

한국의 불안정고용 노동자를 위한 공제 발전과정

- 한국의 노동공제 조직 사례연구 -

장 지 연* · 장 승 권**

‘노동공제연합플랫폼’과 ‘한국플랫폼프리랜서노동공제회’는 불안정고용 노동자를 위한 공제로 2021년 설립되었다. 이 연구의 목적은 노동자를 위한 공제조직의 등장과 성장 과정을 제도 이론 관점에서 분석하는 것이다. 새로운 조직 형태를 만들고 발전시키는 과정을 노동공제라는 제도를 형성하려는 시도로 바라보고, 이에 영향을 미치는 다양한 압력을 제도논리를 중심으로 토론했다. 또한, 이런 압력에 대응하는 행위자들의 노력을 제도실천행동이라는 개념으로 분석한다. 공제조직이 겪는 어려움을 이해하기 위해, 국내 공제조직 필드를 근거 법률을 바탕으로 분석하고, 산업주의, 관료주의, 민주주의라는 서로 다른 제도논리가 작동하는 균열 상태로 해석한다. 그리고, 민주주의를 중심논리로 하는 노동공제가 성장 과정에서 관료주의를 중심논리로 하는 정책형 공제 모델을 검토할 때 맞닥뜨리는 이슈들을 짚어 보았다. 노동공제 조직은 자조와 연대의 가치를 강조하는 공제제도를 구현한다. 그러나 이 조직에 정당성을 부여하는 것은 노동운동이기 때문에, 노동공제 조직은 민주주의 논리와 조화를 이루는 범위에서 정당성을 갖는다. 이런 제도적 압력은 노동공제 조직의 성장전략에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

주제어 : 노동공제, 불안정고용노동, 제도이론, 제도논리, 제도실천행동

I. 서론

코로나 위기는 한국 사회에서 사회안전망의 사각지대를 드러냈다. 감염병 확산으로 인한 경제활동 중단은 고용위기를 불러왔고, 정부 대응은 고용보험에 가입된 임금근로자를 중심으로 작동했다. 프리랜서, 플랫폼노동자, 영세자영업자 등 고용보험 바깥에 있는 이들에 대한 지원은 여러 논란 속에 혼란스럽게 진행되면서 시의성과 적절성에서 아쉬움을 남겼다(이병희, 2023). 플랫폼노동자의 근무환경 개선을 위한 정책과제들이 제시되기도 하였다(김준영 외 6인, 2022; 이정아 외 3인, 2022).

* 주저자, 재단법인 한국사회가치연대기금 사무총장, E-mail: jiyeon.jang@gmail.com

** 교신저자, 성공회대학교 경영학부 및 일반대학원 협동조합경영학과 교수, E-mail: serijang@skhu.ac.kr

코로나 직후 소외된 노동자들의 권익 향상을 위해 활동해 온 사회운동 단체들은, 불안정고용 노동자 사회안전망 확충을 목적으로 공제조직 결성을 추진했다. 그 결과 2021년에 ‘노동공제연합 사단법인 풀빵’과 ‘재단법인 한국플랫폼프리랜서노동공제회’가 설립되었다. 두 조직은 설립 취지와 목적, 중심 가치와 운영 원리, 제공 서비스와 대상에 있어 많은 유사점을 가지고 있으며, 스스로 노동공제 조직이라 칭했다. 올해로 출범 4년 차를 맞이하는 노동공제 조직들은 각각 회원 수 3천 명 이상, 자산 약 10억 원 규모로 성장했다. 현재까지 활동성을 유지하고 있고 성장세를 보이기도 하지만, 규모에 있어 출범 당시 목표에 미치지 못하고 있다.

공제는 공통의 이익관계를 갖는 특정한 집단이 결합하여 특정한 우발적 사건으로 발생하는 경제적 불안을 제거하기 위해 공동 준비재산을 형성하는 제도이다(송재일, 2022). 공제는 보험과 비교했을 때 사업의 대상과 운영방식에서 구별되지만(오영수 외 2인, 2011), 위험을 공동으로 대응하는 사업이라는 면에서 유사하다. 따라서, 일정한 규모를 확보하는 것이 운영 안정화와 사업 효과성 측면에서 중요하다.

본 연구는 2021년 설립된 2개의 불안정고용 노동자 공제조직에 대한 사례연구를 통해, ‘노동공제’라는 새로운 조직 형태의 발전 과정을 기술한다. 유사한 형태의 조직이 여럿 등장한 현상을 새로운 제도를 형성하려는 시도로 바라보고, 제도이론 관점으로 접근해 이 조직들이 당면한 상황을 이해하는 것을 목적으로 한다.

제도이론은 사회생활에 있어 일정 기간 단단하게 유지되는 특징을 제도로 개념화하고, 제도가 개인과 조직에 미치는 영향을 규명하거나, 제도가 생겨나고 변화하는 과정을 탐구하는 이론이다. 제도는 특정한 행동을 촉진하거나 억제하는 방식으로 작동하면서 사회생활에 안정성과 의미를 제공하는데, 기본적으로 변화에 저항적이지만 내·외부적 요인으로 인해 시간을 두고 변화하기도 한다(Scott, 2014; Scott and Davis, 2016).

현재 노동공제 조직들은 스스로 계획한 대로 성장하는데 어려움을 겪고 있다. 이들이 경험하는 어려움은 내부 역량에 기인하는 것도 있지만 외부에서 작동하는 힘으로 다가오는 것도 있다. 제도이론은 행위자에게 주어지는 이러한 힘, 즉 제도에 대한 이해와 분석을 돕는다. 또한, 제도를 변화시키려는 의도로 일어나는 행위자들의 다양한 실천에 관한 이해의 틀을 제시한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 첫째, 공제에 관한 선행 연구를 검토한 후 이

론적 배경과 연구 방법을 기술한다. 둘째, 국내에서 운영되는 공제의 법적 기반과 사업 형태를 검토하여 노동공제 조직의 성장 경로에 영향을 미치는 공제 필드의 구조를 파악하고, 연구 대상의 현황을 정리한다. 셋째, 불안정고용 노동자를 위한 공제조직이 지금의 형태로 만들어진 과정을 제도이론으로 분석하여, 이 조직들의 당면 과제를 이해하고 예상되는 어려움을 짚어 본다.

II. 이론적 배경

1. 선행 연구

1) 공제 연구

플랫폼노동자 등 불안정고용 노동자를 위한 사회안전망 확충 방안으로 공제를 검토한 연구는 2020년부터 이루어졌다. 정흥준 외 3인(2020), 장진희 외 2인(2020), 장승권 외 3인(2022)의 연구가 각각 대통령직속 정책기획위원회, 한국노총, 고용노동부의 정책연구 용역으로 수행되었다. 이들 연구는 노동공제회 활성화를 위한 법제도 정비 방안, 구체적인 설립방안, 설립 및 운영모델 등을 다루었다. 정흥준 외 3인(2020)은 봉제인공제회 등 국내에서 자생적으로 운영되는 공제조직 현황을 검토하고, 프랑스 상호공제조합 사례를 조사하였다. 또한, 공제 관련 현행 법제도의 한계를 지적하고, 노동공제 활성화를 위한 법제도 정비 방안을 제시했다. 장진희 외 2인(2022)은 플랫폼이동노동자의 공제회 가입 의향을 조사하여 경제적으로 플랫폼에 종속된 경우 공제회 가입의향이 높게 나타났음을 밝히고, 공제회가 공제급여 관련 기능 뿐 아니라 이익을 대변하는 역할을 할 필요가 있다고 제안했다.

불안정고용 노동자를 위한 공제 연구에 앞서, 공제사업 또는 공제조직에 관한 연구가 이루어졌다. 공제 관련 국내 선행 연구는 세 가지 흐름으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 공제가 보험·보증 등 유사한 성격을 가진 다른 사업과는 구별되는 규제 체계를 가지고 있어 이 문제점을 지적한 연구들이 있다. 특히 공제에 보험과는 다른 규제 체계가 적용되는 문제와 관련한 연구가 보험연구원에서 진행되었다(오영수 외 2인, 2011; 최창희, 홍민지, 2020). 오영수 외 2인(2011)은 조합원이 아닌 일반인까지 대상으로 하는 공제를 ‘일반공제’로 칭하고, 소비자 보호와 공정경쟁 측면에서 공제에 대한 규제 체계를 갖춰나가야 한다면, 일반공제에

우선 적용하는 것이 바람직하다고 제시했다. 관련해 2012년 협동조합 중에서 가장 크게 공제사업을 했던 농협이 해당 사업을 생명보험사와 손해보험사로 분리하였다.

둘째, 협동조합 또는 사회적경제 관점에서 해당 분야 공제의 특징과 규제 현황을 고찰한 연구가 있다. 이향숙(2019)은 수협, 신협, 새마을금고 등 협동조합 공제사업의 발전과정을 검토하고, 일본과 비교하면서, 법·제도 정비, 지역사회 공헌 및 연대·협력 노력이 필요하다고 지적했다. 나아가, 협동조합 외에 자활기업과 사회적기업 부문을 포괄한 사회적경제 공제의 커뮤니티 기여 효과를 6가지로 제시하고(이향숙, 2020), 공제의 특성을 존중하는 방향으로 규제가 정립되어야 한다고 강조했다(이향숙 외 4인, 2022). 송재일(2022)은 소비자생활협 공제사업을 둘러싼 행정소송에 관한 논문에서 국내 협동조합 공제의 법·제도 현황을 분석한 후, 규제가 통일되어 있지 않고 일관성이 부족하다고 진단했다. 이 연구들은 사회적경제 조직으로서 공제의 가능성에 주목해 관련 현황을 소개하고, 국내에서도 공제 활성화가 필요하다는 입장에서 이루어졌다.

셋째, 개별 공제조직이나 사업의 운영 개선이나 사업 효과성을 높이기 위한 연구들이다. 정수원(2012)은 국내 소상공인 공제의 중요성을 강조하고, 일본의 소규모기업 공제와 비교하면서 활성화 방안을 제시했다. 전병욱(2017)은 소기업·소상공인공제(노란우산공제) 활성화를 위해 근거 법령 및 과세 방식을 분석하여, 비과세 혜택 부여 등 다양한 개선안을 제시했다. 김정주(2020)는 노란우산공제가 어떤 사회안전망 기능을 수행하고 있는지 분석하여 소상공인이 느끼는 위험 정도가 높을수록 공제가입 가능성이 낮아지는 현상을 밝히고, 좀 더 포용적인 제도가 될 필요가 있다고 지적했다. 김갑진(2022)은 건설 관련 공제조합이 협동조합 운영원리에 충실한 지배구조를 갖추는 것이 중요하다고 강조하며, 협동조합의 자기관리 원칙과 자기책임의 원칙을 반영한 지배구조 개선 대안을 제시했다.

공제 관련 연구들은 공제 관련 규제의 일관성 부족과 미비한 법제도 기반의 문제를 지적해 왔다.

