

사회연대경제의 중요성 : 이탈리아 사례

Riccardo Bodini (Director, European Research Institute
on Cooperative and Social Enterprises*)

ILO의 정의에 의하면 사회연대경제(SSE)는 경제·사회적 목표를 추구하고 연대를 촉진하면서 특정 상품, 서비스 및 지식을 생산하는 협동조합, 상호공제조합, 협회, 재단 및 사회적 기업을 비롯한 기업 및 조직들을 가리킨다.¹⁾ 이 조직들은 규모, 활동 부문, 구조 등에 있어 서로 크게 다르지만 영리기업이나 공공기관과는 구별되는 일련의 독특한 특징을 공유한다. 즉 소유주의 영리를 보장하기보다는 어떠한 집단(그 구성원 또는 공동체 전체)의 필요를 충족하는 데 목적이 있으며, 구성원과 이해당사자의 요구에 응할 수 있는 민주적 또는 참여적인 지배구조를 갖추고 있고, 수익과 자산 배분에 대해 자체적으로 또는 규제기관이 부과하는 제약을 두고 있다.

SSE 조직은 이미 수세기 동안 존재해 왔으며, 현지 문화, 전통 및 법제에 따라 어느 정도의 차이는 있지만 전 세계에서 찾아볼 수 있다. 일부 지역에서는 SSE 조직이 복지 서비스, 금융 서비스, 소비재, 농업 생산, 제조업 등 지역경제 핵심 부문의 주요 주체로서 활동하며, 해당 부문에서 일자리와 매출액의 상당 부분을 차지하는 경우도 있다. 하지만 전통적으로 학계 및 정계는 영리기업과 공공기관에 집중해 왔기 때문에 SSE 조직이 공적 담론의 중심을 차지한 적은 거의 없다.

사회경제적 맥락에서 SSE 조직의 중요성과 조직이 받고 있는 관심 사이의 격차는 최근 몇몇 주요 국제기구가 SSE를 핵심 경제부문으로 인정하고 지원하기 위한 입장과 정책을 마련하면서 다소 줄어들고 있는 것으로 보인다. 가장 최근인 2023년 4월, UN은 “지속가능발전을 위한 사

* www.euricse.eu

1) ILO(2021), “Social and Solidarity Economy: Our Common Road towards Decent Work”, <https://www.ilo.org/> (2023.9.6).

회연대경제 활성화” 결의안(A/RES/77/281)을 채택하면서 지속가능목표(SDG) 달성과 민주주의 및 사회정의 증진에 SSE가 기여하는 바를 인정했다. 결의안은 회원국에게 SSE를 지원하기 위한 별도의 전략, 정책 및 프로그램 실시를 촉구하며 UN 기구들에 SSE를 UN 기구 계획 및 프로그램 수단의 일환으로 충분히 고려할 것을 요청하고 있다. 이번 UN 결의안이 채택되기에 앞서 2022년 6월 ILO는 같은 방향성을 가진 “양질의 노동과 사회연대경제”를 주제로 제110차 ILO 총회를 개최한 바 있다. 당시 총회에서 ILO는 “양질의 노동, 포용적이며 지속가능한 경제, 사회정의, 지속가능발전 및 모두의 생활수준 향상에 대한 SSE의 기여”를 강조한 총회의 결론을 바탕으로, ILO 사무총장에게 양질의 노동 및 SSE에 관한 전략 및 실천계획을 개발할 것을 요청하는 결의안을 발표했다.²⁾ 2022년 6월 OECD 역시 「사회연대경제와 사회혁신에 관한 권고」를 통과시키며 “새로운 비즈니스 모델 개척, 필수 서비스 제공, 더 공정한 녹색 및 디지털 전환, 청년참여 확대 및 공동체 구축에 기여할 수 있는 사회경제의 잠재력”을 강조했다.³⁾

