

유럽 사회적경제의 보편성과 특수성, 그리고 혼종성

이 옥 연 | 서울대학교

사회적경제란 사회서비스를 전달하는 공적영역이나 사적영역을 통틀어 전통적 기체에 전적으로 의존하는 경우 풀기 어려운 사회적 문제를 해결하려는 목적으로 등장한 제3의 영역을 가리킨다. 그리고 그 구성원은 자율적으로 필요한 물품과 서비스를 생산하고 소비할 뿐 아니라 민주적 의사결정에 의거해 사회적경제를 운용한다. 그 결과 사회적경제는 보편적으로 경제적 측면과 사회적 측면을 동시에 소지하기 때문에, 이윤 추구와 더불어 호혜성과 민주성 원칙을 강조한다. 동시에 개별 국가의 사회적경제는 필요에 따라 사적 영역과 공적 영역을 다양한 방식으로 혼합해 제3의 영역을 구현한다. 이에 본 논문에서는 국가별 보편성과 특수성이 다양한 배율로 구현되는 방식을 도형화하려는 시도를 하고자 한다. 그리고 유럽 사회적경제의 발전 경로를 평가하고 나아가 개별국가와 유형별로 비교하는 데 있어서 다양한 배율로 사업체와 결사체 간 평형점을 모색하는 혼종성에 초점을 맞추고자 한다. 이 결과를 토대로 국가/정부와 시장을 매개하는 대안으로서 사회적경제가 한국 사례에 함축하는 의미 또는 그 한계를 도출하고자 한다.

주제어: 사회적경제, 제3의 영역, 유럽 모델, 보편성, 특수성, 혼종성

I. 들어가는 말

사회적경제란 사회서비스를 전달하는 국가 및 정부 등 공적 영역이나 기업 또는 시장 등 사적 영역을 통틀어 전통적 기체에 전적으로 의존하는 경우 풀기 어려운 사회적 문제를 해결하려는 목적으로 등장한 제3의 영역을 가리킨다(Evers and Laville 2004, 11). 그리고 사회적경제에 참여하는 구성원은 자율적으로 필요한 물품과 서비스를 생산하고 소비할 뿐 아니라 민주적 의사결정에 의거해 사회적경제를 운용하는 특성을 띤다. 그 결과 사회적경제는 보편적으로 경제적 측면과 사회적 측면을 동시에

소지하기 때문에, 이윤 추구와 더불어 호혜성과 민주성 원칙을 강조한다. 동시에 개별 국가의 사회적경제는 필요에 따라 사적 영역과 공적 영역을 다양한 방식으로 혼합해 제3의 영역을 구현하며, 이 과정에서 국가별 특수성과 보편성이 다양한 비율로 나타나는 혼종성을 보인다.

유럽 사회적경제는 공적영역이 감당하기엔 역부족이거나 사적영역이 일임하기엔 불충분한 제반 사회문제, 구체적으로 실업 또는 고용 불안정, 빈곤, 사회적 배제 등을 효율적이면서도 민주적으로 해소할 해법을 찾는 과정에서 형성되었다(신명호 2014, 12-13). 따라서 초기에는 개념 측면에서 사회적경제를 제3섹터와 동일시하면서 각 국가의 역사적 맥락에 부합하는 다양한 형태로 발전시켰다(김의영·미우라 히로키 2015, 22). 그럼에도 불구하고 현대로 접어들면서 복합적 성격을 띠는 사회문제가 부상하자, 공적 영역과 사적 영역의 역할 한계에 더해 제3섹터마저 문제해결에 역부족인 양상을 보인다. 실제로 2013년 유럽 집행위원회에 의하면, 유럽 총 열 기업 중 한 개가 사회적경제 주체로 분류되며 유럽 총 생산인구 중 6퍼센트가 사회적경제 주체에 고용된 데 그친다(Grigore 2013, 117).

선행연구는 유럽 사회적경제가 경제 측면뿐 아니라 사회 측면의 역할에도 비중을 두고 다양한 형태로 발전했다는 사실을 “조직 및 운영 원리와 추구하는 가치의 다 측면적이고 혼합적인 성격,” 즉 혼종성에 초점을 맞추고 설명한다(최나래·김의영 2014, 4). 본 연구에서는 이에 더해 국가별 보편성과 특수성이 다양한 비율로 구현되는 방식을 도형화하려는 시도를 하고자 한다. 구체적으로 모든 유럽 국가는 오래전부터 각 경제영역의 한계를 극복하면서 공적 영역과 사적 영역을 매개하는 제3의 영역의 일안으로 제3섹터를 구축했다. 그러나 한국 사회적경제는 기존 기제인 국가나 시장의 외연 확대를 제대로 경험하지 않은 채 제3의 영역이 병행하며 발전했기 때문에 압축성장통(痛)을 겪는 경향이 강한 배경을 이해하고자 한다. 이에 본 논문에서는 사회적경제를 설명하는 틀을 도형화한 후, 유럽 사회적경제의 발전 경로를 평가하고 나아가 개별국가와 유형별로 비교하는 데 있어서 사업체와 결사체 간 평형점을 모색하는 혼종성에 초점을 맞추고자 한다. 이 결과를 토대로 국가/정부와 시장을 매개하는 대안으로서 사회적경제가 한국 사례에 함축하는 의미 또는 그 한계를 도출하고자 한다.¹⁾

1) 본 연구는 선행연구에서 개별국가별로 관찰한 현상을 정리한 자료를 선별적으로 재분류

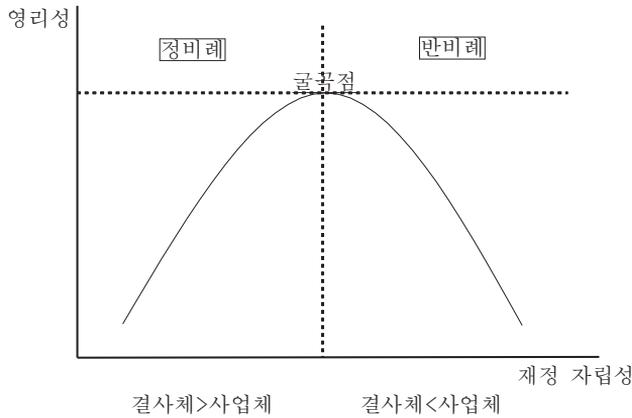
II. 설명틀과 역사적 발전 과정

수익활동을 배제하는 비영리부분에 주력하는 미국식 사회적경제와 대조적으로 유럽식 사회적경제는 대체로 사회적 가치 실현 자체를 중시하기 때문에 비영리적 목적의 수익활동도 포용한다. 그러나 동시에 이러한 양면성은 사회적경제가 공적 기금에 의존하지 않고 안정된 대안 재정자원을 확보하면서 사회적 약자 계층에만 제한되지 않은 배경을 지닌 다양한 사회적 기업가를 육성해야만, 비로소 지속적 발전이 가능하다는 제약을 의미한다. 예컨대 사회적경제의 대표적 주체인 협동조합의 경우, 그 조직 형태의 구성 원리로 혼종성, 즉 사업체와 결사체 등 서로 대립되는 두 구성 원리가 작동하는 양면성에 주목해 “개별 조직 수준”과 “집합 수준”에서 관찰한다(한신갑 2015).

〈그림 1〉은 사회적경제를 발전시킨 국가에 공통적으로 나타나는 양면성으로 인한 제약을 역설(paradox)로 보여준다. 세로 축은 사회적경제 주체의 속성을 이윤 추구 정도에 따라 영리성을 지표화한 수치다. 그리고 가로 축은 사회적경제 주체가 정부 의존으로부터 벗어나 자율적으로 재정을 확보할 수 있는 재정 자립성을 지표화한 수치다. 또한 굴곡점 전후로 이전에는 영리성과 재정 자립성 간 정비례 관계가 성립되는 반면, 이후에는 영리성과 재정 자립성 간 반비례 관계가 성립된다.²⁾ 이 때 굴곡점에 이르기 전까지, 결사체로서 사회적경제 주체보다 사업체로서 사회적경제 주체의 역할이 증가할수록 영리성과 재정 자립성은 정비례로 증가한다. 이 경우 사회적경제 주체는 사업체와 결사체 간 균형을 유지하며 경제와 사회적 측면의 효과를 극대화시키는 평형점을 찾는다. 그러나 굴곡점을 지나면, 사회적경제 주체는 결사체의 속성을 희생하고라도 수익 창출에만 매몰하는 사업체의 속성을 부각시킨 결과 오히려 재정 자립성마저 감소시켜 결국 정부 지원에 의존하게 만드는 이율배반적 결과를 초래할

해, 경제적 측면과 사회적 측면을 다양한 배율로 혼합하는 혼종성에 초점을 맞추고 이러한 사회적경제의 보편성에도 불구하고 개별국가의 특수성이 두드러진다는 현상을 도형화하려는 초벌 작업에 그친 한계를 보인다는 점을 지적하고자 한다.

- 2) 영리성이란 사회적경제 주체의 전체 활동에서 차지하는 수익활동의 비중을 가리킨다. 재정 자립성이란 사회적경제 주체의 활동을 수행하는 데 있어서 타 기관에 의존하지 않고 자체적으로 비용을 충당할 수 있는 비중을 가리킨다.



주: 1. 굴곡점: 사회적경제 주체의 영리성과 재정 자립성 간 관계가 정비례에서 반비례로 전환하는 시점

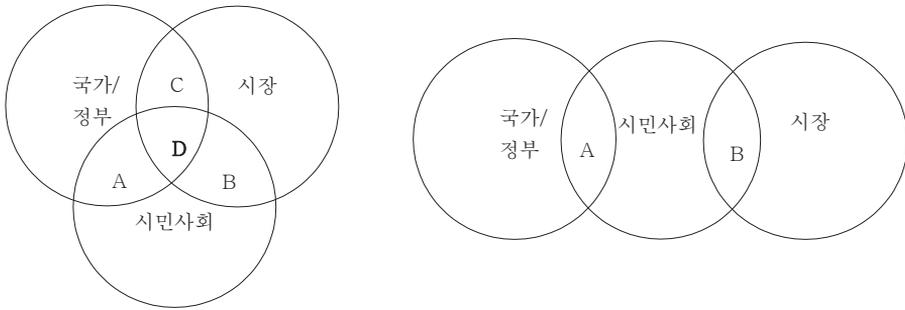
〈그림 1〉 사회적경제의 역설(paradox)

수 있다. 이 경우 사회적경제 주체는 사업체와 결사체 간 균형을 상실해 사업체로서나 결사체로서나 효용가치가 축소되는 지경에 이를 수 있다.

