

풀뿌리 민주주의의 제도적 기반: 사회적 경제를 중심으로

김동택(서강대)

이 논문의 목적은, 한국사회가 직면하고 있는 과제, 즉 촛불정치로 드러난 풀뿌리민주주의의 제도화 문제 그리고 신자유주의의 폐해에 대응하기 위해 제기된 사회적 경제를 통합적으로 사고하는 것이 핵심이라는 점을 밝히는데 있다. 먼저 촛불 시위 이후의 정국에서 가장 핵심적으로 대두된 과제는 민주주의의 회복이며 이를 실현하는 방식은 기존의 대의제에서 찾기보다 풀뿌리 민주주의의 강화임을 지적하였다. 다음으로 촛불로 나타난 직접민주주의의 요구는 그 기저에 사회의 위기, 즉 경제적 불평등, 양극화, 실업 등의 문제에서 기인한 것으로 이를 해결하기 위해 등장한 사회적 경제를 현실의 맥락에서 검토하고 이어서 그것으로부터 파생된 다양한 이론적 논제들을 통해 검토하였다. 이어서 풀뿌리 민주주의가 현실에서 작동하기 위해서는 제도적 기반이 필요한데 그것은 기존 지방자치제나 중앙정치에 의제에 대응하여 간헐적으로 개입하는 것이 아니라 일상적인 생활 속에서의 실천이 가능해야하며 이를 위해서는 마을 혹은 지역으로 특화된 경제 제도, 풀뿌리가 주체가 된 경제 제도를 통해서 가능성을 지적하였다. 그리고 그 틀로서 사회적 경제들 가운데서도 1인 1표의 민주주의를 원칙으로 삼는 협동조합이 가장 적절함을 지적하였다.

그러나 한국의 사회적 경제는 실업과 복지의 문제를 해결하기 위해 정부가 주도해왔고, 이런 맥락에서 현재 진행되고 있는 사회적 경제 논의의 확산은 정부의 정책 목표에 따라 이루어져왔다. 따라서 촛불의 문제의식을 이어받은 풀뿌리 민주주의가 제도화되기 위해서는 그동안 자율적으로 성장해온 협동조합의 재평가, 민주적 원칙의 실행을 통해 기존 사회적 경제의 형태를 재편하는 것이 중요하며 이를 위한 기반으로 기존에 이루어지고 있는 정부 주도의 입법 과정과 정책 집행에서의 적극적 참여와 더불어 사회적 경제의 지속가능성을 깊이 있게 고민할 필요가 있음을 지적하였다.

주제어: 풀뿌리민주주의, 사회적 경제, 협동조합, 마을, 지역, 공유자산, 제도화

1. 서론

루소는 공화국에서 시민의 경제적 조건과 정치적 권리의 관계를 다음과 같이 언급했다. “공화국이라는 이름에 걸 맞는 나라에서는 어느 누구도 자신을 팔아버려야 할 정도로 가난해서도 안 되며, 어느 누구도 사적인 혜택들을 미끼로 다른 사람들의 굴종을 사버릴 수 있을 정도로 부유해서도 안 된다”(루소 2006, 99). 이 글은 한국 사회가 직면하고 있는 현실에 대한 중요한 함의를 제시하고 있다.

1987년 민주화 이후 30년 동안 한국 사회는 다양한 도전에 직면해왔다. 87년 이후에는 민주화 이후의 민주주의가 거론되었고, 정치적 민주화에 이은 경제적 민주화 혹은 절차적 민주주의에 이은 실질적 민주주의의 실현이 당면 과제로 제기되기도 했었다. 하지만 이런 움직임은 1997년 외환위기로 초래된 경제적·사회적 양극화와 노동시장 유연화에 따른 실업 및 불안정 고용 문제의 악화로 오히려 퇴보하였다. 그리고 보수와 자유주의 정권을 막론하고 경제에 대한 신자유주의적 해법이 게임의 치트키처럼 반복해서 제시되었다. 경제적 불만은 역설적으로 신자유주의를 억압적인 방법으로 추구하는 보수 정권의 탄생을 초래했다. 그리고 그로 인해 경제적 민주주의는 커녕 어렵사리 성취한 정치적 민주주의마저 위기에 처하게 되었다. 그리고 촛불시위가 발생했고 이어 정권이 바뀌는 경험을 하게 되었다. 촛불시위는 성장위주의 경제발전론, 경제적 양극화에 따른 고통의 심화, 민주주의의 퇴행에 대한 반발 등 한국사회의 중첩적인 문제에 대한 문제제기였다(손호철 2017).

촛불시위는 기존 정치 체제에 대한 다양한 문제를 제기하였다. 먼저 직접민주주의에 대한 것이다. 촛불시위는 시민들이 거리에 나서서 대의제 정치가 해결하지 못한 것을 직접 해결했다는 점에서 직접민주주의의 실현이라고 파악하는 견해가 있다. 문재인 대통령이 직접 민주주의를 언급하

였고(한겨레 2017.08.20.) 민주당은 “왜 직접민주주의인가?”라는 토론회를 개최하였다(한겨레 2017.09.19.). 참여연대도 촛불은 직접민주주의에 대한 열망으로 규정하고 이를 개헌을 통해 반영해야한다고 주장했으며(참여연대 2017.11.01.) 이를 공식적으로 제도화해야 한다는 주장도 제기되었다(경희대 글로벌 아젠다센터 2017.10.23.). 직접민주주의에 대한 문제의식은 이미 이전부터 기존 정치체제의 정당성 위기의 해결(주성수 2005) ‘지방화’를 통한 풀뿌리 자치, 풀뿌리 민주주의의 가능성 제고(이재성 2006, 404) 그리고 2008년의 촛불집회를 분석하면서 풀뿌리 생활정치가 필요하다는 문제제기(정상호 2008)와 같이 다양한 형태로 존재해왔다. 촛불시위의 결과 탄핵과 대선을 통해 등장한 현 정부 또한 이런 문제의식을 살려 주민자치, 분권화, 풀뿌리 민주주의, 연방제에 준하는 지방자치를 강조하지만(행정안전부 2017.10.24.), 구체적으로 어떻게 실현할 것인지에 대한 구체적 프로그램은 아직 제시된 바 없다.

촛불시위의 두 번째 문제제기는 양극화에 따른 빈부격차와 고용불안에 따른 사회적 불안에 대한 것이다. “한국의 촛불시위는 불평등에 대한 분노가 표출된 경제적 사건”이라는 해석이 다보스 포럼에서 옥스팜대표의 연설을 통해 지적되었다(「뉴시스」 2017.02.09.). 촛불집회를 보도한 기사들 가운데 시민발언을 소개한 글을 보면 박근혜가 퇴진하고 새로운 정부가 들어선다고 비정규직, 저임금, 을의 처지와 같은 일상적인 경제적 고통이 해결될 수 있는지, 그리고 이런 헬조선의 해결이야말로 촛불이 해결해야 할 과제라고 지적하고 있다(「경남도민일보」 2017.01.09.). 이에 대해 시민들이 거리로 진출한 원인은 단순한 정치적 불만에 더하여 한국 사회의 극심한 사회경제적 어려움을 해결해보고자 하는 요구가 깔려있었다는 해석이 제기되었다(손호철 2018). 이러한 요구를 반영하여, 현 정부는 정책의 기초를 사람중심의 경제와 소득주도 성장을 강조한다. 그리고 이를 정책의 핵심과제로 규정하고 일자리위원회를 통해 사회적 경제 활성화 방

안을 발표하였다(제3차일자리위원회 2017.10.18.). 사회적 경제는 비단 현 정부뿐만 아니라 지난 정부 하에서도 일자리 창출과 관련되어 꾸준히 추진되어 왔다. 그와 함께 이와 관련된 논쟁이나 연구가 확산되고 있다. 이는 정책의 추진에 따른 것이라 할 수 있는데 그 과정에서 참여 주체들이 급속하게 확대되었다. 사회적 경제와 관련된 논란은 국내외 경험, 정책 결정과 이론적 논의, 법제화를 둘러싼 다양한 주체들의 입장이 복잡하게 얽혀있으며, 그 내용은 현재 입법 과정에 있는 사회적 경제 기본법(가칭)을 둘러싸고 드러나고 있다.

다시 루소로 돌아가 보면, 정치공동체 구성원의 경제적 자율성은 공화국의 불가분적 요소로 간주된다. 경제적 불평등은 종속을 낳고 그것은 다시 정치적 불평등을 낳는다. 따라서 구성원들의 경제적 자율성은 공화국의 존재조건이다. 이 글은 경제적 종속을 낳는 사회경제적 양극화와 불평등이란 문제가 해결되지 않으면 민주주의도 불가능할 것이란 전제하에서 첫째 시민의 경제적 자기재생산이 매우 중요하며 둘째 경제 활동 과정에서 민주적 결정이 일상적으로 실현되는 제도로서의 사회적 경제가 그 역할을 하여야 하며, 셋째 이에 가장 적합한 제도가 1인1표에 의해 운영되는 협동조합이며, 넷째 따라서 협동조합은 단순한 일자리 창출을 넘어서서 일상에서 민주주의를 실현하는 풀뿌리 민주주의의 제도적 기반으로 활용되어야 한다는 점을 밝히고자 한다. 촛불 시위는 구성원들의 직접적인 의사표현이지만, 한걸음 더 나아가 이를 일상에서 제도화하려는 것이 풀뿌리 민주주의 논의라고 생각한다. 그리고 풀뿌리 민주주의와 사회적 경제는 하나의 제도로 묶일 수 있고 또 묶여야 한다는 것이 이 글의 논지이다.

