘째로 현지 주민의 참여를 중시한다는 점이다. 개발현장을 다니다 보면 텅 빈 도서관, 먼지 먹은 컴퓨터센터, 짐꾼들 일자리를 빼앗아 버린 도로건설 등 현지의 필요와 수요를 반영하지 못한 사례는 많이 발견된다. 탁상행정의 결과인 것이다. 원조의 대상이 아니라 문제를 같이 풀어가는 주체로서 현지주민을 조직화하는 것이 중요하다. 세계은행이 매년 발간하는 개발보고서에서 2000년 처음으로 현지주민의 참여와 능력증진이 주요 정책과제로 부각된 것도 같은 맥락이다.

그렇다면 우리는 어떻게 할까. 지난 정부 이후 우리의 대외원조(ODA) 예산은 크게 늘었다. 2009년에는 OECD 개발원조위원회에 가입하고 2015년까지 ODA 규모를 국민총소득 대비 0.25%까지 확대하기로 했다. 정책조율 기능을 강화한 국제개발기본법도 제정했다. 그러나 문제는 많다. 국회예산정책처의 보고서(2010년)에 따르면 우리나라 대외원조는 총 1073개 사업(10억5405만 달러)이 32개 정부기관에서 실시된다. 그런데도 부처 간 중복 지원, 일회성 사업의 남발, 유·무상 지원체계의 분절, 국제개발협력위원회의 형식화 등 문제점은 많이 지적된다. 현지의 여건을 반영하지 못해 지역주민의 능력 향상에도 이어지지 못했다는 평가도 많다. 그러면 어떻게 해야 할 것인가. 필자는 사회적 경제 영역을 대외원조 수행의 중요한 돌파구로 삼아야 한다고 생각한다. 한국의 사회적 경제 조직을 현지의 사회적 경제 조직과 연계시킴으로써 대외 원조의 효과성을 증대시키는 것이다.

필자가 알고 있는 한 사회적기업, 협동조합과 관련한 법과 제도는 한국이 가장 선진적이다. 사회적기업을 법으로 규정해 지원하고 있는 나라도, 협동조합을 8개 개별법과 일반법(협동조합기본법)으로 촘촘히 엮어간 나라도 거의 없다. 단기간에 사회적기업과 협동조합이 각각 3000개가 설립된 나라도 드물다. 우리의 새로운 강점인 것이다. 더구나 사회적 경제 영역은 대부분 지역사회 속에서 작동하며 참여주민의 능력 향상이 중요한 활동 목적으로 된다. 가령 다양한 시민이 참여하는 ‘공공외교 사회적협동조합’을 설립하고 원조대상국에도 ‘지역개발 협동조합’을 설립·지원하여, 양자 간 협력에 의한 ODA 사업수행도 생각해 볼 수 있다. 이 과정 속에 우리의 젊은 이들이 참여하며, 그러한 훈련과정을 통해 공정무역, 공정여행 등의 새로운 사회적기업을 창업해 나갈 수 있는 ‘경로’를 만들어주는 것도 중요하다. 사고는 지구 단위로 하고 문제 해결은 눈앞의 구체적인 문제부터 해결하는 것, 이것은 사회적 경제에도 당연히 해당된다. 사회적 경제의 국제화를 위한 새로운 정책 구상이 필요한 시점이다.

## [경제시평-김종걸] 경제계획에서 필요한 것 (국민일보 20140305)

정부의 경제혁신 3개년 계획 발표에 기대가 컸었다. 현 정부의 경제운영 목표와 수단 그리고 사고체계를 파악할 수 있기 때문이었다. 일단 3대 추진 전략으로 '기초가 튼튼한 경제', '역동적인 혁신경제', '내수·수출의 균형 경제'를 제시한 점은 수긍이 간다. 그런데 중요한 것은 구호가 아니다. 정책 대상이 얼마나 한국경제 전체를 포괄하며 그 수단이 구체적인가에 달려 있다. 또한 각각의 정책 수단이 논리적으로 '패키지화'되어 있는 것도 중요하다. 포괄성과 구체성, 그리고 논리성이라는 잣대에서 본다면 이번 발표의 성적은 합격점 미달이다.

첫째로 경제의 기초를 튼튼히 한다는 목표였다. 실행 수단은 공공부문 개혁, 시장원칙 확립, 사회안전망 확충이었다. 각론 차원에서 접근해야 하는 공공부문 개혁을 별도로 친다면 나머지는 상당히 '이빨'이 빠져 있다. 대통령 담화문에서 강조한 노사관계 건전화는 관계부처 합동의 참고자료에는 아무리 살펴봐도 실행 방법이 없다. 그러면서도 3년 후에는 연간 총 1만2000일의 근로손실일수를 줄인다고 말한다. 대기업집단의 부당 내부거래, 재벌 총수의 지배권 남용 등에 대한 견제 수단 또한 찾을 수 없다. 시장의 원칙을 결정하는 노사관계 및 기업 간 거래질서에 대한 총체적인 그림이 미흡한 것이다.

사회안전망 확충으로 가면 더욱 난해해진다. 상가권리금 보호, 고용보험 및 희망키움 통장 확충, 실업급여 체계 개선만으로 전체의 사회안전망이 강화될 리는 없다. 제3과제(내수·수출 균형경제) 속에 산재한 복지 관련 정책들(가계부채 관리, 임대시장 선진화, 여성 일자리 창출)을 모두 모아도 어떻게 박근혜정부의 대선 공약이었던 맞춤형 복지와 연계되는지 가늠할 방법이 없다.

둘째로 역동적인 혁신경제를 만든다는 목표였다. 앞으로의 성장동력을 찾는다는 점에서 매우 중요하다. 중심은 벤처 육성에 있다. 창업을 위한 4조원의 재정자금, 엔젤투자펀드 7600억원 등 거의 유일하게 지원 액수가 명시되어 있다. 그만큼 이번 발표의 최대 강조점이다. 그러나 벤처만으로 어떻게 5000만 인구의 먹거리를 마련할지 잘 모르겠다. 정책 목표는 벤처 육성이 아니라 혁신경제에 있는 것이다. 농업 식품 섬유 화학 기계 중소기업 골목상권에 이르기까지 산업과 담당 주체를 분류하고 필요한 혁신의 방식을 제시해야 옳았다. 일정한 기준에 따라 산업을 재분류하고 각각의 중장기 목표, 담당 주체, 기술과 인적 자원 육성 방안, 정부의 실행체계 등이 정리되었어야만 했다. 그것이 바로 미래의 먹거리 전략이며 새로운 성장동력의 구상인 것이다.

셋째로 내수·수출의 균형경제를 만든다는 목표였다. 주안점은 규제개혁이다. 보건 의료 교육 금융 관광 소프트웨어 등에서 규제를 혁파해 투자 촉진과 일자리 창출을 이룩한다는 것이다. 그러나 정권마다 규제 혁파는 언제나 단골 메뉴였다. 현 정부의 강점은 무엇인가. 보건 의료 교육 금융의 규제 혁파가 공공성에 배치되지 않기 위한 방책은 무엇인가. 이러한 질문에 논리적으로 대답하지 못한다면 새로운 정책으로서의 의미는 상당히 퇴색될 수밖에 없다.

그러나 크게 걱정하지는 않는다. 필자가 오해했을 수도 있다. 아니라면 앞으로 만들어가면 된다. 그래도 두 가지만은 꼭 해결했으면 한다. 하나는 이번 계획에 예산 계획이 존재하지 않는다는 점이다. 오로지 3년 후 4% 잠재성장률, 70% 고용률, 1인당 국민소득 4만 달러 시대로의 초석이라는 성과만이 강조된다. 비용 없는 성과란 적어도 필자는 들어본 적이 없다. 또 하나는 정책의 최종 목표가 무엇인지 잘 모르겠다. 국민행복인 듯도 하지만 4만 달러가 국민행복인가. 프랑스의 대통령 니콜라 사르코지가 2008년 국민행복을 규정하기 위한 특별위원회를 만든 것도 바로 이러한 문제를 해결하기 위해서였다. 어쩌면 경제계획에서 가장 필요한 것은 정책적 포괄성도 구체성도 그리고 논리성도 아닌 바로 철학이라는 생각이 드는 이유다.

## [경제시평-김종걸] 새로운 발전전략의 필요성 (국민일보 20140402)

새로운 경제성장의 계기가 시급하다는 인식은 일반적이다. 고도성장에 익숙한 우리에게 지금의 저성장 기조는 상당히 당황스럽다. 모든 문제 해결의 초점은 성장을 제고로 귀결된다. 그것만이 작금의 경제사회적 문제를 해결하고 미래를 보장할 것이라 확신한다. 증세는 피해야 할 선택지이지만 규제 완화는 시장 활력을 위한 방책으로 강조된다. 이명박, 박근혜 정부 모두 이러한 인식에서 크게 벗어나지 않는다. 정말 그러한가. 다른 형태의 발전 모델은 불가능한 것인가.

지난 10년의 한국경제 자화상은 이러한 사고방식의 불편함을 보여준다. 2002년과 2012년을 비교하면 실질 국내총생산(GDP)은 45% 증가했다. 세계 500대 기업에 17개가 선정됐고, 삼성전자의 매출액은 5배나 늘었다. 세계 8대 무역대국, IT 강국, 조강 및 자동차 생산량 5위 등 성공 신화는 넘쳐난다. 그런다고 한국사회가 행복해 보이지는 않는다. 절대빈곤율은 7.8%에서 9.1%로, 상대빈곤율은 13.1%에서 14.3%로, 비정규직 비율은 27.4%에서 33.3%로 증가했다. 여전히 가난하고 불안한 것이다. 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중에서 평균 노동시간 1위, 자살률 1위, 행복지수(BLI) 26위라는 초라한 성적을 받게 되면 경제성장의 성과가 무엇이었던가를 의심하게 된다.

어떻게 해야 할 것인가. 먼저 GDP의 세계에서 떠나야 한다. 경제성장과 국민행복의 연결고리가 명확하지 않다는 이스털린의 역설(Easterlin Paradox)은 경제학의 핫이슈 중 하나였다. 프랑스의 대통령 니콜라 사르코지가 2008년 국민행복을 규정하기 위한 특별위원회를 만든 것, 일본 독일 영국 등에서 국민행복과 관련된 다양한 지표가 발표되는 것도 같은 맥락이다. 따라서 GDP가 아니라 국민행복을 먼저 규정해야 한다. 그리고 그것에 따라 정책의 우선권을 부여해야 한다. 요즘 떠들썩한 규제 완화 열풍도 국민행복에 필수적인 환경 및 안전 관련 규제라면 완화가 아니라 당연히 강화시켜야 하는 것이다.

둘째로 철 지난 낙수효과는 그만 노래해야 한다. 대기업의 투자가 국내의 고용과 산업에 미치는 파급효과가 크지 않음은 이미 밝혀진 사실이다. 미국 부시 행정부 시절 경제자문위원회 위원장을 역임했던 덴큐 교수는 자신의 경제학원론 초판에서 낙수효과를 강조한 소위 공급주의 경제학자들을 ‘괴짜 사기꾼들’이라고 평한 적이 있다. 원조인 미국에서조차 별로 신뢰받고 있지 못하는 것이다.

셋째로 성장 방식도 바꾸어야 한다. 기존의 양극화 성장이 아니라 평등지향적인 균형 성장으로의 전환이다. 노벨상을 받은 경제학자 아마티아 센은 그의 명저 ‘자유로서의 발전’에서 경제성장의 목적은 우리의 삶의 질을 증대시킬 능력(capability)의 확대에 있다고 본다. 경제적 평등성은 능력을 확대시키는 가장 중요한 요소 중 하나인 것이다. 역사적 사례, 학적 논거 모두 충분히 존재한다. 미국의 뉴딜정책, 북유럽의 복지 주도형 성장 등은 성장과 평등이 배치되지 않음을 보여준다. 양자가 배치된다는 교과서적 지식에서 이제 탈피해야 한다.

마지막으로 10년 뒤 먹거리를 책임질 혁신경제 정책과 서민생활 안정을 도모할 사회적경제 정책이 잘 어우러져야 한다는 것이다. 필자는 사회적경제 정책의 주요 목적은 협동조합과 사회적기업의 방식으로 한국인 하위 20%를 재조직하는 것이라고 본다. 만약 10대 재벌을 경제민주화의 대상이라고 본다면 ‘10대 재벌 이하와 하위 20% 이상’을 업그레이드시켜가는 것이 앞으로의 균형 성장에 있어 필수적인 작업이다. 이것이 바로 혁신경제 정책인 것이다. 단순한 벤처 정책의 범위에서 벗어나 농업 식품 섬유 화학 기계 중소기업 골목상권에 이르기까지 혁신의 경로를 만들어가야 한다.

새로운 혁신경제 정책을 마련하고 사회적경제 정책으로 서민경제의 안정성을 확보하는 것, 그리고 그 모든 것이 균형 성장과 국민행복에 복무하도록 하는 구체적인 성장 전략 재구성이 필요한 시점이다.

## [경제시평-김종걸] 국민에게 책임지는 정부 (국민일보 20140430)

마음 둘 곳 없었던 지난 2주간이었다. 자꾸만 생각나고 울컥거렸다. 집사람도 마찬가지였다. 자주 눈물을 흘렸다. 우울하고 창피하고 미안하고 화가 났다. 대한민국 헌법은 국가가 재난의 위협으로부터 국민을 보호(34조6항)해야 한다고 말한다. 공무원은 국민에 대해서 책임(7조1항)을 지며 대통령은 그 수반(66조4항)이라고 규정한다. 부실한 배, 허술한 감독, 우왕좌왕하는 대처, 책임 없는 자세 등 세월호 사고가 보여준 모습은 철저히 무책임하고 무능했던 대한민국의 자화상이었다.

관계된 모든 사람에게 비난을 퍼부어도 좋다. 또 그래야만 한다. 그러나 비난으로 끝내기에는 이번 사고의 상처가 너무 크다. 진심어린 사과와 보상을 한다고 허탈감과 분노가 없어지지도 않는다. 더 이상 반복하지 않겠다는 의지와 능력을 보일 때 그나마 마음의 위안을 받을 수 있다. 그것만이 성공한 정부, 성공한 대통령으로 남을 수 있는 유일한 길이다.

첫째는 책임지는 정부여야 한다. 선장, 선원, 선주, 관리·감독기관, 재난수습 당국 등 사건의 단계별로 명확히 책임을 묻고 처벌하고 고쳐가야 한다. 수년이 걸려도 좋다. 문제가 되었던 것을 하나씩 집요하게 규명하고 정비해야 한다. 단지 총리와 몇몇 장관의 사임만으로 끝날 사안은 아니다. 분위기 쇄신이라는 단어조차 경망스럽다. 중요한 것은 다시는 반복하지 않겠다는 것이다.

둘째는 유능한 정부여야 한다. 이번에 여실히 드러났던 것은 정부 내 컨트롤타워 부재, 전문성 부족, 무사안일주의의 만연이었다. 그것이 눈앞에서 배가 잠겨가는 것을 그냥 바라보게 했던 요인이었다. 선장과 선원의 도덕성과 무책임을 탓하기 전에 대응 과정에서의 정부의 무능을 통탄해야 하는 것이다.

무엇보다 컨트롤타워로서의 청와대 역할은 재정립되어야 한다. 위기 시에 작동되는 강력한 조율 기능의 회복, 정부기관 내 무사안일주의의 철저한 점검, 관료와 산하 기관의 유착구조 해체 등 청와대와 정치권의 리더십이 요구된다. 유능한 공무원 조직으로 환골탈태시키는 것도 중요하다. 필자가 알고 있는 한 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데 장차관의 상당수를 공무원으로 임명하는 나라는 없다. 고위 공무원, 하급 직원 모두 시선이 바로 윗사람에게만 가 있는 것, 그것이 문제인 것이다. 이번 기회에 바뀌어야 한다. 공무원 인사 제도를 개혁하고, 장차관 및 1급 이하 공무원의 외부 충용을 전면 확대해야 한다. 그래서 그들만의 리그에서 벗어난 가장 유능한 집단으로 변화시켜야 한다. 경우에 따라서는 중앙인사위원회를 부활시키고 정부조직과 인사와 관련된 사항을 안전행정부에서 떼어내는 것도 필요하다.

셋째는 소통하는 정부여야 한다. 진심어린 사과가 전제다. 그리고 한국사회의 아픈 현장으로 달려가 그들과 직접 소통하는 정부로 변화되어야 한다. 국민대통합위원회, 국민권익위원회, 인권위원회, 청와대 국민소통비서관 등 소통을 담당하는 조직과 직제는 많다. 그런데 억울한 사람들의 목소리가 제대로 전달되는 것 같지도 않다. 개개인의 억울한 사연들이 전달되며 그것이 해결될 수 있다는 게 납득될 때 상처받은 마음들도 누그러질 수 있다.

지금까지 박근혜 대통령을 지지했든 반대했든 그것은 중요하지 않다. 어느 대통령이나 성공한 대통령이 되어야 하는 것은 우리 모두에게 중요하다. 헌법은 주권이 국민에게 있고(1조2항), 모든 국민은 행복을 추구할 권리(10조)가 있다고 말한다. 그래서 행복을 보장할 성공한 대통령이 필요한 것이다. 과반수의 국민이 현 대통령을 지지했던 이유는 그 모습 속에 박정희 대통령의 리더십과 육영수 여사의 따스함을 발견하고 싶었기 때문일 것이다. 아버지의 리더십으로 책임 있고 유능한 정부를 만들며 어머니의 따스함으로 국민과 소통하길 바란다. 그것만이 그나마 어둡고 무서운 바닷속에서 떨었을 아이들에게 줄 수 있는 우리 어른들의 미안함의 선물이 아닐까 한다.

## [경제시평-김종걸] 사회적경제의 개념과 범위 (국민일보 20140528)

무릇 생각함이란 그 대상을 명확히 규정함에서 출발한다. 이것은 사회적경제도 마찬가지다. 사회적경제에 대해 그동안 참 많은 설명들이 있어 왔다. 경제협력개발기구(OECD)에서는 사회적경제를 “국가와 시장 사이에 존재하는 모든 조직들로서 사회적 요소와 경제적 요소를 가진 조직들”이라고 정의한다. 이에 비해 유럽대륙의 전통 속에서는 협동조합에 주로 초점을 맞추면서도 좀 더 엄밀한 기준을 설정하곤 했었다. 가령 벨기에의 왈론 지역권 사회적경제심의회(CWES)에서는 사회적경제를 “주로 협동조합의 형태를 가지는 회사, 공제회, 자치조직에 의해서 수행되는 경제활동”이라고 규정한다.

그렇다면 우리는 어떻게 규정해야 할까. 사람마다 다를 것이나 적어도 필자는 사회적경제를 ‘학술적’으로보다는 ‘정책적’으로 사고한다. 당연히 정책의 목적·대상·수단을 규정하는 것부터 시작한다. 정책의 주요 목적은 ① 시장에서 스스로 자립하기 어려운 사람들에게 질 좋은 일자리와 사회서비스를 제공하는 것. ②영세자영업자의 경영안정성을 확보하는 것. ③사회 속에 존재하는 각종의 선의(善意)의 자원(자원봉사, 기부 등)을 취약계층의 자립화와 연계하는 것으로 본다. 정책의 주요 대상은 영세자영업자, 농어민, 실업자, 기초수급자, 차상위계층을 염두에 둔다. 그리고 정책목표를 실현하는 수단을 시장경제의 하위부문(마을기업, 자활기업, 일반협동조합)과 비영리의 경제부문(사회적기업, 사회적협동조합, 사회복지법인)의 조직화로 이해한다. 따라서 이들 조직이 바로 한국의 사회적경제 조직으로 규정한다. 거칠게 이야기한다면 사회적기업과 협동조합을 통해 한국사회의 하위 20%를 재조직하고 안정화시키는 것이 사회적경제정책의 주요한 목적인 것이다.

