

부상하는 사회적경제, 협동조합의 재발견

[새로운 사회 2013] (15) 또 하나의 성장 동력, 사회적 경제 ②

2012.05.14 | 새로운사회를여는 연구원 | edu@saesayon.org

목차

1. 협동조합의 발전은 네트워크에 달렸다.
2. 지역 공동체를 강화해주는 협동조합
3. 복지국가의 전달체계로서 사회경제
4. 두 개의 네트워크와 속의 민주주의

새사연은 2013년 체제를 만들기 위해
한국사회에 필요한 진보대안정책을 담은 새 책을
2012년 5월에 출간할 예정입니다.
이 글은 새 책의 일부분입니다.

편집자 주 > 새사연은 우리사회에 필요한 시대적 가치와 비전, 새로운 경제모델과 성장모델, 총체적 경제개혁, 보편복지를 망라하는 정책을 모아 드디어 『리셋 코리아』를 세상에 선보였다. 여기서는 출판된 책에서는 생략된 원고원본을 가지고 [새로운 사회 2013]이라는 기획을 마련했다. 회원과 독자 여러분의 많은 관심을 기대한다.

<연재 순서>

1. 90년대 한국경제는 어떻게 불평등을 줄였을까?
2. 민주정부 10년 동안 왜 경제 민주화를 못했나?
3. 승자독식의 시장원리를 넘어 '신뢰와 협동'의 가치로
4. 지속 가능한 사회국가를 제안한다.
5. 시장경제, 공공경제, 그리고 사회경제
6. 새로운 성장전략을 찾아라.
7. 소득주도 성장전략이 대안이다.
8. 자본유출입 규제가 대세다.
9. 변동성을 유발하는 금융거래에 세금을 부과하자
10. 왜 지금 재벌개혁 경제 민주화인가.
11. 새로운 재벌 규제체제를 구축하자.
12. 차별과 배제의 노동시장 바로보자.
13. 좋은 일자리로 바꾸고 만들자.
14. 지역 클러스터 정책의 복원과 혁신
15. 부상하는 사회적경제, 협동조합의 재발견

2007년 사회적 기업법 제정, 그리고 2011년 협동조합 기본법 제정으로 한국에서도 사회경제에 관한 관심이 크게 높아졌다. 사회경제는 세계적으로도 1990년대 이래 각광을 받고 있다. 사회경제란 인간의 상호성(reciprocity)에 기초해서 공동체 구성원의 연대라는 가치를 달성하려는 경제다. 따라서 집단소유와 민주적 결정, 국가와 시장으로부터의 자율, 개방 등이 사회경제의 특징이다. 협동조합은 대표적인 사회적

경제의 형태이다. 이름 자체에 들어 있듯이 사회경제의 효율성은 협동에서 비롯된다. 특히 인간의 이기성에 기초해서 효율성이라는 가치를 달성하는 시장경제가 해결하지 못하는 문제, 즉 사회적 딜레마를 해결하는데 사회경제의 역할이 크다.

사회적 딜레마란 사회의 이익과 개인의 이익이 일치하지 않는 경우를 뜻한다. 이런 문제는 모두가 이기적으로 행동할 경우 결코 해결하지 못한다. 전 인류의 생명이 걸려 있는 기후변화문제는 지금 맞닥뜨린 가장 큰 규모의 사회적 딜레마이다. 사회적 딜레마를 해결하는 방법은 협동이다. 협동은 심리학이나 사회학, 그리고 근년에는 경제학자들에게도 초미의 관심사가 되었다. 많은 학자들의 연구 결과, 앞에서 살펴보았듯이 노박의 ‘협력 진화의 5가지 규칙’을 대표로 하여 협력이 일어나는 조건이 밝혀지고 있다.

협력의 조건이 잘 갖추어진 사회에서는 협동이 사회규범(social norm)이 되고 협동 사회 구성원으로서의 집단 정체성을 갖게 된다. 협동하는 사회에서는 상호적 행동이 일상적으로 일어난다. 협동하는 사람에게는 협동하고 사회규범을 어기는 사람에 대해서는 스스로 손해를 보더라도 응징하거나 아예 상종을 하지 않는 것이 상호성이다. 따라서 상대방이 협동할 것이라고 믿는다면 모두가 서로 협동하게 된다. 즉, 협동의 전제는 신뢰이다. 그런데 신뢰라는 사회자본은 쌓아 올리는 데는 매우 오랜 시간이 걸리지만 무너지는 것은 순식간이 될 수 있다. 다른 사람이 배반할 것이라고 믿는 순간 신뢰는 깨지고 협동은 물거품이 되기 때문이다. 그러므로 협동조합을 포함한 사회경제에서는 신뢰를 유지하기 위해 최선의 세심한 노력을 기울여야 한다.