2) 제도변화 연구

미국에서 저축산업 제도와 조직이 연결되어 변화·발전한 과정을 분석한 연구가 있다(Haveman and Rao, 1997). 19세기 초 미국에 등장한 저축(thrifts)제도는 영국 주택공제조합(building society)의 영향을 강하게 받았는데, 조합원 저축

을 독려하고 주택 건설과 구입을 지원하는 것을 핵심 기능으로 삼았다. 제도기업가들은 늘어나는 주택수요에서 기회를 포착해 다양한 저축플랜(제도)을 선보였고 저축플랜은 조직 형태에 반영되었다. 저축조직들은 빠르게 증가해 20세기 초 1만 개가 넘는 조직들이 운영되었는데, 조합원 간 상호성에 기반하고 경직적인 저축 관행을 강조하던 초기 형태는, 이후 60년에 걸쳐 관료주의 경영에 기반하고 유연하고 자발적인 노력을 강조하는 형태로 변화했다. 그 과정에서 유동인구 증가 등 기술적 변화에도 기존 제도는 쉽게 변하지 않으면서 다양한 변이를 만들어 내어 존속했지만, 20세기 초 진보주의로 표방되는 미국의 사회개혁 운동이 관료주의 정신을 부상시키면서 저축제도는 어느 순간 빠르게 바뀌었다. 연구자들은 상호성과 구조화된 노력이라는 초기 저축기관의 제도논리를 ‘도덕정서이론’이라고 칭했는데, 저축제도의 변화는 바로 이 도덕정서이론이 변화하면서 비로소 가능해졌다고 설명한다. 그리고 제도논리가 변화된 후에도 여전히 저축의 강력한 도덕적 본성과 윤리적 특성은 유지되었다고 말한다. 이들의 연구는 저축 산업에서 효율성과 효과성을 중심에 두는 기술적 압력이 정당성과 규범적 기대에 기반한 제도적 압력에 의해 제약받는 과정을 묘사하고, 조직 형태의 유지·변화와 관련해 제도논리가 작동하는 방식을 보여주었다.

Schneiberg and Soule(2005)은 미국 화재보험업계에 요금규제가 도입되는 과정을 분석하여, 복수의 경쟁하는 원칙과 논리에 의해 제도적 질서가 구축되는 과정을 보여주었다. 이들은 제도화가 경쟁하는 다층적 과정을 통해 일어난다고 설명하면서, 제도 필드를 복수의 논리와 형태, 상반되는 원칙이 존재하고, 변이의 재조합이 일어나는 균열된 것으로 보았다.

협동조합의 제도변화와 관련해, 김선화, 장승권(2018; 2022)은 두레생협 및 아이쿱생협 사례를 통해 기존 생협 제도와 충돌하는 공정무역이라는 실천이 조직에 도입·확산되는 과정을 제도이론으로 접근해 분석하였다. 협동조합에서 이해관계자들의 다양한 제도실천행동 속에 제도가 변화하는 과정을 설명함으로써, 행위자의 의도와 노력이 담긴 실천이 제도변화를 가져올 수 있다는 것을 보여주었다.

서로 다른 제도논리가 충돌하며 일어나는 현상과 관련해, 최혜연, 장승권(2022)은 공정무역마을운동 사례를 통해 상이한 제도논리를 가진 조직 간 협력 과정을 연구했다. 부천시 공정무역마을운동 참여 조직들은 상충하는 제도논리에도 불구하고 협력을 지속했는데, 그 과정에서 서로 간 차이에 대한 인식과 경계의 확인, 이를 연결할 수 있는 담론의 형성, 그리고 공정무역인증시스템 등 경계

연결체의 작동이 있었음을 확인했다.

본 연구에서는 공제제도가 공제조직의 운영에 어떤 영향을 미치고 있고, 또 각 조직은 이런 조건에서 어떻게 행동하는지를 제도이론으로 분석하고 해석한다. 이를 통해 현행 공제제도가 작동하는 방식을 구체적으로 확인해 본다.

2. 제도이론

1) 제도이론

제도는 연관된 활동·자원과 함께 작동하면서 사회생활에 안정성과 의미를 제공하는 것으로, 규제적, 규범적, 문화-인지적 요소로 구성되어 있다(Scott, 2014). 제도는 법적, 도덕적, 문화적 한계를 정하고 받아들여지거나 받아들여질 수 없는 행동을 구분함으로써 제약을 부과한다. 그러나 동시에 행동을 위한 자극과 가이드라인, 자원을 제공함으로써 특정 활동을 강화하고 행위자를 지원하기도 한다.

제도 관점은 사회생활의 상징적 측면에 주목하지만, 제도를 생산·재생산하고 변화시키는 활동과 제도를 유지하는 자원에도 관심을 둔다. 제도는 기본적으로 안정성과 질서를 제공하는 기능을 하지만, 제도 자체는 시간의 흐름 속에 변화를 겪는다. 변화는 대개 제도 요소 간의 갈등과 모순 등 내생적 과정으로 일어나지만, 외부 충격으로 인해 불안정해질 수 있다.

2) 제도논리

Friedland and Alford(1991)는 제도는 각자 고립되어 분석될 수 없고 상호의존적이면서도 모순적인 관계 안에서 이해되어야 한다고 주장했다. 이들은 다양한 제도논리가 사회를 구성하고 있다고 보았다. 현대 서구사회의 중심 제도로 자본주의, 관료주의 국가, 민주주의, 가족, 기독교를 제시했는데, 제도마다 고유한 논리가 있다고 말했다. 상품 생산자는 모든 행동을 화폐 가격이 있는 상품의 구매와 판매로 전환하려 하고, 관료주의 국가조직은 다양한 개인의 상황을 일상적인 공식 결정의 기초로 전환하려 하며, 의회와 선거 기관은 다양한 문제를 다수결이나 참여자 간 합의에 따른 결정으로 변환한다는 것이다. 이들은 제도논리를 사회적 기능을 가진 실천으로 보았고, 행동, 제도 형태, 이데올로기 등이 이에 해당한다(Alford and Friedland, 1985).

Friedland and Alford에 의해 제도논리 개념이 소개된 이후 이를 활용한 다양

한 경험연구가 이루어졌고 조직연구에서 제도이론 분야에 활력을 불어 넣었다(Alvehus and Hallonsten, 2022). 제도논리 개념은 ‘디지털화’ 등 조직이 겪는 최근의 변화에 관한 연구에도 꾸준히 활용되고 있다(Schildt, 2022).

Alvehus and Hallonsten(2022)은 이처럼 각광받는 제도논리 개념이 가진 이론적 문제점들을 짚어 내며 20세기 기능주의 사회학의 전통과 연결해 발전적 해법의 실마리를 제시하였다. 첫째, 제도논리가 경험적으로 어떻게 식별되는지에 의문을 가질 수 있다. 간혹 제도논리를 행동과 의미, 이해관계의 반복적 패턴으로 바라보고 귀납적으로 식별하기도 하는데, 이 경우 제도논리가 패턴을 유발한다고 주장하기 어려워진다. 이에 관해 Alvehus and Hallonsten(2022)은 제도논리는 그 자체로 규칙성만이 아니라 의미있고 논리적인 어떤 것이라는 점에 주목해야 한다고 주장한다. 즉, 제도논리를 경험적으로 존재하는 현상이 아니라 분석 도구로 바라보는 이념형(ideal-type) 접근법을 제시한다. 이념형 접근법은 기본적으로 사고 실험으로, 내부의 논리적 일관성을 가진 이론 구성을 공식화하는 것이다. 추상적 이념형은 관찰자와 독립적으로 존재하지 않기 때문에, 이념형을 사용해 경험적 순간을 이해한다는 것은 지역적 동질성과 맥락적 조건을 식별하는 것이고 이것은 가치를 지닌다고 말한다.

둘째, 제도논리를 개인과 조직, 사회를 모두 설명하는 메타 이론으로 발전시키려는 접근(Thornton and Ocasio, 2008)은 지나치게 복잡한 이론적 상부구조를 지향하게 만들어 오히려 경험적 유용성을 제약하는 결과를 낳을 것이라고 우려한다. 많은 유용한 제도논리 연구는 중간 범위 이론으로 진행되었는데, 이는 이론적 상부구조를 만들려는 영향력 있는 시도가 있을 때만 문제가 되는 것이지 중간 범위 이론화를 추구한다면 문제되지 않는다는 것이다. 즉 경험연구에서 입증된 유용성을 인정하고 중범위 이론을 추구한다면, 제도논리 연구의 다양한 해석과 사용 간 이론적 비일관성 문제는 경시할 수 있다고 말한다.

셋째, 제도논리가 재생산되고 유지되는 이유, 그리고 변화와 혼종성을 설명하는데 유용한 개념을 기능주의 이론으로부터 가져올 수 있다고 설명한다. 특히 혼종성 연구에서 서로 제도논리가 충돌하고 조정되면서도 각자 고유한 정체성을 유지할 수 있다는 역설을 해결하는데 기능주의 이론의 ‘상호침투(interpenetration)’ 개념이 유용하다고 제시하였다.

3) 제도변화

Friedland and Alford(1991)는 어떤 제도논리를 어느 대상 범위에 적용해야

하는가를 두고 갈등과 투쟁이 일어나고, 그 결과 사회를 구성하는 제도 간 관계가 변화한다고 설명하였다. Scott(2014) 또한 대비되는 제도논리를 따르는 행위자 집단 간 경쟁을 살펴봄으로써 중요한 변화의 메커니즘을 검토할 수 있다고 제시했다.

Nicholls(2010)는 사회투자에 관한 연구에서, 새로운 제도논리가 기존 제도논리를 만났을 때 일어날 수 있는 일을 3가지 시나리오로 제시했다. 첫째, 새로운 논리가 주류 제도논리에 흡수되는 것이다. 둘째, 두 가지 제도논리가 병렬적으로 제도화되면서 새로운 제도논리가 변방에서 공존하는 것이다. 셋째, 새로운 제도논리가 제도화되고 기존 제도에 영향을 미치는 것이다.

3. 연구 방법

본 연구의 핵심 질문은 “불안정고용 노동자를 위한 공제는 어떻게 발전하고 있는가?”이다. 하위 질문은 다음과 같다. 국내 공제 필드는 법적 기반과 사업 내용 측면에서 어떻게 구성되어 있다? 노동공제 조직들은 왜 지금의 조직 형태와 사업 내용을 갖게 되었나? 노동공제 조직의 성장과 관련해 향후 예상되는 어려움은 무엇인가?

‘어떻게’ 또는 ‘왜’와 같은 질문에 관해 설명하거나 동시대에 실제 일어나고 있는 현상을 다룰 때 사례연구 방법을 사용하는 것이 적절하다(Creswell, 2013; Yin, 2014). 이 연구는 ‘노동공제연합 사단법인 풀빵’과 ‘재단법인 한국플랫폼프리랜서노동공제회’가 불안정고용 노동자를 위한 공제조직으로 설립되고 성장하는 과정을 다룬다.

1) 조사 방법

이를 위해 두 조직의 설립 및 운영 과정에서 생산된 자료와 토론문, 기사, 칼럼 등 유관 자료를 수집·분석하고, 2022년 9월에 운영진 면접을 수행했다. 면접은 운영 현황과 당면 과제, 향후 계획에 대해 묻고 답하는 반구조화 형식으로 진행되었다. 구체적인 면접 개요는 다음 표와 같다. 그리고 연구자 중 한 사람은 사회적금융 관련 지원기관에서 일하며 노동공제 조직의 설립·운영 과정을 가까이서 관찰할 수 있었고, 이 중 한 조직의 설립 과정에는 직접 참여하기도 했다.