주요 국제기구들의 결의안은 지속가능발전에서부터 노동의 미래, 필수 서비스 제공에 이르기 까지 오늘날의 주요 현안을 해결하는 데 있어 SSE의 역할에 대한 기대가 높다는 것을 분명하게 보여준다. 이러한 기대는 최근 몇 년간 SSE와 관련하여 가장 중요한 국제 정책, 즉 EU 집행위원회가 유럽의 사회적 경제를 지원하고 확대하기 위해 통과시킨 “사회적 경제 실행계획(SEAP)”의 근간을 이루고 있다. UN, ILO 및 OECD의 결의안이 (결의안 발표 기구의 성격상 “촉진”, “독려”에 그칠 뿐 강제력은 없다는 점에서) 대체로 상징적인 데에 반해, SEAP는 EU 차원뿐만 아니라 개별 회원국에서도 정책 수립 및 상당한 자원 배분을 주도할 것이다. 이는 특히 처음으로 사회적 경제가 EU 경제정책에 영향을 미치는 14개 산업 생태계 중 하나로 인정받았다는 점에서 그 러하다.

지난 수십 년간 SSE에 대해 무관심했던 국제기구들이 최근 들어 단시간 내에 SSE를 촉진하기 위해 행동한다는 점은 주목할 만하다. 그리고 이러한 조치가 20세기 말~21세기 초를 지배했던 신자유주의 경제 모델의 한계가 극명하게 드러난 두 차례의 중대한 글로벌 위기(2008년 금융위기, 코로나19 팬데믹) 이후에 등장한 것은 우연이 아닐 것이다. 실제 한편으로는 국가의 조

2) ILO(2022), “Resolution Concerning Decent Work and the Social and Solidarity Economy”, <https://www.ilo.org/> (2023.8.24).

3) OECD(2022), “Recommendation of the Council on the Social and Solidarity Economy and Social Innovation”, <https://www.oecd.org/> (2023.8.24).

치, 다른 한편으로는 영리를 극대화하는 시장의 힘에만 의존하는 시스템은 사회·경제 문제를 해결할 수 없으며 오히려 문제를 악화시킬 수 있다는 인식이 점차 확산되고 있는 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 SSE 조직은 시장의 실패에 대처하고 공공 및 민간 주체가 개입할 수 없는 영역에 개입하는 역할을 해왔을 뿐만 아니라, 경쟁보다 협력, 개별 행동보다는 집단적 행동에 기반하여 완전히 다른 방식의 경제활동 조직을 제시해왔다. SSE 조직의 소유권과 지배구조는 SSE가 지역사회의 이익에 더 부합하게끔 행동하도록 보장함으로써 노동자, 고객, 환경 등을 희생하여 이익을 극대화하는 관행이 발생할 가능성을 낮춘다.

이는 특히 고용·노동 이슈에서 분명하게 나타난다.⁴⁾ 현재 전 세계적으로 노동의 질과 양 모두에 영향을 미치는 기술 발전, 이주 패턴, 인구 및 문화적 동향과 관련하여 중대한 변화를 겪고 있는 영역이 바로 고용·노동 분야이다. SSE의 특수성을 감안할 때, 이러한 변화에 직면하여 SSE가 중요한 역할을 담당할 것으로 믿는 데에는 몇 가지 이유가 있다. 특히 SSE 조직이 구성원과 지역사회의 이익을 추구하고 이해당사자에 의해 민주적으로 소유되고 운영된다는 사실은 SSE 조직이 전통 부문의 고용을 유지하고 신흥 부문의 일자리를 창출하며, 비공식성과 착취의 위험에 처한 새로운 직종을 구조화하는 방식에 영향을 미친다.

가령 SSE 조직은 인구학적 동향과 새롭게 등장하는 사회적 요구에 비추어 볼 때 그 중요성이 확대될 수 있는 개인 서비스, 교육, 사회서비스, 보건의료 등의 부문에서 중요한 입지를 차지하고 있다. 이들 부문은 인간 관계 및 이용자와의 대면 접촉이 기본이 되어 자동화나 AI의 부상으로 인해 받는 영향이 덜할 가능성이 있다. 그리고 SSE 조직은 활동 중인 모든 부문에서 경기침체기에도 고용을 유지하는 경향을 보여왔다. 실제로 SSE 조직과 지역사회가 맺는 결속 관계는 생산활동을 타지로 이전할 가능성을 낮추고 새로운 지역고용 창출 방식을 모색할 가능성을 높인다.