물론 현실에 존재하는 각종 공정무역 및 공정여행 관련 사회적기업, 혁신적 소셜벤처, 친환경의 구매생협 등을 배제하는 것은 아니다. 그러나 필자가 알고 있는 한 전 세계에서 작동하는 거의 모든 사회적기업, 그리고 한국에서 현재 논의되는 협동조합의 중요 목적은 취약계층을 경제적으로 재조직화하며 이들에게 좋은 일자리와 사회서비스를 공급하기 위한 노력임을 인식해야 한다.

그러한 측면에서 지난 4월 30일 발표된 새누리당의 ‘사회적경제기본법안’에서의 사회적경제 대상범위는 필자의 사고방식과 크게 차이가 없다. 사회적경제를 “사회서비스 확충, 복지 증진 등 사회적 가치를 창출하는 모든 경제적 활동”으로 규정(2조1호)하고, 구체적으로는 협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활사업, 사회복지법인, 비영리민간단체 및 장애인 표준사업장 등을 포괄하고 있다(2조3호). 각각의 조직이 가지는 고유의 역할을 중시하면서도 전체의 발전과 상호협력을 규정하는 것이 사회적경제기본법의 목적이라고 한다면 굳이 그 대상을 좁게 잡을 필요는 없었던 것이다. 자율적이고 투명하며, 다양한 이해관계자에 의한 민주적인 의사결정 구조를 가지며, 발생한 이윤을 공동의 이익과 사회적 목적 실현을 위해 우선적으로 사용되는 조직(제3조), 혹은 그래야만 하는 조직이 있다면 사회적경제로 보는 것은 당연한 것이다.

새정치민주연합과 정의당에서도 사회적경제기본법을 준비하고 있다고 한다. 새롭게 법적 용어를 만드는 과정은 다양한 이해충돌을 가져온다. 지난 4월 10일 새누리당 공청회에서는 참 다양한 의견들이 제기된 바 있었다. 앞으로 두 정당이 사회적경제기본법을 만들어 가는 과정에서 한 가지만은 꼭 염두에 두었으면 한다. 사회적경제의 개념을 넓게 잡아야 한다는 점이다. 사회적경제의 목적이 기존의 주주(株主) 주권 극대화를 기반으로 한 시장 질서, 그리고 관료주의적 정부체계를 극복하는 건강한 시민사회 경제조직의 활성화에 있다고 한다면 일부의 이해충돌을 이유로 그 대상을 좁게 잡는 우(愚)는 범하지 말아야 한다는 점은 특히 강조해 둔다.

## [경제시평-김종걸] 이젠 내발적 성장 추구할 때 (국민일보 20150625)

필자는 한국 경제에 있어 새로운 내발적(內發的) 성장의 계기가 필요하다고 본다. 그 개념도 그리 복잡하게 생각하지 않는다. 한국 사회에 존재하는 모든 생산요소가 참여하는 경제를 말한다. 경력단절 여성, 고령자, 장애인, 청년백수까지 포함한 전인경제(全人經濟)를 실현하는 것이며 노인정, 복지센터, 마을 앞 공터까지 모두 유용하게 잘 활용되는 경제를 의미한다. 그리고 그 모든 것이 국민들 개개인의 행복증진에 도움이 되는 경제를 꿈꾼다.

지금까지 우리는 눈에 보이는 성과만 쫓아 왔다. 일부만 잘살고 일부만 한정된 일자리를 얻더라도 그것이 전체 국내총생산(GDP)을 늘려가는 것이라면 마치 옳은 일인 양 선전했다. 존재하지도 않는 낙수효과에 기대어 재벌 대기업의 성공이 마치 우리의 성공인 양 기뻐했다. 그러나 이러한 성장구조가 더 이상 우리의 생활안정에 턱없이 부족하다는 것은 이미 상식에 가깝다. 성장의 군불이 '아랫목'에서 '윗목'으로 전파되지 않으며 이에 따라 국민경제 전체의 성장도 제한되어 갔다. 이제는 바뀌어야 할 때가 온 것이다.

이러한 것을 사고할 때 경제학의 원조 애덤 스미스의 논의는 유효하다. 그는 단순히 자유시장경제만을 이야기한 것이 아니었다. '국부론' 제1편 제1장의 제목이 '분업'으로 되어 있는 것은 그것이 노동생산성 향상의 중요한 원인이며, 노동의 중요성을 강조하기 위함이었다. 제4편에서 전개되는 중상주의에 대한 집요한 비판도 국내 산업기반이 존재하지 않은 상태에서의 무역을 비판한 것이었다. 이러한 인식은 단순히 애덤 스미스에게만 있었던 것은 아니다. 5대양 7대륙을 주름잡던 산업강국 영국인들의 기본인식이었다. '로빈슨 크루소'의 저자인 영국의 대니얼 디포는 그의 저서 '영국경제의 구상'(1728년)에서 네덜란드에 대비되는 영국 경제의 강점이 바로 활발한 국내 시장에 있으며, 그것이 자연스럽게 흘러넘쳐 수출로 연결되는 경제구조에 있다고 강조했다. 국부의 원천은 '황금'에 있는 것이 아니라 '노동'에 있으며, 일부 특권적인 상인자본의 축적에 있는 것이 아니라 전체 국민의 경제적 참여도 확대에 있는 것이다.

그러면 우리는 어떻게 해야 할까. 먼저 경제의 근간이 바로 사람이라는 당연한 사실을 다시 한번 인식해야 한다. 복지는 비용이 아니라 사람에 대한 투자이며, 과도한 경제적 불평등은 사람 경쟁력을 약화시킨다는 인식, 적극적인 일자리 창출과 평생학습 체계의 구축 필요성 등 사람 경쟁력을 최대화하는 방식으로 사고 및 정책을 전환해야 한다.

둘째, '밑'으로부터의 사고로 전환되어야 한다. 대기업의 성장에 중심을 둘 것이 아니라 개개인의 자발성과 창의성 확대, 자영업자, 골목상권, 중소기업 활성화 등 한국 경제 하부 단위의 경쟁력 확대가 결국 대기업 경쟁력으로 발현된다는 인식의 전환이 필요하다. 마찬가지로 '중앙'이 아니라 '지역'으로부터 사고하는 것도 중요하다. 대다수 우리의 삶과 경제활동은 지역이라는 구체적인 공간에서 이루어지기 때문이다.

셋째, 경제적 참여 범위를 넘어 시민참여의 새로운 공간을 만들어야 한다. 우리는 근로자와 단순한 소비자일 뿐만 아니라 무상노동의 자원봉사자이며 좋은 일에 대한 기부자이기도 하다. 지역사회 속에 존재하는 각종 선의의 자원들이 통상적인 경제활동과 잘 어울렸을 때 우리는 살 만한 사회를 만들 수 있다. 개발연대의 영향으로 우리는 대기업의 성공, GDP라는 성과지표, 그리고 중앙정부 정책을 중심으로 사고하는 경향이 강했다. 이제 바꾸어야 할 때다. 개인의 자발성을 끌어올리며 이들이 지역사회 속에서 활발히 경제적·사회적으로 참여할 수 있는 방식을 강구해야 한다. 그리고 이러한 사고의 전환이 바로 내발적 성장을 위한 첫걸음이라고 필자는 생각한다. 박근혜정부 2기에 새롭게 꾸며질 내각, 그리고 6·4지방선거 이후 선출된 지역 정치인들이 내발적 성장을 위한 새로운 정책구상을 발표하길 기대한다.

## [경제시평-김종걸] 아베노믹스의 교훈 (국민일보 20150723)

아베노믹스(일본 아베 총리의 경제정책)가 시동된 지 1년 반이 지났다. 무제한 금융완화, 사상 최대 재정지출, 감세와 규제완화를 통한 성장이라는 세 가지 전략은 세계의 이목을 집중시켰다. 노벨상을 수상한 경제학자 폴 크루그먼과 조지프 스티글리츠도 절찬의 박수를 보냈다. 아베 정책의 최대 브레인이었던 하마다 고이치(浜田宏一) 교수는 세계 곳곳에서 관련 세미나의 상시 출연자이기도 했다.

지난 몇 년간 미국과 유럽도 과감한 양적완화 정책에 보조를 맞췄다. 그러나 일본 정도는 아니었다. 일례로 중앙은행 총자산이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비율은 2010~2013년 무려 20% 포인트나 증가했다. 유럽 중앙은행(ECB)과 미연방준비은행(FRB)이 불과 7~8% 포인트였던 것에 비하면 압도적인 통화 증발이었다.

일단 성과도 아주 좋아 보인다. 실질 GDP 성장률은 2012년 0.7%에서 2013년 2.3%, 그리고 올해 1분기는 연율 환산 6.7%로 순조롭다. 실업률도 각각 4.3%, 3.9%, 3.6%로 하락했다. 소비자물가상승률도 0.2%, 0.8%, 1.3%로 디플레이션의 긴 터널에서 벗어났다. 법인기업 영업이익운율도 올 1분기 28.8%로 2011년 이래 최대치를 경신했다.

그러나 일본인들이 행복해졌다는 징후는 별로 발견되지 않는다. 지난 6월 22일 아사히신문 여론조사를 보면 아베의 경제정책에 의해 고용과 소득이 나아질 거라고 대답한 사람은 27%에 불과했다. 기업의 성과와 개인의 삶이 괴리되기 시작한 것은 꽤 오래된 일이었으며 이번에도 그것은 마찬가지다. 올해 춘투(春闘)에서의 평균임금 상승률은 정부 차원의 대대적인 임금인상 캠페인에도 불구하고 2.1%로 지난 4월 소비세 상승률(5%→8%)에도 못 미쳤다. 오히려 물가상승, 사회보험료 인상과 연금 감액, 각종 공공요금 인상 요인을 감안하면 실질 가처분소득은 더욱 줄어들고 있다.

장기적으로 성장 가능할 것인가에 대한 예측 또한 밝지 않다. 40%에 육박하는 법인세를 30%로 줄인다고 투자자가 크게 증가될 리도 없다. GDP의 50%에 달하는 220조엔의 기업저축(내부유보금)을 쌓아놓고 있는 일본기업에, 문제는 투자할 ‘돈’이 아니라 투자할 ‘곳’인 것이다. 규제개혁 논의도 이미 1996년 하시모토(橋本) 개혁 이후 충분히 진행됐다는 점에서 그리 새롭지 않다. 이제 남은 것은 농업, 의료, 교육, 안전 등 국민생활의 공공성과 직결되는 규제이며 안이하게 완화할 것도 아니다. 오히려 계속되는 국제수지의 압박이 국제시장에서의 불안정성을 더욱 확대할 것이라는 불안감도 커지고 있다. 정부 부채비율이 240%에 육박한 일본에서 국제수지의 불안은 지금까지의 안정적 국제보유자를 투기적 투자자로 돌변시킬 수도 있기 때문이다.

필자는 아베노믹스가 직면한 문제는 재정 금융정책의 유용성에 관한 것이 아니라고 본다. 불황기에 이미 그 효과는 충분히 입증됐다. 지금 증명해야 할 것은 장기적인 성장기반에 관한 것이다.

그리고 그 바탕에는 적극적인 재분배로 인한 수요기반의 확충이 필요하다는 것을 인정하는 것이다. 아베 총리도 이것을 충분히 인지하고 있는 듯하다. 기회가 있을 때마다 기업의 수익성 향상이 임금인상으로 연결돼야 한다고 강조한다. 그러나 강조와 설득만으로 문제가 해결되지 않는다. 아베 총리에게 없었던 것은 재분배를 실현시킬 구체적인 수단이었던 셈이다.

한편 최경환 신임 경제부총리 겸 기획재정부 장관은 22일 경제5단체장과의 조찬간담회에서 “가계소득 증대, 비정규직 문제해결에 경제계의 역할”을 주문했다. 그는 취임과 동시에 놀랍게도 기업의 사내유보금에 대한 과세 방침도 언급했다. 재분배와 투자증대를 위한 유력한 정책수단을 확보한다는 차원에서 크게 환영할 만한 하다. 앞으로 최 부총리가 아베노믹스를 반면교사로 삼아 재분배 정책의 단추를 제대로 끼워나갈 수 있을지 주목할 일이다.

## [경제시평-김종걸] 때론 정책이 신중해야 (국민일보 20150820)

정책은 전격적이며 신속해야 한다. 그것이 이미 검증된 정책일 때는 더욱 그러하다. 그러나 사회적 논란이 많은 정책, 국민생활에 지대한 영향을 미칠 가능성이 있는 정책은 답답할 정도로 조심 또 조심해야 한다. 신속함보다는 신중해야 하며, 긴 시간을 걸쳐 국민을 설득하고 그 결과를 확신시켜야 한다.

최경환 경제부총리의 경기대책은 전자에 속한다. 그러나 지난 8월 12일 발표된 '투자활성화대책'은 정확히 후자에 가깝다. 의료, 관광, 교육 등 7개 분야 서비스산업을 육성하고 15조원 투자와 18만명 고용을 창출하겠다는 것이다. 서비스산업발전기본법을 필두로 무려 19개 법안이 '경제활성화와 민생안정'이라는 명분으로 국회 통과를 기다리고 있다. 그것도 '신속히' 해결해야 한다고 주장한다.

눈에 띄는 쟁점 중 하나는 의료시스템과 관련된 것이다. 의료법인의 영리 자회사를 통한 부대사업의 전면 확대, 경제자유구역에서의 투자개방형 영리병원 확대 등 의료민영화의 단초가 될지도 모르는 정책이 전면 배치돼 있다. 민영화가 아니라는 정부의 발표는 그대로 믿고 싶다.

그러나 투자이익을 확보하려는 각종 노력이 의료비 상승을 부추길 것이라는 점은 분명해 보인다. 비영리 병원과 영리 자회사 간 부당한 내부거래를 제어할 수단도 마땅치 않다. 영리와 비영리 병원의 양립으로 의료 불평등이 초래될 가능성 또한 크다. 이것만이 아니다. 복합리조트 및 크루즈선에서의 카지노 허용, 한강 주변지역 관광개발, 산지 관광특구 신설, 학교 정화구역 내 관광호텔 허가, 외국교육기관 유치를 위한 정부의 재정지원 등 사방이 압초투성이다.

인식의 단초는 이 모든 것을 '산업'으로 보고 있다는 점이다. 육성할 대상이며, 투자가 요구되며, 그러기 위해서는 적절한 이윤보장과 규제완화가 필요하다는 것이다. 이러한 인식의 백미는 서비스산업기본법에도 숨어 있다. 이 법에 의하면 기획재정부 장관이 위원장이 되는 '서비스산업위원회'에 1, 2차 산업을 제외한 모든 산업, 즉 의료, 교육을 포함한 모든 영역의 기본계획을 입안하고, 정부정책을 조율하는 권한을 부여하고 있다. 성장과 효율을 중시하는 경제부처의 논리가 약자보호 성향이 강한 사회부처의 논리를 압도하게 되는 것이다.

필자는 경제정책에서 보수적으로 운영해야 할 영역이 있다고 본다. 바로 공공성과 관련된 영역이다. 아름다운 자연을 보존하며, 안정된 의료와 질 좋은 공교육을 제공하는 일은 우리 모두가 인간답게 살 수 있는 최소한의 요건이다. 그리고 그것은 시장에 맡기는 것이 아니라 '사회적'으로 관리되고 통제돼야 한다고 믿는다. 병원의 영리성을 높이는 것이 아니라 국민건강보험의 보장성을 강화하는 것이 옳으며 환경 및 교육관련 규제도 아주 조심스럽게 검토해야 한다고 생각한다. 일본의 저명한 경제학자 우자와 히로후미(宇澤弘文)가 의료, 교육, 자연환경 등을 '사회적 공통자본'으로 규정하고 사회적으로 관리해야 함을 주장한 것과 같은 맥락이다.

우리는 허접한 환경영향평가로 4대강 사업을 밀어붙였던 지난 정권의 과오를 기억한다. 선박 관련 규제완화가 세월호 사건으로 연결됐다는 사실도 뼈아프게 상기한다. 중요한 것은 경제가 아니다. 우리의 삶이며 우리의 삶의 질을 끌어올리는 데 경제가 복무해야 한다는 점이다. 그래서 때로는 답답할 정도로 정책이 신중해야 한다. '유망 서비스산업 육성'이라는 부제가 붙어 있는 '투자활성화대책'을 읽으며 느꼈던 것은 최 부총리의 경쾌한 발걸음이 이제 그만 멈추었으면 하는 바람이었다. 한숨을 고르길 바라며, 국민과 토론하고 관계자 모두와 소통하는 지루한 과정을 밟길 바란다. 그것만이 사람 경쟁력을 기반으로 하는 미래의 경제활성화에 더욱 도움이 될 것이라는 게 필자의 생각이다.



## [경제시평-김종걸] 뒷골목 경제학을 위하여 (국민일보 20150917)

혁신은 경제의 구석구석까지 전파되어야 의미가 있다. 대기업만이 아니라 중소기업, 골목상권까지 확산되어야 하며, 그 과정 속에 청년백수, 경력단절 여성, 장애인, 고령자까지 참여하면 좋다. 높은 빌딩과 거대한 산업시설만이 아니라 마을 앞 공터, 동사무소 자투리 공간까지 주민 참여의 새로운 활동공간으로 거듭나면 금상첨화다. 이것이 모두가 참여하는 전인(全人)경제를 실현하는 것이며, 진정한 의미의 창조경제라고 필자는 생각한다.

그러나 우리는 어딘가 비껴 서 있다. 재벌 대기업의 혁신을 중시하며, 철 지난 낙수효과에 기댄 규제 완화를 논의한다. 과학기술의 응용만이 창조경제라 생각하며 벤처기업 육성과 창업 활성화를 동일 언어로 인식한다. 대기업과 벤처의 혁신을 부정할 생각은 추호도 없다. 그러나 그것만으로 문제가 해결되지 않는다는 것이 고민의 출발점이다. 5000만 인구의 삶을 유지시키는 또 다른 축은 우리 일상에서 마주치는 수많은 영세 자영업자들이기 때문이다. 뒷골목의 전파상과 철물점, 치킨집과 국밥집의 세계로 내려가 새로운 혁신 경로를 설계해야 한다. 그렇지 않으면 절름발이 경제 활성화에 불과하다.

인식이 비껴 서 있는 것은 지난달 발표된 서비스산업 육성 대책에서도 마찬가지였다. 정부는 거대 외국 병원, 외국 관광객, 외국 대학 유치를 위한 규제 완화를 주장한다. 금융과 물류, 그리고 소프트웨어산업도 강조된다. 그러나 정작 우리에게 필요한 것은 거대한 호텔도, 화려한 유원지도 아니다. 아프면 찾아가는 친절な 동네병원이며, 아이들을 잘 돌봐줄 보육시설이다. 노후를 편안하게 보내는 요양원이며 새 직장 마련을 위해 교육받을 훈련시설이다. 소위 사회서비스 영역이라고 불리는 영역인 것이다. 국내총생산 대비 사회서비스 지출이 경제협력개발기구(OECD) 34개국 중 멕시코 다음으로 꼴찌인 우리에게 시급한 것은 오히려 이 영역이다. 그러나 정책 담당자의 눈에는 화려한 호텔, 값비싼 병원, 거대한 유원지가 먼저 들어오는 것 같다. 뒷골목 경제와 뒷골목 일상생활이 간과되고 있는 사례다.

