

# 사회연대경제의 혁신적 생태계를 위한 재정 메커니즘

Michael J. Roy (Professor at Glasgow Caledonian University)

## ■ 머리말

국제노동기구(ILO)의 의뢰로 작성된 “혁신적인 사회연대경제 생태계를 위한 재정 메커니즘 (Financial Mechanisms for Innovative Social and Solidarity Ecosystems)”을 모색하는 보고서<sup>1)</sup>의 서문에서 룩셈부르크 댄 커쉬(Dan Kersch) 노동부 장관은 다음과 같이 설명한 바 있다.

“현존하는 여러 다양한 재정 메커니즘을 탐색하는 일은 사회연대경제(SSE)의 발전을 촉진하기 위한 필수 기본 요소다. 금융위기, SSE 조직들이 감당할 수 있는 신용대출의 이용 제한, 마이크로크레디트의 상업화는 모두 재정체제의 혁신 필요성을 의미한다. SSE 조직은 여전히 자금 확보에 어려움을 겪고 있으며, 이로 인해 정부를 포함한 모든 이해당사자들은 무엇보다도 양질의 일자리 창출을 위한 SSE의 잠재력을 충분히 실현하지 못하고 있다.”

이 보고서의 공동저자인 필자의 역할 중 하나는 여러 국가별 분석을 통해 드러난 연구 결과에 대해 비판적 시각을 더하고, 단순히 여러 기제 자체를 종합하는 것이 아니라 다양한 곳의 다양한 기제들이 SSE에 대한 지원 현황과 관련하여 전반적으로 어떠한 의미를 지니는지를 제시하는

1) Barco Serrano, S., R. Bodini, M. J. Roy, and G. Salvatori(2019), “Financial Mechanisms for Innovative Social and Solidarity Economy Ecosystems”, <http://www.ilo.org/>.

것이였다. SSE는 “협동조합, 연합회, 공제회, 재단, 사회적 기업, 자조 모임(self-help group)”과 “사회적 또는 공공의 목적을 지니고, 자발적 협력, 민주적이고 참여적인 거버넌스, 자율, 독립성, 수익 배분 금지 또는 제한 규정을 기반으로 하여 경제활동을 영위하는” 기타 집단을 총체적으로 가리킨다.<sup>2)</sup> 우리는 캐나다 퀘벡, 카보베르데, 콜롬비아, 에콰도르, 이탈리아, 룩셈부르크, 모로코, 대한민국 등 전 세계 국가들에 증거 자료를 요청하여 수집하였고, 필자는 사회경제 “생태계”에 대한 본인의 연구<sup>3)</sup> 결과와 “사회성과연계채권”과 같은 혁신적이지만 동시에 논쟁과 논란의 대상이 되고 있는 기제들<sup>4)</sup>을 기반으로 하여 논평 및 의견을 제시할 수 있었다.

전 세계 많은 국가들에서 SSE는 최근 (적어도 코로나19 확산 이전에) 고용된 노동자 수와 매출액 차원에서 가장 크게 성장한 경제 부문이다. 이는 SSE가 지금까지 필요한 재정의 부족으로 인해 온당치 못하게 억제되어 왔음을 시사한다. 그러나 이번 연구에서는 SSE 조직들이 사용하고 있는 재정적 기제들은 주류의 자본주의 기업들이 주로 사용하고 개발시켜온 기제들이 아니라는 사실도 밝혀졌다. 그보다는 SSE 조직 자체의 특성, 구체적 목표와 가장 일치하고 발달 단계에 부합하는 재정적 기제를 사용하고 있는 것으로 보인다. SSE의 개념이 지난 수십 년에 걸쳐 유지되어 왔던 금융과 일상생활의 상업화라는 지배적 문화를 거부하기 위한 방식이라는 점을 고려한다면 이는 이해할 만하다. SSE와 주류 금융은 서로 정반대의 목적을 지니고 있다. 한편으로 금융의 목적은 주주와 소유주의 이익을 극대화하는 데에 있으며, 따라서 “성공”의 정도는 거

2) ILO(2022), “The Definition of the Social and Solidarity Economy Adopted at the International Labor Conferences”, 2022.6.20.

