

사회적경제의 고용 이슈와 정책과제¹⁾



Employment Issues and Policy Recommendations
on Social Economy in Korea

김성기 | 에스이임파워 사회적협동조합 이사장

이 글은 한국 사회적경제의 고용 이슈와 그에 관한 정책과제를 제시하면서 사회적경제에 관한 국가 전략과 정책과제도 다루고 있다. 1절에서는 일자리 차원에서 사회적경제에 대한 시대적 요구를 진단한다. 2절에서는 문재인 정부의 사회적경제 국정과제를 살펴보면서 그 의미를 논한다. 3절에서는 한국과 유럽의 사회적경제 고용 현황을 살펴보면서 사회적경제 일자리의 도전 과제를 고찰한다. 마지막 4절에서는 사회적경제 국가로 이행하기 위한 전략을 제시하고 사회적경제 (일자리) 정책에 대한 과제를 제안한다.

1. 들어가며

우리는 지금과 같은 경제적 풍요를 누린 적이 없었던 반면 지금과 같은 극심한 불평등을 경험한 적도 없다. 세계 10위의 경제력과 1인당 국민 소득 3만 달러 시대를 맞이하고 있지만, 소득 기준 중산층과 체감 중산층의 괴리는 심각하다. ‘중

산층의 55%는 스스로 저소득층이라고 생각’²⁾하고 있다. 치솟는 집값, 전(월)세금으로 소득의 4분의 1 이상을 대출금 상환이나 월세 등의 주거비로 지출하는 서민은 우리 주변에 너무나 흔하다.

더구나 부모의 소득 수준에 따라 사회적 지위를 보장받는 ‘부의 세습화’는 곳곳에서 발견되고 있다. ‘개천에서 용 난다’라는 서민의 꿈은 옛말

1) 이 글은 필자가 더불어민주당 사회적경제위원회 ‘사회적경제와 좋은 일자리 창출 정책 간담회’(2017. 7. 12. 개최)에서 발표한 글을 수정, 보완한 것임을 밝힌다.

2) 이준협(2013. 8. 26.). 현안과 과제: OECD 기준 중산층과 체감 중산층의 괴리 - 중산층의 55%는 저소득층이라 인식. 현대경제연구원. p.4.

이 되었다. 이러한 ‘풍요 속의 극심한 불평등’은 국민을 행복에 이르지 못하게 하기 때문에 모든 국민에게 기회가 충분히 주어져야 한다.

새천년 이후 기술 발전으로 인한 고용 없는 성장이 확산되고 있다. 이로 인해 청년, 은퇴 전 퇴직자, 경력단절여성 등 엄청난 수의 노동잉여세대가 양산되고 있는 현실이다. 여기서 말하는 ‘노동잉여세대’는 노동 능력과 전문성이 있지만 노동시장에 진입할 기회를 얻지 못하거나 노동시장에서 조기 퇴출되어 그들의 잠재적 능력을 발현하지 못하는 세대를 말한다.

필자가 추정한 2016년 기준의 노동잉여세대는 1200만 명에 달한다. 청년 실업 문제도 심각한데 대학원생, 취업 준비생 등을 포함한 청년 노동잉여세대(15~29세)의 규모는 500만 명

이상이다. 은퇴 전 퇴직자와 경력단절여성도 노동잉여세대인데, 30~64세 노동잉여세대의 규모는 머지않아 700만 명에 육박할 것이다(표 1).

박근혜 정부는 고용률 70% 창출을 핵심 국정 과제로 삼았지만, 목표치만큼 일자리를 늘리지 못했다. 기술을 통한 효율성만을 추구하는 작금의 경제구조에서 이른바 맞춤형으로 구인·구직을 연결하는 일자리 정책이 실효성이 있겠는가? 이 정책은 상식적으로 적절한 대책이 되기 힘들다. 현실에서 (대)기업은 자발적으로 신규 고용을 할 의지가 없고 날이 갈수록 구조조정의 기회만 엿보고 있다. 구인처의 현실이 이러할진대, 구인처-구직자를 매칭하는 전통적인 정책은 좋은 성과를 내기 어렵다. 일자리 창출 정책에 대한 발상의 전환이 필요하다.

표 1. 한국 노동잉여세대의 현황(추계치)

(기준: 2016년 12월 기준)

구분	비경제활동 인구수	실업자 수
① 청년 노동잉여세대(15~29세)	504만 7000명	36만 6000명
② 경력단절여성·은퇴 전 퇴직자 등의 노동 잉여세대(30~64세)	644만 1000명	46만 7000명
③ 총노동잉여세대 = 1232만 1000명	1148만 8000명	83만 3000명

주: 노동잉여세대 - 15세 이상 64세 미만의 생산가능인구 중에서 '비경제활동인구'와 '실업자 수'를 합한 값.

원데이터 - KOSIS 국가통계포털 <http://kosis.kr>에서 2017. 8. 28. 인출.

자료: 김성기(2017). 사회적경제와 좋은 일자리 창출 정책 간담회 자료집. 더불어민주당 사회적경제위원회. p.3.

진정으로 절박하게 고용을 유발하는 새로운 경제 동력이 필요하다. 여러 계층에서 속출하는 잉여세대들이 사회적으로 유용한 일을 할 수 있는 기회 안에서 자신의 삶을 영위할 수 있는 국가

를 만들어야 한다. 이것은 이 시대가 안고 있는 숙명이다.

