

사회적 경제의 ‘반사회적(antisocial)’인 것에 대한 시론

홍성운

광주대학교 경찰법행정학부 조교수

The Theory on ‘antisocial’ of Social Economy

Sung-Woon Hong

Division of Police, Law and Public Administration, Gwangju University, Assistant professor

요 약 최근 우리나라의 사회영역에서는 주류 경제에 대한 대안으로 사회적 경제라는 개념이 두각을 나타내고 있다. 주목할 부분은 사회적 경제가 시민사회의 실천 영역이라는 본성을 지니고 있음에도 불구하고, 정부가 일자리 창출이라는 가시적 성과를 얻는 수단으로 적극 지원육성하려는 의지를 지니고 있다는 것이다. 이처럼 우리나라에서 사회적 경제는 정부 주도로 육성되고 있으며, 사회적 약자 및 취약계층 일자리 제공이라는 매우 한정된 정책목표 속에서 이해되고 있다. 그러나 사회적 경제 조직들의 정책적 위상이 높아지는 동시에 정부의 재원에 의존하는 비중이 커지면서, 사회적 경제가 지향하는 사회적 가치와 공동체적 함의도 사라지는 문제점이 대두되고 있다. 본 논문은 이러한 상황에 대한 문제의식을 견지하면서 사회적 경제에 대한 담론을 재구성할 것을 제안한다.

주제어 : 사회적 경제, 사회적 일자리, 사회적 가치, 사회적 기업, 담론

Abstract In our society, recently, the concept of social economy stands out as an alternative to the mainstream economy in the market. It is noteworthy that although the social economy has the nature of practical field of civil society, the government has a willingness to actively support the social economy as a means of getting visible result of job creation. The social economy in Korea is being fostered by the government and understood within the framework of a very limited policy goal of providing jobs for the vulnerable. The problem is that the social value and community implications of the social economy are disappearing while the social economic organizations have higher policy status and become more and more dependent on the government's financial support. This paper suggests that the discourse on the social economy should be reconstructed while holding the problem of this situation.

Key Words : Social Economy, Job Creation, Social Value, Social Enterprise, Discourse

1. 서론

지난 10월 스페인 빌바오에서 개최된 ‘국제 사회적 경제 협의체(GSEF) 3차 총회’에 의장 자격으로 참석한 박원순 서울시장은 ‘진 세계는 지금 저성장, 불평등, 양극화, 실업문제라는 공통의 위기에 빠져있다. 전 세계는 이러한 도시문제를 해결할 열쇠가 사회적 경제에 있다는

인식을 같이 하고 있다’는 개최사를 하였다. 이어 ‘사회적 경제는 더 이상 대안이 아닌 변화와 혁신을 주도해나가는 새로운 물결’이며, ‘최근의 흐름 속에서 도시정부 간 연대와 협력이 반드시 필요하다’고 밝혔다[1].

이로부터 10여일 뒤 지방의 한 신문에는 ‘뜻은 좋은데...공감 못 얻은 사회적 경제’라는 제목의 기사가 실렸다. D광역시 YMCA가 사회적 경제에 대한 시민여론조사

*Corresponding Author : Sung-Woon Hong(swhong@gwangju.ac.kr)

Received September 28, 2018

Accepted December 20, 2018

Revised November 7, 2018

Published December 28, 2018

를 실시한 결과, 전체 응답자의 69.3%가 사회적 경제를 부정적인 이미지로 평가하고 있었으며, 사회적 경제가 지역경제 활성화, 지역문제 해결, 지역 양극화 문제에 도움이 되지 않는다는 보고서를 공개한 것이다[2].

전자가 사회적 경제를 문제해결의 열쇠, 이미 도달한 새로운 물결, 연대와 협력을 통해 확장이 가능한 청사진으로 보고 있다면, 후자는 지역사회에서 시민들과 호흡하지 못하고, 그들이 펼치는 선한 사회적 가치를 인정받지 못하는 현실을 보여주고 있다. 이 두 기사 사이에는 열정과 냉정의 상당한 온도차가 느껴진다. 그 온도차를 학문적으로 풀어볼 필요가 있겠다고 생각한 것이 본 논문의 출발점이다.

사회적 경제는 20세기 프랑스로부터 발원하였다. 사회적 경제는 1979년 오일쇼크 이후 전 지구적 경제위기에 서 자본주의에 대한 대안으로 본격적으로 논의되었다. 이후 1982년 5월 파리에서 '사회적 경제 현장'이 발표되었고, 사회적 취약계층과 사회적 약자의 일자리, 정부의 사회서비스 전달능력의 한계, 지역개발의 불균형 등 경제적 양극화가 초래한 문제에 적극 대응하기 시작했다. 확대된 사회적 경제는 전통적인 사회적 경제와 구별되어 새로운 사회적 경제로 불리게 된다[3]. 새로운 사회적 경제는 전통적 사회적 경제와 달리 공익 추구, 다양한 자원 동원 구조, 시민사회의 능동적 참여와 새로운 내부 거버넌스를 강조하게 된다[4].

우리나라는 전 세계에서 그 유래를 찾아보기 힘들만큼 단기간에 압축적인 경제성장을 이룩한 나라이다. 다만 그 과정에서 수도권으로 인구가 과밀화되었고, 그 결과 다양한 사회·경제적 문제들이 발생하였다. 이러한 문제들은 경제의 궁극적 목적이 무엇이고, 그것이 누구를 그리고 무엇을 위한 것인지에 대한 성찰을 촉발시켰다. 경제성장으로 인해 상실된 사회적 가치들이 회복되고, 인간이 중심이 되는 사회 구성이 시급하다는 공감대가 형성된 것이다. 상실된 사회적 가치가 회복되기 위해서는 시장 중심적 가치에 주력하는 신자유주의의 한계를 인정하고, 이에 대한 새로운 해결방안을 함께 고민해야 한다는 인식의 전환이 필요했다[5].

우리나라에서는 1997년 외환위기 이후 사회적 경제를 둘러싼 담론이 폭발적으로 증가하였다. 이는 사회적 경제가 신자유주의적 자본주의와 이를 기반으로 한 사회운영 원리로 인해 발생한 수많은 사회적 문제들-고용 없는 성장, 실업 및 가계부채의 증가, 빈부격차의 심화, 사회적

양극화, 과잉경쟁-에 의한 공동체 와해에 대응하기 위한 이었다[6].