더불어 영리성과 재정 자립성 간 상관관계는 비나선형이다. 즉, 굴곡점에 이르기까지 사회적경제의 영리성이 커질수록 재정 자립성도 증가하지만 그 증가 속도는 점차 줄어든다. 반면 굴곡점이 지난 후에는 사회적경제의 재정 자립성이 증가할수록 오히려 영리성은 감소하고 그 감소 속도도 점차 늘어난다. 특히 이 비나선형 역설적 관계는 개별 조직 수준뿐 아니라 집합 수준에서도 관찰된다.³⁾ 그렇다면 우선 굴곡점을 전후로 대조되는 역설적 관계가 나타나는 이유는 무엇인가. 특히 굴곡점을 지난 이후, 사회적경제가 재정적으로 국가재원에 의존하지 않기 위해 이윤을 추구할수록 영리성에 속박되어 궁극적으로 영리성마저 감소하고 결국 정부 의존도가 늘어나 재정 자립성도 축소하는 함정에 빠질 수 있다. 즉, 굴곡점을 전후로 영리성에 매몰되어 재정 자립성마저 상실하는 시점에 다다를 수 있다는 역설적 관계가 가능하다.

또한 본 논문에서는 유럽식 사회적경제를 규정하는데 있어 경제와 사회적 측면을

3) 예컨대 개별 협동조합이 사업체와 결사체를 배합하는 혼종성과 더불어 다양한 형태로 형성과 유지되는 협동조합군(群)에서도 혼종성의 패턴을 관찰할 수 있다(한신갑 2016). 본 연구는 이러한 선행연구의 접근법을 인용해 혼종성의 역설적 관계를 조명하고자 한다.



〈그림 2〉 사회적경제의 혼종성 유형

동시에 구현하려는 사회적경제의 보편성과 더불어 다양한 형태로 배합하는 개별국가 특수성에 초점을 맞추어 사회적경제의 혼종성을 도형으로 보여주고자 한다. 〈그림 2〉는 각 국가의 역사적 맥락과 발전경로에 따라 사업체와 결사체 간 균형을 모색하는 다양한 사회적경제의 혼종성을 도형화하려는 시도이다. 우선 〈그림 2〉는 사회적경제의 영역으로서 국가/정부·시장·시민사회 등 3개를 설정한다. 그리고 이상형 사회적경제 주체는 국가로부터 일정한 자율성을 확보한 자유경쟁 시장체제에 더해 국가/정부나 시장 중 영역을 배합해 형성된 시민사회가 동등한 자율성을 확보하는 것을 목표로 한다고 상정한다. 그 결과 사회적경제는 민간부문과 공적 영역 간 협력이 활성화되거나 공공기관이 민영화되는 지평 확대뿐 아니라, 나아가 기업의 사회공헌을 강조하고 시민 또는 시민단체가 사회서비스 전달에 관해 적극적으로 의견을 표출하고 나아가 사회서비스 활동에 대한 홍보나 호소 활동에까지 관여한다. 즉 개별 사회적경제 주체가 “사업체이자 결사체”로서 “경제활동과 사회활동을 동시에 하는 경제조직이자 사회조직”으로 자리매김한 결과, 사회적경제는 경제와 사회적 측면을 다양한 형태로 배합한 혼종성을 드러내며 발전할 수 있는 가능성을 시사한다(한신갑 2015).⁴⁾

그런데 기존 설명들은 제3의 영역으로 [A+B+C+D]를 아우르는 대칭형, 즉 이상형 사회적경제만 전제한다. 즉, 국가/정부와 시장 간 영역C를 공유한다고 상정한 후, 한편으로 시민사회는 국가/정부와 영역A를 다른 한편으로 시장과 영역B를 공유할 뿐

4) 이러한 대조적 추이를 한신갑(2016)은 조직 밀도와 경과시간을 양 축으로 설정해 정비례 관계를 ‘다다익선’으로, 반비례 관계를 ‘과유불급’으로 정의한다.

아니라, 국가/정부, 시장, 시민사회 간 영역D를 공유한다고 전제한다. 만약 시민사회가 각기 국가/정부나 시장을 매개하면서 국가/정부와 영역A를, 시장과 영역B를 공유한다면, 사회적경제=[A+B]로 사업체와 결사체 간 비중 배율이 달라진다. 앞서 이상형 사회적경제와 대조적으로 이 변형된 사회적경제에서는 국가/정부와 시장 간 영역을 공유하지 않는 극단적 괴리가 가능하다. 이 경우 비록 시민사회가 단절된 국가/정부와 시장 간 매개체로 존재하나 각 영역과 공유하는 부문 간 공통점이 전무하기 때문에 매개체로서 역할에 한계를 드러낼 수밖에 없다.

이러한 가상적 상황을 다소 이완시키면, 국가/정부와 시장 간 영역C, 시민사회와 국가/정부 간 영역A, 시민사회와 시장 간 영역B, 그리고 국가/정부와 시장 그리고 시민사회에 걸쳐 영역D를 공유하는 점점이 존재하는 다양한 형태의 사회적경제가 가능하다. 다만 이상형 사회적경제와 비교해 각 부문 간 공유하는 점점이 극도로 불안정한 평형상태로 나타날 가능성이 있다. 게다가 각 영역은 조직의 자율성을 극대화하고 무늬만 공유영역을 운영하는 엄청난 사회비용을 부과하게 된다. 왜냐하면 시민사회가 국가/정부와 시장을 매개하는 역할을 수행하기보다 두 영역의 역할 한계를 공세적으로 활용해 두 기존영역에 버금가는 새로운 기존영역을 창출하는데 주력한 결과 기존 공적 영역과 사적 영역이 풀지 못하는 사회문제를 시민사회마저 제대로 해결하지 못할 수 있기 때문이다.

결국 사회적경제가 처한 특정국가의 특수성으로 인해 국가/정부와 시장 중 어느 영역이 심각한 역할한계를 드러내는가에 따라 시민사회가 공유하는 영역이 편파적으로 확대될 수 있다. 이는 각 국가가 처한 맥락에 따른 특수성을 반영해 국가/정부·시장·시민사회 간 복합적으로 혼종화 과정이 진행된다는 의미를 지닌다. 특히 사회적경제의 혼종성을 사회적경제의 시대적 변천과 결부해 살펴보면, 초기에는 사적 영역으로부터 공적 영역으로 주도권이 이관되었다가 점차 시민사회가 주도하는 사회가치관 변화가 관찰된다. 구체적으로 사적 영역 특히 가정이나 종교집단에 일임된 사회서비스를 보완하는 국가/정부 주도형 복지국가 수요가 20세기를 기점으로 증대했으나, 복지국가 재원을 충당하는 재정 부담이 폭증하면서 시민사회 주도형으로 전환했다(Defourny and Develtere 1999, 8). 이 과정에서 사회적경제 주체에게 법적 지위를 부여하는 경우, ‘시민사회=제3섹터=비영리단체’의 등식을 점진적으로 분화시켜 다층적으로 조직하고 운영하는 사회적경제의 혼종화(hybridization)가 심화되었다(Laville 2015, 55).

따라서 본 논문에서는 우선 국가/정부·시장·시민사회 간 다양한 방식으로 사업체와 결사체 간 균형을 모색하는 사회적경제는 정치이념, 종교계파, 문화정체성 등 요인에 의해 영향을 받으며 창출되나, 이 사회적경제에 법적 지위가 부여된 이후부터는 자체적 생명력을 지닌다는 사실을 강조하고자 한다(이옥연 2011, 271; Laville 2015, 44). 동시에 사회적경제는 이렇듯 복합적으로 조직되고 운영되기 때문에, 환경이나 지속가능한 개발 등 새로운 사회문제가 부상하고 다층으로 시민사회의 역할이 부각되면서 그에 따라 변동하며 혼종성이 더욱더 복잡해지기 마련이다(McMurtry 2004, 869). 기원을 따지자면, 사회적경제는 국가/정부와 시장 및 시민사회의 부족한 위기 대처능력을 보완하려는 목적으로 형성되었다. 그렇지만 궁극적으로 사회적경제에 대한 집합적 또는 공유된 정체성이 구축되지 않으면, 장기적으로 사회적경제를 유지하기 어렵다는 사실은 역사적 사례에서도 발견된다. 결국 사회적경제의 형성과 유지에 영향을 주는 요인은 주기마다 다르며, 법제화를 통해 조직으로서 기반을 다진 후에도 사회적으로 공유되는 정체성, 즉 사업체와 결사체 간 균형을 찾는 평형상태에 대한 집합적 공감대를 정립시킬 필요가 있다.

역사적으로 보면, 이미 19세기 중반에 프랑스에서 사회적경제라는 용어가 최초로 통용되었고 영국에서도 그보다 앞서 사회적경제의 초기 조직이 형성되었다(Grigore 2013, 113).⁵⁾ 특히 18세기 초반에는 근로계층이 발안해 지역 공동체 구성원 간 수입을 공유함으로써 구성원에게 저렴한 구매를 가능하게 하는 협동조합 운동이 사회적경제의 주류를 형성했다(Monzón and Chaves 2012, 13). 이러한 상호 부조 조직은 산업혁명이 가속되면서 자본주의 시장의 폐단에 반발하는 근로계층을 중심으로 열악한 생활 여건을 개선하려는 자구책을 모색하며 확대되어 19세기 초반까지 지속되었다. 더불어 사회주의 사고에 뿌리를 두는 활동가 집단을 주축으로 노조와 연계해서 노동자 해방을 주창하는 노동운동의 일환으로 천착하기도 했다. 제2차 세계대전이 종료되면서 국가 주도로 공공영역이 확대되었으나, 1980년대 이후 신자유주의에 입각한 자유 시장 경제체제가 정착되면서 영국 사회적경제는 다양한 형태의 사회적경제 주체가 혼재되어 발전했다.

