

# 사회연대경제(SSE)를 향한 첫걸음을 준비하여야

안주엽 (동인사회적협동조합 이사장)\*

기획재정부는 2023년 3월, “지속가능발전 주체로서 협동조합의 재도약”을 비전으로 하는 「제4차 협동조합 기본계획(’23~’25)」을 발표하였다. 2012년 1월 26일 “사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여”하는 것을 목적으로 제정된<sup>1)</sup> 「협동조합 기본법」에 따라 25,286개(2023년 10월 5일 기준)의 협동조합이 설립되었다. 동법 제11조는 2년마다 실태조사를 실시(2023년 제6차 실태조사 진행 중)하도록 하고 있으며, 3년마다 협동조합에 관한 정책을 총괄하고 협동조합의 자율적인 활동을 촉진하기 위한 기본계획을 수립하도록 하고 있다.

협동조합과 함께 사회적경제의 주축인 사회적기업을 통하여 “우리 사회에서 충분하게 공급되지 못하는 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 사회통합과 국민의 삶의 질 향상에 이바지”하는 것을 목적으로 2007년 1월 3일 「사회적기업 육성법」이 제정되었고,<sup>2)</sup>

\* onecreative@naver.com.

- 1) 기본법의 제정 이유: 새로운 경제사회 발전의 대안으로 인식되고 있는 협동조합을 활성화하기 위하여 「농업협동조합법」등 기존 8개의 개별법 체제에 포괄되지 못하거나 「상법」에 의한 회사설립이 어려운 경우 생산자 또는 소비자 중심의 “협동조합”을 설립하여 경제적 활동이 가능하도록 하고, 취약 계층에 대한 사회서비스 또는 일자리 제공, 지역사회 공헌활동 등을 주로 수행하는 “사회적협동조합”을 별도로 도입하며, 협동조합 등의 설립·운영에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 자주·자립·자치적인 협동조합의 활동을 촉진하고, 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여하려는 것이다. 8개 개별법은 농업협동조합법(1957년), 중소기업협동조합법(1961년), 수산업협동조합법(1962년), 염연초생산조합법(1963년), 신용협동조합법(1972년), 산림조합법(1980년), 새마을금고법(1983년), 그리고 소비자생활협동조합법(1999년)이다.
- 2) 사회적기업법 제정 이유: 새로운 일자리를 창출하여 생산활동을 통해 수익을 올리면서 저소득층에

고용노동부는 3,597개 사회적기업을 인증하였으며, 2023년 9월 동법 제5조에 따라<sup>3)</sup> “사회적 가치 창출로 신뢰받는 사회적기업”을 비전으로 하는 「제4차 사회적기업 육성 기본계획(’23~’27)」을 발표하였다.

국제연합(UN)은 2023년 4월 18일 열린 제77차 총회에서 “지속가능발전을 위한 사회연대경제 활성화 결의안”을 채택하였다. 사회연대경제(the Social and Solidarity Economy, SSE)는 자발적 협동, 상부상조, 민주적이고 참여적인 지배구조, 자율과 독립성, 사람과 사회적 목적의 우선이라는 원칙을 기반으로 하는 기업, 조직 및 다양한 형태의 조직체를 포괄하는 개념이다. 이 결의안은 국제노동기구(ILO)가 제110차 총회(2022년 6월)에서 채택한 “괜찮은 일자리와 사회연대경제 결의안”과 경제협력개발기구(OECD)가 채택한 2022년 6월 “사회연대경제와 사회혁신 권고안”과 궤를 같이한다.

