

사회연대경제 개념의 발전과 제도화 : 맥락과 함의

엄형식 (국제협동조합연맹 학술국장)

■ 국제기구에서 사회연대경제 공식 인정

2023년 4월 18일 유엔 총회 제66차 전체회의에서 “지속가능발전을 위한 사회연대경제 활성화(Promoting the social and solidarity economy for sustainable development)” 결의안(A/RES/77/281)이 채택되면서, 사회연대경제는 명실 공히 유엔이 공식적으로 인정하는 개념이 되었다. 결의안은 국제노동기구가 2022년 채택한 “괜찮은 일자리와 사회연대경제(Resolution concerning decent work and the social and solidarity economy)” 결의안¹⁾의 개념 정의를 재인용하면서 사회연대경제를 다음과 같이 정의한다.

“사회연대경제는 자발적 협동, 상부상조, 민주적이고 참여적 지배구조, 자율과 독립성, 잉여/이윤 및 자산의 배분과 사용에서 자본보다 사람과 사회적 목적을 우선에 둔다는 원칙들에 바탕을 두고, 집합적이면서(또는 이거나) 일반적 이해에 복무하는 경제적, 사회적 및 환경적 활동을 수행하는 기업, 조직 및 다른 형태의 조직체를 포괄한다. 사회연대경제 조직체들은 장기적 생존능력과 지속가능성, 비공식 경제에서 공식 경제로의 전환을 추구하며, 모든 경제 영역에서 작동한다. 이 조직체들은 자신들의 작동방식에 내재되어 있으면

1) ILO(2022), “Resolution Concerning Decent Work and the Social and Solidarity Economy (adopted on 10 June 2022)”, <https://www.ilo.org/>.

서, 사람과 지구에 대한 돌봄, 평등과 공정, 상호연결성, 자치, 투명성 및 책임성, 그리고
괜찮은 일자리와 삶의 질 달성에 조응하는 일련의 가치들을 실천에 옮긴다. 각국의 상황
에 따라, 사회연대경제는 협동조합, 민간단체, 상호공제조합, 재단, 사회적기업, 자조그룹
및 사회연대경제의 가치와 원칙에 따라 작동하는 다른 조직체들을 포함한다(ILO 결의안 5
조)”.

OECD 역시 2022년 “사회연대경제와 사회혁신에 대한 회원국들의 권고(Recommendation of
the Council on the Social and Solidarity Economy and Social Innovation)”를 채택하면서 사회
연대경제 개념이 국제사회에 제도화되는 데 일조하였다.²⁾

이러한 일련의 국제기구 내 사회연대경제 개념 인정은 현재적 의미의 사회적경제 개념이 프
랑스에서 처음 사용된 1977년 이후 45년 만에 이루어진 결과이다. 지난 45년 동안 사회연대경
제 및 관련 개념과 이 개념들이 의미하는 사회적 현상은 다양한 맥락과 논쟁을 거치면서 발전
해왔고, 동시에 다양성과 모호성이 증가했다. 최근 국제기구에서 공식적 인정을 통한 제도화는
다양성을 반영하면서도, 현시점에서 이해당사자들이 동의할 수 있는 개념 정의를 채택함으로
써 모호성을 줄이는 데 기여하고 있다. 그러나 유엔 결의안에 관련된 논의과정에서 제기되었듯
이 각국 상황에 따라 여러 표현이 사용되고 있고, 각각이 의미하는 사회적 현상의 실체가 다양
한 점, 무엇보다 여전히 개념 자체가 알려지지 않거나 사용되지 않는 국가들이 많다는 점은 오
늘날 사회연대경제 개념의 위상과 앞으로의 과제를 시사하고 있다.