사회적 경제는 다양한 함의를 갖고 있지만 세계적 규모로 진행되어온 신자유주의에 대한 거부, 정부와 시장의 실패에 대한 사회적 개입이 요청되고 있다는 점에서 최소한의 동의를 얻고 있다. 그리고 사회적 경제는 제도화의 방식에 따라 풀뿌리 민주주의를 구현하는 틀이 될 수 있는데 사

회적 경제들 가운데서도 협동조합은 사회적 목적의 달성, 자율, 민주, 연대, 협동, 그리고 민주적으로 운영되어야한다는 점에서 풀뿌리 민주주의의 주된 제도가 될 수 있다.

풀뿌리 민주주의를 사회적 경제 특히 협동조합과 통일적으로 논의할 필요성에 대해서는 일부 글에서 제안된 바는 있어도 이를 본격적으로 검토한 논의는 없다고 생각한다. 이 글에서는 풀뿌리 민주주의 발전과 경제적 불평등의 해소라는 과제의 제도적 결합, 일상 속에서 실천가능한 제도, 제도의 지속 가능성이 매우 중요하다는 점을 강조하고자 한다. 이러한 주장을 위해 먼저 한국에서 대의 민주주의의 한계를 극복하려는 움직임으로 제기되고 있는 풀뿌리 민주주의에 관한 쟁점을 정리하여 그 문제의식을 확인할 것이다. 이어서 사회적 경제와 관련된 최근의 경과와 쟁점들을 정리하고 사회적 경제를 규정하는 최소한의 범위, 즉 국가와 시장의 실패에 대응하는 사회적 행동이라는 문제의식을 검토할 것이다. 이어서 풀뿌리 민주주의가 일상에서 구현되기 위해서는 사회적 경제 가운데서도 협동조합이 중요하며, 협동조합이 풀뿌리 민주주의 실현의 제도적 틀이 되어야 함을 지적할 것이다.

2. 풀뿌리 민주주의의 제도화

풀뿌리 민주주의에 관한 논의는 정당성의 위기에 봉착한 민주주의의 대안으로서 제기되었다(주성수 2005). 그리고 그것의 가능성과 조건을 주목하면서 1)정치적 행위의 구성 원리로서 참여, 토의 소통의 절차가 중요하며 2)정치적 장의 구성 원리로서 분권과 공론장의 확대 가능성이 중요하며 3)새로운 정치적 주체로서 '능동적인 자기결정을 통한 자치'를 실현하는 새로운 시민의 탄생이 중요하다는 점이 강조되었다(염정민 2005, 39). 같은 맥락에서 새로운 전환기에 '지방화'가 인권이 존중되는 자율공

간이 되어야하고, 풀뿌리 자치가 자유와 평등에 입각한 새로운 삶의 대안적 패러다임이 되어야하기에 구체적인 실천의 장으로서 풀뿌리 민주주의는 어떻게 가능한지를 질문하는 주장도 제기되었다(이재성 2006, 404). 하지만 이런 논의 속에서 구체적으로 어떠한 틀로 그러한 것을 실현할 수 있는지에 대해서 분명한 답을 찾기 힘들다. 이어 2008년 광우병 파동에 대한 평가에서 촛불정치의 재구성에 대한 문제제기의 하나로 풀뿌리 생활정치라는 표현이 등장했다(정상호 2008). 생활정치의 문제의식은 여의도 정치로 표현되는 제도화된 정당 정치의 틀을 넘어서 자발적인 정치 표현을 하는 대중들의 민주주의에 대한 욕구를 어떻게 일상에서 조직화할 것인가이다. 이를 위한 과제로 “1)직접민주주의의 확장과 진전에 착수하고 2)직접 민주주의의 확대가 대의 민주주의 발전에 자극제이자 보완 역할을 해야 하며 3)직접 민주주의의 주체인 ‘자율적 시민’에 대한 새로운 각성, 민주주의의 심화가 중요하며 이를 위해 국민투표, 국민소환, 국민발안의 제도화하는 것이 중요하다고 지적되고 있다(정상호 2008, 118). 여기서 주목해야 할 부분은 풀뿌리 생활정치는 일상생활 속에서 구현하는 것이 중요하며 그것의 성공과 실패는 학교, 교회, 직장 등 일상적인 풀뿌리 공동체의 민주화 여부에 달려있다고 한다. 여기서도 구체적으로 어떻게 학교, 교회, 직장 등을 풀뿌리 공동체로 만들 것인지 또는 생활정치의 장으로 만들 것인지에 대해서 구체적 방안을 발견하기는 힘들다.

일반적으로 국민투표, 국민발안, 국민소환, 그리고 참여예산 등이 직접 민주주의의 제도로 거론되고 있지만 선거라는 틀 속에서 늘 이루어지는 국민투표는 물론이고 국민발안이나 국민소환의 경우에도 시민들의 일상적인 활동의 영역이 되기는 힘들다. 실제로 풀뿌리 민주주의 혹은 참여민주주의의 방안으로 지자체들에 의해 도입되고 있는 시민들의 지방정부 감시기능, 자율적 평가체제, 주민 참여제, 주민 소송제, 주민투표제등의 제도들은 정작 그것을 실행해 본 시민들로부터 좋은 평가를 얻지 못하고 있

다(권필상 2013, 96). 그 이유로 그것을 실행했을 때와 그렇지 않았을 때와의 유의미한 차이를 발견하기 힘들며, 차이가 있더라도 들이는 비용에 비해 그 효과가 미미하다는 것이다. 또한 지방자치제에 대한 주민참여는 풀뿌리 민주주의로서 그것이 갖는 문제제기의 중요성에도 불구하고 많은 한계를 지닌 것으로 평가된다. 그것은 지방의회와 지방정부의 권한과 능력 부족, 지방정치의 중앙정치에의 종속성, 지방 자치가 관변단체 위주의 토호자치로 작용하고 있으며(홍성태 2006 25) 지방토호세력과 더불어 여론과 경제적 이익을 독점적으로 공유해온 공간이기도 하다(지수걸 2007, 27; 김동춘 1997, 103; 하승우 2008). 이런 문제들은 시민들의 직장과 거주 공간이 격리되어 일상적 문제제기가 힘들거나 시간을 들인 만큼 직접적인 혜택을 받지 못한다고 생각할 경우 나타날 수 있다. 따라서 지역의 문제가 풀뿌리 민주주의가 일상적으로 작동할 수 있고 또 그 혜택을 직접적으로 받을 수 있도록 제도를 만드는 것이 무엇보다 중요하다.

또한 풀뿌리 민주주의는 “그 문제를 해결하는 과정에 주민들이 얼마나 주체적으로 참여했는가”(이호 2002, 57)를 더 중시한다는 언급도 있고 단순한 지역운동이 아니라 “권력을 갖지 못한 일반 대중이 스스로의 삶의 공간에서 집단적 활동을 통해 자신의 삶과 삶의 공간을 변화시키고, 더 나아가 우리 사회와 세상을 근본적으로 변화시켜 가려는 의식적인 활동”(하승수 2006)이라고 지적되지만 그것이 실질적인 생활상의 변화를 가져다 줄 때 비로소 그것의 안정적 제도화가 이루어질 수 있을 것이다.

풀뿌리 민주주의를 특집으로 다룬 잡지 『민주』에서는 그것의 제도화 문제가 중요함을 강조했지만 구체적인 사례들에서는 부정적인 평가를 내리고 있다. 주민참여예산과 조례제정 등을 실행해봤으나 기존 체제의 높은 장벽들로 인해 기존의 관행과 참여한 결과의 차이점이 없었고 따라서 참여자들의 평가가 좋지 못했음이 지적되었다(권필상 2013, 96). 물론 서울의 활동가는 서울시의 마을공동체 지원정책에 따라 동네카페, 공동육아,

작은도서관, 도시텃밭, 나눔장터, 마을기업, 마을미디어, 마을잔치 등을 언급하면서 동네에서 이루어지는 주민들의 다양한 활동들이 마을공동체사업으로 부각되고 있으며 이를 풀뿌리 운동에 더 가깝다고 지적하였다(박홍순 2013, 76). 하지만 이것이 풀뿌리 민주주의와 어떤 관계를 갖는지에 주목하기 보다는 이 운동이 작은 것이 아름답다는 최소주의와 현대 세계의 부정이라는 최대주의로의 편향에 빠지지 않아야한다는 추상적인 정체성 문제만 제기하고 있다(박홍순 2013, 78).

주민 운동의 다양한 사례들을 검토해보면 전국적으로 풀뿌리 주민조직이 만들어지고 있고 여기에는 지역의 사회적 경제 제도, 협동조합, 협동체들의 네트워크, 주민조직 및 주민 운동, 마을 공동체 조직에 이르기까지 다양한 공간과 목적을 가진 단체들이 모두 포함되고 있다(정기석 2016). 그리고 이러한 것들이 과연 민주주의의 기반이 될 수 있는지 그리고 지역의 관공서와 풀뿌리가 협치를 만들 수 있는지에 대해 질문하고 있지만(한국민주주의연구소 2012) 이처럼 다양한 마을 공동체 사례들이 풀뿌리 민주주의에 기여했는지 혹은 기여할 수 있는지에 대해서는 구체적인 제안을 하지 못하고 있다. 주목할 점은 풀뿌리 민주주의의 중요성에 대해 많은 활동가들과 연구자들이 동의를 표하면서도 그것이 처한 현실에 대해서는 긍정적인 평가를 하지 않고 있으며 그 대안에 대해서는 정작 현재의 지방자치 혹은 분권 등의 제도를 생활 정치, 마을공동체 운동을 통해 개선해야한다는 점을 강조하는 원칙적인 입장에 그치고 있다는 것이다.

