

제3섹터의 정통성 위기와 사회적경제

- 유럽과 미국의 제3섹터를 중심으로 -

*The Third Sector Legitimacy Crisis and Social Economy
: With Special Reference to the Third Sector in Europe and the US*

노대명 한국보건사회연구원 연구위원

1. 들어가며

지금 세계 각국은 정치, 경제, 사회적으로 중요한 전환기에 들어서 있다. 그리고 이 전환기에 제기되는 가장 근본적인 문제는 국가와 시장 그 어느 것도 사회구성원의 경제적·사회적 욕구를 제대로 충족시키지 못하고 있으며, 이를 위해서는 새로운 경제사회 패러다임이 필요하다는 것이다. 여기서 자주 거론되는 주제 중 하나는 민·관 협력관계(Public-Private Partnership)의 역할이라고 말할 수 있다. 그것은 전환기 상황에서 유무형의 사회적 자원의 배분(Allocation)을 둘러싸고 제3섹터(The Third Sector)의 역할이 중요하다는 인식이 전제되어 있음을 의미한다.

이 논문 또한 이처럼 국가와 시장의 실패에 대한 효과적인 대응, 특히 일자리를 둘러싼 일상적 욕구의 좌절 문제를 해결함에 있어 제3섹터에 어떠한 역할을 기대할 수 있는가 하는 점에 주목하고자 한다. 하지만 그 역할에 대한 규범적 차원의 논의를 계속하고자 하는 것은 아니

다. 현재 상황에서 보다 중요한 문제는 1990년대 이후 서구 각국에서 진행되었던 다양한 형태의 민·관 협력관계를 통해 어떠한 역할이 이루어졌는가 하는 점이기 때문이다.

제3섹터의 역할에 대해서는 여전히 경합하는 두 가지 의견이 존재하고 있다. 하나는 제3섹터가 시장과 국가의 관계를 조정하고 실패를 보완하는 중재자의 역할을 수행할 수 있으며, 실제 그러한 역할을 하고 있다는 의견이다. 다른 하나는 제3섹터가 1990년대 중반이후 빠른 성장 과정에서 관료화되고 시민들의 신뢰를 상실하는 대가를 치루고 있다는 의견이다. 그리고 이러한 의견은 일정 정도 현상의 일부를 대변하는 것으로 판단된다.

흥미로운 것은 제3섹터의 역할에 대한 비판적 논의가 주로 유럽의 사회적경제(Social Economy)를 중요한 준거자료(Reference)로 활용하고 있다는 점이다. 이러한 경향은 최근 미국을 중심으로 나타나고 있다. 그것은 미국의 비영리부문(Non-Profit Sector)이 주요한 사회

서비스 공급자로 참여하는 과정을 통해 영리부문(For-Profit Sector)과의 차별성을 잃어가고 있으며, 시민들의 신뢰도 또한 저하되고 있다는 진단과 무관하지 않다. 이는 현재 우리사회에서의 제3섹터 논의 그리고 사회적경제에 대한 새로운 관심과도 맥을 같이 하는 문제이다.

하지만 사회적경제로서의 제3섹터는 다원성(Plurality)과 전환(Transition)의 관점에서 논의되어야 할 사항이다. 달리 표현하면, 사회적경제 또한 하나의 정형화된 모습을 갖는다기보다 다양한 레짐(Regimes)으로 분화되어 있는 것이다. 이 점에서 유럽의 사회적경제 논의에서 정책적 시사점을 도출하려는 시도는 보다 구체화될 필요가 있다. 그리고 이러한 논의가 갖는 한계에 대해서도 주목해야 할 것이다. 그것은 각국의 제3섹터는 오랜 역사적 경험을 통해 형성된 것이며, 이론의 수입을 통해 단기간에 변화하는 성격의 것이 아니라는 점이다.

따라서 이 글에서는 각국의 제3섹터를 그 보편성과 특수성의 관점에서 간략하게 살펴보고, 그것이 현재 우리나라에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 그것은 우리나라의 제3섹터가 이론적 번성에도 불구하고 정통성의 위기(Crisis of Legitimacy)에 노출되고 있다는 문제의식에서 출발할 것이다. 우리나라에서 제3섹터 또는 사회적경제가 학문적 연구의 대상이 된 것은 그리 오래되지 않았다. 더욱이 제3섹터가 정부나 시장과의 관계 문제를 고민해야 하는 것은 불과 2~3년의 일이다. 하지만 미국과 유럽은 각자의

전통 하에서 100년이 넘는 연구와 실천의 전통을 갖고 있다. 이 점에서 이들의 경험을 비판적으로 살펴보는 것은 매우 큰 시사점을 안겨줄 것이다.