이 글에서는 사회연대경제 개념과 관련 사회 현상을 이해하기 위해 사회연대경제를 하나의
실체로 바라보지 않고, 이를 여러 관련 개념을 통해 대표되고, 구성되며, 더 나아가 제도화의 과
정에 있는 사회 현상으로 설명하고자 한다. 개념은 사회적 실체들로 구성된 현상을 가리키기
위해 동원되지만, 반대로 개념이 선행되면서 이에 상응하는 사회적 실체들이 호명되거나 재해
석되기도 한다. 이러한 과정은 여러 사회와 문화를 넘나들면서, 각각 사회와 문화가 가지고 있
는 고유의 제도적, 문화적, 사회적 인식 틀을 통해 변이를 거치게 된다. 각국에서는 다양한 방식
의 제도화 노력을 통해 특정 개념과 사회적 실체를 고정시키고자 하지만, 동시에 변이된 개념
을 동원하는 다양한 이해당사자들은 자신들의 신념과 이해관계에 따라 기존 제도화된 개념과

2) OECD(2023), “Recommendation of the Council on the Social and Solidarity Economy and
Social Innovation”, <https://legalinstruments.oecd.org/>.

실체를 비판하고 새로운 개념을 통해 현상을 재구성하고자 노력하기도 한다. 따라서 사회연대경제 개념이 발생하고 발전한 국가와 지역에 초점을 맞추면서 여러 개념과 사회적 현상, 그리고 제도화 노력의 역학을 살피는 것이야말로 사회연대경제 현상을 이해하는 요체이다.

■ 다양한 관련 개념들 – 사회적경제, 연대경제, 사회연대경제

최근 국제기구들의 제도화 과정에서 사용된 용어는 사회연대경제이지만, 이는 여러 국가와 지역에서 다양하게 쓰이고 있는 개념들을 포괄하기 위해 채택된 “공용 표현”으로서의 성격이 강하다. 물론 일부 국가에서는 사회연대경제라는 표현을 직접 사용하고 있고, 국제적 논의의 영향으로 점차 이 표현을 채택하는 국가들도 증가하고 있다. 아래에서는 사회연대경제라는 공용 표현이 도출되기까지 기여한 사회적경제, 연대경제, 사회연대경제라는 주요한 개념들을 살펴본다.

사회적경제

먼저 가장 먼저 사용되고 제도화되었던 개념은 사회적경제이다. 현재적 의미로 사용되는 사회적경제 개념은 프랑스의 협동조합, 상호공제조합 및 민간단체 운동의 연대기구였던 CNLAMCA(Comité National de Liaison des Activités Mutualistes, Coopératives et Associatives)가 1977년 개최한 콜로키움에서 사회학자이자 협동조합 운동가였던 앙리 데로슈(Henri Desroche)가 서로 다른 조직형태에 기반한 운동들을 포괄하여 부를 수 있는 개념으로 제안하면서 처음으로 사용되었다.³⁾ 이후 사회적경제 개념은 이들 운동을 주요한 정치적 동맹으로 간

3) 사회적경제라는 표현 자체는 앙리 데로슈의 창작물이 아닌 19세기 중반 이후 프랑스 지적 전통에서 사용되었던 표현을 재소환한 것이었다. 산업화와 자본주의가 발전하던 19세기 중반부터 사회적경제는 사회문제에 대한 해법으로 수행되었던 다양한 활동, 조직 및 제도와 이에 대한 학문을 가리키는 개념으로, 추상화된 시장 논리에 기초한 “부에 대한 과학”의 정치경제 개념과 대조되어 사용되었다. 1900년 파리 만국박람회에서는 사회문제 해법을 위한 다양한 활동, 조직 및 제도를 전시하는 사회적경제관(Palais de l'Economie sociale)이 설치되었고, 여기에는 경제적 결핍으로 인한 사회문제를 가장 많이 겪는 노동자들의 결사체(민간단체, 협동조합, 상호공제조합)뿐만 아니라 사회문제 해결의 주요 주체로서 국가와 사용자를 포괄하여 “사회에서 살아가는 방법을 향상하기 위

