한국사회복지학
Korean Journal of Social Welfare, Vol. 65, No. 2, 2013. 5, pp. 179-201

닫힌 공동체로부터 열린 공동체로
-연복지의 쇠퇴와 그 대안의 모색-*

홍 경 준
(성균관대학교)

[요 약]

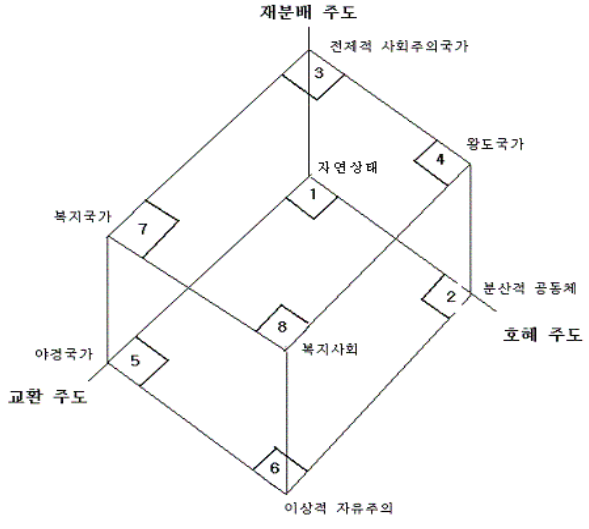
1960년대의 개발 연대 이후 1990년대 중반까지 우리나라의 복지체제는 개발국가형 복지체제로 특징지을 수 있는데, 연복지를 비롯한 숨겨진 복지국가의 영역은 그것을 구성하는 핵심적 요소의 하나였다. 그러나 한국의 개발국가형 복지체제는 1990년대 중반 이후 대내외적인 변화 상황에서 더 이상 순조롭게 작동하지 못하고 해체되었다. 본 연구는 개발국가형 복지체제의 해체를 연복지의 쇠퇴에 초점을 두고 살펴보았다. 분석결과에 따르면, 지난 20년간 가족 간 이전소득과 공적 이전소득은 각각의 소득이 경상소득 중 차지하는 비중에 있어서, 또한 빈곤을 완화하는데 기여하는 정도에 있어서 상당히 변화하였음을 확인할 수 있다. 즉, 국가복지는 지난 20년 동안 성장한 반면, 연복지는 지난 20년간 쇠퇴한 것이다. 한국 복지체제의 변화를 위해서는 국가복지의 확대와 그에 기초한 재분배라는 생활조직화 방식의 강화가 필요하지만, 동시에 열린 공동체와 그에 기초한 호혜라는 생활조직화 방식의 발전 또한 필수적이다. 그러나 호혜의 발전가능성은 개발국가형 복지체제에서 중요한 역할을 수행했던 연복지를 복원하는 방식을 통해서는 불가능하다. 본 연구는 세 가지의 원리에 기초하여 작동하는 사회적 경제, 혹은 제 3섹터의 발전이 열린 공동체에 기초한 호혜를 발전시키는데 필요하다고 보며, 협동조합이 그와 관련하여 중요한 대안이 될 수 있음에 주목한다.

주제어: 개발국가형 복지체제, 연복지, 가족간 이전, 사회적 경제, 협동조합

* 이 연구는 김희연 외(2012)의 일부를 수정, 보완하였다.

1. 복지체제; 생활의 집합적 조직체계

국가, 시장, 가계(household)라는 복지공급주체를 종합적으로 고려한 복지체제론의 등장(Esping-Andersen, 1999)은 사회복지가 다양한 방식을 통해 조직화된다는 현실을 이론적으로 반영한 것이다. 필자 또한 한 사회의 사회복지를 국가-시장-공동체의 결합구조로 파악하는 관점을 제시한 바 있다(홍경준, 1999). 이 관점은 복지체제를 인간의 생활(the livelihood of man)을 집합적으로 조직화하는 통시적 방식들의 결합구조로 정의한다[1]. Polanyi(박현수 역, 1983; 1991; 이종욱 역, 1994)는 생활을 조직화하는 집합적 방식들을 교환(exchange), 재분배(redistribution) 및 호혜(reciprocity)라는 형태로 구분한 바 있다. 그에 따르면, ① 교환은 둘 사이에서 이루어지는 쌍방 간의 이동을 ② 재분배는 중앙으로 자원이 이동한 후에 특정한 기준에 따라 중앙으로부터 자원이 다시 이동하는 것을 ③ 호혜는 대칭적으로 분류된 집단들 사이에서 이루어지는 자원의 이동으로 정의된다.



자료 : 홍경준(1999: 28)을 수정.

〈그림 1〉 집합적 생활조직화 방식으로서의 복지체제 유형들

자본주의 사회에서 집합적으로 생활을 조직화하는 일반화된 방식은 시장을 통해 이루어지는 교환이다. 하지만, 폴라니가 강조한 바와 같이 자본주의 사회조차도 교환만으로는 생활을 집합적으로 조직화할 수 없다. 달리 말하면, 재분배나 호혜는 등가교환 원리의 확산과 더불어 그 필요성이 끊임없이 요구되고, 결국은 실현되는 생활 조직화 방식인 것이다. 생활을 조직화하는데 필요한 자원이 위계적

* 복지체제론에 대한 이하의 서술은 홍경준(1999)의 일부를 수정하였다.

권위를 가진 중앙으로 이전되었다가 다시 특정한 기준에 의해 사회성원에게로 이전되는 것을 재분배라고 하는데, 우리는 재분배라는 생활조직화 방식을 오늘날에도 쉽게 발견할 수 있다. 정부가 주도하는 각종 소득이전 프로그램이 바로 그것이다.

한편 호혜는 '선물 주고받기(gift exchange)' (Mauss, 이상률 역, 2002)와 '일반화된 교환(generalized exchange)' (Ekeh, 1974)이라는 두 가지 차원에서 논의될 수 있다. '쌍방적 교환'과 '선물교환'은 둘 사이에서 이루어진다는 점에서는 같지만, 전자는 물질적 등가성에 기초하는 반면 후자는 상징적 등가성(symbolic equivalence)의 원리를 따른다는 점에서는 다르다. 한편 '일반화된 교환'은 집단적으로 이루어진다는 특성을 가진다. 쌍방적 교환이나 선물 교환은 둘 사이에서 이루어지지만, 일반화된 교환에서는 ① 집단 전체가 정해진 순번에 의해 특정한 참여자에게 주는 과정이 순차적으로 이루어지거나, ② 순서에 따라 한 방향으로만 자원이동이 이루어진다. 대부분의 계(契) 조직에서 이루어지는 계원들 사이의 혼상부조(婚喪扶助)가 ①의 예라면, 쿨라(Kula) 교역은 ②의 예이다. 중요한 것은 호혜가 생활을 집합적으로 조직화하는 과정임과 동시에, 그 과정에서 창출되는 상호간의 부채(負債)를 매개로 사회적 연대를 강화한다는 점이다.

한 사회 내에서 생활을 집합적으로 조직화하는 이상의 세 가지 방식들을 염두에 두면 우리는 생활을 집합적으로 조직화하는 다양한 유형, 즉 복지체제의 유형들을 생각해볼 수 있다. 〈그림 1〉은 그것을 이념형으로 묘사한 것인데 생활을 조직화하는 집합적인 방식이 존재하지 않는 홉스(Hobbes)의 자연 상태(state of nature)인 ①을 제외한다면, 모두 생활을 조직화하는 집합적 방식인 복지체제의 이념형들이라고 할 수 있다.

2. 한국 복지체제와 연복지

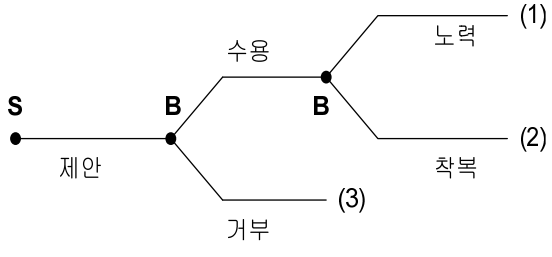
1) 개발국가형 복지체제의 형성과 지속[2)]

1960년대의 개발 연대 이후 1990년대 중반까지 우리나라의 복지체제는 '낙후된 국가-성장한 시장-선택된 공동체'로 특징지을 수 있다. 우선 국가복지는 GDP 대비 지출규모나 주요제도의 도입 시기, 급여수준 등에서 쉽게 확인할 수 있을 만큼 낙후되어 있었다. 반면에 기업에 의해 제공되는 기업복지는 짧은 기간 상당히 발전해왔다. 또한 가족을 비롯하여 혈연(血緣), 지연(地緣), 학연(學緣), 업연(業緣) 등과 같은 폐쇄적 연줄망으로 엮어진 귀속적 공동체에 의해 조직되는 각종 급여로 정의할 수 있는 연복지(緣福祉; relation-based welfare)는 의문화화(擬文化化)되어 사회성원들의 복지욕구를 충족하는 대안적 기제로 활용되어 왔다. 한국 복지체제의 이러한 특성은 계약적 지대(contingent rent)—경제의 파이를 확대하는 과정에 헌신할 것을 전제로 참여자들에게 국가가 제공하는 각종 산업정책과 관치금융

2) 개발국가형 복지체제의 특성에 대한 이하의 서술은 Hong(2008)과 홍경준·최영기(2011)의 일부를 옮겼다.

