



사회적 경제를 통한 국제개발협력 프로젝트 성과지표 활용 방안

2019. 12

**사회적 경제를 통한
국제개발협력 프로젝트 성과지표 활용 방안**

2019. 12.

한국국제협력단

저자

연구책임자

박종남

- 한국국제협력단 **ODA**연구정보센터 연구원 (현)
- 경희대학교 사회학 박사

참여연구원

장종익

- 한신대학교 글로벌협력대학 부교수(현)
- 한국협동조합학회 부회장(현)
- 미국 미주리주립대학교 응용경제학 박사

정무권

- 연세대학교 원주캠퍼스 글로벌행정학과 교수(현)
- 연세대학교 빈곤문제국제개발연구원장(현)
- 미국 **Indiana University** 정치학 박사

이은애

- 서울시 시정평가자문단(현)
- 서울시 사회적경제지원센터장(전)
- 이화여자대학교 경영학 박사수료

김성기

- 에스이임파워 사회적협동조합 이사장(현)
- 구로구 사회적경제창업지원센터장(현)
- 성공회대학교 사회복지학 박사

김신애

- 한국교육개발원 대학역량진단센터 연구원(현)
- 한국국제협력단 **ODA**연구정보센터 연구보조원(전)
- 고려대학교 국제대학원 국제개발협력학 석사

허은

- 한국국제협력단 시민사회협력실 직원(현)

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 도서관 홈페이지(<http://lib.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

국문요약

본 연구는 사회적 경제형 국제개발협력 프로젝트의 성과지표를 검토하기 위한 연구이다. 본 연구의 구성은 다음과 같다.

첫째, 사회적 경제 방식의 핵심 원리를 파악하고, 우리 시대에 적합한 사회적 경제 방식의 의미와 가치를 도출하고자 하였다. 사회적 경제 방식의 핵심 요소를 요약하면, ‘살림살이’로서의 경제, ‘연대’로서의 사회, 규범적 기준으로서의 ‘좋은 삶’으로 압축된다. 사회적 경제의 역할을 구체적으로 보면, 사회적 배제 층의 사회 통합, 고령, 여성 등 사회적 약자의 경제적 진출, 돌봄, 의료, 육아 등 서비스 제공자와 수혜자 간 장기적 관계 형성, 주민참여형 도시 재생, 시장의 공정성 증진하고 기업 민주주의 기여 등으로 설명될 수 있다.

둘째, 국제개발협력에서 사회적 경제 도입이 필요한 이유를 살펴보았다. 개발효과성과 책무성 강화는 21세기 국제개발협력 분야에서 중요한 패러다임이다. 공여국 주도의 정책과 사업보다는 협력국의 개발 자율성과 다양성, 개발 주도권 등이 강조된다. 사회적 경제는 지역 단위에서 이러한 패러다임에 걸맞은 조직의 형태를 가지면서 현지 지역주민들의 책무성을 실현시켜 줄 수 있는 중요한 접근법이 될 수 있다.

UN의 2030 아젠다(SDGs)를 실현하는 것은 단순히 타겟과 목표를 설정하는 것에 그쳐서는 안 된다. 궁극적인 목적은 기본 가치인 “No one left behind.”, 즉 연대와 통합으로 빈곤과 불평등을 해소하는 평등의 가치를 실현하는 것이다. 이를 위해서는 SDGs의 이행과정이 삶의 실질적 현장인 지역공동체 속에서 실현되어야 한다. 개개인들의 실질적인 삶 속에 실천되는 과정이며 그 결과가 만들어지는 공간이 바로 지역사회이다. 지역사회의 구성원들의 실천 속에서 지속 가능한 발전과 ‘누구도 뒤에 남겨지지 않는’ ‘포용적 발전’이 가능할 것으로 본다. 이러한 맥락에서 사회적 경제 방식은 2030 아젠다의 목표 달성 전략들을 설계하고, 이행하며, 모니터링하는 과정에 지역 중심의 참여가 가능하게 하는 방안이 될 것이다.

그러나 사회적 경제조직이 활성화되고 기대했던 성과를 내고 지속가능성을 가지려면, 여러 가지 장애물들을 극복해야 한다. 대표적인 한계점은 단기적 기간 내에 목표를 달성하고 성과평가를 하는 방식으로부터 탈피이다. 주민들의 의식과 역량을 개발하는 것은 단기적으로

쉽지 않은 과정이다. 사회적 경제를 통한 개발프로젝트는 지역주민들의 의식과 가치, 행동의 변화를 통해 자기 주도적으로 지역 문제를 발굴하고 혁신적인 해법을 찾고 실천해 나가는 사회운동으로서 지역사회에 확산되어야 하는 장기 프로젝트이다. 따라서 단기적으로 보면 실패의 확률이 더욱 높을 수 있다. 그리고 성과평가에 있어서도 경제적 성과뿐만 아니라 계량화가 어려운 연대, 협력, 사회적 자본을 비롯한 다양한 사회적 가치들과 혁신들을 포함해야 할 것이다. 사회적 경제는 주민들의 역량 강화와 협업을 통한 지속적인 혁신의 연속이어야 한다. 궁극적으로는 다양한 경제적, 사회적 가치들을 통합적으로, 그리고 지속가능성의 평가도 필요하다. 그러나 이러한 사회적 성과를 포함하는 다차원적 평가지표 개발은 여전히 논쟁적이며 쉽지 않다.

본 연구는 사회적 경제 방식의 성과를 사회적 가치와 경제적 성과의 측면에서 사회적 경제의 근원적인 가치를 찾아보고자 하였다. 첫 번째 범주는 사회적 자본 지표 활용 방안을 검토하였다. 사회적 경제 방식 도입은 공여국 기관과 사회적 경제조직이 공익성과 수익성을 조화롭게 추구하여 시장의 실패와 정부의 실패를 돌파할 수 있을 것이라는 기대가 있는데, 이를 위해서는 필연적으로 여러 조직 간 긴밀한 유대를 형성해야 한다. 이때 필요한 것이 사회적 자본이다. 사회적 자본은 개인의 이기적인 행동을 공동선이 지향하는 공동체의 구성원으로 탈바꿈시켜 공유재의 문제를 스스로 해결할 수 있도록 한다. 호혜성과 같은 사회적 자본이 풍부할 때 개인의 행동은 공공의 이익을 위할 것이라는 기대가 가능해진다.

두 번째 범주는 경제적 성과에 관한 것으로 양질의 일자리 지표 활용 방안을 검토하였다. 사회적 경제 방식은 모든 것이 거래 상품으로 환원되는 경제적 시장에서 벗어난 사회적 시장 활성을 추구한다. 그런데 사회적 시장을 활성화하기 위해서는 사회적 보호를 위한 적극적인 조치가 필요하다. 본 지표는 인간의 노동이 허구적 상품으로 변질되어 경제적 시장에서 거래 물품이 되는 것로부터 어떻게 인간의 노동 가치를 보호할 수 있는지를 통해 사회적 경제의 가치로 제시한다.

Abstract

This study is to review outcomes indicators for social economic project in the international development cooperation. The study consisted of three main parts.

First, we tried to identify the key principles of social economic projects and derive the value of social economic approaches. To summarize, it can be identified as an economy for living life, society for alternatives against market and a good life as a normative standard. The role of social economy in modern society can be explained by the role of social integration of the social exclusion class. In order to including socially disadvantaged, service providers and beneficiaries have to promote fairness of the market and the contribute to industrial democracy.

Second, we looked at the reasons why the introduction of social economy is important in international development cooperation. Strengthening development effectiveness and accountability is the key paradigm in terms of achieving SDGs. Accordingly, the autonomy, diversity, and sense of ownership of partner countries are emphasized. Social economics can be an important approach to realizing the responsibilities of local residents, taking the form of an organization worthy of localizing.

Realizing the UN's 2030 Agenda should not be ceased just setting targets and goals. The ultimate goal is to realize the basic value underlying, "No one left behind". The value of equality that eases poverty and inequality through solidarity and integration. To this end, the goals of sustainable development in the community, where the implementation process of SDGs in individuals' lives, must be realized in real life. It is a process practiced individuals themselves, and the results are made in the community. We believe that inclusive development will be possible amid the practice of members in the community. In this context, the social economic approach will enable regional-focused participation in the process of designing, implementing and monitoring the goals of the 2030 Agenda.

But in order for social and economic organizations to be revitalized, to achieve expected outcomes and sustainability, they must overcome many obstacles. A typical threshold is a short period of time. Developing the consciousness and capacity of individual residents is not an easy process in the short term. The development project through social economy is a long-term project that should spread to the community as a social movement to find and implement innovative solutions to local problems on its own initiatives. Thus, in the short term, the probability of failure may be higher. And it has to include not only economic performance but also diverse social values and innovations, including unmeasurable solidarity, cooperation and social capital. The social economy should be a continuation of endless innovation through the capacity building and collaboration of the residents.

Ultimately, various economic and social values are integrated and sustainable.

This study sought to explore the fundamental values of social economy in terms of social value and economic performance. The first category examined the use of social capital indicators. There is an expectation that the introduction of social economic approach will allow donor agencies and social economic organizations to pursue public interest and profitability harmonization. Social capital transforms an individual's selfish behavior into a membership to the community, allowing them to solve the problem of shared goods on their own. When social capital such as reciprocity is abundant, it makes possible to expect that an individual's actions will serve the public interests.

The second category is about economic performance and measures to utilize descent work indicators were reviewed. The social economic approach seeks activating social market that deviates from the economic market where everything is returned to the trading product. But first, social protection are needed to boost the 'social market.' This indicator presents the value of the social economy by showing how to protect the value of human labor from becoming a trading commodity in the economic market.

목 차

국문요약	i
Abstract	iii
I. 서론	1
1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구의 방법과 범위	2
II. 사회적 경제의 개념과 의의	5
1. 사회적 경제의 부상과 배경	5
2. 사회적 경제의 개념과 구성	9
3. 사회적 경제론과 비영리섹터론의 비교	18
4. 사회적 경제의 운영 원리와 역할	23
III. 국제개발협력에서의 사회적 경제	31
1. 문제의식의 배경	31
2. 국제개발협력 패러다임의 변화와 최근 동향	34
3. 국제개발협력에서 사회적 경제의 새로운 역할	45
4. ‘한국형 ODA 모델’의 형성전략과 사회적 경제 접근법의 역할: 한국의 ODA 모델이 선진 ODA 국가와 차별을 가져야 할 당위성	66
IV. 사회적 경제 성과지표 사례 연구	69
1. 국내외 성과지표 사례 연구	69
2. 국내외 평가지표 분석 요약	89

V. 사회적 경제를 통한 프로젝트 성과지표	92
1. 지표 선정 원칙	92
2. 사회적 경제를 통한 국제개발협력 프로젝트 성과지표(안)	94
VI. 결론: 지표 보완을 위한 제언	115
참고문헌	117

표 목차

〈표 1〉 사회적기업 및 사회적 협동조합 관련 법적 도입 추이	8
〈표 2〉 해외 사회적 경제 관련 법 제정 현황	9
〈표 3〉 국민 계정체계에 따른 사회적 경제 주체의 분류	11
〈표 4〉 유럽 사회적 경제섹터의 유급종사자 수와 비중	12
〈표 5〉 국제협동조합연맹의 협동조합의 가치와 운영 원칙	26
〈표 6〉 시기별 국제개발협력 주요 담론과 특징	43
〈표 7〉 SDGs의 개별목표들의 이행과 사회적 경제의 주요 역할	53
〈표 8〉 SDGs와 SSE의 핵심 가치 연계성	57
〈표 9〉 SVI 주요 측정 내용	70
〈표 10〉 SVI 지표 구성 요약	72
〈표 11〉 측정지표 및 측정방법	73
〈표 12〉 SPC의 문제 해결 과정	75
〈표 13〉 SPC 주요 지표 요약	78
〈표 14〉 C3 Tool의 평가 체계	87
〈표 15〉 사회적 경제 관련 평가 도구의 특성 비교	89
〈표 16〉 PDM 평가 도구와 사회적 경제 관련 평가 도구의 비교	91
〈표 17〉 사회적 경제를 통한 국제개발협력 프로젝트 측정대상	95
〈표 18〉 신뢰와 네트워크 정의	99
〈표 19〉 사회적 자본의 신뢰 측정방법	100
〈표 20〉 사회적 자본의 네트워크 측정방법	101
〈표 21〉 양질의 일자리 지표에서 제시한 주요 이슈	106
〈표 22〉 기업 수준에서 양질의 일자리 성과지표(안)	107
〈표 23〉 고용여건 및 형태 성과지표 측정방법	109
〈표 24〉 임금 및 복리후생, 건강 및 안전에 관한 성과지표 측정방법	110
〈표 25〉 인권 및 좋은 기업시민 그리고 민주적 의사결정에 관한 지표	111
〈표 26〉 개인 수준에서 양질의 일자리 성과지표(안)	111

그림 목차

[그림 1] 사회적 경제의 주요 조직형태와 공동 특성	13
[그림 2] 사회적 경제 관점에서의 사회적기업의 개념 정의	16
[그림 3] 사회적 경제와 사회적기업의 관계	17
[그림 4] 비영리섹터론 최근 진화	20
[그림 5] 사회적 경제섹터와 비영리섹터의 관계	22
[그림 6] SVI의 사회 가치 측정 절차	71
[그림 7] SPC 측정 절차	74
[그림 8] 사회성과측정지표 유형	76
[그림 9] SPC 주요 평가 체계	77
[그림 10] 이해관계자의 편익 비용을 통해 알아본 사회성과	84
[그림 11] EFQM모델의 구조	86
[그림 12] 사회적 자본 형성과 영향	113

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

KOICA는 「참여와 신뢰 기반의 혁신으로 글로벌 사회적 가치 실현」이라는 경영혁신 목표를 세우고, 이를 실현하기 위해 KOICA 고유 사업의 사회적 가치 기여도 제고를 중점 과제로 선정하였다. 사회적 가치 이행전략을 수립하고, 사회적 가치 창출 및 이행계획을 수립하여 다각적인 노력을 기하고 있다.

KOICA 시민사회협력실의 경우 ‘민관협력을 통한 글로벌 사회적 가치창출 기여 및 다양한 파트너 간 협업 장려’라는 기본방향 아래, KOICA 혁신 실행과제 1-1(국정과제의 경영·사업 내재화), 3-2(ODA 일자리 생태계 조성 및 청년 일자리 창출) 추진을 통해 사회적 경제 활성화를 위한 사회적 연대경제 프로그램을 2019년부터 추진하고 있다.

이 프로그램은 기존 시민사회협력프로그램에서 추진하고 있는 사회적 경제 연관 모델을 활용하여 국제개발협력 목표에 부합하는 동시에 민관협력을 통한 글로벌 사회적 가치창출, 국내 공공성 실현 등을 목적으로 하고 있다. 사회적 경제 방식이 개도국의 계층 간 및 도농 간 불평등 심화, 높은 실업률, 소외계층 증가, 환경파괴(기후변화) 등 시장경제로 인해 파생된 사회경제적 문제를 해결에 유용할 것으로 본다.

※ 사회적 연대경제: 다양한 사회 문제의 대안으로 연대(협동조합, 지역조합 등) 기반의 경제 활동 및 협력을 지칭

일각에서는 시민사회와의 협력의 목적과 사회적 경제섹터와의 협력 목적이 분명하지 않음을 토로한다. 일반적으로 사회적 경제조직과 비영리 조직은 민간이 공식적으로 결성한 조직, 의사결정의 자율성, 그리고 자발적 가입과 참여 원칙이라는 점 등에서 유사점이 많다. 국제개발협력과 사회적 경제 관련 연구에서도 사회적 경제만의 독창적 접근이 강조되지 않는다. 이처럼 사회적 경제섹터와 시민사회 섹터의 접근법이 유사한 점이 많기 때문에 행위자 자격을 중심으로 구분하려는 경향이 강하다. 사회적 경제가 국제개발협력 분야에서

어떤 기여를 할 수 있을지에 대한 검토 및 어떤 요인과 과정을 통해 성공적으로 개발협력 사업이 진행되었는지를 밝히는 연구가 부족하다 보니, 사회적 경제를 구성하는 조직적인 특성에 관한 논의가 주를 이루고 있다.

그러나 이 두 영역에서의 근본적인 차이점은 사회를 구분하는 방식에서부터 차이가 난다. 사회적 경제론은 사회를 ‘자본주의적 섹터’와 ‘공공섹터’ 사이에 사회적 효용을 대표하는 사회적 경제섹터가 위치한다고 본다. 반면 비영리섹터론은 사회를 시장과 국가, 시민사회로 구분하고 비영리 조직들이 시민사회 섹터의 조직적 활동 주체로 본다. 영리와 비영리의 기준도 서로 다르다. 시민사회는 전통적으로 이윤을 분배하지 않는다. 반면 사회적 경제 접근에는 비영리가 필수 요소가 아니다.

사회적 경제조직의 특정 유형으로 볼 수 있는 협동조합, 사회적기업 등 여러 유형의 사회적 경제 조직이 이미 기존 개발협력 사업에 참여하고 있다. 사회적 경제 사업으로 분류되는 사업들이 타 국제개발 협력사업과 차별되는 성과가 무엇인지를 구체적으로 살펴볼 수 있는 기준이 필요하다. 더불어, 성과에 기반한 프로그램 운영 및 관리를 위해 ‘사회적 연대경제 프로그램’의 통합적인 성과를 보여줄 수 있는 성과 프레임워크 수립이 중요하다. 이에 따라 동 연구를 통해 타기관에서 활용하는 사회적 가치 측정지표들을 검토하고, 사회적 경제를 활용한 국제개발 협력사업의 주요 성과요소가 무엇인지를 제안하고자 한다.

2. 연구의 방법과 범위

본 연구의 목적인 사회적 경제를 통한 국제개발협력 프로젝트 성과지표를 도출하기 위해 관련 문헌조사 및 관계자 면담을 실시하였다. 기존 문헌은 개별 사업을 중심으로 사회적 경제 방식의 특징과 성과를 도출하고 있다. 가령, 이상현(2016)은 필리핀 타워빌 지역에서 사회적 경제를 도입하여 빈곤퇴치와 지속 가능한 지역개발을 추진한 사업에서 이해관계자의 참여, 자산과 욕구의 평가, 역량개발 방안 등의 분석 틀을 기준으로 사업의 성과에 미친 영향을 분석하였다. 분석 결과에서 현장 중심의 수요 파악, 주민 주도적인 방식, 참여와 자치에 기초한 기업 운영, 학습과 혁신이 이루어질 수 있는 시스템 구비, 리더십 형성과 외부 자원 활용 등이 국제개발협력 사업 성공의 주요한 지표로 제시하고 있다. 오단이(2018)는 필리핀 캠프 사례를

통해 사회적 경제가 가지는 연대, 협력, 배려와 같은 가치 지향성이 국제개발협력 사업 현장에서 어떠한 모델로 자리할 수 있는지를 분석하였다. 이 연구는 주민들이 주도하는 지역사회밀착형 모델이 성공 요인이라는 점을 강조하고 있으나, 연구 방법에서 지역사회밀착이라는 요인을 어떻게 관찰하고 측정할 수 있는지에 대한 구체적인 논의는 제시되지 않고 있다. 손혁상·김남경(2012)은 농업, 공정무역, 적정기술 분야의 사회적기업 특징을 분석하였다. 아물협동조합, 쿠아파 코쿠 협동조합, 베스티가르드 프랑센 그룹의 사례를 통해 사회적 경제 도입이 비용 효율성에서 강점이 있다고 분석하고 있다.

국제개발협력에서 사회적 경제의 원리와 특징 제시한 연구로는 KOICA(2016)에서 발간한 『사회적 경제 접근법을 활용한 민관협력사업 혁신방안』이 있다. 이 연구는 개발 협력에서 활용되고 있는 사회적 경제 접근법을 활용한 프로젝트 틀에 관한 연구로, 협동조합, 사회적기업, 신용조합, 소액대출, 공정무역, 임팩트 주자 등 국내외 사례들을 비교하여 사회적 경제 유형별 목적 및 사업 운영 관리 방안에 관하여 정리하였다. 이 연구는 사회적 경제 성과를 사회적 목적과 경제적 목적에서 구분하여 제시하고 있다.

이번 연구는 KOICA(2016) 연구에서 제안된 사회적 목적과 경제적 목적의 이론적 근거와 이를 지표화를 위한 후속 연구 성격이 강하다. 그럼에도 본 연구는 다음과 같은 특징에서 기존 연구와의 차별성을 가진다.

첫째, 사회적 경제 방식의 핵심 원리를 파악하고자 한다. 사회적 경제의 개념은 시대의 흐름에 따라 여러 개념으로 사용되고 있으나 자본주의 시장경제가 발전하면서 나타난 불평등과 빈부격차, 환경파괴 등 다양한 사회 문제에 대한 대안으로 주목받고 있다. 그러나 다른 한편으로 자본주의 내에서의 대안 경제의 하나이거나 자본주의 전통적인 기업과 다른 경제원리 정도로 설명되기도 한다. 예를 들어, 정부가 발표한 ‘사회적 경제 활성화 방안’(2017.10)에서의 사회적 경제는 “시장경제의 효율성을 살리고 일자리 창출을 위한 방안”으로 정의되고 있어 사회적 경제가 국가와 시장의 실패를 한시적으로 봉합하거나 실업을 해결하기 위한 일자리창출사업의 다른 이름 정도로 사용되고 있다. 이처럼 사회적 경제에 대한 설명이 주로 법적인 지위나 운영 원리 등 경제적 측면에서만 설명되다 보면, 현장에서의 다양한 실천을 설명하고 해석할 이론마저 빈약해질 수 있게 된다. 이론의 부재가 지속된다면 국제개발협력 분야에서의 사회적 경제에 대한 관심은 새로운 형태의 비즈니스 모델을 만드는 것으로 한정하여 이해하거나 ‘사람 중심의 경제’와 같은 방향성 없는 정치적 구호(agenda) 수준에

그칠 수 있다. 이러한 점에서 우리 시대를 설명할 수 있는 사회적 경제의 이론적 배경은 무엇이며, 개발협력 분야에서의 실천성은 어떤 이론적 설명에서 가능한지를 고민하고자 한다.

둘째, 국제개발협력 분야에서 사회적 경제가 중요한 이유를 살펴보고자 한다. 사회적 경제 방식을 국제개발협력 분야에 적용해야 한다는 의견은 많다. 그러나 그 논의는 대부분 도구적인 접근에 한정되는 경우가 허다하다. 사회적 경제는 사회적인 것의 재발견이라는 포괄적이고 심층적인 접근이 있어야 한다. 본 연구는 SDGs 출범 이후 인류 공통의 도전과제를 해결하기 위한 방안으로 사회적 경제 방식을 선택하였다. 이에 본 연구는 SDGs의 가치와 목표를 달성하기 위해서 사회적 경제 방식의 국제개발협력 프로젝트가 가지고 있는 의미와 가능성에 대해서 살펴보고자 한다.

셋째, 국내외 널리 활용되고 있는 성과지표들을 살펴보고, 실제 사업에서 활용 가능한 성과지표를 제시하고자 한다. 본 연구는 사회적 경제의 근원적인 성격을 규명하고, 그 특징을 성과지표라는 틀로 제시하는 것을 목표로 한다. 본 연구의 결과가 현실적인 힘을 가지기 위해서는 규범적인 호소만으로 가능하지 않으며, 우리 시대가 앓고 있는 다양한 문제들을 관통하는 질서에 대한 응답이 되어야 할 것이다. 이러한 점에서 본 연구는 사회적 경제가 가져야 할 현실적 힘을 국가와 시장에 의해 충족되지 못한 다양한 필요에 대응하는 지점을 사회적 자본과 양질의 일자리라는 측면에서 살펴보고자 한다.

이러한 과정을 종합하여 본 연구의 결과로 사회적 경제 방식을 통한 국제개발협력 프로젝트 성과지표를 도출하고자 한다.

II. 사회적 경제의 개념과 의의

1. 사회적 경제의 부상과 배경

최근 사회적 경제라는 용어가 국내외에서 실천적·정책적·학문적으로 급부상하고 있다. 사회적 경제와 함께 사용되기도 하는 사회적기업의 개념은 1980년대 이후부터 유럽과 미국에서 등장한 반면에 사회적 경제에 관한 논의는 2000년대 특히 2008년 세계 금융위기 이후에 급격히 확산되고 있다. 그런데 사회적기업의 개념은 비교적 최근에 나타난 반면에 사회적 경제는 그 뿌리가 오래된 개념이라고 할 수 있다. 자본주의적 시장경제와는 구별되는 목적과 운영 원리를 지니고 있는 것으로 알려진 사회적 경제는 역사적으로 18세기 말에서 19세기 초 유럽의 자본주의의 성장 과정에서 나타난 빈곤, 질병, 실업 등의 위험, 자본가 중심의 시장구조와 독과점 등의 문제에 경제적 약자들이 자조적으로 대응하기 위한 협동조합(cooperatives), 공제조합(mutual societies), 그리고 결사(association)에 그 뿌리를 두고 있다.

특히 협동조합은 1844년에 영국 맨체스터에서 설립된 로치데일공정선구자조합이 처음으로 성공한 이후 소비자협동조합의 성공 모델로 퍼져나갔고, 농민협동조합은 덴마크에서, 신용협동조합은 독일에서, 노동자협동조합은 프랑스에서 성공 모델이 나타나서 다른 나라로 확산되었다(Birchall, 1997). 19세기 후반에 유럽에서 등장하여 북미 및 아시아지역으로 확산되어온 농업협동조합이나 소비자협동조합은 독과점기업의 시장지배력 행사에 대응한 자조조직으로서 소위 독과점으로 인한 자중 손실(deadweight loss) 문제를 해결하는 중요한 방안의 하나로 평가되었다(Hansmann, 1996). 그리고 유럽에서 시작되어 북미와 아시아지역으로 확산되어 온 협동조합 은행이나 신용 협동조합은 담보가 부족한 취약계층이 동료 모니터링이나 상호신뢰 기제 창출을 통하여 대출상환의 불확실성 문제를 해결하는 중요한 신용창출 기구로 등장하였다(Armendariz and Morduch 2010, 장종익, 2011). 이러한 농협, 신협, 소협 등 전통적인 유형의 협동조합은 시장제도가 아직 정착되지 않고 시장 감독자로서의 정부의 역할이 매우 취약한 19세기 후반이나 20세기 초반에 경제적 취약계층의 자조적 경제조직으로서 기업조직의 혁신으로 평가되었다(Hansmann, 1996).

또한, 20세기 중반에 이탈리아와 스페인 몬드라곤 지역에서 노동자가 기업의 공동소유자로서 경영에 공동 책임을 지고 동료와 더불어 일하는 노동자협동조합을 대규모 수준으로 발전시킴으로써 노동이 자본을 고용하여 기업 민주주의와 고용의 안정을 도모하는 모델로 확산되었다(장종익, 2014). 비록 이탈리아와 스페인 바스크 지방에 한정되기는 하였지만, 자본주의 황금기라고 할 수 있는 2차 세계대전 후에 노동자 협동조합이 발전한 사례는 자본만이 노동을 고용할 수 있다는 기존의 지배적인 관념에 도전하여 대안으로 성공할 수 있다는 것을 증명하였다.

이러한 협동조합들은 시장경제 내에서 활동하지만 이윤 극대화 및 이기심에 기초한 자본주의적 시장경제의 원리와는 구별되는 호혜와 협동의 원리에 입각하여 경제 활동이 이루어졌으며, 오늘날 가장 큰 규모의 세계적 연대조직(International Cooperative Alliance)을 형성하여 협동조합의 정체성을 유지하고자 노력하고 있다.¹⁾ 이와 유사하게 공제조합은 다양한 위협을 공동 대처하는 상호조직으로서, 그리고 결사는 지역에서 문화 및 교육활동을 주로 하는 클럽 성격의 조직에서부터 취약한 계층 및 사회적으로 배제된 계층에 대한 사회서비스를 제공하는 공익적 성격의 조직에 이르기까지 다양하게 발전하였다(Evers and Laville, 2004).

자유방임 국가의 시기에 자본주의적 시장경제와 이윤추구기업에 대한 대안으로서 협동조합, 공제조합, 결사 등의 등장과 확산에 대하여 사상적 근거를 제공하였던 학자들은 19세기 초 공상적 사회주의자였던 오웬 R. Owen, 생시몽 S. de Saint-Simon, 푸리에 C. Fourier 등이었고 19세기 중후반의 밀 J. S. Mill과 발라스 L. Walras 등이었다. 오웬은 영국의 소비자협동조합, 생시몽과 푸리에에 프랑스의 노동자 중심의 결사가 발전하는데 적지 않은 사상적 자양분을 제공한 것으로 알려지고 있다(Monzón and Chaves, 2012). 경제학자 밀은 그의 저서 『정치경제학의 원리』(1848)에서 노동자협동조합이 노동의 존엄성을 회복하고 노동자계급의 독립성을 보장하는데 매우 중요하다는 점을 강조하였다(Monzón and Chaves, 2012). 더 나아가 발라스는 『사회적 경제학의 연구: 사회적 부의 재분배에 관한 이론』(1896)에서 경제학이 사회적 정의를 포함해야 하고 이를 위해 토지의 국유화 및 독점에 대한 정부의 규제와 더불어 생산 및 소비 측면에서의 협동조합기업의 역할을 매우 강조하였다(Hermann, 2016).

그러나 2차 세계대전 이후 소위 케인즈주의 복지국가체제 하에서 자본주의 시장경제가

1) 1895년에 설립된 국제협동조합연맹이 설립 이후 수차례에 걸쳐서 협동조합의 운영 원칙을 발표하고 1995년에 전면 개정한 협동조합 정체성에 관한 성명(MacPherson, 1996)이 대표적인.

황금기를 구가하는 동안에 사회적 경제는 경제성장과 사회복지의 조화를 이루어내는 사회경제적 발전과정에서 핵심적인 주체로부터 제외되었다. 시장실패에 대처하는 거시경제정책과 소득재분배 정책을 핵심으로 하는 케인즈주의 복지국가체제 하에서는 정부, 고용주단체, 그리고 노동조합이 핵심적인 주체였다(Monzón and Chaves, 2012). 또한, 소련을 비롯한 사회주의국가에서는 국가가 유일한 경제 주체였고 협동조합의 역할은 매우 제한적이었다. 그리고 적지 않은 개발도상국에서 정부가 경제개발의 추진체였고 협동조합은 이러한 경제개발이나 독재정권 유지의 한 수단으로 활용되기도 하였다(Birchall, 1997).

물론 이 시기에 대부분의 유럽, 북미, 일본 지역에서의 농업협동조합과 신용협동조합, 그리고 프랑스와 독일 등 일부 국가를 제외한 유럽지역과 일본에서의 소비자협동조합이 사업적으로 크게 발전하였으며, 특히 농협은 유럽 농업정책의 중요한 파트너 역할을 수행하였다(장종익, 2014). 그리고 미국과 영국, 그리고 일부 유럽국가에서 저소득 지역의 빈곤 문제에 대처하기 위한 정부의 사회복지정책이 역사적으로 오랫동안 활동해온 재단 혹은 자선단체(charity), 그리고 결사 등과의 파트너십을 통하여 전개됨으로 인하여 이러한 비영리섹터가 크게 발전하는 계기가 되기도 하였다(Salamon and Toepler, 2015).

그런데 1970년대 후반에 오일쇼크와 스태그플레이션의 발생으로 인한 장기실업과 사회적 배제계층이 지속되고 복지국가의 위기가 오면서 프랑스와 이탈리아 등 남부 유럽을 중심으로 사회적 경제에 관한 관심이 높아지기 시작하였으며, 이러한 관심은 유럽연합 차원으로 확대되었다. 1970년 6월에 프랑스에서 창립된 「상호공제조합, 협동조합, 결사 활동의 전국 연합협의회(CNLAMCA)」가 1980년에 「사회적 경제의 헌장」을 발표하였고, 유럽연합의 사회 및 경제위원회의 도움으로 1977년과 1979년에 유럽의 협동조합, 상호공제조합, 결사조직들이 모여 컨퍼런스가 개최되었으며, 유럽의회는 1990년부터 유럽의회 사회적 경제 인터그룹을 운영해오고 있다.

주로 유럽을 중심으로 다시 부상한 사회적 경제는 2차 세계대전 이전의 모습과는 달리 자본주의적 시장경제섹터나 정부가 효과적으로 해결하기 어려운 전통산업의 쇠퇴로 인한 도시의 재생문제나 장기실업의 문제, 사회적 배제 층의 문제, 정부 사회복지서비스의 전달상의 비효율 문제, 지속 가능한 성장 과제 등에 대처하기 위한 새로운 형태의 협동조합 즉 사회적 협동조합의 등장과 더불어 더욱 주목받게 되었다(Defourny and Develtere, 1999; Defourny, 2001). 1980년대부터 이탈리아에서 민간에서 자발적으로 등장하여 확산된

사회적 협동조합은 1991년 법으로 인정되면서 급속히 확산되었고, 이는 유럽 전역으로 퍼져나갔다(〈표 1〉 참조). 그리고 영국에는 2004년에 회사법의 개정을 통한 공동체 이익 회사의 형태로, 그리고 미국에서는 2008년에 버몬트주에서 처음으로 영리기업과 비영리 기업의 중간 형태의 L3C(Low-Profit Limited Liability Company)를 법적으로 도입하였다. 우리나라도 2006년에 사회적기업 육성법이 제정되었다.

〈표 1〉 사회적기업 및 사회적 협동조합 관련 법적 도입 추이

연도	국가	법률
1991	이탈리아	사회적 협동조합(social cooperative)법: 사회서비스를 전달하는 기능과 취약계층을 고용하는 기능의 협동조합을 정형화시킴.
1995	벨기에	사회적 목적 기업(social finality company)법: 협동조합, 일반기업 등이 공익적인 목적을 수행할 때 이를 확인해주는 법
1997	캐나다 퀘벡	협동조합법을 수정하여 연대협동조합(solidarity cooperative)의 지위를 보장: 서비스이용자, 노동자, 후원자 모두 조합원이 될 수 있도록 함.
1998	포르투갈	사회적 연대협동조합(social solidarity cooperative)법
1999	스페인	사회적 협동조합(social initiative cooperative)법
2001	프랑스	협동조합일반법 내에 공익협동조합(collective interest cooperative society, SCIC) 추가: 노동자, 이용자, 제3자 등이 균등하게 지배구조에 참여할 수 있도록 함.
2003	핀란드	사회적 기업법
2004	리투아니아	사회적 기업법
2004	영국	지역공동체 이익 회사(communitiy interest company) 법: 지역공동체의 발전에 기여하며, 소유자에게 이윤 배분이 금지되고 해산 시 자산을 처분하여 배분할 수 없도록 함.
2005	이탈리아	사회적 기업법: 협동조합 형태 이외의 사회적기업의 법적 인정
2006	폴란드	사회적 협동조합(social cooperative)법
2006	한국	사회적 기업육성법
2011	한국	협동조합 기본법 내 사회적 협동조합에 관한 별도의 장 도입

* 출처: 저자 작성

더 나아가 2008년 세계 금융위기 이후에는 사회적 경제법을 제정하여 자본주의적 시장경제의 실패에 대처하고자 하는 나라가 늘어나고 있다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 해외 사회적 경제 관련 법 제정 현황

국가	명칭	연도
콜롬비아	연대경제 기본법	1998
벨기에 왈롱지방	사회적 경제 법령	2008
에콰도르	민중연대경제 및 금융 정부조직법	2011
스페인	사회적 경제 기본법	2011
그리스	사회적 경제 및 기업 기본법	2011
멕시코	사회연대경제 기본법	2012
캐나다 퀘벡지방	사회적 경제 기본법	2013
포르투갈	사회적 경제 기본법	2013
프랑스	사회연대 경제법	2014
룩셈부르크	사회적 영향회사법(SIS)	2016
한국	사회적 경제 기본법 발의	2014

* 출처: 노대명 외(2017).

2. 사회적 경제의 개념과 구성

2.1. 사회적 경제의 개념 정의

사회적 경제라는 개념은 논리적 추론의 과정을 통하여 형성된 것이 아니라 자본주의적 시장경제로는 충족되지 않은 사람들의 필요와 열망을 해결하고자 하는 다양한 자조적인 경제조직들의 공통성을 추출함과 동시에 시민사회의 규율로부터 과도하게 벗어난 자본주의적 시장경제의 본질적 문제점에 대한 실천적 대안을 형성해가는 과정을 통하여 정립되어가고 있다. 사회적 경제에 관한 가장 최근의 개념적 정의는 프랑스의 「상호공제조합, 협동조합, 결사 활동의 전국 연합협의회(CNLAMCA)」의 1980년 「사회적 경제 현장」, 1990년 벨기에의 「왈룬(Walloon) 사회적 경제 평의회」 보고서 등을 바탕으로 「협동조합, 공제조합, 결사 및 재단에 관한 상설 컨퍼런스(CEP-CMAF)²⁾」에 의하여 2002년에 채택된 「사회적 경제의 원리 현장」에 요약되어 있다(Monzón and Chaves, 2012). 이 현장에 의하면, 사회적 경제에 속하는 네 가지 종류의 조직들에서 공통으로 발견되는 사회적 경제의 원리는 다음 7가지로 정리된다:

2) 이 조직의 명칭은 2008년에 「사회적 경제 유럽(Social Economy Europe)」으로 변경되었음.

- i. 자본보다는 사람 및 사회적 목적의 우선
- ii. 자발적이고 개방된 조합원제도
- iii. 조합원에 의한 민주적 통제(조합원을 보유하고 있지 않은 재단은 해당하지 않음)
- iv. 조합원/이용자의 이익과 보편적 이익(general interest)의 결합
- v. 연대와 책임 원칙의 고수와 적용
- vi. 공공기관으로부터의 독립과 자율적 경영
- vii. 잉여의 대부분은 조합원의 이익 혹은 보편적 이익을 위한 서비스의 지속적인 개발에 투자

그러므로 위의 원칙 중 첫 번째와 네 번째, 그리고 일곱 번째 원칙은 자본이 아닌 사람의 필요를 충족시키되 특정 다수만의 이익이 아닌 커뮤니티 등 보편적 이익을 고려한다고 하는 사회적 경제조직의 목적에 해당하는 내용이고, 두 번째와 세 번째, 다섯 번째, 그리고 여섯 번째 원칙은 사회적 경제조직의 자발적이고 개방적이며 민주적인 운영 원칙과 정부로부터의 독립적 운영과 연대 및 책임에 입각한 운영 원칙을 표명한 것이다. 이러한 정의는 사회적 경제를 “이윤 동기가 아니라 사회적 편익에 의해 추동되는 ‘다른 방식의 기업가정신’에 입각한 경제”(제8조)로 규정한 2009년 유럽의회의 사회적 경제 결의안과도 유사하다.

2.2. 사회적 경제의 구성

실체로서의 사회적 경제는 다양한 조직들의 집합체를 나타내는 하나의 섹터라고 볼 수 있는데, 이러한 조직들은 오래전부터 협동조합과 공제조합, 그리고 결사라고 하는 조직유형들이라고 할 수 있다. 그런데 사회적 목적 사업을 수행하는 재단 형태의 조직이 20세기 중반 이후에 등장하였고, 최근에는 사회적기업이 등장하여 사회적 경제의 외연이 확장되고 있다. 사회적 경제에 포함된 조직 주체들은 시장에서의 거래를 기본으로 활동하는 비금융분야와 금융 분야에서의 기업법인과 기부 및 자원봉사 등 비시장 방식을 통하여 활동하는 비영리단체로 나누어진다(〈표 3〉 참조). 그러나 이 두 가지 유형의 조직 모두 이윤추구를 목적으로 하는 것이 아니라 개인, 가계, 커뮤니티의 필요를 충족시키기 위하여 시민사회에 의해서 설립되었고, 자발적이고 개방된 조합원제도와 민주적인 방식으로 운영되고 있다는 점에서 공통성을 지니고 있다.

〈표 3〉 국민 계정체계에 따른 사회적 경제 주체의 분류

제도부문		생산자 유형
시장 생산자	비금융 기업법인	협동조합(노동자, 농식품, 소비자, 교육, 주택, 의료, 사회적 등) 사회적기업 기타 결사 기반의 기업 기타 민간시장생산자(일부 결사와 기타 법인) 사회적 경제 비금융조직에 봉사하는 비영리단체 사회적 경제가 통제하는 비금융기업법인
	금융 기업법인	신용협동조합 상호보험조합과 상호공제조합 보험협동조합 사회적 경제 비금융조직에 봉사하는 비영리단체
비시장 생산자	가계	가계에 봉사하는 소규모 비영리단체
	가계에 봉사하는 비영리단체	사회행동결사 사회행동재단 기타 가계에 봉사하는 비영리단체

* 출처: Monzón & Chaves (2016), p. 13

유럽연합은 회원국의 국민경제에 있어서 사회적 경제의 조직 및 활동 규모와 성과 및 영향력을 측정하기 위해서 필요한 조사연구를 이러한 조직 구분에 기초하여 5년에 한 번씩 수행하고 있다. 유럽 경제사회위원회(EESC)의 의뢰를 받아 조사를 수행하는 「공공 · 사회적 · 협동조합 경제에 관한 국제 연구 및 정보센터(CIRIEC)」가 사회적 경제조직에 관한 국가별 통계를 작성하기 위하여 설정한 사회적 경제조직의 정의는 다음과 같다(Monzón and Chaves, 2012):

- i. 공공섹터에 의해 통제되지 않고 공공섹터의 한 부분이 아닌 민간 (private) 조직일 것.
- ii. 법인격을 보유할 것.
- iii. 의사결정의 자율성을 확보할 것.
- iv. 조합원의 자유로운 가입이 허용될 것. 그리고 자본과 비금전적 자원을 가지고 활동하지만, 자본을 위하여 활동하지 않을 것.
- v. 이윤 혹은 잉여의 배분이 이루어질 경우, 그 조직이 수행한 사업을 이용한 조합원에게 한정되고 조합원이 기여하는 자본금이나 회비의 규모가 아닌 조합원이 수행하는 조직과의 거래 혹은 활동의 규모에 비례하여 이루어질 것.
- vi. 자본의 필요가 아니라 사람 혹은 가계의 필요를 충족하기 위한 경제 활동을 추구할 것.
- vii. 1인 1표의 민주적 조직 운영을 할 것(가계를 대상으로 비시장 서비스를 제공하는 일부 자원봉사조직은 예외로 함).

이러한 사회적 경제조직을 국민계정 상에서 확인하기 위한 조작적 정의(operational definition)는 앞에서 서술한 사회적 경제의 원리 현장과 일치한다고 할 수 있다. 다만 법인격 보유 요건이 추가되었을 뿐이다. 이러한 기준에 의하여 유럽 주요 국가의 사회적 경제섹터 종사자 취업 비중을 추계한 것이 <표 4>이다. 최근에 가입된 동구 유럽국가를 제외한 15개 유럽연합 소속 국가에서 사회적 경제섹터에 유급으로 종사하는 취업자의 비중은 2009-2010년에 7.4%를 차지하는 것으로 조사되었다. 스웨덴이 11.16%, 벨기에가 10.3%, 네덜란드가 10.23%로 이 세 나라가 사회적 경제섹터의 비중이 가장 높은 것으로 조사되었다.