2. 제3섹터 개념의 두 가지 전통

제3섹터란 <경제의 비영리부문>(Non-Profit Sector of an Economy)을 지칭하는 개념이며, 시장경제와 공공경제의 사이에 존재하는 매개적 공간(Intermediary Space)으로 이해된다. 그리고 이는 사회적 유용성을 목적으로 하는 다양한 활동이라고 말할 수 있다. 그리고 유럽에서 제3섹터는 사회적경제 개념과 동의어로 사용되기도 한다.¹⁾ 실제로 지난 수십 년간 발간된 연구문헌들은 이들 개념에 대해 명확하게 구분하기보다 동일하거나 유사한 개념으로 혼용하여 사용해 왔다.

이러한 혼동의 한 가지 이유는 제3섹터 개념을 이념적·지역적 측면에서 다양한 용어를 포괄할 수 있는 실용적이고 중립적인 용어로 이해했기 때문이다²⁾. 국제적 차원에서 보면, 미국과 유럽은 이미 1970년대 이전부터 제3섹터 개념을 사용하고 있었으며, 이 점에서 라틴유럽 국가의 사회적경제의 전통과 영미국가의 비영리민간부문의 전통을 가교하는 역할을 할 수 있었던 것처럼 보인다. 그리고 유럽 내부의 상황에서도 이러한 실용적 목적이 작용했던 것으

1) 프랑스 경제학자 샤를르 지도(Charles Gide)는 사회적경제를 '효용의 과학'으로서의 정치경제학(Political Economy)에 대응한 '정의의 과학'이라고 규정한 바 있다.

2) 노대명(2007), "한국 사회적경제의 현황과 과제", 『시민사회와 NGO』, 5/2

로 판단된다. 실제로 유럽의 연구자들이 2000년경 제3섹터 개념에 천착했던 것도 이러한 목적과 무관하지 않다. 한편으로는 사회적경제의 전통을 고수하고, 그것이 안고 있는 내부적 갈등을 해소하며, 다른 한편으로는 비영리민간부문에서 나타나는 다양한 형태의 조직을 포괄해야 했던 것이다.

Alain Lipietz가 2001년 발간했던 <제3섹터를 위하여: 사회적·연대적 경제, 왜 어떻게>는 이러한 시도 중 하나라고 말할 수 있다. 물론 그는 프랑스에서 사회적경제 개념을 둘러싸고 표면화되던 내부적 갈등을 해소하는데 일차적인 목적이 있었던 것처럼 보인다. 즉, 20세기 중반 이후 복지국가의 성장에 떠밀려 국가의 하위조직으로 전락한 기존의 사회적경제 조직과 그에 대한 비판적 경향을 가졌던 연대적경제의 조직을 포괄해야 할 필요성을 의미하는 것이다. 그리고 그는 시장영역(Le Secteur Marchand)과 공공영역(Le Secteur Public)과 구분되는 제3의 경제영역으로 이들을 포괄하고자 했던 것이다.³⁾

그럼에도 각국에서 제3섹터 개념이 갖는 상이한 의미는 본원적으로 해소하기 힘든 것이었다. Jacques Defoumy와 Victor Pestoff는 유럽 각국의 제3섹터 개념을 비교정리하고, 그것이 다섯 가지 상이한 역사적 뿌리를 갖고 있다고 지적하고 있다.⁴⁾ ①영국과 아일랜드에서 강한 자선(Philanthropy)의 전통, ②스칸디나비아국가에서 강한 시민적 헌신(Civic Commitment)의 전

통, ③독일과 벨기에 등에서 강한 종교적 보완성(Subsidiarity)의 전통, ④프랑스와 이태리 등에서 강한 협동조합운동(Cooperative Movement)의 전통, ⑤스페인과 포르투갈 등에서 강한 가족중심의 전통이 그것이다.