선행연구는 대체로 영국에서 꾸준히 지속된 강한 시민사회 전통이 국가 주도보

5) 17세기 중반 영국에서는 갱부들이 현대 사회적 기업 또는 협동조합에 준하는 원칙, 예를 들어 일인일표, 부의 평등 분배, 사회적 요구와 상업적 요구 간 균형 등 운영 원칙을 채택한 기록이 있다.

다 자유경쟁시장을 보완하는 형태로 고착된 결과, 사회적경제를 결사체보다 경제 주체로서 사회적 기업에 초점을 맞추며 발전시킨 점을 강조한다(최나래·김의영 2014, 10; 김정원 2014, 94).⁶⁾ 또한 영국과 차별되는 형태로 발전했지만, 유럽 대륙국가에서도 공적 영역과 사적 영역의 대안으로서 다양한 방식으로 사회적경제가 구축되었다. 예를 들어 19세기 중반부터 독일에서는 도시와 농촌에 걸쳐 조합운동과 더불어 신용조합 등 상호 부조 조직이 빠르게 번지자 이를 정부가 규제하기 시작했다. 스페인에서는 노조와 연계해 상호 부조 조직이 전파되었다.⁷⁾ 이탈리아에서는 상호 부조 조직에 주력해 토리노 소비자조합을 포함해 조합운동이 전개된 반면, 프랑스에서는 사회적경제가 대중 결사체 운동으로 구현되어 노동자 결사조직을 중심으로 발전했다. 즉, 자유주의 시장경제에 입각해 자유방임을 강조한 영국과 대조적으로 유럽 대륙에서는 강한 국가가 주도하는 공공영역이 전진 배치된 방식으로 사회적경제 분야가 형성되었다. 특히 스칸디나비아 국가에서는 연대 원리에 충실한 경제조직을 강조하는 영국과 달리 대규모 공공부문과 사회복지 체계를 근간으로 사회적경제가 부의 재분배를 강조하는 정치적 이념과 밀접하게 연관되어 발전하였다(Monzón and Chaves 2012; 김정원 2014).

그러나 점차 사회적경제는 공공복지가 체계화되면서 국가중심으로 편입되거나 시장과 경쟁으로 내몰리면서 이윤추구를 우선시하는 경제주체로 내몰리는 양자택일을 강요받았다(신명호 2014, 20). 이렇게 각기 다른 궤적으로 발전한 사회적경제는 1970년대 재정악화를 거치며 활로를 모색하는 과정에서 “이윤 동기가 아니라 사회적 편익에 의해 추동되는” 경제운용을 활성화시킬 수 있는 법제도 지원을 필요로 했다. 이러한 요구에 대응해 유럽 집행위원회는 1989년 “사회적경제 분야 기업(Businesses in the ‘Economie Sociale’ Sector)”이라는 보도문을 채택했다.⁸⁾ 이어 1992년 유럽 차원에서 공식적으로 유럽연합 자문기구인 유럽경제사회위원회(EESC, European

6) 김정원(2014)은 사회적경제의 역할을 자유 시장 경제가 동반한 “사회적 위험”을 극복하려는 노동자의 “집합적 이해의 방어와 증진”으로 규정한다.

7) <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/the-spanish-law-on-social-economy.pdf>에서 상세한 내용을 참조하기 바란다.

8) 사회적경제 분야 기업(Businesses in the ‘Economie Sociale’ Sector)에 관한 상세한 내용은 OJ C 332, 1990(<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NOT/?uri=CELEX:51990AC1046>)을 참조하기 바란다.

Economic and Social Committee)에서 발안한 기획안 중 유럽 협동조합회에 관한 규제(Regulation)와 지침(Directive)이 제정된 결과, 사회적경제에 대한 개념 정의에 성공했다.⁹⁾

마침내 2000년에 유럽 협동조합, 공제회 및 결사체-재단 상임 회의(CEP-CEMAF, European Standing Conference of Cooperatives, Mutual Societies, Associations and Foundations)가 창설되어 2002년에 사회적경제 원칙 헌장을 채택하면서 사회적경제 주체를 협동조합, 공제회 및 결사체-재단 세 유형으로 분류하는 조직 기반이 확립되었다(Grigore 2013, 111; Social Economy Europe). 이어 2009년 유럽의회가 사회적경제 결의안(European Parliament resolution of 19 February 2009 on Social Economy (2008/2250(INI)))을 의결해 각 유럽연합 회원국은 국내법도 이에 준해 정비하기 시작했다. 더불어 유럽경제사회위원회도 2000년, 2009년, 그리고 가장 최근에는 2012년에 각기 유럽 사회적경제에 관한 보고서를 발표했다. 이러한 일련의 법제도 정비 노력은 2011년에 이르러 단일시장법(Single Market Act) 내 신성장(new growth)을 창출하기 위한 공조 방안으로 사회적 창업(social entrepreneurship)을 포함했을 뿐 아니라, 유럽의회, 이사회 및 유럽경제사회위원회가 주축이 되어 사회적경제 주체로서 사회적 기업(social enterprises)을 규정하는 성과를 내었다.¹⁰⁾

III. 개별 국가와 유형별 비교

개별 국가와 유형별로 비교하기에 앞서 사회적경제를 유럽 차원에서 대변하는 대표기구로서 유럽사회적경제(SEE)의 이상과 목표부터 살펴보면, 개별 국가별로 다양하게 경제-사회적 측면을 혼합하는 특수성을 보여주지만, 동시에 유럽의 사회적경제

9) 유럽협동조합회(SCE, *societas cooperativa Europaea*)에 관한 상세한 내용은 COUNCIL REGULATION (EC) No 1435/2003 of 22 July 2003 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:207:0001:0024:en:PDF>)과 COUNCIL DIRECTIVE 2003/72/EC of 22 July 2003 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0072&from=EN>)를 참조하기 바란다.

10) Social Business Initiative, COM(2011) 682에 관한 상세한 내용은 http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/COM2011_682_en.pdf를 참조하기 바란다.

는 혼종화 과정을 거치며 다음과 같은 공통점을 보여준다.¹¹⁾ 유럽 사회적경제는 첫째, 이윤 추구보다 개인 및 사회적 목표를 중시하며, 둘째, 공공 기관으로부터 독립되어 자발적이고 개방된 회원제를 채택해 민주적으로 운영하는 것을 원칙으로 하며, 셋째, 개별 회원의 이익과 공익 간 조화로운 균형을 추구하며, 넷째, 연대의식과 책임감에 입각한 조직 원칙을 준수해 발생한 수익을 개별 회원 이익뿐 아니라 공익에 부합하는 서비스를 구현하는데 지속적으로 재투자한다는 이상을 지향한다는 점을 강조한다. 따라서 유럽 사회적경제 주체는 그 다양한 형태에도 불구하고, 첫째, 역내 사회적 기업과 자국의 경제 및 사회적 목표를 제고하고, 둘째, 유럽 차원에서 기존의 협동조합, 공제회, 결사체-재단뿐 아니라 새로운 형태로 다양하게 혼합된 사회적경제 주체를 정치적, 법적으로 인가하는 제도를 강화하려는 보편성을 보여준다.

이러한 배경에는 또한 유럽 사회적경제를 전파하는 유럽경제사회위원회의 위상과 역할 변화가 연계되어 작동하기 때문이라고 볼 수 있다. 유럽경제사회위원회(EESC)는 지역위원회(CoR)와 더불어 유럽연합 회원국 내 시민사회단체에게 정치적 표현을 독려해 유럽연합의 민주적 정당성 및 효율성을 증대시키기 위해 로마조약(1957년)에 의거해 설립된 유럽연합의 자문기구다.¹²⁾ 특히 유럽경제사회위원회는 유럽 차원에서 보편적으로 표출되는 이해관계에 대한 의견을 수렴해 의결권을 소지한 유럽의회, 이사회, 집행위원회를 보조하며 유럽 차원의 정책을 구상하고 궁극적으로 입법안을 제정하는데 조력하는 자문기구다.¹³⁾ 따라서 현재 유럽경제사회위원회는 유럽시민과 유

11) 유럽사회적경제 결의안에 관한 상세한 내용은 European Parliament resolution of 19 February 2009 on Social Economy (2008/2250(INI))을 참조하기 바란다.

12) 마스트리히트조약(1994년)에 의거해 창설된 유럽 지역위원회(CoR, European Committee of Regions)는 각료이사회와 집행위원회에서 지역에 관련된 법안, 특히 아래 열 가지 분야를 상정할 때 자문을 구하는 기구다. 구체적으로 경제 및 사회적 결속, 범유럽 인프라 네트워크, 의료, 교육, 문화 등 새로 추가된 권한 영역 이외에 고용, 사회, 환경, 직업훈련, 교통 등 앞서 암스테르담회의에서 채택된 유럽연합의 권한 영역에 관한 법안의 3/4 정도가 지역 및 지방 차원에서 집행된다. 따라서 유럽 지역위원회는 지역 및 지방정부의 의견을 수렴하는 통로를 제공하기 때문에, 지역위원회는 유럽연합 기구의 취약점으로 명명되는 소위 민주적 결핍(democratic deficit)을 보완할 수 있는 이점을 지닌다.