‘불평등을 품은 성장’과 ‘고용 없는 성장’이 아닌 더불어 국민이 행복한 ‘포용적 성장’의 길로

나아가야 한다. 포용적 성장의 목표는 ‘고용을 유발하는 사람 중심의 경제’여야 한다. 당연히게도 포용적 성장을 위해 한반도의 신경제 동력을 준비하고, 공정경제가 작동하는 경제민주화를 신속히 이행해야 할 것이다.

하지만 이러한 노력만으로는 포용적 성장이 충분하지 않다. 정부와 (대)기업, 두 경제 동력만으로는 1200만 명에 달하는 노동잉여세대의 필요를 충족시키기에 충분하지 않다. 경제민주화가 잉여세대에게 충분할 정도의 고용 기회를 제공할 수 있을 것인가? 정부의 사회지출로 잉여세대의 부족한 일자리 기회를 모두 채울 수 있을 것인가? 기술을 통한 창조적 혁신이 고용을 유발하는 유력한 대안이 될 것인가?

이제 ‘사람 중심의 포용적 성장’을 위한 제3의 기업 모델이 필요하다. 사람 중심의 포용적 성장은 생산과 노동, 소득과 사회적 권리 등을 경제활동에 포함하는 것을 지향한다. 이러한 경제활동에 뜻을 같이하는 주인공이 있다. 바로 민주화와 촛불혁명의 주역이었던 ‘깨어 있는 시민’이다. 시민이 주도하는 기업을 통해 공공행복의 가치를 창출하는 인간다운 시장경제를 키우는 상상이 필요하다. 시민이 주도하며 공익적 가치를 실현하는 경제의 씨앗은 이미 우리 사회에 그 저변이 상당하다. 사회적기업, 협동조합 등 ‘사회적경제’라 불리는 주역들이 경제의 인간화를 만들고 있다. 사회적경제는 시민 참여의 소유와 경영, 시민

상호 간의 호혜적 연대, 시민 주도의 사회 혁신 등을 핵심 성장의 원리로 삼고 있으며, 노동 취약 계층을 위한 노동통합, 사회서비스 혁신, 주민 주도의 도시재생, 사회 혁신 등의 정책 영역에서 유력한 대안 중 하나로 주목받고 있다.

2. 문재인 정부의 사회적경제 국정과제

사람 중심의 경제와 포용적 성장을 표방하는 문재인 정부가 들어섰다. 사회적경제 진영은 지난 10년간 사회적경제에 비친화적이었던 보수정부 하에서 절벽에 서 있는 심정으로 고군분투하였다. 사회적경제의 잠재력에 주목한 문재인 정부는 사람 중심의 경제를 표방하고, 사회적경제의 활성화를 100대 국정과제에 포함시켰다.

새 정부의 사회적경제 국정과제는 2대 국정 목표인 ‘더불어 잘사는 경제’ 내 ‘활력이 넘치는 공정경제’에 포함된 과제이다. 사회적경제 국정과제의 목표는 좋은 일자리 창출, 사회서비스 혁신, 도시재생 등 다양한 사회문제를 해결하고 협력적·포용적 성장의 새로운 동력으로 부상하는 것이다. 또한, 사회적경제 생태계의 활성화와 시민경제 모델로의 정착도 목표로 한다(표 2). 이러한 새 정부의 사회적경제 국정과제에 대해서는 구체적인 이행계획이 제시되지 않았기 때문에 논평하기에 다소 이른 점이 없지 않지만 몇 가지 짚고자 한다.

표 2. 문재인 정부의 사회적경제 국정과제

국정과제: 사회적경제 활성화(기획재정부)		
과제 목표		· 협력성장, 포용성장의 새로운 주역인 사회적경제 활성화로 좋은 일자리 창출, 사회 서비스 혁신, 도시재생 등 다양한 사회문제 해결 · 사회적경제 생태계 구축을 통해 사회적경제를 시민경제 모델로 정착 - 2017년 사회적경제기본법 등 정부 대안 마련, 사회적경제 정책 조정·시행을 위한 전담 조직 구축* 등 추진 * 사회적경제발전위원회 구성, 사회적경제 발전 기본계획 수립, 사회적경제발전위원회 사무처 설치 등
세부 과제	법·제도 및 추진체계 구축	사회적경제기본법 등 법 제정 및 사회적경제의 통합적 추진체계 구축을 통해 사회적경제 정책 지원을 효율화
	생태계 구축	· 금융 접근성 제고, 공공조달 활성화, 인재 양성 등 사회적경제가 지속적으로 성장할 수 있는 제도 기반 마련 - 2018년부터 사회혁신기금, 사회투자펀드 조성, 신용보증 심사기준 및 한도 완화 등 사회적경제의 특성이 반영된 금융시스템 구축 추진 - 2017년 인력 양성 로드맵 수립, 사회적경제 학습체계 구축 등 사회적경제에 대한 인력 양성 체계 마련 - 2017년부터 유휴·국·공유시설 등에 대한 사회적경제기업의 활용을 촉진토록 제도를 개선하는 등 공유경제 실현
	좋은 일자리 창출 및 지역공동체 활성화	· 2017년부터 도시재생 분야 등의 진출을 지원하고, 2018년부터 지역 일자리사업 등과의 연계 강화 추진

* 자료: 국정기획자문위원회(2017. 7.). 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 국정기획자문위원회, p.54.