풀뿌리 민주주의의 일상성 그리고 지속성을 보장하기 위한 제도화와 관련하여 주목할 만한 연구는 풀뿌리의 자발적 참여는 교육, 환경, 문화, 교통, 복지 등의 일상적 삶과 관련된 이슈들에서 출발해야 한다는 점을 강조한 것(이재성 2006, 409)이다. 그리고 마을이 1)시민공동체에 관한 것으로 주변의 작은 생활공간을 기점으로 눈에 보이는 마을을 창조하고 재건하는 것 2)지역경영에 관한 것으로 지역 내에 있는 토지, 돈, 물건, 그리

고 사람과 지혜를 활용하고 조합하면서 장기적으로 지역사회를 생활하기 편하고 살기 좋은 곳으로 만드는 것, 3)지역 공생에 관한 것으로 이질적인 것들 사이의 공생과 보전과 개발 사이의 공생을 통해 지역사회를 만드는 것, 4)미래 지향적이고 국제적인 교류와 관련된 문제제기(박용남 2006, 432-44)가 있었지만, 이 논의는 서울시의 정책에서 구체적으로 실행되지 않고 있다.

마을공동체, 지역 공동체 즉 풀뿌리 공동체가 하나의 경제적 활동 단위로 조직되고 그 활동이 민주적 과정으로 이루어지는 것은 민주주의의 일상화를 실현하는데 대단히 중요하다. 왜냐하면 경제적 재생산은 일상적으로 누려야할 행위이기 때문이다. 그리고 그러한 일상적인 행위 속에서 민주주의를 실현하는 것은 그 자체로 민주주의의 교육이면서 실천이기 때문이다. 그것이 다루어야할 의제는 일상적인 생활에서부터 지역적이고 사회적인 이슈, 국가적 이슈, 전 세계와 공유할 수 있는 주제에 이르기까지 공간의 범위에 제한될 필요가 없다. 따라서 풀뿌리 민주주의의 제도적 기반은 경제적 조직이 되어야하는데 왜냐하면 그것을 통해 풀뿌리의 일상생활이 재생산될 수 있기 때문이다. 또 그것은 정치적 조직이 되어야하는데 왜냐하면 그것을 통해 일상의 민주주의를 수행할 수 있기 때문이다. 마을 혹은 지역 기반의 사회적 경제가 풀뿌리 민주주의의 제도로 구성되어야 하는 것은 매우 중요한 과제이다. 이하에서는 풀뿌리 민주주의를 담을 그릇, 제도로써 사회적 경제에 초점을 맞추기로 한다. 그리하여 사회적 경제의 어떤 특성이 풀뿌리 민주주의를 제도화할 수 있는지를 검토해 볼 것이다.

3. 사회적 경제의 문제들

현재 사회적 경제는 두 가지 차원에서 논의가 진행되고 있다. 하나는

사회적 경제의 정의와 범위, 그리고 활동가들이 스스로를 정당화하는 작업이다. 다른 하나는 정부가 주도하는 정책과 관련되어 그것의 목적, 과제, 관련 법제화, 예산을 동반한 정책의 집행과정으로 이루어져 있다. 양자는 서로 영향을 받으면서도 서로를 정의하는 방식에서 차이를 보이곤 한다. 먼저 한국에서 사회적 경제가 정부주도로 널리 확산되어온 과정을 설명하고 두 번째로 그것이 사회에 미친 영향과 그에 대한 대응을 살펴보겠다.

한국에서 사회적 경제와 관련된 논의가 활성화된 것은 정부에 의해서이다. 1990년대 말 IMF 금융위기로 인해 발생한 대규모의 실업과 이에 따른 다양한 취약 계층의 발생을 해결하기 위한 정책의 일환으로 사회적 경제가 원형적인 형태로 출현했다. 사회 취약 계층의 복지(자활지원센터), 실업에 대응하는 일자리 창출(공공근로), 사회적 기업 육성정책 등이 추진되었고 이를 위한 법적 근거로 『국민기초생활보장법』(2000년 제정)이 시행되면서 제도화의 경로에 포함되게 된다(김정원, 2012: 77). 자활기관의 관리는 복지정책의 일환으로 보건복지부가 담당하게 되었으며 2003년 노동부가 사회적 일자리창출사업이라는 명칭으로 공공근로사업을 진행하던 맥락 위에서 2007년 「사회적 기업 육성법」이 제정되면서 고용노동부 산하에 사회적 기업 진흥원이 설립되었다. 이어서 2012년 「협동조합 기본법」이 제정되었는데 이것은 재정경제부(현재의 기획재정부)가 관할하여 기본적으로 경제적 기구로 규정되었다. 여기에 안전행정부(지금의 행정안전부)가 지방자치, 지역분권을 촉진하기 위해 마을기업 육성사업 담당하게 되었다. 이렇게 각각 서로 다른 맥락으로 서로 다른 정부 기구들 그리고 관련 조직들이 사업을 집행하면서 부처 간 중복투자, 업무 충돌, 소통 부재, 관련 조직들의 이해 충돌, 무엇보다 서로 다른 사회적 경제에 대한 개념 규정 등 복잡한 문제가 발생하게 되었으며 이를 해결하기 위해 통합 관리를 위한 움직임이 사회적 경제와 관련된 법률의 제정 및

통합기구의 설립구상으로 현재 나타나고 있는 것이다.

사회적 경제의 도입과 제도화 과정이 정부에 의해 주도적으로 추진되었다는 것은 한국에서 사회적 경제를 논의하는데 중요한 배경을 이루고 있다. 이는 해외의 경험과는 정반대라고 할 수 있다. 19세기와 20세기에 걸친 유럽의 사회적 경제 제도들은 다양한 정치사상적 배경으로부터 발생했다. 이것이 주목받게 된 이유는 1970년 이후 세계경제의 위기 속에서 각국 정부들이 실업과 복지 문제를 해결하기 위해 이들을 인정하고 제도화하는 방식으로 전개되어왔다(장원봉 2007, 13- 16) 그러나 한국에서는 처음부터 정부주도의 사회적 경제가 이루어져왔다. 물론 그 이전에 이미 아래로부터의 경험이 존재해왔지만 사회적 경제에 대한 최근의 활성화된 논의는 아무래도 정부 주도의 정책과 재정 집행이 큰 영향을 미쳤다. 정책이 추진됨에 따라 한편에서는 학문적인 개념화를 위해 외국의 경험과 이론에 주목하게 되었고, 다른 한편에서는 현실 정책에 대한 개입 그리고 정부 주도에 대한 대응 논리의 개발에도 관심을 갖게 되었다. 정부 주도의 사회적 경제 관련 제도들은 기본적으로 ‘일자리’, ‘복지’ 그리고 이를 통한 ‘경제 활성화’였다. 정부 재정 투입 결과 많은 사회적 기업들 혹은 사회적 서비스를 제공하는 복지와 자활기관들이 생겨났다. 그러나 이들은 서로 다른 문제의식과 정책 맥락으로 발생했기 때문에 정부 재정정책의 수혜 집단이라는 것을 제외하면 서로 공동의 이해관계를 공유하기 힘든 맥락을 갖고 있다. 따라서 이를 사회적 경제라는 하나의 범주로 묶기에는 현실적으로 너무 복잡한 상황이 되어버렸다. 재정 지출에 따른 수혜그룹을 중심으로 서로 다른 이해 관계자의 수가 증가되었고 사회적 경제라고 부르는 다양한 실체들을 범주화하거나 이론화하여 사회적 경제라고 규정하기가 대단히 힘든 상황이 전개된 것이다. 다른 한편 시민사회의 사회적 경제 논의에 힘입어 지자체들 가운데서는 마을 기업이나 마을 만들기에 초점을 맞춰 사업을 진행해왔고 이는 사회적 경제의 범위를 더욱 확장시

켰고 아울러 협치의 문제가 방법상의 중요한 과제로 설정되었다. 이론적 연구들은 이러한 다양한 현상들에 대해 이를 어떻게 범주화할 수 있을지 그리고 어디까지를 사회적 경제라고 규정할 수 있을지 또 이를 정책에 어떻게 반영할 것인지를 중요한 그러나 해결하기 어려운 과제를 부여받고 있다.

사회적 경제와 관련된 현황을 보면 고용노동부 산하의 사회적 기업 진흥원은 정부 인증을 받은 사회적 기업의 수가 전국적으로 1814개 정도라고 한다. 여기에는 서울 315개, 대전 48개, 광주 88개, 부산 97개, 경기 303개, 충남 88개, 전남 88개, 경남 84개, 제주 41개, 인천 104개, 대구 65개, 울산 68개, 세종 10개, 강원 104개, 충북 81개, 전북 116개, 경북 114개 등으로 전국적으로 분포되어있다(<http://www.socialenterprise.or.kr/kosea/company.do>). 사회적 기업 진흥원은 사회적 기업들을 각각 일자리 제공형, 사회 서비스 제공형, 혼합형, 기타형, 지역사회 공헌형으로 범주화하고 있다. 관련법에 따르면 사회적 기업은 정부로부터 인증을 받아야만 각종 지원이나 사업에 참여할 수 있다. 이 규정은 사회적 기업에 대한 이론적 규정이 어떠한지 기본적으로 정부 정책과 예산에 종속될 수밖에 없다는 현실을 잘 보여주고 있다.

