



복지국가의 미래와 사회적 경제의 새로운 역할: 지역공동체 복지레짐의 형성*

정무권
연세대학교

최근 급격히 진행되는 다차원적 글로벌 위기에 대응하는 데에 현재의 케인지안 복지국가가 한계를 드러내면서, 위기의 자본주의 체제와 복지국가에 대한 새로운 패러다임이 요구되고 있다. 본 논문은 하나의 대안으로서 지역단위에서 확장된 사회적 경제에 기반한 '지역공동체 복지레짐'을 제안한다. 여기서 제시하는 지역공동체 복지레짐은 이윤추구적이며 상품화된 자본주의 시장경제를 보다 사회적이며 인간화된 경제로 만드는 플라니의 재배태화(reembeddedness)와 다원적 경제의 논리를 기반으로 한다. 본 논문의 목적은 이러한 새로운 대안적 지역공동체 복지레짐의 개념화와 이론화를 위해 고민해야 할 주요 쟁점들을 제시하고 새로운 발전경로로서의 가능성을 탐색하는 데에 있다.

[주제어: 복지국가, 지역공동체 복지레짐, 사회적 경제, 플라니, 연대경제, 복지혼합, 공동결정, 공동수립, 신공공거버넌스]

* 본 연구는 2016년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다(NRF-2016S1A3A2923475).

I. 문제제기: 글로벌위기, 케인지안 복지국가의 한계, 민주주의 위기, 사회적 경제의 성장

새천년 시대 전후로 글로벌 환경이 복합적으로 급격히 변화하면서 현 시대는 다차원적 위기를 겪고 있다. 글로벌 경제화의 심화, 신자유주의 영향, 생산기술의 발전에 따른 생산체제의 고도화, 노동시장의 다변화와 불안정화로 전후 포디즘과 고성장에 기반하여 사회보험 중심으로 소득보장제도에 초점을 두었던 케인지안 복지국가의 지속가능성이 크게 도전을 받고 있다. 더욱이 제4차 산업혁명시대로의 빠른 진입은 생산방식과 일과 노동시장의 성격자체를 변화시키고 예측할 수 없는 새로운 사회적 위험들과 불평등을 예고하면서 현 복지국가 체제는 더 큰 도전에 직면해 있다.

반면, 젠더문제와 결합된 저출산·고령화 및 가족구조의 변화는 다양한 돌봄 서비스의 수요와 일과 가정의 양립 등 경제적, 사회적 재생산에 필요한 새로운 사회적 위험들을 발생시키고 있다. 따라서 생애주기적이면서 개인화된 질 높은 사회서비스가 필요하다. 그러나 이제는 국가의 획일적이고 관료제적인 사회서비스 공급체계나 민영화와 시장화를 통한 시장과 비영리 중심의 사회서비스로는 특화된 취약계층 뿐만 아니라 일반 시민에게 보편적이면서 개인화된 질 높은 사회서비스를 공급하기 어렵다.

더욱이 세계경제의 지속적인 저성장과 글로벌 금융위기에 따른 국가재정의 소진으로 세계자본주의는 ‘긴축의 시대(age of austerity)’로 접어들면서 복지국가들의 복지지출 여력은 더욱 제약을 받고 있다. 그리고 더 나아가서 양적 성장 중심의 산업화가 초래한 기후온난화와 지구환경의 생태적 지속가능성 위기로 인류사회는 새로운 성장의 개념과 패러다임을 요구하고 있다. 이에 따라 미래는 보다 본질적인 차원에서 새로운 인간 삶의 양식에 대한 비전을 새롭게 정립하고 이에 상응하는 대안적 경제구조와 이에 걸맞는 새로운 복지패러다임이 필요한 시점이다.

또한 정치적 차원에서도 재분배적 복지국가를 성장시켰던 민주주의도 위기를 동시에 겪고 있다(Pierson, 2001; Schäffer and Streek, 2013). 그동안 복지국가를 견인했던 친 복지정당과 노동조합의 역할과 이를 매개했던 조합주의적 정

책결정구조도 약화되었다. 대신에 글로벌 경제위기, 지속적인 저성장 및 불평 등의 심화는 우파적 포퓰리즘이 득세하기 시작하였고 대의민주주의가 정상적 작동이 안되면서 그 정당성이 약화되고 있다. 조직화된 노동을 기반으로 한 친 복지적인 정치권력자원의 동원과 자본주의의 거시적 시장관리를 통해 재분배 적 복지국가를 견인했던 민주주의가 위기를 맞게 된 것이다. 이에 따라 새로운 차원의 풀뿌리 민주주의에 대한 요구와 운동이 대안으로 성장하고 있음을 도처 에서 관찰할 수 있다. 더욱이 최근 코로나 19에 의한 감염병의 위기는 우리의 미래를 더욱 예측할 수 없는 정치경제적 위기와 새로운 사회적 위험들의 등장을 예고하면서 국가-시민사회-시장의 협력과 연대를 더욱 강조하고 있다.¹⁾

이와 같은 전반적인 경제적, 사회적, 정치적 글로벌 위기의 대응으로 지역사회에서 협동조합, 사회적 기업, 소셜벤처, 커뮤니티 비즈니스, 비영리 조직, 시민단체 등을 포괄하는 사회적 경제의 주도로 새로운 대안운동이 성장하고 있다. 이 사회적 경제조직들은 시민사회의 자발성과 조직구성원 및 지역사회와의 다중이해관계자들을 포용하는 민주적 거버넌스를 기반으로 경제적 생산과 사회적 목적을 동시에 실현하는 새로운 형태의 혼합조직(hybrid organization)의 특징을 가지면서 기존의 국가, 시장, 비영리조직과는 또 다른 혁신적 대안조직으로 성장하고 있다. 이 조직들은 개별적으로 또는 호혜주의적 네트워크를 만들고, 더 나아가서 기존의 국가나 시장이 해결하지 못하고 있는 지역경제 활성화, 고용, 사회, 복지 및 환경문제 등 기존의 방식으로는 해결하기 어려운 복합적인 문제들을 해결하는 데 앞장서고 있다. 작은 변화의 시작이 큰 사회변동을

1) 최근 코로나바이러스 19 사태는 복지국가의 미래 방향을 더욱 혼란스럽게 만들고 있다. 감염병의 확산은 보건의료체계의 위기와 새로운 전략을 필요로 할 뿐만 아니라 경제적으로도 대량실업과 생산과 소비의 위축으로 경제공황을 예고하고 있으며, 국가의 보다 적극적인 경제개입과 재난기본소득 등 당장 급한 소득중단사태에 대한 소득지원뿐만 아니라 공공보건의료체계의 강화를 비롯한 지속적인 고용안정과 창출, 그리고 다양한 사회서비스의 확장적 공급의 필요성을 예고하고 있다. 그러나 국가재정과 다양한 욕구를 충족 시켜줄 수 있는 국가역량은 한계에 다다르고 있다. 더욱 중요한 것은 앞으로의 국가, 시민사회, 시장의 역할을 감염병의 피해를 최소화하기 위한 무차별적 시장중심의 경제적 성장을 억제하고 생태적 안전과 지속가능한 발전을 위해 글로벌, 국가, 지역 각각의 수준에서 연대와 협력이 더욱 중요하게 되었다. 성장이라는 개념도 무차별적 이윤추구의 시장중심의 성장과 소비가 아니라 생산과 소비가 사회적 관계와 필요에 맞추는 사회적 경제의 확장이 요구되고 있다.

가져오는 것처럼, 변화는 이미 여러 나라의 다양한 지역에서 시작되고 있다.

그런 가운데, 복지국가 발전을 선도해왔던 유럽 국가들 사이에서는 이와 같은 새로운 혁신적 혼합조직으로 구성되는 ‘사회적 경제(social economy)’가 현재의 자본주의 체제의 폐해와 복지국가의 한계를 보완하거나 궁극적으로는 새로운 경제사회체제의 대안적 패러다임의 중심행위자가 될 수 있을 것인가에 대한 논쟁이 뜨겁게 진행되고 있다. 이러한 사회적 경제의 미래의 복지국가에 대한 새로운 역할과 관련하여 크게 두 가지 방향으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 ‘현재 사회서비스 공적 공급 조직의 기능적 대체물(functional equivalents)로서 시장과 비영리와 더불어 국가복지의 대체재 중의 하나라는 단순한 역할로 자리매김을 할 것인가?’, 아니면 ‘기능적인 대체물이라는 수단을 넘어 새로운 방식의 국가, 시장, 사회적 경제와의 결합으로 기존의 자본주의 체제를 변화시키며, 새로운 복지국가 패러다임의 형성에 중요한 역할을 할 수 있을 것인가?’로 큰 두 방향이다.

이 글은 사회적 경제는 단순히 일자리 창출, 고용, 돌봄과 같은 사회서비스 공급에서 기존의 국가, 시장, 또는 비영리 부문의 일부를 대체하는 조직단위 수준에서의 기능적 수단의 역할에 머무르는 것을 넘어서 지역단위에서 새로운 공동체 지향의 경제·복지체제를 만들어 낼 수 있다는 후자에 큰 잠재력을 가지고 있다는 관점에 선다. 이런 맥락에서 미래 복지국가의 새로운 패러다임에 사회적 경제의 새로운 역할로서 지역공동체 복지레짐(community welfare regime)의 형성을 제안한다. 여기에서 제시하는 지역공동체 복지레짐은 이윤추구적이며 상품화된 기능적 시장을 보다 사회적인 것으로 만드는 폴라니의 재배태화(reembeddedness)와 다원적 경제(plural economy)의 논리를 기반으로 한다.

사회적 경제는 경제적 차원에서 지역단위에서부터 경제적, 사회적 수요와 이에 대응하는 시장의 생산을 교환, 호혜성, 재분배의 경제원리 등이 조화롭게 공존하면서 충족시키는 다원적 경제(plural economy) 또는 연대경제체제(solidarity economy)의 형성에 기여한다. 이를 통해 현재의 자유시장경제체제의 근본적 문제점인 시장으로부터의 사회의 분리와 허구적 상품화를 점진적으로 극복해 나간다. 정치적 차원에서 사회적 경제는 지역차원의 심의민주주의 또는 시민민주주의(civil democracy) 확산에 기여한다(Pestoff, 1999; Evers and

Laville, 2004, Donati, 2014). 사회적 경제조직은 민주적 거버넌스를 기반으로 하는 다중이해관계자 조직들의 영역이다. 이에 따라 조직내 민주주의를 이행하는 가운데 경제적 민주주의를 실현하는 경제조직이고 복지수요를 공급하는 복지조직이면서 지역사회의 공적 영역을 창출하는 정치적 결사체 조직이다. 지역사회의 문제해결을 위한 다양한 재화와 서비스 생산을 지방정부와 지역사회가 공동으로 정책결정(co-construction)하고 공동생산(co-production)하는 과정에서 시민들의 민주적 역량을 강화시킨다. 사회적 차원에서 사회적 경제는 호혜성에 기반한 결사체 활동과 경제활동을 경험함으로써 시민들 간의 사회적 자본과 사회적 연대를 강화시킨다.

이와 같이 사회적 경제의 경제적, 정치적, 사회적 역할은 새롭게 재구조화된 재분배적 국가복지와 긴밀히 연계되면서 지역사회의 다양한 경제와 복지수요를 충족시키는 지역공동체 복지레짐을 구축한다. 이 과정에서 사회적 경제는 시민사회의 역량을 강화시켜주면서 새로운 공동체 지향의 경제, 복지, 정치체제의 재구성에 중심 역할을 하게 된다. 사회적 경제는 복지국가의 맥락에서 보면, 단순한 사회서비스 전달조직의 영역이 아니라 '새로운 복지혼합(new welfare mix)'의 중요한 행위자로서 다원적 경제의 중심축이 되어 복지자본주와 복지국가 변화의 주체로 성장하게 된다.

이 글의 목적은 이러한 지역공동체 복지레짐의 개념화와 이론화를 위해 고민해야 할 개념적, 이론적 쟁점들을 제시하면서 우리 사회에서도 사회적 경제가 한국의 미래 복지국가의 발전방향에 기여할 수 있는 가능성들을 탐색하는 데에 있다. 이를 위해 먼저 사회적 경제의 개념화에서부터의 논쟁점들을 논의한다, 둘째로, 현재의 복지국가의 문제점을 보완할 수 있는 새로운 복지혼합의 의미와 논리를 제시한다. 셋째로, 거시적인 차원에서 사회적 경제의 확대가 자본주의의와 복지국가의 변화로 갈 수 있는 이론적 논거와 그 가능성을 논한다. 마지막으로 중범위 수준에서 사회적 경제의 다양한 대안적 제도들이 현재의 복지국가의 제도적 특징에서 어떤 제도변화와 효과들을 가져다 줄 것인지에 대하여 논의를 한다.

II. 지역공동체 복지레짐의 개념화와 이론화를 위한 기본 개념들과 쟁점들

미래의 자본주의와 복지국가의 위기에 따른 변화의 중심축으로서 사회적 경제의 역할과 발전경로를 이해하기 위한 개념화는 사회적 경제 발전의 모태가 되는 제3섹터, 시민사회, 시장, 국가와의 관계와 함께 사회적 기업(social enterprise)의 새로운 정의를 어떻게 개념화 하는가에서 출발한다. 그 개념화와 발전경로의 차이는 존재론적, 인식론적 관점에서 두 가지 관점에서 나타난다. 하나는 각각의 영역과 조직들이 방법론적 개인주의 관점에서 상호 분리된 독립적이고 원자화된 존재로서 상호 관계를 갖는 것으로 이해하는 원자주의적 접근(atomistic approach)의 관점이다. 다른 하나는 역사적·구조적 관점에서 행위자와 제도(구조)가 유기적으로 연계되고, 다양한 영역이 상호작용을 하며 배태된 관계(embeddedness)로 이해하는 관계론적(relational), 전체론적 접근(holistic approach)이다. 이러한 존재론적, 인식론적 차이는 앞에서 제기했던 긴 역사적 관점에서 볼 때, 구조와 제도 변동의 이론적 쟁점이 될 뿐만 아니라 행위자들의 인식과 행위의 차이에도 영향을 미치기 때문에 새로운 제도의 형성과 발전경로 과정에도 영향을 미친다.

1. 사회적 기업과 사회적 경제의 개념화: 민주적 혼합조직으로서 사회적 기업과 연대경제 시스템의 기반으로 사회적 경제

사회적 경제의 용어와 개념은 아주 새로운 것이 아니다. 이미 오래전 유럽의 맥락에서 시작되었다(Evers and Laville, 2004; Moulaert and Ailenei, 2005).²⁾

2) 사회적 경제의 기원은 고대 이집트와 그리스, 로마 시대로 거슬러 올라가지만, 실제적으로는 중세시대의 상호부조의 원리에 의한 길드조직 형성을 기반으로 산업화가 시작되는 19세기에 본격적인 노동자 중심의 상호부조 조직들이 만들어지는 것에서 찾고 있다(Moulaert and Ailenei, 2005). 여기에는 프랑스 혁명의 공화주의적 아이디어, 자본주의 모순의 심화에 따른 영국의 맥락에서 생성된 유토피아 사회주의, 유럽대륙의 기독교사회주의가 서로 영향을 주면서 다양한 상호부조조직과 협동조합 운동이 확산되었다. 사회적 경제라는 용어는 1830년에 프랑스 경제학자 Charles Dunoyer에 의해서 처음 사용되었다고 한다. 이후 Charle Gide와 Léon Walras라는 학자에 의해 학문적 용어로 보편화되었다. Gide는 사회적 경제를 '인간과 사물 간의 자발적 관계를 조정하는 자연법칙'으로 정의하였다. Walras는 한발 더 나아가 '사적 이익과 사회정의를 결합'을 사회적 경제의 중요한 기

그러나 유럽에만 존재한 것은 아니었다. 플라니가 인류학적 관점에서 연구를 통해 지적했듯이, 지역의 역사적, 환경적 맥락에 따라 다양한 형태로 사회적 경제와 유사한 경제 공동체조직들과 네트워크가 존재했었다(Polanyi, 1977, 이병천, 나익주 역, 2017). 역사적 기원으로 볼 때, 사회적 경제의 핵심 개념은 지역공동체 중심으로 구성원들의 호혜적인 관계에서 상호부조, 생산과 분배가 이루어지는 조직들의 영역이라고 할 수 있다. 다양한 형태의 공식·비공식적 상호부조 또는 결사체 조직, 협동조합들이 중심이었다. 지금은 이러한 사회적 경제의 특성에 속하는 조직들이 새로운 환경변화에 대응하며 혁신적이고 다양한 형태로 변형, 진화하면서 빠르게 전 세계적으로 확산되고 있다. 특히 유럽연합국가들을 비롯해 남미국가들은 사회적 경제를 법제화하거나 정부정책으로 공식화하면서 정책적으로 사회적 경제의 확장을 촉진하고 있다. OECD에서도 복지국가의 한계를 보완하고, 격차가 심하고 낙후된 지역들의 내재적이면서 지속가능한 발전을 위해서 사회적 경제를 OECD 정책적 차원에서 적극적으로 지원하고 있다.³⁾ 기타 아시아 아프리카 지역에서도 다양한 형태의 유사 사회적 경제 조직들이 시장과 시민사회에서 다양한 모습으로 성장하고 있다.

이와 같은 사회적 경제의 확산 속에서 기존의 비영리조직을 넘어서는 혼합조직의 형태로서 새로운 개념으로서 ‘사회적 기업(social enterprise)’ 개념이 등장하였다. 사회적 기업이란 조작적 의미에서는 사회적 필요 또는 공공의 목적을 충족시키기는 목적으로 조직되었으면서도 경제적 수익을 내는 기업적 활동을 하는 조직으로 정의된다(Alter, 2007, Billis, 2010). 이러한 목적의 혼합성 때문에 기존의 시장에서의 영리를 추구하는 순수한 시장조직, 또는 순수한 비시장

능으로 보고, 시장의 과함을 국가가 통제하는 역할을 함께 강조하였다 (Mourlaert and Ailernei, 2005: 2308-2340). 우리의 경우도 역사적으로 오래 전부터 전통적인 사회적 경제와 유사한 양식의 상호부조 조직들이 있었다. 예를 들어, 지방의 두레, 계 등이 그 예이다. 사실 어느 인간 사회나 역사적으로 경제사회생활에서 다양한 사회적 위험과 경제적 생존을 위해 다양한 방식의 사회적 경제 조직이 다양한 방식으로 형성되었다고 할 수 있다.

3) OECD의 REED(Local Economic and Employment) 분과는 OECD 국가들의 지역경제의 내재적이며 지속가능한 발전을 위한 전략으로 사회적 경제를 활용하는 다양한 연구와 정책 보고서들을 출간하고 회원국가들에게 사회적 경제의 활성화를 권고하고 있다(Noya, 2009; Noya and Emma, 2007), 유럽연합도 회원국들의 사회적 경제의 발전 수준을 연구하고 복지국가를 보완하는 동시에 지역경제를 활성화하기 위한 다양한 정책권고를 하고 있다(Chaves and Monzon, 2008; European Union, 2012 and 2020).

