

협동의 새로운 전략으로서 사회적 경제운동과 먹거리 빈곤(Food Poverty)¹⁾

장 원 봉 (사회투자지원재단 조사연구팀장)

“협동조합이 다른 종류의 기업과 마찬가지로 상업적 의미에서 성공한 것 이상 이룬 것이 없다고 하더라도 그것으로 충분한 것인가? 만약 협동조합이 다른 형태의 기업과 똑같은 사업상의 기술과 방법을 사용한다고 하면 그 자체로 조합원의 지지와 충성을 획득하는 충분한 명분이 될 수 있을 것인가? 더욱이 만약 세계가 이상한 방향으로 또는 때때로 당혹스러운 방향으로 변화할 때 협동조합이 그러한 길을 따라가야 하는가? 그렇지 않고 다른 길을 선택하여 다른 종류의 경제적·사회적 질서를 새로 창조해 가면 안 되는 것인가?” (레이들로 A. F., 『서기 2000년의 협동조합-1980년 모스크바 ICA총회』 (사)한국협동조합연구소, 2000)

협동조합운동의 딜레마

레이들로 박사의 이 같은 질문에 대해서 많은 협동조합들이 명쾌한 답을 하기 어려워 할 것이다. 오히려 협동조합들이 상업적 성공이라도 거둘 수 있는 방안이 없을까 하는 고민으로 레이들로 박사의 문제제기를 배부른 소리라고 할지도 모를 일이다. 사실 협동조합에 대한 많은 연구들이 자본주의 사회 속에서 그들만의 독특한 문화를 가진 이 조직의 생존력과 퇴행에 관한 고민들로 집중되어 있다는 점을 고려한다면, 자본주의의 비사회성을 덜어낼 사회적 목적을 협동조합에게 기대하는 것은 조직의 경제적 성공이라는 선결과제를 해결하고야 가능한 일이지 않나 싶다. 이는 사회적 목적의 실현과 경제적 성공의 줄타기에서 협동조합이 늘 경제적 성공을 우선에 놓고, 경제조직으로서 생존할 때만이 사회적 의미성을 성취해갈 수 있을 것이라는 믿음을 굳히는 명분이 되고 있다.

많은 연구들이 협동조합의 경제적 성공은 그들이 갖는 부족한 자본, 취약한 인적자원, 미약한 경영능력 그리고 제한적인 사회적 지원 등의 문제들이 해결되어야 가능하다는 지적들을 하고 있다. 대부분의 연구들이 공유하고 있는 연구결과이니 타당한 지적임에 틀림없을지 모른다. 더군다나 협동조합의 많은 활동가들이 동

1) 이 글은 <장원봉(2008), “사회적 경제와 협동조합운동”, 녹색평론 100호>와 <장원봉(2006), “사회적 경제의 대안적 실천과 그 의미: 영국의 먹거리 빈곤 문제에 대한 대응을 중심으로”, 환경과생명>을 재구성한 것임을 밝혀둔다.

감하는 바이기도 하다. 그런데 이들의 주장이 가지는 타당성을 판단하기 전에 먼저 확인해야 할 것이 있다. 이들 연구들이 언급하고 있는 협동조합의 경제적 성공이란 무엇인가? 당연히 협동조합들의 시장경쟁력일 것이다. 자본주의 시장 경쟁 속에서 독특한 조직의 문화와 구조를 가진 협동조합들이 살아남을 수 있는 시장 경쟁력을 가져야 하는 것이다. 그러한 시장 경쟁력을 가지기 위해서는 당연히 넉넉한 자본력과 유능한 인적 자원, 탁월한 경영능력 그리고 진전된 사회적 지원이 요구될 것이다. 그렇다면 정말 이 네 가지 조건만 갖추어진다면 협동조합은 시장에서 경쟁력을 가질 수 있을까? 대체 어느 수준까지 이 조건들을 충족시켜야 하는 것일까? 아니 이 네 가지 조건을 만족할만한 수준까지 갖추 수 있는 방안은 협동조합 내부에 존재하는 것일까?

자본주의 경제체제 속에서 가장 일반화된 기업형태는 주식회사이다. 주식회사는 주식시장에서 기업의 자산과 사업계획을 공개함으로써 주주들로부터 투자를 받고, 그 자본으로 인적자원과 생산설비에 대한 투자를 통한 경제활동으로 자본을 축적해간다. 하지만 조합원의 공동소유, 공동노동, 공동분배의 원리를 갖는 협동조합의 사정은 이와는 다르다. 웹(Webb)의 까칠한 지적처럼 현실 자본주의 속에서 존재하고 있는 협동조합은 개인주의에 가까운, 조합원 구성원들의 배타적인 이해에 기초하고 있는 경제조직의 성격을 가지고 있다. 이 같은 조합원 구성원들에 의한 배타적인 조직구조는 자본주의 시장경쟁 속에서 협동조합들이 경쟁력을 갖도록 하는데 많은 장애로 작용하고 있는 것이다. 그러니 협동조합들이 시장 경쟁에서 살아남으려면 협동조합의 원칙은 조직의 정관에 잠시 보관해놓고 그 경쟁의 논리에 충실하게 적응하는 수밖에 없는 일이다. 앞의 네 가지 성공의 전제조건을 머릿속에 되뇌며 말이다. 이것이 현실의 협동조합들이 보이고 있는 빈곤의 악순환이다. 공간에서 인심 나뒹, 늘 채워지지 않는 공간을 보며 협동조합간의 연대며 지역사회에 대한 기여는 아주 먼 일이 되어버렸다.

그렇다면 협동조합의 운영원리와 시장경쟁력은 정말 조화되지 못하는 상호 배타적인 영역일까? 분명한 점은 협동조합이 시장경쟁력을 위해 일반 기업과 동일한 시장전략을 가지고 경제활동을 하는 한, 그 문제는 해결되기 힘들다는 점이다. 협동조합의 운영원리와 시장전략의 불일치는 그들이 직면한 딜레마의 정중앙에서 그들의 생존과 퇴행의 이정표가 되고 있다.

해법의 실마리, 사회적 경제의 전통

사회적 경제(*social economy*)는 협동조합운동을 말하지 않고는 설명이 불가능할 정도로 19세기 유럽의 결사체주의(*associationism*)와 밀접한 관련을 가진다. 자본주의의 태동기였던 그 당시의 도시 노동자들은 전통적인 촌락공동체에서 벗어나 원자화된 개인으로 모든 사회적 위험이나 필요에 대처해야 했다. 가장 먼저 노동자들이 직면할지 모르는 질병, 사고, 사망, 실업 등의 사회적 위험에 대비해서 생겨난 공제조합을 시작으로, 소규모 생산자들의 지원을 위한 농업협동조합과 신용협동조합, 노동자들이 이용 가능한 가격으로 재화와 서비스의 조달을 지원하였던 소비자협동조합 그리고 생산수단으로부터 분리된 노동자들의 경제적 수탈을 막기 위한 노동자협동조합 등은 노동자들이 자신들에게 직면한 사회적 위험이나 필요에 집합적으로 대응하기 위한 주요한 방안이었다. 노동자들의 필요에 따른 자발적인 결사로 이루어진 이 같은 사회적 경제 조직들의 탄생은 자본주의 사회의 비사회성을 덜어낼 근본적인 변혁이나 개선을 위한 사상적 기반 속에서, 시장 경쟁과는 애초부터 거리가 먼 것이었다. 차라리 국가나 시장에서 배제되거나 만족되지 못하는 필요에 노

동자들이 집합적으로 대응하고자 하는 전략이었다. 그러니 생산자협동조합은 시장판매가 아닌 소비자협동조합의 구매를 목적으로 생산하는 조직이었던 것처럼, 협동조합들 사이의 다양한 내부자 거래는 불가피한 것이었다. 우리는 이것을 협동조합간의 연대라는 하나의 규범적 원칙으로만 이해하고 있었는지도 모르지만 말이다.

하지만 19세기 노동자들의 결사체운동으로부터 시작된 사회적 경제는 20세기 중반에 들어서면서 자신들의 존재가치를 위협 받게 된다. 완전고용에 가까운, 노동력에 대한 노동시장의 수요는 노동자들의 경제적 이익을 대변하는 노동조합으로 하여금 가족임금을 달성하도록 하였으며, 더불어 생산력의 폭발적인 증가는 대량생산과 대량소비의 시대를 열었다. 또한 복지국가의 재분배 정책을 통해서 다양한 사회적 위험에 대응하는 사회정책들이 추진되었다. 국가와 시장에서 배제되었던 노동자들의 집합적 이해들이 양자의 영역에서 실현되어질 가능성이 높아짐에 따라 사회적 경제는 주변화 되어 갔다. 많은 공제조합들이 공공복지 영역으로 편입되어 갔으며, 각종 노동자협동조합과 소비자협동조합들 그리고 신용협동조합들은 자본주의 경제성장을 통한 시장의 기업이 제공하는 편익보다 우월한 체제가 되지 못하였다. 이 같은 환경에서 전통적인 사회적 경제 조직들로서 협동조합과 공제조합 그리고 다양한 결사체 조직들은 애초의 결사의 의미를 실현할 수 있는 방안을 잃은 채, 시장경쟁 속에서 생존해야 하는 것을 유일한 조직의 존재이유로 가질 수밖에 없었다. 전통적인 사회적 경제 주체들이 기회주의적인 변질을 하였거나 급격하게 경제주의로 경도되었던 것이 아니라, 그저 시장의 일반기업보다 우월한 자신들의 존재가치를 실현할 만한 매력적인 경제활동 방식을 찾아내지 못했던 것이다. 이것이 협동조합운동이 시장경쟁력 속에서 생존과 퇴행의 이정표를 지나 그저 시장부문의 일부로 자신들을 주변화 시키게 된 이유이다.

