

복지국가와 사회적 경제

복지국가 유형과 사회적 경제 가능성

2013.09.23 | 이은경_새사연 연구원 | eundust@saesayon.org

- 1. 복지국가의 탄생과 사회적 경제의 축소
- 2. 복지국가 유형과 사회적 경제
- 3. 정부실패와 시장실패, 그 대안은?
- 4. 불평등의 해결과 복지국가의 한계
- 5. 새로운 생산-복지-소비 시스템의 대안, 사회적 경제
- 6. 한국 상황에서 사회적 경제
- 7. 정리하며_비판과 과제

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다. 더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



복지국가 유형과 사회적 경제 가능성

요약문

사회적 경제가 부각되면서 비판의 목소리도 높아져 가고 있다. 국가와 시장밖에 없는 현실에서 제3의 대안이란 표현은 매력적이지만 상대적으로 실체는 모호하다. 현실의 사회적 경제는 국가의 지원에 기대고 있을 뿐 실질적인 토대는 미약하며 사회적 경제 자체에 대한 비판도 다양하다. 가장 큰 비판은 사회적 경제는 복지국가를 축소시킬 수 있다는 우려이다.

그렇다면 복지국가와 사회적 경제는 상충하는가? 만약 상충한다면 사회적 경제 육성과 복지국가 발전 전략 중 어느 것을 선택할 것인가 하는 주장으로 이어질 수 있다. 만약 상충하지 않는다면? 1) 국가와 사회적 경제 간 바람직한 관계는 무엇인가? 2) 각각의 영역이 제대로 발전하기 위한 상호 역할은 무엇인가? 3) 각 영역의 시장에 대한 기능은 무엇인가? 4) 어느 유형의 복지국가가 가장 효율적인 사회적 영역을 구축하고 있는가? 등의 문제가 해결되어야 한다.

복지국가가 잘 발달한 국가에서는 상대적으로 사회적 영역-비영리조직, 공동체 기반 복지 제공 체계 등의 비율이 낮은 것을 알 수 있다. 또한 그러한 나라들의 복지 수준과 효율성 등 복지 성과가 높다. 하지만 사회적 경제영역과 복지국가가 일방적 상충관계가 아니라는 점은 명확하다. 각 국가별로 갖고 있던 사회 경제 문화적 배경에 따라 복지국가를 건설하는 과정에서 국가 주도(사민주의 모형), 제3영역 주도적 활용(조합주의 모형), 비영리 자선조직 활용(미국식 자유주의 모형) 등이 있었다. 복지국가 유형에 따른 성과를 논의할 수는 있으나 사회적 영역이 복지국가와 상충한다고 일반화할 수는 없다.

특히 90년대 들어 제기되는 사회적 경제는 시장영역의 이윤창출이 목적이 아닌 인간 삶의 문제를 해결하기 위한 대안적 모델이고 단순한 복지전달체계의 민간참여를 넘은 시장과 복지국가를 아우르는 새로운 시스템이라는 주장이 힘을 얻고 있다.

현재 생산-분배영역에서 심각한 불평등이 확대되는 상황에서 대체적 생산시스템 고민의 필요성이 제기된다. 지금 발생하고 있는 심각한 시장의 실패는 새로운 생산-복지-소비 시스템의 개선을 요구하고 있다. 경제적 이윤과 합리적 개인의 이익추구 경쟁으로만 사회가 운영될 경우, 국가 차원에서 경제 영역의 개입과 복지제도를 설계할지라도 현재의 문제를 해결할 수 없다.

복지국가는 거칠게 말하면 경제에서 시장과, 복지에서 국가만이 존재했다. 신자유주의는 경제에서 시장의 역할을 전 삶의 영역으로 확장시켰으며 그 과정에서 복지는 최소한의 보루로서 기능할 뿐이다. “합리적 개인의 이윤 추구 행위”라는 존재하지 않는 허상에 근거한 생산시스템이 아닌, 구성원들의 민주적 참여와 소유권의 공유, 사회적 목적과 연대 등의 가치가 살아있는 새로운 생산시스템이 필요하다. 여기에서 중요한 점은 새로운 생산-복지 시스템으로서의 사회적 경제의 역할이다.

현재 한국사회에는 시장과 국가만이 존재하며 시장의 파워가 절대적이다. 시장, 국가, 사회 각 영역이 상호 보완적으로 잘 작동하기 위한 국가의 역할은 매우 중요하다. **공공영역 확충, 시장에 대한 개입과 규제, 사회적 영역에 대한 지원과 육성 삼박자**가 그것이다. 공공영역의 확충만이 아니라 시장에 대한 개입과 공공성에 기반을 두는 사회적 영역을 육성하는 역할 역시 국가의 몫이다. 특히 복지정책, 복지정치, 복지에산을 둘러싼 공공성의 재구성이 필요하다. 지금까지 공공영역의 확충은 복지국가, 시장에 대한 개입과 규제는 경제민주화로 이야기되어 왔다. 여기에 사회적 영역에 대한 지원과 육성이 포함되어야 한다.

그를 위해 가장 먼저 사회적 경제에 대한 사회적 합의가 있어야 한다. 필요한가? 어떤 역할을 수행해야 하는가? 그 다음으로 복지영역의 사회적 경제를 양성하기 위한 방법론에 대한 질문이 필요하다. 정부의 역할, 진보세력의 역할, 사회적 영역에 참여하고 있는 각 주체들의 역할이 제대로 기능해야 한다.

지나친 시장화의 극복과 합리적 공공의 역할, 사회적 영역의 확충이라는 포괄적 접근이 요구된다. 자본주의 다양성모델에서는 정부/공공의 역할을 흔히 “현명한 정부(제도)의 합리적 개입과 질서”로 표현한다. 이는 시장 외의 질서(제도)가 필요하며, 이를 세심하게 조율할 것을 정부/공공의 역할로 상정한다. 여기에 수단/새로운 질서로 사회적 경제를 고민해보자.

사회적 경제가 부각되면서 비판의 목소리도 높아져 가고 있다. 국가와 시장밖에 없는 현실에서 제 3의 대안이란 표현은 매력적이지만 실체는 상대적으로 모호하다. 현실의 사회적 경제는 국가의 지원에 기대고 있을 뿐 실질적인 토대는 미약하며, 사회적 경제 자체에 대한 비판도 다양하다. 가장 큰 비판은 사회적 경제는 복지국가를 축소시킬 수 있다는 우려이다.