SSE의 잠재력을 완전히 파악하고 그 영향을 실질적으로 검증하기 위해서는 SSE 조직이 더 확고하게 자리 잡아 그들의 성장을 지원하는 생태계를 개발할 수 있었던 곳을 살펴보는 것이 좋다. 이탈리아의 경우도 마찬가지인데, 이탈리아 SSE의 뿌리는 1500년대 “Opere Pie”와 1700년대 상조회와 같이 지역사회의 요구를 충족하기 위해 몇몇 사람들이 개인적으로 설립했던 수세기 전의 조직들로 거슬러 올라간다. 이탈리아의 SSE는 19세기 이탈리아의 산업화와 협동조합

4) 고용·노동 이슈를 해결하는 데 있어 SSE의 역할에 대한 심층분석은 다음 자료 참조. Borzaga, C., G. Salvatori and R. Bodini(2017), “Social and Solidarity Economy and the Future of Work”, <https://www.ilo.org/> (2023.8.24).

운동의 부상으로 크게 성장하기 시작했으며, 1850년대 북부지방에서 시작된 이후 남부로 확산되었다. 협동조합은 다양한 사회·경제적 요구에 부응하여 농업, 소매업, 제조업 및 금융업으로 빠르게 확장했다. 19세기 말 무렵에는 대부분의 경제부문에서 협동조합 운동이 활발하게 전개되어 이탈리아 협동조합 전국연맹(National League of Italian Cooperatives)이라는 전국적인 조직을 갖추게 되었다. 20세기 들어 SSE 조직이 수행하던 기능의 일부를 공공부문이 대신하기 시작했지만, 제2차 세계대전 이후 SSE는 다시 성장했다. 1951년에는 협동조합 운동이 2만 5천 건에 이르렀으며, 이후 몇 십 년간은 시민 집단이 스포츠, 문화, 여가 등의 다양한 활동을 조직화하기 위해 취한 법적 형태인 협회(association)의 수가 크게 증가했다.

1970년대 말부터 시작된 자원봉사단체 및 사회적 협동조합의 등장과 확산은 이탈리아 SSE 발전에 크게 기여했다. 특히 사회적 협동조합은 사회서비스 제공 혁신, 노인·장애인·청년의 요구 충족, 약물 중독 및 노숙 문제 해결에 기여했다. 또한 취약계층을 노동시장에 통합하고 만성적 실업을 겪고 있던 이들에게 일자리를 제공하는 활동에 특화되어 있었다. 20세기 말~21세기 초 사이에는 공정무역과 윤리 금융(ethical finance)의 발전, 수익배분 제한 및 참여적 지배구조를 갖추고 사회적 목적을 추구한다는 조건을 충족하는 모든 사업체에 대한 사회적 기업 자격 도입 등 혁신적 이니셔티브가 추가로 등장했다.

오늘날 이탈리아의 SSE는 주로 협동조합(전통적 협동조합(농업 협동조합, 노동자 협동조합, 소비자 협동조합) 및 사회적 협동조합), 협회, 재단 및 상조회, 위원회 및 종교단체 등의 기타 비영리 기관으로 구성되어 있으며, 전체적으로 40만여 개의 조직이 약 200만 명을 고용하고 있다. 협회는 가장 일반적인 SSE 조직 형태로, 전통적 협동조합을 제외한 모든 비영리 기관의 85%를 차지한다(약 30만 개). 협동조합은 수적으로는 훨씬 적지만(약 4만 1천 개), 고용과 매출액에 있어서는 가장 큰 비중을 차지한다(2021년 기준 일자리 약 160만 개, 매출 1,220억 유로 이상).⁵⁾ 전통적 협동조합을 제외한 모든 유형의 SSE 조직이 긍정적인 성장세를 보이는 상황에서 사회적 협동조합과 재단이 가장 높은 고용 증가율을 기록하고 있다. 2018년 기준 SSE 취업자 수는 제조업과 서비스 부문 전체 노동력의 10%에 약간 못 미치는 수준이었다.⁶⁾ 하지만 SSE

5) Istat(2023), "Censimento permanente delle istituzioni non profit: I primi Risultati - Anno 2021", <https://www.istat.it/> (2023.8.25); Euricse(2023), "La cooperazione in Italia: Trattati distintivi e traiettorie di sviluppo", <https://euricse.eu/it/> (2023.8.25).