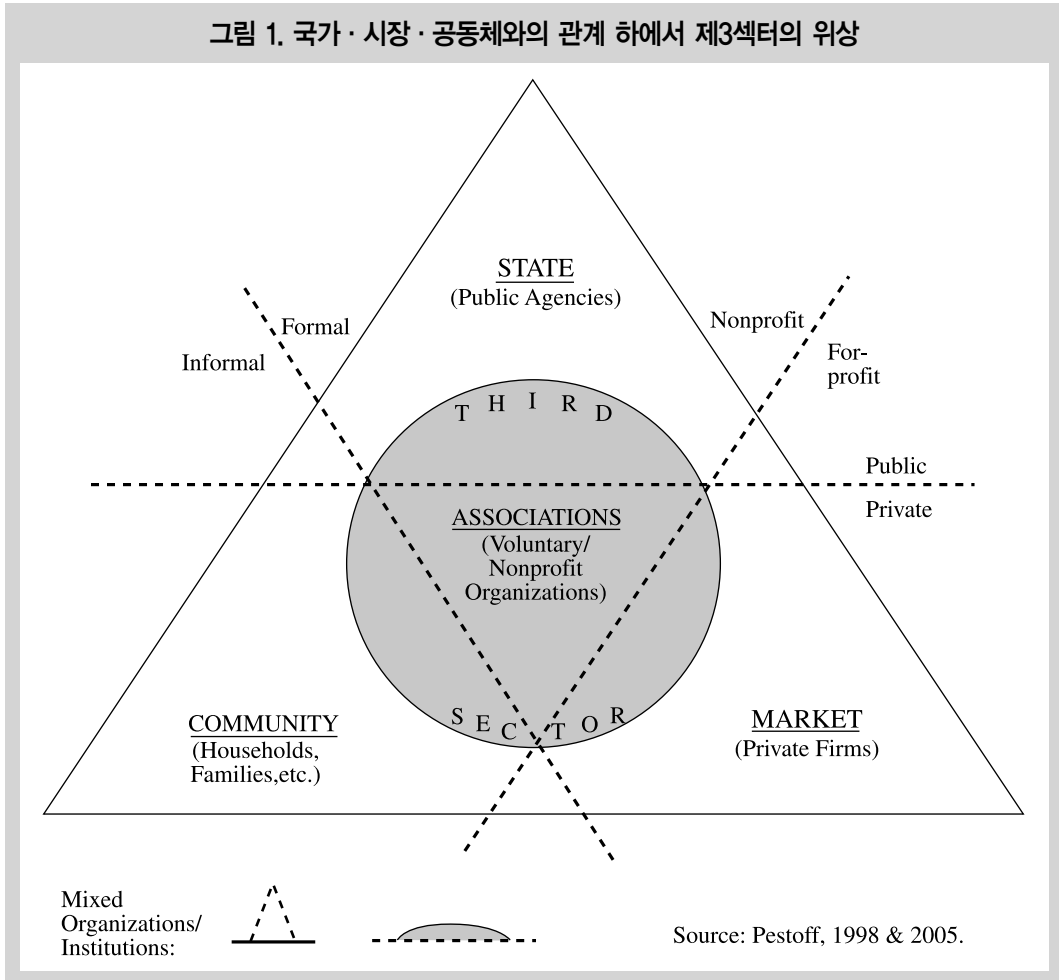
그리고 이처럼 상이한 전통에서 비롯된 제3섹터의 조직들은 국가나 시장과의 관계에서 그 경계를 명확하게 정하기 힘들다는 한계를 안고 있다. [그림 1]은 이러한 경계를 나타내고 있는 것이다. 이 그림을 참조하여 다양한 조직이 어떻게 경계선에 위치하고 있는지 설명할 수 있다. 공제조합(Mutual Societies)은 제3섹터와 국가 그리고 시장의 경계에 걸쳐 있으며, 각종 자활 관련 조직들(Work Integration Social Enterprises)은 제3섹터와 국가의 경계에 위치하고 있다. 그리고 1990년대 이후 빠르게 성장하고 있는 바우처 형태의 서비스 공급조직 또한 이러한 경계선에 위치하고 있다.

하지만 제3섹터 개념의 상이한 전통을 가로지르는 핵심적 전통에 주목할 필요가 있다. 여기서는 이를 비영리민간부문과 사회적경제 간의 구분에서 찾고자 한다. 그것은 21세기 제3섹터에 대한 논의를 가르는 두 가지 핵심적 전통이며, 현재 우리사회에도 중요한 시사점을 안겨 주기 때문이다. 먼저 미국에서 제3섹터란 비영리민간부문과 동의어로 이해되고, 유럽에서는 사회적경제와 동의어로 이해된다고 가정할 때, 두 개념은 경제에 대한 이해에서 중요한 차이점

3) Alain Lipietz(2001), 『Pour le Tiers Secteur』, Paris, La Decouverte.

4) Jacques Defoumy & Victor Pestoff(2008), "Images and Concepts of the Third Sector in Europe", EMES Working Paper No.08/02, 2008.