사회적 목적이나 가치를 지닌 사회적 기업, 마이크로 크레딧, 마을만들기, 공정무역, 생활협동조합(소비조합), 지역통화(화폐), 협동조합, 새마을금고 등은 이제 더 이상 새로운 개념이 아니다. 주위를 둘러보면 쉽게 찾아볼 수 있는 실천조직이다[7]. 주류 경제와 다른 길을 지니고 있는 이러한 조직들은 명칭은 다르지만 유사한 목적과 운영원리로 경제활동을 하고 있기 때문에, '사회적 경제'라는 공통분모로 아우를 수 있다[8].

국내에서 사회적 기업, 마을기업, 협동조합 등 사회적 경제 조직으로 간주되는 개별 조직에 대한 연구는 상당수 존재하지만, 사회적 경제 그 자체를 연구대상으로 한 것은 드문 편이다. 노대명(2007)은 사회적 경제와 연대경제를 구분하여, 전자가 운영방식을 강조한다면 후자는 목적성을 강조한다고 주장하였다. 장원봉(2007)은 사회적 경제 이론의 역사적 전개과정을 서술하였고, 김영철(2011)은 칼 폴라니와 가라타니 고진의 사회적 경제 개념을 비교하였다[9].

우리나라의 사회적 경제는 차가운 시장 논리에서 벗어나, 공동체적 관점에서 어려운 이웃과 함께 공감하고, 이들과 함께 살아가고자 하는 온기 어린 시도에서 출발하였다. 그래서 학계와 현장에서는 사회적 경제가 급격한 산업화와 도시화가 앓아간 공동체 정신을 부활시킬 수 있을 것이라 여겼다[10].

여기서 우리가 주목해야할 부분은 사회적 경제가 시민사회의 실천 영역으로 여겨지고 있음에도 불구하고, 이와 대칭점에 있는 정책 용어로도 자리를 잡아가고 있다는 것이다. 사회적 경제는 그동안 꾸준히 정부 정책과 결합해왔고, 현재는 주류 경제에서도 일반화된 개념으로 받아들여지고 있다. 사회적 경제가 정책에서 위상이 높아지고 있다는 것은 사회적 경제에 대한 개념이 정책의 프레임으로 재구성되고 있다는 것을 의미한다. 그 결과 정부가 제시하는 제도적 요건과 외형을 갖춘 조직들만 사회적 경제 조직으로 인정받고, 정부의 지원 대상이 될 수 있다[7].

본 연구는 사회적 경제 본연의 사회적 가치와 사회적 경제가 정책과 결합되면서 의존하는 경제적 가치가 충돌하는 지점에 대한 본질적인 논의가 필요하겠다는 인식에서 서부터 출발하였다. 사회적 경제는 이제 포변화의 수준을 넘어 범용화의 단계로 진입하였다. 이 과정에서 사회

적 경제는 한편으로는 정부와 기업이 실패했던 바로 그 영역에서 신흥 강자로서의 입지를 다져오기도 했지만, 다른 한편으로는 오히려 자본주의의 속성을 강화시키거나 ‘사회적’인 것보다 경제에 치중한 모습 혹은 사회적 가치와 배척되는 결과를 낳기도 하였다. 즉 사회적 경제는 ‘윤리적 얼굴을 한 경쟁적 인간’의 모습을 갖춘 것이다. 본 연구에서는 이를 ‘antisocial’이라는 개념 안으로 통섭시켜 다소 불편한 논의를 전개해보고자 한다.

2. 사회적 경제의 ‘사회적(social)’인 것의 본성(本性)

2.1 사회적 경제에 대한 기존의 담론

EU의 유럽위원회(1989)는 사회적 경제를 ‘공동의 욕구를 가진 사람들에 의해, 그들을 위해 만들어진 기업들로 구성된 이해당사자 경제의 일부로서, 협동조합, 상호공제조합, 민간단체, 재단을 포함한다’고 정의하였다[8,11].

사회적 경제의 연혁을 살펴보면, 사회적 경제에 대한 담론은 19세기부터 있었으나, 시장경제가 비약적으로 성장하던 시기에는 관련 논의가 줄어들었다. 이는 시장경제의 성장으로 완전고용을 실현할 수 있었고, 국가의 계획경제로 자본주의의 폐해가 관리될 수 있었으며, 빈곤도 국가의 복지정책으로 어느 정도 보완될 수 있었기 때문이다. 그러다 1970년대 이후 전 세계적인 경제위기와 재정위기로 증폭된 사회문제들을 해결할 수 있는 유용한 수단으로 각각되기 시작하였다[8].

중요한 것은 사회적 경제의 정체성, 즉 시장과 국가의 바깥에 존재하는 사회적 영역이 구체적으로 무엇을 의미하는가에 대한 논란은 끊임없이 제기되어왔다. 사회적 경제의 실체적 존재는 국가에 따라 역사적 배경과 정치적·경제적 이념을 달리하면서, 해석의 진폭을 넓힌다[4].

우리나라에서 사회적 경제, 그중에서도 사회적 기업에 대한 논의는 민간의 시민단체 및 연구자들에 의해 출발하였지만, 주도적인 추진과정은 정부의 개입 이후 급속히 이루어졌다. 정부지원정책은 사회적 기업의 지속 가능성 여부에 상당한 영향을 미치고 있으며, 정부지원 관련 연구도 활발히 진행되어왔다. 이들은 공통적으로 정부지원에 대해 다소 부정적이거나 제한의 필요성을 주장

하고 있다. 사회적 기업이 정부지원 없이 사회적 서비스를 제공하면서 자립하는 것은 어렵다고 주장한 배진영(2010), 향후 사회적 기업의 지속적 성장과 발전을 위해서는 기업에 대한 정부의 직접 지원보다 기업적 역량을 키우는 일이 중요한 과제라고 제시한 이광우(2008), 사회적 기업이 정부지원에 의존하려는 경향은 사회적 기업의 성장기반을 약화시킬 위험성이 있다고 경고한 노대명(2008)을 참고할 수 있다[12].