13) 다양한 주체에게 의견 표출의 장을 제공하고 그 정보를 수집하는 등 근접성이 뛰어나기 때문에, 유럽경제사회위원회는 시민사회와 소통하면서 대중 참여를 독려할 수 있는 이점을 지닌다. 따라서 비록 비공식적 유럽 기구이지만, 대외적으로는 지역통합의 가치를 전파하고, 유럽 공동체 구성원에게는 그 혜택에 대해 홍보하고 구체적 프로그램에 대한 지지

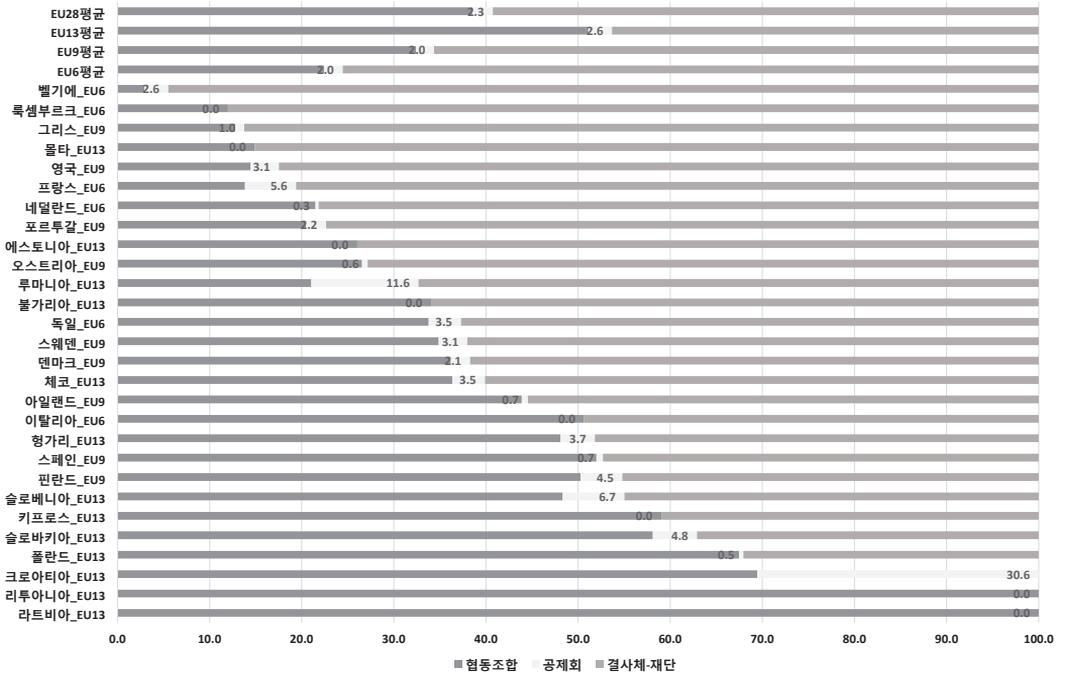
럽연합 간 의사소통을 원활하게 하는 매개체로서 정책 대안에 대한 실질적 자문을 제공해 역내 지역통합의 외연적 확대와 내면적 심화에 기여한다는 평을 받는다.

비록 초기에 단일시장 구축을 위한 이익집단들의 통합이라는 다소 편협한 기능을 수행하는 데 그쳤으나, 유럽경제사회위원회는 마스트리히트 조약 이후 활동 영역을 사회정책, 사회-경제적 결속, 환경정책, 교육정책, 의료정책, 소비자 보호, 산업정책, 범유럽 네트워크, 간접세제, 구조기금 등 전방위로 증대했다.¹⁴⁾ 그 결과 유럽경제사회위원회는 시민사회가 유럽연합의 결정과정에 참여할 수 있는 사회적경제 대변 기구인 유럽사회적경제(SEE)가 발족하는 데 일등공신 역할을 했을 뿐 아니라 사회적경제에 관한 한 유럽 시민과 유럽연합 의사결정기관 간 가교 역할도 해냈다. 그러나 동시에 의결 권한이 부여되지 않은 자문기구인 유럽경제사회위원회의 한계는 유럽 차원의 사회적경제기구의 한계로 남는다고 볼 수 있다. 이는 역내 회원국 간 간극으로 나타나며, 이 간극을 해소하기 위한 새로운 업무를 수행하기 위한 유럽 차원의 노력이 경주될 필요가 제기된다.

유럽 사회적경제를 개별국가와 더불어 유형별로 비교하기 위해 본 논문에서는 현재 28개국으로 구성된 유럽연합을 가입 시기에 따라 창설 당시 참여한 6개 회원국(EU6), 이후 지역통합 확대를 통해 가입한 9개 회원국(EU9), 그리고 21세기에 가입한 13개 회원국(EU13) 등 3개로 분류하고자 한다. <그림 3>은 사회적경제가 고용하는 인구 비율을 협동조합, 공제회 및 결사체-재단 등 사회적경제 주체로 나눠서 개별국가와 유형별로 보여준다. 균등한 비교를 위해서 원칙적으로 동일한 준거에 따라 분류하고 집계하는 작업이 요구되나, 각 국가의 통계자료 수집방식에 차이가 있거나 심지어 비교 대상 자료가 부재한 경우가 빈번하다는 제약을 해당 국가별로 추가했다. 본 연구에서 인용한 자료가 불충분함에도 불구하고 유형별로 일정한 패턴이 드러난다.¹⁵⁾ 우선 국가마다 제각기 법적 주체로서 다르게 정의하는 한계가 있지만, 공

를 이끌어낼 수 있다.

- 14) 유럽경제사회위원회는 1957년 로마조약에 의해 창설되었다. 유럽 지역위원회와 더불어 인구비례에 준해 현재 총 350명 위원을 각 회원국에 배정하며, 리스본조약 3장에 의거해 5년으로 임기를 연장했고 연임이 가능하다. 각 회원국이 고용주, 근로자, 이익단체로부터 각 1/3로 구성된 위원을 지명하면, 각료이사회가 이를 인준한다. 특히 유럽의회와 기능이 중첩된다는 비난에도 불구하고, 리스본 조약 이후에는 실질적으로 유럽 차원의 경제·사회정책을 총괄하는 권한 및 기능이 강화되었다.
- 15) 고용 규모의 차이에 의존해 사회적경제 활동의 성격을 해석하는 데 무리가 있다는 심사위



출처: Monzón and Chaves (2012, 52-71) Table 6.6-6.33을 그림으로 전환해 재정리함.

주: 1. 표기된 수치는 사회적경제 주체 총수 대비 공제회 고용 비율임.

- 이탈리아, 룩셈부르크 및 키프로스, 몰타, 라트비아, 에스토니아, 리투아니아, 불가리아의 경우 사회적경제 주체 중 공제회 자료가 부재함.
- 크로아티아의 경우 사회적경제 주체 중 결사체·재단 고용 자료가 부재함.
- 사회적경제 주체 중 공제회를 통한 고용창출 비율이 전체 1퍼센트 이하인 국가는 그리스(1.0%), 스페인(0.7%), 아일랜드(0.7%), 오스트리아(0.6%), 폴란드(0.5%), 네덜란드(0.3%) 등임.

〈그림 3〉 EU 28개국의 사회적경제 고용 현황, 2010년 전후

원의 지적에 대체로 동의하나, 〈그림 3〉에서 인용한 자료가 불충분한 제약에도 불구하고 개별 국가사례와 유형별로 체계적 차이가 드러나는 점에 주력해 본 연구는 앞서 이론적 접근법을 도형화한 초별 작업이 구체적 사례 분석에서 유용하다는 점을 강조함으로써 보다 정교한 분석 틀을 개발할 필요성을 지적한 기여를 했다고 덧붙이고자 한다.

제회가 차지하는 비중은 유형에 관계없이 가장 낮다.¹⁶⁾ 이는 구성원이 출자한 자금으로 공동 재산을 형성해 국가 사회보장제도를 보완하는 자발적 상호부조 결사체라는 공제회의 속성과 밀접하게 연관되기 때문이다. 따라서 공제 사업도 고용 창출보다 든든한 경제·사회적 안전망 제공에 주력한다. 그러나 협동조합과 결사체-재단은 유형에 따라 사회적경제 주체의 비중이 다르게 나타난다. 이에 본 논문에서 유럽연합 회원국 비교는 협동조합과 결사체-재단에 초점을 맞추고자 한다.

창설 6개국 평균을 협동조합과 결사체-재단 간 비율로 보면, 예외적으로 반반으로 나뉘는 이탈리아를 제외하고 창설 6개국에서는 [협동조합:결사체-재단] 비율이 22.4% 대 75.6%, 즉 대략 1대 3으로 결사체-재단이 창출하는 고용인구가 압도적으로 많다. 확대 9개국 평균에서도 비율은 32.4% 대 65.6%, 즉 1 대 2로 낮아지나 여전히 결사체-재단이 창출하는 고용인구가 협동조합보다 많다. 스페인과 핀란드의 경우, 협동조합이 결사체-재단보다 조금 많은 고용을 창출하나 그 차이가 미미하다. 이러한 변화는 사회적경제 주체가 자원봉사단체 성격을 초월해 시장경제 체제 진입을 보조하는 기업 경영 서비스나 자문을 제공하는 등 활동 범위를 확대한 결과라고 볼 수 있다. 그런데 기존 회원국 15개국과 대조적으로, 국가 주도 체제를 탈피한 최근 가입국 13개국 평균은 정반대로 결사체-재단보다 협동조합을 통해 고용되는 인구가 조금 더 많은 점을 확인할 수 있다. 그러나 동시에 결사체-재단이 고용하는 생산인구 비율이 협동조합보다 2배 내지 3배까지 높은 에스토니아, 몰타, 체코, 불가리아, 루마니아를 포함해 거의 비슷한 슬로베니아와 헝가리까지 다양하다. 또한 특이하게 라트비아와 리투아니아는 협동조합이 사회적경제에 지배적이다. 이는 사회적경제가 다양한 방식으로 구현될 뿐 아니라 복수의 사회적경제 주체가 복잡하게 혼합되어 새로운 형태의 사회적경제 영역을 구축할 수 있다는 잠재성을 보여준다고 추론할 수 있다.

〈표 1〉은 〈그림 3〉과 마찬가지로 개별국가와 유형별로 사회적경제가 차지하는 비중을 총 유급 생산인구(16세 이상 64세 미만) 대비 유급 고용인구 비율과 더불어 지난 10년간 변화폭을 각기 지표로 제시해 보여준다. 우선 지난 10년 이내 사회적경제가 창출한 고용인구가 감소한 경우는 창설국(EU6) 중 없으나, 확대국(EU9) 중 영국이 4.57%, 아일랜드가 36.43%, 오스트리아가 10.23% 감소추세를 보이며, 후발국

16) 유럽연합 28개국 전체 평균은 2.3%, 창설국(EU6)과 확대국(EU9) 평균은 2.0%, 후발국(EU13) 평균은 2.6%로 후발국 평균이 선발국이나 심지어 전체 평균보다 조금 높다는 점이 특이하다.