조직으로서 비영리조직과는 달리, 혼합조직(hybrid organization)으로 정의되기 시작했다.⁴⁾

새로운 혼합조직으로서의 사회적 기업의 개념화 또한 그 모태가 되는 영역으로서 사회적 경제와 제3섹터의 개념화와 복합적으로 긴밀하게 연계되면서 사회적 기업과 사회적 경제의 역할과 비전이 다양하게 해석되고 있다. 앞에서 제기된 존재론적, 인식론적 관점에서 크게 두 가지 흐름으로 정리된다.

1) 자유주의 맥락에서의 사회적 기업과 사회적 경제

첫 번째 흐름은 살라몬과 안하이어에 의한 비영리조직의 집합으로서 제3섹터의 국제비교연구를 주도해온 관점이다. 주로 미국 중심의 개인주의적 자유주의와 행태주의적 연구가 강한 맥락에서 발전된 개념이다. 사물의 존재를 독립적이며 원자화된 관점에서 기반하고 있다. 이 관점은 제3섹터를 순수한 비영리조직의 집합으로 정의하면서, 비영리조직의 구조적-기능적 특성과 조직단위의 경제주의적 합리성이 제3섹터의 중요한 기준이다(Weisbrod, 1975; Salamon, 1987, 1993). 그리고 이 관점은 최근까지도 사회적 기업과 사회적 경제의 개념을 적극적으로 사용하지 않고, 이 둘을 일부 비영리조직과 제3섹터의 조그마한 변형으로 보고 있다.

이 관점에서는 제3섹터를 비영리조직의 구조적-기능적 특성에 초점을 두었기 때문에, 다음의 유럽 맥락에서 주장하는 것처럼 제3섹터의 주요 조직들로 간주하는 경제적 수익과 영리도 추구하는 상호부조조직이나 협동조합은 제3섹터에 포함되지 않았다. 그러나 최근에는 미국적 맥락에서도 이들 비영리 조직들이 지역사회로부터의 자발적 기부금이나 국가의 재정적 지원이 모두 충분치 않게 되었다. 이에 따라 다수의 비영리 조직들이 영리를 목적으로 하지는 않지만 다양한 경제적 수익사업을 통해 부족한 재정을 충당하거나, 비즈니스 활동을 적극적으로 하는 사회적 기업으로 전환하기 시작했다. 또한 유럽과 같은 규모는 아니지만 역사적으로 명맥을 이어온 협동조합 전통도 부활하면서 다양한 지역과

4) 사회적 경제와 사회적 기업의 맥락적 차이와 쟁점으로는 남승연, 조창현, 정무권(2010), Defrouny and Nyssens(2012) 참조.

업종에서 협동조합 형식의 창업도 증가하고 있다. 이에 따라 비영리 중심으로 제3섹터를 개념화하는 관점에서도 최근에 협동조합을 비롯한 사회적 기업은 영리성을 제한적으로 사용하고 조직의 목적이 공적 목적을 추구한다는 점에서 사회적 기업을 제3섹터에 포함시키는 방향으로 재정의의를 하였다(Salamon and Sokolowski, 2016).

그리고 시장의 영역에서도 기업의 사회적 책임(corporate social responsibility, CSR)이나 공유가치창조(creating shared values, CSV)를 강조하기 시작하였다. 그동안 기업들의 경쟁을 통한 혁신과 경제성장을 강조해왔던 신자유주의 사조에 따라 불평등의 심화와 기업의 신뢰가 약화되면서 시장의 영역에서도 자본주의의 정당성을 회복하고 소비자와 기업이 상생하는 선순환 성장의 필요성을 절감한 것이다. 이에 따라 사회적 가치 창출을 강조하는 소셜벤처 또는 사회적 임팩트 투자기금 조직들은 영리적 목적을 기본으로 하는 기업들이지만 사회적 목적을 또한 강조하기 때문에 넓은 의미에서 사회적 기업으로 간주되고 있다. 미국은 공식적인 법제도화는 없지만, “아직 충족되지 못한 사회적, 환경적 문제들을 시장적 접근을 통해서 해결하는 조직들”이라는 개념으로서 영리, 비영리 조직들을 모두 사회적 기업으로 정의한다.⁵⁾

반면에 영국은, 같은 자유주의 또는 앵글로 색슨의 맥락에 있지만, 역사적으로 협동조합운동의 진원지이면서 유럽대륙의 영향을 받아왔기 때문에 미국보다는 한 단계 전진하여 정부가 공식적으로 사회적 기업을 사회적 목적(social mission)에 우선순위를 두는 비영리·영리 기업들을 포괄하여 정의를 내리고 정책적으로 장려한다.⁶⁾ 그러나 보수당 카메론 정권은 ‘Big Society’라는 이데올로기를 내세우면서, 사회적 기업과 사회적 경제를 다음의 유럽대륙 국가들의 자본주의의 대안적 관점보다는 복지국가의 역할을 시민사회에 이양하는 자유주의적 관점으로 강조하고 있다.

같은 맥락에서 사회적 기업가 정신을 의미할 때에도 지역공동체 구성원들의 집단적인 문제의식화와 혁신적 역량을 강조하기 보다는 사회적 기업을 창업하고 성공한 개개인의 역량을 강조한다(Bornstein, 2004; Dee, 1988). 따라서 사회

5) 미국의 사회적 기업의 정의와 활동에 대하여 www.se-alliance.org 참조.

6) 영국의 사회적 기업의 정의와 활동에 대하여 www.socialenterprise.org.uk 참조.

적 기업가들의 육성을 의미할 때에도 사회적 문제를 해결하면서도 시장의 이윤의 가치를 창출할 수 있는 소수의 창의력과 기업가정신을 가진 개인들을 발굴하고 교육시키는 것에 초점을 둔다.⁷⁾

이러한 관점에서 복지서비스를 전달하는 사회적 기업이나 사회적 경제조직들은 자본주의 구조나 시장경제체제를 구조적, 제도적으로 변화시키는 역할 보다는 자본주의체제와 자유주의 복지국가 모델 내에서 기존의 공급자들의 한계를 보완하는 다양한 복지공급자 중의 하나로 이해하게 된다. 즉 기존의 복지전달조직들 경제적 합리성 관점에서 비효율적인 국가복지, 비영리 조직들의 재정적 한계, 시장의 이윤추구적 복지조직들의 한계와 같이 국가의 실패, 비영리의 실패, 시장의 실패의 문제를 대체할 수 있는 조직으로서의 복지공급자 역할을 강조한다(Salamon, 1987, 1993, 1995, 1999).

2) 유럽맥락의 역사적, 정치경제적 관점

두 번째 흐름은 주로 유럽의 맥락에서 발전된 역사적, 정치경제적 관점이다. 사회적 경제와 사회적 기업을 사회변동의 변혁적 행위자(transformative agency)의 관점에서 보는 것이다. 이 관점은 사회적 기업과 사회적 경제, 그리고 제3섹터의 역할을 보다 적극적으로 자본주의 시장경제 발전의 폐해에 대응하여 지역사회 경제 및 사회적 복지욕구의 충족과 민주주의 거버넌스를 강조하면서 시민 민주주의로의 심화, 그리고 궁극적으로는 복지국가와 자본주의의 대안적 관점에서 개념화와 이론화를 시도한다(Evers and Laville, 2004; Defourny and Nissens, 2008, 2012). 유럽의 EMES를 비롯한 복지국가의 대안적 관점과 남미를 비롯한 일부 개발국가들 사이에서의 자본주의의 대안적 발전론의 관점이 주로 여기에 해당된다.⁸⁾

이 관점은 혼합조직의 의미를 단순하게 상충될 수 있는 경제적 목적과 사회적 목적의 단순한 기계적 결합의 수준으로 한정하지 않는다. 특히 유럽에서의

7) 미국에서 유명한 사회적 기업을 육성하는 아소카재단은 청년들을 중심으로 사회적 혁신과 사회적 기업의 창업을 지원하고 연구하는 글로벌 네트워크를 가진 비영리 기구이다.

8) 여기에서는 복지국가와 사회적 경제와의 관계를 설명하는 것이 목적이기 때문에 남미에서와 같이 대안적 발전의 개념에서 남미 모델은 다루지 않는다.

혼합조직은 오래전부터 전통적으로 협동조합이나 상호부조조직의 형태로 자본주의의 대안적 조직으로서 출발했다. 이들 조직들은 주로 같은 직종, 계급, 집단들 내에서 구성원들의 상호부조를 통한 초기 자본주의 폐해로부터의 자발적인 사회적 보호가 중심 역할이었다. 그러나 점차적으로 19세기 말에서 20세기 초로 들어오면서 국가에 의한 사회보험정책들이 발전하고 대공황을 거쳐 2차 대전 후 케인지안 복지국가에 의한 국가복지가 사회적 보호의 중심이 되면서 유럽에서의 사회적 경제의 성장은 정체되었다.

그러나 1970년대 이후 케인지안 복지국가의 역할이 한계에 이르고 신자유주의가 확산되면서 다양한 불평등과 격차가 심해지고, 고실업과 지역경제가 공동화와 쇠퇴함에 따라 혼합조직으로서의 전통적인 사회적 경제조직이었던 협동조합들은 사업자 협동조합 형태로 생활에 밀접한 소비재와 서비스들을 생산하거나, 의료, 교육, 보육, 노인요양 분야에서의 서비스 사회서비스 공급을 주목적으로 하는 사회적 협동조합 형태가 성장하기 시작했다. 또한 지역사회의 취약계층의 일자리 창출이나 다양한 환경보호 및 문화 활동을 중심으로 하는 독립적인 형태의 사회적 기업들이 빠르게 성장하고 있다. 유럽의 사회적 경제의 주류적 관점은 제3섹터 내에 상호부조 조직과 협동조합이 중심이 되어 자선 비영리조직들과 서로 섞여서 국가와 시장이 할 수 없는 지역사회 맥락에서의 경제 및 복지수요를 충족시키는 역할이었다. 최근에는 이를 더 확장하여 자유주의 시장경제의 대안적 경제체제로서 그리고 복지국가를 보완하는 시민사회 중심의 복지제도로써 사회적 경제의 개념을 확장하여 '사회적 연대경제(social and solidarity economy)' 또는 '연대경제(solidarity economy)'로 새롭게 개념화하고 확산하는 운동이 활발하게 진행되고 있다.

3) 민주적 거버넌스와 다중이해관계자 중심의 혼합조직으로서의 의미의 중요성

첫 번째, 자유주의적 맥락에서의 사회적 기업의 개념화와 유럽 맥락에서 사회적 기업의 개념화와 가장 큰 차이는 다중이해관계에 기반한 민주적 거버넌스의 기준이다. 자유주의 맥락에서는 혼합조직으로서 사회적 목적을 위한 비즈니스 조직이 핵심이다. 기존의 순수한 비영리 조직이나 시장의 영리조직과 차별

화를 두는 것이다. 그러나 조직내 민주주의와 관련 다중이해관계자들의 조직의 의사결정에 참여를 강조하는 민주적 거버넌스 필수 조건이 아니었다. 그러나 유럽의 맥락에서 새롭게 사회적 기업과 사회적 경제의 개념화와 이론화를 선도하는 EMES는 최근에 새로운 혁신적 조직의 형태로 지역사회의 사회경제적 욕구들을 충족시키고, 다중이해관계자 조직으로서 민주적 거버넌스를 중요한 조건으로 하고 제시한다.⁹⁾

또한 사회적 혁신과 사회적 기업이 정신의 개념에서도 개인적 차원의 위험감수와 혁신역량 보다는 지역사회 구성원들의 집단적 차원의 사회적 혁신 역량과 집단적인 차원에서의 사회적 기업이 정신을 상대적으로 더 강조한다. 이는 사회적 경제가 제3섹터의 전통적인 비영리조직과 다른 차원의 조직임을 강조하는 것이다(Debrouny and Nyssens, 2012, 2016).

물론, 역사적 맥락에서 과거로부터 새롭게 재탄생하면서 다양하게 환경에 대응하면서 성장하고 있는 사회적 경제와 그 중심 조직의 형태로서 새롭게 정의된 사회적 기업(social enterprise)의 개념화에서도 과학적이면서 분석적으로 설명하기 위해서는 조직의 특성을 강조하는 구조적, 기능적인 관점에서의 정의가 기본적으로 필요하다. 그러나 사회적 경제, 제3섹터, 사회적 기업을 연구하는데 지나치게 조직 중심의 기능주의적 개념화와 이론화에서 그쳐서는 안 된다. 역동적으로 다양하게 진화하는 사회현상을 이해하기 위해서는 시간과 공간이

9) EMES에서는 유럽의 맥락에서 사회적 기업을 정의하면서 3가지 차원의 기준을 제시하였고, 각각의 차원에 세부 조건들을 제시하였다. 첫째 차원은 경제적 차원으로서 사회적 기업은 경제적 비즈니스와 기업가적 차원을 가진다. 그 세부 조건으로서 1) 재화와 서비스를 생산하고 판매하는 지속적인 활동을 한다. 2) 기업으로서의 상당한 수준의 경제적 위험을 감당한다. 3) 근로자들에게 최저임금을 지급한다. 두 번째 차원은 사회적 차원의 목적을 수행한다. 그 세부 조건으로서 1) 지역사회에 기여하는 것을 명시적인 목표로 한다. 2) 사회적 기업은 시민들이나 시민조직에 의해 주도된다. 3) 이익의 분배는 제한적으로 하고 사회적 목적에 기여한다. 세 번째 차원으로 사회적 기업의 민주적이며 참여적인 거버넌스를 수행한다. 그 세부 조건으로서 1) 높은 수준의 자율성을 가진다. 2) 기업의 의사결정력은 자본의 소유권에 의존하지 않는다. 일반적으로 구성원의 한 사람에게 한 표(one member, one vote)를 강조하나, 적어도 자본의 소유에 비례해서 기업의 정책결정이 이루어지지 않는다. 3) 기업의 활동에 영향을 받는 다양한 집단들(다중이해관계자)들에게 참여를 허용한다. 궁극적인 사회적 기업의 목적은 지역공동체에서 경제적 민주화를 지향한다.

라는 맥락에서 환경과 사회구조의 변화에 따라 기존 제도의 변화 또는 새로운 제도가 성장한다는 비교역사주의적 관점과 정치경제적 관점이 또한 필요하다. 거시적인 구조적 변화와 미시적인 조직의 내부 구조적, 기능적 특성에 초점을 두는 조직적 관점이 서로 보완되어야 한다. 사회적 경제의 성장을 새로운 사회 변동의 주체로서 이해하고 지역과 국가별로 그 성장과 발전패턴의 다양성을 인지하면서, 이러한 사회변동과 조직구조와 역할 변화에서의 공통 현상과 작동 메커니즘을 찾아가는 통합적 개념화가 필요하다.

특히 민주적 거버넌스를 기반으로 사회적·경제적 목적을 강조하는 3가지 기준은 자본주의체제와 복지국가의 변화과정의 맥락인 두 가지 관점에서 중요하다. 이는 사회경제조직이 조직-기능주의적 관점에서 지역복지의 서비스 전달 체계에서의 단순한 서비스 전달조직으로서 전통적인 국가서비스조직 및 시장 서비스공급조직을 기능적으로 대체하는 것이 아니라 사회구조의 변동이라는 더 본질적인 차원에서의 변화의 의미를 찾을 필요가 있기 때문이다.

첫째는 플라니의 관점에서 볼 때, 사회적 경제조직은 플라니의 사회와 분리된 (disembedded) 자유주의 시장경제의 폐해를 교정하는 이중운동의 맥락에서 시장의 사회적 속성으로서의 재배태화(reembedding)를 강조하는 데에도 중요한 의미가 있다. 다음에 자세히 논의되겠지만, 호혜적 원리와 경제민주화를 추구하는 사회적 경제의 영역을 확장함으로써 내재적 발전이 가능한 지역경제의 활성화와 지역공동체 형성의 주체로서도 의미를 가지게 된다. 둘째로, 복지국가에서의 사회서비스 전달체계를 공동생산의 개념으로 주민참여적으로 활성화 하며, 더 나아가서 지역단위에서의 공동의 문제해결을 위해 지방정부와 함께 정책 결정을 하는 심의민주주의(deliberative democracy) 형태로의 참여민주주의로의 확대를 의미한다. 이는 현재 대의민주주의가 엘리트 민주주의화되고 동시에 대중의 비이성적 포퓰리즘으로 변질됨에 따라 민주주의 위기를 극복하는 데에도 대안이 될 수 있다. 즉 사회적 기업의 민주적 거버넌스와 다중이해관계자 거버넌스의 원칙은 지역사회의 사회서비스의 공동생산을 비롯해 지역사회의 다양한 재화와 서비스의 생산 및 소비의 과정에서의 경제민주화를 가능하게 하고 정책설계를 지방정부와 협력하여 심의과정(deliberate process)을 통해 정책결정에 참여하는 결사체 참여민주주의를 가능하게 한다. 또한 민주적 거버넌스의

원리는 기본적으로 사회적 경제조직을 통해 조직내 민주주의를 경험하게 함으로써 민주적 시민으로서의 역량을 강화시키는 데에도 기여를 할 수 있다.

사회적 경제는 혼합조직이라는 예외적 조직들의 단순한 기계적 집합이 아니다. 국가, 시장, 사회와 서로 연계되어 서로 상호작용하는 독특한 특성을 갖는 제도배열(institutional arrangement)의 영역이다(Granovetter, 1985). 이에 따라 다른 영역들과 상호작용을 하면서 현재의 시장중심의 자본주의 정치경제 구조를 새로운 기능과 역할을 수행하는 제도배열로 바꿀 수 있다. 이러한 관계적 관점에서의 사회적 경제의 역할은 지금까지 우리의 국가, 시장, 시민사회의 관계에 지배적으로 영향을 미쳤던 신고전주의 경제학, 자유주의 정치경제적 관점에서 처럼, 공적 영역과 사적 영역을 분리하고, 시장을 사회로부터 분리하여 각각의 영역이 추상적인 독립 공간에서 법칙을 가지고 존재한다는 관점에서는 설명하기 어렵다. 각각의 영역은 인간사회에 대한 규범과 현실과의 모순관계 속에서 집단적 투쟁을 통해 만들어낸 제도라는 맥락을 간과하게 된다(Polanyi, 1944/2001). 그리고 최근의 사회적 경제의 성장은 금융자본주의와 신자유주의의 결합을 바탕으로 자본주의의 폐해에 대한 반작용과 케인지안 복지국가의 한계에 대응하는 사회적 차원의 탈 자유주의 시장화와 상품화를 줄이려는 새로운 이중운동의 중심 영역 또는 행위자라는 해석이 가능하다.

마지막으로, 역사적 관점의 맥락에서, 그리고 정치경제적 관점에서 사회적 경제를 바라볼 때, 왜 사회적 경제가 어떤 맥락에서 최근에 다시 전 세계적으로 빠른 속도로 성장하고 확산되는가에 대하여 설명이 가능하다. 역사적으로 보면, 사회적 경제의 성장은 인류역사의 시기별로 경제적 위기에 대한 대응으로 시작되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 따라서 사회적 경제의 성장은 국가, 시장, 비영리 영역에서의 개별조직들의 경제적 합리성에 의한 구조-기능적 실패(즉, 시장실패, 국가실패, 비영리실패로 이해하는)에 의한 대안이 아니라, 자본주의 체제의 위기에 대한 대응으로서 거시적, 구조적 관점에서 그 의미를 가진다.