그러나 우리나라에서 사회적이라는 단어는 사회적 기업의 보편적 확산에 힘입어 ‘착한’이라는 형용사와 등가로 사용되는 경우가 가장 보편적이다. 최근에는 시장과 국가의 영역에서 소외된 사각지대(취약계층과 사회적 약자)의 해소와 동일한 의미로 확산되고 있다[4].

2.2 ‘사회적’인 것에 내포된 의미

사회적 경제는 시장에서의 경제적 성과와 더불어 사회적 가치를 창출한다. 사회적 경제가 창출하는 사회적 가치는 다음의 세 가지 특징을 지닌다[13-15]. 첫째, 사회적 서비스 전달이라는 측면에서, 사회적 경제는 취약계층과 사회적 약자에 대한 사회서비스 또는 일자리를 제공한다. 사회적 경제는 지역 주민의 삶의 질을 높이는 사회적 목적을 추구하면서, 재화 및 서비스를 생산하고 판매한다. 사회적 경제는 이윤 극대화가 아닌 사회적 목적을 추구하고, 경제활동을 통해 발생한 수익을 공동체의 사회적 목적에 재투자한다. 둘째, 사회적 경제는 사회적 문제를 기업가 정신, 시장원리, 전략적 사고 등의 원리로 해결하는 동시에, 정부 보조금과 기부금에 대한 의존을 줄여 선순환적 경제의 지속 가능성을 추구한다. 마지막으로 사회적 경제는 이윤을 추구하는 기업적 속성과 공공성을 추구하는 사회적 가치의 재분배라는 속성을 동시에 지닌다. 경제적 성과는 재무제표에 의한 객관적 측정이 가능하지만, 사회적 가치는 측정이 어려울 뿐만 아니라, 가능하다 하더라도 다수의 동의를 얻기엔 역부족이다[16].

사회적 경제의 범위를 축소시켜 사회적 기업으로만 집중해본다면, 사회적 기업에게 정부가 제시한 비전과 가치는 혁신, 전문성, 열정, 협력으로, 일반 기업처럼 기업의 경쟁력을 향상시키기 위한 덕목으로 이루어져 있다. 이는 사회적 기업이 지향하는 ‘사회적’ 목적이 민주적 공동체의 형성과 참여를 지향하는 것이 아니라, 취약계층의 경제적 자립을 위한 시장 경쟁력 향상에 초점을 맞추고 있다는 것을 의미한다[17].

2.2.1 사회적 일자리 창출

사회적 경제는 독특한 조직형태 덕분에 신규 일자리를 창출할 수 있다. 그리고 그 일자리는 기존의 일자리를 대체하는 것이 아니라, 기존의 기업에서는 가능하지 않은 일자리를 창출한다[22]. 한국노동연구원(2016)의 ‘2015 사회적 기업 성과분석’ 조사에 사업보고서를 제출한 사회적 기업을 대상으로 살펴본 결과, 사회적 목적 재투자(일자리 창출, 사회서비스 제공, 구성원 성과급, 지역 사회 재투자, 기타)를 보고한 기업은 총 745개소(51.0%)이고, 재 투자액은 100,000,486천 원에 이르고 있으며, 기업 수나 총 금액으로는 일자리 창출을 실현한 기업이 가장 많은 것으로 나타났다[18]. 사회적 기업의 증가가 취약계층의 일자리 창출과 사회서비스 제공을 통한 고용 안정에 크게 기여하고 있다고 평가할 수 있는 대목이다[19].

정부가 강조하는 ‘사회적’은 자본주의에서의 기업운영 원리인 이윤 추구의 대안이다. 즉 사회 구성원을 통합하고, 지역 주민의 삶의 질 향상과 지역발전을 강조하는 공익으로 해석하면서, 이를 사회적 경제 조직을 통해 달성하고자 하는 것이다[17].

2.2.2 공동체 이익의 달성

사회적 경제는 해당 조직의 이윤창출이 목적이 아니라 공동체 이익을 달성하는 것이 목적이다. 전술한 바와 같이, 사회적 경제는 자본주의 시장경제의 폐해를 시정하려는 대안 경제로 등장하였다. 자본가 개인의 이윤만 보장하는 시장경제에서 탈피하여, 구성원들의 공동의 이익을 가능케 하는 조직들을 하나로 묶어 보려했던 참신한 시도였다[11].

인류 역사에서 커다란 변곡점이 되었던 자본주의와 산업혁명은 생산성의 극대화라는 전무후무한 성과를 가져왔지만, 동시에 기업이 자본가 개인의 부의 축적 수단으로 전락된 것도 사실이다. 그 결과 기업에 속한 수많은 근로자들은 빈곤과 차별, 부의 불평등, 상대적 박탈감 등을 겪게 되었다. 이러한 근로자들이 돈이 아닌 사람을 우선순위로 여기고, 경쟁보다 연대와 협력을 중시하는 대안 경제를 꿈꾸게 된 것이다[8].

한편 사회적 경제 조직들이 공동체의 수익창출에 집중하는 이유는 정부와 지자체의 지원정책과 맞물려 있다. 사회적 경제 조직이 정부와 지자체의 지원을 받아 사회적 일자리를 만들어내고, 빈곤 및 고용문제를 해결하는

것이라면, 이는 정부가 사회적 경제에게 부의 재분배의 책임을 전가시키는 것과 같다. 그리고 사회적 경제 조직의 구성원들은 사회적 가치라는 미명 하에 공동체의 수익을 창출하는 인적 도구인 셈이다[17].

2.2.3 사회적 자원의 발굴

사회적 경제는 마치 재활용(업사이클링)처럼 취약계층을 지역의 자원으로 활용하여 새로운 사회적 생태계를 조성한다. 지금까지 고용을 터부시하던 취약계층의 인력을 인적 자원으로 활용한 것이다. 이처럼 사회적 경제는 자원을 발굴하고 새로운 부가가치를 만들어냈으며, 자본주의 경제가 일궈낸 사회문제를 해결하는 유용한 수단이 되었다. 지역사회 속으로 들어가 보면, 오랫동안 사회적으로 차별 받아왔던 취약계층(장애인, 여성, 노인 등)에게 일자리를 제공하여 기회의 형평성을 높이고, 노동시장의 격차를 줄였으며, 고용 불안정성을 해소시켜 고용과 복지가 확대되었다. 또한 사회적으로 필요하지만 정부에서도 시장에서도 충분히 공급하지 못했던 사회서비스를 제공하는 대안적 공급자로서의 역할도 수행하여 지역경제 활성화에 기여하였다[8].