<표 4> 유럽 사회적 경제섹터의 유급종사자 수와 비중

국가	협동조합	공제조합	협회 /재단	합계	총 고용에서 차지하는 비중
프랑스	320,822	128,710	1,869,012	2,318,544	9.02
이탈리아	1,128,381	주 1	1,099,629	2,228,010	9.74
스페인	646,397	8,700	588,056	1,243,153	6.74
스웨덴	176,816	15,825	314,568	507,209	11.16
덴마크	70,757	4,072	120,657	195,486	7.22
핀란드	94,100	8,500	84,600	187,200	7.65
독일	830,258	86,497	1,541,829	2,458,584	6.35
그리스	14,983	1,140	101,000	117,123	2.67
네덜란드	184,053	2,860	669,121	856,054	10.23
영국	236,000	50,000	1,347,000	1,633,000	5.64
15개 EU 국가	3,874,765	325,844	8,605,750	12,806,379	7.41

* 출처: Monzón & Chaves, (2012), pp. 47-48.

보다 구체적으로 「사회적 경제 유럽」에 회원으로 가입되어 있는 조직을 보면, 공제조합 및 협동조합 보험기업, 비영리 의료돌봄기관, 의료공제조합 및 의료보험기금, 산업 및 서비스 협동조합, 보편적 이익을 추구하는 재단과 결사, 노동통합형 사회적기업, 노사공동의 사회복지기관(paritarian institutions of social protection), 윤리적 은행 및 금융기관, 사회적 경제의 유럽 도시 및 지역(the European Cities and Regions for the Social Economy) 등 매우 다양한 편이다(Social Economy Europe, 2018).

이상의 내용을 바탕으로 사회적 경제섹터의 주요 조직형태와 공동 특성을 요약하면 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 사회적 경제의 주요 조직형태와 공동 특성



* 출처: Social Economy Europe, 2018

2.3. 사회적 경제와 사회적기업의 개념적 차이점

마지막으로 최근에 사회적 경제 개념과 매우 유사하게 사용되는 사회적기업 개념과의 관계에 대하여 서술한다. 우선 사회적기업은 사회 문제를 비즈니스 방식으로 해결하기 위한 기업조직으로 매우 포괄적이고 단순하게 정의할 수 있는데, 소셜 벤처, 소셜 비즈니스, 사회목적회사(social purpose company) 등의 용어와 유사하게 사용된다. 사회 문제 해결 즉, 사회적 목적 실현이 우선시되는 기업으로서의 사회적기업은 이윤추구기업의 사회적 책임(CSR) 활동과는 기업의 설립 목적 측면에서 명확히 구분되며, 사회적 책무를 이행하는

제약조건 하에서 이윤추구 활동을 수행하는 사회적책임기업(social responsible firm)과 유사하지만, 기업의 설립 목적 측면에서 구별된다고 할 수 있다. 예를 들면, 사회적 책무의 일환으로 정신적 장애인을 일정 부분 고용하는 사회적책임기업과 정신적 장애인의 고용창출을 목적으로 비즈니스를 창업한 사회적기업과는 그 출발점이 다르다고 할 수 있다.

사회적기업을 사회적 경제 관점에서 보면, 1980년대에 이탈리아에서 등장하여 1990년대 후반에 유럽 전역으로 확산된 사회적기업은 사회적 경제의 새로운 조직 유형으로 간주된다. 유럽, 특히 이탈리아에서 1970년대 말 이후부터 처음으로 모습을 드러낸 사회적 협동조합은 1990년대 이후에 유럽의 여러 나라뿐만 아니라, 캐나다, 미국, 남미 등의 여러 나라와 최근 우리나라에서도 등장하고 있다. 사회적 협동조합은 다양한 분야에서 발전해왔는데, 대표적인 분야가 신체적·정신적 장애인, 약물 중독자, 노숙인, 알코올 중독자, 전과자, 장기실업자 등 정규 노동시장에서 배제된 취약계층의 노동통합이라고 할 수 있다. 그리고 사회적 협동조합은 빈곤 노인, 편부모 아동, 장애인, 알코올 중독자 등에 대한 돌봄 서비스를 제공하는 형태로도 운영된다. 예를 들면, 이탈리아 볼로냐에서 1974년에 설립된 ‘카디아이(CADIAI)’는 노인을 위한 사회보조 서비스, 아이들을 위한 교육 서비스, 사회 부적응 아동을 위한 교육 서비스, 사회적 재활 서비스, 예방 및 보호 서비스 등을 제공하는 사회적 협동조합으로서 1,246명의 종업원이 일하고 있다. 우리나라에서는 1990년대 중반부터 노인, 장애인, 아동에 대한 돌봄 서비스를 제공하는 활동을 해오다 2013년 1월 협동조합기본법에 따라 사회적 협동조합으로 설립된 ‘도우누리’가 이와 유사하다.

그렇다면 취약계층의 노동통합 기능을 수행하거나 취약계층에 대한 사회서비스를 제공하는 협동조합은 왜 전통적 협동조합이 아닌, ‘사회적 협동조합’이라는 다른 형태를 취하는 것일까? 사회적 협동조합의 필요성이 대두될 당시 이탈리아에서 그에 부합하는 기업 형태는 협동조합이었다. 기업의 지위를 가지면서도 배분되지 않는 이윤에 대해 면세 혜택을 받을 수 있는 조직일 뿐만 아니라, 조합원의 참여를 통하여 조직이 민주적으로 운영되고, 소규모 자본으로도 설립이 가능하다는 등 장점이 많았기 때문이다.

그러나 전통적 협동조합의 지위 하에서는 생산 활동을 통해 얻은 이윤을 조합원이 아닌 자에게 제공하는 것이 불가능했다. 그 이유는 협동조합의 본질 자체가 협동조합에 참여하는 조합원들에게만 서비스를 제공할 수 있는 기업이며, 광범위한 공중의 이익을 위한 활동은 할 수 없게 돼 있었기 때문이다. 이러한 측면에서 볼 때, 전통적 협동조합은 기본적으로 조합원의

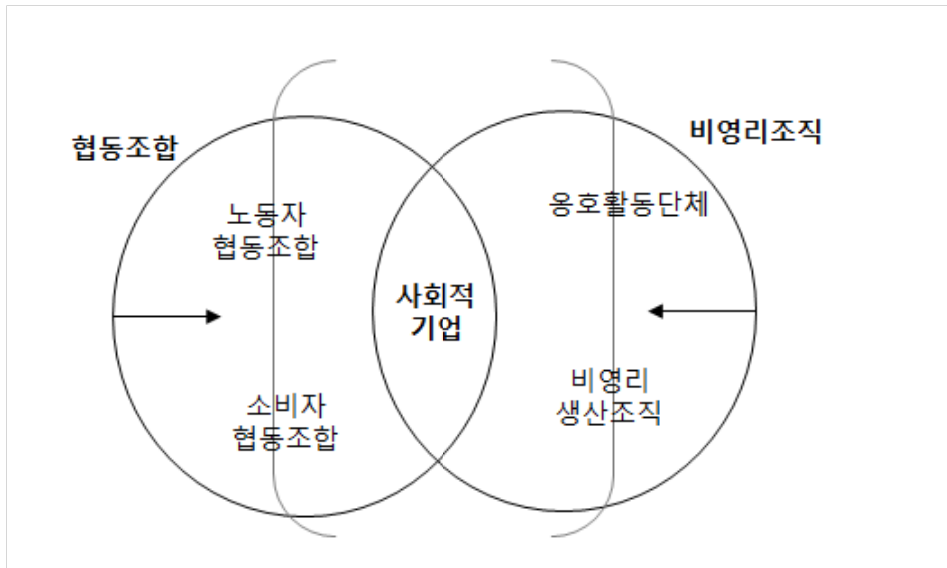
상호성(협동)에 기초한 자익(自益) 추구 기업이지, 공익을 추구하는 기업은 아니라는 점을 알 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 이탈리아에서는 1991년 사회적 협동조합법의 제정으로 사회적 협동조합(social cooperative)이라는 조직형태를 만들어냈다. 사회적 협동조합에서는 조합원이 아닌 자들에게도 편익을 제공하는 것이 가능하고, 회원의 범위를 폭넓게 인정함으로써 유급근로자, 자원봉사자, 서비스 수혜자(장애인, 노인 등), 후원자, 공공부문 등 다양한 이해관계자들이 조합에 참여할 수 있게 되었다(Thomas, 2004).

다시 말하면, 사회적 협동조합은 공익(公益)적 목적을 위한 협동조합이라고 할 수 있다. 협동을 통한 자신의 이익 증진보다 ‘더불어 살아가는 따뜻한 사회’를 만드는 데 다양한 형태로 기여하는 시민들이 참여하고 있는 협동조합이다. 이러한 사회적 협동조합은 포르투갈에서는 사회적연대협동조합(social solidarity cooperative), 캐나다 퀘벡에서는 연대협동조합(solidarity cooperative), 프랑스에서는 공익협동조합(collective interest cooperative) 등과 같은 이름으로 발전해왔다.

특히 프랑스의 공익협동조합이나 캐나다 퀘벡의 연대협동조합은 자연 생태계의 유지와 조성, 쓰레기의 재활용 및 관리, 지역 예술의 복원과 창조, 공연·방송·공정여행 등 문화와 여가활동, 지역의 각종 장인 활동 및 도시농업 등 분야에서 설립이 증가하고 있다(Margado, 2004; Girard, 2009). 영국에서는 커뮤니티카페, 커뮤니티펍, 커뮤니티학교 등 마을의 재생과 활력을 목적으로 하는 커뮤니티협동조합이 2009년 기준으로 428개 운영되고 있는데, 여기에 29만 3천 명의 조합원이 가입돼 있다(Cooperative UK, 2011). 이러한 커뮤니티협동조합은 사회적 목적을 지향하고 있다는 점에서 공익협동조합이나 연대협동조합과 유사하다. 또한, 2011년에 결성된 유럽재생에너지협동조합연합회(European Federation of Renewable Energy Cooperatives)에 가입된 유럽 7개 국가의 12개 재생에너지협동조합 등도 공익적 목적이 크다고 할 수 있다.

이러한 사회적기업은 특정 다수 조합원의 필요와 열망을 충족시키는 전통적인 협동조합의 목적이 아니라 지역커뮤니티의 발전, 사회적 배제층의 노동통합과 사회서비스 제공 등 보편적 이익에 초점을 맞추는 비영리 조직의 목적에 보다 가까운 기업 형태로 등장한 것이다. 이러한 점에서 볼 때, 유럽의 사회적 경제 관점에서 사회적기업은 전통적 협동조합과 비영리 조직의 혼성조직(hybrid)으로 규정된다(Defourny, 2001, [그림 2] 참조).

[그림 2] 사회적 경제 관점에서의 사회적기업의 개념 정의



* 출처: Defourny, 2001.

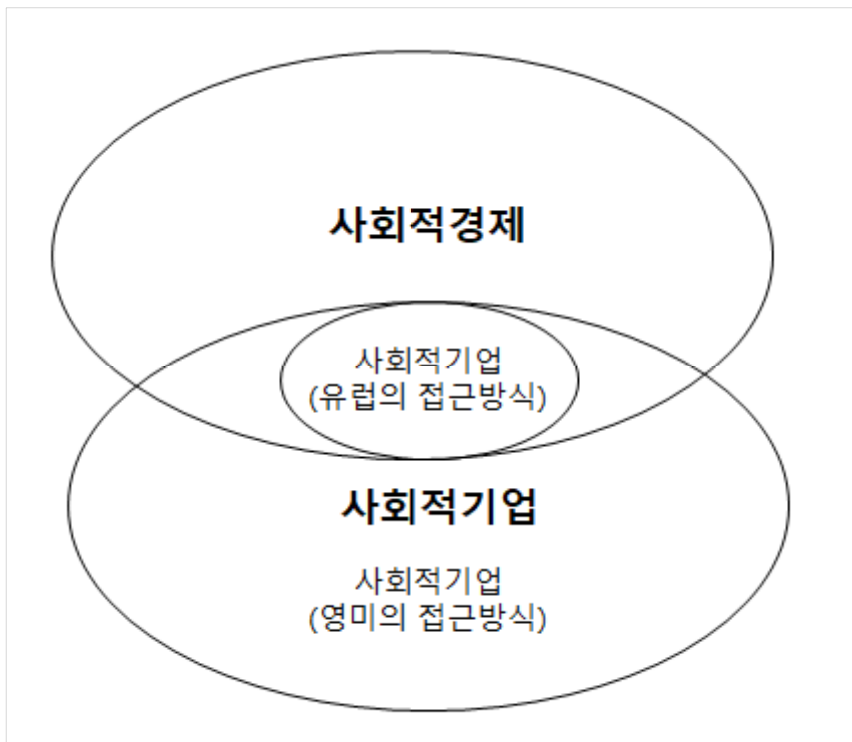
이러한 사회적 협동조합은 설립 목적이 경제적 목적과 사회적 혹은 환경적 목적 등 다중적인 목적(multiple objectives)을 지니며, 이러한 다중적인 목적을 달성하기 위해서는 자원조달에 있어서 효율성을 중시하는 시장원리에 의해서만 의존하지 않고 전통적 협동조합의 원리인 호혜, 그리고 비영리 조직의 원리인 자원봉사와 기부 같은 비시장원리, 소득의 재분배기능을 담당하는 정부의 지원과 협력 등 다양한 원리에 의한 자원조달 방식(multiple sourcing of inputs)을 채택하며, 노동자, 자본제공자, 자원봉사자, 서비스수혜자, 지방정부 등 다양한 이해관계자들의 참여에 의한 의사결정방식(multi-stakeholder governance)을 채택한다(Defourny and Nyssens, 2010).

그러나 사회적기업에 대한 개념이 이러한 사회적 경제 관점으로 통일되어 있는 것은 아니다. 특히 영국과 미국 및 캐나다 영어권에서의 사회적기업에 관한 개념 정의는 이와 다르다고 할 수 있다(Kerlin, 2010; Spear, 2015). 영미권에서의 사회적기업은 주로 두 갈래로 발전해왔다. 첫째는 전통적인 비영리 조직이 복지국가의 후퇴와 불황으로 인하여 비영리 조직의 고유한 미션을 달성하기 어렵게 되자 이러한 애로 요인을 해결하기 위한 자금을 조달하기 위하여 재화와 서비스의 제조 및 판매 등 영리활동을 시장에서 영위하는 기업을 운영하게 되었는데, 이러한 기업을 사회적기업으로 부르기 시작하였다. 이는 사회적 목적을

지닌 비영리 조직의 부수적인 시장 기업의 관점(earned-income school)이라고 할 수 있다(Emerson, & Twersky, 1996; Defourny & Nyssens, 2010). 둘째는 사회적기업을 그 소유형태와는 상관없이 사회 문제를 혁신적인 비즈니스 방식으로 해결하는 기업이라고 정의하는 사회 혁신적 접근(social innovation approach)인데, 주로 미국과 영국 대학의 비즈니스 스쿨에서 강조되고 있다(Dees & Anderson, 2006).

이러한 사회적기업에 관한 영미적 관점은 사회적기업을 집단적 기업가정신(collective entrepreneurship)의 결과로 바라보는 사회적 경제 관점과는 차이가 있다. 집단적 기업가정신은 구성원들의 참여와 문제 해결 역량 증진의 관점을 내포하고 있다. 그러므로 영미적 접근에 의한 사회적기업의 상당 부분이 사회적 경제섹터에 포함되지 않을 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다([그림 3] 참조). 우리나라의 사회적기업 육성법에서 정의되는 사회적기업은 유럽의 관점뿐만 아니라 사회 혁신적 접근방식, 그리고 소셜 미션에 기여하는 영리기업 방식까지 모두 포괄하고 있는 것으로 평가된다(Jang, 2017).

[그림 3] 사회적 경제와 사회적기업의 관계



* 출처: Spear, 2015.

3. 사회적 경제론과 비영리섹터론의 비교

3.1. 비영리섹터론

사회적 경제섹터/사회적 경제론과 매우 유사한 접근이 비영리섹터/비영리섹터론이라고 할 수 있다. 사회적 경제론은 사회를 ‘자본주의적 섹터’와 ‘공공섹터’ 사이에 사회적 효용(social utility)을 대표하는 사회적 경제섹터가 위치한다고 보는 편이다(Monzón & Chaves, 2016). 반면에 비영리섹터론은 사회를 시장섹터(제1섹터)와 국가섹터(제2섹터), 그리고 시민사회섹터(제3섹터)로 구분하고 비영리 조직들이 시민사회섹터의 조직적 활동 주체라고 본다.

이 관점의 역사적 뿌리는 19세기 영국에서 퍼진 박애주의(philanthropy)와 자선(charity)의 아이디어에 기초해 있다. 영국의 유명한 채리티들(charities)과 미국의 유명한 박애주의적 재단(philanthropic foundations)들이 소위 자선섹터(charitable sector)와 자원봉사섹터(voluntariness sector)라는 용어를 탄생시켰으며, 이는 비영리섹터의 중요한 부분으로 자리 잡고 있다(Monzón & Chaves, 2012). 미국에서는 1960년대 케네디-존슨 정부가 ‘위대한(시민) 사회(The Great (Civil) Society)’ 건설 프로그램이라는 이름으로 빈곤퇴치, 의료, 교육, 지역개발, 환경보호, 그리고 예술 등에 수십억 달러를 투자할 때, 이를 정부 기구의 확장을 통하여 수행한 것이 아니라 비영리 조직을 통하여 수행하는 방식을 채택함으로써 미국 비영리섹터가 비약적으로 발전할 수 있었다(Salamon, 1995; Young, 2003).

오늘날 비영리섹터론은 미국 존스홉킨스 대학교가 수행한 36개국의 비영리섹터에 대한 비교 연구에 의하여 대부분 형성되었는데, 이 연구는 비영리섹터에 포함되어 있는 시민사회단체들(civil society organizations)이 공통적으로 공유하고 있는 다섯 가지 성격들을 정의하고, 이 성격들을 바탕으로 시민사회단체들의 범위를 정하고 있다. 이 다섯 가지 성격들은 다음과 같다(Salamon 외, 1999).

- i. 조직성(organizations): 제도적 구조와 실체 구조를 갖추고 있으며, 보통 법인격을 갖추고 있음.
- ii. 민간(private): 정부로부터 자금을 지원받거나 지배구조에 공공기관의 직원이 포함되어 있다고 하더라도 국가로부터 제도적으로 분리되어 있음.
- iii. 이윤을 분배하지 않음(not profit distributing): 이 조직은 이윤을 창출할 수는 있어도 그 이윤을 소유자, 조합원, 창립자 혹은 이사들에게 배분하지 않음.

- iv. 자치(self-governing): 이 조직은 자신의 활동을 스스로 통제하고 지배구조의 구성원을 자유롭게 선출하고 해임할 수 있음.
- v. 자발성(voluntary): 이 조직에 회원으로 참여하는 것이 법적으로 강제되지 않으며, 이 조직은 자신들의 활동이나 경영에 참여하는 자원봉사자들을 보유하고 있어야 함.

유엔은 이러한 비영리 조직의 정의에 입각하여 국민 계정을 통하여 각국의 비영리 활동의 규모를 파악할 수 있는 작업이 가능하도록 2003년에 ‘국민 계정 시스템에서의 비영리기관에 관한 핸드북’을 발간하였다(United Nations, 2003). 이 핸드북에서는 국민 계정에서 가계에 봉사하는 비영리기관을 구분하고 이 기관들은 법적으로 주로 결사(사단법인)와 재단법인의 형태를 띠지만 매우 다양한 법적 형태를 보유하고 있다. 이 기관들은 회비를 내는 개인이나 회사들에게 서비스를 제공하는 기관, 취약계층에게 자선적이고 박애주의적인 서비스를 제공하는 기관, 의료, 교육, 레저 활동 등과 같은 시장 서비스를 제공하되 이윤을 배분하지 않는 기관, 그리고 권익 옹호 단체나 시민들의 정치프로그램 제공단체 등 매우 다양한 목적을 지니고 있다. 그러나 이 핸드북에는 협동조합, 상호공제조합, 사회적기업 등이 포함되어 있지 않다.

비영리 조직은 교육, 의료, 지역개발, 사회서비스 등 사회의 다양한 분야에서 활동하고 있으며, 특히 선진국에서 사회서비스 분야에서의 비영리 조직의 비중이 꾸준히 높아지고 있다(Salamon, 외, 1999). 비영리 조직의 존재근거에 대한 기존 연구는 시장의 실패와 정부의 실패 논리에 기초해 있다. 예를 들면, 의료서비스나 교육 서비스 등과 같이 서비스 품질에 대한 소비자(서비스수혜자 혹은 그 보호자)와 공급자 간의 정보의 비대칭성이 높은 경우에 이윤추구기업을 통한 공급방식에 대하여 소비자의 신뢰가 낮을 수밖에 없다. 이러한 상황에서 이윤추구기업이 공급주체로 하여 이루어지는 시장을 통한 거래는 시장실패를 초래할 수 있어서 이윤배분 금지조항을 정관의 핵심사항으로 하는 비영리 기업이 이윤추구 기업을 대신하기 위하여 등장하였다는 주장이다(Hansmann, 1987).

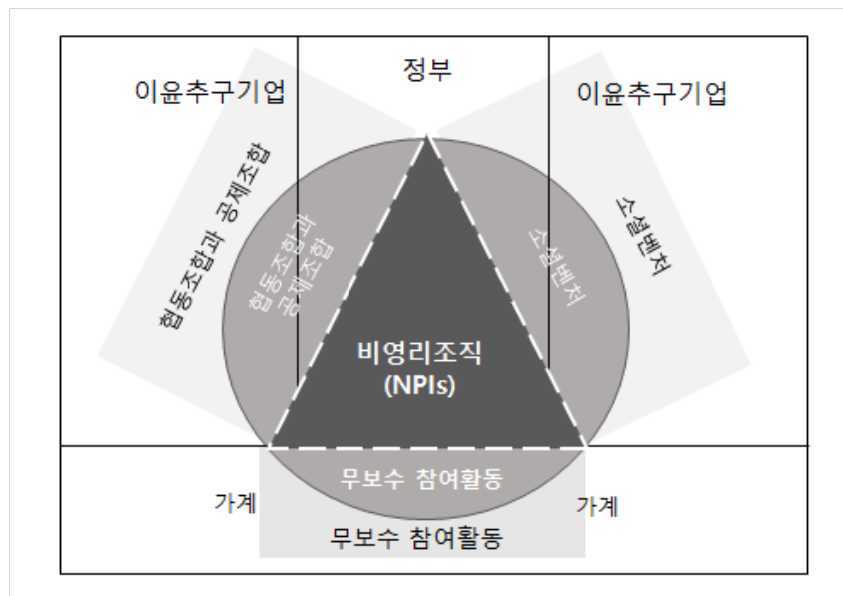
그리고 사회복지서비스영역에서 서비스수혜자들의 선호는 서로 다른 경우가 많은 편이다. 예를 들면, 노인 방문 요양서비스, 주간 보호 서비스, 육아 서비스, 생태 육아 서비스와 같이 서로 이질적인 수요가 존재할 경우에 이를 정부가 공급하게 된다면, 유권자의 수가 가장 많은 층에 대한 복지 수요 외에 수요 충족이 이루어지지 않을 가능성이 높는데, 이를 정부 실패라고 할 수 있다(Weisbrod, 1975). 또한, 정부의 규모가 커짐에 따라 관료주의의 문제로 인하여

서비스공급상의 비효율성 및 비효과성이 높아지는 정부 실패가 발생할 수 있는데 이러한 이유로 인하여 비영리 조직이 확산되어 왔다는 것이다. 따라서 비영리 조직은 시장과 정부를 보완하는 역할(gap-filling role)을 수행한다고 본다(Hansmann, 1987). 즉, 비영리 조직은 공공적 서비스에 대한 수요가 존재하는 틈새시장을 찾아 그들에게 기존의 공공재 공급 구조하에서 충족되지 못한 수요를 만족시킨다는 점에서 비영리 조직은 특정한 공공서비스에 대한 새로운 시장 창출이라는 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

3.2. 비영리섹터와 사회적 경제섹터의 유사성과 차이점

이러한 비영리섹터는 사회적 경제섹터와 다르기도 하지만 유사한 측면도 있다. 우선 각각에 포함될 수 있는 조직의 기준설정 측면에서 살펴보면, 사회적 경제조직과 비영리 조직은 민간이 공식적으로 결성한 조직의 원칙, 의사결정의 자율성 원칙, 그리고 자발적 가입과 참여 원칙이라는 점 등 세 가지 면에서 유사하다. 그러나 사회적 경제조직은 사람에게 기여하는 서비스를 제공한다는 원칙과 민주적 운영 원칙을 강조하는 반면에 비영리 조직은 이윤의 배분금지라고 하는 비영리 원칙을 강조한다는 점에서 서로 차이가 있다(Monzón & Chaves, 2012).

[그림 4] 비영리섹터론 최근 진화



* 출처: Salamon & Sokolowski, 2016.

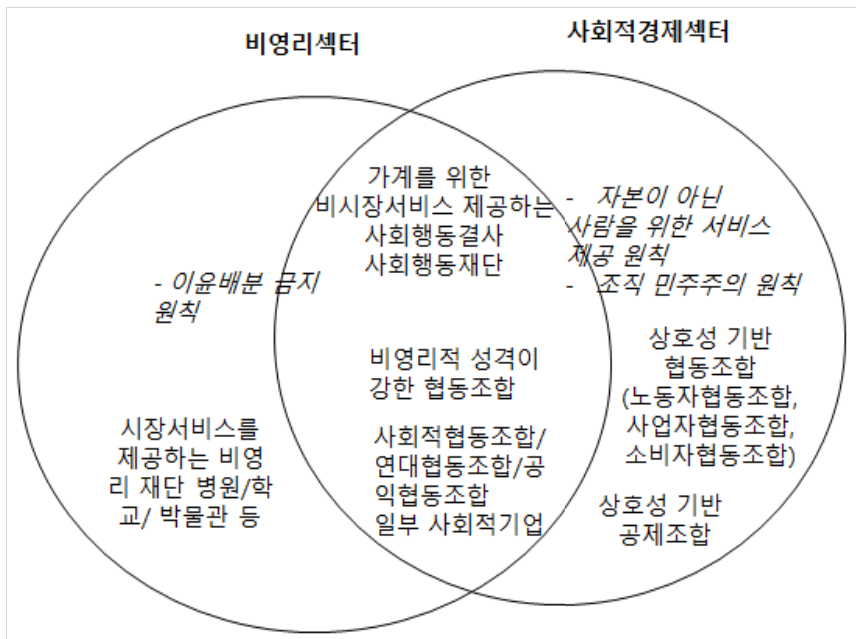
이를 구체적으로 살펴보면, 첫째 비영리 기준이다. 비영리 조직 접근은 제3섹터 조직이 이윤이나 재무적 성과를 획득하거나 분배하는 일을 기본적으로 수행하지 않을 것을 가정하지만 사회적 경제 접근은 비영리(non-profit) 기준이 제3섹터 조직의 필수적 요소는 아니라고 본다. 이러한 점에서 볼 때, 협동조합과 상호공제조합은 사회적 경제의 중요한 부분을 형성하지만, 비영리 조직접근에서는 이러한 조직들이 제3섹터에서 제외된다. 이는 협동조합과 상호공제조합들이 조합원에게 잉여의 일정 부분을 배분하기 때문이다. 최근에 비영리섹터 주창자들인 Salamon & Sokolowski(2016)은 그동안 협동조합법인 격을 비영리섹터에서 제외하였던 원칙에서 후퇴하여 이윤배분 금지원칙을 지키는 일부 사회적 협동조합과 일부 소셜 벤처도 포함할 필요가 있다고 주장하였다([그림 4] 참조). [그림 4]에서 그들은 비영리 조직의 외연을 당초에 삼각형으로 한정하였지만, 최근에는 원형으로 확정하고 있다.

둘째, 민주주의 기준인데, 비영리 조직 개념에 의하면 민주주의 원칙을 충족시키지 않는 조직도 제3섹터에 속하지만, 사회적 경제 관점에서는 이러한 조직들은 제3섹터에서 제외된다. 예를 들면, 대부분 재단 형태의 병원, 대학, 학교, 문화 및 예술단체들이 민주주의 기준은 충족시키지 않는 반면에 비영리 조직 개념의 다른 조건들을 충족시키면서 시장에서 그들의 서비스를 판매할 경우 비영리섹터에 포함되는 반면에 이 조직들은 사회적 경제섹터에 포함되지 않는다. 그러나 민주주의 원칙을 채택하지 않는 모든 재단이 사회적 경제섹터에서 제외되는 것은 아니다. 개인이나 가족에 필요한 서비스를 무료 혹은 매우 낮은 가격으로 제공하는 자발적 비영리재단은 민주주의 원칙을 채택하지 않는다고 하더라도 사회적 경제섹터에 포함될 수 있다(Monzón & Chaves, 2012).

마지막으로 사람들에 대한 서비스 제공의 원칙이다. 사회적 경제조직과 비영리 조직은 조직의 우선순위와 범위 측면에서 서로 다르다고 할 수 있다. 1차 사회적 경제조직에서 그 활동의 수혜자들은 개인, 가게, 가족인데, 이 개인이 소비자, 소기업가 혹은 소생산자가 될 수 있다. 그러므로 이 사회적 경제조직들의 조합원은 개인을 기본으로 한다. 반면에 비영리섹터 개념하의 조직들은 사람들에게 서비스를 제공하는 것이 반드시 우선적 목적은 아니다. 비영리 조직이 재단의 형태로 설립될 때, 그 재단에 자본을 제공하고 이를 통제할 수 있는 기업을 위하여 존재할 수 있다. 즉, 자본 중심의 회사들로 구성된 비영리 조직이 설립될 수 있다. 예를 들면, 전경련은 비영리 조직의 다섯 가지 기준을 모두 충족하기 때문에 비영리섹터에 포함될 수 있지만, 사회적 경제섹터에는 포함될 수 없다.

이러한 측면에서 볼 때, 비영리섹터에 포함된 조직 간의 이질성이 사회적 경제섹터에 포함된 조직 간의 이질성보다 더 큰 것으로 평가될 수 있다. 그러므로 비영리섹터론에 의하여 정의된 비영리조직들 모두가 사회적 경제섹터에 포함되는 것은 아니며, 사회적 경제섹터에 포함된 조직들 모두가 비영리섹터에 포함되는 것도 아니다(Monzón & Chaves, 2012). 이상을 종합하여 비영리섹터와 사회적 경제섹터를 비교하면 [그림 5]와 같이 정리할 수 있다.

[그림 5] 사회적 경제섹터와 비영리섹터의 관계



거시적으로 비영리 조직 관점과 사회적 경제 관점을 비교해보면 양자의 차이가 보다 분명해진다. 제3섹터에 관한 비영리 조직적 접근은 자신을 시장섹터도 공공섹터도 충족시키지 못하는 사회적 필요를 제공하는 부문이라고 설정하는 것이다. 이 관점은 구매력이 부족하여 냉혹한 시장시스템을 통해서는 충족되지 않거나 정부의 제한된 사회보장시스템에 의하여 충족되지 않는 사회적 필요를 충족시키기 위해서는 제3 유형의 자원과 동기(motivation)가 요구된다는 것이다. 이러한 이유로 인하여 영국에서의 자원봉사와 자선 그리고 미국에서의 재단 등에 기초한 앵글로-색슨의 개념은 박애주의와 비영리 기준의 가치를 강조한다(Monzón & Chaves, 2012).

반면에 제3 섹터에 관한 사회적 경제 관점은 자신을 ‘시장’과 ‘국가’ 사이에 위치 지우는 것이

아니라 ‘자본주의적’ 섹터와 ‘공공’ 섹터 사이에 설정한다. 민간 영역에는 자본투자자를 보상하기 위하여 활동하는 자본주의적 부문만이 아니라 사회적 필요를 충족시키기 위하여 활동하는 조직들로 구성된 사회적 유용성의 부문도 존재한다는 관점이다. 이처럼 사회적 경제 개념에 의해서 접근된 제3섹터는 스스로 남겨진 부문(residual sector)이라고 규정하기보다는 공공부문과 자본주의적 민간부문과 더불어 한 경제사회의 중요한 제도적 부문으로 설정하고 있다. 사회적 경제부문은 특히 사회적 배제, 장기실업, 지역 불균형, 지역자치, 그리고 보다 공정한 소득과 부의 재분배문제 등 선진국 사회에 등장하고 있는 가장 중요한 문제들 일부를 해결하는 데 도움을 주어 통합된 복지국가의 형성에 주요한 부문으로 자리매김하려고 한다(Monzón & Chaves, 2012). 이 측면에 대하여 다음 장에서 조금 더 자세히 살펴본다.

4. 사회적 경제의 운영 원리와 역할

4.1. 사회적 경제의 운영 원리

앞에서 살펴본 바와 같이 사회적 경제섹터론은 경제를 바라보는 관점에서 비영리섹터론과는 차이가 있다. 경제영역에서도 사회적 논리가 실현될 수 있다는 것이다. 이는 20세기 경제사회학자 폴라니 K. Polanyi의 경제사상과 가장 많이 일치한다. 그는 ‘사회’와 무관하게 스스로 움직이는 자기 규제적인 시장(self-regulating market)이 허구라고 주장한다. 그에 따르면 19세기를 제외하면 언제나 시장과 경제는 사회에 부속되어 있었으며 적어도 경제는 사회에 묻혀 있었던(embedded) 것이다(Polanyi, 1944). 그의 배태성 이론에 의하면 경제와 경제사회를 구성하는 인간들도 경제 활동을 수행하는 데 있어 효용·이윤 극대화를 유일한 목표로 삼을 수 없으며, 윤리나 도덕 혹은 규범의 제약을 받으며 또한 제약을 받아야 한다는 것이다. 폴라니는 『인간의 살림살이』The Livelihood of Man(1977)에서 경제학의 형식논리를 비판하면서 인간의 생계를 지향하는 실체적이거나 실질적인 합리성을 주장한다. 폴라니의 사상을 사회적 경제와 직접적으로 연결시켜 보기 위한 세 가지 핵심 요소는 ‘살림살이’로서의 경제, ‘연대’로서의 사회, 규범적 기준으로서의 ‘좋은 삶’으로 요약할 수 있다(홍기빈 외, 2015). 폴라니의 이 세 가지 핵심 요소를 바탕으로 사회적 경제를 정의해보면, 사회적 경제란 “개인과 전체의 ‘좋은 삶’에 필요한 것들을 사람들의 자발적이고 전면적인 연대를 통하여 조달해 나가는 활동과 영역”이라고 규정할 수 있다는 점에서 사회적 경제를 자본주의적

시장체제 보완의 관점에서 더 나아가 사회로부터 이탈된 경제의 재구성이라는 점에서 대안 혹은 사회혁신(social innovation)의 관점에서 있다고 볼 수 있다(홍기빈 외, 2015).

이러한 자본주의적 시장경제의 대안으로서의 사회적 경제 관점은 1844년에 설립된 로치데일공정선구자협동조합의 목표와 운영원칙에서부터 1995년에 발표된 국제협동조합연맹의 협동조합 정체성, 그리고 세계에서 가장 다양한 업종에서 가장 규모 있는 노동자협동조합과 사회적 협동조합, 소비자협동조합, 슈퍼마켓협동조합 등을 성공시킨 이탈리아 레가(Lega) 협동조합연맹의 1995년 가치 헌장에서 명백히 확인할 수 있다.

양모 모직산업의 중심지였던 영국 맨체스터 로치데일 지역이 1820년대부터 산업구조조정을 겪으면서 전체 인구의 3분의 1이 실업 상태였던 상태에서 28명의 노동자가 로치데일 공정선구자협동조합을 설립하였는데, 이 협동조합의 목표와 운영 원칙에서 자조, 자기책임, 평등, 형평, 연대, 민주주의의 가치뿐만 아니라 정직, 공개, 타인에 대한 배려, 사회적 책임이라고 하는 윤리적 가치를 확인할 수 있다. 이러한 목표와 원칙에 입각하여 성공한 로치데일소비자협동조합 모델이 영국 전역과 유럽 전역으로 퍼져나갔는데 이 조합의 목표는 다음과 같다(Holyoake, 2012).

우리 조합의 목적은 조합원의 경제적 이익과 가정과 사회의 상태를 개선하기 위하여 여러 시설을 갖추는 데 있다. 이를 위해 각자 1구좌 1파운드씩³⁾을 출자하여 충분한 자본을 모으고 다음과 같은 계획을 실행한다.

- i. 식료품, 의류 등을 판매하기 위한 매장을 연다.
- ii. 가정과 사회의 개선을 위해 조합원이 살 집을 건축, 매입한다.
- iii. 실업 또는 임금체불로 고통 받는 조합원에게 일자리를 마련하기 위해 조합이 결정한 물품을 직접 생산한다.
- iv. 조합원의 행복과 안전을 높이기 위해 실직 종이거나 임금을 충분히 받지 못하고 있는 조합원이 경작할 약간의 땅을 사거나 빌린다.
- v. 우리 조합은 가능한 한 신속하게 생산, 분배, 교육 및 자치에서 힘을 갖추도록 한다. 즉, 공통의 이익에 기초한 자급자족의 공동체를 건설하고 또한 다른 조합이 이러한 공동체를 만들고자 할 때 지원을 해준다.
- vi. 금주를 위하여 경우에 따라 금주호텔을 연다.

3) 이 금액은 당시 주급에 해당하는 규모였음.

이러한 목표를 달성하기 위하여 로치데일공정선거자협동조합은 다음과 같은 조합 운영 원칙을 실천한다(Holyoake, 2012).⁴⁾

- i. 선구자들은 자신들이 마련한 돈으로 매장을 시작하는 모범을 세웠다(자조의 원칙).
- ii. 가장 순수한 품질의 식료품을 공급한다(타인에 대한 배려, 사회적 책임의 원칙).
- iii. 물품의 양이나 무게를 속이지 않는다(정직한 거래의 원칙).
- iv. 시가로 판매한다. 즉, 상인보다 싸게 팔거나 상인과 경쟁하지 않는다(가치의 배분보다는 가치의 창출에 초점).
- v. 외상은 없다. 그리하여 노동자가 빚을 지지 않도록 한다(자조, 자기책임, 타인에 대한 배려의 원칙).
- vi. 이윤은 이용액에 비례하여 조합원에게 배당한다. 이윤은 그것을 만든 사람들이 공유해야 한다는 원칙에 따른다(형평의 원칙).
- vii. 조합원들에게 조합의 이윤 은행에 저축하도록 하고, 그들에게 근검절약을 가르친다(자조, 자기책임의 원칙).
- viii. 출자금에 대한 이자는 5%로 고정한다. 이것은 노동과 교역에 공평한 이익의 기회를 줄 것이다(형평의 원칙).
- ix. 공장에서는 이윤 생산에 기여한 사람들에게 그들의 임금에 비례하여 이윤을 배당한다(평등, 형평의 원칙).
- x. 이윤의 2.5%를 교육에 쓴다(자기책임, 민주주의, 연대의 원칙).
- xi. 모든 선거나 제안을 할 때 조합원 모두는 민주적 투표권을 갖는다(민주주의, 평등의 원칙).
- xii. 범죄와 경쟁이 없는 산업도시를 만들어 협동조합의 상공업을 발전시킨다(사회적 책임의 원칙).
- xiii. 순수한 식료품만을 공급하겠다는 약속은 '도매구매조합(CWS)'을 만듦으로써 이루어졌다.
- xiv. 조합은 자조의 정신으로 부지런히 일하는 모든 사람에게 도덕과 능력을 보장하는 새로운 사회의 기초조직으로서 존재한다.
- xv. 잉여의 대부분은 조합원의 이익 혹은 보편적 이익을 위한 서비스의 지속적인 개발에 투자.

로치데일공정선거자협동조합에서 상법상 회사법인과 같은 이윤추구를 위한 비즈니스계획이나 손익 목표를 발견하는 것이 아니라 조합원 각자가 자신의 운명을 개척하기 위하여 어떻게 행동하고 공동의 사업체를 운영하여 살림살이를 개선할 방법을 확인할 수 있다. 이 협동조합의 조합원 수는 1844년에 28명에서 1854년에 900명으로, 1864년에는 4,747명으로 급격히 늘어났고, 자본금은 같은 기간에 28파운드에서 7,172파운드로 증가하였다.

이러한 로치데일공정선거자협동조합의 꿈이 퍼져나가면서 1896년에 창립된 국제협동조합연맹이

4) 이하 괄호 안의 내용은 필자가 국제협동조합연맹의 1995년 성명에서 발표된 협동조합의 6대 가치와 4대 윤리적 가치를 대응시킨 것임.

설립 100주년을 맞이하여 1995년 9월, 영국 맨체스터에서 개최된 총회에서 협동조합의 정체성에 관한 선언을 채택하였다. 여기에는 협동조합의 정의, 기본적인 가치와 윤리적 가치, 그리고 21세기를 맞아 협동조합이 지켜야 할 개정된 원칙이 포함되어 있다. 그 핵심 내용은 <표 5>와 같이 요약된다.

〈표 5〉 국제협동조합연맹의 협동조합의 가치와 운영 원칙

기본적 가치	윤리적 가치	협동조합의 운영 원칙
자조 자기책임 민주주의 평등 형평 연대	정직 공개 사회적 책임 타인에 대한 배려	자발적이고 개방적인 조합원제도 조합원에 의한 민주적 관리 조합원의 경제적 참여 자율과 독립 교육·훈련 및 정보 제공 협동조합 간 협동 지역사회에 대한 기여

이 정체성 선언의 초안 작성을 주도했던 맥퍼슨 교수가 작성한 정체성 내용의 배경 설명 중 다음과 같은 핵심적인 부분에서 사회적 경제의 기본 철학을 확인할 수 있다(MacPherson, 1996).

“역사적으로 협동조합운동은 끊임없이 변해 왔고 앞으로도 그럴 것이다. 그러나 이러한 변화의 밑바닥에는 기본적으로 인간에 대한 존중, 인간은 상호협력하면 그들의 경제적·사회적 지위를 향상할 수 있다는 믿음이 깔려 있다. 뿐만 아니라 협동조합운동은 협동조합의 민주적 절차를 경제적 활동에 적용하는 것이 가능하며 바람직하고 효과적이라고 믿는다. 그리고 민주적으로 통제되는 경제조직은 공동의 선(善)에 기여할 수 있다. 1995년의 ICA 선언은 이러한 중심적인 철학적 인식에 기초를 두고 있다.”

“자조(self-help)는 모든 사람이 자신의 운명을 스스로 개척할 수 있고 또 그렇게 노력해야 한다는 믿음에 바탕을 두고 있다. 그러나 한편으로는 협동조합인은 개인의 발전이 타인과의 관계 속에서만 온전히 실현될 수 있다고 믿는다. 개인으로서 한 사람이 노력하거나 얻을 수 있는 것은 한계가 있지만, 공동행동과 상호책임을 통해 특히 시장에서나 정부에 대하여 결집된 영향력을 발휘한다면 보다 많은 것을 얻을 수 있다.

개인은 상호 협력을 통하여 자기조합에서 배운 기술과 동료조합원으로부터 얻은 지식, 그리고

자신이 한 부분을 이루고 있는 단체에 대하여 가지는 통찰력을 얻게 되어 자신을 발전시킬 수 있다. 이러한 점에서 볼 때 협동조합은 관련된 사람들을 지속적으로 교육시키고 발전을 도모할 수 있는 기관이다.”