첫째, 사회적경제를 국가 정책으로 명시적으로 표방하였고, 중앙정부 차원의 조정 기능을 수행하는 기구(가칭) 사회적경제발전위원회를 설치, 운영할 전망이다. 이미 청와대 내에 사회적경제비서관이 임명되었고 기획재정부가 기획 기능을 맡고 있다. 앞으로 기획재정부와 고용노동부, 보건복지부, 국토교통부 등의 정책 집행 부서와 기획·집행의 통합성, 연계성을 어떻게 확보할 것인가가 쟁점으로 부각될 전망이다. 한편으로는 기획재정부가 사회적경제 정책의 총괄적 기획 역할을 하는 것이 적절한가에 대한 지적도 있다.

둘째, 사회적경제를 위한 사회적금융, 사회적

임조달, 인재 육성, 공유자산, 법·제도 신설과 개선 등의 생태계 구축에 나설 것으로 전망된다. 이러한 생태계 활성화 과제는 지난 정부에서도 지속적으로 주장되었는데, 중요한 것은 현장과 시대의 요구에 부합하는 담대한 목표와 실행계획을 마련하느냐에 있다. 현재 제시된 국정과제가 구체적이고 정량적인 목표를 담고 있지 않아 용두사미가 될 우려도 없지 않다. 다만, 연차별로 구체적인 이행 시기를 밝힌 점은 긍정적이다.

셋째, 사회적경제 정책이 일자리 정책에 포섭될 것이라는 현장과 전문가들의 우려가 있었지만, 정책 목표상으로는 다양한 사회문제의 해결

을 위한 수단으로서의 위상이 부여되었다. 그리고 사회적경제 정책은 도시재생 정책, 일자리 정책 등과의 핵심 연계 대상으로서 위상을 부여받고 있다. 사회적경제가 다양한 사회적 가치와 사회 혁신의 동력으로 성장하면서 좋은 일자리의 창출자이자 공급자가 되는 것은 시대적 요청임이 분명하다. 사회적경제를 통한 일자리 창출이라는 정책 목표에 부정적인 태도로 접근하는 것이 아니라 전향적, 능동적 수용의 관점으로 접근하면서³⁾ 실효성 있는 정책 대안을 마련하는 것이 ‘고용 절벽 시대’에 사회적경제가 안은 시대적인 사명이다. 그러므로 사회적경제 일자리가 고용 창출의 신동력이자 좋은 일자리로서 자리매김하는 것도 새 정부의 중대한 숙제이다.

3. 사회적경제 일자리의 쟁점

한국 사회적경제의 현황이나 실태에 관해 아직까지 체계적인 조사와 연구는 이루어진 바가 없다. 물론 사회적경제 부문에 포함되는 사회적기업, 협동조합 각각에 대한 실태조사는 정기적으로 해당 부처 차원에서 실행되고 있다. 이러한 제한된 환경 속에서 필자는 더불어민주당 서형

수 의원실의 내부 자료를 참고하여 한국 사회적경제의 실태⁴⁾를 추정하였다(표 3). 여기에서 사회적경제기업의 범주는 더불어민주당 윤호중 의원이 대표 발의⁵⁾한 「사회적경제기본법(안, 2016년 8월 17일 발의)」에 따른 것이며 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 협동조합, 농어촌공동체회사, 중소기업협동조합, 영업초협동조합, 산림조합, 소비자생활협동조합, 신용협동조합, 새마을금고, 농업협동조합, 수산업협동조합 등 총 13개 부문을 포함한다. 2016년 기준의 한국 사회적경제(기업)는 총취업자 대비 고용 비중이 0.82%, 사회적경제에 참여하는 전체 조합원의 인구 대비 규모는 37.28%인 1900만 명이다.

Monzon & Chaves(2012)에 따르면 2009, 2010년 기준 유럽연합의 사회적경제는 총고용에서 차지하는 비중이 6.5%, 국내총생산(GDP) 대비 10%로 알려져 있다(표 3). 유럽연합 경제사회위원회(EESC: European Economy and Social Committee)에서는 사회적경제의 범주로 협동조합, 공제조합, 재단, 민간단체 등을 포함하며 협동조합에는 농업, 소비자, 금융협동조합 등을 포함한다.

3) 양동수(2017). 사회적경제와 좋은 일자리 창출 자료집. 더불어민주당 사회적경제위원회. p.32.

노대명(2017). 사회적경제와 좋은 일자리 창출 자료집. 더불어민주당 사회적경제위원회. p.83.

4) 한국 사회적경제 추정치는 필자의 실험적 시도라는 점을 밝히며, 이를 이용할 시 필자의 것임을 밝혀 주길 바란다. 그리고 필자의 지표와 유럽의 사회적경제 지표를 직접적으로 비교하는 데 유의할 점이 있다. 유럽의 경우 대상 협동조합(cooperatives)과 민간단체(associations)를 포함하지만, 필자의 한국 사회적경제 대상에는 민간단체가 포함되어 있지 않다. 또한, 필자의 추정치에 금융지주회사인 농협중앙회 등의 자료가 포함되어 있음도 밝힌다. 머지않은 시기에 사회적경제에 관한 공식적인 통계가 보고되길 희망한다.