그림 1. 국가·시장·공동체와의 관계 하에서 제3섹터의 위상



을 보이기 때문이다. 먼저 비영리민간부문은 수익이나 잉여를 창출하는 것을 목적으로 하지 않으며, 그것은 비영리민간부문의 구성원에게 배분하는 것을 금하고 있다. 이 점에서 비영리민간부문이란 영리경제부문과의 엄격한 분리를 전제로 하고 있는 것이다. 반면에 사회적경제란 경제활동에 참여하여 수익을 창출하고, 그것을 구성원에게 배분하는 것을 허용하고 있다. 물론 사회적경제는 배타적으로 구성원에게 수익을

배분하게 하는 것이 아니라, 사회적 가치를 위해 활용하도록 규정하고 있다. 이 점에서 사회적경제는 각 부문 간의 경계를 매개하는 기능에 주목하는 측면이 있는 것이다.

이러한 관점에서 보면, 현재 다양한 연구자들이 사용하는 제3섹터 개념은 그것이 무엇을 지칭하는지 사전적인 정의가 필요한 것이다. 그것은 사회적경제로서의 제3섹터 개념인지, 비영리민간부문으로서의 제3섹터 개념인지를

구분해야 한다는 것을 의미한다. 그것은 단순히 하나의 개념을 구분하는 것을 넘어, 국가와 시장 그리고 제3섹터의 역학관계와 향후의 발전전략을 이해하는데 매우 중요한 역할을 하기 때문이다. 참고로 여기서 말하는 유럽의 제3섹터란 바로 사회적경제로서의 제3섹터를 지칭하는 것이다.

3. 제3섹터와 정통성의 위기

21세기 세계 각국은 다양한 의미에서 정통성의 위기를 경험하고 있다. 먼저 경제사회적 불평등의 심화로 인해 국가와 시장 실패의 문제가 부각되고, 이것이 기존 경제사회 패러다임에 대한 불신을 증가시키고 있다. 하지만 이 글에서 주목하고자 하는 것은 제3섹터 또한 정통성의 위기에 직면하고 있다는 점이다. 그것은 제3섹터에 대한 시민들의 신뢰도가 낮아지고 있음을 의미하는 것이다.

이 문제와 관련해서 Mark Schlesinger 등은 매우 흥미로운 분석결과를 제시하고 있다.⁵⁾ 그는 Salomon의 주장에 따라 미국사회의 비영리 부문은 대중적 신뢰기반과 관련해서 심각한 균열을 보이고 있다는 점을 논의의 출발점으로 삼고 있다. 미국의 비영리민간단체들이 정통성의 위기를 경험하는 이유는 크게 네 가지 측면에서 설명할 수 있다. 첫째, 비영리민간단체가 영리민간단체와 차별화되지 못함에 따라 그 경

계가 흐려지고 있기 때문이다. 그것은 서비스 공급자로서 비영리민간단체가 수행하는 역할에 있어 점차 영리기업의 경영모델을 수용하는 과정에서 확산되는 문제이다. 둘째, 비영리민간단체의 회계불투명 또한 하나의 원인이 되고 있다. 실제로 비영리민간단체에 대한 정부의 각종 조사보고서는 회계부정 등의 문제점을 부각시키고 있으며, 이는 대중적 신뢰를 약화시키는데 큰 영향을 미치고 있다. 셋째, 시민들이 비영리민간단체의 최근 변화를 충분히 이해하기 힘들기 때문이다. 비영리민간단체는 경제사회적 위협의 변화에 따라 활동영역을 확대하고 있으며, 이들이 공급하는 서비스는 재원과 운영방식 측면에서 최초로 실험되는 것이다. 하지만 비영리민간단체에 대한 시민들의 전통적 인상은 여전히 과거에 머물러 있는 것이다. 넷째, 정치지도자들이 찬양하는 가치가 비영리민간단체에 대한 대중적 이미지와 충돌하고 있기 때문이다. 시장에 대한 신뢰를 강조하는 경향은 비영리민간단체가 공공의 가치를 보호하는 최선의 조직이 아니라는 생각을 확산시키고 있다는 것이다.

이처럼 제3섹터가 경험하는 정통성의 위기는 매우 심각하게 인식할 필요가 있다. 그것은 제3섹터 조직들이 서비스 공급자로서의 역할과 관련해서 정부와의 협력관계를 유지하는 과정에서 나타나는 예측성, 제3섹터 조직이 영리공급자와의 비교에서 보이는 비교열위 등 보다 구조적인 문제점을 안고 있기 때문이다. 즉, 제3섹터

5) Mark Schlesinger, Shannon Mitchell, Bradford H. Gray(2004), "Restoring Public Legitimacy to the Nonprofit Sector: A Survey Experiment Using Descriptions of Nonprofit Ownership", 『Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly』, Vol.33, No.4 December 2004.