이러한 역사적, 정치경제적 관점에서 사회적 경제의 성장과 역할을 이해해야 복지국가의 관점에서 새로운 복지혼합으로서의 사회적 경제의 새로운 역할의 가능성을 인식할 수 있다. 반면에 행태주의적 또는 신고전주의 경제학적 구조-기능적 관점에서의 사회적 경제는 단순히 국가-시장-비영리-가족이라는 기존

의 복지혼합에서 병렬적인 기능적 대체영역으로서만 이해하게 되는 것이다.

2. 제3섹터, 시민사회, 시장, 국가의 개념화

다음으로 사회적 경제를 둘러싸고 있는 제3섹터, 시민사회, 시장, 국가의 개념화와 역할 그리고 상호관계에 대한 이론적 논의가 필요하다. 이는 전체적인 사회구조와 제도의 구성적 차원에서 사회변동의 메커니즘을 이해하고 미래의 복지국가와 사회적 경제를 구성하는 정치·경제·사회적 제도변화를 이해하는데 매우 중요하기 때문이다.

1) 제3섹터의 개념화: 비영리 조직의 집합으로서 독립된 영역을 넘어 국가-시장-시민사회를 상호 매개하는 중간 영역

제3섹터의 개념은 전통적인 자유주의 관점인 국가와 시장 이분화 개념에 기초하여 이 둘의 영역에 포함될 수 없는 영역의 존재를 설명하기 위해 나왔다. 일반적으로는 국가의 공권력에 기반한 공공조직들의 영역을 제1섹터로, 민간 시장부문에서 이윤추구를 목적으로 하는 영리기업들의 영역을 제2섹터로, 나머지 민간부문에서의 자발적으로 시민사회의 다양한 목적활동을 하는 조직들의 영역을 제3섹터로 불러왔다. 제3섹터라는 용어는 시민사회의 개념이 재조명을 받기 시작한 1980년대 후반부터 함께 주목받기 시작하였다. 그 배경에는 한편으로는 국가의 역할을 축소하는 신자유주의 영향과 다른 한편으로는 환경, 인권, 반핵 등 폭 넓은 시민사회 운동의 영향이 있었다. 복지국가의 발전과정에서 보면, 제3섹터는 다양한 공적 재화와 서비스의 공급자 구조를 의미하는 복지혼합(welfare mix) 또는 혼합경제(mixed economy)의 관점에서 주로 논의가 시작되었다(Evers and Laville, 2004).

제3섹터의 개념화도 앞에서와 같은 맥락에서 역사적으로 크게 두 가지 관점으로 나누어서 진화했다. 이 두 관점의 중요한 차이점은 제3섹터의 시민사회, 시장, 국가와의 관계의 해석의 차이점에 있다. 이미 앞에서 논의했듯이, 미국의 맥락에서 비영리조직의 국제비교를 연구해온 살라몬과 안하이어는 제3섹터를

비영리 조직의 집합으로 정의하고 국가와 시장부분과 경계가 분명하게 분리된 독립된 영역으로 본다. 국가가 비영리조직의 활성화를 위해서 면세 및 보조금 지원을 해왔지만, 복지혼합에서 비영리조직과 국가와의 관계는 서로 독립적인 조직, 영역 간의 계약관계이다. 자유주의 관점은 국가복지보다는 자발적 복지를 강조하고, 또한 신자유주의적 민영화의 추세에 따라 비영리복지조직의 성장은 국가복지의 축소를 의미함으로써 국가와 비영리 영역은 상호 대체관계(trade-off)로 이해한다.

반면에, 유럽의 관점은 제3섹터의 조직들은 역사적으로 국가의 직·간접적인 지원을 받으면서 국가로부터 완전하게 독립적이지도 않았고, 법적으로 민간조직이지만 공적 영역으로 간주해왔다. 협동조합이나 상호부조 조직들은 시장에서의 경제적 활동을 통해 수익성을 내는 경제조직이면서 동시에 지역 및 사회 집단의 공동체적 문제해결을 하는 사회조직이기도 하다. 따라서 이윤의 극대화를 추구하는 기업과는 달리 시장의 교환의 원리보다는 조직구성원이나 지역사회와의 호혜성(reciprocity)의 원리에 기초하여 운영되면서 지역사회에 다양하게 기여하는 공적 조직으로 성장해왔다. 국가는 이들 조직들에 대하여 국가의 역할을 보완하는 공적기능을 부여하면서 다양한 방식으로 지원하거나 규제하면서 개입해왔다. 따라서 유럽적 맥락에서는 제3섹터를 자유주의 국가들에서처럼 민간조직이기 때문에 국가로부터 독립적인 사적 영역으로 보는 것이 아니라 공적 영역으로 개념화하는 것이다.¹⁰⁾

제3섹터가 공적영역으로서 작동하는 메카니즘은 다음과 같다(Evers, 1995, 2013; Evert and Laville, 2004). 제3섹터에는 순수한 자선적, 사회운동적 비영리 조직에서부터 상호부조와 협동조합과 같은 경제활동을 하는 다양한 조직들이 혼재하고 있다. 각 조직들은 자신들의 역할과 기능적 특성에 따라, 가족이나 지역사회를 위해서 국가정책과 더 연계되어 활동하거나, 지역사회에서 필요로 하는

10) 물론 여기서는 살라몬과 안하이어의 제3섹터의 관점을 영미자유주의 관점으로 대표하고, 유럽의 관점을 주로 EMES의 관점으로 크게 두 흐름으로 설명하였지만, 영미 자유주의 국가 내에서도 일부 진보적 학자들은 자본주의 대안적 관점에서 경제민주주의나 연대경제의 형성 사회적 기업이나 지역단위에서 연대경제의 형성을 사회적 경제를 이해하고, 이러한 맥락에서 사회적 경제 운동을 하는 흐름도 있으며, 유럽 내에서도 국가별로 정책적으로 학자들 사이에 사회적 경제의 역할을 이해하는 관점 또한 다양하다. 큰 흐름의 관점 내에서도 다양한 관점들이 존재한다.

재화와 서비스를 생산, 판매함으로써 시장활동과 더 연계되어 활동하거나, 또는 가족이나 지역공동체의 문제와 연계되면서 활동하게 된다. 따라서 제3섹터 조직들은 국가, 시장, 시민사회로부터 분리된 독립적 존재라기 보다는 각 영역의 경계를 넘나들면서 상호 문제해결을 위한 소통과 이해관계들을 연계시키는 활동을 한다. 이런 과정을 통해서 다양한 자원을 교류하는 공적 복지기능을 수행하는 동시에, 소통의 공간으로서 상호 긴장과 갈등을 조정하고 중재하는 역할을 하는 정치적 역량을 발휘하는 공적 공간(public place) 또는 중간영역(intermediary sector)으로 역할을 해왔다는 것이다. 이는 하버마스가 공적영역을 생활세계와 국가를 매개하는 시민사회의 진정한 소통과 담론의 영역으로 해석하는 것과 유사한 논리로 해석한다(Evers, 1995). 즉 제3섹터의 조직들이 하버마스의 공론장의 중요 행위자 조직들이라고 보는 것이다.

이러한 해석은 자유주의 관점에서의 제3섹터를 국가의 공적 영역과 분리된 독립된 자발적 비영리 민간영역으로 해석하는 것과 큰 차이를 보인다. 독립된 영역으로서의 개념은 서로 간의 관계를 역할 분담에서의 한쪽이 커지면 다른 쪽이 작아지는 조직 규모의 물리적 대체관계로서 설명된다. 그러나 제3섹터의 조직들이 국가, 시장, 시민사회 영역 간의 소통과 자원의 흐름으로서 매개하는 중간영역으로서 볼 때에는 구체적으로 제3섹터의 조직들이 어떤 방식으로 조직화하고 국가, 시장으로부터 권력자원과 물질 자원을 어떻게 확보하면서 문제 해결에 영향을 미치느냐에 따라 시민사회, 국가, 시장의 상호 간의 관계가 역동적으로 달라질 수 있다. 국가의 억압적인 도구 수단이 될 수도 있고, 시민들의 보다 자율적인 심의의 담론의 형성과 시장의 생산을 보다 사회적인 영역으로 만들어 국가권력과 시장을 더 민주화시키는 촉매제 역할을 할 수도 있는 것이다. 이러한 관계의 메카니즘은 다음의 시민사회와 국가의 개념화와 상호관계에서 다시 설명한다.

이와 같은 제3섹터에 대한 서로 다른 개념화는 복지국가의 복지혼합에서 사회적 경제가 기존의 사회서비스 공급자들의 단순한 기능적 대체물로 머무를 것인가, 아니면 플라니가 주장하는 자본주의 시장경제의 폐해의 대안으로서 다원적 경제의 중심축으로 성장하여 상품화시키는 시장을 사회와 재배태화시킴으로서 탈상품화적 경제의 영역을 확대해나가는 대안적 경제의 기반이 될 것인가

의 중요한 이론적 기점이 된다. 이에 따라 사회적 경제는 국가, 시장 및 사회와의 관계, 그리고 복지국가에서의 복지역할도 다르게 진화하게 만드는 논리를 제공한다.¹¹⁾

2) 시민사회, 시장, 국가의 개념화와 사회적 경제와의 상호 관계

사회적 경제는 결국 제3섹터를 매개로 하는 시민사회의 산물이다. 이에 따라 사회적 경제와 제3섹터, 시민사회, 시장, 국가의 관계를 어떻게 개념화하느냐에 따라 사회적 경제의 역할과 비전이 달라질 수 있다.

(1) 시민사회의 개념화

시민사회(civil society)의 의미는 역사적으로 아리스토텔레스의 ‘폴리스(polis)’ 개념에서 시작하여 지금까지 우파적 자유지상주의 관점에서부터 좌파적 마르크스주의에 이르기까지 다양한 존재론적 관점들과 이론들로 서로 경쟁하면서 꾸준히 진화해왔다. 그런 가운데, 1980년대부터 시민사회에 대한 이론화와 관심이 폭발적으로 성장하였다. 한편으로는 글로벌 차원의 신사회운동의 성장, 다른 한편으로는 소련 및 동구 공산권의 붕괴와 권위주의 체제 국가들의 민주화 과정에서 시민사회가 주요한 역할을 했기 때문이다.

시민사회의 다양한 이론들 가운데 여기에서는 크게 세 가지 관점으로 정리하면서 사회적 경제와 제3섹터의 토대인 시민사회의 역할과 과제, 그리고 시장과 국가와의 관계를 논의해 본다(Edwards, 2014; Evers, 2009, 2013).

첫째로, 시민사회를 결사체 조직들의 집합 영역으로서 시민들의 결사체 활동(associational life)으로 정의하는 관점이다. 즉 시민들이 자율적으로 자신들이

11) 이와 같은 제3섹터의 두 이론적 관점 중에 어느 관점이 실제 현실을 더 잘 설명하고 있는가라는 문제를 제기할 수 있다. 아마도 그 답은 지속적인 사례 및 경험적 연구와 이후 역사적 발전의 결과로서 보여지게 될 것이다. 자유주의 맥락에서 독립적인 영역이라고 해석되는 제3섹터의 수많은 비영리조직들이 실제로 시민사회와 국가, 그리고 시장을 매개하는 중간지대의 역할을 해왔다고 할 수 있다. 그러나 그 밀도와 효과성은 역사적으로 형성된 정치문화와 제3섹터 조직들과 행위자들의 인식과 그에 따른 행위와 역할에 따라 그 정도가 다르게 나타나게 되므로 제도적 진화의 긴 경로에서 차별성을 보일 수 있을 것이다.

공동의 목적과 이익실현을 위해 다양한 결사체들(associations)을 조직하고 활동하는 영역으로 이해하는 것이다. 둘째로, 시민들 간의 자유로운 소통과 담론의 형성을 통해 정당한 합의에 이르는 공공의 영역/공론장(the public sphere)으로서의 시민사회의 개념이다(Habermas, 1984). 이러한 소통의 영역으로서 공론장의 개념은 초기 존 듀이에서 제기되어 아렌트를 거쳐 하버마스에 이르면서 오늘날 담론정치의 주요 이론 기반이 되고 있다. 자유로운 소통을 통한 담론정치는 대의민주주의를 넘어 심의민주주의를 가능하게 한다(정무권, 2011). 그리고 심의민주주의 제도화는 시민들의 합의된 공동의 이해관계들이 국가권력과 정책에 영향을 주고 정책과 시민들의 행위로 자본주의 시장의 모순을 해결하면서 시민들이 좀 더 자유로운 생활세계를 살아가는 것을 의미한다. 셋째로, 시민사회의 결사체들과 시민들이 어떤 규범과 가치를 갖추면서 ‘좋은 사회’(good society)를 만들어야 하느냐 하는 규범적 차원의 개념화이다(Evers, 2009; Etzioni, 1999; Walzer, 1991; Calhoun, 2000). 크게 두 가지 가치가 주로 강조되고 있다. 하나는 정치문화적 차원에서의 시민성(civicness)이다. 이는 민주적 정치공동체의 시민으로 요구되는 시민권에 기반하여 자유롭게 결사체를 조직화하고, 정치과정 및 다양한 형태의 시민참여를 강조하는 규범이다. 다른 하나는 사회문화적으로 공동체 형성에서 질서유지와 남을 배려하고, 공동의 문제를 공동으로 해결하려는 다양한 시민의 덕목들(civility)이다.

오늘날 역사적으로 보여준 시민사회의 역할과 기능을 체계적으로 이해하고, 사회적 경제를 중심으로 시장, 국가 사이의 상호 관계를 설명하기 위해서는 시민사회를 위의 어느 하나의 관점으로만 보는 것은 충분하지 않다. 시민사회는 다차원적으로 이 세 가지 관점 모두가 결합되어 서로 상호작용하면서 작동하는 존재라고 할 수 있다. 시민성과 시민덕목들의 구체적인 내용이나 그 수준은 역사적으로 다양하게 진화해왔다. 그리고 사회적 경제와 제3섹터의 존재와 역할도 이러한 세 가지 관점으로부터 영향을 받는다.

우선 첫 번째의 결사체의 장으로서 시민사회를 정의하는 것은 시민사회와 민주주의가 활성화되기 위한 기본 조건이라고 할 수 있다. 그러나 결사체 조직화와 활동 그 자체가 민주주의를 담보하는 것은 아니다. 공공의 영역을 통해 시민들과 결사체 조직들의 소통공간으로서 공동의 문제의식과 해결에 대한 아이디어

어와 담론을 만들고 소통과 합의를 통해 시민사회의 실질적인 권력과 규범적 가치를 만들어나간다.

일찍이 토크빌은 19세기 말 미국의 지역사회에서 자신들의 공동의 문제를 해결하기 위한 다양한 결사체를 조직하는 과정을 보고 자유민주주의의 중요한 조건으로서 결사체 조직들의 역할을 강조하였다(Tocqueville, 2000). 그 이후 결사체와 민주주의와의 관계는 크게 대의민주주의와 참여민주주의 두 가지 관점으로 나누어 발전하였다.¹²⁾

먼저 토크빌의 결사체 민주주의 관점은 대의민주주의에 기반하여 직관적으로 결사체 조직화를 민주주의 활성화로 설명한다. 그러나 양자의 성장과 쇠퇴의 관계를 설명하는 요인이 부족하였다. 이에 따라 토크빌의 유산을 이어받은 신토크빌리안 관점으로서 푸트남은 결사체의 활성화는 시민간의 네트워크와 신뢰를 형성하는 사회적 자본을 통해서 민주주의가 작동되는 중요한 요인으로 제시하였다(Putnam, 1993, 2000). 특히 사회적 자본의 유형을 나누면서 1차적 관계형인 결속형 사회적 자본(bonding social capital)과 2차적 관계형인 교량적 사회적 자본(bridging social capital)로 나누며 후자의 사회적 자본이 민주주의 성숙을 결정한다고 강조하였다.

그러나 토크빌의 결사체 민주주의와 푸트남의 사회적 자본의 개념은 사회적 경제의 변혁적 역할(transformative role)을 설명하는 데에 몇 가지 한계점들을 가지고 있다(Hirst, 1994; Fung, 2003). 첫째로, 결사체 조직의 범위 설정에 문제가 있다. 앞에서 논의된 바와 같이, 살라몬과 안하이어의 비영리조직 기반의 제3섹터 관점은 국가, 시장, 제3섹터의 영역을 명확히 구별하면서 제3섹터와 시민사회와 동일시하고 있다. 사실 그동안 시민사회를 아마추어 합창단, 스포츠 클럽, 종교모임, 학부모회 등 다양한 생활 속의 다양한 민간 결사체 조직들을 포함하여 2차적 조직으로서 다양한 시민운동조직 등에 이르기까지 비영리 조직의 제3섹터 결사체의 집단을 시민사회로 간주하는 것이 주류적 관점이었다.

12) Fung(2003)은 결사체를 중심으로 한 민주주의 관점을 크게 1) 자유최소(지상)주의, 2) 대의민주주의, 3) 참여민주주의 3가지 관점으로 나누었지만, 자유지상주의 관점은 국가개입이 최소한으로 이루어지면서 소극적 자유가 극대화되면 자연스럽게 결사체 조직이 자유롭게 활성화된다는 관점이다. 여기에서는 인과적 관계가 결사체 조직이 민주주의 발전에 기여하는 것을 가정하기 때문에 첫 번째 관점은 여기서 크게 의미가 없다.

반면에 경제활동을 하는 협동조합, 상호부조조직, 사회적 기업을 포함하는 사회적 경제조직들의 역할이나, 이익집단과 정당 등 정치적 기능의 조직들에 대하여서는 시민사회의 영역에서 배제시키거나 시민사회 조직으로서 그 역할에 관심을 두지 않았다. 그 이유는 전통적인 자유주의 관점에서 정치는 국가의 영역으로, 경제는 시장의 영역으로 분리 강조하는 맥락에서 나왔다고 할 수 있다. 그러나 자유주의 관점처럼, 경제적 생산과 분배는 사회로부터 분리된 시장경제에서만 배타적으로 수행하는 것이 아니다. 이는 폴라니가 자유주의 시장경제를 비판하는 핵심 논리이다. 경제와 사회를 분리시키는 것은 인간사회의 실제적 경제활동(substantive economy)의 측면을 무시하는 것이다. 사회적 경제조직들도 제3섹터의 영역에서 시민사회를 구성하는 중요한 결사체 조직들이다. 이에 따라 사회적 경제는 시민사회를 통해 사회에 배태된 경제의 기능을 회복하고, 시장경제의 폐해를 줄이는 중요한 구조적, 제도적 전환을 이루는 주체가 될 수 있다. 즉 폴라니의 균형적인 다원적 경제를 만드는 제도적 기반은 바로 시민사회의 역량강화이고 그 중심에 사회적 경제가 있다고 할 수 있다. 사회적 경쟁 조직들은 사회적 기능뿐만 아니라 정치적, 경제적 기능을 복합적으로 수행하면서 국가와 시장에 소통과 영향력을 주고받을 수 있기 때문이다.