또한 사회경제가 실현되는 서로 신뢰하고 협동하는 집단이 형성된다는 것은 그에 따르는 위험도 수반한다. 강력한 집단 정체성은 흔히 외부에 대한 폐쇄성과 공격성으로 나타날 수 있기 때문이다. 그것은 협동의 공동체라도 마찬가지일 수 있다. 이탈리아 출신 사회학자 감베타(Diego Gambetta)는 마피아나 거리의 갱단도 협동의 조건을 갖추고 있다는 사실을 밝힌 바 있다. 따라서 협동하는 집단은 외부에 대한 개방성, 그리고 내부의 다양성을 갖춰야 한다. 기술적으로, 또 문화적으로 잠금현상이 발생하면 그 집단은 정체하거나 심지어 반사회적일 수 있다. 즉 민주주의의 원리가 없는 집단, 특정 가치에 대한 지나친 집착을 가진 집단은 매우 위험할 수 있

다. 협동조합 역시 이를 조심해야 한다.

협동조합의 7원칙¹⁾

1. 자발적이고 개방적인 조합원 제도

협동조합은 자발적인 조직으로서, 협동조합의 서비스를 이용할 수 있고 조합원으로서 책임을 다할 의지가 있는 모든 사람들에게 성적, 사회적, 인종적, 정치적, 종교적 차별 없이 열려 있다.

2. 조합원에 의한 민주적 관리

협동조합은 조합원에 의해 관리되는 민주적인 조직으로서, 조합원들은 정책 수립과 의사 결정에 활발하게 참여한다. 선출된 임원들은 조합원에게 책임을 갖고 봉사해야 한다. 단위 조합에서는 조합원마다 동등한 투표권(1인 1표)을 가지며, 연합 단계의 협동조합도 민주적인 방식으로 조직하고 운영한다.

3. 조합원의 경제적 참여

조합원은 협동조합에 필요한 자본을 조성하는데 공정하게 참여하며 조성된 자본을 민주적으로 통제한다. 일반적으로 자본금의 일부분은 조합의 공동재산이다. 출자 배당이 있는 경우에 조합원은 출자액에 따라 제한된 배당금을 받는다.

조합원은 다음과 같은 목적에 따라 잉여금을 배분한다.

- (1) 협동조합의 발전을 위해 잉여금의 일부는 배당하지 않고 유보금으로 적립
- (2) 조합원의 사업 이용 실적에 비례한 편익 제공
- (3) 조합원의 동의를 얻은 여타의 활동을 위한 지원

4. 자율과 독립

협동조합은 조합원들에 의해 관리되는 자율적인 자조 조직이다.

협동조합이 정부 등 다른 조직과 약정을 맺거나 외부에서 자본을 조달하고자 할 때는 조합원에 의한 민주적 관리가 보장되고, 협동조합의 자율성이 유지되어야 한다.

5. 교육, 훈련 및 정보 제공

협동조합은 조합원, 선출된 임원, 경영자, 직원들이 협동조합의 발전에 효과적으로 기여하도록 교육과 훈련을 제공한다.

협동조합은 일반 대중, 특히 젊은 세대와 여론 지도층에게 협동의 본질과 장점에 대한 정보를 제공한다.

6. 협동조합 간의 협동

협동조합은 지방, 전국, 지역 및 국제적으로 함께 협력 사업을 전개함으로써 협동조합 운동의 힘을 강화시키고 조합원에게 가장 효과적으로 봉사한다.

7. 지역 사회에 대한 기여

협동조합은 조합원의 동의를 얻은 정책을 통해 조합이 속한 지역 사회의 지속가능한 발전을 위해 노력한다.

협동조합은 왜 희귀할까

자유주의 경제학자 밀(John Stuart Mill) , 그리고 맑스(Karl Marx), 심지어 한계혁명의 창시자인 왈라스(Leon Walras)까지 역사 속의 많은 지식인들이 협동조합을 예찬했다. 그만큼 협동조합은 민주적일 뿐 아니라 잘 운영되는 경우 효율성마저 높을 수 있다. 그런데 왜 현실에서 협동조합은 희귀한 것일까?