경제영역에서의 민주주의와 타인과의 관계 속에서 협동을 통한 인간의 역량 함양에 관한 철학은 노동자협동조합 종사자 53만 명, 사회적 협동조합 종사가 35만 명을 포함하여 협동조합 종사자가 120여만 명에 달하는 이탈리아협동조합섹터(장종익 외, 2019) 중에서 가장 발달한 레가협동조합연맹이 1995년에 채택한 가치 현장에서도 뚜렷이 드러난다.

“협동조합은 그 궁극적 목표를 인류의 물질적·도덕적·시민적 조건의 진보에 둔다.” “조합원은 모든 형태 상호활동의 출발점이며 협동조합이 행동을 취할 때 가장 먼저 고려해야 할 존재이다.” “모든 협동조합이 공통의 목표를 달성하기 위해서는 노동의 가치, 용기와 지적 창조성, 전문성, 그리고 함께 일할 수 있는 능력을 향상시켜야 한다.”(김태열 외, 2010)

이처럼 상호성, 민주성, 그리고 연대성을 기본 원리로 하는 협동조합기업은 이윤추구와 자본의 논리에 입각한 자본주의적 기업과는 분명히 차별적이다. 그리고 최근에 자선과 박애주의를 기본 원리로 하는 비영리 조직과 협동조합이 결합된 사회적 협동조합은 보다 보편적 이익과 연대성을 강조하고 있다. 그러므로 사회적 경제섹터는 단순히 취약계층의 일자리 창출이나 취약계층을 위한 소득 창출을 목표로 하는 것이 아니다. 사회적 경제의 밑바탕에는 인간 즉 경제적 시민으로서의 자긍심과 역량의 함양, 인간들 사이의 장기적인 관계와 상호성, 그리고 사람들 사이의 일반화된 신뢰 등을 증진하는 것을 목표로 하고 이에 부응하는 사업방식을 개발하는 데 노력하고 있다. 이러한 사회적 경제가 추구하는 가치는 경제의 성장과 인간 행복의 증진에도 기여한다는 점이 행동경제학, 행복경제학, 거시경제학 등의 연구결과에 의해서 이론적·실증적으로 뒷받침되고 있다(장종익 외, 2장, 2015; Jang, et al, 2018).

4.2. 사회적 경제의 역할과 장점

앞에서 살펴본 바와 같이 사회적 경제는 경제활동을 수행함에도 불구하고 이윤추구가 아닌 사람과 커뮤니티의 필요를 충족시키기 위한 목적을 설정하면서, 이러한 목적을 달성하고자 하는 경제 주체들이 민주적 의사결정 방식을 통하여 다양하게 참여하며, 상호 협력과 연대의

원리를 통하여 공통의 목표를 달성하는 기업과 조직들의 섹터이기에 사회와 경제의 발전에 동시에 기여하는 장점이 있다. 특히 사회적 경제는 사회적 배제층의 사회 통합 실현과 사회서비스의 효과적인 제공, 지역주민의 참여를 중심으로 한 지역발전과 고용안정, 그리고 시장의 공정성 및 기업 민주주의 제고 등의 목표를 달성하는 데 있어서 자본주의적 시장섹터나 공공섹터에 비하여 상대적인 장점을 지니고 있다.

첫째, 사회적 배제 층의 사회 통합의 역할이다. 사회적 경제조직은 오래전부터 육체적·정신적 장애인, 장기실업자, 소수자 등 시장에서 배제된 사회적 약자의 사회 통합 역할을 지속적으로 수행해왔다. 최근에 취약계층의 노동통합형 일자리 창출이나 취약계층에 대한 사회서비스 제공을 주요한 목적으로 하는 이탈리아의 사회적 협동조합, 그리고 극빈 여성의 소득증진과 자립을 돕기 위하여 비영리 조직 원리와 협동조합 원리를 결합하여 소액금융을 설계하고 실천해온 방글라데시의 그라민뱅크 등이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 이러한 사회적 배제 층의 노동통합 역할은 시장에서의 이윤추구기업으로부터는 기대하기 어렵고 관료적 한계를 지닌 공공섹터보다는 시민사회에 뿌리를 둔 사회적 경제조직이 보다 효과적이라고 할 수 있다. 우리나라의 경우에 장애인의 노동통합형 일자리의 창출과 비즈니스혁신을 동시에 실현하고 있는 (주)동천, 취약계층에 대한 사회서비스 기능을 제공하고 동시에 취약계층의 일자리를 동시에 창출하는 사회적 협동조합 도우누리, 그리고 취약하고 불공정한 일자리에 어려움을 겪고 있는 간병인들을 위하여 인간다운 일자리를 창출하고 서비스수혜자의 높은 만족도를 동시에 달성하는 데 성공한 다솜이 재단이 대표적인 사례라고 할 수 있다.

둘째, 인구의 고령화와 여성의 경제적 진출에 따라 사회복지서비스의 수요가 증가한 반면에 기존의 공공부문을 통한 서비스 제공방식의 비효율성이 노정되어 온 선진국에서 사회적 경제는 사회복지서비스의 효율적인 제공자로서의 기대를 받고 있다. 그런데 사회복지서비스의 제공 역할은 사회적 경제섹터 뿐만 아니라 비영리섹터의 중요한 공통 요소라고 할 수 있다. 그만큼 사회복지서비스의 수요와 공급의 양 측면에서 시민사회에 기반한 사회적 경제와 비영리섹터는 매우 효과적인 것으로 증명되어 사회서비스 분야에 종사하는 사회적 경제조직이나 비영리조직이 지속적으로 증가해왔다.

최근에 조직혁신을 통하여 등장한 다중이해관계자가 참여하는 사회적기업 혹은 사회적 협동조합은 서비스 제공자와 수혜자가 조직 운영에 참여하기 때문에 수혜자와의 장기적 관계를 구축하는 데 매우 유리하고 이를 통하여 수혜자의 서비스 만족도를 제고할 수 있으며,

자원봉사자, 기부 등 지역의 다양한 자원을 활용하기 때문에 자원 절약적인 것으로 알려지고 있다.

최근 북유럽뿐만 아니라 우리나라에서도 갈수록 확대되고 있는 부모가 조합원으로 참여하는 공동육아협동조합이나 의료협동조합, 돌봄협동조합 등은 사회서비스의 효율적인 제공을 하는 대표적인 사회적 경제조직으로 알려지고 있다. 이러한 협동조합은 의료서비스나 돌봄 서비스 수혜자 본인이나 가족이 서비스의 기획 및 공급과정에 참여함으로 인하여 수혜자 맞춤형 서비스를 제공할 수 있는데 기여할 뿐만 아니라 서비스공급 및 관리를 위한 공공조직의 관료성 및 비효율성을 낮추는 데도 기여하는 것으로 알려지고 있다(Pestoff, 2009). 이러한 사회적 경제조직이나 비영리조직의 사회복지서비스의 제공자로서의 장점이 확인되면서 정부의 제도 및 자원이 이러한 사회적 경제조직이나 비영리조직과 결합하여 일종의 복지 파트너십(welfare partnership)이 등장하고 이를 통하여 복지서비스의 효율성 제고도 이루어져 왔다(Salamon and Toeffer, 2015).

셋째, 사회적 경제는 주민참여형 지역발전과 도시 재생에 효과적이라고 할 수 있다. 사회적 경제조직들은 i) 이윤추구기업과 달리 지역의 필요에 기초한 재화와 서비스를 생산 및 공급하기 위하여 설립되었고, ii) 지역에서 어떠한 재화와 서비스가 필요한지에 대한 정보가 풍부하며, iii) 이러한 생산 활동을 통하여 획득된 이윤을 지역에 재투자하며, iv) 지역주민의 참여적 경제조직활동을 통하여 소위 사회적 자본(신뢰)을 형성하는데 크게 기여하는 장점이 있다(Monzón & Chaves, 2012). 이러한 사회적 자본의 형성은 지역의 지속 가능한 발전을 뒷받침하는 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 이러한 사회적 경제조직의 장점으로 인하여 지역 공동체성을 증진하는 주택협동조합의 추진, 저소득층을 위한 공공부문과 사회적 경제 기업의 협력을 통한 사회주택의 추진 등을 통하여 지역의 주택 문제 해결에 기여하고 있다. 빈곤한 농촌 지역에서는 농민참여형 농업협동조합의 개발을 통하여 농촌 내 협동의 이익을 창출하고 소농들의 협력적 시장 대응력을 제고하는 데 장점이 있다. 이러한 지역 기반형 협동조합 개발 전략을 통하여 지역을 발전시키는 데 성공한 대표적인 사례가 이탈리아 북부지방의 트렌티노와 스페인 몬드라곤 지역이다. 이 지역의 공통점은 다양한 업종과 분야에서 협동조합이 설립되어 활동하고 있는데, 이러한 협동조합 간의 협력과 연대 수준이 매우 높다는 점이며, 이러한 협력과 연대를 창출하기 위하여 중앙집중적인 계획 기능도 발휘되었다는 점이다(장종익 외, 2019).

최근에 선진국에서는 지역재생 및 지역개발을 위한 사회적기업들이 더욱 확산되고 있다. 예를 들면 전통적인 제조업의 쇠퇴로 인한 영국의 슬럼가를 지역주민의 역량 강화와 참여 증진, 그리고 외부의 물적, 인적 지원이 결합하여 운영되는 공동체 이익회사(CIC, Community Interest Company), 그리고 프랑스에서 공익협동조합(Collective Interest Cooperative)이나 캐나다 퀘벡의 연대협동조합(Solidarity Cooperative)도 지역재생 및 주민참여형 지역공동체 증진에 기여하는 역할을 수행하기 위하여 등장한 것으로 알려지고 있다. 특히 프랑스의 공익협동조합과 퀘벡의 연대협동조합은 지역 예술의 복원과 창조, 사회적 여행, 사회체육과 여가활동, 지역의 각종 장인 활동 및 도시농업 등 상당히 광범위한 영역에서 지역공동체의 증진을 위한 활동을 전개하고 있는 것으로 알려지고 있다. 우리나라에서도 최근에 마을기업이나 다양한 분야에서 지역공동체 증진형 협동조합이 등장하고 있다.

마지막으로 시장의 공정성 증진, 고용의 창출과 안정, 기업 민주주의에 기여하는 사회적 경제의 장점이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 사회적 경제섹터가 비영리섹터와 가장 큰 차별성은 소비자협동조합, 생산자협동조합, 노동자협동조합 등 경제적 약자들이 자신들이 직면한 경제적 애로 요인을 스스로 해결하기 위한 협동조합을 포함하고 있다는 점이다. 독과점 횡포의 방지 등 시장의 공정성을 유지하기 위한 감독자로서 정부의 기능이 취약할 때, 농민협동조합이나 소비자협동조합, 신용협동조합은 이러한 전통적인 시장실패에 대응하기 위한 효과적인 수단이라고 할 수 있다. 또한, 노동자협동조합이나 노동자 참여형 사회적기업 등은 기업 민주주의 실현뿐만 아니라 질 좋은 고용의 지속적인 창출과 유지를 직접적인 목적으로 설정하고 있다는 점에서 경기의 침체 시기에 고용의 유지에 보다 효과적인 것으로 알려지고 있다(Monzón & Chaves, 2012).

Ⅲ. 국제개발협력에서의 사회적 경제

1. 문제의식의 배경

지난 30년 이상을 글로벌 정치경제를 지배해 왔던 신자유주의 패러다임은 글로벌 차원에서 빈곤을 해소하기보다는 지역 및 국가 간, 그리고 국가 내의 계층 간에 빈곤과 불평등을 심화시키고 있다. 전후 국가개입을 통한 경제조정으로 세계 경제의 재건과 서구자본주의의 고도성장을 가져온 케인지안 경제정책은 70년대와 80년대에 이르러 그 한계에 부딪혔다. 그 대안으로 국가개입을 줄이고 시장 중심의 성장전략을 강조하는 신자유주의가 지배해 왔지만, 글로벌 빈곤과 불평등은 더욱 심화되었다. 이에 따라 21세기 전환점을 전후로 제3의 대안으로 지역 단위에서 다양한 경제, 사회 문제를 해결하는 사회적 경제(social economy, SE)가 성장하면서 전 세계적으로 주목받고 있다.

국제개발 분야에서의 패러다임도 이와 유사한 발전과정을 거쳤다. 국제개발은 전후 미국의 파괴된 유럽경제를 재건하기 위한 마셜 플랜을 시작으로 신생국들의 빈곤과 경제발전을 돕기 위해 선진국들이 직접 개도국에 다양한 물자와 재정적 지원하는 형식으로 시작되었다. 전후 냉전체제의 논리는 개발원조의 목적을 수원국의 자율성과 개발 주도권보다는 공여국의 경제 및 패권이익 중심으로 몰아갔다. 그리고 초기 개발원조의 패러다임은 서구의 고도성장기의 근대화론에 근거한 물량 중심의 경제성장에 초점을 두었다. 그러나 1970년대 이후 서구경제가 침체되면서 신자유주의 등장에 따라 개발원조도 수원국의 신자유주의적 구조조정을 조건으로 하면서 개발사업의 주체를 국가 대신에 시장과 시민사회에서의 NGO의 역할을 점점 강조하기 시작하였다. 그러나 대안적인 신자유주의 패러다임 하에서도 개발원조의 효과성은 점점 떨어지면서 개발원조는 다시 새로운 패러다임을 요구하고 있다.

최근 21세기를 전후로 국제개발의 패러다임도 환경의 변화와 기존의 국제 개발의 실패와 한계들을 성찰하면서 빠르게 변화하고 있다. 수원국의 경제성장에 주로 초점을 두면서 공여국의 이익 중심적인 국제개발의 전통적인 패러다임을 비판하면서, 최근의 국제개발 패러다임은 수원국의 개발주권(development ownership)을 강조하는 한편, 수원국과 공여국의 상호책임성을 강화시키고 글로벌 차원의 지속 가능한 발전을 목표로 새롭게

재구성하고 있다. 이에 따라 2015년에 UN은 기후변화와 심화되는 글로벌 빈곤과 불평등의 문제를 해결하기 위하여 사회 및 환경적 차원뿐만 아니라 평화, 정의, 파트너십, 거버넌스를 강조하면서 보다 포괄적인 지속 가능한 발전을 위한 SDGs 선언을 하였다.

그렇다면, 사회적 경제는 새롭게 변화하는 국제개발협력 패러다임에서 어떤 역할을 할 수 있을까? 개도국의 발전을 주도하는 ODA 정책에서도 사회적 경제는 하나의 대안적 접근방법이 될 수 있을 것인가?

사회적 경제(social economy, SE) 또는 사회적 연대경제(social and solidarity economy, SSE)는 글로벌 사회에서 새로운 국제개발의 패러다임에 부합되면서 원조 효과성뿐만 아니라 개발 효과성까지 제고시켜 줄 수 있는 하나의 대안적 접근방법으로서 주목받기 시작하고 있다. 그 증거로서 국제사회의 빈곤퇴치와 국제개발을 주도하고 있는 UN과 그 아래 다양한 산하기관들은 MDGs 시기부터 사회적 경제를 개도국들의 빈곤퇴치 및 다양한 지역사회 문제해결의 중요한 수단으로 간주하기 시작하고 확산의 노력을 해왔다.

UN은 유럽 중심으로 일반화된 개념으로서 사용되고 있는 사회적 경제(social economy)라는 용어를 사용하는 대신에 지역공동체 경제의 다양한 주체들의 상호성과 연대성을 좀 더 강조하는 개념으로 사회적 연대경제(social solidarity economy, SSE)라는 용어로 대체하여 주로 사용하고 있다. 특히 2015년에 UN이 MDGs 이후의 2030년까지의 2030 Agenda로서 지속 가능한 발전목표들(SDGs)을 선언한 이후, UN은 SSE를 SDGs를 이행하는 데에 적절한 수단으로서 더욱 적극적으로 옹호하고 있다. 이에 따라 범 UN 차원에서 다양한 산하기구들은 서로 연대하여 SSE에 대한 연구와 지식의 공유 및 확산, 다양한 새로운 사업들의 발굴 등을 하면서 SSE를 확산시키려는 노력을 하고 있다.

또한, UN은 2015년 SDGs 발표 이전에도 SSE의 대표적인 조직형태인 협동조합의 역할을 주목하면서 2012년에 협동조합의 해(The Year of Cooperatives)로 지정하였다. 오늘날의 협동조합은 자본주의 초기에 극심한 빈곤에 시달렸던 노동자 당사자들의 공동소유와 운영을 하는 전통적 형식에서 지역사회의 다양한 구성원들을 포함하는 다중이해자조직(multi-stakeholder organization)으로서 지역사회 문제들을 해결하는 혁신적 조직으로 성장하고 있다. 이에 따라 UN은 협동조합 형태의 사회적 경제조직이 선진국과 개도국을 막론하고 신자유주의 및 자본주의 폐해들을 극복하고 지역 단위에서 빈곤, 노인, 사회서비스, 일자리

창출을 하는 경제 사회적 기능뿐만 아니라 지역공동체 수준에서 민주주의 발전에 기여할 수 있는 조직의 형태임을 강조하면서 협동조합 활성화 운동을 다양한 차원에서 전개하고 있다.

선진국 국가들로 구성된 OECD와 EU도 국가 중심의 복지정책으로 경제성장과 복지문제를 해결하려고 하였던 케인지안 복지국가 모델이 세계화와 글로벌 경제위기, 그리고 인구구조의 변화에 따라 그 한계를 드러내면서 사회적 경제의 다양한 조직들이 지역의 일자리 창출과 경제성장, 그리고 다양한 사회복지서비스를 제공하는데 매우 효과적인 접근방법이라고 간주하고 사회적 경제를 회원국들에 확산시킬 것을 권고하고 있다. 이를 위해 지식과 정보의 공유, 성공사례의 발굴을 위해 글로벌 차원에서 이해당사자들의 네트워크와 연대형성을 하면서 새로운 해법들과 프로젝트를 개발하려는 다양한 정책적 노력을 하고 있다. 또한, OECD와 EU는 사회적 경제를 회원국 자신들의 경제와 사회 문제 해결을 넘어서 국제개발협력 정책으로써 개도국들의 빈곤퇴치와 다양한 경제 사회적 문제들을 해결하는 주요 수단 또는 접근법으로 간주하고 있다. 더 나아가서 최근 UN의 SDGs 선언에 따라 글로벌 사회의 규범이 되어가는 지속 가능한 발전을 이룰 수 있는 대안적 국제개발협력 모델로 확대 발전시키기 있다. 또한, 전후 세계경제질서를 관리하고 개도국의 국제개발을 추진하고 신자유주의적 모델의 중심 국제기구였던 World Bank나 IMF에서도 최근에는 국제개발방식에 효과적인 모델로 지역공동체주도 모델(local and community driven development, LCDD)과 사회적 경제 모델을 강조하기 시작하였다(EU, 2014; World Bank, 2010, 2014).

따라서 여기에서는 사회적 경제라는 새로운 대안적 영역과 접근법과 그 안에 다양한 조직들의 성장이 국제개발협력의 패러다임의 변화와 어떤 맥락에서 서로 부응하고 있는지를 구체적으로 살펴봄으로써 국제개발의 새로운 대안 또는 접근법의 하나로서 사회적 경제의 정당성과 유용성, 그리고 한국의 국제개발모델로서의 가능성을 논의해 본다.

이를 위해 먼저 국제개발협력 패러다임이 역사적으로 국제정치경제 환경변화, 국제개발의 이념과 철학, 주요 행위자, 국제개발 프로그램의 접근방법의 차원에서 어떻게 현재까지 변화했는가를 알아본다. 다음으로 최근 국제개발의 영역에서 국제정치경제 환경과 패러다임에 따라 글로벌 사회에서 사회적 경제를 어떻게 이해하고 대안적 국제개발의 접근법의 가능성을 알아본다. 마지막으로 한국의 국제개발 모델에서 사회적 경제 접근법의 정당성과 유용성, 그리고 사회적 경제를 활용한 다양한 ODA 접근법들을 논의해 본다.

2. 국제개발협력 패러다임의 변화와 최근 동향

먼저 지금까지의 국제개발 패러다임의 변화와 최근 동향을 알아보면서, 사회적 경제가 추구하는 가치와 제도적, 조직적 특성이 최근 국제개발의 새로운 패러다임과 동향과 어떻게 부합하고 있는지를 알아볼 필요가 있다.

우리나라를 비롯해 일본이나 중국 등 한자를 쓰는 아시아권에서는 영어의 ‘development’를 ‘개발(開發)’ 또는 ‘발전(發展)’이라는 두 가지 용어로 번역하여 사용하고 있어 우리에게 혼돈을 주고 있다. 우리가 관행적으로 사용하는 국제개발에서 ‘개발’의 의미가 다양하게 해석될 수 있기 때문에 궁극적으로 통합적이고 총체적인 개념으로 합의가 필요하다.

2.1. ‘개발’과 ‘발전’의 개념화 문제

국제적으로 국제개발학(international development cooperation) 또는 발전론(development study) 학계나 현장에서는 개발 또는 발전(development)의 개념과 범위에 대하여 오래전부터 논쟁이 있었다. 그리고 이를 개념화하는 유사 개념으로 ‘근대화(modernization)’, ‘서구화(westernization)’, ‘성장(growth)’ 또는 ‘변화(change)’ 등이 있다.

근대화는 1950년대와 60년대에 비교정치와 사회학에서 지배적이었던 발전의 개념이었다. 그리고 전후 본격적으로 시작된 국제개발협력 분야에서도 지배적인 개념이 되었다. 근대화는 당시 서구 산업화 국가들의 모습이 궁극적인 발전모델로 가정하고 빈곤 국가 들은 앞으로 근대화과정을 거쳐 서구국가들의 모습으로 수렴된다는 개념이다. 이에 따라 근대화는 서구화(westernization)와 유사한 개념으로도 사용되어 왔다. 근대화 개념은 개별국가들의 문화와 발전양식의 다양성을 무시한 서구 중심적인 단선론적 발전의 개념이라는 비판을 많이 받았다. 특히 전후 활발하게 진행되었던 개발원조에도 불구하고 1970년대에 선진국과 개도국의 격차는 더욱 벌어지면서 그 비판은 정당성을 가지기 시작하였다. 이에 따라 자본주의에 대해 비판적인 마르크스주의 시각에 근거한 세계체제론(world system theory)과 종속이론(dependency theory)이 많은 주목을 받았다. 이 시각은 자본주의 발전을 개별국가로 분리된 발전과정이 아니라 하나의 자본주의 체제라는 세계체제론적 관점에서 해석하여 선진국의 발전은 개도국의 저발전을 전제로 이루어지기 때문에 발전과 저발전이 공존할 수밖에 없다는 것이다. 때문에 단선론적인 근대화 또는 서구화로의 발전은 현

개도국에서는 불가능하다는 것이다. 그러나 한국을 비롯한 동아시아 ‘네 마리 용’이라고 불리는 신흥산업 국가(Newly Industrializing Countries, NICs)들이 국가주도의 산업화에 성공하자 종속이론은 단순하고 결정론적인 관점으로 비판을 받으면서 발전은 다양한 경로를 통해 가능하다는 것을 경험적으로 보여주었다. 그리고 성장(growth)의 개념은 경제성장(economic growth)과 연계되어 GNP/GDP라는 한 국가의 경제적인 양적 성장을 강조함으로써 사회적, 정치적, 문화적 차원의 다양한 균형발전이나 불평등의 문제를 경시하는 것으로 비판을 받아왔다.

이에 따라 국제사회에서는 ‘development’(발전)의 개념을 보다 총체적인 개념으로 해석하기 시작하였다. 1970년대에 노벨경제학상을 수상한 스웨덴의 군나르 뮌르달(Karl Gunnar Myrdal)은 일찍이 development의 개념을 ‘저발전이 만연되어 있는 사회체제의 바람직하지 못한 조건들을 총체적이고 지속적으로 향상시키는 것’이라고 개념화 하였다(Myrdal, 1968). 이는 발전(development)은 ‘경제적 차원뿐만 아니라 다양한 사회적 차원들의 상호 통합적인 향상으로서 이를 위해서는 다양한 정책들이 계획(planning)을 통해 합리적으로 조정되는 과정이 필요하다’고 하였다. 그리고 궁극적으로 개인과 제도들의 역량향상으로 빈곤의 악순환에서 발전의 선순환으로 전환되어야 한다고 하였다. 이와 유사한 맥락으로서 1998년에 노벨경제학상을 수상한 아마티야 센(Amartya Sen)은 ‘development’는 단순히 경제의 양적 성장이 아니라 ‘인간 개개인의 자유 영역을 확대’하는 것 진정한 의미의 ‘development’라고 정의하였다(Sen, 1999). 현재 UN의 발전/개발의 개념은 뮌르달과 센의 개념을 따르면서, 경제적인 성장뿐만 아니라 인간의 자유와 권리, 역량의 향상, 궁극적으로는 삶의 질 향상을 포괄하는 더 총체적인 개념으로의 변화를 강조하고 있다. 따라서 발전이라는 개념은 궁극적으로 인간 개인들의 자유로운 선택으로 자아실현, 다양성을 아우르는 사회 통합, 기본욕구의 충족과 권리보장을 위해서는 인간과 제도의 역량의 총체적 향상이 전제되는 것으로 개념화하고 있다. 즉 ‘발전’이라는 개념은 정치·경제·사회를 아우르는 총체적인 차원에서의 역량과 질의 상향적 향상을 의미한다고 할 수 있다. 사실 사회적 경제에서 추구하는 발전의 개념도 이와 같이 사람의 역량개발과 상호 협력을 통한 인간의 삶과 경제 활동이 통합되는 공동체 형성을 의미하고 있다. 사회적 경제의 목적도 인간 중심의 총체적인 발전의 개념과 맥을 같이 한다고 할 수 있다.

우리 사회에서는 이러한 논쟁을 의식했던 하지 않았든 간에 ‘development’를 일찍이 ‘개발’이라고 번역하여 경제개발, 사회개발, 국제개발, 개발도상국 등과 같이 자연스럽게

사용해 왔다. 그중에서 가장 대표적인 예가 우리나라 경제발전의 중요한 요인인 6차에 걸친 정부의 경제발전계획을 ‘경제개발 5개년계획’이라고 한 것이다. 그런데 우리 사회에서 비판적인 시각에서는 ‘개발’은 특정한 기획에 의한 미시적이며 도구적인 성취로서의 의미가 강하다는 점에서 많은 비판을 해왔다. 산업화와 경제성장 과정에서 우리 사회에서는 도시개발, 지역개발 등 도구적인 ‘개발’의 개념이 많이 사용되어 왔기 때문이다.

최근에 UN이 선진국과 개도국 모두가 협력하여 이행해야 할 지구촌 전체의 총체적인 발전목표로서 ‘Sustainable Development Goals’를 선언하였다. 이를 현재에도 우리 정부, 학계, 시민사회에서는 경우에 따라 ‘지속 가능한 개발목표’ 또는 ‘지속 가능한 발전목표’로 혼용하여 사용하고 있다. 그런 가운데 ‘지속 가능한 발전목표’가 더 많이 사용되고 있다. 따라서 우리 사회에 이미 관행화된 국제개발의 용어를 사용하면서 개발의 개념 또한 발전의 개념인 인간의 총체적인 역량과 질의 향상을 의미하는 개념으로 사용하고자 한다.

2.2. 국제개발협력의 패러다임의 변화

사회적 경제가 국제개발영역에서 어떤 역할을 할 수 있고 미래에 보다 보편적으로 확산될 수 있을 것인가를 전망해 보기 위해서는 이 둘의 기본 가치와 철학, 그리고 실제적인 프로그램들의 접근법에서 서로 어떻게 부합되는지를 평가해 보아야 한다.

국제개발의 패러다임의 변화는 단순히 주요 행위자 중심의 자발적 이념이나 가치변화에 의해 인도주의적 계몽의 방식으로 변화하지 않는다. 역사적으로 형성된 국제정치경제 구조와 질서, 그리고 국제관계의 맥락에서 국제개발의 주요 행위자들이 구조적 제약과 혁신의 상호과정 속에서 역동적으로 변화해 왔다. 즉 시대적으로 변화하는 세계정치경제, 국제관계 변화의 맥락에서 국제개발의 이념과 가치, 목표, 프로그램들이 서로 상응하면서 변화해 온 것이다.

최근의 사회적 경제의 성장도 같은 맥락에 있다고 할 수 있다. 사회적 경제의 역사적, 이론적 기반을 제공하고 있는 칼 폴라니는 인류의 경제적 활동과 사회적 삶의 변화양식을 역사적으로 분석하면서, 인류사회 사회경제적 삶의 양식은 자연과, 정치·경제·사회 질서의 변화과정 속에서 본연의 공동체적 삶의 경제를 파괴시키기도 하고 또 유지시키기 위해 도전과 대응의 거대한 전환과정에서 다양한 형태로 존재·변화해 왔다고 해석하였다(Polanyi, 1944). 이런 맥락에서 시장과 사회를 적극적으로 분리시키는 신자유주의적 구조와 질서로부터 문제가

심각해짐에 따라 최근에 인간 본연의 생활 경제적 삶을 회복하려는 이중운동 하나로 사회적 경제는 새롭게 대응·성장하고 있는 것이다.

앞의 장에서 사회적 경제성장의 역사적 맥락과 개념, 그리고 다양한 발현의 양식들을 설명하였다. 여기에서는 지금까지 국제개발협력의 패러다임의 변화와 그 맥락의 핵심을 분석하고 그것이 최근의 사회적 경제가 새로운 모습으로 성장하는 것과의 인과적 연관성, 그리고 제도적으로 상호 양립성(compatibility) 또는 보완성(complementarity)을 찾아보면서 사회적 경제가 국제개발협력의 미래에 어떤 역할을 할 수 있을 것인가를 탐색해 본다.

국제개발의 패러다임의 변화는 이론적 관점이나 학자들에 따라 그 단계를 다양하게 제시하고 있다. 큰 틀에서 국제정치경제 질서 환경의 변화와 이에 상응하는 국제개발의 이념과 가치, 이를 주도하는 주요 행위자(제도와 기관), 그리고 주류적으로 실행되고 있는 프로그램들을 상호 연계시키면서 4단계의 패러다임의 변화로 나누어 살펴본다.⁵⁾

(1) 국제개발협력의 초기형성 단계(1940년대-1950년대): 마셜 플랜과 신생국의 원조

공식적인 국제개발협력의 형성 시기는 2차 대전 전후로 세계질서의 재편과정이 이루어졌던 1940년대와 1950년대이다. 미국은 사회주의권 세력 견제를 위해 한편으로는 전후 유럽의 재건, 부흥 계획인 마셜 플랜은 선진국가 중심의 원조의 한 축을 구성하였다. 또 한 축으로 2차대전 후 식민지 지배에서 신생국가로 전환한 개도국들에게도 원조를 시작하였다. 미국의 트루먼 대통령은 낡은 제국주의에 선을 긋고 과학기술과 산업화의 혜택을 통해서 생산력을 증대함으로써 ‘저발전(underdevelopment)’ 지역의 성장을 이끌자는 의미로 발전(development)을 경제성장으로 압축하고, 미국식 자본주의가 그 중심 모델이 될 것을 밝혔다. 한국도 해방 직후와 6.25 이후의 미국의 원조도 이런 맥락에 있다. 이러한 신생국들의 저발전과 발전의 단선적인 개념화를 근거로 이 당시 개도국의 원조는 냉전체제에서 미국과 소련을 양축으로 한 자기 진영을 만들기 위한 정치적 목적이 강했다고 할 수 있다.

이로써 독립과 함께 식민지 발전이 낡은 개념이 되어 버린 자리를 서구식 산업화와

5) 국제개발의 패러다임 변화의 시기 구분은 학자들의 관점에 따라 조금씩 다르다. 여기에서는 박경환, 윤의주(2015), 김지영(2016), 김숙진(2016), 손혁상(2016), 정상화(2012), 주용식(2017), 김태균(2019), Lancaster (2007), Riddle (2007), Thorbecke (2000), Van der Veen (2011) 등을 참조하여 저자가 해석하고 재구성하였다.

경제성장이란 개념이 대신하게 되었고, 제3세계, 즉 남반구는 이러한 성장을 위한 개입이 필요한 지역, 즉 ‘저발전’ 지역으로 개념화가 되었다. 초기 개발의 담론은 서구를 중심세계로 본 근대화, 로스토우의 경제성장의 단계를 통해 개발, 발전의 역사적 과정은 현재 서구의 산업화와 민주화를 근대화 과정으로서 개도국 원조의 목표가 되었다. 이와 같이 트루만 대통령의 원조 기획은 학문적으로 국제개발을 미국을 중심으로 한 근대화, 서구화의 패러다임과 일치시키는 역사적 계기가 되었다.

(2) 서구경제의 발전과 국제개발의 성장기(1960년대-70년대)와 신자유주의 등장

서구 자본주의 경제는 전후 50년대와 60년대를 거쳐서 브레튼우즈 체제에 의한 미국 중심의 달러 통화와 무역질서를 기반으로 고도성장기를 가졌다. 이를 ‘착근된 자유주의(embedded liberalism)’라고도 하고 경제적 번영을 상징하는 황금기(Golden Age)라고도 부른다. 서구의 고도성장은 미국을 중심으로 냉전체제의 소련 공산권과 경쟁을 하면서 자유주의 체제 진영의 개도국들의 개발과 빈곤 문제를 본격적으로 해소하기 위한 선진국 간의 원조경쟁이 이루어진다.

원조의 목적도 초기의 긴급구호와 일차적인 경제성장에 주로 중점을 두어 왔던 원조의 역할에서 빈곤의 해소와 인간의 기본욕구 충족이라는 UN의 근본적인 목적인 인권을 강조하기 시작하였다. UN 국제기구 중에서 ILO와 UNDP는 인권을 강조하는 UN 현장의 정신과 당시 서구 복지국가의 발전이 기본욕구 충족과 사회적 보장을 추구함에 따라 인간의 기본욕구(Basic Human Needs)의 충족에 초점을 맞추고, 빈곤 지역, 특히 농촌 지역개발에 초점을 두면서 NGO의 역할 강조되기 시작하였다.

전후 시기에서 시작하여 1970년대까지는 선진국 간의 원조경쟁이 시작되면서 비교정치나 사회학, 경제학 내에서 개발문제가 연구되기 시작하면서 이후 개발학(Development Studies)은 다양한 학문영역이 교차되면서 독립적인 학문분과의 하나로서 성장하였다. 개발학은 그동안의 논쟁들을 정리해보면, 1) 정치, 경제, 사회 등 다양한 영역, 2) 글로벌협력에서부터 국가, 지역, 집단, 개인 등 다양한 수준에서의 발전의 원인, 과정, 결과를 분석하고, 원조와 국제협력, 국가, 지역 등 다양한 수준에서의 정책, 프로그램, 프로젝트, 인간의 집단행위 등 처방들을 연구하여, 3) 앞에서 제기된 발전/개발의 개념화처럼 궁극적으로 더 나은 인간 삶의 총체적인 조건들과 실천과정을 연구하는 것을 문제의식으로 삼았다(Langcaster, 2007;

KOICA, 2012; 김태균, 2019).

그러나 이러한 개발의 개념화와 원조의 변영기에도 불구하고 여전히 선진국과 개도국의 격차가 벌어짐에 따라 국제개발의 주된 세계관이었던 서구 중심의 개발을 정당화하는 근대화 관점이 비판을 받기 시작하였다. 대안적 관점으로 서구의 중심부 산업국가 들의 발전과 개도국 주변부 국가들의 희생이 시스템으로 연계되어 있다는 종속이론이 주목을 받으면서 기존의 지배적인 개발 및 원조 방식에 대한 비판이 시작하였다.

다른 한편으로, 1970년대 초 미국의 월남전 패배와 오일쇼크에 의해 착근된 자유주의 질서의 기반이었던 브레튼우즈 시스템이 붕괴되었다. 동시에 중동 국가들의 오일카르텔의 형성으로 오일쇼크가 오면서 서구자본주의는 경제침체를 겪게 된다. 이에 따라 복지국가로 성장한 서구 유럽국가들은 국가재정부담이 커지는 동시에, 국가의 재정개입에 의한 경기조절 효과가 약해지면서 케인지안 정책 패러다임은 그 정당성을 잃어 갔다. 이에 따라 국제정치경제 질서의 새로운 처방으로 다시 국가 역할의 축소와 자유주의적 시장의 부활을 강조하는 신자유주의가 부상하기 시작한다. 영국의 대처리즘과 미국의 레이거노믹스는 기존의 케인지안주의에 기반한 수요창출을 통한 경제성장과 조절 효과를 비판하고 정부개입의 축소, 감세와 이자율을 낮춤으로써 시장의 투자요인을 강조하는 공급주의 경제정책을 강조하였다. 이러한 국제정치경제 차원의 변화는 국제개발과 원조의 목표와 접근방법에도 신자유주의적 영향을 미치기 시작하였다.

(3) 개발주의의 정체와 위기(1980년대-1990년대 말): 서구경제위기, 신자유주의 확산, 세계화

1970년대부터 시작된 서구의 경제침체와 국가재정의 한계는 1980년대에 들어서 이전의 풍성한 선진국들의 개발원조가 위축되고 원조의 효과성에 대한 근본적인 회의가 나타나기 시작하였다. 이와 관련하여 1980년대부터 ‘개발학의 교착상태’를 맞이하게 된다(Schuurman, 1993; 김숙진, 2016). 첫째로 근대화론에서 제기된 것과 달리 글로벌 남부에서의 개발의 실패와 (저)개발의 다양성이 증가, 개발의 결과로서 글로벌 남부에서 빈곤의 심화, 즉 개발의 실패는 자생적 성장(self-sustained growth)과 낙수 효과(trickle-down effect)를 강조하는 근대화론의 실패를 인정하게 된다. 그리고 근대화론을 비판했던 지속적인 저발전을 강조하는 종속이론도 한국과 같이 주변부에서 중심부로 성장하는 국가들과 개발국가 들 사이에서도 발전의 양상이

다양한 것들을 설명하지 못함으로써 개발문제에 아노미 대한 학문적 설명과 개발프로젝트들의 한계들을 보여주는 것으로 해석되었다.

1990년대는 소위 워싱턴 컨센서스에 기반한 신자유주의 사조가 세계정치경제 질서의 지배적인 패러다임으로 고착된 시기이다. 원조에서도 World Bank와 IMF는 원조공여의 조건으로 시장 중심적 구조조정(SAP)을 내걸고 국가에 의한 직접개발 방식보다는 기업과 시민사회의 개발 NGO의 역할 강화를 통한 개발방식을 강조하기 시작하였다. 또한, 원조 효과성을 떨어뜨리는 수원국의 정부의 비효율성과 부패를 방지하기 위하여 수원국에게 ‘좋은 거버넌스(good governance)’를 강조하였다.

특히 1990년대의 멕시코를 비롯한 개도 국가들의 경제위기는 그동안의 개발원조에 대한 회의를 가져왔고, 이에 따라 원조의 한계를 심각하게 인식하기 시작하면서 선진국들 사이에서 공격개발 원조를 줄이는 소위 ‘원조 피로’ 현상이 형성되었다. 그런 가운데, 원조에 대한 새로운 시각의 필요성이 제기되면서 새천년의 포스트 개발주의로서 개발의 다양성과 원조의 책무성 이슈들이 제기되기 시작하였다(김태균, 2019).

이 시기는 소위 전후 빠르게 성장하였던 개발의 정체성 위기와 교착상태를 경험하기 시작한다. 이에 따라 경제성장만을 위한 국가 대 국가의 직접적인 원조 대신 환경과 여성과 같은 새로운 과제가 등장하면서 원조 다양성의 담론이 등장하기 시작한다. 기존의 세계은행과 국제통화기금 위주의 신자유주의 개발 패러다임이 주류를 이루는 가운데, 개발의 딜레마에 대한 대응으로서 반개발, 포스트개발, 그리고 대안적인 개발방식들이 제안되기 시작하였다. 이에 따라 개도국의 자기 주도적인 내생적 개발과 개발의 다양성을 강조하는 포스트 개발주의는 기존 개발방식과는 다른 탈중심부, 지역 커뮤니티 중심, 참여적, 원주민 중심의 발전을 강조하기 시작하였다.

(4) 포스트 개발주의의 등장과 지속 가능한 발전(SDGs)(2000년대 이후-)

2000년대에 새천년을 맞으면서 세계화의 심화로 상대적 빈곤과 불평등이 더욱 심화되기 시작하였다. 이에 따라 빈곤 논의의 부활과 원조 피로에 대한 대응으로 원조의 효과성 논의가 제기되기 시작하고, 포스트 개발주의 관점에서 국제개발의 새로운 패러다임의 논의가 본격적으로 제기되었다. 먼저 개발 책무성(development accountability)에 대한 문제제기이다.⁶⁾

기존의 국제개발프로젝트는 수원국의 경제성장을 중심으로 원조의 효율성을 강조하는 것이었다. 그러나 경제적 총량중심(GDP 성장)의 경제성장에서 효율성과 함께 원조의 책무성을 강조하는 총체적인 개발 효과성(development effectiveness)을 제고하자는 것이다. 이는 전후 냉전체제에 의한 강대국 이익 중심의 원조개발 패러다임에서 원조 공여국과 수원국 간의 상호주의적 관점과 원조의 목적이 단순한 경제개발 분야에서 정치사회 및 환경, 생태계 분야까지 확대되면서 개발의 다양성 문제가 제기되기 시작하였다.

먼저 원조의 책무성 문제가 공식화된 것은 2005년 파리에서 개최된 제2차 HLF에서 채택된 원조 효과성을 위한 5개의 원칙을 제기한 것이다. 파리선언에서 국제원조의 5대 원칙 중의 하나로 상호책무성(mutual accountability)이 국제사회에서 앞으로 지켜나가야 할 원조의 방향으로 주목을 받고 있다.⁷⁾ 이후 2011년 한국의 부산에서 개최된 제4차 원조효과성을 위한 고위급포럼(High-Level Forum on Aid Effectiveness: HLF)⁸⁾에서 재차 강조되면서 책무성 이슈는 원조 효과성에서 개발 효과성으로까지 확대되기 시작하였다. 부산포럼에서 선언으로서의 개발 책무성이 공식화되지는 못했지만 2005년 파리 HLF 회담과 2012년 부산 HLF 회담은 다양한 국제개발 프로젝트나 접근방법 다양성의 필요성을 제기하면서 다음에 논의되는 사회적 경제가 참여할 수 있는 정당성을 부여해 주었다고 할 수 있다.

개발프로젝트는 원래 기획했던 개발목표가 최대한 효율적으로 달성하도록 인력과 물자를 배치하고 이행과정의 속도를 높이기 위하여 공여 기관은 상대적으로 인권침해와 원조 책무성을 인지하지 못하거나 의도적으로 소외시킬 가능성이 있다. 따라서 책임지지 않는 개발원조를 비판적으로 검토하고 무책임한 원조의 가치와 실적에 도전할 수 있는 이론적 장치로 책무성은 대단히 중요한 국제개발의 원칙 중의 하나가 되어가고 있다.

6) 좀 더 자세한 개발 책무성에 대하여 김태균(2019) 참조.