가 정통성의 위기를 경험하는 것은 한편으로는 1990년대 이후 경제사회적 양극화가 확대됨에 따라 정부에 대한 신뢰도가 낮아지고 제3섹터 조직들의 민관협력이 단순한 서비스 공급조직으로 폄하되기 쉽기 때문이다.⁶⁾ 그리고 다른 한편으로는 대부분의 서구 국가에서 제3섹터 조직들을 대상으로 진행된 시장지향적 개혁(Market-Oriented Refoms)이 전환기적으로 조직 간 연대와 신뢰를 약화시켰기 때문이다.⁷⁾ 그리고 시민들에게 제3섹터 조직들의 수익활동이 갖는 사회적 의미를 설명하는 일 자체가 그리 긍정적인 성과를 거두지 못하고 있다는 점에 주목해야 한다. 이는 현재 미국의 제3섹터 조직, 특히 비영리민간단체들이 해결해야 할 과제가 무엇인지 잘 말해주는 것이다.

그리고 유럽 각국의 제3섹터 또한 위에 언급한 정통성의 위기에서 자유롭다고 말하기 힘들다. 2005년 이태리에서 사회적 기업에 관한 법률이 제정된 배경에는 복지국가의 하위 서비스 공급조직으로 전락한 사회적경제 조직에 대한 불신이 자리하고 있다고 말할 수 있다. 그것은 이태리의 제3섹터가 지속적으로 자원봉사와 시장경쟁이라는 두 가지 경합적 이념에 의해 동요하고 있음을 의미하는 것이다. 마찬가지로 프랑스의 도시정책과 관련된 제3섹터의 실험 또한 위로부터의 개혁이 갖는 한계를 잘 말해주고 있다. 그것은 추진당시 바람직한 민·관 협력사례처럼 간

주되었지만, 국가주도 방식(Associationalism from Above) 자체가 갖는 한계로 말미암아 제3섹터의 다원성과 자발성을 약화시키는 결과를 초래했던 것이다.⁸⁾

물론 이는 최근 우리나라에서도 새롭게 제기되고 있는 문제이다. 2000년대 중반까지도 우리사회에서 시민단체 등에 대한 국민들의 신뢰도는 매우 높게 나타났다. 하지만 그것은 지난 수년간 빠르게 낮아지는 것으로 나타나고 있다. 그것은 위에 언급한 미국의 사례와 마찬가지로 비영리민간단체에서 각종 회계부정이 발생하고, 그것이 언론을 통해 보도되는 과정을 통해 제3섹터 전반에 대한 신뢰도를 약화시키고 있는 것이다. 그리고 영리기업과 경합하며 서비스 공급을 담당하는 제3섹터 조직 또한 예외라고 말하기 힘들다. 특히 대인서비스와 관련해서 제3섹터 조직들이 갖는 강점을 강조하고 있지만, 과연 그것이 비용 대비 서비스의 질 측면에서 이용자들이 받고 있는가는 의문의 여지가 있는 것이다. 그것은 단순히 윤리성 측면에서의 비교우위만으로 지지기반을 강화하기 힘들다는 것을 의미한다. 물론 이는 비영리민간단체가 경제활동에 참여하는 것에 대한 국민적 이해가 성숙되지 못한 측면이 있으며, 비영리민간단체 스스로도 영리기업과의 차별성을 보이지 못하고 있기 때문이다. 그리고 이러한 정통성의 위기는 제3섹터 조직에 대한 정부의 보조금 지급이나

6) Arthur C. Brooks(2002), "Does Civil Society Stop the Downward Spiral of Bad Government or Speed It Up?", 『Nonprofit and Voluntary Quarterly』, Vol.31, No.1 march 2002.

7) Linda Milbourne(2009), "Remodelling the Third Sector: Advancing Collaboration or Competition in Community Based Initiatives?", 『Journal of Social Policy』, Vol.38(2)

8) Walter J. Nicholls(2006), "Associationalism from Above: Explaining Failure through France's Politique de la Ville", 『Urban Studies』, Vol.43, No.10, September 2006.

세금감면을 둘러싸고 그 필요성과 효과성에 대한 이견을 표면화시키고 있는 것이다.

4. 유럽의 제3섹터와 사회적경제의 전통

세계 각국의 제3섹터가 경험하고 있는 정통성의 위기와 관련해서 유럽의 제3섹터, 특히 사회적경제의 전통이 강한 제3섹터로부터 어떠한 시사점을 찾을 수 있는가. 여기서는 이 문제를 다음 세 가지 주제를 중심으로 살펴보고자 한다. 첫째, 유럽의 제3섹터는 역사적으로 다양한 발전경로를 나타내 왔다는 점이다. 둘째, 유럽의 제3섹터는 최근 시장화의 압력에 노출되어 있다는 점이다. 셋째, 유럽의 제3섹터는 새로운 방식의 경제와 복지를 고민하고 있다는 점이다.