둘째로, 푸트남의 사회적 자본이론은 결사체조직과 사회적 자본과의 관계를 설명하는 데에 여전히 불분명한 점이 있다는 것이다. 푸트남은 미국의 민주주의가 쇠퇴하는 것의 원인으로 과거와 달리 결사체 조직과 활동이 줄어들고 사회적 자본의 약해지는 것에서 찾는다(Putnam, 2000). 그 인과적 논리는 결사체 조직의 활성화는 사회적 자본의 증가를 가져오고 다음으로 민주주의가 작동한다는 것이다. 즉 푸트남류의 신토크빌리안 결사체 이론은 시민들이 결사체 생활을 통해서 시민으로서의 규범적 가치인 정치참여와 정치적 역량이 자연스럽게 길러진다고 가정한다. 그러나 토크빌과 푸트남의 결사체 민주주의와 사회적 자본의 관점에서는 조직의 내부적, 실제적 운영에서 민주적 거버넌스의 기준이 결여되어 있다. 그리고 국가와 시장과의 실질적인 권력관계에 대한 구체적인 이론이 없다는 한계를 가지고 있다(Fung, 2003; Hirst, 1994; Cohen and Rogers, 1995; Fung and Wright, 2001; Donati, 2013). 그 이유는 토크빌과 푸트남 계열의 결사체 민주주의는 여전히 대의민주주의 수준에서 결사체 단위의 활

동을 의미하고 있기 때문이다.

현실 세계에서 결사체 조직화는 밑으로부터의 자발적 과정으로만 가능한 것이 아니라, 권위주의 체제의 강제적, 동원적 차원에서도 가능하다. 그리고 다양한 결사체 조직들이 민주적으로 운영된다는 보장도 없다. 구성원들은 수동적인 가운데 과두제적 리더들에 의해서 또는 전문가들에 의해 수직적으로 운영되는 경우도 많은 것이다. 사실 사회적 경제조직의 경우도 개념적으로는 민주적 거버넌스를 강조하지만, 국가의 지원방식, 개입방식에 따라 사회적 경제조직도 반드시 민주적 거버넌스가 지켜진다는 보장이 없다. 따라서 민주주의를 통해 구성원들의 실질적인 자유와 평등을 보장하기 위해서는 조직 내에서 실질적인 참여민주주의를 보장하고 이를 가능하게 하는 공적 제도들과 규범, 그리고 구성원들의 역량이 맞물려 갖춰져야 한다. 뒤에서 제기되는 사회적 경제의 실질적인 제도적 조건으로서 조직내 민주주의, 공동생산과 공동수립의 개념화와 이론화를 공고히 하고 민주적 거버넌스의 내용을 구체적으로 규정할 필요가 있다는 것이 결사체 참여민주주의의 관점이다(Fung, 2003; Hirst, 1994; Cohen and Rogers, 1995; Fung and Wright, 2001).

셋째로, 시민사회는 시민들과 결사체 조직들이 중요한 구성원이고 행위자들이지만, 어떤 시민사회를 지향하는지, 소위 이상적인 시민사회로서의 ‘좋은 사회(good society)’가 무엇을 의미하는지, 이를 위한 시민들의 권리와 자격, 의무와 책임, 그리고 역량과 소양은 무엇인지에 대한 규범적 이론도 필요하다. 앞에서 제기된 바와 같이, 역사적으로 형성된 다양한 시민사회 또는 민주주의 이론들마다 또는 시대별로 각각이 지향하는 ‘좋은 사회’의 이미지와 시민들의 권리, 자유와 평등의 수준, 요구되는 소양과 역량이 다양하다. 다양성은 환경과 인간 사회의 역사적인 상호작용의 결과이다. 그 내용은 시간에 따라 변화한다. 대변화의 격변기를 맞고 있는 이 시점에서 어떤 사회를 지향해야 하는가에 대한 담론도 함께 제기되어야 한다.

넷째로, 그렇다면, 시민사회의 규범과 가치, 공통의 목적에 합의하고 새로운 제도설계의 아이디어들은 어떻게 형성되는가? 그리고 이를 실현하기 위한 시민사회의 권력은 어떻게 형성되는가? 시민사회는 하버마스가 주장하는 것처럼 시민들의 생활세계와 정치를 매개하는 소통의 공간이자 공적 공간이다. 공론장

은 비판적인 담론(critical discourse)의 형성을 통해서 시민들의 문제의식을 제고시켜주고 심의과정(deliberate process)을 통해 갈등의 기준으로서 또한 필요하다.

(2) 국가의 개념화와 역할: 호혜성에 기반한 강한 시민사회와 보편주의 복지국가
위와 같은 시민사회의 존재양식과 작동은 시민사회 홀로 가능하지 않다. 사회 전체의 개념구성인 국가와 시장의 영역과 상호 배타적인 관계 속에서 서로 상호작용하면서 존재한다. 국가, 시장, 시민사회와의 관계는 어떻게 이해해야 하는가? 국가라는 존재는 막스 베버의 ‘영토 내에 공권력의 정당성을 가진 정치 지배체제’라는 개념화가 일반적으로 공유되고 있다. 다만 국가의 권력과 정당성은 어디서 오는가? 또는 국가가 시장과 시민사회와 연관하여 서로 어떤 기능과 역할을 하는가? 에 대한 해석은 이론적 관점마다 다양하다.

1980년대 이후, ‘국가란 무엇인가?’에 대한 국가론이 사회과학 분야에서 주목을 받았고 크게 세 가지 관점으로 뜨거운 논쟁이 있었다(정무권, 1993). 첫째로, 전통적 자유민주주의 이론은 공적영역과 사적영역, 국가와 시장 또는 국가와 시민사회를 이분화하여 각 영역이 서로 분리된 개념으로 이해하였다. 그리고 국가권력은 규범적(사회계약)인 관점에서 대의민주주의 논리에 의해 시민으로부터 위임된 것으로 이해한다. 이러한 위임된 권력을 기반으로 국가는 시민사회로부터의 다양한 집단들의 수요와 갈등을 해결해주는 중립적인 중재자, 조정자의 역할을 하는 것으로 규정하였다. 특히 시장과 경제와 관련하여서는 자율적 시장의 논리를 강조함으로써 자유경쟁시장의 원초적 시장실패만을 해소하는 수준에서 최소한의 국가개입을 강조하고 있다.

둘째로, 마르크스주의 관점은 국가를 자본주의 하부구조인 축적시스템의 체제 유지를 위한 정치적 상부구조로 설명한다. 기존의 전통적 마르크스주의 관점은 국가를 기계적이며 기능주의적으로 자본가계급의 지배수단으로 간주하였다. 반면에 오늘날 자본주의체제의 위기관리와 현대 복지국가의 발전을 설명하고자 하는 네오마르크스주의 관점은 국가권력은 자본주의 체제의 내재적 구조에 기반하지만, 국가는 정치적 계급투쟁과정을 매개하여 자본으로부터 도구적, 또는 구조적으로 상대적 자율성이 존재하는 것은 인정하면서 복지국가의

발전과정과 국가권력의 성격에 대한 다양한 해석들을 제시한다. 예를 들어, 네오마르크스주의에 영향을 받은 에스핑-안데르센의 복지국가 권력자원론이 있다. 이는 조직화된 노동을 중심으로 시민들과의 정치적 계급동맹을 기반으로 권력자원을 동원하여 국가권력을 장악하거나 정책과정에 영향을 줌으로써 자본주의 국가에 내재된 자본의 구조적 권력을 제약하고, 국가복지를 통해 노동을 탈상품화 시켜 자본주의의 구조적 모순을 점진적으로 개선하고 관리할 수 있다는 이론이다(Esping_Andersen, 1990).

셋째로, 물리적 강제력의 정당성을 역사적으로 부여받아 국가의 독립적인 자율성을 더욱 강조하는 신베버주의 관점은 국가는 국가형성과정에서 시장과 시민사회의 문제와 갈등에 대한 자율적인 문제해결사로서 국가(국가 또는 관료 엘리트)의 주도적인 역할에 더 방점을 두지만, 결국은 개개 국가들의 국가형성과정에서 국가권력과 시민사회권력의 역사적으로 제도화된 상호관계가 국가의 자율성과 문제해결역량을 결정한다는 이론이다.

여기서는 복잡하고 여전히 논쟁적인 국가에 대한 개념화를 논하지 않는다. 아직까지 사회적 경제 이론에서는 위와 같은 기존의 국가이론에 기반하여 사회적 경제와 국가의 역할에 대한 정교한 이론이 발전되지 못했다. 무엇보다, 폴라니는 자유주의 시장경제의 문제를 경제와 사회와의 관계 속에서 분석했기 때문에 국가에 대한 탄탄한 이론을 제시하지 못했다(Markantonatou and Dale, 2019; Fraser, 2011). 그런 가운데 폴라니의 국가의 역할에 대한 본질적 이해는 그의 관계론적 배태화(embeddedness)이론이 제기하는 것처럼 경제와 사회 관계속에서 역사적으로 배태된 역할에 따라 국가의 성격과 역할의 방향은 다양하게 전개될 수 있음을 암시한다. 기본적으로 19세기 말 자유주의 시장경제의 이데올로기가 확산되는 자유주의 시장 시대에는 국가는 자유주의 이데올로기 뒤에 숨어서 허구적 상품화를 강제하는 기획자의 역할을 하는 한편, 1930년대 자본주의 위기시에는 현실적 사회주의로 또는 파시즘으로 억압기구로 대응할 수도 있고, 케인지안 뉴딜정책으로 적극적인 민주적 개입자의 역할을 하는 것으로 해석한다. 이러한 폴라니의 불명확한 국가론은 이후 사회적 경제학자들에게도 영향을 미친다.

최근 유럽의 사회적 경제학자들 사이에서의 사회적 경제의 발전과 복지국가

와 연관하여 공통된 국가에 대한 이해는 비판이론의 하버마스 시각에 기초하여 국가를 정치적 투쟁의 장으로 이해하는 경향이 강하다. 이들에 따르면, 세계화와 신자유주의 사조에 따라 기존의 케인지안 복지국가는 거시적 경제관리 및 시민사회의 생활보장의 역할에 한계에 이르렀다는 것이다. 이에 따라 그동안 잠재되어있던 제3섹터 또는 시민사회의 민주적, 혁신적 역량강화를 통한 시민사회 주도의 다양한 사회경제적 결사체의 조직화는 하버마스 개념의 공적의 영역이 확장되면서 엘리트화와 관료제화된 국가의 정책에 영향을 주어 사회적 경제와 연대경제를 활성화시키는 다양한 정책들과 제도들을 만들어 가야 한다고 한다(Hulgård, 2015; Laville and Salmon, 2015, Evers, 2013).

따라서 이들은 사회적 경제의 활성화를 위해서는 시민사회의 역할을 강조하지만 국가의 역할을 부정하지 않는다. 국가의 법적 제도화와 재정적, 행정적인 적극적 지원정책들이 민주적 파트너십의 형태로 협력적 거버넌스를 형성하면서 필요하다고 강조한다. 그것이 뒤에 논의되는 신공공거버넌스(new public governance)의 개념이다. 이들은 기존의 국가론 관점보다는 폴라니의 자본주의 해석과 시민사회의 역할에 초점을 더 두고 있다. 유럽의 복지국가 맥락에서의 사회적 경제학자들은 시민사회의 자율적인 주도과 혁신에 의한 사회적 경제의 발전도 중요하지만 여전히 시민권에 기초한 국가의 보편주의적 국가복지를 지속적으로 강조하고 있다. 대신에 과거와 같은 국가주도의 계층적인 재분배의 역할을 넘어서 시민사회와 사회적 경제영역, 그리고 고삐풀린 시장의 규제와 사회적 책임을 강조하면서 국가의 지속적인 법적, 재정적 지원 하에 국가-시장-시민사회의 협력적 파트너십에 기초한 거버넌스의 필요성을 제기한다.

이런 맥락에서 티트무스의 복지국가 유형론에 비유해서 그리고 호혜적 관계를 강조하는 폴라니안 관점을 접목하여 기존의 국가주도의 제도적 복지국가(institutional welfare state) 모델에서 제도적-호혜적 복지국가 모델(institutional-reciprocal welfare state)을 제안한다(Hulgård, 2015; EMES, 2018 Polanyian Seminar). 이 모델에 기반하여 구체적인 제도와 정책의 설계는 아직 나오지 않았다. 이 모델은 국가복지나 시장복지에서 호혜적인 사회복지의 제도적 확장을 강조하고 점진적으로 복지국가에서 복지사회로의 이행을 의미한다. 특히 유럽의 전통적인 정치문화인 보속성(subsidiarity)의 원리는 보편주의적 국가복지의 기본

들을 기반으로 하되 시민사회의 호혜주의적 생산과 분배방식에 의한 사회적 경제를 확장하여 연대경제를 형성하고 이는 다시 국가 권력의 민주화에 기여하고 있다. 사회적 경제의 발전적 성장은 시민사회의 주도과 민주적 역량을 필요로 한다. 결국, 개별 국가들의 역사적 과정에서 국가권력과 네트워크(소통)이 얼마나 시민사회의 다양한 결사체와 배태화되어 있느냐가 사회적 경제 발전의 중요한 관건이 된다. 하버마스의 공적영역의 개념은 소통을 통한 시민권력을 형성하는 관점에서 시민사회와 국가와의 관계를 매개해주는 중요한 기제이다.

아직 복지국가 전체적인 차원에서의 사회적 경제에 기반한 새로운 복지국가 모델은 이제 기본 개념과 원리에 의하여 아이디어 차원의 담론이 형성되는 단계라고 할 수 있다. 대신에 유럽복지국가들 내에 사회적 경제가 잘 발전된 도시 또는 소규모 공동체 지역단위에서 지역공동체 복지레짐이 성장하고 있다. 특히 캐나다의 퀘벡주에서는 주 단위의 광범위한 지역단위에서 사회복지서비스 공급과 지역경제의 발전수준에서 사회적 경제에 기반한 공동생산(co-production)과 공동수립(co-constitution)의 제도화를 성공적으로 이룬 사례라고 할 수 있다. 이런 맥락에서 다음에는 현실 세계에서 서서히 성장하고 있는 지역공동체 복지레짐의 개념화와 이론적 논거, 실제 제도의 발전양식을 다루고자 한다.

Ⅲ. 복지자본주의의 변화와 사회적 경제의 새로운 역할: 지역공동체 복지레짐의 정치경제적 토대

최근에 칼 폴라니의 자본주의 해석과 이중운동의 논리가 새롭게 재평가 되고 있다. 폴라니의 재발견은 19세기 자본주의 시장의 문제와 최근의 글로벌 경제화와 신자유주의 시대의 문제들의 원인을 설명하고 대안적 시각을 제공하는 것으로 주목받고 있다. 폴라니의 자본주의 해석은 최근의 사회적 경제의 성장에 대한 거시적인 사회변동의 차원에서의 이론적 근거를 제시하고 있을 뿐만 아니라 현재 많은 한계를 드러내고 있는 케인지안 복지국가의 대안적 이론의 형성에도 영향을 미치고 있다.

이런 맥락에서 최근의 사회적 경제의 성장에 대한 네오 폴라니안 관점의 해

석을 정리해 봄으로써 미래의 복지국가에서 기여할 수 있는 사회적 경제의 새로운 역할에 대한 거시적이며 정치경제적인 맥락에서의 정당성의 논리들을 찾아보고자 한다. 특히 사회적 경제는 지역단위에서 사회복지서비스를 포함하여 다양한 사회적 수요를 충족시키는 경제적 생산과 분배의 역할을 함으로써 본 논문에서 제기하고자 하는 지역공동체 복지레짐의 정치경제적 기반에 초점을 둔다.

1. 칼 폴라니의 이중운동과 케인지안 복지국가의 한계

칼 폴라니의 현대자본주의 비판을 19세기 말 이후 자본주의 시장경제의 성장이 모든 인간의 사회적 관계를 허구적 상품관계로 전환시켜버림으로써 시장경제의 파괴적 성격을 통해 자본주의 위기를 가져온다는 기본 명제에서 출발한다. 폴라니는 인류경제학적인 관점에서 자본주의 시장경제 이전부터의 지금까지 인간의 삶에서 경제의 역할을 형식적 경제와 실제적 경제라는 두 가지 차원으로 분류하면서 해석한다 (Polanyi, 1944/2011, 1977; 홍기빈, 2009, 2013; 이병천, 나익주, 2017).

폴라니는 실제적의 관점(substantivism)에서의 경제를 인간이 자연과 사회환경에서 경제적 욕구와 필요를 충족시키기 위해 상호작용하면서 사회적 차원에 배태된(embedded) 실제적 영역으로 본다.¹³⁾ 폴라니의 인류역사적 분석에 따르면, 인간사회의 생산과 분배를 담당하는 경제의 영역은 원래 재분배(redistribution), 호혜성(reciprocity), 교환(exchange), 세 가지 원리가 고르게 작동하는 다원적 경제(plural economy)를 이루고 있었다고 한다. 그리고 균형적인 다원적 경제를 통해 인간 삶이 보다 자연과 이웃에 의존하면서, 자신과 사회적 필요에 의해 경제 활동을 하는 삶의 양식을 ‘실체적 경제(substantive economy)’라고 정의한다 (Polanyi, 1977, ch.1-3; 이병천, 나익주, 2017).

13) embedded(ness)의 개념은 폴라니의 핵심개념인데 국내에서는 다양하게 번역되어 사용되고 있다. ‘배태된’, ‘착근된’, ‘묻어들어가는’, ‘내포된’ 등 다양한 해석들이 있다. 그리고 서구학계에서도 그 진정한 의미에 대해서도 논란이 있다. 네오 폴라니안 중의 하나인 Fred Bloc은 이 개념을 ‘광산의 암벽들 사이에 embedded 되어 있는 석탄’과 같은 의미로 해석하고 있다(홍기빈, 2007).

그런데 산업자본주의의 발전과 함께 신고전주의 경제학은 시장을 모든 재화를 추상적으로 상품화와 교환의 영역으로 개념화함으로써 경제와 시장을 사회적인 것(the social)로부터 분리시켰다. 플라니에 따르면, 자유주의 시장경제 논리는 시장을 순수하게 추상적인 수준에서 독립적으로 자기조절기능(self-regulating)을 갖는 기제를 가지고 있다는 허구적 가설이 지배적 이데올로기로 만들어지고 이를 역사적으로 이행함으로써 인간사회를 파괴적인 영역으로 만들어버렸다고 주장한다. 이러한 상품화된 재화들의 교환을 통해 가치와 자본을 증식시키는 독립된 시장경제의 영역을 ‘형식적 경제(formal economy)’라고 한다. 경제를 사회로부터 분리시킨 추상적 자유시장경제논리는 원래 사회적인 것인 노동, 토지, 화폐 등 본질적인 생산의 자원을 허구적 상품화시킴으로서 인간사회의 본연의 삶들을 위한 생산과 소비가 어렵게 되었다고 해석한다.