〈표 1〉 EU 28개국 사회적경제 유급고용 비율, 2002/2003년~2009/2010년

국가	%	Δ%	국가	%	Δ%
프랑스	9.02	+16.79	EU9평균	6.35	+27.33
독일	6.35	+21.00	키프로스	1.32	+12.83
이탈리아	9.74	+66.72	라트비아	0.05	+46.67
벨기에	10.30	+65.42	에스토니아	6.63	+62.80
네덜란드	10.23	+10.87	리투아니아	0.67	+16.51
룩셈부르크	7.30	+122.32	몰타	1.02	+604.62
EU6평균	8.82	+50.52	폴란드	3.71	+12.02
영국	5.64	-4.57	슬로바키아	1.94	-54.28
덴마크	7.22	+21.60	슬로베니아	0.73	+51.87
아일랜드	5.34	-36.43	체코	3.28	-3.11
그리스	2.67	+67.72	헝가리	4.71	+135.51
스페인	6.74	+42.53	불가리아	3.97	자료 부재
포르투갈	5.04	+12.02	루마니아	1.77	자료 부재
오스트리아	5.70	-10.23	크로아티아	0.56	자료 부재
핀란드	7.65	+6.73	EU13평균	2.33	+88.54
스웨덴	11.16	+146.58	EU28평균	5.02	+57.38

출처: Monzón and Chaves (2012, 48-49) Table 6.2와 6.3을 재정리함.

주: 1. 생산인구: 16~63세 연령 인구.

2. Δ%: 2002/2003년부터 2009/2010년까지 변동 백분율.

(EU13) 중 슬로바키아가 54.28%, 체코가 3.11% 감소추세를 보였다. 오스트리아를 제외하고 경제가 최근에 회복하는 추세이나 이들 국가 모두 경제성장률이 지속적으로 감소 추세를 보인 점을 감안하면, 사회적경제가 유럽연합 전체(EU28) 평균에 준하거나 그보다 낮더라도 성장 둔화에 따른 타격이 사회적경제에도 균등하게 가해진다고 볼 수 있다.¹⁷⁾ 또한 지난 10년 이내 총 유급 생산인구 대비 유급 고용인구 비율

17) 세계은행 2015년(World Bank 2015) 자료에 의하면, 2011년부터 2014년까지 오스트리아 연간 성장률은 3.1→0.9→0.2→0.3로 지속적으로 감소하며, 영국은 1.6→0.7→1.7→ 2.6로 감소 후 회복세를 보이고 아일랜드는 2.8→0.3→0.2→4.8로 급격한 감소 후 빠른 회복세로 돌아섰고, 체코는 2.0→0.8→0.7→2.0로 겨우 회복하는 상태이며 슬로바키아는

변동을 유형별로 비교해보면, 확대국(EU9) 평균이 27.33%로 가장 낮고 그 다음으로 창설국(EU6) 평균이 50.52%로 유럽연합 28개 회원국 평균(57.38%)보다 조금 낮는데 비해, 최근 가입 13개국 평균은 88.54%로 확대 9개국 평균보다 3배 이상 높다.

이는 사회적경제가 차지하는 비중이 현저하게 작은 후발국(EU13)은 지역통합의 외연 확대와 내적 심화에 따른 유럽 차원의 지원을 받는 수혜자이기 때문에, 사회적경제가 경제 성장에 기여할 수 있는 여지가 상대적으로 크다는 증거로 볼 수 있다. 반면 확대국(EU9)은 유럽연합 전체 평균의 절반에 미치지 않을 정도로 사회적경제로부터 창출되는 유급고용 증가폭이 작다. 그러나 자유주의 경쟁시장 체제인 영국과 아일랜드를 제외하면, 나머지 7개 확대국 평균 증가폭은 40.99%로 유럽연합 전체 평균에는 여전히 미치지 못하나 창설국(EU6) 평균과 차이가 좁혀지는 것을 볼 수 있다. 따라서 한편으로 경제 체제 차이가 개별국가 사회적경제의 발전 경로를 결정한다는 사실을 확인할 수 있고, 다른 한편으로 그림에도 여전히 확대국(EU9)에서도 사회적경제가 유럽연합 전체 평균 수준까지 늘어난다면 경제성장에 기여할 여지가 크다는 가능성을 내포한다고 볼 수 있다.

더불어 <표 2>에서 사회적경제 주체에 대한 법적 인가 및 세금 공제 여부를 대조해보면, 앞서 제기한 주장을 뒷받침한다는 점을 확인할 수 있다. 유형별로 비교해보면, 창설국(EU6)은 대체로 모든 사회적경제 주체를 법적으로 인가하고 세금 공제도 제공하는 반면, 확대국(EU9)은 사회적경제 주체에 대한 법적 인가나 세금 공제가 부분적이거나 아일랜드의 경우 협동조합에만 편중되어 있다. 게다가 후발국(EU13)은 과거 공산권의 국가중심 계획경제 체제의 영향으로 사회적경제 주체 중 호혜가 제한적으로 적용되는 상호부조 결사체인 공제회에 대한 법적 인가가 현저하게 낮다. 또한 각 사회적경제 주체에 대한 세금 공제도 아직까지 법제화되지 못한 상태로 머물러 있다. 특히 확대국(EU9)의 경우, 사회적경제가 공적 영역과 사적 영역에 병행해 완전히 분리된 경제 영역으로 경제성장에 기여할 뿐 아니라 사회복지 체계를 보완하기 위해서는 부분적이거나 불충분한 법제도를 시정할 필요성에 주목해야 한다.

특이하게도 스웨덴과 같은 조정시장 경제체제에서는 기업형 이윤추구 대신 사회적약자 지원에 주력하는 적극적 국가 개입이 지속되면서도 <표 1>에서 보듯이 사회적경제가 창출한 유급고용 비율이 1.5배로 증가했다. 게다가 스웨덴은 공제회에게 사회

2.7→1.6→1.4→2.4로 체코보다 완만하게 감소한 후 회복한 사실을 확인할 수 있다.

〈표 2〉 EU 28개국 사회적경제 주체 법적 인가 및 세금 공제 여부

국가	협동조합		공제회		결사체-재단	
	법적 인가	세금 공제	법적 인가	세금 공제	법적 인가	세금 공제
프랑스	0	0	0	0	0	0
독일	0	-	0	0	0	0
이탈리아	0	0	0	0	0	0
벨기에	0	0	0	0	0	0
네덜란드	0	0	0	0	0	0
룩셈부르크	0	-	0	-	0	0
영국	0 (일부)	-	0 (일부)	0	0	0
덴마크	0	0	0	-	0	0
아일랜드	0 (일부)	0 (일부)	X	-	X	-
그리스	0	0 (일부)	-	0	0	0
스페인	0	0	0	0	0	0
포르투갈	0	0	0	0	0	0
오스트리아	0	0	0	-	0	0
핀란드	0	0	0	-	0	0
스웨덴	0	-	X	-	0	-
키프로스	0	0	-	-	-	-
라트비아	0	0	X	-	0	0
에스토니아	X	-	X	-	0	0 (재단)
리투아니아	0	-	X	-	0	-
몰타	0	0	-	-	-	-
폴란드	0	0 (일부)	0	-	0	-
슬로바키아	0	-	0	0	0	0
슬로베니아	X	-	X	-	0	-
체코	0 (일부)	-	X	-	0	0
헝가리	0	0	X	0	0	0
불가리아	0	-	X	-	0	-
루마니아	0	-	0	0	0	0
크로아티아	0	-	X	-	0	0

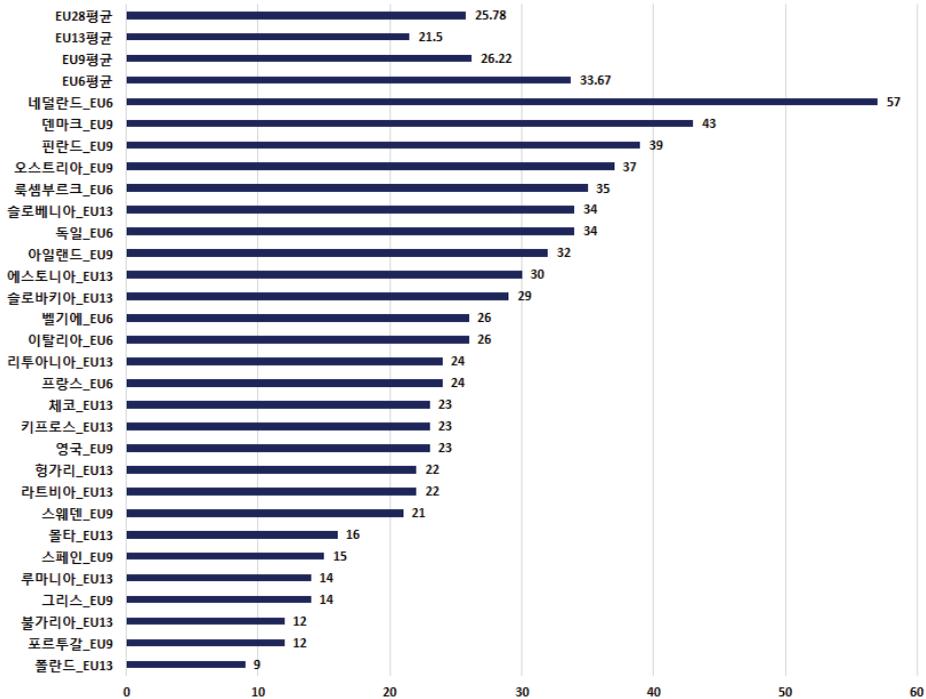
출처: Monzón and Chaves (2012, 73, 77) Table 7.1과 7.3을 재정리함.

주: 1. 아일랜드는 신용 협동조합, 그리스는 농업 협동조합, 폴란드는 사회 협동조합에게만 세금 공제 혜택을 부여함.