작고 소박하지만 사회서비스 영역의 혁신 사례는 아주 많이 발견된다. 예를 들어보자. 서울 광진구에 위치한 사회적협동조합 도우누리는 거의 모든 종류의 돌봄서비스를 제공하고 있다. 140여명 종업원의 일자리 질도 동일 업종 전국 최고 수준이다. 정규직은 아니라도 무기계약 형태로 장기근속을 유도하며 모든 직원에게 고용보험이나 산재보험에 가입해 준다. 특기할 만한 사항은 이들이 매년 점검하고 있는 성과지표다. 좋은 일자리 창출과 고용유지(8개 성과목표와 21개 세부 점검목록), 바른 돌봄서비스 공급(5개 성과목표와 14개 세부 점검목록), 돌봄서비스 공익성 확대(5개 성과목표와 12개 세부 점검목록), 지역사회 복지활동 강화(3개 성과목표와 8개 세부 점검목록)로 활동 목적을 정하고 모든 직원이 같이 평가하며 그 결과 또한 투명하게 공개하고 있다. 좋은 서비스와 안정된 직장 제공을 모두 확보하고 있는 것이다. 서비스산업 육성이라는 정책에서 시급한 것은 화려한 병원과 호텔이 아니라 도우누리 같은 혁신 사례를 전국 5만여개 돌봄서비스 업계에 확산시키는 것이다. 그러나 아직 정책 담당자의 인식은 필자와 한참 떨어져 있다.

20여년 전 도쿄의 한 경제연구소에서 근무하고 있을 때 연구소 이사장이던 다케우치 히로시(竹内宏)는 ‘뒷골목의 경제학’이라는 저작을 연속적으로 발표하고 있었다. 젊은 시절 나는 이해가 안 갔다. 그러나 1997년, 2008년 금융위기를 겪고, 경제사회적 양극화가 더욱 심화되는 현실을 목도하고, 대기업 투자의 낙수효과가 별반 크지 않음을 인식하는 순간 뒷골목 경제의 중요성을 새삼 깨닫게 된다. 화려한 대로변의 세계가 아니라 뒷골목을 중심으로 사고하는 경제학과 정책체계, 이것이 필요한 시대가 아닐까 한다.

## [경제시평-김종걸] 공동체복원을 위하여 (국민일보 20151008)

지난 3일 개천절 경축사에서 정홍원 국무총리는 신뢰와 가치 복원의 중요성을 강조했다. 청렴, 신뢰, 봉사, 질서의식, 비정상적 관행, 적폐, 부정부패, 사회적 자본 등이 그날 사용된 단어였다. 틀린 말은 아니다. 국무총리가 직접 언급할 정도로 문제는 심각하다. 그러나 한국사회의 모습은 다양하다. 신뢰가 없어 보여도 어딘가는 존재한다. 누군가는 봉사와 희생을 통해 사회를 유지한다. 침몰하는 세월호 속에서 아이들을 구하다 죽은 선생님들, 은폐되던 윤일병 구타사망 사건의 진실을 밝혔던 시민단체 등 아직 이 사회의 자정기능은 작동된다.

사회인식과 관련된 국제공동연구인 세계가치조사에 따르면 한국은 국가권력이 제대로 신뢰받지 못하는 곳이다. 한국인의 73%는 국회를, 52%는 공무원을 신뢰하지 않는다. 군대(36%) 경찰(42%) 법원(33%) 등 거의 모든 권력기관에 대한 불신은 싱가포르와 비교해 2~3배 높다. 그렇다고 애국심이 낮은 것도 아니다. 나라에 대한 자긍심(89%)이 높으며, 위기 시 나라를 위해 희생한다는 생각(83%) 또한 아주 높다. 문제는 국민의 기대에 못 미치는 권력의 모습인 것이다. 가장 신뢰받는 곳은 가족(98%)과 친구(81%)다. 그러나 이 범위를 벗어나는 순간 타인에 대한 신뢰도는 급속히 떨어진다. 우리들은 흔히 이러한 사회를 사회적 자본이 약한 사회라고 한다. 프란시스 후쿠야마가 ‘트러스트’라는 책 속에서 분석한 이탈리아 남부의 모습과 유사하다.

시급한 일은 대한민국이라는 공동체를 복원하는 일이다. 세월호 사건 이후 국가기관의 신뢰회복은 우리의 최대 화두였다. 그러나 그 신뢰는 더욱 떨어졌고 사회는 ‘단식’과 ‘폭식’ 속에 분열돼 갔다. 지금부터도 늦지 않았다. 유능한 정부, 신뢰받는 정부를 제대로 세우고, 이 모든 개혁과정을 알기 쉬운 언어로 국민에게 전달해야 한다. 대통령제 아래서는 대통령이 먼저 고민할 일이다. 그리고 그 성과를 국민에게 보여줘야만 대통령으로서의 책임을 다하는 것이다.

둘째는 지역공동체를 복원하는 일이다. 가족과 친구 속에 고립된 신뢰구조를 마을과 지역사회 전체로 확대시켜야 한다. 친절한 이웃, 따뜻한 교회, 편리한 동사무소, 활기찬 골목시장을 복원하는 일이며, 이를 위해 공공과 민간, 영리와 비영리조직이 서로 협력하는 것이다. 협동조합을 활용하는 것도 방식이다. 국제협동조합연맹(ICA)의 ‘7원칙’에 빗대어 말한다면 협동조합은 자발적인 조합원들이(제1원칙), 책임 있는 참여(제3원칙과 4원칙)와 민주적 관리(제2원칙)를 통해 발전하는 것이다. 교육과 훈련과정(제5원칙) 속에 능력과 정체성을 확립하며, 협동조합 간 협동(제6원칙), 지역사회에 대한 공헌(제7원칙)을 통해 지역의 사회적 자본을 확충한다. 사회적기업도 중요한 수단 중 하나다. 사회문제 해결이 기업의 목적이며 그 과정 가운데 자원봉사, 기부 등 각종 선의의 자원이 결합된다. 이로써 지역복지 담당자로 커갈 수 있으며, 공공영역과 기업활동, 비영리적 속성을 창조적으로 결합시킬 수 있다. 이 모든 것은 한국사회 모든 구성원이 고민해야 하며 정부의 모든 관련 담당자가 맡아야 할 일이지만 적어도 지자체장과 안행부 장관은 이와 관련된 지역공동체 복원을 위해 책임 있는 계획과 결과를 만들어야 할 최전선에 있다.

마지막으로 강조하고 싶은 것은 우리 개개인의 공동체에 대한 책임의식이다. 인간은 자신의 이익만을 위해 움직이는 단순한 ‘경제인’이 아니다. 때로는 남들에게 베풀고, 공동체를 위해 희생하기도 하는 윤리적 존재이다. 개개인의 사익추구의 정당성을 강조한 애덤 스미스의 가설은 사익을 견제하는 양심을 전제로 한 것이었다. 시장이라는 ‘보이지 않는 손’은 양심이라는 ‘보이지 않는 가슴’에 의해서 제대로 작동된다. 공동체 안에서 살고 있는 윤리적 존재로서의 우리에게 대한 재인식, 그 개개인의 성찰과 후세대에 대한 계승과정이 바로 공동체 회복의 가장 밑바탕에 있음은 당연하다.

## [경제시평-김종걸] 마을중심의 새로운 경제정책 (국민일보 20151105)

한때는 국가의 계획이 일관된 이념과 정책체계에 따라 정리돼야 한다고 믿었다. 지금도 그 생각에는 변함이 없다. 그러나 ‘기본계획’, ‘5개년 계획’이라 일컬어지는 거대 계획에 대한 필자의 신뢰는 많이 떨어졌다. 전체를 조망하며 또한 세세한 움직임까지 파악하기에는 우리의 능력이 턱없이 부족함을 절감하기 때문이다.

멀리서 보면 한국경제는 대기업과 금융기관의 화려한 모자이크다. 그들의 활기찬 혁신과 성장이 한국경제의 미래로 인식된다. 하지만 가까이 갈수록 모습은 달라진다. 한산한 재래시장, 고단한 노점상, 활력 잃은 농어촌이 산재한다. 성장의 온기는 사회 전체로 퍼지지 않으며, 대기업의 혁신은 국민경제의 성장으로 이어지지 않는다. 고착화된 양극화의 모습이며 이중구조의 전형이다. 그리고 이것이 한국경제의 희망을 근본적으로 저해한다. 복지가 이 문제를 해결해 줄 것 같지도 않다. 고복지 고성장 모델은 사람경쟁력과 지역경쟁력이 강화되는 곳에서만 작동된다. 경제의 저변을 끌어올려줄 새로운 성장 모델이 필요하나 아직까지 우리는 제대로 된 대답을 준비하고 있지 않다.

그러나 시선을 국가에서 마을로 바꾸는 순간 한국은 너무 넓고 다양한 공간으로 변한다. 마을은 대도시의 한 가운데, 번두리의 뒷골목, 산과 들에도 존재한다. 군·구 단위일 수도, 읍·면·동 단위일 수도 있다. 강조하려 하는 것은 한국경제를 구성하는 기초단위 하나하나에서 새로운 혁신의 경로가 설계되어야 한다는 점이다. 그래야 이중구조의 강고한 벽을 깨버릴 수 있다. 지난달 31일 경기도 성남에서 개최된 사회적경제 박람회는 이러한 혁신의 일단을 보여준다. 영세 상인들이 협력해 만든 공동 브랜드, 중증장애인 작업장에서 만든 맛난 쿠키, 식가공과 재활용의 다양한 제품들이 사회적기업, 마을기업, 협동조합이라는 이름으로 판매되고 있었다. 후자는 자본이 없는데 어떻게 성장할 수 있느냐고 말한다. 그러나 필자의 생각은 다르다. 자본은 은행의 뭉치돈, 중장비와 첨단 시설만을 의미하지 않는다. 마을 자투리땅, 노인정 귀퉁이, 방과후 텀 빈 교실 등도 제대로 활용된다면 훌륭한 자본이 된다. 중요한 것은 이것을 실현시킬 사람들의 조직인 것이다.

지금까지 우리의 정책적 주안점은 대체로 마을이란 단위 바깥에 존재했다. 가난 극복의 새마을운동을 지나 경제의 고도화 과정은 마을과 지역의 경계를 뛰어넘는 산업시설의 집약 과정이었다. 그것이 우리의 성공적인 이력서이기도 했다. 그러나 이제는 다시 시점을 전환할 때다. 허약해진 마을을 튼튼하게 하는 것, 이것이 지역 발전의 뿌리이며 국가 균형 발전의 근간이라는 인식이다.

국가균형발전특별법도 마을을 경시하기는 마찬가지다. 법에 의하면 광역 단위의 시·도지사는 지역 발전과 관련된 거의 모든 사항, 즉 지역산업과 일자리, 교육, 환경, 복지 등이 포함된 발전계획을 5년 단위로 입안하게 돼 있다(제7조). 중앙정부는 이를 토대로 지역발전 계획을 수립하며(제4조), 대통령 직속 지역발전위원회가 이 계획을 심의한다(제22조). 하지만 혁신 공간으로서의 기초 단위(군·구·읍·면·동)에 대한 언급은 없다. 주관 부처인 산업통상자원부의 성격은 공단 설비조성 등과 같은 대형사업에 치중할 가능성을 크게 한다.

2012년 지역 발전을 화두로 지구촌을 헤맨 적이 있다. 스코틀랜드 북부, 그 척박한 땅에서도 지역의 활동가들은 꽤 살 만한 마을을 만들고 있었다. 정부가 무엇을 해주었느냐고 물었다. 그러자 런던은 저 지평선 너머에 있을 뿐이라고 웃으며 대답했다. 스페인의 빌바오, 이탈리아의 트렌티노에서도 중앙정부 혹은 주정부의 지원을 이야기하지 않았다. 주민의 자발적인 참여를 조직하고, 지역의 가용한 자원들을 모두 가동시키는 노력이 먼저였다. 한국에서도 원칙은 마찬가지다. 주민 스스로 계획하고 실천하게 하는 것, 지역의 자원을 재발견하는 것, 마을에서 시작되는 새로운 경제정책, 그것을 구상할 시기가 아닐까 한다.

## [경제시평-김종걸] 사회적경제기본법 통과되길 (국민일보 20151203)

국회 기획재정위원회에는 세 종류의 사회적경제기본법이 계류돼 있다. 유승민 의원 법안(67명 서명), 신계륜 의원 법안(65명), 그리고 박원석 의원 법안(10명)이 그것이다. 총 142명의 의원이 서민경제 활성화와 경제민주화에 직결되는 사회적경제기본법을 발의한 것에 경의를 표한다. 시장은 갈수록 많은 낙오자를 생산하고 정부 또한 모든 사람을 돌볼 수 없다. 이런 상황에서 사회 취약계층이 스스로 서게 하는 사회적경제의 역할을 강조하는 것은 비단 한국만이 아니라 선진국의 공통된 경향이다.

법의 논리체계는 여야 모두 비슷하다. 먼저 한국사회의 양극화 해소, 건강한 공동체 조성, 양질의 일자리와 사회서비스 제공, 국민경제의 균형 발전을 위해선 사회적경제 발전이 필요하다. 이를 위해 다양한 사회적경제 조직을 포괄하는 공통의 법적 토대와 정책 추진체계를 정비한다. 정책 조율의 최고 단위로서 대통령 직속 위원회를 만든다. 실행기관으로서 중앙에 사회적경제위원을 두며, 지역단위의 지원을 담당할 통합지원센터를 지정하는 등 그동안 분산되어 왔던 정책의 입안·실행·평가 과정을 수미일관하게 논리화시켰다는 점에서 상당히 의미가 있다.

또한 사회적경제 발전을 위한 국가의 책무를 명확히 규정했다는 점도 법 제정의 중요 목적이다. 국가 차원에서 사회적경제 발전을 위한 기본 계획을 세우고 이에 입각해 각 부처와 광역지자체는 매년 부처실행계획과 지역계획을 만든다. 사회적경제 발전기금, 공공기관 우선구매 등 거의 모든 수단을 종합했다는 점도 의미가 크다.

각론으로 들어가면 여야 간 법안 내용은 몇 가지 차이를 보인다. 전체적으로 여당안은 대통령 직속 위원회의 조직과 역할이 단순하게 짜여 있으며 사회적경제 조직에 대한 지원 정도도 약하다. 이에 반해 야당안은 위원회 조직이 크며(직할사무국, 상임위원, 실행위원회, 전문위원회 등) 지원 정도도 상대적으로 강하다(사회적금융기관 지정 및 전체 사회적경제 조직에 대한 공공조달 우대 등). 그러나 그 차이는 충분히 조율 가능하다. 사회적경제 기본법의 최대 목적은 국가가 사회적경제가 중요하다는 점을 천명하는 것이다. 또한 각기 개별법으로 운영되던 정책을 상위 단위에서 조율하는 것이다. 이러한 기본 목표에 동의한다면 각론상의 차이점을 부각시켜 길게 논쟁할 필요는 없다고 본다.

첨언하여 두 가지를 강조하고자 한다. 하나는 여야 법안 모두 기획재정부가 사회적경제 정책의 조율 주체(간사)가 된다는 점이다. 그렇다면 기재부는 사회적경제 정책이 단순한 경제정책이 아니라 사회정책의 일환이라는 인식을 분명히 가져야 할 것이다. 중장기 경제정책 방향 설정, 조세 및 예산 수립 등에서 보여주던 매크로의 사고방식만 가지고는 불가능하다. 골목상권, 낙후된 농어촌 등을 세심하게 점검하며 서민경제 곳곳을 자세히 살펴보는 노력이 필요하다는 점을 명심해야 한다.

둘째는 각종 지원 제도의 원칙과 관련된 것이다. 과도한 정부의 지원 및 개입은 사람들의 자조능력을 상실시킨다. 국제협동조합연맹의 협동조합 원칙 중 ‘자치와 자립’이 강조되는 것도 사실은 오래된 논쟁의 결과였다. 자치와 자립이 협동조합 성공의 기본 조건인 것은 이미 증명된 사실이다. 사회적경제 정책의 최종 목표가 협력과 연대를 통한 개개인과 사회의 자조능력 확대에 있다고 한다면 정부의 과도한 지원은 상당히 위험한 선택이다. 직접 지원보다는 역할별을 없애는 것, 그리고 교육 및 경영지원 같은 간접 지원을 강구하는 것에 초점이 맞춰져야 한다. 지원을 한다면 ‘투명성’을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 사회적경제기본법에서는 여야 모두 회계장부, 사업결산보고서 등의 공시 의무를 강화하고 있으나 이것 또한 제대로 작동되도록 잘 감시해야 한다.

3일 기획재정위 공청회를 기점으로 국회에선 법안 심의가 본격화될 것이다. 국회는 사회적경제기본법을 조속히 통과시키고, 정부 또한 관련 정책을 통합적으로 제시하기 바란다. 서민에게 새 희망을 주는 국회와 정부의 신년 메시지로 사회적경제기본법이 활용되기를 기원한다.

## [경제시평-김종걸] 개혁보다 감동이 먼저 (국민일보 20141231)

몇 년 전 필자는 지역발전을 주제로 삼아 지구촌을 헤맨 적이 있다. 이유는 기존의 한국경제 성장 모델에 대한 실망과 불편함 때문이었다. 국내총생산(GDP)이 아니라 주민 행복을 중심으로 사고하며, 대기업의 낙수효과가 아니라 주민 참여를 통한 발전을 꿈꾸었기 때문이다.

스코틀랜드 북부, 그 척박한 땅에서도 지역의 청년들은 꽤 살 만한 마을을 만들고 있었다. 그들에게 정부는 무엇을 해주었느냐고 물었다. 그러자 항공사진 하나를 보여주며 런던은 저 지평선 너머에 있을 뿐이라고 웃으며 대답했다. 지역발전의 성공 모델이라 일컬어지는 스페인의 빌바오(Bilbao), 이탈리아의 트렌티노(Trentino)에서도 중앙정부 혹은 주정부의 지원을 이야기하지 않았다. 주민의 자발적인 참여를 조직하고, 지역의 가용한 자원을 모두 가동시키는 ‘운동’이 먼저였다.

일본에서도 잘하는 곳은 많았다. 도쿄와 가나가와 지역을 중심으로 활동하는 생활클럽생협의 경우가 그랬다. 친환경 농산물을 구매하기 위한 도쿄생활클럽생협(1968년)이 만들어지고, 일자리 창출을 위한 근로자협동조합이 설립(1982년)된다. 이후 지역의 간병·육아 등 복지 문제 해결을 위한 복지생협(1992년)이 만들어지고, 다시 이를 운영하기 위한 근로자협동조합이 창설된다. 친환경 소비, 복지사업, 일자리 창출이 지역 단위에서 서로 연계되며 발전하는 것이다.

필리핀 마닐라의 슬럼가에서도 흥겨운 작업장을 보았다. 십시일반으로 생수를 제조하는 협동조합을 만들고, 그 수익금 중 일부로 방과후 학교를 운영한다. 지역의 자원봉사자는 어린 아이들 독서 지도에 열심이었다. 학생 2명에게 매년 중학교 진학을 위한 장학금도 지급한다. 그냥 놔두면 비행 청소년이 될지도 모르는 빈민가 어린이들이 제대로 커 가고 있었던 것이다.

한국에도 이러한 사례는 많았다. 가령 충남 홍성군 풀무원학교 주변으로 훌륭한 마을공동체가 형성되어 있었다. 마을도서관, 마을목공소, 마을연구소, 마을출판사 등 정부 지원에 의해서가 아니라 스스로 일구어낸 아름다운 결과였다. 강원도 원주의 활동가들도 참 잘하고 있었다. 사회적경제 지원 조직인 원주협동사회경제네트워크는 공동의 경제사업을 확대하며 협동기금도 조성했다. 가령 2009년 설립된 장애인 고용 떡공장 ‘시루봉’의 총출자금 3400만원은 원주한살림 등 네트워크의 회원단체에 의해 출자된다. 생산된 떡은 가톨릭농민회, 원주한살림, 상지대생협, 원주생협 등에서 판매된다. 필요한 원재료 또한 이들 조직을 통해 조달된다. 지역순환경제의 좋은 모델인 것이다.