이 글이 주목하는 협동조합의 경우는 사정이 더욱 복잡하다. 2012년에 제정한 협동조합법에 근거하여 설립된 영리협동조합과 사회적 협동조합 외에도 이미 수많은 협동조합들이 활동을 하고 있었다. 또 이들은 각각 관할하는 개별법과 정부부처가 다르다. 사회적 기업 진흥원 자료에 따르면 전체 협동조합의 수는 12,105개이며 이 가운데 일반협동조합이 11,277개, 일반협동조합 연합회가 53개, 사회적 협동조합의 수는 79개, 사회적 협동조합 연합회의 수는 6개이며 사회적 협동조합의 경우 다시 부처별로 나뉘어져 관리되고 있는데 관리를 담당하는 중앙부처는 거의 모든 부처에 나뉘어져 있다(http://www.socialenterprise.or.kr/cooperative/coop_present.do).

이는 2009년에 기존의 독립적인 협동조합들이 연합회를 결성하여 개최한 포럼에서 제출된 자료가 독립적 생활협동조합의 숫자를 255개로 소개한 것에 비교해볼 때, 정부주도의 사회적 기업과 협동조합의 확산 속도가 얼마나 급속한지 알 수 있다(포럼 2009). 여기에 서울시가 2013-5년 사이에 시행한 마을공동체 지원 사업으로 만들어진 마을기업들은 그 수가 약 115개에 달하고 있는데 이때 적합한 마을기업들의 형태는 협동조합이어야 한다고 권장하고 있다.

서울시 사업의 특징은 마을이라는 공간을 배경으로 마을에서 필요로 하는 사업을 지원하며 그 전제로 사업의 목적과 필요성에 대한 주민 스스로의 스토리텔링, 그리고 마을 기업 운영에 필요한 교육과 서비스를 제공하는 중간 지원 조직 등을 갖춘, 비교적 촘촘한 체계를 갖추고 있다는 점이다. 특히 마을기업의 형태를 협동조합법에 근거한 5인 이상의 협동조합으로 권장하는 것은 일상적 경제생활에서 주민의 참여라는 측면에서 어느 정도 의미가 있다고 평가될 수 있다.

하지만 서울시 마을기업 또한 그것이 풀뿌리 민주주의의 실현에 목적이 있다고 밝히고 있지는 않다. 다만 마을의 문제를 마을에서 풀어야 한다거나 사적 소유권이나 시장에서의 경쟁력보다는 다수가 참여하는 포괄적인 경제, 사회적 목적을 위해 활동하는 경제 조직, 소수보다는 다수의 평등을 지향하는 경제라는 맥락 정도만 강조되고 있다. 이런 점에서 중앙정부가 사회적 경제를 바라보는 관점보다는 진일보하다고 할 수 있지만 중앙정부가 추구하는 그것과 기본적으로 다르다고 하기는 힘들다.

현재 사회적 경제와 관련해서는 협동조합(기획재정부), 사회적 기업(고용노동부), 마을기업(안전행정부, 현재 행정안전부), 자활기업(보건복지부), 농어촌공동체회사(농림축산식품부)로 나뉘어져 있고 관련 법제 또한 「국민기초생활보장법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 법률」, 「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법」, 「장애인고

용촉진 및 직업재활법」, 「장애인 복지법」, 「사회복지 사업법」 그리고 「사회적 기업 육성법」, 「협동조합기본법」 등이 있다(강희원 2015, 99). 필요에 따라 형성되어온 사회적 경제 관련 조직 및 법령이 부처 간 이기주의와 이와 연결된 이해 당사자들 사이의 이해관계 충돌로 인해 사회적 경제를 통일적으로 관리하는 단일한 관리조직 그리고 법적 근거를 마련하기 위해 준비 중인 사회적 경제 법안은 커다란 장벽에 직면하고 있다(김학실 2017; 42). 그리고 새로운 사회적 경제 통합 법안이 논의되는 과정에서 새로운 문제 제기가 나타났는데 사회적 경제에 대한 이념적 차원의 논쟁이 그것이다. 예를 들어 한국경제신문은 ‘사회적 경제기본법은 자유 시장경제 체제의 근간을 무너뜨릴 것’(2015.4.23./ 2015.4.27.)이라고 주장하고 나섰다. 이러한 주장이 다른 보수적인 신문들에도 등장함에 따라 사회적 경제를 둘러싼 논란은 한층 더 복잡해질 것으로 예상된다(김학실 2017, 28). 이처럼 기존에 제정된 법률 간의 충돌, 어느 부처가 주도할 것인지에 대한 충돌, 이념공세로 인한 충돌에 더하여 어디까지가 사회적 경제인지, 사회적 경제를 통해 무엇을 달성하고자 하는지, 구체적으로 이것을 어떻게 제도화할지 등 해결이 쉽지 않는 문제들이 현재 국면을 이루고 있다(김학실 2017; 이해진 2015; 김정원 2017; 강희원, 2015). 물론 정부와 국회는 협동조합 기본법 제 9조에서 공직선거 관여를 금지하고 있는 조항을 다른 법의 제정에도 활용할 것으로 예상되며 이것은 앞으로 사회적 경제들이 주요한 정치적 결정에 참여하는데 중요한 장애요인이 되고 있어 향후 해결해야할 문제 가운데 하나가 되고 있다.

정부의존적인 사회적 경제 제도들과는 별개로 독립적인 협동조합들은 역사적인 뿌리가 오래되었고 다양한 부분에 걸쳐 발전해왔다. 대표적으로 1968년 부산에서 장기려 박사와 채규철 선생을 중심으로 설립된 청십자 의료협동조합은 한때 조합원 23만 명의 숫자를 보유하고 20년 이상 운영한 경험이 있다. 1989년 도시 지역 의료보험 확대를 계기로 자진 해산한

바 있지만 이러한 경험은 우리에게 자활, 자주의 소중한 경험으로 삼아야 할 것이다. 또한 풀무운동, 가나안농군학교, 원주를 중심으로 무위당 장일순과 가톨릭원주교구가 중심이 되어 만든 한살림협동조합 등은 한국에서의 공동체 운동이 여전히 지속되고 있음을 보여준다. 한살림은 1986년 12월 쌀과 잡곡, 달걀, 참기름, 들기름 등 몇 가지 유기농산물로 직거래운동을 시작한 이래 도농 생산자-소비자 직거래 체제를 도입하고 이를 체계적으로 연결하기 위해 협동조합으로 전환했다. 한살림은 이후 19개 지역 생협과 전국적으로 약 25만 명의 회원, 약 2천 세대의 생산 농민, 70여 개의 생산자 공동체 그리고 약 2,000억 원 정도의 매출을 올리고 있다(한국사회포럼, 2009). 독립적인 협동조합들은 2008년 사회적 경제 연대회의를 출범시켰고 포럼을 개최하여 그간의 활동을 평가한 바 있다. 이에 따르면 생협운동은 1)사업적인 면에서 안정적인 기반을 구축하여 사회적 경제에서 하나의 대안으로 부상했고 2)호혜, 연대, 민주에 입각한 협동조합의 원칙을 지키고자 했으며 친환경이란 의제를 확산시킨 점을 공헌으로 들었다.

하지만 조직 규모와 사업 성과가 다른 나라들에 비해 상대적으로 열악하다는 점, 여전히 회원 전체의 민주적인 운영이 아니라 이사회 위주의 결정이 이루어진다는 점, 연대의 실천을 적극적으로 하지 못하고 있는 점들은 한계로 지적되고 있다. 또 시장과의 경쟁에서 스스로를 유지할 수 있는 지속가능한 제도가 될 수 있는지에 대해서도 어려움을 표시하고 있다. 아울러 조합의 활동 성과물을 이용하려는 소극적 회원들이 더 많고 가난한 자들의 조직이 아니라 중산층의 웰빙에 기여하는 조직으로 기능할 위험성이 다분하다는 평가도 제기되고 있다(한국사회포럼, 2009). 따라서 오랜 역사를 가지고 활동해오던 협동조합들은 본래의 정체성을 다시 돌아볼 필요가 있다.

이상에서 정부 정책, 입법, 현황 그리고 쟁점 등을 검토해보았다. 이러

한 상황의 전개와 더불어 혹은 독자적으로 사회적 경제에 대해 상당한 이론적 연구들이 제출되었다. 연구들은 주로 1)서구의 개념, 원리, 역사적 맥락과 더불어 한국적 함의를 찾거나 2)현실적 제도화의 맥락에서 입법과 정책에 영향을 미치기 위해 이루어져 왔다. 이를 반영하듯 학술지에 게재된 사회적 경제관련 논문들을 정리한 최근 논문을 보면 점점 더 다양한 학문분야에서 많은 수의 논문이 생산되고 있는 것을 알 수 있다(김희송 2016, 54). 여기서는 사회적 경제에 대한 기존 논의들을 검토하면서 생활 정치, 풀뿌리 민주주의의 제도적 기반으로서의 가능성을 염두에 두었으나 충분히 논의되지 못한 부분들을 중점적으로 검토하고 그 대안을 모색하는 방식으로 논의를 전개하고자 한다.