<표 II-1> 노동공제 조직 관계자 면접 개요

피면접자	소속	직무(면접시)		면접 일시/시간
A	한국플랫폼프리랜서노동공제회	사무국	설립추진/사업기획	2022. 9. 14, 1시간
B	사단법인 노동공제연합 풀빵	노동공제학습원	설립추진/사업기획	2022. 9. 19, 2시간
C	사단법인 노동공제연합 풀빵	사무국	공제상품 기획/운영	2022. 9. 19, 2시간
D	사단법인 노동공제연합 풀빵	운영위원회	조직/사업 운영총괄	2024. 2. 29, 1시간
E	사단법인 노동공제연합 풀빵	재정위원회	설립추진/재원마련	2024. 2. 29, 1시간
F	사단법인 노동공제연합 풀빵	자산운용위원회	재정/금융 운영지원	2024. 5. 22, 1시간

2) 분석 방법

첫째, 노동공제 제도의 발전 과정을 분석하기 위해 먼저 공제 필드를 분석한다. 공제 필드는 공제 제도로 인식되는 영역을 구성하는 여러 조직을 묶어서 지칭하는 것으로 공급자, 이용자, 규제 당국, 유사 서비스 제공 조직을 포괄한다. 국내에서는 공제를 규율하는 법률이 다양하기 때문에, 공제 필드를 제도화 정도가 낮고 복수의 논리가 공존하는 것으로 간주한다. 각 공제의 근거법률에 명시된 사업 목적과 참여 주체를 분석해 공제 조직 유형을 구분하고, 각 유형별로 중심 가치와 연결된 제도논리를 식별한다. 제도논리 식별에는 Friedland and Alford(1991)가 제시한 현대사회의 주요 제도논리 유형을 참고하고 활용한다.

둘째, 복수의 제도논리가 공존하는 공제 필드 안에서 노동공제 제도가 형성·발전해 온 과정을 분석한다. 특정한 경로로 제도 과정이 전개된 원인을 제도적 압력의 작동과 그에 대응하는 제도실천행동으로 파악한다(Battilana and D'Aunno, 2009; Battilana et al., 2009). 그리고 제도실천행동의 식별에는 Lawrence and Suddaby(2006)가 제시한 18가지 제도실천행동 틀을 활용한다 <표 II-2>.

<표 II-2> 18가지 제도실천행동

구분	내용
제도 형성 (9가지)	옹호 활동, 정의하기, 권리 부여, 정체성 구성, 규범적 유대 변화, 규범적 네트워크 구축, 모방, 이론화, 교육
제도 유지 (6가지)	실천행동 촉진, 감시 활동, 억제, 가치평가 및 악마화, 신화화, 뿌리박기와 루틴화
제도 와해 (3가지)	차별/보상과 단절, 도덕적 토대에서 분리, 가정과 신념 약화

또한, 이질적인 논리가 충돌하면서 혼합·발전하는 과정에 대해 Nicholls(2010)가 제시한 세 가지 시나리오를 참고해 분석한다<표 II-3>.

<표 II-3> 이질적 제도논리의 혼합·발전 시나리오 세 가지

구분	내용
흡수	새로운 논리가 힘을 잃고 주류 제도논리로 흡수
니치에서 공존	두 제도논리가 병렬적으로 작동하면서 새로운 논리가 니치에서 공존
주류논리 변형	새로운 논리가 제도화되면서 기존 제도에 영향을 미쳐 변화시키는 것

III. 분석 대상

국내 공제 현황을 이해하는 틀로 자주 참조되는 것은 오영수 외 2인(2011)의 연구이다. 이 연구는 공제조직과 보험회사가 소유구조, 영리성, 거버넌스 등에서 뚜렷한 차이를 가지는데, 일반공제는 공제조직의 특성을 벗어나 운영되는 측면이 있다고 지적했다. 그러면서 국내 공제를 보험형 공제와 상호부조형 공제로 크게 구분하고, 보험형 공제를 다시 일반공제와 조합공제, 정책성 공제로 구분한다. 그러나, 이 구분 체계는 공제조직들이 보험회사와 어느 정도 유사한 서비스를 제공하고 있는지, 그에 따라 보험업 규제를 어느 범위까지 적용해야 하는지에 대한 관심이 반영된 것이다. 따라서 이 틀이 비영리 협동조직으로 출발한 노동공제의 발전 경로 탐색에 주는 시사점은 제한적이다.

장진희 외 2인(2020)은 플랫폼노동 종사자 보호를 위한 공제회 설립 방안 연구에서, 국내 공제조직의 법적 근거를 검토하고, 그 형태를 6가지로 정리했다. 개별 공제회법에 근거해 설립된 경우, 개별법 안에 공제 관련 근거 규정을 두고 설립된 경우, 개별 협동조합법에 근거해 설립된 경우, 협동조합기본법에 따르는 경우, 민법에 의해 설립된 경우, 그리고 지방자치단체 조례에 근거해 설립된 경우이다. 아울러 플랫폼노동자공제회 설립을 위해서는 관련 법 제정이 중요하다고 밝혔다.

장승권 외 3인(2022)은 플랫폼노동자 공제조합 모델개발 연구에서 노란우산 공제회, 건설근로자공제회 등 사회안전망의 사각지대에 대응하는 5개 공제조직을 비교하여, 정부 규제 정도와 공제상품의 수요 반응성이 조응하는 관계에 있

음을 확인했다. 즉, 5개 사례에서 수요 반응성이 높은 공제일수록 정부 관여에 따른 규제도 강했는데, 관여의 방식은 제각기 달랐다.

1. 공제 제도

1) 법령에 의한 공제사업 규율 현황

공제사업과 관련해 주기적으로 생산되는 자료로 보험개발원의 「보험통계연감」이 있다. 이 연감의 ‘공제사업’ 편을 통해 한국교직원공제회, 새마을금고중앙회 등이 운영하는 규모가 큰 11개 공제사업 현황이 매년 공개된다. 보다 넓은 범위의 공제사업을 다룬 연구로 보험연구원에서 2020년 발표한 「공제보험 현황 조사」가 있다(최창희, 홍민지, 2020). 이 연구는 대법원 인터넷 등기소에서 법인명에 공제, 조합 등 연관어가 들어간 조직 중 실제 공제 서비스를 제공하는 조직 94개의 명단을 추려 제시했다. 개별법에 근거해 설립·운영되는 경우와 그렇지 않은 경우로 구분하고, 공제 운영의 근거가 되는 38개 개별법을 제시했다. 또한, 민법에 따라 설립된 사단법인이 개별법에 근거해 공제사업을 운영하는 경우도 있다고 언급했다.

법령에 의한 공제사업 규율 현황을 검토하기 위해 ‘국가법령정보센터’(https://www.law.go.kr/ 2024. 5. 1 접속)에서 법률 제목과 본문에 공제회, 공제사업, 공제조합 등 연관어가 들어가는 경우를 검색하니 77개 법률이 확인되었다.

<표 Ⅲ-1> 정부 부처별 공제관련 법률 현황

연번	정부 부처	공제를 규율하는 내용이 포함된 법률	개수
1	경찰청	경비업법, 경찰공제회법	2
2	고용노동부	건설근로자법, 직업안정법	2
3	공정거래위	가맹사업법, 방문판매법, 생협법, 전자상거래법, 할부거래법	5
4	과학기술정보통신부	과학기술인공제회법, 방사선이용법, 소프트웨어산업법, 정보통신공사업법	4
5	교육부	교원지위법, 교육시설법, 학교안전법, 한국교직원공제회법	4
6	국방부	군인공제회법	1
7	국토교통부	감정평가법, 건설기계관리법, 건설기술진흥법, 건설산업기본법, 건축사법, 골재채취법, 공간정보산업법, 공동주택관리법, 공인중개사법, 생활물류서비스법, 여객자동차법, 자동차관리법, 화물자동차법	13
8	금융위원회	공인회계사법, 신용협동조합법	2
9	기획재정부	업연초조합법, 협동조합기본법	2
10	문화재청	국가유산수리법	1

연번	정부 부처	공제를 규율하는 내용이 포함된 법률	개수
11	문체부	관광진흥법, 예술인복지법, 체육인복지법, 콘텐츠산업법	4
12	방위사업청	방위산업발전법	1
13	법무부	교정공제회법, 법무사법, 변호사법	3
14	보건복지부	사회복지사법, 영유아보육법, 의료분쟁조정법	3
15	산림청	산림조합법	1
16	산자부	산업발전법, 석유사업법, 액화석유가스법, 엔지니어링산업법, 전기공사공제조합법, 전력기술관리법, 첨단산업 인재혁신 특별법, 친환경산업법	8
17	소방청	대한소방공제회법, 소방산업법	2
18	식약처	식품위생법	1
19	조달청	조달사업법	1
20	중기부	전통시장법, 중소기업인력법, 중소기업협동조합법	3
21	특허청	발명진흥법	1
22	해양수산부	수산업협동조합법, 영업조합법, 한국해운조합법	3
23	행정안전부	대한지방행정공제회법, 새마을금고법, 유도선법, 한국지방재정공제회법	4
24	환경부	건설폐기물법, 녹색제품구매법, 자원재활용법, 전자제품등자원순환법, 토양환경보전법, 폐기물관리법	6
합 계			77

각 법률에 근거한 공제는 108개로 파악되는데, 소비자생활협동조합(생협)처럼 법에 근거는 있지만 아직 운영되는 공제가 없는 경우도 있고, 한국관세사회처럼 사단법인으로 설립되어 공제 관련 별도 법률로는 규율되지 않는 경우도 있어 전체 범위를 정확히 가늠하기는 어렵다. 다만, 보험연구원에서 2011년, 2020년에 공제조직 수를 각각 60개, 94개로 파악한 것과 연결하면, 공제의 수는 계속 늘어나고 있음을 알 수 있다.

2) 공제 유형

법률에서 상정하는 공제는 참여 주체에 따라 사업자 공제, 전문가 공제, 종사자 공제, 주민 공제로 구분할 수 있다. 사업자 공제와 전문가 공제는 특정한 사업 또는 직무를 수행하는 과정에서 발생하는 위험에 대비하는 장치로 손해배상, 보증 등의 내용으로 되어 있다. 법에서 정한 협회에서 공제사업을 수행하거나 별도로 공제조합을 설립할 수 있도록 한다. 종사자 공제는 특정 분야 종사자의 특수한 상황을 고려한 근로복지 및 사회안전망 확충 목적으로 운영된다. 마지막으로 주민 공제는 특정한 산업이나 분야에 국한되지 않고 지역 주민을 근간으로 하는 협동조합에 공제사업을 허용하는 형태이다.