1. 복지국가의 탄생과 사회적 경제의 축소

일반적으로 복지국가가 발달한 곳에서는 사회적 경제가 축소되어 있다고 한다. 복지국가와 사회적 경제에서 흔히 이야기되는 바는 **자본주의 초기 전통적 공동체에 기반을 두는 복지제공체계가 복지국가의 발달로 축소되는 경로를 밟는**다는 것이다. 그 근거로 국가차원의 사회보장이 발전한 북유럽의 사회적 경제는 규모가 작고 민간복지가 발달한 미국의 비영리-사회적 경제가 발달했다는 점을 근거로 든다. 또한 복지국가 성장기에 사회적 경제가 위축되었으며 70년대 이후 복지국가의 위기상황에 사회적 경제가 새롭게 부각되었다는 설명이 일반적이다.

상당수 사회적 경제는 복지국가가 제도화되던 시기에 국가의 영역으로 편입되었다. 국가별로 기존 사회적 영역을 국가제도 내로 수용하는 형태는 유형별로 상이하다. 하지만 일반적으로, 복지국가가 제도화되면서 정부재정과 직접 공급이 증가하고 사회적 경제는 국가와의 관계 속에 자리매김하게 된다.

그 후 세계적 저성장 국면과 신자유주의 확산, 세계화로 인해 일국 차원의 복지국가에 위기가 닥치면서 새롭게 사회적 경제가 부각되었다고 설명된다. 90년대 이후 복지국가가 위기를 맞이하게 된 이유는 국가가 담당하기 어려운 영역의 확대가 있다. 첫째는 기술발전과 세계화로 인한 노동수요 감소가 있다. 평균 임금 이상의 질 좋은 일자리가 줄어들고 그 틈새는 저임금 노동자로 채워졌다. 두 번째로는 사회서비스 수요의 증가이다. 노동유연화와 실업률의 증가, 저임금 일자리 확대로 맞벌이 가정이 늘어난다. 고령화로 인한 부양이 필요한 노인 인구의 증가는 돌봄, 요양을 비롯한 사회서비스 영역의 급속한 수요증가를 야기했다. 현금급여가 아닌 현물서비스 비중의 확대는 일방적 국가 역할만으로 채우기 쉽지 않다. 이런 상황에서 일자리 창출과 사회서비스 수요를 충족시킬 수 있는 영역으로 기존 국가 공공 시스템이외의 사회적 경제 영역이 부각되게 된다.

이를 개념화하면 전통적 사회적 Risk-실업, 질병, 교육, 사망, 빈곤 등을 대처하기 위해 복지국가가 제도화되었고, 이후 신사회적 Risk를 적절히 대응하기 어려운 상황에서 사회적 경제 영역이 부각되었다는 설명이다. 여기에 신자유주의로 대표되는 자본주의 시장실패가 극심해지면서 정부실패와 시장실패의 보완, 대체, 완충 영역으로서의 제3섹터, 사회적 영역을 강조하게 된 것이다.

그렇다면 복지국가와 사회적 경제는 어떤 관계인가? 만약 상충하는 관계라면 사회적 경제 육성과 복지국가 발전 전략 중 어느 것을 선택해야 할 것인가 하는 주장으로 이어질 수 있다. 한국 사회에서도 이런 논란이 상당하다. 국가의 역할을 강조해야 하는 시점에서 사회적 경제 활성화를 위한 활동은 민영화, 국가 역할 축소를

이야기하는 것에 불과하며 진보적 이슈가 아니라는 주장이다.

다음으로 상호 상충하지 않는다고 한다면 어떤 관련이 있는가? 이는 보다 복잡한 주제로 이어진다. 1) 국가와 사회적 경제 간 바람직한 관계는 무엇인가? 2) 각각의 영역이 제대로 발전하기 위한 상호 역할은 무엇인가? 3) 각 영역의 시장에 대한 기능은 무엇인가? 4) 어느 유형의 복지국가가 가장 효율적인 사회적 영역을 구축하고 있는가? 등의 문제가 해결되어야 한다. 이상의 가설을 검증하기 위해서는 복지국가 유형과 사회적 경제의 관계를 검토할 필요가 있다.

2. 복지국가 유형과 사회적 경제

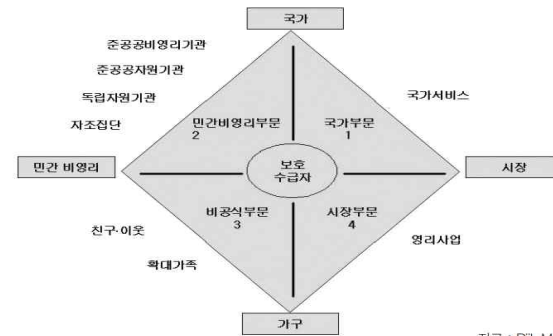
복지국가별 사회적 경제 모형에 대한 기존 연구는 많지 않다. 가장 큰 이유는 사회적 경제 영역 자체가 학술적으로 정립되지 못했기 때문이다. 사회적 경제는 국가별로 전통적으로 발전시켜왔으며, 명칭 역시 '제3부문(the third sector)', '비영리조직(non-profit organization)', '독립부문(independent sector)', '연대경제(solidarity economy)', '시민경제(civil economy)' 등 다양하게 표현되고 있다.

흔히 복지국가를 구분해 연구할 때 가장 많이 사용하는 기준은 에스핑-앤더슨의 복지국가 유형론이다. 하지만 전통적인 복지국가 유형구분은 주로 탈 상품화와 계층화를 기준으로 삼아 현금급여 프로그램을 주된 분석대상으로 하고 있다는 한계가 있다. 그렇다 보니 방법론적으로 고용, 연금, 실업보험, 빈곤정책 등 주로 현금급여 성격의 좁은 범위 정책을 핵심 대상으로 하게 된다. 그 결과 현금급여가 아닌 사회적 서비스의 성격은 제대로 담아내지 못하는 한계를 가지고 있다.¹⁾ 특히 사회적 영역은 현금서비스가 아닌 사회서비스/현물서비스 영역에서 발달해왔기 때문에 복지국가 연구에서 상대적으로 다루이지 못해왔다.