자본주의 기업과 협동조합의 차이는 경제학에서 투자자가 기업을 소유하는가 아니면 노동자가 기업을 소유하는가로 정의할 수 있다. 바꿔 말하면 투자자가 노동을 고용하느냐 노동자가 투자를 고용하느냐의 문제이다.

우선 자본동원의 면에서 자본주의 기업은 주식시장을 통해 유한책임의 소유권을 자유롭게 이전할 수 있기 때문에 어떤 이유로든 시장에서 인정을 받으면 (또는 단순하게 거품이 생긴 경우라 해도) 대규모 자본을 동원할 수 있다. 반면 협동조합은 조합비로만 자본을 동원할 수 있으며, 자본의 사회적 성격을 강조하여 개인에게 반환되거나 상속되지 못하는 불가분의 자산(Indivisible Reserve) 원리 하에 운영된다는 한계가 있다.

한편 1주1표에 의한 의사결정은 최대 주주에 의해 신속한 의사결정이 가능하지만 1인 1표에 의한 의사결정은 노동자 간의 갈등을 야기할 소지가 있다. 노동자의 구성이 이질적이고 규모가 클수록 그럴 가능성이 높아진다. 다수결에 따라 의사결정이 이뤄진다면 평균적 노동자들이 높은 생산성을 가진 노동자의 임금을 깎으려 할 것이므로 숙련노동자의 경우 노동조합을 기피할 것이다.

경제학자들의 주장대로 자본과 노동의 동원 양 쪽에서 어려움을 겪을 수밖에 없다면 협동조합은 사라져야 할 것이다. 그러나 그런 일은 일어나지 않았고 자본주의가 위기를 맞을 때면 협동조합은 크게 성장해 왔다.

자본주의 기업이 지배적인 사회에서는 모든 제도가 지배적 범주에 맞춰 구성되므로 협동조합이 점점 더 불리해지는 경로의존성이 작용할 수밖에 없다. 예컨대 협동조합의 경우 금융기관에서 신용평가를 진행하기에 어려움이 존재하면서 대출을 쉽게 받을 수 없다.

하지만 협동조합은 이런 제약을 극복하기 위해 많은 노력을 해 왔다. 자본동원의 경우 협동조합은 신규 가입자가 상당한 액수의 입회비를 내고 불가분의 자산을 일정한 규모

1) 스테파노 자마니 외, 2012, 협동조합으로 기업하라, 북돋움

로 축적함으로써 문제를 해결해 왔다. 또 협동조합은 자본주의 기업에 비해 고용이 안정적이어서 특히 불황 시기에는 노동자가 선호하는 직장이 될 수 있다. 불가분의 자산은 경기변동에 대해서 일종의 자동안정장치의 역할을 하며 이것이 노동자에게 보험을 제공하는 역할을 할 수 있다. 자율적인 사람이라면 자기 능력과 관계없이 협동조합을 선택할 것이다. 협동조합의 민주주의로부터 비롯되는 동료 간의 상호감시가 주주 감시보다 더 효율적이며, 노동자 간에 상대적으로 높은 합의와 신뢰가 존재한다면 생산성은 훨씬 더 높아질 수 있다. 실제로 현실에서 협동조합은 적은 감시자와 이윤공유로 높은 생산성을 누리는 경우가 많다.

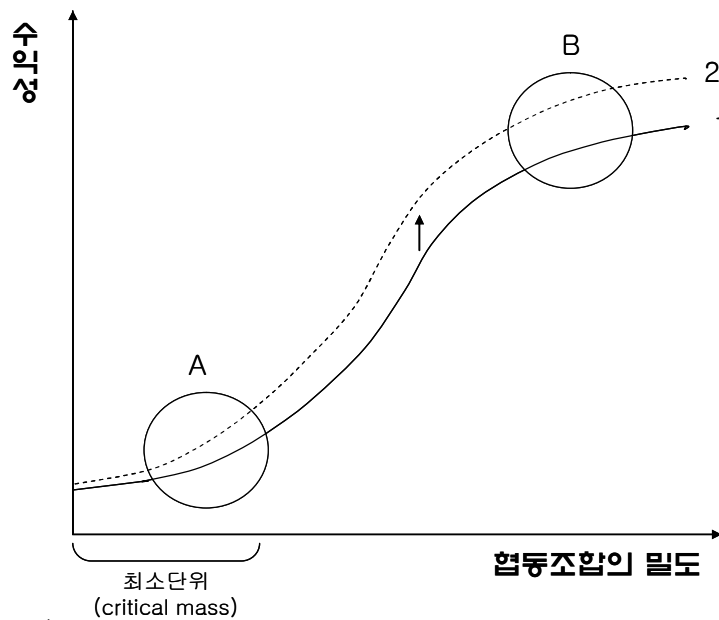
그러나 대규모 자본의 동원과 신속한 의사결정, 그리고 고급 노동력 유치에서 나타날 수 있는 문제는 하나의 기업 단위에서 온전히 극복하기는 어려워 보인다. 이런 문제를 해결할 수 있는 사회적 제도와 지원이 필요하다.