주했던 사회당 내 “두 번째 좌파(Deuxième gauche)”의 정치적 지원 아래 1981년 사회당 집권 이후 관련 부처 신설, 자원조달 기관 설립, 관련 법적지위 및 제도 정비, 분권화와 맞물린 지역 차원 지원 프로그램 등을 통해 일련의 제도화를 경험하게 된다. 프랑스에서 시작된 사회적경제 개념은 불어권 지역이면서 1970~80년대 활발한 사회운동을 경험한 캐나다 퀘벡과 벨기에 왈롱에서도 사용되기 시작하였다. 1989년 경제학자 자크 드 푸르니(Jacques Defourny)가 제안하고 벨기에 왈롱 사회적경제 평의회(Conseil wallon de l'économie sociale)가 공식 채택한 사회적경제 개념 정의는 가치와 원칙에 기반한 규범적 성격을 강조하는 동시에 제도적 성격을 포함하며, 이후 캐나다 퀘벡, 스페인 등에 영향을 주었다.⁴⁾ 한편 프랑스 사회당 두 번째 좌파의 일원이었던 자크 들로르(Jacques Delors)⁵⁾가 1980년대 후반 유럽공동체 집행위원장이 되면서 사회적경제 개념은 유럽공동체 차원으로 확산했으며, 유럽집행위원회에는 사회적경제 담당부서가 신설되었다. 이러한 전통 아래 유럽에서는 현재까지 사회적경제라는 개념을 주요하게 사용하고 있다.

한 노력”이라는 폭넓은 개념으로 사회적경제가 이해되었다. 사회적경제관에 관련하여 샤를르 지드(Charles Gide)가 작성한 보고서는 이들 다양한 주체들에 의해 수행되는 다양한 활동으로서 사회적경제를 기술하고 있다. 프랑스 사회적경제에 대한 역사적 고찰에서는 19세기에 등장했던 사회적경제 개념과 이를 제안한 사상가들을 포함하곤 한다. Charles Gide(1905), *Economie sociale (reproduced by Hachette Livre and BnF)*, Whitefish: Kessinger Publishing LLC, pp.1~510; André Gueslin(1998), *L'invention de l'économie sociale*, Paris: Economica.

4) 이 개념 정의에 따르면 사회적경제는 “주요하게 협동조합, 상호공제조합, 민간단체 지위의 조직들에 의해 수행되는 경제활동으로 구성되는데 이들 조직들의 윤리는 이윤추구가 아닌 구성원이나 지역사회에 대한 서비스를 추구, 경영의 자율성, 민주적 의사결정 과정, 수익 배분에서 자본이 아닌 사람과 노동에 우선순위 부여라는 원칙을 따”른다. Jacques Defourny(1992), “The Origins, Forms and Roles of a Third Major Sector”, In Defourny, Jacques and José Luis Monzón Campos(eds.), *Economie Sociale - The Third Sector*, Bruxelles: De Boeck Université, pp.27~49.

5) 자크 들로르는 유럽공동체의 요청으로 1979년 작성한 보고서에서 새로운 일자리 창출의 원천으로서 “제3 섹터”를 제안한 바 있다(Éric Bidet(1997), *L'économie sociale*, Paris: Le Monde-Editions). 사회적경제 개념이 공식화된 이후, 프랑스와 유럽에서 제3 섹터는 국가 및 시장과 구별되는 사회적경제에 대한 동의어로 쓰이는 추세이다. 1990년대와 2000년대 초반 유럽공동체에서는 사회적경제라는 표현이 갖는 프랑스적 성격을 희석시키기 위해 제3 섹터, 또는 제3 시스템 등의 표현이 사용되기도 하였다. Ash, A., A. Cameron and R. Hudson(2002), *Placing the Social Economy*, London: Routledge.