등의 특혜—에 기초한 개발전략을 원활하게 재생산하는 조건이었다.

이러한 복지체제의 특성은 국가(S)와 두 개의 집단(A: 농업 및 도시 비공식 부문, B: 산업 부문)으로 구성된 시민들 사이에 이루어지는 〈그림 2〉의 게임을 통해 묘사될 수 있다. 시민들의 재산권 보호에 대한 협약이 존재하며, 이를 유지하기 위한 최소한의 공권력 유지 비용을 $2t$라 하자. 이러한 비용은 집단 A와 집단 B가 각각 부담하는 조세 t를 통해 충당하며, 이러한 조세는 효율성의 훼손이 없는 최적조세수준이라 하자. 이러한 게임이 되풀이 될 경우, 야경국가가 등장한다고 할 수 있다. 이제 다음의 가능성에 대해 생각해보자. 즉 국가(S)는 산업화를 통한 국가의 발전에 관심을 가지고 있고, 그에 따라 산업부문(B)에게 s만큼의 보조금 지급을 제안한다. 만일 B가 S의 이러한 제안을 거부한다면 게임은 종결된다(결과 3). 반대로 B가 S의 이러한 제안을 받아들인다면, S는 농업 및 도시 비공식 부문(A)에게 τ라는 추가적인 조세를 부과하여 재원을 마련한 뒤 B에게 보조금을 지급한다. 물론 τ는 A에게 Δ만큼의 추가적인 손실을 초래한다. 보조금을 지급받은 후에 B는 αe만큼의 비용이 드는 노력 e를 투입하여 산업적 성취$(s+e)$를 이룰 수 있다(결과 1). 물론 B는 보조금 s를 그냥 착복해 버릴 수도 있다(결과 2). 여기애서 산업적 성취를 위한 B의 노력 e에 대한 정보는 S에게 제공되지 않는다. 다만 S는 산업적 성취의 결과를 관찰할 수 있을 뿐이며, 이 성취의 일정비율(T)을 획득할 수 있다[3].



보수(pay-off)	S	A	B
(1)	$\tau-s+T(s+e)$	$-\tau-\Delta$	$(1-T)(s+e)-\alpha e$
(2)	$\tau-s+Ts$	$-\tau-\Delta$	$(1-T)s$
(3)	0	0	0

출처: 홍경준 · 최영기(2011: 177).

〈그림 2〉 계약적 지대 게임의 행동전략과 보수

결국 보조금과 관련한 S와 B의 게임은 전형적인 주인-대리인 문제(principal-agency problem)를 내포한다. 이 게임이 단 한번만 진행된다면(one-shot game), 균형은 B가 보조금을 착복하는 결과 (2)이다. 물론 결과에 따르는 보수(pay-off)의 단순 합으로 계산할 때 사회적으로 바람직한 결과는 결과 (1)이다. 그렇다면 결과 (1)을 얻기 위해서는 어떤 조정기제가 필요한가? 이 게임이 무한 반복되며, S가 다음과 같은 제안을 B에게 한다고 생각해보자.

3) 논의의 단순화를 위해 $1-\alpha < T$, $\alpha < 1$, $e(1-\alpha) > \Delta$이라고 가정한다.

t기: $s = s^*$ 만큼의 보조금을 지급

$t+1$기: t기에 B가 S가 기대한 산업적 성취를 이루면 $s = s^*$를, 아니면 $s = 0$을 지급

이러한 제안을 B가 수용하고 노력을 투입하여 산업적 성취를 이루려면, B가 결과 (2)로부터 얻는 보수보다는 결과 (1)로부터 얻는 보수가 작지 않아야 한다. 즉 결과 (1)을 얻기 위해서는, 무한반복게임에 필요한 시간할인 인자(discount factor) $\delta(0 < \delta < 1)$를 고려하여 다음의 조건이 충족되는 만큼의 보조금 지급이 필요하다.

$$s^* = \frac{-e(1-T-\alpha)}{\delta(1-T)}$$

여기에서 s^*는 B의 산업적 성취를 조건으로 지급되는 계약적 지대(contingent rent)라고 할 수 있다. 그런데 이러한 계약적 지대 게임이 지속되기 위해서는 게임의 무한반복을 가능케 하는 몇 가지의 장치가 마련되어야 한다. 또한 그러한 조건들이 바로 개발국가형 복지체제인 한국 복지체제의 특성들이라고 할 수 있다. 이를 나열하면 다음과 같다.

첫째, 복지의 탈정치화(de-politicization)이다. 다른 조건이 같다면, 이 게임의 지속가능성에 대한 B의 확신—이는 시간할인 인자 δ로 표시된다—이 클수록 계약적 지대의 크기는 작아질 수 있다. 계약적 지대 제공의 지속 가능성, 즉 경제발전 우선전략이 지속될 것이라는 확신을 참여자들이 가져야 한다는 것이다. 정치영역을 통해 표출될 수 있는 복지요구의 억제는 B가 이러한 확신을 가지는 데 기여한다.

둘째, 국가복지의 저발전이다. 다른 조건이 같다면, 계약적 지대의 크기가 클수록 산업적 성취를 위한 참여자의 노력은 더 커진다. 따라서 적절한 크기의 계약적 지대를 유지하기 위해 정부재정에서 산업적 발전과 상관없어 보이는 다른 지출들은 최대한 억제되며, 이는 국가복지의 저발전을 이끈다.

셋째, 핵심 산업부문을 중심으로 한 기업복지와 종신고용 등 경직적 노동시장의 발전이다. 국가가 제공하는 계약적 지대의 수혜 여부를 놓고 경쟁하는 복수의 게임 참여자들이 존재한다면, 계약적 지대의 효과는 더 커질 수 있다. 즉, 산업적 성취가 높은 참여자들에만 선별적으로 계약적 지대를 제공한다면 국가의 촉발전략(trigger strategy)이 가지는 실효성은 더 커질 수 있다. 산업적 성취를 증가시켜 계약적 지대의 수혜를 받으려는 기업들의 노력은 자연스럽게 기계, 공장설비와 같은 자본재 산업과 내구소비재 산업 등에서 기업 특수적 숙련의 필요성을 높인다. 하지만 복지가 탈정치화된 상황에서는 이러한 기업 특수적 숙련 체득의 위험을 분산해주는 제도적 장치로 서구에서 발전한 국가복지(Iversen and Soskice, 2001)가 거의 존재하지 않는다. 대신 기업 특수적 숙련 체득의 위험 분산 기제로 기업복지와 종신고용 등 경직적 노동시장이 발전한다.

넷째, 숨겨진 복지국가(hidden welfare state)[4]의 영역이 커진다. 적어도 발전의 초기에는 계약적

4) 소득보장제도와 사회서비스와 같은 프로그램은 일련의 정치과정을 통해 직접적으로 가시화되지만, 유사한 효과를 산출하는 조세지출과 보조금 등은 쉽게 가시화되지 않는다. 이런 점에 주목하여

지대를 제공하는데 필요한 자원이 농업과 도시 비공식 부문에서 추출되어야 한다. 하지만 이 부문은 산업적 발전의 과정에서 소외될 가능성이 높다. 그로부터 발생할 수 있는 정치적 갈등을 최소화하기 위해서는 발전을 통해 획득한 파이 $T(s+e)$의 일부가 사후적으로(ex post) 이들에게 보상되어야 한다. 복지가 탈정치화된 상황에서 이러한 보상 역시 쉽게 드러나지 않는 형태인 연(緣)복지와 감세 및 면세를 통한 조세지출, 보조금 등으로 이루어지며, 이에 따라 숨겨진 복지국가의 영역이 커진다. 이상에서 언급한 ① 복지의 탈정치화와 ② 국가복지의 저발전, ③ 기업복지의 발전, ④ 연(緣)복지를 비롯한 숨겨진 복지국가의 영역 확대가 바로 개발 연대부터 1990년대 중반까지 한국 복지체제가 가져왔던 특성이며, 개발전략을 구성하는 핵심적 요소였다.