1. 협동조합의 발전은 네트워크에 달렸다²⁾

성공한 사회경제 네트워크인 스페인의 몬드라곤과 이탈리아의 에밀리아로마냐를 분석한 한 연구에서는 네트워크의 존재를 협동조합 성공의 필수 요건으로 파악한다. 그에 따르면 협동조합 생태계는 저밀도 균형(A)과 고밀도 균형(B)의 복수균형을 가질 수 있는데 네트워크는 외부성을 내부화함으로써 고밀도균형을 가져오는 필수 요건이라는 것이다. [그림1]을 통해 설명하면 우선 협동조합이 최소임계단위(critical mass)를 넘어 밀도가 높아짐에 따라 수익성이 S자 형태로 체증한다. 이후 네트워크가 형성되어 지원기관, 특히 교육과 사업서비스 분야에서 지원기관이 생기면 수익성 곡선 자체가 상향 이동함으로써(곡선1에서 곡선2로 이동) 수익성은 더욱 증가한다.

2) 이 절은 정태인(2010)의 요약, 보완이다.

그림 1 협동조합의 밀도와 수익성



자료, Smith,S.(2001) Blooming together or Withering Alone? Network Externalities and Mondragon and La Lega Co-operative Networks, Discussion Paper N27. WIDER.

네트워크는 자본동원이나 대출의 어려움 등 협동조합의 취약점을 극복하는 데도 필수적이다. 이탈리아의 협동조합 레가는 산하 협동조합 이윤의 4%를 적립함으로써 개별 협동조합 능력의 한계를 넘는 돌파혁신을 수행하고 있다. 협동조합이 협동조합 간의 협동을 강조하고 교육과 훈련을 원칙으로 삼은 것도 네트워크화의 효과를 증폭시킬 것이며 무엇보다도 협동조합 네트워크 내에 가치의 공유에 따른 신뢰가 쌓이고 조합원으로서의 만족도가 증가한다면 고급 노동력의 충원도 가능하다. 네트워크는 경제학이 추론하는 협동조합 고유의 약점을 대부분 극복하는 역할을 할 수 있다.

아직 최소임계단위에 도달했다고 보기 어려운 한국에서 네트워크화는 요원한 일일

수 있다. 그러나 박원순 서울시장은 ‘아름다운 가게’, ‘희망제작소’의 경험을 바탕으로 중간지원조직을 육성, 지원하는 정책을 이미 대규모로 실행하고 있다. 또한 상대적으로 규모가 큰 생활협동조합의 연합체, 사회경제협의체 등 다양한 실험이 행해지고 있는 것도 한국의 협동조합활동가, 사회적기업가들이 네트워크화의 중요성을 잘 알고 있다는 증거이다. 이런 면에서 한국의 사회경제는 막 태동기에 서 있지만 조만간 도약 지점에 도달할 수 있을 것으로 보인다.

앞에서 논의한 중소기업 클러스터 사업서비스 센터에 사회경제 관련 중간조직도 함께 입주할 수 있을 것이다. 사회경제가 발전한 지역에서는 중소기업이 협동조합 형태로 조직되기도 하고 일반 기업형태로 존재하기도 하며 때로는 법인격을 변경하기도 한다. 불로냐 지역에 일반 중소기업 지원센터인 CNA와 협동조합 지원센터인 레가의 건물이 나란히 서 있는 것은 그 상징이라고 할 수 있다.