3) de Bruin, A., M. J. Roy, S. Grant, and K.V. Lewis(2022), “Advancing a Contextualized, Community-Centric Understanding of Social Entrepreneurial Ecosystems”, *Business&Society*, 62(5), pp.1062~1102; Hazenberg, R., M. Bajwa-Patel, M. Mazzei, M. J. Roy, and S. Baglioni(2016). “The Role of Institutional and Stakeholder Networks in Shaping Social Enterprise Ecosystems in Europe”, *Social Enterprise Journal*, 12(3), pp.302~321; Hazenberg, R., M. Bajwa-Patel, M. J. Roy, M. Mazzei, and S. Baglioni(2016), “A Comparative Overview of Social Enterprise ‘Ecosystems’ in Scotland and England: An Evolutionary Perspective”, *International Review of Sociology*, 26(2), pp.205~222.

4) McHugh, N., S. Sinclair, M. J. Roy, L. Huckfield, and C. Donaldson(2013), “Social Impact Bonds: A Wolf in Sheep’s Clothing?”, *Journal of Poverty and Social Justice*, 21(3), pp.247~257; Roy, M. J., N. McHugh, and S. Sinclair(2017), *Social Impact Bonds – Evidence-Based Policy or Ideology?* In B. Greve(ed.), Northampton: Edward Elgar Pub, pp.263~275; Roy, M. J., N. McHugh, and S. Sinclair(2018), “A Critical Reflection on Social Impact Bonds”, *Stanford Social Innovation Review*.

의 전적으로 자본 회복 속도와 재정적 수익률로 측정된다. 다른 한편으로 SSE의 목적은 이와는 완전히 반대로 사람들, 공동체 및 지구의 안녕에 있다. 따라서 적어도 현재까지 SSE의 성장이 “비주류적” 방법으로라도 스스로 재정을 조달할 수 있는 길을 찾았다면, 오늘날 “사회적 목적을 위한 재정” 문제가 아직까지도 화제인 이유는 무엇인가? 이에 대해 적어도 두 가지 답이 있는 것으로 생각되며 이하에서 차례대로 논해보기로 한다.

먼저, SSE가 직면하고 있는 수요 증가와 관련이 있다. 심오한 인구 및 사회적 변화와 함께 전환이 가속화되고 있는 세계<sup>5)</sup>에서는, 계속해서 해결책으로 홍보되고 있는 시장기반 솔루션들이 실제로 이러한 변화에 대처하지 못하고 있는 것으로 보인다. 게다가 국가는 이러한 요구를 충족하기에는 힘이 너무나 약하고 재정도 너무나 취약하며, 이는 지난 수십 년 동안 시장에 유리하도록 국가통제적 솔루션(statist solutions)을 자제해야 했던 전반적 동향으로 인한 결과다. 따라서 SSE는 그 적용 범위를 넓히고 새로운 분야에 개입하여야 하는 필요에 직면해 있지만, 이는 실제로 매우 어려운 과제다. 최근 몇 년 동안 코로나19에도 불구하고 SSE 조직들은 도시 재개발, 폐기물 관리, 문화적 활동 시설 관리, 문화적 유산 관리, 사회주택 등 더욱 자본 집약적인 활동에 참여하기 시작했다. 이러한 참여는 향후 규모와 그 정교함에 있어 더 성장할 것으로 보인다. 따라서 SSE 조직들은 상품과 서비스에 대해 끝나지 않을 것만 같은 요구에 대처할 수 있는 새로운 틀과 모델을 갖추어야 한다. 사회적 수요(societal need)라는 특성도 점점 더 복잡해지고 있으며, 이에 따라 더욱 정교한 솔루션이 필요하다. 이러한 솔루션은 조직, 교육 및 기제 차원의 대규모 투자를 필요로 하며, 이를 위해서는 직원의 훈련과 함께 재정의 적정하고 용이한 공급 방안을 개발해야 한다. SSE 조직들의 규모 확대 경향은 이러한 변천 과정을 보여주는 증거이며, 단 이러한 확대는 주주 회사들의 특징인 “합병과 인수” 형태보다는 네트워크와 컨소시엄의 수립 등과 같은 SSE 특유의 방법들을 통해 진행되고 있는 것으로 보인다. 이와 같이 조직 복잡성이 커지면서 결과적으로 더 많은 투자와 이전보다 훨씬 더 높은 단계의 재정적 기제가 필요하게 된다.