필자는 마을 단위의 새로운 성공은 정부 지원에 있는 것이 아니라고 본다. 가장 필요한 것은 바로 주민 스스로 계획하고 실천하는 것, 지역의 자원을 재발견하는 것, 그리고 그것을 제대로 활용해 나가는 것이다. 결국은 사람이었다. 어려움을 딛고 일어서는 사람들의 노력을 조직해 나가는 것이 그 무엇보다 중요했다.

돌이켜보면 한국사회에서 올해 내내 듣는 것이 ‘개혁’이라는 단어였다. 1997년 외환위기 이후 귀에 딱지가 앉도록 들은 것도 ‘개혁’이었다. 노동개혁, 연금개혁, 규제개혁 등 ‘개혁’은 내년에도 최우선 과제라고 한다. 그러나 ‘사람’이 안 보인다. 칭찬은 고래도 춤추게 하나 칭찬보다는 거의 모든 국민이 개혁의 대상이 되며 그래서 위축된다.

인간은 윤리적인 존재다. 당근과 채찍보다는 감동과 윤리적 결단에 의해 움직인다. 생각해보면 앞에서 이야기한 많은 성공한 마을들의 특징은 사람들의 참여를 열어갔다는 점이다. 개혁이 필요할 때에는 소탈한 리더십과 민주적인 의사결정 속에 모두가 참여하는 감동의 스토리를 만들어갔다. 그러나 우리의 ‘개혁’에는 어딘지 위화감이 느껴진다. 흥겹지도 않고, 미래에 대한 확신도 안 선다. 감동 없는 메마른 구호의 메아리만 들린다. 이래서는 개혁이 성공할 리 만무하다. 누군가는 신년 벽두에 꿈꿈이 되살펴봐야 할 일이다.

## [경제시평-김종걸] 사회지표 개선이 먼저다 (국민일보 20150128)

행복은 성적순이 아니다. 마찬가지로 경제적 성과도 행복을 보장하는 것은 아니다. 국민의 행복은 일자리, 환경, 건강, 평등, 사회적 연계 등 각종 사회지표 속에 나타난다. 만약 경제성장이 의미가 있다고 한다면 그것은 국민행복에 복무한다는 전제 하에서만 그러하다.

그러나 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 우리만큼 경제지표와 사회지표가 괴리되어 있는 나라도 드물다. 경제는 성장하나 국민은 행복하지 않고 생활은 더욱 불안해진다. 경제만 보면 우리는 이미 선진국이다. 구매력평가(PPP)로 계산한 1인당 국내총생산(GDP)은 3만11달러로 OECD 34개국 중 22위에 위치한다. 영국 프랑스 일본 등과 2000~4000달러 격차에 불과하다. 세계 8대 무역대국이며, IT 강국이자 자동차 생산 5위의 제조업 대국이다. 소득 수준, 교육, 기대수명을 지수화한 인간개발지수(HDI)는 세계 12위로 최상위권이다. 그런데도 행복할 것 같지 않은 이유는 어디에 있을까.

일단 노동이 너무 불안하다. OECD 국가 중 노동시간은 두 번째로 길며 저임금 노동 비율 또한 그렇다. 비정규직 비율은 네 번째로 높으며 노동조합 조직률도 네 번째로 낮다. OECD라고 선진국만 모여 있다고 생각하면 오산이다. 멕시코 칠레 체코 헝가리 터키 등 중진국도 수두룩하다. 일반적으로 국민행복은 평등에 기반하고 있으나 우리의 빈부격차는 행복에 반한다. 상대적 빈곤율은 일곱 번째로 높으며, 빈곤층의 빈곤선 이하 부족분의 크기를 나타내는 빈곤 갭은 세 번째로 크다. 장래가 불안하니 출산율은 당연히 쪼그라들다. 극단적 선택을 하는 자살률 또한 압도적 1등이다. 우리와 2등(헝가리)의 격차는 2등과 13등(미국)의 격차와 같을 정도로 창피할 수준이다.

사회는 불안한데 정부가 나서서 복지로 문제를 해결해주지도 않는다. 애초부터 쓸 돈이 별로 없다. 조세부담률과 공적 사회지출 수준은 각각 꼴찌에서 네 번째와 두 번째다. 제도경쟁력도 최하위 수준이다. 세계경쟁력포럼(WEF)의 국가경쟁력 순위는 26위(총 144개국)이나 정부 정책은 불투명하고(133위), 기업 내부의 견제 장치는 약하다(126위). 은행 문턱은 턱없이 높으며(120위), 은행의 건전성은 최악이다(122위).

정부는 경제 혁신과 제도 개혁을 통해 문제를 해결할 수 있다고 말한다. 올해 각 경제부처의 대통령 업무보고 내용을 보면 그렇다. 정말 경제 혁신과 제도 개혁은 국민을 행복하게 만드는가. 필자는 이에 대한 확신을 가질 수 없다. 비정규직 고용계약 4년으로 연장, 정규직 해고조건 명시화, 능력주의 임금체계 개편 등과 같은 노동 개혁은 정규직의 지위 약화와 비정규직의 고착화만을 가속시킬 것이라는 생각이 많다. 정부에서는 고용보험, 산재보험 등 사회 안전망을 확충하겠다고 말한다. 소위 유연안정성 확보다. 그러나 무슨 돈으로 하려는가. 사회 안전망 확충과 '증세 없는 복지'란 필자에게는 네모난 동그라미, 하얀 까만색으로밖에 보이지 않는다. 수도권 규제 완화, 한강 주변 개발, 의료 영리 자회사 영업 확대 등도 수도권 집중과 환경파괴, 의료 공공성 저해 등과 같은 여러 우려로부터 자유롭지 않다. 창조경제혁신센터, 창조경제밸리, 벤처창업 육성, 중소·중견기업의 시장개척 역량 강화 등 각 부처 정책들도 '편식'이 심한 것은 마찬가지다. 대다수 골목상권의 영세 기업과는 전혀 상관없는 이야기인 것이다.

이제 GDP 신화에서 벗어나야 한다. GDP가 늘어남에도 생활이 불안해지는 현상에 대해 이제는 정면대응해야 할 시기가 됐다고 본다. 먼저는 행복을 규정하고 그것을 실현할 사회지표 개선 목표치와 정책 수단을 정비해야 한다. GDP가 증가하면 모든 문제가 자연히 해결될 것이라는 안이한 인식은 곤란하다. 어쩌면 지금 필요한 것은 '경제혁신 3개년 계획'이 아니라 국민행복에 대한 철학적 성찰과 그 정책적 구체화를 담은 '행복사회 실현 3개년 계획'이 아닐까 한다.

**[경제시평-김종걸] 30년뒤 우리는 (국민일보 20150225)**

한국은 인구가 넘쳐난다. 적어도 경제적으로는 그렇다. 베이비붐 세대의 영향으로 생산가능인구는 과거 최대치를 경신하고 있다. 그런데도 일자리는 적다. 일류대학을 나와도 청년백수로 전락하며 대기업을 다녀도 50대 중반에는 그만둬야 한다. 경제적으로 유용한 자원들이 충분히 활용되지 못하는 것, 이것을 보면 한국은 과잉인구다.

재벌 대기업을 아무리 투자해도 일자리에 별 영향이 없다는 점은 이미 상식에 가깝다. 그것이 글로벌경쟁에 직면한 한국기업의 최적화된 투자와 고용패턴인 것은 부정할 수 없다. 고용 불안과 양극화는 이들의 잘못만은 아닌 것이다. 사람을 고용하는 또 다른 축, 중소기업과 지역경제가 제 역할을 못한 것도 문제다. 혁신도시, 클러스터, 벤처육성, 강소기업 등 변죽은 요란했으나 현실은 여전히 열악하다.

지금부터 30년 전 우리는 안정된 중산층이 될 수 있다는 희망을 가지고 있었다. 그러나 지금은 열심히 살아도 너무 어렵다는 것을 잘 안다. 미래가 불안하니 당연히 결혼과 출산은 기피된다. 따라서 인구 5000만명을 유지하는 것도 보통 일이 아니다. 통계청의 장기인구추계에 의하면 30년 뒤 우리는 4000만명을 밑도는 대한민국에 살 수도 있다.

인구가 줄어든다고 일자리 확보가 손쉬워지는 것도 아니다. 우리의 기업은 자본수익률을 최대화하는 방식으로 충분히 대응할 것이다. 오히려 젊은 세대의 부양부담만 커질 가능성이 크다.

각종 인구 전망은 미래 한국의 고령화 인구비율이 일본과 함께 세계 최고가 될 가능성이 크다고 예측한다. 생산가능인구 10명이 8명의 노인과 2명의 어린이를 부양하는 그런 세계를 그리고 있는 것이다. 당연히 사회복지지출의 수요는 폭증한다. 충분하지도 않은 지금의 복지제도를 유지한다고 해도 그렇다. 2040년에는 경제협력개발기구(OECD)의 현재 평균인 국민소득 대비 22.1%를 넘어설 것이라는 연구가 일반적이다. 참여정부 시기 '비전 2030'의 추정을 그대로 따르다면 1100조원의 추가 재원이 소요되는 것이다.

그 다음이 문제다. 최악의 경우는 경제활성화란 미명으로 세금도 제대로 걷지 않을 수도 있다. 그리고 국민에게는 더욱더 열심히 일해야 한다고 말한다. 노인 및 여성 경제활동 참가율 확대의 논리다. 일자리 확보를 위해 정규직의 비정규직화가 당연시되며, 복지지출 억제에 위해 연금 및 각종 사회보장 개혁도 주장된다. 나이 들어서까지 일하며 가족 모두가 일해야 하는 세상인 것이다. 그런데도 생활이 여전히 팍팍하다면 우리는 얼마나 초라한 대한민국에 살게 되는 것일까.

아쉬운 점은 30년 뒤 우리의 모습에 대해 그 누구도 정리하고 있지 않다는 점이다. 과문의 소치이나 참여정부 시기 '비전 2030' 이외에는 본 것이 없다. 거의 모든 정책들이 당면한 과제에 집중한다. 각종 '기본법' 하에서 책정되는 계획들도 최대 5년이다. 그나마 정권이 바뀌면 또 새로운 것을 꺼내든다. 정책의 연속성은 존재하지 않으며, 그 어디서도 장기비전과 관련된 논의를 본격화하지 않는다. 과거에는 정책기획위원회, 미래기획위원회에서 그 역할을 하고 있었다면 지금은 어디에서 하고 있는지도 파악이 안 된다.

생활 불안이 인구 감소로, 또 그것이 생활 불안으로 이어지는 악순환을 끊고, 경제, 사회, 정부가 혁신되기 위한 정책체계를 준비하는 것, 그것이 30년 뒤 대한민국이 종말로 가는 묵시록이 아니라 행복하고 번성하는 나라가 되기 위한 최소한의 노력이 아닐까 한다.

## [경제시평-김종걸] 가난이 대물림되지 않는 사회 (국민일보 20150325)

가난은 하늘이 만들지 않았다. 가난을 만든 것은 사람이다. 근대의 경제성장은 자연 제약으로부터 인류의 풍요로움을 확보하는 과정이었다. 모두 다 풍요로울 수 있는 사회. 그러나 부끄럽게도 세상엔 여전히 빈곤이 넘쳐난다. 후진국 이야기가 아니다. 뉴욕 런던 서울의 한가운데 가난과 격차는 여전히 우리가 잡아야 할 중요한 화두다.

한국은 경제적 성장과 평등을 동시에 이룩한 나라로 칭송받았다. 1993년에 출판된 세계은행의 유명한 보고서 ‘동아시아 기적’의 결론이 그랬다. 그러나 2013년 한국의 절대적 빈곤율은 11.7%, 상대적 빈곤율은 16.7%, 경제협력개발기구(OECD) 34개국 중 최상위권이다. 일부 식자들은 경제가 성장하면 좋아질 것이라고 말한다. 때로는 낙수효과를, 때로는 쿠츠네츠(Kutznet) 가설을 이야기한다. 그러나 거의 모든 실증연구들은 이 모두를 부정한다. 우리가 직면하는 것은 경제성장과는 상관없이 빈곤과 격차가 확대되고 고정되며, 결국 세대 간에 대물림되는 현실이다.

과거 시카고 대학의 한 강의실에서 자유시장의 신봉자였던 밀턴 프리드먼은 이렇게 말했다고 한다. 미국에서 흑인이 못사는 이유는 그들이 젊었을 때 공부하지 않고 놀 것을 선택한 ‘자유’의 결과라고. 그때 한 흑인학생이 손을 들어 말했다. “프리드먼 교수님, 저에게 부모를 선택할 ‘자유’가 있었나요?” 일본의 저명한 경제학자 우자와 히로부미(宇澤博文)가 같은 시기 시카고대학 교수로 재직하고 있었을 때의 증언이다.

누구나 부모를 선택할 자유는 없다. 가난한 학생들이 고액의 명품강의를 들을 ‘자유’도, 영어연수를 떠날 ‘자유’도 없다. 출세를 위해 부모의 인맥을 활용할 ‘자유’도, 내 집 마련과 부모봉양에 휘어 재테크에 전념할 ‘자유’도 없다. 출발점이 다르며 결과도 다르다. 그래서 출발점의 차이는 대를 이어 계승된다.

자유시장이 모두의 기회를 확대할 것이라는 믿음도 참 순진한 일이다. 시장은 불안정하며 경우에 따라서는 불공정하다. 조지프 스티글리츠가 ‘불평등의 대가’라는 저서에서 집요하게 지적했던 것이다. 지금의 정치시스템이 시장의 실패를 제대로 시정하지 못하는 것도 사실이다. 폴 크루그먼이 ‘자유주의자의 양심’이라는 책에서 누누이 강조했던 사항이다. 이미 시장에서 충분히 독점화되어 있는데도 더 많은 기회를 주어야 한다고 주장하는 것, 약간의 복지 확대를 퍼주기식 무상복지라고 비난하는 것을 보면 한국은 두 노벨경제학 수상자가 통렬히 비판했던 미국사회와 별반 다르지 않다.

민주국가의 기본원리는 누구나 평등해야 한다는 점에 있다고 배웠다. 기회의 평등이 바로 공정함의 기초인 것이다. 그러나 지금의 한국은 부와 지위와 능력이 대물림되는 신분제사회로 변화한다. 시정하는 방법은 의외로 간단하다. 가장 불리한 위치에 있는 사람들에게 좀 더 많은 기회를 주는 것이다. 20세기 최고의 정치철학자 존 롤즈가 ‘최소 수혜자의 최우선 배분의 원칙’이라고 말했던 것이다. 복지의 총량을 확대하고 가난한 자의 능력을 높이는 것, 그것이 정의로운 일이며 결과적으로도 좋은 경제적 성과로 귀결된다는 연구는 얼마든지 댈 수 있다.

가장 중요한 것은 가난한 자에 대한 최소한의 공감능력이다. 복지예산이 부족하다면 늘려야 하며 세금이 부족하다면 걷어야 한다. 작금의 무상급식 논란에서 “학교는 밥 먹으러 가는 곳이 아니다”라는 ‘재담’이 회자되는 현실, 퍼주기식 공짜복지라는 구호가 횡행하는 현실은 가난한 자에 대한 한국사회의 공감능력 부재를 말해준다. 그것이 미래 한국을 우울하게 하는 것 같아 마음이 헛헛한 것도 사실이다.



## [경제시평-김종걸] 지방혁신 三法 (국민일보 20150422)

한국사회는 위기다. 인구감소, 고령화, 성장정체, 양극화, 재정압박 등 사방에 우울한 시나리오 천지다. 각자 도생 속에 공공성 인식은 약화되며 국가의 신뢰와 권위 또한 바닥이다. 구매력 평가로 계산한 1인당 국내총생산(GDP)은 3만11달러로 선진국에 가깝다. 그러나 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 노동시간 2위, 빈곤 겹 3위, 자살률 1위 등 행복사회와는 거리가 멀다.

앞으로의 과제는 명확하다. 보다 행복한 사회를 만드는 것이다. 그러나 지금까지의 재벌 중심 성장 모델로는 불가능하다. 그들이 한국경제의 최전선을 지켜왔던 점은 분명하다. 그러나 그것만으로 국민경제가 발전할 리 없다. 산업의 최전선과 후방의 간극이 너무나 크다. 이제는 ‘밑’으로부터의 새로운 혁신이 필요하다. 마을과 골목으로부터 다양한 혁신의 실험이 기획되어야 하며 그 속에서 공동체적 참여와 배려가 작동되어야 한다. 그것이 풀뿌리 민주주의의 완성이며, 공동체의 복원이며, 신뢰사회의 구축이다.

가장 먼저 필요한 것은 마을과 기초지자체 주민 스스로 미래를 결정하는 것이다. 산업, 교육, 복지, 의료, 문화 등 각종 문제를 지역 단위로 해결하도록 노력하는 것이다. 지금의 국가균형발전특별법에서는 광역 단위의 발전 계획을 세우고(제7조), 이것을 지역발전위원회가 심의(제22조)하도록 되어 있다. 그러나 혁신 공간으로서의 기초 단위(군·구·읍·면·동)에 대한 계획은 부재하다. 주관 부처인 산업통상자원부의 성격은 공단 설비조성 등과 같은 대형 사업에 치중할 가능성을 크게 한다. 주민참여, 골목상권, 지역복지 등의 각종 과제는 마을과 기초 단위에서 제대로 계획되고 실행될 수 있다. 마을 주민 스스로 마을경제와 복지의 발전 계획을 세우는 것, 그리고 기초지자체가 각각의 계획을 종합하는 것이 지방 발전의 선결과제라고 필자는 생각한다. 중앙정부는 지자체의 성과에 따라 지방교부세 및 보조금 배분을 차등화하는 견제 수단만 가지고 있으면 된다. 이 모든 것을 (가칭)지방발전법이라는 형태로 정리해보는 것도 생각해볼 일이다.

지방자치의 형태도 지역민 스스로 결정하도록 해야 한다. 미국과 영국에서는 지방의회 및 지방정부 형태를 주민 스스로가 결정한다. 지역을 중심으로 사고한다면 어찌면 당연한 일이다. 물론 상당히 오랫동안 교육과 실험이 필요할지도 모른다. 그러나 지역민 스스로 발전 계획을 세우고, 그것을 실행할 정치체제 또한 결정하는 것, 이것이 진정한 책임 있는 지방자치라는 생각이 든다. ‘지방자치법’의 전면 개정을 포함한 새로운 토론이 필요한 시점이다.

마지막으로 강조하고 싶은 것은 시민 참여의 공간을 확대하는 것이다. 우리는 노동하고 소비하는 단순한 호모 에코노미쿠스가 아니다. 때로는 무상노동의 자원봉사자이며 좋은 일에 대한 기부자이기도 하다. 그러면 자원봉사와 기부는 어떻게 활성화되는가. 가장 중요한 요소는 투명성이다. 현재의 시민사회단체 회계장부는 과연 믿을 만한가. 정부의 비영리 단체 및 자원봉사 활성화 지원금은 투명하게 운영되는가. 아쉽게도 이 모든 것을 판단할 정보는 너무나 부족하다. 모든 정보를 투명하게 공개하는 영국의 자선위원회와 같은 시민공익위원회 설치가 요구된다. 주민 참여와 혁신을 통한 발전이 한국에 부과된 새로운 시대적 요구라고 한다면 당연히 관련 정책 및 법 체계는 정비되어야 한다. 지역민 스스로가 발전 모델과 정치체제를 결정하는 ‘지방발전법’과 ‘지방자치법’, 그리고 시민 참여의 투명성을 확보하는 ‘시민공익위원회법’이 시급한 이유다.