2. 지역공동체를 강화해 주는 협동조합

협동조합은 지역공동체의 발전 전략이기도 하다. 캐나다의 공동체경제발전운동(CED, Community Economic Development Movement)은 사회경제와 공동체가 결합된 대표적인 사례이다. 협동조합과 같은 사회경제를 통해서 공동체 발전의 원천을 내부에서 찾아내는 것이다. 혹은 공동체의 문제를 찾아내고 해결하는 것이다.

캐나다는 공동체경제발전운동과 사회경제를 결합하는 실험을 진행했다. CED의 초기에 협동조합이 중요한 역할을 했지만 20세기 중반에 이르면 CED는 비영리단체 등 별도의 조직을 만들어서 다양한 성격의 사업을 해 나간다. 1990년대 중반에 이르면 캐나다 전역의 CED를 연결한 CCEDnet이 결성된다. CED의 다양한 조직들, 여러 종류의 협동조합, 사회경제 조직들이 캐나다의 지역공동체를 움직이고 있다.³⁾ “CED는 명시적으로 사회발전과 경제발전을 결합하는, 공동체 기초, 공동체 주도 전략이다. CED는 공동체의 경제적, 사회적, 생태적 그리고 문화적 복지를 지향한다. CED는 전통적인 경제발전 전략의 대안으로 탄생했다. CED는 공동체가 직면한 문제들, 실업, 가난, 일자리 상실, 환경 파괴, 공동체 자치의 상실 등을 총체적이고

3) Fairbairn, 2008

참여적인 방식으로 해결되어야 한다는 믿음에 기초하고 있다"4) CED는 개념 자체가 공동체의 참여라는 전략을 표현하는 동시에, 경제와 정치사회를 구분하는 기존 발전 전략의 대안이라는 점에서 사회경제와 친화적이다5).

캐나다에서도 퀘벡 지역은 1999년 사회경제위원회(Chantier de leconomie sociale)를 구성했다. 이는 정부가 포함된 사회경제 네트워크로 지방정부와 사회경제의 연합을 통해 체계적으로 사회경제를 발전시키는 전략을 채택한 것이다. 2004년 캐나다 수상 폴 마틴(Paul Martin)은 “사회경제를 캐나다의 사회정책 수단의 핵심 부분으로 삼겠다.", "기업가가 강한 경제에 필수적이듯 사회기업가는 강한 공동체에 필수적"이라고 선언하여 사회경제를 중앙정부 차원의 핵심 정책수단으로 삼았다. 이후 현재까지도 CCEDnet과 캐나다협동조합연합(CCA)은 캐나다의 사회경제를 대표하는 두 조직이 되었다.

발전 과정		
밖으로부터 <-----> 안으로부터		
I 유형 경제시스템의 개혁에 초점	II 유형 개인의 경제적 능력 계발에 초점	III 유형 그룹의 경제적 능력계발에 초점
CED는 경제성장의 수단	CED는 가난한 사람의 능력을 계발하여 자율적인 사람으로 만드는 수단	CED는 개인과 집단이 권한을 강화하여 지역의 자원을 통제하도록 만드는 수단
공동체는 명확하게 행정구역으로 정의됨	공동체는 인구학적 내용도 포함함	공동체는 스스로 정의됨 - '공동의 가치'를 공유하는 집단
자원의 사유화 금융시스템 개혁 외부 투자 유치	확장된 서비스 마이크로 파이낸스 기업가정신의 개발	공동체에 기초한 자원관리 마을은행, 신용조합, 저축신용협동조합 협동조합, 공동체기업

표2. CED의 세가지 발전 패러다임

Mathie & Cunningham, 2002

[표2]는 캐나다의 공동체경제발전운동(CED, Community Economic Development

4) <http://www.ccednet-rcdec.ca>

5) Laville et.al.,2005

Movement)의 발전을 세 가지 유형으로 구분한 것이다. I 유형은 공동체 수준에서 재현되는 과거의 경제성장전략, 즉 ‘밖으로부터, 위로부터의 성장전략이며 지금도 한국 대부분의 지자체가 채택하고 있는 전략이다. II유형은 한국에도 소개됐고 일부 시행 중인 것으로, 사회투자국가론이 제시한 개인의 자산 및 능력형성 전략과 맞닿아 있는 패러다임이다. III 유형은 현재 캐나다가 도달한 사회경제와 공동체 중심의 발전 전략, 그리고 현재 박원순 서울시장이 일부 시행하고 있는 패러다임이다. 물론 현재의 CED에서는 세 가지 유형이 한 프로젝트 내에서도 동시에 시행되는 경우가 많다.