<표 III-2> 참여 주체에 따른 공제 모델

구분	내용
사업자 공제 (53개 법률)	- 사업자·기관의 사업수행 과정에서 발생할 수 있는 피해 보상 보장 (소비자 등에 대한 손해배상, 계약·이행·하자 보증 등) - 사업자 협회 공제사업 허용, 또는 사업자 공제조합 결성 허용
전문가 공제 (9개 법률)	- 자격증 보유 전문가의 직무 수행에 따른 피해 보상 보장 - 전문가 협회에 공제사업 허용
종사자 공제 (12개 법률)	- 특정 분야 종사자의 특수한 상황을 고려한 근로복지 수단 - 법률에 근거해 해당 공제사업 운영을 위한 법인 별도 설립
주민 공제 (3개 법률)	- 인적 결사체인 협동조합에 공제사업 허용(신협, 새마을금고, 생협 등) ※ 중소기업협동조합, 수산업협동조합 등은 사업자 공제로 분류

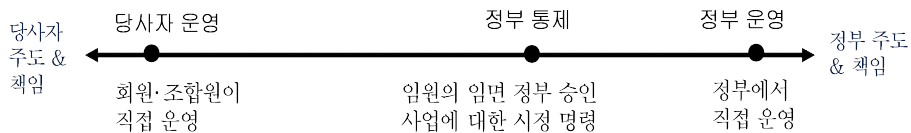
공제는 운영 형태에 따라 당사자 운영형, 정부 통제형, 정부 운영형으로 구분된다. 당사자 운영형은 회원 또는 조합원이 직접 운영하는 경우이고, 정부 운영형은 공제회원을 대신해 정부가 운영에 책임을 지는 경우이다. 정부가 공제 운영에 관여하는 방식은 이사장·상근이사·감사 등 임원의 임면을 승인하거나, 사업계획의 수립과 변경을 승인하거나, 사업에 대한 시정명령 권한을 갖는 등 다양하다.

<표 III-3> 모델별 공제 관련 법률 분포

구분	당사자 운영	정부 통제	정부 운영	계
사업자 공제	44	3	6	53
전문가 공제	9			9
종사자 공제		9	3	12
주민 공제	3			3
계	56	12	9	77

공제는 당사자들이 직접 운영하는 것이 기본이다. 전문가 공제와 주민 공제는 모두 이렇게 운영되고 있고 사업자 공제도 대부분 그러하다. 그러나, 종사자 공제는 이와 반대로 정부 통제형이 많고, 최근에는 정부가 직접 운영하는 경우도 있다. 예를 들면, 교원보호공제사업(2023년 개시), 체육인공제사업(2022년), 예술인공제사업(미시행) 등을 들 수 있다. 정부 통제형 공제는 모두 법률에 따라 설립된 별도 법인으로 운영된다. 군인·경찰·소방관·교정직 등 위험업무 수행 공무원을 위한 공제, 교직원·사회복지사·과학기술인 등 공공성 있는 업무 종사자를 위한 공제, 그리고 건설근로자공제가 이에 해당한다. 77개 법률에 근거한 공제조직 중 중

사자 공제에 당사자 운영형이 없는 이유는, 이런 경우 일반적으로 민법에 따른 비영리법인의 틀 안에서 운영되고 있기 때문으로 보인다. 자율적으로 운영되던 공제조직이 규모가 커지면서 별도 법률을 제정해 정부 통제형으로 전환되는 경우도 있다. 예를 들면, 교정공제회는 1980년 재단법인으로 설립·운영되다가 2015년 별도 법률을 제정으로 현재의 교정공제회로 전환되었다. 한편, 사업자를 위한 공제 중에 정부가 직접 운영하는 경우도 있다. 중소기업·소상공인 보호 및 학교 안전을 위한 공제사업이 이에 해당한다. 이런 사례를 보면, 지식재산공제(2019년 개시), 전통시장 화재공제사업(2017년), 환경설비 공제사업(2007년), 청년내일채움공제(2016년), 교육시설 공제사업(2020년), 학교안전공제(2007년) 등이 있다.



[그림 Ⅲ-1] 운영 형태에 따른 공제 모델

참여 주체와 사업 내용, 운영 형태에 따른 분포를 고려하면 공제제도는 세 가지로 구분된다. 첫째, 사업 협회형 공제는 사업자·기관·전문가들이 특정한 사업·직무 수행과 관련해 발생하는 공통된 위험을 해소하는 장치로 운영하는 공제이다. 둘째, 정부 정책형 공제는 협회형 공제를 구성해 운영하기 힘든 주체들을 위해 정부가 공제조직의 설립·운영을 지원하거나 때로는 직접 공제사업을 개발해 운영하는 형태이다. 셋째, 자율형 공제는 지역 주민 또는 종사자들이 스스로 결성해 운영하는 협동조합이나 비영리법인에서 운영하는 공제이다.

구분	당사자 운영	정부 통제	정부 운영
사업자 공제	44 사업 협회형	3	6
전문가 공제	9	정부 정책형	
종사자 공제	자율형		3
주민 공제	3		

[그림 Ⅲ-2] 공제 제도의 세 가지 형태

3) 공제 유형별 주요 제도논리

앞서 기술했듯 Friedland and Alford(1991)는 서구 현대사회의 중요한 제도인

자본주의, 관료주의 국가, 민주주의 등은 각각의 중심적 제도논리와 연결되어 있다고 설명했다. 자본주의의 제도논리는 인간 활동의 축적과 상품화이고, 국가의 역할은 법적·관료적 계층을 통한 인간 활동의 합리화 및 규제이며, 민주주의의 핵심은 인간 활동의 참여와 대중적 통제 확대이다(Alford and Friedland, 1985). 이들은 한편, 자신들의 분석은 서유럽, 북미 등 산업화된 현대 서구 자본주의 사회로 한정된다고 밝히며, 비서구권이나 자본주의 전단계, 또는 사회주의 사회는 고려하지 않는다고 했다(Alford and Friedland, 1985).

Alford and Friedland(1985)가 제시한 분석 틀을 참고하여 공제 유형별 주요 논리를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사업 협회형 공제는 특정 산업을 진흥하거나 규율하는 법률 안에 사업자 간 협력을 촉진하기 위해 협회의 설립 근거를 두고, 이 협회가 공제사업을 운영하도록 허용하는 형식으로 되어 있다. 이들 법률은 대부분 특정한 산업이나 국가경제 발전을 목적으로 한다. 따라서, 협회형 공제의 중심 가치는 산업발전이고, 그와 연결된 제도논리는 산업주의로 볼 수 있다.

둘째, 정부 정책형 공제는 공익을 위해 봉사하는 사람들을 위한 처우개선, 사회보장체계의 사각지대에 있는 이들을 위한 안전망 확충을 목적으로 운영되기 때문에 공익성과 공정성을 추구한다. 공익성과 공정성을 포괄하는 개념은 공공성이므로(장덕진, 2020), 정책형 공제의 중심 가치는 공공성이라고 할 수 있다. 장덕진은 공공성이 공익을 위해 사회적 부담과 혜택을 분배하는 문제와 공공의 의제를 공개적으로 논의해 합의를 이루는 문제를 중심으로 하기 때문에, 경제적 차원에서 공익성과 공정성, 정치적 차원에서 공민성과 공개성이 공공성의 핵심을 구성한다고 설명한다. 공민성은 공동의 이익과 관련한 내용을 결정하는 과정에 참여하는 시민 역량과 제도화 수준을 의미하고, 공개성은 공익과 관련한 의사표현의 자유와 의사결정 과정에서의 개방성, 투명성을 의미한다. 현재 정책형 공제는 공공성의 경제적 차원을 중심으로 작동되고 정치적 차원은 거의 고려되지 않는데, 이런 모습은 통제와 효율성을 중시하는 관료주의로 연결된다. 정책형 공제가 공공성을 추구하지만 공제의 특징인 상호성이 고려되지 않는 채 발전하는 모습을 보면, 관료주의가 중심논리로 작동하고 있다고 말할 수 있다.

셋째, 자율형 공제는 협동조합, 또는 민법에 기반한 비영리 결사체에서 운영하는 공제이다. 협동조합 공제 등 자율형 공제제도는 불특정 다수를 대상으로 영리 목적으로 운영되는 보험과 달리, 조합원을 대상으로 상호성에 기반해 비영리 방식으로 운영된다는 특징이 강조된다(송재일, 2022; 오영수 외 2인, 2011;

이향숙, 2019). 따라서 자율형 공제는 상호성을 중심 가치로 하고 민주주의 제도논리와 연결되어 있다고 하겠다.

사업 협회형, 정부 정책형, 자율형 공제의 중심 가치는 각각 산업 발전, 경제적 측면의 공공성, 상호성이고, 이와 연결되어 작동하는 제도논리는 산업주의, 관료주의, 민주주의로 볼 수 있다.

<표 III-4> 공제제도와 연결된 제도논리

공제 제도	중심 가치	제도논리
사업 협회형 공제	산업 발전	산업주의
정부 정책형 공제	경제적 측면의 공공성	관료주의
자율형 공제	상호성	민주주의

2. 연구 대상

노동공제연합 사단법인 풀빵(이하 ‘풀빵’)과 한국플랫폼프리랜서노동공제회(이하 ‘한국노동공제회’)는 불안정고용 노동자 권익증진과 사회안전망 강화를 목적으로 설립된 비영리법인이다. 두 조직 모두 민법에 근거해 설립되었고, 고용노동부를 주무 부처로 한다.

풀빵은 공제사업을 운영하려는 노동자 조직과 전태일재단 등 불안정고용 노동자 지원조직들이 회원으로 참여해 설립한 사단법인으로, 노동공제 조직들의 연합회를 지향한다. 한국노동공제회는 한국노총이 기본재산을 출연해 설립한 재단법인으로, 설립 과정에서 가사노동자협회, 대리운전협동조합 등 사회적경제 조직이 참여했고, 한국노총의 불안정고용 노동자를 위한 일반노조와 밀접히 관련되어 운영된다.

두 조직은 각자 공제사업을 운영하면서 이용자들을 공제회원으로 관리하고 있다. 풀빵은 기본공제, 적립형공제, 비상금고 등 3개 품목을 제공하는데, 이들 공제품목의 이용 자격은 사단법인 풀빵의 회원기관에 속한 회원·조합원, 또는 직원으로 제한된다. 대표 상품인 기본공제는 명절선물, 입원수당, 소액대출, 재해사망위로금 등으로 구성되고 회비는 월 6천 원이다.

한국노동공제회는 공제회 정회원에게 목돈마련지원(응원금), 건강증진지원(검진비), 직업능력개발, 복지서비스 등을 제공하고, 준회원은 사업별로 별도 참가비를 내고 사업을 이용할 수 있게 하고 있다. 공제회 정회원이 되려면 프리랜서

증빙 자료를 제출해야 하고, 필수 온라인 교육을 이수해야 하며, 매월 5천 원의 회비를 납부해야 한다.