그 외에도 복지제공 주체에 따라 복지혼합에 대한 논의가 있다. 70년대 이후 복지제도는 재정은 공공, 제공은 다양한 복지주체의 혼합으로 변화했다는 주장이다. (그림 1)

1) 김영순, 최현수, 이운경, 방호정. 2007. 「복지국가유형별 사회서비스의 발전과정과 시사점」. <보건복지포럼>, 3월호, 37-61쪽

그림 1. 복지혼합



자료 : Pijl, Maria 1994.

출처 : Pijl, Maria 1994. The 5th UWI Asia-Pacific Regional Conference 세미나 자료집. 변화하는 복지국가 - 공동체를 위한 민간부문의 역할 이해경. 2007에서 재인용

사회서비스는 전통적 제공주체였던 비영리영역과 국가, 시장이 서로 혼합해서 제공하게 된다. 그 과정에서 복지제도에서 정부와 사회적 영역과의 관계에 대한 연구가 시작된다. 기드론 등(Gidron et al)에 따르면 복지제도의 재정과 공급영역에서 정부와 비영리부문의 관계를 정부주도, 이중혼합, 상호공조, 비영리부문 주도 등으로 유형화할 수 있다고 한다.(표 1)

표 1. 기드론 등(Gidron et al)의 정부-비영리부문 관계 유형

		관계 유형 구분				
분석지표	정부주도	이중혼합		상호공조		비영리부 문주도
		보충형	보완형	대행자	동반자	
재정부담	정부	정부, 비영리부문		정부		비영리부 문
공급주체	정부	정부, 비영리부문		비영리부문		비영리부 문

출처 : 출처 : Gidron & Kramer & Salamon 1992, p. 18. The 5th UWI Asia-Pacific Regional Conference 세미나 자료집. 변화하는 복지국가 - 공동체를 위한 민간부문의 역할 이해경. 2007에서 재인용

이러한 기준으로 복지국가 유형별로 비영리부문과 정부와의 관계를 보면 사회민주주의 모형은 제 3섹터의 규모가 작고 정부의 사회복지비 지출이 높고, 자유주의는 제 3섹터의 규모가 크고 정부의 사회복지비 지출이 낮아, 공공영역의 비중에서 커다란 격차를 보인다. 조합주의 국가와 일본은 모두 제 3섹터와 공공부문이 공조 관계를 갖고 있으나, 조합주의 국가에서 제 3섹터의 규모가 크고 정부의 사회복지

복지국가 유형과 사회적 경제 가능성

비 지출이 높은데 반해, 일본은 제 3섹터의 규모도 작고 정부의 사회복지비 지출도 낮다.(표 2)²⁾

표 2. 정부재정비율과 제3섹터 사회적 서비스 역할에 따른 모형 구분

제3섹터 사회적 서비스 역할	정부의 재원 조달비중	주도적 (60% 이상)	부분적(60% 이하)
	주도적 (50% 이상)	보조적 모델 (Subsidiary model) 독일	제3섹터 지배적 모델 (Third-sector dominant model) 이탈리아
	보충적 (50% 이하)	정부 주도적 모델 (State dominant model) 스웨덴	시장 주도적 모델 (Market dominant model) 영국(주거보호) 미국(주거보호)

출처 : Ascoli and Ranci(2002).에서 재인용

이렇게 유형화를 할 경우, 복지국가가 발달한 국가는 사회적 영역의 수준이 낮다고 볼 수 있다. 다만 전통적 사회 공동체가 복지 제공주체로 기능하는 조합주의 모델에서는 정부와 사회적 영역간의 공조와 사회적 영역의 규모, 정부 재정 지출이 모두 높은 특징이 있다. 이 국가들은 정부 재정을 사회적 영역이 대행, 공조해서 사회복지서비스를 제공하는 형태가 많다. 하지만 복지국가 성과 연구를 보면 사회적 영역의 규모가 작으면서 정부 지출이 높은 사회민주주의 모형의 성과가 더 높은 것으로 나타난다. 그 외에도 미국형과 유럽형 사회적 영역에 대한 비교를 하기도 한다.

흔히 미국은 비영리부문이 가장 잘 발달된 나라라고 한다. 국가 복지가 최소한의 잔여 복지를 담당하는 사이 전통적 공동체와 자선문화에 기대 상당한 비중의 비영리부문이 실질적 복지와 사회복지서비스를 담당해 왔다. 정부는 국가 재정을 활용, 복지의 직접 제공보다는 민간 비영리부문이 복지제공 역할을 수행할 수 있는 제도적, 재정적 지원에 치우쳐왔다. 대부분의 국가들이 의료보장을 위해 국가건강보험제도나 NHS 같은 국가의료보장시스템을 구축하는 동안, 미국은 블루크로스, 블루실드같은 비영리 보험회사에 대한 직접 지원과 가입에 대한 지원을 했던 것이 대표적이다.

영국은 사회적 경제와 협동조합이 잘 발달되어 있다는 평가를 받는다. 하지만 영국의 사회적 경제는 최소한의 정부 개입 하에 사회적 기업이 영리활동을 통해, 취약계층에 대한 경제적 지원과 사회복지서비스의 전달을 담당하는 복지민영화 방식

2) .The 5th UWI Asia-Pacific Regional Conference 세미나 자료집, 변화하는 복지국가 - 공동체를 위한 민간부문의 역할 이해경, 2007

복지국가 유형과 사회적 경제 가능성

을 취하고 있다.(홍석빈, 2009; 이은선, 2009). 세계대전 이후 자본주의 황금기라 불리는 복지국가 시기에는 정부가 재정과 서비스를 전담하고 사회적 영역은 제한적인 협동조합 형태로 발전해 왔다. 하지만 대처의 신자유주의 정책추진으로 정부조직의 민영화와 취약계층을 위한 선별적 복지 제공의 주체로 사회적 경제를 강조했다. 그 결과 영국의 사회적 기업은 영리활동의 자율성과 생산성을 증시하는 미국식 기업형 사회적 기업 모델로 전환되었다.

