코로나 이후 회복과 정의로운 전환을 위한

# 사회연대공제 활성화 방안 토론회

**2022. 02.09(수)**
**14:00~16:00**
**국회의원회관 제1소회의실**

**유튜브 라이브 스트리밍**
한국사회가치연대기금 검색

※ 본 행사는 코로나19 확산 방지를 위하여 현장의 입장인원이 제한되며, 온라인으로 중계됩니다

**공동주최**

**더불어민주당 김영배** 국회의원 | **민병덕** 국회의원 | **민형배** 국회의원 | **이해식** 국회의원 | **전재수** 국회의원
재단법인 한국사회가치연대기금 | 두레생협연합회 | 아이쿱생협연합회 | 한국대학생협연합회 | 한살림연합 | 행복중심생협연합회 | 전국주민협동연합회 | 공익활동가 공제회 동행 | 노동공제연합 사단법인 풀빵 | 한국플랫폼프리랜서 노동공제회

코로나 이후 회복과 정의로운 전환을 위한

# 사회연대공제 활성화 방안 토론회

**2022. 02.09(수)**
**14:00~16:00**
**국회의원회관 제1소회의실**

**유튜브 라이브 스트리밍**
한국사회가치연대기금 검색

※ 본 행사는 코로나19 확산 방지를 위하여 현장의 입장인원이 제한되며, 온라인으로 중계됩니다

**공동주최**

**더불어민주당** **김영배** 국회의원 | **민병덕** 국회의원 | **민형배** 국회의원 | **이해식** 국회의원 | **전재수** 국회의원
재단법인 한국사회가치연대기금 | 두레생협연합회 | 아이쿱생협연합회 | 한국대학생협연합회 | 한살림연합 | 행복중심생협연합회 | 전국주민협동연합회 | 공익활동가 공제회 동행 | 노동공제연합 사단법인 풀빵 | 한국플랫폼프리랜서 노동공제회

제20대 대한민국 대통령 선거

# 사회연대공제 활성화 정책 과제

## - 시민 간 연대에 기초한 사회안전망 확충 -

---

1 노동공제 제도화, 지원사업을 통한 사회안전망 확충

2 자조적으로 운영되는 자활 공제 활성화를 위한 지원

3 시민주도·자조 기반 '협동조합, 생협 공제 조속한 시행'

4 비영리 단체 공익활동가 공제 지원

5 공제 활성화를 위한 가이드라인 제시 및 로드맵 수립

---

2022. 2.


두레생협연합회, 아이쿱생협연합회, 한국대학생협연합회,
한살림연합, 행복중심생협연합회, 전국주민협동연합회,
노동공제연합 사단법인 풀빵, 한국플랫폼프리랜서노동공제회,
공익활동가 공제회 동행, 재단법인 한국사회가치연대기금

# 제20대 대통령 선거를 맞이하며

코로나 3년 차에 맞이하는 대한민국 제20대 대통령 선거는, 기존 사회 시스템이 제대로 담아내지 못한 다양한 요구를 드러내며 우리가 살아가는 현재가 총체적인 대전환의 시기임을 더욱 드러내고 있습니다. 공동체 안에서 서로를 이해할 수 있다는 자신감의 상실은, 장기적 전망 하에 새로운 비전을 추구하기 어렵게 합니다.

사회 구성원 대부분이 불안과 조급함 속에 변화를 맞이한다면, 위기를 넘어설 근본적 전환은 불가능합니다. 창조와 혁신의 기본은 위험이 없는 환경을 조성하고 두려움을 없애는 것입니다. 글로벌 차원에서 진행되는 그린·디지털 전환 기조 속에 대한민국이 진짜 선진국으로 도약하기 위해서는, 국민 모두를 보호할 사회안전망을 두텁게 만드는 것이 무엇보다 중요합니다.

자활공제, 공익활동가 공제, 노동공제 등 사회안전망의 사각지대에서 생겨나 성장해 온 비영리 공제조직들은, 코로나19 위기를 통과하며 소득과 기회만이 아니라 사회보장까지 양극화되어 가는 암울한 현실을 목격하고 있습니다. 자활 참여자, 공익활동가, 불안정고용 노동자 등이 처한 삶의 여건을 실질적으로 개선하기 위해서는 이제까지와는 다른 사업 기반이 필요합니다.

사람 중심, 민주적 운영, 자조와 협력 등 사회적 경제 원리로 운영되는 공제를 꿈꾸며 제도적 기반을 마련하려 했던 생협 공제가, 2010년 생협법 개정 이후에도 정부의 소극적인 태도로 인해 13년째 시행되지 못한 현실을 보며, 우리 사회연대공제 추진 조직들은 비상한 시기에 걸맞는 비상한 접근이 필요하다는데 뜻을 모았습니다.

사회연대공제는 노동자와 지역주민들이 서로의 삶을 지키기 위해 사회연대에 기초하여 자발적으로 결성해 민주적으로 운영하는 공제입니다. 사고와 질병에 대비해 자금을 비축할 수 있게 지원하고, 위기 시 신속하게 생계자금을 공급하며, 조합원 상호성에 기반해 금전적 혜택 이상의 가치를 창출합니다. 단절과 고립에서 벗어나 신뢰와 환대의 관계 속에 존엄성을 갖고 살아가는 세상을 만들어 갑니다.

우리 사회연대공제 추진 주체들은 모두가 함께 잘 사는 세상, 누구나 경제적 자유를 누리며 인간답게 살아가는 세상을 만들기 위해 힘껏 노력할 것입니다. 이를 위해 《사회연대공제 활성화 정책 과제》를 제시합니다.

## 2022. 2.

# 1. 노동공제 제도화, 지원사업을 통한 사회안전망 확충

○ 근로복지기본법 개정, 노동공제 특별법 등 제정을 통한 노동공제 제도화 추진

○ 다양한 공제를 통해 비정형, 비정규, 플랫폼노동 등 국가복지, 기업복지 등 사각지대에 놓여 있는 대상자를 위한 사회안전망, 사회적복지(연대복지금융) 체계 구축, 이를 위한 지원 체계 마련

**현황(문제점)**

- 산업구조 변화에 따른 불안정고용 증대: 온라인 디지털 산업의 발전에 따라 노동 형태가 다양화되고 전통적 노동계약 관계가 변화하면서 불안정 고용 일자리 증가
- 노동 간 불평등의 심화: 기업규모, 고용형태에 따른 소득격차 심화, 100인 미만 사업장의 노동조합 가입률은 1% 미만
- 저임금·불안정고용 노동자의 열악한 일상 및 안전망 미비 (주거, 의료, 교육, 육아, 문화 등 기본적 일상 열악, 열악한 계층의 경우 사회안전망 또한 열악)
- 제도적 · 행정적 한계로 인한 운용 어려움: 고소득·전문직군보다 저임금·불안정고용 노동자들의 공제사업 운용이 어려운 역설적 상황

**정책 과제**

- 노동조합 조합원이 아닌 노동자들이 노동 공제를 주 사업으로 결사체를 결성할 수 있도록 법·제도적 근거 마련
  - 근로복지기본법 개정 : 노동공제조합(회) 조항 신설 및 근로자의 정의를 '근로자 등'으로 확대해 산업구조 변화에 따른 노동자 포괄
  - 노동공제특별법 제정 : 노동공제에 대한 별도 정의, 규율 및 활동 범위 명시
- 사회적 자원 투입: 공적 제도가 따라가지 못하는 산업 및 사회구조 변화로 인한 부작용을 완화하려는 접근인 만큼, 이를 뒷받침할 사회적 자원의 투입과 적극 정책 필요

**기대 효과**

- 노동자들 스스로가 돕고 대비하는 공제를 통해 산업구조 변화에 따를 수 밖에 없는 소득양극화 및 복지안전망의 공백 등 부작용 완화
- 새로운 공적 복지 제도 완비 전 복지 사각지대의 해소 및 향후 적극적 복지를 위한 마중물 효과
- 노동자 스스로가 상호부조 및 복지서비스를 공동생산하는 공제활동을 통해 노동자들의 역량강화 및 삶의 질 개선

## 2. 자조적으로 운영되는 자활 공제 활성화를 위한 지원

○ 자활 참여자의 자활 의욕 고취 및 생활 안전망 확충을 위해 「국민기초생활보장법」에 자활 공제조합 설립 및 운영 지원을 위한 법적 근거 마련

○ 자활기금을 활용한 공제기금 매칭, 정부 재정을 활용한 공제급여 보충으로 자활공제 육성

**현황(문제점)**

- 자활 참여자의 낮은 신용상태는 자활에 걸림돌로 작용
  - 자활 참여자들은 저학력, 비숙련, 고연령으로 장기 미취업 상태의 신용불량자가 많음
  - 생활 유지, 간단한 병원비, 자녀 학비 등 일상적인 자금 수요가 발생하면 신용카드나 고금리 대부업체 및 사채를 사용하게 되며, 금융권을 통한 자금 조달은 매우 어려움
  - 자활 참여 중 발생하는 사건·사고, 질병, 자녀 결혼 등 애경사에 대한 대비책 미흡
- 금융소외 해소를 위한 상호부조 활동 누적
  - 자활센터 내 참여자들의 필요에 기반해 담보나 보증 없이 오로지 조합원 간 믿음과 신뢰만으로 소액자금 저리 대출, 참여자와 직원 경조사에 상호부조하며, 지역자활센터와 참여자 간 소속감과 유대 강화를 목적으로 2003년부터 지역별 주민협동회 40여 곳 결성
  - 지역별 주민협동회가 참여하는 전국주민협동연합회는 저소득 주민의 생활안전망 확충을 위한 자조 조직으로, 출자금 55억 원, 여·수신 100억 원을 운용하고 있으며, 자활기업 등 사회적 경제 대출 자금 30억 원을 운용하여 자금 공급의 사각지대 해소에 기여
- 제도적·행정적 한계로 인한 운용 어려움
  - 제도적·행정적 한계로 주민협동회 형태의 자활 공제사업은 규모화하기 어려운 상태
  - 가난한 사람들의 사회안전망이 확충될 수 있도록 자조금융 공제조합 활성화가 필요함

**정책 과제**

- 자활 참여자들을 위한 공제 운영 조직으로 자활 공제조합 설립·운영 지원
- 「국민생활기초보장법」에 자활공제 설립 및 운영 지원을 위한 근거 마련
  - 법에 제16조의 2(자활공제) 조항 신설, "보장기관은 자활 참여자의 자활 의욕 고취 및 생활 안전망 확충을 위해 대통령령으로 정하는 바에 따라 자활공제의 설립 및 운영을 지원할 수 있다"는 내용 추가
- 자활기금 등을 활용하여 조합원 출자금에 정부 자금 매칭 지원으로 공제사업 규모 확대, 의료공제, 생활공제 등 상호부조 공제급여 지원
- 전문 중개기관 육성: 복지 사각지대 해소에 일조하는 상호부조 공제의 안정적 운용을 위해 자조 금융 지원을 위한 전문기관 육성 (비영리 방식의 사회적 금융 중개기관)

**기대 효과**

- 공제사업 활성화로 자활 참여자들의 생활 안정 및 재기 지원을 위한 사회안전망 확충
- 자활 참여자, 사회적 경제 기업 등의 참여하고 민주적으로 통제되는 사회적 금융 재원 축적

## 3. 시민주도·자조 기반 '협동조합, 생협 공제 조속한 시행'

○ 소비자가 소유자이자 이용자이며 비영리로 경영되는 생협 특성에 따라 생협은 영리가 아닌 조합원 생활 안정과 복리후생을 최우선으로 사업 전개. 생협 공제사업을 활성화해 국가의 공적 보험과 민영 영리보험의 간극을 시민주도의 사회안전망으로 보완

**현황(문제점)**

- 국가공적보험과 민간영리보험이 책임지지 못하는 사회적 안전망 사각지대가 점점 커지고 있음에도, 정부부처와 금융자본의 반대로 경제적 약자들 스스로 문제를 해결하기 위해 구축하는 협동조합의 상호부조 시스템, 협동조합의 모태인 '공제사업' 원천 차단
- 협동조합기본법과 생협법은 금융과 보험업을 금지하고 있고, 공제사업은 한정적으로만 허용해 실질적인 공제사업 운영이 불가능하게 행정부처에서 사업을 막고 있음
  - 협동조합 공제: 협동조합과 연합회가 소속 조합의 조합원을 대상으로 한 공제사업을 금지하고 있어 실제적인 공제사업을 운영하기 어려움
  - 생협 공제: 2010년 법적으로 공제사업이 가능해졌으나, 주무부처는 사업시행을 위한 규제 제도를 마련하지 않고 이를 빌미로 13년째 공제사업을 못하게 막고 있음

**정책 과제**

- 협동조합 기본법 정비를 통한 조합원 공제사업 시행방안 마련
  - 주무부처의 적극 행정을 통해 협동조합 공제 관련 제도 정비 및 활성화 지원책 마련
  - 공제사업을 협동조합 조합원까지 가능하게 확대
- 생협법의 공제 관련 하위법령 정비 및 조속한 시행
  - 공정거래위원회의 공제사업 시행을 위한 조속한 제도 정비 및 사업 시행

**기대 효과**

- 이윤이 목적이 아닌 시민들의 건강과 보다 나은 삶의 질을 위해 시민 주도, 이용자 중심의 협동조합 보험, 풀뿌리 기반의 상호부조 공제라는 보험의 사회혁신 모델을 제시하고 사회안전망의 사각지대에 놓인 사회적, 경제적 약자들의 삶의 질 개선

**이행방법 및 기간** (22년 내 제도정비, 23년 본격 시행)

- 협동조합법 및 생협법 공제사업 관련 제도정비 및 시행
  - '22.상~ 법 제도 정비 및 하위법령 정비
  - '22.하~ 감독기준 고시, 공제사업 인가 및 시행

# 4. 비영리 단체 공익활동가 공제 지원

○ 비영리 단체 공익활동가를 위한 공제회 법적 근거 마련

○ 대출재원 공급, 공제 급여 보강, 세제혜택 등을 통해 활성화 지원

**현황(문제점)**

- 공익활동가들은 대부분 경제적 기반이 취약한 가운데 활동을 이어가는데, 코로나19와 같은 예기치 않은 위기 상황이 닥치면 시민단체는 정책자금 대출 등 제도적 지원의 사각지대에 존재하기 때문에, 공익활동가들은 더욱 위기에 내몰리게 됨
- 2013년 공익활동가들의 생활안전망을 확충하기 위해 시민사회단체들이 모여 자조적으로 공제사업을 시작하였으나, 사회적 협동조합 형태를 취하면서 사업 확장에 제약을 받음
  - 사회적협동조합 동행은 공익활동가 2,500여 명이 가입해 활동하는 조직으로 성장
  - 협동조합기본법에 근거한 협동조합은 금융업/보험업을 영위할 수 없어, 사회적협동조합에 기반한 공제사업은 규모화에 한계가 있을 것으로 예상
- 동행 설립 초기부터 '공익활동가 공제회법' 제정을 꾸준히 추진하였으나, 실질적인 진척을 이루지 못함

**정책과제**

- 공익활동가 공제 설립 및 운영 지원
- 개별법 또는 공제기본법 등 적합한 형태의 법적 근거를 마련하고, 활성화 정책 수립
- 조합원 출자금에 공공의 매칭자금 출자/출연으로 공제사업 규모 확대, 재정 지원을 통해 공익활동가 퇴직 급여 등 공제급여 보충 지원

**기대효과**

- 공익활동가의 생활 안정과 복지증진을 통하여 시민사회의 공익활동 활성화에 기여
- 공익활동가들이 주도하는 사회안전망 모델을 활성화하여, 상호부조, 협동, 연대에 기반한 공제사업 활성화 정책 성공을 위한 토대 마련

**이행방법 및 기간** ('22년 내 입법, '23년 본격 시행)

- '22년, 공익활동가 공제회법 제정, 또는 공제기본법 제정
- '23년, 활성화 정책 시행

## 5. 공제 활성화를 위한 가이드라인 제시 및 로드맵 수립

○ 공제사업 주무부처 지정, 비영리 공제조합 설립과 운영을 위한 가이드라인 마련

○ 사회연대에 기반한 공제조직의 건전한 운영과 육성에 필요한 지원 체계 정립

○ 사회연대공제 활성화를 위한 로드맵 수립 및 공제기본법 제정을 위한 기초 마련

**현황(문제점)**

- 노동환경 변화로 불안정 고용 노동자가 증가하고, 가구 구성 변화에 따라 기존 공적 보장영역의 한계 해소 필요
- 국가공적보험과 민간영리보험이 책임지지 못하는 사각지대가 커지고 있음에도, 경제적 약자들이 스스로 문제를 해결하는 안전망인 공제는 사실상 차단된 상태
- 협동조합 기본법과 생협법은 금융과 보험업을 금지하고 있으며, 공제사업은 한정적으로만 허용하거나 행정부처에서 사업을 제한하고 있어 제도개선이 필요
  - 협동조합 기본법: 연합회의 회원 조합 대상으로만 가능, 개인 대상 공제사업 불가
  - 소비자생활협동조합: 법적으로 공제사업이 가능하나, 하위법령 미비로 시행 불가
- 공적 보험의 사각지대 해소, 국민의 건강과 보다 나은 삶의 질 확보, 세분화되는 다양한 보장수요 대응을 위해 이용자 중심의 협동조합 보험, 상호부조 공제라는 새로운 사회적 대안 제시 필요

**정책과제**

- 공제사업 주무부처 지정, 비영리 공제조합 설립과 운영을 위한 가이드라인 마련
- 사회연대에 기반한 공제조직의 건전한 운영과 육성에 필요한 지원 체계 정립
- 사회연대공제 활성화를 위한 로드맵 수립 및 공제기본법 제정을 위한 기초 마련
  - 공제기본법 제정을 통해 공제사업 전반을 관장하는 주무부처를 지정하되, 협동조합 기본법에 기반한 사회적협동조합처럼, 유관 부처 인가를 받아 설립하고, 해당 부처에서 정책적 목적을 부여해 육성할 수 있는 근거 마련

**기대효과**

- 시민들의 자조에 기반한 사회안전망 구축으로 사회연대에 기초한 보장체계 확충
- 취약계층의 자발적 연대에 공공이 협력하는 체계를 마련하여, 사회적 연대 기반 강화
- 사회보장의 양극화를 해소하고, 공적 보장과 사적 보장의 격차를 줄여 국민의 기본 생활권 보장

코로나 이후 회복과 정의로운 전환을 위한

# 사회연대공제 활성화 방안 토론회

## 프로그램

| | | |
|---|---|---|
| 좌장 | **문진수** 사회적금융연구원 원장 | |
| 기조 발제 | **사회연대에 기초한 안전망으로서 공제의 가능성** \| **김형미** 상지대 사회적경제학과 교수 | |
| 분야 발제 | 발표 1. | **노동공제 현황 및 과제** \| **한석호** 전태일재단 사무총장 |
| | 발표 2. | **자활공제 현황 및 과제** \| **유유미** 전국주민협동연합회 대표 |
| | 발표 3. | **생협공제 및 협동조합기본법 공제** \| **오귀복** 아이쿱생협연합회 상무 |
| | 발표 4. | **공익활동가 공제 현황 및 과제** \| **여진** 공익활동가 공제회 동행 사무처장 |
| 지정 토론 | 토론 1. | **김정현** 한국사회가치연대기금 자문위원 |
| | 토론 2. | **정승일** 교원대 대학원 겸임교수 |
| | 토론 3. | **이상복** 서강대 법학전문대학원 교수 |

기조발제

# 사회연대에 기초한 안전망으로서 공제의 가능성

김형미
상지대학교 사회적경제학과 교수

# 사회연대에 기초한 안전망으로서 공제의 가능성

김형미 (상지대학교 평생교육융합대학 사회적경제학과, 부교수)

## 1. 이 글의 구성

◦ 사단법인 노동공제연합 풀빵은 2021년 가을, 노동공제 학습교재로서 「노동공제의 문을 열다: 경험과 생각」을 제작하였다. 발제자는 그 첫 번째 꼭지로서 '노동자의 좋은 삶과 생활 속의 연대'를 집필했다. 오늘의 토론회 기조 발제 주제와 통하는 내용이므로 이 글 말미에 덧붙인다. 요약하면 〈표1〉과 같다.

표1. 노동자의 좋은 삶과 생활 속의 연대

| | |
|---|---|
| 노동자의 '좋은 삶'과 일다운 일 | · 노동은 돈벌기 위한 수단일 뿐 아니라 일 그 자체가 보람이고 원동력이거나 자기실현의 수단<br>· 노동운동은 연대와 협력을 통해서 일하는 사람들의 자유의 확장을 가로막는 부자유를 제거함으로써 노동자의 좋은 삶을 실현하려는 사회운동<br>· 일다운 일 보장을 위한 ILO 제언: 전략목표로서 노동에서의 권리 제고, 고용, 사회보장, 사회적 대화<br>· **일다운 일의 적용 범위: 취업자, 비취업자, 임금노동자, 자영업자 포함**<br>· 노동공제운동: 사회보장과 사회적 대화의 디딤돌. 사회적 위험에 상호부조로 대처하고 공제상품과 서비스 결정에 참여하여 자유결정권을 확장, 좋은 삶의 내용을 결정하는 노동자 개인의 역량증진에 기여 |
| 복지의 두 역할: 스웨덴의 경험에서 배우다 | · 복지의 두 역할: 안전망(소극적 복지)과 도약대(적극적 복지)<br>· 적극적 복지 역할에 도전한 노동운동과 스웨덴 정부의 사회적 실험: 샬트셰바덴협약, 연대임금협약, 적극적 노동시장 정책<br>· TRR: 정리해고 사무직 노동자들의 재취직을 지원하는 비영리재단으로 1974년 설립. 실직 대비 공제사업과 재취업 지원 상담활동 전개 |
| 노동자의 상호부조와 자기결정권과 생활 속의 연대 | · 산업혁명기 영국, 프랑스의 노동자들의 상호부조조직 (공제회): 협동조합, 공제조합, 노동조합의 모태<br>· 계, 공제회, 협동조합: **호혜의 안전망**. 평등한 입장에서 구성원들이 각자 일정량을 갹출하고 필요시에 도움을 받는 공동분담, 공동혜택의 시스템<br>· 사적 자치의 활성화와 참여하는 노동자의 자기결정권의 확장: 생활 속의 연대, 즉 생활·복지 서비스를 동료와 함께 공동생산 |
| 노동공제운동의 의의 | · 일본, 스웨덴, 미국 등에서는 노동조합이 공제사업 수행<br>· 미조직, 비전형 노동자들의 상호부조와 자구 수단으로서의 공제 사례: Freelancers Union(미), Mission Asset Fund(샌프란시스코), Broodfonds(네) |

| | |
|---|---|
| | · **노동공제운동**: 일하는 사람들의 상호부조활동 →공제사업 (부조와 소액 생활자금 대출 등) → 의료, 주택, 교육, 돌봄 등 노동자들의 사회서비스 수행하여 생활 안전망 강화 |

◦ 이 글은 〈표1〉의 내용을 전제로 안전망으로서 사회연대에 기초한 공제의 가능성에 대해 숙의하기 위한 논지를 검토한다. 먼저 사회보장의 원리가 사회연대에 기초한다는 점을 강조하고, 실질적으로 이 사회연대에서 배제되는 당사자들이 추진하는 공제의 제도화를 위해 국회와 정부가 지원해야 함을 밝히고자 한다.

## 2. 사회연대 : 사회보장의 원칙

◦ 우리나라 헌법재판소는, 대한민국 헌법은 사회국가원리를 수용하고 있다고 판시하고 있다.

"사회국가란 한마디로, 사회정의의 이념을 헌법에 수용한 국가, 사회현상에 대하여 방관적인 국가가 아니라 경제·사회·문화의 모든 영역에서 정의로운 사회질서의 형성을 위하여 사회현상에 **관여하고 간섭하고 분배하고 조정하**는 국가이며, 궁극적으로는 국민 각자가 실제로 자유를 행사할 수 있는 그 **실질적 조건을 마련**해 줄 의무가 있는 국가이다."