<표 III-5> 불안정고용 노동자 공제조직 개황

구분	노동공제연합 플빵	한국플랫폼프리랜서노동공제회
법인형태	사단법인	재단법인
설립연도	2021년 1월	2021년 10월
근거법령	민법(고용노동부 인가)	민법(고용노동부 인가)
목적	공제사업을 통해 노동자 자조적 결사체 활성화, 불안정한 노동조건 개선 사업 수행, 노동자 권익증진 지원	노동법과 사회보험의 사각지대에 놓인 플랫폼 노동자와 프리랜서를 경제적으로 보호하고 권리를 증진
거버넌스	총회, 이사회, 감사, 운영위원회	이사회, 감사, 운영위원회
공제 가입대상	회원조직 조합원, 직원, 회원 * 플빵 회원은 정관에 따라 다수가 노동자이면서 공제사업을 하는 ‘당사자조직’과 노동공제의 활성화 및 지원 활동을 하는 ‘지원조직’으로 구성됨	프리랜서, 특수형태근로종사자, 플랫폼노동자
회비	월 6천 원(기본공제)	월 5천 원(공제회 정회원)
기본사업	명절선물(연1회), 입원수당(~4일) 소액대출(~150만 원) 재해사망위로금(300만 원) 폴장서비스(일상복지, 가입비 1만 원)	목돈마련응원(응원금 지급) 건강증진지원(검진비 지원) 직업능력 개발 복지서비스
부가사업	적립형공제(목돈마련 응원금) 비상금고(응원금, 3배까지 대출)	
회원수	약 3,400명 (2024.3월, 기본공제 이용자)	약 3,500명 (2022.9월, 정회원 및 준회원)
재정규모	연 수입 6.9억 원, 자산 9.8억 원	연 수입 9.4억 원, 자산 8.2억 원
운영재원	회원기관 회비, 공제회비, 운용이자 민간 지원금, 기부금, 정부사업 수행	공제회비, 운용이자 민간 지원금, 기부금, 정부사업 수행

* 회원수 2024년 3월, 자산규모 2023년말, 수입규모 2023년 기준

사업 개시 후 약 1년이 경과한 시점에 이루어진 인터뷰에서, 두 조직의 운영진은 향후 사업의 지속성을 위해서는 회비를 납부하는 공제회원을 일정 규모 확보하는 것이 무엇보다 중요하다고 답했다(장승권 외 3인, 2022). 현재는 회비수입 외에 민간 지원금, 기부금 등으로 운영비를 충당하고 있기 때문에, 공제회원 증가를 통한 경제적 자립을 주요 과제 중 하나로 삼고 있었다.

이를 위해서는 불안정고용 노동자들의 수요에 부합하는 상품을 제공해야 하는데, 노동자들의 수요는 보험형태, 저축과 대출, 퇴직금 등으로 확인되어, 현재 상태로는 수요 대응력이 부족하다고 평가했다. 성장 과정에서 필요한 정책적 지원으로는 마중물 자금 공급, 전산시스템 구축, 연속사업 형태의 사업비 지원, 세제혜택 등을 언급했는데, 지원받더라도 공제조직 운영과 관련해 독립성이 유지될 수 있는 수준에서 이루어지기를 바란다고 말했다.

IV. 노동공제 조직 설립과정과 제도이론

1. 설립 배경

한국노동공제회는 2025년까지 회원 10만 명 이상 모집을 목표로 출발했다. 사업 첫째 1만 명 모집을 중요한 이정표로 삼았으나, 회원 확대는 생각보다 더디게 일어나고 있다. 풀빵은 2024년 총회에서 출범 후 3년 활동을 평가하며, 조직화 측면에서 2023년 기본공제 가입자 5천 명 달성을 목표로 했으나 실제 이용자는 3천 명으로 이에 이르지 못했다고 보고했다(노동공제연합 사단법인 풀빵, 2024). 그러나 출범 당시 9개였던 노동자단체 회원조직이 20개로 늘어났으며, 여러 가지 노력으로 노동공제운동에 대한 노동계의 부정적 인식이 극복되어 노동공제 확산을 위한 기반이 마련되었다고 평가했다. 공제 품목은 현재의 구성이 불안정노동자들의 다양한 욕구 충족에 한계가 있다고 밝혔다.

2024년 현재에도 2022년 인터뷰에서 확인된 노동공제 조직들의 어려움은 여전히 유지되고 있는 것으로 보인다. 당시 확인된 어려움은 다음과 같다. 첫째는 신뢰도 부족으로 이는 규제적 측면의 제도 기반 부족, 인지도 부족을 말한다. 둘째, 역량 부족, 특히 금융 인력 부족, 홍보·마케팅 역량 부족, IT 인프라 미비 등을 의미한다. 셋째, 규모의 경제 미실현을 들 수 있다. 이는 과소투자로 규모의 경제 이점을 누리지 못한다는 말이다. 그리고 운영진 인터뷰에서 노동공제 조직들은 자생적으로 성장해 세력화하는 것을 당면 과제로 삼았고, 오히려 정부 주도의 정책형 공제가 지나치게 서둘러 추진되는 것에 대해 우려를 표했다.

이에 앞서 2021년 11월 국회에서 「노동공제조합 입법 추진 토론회」가 열렸는데, 이 토론회에는 한국노동공제회와 풀빵의 운영진, 그리고 고용노동부 담당자가 토론자로 참석했다. 발제자 정영훈(2021)은 현재 법적 환경이 공제의 활

용 가능성을 제약하기 때문에 노동자 자조조직으로 활성화하기 위해서는 입법 추진이 필요하고 말하며, 근로복지기본법 개정을 통한 법적 근거 마련 방안을 제시했다. 양 공제조직은 이 방안에 찬성 의견을 밝혔다. 그러나, 정부 측 토론자는 하나의 공제회를 만드는 것이면 모를까 여러 공제조직이 생겨나고 그 사업을 규율하는 것은 지금 담당부서가 할 수 있는 일이 아니라는 입장이었다. 당시 노동공제 조직의 설립허가를 맡은 고용노동부의 담당부서는 퇴직연금과인데, 건설근로자공제회가 이 부서 소관이였다. 정부 담당부서에서는 민간이 건설근로자 공제회 같은 정책형 공제의 설립을 요구할 것이라 생각한 것이다. 노동공제 조직들은 왜 이런 유사한 상황에서 해법으로 추진된 정책형 공제의 설립을 요구하지 않았고, 아직까지 그 입장을 유지하고 있는 것일까? 이를 이해하기 위해서는 노동공제 조직의 결성 배경을 들여다볼 필요가 있다.

2. 노동공제 조직의 형성 과정

2개의 노동공제 조직은 정도의 차이는 있지만 한국의 양대 노동조합 총연맹 관련 주체들이 각각 관여해 설립되었다. 노동계에서는 수년 전부터 불안정고용 노동자 문제의 심각성을 인식하고 이들을 노동조합으로 조직하려 했으나 마땅한 수단이 없었는데, 2018년 전국화학섬유식품산업노조가 영세한 봉제공장 사업주와 노동자를 공제회로 함께 조직하는 것을 보며 공제를 대안적인 모델로 여기기 시작했다(김형탁, 2019). 마침 당시 한국에서 사회적경제 분야는 상승기에 있었고, 노동조합 활동가 중 협동조합 참여 경험을 가진 사람들도 생겨나고 있었다.

조합원 참여와 민주적 통제를 중요시하는 노동조합 및 사회적경제 활동가들은 공공기관과 유사한 정책형 공제 모델에 매력을 느끼지 않았다. 더욱이 경쟁하는 양대 노총이 관여해 2개의 공제가 갖 생겨난 상황에서 단일 기관 설립 방식의 정책형 공제 모델은 논의되기 어려운 분위기였다. 이제까지 유사한 요구에 정책형 공제 설립으로 대응해 온 정부는 길을 잃었다.

1) 정책형 공제를 추진하는 힘이 작동하지 않는 이유

사회안전망 사각지대에 대응하는 그간의 해법으로 정책형 공제가 자주 사용되었던데 반해, 노동공제 조직들이 겪는 어려움에도 불구하고 노동공제 활성화 요구가 정책형 공제 설립으로 귀결되지 않고 있는 데에는 몇 가지 이유가 있다.

첫째, 당시 정부는 사회안전망 확충을 위한 해법으로 ‘전국민고용보험제도’를

추진하고 있었다. 코로나19는 미루어 두었던 정책과제에 변화 기회를 제공했고 제도기업가들은 이 기회를 활용해 전국민고용보험 의제를 부상시켰다. 정부는 플랫폼노동자, 프리랜서 등 고용안전망 밖에 있는 노동자들을 관련법 개정을 통해 단계적으로 고용보험 안으로 흡수한다는 계획을 발표하고 실행했다. 노동계는 처음부터 일관되게 이 정책을 지지하였다. 이런 맥락에서 불안정고용 노동자를 위한 공제가 해법이 될 수 있다는 주장은 사회보험 확대 정책에 혼란을 줄 수 있는 것으로 인식되기도 하였다.

둘째, 노동공제 조직의 결성은 노동운동가들이 추진했는데, 이들은 노동자 조직화 관점에서 공제에 접근했다. 불안정고용 노동자들은 개별화되어 있어 사업주와 정부에 대해 자신들의 처우개선 요구를 조직적으로 드러내고 협상하는데 한계가 있다. 따라서 노동운동 경험이 풍부한 활동가들은 공제조직이 갖는 인적 결사체로서 가능성에 주목했고, 공제를 특정 직역을 위한 보험 성격의 사업으로만 보지 않고, 노동자들이 생활 속에서 결속력을 만들고 유지할 수 있는 효과적인 틀로 보았다. 장진희(2022)는 플랫폼이동노동자 공제회 가입의향 연구에서 사회보험의 필요성 뿐 아니라 이해대변자 역할이라는 필요성도 확인된다고 말한다.

2) 정당성 확보를 위한 주체들의 노력

정책형 공제 모델의 필요성을 약화시킨 힘은 노동공제 활동 자체의 정당성을 약화시키는 정도까지 작동할 수도 있었는데, 노동공제 조직들은 다음과 같은 논리와 실천으로 대응했다.

첫째, 고용안전망 확대는 정부와 사업주의 책임이기 때문에, 주변화된 노동자들의 자조적 해법을 강조하는 것은 근본적인 문제 해결이 아니라는 비판에 대응해야 했다. 이들은 노후보장과 관련해 ILO, OECD 등이 제시한 ‘다층연금체계’ 모델과 유사하게 ‘다층적 사회보장제도’ 논리로 설득했다. 즉, 공적부조의 중요성을 인정하면서, 그 위에 민간 보험과 함께 작동하는 다층 모델이 변화하는 노동형태에 대한 포용력을 높일 수 있다고 설명했다.

플랫폼노동자의 권리 보호 방향에 대한 한국노총의 기본 입장은 노동법과 사회보험체계의 확장이 우선되어야 한다는 것이다. ... 플랫폼노동공제회는 그 보완장치로 필요하다고 판단된다. ... 특히 정규직 노동자들이 기업들로부터 제공받는 복지혜택처럼 공제회의 상호부조와 복지사업을 통해 플랫폼노동자들도 다층적 보호망을 갖추도록 하는 효과도 기대할 수 있다(송명진, 2021).

둘째, 노동공제운동은 노동운동답지 않은 ‘개량주의’ 접근이고, 노동조합운동의 기반을 약화할 수 있다는 비판에 대응해야 했다. 이에 대해 노동조합법에 근거해 노동조합은 별도의 법적 근거 없이도 공제사업을 할 수 있음을 강조했고, 실제 노동조합 안에 봉제 소공인을 위한 공제사업단을 설치한 전국화섬노조의 사례로 설득했다. 이를 통해 공제사업을 노조 활동을 강화할 수 있는 효과적인 수단으로 자리매김시켰다.