구분	유럽형	미국형
복지국가 유형	·사회민주주의, 코포라티즘 복지국가 ·정부의 사회지출 비중이 높음 ·보편적 복지정책	·자유주의 복지국가 ·정부의 사회지출 비중이 낮음 ·잔여적 복지정책
사회적 기업 동향	1970년대 이후 경제위기로 실업이 사회문제화 되자 사회적 경제 조직이 취약계층의 노동·사회 통합에 대처하면서 공공 지향적 성격 띰	1970년대 이후 경제위기로 비영리조직에 대한 예산지원 삭감 후 비영리조직이 상업적 활동에 종사하기 시작하면서 시장 지향적 성격 띰
제 3섹터	·사회적 경제에서 유래 ·연대와 협동 강조 ·정부의 법, 제도, 재정적 지원 높음	·비영리 조직에서 유래 ·자조원칙과 자선 강조 ·정부의 법, 제도, 재정적 지원 낮음
기능	시민사회와의 공동생산을 통해 공공 서비스를 효율적으로 전달하기 위한 도구 노동시장에서 배제된 취약계층의 노동·사회 통합을 위한 도구	시장기반의 창의적 해법으로 사회문제를 해결하는 사회혁신을 위한 도구 자본주의의 폐해를 완화할 수 있는 진화된 자본주의를 위한 도구
강조점	사회적 기여(수혜)	수익창출
정부 지원 여부	세제 감면 등	지원 없음
조직유형 (형태)	협회/협동조합/연대결사체	상법상 회사
활동상 초점	대인(휴먼) 서비스	모든 비영리 활동
유형 수	적음	많음
이윤 배분 구조	제한적 이윤배분 인정	이윤배분 원칙적 배제
의사결정	이해관계자 참여	제한적 인정과 참여
전략적 육성 주도	정부/유럽연합(EU)	민간재단
법률적 틀	미약하지만 개선 중	부족(취약)

표 3 유럽형과 미국형의 사회적 기업 비교

출처 : 장석인. 선진국의 사회적 기업 국제비교: 유럽 3개국 (프랑스·독일·영국)과 미국을 중심으로. 경영컨설턴트리뷰 제3권 제2호, 2012년 8월, pp.79-95. 남승연. 사회적 기업의 개념화와 유형화 논쟁 : 사회적 기업의 다양성과 역동성의 이해를 위하여. 창조와 혁신. 제 3권 제2호129~173. 2010에서 재구성

미국-영국이 아닌 유럽의 사회적 영역은 또 다른 특성을 지닌다. 미국식 모델(대체 이후 영국식 모델은 미국과 유사성을 띠)이 국가가 주도하는 복지/사회 서비스가 아닌 자율성, 비영리성, 민간주도성 등을 강조해온 반면, 유럽식 모델은 추구하는 가치를 중심에 두는 성향을 보인다. 미국식이 국가/집단의 통제나 규율과의 자율성을 강조한다면 유럽식은 자본주의 시장경제와의 자율성에 강조점을 두는 방식이다. 따라서 국가 스스로가 사회적 영역을 키우려는 의지가 강하며 공공영역과 밀접한 연관을 나타낸다. 정부의 재정적, 행정적, 기술적 지원이 많으며 엄격한 이윤배분, 비영리적 기준보다는 실제 행하는 미션의 공익성(사회성)에 강조점을 둔다.(표 3)

이는 기본적으로 유럽과 미국식 자유주의 레짐의 차이로 이해할 수 있다. 미국은 전통적으로 국가 역할(공공, 제도, 법률 등)에 대한 거부감이 심한 국가로 복지 영역에서도 이 흐름은 관통된다. 초기에는 비영리 조직을 중심으로 사회서비스가 발달되었고 국가의 역할은 최소한의 지원에 국한되었다. 비영리-제 3섹터는 정부와의 독립성에 집중해왔으나 실제로는 시장에 포섭되는 양상을 띠게 된다. NHS 방식의 국가 의료서비스를 구축했던 유럽과 달리 블루크로스, 블루실드 등 비영리 보험회사를 지원하는 방식으로 의료보장문제를 풀어왔던 식이다. 하지만 70년대 이후 자본주의 시장체계가 주도적 위치를 점유하면서 미국식 비영리 조직은 시장에 포섭되는 과정을 밟게 된 것이다.

이상의 내용을 보면 복지국가가 잘 발달한 국가에서는 상대적으로 사회적 영역-비영리조직, 공동체 기반 복지 제공 체계 등의 비율이 낮은 것을 알 수 있다. 또한 그러한 나라들의 복지 수준과 효율성 등 복지 성과가 높다. 하지만 사회적 경제영역과 복지국가가 일방적 상충관계가 아니라는 점은 오히려 명확하게 드러난다. 각 국가별로 갖고 있던 사회 경제 문화적 배경에 따라 복지 국가를 건설하는 과정에서 국가 주도(사민주의 모형), 제 3영역 주도적 활용(조합주의 모형), 비영리 자선조직 활용(미국식 자유주의 모형) 등이 있었다. 시장이 지나치게 발달한 영미자유주의 국가에서의 사회적 영역은 국가와의 자율성에 주목한 결과, 시장적 방식에 착목해왔다면 국가와 사회적 영역이 상호 공조/역할분담에 주목한 유럽의 경우, 사회적 영역이 공공성/사회적 가치를 실현하는 역할에 주목해왔다고 평가할 수 있다. 복지국가 유형에 따른 성과를 논의할 수는 있으나 사회적 영역이 복지국가와 상충한다고 일반화할 수는 없는 이유가 여기에 있다. 오히려 시장, 국가, 사회적 영역이 어떻게 관계 맺고 있는지에 따라 각각의 생산-복지체계가 다른 모양새를 갖게 되었다고 이해하는 것이 올바른 해석이다.

특히 90년대 들어 제기되는 사회적 경제는 시장영역의 이윤창출이 목적이 아닌 인간 삶의 문제를 해결하기 위한 대안적 모델이고 단순한 복지전달체계의 민간참여를 넘은 시장과 복지국가를 아우르는 새로운 시스템이라는 주장이 힘을 얻고 있다.

3. 정부실패와 시장실패, 그 대안은?