## [경제시평-김종걸] 재정·경제·사회·지방혁신을 (국민일보 20150520)

혁신이란 듣기 좋은 말이다. 미래를 위해 새롭게 바꾼다는 것이 나쁠 리 없다. 그러나 피곤할 때도 많다. 변죽만 울리고 성과가 없을 땐 더욱 그렇다. 두말할 것도 없이 대한민국은 위기다. 출산율 1.20명의 세계는 인구 감소의 미래를 예견한다. 생산가능인구는 줄어들고 고령화는 급속하다. 지방 상황은 더 나쁘다. 중장기적으로 인구 2만 명도 안 되는 기초지자체가 부지기수로 늘어난다. 잠재성장률은 10년 뒤 1%대로 떨어질 것이며 복지수요로 재정압박은 극심해진다. 좌우 막론하고 인구의 위기, 성장의 위기, 재정의 위기, 지방의 위기 인식은 동일하다. 그 해결의 시급성도 인정한다.

앞으로 가야 할 길도 명확하다. 경제는 튼튼히 사회는 따뜻하게 하는 것이다. 재정은 집행 효율성을 높여야 하며 지속성을 위한 증세 논의는 불가피하다. 경우에 따라서는 정부의 재정과 조직, 지방의 재정과 조직을 중장기적인 시야에서 재설계해 나가는 기구 설치(국가혁신부)도 방안이다. 경제혁신도 시급하다. 관건은 성장섹터를 다면화하는 것이다. 대기업, 벤처기업만이 아니라 모든 산업과 규모의 기업으로 혁신을 확산해야 한다. 그러한 면에서 올해 경제부처의 대통령 업무보고는 서비스 선진화, 벤처, IT에 과도히 집중되었다는 비판에서 자유롭지 않다. 골목경제 활성화, 골목산업의 업그레이드 등 다면적 성장전략을 구상하지 않는 한 5000만 인구의 먹거리와 일자리 확보는 요원해진다.

사회혁신도 중요하다. 핵심은 사회의 자기복원력을 강화하는 것이다. 정부의존형 사회에서 상부상조의 자립형 사회로 변화해야 한다. 그러한 면에서 사회적 경제조직의 자립 강화를 목적으로 한 사회적 경제기본법은 시급히 통과되어야 한다. 제3섹터의 투명성·건전성을 강화하는 시민공익위원회(영국식 charity commission)의 설치법도 시급하다. 기부와 자원봉사의 활성화는 그것을 활용하는 단체의 투명성 확보 위에서만 가능한 것이다. 지방 또한 혁신되어야 한다. 주민자치의 확대가 풀뿌리 민주주의의 완성이며, 신뢰사회의 구축이며, 모두가 참여하는 공생의 성장전략이라는 정책목표를 명시해야 한다. 경우에 따라서는 지방발전모델의 지방선택(지방발전법 제정), 지방정치모델의 지방선택(지방자치법의 개정)까지 포함한 전면적인 재구성이 필요할지도 모른다.

재정·세제혁신, 경제혁신, 사회혁신, 지방혁신은 필자의 머릿속에서 갑자기 튀어나온 것이 아니다. 재정·세제혁신은 중장기 재정수급 예측의 귀결이며, 경제혁신은 재벌투자의 낙수효과론이 설명력을 잃었을 때 당연히 도출된다. 사회혁신은 국가와 시장이 한계에 직면했을 때 선진국들이 선택한 공통의 정책방향이며, 지방혁신은 지방분권특별법(2004년), 지방행정체제개편에 관한 특별법(2010년), 국가균형발전특별법(2014년) 이후의 일관된 정책방향이었다.

그런데 왜 우리는 혁신이 희망보다는 피로감으로 인식될까. 그것은 혁신을 실행할 정치적 사회적 능력에 심각한 기능장애가 있다고 보기 때문이다. 정부와 여당의 엇박자, 여당과 야당의 극한대립과 혼신, 청와대의 불통이미지 등은 단순히 공무원연금 이슈에만 한정된 것은 아니었다. 거의 모든 중요한 정책에 해당되는 것이며 이것이 이념, 계층, 세대, 지역 간 갈등으로 비화되어 갔다. 어쩌면 우리가 직면한 진정한 위기는 인구·성장·재정·지방의 위기가 아니다. 공적 권위의 위기이며 사회적 신뢰의 위기인 것이다. 1992년 미국 대통령선거에서 아버지 부시에게 빌 클린턴 후보가 했던 말, “바보야, 문제는 경제인 것이야.” 2015년 우리에게도 정치가 문제인 것이다.

## [경제시평-김종걸] 성공하는 정부의 최소 조건 (국민일보 20150617)

“나는 이 나라가 점점 싫어진다.” 페이스북에 적은 한 친구의 마무리 말이다. “여태껏 나라에서 하라는 대로 다 했다. 하지 말라면 하지 않았다. 성실히 번 돈으로 아이들 교육시키고, 나이 드신 부모님 봉양하고, 스스로 보기에 애국하며 살아왔다.” 가슴이 아려왔다. 50대 중반에 다가선 나이에 나 자신도 내 친구 마음과 별반 다르지 않기 때문이다.

지난 1년간 대한민국의 화두는 재난 대응이었다. 그것이 차가운 물속으로 잠겨갔던 세월호 아이들이 우리에게 준 과제였다. 그래서 이번 메르스에 대해서는 좀 더 유능하고 기민할 줄 알았다. 역할과 책임이 분명히 정해지고 관련 부처와 담당자가 조직적으로 대응할 줄 알았다. 그거 하겠다고 지난 1년을 보냈었다. 국민안전처, 인사혁신처를 새롭게 발족하고 세월호 특별법을 만들고, 위기관리 체계를 정비한다고 했다.

그러나 이번에도 철저히 무능했다. 전염력이 낮다고 했으나 4차 감염이 현실화됐다. 건강하면 감기처럼 지나갈 것이라 했으나 중증 환자와 사망자는 속출했다. 교육부는 휴교를 말하고 복지부는 등교를 말한다. 18일간이나 감염된 병원 명단을 숨겼으며, 그동안 메르스는 제대로 통제되지 않은 채 확산됐다. 그나마 나중에 공개된 병원 명단도 부정확했다. 마스크 쓸 필요 없다는 복지부 장관의 발언은 그냥 과로로 인한 빈말이었다고 치자.

무능만이 아니다. 무책임했다. 이 지경이 되도록 복지부 장관은 매뉴얼에 따라서 잘 대응했다고 말했다. 삼성서울병원의 감염내과과장은 “국가가 뚫린 것”이라고 주장했다. 삼성병원이 2차 확산의 중심이었던 것이 밝혀졌는데도 말이다. 어떻게 이리도 당당할 수 있는가. 중앙메르스관리대책본부, 민관합동종합대응팀, 범정부메르스대책지원본부, 즉각대응팀 등 컨트롤타워는 어지럽게 난립했다. 누가 결정하고 책임지는지 오리무중이었다. 당연히 정보 공개, 병원 폐쇄 등 신속한 결정은 불가능했다.

정치적 갈등도 가관이었다. 한 중진 정치인은 “핵무기보다 중동낙타독감을 더 겁내는 대한민국”이라고 재담을 자랑했다. 북핵 문제가 왜 여기 끼는가. 청와대도 새누리당의 당정청 회의 요청을 거부했었다. 국회법 개정안과 메르스 대책이 무슨 상관이란 말인가. 박원순 서울시장의 심야 발표에 대해서도 논란이 많다. 중앙정부와 지방정부가 서로 협력해도 힘겨울 판이나 갈등만 고조된다.

전염병에 취약한 병원의 현실도 여실히 드러났다. 응급실, 중환자실은 군대 내무반과 같으며 입원실은 난민촌과 같다. 전염병과 일반병 환자가 같이 누워 있으며, 간병과 문병으로 입원실은 혼돈스럽다. ‘의료 선진국’ 한국의 스산한 현실이다.

집사람과 함께 아침마다 뉴스에 집중한 것은 ‘세월호’ 이후 처음이었다. 불안하다. 하지만 불안을 말하지 않는다. 불안을 잠재울 수단이 없기 때문이다. 화가 난다. 하지만 소리 내지 않는다. 그런다고 해결되지 않기 때문이다. 21세기 백주대낮에 경제대국 한국을 엄습한 역병 속에서 또 다시 발견한 것은 우리 정부의 무능과 무책임, 정략적 갈등, 낮은 의료복지 수준의 현실인 것이다.

대한민국 헌법은 국가가 재난의 위협으로부터 국민을 보호(34조6항)해야 한다고 말한다. 공무원에 국민에 대해서 책임(7조1항)을 지며 대통령은 그 수반(66조4항)이라고 규정한다. 또한 헌법은 주권이 국민에게 있고(1조2항), 모든 국민은 행복을 추구할 권리(10조)가 있다고 말한다. 이번을 계기로 국민의 행복을 진정으로 책임지는 유능한 정부가 되기를 기원한다. 헌법대로만 하면 된다. 그것이 성공하는 정부의 최소조건인 것이다.

## [경제시평-김종걸] 중산층 복원 결과로 말해야 (국민일보 20150715)

나는 중산층인가. 어느새 대답에 자신이 없어진다. 거창한 경제이론을 대지 않아도 안다. 사회가 ‘있는 자’와 ‘없는 자’의 원심력으로 분화되고 있다. 이 위기감은 우리 모두에게 팽배하다.

통계를 열거해도 마찬가지다. 통계청의 ‘가계동향’(2014년)에서 경제협력개발기구(OECD) 기준 중산층은 100명 가운데 60명이다. 빈곤층은 18명, 상류층은 22명이다. 중산층 비중은 1990년대 이후 지속적으로 하락했으며, 지니계수 또한 전제적으로 상승했다.

OECD 기준으로 중산층이란 중위소득의 50~150%까지 계층을 말한다. 1인 기준 중위소득을 월 156만원(중앙생활보장위원회)으로 한다면 78만~234만원이 중산층 구간이다. 최저임금 수준이라도 중산층으로 간주된다. 자산 격차가 고려되지 않으며, 애초부터 상류층 소득 파악이 어려운 점도 통계의 신뢰성을 낮춘다.

그러니 당연히 통계와 심리의 격차는 아주 크다. 한국보건사회연구원, 현대경제연구원 등의 각종 조사를 정리 하면 스스로 중산층이라고 생각하는 사람은 통계의 반, 즉 60명 가운데 30명에 불과하다. 만약 상위 10%를 상류층이라고 한다면 한국사회는 100명 가운데 10명이 상류층, 42명이 중산층, 그리고 48명이 빈곤층이 된다.

중산층이 붕괴하는 이유를 우리는 너무나 잘 알고 있다. 주거, 교육, 직업 안정성 등 여러 면에서 생활이 어렵기 때문이다. 1990~2013년의 중산층 총소득증가율은 연평균 7.0%였다. 그러나 전세보증금은 연 11.8% 증가했고, 교육비 지출 비중도 13.4%에서 20.9%로 높아졌다. 소득도 불안정해졌다. 이른 정년, 비정규직, 높은 자영업 리스크 등 중산층 붕괴로 이어지는 암초는 사방에 존재한다. 고령화와 독거노인의 증가, OECD 내에서 압도적 최고를 달리는 노인빈곤율(47%) 또한 중산층 붕괴의 또 다른 표현이다.

많은 나라에서는 이러한 위험을 재정지출로 막아간다. 그러나 재정지출의 소득 재배분 효과는 OECD 내에서 한국이 단연 꼴찌다. 애초부터 돈을 안 걷으니 쓸 돈도 별로 없다. 한국의 조세부담률은 국내총생산(GDP) 대비 17.8%로 OECD 평균인 25.8%보다 한참 작다. 2013년을 기준으로 한다면 다른 나라들보다 매년 114조원 덜 징수하는 것이다.

중산층을 살려야 한다. 좋은 말이다. 모든 정권마다 계획은 거창했다. 그러나 좌파 정권이든 우파 정권이든 성공하지 못했다. 이제 ‘계획’이 아니라 ‘결과’로 보여줘야 한다. 어떻게 해야 할 것인가. 구체적으로 여기서 논의할 필요는 없다. 그러나 한 가지만은 확실히 해두자. 대기업 혹은 상류층을 키워 낙수효과로 중산층을 확대시키는 정책은 이미 실패했다는 점이다.

국제통화기금(IMF)의 최근 보고서 ‘소득 불평등의 원인과 결과’(2015년 6월)에서는 상위 20%의 소득 비중이 1% 포인트 증가할 때 국민소득은 0.08% 포인트 감소한다고 말한다. 낙수효과란 존재하지 않는 것이다.

버락 오바마 미국 대통령이 올해 초 연두교서에서 중산층 복원을 위한 지원 정책을 발표한 것, 미국 민주당의 유력한 대선 후보인 힐러리 클린턴 전 국무장관의 대선 공약이 ‘중산층 임금 인상’에 집중돼 있는 것도 바로 이러한 현실을 감안한 것이다. 낙수효과에 의존하지 않는 중산층 강화 정책, 서민과 중산층을 직접적인 대상으로 하는 지원 정책, 즉 한국형 중산층경제학(Middle-class economics)이 필요한 시기다.

## [경제시평-김종걸] 도요타에서 배워야 할 것 (국민일보 20150812)

고용 안정과 고(高)성과가 같이 실현되는 기업을 꼽으라면 바로 도요타자동차다. 이 회사는 한마디로 ‘진화하는 자율적 병영(兵營)기업’으로 표현할 수 있다. 자율적이란 현장 근로자에게 상당한 권한이 이양되어 있는 것을, 병영이란 사람과 기계가 한 치의 오차도 없이 연동되어 있는 것을, 진화란 이 시스템이 상황에 맞게 계속 발전했던 것을 의미한다. 지난 일본의 장기 불황 과정에서도 도요타는 성공을 거듭했고, 생산량 기준 세계 최대 자동차 기업으로 부상했다. 생산 과정의 모든 낭비 요소를 없앤 유연생산 방식, 즉 도요타 시스템 때문이다.

그러나 경영자에게 ‘낭비’는 근로자에게는 ‘여유’일 수도 있다. 그만큼 노동 강도는 세다. 예를 들어보자. 도요타의 작업 과정을 조사한 한 연구에 의하면 부품 세정 작업을 하던 근로자가 8시간 기준 총 2만1367보 걸은 것으로 되어 있다. 성인 한 사람의 보폭을 70cm에서 1m로 본다면 매일 15~21km를 걷는 것이다. 그것도 빈손이 아니다. 부품과 공구 약 15kg을 든 상태에서의 이동거리다. 그 외에도 다양한 공정에서의 기능 습득, 품질에 대한 책임, 설비의 보전, 개선의 참여 등 근로자에게 요구되는 의무는 과중하다. 그런데도 왜 이 시스템은 잘 유지되는 것일까.

첫째는 고용 보장의 역사 때문이다. 계속 그래왔던 것은 아니다. 도요타도 1950년 전 직원의 25%를 정리해고한 바 있다. 이에 따라 극심한 노동쟁의도 경험했다. 그러나 그 기억은 이제 두번 다시 해고와 노동쟁의를 거듭하지 않겠다는 의지로 나타난다. 고용 안정이 최우선이라는 가치는 도요타 구성원의 암묵적 약속이며, 지난 60여년도 넘게 그것을 실현시켜 왔다는 역사적 경험 또한 중요하다.

둘째는 이윤 배분이다. 도요타자동차의 직원 연봉은 نيسان 등 타 기업에 비해 5~10% 많다. 물론 성과급, 직무급 등 임금제도 개혁도 꾸준히 실현되어 왔다. 그런데도 고임금인 것은 변함이 없다. 직원 처우가 좋은 회사일수록 경영 성과도 좋게 나타난다는 이론이 있다. 노동경제학에서는 이것을 ‘효율적 임금가설’이라고 하며 다양한 실증 결과가 축적되어 있다. 도요타는 이것을 증명하는 중요한 사례인 것이다. 셋째는 철저한 노사 간 대화다. 300여명의 노사 대표 전원이 참석하는 노사협의회(연 4회), 경영진과 노조 간부진의 정기 간담회(연 3회), ○○위원회 ○○분과회 ○○연구회 등과 같은 다양한 협의 채널이 그물망처럼 연계되어 있다. 대화에 의한 정보 공유와 합의 도출, 이것이 조직에 충성하는 도요타 근로자를 만드는 기반이다.

뜬금없이 남의 나라 이야기를 한 이유는 간단하다. 한국의 노동시장 개혁 이슈 때문이다. 우리 정부는 노동시장 개혁 카드를 꺼내들었다. 명분은 투자 활성화, 청년실업 해소에 있다. 근거는 정규직의 경직성 때문에 투자와 신규 채용이 어렵다는 것이다. 당연히 개혁의 초점은 정규직 해고 요건 완화, 임금체계 변혁에 둔다. 그러나 필자는 해고 관련 사항은 아주 조심히 다루어야 할 대상이라고 생각한다. 고용 안정은 노사 간 신뢰 형성의 가장 밑바탕에 있기 때문이다. 이와 함께 기업 개혁도 추진해야 한다. 투명한 정보가 제대로 공유되고 노사 간 대화 채널도 잘 정비되어야 한다. 자칫 개혁이 노동자 쪽에만 한정되었을 경우 이익의 불균형으로 개혁 그 자체가 좌초될 수도 있다.

도요타자동차의 사례가 우리에게 주는 교훈은 고용 안정, 이윤 배분, 정보 공개 및 노사 협의회가 기업의 고성으로 나타날 수 있다는 점이다. 개혁의 목적이 기업의 성과 증진과 이에 따른 경제 살리기에 있다고 한다면 도요타자동차의 사례는 참고할 만하다.

## [경제시평-김종걸] 五不足의 청년고용정책 (국민일보 20150909)

정부 정책이 잘 작동되지 않는 이유는 간단하다. 방향이 틀렸거나 제대로 안 했기 때문이다.

청년고용대책도 이 범위를 크게 벗어나지 않는다. 지난 10년간 많은 대책이 있었다. ‘청년실업 현황과 대책’(03년 9월), ‘청년고용 촉진대책’(08년 8월), ‘열린 고용 구현방안’(11년 9월), ‘청년 맞춤형 일자리대책’(13년 12월), ‘청년 고용절벽 해소 종합대책’(15년 7월) 등 정부 정책은 20개가 넘는다. 공공과 민간의 일자리 확대, 현장중심 교육 강화, 고용지원 효율화 등 내용도 거의 비슷하다. 그런데 문제는 해결되지 않는다. 오히려 더욱 심해졌다. 청년 실업률은 1998년 외환위기 수준에 육박하고(10.7%), 실업자보다 40%나 더 많은 잠재적 구직자(65만명)가 항상 대기한다. 대체 무엇이 문제일까.

첫째는 소통 부족이다. 주변에 물어봐도 정부대책을 아는 청년이 거의 없다. 박근혜 대통령은 늘 현장에 답이 있다고 말한다. “국민이 모르는 정책은 없는 것이나 마찬가지”라고 강조한다. 그러나 정작 정책 수요자인 청년들은 대책에 관심이 없다. 정책이 제대로 전달되지 않았거나 별로 의미가 없는 것이다.

둘째는 초점 부족이다. 너무나 많은 대책이 존재한다. 올해 실시되는 청년고용정책은 중앙정부만으로도 총 224개다. 여기에 지방자치단체마다 대책이 별도로 있다. 제대로 정책효과를 측정해서 실시한다면 이렇게 많은 정책이 나열될 수는 없다.

셋째는 진솔하지 않다. 올해 발표된 ‘종합대책’의 주요 목표는 청년일자리(기회) 20만개 창출이다. ‘일자리’가 아니라 일자리 ‘기회’인 것에 주의해야 한다. 삼성 등 재벌 기업들이 발표한 17만개의 일자리는 거의 다 인턴이나 직업교육훈련, 그리고 하청업체로의 취업이었다. 청년들의 희망과는 너무나 거리가 먼 과장광고일 뿐이다.