5) 윤호중 의원의 「사회적경제기본법(안)」에서는 사회적경제를 ‘양극화 해소, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공, 지역공동체 재생과 지역순환경제, 국민의 삶의 질 향상과 사회통합 등 공동체 구성원의 공동이익과 사회적 가치의 실현을 위해 사회적경제조직이 호혜 협력과 사회연대를 바탕으로 사업체를 통해 수행하는 모든 경제적 활동’으로 정의한다.

OECD(2013)에 따르면,⁶⁾ 유럽, 미국, 오스트리아 등 선진국에서는 사회적경제의 일자리 창출 효과에 대해 긍정론과 부정론이 공존한다. 또한 그 쟁점은 일자리의 양과 질, 두 측면에서 형성되고 있다. 이러한 양상은 한국도 크게 다르지 않다고 판단된다.

표 3. 한국 사회적경제의 현황(추정)

(단위: 개, 천 명, 십억 원, 명)

구분	기업체 수	유급근로자 수	매출액 (또는 GDP)	조합원 수
한국 사회적경제 규모 ¹⁾	20,853	216.9	57,482.8	19,068,668
한국 사회적경제의 비중 ²⁾	총사업체 대비 0.62%	총취업자 대비 0.82%	-	총인구 대비 37.25%
유럽연합의 사회적경제	-	6.5% ³⁾	GDP 대비 10% ⁴⁾	1억 6000만 명 ⁴⁾

주: 1) 윤희중 의원이 대표 발의한 「사회적경제기본법(안)」의 사회적경제기업 대상 범주를 포함하였으며, 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 협동조합, 농어촌공동체 회사, 중소기업협동조합, 연연초협동조합, 산림조합, 소비자생활협동조합, 신용협동조합, 새마을금고, 농업협동조합, 수산업협동조합 등 총 13개 대상. 원데이터 협조 - 서형수 의원실(2017년 2월, 내부 자료), 2016년 기준.

2) 총사업체 수는 2010년 기준 335만 5470개, 총취업자 수는 2016년 기준 2616만 8000명, 전체 인구는 2016년 기준 5119만 7597명 적용.

KOSIS 국가통계포털 <http://kosis.kr>에서 2017. 8. 28. 인출.

3) 유럽연합 고용 지표는 2009~2010년 기준, 유럽연합 27개국 포함.

Monzon & Chaves(2012). THE SOCIAL ECONOMY IN THE EUROPEAN UNION. EESC·CIRIEC. 2017. 8. 28. 인출.

4) 유럽연합 GDP 비중과 조합원 규모는 유럽연합위원회의 산하 기구인 'Social Economy Europe'이 공식적으로 발표한 보고. www.socialeconomy.eu.org에서 2017. 8. 28. 인출.

첫째, 사회적경제(특히 사회적기업)가 취약계층 일자리 창출에 효과적인가? 긍정론자들은 사회적기업이 취약계층을 위한 일자리 창출에 상당한 기여를 했다고 하는 반면, 부정론자들은 취약계층 고용에 대한 사회적경제의 종합적인 기여는 알려진 바가 거의 없음을 강조한다. 국내 연구에서는 사회적경제가 지역의 행복 증진에 긍정적인 영향을 미치고 사회적기업이 취약계층의 노동통합과 일자리 질의 개선에 어느 정도 기

여하고 있다는 연구 결과가 있다. 서울연구원(2016년)의 연구 결과⁷⁾에서는 사회적기업이 하나 증가하면 주민의 행복도가 0.033 증가한다고 보고하였고, 한국노동연구원(2015년)의 연구 결과⁸⁾에서는 사회적기업이 관리직과 전문직의 임금을 낮은 수준으로 유지하고 저임금 근로자에게 배분하고 있다고 보고하였다.

둘째, 사회적경제의 노동통합에 대한 견해 차이도 있다. 노동통합 사회적기업(WISE: Work

6) OECD(2013). Job Creation through the Social Economy and Social Entrepreneurship. OECD·LEED.

7) 장종익 등(2016). 서울시 사회적경제의 성과 측정과 정책 평가 연구 결과 공유회 자료집. 서울연구원.

8) 황덕순 등(2015). 사회적기업의 임금 실태와 저임금 개선 방안에 관한 연구. 한국노동연구원.

Integration Social Enterprise)이란 노동시장에서 배제된 중증장애인, 정신장애인, 출소자, 이민자 등의 직업 재활과 노동 참여의 가치를 통합적으로 추구하는 사회적기업이다. 긍정론자들은 사회적경제가 노동통합에 공헌한다고 주장하는 반면, 유보론자들은 사회적경제를 노동통합 차원으로 보는 시각을 경계한다. 이와 관련하여 한국에서는 최근 문재인 정부의 일자리 정책 내에 사회적경제가 귀속되어 자칫 사회적경제의 목적인 일자리 창출에만 치우치지 않을까 우려하는 시각이 있다.