적경제 주체로서 법적 인가를 불허하며 모든 사회적경제 주체에 대한 세금 공제도 유보한다. 이는 스칸디나비아 국가이면서도 사회적경제가 창출한 유급 고용 증가율이 미미한 핀란드나 그보다는 증가율이 높지만 여전히 미흡한 덴마크와 대조된다. 이러한 차이는 <표 2>에서 보듯이 법적 인가나 세금 공제 여부에서도 확연하게 나타나는 사실을 확인할 수 있다. 공제회에 대한 세금 공제를 제외하고 핀란드나 덴마크는 사회적경제 주체를 법적으로 인가할 뿐 아니라 세금도 공제하는 법제도를 구비했다. 다만 스웨덴에서는 사회적경제가 공적 영역이 추진한 일련의 법제도적 제약 시정에 의존해 경제성장을 통한 고용창출을 도모하기보다 사적 영역과 결합해 이윤추구를 목표로 하는 고용창출을 성사시켰다. 이는 앞서 <그림 2>에서 개별국가의 발전 경로에 따라 사회적경제가 다양한 형태로 발현될 수 있는 가능성을 입증한다.

IV. 보편성과 특수성, 그리고 혼종성

유럽 국가는 제각기 다양한 방식으로 사회적경제를 지원하는 법제도를 구비하려는 입법화 시도를 했다. 그러나 경우에 따라 정작 유급고용 창출을 통한 경제성장에 기여하는 사회적경제의 효율성에 대한 논란에 매몰되어 사회적경제와 밀접하게 연관되는 대안 개념이 각기 유리된 채 인식되어 전국적 인지도는 현저하게 낮은 기이한 양상을 띤다. 이는 사회적경제의 혼종성이 영역 간 불안정한 평형상태에서 외연확대를 이룬 결과라고 볼 수 있다. 이러한 유럽 사회적경제의 특수성을 단적으로 보여주는 측면이 <그림 4>에서 보듯이 사회적경제 고용 총 성인인구(16세 이상) 대비 자원자 고용 비율이다. 우선 유형별로 비교하면, 유급고용과 비슷한 양상이 보인다. 구체적으로 창설국(EU6) 평균이 33.67%로 가장 높고 그 다음으로 확대국(EU9) 평균 26.22%이나, 유급고용과 달리 창설국(EU6)과 확대국(EU9) 평균 간 차이가 상당히 크다. 또한 유급고용과 마찬가지로 후발국(EU13) 평균은 21.5%로 유럽연합 전체 평균(EU28) 25.78%보다 낮으나, 그 차이는 앞서 <표 1>의 유급고용에서 나타나는 후발국 평균과 전체 평균 간 차이보다 상대적으로 작다. 이는 사회적경제가 유급고용보다 자원자 고용에 의존하는 경향이 강한 대안 고용창출로서 개별국가나 유형별로 사회적경제의 혼종성이 심화되는 시대적 변화와도 밀접하게 연관되어 있다고 볼 수 있다. 즉 비영리부문이 지배적이던 시민사회 영역이 사회적경제 내 사회적 기업, 비영



출처: Eurobarometer 75.2 *Volunteering and Intergenerational Solidarity*.

1. 성인인구: 16세 이상 연령 인구(이 자료의 분모는 사회적경제 고용 성인인구임)
2. 자원자: 총 성인인구 중 무보수 자원자로 사회적경제에 참여하는 고용 비율.
3. EU 28개국 평균은 25.78%, EU 창설 6개국 평균은 33.67%, 확대 9개국 평균은 26.22%, 신생가입 13개국 21.5%다.
4. 크로아티아 자료는 부재함.

〈그림 4〉 EU 28개국 사회적경제 고용 중 자원자 비율, 2011년

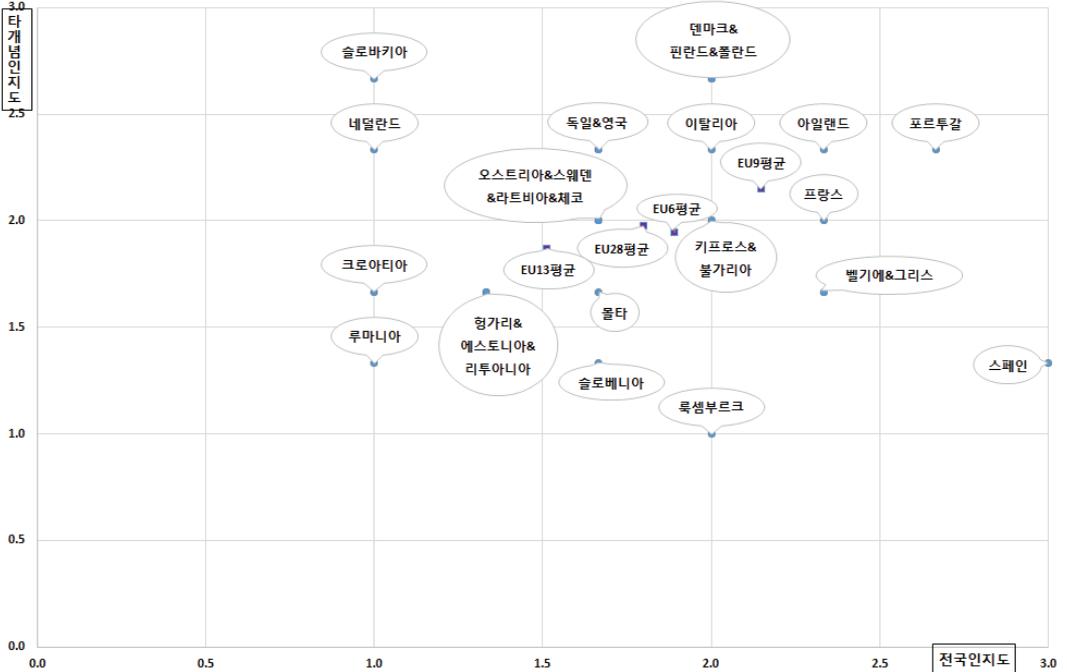
리부문 및 제3섹터로 분화되면서 사회적경제의 범위가 복합적으로 나타난 결과다.

〈그림 4〉를 앞서 〈표 2〉와 연계해 2002/2003년부터 2009/2010년까지 사회적경제 유급고용 비율이 감소된 후발국이 아닌 국가로 영국, 오스트리아, 아일랜드를 들 수 있다. 이 중 총 성인인구 대비 자원자 비율이 확대국(EU9) 평균보다 높은 아일랜드가 평균보다 낮은 영국에 비해 경기 침체로 인해 사회적경제가 창출하는 유급고용이 현격하게 감소하는 양상을 보인다. 이러한 차이를 단지 경제 구조의 차이로 인한 결과로 설명하기보다, 본 논문에서는 사회적경제 주체에 대한 법제도 지원이 상대적으

로 미흡하고 편파적인 아일랜드와 이보다 고르게 정비된 영국 간 차이와 연계해 설명하고자 한다. 특히 신용 협동조합에만 세금 공제 혜택을 제한한 아일랜드의 경우, 금융 및 재정위기가 불거지자 사회적경제는 대안 경제조직으로서 지탱할 여력이 없어졌고 다만 자원자에 의존하는 대안 사회보장체제로서 역할에 충실하다고 볼 수 있다. 반면 영국은 아일랜드와 대조적으로 협동조합 이외 공제회사 결사체-재단 등 모든 사회적경제 주체에 고르게 법제도적으로 지원했을 뿐 아니라, 최근에는 정치적 이념 차이를 뛰어넘어 사회적경제를 적극적으로 수용하는 양상이다. 만약 법적 인가와 세금 공제 여부가 사회적경제 고용에서 자원자가 차지하는 비율에 결정적으로 영향을 끼친다면, 네덜란드는 협동조합, 공제회 및 결사체-재단 등 모든 사회적경제 주체를 고르게 법적으로 인가할 뿐 아니라 세금을 공제한다. 이는 유럽연합 차원의 권고안을 국내법에 반영해 법체계를 구비했다는 증거이기도 하다(Monzón and Chaves 2012, 82).¹⁸⁾

〈그림 5〉에서는 사회적경제에 대한 전국적 인지도에 응답한 3개 주체의 평균 수치와 대안 개념 3개를 인정한 정도의 평균 수치를 양 축으로 설정해 개별국가와 유형별 비교가 가능하다. 우선 대체로 사회적경제에 대한 전국적 인지도와 연관된 대안 개념 인지도가 밀접하게 연관되어 있다는 점이 두드러진다. 즉 사회적경제의 대안 개념에 친숙할수록 사회적경제에 대한 전국적 인지도가 높아지는 경향이 있다. 역으로 사회적경제에 대한 전국적 인지도가 높을수록 그와 밀접하게 연관된 대안 개념에 더욱 친숙해지는 경향을 보인다. 또한 창설국이나 확대국일수록 사회적경제의 대안개념과 사회적경제에 대한 전국적 인지도가 대체로 모두 높은 반면, 후발국일수록 모두 낮은 경향을 보인다. 즉, 덴마크, 핀란드, 이탈리아, 아일랜드, 프랑스, 포르투갈, 벨기에 등은 양 축 모두 높은 인지도를 보이는 반면, 크로아티아, 루마니아, 헝가리, 에스토니아, 리투아니아, 슬로베니아, 몰타 등은 양 축 모두 낮은 인지도를 보인다. 따라서 후발국(EU13)에서 다른 유형 국가와 비교해 사회적경제에 대한 인지도가 대체로 모두 낮다는 사실을 확인할 수 있다(Monzón and Chaves 2012, 39-40).

18) 구체적으로 핀란드(2003년), 리투아니아(2004년), 이탈리아(2005년), 벨기에(알롱 2008년, 브뤼셀 2012년), 스페인과 그리스 및 슬로베니아(2011년)은 국내법체계를 정비했고, 네덜란드, 포르투갈, 폴란드, 루마니아 등은 2012년 입법안이 제출되었으나 프랑스에서는 불발로 그쳤다. 또한 핀란드, 리투아니아, 이탈리아, 슬로베니아 및 네덜란드와 루마니아는 사회적경제 대신 사회적 기업을 법안 명칭으로 수용했다.



출처: Monzón and Chaves(2012, 39-40) Table 5.1과 5.2를 재정리해 환산한 후 그림으로 전환함.