6) Bodini, R. et al.(2021), "Financial Mechanisms for Innovative Social and Solidarity Economy Ecosystems: The Case of Italy", <https://euricse.eu/> (2023.8.25).

의 비중을 제대로 이해하기 위해서는 임금노동자뿐만 아니라 자원봉사자도 고려하는 것이 중요하다. 이탈리아에서는 전체 인구의 약 8%에 해당하는 460만 명 이상이 SSE 조직 활동에 자발적으로 참여하여 SSE 목적 달성에 기여하고 있다. 취업자와 자원봉사자를 합하면 중복되는 경우를 감안하더라도 이탈리아에서 10명 중 1명은 SSE 부문에서 일하며 일정 시간을 보낸다고 할 수 있다.

부문별 SSE 활동을 살펴볼 때 협동조합과 기타 비영리 조직을 구분하는 것이 좋다. 협동조합은 상품 및 서비스의 생산과 판매가 가장 중요한 활동인 시장 지향적 기업이기 때문이다. 비즈니스 서비스는 협동조합이 가장 많이 활동하는 영역으로, 보건 및 사회서비스, 농업 및 식품 생산 순으로 관여하고 있다. 비영리 조직의 주요 활동 부문은 스포츠, 문화, 레크리에이션으로, 세 부문을 합치면 전체 비영리 조직 활동의 63% 이상을 차지한다. 이탈리아의 SSE는 전체 민간경제에서도 상당한 비중을 차지하는데, 특히 협회 설립이 보편화된 레크리에이션, 스포츠 및 문화(48.1%), 기타 서비스(39.3%), 교육(17.1%)에서의 비중이 크다. 부가가치 및 고용 면에서 SSE 조직의 상대적 비중이 가장 큰 부문은 교육(전체 민간경제의 부가가치 및 고용의 60% 이상)이며, 보건 및 사회서비스(부가가치 35.9%, 고용 45.1%), 문화, 스포츠 및 레크리에이션(부가가치 25.3%, 고용 21%)이 뒤를 잇는다.⁷⁾

이탈리아 SSE 조직의 의미 있는 역사와 비중을 감안할 때, 일반적인 측면뿐만 아니라 특정 이슈와 관련해서도 SSE 조직의 영향력과 행동을 다른 유형의 기업과 비교하여 평가할 수 있다. 가령 고용과 관련하여 SSE 조직은 경기침체에 일자리를 줄일 가능성이 낮으며 수익 감소를 무릅쓰더라도 고용을 유지한다는 주장이 사실임을 알 수 있다. 2008년 금융위기 여파로 이탈리아는 가장 큰 경기침체 타격을 입은 국가 중 하나였다. 2009년부터 2013년까지 GDP는 약 10% 감소했고 전통 기업의 직원 수는 50만 명 감소했다. 하지만 같은 기간 협동조합 부문의 일자리가 10만 2천 개 추가되면서 협동조합의 고용이 10% 증가했다. 실제로 금융위기 기간 동안 협동조합은 다른 민간기업과는 확연히 다른 속도로 성장하기 시작했으며, 고용뿐만 아니라 매출액도 14% 증가했다.⁸⁾

수년에 걸쳐 이탈리아 SSE가 성장하고 힘을 키울 수 있게 되면서 이탈리아가 직면한 여러 난

7) Borzaga, C. et al.(2021), "L'economia sociale in Italia: Dimensioni, caratteristiche e settori chiave", Euricse-ISTAT research report, <https://euricse.eu/> (2023.8.25).