이번 호 특집에서는 사회연대경제와 관련한 네 편의 글을 신는다. 첫 번째 사회연대경제 개념의 발전과 제도화(엄형식)는 먼저 사회적경제와 연대경제 및 이들의 국제적 공용표현으로서의 사회연대경제 등 다양한 개념의 역사적 맥락을 살펴본 후 사회연대경제의 정의 또는 범위와 관련, 사회적기업과 비영리 부문 및 비공식 경제에 대한 논쟁을 정리한다. 마지막으로 국가 단위에서 사회연대경제의 제도화 경향을 기본법 성격의 제도화, 사회적 유용성 등 특정 조건을 충족하는 조직에 대한 인증 방식의 제도화, 현존 사회연대경제 관련 제도의 틀에서 새로운 필요를 충족시키는 특정 제도적 지위의 도입으로 설명하고 있다.

두 번째 혁신적 사회연대경제 생태계를 위한 재정기제(Michael Roy)는 사람들과 공동체 및 지구의 안녕 등 사회적 목적 달성을 위한 사회연대경제가 직면한 사회적 수요의 증가에 부합하기 위한 더 많은 투자와 더 높은 수준의 재정기제의 필요성을 역설하면서 사회연대경제 생태계 내에 존재하는 모든 다양한 이해관계자에게 적용가능한 8개의 권고사항을 정리하고 있다. 이에 는 ① 사회연대경제 발전단계별 다양한 재정수단의 적절한 배합, ② 내부자본화 도모를 통한 성

대한 사회서비스 제공 등 사회적 목적을 추구하는 사회적기업이 우리 사회에서 의미 있는 대안으로 자리매김할 수 있도록 제도적 지원체계를 구축하기 위하여 이 법을 제정하려는 것이다.

3) 사회적기업법 제5조는 5년마다 사회적기업 육성 기본계획을 수립할 것을, 제6조는 5년마다 실태 조사를 실시할 것을 규정하고 있으며, 2018년 11월 발표한 제3차 사회적기업 육성 기본계획(’18~’22)」은 “사회적기업 생태계 조성을 통한 따뜻한 성장 실현”을 비전으로 삼고 있다.

장과 발전의 인센티브 창출, ③ 사회연대경제의 용이한 신용 또는 투자 기제 접근을 위한 보증 제도, ④ 공동기획 및 공동설계 방식의 재정기제 설계, ⑤ 기존의 재정과 법적 기본의 틀을 넘어서는 다양한 방법을 통한 국가의 생태계 지원, ⑥ 국가 차원의 통계조사 등을 통한 생태계와 재정 기제 관련 체계적이고 구조적인 자료의 구축 및 이를 활용한 고품질의 연구, ⑦ 전 지구적 생태계의 구축 및 국제적 네트워킹과 협업, 그리고 ⑧ 생태계적 관점에서 복잡성에 대응하도록 설계한 재정기제 등이다.

세 번째와 네 번째 글은 사회연대경제의 중요성을 제시하는 사례로 이탈리아의 경험(Riccardo Bodini)과 캐나다 퀘벡의 경험(Caitlin McMullin)이다. 이탈리아의 경험은, 노동자와 고객 및 환경의 희생을 통한 이윤극대화가 핵심 관행인 시장의 실패에 대처하여, 경쟁보다는 협력, 개별 행동보다는 집단적 행동에 기반한 사회연대경제가 지역사회와의 결속관계 속에서 생산활동의 타 지역으로의 이전 가능성을 낮추고 새로운 지역고용 창출방식의 모색 가능성을 높이는 긍정적 사례를, 16세기 자선사업(Opere Pie), 18세기 상조회, 19세기 협동조합, 1950년대 협회(association), 1970년대 말 자원봉사단체 및 사회적협동조합, 20세기 말 사회적기업(자격 도입) 등 역사적 맥락에서 살피고, 사회연대경제가 이러한 주요 역할을 담당할 수 있는 요인으로 이탈리아의 문화적 유산과 전통, 이탈리아 헌법을 기반으로 한 사회연대경제 지원법제, 사회연대경제 조직 지원 및 그들의 요구를 충족하는 복합적 생태계 조성 역량을 들고, 전통적 부문과 새로운 부문 모두에서 지속적으로 중요한 역할을 담당할 준비를 갖춘 사회연대경제가 공유 플랫폼과 이들 전체의 목소리를 담는 통합된 대표체계의 필요성을 역설하고 있다.