연대경제

연대경제 개념은 두 개의 기원을 갖는다. 첫째는 프랑스에서 발전한 개념이다. 1970년대 중반 이후 가속화된 서구 경제위기와 이로 인한 복지국가 위기는 대규모 실업 사태, 특히 임노동 체제에 기반한 복지국가 시스템에 진입조차 하지 못하는 청년 실업의 급속한 증가와 일부 취약지역에서의 빈곤문제와 사회문제의 심화를 가져왔다. 풀뿌리 시민사회 및 사회복지사 등 관련 활동가들은 복지국가 시스템 및 제조업 중심 포드주의 산업체제에서 해결하지 못하는 신빈곤층에 대한 사회통합을 목적으로 하는 다양한 실험적 활동을 전개하기 시작한다. 경제활동을 하면서 직업훈련을 경험하는 다양한 형태의 노동통합조직들이 등장했고, 새로운 일자리 원천으로서 돌봄서비스를 비롯한 근린서비스와 다양한 지역사회 기반 활동들이 정부의 다양한 지원 프로그램과 연계하여 발전하였다. 이 활동들은 조직의 제도적 지위보다는 “새로운 관계망을 구축”하는 활동의 내용에 초점을 맞추었으며, 지역사회 차원에서 지자체와 시민사회가 파트너십을 통해 새로운 근린공적공간(espace public de proximité)을 구축해야 한다는 정치적 성격의 사회운동을 지향하였다. 연대경제 개념은 장 루이 라빌(Jean-Louis Laville)과 베르나르 엠(Bernard Emé)에 의해 1990년대 초반에 이론화되었고,⁶⁾ 상대적으로 작은 규모이지만 보다 역동적이고 혁신적 성격을 가진 풀뿌리 시민운동에 의해 주요하게 수용되었다. 녹색당과 보다 긴밀한 관계를 가지고 있던 연대경제 운동은 2000년 사회당-녹색당 연립정부가 연대경제 담당(장관급) 국무비서관을 설치하고, 다양한 지원제도를 도입하며 발전했다. 이 시기 제도적 지위보다는 활동의 목적 및 규범적 성격에 기반하여 연대경제를 제도화하려던 기본법 제정 시도는 정권이 교체되면서 무산되었지만, 이후 2014년 사회연대경제라는 보다 통합적 개념에 기초한 기본법 도입의 징검다리가 되었다.

연대경제 표현의 또 다른 기원은 비공식 경제를 포함하는 민중경제 개념의 연장으로서 1990년대 후반 이후 중남미 좌파 정부의 등장을 통해 확산된 연대경제 개념에 근거한다. 특히 2003년 브라질에서는 노동자당 집권 후 연대경제부가 설치되면서 노동자 협동조합 모델에 기반한 연대경제 조직들을 대대적으로 육성하였다.

이렇듯 프랑스를 비롯한 유럽과 중남미에서 등장한 연대경제 운동은 세계사회포럼 등 대안세

6) Bernard, E., and J. Lean-Louis Laville(1994), *Cohésion sociale et emploi*. Paris: Desclée de Brouwer.

계화 운동을 통해 국제적으로 확장하면서 다양한 풀뿌리 대안 경제활동과 조직들을 포괄하는 개념으로 발전하였다. 연대경제를 “(기존 경제와는) 다른 동기로 추동하고, 지역적으로 뿌리내리며, 다른 논리와 원칙을 토대로 하는 ‘다른’ 경제이며, 자본주의에 대해 지속가능한 민주적 대안을 제공한다.”라고 하는 다쉬의 정의는 추상적이지만 이들 다양한 현상을 적절히 설명한다.⁷⁾

사회연대경제

사회연대경제라는 표현 역시 두 가지 기원을 찾을 수 있다. 먼저, 프랑스에서는 1990년대 중반 이후 사회적경제와 연대경제라는 두 개념이 철학 및 조직적 기반을 달리하는 흐름들의 경쟁적 관계로 발전하면서 두 흐름을 포괄할 수 있는 새로운 개념의 필요성이 제기되었다. 사회당-녹색당 연립정부의 요청으로 작성된 리피에츠 보고서는 사회연대경제라는 명칭을 통해 활동의 목적(연대경제 접근법)과 내부 운영방식(사회적경제 접근법)이라는 두 가지 기준을 충족하는 조직들로 이루어지는 제3 섹터를 정의하자고 제안하였으며,⁸⁾ 이는 이후 제도화되는 사회연대경제 개념에 큰 틀을 제공하였다. 현장활동가들과 연구자들도 사회연대경제를 단순히 두 개념의 병렬이 아닌 양자의 관계를 설명하면서 새로운 통합적 개념으로 재구성하기 위한 다양한 시도를 진행하게 된다. 이러한 사회적 논의를 기반으로 2014년 사회연대경제 기본법이 도입되면서 제도적 지위와 규범적 원칙을 함께 적용하는 사회연대경제에 대한 법적 개념 정의가 만들어진다.⁹⁾ 유럽연합 및 다른 유럽 국가들과 달리 현재 프랑스에서는 사회연대경제를 공식적 개념으로 사용하고 있다.

7) Dash, A.(2013), “Towards an Epistemological Foundation for Social and Solidarity Economy”, <https://www.econstor.eu/>.