플빵 1기에 ①임단협 없는 봉제인지회와 카부기공제회 등이 노동공제 전략으로 조합 원·회원을 의미 있게 확대하고 ②화섬식품노조, 민주여성노조, 언론노조 등 산별노조가 공제전략을 공식 수용하고 ③라이더유니온, 대리운전노조, 권리찾기유니온, 방송작가유니온 등이 조합원 유지 및 확대 전략으로 기본공제를 의무 결합하고 ④경기북부노동공제회가 결성되어 지역공제 전략을 펼치고 ⑤한국노총이 플랫폼 프리랜서 공제회를 공식화하면서, 노동운동의 부정적 인식은 극복되었다. 「노동공제연합 플빵 2024년 정기총회 자료집」

또한, 캐나다 퀘벡의 사회적 금융, 일본의 노동금고와 노동공제 등 노동운동이 결합해 사회적경제가 활성화된 다른 나라의 사례를 소개하고 교류했다. 아울러 1919년 설립되어 한국 최초의 협동조합으로 알려진 노동공제회가 사실은 노동운동가들이 설립한 것이고, 노동조합 역시 이에 뿌리를 두고 있다는 것을 적극적으로 알렸다(남민우, 2021; 노동공제연합 사단법인 플빵, 2022).

오늘 우리는 전국노동공제연합을 지향하는 사단법인 플빵을 창립합니다. 동시에 1920년 4월 11일 서울 광무대(光武臺)에서 열린 조선노동공제회 창립식에 참석한 노동자민중과 선배활동가들을 생각합니다. ... <노동공제연합 플빵>은 노동·시민·사회단체·마을공동체 및 사회적 경제조직들과 함께, 그리고 이 땅의 일하는 모든 사람을 위한 전국노동공제회 건설을 향한 씨앗과 밑거름이 되고자 합니다. ... (후략) 「노동공제연합 플빵 창립선언문」

3. 제도형성을 위한 실천행동

Lawrence and Suddaby(2006)는 관련 연구들을 분석해 제도의 형성, 유지, 와해와 관련된 18가지 제도실천행동을 제시했다. 노동공제 조직을 설립하고 유지하는 과정에서 추진 주체들이 정당성 확보를 위해 취했던 행동은 제도실천행동

으로 이해될 수 있다.

1) 새로운 제도의 형성

첫째, 불안정고용 노동자를 위한 공제를 의식적으로 ‘노동공제’로 구분해 명명한 것은 제도형성 과정에 나타나는 ‘정의하기’ 제도실천행동이다. ‘정의하기’는 하나의 필드 안에서 지위나 정체성을 부여하고, 멤버십의 경계를 정하며, 지위 계층을 형성하는 등 규칙 체계를 구축하는 것이다(Lawrence and Suddaby, 2006; Fox-Wolfgramm 외 2인, 1998). 공제조직 설립을 추진하던 2020년 당시 생협 등 협동조합 공제가 법적 기반의 불비로 시도조차 되지 못하는 상태가 지속되면서, 법률 정비 없이는 공제사업을 시작할 수 없다는 의견이 팽배했다. ‘노동공제’라는 용어는 그런 논란으로부터 벗어나 불안정고용 노동자 조직이라는 구분된 그룹을 형성하고, 사회안전망 확충이라는 시대적 요구와 연결되어 있음을 강조하려는 의도로 사용하기 시작했다.

둘째, 노동공제를 노동운동과 사회적경제 영역 안에 알맞게 위치시키려는 노력이 공들여 진행되었다. 이를 위해 각 분야의 활동가들이 모여 노동공제운동의 의미와 활동을 구체화하는 학습과 토론을 진행하고, 내용을 조율해 교재로 정리했다. 노동공제 운영에 필요한 내용을 습득하고, 서로에게 배우며, 사회적경제 활동이자 노동운동으로서 정체성이 잘 드러나도록 각 요소의 분량과 순서, 강도를 조절하는 작업이 진행되었다. 특히 노동운동의 한 형태로 노동공제를 온전히 위치시키기 위해 노력했는데, 이것은 행위자가 활동하는 필드와 행위자 간의 관계를 정의하는 ‘정체성 구성’ 제도실천행동으로 볼 수 있다(Lounsbury, 2001).

셋째, 노동운동이 대규모 사업장의 임단협 중심 활동에서 벗어나 사업장 밖 노동자들과 연대하고 전반적인 노동조건 개선을 위해 노력해야 한다는 방향성을 강조하면서, 그에 부합하는 새로운 노동운동의 상으로 노동공제를 제시했다. 이 내용은 각종 채널을 통해 일관되게 발신되었다. 노동운동의 가치와 노동공제라는 실천을 연결짓는 이런 접근은 도덕적·문화적 토대와 일련의 실천 간 연결을 재구성하는 ‘규범적 연결 바꾸기’ 제도실천행동에 해당한다(Zilber, 2002).

넷째, 정부·의회와 협력 채널을 만들어 노동공제 관련 정책연구 및 토론회를 진행하고, 노동공제 설립과 지원 근거를 담은 법률 개정안이 발의될 수 있도록 하였다. 이는 정치적·규제적 지원을 동원하는 ‘옹호(advocacy)’ 제도실천행동에 해당한다(Elsbach and Sutton, 1992).

다섯째, 노동공제 조직들은 노동공제 참여자에 대한 교육과정을 개발해 운영하고, 이들을 교육시킬 강사단을 양성하는 프로그램을 개설했다. 풀빵의 경우

내용을 개발하고 실행을 전담할 추진 단위로 일찍부터 ‘노동공제학습원’을 설치하고 정기적으로 ‘노동공제교실’을 운영했다. 행위자들에게 새로운 제도를 지탱하는데 필요한 스킬과 지식을 교육시킴으로써 제도의 형성을 돕는 ‘교육하기’ 제도실천행동이 이루어졌음을 확인할 수 있다(Lounsbury, 2001).

2) 연결된 제도의 변화

‘노동공제’ 제도 형성 노력은 ‘노동운동’이라는 제도의 변화와 연결되어 추진되었다. 즉, 노동공제 형성을 위한 제도실천행동 뿐 아니라 노동운동을 변화시키려는 제도실천행동이 함께 진행되었다. 노동공제 조직 운영진 중 일부는 지금의 노동운동을 “상위 10% 노동자의 임단협 중심 노동운동”이라고 비판하며 어려운 처지에 있는 다수 노동자들과 분리되어 있음을 지적했다(오마이뉴스, 2023, 3, 9). 이는 특정한 문화적 맥락에서 적절하게 실천, 규칙, 또는 기술을 그것의 도덕적 토대로부터 분리시키는 ‘도덕적 토대 분리’ 제도실천행동을 시도한 것이다. 또한, 1919년 태동한 조선노동공제회를 근대 노동운동 조직의 시초로 소개하고, 사회연대경제에 깊숙이 관여하면서 잘 발전해 온 퀘백·일본 노동계와 교류했는데, 이는 핵심 가정과 신념을 약화시킴으로써 혁신과 차별화에 대한 인지된 위험을 감소시키는 ‘가정과 신념 약화’ 제도실천행동을 수행한 것으로 볼 수 있다.

4. 노동공제 제도 발전 경로

연구 대상이 되는 두 조직은 공제를 주요 사업으로 표방하고 있기 때문에 공제 필드 안에서 발전 경로를 모색해야 한다. 앞서 국내의 공제 필드는 사업 협회형 공제, 정부 정책형 공제, 자율형 공제라는 3가지 제도가 공존하고 있다고 밝혔다. 노동공제 조직들은 현재 자율형 공제로 운영되고 있는데, 향후 정책형 공제의 요소를 어느 시점에 어느 정도로 가질 것인가, 혹은 가지려고 시도할 것인가는 중요한 질문이다.

한국노총이 공제회 설립을 위해 2020년 시행한 연구는 여러 제약을 고려했을 때 공제사업을 제대로 하기 위해서는 (가칭)플랫폼노동자공제회 특별법 제정이 필요하다고 밝혔다. 그러나 특별법 제정의 불확실성이 높기 때문에 민법에 근거한 재단법인으로 먼저 설립하고, 이후 개별법에 근거한 특수법인으로 전환했다가, 특별법 제정을 추진하는 방안이 있다고 제시했다.

현재 특별법에 기반한 공제는 모두 정부 통제력이 강하게 작동하는 정책형 공제이다. 정부가 임원의 임면을 통제하면서 책임에 따르는 권한을 행사하고 있

고, 최근에는 별도 공제조직을 만들지 않고 정부가 직접 공제사업을 운영하는 경우도 늘어나고 있다. 자율형 공제에서 정책형 공제로 전환되는 것은 조직 형태에 적용되는 제도와 그에 연결된 중심 제도논리가 바뀌는 것이기 때문에 단순히 법적 근거를 제공하는 차원을 넘어서는 영향을 미치게 된다.

현재 공제 필드에서 가장 우세한 제도논리는 산업주의 논리이다. 협회형 공제는 숫자도 가장 많고 자율성을 갖고 운영되며, 산업의 변화와 함께 지속적으로 생겨나고 있다. 정책형 공제는 정부가 상대적으로 영세한 주체들의 경제활동에 수반하는 위험에 개입하고자 할 때 사용되는 정책수단으로, 관료주의 제도논리에 따라 정부 역할이 강조되는 만큼 상호성은 점차 약화되어 가는 경향을 보인다. 한편, 국내 공제 필드에서 민주주의 제도논리는 매우 약하게 작동하고 있다. 농협 공제는 자본주의 논리에 흡수되었으며, 개별법에 따른 협동조합 공제를 제외하고는 규모화의 이점을 실현하지 못한 채 운영되고 있다.

민주주의 논리와 연결된 노동공제 조직들은 성장전략을 검토하는 과정에서 관료주의 논리와 연결된 정책형 공제 모델을 마주하게 된다. 현재 공제 필드에서는 관료주의 논리가 민주주의 논리보다 강하게 작동하기 때문에 이 상황에서 관료주의는 주류 제도논리의 위치를 갖는다. 따라서 노동공제 조직은 앞으로 성장 방향과 관련해 첫째, 정책형 공제로 전환되어 주류 제도논리로 흡수되거나, 둘째, 정책형 공제와 함께 현재 조직들은 니치(niche)에서 차별화된 형태로 운영되거나, 셋째, 노동공제의 민주주의 논리가 반영된 법적 기반을 만들어 공제 필드를 변화시키는 세 가지 길을 검토하게 될 것으로 보인다.

1) 주류 제도논리로 흡수되는 시나리오

주류 제도논리로 흡수되는 시나리오는 노동공제가 현재와 같은 형태의 정책형 공제체도로 흡수되는 것이다. Haveman and Rao(1997)는 조직 형태는 사회의 다양한 수준에서 기능하는 두 유형의 제도와 연결되어 있다고 설명한다. 즉, (1) 조직 형태는 특정한 제도를 구현하지만, (2) 일반 제도와 조화를 이루는 범위에서 정당성을 갖는다는 것이다. 그러면서 제도기업가정신의 핵심은 조직의 번영을 보장하기 위해 조직 형태와 그것이 구현하는 특정한 제도를 사회의 기본 규칙에 능숙하게 정렬시키는 것이라고 설명했다.

노동공제 조직의 형태를 결정하는 특정한 제도는 공제 원리와 연결된 자조와 연대이다. 이 노동공제 조직에 정당성을 부여하는 상위 레벨은 노동운동이고, 노동운동과 연결된 제도논리는 민주주의이다. 현재의 노동공제 조직은 자조와

연대라는 특정한 제도를 구현하지만, 민주주의와 조화를 이루는 범위에서 정당성을 갖는다. 이런 구조에서 가해지는 제도적 압력을 고려하면, 노동공제 조직이 현재 수준으로 정부가 통제하는 정책형 공제로 전환되어 주류논리로 흡수되는 과정은 쉽게 일어나지 않을 것으로 보인다.