8) Borzaga, C., G. Salvatori and R. Bodini(2017), *op.cit.*

제 해결에 SSE가 중요한 역할을 담당할 수 있게 된 데에는 상호 연관된 여러 요인들이 있다. 이 글에서는 그중 세 가지를 언급해 보고자 한다. 첫째, 이탈리아의 문화적 유산과 연대의 전통으로, 이는 이탈리아의 많은 지역에서 SSE 조직이 탄생할 수 있는 비옥한 토양을 조성했다. 둘째, 비영리 조직의 결사의 자유를 명시적으로 보장하고 협동조합의 사회적 기능을 인정하는 이탈리아 헌법을 시작으로 한 SSE 지원 법제이다. 1991년에는 두 법률이 자원봉사단체와 사회적 협동조합을 인정했고 2017년부터 종합적인 “제3부문 개혁”에 따라 모든 비영리 기관에 대한 통일된 법제가 마련되는 등, 수년 동안 여러 가지 법률이 특정 유형의 SSE를 인정하고 장려했다. 이러한 규범들은 SSE를 구성하는 다양한 유형의 조직에 대한 명확한 정의를 제시하고, 수익과 자산 분배 측면에서 SSE 조직에 부과되는 제약 및 공공이익의 추구로 정당화되는 인센티브와 지원제도를 설정하는 명확한 법제를 수립하는 데 기여한다. 이탈리아 SSE의 성장에 기여한 세 번째 요인은 SSE 조직을 지원하고 그들의 요구를 충족할 수 있는 복합적인 생태계를 조성할 수 있는 역량이다. 실제로 위에서 언급한 주요 조직 유형 외에도 이탈리아의 SSE에는 사업 개발, 혁신 및 시장 접근을 지원하는 2차 조직(네트워크 및 컨소시엄)과 목소리를 내고 인정받을 수 있도록 옹호 활동을 제공하는 3차 조직(연합 및 대표기구)이 포함되어 있다. 또한 연구소, 훈련센터, 금융 중개기관 등 SSE에 의해 또는 SSE를 위해 설립된 다른 유형의 전문적 지원조직들도 있다. 이들의 구조와 업무는 SSE 조직의 특수성과 접근 방식에 맞추어져 있다.

이러한 성장동력 덕분에 이탈리아는 사회연대경제의 입지가 가장 탄탄한 국가 중 하나이며, 사회연대경제는 전통적 부문과 새로운 부문 모두에서 지속적으로 중요한 역할을 담당할 준비가 되어 있다. 예를 들어 협회나 협동조합을 통해 태양광 패널을 이용한 전기 생산 및 소비를 집단적으로 조직하는 에너지 커뮤니티의 등장으로 SSE 조직은 재생에너지 부문에서도 중요한 역할을 하기 시작했다. 또한 앞서 언급한 제3부문 개혁에 포함된 “공유 행정(shared administration)” 조항 덕분에, SSE 조직은 주요 사회 및 의료 서비스 제공뿐만 아니라 기획 및 설계에 있어서도 공공부문과 협력할 수 있게 되었다. 이와 동시에 SSE가 인정받을 수 있도록 SSE 옹호 측면에서 추가로 해야 할 일들이 있다. 우선 다양한 군(family)의 SSE 조직을 전통적인 방식으로 분류하는 것(전통적 협동조합 vs. 비영리 기관)에서 벗어나 SSE 전체를 위한 공유 플랫폼과 목소리를 갖출 수 있도록 더욱 통합된 대표체제가 필요하다. 이러한 측면에서 이탈리아는 다른 국가들로부터 배울 점이 많다. 사회연대경제가 전 세계적으로 인정받기 시작하고 주요 국제기구가 SSE의 성장과 발전을 촉진하는 정책을 추진하고 있는 상황에서, 더욱 통합된 SSE

체제를 제시하는 것은 이탈리아의 SSE가 더 분명한 가시성을 확보하고 국제적 맥락에 더 잘 부
합되도록 할 것이다. **KLI**