2) 개발국가형 복지체제의 해체와 연복지의 쇠퇴

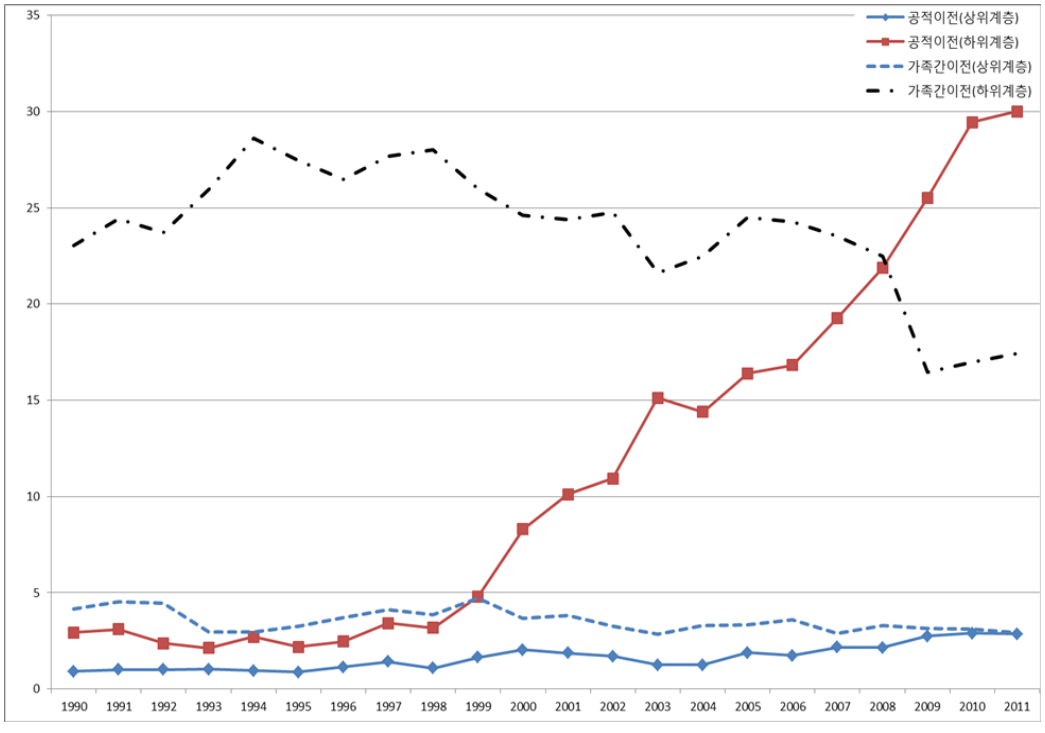
그런데, 여기에서 우리가 주목해야 할 점은 개발국가형 복지체제가 고용과 복지의 상호보완적 관계를 이끄는데 기여했었다는 것이다. 산업적 발전과 그에 기초한 경제성장은 닫혀있던 고용의 기회를 대폭 확대함으로서, 빈곤과 실업이라는 사회위험을 대폭 축소했다. 산업적 발전은 노동시장에서의 배분을 불평등 축소의 방향에 가깝게 하는데도 기여했다. 이러한 상황에서 사람들의 재분배 요구는 정치적으로 조직화될 필요도 적었고, 그럴 수도 없었다. 권위주의적 국가는 철저하게 복지를 탈정치화했기 때문이다. 대신 간헐적으로 제기되는 복지 요구는 연복지를 비롯한 숨겨진 복지국가 프로그램으로 대응되었고, 노동시장의 위험은 비록 핵심 산업부문에 국한된 것이긴 하지만 기업 주도의 경직적 노동시장을 통해 해결되었다. 경제성장이 고용을 매개로 분배로 이어지는 선순환 구조가 작동하면서, 노동시장과 복지는 상호보완적 관계를 가지게 된 것이다.

문제는 1990년대 이후이다. 1990년대 이후 진행되어온 세계화는 한국에 외환위기라는 충격을 통해 전면화하였다. 외환위기 이후 국가복지의 발전은 '복지국가의 태동'을 말할 만큼 인상적이었다(송호근·홍경준, 2006). 그러나 한국의 복지 발전을 세계화에 따른 직접적 결과로만 해석하기는 어렵다. 왜냐하면 여야 사이의 정부교체는 이러한 문제들에 대한 사회적 관심의 조직화와 정책적 대응의 민감성을 확장시켰고, 사회성원들의 복지요구가 다양한 시민운동단체를 매개로 정치영역으로 제기되기 시작하면서, 복지가 정치화되기 시작했기 때문이다. 결국 한국의 복지는 세계화가 초래한 경제사회적 충격을 민주화로 통칭되는 정치사회적 변화가 매개하면서 짧은 시간 동안에 급격하게 발전한 것이다.

하지만 국가복지의 발전에도 불구하고, 같은 기간 진행된 경제구조의 변화와 그에 따른 노동시장의 변화는 사회성원들에게 많은 어려움을 초래했다. 한편에서는 복지가 확대되었지만 또 다른 편에서는 생활의 어려움을 경험하는 사람들이 대폭 증가한 상황, 그것이 바로 1990년 중반 이후 현재까지의 상황이다. 그렇다면, 무엇이 문제인가? 한국의 개발국가형 복지체제는 1990년대 중반 이후 국제적인 경쟁 격화와 신자유주의의 전면화, 탈공업화와 기술혁신의 숙련편향성, 시장의 이중구조화, 경제와 정치의 세계화에 따라 더 이상 순조롭게 작동하지 못하고 있다. 개발국가형 복지체제가 해체된 것이다. 개

Howard(1997)는 '숨겨진 복지국가'라는 개념을 제시하였다.

발국가형 복지체제의 해체는 다양한 측면에서 확인되지만, 여기에서는 연(緣)복지의 쇠퇴에 초점을 두고 살펴보자.



주 1: 경상소득 기준으로 중위소득의 50% 미만 가구는 하위계층, 중위소득의 150% 이상 가구는 상위계층임.
2: 1인가구는 제외함.
자료: 가계조사자료

〈그림 3〉 계층별 가족 간 이전 및 가족 이전의 변화 추이: 전체가구

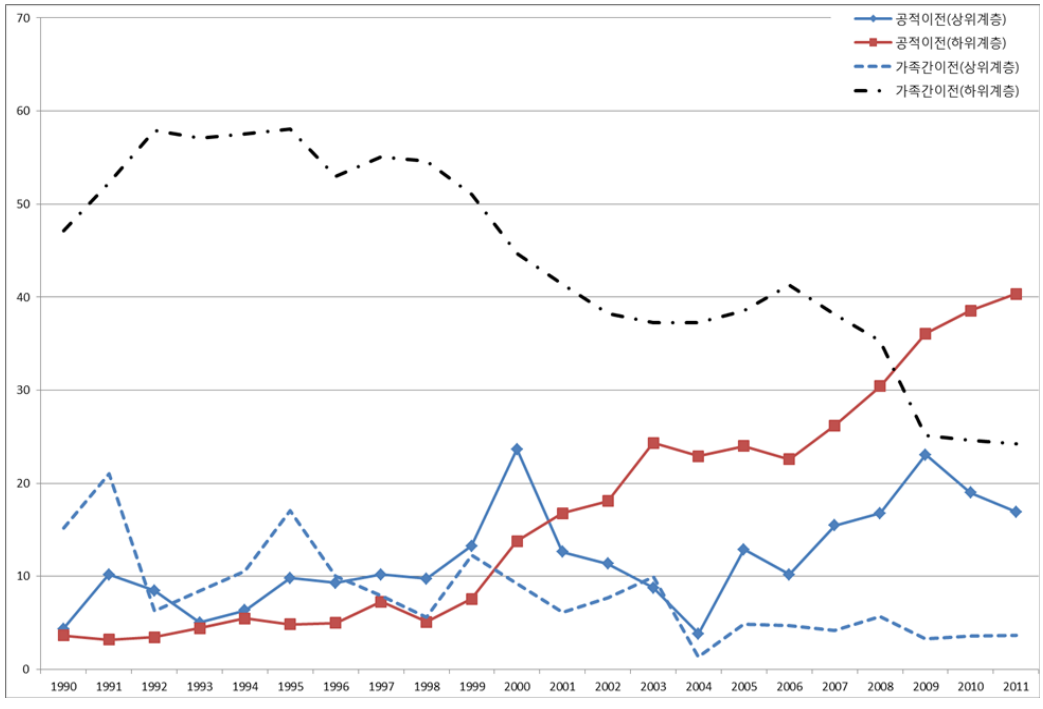
〈그림 3〉과 〈그림 4〉는 1990년부터 2011년까지 가구를 경상소득 기준으로 상위계층과 중위계층, 그리고 하위계층으로 구분하고, 상위계층과 하위계층의 경상소득에서 가족 간 이전소득과 공적 이전소득이 차지하는 비중이 어떻게 변화해왔는가를 시계열로 살펴본 결과이다. 여기에서 가족 간 이전소득은 미시적인 수준에서 연복지의 크기를 측정하는 대리변수이며[5], 공적 이전소득은 국가복지의 크기를 측정하는 대리변수이다.