그러나 플라니는 인간사회의 역사는 시장기제의 파괴적 성격에 대한 대응으로서 다시 비시장적 기제로 시장을 통제하려는 사회적 보호의 움직임이 일어나는 현상을 이중 운동(double-movement)으로 정의한다. 이중운동이란 한편으로는 자유주의 경제원리를 강화하여 시장을 확대하려는 운동과 다른 한편으로는 시장의 무분별한 확대를 통제하고자 하는 사회의 자기보호 원리의 상호작용을 의미한다. 마르크스주의 관점에서 보면, 플라니의 이중운동은 노동자들에 의한 노동운동과 계급투쟁으로서 자본주의 사회를 조정, 변화시키려는 것과 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 그러나 플라니는 노동운동과 노동자계급이 이중운동의 중요한 행위자이기는 하나 유일한 존재는 아니라는 것을 강조한다(Dale, 2010). 플라니는 이중운동을 마르크스주의의 이분법적인 계급을 넘어 더 폭넓게 사회의 다양한 행위자들, 집단, 계급들이 자신들의 관점에서 자유주의 시장경제의 파괴적 속성을 보다 사회적인 것으로 전환시키려는 총체적인 사회적 차원의 운동으로 개념화하려 한다. 이러한 플라니의 관점을 비판이론적 관점에서 계승하는 프레이저는 플라니의 사회의 다양성을 포괄하는 저항으로서의 이중운동의 개념이 오늘 날 더 적실하다고 주장한다. 21세기 현 시대는 노동과 자본계급으로 상대적으로 명확히 분화된 산업화 시대와 달리 계급분화가 더 심화되고 계급간의 이해관계가 불명확할 뿐만 아니라, 또한 계급적 이익을 넘어 정치적, 사회적, 환경적으로 다양한 이해관계의 ‘경계투쟁(boundary struggle)’이 일어나기

때문이다(Fraser, 2014b, 2017). 현재의 자본주의의 다양한 위기들은 포디즘 시대의 조직화된 노동에 기반한 조합주의적 정책결정 보다는 폭넓고 다양한 계급 및 집단들의 정치적 연합에 의한 포괄적 사회운동을 통해서 극복할 수밖에 없다는 것이다.

플라니의 관점에서 보면, 20세기를 넘어오면서 이전이 작은 여러 사회입법들과 사회보험제도의 등장과 1930년대 대공황으로 나타난 뉴딜 정책 등을 비시장적 사회적보호기제로서 간주하고 케인지안 복지국가의 성장을 자본주의의 위기에 대응하는 전후의 이중운동의 하나로 간주할 수 있다. 현대복지국가의 형성과 유형화의 주류 이론을 만들어 낸 에스핑-안데르센의 복지국가 이론도 플라니의 영향을 크게 받았다(Esping-Andersen, 1990: 15). 에스핑-안데르센의 탈상품화 개념은 네오마르크스 시각에서의 정치적 계급투쟁에 의한 권력자원론과 플라니 관점에서 자유주의 시장경제가 인간 삶의 모든 것을 상품화시킨다는 관점과 접목시킨 것이라고 할 수 있다(Esping-Andersen, 1990 and 1999: 32). 그러나 플라니의 전후 케인지안 복지국가와 사민주의 성장, 그리고 유럽의 조합주의적 경제·사회관리가 과연 플라니가 의도한 실체적 경제로서 경제가 다시 사회로 결합되는(reembedding)의 단계인가에 대하여서는 학자들 간에 해석이 다양하다(Dale, 2010).¹⁴⁾

케인지안 거시경제관리와 복지체제는 1970년대까지 황금시대를 거치면서 전후 30년의 자본주의체제의 모순을 국가복지라는 비시장기제로 사회적 보호가 가능했다. 그러나 70년대 이후 브레튼우즈 시스템의 붕괴, 오일쇼크, 세계화와 신자본주의 등장, 금융자본주의화에 의해 국가의 거시경제관리체제는 한계를 보이기 시작하였다. 플라니안 관점에서 보면, 케인지안 복지국가가 자본주의 시장경제를 과연 본질적 차원에서 인간화시켰으며 시장을 진정 사회적인 것

14) 이를 크게 강성 플라니(hard Polanyi)와 연성 플라니(soft Polanyi)로 나누기도 한다(Dale, 2010, Lacher, 2007). 전자는 플라니는 전후 포디즘과 케인지안 복지주의는 완전한 재분배 기제의 강화를 통한 진정한 민주적 사회주의로 가기 위한 전단계로서 자본주의의 근대화 수준이고 진정한 의미의 이중운동의 단계는 아니라는 해석이다(Lacher, 2007). 후자는 전후 케인지안 복지주의와 조합주의는 근본주의적인 시장의 파괴적 야성을 약화시키는 조정경제시장의 수준에서의 이중운동으로 해석한다. 케인지안 경제주의의 전성시대와 사회민주주의 전략을 보다 현실주의적인 자본주의로서의 관리전략이라고 해석하는 것이다.

으로 재배태화시켰다고 하기 어렵다. 비판이론적인 관점에서 보면, 케인지안 복지주의는 자본주의 시장경제의 양적 성장을 위해 소득보장과 재분배 정책을 통해 대량 소비사회로 만들었고, 자본주의 시장경제의 이윤추구적인 본질적 문제를 변화시키지 못했으며, 생태적 관점도 부족했다고 할 수 있다. 즉 건강, 실업, 노령, 산재 등 자본주의 노동시장에서의 주요 사회적 위험들에 의한 소득상실의 소득보장을 통한 노동의 탈상품화는 시장의 구조를 바꾸지 않은 채로 규제와 보상으로 소비증대와 시장을 확대시킨 것이다. 즉 케인지안 복지국가의 탈상품화는 시장의 파괴적인 자기모순의 작동을 완화시키고 문제를 지연시킨 것으로 해석할 수 있는 것이다.

플라니의 실제적 경제에서의 또 하나의 중요한 관점은 퇴니스, 오우웬, 콜의 길드사회주의 영향에 따라 실제적 경제의 기반영역인 공동체 중심의 호혜적 경제는 케인지안 복지주의에 의해 실현되지 못했다는 점이다(Dale, 2010). 국가복지는 보건 의료, 교육, 대중교통, 주택, 사회보험제도 등 주요 사회적 위험에 대한 노동의 탈상품화와 소득 재분배의 효과에 크게 기여했다. 그런데 케인지안 복지국가의 소득보장과 재분배에 의한 소비사회로의 전환은 플라니의 실제적 경제의 핵심인 재분배, 호혜성, 시장의 3가지 경제원리 중에서 지역공동체와 가족경제의 중요 기제인 호혜성을 약화시키는 결과를 초래했다고 할 수 있다. 특히 국가와 시민의 민주적 통제로부터 고삐가 풀린 세계화, 신자유주의, 그리고 금융자본주의의 득세는 케인지안 복지국가의 탈상품화의 기능을 어렵게 만들었다. 기술발전, 세계화, 신자유주의의 3자 결합은 탈상품화를 지향하는 국가복지를 근로복지를 강조하면서 다시 노동의 상품화를 강요하였고 파편화되고 이중화된 국가복지로 변화시켰다. 신자유주의 영향에 의한 사회서비스의 민영화와 공공서비스의 신공공관리론은 사회서비스에서 사회적 시민권에 의한 보편주의적 서비스를 약화시키고 시장의 효율성 원리와 성과주의를 강조하면서 사회서비스 제도 또한 파편화와 혜택의 사각지대와 서비스 질의 격차를 만들어냈다.

최근 지식기반경제화와 제4차 산업혁명은 새로운 노동의 개념과 가치분배가 재정립되어야 할 필요성이 생겼다. 미래는 지식이 중심이 되는 인간개발을 통한 사회투자가 강조되어야 한다. 지식기반경제는 인간 내적으로 존재하는 지식

과 창의성이 중요해지고, 가치생산의 법칙이 달라지고 있다. 미래는 성장의 의미가 물질적 부의 축적이나 총량의 성장이 아니라 공동체 속에서 인간다운 삶과 인간발전이 진정한 부라는 개념이 필요하다(홍기빈, 2013). 이런 맥락에서 최근의 사회적 경제 운동은 신자유주의에 의해 분리되었던 국가와 시장을 지역공동체 중심으로 시작하여 점진적으로 사회적인 것으로 되돌리는 이중운동의 하나로 해석하는 관점이 증가하고 있다(Block, 2003; Block and Summers, 2014; Kripper et al. 2004; Machado, 2011; Laville, 2013; Krippner and Alvarez, 2007; Fraser, 2014a; Johnson, 2009).

2. 자본주의의 다원적 경제화와 연대경제의 형성: ‘노동’의 탈상품화를 넘어 ‘경제’의 탈상품화

플라니는 인간적인 삶이 보장되는 경제를 궁극적으로 경제가 다시 사회적 관계와 재배태화되는 <인간 살림살이> 경제, 또는 실체적 경제로 규정하였다. 플라니는 단순히 토지, 노동 등 기본적 경제재화의 탈상품화를 넘어서 아리스토텔레스와 퇴니스의 공동체주의 철학을 계승하고, 콜의 길드사회주의를 통한 협동의 경제와 사회화된 경제를 지향하였다(Polanyi, 1944/2001, 1997). 플라니는 전통적인 마르크스주의는 역사적으로 실패를 하였고, 급진적 개혁주의는 현실적으로 가능하지 않다고 비판한다. 그 대안으로 인간사회의 경제의 역사적 발전과정이 보여주어 왔던 세 가지 경제원리가 보다 균형적으로 작동되는 다원적 경제의 형성을 통해서 오늘날 지배적인 시장경제 중심의 자본주의 사회를 보다 인간적인 경제로 전환하고자 하였다.

이러한 플라니의 다원적 경제의 논리를 최근에 유럽의 여러 지역을 비롯해 남미 등 다양한 지역에서 사회적 경제를 기반으로 지역단위에서 보다 균형적인 다원적 경제를 형성하고자 하는 연대경제(solidarity economy) 운동이 일어나고 이를 이론화하고 있다(Laville, 2006a, b, 2009, 2013).¹⁵⁾

15) 최근에 사회적 경제(social economy) 외에 연대경제, 사회적 연대경제(social and solidarity economy)가 함께 많이 사용되면서 일반 사람들과 학자들 사이에서도 많이 혼란스럽다. 역사적 기원과 그 의미로 본다면, 사회적 경제는 앞의 각주 4)에서 논의된 대로 그 기원과 역사를 가지고 있고, 이제는 학술적으로 어느 정도 공인된 수준으로 사회적 기업을 비롯한

이미 앞에서 언급되었듯이, 폴라니는 다원적 경제는 인류의 경제활동을 크게 3가지 경제원리가 서로 결합된 혼합 경제로 진화를 해왔고, 이 세 경제는 역사적으로 지역에 따라 서로 다양한 비중을 가지고 결합되어 작동되어 왔다고 주장한다(Polanyi, 1977; ch. 1-3; Evers and Laville, 2004; Laville, 2006a,b).

첫째로, 시장(market) 또는 교환(exchange)의 원리이다. 이는 재화와 서비스의 생산과 분배가 수요와 공급에 따른 가격의 형성에 따라 교환되는 시장경제(market economy)의 원리를 의미한다. 공급자와 소비자와의 관계는 계약관계에 기초한다. 오늘날 자본주의 시장경제의 지배적인 원리라고 할 수 있다. 사회적 수요에 의한 재화의 생산이나 공급보다는 이윤추구의 기업들에 의한 또는 당사자들의 사적 이익에 기초한 의한 경제의 원리를 의미한다. 따라서 시장의 원리는 사회적 관계에 반드시 연계되지 않는다. 대신에 시장경제는 사회적 관계를 파괴시키거나 약화시킨다.

둘째로, 재분배(redistribution)의 원리는 중앙의 공적 권위체제, 즉 국가의 책임으로 생산과 분배가 되는 공공경제(public economy)가 작동되는 원리를 의미한다. 이를 비시장경제(non-market economy)라고도 한다.¹⁶⁾ 다양한 복지정책을 통한 현금 및 현물급여, 공기업 및 국가에 의한 직접적인 공공재와 서비스 생산과 공급이나 거시경제정책을 통한 직, 간접적으로 소득과 자원이 재분배되는 원리이다. 재정의 메카니즘은 주로 조세와 다양한 정부수입, 그리고 정부

협동조합, 상호부조 등 다양한 혼합조직들의 집합의 영역으로 많이 사용된다. 연대경제(solidarity economy)는 여기에서 제시된 대로 폴라니의 다원적 경제의 개념에서 사회적 경제를 포함하는 폭 넓은 개념이다. RIPESS의 Poirier는 연대경제는 유럽을 중심으로 시작되었고, 다른 한편, 캐나다 퀘벡에서 사회적 경제운동이 1990년대 활발히 진행되면서 사회적 경제와 유럽의 연대경제의 개념을 연결시킨다는 의미에서 1990년대 후사회적 연대경제(social and solidarity economy)의 개념이 사용되기 시작하였다고 한다. 이에 따르면, 조직의 특성에 초점을 두는 사회적 경제보다는 이를 넘어 사회적 경제의 작동에서 연대성을 더 강조하면서 복합경제체제인 연대경제로 지향하려는 의미로 해석할 수 있다(Poirier, 2011). 사회적 연대경제는 현재 ILO, UNRISD, UNDP 등 UN의 대부분 산하기관에서 공식적으로 사용하고 있다. 반면에 OECD와 EU는 사회적 경제를 좀 더 공식적으로 사용하고 있다. 우리나라에서도 학자나, 지방정부, 사회적 경제조직, 정부기관에 따라 사회적 경제 또는 사회적 연대경제로 사용하고 있다.

16) 비시장적 경제라는 의미에서 보면, 반드시 국가에 의한 재분배의 기제뿐만 아니라, 비영리 또는 제3섹터에서 순수한 민간기금이나 비영리조직의 활동을 통한 재분배도 포함될 수도 있을 것이다(Evers and Laville, 2004).

지출과 규제로 이루어진다.

셋째로, 호혜성(reciprocity) 원리는 집단 또는 개인들 간에 다양한 사회적 관계형성을 통해 재화와 서비스가 생산, 분배되는 원리로서 사회적 경제와 가족 경제가 이 원리로 작동된다. 이를 비화폐경제(non-monetary economy)라고 부른다. 시장에서의 가격에 의한 화폐경제로 교환되는 것이 아니라는 의미이다. 따라서 호혜성은 참여자들 간에 시장에서의 계약관계에 의한 교환 보다는 다양한 사회적 연계성에 의해 서로 자발적으로 소위 '선물(gift)'을 주고받는 관계를 형성하는 것을 의미한다.¹⁷⁾ 그러나 시장에서와 같은 이윤의 목적이나 수요와 공급에 의한 교환가치가 이루어지는 화폐경제가 아니다. 여기서 선물의 의미는 이타주의나 자선에 의한 일방적으로 제공하는 것이 아니라 비이기심과 이기심의 복잡한 혼합이다. 그리고 호혜성은 시장과 달리 사회적 관계를 반영하고, 그 관계는 상호주의적이어야 하기 때문에 다름의 인정(recognition)과 권력의 평등을 지향하게 된다. 이러한 호혜적 관계가 바로 개인과 집단 간에 신뢰를 만들어주는 '관계적' 의미의 사회적 자본 형성의 중요한 기제가 된다(Donati, 2013, 2014).

자본주의 역사에서도, 이 세 가지 경제원리가 역동적으로 변화해 왔음을 알 수 있다. 초기 자유방임시대에는 시장의 원리가 급속히 확장되면서 그 대안으로 이전의 호혜적 경제가 초기의 협동조합운동처럼 사회적 경제의 방식으로 싹이 트기 시작했다고 할 수 있다. 대공황과 2차 대전 이후의 현대 자본주의체제와 민주주의 체제에서는 시장경제의 원리와 복지국가의 재분배원리가 중심이 되는 혼합 경제로 발전시켰다. 70년대 이후, 다시 신자유주의 등장으로 시장경제가 확장되고, 국가의 재분배가 축소되었다. 그 폐해로 최근에는 시민사회 중심으로 호혜 원리를 기반으로 하는 사회적 경제가 새로운 혁신의 옷을 입고 다시 부활을 하고 있다. 그 이유는 국가복지 중심의 비시장 기제를 통한 케인지안 복지주의 이중운동이 그 한계를 드러냈기 때문이다. 이제는 사회의 자기보호의 이중운동 방식이 국가복지에만 의존하는 것이 아니라 시민사회의 사회적인 역량과 혁신, 그리고 민주적 연대로 추동되는 사회적 경제의 의한 이중운동이 성

17) 여기서 '선물'의 의미는 화폐경제가 발전되기 전의 '물물교환'의 형식을 의미하는 것이 아니라, 오늘날 많은 경우 호혜성에 기반한 경제행위들은 화폐로 교환된다. 이러한 호혜성에 기반한 '선물'의 개념은 플라니와 함께 모스에 의해 발전 되었다.

장하고 있다고 해석할 수 있다.

사회적 경제를 기반으로 하는 연대경제 운동은 지역 또는 국가 등 공간적 단위에서 세 가지의 경제원리가 보다 조화롭게 작동하는 혼합적 개념의 경제체제의 형성을 의미한다. 사회적 경제는 그 연대경제체제 내에서 호혜적 원리에 의해 민주적 혼합조직들을 중심으로 재화가 생산, 분배되는 경제 또는 조직들의 집합을 의미한다. 따라서 연대경제는 현재의 시장중심의 신자유주의적 자본주의체제를 세 경제원리가 균형적 조화를 이루면서 사람과 환경을 중심으로 경제가 작동되는 대안적 경제체제의 형성을 의미한다. 이는 여전히 자본주의 시장경제의 큰 틀에서 점진적으로 연대적 경제의 확산에 따라 인간중심의 경제체제로 진화하는 과정을 의미한다. 그리고 정치적으로도 공공의 영역의 민주적 확장을 통해 국가와 관료제의 성격을 더욱 민주화 시키며 연대경제를 확대시킬 수 있는 정책과 제도를 창출할 수 있도록 하는 정치적 변화의 차원도 포함한다. 그 변화의 축은 시민사회에 주도로 지역단위에서 글로벌로 연대하고 아래로부터의 민주적 연대를 형성을 하여 중앙과 글로벌 차원의 사회를 변화시키는 것을 의미한다.

사회적 경제의 확장을 통한 다원적 경제화와 연대경제의 형성은 케인지안 복지국가의 국가복지에 주로 의존하는 노동의 탈상품화 전략의 한계를 극복한다. 세계화, 신자유주의, 그리고 기술발전은 기존의 포디즘 산업화 시대의 안정적 노동시장을 기반으로 소득보장 중심의 국가복지에 주로 의존한 탈상품화 전략을 어렵게 만들고 있다. 더욱이 현재의 재정적으로 압박을 받으며 관료적이며 획일화된 공공사회서비스나 상품화되고 되고 격차를 만들어 내는 시장화·민영화된 사회서비스 공급체계로는 다양한 신사회위험의 등장에 따라 급증하는 사회서비스 수요를 감당할 수 없다. 시장을 사회적인 것으로 재배태화 시키고 상품화된 시장에서 사회화된 시장의 형성을 의미하는 사회적 경제를 기반으로 하는 연대적 경제의 형성은 상품화된 시장 그 자체를 탈상품화 시키고 인간적 경제(the human economy)를 형성하는 작업이다. 미래에도 여전히 재분배 기능을 수행하는 국가복지는 필요하다. 그러나 그 작동방식은 앞에서 언급되었던 것처럼, 연대경제체제의 형성과 함께 보다 민주화되고 분권화된, 지역단위에서 시민사회가 주도하여 복지공급과 정책을 결정하는 다른 작동방식의 복지국가

를 의미할 것이다.