- 주: 1. 사회적경제의 전국 인지도는 공공기관 종사자, 사회적경제에 참여하는 기업 종사자, 연구 및 학계 종사자 등 각 집단에게 “국내 ‘사회적경제’ 개념에 대한 전국 인지도가 어느 정도라고 생각합니까?”라는 설문조사 결과를 상(上), 중(中), 하(下) 등 3개로 분류했다. <그림 5>에서는 각 수치를 3, 2, 1로 전환한 후 평균을 취해 가로축으로 설정했다.
- 2. 사회적경제의 타개념 인지도는 사회적 기업, 비영리부문, 제3섹터 등 대안적 개념 등에 관해 “다음 ‘사회적경제’에 연관된 다른 개념에 대한 국내 과학적, 정치 및 사회적 인지도가 어느 정도라고 생각합니까?”라는 설문조사 결과를 상(上), 중(中), 하(下) 등 3개로 분류했다. <그림 5>에서는 각 수치를 3, 2, 1로 전환한 후 평균을 취해 세로축으로 설정했다.
- 3. 네덜란드의 경우 사회적경제에 연관된 다른 개념에 관해 독일, 영국, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈 등과 같은 높은 수준의 타개념 인지도를 보인다. 그러나 동시에 사회적경제에 대해서 슬로바키아, 크로아티아, 루마니아 등과 같은 낮은 수준의 전국 인지도를 보인다.

<그림 5> 유럽 사회적경제 전국 인지도 및 사회적경제 타개념 인지도

그러나 두 인지도 간 정비례보다 반비례에 가까운 상관관계를 보이는 경우가 창설국이나 확대국 심지어 후발국에서도 발견된다. 예컨대 사회적경제 인지도에 관해 비대칭 상관관계를 보이는 스페인이나 룩셈부르크가 있다. 구체적으로 스페인에서는 사회적경제에 대해 가장 높은 인지도가 나타나지만 그 대안 개념에 대해서는 유럽연합 전체 평균보다 낮게 나타난다. 또 슬로바키아는 사회적경제에 관해 후발국에 준하는 낮은 인지도를 보이지만, 대안 개념에 관한 인지도에 있어서는 덴마크나 핀란드에 준하는 정도로 높다. 반대로 네덜란드에서는 사회적경제의 대안 개념에 관한 인지도가 높은 편이나 오히려 사회적경제에 대한 전국적 인지도는 유럽연합 평균보다 현저하게 낮다. 이는 지역별로 사회적경제 주체가 다양한 방식으로 혼종성을 내포하며 특수한 형태로 발전한 결과라고 볼 수 있다.¹⁹⁾

특이하게도 네덜란드의 경우, 앞서 <그림 4>에서 보듯이 사회적경제가 창출하는 고용 중 자원자 비율은 유럽연합 전체 평균의 두 배에 달할 뿐 아니라 회원국 중 가장 높다. 이에 더해 <그림 5>는 사회적경제 개념과 밀접하게 연관되는 대안적 개념을 인지하는 정도와 사회적경제 개념 자체에 대한 전국적 인지도 간 상관관계를 보여준다.²⁰⁾ <그림 5>에서는 완벽한 법제도 지원을 입법화하는데 성공했지만 국내 사회적경제에 대한 전국적 인지도와 그를 구성하는 대안적 개념에 대한 인지도가 후발국 수준으로 낮다는 네덜란드의 특수성을 확인할 수 있다. 따라서 이 두 측면의 인지도 간 상관관계를 단면적으로 평가해보면, 후발국이 창설국이나 확대국의 족적을 밟아가는 과도기에 있다는 결론도 유출하기 어렵다. 오히려 유럽에서도 사회적경제가 차지하는 비중이 증가하면서, 다양한 형태로 후발국 사회적경제가 출현할 수 있을 뿐 아니라 재정악화에 복합적으로 대처할 수 있는 창설국이나 확대국과 달리 국가에 비해 시장이나 시민사회가 극심한 불균형 상태로 발전한 후발국은 사회적경제의 혼종성으로 인한 역습에 노출될 가능성이 크다고 볼 수 있다.

19) 예컨대 정규직보다 노동시장으로 재진입을 위한 단기 임시직을 제공하는 ONCE, Sociedades Agrarias de Transformación 등이 있다.

20) <그림 5>에서 인용한 설문조사 대상은 사회적경제 참여 기업, 공공기관 및 연구 또는 학계 종사자이다. 따라서 전문가 의식조사 결과를 일반 대중 의식조사 결과로 확대 해석하는데 우려를 표한 심사위원의 지적에 원칙적으로 동의한다. 다만 자료수집의 한계로 인한 고충을 전하며 이러한 실질적 한계에도 불구하고 네덜란드 특수성이 드러난다는 평가 결과로 같음하고자 한다.

유럽 공통적으로 사회적경제는 사회서비스, 노동통합 및 재교육, 지역개발 등 공익 증진을 위해 호혜성과 민주성을 강조하며 발전한다(McMurtry 2004, 870-871; During et al. 2014, 23; 장원봉 2014, 132). 그럼에도 발전경로에 의존하는 사회적경제가 태생적 한계를 극복하지 못하는 현실적 제약에 부딪히는 경우를 볼 수 있다. 앞서 검토한 네덜란드의 경우, 사회적경제의 대안 개념을 유럽연합 전체 평균보다 높은 수준으로 인지하지만, 사회적경제에 대한 전국적 인지도는 창설국 평균은 물론이고 후발국 평균과 심지어 유럽 전체 평균보다 낮다. 이는 사회적경제의 다양성을 수용하지만 사회적경제가 포괄하는 범위에 대한 발상에서 사회 구성원이 속한 범주 내에서는 단일한 개념으로 수렴되기 때문에 혼종성이 반드시 새로운 형태의 사회적경제 주체를 포용하지 않는 특이한 양상으로 나타난다. 이러한 범주화는 네덜란드 정치발전의 특수성에 기인한다고 볼 수 있다(이옥연 2014, 111).

1960년대까지 종교적 균열구조와 정치 이념적 균열 구조가 병렬된 네덜란드식 균열 구조화(pillarization, verzuiling)는 역설적으로 네덜란드의 사회 안정을 제고했다. 즉 네덜란드 사회는 가톨릭계, 네덜란드 신교도계, 보수계, 진보계로 분리되어, 중앙정부는 각 집단을 대변하는 주요 정당과 각 집단에 고유한 주거, 고용, 교육, 문화, 복지, 대중매체 등에 균등한 재정을 지원했다. 그 결과 네덜란드는 상호 격리된 동등한 균열구조(pillars)를 유지했고, 따라서 그 균열구조에 기반을 두는 정체성과 연대 의식이 형성되어 균열구조 간 교류나 접촉을 가능한대로 줄여서 충돌 소지를 사전에 차단해 안정된 사회를 이루었다. 그러나 이후 세속화로 인해 중앙정부가 사적 구호단체를 대신해 모든 공공 서비스를 관장하면서 균열구조가 해체되었다. 그 와중에 기존에 사적 영역이나 심지어 사회적경제가 주관하던 업무를 대부분 공적 영역이 수행하게 된 결과, 사회적경제의 혼종성은 외연상으로 극대화되었으나 내면적으로 각 분야마다 유일한 형태로 융합된 사회적 경제가 구축되었다(During et al. 2014, 16; Van Der Velden et al. 2014; 18).²¹⁾

특히 네덜란드에서 사회적경제와 연관된 다른 개념 중 사회적 기업이나 비영리 부문 개념에 대한 인지도는 높은 반면, 제3섹터 개념에 대한 인지도가 급격하게 떨어진 다. 이는 사회적경제 개념 자체에 대해 사회 전반적으로 관습으로서 존치하는 단일

21) 현재 네덜란드 사회적경제 중 협동조합, 공제회, 결사체-재단 및 새로운 형태의 사회적기업은 바이오시스템과 청정기술을 위시해 경제발전, 시민참여, 건강복지 및 교육 분야에 집중되어 있다.

한 형태로 사회적경제를 수렴하려는 집단적 압력이 작동하기 때문이라고 유추할 수 있다. 즉, 다른 섹터 간 혼종화가 진행되어 활동 영역을 확대하는 사회적경제의 혼종성에 대한 거부감으로 인해 네덜란드에서는 사회적경제가 공적 영역과 사적 영역 간 가교역할을 수행하는데 장애가 많다고 볼 수 있다. 따라서 사회적경제에 다양한 경제주체가 참여해 확보할 수 있는 사회적 효용가치 자체가 감소하는 괴리로 나타나며, 결국 네덜란드 사회적경제는 각 영역 엘리트 간 협의에 의존해 외형상 분절을 극복하는 불안정한 평형상태가 유지되는 방식으로 수렴된다고 평가된다(During et al. 2014, 20).

그 결과 네덜란드에서는 다른 유럽연합 개별국가와 마찬가지로 사회적경제의 존재 이유가 이윤 추구 자체보다 호혜성과 민주성에 근거한 원칙을 준수해야 한다는 당위성이 수용된다. 그러나 동시에 유럽연합 회원국 중 자원자 고용비율이 가장 높은 분절된 형태로 사회적경제에 대한 전국적 인지도 평균은 유럽연합 개별국가 중 가장 낮게 나타나는 이중성을 보인다. 이러한 맥락에서 네덜란드는 사회적경제에서 경제 측면으로부터 사회 측면의 역할이 극단적으로 괴리될 수 있는 위험성을 보내주는 사례라고 할 수 있다. 반면 영국에서는 이윤추구를 강조하는 자유시장경제 유형에 유리하게 특화되어 수익 창출을 통한 영리성을 증대하는 사회적기업이 주축이 되는 사회적경제가 발전했다(최나래·김의영 2014, 10). 또한 <표 2>의 법제화에서도 볼 수 있듯이, 이러한 시장친화적 사회적경제의 발전은 사회 측면보다 경제 측면을 강조한 결과 영국의 사회적경제는 기업 운영 원리를 강조하는 방향으로 진행되었다. 반면 스웨덴의 경우 자유경쟁을 보완하는 조정시장경제 유형에 부합되는 국가 주도형 복지국가 체제 속에서 사회적경제의 발전은 미진했다(최나래·김의영 2014, 15; McMurtry 2004, 876). 이는 <표 2>의 법제화에서도 후발국에 준하는 정도로 미흡한 제도적 지원으로 나타난 결과, 스웨덴의 사회적경제는 국가를 보완해 사회 문제를 해결하기에 역부족이기 때문에 문화나 여가 등 생산과 다소 동떨어진 분야를 중심으로 발전했다.