"**사회연대**의 원칙은 국민들에게 최소한의 인간다운 생활을 보장해야 할 국가의 의무를 부과하는 사회국가원리에서 나온다."[1)]

◦ 사회연대는 현대 사회보장법의 원리이다. 사회연대란 "출산, 양육, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스"[2)] 를 제공하는 사회보장의 기본원리로서 세대간· 세대내 사회구성원의 생활을 지탱하는 주춧돌과 같은 보편적인 원리이다. "서로의 불행을 못 본 척하지 않는 사회구성원들 간의 연대가 사회를 지속시키는 가장 기본 조건이라는 생각이 사회보험을 떠받치고 있는 주요 인식"인 것이다.[3)]

표2. 사회보장의 종류 (「사회보장기본법」 제3조)

| | |
|---|---|
| 사회보험 | 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도 |

1) 헌재 2002.12.18. 2002헌마52. 장우찬, '사회연대 원리의 규범적 의미와 그 효력', 『인하대학교 법학연구』 제22집 제4호, 2019.12.31., 115-146쪽에서 재인용.
2) 「사회보장기본법」 제3조 제1항.
3) 강신욱, '우리나라의 사회보장제도', 2013. 02.27., click 경제교육, 웹사이트 「KDI 경제정보센터」.

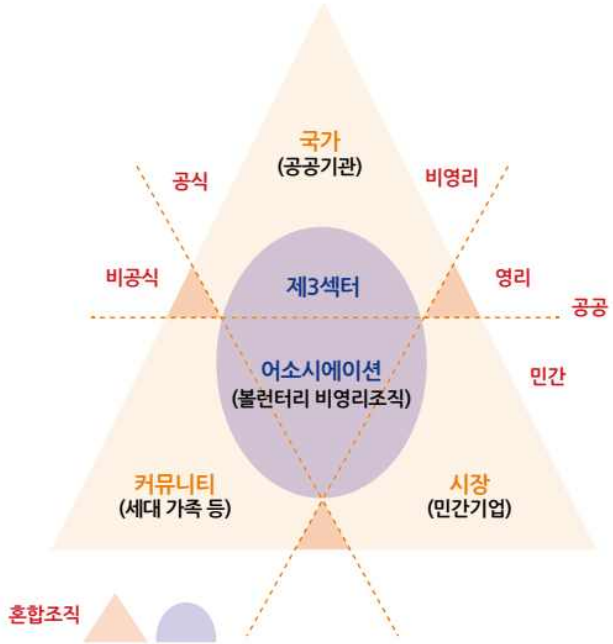
| | |
|---|---|
| 공공부조 | 국가와 지방자치단체의 책임하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도 |
| 사회서비스 | 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도 |

◦이 중 사회연대의 원리가 가장 분명하게 드러나는 시스템은 사회보험이다. 사보험은 자신의 건강과 위험에 대해 자신이 대비한다는 자조(自助)의 원리가 강하게 작동한다. 자유가입제이며 개별 리스크를 측정하여 리스크에 비례한 부금 원리로 운영한다. 반면, 사회보험은 국가에 의해 강제성을 띠는데, 본인이 납부하는 보험료는 자신을 위해서도 쓰이지만, 다행히 자신에게 청구할 사정이 안 생기면 사회 구성원에게 돌려지는 것으로 사회를 대표해서 국가나 공공단체와 공동연대의 계약을 맺는 것이다. 따라서, 사회보험은 "국민에게 발생하는 사회적 위험"에 대처하기 위해 '**전국민**'을 커버할 수 있어야 하는데 현실은 정규직이 아닌 비전형 노동자, 비영리단체 활동가, 자영업자, 농업노동자를 배제하고 있어 실질적으로 사회연대의 원리를 실현하지 못하고 있다. 정작 사회적인 보호가 필요한 집단이 사회보험제도에 가장 늦게 들어오거나 들어오지 못하는 문제점은 2010년대 초반에도 정책연구자들은 이미 인식하고 있었다.[4)]

◦ 사회보장의 체계는 누가 설계하고 운영하는가, 사회서비스는 누가 수행하는가는 문제를 물을 때 우리는 복지의 **다차원적인 영역**에 주목하게 된다. 스웨덴 사회학자 빅터 페스토프는 국가의 사회서비스가 매우 강력한 스웨덴에서조차 실제 시민에게 필요한 사회서비스(복지서비스)는 국가, 시장, 커뮤니티 외에도 이들 영역에 각각 걸쳐 있는 사회적 경제 (어소시에이션) 가 역할하고 있음을 밝힌 바 있다(그림 1).

그림1. 페스토프의 복지 삼각형 모델[5)]

4) 강신욱의 위 칼럼.
5) 김형미, '협동조합운동과 복지', 『생협평론』 4호, 2011년, 37면에서 인용.




◦ 일본은 복지삼각형 모델을 더 세분하여 사회보장의 수행 주체와 그 영역을 4개 차원으로 정의하고 있다.

표3. 사회보장의 차원

| | 자조 (自助) | 호조(互助) | **공조(共助)** | 공조(公助) |
|---|---|---|---|---|
| 정의[6] | 스스로 일하거나 연금수입 등으로 생활하거나 건강을 유지하는 것 | 이웃, 자원봉사 등 비공식적인 상호부조 | **사회보험처럼 제도화한 상호부조** | 자조, 호조, 공조로는 대응할 수 없는 빈곤 등의 상황에 대해 소득 및 생활수준, 가정상황 등의 수급조건을 정하여 필요한 생활 보장을 수행하는 사회복지 |
| 사례 | 사보험 | 주민봉사활동, 생협의 유상자원봉사 및 아이돌봄활동 | **협동조합 및 노동조합의 공제사업, 복지사업 포함** | 공공 부조 |

◦ 한편, 우리나라에서 사회보험은 정부 (국가·지방자치단체) 가 운영하고 사회보험화한

6) 일본 후생노동성 「2011년도 지역포괄돌봄연구회보고서」에서 명시되어 통용되고 있음.

공조(共助)로서 특수업종을 중심으로 특별법을 제정하여 정부 재원을 투입하고 있다.[7] 이런 가운데 사회적 보호가 가장 필요한 이들은 사회연대에 기초한 사회보험을 마련할 수 없고, **그 당사자들의 상호부조 체계와 틀이 없으므로** 정부 지원마저 받지 못하는 이중적 박탈 상태에 놓여 있다.

◦ 사회서비스는 주로 정부의 사회서비스를 수탁하는 사회복지법인(복지관) 아니면 사적 시설(요양원)에서 공급한다. 이러한 사회서비스 시장의 이분법적 구조는 잉여성이 배제된 분단적인 지형으로 그 어느 쪽도 이용하기 어려운 사각지대가 발생하게 된다. **잉여성의 유지가 왜 중요한지**는 마지막에 정부의 역할에서 다루겠다.

◦ 사회보장체제의 설계에도 노동운동이나 시민사회가 직접 개입한다는 발상은 찾아보기 어려웠다. 일본 최대 노총인 렌고(聯合)는, 일본 사회가 고령사회를 지나 초고령사회로 진입하던 2000년대 초반에 '안심·공정·연대에 기반한 복지사회로 가는 종합비전'을 제시하면서 사회보장을 통합적으로 운영하는 주체로서 중앙정부에서 독립한 사회보장기금을 설치하고 의료, 요양, 연금, 고용, 사회복지, 어린이복지 및 아이돌봄 안전망을 정부 및 사회에 제시했다.[8] 이 비전을 바탕으로 노사정 대화가 얼마나 진전했는지를 알기는 어려우나 렌고는 연금개혁을 포함하여 일본의 사회보장제도 개혁에 노동조합과 노동자들이 주체적으로 참여하여 적극적으로 안전망을 확장하는 노력을 계속하고 있다. 예를 들면, 5인 미만 사업장에서의 개인 단위의 고용보험가입방식, 사업주부담 완화 (임금 중 일정률 부과방식으로 이행), 중소·영세사업자의 보험사무를 대행하는 사회보험사무조합 설립 등. 일본 최대 소비자조직인 일본생협연합회도 2014년 사회보장정책 검토보고서를 공표하여 정부에 정책을 제언하고 생협으로서의 과제를 제시했다.[9]

◦ 우리나라에서 사회보장의 설계, 운영에 관한 이분법적인 인식(정부 아니면 시장) 이 바뀌기 시작한 것은, 제도적으로는 「국민기초생활보장법」(2000년)에 따른 자활기업 제도의 도입 이래, 2010년대 들어 사회적경제의 다양한 사례와 모델이 생겨나면서 사회서비스 분야에서 **공동생산**[10]이 주목받으며 비전형 노동자, 공익활동가들의 상호부조와 공제, 연대기금이 생겨나면서이다. 그 실천 사례는 이어지는 발제에서 밝힐 것이다.

---

7) 한국교직원공제회, 한국자원봉사공제회, 경찰공제회, 군인공제회, 대한소방공제회, 대한지방행정공제회, 건설근로자공제회, 중소기업중앙회 노란우산공제, 과학기술인공제회, 한국사회복지공제회, 교정공제회 등

8) 일본노동조합총연합회, 「렌고21세기사회보장비전」, 2002.10. 2011년에는 「신21세기사회보장비전」으로, 공표, 2019년에는 「사회보장구상(제3차)」 이름으로 개정판을 공표했다.
https://www.jtuc-rengo.or.jp/activity/kurashi/shakaihoshou/new21hoshouvision.html

9) 일본생협연합회, 「서로 돕고 서로 지탱하는 사회로: 사회보장정책검토위원회 최종보고」, 2014. 3., https://jccu.coop/info/announcement/2014/20140331.html

10) co-production. 복지나 행정 서비스 분야에서 서비스 제공자와 이용자가 필요한 서비스를 공동으로 생산하는 행위로 1996년 엘리너 오스트롬과 그 동료들이 발견, 이후 사회복지학, 행정학 분야에서 적용하는 사례가 증가했다. 윤길순·최우석 (2015), '사회 돌봄 서비스를 제공하는 사회적 협동조합의 거버넌스에 관한 탐색적 연구-공동생산 개념을 중심으로-', 『사회경제평론』 제28권 제2호, 통권47호, 참조할 것.

### 3. 사회보장의 민주화, 실질화에 필요한 보충성 원리

◦ 사회보장이 사회연대의 원리에 입각하지만 이를 실감하기 어려운 이유는, 사회적 보호가 가장 필요한 계층이 사회보험의 혜택을 받지 못하고, 더 나아가 실질적으로 사회보장제도의 설계 및 운영 주체가 정부 아니면 시장으로 이분법적인 인식으로 분단되어 있어 현실에서는 자조, 또는 공적부조 외에 선택지가 거의 없기 때문이다.

◦ 노동운동 및 시민운동도 사회보장에 관해서는 국가의 역할 및 부담 확대를 요구하는 한편 시장에서는 노동자 권리 주창을 강조하는 측면에서 주로 활동하였다. 이런 상황에서 간과한 점은 사회보장제도에서 필요한 보충성 원리와 잉여성 원리다.

◦**보충성 원리**(보조성의 원리)는, 소규모 사회조직이 결정하거나 자치할 수 있는 것은 소규모 사회조직이 수행하고, 대규모 사회조직은 소규모 사회조직이 그 사회적 기능을 수행할 수 없을 경우에만 그 사회적 기능을 충족시켜야 한다는 원리로서 유럽공동체(EC)와 회원국 관계의 핵심 원리이며 현재는 지방자치제, 사회복지 분야 등에서 널리 도입되어 있다. 이 원리는 1931년 교황 비오 11세가 반포한 사회회칙 〈사십주년 Quadragesimo Anno〉에서 제시되어 특히 유명해졌는데, 가톨릭에서는 "도움 주되 억압하지 말라"는 원칙으로, 하위 단체의 고유 역할 수행을 위해서 상위 조직이 법과 제도로 도와야 한다는 취지로 설명한다.[11]

◦ 보충성 원리가 왜 중요한 것일까? 보충성 원리는 소극적으로는 국가에 의한 개인의 자율성 침해를 보호한다는 의미이면서 적극적으로는 개인의 자율성 보호, 즉 인격의 자유로운 발현을 위해 국가가 적극적인 도움을 제공한다는 의미이다.[12] 즉, **자율하고 자치할만한 작은 사회조직을 지원하여 스스로 활동하게 할 때 전체의 행복도가 증진된다**는 **비전**에서 비롯된다. 사회서비스와 공공부조 수행 주체가 압도적으로 국가일 때 사회는 관료제의 폐해를 겪고 관료제가 우선되는 사회서비스는 이용자를 무력하고 의존적으로 만들기 쉽다. 불확실성이 커지며 사회적 위험이 더 복잡해지는 국면에서는 새로운 사회보험의 요구가 증대할 수밖에 없다. 보충성 원리에 따르면, 이럴 때 **새로운 사회보험을 제도화하기까지 노동조합, 비영리단체, 사회적경제조직들이 적정 규모에서 다종다양하게 설계하고 운영하는 공제가 당사자에게 적절하고 가깝게 실질적인 안전망**을 제공해 준다. 이러한 호혜의 안전망들은 당사자들의 자율적이고 탄력적인 운용이라는 점에서 공동생산의 특징을 지니며 관료적인 정부 주도 사회보험에 비해 강한 밀착력을 발휘한다. 사실, 유럽의 복지국가나 사회적경제와 협동조합경제가 탄탄하게 성장해 온 나라들에 있어서 공제조합, 공제활동의 기여가 이 점을 증명하고 있다.[13]

---

11)[펀펀 사회교리](8) 보조성의 원리, 『가톨릭신문』, 제3033호, 2017.02.26.,17면

12) 채원호, [주민자치 활성화를 위한 제언]① 보충성 원리는 정부의 주민주권 구현 담보, 2022.01.19., 더퍼블릭뉴스 (http://www.thepublicnews.co.kr)

13) 이진백, '사회적경제공제 이제 시작해 볼까요?', 「라이프인」, 2019.09.29., 김장호, '노동공제, 공제의

◦ 현재 우리나라의 사회보험은 ILO의 정의 상 일하는 사람의 절반도 포괄하지 못하는 배제성을 극복하지 못하고 있다. 정부도 그동안 사회적 토론을 거쳐 전국민고용보험으로의 로드맵을 발표, 2020년 1,411만 명의 고용보험 가입자 수를 2025년까지 2,100만 명(취업자의 95%)을 목표로 삼고 있다. 비전형 노동자, 프리랜서, 공익활동가 등 사회보험이 필요한 이들은 그때까지 손 놓고 기다리는 게 아니라 상부상조(互助에서 共助로)하겠다는 것이 오늘 토론회에서 제도화를 촉구하는 공제이고, 여기에 '사회연대공제'라는 표현을 강조한 이유는, 특히 사회적경제와 노동운동이 연대하여 시민의 상부상조와 민간의 자원을 적극 결합하여 당사자들의 사회보장을 작은 단위에서부터 실행하여 함께 공동생산하는 안전망으로 확장해 가겠다는 의지라고 읽는다.

## 4. 정부의 역할: 잉여성 유지를 지원하고 제도화할 수 있어야

◦ 사회보장 전체의 지속가능성을 확보하기 위해서, 사회보장에 참여하는 개인의 존엄을 존중하며 자율역량을 발휘하는 활력있는 사회를 유지하기 위해서는 공공 아니면 자조라는 이분법적 구조만으로는 불가능하고 페스토프의 복지삼각형 모델에서 표현된 중첩 부분이 필요하다. 공공, 시장, 커뮤니티를 넘나들면서, 또는 겹치는 역할을 수행하면서 사회연대와 자발적 결사에 기반한 자율적인 상호부조의 영역, 이 중첩 부분을 사회보장체계의 **잉여성**[14](redundancy)이라 부를 수 있는데 먼저 사회보장체계에 잉여성이 없을 때 문제점은 다음과 같다.

표4. 사회보장체계에 잉여성이 없을 때 문제점

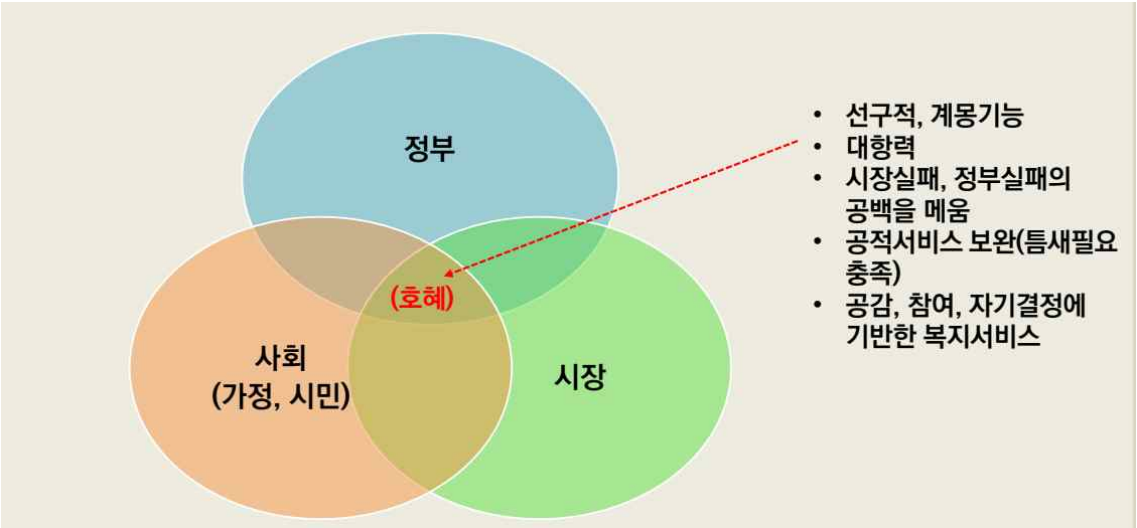
| | |
|---|---|
| 경계점 설정과 역할 분담을 위한 과도한 행정작업과 고정화 | 공공과 자조라는 역할분담을 명확히 하려고 할수록 그 경계점을 선정하기 위한 과도한 기준 및 매뉴얼 작성에 행정적 낭비가 소요되고, 역할분담에서 명시되지 않은 '남는' 영역은 배제되고, 기준이 고정, 획일화하게 됨 (코로나 팬데믹으로 학교, 공공시설이 |

다양한 미래', 「한국공제신문」, 2020.07.02., 송소연, '[공제의 가능성②] 오래된 미래, 사회안전망을 만드는 공제', 「라이프인」,2021.08.05., 신효진, '사회보장과 사적보장 사이, 공제 실험은 가능할까?', 『한겨레』, 2021.09.06., 문진수, '살아있는 실험의 장이자 오래된 미래 공제', 『한겨레』, 2021.09.14., 이석구, '[특별기고] 생각보다 가까이 있는 공제, 공제조합', 「이로운넷」, 2021.10.01., 이향숙, '[특별기고] 일본 생협 공제의 다양한 주체들, 한국은 왜 안되나', 「이로운넷」, 2021.10.08., 김형미, '생협 공제의 안전성과 사회적 가치', 「HERI」, 2021.10.15., 정화령, '공제의 역할은 조합원의 건강을 지키고 위기 상황에서 보호하는 일', 「라이프인」,2021.11.17., 정화령 '일본의 공제사업 이모저모' , 「라이프인」, 2021.12.07. 등, 포괄적인 연구로는 이향숙(2019), 「한국 사회적경제 공제 실태와 제도개선 방안」, 아이쿱협동조합연구소, 참조할 것

14) redundancy. 최소한 필요한 것 이상으로 여분, 중복이 있는 상태. 사용하는 분야에 따라 없애야 할 모호함과 애매함을 의미하기도 하며 (IT분야에서는 삭제해야 할 부분), 사회적으로는 예측하지 못하는 상태에 대비하여 존재하는 여유와 여분을 의미한다. 효율을 위해 재고 부담을 없애는 Just In Time 경영수법이 바람직하다던 시절도 있었지만 글로벌 공급체계가 긴박한 새로운 상황에서는 재고 비축이 지속가능성을 높이고, AI 로봇이 발달하면 할수록 연산처리가 불가능한 인간으로서의 잉여적 특성이 더욱 중요해질 것이다.

| | |
|---|---|
| | 폐쇄하면서 발생한 아동·고령자 돌봄 공백 사례) |
| 배제 발생 | 사회보장이 필요한 개인의 사정은 지역과 생활에 따라 다른데 고정화한 역할 분담과 경계 기준으로 인해 사회보장의 사각지대가 발생 (의료와 요양돌봄이 연계되지 않아 농촌에서는 사실상 지역사회통합돌봄체계를 구축하기 어려운 사례) |
| 새로운 상황에 대응하지 못함 | 기 제도에서 예상한 사태를 뛰어넘는 새로운 상황이 발생했을 때 작동하지 않음 (교통사고 산재 위험이 높은 플랫폼 배달 노동자들의 無산재보험 상태) |

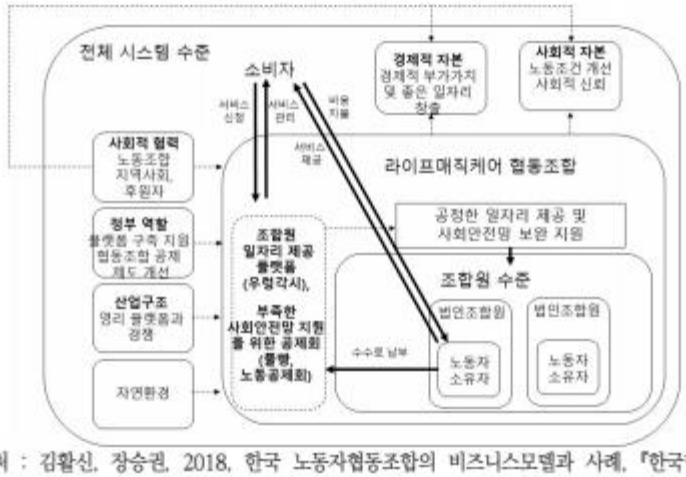
◦ 어떤 경우라도 제도나 법률의 적용 범위가 달라서 생기는 사각지대는 있을 것이다. 이를 최소화하기 위해 제도개선 노력이 이루어진다. 하지만 제도개선 그 자체는 웬만한 위기 상황이 아닐 경우 신속하게 이루어지는 경우가 드물다. 사회보험을 비롯한 사회보장체계의 큰 개혁에는 상당한 시일과 사회적 합의가 필요하다. 이러한 제도개혁을 추동하는 힘과 대안은, 당사자들의 호혜(상호부조)의 안전망과 실제로 운영되는 실천사례, 당사자들과 연대하는 사회세력, 국회와 정부와의 연계에서 나올 것이다.




◦사례로서 플랫폼협동조합인 라이프매직케어를 살펴보자. 2021년 5월 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」이 제정되기까지 가사노동자들의 노동조건과 사회보험을 정비할 수 있는 제도가 없었다. 라이프매직케어협동조합은 우렁각시 플랫폼을 통해 가사 노동자들에게 공정한 일자리를 제공하고, (사)노동공제연합 풀빵, (재)한국플랫폼프리랜서 노동공제회 등에 조합원 노동자들이 가입할 수 있도록 사회안전망을 스스로 또 연대하며 만들어 가고 있다.[15)]

15) 김활신·손재현·송재일·신창섭·유종오·이선민·정숙희·한석호, 「사례로 보는 협동조합 사회적 성과와 법제도: 협동조합기본법 이후 협동조합과 사회적경제 중간점검」, 아이쿱협동조합연구소, 2022, 53면.

그림 2. 라이프매직케어협동조합의 비즈니스모델




※ 출처 : 김활신, 장승권, 2018, 한국 노동자협동조합의 비즈니스모델과 사례, 『한국협동조합연구』, 36(3), p. 81의 그림을 수정

◦연대(連帶)는 “여럿이 함께 무슨 일을 하거나 함께 책임을 짐”(표준국어대사전)이란 뜻이다. 로마법에서 유래하여 민법에 도입된 연대의 어원 ‘solidum’은 전체를 위한 의무, 공동의 책임을 의미했다. 따라서 부채의 연대책임과 같은 부정적인 의미에도 사용되고 긍정적인 의미로서 새로운 계약을 맺기 위해 선도적으로 책임을 나누고자 하는 의미도 지닌다. 잉여성은 제도화와 비제도화, 공공과 민간, 사회적 가치와 경제적 가치, 영리와 비영리 등, 제도가 의거하는 이분법적 역할분담과 경계선을 넘어서서 사회가 위기와 변화 시기에 회복력과 지속가능성을 유지하는데 꼭 필요하다. 중첩되는 영역을 개척하고 대안을 만들어내는 구체적인 실례로서 “사회연대공제”라고 스스로 부르는 사회적경제 공제와 노동공제가 있다.

◦ 정치와 정부의 역할은 이들이 더욱 발전하여 명실상부한 사회보험으로 한몫을 잘할 수 있도록 **법과 제도로서 지원**하는 일이다. 어떻게 지원할 것인가에 대한 본격적인 질문과 고민을 국회가 할 수 있기를 기대하면서 발제를 마친다.