이러한 최근의 네오폴라니안(neo-Polanyian) 관점은 자본주의 체제의 다양성 이론(variety of capitalism)의 관점에서 중요한 시사점을 준다. 사회적 경제의 영역이 다원적 경제체제의 중요한 한 축으로 확대될 경우 생산과 복지가 더욱 유기적으로 결합되고 기존의 케인지안 복지국가의 탈상품화의 기제와 생산과 복지의 관계가 질적으로 다른 대안적인 복지자본주의 유형을 제공하는 것이 될 수 있다. 특히 새로운 사회적 경제조직의 중요한 특징인 사회적 목적을 위한 경제조직으로서 조직내 그리고 지역사회 구성원과의 관계에서 모두 다중 이해관계적 민주적 거버넌스를 강조한다면, 사회적 경제를 기반으로 하는 새로운 복지국가의 패러다임은 기존의 복지국가가 지향했던 사회민주주의 수준을 넘어 경제민주주의로, 또한 정치적으로도 대의민주주의를 넘어 참여민주주의, 또는 지역사회에서 시민들의 복합적인 자신들의 지역문제를 심의과정(deliberate process)과 시민민주주의(civil democracy)로의 확장을 의미한다.

3. 사회적 경제와 연대경제의 정치적 차원: 민주적 연대(democratic solidarity)와 시민민주주의(civil democracy)

앞에서 사회적 경제를 민주적 거버넌스를 기반으로한 혼합조직의 영역으로 정의하였다. 즉 사회적 경제조직의 핵심 개념화는 정치적으로 민주적 거버넌스를 기반으로 사회적 수요에 대응하면서 재화와 서비스를 생산하는 혼합 경제조직이라는 것이다. 새로운 혼합조직의 개념화에 정치, 경제, 사회 논리가 복합적으로 포함되어 있는 것이다.

앞에서 사회적 경제는 경제를 사회적 목적에 부합시키는 역할을 할 수 있다면, 정치적으로는 민주주의를 확장시키는 역할을 할 수 있다. 앞의 제3섹터와 사회적 경제의 개념화에서 논의되었듯이, 다중이해관계에 기반한 민주적 거버넌스의 기준은 지역사회문제를 공동으로 해결하는 과정에서 지역단위에서 심의민주주의(deliberative democracy)를 촉발시킨다. 그리고 경제조직에서의 소유권의 형태도 협동조합 방식의 공동소유에서부터 개인소유까지 다양하지만, 기본적으로 조직의 투자와 활동에 대하여 투자 액수와 상관없이 조직구성원으

로서 이해당사자로 일인 일표를 행사한다. 이는 자유주의 관점의 시장경제체제에서 사적 영역으로서 민주적 정치와 의사결정을 배제해왔던 경제민주화를 가능하게 만든다. 조직 구성원들이 조직의 의사결정에 참여하고 또한 지역사회의 문제해결에 심의적 결정과정을 경험함으로써 민주적 시민성과 시민적 덕목을 강화시킬 수 있다. 이를 기반으로 참여민주주의적 결사체 민주주의에서는 시민사회에 공론장이 더욱 활성화되는 결과를 가져온다. 지역단위에서 시민들이 다양한 자신들의 조직에서 자신들의 문제를 해결하기 위해서는 그 문제의 경계가 자연스럽게 지역으로 또는 국가 단위로 확장되는 경우가 많을 것이다. 그런 가운데, 지역의 공동문제들이 공유되고, 공동으로 풀어나가야 하는 공공선(the common good)이 형성된다. 이런 과정이 제도화되면서 공동의 결사체 참여민주주의의 더 나아가서 시민민주주의(civil democracy)로서의 민주주의의 확장이 가능한 것이다(Fraser, 1990; Pestoff, 1999; Donati, 2014).¹⁸⁾

특히 시민민주주의 개념은 기존의 민주주의 이론에서 한 단계 그 영역을 확장한 개념이라고 할 수 있다. 시민민주주의 개념을 제시한 페스토프나 도나티는 시민민주주의는 지역사회에서 다양한 공공서비스 영역에 시민들이 직접 참여하여 서비스의 수요자로서 공급자로서 공동으로 서비스를 생산하는 데에 참여함으로써 시민들의 사회적 차원의 생활세계에도 민주주의를 확대하는 개념이다. 민주주의 발전의 과정을 보면, 초기의 정치적 참여의 시민권에서 대의 민주주의를, 복지국가의 발전에 따라 기본생활의 보장 차원에서, 사회적 시민권에서 사회민주주의로, 그리고 경제적 영역에서 소유와 생산과정의 참여에서, 경제민주주의로 진화하였다면, 시민민주주의는 지역사회에서 시민들의 공동체적 일상 생활에 영향을 미치는 공공서비스의 공급과 공공선(the common good)/공동자산(the commons)를 창출하고 관리하는 데에 시민으로서의 참여

18) 우리나라에서 지역사회문제 해결을 위해 정부주도로 심의민주주의 시도가 있었다. 그런 과정에서 정보를 공유하고 문제를 토의와 합의하는 문화가 정부와 시민 양쪽 모두 부족한 가운데 많은 실패사례들이 나왔다. 그런가 하면, 저자가 지역공동체 형성에서 성공한 사례들을 보면, 공동체운동이 자발적인 가운데 이를 주도하는 활동가들이 인쇄심을 가지고 지역주민을 설득하고, 또한 참여자들이 나름 참여를 통해 성과를 경험하면서 지역사회문제 해결을 위해 공동의 심의과정(deliberative process)이 이루어지는 경우도 많이 발견할 수 있었다. 사실상 공동체 운동에 성과를 내기 위한 여러번의 실패와 좌절을 겪는 매우 지난한 과정을 보여주었다.

권리와 책임을 부여하는 것을 의미한다(Pestoff, 1999, 2009; Donati, 2014).

그리고 기존의 대의민주주의는 그 핵심 메커니즘인 투입(input side)에 초점을 두어 이익집단, 정당, 선거 등 정책형성의 과정에 초점을 두었다. 그러나 오늘날 투입 중심의 대의민주주의는 위기를 맞게 되었다. 경제의 조정능력에서부터 다양한 이익갈등 조정능력이 떨어지고 있다. 현 복지국가 체제에서 실제 시민들의 다양한 복지수요들이 투입되는 것이 실패하고, 소수의 엘리트 민주주의가 더욱 심화되고 있다. 복지수요와 내용, 그리고 질의 수준이 소수의 엘리트와 관료제적 관점에서 결정되고 있다. 더욱이 대의 민주주의에서는 정책집행에서의 행정민주주의 또는 시민참여가 일종의 블랙박스의 개념으로 배제되었다. 이는 궁극적으로 복지공급 전달체계에서의 많은 문제들과 시민생활에서의 불만과 정부 및 복지국가의 정당성을 약화시키고 있다. 따라서 정책의 산출(output)과 정책집행과정에서 기존의 복지국가가 관료제화 되면서 민주성이 약화되는 것을 방지하고 복지국가, 그리고 복지서비스를 민주화시키는 노력이 필요한 것이다(Pestoff, 1999, 2009).

연대경제의 의미는 다원적 경제의 혼합경제논리에서 멈추지 않는다. 민주적 연대에 기반한 정치사회를 형성하는 경제적 토대를 만드는 것에 더 방점을 두고 있다. 폴라니에 따르면, 역사적으로 자본주의체제가 지배적 경제체제가 되면서 경제가 사회로부터 분리되면서 사회적 관계에 배태되었던 경제적, 사회적 공동체가 붕괴되었다. 그리고 자유민주주의 논리는 공적 영역과 사적 영역을 분리시킴으로서 경제적, 사회적 영역에서도 실질적인 시민 중심의 참여민주주의를 배제시켰다. 그러나 연대경제의 형성을 통하여 사회적 경제조직들은 경제적 민주주의가 가능한 경제적 결사체 조직이 사회에 배태화되면서 경제영역과 정치영역을 중재, 매개하는 역할을 하게 된다. 이는 현 신자유주의적 자본주의 체제가 초래한 정치적, 경제적, 사회적 위기를 극복하기 위해 시장에 대한 시민 사회의 회복력(resilience)를 다시 키우는 것이다. 이를 위해서는 재분배와 호혜성의 메커니즘을 확장하고 강화시키는 다원주의적 연대경제를 형성하는 것이다. 이러한 논리의 근거는 폴라니와 모스의 현대 자본주의 비판에 따라 인류의 발전과정에서 다양한 사회변동에 따라 인간 사회의 사회적 결속을 회복하기 위해 나타난 다양한 연대적 형태의 논리에서 찾을 수 있다(Mauss, 1990).

이론적인 관점에서 역사적으로 발현된 연대의 형태는 크게 두 가지 형태로 나누어 볼 수 있다(Mourlaert and Ailenei, 2005; Laville, 2013, 2015a). 첫째는 자선적 연대(philanthropic solidarity)이다. 이는 역사적으로 사회적 응집력과 통합이 붕괴되는 것을 막기 위해 우월적 지위에 있는 계급이나 집단, 개인들이 열악한 지위에 있는 계급, 집단, 및 개인들에게 자선적인 관점에서 행사하는 연대이다. 이러한 자선적 연대는 시대에 따라 다양한 형태로 나타났다. 과거에는 왕이나 귀족들의 신분적 계급, 지역사회 또는 도시국가의 거부 상인, 종교적으로 교회에서의 자선적 기부에서 자본주의와 민주주의 사회로 변화하면서 비영리 조직을 통한 지역사회의 다양한 기부와 자선행위들이 그 예이다.

둘째로, 민주적 연대(democratic solidarity)이다. 이는 자본주의 초기에 노동자계급들이 스스로의 권리를 회복하기 위한 노동운동에서 노동조합을 조직하거나 생활고를 해결하기 위해서 협동조합, 상호부조 등의 호혜성에 기초하여 사회경제적 결사체를 조직한 것에서 시작되었다. 또한 전후 신사회운동의 성장에 따라 공동의 문제를 해결하기 위한 시민운동적인 결사체 조직들도 성장하였다. 이것은 평등한 시민들 간의 호혜성 원리에 기초한 민주적 연대이다. 그리고 자본주의와 민주주의의 발전에 따라 복지국가가 성장하면서 국가에 의한 사회적 시민권의 부여와 함께 재분배적 원리에 의한 민주적 연대를 강조하기 시작하였다. 그러나 공권력에 의한 재분배적 연대는 신자유주의에 의해 축소되거나 국가의 일방적 정책결정이나 관료제화 되면서 비민주화되고 있다. 이에 따라 최근에는 다시 민주적 연대성을 회복하기 위하여 호혜성에 기초한 사회적 경제와 연대경제 운동의 성장하고 있다. 그리고 이를 통해 국가의 재분배적 연대도 민주성을 회복해야 한다. 따라서 민주적 연대성 회복의 과제는 사회적 시민권을 보장하는 국가의 재분배적 연대와 시민들의 민주적 거버넌스에 기초한 호혜적 연대를 어떻게 결합시키는 가에 있다.

IV. 지역공동체 복지레짐(community welfare regime)의 제도설계

1. 지역공동체 복지레짐의 개념화

지역공동체 복지레짐은 지역사회 주민들의 서로 협력하여 필요한 복지서비스를 공동으로 결정하고 공동으로 생산하고 관리하는 지역 복지시스템의 구축을 의미한다. 또한 경제와 복지가 제도적으로 분리된 시스템이 아니라 지역경제와 복지가 긴밀히 연계된다. 사회적 경제는 사회서비스만을 생산하는 것이 아니다. 이외에 지역사회의 다양한 자산을 기반으로 지역사회에서 필요한 다양한 경제적 재화와 서비스의 생산이 가능하다. 이러한 사회적 경제에 의한 호혜적 경제생산이 증가하고, 복지국가의 새로운 패러다임에 의한 소득보장제도의 개혁과 더불어 사회적 경제에 의한 공공 사회서비스 공급의 확대가 이루어진다면, 지역경제는 보다 균형된 다원적 경제를 유지하게 된다. 이는 이전의 시장경제체제 보다 좀 더 지역사회의 사회적 수요에 대응하고 노동시장 자체의 상품화 압력이 약화되고, 탈상품화된 경제영역이 확대되는 연대경제체제가 형성될 수 있다. 즉 폴라니안 관점에서 사회적 경제는 지역기반으로 경제와 사회를 재배태화(reembedding)를 하는 중심 역할을 수행한다.

이와 같이 사회적 경제는 지역경제와 지역사회를 긴밀하게 연결시키는 동시에, 정치적 차원에서는 지역단위에서의 결사체 참여민주주의와 심의민주주의를 확대시키고, 더 나아가서 시민민주주의를 제도화시키는 데에 중요한 역할을 할 수 있다. 즉 사회적 경제는 앞의 제3섹터의 역할에서 논의되었듯이 지역단위에서 경제, 복지, 정치과정을 상호 긴밀하게 연계시키는 매개적 제도영역으로서 역할을 하게 된다. 이런 맥락에서 ‘관련된 제도들의 상호 연계적 집합’을 의미하는 ‘레짐’의 의미로 지역사회 단위에서 사회적 경제를 중심으로 국가, 비영리, 시장복지가 서로 협력하는 ‘지역공동체 복지레짐’이 형성될 수 있는 것이다. 그리고 지역공동체 복지레짐은 지역사회의 복지, 경제, 정치, 사회영역의 다양한 조직, 정책과 제도들 간의 관계와 역할을 조정하는 새로운 차원의 신공공거버넌스(new public governance)가 뒷받침되어야 한다.

이와 같이 지역공동체 복지레짐은 국가차원의 복지국가체제와 어떻게 연결되는가?를 앞에서 언급했듯이, 다차원적인 글로벌 위기들에 대응하기 위해서는 증대된 국가의 역할이 매우 중요하다. 현재의 복지국가체제는 그동안 환경

변화에 따라 글로벌 경제화와 신자유주의 영향에 따라 많은 변화와 개혁의 과정을 거쳐 왔지만, 여전히 전후 포디즘의 기반에 의해 케인지안 복지국가의 기본 틀에 갇혀있다. 복지국가는 여전히 사회적 시민권에 기초하는 소득보장과 다양한 사회적 위험을 보호해주는 보편주의 복지국가를 지향해야 한다. 그러나 보다 분권화 되어 밑으로부터의 지역공동체 복지레짐의 성장과 상호 조응하는 새로운 복지국가의 패러다임이 필요할 것이다.¹⁹⁾ 지금까지의 국가의 수직적 거버넌스에 기초한 국가복지 중심에서 점진적으로 지역에서의 시민사회 주도의 호혜적인 복지와 국가복지가 조화를 이루는 방향이 되어야 할 것이다.

2. 지역공동체 복지레짐의 대안적 제도설계: 공동생산, 공동수립, 신공공거버넌스

지역공동체 복지레짐은 실제로 어떤 제도의 모습으로 발현(emerging)이 될 수 있을까? 현재 글로벌 수준에서 나타나는 사회적 경제에 기초한 새로운 제도들이 발전하는 사례들을 보면, 크게 세 가지 경향으로 나타난다. 첫째는 사회서비스의 생산과 공급과정에서 지역의 구성원들이 다양한 방식으로 참여하는 공동생산(co-production)이고, 둘째는, 다양한 형태와 수준의 공동생산에서 복지 수요와 공급방식을 주민들이 지방정부와 공동으로 결정하는 공동수립(co-construction) 제도도 형성되고 있다. 셋째로, 공동생산과 공동수립의 제도를 뒷 받침해주는 신공공거버넌스(new public governance) 구축이다.

19) 여기서 제기된 사회적 경제를 기반으로 한 복지체제와 상응하는 전반적인 복지국가의 재편과 패러다임에 구체적인 내용은 지속적인 연구과제이다. 이를 지향하는 서구학계에서도 다양한 이론적 아이디어와 담론이 제기되고 있다. 대표적인 것이 유럽의 EMES 그룹이다. 그 외에 앞에서 논의되었던 네오 플라니안 학자들의 관점에서 점진적으로 시도되고 있다.

1) 공동생산

공동생산의 개념은 아주 새로운 것은 아니다. 일찍이 공동생산 개념은 80년대 오스트롬 학파의 주도에 의해 미국의 지역사회에서 경찰의 치안서비스를 주민들과 함께 공동생산의 형식으로 공급함으로써 효율성과 효과성을 가져온 사례에서 시작되었다(Parks et al, 1981). 이후 공동생산의 개념은 최근에 와서 신공공관리론의 비판과 함께 여러 국가와 지역에서 보건의료, 돌봄, 교육 및 직업 훈련 등 다양한 사회서비스 영역에서 시민참여적으로 제공하는 대안적 개념으로 빠르게 성장하고 있다.

공동생산은 기본적으로 서비스의 생산을 소비자와 생산자가 공동으로 하는 것을 의미한다. 아직 개인, 조직, 집단 수준에서 누가 공동생산자로 규정하는지, 공동생산의 범위가 어디까지인지에 대한 이론적 논란이 있다. 이 분야를 주도하는 페스토프를 비롯한 일련의 그룹은 지역단위에서 또는 개별조직단위로 전문 공급자, 수혜자, 가족, 지역주민 등이 공동으로 협력하여 서비스 전달체계를 구축하는 것으로 간주한다. 궁극적으로는 지역사회의 서비스전달체계를 공동으로 기획과 설계(planning and design), 관리(management), 생산(producton)을 의미하는 포괄적 개념으로 정의한다(Pestoff, 1999, 2009, 2012, Pestoff at al. 2012).²⁰⁾ 이러한 공동생산의 개념은 기본적으로 사회서비스 공급체계의 패러다임의 변화를 의미할 수 있다.

오늘 날 공공서비스의 공동생산의 필요성은 오늘 날 복지국가의 복지서비스가 당면한 문제들을 해결하는 데 중요한 장점에서 나온다(Pestoff, 2009, 2012). 첫째로, 서비스의 질 문제이다. 그동안 신자유주의적인 국가복지의 서비스 질 문제를 해결하기 위하여 신공공관리론과 민영화 전략을 주도해 왔으나, 서비스 공급에서 서비스 질의 격차, 사각지대의 발생, 책무성 등에서 많은 문제점을 낳았다. 또한 질 좋은 공공서비스를 제공한다고 알려져 있는 사민주의 스칸디나비아 국가들 사이에서도 시민들의 공공서비스의 질에 대하여 다양화, 개인화 돼가

20) 여기서는 공동생산에 관한 구체적인 논의를 하지 않는다. 새로운 복지혼합의 관점에서 사회적 경제조직을 중심으로 하는 공동생산에 대한 개념, 이슈와 쟁점에 관하여는 Pestoff(1999), Pestoff(2009), Pestoff and Hulgard(2016), Pestoff, et al, (2012), 김학실(2016) 참조.