2.2.4 시민참여의 통로

사회적 경제는 경제성장을 기본 목적으로 설정하는 기존의 경제학을 전면 비판한다. 대신 사회적 경제는 민주적 자주관리와 적극적 시민의식의 관점에서 경제적 실천을 성찰하고, 인간과 사회, 자연 간의 균형이 유지되는 그리고 인간 사회의 발전을 담보할 수 있는 경제 시스템의 작동방식을 지향하는 경제이론이다[20].

자본주의 경제를 소수의 자본가가 독점하고 있다면, 사회적 경제는 지역 주민들이 소유권을 차지하고 있다. 따라서 지역 주민이 자신이 처한 상황에서 삶의 질을 향상시키는 방향으로 의사결정을 할 수 있다. 특히 협동조합과 조합원들은 민주적 의사결정에 주체적으로 참여하여, 지역 사회의 지속가능한 발전을 도모하고 있다. 한국노동연구원(2016)의 ‘2015 사회적 기업 성과분석’ 조사 결과에 의하면, 2015년 현재 대부분의 사회적 기업에서 민주적 의사결정 체계를 운영하고 있는 것으로 나타났다. 보고서를 제출한 사회적 기업 중 이사회(1,046개소)와 주주총회(637개소)를 활용하는 기업이 가장 많았다. 민주적 의사결정기구의 평균 개최 건수는 지역에 따른 편차가 없었고, 대다수 지역에서 노사협의회보다 이사회, 주주총

회, 운영위원회를 더 많이 활용하고 있는 것으로 나타났다[18].

3. 사회적 경제의 ‘반사회적(antisocial)’인 것의 부상(浮上)

3.1 ‘사회적’인 것에 대한 낭만적 환상

사회적 경제의 ‘사회적’이라는 개념은 다분히 당위적이고 규범적이다. 이는 ‘사회적인 것이 윤리적인 것이며 올바른 것’이라는 암묵적 전제에 기초하고 있다. 때로는 사회적 가치 추구 그 자체가 성장과 분배의 완결적 구조를 가진 일반 이론인 것처럼 묘사되기도 한다. 소위 ‘사회적’인 것이 정당이라는 이론적 도그마에 빠진 것이다. 사회적 경제에 그런 오류가 생겼다면, 그것은 기본적으로 ‘사회적’이라는 형용사가 가진 일반화된 오류가 올바른 인식을 방해하는 것으로 추정된다. 이러한 의식의 흐름은 시민사회 영역을 다소 낭만화 하는 문제들로 이어진다. 문제는 이러한 낭만화가 의도와 다른 결과로 이어질 수 있다는 것이다. 자본주의의 폐해를 해결하고자 선택한 수단이 오히려 자본주의를 더욱 공고하게 하며, 내쫓은 신자유주의가 뒷문으로 슬쩍 들어오는 경우도 있다는 것이다. 비유컨대, 새로운 답이 제출되는 순간 새로운 문제가 발생하는 것과 같다. 사회적인 것은 성취해야 할 무엇이 아니라 그 자체로 실재를 인정해야 한다[21].

또한 사회적 경제에서 주목해야 할 것은 일자리 수의 양적 증가가 아니라, 삶의 질을 높일 수 있는 양질의 일자리인지, 생산성과 효율성의 논리에 지배되지 않는 다른 사회적 가치를 담아내고 있는지에 관한 것이다[17]. 요컨대 사회적이라는 표현은 문제의 해결사가 아니라 논란의 유발자가 될 수 있다. 특정한 사회·정치적 조건 하에서는 사회적이라는 형용사가 오히려 경제적 속성을 고착화시키는 역설적 발판이 될 수도 있다는 것이다.

3.2 ‘반사회적’인 것의 부상

3.2.1 자생력과 이윤창출의 비대칭성

사회적 경제 조직의 설립요건에는 ‘사회적 목적’과 ‘경제적 목적’의 양립이 명문화되어 있다. 그러나 사회적 경제 조직의 성과를 평가할 때에는 경제적 측면만 강조되고, 사회적 가치는 저평가되고 있는 것으로 보인다. 이는 사회적 경제 활성화에 대한 정부의 기대와 관점이 얼마

나 협소하고 단기적인가를 여실히 보여준다[8]. 한국노동연구원(2016)의 ‘2015 사회적 기업 성과분석’ 조사 결과에 의하면, 사회적 기업의 총 영업외 수익은 175,240,808천 원이고, 평균 영업외 수익은 120,028천 원인 것으로 나타났다. 이중 정부지원이 대다수인 76.9%를 차지하였고(134,686,310천 원), 정부지원 비율은 2013년 77.1%, 2014년 77.5%, 2015년 76.9%로 비슷한 수준으로 유지되고 있다. 또한 영업외 수익을 보고한 전체 1,490개소의 사회적 기업 중 영업외 수익이 ‘5천만 원 이상에서 1억 원 미만’의 구간이 393개소로 가장 많은 것으로 나타나[18], 상대적으로 영세성을 떨 수밖에 없는 사회적 경제 조직의 현실을 조명하였다.

사회적 경제 조직은 지속 가능성을 갈망한다. 사회적 경제가 자생력을 갖추는 것은 바람직함을 넘어 경제적 생존을 위해 장려되어야 할 일이다. 다만 경제적 이윤과 일자리 창출 등 경제 활성화에만 집중된다면, 사회적 경제 영역이 추구해야 할 사회적 가치 창출은 요원해질 것이다[17].

사회적 기업의 창출 가치를 경제적 가치로만 평가하여 지원정책을 결정한다면, 사회적 기업이 사회적 일자리 창출, 취약계층 지원이라는 목적 실현, 일반 기업에 뒤처질 수밖에 없는 시장구조에서 경제적 성과를 기대하기 어렵다. 이윤으로 측정할 수 없는 다른 산출물들도 이윤 못지않게 중요하기 때문이다[12].