제도약의 발판, 새로운 사회적 경제의 발흥

한 사회의 어느 제도나 혹은 조직의 발생과 성장 그리고 퇴행의 과정은 그 사회의 변화에 전적으로 의존하고 있어서, 그것들의 존재 가치가 사회적으로 채택되거나 혹은 기각되는가는 거의 그 사회의 변화에 의해 영향을 받게 된다. 20세기 중반에 접어들어 사회적으로 주변화 되어갔던 전통적인 사회적 경제는 자신들의 존재가치를 대체하였던 가부장적 국가와 완전고용의 시장 역할이 제대로 작동하기 힘들어진 20세기 말에 접어들면서 새롭게 자신들의 존재 의미를 찾아가게 되었다. 완전고용의 종결과 복지재정의 축소는 노동시장과 사회정책의 구조변화를 불가피하게 수반하게 되었으며, 다양한 영역에서 사회적 양극화와 배제의 문제를 야기하게 되었다. 더 이상 20세기의 전통적인 방식으로는 국가와 시장에 의해서 다양한 사회적 필요가 충족되지 못하는 시대가 되었던 것이다.

다시금 대두된 배제와 결핍의 시대에 충족되지 못하는 사회적 필요를 집합적으로 해결하고자 한 주체들이 생성되었으며, 이탈리아의 ‘사회적 연대 협동조합(*social solidarity cooperatives*)’이 그 대표적인 사례라고 할 수 있다. 물론 이들의 활동은 1991년에 ‘사회적 협동조합법’을 통해서 공식적으로 정부에 의해서 제도화 되었지만, 일자리 및 사회서비스 등의 사회적 필요를 충족하기 위한 시민사회의 자발적인 조직들에 의해서 이루어졌다. 많은 지역 조직들은 자신들의 활동을 지속하기 위해서 합법적 기업형태인 협동조합 형식을 활용할 수밖에 없었으며, 이를 ‘사회적 연대 협동조합’이라 칭하였던 것이다. 1991년 법제화 이후 공식 명칭이 ‘사회적 협동조합(*social cooperatives*)’으로 개정된 이들 조직들은 기존의 협동조합들이 취

해온, 조합 구성원들의 이해에 기초 한 조직의 목적 및 구조를 지역사회의 전체 이익과 시민들의 사회적 통합을 위한 활동으로 전환하였다.

이렇게 지역사회의 필요에 기초해서 생성된 새로운 조직형태들은 유럽 전역에서 다양한 방식으로 전개되어 가고 있었다. 이에 대해서 유럽 차원의 관심이 모아졌는데, 이러한 새로운 현상에 주목하여 유럽의 연구자들은 ‘사회적 기업(*social enterprise*)’이라는 명칭을 통해 ‘시민집단에 의해서 주도되는, 지역사회를 이롭게 하는 명확한 목적을 가진 조직들’로 이들의 활동들을 개념화하기 시작하였다. 유럽차원의 대표적인 사회적 기업에 대한 연구 네트워크인 EMES는 그들 대륙에서 이루어지고 있는 다양한 사회적 기업의 국가별 상황들을 묶어서 책으로 발간하였는데, EMES라는 네트워크 명칭은 이들 연구사업의 과제명이기도 하고 발간된 책의 이름이기도 한 ‘사회적 기업의 등장(*L'EMergence de l'Entreprise Sociale*)’의 첫 자음을 모아서 만들어졌다. 이들은 사회적 기업에 대한 명확한 정의를 경제적·사회적 측면에서 제안하고 있는데, 경제적 영역에서는 ①재화의 생산 혹은 서비스의 제공을 위한 지속적인 활동, ②높은 수준의 자율성, ③상당한 수준의 경제적 위험, ④최소한의 유급노동 등으로 정리되고 있으며, 사회적 영역에서는 ⑤지역사회를 이롭게 한다는 명확한 사회적 목적, ⑥시민집단들에 의해서 주도되는 사업의 추진, ⑦자본소유에 기초하지 않는 민주적 의사결정권한, ⑧다양한 이해당사자들의 참여적 특성, ⑨제한된 이윤분배의 원칙 등으로 정리되고 있다. EMES의 의장인 드푸르니(*Jacques Defourny*)는 사회적 기업은 협동조합과 비영리조직의 교차점에 위치하면서 두 조직의 성격을 공유하고 있다는 점을 지적한 바 있다.

이렇게 지역사회의 필요에 의해서 새롭게 등장한 시민집단들의 활동들은 20세기 중반부터 공공부문의 일부로 재편되거나 시장부문의 일부로 전락해서 주변화 되어버린 전통적인 사회적 경제(*old social economy*)와 구분되어 새로운 사회적 경제(*new social economy*)라 칭해지기도 한다. 19세기 전통적인 사회적 경제가 자본주의 산업화로 인한 다양한 사회적 위험과 배제에 대처하기 위한 노동자들의 자발적인 집합적 대응전략이었다면, 20세기 말의 새로운 사회적 경제는 세계 경제의 변화 속에서 야기되어 온 실업과 복지후퇴에 대처하기 위한 시민사회의 집합적 대응전략이라 할 만하다.

사회적 경제의 주요한 주체였던 많은 협동조합들은 지역사회의 다양한 이해와 접촉하면서 새로운 조직의 목적과 구조를 설계하였는데, 이탈리아의 사회적 협동조합(*social cooperatives*)이나 프랑스의 공익협동조합(*general interest cooperatives*)을 비롯하여 다양한 형태의 변화들이 이루어졌다. 물론 지역사회의 다양한 협동조합들은 지역의 필요들에 대응하면서 새롭게 사회적 의미성을 회복해 나가기 시작하였다. 이들은 주로 지역사회를 이롭게 한다는 다양한 사회적 목적을 가지고 지역의 필요에 기초한 복합적인 이해당사자들의 사회적 소유를 추구하면서 포괄적인 사회적 자본들을 추구하고자 하였다.

경제의 재사회화, 사회적 경제의 의미

사회적 경제의 개념이 쉽게 이해되지 않는다면, 비사회적인 경제의 모습을 떠올려 보길 바란다. 세상을 다스리고 백성을 구제한다 하여 경세제민(經世濟民)이라 하였던 경제라는 사회적 행위가 최소한 자원의 효율적 배분이라는 경제적 논리로 협소화되면서 시장의 경쟁 논리로 그것은 비사회적인 것이 되어 갔다. 경제적 효율성이라는 미명하에 기업에서 대규모의 해고가 이루어졌으며, 복지제도는 후퇴하거나 시장화 되어갔다. 세상은 시장에 의해서 다스려졌으며 백성들은 경제를 통해 구제받지 못하였다. 국가와 시장 그리고 시민사

회가 이념적으로 의지하였던 재분배와 시장교환 그리고 호혜의 역할분담은 더 이상 작동하지 않게 되었다. 일자리를 구하지 못해서 장기실업자로 전락되어가는 사람들의 수가 늘어났으며, 사회적인 돌봄이 필요한 많은 이들은 방치되어갔다.

사회적 경제는 오랜 동안 경제의 사회적 기능을 사회구성원들의 호혜적 결속을 통해서 실현하고자 하였다. 19세기 노동자들의 결사체와 20세기 시민사회의 자발적 조직들의 의해서 사회적 경제는 경제의 사회적 기능을 복원하는데 기여하고자 하였다. 따라서 사회적 경제는 사회적 자원배분에 민감할 수밖에 없으며, 시장 경쟁에 의존하는 경제적인 자원배분 방식과 차별화된다. 사회구성원들의 다양한 욕구를 만족시키기 위해서 필요한 사회적 자원들은 주로 조세제도를 통해서 만들어지는 거대한 사회연대기금으로서 국가예산의 지출과 재화와 서비스를 구매하는 소비자들의 호주머니 속 가계소비를 통해서 형성된다. 시장논리에 의해서 다스려지는 세상 속에서, 구제받지 못한 백성들은 그저 유권자로서 정치에 등장하게 되고, 가격신호에 의해 민감한 소비자로서 시장에 등장하면서 사회적 자원배분 메커니즘에 소극적으로 개입 된다. 하지만 사회적 경제는 그들 백성들에 의해서 주도되는 경제의 사회적 개입전략이다. 따라서 사회적 경제는 권력과 자본을 자원으로 하여 작동하는 국가와 시장에 대해서 연대의 자원을 가지고 양자로부터의 대안적인 자원배분을 추구한다. 이는 사회적 경제가 지역사회의 필요에 대응하고자 하는 사회적 목적에 기초해서 폭넓은 시민사회의 주도성과 그것들의 결속을 보장하는 사회적 소유의 참여주의 모델을 실천하고 그 속에서 호혜와 연대의 사회적 관계망으로서 사회적 자본을 형성할 수 있을 때 실현될 수 있다.