2) 니치에서 공존하는 시나리오

불안정고용 노동자를 위한 정부 정책형 공제가 나온다 하더라도 상호성이 약화된 사회보험 형태로 운영될 가능성이 크기 때문에, 현재의 노동공제 조직들은 니치에서 운영되면서 정책형 공제와 공존하는 길을 선택할 수 있다. ‘전국민고용보험제도’가 추진되는 과정에서 다층적 사회보장 모델로 노동공제의 필요성을 설득한 것처럼, 정책형 공제와 함께 작동하는 자율형 공제의 필요성을 설득하고 차별화된 역할을 정립할 수 있다. 그러나 이 경우, 결사체로서 성격은 유지되더라도 공제사업은 별다른 법적 기반을 마련하지 못한 채 제한적으로 운영될 가능성이 있다. 그렇게 되면 공제사업보다는 불안정고용 노동자를 위한 근로복지와 교육훈련 사업 비중이 커지면서 공제 필드를 벗어나 비영리 지원기관 형태로 성격이 변화될 수도 있다.

3) 공제 필드를 변화시키는 시나리오

노동공제의 중심 제도논리가 반영된 법제도 기반을 마련한다면, 주류 제도논리를 변화시켜 공제 필드에 영향을 미칠 수 있다. 즉, 정책형 공제이더라도 상호성과 민주적 운영 등 공제 원칙에 따른 특징을 강화하고, 정부 통제는 이 원칙을 존중하는 방식으로 작동하도록 세심하게 제도를 설계하는 것이다. 참고할 수 있는 몇 가지 사례가 있다.

첫 번째 사례는 전기공사 사업자들이 모여 1983년 설립한 ‘전기공사공제조합’이다. 1982년에 제정된 「전기공사공제조합법」을 근거로 설립되었다. 초기에는 다른 정책형 공제처럼 임원의 임면을 정부에서 통제했지만, 1997년 12월 법개정을 통해 총회의 구성 방식을 조합원 전원에서 일정한 규모와 자격을 갖춘 200인 이내 대의원으로 변경하면서, 임원에 대한 정부의 통제 조항을 삭제했다. 현재는 시행령에 따라 이사 중 한 사람으로 정부 인사가 참여하게 되어 있다. 전기공사공제조합은 큰 틀에서 특별법으로 설립된 정책형 공제이지만, 정부가 관여하는 방식이 민주적 거버넌스 안에 이해관계자의 한 주체로 참여하는 구조로 조율되어 있다. 전기신문(2023, 9, 19)은 지난해 전기공사공제조합 창립 40

주년 특집기사에서 10가지 결정적 장면 중 하나로 “법 개정을 통한 조직 체계 완성”을 꼽았다.

두 번째 사례는 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」에 따라 설립된 ‘재활용사업 공제조합’이다. 재활용 의무 생산자들은 환경부 장관의 인가를 받아 제품·포장재 재활용 공제조합을 설립할 수 있다. 현재 이 법에 따라 14개 공제조합이 운영되고 있다. 비슷한 사례로 「할부거래에 관한 법률」은 2010년 법 개정을 통해 선불식 할부거래업자가 소비자 보호를 목적으로 공제조합을 설립할 수 있게 허용했다. 현재 상조보증공제조합과 한국상조공제조합, 두 조직이 이 법을 기반으로 2010년에 설립되어 운영되고 있다. 두 경우 모두 개별 조직의 운영에 대한 직접적인 정부 통제는 없다. 대신, 이 공제사업들은 각각 관련 시장을 규율하는 제도와 연결되어 있다. 재활용사업 공제조합은 2003년부터 시행된 ‘생산자책임 재활용제도’와 관련되어 있고, 선불식 할부거래 관련 공제조합은 2010년부터 의무화된 사업자의 소비자피해보상보험 계약과 관련되어 있다. 정영훈(2021)이 제안한 근로복지기본법 개정을 통한 노동공제조합 설립 근거 마련 방안은 이런 방식으로 작동하는 공제제도를 제안한 것이다.

관료주의 제도논리와 연결된 정책형 공제 모델을 주류 제도논리로 놓고 대조해 보면, 현재 한국노동공제회와 풀빵은 주류 제도논리에 흡수되지 않은 채 니치에서 공존하는 상태에 있다고 평가할 수 있다. 이 조직들은 정부와 정책적 협력을 기대하지만 노동자가 소유하고 민주적으로 통제되는 조직이라는 생각을 실현하고자 한다. 이런 요구와 관련해 이제까지 관행은 법률에 근거를 마련하고 정부가 지원하는 정책형 공제로 전환하는 것이다. 그러나 이는 조직과 사업의 운영 논리를 변화시킬 수 있기 때문에 노동공제 조직들은 이런 선택 앞에 신중해진다. 사회적자본이 지역경제와 공동체 발전에 미치는 역할과 잠재력을 인식한다면(안현진, 장승권, 2022; 한상일, 이경미, 2023), 노동공제 활성화를 통한 불안정고용 노동자 사회안전망 강화 정책은 좀 더 세심하게 설계될 필요가 있다.

이와 관련해, 장승권 외 3인(2022)은 노동공제 조직의 자율성을 유지하면서도 사업을 활성화 시킬 수 있는 방안을 제시하였다. 공제사업에 대한 안전장치 보강 및 인센티브 강화, 공공정책 연계, 마중물 자금 공급 및 인프라 투자 등으로 규모화를 촉진하되, 통제력 있는 단일 조직 설립을 추진하기보다는 일정 기간 근로복지공단 등이 공제사업의 일부를 위탁 운영함으로써 사업의 안정성과 신뢰도를 제고하는 방안을 제시하였다.

V. 결론

이 논문은 노동공제 조직의 등장 및 성장 과정을 제도이론 관점에서 서술하고 분석했다. 새로운 조직 형태를 만들고 발전시켜 나가는 과정을 ‘노동공제’라는 새로운 제도를 형성하려는 시도로 바라보고, 이런 시도에 규제적, 규범적, 문화적, 인지적으로 영향을 미치는 다층적인 압력을 제도논리를 중심으로 검토하였다. 그리고, 이런 압력에 대응하는 행위자들의 노력을 제도실천행동이라는 틀로 이해해 보았다.

국내 공제 필드를 산업주의, 관료주의, 민주주의라는 서로 다른 제도논리가 다른 강도로 작동하고 있는 균열된 것으로 보고, 민주주의를 제도논리로 하는 노동공제 조직들이 정책형 공제 모델을 검토할 때 부딪치게 될 이슈들을 짚어 보았다.

정책형 공제제도의 지배 논리는 효율성과 통제를 강조하는 관료주의이다. 이 제도를 노동공제 조직에 적용하려 할 때, 노동공제 조직에 연결된 민주주의 제도논리는 새로운 제도논리로 다가오게 된다. 새로운 제도논리가 기존 제도논리를 만났을 때 일어나는 세 가지 시나리오를 Moore et al.(2015)이 제시한 사회혁신 주체의 영향력 확대 전략과 함께 검토하면 보다 풍성한 시사점을 얻을 수 있다. Moore et al.(2015)은 사회혁신 조직의 임팩트 규모화 전략을 ‘스케일아웃’, ‘스케일업’, ‘스케일딥’ 등 세 가지로 제시했다. 스케일아웃은 복제·전파를 포함해 더 많은 수치적 결과를 만드는 전략이고, 스케일업은 법과 정책을 변화시켜 사회 시스템 변화를 도모하는 것이며, 스케일딥은 관계와 가치, 신념과 의식의 변화를 통해 문화적 뿌리를 변화시키려는 전략이다.

노동공제 조직이 더 많은 이들에게 공제 방식의 사회안전망 제공을 목적으로 한다면 스케일아웃 전략을 선택할 것이다. 그리고, 이 전략은 주류 제도논리로 흡수되는 시나리오와 연결된다. 만약 노동공제 조직이 니치에서 주류논리와는 구별되는 차별화된 형태로 존속하기를 선택한다면, 이는 관계와 가치, 신념과 의식의 변화를 추구하는 스케일딥 전략을 구사하는 것이라 말할 수 있다. 마지막으로, 법과 정책 변화를 통해 시스템 변화를 도모한다면, 스케일업 전략을 추구하는 것이다. 세 가지 전략은 모두 사회혁신을 위한 유효한 임팩트 규모화 전략이고, 각각의 의미를 지닌다.

이 연구는 새롭게 공제를 추진하는 주체가 겪는 어려움을 제도이론 관점에서

분석한 내용을 담고 있다. 공제 관련 규제의 일관성 부족과 미비한 법제도 기반의 문제는 드러났지만, 해결의 실마리를 마련하는데 어려움을 겪고 있다. 제도 이론은 행위자를 구속하는 제도 환경을 체계적으로 분석할 수 있는 틀을 제공하고, 동시에 제도변화를 목적으로 하는 다양한 행동에 대한 이해를 돕는다.

그간 공제 필드를 인식하는 틀로 보험업 관점에서 구성된 구분체계가 자주 사용되었는데, 이 연구에서는 당사자 간 자조와 협력을 중시하는 공제의 원리에 입각해 필드를 새롭게 바라보고, 참여 주체와 운영 방식에 따라 공제모델을 구분하였다.

나아가 현대사회의 주요 제도논리에 관한 Alford and Friedland(1985)의 이론 틀을 활용해 세 가지 제도논리를 도출하고 그에 따라 공제제도를 유형화했다. 그러나, 이 연구는 공제필드의 구조 분석을 목적으로 시작된 연구가 아니었기 때문에 이 구분체계는 임의로 도출되었다. 공제는 규율하는 법 자체가 워낙 다양하고 관련 부처의 수도 많은 데다, 공제조직들은 서로가 같은 필드에 있다고 인식하지 않을 것으로 보이기 때문에, 이런 구분체계가 얼마나 타당한지에 대해서는 후속 연구가 필요하다.

특히, 정책형 공제는 민주적 협동조직을 원형으로 하는 공제와 정부의 정책기능이 결합된 형태이기 때문에, 운영상 여러 가지 모순이 발견될 것으로 예상된다. 김갑진(2022)의 연구는 기성 공제조직의 운영을 공제조합의 원리에 입각해 분석하고 성찰하려는 시도이다. 정책형 공제 영역에는 다양한 변이가 존재할 것으로 예상되며, 정부의 관여가 구체적으로 어떤 형태로 보장되고 작동하는지에 대해서도 추가적인 연구가 필요하다.