8) Alain Lipietz(2001), *Pour Le Tiers Secteur - L'économie Sociale et Solidaire: Pourquoi et Comment*, Paris: La Découverte.

9) 사회연대경제 기본법에 따르면, 사회연대경제는 “모든 인간활동 분야에 적합한 경제발전과 경제활동의 한 가지 방식으로서, 사회연대경제 기업은 단순한 이윤 배분만이 아닌 목적을 추구하고, 민주적 지배구조를 갖추고 있으며, (대부분의 이윤이 활동을 위해 재투자, 배분불가능 적립금 조성 및 해산 시 해당 적립금의 다른 사회연대경제 기업으로 이전과 같은) 원칙을 따르는 경영의 수행이라는 조건을 충족한다.”, “사회연대경제는 재화와 서비스의 생산, 가공, 분배, 교환, 소비 활동으로서 협동조합, 상호공제조합, 민간단체의 형태 또는 별도로 규정하는 조건을 충족하면서 법이 정하는 사회적 유용성을 추구하고, 이윤 및 자산 배분 제약 등의 경영원칙을 적용하는 상법상 기업의 형태로 수행된다.” (2014년 7월 31일 2014-856 사회연대경제 기본법 제1조)

사회연대경제 개념의 또 다른 기원은 국제적인 운동으로 발전하는 과정에서 사회적경제, 연대경제, 사회연대경제 등 각국 상황 및 전통에 따라 다른 표현이 사용되는 문제를 극복하는 데 기인한다. 이들 다양한 표현을 포괄할 수 있는 국제적인 “공용 표현”으로서 사회연대경제를 사용한 것이다. 민간 국제 네트워크에서도 사회연대경제라는 표현이 사용되었지만, 보다 공식적으로 사용된 것은 2000년대 이후 국제노동기구 및 유엔사회개발연구소 등 국제기구들을 통해서이다. 국제노동기구는 2000년대 이후 일련의 주요 결의안 및 선언을 통해 협동조합과 더불어 사회연대경제 조직들을 시민사회 조직으로서 언급했으며, 2010년부터는 지역을 순회하며 사회연대경제 아카데미를 조직했다. 2013년에는 국제노동기구와 유엔사회개발연구소의 공동 주최로 “사회연대경제의 잠재력과 한계”라는 주제의 국제컨퍼런스가 개최되었으며, 이는 이후 17개 유엔 기구와 국제협동조합연맹 등 국제 민간운동 네트워크들이 참여하는 유엔 사회연대경제 테스크포스(UNTFSSSE)라는 기구를 구성하는 계기가 되었다. 이후 UNTFSSSE는 유엔 결의안 채택의 주요 기획 및 추진 주체로서 역할을 하였고, 국제노동기구 결의안과 OECD 권고문의 내용을 토론하고 조율하는 포럼으로서 기능하였다.

■ 사회연대경제 정의에 관련된 논쟁적 개념들 - 사회적기업, 비영리 부문, 비공식 경제

사회적기업, 비영리 부문 및 비공식 경제라는 개념들은 사회연대경제의 개념 정의와 관련하여 여전히 모호성과 논쟁의 여지를 제기하고 있으며, 관련 논의에 복잡성을 가중시키고 있다.

사회적기업

사회적기업 개념은 유럽과 미국이라는 서로 다른 기원을 가지고 있다. 유럽의 경우 사회적기업은 복지국가가 더 이상 충족시키지 못하는 필요에 대한 시민들의 자발적 대응으로 등장한 다양한 조직형태들을 개념화하기 위한 표현으로 1990년대 후반부터 도입되었다. 국가의 복지서비스 전달방식이 다양해지면서 사회서비스 전달에 관여하던 많은 민간조직들이 보조금과 회비, 기부를 넘어서 시장자원 등 복합적인 자원동원을 하게 되었다. 이 과정에서 민간단체들은

보다 시장활동에 의존하게 되고, 협동조합들이 조합원을 넘어 지역사회 수요에 대응하게 되면서 사회적경제 내부에 새로운 역동성이 등장하게 되었다.¹⁰⁾ 새로운 역동성은 1990년대 이후 이탈리아의 사회적협동조합, 프랑스의 노동통합조직, 벨기에 사회적목적 기업 등 새로운 사회적경제 조직들의 법적지위를 통해 제도화되었다. EMES 연구네트워크에 의해 개념화되고 이론화된 이들 조직은 사회적기업이라 불리면서, 사회적 경제의 보다 역동적이고 혁신적인 부분으로 간주되었다.