넷째는 의지 부족이다. 정부는 고용률 70%를 정책목표로 하고 있다. 그러나 청년고용의 고용률 목표치는 제시된 바 없다. 사실 난감한 것은 청년고용에 사용되는 예산의 현재와 미래 계획에 대한 정보가 전무하다는 점이다. 목표치와 예산계획이 없는 정책의 실행의지를 의심하는 것은 어쩌면 당연한 일이다.

지난달 4일 주요 20개국(G20)의 ‘재무·고용 장관 합동회의’에서는 니트(NEET) 등 취약청년의 고용을 2025년까지 15% 감축하기로 했다. 경제협력개발기구(OECD)에 따르면 우리나라의 니트, 즉 일자리를 가지고 있지 않으면서도 학교교육이나 직업훈련을 받고 있지 않은 청년은 15.5%였다. 이는 OECD 회원국 평균보다 7.4% 포인트 높은 수준이며, 군대 및 졸업유예 등을 감안하면 실질적으로는 더욱 높아진다. 이러한 상황을 대체 어떻게 타개하겠다는 것인가.

정부가 제시하는 비장의 무기는 바로 ‘노동시장 개혁’에 있다. 최경환 경제부총리 겸 기획재정부 장관은 G20 회의에서 “노동시장 개혁을 통해 일자리를 많이 만드는 경제로 체질을 바꿀 것”이라고 했다.

그러나 임금피크제, 해고요건 완화 등 개혁이 고용확대로 이어질 수 있을지 명확치 않다. 기업의 늘어난 자금 여력이 노동 대체적인 기계설비에 투자돼 고용조건만 악화될 가능성도 배제할 수 없다. 청년고용의무제 혹은 미고용에 대한 세금부과 등 별도의 조치가 존재하지 않는 한, 노동시장 개혁이 청년 일자리 창출로 이어지는 논리 구조는 별로 설득적이지 않다.

이렇게 청년고용정책에 있어서 소통, 초점, 진솔, 의지, 논리가 부족해 보이는 것은 단지 필자만의 생각일까. 좀 더 설득력과 실효성을 겸비한 정책을 기대해본다.

## [아침을 열며] 영국 보수당 압승의 비밀 (한국일보 20150609)

지난 5월 영국 총선거는 보수당 압승으로 끝났다. 28석이 늘어난 331석으로 드디어 보수당 단독정부가 구성됐다. 최대 원인은 역시 ‘스코틀랜드’였다. 2014년 주민투표에 의해 독립은 부결되었으나 중앙에 대한 반발 심리는 여전히 강했다. 지역의 강자였던 노동당은 스코틀랜드 민족당(SNP)에게 거의 다 내주고 대패했다.

승리의 원인은 이것만이 아니다. 보수당은 젊고 유능하고 새로웠다. 12년 만에 정권탈취에 성공한 지난 5년의 성과를 국민은 인정했다. 보수당 정권이 출범했던 5년 전은 위기의 한 가운데 있었다. 글로벌 금융위기는 세계금융의 중심지 뉴욕과 런던이 진양지였다. 그 만큼 타격이 컸으며 새로운 정책과 리더십이 필요한 시기였다.

정권 탈취에 성공한 보수당의 리더들은 젊고 유능했다. 39세에 보수당 당수, 43세에 영국총리가 된 데이비드 캐머런(66년생) 만이 아니다. 연립정권 파트너인 자유민주당 당수(67년생) 재무장관(71년생) 국방장관(61년생) 외무장관(61년생) 등 내각의 주요멤버는 40대였다. 이들은 특유의 낙관성과 기민함으로 위기 탈출의 개혁조치(재정건전화 조치 등)를 단행했다. 그리고 경제회복을 견인했다. 지난 5년간 영국경제는 선진국 중 가장 높은 성장률을 보였다. 지난해 실질성장률 2.8%는 주요 7개국(G7) 중 가장 높았으며, 올 1분기 고용률 73.5%는 1971년 집계 이후 최고치였다.

이들은 스스로를 ‘새로운 보수’라고 일컬었다. 그 중심에는 ‘큰 사회(big society)’ 정책이 있었다. 전통적인 보수당 정책이었던 ‘시장’의 확대가 아니라 ‘사회(시민사회)’의 확대에 의한 정부 기능 축소로 정책을 변화시켰다. 기부 및 자원봉사의 강조, 마을단위의 공동체 유지, 공공서비스의 민간(공공서비스협동조합) 이양, 사회적 금융 확대, 사회적 기업 공공조달 확충, 제3섹터청 설치 등 관련 정책을 실현해 갔다.

이번 선거에서도 마찬가지였다. 15세에서 17세까지의 청소년에 대한 공동체교육 및 자원봉사 강화, 대기업 및 공공기관 근로자의 연 3일간 자원봉사 휴일 부여, 사회적 금융 효과성 제고를 위한 사회성과 연계채권(SIB)의 확대 등도 약속했다. 새로운 보수는 단순히 규제완화와 감세 등 전통적인 정책만을 주장하지 않는다. 시민사회를 새로운 파트너로 설정한다. 스스로 서고(자조), 서로 도우며(협력), 지역이 재생(자립)되는 사회를 만드는데 사회적 기업, 협동조합, 시민단체 등 소위 ‘사회적 경제’ 영역을 활용한다.

이번 선거에서 보수당은 공공병원 및 아동보육에 대한 지원확대, 무상학교 증설, 최저임금 인상, 남녀 임금격차 해소를 약속 하는 등 진보적 색채의 정책을 많이 발표했다. 경제위기에서 벗어난 자신감의 반영이다. 그러나 이 모든 정책들은 엄격한 예산 제약 내에서 이루어진다. 그리고 예산 절감의 최대 해결 방법은 바로 시민사회와의 협치, 민간 자조능력의 향상을 통한 복지의 확충에 있는 것이다.

한국에서도 새누리당 유승민(2014년 4월), 새정치민주연합 신계륜(10월), 정의당 박원석(11월) 의원들의 대표발의에 의해 사회적경제기본법이 국회에 계류되어 있다. 총 142명의 국회의원이 서명한 3당의 법안내용은 영국의 ‘큰 사회’ 정책과 별반 차이가 없다. 그럼에도 일부 보수진영에서 ‘사회적’이라는 단어를 ‘사회주의적’이라는 단어로 해석하고 ‘헌법질서’에 어긋난다고 말한다. 영국에서는 보수당의 최대 정책이 한국에서는 ‘사회주의’ 정책으로 둔갑해버린다. 난감한 현실이다.

보수든 진보든 국민에게 사랑 받는 정치의 특성은 명확하다. 먼저 유능해야 한다. 그리고 시대 변화를 읽는 새로움이 있어야 된다. 게다가 젊다면 더할 나위 없다. 어지러운 시대, 문득 영국 선거를 다시 생각하게 되는 이유는 바로 젊고 유능하고 새로운 정치에 대한 열망 때문일 것이다.

## [아침을 열며] 우리 아직 멀었다 (한국일보 20150706)

며칠간 미안마의 땅을 헤집고 다녔다. 최대 도시 양곤의 모습은 다른 동남아 국가들 대도시와 큰 차이가 없었다.

이른 아침부터 자동차와 달구지, 행인과 노점상으로 도시는 이미 혼란의 한가운데였다. 매연과 소음, 무질서와 순박함, 렉서스와 맨발이 공존하는 곳. 혼잡한 현재와 과거의 찬란한 유산이 함께 아침을 맞이하는 것은 동남아 대도시의 흔한 풍경이었다. 그곳에선 어린 시절 내 기억과도 마주치게 된다. 한국전쟁의 상처가 아직 아물기 전 가난하고 무질서했던, 권력은 부패하고 무도했던, 사람들은 순박하고 미래에 대한 희망이 넘쳤던, 그런 우리의 모습이었다.

인천공항에 도착하면 지금의 한국과 마주하게 된다. 반듯한 건물, 깨끗한 거리, 질서정연한 교통, 정비된 공원 등 이미 선진국이 된 우리의 세련된 모습이다. 위험한 채 방치된 깨어진 맨홀도 없으며, 아무렇게나 버려진 음식쓰레기도 없다. 권력은 헌법과 법률에 의해 규율되며, 그 모든 것은 국민의 직접선거에 의해 통제 받는다.

이렇게 되기까지는 참 많은 사람의 노력이 필요했다. 뜨거운 중동에서, 구로공단·울산·포항의 산업현장에서 굼은 땀을 흘렸다. 부모들의 피나는 노력도 있었다. 한 톨씩 모은 돈으로 자식들을 공부시키고 그것이 지금의 경제대국 한국의 기틀이 되었다. 부산과 광주, 광화문과 대학가에서 민주화를 위한 투쟁도 가열하게 벌였다. 그 열망과 함성과 희생이 바로 지금 우리의 민주주의를 만든 것이다. 시인 김수영은 1964년 “내가 내 땅에 박는 거대한 뿌리”에 비해 “제3인도교의 물 속에 박은 철근기둥도” “좀벌레의 솜털”이라고 노래한 바 있다. 그렇다. 그 많은 피와 땀과 노력이 대한민국이라는 거대한 뿌리 속으로 들어가 지금의 자랑스러운 이 나라를 만든 것이다.

그러나 우리 아직 너무 멀었다. 경제적으로는 선진국이나 사회는 불행하다. 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 평균 노동시간 1위, 자살률 1위, 출산율 꼴지 등의 이력은 우리의 불행함을 보여준다. “왕정시대 대통령 민주주의와 충돌” “세월호 비리 연루자들 준공무원 특채” “부실로 끝난 성완중 수사” “112만 가구 가계부채 부실 위험” 등 일주일 못 보았던 신문기사 제목들도 한국사회의 민낯을 알려준다.

필리핀군도 위를 날던 비행기 안에서 나는 ‘군주론’을 뒤적였다. 마키아벨리는 비민주적 국가의 권력 획득과 유지 방식을 아주 잘 알려준다. 그는 최고의 군주란 “우호세력을 만들고, 무력이나 속임수로 정복하고, 백성으로부터 사랑과 함께 두려움을 품게 하며, 해를 끼칠 가능성이 있는 정적은 모두 제거해야” 한다고 말한다(7장). 15세기 말 교황과 왕과 귀족과 시민의 권력이 뒤엉켜진 나라, 혼돈의 이탈리아 피렌체에서 바라본 권력의 유지 방식이었다. 그리고 그가 최고의 군주라고 칭했던 체사레 보르자(1475~1507)의 삶의 방식이기도 했다.

당연히 21세기 민주국가에서는 가당치 않은 일이다. 권력자는 백성을 두려워해야 하며, 정쟁은 법률에서 정한 각자의 권한과 책임, 그리고 논리적 토론 속에서 이루어져야 한다. 마키아벨리 또한 지금의 민주공화정에 가까운 시민군주를 설명하는 곳(9장)에서 군주와 백성의 관계를 이야기한다. 군주는 백성과 관계를 좋게 유지하기 위해 소수 특권층이 아닌 대다수 백성이 원하는 바를 충족시켜야 한다는 것이다.

21세기 대한민국에서 대다수 국민이 원하는 것은 무엇일까. 겸손한 권력, 합리적인 토론, 다양성을 인정하는 관용, 평등한 기회, 결과적으로 안정된 삶, 질병과 사고로부터의 안전, 유능한 관료체계 등 각자가 생각하는 것은 다를 수 있다. 그러나 적어도 대통령 국정수행에 대한 부정평가가 60% 가까운 지금의 상황이 위기인 것은 누구나 다 안다. 책임 가진 사람이 좀 더 겸손하고 소통해야 한다. 국민의 생명과 경제적 안정만을 위해 고민해야 한다. 그랬다면 부정평가가 이리 크게 나오지 않는다. 권력자와 권력 주변에 있는 사람들의 좀 더 많은 분발을 요구한다.



## [아침을 열며] 출발점이 같은 사회 (한국일보 20150804)

화려한 금 수저를 물고 태어난 사람은 많다. 이들은 부모 덕에 나름 승승장구한다. 비싼 학교에 다니며 좋은 교육을 받는다. 국내가 어려우면 해외라도 나간다. 잘 정비된 인맥으로 취업도 용이하며, 놀아도 가진 재산으로 풍족히 산다. 명문외고, 명문대학, 명품직장에 상류층이 많이 다니는 것은 이미 상식이다.

사회적 지위는 혼맥·학맥·금맥의 동심원을 통해 겹겹이 안정화된다. 이들의 최정점은 바로 재벌 2, 3세대. 후대로 갈수록 창립자의 전투력은 발견하기 어렵다. 한줌 주식으로 거대한 기업집단을 전횡 지배하며, 서민과의 공감능력은 결여한 채, 때때로 경영권을 둘러싼 형제간 골육상쟁과 땅콩회항을 감행하기도 한다.

대다수의 서민들은 그들의 승승장구를 부러움과 자괴감으로 바라본다. 자신의 세계는 전세 값은 뛰고 노동은 불안하고 복지는 열악한 곳일 뿐이다. 중산층 붕괴는 현실이며 청년실업 등과 연계되면 부모와 자식 모두 급속히 추락한다. 가난의 대물림은 중세 신분제 사회에서가 아니라 민주국가 대한민국에서 현실화되어 간다.

과거 미국 시카고 대학의 한 강의실에서 자유지상주의자 밀턴 프리드먼은 이렇게 말했다. 미국에서 흑인이 못 사는 이유는 그들이 젊었을 때 공부가 아니라 노는 것을 선택한 ‘자유’의 결과라고. 그때 한 흑인 학생이 손을 들어 말했다. “프리드먼 교수님, 저에게 부모를 선택할 ‘자유’가 있었나요?” 일본의 저명한 경제학자 우자와 히로후미(宇澤弘文)의 증언이다. 누구나 부모를 선택할 자유는 없다. 가난한 학생들이 고액의 명품강의를 들을 ‘자유’도, 영어연수를 떠날 ‘자유’도 없다. 출세를 위해 부모의 인맥을 활용할 ‘자유’도, 내 집 마련과 부모봉양에 휘어 채테크에 전념할 ‘자유’도 없다. 출발점이 다르면 결과도 다르다. 그래서 출발점의 차이는 대를 이어 계승되는 것이다.

흑자는 남에게 피해를 주지 않는 한 ‘자유’는 최대한 보장 받아야 한다고 말한다. ‘사유재산’은 인간 본연의 권리라고도 주장한다. 사유재산과 자유에 입각한 영리활동이 시장을 통해 모두를 행복하게 한다고 말한다. 이러한 이야기에 존 스튜어트 밀, 존 로크, 애덤 스미스가 인용되기도 한다. 대체 좋은 부모를 만나 좋은 교육을 받고 행복하게 사는 것이 무엇이 문제인가. 남에게 나쁜 짓만 하지 않으면 되는 것 아닌가. 그렇다. 그렇게 생각할 수도 있다. 그러나 밀, 로크, 스미스가 강조했던 것은 바로 ‘특권사회’로부터의 탈출이었다. 부당한 권력으로부터의 탈출(밀), 왕권신수설로부터의 탈출(로크), 특권상인으로 부터의 탈출(스미스) 등 그들은 출발점이 평등한 개인을 강조한 것이다. 물론 자유도 사유재산도 충분히 보장받아야 한다. 그러나 한 가지 전제조건이 있다. 출발점을 공정하게 하도록 항상 노력해야 한다는 점이다.

현대국가에서 이 문제를 푸는 방식은 바로 ‘복지국가’였다. 부자의 세금과 가난한 자의 복지가 교환된다. 그것이 사회를 안정시키고 민주주의를 발전시킨다. 그러나 불행히도 우리는 신분제사회가 고착화되어 간다. 개천에서 용 나오기 어렵다. 복지국가가 아니기 때문이다. 경제협력개발기구(OECD) 중 조세부담율은 거의 최하위며, 정부가 돈이 없으니 당연히 개개인의 출발점 격차를 시정할 방법도 없다.

이러한 상황에서 또 다시 개혁해야 한다고 한다. 이번엔 노동개혁이다. 자본분배율이 전 세계에서 거의 최고로 높은 나라에서 상대적으로 열악한 노동만이 개혁의 대상이 된다. 그러니 당연히 어딘가 위화감이 느껴진다. 흥겹지도 않고, 미래에 대한 확신도 안 선다. 감동 없는 메마른 구호의 메아리로만 들리는 것이다. 개혁보다 더욱 중요한 것은 감동이다. 인간은 채찍과 당근에 의한 것보다는 감동과 윤리적 결단에 의해 움직이기 때문이다. 개혁이전에 먼저 복지국가의 비전을 제시하는 것, 출발점이 같은 평등 사회를 위한 계획을 발표하는 것, 이것이 선결과제가 아닐까 한다.

## [아침을 열며] 청년고용의 새로운 블루오션 (한국일보 20150831)

언제부턴가 졸업하는 제자들에게 진로 묻기가 조심스러워졌다. 태반이 백수이거나 비정규직임을 잘 알기 때문이다. 문사철(文史哲) 등 인문학의 중요성을 설파하는 것도 두려워졌다. 그들이 직면한 미래가 너무나 엄중하기 때문이다. 때로는 중소기업 취업을 강조하며 창업의 힘찬 미래를 말하기도 한다. 한국을 떠나 넓은 세상에서 승부하라고 떠들기도 한다. 그러나 그것이 서로를 위안하는 말에 불과하다는 것을 우리는 잘 안다.

나나 학생들이나 생각은 똑같다. 대기업 취업이 최고라는 것이다. 공식의 각종 통계는 이 사실을 잘 알려준다. 대기업 정규직의 시간당 임금을 100으로 한다면, 대기업 비정규직은 64, 중소기업 정규직은 52, 중소기업 비정규직은 35에 불과하다. 창업을 강조하나 30대 미만 연령층에서 창업기업의 5년 생존율은 17%로 아주 낮다. 대기업 취업이 그나마 가장 안전한 것이다. 알선되는 해외취업도 허접한 것이 대부분이며, 확대되는 공공부문 일자리도 거의 임시직이다. 그러니 학생들은 취업하지 않고 기다리려 한다. 청년고용률은 지극히 낮으며(40%), 실업률은 높고(10.7%), 실업자보다 40%나 더 많은 잠재적 구직자(65만명)가 항상 대기한다. 때로 아르바이트로 연명하고 휴학에 휴학을 거듭하며 졸업 후에도 학원을 전전한다.

정부가 발표한 '청년 고용질벽 해소 종합대책'도 과거 정책과 별 차이가 없어 보인다. 공공부문 일자리 확대, 민관합동 대책회의 구성, 현장중심교육 강화, 중소기업 취업 촉진, 고용지원 효율화, 해외취업 촉진 등 메뉴판은 거의 똑같다. 색다른 점이 있다면 '노동시장 개혁'과 연계시켰다는 것이다. 그러나 임금피크제 등이 어떻게 청년 고용 확대로 이어지는지 필자는 이해하지 못하겠다.

청년은 우리의 미래다. 그들은 교육과 훈련, 그리고 노동을 통해 단련되어야 한다. 활용되지 않는 노동력은 몸과 마음의 건강을 상실하고 퇴화된다. 물적자원보다 퇴화의 속도는 빠르고 복귀의 시간은 더 길다. 어떻게 해야 할까.

먼저 기존 정책의 집행효율성을 높여야 한다. 너무나 많은 대책이 존재한다. 올해 실시되고 있는 청년고용제도는 중앙정부만으로도 총 224개다. 대학 재학생이 이용할 수 있는 사업 중 직업능력개발지원사업만을 대상으로 살펴보자. 정책은 고용부(3개), 미래부(2개), 교육부(3개), 중기청(3개), 산자부·환경부·국토부·해수부·농진청(각 1개) 등 아주 다양하게 분포되어 있다. 여기에 지자체는 별도다. 예를 들어 전북만으로도 관련 사업은 14개나 있다. 모든 정책은 고졸자, 대학 재학자, 대학 졸업자 별로 따로 존재하며, 취업지원, 인력자원지원, 창업지원 등 분야를 넓히면 엄청난 정책의 미로가 형성된다. 정책을 수요자 중심으로 단순화해야 한다. 그리고 이에 맞게 유사중복사업은 통폐합해야 한다.