(덧붙임)

# 노동자의 좋은 삶과 생활 속의 연대

김형미(상지대학교 사회적경제학과)

목차

1. 노동자의 '좋은 삶'과 일다운 일
2. 복지의 두 역할: 스웨덴의 경험에서 배우다
3. 노동자의 상호부조와 자기결정권과 생활 속의 연대
4. 맺으며: 노동공제운동의 의의

## 1. 노동자의 '좋은 삶'과 일다운 일

### 좋은 삶과 노동의 가치

사람은 왜 일을 하고 사는가? 아니면 일을 해야만 하는가? 일하지 않는 삶을 살 수는 없을까? 살면서 이런 질문을 한 번쯤 해보았을 것이다.

사람은 왜 일을 하는가? 가장 많은 대답은 '돈을 벌기 위해서'이다. 그게 성인이 되어 자립하기 위해서거나, 가족을 부양하기 위해서든지. 하지만 이게 일하는 이유의 전부는 아니다. 이외에도 사회적 지위, 세상에 대한 기여, 열정과 재능을 쏟을 수 있기 때문이라고 한다.[16]

고대 그리스 철학자 아리스토텔레스는 사람의 삶의 규범과 제도를 만드는 윤리학이나 정치학에서 궁극적으로 추구해야 할 것은 에우다이모니아(행복)라고 했다. 각자의 능력을 살려서 자신이 지닌 덕을 최대화하는 것을 뜻한다. 홍기빈은 『살림살이 경제학』에서 이를 '좋은 삶'이라고 표현하고, 경제란 좋은 삶을 위해 필요한 것을 조달하는 활동이라고 정의했다. 더 나아가 아시아인 최초로 노벨경제학상을 수상한 아마티야 센은, 경제발전의 핵심 목표는 사람들의 역량을 증진하는 자유의 확장이라고 한다.[17] 센은 더 나은 삶을 찾아 자유를 확대하고, 자신의 필요와 열망이 무엇인지를 찾아내는 능력을 역량(capability)라고 표현하고, 일은 역량을 획득하기 위한 기본적 권리라고 말한다. 자유가 확대되고 좋은 삶을 살기 위해서는 스스로의 욕구를 계발하고 조절하며 확장하면서 더 나은 능력의 확장으로 이어지는 경험과 배움, 성장이 필요하다. 나의 좋은 삶은 무엇이고 이에 필요한 현물은 무엇인지 나열해 보는 것, 필요한 현물을 얻기 위해서는 어떻게 할지 찾는 과정에서 우리는 일을 구하게 되고 작업장에서 동료와 의사결정을 하며, 협력하여 성과를 만들어내는 경험을 통해 인간으로도 성숙하게 된다.

---

16) 우리가 일하기 싫어도 일을 하는 이유 5가지, 허핑턴포스트, 2016.11.12.
17) 아마티야 센/김원기 옮김/유종일해제(2013), 『자유로서의 발전』, 갈라파고스.

영국의 노동경제학자 레이야드(R.Layard)는 사람의 행복을 좌우하는 요소를 개인소득, 가족관계, 일, 공동체와 친구와의 유대, 건강, 개인의 자유, 개인의 가치, 이렇게 7개로 제시했는데[18], 개인소득 외에도 '일'이 들어간 이유는, 노동은 돈을 벌기 위한 수단일 뿐 아니라 일 그 자체가 보람이고 살아가는 원동력이거나 자기실현의 수단이기 때문이다. "좋은 삶은 능동적이고, 성취를 지향하며, 역동적이고, 정치·경제적 시민 의식을 지닌 사회 참여이며, **노동하는 삶**이다."[19] 는 인식처럼 노동은 사람이 먼저라는 인본주의, 인류의 행복이라는 보편적인 이념과도 맞닿아 있다. 더 나아가, 노동은 한 사회의 모든 구조물의 기반을 이루는 힘이며 경제성장도, 시장도, 민주정부도 모두 노동에 기반을 둔 사회 공동체 위에 서 있다.[20]

**사회운동으로서 노동운동의 사명과 시민의 인식**

하지만 노동자의 현실은 일을 통한 좋은 삶의 실현과는 거리가 멀었고 노동운동은 그래서 탄생했다. 산업혁명기에 시작되어 전 세계로 전파한 노동운동은 일하는 사람들의 권리와 노동자의 지위를 획기적으로 개선하고 산업민주주의를 실현했다. 민주노총의 강령 중에 공동결정에 기초한 경영참가 확대, 생활임금 확보, 고용안정보장, 산업재해 추방, 모성보호 확대, 중소기업과 농업 보호, 사회보장, 그리고 노동자의 삶에 기본적인 주택, 교육, 의료 등과 관련한 정책과 제도 개혁 목표가 제시되어 있는데, 이 모든 목표는 일하는 사람들의 좋은 삶을 가로막는 일터의 부자유를 없애기 위해서 꼭 성취되어야 할 제도 환경이기 때문이다. 노동운동은, 연대와 협력을 통해서 일하는 사람들의 자유의 확장을 가로막는 부자유를 제거함으로써 노동자의 좋은 삶을 실현하려는 사회운동이다. 달리 말하면, 노동운동은 이해관계를 같이 하는 사람들이 공동이익을 실현하기 위해 행동하는 이익집단이라는 성격을 넘어서 보통 사람의 좋은 삶을 억압하는 사회 부조리를 문제시하고 항의하며 대안을 만들어 가는 사회운동의 사명을 지니고 있으며 공공적인 성격을 지닌다.[21]

실제로 우리나라 국민들은 노동조합이 꼭 필요하다고 생각하며(응답자의 85.5%), 노동조합이 불평등 완화 및 해소에 좋은 영향을 주고 있다고 생각하는 것으로 드러났다.[22]

한편 우리나라 노동운동의 실제에 대한 일반 시민들의 인식은 긍정보다 부정적인 측면이 더 큰 것도 현실이다. 노동조합이 꼭 필요하다는 인식과는 대조적으로, 우리나라 노동조합 조직률은 1987년 노동자대투쟁 직후인 1989년 19.8%를 정점으로 지속적으로 하락하여 2015년 말 10.2%까지 감소하고, 2019년에는 12.5%로 근소하게 증가했다. 주목할 점은, 주로 조직된 노동자집단은 대기업, 공공부문, 정규직, 남성이며 이들은 타 집단과 견주어 상대적으로 고임금과 고용안정을 보장받고 있다는 점에서 한국의 노동조합은 대표성이 약하다는 점이다.[23] 또한, '노동조합이 누구의 이익을 도모하는 방향으로 운영되는지'에 대한 〈2017년 노사관계 국민의식조사 연구〉의 질문에는 '노동조합 간부나 일부 근로자의 이익'이

---

18) Layard,R.(2005), *Happiness: Lessons from a new science*, Penguin Books.
19) 루이지노 브루니/강영선 옮김(2020), 『숲과 나무』, 118면.
20) 김종환(2009), 「한국 노동운동의 사회적 신뢰를 위한 방안 연구」, 한양대 행정자치대학원 석사학위 논문
21) 하지만 일반적으로는 행정학이나 사전에서는 노동조합을 대표적인 이익집단으로 본다. 이익집단으로 노동조합을 인식하게 되면, 사회는 다양한 이익집단의 주장을 이익집단의 힘의 세기에 따라 조율하기 십상이며, 그 결과 강자가 협상과 정책조율에서도 더 큰 힘을 발휘하게 되는 현상을 벗어나기 힘들다.
22) 「2017년 노사관계 국민의식조사 연구」, 한국노동연구원, 39면.
23) 앞 보고서, 23면.

라는 응답이 46.1%로 가장 많고 '전체근로자의 이익'이라고 응답한 비율은 21.8%에 머물렀다. '노사관계(노정관계 포함)가 노동문제 해결에 기여하는지' 질문에는 '기여하지 못한다'는 대답이 29.5%으로, '기여한다'는 대답 24.2%보다 더 높았다.[24]

앞서 이 글은 노동운동이 일하는 사람들의 좋은 삶을 억압하는 부자유를 철폐하고 노동자의 좋은 삶에 필요한 정책과 제도를 만드는 공공성을 지닌 사회운동이라고 주장했다. 하지만 왜 노동조합이 필요하다는 인식과는 달리 조직률은 감소하고, 노동운동이 노동문제를 해결한다는 신뢰가 낮을까? 가장 큰 이유는, 1980년대부터 두드러진 급속한 세계화와 기술의 변화로 인한 새로운 차원의 불평등과 양극화 경향-고용불안, 비전형 노동의 증가, 정규직과 비정규직의 차별 확대, 노동빈곤층의 증대-에 대한 노동운동의 대응이 적절치 못하거나 충분치 못했기 때문이다. 단적으로, **프리랜서, 특수고용, 플랫폼 노동자 등 비전형 노동자들의 자유의 확대와 능력 성장에 노동운동이 제대로 기여하지 못했기 때문**일 것이고, 이는 앞의 국민의식 조사에서 노동정치 기여도에 가장 비판적인 이들이 30대 이하 청년층과 사무직, 학생, 서비스직 종사자들이라는 점에서도 드러난다. [25]

**일다운 일 보장을 위한 ILO의 제언**

ILO는 1999년 세계화로 인한 불평등 확대 경향에 맞서기 위해 최우선 목표로 '자유롭고, 안전하고 평등하고 인간의 존엄성이 존중되는 환경 속에서 남녀에게 일답고 생산적인 일을 제공하는 것'을 내세우고, 일다운 일(decent work)의 보장이 세계화 흐름 속에서 노동의 위치를 찾을 수 있는 대안이라고 밝혔다. 이어 ILO는 일다운 일이라는 최종목표를 달성하기 위한 전략 목표로서 노동에서의 권리제고, 고용, 사회보장, 사회적 대화를 제시했다.[26] 먼저 ILO의 **일다운 일 개념의 적용 범위는 취업상태에 놓인 노동자뿐 아니라 취업자/비취업자, 임금노동자/자영업자 여부를 불문하고 모든 계층을 대상**으로 하며, 고용 문제에 대한 보정 장치로서 사회보장을 중시한다는 점을 주목한다.[27]

노동과정은 많은 위험에 노출되어 있을뿐더러 취업, 실직, 재취업의 반복 속에서 생활소득의 감소, 산재 후 회복, 퇴직 후 고령 문제 등의 각종 위험에 대해 사회적으로 보장해 주어야 하고 이러한 사회보장, 즉 복지는 노동과정과 유리된 개념이 아니라 일다운 일을 제고하기 위한 수단이라는 것이다.[28] 또한 노동운동이 사회보장, 복지에 더 관심을 가져야 할 이유는, 대부분 노동자들이 더 이상 단일 고용주를 위해 일하는 것이 표준이 아닌 세상에서 직장에서의 안전과 보건은 **노동자의 일과 삶 전체의 연속성에 따라** 다루어져야 하기 때문이다. 특히 비표준 업무 형태에서 오는 고용불안과 그에 수반되는 스트레스, 실업과 불완전고용의 영향 등을 최소화하기 위해서는 기업 규모나 업종을 넘어서 사회 전체를 어우르는 정책 대응[29]과 이해관계자들의 파트너십이 필요하다.[30]

---

24) 앞 보고서, 39면, 118면.
25) 앞 보고서, 119면.
26) 황준욱(2005), ' ILO의 '일다운 일(decent work)'에 대한 발전적 논의, 『노동리뷰』 2005년 4월호(4호), 한국노동연구원, 22-23면. 황준욱은 decent work를 양질의 일자리, 인간적 노동 등의 표현대신 '일다운 일'이라고 표현했는데, 그 이유는 work를 일자리로 해석할 경우, ILO의 주장에 담겨 있는 실업자를 포함한 사회보상체계 등의 요소를 간과할 위험성이 있기 때문이다.
27) 위 글, 28면.
28) 위 글, 25면.
29) 브라질 정치인이자 하버드 대 로스쿨 교수인 로베르토 웅거는 불안정 노동자, 비자발적 자영업 종사자들을 조직하고 이들의 고용관계에 개입하기 위해서는 제2의 노동법 제정이 필요하고, 이때 불안정 노동

그동안 우리나라 노동조합들은, ILO의 일다운 일 보장을 위한 4대 전략 목표 중 대체로 이미 조직된 조합원들의 권리 제고와 고용을 위해 투쟁하는 노선을 취했다고 해도 과언이 아니다. 뒤집어 말하면, 사회보장과 사회적 대화를 통해서 **일다운 일을 보장하려는 노동운동의 확장**이 필요하다는 말이기도 하다. 시민의 인식에도 이 점은 드러난다. (그림 1)

그림 1. 노동조합 활동의 현재와 미래에 관한 국민의식

(출처) 〈2017년 노사관계 국민의식조사 연구〉, 44면.

**사회보장과 사회적 대화의 디딤돌을 놓는 노동공제운동**

김동춘은 노동운동이 두 가지 목표를 가진다고 정리한 바 있다. 하나는 자본중심의 노동시장에 대한 통제권을 확보함으로써 노동자가 '상품'으로 전락하는 것을 막으면서 자본에 대항하여 일정한 교섭력을 확보하고 노동자의 일정한 사회적 지위를 유지하는 기능이며, 다른 하나는 의지할 데 없는 노동자들이 상호부조적인 공동체를 구성함으로써 자립적이고 자조적인 힘의 근거를 확보하는 것이다.[31]

**사단법인 풀빵에 참여하는 단체가 실행하는 노동공제운동은 후자에 해당하는 노동운동이며 노동자의 좋은 삶을 위한 스스로 복지의 출발점이다.** 노동공제운동은, 노동자의 좋은 삶을 위협하는 각종 **위험(질병, 실직, 간병, 요양 등)을 상호부조로 대처한다는 기초적인 역할뿐 아니라, 노동자들이 공제 상품과 서비스의 내용을 결정하는 참여를 통해 자기결정권이라는 자유를 확장하고, 좋은 삶의 내용을 결정할 수 있는 역량 증진에 기여할 수 있다.** 더 나아가 상호부조를 통해 노동자들이 서로의 삶에 지지대가 되어주고, 어떠한 복지를 실현할 것인지 스스로 결정하고 참여하는 힘이 축적되어야 노동자들의 좋은 삶

---

자들을 위한 가장 중요한 보호형식은 임금동일성(동일직종 동일 임금)이라고 주장한다. 로베르토 웅거/이재승 옮김(2021), 『지식경제의 도래:경제의 혁신과 사회적 포용을 위하여』, 다른백년, 44면. 노동운동에서 충분히 검토해야 할 제안이다.

30) 국제노동기구(2019), 〈일의 미래를 위한 노동안전보건-100년의 경험을 기반으로〉, 56면.

31) 김동춘(2002), '사회운동으로서 노동조합운동의 재정립', 비정규 노동 2002. 1-2월호, 한국비정규노동센터, 161면.

을 기준으로 삼는 사회보장과 사회적 대화를 실현할 수 있다. 근현대사에서 인류는 1930년대 대공황과 2차 세계대전이라는 위기 속에서 복지국가를 건설했던 스웨덴 사회민주당(SAP, 이하 사민당)과 스웨덴 노동조합총연맹(LO, 이하 스웨덴 노총)의 경험과 협동조합운동에서 그 사례를 배웠다.

## 2. 복지의 두 역할: 스웨덴의 경험에서 배우다

### 복지의 두 역할

복지란 실업, 질병, 빈곤, 장애, 차별에서 국민을 보호하는 것이기도 하며, 좋은 삶을 실현하기 위한 도약대가 되어주는 것이다. 전자를 소극적 복지, 후자를 적극적 복지라고 한다. 복지의 소극적 역할은 개인의 사회안전망으로 기능하는 것이다. 질병, 실업, 노령으로 인해 자립하기 어려운 시민의 삶의 질을 최소 수준 이상으로 보장하기 위한 제도로 사회보험과 공공부조(국민기초생활보장제도)가 있다. 적극적 역할이란 도약대가 되는 것으로, 기초적인 필요를 사회가 뒷받침하면 이게 용수철이 되어 개인의 자립과 자율, 능력개발을 촉진하고 자기실현의 기회를 제공하는 것이다. 특히, 연금과 각종 사회기금(장학금 포함), 돌봄, 의료, 교육, 고용, 주택과 같은 분야 모두에서 사회복지 서비스가 두루 제공되는 사회라면, 그 사회구성원은 자유를 확장하며 좋은 삶을 실현할 가능성이 훨씬 높은 기회를 얻는다. 1988년 서울 장애인 올림픽 스웨덴 수영대표선수로 출전했던 레나 마리아는 두 팔과 한쪽 다리가 없는 선천성 중증 장애인이다. 하지만 그녀의 부모는 스웨덴의 복지정책 덕택에 장애인 딸을 돌보느라 일을 그만두지 않아도 되었고, 레나 마리아는 수영 선수로 성장하고, 은퇴 후에는 가스펠 가수이자 화가로서 자신의 인생을 자립할 수 있었다.

### 노동운동의 사회적 실험의 결실: 스웨덴의 연대임금협약과 복지국가체제의 안착

20세기 후반, 북유럽의 나라들은 노동운동과 진보정당이 연대하여 복지국가를 건설했다. 대표적으로, 스웨덴은 대공황 시기인 1932년에 사민당이 집권하여 1933년 23%였던 실업률을 1937년 대공황 이전 수준인 11%로 회복하면서 완전고용을 위한 복지정책을 적극적으로 펼쳐나갔다.

주목할 점은, 복지국가체제를 설계하고 안착시키는데 스웨덴 노총의 역할이 컸다는 점이다. 스웨덴의 복지국가의 청사진에서 중요한 노동-복지 정책은 살트셰바덴 협약, 연대임금 모델, 정부의 적극적 노동시장 정책이었다. 1938년 스웨덴 노총과 경총은 살트셰바덴 협약을 체결하는데 그 내용은, 노동조합은 기업의 경영권을 보장하고 임금인상을 자제하는 대신 기업은 고용과 기술투자에 힘쓰고 기업 이익금의 85%를 사회보장 재원으로 내놓아서 완전고용과 복지개혁을 노사협력으로 마련한다는 것이다.[32]

유럽 대부분이 대공황과 2차 세계대전으로 인한 불황의 수렁으로 빠져드는 가운데, 스웨덴은 1937년에 결혼 및 출산을 이유로 삼는 해고 금지, 12시간 육아휴가 보장, 저소득세대의 아동수당 지급, 1947년에는 소득제한을 철폐한 연금제도, 1948년에는 16세까지 모든 어린이에게 수당을 지급하는 등, 노동운동이 중심이 되어 적극적인 복지제도를 마련하며 복지국가의 기초를 닦았다. 이어서 1951년 스웨덴 노총은 연대임금정책(렌-메이드네르 모델)를 채택하여 기업 규모나 이윤의 크기에 관계없이 동일노동 동일임금을 지급하는 사회적 협약을 맺었다. 대신 정부는 시장에서 도산하는 기업의 노동자들이 실직할 때 적극적으로 재정을 투입하여 노동자 교육, 직업훈련, 전직 지원, 임시고용 등을 행하여 노동자들이

32) 조경진, [전문가 기고] 스웨덴식 노사문화의 출발점, 코트라 해외시장뉴스, 2014.06.17.

새로운 일자리를 얻을 수 있도록 지원했다.

이러한 스웨덴의 복지국가 건설 시기 경제의 특징은 혼합경제(시장경제와 사회주의 계획경제의 조합)라고 할 수 있는데, 이때 민간경제에서는 협동조합 경제가 크게 성장하면서 노동자들의 생활에 필요한 생필품, 주택, 공제 서비스를 공급했다. 스웨덴 사민당은 1889년, 스웨덴 노총은 1899년, 스웨덴협동조합연합회(KF)는 1899년 설립되어 스웨덴 산업혁명 도입기의 격동기를 함께 극복해왔다는 공통점이 있다.

스웨덴 노동조합들이 19세기 말 탄생할 때, 조합은 파업 등 노동쟁의보다는 실직과 병가에 대비한 상호부조조직, 또는 협동조합으로 만들어졌고, 오늘날 형태의 노동조합으로 전환된 후에도 상당 기간 실업수당 및 병가수당을 제공하는 상호부조 조직의 역할을 했다. 1930년대 들어 사민당이 장기집권하면서 그동안 노동조합이 조합 가입자만을 대상으로 운영했던 실업보험제도가 국가의 실업보험(고용보험)제도로 전환되었다.[33] 1908년에는 스웨덴협동조합연합회가 주도한 민중생명보험회사가 설립되어 1925년에 명칭을 Folksam으로 변경하였다. 1923년 세입자들이 조합원인 주택협동조합 HSB가 탄생해서 노동자들의 공동주택 건설을 주도했다. 1937년 KF와 LO가 제휴해서 노동자들에게 좋은 여행서비스를 제공하는 여행사 Reso가 탄생하고, 1970년대에는 Fomus라는 전국장례협동조합연합회가 결성되었다.

**고용 형태에 따른 차별임금이 아니라 동일노동 동일임금, 경력이동을 지원**

동일노동 동일임금(equal pay for equal work)은, ILO와 세계인권선언에서도 명시하고 있는 임금정책으로, 정규직과 비정규직 고용형태에 상관없이 동일한 일에 종사할 때 동일 임금 수준을 적용하는 것이다. 그 전형은 스웨덴의 렌-메이드네르 모델에서 마련되었다.

우리나라의 정규직과 비정규직의 임금격차는 매우 크지만[34], 왜 이런 임금격차가 타당한지를 설명하는 정당한 근거는 없다. 일의 미래는 유동적이며, 일하는 형태도 다양해지는 현대에서 고용의 형태에 따라 임금 수준이 달라지는 것은 윤리적인 정당성도 없고, 지속가능하지 않으며 생산적이지도 않다.

노동운동은 일하는 사람의 관점에서 공정 임금을 주장해야 하고, 탄소중립경제로 전환하는 좌초하는 기업이나 한계 기업에서 실직하는 노동자에게는 언제든지 재훈련을 받을 수 있는 직업훈련과 평생교육체제와 각종 자격제도, 밀도 있는 구직활동 지원을 노동조합이 지원시스템을 마련하여야 한다. 이는, 그동안 정규직 노동자들이 사내 기업복지로 누렸던 복리후생을 사회연대로 확장하는 방향이며 노동운동의 사명에 볼 때도 무척 긴요한 일이다.

일본은 노동법을 개정하여 2020년 4월부터는 대기업에서, 2021년 4월부터는 중소기업에서도 정규직과 비정규직 간 임금격차를 금지하고 동일 대우(기본급, 상여금, 수당, 복리후생, 교육훈련에서 동일하게 대우)로 시정하도록 했다.

스웨덴에서는 석유파동으로 경제가 침체하던 1974년에 정리해고 사무직 노동자들의 재취직을 지원하는 비영리재단 TRR을 노동조합(PTK)과 경영자단체가 공동으로 설립하여 실직에 대비한 공제사업과 개인별 담당자를 두어 재취업까지 지원하는 사업을 펼치고 있다. 기업이 정리해고를 하게 되면 가장 먼저 TRR로 연락이 온다. 그러면 TRR는 조합원의 각출금을 원금으로 적립한 공제기금에서 생활지원금(AGE)을 지급하고, 재취직지원에 필요한 서비스(신규 직업훈련, 교육 등)를 제공한다. 고용주들에게는

33) 정승일(2011), '복지국가운동과 협동조합운동', 『생협평론』4호, 14면.

34) 정규직과 비정규직의 시간당 임금총액을 비교할 경우, 비정규직 근로자는 정규직 근로자의 68.3%만 받고 있다(2018년 기준, e-나라지표)

TRR이 구인서비스를 제공하는데, 가장 큰 장점은 신속하게 직무에 적합한 노동자를 추천하고 TRR 가입 기업이라면 구인서비스를 무료로 제공한다는 점이다.[35] 현재 TRR에는 3만5천 사와 95만여 명의 노동자들이 회원으로 있으며 TRR과 같은 서비스를 행하는 비영리재단은 제조업, 공무원 분야에도 있다.

## 3. 노동자의 상호부조와 자기결정권, 참여의 확장

### 노동자의 상호부조와 공제운동은 노동조합, 협동조합운동의 원류

노동자들은 우애조합, 상호부조협회와 같은 상호부조조직을 만들어서 질병과 장애, 실업, 사망 등의 위험에 대처했으며 이들 조직이 이후 협동조합, 공제조합, 노동조합으로 분화했다.