둘째, 2008년 금융위기 이후의 상황과 관련이 있는데, 당시 금융업계는 전체적인 이미지에 심각한 손상을 입은 상태였다. 이에 대한 직접적인 대응으로 여론을 회복하고 금융이 사회 발전의 도구로서 할 수 있는 긍정적인 역할에 대한 대중의 신뢰를 되찾고자 여러 시도가 이루어

5) Rosa, H.(2013), *Social Acceleration: A New Theory of Modernity*, New York: Columbia University Press.

졌다. 이러한 회복 노력은 “사회적 책임” 운동의 재정 수립과 관련된다. 단지 “소셜 임팩트 워싱 (social impact washing)” 또는 “그린워싱”이 아니냐는 진실된 염려가 있기는 하지만 사회 및 환경 지속가능성이라는 목적에 대한 재정지원을 위해 과도하게 많은 이니셔티브가 있는 것은 분명하다.<sup>6)</sup> 또한 일반적으로 이러한 활동은 여전히 금융계에서 유래한 동기와 측정지표를 구현하거나 반영하고 있기 때문에,<sup>7)</sup> SSE 운동을 직접적으로 구축하는 데 접근할 수 있거나 심지어 이용 가능하도록 조정할 수 있는 것도 아니다. 이러한 활동의 기본적인 특성과 가치는 SSE의 특성과 가치를 반영하고 있지 않다. 따라서 금융계와 SSE의 세계는 다소 상호 평행적인 세계에 존재하며 서로 만나거나 접촉하는 일이 드물다. 두 세계가 대화를 하더라도 일종의 “문화 충돌” 현상이 발생하여 다소 예측불가능한 새로운 결과가 나올 수 있다. SSE의 일부는 주류 자본 금융의 세계와 대화를 시작하는 것조차 여전히 강하게 거부하고 있지만, 이러한 갈등과 문화의 충돌이 - 다소 역설적이기는 하지만 - 긍정적이고 혁신적인 결과를 위한 사이트로서 역할을 할 수 있다고 보는 이들도 있다.

본질적으로 서로 다른 이 두 세계의 대화는 항상 세심하고 존중하는 자세로 진행되어야 한다. 물론 SSE 조직들이 필요한 재정 자원에 접근할 수 있도록 하는 것이 가장 기본적이고 본질적인 일이다. 하지만 이는 SSE의 가치 및 사명과 일치하면서 이를 반영한다는 조건으로 이루어져야 한다. 그렇지 못하면 결과적으로 SSE 본래의 사명에서 벗어날 가능성이 크며,<sup>8)</sup> “기능하는 사회 (functioning society)”를 위해 SSE가 담당해야 할 주요 역할이 훼손될 수도 있다.<sup>9)</sup>

6) McQuilten, G., D. Warr, K. Humphery, and A. Spiers(2020), “Ambivalent Entrepreneurs: Arts-Based Social Enterprise in a Neoliberal World”, *Social Enterprise Journal*, 16(2), pp.121~140.

7) M. J. Roy, and S. Teasdale(2022), *Monetising Social Impact: A Critique of the ‘Financialisation’ of Social Value*. In R. Hazenberg & C. Paterson-Young (eds.), London: Palgrave Macmillan, pp.211~227.

8) Cornforth, C.(2014), “Understanding and Combating Mission Drift in Social Enterprises”, *Social Enterprise Journal*, 10(1), pp.3~20.

9) Dart, R.(2004), “Being “Business-Like” in a Nonprofit Organization: A Grounded and Inductive Typology”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33(2), pp.290~310; Eikenberry, A. M., and J. D. Kluver(2004), “The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?”, *Public Administration Review*, 64(2), pp.132~140.