사회적 목적과 사회적 소유 그리고 사회적 자본은 사회적 경제를 형성하는 핵심적인 구성요소라고 할 수 있다. 지역사회의 환경문제를 해결하기 위해서 친환경적인 쓰레기 처리 방안을 마련하고자 하는 시민사회의 필요가 존재한다고 가정해보자. 그러한 필요는 지방정부나 시장을 통해서 충족되지 않으며, 이 문제를 해결하고자 하는 사회적 목적에 기초해서 이와 관련된 지역의 주민조직들, 환경관련 단체들, 재활용관련 비영리 조직들 등의 다양한 이해당사자들의 협력과 결속을 통해 이 문제에 대응하고자 할 것이다. 이들의 활동은 그러한 지역사회의 필요에 대해서 적극적인 대변 활동과 더불어 단순히 그것의 실행을 지방정부에게 위임하는 것이 아니라 그들 스스로의 대안적 실행의 주체로 지역사회에 등장하게 된다. 이들이 실행하는 다양한 이해당사자들에 의한 조직의 통제권을 우리는 사회적 소유라고 일컬으며 지역사회의 실질적인 참여주의는 이를 통해서 실천된다. 이들이 기반하고 있는 사회적 목적과 그것에 동의하는 다양한 이해당사자들의 참여는 폭넓은 사회적 자본을 형성하게 되며, 이는 이들의 활동이 정부정책과 시장에 대한 개입의 여지를 넓히는 효과로 나타나게 된다. 사회적 경제는 사회적 정당성과 효율성의 차원에서 그들의 존재가치를 사회적으로 인정받게 될 것이다. 이는 비단 지역사회의 환경적 필요뿐만 아니라, 다양한 돌봄 서비스의 필요나 취약 계층에 대한 일자리 혹은 먹거리 위기에 대한 해결 등의 다양한 지역사회의 필요에 적용될 수 있다.

먹거리 빈곤(Food Poverty)의 등장

최근에 선진 자본주의 국가들에서도 먹거리 빈곤(Food Poverty)’ 문제에 대한 해결은 지역사회의 중요한 필요 영역으로 제기되고 있다. 이러한 먹거리 빈곤(Food Poverty)에 대응하고 있는 영국의 사례를 통해서 한국에서 이와 관련한 문제에 대해서 어떻게 지역사회의 사회적 경제 주체들이 대응해 갈 것인가를 검토해 보도록 하겠다. 먹거리 빈곤 문제는 한국의 협동조합진영이 새로운 사회적 경제운동의 전략을 마련할 수

있는 중요한 계기를 제공해주고 있다.

영국과 같은 부유한 나라의 사람들에게 음식은 필요한 영양분 섭취 이상의 의미를 가지고 있다. 대부분의 사람들에게 음식은 가족이나 친구들과의 오붓한 식사, 근사한 장소에서의 외식, 텔레비전의 요리 방송이나 군침이 도는 요리들의 조리법으로 가득 찬 책들을 통해서 그려지는 일상의 일부분이다. 음식 문화는 사회적 행사이고 여가 활동이 되었다. 우리가 먹고자 하는 것은 이전에 비해서 상대적으로 낮은 가격으로 1년 내내 먹을 수 있게 되었다. 하지만 이것이 모든 사람들의 현실은 아니다. 이러한 풍요로움을 느끼지 못하는 많은 가정들과 개인들이 여전히 먹거리 빈곤 상황에 놓여 있다.

여기서 ‘먹거리 빈곤(Food Poverty)’이란 돈의 부족, 적절하지 못한 쇼핑 시설, 음식과 건강에 대한 잘못된 정보 그리고 형편없는 운송 등에 의해 많은 사람들이 건강한 음식을 선택하지 못하는 데서 야기되는 ‘먹거리의 빈곤한 상태’를 말한다(Laurie DeRose, Ellen Messer and Sara Millman, 1998; Anna Watson, 2001).

이러한 먹거리 빈곤 문제를 야기하는 주요한 요인 중에서 첫 번째는 낮은 소득²⁾으로 인한 곤궁한 음식 생활이다. 열악한 일상의 음식물은 건강을 해치게 되는데, 저소득층 사람들은 심장 질환·암·발작 등과 같은 음식물 관련 질병들로 인해 좀더 고통을 당하거나 사망하기 쉽다. 이것은 부분적으로 건강한 일상의 음식을 섭취하지 못하는 것에서 기인한다. 먹거리 빈곤의 대표적인 현상은 이러한 저소득층의 음식 습관의 양상에서 나타난다. 이것은 영국의 수백만 명에 달하는 사람들에게 많은 영향을 미치고 있다. 열악한 일상의 음식 생활은 많은 사람들에게 경우에 따라서는 스트레스와 걱정 그리고 사회적 배제의 하나의 원인이 될 수 있다. 육체적·정신적 건강은 먹거리 빈곤의 상황에 직면해서 열악해질 수 있으며, 많은 사람들이 이러한 상황을 맞아 상실감과 비애감을 느끼게 된다.

현재, 보호 시설 이용 대상자들에게 지급되는 식품 할인권(Food Voucher)은 이러한 문제들을 줄여나가 기보다는 오히려 양산하고 있다. 보호 시설 대상자들이 이용할 수 있는 할인권과 현금의 총 가치는 건강한 일상의 음식을 구입하기에는 턱없이 부족하다. 할인권은 종종 선택이 제한되거나, 농촌 지역에서는 가격 변동을 초래하면서 특정한 조건에서만 사용되기도 한다. 그들은 정해진 가게들보다 가격이 더 저렴하거나 문화적으로 좀더 섭취하기 좋은 음식들을 구입하기에 용이한 지역 시장을 사용할 수 없다. 또 정부의 이러한 정책들은 보호 시설 이용 대상자들로 하여금 음식이나 다른 도움을 제공할 수 있는 가족들이나 친구들 그리고 지역 사회의 지원 네트워크를 사용할 수 없도록 만든다. 이러한 열악한 영양 섭취로 인해 야기된 질병을 치료하기 위한 비용은 정확히 알려지지 않았지만 상당히 높을 것으로 예상된다.

먹거리 빈곤을 야기하는 두 번째 주요한 요인은 식품 생산의 방식과 장소성의 문제이다. 세계화 흐름 속에서 식품 생산의 국제 연계는 지속적으로 강화되고 있으며, 이에 따라 식품 수입 또한 갈수록 증가하고 있다. 이러한 국제 식품 연계는 대량의 식품 생산 과정과 원거리 운송 수단을 발전시키게 된다. 하지만 식품 생산지의 거리와 식품 안전도와의 관계는 반비례한다. 운송해야 할 거리가 멀수록 식품 포장 과정에서 처리 공정이 많아지게 되며, 이는 더 많은 항생제나 방부제 등의 첨가 공정을 수반하게 된다. 이러한 식품이 대량으로 수입되어 대형 매장에서 국내에서 생산된 식품보다 상대적으로 저렴하게 판매되거나 아예 식품의 국내 생산을 대체해 버리게 된다. 이런 식품들의 지속적인 섭취는 장기적으로 건강에 해로운 영향을 미치며, 저렴

2) 현재 영국에서 전국 평균의 50% 소득으로 살아가는 사람들이 전체 인구의 4분의1에 해당하는 1450만 명에 달하고, 빈곤 상황에서 살아가는 아동의 수도 440만 명에 이른다고 한다(Anna Watson, 2001: p. 33, 재인용; Defense Security Service, 2000, 2001).

한 식품 구입을 우선적으로 선호할 수밖에 없는 저소득층은 이런 상황에 일차적으로 노출된다. 이러한 현실은 지역 농업의 몰락과 그에 따른 저소득층의 양산 그리고 수입 식품에 대한 의존성 심화라는 연쇄 효과로 먹거리 빈곤의 양상을 더욱 강화시키게 된다.

먹거리 빈곤(Food Poverty)의 대응 사례

○ 서스테인: 더 나은 식품과 농업을 위한 연합(Sustain: the Alliance for Better Food and Farming)

‘서스테인: 더 나은 먹거리와 농업을 위한 연합(Sustain: the Alliance for Better Food and Farming, 이하 서스테인)’은 1999년 6월 17일에 ‘유엔 환경과 개발-영국 주도의 보건 단체 포럼(UNED(The United Nations Environment and Development)-UK Hosted Health Planet Forum)’에서 시작되었다. 이 조직은 음식과 건강 그리고 환경과 관련해 일해 온 ‘전국식품연합(NFA: The National Food Alliance)’과, 음식과 농업 그리고 환경에 초점을 맞추고 활동해온 ‘지속 가능한 농업 식품과 환경(SAFE: Sustainable Agriculture Food and Environment)’이라는, 10년 이상 활동해온 두 조직의 통합을 통해서 생겨났다.