> 협동조합의 탄생의 모태가 되었던 게 공제회＊라는 사실은 별로 주목받지 못했다. 이를테면, 영국에서는 17세기 후반에 업종별로 우애조합(freindly society)이 조직되어서 질병, 실업, 사망, 출산에 대비한 공제를 실시했고 18세기에 들어서면 남편과 사별한 여성들의 공제회(The Freindly Society of Widows)처럼 여성회원으로만 구성된 공제회도 활동하고 있었다. 프랑스에서 일하는 사람들의 협동조합이 탄생했던 배경에도 공제회가 있다. 1833년 파리에서 양복 재단사들의 파업을 주도했던 파리재단사들의 공제회(Société Fraternelle Des Ouvriers Tailleurs)에서 파업 기간 생활을 위해 파업참가 재단사들과 시민의 출자를 모아 만든 국민작업소가 그렇다.
>
> 1900년대 초반, 한반도에 협동조합이 유입될 때 협동조합을 설명하면 사람들은 바로 계를 떠올렸다고 한다.
>
> 정치가, 자본가 등 유력 소수에게 기대지 않고 당사자들 스스로가 단결하여 사업을 일으키려던 협동조합의 설립자들은 공제회의 경험에서 우선 자본을 모으는 방법을 배웠다. 소액을 정기적으로 모아서 축적하는 방식이다. 정기적이고 반복적인 공동 부금은 상호 신뢰와 연대의 울타리가 되었다. 공제회는 공제금 급부로 위기에 처한 회원을 구제했을 뿐만 아니라 일하는 사람들의 권리 보장과 노동 조건 개선, 참정권 획득을 위한 학습과 자치활동의 산실이 되었다. 시간이 흐르면서 협동조합과 결합한 공제는 그 범위를 더욱 확장하여 상호보험 수준으로 발전해서 공동주택 건설을 위한 주택금융조합이 탄생하기도 했다. 협동조합과 공제는 태생이 같은 사회 제도라고 할 수 있다.
>
> 김형미, '한국 협동조합 현황과 공제사업의 전망1', 2020. 02.10.
> 출처 : 한국공제신문(http://www.kongje.or.kr)

협동조합다운 경영방침으로 성공하여 이후 전 세계에 '로치데일 시스템'을 전파했던 영국의 로치데일

35) TRR의 생활지원금은, 5년 이상 재직하고 40세 이상의 노동자가 정리해고로 실직할 경우 지급하며, 재취업 개인별 상담 지원은 1년 이상 근무 경력이 있어야 한다. https://www.trr.se/en/

공정선구자협동조합은 1844년 창립 이후 반세기 동안 안전한 식품, 교육, 주거, 고용, 공제사업을 모두 자력으로 운영하여 조합원 복지를 극적으로 향상시켰다. 이 협동조합에서 농장을 경영했던 목표는 일차적으로 공장에서 해고된 노동자들의 일자리를 마련하기 위해서였다. 36)

그 창립자들은 세계 협동조합운동에서 '로치데일의 선구자들'로 불리는데, 대부분 작공이자 노동운동가들이었고 해고자도 있었다. 그런데 왜 노동자들의 생필품을 판매하는 가게 운영이라는, 당시에는 상인이나 기업주만 하던 사업에 뛰어들었을까? 당장은, 노동조합에서 권리투쟁을 하다가 해고된 노동자들에게 일자리가 필요해서였고 이러한 도전에 나서게 했던 바탕에는 노동자의 자치이념, 자기결정권이 있는 자유로운 존재로서의 자각이 있었다. 노동자의 선거권조차 인정되지 않았던 19세기였지만, 로치데일 선구자들은 노동자를 '구제 대상'이 아니라 자신의 생활과 미래를 스스로 운영할 수 있는 자유롭고 책임적인 인간임을 기업활동에서도 보여준 것이다. "우리는 스프를 원하지 않소이다. 우리에게 권리를 주시오, 그러면 우리는 로스트비프를 먹을 수 있소". 이는 지배층 인사들이 굶주린 노동자들에게 스프를 어떻게 배급할지 토론하는 자리에서 나타난 로치데일 직물공이 보여준 자치이념(autonomous idea)을 상징하는 표현이었다.37)

로치데일 선구자들처럼 1930년 8월 평양고무공장 총파업에서 해고된 300여 명의 고무 노동자들은 자신들의 생계와 고용을 위해 직접 공장을 설립하고자 공동자본을 모아 평양시내 대평 고무공장을 인수하여 11월 28일 공제생산조합 고무공장 작업을 개시했다. 당시 동아일보에 소개된 기사는 다음과 같다.

우렁찬 기관소음! 직공의 공장시업

평양고무공장쟁의 부산물
공제고무공장에서 작업을 개시
노사쟁의의 획기적 산물

(평양) 고무쟁의의 부산물로서 그동안 모든 준비가 완성된 공제생산조합의 고무공장은 그동안 당국에 화부(火夫) 인가원을 제출하고 그 허가를 고대하던 중 28일에 허가되어 동일 밤 8시에 24명의 기계직공이 취업하여 우렁찬 "사이렌"소리를 천공에 내질러 조선에 있어서 역사적 기록을 썼는바 이날 밤 열 두시까지 기계직공이 작업하고 이튿날인 29일 아침 7시에는 이 공장의 주인되는 여직공 50명이 취업하여 비로소 노동자의 생산기관이 그 생산을 개시하였다. 오후 1시부터는 역시 이공장에 출자한 남직공이 교대하야 24시간 작업을 계속하여 매일 2천 족을 생산하리라 한다. 바야흐로 불황의 무서운 위협이 공장업자를 전율케하는 이 기업가의 수난시대에 탄생하는 이 공장이 금후 경영에 초지가 관철될는지 해당 책임자들은 오직 대중의 지시를 믿을 뿐이라고 자신있게 말한다.

『동아일보』, 1930.12.01. 기사. 38)

36) 김형미(2011), '복지국가운동과 협동조합운동', 『생협평론』 4호, 36면.
37) 산업민주주의 주창자인 비어트리스 웹의 저서 *The Co-operative Movement in Great Britain*(1891)에 나오는 표현이다.
38) 당시 기사의 표현을 현대식으로 수정했다. 한편, 『조선일보』 1930.10.19. 기사에 따르면, 이 공제생산조합에서는 1인 1표의 의결권이 원칙이나 11주~100주까지는 10주당 1표, 101주~1000주까지는 20주당 1표의 비례의결권도 병행 채용했고 공장 설립 전부터 각지에서 고무신 주문이 들어왔다고 한다.

계, 우애조합, 협동조합 등 모든 협동조직의 시스템은 누구나 평등한 입장에서 자신이 내놓을 수 있는 물질을 내놓아서 동참한 이웃도 돕고 나도 도움을 받는 것이다. 동참하기 위해서는 그 이익이 언젠가는 자신에게도 돌아오는 공정한 시스템을 운영해야 한다. 공정한 시스템을 운영할 수 있는 자치능력을 협동조합에서 발휘하면서 조합원의 자기결정권과 민주주의를 실현하는 역량이 확장되었다. 대표적인 사례로서 영국의 협동조합 여성길드가 있다. 이 조직은 영국소비자협동조합연합회(CWS)의 여성부문으로 영국의 여성참정권운동에서 노동계급의 여성들을 조직했던 최대 세력이었다. 19세기 말에서 20세기 초반, 여성 노동자들의 자기결정권과 역량 부여가 가능한 민주적 구조, 교육 및 실천을 가장 대중적으로 실행했던 공간이 협동조합이었던 것이다.

**노동자의 자기결정권의 확장**

현재 우리나라에서도 개인의 **자기결정권**이 확장되면서 사회적 인식이 많이 변하고 있다. 비혼, 결혼해도 아이를 낳지 않는 결정, 동성애, 안락사, 학생과 근로자의 표현권 등, 타인에게 해를 끼치지 않는 한 개인은 자신에 관한 사항을 스스로 결정할 권리를 지니며, 국가나 사회를 그것을 침해해서는 아니 된다는 법리가 수립되고 주민자치, 노동이사제와 공동결정처럼 국가와 사회의 제도 형성에 시민이 주체적으로 참여하는 등 공동체의 일원으로서 자기결정권을 높이는 방향으로 바뀌고 있다.[39]

하지만 과거에는 자기결정권이라는 발상보다 노동조합 그 자체가 힘을 가진다는 단체주의 발상이 더 많았다. 왜 노동조합에 가입해야 하는지를 설명할 때, 단체주의 발상에서는 노동자는 단결해야 한다는 선험적인 주장, 노동조합으로 뭉쳐야 힘을 지닌다는 단결지상주의(노동법=단결법=생존권 보장)를 중시했다면, 지금은 개인의 자유 확대와 주권의식의 발달, 민주주의 경험이 축적되면서 노동자 한 사람 한 사람의 자유의지에 기반한 연대와 자치를 중시한다. 사실 이러한 변화는 단결로 이룬 쟁취이고 민주주의의 결실이다. **노동조합을 포함한 각종 결사체(association)는 개인의 내적 영역인 자유의지에서 출발해서 필요와 관심사, 신념을 함께 하는 동료들과 단결하여 동심원적으로 공동의 목표를 실현해가는 사적 자치의 원칙**[40]에 입각한다. 공산주의와 민주주의 사회, 개인의 삶의 가장 큰 차이는 사적 자치의 활성화와 자유의 보장 정도에 있다.

19세기와 20세기 초반까지만 하더라도 여성, 노동자, 어린이, 장애인, 외국인, 이교도, 노인을 자기결정도 할 수 없는 보호와 관리의 대상으로 보았으나, 지금은 어떠한 차이를 지닌 존재라 하더라도 자기결정과 참여를 통해 **공동생산(co-production)**의 주체가 될 수 있다는 생각이 노동, 인권, 복지에서도 확대되고 있다. 공동생산은, 지역사회에서 서비스 공급자, 수혜자, 가족, 주민이 공동으로 협력하여 설계하고 관리하고 생산하는 것이다. 대표적으로는 스웨덴에서 1990년대 전반에 금융위기와 재정위기로 국가가 수행하던 아이돌봄서비스를 민간에게 이양할 때 3,500여 개나 되는 새로운 아이돌봄 협동조합들이 탄생하여 아이돌봄과 장애인 돌봄서비스를 담당한 사례나 이탈리아의 사회적협동조합이 지역사회 어린이, 장애인, 고령자 돌봄을 수행하여 지역주민과 당사자들이 참여하는 복지서비스 체계를 만든 것과 마찬가지다. 우리나라에서도 의료복지사회적협동조합, 공동육아, 부모협동조합 유치원, 발달장애인 가족들의 협동조합이 그러하다. 시민 한 사람 한 사람의 자기결정권에 기반한 생활 속의 연대를 통해 모두

---

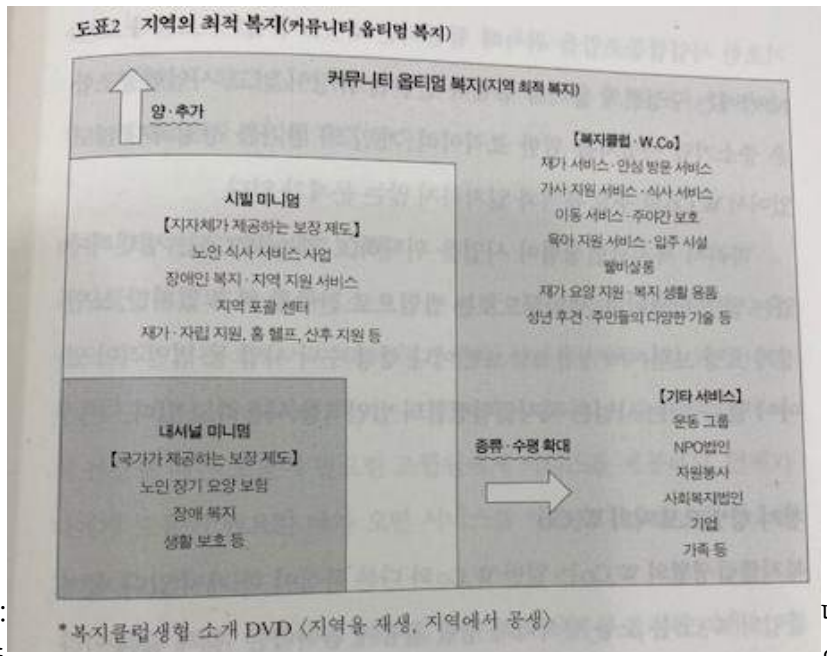
39) 자세하게는 박홍규(1998), '노동법과 자기결정권', 『영남대학교부설 사회과학연구』 18호 1, 영남대 사회과학연구소, 참조할 것.

40) 사적 자치 원칙은, 개인의 자유로운 의사결정에 따라 규율할 수 있다는 원칙으로 민법상 각종 계약의 기본 원칙이다.

가 주역으로 참여하는 사회로 세상은 바뀌고 있다.

노동자들의 공제운동과 상호부조 차원의 복지도 생활 속의 연대다. 복지의 수혜자(이용자)가 자신들에게 맞는 복지서비스를 동료들과 함께 생산하는 것이기 때문이다. 1970년대 후반 석유파동과 세계화의 진전으로 국가 중심의 사회서비스를 유지하기 어려웠던 북유럽, 서유럽 국가, 중규모의 복지 수준을 유지했던 일본에서는 시민들이 사회적기업, 협동조합, 비영리조직을 통해 상호부조와 복지 서비스를 공동생산하는 활동이 활발해졌다. 중남미에서는 도산한 기업을 노동자들이 인수해서 일자리와 산업을 회복하는 회복기업(Empresas Recuperadas)과 지역화폐, 공동체경제가 일어났다. 이를 통틀어 '사회적경제'라고 하는데 사회적경제는 노동자를 포함한 시민이 주체가 되어 생활 속의 연대를 만들어가는 시민들의 경제활동이다. 생활 속의 연대를 통한 복지서비스 생산이 시민의 삶의 질에 얼마나 중요한지를 알 수 있는 그림을 소개한다. 일본 가나가와현에서 활동하는 복지 협동조합(복지클럽생협)은 국가, 지자체, 시민이 생산하는 복지가 어우러질 때 지역사회의 복지 수준을 최적으로 유지할 수 있다는 것이다. (그림 2)

그림 2. 가나가와현 복지클럽생협의 최적 복지 개념




(출처: 다나카 히데키 편저 『협동의 재발견』, 2021, 135면)

노동조합이 생활 속의 연대를 실행할 때가 이미 왔다. 한국 사회와 노동운동의 현황과 미래를 전망하는 다음 필자들이 그 필요성을 충분히 제기할 것이다.

4. 맺으며: 노동공제운동의 의의

복지가 일방적인 지원 서비스 제공이며, 돌봄을 받는 자와 항시 돌보는 자로 분단이 되어 있다면 소극적 복지는 형식적으로 충족될망정, 내용적인 충족, 더 나아가 적극적 복지로 승화, 실현되는 것은 어렵다. 더욱이 복지를 둘러싼 이해관계는 수혜자와 제공자 사이에 대립하게 된다. 이해관계가 대립할 때 이를 조정하는 방법은 공적 강제(규제)이거나 힘에 의거하는 것이므로 승자독식과 경쟁 격화, 관료적인 문제해결을 부추기기 쉽다. 이런 문제를 회피하기 위해서라도 복지는 사회구성원 누구나 누리고 서로 지원하고 지원받는 상호부조활동의 연장선이어야 한다. 이 영역이 생기 있게 작동하여야 공적 부조, 즉 국가의 사회보장제도도 작동하기 쉽다.[41]

노동공제는 노동운동의 한 줄기로 노동운동 중에서도 노동자들이 적은 각출금을 공동으로 모아서 위험에 대비하는 협동조합 방식의 보험이다. 작게는 상호부조에서 시작하여 소액대출, 저축과 연금과 같은 금융사업도 노동공제에서 실시할 수 있다. 앞서 밝혔듯이 노동조합과 협동조합의 뿌리이며, 노동조합, 노동자조직이 공제사업을 수행하는 사례는 일본, 스웨덴, 미국[42] 등 여러 나라에서 발견된다. 더 나아가 미조직 노동자, 비전형 노동자에 대한 새로운 공제조직들이 활발하다. 미국에서는 1999년 프리랜서 조합(Freelancers Union)이 결성되어 52,000명의 조합원에게 의료보험 서비스를 제공하는가 하면, 샌프란시스코의 미시온 구 어셋펀드(Mission Asset Fund)는 이민 노동자와 저소득 노동자에게 무이자 소액대출 서비스를 제공한다.[43]

네덜란드에선 프리랜서들의 빵기금(Broodfonds)가 있다. 2006년 협동조합으로 시작한 이 기금은 질병, 부상으로 실직했을 때 월 750유로(100만 원)의 공제금을 받는 공제, 월 3500유로(480만 원)의 공제금을 받는 2개 상품을 중심으로 운영된다. 전자인 경우 월 33.75유로(4만6천 원)를 매월 납부하고, 후자인 경우 월 112.50유로(15만5천 원)를 적립한다. 이 빵기금에 가맹한 협동조합들은 조합원들이 25~50명 정도의 작은 규모으로 2015년 시점에서 이들 142개의 협동조합에 약 5천 명이 가입해 있고 연합회 Broodfonds Makers를 결성하여 공제사업을 운영한다. 빵기금은 조합당 작은 규모를 장려하는데, 그 이유는 신용협동조합의 초기 모습처럼 얼굴이 보이는 관계가 자연스러운 규모로 운영하는 것이 공동체의식을 형성함으로써 공제 운영의 도덕적 해이를 방지할 뿐만 아니라, 결속력과 자치를 강화할 수 있다고 판단하기 때문이다. [44] 빵기금이라는 명칭도 우연이지만 사단법인 노동공제연합 풀빵과 공통되어 반갑기도 한 사례다.

이러한 노동공제 조직은 기존의 사회보장체계에 속하지 않는 일자리나 새로운 부문에서 정부보다 더 빠르게 당사자들에게 힘이 된다. 선구적, 계몽적인 기능을 지니고 시장실패, 정부실패의 틈새를 메우며 공적 서비스를 보완하여 복지에 참여하는 과정에서 당사자의 자유와 역량이 확장될 수 있다.

---

41) 김형미(2016), '안심을 엮어내는 실천공동체: 코프 아이치의 주민복지활동', 한국협동조합연구, 34집 2호, 한국협동조합학회, 129면.

42) 미국의 공제조직들은 코로나로 인한 봉쇄시기 지역사회에서 매우 큰 역할을 했으며 그 뿌리는 19세기로 거슬러 올라간다. 1920년 당시 미국 성인 3명 중 1명은 공제회 조합원이었다. 특히,전국민의료보험 제도가 없는 미국에서 노동자들은 공제회에 가입해서 의료보험혜택을 받았는데 하루 일당 수준인 2달러를 매달 납부하고 선출직 대표를 뽑아 공제회를 운영했다(뉴욕시). 19세기 후반 탄광노동자들의 노동조합(Miner's League of Stoney Country Nevada)은 조합이 의사를 고용하여 조합원들의 건강을 살피고, 기술자 노동조합(Brotherhood of Locomotive Engineers)는 연방 규모의 장애보험을 출시했다. Maya Adereth, The United States Has a Long History of Mutual Aid Organizing, https://www.jacobinmag.com/2020/06/mutual-aid-united-states-unions

43)P2P Foundation, https://wiki.p2pfoundation.net/Mutual_Aid_Societies

44) https://www.broodfonds.nl/, 영문 위키페디아에도 정보가 게재되어 있다.

정부가 사회보장을 책임져야 한다, 또는 가족이나 시장이 책임져야 한다는 이분법은 과거의 것이고 소모적인 발상에 지나지 않는다. 이미 세상은, 필요한 당사자들이 중간집단(주민조직, 노동단체, 노동조합, 협동조합 등)을 결성하고 이를 매개로 한 사람 한 사람이 사회로 연결되는 사회로 (네트워크 사회)로 전환 중이다.

일하는 사람들의 상호부조 활동이 공제사업으로 펼쳐지고 공제사업이 처음에는 실직, 질병 시 부조와 생활자금 대출 등의 금융서비스 중심으로 실행되다가 점차 규모가 커지면 의료, 주택, 교육 등, 노동자들의 생활 안전망을 강화하는 것으로 만들어서 이직, 실직, 퇴직하더라도, 질병과 노화로 자립하기 어려운 시기에도 돌봄의 안전망을 만들어 가자는 것이 노동공제운동이다. 사람은 타자와의 만남, 관계 속에서만 생존할 수 있으므로 호혜적인 지원, 상호부조는 필연적이며 이를 시대와 환경에 맞게 새로운 형태로 만들어가는 것이 중요하다.

**스스로 참여하고 함께 결정하여 다양한 방안을 모색, 실현해 나가는 공동체만큼 강한 복지는 없다. 노동운동은 노동자의, 노동자를 위한, 노동자에 의한 복지를 노동공제운동을 통해서 만들어 갈 수 있다. 이는 기존 노동운동의 새로운 확장이고 국제적으로도, 미래세대가 보더라도 보편성을 지닌다. (끝)**

# 사회연대에 기초한 안전망으로서 공제의 가능성

2022.02.09.

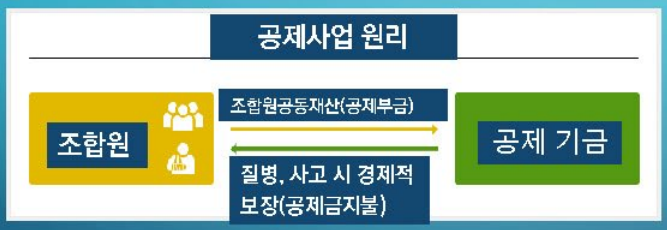
김형미 (상지대학교 사회적경제학과)

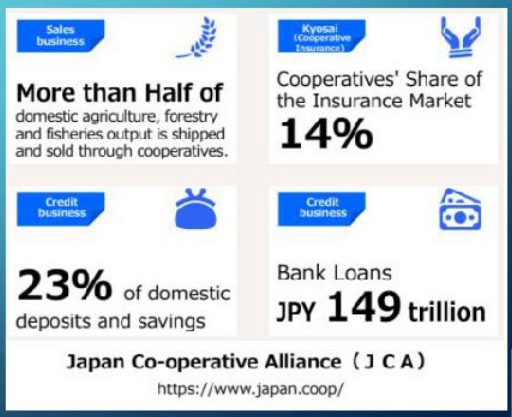
## 내용

1. 호혜의 안전망: 공제
2. 사회보장의 원칙: 사회연대
3. 사회보장의 민주화, 실질화에 필요한 보충성 원리
4. 정부의 역할

# 1. 호혜의 안전망: 공제

- **공제: 평등한 입장에서 구성원들이 각자 일정량을 갹출하고 필요시에 도움을 받는 공동분담, 공동혜택의 보장 시스템. 계, 상조회에서 협동조합 보험까지 다양한 규모와 범위. 회원의 민주적 운영과 연대 원리에 기초한 자율적인 상품설계**
- **공제사업 원리 :**




2011.3.11 동일본대지진 당시 일본 손해 보험업계 보상액의 71.4%가 농협공제에서 지불됨

# (주목) 외국_새로운 공제 사례로서

- (PE공제회) 일본. 1989년, 15명의 IT엔지니어들이 '수도권컴퓨터기술자협동조합' 창립. 프리랜서 엔지니어들이 공동 수주, 교섭, 계약 대행, 보험 업무대행 등을 실행하며 성장. 2007년 조합을 주식회사로 법인 변경하고 사명을 PE-BANK로 변경. 소속 프리랜서 엔지니어는 1,937명 , 매출액 170억 원, 직원 80명(2020년). 협동조합으로 공동수주함으로써 수주액의 88~92%를 담당 엔지니어에게 분배, 8~12%를 사업경비로 분배. 프리랜서 엔지니어들의 복리후생을 목적으로 1992년 공제회 설립. 1천 명 이하를 대상으로 하는 소규모 공제회이므로 보험업법 적용 제외. 일감이 없을 때 '취업 불능 ' 을 확인하면 최대 1년 동안 소득보상수당을 [illegible]

표 8. 월액 공제회비

| 연령 | 코스 | 소득보상수당 연쇄도산방지 | 입원일액 수당 | 월액 공제회비 |
|---|---|---|---|---|
| 20 ~ 29 세 | 20 만 엔 코스 | 20 만 엔 | 10,000 엔 | 2,500 엔 |
| | 30 만 엔 코스 | 30 만 엔 | 12,000 엔 | 3,150 엔 |
| | 50 만 엔 코스 | 50 만 엔 | 16,000 엔 | 6,150 엔 |
| 30 ~ 39 세 | 20 만 엔 코스 | 20 만 엔 | 10,000 엔 | 3,800 엔 |
| | 30 만 엔 코스 | 30 만 엔 | 12,000 엔 | 4,650 엔 |
| | 50 만 엔 코스 | 50 만 엔 | 16,000 엔 | 8,650 엔 |
| 40 ~ 49 세 | 20 만 엔 코스 | 20 만 엔 | 10,000 엔 | 4,800 엔 |
| | 30 만 엔 코스 | 30 만 엔 | 12,000 엔 | 6,550 엔 |
| | 50 만 엔 코스 | 50 만 엔 | 16,000 엔 | 11,350 엔 |
| 50 세 이상 | 20 만 엔 코스 | 20 만 엔 | 10,000 엔 | 5,650 엔 |
| | 30 만 엔 코스 | 30 만 엔 | 12,000 엔 | 8,150 엔 |
| | 50 만 엔 코스 | 50 만 엔 | 16,000 엔 | 12,850 엔 |

자료 : PE-BANK 홈페이지, https://pe-kyousai.jp/about/index.html, 2019년 7월 25일 검색

(자료) 이항숙, 「한국사회적경제 공제 실태와 제도개선 방안」, 아이쿱협동조합연구소, 2019.