## ■ 권고사항

우리는 보고서<sup>10)</sup>에서 SSE에 관련된 다양한 이해당사자들, 즉, SSE 활동주체, 정부, 초국가적 조직, 그리고 SSE의 생태계를 구성하는 모든 다양한 구성원들에게 적용되는 여러 권고안을 제시한 바 있다. 이러한 권고는 각국에서 SSE 재원 조달을 위해 사용되는 다양한 기제들에 중점을 두어 실시한 여러 국가별 사례연구를 기반으로 한다. 이 글에서 세세히 논할 수는 없지만 간단하게라도 이 권고에 대해 논할 가치는 있다고 판단되어 차례로 소개하고자 한다.

### 다양한 재정들의 적절한 믹스

다양한 니즈와 제도적 장치들에 대처하기 위해서는 여러 다양한 재정적 기제들이 적절하게 혼재되도록 하는 것이 중요하다. 재정과 관련하여 단일한 “만병통치약”은 없다. 특히 해당 발달 단계에 맞추어 자원을 분배할 수 있어야 한다. 지역사회 발전을 위해 소규모 사회적 기업을 설립하려는 개인 사회적 기업가나 소규모 그룹부터, 대규모의 복합 집단 기업, 비즈니스 네트워크 및 중개기관들에 이르기까지 점진적인 단계로 SSE의 발전을 촉진하고 증가하는 복잡성에 대처할 수 있는 일련의 도구를 갖추는 것은 매우 중요하다. 지원 생태계가 매우 잘 발달되어 있는 경우에도 교부금과 대부 금융의 가용성이 제대로 조화를 이루고 있는 국가는 매우 드물며, 때로는 사회적 금융의 공급과 수요에 상당한 불균형을 보인다.<sup>11)</sup>

### 내부 자본화(internal capitalization)에 대한 지원

내부의 자본 자원도 외부 자원 이상으로 중요하며, 심지어 일부 단계에서는 내부 자원이 어떠한 프로젝트나 활동의 참가자들 사이에서 “협력 협약(cooperative pact)” 또는 일종의 “공동 유대”를 공고히 할 수 있기 때문에 외부 자원보다 더 중요하게 여겨진다. 단독으로든 컨소시엄을 통

10) Barco Serrano, S., R. Bodini, M. J. Roy, and G. Salvatori(2019), “Financial Mechanisms for Innovative Social and Solidarity Economy Ecosystems”, <http://www.ilo.org/>.

11) Davison, R.(2013), “Does Social Finance Understand Social Need? Can Cook”, <http://www.cancook.co.uk/>; Davison, R., and H. Heap(2013), “Can Social Finance Meet Social Need? Tomorrow’s People/Can Cook”, <http://www.tomorrows-people.org.uk/>.

해서든 조직의 성장을 지원하는 자본화 메커니즘에 유리한 대책들은 특히 중요하다. 회원 대출(member loan)과 회전 기금 등을 장려하는 정책과 기제들이 유용하며, 지역, 국가 또는 국제 차원의 협동 상호기금과 같이 SSE를 위해 또는 SSE에 의해 운용되는 금융기관들을 설립하는 것도 SSE의 성장과 발전을 위한 인센티브가 될 수 있다.

## 보증제도의 역할

보증제도의 개선은 SSE 조직들의 신용 또는 투자 기제에 대한 용이한 접근을 위해 매우 중요하다. 이러한 제도를 신설 및 강화하는 방법은 다양할 수 있으며, 공공기금을 통한 보장에서부터 상호성과 연대의 원칙으로 중소기업과 협동조합이 구성한 신용 컨소시엄에 이르기까지 다양한 형태로 개발될 수 있다. 후자의 경우에는 대출기관의 금융 리스크를 줄임으로써 은행들이 고객에게 더욱 용이하게 금융을 제공할 수 있게 하는 집단 보장제도의 역할을 한다.