둘째로 지금과 전혀 다른 새로운 접근방법이 필요하다. 그 중 강조하고 싶은 점은 사회혁신을 담당하는 새로운 일꾼이 필요하다는 것이다. 오바마 미국 대통령은 백악관에 사회혁신시민참여실(대통령특보)을 신설하고, 미국 청년국가봉사단(AmeriCorp) 지원을 대폭 확대했다. 매년 6만명 이상의 청년들이 거의 풀타임으로 저소득 지역의 역량 강화를 위해 투입된다. 영국의 캐머런 총리도 '큰 사회(big society)' 정책의 일환으로 청년활동가 5,000명을 소외지역에 파견한다. 우리도 이렇게 해야 한다.

그러나 앞서 말한 한국정부의 224개 청년고용사업 중 사회혁신과 관련된 것은 사회적 기업가 육성(고용부), 자원봉사 활성화(행자부) 등 4개에 불과하다. 참으로 곤란한 일이다. 마을과 골목에서 다양한 혁신을 실험해야 하며, 그 속에서 공동체적 참여와 배려가 작동되어야 한다. 그 일의 중심에 청년들이 우뚝 서야 한다. 사회혁신을 주도하는 새로운 국가봉사단(KoreaCorp) 구상이 청년고용의 새로운 블루오션이 되어야 한다.

## [아침을 열며] 청년 희망펀드의 성공조건 (한국일보 20150929)

자금은 마련됐다. 그러나 어떻게 써야 할지 아는 사람은 별로 없다. 정부예산사업을 민간기부로 해결한다는 비판 또한 거세다.

청년희망펀드 이야기다. 준조세라는 비판에서 자유롭기 위해서는 사업의 대상과 방식이 새로워야 한다. 그리고 국민이 즐겁게 참여하도록 설계해야 한다. ‘아이스버킷 챌린지’를 생각해보자. 얼음통을 뒤집어쓰면서도 모두 웃었고 막대한 자금도 모집됐다. 키워드는 집중과 혁신이다. 재정지원이 부족한 루게릭병 해결에 집중했고, 아이스버킷·소액모금·사회관계망(SNS) 등이 효과적으로 연결됐다. 청년희망펀드도 이래야 하는 것이다.

첫째, 사업대상과 성과목표를 명확히 해야 한다. 그래야만 눈먼 돈이 되지 않는다. 취약계층 청년고용창출에 집중하는 것이 먼저다. 즉 저학력 장기실업자, 새터민, 다문화, 장애인, 니트(NEET) 등 취약계층 청년을 위한 기금으로 활용되지 않는 한 군이 국민성금을 모집하는 명분으로는 적합하지 않다. 또 하나 고려해야 할 지원대상은 지역의 청년활동가다. 사회적기업가, 마을기업가, 지역주민활동가 등 우리사회에는 지역에서 열심히 활동하는 청년들이 많다. 이들에 대한 지원은 공익확대라는 차원에서도 충분히 정당화 가능한 일이다.

둘째, 모금방식이 혁신적이어야 한다. 대통령, 국회의장, 국무총리, 재벌총수로 이어지는 기부 도미노는 과거 국민동원의 좋지 않은 기억을 연상시키고 지속가능하지도 않다. 모두 즐겁게 참여하도록 설계해야 한다. 세상에는 즐겁게 참여하는 기부와 투자의 플랫폼이 사방에 있다. 미국 크라우드 펀딩 회사 ‘킵스타터’, 혹은 마이크로 파이낸스 회사 ‘키바’는 좋은 사례가 된다. 쉽게 참여하며, 사용처가 공유되고, 성과측정도 명확하다. 그래서 불과 몇 년 만에 각기 20억달러, 7억달러의 자금이 모집됐던 것이다.

셋째, 지원사업의 선정과정 또한 혁신적이어야 한다. 중복·난립된 기존 정책의 재정리는 필수적이다. 핵심은 공급자 중심에서 수요자 중심으로의 전환에 있다. 올해 실시되는 청년고용정책은 중앙정부만으로도 총 224개다. 여기에 지방자치단체의 대책을 더하면 거대한 정책의 미로가 형성된다. 당연히 청년고용정책을 아는 청년이 거의 없다. 수요자 중심의 정책평가, 투명한 정보제공 등은 박근혜 정부가 강조하는 ‘정부 3.0’의 최대목표다. 청년희망펀드에도 ‘정부 3.0’의 운영의 원리를 제대로 적용해 보았으면 한다.

넷째, 지원방식도 혁신되어야 한다. 현금지원만 고집할 필요가 없다. 현물 혹은 재능기부도 같이 활용돼야 한다. 지원조건도 단순히 ‘기부형’만이 아니라, 투자형(창업성장에 따라 보상이 따르는 방식), 대출형(초기창업자에게 마중물을 제공하는 방식) 등 다양하게 설계해야 한다. 미국, 영국 등에서 활용되고 있는 사회성과연계채권(SIB)도 활용할 만하다. 가령 니트족에게 일자리를 제공하는 청년사업자가 있다면, 투자자는 사업자 발행의 사회성과연계채권에 투자하고, 그 사업의 성과에 따라 청년희망펀드로부터 보상받는 형식이다. 사회문제 해결을 위한 각종의 금융기법은 이미 다양하게 개발되어 있다. 정부가 자금모집과 배분을 담당하던 구태의연한 방식에서 이제는 그만 벗어나야 하는 것이다.

마지막으로 가장 강조하고 싶은 것은 미래를 향한 유산(legacy)을 남기는 것이다. 그 동안 각종 정책적 필요에 따라 많은 기금들이 조성되어 왔다. 그러나 우리 기억에 남는 사업은 별로 없다. 국민이 참여하는 경로를 제대로 설계하지 않았기 때문이다. 사업이 지속되려면 밑으로부터의 자발적인 참여가 유지되고 확산되어야 한다. 기부자와 수혜자의 감동적인 스토리가 계속 전승되고, 이로 인해 사회적 자본이 확충되며, 함께 사는 공동체의 미덕이 회자되어야 한다. 이것이 청년희망펀드가 진정한 ‘희망’펀드로 되는 길이라고 생각한다. 단순히 자금을 모집하고 배분하는 사업이 아닌 것이다.

## [아침을 열며] 희망은 사방에서 자란다 (한국일보 20151102)

대한민국은 위기다. 구매력 평가로 계산한 1인당 국내총생산(GDP)은 3만 11달러로 이미 선진국이다.

그러나 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 노동시간 2위, 빈곤 겹 3위, 자살률 1위 등 행복사회와는 거리가 멀다. 인구감소·고령화·성장 정체·양극화·재정 압박 등 사방에 우울한 시나리오 천지다. 각자도생 속에 공공성 인식은 약화되며 국가의 신뢰와 권위 또한 바닥이다. 여기에 철 지난 역사·이념 갈등까지 더해지면 한마디 묻고 싶어진다. 대한민국에 희망은 있는가.

그러나 희망은 사방에서 자란다. 필자가 재직하는 학교에는 학생들이 자투리시간에 학교식당에서 일하고 받은 식권을 가난한 학우에게 전달한다. 지금까지 750여명의 학생들이 일했으며, 식권 8,000장을 520명 학우에게 전달했다. 한양대에서 시작된 이 움직임은 가천대, 건국대, 경북대, 경희대, 고려대, 서울대, 연세대, 한국의국여대로 확대되고 있다. 교수와 직원들이 조직한 것이 아니다. 학생들이 자발적으로 행동했으며, 그것을 외부로 확대한 것이다. 이렇듯 우리 주변에는 스펙 쌓기와 취업 준비에 찌든 청년만 있는 것이 아니다. 젊은이 특유의 연민과 열정은 여전히 살아 숨 쉬고 있다.

둘러보면 아주 많은 젊은이들이 좋은 세상을 꿈꾸며 열심히 산다. 서울 수색동 수일시장에서는 빈 상점들을 전사회장으로 활용하고, 이를 통해 새로운 예술마을을 꿈꾸는 화가 정현식이 산다. 춤을 통해 세대 간 공감을 이끌어내는 양친구 춤꾼 이찬우, 쪽방촌 어머니란 별명을 가진 서울역쪽방상담소 정수현, 볼리비아 산촌 마을에 깨끗한 물 공급을 위해 장시간 저가항공에 몸을 맡기는 워터팜 조상래 등 기본 좋은 젊은이는 얼마든지 있다. 그런데도 대한민국의 미래는 여전히 암울해 보인다. 어떻게 하면 새로운 미래가 가능할까.

먼저 사회 혁신을 꿈꾸는 젊은이들에게 힘을 실어 주어야 한다. 거의 모든 선진국이 그렇게 한다. 오바마 미국 대통령은 백악관에 사회혁신시민참여실(대통령특보)을 신설했다. 영국의 캐머런 총리도 내각부에 시민사회청을 만들었다. 모두가 자원봉사, 기부, 사회적 기업, 협동조합의 중요성을 강조한다. 그리고 그 모든 것을 사회 혁신이라 일컫는다. 그러나 우리 대통령 언어 속에는 사회 혁신이란 단어를 찾을 수 없다. 새마을운동만 존재한다. 그리고 단언컨대 새마을운동 속에 우리 젊은이들을 신나게 동참시킬 방법은 없다.

어떤 이들은 사회 혁신의 노력들을 폄하하기도 한다. 협동조합, 사회적 기업이 반시장적이며 좀비 경제라는 것이다. 자본주의 경제 내에 존재하는 협동조합을 반시장적이라고 말하는 논리를 필자는 어디에서도 들어본 적이 없다. 사실 재정 지원보다 더 큰 사회적 가치를 창출하기도 한다.

예를 들어보자. 서울 광진구에 위치한 사회적 협동조합 도우누리는 거의 모든 종류의 돌봄서비스를 제공한다. 2014년 기준으로 이들은 정부로부터 2,700만원의 일자리 예산 지원을 받았다. 그러나 취약계층의 고용 성과는 8억 1,400만원이었으며, 4,700만원의 무료 서비스도 제공했다. 이들의 말이 아니다. 사회공헌의 일환으로 사회적 기업의 사회 성과를 제공하는 국내 굴지 대기업의 계산 결과다. 만약 약간의 정부 지원이라도 그 결과가 의심스럽다면 모든 자료를 투명하게 공개하면 된다. 그러나 협동조합, 사회적 기업, 비영리 단체까지 포함해서 정부 지원의 모든 자료를 공표하지 않는 것은 바로 정부다.

이 글을 쓰기 전 필자는 제자들에게 한 가지 질문을 던졌다. 대한민국에 희망은 있는가. 한 제자가 말했다. “저는 있다고 생각합니다. 우리에게. 소시민에게. 그리고 작게나마 움직이는 공동체 속에.” 그렇다. 희망은 우리 주변 사방에 존재한다. 사회 혁신을 위해 노력하는 내 제자들 속에서도 그 희망은 얼마든지 발견된다. 당장 몽매한 선생의 미래에 대한 조급증을 푸근한 희망으로 바꾸어 주는 것만 봐도 그렇다.

## [아침을 열며] 협동조합 비판에 답한다 (한국일보 20151130)

협동조합에 대한 일부 보수 진영의 비판이 거세다. 그들은 협동조합의 자생력을 믿지 않는다.

심지어 반시장적이라고 말한다. 정부 지원에 의존하며 좌파운동권 혹은 특정 정치인의 세력 기반이 된다고 의심한다. 과연 그런가?

첫째로, 협동조합에 대한 정부지원금은 거의 없다. 기획재정부의 협동조합 관련 예산은 작년 27억 3,000만원에 불과하다. 중소기업청에서는 소상공인 협동조합을 대상으로 사업비와 공동장비 구입비를 지원한다. 올해 예산은 325억원이다. 만약 이것이 문제라면, 사업 선정과 성과 관리가 잘못된 것이다. 협동조합 그 자체의 비판으로 사용될 수는 없다.

둘째로, 주식회사에 비해 오히려 불리하다. 조합원 출자금은 법적으로 '자본'이나(협동조합기본법 18조), 실질적으로는 부채로 취급 받는다. 그래서 자금 조달이 어렵다. 별도의 협동조합 금융이 필요한 이유다. 사회적협동조합은 중소기업으로 인정받지도 못한다(중소기업기본법 2조). 실질적으로 사업을 벌이고 있으나 중소기업으로서 받을 수 있는 모든 지원 대상에서 제외된다. 공익성이 강한 곳일수록 더욱 지원받아야 하는 정책 설정의 기본 방향과도 어긋난다.

다른 나라에서 허용되는 생활협동조합의 공제사업은 시행될 조짐도 안 보인다. 공제사업 자체는 합법이나(소비자생활협동조합법 66조), 공정거래위원회가 법 시행을 위한 지침을 무려 5년 동안 마련하지 않았다. 의원들의 입법권(법개정)을 실질적으로 무력화시킨 사례다. 일반 구매협에서도 비조합원의 이용은 엄격히 금지되어있다(46조). 프랑스의 협동조합은 비조합원 이용에 아무런 제한이 없다. 이탈리아의 협동조합에서도 비조합원의 이용이 50% 미만이라면 협동조합으로서 세제 혜택을 누린다. 그러나 우리나라는 원천 금지다. 경영체의 기본 권리인 채권 발행도 원천 불가다. 이렇게 보면 우대가 아니라 역차별인 것이다.

셋째로, 협동조합은 자본주의 시장경제 속에 작동되는 법인격 중 하나다. 그리고 전 세계에 퍼져있는 극히 일반적인 기업 형태다. 그런데도 반시장적이라고 비판한다. 만약 인적 평등의 요소가 강하다는 것이 비판의 근거라면, 미국 실리콘밸리에 산재한 유한책임회사(LLC)도 반시장적이라고 말해야 한다. 협동조합 못지 않게 인적 결합의 성격이 강하기 때문이다. 협동조합은 세계에서 이미 매년 2.2조 달러의 매출을 실현한다. 미국에서만 3만개의 협동조합이 200만개의 일자리를 만들어낸다. 프랑스에서도 2만 1,000개의 협동조합이 100만개의 일자리를 창출한다. 우리나라에서도 2014년 말 기준 총 1만 869개의 조합과 2,807만명의 조합원이 있다. 전혀 특이한 조직이 아닌 것이다.

넷째로, 협동조합의 정파적 편향성은 존재하지 않는다. 신설 협동조합 중 80% 이상을 차지하는 사업자조합은 좌파·우파의 세계를 벗어난다. 정책에 있어서도 마찬가지다. 경기지사, 대구시장, 제주지사 등 여권 지자체장도 육성 조례를 만들고 지원 체계를 정비한다. 사회적경제(협동조합·사회적기업·마을기업·자활기업 등)의 지원 체계를 정비하려는 '사회적경제기본법'에 대해서도 일부 논자는 '사회주의법'이라고 비판한다.

이런 사람들은 영국 보수당 정부를 벤치마킹했으면 한다. 그들은 스스로를 '새로운 보수'라고 말한다. '시장'의 확대가 아니라 '사회(시민사회)'의 확대에 의한 정부 기능 축소로 정책을 변화시켰다. 기부 및 자원봉사의 강조, 마을 단위의 공동체 유지, 공공서비스의 민간(공공서비스협동조합) 이양, 사회적금융 확대, 사회적기업 공공조달 확충, 제3섹터청 설치 등 관련 정책도 정비했다. 그리고 이 성과를 기반으로 지난 5월 총선에서 또 다시 압승했다. 한국의 사회적경제기본법이 하려는 것은 영국 보수당 정부가 하고 있는 것과 같다. 사회적경제기본법이 사회주의법이라면 영국 보수당은 사회주의 정당이다.

## [아침을 열며] 위기의 해법은 권력의 하방 (한국일보 20151228)

대한민국은 위기다. 생활은 불안하고 미래에 대한 확신은 약하다. 권력은 국민이 원하는 것을 제공하는데 실력과 도덕 모두 실패했다.

인구 감소·고령화·성장 정체·양극화·재정 압박 등 사방에 우울한 시나리오 천지다.

우리를 규정하는 첫 번째 위기는 바로 “인구 감소와 지방 소멸의 위기”다. 한 연구에 의하면 21개 기초지자체에서 2048년 인구는 지금보다 절반 이상 줄어든다. 지방이 소멸되는 것이다. 둘째는 “성장과 고용의 위기”다. 고도성장의 시대는 이미 끝났다. 기존의 대기업·제조업·수출산업 중심의 산업구조로는 더 이상 국민들에게 안정된 일자리를 제공하지 못한다.

지난달 청와대에서 열린 제4차 규제개혁 장관회의 및 민관합동규제개혁 점검회의에서 박근혜 대통령이 모두발언을 하고 있다. 홍인기기자 hongik@hankookilbo.com

셋째는 “불행과 격차 확대의 위기”다. 이혼율·자살률·노인빈곤율·사교육지출비율 등 불행 지표는 세계 최고 수준이다. 한심하게도 이 불행은 계층 간에 확대되고 세대 간에 고정된다. 넷째는 “중앙·지방의 재정 위기”다. 거둬들인 감세 정책에도 성장률은 여전히 바닥이다. 중장기적인 해법은 ‘증세’이나 이에 대한 정치적 합의는 요원하며, 재정 적자의 부담은 미래로 전가된다.

다섯째는 “관료주의화의 위기”다. 올해 실시되고 있는 ‘청년고용촉진제도’는 중앙정부만으로도 총 224개다. 청년 정책만이 아니다. 거의 모든 정책이 중복투성이다. 정책 컨트롤 타워의 무능 때문이다. 여섯째는 “민주주의의 위기”다. 향간에 회자되는 ‘헬조선’이라는 말은 우리의 민낯을 그대로 드러낸다. 사회 갈등은 극에 달하고, 민주적 관용, 이성적 토론은 사라진다. 경제적 민주주의가 실패한 곳에 정치적 민주주의조차 위협 받고 있는 것이다.

이제는 바꾸어야 한다. 필자가 생각하는 최대 해법은 바로 과감한 권력의 하방(下放)이다. 먼저 중앙에서 지방으로 권력을 과감히 이양해야 한다. 이것만이 지역 주민의 자기결정권을 확대시키며 참여를 통한 새로운 활력을 불러올 수 있다. 재정과 사무의 지방이양 목표치를 50대 50으로 설정하며, 분권 확대에 따른 지방책임 강화책도 설계해야 한다. 물론 행정 체계의 개편(기초지자체의 통합·분할 등)도 논의해야 한다.

둘째는 경제·복지의 계획 수립 권한을 지방으로 이양해야 한다. (가칭)지방발전법의 제정이다. 지금의 국가균형발전특별법에서는 광역 단위의 발전 계획을 세우고(제7조), 이것을 지역발전위원회가 심의(제22조)하도록 되어 있다. 그러나 혁신 공간으로서의 기초 단위(군·구·읍·면·동)에 대한 계획은 부재하다. 마을 주민 스스로 마을경제와 복지의 발전 계획을 세우는 것, 그리고 기초지자체가 각각의 계획을 종합하는 것이 지방 발전의 선결 과제가 된다. 중앙정부는 지자체의 성과에 따라 지방교부세 및 보조금 배분을 차등화하는 견제 수단만 가지고 있으면 된다. 이 모든 것을 (가칭)지방발전법이라는 형태로 정리해야 한다.

셋째는 관(官)에서 민(民)으로 권력의 이양이다. 시민 참여의 공간을 확대하는 것이다. 우리는 노동하고 소비하는 단순한 호모에코노미쿠스가 아니다. 때로는 무상노동의 자원봉사자이며 좋은 일에 대한 기부자이기도 하다. 시민사회의 투명성을 확대하기 위한 법체계의 정비(영국의 Charity commission), 자원봉사확대(미국의 Americorp), 시민자조능력의 확대(사회적경제활성화정책) 등과 같은 정책 체계가 정비되어야 한다.