- (워커즈콜렉티브공제주식회사) 일본. 워커즈콜렉티브는 구성원 전원이 출자/노동/운영을 하는 일공동체로서 전국 600개소, 1만5천여 명이 활동 중. 대부분 여성. 이들은, 급여가 아닌 공동 경영의 성과를 분배금으로 가져 감. 따라서 분배금은 최저임금 미만일 수도 있어 통상 근로계약을 맺지 못하기도 함. 상호부조와 위험분담을 위해 임의공제로 시작, 2011년 이후 소액단기보험업자로 등록. 보험료는 남녀 구별없이 연간 12,000엔, 가입자는 2,920명(2018.4). 가입조건에 연120만 엔 이하 소득과 사회보험에 가입하지 않아야. 지병이나 병력으로 인한 가입제한은 없음. 공제 상품은 2개로, 2개 상품 모두 워커즈 구성원들의 필요에서 개발됨

표 9. 일본 워커즈콜렉티브공제주식회사 보장 내용

| 종류 | | 보장내용 |
|---|---|---|
| 취업중 상해보장 | 사망보상 | 200만 엔 |
| | 후유장애보장 | 최고 200만 엔 |
| | 입원보장 | 1~100일간, 8,000엔/일, 입원 1일째부터 보장 |
| | 통원보장 | 1~90일간, 2,000엔/일 |
| | 상해수술보장 | 5만 엔, 10만 엔, 20만 엔 |
| 휴업보장 | 취업중상해 | (휴업전 6개월 평균 분배금 또는 임금 월액)×1/30×80%×휴업일수 (2일 이상 휴업을 대상으로 90일을 한도로 한다) |

(자료) 이향속, 「한국사회적경제 공제 실태와 제도개선 방안」, 아이쿱협동조합연구소, 2019.

- (빵기금, Broodfonds) 네덜란드. 2006년 프리랜서들이 결성한 협동조합. 공제사업 실행. 질병, 부상으로 실직했을 때 월 750유로(100만원), 월3500유로(480만원)을 받는 공제상품 2개를 운영. 전자인 경우 월 33.75유로(4만6천원) , 후자인 경우 월 112.50유로(15만5천원) 납부. 빵기금 협동조합은 25~50명 규모로 작으나 연합회 Broodfons Makers를 결성하여 사업. 2015년 시점에서 142개 조합, 5천 명의 조합원 가입
- (미시온구 어셋펀드) 미 샌프란시스코. 이민노동자와 저소득 노동자에게 무이자 소액대출 서비스. 기본상품은 최대 10개월 후 상환 조건의 1천 달러(120만 원) 대출. 대출 시 상환 개월 수를 직접 결정할 수 있고 반복 대출 가능. 상환율은 99%, 결손율 1%. 급전이 필요할 때 카드론을 사용하지 않음으로써 생활 부채를 줄임
- (TRR 재단) 스웨덴. 노동조합연맹(PTK)과 경영자단체가 1974년 공동설립한 공제조합. 석유파동으로 경제침체, 정리해고가 진행되던 시기, 실직 대비 공제사업과 취업알선. 기업 정리해고시 TRR은 조합원 갹출금을 원금으로 운용한 공제기금에서 생활지원금을 지급하고 재취직 서비스 제공. TRR 가입 기업에는 구인서비스 무료 진행. 3만5천사와 95만명 조합원

# (주목) 한국 사회적경제 공제 사례

- (사랑방마을 주민협동회) 서울 동자동 쪽방촌. 2011년 동자동 주민들이 설립. 소액대출서비스. 회원은 가입 1천원, 월 1구좌(5천원) 이상 납입. 6개월 20구좌(10만원) 이상 출자 시 50만 원까지 대출, 긴급대출은 20만 원 이내. 대출 이자 2%. 2020년 1월 시점 총 출자금 3억27백만 원, 회원 415명. 월평균 165명 출자. 상환률 88.7%(2019년) . 자활공제사업에서 아이디어를 얻어 추진

- (재단법인 밴드) 2014년 한국사회적기업중앙협의회 공제사업단 결성. 예비사회적기업을 포함 기업당 월 10~100만 원 부금, 만 3개월 이상 가입 시 기업 대출

**공제 가입 및 부금 현황** (2020.05)

- 가입대상: 예비/인증 사회적기업, 기타 사회적경제조직, 소셜벤처 등 사회적경제 조직
- 부금납입: 월 10만원 ~ 100만원 (10만원 단위), 3년/4년/5년
- 가입기업 : 237개 회원사 (누적 293개, 해지 56개)
- 기업당 평균 가입금액 : 약 58만원

(자료) 재단법인 밴드 사회적공제 기금 소개

공제기금조성금액
19,400,000,000원

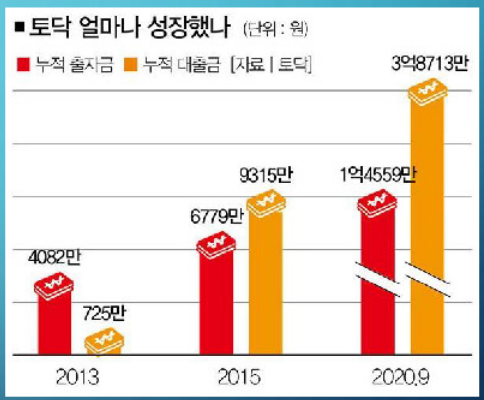
기업대출금액
24,025,450,000원

개인대출금액
974,550,000원

- **(청년연대은행 토닥) 2013년 2월, 청년들의 금융 협동을 위해 금융대안공동체로 결성. 현재 임의단체. 결혼 격려대출, 청년지갑트레이닝센터 운영, 의료상호부조사업 '천원의행복' , 임차보증금 대출 등 사업 개발, 추진. 조합원 397명, 누적 출자금 1억45백만 원, 누적 대출 3억87백만 원**

| 구분 | 토닥 대출 | 범위내 대출 | 비상금 대출 | 동지-협동응원대출 | 청년 주택보증금 대출 (동작신협) |
|---|---|---|---|---|---|
| 금액 | 최대 150만원 | 본인 출자금 130% | 최대 30만원 | 최대 300만원 | 최대 2000만원, 보증금의90%까지 |
| 조건 | 신입조합원 교육 (토닥학개론) 이수 | | | | |
| | 출사 6개월 이상 | | 출사 12개월 이상 | 출사 10개월 이상 | 출사 10개월 이상 |
| | 출자횟수 + 10만원 | | 대출이용 1건 이상 | 당사자 모두 조합원 + 교육이수 + 같이 대출상담 | |
| 제한 | - | - | 사전협의 되지 않은 연체 2회이상 발생시 이용제한/불가 | | 대출당일 연체사실이 없을것 |
| 이자 | 자율이자 | | | | 연 3.6% (1년 고정금리) |
| 기간 | 12개월 이내 | | 3개월 이내 | 24개월 이내 | 입주계약기간과 동일 |

* 각 상품간 중복대출 불가 (청년 주택보증금 대출 예외)




(기사)김정덕, 「더 스쿠프」,2020. 09.21.

*토닥은 초기 ' 토닥토닥협동조합 ' 이라 명명했고 실직 운영은 협동조합이나…협동조합 법인격을 취득하지 못함. 「협동조합기본법」에서 금융, 보험사업을 영위하지 못하게 하므로 → 차기 단계의 제도개선 과제!*

노동공제연합 풀빵
Poolbbang Workers Mutual

- **(사단법인 노동공제연합 풀빵)** 2021년 1월 설립. 노동자들의 상부상조에 기반한 공제사업을 추진. 적립, 대출 공제 외 사회적자원 공유 풀장 프로젝트, 노동자생활신용상담, 노동공제교실 등 운영

**정회원 조직 14단위 (당사자 7, 지원 7)**

- 화섬식품노조 몽제인공제회
- 한국대리운전협동조합
- 한국스마트협동조합
- 한국가사노동사협회
- 사회적협동조합 우리함께 (전국주민협동연합회)
- 일하는사람들의생활공제회 좋은이웃
- 사회적협동조합 빠띠
- 전태일재단
- 노회찬재단
- 한국사회가치연대기금
- 사회적협동조합 빠띠
- 한겨레두레협동조합연합회
- 한국사회적의료기관연합회
- 한국비정규노동센터

**준회원 조직 2단위**

- 라이더 유니온
- 전국셔틀버스노동조합

**참관 조직 5단위**

- 경기북부노동공제회
- 미디어공제회
- 대리운전노조 경기지부
- 서울퇴직자노조 추진위
- 민주일반노조 제화지부

(자료) 한영섭, 노동공제연합 풀빵 소개자료, 2021.11.

## 사회적경제기업, 일하려는 이들이 증가하면 공제도 더 많이 생겨날 것

한국스마트협동조합
Social / Mutual ART

지금은 경제활동을 하고 있지 않지만 1년 이내에 일하고 싶어 하는 인구가 400만 명에 이르는 것으로 나타났다. 전체 취업자에서 자영업 관련 근로자 비중은 1982년 이후 최저치로 떨어졌다.

통계청이 4일 내놓은 '비임금 근로 및 비경제활동인구 부가조사'에 따르면 1년 이내 취업 및 창업을 희망하는 비경제활동인구는 지난 8월 기준 399만4000명에 달했다. 전년 동월 대비 8만7000명 증가한 것으로 관련 조사가 시작된 2016년 이후 최대치다. 비경제활동인구는 15세 이상으로 일할 능력이나 의사가 없어 경제활동을 하고 있지 않은 사람을 의미한다.

연령별로는 20대 비경제활동인구 중 50.1%인 122만1000명이 취업 및 창업을 희망했다. 60세 이상도 83만2000명에 달했으며 30대는 67만9000명, 40대는 58만1000명, 50대는 61만3000명으로 집계됐다. 이들 중 67.0%인 267만7000명은 구체적인 취업 및 창업 계획을 갖고 있다고 답했다. 경제활동을 하려는 이유로는 생활비 및 용돈 조달이 72.0%로 가장 많았다. 통계청 관계자는 "코로나19 관련 우려가 잦아들면서 비경제활동인구의 근로 의욕이 높아졌다"고 말했다.

「한국경제신문」, 2021.11.04.

# 2. 사회보장의 원칙: 사회연대

- 사회연대: 현대 사회보장법의 원리
- 서로의 불행을 못 본 척하지 않는 사회구성원들 간의 연대가 사회를 지속시키는 가장 기본 조건이라는 생각이 사회보험을 떠받치고 있는 주요 인식 (강신욱, 우리나라의 사회보장제도, KDI 경제정보센터)

# 사회보장의 종류 (「사회보장기본법」 제3조)

| | |
|---|---|
| **사회보험** | **국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도** |
| 공공부조 | 국가와 지방자치단체의 책임하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도 |
| 사회서비스 | 국가 · 지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도 |

- (사회보험) 제도화한 공제, 상호부조사업을 포함 (일본에선 **共助로 개념화, 외국 노총의 퇴직연금관리, 몬드라곤 공제조합)**
- **(사회서비스) 사회적경제조직이 수행하는 공동생산(co-production)**

→ 중층적인 안전망, 결정하고 참여하는 사회서비스

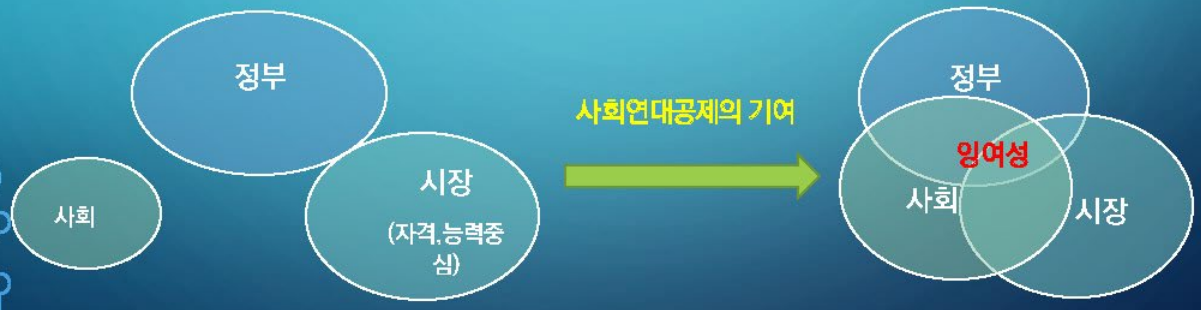
## 3. 보충성의 원리: 사회연대 원칙의 형해화를 극복하는 실천

- 사회적 보호가 필요한 계층이 사회보험의 혜택을 받을 수 없음 : 정규직 중심의 사회보험제도 (ILO는 '일하는 사람 ' 의 정책 대상으로 비취업자, 자영업자를 포괄함 )
- 보충성 원리 간과: 제도 설계 시 커뮤니티, 사회조직, 지자체의 사회적 기능을 지원하고 이를 중앙, 전국 단위가 보완하여야. 자율하고 자치하는 사회조직을 지원하여 스스로 활동하게 할 때 전체의 행복도가 증진된다는 비전이 사회보장에서 실종
- (공제) 관료제 우선 사회서비스의 폐해 극복, 새로운 상황에 대응하는 민간의 자율적 안전망으로서 사회연대 원칙을 실천하는 사례
- 사회연대공제: 사회보장의 원칙인 사회연대를 실질화, 민주화하는 실천으로서 사회적경제공제, 노동공제, 민관의 연대

## 4. 정부의 역할: 사회연대공제 지원과 제도화

- 공공, 시장, 커뮤니티를 넘나들면서, 또는 중복되는 역할을 수행하면서 사회연대와 자발적 결사에 기반한 자율적인 상호부조의 영역: 사회보장체계의 잉여성 (redundancy) 유지에 필수적이면서 선도적

  * 잉여성-사회적으로 예측하지 못하는 상태에 대비하여 존재하는 여유와 여분



- 사회보장체계에서 잉여성이 없을 때: 과도한 행정화작업과 그로 인한 공백, 사각지대 방치, 새로운 상황에 대응하지 못함(산재보험이 절실한 배달노동자들의 무보험 상태)
- **잉여성은 제도화와 비제도화, 공공과 민간, 사회적 가치와 경제적 가치, 영리와 비영리 등, 제도가 의거하는 이분법적 역할분담과 경계선을 넘어서서 사회가 위기와 변화 시기에 회복력과 지속가능성을 유지하는데 꼭 필요**
- **정치와 정부의 역할은 이들이 더욱 발전하여 명실상부한 사회보험으로 한몫을 잘할 수 있도록 법과 제도로서 지원**

**(검토) 「사회적경제기본법」 제정과 공제사업관련 시행령 작업, 소액단기보험의 실효화**

- **어떻게 지원하고 제도화할 것인가에 대한 본격적인 질문과 고민을 담은 토론회가 후속으로 이루어지길 기대함**

분야발제

# 노동공제 현황 및 과제

**한석호**
전태일재단 사무총장

# 노동공제 현황 및 과제

한석호 | 전국일반연맹 사무총장 / 노동공제연합 풀빵 공동운영위원장

2022. 2.

## CONTENTS

Poolbbang Workers Mutual

01. 왜 노동공제인가

02. 다양한 노동공제회 추진 현황

04. 노동공제 확산을 위한 과제

부록. 노동공제연합 풀빵 현황

## 왜 노동공제회에 주목하게 되었나?

- **ILO "일 다운 일의 보장"**
- **헌법 제33조와 제32조**
  헌법 제33조: 노동3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)
  헌법 제32조: 노동의 권리. 노동의 사회권
- **노동자의 삶의 전 영역에서 인간다움의 보장**
  노동공간과 생활공간의 경계의 불확실
- **자신의 삶의 주체로서의 참여와 자기결정권**
- **시장과 국가 사이의 삶의 공간**



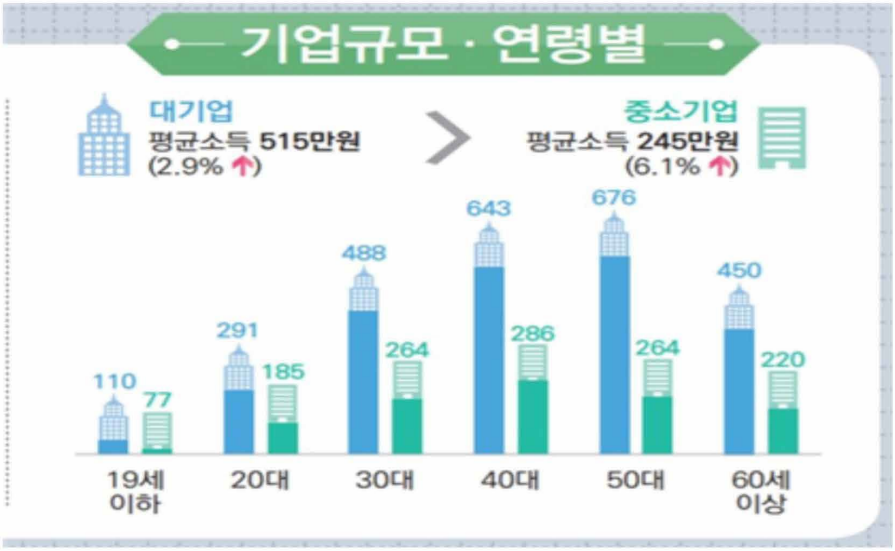
## 노동소득 불평등 : 격차사회

**소득분위별 노동자 평균 연 소득 및 하한액 추이 (2017년 - 2018년)**

| 연봉순위(상위%) | | 평균연봉 | | | | 연봉하한액 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | '17(만원) | '18(만원) | 증감(만원) | 증감률(순위) | '17(만원) | '18(만원) | 증감(만원) | 증감률 |
| 고소득 | 10분위(0~10%) | 9,620 | 9,931 | 311 | 3.2%(9) | 6,746 | 6,950 | 204 | 3.0 |
| | 9분위(10~20%) | 5,714 | 5,893 | 179 | 3.1%(10) | 4,901 | 5,062 | 161 | 3.3 |
| | 8분위(20~30%) | 4,365 | 4,528 | 163 | 3.7%(8) | 3,900 | 4,064 | 164 | 4.2 |
| ↕ | 7분위(30~40%) | 3,548 | 3,701 | 153 | 4.3%(7) | 3,236 | 3,380 | 144 | 4.4 |
| | 6분위(40~50%) | 2,967 | 3,105 | 138 | 4.7%(6) | 2,720 | 2,864 | 144 | 5.3 |
| | 5분위(50~60%) | 2,507 | 2,639 | 132 | 5.3%(4) | 2,335 | 2,434 | 99 | 4.2 |
| | 4분위(60~70%) | 2,140 | 2,290 | 150 | 7.0%(3) | 1,950 | 2,153 | 203 | 10.4 |
| 저소득 | 3분위(70~80%) | 1,801 | 1,988 | 187 | 10.4%(1) | 1,652 | 1,888 | 236 | 14.3 |
| | 2분위(80~90%) | 1,416 | 1,562 | 146 | 10.3%(2) | 1,080 | 1,166 | 86 | 8.0 |
| | 1분위(90~100%) | 656 | 689 | 33 | 5.0%(5) | 72 | 72 | 0 | 0.0 |
| 전체 | | 3,475 | 3,634 | 159 | 4.6 | - | - | - | - |

- **노동소득 불평등**
  - P9050 : 2.43배
  - P9030 : 3.23배
  - P9020 : 3.68배
    (18년 최임 18,885,240원)
  - P9010 : 5.96배

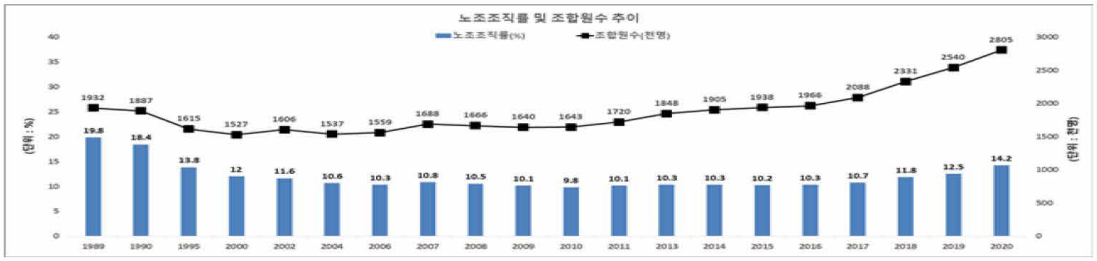
# 기업규모·연령별 소득격차(통계청)




40대 임금 차이
월 357만원
연 4,284만원
X 10년
= 4억2천8백만원

50대 임금 차이
월 412만원
X 12개월 X 10년
= 4억9천4백만원

## 노동운동의 뼈저린 실책 : 100인 미만 사업장 노동조합 가입률 0.8%




| 구 분 | 30명 미만 | 30~99명 | 100~299명 | 300명 이상 |
|---|---|---|---|---|
| 임금근로자수(명) | 11,770,294 | 3,996,812 | 1,978,585 | 2,700,203 |
| 조합원수(명)<br>(조직률) | 20,926<br>(0.2%) | 114,452<br>(2.9%) | 209,003<br>(10.6%) | 1,328,220<br>(49.2%) |
| | 1천576만7106명 중<br>조합원 13만5378명(0.8%) | | 467만8788명 중<br>조합원 153만7223명(32.8%) | |

노동부 2020년 전국노동조합조직현황, 사업체 규모별 조직현황 (사업체규모 보고노조 기준통계)

## ④ 절반의 노동 현실

영세노동 | 대면노동 | 이동노동 | 개별노동 | 다중노동





## ⑤ 노동자로 인정받기 힘든 나라

| | |
|---|---|
| 노동자 판단 기준 | 사용종속성 |
| 예외적 인정 | 특수형태근로종사자(일명 '특고') 산재보험 적용 |

(9개 직종 : 보험설계사, 콘크리트믹서트럭 운전사, 학습지 교사, 골프장 캐디, 택배기사, 퀵서비스 기사, 대출모집인, 신용카드회원 모집인, 대리운전기사)

- 근기법상 근로자가 아니어야 함
- 전속성(주로 하나의 사업에)이 있어야 함
- 업무의 계속성(상시적 노무 제공)
- 업무 수행의 비대체성(노무 제공에 타인을 사용하지 않아야 함)

**특고로도 인정받지 못하는 노동자**

[ 플랫폼 노동 ]

[ 프리랜서 ]

[ 객공 ]

## 일하는 사람들의 조직화의 변화

### 노조할 권리 이전에 노조할 이유가 먼저

- 영세한 사업장 현실 : 싸워봐야 얻을 게 별로 없다.
- 분산된 노동 : 모이기가 어렵고, 나설 사람도 없다.
- 단기 고용 : 금방 떠날 텐데 굳이 조직 만들 이유가 없다.
- 복수의 일자리 : 주된 사업장이라고 할 만한 데가 없다.

### 모이기 위해서는 혜택이 필요

- 삶에 혜택을 줄 수 있는 노동공제 설립
- 노동공제회를 통한 집단적 목소리 형성
- 노동공제와 노동조합 활동을 병행





## 새로운 노동조합운동 모델이 필요하다

**기존 틀 내에서의 혁신**

- 조직화의 측면 : 실질적인 산별(업종별) 노조 (연대임금, 교섭상대)
- 단체교섭의 측면 : 협약의 구속력 확장

**기존 틀 밖에서의 혁신**

- 조직형태의 변화 : 다양한 결사체(association) – 협동조합, 공제회, 노동금고, 노동연대기금, 재단
- 노조기능의 변화 : 공제 사업 포함

**노동조합, 협동조합, 공제조합 3축의 결합**

## 노동공제는 일하는 사람들의 사회적복지

[3층보장구조의 허상]

[기업복지 혜택이 없는 노동자는?]