7) 2005년 파리에서 개최된 제2차 HLF에서 채택된 원조 효과성을 위한 5개의 원칙은 다음과 같다. 첫째, 개도국 파트너 국가의 주인의식/주도권/개발주권(ownership)을 존중한다. 둘째, 원조 고영주체 간의 정책 및 사업 조율을 선행하며 **공여 주체 측과 조화(harmonization)**를 꾀한다. 셋째, 공여주체는 협력대상국이 요청하는 개발정책과 사업에 개발프로젝트의 방향과 내용을 일치(alignment)하도록 한다. 넷째, 원조 공여주체 간의 정책 및 사업 조율을 선행하여 공여주체 측과 조화(harmonization)를 이루도록 한다. 다섯째, 모니터링과 평가를 동원하여 개발프로젝트의 성과물을 관리(managing with the results) 할 수 있어야 한다. 여섯째, 공여 주체와 협력대상국은 상호 책임(mutual accountability)의 의무가 있다. 이러한 국제사회에서의 국제개발협력과 원조 원칙들에 대한 합의는 국제개발협력이 공여국 이익 중심에서 수원국 이익 중심으로 그리고 개발과정에서 국가를 비롯한 시장과 시민사회의 다양한 참여자들의 민주적 참여와 성과관리를 강조하고 있다고 해석해야 한다.

책무성의 이슈는 2015년 UN이 SDGs를 선포하면서 명백히 그 중요성을 강조하였다. SDGs의 이행은 개별국가들의 개별목표들을 성취하는 것뿐만 아니라 목표 간의 긴밀한 연계성 때문에 선진국과 개도국을 막론하고 모든 국가 그리고 관련된 이해당사자들이 상호 협력하고 상호책무성을 인정하지 않으면 결코 달성될 수 없는 목표이기 때문이다.

최근으로 올수록 점점 국제개발 영역에서 정부 간 원조를 통한 상호 협력도 중요해지지만, 점점 시민사회의 역할이 중요해지고 있다. 2015년 UN이 SDGs를 발표하면서 주요 파트너로 다중이해관계자(multi-stakeholder) 개념을 사용하여, 국가 행위자 이외에 시민사회, 국회, 민간기업, 공공 및 민간재단 등 다층적인 비정부 행위자의 협치를 SDGs의 마지막 목표인 17번에 ‘개발파트너십’ 개념으로 강조하였다(UN, 2015). 시민사회주도로 지역의 경제적 발전과 다양한 사회적, 환경적 수요를 충족시키고자 성장한 새로운 조직의 형태가 바로 ‘사회적 경제’ 또는 ‘사회적 연대경제’ 개념인 것이다. 그동안 시민사회 조직이라 함은 주로 영리적 또는 경제적 수익성을 배제한, 그리고 재정적으로는 외부의 기여에 의존하는 비정부조직(NGOs) 또는 비영리 조직(NPOs)들을 의미하였다. 그러나 사회적 경제조직들(SEOs/SSEOs)은 자신들의 설립 목적인 사회적 목적을 실현하는 가운데 재정적 자립을 추구하고 동시에 조직구성원들과 관련된 다중이해관계자들의 민주적 참여를 조건으로 하기 때문에 책무성에 원칙에 부합되는 접근방법이라고 할 수 있다.

〈표 6〉 시기별 국제개발협력 주요 담론과 특징

시기구분	국제환경	국제개발관련 주요 이론 및 이데올로기	ODA의 주요목표	주요 원조기관과 관련제도	주요 원조형태
1. 전후 개발주의 형성기 (1940-1950년대)	• 제2차 세계대전 이후 • 파괴된 경제재건 • 미소 냉전체제 • 신생국 독립	• 케인지안 경제개발 이론 • 근대화이론 성장개발 이론 • 신생국, 개도국의 수입 대체산업화	• 인보/반공산주의 • 파괴된 서구경제 재건 • 신생국의 빈민, 난민등의 긴급구호	• 미국, UN • 브레튼 우즈 시스템	• 마셜 플랜, 기술지원 및 협력 인프라 건설, 필요한 외환공급
2. 개발주의 성장기 (1960-1970년대)	• 서구경제의 호황 (Golden Age) • Embedded liberalism • 제3세계의 등장 • 냉전체제의 가속화/베트남전쟁	• 신미르크스주의 • 종속이론/세계체제 이론 • 인도적 국제주의 • 다자주의	• 빈곤감소/재분배 • 인간의 기본필요(basic human needs) • 환경, 건강, 교육 등 개도국의 기본 사회적 수요 해결	• UN이 국제개발주도의 중심 • 1961년 OECD DAC 창설 • 주요 공여국으로서 유럽국가들 부상 • 다자 공여기관 확대 World Bank, IMF	• 인프라 지원에서 농촌개발, 주거, 교육, 의료 등 기본 사회적 필요 해결
3. 개발주의 정체와 위기 (1970-1990년대 말)	• 1,2차 석유파위 • 멕시코 금융위기 • 개도국 부채위기 • 공산권 붕괴/냉전 종식 • 신자유주의적 시장 중심의 구조조정	• 신자유주의 성장과 자유무역 • 워싱턴컨센서스 • 대처리즘/레이거니즘 • IMF/World Bank 주도 SAP • 신자유주의 비판과 원조피로	• 국제수지균형과 예산 균형, 경제 안정화 • 개발의 잃어버린 10년 • 신자유주의적 good governance • 신자유주의적 경제개발과 빈곤감소가 개발원조가 주요 목표 재부상	• IMF/World Bank • 선진국 DAC 중심 • 시장의 역할 • 시민사회의 개발NGOs	• World Bank/IMF 주도 구조조정 프로그램(SAP)

시기구분	국제환경	국제개발관련 주요 이론 및 이데올로기	ODA의 주요목표	주요 원조기관과 관련제도	주요 원조형태
4. 포스트 개발주의 (1990년대 말 이후-현재)	• 1990년대 말 아시아 금융위기 • 아프리카 빈곤문제 부상 • 냉전 종식 후 내전 등 국가 내 분쟁증가 • 국제테러리즘 • 기후변화와 환경문제	• 신자유주의 처방 비판 • 2005년 파리HLF회의 선언으로 원조효과성 논의 본격화 • 2011년 부산HLF회의에서 개발효과성 의제 등장	• MDGs로 사회개발 중 요성 강조/Big Push • 민주주의, 젠더, 환경, 기후변화 등 경제개발 이외의 다양한 아젠다 • 2015년 SDGs 선언 • 시민사회의 역할과 정부와 시민사회 파트너십 강조	• 개발NGO • BIDAC 공여국 등장 • 남남협력증가 • 시민사회, 사회적 경제 강조 • 정부-시장-시민사회 파트너쉽	• 부채경감/채무변제/무상원조 • 인도주의 지원금융 • Sector-wide approach, 예산지원 등 원조효과성 제고를 위한 다양한 원조 지원방식 • 지역 단위에서 SSE를 강조하기 시작

주: 김지영(2016). <표 2>. p.124를 기반으로 수정 및 재구성

3. 국제개발협력에서 사회적 경제의 새로운 역할

1) 국제개발의 새로운 패러다임과 사회적 경제 가치와 목적의 상호 부합성

앞에서 국제개발 패러다임이 공여국의 이익 중심에서 점점 ① 수원국과의 상호 책무성, ② 경제성장에서 다양한 차원의 사회발전과 환경들을 포괄하는 지속 가능한 발전, ③ 국가 중심의 이행에서 지방정부, 시장, 시민사회와의 파트너십을 통한 이행, ④ 인권과 평화, 민주주의, 효과적인 제도형성과 같은 거버넌스의 강조 등 경제성장 중심에서보다 포괄적인 국제사회의 동반자 맥락으로 변화하고 있다. 궁극적으로는 공여국 중심에서의 원조 자체의 효과성을 넘어서, 수원국의 개발주권과 개발의 다양성을 인정하면서 원조 효과성에서 궁극적으로는 개발 효과성으로의 방향으로 옮겨가고 있다.

공여국의 국가이익이라는 현실주의적인 이해관계가 여전히 국제개발의 원리로서 작동을 하고 있지만, 과거에 비하여 인도주의적이면서도 글로벌 공동체적 가치와 시민사회의 역할이 더욱 강조되고 있는 추세이다. 여기에서는 이런 국제개발의 패러다임의 변화의 맥락에서 사회적 경제를 통한 국제개발의 의미와 잠재력에 좀 더 초점을 둔다.

사실 사회적 경제는 최근에 발생하는 아주 새로운 현상이 아니다. 사회적 경제는 칼 폴라니가 인류의 경제적 삶의 방식을 역사적으로 분석하였듯이, 오래전부터 인류의 경제적 삶에서 사회적인 목적과 가치들이 융합된 기본적 생활경제에서부터 출발하였다. 중요한 이슈는 사회적 경제가 인류의 원초적인 삶의 양식에 뿌리를 두고 있었는데 왜 최근에 와서 글로벌 차원에서 보편적으로 다양한 지역과 문화권에서 새로운 형태로 진화하고 있고, 그것도 매우 빠르게 성장하고 있는 원인과 그 방향성을 이해하는 것이다. 앞에서 개발(발전)의 개념이 경제성장, 근대화, 서구화의 개념에서 벗어나, 다양한 환경과 문화적 맥락에서 개인의 삶의 질의 향상과 개인과 사회의 제도적 역량의 증진이라는 인간으로의 존재적 보편성과 기본권리가 향상되고 진보하는 것이라는 포괄적으로 개념을 지향하고 있다.

이렇듯, 개발의 개념에서부터 국제개발의 패러다임과 사회적 경제가 추구하는 가치적 원리와 사회적 경제가 추구하는 가치적 원리가 상호 부합되면서 성장하고 있는 것을 알 수 있다.

2) 국제개발의 맥락에서 국제기구들의 사회적 경제에 대한 관점과 접근방법

사회적 경제가 국제개발에서 추구하는 가치 양립하며 중요한 접근방법의 하나로 성장하고 있다는 증거는 국제개발을 주도하는 국제기구들의 관점과 접근방법에서 찾을 수 있다. 21세기를 전후로 급격한 환경변화와 국제개발 패러다임의 변화에 맞추어 국제기구들은 사회적 경제를 글로벌 빈곤의 퇴치와 개발국가들의 다양한 사회경제문제들을 해결하는 데 중요한 수단이 되고 있다는 것을 인지하기 시작하였다. 주요 국제기구들이 국제사회에서 자신들의 기능과 역할의 관점에서 사회적 경제를 어떻게 인식하는지를 알아본다.⁸⁾

(1) ILO

ILO는 UN의 노동문제에 관련된 국제기구 중의 하나로서 협동조합과 사회적 연대경제(SSE)를 최근 급변하는 노동시장 구조의 문제와 다양한 노동문제를 해결하는 중요한 수단의 하나로 지정하고 있다. 최근 실업, 배제, 불평등, 빈곤, 기후 온난화 등의 글로벌 문제들은 그동안 글로벌 경제화의 심화와 신자유주의적 정치경제 패러다임에 따라 규제가 약화된 시장에서 기업들이 생산과 고용하는 방식이 중요한 요인이 되고 있다. 이에 따라 ILO는 노동자들의 기본적 보호를 증진하는 기존의 노동시장의 개혁과 함께 새로운 사업을 하는 방식으로 SSE를 대안으로 강조하고 있다.⁹⁾

ILO는 사회적 연대경제를 “경제적 사회적 목적과 함께 연대를 추구하는 가운데 재화, 서비스, 지식을 생산하는 기업들과 조직의 집합”으로 정의한다(ILO Regional Conference on Social Economy, Africa’s Response to the Global Crisis, October 2009). ILO는 SSE가 네 가지 관점에서 ILO의 기능에 기여할 것으로 기대하고 있다. 무엇보다 전 세계의 공통 아젠다인 ‘좋은 일자리 창출(creating decent jobs)’을 통해 생산적인 고용을 증진시키며 노동자들의 사회적 보호를 확대하고, 노동권의 존중, 노동자의 목소리를 존중하는 것이 가능하다고 주장한다.

이를 위해 ILO는 최근 성장하는 SSE를 지지하면서 다음과 같은 정책들을 추진하고 있다. 1) SSE 조직들을 보다 폭넓게 인지하고 그들과 파트너십을 촉진한다. 2) ILO의 주요 국제 또는

8) UN 산하기관들의 SSE 활동에 대하여는 다음에 소개되는 UNIFSSE의 홈페이지인 <http://unsse.org/>를 참고.

9) ILO의 SSE 관련 내용으로 ILO(2014, 2015) 참조

지역 컨퍼런스나 이벤트에서 SSE를 역할을 촉진한다. 3) 남-북, 남-남 간의 SSE 조직들과 이해당사 간의 네트워크와 파트너십을 구축한다. 4) SSE를 보다 확산시키기 위하여 ILO의 다양한 조직 및 구성원들과 관련된 핵심 이해당사자들의 역량을 증가시킨다. 5) ILO 구성원들, SSE 이해당사들, 정부의 정책결정자들, 개발파트너들과의 경험들을 공유하고 교환하는 것을 촉진시킨다. 6) SSE를 확산시키기 위해 국가 차원의 조정, 옹호, 대화 플랫폼들을 의존하면서 현재의 SSE 커뮤니티들의 네트워크를 강화하고 새로운 네트워크를 만드는 것을 지원한다. 7) 좋은 성공사례들을 찾아내고 공유하기 위하여 SSE 전문가들과 활동가들의 네트워크를 구축한다. 8) SSE를 더욱 촉진시키기 위하여 UN 기구들과 개발파트너들을 협력을 강화하다. 9) SSE를 활성화시키기 위하여 법적, 제도적, 정책환경을 조성한다.

이런 맥락에서 ILO는 회원국들뿐만 아니라 국제사회에 SSE를 성장시킬 수 있는 정책과 법 제정에 대하여 자문을 지원하고, 다양한 SSE 조직들이 활성화될 수 있도록 미소금융 등 재정지원기관들에 재정적 지원을 한다. 또한, 매년 Academy on Social and Solidarity를 개최하여 정부 정책결정자, SSE 조직 고용주, 피고용인, 활동가들, 시장의 기업들, 학술연구자들을 교육시키고 좋은 사례들을 공유토록 한다. 마지막으로 ICA와 협력하여 다양한 SSE에 관한 연구조사보고서들을 발간하여 ILO의 정신과 기능들을 확산시키고 있다.

(2) UNDP

UNDP는 인간개발에 초점을 두면서 개별국가들의 위기 극복을 비롯하여 삶의 질 향상을 위한 다양한 경제, 사회 발전계획들을 지원하는 유엔 산하 기구로서 개발기금에 의해 운영된다. 이를 위해 UNDP는 다양한 프로그램들을 수행하고 있지만, 그중에서 최근 들어 SSE의 확산을 통해 빈곤퇴치와 다양한 사회문제들을 해결하는 데에 초점을 두고 있다. 특히 최근에는 공산권 붕괴 후, 민주주의와 자본주의 체제로 이행하는 과정에서 국가와 시장의 관계에서 불안정성을 보이는 동구 유럽과 중앙아시아에 시민사회의 강화와 역할 증대를 위해 SSE를 강조하고 원래 SSE가 전통적으로 발전하였던 라틴아메리카 국가들의 SSE를 좀 더 혁신시키는 방향으로 베네수엘라에 SSE와 지역 경제개발을 연계시키고 있다.¹⁰⁾

UNDP는 SSE가 취약 지역의 경제, 사회발전을 위한 지역 거버넌스 구축에 큰 역할을 할 수 있을 것으로 기대하고 있다. UNDP는 ART와 2013년 10월에 2차 World Forum on Local

10) UNDP에 대하여서는 <http://unsse.org/about/members/undp>를 참조.

Economic Development를 조직하였으며, 그 세션 중에 하나로 SSE와 지역개발을 주제로 하였다. 2012년-2015년에는 MDGs 프로젝트의 하나로 동티모르에서 Social Business를 통한 지역사회개발 프로젝트를 실시하여 큰 성과를 보았다. UNDP는 최근에 남-남 협력, 지역경제발전, 양성평등, 다양한 사회서비스 공급, 환경보호, 식량안보와 지속 가능한 도시 등의 SDGs 목표들과 관련하여 사회적 기업가정신과 협동조합의 역할을 통한 SSE의 역할에 관심을 가지고 있다.

(3) UNESCO

UNESCO는 UN의 SDGs 이행을 위해서 시민들의 핵심 역량 강화 프로젝트를 강조하고 있다. 그런 가운데, 사회적 경제 접근법과 SDGs 이행에서의 공통점들을 강조하였다. 특히 UNESCO는 사회적 경제는 SDGs이행을 보완하는 중요한 수단적이면서 목적적인 접근법으로서 상호 보완을 이루어야 하며, 시너지 효과를 거둘 수 있도록 교육의 관점에서 SSE의 역할을 바라보고 있다(UNESCO, 2017).

그런 가운데, UNESCO는 일찍이 세계시민교육(Global Citizenship Education)의 개념을 만들어 글로벌 시대에 인류 개개인을 세계시민으로서의 역량 강화가 인류의 평화와 번영, 그리고 SDGs 이행에 필요하다는 것을 강조하고 있다. 개별국가들의 교육체계에서 초등교육에서 고등교육, 성인교육 등의 수준별, 그리고 이동성에 맞추어 세계시민교육 프로그램을 개발할 것을 권고하고 있다. 세계시민으로서 갖추어야 할 개인별, 집단별 사회적 기업가정신 역량 강화 교육, 지역사회에 환경 친화 생태계 교육, 사회혁신과 경제적 지속가능성, 환경보호와 같은 교육을 비롯하여 인종, 문화, 지역, 계층의 다양성을 인정하면서 인권을 존중하는 정신을 강조하고 있다.

(4) UNDESA(United Nations Department of Economic and Social Affairs)

UNDESA는 경제, 사회, 환경의 문제들에 초점을 두어 정부들과 협력하는 유엔조직이다. 특히 가장 취약한 집단들에 초점을 두면서, 궁극적으로 모두를 위한 인류발전에 기여하고자 한다. UNDESA는 평등, 연대, 관용, 자연 환경보호, 상호책임 등의 가치를 기반으로 UN이 수립하는 다양한 발전계획에 따라 회원국이나 파트너 조직들과 연계하여 구체적인 해법들을 만들어내는 일을 한다.

SSE와 관련하여 UNDESA의 조직 중의 하나인 사회정책과 개발분과(The Division for Social Policy and Development, DSPD)가 중심이 되어 협동조합을 통한 문제 해결을 위해 정책분석과 정책자문들을 수행하고 있다. DSPD는 일찍이 국제사회에서 협동조합의 역할을 강화하기 위하여 설립된 공공-민간 네트워크 기구인 Committee for the Promotion and Advancement of Cooperatives(COPAC)과 긴밀히 연대하면서 SSE의 확산을 위한 다양한 활동을 하고 있다.

(5) UNTFSSSE

UN은 사회적 경제가 현재 지구촌이 처한 다양한 경제, 사회적 문제를 해결할 수 있는 대안으로서 많은 산하 기구가 동의하고 ‘사회적 연대경제(SSE)’라는 이름 아래 다양한 촉진정책을 실시하고 있는 것에 맞추어 2013년 9월 30일 유엔 사회발전연구소(UNRISD)와 유엔 국제노동기구(ILO), 유엔 비정부단체연락망(UN-NGLS)가 주도하여 기타 UN 산하 기관인 유엔식량농업기구(FAO), 유엔 발전계획(UNDP), 유엔 여성기구(UN Women), 유엔 무역발전회의(UNCTAD) 등 14개의 기관으로 구성된 유엔 기구 간 사회적 연대경제 태스크포스(UNTFSSSE)를 조직하여 유엔 산하 기구들이 연대하여 창설하였다.¹¹⁾

UNTFSSSE의 회원단체는 ECLAC, ESCWA, FAO, ILO, OECD, TDR, UNAIDS, UNDESA, UNDP, UNECE, UNEP, UNESCO, UNIDO, UN-NGLS, UNRISD, UN Women, WHO, WPF를 포함하고 있다. UN의 산하 기구가 아닌 조직으로서 이에 연대하는 옵저버로서는 CITIES, CSEND, EESC, EMES, FMDV, GSEF, ICA, MedESS, SSE International Forum, Social Economy Europe, RIPESS, CIRIEC 등이 있다.

UNTFSSSE는 SSE의 보다 빠른 글로벌 확산을 위해 SDG를 위한 SSE 지식 허브 발족하였다. 2014년 UNTFSSSE 회원단체 및 옵저버는 SDG를 위한 UNTFSSSE 지식 허브를 설립하기로 합의하고, 2018년 UNRID가 중심 조직으로 출범하였다. UN의 2030 아젠다인 SDGs 달성을 위한 효과적인 이행수단으로 SSE를 선택하고 이를 글로벌 차원에서 SSE에 대한 인식을 증대하고 SSE를 확산시키는 것을 목적으로 한다.

11) UN 산하 기관들의 SSE 활동에 대하여는 다음에 소개되는 UNTFSSSE의 홈페이지인 <http://unsse.org/>를 참고, UNTFSSSE (2014, 2018) 참조.

(6) UNRISD

UNRISD 사회발전에 초점을 두어 다학문적으로 접근하는 자율적인 UN 산하연구기구이다. UNRISD는 2012년부터 UN 산하기구 중에서 가장 적극적으로 SSE에 대한 연구와 확산에 집중하고 있다. SSE 확산을 위한 핵심 프로젝트로서 the Potential and Limits of Social and Solidarity를 2013 제네바에서 개최하고 저술을 펴내고 있으며 글로벌 차원에서 다양한 지역에서의 SSE 성과를 담은 Policy Brief와 연구보고서들을 출판하고 있다. ILO와 주도하여 위의 UNTFSSSE를 조직하였다. 최근에는 SSE와 SDGs 이행을 위해 'SDGs의 지역화(Localizing SDGs) 개념화와 운동을 주도하고 있다.¹²⁾

(7) OECD

선진국 클럽이라고 불리는 OECD 또한 회원국들의 지역 단위에서의 경제, 사회발전을 위해 사회적 경제를 확산시키고자 오래전부터 노력을 해왔다. OECD가 지역 단위에서의 경제사회발전을 촉진시키기 위해 만든 LEED(Local Economic and Employment Development)가 사회적 경제의 확산을 위해 주 역할을 한다. 기본적으로 회원국들의 지역사회 발전을 위해서 사회적 경제를 강조하고 회원국들의 도시들의 사회적 경제발전 동향을 모니터링하며 다양한 사례들을 발굴하여 이론화와 확산을 위한 플랫폼 등을 개발한다. 최근에는 회원국들뿐만 아니라 개도국들에게도 사회적 경제가 세계화의 심화와 인구의 고령화로 피폐해져 가는 지역들의 경제성장을 활성화시키고, 국가나 시장에서 충족시켜주지 못하는 다양한 사회적 필요들을 충족시켜줄 수 있는 수단이라고 강조한다.¹³⁾

(8) EU

선진국 맥락에서 협동조합과 상호부조조직들을 중심으로 일찍이 19세기 자본주의 성장 초기부터 사회적 경제가 발전한 지역이 유럽이다. 전후 유럽은 복지국가의 성장으로 국가 중심의 사회보장과 공공서비스들을 제공함으로써 사회적 경제가 활발히 성장하지는 못하였다. 그러나 70년대 이후 복지국가의 성장이 멈추고, 환경변화에 따라 국가가 보장하는 지역사회의 사회서비스들이 한계에 이르고, 세계화의 심화에 따라 지역경제의 침체, 특히

12) UNRISD의 SSE 확산을 요약한 것으로 <http://unsse.org/about/members/unrisd/> 참조. 그 외 UNRISD(2017, 2018a and 2018b) 참조

13) LEED의 대표적 연구와 활동으로 Noya, and et al. (2007, 2009) 참조

중소도시에서의 일자리 창출의 한계 등에 부딪치면서 전통적인 사회적 경제가 시민사회주도의 혁신으로 다시 다양한 형태의 사회적 경제조직들의 모델들을 개발하고 지역경제의 발전과 복지국가가 충족시켜주지 못하는 지역의 사회적 서비스들을 보완하는 역할을 강조하고 있다. 그리고 EU 차원에서의 원조와 국제개발을 지원하는 정책에서 사회적 경제의 모델을 주요한 수단으로 인식하고 EU 차원의 국제개발에 사회적 경제적 접근의 개발을 추진하고 있다.¹⁴⁾

(9) World Bank

World Bank는 초기 국가 대 국가 중심의 경제성장 원조 프로그램들이 부패문제와 효과성 문제 때문에 실패하기 시작하면서 일찍이 1970년대부터 수원국 주민의 참여(participation)와 권능 부여(empowerment)의 원리를 강조하면서 지역 단위 시민사회 또는 지역공동체 중심의 개발프로젝트를 강조하기 시작하였다. 이런 과정에서 임파워먼트(empowerment) 또한 World Bank의 주요 개발프로젝트의 키워드가 되기 시작하였다.

이런 과정에서 World Bank는 1980년대 이후 개발프로젝트의 수행에서 시장과 시민사회 중심의 좋은 거버넌스와 분권화를 강조하기 시작하였다. 그러나 원조의 조건으로서 신자유주의적 구조조정을 강조하는 World Bank의 처방들은 그 레토릭에서 주장하는 것처럼 효율성과 효과성을 가져오지 못했다. 이에 따라 최근에 World Bank도 사회적 경제의 글로벌 차원의 성장을 인지하고 UN과 OECD와 협력파트너로서 SE/SSE를 개발원조의 중요한 접근방법의 하나로 간주하고 있다.

지구촌 차원의 지속 가능한 발전을 추진하며, 개도국의 자주적인 경제사회발전을 추진하는 UN 기구들을 포함하여 글로벌 네트워크인 UNTFSSSE에 옵저버 자격으로 참여하고 있다. World Bank 또한 다른 국제조직들과 함께 지역사회개발 프로젝트에서 사회적 기업가정신의 함양과 사회적 혁신의 발현, 그리고 다양한 형태의 사회적 기업들이 참여하는 프로젝트들을 지원하고 있다.

14) EU 차원에서의 SE 확산을 위한 노력으로 EU Council of The European Union(2014), EU(2012, 2014, 2015) 참조.

3) 국제개발에서 사회적 경제의 새로운 역할

(1) 국제개발의 새로운 패러다임 변화에 부합하는 대안적 접근방법의 하나: 수원국 중심의 책무성(accountability) 강조

이미 앞에서 강조된 바와 같이 21세기 새천년을 맞이하면서 국제개발 분야에서 중요한 패러다임의 변화가 일어나고 있다. 국제개발 새로운 패러다임의 키워드는 원조 책무성의 강화, 수원국의 개발주권, 원조 다양성, 개발 효과성 등 수원국의 맥락에 맞는 발전을 위해 개발 자율성, 개발의 다양성, 개발 주도권 등을 강조하는 것이다. 사회적 경제는 지역 단위에서 이러한 패러다임에 걸맞은 조직의 형태를 가지면서 수원국의 책무성을 실현시켜 줄 수 있는 중요한 국제개발의 접근방법이 될 수 있다.

(2) 현재 인류가 처한 경제위기, 불평등의 심화, 인구구조의 변화, 기후변화 등 총체적인 삶의 위기를 극복하기 위한 지속 가능한 발전(SDGs)의 패러다임에 부합.

UN의 아젠다 2030에서의 SDGs는 시민들의 모든 일상생활에 영향을 미치는 목표들을 포함하고 있다. 더 나아가서 개발목표에 처음으로 정의, 거버넌스, 평화를 핵심 가치로 포함시켰다. 처음으로 선진국과 개발국가를 막론하고 모든 국가가 이행해야 하는 보편적 아젠다로 만들었다. 사회적 경제는 지역 단위에서 SDGs 목표들과 부합되는 목표와 기능을 가진 새로운 혼합조직들의 사회경제적 운동의 영역이다. 사회적 경제기 기본적 기능들이 SDGs 이행과 부합된 가운데, 선진국과 개도국을 망라하고 전 세계적으로 성장하고 있다.

가. UN의 SDGs에서 모든 영역에 걸쳐 통합적으로 이행에 기여할 수 있는 접근방법

사회적 경제는 17개의 SDGs와 5Ps(people-centered, planet sensitive, prosperity, peace, partnership) 의 모든 영역에 두루 기여할 수 있는 종합 패키지가 될 수 있다. 우선 SDGs의 목표별로 사회적 경제가 수행할 수 있는 주요 역할과 대표적인 사례들을 아래의 <표 7>과 같이 정리할 수 있다.

〈표 7〉 SDGs의 개별목표들의 이행과 사회적 경제의 주요 역할

목표	사회적 경제의 주요 역할	사례
SDG 1 빈곤 종식	- 개도국의 사회적 경제조직(생산, 소비협동조합, 미소금융들은 경제적으로 매우 취약한 계층, 집단이 거주하는 지역을 중심으로 성장 - 빈곤층, 취약계층에게 다양한 차원으로 빈곤감소에 도움을 줌 - 일자리 창출을 통해 소득을 증대, 관능 부여 등 - 특히 극빈 지역에 미소금융조직들이 성장하면서 급한 현금 수요를 해결하게 하고 다양한 소규모의 자영업 비즈니스를 할 수 있게 함	- 다수의 생산자 농업협동조합, 수공업협동조합, 또는 사회적 기업 - 아시아지역에서 인도에서 다양한 형태의 협동조합, 방글라데시의 그라민 뱅크 - 아프리카 지역에서의 미소금융 협동조합으로 SACCO 네트워크 잘 알려진 시베(탄자니아, 우간다, 케냐, 에디오피아 등) - 교육 및 직업훈련 협동조합 및 사회적 기업
SDG 2 기아 종식과 식량안보	- 농촌 지역에서 생산자 농업협동조합들은 구성원들과 지역사회 의 기아를 예방하고 식량안보에 기여함 - 다양한 형태의 협동조합은 영세농민, 어민, 가축, 산림업 등 원거리, 빈곤 취약 지역에 생산과 시장에 관한 접근성을 제공하고 - 집단지 생산을 통해 취약농어민 생산자들의 참여와 이들의 empowerment	- 생산자 농업협동조합을 통해 생산성과 생산량을 증대 - 지역의 식량 자급자족을 촉진 - 유기농법과 지역의 고유한 종자 보존 - 비료, 농기구 등 생산원료의 공동구매 - 외부시장에 접근할 수 있는 창고와 가공시설 공동구축
SDG 3 건강과 웰빙	- 건강협동조합들은 일반 공공 및 시장에서의 보건의료기관과 달리 지역사회 주민들을 회원으로 함으로써 다중이해자 관계 협동조합으로서 홈케어에서부터 일차의료진료, 병원까지 다양한 단계의 의료서비스를 제공 - 빈곤감과 기아의 종식은 기본 건강을 증진 - 미소금융협동조합 의료비용을 지원 - 중부나 시장이 수행하기 어려운 특수 질병 등에 보건의료 서비스 제공	- 콜롬비아의 SaludCoop는 healthcare cooperative로서 전체 인구의 25%가 회원 - Sri Lanka의 health cooperative는 소비자나 농업협동조합의 회원들에게 보건의료서비스를 제공 - 네팔에서는 협동조합들의 회원들에게 일차보건의료서비스를 제공 - HIV/AIDS 등 감염병 환자들에게 home-based health care를 제공(케냐, 남아프리카공화국, 탄자니아 등)
SDG 4 양질의 교육 및 평생교육	- 간접적으로 협동조합 등 사회적 경제조직을 통한 소득증대는 자녀들 교육의 기회를 증진 - 협동조합을 통해 자녀들의 교육비를 직접 지원 - 마을 단위로 형성된 사회적 연대경제를 통해 지역의 협동조합 조직들의 수익금으로 학교를 직접 짓거나 재정적 보조를 함 - 지역사회에서 청년 및 성인들의 문자해독교육, 경제교육, 기술교육, 사회적 기업가정신 및 공동체 의식들을 고양시키면서 비공식적 평생교육에 기여. - UNESCO는 사회적 경제를 통해 교육역량 강화 강조	- 가나, 에디오피아, 케냐, 나이제리아, 우간다 등의 미소금융 조직인 SACCOs는 학자금 융자 제공 - 에티오피아의 Oromia주의 커피협동조합 연맹, 가나의 Kuapa Kokoo LTD, Heiveld Cooperative society는 공정무역으로 이윤의 일부를 지역사회 보건의료, 교육사업에 투자 - 다양한 형태의 일자리 창출 사회적 기업들은 기술교육 및 성인교육 프로그램을 포함하고 있음

목표	사회적 경제의 주요 역할	사례
SDG 5 양성평등	• 여성들의 사회적 경제조직을 통한 경제 활동 및 사회 참여, 양성 평등, 여성권리증진	• 개도국의 많은 미소금융협동조합, 생산자협동조합, 소비자협동조합은 빈곤 취약 지역의 여성들 중심(East Africa, 탄자니아, 우간다, 케냐...) • 전통적인 수확농산물(커피, 코코아, 면화, 담배 등은 남성 중심)이 지만 과일, 향료, 수공예, 가축, 낙농 등은 여성 중심 • 사회적 기업, 협동조합의 형태로 여성 교육프로그램, 돌봄 서비스 프로그램을 운영
SDG 6 물과 위생	• 주민주도의 물협동조합 형식은 정부나 시장에서 쉽게 해결할 수 없는 깨끗한 물과 위생에 접근할 수 있도록 도와줌 • 위생문제도 주민주도의 협동조합을 통해 위생적인 주거시설과 주거환경을 제공	• 볼리비아 산타구르주 시의 SAGUAPAC는 세계에서 가장 규모가 큰 water cooperative로서 도시주민의 1/3인 1만 2천 명에게 깨끗한 물 제공 • 필리핀 Binagonan 시 의회는 엘니노 현상, 지방정부 부패로 인한 관리문제 등에 의해 • 인도, the National Cooperative Housing Federation(NCHF) 주 택협동조합 • 케냐, the Naional Housing Cooperative Union(NHCU), 슬럼가 주택개량사업
SDG 7 깨끗한 에너지	• 다양한 에너지 협동조합과 사회적 기업들이 성장하여 기존에 에너지 공급이 없던 지역들이나 가구들에 깨끗한 대체 또는 재생에너지를 공급	• biomass-based power cooperative in Karnataka, India
SDG 8 양질의 일자리와 경제성장	• 사회적 경제조직들은 취약계층들의 일자리 창출과 지역의 경제 성장에 기여 • 영세한 중소기업 분야에 일자리 창출 효과가 큼 • 특히 글로벌금융위기 이후, 저성장 기조가 정착되면서 취약계층, 취약 지역의 일자리 창출에 사회적 경제조직들의 기여도가 큼	• 다양한 사회적 경제조직들은 기본적으로 양질의 일자리 창출의 기능을 가지고 있음

목표	사회적 경제의 주요 역할	사례
SDG 9 산업혁신과 사회기반시설	• 사회적 경제는 첨단기술에 기반한 대규모의 산업경제보다는 지역에 뿌리를 내리는 중소기업의 사회경제적 조직으로 성장하지만, 기존의 기업이나 비영리 조직 또는 공공조직이 해결하지 못했던 사회경제문제들을 새로운 기술적용의 혁신을 통하여 달성하는 사회적 혁신(social innovation)을 강조 • 다양한 사회적 기업이나 social business, social venture들은 사회혁신을 통해 산업혁신을 일으키는 원동력이 되고, 중소기업의 도시에 다양한 도시재생사업에 참여함으로써 사회 혁신적인 사회기반시설의 구축에 기여	• IT 기술 기반으로 다양한 신기술들(제4차 산업혁명기술)을 이용한 새로운 창업 사례 • 농촌 지역, 소외된 지역에 태양광 에너지나 대체에너지를 이용한 에너지 재생 마을 구축 • 도시주변부의 빈곤 지역에서의 쓰레기 처리, 물과 위생 향상, 자생에너지 시스템 등을 구축하는 다양한 도시재생사업
SDG 10 불평등 완화	• 사회적 경제는 특히 지역사회와 조직 내에서 관련된 이해당사자들의 연대와 일자리, 소득보장 등을 우선순위로 함으로써 기본적인 불평등 완화 • 다른 SDGs 목표들의 이행 결과로 다양한 영역에서의 불평등 완화 효과를 가지고 있음	• 사회적 연대경제를 성공적으로 수행함으로써 지역주민의 건강, 교육, 소득을 증대시킨 지역 사례들
SDG 11 지속가능한 도시와 공동체	• 개도국의 빈곤 지역은 농촌뿐만 아니라 도시주변부에 넓게 존재하고, 도시 재생과 이들의 일자리 창출, 사회서비스제공, 공동체 형성 운동들의 많은 주체는 다양한 형태의 협동조합, 사회적 기업, 사회적 경제는 기본적으로 SDG 11과 관련된 기능을 수행함	• 도시주변부의 빈곤 지역에서의 쓰레기 처리, 물과 위생 향상, 자생에너지 시스템 등을 구축하는 다양한 도시 재생사업들
SDG 12 책임있는 소비와 생산	• 많은 협동조합과 사회적 기업들은 유기농 생산과 환경친화적 소비를 강조함으로써 책임 있는 소비와 생산의 목표를 이행하고 있음 • 이는 다음의 자연 환경보호 SDGs(13, 14, 15)의 이행에 기여	• 쓰레기 수거 • 유기농 농업협동조합 • 다양한 환경 에너지 소비 관련 협동조합, 사회적 기업
SDG 13 기후변화대응	• 많은 사회적 경제조직들은 환경보호를 목적으로 하고 있음	• 자신의 지역이 가지고 있는 자연 자원(natural capital)을 보호함으로써 자생적이고 내재적인 지속 가능한 발전을 추구
SDG 14 해양생태계	• 협동조합들은 자신 지역의 어업자원관리와 공유재관리	• 위와 동일
SDG 15 생물다양성	• 대부분 농업, 산림 관련 협동조합 및 사회적 기업들이 육상 생태계 보존에 기여	• 위와 동일

목표	사회적 경제의 주요 역할	사례
SDG 16 평화와 정의, 제도	• 사회적 경제조직들은 조직의 기본 원리로 사회적 연대, 형평성 추구, 민주적 거버넌스, 다중이해자 참여 등을 강조함으로써 좋은 거버넌스(good governance)에서 강조하는 투명성, 책임성, 책무성, 참여, 권능 부여 • 사회적 경제는 공정한 사회적 자본을 형성하는 데에 기여/사회적 자본이 낮은 지역사회에 사회적 경제를 활성화함으로써 사회적 자본을 증대시키는 역할 • 사회적 경제는 재난이나 위기 시에 집단적인 대응으로 성장하는 경우가 많음, 인간사회의 resilience and transformative change	• 리완다, 제노사이드 이후 협동조합 • 네팔, 중국, 아이티 지진이나 허리케인 등 자연재난 이후의 다양한 형태의 사회 • 특히 여성주도의 협동조합들이 문화적, 정치적, 경제적 갈등관리에 효과적인 경우 • 네팔의 post-Maoist 이후 다양한 여성중심의 협동조합성장 • 인디아의 Gujarat지역의 폭동이후 • 이민자 및 난민을 돕는 다양한 사회적 경제조직
SDG 17 파트너십과 재정	• 사회적 경제는 시민사회의 역량 강화를 통해 성장 • 지역의 정부와 시장, 시민사회의 파트너십이 중요 • 사회적 경제는 기본적으로 자신들의 사회적 목적 기능을 달성하기 위하여 수익사업을 창출함으로써 원조의 재정적 의존성을 장기적 관점에서 줄임 • 공정부역을 통한 선진국과 개도국의 경제적 협력과 파트너십 형성, 글로벌 공정경제의 형성, • 글로벌 금융위기 이후 붕괴된 시민금융을 회복하고 시민 중심의 금융시스템 정착에도 기여	• 금융협동조합은 지역주민, 지역 영세상인의 안정적 재정을 확보하는 데에 기여하고 경제위기 시에 시민 및 서민들의 금융 제도로서 중요한 역할을 수행

나. SDGs 목표에서 공통적으로 가장 특징적인 가치인 “No one left behind”를 실현하는 데에 기여

최근의 개발문제 이슈들은 빈곤 문제에서부터 다양한 사회경제적 문제들, 그리고 기후변화라는 거대한 자연환경문제까지 서로 긴밀하면서도 복잡하게 연계되어 있다. 더 나아가서 이런 문제들은 사회정의 문제와도 상호 연계되어 있다. 이런 맥락에서 아젠다 2030에서는 지속 가능한 발전의 전통적인 영역인 경제, 사회, 환경뿐만 아니라, 이 영역들을 상호 가로지르는 사회정의, 평화, 인권, 거버넌스 등 정치적 영역의 이슈들을 특별히 강조하였다. 이제는 지속 가능한 발전의 차원이 경제, 사회, 환경 차원을 넘어서 평화, 인권, 민주적 거버넌스 등 정치적 차원까지를 포함하는 포괄적인 인류 문제의 해결로 진화된 것이다.

사회적 경제도 그 특성상 이러한 복잡하고 다차원적인 문제들의 가치들을 내재하고 성장하고 있다. 최근의 사회적 경제의 개념은 앞에서 논의되었듯이 단순히 기능적으로 지역의 사회적 목적을 위한 경제적 활동을 하는 혼합 조직으로서의 역할 뿐만 아니라 조직 내외적으로 다중이해관계자들의 이익과 연대를 지향하는 민주적 거버넌스를 중요한 조직적 특성을 강조함으로써, 새로운 경제적, 사회적, 정치적으로 통합되는 민주주의를 지향하고 있다. 따라서 사회적 경제 접근은 이러한 정치적 가치도 지역 단위에 함께 실현할 수 있는 매우 유용한 수단으로 국제사회에서 인지되고 있다.

〈표 8〉은 사회적 경제가 SDGs 중에서 인권, 평화 거버넌스, 사회정의 가치들을 어떻게 실현시켜 줄 수 있는 예시들을 보여주고 있다(UN ESCWA, 2014).

〈표 8〉 SDGs와 SSE의 핵심 가치 연계성

참여(Participation)	• SSE의 핵심 가치로서 민주적 거버넌스 • 의사결정과정에 구성원, 사용자, 수혜자들의 참여 • 공유된 책임성 • 참여적 운영방법을 통한 수혜자들의 권능 부여 • 개개인의 동등한 발언권과 투표권
연대와 혁신 (Solidarity and Innovation)	• 전통적 경제 모델에 창의적인 대안적 경제 • 다양한 영역에서 가장 취약한 계층들을 포용할 수 있는 포용적 경제의 한 형태
자발적 연계와 자율성(Voluntarily involvement and autonomy)	• SSE 조직들은 자발적 참여와 운영에 기반 • 풀뿌리 접근방식(bottom-up approach): 지역주민들의 사회적 필요들(social needs)에 근거한 자발적 SSE 조직들의 형성과 연계 • 기본적으로 자율성에 근거한 활동

	• 자발성으로 인해 기존의 시장경제조직들의 접근할 수 없었던 지역사회에 경제적 활동, 숙련향상, 자원과 일자리들을 제공하는 역할을 수행
집단지/공공재 (Collective Good)	• SSE는 협력과 호혜성에 기초한 공동체 문화를 형성 • 상호 공유된 책임성을 육성 • 집단적, 공공성이 강한 성장과 복지를 향상시킬 뿐만 아니라 집단 내에 개인들의 복지도 함께 증진

출처: (UN ESCWA, 2014).