또한 한국처럼 사회경제의 형성이 미흡한 곳에서 세 번째 유형을 전격적으로 실행할 수도 없을 것이다. 하지만 공동체 발전의 원천을 외부에서 찾는 것이 아니라 공동체의 자산을 내부에서 찾아내서 공동체성원의 능력을 끌어올린다는 관점은 현재 한국이 처한 상황과 관련해서 매우 중요하다. 그런 의미에서 박원순 시장의 서울은 한국의 미래를 보여준다고도 할 수 있다.

캐나다 뿐 아니라 거의 모든 사회경제와 공동체의 결합의 시작은 공동체가 스스로 자산을 형성하고 관리하는 것부터 시작한다. 캐나다의 경우 노조연대기금, 인내자본형성기금, 공동체대출기금 등이 있다. 사회경제는 지역 내 금융자본 형성과 투자 효과를 가져온다. 때문에 “지속가능하려면 금융자본은 사회자본에 연계되어야 한다. 이럴 때는 금융자본이 발전할수록 사회자본도 강화될 것이다”⁶⁾ 고 보았다.

사회경제와 공동체의 결합에 있어서 금융과 함께 중요한 것은 생태문제이다. 지속가능한 공동체 발전(Sustainable Community Development, SCD) 연구에 의하면 로컬푸드운동과 지역 음식점, 소비자협동조합이 반드시 연계되어 있다⁷⁾. 퀘벡의 식품에너지 협동조합, 시카고의 협동조합시장, 디트로이트 카스코리도의 협동조합 등은 경제적으로 쇠퇴하는 지역의 자영업자, 소매상들이 협동조합을 구성하여 지역경제를 살리는 동시에, 저소득 계층의 소비자 선택권을 지키고 값싼 제품 공급을 가능하게 만들었다.⁸⁾

6) MacLeod, 2004

7) Soots & Gismondi, 2008

8) Zeuli & Radel, 2005, Wall et.al. 2004)

이들 협동조합은 지역공동체의 각종 발전 프로그램에 대한 투자자 역할도 했다. 소비자협동조합은 종종 위기 때 최종 구매자 역할을 함으로써 지역의 농업과 영세 제조업자들을 살려내기도 한다. 이런 결과는 공동체 정신이 발현된 것일 뿐 아니라 이들의 장기적 생존이 공동체의 발전과 직결되어 있기 때문에 가능했다. 따라서 현재 농촌공동체에서 일어나고 있는 유기농 생산, 로컬푸드운동에 사회경제가 결합될 때 비로소 지속가능한 지역공동체가 가능해질 것이다. 재생에너지의 생산, 재활용사업 등도 모두 지역의 사회경제가 담당하기 좋은 분야이다. 우리나라에도 이런 결합이 성공적으로 나타나고 있는 지역으로 원주, 완주, 진안 등이 있다.

3. 복지국가의 전달체계로서의 사회경제

협동조합의 발전에 시장경제 및 공공경제는 중요하다. 협동조합이라고 해서 사회경제 안에서만 운영될 수는 없다. 특히 우리나라처럼 사회경제의 비중이 적은 곳에서는 더욱 그러하다. 자본주의 역사가 증명하듯 시장경제가 추구하는 강력한 이윤동기는 여러 측면의 혁신을 이뤄낸다. 이에 비해 사회경제가 추구하는 연대동기는 새로운 수요, 새로운 상품의 창출이라는 측면에서는 시장경제에 뒤질 수 있다. 따라서 시장경제에서 일어난 기술 및 제도혁신을 사회경제로 수용하는 일은 대단히 중요하다. 에틸리아 로마나나 몬드라곤이 R&D나 교육을 강조하고 네트워크의 핵심조직으로 대학과 연구소를 세우는 것은 이런 점과 무관하지 않다. 사회경제는 시장경제와 분리된 존재가 아니라 동행하거나 보완하는 존재이며 시장경제의 양극화 작용을 억제할 수 있다.