하지만 이러한 논의가 힘을 얻기 위해서는 복지국가의 어떤 점이 사회적 경제를 필요로 하는지가 검토되어야 한다. 지금까지 제 3의 영역을 이야기했던 주요 논지는 시장실패와 국가실패가 광범위하게 발생하기 때문에 이를 보완할 제 3의 영역이 필요하다는 주장이었다. 전통적 국가실패는 주류경제학의 이론이다. 흔히 규제자의 불완전한 지식·정보, 규제수단의 불완전성, 규제자의 경직성 등의 이유로 정부실패가 일어난다고 한다. 또 정부는 대부분의 영역에서 독점적인 지위를 갖고 있어 민간 기업처럼 경쟁을 해야 할 필요가 없으며 성과에 따라 보상을 받는 유인제도도 부족하기 때문에 정부실패가 발생한다는 것이다.

그러나 이러한 이론은 시장실패를 무마하고 작은 정부와 시장에 대한 일부 개인만을 옹호하는 주류경제학의 이데올로기에 불과하다. 국가가 제공하는 복지제도의 필연적 실패로 인해 시장을 통한 복지가 가장 효율적이며 시장이 할 수 없는 영역만을 담당해야 한다는 주장인 것이다. 정부실패이론에 근거해 사회적 경제를 주장하는 논리가 쉽게 민영화와 복지의 시장화로 이어질 위험이 있는 이유도 여기에 있다. 사회적 경제 역시 정부와의 독립성에 강조점을 두고 시장적 기제를 활용하게 되는 것이다.

사회적 경제가 복지국가를 축소하고 시장에 힘을 실어주는 것이라는 비판을 극복하기 위해서는 더 본질적인 사회적 경제와 “복지-삶의 위협요인 보장”의 관계를 탐구해야 한다. 현재로서는 ‘인간 삶의 불안요인을 복지국가가 효율적으로 해결하고 있는가?’에 대한 답이 필요하다. 보다 근본적인 복지국가 비판은 주류경제학의 정부실패-복지국가 실패론에 있지 않다. 복지국가는 시장적 생산체계만을 인정한다는 점에서 한계가 있다.

현 시기 가장 큰 위협요인은 불평등에 있다. 상위 1%에 집중된 권력은 경제영역을 넘어서 정치와 문화, 의식까지 점령하고 있다. 불평등의 대가에서 스티글리츠는 “약간의 불평등은 실제로 불가피하다. 어떤 사람들은 남들보다 더 열심히, 더 오랜 시간을 일한다. 제대로 돌아가는 효율적인 경제 시스템은 이런 노력을 기울인 이들에게 보상을 해주어야 마땅하다. 하지만 오늘날 미국의 심각한 불평등과 이런 불평등을 초래한 방식이 성장을 저해하고 효율성을 떨어뜨리고 있다. 그렇게 된 이유 중 하나는 미국의 불평등은 대부분 시장 왜곡의 결과이기 때문이다. 즉 미국의 시장은 새로운 부를 창출하는 행위 대신에 다른 사람들에게서 부를 빼앗는 행위를 장려하는 방향으로 왜곡되어 있다.”라고 주장한다.

복지국가 유형과 사회적 경제 가능성

이런 주장의 배경에는 금융자본의 약탈적 투기행위, 소수에게 집중된 성과배분과 그로인한 소득 양극화, 부채로 살아가는 중산층과 그로인한 위기요인, 수요부족으로 인한 경제 저성장이 지나치게 심각해지고 있다는 사실이 존재한다.

특히 금융위기 이후 심각한 경제침체가 지속되면서 무비판적으로 수용되었던 주주자본주의에 대한 비판의 목소리도 높아지고 있다. 마조리 켈리(Marjorie Kelly)는 《주식회사 이데올로기(The Divine Right of Capital)》에서 주식회사가 주주의 소유이며, 따라서 주주 이익 극대화가 유일한 목표가 되어야 하고, 그 과정에서 노동자와 공동체의 권리는 부정하는 현실을 지적한다. 주주는 아무런 생산적 일도 하지 않는다. 회사가 신규주식을 발행하지 않는 한 주주의 주식 구매 자금은 다른 주주에게 흘러들어갈 뿐이다. 그런데도 주주는 곧 회사이며, 주주의 이익이 회사의 이익으로 여겨진다.

이렇듯 자본에게 과도한 권력을 부여하는 주주자본주의 시스템이야말로 현 심각한 불평등과 경제침체의 원인이다. 그들에게는 경제적 자유뿐 아니라 틀을 제정하는 정치적 권력 역시 집중되어 있다. 정치적 권력을 통해 기득권 계층의 이익에 봉사하는 사회시스템을 만들어가고 있고 인식과 삶의 행태에도 심각하게 영향을 미치고 있다. 20%만이 정상적으로 살아갈 수 있는 사회에서 무분별한 경쟁과 민주주의 파괴, 부채에 기반을 두는 반성 없는 소비문화는 인류가 살아가는 삶의 시스템을 파괴하고 있다.

4. 불평등의 해결과 복지국가의 한계

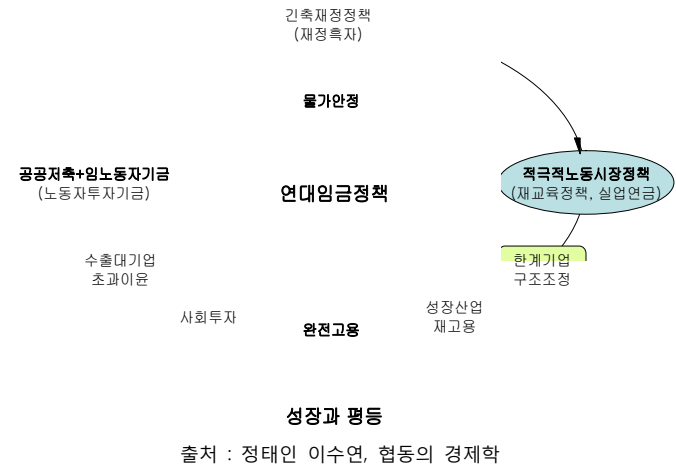
소수에게 집중된 소유권을 가장 소중한 가치로 인정하고 그들에게 무한한 사회경제적 자유를 부여하는 것을 현재의 주주자본주의로 본다면 이를 극복할 수 있는 대안으로 이해관계자 자본주의 모델이 제기된다. 약탈적 자본주의 대안모델로 제기되는 이해관계자 자본주의, 다른 표현으로 경제민주화는 크게 세 갈래로 나뉘는데 ▲공기업 확대와 대기업의 전면적 혹은 부분적 국유화, ▲중소기업 분야를 중심으로 한 협동조합 식 경영방식 도입 및 확산, ▲경제 권력의 간접적 통제 강화를 위한 법적, 제도적 장치 마련 등이다.³⁾