사회적기업 개념의 또 다른 기원은 미국의 비영리-자선 부문이다. 1980년대 이후 미국 비영리-자선 부문 조직들은 공공부문의 재원이 감소하면서 시장에서의 수익활동을 통해 자원을 동원해야 했다. 이 과정에서 기업의 경영기법이 적극적으로 수용되면서 비영리-자선 목적을 위한 수익사업체들과 전문인력이 증가하였고, 이들은 각각 사회적기업과 사회적기업가로 불리게 된다. 다른 한편으로 2000년대 이후, 기업의 사회적 책임(CSR)이 점차 중요해지고, 진보적 성향의 기업가 및 투자기관이 증가하면서 기업의 지원을 통해 사회혁신과 사회적 임팩트를 목표로 하는 사회적기업 및 사회적기업가를 양성하고자 하는 흐름이 벤처자선(venture philanthropy)이라는 명칭으로 등장하였다.¹¹⁾ 이들은 벤처 투자 기법을 사회적 영역에 도입하면서 전 세계적으로 큰 영향을 미쳤다.

유럽과 미국에서 기원한 두 개념은 사회적기업이라는 동일한 표현을 통해 상호 교류와 융합이 이루어지기도 했지만, 유럽 개념에 기반한 사회적기업들이 광의의 사회연대경제 한 부분으로 간주되는 반면, 미국 개념의 사회적기업과 사회적기업가들은 CSR의 연장으로 간주된다. 또한 미국 개념의 경우, 비영리성(영리추구 제한) 및 집합적이고 민주적 지배구조를 갖추지 않았다는 점에서 사회연대경제의 경계선 또는 그 외부에 위치한 것으로 현재까지는 여겨지고 있다.¹²⁾

10) Jacques Defourny(2001), "Introduction: From Third Sector to Social Enterprise", *The Emergence of Social Enterprise*, London: Routledge, pp.1~28.

11) Gregory Dees, J. and B. B. Anderson(2006), "Framing a Theory of Social Entrepreneurship: Building on Two Schools of Practice and Thought", *ARNOVA Occasional Paper Series - Research on Social Entrepreneurship: Understanding and Contributing to an Emerging Field* 1, no.3, pp.39~66.

12) 프랑스 마크롱 정부의 경우, 사회연대경제와 기업의 사회적 책임을 포괄하여 사회적 임팩트에 초점을 맞추는 새로운 프레임인 "Pact for Impact"라는 글로벌 플랫폼을 통해 추진하였으나 국내외 사회연대경제 운동들이 크게 호응하지 않으면서 동력을 상실한 바 있다.

비영리 부문

비영리 부문은 미국 존스홉킨스대학교 제3 섹터 연구팀의 주도로 이루어진 “비영리 부문” 관련 국제 프로젝트를 토대로 발전한 개념이며,¹³⁾ 국제 통계표준을 통해 국민계정 시스템에서 인정받는 등 상당한 수준으로 제도화되었다.¹⁴⁾ 비영리적(또는 제한적 영리 추구) 성격과 집합적이고 민주적 가치를 동시에 추구하는 사회연대경제와 달리 비영리 부문 개념은 기능적인 의미에서 영리배분 금지(non-profit)를 주요 기준으로 삼는 특징을 갖는다. 그 결과 일반적으로 사회연대경제에는 포함되지 않는 공익재단법인(가령, 학교법인이나 병원법인 등)이 포함되는 반면, 협동조합이나 상호공제조합 등은 포함되지 않는다. 그러나 사회적경제와 사회적기업에 대한 국제적 관심이 증가하면서 비영리 부문 개념도 확장을 시도하고 있는데, 이는 2018년 존스홉킨스대학교 연구팀이 유엔 통계국과 함께 작성한 「비영리 및 관련 기관 그리고 자원활동에 대한 위성계정」이라는 핸드북에서 잘 드러난다.¹⁵⁾ 핸드북은 비영리 부문의 관점에서 협동조합 등 다른 사회연대경제 구성요소들을 선택적으로 포함하면서 제3 섹터 또는 사회적경제에 대한 위성계정을 제안한다는 점에서 사회연대경제 진영으로부터 비판을 받고 있다.