이 문제에 천착해온 연구자는 사회적 경제의 이론적 쟁점은 주체설정 의 문제, 정당성의 문제 그리고 대안적 조절 메커니즘의 타당성 문제라는 쟁점을 갖고 있는데 사회적 경제의 정당성의 문제는 대단히 복합적인 현실에 처해있기 때문에 어떤 경우에도 문제제기는 있을 것이라는 점을 인정하고 정치적인 것의 시장에 대한 개입이라는 관점에서 접근하는 것이 중요하다고 주장하면서 “①국가와 시장에 의해서 충족되지 못하는 필요에 대응한다는 사회적 목적 ②시민사회의 주도성과 그것들의 결속을 보장하는 참여주의 모델로서 사회적 소유 실현 ③호혜와 연대의 원리를 토대로 경제에 대한 시민사회의 정치사회적 개입전략을 제시한다(장원봉 2007, 24-27). 이 주장은 복잡한 맥락들을 이론적으로 해결하기보다 현실적 실체로 정립하는 것이 더 중요한 과제라는 점을 정확히 지적했다는 점에서 중요한 문제의식을 가지고 있다. 이는 사회적 경제의 위상이 정부로부터 주도될 때의 종속성, 하위파트너로 전략할 위험성을 경고하는 입장 과도 상통한다(강희원 2015). 이러한 문제 제기에는 사회적 경제의 목적, 역할, 원리, 그리고 수행과제라는 측면에서 불가피하게 다른 경제 제도들과 어떠한 관계설정을 해야 하는지의 문제로 이어질 수밖에 없다.

그리하여 사회적 경제는 그것이 갖는 복잡한 현실로 인해 실체가 명확하지 않다거나(정건화 2012, 17) 유럽이나 미국과 다른 중간적이고 다원적 관계일 수밖에 없다는 지적(신명호 2009, 17-19)도 있다(신명호 2009, 19). 또한 사회적 경제는 공동체의 이익이라는 사회적 가치를 실현하기 위한 화폐적 비화폐적 자원을 생산, 교환, 분배, 소비하는 조직들로 구성된 하나의 경제영역, 생산조직, 생협, 지역화폐운동, 기부와 후원금모집단체, 자원봉사활동 등도 포괄되어야 한다는 주장도 있다(정건화 2012, 18).

이처럼 사회적 경제를 둘러싼 논란은 단순하게 사회적 경제에 대한 정의를 이해하지 못한데서 오는 것(이은선, 이현지 2017, 110)이란 견해도 있지만 ‘정치적 입장과 이해관계의 차이뿐만 아니라 실제로 사회적 경제를 다르게 인식하고 있는 것’이라는 견해(김희송 2016, 53-54)가 보다 설득력이 있다고 생각한다. 『시민사회와 NGO』는 2007년도 특집에서 사회적 경제의 위상을 둘러싼 논란-사회적경제가 국가와 시장과는 어떠한 관계를 맺고 있는지 또는 맺어야 하는지-을 다루면서 이것이 미완의 과제로 남겨져 있다고 지적한 바 있다(김희송 2016, 60). 이를 복지부분의 충족과 실업의 해소라는 현실 사회에서 요구되는 ‘기능적 맥락’과 이에 대응한 ‘규범적 맥락’으로 구분하여 복지를 사회적 경제에 전가하고자 하는 국가의 의도에 저항하여 사회적 경제의 주체들이 사회적 경제를 정치적인 것의 영역과 접합하고자 하는 시도들을 통해 끊임없이 연대와 민주주의의 규범 맥락을 복원하고자 하는, 즉 사회적 경제를 재의미화 할 필요성을 강조한 경우도 있다(김주환 2016).

유사하게 사회적 경제를 경제 민주화의 실현을 위한 제도라는 맥락에서 검토하면서 재벌개혁이나 새로운 성장 동력에 입각한 복지의 확충을 넘어서 민주주의가 경제영역에서 일관되게 적용되는 대안적 경제발전 모델로 설명하는 견해가 있다(정건화 2012, 9). 또 사회적 경제는 신자유주의적 양극화, 사회 불평등의 심화, 그에 따른 궁극적인 사회와 민주주의의

해체를 우려하면서 사회 자체의 재생산(Uluorta, 2009 13)을 위한 것이라는 견해도 있다. 그리하여 호혜와 연대의 원리 속에서 시장에 대한 대응으로 발생한 맥락을 공유할 것을 촉구하는 주장도 있다(신명호 2009). 여기서 공통적으로 제기되는 것은 유럽이나 미국 그리고 한국이 서로 다른 역사적 맥락에도 불구하고 사회적 경제가 시장의 실패에 대한 대응이라는 점에 대해서는 공통점을 갖고 있다. 그리고 한걸음 더 나아가 사회공동체 원리로서의 민주주의가 경제영역에서 적용되어야 한다는 문제의식을 갖고 있다. 그렇다면 그것이 함의하는 바는 무엇일까? 그것은 구체적으로 복지나 실업과 같은 과제들을 거부하는 것인가? 사회적 경제라는 큰 틀에서 정부재정투입이 확대되고 그것이 사회적 경제의 논의를 활성화시키고 있는 상황에 대해 어떠한 방식으로 대처할 것인가? 사회적 경제 영역에서 연대와 민주주의의 규범적 맥락을 복원한다는 것은 과연 무엇을 의미하는가? 이처럼 기존 연구들에서는 사회적 경제와 민주주의의 관련성이 여러 맥락에서 제기되었지만 어떠한 방식으로 민주주의의 원리가 경제 영역에 적용될 수 있는지에 대한 질문에 대해 구체적인 설명을 발견하기 힘들다.

다음에서는 사회적 경제와 관련되어 어떤 맥락에서 그것이 민주주의, 풀뿌리 민주주의를 실현할 수 있는 제도가 될 수 있는지에 대해 검토해 시도할 것이다.

4. 풀뿌리 민주주의와 협동조합

사회적 경제의 제도들이 풀뿌리 민주주의를 실천하는 제도가 되어야 한다는 필자의 문제의식은 경제적 재생산과 민주주의의 실천이 하나의 틀에서 작동해야한다는 루소의 언급으로부터 비롯되었다. 경제민주화와 정치민주화는 왜 분리되어 논의되어야 하는가? 경제민주화와 정치민주화의 통일된 플랫폼으로 풀뿌리 민주주의에 의해 운영되는 사회적 경제는 불가

능한가? 이와 같은 문제의식에는 이미 많은 연구자들이 견해를 피력한 바 있다. 사회적 경제의 성공 여부는 기존의 자본주의 시장경제와 다른 자신의 ‘사회적 시장’을 가져야함을 주장하거나(하승우 2008) 연대와 민주주의의 규범 맥락을 복원하는 재의미화의 필요성(김주환 2016) 민주주의가 경제영역에서 일관되게 적용되는 대안적 경제발전 모델(정건화 2012, 9) 호혜와 연대의 원리 속에서 시장에 대한 대응(신명호 2009) 등 다양한 맥락에서 제기되고 있다.

연구자들이 공통적으로 지적하는 것처럼, 사회적인 힘의 정치에의 개입을 강조하는 근거는 자기조정적 시장이 신화임을 주장한 폴라니의 견해를 따라 시장경제를 사회에 묻어있었던 본래의 모습으로 되돌려야 한다는 점에 동의하기 때문이다. 폴라니에 따르면 역사적으로 존재했던 경제체제들 가운데 시장경제만이 스스로를 자율적인 실체로 규정했을 뿐만 아니라 나아가 사회를 시장의 일부가 되게끔 했다. 그리고 그에 따라 인류역사에 심각한 불행이 초래되었다(폴라니 2009). 따라서 불행한 상태를 행복한 상태로 되돌리는 것은 중요한 과제가 아닐 수 없다.

이러한 과제의 실현에서 정치‘에의’ 개입과 정치‘의’ 개입은 매우 중요한데, 특히 폴뿌리에서 이뤄지는 개입은 국가의 실패를 반복하지 않기 위해 필수적이다. 국가 차원의 일방적 개입은 파시즘이란 결과를 낳았으며 사회적인 힘이 개입되었을 경우 노사정이 힘의 균형을 이룬 북유럽형과 뉴딜형이란 비교적 평화로운 결과를 낳았다. 그러나 이 또한 언제든 전복이 이뤄질 수 있는 까닭에 그것을 지지할 수 있는 구조를 갖추는 것이 중요하며, 그 기초의 하나로 시장과 국가를 견제할 수 있는 강력한 균형추로 폴뿌리 민주주의와 사회적 경제를 유지하는 것은 매우 중요하다.

이를 위해서는 첫째 ‘사회적 경제의 정치’가 중요하고 둘째 ‘사회적 경제 자체의 지속’이 중요하다. 앞서 밝힌 것처럼 촛불의 문제의식을 직접민주주의의 제도화라는 관점에서 접근한다면 촛불시위로 인해 들어선 현 정

부의 정책은 이의 제도화에 맞춰지는 것이 적절하다. 과거 정부처럼 사회적 경제를 단순히 일자리 창출 정도로 접근한다면 촛불이 요구했던 사회적 경제적 불평등의 문제 해결, 풀뿌리 민주주의의 지속적 발전을 통한 한국 사회의 민주적 발전은 지속될 수 없을 것이다. 이를 위해서는 다양한 측면에서 사회적 경제와 관련된 변화가 필요하다.