### 공제는 노동조합의 핵심 기능

노동조합의 탄생은 상호부조활동에서부터 시작
상호부조활동에서 생긴 신뢰와 단결력을 기반으로 단체요구로 발전





## 노동공제운동의 의미

### 노동공제운동

① 생활 속 기본 필요를 노동자가 연대하여 충족 : 의료공제, 소액대출, 긴급 금융서비스 등

② 새로운 공적 제도가 탄생하기 전 사각지대에는 더 빠르게 당사자에게 힘이 되고 새로운 정책 형성에 마중물이 됨

③ 생활 속의 연대를 축적 → 주택, 교육훈련 등의 생활안전망을 촘촘하게 직접 구축, 사회정책에 반영

노동공제만으로 자족하자는 것이 아니라 적극적 복지를 위한 디딤돌을 놓고, 사회보장제도 전환, 노동자의 평생학습, 정의로운 전환을 준비하는 노동자복지의 터전이 되자는 것

출처 : 노동공제교실, 김형미

## 공제회를 위한 다양한 시도

### 노동공제회

- 봉제인공제회 : 화섬식품노조 봉제인지회
- 일하는사람들의생활공제회좋은이웃 : 안산 지역 생활공제회
- 한국플랫폼프리랜서 노동공제회 : 한국노총
- 라이더유니온
- 민주일반노조 제화지부
- 경비북부노동공제회 발기인대회
- 노동공제회를 추진 중인 단위

✓ 아파트경비노동자 공제회
✓ 미디어공제회: 언론노조
✓ 퇴직자노조(공제) : 민주노총 서울본부
✓ 대리운전노동조합 경기지부
✓ 셔틀버스노동조합
✓ 민주노총 서비스연맹
✓ 남양주노동공제 공부모임
✓ 기타 등등





## 공제회를 위한 다양한 시도 : 전국화학섬유식품노동조합 서울봉제인지회 봉제인공제회

봉제인공제회
The Mutual Society of Garment Workers

- 전국화학섬유식품산업노동조합 산하 기구 '봉제인공제회'
- 2019년 11월 17일 봉제인공제회 창립
- 조합원 245명
- 매월 조합비 15,000원 ( + 월 5,000원 공제부금)
- 주요사업
  - 상호부조·노동공제 (대출, 상조 등)
  - 노동복지서비스 (의료, 문화, 건강 등)

## 공제회를 위한 다양한 시도 : 노동공제연합 사단법인 풀빵

노동공제연합 풀빵
Poolbbang Workers Mutual

- 2021년 1월 22일 사단법인 창립, 4월 고용노동부 인가
- 회원 23단위 (정회원 15, 준회원 3, 참관 5)
- 출연금 22,500,000원 / 적립금 34,400,000원
- 주요사업
  - 공동노동공제 품목 개발 및 운영
    (풀빵기본공제, 적립형공제, 소액대출 등)
  - 노동공제학습원
  - 일상서비스(풀장서비스), 풀장프로젝트
  - 노동공제 운동 확산을 위한 제도화 등

## 노동공제 활성화 과제에 앞서 정치와 사회를 향한 질문

**교원공제, 군인공제 등 소득 기준 상위10%에 진입한 계층에게는 공제를 특별법으로 허용하고 온갖 혜택을 주는데,**

**비정규직-플랫폼-프리랜서-하청노동 등 하위 50% 계층을 형성하는 불안정 노동의 자기구제를 위한 노동공제는 인정하지 않는다면,**

**그것을 논리적으로 납득할 수 있을까?**

**더구나 노동공제는 국가의 역할을 대신하겠다는 것인데…**

## 노동공제 활성화 과제 : 제도화 필요성

● 공제를 허용하고 있는 단위는 한국교직원공제회법, 경찰공제회법, 군인공제회법 등 소정의 가격을 갖춘 회원을 대상으로 공제를 시행하고 있는데, 중소영세기업 노동자, 비정규, 불안정/비정형 노동 등 기업복지 사각 지대에 놓여 있는 노동자를 지원 할 수 있는 법률적 체계는 미비.

● 보험업법, 대부업법, 유사수신행위법의 위반 문제.

● 공제와 보험의 유사성에 따른 공제에 대한 보험업법 적용 가능성.

● 노동조합을 통한 공제사업이 부수 사업으로 운영이 가능하지만, 86%의 노동자가 노동조합 조합원이 아닌 현실을 감안한다면 노동공제를 주 사업으로 허용하고 지원하는 법률이 별도로 필요함.

● 근본적으로 이익을 중심으로 구성된 금융회사와 조합원의 상호부조를 통한 사회안전망을 자율적으로 만들기 위한 비영리 공제는 근본적인 차이가 있음에도 이를 법에서는 적극적으로 허용하고 있지 않음.





## 노동공제 활성화 과제 : 제도화 방향

● 근로복지기본법 개정을 통한 노동공제 입법화
- 노동공제조합(회) 조항을 신설하여 노동공제 근거 마련
- 기존에 포괄하지 못하는 노동자를 근로복지기본법 상 근로자의 정의를 '근로자 등' 으로 확대

● 노동공제특별법 제정을 통한 노동공제 입법화
- 현행 근로복지기본법은 근로복지에 대한 기본법으로서의 성격을 가지지 못하고 있음.
- 근로복지기본법은 낮은 노동조합 조직률과 협약 적용률이라는 현실, 새로운 노동형태 확산이라는 현실, 복지 혼합이 필요하다는 현실에 맞추어 변화되어야 함.
- 노동공제특별법을 통해 노공공제를 별도로 허가를 통해 규율하고 그 범위 속에서 자유롭게 조직될 수 있도록 해야함.

CONTENTS

Poolbbang Workers Mutual

## 04. 별첨 노동공제연합 풀빵 현황

노동공제연합 풀빵 현황 노동자의 좋은 삶과 노동공제연합 풀빵

### 사단법인 '풀빵' 주요 일지

- 노동공제연합 추진단 운영 : 2020. 6. 11일 부터
- 창립대회 : 2021. 1. 22.
- 사단법인 허가(고용노동부, 2021. 4. 22.)
- 창립 보고대회 : 2021. 5. 27.
- 1주년 기념행사 : 2022. 1. 22.
- 1기 노동공제교실 : 2021. 6. 12.
- 6차 노동공제포럼 : 2021. 6. 23.
- 풀장 1호 적립형공제 실시 : 2021. 7. 13.
- 2기 노동공제교실 : 2021. 8. 20~21
- 풀장 2호 소액대출 지원 사업 : 2021. 9. 1
- 3기 노동공제교실 : 2021. 10. 26.

## 회원조직 현황

### 정회원 조직 15단위 (당사자 7, 지원 8)

- 화섬식품노조 봉제인공제회
- 한국대리운전협동조합
- 한국스마트협동조합
- 한국가사노동자협회
- 사회적협동조합 우리함께 (전국주민협동연합회)
- 일하는사람들의생활공제회 좋은이웃
- 사회적협동조합 자바르떼

- 전태일재단
- 노회찬재단
- 한국사회가치연대기금
- 사회적협동조합 빠띠
- 한겨레두레협동조합연합회
- 한국사회적의료기관연합회
- 한국비정규노동센터
- 공생사회적협동조합

### 준회원 조직 3단위

- 라이더 유니온
- 전국셔틀버스노동조합
- 다람쥐회

### 참관 조직 5단위

- 경기북부노동공제회
- 미디어공제회
- 대리운전노조 경기지부
- 서울퇴직자노조 추진위
- 민주일반노조 제화지부





## 회원조직 현황

노동공제연합 풀빵
Poolbbang Workers Mutual

### 조직구조

| | |
|---|---|
| 공동이사장 | 이수호, 송경용, 조돈문 |
| 공동운영위원장 | 임영국, 한석호 |
| 사무국 | 문인아, 양동석, 한영섭, 김동희 |

### 재무현황

| | |
|---|---|
| 출연금 | 22,500,000원 |
| 당사자조직 | 50만원~100만원 |
| 지원 조직 | 100만원~300만원 |
| 회비 | 정회원 매월 5만원 |

## 핵심 사업

### 핵심사업

- ✓ 노동공제 사업을 위한 현장 주체 발굴과 교육·연대
- ✓ 노동공제 사업 도입과 확산을 위한 사업모델 개발, 운영 지원
- ✓ 현장 주체 수요를 반영한 공공 노동공제사업 개발과 시행
- ✓ 노동공제 활성화를 위한 정치·사회적 활동

| 노동공제 학습원 | 공제설립 운영지원 | 공동공제 품목개발시행 | 플장 프로젝트 | 연구 정책 |
|---|---|---|---|---|
| ✓ 활동가 교육 | ✓ 운영위탁 | ✓ 플빵1호: 적립형공제 | ✓ 상호부조 문화 확산 | ✓ 노동공제포럼 |
| ✓ 강사단 운영 | ✓ 컨설팅 | ✓ 플빵2호:소액대출 | ✓ 연대와 나눔의 사회운동 | ✓ 국내외 교류 |
| ✓ 노동공제교실 | ✓ 노동공제설립지원센터 | ✓ 플빵3호: 기본공제 | ✓ 플장 서비스 협약 | ✓ 노동복지 연구 및 제도화 |
| ✓ 교재 출판 | ✓ 노동공제맥가이버단 | ✓ 개별 품목 개발지원 | | ✓ 정책제안 |



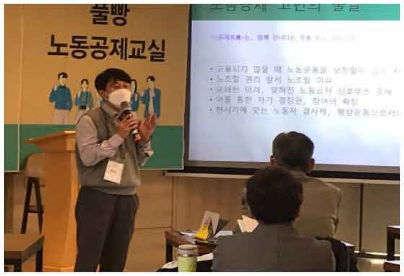


## 주요사업 1 : 노동공제 학습원

### 학습원의 역할

- 노동공제의 이론 및 추진방안 연구
- 노동공제 교수진(강사단) 운영
- 노동공제 교재 제작
- 노동공제 학습 플랫폼 운영
- 노동공제 활동가를 위한 교육과정 운영

## 풀빵 노동공제교실



## 노동공제교실 1기

**2021. 06. 12.**

**풀빵 임원 및 운영위원 학습 워크숍 형식으로 진행**

| 구분 | 주제 | 진행 |
|---|---|---|
| 1강 | 노동공제의 원리 | 김형탁 |
| 2강 | 노동공제운동의 주체와 역할 | 한석호 |
| 3강 | 노동공제품목 | 김학진 |
| 4강 | 노동공제 활성화를 위한 과제 | 문종찬 |
| 5강 | 노동공제의 의의 | 김형미 |
| | 종합토론 및 평가 | |

# 노동공제교실 2기

**2021. 08. 20. ~ 21.**

## 풀빵 회원조직 실무책임자

| 구분 | 주제 | 진행 |
|---|---|---|
| 1강 | 노동자의 좋은 삶과 노동공제 | 김형미 |
| 2강 | 노동의 현실과 노동공제 | 한석호 |
| 3강 | 노동자 조직화와 노동공제 | 문종찬 |
| 4강 | 노동공제운동의 이론적 배경 | 문종찬 |
| 5강 | 국내외 노동공제운동의 역사 | 유유미 |
| 6강 | 노동공제 품목과 운영사례 | 김학진 |





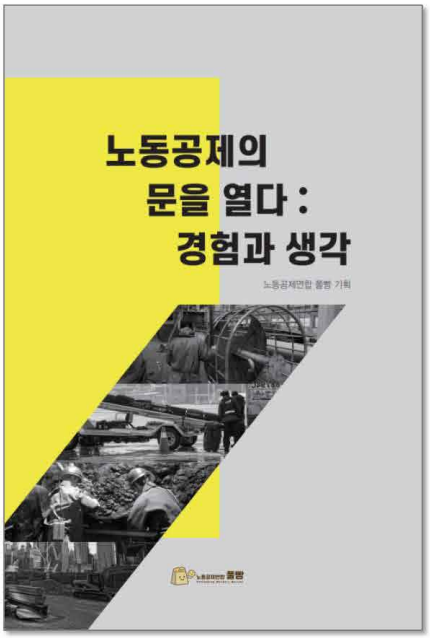
# 노동공제교실 3기

**2021. 10. 26.**

## 노동공제를 준비하고 있는 단체 활동가

| 구분 | 주제 | 진행 |
|---|---|---|
| 1강 | 노동자의 좋은 삶과 노동공제 | 김형미 |
| 2강 | 노동의 현실과 노동공제운동 | 한석호 |
| 3강 | 노동공제품목과 운영사례 | 김학진 |

## 노동공제 교재 발간




### 차례

노동자의 좋은 삶과 생활속의 연대 ····· 9
김형미(상지대학교 사회적경제학과 교수)

'절반의 노동' 의 생태계 특성과 노동공제운동의 필요성 ····· 29
한석호 (전태일재단 사무총장)

노동자 조직화 측면에서 노동공제운동 ····· 55
문종찬 (한국비정규노동센터 소장)

노동공제운동의 이론적 기초 ····· 75
김형탁 (노회찬재단 사무총장)

노동공제운동의 역사와 전개 ····· 97
유유미(전국주민협동연합회 사회적협동조합 우리함께 이사장)

노동공제 품목과 운영 사례 ····· 111
김학진(전국화학섬유식품노동조합 정책실장)





## 주요사업 2 : 노동공제설립운영지원

### 노동공제맥가이버의 역할

- 노동공제 조직화 단계별 추진지원
- 각 단위 노동공제 위탁운영
- 노동공제 경영지원 및 IT 지원
- 노동공제 조직화 설립 지원 중
  - 경기북부노동공제회
  - 미디어공제회
  - 대리운전노조 경기지부
  - 서울퇴직자노조 추진위
  - 민주일반노조 제화지부

# 풀장 1호 적립형 공제

## 2022. 1말 기준

**가입자 : 44명**
**누적 적립금 : 약 3,440만원**

| | |
|---|---|
| 목적 | 소득의 일정액을 주기적으로 적립하여 휴직, 퇴직 등에 대비하는 목돈 마련 |
| 구성 | • (가입대상) 회원조직 조합원<br>• (월 납입액) 5만원, 10만원, 15만원, 20만원<br>• (약정기간) 36개월, 60개월 |
| 혜택 | • (만기 지급) 적립액 + 응원금 (2% 해당) + α(운용수익 배당)<br>• (중도 해지) 12개월 이전: 적립액, 12개월 경과 만기 이전 : 적립액+응원금 ½ |
| 특별지원 | 중위소득 100%이하 참여자 1회분 풀빵 적립 지원 (자금 소진시까지) |





# 풀빵 기본공제

| 공제항목 | 내용 |
|---|---|
| ①선물 | **명절(구정 또는 추석) 회원이 선택하는 매년 1회**<br>약 3-4만원 상당의 선물 배송<br>- 생일·입사·결혼·돌 등 기념일을 선택할 수 있도록 확대<br>- 선물의 세부품목을 각자 선택할 수 있도록 운영 |
| ②자해사망 | 불의의 사고(자해)로 본인사망 시, 유족에게 **위로금 300만원 지급** |
| ③입원 | 장기입원으로 인한 소득감소 대비, 입원 시 수당<br>**-1일 4만원 최대 4일, 연 16만원 한도**<br>※입원 3일 초과부터 |
| ④소액대출 | 긴급하게 발생한 어려움을 대비하기 위한 **소액대출**<br>- **1인 최대 150만원**(*추후 확대)<br>- 대출 기한 1년 이내(부득이한 사정 시 심사 후 연장), 매월 분할상환<br>- 단위조직 추천, 공제교육 필수, 기본공제 6개월 이상 가입자 |
| ⑤풀장서비스 | 병·의원 할인, 법률 상담, 상조, 호텔·숙박업소, 잡·가전 수리, 국내외 여행, 생활필수품 공동구매·할인 등 일상생활 전 영역으로 혜택 확장<br>각종 서비스 기관 및 법인과 협약 체결해서 혜택 부여<br>은행과 연계된 풀빵 회원카드 추진 |

## 주요사업 3 : 풀장 프로젝트 사회적 자원 공유 운동

- 전태일의 나눔 정신, 작은 것도 나누는 상호연대 정신 복원
- 내부연대가 사회적 연대로 확산, 연대와 나눔의 사회화 운동
- 허약한 노동복지 사각지대를 함께 연대하여 해소
- 서로 함께 살아가는 '노동자의 좋은 삶'의 토대를 마련하기 위한 사회운동

### 사회적 공유 자원 영역

- 식/의/주
- 문화예술(영화, 연극, 뮤지컬 등)
- 의료
- 상담(세무, 법률, 노무, 재무)
- 돌봄
- 공간 셰어링
- 여행, 힐링, 심리 치료
- 평생학습
- 상조

### 사회적 자원 공여 방식

- 재화 물품 무상 기증 및 공여
- 용역 서비스 무상 기증 및 공여
- 현금 무상 기증 및 공여
- 이용서비스 할인
- 펀딩
- 기타





## 주요사업 4 : 일상서비스 (풀장 서비스)

- 상조 서비스 : 한겨레두레협동조합 협약
- 건강 서비스 : 사회적의료기관연합회 협약
- 의료지원 서비스 : 녹색병원 협약
- 노동자생활신용상담 서비스 : 자체 시행
- 노동자의 좋은 삶 지원 서비스 : 동네정미소 협약
- 그 외 : 법률, 여행, 여가, 문화, 교육 등 다양한 서비스 추진 중

# 주요사업 5 : 조합원 권익증진 사업 : 연구, 제도개선

| | |
|---|---|
| 각종 현황 자료 생산 | • 회원조직 설문, 노동조건 및 노동공제 현황 정보 |
| 정책 연구 | • 사회보험, 노동복지정책 연계 방안<br>• 노동이력 데이터 수집 및 활용 방안 |
| 제도기반 마련 | • 노동공제 관련 제도기반 분석 및 제도화 방안<br>• 노동공제 포럼 및 국제교류 |
| 노동이력 및 소득이력 관리 지원 | • 이력관리 및 일감 정보, 동료지원 플랫폼 구축 |





# 조합원 권익증진 사업 : 공제확산

## 사회적경제 포럼

2021.11.09.(화) 14:00 ~ 16:40

다누리인재교육컨설팅 교육장

(경남 창원시 의창구 평산로 23 신화테크노밸리 3층 310호)

주 제 : 경남 혁신가·노동자 자조 조직 설립을 위한 포럼

| 구분 | 시간 | | 내용 |
|---|---|---|---|
| 개회 | 14:00~14:10 | 10' | · 사회 및 인사 : 정원각 센터장(경남사회적경제통합지원센터)<br>· 축사 : 옥세진 단장(경남도 사회혁신추진단)<br>· 격려사 : 성연석 의원(경남도의회)<br>· 연대사 : 조철래 본부장(민주노총 경남지역본부) |
| 발제 및 사례발표 | 14:10~14:40 | 30' | · 발제1 : 시민 활동가 공제 조직<br>· 발제자 : 여진 사무차장(공익활동가 사회적협동조합 동행) |
| | 14:40~15:00 | 20' | · 발제2 : 동제인공제회 사례<br>· 발제자 : 강도수 실장(전국화학섬유식물산업노동조합) |
| | 15:00~15:20 | 20' | · 발제3 : 노동자 공제 조직과 연합회 현황<br>· 발제자 : 김형탁 사무총장(노회찬재단) |
| | 15:20~15:30 | 10' | · 사례발표(舍) : 권준열 이사(대구문화예술프리랜서협동조합) |
| 휴식시간 | 15:30~15:40 | 10' | · 휴식시간 |
| 토론 | 15:40~16:40 | 60' | · 토론1 : 김경호 소장(미래를 준비하는 노동사회교육원 )<br>· 토론2 : 박종태 이사장(경남배달라이더사회적협동조합)<br>· 토론3 : 김기형 전문연구원(경남연구원)<br>· 토론4 : 심인경 사무국장(경남사회혁신가네트워크)<br>· 참석자 종합 토론 |

공동주최 (사)경남사회혁신가네트워크 경남사회적경제통합지원센터

후 원 행정안전부 경상남도 사회적경제활성화경남네트워크

### 노동공제포럼

**노동공제 확산을 위한 포럼 격월 진행 중**

### 7차 노동공제 포럼

**경남지역 노동자 자조 조직 설립을 위한 포럼 ( 2021. 11. 09 )**

## 법·제도 환경 개선 시도

**근로복지기본법 개정**
- 지역공동근로복지기금
- 노동공제회

**노동공제특별법 제정**

**지자체 조례 제정**
- 노동공제회 활성화 지원 조례





## 조합원 권익증진 사업 : 연구, 제도개선

## 풀빵의 비전

### 생활 속 연대를 통한 단결권 실현

● 노동공제를 통한 노동자 자기결정권 강화.

● 노동공제만으로 자족하자는 것이 아니라 적극적 복지를 위한 디딤돌을 놓고, 사회보장제도 전환, 노동자 평생학습, 정의로운 전환을 준비하는 노동자복지 터전 지향.

● 10년 목표로 100인 미만 사업장(하위 50% 노동자) 100만명을 조합원으로 조직화!
노동운동 강화 및 하위50%의 노동조건 개선

THANK YOU

노동자공제조직과 노동공제연합 풀빵

노동공제연합 풀빵
Poolbbang Workers Mutual

분야발제

# 자활공제 현황 및 과제

유유미
전국주민협동연합회 대표

전국주민협동연합회
사회적협동조합 우리함께

# 우리함께

전국주민협동연합회
사회적협동조합 우리함께

전국주민협동연합회
사회적협동조합 우리함께

1 함께 모이다

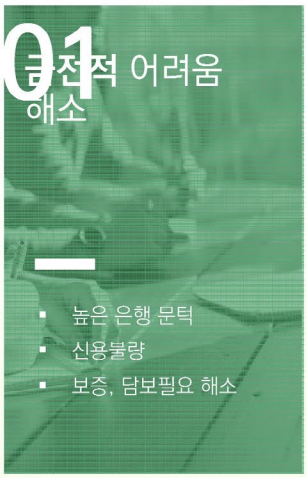
2 깊어진 우리

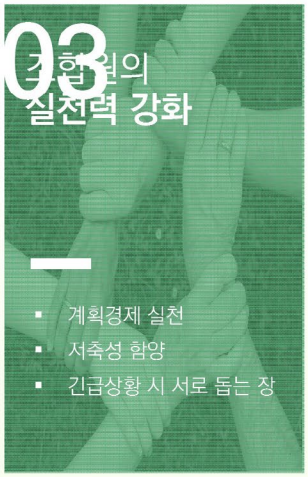
3 가치를 만들다

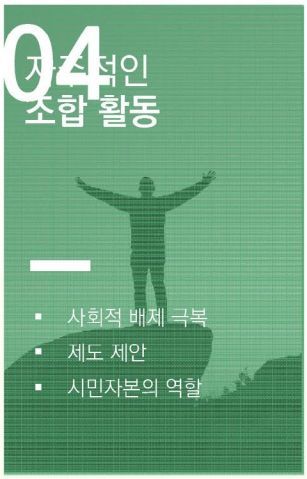
4 다시 우리 함께

# 협동조합의 가치와 원칙에 기초

자주, 자립, 자치의 협동조합 활동






## 사업 내용

01. 출자금과 대출

[출자]

- 매달 출자금 납부 → 계획경제 실천, 자조금융활동 근간

[대출]

- 조합원의 긴급한 생활자금의 필요 해결

02. 교육훈련

- 조합운영능력 향상과 민주적 운영을 위한 교육 진행
- 공평한 교육훈련 기회 제공
- 조합원이 주인이 되어 운영되는 협동조합 원리가 실천으로 연결되도록 노력

03. 조합원 소모임 활동

- 조합원간 교류확대와 조합활동 활성화
- 조합원간 친밀감 도모, 협동정신 → 조직력 강화
- 지역사회 기여활동으로 발전

## 사업 내용

### 04. 공동구매

- 자활생산품 유통구조 → 전국적 협동경험
- 자활상품 또는 건강한 먹거리를 공동구매 물품이 필요한 조합원에게 구매기회 제공

### 05. 지역사회와 협동, 연대

- 더 큰 힘을 만들어가는 협동조합의 협동 "연대"

### 06. 다양한 분야에서 활동

- 조합원 출자와 여신사업 전개
- 조합원이 조합을 통해 생활상 문제를 해결할 수 있도록 사업 확장
- 다양한 영역에서 협동조합과 협동하고 연대 → 지역차원의 협동운동으로 성장

## 전국주민협동연합회 결성과정

### Start.

지역자활센터의 관심사 중 하나,
'참여주민의 생활안정망'