복지국가는 이 중에서 세 번째, 경제 권력의 간접적 통제 강화를 위한 법적, 제도적 장치 마련에 포커스를 맞췄다. 북유럽국가들의 수출주도, 대기업 중심의 경제구조를 가지고 있으며 경제 개방과 규제완화 수준이 높다. 한마디로 기업하기 좋은

복지국가 유형과 사회적 경제 가능성

환경을 갖고 있다. 이 경우, 내부 위험-실업, 저임금, 노동 불안 등이 발생하기 쉽다. 스웨덴의 린-마이더너 모델로 대표되는 시민주의 복지국가 모델은 자본가-노동자-국가의 대연합을 지향한다. 기업의 독점적 이윤추구를 인정하는 대신 연대임금제도, 적극적 노동시장 정책 등과 같은 평등지향 정책과 높은 세금에 합의해 내부 위험요인을 줄이는 방식이다. 이를 통해 완전 고용과 거시경제 안정, 높은 수준의 국가 복지제도가 가능했다.

그림2. 스웨덴의 린-마이더너 모델
린-마이더너 모델



하지만 모든 사회가 이러한 사회적 대타협에 도달하기는 어렵다. 따라서 복지국가는 역사적, 사회경제적, 문화적 배경에 따라 여러 유형의 사회-경제 제도를 도입하게 된다. 하지만 북유럽 복지국가 모델은 대체적으로 경제영역에서 자유로운 기업의 이윤활동 보장과 이를 통한 완전고용과 높은 실질임금, 사회적 합의를 통한 노동안정정책과 높은 세율을 특징으로 발달했다.

이 모델은 미국-영국을 중심으로 한 신자유주의의 급속한 성장으로 위기를 맞게 된다. 투기적 금융자본의 세계적 약탈은 일국 차원에서 감당할 수 없는 생산성 위기를 초래했고 완전 고용과 높은 임금 성장이 불가능해지고 있다. 기업 생산성 유지와 다국적 기업들의 조세저항에 세금은 크게 낮아졌다. 반면 고령화, 여성의 사회 진출로 인한 돌봄 노동의 공백, 실업 및 빈곤 확대가 야기한 복지 수요 증가는 큰 폭의 재정확충을 필요로 한다. 이것이 흔히 신사회 위협으로 이야기되는 새로운 위

3) FES Information Serie. 2013-02. 경제민주화: 유럽의 경험과 한국적 접근. 안두순, 서울시립대학교 명예교수

협이다.

아직 대부분의 복지국가는 잘 작동하고 있다. 경제영역의 통제는 약화된 반면, 복지영역은 크게 손대지 않는다. 물론 민영화, 복지기준 재설정, 복지수준 조정 등의 변화는 있으나 큰 틀에서 복지재정의 축소는 발생하지 않았다. 하지만 경제영역의 통제부재로 인한 문제를 해결하지 않고 복지만으로 문제를 해결할 수 없다. 이것이 전 세계적으로 99%를 위한 경제민주화 주장이 나오는 이유이다.

현재, 대안으로 제시되는 것 역시 사회민주주의 모델이 가장 강력하다. 자본에 대한 압박을 부활해 자본에 대한 일정한 통제와 상대적 자율성을 확보하고, 부자증세를 통한 강력한 복지국가의 건설이 그것이다.

여기에서 다시 근본적인 질문으로 돌아간다. 올바른 경제민주화의 방향은 무엇인가? 기업의 자유로운 이윤추구행위를 어디까지 보장해야 하는가? 케인즈주의, 사회민주주의로 대표되는 자본에 대한 일정한 통제만으로 충분한가? 자본에 대한 상대적 자율성, 혹은 이윤에 충실한 자본주의만을 생산체계의 유일한 모델로 상정하고 복지영역에서 그 폐해를 완화하려는 것은 작동 가능한가?

여기에 대체적 생산시스템 고민의 필요성이 제기된다. 지금 발생하고 있는 심각한 시장의 실패는 새로운 생산-복지-소비 시스템의 개선을 요구하고 있다. 경제적 이윤과 합리적 개인의 이익추구 경쟁으로만 사회가 운영될 경우, 국가 차원에서 경제 영역의 개입과 복지제도를 설계할지라도 현재의 문제를 해결할 수 없다. 사회적 경제에서 추구하는 소유권, 운영원리, 평가기준, 조직목표 등은 그 대안이 될 수 있다.

5. 새로운 생산-복지-소비 시스템의 대안, 사회적 경제

주주자본주의 구축 이전의 모델은 국유화(공기업화)와 협동조합을 비롯한 사회적 경제의 모델이 있다. 흔히 맑스주의와 사회주의 국가에서 채택한 방식이었던 생산수단의 국유화와 대비되는 사민주의 모델은 국가 역할을 강화하는 것으로 문제를 풀어왔다. 복지국가는 거칠게 말하면 경제에서의 시장과, 복지에서의 국가만이 존재했다. 신자유주의는 경제에서 시장의 역할을 전 삶의 영역으로 확장시켰으며 그 과정에서 복지는 최소한의 보루로서 기능할 뿐이다. “합리적 개인의 이윤추구적 행위”라는 존재하지 않는 허상에 근거한 생산시스템이 구성원들의 민주적 참여와 소유권의 공유, 사회적 목적과 연대 등의 가치가 살아있는 새로운 생산시스템이 필요하다. 여기에서 중요한 점은 새로운 생산-복지 시스템으로서의 사회적 경제의 역할이다.

그런 의미에서 사회적 영역이 아닌 사회적 경제라는 표현이 갖는 의미가 있다. 사회서비스 등 일부 복지제공의 대안을 넘어서 새로운 생산시스템으로서의 사회적 경제 역할이 중요하다. 흔히 시장경제의 해악으로 이야기되는 것은 시장이 지나치게 큰 역할을 하고 있다는 점이다. 화폐가치로 모든 것이 거래되며 이윤이 최대의 목표가 되는 사회에서 새로운 대안 생산 체계의 경험은 매우 소중하다.