서스테인은 ‘전국농민연합(the National Farmers' Union)’, ‘농업조합(the Soil Association)’과 같은 농작과 사육 관련 조직들, ‘설탕에 대한 행동과 정보(Action and Information on Sugars)’와 ‘소금과 고혈압에 대한 여론 행동(Consensus Action on Salt and Hypertension)’과 같은 식품 생산 과정에 대한 감시 조직들, ‘소비자조합(the Consumer Association, 영문 확인)’과 ‘식품위원회(the Food Commission)’와 같은 소비자 권리를 보호하는 조직들, 그리고 ‘전국치아건강교육회(the National Dental Health Education Group)’와 ‘음식을 통한 건강 네트워크(Food for Health Network)’와 같은 건강 관련 조직들을 포함하여 전국에 100여 개의 구성원을 가지고 있는 포괄적인 조직이다. 서스테인은 건강·국민 복지·환경을 개선하기 위한 식품과 농업 정책, 그리고 실천 활동 등을 지원하기 위해서 구성원 조직들과 협력하고 있다. 또한 환경 개선과 사회 문화의 강화 그리고 평등의 촉진을 목적으로 활동하고 있다. 서스테인이 현재 벌이고 있는 주요 활동들³⁾을 소개하면 다음과 같다.

☑ 농업과 무역(Agriculture and Trade): 이 활동은 영국의 농업, 환경, 그리고 농촌 정책과 유럽 공동 농업 정책(European Common Agricultural Policy) 및 국제 무역 규칙(International Trade Rules)의 개혁을 위한 인식을 높이고 토론을 지원하며 정책 대변을 촉진하기 위한 목적으로 이루어지고 있다. 서스테인과 ‘영국 식품 그룹(UK Food Group)’은 농업과 무역 정책에 대한 공동 활동을 진행하고 있는데, 영국·유럽·세계무역기구(WTO)에서 정책 설계자들에게 영향을 미치기 위해서 특정한 주제들을 가지고 정기 모임이나 특별 모임을 운영하고 있으며 공동 입장과 성명서도 발표하고 있다.

☑ 농식품 네트워크(The Agri-Food Network): ‘영국 농식품 네트워크(The Agri-Food Network UK)’는 정책 대변 활동을 위한 조사연구의 역할을 맡은 엔지오(NGO)들과 두뇌 집단들, 그리고 식품 및

3) 이 단체의 홈페이지(www.sustainweb.org)와 탐방 인터뷰에서 얻은 자료를 기초로 정리하였다.

농업 정책과 관련한 대학들을 연계하기 위해서 2001년에 서스테인과 시티대학(City University)의 건강관리와 식품 정책학과(the Department of Health Management & Food Policy)가 함께 시작하였다. 이 네트워크는 비공식적인 것으로서, 모임은 주최하는 사람에 따라서 다양하게 조정될 수 있다. 주요한 조정은 서스테인과 시티대학의 네트워크 담당자들에 의해서 이루어진다.

☐ 아동 식품 법안을 위한 캠페인-더 좋은 음식과 더 건강한 미래를 위하여(Campaign for the Children's Food Bill-*For better food and a healthier future*): 이것은 어린이들에게 더 좋은 음식과 더 건강한 미래를 제공하기 위한 음식 법안을 만들고자 하는 캠페인이다. 아동 식품 법안(Children's Food Bill)의 목적은 아동들의 현재와 미래의 건강을 개선하고, 아동 비만과 인스턴트 음식과 연관이 있는 다른 많은 질병들과 같은 건강을 해치는 음식으로부터 아동들을 보호하는 것이다. 이러한 목적을 실현하는 데 있어서 중요한 첫 번째 단계는 아동들에게 먹어야 할 것과 먹이지 말아야 하는 음식과 음료에 대한 조건을 마련하는 것이다. 그래서 이 법안은 아동들에게 건강에 해롭거나 이로운 음식과 음료의 내용물을 규정하는 것을 식품 기준 기관(FSA: the Food Standards Agency)의 의무로 규정하였다. 이러한 기준이 발전함에 따라, 이 법안은 에프에스에이(FSA)가 음식과 음료의 영양학적 구성, 중독성과 오염균의 발생, 그리고 유전자 변형을 포함한 식품 생산 기술 등을 고려해야 할 것을 요구하게 되었다. 이러한 기준을 기초로 하여, 이 법안은 아동들에게 건강하지 못한 음식을 판매하는 것을 금지하는 규제와 정부와 에프에스에이(FSA)로 하여금 아이들에게 과일과 채소와 같은 건강한 음식을 지원하도록 하는 의무를 도입할 것이다.

☐ 먹거리 빈곤 프로젝트(Food Poverty Project): 영국 런던에서 저소득층 혹은 취약 계층 사람들과 같이 사회적으로 배제된 집단들은 좋은 음식을 일상적으로 이용하기 어려운 상황에 처해 있다. 이들은 수입의 많은 부분을 음식 구입에 쓰고 있어서 수입이 줄게 되면 바로 음식에 대한 지출을 줄이게 된다. 서스테인은 창립 이전의 조직을 통해서 1988년부터 먹거리 빈곤 문제와 관련한 일을 해오고 있다. 이 사업은 현재 '전국복권구호위원회(The National Lotteries Charities Board)'로부터 주요한 재정 지원을 받고 있다. 이 사업의 목적은 저소득층 사람들이 일상에서 건강한 음식물 섭취를 더 많이 하도록 하기 위한 것으로서, 건강을 둘러싼 불평등을 줄이기 위해 지역과 전국, 그리고 전 세계 범위의 조직들과 공동 활동을 진행하고 있다. 이 사업은 데이터베이스, 각종 행사들과 출판물 등을 통해 정보와 지원을 제공하는 것으로 구체화되고 있다. 또한 먹거리 빈곤을 극복하기 위한 적절한 정책을 개발하기 위해서 저소득 지역 사회와의 공동 활동이라는 새로운 방식을 개발하고 있다. 그 대표적인 활동으로 '지역 사회 지도 제작(Community Mapping)'을 들 수 있다. 이 활동은 지역 사회의 주민들의 참여적인 평가 기술(Participatory Appraisal Techniques)을 통해 그들 지역의 식품과 관련된 경제를 이해하고 그들이 직면한 문제에 대한 해결 방안을 개발하도록 한다. 이것은 많은 집단들과 개인들이 완전히 사회 참여로부터 막혀 있다는 점이 사회적 배제(Social Exclusion)의 주요한 한 가지 특징이라는 인식과, 이렇게 배제된 계층은 자신들의 삶에 영향을 미치는 의사 결정 과정에 어떠한 권리도 행사하고 있지 못하다는 인식에 기초한 것이다. 그래서 이 활동은 지역 주민 스스로의 참여를 통해서 그들의 견해가 고려될 때 지역 사회에 대한 정책이 발전하게 된다는 점을 인정한다.

☐ 그래프 5(Grab 5!): 2000년 6월 서스테인은 전국복권구호위원회로부터 65만 파운드의 보조금을 받아

7세에서 11세의 아동들의 과일과 채소 소비를 장려하는 사업을 3년 동안 진행하였다. 2001년 9월과 2002년 7월 사이에 그 사업은 램베스(Lambeth)·리즈(Leeds)·폴리머스(Plymouth) 등 세 지역의 초등학교에서 독립된 평가에 의해서 시험되었다. 결과는 세 지역에서 모두 과일과 채소에 대한 아동들의 소비가 증가한 것으로 나타남으로써 아주 성공적이었다. 서스테인은 현재 다른 지역들의 파트너들과 이 사업을 진행하고 있다. 이들이 아동들의 과일과 채소 소비를 장려하는 이유는 유럽의 다른 나라에 비해서 하루 평균 3인분의 과일과 채소를 겨우 섭취하는 영국 국민들이 하루에 5인분의 과일과 채소를 먹게 되면 심장질환이나 각종 암으로부터 보호될 수 있기 때문이다. 그래서 이 사업은 과일과 채소 소비를 증가시키기 위한 수용성(Acceptability)·접근성(Accessibility)·용이성(Affordability) 등에서의 장애 요인들을 제거하는 것을 목적으로 한다. 그래서 7세부터 11세의 아동들의 과일과 채소 소비를 장려함으로써 교육 효과가 좋은 아동기에 좋은 음식 습관을 형성하고 건강하지 못한 습관을 없애도록 하여 건강한 생활을 할 수 있는 환경에 대한 인식을 높이고자 한다. 특히 저소득층 가정의 아동들은 과일과 채소를 가장 적게 소비한다. 심장질환이나 암을 비롯한 모든 질병에서 저소득층이 다른 계층에 비해 더 높은 발병률과 사망률을 보이는 것은 부분적으로 음식 섭취의 차이에서 기인하는 것이다. 저소득층 가정들과 관련한 이러한 사업은 건강 불평등을 줄이기 위한 정부 정책과도 맥을 같이 한다.

☑ 병원 음식 프로젝트(Hospital Food Project): 병원의 많은 환자들이 국민위생국(NHS: the National Health Service)이 제공하는 음식의 질에 대해 많은 불만을 제기하고 있는 것이 영국의 현실이다. 이는 분명 예산 부족 문제는 아니다. 엔에이치에스(NHS)는 매년 1200개의 병원들에 3억 개의 식사를 제공하기 위해서 식품 예산으로 5억 파운드를 사용한다. 이런 현실에서 이 사업은 런던의 병원들에 제공되는 지역의 유기농 음식 등의 영양식 비율을 높이는 활동을 하고 있다. 현재 서스테인은 이 사업을 위해서 농업조합(the Soil Association)과 협력하고 있으며 환경·식품·농촌사업국(DEFRA: the Department of Environment, Food and Rural Affairs)의 재정 지원을 받고 있다. 이 사업의 목적은 4개의 런던 엔에이치에스(NHS) 병원들에 공급되는 규정식의 10%까지 지역 유기농 음식의 양을 늘리는 것이다. 이것은 법적 기준 안에서 환자와 직원, 그리고 환자 가족들에게 좀더 신선하고 영양 있는 음식을 제공함으로써 건강을 증진시킬 수 있도록 하며, 식품 제공 연계망을 통해 지역의 식품과 농업 부문의 재정적 이익과 고용을 유지하게 함으로써, 지역의 공동체들을 지원하게 될 것이다. 또한 병원으로 하여금 지역의 유기농 식품들을 이용하고 계절 음식 식단을 개발하게 함으로써 병원 이용자들의 만족도를 개선하고 있다. 현재 이 사업에 자발적으로 참여하고 있는 4개의 런던 엔에이치에스(NHS) 병원들이 있으며, 이 외에 다른 병원들에 대해서도 이 사업을 확대할 계획을 가지고 있다.