참고문헌

- 김갑진. (2022). “공제조합 운영원리와 지배구조 실태 비교 분석을 통한 지배구조 개선방안: 건설관련 공제조합을 대상으로”, 『한국협동조합연구』, 제40권 제4호, 33-58.
- 김선화, 장승권. (2018). “협동조합간 협동의 실천과정: 두레생협의 공정무역 사례연구”, 『한국협동조합연구』, 제36권 제2호, 93-113.
- 김선화, 장승권. (2022). “협동조합의 제도변화는 어떻게 일어나는가? 아이쿱생협의 공정무역 사례”, 『한국협동조합연구』, 제40권 제3호, 77-105.
- 김정주. (2020). “노란우산공제 가입요인 분석과 제도 개선방안 모색 - 영세 소상공인에

- 대한 사회안전망 확충 관점을 중심으로”, 『질서경제저널』, 제23권 제1호, 47-77.
- 김준영, 장재호, 김강호, 황광훈, 정연정, 박상현, 장진희. (2022). 『플랫폼종사자 직종별 근무실태와 정책 과제』, 충북: 한국고용정보원.
- 김형탁. (2019). “노동자와 공제: 봉제인공제회를 중심으로”, 『봉제인공제회 창립기념 토론회 자료집』, 서울: 노동공제연합 사단법인 풀빵.
- 남민우. (2021). “협동조합 발전과정을 통해 본 한국노총 플랫폼노동공제회”, 『월간 한국노총』, 제573권.
- 노동공제연합 사단법인 풀빵. (2022). 『조선노동공제회의 역사적 의미와 한국의 노동공제 과제 토론회 자료집』.
- 노동공제연합 사단법인 풀빵. (2024). 『노동공제연합 사단법인 풀빵 2024년 정기이사회총회 자료집』.
- 송명진. (2021). “비정형노동 확산에 대응하는 한국노총의 새로운 도전, 플랫폼노동공제회”, 『월간 한국노총』, 제570권.
- 송재일. (2022). “소비자생활협동조합의 공제사업 시행을 위한 법적 연구 -서울행정법원 2021.8.27. 선고 2020구합75644 판결을 중심으로”, 『한국협동조합연구』, 제40권 제1호, 135-164.
- 신경식, 서아영, 송민채 역. (2016). 『사례연구방법』. Yin, R. K. 2014. Case Study Research: Design and Methods, 5th ed., 서울: 한경사.
- 오마이뉴스(2023. 3. 9). “근로자 절반 월급 250 안돼 ... 그들이 노조 욕할 때 정말 속상”, 한석호, 전태일재단 사무총장, “양대노총 주력 상위 10%란 사실 인정해야”. (검색일: 2024. 11. 5).
https://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002908247
- 안현진, 장승권. (2022). “이해관계자 관리를 통한 공정무역마을운동 실천 - 의왕공정무역 협의회 사례연구”, 『지역개발연구』, 제54권 제3호, 171-206.
- 오영수, 김정환, 박정희. (2011). 『일반공제사업 규제의 합리화 방안』, 서울: 보험연구원.
- 이병희. (2023). “코로나19에 따른 고용안전망의 평가와 방향 모색”, 『월간복지동향』, 서울: 참여연대.
- 이정아, 김수현, 노성철, 백승호. (2022). 『특수형태근로종사자 현황과 사회 보험 확대를 통한 보호 방안』, 충북: 한국고용정보원.
- 이향숙. (2019). “한일 협동조합 공제에 대한 고찰”, 『한국협동조합연구』, 제37권 제1호, 41-62.
- 이향숙. (2020). “한국 사회적경제 공제의 커뮤니티 기여”, 『한국협동조합연구』, 제38권 제2호, 107-132.
- 이향숙, 김진환, 배기욱, 이선민, 정순문. (2022). “국내외 상호부조/공제 관련 법제도 현황 및 시사점”, 『협동조합의 자조적 사회안전망, 상호부조 현실화를 위한 기본법 제

- 도개선 방향 국회포럼 자료집.』
- 장덕진. (2020). “한국사회와 공공부문 사회적 가치의 실현 - 의미와 전망”, 『공공부문의 사회적 가치 실현을 위한 2020 사회적 가치 포럼』.
- 장승권, 장지연, 정선영, 전해원. (2022). 『특고·플랫폼 공제조합 모델개발 연구』, 한국협동조합학회, 고용노동부 정책연구보고서.
- 장진희, 손정순, 이향숙. (2020). 『플랫폼노동 종사자 보호를 위한 공제회 설립방안: 플랫폼노동 실태조사를 중심으로』, 서울: 한국노총중앙연구원.
- 장진희. (2022). “플랫폼이동노동자의 공제회 가입의향에 관한 실증분석”, 『노동정책연구』, 제22권 제2호, 1-30.
- 재단법인 한국플랫폼프리랜서노동공제회. (2022). 『한국플랫폼프리랜서노동공제회 설립 경과 및 2022년 사업현황』.
- 재단법인 한국플랫폼프리랜서노동공제회. (2024). 『재단법인 한국플랫폼프리랜서노동공제회 2023년 경영공시자료』.
- 전기신문(2023, 9, 19). “전기공사공제조합 창립 40돌 결정적 장면 ‘톱 10’”. (검색일: 2024. 11. 5). <https://www.electimes.com/news/articleView.html?idxno=325899>
- 전병욱. (2017). “소기업·소상공인 공제제도의 문제점과 개선방안”, 『경영법률』, 제27권 제2호, 743-75.
- 정수원. (2012). “우리나라 소상공인 공제제도의 활성화 방안”, 『한국창업학회지』, 제7권 제1호, 197-218.
- 정영훈. (2021). “노동자의 자조조직으로서 노동공제조합의 입법화 방안”, 『노동공제조합 입법 추진 국회 토론회 자료집』.
- 정홍준, 김형탁, 정영훈, 엄형식. (2020). 『불안정고용 노동자 사회안전망 구축을 위한 노동공제회 활성화 방안 연구』, 서울과학기술대학교 산학협력단, 대통령직속 정책기획위원회 연구용역.
- 조홍식, 정선욱, 김진숙, 권지성 역. (2015). 『질적 연구방법론 - 다섯가지 접근 제3판』, Creswell, J. W. 2013. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches*, 3th ed., 서울: 학지사.
- 최창희, 홍민지. (2020). 『공제보험 현황 조사』, 서울: 보험연구원.
- 최혜연, 장승권. (2023). “제도논리가 상이한 조직간 협력을 통한 공정무역마을운동 - 부천시 사례연구”, 『지역개발연구』, 제55권 제2호, 101-130.
- 한상일, 이경미. (2023). “사회적자본이 지역경제 발전 인식과 가치 지향성에 미치는 영향: 사회적경제 이용 경험의 조절효과를 중심으로”, 『지역개발연구』, 제55권 제2호, 131-158.
- Alford, R. R., & Friedland, R. (1985). *Powers of theory: Capitalism, the state, and democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Alvehus, J. & Hallonsten, O. (2022). Institutional logics and functionalist differentiation theory: Challenges and pathways forward. *Organization Theory*, 3(3), 1-22.
- Battilana, J. & D'Aunno, T. (2009). Institutional work and the paradox of embedded agency. in: Lawrence, T. B., Suddaby, R., & Leca, B. eds., *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press, 31-58.
- Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How actors change institutions: Towards a theory of institutional entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*, 3(1), 65-107.
- Elsbach, K. D. & Sutton, R. I. (1992). Acquiring organizational legitimacy through illegitimate actions: a marriage of institutional and impression management theories. *Academy of Management Journal*, 35(4), 699-738.
- Fox-Wolfgramm, S., Boal, K. & Hunt, J. (1998). Organizational adaptation to institutional change: a comparative study of first-order change in prospector and defender banks'. *Administrative Science Quarterly*, 43, 87-126.
- Friedland, R. & Alford, R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. in: Powell, W. W. & DiMaggio, P. J. eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 340-385.
- Haveman, H. A. & Rao, H. (1997). Structuring a theory of moral sentiments: Institutional and organizational coevolution in the early thrift industry. *American Journal of Sociology*, 102(6), 1606-1651.
- Lawrence, T. B. & Suddaby, R. (2006). Institutions and Institutional Work. in: Clegg, S. R., Hardy, C., Lawrence, T. B., & Nord, W. R. eds., *The SAGE Handbook of Organization Studies*, 2nd ed., Newcastle upon Tyne: SAGE, 215-254.
- Lounsbury, M. (2001). Institutional sources of practice variation: staffing university and college recycling programs, *Administrative Science Quarterly*, 46, 29-56.
- Moore, M. L., Riddell, D., & Vocisano, D. (2015). Scaling out, Scaling up, Scaling Deep: Strategies of Non-Profits in Advancing Systemic Social Innovation. *The Journal of Corporate Citizenship*, 58, 67-84.
- Nicholls, A. (2010). The institutionalization of social investment: The interplay of investment logics and investor rationalities. *Journal of Social Entrepreneurship*, 1(1), 70-100.
- Schneiberg, M. & Soule, S. A. (2005). Institutionalization as a contested, multilevel process: The case of rate regulation in American fire insurance. in: Davis, G.

- F., McAdam, D., Scott, W. R., & Zald, M. N. eds., *Social Movements and Organization Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 122-160.
- Schildt, H. (2022). Digital transformation and institutional theory. *Research in the Sociology of Organizations*, 83, 235-251.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*, Newcastle upon Tyne: SAGE.
- Scott, W. R. & Davis, G. F. (2016). Organization of the environment. in: Scott, W. R. ed., *Organizations and Organizing: Rational, Natural, and Open System Perspectives*, Milton Park: Routledge, 245-277.
- Thornton, P. H., & Ocasio. W. (2008). Institutional logics. Greenwood R., Oliver C., Sahlin K., & Suddaby R. eds., in: *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Newcastle upon Tyne: SAGE, 99-129.
- Zilber, T. (2002). Institutionalization as an interplay between actions, meanings and actors: the case of a rape crisis center in Israel, *Academy of Management Journal*, 45, 234-254.

<Abstract>

The Development Process of Mutual Aid
for Precarious Workers in Korea
– A Case Study of Labor Mutual Aid Organizations in South
Korea –

Jiyeon Jang

General Manager, Korea Social Value and Solidarity Foundation, South Korea

Seungkwon Jang

Professor, Division of Business Administration, Sungkonghoe University, South Korea

The Labor Mutual Aid Federation Poolbbang and the Korea Platform Freelancer Mutual Aid were established in 2021 as mutual aid organizations for precarious workers. The purpose of this study is to analyze the emergence and growth process of 'labor mutual aid' organizations for such workers from the perspective of institutional theory. The process of creating and developing a new organizational form is viewed as an attempt to form the institution of labor mutual aid, and the various pressures affecting it are discussed in terms of institutional logic. In addition, the efforts of actors to respond to these pressures are analyzed through the concept of institutional works. To understand the difficulties faced by mutual aid organizations, the field of mutual aid organizations in Korea is analyzed based on the underlying laws and interpreted as a fissured state where different institutional logics of industrialism, bureaucracy, and democracy operate. The research then examines the issues that labor mutuals, with democracy as the central institutional logic, face when examining policy-related mutuals, with bureaucracy as the central institutional logic, in their growth process. Mutual aid organizations implement a mutual aid institution that emphasizes the values of self-help and solidarity. However, since it is the labor

movement that gives them legitimacy, they are only legitimate to the extent that they are compatible with the insitutional logic of democracy. These institutional pressures are expected to influence the growth strategies of labor mutual aid organizations.

Key Words : Labor Mutual Aid, Precarious Workers, Institutional Theory, Institutional Logic, Institutional Work

논문접수일 : 2024.11.07

심사완료일 : 2024.12.03

게재확정일 : 2024.12.26