- 사회적 기업에 대한 경제적·기업적 차원의 기준은
- 첫째, 재화의 생산이나 서비스의 판매에 대한 지속적인 활동 여부
- 둘째, 높은 자율성 여부
- 셋째, 경제적 위험의 유의미한 수준 여부
- 넷째, 유급노동의 최소 수준 유지 여부

- 주도권에 대한 사회적 차원을 가름하는 5가지 기준으로서는
- 첫째, 공동체를 이롭게 한다는 명백한 목적
- 둘째, 시민들로 구성된 집단에 의해 주도권 확보
- 셋째, 자본의 소유권에 기반을 두지 않는 의사결정 구조
- 넷째, 관련된 인사가 포함되는 참여구조
- 다섯째, 제한된 이윤배분⁴⁾
- 등으로 정리된다.

다시 말해 생산체제에서 시장과 다른 철학과 운영원리에 입각해 경제활동을 하는 조직이라는 의미이다. 사회적 영역을 사회서비스 제공 영역에 국한시켜 국가 서비스를 외주화하는 기능만이 아니라 생산영역에서 일정한 역할을 담당할 수 있도록 하는 것, 그를 통해 새로운 생산시스템의 가능성을 확대해나가는 것이 필요하다.

6. 한국 상황에서 사회적 경제

또한 한국 복지국가에서 사회적 영역이 갖는 의미는 중요하다. 한국사회 복지는 흔히 시혜적, 잔여적 복지라고 한다. 한국사회 복지제도의 특징은 크게 다음과 같이 이야기된다. ▲ 위에서부터 아래로의 복지확충 ▲ 공적 재정 & 사적 공급체계 ▲ 재정 및 서비스의 사회보험 방식 ▲ 튼튼한 복지 동맹 부재 ▲ 광범위한 사각지대로 인해 보편성 부재 ▲ 사적 공급체계의 이윤 극대화전략과 공적 규제 방안 부재가 그것이다. 정리하면 **국가 재정, 시장 공급체계 활용이라는 전략에 기초, 시장에**

4) Defourny, J., Develtere, P., and Foneneur, B.(eds.) 2001. Social Economy North and South. Belgium: Katholieke Universiteit Leuven and Universite de Liege. 이태수 한국의 복지국가 발전에 있어 사회적 기업의 의의와 한계 창조와 혁신 제2권 제2호 255-293 2009. 재인용

기대 서비스 확충이 주를 이루었으며 이를 통제할 복지정치세력이 부재한 상황이다.

이 조건에서 복지국가를 건설하는 데는 많은 어려움이 존재한다. 현재 가장 문제가 발생하는 영역은 복지재정마련방안과 극도로 시장화, 이윤추구적인 공급시스템 개선 여부이다. 이 과제를 해결하는데 사회적 경제의 역할이 존재한다. 에스핑-앤드슨의 분류에서 깊게 다루어지지 못한 사회서비스의 생산-공급 시스템은 한국사회 복지국가 건설에서 매우 중요한 쟁점이다. 이 시스템이 현재와 같이 시장에만 의존해 있는 이상, 공적 재정의 투입만으로는 문제해결이 요원하다.

지금까지 한국 사회에서 진보적 대안은 공공성강화였다. 공적 재정확대와 더불어 공공기관의 확충은 진보의 가장 중요한 대안이었다. 이는 시장화 된 현실이 만들어낸 개념으로 공공성이라는 말이 담고 있는 가치는 지나치게 광범위하다. 한국사회에서 공공성 개념이 유행하는 이유는 지나친 시장화의 폐해를 막기 위한 대응논리 측면이 강했다. 시장실패극복, 불평등 해소, 삶의 질 향상 등 사회체계가 달성해야 할 목표를 뭉뚱그려 공공성이라 표현해 온 것이다. 하지만 과도한 공공성의 개념에 비해 공공성 달성은 공공영역 확충, 국가역할의 확대 정도로 축소되어 존재해왔다.

국가가 주도하는 사회서비스 확충은 분명 의미가 있다. 때문에 사회적 경제에 대한 비판 역시 국가역할 강화에 쏟아야 할 역량을 분산하고 더 나아가 민간-시장영역의 확충을 포장하는 수단에 불과하다는 데 집중되어 왔다. 하지만 공적 기관 확충에 대한 저항과 인프라가 극도로 취약한 한국 상황에서 사회적 영역의 육성은 매우 중요한 가치가 있다. 특히 공공 영역이 지나치게 형식화, 관료화 되어있다는 점은 공적영역의 양적 확대만으로는 시장에 경쟁력을 가질 수 없다는 것을 다.

먼저 사회적 영역은 공동체, 협력, 신뢰의 체험 배움터로서의 의미가 있다. 한국 사회 복지영역에서 가장 문제가 되는 것은 하향식 복지제도 구축을 통한 복지세력의 부재이다. 공공 서비스 기관 역시 관료적이고 시혜적 한계를 극복하지 못하고 있으며 서비스 질을 앞세운 시장 기관이 지배하고 있다.

복지란 서로 연대하고 협동하는 시스템이 국가차원에서 제도화 되는 것이며 사회 규범으로 작동하는 것이다. 흔히 사회 규범이란 제도, 시스템, 문화 등을 포괄하는 사회질서를 의미한다. 한국사회 규범은 경쟁, 시장, 부자 되기 등에 집중된 것으로 보인다. 전공을 선택하고, 직업을 고르고, 살 보금자리를 찾는 모든 선택의 기준은 돈이다. 이런 상황에서 대안적 삶의 모델을 체험하고 이를 확산시켜 사회 규범화할 수 있는 유일한 방법은 사회적 관계/공동체를 구축하는 것이다.

또한 공동체의 복원 없이 복지국가는 불가능하다. 사회서비스는 기업이 생산하는 제품, 서비스와는 다른 원리로 작동하며 제공과 소비 역시 공동체에 기반을 두어야 한다. 한국사회 공동체는 심각하게 파괴되어있다. 서울집중과 잘못된 도시설계로 인해 직장과 삶의 터전은 유리되어 있고 지나치게 긴 노동, 교육시간은 일상적 만남이 불가능할 정도이다. 또한 복지국가가 잘 발달한 국가들 모두 사회적 영역이 잘 발달해왔으며 이를 공적영역에 포함시키거나 적극적 역할을 부여한 것이 복지국가의 실상이다.