3.2.2 공동체성과 집단이기주의의 공존

사회적 경제 중 협동조합은 정부로부터 인건비나 사업비를 지원받지 않는다. 그러므로 정부 차원의 구체적인 추진전략이 제시되지 않는다. 협동조합의 방향은 다양한 사회적 영역에서 협동조합을 적극 육성하여, 그들간의 네트워크를 만들어줌으로써 수익창출과 고용안정에 기여하고, 선순환적 경제발전과 복지시스템을 마련하는 것이다. 이중 일부 구성원들은 조직을 공동체적 가치를 실천하는 단위라기보다, 이익 결사체로서 집단적 영리추구를 통해 자립을 실현하는 것을 제일의 목표로 삼고 있다. 여기서 공동체성은 민주적 의사결정의 일부만 도입하고, 경제적 효율성과 합리성의 패러다임도 여전히 유지되고 있다. 이러한 사회적 경제 조직은 단언컨대 사회적 관계, 삶의 방식을 생산하는 과정으로서의 사회적 가치 창출에 기여할 수 없다. 결국 일자리 창출이나 복지정책의 일환으로 추진되는 공동체성은 공동의 수익창출

이나 분배에는 효과가 있을지 모르나, 사회적 재분배의 효과는 없으며, 일반 기업의 사적 소유권이 사회적 경제 조직을 통한 공동 소유권 혹은 공동 참여권으로 전환될 뿐이다[17].

3.2.3 파트너십 속 암묵적 차별의 은닉

사회적 경제의 성과평가보다 더 어려운 문제가 파트너십과 네트워크이다. 파트너십은 상호연계, 연대, 협력 등 다양한 용어로 표현될 수 있다. 중요한 것은 민주적 파트너십은 사회적 경제의 핵심 원리이다. 파트너십이 사회적 경제 조직의 중요한 원리이자 운영방식임에도 불구하고, 일부에서는 파트너십 안에 권력의 차별성이 숨어 있다고 지적한다. 정부와 민간영역 간에는 당연히 권력의 차별이 내재될 수 있다. 민간과 민간 사이에도 그러한 차별성이 나타날 수 있는데, 이것이 상당히 은밀하고 암묵적으로 나타난다는 것이다. 가령 특정 집단이 의사결정에서 소외되는 것으로, 이를테면 성(性)·계층·교육수준 등에 따라 사회적 차별을 가하는 것이다. 또한 일부에서는 파트너십의 이론적 기반인 사회적 자본이 구성원 간의 권력과 사회적 불평등 문제를 무시하는 측면이 있다고 지적한다. 예를 들어 농촌의 여성단체들은 결속력도 강하고 신뢰수준도 높지만, 자원배분에서 소외되는 경우가 많으며, 민주적 대표성에도 한계를 지닌다. 많은 경우 동일한 사람이 대다수 파트너십의 회원이고, 소수의 지역 주민이 다수의 파트너십 의사결정에 핵심 역할을 할 수 있기 때문이다[6].

3.2.4 사회복지의 표리(表裏)

사회적 경제가 단기간에 성장할 수 있었던 것은 무엇보다도 일자리 창출과 사회서비스 공급원으로 사회적 경제가 갖는 정책적 유용성을 높이 평가한 정부의 인식이 지렛대 역할을 하였다. 즉 사회적 경제가 기존의 일자리 정책이 갖는 한계를 보완할 수 있는 새로운 정책수단으로 도입되었던 것이다. 또한 지역 단위에서 수요가 높은 사회서비스의 공급원으로 사회적 경제가 필요했다는 점 역시 사회적 경제가 성장하는데 중요한 발판이 되었다[22]. 그리고 사회적 경제의 서비스 수혜를 받는 인원도 정부의 의도대로 증가추세여서 사회서비스가 확대되었다고 말할 수 있다. 그러나 서비스 대상인 취약계층의 수혜비율은 낮은 것으로 나타나, 복지의 외형적 확대가 복지의 내면적이고 실질적인 강화로 연결되지 않았다는 문

제점을 노출하고 있다. 앞서 사회적 경제 조직의 운영 실태에서도 언급했듯이, 영업이익은 적자인데, 정부나 지자체의 보조금 수익과 같은 영업외수익은 매우 높게 나타났다. 결론적으로 정부의 계획대로 사회적 경제 조직을 활용한 사회서비스는 확대되었으나, 그 효과가 곧 복지서비스 강화나 양질의 일자리 창출로 연계되지는 않았다[17].

4. 사회적 경제의 ‘사회적(social)’인 것의 용기를 위한 제언

4.1 ‘사회적’인 것을 위한 재담론

우리나라의 사회적 경제가 정부 주도로 진행되고 있는 이유는 사회적 경제의 자생적 생태계 형성이 미흡하기도 하지만, 이것이 가장 중요한 요소이기 때문이다. 최근 공공기관은 사회적 경제를 대안 경제의 주체로 인식하는 것이 아니라, 취약계층에 대한 일자리 보조 사업이나 복지수혜 사업 관리 및 재정통제의 대상으로 여기고 있다. 이는 정부가 생산적 복지를 이행하면서, 미숙련 노동자와 경력단절노동자의 노동시장 진출을 독려하는 수단으로 사회적 경제를 적극 활용했기 때문이다. 그래서 공공기관은 사회적 경제 조직의 제품을 우선 구매하고 있지만, 생산된 제품을 부정적으로 인식하거나 지원 대가로 값싸게 매입하려 한다. 이러한 상황은 사회적 경제의 생태계 형성과 지속성에 부정적으로 작용한다[17].

모든 정책과 제도의 운영주체로 정부의 역할을 감안한다면, 정부 주도 하의 사회적 경제 성장은 자연스러운 발전전략으로 이해될 수 있다. 또한 사회적 경제의 조기 정착과 안정적인 생태계 기반마련 측면에서 볼 때, 정부의 역할은 긍정적으로 미칠 수 있다. 이런 점에서 사회적 경제에 대한 정부의 지원은 불가피성과 유용성을 동시에 지닌다[22]. 정부와의 협력은 사업의 지속가능성과 수익성을 보장하지만, 그 정도에 따라 정부에 대한 의존도를 심화시켜 자활의 속성을 잃어버리게 한다. 그래서 어느 단계에서 어떻게 행정과 결합할 것인가는 사회적 경제의 생존과 지속성에 매우 중요한 지점을 형성하게 한다[23].