먼저 사회적 경제의 정치화가 필요하다. 경제적 활동이 이루어지는 과정은 일상적인 결정을 필요로 한다. 일상적 결정 과정은 민주주의가 생성되는 영역이다. 사회적 경제 차원에서 이루어지는 다양한 영역에서의 활동은 민주주의 원리에 의해 이루어지고, 그것의 확장과 제도화는 곧 일상 세계의 민주주의, 풀뿌리 민주주의 실천을 의미하게 된다. 폴라니가 경제 인류학의 관점에서 제기했던 인간의 경제제도들 즉 호혜, 재분배, 교환은 비중의 차이는 있었지만 어느 시대에나 존재해왔다. 어떤 경제체제도 이 가운데 하나의 제도만으로 유지되는 사회는 없었다. 그런 점에서 사회적 경제가 시장경제를 대체한다거나 재분배 즉 재정을 대체한다거나 하는 일은 없을 것이며 지배적인 제도가 어떤 것이냐가 문제일 것이다(샤니알, 라빌 2004, 16-17). 사회적 경제는 연대의 원리를 바탕으로 경제 제도들의 다원성을 이루는 일부이다. 여기서 연대의 원리는 별도의 연구가 필요하며 여기서는 다만 호혜의 원리와 다르게 연대의 원리는 상호성을 전제로 할 필요가 없다는 점만 강조하려 한다.

사회적 경제들 가운데서 이런 일상의 정치화, 풀뿌리 민주주의의 원리를 잘 실현할 수 있는 제도적 형태는 현재로서 협동조합이 가장 적합하다고 생각한다. 사람들이 평등하고 자발적으로 생활세계의 민주주의를 실천한다는 관점에서 보았을 때 이를 가장 잘 담아낼 수 있는 그릇, 제도는 다른 사회적 경제들보다 협동조합일 가능성이 높다. 협동조합의 기본원칙은 1인 1표라는 민주적 의사결정을 지향하고 있는데 이는 민주적 의사결정을 위한 기본적 장치를 갖추고 있는 셈이다. 2012년에 국회에서 통과된

협동조합 기본법에 따르면 1)자발적이고 개방적인 조합원 제도 2)조합원에 의한 민주적 관리 3)조합원의 경제적 참여 4)자율과 독립 5)교육, 훈련 및 정보 제공 6)협동조합 간의 협동 7) 지역사회에 대한 기여를 협동조합의 7개 원칙으로 명문화하고 있다. 특히 개방성, 민주성, 자율, 지역사회에 대한 기여 등은 풀뿌리 민주주의가 실현될 수 있는 원칙들이라고 할 수 있다. 특히 지역사회에 대한 기여라는 측면에서 그것은 지역의 풀뿌리 민주주의를 통해 지역의 문제 해결을 실현하는데 적극적으로 기여할 수 있다. 다만 현재 협동조합을 조합원의 이익에만 관심을 갖는 경제주의로 비판하는 견해가 있는데, 이는 앞서 협동조합의 자기반성에서 지적된 것처럼 본래의 정체성을 회복하고 협동조합이 일상의 민주주의, 풀뿌리 민주주의를 실현하도록 재설정될 필요가 있다.

이러한 민주적 원칙이 잘 지켜진다는 전제하에, 풀뿌리 민주주의의 실현이 마을에만 제한될 이유는 없다. 풀뿌리 민주주의의 제도화된 사회적 경제는 공간제한을 뛰어넘어 네트워크를 통해 전국적 조직화를 이룰 수 있으며 예컨대 협동조합 프랜차이즈화를 통해 규모의 경제를 만들어 자기재생산 능력을 확대시킬 수 있을 것이다. 사회적 경제의 전국적 조직화는 전국적이고 나아가 지구적인 문제해결에도 도움을 줄 수 있다. 그것이 풀뿌리가 되기 위해서는 뿌리를 내릴 수 있는 토양으로서 적절한 규모를 유지할 필요가 있지만, 그렇다고 해서 굳이 마을 혹은 지역이라는 공간에만 한정될 필요는 없다. 협동조합간의 협동이라는 원칙은 네트워크의 확장성을 의미하는 까닭에 개념상 전세계적 네트워크도 가능한 것이다.

그럼에도 풀뿌리 민주주의의 실천이라는 관점에서 볼 때 그것의 활동 기반은 지역을 근거로 하는 것이 중요하다. 민주주의와 관련하여 사회적 경제는 생활세계를 극대화 할 수 있는 공간에서 이루어지는 것이 필요하다. 이에 대해 사회적 경제의 지역화 전략(이해진 2015, 135)도 있지만 그 초점은 중앙과 분리된 지역의 중요성을 강조하는 것에 맞춰져있다. 하지

만 보다 중요한 맥락은 일상생활과 분리되지 않는 공간에서 일상의 문제를 해결할 수 있는 제도, 마을이나 지역에 근거한 사회적 경제가 풀뿌리 민주주의의 실현에 유리한 조건을 이룬다는 것이다. 지역의 민주화는 중앙권력의 분권화가 아니라 풀뿌리 민주주의의 결과로서 이루어질 수 있다. 같은 맥락에서 마을, 공동체, 지방, 자치, 분권의 개념은 동일한 공간의 공유를 기반으로 하는 것이며 이는 생활공간뿐만 아니라 지역 혹은 지방의 문제를 해결하는 선거, 소환, 발의를 일상적인 활동을 통해 실현할 수 있게 한다. 현재의 대의 민주주의가 주로 지역에 근거하고 있는 까닭에 주민소환, 청원, 입법 등의 문제는 주로 지역을 중심으로 이루어질 가능성이 높다. 사회적 경제와 풀뿌리 민주주의의 통합적 모델을 구상하면서 관심을 가지고 보아야 할 것은 서울시의 모델이다. 서울시가 추진했던 마을 기업은 협동조합이어야 한다는 전제를 갖고 출발했다. 다만 서울시의 모델은 풀뿌리 민주주의의 제도화를 통해 민주주의의 일반적인 발전에 기여한다는 목적을 분명히 명시하고 있지는 않다. 서울시가 추진한 마을 기업 사업은 그것이 갖고 있는 합의 면에서 가능성을 엿볼 수 있을 따름이다.

마을과 마을기업을 별개의 사업으로 추진하기보다는 마을 만들기의 주요한 방법으로서 협동조합 형태의 마을기업을 고려한다면 마을 사람들의 이해와 삶이 근거하는 경제 공동체로서의 마을 기업으로서 협동조합은 1인1표의 민주적 원리를 유지하면서 지역의 중요한 사회적 이슈에 대응할 수 있을 것이다. 이러한 방식으로 공동체의 민주주의는 지역 경제의 안정을 통해 확보되며(정건화 2012, 30) 거꾸로 민주주의는 지역 경제의 안정성을 높이게 된다. 사회 불평등, 경제적 재생산의 문제는 구체적인 지역의 민주주의를 기반으로 실현가능한 정책의 문제를 고민함으로써 해결할 수 있을 것이다. 현재의 국면에서 협동조합들이 급속도로 확산되어가는 과정에서 이른바 협동조합 7개 원칙을 초기부터 지속적으로 교육하고 실천하

는 것은 따라서 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

정부와의 관계 설정 또한 여러 가지 측면에서 중요한 문제이다. 현재 정부 차원에서 진행되고 있는 사회적 경제와 관련된 정책은 법으로 제도화될 것이기 때문에 어느 정도는 지속성을 가질 가능성이 높다. 따라서 이를 외면할 것이 아니라 어떻게 활용할 것인가의 문제가 고민되어야 할 것이다. 여기에는 사회적 경제의 법제화, 지역을 동원의 파트너로만 생각하는 지방자치체에 대한 문제제기, 협치 모델의 재정립, 사회적 경제에 대한 인식의 전환 등 다양한 방식의 개입이 요구된다. 특히 재정집행과정에서 의견이 일치하지 않는 자발적인 사회적 경제들에 대한 지방자치체의 부정적 태도, 기존 지역 분배동맹의 확대는 풀뿌리 민주주의의 제도화 과정이 반드시 해결해야할 문제들이다.

특히 이 글이 제기하고 있는 풀뿌리 민주주의를 일상적으로 실천할 수 있는 제도로서 협동조합이라는 문제의식을 염두에 두면 협동조합을 담당하는 현재의 정부조직은 변화해야한다. 현재 협동조합은 기획재정부가 관할하고 있는데 이는 협동조합을 기본적으로 일자리 창출이나 기타 경제적 목적을 위한 기업으로 간주한다는 것을 보여준다. 따라서 협동조합이 풀뿌리 민주주의의 제도적 기반이 되기 위해서는 사회적 합의하에 마을 만들기, 마을 기업, 자치, 분권과 관련된 업무를 담당하고 있는 행정안전부로 담당부서가 바뀌어야 할 것이다. 또한 사회적 경제와 관련된 중앙정부 조직의 통합적 정비는 한국 정치의 맥락 상 반드시 실현되어야 할 것이다. 현재와 같이 각각의 법률에 의해 만들어진 제도와 업무 분담은 각각 필요한 기구를 설치하고 서로 겹치는 업무의 경우 이를 통합관리하기 위해 국무총리실 산하 국무조정실에서 조정하고 있지만, 각각의 법률에 근거하여 업무 분장이 이뤄지면 구심력보다는 원심력이 강해질 수밖에 없다. 따라서 정권의 의지에 따라 원심력과 구심력이 그때그때 달라지는 것이 현실이다. 그러므로 정권의 변화와 상관없이 사회적 경제와 관련된 업

무가 통합적으로 추진되기 위해서는 통합적인 법률과 기구의 정비가 필요하다고 판단된다.