흔히들 복지체험에 대한 이야기를 한다. 실제 복지를 체험하고 민주적 참여를 경험한 사람만이 더 나은 삶을 위해 실천을 할 수 있다. 한국 사회에서 이를 경험할 수 있는 공간은 매우 적다. 공동체의 복원-복지체험과 복지세력 형성-안정적 복지서비스 제공의 아귀가 잘 맞아 떨어져야 한다.

다음으로 사회 서비스 생산-공급-수요 주체로서 사회적 영역의 중요성이다. 흔히 알려진 것과 달리 의료서비스의 질은 대형병원, 고가 장비, 비싼 의약품이 담보하지 않는다. 충분한 의료인력, 생활속 주치의 서비스, 일상적 건강관리와 필요한 곳에 적절한 서비스 등이 의료질을 보장해준다. 우리나라가 OECD 국가들에 비해 1.5배 병원을 많이 이용하고, 많은 약을 먹고, 많이 입원하고 있지만 1.5배 건강하지는 않은 이유이다.

이상이 사회서비스 질을 시장질서-대형화, 경쟁, 고급화 등이 담보하지 않는 대표적 실례이다. 흔히 사회서비스 영역이라고 이야기되는 보육, 돌봄, 교육, 의료 등은 상호 관계맺음이 중요하다. 서비스의 질은 얼마나 양질의 서비스노동자가 충분한 여유와 훈련을 받고 주의깊게 서비스를 제공하느냐에 달려있다. 현재와 같이 기관의 수익을 중심으로 구성된 사회서비스는 필연적으로 노동의 질을 저하시킬 수밖에 없고 이는 서비스 질 저하로 이어진다.


고가의 어린이집, 병원, 사교육, 요양병원 등 모두가 대표적 사례이다. 서비스 질 뿐만 아니라 비용증가도 문제가 된다. 이를 해결하기 위해 공적 재정을 투입하면 그 돈은 시장기관의 호주머니로 돌아갈 뿐 소비자 부담완화나 질개선으로 이어지지 않는다. 사회서비스 제공에서 사회적 영역의 역할이 확대되어야 하는 이유이다. 공공기관의 확대와 더불어 공익적 미션을 수행하는 사회적 기업이 더욱 확산되어야 한다.

7. 정리하며_비판과 과제

하지만 여전히 사회적 영역에 대한 정당한 비판은 존재한다. 제3의 영역이 현실적으로 어디까지인지, 국가의 단점과 시장의 단점만을 물려받아 되풀이 할 가능성, 시민사회는 국가의 기능을 시장으로 외주화 하는 중간 단계로 기능하고 있다는 비판은 무시할 수 없는 소중한 문제제기이다. 특히 지속가능성, 경쟁력, 서비스 질 등 성공여부와 노동, 공익적 역할 등 사회적 책무가 충돌하는 경우가 많다. 성공하지 못하면 퇴출되는 반면, 성공하기 위해서는 탈 협동화로 불리는 사회적/공적 가치를 저버리게 되는 경향이 심화된다. 흔히 사회적 영역의 노동문제로 표현되는 탈 협동화는 일정규모 이상 성장한 사회적 기업이 직면하게 되는 문제이다. 이는 시장이 지배적 질서인 공간에서 지속가능성/생존력과 가치실현이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있느냐는 근본적 질문으로 이어진다.

현재 한국사회에는 시장과 국가만이 존재하며 시장의 파워가 절대적이다. 시장, 국가, 사회 각 영역이 상호 보완적으로 잘 작동하기 위한 국가의 역할은 매우 중요하다. **공공영역 확충, 시장에 대한 개입과 규제, 사회적 영역에 대한 지원과 육성 삼박자**가 그것이다. 공공영역의 확충만이 아니라 시장에 대한 개입과 공공성에 기반을 두는 사회적 영역을 육성하는 역할 역시 국가의 몫이다. 특히 복지정책, 복지정치, 복지예산을 둘러싼 공공성의 재구성이 필요하다. 지금까지 공공영역의 확충은 복지국가, 시장에 대한 개입과 규제는 경제민주화로 이야기되어 왔다. 여기에 사회적 영역에 대한 지원과 육성이 포함되어야 한다.

그를 위해 가장 먼저 사회적 경제에 대한 사회적 합의가 있어야 한다. 필요한가? 어떤 역할을 수행해야 하는가? 그 다음으로 복지영역의 사회적 경제를 양성하기 위한 방법론에 대한 질문이 필요하다. 정부의 역할, 진보세력의 역할, 사회적 영역에 참여하고 있는 각 주체들의 역할이 제대로 기능해야 한다.

지나친 시장화의 극복과 합리적 공공의 역할, 사회적 영역의 확충이라는 포괄적 접근이 요구된다. 흔히 자본주의 다양성모델에서 정부/공공의 역할을 “현명한 정부(제도)의 합리적 개입과 질서”로 표현한다. 이는 시장 외 질서(제도)가 필요하며 이를 세심하게 조율할 역할로 정부/공공의 역할을 상정한다. 여기에 수단/새로운 질서로 사회적 경제를 고민해보자. 

2013년 새사연의 ‘브리핑 보고서’ 목록

2013년 10월 10일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
최신 보고서	10/10	복지국가와 사회적 경제	이은경
최신 보고서	8/7	청년층 비경제활동인구 비중 증가의 문제점과 원인	김수현
최신 보고서	7/31	청년 주거권 개념 도입을 위한 시론	장시원
최신 보고서	5/22	경제 민주화 전략 다시 점검한다	김병권
보장성 강화	3/27	4대 중증질환 보장, 의료비 절감효과 있을까?	이은경
가계 부채	2/28	한국경제 최대 현안, 양극화와 가계부채	김병권
연금개혁	2/5	안전한 노후 소득보장을 위한 논의	이은경
사회적경제	2/4	차별과 위기를 극복한 퀘벡의 사회적 경제	이수연
저출산	1/28	박근혜표 무상보육의 한계와 과제	최정은
고용, 소득	1/3	청년일자리 현황과 과제	김수현