퀘벡의 경험은 사회적경제가 지역주민이 필요로 하는 다양한 사회지원서비스의 제공과 더 공정하고 민주적 기업의 설립을 통한 경제성장과 일자리 창출을 견인한다고 일갈하고, 1900년 데자르댕(Desjardins: 북미 최초의 노동자협동조합)에서 2013년 퀘벡 주정부의 “사회적경제법” 제정에 이르는 퀘벡 사회적경제의 역사를 개략적으로 살펴본 후, 사회연대경제 기업의 공동소유 의무화와 민주적 운영에 따라 연대에 초점을 맞춘 집단적 기업가 정신에 기반한 공동소유와 고용 및 노동 조건의 두 현안 및 동향을 다룬다. 비영리조직과 공동소유라는 사회연대경제의 특성은 노동자의 사회적 사명 및 사회통합 추구, 일생활 균형, 높은 수준의 행복과 웰빙, 포용의 가치 등 더 나은 조건의 노동환경을 제공하는 한편, 여성 고용의 주요 원천이므로 사회 필수 서

비스의 연속성과 공정·공평한 양질의 일자리 기회를 보장하기 위해 사회연대경제 부문의 고용에 투자할 여지가 있다.

국제기구들이 상당 기간에 걸쳐 사회연대경제의 개념 정의와 실체적 범주에 대한 논의를 마치고 이제 앞다투어 사회연대경제의 활성화를 위한 결의안을 제시하고 있다. 국제노동기구는 2023년 10월 11일부터 20일까지 “제21차 국제노동통계총회(the 21st International Conference of Labour Statisticians, ICLS)”를 개최한다. 이 회의에서는 사회연대경제를 사회적이고 연대 기반의 가치와 원칙에 기반하는 경제모형의 통합적 개념으로, 이러한 가치와 원칙을 정관이나 공식적 내규에 담고 있는 기업 및 조직(제도 단위)의 집합으로 정의하고, 경제의 특수한 한 부분으로 독특한 조직 형태를 가지고 사회혁신의 촉진, 경제위기 대응한 회복력 확보, 코로나19 팬데믹 이후 일자리 창출 및 유지, 구성원, 사용자 및 지역사회를 위한 서비스 제공 등 핵심적 역할을 수행하고 있다고 인식하며, 포괄적이고, 통일성 있고, 국제적으로 비교가능한 통계방법론의 틀을 통하여 국제적 수준에서 사회연대경제의 경제적 및 사회적 기여를 측정하기 위한 강건하고 조화로운 통계(robust and harmonized statistics)를 구축하고자 다양한 국제기구들의 노력을 한데 모아 2028년(제22차 ICLS) “새로운 사회연대경제 통계 가이드라인을 지향하는 로드맵”을, 2033년(제23차 ICLS) “사회연대경제 통계 가이드라인(Guidelines for Statistics concerning the SSE)”을 발표할 실행계획을 제시하고 있다.<sup>4)</sup>

우리는 2023년 3월 국회 기획재정위원회 논의를 포함, 몇 차례 사회적경제기본법에 대한 논의를 거친 바 있다. 엄형석이 언급하듯, 사회연대경제 관련 국제기구의 공식적 인정과 통계 구축 노력은 “우리 사회에서 논의와 관심을 다시 촉발시키는 기회가 될 수 있을 것”인데, 진영 간 논리를 앞세운 “불필요한 언어유희가 아니라 ... 우리 현실에 적합하고 필요한 사회연대경제의 개념과 사회적 실체를 구성하기 위한 생산적 논의”의 첫발을 다시 떼야 할 것이다. **111**

4) Bouchard, M. J.(2023), “Measuring the Social and Solidarity Economy (SSE): A Roadmap towards Guidelines Concerning Statistics of the SSE”, <https://www.ilo.org/> (2023.10.10).