는 서비스의 수요에 비해 획일화, 관료제화된 서비스에 대하여 시민들의 불만이 증가하고 있다. 이에 따라 보육이나 교육의 영역에서 시민들의 참여에 의한 협동조합 및 사회적 기업을 통한 서비스 공급이 증가하고 있다(Pestoff, 2009). 따라서 사회적 경제조직의 논리에 의해 수요자가 자신의 서비스에 대하여 참여를 통해 다양한 수요와 아이디어를 반영하여 서비스를 받는 것은 일종의 경제적 관점에서 높은 비용의 고급스러운 서비스 질의 개념이 아니라 인간의 협동, 이타적, 또는 자아실현의 동기에서 서비스 질의 만족도를 높일 수 있다.

둘째로, 최근에 젠더문제와 연결된 일의 질 문제이다. 사회서비스는 주로 여성들의 일자리인 가운데 생산성이 낮은 산업이다. 글로벌 경제위기와 저성장 국면에 따른 국가재정의 긴축에 따라 국가의 공공서비스 재정은 축소되는 가운데, 서비스의 임금, 작업환경은 돌봄노동의 공급자로서의 노동의 질과 권리의 문제를 낳는다. 사회적 경제조직에 의한 공동생산은 민주적 거버넌스라는 조직의 논리에 의해 이러한 문제를 해결해 나가고 있다. 최근의 지식기반경제화, 그리고 장기적 고실업과 불안정 노동시장으로의 변화에 따라 일자리 창출은 사회서비스 분야에 집중되고 있다. 사회적 경제의 논리는 사회서비스 분야에 좋은 일자리 창출을 가능하게 할 수 있다.

셋째로, 최근 민주주의 위기와 결손의 문제를 극복할 수 있다. 공동생산은 지역주민 주도로 지역사회의 재화와 서비스를 생산하는 과정에서 수행역량과 의사결정 권력을 증대시키면서(empowerment), 정치적 역량을 강화시키는 풀뿌리 민주주의 형성에도 기여한다. 기능적 차원에서 단순 참여를 통한 공동생산이 아니라 민주적 거버넌스의 원칙하에 풀뿌리 민주주의를 강화하는 참여민주주의와 심의민주주의를 지향하게 된다. 이는 현재의 엘리트민주주의에 기반한 대의민주주의의 한계를 극복하고 민주주의를 시민들의 경제와 사회생활의 영역까지 더욱 심화시키는 것을 의미한다.

넷째로, 현재 글로벌 경제위기 정부의 재정적 부담을 줄일 수 있다. 사회적 경제는 조직과 영역의 논리에 의해 공공과 민간 인적, 재정적, 조직적 자원을 공유할 수 있다. 시민들의 다양한 자발적 참여, 경제적 투자, 경영적 수익을 기반으로 정부의 재정적 지원과 거버넌스의 공유로 순수한 공공조직에 의한 공급이나, 시장조직에 의존하지 않음으로써 전체적인 서비스 공급의 비용을 줄일

수 있다.

공동생산에 관한 많은 이론적 경험적 이슈들이 있다. 왜 공동생산을 해야 하는가? 소비자들의 관점과 정부관료나 서비스 공급 전문가의 관점에서부터 다양한 동기의 문제가 있을 것이다(Verschuere and Pestoff, 2012). 공동생산의 의도한 효과성을 높이기 위해서는 조직의 구조와 관리, 거버넌스는 어떻게 해야 하는가? 실제로 공동생산은 의도한 서비스의 질을 개선하지 못하거나, 시장이나 공공 서비스 조직들과 협력이 아닌 경쟁으로 확산의 실패, 의도했던 시민들의 민주적 역량의 증진과 심의민주주의를 만들어내지 못하며, 복잡한 협력적 거버넌스의 구조로 명확한 책무성 성과측정의 문제 등 다양한 도전들이 제기된다. 이러한 문제들은 앞으로 지속적인 사례와 경험적 연구, 대안적인 개념들과 이론들을 개발하며, 또한 현장에서의 혁신적인 실천 등을 통해 지속적으로 해결해야 하는 과제가 된다.

2) 공동수립

지역공동체 복지레짐으로서, 그리고 사회적 경제가 추구하는 지역단위에서의 대안적 연대경제와 참여민주주의로 제도화되기 위해서는 서비스의 공급에서의 공동생산이라는 제도 위에 사회적 경제를 비롯한 시민사회 조직들이 정책 결정에 파트너로서 참여하는 공동수립의 제도가 뒷받침되어야 한다.

공동생산은 주로 조직적 차원에서 그리고 정책의 집행 관점에서 사회서비스 공급의 대안적 제도라고 하면, 공동수립은 한 단계 높은 제도적 수준에서 사회적 경제를 중심으로 시민사회와 정부가 공동으로 지역발전이나 지역사회문제를 해결하기 위하여 정책 어젠다를 제시하고, 제도를 설계하는 정책형성 차원에서의 제도라고 할 수 있다(Vaillancourt, 2013).

공동생산은 유럽국가들 사이에서 산발적으로 사회서비스의 다양한 영역과 조직 및 지역단위의 수준에서 다양한 모델로 발현하고 있는 한편, 공동수립이 체계적으로 제도화된 대표적 사례는 캐나다의 퀘벡주 사례이다. 공동생산과 공동수립을 동시에 광범위한 지역수준에서 제도화되어 실천하고 있는 사례는 많지 않다.

앞에서 밝힌 바와 같이 캐나다의 퀘벡주가 가장 광범위하고, 그리고 내실 있게 지방정부와 사회경제조직 및 시민사회 연합체가 상호 협력적인 지역발전을 위한 네트워크를 만들어 지방정부와 파트너십의 형태로 정책결정을 하는 공동수립을 제도화하고 그 아래 다양한 사회서비스들 및 사회경제조직들이 공동생산하는 제도를 갖춘 대표적 사례이다(Bourchard, 2013; Mendell, 2009; Mendell and Neamtan, 2010; Mendell and Alain, 2015, 김창진, 2015; 유현중, 정무권, 2017). 따라서 공동수립에 대한 개념화와 이론화는 주로 퀘벡사례를 기반으로 하고 있다.

공동수립은 정부의 정책형성과 결정과정을 민주화 하는 거버넌스 방식이다. 발란쿠르(Yves Vaillancourt)는 퀘벡의 사회적 경제에 기반한 공동수립 제도의 민주성과 독특성을 강조하기 위해 역사적으로 국가가 시민사회나 시장의 주요 행위자들을 파트너로 한 유사 공동수립 정책결정제도를 대비시킨다(Vaillancourt, 2013: 136-139). 예를 들어, 신자유주의적 공동수립(Neo-liberal Co-construction)은 정부가 공공서비스를 제공하기 위하여 시장과 비영리 부분의 조직들을 파트너로 포용하는 전략이다. 다양한 공공사업을 민영화의 한 방식으로 민관협력사업(public-private partnership, PPP)으로 정부와 시장적 계약관계로 공공서비스를 제공한다. 이는 민주적 차원의 공동수립이라 할 수 없다. 반면에, 조합주의적 공동수립(Corporatist Co-construction) 전략이 있다. 서구유럽의 케인지안 복지국가 형성의 중요한 정책결정 기제였으며, 퀘벡주에서도 1970년대에 오일쇼크에 의한 세계경제위기를 극복하기 위하여 조합주의적 방식의 정책결정제도가 도입되었다. 이는 주로 자본주의의 대표적 계급 또는 이익집단인 노사정 중심으로한 사회적 합의 기제였다. 이 시기의 조합주의 기제가 형성은 현재의 사회적 경제발전에 재정적으로 기여한 노동연대투자기금(Labor Solidarity Investment Fund)이 만들어지는 계기가 되었다. 그러나 조합주의적 정책결정은 시민사회의 다양한 이해당사자의 이익들을 대표할 수 없었다. 이후 퀘벡주는 1995 여성운동계가 주도한 '빵과 장미행진'과 1996년 소위 사회적 경제 중심의 '퀘벡 경제정상회의'를 통해 사회적 경제 발전의 새로운 전기가 되었다. 이 회의를 통한 새로운 사회적 협약으로 사회적 경제 주체들의 섹터별 대표, 지원기관대표, 사회운동가, 시민단체들의 대표조직으로 '사회적 경제 상티에' 조직되면서, 현재의 공동수립 모델인 '민주적 연대 공동수립

(Democratic, Solidarity-based Co-construction)’이 만들어졌다.

이 민주적 연대 공동수립 모델은 네 가지 중요한 특징을 가진다. 첫째로 국가는(여기서는 퀘벡주 정부) 시민사회조직과 동등한 파트너십의 관계를 맺는다. 퀘벡주의 주요 지역경제와 사회복지에 관한 정책들은 ‘샹티에’로 대표되는 사회경제 시민사회조직, 시장의 기업연합조직, 노동조합, 정부와 다양한 정책들을 공동으로 협의하고 합의하는 정책결정을 내린다. 그러나 물론 정부는 주권의 주체로서 최종적인 정책결정권력을 갖는다. 사회, 경제적 정책결정은 국가, 시장, 시민사회의 다양한 대표들이 합의하에 결정되고 반자본주의적인 이념이 아닌 다원주의적 경제원리를 지향한다. 셋째로, 정책결정과정에서 상층의 정책결정과정에서부터 아래의 사회서비스 공동생산 조직에까지 민주적 심의(democratic deliberation)의 원칙을 지킨다. 넷째로, 정책결정 과정에 참여하는 이해당사자들은 정부정책의 도구적 수단이 아니라 동등한 파트너로서 참여하고 누구도 소외시키지 않는다는 파트너십 관계를 지킨다.

이와 같은 퀘벡주의 민주적 연대 공동수립 제도는 경제적으로는 다원적 경제의 원리에 의한 연대경제의 형성, 지역단위에서 다양한 사회서비스를 사회적 경제조직으로 공급되는 공동생산의 확산, 그리고 다음에 논의되는 신공공거버넌스의 제도적 원리가 현실세계에서 지금까지 이론적 논의에 가장 가까운 사례가 될 수 있다. 퀘벡사례에서 경제의 규모를 보면, 여전히 사회적 경제의 규모는 시장경제나 국가경제에 비하여 작은 편이다. 그러나 보건 의료, 사회복지, 아동 및 노인돌봄, 직업훈련, 홈케어 등의 다양한 사회서비스 분야는 정부의 기본 공공서비스 부문 외에 사회적 경제부분이 많은 양을 담당하고 있다. 현재 다양한 사례들 중에서 퀘벡사례는 주정부라는 광역의 지방정부 단위에서 법제도적으로, 정책결정과정이나, 사회적 경제조직들의 활동수준에서 가장 제도화된 사례라고 할 수 있다.²¹⁾

21) 우리나라의 사례로 간단하게 예시를 들면, 안성, 안산 등 주요 지역사회에서의 의료사회협동조합 운동은 지역주민의 참여적 의료서비스와 건강증진, 장기노인요양보호서비스 분야에서 부분적으로 가족, 지역주민들이 참여하는 공동생산의 형식들이 시도되고 있다. 서울의 성미산 마을을 비롯해 다수의 지역에서 공동육아 보육서비스 협동조합을 중심으로 다양한 마을 공동체 및 사회적 경제조직들을 만들어 가면서 지역공동체 형성을 시도하고 있다. 완주시의 로컬푸드 운동은, 사회서비스 분야는 아니지만, 지역의 유기농 농산물의 생산과 판매를 지방정부와 지역주민의 협력으로 공동생산과 공동수립의

3) 지역공동체 중심의 민주적 신공공거버넌스

지역공동체 복지레짐 형성의 기본적 제도로서 공동생산과 공동수립의 원활한 작동을 위해서는 다양한 주체들 간의 거버넌스가 매우 중요하다. 최근에 이에 상응하는 거버넌스의 개념으로 다양한 이해당사자들의 포용적 네트워크(inclusive network)에 기반한, 참여적이며(participatory), 협력적이며(collaborative), 상호작용에 의한(interactive) 신공공거버넌스의 개념이 주목을 받고 있다(Osborne, 2010; Pestoff, Brandsen, and Verschuere, 2012; Torfing and Triantafillou, 2013).

이러한 신공공거버넌스의 아이디어는 다음의 과정을 거쳐 진화했다고 할 수 있다. 현재의 서구유럽 중심의 케인지안 복지국가 모델의 거버넌스 구조는 조직화된 노동, 자본, 국가 삼자 합의 방식의 조합주의적 정책결정 모델에 정책의 집행과 행정은 중앙정부와 지방정부, 시민사회에 걸쳐서 수직적 거버넌스 구조로 발전했다. 그 후 신자유주의 사조는 복지국가의 축소와 함께 수직적 관료제적 행정을 비판하면서 시장의 효율성과 경쟁의 원리를 받아들여 성과 중심적인 신공공관리론(New Public Management), 시장중심의 거버넌스를 강조하였다. 그러나 신자유주의 경제화는 글로벌 경제위기와 다양한 차원의 격차와 불평등을 초래했고, 신공공관리론은 오히려 서비스의 성과에 취약한 계층들을 소외시키고 격차를 심화시키는 서비스의 사각지대를 만들어 내면서 그 정당성이 약화되었다. 기술의 발전과 함께 글로벌 사회와 정보사회가 됨에 따라 경제와 사회는 다양한 주체 간에 상호의존적으로 더욱 다원화된 네트워크 사회가 되었다. 복잡다원화된 사회에 글로벌 경제위기와 재정위기는 국가의 기존의 수직적 조정능력과 문제해결 능력은 한계에 이르게 되었다.

이에 따라 복잡하고 다원화된 사회에서의 정책집행과 공공서비스의 공급의 원리로서 과정중심, 이해당사자들의 참여를 통한 협력과 조정, 서비스의 공급자와

방식이 부분적으로 적용되는 수준에 이르고 있다. 이 외에 서울시의 사회적 경제 활성화 정책을 비롯해 다수의 지방자치단체들과 지역의 마을공동체, 사회적 경제조직들이 도시재생을 통한 지역경제의 활성화를 비롯해 지역사회의 환경문제해결, 문화적 공동체 형성, 다양한 사회서비스의 보완적 공급을 위해 서로 협력하는 거버넌스 관계를 만들고 있다. 우리의 경우 이러한 다양한 지역사회의 실험들이 완결적이거나 제도화의 수준은 아니지만, 나름의 공동생산과 공동수립을 위한 담론을 만들고 실천을 시도하고 있다.

수요자 간의 공동생산의 필요성이 강조되었다(Osborne, 2010). 오스본은 이러한 환경변화에 따라 정책의 형성과 집행, 그리고 공공서비스의 전달체계에서의 새로운 조정방식으로 신공공관리론의 필요성을 제안 한다. 오스본은 일반적인 정치-행정 측면에서 '이중화된 다원주의(double pluralism)', 즉 '정책집행과 서비스 전달에서의 상호의존적 주체들의 다원성과 다층적 정치-행정 수준에서 나타나는 정책결정과정의 다원성'으로 특징되는 오늘의 정책현상에서 새로운 거버넌스 양식을 강조한다(Osborne, 2010: 9). 이에 따라 그는 정책형성과 집행과정에서 급변하는 환경변화 대응하는 제도설계에 체제론적 관점(systemic perspective)을 적용하여 신공공거버넌스의 양식을 탐색할 것을 주장한다(Osborne, 2010: 415-416).

신공공거버넌스에 대한 개념화와 발전방향에 대한 모델들은 몇 가지 방향으로 전개된다. 오스본은 일반적 행정의 관점에서 신공공거버넌스를 제안한다면, 페스토프를 비롯한 대안적 복지국가의 관점에서는 앞에서 논의했던 제3섹터와 사회적 경제의 역할을 강조하면서 궁극적으로 시민민주주의가 결합된 복지생산으로서 신공공거버넌스를 강조한다(Pestoff, 1999, 2009, Pestoff, et al, 2012).

앞에서 논의된 바와 같이, 민주적 거버넌스와 민주적 연대를 강조하는 사회적 경제 영역의 증대는 새롭게 제기되는 신공공거버넌스 관점과 접목되면서, 지역공동체 복지레짐의 거버넌스의 구축방향에 대한 출발점을 제시한다고 할 수 있다.

첫째로, 다원적 경제에 기반한 공급자의 다원화는 복지서비스 공급에서 기존의 공급자들의 역할이 달라지게 된다. 민주적 거버넌스와 서비스생산에 시민들이 공동으로 참여함으로써 사회적 경제 조직들은 서비스 공급에서 소통 및 조정의 역할을 가능하게 할 수 있다. 둘째로, 앞에서 사회적 경제 기반의 연대경제체제의 형성은 새로운 풀뿌리 민주주의를 강화시킬 수 있다는 것을 강조하였다. 특히 복지서비스 공급의 공동생산과 공동수립이라는 새로운 제도의 확대는 기존의 복지국가에서의 국가의 정책결정 권위에 의한 수직적 하향적 집행관계에서 지역의 수요자인 시민들이 서비스의 내용과 질, 수준을 공동으로 결정하고 집행하는 수평적이면서 상향적 정책결정과 집행을 의미한다.

오스본이 제기하듯이, 다양한 이해관계와 복잡한 상호의존적 네트워크 관계 속에서 정책의 공동수립과 서비스의 산출부분에 초점을 둔 민주적 공급체계는

중앙정부와 지방정부, 지방정부에서의 다양한 공급자와 서비스 주체들 간의 새로운 차원의 협력거버넌스를 필요로 한다. 이러한 연대와 민주적 거버넌스에 기초한 사회적 경제의 형성은 중앙정부의 부담을 덜어주고 지방정부를 중심으로 지역의 다양한 주체들이 보다 독립적으로 자신의 경제, 사회문제를 해결할 수 있을 것이다. 사회적 자본을 향상시키며, 앞으로 다가올 경제위기나 다양한 위기에 대비하여 사회적 복원력(resilience)을 증대시킨다. 따라서 앞으로 새로운 공공 거버넌스의 구축에 대한 심도 있는 연구가 필요한 시점이다.

V. 결론: 미래의 복지국가의 대안으로서 가능한가?

지금까지 현재 직면하고 있는 다양한 글로벌 차원의 위기들과 기존의 케인지안 복지국가가 위복지국가의 발전방향에서 사회적 경제의 역할이 할 수 있는 개념화와 이론적 논리들을 비판적으로 정리해 봄으로써 그 가능성을 탐색해 보았다. 특히 전 세계적으로 확산되고 있는 사회적 경제의 성장추세를 볼 때, 사회적 경제의 역할은 여러 가지 차원에서 극심한 신자유주의 자본주의의 폐해, 민주주의의 위기, 그리고 복지국가의 새로운 대안으로서 가능성을 보여준다. 아직은 지역에 따라 산발적이며, 보다 제도화되고 확장된 모습은 드물다. 개념적, 이론적 논리로서 실천의 가능성은 보여주지만, 현실 사회에서 실천과 제도화는 예측할 수 없는 많은 장애물과 도전들이 수반된다.