》 자연스러운 **주민자치조직** 출현

### 2009

자활공제협동조합연합회
결성추진단 구성

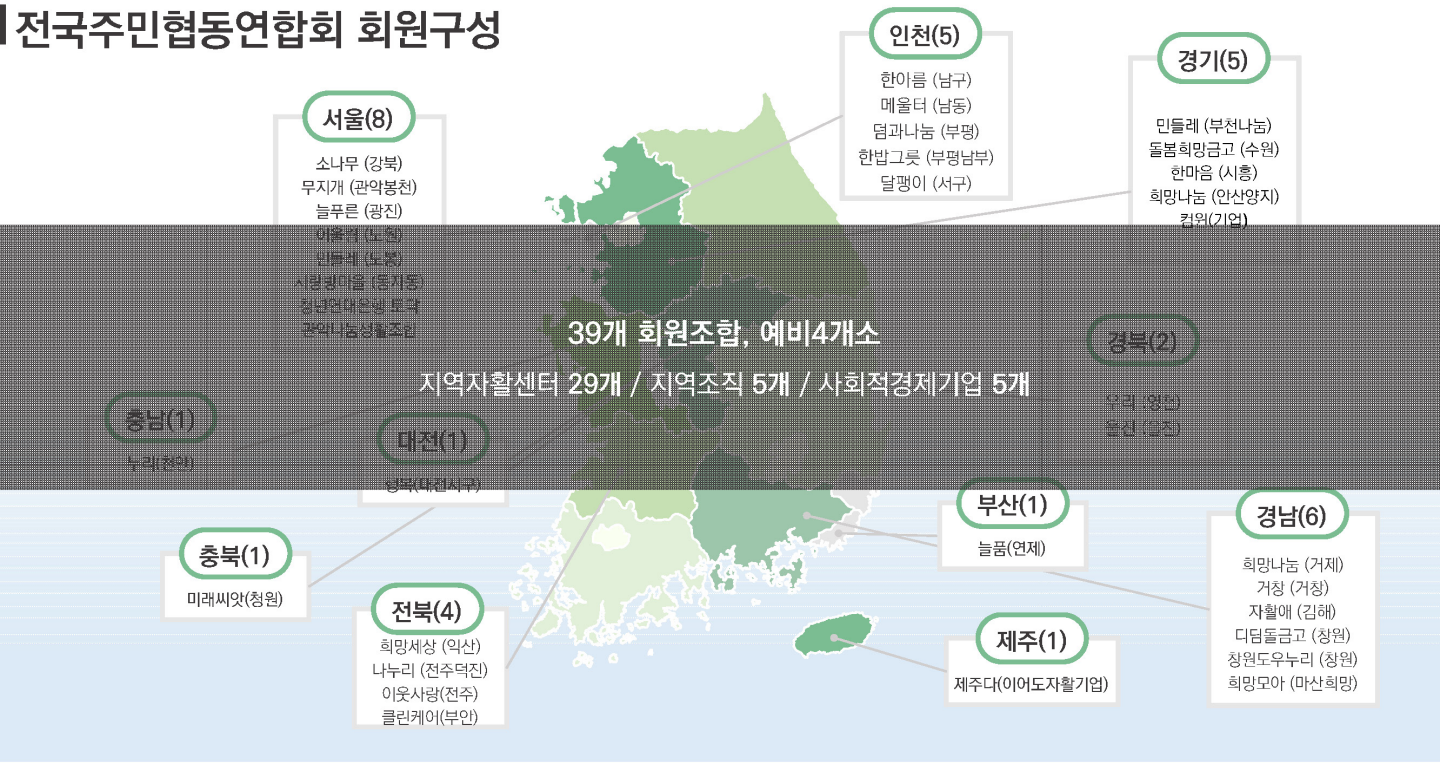
### 2010

지부순회간담회,
자활공제협동조합 아카데미 개최

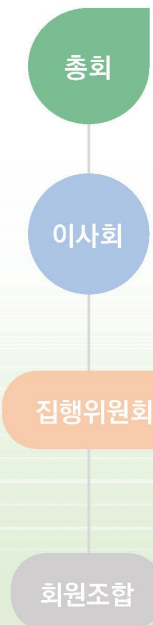
### 2010_6

6월 23일 **창립총회**

# 전국주민협동연합회 회원구성




# 조직도




*details*

/ 최고 의사결정기구 /
- 회원조합 당 대의원 5명
- 주요 의사결정

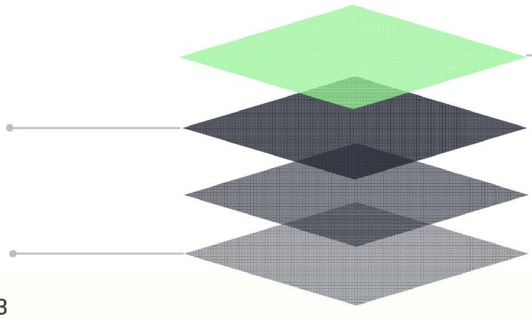
/ 집행기구 /
- 회원조합 이사장 당연직 이사
- 주요업무 집행 및 결정

/ 5개 위원회 구성 /
- 정책, 사업, 교육, 공제, 기금
- 분야별 정책 및 의제 논의

/ 조합 당 5인 대의원 선출 /
- 회원조합 당 대의원 5인 구성
- 총회에 참여하여 의사결정

ORGANIZATION

# 연합회의 사업과 활동



**Business #2**

교육

- 협동운동아카데미
- 임원연수
- 찾아가는 교육
- 전국집체교육

**Business #1**

조직사업 및 연대사업

- 공동구매사업
  (자활 및 사회적경제기업 상호거래)
- 조합원한마당
- 한국사회적경제연대회의 이사단체
- 사단법인풀빵이사단체
- (가칭)사회연대신협 법인참여
- 일본노동자협동조합연합회연대
- 생협과 공제연구회 참여

**Business #3**

신용사업

- 출자금을 활용한 회원조합, 조합원, 자활기업, 사회적경제기업 금융지원사업
- 조합원관리프로그램 전산화

**Business #4**

상호부조사업 천 원의 행복

- 월이천원씩 납부하여
- 조합원의 의료비를 지원
- 한겨레두레 장례사업사업

# 사회적금융기금

**대기업 불리는 예. 적금 말고, 우리 사회적가치에 출자하기**
**조합원 모두가 공적으로 소유하고, 민주적으로 운용하는 협동기금**

사회연대경제 실천

**자체기금 운용**

**11** 억원

**대출운용**_2021년도 기준

매년 출자금의 약 80%를
신용사업을 위한 공동체기금으로 조성

**공동체 기금** _2021년도 기준

70개 사회적경제조직에서
100회 이상 이용

**95** %

**상환률** _2021년도 기준

70개 대출 상환완료,
10개 대출 상환 중

**외부기금 운용(사회적경제기업)**

**26** 억원

**32** 기업 외 개인소액대출

**2020년 코로나 이후 외부기금운용**
**자활기업 및 저소득대상자 목적대출**

2020년 경기극저신용사업운영(165억)

## 출자금 운영사업_신용사업 종류

- 회원조합 운영지원 대출한도 2,000만원
- 주거,교육,병원대출 한도 1,000만원(지역조합 1:1매칭)
- 대출한도 1,000만원
- 이율 연 2.5%
- 대출한도 : 사회적 가치평가
- 조정 및 이사회 결의

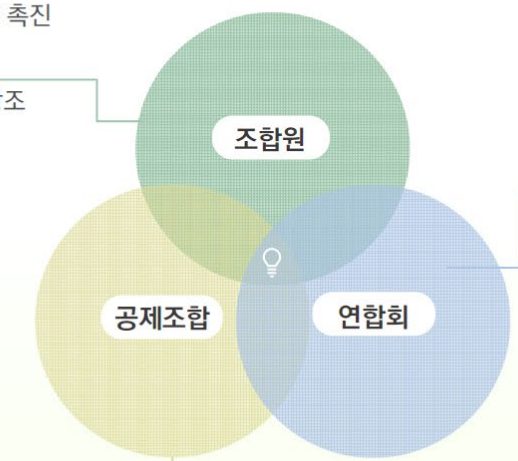
## 지역의 사회적 금융(자조금융) 생태계 조성사업

## 조합원이 스스로 조성한 금액으로 자치적인 생활안전망을 도모하는 상호부조사업

**든든함!**

5,269중 가입을 원하는 2,000명이 조성한 상호부조기금 9천만원
의료비지원이 필요한 362명의 조합원에게 원 건네는 따뜻한 위로

사회적 경제 조직의 지속가능한 경제활동 촉진
공동체성 복원을 통한 사회적 연대
조합원의 생활향상과 복리증진, 상부상조




- 협동조합의 기본원칙에 충실
- 상호간의 연대활동 · 관계 확장 도모
- 지역조합의 활동력 강화 사업
- 전국적으로 규모화된 상호부조사업

의료비부담으로 제때 치료를 받지
못하는 조합원의 치료와 예방을 위해
스스로 조성한 금액을 지원함으로써
**자치적인 생활 안전망**을 만들자!

## 상호부조 천 원의 행복

**/ 천 원의 행복 추진방향 및 과제 /**

**GOAL**

*조합원의 복지향상, 경제적 안정을*
*위해 더 넓은 상호부조로 확대*

**사업 확장 《**
전체 조합원 확대를 통한 사업의 확장

**공익 증진 《**
시민 자본과 연계한 공익 증진에 이바지하는 사업의 개발

**》 상호부조 영역 확대**
본인 부담 병원비에서 출발하여 점차 영역을 확대
(위로금, 자녀 및 본인 결혼, 대학 학자금 등으로 확대)

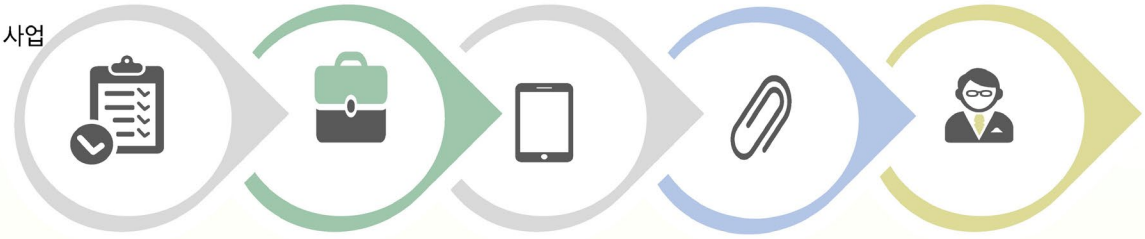
**》 사망 위로금**
가입 3년 이상 조합원 사망 시, 사망 위로금 지급

**》 상호부조사업 개발**
조합원과 논의를 통하여 보다 넓은 상호부조사업 개발
만원의 연대(자활기업 보증사업)
배상책임보험등 개발

## 생각의 전환_도전과 실천

사회적 생태계 영역의 구축 사업에 대한 사업추진
재생에너지사업, 탄소 중립 사업, 산업자동화 사업
신용 보증 사업, 재해 공제 사업 ,기업 자산화 사업
기업 전문면허 사업

상호부조 정신 확대 . 지역 경제 안정화에 기여
자본주의 보험 대항, 경제적 혜택 .사회안전망 보완
고용 안정에 기여 . 지역사회 통합



**#사명감**

- 선구자라는 자각 !
- 후배 그룹에 대한 안내자

**#필요파악**

- 공유 경제 영역에 대한 관심 (사회적주택)
- 공동구매 : 의료, 관혼상제 등 상호부조개발
- 세대별, 사업별 확장성 = 일자리연계 (로컬 사회적은행)

**#사례확산**

- 제연합회 회원들의 경험 공유
- 토론회, 홍보 등을 통한 확산
- 사회적경제 공제설립확산

**#도전정신**

- 위험에 대한 안전장치 마련(사례관리=대손관리)
- 새로운 시도

**#연대강화**

- 지역의 다양한 주체들과 경제 조직 상호간의 협력
- 사회연대신협과 사업연계

## 정책제안

# 자조적으로 운영되는 자활 공제 활성화를 위한 지원

POINT 01

협동조합기본법, 사회적경제기본법,
국민기초생활보장법에
자조금융 공제조합 운영의
법적근거 마련

POINT 02

대출, 투자, 융자, 보증 등 공제사업
관리, 운영 심의를 위한 자조금융
지원조직 설치 운영

POINT 03

시행령시 민간의 위원으로 구성하여
제도에 묶으려하지 말고 현장에 안전망을
역할로서 운영지원

“

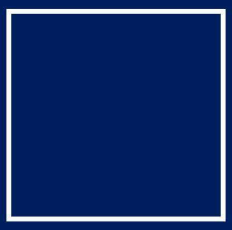
# 스스로를 돕는 공동체를 넘어
# 다른 이들과 나누는 공동체

전국주민협동연합회
사회적협동조합 우리함께

분야발제

# 생협공제 및 협동조합기본법 공제

오귀복
아이쿱생협연합회 상무



#발제문

#오귀복_아이쿱생협연합회 상무

# 시민주도 자조기반
# 생협 및 협동조합 공제 제도개선 과제

## 사람과 지구 모두 아프다!

기후온난화, 빈부격차, 일자리, 고령화, 저출산, 만성질환

...

시대적 요구, 협동조합, 시민들의

**중요한 필요와 욕구 중 하나는**

**'지역 내 따뜻한 돌봄 시스템'**

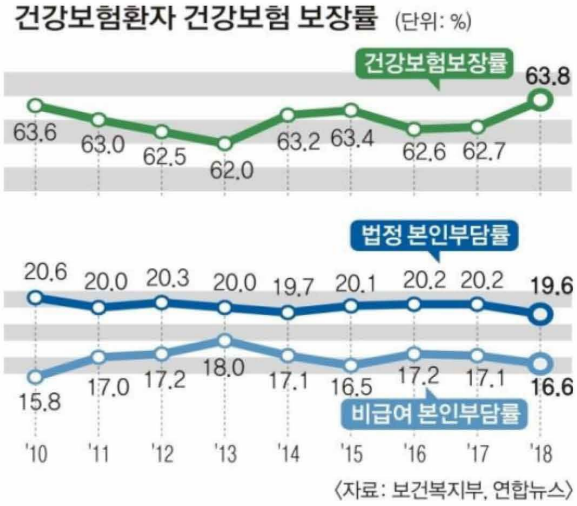
**유병장수가 아닌 '무병장수**

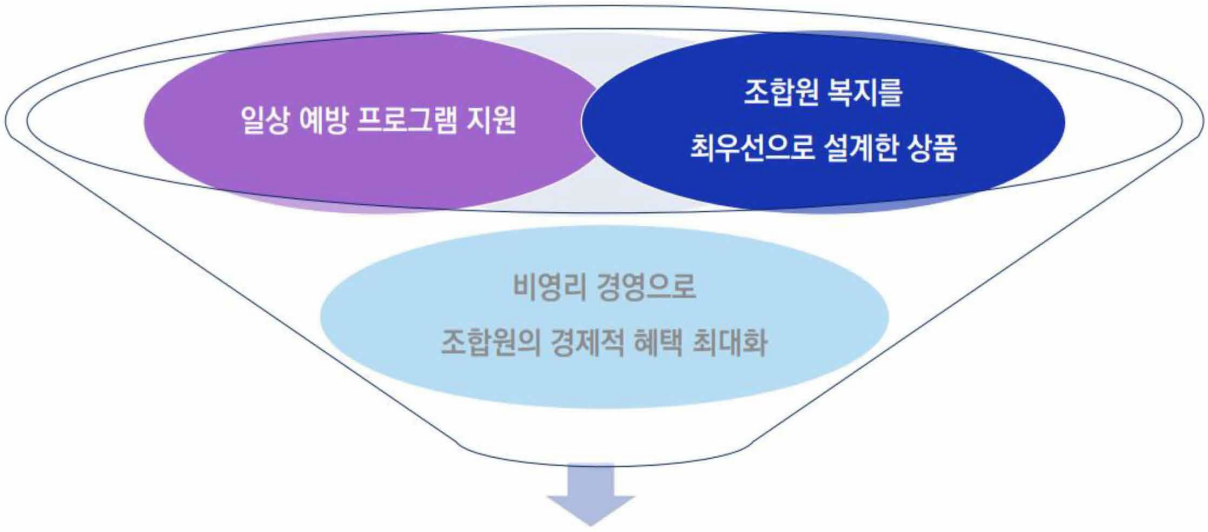
**2025년 한국 초고령 사회 진입 예상, 노인 자살율 1위...**

**돌봄 문제 심각!!**

## 의료비 공포에서 자유로울 수 없는 부족한 국가 사회 안전망

- 완전하지 않은 건강보험 보장률로 인해 줄어들지 않는 가계 의료비 부담
- 줄어들지 않는 비급여 부담률로 막대한 재정 투입에도 늘어나지 않는 건강보험 보장률




공적보험과 영리보험의 단점을 보완할 수 있는 공제

조합원 삶을 위한 새로운 대안이 될 수 있는 공제

건강한 먹거리로 지난 30여년간
높은 신뢰기반을 만들어 온 생협은
조합원과 지역 시민, 경제사회적 약자들
스스로 지역 사회 안에서
서로 돌보며  함께 건강하고 행복한 삶을
또다른 생활의 협동, 공제를 통해 새로운 대안 제시!

## 2010년 생협법 개정으로 공제사업 가능!

13년이 지난 현재 2022년, 생협은 여전히 공제사업 불가!!!

생협의 주무부처 "공정거래위원회" 제도정비 약속, 변명..... ,

2012년 김동수 공정거래위원장 "연내 공제사업 시행 허용"

2015년 홍대원 소비정책과장 "소비자피해, 공제사업 수익 수단화 제도장치 마련 후 사업 시행"

2016년 정재찬 공정거래위원장 "금융당국 협의 후 생협법 개정안 발표하겠다."

2017년 김상조 공정거래위원장 "9월 개정안 제출 예정 "

2021년 조성욱 공정거래위원장 "10월부터 전문가, 생협 참여한 TF 가동, 조속한 제도정비, 시행"

2021.10 ~ 2022.2 현재

생협에서 '생협법, 시행규칙, 감독기준' 제도변경안 제안, 협의 중

공제사업의 실질 규제는 '감독기준'을 통해 이루어지고,

시행규칙 정비로 충분히 사업 시행 가능!!! (법에서 위임한 사항)

입법 발의 방향까지 협의가 이루어졌지만,

여전히 공정위는 법 개정 후 하위법령 정비, 사업시행 입장 고수,

신중 검토로 수년간 지체 우려!!

2022 상반기

생협법 개정안 입법발의 동시에 시행규칙 개정, 감독기준 고시!!

타 협동조합에서 50년 이상 지속한 규제제도와 사업사례가 있고,

생협 공제 또한 10여년간 연구와 논의, 협의 결과가 있으며 이를 실행하면 되는 시점!

생협법상 시행규칙으로 공제사업 관련 위임 근거가 있고,

세밀한 제도정비는 동시에 진행 가능.

2022 하반기 생협 공제사업 인가 및 시행 !!

# 협동조합 기본법 공제사업

**사회연대, 상호부조조직인 협동조합 스스로 안전망을 강화시키는 실질적 공제사업을 제한함.**

**우회적으로 공제사업을 운영하게..**

| 현행 | 제도 개선 방향 |
| --- | --- |
| 연합회의 회원(협동조합)에 대한 공제사업만 가능(법 제 82조의2) | 연합회의 회원(협동조합)과 회원에 속한 **조합원까지 공제사업이 가능하게 확대**해 협동조합의 실질적인 공제사업이 가능하게 해야 |

**2022 상반기 협동조합 기본법 개정 및 하위법령 정비, 활성화 정책 마련!**

**2022 하반기 공제사업 인가 및 시행**

분야발제

# 공익활동가 공제회 현황 및 과제

여진
공익활동가 공제회 동행 사무처장

# 공익활동가 공제 현황과 과제

공익활동가 공제회 동행
여진(사무처장)

01

## 공익활동가 공제회 추진 현황

### 1. 공익활동가 공제회 추진 현황
### – 공익활동가 사회 안전망의 필요성으로 동행 창립

○ 2010년 시민단체 활동가 죽음을 계기로 공익활동가 안전망 필요성 인식

○ 2012년 5월 시민사회단체들 차원의 공제회 필요성 공감 및 가능성 협의

○ 2012년 6~7월 공제회 설립을 위한 실무추진위를 구성(6차례 회의 진행)

○ 2012년 7월 25/26일 전국활동가들의 공제회 설립 의견 청취 간담회 개최

○ 2013년 4월 26일 공익활동가 사회적협동조합 동행 창립 총회

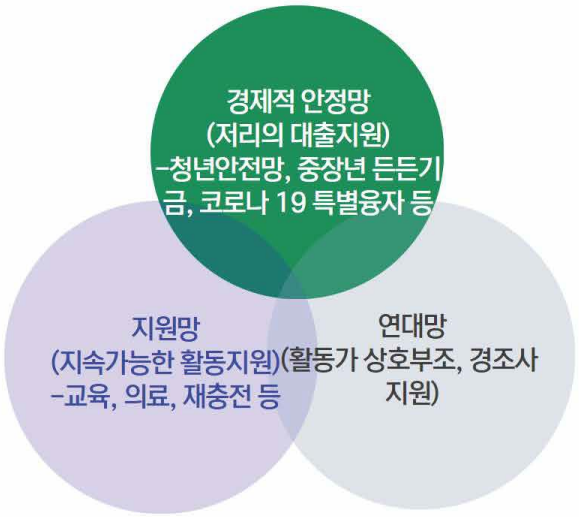
- 법적으로 공제회 설립 불가능, 공제회 기능하는 사회적협동조합으로 동행 설립

○ 2013년 11월 22일 공익활동가 사회적협동조합 동행 임시 총회

○ 2014년 2월 26일 안전행정부 설립 인가

# 02

# 시민사회의 유일한 사회안전망




활동가 지원(공제)으로는 급작스럽게 다가오는 경제적 어려움, 사고, 질병 등 위기 상황을 극복할 수 있는 자원과 위기 대처 능력을 함께 만들어 가는 안전망을 구축하기 위해 경제적 지원망, 상호부조, 지속가능한 활동을 위한 의료, 재충전, 교육 등의 복지지원을 등을 중심으로 지원하고 있다.

## 동행의 공제 지원 내역



**공익활동가 1721명**
**37억9천만 원**
(응원사업 4200회 지원)

**상호부조 지원**
153명/157,175천원
사망, 암진단, 후유장애, 경조사 등

**생활안정 지원**
56명/329,000천원
긴급생활자금대출사업, 소액대출사업

**공공상생연대 청년활동가 안전망사업**
180명/1,961,720천원
연 5억원 대출기금 운용

**코로나19 비영리영역 특별융자사업**
77명/28단체/876,500천원
코로나 19로 힘든 공익활동가 및 비영리단체 융자 지원

**활동가 재충전 지원**
825명/175,000천원
활동가 개인 및 조합원 그룹

**의료비 지원**
291명/114,240천원
초정밀검진, 입원, 수술비, 일반 치료비, 마음건강 등

**활동가 교육 지원**
120명/97,500천원
활동가 본인 및 자녀 지원
활동가 실무능력 향상을 위한 교육 지원

**든든기금**
19명/178,000천원
40세 이상 중·장년 활동가 지원

**활동가 응원사업**
총 4200회 지원
외식권, 영화예매권, 전시티켓, 숙박권 등

## 02

## 시민사회의 유일한 안전망

창립 8년의 동행은 공익활동가 공제회로써 자산 규모는 30억,
전국의 공익활동가 2,205명이 조합원으로 가입되어 있으며,
그동안 1,602명의 공익활동가에게 의료, 재충전, 교육, 경제적 안전망
(대출지원)으로 35억 9천만원(응원사업 4200회 포함) 지원하고 있다.

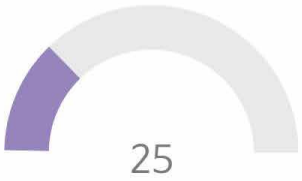
동행은 상부상조·연대·협동의 원리로 공익활동가들의 사회경제적 안전망이
되어주고, 지속 가능한 공익활동을 통해 시민사회 발전에 이바지하며, 시민
사회의 유일한 사회안전망의 역할을 하고 있다.