먼저 전체 가구를 시계열로 살펴본 〈그림 3〉을 보자. 가구의 경상소득이 중위소득의 50% 미만인

5) 앞서 개념정의한 바와 같이 연복지는 혈연(血緣), 지연(地緣), 학연(學緣), 업연(業緣) 등과 같은 폐쇄적 연줄망으로 엮어진 귀속적 공동체에 의해 조직되는 물질적, 비물질적 급여이다. 따라서 배우자, 부모, 자녀, 친인척 등이 제공한 정기적인 사적 보조금인 가족 간 이전은 연복지를 구성하는 한 측면일 뿐 연복지 자체를 측정하는 변수는 아니다. 하지만 가족 간 이전이 연복지의 크기를 대략적으로 파악할 수 있는 항목으로 선행연구들에서 연복지의 대리변수로 활용해 왔음을 감안하여 여기에서도 그것을 연복지의 대리변수로 사용한다.

하위계층의 경우 1990년에 공적이전소득이 경상소득에서 차지하는 비중은 약 2.9%였다. 공적 이전소득이 경상소득에서 차지하는 비중은 외환위기 직후인 1998년까지는 2~3% 안팎을 차지했으나, 1999년 이후에는 급격하게 그 비중이 커진다. 2000년에는 공적 이전소득이 경상소득에서 차지하는 비중이 8.3%가 되더니, 2003년에는 15%를 넘어선다. 그리고 2011년에는 공적 이전소득이 가구 경상소득의 30% 수준이 되었다. 가족 간 이전소득은 어떠한가? 1990년의 경우 하위계층의 경상소득에서 가족 간 이전소득이 차지하는 비중은 23%를 약간 넘는데, 공적 이전소득의 7.8배 정도에 해당하는 수준이었다. 하위계층의 경상소득 중에서 가족 간 이전소득이 차지하는 비중은 1990년대 중반까지는 증가하였으나, 그 이후로는 감소하는 추세를 나타낸다. 주목해야 할 것은 2008년 이후에는 하위계층의 경상소득에서 가족 간 이전소득이 차지하는 비중이 공적 이전소득이 차지하는 비중보다 낮아진다는 점이다. 즉, 1990년부터 2011년 사이에 하위계층의 경상소득에서 가족 간 이전소득의 비중은 감소한 반면, 공적 이전소득의 비중은 증가하는 추세가 지속된 결과, 2008년 이후에는 가족 간 이전소득의 비중보다 공적 이전소득의 비중이 더 커진 것이다. 가구의 경상소득이 중위소득의 150% 이상인 상위계층의 경우는 어떠한가? 상위계층의 경우 1990년에 공적 이전소득이 경상소득에서 차지하는 비중은 1% 미만이었다. 1990년대 중반이 되면 공적 이전소득이 차지하는 비중이 1%를 넘어서게 되며, 2007년 이후에는 2%를 넘어서고 2010년이 되면 3%에 근접하게 된다. 한편, 1990년에 상위계층의 경상소득에서 가족 간 이전소득이 차지하는 비중은 4%를 약간 넘는 수준으로 공적 이전소득의 4.5배에 달했다. 상위계층에서 가족 간 이전소득이 차지하는 비중은 2000년 이후 3% 대로 감소하였고, 2011년의 경우는 다시 2%대로 줄어들었다. 상위계층의 경우도 1990년부터 2011년 사이에 경상소득에서 가족 간 이전소득의 비중은 감소한 반면, 공적 이전소득의 비중은 증가하는 추세가 관찰된다는 것이다.

한편 〈그림 4〉는 가구주의 연령이 65세 이상인 노인가구만을 대상으로 하여 가구의 경상소득 중에서 가족 간 이전소득과 공적 이전소득이 차지하는 비중을 시계열로 살펴본 결과이다. 가구의 경상소득이 중위소득의 50% 미만인 하위계층 노인가구의 경우 1990년에 공적이전소득이 경상소득에서 차지하는 비중은 약 3.7%였다. 공적 이전소득이 경상소득에서 차지하는 비중은 1993에는 약 4.5%, 1997년에는 약 7.3%로 증가하는데, 2000년 이후에는 증가의 폭이 상당히 커진다. 2000년에 가구 경상소득의 약 14%를 차지하는 공적 이전소득의 비중은 2003년에는 24.4%, 2008년에는 30%로 증가하였고, 2011년에는 40%를 넘어서게 된다. 반면에 가족 간 이전소득의 비중은 감소하는 추세를 나타낸다. 1990년대에 가구 경상소득의 50%를 넘었던 가족 간 이전소득의 비중은 2000년에는 45% 수준으로 감소하였는데, 그로부터 2년 후인 2002년에는 다시 38%로 줄었으며, 2009년 이후에는 20%대로 더 줄어들었다. 하위계층 전체가구에 대한 분석결과와 마찬가지로 하위계층 노인가구의 경우에도 2008년 이후에는 경상소득에서 가족 간 이전소득이 차지하는 비중은 공적 이전소득이 차지하는 비중보다 낮아진다. 가구의 경상소득이 중위소득의 150% 이상인 상위계층 노인가구의 경우를 살펴보면 공적 이전소득의 비중 변화는 증감의 폭이 큰 편이지만, 추세적으로는 역시 증가함을 알 수 있다. 1990년대 중반 이전까지 10%에 미치지 못하는 공적 이전소득의 비중은 2000년 이후에는 10%를 넘어서게 되고, 2010년에는 19% 정도에 달한다. 반면에 가족 간 이전소득이 경상소득에서 차지하는 비중은 1990년대는 평균적으로 10%를 초과했으나, 2000년대 이후에는 지속적으로 감소하여 2009년이 되면 3%대로 줄어든다.



주 1: 경상소득 기준으로 중위소득의 50% 미만 가구는 하위계층, 중위소득의 150% 이상 가구는 상위계층임.
2: 1인가구는 제외함.
자료: 가계조사자료

〈그림 4〉 계층별 가족 간 이전 및 가족 이전의 변화 추이: 노인가구

이상의 분석결과를 요약하여 살펴보면, 전체가구와 노인가구 모두에서 경상소득 중 가족 간 이전소득이 차지하는 비중은 지속적으로 감소한 반면, 공적 이전소득이 차지하는 비중은 지속적으로 증가하였음을 알 수 있다. 특히 하위계층 전체가구, 상위계층 노인가구, 그리고 하위계층 노인가구 모두에서 2000년대 중반 이후에는 경상소득에서 공적 이전소득이 차지하는 비중이 가족 간 이전소득이 차지하는 비중보다 커졌다는 점은 2000년대 이후 한국에서 연복지가 급속하게 쇠퇴하고 있음을 잘 보여준다.

연복지의 쇠퇴는 소득원천별 빈곤완화 효과를 분석한 결과를 통해서도 확인할 수 있다. 〈표 1〉은 가구의 경상소득을 근로(사업)소득, 재산소득, 가족간 이전소득 및 공적 이전소득으로 분해한 후, 각각의 소득원이 추가될 때 빈곤지수가 어떻게 변화하는가를 Shapley 방법[6]에 따라 살펴본 결과이다. 여기에서 빈곤지수들은 1인 균등화된 중위소득의 50%에 해당하는 값을 상대빈곤선으로 하여 추정하였고, 각 소득원천의 빈곤완화 효과는 경상소득 전체의 빈곤완화 효과를 100으로 하여 상대화하였다.