4) SDGs 이행의 지역화(localizing SDGs)와 사회적 경제

지구촌 전체의 지속 가능한 발전을 목표로 하는 아젠다 2030의 선언은 우선은 국가 단위의 이행계획을 세우고 지역, 지방, 지역공동체로의 목표 이행을 전제로 하고 있다. 그러나 개별국가의 중앙정부 수준에서 중앙정부의 부처 간의 SDGs 이행과 연관하여 서로의 역할 분담, 부처 간 주도권과 이해관계, 그리고 재정권 등의 갈등이 보다 첨예하게 대립되고 있다. 또한 SDGs 이행은 다양한 이익집단 간의 이해관계 충돌을 가져오기 때문에 중앙의 조직화된 거대 이해 집단 들 간에 이해관계 조정이 쉽지 않다. 따라서 현재 많은 국가의 경우 중앙수준에서 복잡한 지속 가능한 발전 목표들의 이행계획의 수립과 추진의 어려움이 심각하게 발생하고 있다. 이에 따라 국제사회는 과거 리우 선언에서 지방의제21이 선언되었듯이 중앙단위에서의 이행의 어려움을 인지하면서 지역 단위에서 각 지역의 특성과 맥락에 따라 시민들의 주도에 의한 SDGs의 이행을 강조하고 이를 확산시키는 노력을 하고 있다. 이와 같은 운동을 “SDGs 이행의 지역화(Localizing SDGs 또는 Localization of the implementations of SDGs)”라는 개념으로 많이 사용되고 있다. 사회적 경제조직들은 바로 SDGs의 지역화(Localizing SDGs)에 아주 적합한 이행의 행위자이며 수단이 될 수 있다. 또한, 지역의 사회적 경제화는 SDGs의 지역화를 이행하는 것과 부합되는 과정이라고 할 수 있다.

(1) 왜 SDGs 이행의 지역화 전략이 필요한가?

UN의 2030 아젠다(SDGs)를 실현하는 것은 단순히 목표와 타겟을 달성하는 것에 그치는 것은 아니다. 궁극적인 목적은 SDGs 전 목표에 깔려 있는 기본 가치인 “No one left behind.”, 즉 연대와 통합으로 빈곤과 불평등을 해소하는 평등의 가치를 실현하는 것이다.

이를 위해서는 SDGs의 이행과정이 개인들의 삶의 실질적 현장인 지역공동체에서 지속 가능한 발전의 목표들이 사람들의 삶 속에서 실현되어야 한다. 이것을 우리는 “지속 가능한 발전의 지역화(localizing SDGs)”라고 정의할 수 있다. 다시 말해서 국가 차원에서 정치인과 리더들 사이에 또는 공식적인 정책이나 정치적인 구호로서의 지속 가능한 발전이 아니라, 개개인들의 실질적인 삶 속에 실천되는 과정이며 그 결과가 만들어지는 공간은 바로 지역사회라는 것이다. 그리고 그 지역사회의 구성원들의 실천 속에서 지속 가능한 발전과 ‘누구도 뒤에 남겨지지 않는’ ‘포용적 발전’이 가능한 것이다.

UN 산하 사회발전연구소인 UNRISD는 “지속 가능한 발전의 지역화(Localizing SDGs)”의 개념을 ‘지역의 맥락에서 지속 가능한 발전을 위한 2030 아젠다의 목표와 타겟 들을 달성하기 위한 전략들을 설계하고, 이행하며, 모니터링하는 과정’으로 정의했다(UNRISD, 2017). 특히 지속 가능한 발전을 이행하는 과정을 지속 가능하게 만들기 위해서는 지역 단위에서의 SDGs 이행들이 구성원들의 가치와 행동을 변화시키는 ‘변혁적 SDGs 지역화(transformative localizing SDGs)’를 강조하였다. 이러한 변혁적 차원의 변화는 다음과 같은 보다 본질적인 차원에서의 SDGs 지역화의 의미를 이해할 필요가 있다(정무권, Odkhuu Kh 외, 2019).¹⁵⁾

가. SDGs 지역화는 삶의 현장이다.

지속 가능한 발전이 진정으로 우리 사회의 본질적 변화(transformative)가 되기 위해서는 지역 수준에서 지역주민들에 의해 실질적으로 실현되는 것이 필요하다. 시민들은 모두 자신들의 생활공간이라는 지역 단위에서의 시민이고 결국 이들의 삶의 개선이 지속 가능한 발전의 진정한 목적이기 때문이다. 따라서 정치적, 행정적 책임을 지고 있는 지방 정부들 또한 지속 가능한 발전을 지역 단위에서 중앙정부의 정책을 집행하는 단순한 도구가 아니라 자신들의 고유한 다양한 문제들을 발견하고 변화를 위한 정책을 결정하며 집행하는 이행하는 중심 행위자로서 역할을 해야 한다. 이를 위해서는 지역에서의 다양한 이해당사자들을 포용하면서 협력하는 가운데 중앙 및 지역 정부들과의 다양한 수준에서의 거버넌스를 갖추어야 한다.

중요한 것은 지속 가능한 발전이 본질적 변화(transformative)를 의미한다면 개개인의 행동과 삶 속에서 가치와 행위가 변해야 한다는 것이다. 이러한 변화는 지역에서 자신들의

15) 다음의 SDGs 지역화의 세 가지 해석은 정무권, Odkhuu Kh (2019), 제1장의 내용을 정리한 것임.

삶을 근거로 하는 일반 시민들의 가치, 문화, 행동 속에서 변화해야 하고 그 변화의 양상은 지역의 맥락에 따라 매우 다양한 것이다.

그리고 SDGs 지역화는 모든 발전의 목표들과 주도들이 통합되는 공간을 의미한다. 지역 단위에서 전 영역을 가로지르는(cross-cutting) 문제들과 해법들을 통합하는 노력이 필요하다.

나. SDGs 지역화는 지역주민들과 지방정부가 함께 만들어가는 과정이다.

SDGs의 지역화란 지역주민들의 삶에 대한 가치와 행동 양식의 본질적인 변화에 기반을 두고 있다면, 또 다른 의미는 이를 실천하는 과정(process)의 맥락에서 이해할 필요가 있다. SDGs의 지역화의 의미는 지역에서 시민들이 SDGs 목표를 달성하고 그 성과평가를 위해 지표를 적용하는 것으로만 끝나는 것이 아니다. SDGs를 이행하기 위해서는 일반 시민들의 삶의 현장에서 다양한 새로운 혁신들이 필요하다. 그 혁신들은 주민들의 실질적인 생활 속에서 발현하고 그들의 생각, 가치, 행동들을 변화시켜야 한다. 따라서 지역 단위에서 이러한 주민들의 혁신적인 아이디어를 발굴하고, 통합하며, 가치변화와 실천을 용이하게 해주는 제도적 환경이 필요하다. 지방정부와 시장, 시민사회가 협력하면서 필요한 정책과 프로그램, 제도를 만들어가는 과정이다. 이 과정의 프레임이 바로 거버넌스를 만들어가는 과정인 것이다.

다. SDGs의 지역화는 풀뿌리 민주화의 과정이다.

지역주민들이 스스로 SDGs 이행을 위해 자신들의 문제를 해결해 나가는 과정은 전통적인 엘리트 중심의 하향식의 대의민주주의를 넘어 시민들이 직접 참여하는 새로운 풀뿌리 민주주의를 형성하는 것과 같다. SDGs의 지역화는 지역의 주민들이 자신들의 문제들을 현실의 삶 속에서 발굴하면서 정책 아젠다를 만들어내고, 구체적인 해법을 찾기 위한 정책 결정 과정에 참여하고, 또한 다양한 공공서비스를 제공하는 집행과정에도 함께 참여하는 지역 차원의 새로운 민주적 거버넌스와 풀뿌리 민주주의를 만들어가는 정치적 과정인 것이다. 이를 민주주의 이론에서는 지역의 문제 해결을 위해 지역주민이 직접 참여하여 정책 결정과 집행을 하는 심의(숙의) 민주주의(deliberative democracy)로 불리기도 한다. 또한, 이러한 풀뿌리 민주주의 형성과정은 최근 지역에서의 사회적 경제(social economy)의 발현 현상이나 SDGs 이행과정에서 새롭게 나타나고 있다.

(2) SDGs 지역화에 사회적 경제는 어떻게 기여하는가?

가. 시민주도의 개발과 지역의 내재적 발전을 지향함으로써 기존의 개발프로젝트의 단점들을 보완

기존의 대규모 인프라구축 중심의 개발프로젝트는 수원국 중앙정부의 국가 차원의 발전목표, 타겟, 지표들을 중심으로 공여국의 이해관계가 반영되면서 개발프로젝트들이 수행된 경향이 강하다. 이러한 개발프로젝트들은 지역사회의 다양한 경제적, 사회적, 문화적 특성들이 고려되지 않은 채 수행이 됨으로써 지역주민의 실질적인 이익이나 삶의 개선이 이루어지지 않은 경우가 많았다. 그리고 지역사회 중심의 중·소 규모 프로젝트들이라고 할지라도 공여기관과 프로젝트 관리자 중심으로 운영되어서, 그 프로젝트들의 산출물들이 주민들이 가치와 운영에 내재화된 것이 아니라, 프로젝트가 끝남으로써 그 성과도 끝나는 그런 것들이 많았던 것이 사실이다. 지속 가능한 발전 지역화의 의미는 개발의 성과가 지역주민들에게 내재화되고 지속 가능하도록 운영되며, 민주적 참여를 가능하게 하는 거버넌스를 만드는 것이기도 하다. 즉 이는 앞에서 언급된 SDG 16번의 민주적 거버넌스의 달성과도 일치하는 것이다. 개발의 과정에서 지역주민의 능동적이며 민주적인 참여와 개발의 정책 결정과 집행과정에서의 포용적이며 대응적인 참여를 의미하는 것이다.

SSE의 기본 운영 원리는 이러한 것을 강조하고 있다. 실질적으로 모든 사회적 경제조직이 이 원리를 실천하기는 힘들다. 그러나 많은 사례 중에서 SSE 조직들은 이러한 경험들을 실천하면서 나름대로 성과를 내고 있다. 특히 개도국의 경우 여성들 중심의 생산조직 또는 서비스 조직들이 성과가 돋보이고 있다. 가난한 농촌 지역에서 지역의 자연 또는 문화적 핸드크래프트를 생산해서 공정무역을 통해 지역의 소득증대를 가져오고, 이를 기금화하여 지역의 보건의료, 교육 인프라를 구축하는 등 다양한 성공사례들을 찾아볼 수 있다. 여성들이 중심이 된 협동조합, 마이크로파이낸싱 조직들을 아프리카, 인디아, 네팔 등에서 찾아볼 수 있다.

나. 사회적 경제는 주민들의 자발적 참여와 역량강화로 지역사회에서 밑으로부터의 제도형성을 가능하게 한다.

주류의 제도주의적 개발 패러다임은 개발의 중심 행위자(agency)로서 입법을 통한 공식적인 조직과 법률, 행정 및 집행체제 등을 만드는 제도형성(institution building)을 강조하였다.

제도형성을 통해 지원과 규제를 공식화하고 국가정책의 지원과 개입의 공식적인 루트를 만들어 주는 동시에 제도를 통한 개발프로젝트를 지속 가능하게 만드는 것이다. 이러한 제도형성의 관점은 1960년대 비교정치나 비교행정, 그리고 개발학에서 중요한 학문적 관점으로 시작되었고, 현재에도 그 유효성이 강조되고 있다.

제도형성은 SDGs의 이행에 있어서도 일차적으로 중요한 접근방법이다. 그러나 이러한 공식적인 제도형성과 함께 주민들의 자기 주도적으로 새로운 가치와 행동을 변화시켜 참여와 권능 부여된 행위자로서 개발프로젝트를 수행하는 규범과 관행을 만들어내는 비공식적인 제도화가 필요하다. 즉 주민주도의 광범위한 사회적 동원(social mobilization)과 지지가 필요하다. 공식적인 제도형성만으로는 개발프로젝트들이 상위의 엘리트 중심의 관점과 이해관계로 진행될 가능성이 높다.

지역주민들의 지역의 문제와 개발방식과 사회적 경제조직, 특히 협동조합 형식의 조직형태는 다른 형태의 개발조직 보다 구성원들의 민주적 참여를 보장할 가능성이 높다. 물론 아프리카나 아시아 등 개도국의 전통적인 협동조합은 권위주의 정부에 의해 관제적인 협동조합이 주류를 이루는 국가들이 많다. 그러나 최근에 개도국들의 민주화가 진행되면서, 그리고 세계화로 인해 국내외적 정보교류와 지역구성원들 간에 소통이 활발해지면서 기존의 권위주의적이며 국가 통제적인 협동조합들이 민주적 협동조합으로 변화하고 있으며, 새로운 형태의 풀뿌리 협동조합, 사회적 경제조직들이 성장하고 있다.

다. 사회적 경제는 개발의 기본 가치가 되는 궁극적인 풀뿌리 시민들의 전체적인 인적자원개발을 강조한다.

현재 UN에서 강조하고 있듯이, 빈곤개념이 전통적인 경제적 소득의 빈곤에서 최근 개인의 선택과 자유, 역량의 개념으로 바뀌었다. 사회적 경제는 빈곤과 개발의 새로운 개념을 실현하는 데 매우 적합한 접근방법이다. 특히, 사회적 경제는 궁극적으로 사회구성원의 경제, 사회, 정치적 참여를 증진시킬 수 있는 통합적인 인적자원개발을 가능하게 한다.

사회적 경제는 기존의 단일 기능(교육, 보건, 인프라 구축...) 프로젝트와 달리 지역경제의 생산, 교환, 소비를 내재적으로 순환시키는 경제체제의 형성을 목적으로 하고 있기 때문에, 다양한 사회적 필요들의 충족뿐만 아니라 지역사회의 일자리와 소득 창출을 통한 지역의 경제발전과 지속가능성을 담보할 수 있는 기능을 가지고 있다. 이는 사회적 경제의 중요한

기능 중의 하나가 지역주민들 스스로 참여와 권능 부여, 혁신을 만들어내는 인적자원개발과 역량개발을 추구하기 때문이다. 역량개발과 혁신들을 통해 지역 생산물과 서비스의 가치를 증대시키고 수요를 자극하고 공급을 확대하는 승수효과를 가져오는 기능을 할 수 있다.

또한, 사회적 경제의 기본 가치인 사회적 연대와 응집성을 강화시키면서 지역사회 구성원들의 집단적 행위를 통해 협력을 촉진시키고 사회적 자본(social capital)을 증진시키는 효과를 가지고 있다. 주민이 주도하는 사회적 경제 형성 운동은 기본 인프라와 서비스를 증대, 특히 사회적으로 배제된 집단, 취약계층, 예를 들어, 여성, 노인, 실업자 등의 경제적, 사회적, 정치적 참여능력을 강화시킬 수 있다.

사회적 경제는 시장에서 일반적으로 발생하는 시장의 실패인 사회적, 환경적 비용을 외재화시키는 것이 아니라 내재화시킴으로서 생산과 소비의 지속가능성을 담보할 수 있다. 지역주민들의 합의하에 외재화에 의한 일차적인 이익들의 갈등을 통합, 조정하고 이를 위해 지역사회의 다양한 자원들을 연대와 협력을 통해 공공재(the public goods)와 공유재(the commons)를 만들어 나감으로써 지역의 문제해결에 지속가능성을 담보할 수 있다.

라. 국제개발의 패러다임에서 새롭게 강조되는 원조 책무성을 강조하는 한편, 개발 책무성으로 이행하게 하는 중요한 역할

2005년 파리회의에서는 원조의 상호책임성을 강조하면서 원조 효과성을 제고시키는 것에 국제적 합의를 이루었다. 이어서 2011 부산 고위급 원조 책임성 회의에서 제기된 중요한 아젠다 중의 하나가 원조의 목적을 한 단계 더 승화시키는 개발 책임성으로 더욱 폭넓게 확대를 시도한 것이다. 결과적으로 개발 책임성의 문제까지 공식화, 제도화하는 데에는 성공하지 못했지만, 앞으로 국제개발 패러다임에서 주요목표 중의 하나는 개발 책임성을 강조하는 방향을 될 것으로 전망한다. 사회적 경제는 지역 단위의 작은 규모에서 시작하여 점진적으로 수원국의 경제, 사회, 정치, 문화적 특성의 다양성을 존중하면서 현재의 글로벌 위기들을 극복할 수 있는 의미 있는 개발의 접근법 중의 하나이다. 소위 ‘작은 변화가 모여 큰 변화를 이룬다’는 관점에서 사회적 경제 중심의 지역개발프로젝트는 큰 의미가 있다. 소위 기존의 개발프로젝트들은 외부 원조에 의해, 그리고 외부 프로젝트 전문가에 의해 개발사업이 끝나면 출구전략(exit strategy)에 문제들이 제기되어 왔다. 이에 따라 ‘물고기를 주는 것보다 물고기를 잡는 법’을 알려주는 원조가 각광을 받게 되었다. 사회적 경제는 주민주도, 사회적

기업가정신, 연대와 협력, 민주적 거버넌스를 중요시하기 때문에 수원국의 주민들에게 ‘물고기를 잡는법’을 알려주는 중요한 원조 전략이 될 수 있으며, 동시에 SDGs 이행의 지역화를 이룰 수 있는 효과적인 원조 전략이라고 할 수 있다.

마. 시민사회와 파트너십을 통해 국제개발에서 시민사회의 역할을 증대시킬 수 있는 접근법

국제개발의 새로운 패러다임에서 강조되는 이슈 중의 하나는 국제개발협력에서 시민사회의 역할을 강화시키는 것이다. 이는 기존의 국제개발이 주로, 정부 간 국가이익 중심으로 전개되어 왔던 것에 대한 반성으로 시민사회 간의 ODA를 강조함으로써 개발의 효과성과 지속가능성을 강조하고 있다. 특히 유엔의 SDGs의 선언에서는 빈곤 종식, 성 평등, 기후변화, 농촌과 도시에서의 일자리 창출과 경제성장, 평화와 정의 등 정치, 경제, 시민사회의 다양한 문제들이 복합적으로 얹혀 있는 과제들의 해결을 제시하였다. 이를 위해서 특히 SDG 17번의 독립적인 목표로 국제기구, 정부, 기업, 시민사회 등 다양한 국제사회 구성원들이 다층적으로 서로 협력을 통한 해결을 촉구하고 있다. 그런 가운데, 시민사회의 역할이 더욱 강조되고 있다.

이런 맥락에서 앞에서 논의되었듯이 국제사회에서는 2008년 아크라 원조 효과성 고급회의, 2011년 부산 세계개발원조 총회를 통해 시민사회를 ‘독립적인 개발 주체’로 인정하고 국제개발협력에서 그 역할과 중요성을 강조하고 있다. 시민사회가 주도할 수 있는 다양한 국제개발 접근 중에서 사회적 경제를 활용하는 접근방법이 보다 큰 의미와 효과를 가져올 수 있다.

5) 국제개발에서의 사회적 경제 접근법의 한계와 극복

앞에서 사회적 경제가 새로운 국제개발의 패러다임에 맞는 유용한 수단이며 목적으로서 강조하고 이를 뒷받침하는 다양한 논리와 경험적 증거들을 제시하였다. 그러나 국제개발의 모든 영역을 사회적 경제가 담당할 수 있는 것은 아니다. 또한, 사회적 경제 접근법이 기존의 지역 단위 개발사업들을 대신해서 항상 성공에 이르는 만병통치약은 아니다. 사회적 경제는 국제개발의 다양한 접근법 중의 하나이다.

더욱이 사회적 경제가 최근에 전 세계적으로 성장하고 있지만, 여전히 일부 잘 발전된 국가들과 지역을 제외하고는 글로벌 사회뿐만 아니라 국내사회에서도 여전히 대중적 인지도가 낮고

이제 빠르게 성장하는 영역이다. 그러나 기존의 국가 중심의 공공 개발프로젝트나 시장 중심의 개발프로젝트들은 거듭 실패를 하면서 그 한계를 드러내고 있다. 이에 따라 한편으로는 수입사업을 통해 재정적 자립을 추구하면서도 지역사회의 공공의 목적 실현을 하고자 하는 새로운 혼합조직 형태로서 다른 한편으로는 운영에 있어서 다중이해관계자들의 이해들을 포용하고 통합하는 민주적 거버넌스를 강조함으로써 새로운 혁신적 조직이라는 특징을 가진 사회적 경제조직은 국제개발의 영역에서도 새로운 대안으로 주목할 필요가 있다. 현재 국제개발이 직면한 다양한 딜레마 들을 해결해 줄 수 있는 대안이 될 수 있는 것이다.

그러나 사회적 경제조직이 활성화되고 기대했던 성과를 내고 지속가능성을 가지려면, 여러 가지 장애물들을 극복해야 한다.

기존 개발프로젝트의 플랫폼은 단기적 기간 내에 목표를 달성하고 성과평가를 하는 방식이다. 그러나 기본적으로 개개 주민들의 의식과 역량을 개발하는 것은 단기적으로 쉽지 않은 과정이다. 사회적 경제를 통한 개발프로젝트는 지역주민들의 의식과 가치, 행동의 변화를 통해 자기 주도적으로 지역 문제를 발굴하고 혁신적인 해법을 찾고 실천해 나가는 사회운동으로서 지역사회에 확산되어야 하는 장기 프로젝트이다. 따라서 단기적으로 보면 실패의 확률이 더욱 높을 수 있다. 그리고 성과평가에 있어서도 경제적 성과뿐만 아니라 계량화가 어려운 연대, 협력, 사회적 자본을 비롯한 다양한 사회적 가치들과 혁신들을 포함하는 사회적 성과도 평가를 해야 한다. 또한, 사회적 경제는 주민들의 역량 강화와 협업을 통한 지속적인 혁신의 연속이어야 한다. 궁극적으로는 다양한 경제적, 사회적 가치들을 통합적으로, 그리고 지속가능성의 평가도 필요하다. 그러나 이러한 사회적 성과를 포함하는 다차원적 평가지표 개발은 여전히 논쟁적이며 쉽지 않다. 따라서 새로운 평가의 플랫폼 개발이 필요하며, 이는 하나의 잣대를 가진 플랫폼보다는 지역의 다양한 맥락과 문제, 목표들이 반영될 수 있는 다차원적 평가 플랫폼이 필요할 것이다.

이는 개발프로젝트의 플랫폼과 성과평가의 방법들이 변화해야 하고, 접근방법에 있어서도 새로운 혁신이 필요하다.

4. ‘한국형 ODA 모델’의 형성전략과 사회적 경제 접근법의 역할:

한국의 ODA 모델이 선진 ODA 국가와 차별을 가져야 할 당위성

우리는 2010년에 OECD DAC에 가입하는 것을 계기로 국제사회에서 공식적으로 신흥공여국(emerging donor)로서 변신하였다. 그동안 짧은 기간의 원조정책은 아직 일관성 있는 원조 철학과 가치, 정책 플랫폼을 만들어내 못했다. 신흥 공여국으로서 원조의 규모나 경험이 미숙한 가운데 기존의 주류 선진국들의 원조모델을 답습하는 것은 국제사회에서 존재감이나 영향력을 가질 수 없다.

따라서 기존 선진국들과의 국제개발 모델의 차별성을 가질 필요가 있다. 원조 수원국에서 공여국으로서 지위 전환이라는 우리 역사 내에서 뿐만 아니라 국제사회에서의 의미 있는 계기를 통해 우리의 독특한 국제개발 모델을 만듦으로써 글로벌 사회에서 국제개발 패러다임의 변화에 선도적으로 대응하는 새로운 이정표를 제공할 수 있다.

마치 선진원조국들 중에서 작은 국가로서 원조 총량은 적지만 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등 스칸디나비아 북유럽국가들이 미국이나 영국, 프랑스와 같이 식민지 지배를 통해 신생국들과의 이해관계가 선진원조국들 사이에서 국제개발의 모델로 인지되는 것은 원조를 주도한 강대국들이 경제주의적, 또는 공여 국가의 관점에서 원조를 제공하는 것에 탈피하여 인도주의적 관점에 초점을 둔 선택과 집중을 하였기 때문이다(김태균, 2019).

우리의 역사적 경험을 바탕으로 우리의 장점을 살려 ‘한국형 ODA 모델’을 설계하는 작업이 필요하다. 여기서 ‘한국형 ODA 모델’의 의미는 다양한 관점에서 생각해 볼 수 있다. 우선 한국은 국제사회에서 원조수원국에서 산업화와 민주화에 성공하였고, 공여국으로 전환한 첫 국가다. 그리고 많은 개발국이 한국의 발전모델에 대한 관심이 많다. 특히 한국은 우리 자신의 역사적 맥락에서 뿐만 아니라, 국제사회적 맥락에서도 다른 개발국가들의 문제들을 두루 경험하면서 극복해 냈다. 일본의 양국 병합적 목적하에 억압적이며 직접적인 식민지 지배, 냉전체제에 기반한 한국전쟁과 원조, 국가주도의 산업화, 시민사회 주도의 민주화, 재벌 중심의 산업구조와 신자유주의 정책이 결합된 외환위기 등 개도국에서 선진국으로서의 역사적 도정에서의 다양한 문제들을 경험하고 이를 극복하였다.

이러한 한국의 역사적 경험들은 한편으로는 세계사적으로 시대적 특성들을 두루 경험하면서도,

다른 한편으로는 한국적인 특수성이 결합된 발전과정이었다. 이에 따라 우리의 ‘한국 발전모델’, 그리고 이를 반영하는 ‘한국형 ODA 모델’을 만들기 위해서는 우리의 발전과정에서 발견되는 개발/발전의 보편성과 특수성을 학문적으로 이론화, 객관화시키는 동시에 그 과정에서의 교훈들을 시대변화와 국제개발의 패러다임의 변화에 맞게 맥락화 시키면서 동시에 보편성 있는 교훈으로 승화시키는 작업이 필요하다.

우리의 장점은 인적자원개발과 국민의 적극적인 참여와 정부의 적극적인 역할을 통해 산업화와 민주화를 이루고 복지국가로서의 경로를 밟고 있다. 어느 다른 개발국들이 못했던 발전과정의 모델을 보여주고 있다. 민주화를 통해 사회적 경제의 기반인 시민사회가 성장하고 또한 IMF 경제위기를 계기로 사회적 경제가 빠른 속도로 성장하고 있다. 국제개발에서도 2019년 정부와 시민사회 간의 개발 파트너십 체결하였다. 최근 한국의 사회적 경제발전의 과정이 국제사회에서도 많은 주목을 받고 있다.

이러한 한국이 경험한 발전과정을 이론적으로 문화적으로 잘 승화시키는 가운데, 국제개발의 새로운 가치와 패러다임을 적용하면 한국의 경제발전모델을 수원국과의 문화적 친근성, 연대성 등을 강화를 통한 신선하고 새로운 접근을 시도할 수 있는 한국형 ODA 모델의 개발할 수 있을 것이다. 한국은 발 빠르게 2010년 DAC에 가입하자마자 바로 2011년 원조의 새로운 패러다임을 모색하는 HLF 부산개발회의를 주관함으로써 신생 공여국으로서 좋은 출발을 보였다.

이러한 우리의 발전경로는 UN의 SDGs 시대의 중요한 개발 플랫폼 중의 하나인 SSE 접근에 한국이 선도적 리더십을 발휘함으로써 국제개발의 새로운 역할을 주도할 수 있는 기반과 가능성을 보여주고 있다. 사회적 경제는 수원국과 공여국의 시민사회가 상호 이익과 연대를 강화할 수 있는 국제개발 플랫폼이다. 다양한 국제개발 접근법과 함께 지역 단위에서 인도주의적이면서도 지속 가능한 발전을 지향하는 다양한 개발원조 플랫폼 중의 하나로서 기여할 수 있다. 더욱이 SDGs가 지향하는 사회적 정의, 평화, 연대, 거버넌스의 가치들을 보다 잘 실현할 수 있는 접근방법이기도 하다.

사회적 경제를 활용한 ODA 접근은 외교적으로도 신흥지역에 쉽게 접근하고 남남협력, 남북협력, DAC의 신흥가입국으로서 기존의 공여국과 개발국가 간에 오랜 기간 쌓여온 갈등과 불신을 한국의 ODA 모델이 해소시키는 전략이 될 수 있다. 최근에 국제개발의 새로운

패러다임으로서 시민사회의 역할이 강조되는 관점에서 정부 간 ODA도 물론 중요하지만, 시민사회 간 ODA를 통해 한국이 선진공여국 대열에서 국제적인 위상을 높일 수 있는 방법이다. 한국의 국제개발위상 정립에서 경성파워와 연성파워로 나누어 볼 때, 연성파워를 강화시키는 측면, 이는 한국이 선진공여국의 대열에 초기 진입하는 단계에서 기존의 물리적으로 강한 경성파워를 국제시민사회에서의 한국의 인지도를 쉽게 넓힐 수 있는 접근방법이다.¹⁶⁾

최근 KOICA가 사회적가치경영본부를 도입해서 사회공헌과 인권경영 등의 새로운 국제개발협력의 가치를 강조하기 시작하는 것에 맞추어 한국이 글로벌 사회에 새로운 역할을 선도하고, 이는 동아시아의 주요 원조국인 한국, 중국, 일본의 원조접근법과도 차별화하여, 지속 가능한 발전, 인권, 시민사회 중심의 서구 유럽의 선진적 공여국의 대열에 합류할 수 있는 전략이 될 수 있다.

16) 국제개발에서의 연성파워와 경성파워 맥락에 관해서는 김태균(2019) 참조.

IV. 사회적 경제 성과지표 사례 연구

1. 국내외 성과지표 사례 연구

본 장에서는 기존 사회적 경제 관련 평가 도구를 분석하여 사회적 경제의 가치를 반영하는 국제개발협력 프로젝트의 성과 프레임워크에 관한 함의를 탐색하는 것을 목적으로 한다. 사례 선정에는 I) 공신력 있는 국가기관이나 사회적 경제 관련 지원 조직이 개발한 도구, ii) 사회적 경제조직이 창출하는 사회적 가치를 평가하고, 활용 가능한 도구라는 두 가지 기준에서 검토하였다.

- i. 한국사회적기업진흥원의 사회적 가치 지표(SVI, Social Value Index): 사회적 경제조직이 창출하는 사회적 가치의 정량화를 목표로 하는 지표
- ii. SK의 사회성과 인센티브 평가 도구(SPC, Social Progress Credit): 사회적기업이 창출하는 사회적 가치의 화폐화를 목표로 하는 지표
- iii. 영국 C3 파트너십의 C3(credible, competitive, confident): 사회적기업의 조직역량을 진단하는 도구

가. 한국사회적기업진흥원 사회적 가치 지표(Social Value Index)

1) 한국사회적기업진흥원의 사회적 가치 지표 소개

사회적 가치 지표는 사회적 경제조직의 활동을 통해 창출하는 사회적 성과와 그 영향을 보다 종합적·객관적으로 측정하는 도구로, 정부 기관 등이 각종 지원사업의 선정과정에서 특정 조직의 사회 가치 수준을 파악할 수 있도록 만들어졌다. 사회적 가치지표에서는 사회적 경제조직 활동의 성과를 사회적 성과, 경제적 성과, 혁신 성과 3가지 지표로 측정할 수 있다.

한국사회적기업 진흥원에서는 세 가지 사항을 고려하여 총 3가지 성과 영역으로 지표를 구분한다. 세 가지 고려사항은 다음과 같다. ① 가능한 많은 이해관계자가 지표를 수용할 수 있어야 하고, ② 특정 지표의 결과가 큰 영향을 발휘하지 않아야 하고, ③ 특정 사회적 경제조직 유형¹⁷⁾이 상대적으로 유리하거나 불리하지 않아야 한다.

17) 인증 사회적기업의 사회적 가치 유형 : 취약계층 고용창출형, 사회서비스 제공형, 지역사회공헌형,

- 사회적 가치 : 조직 미션, 사업 활동, 조직 운영 등에 대한 평가
 - 사회적 미션의 관리, 주사업활동의 사회적 가치, 사회적 경제 생태계 구축 노력, 이윤의 사회적 목적 재투자, 운영의 민주성, 근로자 지향성 등 평가
 - 대내적으로는 사회적 미션의 관리, 근로자 고용의 질 증진, 기업 내부 운영의 민주성 제고 등이 포함
 - 대외적으로는 사업 활동을 통해서 이윤을 사회적으로 활용하는지, 사회적 경제 생태계 구축을 위해 노력하는지 등이 포함
- 경제적 가치 : 재정성과에 대한 평가
 - 고용창출 및 재정성과, 노동성과 등을 평가
 - 대내적으로는 얼마나 조직의 경제적 목표를 효율적으로 달성하는지 등이 포함(노동 생산성 등)
 - 대외적으로는 얼마나 국가 경제에 기여하는지 등이 포함됨(매출액, 영업이익 등)
- 혁신 성과 : 기업의 혁신에 대한 평가
 - 기업 활동에서의 혁신성 평가
 - 기업운영과정의 혁신, 제품 자체나 운영방식 등 사업의 전 영역에서 걸쳐서 발생하는 혁신성

〈표 9〉 SVI 주요 측정 내용

관점	주요 측정 내용
사회적 가치	조직이 사회적 가치를 실현하기 위해서 각종 기제를 설정하고 실행하고 있는지 여부를 측정 ⇒ 사회적 미션의 관리, 주사업활동의 사회적 가치, 사회적 경제 생태계 구축 노력, 이윤의 사회적 목적 재투자, 조직운영의 민주성, 근로자 지향성 등
경제적 가치	조직이 효율적으로 인적·물적 자원을 투입하여 나타난 사업 활동의 경제적인 결과를 측정 ⇒ 고용창출 및 재정성과, 노동성과 등
혁신 성과	기업활동에서 제품 및 서비스의 혁신성이 제대로 발현되고 있는지 여부를 측정 ⇒ 기업 활동의 혁신성

* 출처 : 한국사회적기업진흥원, 2018년 사회적 가치지표(SVI) 활용 매뉴얼

혁신형 등으로 구분함.

SVI 측정 모형은 다음과 같다.

- 사회적 경제조직이 지향하는 가치 기준의 속성을 기준으로 '관점-범주-영역-측정지표'의 순차적인 측정 프레임 구성,
- 관점별로 사회적 성과(60%), 경제적 성과(30%), 혁신 성과(10%)로 구성
- 계량(70%), 비계량(30%)으로 구성(비계량지표는 각 10%로 가중치 적용)
- 측정지표별 배점은 영역별 동일 가중치를 부여하되 사업의 특성에 따라 유연하게 가중치를 변경하여 적용하도록 함.

SVI 사회 가치 측정 절차는 다음과 같다.

[그림 6] SVI의 사회 가치 측정 절차

절차	주관기관	내용
매뉴얼 제작·배포	진흥원	· 활용 매뉴얼 제작하여 지원기관, 유관기관 등에 배포
사업공고	측정기관	· 사회가치 측정계획 수립(진흥원 협의) · 지원사업 공고 및 참여기업 모집
교육	진흥원 ⇒ 조사자 ⇒ 참여기업	· 사회가치 측정 절차 및 지표별 측정방법 안내
자료 작성·제출 및 사전검토	참여기업 ⇒ 조사자	· (참여기업) 참여기업용 매뉴얼을 토대로 작성서식을 작성한 후 조사자에게 제출 · (조사자) 제출된 자료를 사전검토하고 현장실사 준비
현장 실사, 보고서 작성	조사자 ⇒ 진흥원	· (지원기관) 현장실사 후 보고서 작성 · (진흥원) 보고서 검토
평가단 구성	진흥원, 측정기관	· (평가내용) 평가 착안사항을 참조하여 기업이 제출한 보고서 평가 · (평가지표) 비계량 지표(3개) 평가
측정결과(안) 심의 및 의결	측정기관	· 지원사업 결과 공고 및 참여기업 안내

* 출처: 한국사회적기업진흥원, 2018년 사회적 가치지표(SVI) 활용 매뉴얼

2) 사회적 가치 지표 구성 및 측정

SVI의 지표 구성은 아래 <표 10>과 같다. 지표는 크게 사회적 성과, 경제적 성과, 혁신 성과로 나뉜다. 사회적 성과는 사회적 미션과 관련된 조직미션, 실제 사업에서 사회적 가치를 측정할 수 있는 사업 활동, 그리고 조직운영의 민주성과 근로자 처우 등을 담은 조직운영으로 구분된다. 경제적 성과는 고용창출 및 재정성과, 그리고 노동성과를 측정한다. 끝으로 기업의 혁신성을 측정하기 위한 변수로 기업 운영 및 제품 혁신성을 측정한다. 본 지표는 사회적

성과를 60점, 경제적 성과를 30점, 혁신 성과를 10점의 가중치를 부여하고 있다. 사회적 경제조직으로 사회적 가치 달성이 최우선으로 제시하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 10〉 SVI 지표 구성 요약

관점	범주	영역	측정지표	배점
사회적 성과 (60)	조직미션(10)	사회적 미션	사회적 가치 추구 여부	5
			2. 사회적 성과 관리체계 구축	5
	사업활동 (30)	주사업활동의 사회적 가치	3. 사업 활동의 사회적 가치 지향성	10
		사회저경제 생태계 구축	4. 사회적 경제조직과의 협력 수준	5
			5. 지역사회와의 협력 수준	5
		사회목적 재투자	6. 이윤의 사회적 환원 노력도	10
	조직운영 (20)	운영의 민주성	7. 참여적 의사결정 비율	5
		근로자 지향성	8. 근로자 임금수준	10
			9. 근로자 역량 강화 노력	5
경제적 성과 (30)	재정성과 (30)	고용창출 및 재정성과	10. 고용성과	10
			11. 매출성과	10
			12. 영업성과	5
		노동성과	13. 노동생산성	5
혁신 성과 (10)	기업혁신(10)	혁신성	14. 기업 운영 및 제품의 혁신성	10
계		14개 지표		100

* 출처 : 한국사회적기업진흥원, 2018년 사회적 가치지표(SVI) 활용 매뉴얼.

SVI의 계량평가 지표 측정방법으로는 지표별 평가등급 만점 값을 최고점으로 하여 5등급으로 구분하여 해당 점수를 산정한다. 계량평가 방법 중 ‘유/무’ 방식은 2단계로 해당 점수를 산출하고 있다. 비계량평가 측정방법 역시 구조화된 판단요소를 제시하고, 해당 요소에 충족 개수를 참조하여 5단계의 비계량적인 평가를 실시한다.

〈표 11〉 측정지표 및 측정방법

측정지표	측정방법	판정기준
1. 사회적 가치 추구 여부	계량평가	유/무 평가
2. 사회적 성과 관리체계 여부	계량평가	5등급 평가
3. 사업 활동의 사회적 가치 지향성	비계량평가	5등급 평가
4. 사회적 경제조직과의 협력 수준	계량평가	5등급 평가
5. 지역사회와의 협력 수준	계량평가	5등급 평가
6. 이윤의 사회적 환원 노력도	비계량평가	5등급 평가
7. 참여적 의사결정 비율	계량평가	5등급 평가
8. 근로자 임금수준	계량평가	5등급 평가
9. 근로자 역량 강화 노력	계량평가	5등급 평가
10. 고용성과	계량평가	5등급 평가
11. 매출성과	계량평가	5등급 평가
12. 영업성과	계량평가	5등급 평가
13. 노동생산성	계량평가	5등급 평가
14. 기업 운영 및 제품의 혁신성	비계량평가	5등급 평가

* 출처: 한국사회적기업진흥원, 2018년 사회적 가치지표(SVI) 활용 매뉴얼

3) 사회적 가치 지표 활용

사업특성에 따른 성과 비중 구성 예시를 보면 아래와 같다.

- 활용 목적에 따라 3가지 관점별로 사업의 특성에 따라 유연하게 적용 가능하도록 구성
 - (예시) 클라우드 펀딩대회 참여기업 선정 시 : ‘사회적 성과’(80%)와 ‘혁신성과’(20%) 두 가지 관점의 지표 활용
 - (예시) 각종 우수 사회적기업군 선정 시 : ‘사회적 성과’(60%), ‘경제적 성과’(30%), ‘혁신 성과’(10%) 세 가지 관점의 지표 활용
- (비계량지표 도입) 계량지표만으로 반영할 수 없는 사회적 경제조직의 특성을 비계량지표로 측정하여 그 특성을 반영함
 - (예시) 3. 사업 활동의 사회적 가치 지향성, 6. 이윤의 사회적 환원 노력도, 14. 기업 운영 및 제품의 혁신성
- (규모 및 업종별 특성 반영) 개별 지표의 점수 부여 시 동일서비스와 비교하여 분포상의 해당 정도를 점수화하여 상대적 차이를 보정함.
- 계량지표 비교기준을 절대 점수가 아닌 사회적기업 내에서 서비스 분야 또는 업종별로 유연하게 적용 가능하도록 구성

나. SK의 사회성과 인센티브 평가 (SPC, Social Progress Credit)¹⁸⁾

1) SK의 사회성과 인센티브 평가 지표 소개

SK 사회성과 인센티브 평가 지표에서 말하는 사회성과란 사회적기업이 기업 활동을 통해 직접적으로 창출한 사회적 가치로, 이 지표는 사회성과를 시장 가격에 추가적으로 반영하여 화폐 가치로 환산하여 평가하는 특징이 있다. 사회적 가치에 대한 보상 및 시장을 통한 대규모의 사회문제를 해결하기 위해 활용을 목적으로 하고 있다. 사회성과 인센티브 측정은 [그림 7]과 같이 총 6단계로 이루어진다.

[그림 7] SPC 측정 절차

	내용	설정조건 또는 판단기준
사회문제 여부 판단	사회적 기업이 시장원리를 통해 해결하고자 하는 사회문제는 무엇인가?	· 개인 및 사회에 대한 유해 조건 · 사회문제의 규정(주관적 해석) · 집단적 해결의 추구
목표 집단의 설정	사회적 기업을 통해 편익을 얻는 목표집단은 누구이며, 이들이 얻는 편익은 구체적으로 무엇인가?	· 사회문제와 목표집단 간의 연관성 · 목표집단의 명확성(특정 가능성)
사회성과 영역 설정	사회적 기업은 어떤 방식으로 목표집단의 편익을 만들어 내는가?	· 사회서비스 성과 · 환경성과 · 사회생태계 성과 · 고용성과
솔루션의 시장화 여부 판단	사회적 기업이 제시하는 솔루션은 일반시장에서 이미 충분히 제공되고 있는 것은 아닌가?	· 해당 솔루션의 제도화 · 동일 솔루션의 경쟁시장 존재 또는 대형 영리기업 사업 여부 · 해당기업의 시장 점유율
측정식 및 비교가격 기준설정	사회적 기업이 제공하는 솔루션의 시장(추정) 가격은 얼마인가?	· 일반시장가격기준 · 추가투입비용기준 · 공급의사가가격기준 · 대체방식 비용기준 · 지불의사가가격기준
사회성과 보상여부 판단	사회적 기업은 이 솔루션의 실행을 위해 외부로부터 받은 보상이 있는가?	· 해당 솔루션을 제공할 목적의 외부지원금 또는 기부금 · 사회성과에 대한 외부적 보상 · 해당 솔루션으로 발생한 손해를 보전할 목적으로 외부로부터 받은 지원금

* 출처: 라준영 · 김수진 · 정소민 · 박성훈(2017), 사회성과인센티브 사회성과 측정 매뉴얼

(1단계) 사회문제 여부 판단: 사회적기업이 해결하고자 하는 문제가 무엇인지, 그것이 사회문제인지 아닌지를 판단하는 단계이다. 사회적 문제의 예를 들면, 개인 복지를 위협하는 문제/ 사회평등을 위협하는 문제/ 사회제도를 위협하는 문제/ 삶의 질을 위협하는 문제, 개인이 의도적으로 선택할 수 없는 사회적 조건에 의해 실질적인 피해가 발생하는 상황, 특정

18) SK의 사회성과 인센티브 평가 (SPC, Social Progress Credit) 파트는 ‘라준영, 김수진, 정소민, 박성훈(2017) 사회성과인센티브 사회성과 측정 매뉴얼, 사회성과인센티브추진단’을 발췌하여 정리함.