## 03

## 위기시 더욱 필요한 사회안전망

### 활동가의 취약한 경제적 기반

# 최저임금도 못 받는 활동가가 전체의 1/4




**25%**에 달하는 활동가가
최저임금도 받지 못하고 생활하고 있음.

전체 임금근로자 중 최저임금도
받지 못하는 비율은 **16.5%**

약 **8.5%** 정도 차이로 경제적 기반 취약

* 전체 임금 근로자의 경우 통계청 및 최저임금위원회 2020년 보고서
* 2019 공익활동가들의 지속가능한 삶과 활동에 관한 설문조사

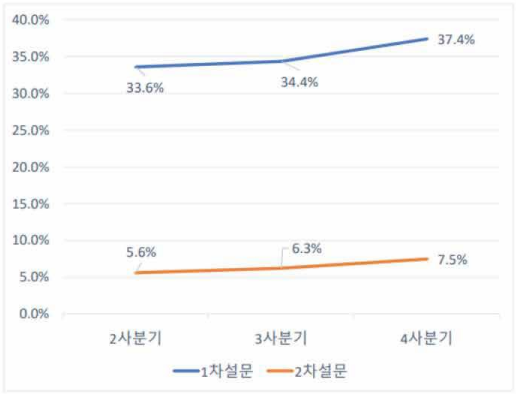
# 활동가 사회의 빚

활동가들의 평균 빚은
약 **3,000만 원** 정도로
경제적 기반 취약

# 코로나 19로 인한 활동가의 경제적 기반 약화 심화

## # 코로나시기 평균 급여의 하락

* 코로나 19 비영리영역 특별융자사업
공익활동가 경제적안전망 사업 신청자 데이터




[그림 20] 코로나 19 팬데믹으로 인한 인건비 삭감

* 아름다운재단 기부문화연구소,
[코로나 19 가 비영리단체에 미친 영향에 관한 인식조사]

코로나 19를 거치며
안그래도 낮은 활동가의 월 급여는
더욱 하락하고 있음(인건비 삭감)

2019년 대비 2021년은 월 평균
**약 34만원** 낮은 급여를 받고 있음.

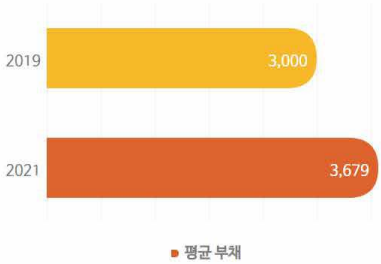
* 코로나 19 비영리영역 특별융자사업
공익활동가 경제적안전망 사업 신청자 데이터

## # 최저임금을 못 받는 활동가 증가

코로나 19를 거치며
최저임금도 못 받는 활동가가 증가

2019년 평균 25%에서
청년활동가(40세미만)은 **49.9%**가
중-장년 활동가(40세 이상)은 **42.6%**가
최저임금보다 낮은 급여를 받고 있음.

## # 중-장년 공익활동가의 빚 증가



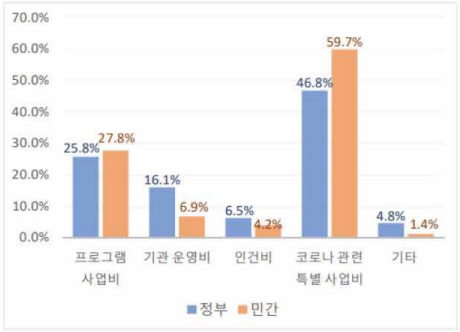

코로나 19를 거치며
중-장년 활동가의 빚 증가

2019년 대비 2021년 데이터에서
약 **22.6%**의 부채 증가.

* 아름다운재단 기부문화연구소,
[코로나 19 가 비영리단체에 미친 영향에 관한 인식조사]

# 코로나 시기 활동가를 위한 지원이 적음

[그림 27] 코로나 19 팬데믹 동안 비영리 단체가 받은 지원 주체: 정부 VS 민간




[그림 28] 코로나 19 팬데믹 동안 비영리 단체가 받은 지원의 사용처: 정부 VS 민간

코로나 19시기 주요 지원 정책이
중소기업, 소상공인, 자영업자에게 집중

활동가 사회는 정부나 지자체의 지원을
못받은 비율이 **3배** 가까이 됨.

그리고 그 지원 역시 **활동가보다는**
**관련 사업에 집중**되어 있음.

# 대출 규제 및 금리 인상에 따라 더 힘들어지는 활동가 사회

**가계부채 추가대책 카드론 '정조준'..."취약차주 대출절벽 심화"**

**높아진 대출문턱...걷어차인 `금융 사다리`**

내년 1월부터 대출 2억 넘으면 DSR 규제 받는다

이경미 입력 2021. 10. 26. 10:36 수정 2021. 10. 26. 18:26 댓글 6개

**신한도 4% 넘었다...'대출 찾아 삼만리' 문의 빗발**

기존의 기반이 약하고 지원이 적은 환경에서
대출절벽은 활동가의 경제적 대응능력을
더욱 악화시키고 있음.

금리가 **1%** 늘어날때마다 활동가 1인당
**36만 원씩** 부담이 증가하고
(앞선 3600만원의 평균 부채 기준)
저리의 대출이 불가능한 상황에 달하고 있음.

# 04

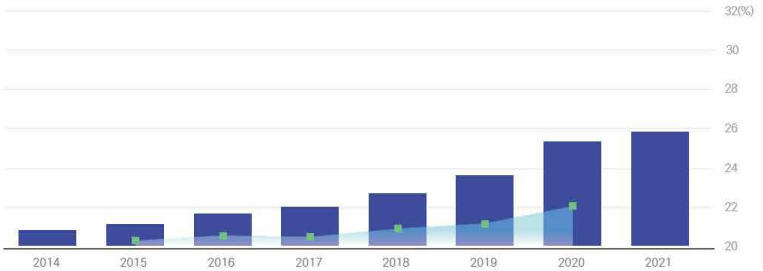
# 공제회를 통한 사회 안전망 구축

다변화되는 사회현실과 코로나 19와 같은 예기치 않은 위기 상황은 사회의 취약계층에게 경제적 어려움과 위기가 더욱 가중된다.  사회적 지원이 부족한 현실에서 공제회를 통한 위험을 대비할 수 있는 사회안전망은 앞으로 더욱 더 요구 되어진다.

일례로 동행은 코로나 19 상황에서 사회적 지원이 미흡한 비영리 영역을 대상으로 코로나 19 특별융자사업을 통해 비영리단체, 비영리 공익활동가에게 위기극복을 위한 대출 지원을 지자체-노사재단 등과 기금을 조성하여 운용하여 재난과도 같은 시기에 유일한 사회적 지원 체계로 작용하여 실질적인 도움이 되었다.

이처럼 공제에 대한 법적인 근거가 마련되어 조직체가 있는 것과 없는 것의 차이는 실로 상당하다. 조직체가 마련된다면 예기치 않은 상황과 위험에 공동으로 해결해 나갈 수 있는 기반이 되어 실질적인 사회안전망의 역할을 하게 될 것이다.

## 공익활동가 동행 가입 현황




사회적 지원이 미흡한 상황에서 공익활동가들에게 유일한 사회안전망 역할을 하고 있으며, 이는 조합에 대한 높은 소속감과 위기 시 기댈 곳이 있다는 정서적 안정감을 부여함으로써 지속가능한 활동의 기반을 형성하고 있다.

# 05
# 공익활동가 공제회 필요성

## 사회적협동조합으로써 공제 역할의 한계, 공익활동가 공제회 입법 추진 경과

사회적협동조합으로써 공제의 기능을 수행하고 있지만 앞서 발제의 내용처럼 현실에서는 기금 운용, 공제 확대 등에 있어서 한계가 존재하고 있으며, 개별법으로 공익활동가 공제회 제정을 꾸준히 진행하고 있으나 현실적인 어려움으로 인해 법 제정에 어려움을 겪고 있다.

-사회적 협동조합 구조만으로는 자립적이고 지속가능한 운영의 한계점 존재
 -자립적 운영이 가능한 공제조직으로 발전 및 전환을 위한 제도마련을 위한 협동조합 기본법 개정, 공제회 기본법 제정을 통한 정부, 지자체 출연 등의 지원 지원체계마련 공동 활동이 필요.
 - 광역 중심으로 지역 공익활동가 안정망구축 요구 증대하고 있어 사회적 경제 등 다른 영역과 공제회 설립 협력과 연대가 매우 필요한 상황이고, 공제 기본법 출발이 계기가 될 수 있어야 한다.

# 06
# 공익활동가 공제회 입법 추진 경과

## 공익활동가 공제조합 입법 경과

『공익활동가 공제조합 입법운동』
-20대 국회에서 유재중의원이 대표 입법 발의 했으나 임기만료로 자동폐기
 ·공익활동가 공제회법 발의(2016.12.31. 유재중의원 외 29인, 의안번호 2004837)
 ·공익활동가 공제회법 본칙 24개 조문과 부칙으로 구성

-21대 국회에서 민형배의원 주관 발의(2021.2.10.)
 ·공익활동가 공제회법 발의(2021. 2.10. 민형배의원 등 12인, 의안번호 2108074)
 ·행정안전위원회, 회부일(21.3.19), 상정일(21.8.19)

# 06
## 주요내용

가. 이 법은 공익활동가 공제회를 설립하여 공익활동가에 대한 효율적인 공제제도를 확립·운영함으로써 이들의 생활안정과 복지증진을 도모하고 공익활동의 활성화에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).
나. 공익활동가 공제회는 법인으로 하고, 회원의 자격이 있는 30명 이상의 발기인이 정관을 작성하고 창립총회의 의결을 거친 후 행정안전부장관의 인가를 받아 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립함(안 제2조).
다. 공제회의 회원은 일반회원과 특별회원으로 구분하며, 일반회원은 「상속세 및 증여세법」 제16조에 따른 공익법인등으로서 대통령령으로 정하는 단체 등의 임직원, 특별회원은 일반회원의 자격에 해당하다가 퇴직 등 사유로 그에 해당하지 아니하게 된 사람 등으로 함(안 제4조).
라. 회원은 정관으로 정하는 바에 따라 공제급여를 받고 공제회의 운영에 참가하며 복지시설을 이용할 권리를 가지며, 부담금을 내고 공제회의 운영에 협조할 의무를 지도록 함(안 제5조).
마. 공제회는 의결기관으로 대의원회 및 이사회를, 집행기관으로 이사장과 이사를, 감사기관으로 감사를 두고, 업무를 처리하기 위하여 필요한 경우 정관으로 정하는 바에 따라 사무기구와 직원을 두도록 함(안 제6조).
바. 공제회는 그 목적을 달성하기 위하여 회원에 대한 공제급여, 회원을 위한 복지후생사업 등을 하며, 필요한 범위에서 수익사업을 할 수 있도록 함(안 제15조).
사. 공제회의 재정은 회원의 부담금과 그 밖의 수입으로 충당하며, 국가와 지방자치단체는 공제회의 보호·육성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 공제회의 사업 수행에 필요한 금액을 예산의 범위에서 출연·보조할 수 있도록 함(안 제17조).

## 공제회를 통한 활동가 사회적 인정의 필요성

# 공익활동가 사회적 지원의 필요성

공익활동가는 정부나 기업만으로는 해결할 수 없는 사각지대의 취약계층을 지원하고
다양한 가치와 인권을 대변합니다.

### # 코로나 19 속에서 공익활동가들의 필요성

영국 정부의 보고서에 대해 비영리섹터 또한 동감합니다. 특히 **COVID-19 창궐과 같은 재난이 발생하면 비영리섹터의 역할과 필요성**은 더욱 커질 수밖에 없는데, 문제는 이런 시기일수록 비영리섹터 일부 단체들의 재정 상황은 더욱 열악해진다는 데에 있습니다.

조사에 의하면 저소득층에게 음식을 제공하는 비영리단체 Meals on Wheels에서 서비스를 제공받는 독거노인층이 COVID-19에 가장 취약한 위험군 중에 하나로 보고되었으며, 뉴욕, 뉴저지 등의 주에 있는 Meals on Wheels 지부에서는 **자원봉사자와 스탭들의 안전이 보장되지 않아 서비스가 중단되는 사태**가 벌어지기도 하였습니다. 이는 1953년 음식배달 서비스가 시작된 이래로 처음 있는 일이라고 합니다. **COVID-19로 인해 미국에서 누군가는 비영리단체에서 제공되던 음식을 먹지 못하고 굶고 있다는 것입니다.**

재난의 시기에 정부의 경우 방역에 기존 사회가 초점이 맞춰져 있기에 **사회적 방역이 미치지 못하는 현장**에 공익활동가들이 자신의 역할로 지켜내며 **우리 사회의 안전망**을 만들어 감.

대표적인 예시로 정부가 모든 장애인 자립센터 등을 폐쇄할 때 그 돌봄을 책임지고 함께 인권 활동을 만들어 나간 것은 장애 인권 활동가였음. 심지어 미국의 경우 주 정부가 소외계층 지원을 위한 **재원을 가지고 있음에도 그것을 집행해줄 비영리단체 네트워크가 무너져서 지원을 못하는 상황**에 이르고 있음.

**" 활동가 앞에 '공익'을 붙인 것은 활동가 스스로의 정체성을 확인하고 다짐하기 위해서였다. 이제는 우리 사회가 활동가들을 '공익'을 위해 헌신하는 사람들로 인정해주어야 한다. 법적, 제도적으로 인정해줄 것은 인정해주고 이들의 활동이 우리 모두의 삶과 세상을 개선하려는, 공공선, 공공의 이익을 위한 것이라는 것임을 인정해야 한다."**

# 지정토론

**김정현**
(재)한국사회가치연대기금 자문위원

# 금융혁신으로서의 공제

김정현, (재)한국사회가치연대기금 자문위원

## □ 일반 금융과 매우 다른 원리에 서 있는 "공제"

○ 공제는, i)그 자체의 **원리** 측면과 ii) 작금 지배적인 **금융체계에 던져주는 시사점**, iii)기술발전에 따른 **노동 환경변화**와 iv)**지역커뮤니티 중심의 사회안전망** 구축 및 전국적 확산 필요, 와 같은 상황하에서, 기존 금융체계에 매우 큰 혁신을 가져오는 분야임.

○ **금융과 공제의 원리상 차이점**

| 구분 | 금융 | 공제 |
|---|---|---|
| **유사점 (cf. 예산은 나눠 사용[1])** | ◆ 모은 돈 돌려 사용하기[1] | ◆ 모은 돈 돌려 사용하기 |
| **돈을 돌려 사용하는 방식** | ◆ 남의 돈/내 돈<br>◆ 수요자와 공급자가 다른, 남의 돈 돌려쓰기 | ◆ 우리 돈/내 돈<br>◆ 수요자와 공급자가 같은, 우리 돈 돌려쓰기 |
| **돌려 사용하는 순서를 정하는 기준** | ◆ 대출:신용등급,능력의 크기<br>◆ 투자:수익률순 | ◆ 대출:회원등급,필요의 크기<br>◆ 투자:회원들이 동의하는 사회의 필요성장부분 |
| **중개기관의 성격** | ◆ 제3의 신뢰기관 | ◆ 우리 내부조직 |
| **수혜자 평가방법** | ◆ 재무지표에 의한 기계적평가, 시간과 신용등급은 무관.<br>◆ 탈락자 골라내기 | ◆ 오래된 신뢰정보에 의한 평가, 오래될수록 회원등급은 높아짐<br>◆ 최우선 필요자 골라내기 |
| **관리방법** | ◆ (남의 돈의) 선량한 관리자의 의무 | ◆ (우리 돈의) 수탁자의 의무의 원리 |

| | | |
|---|---|---|
| | ◆ 이를 감독하는 제3자 감독체계,<br>◆ 신의성실이라는 일반적 원리 | ◆ 내부 견제조직에 의한 감독체계<br>◆ 우리끼리 합의한 목적범위 내에서 관리 |
| **신용창조 효과** | ◆ 시중은행에 의한 신용창조(부분지급준비금제도), 과열시 인플레유발 | ◆ 신용창조효과 없음<br>◆ 금융본연의 중개기능 수행 |
| **핵심적인 경로설정 수단** | ◆ 금리(전체에 일반적 영향) | ◆ 공급량(필요부분에 구체적 영향) |

[1]돈 돌려 사용하기와 나눠 사용하기: **돌려 사용하기는**, 돌려 사용하는 시점에서는 효율성(필요와 효과가 큰부분에 먼저 배정)이 중요하고 시간이 지남에 따라 공정성(모두 골고루 돌려썼느냐, 앞에 쓴 사람이 갚는게 중요)이 중요, **나눠 사용하기는,** 나눠 사용하는 시점에서는 공정성이 중요(선착순은 불공정), 시간흐름에 따라 효율성(동시에 나눠쓴 효과가 후에 최대의 효과를 가져왔는가)이 중요

## □ 일반 금융과 완전히 다른 전달경로를 가진 "공제"

○ **정책으로서의 금융 경로**에서는, 현장(최종목표)에 도달할때까지 제3자에게 누수(관리비용, 감독비용)가 일어나고, 장애가 존재한다

○ 그러한 전달경로상 장애에는 **i)돈통의 법적성격**, **ii)돈통을 움직이는 중개기관의 법적성격**, **iii) 중개기관의 물리적 활동역량**, **iv)중개기관 평가 선정방법** 등이, 정책에 합목적적인 정책대상 현장에 도착하는데 장애로 작용한다.

◆ 2017년 10월 사회적경제 활성화 방안과, 2020년 8월, 그린뉴딜펀드 전달경로에서 실제 일어난 일.

| 구분 | 사회적경제 활성화 방안 (2017.10월) | 그린뉴딜펀드 (2020.8월) |
|---|---|---|
| **합목적 정책대상** | ◆ 수도권이나 지역의 소수 스타 사회적기업외에도 **협동조합, 마을기업, 자활기업, 비영리단체가 지역의 다수** | ◆ 소수의 대기업주도의 대규모 프로젝트외에도 **분산된 지역주민이 주체 또는 참여하는 신재생에너지 사업자가 다수** |

| | | |
|---|---|---|
| **돈통의 법적성격** | ◆ 모태조합(벤특법)5,000억<br>◆ 전문사모펀드[2] 1,000억 | ◆ 전문사모펀드 7조 (민간자금결합해 20조) |
| **자금공급 정책기관의 법적성격** | ◆ 특별법상 특별히 설립된 운용사, ㈜한국벤처투자<br>◆ 자본시장법에 따른 전문사모펀드운용사, ㈜한국성장금융운용 | ◆ 자본시장법에 따른 전문사모펀드 운용사,(주)한국성장금융운용 |
| **정책자금을 받을 수 있는 중개기관의 법적성격** | ◆ 한국벤처투자:벤처캐피탈, 경영참여형사모펀드[2]운용사, 신기술금융사<br>◆ 성장금융운용: 전문사모펀드운용사, 경영참여형 사모펀드운용사, 벤처캐피탈, 신기술금융사 => **협동조합, 비영리단체에 접근성 전무** | ◆ 성장금융운용: 전문사모펀드운용사, 경영참여형사모펀드운용사, 벤처캐피탈, 신기술금융사 => 주식회사에만 투자가능 => **협동조합, 비영리단체에 접근성 전무** |
| **현장 중개기관의 물리적 역량** | ◆ 대부분 서울에 본점<br>◆ 본점에 소수정예인력 운영<br>◆ 소규모 지역프로젝트, 지역기업 접근성 제약 => **지역 접근성 취약** | ◆ 대부분 서울에 본점<br>◆ 본점에 소수정예인력 운영<br>◆ 소규모 지역프로젝트, 지역기업 접근성 제약 => **지역 접근성 취약** |
| **중개기관 선정 심사기준** | ◆ 1차/2차평가, 1차평가 실무자 평가: 기계적평가, 기준: 과거운용실적, 중개기관의 재무역량 => **기존 대형자산운용사, 역사가 긴 벤처캐피탈들의 밥그릇 나눠먹기 잔치, 관련분야 역량있는 신규조직 선정 불가능** | ◆ 1차/2차평가, 1차평가 실무자 평가: 기계적평가, 기준: 과거운용실적, 중개기관의 재무역량 => **기존 대형인프라자산운용사들의 밥그릇 나눠먹기 잔치, 분산된 지역사업에 접근 가능한 운용기관 선정 난망** |

[2] 2022년 현재, 경영참여형사모펀드는 기관전용사모펀드, 전문사모펀드는 일반전용사모펀드로 바뀌었음.

○ **정책으로서의 공제경로**에서는, i)공제조직이 본질상 정책대상이 되는 현장에서 자발적으로 이루어지는 조직이라 **현장에 최근접성**을 가지고 있으며 ii) 자본시장법이나 벤처촉진법과는 다른 특별법 기

반으로 운용방식을 어떻게 설계하느냐에 따라, **기존 금융경로와 완전히 다른 효율적인 경로를 설정**할 수 있다.(ex:전국시민발전협동조합연합회와 (재)한국사회가치연대기금이 같이 시작한 에너지협동기금, 지역협동조합주체들이 지역 소규모 사업시 부족한 자기자금조달용도 자금을 브릿지 대출)

○ 관리비용, 감독비용등 비용 누수가 제3의 기관에게 일어나지 않고 **"우리조직" 안으로 흡수**된다.

## □ 사회연대공제는 기존 공제회와 자금운용 방식이 달라야 함.

○ **기존 공제회**의 자금 운용의 특성

- 기본적인 기준: 회원지급률 (대부분 기간동안 예금금리에 비해 매우 높음, 현재 3%수준)
- 규모가 커지고 안정기에 접어들 때 내부 비용율은 약 1%부과
- 운용 수익률기준이 상대적으로 높아 고수익 고위험(부동산, 기업인수합병관련 사모펀드등 대체투자)자산에 투자할 수 밖에 없는 구조

○ **사회연대공제**의 자금운용 기본방침: 대출금리 결정기준과 투자수익률 결정원리의 분리

- 공제회원에 대한 대출: 회원들의 안전망 역할, 1% 대출금리부과, 회원지급률(예금)은 0%로 설정, 1%는 조직운용경비 커버되는 수준, 비생산적인 예대마진수익 지양
- 자금 운용으로서는 투자중심 운용: 사회문제해결, 전략성장부분에 투자, 회원들에게는 기존공제회처럼 회원지급률보장이 아닌 투자배당 실시, => 투자 목표수익률: 전략적 성장부분에 대해서는, 경제전체 잠재성장률 2.7% (2016~2020년, 한국은행 조사통계월보, 2019년 8월호, <우리나라 잠재성장율 추정>, 노동증가율 0.4%+자본증가율 1.4%+총요소생산성증가율 0.9%)에다가 전략적성장유도를 위한 부분의 사회적 프리미엄 약 2.0%를 얹은 5% 내외를 투자수익률 목표로 설정(4~5%는 태양광협동조합 조합원들이 실제 경험하고 있는 수익률)
- 대출 공급 대상기준(기존 공제회에서 오래될수록 회원등급이 높은 것에서 더 나아가, 필요가 클수록 회원등급이 높아지는 기준을 만들 수 있을까?)과, 전략적 투자대상은 우리(회원)끼리 정함

## □ 정부의 할 일

○ **공제는 사회를 바꾸고 전환위기시 사회안전망을 만들 수 있는 혁신금융임.** 과거 정부가 특정 직업군(교사,군인,공무원, 건설, 소상공인)의 공제회 설립 지원을 통해 해당 산업의 안전망을 만들었듯이, 기술발전에 따른 노동형태의 변화, 지역커뮤니티의 중요성 부각, 기후위기에 대응하고, 환경친화적인 소비형태로의 급격한 변화 필요시대에, 사회의 주요테마인 노동/자활/생협/사회휠동가집단을 묶어내는 사회연대공제는 금융체계를 혁신하고 사회혁신을 뒷받침하는 역할을 할 것임.

○ **공제사업에 정부가 가장 효율적(돈을 적게 쓰고 효과 크게)으로 도와주는 방식: 물 뿌리기가 아닌 씨 뿌리기 방식**

- 시스템을 만드는 특별법 만들어주기
- 세제혜택 주기(회원들 수익에 대한 면세, 법인세감면과 같은 기존에 공제회에게 주었던 혜택 수준, 사회적으로는 약간의 혜택이지만 광범위한 혜택, 회원모집에 결정적 차이를 만드는 근소한 차이의 혜택)
- 초기 설립자본(시스템 구축 및 확장, 초기 회원증대를 위한 신뢰형성을 위한) 도와주기

# 지정토론

**정승일**
교원대 대학원 겸임교수

# 지정토론



**이상복**
서강대 법학전문대학원 교수

**공동주최**

**더불어민주당** **김영배** 국회의원 | **민병덕** 국회의원 | **민형배** 국회의원 | **이해식** 국회의원 | **전재수** 국회의원
재단법인 한국사회가치연대기금 | 두레생협연합회 | 아이쿱생협연합회 | 한국대학생협연합회 | 한살림연합 | 행복중심생협연합회 | 전국주민협동연합회 | 공익활동가 공제회 동행 | 노동공제연합 사단법인 풀빵 | 한국플랫폼프리랜서 노동공제회