## 공동설계 프로세스를 통한 생태계 강화

생태계는 예정된 모델을 따르는 것이 아니라 특정 상황에 존재하는 여러 요소들의 구성에 따라 그 성공과 지속가능성이 결정된다. 따라서 SSE 생태계를 생성하는 과정에 수반되는 정책들은 이러한 상황적 측면을 존중하고 그 고유의 요소들이 드러나도록 지원함으로써 현지 주체들의 참여를 고취하여야 한다. 이는 사회적 대화를 통해 정책의 구상이 상명하달식으로 이루어지는 것이 아니라 그 생태계의 강화와 발전을 위한 재정적 기제의 설계 등에 충분히 참여하는 공동기획 및 공동설계 방식의 가능성을 열어줄 수 있어야 한다는 뜻이다.

## 기존의 재정과 법적 기본 틀을 넘어서기

정부가 자금을 제공하고 그러한 자금에 대한 접근을 규제하는 데 있어 그 역할은 매우 중요하다. 국가는 공공자원에 대한 투자자나 규제자로서의 직접적인 역할 외에도 다른 수많은 방법을 통해 SSE 생태계를 지원할 수 있다. 역량 강화 및 훈련 프로그램, 여러 형태의 파트너십 강화 제도부터 특정 형태의 기술지원 촉진이 이에 속한다.

## 연구 개선의 필요성

영국 정부는 전 세계적으로 임팩트 투자 개념을 개진하여 왔으며, 국가, 사회 및 투자자들에게 모두 이로운 결과를 가져온다는 이 유혹적인 약속을 믿은 여러 정부들은 그러한 혁신이 실제로 효과가 있다는 증거가 현저히 부족한데도 불구하고 이를 적극 채택하였다. 따라서 정부가 만들어낸 상품들 중 상당수가 SSE의 현실을 반영하고 있지 못하다는 점에서 그러한 이니셔티브에 대한 SSE의 불신은 어쩌면 당연하다. 그러한 이니셔티브는 많은 경우에 SSE 조직들의 성장을 지원하기보다는 공공조달 지급 방식을 변경하기 위해 고안된 재정 자원일 뿐 아니라, 일반적인 SSE 조직이 참여하기에는 너무나 규모가 크거나 복잡하거나 리스크가 크다.

SSE 및 재정 기제에 관한 가용 데이터는 여전히 부족하며, 거의 모든 곳에서 더 많은 고품질의 연구가 필요한 상황이다. 이는 재정 기제의 접근성과 사용에 관한 다양한 측면에 관련된 체계적이고 구조적인 데이터 수집만이 아니라 전반적으로 더 나은 지식을 의미한다. 그러한 지식은 재정 필요성에 대한 더 나은 평가를 지원할 수 있고 더욱 정확한 리스크 측정을 가능케 할 것이며, 이러한 리스크 측정은 신용도(creditworthiness)의 평가를 위해 필요하다. 신용평가의 가장 큰 어려움 중 하나는 대출기관들이 SSE 조직들에 관한 잘못된, 그리고 시대에 뒤떨어진 인식에 기인한다. 이는 데이터에 기반한 적절한 사실적 지식으로 쉽게 해결될 수 있다. 국가 차원의 통계 조사에서 이러한 데이터 갭을 메우기 위해 지표들을 통합하는 일과, SSE 주체들이 대학과의 긴밀한 협업 등을 통해 이론 정밀한 과학적 방법론을 기반으로 자체 감지 및 평가 시스템을 개발하도록 장려하는 것도 주요 정책목표로 삼아야 한다.

## 국제적 차원의 육성

SSE의 근간이 되는 지방 또는 지역 차원의 생태계 외에도, 모두에게 상당히 이로운 지식과 관행이 유포될 수 있는 전 지구적 생태계도 있다. 가장 성공적인 조직들의 상당수는 다른 국제적 생태계로부터 우수 관행 사례를 적극 발굴하여 학습한다. 국제적 네트워킹과 협업은 SSE 시스템의 성장과 혁신을 지원할 가능성이 크다. 그에 따른 SSE 조직 관련 정책은 다른 곳의 우수 관행을 지속적으로 발굴해야 할 중요성을 강조하는 한편 (가령 다양한 소액대출의 위기 사태 등으로부터 교훈을 얻는 등) 일부 유행하는 방안들의 부정적 영향을 피할 수 있다.