4.2 ‘사회적’인 것을 위한 제언

폴라니는 시장에서 이루어지는 사회적 가치를 ‘내적 조망’으로 간주하였다. 이는 개인이 속해 있는 공동체의

사회문화적 맥락에서 평가되는 것이기 때문이다. 폭넓은 이해관계자들로 구성된 사회 경제적 조직은 다양한 구성원들의 소망과 의지를 파악하여, 그들의 내면적 문제를 해결함으로써 사회적 가치를 창출한다[24].

사회적 경제 조직은 필연적으로 생존에 대한 피로감을 느낀다. 사회적 경제 조직이 사회적 가치를 달성하기 위해서는 먼저 시장 내 경쟁에서 살아남아야 하기 때문이다. 더욱이 우리나라 사회적 경제 조직은 지역 사회의 공동체성을 흡수할 시간과 여력이 부족하였고, 우리 사회는 아직도 지역의 자원을 활용한 내발적 발전보다 시장에서의 교환에 익숙하다. 이러한 환경 속에서 태어난 사회적 경제 조직은 정부의 지원에 의존하게 되었고, 그 결과 모순적이게도 사회적 경제 조직의 활동은 사회적 관계와 자본을 창출하기 어려운 상황에 이르게 되었다.

4.2.1 수익성과 공동체성의 대칭성

일반적으로 조직에 대한 평가는 수익성 위주의 경제적 평가와 단체의 활동을 통한 목표달성 평가로 이루어진다. 그러나 대부분 단체 활동의 목표달성에 대한 평가는 뒤로 밀리고, 대차대조표에 의한 수익성 평가가 중심이 된다. 그 이유는 사회의 가치가 경제적 활동에 초점을 두고 있기 때문이다. 또한 수익성 평가는 매우 쉽고 화폐의 숫자로 표현되며, 손실과 이익을 명확히 밝힐 수 있기 때문이다[23].

사회적 경제 조직은 정부지원정책의 모순과 사회적 경제 생태계의 미성숙으로, 정부의 지원이 종료되면 사업을 지속적으로 수행하기 어렵다. 그러므로 정부는 사회적 경제의 발전을 위해 수익성보다는 공동체 가치 확산에 주력하여 평가하고, 사회적 경제 조직을 대안 경제의 중요한 주체로 인식해야 한다[17].

사회적 경제가 경제성을 목표로 사회서비스를 설정하고 추진한다면 더 이상의 시너지를 내기 어려울 것이다. 사회적 경제 조직이 공동체에서 창출한 사회적 자본과 공공성이 어느 정도인가를 현실적으로 평가하긴 어렵겠지만, 새롭게 창출된 가치들을 측정하는 방법론은 마련되어야 할 것이다. 특히 주민들의 관계망 사업에서 주민 주도성과 자립성 등 사회적 목적 달성에 기여한 요소들을 적극 발굴하고 측정해야 한다[7].

사회적 경제의 모든 영역에서 지속가능성을 갖추려면 주민 주도적 사업추진이 필요하다. 이는 주민의 의지뿐만 사업이 주도되어야 한다는 의미는 아니지만, 사회적

경제에서 중요한 위치를 차지한다. 우리나라의 현실을 고려해보면, 사회서비스를 추진할 때 주민과 민간부문에 전적으로 맡겨 두거나 의존하는 것이 적합하지 않을 때가 있다. 사회적 경제 조직의 인적 구성이 적합하지 않거나, 지역의 현안문제 해결에 주민의 역량이 미치지 못할 경우에는 행정, 중간지원조직, 전문가 집단이 결합되어야 한다[23].

4.2.2 관의 지원과 조직의 자율성 간의 정렬

사회적 경제 조직은 정부의 직접적인 지원이 없으면 지속적으로 유지되기 어렵고, 지원을 받는다 해도 주기적으로 재심사 통과를 위해 수익성을 끊임없이 모색해야 한다[17]. 이러한 측면에서 접근해보면, 사회적 경제에 대한 정부의 지원은 사회적 경제의 성장 기반과 자율성을 해칠 수 있다. 사회적 목적을 추구하면서 영업활동을 하는 사회적 경제를 영리기업과 동일하게 평가하는 것도 합리적이지 못하다[25].

사회적 경제 조직은 사회적 가치 수행과 수익성 확보라는 길항(拮抗)의 관계를 항상 내포하고 있다. 반면 정부는 재정 지원의 반대급부로 성과 위주의 단기 결과에 집중하면서, 사회적 경제 조직을 관리·감독하고 있다. 사회적 경제가 대안 경제의 새로운 모형이 되기 위해서는 정부가 사회적 경제 생태계 마련을 위한 지원은 하되, 사회적 경제 조직의 자율성과 자치성을 보장하는 방향으로 전환되어야 한다[17].

민관의 협력에 의한 사업의 성공요인 중 하나는 누가 사업의 주체가 되느냐이다. 관이 주도할 경우 시민들의 참여나 생동감이 떨어질 수 있고, 시민이 주도할 경우 사업이 창의적이고 혁신적으로 전개될 수 있으나, 지속적으로 운영되기 어렵다는 단점이 있다. 그러나 관과 민이 단점을 최대한 극복하고 비교 우위의 사업을 추진한다면 성공사례로 남을 수 있을 것이다[23].

사회적 경제 조직은 지역 주민이 직면하는 사회적 배제(차별)를 극복하는 주체이다. 그러므로 사회적 경제 조직은 지역의 관점에서 사회문제를 발굴하고 이를 실천하는 차원에서 조직을 만들어야 한다. 사회적 경제는 과거의 정부처럼 사회정책 또는 복지서비스 지원으로 빈곤문제를 해결해서는 안 된다. 지역 사회를 기반으로 지역 사회의 인적·물적 자원을 조직하여, 보다 자치적이고 독자적인 시장을 형성함으로써, 지역경제와 밀착된 사회적 경제가 되어야 한다[20].