셋째, 사회적경제가 괜찮은 일자리 창출에 기

여하는가도 증대한 쟁점이다. 긍정론자들은 사회적경제가 노동자의 역량 강화, 민주적 참여 촉진 등 괜찮은 노동 조건을 지원하고 있다고 주장하는 반면, 부정론자들은 사회적경제가 저임금, 불안정 노동의 일자리로 귀결될 것으로 전망한다. 한국 사회적경제기업의 경우 일자리의 불안정성은 크지 않지만 전체 임금근로자와 비교해서는 저임금 일자리임이 분명하다. 하지만 돌봄, 청소 등 업종별로 일반 기업과 임금 수준을 비교하면 일부 업종에서 어느 정도 양호하게 나타난다는 보고도 있다.

표 4. 한국 사회적경제 일자리 특성

부문	특성
사회적기업의 일자리	· 일반 기업 평균 임금의 70% 수준 · 취약계층의 임금 수준은 일반 기업보다 높음
사회적경제 중간 지원 조직의 일자리	· 권역별 지원 기관, 지자체 사회적경제지원센터 종사자 · 긴 노동시간, 불안정한 일자리(위탁사무), 계약직 · 일자리 지속성 및 전문성 축적의 어려움
사회적경제 지원 기관의 일자리	· 시민사회단체 중 전문성을 갖춘 지원 단체 · 대중 모금 취약, 용역사업 중심의 사업 구조 · 장시간 노동, 저임금, 일자리 불안정성

자료: 문보경(2017). 사회적경제와 좋은 일자리 창출 정책 간담회 자료집. 더불어민주당 사회적경제위원회. p.63.

사회적경제 일자리와 관련하여 지난 10년간의 사회적기업 경험을 냉철히 들여다볼 필요가 있다. 사회적기업이 도전받는 핵심 질문은 ‘사회적기업이 양적으로 증가한 만큼 질적으로도 충분히 신뢰할 수 있는가?’이다. 이 질문에 대해 두 가지가 논의되어야 할 것이다.

우선은 ‘사회적기업은 양적으로 증가했는가’

이다. 이에 대해 필자는 그렇지 않다고 생각하며, 이를 가로막는 핵심 요인은 정부의 인증제도로 대표되는 선별적 지원 정책, 소극적인 재정 투자, 취약한 사회적기업 생태계에 있다. 협동조합, 시민단체, 풀뿌리단체, 소셜벤처 등의 사회적경제 조직은 잠재적 사회적기업 부문으로 볼 필요성이 있으며, 이 잠재적 부문이 사회적기업으로 성장

할 가능성은 충분하다고 생각한다.

사회적기업과 협동조합의 일자리 질은 유럽과 한국의 여러 연구에서 확인되고 있듯이 근로자의 역량 강화, 민주적 참여 등 노동 조건은 양호한 편이며, 사회보험 가입률은 일반 기업 부문에 비해 월등히 높다. 다만, 전체 산업과 대비하여 임금 수준이 상대적으로 낮아 매력 있는 일자리로 수용되지 못하고 있다. 그러므로 경쟁력 있는 사회적경제기업의 사업 모델이 태동할 수 있는 생태계를 조성하는 일이 매우 중요한 숙제이다.

4. 나가며

가. 사회적경제 국가 전략

새 정부의 국정과제에서 밝혔듯이 현 시기 사회적경제는 협력적·포용적 성장의 새로운 주체이자 동력으로 주목받고 있다. 한국 사회적경제는 1960년대 박정희 체제에서 농협으로 대표되는 관치형 사회적경제로 출발하여 2000년대 보수정부에서 인증 사회적기업으로 대표되는 정부 관리형 사회적경제로 성장하였다. 따라서 새 정부의 사회적경제는 '시민 중심의 정의로운 사회적경제'로 그 위상을 재고(再考)하는 것에서 출발해야 한다.

사회적경제 국가의 주춧돌을 놓아야 하는 지금 시기에 우리는 무엇을 꿈꾸고 어떤 전략적 선택을 할 것인가? 안타깝게도 장기 비전과 이행 전략을 고려하지 않은 「사회적경제기본법」, 「공

공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」, 「사회적경제기업 제품 구매 촉진 및 판로 지원에 관한 특별법」 등 사회적경제 3대 입법이라는 제도 도입이 앞서 나간 상황이다.

익히 알려져 있듯이 스웨덴은 세계 최고 수준의 복지국가로서 성장과 분배의 동반 성장을 이룬 국가이다. 사회적경제의 고용 비중도 고용 총사자 9명 중 1명이 차지할 정도로 유럽연합 국가 중 최고 수준이다. 사회적경제 국가로의 이행을 위해 스웨덴 사회민주당 정부가 1930년대에서 1980년대까지 어떤 조건과 역량으로 복지국가를 태동하게 했고, 어떻게 복지국가로의 이행을 지속했는지 살펴볼 만하다. 미야모토 다로⁹⁾가 제시한 스웨덴 복지국가 전략에서 필자가 주목하는 것은 '잠정적 유토피아 사상', '상징화', '보편주의의 실현', '유능한 정치' 네 가지이다.