개인이 아닌 많은 사람이 유사하게 가지는 고민이나 문제, 집단적 해결의 필요와 추구, 사회성과인센티브에서의 사회문제 판단 등이 있다.

(2단계) 목표 집단의 설정: 목표 대상은 누구인가?: 경제적, 지리적, 사회적인 이유로 시장에서 배제된 사람들의 편익 증진 또는 사회문제의 해결이 목적이므로, 일반 소비자 후생은 성과 측정의 대상에서 배제되고, 사회적으로 합의할 수 있는 사회문제 및 목표집단에 대한 성과만 인정한다.

(3단계) 사회성과 영역설정: 사회성과 영역 중 어디에 해당하는가? : 사회적기업이 취하는 사회성과 창출방식이 상기에 기술한 사회성과 4가지 영역 중 어디에 속하는지 확인하는 단계이다.

(4단계) 솔루션의 시장화 여부 판단: 시장화 된 솔루션인가? 아닌가?: 시장화는 사회적기업이 창출한 사회적 가치가 이미 시장에서 충분히 보상된 상태를 의미한다. 이때 시장화를 판단하는 기준은 이미 제도적으로 적용된 해당 솔루션을 사회적기업이 적용하거나, 목표 집단의 제도적 이용이 가능한 경우, 해당 솔루션을 이용하여 사회문제를 해결하는 다수의 영리/비영리조직이 경쟁시장에 참여한다(시장화: 사회적기업이 창출한 사회적 가치가 이미 시장에서 충분히 보상된 상태). <표 12>는 SPC의 문제해결 과정을 요약한 것이다.

〈표 12〉 SPC의 문제 해결 과정

판단기준	내용	논의 예시
해당 솔루션의 제도화	이미 제도적으로 적용된 해당 솔루션을 사회적 기업이 적용하는 경우 사회적 기업이 제시한 솔루션이 제도화 되어 목표 집단의 제도적 이용이 가능해진 경우	대형 가전의 재활용 처리에 대한 제도와 규정 공동간병서비스의 제도화
해당 솔루션의 경쟁시장 존재 또는 대형 영리기업의 참여	해당 솔루션을 이용하여 사회문제를 해결하는 다수의 영리/비영리조직이 경쟁시장에 참여하고 있거나 대형 기업이 참여하는 경우	도시광산업 시장의 대기업 참여
해당 솔루션의 상당한 시장점유율	해당 솔루션이 일반 시장에서 상당한 비중으로 시장점유를 하고 있어서 목표집단이 솔루션을 선택할 수 있는 경우	농산물 직거래

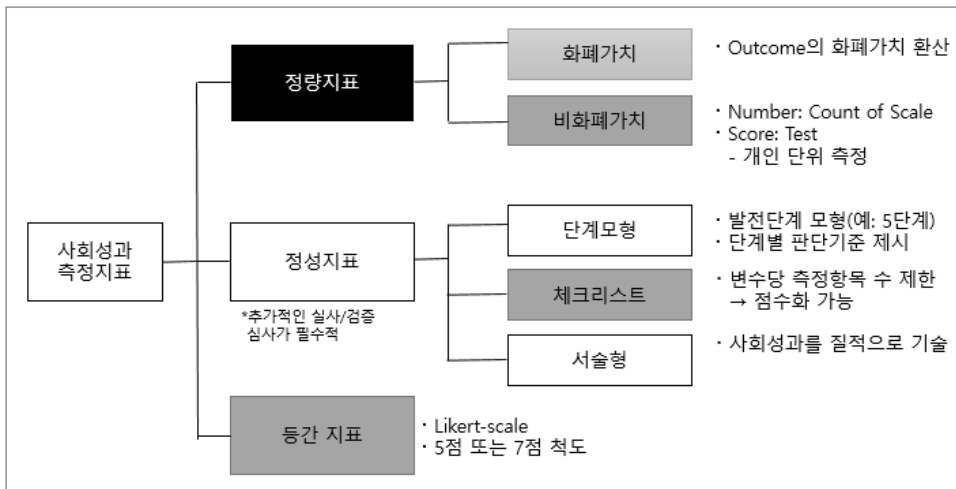
(5단계) 측정식 및 비교가격 기준설정: 비교가격은 무엇으로 설정할 것인가? 구체적인 성과측정 지표가 정해지면 표준식에 맞추어 적절한 비교가격의 기준값을 설정한다. 가격추정방식에 따라 proxy를 구성해야 하는 경우도 발생한다.

(6단계) 사회성과 보상 여부 판단: 이미 보상받은 사회성과는 얼마인가?: 총 사회성과를 측정하고 난 이후 이해관계자 회계의 원칙에 따라 이미 주어진 보상, 또는 해당 성과를 창출하기 위해 외부의 이해관계자가 지불한 사회적 비용을 총 사회성과에서 제외한다.

2) SPC 지표 구성 및 측정

사회적기업은 조직이 창출하는 사회적 가치의 유형에 따라 정량/정성 그리고 등간 지표를 선택적으로 활용하여 사회성과를 측정한다.

[그림 8] 사회성과측정지표 유형



* 출처: 라준영 · 김수진 · 정소민 · 박성훈(2017), 사회성과인센티브 사회성과 측정 매뉴얼

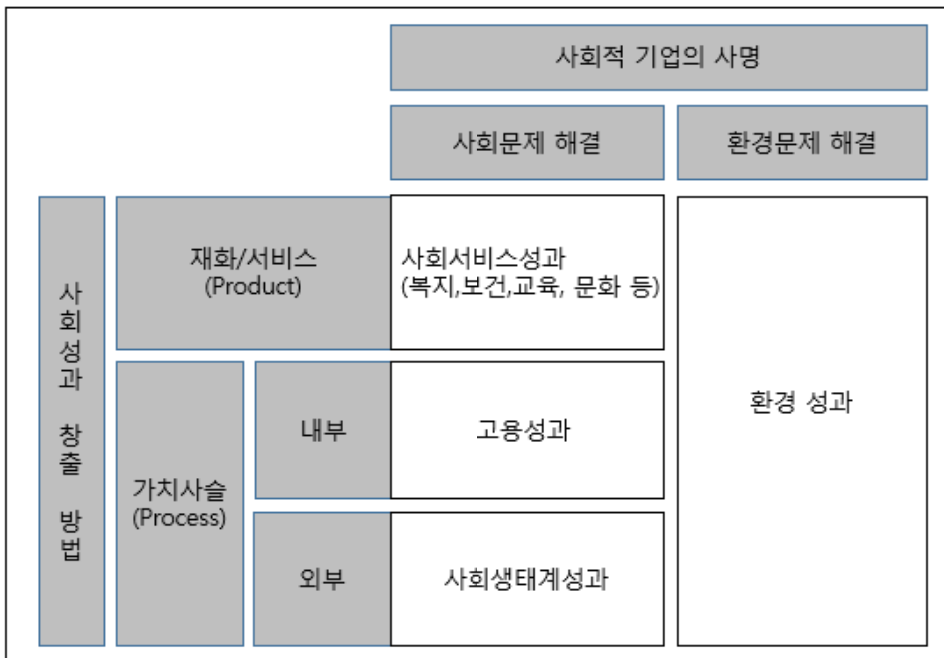
사회성과 인센티브(SPC)는 정량적으로 측정한 사회성과를 ‘화폐 가치’로 환산하여 측정한다. 사회성과 측정은 평가가 가능할 때 의미를 가지는데, 사회성과를 화폐 가치로 환산하면 사회적 기업의 다양한 사회적 가치를 동일한 기준으로 비교, 평가할 수 있다는 장점이 있다. 화폐 가치로 환산된 사회성과는 그에 비례한 인센티브가 주어질 경우 사회적 가치를 기업 회계에 반영할 수 있고, 화폐 가치 환산의 기본 원칙과 표준식에 따라 사회성과를 반복적으로

측정할 수 있어서 측정의 신뢰성을 높일 수 있다.

사회성과 인센티브 평가체계를 통해 우리가 측정할 수 있는 성과는 총 4가지의 성과로 사회서비스성과, 고용성과, 사회생태계성과, 환경성과가 있다. 이는 사회적기업의 사명과 사업성과 창출방법 및 기타 하위기준에 따라 분류된다. 사회적기업의 사명은 사회문제해결과 환경문제 해결로 구분되며, 사회성과 창출방법은 재화/서비스, 내·외부 가치사슬로 분류된다.

사회문제 해결에 집중하는 사회적기업이, 재화/서비스 창출방법을 통해 측정할 수 있는 성과는 '사회서비스 성과'에 해당한다. 그리고 사회 문제해결과 내부가치사슬 창출방법을 활용하면 고용성과를, 외부가치사슬 창출방법을 택할 경우, 사회생태계성과를 측정할 수 있다. 마지막으로 환경문제 해결에 노력하는 사회적기업은 창출방법에 상관없이 환경성과 측정이 가능하다.

[그림 9] SPC 주요 평가 체계



* 출처: 라준영 · 김수진 · 정소민 · 박성훈(2017), 사회성과인센티브 사회성과 측정 매뉴얼

다음은 사회성과 인센티브의 4가지 성과인 사회서비스성과, 고용성과, 사회생태계성과, 환경성과에 대한 상세 설명이다.

- 사회서비스성과: 복지, 보건, 교육, 문화 등의 다분야의 사회적 서비스를 통해 개선되는 대상 집단의 삶의 질을 의미하며, 주로 동일 서비스의 시장 기준 가격 대비 사회적기업 제공가격의 차이로 측정이 가능함.
- 고용성과: 장애인, 저소득층, 노인, 탈북자, 결혼이민자 등 사회적 취약계층을 고용하여 생성된 사회적 편익의 증대 효과를 의미하며 주로 근로소득 증대분으로 측정 가능. 근로소득 증대분은 고용된 취약계층의 개선된 삶의 질을 의미하는 가처분 소득 증가 효과 및 정부의 관련 예산 절감 및 세수 증대 등 사회적 가용예산의 증대 효과를 모두 포함함.
- 사회생태계성과: 사회의 구조적인 제약으로 인해 충분하고 적절한 거래조건이나 거래기회를 얻지 못하는 취약한 생산자 및 생산지역 등을 사회적기업이 생산과정의 가치사슬에 적극적으로 결합시켜 취약성을 극복할 수 있도록 돕는 성과임. 또한 사회공공의 가치를 증진시키거나 시민자산을 보존하고 확대한 성과도 사회생태계 성과에 포함함.
- 환경성과: 기업의 제품 및 서비스 또는 그 생산과정을 통하여 한정된 자원의 소비를 줄이거나 환경오염의 발생을 저감시킨 성과를 의미하며, 소비를 줄인 자원의 가치, 그리고 오염물질로 인한 환경비용을 화폐 가치로 추정하여 측정함.

사회성과인센티브 지표를 요약하면 <표 13>과 같다.

<표 13> SPC 주요 지표 요약

사회성과 영역	사회성과 창출방식	세부성과지표	Proxy
사회서비스 성과	동일 제품의 할인/무료제공	일반시장가격 대비 할인 성과	시장에서의 제품서비스 가격
	시장배제집단을 위해 해당집단에 특화된 제품 및 서비스 제공	공급의사가 가격 대비 할인성과	시장에서의 제품서비스 가격
	사회문제 해결의 효율성을 높일 수 있는 신규제품 및 서비스 제공	지불의사가 가격 대비 할인성과	시장에서의 제품서비스 가격
	가격 및 원가가 통제된 시장에서 품질을 높이기 위해 추가적인 생산비용 투입	일반시장 대비 품질제고 성과(=추가 투입비용 성과)	일반시장에서의 생산원가율
고용 성과	직접 고용	고용을 통한 근로자 소득증대 성과	취약계층의 이전소득 평균
	경과성 일자리(이직기회) 제공	취약계층 근로자의 일반노동시장 진입 성과	취약계층의 이전소득 평균 사회적기업 평균임금

사회성과 영역	사회성과 창출방식		세부성과지표	Proxy
환경 성과	재사용(reuse)		소비자원절감성과	절약된 신규자원의 가격
			환경오염 저감성과	환경피해 처리비용
	재제조(remanufacturing)		소비자원절감성과	절약된 신규자원의 가격
			환경오염 저감성과	환경피해 처리비용
	재활용(recycle)		소비자원절감성과	절약된 신규자원의 가격
			환경오염 저감성과	환경피해 처리비용
	대체자원 및 대체기술의 사용(renewable process)		환경오염 저감 성과	환경피해 처리비용
	생태계 복원력 강화: 나무식재		온실가스 감축 성과	-
사회생태계 성과	추가가격 지불	농산물 직거래(국내 소농)	국내 소농의 소득증진 성과	기존 거래시 생산자 수취가격
		공정무역(해외소농)	해외 소농의 소득증진 성과	기존 거래시 생산자 수취가격
		클라우드 펀딩(단순기부형)	공익사업을 위한 기부액 증대 성과	공익사업에 위한 기부액 증대 성과
		기타 취약생산자 거래시 추가가격지불	취약생산자의 소득증진성과	취약생산자의 소득증진 성과
	추가거래 기회	공정무역(농업 외 공업, 상업)	취약국가 생산자의 소득증진 성과	취약생산지역 소득증대분
		공정여행(국내/해외)	취약지역 주민의 소득증대 성과	취약지역 주민의 신규 소득증대분
		클라우드 펀딩(리워드형)	공익사업을 위한 기부액 증대 성과	공익사업의 기존 기부모금 예상액
		고용에 준하는 일자리 기회 제공	창업지원 등을 통한 소득증대 성과	창업 지원 등을 통한 소득증대 성과
		취약생산자에게 추가 거래기회 제공	취약지역 주민의 소득증대 성과	취약지역 주민의 소득증대 성과
	시민공공 자산증대	문화예술 자산보호	신진작가의 작품을 통한 소득증대 성과	신진작가의 작품을 통한 소득증대 성과
		비영리 조직지원	공익활동 지원 성과	공익활동 지원 성과
		시민자산 형성 및 확대	공공예산 효율성 증대 성과	공공예산 효율성 증대 성과

* 출처: 라준영 · 김수진 · 정소민 · 박성훈(2017), 사회성과인센티브 사회성과 측정 매뉴얼

사회적기업의 활동을 통해 창출된 기업의 사회적성과를 사회서비스, 고용, 환경, 사회생태계 등 4가지 영역으로 분류하고, 그에 따른 창출방식, 세부 성과지표, 세부성과지표 측정 불가 시 대체할 수 있는 proxy를 함께 제시할 수 있다.

○ 해당 지표에 대한 세부 성과 측정 및 표준식

① 사회서비스 성과

- 동일품질 가격할인
 - 사회서비스의 내용과 품질은 차선의 일반 시장 서비스(Second alternative service)와 동일
 - 목표 집단에게 할인된 가격 또는 무료로 서비스를 제공하여 서비스에 대한 접근성을 높인 성과를 의미함
 - 표준식: (일반 시장의 서비스 제공가격 - 사회적기업의 서비스 제공가격) × 총 할인/무료 판매량-해당 서비스 관련 외부 지원금
- 시장배제 취약계층을 위한 특화 제품/ 서비스 제공
 - 시장배제 계층에게 특화된 제품 및 서비스를 제공을 통해 발생한 이용 편익 성과
 - 표준식: (기존 공급자의 공급 의사 가격- SE의 제공 가격) × 총제공량 - 서비스 관련 외부지원금
- 사회문제 해결의 효율성을 높일 수 있는 신규제품 및 서비스 제공
 - 사회문제 해결을 위해 사회적기업이 제공한 새로운 제품 및 서비스를 통해 기존의 해결책보다 더 효율적으로 사회문제를 해결한 성과
 - 표준식: (기존 공공/비영리 영역에서의 사회문제 1단위당 지불비용-사회적기업의 사회문제 1단위당 해결 비용) × 총판매량- 서비스 관련 외부 지원금
- 가격 및 원가가 통제된 시장에서 품질을 높이기 위해 추가적인 생산비용 투입
 - 추가적인 원가 투입을 통해 동일 가격 대비 고품질의 제품/서비스를 수혜자에 제공하고, 편익을 증진시킨 성과
 - 표준식: (사회적기업의 서비스 제공가격- 일반 시장의 서비스 원가) × 총판매량 - 서비스 관련 외부 지원금

② 고용성과

- 직접고용
 - 사회 취약계층에 대한 직접적 고용을 의미함
 - 표준식: 사회적기업에 고용된 노동취약계층의 근로소득- 노동취약계층의 사회적기업 취업 이전의 근로소득
- 경과성 일자리(이직기회) 제공
 - 사회적기업에 취업한 취약계층에게 교육을 지원하여 이직에 성공, 일반노동시장으로 진입한 성과
 - 표준식: 해당 노동 취약계층의 노동가능상태에서의 평균 근로소득- 노동취약계층의 사회적기업 지원 이전의 근로소득

③ 환경성과

■ 재사용

- 재사용을 통해 신규제품 소비를 줄이고, 신규제품 생산과정에서 발생하는 환경오염 최소화 성과
- 표준식 1: 소비자원 절감성과= 중고제품 거래가격 × 해당 제품의 재료비 비율
- 표준식 2: 환경오염 저감성과 = (중고제품 재료의 Eco-cost × 중고제품의 잔존가치비율)= (중고제품 재료의 Eco-cost × 중고제품 거래가격/신제품 평균가격)

■ 재제조

- 재제조를 통해 신규 부품 소비 절감, 자원 낭비 방지, 신규 부품 생산과정에서 발생하는 환경오염 억제 성과
- 표준식 1: 소비자원 절감 성과 =재제조 제품의 가격 × 해당 제품의 부품비 비중 × 중고부품비의 비중 × 해당 부품의 재료비 비율
- 표준식 2: 환경오염 저감 성과= 중고부품 재료의 Eco-cost × 재제조 제품의 거래가격/ 신제품 평균 가격

■ 재활용

- 재활용을 통해 신규자원의 소비 절감, 신규제품 생산과정에서 발생하는 환경오염 억제 성과
- 표준식 1: 소비자원 절감성과 (Process A형)= 중고부품 거래가격 × 해당 부품의 재료비 비율 = 중고재료 거래가격 × 해당 재료의 원재료비(광물) 비율
- (Process B형)= 재활용 제품의 시장가격 × 해당 제품의 부품비 비중 × 재활용 부품비의 비중 × 해당 부품의 재료비 비율
- 표준식 2: 환경오염 저감 성과: (Process A형)= 해당 재료 기존 폐기 방식의 Eco-cost- 해당 재료의 재활용 방식의 Eco-cost
- (Process B형)= 신제품 생산비의 Eco-cost- 재활용 제품 생산시의 Eco-cost

■ 대체자원 및 대체기술의 사용(renewable process)

- 비재생 물질/에너지를 재생가능물질/에너지로 대체하거나 기존 제품보다 내구성이 현저히 높은 제품을 생산함으로써 자원의 소비를 줄이고, 생산과정에서 발생하는 환경오염을 저감시킨 성과
- 표준식 1: 소비자원 절감성과= (기존 재료를 통해 만들어진 제품/서비스의 단위당 재료 가격- 사회적기업이 대체한 재료를 통한 제품/서비스의 단위당 자원가격) × 사회적기업의 총 제품/서비스 제공량
- 표준식 2: 환경오염 저감성과= (기존 재료 or 생산과정을 통한 제품 단위당 Eco-cost- 사회적기업에 대체한 재료 or 생산과정을 통한 제품 단위당 Eco-cost) × 사회적기업의 총제품 제공량

■ 생태계 복원력 강화: 나무식재

- 식물식재, 야생동물 보호, 생태공간 조성 등과 같은 활동을 통해 지구생태계의 복원력 (재생능력)을 높인 성과
- 표준식: 측정년도에 새로 식재한 나무와 과거에 식재하여 현재까지 보유하고 있는

나무의 수령, 수중에 따른 연간 탄소포집량 $\times$ 수량, 수종별 나무수 $\times$ 탄소배출권 가격

④ 사회생태계성과

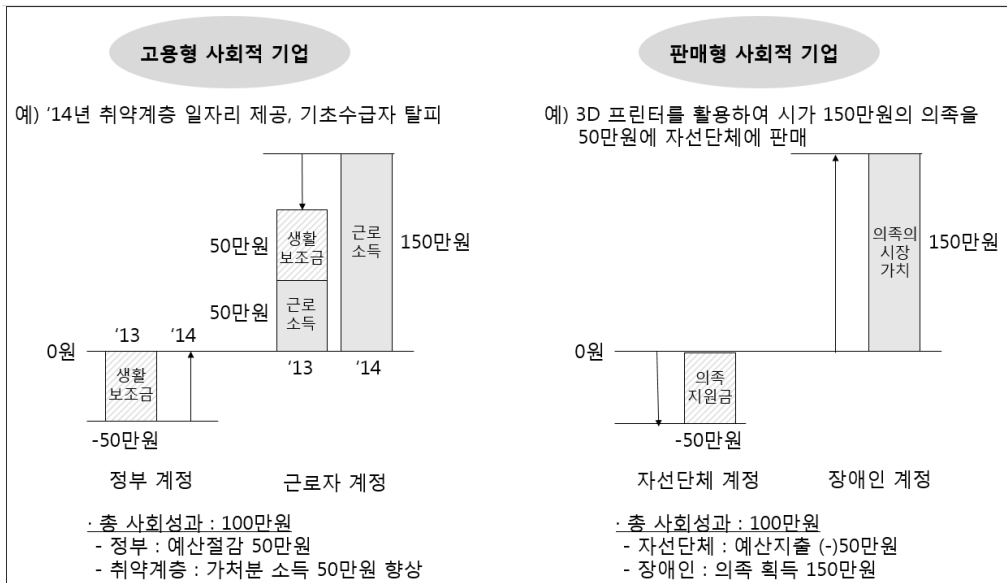
- 추가가격지불- 농산물 직거래(국내소농)
 - 국내 소농을 위해 기존 거래처보다 높은 가격을 지불함으로써 취약 소농의 소득 증진성과
 - 표준식: 사회적기업이 추가적으로 지불한 가격 $\times$ 총거래량 - 외부지원금 = (사회적기업의 농산물 구매가격 - 기존 일반 거래처의 구매가격) $\times$ 총거래량 : 2015년 기준
 - (사회적기업 거래가격 $\times$ 출하유통비율 $\times$ (출하유통비 비율/생산자 수취액 비율): 2016년 기준
- 추가가격지불-공공무역(해외소농)
 - 해외 소농을 위해 기존 거래처보다 높은 가격을 지불함으로써 취약 소농의 소득을 증진시킨 성과
 - 표준식: 사회적기업이 추가적으로 지불한 가격 $\times$ 총거래량 - 외부지원금 = (사회적기업의 농산물 구매가격 - 기존 일반 거래처의 구매가격) $\times$ 총거래량 - 외부지원금
- 추가가격지불-클라우드 펀딩(단순기부형)
 - 기부문화의 확산과 공공사업의 위한 자원조달성과에 대한 우회지표
 - 표준식: (클라우드 펀딩을 통한 모금 달성액 - 자체 모금시 모금예상액) - 클라우드 펀딩 이용 수수료
- 추가가격지불-취약생산자 거래시 추가가격지불
 - 취약생산자를 위해 기존 거래처보다 높은 가격을 지불함으로써 취약생산자의 소득을 증진시킨 성과
 - 표준식: 사회적기업이 추가적으로 지불한 가격 $\times$ 총 거래량 - 외부지원금 = (해외 소농에 대한 사회적기업의 구매가격 - 기존 일반 거래처의 구매가격) $\times$ 총거래량 - 외부지원금
- 추가거래기회- 공정무역(비농산물)
 - 해외 생산자/근로자를 위해 새로운 거래기회를 제공하여 부가가치를 발생시킴으로써 취약생산자/근로자의 소득을 증진시킨 성과
 - 표준식: 사회적기업과의 연간 총 거래액 $\times$ 해당 생산조직의 부가가치율
- 추가거래기회- 공정여행(국내/국외)
 - 경제적 생산기회가 많지 않은 취약국가 또는 지역에 여행상품을 개발하여 대자본과 무관한 현지 주민생산자와 거래를 통해 지역 경제에 기여한 성과
 - 표준식: 사회적기업과의 연간 총 거래액 $\times$ 해당 생산조직(국가)의 부가가치율
- 추가거래기회-클라우드 펀딩(리워드형)
 - 클라우드 펀딩 사회적기업이 공익사업을 위한 모금 또는 거래에 기여한 성과
 - 표준식: (클라우드 펀딩을 통한 모금 달성액 - 리워드 제품/서비스 제공을 위한 총 투입비용) - 클라우드 펀딩 이용 수수료
- 추가거래기회- 고용에 준하는 일자리 기회 제공

- 사회적기업이 고용하고 있는 취약계층근로자가 창업하도록 지원, 자활사업단과 같이 기관 간 도급협력을 통해 취약계층이 생산조직을 직접 꾸릴 수 있도록 하여 직접 고용에 준하는 일자리를 창출하고 참여 근로자들의 소득을 증진시킨 성과
- 표준식: 새로운 경제조직의 총소득- 참여하는 취약계층 근로자들의 이전소득 수준 = (새로운 경제조직의 총 매출 × 부가가치율) - 참여하는 근로자의 이전소득 수준
- 추가거래기회- 취약생산자에 거래시 새로운 거래 기회 제공
 - 사회적 경제조직 또는 취약생산자에 대한 새로운 거래기회를 제공하여 소득(수익)을 증진시킨 성과
 - 표준식: 사회적기업과의 총 거래액 × 대상기업(산업)의 부가가치율
- 시민공공자산증대- 문화예술 자산보호
 - 문화예술 분야의 예술인이 예술활동을 유지할 수 있도록 함으로써 사회의 문화예술적 자산이 증가하는 성과
 - 표준식: 신진 예술가와의 거래액 × 작품의 부가가치율 - 사회적기업의 거래수수료 = 신진 예술가와의 거래액 × (1-제작비 비율) - 사회적기업의 거래수수료
- 시민공공자산증대- 비영리 조직지원
 - 기업의 수익을 사회문제를 잘 해결하는 비영리 조직에 지속적으로 기부함으로써 사회적 가치를 실현하는 성과
 - 표준식: 사회적기업의 현금/현물 기부금(후원금) 전액
- 시민공공자산증대- 시민자산 형성 및 확대
 - 사회적기업의 활동을 통해 지역 자원의 공공성이 강화되고 시민 자산이 늘어나는 성과
 - 표준식: 사례별 산식 응용

3) SPC 지표 활용

SPC 지표는 편익 비용 비교 방법으로 활용이 가능하다. 예를 들어 [그림 10]과 같이 근로자 측면과 정부 측면에서 편익 비용을 계산해보자.

[그림 10] 이해관계자의 편익 비용을 통해 알아본 사회성과



* 출처: 라준영 · 김수진 · 정소민 · 박성훈(2017), 사회성과인센티브 사회성과 측정 매뉴얼, pp. 16

(근로자 측면) 2013년 근로소득 50만 원, 생활보조금 50만 원으로 총 소득이 100만 원이다. 2014년에는 사회적기업 고용을 통해 근로소득이 150만 원이 발생하고, 생활보조금 대상에서는 제외되었다. 근로자 입장에서는 가처분 소득이 50만 원 증가한 것이다. 이는 근로자의 생활과 근로 여건이 나아져 전반적인 삶의 질이 그만큼 개선된 것을 의미한다.

(정부 측면) 한편 정부 계정에서는 2013년에 근로자에게 생활보조금 50만 원을 제공하다가 2014년에는 근로자가 고용됨으로써 더 이상 생활보조금을 제공할 필요가 없게 되었다. 예산을 50만 원 절감한 셈이다. 절감된 금액은 다른 사회적 목적의 예산으로 활용된다. 따라서 근로자의 가처분 증대분 50만 원과 정부의 예산 절감액 50만 원, 두 계정을 합해 총 100만 원의 사회적 편익이 발생하게 된다. 즉, 이해관계자 회계 원칙에 따라 이 사회적기업의 고용 성과는 100만 원이 되는 것이다(실제 측정 시에는 이것을 간단하게 근로자의 근로소득 차이로 계산할 수 있다).

3D 기술을 통해 의족을 저렴하게 판매하는 사회적기업의 경우 같은 방식으로 장애인 계정에서 150만 원의 편익, 자선단체 계정에서 50만 원의 비용을 합산한 결과인 100만 원이 최종 사회성과로 발생한다.

다. 영국 C3 파트너십의 C3(credible, competitive, confident): 사회적기업의 조직역량을 진단하는 도구

1) 영국 C3 파트너십의 C3 지표 소개

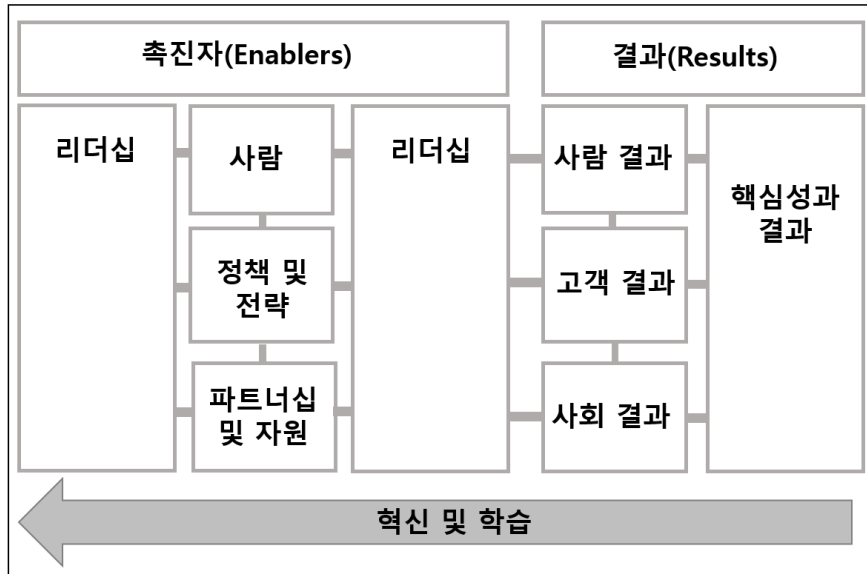
C3 진단 도구는 영국 'C3 파트너십'에서 'EFQM(품질관리를 위한 유럽 재단)'의 'The Excellence Model'을 기반으로 개발되었다. 이 도구는 사회적기업의 조직 역량을 진단하는 도구이며, 'credible, competitive, confident'에 관한 역량을 진단하고, 개선 방안을 모색하도록 도움을 주기위한 목적을 가진다. C3 파트너십에서는 제3섹터 조직 또는 사회적기업을 개선 및 성장시키기 위한 임파워먼트 프로그램으로 'C3 Partnership: <http://www.c3partnership.org> '에서 개발 · 관리 · 운영하고 있다.

C3 평가 모형은 다음과 같다.

- 'The Excellence Model'은 경쟁력 있고, 자신감과 신뢰를 줄 수 있는 기업이 더 많은 성과를 창출한다는 관점
 - EFQM에서 사용된 '우수(Excellence)'의 어원은 조직의 경쟁우위를 획득하는 방법으로서, 이상적인 경영 활동의 일환으로 상품과 서비스의 '품질'을 보장하는 시스템을 가능하게 해주는 총체적인 요소 및 그 활동을 포함
 - '경영에 있어서의 우수'는 '품질' 및 우수한 품질을 생산하기 위한 제반의 '역량'으로 고려함
- EFQM Excellence 모델
 - 우수모델 프로세스의 전체적인 목적은 불만족스러운 결과를 분석하고 성과가 개선되어야 할 경우 어떤 영역을 개선할 것인지를 밝히는데 있음.
 - 기본적으로 9가지 기초적인 기준을 사용하는데, 그중 5개는 '촉진자(Enabler)'(리더십, 정책 및 전략, 사람, 파트너십과 자원, 프로세스)이고, 4개는 '결과(Result)'(고객 결과, 사람 결과, 사회 결과, 주요 성과 결과)이며, 세부적으로 하위기준으로 구성
- C3는 기존 'The Excellence Model'에서 평등사회구현, 사회 및 환경에 대한 책임 등을 더욱 강조한 경영진단 툴(tool)
 - 또한, C3 도구는 사회적기업이나 제3섹터 조직의 특정한 니즈를 충족할 수 있도록 프레임워크를 설계

2) C3의 평가 체계(C3 Perform) 구성 및 측정

[그림 11] EFQM모델의 구조



* 출처: Martin-Castilla & Rodriguez-Ruiz(2008), EFQM model: knowledge governance and competitive advantage, Journal of Intellectual Capital, vol, 9 No. 1, pp. 133-156, Emerald Group Publishing Limited.

C3는 The Excellence Model과 동일하게 Enablers 부문과 Result 부문으로 구성되며, 양 부문은 상호의존적으로 관계한다. Result 부문은 조직이 획득하는 자원(고객 결과, 사람 결과, 사회 결과, 핵심 성과 결과 등)으로 구성되며, Enablers 부문은 조직이 얻는 결과에 대한 방법이 무엇인지에 대한 부문(리더십, 정책 및 전략, 사람, 협력 및 자원 프로세스 등)으로 구성되어 있다.

C3 Tool의 구조는 2개 부문, 9개 과제, 46개 세부과제로 구성된다. 46개 세부과제를 10점 척도로 측정할 수 있다. 종합적인 평가 점수 도출에 목표를 두기보다는 각 영역 및 과제별 상태에 대한 진단에 목표를 둔다. 예를 들면, Enablers 부문에서 리더십 과제가 어떤 상황인지 진단하여 조직의 개선 방안을 도출하는 데 목표를 둘 수 있다.

〈표 14〉 C3 Tool의 평가 체계

부문	영역	세부과제	측정 척도
Enablers 부문	리더십	6개	10점 척도 1-2점: 미존재/발생 3-4점: 중대한 개선 필요 5-6점: 일부 개선 필요 7-8점: 잠재력 있는 강점 보유 9-10점: 타인에게 인정받을 정도의 강점 도유
	정책 및 전략	5개	
	인적자원관리	5개	
	파트너십 및 자원관리	5개	
	프로세스	5개	
Result 부문	고객성과	5개	
	인적자원성과	5개	
	사회적 성과	5개	
	성과관리	5개	

* 출처: C3 Partnership, C3 Perform SELF ASSESSMENT WORKBOOK, <http://www.c3partnership.org>

3) C3 지표 활용

조직의 수장, 직원 및 봉사자 전원이 참여하여 성과 향상을 할 수 있게 하며, C3Perform 툴은 조직의 규모 및 각 개발단계에 따라 유연한 적용이 가능하다(평가 전문가에 의한 활용). 강점 및 개선영역에 대한 자가 진단 과정을 통하여, C3Perform 접근법은 조직이 개선을 위한 액션 플랜, 핵심사업 프로세스에 대한 보다 나은 이해, 그리고 퍼포먼스를 실증할 수 있는 구조화된 증거자료 기반을 갖출 수 있도록 설계되었다(자가 진단 도구로 활용).

아래는 영국에서 C3 활용사례를 정리한 것이다.

① Life Cycle UK : www.lifecycleuk.org.uk

- 기업개요
 - 브리스톨 지역의 자전거 타기를 매개로 지역사업을 하는 비영리기관(1996년 설립)
 - 장애인, 정신질환자 등이 자전거 타기를 통해 자신감을 갖게 되고 지역사회에 동화되는 경험을 쌓는 프로그램 운영
- 문제의식
 - 사회적기업으로서 성장하기 위한 수익적 모델이 필요
 - 직원들은 조직 기본 소양이 부족하고 이에 대한 조언이 필요한 상태라고 판단
- C3를 통한 개선효과

- 효율성과 수익성을 개선하기 위해 일부의 서비스를 폐기하고 고객의 의견을 들을 수 있는 피드백 시스템이 필요함을 확인
- 고객과의 소통을 위한 서비스로 실행된 자전거 정비 워크숍은 매월 예약이 매진되었고, 자전거 닥터 행사도 호응
- 조직과 직원들의 상호 유기적 관계가 정착되고, 그 성과로 수입이 전년도 대비 58% 증가

② HAP(The Health Advocacy Partnership)

- 기업개요
 - 환자에게 건강에 관한 유용한 지원을 하는 사회적기업(2002년 설립)
 - 회원들에게 1차 진료, 병원, 구급차, 정신건강 등에 관련된 정보 및 조언을 제공
- 문제의식
 - 대중 참여 형식의 자금 조달에 한계가 있다고 판단
 - 임원 중심의 의사결정체제가 직원들의 참여가 확대되는 구조로 전환될 필요성에 공감
- C3를 통한 개선효과
 - 직원 설문조사를 통하여 의사결정과정에 대한 피드백을 실시, 임원회의에 직원도 참여시키고 책임성을 부여, 6개월 후 다시 직원설문조사를 실시한 결과, 상당한 개선이 입증
 - 자금조달방식의 개선을 위해 제품 및 서비스 개발 워크숍을 실시, 관리팀의 구조를 개선하고 조직을 재배치

③ Bristol Wireless

- 기업 개요
 - Bristol Wireless는 자원활동가 기반의 조직이며, 무선 컴퓨터 네트워크를 구성하는 소프트웨어에 대한 교육 및 보급, 초기 무료 서비스 기반
- 문제의식
 - 자원봉사자들의 만족도 및 근무긴장도에 대한 개선이 필요하다고 판단
 - 조직의 발전 및 관리영역을 위한 수익적 모델의 필요성 인식
 - 이를 위해 유료서비스 제공 시스템으로의 전환을 모색, 자원활동가는 자영업자로 참여하게 되는 시스템으로 전환
- 개선정도
 - 내부 클라이언트(서비스 제공자)의 관리를 위한 모니터체제 구축
 - 효과적인 관리 프로세스, 내부통신, 파트너십을 통하여 다양한 자원봉사 인력의 확보
 - 2007년도 ICT 허브 어워즈에서 '가장 혁신적인 IT 사용 기업' 수상

2. 국내외 평가지표 분석 요약

본 장에서는 사회적 경제 분야에서 활용되는 국내·외 사회적 경제 관련 평가 도구를 분석하여 사회적 경제의 가치를 반영하는 국제개발협력 프로젝트의 성과 프레임워크에 관한 함의를 탐색하였다. 가치 또는 조직에 대한 평가는 다양한 용도로 설계되어 활용될 수 있기 때문에, 각 평가 도구가 의도하는 목적과 방법을 규명하는 것이 중요하다.

〈표 15〉 사회적 경제 관련 평가 도구의 특성 비교

구분	SV1	SPC	C3
특성	평가 목표: 종합적 능력 평가와 계량화 사회적 가치 + 경제적 가치 + 혁신적 가치 사회적 가치 분야에 대한 충분한 레퍼런스가 필요	사회적 가치의 화폐 가치 환산 비즈니스 가치창출 능력이 중요하게 반영	조직적 지속가능성에 주목
개발프로젝트 적용의 시사점	양적 평가로 활용할 경우 유용할 수도 있지만, 사회적 가치에 대한 레퍼런스 필요	상당한 관리, 행정 비용 소요 특정 가치 유형에 대한 충분한 레퍼런스가 존재해야 함 국제개발협력사업에 직접 적용하기에 무리가 있음.	기업 역량에 초점 전문가용 도구로 개발하여 활용할 경우 역량에 대한 평가 등급화 가능

국제개발협력 사업은 주로 평가 대상이 프로젝트 수행에 대한 핵심 성과지표를 설정하고, 그 해당 지표의 결과와 영향을 측정하는 방식이다. 반면 사회적 경제 분야의 평가 도구의 경우 평가 대상이 사회적기업 또는 사회적 경제조직과 사업이 섞여 있는 경우가 많다.

개발프로젝트의 경우 논리 모형(투입-산출-결과-영향)을 활용하게 되는데, 이때 주로 PDM이 활용된다. 논리 모형을 적용하는 도구는 종합적인 평가체계를 구성하기 어렵기 때문에 선행적으로 특정한 사회적 가치의 유형을 선택한다. 이 방식과 유사한 평가 방식이 SK의 SPC라 할 수 있다. 그러나 각 평가 도구의 평가 적용 범위는 상이하다. SK의 SPC는 평가 적용 범위를 “결과”에 한정하고 있다. 이는 화폐 가치로의 환산에 목표를 두기 때문이다. 반면 PDM은 결과와 영향 평가를 모두 고려한다. PDM에서 영향 평가는 특정 국가, 지역 등의 배경으로 하는 기준선(예를 들면, 빈곤선)을 기준으로 그 사회에 미친 영향을 평가하는 방식이다.

종합적인 차원에서 계량화된 결과 평가에 목표를 두는 도구는 한국사회적기업진흥원의 SVI와 SK의 SPC였다. SVI는 사회적 성과, 경제적 성과, 혁신 성과로 구성된 100점 평가 지표를 활용한다. SPC는 사회성과에 대한 보상을 위해 사회적 가치 결과에 대한 화폐 가치를 측정했다. 그 화폐 가치에서 정부 보조금 등 외부 보상을 차감한 화폐 값에 대해 보상액을 산정하는 방식이다. 영국의 C3는 경영 역량 개선에 목표를 진단 도구이며, 조직 역량에 대한 종합적인 측정에 목표를 두기 보다는 특정 영역의 경영 개선 과제를 도출하는 데 목표를 두고 있다.

사회적 경제 평가체계 분석결과 사업 결과에 대해서는 주로 ‘사회적 성과’, ‘고용 성과’, ‘사업성’, ‘상환 능력’, ‘환경적 기여도’ 등을 평가하고 있으며, 사회적 경제 유형별(사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업) 특성을 반영하여 평가항목을 선별적으로 적용하고 있다. 반면, 조직에 관한 지표는 주로 ‘사회적 편익’, ‘조직운영’, ‘구성원 참여’, ‘지역사회’, ‘경제적 성과’ 등에 대하여 평가하고 있다.