6) 소득이전 프로그램의 빈곤완화 효과는 소득원천을 순서에 따라 투입하면서 빈곤 변화 정도를 파악하는 과정을 통해 이루어진다. 하지만 투입순서에 따라 해당 소득원천의 빈곤완화 효과는 상당한 편차를 가지게 되는 문제가 있다. Shapley 분해방법은 이러한 순서 의존성의 문제(path dependency problem)'를 해결하는 방법으로 고안되었다. 이에 대해서는 Shorrocks(1999) 참조.

이는 각각의 소득원천이 빈곤 완화에 어느 정도 기여하는가를 직관적으로 비교할 수 있게 해준다. 달리 말한다면, 절대값이 큰 소득원천은 그만큼 빈곤 완화 효과가 큰 것이라고 해석할 수 있다. 각 소득원천의 빈곤완화 효과를 시계열로 비교하기 위해 〈표 1〉에는 1991년, 1996년, 2001년, 2006년, 그리고 2011년 자료에 대한 분석결과를 제시하였다.

〈표 1〉 FGT지수의 분해를 통해 본 소득원천별 빈곤완화 효과

(단위: %)

	a=0				
	1991	1996	2001	2006	2011
근로(사업)소득	-94.26	-94.05	-91.92	-91.41	-90.62
재산소득	-0.69	-0.90	-0.91	-0.35	-0.29
가족간 이전소득	-4.23	-4.12	-4.90	-5.08	-4.52
공적 이전소득	-0.81	-0.93	-2.27	-3.17	-4.56
합계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	a=1				
	1991	1996	2001	2006	2011
근로(사업)소득	-90.84	-90.22	-86.17	-85.31	-83.17
재산소득	-1.73	-1.85	-1.94	-0.84	-0.71
가족간 이전소득	-5.71	-6.06	-8.02	-8.04	-6.07
공적 이전소득	-1.72	-1.88	-3.87	-5.81	-10.06
합계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

주 1: 각각의 소득은 1인 균등화된 소득임.
2: 빈곤선은 1인 균등화된 경상소득 중위값의 50%에 해당하는 값을 빈곤선으로 하여 구함.
자료: 가계조사자료

우선 빈곤율의 완화 효과를 살펴보자. 당연한 분석결과이긴 하지만, 경상소득을 구성하는 소득원천 중에서 빈곤율을 완화하는데 가장 크게 기여하는 소득원천은 근로(사업)소득이다. 빈곤한 사람이 100명이라고 한다면, 근로소득은 분석대상 기간 모두에서 90명 이상의 사람을 빈곤으로부터 빠져나오게 한다. 하지만, 근로소득의 빈곤율 완화효과는 1991년의 경우가 가장 크고, 2011년의 경우가 가장 작다. 즉, 빈곤율을 완화하는데 근로소득의 기여정도는 꾸준히 감소되어 왔다. 근로소득과는 상반된 추세를 보여주는 것은 공적 이전소득이다. 공적 이전소득의 빈곤율 완화효과는 근로소득의 그것과 비교하면 매우 미미한 것이지만, 중요한 사실은 분석대상 기간 중 그 효과가 꾸준히 증가해왔다는 점이다.. 빈곤한 사람이 100명이라고 할 때, 공적 이전소득은 1991년의 경우에는 약 0.81명의 사람만을 빈곤으로부터 빠져나오게 했다. 하지만, 1995년에는 0.93명, 2001년에는 2.27명, 2006년에는 3.17명을 빈곤으로부터 탈출시켰으며, 2011년에는 약 4.56명을 빈곤으로부터 빠져나오게 한다. 근로소득이나 공적 이전소득과는 달리 재산소득이나 가족 간 이전소득의 빈곤완화효과는 일관된 추세를 나타내지는 않는다.

중요한 것은 가족 간 이전소득과 공적 이전소득의 빈곤율 완화 정도를 비교해보는 것인데, 〈표 1〉은 시각적으로 비교를 용이하게 하기 위해 음영으로 표시하였다. 1991년의 경우 가족 간 이전소득의 빈곤율 완화효과는 공적 이전소득의 그것에 비해 훨씬 컸다. 앞서 살펴본 바와 같이 빈곤한 사람이 100명이라고 할 때, 공적 이전소득은 약 0.81명의 사람만을 빈곤으로부터 빠져나오게 하지만, 가족 간

이전소득은 약 4.23명을 빈곤으로부터 빠져나오게 했다. 하지만, 2011년의 자료에 대한 분석결과는 이와 완전히 다르다. 2011년의 경우에는 빈곤한 사람이 100명이라고 할 때, 공적 이전소득은 약 4.56명의 사람만을 빈곤으로부터 빠져나오게 하지만, 가족 간 이전소득은 이에 미치지 못하는 약 4.52명을 빈곤으로부터 빠져나오게 했다. 가족 간 이전소득이 연복지의 크기를 측정하는 대리변수이며, 공적 이전소득은 국가복지의 크기를 측정하는 대리변수임을 감안하면, 두 소득원천의 빈곤율 완화효과에 대한 이상의 분석결과가 함의하는 바는 명확하다. 빈곤율 완화와 관련한 국가복지의 기여는 크게 증가한 반면, 연복지의 기여는 2006년 이후 정체 내지는 감소하였다. 빈곤 완화에 대한 국가복지의 기여 증가와 연복지의 기여 정체 내지는 감소는 빈곤갭 완화효과에 대한 분석결과를 통해서도 확인된다. 빈곤율과 마찬가지로 빈곤갭을 줄이는데 가장 크게 기여하는 소득원천은 근로(사업)소득이다. 빈곤한 사람들의 소득수준과 빈곤선 사이의 갭을 보충하는데 있어 경상소득 전체가 기여한 바를 100원이라고 한다면, 1991년의 경우 근로소득은 약 91원 정도의 기여를 했으며, 2011년에는 약 83원 정도의 기여를 했다. 가족 간 이전소득은 1991년의 경우 약 5.7원, 1996년에는 6.1원, 2001과 2006년에는 약 8원의 기여를 했으며, 2011년에는 약 6.1원 정도의 기여를 했다. 한편 공적 이전소득은 1991년의 경우 약 1.7원, 1996년에는 1.9원, 2001년에는 3.9원, 2006년에는 약 5.8원, 2011년에는 약 10.1원의 기여를 한 것으로 나타났다.

지금까지의 분석을 통해 지난 20년간 가족 간 이전소득과 공적 이전소득은 각각의 소득이 경상소득 중 차지하는 비중에 있어서, 또한 빈곤을 완화하는데 기여하는 정도에 있어서 상당히 변화하였음을 확인할 수 있다. 2000년대 중반 이후에는 경상소득 중에서 공적 이전소득이 차지하는 비중이 가족 간 이전소득이 차지하는 비중보다 커졌을 뿐 아니라 공적 이전소득의 빈곤완화 효과가 가족 간 이전소득의 빈곤완화 효과보다 커졌다. 결국 국가복지는 지난 20년 동안 성장한 반면, 연복지는 지난 20년간 쇠퇴한 것이다.

3. 한국 복지체제의 전환을 위한 과제

1) 재분배와 호혜의 조화로운 발전

외환위기 이후 지난 십오 년 간 복지는 확대되어 왔지만, 그 과정에서 한국 복지체제의 발전전략이 진지하게 모색된 적은 거의 없다. 한국에 눈부신 기적을 가져다 준 개발국가형 복지체제로의 회귀는 어려울까? 절대빈곤의 나락에서 허우적대다가 불과 한 세대 만에 세계 11위의 무역대국으로 발전하고 정치민주화의 수준도 이제는 어디 내놔도 크게 손색이 없는 오늘의 대한민국, 그래서 2차 세계대전 이후 70여개나 된다는 신생 독립국 중에서 가장 성공한 사례로 꼽히는 대한민국이 바로 그러한 전략에 따라 마련되었음은 부인할 수 없다. 이러한 전략은 7%의 경제성장과 4만달러의 국민소득 공약에 몰표를 준 사람들의 선호체계에도 부합할 수 있다. 하지만 과거의 업적이 미래의 영광을 보장하지는 않는다. 연복지의 쇠퇴가 보여주듯이 개발국가형 복지체제를 복원하려는 시도는 현실성이 떨어진다.

신자유주의에 기초한 영미식 경제사회 발전전략은 어떠한가? 이러한 전략은 외환위기 이후 지난 15년간 우리사회의 지배적 패러다임으로 추진되어왔지만, 그 결과는 중산층의 감소와 빈곤층의 증가로 요약되는 '위기의 생활화'였다.