4.2.3 생산적 노동과 경제적 가치의 인식

사회적 경제의 ‘사회적’이라는 의미가 공적 영역의 사회서비스 공급 부족과 전달체계 미비에 따른 사회문제 해결과 연계된다면, 사회적 경제 조직 구성원들의 노동은 다른 사회 구성원 모두를 위한 공익 서비스 제공자라는 의미에서 ‘봉사’로 해석된다. 그 결과 사회적 경제 조직 구성원들의 노동은 그 가치를 제대로 인정받지 못하고 평가 절하되고 있다. ‘사회적’이라는 의미는 사회서비스를 생산·제공 그리고 전달하는 생산적 노동으로 인식되어야 하고, 사회적 경제 조직 구성원들은 사회적 노동을 제공하는 노동자로 보아야 한다. 정부는 사회적 경제 조직을 평가할 때 수익성만으로 판단해서는 안 되고, 사회적 가치 실현을 기준으로 평가해야 하며, 사회적 경제 조직 구성원이 생산한 사회서비스를 경제적 가치로 인식해야 한다[17].

4.2.4 공적 영역의 외연 확장

사회적으로는 사회적 경제의 공적 영역이 확장되어야 한다. 사회적 경제가 대안 경제의 주체로 성장하려면, 외부와의 수평적인 열린 관계망 형성 및 연대, 사회적 가치의 추구, 공적 담론의 활성화와 일상에서의 실천, ‘공통의 부’의 확장 과정이 필요하다[17].

사회적 경제로 대변되는 각종 사회혁신 사업의 핵심은 지역과 각 영역이 가지고 있는 사회문제 그 자체이다. 사회문제는 사회혁신의 방향과 내용, 주체를 결정한다. 예를 들어 전체 인구의 대다수가 노인인 지역에서 청년층을 대상으로 하는 사업은 적절한 혁신전략이 될 수 없다. 지역의 자산과 지역이 처한 상황에 대한 명확한 진단, 그리고 그에 기반을 둔 처방으로 제시된 지역 기반의 모델 개발이 중요한 혁신전략으로 제시될 수 있다[23].

사회적 경제 조직은 물질적 소유에 집착하는 경제적 가치보다 인간의 중심이 되는 내면적 욕구에 반응하며, ‘함께’와 ‘공유’, ‘공동’, ‘공공’의 의미를 지닌 사회적 가치를 더 강조한다. 그 이유는 사회란 물질적 욕망보다 더 깊은 가치들이 모여 공존하기 때문이다. 그곳에서 구성원들은 자신들의 경계 안에서 정의와 공익이 준수되는 사회가 되기를 희망한다. 그러므로 사회적 가치에는 물질적 가치를 넘어서는 지평 안에서 인간의 다양한 자본들이 활용되어야 한다는 규범성이 함축되어 있다. 그것은 노동이 될 수도, 희망이 될 수도, 기술이 될 수도, 문화 예술이 될 수도, 관계의 풍성함이 될 수도, 열정이 될 수

도 있다. 사회적 가치를 중요하게 여기는 사회는 곧 개인이 가지고 있는 능력을 가감 없이 발휘할 수 있는 사회이다[24].

5. 결론

사회적 경제에 대한 정부의 기대는 사회적 경제가 정부도 시장도 해결하지 못한 고용창출과 시장경제의 폐해를 해결해주리라는 것이었다. 고용창출과 관련해서는 대기업에게 아무리 일자리 창출을 요청하여도 고용 없는 저성장 시대에 크게 기대할 수 있는 것이 없었다. 빈곤문제와 관련해서는 정부의 복지재정은 제한되어 있는데, 복지재정 수요는 무한정 늘어나는 위기에 봉착해있었다. 이렇게 지속적인 경제위기 상황에서 사회적 경제가 실업과 빈곤의 문제를 동시에 해결해주길 바라는 기대가 컸던 것이다. 정부와 시장이 해결할 수 없는 문제를 지역 주민이 지역 차원에서 사회적 경제를 통해 그것도 자치적·자율적으로 해결하려 했던 것이다. 이것이 나름 새로운 방식과 접근방법으로 해석되었던 것이다[7].

그래서 우리나라의 사회적 경제는 정부 주도로 육성되어 왔으며, 취약계층 일자리 제공이라는 매우 한정된 정책목표의 틀 속에서 이해되고 있다. 문제는 사회적 경제 조직들이 정부의 주도로 사업을 수행하면서, 사회적 경제가 지향하는 사회적 명분과 가치도 사라지고 있다는 것이다. 사회적 경제는 일자리 창출이라는 단기적인 성과목표보다 자발성과 호혜성의 규범을 지역사회에 정착시키는 것을 가장 중요한 목표로 삼아야 한다[6]. 사회적 경제 조직의 특성상 경제성 평가를 도외시킬 수는 없지만, 사회적 경제의 경제성만을 부각시키는 것은 매우 불합리하고 근시안적인 평가방법이다[23].

애석하게도 ‘사회적’이라는 의미에 대한 정확한 해석과 공감대는 아직 없다. 우리 사회에서 사회적 경제가 양적 성장을 했음에도 불구하고, 그 의미 해석이 정확하지 않은 이유는 정부가 대안 경제의 표상에 대한 사전의 충분한 담론 없이, 단순히 자본경제의 위기극복 방안으로 사회적 경제를 조급하게 활용했기 때문이다[17].

우리나라는 아직도 사회적 경제에 익숙하지 않고, 사회적 경제가 내실화되지도 못하였으며, 사회 전반의 격차도 해결하지 못하고 있다[20]. 사회적 경제에 대한 정부의 지원정책이 사회적 경제의 조기정착에 순기능을 하

였다는 점은 인정되지만, 인건비 지원에 집중되어 있는 정책은 그 한계가 분명하므로 정책변화가 필요하다. 앞으로의 정부지원정책은 인건비 중심에서 탈피하여, 사회적 경제가 생산하는 재화와 서비스의 시장 형성을 지원하는 측면으로 강화되어야 한다[22].

사회적 경제의 위상과 역할은 누가 주체가 되느냐에 따라 달라진다. 사회적 경제를 연대와 자율성에 기반을 둔 주체들이 주도할 것인지 아니면 경쟁과 표준화에 속달된 제도화된 주체들이 주도하느냐에 따라 사회적 경제의 정체성은 달라질 것이기 때문이다[25].

사회적 경제에 대한 지금까지의 긴 논의와 정치한 접근의 결론은 결국 지역사회와 호응하는 사회적 가치 그리고 경제로 압축될 수 있다. 이 둘을 혼용하면, 요컨대 사회적 경제의 지향점은 ‘로컬 경제’가 되어야 한다.