첫째, 사회적경제의 이념으로 (부가)가치, 노동, 자산, 자본 등을 사람과 공동체가 소유하는 경제로서 '시민 (중심) 경제'를 제안한다. 스웨덴 복지국가 초기 사민당의 이론가였던 에른스트 비그포르스(Ernst Wigforss)는 복지국가에 대한 '잠정적 유토피아'라는 이념화를 주창하였다. 잠정적 유토피아 관점은 현실의 경험을 반영하면서 끊임없이 재구성하는 작업가설의 시각이다. 즉, 교조적 이념이 아니라 국가와 국민이 함께 실천 속에서 지속적으로 변화, 발전시키는 '이념'으로 사고한 것이다. 우리는 지금까지 사회적경제에 대한 이념을 표방하는 것을 회피해 왔다. 사

9) 임성근 역(2003). 복지국가 전략: 스웨덴 모델의 정치경제학. 미야모토 다로(宮本太郎). 논형.

회적경제의 이념으로 시민 소유의 경제를 주창하고 이를 상징화함으로써 사회적경제의 가치관 전 정책 영역에 스며들도록 촉진할 필요가 있다.

둘째, 사회적기업과 협동조합의 상징화로서 ‘시민 기업’을 제안한다. 1930년대 이후 스웨덴 장기 집권의 서막을 열었던 페르 알빈 한손(Per Albin Hansson)은 스웨덴 복지국가를 ‘인민의 집(Folkhemmet)’으로 상징화하였다. 그것은 국민 속으로 내재화되어 국민 삶의 안과 밖에서 친숙하게 안착되었다. 국민의 자존감을 세울 수 있는 사회적경제에 대한 상징화는 무엇인가? 시민의 필요를 사업을 통해 해결하고 시민의 참여와 소유로 운영되는 기업, 사회적 가치 실현을 주 사명으로 하는 기업, 바로 사회적기업과 협동조합이다.

셋째, 민간 자율성·지역 중심의 제도를 구축할 것을 제안한다. 한손 총리 시기의 사회부 장관이었던 구스타브 뮐레르(Gustav Möller)는 복지국가의 핵심 원칙으로 보편주의적 제도화를 중시하였다. 그는 국민연금, 아동수당 등에서 보편주의 원칙을 관철시켰는데, 그러한 정책의 이면에는 관료주의를 경계하는 전략적 사고가 있었다. 그는 선별주의 방식의 정책 실행 체계가 관료주의를 강화한다고 보았고, 여러 사회 정책의 설계 과정에서 관료의 재량권을 축소하는 원칙을 견지했다. 돌이켜보면, 한국에서 관료적 행정 권력의 힘은 막강하다. 이 행정 권력에 쏠린 힘을 시민의 자유 선택 의지와 권한으로 이행하는 과정은 시민 주도의 사회적경제를 위해서도 매우 중대한 과업이다.

한국 사회적경제제도의 개혁에서도 보편주의와 자유 선택 의지의 강화는 매우 긴급하게 요청

되는 과업이다. 대표적인 것이 사회적기업 인증제의 폐지이다. 법률의 위임에 의한 시민 활동의 자율적 선택이 허용되는 제도(예를 들면 주식회사 등)가 아닌 행정 권한의 선택에 의한 제도는 시민의 자율권과 독립성을 침해한다. 필자는 이러한 시민 행위를 감별하는 행정(또는 특정 기관)의 권한도 행정의 기득권으로 본다.

사회적협동조합에 대한 지역 중심의 제도 개혁도 긴급한 과제이다. 현재 사회적협동조합은 인가제이며, 인가권은 중앙정부(협동조합 주무 부서 기획재정부)가 갖고 있다. 이는 사회적협동조합의 올바른 생태계가 아니며, 지방정부(광역지방자치단체)에도 인가권을 부여해야 한다. 사회적협동조합은 지역사회의 복지, 교육, 문화, 고용, 지역 개발 등의 필요를 다양한 이해관계자의 참여로 실현하는 협동조합 모델이자 지역사회 주체가 소유하는 사회적기업의 이념형 모델이다. 그러므로 지역의 복지, 고용 수요에 능동적으로 대응하는 시스템을 구축하는 것이 사회적협동조합 활성화를 위한 제도 구축의 핵심이라 할 것이다.

또한, 정부의 각종 지원 조직(혹은 센터)에 대해 새로운 모델을 구상해야 한다. 소위 정부 재원으로 설립된 각종 재단, 센터 등은 전문성 혹은 수요자 맞춤 지원 등을 근거로 운영되고 있지만 (모든 민간위탁기관이 그렇지 않을 것이지만) 행정 권력의 하부 구조로 작동하는 것이 현실이다.

넷째, 느슨한 수준의 연대를 넘어 정치적 동맹 수준의 ‘사회적경제 정치 세력화’에 착수해야 한다. 스웨덴 복지국가 이행 과정에 사민당과 같은 유능한 정당과 한손, 뮐레르 등의 정치 리더가 있

었다는 점을 주목해야 한다. 가난한 사람의 자립을 위한 생산공동체 운동이 태동한 이후 지난 30년간의 사회적경제 운동을 돌이켜보면, 사회적경제 진영은 정치권과 거리 두기를 해 왔다. 일종의 흑묘백묘(黑貓白貓) 전략으로 볼 수 있다. 그러나 그 전략은 시민 중심의 사회적경제와 멀어지는 결과를 일으켰다고 생각한다. 사회적경제가 정책 차원에서 위상을 획기적으로 높이기 위해서는 사회적경제의 정치 세력화가 요청된다. 느슨한 수준의 연대를 넘어 정치적 동맹 수준의 세력화에 착수해야 한다.