〈표 16〉 PDM 평가 도구와 사회적 경제 관련 평가 도구의 비교

도구	대상	목표	평가 모형	평가 지표
SV ¹	사회적 경제조직	■ 사회 가치 지표를 측정하여 100 점 기준의 점수로 평가 * 사회 가치 : 사회적 경제조직이 조직의 활동을 통해 창출한 사회적 가치와 사회적 영향	■ 모형 - 사회적 성과(60%)+경제적 성과(30%)+혁신 성과(10%)	■ 계량+비계량: 7+3 = 100 ■ 측정 항목: 14개 - 측정 척도: 5점 척도(예외:1번 항목 유/무 측정)
SPC	사회적기업	■ 사회성과를 화폐 가치로 환산하여 평가 * 사회성과 : 사회적기업이 기업 활동을 통해 직접적으로 창출한 사회적 가치	■ 논리 모형(변화이론): 투입/결과/산출/영향 - 측정 범위는 결과 ■ 사회성과의 “결과”를 시장 가격으로 환산하는 원리 적용	■ 사회성과 영역설정: 사회서비스/고용/환경/사회생태계 ■ 화폐 가치 측정: 사회적기업이 제공 하는 솔루션의 시장 가격 측정(결과 측정) ■ 사회성과 인센티브 측정 = 화폐 가치 - 외부 보상(정부 보조금 등)
C3	사회적기업	■ 조직 역량을 진단하여 경영을 개선하기 위한 도구 - 종합적인 평가에 방점을 두기 보다는 특정 영역의 경영 개선 과제를 도출하는 데 목표	■ Enablers 영역과 Result 영역: 2개 부문 9개 과제 - Result: 고객 결과, 사람 결과, 사회 결과, 핵심성과 - Enablers: 리더십, 정책 및 전략, 사람, 협력 및 자원, 프로세스	■ 세부과제 46개(2개 영역, 9개 과제) - 10점 척도로 측정
PDM	프로젝트	■ 사업의 착수-진행-종결 등 모든 과정의 관리를 목표 ■ 투입 대비 산출의 결과, 효과를 평가	■ 변화이론 : 논리 모형(변화이론): 투입/결과/산출/영향	■ 핵심지표를 설정하여 영향을 측정하는 방식 - 핵심지표: 결과(수혜자) - 영향 측정: 기본선 대비 변화의 정도 측정

V. 사회적 경제를 통한 프로젝트 성과지표

1. 지표 선정 원칙

인류는 성장과 분배, 사회 통합과 환경의 모든 면에서 커다란 도전과제에 직면하고 있다. 산업의 발전과 고도화된 금융기법의 발전에도 불구하고 빈곤의 개념조차 명확히 규정하지 못한 채 여전히 수억의 인구는 하루 1~2달러에도 못 미치는 극빈 상태에 처해 있다. 무엇이 개인과 사회를 변화시킬 수 있느냐 하는 실존적 물음에 구체적인 답을 내 놓을 때이다. 이에 본 장은 사회적 경제를 통한 국제개발협력 프로젝트의 성과를 살펴보고 이를 구체화하기 위한 방안에 대해서 논의하고자 한다.

사전적 의미에서 ‘형태(形態)’는 어떠한 구조나 전체를 이루고 있는 구성체가 일정하게 갖추고 있는 모양을 의미한다. 이 의미를 준용한다면, 사회적 경제 방식을 통한 국제개발협력 프로젝트란 사회적 경제의 원리, 조직 특성, 그리고 가치가 개발협력 프로젝트를 통해 구현되는 것으로 이해할 수 있다.

구체적 실행 차원은 두 가지 경로로 설명된다. 하나는, 사회적 경제 활동 주체로 하여금 국제개발협력 프로젝트를 수행하게 하는 방식이다. 한 예로, KOICA가 운영하고 있는 <사회적 연대경제> 프로그램이 투입 자격을 기준으로 사회적 경제 방식을 구현하고 있다. 다른 경로는 국제개발협력 프로젝트의 결과와 성과를 살펴보는 것이다. 개발협력 사업의 성과는 여러 가지 제시될 수 있는데, 이 중 무엇을 사회적 경제 방식에 의한 성과로 볼 수 있는지 검토가 필요하다. 변화이론의 모형에 적용하면, 자격을 기준으로 삼는 것은 투입(input)에 해당하는 부분이고 성과를 기준으로 삼는 방식은 산출물(output)과 성과(outcomes)에 해당한다. 본 연구는 위의 두 가지 경로를 모두 인정하면서도 사회적 경제 가치의 산출물과 성과를 반영하는 프레임워크가 무엇인지에 주목하고자 한다.

그러나 도출된 성과지표가 국제개발협력 프로젝트 사업관리에 활용되기 위해서는 몇 가지 요건이 충족되어야 한다. 첫째, 성과 측정 도구의 통약성(commensuration)이다. 흔히 측정이란 수적이고 양적인 크기를 재는 학문의 일종으로, 어떤 사물의 속성을 나타낼 수 있는

법칙에 숫자를 배분하는 것(Campbell, 1957)을 의미한다. 그러나 다양한 주체의 질적인 것을 양적인 값(value)로 규정하는 과정에는 단일한 척도에 대한 합의가 선행되어야 한다(Espeland et al., 1998). 이를 측정에 대한 통약성이라 한다. 통약성은 토마스 쿤의 ‘통약불가능’(incommensurable)이라는 개념에서 출발한다. 통약불가능이란 같은 용어일지라도 서로 다른 시대에서는 다른 의미로 해석되기 때문에 의사소통 불가능함을 나타낸다.

그렇다면 사회 현상에서의 통약불가능은 어떻게 설명될 수 있는가? ‘무엇이 옳은 삶의 방식인가?’ 혹은 ‘무엇이 좋은 결정인가?’와 같이 가치적인 질문에 대해서 개인마다 서로 다른 사고방식을 가지고 있어 하나의 잣대로 평가할 수 없음을 나타낸다. 사회 현상을 설명하는 방식에서 표준이 없다는 것은 의사소통의 불가함을 뜻한다. 더 심각한 문제는 의사소통의 불가로 인한 갈등의 증폭이다. 그래서 누구나 수긍할 수 있는 표준이 있고, 이 표준을 통해 서로의 가치를 상호 비교·평가할 수 있어야 할 것이다. 반면, 하나의 기준이 정해지면 그로 인한 폭력적인 사회화가 문제가 발생한다.¹⁹⁾ 그래서 측정을 통해 독특하고 복잡한 개인들을 하나의 네트워크 안으로 통합할 수 있기 위해서는 의견 불일치와 갈등을 통합하는 과정이 필요하다(Lampland and Star, 2009). 공동체 보존을 위한 사회적 합의가 선행될 때 통약성의 가치가 의미를 가질 수 있다.

그렇다면 사회적 경제의 가치는 무엇으로 설명될 수 있나? 이에 본 연구는 사회적 경제 방식이 자본주의적 시장경제의 한계와 정부 주도의 복지국가 위기 극복 과정에서 주목받았다는 점을 강조하고자 한다. 시장경제섹터나 정부가 해결하기 어려운 도시의 재생문제, 장기실업의 문제, 사회적 배제 층의 문제, 정부 사회복지서비스의 전달의 비효율 문제, 지속가능한 성장 과제 등에 대처하기 위한 새로운 대안을 추구하기 위한 원칙으로 ‘사회적 경제의 운영원칙’이 제시된 바 있다. 사회적 경제의 운영원칙이란 ‘인간=경제적 시민’이라는 자긍심과 역량 함양, 인간들 사이의 장기적인 관계와 상호성, 그리고 사람들 사이의 일반화된 신뢰 등을 증진하는 것을 의미한다.

19) 사회적으로 표준을 수립하는 것은 갈등과 의견 불일치를 해결하는 과정에서 출현한다. 그래서 표준의 속성에는 복잡한 개인들을 하나의 네트워크 안으로 통합하려는 ‘보편화’라는 속성이 내포되어 있다. 그러나 보편화 과정은 어떤 것이 좋은지, 어떤 행위가 윤리적인 행위인지 등이 강조되기 때문에 개인 간 관계와 행위를 강제할 수 있게 된다. 영어 단어의 통치자를 의미하는 단어와 측정도구를 의미하는 단어가 ruler인 점이 흥미롭다. 거칠게 접근하면, 측정을 통해 어떤 표준을 정하면 이 표준은 곧 지배(권력)를 의미한다고 해석할 수 있겠다.

이러한 논의를 지표로 나타내기 위해서는 측정 문항의 타당도(validity)와 신뢰도(reliability) 확보가 중요하다. 타당도란 측정하고자 하는 것을 얼마나 정확하게 측정하고 있는가를 나타낸 개념으로, 측정하고자 하는 대상을 정확하게 측정하는 정도를 말한다. 반면 신뢰도는 일관성, 예측 가능성, 정확성 등의 개념을 내포하는데, 동일한 조건에서 누가 측정을 하던 동일한 결과를 얻을 수 있을 때 신뢰성이 있는 지표라 할 수 있다. 타당도는 측정하고자 하는 대상의 본질적인 의미를 파악하는 것을 의미한다면, 신뢰도는 일관성 있는 측정 가능성을 의미한다. 성과지표의 타당도와 신뢰도를 높이기 위해서는 ‘사회적 경제’의 본질적인 의미를 개념화하는 것이 중요할 것이다. 동시에 사회 현상을 측정하는 데 있어 측정값의 신뢰성을 확보하여 측정 오차를 최소화하는 방안을 마련해야 한다.

높은 타당도와 신뢰도를 확보하기 위한 보편적인 접근은 검증된 측정 도구를 이용하는 것이다. 이에 앞 장에서 검토한 사례를 중심으로 본 연구의 목적인 사회적 경제를 통한 국제개발협력 프로젝트 성과지표를 제시하고자 한다.

2. 사회적 경제를 통한 국제개발협력 프로젝트 성과지표(안)

지금까지 제시한 문헌 분석과 사회적 경제 성과지표 사례를 중심으로 사회적 성과와 경제적 성과를 각각 제시하고자 한다.²⁰⁾

첫 번째 범주는 사회적 성과에 관한 것으로 사회적 자본 지표 활용 방안을 검토하였다. 사회적 경제 방식 도입은 공여국 기관과 사회적 경제조직이 공익성과 수익성을 조화롭게 추구하여 시장의 실패와 정부의 실패를 돌파할 수 있을 것이라는 기대가 있는데, 이를 위해서는 필연적으로 여러 조직 간 긴밀한 유대를 형성해야 한다. 이때 필요한 것이 사회적 자본이다.

20) KOICA는 2016년 개발협력에서 활용되고 있는 사회적 경제 접근법의 현황과 문제점을 탐구해 KOICA 개발협력 효과성 증진을 위한 전략과 사업 방안을 제시하였다(KOICA, 2016). 본 연구에서는 사회적 경제 접근법을 활용한 프로젝트 목적을 사회적 목적과 경제적 목적의 관점에서 제시하고 있다. 사회적 목적을 약자 포용(inclusion), 역량 강화(empowerment), 민주주의(democracy), 그리고 서비스 제공(service)으로 제시한다. 경제적 목적으로는 일자리 증대(jobs), 수익과 소득 증대(income), 자원 개발(resources), 그리고 서비스 개선(service)로 제시하고 있다.

두 번째 범주는 경제적 성과에 관한 것으로 양질의 일자리 지표 활용 방안을 검토하였다. 사회적 경제 방식은 모든 것이 거래 상품으로 환원되는 경제적 시장에서 벗어난 사회적 시장 활성을 추구한다. 그런데 사회적 시장을 활성화하기 위해서는 사회적 보호를 위한 적극적인 조치가 필요하다. 본 지표는 인간의 노동이 허구적 상품으로 변질되어 경제적 시장에서 거래 물품이 되는 것으로부터 어떻게 인간의 노동 가치를 보호할 수 있는지를 통해 사회적 경제의 가치를 살펴보고자 한다.

본 연구가 제안하는 사회적 성과 및 경제적 성과 측정대상을 요약하면 <표 17>과 같다.

〈표 17〉 사회적 경제를 통한 국제개발협력 프로젝트 측정대상

구분	지표	측정 대상
사회적 성과	사회적 자본	신뢰와 네트워크
경제적 성과	양질의 일자리	기업, 개인 차원의 양질의 일자리

1) 사회적 자본 지표

가. 사회적 자본 지표 선정 배경

사회적 경제는 사익의 극대화보다는 사회 구성원 간 개인과 공동체의 이익의 나눔을 추구한다. 사회적 성과는 조직의 자체 노력만으로 달성이 어렵다. 사회적 경제조직을 둘러싸고 있는 복합적인 환경 요인을 검토해야 한다.

국제개발협력 프로젝트의 특징은 수원국 중앙정부의 국가차원의 발전목표, 지표들을 중심으로 공여국의 이해관계가 반영되면서 수행된 경향이 강하다. 이러한 방식에는 지역사회의 다양한 경제적, 사회적, 문화적 특성들이 고려되지 않은 채 프로젝트가 수행될 수 있어 지역주민의 실질적인 이익이나 삶의 개선이 이루어지지 않은 경우도 많다. 그리고 그 프로젝트들의 산출물은 주민들의 가치와 운영에 내재화된 것이 아니라, 프로젝트가 끝나면 그 성과도 사라지는 것도 사실이다.

따라서 광범위한 사회적 동원(social mobilization)과 지지가 필요하다. 공식적인 제도형성만으로는 엘리트 중심의 관점과 이해관계로 진행될 가능성이 크기 때문이다. 개발프로젝트의 비효율적인 문제를 돌파할 수 있는 대안으로 외부의 자원과 협력하여 공익성과 수익성을 조화롭게 추구하는 사회적 경제가 강조된다.

사회적 경제조직은 다른 형태의 개발조직 보다 구성원들의 민주적 참여를 보장할 가능성이 높다. 사회적 경제는 기본 가치인 사회적 연대와 응집성을 강화하면서 지역사회 구성원들의 집단적 행위를 통한 협력이 가능하기 때문이다. 또한, 이러한 접근은 사회적, 환경적 비용을 내재화시킴으로써 생산과 소비의 지속가능성을 담보할 수 있다는 장점도 있다. 그러나 협력을 통한 지속가능성은 필연적으로 다른 기관 또는 다른 개인들과의 긴밀한 유대가 형성되어야 한다. 이때 필요한 것이 신뢰와 네트워크를 기반으로 하는 사회적 자본이다.

사회적 자본이란 활용 목적이나 관점에 따라 다양하게 정의될 수 있으나, 기본적으로 이익을 얻을 수 있는 사회관계로, 물질, 인적 자원과는 구분되는 비물질적 자본을 의미한다(Portes, 1988). 사회적 자본이 사회이론에 자리 잡게 된 계기는 프랑스 사회학자 피에르 부르디외(Pierre Bourdieu)의 영향에 있다. 부르디외는 권력이 어떤 원리로 재생산되는지를 설명하는 과정에서 경제적 자본 외에 비경제적 수단인 사회(문화적) 자본의 개념을 제시하였다. 부르디외가 제시한 사회적 자본이란 “특정한 집단의 구성원이 됨으로써 획득되는 실재적인 혹은 잠재적인 자원의 총합”으로, 여기서 특정 집단의 인정이란 그 집단의 자원을 이용할 가능성을 의미한다(Bourdieu and Nice, 1980). 어떤 특정 집단의 자원은 어떤 의미에서 권력을 의미한다. 따라서 권력의 크기는 한 개인이 속한 집단의 결속력의 크기에 따라 결정된다. 가령 누가 최상의 교육을 받을 수 있는가를 분석하고자 한다면 경제적 자원 외에도 사회적 자원의 크기를 가늠할 수 있게 된다.

부르디외가 제시한 사회적 자본의 본질적인 개념은 사회 계급의 불평등이 지속하는 이유를 설명하기 위한 것이었으나, Coleman, Fukuyama, Putnam 등에 의해 개인의 합리적 행동을 촉진할 수 있는 사회구조적 자원이라는 개념으로 발전한다. 이들이 제기한 사회적 자본의 속성은 집단행동의 토대를 형성하는 내면화된 규범이다. 전형적인 규범들은 경제적 행위자들 간의 신뢰나 신용, 믿음, 도덕적 의무 등을 지칭하는 말로 가령 좋은 교육 결과는 더 좋은 이웃으로부터 가능해진다는 식의 해석이 가능해진다.

그렇다면 집합적 행위는 언제나 좋은 결과를 가져오는가? 무임승차와 같이 개인의 이기적 계산에 따른 행동으로 인하여 더 열악한 결과를 낳을 수 있다. 이때 사회적 자본은 개인의 이기적인 행동을 공동선이 지향하는 공동체의 구성원으로 탈바꿈시켜 공유재의 문제를 스스로 해결할 수 있도록 한다. 가령, 사회적 경제의 중요 개념인 호혜성(reciprocity)은 지금 무언가를 주면 나중에 그것에 보답하는 도덕적 의무를 지칭하는 규범으로, 협소한 상업적 상호작용으로는 온전히 잡아낼 수 없는 내면화된 실천 행동의 원리라 할 수 있다(Putnam, 1993). 호혜성과 같은 사회적 자본이 풍부할 때 개인의 행동은 공공의 이익을 위한 것이라는 기대가 가능해진다. 반면 도덕적 해이, 기회주의, 부정 등과 같은 행위는 제한된다.

이러한 논의를 종합하면 사회적 경제 방식은 경제적 이익 추구보다는 사회적 자본 형성과 사회적 발전에 목적을 두는 것이라 할 수 있다. 기존에 발표된 사회적 경제 지표에서도 이러한 특징을 성과지표로 제시하고 있다. SVI의 사회적 성과지표를 보면, 사업 활동의 사회적 가치 지향성, 사회적 경제조직과의 협력 수준, 그리고 지역사회와의 협력 수준 등을 제시하고 있다. SPC 지표에서 강조하는 사회생태계 성과지표 역시 “사회공공의 가치를 증진시키거나 시민자산을 보존하고 확대한 성과”를 포함한다고 설명하고 있다.

나. 사회적 자본 성과지표와 측정 도구

사회적 자본 측정의 목적은 개발프로젝트의 성과를 확인하기 위한 것이다. 이는 일정 기간 개입(intervention)을 통해 사회적 자본이 늘거나 줄어드는 것이 관찰 가능할 때에만 가능하다. 어떤 사회적 자본 요인은 오랜 시간 발전하는 속성이 있어 이러한 지표는 비교 불가능한 척도가 된다. 또한, 사회적 자본은 다의적이고 다차원적인 개념이기 때문에 이를 계량화하는 것 자체가 쉽지 않다. 그래서 사회적 자본을 구성한 변수들을 개별적으로 측정하려는 시도가 주류를 이룬다. ‘사회적 자본은 이것이다’라는 식의 명제보다는 ‘사회적 자본은 이러한 요인들로 구성되어 있다’와 같은 방법을 의미한다. 결론은 사회적 자본 척도는 가용 가능한 관점에서 논의되어야 한다.

척도로서 널리 활용되는 사회적 자본의 구성 요인은 크게 인지적(conceptual) 차원과 구조적(structural) 차원으로 구분된다(Krishna and Shrader, 2002). 인지적 차원의 사회적 자본의 대표적인 지표가 신뢰이다. 사회학자 Coleman은 사회적 자본의 핵심 구성요소로써 ‘신뢰’를 강조하였다(Coleman 1998). 여러 연구에서 신뢰와 경제성장,

제도발전, 부패, 삶의 만족도 등이 상관이 있는 것으로 분석되기도 하였다(정갑영·김동훈, 2019). 신뢰가 작동하는 원리는 다음과 같이 설명 가능하다. 만약 A라는 사람이 B를 위해 무언가를 하고, B가 그에 상응하는 행위로 미래에 보답할 것이라 믿는다면, A는 기대, B에게는 일정 부분의 의무가 발생한다. 이때 ‘의무’는 B가 A에게 주는 신뢰(신용)로 인식될 수 있다. 신뢰를 측정하는 가장 대표적인 질문은 World Value Survey의 “일반적으로 사람을 믿을 수 있습니까?(Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you need to be very careful in dealing with people?)”이다.

구조적 차원을 측정하는 대표적인 측정 지표는 네트워크다. Putnam(1993)은 각종 사회단체 가입률을 분석하여 시민들의 사회 참여가 실업률이나 범죄율을 낮추는 데 도움이 된다고 분석하였다. 단체 활동을 통해 협력하는 방법을 배우고 구성원 간 정보공유가 활성화되어 사회 협력 수준이 증가하는 것으로 설명할 수 있다. 또한, World Bank(2006:12)는 네트워크를 사회적 자본과 가장 공통적으로 연관된 범주로써, 공동의 목표를 달성하기 위해 집단 구성원이 자원에 용이하게 접근하고, 공동체의 협력을 촉진시키는 구성원들 간의 연결망으로 해석하였다. 네트워크는 사람들의 사회적 연대에 의해 형성된 다양한 종류의 지원 및 이점을 의미한다. 네트워크는 다른 개인을 위한 분배보다는 사회적 관계 속에서 개인의 소유 또는 투자를 통해 발생하는 이익에 초점을 맞추고 있다. 즉, 사회적 접촉을

통해 개인의 사회적 자본을 확대 시킬 수 있다는 의미이다. 네트워크를 통해 잠재적으로 접근할 수 있는 자원은 사업 기회, 구직 등과 같은 정보, 이혼 또는 가족 구성원의 상실에 대해 위로를 받을 수 있는 정서적 지원, 비상시 일정 금액의 돈을 빌릴 수 있는 재정 지원, 집안일이나 돌봄 또는 가정 유지 관리 등의 실질적 도움, 주택 수령, 자동차 대여와 같은 물질적 도움 등의 다양한 유형이 있다(OECD working paper 2013:25).

〈표 18〉 신뢰와 네트워크 정의

구성요소	정의 및 개념	
신뢰	World Bank(2006)	사람들이 친척, 이웃, 동료, 지인, 핵심 서비스 제공자, 심지어 낯선 이를 돕거나 (적어도) 아무런 해를 끼치지 않는다고 느끼는 정도
	OECD(2001)	좋은 의도 및 상대의 예상되는 행동에 대한 믿음
	Coleman(1998)	의무와 기대의 형태로 발생하는 사람 간의 믿음
	Fukuyama(1999) Bjornskov(2006)	개인과 개인 혹은 조직 내 협력 및 사회 결속력을 증대시키기 위한 필수조건
네트워크	World Bank(2006)	공동의 목표를 달성하기 위해 집단의 구성원이 자원에 용이하게 접근하고, 서로간의 협력이 이루어질 수 있도록 도와주는 구성원들 간의 연결망
	OECD(2013)	사람들의 사회적 연대에 의해 형성된 다양한 종류의 지원 및 이점
	Putnam(2000)	사회 신뢰와 호혜성의 규범을 촉진하는 자발적 단체 활동의 정도 자발적인 단체 활동을 통해 서로 협력하는 방법을 배우고, 구성원 간 소통과 정보공유가 활성화되어 사회협력 수준 증진
	Knight(2001)	호혜성에 기초한 사회규범을 촉진시키고 남을 속이거나 배신하는 등 비협력적인 행위에 대한 비용을 높여 사회협력을 증진

* 출처: 정갑영 · 김동훈(2019) 참조

신뢰 지표는 개인 간 또는 조직 내의 신뢰의 정도를 측정한다. 널리 활용되고 있는 측정 도구는 World Bank의 SC-IQ이다. World Bank는 1990년대 말 개발도상국의 투자 효율성을 확인하기 위해 Global Social Capital Survey를 고안하였다. 그리고 가나와 우간다에서 예비 조사 및 여러 국가 사례를 통합하여 2004년 Social Capital Assessment Tool(SOCAT)로 발전시켰고, 이어 Integrated Questionnaire for the Measurement of Social Capital(SC-IQ)을 발표하였다(Grootaert et al., 2004). 이 도구는 양적, 질적 조사가 가능한 통합적인 사회적 자본 측정 도구로 널리 활용되고 있다. 본 연구는 SC-IQ에서의 신뢰 영역의 질문 중에 지역 또는 개인 수준의 조사에서 활용할 수 있도록 일반 설문 문항에서 핵심 부분을 발췌하여 성과지표 측정 도구로 제안한다. 본 연구가 제안하는 신뢰 측정지표는 6개의 일반문항에 4개의 핵심문항을 추가하여 제안한다.

신뢰 측정 설문 문항은 다음과 같다.

〈표 19〉 사회적 자본의 신뢰 측정방법

측정지표	사회적 자본: 신뢰
측정방법	정량 및 정성평가
지표산출	평균, 빈도, 또는 주성분분석이나 요인분석을 통한 지수화
측정대상	사회적 경제조직 구성원 (조합원, 직원 등), 프로젝트 지역 주민
측정내용	1. Generally speaking, would you say that most people can be trusted, or that you can't be too careful in your dealings with other people? 2. In general, do you agree or disagree with the following statements? – Most people who live in this village/neighborhood can be trusted. – In this village/neighborhood, one has to be alert or someone is likely to take advantage of you. – Most people in this village/neighborhood are willing to help if you need it. – In this village/neighborhood, people generally do not trust each other in matters of lending and borrowing money. 3. Now I want to ask you how much you trust different types of people. On a scale of 1 to 5, where 1 means a very small extent and 5 means a very great extent, how much do you trust the people in that category? – People from your ethnic or linguistic group / race / caste / tribe – People from other ethnic or linguistic groups / race / caste/tribe – Shopkeepers – Local government officials – Central government officials – Police – Teachers – Nurses and doctors – Strangers 4. Do you think that over the last five years*, the level of trust in this village/neighborhood has gotten better, worse, or stayed about the same? 5. How well do people in your village/neighborhood help each other out these days? Use a five point scale, where 1 means always helping and 5 means never helping. 6. If a community project does not directly benefit you, but has benefits for many others in the village/neighborhood, would you contribute time or money to the project? 7. Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you can't be too careful in dealing with people? 8. In general, do you agree or disagree with the following statements? A. Most people in this village/neighborhood are willing to help if you need it. 9. How much do you trust... – Local government officials – Central government officials 10. If a community project does not directly benefit you but has benefits for many others in the village/neighborhood, would you contribute time or money to the project? – Time – Money

두 번째 제시한 지표는 네트워크이다. 네트워크 지표는 구성원과의 교류 빈도, 다양한 사회적 교분정도, 지역사회의 자원 접근성 및 교환 정도 등을 측정할 수 있다. 본 연구는 SC-IQ의 ‘가족 구성원 또는 공동체 구성원의 사회조직 참여의 특성 및 범위’, ‘비공식 네트워크’, ‘사회조직이나 비공식 네트워크를 통해 교환이 성사된 혜택 및 기여 정도’ 등에 관련된 일반 설문문항 9개와 핵심 설문문항 2개 문항을 측정 도구로 제시하고자 한다.

네트워크 측정 설문 문항은 다음과 같다.

〈표 20〉 사회적 자본의 네트워크 측정방법

측정지표	사회적 자본: 네트워크
측정방법	정량 및 정성평가
지표산출	평균, 빈도, 또는 주성분분석이나 요인분석을 통한 지수화
측정대상	사회적 경제조직 구성원 (조합원, 직원 등), 프로젝트 지역 주민
측정내용	1. About how many close friends do you have these days? These are people you feel at ease with, can talk to about private matters, or call on for help. 2. If you suddenly needed a small amount of money [RURAL: enough to pay for expenses for your household for one week; URBAN: equal to about one week's wages], how many people beyond your immediate household could you turn to who would be willing to provide this money? 3. [IF NOT ZERO] Of those people, how many do you think are currently able to provide this money? 4. [IF NOT ZERO] Are most of these people of similar / higher / lower economic status? 5. If you suddenly had to go away for a day or two, could you count on your neighbors to take care of your children? 6. If you suddenly faced a long-term emergency such as the death of a breadwinner or [RURAL: harvest failure; URBAN: job loss], how many people beyond your immediate household could you turn to who would be willing to assist you? 7. [IF NOT ZERO] Of those people, how many do you think are currently able to assist you? 8. In the past 12 months, how many people with a personal problem have turned to you for assistance? 9. [IF NOT ZERO] Are most of these people of similar/higher/lower economic status? 10. About how many close friends do you have these days? These are people you feel at ease with, can talk to about private matters, or call on for help. 11. If you suddenly needed to borrow a small amount of money [RURAL: enough to pay for expenses for your household for one week; URBAN: equal to about one week's wages], are there people beyond your immediate household and close relatives to whom you could turn and who would be willing and able to provide this money?

본 지표의 활용을 위해서는 몇 가지 검토가 필요하다. 첫째, 사회적 자본에 영향을 미칠 것으로 예상되는 변수를 선정하고 이를 측정하여야 한다. 소득, 교육 경험, 직업, 건강 수준 등은 사회적 자본 형성에 직간접적으로 영향을 미치는 요인들로 주민들의 인구 사회학적 특성들이 함께 조사되어야 성과 산출이 가능하다. 둘째, 사전사후 조사를 실시해야 한다. 개발협력 프로젝트의 성과는 기본적으로 변화량(Δ)을 측정하여 사용하는데, 변화량을 파악하기 위해서는 사전조사 또는 모니터링 데이터 수집이 중요하다. 셋째, 본 연구에서 제안한 측정 질문은 개발도상국에서 널리 활용되고 있는 질문을 모은 것이다. 그러나 지역에 따라 특수한 상황은 언제나 존재한다. 이럴 경우 본 질문을 활용하여 지역에 적절한 질문을 개발해야 한다.

2) 양질의 일자리 지표

가. 양질의 일자리 지표 선정 배경

우리나라에서 사회적 경제가 주목받은 건 IMF 외환위기 이후 급증하는 실업의 문제를 해결하기 위한 대안으로 제기되면서부터이다. 시장제도와 정부의 복지 정책만으로는 구조적 실업을 온전히 해결할 수 없다는 점은 비단 우리나라의 상황에만 국한되지 않을 것이다. 일이 없다는 것은 단순히 소득 문제만은 아니다. 현대 사회의 경우 일은 사회적 관계의 상당 부분을 차지하고 있어 일이 없음은 사회적 관계 단절을 의미하기도 한다. 이러한 문제는 사회적 경제의 이론서로 중요하게 언급되는 『거대한 전환』(칼 폴라니, 1944)에서도 중요하게 설명되고 있다. 본 장에서는 폴라니의 설명을 통해 사회적 경제 분야에서 일자리가 왜 중요하고 어떤 일자리가 바람직한 일자리가 되어야 할지 고민해보고자 한다.

생활비 보장을 핵심으로 하는 스펜햄랜드(Speenhamland Bread Scale) 제도가 도입된 이후 영국 사회의 변화과정을 통해 일자리의 의미와 방향을 살펴보자. 18세기 영국은 산업혁명으로 공장도시가 늘어났다. 당시 생산량은 교역량에 맞춰 결정되었다. 생산량이 늘면 더 많은 노동자를 고용해야 했으나 오늘날 정규직 노동자와 같은 개념은 존재하지 않았다. 그래서 교역이 줄어 생산량을 감축하면 노동자들은 자연스럽게 실업자가 되었다.

일감을 잃은 노동자들은 고향인 농촌으로 돌아오지 않고 도시 인근 구빈소로 몰려들었다. 오늘날 개념으로 실업자이다. 그러나 당시 실업자와 같은 개념이 통용되기 이전 시대로 농촌 지주들은 이들을 바라보는 시각은 오늘날과는 조금 달랐다. 도시 노동자는 곧 농촌에서의

청년 인구 유출로 보았고, 인구유출은 곧 자신들의 권력이 줄어드는 것을 의미하는 것으로 받아들였다. 이 과정에서 1975년 영국의 남부 스핀햄랜드 치안 판사들은 실업자와 저임금노동자에게 빵의 가격과 가족 수에 따라 최저생계비를 보조하는 스핀햄랜드 제도를 발표하였다. 도시로의 인구유출을 막고 빈민을 구제하려는 의도로 시작된 제도라 할 수 있다.

그러나 결과는 정반대로 빈민의 폭발적 증가로 이어졌다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 도덕적 해이가 커졌다. 공장주들은 보조금이 지급되니 임금을 더 줄 필요가 사라졌다. 한때 이들은 임금노동자(고소득)와 실업자(저소득) 사이를 오고 갔었으나, 이 제도의 시작으로 하루 식비까지만 벌 수 있는 영구적인 빈민으로 남겨지게 되었다. 결과적으로 스핀햄랜드 제도는 고용주들을 지원한 셈이다. 둘째, 노동규율이 흔들렸다. 최소 수준이라도 먹고 살 문제가 해결되니 노동 생산성을 늘릴 이유가 사라졌다. 더 열심히 일한다고 하여 임금이 오르지도 않으니 생산성은 지속적으로 추락한다. 산업혁명의 바람이 거세게 불어오는 변혁의 시기임에도 생산성은 급격히 하락하게 되었다.

무엇보다 인간 자체의 질이 떨어졌다(degradation). “점잖은 삶을 누리던 사람들도 일단 이 구렁텅이에 빠지게 되면 순식간에 진창 속의 짐승”(Polanyi, 1944)으로 변하면서 이들은 점점 인간의 형상을 잃어갔다.

영국 사회의 온정적인 결정은 각 계층이 서로 자신들의 이해에 악용하면서 사회 전체를 도덕적으로 타락시키고 산업적 퇴행을 경험하였다. 구 지배계급은 농번기에 자신들이 필요한 노동을 저렴하게 활용할 수 있었고, 도시의 산업자본가들은 임노동자에게 가능한 낮은 수준의 임금을 지급하였으며, 노동자들은 일해야 할 이유를 찾지 못하고 빈둥거리며 자신을 스스로 형편없는 수준으로 떨어뜨렸다.

살리기 위한 시도(스핀햄랜드 제도)가 실패하였으니 개입을 중단하자는 결론에 도달한다. 개입의 중단은 곧 시장의 자율에 맡기는 것을 의미한다. 자본주의 산업화가 본격화되면서 시장은 사회의 통제에서 벗어나 자기조절 시장(self regulation market)이 된다. 자기조절 시장은 자율적으로 어긋난 불균형을 바로 잡을 것으로 보았다. 그러나 사회에 내포된 경제가 자기조절 시장이 되어 사회로부터 뿌리 뽑혀 나오면서(embedded) 토지나 노동과 같은 생산요소까지도 거래 가능한 상품이 되기 시작하였다. 노동이나 토지는 일반 재화와는 달리 본래부터 시장에 팔기 위해 존재하는 것이 아니었으나, 마치 판매를 목적으로 생산된 것처럼

인식되는 허구 상품(fictitious commodity)이 되어 갔다.

그러나 사회적 경제가 강조하는 호혜성의 원칙은 사회적 동기에 의해 경제적 동기가 규정되는 사회이다. 폴라니가 제시한 사회 통합 원칙인 호혜성, 재분배, 교환의 원칙은 사회 안에서 제도화되어 있어, 개인들은 제도에 상응하는 사회적 동기(social motive)를 내면화할 수 있다. 사회적 동기란 사회의 구성원으로서 인정받기 위해 사회적 가치를 부여하고 사회적 권리나 지위 등을 추구하는 것을 의미한다. 그리고 욕구충족을 위한 물질적 재화는 사회적 동기에 기여하는 한에서만 가치를 부여받는다. 물질적 재화의 생산과 분배가 비경제적인 사회관계에 내포되어 있다는 결론은 제도적으로 분리된 경제제도(독자적)가 존재할 수 없음을 의미한다.

이러한 관계에서는 노동 분업은 이익을 얻기 위한 방식으로 존재하지 않는다(할 수 없다). 노동은 인간 활동의 다른 이름이기 때문이다. 본래 인간 활동은 삶에서 분리되어 저장되거나 동원될 수 없다. 그러나 자기조절 시장체제가 형성되면 모든 것이 시장을 통해 거래 가능해지는 ‘시장사회’(market society)가 된다. 사회에 내포된 경제 체제가 경제에 내포된 사회 체제로의 거대한 전환이 일어난 것이다.

시장의 강제는 인간의 노동을 상품화하여 교환할 수 있게 한다. 시장의 법칙에 따른 노동력의 교환은 어떤 결과로 귀결되는가? 폴라니는 시장경제체제 지배의 위험성을 다음과 같이 묘사한다. “인간의 노동력을 처리하는 과정에서 체제는 노동력이라는 꼬리표가 부착된 육체적, 심리적, 도덕적 총체로서의 인간을 처리한다. 인간은 문화적인 보호막이 벗겨진 채 사회에 그대로 노출되어 죽게 될 것이다. 다시 말해서 악덕, 인격 파탄, 범죄와 굶주림 등을 거치면서 사회적 탈구의 희생자로서 죽게 될 것이다...(중략)... 사회를 구성하는 총체적 인간과 자연, 그리고 기업조직이 시장경제라는 사탄의 맷돌(satanic mill)의 침략으로부터 보호되지 않는다면, 어떠한 사회도 허구상품의 경제체제가 가져올 결과를 단 한 순간도 견뎌내지 못할 것이다.”

이러한 조건에서 가진 것이 노동력밖에 없는 개인은 급여나 근무시간 등 경제적 조건에 대해서는 계약할 수 있을지는 몰라도 노동력이라는 상품 외에 가진 것이 없기에 사회적 인정의 주체가 될 수 없다. 사회적 관계로부터 이탈되어 임노동자로 생계만 겨우 유지할 뿐이다(Scott, 1976). 스핀햄랜드 제도 내에서의 노동자나 시장사회에서의 노동자의 삶은 결과적으로 다를 것이 없다. 국제개발협력 분야에서의 일자리에 관한 논의도 이러한 방식에서

크게 벗어나지 않는다(Chambers, 1995). Chambers는 다수의 국제개발협력 프로젝트는 빈곤을 극복하려는 방법으로 고용(employment)과 임금(wage)을 늘리는 식의 해법을 제시하고 있으나, 이러한 방식은 서구의 산업화가 노동 사회를 구축하는 방식을 여과 없이 적용한 것에 불과하여 지역주민들의 '빈곤'을 전혀 개선하지 못한다고 비판한다.

이러한 모순을 해결하기 위한 몇 가지 대안을 고민해볼 수 있다. 첫째, 정부의 역할을 강화하는 것이다. 실제 20세기 중반 경제개발이 본격화되면서 노동의 사회적 위상은 그 지위를 인정받기 시작하였고, 노동자를 위한 교육, 노동권, 연금제도 및 사회보장 제도 등이 등장하였다(이영룡·명수민, 2016). 시장의 실패를 공적인 것으로 보완할 수 있기 때문에 정부의 개입 정당성은 확보된다. 그러나 국가의 불완전한 개입이 실패하면 오히려 시장 명분은 강화된다. 실제로 신자유주의 시장에 포위된 국가들에서 형식적 민주주의가 강화되고 관료주의 실패 자리는 기업의 권력이 자리 잡았다(Harvey, 2009). 또 다른 접근방법은 시장 사회주의(market socialism) 모형이다. 시장주의를 따르면서 소유권을 국가나 노동자 연합이 갖는 형태이다(임의영, 2013). 그러나 여전히 허구적 상품이 존재하고 중앙 집권화된 소유 구조에서 민주적인 절차가 심각하게 훼손될 가능성이 남아 있다.

본 연구는 사회적 경제의 실현을 통한 시장사회화를 대안으로 제시하고자 한다(Elson, 2000). 시장사회화란 시장 자체를 변화시키는 것에 초점을 맞춘 방식이다. 사회적 경제 방식은 모든 것이 거래 상품으로 환원되는 경제적 시장에서 벗어나 생존에 필요한 것들을 교환하는 사회적 시장 활성을 추구한다. 그런데 사회적 시장을 활성화하기 위해서는 사회적 보호를 위한 적극적인 조치가 필요하다. 사회적 보호를 위한 조치란 노동이 거래되는 시장일지라도 사회적 생산을 추구할 수 있는 자유를 보호하고 개인의 가치가 존중되는 정책이 옹호되는 것을 의미한다. 그 방식은 노동 상품화를 반대하고 개인의 자유와 자존감을 지킬 수 있는 일자리를 통해서만 가능하다. 실제 많은 사회적 경제조직들은 경제적 시장의 압력으로부터 보호되어야 할 대상들을 지켜내기 위한 방안을 제시하고 있다. 공정무역, 협동조합, 사회적기업 등 사회적 경제를 실천하여 사회 속에 시장이 내포될 수 있도록 하는 것이다(임의영, 2013).

나. 양질의 일자리 성과지표와 측정도구

본 연구는 사회적 경제의 가치를 양질의 일자리로 제안한다. SVI의 경제적 가치 지표에서도

고용창출과 노동성과를 주요 지표로 제시하고 있고, SPC의 지표도 고용성과를 중요하게 다룬다. 그렇다면 사회적 경제가 말하는 소위 ‘좋은 일자리’란 어떤 조건이 성립되어야 하는가? ILO는 좋은 일자리(decent work)란 “자유롭고, 공평하며, 안전하고, 인간적 품위가 존중되는 조건 속에서 남녀 모두 종사하는 생산적인 일”이라고 정의한다. 강압적이거나, 불공평하거나, 위험한 일 모두 좋은 일자리가 아니다. 그리고 인간적 품위가 존중되지 못하는 모든 조건도 배제해야 한다.

그렇지만 성과지표로서 양질의 일자리는 기업(기관) 차원과 개인 차원에서 논의되어야 한다. 기업 차원에서 좋은 일자리란 적절한 고용여건, 최소한의 고용안정, 임금 및 복리후생수준, 교육제공, 건강한 일터, 차별 없는 고용, 노동자 인권 보장 등의 근무 조건, 기업의 윤리나 사회적 가치 추구하고 같은 윤리적 기준, 그리고 생산성 요소들을 포괄할 수 있다(방하남 외, 2007). 여기에 기업의 지속가능성을 고려하면 노동의 생산성도 중요 지표로 지정되어야 할 것이다. 개인 차원에서의 조사는 인권이나 안전, 차별 등의 내용은 개인을 대상으로 조사되어야 할 것이다. 그러나 일부 지표는 같은 내용이라도 질문이 서로 달라진다. 가령 고용안정이라는 차원을 조사할 경우, 기업을 대상으로는 ‘지난 5년 간 비정규직 근로자 비율’을 조사할 수 있으나 개인 차원의 질문에는 ‘고용 형태(예를 들어, 정년이 보장되는가?)’를 질문해야 할 것이다.

우선 양질의 일자리 성과지표 구축을 위해 관련된 글로벌 기준을 살펴보았다.

〈표 21〉 양질의 일자리 지표에서 제시한 주요 이슈

주요 이슈	ILO	ISO 26000	GRI	노동 연구원	사회적기업 보고서
고용여건 및 형태(차별금지)	○	○	○	○	○
임금 및 복리후생	○	○	○	○	○
훈련 및 교육			○	○	
건강 및 안전	○	○	○	○	
갈등해결	○			○	
인권	○	○	○	○	
민주적 의사결정		○	○	○	○

* 저자 작성

ILO는 기업과 개인 단위에서 별도의 지표를 제시하고 있다. 기업 관련 지표는 Enterprise Labour Flexibility and Security Surveys(ELFS)이다. 이 지표는 고용, 직무, 근로기준, 노사관계 등의 기준을 제시하고 있다. 개인 관련 지표는 People's Security Survey이다. 이 지표는 '삶에 대한 안전'(people's security)을 수입, 건강, 수면 등 기본적인 안전, 미래소득, 노동안전, 고용안전, 직무안전 등으로 분류하고 있다(Anker, 2002).

두 번째로 살펴본 기준은 ISO26000이다. ISO는 국제적인 기준을 제공하기 위한 기구로 이 중에서 ISO26000은 기업의 사회적 책임에 대한 사항을 다룬다. ISO26000이 제시하는 기업의 사회적 책임에는 무역관행, 반경쟁행위, 지배구조, 고용 및 노사관계, 제조물책임, 거래관계, 건강 및 안전, 환경보호, 좋은 기업시민 등이 있으나 본 연구에서는 고용과 일자리와 관련된 지표를 중심으로 살펴보았다. 세 번째로 살펴본 기준은 UNEP와 Global Compact에서 사회보고서를 작성하려는 기업을 위해 제시한 GRI(Global Reporting Initiatives)이다. GRI는 조직의 지속 가능한 활동을 위해서는 경제적 성과, 환경적 성과, 사회적 성과 분야에서 검토해야 할 지표를 제시하고 있는데, 본 연구에서는 주로 양질의 일자리와 관련된 사회적 분야를 검토하였다.