본 논문을 관통하는 일관된 사고는 사회적 경제가 지녀야 할 ‘사회적’ 가치와 사회적 경제의 지속 가능성을 위해 필요한 ‘경제적’ 가치가 충돌하는 지점에서 ‘antisocial’한 측면을 발견할 수 있다는 것이다. 이러한 지점에 몰두하다 보니, 사회적 경제와 공동체 간의 연결고리는 무엇이고, 사회적 경제가 공동체 내에서 영긴 실타래를 어떻게 풀어나가야 하며, 영리기업과의 혹독한 경쟁에서 비교우위를 점할 수 있는 블루오션은 무엇일까에 대한 고민 등 실질적이고 현실적인 측면들은 충분히 다루지 못하였다. 미완의 부분들은 역량 있는 후발 주자들의 연구에서 다루어지길 바라며, 본 논문은 제목에서 시사한 바처럼 ‘시론’에 기대고자 한다.

REFERENCES

- [1] Money Today. (2018). W. S. Park, Mayor of GSEF, 'Addressing Urban Issues with Social Economy'. 2018.10.2.
- [2] Daegu Newspaper. (2018) 'The good social economy that can not get sympathy'. 2018.10.15.
- [3] H. S. Um. (2010). *Present and implication of social enterprise in rural areas in Europe*. Korea Rural Economic Institute.
- [4] Y. C. Kim. (2011). Social Economy and Endogenous Local Development. *Journal of regional studies*, 19(2), 25-49.
<http://uci.or.kr/G704-001492.2011.19.2.004>.
- [5] H. S. Jin & J. R. Song. (2013). A Study on Karl Polanyi's 'Transformational' Social Economic Idea-Focusing on the Social Values in the Market Economy. *Journal of Social Thoughts and Culture*, (28), 267-315.
- [6] J. M. Na, G. R. Kim, S. Lee, Y. S. Yun & C. M. Oh. (2013). *National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences*.
- [7] J. W. Kim. (2014). Social Economy and Reciprocity : Reconstruction of Society by Economic Activity. *Journal of regional studies*, 22(2), 285-308.
- [8] K. H. Kim. (2013). The Local Innovation through the Activation of Social Economy, and Its Expectation and Limitation : centered on Community Businesses and Cooperatives, *Journal of Public Society*, 3(2), 126-150.
- [9] E. S. Lee & H. J. Lee. (2017). The Concept, Development and Institutionalization of Social Economy: Focusing on Polanyi's Double Movement. *Korean Social and Administrative Studies*, 28(1), 100-138.
- [10] J. W. Kim. (2016). Social Enterprise and Neoliberal Governmentality in South Korea - Focusing on Governing the Social. *Economy and Society*, (110), 164-200.
- [11] M. H. Shin. (2009). A study of conceptualizing 'social economy' in the context of Korean society. *Journal of Korean Social Trend and Perspective*, (75), 11-46.
- [12] N. Y. Sun & N. H. Park. (2011). Analysis of Influencing Factors on Socio-Economic Performance of Social Enterprise. *Local Government Research*, 15(2), 141-164.
- [13] J. I. Kim. (2012). Growth model for social enterprises in local government : Focused on practices of social enterprises in Jeju. *The Korean Journal of Local Government Studies*, 16(1), 67-88.
- [14] H. S. Kim. (2012). Analysing the Sustainability of Social Enterprises in the Community. *The Korean Journal of Local Government Studies*, 16(1), 259-277.
- [15] S. K. Rhee & J. Y. Rha. (2010). Measuring the Socioeconomic Value of Social Enterprises : Social Return on Investment Revisited. *Journal of Entrepreneurship and Venture Studies*, 13(3), 41-56.
- [16] J. H. Kim & J. K. Lee. (2012). An Analysis on the Economic and Social Performance of the Social Enterprises in Korea : Focusing on the Effects of Governmental Subsidies. *Korean Public Administration Quarterly*, 24(4), 1037-1064.
- [17] G. G. Kim & Y. S. Yun. (2015). Possibilities and Limits of Community Movement in Relation to the Social Economy : Focused on social enterprises, community businesses and cooperative associations in Gwangju.

- Journal of regional studies*, 23(2), 1-25.
- [18] S. W. Hong & C. M. Oh. (2017). *Final Report on the study of social funding for the development of social ecosystem*. Gwangju Support Center for Social Economy.
- [19] J. W. Bae. (2011). A Study on the Expansion of Social Enterprises from the Marketization of Social Services. *Social Economy & Policy Studies*, 1(1), 31-58.
- [20] S. K. Nam. (2015). A Study on Social Economy and Endogenous Local Development. *The Journal of Incheon Studies*, 1(23), 85-124.
- [21] S. Y. Kim. (2013). Association and cultural independence - The problem of social in the social economy -. *The Journal of Culture and Science*, (73), 110-128.
- [22] M. H. Ryu. (2012). The development of regional and market formation of Social enterprise : focused on socio-economic cooperation framework in Won-ju. *Journal of Critical Social Policy*, (36), 76-104.
- [23] J. Y. Choi, B. H. Lee, Y. K. Kim., J. S. Kim & S. E. Yoon. (2015). *A Case Study on Local Community and Social Economy for the DDABOK Community Promotion*. Gyeonggi Research Institute.
- [24] H. S. Jin & J. R. Song. (2013). A Study on Karl Polanyi's 'Transformational' Social Economic Idea-Focusing on the Social Values in the Market Economy. *Journal of Social Thoughts and Culture*, (28), 267-315.
- [25] H. S. Kim. (2016). Trends and Issues in Social Economics Research: Centering on Domestic Journal Articles, 2001-2015. *Democracy and Human Rights*, 16(1), 51-87.

홍 성 운(Hong, Sung Woon)

[정회원]



- 1999년 2월 : 광주대학교 행정학과 (행정학 학사)
- 2002년 2월 : 전남대학교 행정학과 (행정학 석사)
- 2009년 2월 : 전남대학교 행정학과 (행정학 박사)

- 2018년 4월 ~ 현재 : 광주대학교 경찰법행정학부 조교수
- 관심분야 : 정보정책, 정책평가 등
- E-Mail : swhong@gwangju.ac.kr