다음으로 중요한 문제는 ‘사회적 경제 자체의 지속’과 관련된 것이다. 협동조합을 포함한 사회적 경제는 경제 조직으로서 자기 재생산의 문제가 중요하다. 현 단계 마을 기업들, 협동조합은 씨앗의 형태에서 한 단계 성숙해져야 한다는 요구를 받고 있다. 서울시의 마을기업 지원정책을 보면 거의 1억 미만의 사업비와 2억 정도의 임대료 제공, 1년 혹은 3년 단위로 이뤄지고 있다. 마을기업지원정책은 일정한 규모의 경제를 만들기에는 턱없이 부족하다. 물론 정부 재정에 근거한 사업인 까닭에 무한정한 지원은 불가능하겠지만 유망한 사업을 발굴하는 초기 지원 형태와 검증된 사업에 대한 중점 지원 형태를 구분하여 시행하고 이미 어느 정도 안정된 규모를 갖추거나 갖출 가능성이 있는 협동조합들의 마을 단위 사업에 대한 지원을 발굴해야 할 필요성이 있다. 이러한 방식으로 필요한 마을기업 혹은 마을기반의 협동조합이 만들어지면서 협동조합의 설립원칙에 따라 다른 협동조합에 대한 지원을 의무화하여 확산될 수 있도록 하는 방향을 고려해 볼 필요가 있다.

협동조합을 포함한 사회적 경제의 지속가능성의 문제와 관련하여 당면한 문제의 하나는 그 활동의 성과가 참여자들에게 돌아가기보다는 시장 혹은 기존 기득권 체제로 귀속됨으로써 오히려 사회적 경제에 불리한 상황이 조성되는 경우이다. 도시재생사업이나 마을공동체들의 노력으로 만들어낸 지역 활성화가 결과적으로 주민들이 지역에서 생활할 수 없게 만드는 젠트리피케이션(동지 내몰림)은 시장과 사회적 경제 그리고 풀뿌리 민주주의가 충돌하게 되는 접점을 잘 보여준다. 젠트리피케이션(동지 내몰림)은 한국만의 문제는 아니지만 서울과 같은 대도시의 경우 자산의 불평등은 매우 심각한 문제이다. 마을들이 만들어지는 몇몇 지역들뿐만 아니라 다양한 실험들이 일어나고 있는 공간들은 대부분 소유주와의 갈등을

겪고 있다(한겨레 2016.06.25.). 현재와 같은 조건에서 임대와 같은 방식에 의존해서는 어떤 마을 만들기도 지속성을 보장받기 힘들다. 풀뿌리 민주주의, 마을 만들기의 성공이 결과적으로 풀뿌리 민주주의, 마을 만들기의 퇴출로 귀결될 것이 예상된다면 이것은 실패가 예견된 프로젝트일 수밖에 없다. 공유자산이 결과적으로 사회적 비극을 야기한다는 시장의 논리와 반대로(엘리너 오스트롬 2010), 사회적 협력, 협동에 의해 만들어진 결과마저도 시장의 논리에 의해 박탈되는 상황은 현재의 사회적 경제가 처한 현실을 잘 보여주고 있다. 영국의 경우 이 문제를 해결하기 위해 Localism Act의 Community Rights와 같은 것이 만들어져 공동체의 권리를 존중하는 사례(박수빈, 남진 2016)도 있지만 한국의 경우 이에 대해 마을 운동가들의 일부가 문제제기를 집중적으로 하고 있을 뿐, 체계적인 해결의 기미는 보이지 않고 있다. 마을 만들기를 통해 일정한 자산을 만든 사례는 지속가능성에서 이것이 얼마나 중요한 것인지를 짐작케 한다(김동택 2014).

이러한 문제를 해결하기 위해, 풀뿌리 민주주의와 지역의 활성화 과정에서 어느 정도 검증된 협동조합의 경우 다음 단계의 목표를 공유자산의 강화에 두어야 할 것이다. 풀뿌리 민주주의와 사회적 경제의 지속 가능성을 모색하는데 공공 자산 확보 문제는 대단히 중요한 과제가 아닐 수 없다(협치서울추진단-서울시마을공동체위원회 2016). 사회적 경제 그 가운데서도 협동조합이 사회적 문제에 개입할 능력을 갖추기 위해서는 스스로 지속가능해야한다. 지원금에 의존한 사회적 경제, 마을 경제는 그 뿌리가 약해서 외부의 지원에 의존하여 의도하든 의도하지 않든 지속성을 가지기 힘들 것이기 때문이다. 공유자산화 문제는 장의 원리와 공동체의 원리가 충돌하는 지점이며, 이에 대해 대응하는 방식에 따라 풀뿌리민주주의가 제도화된 사회적 경제의 전망에 중요한 변수로 작용할 것이다.

전세계적인 경험 속에서 협동조합은 시장경제를 보완하거나 시장경제

가 발생시키는 문제해결을 위한 대안으로서, 즉 경제민주주의의 관점에서 시작되었고 성장해왔다. 그러나 이러한 발전이 협동조합을 넘어서서 사회 전체에 대한 어떤 전망을 제시했는지에 대해서는 여전히 의문이 남는다. 왜냐하면 협동조합의 긍정적 영향에도 불구하고 그것이 지역 혹은 특정 분야의 경제민주주의에 함몰되어 전체 사회 특히 정치 체제에 큰 영향을 미치지 못했다는 비판이 항상 제기되어왔기 때문이다. 협동조합은 대륙이나 나라별로 서로 다른 이론과 역사적 경험을 토대로 발전해왔지만 이러한 경험들 예컨대 영국의 로치데일, 이탈리아의 에밀리아로마냐, 일본의 소비자협동조합운동 등 대표적인 협동조합 모델들은 나름의 성과를 거두었으나 그것이 영국, 이탈리아, 일본이라는 국민 국가적 차원에서 커다란 영향을 미쳤다는 분석은 없다(존 레스타키스 2017, 19-21). 협동조합의 활성화와 상관없이 영국의 보수화, 이탈리아의 부패, 일본의 군국주의화는 계속 진행되어왔다. 이러한 중앙정치의 문제를 그대로 둔 채, 협동조합과 그에 속한 구성원들만 잘 사는 것이 협동조합의 목적이라면 당연히 비판적으로 접근할 수밖에 없을 것이다.

한국의 맥락에서 볼 때 중앙정치의 변화는 늘 전 국민적 동원을 통해 이루어져왔다. 이는 대의 민주주의에 대한 보완 혹은 저항으로 규정될 수 있다. 그러한 변화는 엄청난 사회적 비용을 동반한다. 일상적인 생활 속에서 풀뿌리 민주주의가 실현되면 불필요한 비용이다. 중앙정치로부터 촉발된 새로운 사회에 대한 열망이 강한 한국에서 그것의 일상적 실천으로 협동조합을 제도화하여 풀뿌리 민주주의를 실현할 경우, 전국단위 그리고 세계적인 주요한 이슈를 외면하고 자신들의 이해관계 범위 내에서 자족하는 경제주의를 탈피할 수 있을 것이다. 이것이야말로 다른 나라의 협동조합 혹은 사회적 경제와 구별되는 한국만의 독특한 성과이자 새로운 모델로 규정될 수 있을 것이다.

5. 결론

루소의 지적처럼 경제적 불평등은 인적인 예측을 낳고 그것은 정치적 불평등으로 연결된다. 97년 금융위기 이후 급격하게 확산되었던 신자유주의 논리는 지난 20년 동안 심각한 사회경제적 불평등과 그에 따른 정치적 비용을 초래하였다. 이 논문은 촛불시위가 표출한 일련의 문제의식이 단순히 박근혜 정권의 정치적 적폐에 대한 반대에 그치지 않고 민주주의의 작동방식과 경제적 불평등에 대한 문제제기였음을 지적하였다. 또 그것을 해결하기 위한 방법으로 시민들의 일상적인 경제적 자기 재생산 활동과 정치적 민주주의가 통합적으로 작동되는 사회가 되어야하며 그것을 위해 민주적 결정이 일상적으로 실현되는 제도로서 협동조합이 중요하다는 점을 강조하였다. 사회적 경제는 지금까지 단순한 일자리 창출로 간주되어 왔으나 이를 넘어서서 일상에서 민주주의를 실현하는 풀뿌리 민주주의의 제도적 기반으로 활용되어야한다는 점을 지적하였다.

풀뿌리 민주주의의 제도화로서 사회적 경제, 특히 협동조합은 지역적, 국가적, 전 세계적인 사회정치적 의제들에 대해 일상적인 결정, 자기 재생산을 통해 문제를 제기할 수 있고 해결을 도모할 수 있다. 그것은 연대를 통해서 단지 마을이나 지역에 국한되지 않는, 공간적 한계의 극복하는 등 다양한 실험을 시작할 수 있을 것이다. 이를 위해 사회적 경제의 원리, 작동 방식, 역사, 다른 사례들에 대한 연구를 통해 이론적 자원을 갖추어야 하며 새로운 정치적 실천들을 시도하여야 할 것이다.

아울러 그것이 일정한 중요성을 갖기 위해서는 무엇보다 지속가능한 모델이 되어야 할 것이며 그에 대한 모색이 필요함을 강조하였다. 이를 위해 먼저 현재 진행되고 있는 중앙정부차원의 사회적 경제 관련 법안은 앞으로 사회적 경제가 처하게 될 조건을 어느 정도 결정할 것이기 때문에 주의 깊게 지켜볼 것이 요구된다. 그리고 이러한 노력은 어떤 지원을 받

을 수 있을지, 관리 부처가 어떤 것이 좋은지에 대한 관심에 더하여 협동조합을 포함한 사회적 경제를 통해 과연 우리 사회를 어떤 사회로 만들어야 할 것인지에 대한 광범위한 논의를 공론화하는 계기로 삼아야 할 것이다.