할 일은 많은데 해야 할 사람들은 한가한 모양이다. 필자는 ‘진실된’ 정치인과 그렇지 않은 정치인인의 구별에 별 관심이 없다. 왜 야당이 분열하는지 그 정책과 이념의 차이 또한 모르겠다. 필자가 관심이 있는 것은 대한민국의 6대 위기, 즉 인구 감소와 지방 소멸의 위기, 성장과 고용의 위기, 불행과 격차 확대의 위기, 중앙·지방의 재정 위기, 관료주의화의 위기, 민주주의의 위기를 해결할 수 있는 방안이다. 그리고 선거를 앞둔 연말에 정당 및 정치인들이 해야 할 응당한 이야기는 바로 이에 대한 책임 있는 대답일 것이다.

## [아침을 열며] 올 총선에서 따져봐야 할 세가지 (한국일보 20160118)

4월 총선거를 앞두고 정치권은 꽃단장에 여념이 없다. 새로운 인물을 영입하고 각자의 이합집산도 그럴듯한 이유로 설명한다.

정치혁신, 경제개혁, 생활안정, 국민행복 등과 같은 약속들도 또 다시 반복된다. 내년 대통령선거가 다가올수록 화장의 두께는 더할 것이다. 그러나 우리들은 다 안다. 정치의 민낯이 그리 진솔하지도 유능하지도 않다는 것을 말이다. 정치가 정치다워져야 함은 당연하다. 허망한 이야기일지 모르나 선거를 앞둔 정치권은 최소한 다음의 것은 해주었으면 한다.

첫째, 지난 4년간의 성과를 증명하고 그 성과로 국민에게 심판을 받아야 한다. 필자는 박근혜 정부의 경제성과에 대해 상당히 비판적이다. 창조경제라는 개념은 아직도 애매하며, 경제혁신 3개년 계획은 목표치 달성이 요원하다. 노동개혁을 통한 일자리 확대논리도 설득력이 없다. 과거 노동권약화와 고용축소는 같은 말이었기 때문이다. 서비스산업발전법도 그렇다. 법 하나로 경제성장이 이루어진다면 수천 개라도 금방 만들 수 있다. 애초부터 감세 및 규제완화에 의한 성장, 낙수효과에 의한 성장이라는 논리가 시대에 뒤떨어진 것이라는 점은 각종 국제기구의 보고서에서도 확인 가능하다. 예를 들어 국제통화기금(IMF)의 최근 보고서 ‘소득불평등의 원인과 결과’(2015년 6월)에서는 상위 20%의 소득비중이 1% 포인트 증가할 때 국민소득은 0.08% 포인트 감소한다고 말한다. 낙수효과란 존재하지 않는 것이다. 물론 필자가 틀렸을 수도 있다. 그러나 정책의 논리와 성과에 대한 증명책임은 필자에게 있는 것이 아니라 정책담당자에게 있는 것은 당연하다.

두 번째는 어떻게 책임져 왔던가를 설명하는 것이다. 국정원 대선개입, 세월호침몰, 메르스사태, 국방비리 등 우리를 절망스럽게 했던 사건사고는 너무나도 많았다. 어떻게 책임지고 있는가. 재발방지를 위해 무엇을 준비했는가. 이 모든 것을 제대로 설명해야 한다. 그러나 필자는 이에 대해서도 그리 후한 점수를 줄 수가 없다. 국정원 대선개입의 수사과정에서 갑자기 붙여진 검찰총장의 혼외자 문제, 세월호 유족에게 향한 비판의 칼날 등 이 사회는 아직까지 가해자와 피해자가 혼동되고, 진실이 은폐되는 경우가 비일비재하다. 심지어 메르스사태를 책임지고 물러났던 장관은 사임 4개월 만에 국민연금공단 이사장으로 화려하게 복귀했다. 이러니 국민들에게 정치가 뻔뻔해 보이는 것이다.

세 번째는 새로운 4년간의 미래비전을 보여주는 것이다. 한국사회는 헬조선이다. 이혼율, 자살률, 노인빈곤율, 사교육지출비율 등 불행 지표는 세계 최고 수준이다. 창피한 일이다. 국민 대다수에게 친박, 반박, 비박, 진박 여부에 관심이 없다. 야당분열의 이유 또한 모르겠다. 그것이 어떠한 언어로 치장되던 간에, 그 모든 것은 단순한 권력투쟁이며, 정치인 자신의 일자리창출경쟁으로만 보일 뿐이다.

제임스 뷰캐년(1986년 노벨경제학상 수상)은 “악화가 양화를 구축”한다는 그레삼 법칙에 빗대어 정치에서의 그레삼 법칙을 말한 적이 있다. 개인적 욕심이 많은 정치인은 더욱 맹렬히 권력쟁취에 힘을 쏟으며, 그래서 더 좋은 정치인을 몰아낸다는 것이다. 이번 선거에서 얼마나 많은 악화가 양화를 구축할지 아니면 그 반대일지 필자는 가늠할 방법이 없다. 그러나 한 가지만은 분명하다. 국회의원 선거는 4년마다 찾아오는 정치에 대한 국민의 숙제검사라는 점이다. 하다못해 1년짜리 관급계약에 있어서도 계약을 따려는 사람은 자신의 실적을 증명하고, 세금완납과 같은 책임을 준수하며, 앞으로의 계획을 피력한다. 하물며 4년간 국가를 운영하는 국민과의 계약이 어של르면 곤란하다. 먼저는 자신의 성과를 증명할 것, 책임진 사례를 열거할 것, 그리고 앞으로의 비전을 제시할 것, 이것이 선거를 앞둔 정치권에게 바라는 국민의 목소리일 것이다.

## [아침을 열며] 혁신집단으로서의 사회적기업(한국일보 20160215)

한번 정해진 인상은 웬만해선 바뀌지 않는다. 한국에서의 사회적기업이 그렇다. 그 단어 속에 연상되는 모습은 취약계층을 위한 기업, 정부지원에 의존하는 기업이다.

직원들의 처우도 별로 좋지 않으며, 정부지원이 끊기는 순간 금방 도산할 것 같은 느낌도 있다.

그러나 외국에서의 사회적기업은 다르다. 사회를 변화시키는 혁신적인 집단을 말한다. 사회적기업이란 그 혁신을 이끌어가는 리더로 인식된다. 미국의 대표적인 사회혁신 지원재단인 아쇼카(Ashoka)의 설립자 빌 드레이턴은 이렇게 말했다. “뛰어난 사회적기업이란 물고기를 잡아주거나 물고기를 잡는 법을 가르치는 것을 넘어선다. 바로 수산업 전반의 혁신을 이끌어내는 사람인 것이다.” 아쇼카는 전 세계 3,000명이 넘는 아쇼카펠로를 선정하고 지원한다. 그 분야도 교육, 인권, 시민참여, 환경 등 다양하다. 2014년 노벨평화상 수상자인 카일라시는 1993년 선정된 아쇼카펠로였다. 같은 해 역대 최연소로 노벨평화상을 공동 수상한 말랄라도 아쇼카펠로가 설립한 학교의 학생이었다.

필자가 강조하고 싶은 것은 세계 각국에는 다양한 사회적기업가가 활동하고 있다는 것이다. 이들이 해결하려는 사회문제 또한 아주 다양하며, 이들을 지원하는 자금규모 또한 거대하다. 한 연구(Monitor Institute, 2009년)에 의하면 사회적기업 등에 투자되는 자금(임팩트 펀드)은 세계 총 자금의 1% 정도, 즉 5,000억 달러(약 605조원)로 추산된다. 규모가 이러하니 전 세계 사회적기업가는 그 자금을 받기 위해 자신을 증명하려 노력한다. 하버드(Harvard), 스탠퍼드(Stanford), 옥스퍼드(Oxford) 등 세계 유수의 경영대학원에서는 사회적기업가를 키우는 별도의 교육과정을 개설하고 있다. 일반 기업가와 마찬가지로 사회적기업가란 맹렬히 사회혁신의 방법을 강구하고, 그 효과성을 경쟁하고 있는 것이다.

그런데 한국에서의 사회적기업이란 어딘가 ‘정부 의존적’이라는 인상이 강하다. 사회적기업이란 단어도 사회적기업육성법(2007년)에 의해 규정된 엄격한 ‘법적 용어’다. 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 것과 같은 사회적 목적을 추구하면서도, 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 조직을 말한다(제2조). 또한 이해관계자가 참여해야 하며, 수익은 사회적 목적 실현을 위해 재투자해야 하는 등 ‘인증기준과 절차’(제8조)를 통과해야 한다. 사회적기업에 대한 명확한 법적 기준은 그동안 정부지원을 위한 근거였다. 그리고 그 지원이 한국에 있어서 사회적기업의 급속한 발전의 기반이었다는 점은 부정할 수 없다. 그러나 이제는 바꾸어야 할 때다. 나라마다 사회적기업을 바라보는 눈은 다르다. 일부 유럽국가의 기준(EMES 등의 기준)을 제외하고는, 사회적기업에 있어서 소유 및 지배구조, 법인격의 종류는 그리 중요하지 않다. 중요한 것은 그들이 제기하는 사회문제의 심각성이며, 그 문제를 잘 해결하고 있다는 혁신성인 것이다. 아마도 아쇼카펠로 중 상당수는 한국에서는 사회적기업가로 불릴 수 없을 것이다. 고용노동부의 인증기준을 통과하지 못할 것이기 때문이다.

필자는 정부가 독점하고 있던 사회적기업이라는 단어를 이제는 모든 사회혁신가에게 되돌려주어야 한다고 본다. 사회적기업이 해결해야 하는 사회문제는 ‘취약계층’이라는 협소한 범위를 훨씬 넘어선다. 그리고 환경·교육·인권·국제개발 등 다양한 영역으로 젊은이들이 지닌 사회혁신의 에너지를 끌어내기 위해서도 이름을 바로잡는 것은 필요한 일이다. 논어(論語)에서 공자는 정치를 맡기면 무엇부터 하겠느냐는 질문에 “이름을 바로잡겠다(正名)”고 했다. 사회적기업이라는 단어가 가지는 사회혁신의 가능성을 되돌려주는 것, 즉 그 이름을 바로잡는 것은 공자 탄생 2,500년 지난 지금에도 그대로 통용되는 사실이다.



## [아침을 열며] 민주사회의 리더십 (한국일보 20160307)

전경련은 지난 4일 한국의 주요경제지표가 장기적으로 마이너스를 보이고 있다고 밝혔다. 노동생산성 증가율은 2013년 1분기부터 11분기 연속 마이너스, 수출 증가율은 14개월 연속 마이너스, 제조업 가동률은 1998년 이후 가장 낮은 수치, 국내 총투자율은 2011년 이후 지속적으로 하락 등이 그것이다.

각종 지표가 알려주듯 한국경제의 위기는 구조적이며 장기적이다. 생각해보면 정책담당자들은 그 동안 참 많은 공수표를 날렸었다. 이명박 정부는 '747공약' 즉 연평균 7%의 경제성장, 5년 내 4만달러 소득, 세계 7대 경제대국을 이룩하겠다고 약속했다. 박근혜 정부 또한 경제혁신 3개년 계획을 발표하고, 4% 잠재성장률, 70% 고용률, 1인당 국민소득 4만달러 시대의 초석을 만들겠다고 약속했다. 그러나 실패했고 지금도 실패할 가능성이 크다. 나라 돈만 무지막지 사용했다. 국가부채는 2008년 300조원에서 현재 600조원을 넘어서고 있다. 민영화란 이름 아래 팔려나간 국가재산까지 포함하면 엄청난 자금이 투입된 것이다. 그런데도 경제는 여전히 이 모양 그 꼴이다.

작금의 상황에 현직 대통령은 별로 책임을 느끼시는 것 같지 않다. 자신의 잘못이 아니기 때문이다. 지난 3·1절 기념사에서 노동개혁과 서비스산업 육성 등 혁신과제들이 "기득권과 정치권의 문턱을 넘지 못하고 있다"고 역설했다. 이에 화답하듯 유일호 기획재정부 장관은 3월 4일 경제혁신 3개년 계획은 "3년의 혁신으로 30년 성장의 기반을 다지기 위한 정부의 단호한 결정"이라고 말했다.

그러나 '기득권'도 '정치권'도 아닌 필자는 모르겠다. 임금피크제, 해고요건 완화 등 노동개혁이 어떻게 고용 확대로 이어지는지 이해할 수 없다. 기업의 늘어난 자금여력이 노동 대체적인 기계설비에 투자돼 고용규모와 조건만을 악화시킬 수도 있다. 지난 20년간 노동권은 지속적으로 약화되어 왔다. 그러나 경제의 고용능력은 별반 늘지 않았다. 노동개혁과 청년실업 완화의 관계 또한 애매하다. 청년고용 의무제 혹은 미고용에 대한 세금부과 등이 존재하지 않는 한, 노동시장 개혁이 청년 일자리 창출로 이어지는 논리구조는 발견하기 어렵다. 서비스산업발전기본법도 그렇다. 의료민영화와는 관계가 없다 하면서도 법안에서 의료관련 사항들을 삭제하자는 주장에는 왜 그리도 반대하는지 이해하기 어렵다.

문제는 많은 사람들이 설득되지 않는데도 정책을 강행하려 한다는 것이다. 정책이 신속해서 꼭 좋은 것은 아니다. 사회적으로 논란이 많은 정책, 국민생활에 지대한 영향을 미칠 가능성이 있는 정책은 답답할 정도로 조심 또 조심해야 한다. 의견이 다른 사람끼리 토론해야 하며, 끊임없는 협상과 타협을 통해 중간점을 만들어 가야 한다. 그러지 않으면 사회구성원의 대립과 반목만 더욱 커질 뿐이다. 느리지만 차분한 방향설정과 견실한 일보전진이 목표에 더 빠르게 도달할 수 있다는 것이 바로 민주사회의 역설(逆說)인 것이다.

이럴 때 문득 생각나는 사람이 있다. 19세기 살았던 영국의 유명한 자유주의 사상가 존 스튜어트 밀이다. 그는 '자유론'에서 인간은 불완전하나, 그 잘못은 허심탄회한 토론과 비판과정을 통해 시정할 수 있다고 말한다. 인간의 불완전성에 대한 이해, 타인에 대한 관용, 토론에 의한 합의, 미래에 대한 확신 등이 자유주의자의 기본 덕목인 것이다. 그러한 면에서 정책을 담당하는 사람은 고집이 세지 말아야 한다. 그리고 겸허해야 한다. 생각이 다른 사람과 소통해야 하며, 그들을 천천히 설득할 수 있어야 한다. 그것이 민주사회에 요구되는 리더십인 것이다. 바라건대 이번 총선에서는 스스로 부족하다고 생각하는 사람들이 당선되었으면 한다. 다음 대선에서도 마찬가지다. 왜냐하면 세상에 가장 위험한 사람은 스스로 꼭 차있다고 생각하는 사람, 즉 독선적인 권력자이기 때문이다.

## [아침을 열며] 참여하고 요구해야 바뀐다 (한국일보 20160328)

2011년 미국의 월스트리트 점령운동과 영국의 청년폭동은 그 원인이 같았다. 상위 1%가 지배하는 세상에 대한 불안감이었다.

세상살이의 출발점, 과정, 결과가 너무나도 불평등한 것에 대한 불만의 폭발이었다. 경제학자들은 오랫동안 낙수효과라는 ‘메시아’의 도래를 선전했다. 그러나 그 메시아는 오지 않았다. 노벨경제학상을 받은 폴 크루그먼 교수는 ‘자유주의자의 양심’(2007년)이라는 저서에서 낙수효과는 거짓말이라고 단언했다. 경제학적 논리를 떠난 정치적 선동에 불과하다는 것이다.

한국도 이와 다르지 않다. 세칭 금수저들은 혼맥·학맥·금맥의 동심원을 통해 사회적 지위를 겹겹이 쌓아간다. 그 정점에는 재벌의 2세, 3세가 있다. 비상장주식의 양도, 부당한 내부거래 등 각종 편법을 통해 손쉽게 막대한 재산을 마련한다. 주력업종만이 아니다. 호텔업, 광고업, 패션사업, 건설업, 백화점, 심지어는 동네빵집과 길거리커피숍까지 다 장악했다. 대다수의 서민들은 그들의 승승장구를 부러움과 자괴감으로 바라본다. 자신이 살고 있는 세상은 그들과 너무나도 차이가 나는 우울한 곳이기 때문이다. 그 어떠한 통계를 열거해도 이 추세에는 변함이 없다. 소득불평등의 증가, 노동소득분배율의 하락, 비정규직 비율의 증가, 가계소득과 기업소득 간의 격차확대, 절대빈곤율의 상승 등 한국 땅에서 벌어지는 현실은 중산층이 몰락하고 빈곤이 대물림되는 세상이다.

문제가 심각하니 이에 대한 해법 또한 당연히 논의된다. 공교육의 강화, 청년일자리 확대, 공공주택의 보급, 보육시설의 확대 등 소위 흙수저 대책은 많다. 집단소송과 징벌적 손해배상 제도, 비업무용 계열사주식의 보유 금지 등 대기업의 부당내부거래 및 지배구조 민주화를 위한 대책 또한 구체적이다. 복지를 강화해야 한다는 인식도 거의 모두 동의한다. 그러나 말일 뿐이다. 복지는 재원부족이라는 이유로 뒤로 밀리며, 재벌개혁은 경제살리기란 미명하에 좌절된다. 그러다 선거 때만 되면 유명처럼 나타난다. 경제민주화도 복지도 한국에서는 선거 때만 출몰하는 ‘임시직’ 유명에 불과하다.

중요한 것은 정책 아이디어가 아니다. 그 정책을 실현시킬 수 있는 힘이다. 청년실업률은 이미 12%를 넘어섰다. 청년들이 일자리창출에 대해 강력히 요구하지 않는 한 이 세상은 바뀌지 않는다. 빈곤층 비중이 50%를 넘어선 노인들도 마찬가지다. 전세 값에 등골 휘는 무주택자 또한 그렇다. 노인연금과 공공주택 확대를 강력히 요구하지 않는 한 정책은 언제나 후순위로 밀려난다. 언젠가 좋아진다는 막연한 믿음, 그거야 말로 가장 순해빠진 것이다. 생각해보면 프란체스코 교황께서도 같은 표현을 쓴 적이 있다. 취임 이후 첫 공식문서였던 ‘복음의 기쁨’(2013) 제54항에서, 낙수효과를 믿는 것은 지금의 주류경제를 장악하고 있는 사람들의 ‘선의’를 믿는 아주 ‘순해빠진’(naive) 행위에 불과하다는 것이다.

이제는 금수저 흙수저를 넘어서 출발점의 격차를 줄인 사회를 만들어야 한다. 시장에서의 공정한 경쟁도 보장해야 한다. 복지 또한 확대되어야 한다. 그러나 이 모든 것은 기득권층의 ‘선의’에 의해서 실현되지 않는다. 그것을 절실히 필요로 하는 사람들의 강력한 요구에 의해서 세상은 바뀌는 것이다. 그러한 면에서 각자의 투표권 행사는 기본이다. 그러나 1회성 투표만으로는 부족할 수도 있다. 보다 조직적이며 지속적인 참여가 필요하다. 서로 모여 토론하며, 경우에 따라서는 사회단체 혹은 정당에 가입하는 것도 방법이다. 복지가 필요한 사람은 복지를 강조하는 정당에, 일자리가 필요한 사람은 일자리를 만들 수 있는 정당에 투표하면 좋다. 그러나 한 가지만은 참고하길 바란다. 규제완화, 감세를 이야기 하는 사람, 낙수효과를 강조하는 사람, 이런 사람들은 일자리와 복지를 제대로 만들 수 없을 것이라는 사실이다.