대체로 유럽 국가들은 사회경제의 전통이 강해서 국가의 사회복지 전달체계에 남아 있는 경우가 많다. 사회복지 지출이 많아도 소득수준이 높아서 사회경제의 재원조달이 일정 규모를 유지할 수 있으며, 종교와 시민정신에 따라 자선 등의 사회경제 부문이 활발한 것을 볼 수 있다. 복지국가 중에서도 북유럽의 사회민주주의 모델보다 독일과 프랑스 등의 조합주의 모델의 비영리부문이 더 큰 것은 20세기 초중반에 노동계급 정당에 의해 철저한 복지개혁이 이뤄지기 보다 각 계급의 타협에 따라 전통적 사회경제가 잔존하면서 복지의 전달체계 역할을 했기 때문이다. 미국으로

대표되는 자유주의 복지국가는 정치적, 이데올로기적 요인에 따라 정부의 개입을 최소로 억제한 가운데 개인의 자발성에 의해 사회문제를 일정하게 해결하는 경우로 사회복지와 사회경제 부문이 일정 정도 대체관계를 보인다.

한국은 국가주의 복지국가에 속한다. 유럽의 경우처럼 국가를 보완하여 복지를 수행할 수 있는 사회경제의 존재가 미미하기 때문이다. 1960~1980년대 중반의 개발 동안에 국가는 경제발전에 재원을 집중했고 사회복지는 공동체와 가족이 떠맡은 결과 지역공동체가 붕괴 상태에 이르렀다. 국민소득이 일정 수준에 다다른 후에는 신자유주의의 물결 속에서 여전히 사회복지가 최소한으로 제약되는 동시에 사회경제 역시 거의 존재하지 않았다. 특히 1970년대의 새마을 운동이 한국의 자생적 사회경제를 완전히 뿌리뽑았다. 일제 시대인 1920~1930년대에 스스로를 보호하기 위한 공동체 내의 각종 협동조합, 상호공제회, 두레 등이 총독부와 관제 협동조합에 의해 해산당했다. 1960년대에 부활했지만 새마을운동에 의해 사실상 제거되었다.

오히려 한국의 복지는 시장경제가 많은 비중을 차지하고 있다. 교육이나 의료복지의 확대에 있어서 공적 보조금을 지원해주고 시장경제를 통해 공급하도록 했기 때문이다. 1990년대 중반 이래의 시장화 기조 속에서 병원이나 학교 등 사적 조달의 주체들은 스스로의 이익 추구를 위해 미국식 제도를 요구하면서도 국가의 보조는 지속되거나 확대되기를 원하는 일견 모순된 입장을 보이고 있다. 반대 진영은 공교육, 공공 의료기관의 확대와 함께 학부모나 환자 등 수요자의 참여를 요구하고 있다. 만일 사적 방식이 사회경제의 방식으로 바뀔 수 있다면, 또는 사회경제의 비중이 높아진다면 공공성과 수요자의 참여를 동시에 높일 수도 있다. 특히 공공보조금으로 운영되는 사적기관의 문제가 심각한 의료, 보육, 교육의 사회서비스 분야에서 새로운 관계를 만들어 낼 수 있다. 예컨대 공공부문 민영화의 일종이었던 민관합작(Private Public Partnership)을 다른 의미의 PPP(People Public Partnership), 또는 CPP(Citizen Public Partnership)으로 바꿔낼 수 있다.

철도와 같은 공공부문과 사회경제를 연결하는 상상력도 발휘할 필요가 있다. 택시나 렌트카 회사는 협동조합형태로 조직하기 쉬운 분야이다. 각 조합원이 자신의 자산(택시)을 출자할 수 있기 때문이다. 만일 지방자치단체들 그리고 코레일과 각 지방의 렌트카 기업이 협약을 맺는다면 국민들이 고속도로 정체를 무릅쓰고 자가용을

이용해서 여행하지 않을 것이다. 집에서 철도역까지 택시나 렌트카가 짐을 운반해서 실어주고, 다시 목적지에서 렌트카에 실어주는 서비스를 제공한다면 누구나 대중교통을 이용하려 할 것이다. 이산화탄소 배출 감축, 공동체 경제 활성화, 그리고 공공부문의 수익성을 동시에 달성할 수 있다.