먼저 2005년 CIRIEC이 발간한 <유럽연합의 사회적경제> 보고서는 2003년 경 유럽 각국의 사회적경제가 상이한 역사적 경험을 통해 어떻게 차별화되고 있는가를 보여주고 있다. 유럽 15개국의 사회적경제 부문 일자리는 총 1,023만개로 추정되며, 이는 시민단체가 창출하는 일자리가 694만개, 협동조합이 창출하는 일자리가 295만개, 공제조합이 창출하는 일자리가 35만개로 구성되어 있다. 사회적경제 부문 일자리 규모가 가장 큰 국가는 독일, 프랑스, 영국, 이태리 순이며, 전체 일자리 대비 비중이 높은 국가는 네덜란드, 아일랜드, 프랑스 순으로 나타나

고 있다.

그리고 유럽 각국의 사회적경제 부문 유급근로자 규모를 조직의 형태별로 살펴보면, 각국 사회적경제의 다양성이 잘 나타나고 있다. 전체적으로 보면, 시민단체가 전체 사회적 경제 부문에서 차지하는 비중은 유럽 15개국 평균 67.7%이고, 협동조합은 28.8%, 공제조합은 3.4%로 나타나고 있다. 여기서 사회적경제의 특징을 가장 잘 보여주는 협동조합 조직에 초점을 맞추면, 영국은 11.1%로 협동조합 부문 일자리가 차지하는 비중이 가장 낮고, 독일과 프랑스가 각각 23.0%와 22.2%로 평균에 미치지 못하며, 이태리가 62.6%로 협동조합이 전체 사회적 경제 부문에서 매우 큰 비중을 차지하는 것으로 나타난다. 그리고 제3섹터 내 조직유형별 비중과 관련해서 스웨덴이나 핀란드 등의 국가에서 협동조합의 유급근로자 비중이 매우 높게 나타나고 있다.⁹⁾

이어 유럽 각국의 제3섹터 조직들은 지속적으로 시장경쟁에 노출되어 왔다는 점이다. 그리고 이러한 시장경쟁에 노출된 조직을 중심으로 제3섹터 부문의 고용규모가 빠르게 증가해 왔다는 점이다. 참고로 이태리는 1991년 사회적협동조합에 관한 법률이 제정되고, 1997년 사회적 이익을 위한 비영리단체에 관한 법률, 2000년 돌봄서비스에 관한 개혁이 이루어지면서 사회적 기업의 규모가 빠른 속도로 증가하였다.¹⁰⁾ 그리고 영국은 2005년 공동체이익기업(CIC)에 관한 법률이 제정된 이후, 이 부문의 경

9) 하지만 스칸디나비아 국가의 협동조합들은 대부분 국가의 재정지원을 토대로 서비스 공급을 담당하고 있다는 점에서 국가의존성이 매우 높다고 말할 수 있다. 이는 이들 국가의 사회적경제 부문 일자리 비중이 매우 높다 하더라도, 이들 국가에서 사회적경제가 활성화되었다고 말하지 않는 이유이기도 하다.

표 1. 유럽연합의 협동조합, 공제조합 및 시민단체의 유급근로자 수(2002~2003년)

| | 전체 근로자의 % | 협동조합 | 공제조합 | 시민단체 | 전체 |
|-------|-----------|------|------|------|-------|
| 벨기에 | 6,9 | 6,1 | 4,6 | 89,3 | 100,0 |
| 프랑스 | 8,3 | 22,2 | 5,5 | 72,3 | 100,0 |
| 아일랜드 | 9,0 | 23,2 | 0,4 | 76,4 | 100,0 |
| 이태리 | 6,2 | 62,6 | - | 37,4 | 100,0 |
| 포르투갈 | 4,4 | 24,2 | - | 75,8 | 100,0 |
| 스페인 | 5,4 | 56,0 | 0,4 | 43,6 | 100,0 |
| 스웨덴 | 4,8 | 48,4 | 5,3 | 46,3 | 100,0 |
| 오스트리아 | 6,9 | 23,9 | 3,1 | 73,0 | 100,0 |
| 덴마크 | 6,0 | 24,3 | 0,6 | 75,1 | 100,0 |
| 핀란드 | 7,5 | 54,2 | 3,1 | 42,8 | 100,0 |
| 독일 | 5,7 | 23,0 | 7,4 | 69,6 | 100,0 |
| 그리스 | 1,8 | 17,7 | 0,7 | 81,6 | 100,0 |
| 룩셈부르크 | 3,9 | 10,3 | - | 89,7 | 100,0 |
| 네덜란드 | 9,5 | 14,3 | - | 85,7 | 100,0 |
| 영국 | 6,1 | 11,1 | 2,8 | 86,1 | 100,0 |
| 전체 | 6,4 | 28,8 | 3,4 | 67,8 | 100,0 |