비공식 경제

비공식 경제는 개념 자체가 의미하듯이 제도적인 틀을 통해 그 실체와 범위를 특정하기 어려운 활동과 조직들을 가리킨다. 비공식 경제 부문이 실물 경제의 상당 비중을 차지하고 있는 저개발 국가 및 개발도상국에서 사회연대경제에 관련된 활동과 조직의 상당 부분은 비공식 경제

13) Salamon, L. M., and Helmut K. Anheier(1997), *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*, Manchester: Manchester University Press.

14) 2003년 유엔 통계국은 Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts를 발간했으며, 해당 내용은 다시 2008년 유엔이 발간한 The System of National Accounts에 포함되었다. 2018년에는 2003년 핸드북에 대한 개정정보판으로 Satellite Account on Non-profit and Related Institutions and Volunteer Work이 유엔 통계국에 의해 발간되었다. UN(2003), “Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts”, <https://unstats.un.org/>; UN(2008), “The System of National Accounts”, <https://unstats.un.org/>.

15) UN(2018), “Satellite Account on Non-profit and Related Institutions and Volunteer Work”, <https://unstats.un.org/>.

에 위치해 있거나, 비공식 경제활동을 일정 수준의 공식 경제로 전환시키는 매개체로 역할을 하고 있다. 이러한 점에서 비공식 경제는 사회연대경제를 개발협력의 관점에서 바라보는 접근에 의해 중요한 구성 요소로 간주된다. 그러나 법제도와 통계 등을 통한 사회연대경제의 제도화와 관련해서는 큰 도전 요소가 되고 있는 것도 사실이다.

■ 국가단위 제도화 경향

위에서 살펴본 것처럼 다양한 개념들과 이들이 대표하는 사회적 실체들의 역동성은 어떻게 프랑스를 비롯한 불어권 지역에 국한되었던 개념이 점차 전 세계적 보편성을 가진 개념으로 발전하고, 이 과정에서 다양한 주체들을 호명하는 글로벌한 현상으로 구성되는 과정을 설명해준다. 특히 점점 더 많은 국가에서 사회연대경제는 사회운동가나 연구자들만의 전문용어가 아닌 국가기구와 다양한 제도를 통해 제도화되고 있다. 그러나 각국 사회연대경제 주체들의 상황과 사회적 인식 수준에 따라 제도화는 몇 가지 다른 경향을 보여주고 있다.

부문으로서 사회연대경제

먼저 사회연대경제라는 부문을 상정하고 이를 규정하는 기본법 성격의 제도를 도입한 경우가 있다. 여기에는 프랑스, 멕시코, 우르과이, 지부티(사회연대경제), 스페인, 캐나다 퀘벡, 포르투갈, 벨기에, 왈롱, 카메룬, 카보베르데(사회적경제), 콜롬비아(연대경제), 에콰도르(민중연대경제), 온두라스(경제의 사회적 부문) 등 사회연대경제의 실체와 전통이 잘 발전하고 사회적 인식 수준도 높은 국가들이 포함된다. 주요하게 유럽 라틴권 국가, 남미 국가 및 일부 불어권 아프리카 국가가 포함되며, 주요하게 2010년 이후로 제도화가 진행되었다.¹⁶⁾¹⁷⁾

16) ILO(2022), "Cooperatives and the World of Work No. 16 - Legal Compendium on the Social and Solidarity Economy", <https://www.ilo.org/>.

17) Hiez, D.(2021), "Guide to the Writing of Law for the Social and Solidarity Economy", In SSE International Forum.