덧붙여, 주요 주도 프로젝트로 사회적경제기업의 혁신 생태계를 조성해야 한다. 공공 정책(사회 정책, 산업 정책)의 사회적 비용효과성 전략은 매우 중요하며, 이를 연계하여 사회적경제기업 혁신화를 도모할 필요가 있다. 사회적경제 친화적 공공시장 정책을 위해 최근 강조되고 있는 ‘사회책임조달 정책’, ‘공공기관의 우선구매 목표 비율제’ 등은 대표적인 주요 주도 정책인데, 수요를 통한 영향력 있는 성과 창출과 기업 혁신을 위한 목표로 접근했을 때 사회적경제기업의 경쟁력 제고와 연결될 것이다.

나. 사회적경제 활성화를 위한 정책 제언

사회적경제 일자리 정책은 금융, 시장, 리더 등 사회적경제 생태계 활성화 정책과 밀접히 연관되어 모색되어야 한다. 시대적으로 절박하게 요구되는 노동 기회를 잃어버린 세대를 위한 사

회적 일자리 창출 차원의 모색은 대단히 중요하다. 양적 성장과 질적 성장 모두 놓칠 수 없는 과제이다. 양적 성장을 위한 전략적인 기획과 일자리 질의 제고를 위한 미시적인 고려가 있어야 한다. 이와 관련하여 OECD(2013)¹⁰⁾가 “Job Creation through the Social Economy and Social Entrepreneurship”에서 제시한 정책 제언 내용을 논의하면서 우리의 처지를 고려한 정책과제를 제시하고자 한다.

첫째, 공공서비스 영역을 사회적경제 친화적 공급 체계로 형성해야 한다. 도시재생 뉴딜 정책과 사회적경제를 연계하는 방안은 긴급히 요청되는 정책과제이며, 국공립어린이집 등을 시민이 소유·경영하는 사회적협동조합 등과 연계하여 시민 중심 복지전달체계를 구축하는 것도 필요하다. 또한, 4차 산업혁명과 사회 혁신을 연계하는 디지털 사회 혁신 프로젝트도 새롭게 관심을 가질 의제이다. 그 예로 배리어 프리(barrier free) 프로젝트를 들 수 있는데, 이 프로젝트는 이동약자를 포함하여 누구나 접근할 수 있는 정보를 스마트폰의 앱을 통해 이용하게 한다.

둘째, 민간위탁이나 공공조달 영역(특히 용역 부문)에서 1년 단위의 계약을 넘어 3~5년 단위의 장기 계약을 통해 사회적경제기업의 경쟁력을 키울 수 있는 시간을 보장하고, 서비스 비용(단가)이 근로자의 적정 임금을 보장할 수 있는 수준으로 예산을 책정한다. 정부의 돌봄 서비스 정책 사업의 수가(보조금, 바우처 등)를 최저임금을 상회하

10) OECD(2013). 앞의 책.

는 수준으로 긴급히 개선하면서 서비스 제공자의 일자리 질을 높여야 한다. 또한, 현 국회에서 발의된 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」, 「사회적경제기업 제품 구매 촉진 및 판로 지원에 관한 특별법」 등을 제정하여 사회적경제 친화적인 사회적책임조달제도를 마련해야 한다.

셋째, 유럽연합 의회에서도 천명했듯이¹¹⁾ 사회적경제기업에 대한 제도적 규제를 완화하고 주류 기업 부문과 동등하게 대우한다. 또한, 사회적경제의 특수한 지위를 배려한 제도를 신규로 도입한다. 협동조합, 사회적기업이 중소기업 금융시장에 접근하도록 보장하고 협동조합에 공제사업을 허용하는 것은 긴급한 과제이다. 또 현재 협동조합기본법은 협동조합의 은행업, 보험업에 대한 진출을 금지하고 있는데, 장기적으로는 이에 대한 허용을 검토할 필요가 있다. 사회적금융에 참여하는 개인 투자자에게 세제 혜택을 제공하는 프랑스의 시민투자자 클럽과 같은 제도를 신설할 필요도 있다. 예컨대, 프랑스의 시민투자자 클럽인 '시갈(Les Cigales)'은 벤처기업을 위한 엔젤투자제도와 같이 사회적경제기업을 위한 시민투자제도이다. 프랑스에서는 시민투자자 클럽인 시갈이 활성화되어 있으며, 정부는 시갈에 투자한 자에게 세액공제 인센티브를 제공한다.

넷째, 과감한 재원 투입을 통해 사회적경제와 함께하는 매년 10만 개의 제2의 사회적 일자리 정책을 시행할 것을 제안한다. 사회적 일자리는 사회적으로 유용하지만 시장에서 공급하지 않는

보건, 복지, 돌봄, 보육, 교육 등의 사회서비스를 제공하면서 일자리 창출도 도모하는 정책이다. 외환위기 직후 실업 문제에 대처하는 정책으로 이전에도 시행한 바 있다. 사회적경제기업과 연계하여 청년, 경력단절여성, 조기 퇴직자[이른바 신(新)중년층] 등 주류 노동시장이 수용하지 못하는 한계노동자를 대상으로 일자리를 획기적으로 제공하고 급여는 현 사회적기업 전문인력에 대한 지원금 수준(200만~250만 원)을 보장하는 과감하고 관대한 지원 정책을 추진할 것을 제안한다.