그렇다면 최근 자주 등장하는 북구 복지국가 모형은 어떠한가? 1990년대 말 이후 한국의 국가복지는 상당히 확장되었지만, 이러한 정책들이 정교한 복지국가 발전전략에 따라 마련된 것은 아니다. 오히려 그것은 산업구조의 변화와 신자유주의적 시장개혁이 파생한 사람들의 어려움에 대한 반응적 조치들로 마련된 것이라고 할 수 있다. 그러므로 여전히 소득보장 제도의 빈곤 완화 효과는 미흡하며, 사각지대는 광범위하게 남겨져 있다. 새로운 사회적 위험에 대응하고 고용을 창출하는데 효과적인 것으로 알려진 사회서비스 역시 지난 몇 년간 크게 확대되었지만, 취약계층의 사회서비스 수요를 충족하거나 임시적인 일자리를 창출하는 미봉책으로 전락하였다. 따라서 정교한 발전전략에 기초한 국가복지의 확대는 한국 복지체제의 발전을 위해 필수적으로 요구된다. 하지만, 500만 명의 도시 자영자와 300만 명의 취약노동자, 그리고 500만 명의 비정규직 노동자를 가진 한국의 상황에서 이들을 연대연금정책으로 구조조정하고, 산업과 공공부문의 고용창출로 흡수하는 북구 복지국가 모형이 적용되기는 매우 어렵다. 보편적 복지의 원칙에 기초하여 전 국민을 단일한 제도로 포괄하는 방식으로 만들어진 건강보험이나 국민연금이 여전히 상당한 규모의 사각지대를 남기고 있다는 점은 중대한 교훈을 준다.

20세기는 명백하게 복지국가의 시대, 즉 시장이 주도하는 교환이 지배적이지만 동시에 그 문제점을 관료적인 국가가 강제하는 재분배를 통해 교정해온 시대였다. 하지만, 복지국가는 1970년대 중반의 위기국면을 경과하면서 1980년대 이후부터는 축소, 재편의 단계에 들어섰다. 신자유주의의 유행에 따라 복지국가에 대한 비판적 인식이 확산되었고, 복지국가의 축소, 재편과 관련한 담론은 여러 복지국가에서 제기되었다(Schmidt, 2000). 물론, 서구 복지국가들의 축소, 재편이 한국에서 복지국가 전략이 틀렸음을 의미하지는 않는다. 그러나 사회성원들의 자율성에 근거한 호혜를 이끌어내는 데에 복지국가 전략이 적합한가하는 점은 검토해 볼 필요가 있다. 복지국가에 대한 비판(Offe, 1984; Habermas, 1989)의 한 흐름은 경제적 비효율성에 대한 신자유주의자들의 비판과는 맥을 달리한다. 그보다는 시민사회와 지역공동체에 의해 주도되는 호혜에 기초한 생활 조직화 방식이 복지국가에 의해 질식되고 있다는 점을 복지국가 비판의 주된 근거로 제시하는 것이다. 한국은 조선시대와 일제식민지 시대를 경험하면서 중앙집권적 국가체제와 강력한 국가권력으로 특징 지워지는 사회이다. 통치방식과 정책결정방식은 대단히 획일적인 국가주의에 기초하여 제도화되었으며, 그것이 가하는 제약과 불합리함은 복지영역에서도 그대로 관철된다. 시민사회의 활성화가 우리사회에도 모색되어야 할 중요한 과제라면, 또한 사회복지의 발전과 국가역할의 확대가 동의어가 아니라면, 서구 복지국가에 대한 이러한 비판은 한국에서 적실성을 가진다.

Wilensky와 Lebeaux(1965)는 현대복지의 핵심적인 특성 중의 하나는 낯선 타인(stranger)에 대한 관심이라고 말한 바 있다. 가족이나 친구, 이웃들 사이에서 이루어지는 상부상조 역시 중요하지만, 현대사회에서 요구되는 복지는 그것만으로는 부족하다는 것이다. 그러므로 한국 복지체제의 변화를 위해서는 다른 무엇보다 국가 역할의 확대가 요구된다. 그러나 동시에 새로운 복지체제는 국가의 위계

적 권위에 기초한 재분배라는 생활 조직화 방식 뿐 아니라 사회적 연대를 강화하는 호혜라는 생활 조직화 방식을 내장할 수 있어야 한다. 그렇다면, 열린 공동체와 그에 기초한 호혜라는 생활조직화 방식은 어떻게 발전할 수 있을까? 개발국가형 복지체제에서 중요한 역할을 수행하던 연복지를 복원하는 방법을 통해서일까? 앞서 살펴본 바와 같이 연복지의 급격한 쇠퇴가 진행되고 있음을 감안하면, 연복지의 복원은 불가능하다는 것이 나의 생각이다. 따라서 열린 공동체와 그에 기반한 호혜의 발전 가능성은 다른 맥락에서 찾아져야 하는데, 사회적 경제(social economy) 혹은 제3섹터(3rd sector)[7]는 그런 맥락에서 주목할 필요가 있다.

2) 사회적 경제 혹은 제3섹터의 특성과 위상[8]

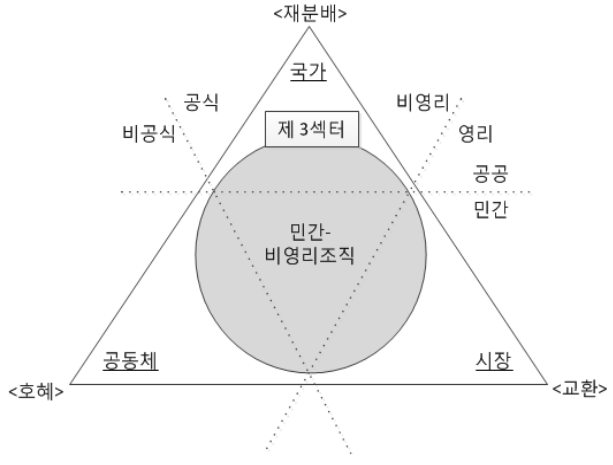
Pestoff(1998)에 의해 제시된 복지 삼각형(welfare triangle)은 추상적인 교환, 재분배, 호혜라는 생계조직화 방식을 그것을 조직화하는 주체들과 함께 고려하는데 유용하게 활용될 수 있다. 〈그림 5〉를 통해 교환과 재분배, 그리고 호혜에 기초한 생활의 집합적 조직화는 각기 시장과 국가, 그리고 공동체에 의해 주도됨을 알 수 있다. 하지만, 각각의 방식에 기초한 생활의 집합적 조직화는 다양한 자원조직과 비영리조직에 의해서도 수행되는데, 이들을 통칭하여 사회적 경제 혹은 제3섹터라고 부를 수 있다. 사회적 경제 혹은 제3섹터는 시장과 국가, 그리고 공동체라는 각 제공 주체들과 대단히 밀접한 관련성을 가지면서 상호영향력을 주고받을 뿐 아니라, 상당부분은 그들과 겹쳐있다.

우선 사회적 경제 혹은 제3섹터는 시장, 국가, 그리고 공동체의 압력에 직면해있다. 우선, 시장이 가지는 도구적 합리성과 사회적 경제 혹은 제3섹터가 중시하는 사회적 연대성의 가치는 상당히 자주 부딪힌다. 사회적 경제 혹은 제3섹터는 또한 국가의 압력에도 노출되어 있다. 국가가 중시하는 보편적-획일적 가치는 사회적 경제 혹은 제3섹터의 선별적-특수적 가치와 대립하기 때문이다. 공동체도 마찬가지이다. 호혜적 방식의 사회복지를 조직화하거나, 연대성을 함양한다는 측면에서 사회적 경제 혹은 제3섹터와 공동체는 대단히 유사한 특성과 가치를 공유하지만, 공동체는 사회적 경제 혹은 제3섹터의 발전을 저해하는 경우가 많다. 앞서 살펴보았듯이 과거 개발국가형 복지체제에서는 낙후된 국가복지를 연복지가 보완하고 있었다. 문제는 그 연복지가 대단히 폐쇄적이라는 점에 있다.

---

7) 사회적 경제 혹은 제3섹터는 비정부 조직(NGO), 비영리 조직(NPO) 등으로도 표현된다. 그러나 비정부 조직은 개념상 시장의 다양한 영리 조직을 배제할 수 없으며, 비영리 조직은 이윤을 창출, 분배하는 조직, 즉 협동조합이나 공제조합을 배제한다는 점에서 적절하지 않다. 따라서 이 글에서는 사회적 경제 혹은 제3섹터라는 개념을 사용한다. 사회적 경제 혹은 제3섹터는 '사회 구성원 또는 공공에 대한 공헌을 목적으로 하는 경제활동으로 이윤배분의 사회성과 운영의 민주성이 보장되며, 생산의 최종 목적이 잉여 창출이 아닌 생산 또는 교환, 분배, 소비와 같은 살림살이로써의 경제활동을 본원으로 하는 호혜성과 나눔의 재분배 원리로 움직이는 경제'로 정의할 수 있다. 사회적 경제에 대한 개념정의는 조우석(2011)을 참조하라.