주: 이태리는 공제조합을 협동조합에 포함시켜 계산하였으며, 포르투갈은 공제조합을 시민단체에 포함시켜 계산
 자료: Rafael Chaves & Jose Luis Monzon(2005), 『The Social Economy in the European Union』, CIRIEC & The European Economic and Social Committee(EESC)

제조직과 피고용자 수가 빠른 속도로 고용규모가 증가한 것으로 나타나고 있다. 이들 공동체 이익기업 또한 주로 돌봄서비스 영역을 중심으로 활동하고 있다.¹¹⁾

그 밖에도 프랑스는 1990년대 초반이후 전체 일자리보다 제3섹터 부문 일자리의 증가율이 높게 나타나고 있으며, 그것은 상당부분 노동통합형 사회적 기업의 증가와 관련된 것이었

다. 그리고 벨기에 또한 1990년대 이후 시장형 사회적경제 조직이 빠르게 증가한 것으로 나타나고 있다. 끝으로 스페인에서도 지난 10년간 사회적 기업의 성장세가 두드러진 것을 알 수 있다. 참고로 사회적 기업의 일자리 비중은 1990년 1.78%에서 1995년 2.11%, 2000년 2.45%로 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.¹²⁾

10) Carlo Borzaga & Alceste Santuari(2000), "Social Enterprise in Italy: The Experience of Social Co-operatives", ISSAN, University of Trento, working Paper no.15, July 2000; Carlo Borzaga & Monica Loss(2002), "Work Integration Social Enterprises in Italy", EMES Working Paper no.2

11) 노대명(2009), "각국의 사회적 기업 지원정책: 유럽과 미국을 중심으로", 2009년 4월 미출간 논문.

12) White Paper on the Social Economy in Spain (J. Barea & J.L. Monzon, Eds.), Labour Ministry, Madrid, 1992; and INE: Working Population Survey, Spain.

끝으로 유럽 제3섹터의 특징 중 하나는 협동 조합 등 핵심 사회적경제 조직이 업종별로 다양한 분야에서 새로운 활동방식을 제안하고 있다는 점이다. 물론 그것은 정부의 공적 지원이 큰 영향을 미치는 보건복지서비스, 교육서비스, 기타 사회 및 개인서비스 부문을 중심으로 성장하고 있다. 이는 사회서비스가 사회적경제조직의 성장을 주도하고 있음을 의미하는 것이다. 하지만 유럽에서 사회적경제 조직들은 사회서비스 부문 외에도 제조업이나 농업 등 다양한 부문에서 성장잠재력을 보이고 있으며, 새로운 방식의 경제와 복지를 실험하고 있다는 점이다. 그리고 그것은 단순히 세금감면의 혜택을 보는 비영리 민간단체의 사회적 기여라는 협의의 관점을 넘어서는 것이다.

이처럼 새로운 활동방식에 대한 실험은 유럽 제3섹터가 갖는 가장 중요한 시사점이라고 말해도 무방할 것이다. 그것은 비영리민간단체의 경제활동이 기존 시장경제의 영리조직으로 전환하는 것이 아니라, 새로운 형태의 경제활동 방식을 고민하게 한다는 것을 의미한다. 이는 지금까지 미국을 비롯한 많은 국가에서 비영리 민간단체의 수익활동이 영리와 비영리의 명확한 구분에 기초하였던 것과 다르며, 이를 통해 새로운 실험이 이루어지고 있음을 말해준다. 또한 복지공급자로서의 역할과 관련해서도 단순히 영리공급자와 경합하는 또 다른 공급자이 기보다, 서비스이용자를 비롯한 다양한 이해관계 당사자가 참여하는 새로운 형태의 거버넌스를 실험하고 있다는 점이다. 그것은 이 조직들

이 서비스공급과 관련된 정책결정과정에 참여하고, 정부의 보조금 이외의 재원을 발굴하며, 자율성을 강화하기 위한 노력을 하고 있음을 의미한다.

그리고 유럽 각국의 제3섹터가 이러한 실험을 할 수 있는 토대는 그것이 사회적경제의 전통위에 기반하고 있다는 점과 밀접한 관련이 있다.¹³⁾ 그것은 경제활동에 참여하는 조직과 그렇지 않은 조직들이 활발하게 소통하는 과정에서 사회적 지지기반을 강화하는데 강점을 보이고 있음을 의미한다. 예를 들면, 그것은 사회주거, 문화활동, 노동통합, 마이크로-크레디트, 환경운동 등 다양한 분야의 사회적경제 조직이 결합하여 새로운 삶의 방식을 모색하게 하는 것이다. 그리고 민주적 의사결정과 대안적인 경제적 합리성의 원칙은 경제활동을 통해 창출된 수익을 사회적 가치를 실현하기 위해 활용하는데 매우 큰 전과력을 갖는 것이다.