V. 나오는 말

본 논문에서는 사회적경제의 혼종성에 초점을 맞추고 개념의 도형화를 시도했다.

이 초별 작업은 개별 국가에서 나타나는 발전과정의 특수성을 체계적으로 이해하는데 기여한다는 의의를 지닌다. 앞서 개별국가와 유형별로 사회적경제를 분석했듯, 사회적경제를 규정하는 법제도가 정비되더라도 시민 주도로 전환되는 과도기에 국가 의존도를 낮추면서도 기업 운영 원리에 함몰되지 않는 사회적경제를 확립한 전례는 드물다.²²⁾ 구체적으로 네덜란드의 경우, 영역 간 극심한 분절화라는 역사적 특수성이 사회적경제를 외연적 팽창과 내면적 수축의 함정으로 빠트릴 수 있는 가능성이 관찰되었다. 이러한 특수한 발전상은 <그림 1>의 굴곡점을 전후로 나타나는 사회적경제의 다양한 혼종성이 반영된 모습이라고 할 수 있다. 특히 <그림 1>은 이러한 개별 국가의 특수성을 사회적경제의 역설과 연계해 체계적으로 이해하는 데 도움을 준다. 즉, 영국의 사회적경제가 시장친화적으로 혼종화된 반면, 스웨덴의 사회적경제는 국가친화적으로 혼종화되어 발전했다. 그렇다면 네덜란드의 사회적경제는 시장친화적 법제도를 갖추고 있으나, 국가친화적 관습에 매여 있는 양상을 띤다.

사회적경제는 보편적으로 지속 가능한 경제 성장에 기여할 수 있는 기반을 만든다고 볼 수 있다(Defourny and Develtere 1999, 23). 그러나 발생지로 명명되는 유럽에서도 여전히 사회적경제는 국가 간 인지도 차이가 크기 때문에, 통일된 법적 규정이나 사회적경제 범위를 공유하기가 쉽지 않다. 심지어 다양한 경제활동 주체들이 의사결정과정에서 이견을 표명하도록 독려하는 결사체의 이점을 활용해, 오히려 특정 분파가 사회적경제를 지원하기 위해 정비한 법제도를 편파적으로 적용할 가능성도 있다. 또한 정치과정에서는 사회적경제 주체 구성원이 자발적으로 발안한 제안을 일부 정치인이나 이익집단이 점거함으로써, 사회적경제 주체의 자구능력을 경감시킬 우려도 있다(Evers and Laville 2004, 36).

유럽에서와 마찬가지로 한국에서도 사회적경제는 공적 영역과 사적 영역과 병행해 다원적 경제 체제를 구성하는 제3의 영역으로 발전하고 있다. 특히 경제 위기 상황에서 사적 영역의 폐단을 해소하고 공적 영역의 공세를 차단하는 동시에 그 존재감을 확고하게 다지기 위해서 사회적경제 주체 구성원이 다양한 기제를 활용해 제도적 위상을 정립하려는 시도가 관찰된다(김정원 2014, 118). 따라서 유럽에서 관찰되었듯, 우선 한국 사회적경제는 기존에 고착된 국가-정부 의존을 극복해 자립 방안을 강구

22) 예컨대 한국의 협동조합기본법은 협동조합 조직을 통한 경제활동을 용이하게 만든 기여를 했으나, 실질적으로 협동조합이 <그림 2>에서 그리는 이상형 모델처럼 운영하도록 구속하기에는 역부족이다.

해야 한다. 그리고 호혜성과 민주성 등 공통된 가치관을 기반으로 운영이 가능한 사회적경제 조직의 자생력을 제고할 수 있는 법제도 정비가 필요하다. 나아가 이윤 추구를 강조하는 경제적 측면과 민주적 의사결정을 강조하는 사회적 측면 간 균형을 취하기보다 정치적 편의에 따라 사업체나 결사체 중 편파적으로 사회적경제의 발전을 유도하는 유혹도 극복해야 하는 과제를 안고 있다.

투고일: 2016년 4월 30일

심사일: 2016년 5월 25일

게재확정일: 2016년 6월 8일

참고문헌

- 김의영·미우라 히로키 편. 2015. 『한·중·일 사회적경제 Mapping』. 서울: 진인진.
- 김정원. 2014. “한국의 사회적경제 현황 및 전망.” 김성기·김정원·변재관·신명호·이견직·이문국·이성수·이인재·장원봉·장종익. 『사회적경제의 이해와 전망』, 91-124. 서울: 아르케.
- 신명호. 2014. “사회적경제의 이해.” 김성기·김정원·변재관·신명호·이견직·이문국·이성수·이인재·장원봉·장종익. 『사회적경제의 이해와 전망』, 11-50. 서울: 아르케.
- 이옥연. 2011. “유럽의 종교, 정치, 그리고 정체성.” 이옥연·요하네스 헬름라트·메들린 호슬러·홍태영·윤비·조홍식·김준석. 『유럽의 정체』, 231-276. 서울: 서울대학교 출판문화원.
- _____. 2014. “자유 민주주의의 역기능, 네덜란드 ‘고향의 정치.’” 조홍식·이옥연·김면희·황영주·홍태영·윤비·김준석·문용일. 『유럽의 민주주의: 새로운 도전과 과제』, 107-151. 서울: 사회평론.
- 장원봉. 2014. “유럽의 사회적경제 현황 및 전망.” 김성기·김정원·변재관·신명호·이견직·이문국·이성수·이인재·장원봉·장종익. 『사회적 경제의 이해와 전망』, 125-141. 서울: 아르케.
- 최나래·김의영. 2014. “자본주의의 다양성과 사회적 기업: 영국과 스웨덴 비교연구.” 『평화연구』 22권 1호, 309-343.
- 한신갑. 2016. “협동조합의 조직생태학: 혼종성의 공간, 혼종성의 시간.” 『한국사회학』 10집, 165-198.

- Defourny, Jacques, and Patrick Develtere. 1999. "Social Economy: the Worldwide Making of a Third Sector." Jacques Defourny, Patrick Develtere, and Bénédicte Fonteneau, eds. *Social Economy North and South*, 3-35. Brussels: De Boeck University Press.
- During, Roel, Pat van der Jagt, and Natasha de Sena. 2014. *Social Enterprise, Social Innovation and Social Entrepreneurship in the Netherlands: A National Report*. EFSEIIS(Enabling the Flourishing and Evolution of Social Entrepreneurship for Innovative and Inclusive Societies).
- Evers, Adalbert, and Jean-Louis Laville. 2004. "Defining the third sector in Europe." Adalbert Evers and Jean-Louis Laville, eds. *The Third Sector in Europe*, 11-37. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Grigore, Alina-Aurelia. 2013. "Social Economy Entities: A Worldwide Overview." *Review of Applied Socio-Economic Research* 6. No. 2, 111-120.
- Laville, Jean-Louis. 2015. "Social and solidarity economy in historical perspective." Peter Utting, ed. *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*, 41-56. London: Zed Books.
- McMurtry, John J. 2004. "Social economy as political practice." *International Journal of Social Economics* 31. No. 9, 868-878.
- Monzón, José, and Rafael Chaves. 2012. *The Social Economy in the European Union*. European Economic and Social Committee.
- Van Der Velden, Maurice, Pieter Ruys, and Louis Houwen. 2014. "A Map of Social Enterprises and their Eco-systems in Europe: Country Report for the Netherlands." European Commission.
- Communication from the Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee, and The Committee of the Regions. Social Business Initiative: Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation. COM(2011) 682. http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/COM2011_682_en.pdf (검색일: 2016. 5. 20).
- Council Directive 2003/72/EC of 22 July 2003 supplementing the Statute for a European Cooperative Society with regard to the involvement of employees. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0072&from=EN> (검색일:

2016. 5. 20).

Council Regulation (EC) No 1435/2003 of 22 July 2003 on the Statute for a European Cooperative Society (SCE). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:207:0001:0024:en:PDF> (검색일: 2016. 5. 20).

Eurobarometer 75.2. Volunteering and Intergenerational Solidarity. http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2011/juillet/04_07/rapport_%20eb75_2_%20benevolat_en.pdf (검색일: 2016. 5. 20).

European Parliament resolution of 19 February 2009 on Social Economy (2008/2250(INI)).

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0062+0+DOC+XML+V0//EN> (검색일: 2016. 5. 20).

Opinion of The European Economic and Social Committee on the Communication from the Commission to the Council. Businesses in the 'Economie Sociale' Sector: Europe's Frontier-Free Market. OJ C 332, 1990.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NOT/?uri=CELEX:51990AC1046> (검색일: 2016. 5. 20).

Spanish Law 5/2011, of 29 March, on Social Economy.

<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/the-spanish-law-on-social-economy.pdf> (검색일: 2016. 5. 20).

World Bank. 2015. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> (검색일: 2016. 5. 20).

ABSTRACT

Conceptualizing the Hybridity of Social Economy in Europe in the Context of its Generality and Specificity

Okyeon Yi | Seoul National University

Although social economy universally embraces principles of reciprocity and democracy, individual country formulates its respective social economy by integrating private and public sectors into a unique third sector, which often accompanies a distinct hybridization. This complexity leads to an even more complicated task in defining social economy even in Europe, its birth place. Indeed, a continuous debate over a third sector, in particular, and social economy, in general, is often found in many European front-runners. Social economy in Korea is in its incipient phase in which private and public sectors had not even fully matured but a third sector was simultaneously incubated only to undergo a compressed growth. In this paper, I purport to conceptualize social economy, first, by capturing diverse paths of evolution in diagrams, and then by comparing across different groups of European Union states. In so doing, I intend to explore under what conditions social economy may mediate between private and public sectors to encompass societal needs in Korea.

Keywords: social economy, third sector, European model, generality, specificity, hybridity