8) 사회적 경제 혹은 제3섹터의 특성과 위상에 대한 이하의 서술은 홍경준(2000)의 일부를 수정하였다.



자료: Pestoff(1998:42), 홍경준(2000: 217)에서 수정

〈그림 5〉 제3섹터와 복지삼각형

연복지의 이러한 특성은 그것을 조직하는 한국의 공동체가 닫힌 공동체—집단성이 강하며 귀속적인 동질성이 대단히 큰—라는 점에서 비롯된다(홍경준, 1999). 닫힌 공동체가 혈연과 학연, 지연 등 관계를 맺는 사람들 사이의 면식에 기초한 연분(bonding capital)을 중시한다면, 열린 공동체는 낯선 사람들(stranger) 사이의 연결(bridging capital)을 중시한다고 할 수 있다(Narayan, 1999). 닫힌 공동체가 계급, 인종, 성, 가족 등과 같은 사회적 구획 내부에서 만들어지는 폐쇄적 파당(insular social group)이라면, 열린 공동체는 그러한 사회적 구획을 가로지르는 시민의 결합(civic engagement)으로 이해할 수도 있다(Putnam, 1993). 개인의 자율성을 억압하고 획일적으로 개인의 희생을 강요했던 닫힌 공동체는 논리적으로는 시대착오적이며, 현실적으로도 지속가능성이 없다. 개발국가형 복지체제에서 중요한 역할을 수행했던 연복지의 급속한 쇠퇴는 이러한 점을 잘 보여준다. 열린 공동체는 개인의 자유를 극대화하기 위한 사회적 계약의 산물로 탄생하며, 거기에서 사람들을 유기적으로 연결하는 고리가 바로 낯선 타인에 대한 관심이다. 이러한 관점에 기대면, 폐쇄적인 연복지는 낙후된 국가복지 못지않게 한국 복지체제의 변화를 저해하는 위협적 요소라고 볼 수 있다. 한국 복지체제가 요구하는 호혜라는 생활 조직화 방식은 이미 쇠퇴의 경로를 밟고 있는 연복지가 아니라 열린 공동체를 가능케 하는 사회적 경제 혹은 제3섹터를 중심으로 활성화되어야 한다.

공적 제도와 시장의 질서, 그리고 공동체의 가치가 가하는 압력은 사회적 경제 혹은 제3섹터에 속하는 여러 조직들의 구조와 기능, 목표를 대단히 복잡하게 만드는데 기여할 뿐 아니라, 때로는 조직 자체의 변화를 야기하기도 한다. 특히 사회복지 영역의 특성상 국가와의 밀접한 관계는 사회적 경제 혹은 제3섹터의 조직을 대리인(vendor)으로 전락시키는 경우가 대단히 많은데, 한국의 사회복지관련 조직들이 거의 대부분 국가의 대리인 역할을 수행해왔음은 이러한 점을 잘 드러낸다.

사회적 경제 혹은 제3섹터의 상당부분은 시장과 국가, 그리고 공동체와 겹쳐있다. 그러므로 조직의 구조나 기능, 목표가 국가조직과 유사한 조직도 발견되며, 기업의 형태로 상품을 제조하거나 판매하여

수익을 창출하고 분배하는 조직도 있다. 또한 자조집단(self-help group)과 같은 사회적 경제 혹은 제3섹터의 조직들은 공동체의 특성을 강하게 가지기도 한다. 더 나아가 국가와 사회적 경제 혹은 제3섹터, 시장과 사회적 경제 혹은 제3섹터, 공동체와 사회적 경제 혹은 제3섹터의 특성들이 혼합되어 있는 조직들도 상당수 존재한다. 가령 기업재단, 경제단체와 같은 기업들의 결사체들은 사회적 경제 혹은 제3섹터에 속하지만, 동시에 시장 영역에도 속해있다고 볼 수 있다. 마찬가지로, 사회보험을 관리하는 각종 공단(公團)이나 정치 정당, 조합주의 정치체제와 관련된'사적 이익 정부(private interest government)' 역시 사회적 경제 혹은 제3섹터에 속하지만, 동시에 국가 영역에 속하는 조직들이다. 또한 연대와 '1인 1표제'에 기초한 협동조합(cooperative)은 공동체와 사회적 경제 혹은 제3섹터의 특성이 혼합되어 있는 조직이기도 하다.

사회적 경제 혹은 제3섹터와 다른 사회복지 제공주체들 사이의 밀접한 관련성을 염두에 둔다면, 자연스럽게 이들 사이의 관계에 관한 논의가 등장하게 된다. 여러 제공주체들 중 국가의 역할이 사회복지에서 가장 컸기 때문에 이러한 논의는 주로 국가와 사회적 경제 혹은 제3섹터의 관계에 집중되어 있다. 사실, 1980년대에 활발하게 진행되었던 민영화(privatization) 논쟁은 민간의 역할 확대가 국가의 역할을 줄이고, 더 나아가서 사회복지의 축소현상을 초래할 것인지에 관한 논란이었다. 민영화를 통해 효율성을 극대화할 수 있다는 주장이나, 민영화가 사회복지의 축소를 초래한다는 주장은 모두 국가와 사회적 경제 혹은 제3섹터의 관계가 영합적이라는 가정에 기초해있다. 하지만, 국가와 사회적 경제 혹은 제3섹터의 관계에 관한 체계적인 연구들(Gidron et al., 1992)에 따르면, 이러한 가정은 잘못된 것이다. 그럼에도 불구하고 국가와 사회적 경제 혹은 제3섹터의 관계를 영합적으로 가정하는 것은 다음과 같은 착오에서 비롯된다. 우선, 영합적 관계를 가정하는 상당수의 논의들은 사실에 대한 분석보다는 이념적 서술이나 정치적 수사(rhetoric)인 경우가 많다는 점이다. 복지국가의 위기와 함께 등장한 민영화 논의는 상당부분 국가의 역할을 둘러싼 이념적-정치적 다툼의 맥락에서 제기되었다. 이러한 논의들에서 사회적 경제 혹은 제3섹터(국가)는 국가(사회적 경제 혹은 제3섹터) 역할 축소의 대안으로 묘사되었고, 현실에 존재하는 이들 사이의 협력적 관계는 애써 무시되었다. 국가와 사회적 경제 혹은 제3섹터의 영합적 관계에 대한 가정은 많은 경우 이들의 복합성을 도외시하기 때문에도 발생한다. 앞서 살펴본 바와 같이 사회적 경제 혹은 제3섹터는 다양한 분야의 수많은 조직들을 포괄한다. 더욱이, 이들의 상당수는 시장과 국가, 그리고 공동체에 중첩된다. 따라서 국가와 사회적 경제 혹은 제3섹터가 중첩된 부분의 확대는 국가는 물론, 사회적 경제 혹은 제3섹터의 확대로 이해될 수 있다.

세 번째의 문제는 갈등적 관계에 대한 가정이 사회복지의 조직화가 여러 차원의 내용을 포함한다는 점을 간과한 결과라는 점이다. 거칠게 표현하면 사회복지의 조직화는 ① 서비스나 재화의 생산을 위한 재정과 ② 생산된 서비스나 재화를 소비자에게 제공하는 급여의 두 차원으로 구분된다. 하지만, 국가와 사회적 경제 혹은 제3섹터의 갈등적 관계를 가정하는 논의들은 급여책임의 이전을 국가 역할의 축소로, 국가의 재정적 책임 확대를 사회적 경제 혹은 제3섹터의 축소로 성급하게 결론짓는다. 사실, 사회적 경제 혹은 제3섹터의 확장이 국가 역할의 축소를 의미하는 것이 아니라는 점은 앞의 〈그림 5〉에 잘 표현되어 있다. 위쪽의 삼각형으로 표시된 국가 영역을 축소하지 않더라도 원으로 표현된 사회적 경제 혹은 제3섹터의 역할은 확대될 수 있기 때문이다[9].

3) 열린 공동체의 원리[10)]

닫힌 공동체를 대신할 수 있는 열린 공동체는 어떤 모습을 가져야할까? 그것은 다음과 같은 세 가지의 원리에 기초하여 조직되어야 한다.