☑ 런던식품사슬(London Food Link): 영국 런던 지역의 대략 10%가 농지로 이루어져 있는데, 여기서 500여 농가가 연간 8400톤으로 추산되는 과일과 채소 농사를 지으면서 300만 파운드의 경제 규모로 3000여 개의 일자리를 런던 경제에 제공하고 있다. 매년 런던 시민들은 240만 톤의 음식을 먹고 있는데, 그들이 먹고 있는 과일의 95%와 채소의 절반 가량이 수입된다. 이러한 상황은 농가의 경쟁력을 약화시키며 소비자로서 하여금 식품 선택의 신뢰성을 의심하게 한다. 결국 소비자들은 열악한 지역의 식품 공급 체계로 인해 건강하지 못한 식품을 선택하게 된다. ‘런던식품사슬’은 생산자·소비자·소매업자들이 좋은 질의 계절 음식을 지역적으로 좀더 쉽게 이용할 수 있도록 함으로써 친환경적인 지역 식품을 적극적으로 선택할 수 있

게 하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 식품 공급의 연결망을 제공하고 지역 식품 체계가 긍정적으로 식품 경제와 문화를 변화시킬 수 있도록 정책 캠페인을 벌이고 있다.

☐ 지속 가능한 식품 체인 프로젝트(Sustainable Food Chains Project): 대부분의 식품 생산과 배분 그리고 소비는 일반적으로 친환경적이지 못하다. 이 사업은 조사연구와 실천 사업 추진, 정보 제공과 교환을 위한 네트워크, 그리고 정책 대변 활동과 공공 캠페인 등의 활동을 통해서 이러한 문제를 해결하는 것을 목적으로 한다. 지역의 식품 경제와 문화에 존재하고 있는 친환경적이지 못한 상황과 불평등 상황 그리고 건강하지 못한 상황을 개선하기 위한 활동들을 통해서 사람들이 지역 식품 경제에 대해 다른 인식을 할 수 있도록 한다.

서스테인은 자선 단체(Charity No. 1018643)와 유한책임회사(Company Limited by Guarantee No. 02673194)로 등록되어 있다. 매년 세 번 열리는 구성원 모임을 통해서 조직의 지배력이 행사되며, 이 자리에서 승인된 사업들을 수행하기 위한 의사 결정을 하는 이사회가 분기별로 1회 열린다. 구성원 자격은, 영리 기관이 아닌 공공 이익을 위해서 일하고, 식품과 농업에 관련이 되며, 서스테인의 일반적인 목적과 활동을 지지하는 전국의 모든 비영리 조직들에게 열려 있다. 서스테인에서 일하고 있는 직원은 임원 2명, ‘먹거리 빈곤 프로젝트’에 2명, ‘그랩 5’에 2명, ‘지속 가능한 식품 체인’에 1명, 유기농 관련 캠페인에 1명, 런던식품사슬에 1명 등 모두 9명으로 구성되어 있다. 서스테인의 재정은 자선 단체나 재단의 기금, 경우에 따라서는 정부 관련 자원 등의 보조금, 회원 기부금 그리고 출판물 판매를 통한 수익금 등으로 마련되고 있다.

○ 이스트 앵글리아 식품 연계(East Anglia Food Link)

‘이스트 앵글리아 식품 연계(East Anglia Food Link, 이하 EAFL)’은 영국 동부의 6개 지역⁴⁾ 전역에서 식품 경제에 기반한 공동체들의 발전과 생산자와 소비자 간의 상호 연계를 도모함으로써 지역 식품 경제의 생산과 시장 다각화를 촉진하고 환경적·사회적으로 신뢰할 수 있는 식품 생산을 장려하기 위해서 설립된 비영리 협동조합이다. 식품은 단순히 소비자의 문제가 아니다. 식품은 농부에서 소비자에 이르기까지 식품 공급 연계(the Food Supply Chains)에 참여하는 모든 사람들의 공동체와 관련된 문제이며, 경제·사회·환경에서부터 건강·교육·문화에 이르는 많은 분야들에 널리 걸쳐 있는 사안이다. 이에이에프엘(EAFL)은 지역의 이러한 친환경적인 식품 연계의 모든 부분을 대표하는 조직이다. 이에이에프엘(EAFL)은 이러한 활동을 위해서 좀더 호의적인 정치적 환경을 마련하기 위한 공공 부문의 정책 사안과 관련한 활동과 더불어, 주요하게는 지역의 생산과 시장을 동시에 발전시키는 활동을 펼친다. 현재 영국 동부 전역에서 각종 사업에 참여하고 있으며 영국과 유럽의 여러 파트너들과의 협력을 통해 많은 사업을 수행하고 있다. 이에이에프엘(EAFL)의 주요 활동⁵⁾은 다음과 같다.

첫째, 좀더 지속적인 성공을 지원하기 위해서 영국의 동부 지역에서 유기농으로 전환하고자 하거나 이미

4) 이에이에프엘(EAFL)이 기반하고 있는 영국 동부의 6개 지역은 베드포드셔(Bedfordshire) · 케임브리지셔(Cambridgeshire) · 에섹스(Essex) · 하트퍼드셔(Hertfordshire) · 노퍽(Norfolk) · 서퍽(Suffolk) 등이다.

5) 이 단체의 홈페이지(www.eafl.org.uk)와 탐방 인터뷰에서 얻은 자료를 기초로 정리하였다.

유기농을 하고 있는 농부들에게 믿을 만한 조언과 교육 서비스를 제공하는 것이다. 이것은 농사 활동과 집단 토론, 그리고 정기적인 교육 등의 활동을 통해서 지원되는 농사 컨설턴트와 조언 서비스로 구성된다. 특히 지역의 영세한 농가들과 소규모 생산협동조합들의 네트워크를 구성해서 서로 정보를 공유할 수 있도록 하고 적극적인 교육·훈련 활동을 통해 경쟁력을 가질 수 있도록 지원하고 있다.

둘째, 유기 농산물을 위한 새로운 시장 개발 활동을 펼치고 있다. 이는 현재 운영되고 있는 박스 우편물을 통한 선주문 배달 방식과 자영업 가게들을 촉진하거나, 농부 시장(Farmers' Markets), 소비자 협동조합 그리고 좀더 직접적인 마케팅 계획을 추진하는 지역의 파트너들과 공동 활동을 벌이는 것 등을 포함한다. 특히 농부 시장은 영국에서 5년 동안 운영되고 있는데, 소비자들에게 생산자들로부터 지역 식품을 직접 구입할 기회를 제공하고 있으며 많은 생산자들에게 갈수록 주요한 판로가 되고 있다. 특히 유기농 과일과 채소 등의 판매 과정에서 소비자들을 신뢰할 수 있도록 함으로써 농민들에게 가장 중요한 직접적인 마케팅 전략이 되고 있다.

셋째, 공공 부문과 제3부문의 정책 수준에서 유기 농산물과 좀더 지역에 기반한 식품 경제를 장려하는 것이 환경적·사회적·경제적으로 긍정적인 이득이 될 수 있도록 실질적인 조언을 할 수 있는 전문가 집단과 운영 모델을 제공하는 것이다. 특히 최근에 학교·병원·형무소·공공 장소의 급식에 유기농 식품의 비율을 높이기 위한 활동을 서스테인과 공동으로 활발하게 펼치고 있다. 베드포드셔(Bedfordshire)·케임브리지셔(Cambridgeshire)·에섹스(Essex)·하트퍼드셔(Hertfordshire)·노퍽(Norfolk)·서퍽(Suffolk) 등의 지역에서는, 초등학교 급식을 중심으로 외부의 민간 업체에서 음식을 조달하는 방식을 바꾸어 학교 내에서 음식을 하도록 하거나 시 의회가 직접 음식 조달 서비스를 수행하도록 하면서 유기농 식품과 같은 건강한 식재료를 사용하게 하는 음식 조달 방식의 변화를 추진하고 있다.

이에이에프엘(EAFL)은 조직의 제한된 자원으로부터 최대한의 효과를 얻어냄과 동시에, 좀더 지속 가능한 경제와 환경을 생성하기 위한 공동 협력의 시도들을 장려하기 위해서 공공 부문·민간 부문·제3부문을 포함하여 가능한 한 많은 파트너들과의 공동 사업을 진행함으로써 이러한 각각의 활동들을 좀더 효과적으로 진행하고 있다. 구성원 자격은 조직의 목적을 공유하는 모든 개인들과 조직들에 열려 있으며, 평의회(the board)가 농부에서부터 소비자와 자영업 소매업자들에 이르는 식품 연계(the Food Chains)의 모든 구성원들을 대표한다. 현재 여기서 일하고 있는 직원은 3명으로 모두 조합원이며, 대부분의 수입은 구체적인 사업들을 통해서 얻어지고 있고 부분적으로는 구성원들의 회비와 출판물 판매로 수입이 발생하고 있다.