이미 서구 유럽대륙에서는 1980년대 서구 경제의 장기침체와 재정위기, 그리고 실업의 증가로 케인지안 복지국가가 한계에 이르면서 사회적 경제는 그 빈틈을 매우기 위해 빠른 성장을 하고 있다. 또한 최근 우리 사회의 고령화가 심화되고 지역사회복지 전달체계의 효율성과 효과성에 대한 문제가 심각해짐에 따라 정부 및 시민사회 차원에서 커뮤니티케어를 새롭게 설계하려는 정책적 시도가 진행 중이다. 이런 맥락에서 우리의 복지국가의 가장 취약한 부분인 사회서비스 부문에서 사회적 경제는 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

그러나 사회적 경제가 제대로 된 기능을 하기 위한 전제 조건은 그 개념화에 서부터 보다 역사적이며 맥락적 의미를 담고, 사회경제가 역사적으로 추구해

왔던 규범적 원칙들을 제대로 이해할 필요가 있다. 왜냐하면, 사회적 경제가 새롭게 부상하는 영역으로서 학계에는 그 개념화에 대한 논쟁이 있고, 어떤 개념화로 받아들일지냐에 따라 사회적 경제의 확산과 정책방향, 그리고 그 결과가 달라질 수 있기 때문이다. 이런 맥락에서 사회적 경제의 개념화에서 중요한 논쟁점인 유럽의 역사적, 정치경제적 접근에 기반한 관계론적, 전체론적 관점과 영미의 방법론적 개인주의에 기반한 상호분리된 독립적인 영역으로서 원자화된 관계로서 사회적 경제와 사회변동을 이해는 관점을 비교해가면서 그 의미를 정리해 보았다. 우리 사회에서도 이 두 가지 관점이 서로 대립되면서 사회적 경제에 대한 이해와 개념화가 존재하고 있다. 특히 주류 학계나 정부에서는 사회적 경제를 기능적 차원에서 정책수단으로 인지하는 경향이 강하다고 할 수 있다. 지금까지 보여준 정부의 정책이 그러한 경향을 보여준다. 그러나 이러한 도구적 관점에서의 사회적 경제의 개념화는 다시 사회적 경제를 실패와 문제의 영역으로 만들 가능성이 높은 것이다.

특히 우리의 미래에 예견되는 세 가지 중요한 위기와 사회변동을 예견해보면, 사회적 경제의 역할은 더욱 중요해 보인다. 그렇게 하기 위해서는 치밀한 개념화와 이를 바탕으로 사회적 경제의 제대로 된 담론의 확산이 중요하다.

참고문헌

- 김창진. (2015). 「퀘벡모델: 캐나다 퀘벡의 협동조합, 사회적 경제, 공공정책」. 가을의 아침.
- 김학실. (2016). “공동체 기반 돌봄서비스 공동생산에 관한 연구: 충북의 ‘행복지 키미사업’을 중심으로.” 한국행정학회 기획세미나 발표논문. <미래 한국 사회와 사회적 경제> 2016.12.2. 광화문 교보생명빌딩 23층 컨벤션 홀.
- 남승현·조창현·정무권. (2010). “사회적 기업의 개념화와 유형화 논쟁: 사회적 기업의 다양성과 역동성의 이해를 위하여.” 「창조와 혁신」. 3(2): 129-173.
- 유현종·정무권. (2017). “한국 사회적 경제 거버넌스와 지역발전”. 「지역발전연구」. 27(2): 33-82.

- 이병천. (2014). “후기 플라니와 경제문명사의 도전: <인간의 살림살이>를 중심으로.” 「사회경제평론」. 43. 181-216.
- 정무권. (1993). “국가자율성, 국가능력, 사회보장정책: 유신체제의 연금제도와 의료보험정책을 중심으로.” 「한국행정학보」. 27(2): 493-516.
- 정무권. (2011). “행정민주주의와 공공성: 심의 민주주의와의 접목”. 「사회과학연구」. 50(2): 33-80.
- 칼 플라니·이병천·나익주(윝김). (2018). 「인간의 살림살이」. 서울: 후마니타스.
- 칼 플라니·홍기빈. (윝김). (2009). 「거대한 전환: 우리 시대의 정치경제적 기원」. 서울: 도서출판 길.
- 홍기빈. (2009). “칼 플라니와 한국에서의 사회적 경제.” 한국사회적경제연대회의, 한국사회적경제연구회 10월 월례 포럼 발표자료.
- 홍기빈. (2013). “자본주의 다양성과 대안적인 ‘사회경제모델’의 원리”. 제7회 대안담론포럼. 한국의 대안정치경제모델을 찾아서. 2013.8.13.
- Alter, Kim (2007). *Social Enterprise Typology*. Virtue Ventures LLC. <http://www.virtueventures.com>.
- Billis, David. (2010). *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for Practice, Theory and Policy*. palgrave.
- Block, F. L, and Sommers M. R. (2014). *The Power of Market Fundamentalism: Karl Polanyi's Critique*. Cambridge: Harvard University Press.
- Block, Fred. (2003). “Karl Polanyi and the writing of the Great Transformation.” *Theory and Society*. 32: 275-306.
- Bornstein, David. (2004). *How to Change the World: Social Entrepreneurs and the Power of New Ideas*. Oxford: Oxford University Press.
- Bouchard, Marie. J. (ed.). (2013). *Innovation and the Social Economy: The Quebec Experience*. Tronto: Unversity of Toronto Press.
- Bugra, Ayse, and Agurtan, Kaan. (ed.). (2007). *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century: Market Economy as a Political Project*. New York: Palgrave.

- Calhoun, Cheshire. (2000). "The Virtue of Civility." *Philosophy & Public Affairs*. 29(3): 251-275.
- Chaves R. and Monzon J. L., (2008), *The Social Economy in the European Union*. Report of CIRIEC.
- Cohen, Joshua, and Rogers, Jeol. (eds.) (1995). *Associations and Democracy*. The Real Utopia Project. Vol.1. New York: Verso
- Dale, Gareth. (2010). "Social Democracy, Embeddedness and Decommodification: On the Conceptual Innovations and Intellectual Affiliation of Karl Polanyi." *New Political Economy*. 15(3): 369-393.
- Dees, Gregory J. (1998). "The Meaning of Social Entrepreneurship. Stanford University. Stanford, CA. <http://www.redalmarza.com/ing/pdf/>.
- Defrouny, Jacques, and Nyssens, Marthe. (2016). "How to Bring the Centres of Gravity of the Non-profit Sector and the Social Economy Closer to Each Other?". *Voluntas*. 27: 1546-1561.
- Defrouny, Jacques, and Nyssens, Marthe (2008). "Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments." EMES Working Paper Series.
- Defrouny, Jacques, and Nyssens, Marthe. (2012). "The EMES approach of social enterprise in a comparative perspective." EMES Working Paper Series.
- Donati, Pierpaolo. (2013). "Social Capital and Associative Democracy: A Relational Perspective." *Journal for the Theory of Social Behavior*. 44(1): 24-45.
- Donati, Pierpaolo. (2014). "Relational Goods and Their Subjects: The Ferment of a New Civil Society and Civil Democracy." *RECERCA, REVISTA DE PENSAMENT I ANALISI*. 14: 19-46
- Edwards, Michael. (2014). *Civil Society*. Third ed. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen G., (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press.
- Esping-Andersen G., (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*.

- Oxford: Oxford University Press.
- European Union. (2012). *Social Economy in the European Union*. EU.
- European Union. (2020). *Social Enterprises and Their Ecosystems in Europe: Comparative Synthesis Report*. by Euricse and EMES. <https://www.euricse.eu/social-enterprises-and-their-ecosystems-in-europe-mapping-study/>
- Evers Adalbert. and Laville Jean-Louis., (2004), "Defining the third sector in Europe" in Evers Adalbert. and Laville Jean-Louis, (eds), *The Third Sector in Europe*, 11-42, Cheltenham: Edward Elgar.
- Evers, Adalbert. (1995). "Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area." *Voluntas*. 6: 159-182.
- Evers, Adalbert. (2003). "Social Capital and Civic Commitment: On Putnam's Way of Understanding." *Social Policy and Society*. 2(1): 13-21.
- Evers, Adalbert. (2009). "Civicness and Civility: Their Meanings for Social Services." *Voluntas*. 20: 239-259.
- Evers, Adalbert. (2013). "The concept of 'civil society': different understandings and their implications for third sector policies." *Voluntary Sector Review*. 4(2): 149-64.
- Fraser, Nancy. (1990). "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy." *Social Text*. 25/26: 56-80.
- Fraser, Nancy. (2011). "Marketization, Social Protection, Emancipation: Toward a Neo-Polanyian Conception of Capitalist Crisis." in Craig Calhoun and Georgi Derluguian. (eds.). *Business As Usual: The Roots of the Global Financial Meltdown*. New York: New York University Press.
- Fraser, Nancy. (2014a). "Can society be commodities all the way down?: Post-Polanyian reflections on capitalist crisis." *Economy and Society*. 43(4): 541-558.
- Fraser, Nancy. (2014b). "Behind Marx's Hidden Adobe: For an Expanded Conception of Capitalism." *New Left Review*. 86(March/April): 55-72.

- Fraser, Nancy. (2017). "Why Two Karls are Better than One: Integrating Polanyi and Marx in a Critical Theory of the Current Crisis." Working Paper der DFG-Kollegforscher_innengruppe Postwachstumsgesellschaften, Nr. 1/2017, Jena.
- Fung, Archon, and Wright, Erick O. (2001). "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance." *Politics & Society*. 29(1): 5-41.
- Fung, Archon. (2003). "Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities." *Annual Review of Sociology*. 29: 515-39.
- Granovetter, Mark. (1985). "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *American Journal of Sociology*. 481-510.
- Habermas, Jurgen. (1984). *Theory of Communicative Action*. Boston, MA: Beacon Press.
- Han, Sang-il, Chung, Moo-Kwon, and Park, Mun-su. (2014). "Local stakeholder involvement and social innovation in Korean co-operatives: the cases of Wonju and Ansong cities." *Community Development Journal*. 49(2): 327-343.
- Hirst, Paul. (1994). *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Howard, Christopher. (1999). *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University.
- Hulgård, Lars. (2015). "Differing perspectives on civil society and the state." in Jean-Louis Laville, Dennis R. Young, and Philippe Eynaud. (eds.). *Civil Society, the Third Sector and Social Enterprise: Governance and Democracy*. London: Routledge.
- Johnson Norman, (1999), *Mixed Economies of Welfare: a Comparative Perspective*. Pearson Education, Prentice Hall Europe, Hertfordshire.
- Johnson, Susan. (2009). "Polanyi and the Instituted Processes of Markets: Introducing a Wellbeing Perspective." WeD Working Paper 09/51. University of Bath.
- Krippner, G. R., and Alvarez A. S. (2007). "Embeddedness and the the Intellectual

- Projects of Economic Sociology.” *Annual Review of Sociology*, 33(1): 219-240.
- Krippner, G. R. Granovetter, M, Block F. et al. (2004). “Polanyian Sumposium: A Concersation on Embeddedness.” *Socio-Economic Review*. 2: 109-135.
- Lacher, Hannes, (1999). “Embedded Liberalism, disembedded markets: Reconceptualizing the pax Americana.” *New Political Economy*. 4(3): 343-360.
- Laville Jean-Louis, and Salmon, Anne. (2015b). “Rethinking the relationship between governance and democracy: the theoretical framework of the solidarity economy.” in *Civil Society, the Third Sector and Social Enterprise: Governance and democracy*. Jean-Louis Laville, Dennis Young R. and Phillippe Eynaud. (eds.) London: Routledge.
- Laville, Jean-Louis (2010): The solidarity economy: A plural theoretical framework, economic sociology_the european electronic newsletter, ISSN 1871-3351, Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne, Vol. 11, Iss. 3, pp. 25-32
- Laville, Jean-Louis, Young R. Dennis, and Eynaud, Philippe. (2015). *Civil Society, the Third Sector and Social Enterprise: Governance and Democracy*. London: Routledge.
- Laville, Jean-Louis. (2006a). “Plural economy.” in *the Human Economy: A Citizen’s Guide*. Keith Hart, and et al. (eds.). Cambridge: Polity Press.
- Laville, Jean-Louis. (2006b). “Solidarity economy.” in *the Human Economy: A Citizen’s Guide*. Keith Hart, and et al. (eds.). Cambridge: Polity Press.
- Laville, Jean-Louis. (2013). “The Social and Solidarity Economy: A Theoretical and Plural Framework.” Paper presented in Potential and Limits of Social and Solidarity Economy. UNRISD, May 6-8, 2013.
- Laville, Jean-Louis. (2015a). “Social and Solidarity Economy in Historical Perspective.” in *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*. Peter Utting. (eds.). London: Zed Books.

- Machado, Muno. (2011). "Karl Polanyi and the New Economic Sociology: Notes on the Concept of (Dis)embeddedness." *RCCS Annual Review* 3: 119-140.
- Markantonatou, Maria, and Dale, Gareth. (2019). "The State." in Gareth Dale, Christopher Homes, and Maria Markantonatou. (ed.). *Exploring the Thought of Karl Polanyi*. New Castle: Agenda Publishing.
- Mauss, Marcel. (1990). *The Gift*. London: Routledge.
- Mendell, Marguerite, and Alain, Beatrice. (2015). "Enabling the Social and Solidarity Economy through the Co-Construction of Public Policy." in *Social and Solidarity Economy Beyond the Fringe*. Peter Utting. (ed.). London: Zed Books.
- Mendell, Marguerite, and Neamtan, Nancy. (2010). "The Social Economy in Quebec: Towards a New Political Economy." in *Why the Social Economy Matters*. L. Mook, J. Quarter, and S. Ryan (eds.). Toronto: University of Toronto Press.
- Mendell, Marguerite. (2009). "The Three Pillars of the Social Economy: The Quebec Experience (1996-2007)." in Ash Amin. (ed.). *Social Economy: Alternative Ways of Thinking about Capitalism and Welfare*. London: Zed Press.
- Mourlaert, Frank, and Ailenei, Oana. (2005). "Social Economy, Third Sector and Solidarity Relations: A Conceptual Synthesis from History and Present." *Urban Studies*. 42(11). 2037-2053.
- Noya, Antonella, and Clarence, Emma. (eds.). (2007). *The Social Economy: Building Inclusive Economies*. OECD.
- Noya, Antonella. (ed.). (2009). *The Changing Boundaries of Social Enterprises*. OECD.
- Osborne, Stephen P. (ed.). (2010). *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Parks, et al. (1981). "Consumers as co-producers of public services: some

- economic and institutional considerations.” *Policy Studies Journal*. 9: 1001-1011.
- Pestoff Victor. (1999), *Beyond the Market and State. Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*; Aldershot, Ashgate & English Editions.
- Pestoff, Victor, and Hulgard, Lars. (2016). “Participatory Governance in Social Enterprise.” *Voluntas*. 27: 1742-1759.
- Pestoff, Victor, Brandsen, Taco, and Verschuere, Bram. (2012). (eds.). *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*. London: Routledge.
- Pestoff, Victor. (2009). *A Democratic Architecture for the Welfare State*. London: Routledge.
- Pesstoff, Victor. (2012). “Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence.” *Voluntas*. 23(4): 1102-1118.
- Poirier, Yvon. (2011). “Social Solidarity Economy and related concepts: Origins and Definitio, An International Perspective. The paper to be presented at the 3rd Asia Solidarity Economy Forum in Kuala Lumpur Malaysia (October 31 to November 2, 2011
- Pierson, Paul. (2001). *New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Polanyi, Karl. (1944/2001), *The Great Transformation*. Rinehart & Company, New York.
- Polanyi, Karl. (1977). *The Livelihood of Man: Studies in Social Discontinuity*. London: Academic Press.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York and London: Simon & Schuster.
- Salamon Lester .M., Anheier Helmut. K, LIST Regina., Toepler Stefan. and Wojciech Sokolowski., (1999), *Global Civil Society: Dimensions of the*

- Non-profit Sector*. Baltimore: Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project.
- Salamon Lester M. (1987). "Of market failure, voluntary failure, and third party of government relations in the modern welfare state", *Journal of Voluntary Action Research*. 16(2). 29-49.
- Salamon Lester M., (1993), "The marketization of welfare: changing non-profit and for-profits roles in American welfare state", *Social Services Review*. March, 16-39.
- Salamon, Lester M., and Anheier, Helmut K. (1995). *The Nonprofit Sector: A New Global Force*. Institute for Policy Studies, Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Salamon, Lester M., and Sokolowski, S Wojciech. (2016). "Beyond Nonprofits: Re-conceptualizing the Third Sector. *Voluntas*. 27: 1515-1545.
- Shäffer, Armin, and Streek, Wolfgang. (2013). *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity.
- Steinberg Richard. (2006), "Economic theories of non-profit organizations" in Powell W.W. and STEINBERG R., (eds), *The Non-Profit Sector: a Research Handbook*, 221-243, Yale University, AEB.
- Torring, Jacob, and Triantafillou. (2013). "What's in Name?: Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System." *International Review of Public Administration*. 18(2): 9-25.
- Toqueville, Alexis de. (192000). *Democracy in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Utting, Peter. (2015). *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*. London: Zed Books.
- Vaillancourt, Yves. (2013). " The Co-construction of Public Policy: The Contribution of the Social Economy. In Bouchard, Marie. J. (ed.). *Innovation and the Social Economy: The Quebec Experience*. Tronto: University of Toronto Press.

- Verschuere, Bram, Brandsen, Taco, and Pestoff, Victor. (2012). "Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda." *Voluntas*. 23: 1083-1101.
- Walzer, Michael. (1991). "The Idea of Civil Society: A Path to Social Reconstruction." *Dissent*. Spring. 293-304.
- Weisbrod Burton. A., (1975), "Toward a theory of the voluntary non-profit sector in a three sector economy". in *Altruism, Morality and Economic Theory*. E.S. Pelphs. (ed.). New York: Russell Sage.

 Abstract

The Future of the Welfare State and New Roles of the Social Economy: The Formation of Community Welfare Regime

Moo-Kwon Chung
Yonsei University, Korea

Since the turn to the 21th century, we are facing multi-dimensional global crises and the traditional Keynesian welfare state could not solve them. Thus new paradigm for capitalist economy and the welfare state are demanding. The author suggests 'community welfare regime' based on the social economy as an alternative paradigm. The concept and theory of community welfare regime are derived from the Polanyian ideas of reembeddedness and plural economy. The basic aim of this paper is to critically discuss some important conceptual and theoretical issues and their clarifications and explore the possibility of the future developmental path.

[Key Words: The Welfare State, Community Welfare Regime, Social Economy, Polanyi, Solidarity Economy, Co-Production, Co-Construction, New Public Governance]

논문접수일: 2020년 12월 11일

논문수정일: 2020년 12월 21일

게재확정일: 2020년 12월 29일

제1저자(단독저자): 정무권(Moo-Kwon Chung)은 현재 연세대학교 미래캠퍼스 글로벌행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 연구분야는 복지국가, 사회정책, 행정이론, 국제개발, 사회적 경제이다.