협동조합을 포함한 사회적 경제는 근본적으로 시장 경제 속에서 제기되는 문제들에 대한 해결을 요구받고 있다. 시장 경제 내에 종속된 혹은 시장 경제의 문제점을 해결하기 위한 것으로서의 사회적 경제라는 구조적인 조건에서 벗어나 그 자체로 하나의 독자적 제도가 되기 위해서는 자기 재생산을 위한 적절한 규모의 경제를 만드는 것, 재정 지원의 주요한 성과를 공유 자산 획득에 맞추는 것 등이 심각하게 고려되고 이의 해결에 초점이 맞춰져야 할 것이다. 그것의 지속 가능성을 위한 다른 노력의 하나로 한국 사회가 직면하고 있는 인구문제, 그리고 돌봄, 교육, 음식, 문화와 같은 영역에서 높은 참여와 부가가치를 창출할 수 있는 사업 모델의 구축을 모색해야 할 것이다.

현재 마을 기반 협동조합의 성장을 통해 풀뿌리 민주주의를 실현할 공동체가 만들어질 수 있는 기반은 어느 정도 조성되고 있다. 그리고 풀뿌리 민주주의의 제도화로서의 사회적 경제가 국가와 시장의 실패에 대한 해결책이 될 것인지 그리고 어떤 해결책이 될 것인지의 여부는 우리에게 중요한 과제로 남겨져 있다.

(접수 2017. 10. 10. 심사완료 2017. 11. 6. 게재확정 2017. 11. 22)

참고문헌

- 강희원. 2015. “사회적 경제 법제의 현황과 그 입법적 과제: 사회적경제기본법 제정 논의와 관련해서.” 『경희법학』 . 50(1): 83-115.
- 권필상. 2013, “울산참여예산제도, 지방재정 건전성 제고.” 계간 『민주』 vol.9. 「경남도민일보」 2017.01.09.
- 경희대 글로벌 아젠다센터. 글로벌혁신평화포럼. 2017. 「촛불 민주주의의 등장과 새로운 거버넌스 패러다임」 .
- 김동춘. 1997. “신자유주의의 세계화와 참여민주주의” 『참여민주주의와 한국사회』 . 창작과 비평.
- 김동택. 2014. “사회적 경제로서의 마을학교: 자급자족 원리의 제도화를 위하여.” 『시민사회와 NGO』 . 12(2).
- 김정원. 2012. “자활기업의 지역화 실천: 사회적 경제 네트워크 구축을 중심으로.” 김정원(편). 『사회적 경제와 자활기업』. 아르케.
- 김정원. 2017. “한국의 사회적 경제 조직화 특성에 대한 분석.” 비판사회학회 『경제와 사회』 , 114, 79-121.
- 김주환. 2016. “한국에서 사회적기업과 신자유주의 통치: 사회적인 것의 통치 메커니즘을 중심으로.” 『경제와 사회』 110. 164-200.
- 김학실. 2017. “사회적 경제 제도화 과정에 대한 비판적 담론 분석.” 『사회적 경제와 정책연구』 , 7(1), 27-61.
- 김희송. 2016. “사회적 경제 연구의 동향과 쟁점.” 『민주주의와 인권』 , 16(1), 51-87. 「뉴시스」 2017.02.09.
- 레스타키스 존. 번역협동조합 율김. 2017. 『협동조합은 어떻게 세상을 바꾸는가』 . 착한책가게.
- 루소. 장 자크, 방곤 역, 2006. 『사회계약론』 . 신원문화사.
- 박수빈, 남진. 2016. “젠트리피케이션의 부작용 방지를 위한 지역공동체 역할에 관한 연구”. 『서울도시연구』 17(1), 서울연구원 23-43

- 박용남. 2006. “참여형 지역공동체 형성, 마을 만들기”. 『살기좋은 지역 만들기를 위한 자발적 노력: 정부, 지자체, 전문가, 시민의 노력』, 국가균형발전위원회 출범 3주년 기념 심포지움 발표문. 432-44.
- 박홍순. 2013. “풀뿌리 운동론, 지역희망을 만드는 풀뿌리 운동.” 계간 『민주』 vol.9. 샤니알. 필리프&라빌.장-루이. 2004. “프랑스 시민사회의 경험: 정치, 경제적 차원 간의 간극을 잇기 위한 시도”. 『세계화 시대의 새로운 복지: 사회적경제와 제3섹터』, 아달베르트 에베르스 & 장-루이 라빌 편저. 나눔의 집.
- 서울시 마을공동체 종합지원센터. 2014. 『2014 마을공동체 심층 사례집』. 서울시.
- 서울시 마을공동체 종합지원센터. 2015, 『사소하지만 결코 사소하지 않은 2015 마을살이 작은 연구』. 서울시.
- 서울특별시 사회경제과, 2015. 『서울시 마을기업, 1056일의 기록』. 서울시.
- 손호철, 2017. 『촛불혁명과 2017년 체제 : 박정희, 87년, 97년 체제를 넘어서』, 서강대학교출판부
- 신명호. 2009. “한국의 ‘사회적 경제’개념 정립을 위한 시론”.. 『동향과 전망』. 75: 11-46.
- 염정민. 2005, “한국의 시민운동과 생활정치 발전과정.” 『시민사회와 NGO』. 3(2).
- 오스트롬, 엘리너. 윤홍근, 안도경 옮김. 2010. 『공유의 비극을 넘어: 공유자원 관리를 위한 제도의 진화』. 랜덤하우스코리아.
- 이은선, 이현지. 2017. “사회적경제의 개념과 발전, 제도화 - 플라니의 이중적 운동을 중심으로” 『한국사회와 행정연구』, 28(1), 109-138.
- 이재성. 2006. “지방화와 풀뿌리 민주주의의 가능성 모색”. 『한국학논집』. 제33호
- 이해진. 2015. “한국의 사회적 경제 제도화의 정치과정과 지역화 전략”. 『지역사회학』. 16(1). pp.135-180
- 이호. 2002. “주민자치·주민자치운동의 현황과 과제”. 시민자치정책센터 편. 『풀뿌리는 느리게 질주한다』. 갈무리.
- 장원봉. 2007. “사회적 경제의 대안적 개념화: 쟁점과 과제” 『시민사회와 NGO』. 5(2)
- 정건화. 2012. “민주주의, 지역 그리고 사회적 경제.” 『동향과 전망』, 7-43.

- 정기석. 2016. 『(마을 전문가가 만난) 24인의 마을주의자』. 펄북스
- 정상호. 2008. “촛불과 한국 민주주의 : ‘풀뿌리 생활정치’의 모색.” 『환경과 생명』, 109-119.
- 제3차 일자리위원회. 2017. “발표문.” 2017.10.18.
- 주성수. 2005. “풀뿌리민주주의의 이론적 기초: ‘대의 대 직접’ 민주주의 논의를 중심으로.” 『시민사회와 NGO』 3(2).
- 지수길. 2007. “충남공주지역 ‘지방정치와 지방유지’.” 『내일을 여는 역사』 제 11호
- 풀라니, 칼. 홍기빈 역, 2009. 『거대한 전환』. 도서출판 길.
- 참여연대. “촛불 세미나 발표문.” 2017.11.1.
- 하승우. 2006. “정부의 주민투표제도 악용과 지역사회의 역할.” 『시민사회와 NGO』 제4권 2호
- 하승우. 2008. “한국 풀뿌리민주주의의 사상적 기원에 관한 고찰.” 『기억과 전망』 통권 18호
- 「한겨레신문」. “조물주 위 건물주.” 2016.6.25.
- 「한겨레신문」. 2017.8.20.
- 「한겨레신문」. 2017.9.19.
- 「한국경제신문」. 2015.4.23. / 2015.4.27.
- 한국민주주의연구소. 2012. 『풀뿌리 민주주의와 협동체 기초연구』.
- 한국사회포럼. 2009. 『한국사회포럼 발표문』.
- 협치서울추진단 서울시마을공동체위원회. 2016. 『서울의 마을기업』
- 홍성태. 2006. 『시민과 세계』. 참여사회연구소 편.
- 행정안전부. 2017. “발표문”. 2017.10.24.
- http://www.socialenterprise.or.kr/cooperative/coop_present.do
- <http://www.socialenterprise.or.kr/kosea/company.do>

Institutional Foundation of Grassroots Democracy
: Focusing on Social Economy

Kim Dong Taek

The purpose of this paper is to explore the institutional foundation of grassroots democracy, focusing on social economy which suggests an alternative to representative democracy which have faced with a crisis of legitimacy and social crisis caused by neo-liberalism and bi-polarization. This paper suggests construction of social economy as an institutional organ which embraces everyday practices of democratic process including self-reproduction, local and national economic and political agenda.

In Korean experience, the candle demonstration has raised the question of grassroots democracy pointing out limits of representative democracy and economic inequality caused by worldwide neo-liberalism. In Korean context, while government has driven social economy as a way of solving unemployment and bi-polarization. As an result, we now see growing entities of social economy institutions. For social economy participants see it as chances to solving established system.

This paper explores the context and issues of grassroots democracy and social economy in the way of combining two. It suggests that Cooperatives can be the model of combining grassroots democracy and economic equality

in local base. It also points out that building public property as a foundation of social economy.

keywords : Grassroots Democracy, Social Economy, locality, Commune, Cooperative, Public Property, institutionalization.