교훈: 먹거리 빈곤에 대한 지역 사회 활동의 모색

현재 한국에서는 빈곤한 결식 아동과 노인에 대한 급식 사업이 정부의 자활 사업이나 사회적 일자리 사업을 통해서 진행되고 있다. 이 사업은 복지와 고용을 빈곤층의 결식이라는 문제를 매개로 하여 추진하는 것으로서, 지역 사회에서 매우 유용한 의미를 가지고 있다고 할 수 있다. 하지만 이 사업은 지역 사회에서 여전히 단기적이고 일시적으로 고용 기회와 복지 서비스를 제공하는 이상의 의미를 지니고 있지 못하다. 물론 이와 같은 사업의 한계는 그 사업의 배경이 되고 있는 자활 사업의 한계에서 우선 비롯된다고 할 수 있다. 근로 연계 복지에 기초하고 있는 자활 사업의 방향이 이 사업의 방향을 한계지우고 있기 때문이다. 하지만 좀더 적극적으로 이 사업의 발전을 고민한다면 자활 사업이라는 정책적 의미를 뛰어넘는 발상의 전환이

요구된다.

실제로 빈곤층 결식 아동과 노인을 대상으로 하는 급식 사업의 지속적인 유지와 발전을 고민하는 데 있어서 영국의 먹거리 빈곤에 대한 대응 사례는 여러 가지로 시사하는 바가 많다. 따라서 발상의 전환이라는 과제를 해결하기 위해서는 먹거리 빈곤과 같은 구체적인 지역 사회의 필요에 대한 대응 문제를 고민하는 것이 필요하다.

먹거리 빈곤이라는 지역 사회의 필요는 빈곤층 결식 아동과 노인에 대한 급식뿐만 아니라 지역 사회의 다양한 의제들과도 관련을 가진다. 영국의 사례에서도 보았듯이 그러한 의제들은 우선적으로 안전하고 영양가 있는 음식을 누구나 먹을 수 있도록 하기 위한 활동을 필요로 한다. 그리고 이러한 활동을 펼치기 위해서는 공공 급식 체계에서부터 어떻게 안전하고 영양가 있는 음식을 제공할 것인가에 대한 고민이 전제되어야 한다. 최근 이루어지고 있는 학교 급식 문제 해결을 위한 지역 사회의 노력은 그러한 측면에서 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 또한 한편으로는 안전하고 영양가 있는 음식의 재료가 되는 우리 농산물의 생산이라는 과제가 제기된다. 이 문제는 물론 수입 농산물 증가와 정부의 취약한 농업 정책으로 인해서 어려움을 겪고 있는 농촌의 현실을 극복하는 노력과도 관련을 가진다고 할 수 있다. 마지막으로 건강한 먹거리 경제와 문화를 만들어내고 이를 확산하기 위해서는 생활협동조합의 활동도 주요한 역할을 할 수 있을 것이다.

이와 관련해 지역 사회에서 먹거리 빈곤에 관한 적극적인 활동을 펼치고 있는 서울 노원 지역의 ‘엄마손 도시락 사업단’의 고민은 주목할 만하다. 이 활동은 지역의 국민기초생활보장 수급권자들이 참여하는 자활 사업으로 시작되었으며, 결식 아동과 노인을 대상으로 하는 급식 사업을 전개하였다. 몇 년 간의 활동을 통해 최근 이들은 먹거리 빈곤이라는 지역 사회의 필요에 대응하는 사회적 경제 영역을 발굴하는 것을 사업의 목표로 설정하였다. 그리고 우선 사업 대상을 지역의 저소득층 결식 아동과 노인으로 잡고, 그들의 영양 실태에 대한 지역 조사를 통해서 지역 사회의 열악한 먹거리 상황을 알려내고 사회적 지지망을 형성하는 것을 사업 계획으로 마련하였다. 이를 통해 이 문제와 관련한 구청·여타 결식 사업 주체들·지역사회의 교육복지협의체·생활협동조합·공익재단 등의 다양한 사회적 자원들을 이 사업의 이해 당사자들로 조직하여, 지역 사회에 열악한 먹거리 상황에 대응하는 사회적 경제 영역을 개발하고자 하였다.

보다 구체적으로 이들은 생활협동조합으로부터는 할인된 가격으로 안전하고 영양가 있는 식재료를 공급받고, 지역 시민 사회의 동의를 기반으로 지방 정부가 지속적으로 이 사업을 확대하도록 강제하며, 공익재단으로부터 부족한 사업비를 지원받으려 하는 구상을 가지고 있다. 이러한 활동을 기반으로 다른 먹거리 사업을 벌여 나감으로써 지속적인 고용의 창출과 유지를 도모하고 지역의 먹거리 빈곤 문제를 지역 공동체를 통해서 해결하고자 노력하고 있다. ●

- 토론 정리 -

이근행(진행)

먹을거리를 중심으로 생명살림운동을 하고 있는 한살림이 요즘 고민하고 있는 것이 ‘지역에서 살림운동을 어떻게 할 것인가’이다. 오늘 자리도 지역살림운동에 대해 함께 공부하고 논의하기 위해 마련된 것으로, 사회투자지원재단에서 일하고 계신 장원봉 박사를 모시고 사회적 경제와 협동운동, 먹을거리 문제를 연계한 지역살림운동의 구상에 대해 함께 듣고 그 가능성에 대해 이야기 나누었으면 한다.

장원봉(주제발표)

여러 곳에서 강의를 하지만 협동조합 진영에 오면 모든 이야기를 나눌 수 있다는 생각에 마음이 편하다. 우리들의 이야기 이니까 함께 고민하고 생각을 나누었으면 한다.

오늘 두 가지 이야기를 하고자 한다.

먼저 협동조합에서 사회적경제가 가지는 의미와 지역에서 이것이 어떻게 가능한지를 먹거리 빈곤 문제를 가지고 이야기해 보고자 한다.

한국에서 사회적 경제, 사회적 기업에 대한 관심은 빈곤 대책에서부터 시작되었다. 저 개인적으로는 협동조합으로부터 이 문제에 대한 고민이 시작되었다. 99년 IMF 당시 크리스찬아카데미 사회교육원에서 지역 실업문제 극복을 위한 방안을 모색하는 프로젝트에 참여하게 되었다. 당시 성남에 있는 건설 노동자들을 대상으로 연구가 시작되었는데, 이때 실업자들에게 좋은 고용구조로서 협동조합에 관심을 가지게 되었다. 당시 건설노동조합을 만들기 위해 관련 자료들을 많이 찾아봤는데, 대부분이 실패하고 마포건설 하나가 남아 있어서 찾아갔지만 상황이 어려운 것을 확인하게 되었다. 결국 실패한 것을 다시 만들 수는 없고 해서 다시 자료를 찾기 시작했다.

협동조합에 대한 연구는 크게 두 가지가 있다. 그 하나는 공동소유 공동분배 공동생산 구조가 효율적이나 비효율적이나 라는 것이다. 협동조합 구조 속에서 열심히 일할 것이냐 아니면 무임승차 문제에 빠질 것이냐, 이 문제를 해결하기 위해 인센티브 구조를 어떻게 만들 것이냐 인데, 사실 정확한 답이 없다. 누가 하느냐에 따라 효율적일수도 비효율적일수도 있기 때문이다.

또 하나는 협동조합의 생존과 퇴행에 관한 연구들이다. 이들 연구의 공통된 결론을 보면 실패의 원인을 규명하면서 크게 4가지 요인 즉, ‘자본의 취약’, ‘경영능력 미비’, ‘인적 자원 취약’(예 MBA 출신 인력 부재), ‘사회적 지원의 불충분’을 들고 있다. 대부분 연구들이 경제학, 경영학 분야에서 이루어지고 있는데, 과연 이 4가지가 다 충족되면 성공하느냐라는 질문을 던질 수 있다. 이는 일반 기업평가와 차별성이 없는 것으로 협동조합에 맞는 평가가 아니다. 협동조합이란 구조가 어느 수준까지 되어야 이 4가지를 충족시킬 수 있느냐라는 물음을 놓고 볼 때 사실 다른 접근과 평가가 필요하다.

기존 협동조합들을 볼 때 ‘마포건설’이나 ‘두레건설’, ‘실과 바늘’ 같은 신념집단들이 이 실패했을 때 어느 누구도 관심을 가져주지 않았다. 지속가능한 조직이 되려면 뭔가 쓰임 받는 조직이어야 한다. 어떤 조직이나 제도든 사회적으로 쓰임이 있어야 하며, 그렇지 못하면 살아남지 못한다. 이점에서 협동조합의 쓰임새는 무엇인지 고민해 보아야 한다.

사회적 경제는 새로운 것이 아니다. 한살림은 사회적 경제를 앞서서 만든 곳이다. 예전에는 촌락에서 먹고사는 문제 모두가 해결되었다. 그러다가 농촌공동체가 해체되고 사람들이 도시로 몰리고, 그 곳에서 원자화 된 개인으로 전락한 사람들이 자신들의 필요를 해결하기 위해 우애조합을 만들었다.