네 번째는 국내 지표들을 살펴보았다. 2007년 한국노동연구원이 발표한 『고용의 질: 거시·기업·개인 수준에서의 지표개발 및 평가』자료와 고용노동부에서 제시한 『사회적기업 사업 사업보고서 작성 매뉴얼』을 참조하였다. <표 22>에서처럼, 이들 지표들이 중요하게 언급하고 있는 양질의 일자리 요인은 고용여건, 임금과 복리후생, 건강과 안전, 그리고 민주적 의사결정 등이다.

이를 바탕으로 기업 수준에서 양질의 일자리 측정 지표(안)를 제시하면 다음과 같다.

〈표 22〉 기업 수준에서 양질의 일자리 성과지표(안)

측정지표	기업 수준에서 양질의 일자리	
측정방법	정량 및 정성평가	
지표산출	평균, 빈도, 또는 주성분분석이나 요인분석을 통한 지수화	
측정대상	기업(기관) 운영자 또는 관련 담당자	
측정내용	고용여건 및 형태 (차별금지포함)	고용규모(고용규모, 근로자유형별 이직자수 및 비율) 근로시간(주당평균근로시간) 비정규직고용

		정년제도유무 고용구성(여성, 취약자 등) 관리자 중 여성의 비율 남성 대비 여성의 보상 수준 장애, 고령 등 사회취약계층 임금 수준 다양성 관련 위원회 운영 여부
	임금 및 복리후생	임금수준(동종업계와 비교) 복리후생(유급휴가 등 운영하는 복리후생 제도)
	건강 및 안전	질병으로 인한 결근 운영 중인 안전 프로그램 직업 위생 수준 공정한 산재보상 및 재활 프로그램 초과근무
	인권	사회보고서 작성 뇌물과 부패방지 정책 결사의 자유 강제노동 금지(아동 및 강제노동 현황) 원주민 권리 보호
	민주적 의사결정	노동조합 결성 노동조합 가입 단체협약 다양성 관련 위원회 운영 여부

기업 수준에서 양질의 일자리 지표의 첫 번째 지표로는 ‘고용여건 및 형태’를 파악하는 것이다. 고용여건 및 형태는 고용규모, 근로시간, 비정규직고용, 정년제도유무, 인력감축 경험, 고용구성, 관리자 중 여성의 비율, 남성 대비 여성의 보상 수준, 장애, 고령 등 사회취약계층 임금 수준으로 정하였다.

고용규모는 말 그대로 채용된 근로자수이다. 프로젝트 수립 이전부터 존재했던 기업의 경우 프로젝트 사업 이전의 규모와 이후의 규모 모두를 기록하면 된다. 고용규모는 다른 지표를 생산하기 위한 기초자료로 활용되기도 한다. 가령 최근 3~5년 간 고용규모를 측정할 수 있다면 고용 증가와 같은 지표 생산도 가능하다. 근로시간은 주당평균시간을 제시한다. 야근 업무가 흔한 우리나라의 경우에는 주간과 야간을 구분하여 계산할 수 있으나, 이는 현지 사정에 따라 결정할 수 있다.

비정규직고용 지표는 전체 근로자 수에서 비정규직 수의 비율을 의미한다. 우리나라의 경우 정규직과 비정규직의 구분이 가능하지만, 프로젝트 지역에 따라서는 이러한 구분이 불가능한

경우도 많다. 이때에는 현지에서 통용되는 고용안정 정책이 있는지 여부를 대신해서 사용할 수 있다. 정년제도 유무를 판단하는 것도 동일하다. 이 역시 현지 사정에 따라 정년 제도와 유사한 개념이 있는지 확인 후 활용 가능할 것이다.

고용 구성에 관한 지표는 사회적 취약자의 고용 비율을 확인하기 위한 지표이다. 본 연구에서는 취약자의 정의를 별도로 제시하지 않았다. 그 이유는 지역적 맥락에 따라 취약계층은 달라진다. 그리고 프로젝트 목적에 따라 취약계층을 정의하는 기준도 상이하다. 따라서 본 지표를 활용할 경우 취약계층에 대한 조작적 정의가 선행되어야 한다.

여성 고용에 관한 지표는 여성 관리자 비율과 남성 대비 임금 수준으로 정하였다. 이 지표는 사례 조사하였던 모든 지표에서 확인될 만큼 양질의 일자리 지표에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 끝으로 사회 취약계층 임금 수준을 제시한다.

〈표 23〉 고용여건 및 형태 성과지표 측정방법

구분	지표	측정방법
고용여건 및 형태 (차별금지포함)	고용규모 근로시간 비정규직고용(고용안정정책) 정년제도 유무 고용구성(취약계층 비율) 관리자 중 여성의 비율 남성 대비 여성의 보상 수준 장애, 고령 등 사회 취약계층 임금 수준	인원수 주당평균근로시간 비율/제도유무 유무 비율 비율 비율 비율

다음은 임금 및 복리후생과 건강과 안전 지표에 대해서 살펴보자. 임금 및 복리후생은 고용의 기회를 통해 인간다운 삶의 질을 유지할 수 있는 보상이 있는지를 살펴보는 것이다. 본 연구에서는 임금수준과 복리후생 두 가지 지표를 제시한다. 임금 수준은 동종업계와 비교하여 제시할 것을 권고한다. 복리후생은 우리나라의 경우 국민연금, 건강보험 가입 등을 제시할 수 있으나 세부적인 지표는 지역 특성에 따라 결정될 것이다.

건강과 안전은 ILO의 삶에 대한 안전 지표를 참고하였다. 근로계약서 작성 여부는 고용 안전을 측정할 수 있는 대표적인 지표이다. 질병으로 인한 결근은 작업 안전에 관한 질문으로 산업재해, 스트레스 등으로 결근한 근로자의 결근 일수를 측정할 수 있다. 위생 수준 지표는

비위생적인 환경 및 위험물 관리 등을 개선하기 위한 노력 사례를 측정하기 위한 지표이다. 안전 프로그램 운영에 관한 지표는 긍정적인 노력을 측정하기 위한 지표로 작업 안전을 확보하기 위한 프로그램 및 매뉴얼이 잘 짜여있는지를 파악하기 위한 지표이다. 지표 측정방법으로 운영 중인 프로그램의 개수를 측정방법으로 제시하였으나 경우에 따라서는 정성적인 방법으로 측정 가능하다. 공정한 산재와 재활 프로그램 지원 여부는 사고에 대한 처리 과정을 확인하기 위한 지표이다. 끝으로 초과근무는 작업 안정을 측정하기 위해 자주 사용되는 지표이다. 초과근무로 인하여 피로도가 높으면 신체적 또는 정신적 사고 위험에 쉽게 노출될 수 있다.

〈표 24〉 임금 및 복리후생, 건강 및 안전에 관한 성과지표 측정방법

구분	지표	측정방법
임금 및 복리후생	임금수준(동종업계와 비교) 복리후생(유급휴가 등 운영하는 복리후생 제도)	비율 유무
건강 및 안전	근로계약서 작성 질병으로 인한 결근 직업 위생 수준 운영 중인 안전 프로그램 공정한 산재보상 및 재활 프로그램 지원 초과근무	유무 일수 정성지표 개수/정성지표 개수/정성지표 시간

끝으로 살펴볼 지표는 인권과 민주주의에 관한 지표이다. 금전적 보상 외에도 자기 주도적인 사명, 양질의 인간관계를 통한 내적 동기를 충족할 수 있기 위해서는 민주적인 지배구조와 참여를 바탕으로 운영되어야 한다. 인권 지표의 첫 번째 사회보고서 작성 유무로 제시한다. 사회보고서란 기업의 사회적 책임을 위한 기준을 개발하고 작업장을 개선하기 위한 일종의 경영 보고서의 성격으로 해석할 수 있다. 우리나라는 사회적기업 사업보고서가 대표적인 예라 할 수 있다. 뇌물과 부패방지, 결사의 자유, 원주민 권리 보호는 관련 정책이 마련되었는지를 확인한다. 끝으로 강제노동 금지는 아동노동 건수 등을 측정하여 작성한다. 민주적 의사결정은 크게 3개의 지표를 제시한다. 노동조합 결성의 자유가 있는가, 노동조합 가입에 제약은 없는가, 그리고 단체협약 운영 횟수를 조사하여 작성한다.

〈표 25〉 인권 및 좋은 기업시민 그리고 민주적 의사결정에 관한 지표

구분	지표	측정방법
인권	사회보고서 작성 뇌물과 부패방지 정책 결사의 자유 원주민 권리 보호 강제노동 금지(아동 및 강제노동 현황)	작성 유무 정책 유무 정책 유무 정책 유무 건수
민주적 의사결정	노동조합 결성 노동조합 가입 단체협약	정책 유무 정책 유무 횟수

지금 제시한 지표들에서 어떤 상태가 바람직하냐는 판단은 쉽지 않다. 가령, 근무가 3시간 정도만 가능한 어떤 근로자를 채용할 경우, 3시간 정도만 근무가 가능하니 시간제 근로자로 채용하면 비정규직 고용이 정규직 고용에 비해 고용 안전이 낮다는 이유로 부정적 평가를 받을 수 있다. 이러한 경우를 사전에 방지하기 위해서는 지표별 바람직한 상태가 무엇인지에 대한 사전 합의가 있어야 한다.

개인 수준에서 양질의 일자리 지표(안)은 다음과 같다. 본 연구는 〈표 26〉과 같이 직무, 안정, 발전, 보상, 근무조건, 관계라는 6가지 범주로 정리하였다.

〈표 26〉 개인 수준에서 양질의 일자리 성과지표(안)

측정지표	개인 수준에서 양질의 일자리	
측정방법	정량(리커트 척도) 및 정성평가	
지표산출	평균, 빈도, 또는 주성분분석이나 요인분석을 통한 지수화	
측정대상	근로자 전체	
측정내용	고용 안정	고용안정성 확보
	직무	자율성과 권한 정도
	보상	급여 및 복지 만족도
	발전 가능성	숙련향상 및 승진 가능성
	근무조건	근무 환경 만족도, 일 가정 양립
	관계	사회적 대화

* 방하남 외(2007), ILO(2013) 수정 인용

일자리를 잃는 것은 경제적 손실, 기술/경력 단절, 인간관계 단절 등 개인의 삶에 심각한 사건이 된다. 일자리의 안정은 여러 측면에서 양질의 일자리를 판단하기 위한 기본이라 할 수 있다. 고용의 안정성을 측정하기 위해서는 ‘지속 근무 가능 여부’를 판단해야 하는데, 우리나라의 경우에는 정규직/비정규직을 조사하기도 한다. 또는 고용 안정성 만족도 조사를 실시할 수 있다.

직무 관련한 지표는 크게 직무 자율성과 권한에 관한 것이다. 이 지표의 핵심 가치는 근로자가 지시만 받고 기계적으로 근무하는 것이 아니라 일하는 과정에서 의사결정에 참여가 가능한지를 측정하고자 하는 질문이다. 자율성과 권한은 주로 전문직에 대한 논의에서 주로 중요하게 언급되었으나 “출퇴근 시간을 스스로 정할 수 있는가?”와 같은 자율성은 종사 분야와 무관하게 측정 가능하다(방하남 외, 2007).

보상에 관한 조사는 급여와 부가급여로 구분한다. 급여는 일에 대한 금전적 보상의 만족도를 측정하거나 동종업계 평균과 비교하여 조사자가 판단할 수도 있다. 부가급여란 복리후생 제도에 대한 만족도로 우리나라의 경우 4대 보험, 식비, 학비보조, 주택비지원, 사내복지, 경조사 지원, 휴양비, 보육비, 저축장려비, 종업원지주제, 개인연금보험, 생명보험, 의료지원 등이 있다.

발전 가능성 지표는 숙련 향상 가능성이나 승진 가능성 등을 측정할 수 있다. 숙련 가능성은 일을 통해 성장이 있었는지를 확인하기 위한 지표로 직무 선택이 가능한지, 직무에 새로운 것을 배우는 과정이 포함되어 있는지, 직무 훈련이 제공되는지 등을 질문할 수 있다. 또는 업무난이도, 문제해결능력, IT 등 기술 활용 빈도 등을 추가로 조사하여 성장 여부를 측정할 수 있다. 승진 가능성은 직장 내 승진에 대한 전망을 측정한다. 발전 가능성에 관한 지표에는 성취감, 인정, 흥미, 책임감, 도전성 등 개인 성향에 따라 응답 차이가 발생할 수 있기 때문에 개인 성향 질문과 함께 조사되어야 객관적 분석이 가능하다.

근무조건은 직무 만족도를 결정하는 가장 큰 요인 중에 하나로 근무 조건에 관한 질문은 근로시간, 노동 강도, 근로환경(안전) 등이다. 가령 법적 근로시간을 초과한 근무는 신체적·정신적 스트레스 및 일과 가정생활의 양립을 방해하고, 업무 과부하로 업무 수행력뿐만 아니라 외부 활동에도 지장을 초래한다(Anker et al., 2002). 소방관과 같은 위험에 노출될 수 있는 경우 과도한 업무는 부상으로 이어질 수도 있다. 미취학 아동이 있는 가정은 부모의

활용 가능한 사적 시간이 줄어들어 가정에 소홀해질 수밖에 없다. 따라서 자신의 근무시간 만족도는 근무 조건에서 중요한 지표로 활용될 수 있다.

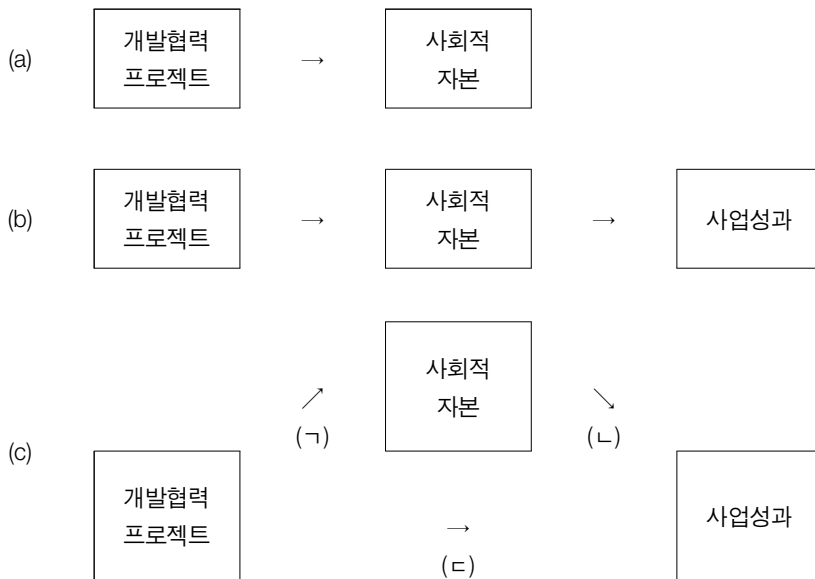
끝으로 관계에 관한 지표는 사회적 대화(social dialogue)의 자율성을 측정하기 위한 지표이다. 사회적 대화의 만족도 측정은 일을 하는 과정에서 만나는 사람들 간의 인간관계 만족도에서 노동조합 등 자신의 주장을 표현할 수 있는 의사소통 통로가 존재하는지 여부 등을 측정할 수 있다.

3) 소결

본 장은 사회적 경제를 통한 국제개발협력 프로젝트의 고유성을 찾고자 사회적 경제의 이론적 논의를 통해 그 특징을 지표로 나타냈다. 본 지표를 프로젝트 사업에 적용하기 위해서는 KOICA가 활용하고 있는 PDM의 논리에 어떻게 적용할 수 있을지를 고민해야 한다. 논리 모형은 자원을 투입해서 이를 산출물로 변환하는 과정을 표현하기 위한 대표적인 방법론으로 투입, 과정, 산출, 결과, 영향으로 가치창출 과정을 논리적인 인과관계로 제시한다.

개발프로젝트를 통한 성과로 사회적 자본은 [그림 12]와 같이 나타낼 수 있다.

[그림 12] 사회적 자본 형성과 영향



[그림 12]의 (a)는 프로젝트의 직접적인 성과로 사회적 자본을 측정하는 방식이다. 그러나 개발협력 프로젝트 결과로 사회적 자본 외에도 소득, 건강 등 사업의 직접적인 성과도 도출된다. 이때 사회적 자본은 사업성과이면서 다른 사업성과들을 매개하는 기능을 동시에 가진다. 그 방식은 두 가지 경우로 설명 가능하다. 하나는 사업성과가 사회적 자본을 직접적으로 경로한다는 개념이다(b). 이 개념은 개발협력 프로젝트로 인하여 지역의 사회적 자본이 늘고, 늘어난 사회적 자본이 사업성과를 도출한다는 개념이다. 두 번째 개념은 개발협력 프로젝트를 통해 사회적 자본과 사업성과와 직간접적인 영향을 모두 살펴보는 방식이다. 일반적으로 사업 효과라고 하면 (c) 모형의 (c)만을 측정하지만, 본 연구는 사회적 자본에 의한 사업성과를 함께 측정하는 것을 제안한다(ㄱ→ㄴ 분석 포함).

반면 양질의 일자리 지표는 사회적 자본과는 달리 설문 조사만으로는 파악하기 어렵다. 특히 기업을 대상으로 조사할 경우 측정 기업으로부터 관련 문서나 실적 등을 확인해야 한다. 개인을 대상으로 조사는 만족도 조사 방식이나 인구 사회학적 조사 등을 활용할 수 있다. 그러나 양질의 일자리는 ‘고용’ 대상이 아닌 주민들을 대상으로 조사가 어렵다. 이러한 점에서 향후 연구에서는 사회적 경제 유형에 따른 성과지표를 세분화할 필요가 있다.

VI. 결론: 지표 보완을 위한 제언

본 연구는 사회적 경제 방식을 통한 국제개발협력 프로젝트의 성과 측정을 목적으로 수행되었다. 본 연구의 출발 질문은 사회적 경제 방식이 가진 고유한 특성을 어떤 기준으로 설명할 수 있을지를 찾는 것이었다. 사회적 경제 방식을 하나의 기준에서 설명이 가능하다는 것에 동의하기 어렵기 때문에 사회적 경제의 원리가 무엇인지 살펴보고 이를 기준으로 성과지표를 제안하였다.

본 연구는 사회적 경제의 운영원칙과 원리를 다음과 같이 살펴보았다. 본 연구가 주장하는 사회적 경제 방식의 핵심 원리는 경제영역에서 사회적 논리 실현 가능하다는 점이다. 경제 활동을 수행하는 데 있어 효율·이윤 극대화를 유일한 목표로 삼을 수 없으며, 윤리나 도덕 혹은 규범의 제약을 받으며 또한 제약을 받아야 한다는 점을 강조한다. 폴라니는 『인간의 살림살이』 *The Livelihood of Man*(1977)에서 경제학의 형식논리를 비판하면서 인간의 생계를 지향하는 실체적이거나 실질적인 합리성을 주장한다. 폴라니의 사상을 사회적 경제와 직접적으로 연결시켜 보기 위한 핵심 요소로 ‘살림살이’로서의 경제, ‘연대’로서의 사회, 규범적 기준으로서의 ‘좋은 삶’으로 제시할 수 있다. 본 연구는 이 세 가지 핵심 요소를 바탕으로 사회적 경제란 “개인과 전체의 ‘좋은 삶’에 필요한 것들을 사람들의 자발적이고 전면적인 연대를 통하여 조달해 나가는 활동과 영역”이라고 규정하였다. 이러한 특성을 사회적 가치 지표인 사회적 자본과 경제적 가치 지표인 양질의 일자리라는 지표로 제시하였다.

그럼에도 사회적 경제 방식은 단일한 형태의 방식이 아니다. 흔히 사회적 경제라 함은 협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업 등 다양한 형태로 조직되어 활동하고 있다. 또한 그 내에서도 여러 방식으로 세분화된다. 본 연구는 이러한 다양한 조직들이 추구하고 있는 궁극적인 목적을 담고자 노력하였으나, 본 연구가 제안한 지표들의 유의성에 관한 논의가 필요하다.

가장 손쉬운 방법은 사회적 경제 행위자 중심으로 지표를 세분화하는 것이다. 예를 들어, 사회적 자본 측정에서 사회적기업은 활동 분야와 연관된 지역사회 주민을 대상으로 측정할 수 있다면 협동조합은 조합원을 중심으로 조사할 수 있다. 문제는 특성이 서로 다른 방식의

사업에서 결과 값의 차이를 어떻게 설명할 수 있는가이다. 직관적으로 협동조합의 조합원의 사회적 자본이 그렇지 않은 측정대상보다 사회적 자본 형성이 손쉬울 것이다. 단순히 결과 값으로만 비교하게 된다면 협동조합 방식의 사업이 더 나은 성과를 가져올 것이라는 결론에 쉽게 도달한다. 신규 사업 선발이라는 측면에서 보면, 더 나은 결과가 예상되는 사업이 선정될 가능성이 높아지기 때문에 본 지표를 직접적으로 사용하는 것은 여러 가지 문제로 파생된다.

평균의 크기를 비교하는 방식은 본 지표의 성격상 적절하지 못하다. 따라서 본 연구에서 제안하는 측정 변수의 유의성은 사회적 경제 방식을 통한 증감을 측정하는 데 이용할 것을 권유한다. [그림 12]의 측정 모형에서처럼 사회적 자본을 통한 사업의 직접적인 성과와의 연관성을 분석하고 이를 사업의 성과로 제시되어야 할 것이다.

사회적 경제가 주목받은 배경에는 사회 분업과 인간 노동 가치 하락이라는 시대적 배경이 있다. 본 연구는 일자리가 개인의 존엄을 훼손하지 않아야 한다는 원칙에서 양질의 일자리 창출을 사회적 경제 방식의 핵심 가치로 삼았다. 그러나 국제개발협력 프로젝트 특성상 일자리 창출이 핵심 가치가 아닌 분야에 적용이라는 문제가 남아 있다. 본 지표는 프로젝트 산출에서 일자리 창출을 반드시 포함해야 하는 강제성으로 귀결될 수 있기 때문이다. 그러나 노동 가치 존중은 사업 현장에만 적용되는 조건부로 해석될 수 없다. 사업에 참여하는 모든 이해관계자의 노동 가치에 관한 지표로 이해될 수 있다.

그럼에도, 여전히 사업 유형에 따른 구분과 적용 가능성에 관한 검토는 필요하다. 유형별 지표연구를 통해 보완점을 찾아야 한다. 그리고 실제 사업 사례 분석도 필요하다.

참고문헌

- 김동욱·조흥국(2016). “국제개발협력에서 한국형 사회적기업 ODA 모델에 관한 논의.” 『사회적기업연구』 9(2): 85-110.
- 김동훈(2009). “국제개발협력과 한국의 사회적 기업.” 『국제개발협력』 8: 18-39.
- 김성기·김경아·박경진(2014). 『사회적 경제 조직 역량 진단 도구 연구』 서울사회적경제지원센터.
- 김숙진(2016). “국제개발협력에서 문화와 발전 논의의 전개와 한계. 그리고 관계적 장소 개념의 필요성.” 『대한지리학회지』 51(6): 819-836.
- 김은미·조희정·박민정·송지선(2016). “OECD DAC 개발협력 주요 이슈 논의동향과 한국 국제개발협력 전략 연계방안.” 『국제개발협력연구』 8(2).
- 김지영(2016). “국제개발협력 레짐 변천사.” 『개발협력의 세계정치』 박성우 (편). 서울대학교국제문제연구소. 사회평론아카데미.
- 김진경·이재은(2018). 『KOICA 민관협력사업 성과관리 가이드라인』 한국국제협력단.
- 김태균(2016). “국제개발에서 사회발전으로: 한국 사회의 국제개발 정책에 대한 비판적 고찰과 사회발전론의 재조명.” 『경제와 사회』 109.
- ____(2019). 『한국비판국제개발론』 빈곤문제국제개발연구원 총서. 서울: 박영사.
- 김태균·이일청(2018). “반동 이후: 비동맹주의의 쇠퇴와 남남협력의 정치세력화.” 『국제정치논총』 58(3).
- 김태열·김현경·우미숙(2010). 『협동조합 도시 볼로냐를 가다』. 그물코.
- 노대명·이철선·김현경·길현중·김신양·김솔휘·한솔희(2018). 『제3차 사회적기업 육성 기본계획 수립을 위한 기초연구』. 한국보건사회연구원.
- 라준영·김수진·정소민·박성훈(2017). 『사회성과인센티브 사회성과 측정 매뉴얼』 사회성과인센티브추진단.
- 맹준호(2019). “파트너십 기본정책과 정부의 ODA 투명성 제고.” 한국 개발CSO 투명성 토론회 발표문. 국제개발협력민간협의회.
- 박경환·윤희주(2015). “개발 지리학과 국제개발협력(IDC)의 부상.” 『한국도시지리학회지』 18(3): 19-43.
- 박지연·문경연·김은영·조동호(2016). “국제사회의 개발협력 패러다임과 북한개발협력: 새천년개발목표(MDGs)와 지속가능개발목표(SDGs)를 중심으로.” 『아태연구』 23(2):

- 249-275.
- 방하남 · 이영면 · 김기현 · 김한준 · 이상호(2007). 『고용의 질-거시, 기업, 개인수준에서의 지표개발 및 평가』. 한국노동연구원.
- 손혁상(2012). “국제개발협력의 역사와 주요 담론.” KOICA ODA 교육원편.
- 손혁상 · 김남경(2012). “사회적 기업의 국제개발협력 참여 연구: 농업, 공정무역, 적정기술 사례분석.” 『세계지역연구논총』 31(1). 81-108.
- 오단이(2018). “국제개발협력분야 사회적 경제 적용사례 연구.” 『한국비영리학회』 17(1). 31-46.
- 오단이 · 전종근 · 박철(2016). “캄보디아 지역사회를 위한 국제개발협력 사회적기업의 지속가능성 연구: 한국 사회적기업을 중심으로.” 『사회적기업연구』 9(1): 217-243.
- 이상현(2016). “사회적 경제를 통한 국제개발협력의 진화: 필리핀 타워빌(Towerville) 사례를 중심으로.” 『민주사회와 정책연구』 29: 205-241.
- 이성훈(2017). “지속가능발전목표(SDGs)와 인권기반 개발협력.” 『국제개발협력』 4: 3-38.
- 이영룡 · 명수민(2016). 『좋은 노동은 가능한가: 청년 세대의 사회적 노동』 교육공동체벗.
- 이용균(2015). “서구 중심적 개발담론의 재해석과 지속가능한 개발로서의 포스트개발의 미래.” 『한국지역지리학회지』 21(1): 137-152.
- 임의영(2013). “Karl Polanyi의 내포(embeddedness)개념과 공공성.” 『한국행정연구』 23(3): 1-29.
- 장종익(2011). “신용협동조합의 세계적 흐름과 주요 특징에 관한 고찰.” 『신협연구』 56: 3-31.
- _____(2014). “최근 협동조합섹터의 진화.” 『한국협동조합연구』 32(1): 1-25.
- 장종익 · 오창호 · 김종검 · 김현주 · 김효섭 · 박정수 · 손재현 · 송직근 · 오경아 · 오연주 · 이철진 · 최계진 · 최용완(2019). 『이탈리아와 독일 협동조합 100년 성공의 비결』 동하.
- 장종익 · 홍훈 · 유정식 · 김태환 · 박종현(2015). 『서울시 사회적 경제의 성과 측정과 관련 정책 평가』 서울연구원. 서울시사회적 경제지원센터.
- 정갑영 · 김동훈(2019). “사회적 자본 지수의 계측.” 『한국경제포럼』 12(1). 1-26.
- 정상화(2012). 『국제정치경제 패러다임과 공적개발원 레짐의 변화』 세종연구소.
- 주동주(2009). “북유럽 국가의 ODA 발전과정과 현황: 덴마크와 핀란드를 중심으로.” 『국제지역연구』 13(3).
- 주용식(2017). “국제개발협력 패러다임 전환과 독자적 레짐의 발전 가능성에 대한 전망.” 『21세기정치학회보』 27(1): 129-149.

- 충북대학교 사회과학연구소(2018). 『사회적 경제 기반 국제개발협력사업 사례집』 충북대학교.
- 한국사회적기업진흥원(2018). 『2018년 사회적 가치지표(SVI) 활용 매뉴얼』 한국사회적기업진흥원.
- 한상일(2013). “국제개발협력을 위한 사회적 경제 형성전략.” 『한국정책학회 발표집』
- 홍기빈·정태인(2015). 『사회적 경제 사상 연구 및 실제적 적용에 관한 연구』 칼폴라니사회경제연구소, 서울시 사회적 경제지원센터.
- KOICA(2016). 『사회적 경제 접근법을 활용한 민관협력사업 혁신방안 연구 용역』 한국국제협력단.
- Anker R.(2002). “People’s Security Surveys : An Outline of Methodology and Concepts.” *International Labor Review* 141(4): 309–328.
- Anker, R., I. Chernyshev, P. Egger, F. Mehran, and J. A. Ritter(2003). “Measuring Decent Work with Statistical Indicators”. *International Labour Review*, 142(2): 147–177.
- Armendariz, B. and J. Morduch(2010). *The Economics of Microfinance*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Bauhardt C.(2014). “Solutions to the crisis? The Green New Deal, Degrowth, and the Solidarity Economy: Althernatives to the capitalist growth economy from an ecofeminist economics perspective.” *Ecological Economics*, 202: 60–68.
- Birchall, J.(1997). *International Cooperative Movement*, Manchester: Manchester University Press(장종익 역, 『국제협동조합운동』, 들녘, 2003).
- Bourdieu, P. and R. Nice(1980). “The production of belief: contribution to an economy of symbolic goods.” *Media, culture & society*, 2(3):261–293.
- Chambers R.(1999). “Responsible Well-Being: A Personal Agenda for Development.” *World Development*, 25(11): 1743–1754.
- Chang H.J.(2010). “Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today’s ‘development’ discourse.” S. Khan and J. Christiansen, (eds.), *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*, Abingdon, Routledge.
- Campbell, D.T.(1957). “Factors relevant to the validity of experiments in social settings.” *Psychological bulletin*, 54(4): 297.

- Coleman, J.S.(1998). "Social Capital in the Creation of Human Capital," *The American Journal of Sociology*, 94: 95–120.
- Cooperatives UK(2011). *The UK Cooperative Economy*. Cooperatives UK.
- C3 Partnership. C3 Perform Self Assessment Workbook.
- Dacheux E. and G. Daniel(2012). "The solidarity economy: an alternative development strategy?" *International Social Science Journal*, 62: 205–215.
- Dees, J. G. and B. B. Anderson(2006). "Framing a theory of social entrepreneurship: building on two schools of practice and thought. Research on social entrepreneurship," *ARNOVA occasional paper series*, 1(3): 39-66.
- Defourny, J.(2001). "From third sector to social enterprise," In C. Borzaga and J. Defourny, (eds.), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, London and New York.
- Defourny, J. and P. Develtere(2009). "The social economy: the worldwide making of a third sector," *The worldwide making of the social economy. Innovations and changes*, 15–40.
- Defourny, J. and M. Nyssens(2010). "Conceptions of social enterprise and social entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and divergences," *Journal of Social Entrepreneurship*, 1(1): 32–53.
- _____ (2013). "Social cooperatives: When social enterprises meet the cooperative tradition," *Journal of Entrepreneurial and organizational diversity*, 2(2): 11–33.
- Desai V. and R.B. Potter(eds.)(2014). *The Companion to Development Studies*. Routledge.
- Elson, D.(2000). "Socializing Markets, not Market Socialism," *Socialist Register*, 36: 67–85
- Emerson, J. and F. Twersky(1996). *New social entrepreneurs: the success, challenge and lessons of non-profit enterprise creation*. San Francisco: Roberts Foundation.
- Espeland, W.N. and M. L. Stevens(1998). "Commensuration as a social process," *Annual review of sociology*, 24(1): 313–343.

- Easterly W.(2006). *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Much Ill and So Little Good*. New York: Penguin Press.
- Evers, A. and J.L. Laville(eds.)(2004). *The Third Sector in Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- EU Council of The European Union(2014). Press Release in Foreign Affairs. Press 357 PR CO 37. 23
- EU European Commission(2014). *A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries*.
- EU(2012). *The Social Economy in the European Union*. Presentation, CIRIEC.
- EU(2015). *Building Strong Development Cooperation: Partnership Opportunities between Cooperatives and the EU*.
- Girard, JP.(2009). "Solidarity cooperatives(Quebec, Canada): How social enterprises can combine social and economic goals." In *The Changing Boundaries of Social Enterprises*. Noya, A. (ed.). Paris: OECD. pp. 229–272.
- Grootaert, C., Narayan, D., Jones, V. N., and M. Woolcock(2004). *Measuring social capital: An integrated questionnaire*. The World Bank.
- Guridi L.(2016). *Local Human Development's Economic Dimension: The Social and Solidarity Economy*. Bilbao. Hegoa.
- Hansmann, H.(1987). "Economic theories of nonprofit organizations" in W. W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- _____ (1996). *The Ownership of Enterprise*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Harvey, D(2009). 「신자유주의」. 최병두 역. 서울: 한울.
- Hermann, A.(2016). "The studies in social economics of Léon Walras and his far-reaching critique of laissez faire." *International Journal of Pluralism and Economics Education*, 7(1): 59–76.
- Holyoake, G. J.(2012). *Self-Help by the People: The History of the Rochdale Pioneers*. Nabu Press (원저, 1893년 출판). (정광민 역, 2014. 『로치데일 공정선구자 협동조합』 그물코).

- ILO(2013). “Decent work Indicators : Guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators”. ILO MANUAL 2nd version. ILO, Geneva.
- ILO(2014). *Cooperatives and the Sustainable Development Goals: A Contribution to the Post-2015 Development Debate*. Geneva: ILO.
- ILO(2015). *Social and Solidarity Economy in Asia: A South-South and triangular cooperation perspective*. Geneva: ILO.
- Jang, J.(2017). “The development of social economy in South Korea: Focusing on the role of the state and civil society.” *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 28(6): 2592–2613.
- Jang, J., T. Kim, H. Hong, C. Yoo, and J. Park(2018). “Statistical estimation of causal effects of social economy on subjective well-being.” *VOLUNTAS*, 29(3): 511–525.
- Katherine S. and C. Smith(2013) *Four Interpretations of Social Capital: An Agenda for Measurement*. OECD Statistics Working Paper No.55.
- Kerlin, J.(2010). “A comparative analysis of the global emergence of social enterprise.” *Voluntas*, 21: 162–179.
- Krishna A. and E. Shrader(2002). “The social capital assessment tool: design and implementation.” In: Grootaert C, Bastelaer TV, editors. *Understanding and measuring social capital: A multidisciplinary tool for practitioners*. Washington DC, World Bank, pp.17–40.
- Kawano E.(2018). *Solidarity Economy: Building an Economy for People and Planet*. The Next System Project.
- Lampland, M. and S.L. Star(eds)(2009). *Standards and their Stories: How Quantifying, Classifying and Formalizing Practices Shape Everyday Life*. Ithaca: Cornell University Press.
- Langcaster C.(2007). *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- MacPherson, I.(1996). *Cooperative Principles for the 21st Century*. Geneva: International Cooperative Alliance. (장종익 · 김신양 역, 『성공하는 협동조합의

- 일곱가지 원칙』. (사)한국협동조합연구소. 2001).
- Marconatto D., W.J. Laderia, and D. Webner(2019). “The sustainability of solidarity economy organizations: An empirical investigation.” *Journal of Cleaner Production*, 228: 1122–1130.
- Margado, A.(2004). “A new co-operative form in France: Société Coopérative d’Intérêt Collectif (SCIC) In C. Borzaga and R. Spear (eds.). *Trends and Challenges for Co-operatives and Social enterprises in Developed and Transition Countries*, Trento, pp. 147–164.
- Ministry of Foreign Affairs and International Development of France(2014). *Innovation Together: Summary of the Promotion Strategy for New Social and Inclusive Economy Models Abroad*.
- Monzón, J. and R. Chaves(2012). The Social Economy in the European Union. *European Economic and Social Committee*, Brussels.
- _____ (2017). Recent Evolution of the Social Economy in the European Union. *European Economic and Social Committee*, Brussels.
- Myrdal G.(1968). *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Corinthian Press.
- Nora D., Kuehnast, K., Jones V.N., and M. Woolcock(2006) *Analyzing social capital in context: A Guide to Using qualitative Methods and Data*, World Bank Institute.
- Noya A., and E. Clarence(2007). *The Social Economy: Building Inclusive Economies*, OECD.
- Noya A., Clarence E., and G. Graig(2009). *Community Capacity Building: Creating a Better Future Together*, OECD.
- Park, T., Jung, K., Sokolowski, S. W., and L.M. Salamon(2004). “South Korea.” In L. M. Salamon, et al. (eds.). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector* (Vol. 2). Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Pestoff, V.(2009). *A Democratic Architecture for the Welfare State*, Routledge
- Polanyi, K.(1944) *The Great Transformation*, Boston: Beacon Press.
- _____ (1977) *The Livelihood of Man*, edited by, H. Pearson, New York:

- Academic Press.
- Portes, A.(1998). “Social capital: Its origins and applications in modern sociology.” *Annual review of sociology*. 24(1): 1–24.
- Putnam, R.D., R. Leonardi and R. Nanetti(1993). *Making Democracy Work*. New Jersey: Princeton University Press.
- Quinones B.J.(2015). *Social and Solidarity Economy in Asia: A South–South and triangular cooperation perspective*. ILO.
- Quiroz N. and M. Murga, and A. Maria(2017). “Social and Solidarity Economy. Sustainable Development Goals, and Community Development: The Mission of Adult Educating and Training.” *Sustainability*. 9(12): 2164.
- Riddle R.C.(2007) *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press.
- Rodriguez P.A., and S. Tijmastra(2005). *Local Economic Development as an Alternative Approach to Economic Development in Sub-Saharan Africa*. A Report for the World Bank.
- Sachs J.(2005). *The End of Poverty: How We can Make it Happen in Our Llife time*. New York: Penguin.
- Sahakian M.D., and C. Dunand(2015). “The social and solidarity economy towards greater ‘sustainability’: learning across contexts and cultures. from Geneva to Manila.” *Community Development Journal*. 50(3): 403–417.
- Salamon, L.M.(1995). *Partners in Public Service*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Salamon, L.M., H.K. Anheier, and Associates(eds.)(1999). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Salamon, L.M. and S. Toepler(2015). “Government–nonprofit cooperation: Anomaly or necessity?” *Voluntas*. 26: 2155–2177.
- Salamon, L.M. and S.W. Sokolowski(2016). “Beyond nonprofits: Re–conceptualizing the third sector.” *Voluntas*. 27: 1515–1545.
- Salamon, L. M. and S. Toepler(2015). Government–nonprofit cooperation: Anomaly or necessity? *VOLUNTAS*. 26: 2155–2177.
- Sen A.(1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

- Six C.(2009). “The Rise of Postcolonial States and Donors: a challenge to the development paradigm?” *Third World Quarterly*, 30(6): 1103–1121.
- Social Economy Europe(2018). *The Future of EU Policies for Social Economy: Toward a European Action Plan*, Bruselas.
- Spear, R.(2015) “Mapping social enterprise in the UK: Definitions, typologies and hybrids”, in Bouchard, M. & Rousselier, D. (eds.) *The Weight, Size and Scope of the Social Economy: An International Perspective on The Production of Statistics for the Social Economy*, Brussels: Peter Lang.
- SUSY(2017). *Final Analysis of the SSEDAS research: Transformative Economy: Challenges and Limits of the Social and Solidarity Economy(SSE) in 55 territories in Europe and in the World*, EU.
- Teasdale, S.(2010) ‘How can social enterprise address disadvantage? Evidence from an inner city community’. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing* 22(2).
- Thomas, A.(2004). “The rise of social cooperatives in Italy.” *Voluntas*, 15(3): pp. 243–263.
- Thorbecke, E.(2000). “The Evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 2050–2000.” In Finn Tarp and Peter Hjertholm, (eds.), *Foreign Aid and Development: Lessons and Directions for Future*, London: Routledge.
- UN(2003). *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*, United Nations Publication Sales No: E03.XVII.9, New York.
- UN ESCOSOC(2015). “What is development cooperation?.” *2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs*, Feb/2015, No.1.
- UN ESCWA(2014). “Social and Solidarity Economy as a Tool for Social Justice.” *Policy Brief/Participation in Public Policy Processes*, Issue No. 4.
- UN Global Task force of Local and Regional governments and UN Habitat(2016). *ROADMAP: For Localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at Sub-national Level*.

- UN TFSSE(2014). *Social Solidarity Economy and the Challenge of Sustainable Development*. A Position Paper by the United Nations Inter-Agency Task Force on Social Solidarity Economy (TFSSE).
- _____(2018). “Mapping of Intergovernmental Documentation on Social and Solidarity Economy(SSE).” A Policy Paper in UNRISD.
- UNESCO(2017). *Education Transform Lives*. UNESCO, Paris.
- UNRISD(2016). *Policy Innovations for Transformative Change*. UNRISD Flagship Report.
- UNRISD(2017). “Localizing the SDGs through Social and Solidarity Economy.” *Research and Policy Brief*. UNRISD.
- UNRISD(2018a). *Social and Solidarity Economy for the Sustainable Development Goals: Spotlight on the Social Economy in Seoul*. UNRISD.
- UNRISD(2018b). *The Social Economy in Seoul: Assessing the Economic, Social, Environmental and Political Impacts*. *Research and Policy Brief*. UNRISD.
- Utting P.(ed.)(2015). *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*. Zest.
- Van der Veen, A. Maurits.(2011). *Ideas, Interests, and Foreign Aid*. New York: Cambridge University Press.
- Weisbrod. B.A.(1975). “Toward a theory of the voluntary nonprofit sector in a three-sector economy.” In Phelps, E., Ed., *Altruism, Morality and Economic Theory*. Russell Sage, New York, pp. 171–195.
- Young. D.(2003). “New trends in the US non-profit sector: Towards market integration?” In OECD(Ed.), *The nonprofit sector in a changing economy*(pp. 61–77). Paris: OECD.

연구정보 2019-20-384

사회적 경제를 통한 국제개발협력 프로젝트 성과지표 활용 방안

발 행 2019년 12월

발 행 인 이미경

발 행 처 한국국제협력단

편 집 인 ODA 연구정보센터

주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 13449)

전 화 1588-0434

팩 스 031)740-0260

홈페이지 <http://www.koica.go.kr>

인 쇄 (주)명진씨앤피

I S B N 978-89-6469-537-1 93320

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

연구자료

연구정보 2019-20-384

ISBN : 978-89-6469-537-1 93320



사회적 경제를 통한 국제개발협력
프로젝트 성과지표 활용 방안



KOICA 한국국제협력단

13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 1588-0434 Fax. 031-740-0260
<http://www.koica.go.kr>