5. 맺으며

21세기 세계 각국의 제3섹터가 직면하고 있는 문제의 핵심은 정통성과 재정적 지속가능성의 문제를 어떻게 해결할 것인가 하는 점이다. 그리고 지난 수십 년간 각국의 실험은 비영리민간부문에 기초한 제3섹터 전략은 정통성의 위기라는 보다 근본적인 문제를 야기하고 있다. 미국 등 일부 국가에서 제3섹터는 1990년대 이후 계속된 시장화의 압력에 노출되며 새로운 형

13) Jean-Louis Laville (1994), 『L'Économie solidaire』, Desclee de Brouwer.

태의 전략을 선택했으며, 그것은 <경제영역에 있어 영리와 비영리의 단절>과 <비영리민간부문 내부에 영리조직의 이식>을 특징으로 하고 있다. 그리고 그것은 외형적으로 정부에 대한 재정적 의존성에서 벗어나게 하는 것처럼 보였다. 하지만 내용적으로는 시장경쟁과 정부지침에 대한 예측을 심화시키는 결과를 초래해 왔다. 더욱이 그 결과는 제3섹터의 궁극적 토대라 할 정통성의 위기 또는 신뢰의 위기 문제로 나타나고 있다.

이 점에서 향후 각국에서 제3섹터에 대한 논의는 사회적경제 개념에 천착할 필요가 있다. 그리고 그것은 비영리부문에 기초한 제3섹터 개념의 쇄신을 통해 다양한 사회적경제 조직의 융복합을 가능하게 하는 새로운 패러다임을 구축해야 한다는 것을 의미한다. 달리 표현하면, 비영리부문 개념이 간과하고 있는 생산적 토대에 주목하며, 고용과 생산 그리고 일상적 소비에 있어 제3섹터 조직의 물적 토대, 그리고 이를 토대로 구성된 시민참여를 활성화시켜야 하는 것이다.¹⁴⁾ 이처럼 사회적경제 개념을 토대로 제3섹터 개념을 재구성하는 것은 궁극적으로 민주주의의 토대를 쇄신 또는 강화한다는 의미를 갖는다.¹⁵⁾

2010년 한국사회에서 제3섹터는 매우 복합적인 의미에서 위기를 경험하고 있다. 한편으로는 국가주도의 제3섹터 육성정책이 갖는 위로부터의 개혁이라는 한계에서 자유롭지 못하고, 다른 한편으로는 아직 착근되지 않은 사회적경제 개념을 둘러싼 다양한 이견이 경합하고 있다. 지난 수년간 제3섹터에 대한 많은 연구가 있었지만, 그것은 주로 양적 측면에 천착하고 있었으며, 그것이 직면하고 있는 정통성의 위기를 간과하고 있는 것처럼 보인다. 제3섹터가 갖는 고용규모의 총량적 측면에 주목하는 동안, 그것이 사회적으로 수행하는 기능의 왜곡과 단절문제를 소홀히 했던 것이다. 이는 지금 우리사회가 필요로 하는 것은 제3섹터의 다양한 조직들이 보이는 탈경계성과 그로 인해 나타나는 방향성 상실의 문제를 해결하기 위한 보다 근본적인 성찰이라 할 것이다. 그리고 이를 위해서는 최근 유럽에서 논의되고 있는 사회적경제 그리고 연대적경제 개념에 대한 재음이 중요한 의미를 갖는다. 새로운 방식의 경제와 새로운 방식의 서비스전달 그리고 보다 적극적인 시민참여가 결합된 새로운 실천을 기획해야 하는 것이다.¹⁶⁾ **보건복지**

14) 유사한 맥락에서 캐나다의 경험을 언급하고 있는 논문을 참조. Peter Graefe(2006), "The Social Economy and the American Model: Relating New Social Policy Directions to the Old", 『Global Social Policy』, Vol.6(2), 2006.

15) Jon Van Til(2009), "A Paradigm Shift in Third Sector Theory and Practice: Refreshing the Wellsprings of Democratic Capacity", 『American Behavioral Scientist』, Vol.52, No.7, March 2009.

16) 노대명(2009), "사회적 경제를 강화해야 하는 세가지 이유: '생활세계의 위기'를 넘어", 『창작과비평』, 여름호.