인증/라벨로서 사회연대경제

또 다른 경향은 사회연대경제를 여러 조직형태가 포괄되는 부문이 아닌, 특정한 조건, 즉 보다 높은 수준의 사회적 유용성을 갖춘 조직들을 인증하는 방식으로 제도화하는 것이다. 이러한 경향은 주요하게 사회적기업 인증/라벨 제도를 통해 발전하였으며, 이후 사회연대경제라는 표현도 사용하고 있다. 사회연대경제 개념이 충분히 소개되지 않았던 반면, 사회적기업 개념이 광범위하게 수용되었던 1990년대 후반과 2000년대에 관련 법제도가 주요하게 도입되었다. 주요한 예로 한국, 이탈리아, 라트비아, 슬로베니아, 핀란드(사회적기업), 영국(커뮤니티 이해 기업), 룩셈부르크(사회적임팩트기업)가 있으며, 슬로바키아, 루마니아, 튀니지의 경우 사회적경제/사회연대경제를 라벨의 명칭으로 사용하고 있다.¹⁸⁾¹⁹⁾

특정한 새로운 제도적 지위

보다 실천적인 접근으로, 별도의 포괄적 제도를 도입하기보다는 현존하고 있는 사회연대경제 관련 제도체제에 새로운 필요를 충족시키기 위한 특정한 제도적 지위를 도입하는 경향도 찾을 수 있다. 주요하게 이탈리아, 폴란드, 체코, 그리스, 포르투갈, 우루과이, 한국 등에서 도입한 사회적협동조합이나 프랑스와 캐나다 퀘벡의 다중이해당사자 협동조합 등이 그 사례이다. 앞서 언급했던 논쟁적 개념과 관련되어, 이윤배분 제약 없이 사회적 목적을 추구하는 영리기업의 지위가 미국 여러 주와 프랑스, 이탈리아 등에서 도입되었다. 이들 법적지위는 일반적으로는 사회연대경제 범위에 포함되지 않지만 사회적기업 개념을 매개로 사회연대경제 현상에서 관찰되곤 한다.

18) Fici, A.(2020), “Social Enterprise Laws in Europe After the 2011 “Social Business Initiative” – A comparative analysis from the perspective of worker and social cooperatives”, <https://www.un.org/>.

19) ILO(2022), “Cooperatives and the World of Work No. 16 – Legal Compendium on the Social and Solidarity Economy”, <https://www.ilo.org/>.

■ 사회연대경제 국제 동향의 함의 – 한국에서의 과제

한국 사회는 1990년대 후반 이후 실업 및 빈곤 퇴치, 사회서비스 확충과 지역사회 활성화 등 다양한 사회적 도전에 대응하기 위해 시민사회의 주도성과 정부 및 지자체의 적극적 개입이 맞물려 자활지원사업, 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등 다양하고 혁신적인 활동과 조직이 부상했다. 그리고 이를 포괄적으로 부르기 위해 2000년대 중반부터 사회적경제 개념을 도입하여 한국 사회에 맞는 실체로 발전시켜왔다. 특히 제도화와 사회적 인식이라는 측면에서 보면, 한국은 사회연대경제가 잘 알려지지 않은 아시아 지역에서 독보적인 위치를 차지하고 있다. 이러한 점에서 볼 때, 사회적경제 기본법이 비생산적인 이념 논쟁으로 8년 가까이 국회의 문턱을 넘지 못하고 있는 상황에서 최근 국제기구들에서 이루어진 사회연대경제에 대한 공식적 인정은 한국 사회에서의 논의와 관심을 다시금 촉발시킬 수 있는 기회가 될 수 있을 것으로 보인다.

그러나 한국에서 이미 통용되고 있는 사회적경제라는 표현과는 다소 차이가 있는 사회연대경제라는 개념이 국제기구들에서 사용되었다는 점은 자칫 기존 사회적경제와는 차원이 다른 사회연대경제라는 새로운 실체가 있을지도 모른다는 오해를 불러일으킬 가능성이 있다. 이는 한국 사회에서 사회적경제가 어떻게 이해되어야 하고, 어떠한 역할을 해야 하는가에 대한 본질적 고민을 외면한 채, 추상적인 수사와 담론을 둘러싼 불필요한 언어유희로 관심을 쏟게 만들 수 있을 것이다. 사회연대경제에 관련된 여러 개념과 논쟁들을 살펴봄으로써 한국 현실에 적합하고 필요한 사회연대경제 개념과 사회적 실체를 구성하기 위한 생산적 논의에 보다 초점을 맞출 수 있기를 기대한다. **국립**