또한 사회경제는 정의상 일자리의 창출에 적합하다. 실제로 이탈리아의 레가는 자신의 네트워크 안에서 스웨덴 정부의 적극적 노동시장 정책을 수행하고 있다. 레가는 경쟁에서 단위 협동조합이 파산하는 경우 교육과 훈련을 통해 그 노동자들을 레가에 속해 있는 다른 협동조합으로 이전시킨다. 생태문제와 관련한 녹색직업 역시 사회적 경제가 담당할 수 있다. 예컨대 각 지역공동체에서 생태교육을 실시하는 사회적 기업을 상정할 수 있고 각 공동체 별로 구성된 건설협동조합은 농촌 지역 노인들의 에너지 비효율적 주택을 개량하는 간단한 작업만으로도 수많은 일자리를 만들어낼 수 있다.

결론적으로 말하자면 제도설계를 잘 하면 공동체, 시장, 그리고 국가는 서로 대체적인 관계가 아니라 보완적인 관계를 형성할 수 있다.⁹⁾ 따라서 사회경제의 제도화, 예를 들어 최근 제정된 협동조합기본법과 같은 것을 통해 두 영역과의 보완성을 확보해야 한다.

4. 두 개의 네트워크와 속의민주주의

우리는 앞에서 두 개의 네트워크에 관해 이야기했다. 지역클러스터에 필요한 중소기업 네트워크와 협동조합에 필요한 사회경제 네트워크이다. 전자는 시장경제에 존재하며 수익성 위주의 네트워크이고 후자는 사회경제에 존재하며 수익성과 함께 사회적 목표를 추구한다. 하지만 지역공동체에서 두 네트워크가 모두 발전한다면 이들은 서로 겹치기도 하고 어찌면 경쟁 관계에 놓이기도 할 것이다. 그러나 네트워크는 각각의 구성원 뿐 아니라 지역주민, 즉 이해당사자의 이익을 함께 고려해야 한다. 따라서 풀뿌리 민주주의가 필요하다.

9) Bowles & Gintis, 2002

사회경제와 지역 중소기업 클러스터는 풀뿌리 민주주의와 직결돼 있다. 공동체의 민주주의와 사회적 경제는 긴밀한 연관을 가지고 있다. 풀뿌리 민주주의의 경제적 기초가 사회경제이며, 사회경제는 민주주의의 학교이다. 공동체 발전계획을 주민 스스로 세우고 공동체 내의 자원을 형성하고 관리하는 일이야말로 지역을 민주주의적으로 운영하는 것이다. 사회경제의 운영 자체가 민주주의의 원리를 따르기 때문에 사회경제는 민주주의의 미시적 실천이라고 할 수 있다.

에밀리아로마냐 지역의 경우 노동조합(CGI), 협동조합(Cooperative League), 중소기업 연합체(CNA)가 산업 발전과 민주주의의 3두 마차이다. 이들과 지방정부는 사회적 합의에 의해 새로운 발전전략을 세우고 경제성장과 평등, 민주주의를 동시에 달성했다. 자동차산업의 위기 속에서 지역혁신체제를 성공적으로 구축한 슈투트가르트나 토리노도 다양한 경제주체간의 협력적 관계를 통해 산업구조 고도화에 성공했다. 왜냐하면 지역혁신시스템은 신뢰와 협력이라는 사회적 자본 위에서 작동하기 때문이다.

한국의 경우 대기업과 중소기업, 대학 등 연구기관과 기업, 지방정부 간의 신뢰가 대단히 부족하다. 현재 미성숙한 네트워크를 고려할 때 지방정부는 네트워크의 관리자로서 각 주체의 이해를 조정하는 적극적 역할을 수행해야 한다. 한국에서 중소기업의 생산성 향상은 하청단가 보장, 교육 및 훈련 시스템 확보 등 모든 주체의 사회적 합의에 기초할 때 비로소 가능하다. 앞에서 보았듯이 사회경제가 발전하여 신뢰와 협동이라는 사회적 규범이 각 개인에게 내면화되면 사회자본 축적에 더욱 유리하다. 따라서 일반 중소기업이 협동조합이나 노동자소유기업의 형식으로 전환하기를 원한다면 지방정부는 이를 지원해야 한다. 이를 위해서 협동조합기본법에 걸맞은 지방자치조례를 제정하고 전환에 필요한 재정적 지원도 고려해야 할 것이다.

두 개의 네트워크가 충분히 성숙해서 지역별, 산업별로 사회적 합의가 이뤄질 때 비로소 전국단위의 중앙교섭도 가능해질 것이다. 그리고 그럴 때 한국의 민주주의는 한 단계 더 올라서 세계적 수준에 도달할 것이다. 