실업이나 산재 같은 위험에 대비해서 십시일반 돈을 모아서 집합적으로 문제를 해결하기 위해 협동조합을 만들고 내부자 거래 방식으로 생존 가능한 방안을 찾기 시작했다.

우리의 이러한 사회적 경제 등장 배경은 유럽과도 동일하다. 유럽 역시 당시 노동자들이 필요에 의해서 협동조합을 만들었다. 이런 흐름들에 대해 학자들의 평가는 다양하다.

웹과 룩셈부르크는 협동조합이 노동자와 소비자들의 개인주의적 이해에 기반한 것으로 대단한 것도 사회적인 것도 아니며, 결국 비주류로 남거나 자본주의 기업으로 도태될 것이라면서 협동조합의 미래에 다소 부정적이었다. 반면 베른스타인은 협동조합이 시장경쟁이 아니라 필요에 의해서 생산하고 필요에 의해서 소비하는 협동의 경제로 가는 길이라면서 다소 긍정적 입장을 밝혔다.

하지만 이후 자본주의가 발전하면서 웹과 룩셈부르크 예언이 맞았다. **유럽의 수많은 협동조합들이 결국 실패했다. 왜? 경영능력의 부족인가? 자본의 부족인가? 하지만 이것은 결과다. 보다 근본적인 이유는 사회적으로 쓸모가 없어져서다.** 만들어질 당시 국가나 시장이 해결해 주지 못한 것을 협동조합을 통해 해결 가능했었는데, 복지국가 만들어지고 가족 임금을 일터에서 확보함으로써 협동조합이 할 일이 없어져 버린 것이다. 즉 협동조합이 하던 일을 이제 시장과 국가가 해결해 주기 시작한 것이다. 사회 환경의 변화 속에서 그나마 살아남는 곳은 일반 기업과 경쟁하기 시작했으며, 이런 환경에서 협동조합에 대한 경영학적 접근들이 이루어지기 시작했다.

그러면 왜 다시 사회적 경제가 다시 등장하게 되었는가? 국가와 시장이 해결해 주지 못하는 문제들이 다시 등장했기 때문이다. 협동조합의 재등장은 협동조합의 노력의 결과가 아니라 지역 시민들 때문이다. 갈수록 심해지는 실업과 양극화 문제에 대해 지역 시민들이 고민을 통해 선택한 결과이다. 이는 협동조합의 자기변화 전략을 요구하는 것이다.

이탈리아의 사회적 협동조합은 지역 시민들이 협동조합 만들기 위해 필요한 제도적 기반을 조성하고 사회적 연대를 만들어 사회적 이해를 대변하는 과정에서 등장했다. 이처럼 각 국별로 다양한 실험들이 진행되고 있음을 발견할 수 있다. 이런 흐름들을 유럽 차원에서 사회적 기업으로 부르고 있으며, 이것이 EU 차원에서 받아들여졌다. 물론 여기에는 국가의 복지예산을 절감해야 하는 시대적 상황과 시민사회의 복지에 대한 요구의 증대가 맞물려 있다. 이런 흐름들이 어떤 곳에서는 사회적 기업 형태로, 또 다른 곳에서는 사회운동적 전략으로 다양한 접근들이 이루어지고 있다. **조합원들의 배타적 이해관계를 대변하는 차원을 넘어서 사회적 목적을 가진 협동조합으로의 변화들이 나타나고 있다. 사회적 협동조합, 공익적 협동조합, 사회적 연대협동조합 등 그 이름은 다양하다. 국가와 시장이 해결해 주지 못하는 문제들을 시민사회, 협동조합 진영이 해결하고자 새롭게 등장하고 있는 이런 흐름들을 놓고 전통적인 협동조합 진영에서 과연 ‘우리 것’이라고 주장할 수 있겠는가?**

협동조합의 아름다운 원칙들을 반영하려 노력하는 많은 사회적 기업들도 협동조합의 새로운 버전으로 바라볼 필요가 있다. 사회적 필요를 해결하기 위한 매우 다양한 방식들이 등장할 수 있으며 연구자들은 이것을 사후적으로 해석하고 의미부여하고 있다. **결국 지금 우리가 사회적 경제를 이야기할 때는 ‘우리가 어떤 필요를 가지고 있느냐’, ‘사회적 목적에 어떻게 답을 할 것이냐’라는 물음이 매우 중요하다. 해결되지 않는 어떤 문제에 답하기 위한 집합적 대응의 전략으로서 협동조합이 가지고 있는 정신을 생각한다면 사회적 변화가 우리에게 요구하는 것들에 주목할 필요가 있다. 협동조합이 재조명 받고 있는 이유도 여기에 있다.**

많은 강의를 다니다 보면 자주 받는 질문이 있다. ‘외부에서 우리 생협 어떻게 보세요?’ 이는 자신들이 속한 조직 또는 단체가 외부에 어떻게 비춰질 것인지를 묻는 것이다. 하지만 보다 중요한 질문은 ‘우리가 어떤 사회적 필요에 답할 수 있을까’가 되어야 한다. 이점과 관련하여 오늘 주제로 잡은 ‘먹거리 빈곤’(Food Poverty) 문제는 중요하다.

시장에서는 생협을 풀무원 처럼 보이고 있다. 물론 시장은 생협이 더욱 그렇게 보이도록 강요하고

있다. 더 세련되게 더 매장을 늘리고 대형화 하고, 일본과 유럽의 생협들도 그렇게 가고 있다. 그런데 다른 전략이 필요하지 않는가? 그 하나의 안으로 먹거리 빈곤 문제가 있을 수 있다. 이 문제가 생기는 이유는 크게 ‘돈이 없어서’, ‘잘 몰라서’, ‘접근성이 떨어져서’ 등 3가지로 구분해 볼 수 있다. 그리고 이 문제들은 생협이 자기의 역할로 가져가야 할 것들이다.

가장 일차적인 문제로 ‘못살아서 못 먹는 문제’가 있다. 즉 가난한 사람들의 먹거리 문제를 이야기 하는 것으로, 자신이 만들고도 돈이 없으면 재고품조차 못사는 것이 자본주의의 현실이다. **사회적 경제는 경제의 사회성을 복원하려는 것으로 먹거리와 관련하여 자본화에 대해 협동조합이 답을 해야 한다.** 이윤이 안되면 버려버리는 자본주의 사회에서 결식아동과 독거노인 문제를 어떻게 해결할 것인가? 이와 관련하여 노원 지역의 도시락 사업단 경험은 시사하는 바가 크다. 이들은 취약계층에 대한 영양실태조사를 통해 유기농 식재료 사용한 도시락 사업을 하고 있다. 여기에는 다양한 주체들의 노력이 결합되어 있는데, SK에서 시설보조하고 생협에서는 좋은 물품을 제공하고 그 차액은 공익재단이 보조하는 방식 등이 그렇다. 하지만 기업체나 지자체의 지원이 중단되면 이런 사업들은 금방 한계를 드러내게 된다. 따라서 지역으로부터 자율적으로 단계적으로 조직하는 노력이 중요하다. 한편, 두번째 문제는 ‘몰라서 (못)먹는 문제’로서, 믿고 먹을 수 있도록 신뢰를 형성하는 것이 중요하며, 그 다음 세번째 문제가 항상 믿고 먹을 수 있도록 조건을 만들어주는 것이다.

영국의 서스테인이나 이스트 앵글리아 식품연계 활동 등이 그 예로서 공공 식단에 좋은 식재료를 제공하기 위한 정책을 만들기 위해 캠페인이나 로비 활동을 하고 이것을 지역 전략으로 가져가 다양한 단체들이 연계해 활동하도록 만들고 있다. <보다 자세한 내용은 발제문 참고>

지금 우리나라도 지역에서 도시락사업단이나 급식센터 등 관련된 사업들이 진행되고 있다. 원주의 경우 협동조합운동협의회 차원에서 친환경농산물을 학교급식에 공급하기 위해 급식센터를 만들고 지자체가 보조금을 지급하는 시스템을 만들었으며, 쌀부터 시작해서 단계적으로 공급품목도 확대해 나갈 계획이다. 또한 예를 들어 사회적 기업 네트워크 내에 돌봄서비스 네트워크를 만들고 협동조합간의 협동을 통해 영역을 확장하면서 지역 사람들로부터 ‘이 문제는 이 곳(집단)이 해결해 줄 수 있다’는 신뢰를 얻도록 노력해야 한다. 개별 단체 보다는 공동으로 프로그램도 개발하고 교육을 위한 교사도 함께 운영하면서 교육의 질도 높이는 노력이 있어야 한다.

한살림 역시 지역사회를 향해 새로운 전략이 필요하다. 사회적 필요에 답하는 차원에서 조직의 목적을 분명히 할 필요가 있다. 또한 소비자와 생산자와의 관계를 넓히면서 참여의 폭을 확장시킬 필요가 있다. 조합원들의 조직, 소비자들의 조직만이 아니라 먹거리 빈곤 문제를 함께 고민하는 조직으로 발전하여 사회적 협동조합으로 나아가야 한다. 구매력 있는 사람만이 아니라 필요를 느끼는 많은 사람들과 함께 문제를 해결할 수 있어야 한다. 우선 지역 차원에서 먹거리 빈곤 문제에 관심 있는 사람들부터 시작할 필요가 있다. 이런 것들이 해결되어야 협동조합의 미래가 보인다고 생각한다. 오늘날 새로운 사회적 경제는 협동조합에 이런 것들을 요구하고 있다.