예를 들어 2022년에는 프랑스가 주도하고 다양한 유럽 파트너들이 참여한 한 사업은 녹색경제에 필요한 생태적 전환을 지원하는 데 SSE의 잠재력을 연구하였고, 그러한 작업을 위해서는 새로운 재정 메커니즘이 필요하다는 점도 밝혔다.

“SSE 기관들이 지속적으로 확대하고 활동을 전파해 나가기 위해서는 전적으로 SSE를 위해 조정된 적합한 재정 메커니즘에 접근할 수 있어야 한다. 또한 친환경적 활동에 관여하는 SSE 조직들은 기후변화와 생물다양성 훼손에 대한 대중의 인식을 고취하기 위한 활동도 하며 소비 습관을 바꾸려는 이들에게 동참하려고 노력한다. 이러한 활동들이 항상 경제적 모델의 일환인 것은 아니고 공익을 목적으로 한다. 따라서 이러한 활동들은 이러한 목적을 위한 전용 재정 메커니즘을 통해 재정이 마련되어야 한다.”<sup>12)</sup>

### 재정 메커니즘은 복잡성에 대응할 수 있도록 설계되어야 한다

재정 메커니즘은 생태계적 관점에서 접근하여 설계 시 복잡성을 충분히 고려하여야 한다. SSE 조직 이해당사자들의 참여에 따른 메커니즘은 자원의 가용성과 재정적 기제들의 범위를 개선할 뿐 아니라 생태계 내 연대를 강화하고 그 지속가능성을 향상시킨다. 마찬가지로 의미에서, 재정 메커니즘이 그 생태계의 다양한 주체들의 (설계 또는 운영에 대한) 참여에 기반하는 경우, 이는 그러한 주체들 사이의 정보 교류도 촉진할 수 있으며 결과적으로 더욱 역량 있는 네트워크가 생겨난다. 인식과 관련된 문제, 노조나 국제기구 등의 다른 주요 주체들과의 제휴 또한 설계단계에서 감안해야 하며, 그러한 활동이 생태계 내 힘의 균형(또는 불균형)에 미치는 영향 역시 고려해야 한다. 전 세계에서 수집한 혁신적인 관행 사례들을 부각시키는 데 있어 ILO의 역할이 중요하다.<sup>13)</sup>

12) ESS France(2022), “Social and Solidarity Economy, a Driving Force Towards Green and Digital Transitions” <https://www.ess-france.org/>.

13) Ojong, N.(2015), “Social Finance for Social Economy”, <https://www.ilo.org/>.

## ■ 맺음말

결론적으로 보고서<sup>14)</sup>에서도 언급한 바와 같이, SSE 조직들이 유사한 규모의 전통적 기업들보다 더 큰 어려움을 겪고 있는 상황을 당연시하거나 가장 혁신적인 기존의 재정적 기제들이 SSE 조직들의 니즈에도 가장 효과적이고 적합하다고 단순하게 추정하는 대신, SSE 생태계의 재정 니즈와 접근성 문제에 대한 비판적인 성찰이 필요하다. 재정은 여전히 SSE 세계에 민감한 이슈로 남아 있다. 갈등이 조장될 수 있을 정도로 접근방식과 가치(와 정보)의 객관적인 비대칭이 존재하기 때문이다. 하지만 현 단계에서는 SSE의 개발을 지원해야 할 객관적인 필요성도 존재하고, 현재 사회적 목적을 지닌 서비스와 상품에 대한 수요는 지속적으로 증가하고 있으며 이러한 증가세는 코로나19 시기 이후 둔화될 조짐이 보이지 않는다. SSE 조직들은 자체의 우선과제와 가치를 기반으로 하는 재정적 기제들을 위한 시장에서 수동적이지 않고 적극적이다. 또한 금융 중개기관들은 투자수익률에 중점을 둔 성과 및 효율성 지표들에 의해 방향이 설정되는 것이 아니라 긍정적인 사회적 변화에 중점을 두는 경제 부문을 섬세하게 다루어야 할 필요가 있다. **KLI**

14) Barco Serrano, S., R. Bodini, M. J. Roy, and G. Salvatori(2019), “Financial Mechanisms for Innovative Social and Solidarity Economy Ecosystems”, <http://www.ilo.org/>.