다섯째, 사회적경제 연대고용제를 실현하여 근로자의 평생 일자리를 보장하고, 일자리의 안정성과 매력도를 높이면서 사회적경제 일자리에 능력 있는 인재를 유입해 시민경제의 경쟁력도 높인다. 사회적경제의 모범 사례인 스페인의 몬드라곤그룹은 그룹 소속의 특정 회사가 폐업할 경우 해당 회사의 실직 근로자가 특정한 직업 훈련을 이수하면, 그룹 소속 타 회사의 일자리를 얻도록 보장한다. 한국의 경우 기업 단위가 아니라 전체 사회적경제 고용 생태계 차원에서 구상할 필요가 있다. 예컨대 사회적경제 영역에서 평생을 일하고 싶은 근로자에 대해서는 근로자가 소속된 사회적경제기업이 폐업이나 구조조정의 위기를 맞더라도 다른 사회적경제기업에서 일할 수 있도록 보장하는 시스템을 구축하는 것이다.

끝으로, 사회적경제 일자리에 대한 정부와 정치권의 인식을 개선하고 사회적경제를 국가 교육 제도에 포함한다. 사회적경제 및 사회서비스에 대한

11) Council of the European Union(2009). European Parliament Resolution of 19 February 2009 on Social Economy. Council of the European Union.

정부 보조금과 지원금은 사회적경제의 사회적 가치 창출에 대한 보상이라는 인식이 정책입안자들에게 내재화되어야 한다. 이와 관련하여 공공기관의 사회적 가치에 대한 중요한 평가 요소로 사회적경제에 대한 인식 개선 정도를 설정하는 것도 필요하다. 또한 초중등 교육, 대학 교육, 직업훈련 등에 사회적기업가 정신, 사회적경제 교육과정을 반영하는 것도 전 방위적으로 실행할 필요가 있다.

새 정부가 출범한 지 100일이 지났다. 7월 국정기획자문회의의 100대 국정과제 발표에 이어 조만간 사회적경제 활성화 대책이 발표될 예정이다. 하반기에 예정된 「사회적경제기본법」 제정은 여야 간의 상당한 격돌이 예상된다. 이미 자유한국당은 정부와 여당의 촛불개혁 10대 과제에 반대를 표방했는데,¹²⁾ 그 안에 사회적경제기본법 제정이 포함되어 있다. 그러므로 이제 사회적경제는 보수와 진보 간 이념 전쟁의 주역으로 부각될 가능성이 크다. 이러한 상황에서 정부와 여당은 사회적경제를 일자리 창출의 대안이라는 협소한 프레임으로 축소할 것인지, 아니면 국정과제에서 밝혔듯이 사람 중심 경제의 새로운 모델로서 ‘시민경제’라는 프레임으로 정면 돌파할 것인지 선택의 시점에 임박해 있다.

다자간 구도로 치러진 조기 대선 당시 각 후보의 사회적경제에 대한 시각을 살펴보면, 보수와 진보 진영 후보들은 대체로 긍정적이다. 바른정당 유승민 후보는 ‘따뜻한 공동체로 가는 시장

경제’를 표방하였다. 또 하나의 「사회적경제기본법」의 대표 발의자이기도 하다. ‘노동이 존중받는 경제’를 표방한 정의당의 심상정 후보도 사회적경제에 우호적이다. ‘혁신경제’를 강조한 국민의당 안철수 후보도 사회 혁신과 사회적기업에 적극적이었다. 적어도 ‘사회적경제’에 대한 정치권 차원의 공감대는 경제학자 우석훈이 자신의 책 제목¹³⁾에서 언급했듯이 ‘좌우를 넘나들고’ 있다. 물론 국회에서의 사회적경제에 대한 인식과 질실함의 깊이는 서형수 의원이 국회 사회적경제 포럼에서 밝혔듯이 낮은 수준에 머물러 있다. 결국 작금의 정치권에서의 사회적경제에 대한 정책적 수용 정도는 필요에는 공감하지만 열망은 크지 않은 수준이라고 볼 수 있다.

이제 사회적경제 이념에 대한 국민적 차원의 공론화 시기가 다가오고 있다. 이것은 소유권의 시각에서 한국 경제가 사적 소유의 시장경제, 공적 소유의 공공경제에서 사회적 소유의 사회적경제까지 포함하는 3각 체제로 진보할 것인가의 이슈이기도 하다. 그러므로 필자는 사회적경제의 이념이 ‘사회적 소유 경제’ 또는 ‘시민 소유 경제’의 확장에 있음을 분명히 해야 한다고 생각한다. 그리고 이러한 사회적, 집합적 소유 체제로서 사회적경제의 목표가 관련 제도와 관련 생태계(금융, 자산화, 기업의 법인격 등) 정책 등 제 영역에 반영되어야 할 것이다. 

12) 정영일(2017. 6. 5.). 자유한국당 촛불개혁 10대 과제 반대. 머니투데이.

13) 우석훈(2017). 사회적 경제는 좌우를 넘는다. 문예출판사.