이근행: 한살림 차원에서 지역 문제에 어떻게 답할 것인가, 우리가 할 수 있는 것만 보지는 않았는가에 대해 생각해 보는 시간인 것 같다. 한살림의 문제도 지역사회와 함께 고민하고 풀어나갈 때 우리 일도 더 잘할 수 있지 않을까 생각된다.

장원봉: 이런 말씀드리면 ‘그동안 잊고 있었던 좋은 이야기다’와 ‘이것을 어떻게 사업적으로 해 볼 수는 없을까’와 같은 반응들이 나온다. 제가 드리고 싶은 이야기는 ‘규범은 전략이다’, ‘하나의 아이디어 이면서 생협이 사는 방식이다’, ‘실질적인 것이 명분이고 지역사회에 신뢰 받을 때 협동조합이 사는 길이다’이다. 그동안은 규범으로서 정신이 확산된 것이기 보다는 ‘친환경 농산물을 먹고

싶다'는 필요에 답해 온 것이다.

요즘 주목받고 있는 친환경 농업, 공정무역 등은 자본도 할 수 있는 일이다. 이점에서 생협이 태동되었던 이유와 정신을 찾아낼 필요가 있다. 이것을 찾아내지 않으면 생존 문제 자체에 봉착하게 될 것이다. 일본의 생협 건강하다고 하는데 저는 잘 모르겠다. 뭘 배워올 것인가? 시장 전략을 배울 것인가? 우리도 대형화로 가야 할 것인가? 세상을 사회적 경제로 물들이려 한다면 무리하게 시장 전략을 짜서 가야 하는가? 사람들의 필요를 충족시켜야 하는데 협동조합의 7대원칙은 중요하지만 감동이 없다. 원칙이 문제가 아니라 이것을 실현시킬 수 있는 경제적 조건을 우리가 가지지 못하고 있는 것이 문제다.

한때 몬드라곤이 대안으로 주목받았는데, 몬드라곤의 정신의 핵심이 지역화 인데 따지고 보면 협동조합 방식으로 지역을 말아먹었다고 생각한다. 협동조합의 원칙을 지역에 그대로 적용시킨 결과다. 8, 90년대에 BBC에서 만든 몬드라곤 VTR을 보면, 당시 영국은 대량생산, 대량소비 시스템 붕괴되면서 구상과 실행을 결합한 새로운 계획을 세워야 할 상황이었었는데 이점에서 몬드라곤에 관심을 가지게 되었다. 그런데 사람들이 몬드라곤에 가면 조합장만 만나는데, 실제로 몬드라곤 복합체와 일반기업 노동자들을 비교한 설문조사를 보면 일반기업 종사자들의 만족도가 더 높게 나타났다. 협동조합 경제 시스템이 붕괴되고 있음을 보여주고 있다. 원래 몬드라곤 정신은 생디칼리즘에서 왔다. 연간 총파업을 통해 임금을 결정해 왔었던 전통도 지금 사라졌다. 우리에게 몬드라곤은 노동자들이 뭉치면 문제가 해결되는 것으로 다가왔는데 현실은 그렇지 않다. 요즘 몬드라곤은 국제경쟁력에 대한 요구를 받으면서 해외 투자 문제를 놓고 고민하고 있다. 그러면 과연 다국적 기업과 무엇이 다른지 고민이 된다. 자본주의 경제 시스템을 그대로 따르는 것이 바람직한가. 차라리 몬드라곤 투자 기금을 만들어서 문제를 해결하는 것이 더 바람직한 대안이 아닌가 생각된다.

지금의 협동운동, 시민운동 영역을 보면 시장 이외의 영역에 대한 상상력이 차단되어 있다. 이 점에서 새로운 상상력에 대해 사회적 경제가 요구하고 있다.

김재겸: 지역살림운동 공부 하면서 전통적 협동조합주의자들이 세상이 바뀌었는데 원칙만 이야기 한다는 생각을 해 봤다. 유럽의 사회적 기업은 정부와 관련이 깊고 미국의 사회적 기업은 기업과 관련이 깊다고 본다. 이것을 자치라는 측면에서 어떻게 봐야 하는가? 그리고 새로운 실험에 대한 사회적 요구는 있는데 지역적 현실은 팍팍하다. 정부나 기업의 이해나 관심도 유럽이나 미국처럼 높지도 않다.

장원봉: 미국의 사회적 기업을 보면 NGO들이 재정적으로 어려우니까 살아남기 위해서 사업 영역을 발굴하면서 사회적 기업이 등장했다. 해서 매우 시장지향적이다. 유럽의 사회적 기업은 매우 제도화되어 있다. 여기서 사회적 경제는 이들이 혼합(Mixed)된 것으로 볼 필요가 있다. 사실 사회적 필요를 해결하기 위해 필요한 자원은 주로 시장과 국가에 있다. 국가와 시장으로부터 자원을 가지고 오지 못하면 사회적 경제도 살아남지 못하는 것이 현실이다. 시민사회 착한 마음만으로 해결할 수 있는 영역이 아니다. 사회적 경제의 전략이 필요하다. 자원동원을 위한 정당성은 무엇인가? 이것을 실현할 수 있는 시스템은 있는가? 사회적 목적에 동의하는 다양한 사회적 수요들을 만들어 내기 위한 사회적 자본은 어떻게 형성하는가?

먹거리 빈곤 문제와 관련해서 보면 이 문제의 정당성을 만들고 시스템 만들고, 네트워크 짜면서 시장과 경쟁해 나가야 한다. 먹거리 빈곤 문제를 이야기 하면 누구나 공감하는 분위기다. 문제는 우리가 만드는 사회적 목적이 구체적이고 현실적인 것이지 규범이 아니라는 점이다.

어떤 문제를 개별 단체가 주장하면 '로비'가 되지만, 집단이 주장하면 '민원'이 된다. 결집된 힘을 가지고 신뢰도 형성하고 역량을 갖춰갈 필요가 있다. 우리(협동운동)가 어려울 때 지역 주민들 입장

에서 ‘아 저거 없으면 안되는데’라고 생각될 수 있도록 구조를 만들어야 한다. 비록 지역 현실이 팍팍하지만 우리가 쓸 수 있는 자원들은 많다. 이런 일들이 구체적으로 진행되려면 우선 여력이 있는 곳에서부터 열어야 한다.

결국 기회가 왔을 때 그것을 활용할 수 있는 준비가 필요하다. 기회는 계속 올 것이다. 자본주의 내에서 살아남는 것은 쉽지 않다. 하지만 경쟁을 통해서 살아남느냐, 새로운 시장을 만들어 내느냐 인데 후자가 더 가능성이 있다고 생각한다.

기타 내용 요약 (토론 포함)

- 한살림의 경우도 한살림 혼자만으로 해결하기 힘든 문제들은 지역사회 차원의 연대를 통해서 해결해야 한다. 한살림 차원에서 이런 문제를 고민하면서 복지분과를 만들었다. 다만 사람들의 먹을거리에 대한 인식이 높지만 우선순위를 높여 집중하지 못했다.

- 지역의 문제를 고민하고 진단하고 교육을 통해 필요한 자원을 만들어내는 노력이 필요하다. 사업 간담회 통해서든 현장에서 만들어진 사업을 발굴하고 이 문제에 관심을 가진 사람들을 찾아내는 노력이 있어야 한다.

- 지역 차원에서 다양한 사회적 경제 유형들이 나타나고 있는 만큼, 사회적 경제의 환경과 성과들을 진단할 수 있는 ‘사회적 회계 매뉴얼’이 필요하다. 지금 현장에 적용 가능한 매뉴얼을 개발하고 있으며 이와 관련한 교육 프로그램도 준비하고 있다.

- 먹거리 빈곤 문제에 대해 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면도 같이 볼 필요가 있다. 질적인 측면에서도 먹거리의 영양학적 문제뿐만 아니라 어떤 과정을 통해 먹거리가 생산되어야 하는지, 윤리적 소비처럼 어떤 마음으로 소비해야 하는지도 다루어질 필요가 있다. 지금 한해 음식쓰레기로 버려지는 양이 약 5조원이라고 한다. 왜곡된 풍요 속에 드리워진 빈곤의 문제에 대해 사회, 경제, 생태적 약자의 측면에서 깊이 살펴볼 필요가 있다.

- 먹거리 빈곤의 개념화에 대해서도 고민이 필요하다. 모두를 위한 좋은 음식처럼 보다 긍정적 의미를 담은 개념이 나왔으면 좋겠다. 함께 고민하고 풀어야 할 과제다. 필요를 느끼는 사람들이 함께 만나서 다양한 영역을 통합하는 개념이 등장할 수 있을 것이다.

- 협동조합운동에 대한 평가도 거기에 맞는 기준을 가지고 할 필요가 있다고 생각한다. 한살림 역시 우리의 활동들을 제대로 평가할 수 있는 노력이 필요하다. 관련하여 지역의 고민들을 어떻게 만들어가야 할지에 대해 한살림의 지역살림운동 사례들 모아서 같이 고민하는 자리를 준비하고 있다.