(1) 발언하는 참여자

열린 공동체에 기초한 호혜의 조직화는 복지국가의 대안으로 흔히 언급되는 사회복지의 상업화(commercialization)와는 구분되어야 한다. Peters(1996)는 정치적 중립성, 위계, 안정성 등 전통적인 공공행정 서비스를 특징짓는 조건들이 1980년대 이후의 구조적 전환기에서 더 이상 유지될 수 없음을 지적한다. 그 대안으로 그는 ① 시장 모형(market government), ② 참여 모형(participative government), ③ 유연화 모형(flexible government), ④ 탈규제화 모형(deregulated government)을 제시한다. 이 네 가지 유형 중에서 시장 모형과 참여 모형의 대비를 통해 사회복지의 상업화와 열린 공동체에 기초한 호혜의 조직화를 비교해보자.

피터스의 표현을 빌리자면, 시장 모형은 전통적인 공공행정 서비스의 문제점을 독점에서 찾는다. 독점은 소비자의 신호에 대해 둔감한 정부, 비효율적이며 비효과적인 정부를 산출한다. 시장 모형은 이러한 문제의 해결방안이 분권화(decentralization)와 서비스 수혜자의 소비자로의 전환 등에 있다고 본다. 즉, 분권화는 서비스 제공자들 사이의 경쟁을 촉진하며, 소비자 주권주의의 원리는 소비자를 만족시키지 못하는 서비스를 경쟁의 과정에서 축출하게 된다는 것이다. 이를 통해 자연스럽게 서비스의 효율성과 효과성을 제고할 수 있다는 점 역시 강조된다. 반면, 참여 모형은 전통적인 공공행정 서비스의 문제점이 과도한 위계화에 있다고 본다. 정책결정과 서비스 생산의 수직적 의사결정은 유용한 정보와 능력을 가진 하위 인력과 서비스 수혜자들을 배제하는 결과를 초래한다. 그러므로 참여 모형에서는 다양한 제도적 장치를 통해 의사결정 과정에서 배제된 이들의 참여를 이끌어내는 것을 문제해결의 방안으로 제시한다. 여기에서 참여는 관련된 정책결정 과정과 서비스의 생산 과정에 직접 개입함을 말하는데, 그를 위해서는 시장 모형과 마찬가지로 분권화를 필요로 한다.

여기까지 살펴보면, 시장 모형과 참여 모형은 문제의 원인을 인식하는 데에서만 차별성을 가질 뿐, 문제의 해결방안은 모두 동일한 것으로 보일 수 있다. 사실 두 유형 모두 분권화와 서비스 수혜자들의 영향력 확대를 중시한다. 하지만, 시장원리를 강화하기 위해 서비스 제공자들 사이의 경쟁을 촉진하는 방향의 분권화와 새로운 제도적 장치를 통해 서비스 수혜자들의 참여를 자극하기 위한 분권화는 명백히 구분될 뿐 아니라, 그 효과 역시 판이하게 다르다. 가령, 서비스 수혜자들의 권력 강화가 의미하는 바를 살펴보자. 시장 모형에서 서비스 수혜자들의 권력 강화는 소비자 주권주의의 확립을 통해 이루어질 수 있다. 즉, 소비자를 만족시키지 못하는 서비스는 소비자로부터 외면당할 것이며, 그 결과

9) 정치적 권위에 의해 영향을 받는 정도로 공공성을 정의하는 Bozeman(1987: 83)의 차원적 공공성 개념은 이러한 점을 잘 반영한다.

10) 열린 공동체의 원리에 대한 이하의 서술은 홍경준(2000)의 일부를 수정하여 옮겼다.

로 자연스럽게 경쟁의 과정에서 축출될 것이다. 결국 시장 모형에서 서비스 수혜자의 권력이란 만족스럽지 못한 서비스를 거부할 권력인 것이다. 하지만, 참여 모형에서 서비스 수혜자가 가지는 권력은 정책결정 과정과 서비스의 생산 과정에 대한 적극적인 참여를 통해 불만족스러운 서비스를 개선하고, 변화시키는 것에 있다. 이 경우 서비스의 생산이 상업화되어야 할 이유는 물론 없다. 결국, 시장 모형에서 서비스 수혜자들이 가지는 힘은 그들이 구사할 수 있는 퇴장(Exit) 전략에서 나오지만, 참여 모형의 경우에는 발언(Voice)에 기초해 있다.

(2) 공동생산자로서의 시민

열린 공동체에 기초한 호혜는 시민들을 사회복지의 수혜자(client)나 소비자(consumer)보다는 공동생산자(co-producer)로 위치 지운다. 사람들은 다양한 사회질서와 관계를 맺으면서 여러 가지 역할을 부여받게 된다. 가령, 사람들은 시장에서 상품을 구입할 때 소비자의 역할을 부여받으며, 한 조직에 가입할 때에는 구성원의 역할을 수행한다. 사람들은 또한 부모나 자녀의 역할을 수행하기도 하며, 정치와 관련해서는 유권자의 역할을 수행하기도 한다. 사회복지 영역에 초점을 둔다면, 시민들은 서비스의 수혜자 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 기존의 사회복지질서에 대해 시민들이 영향력을 행사하는 방식 또한 시민들이 어떤 역할을 수행하느냐에 따라 달라질 수 있다. 수혜자의 영향력 행사는 국가에 따라 많은 편차를 가지지만, 민주주의 사회라면 주로 정치과정을 통해 이루어진다. 즉 수혜자는 유권자로서 특정한 정당이나 정부에 대한 선호를 표출하고 그를 통해 사회복지를 제공하는 공공 관료조직에 영향력을 행사하는 것이다. 수혜자는 또한 사회복지를 제공하는 정부에 대해 개인적으로, 혹은 집단적으로 발언을 통해 영향력을 행사할 수도 있다. 하지만, 정당이나 정부를 통해, 혹은 개인적-집단적 발언을 통해 사회복지에 영향력을 행사하는 방식은 수혜자의 신호에 대한 둔감함, 서비스의 획일성과 관료성, 점차 심화되어 가는 사회성원들의 이질성과 환경의 변화에 따른 공공관료조직의 안정성 저하 등에 따라 그 적합성을 점차 상실해가고 있다.

앞서 언급했던 시장 모형에 기초한 사회복지의 상업화는 사회복지의 공급자를 공공관료조직으로부터 여러 유형의 민간 기업으로 전환함과 동시에 그 수혜자를 소비자로 변모시킨다. 이 경우, 소비자는 시장에서 그러하듯이 적합하지 않은 서비스를 구매하지 않는 퇴장전략을 통해 사회복지에 영향력을 행사할 수 있다. 하지만, 시장모형에 기초한 사회복지의 상업화는 다음과 같은 세 가지의 문제를 가진다.

첫째, 통상적으로 우리는 수혜자라는 용어와 소비자라는 용어를 쉽게 혼용하지만, 정확하게 따지면 이 용어들은 서로 다르다. Taylor(1992; Pestoff, 1998: 70에서 재인용)에 따르면, 수혜자는 주로 공공영역에 속한 조직이나 사람으로부터 서비스를 제공받을 때 사용되는 용어인 반면, 소비자라는 용어는 주로 사적 영역에서 서비스를 제공받을 경우를 지칭한다. 여기에서 특히 중요한 점은 공공영역으로부터 서비스를 제공받을 수 있는 자격, 즉 수혜자의 자격은 시민권에 기초하지만 소비자의 자격은 그가 가진 구매력에 있다는 것이다. 결국 수혜자에서 소비자로의 지위 변화는 개인의 선호에 민감한 서비스의 확보나 경쟁을 통한 효율성의 증대를 가져올 수 있지만, 시민권에 기초하여 형성된 국가와 개인 사이의 의무-권리 관계를 왜곡할 수 있다. 사회권(social rights)이라는 개념에 기댄다면, 수혜자에서

소비자로의 변화는 다양한 복지 국가 프로그램을 통해 제공되는 급여와 서비스로부터 다수의 사람을 배제하는 결과를 초래한다고 말할 수 있다. 실제로 여러 국가들에서 진행된 사회복지의 상업화는 지불능력에 따른 서비스의 제공을 낳고, 결국 상당수의 사람들을 서비스에서 배제하는 결과를 초래했다.

둘째, 서비스에 대한 책무성(accountability)의 문제가 제기될 수 있다. 사회복지의 상업화는 여러 방법을 통해 진행되지만, 여러 유형의 민간 기업이 서비스를 생산하고, 정부는 그 서비스를 구매하며, 소비자는 그것을 이용하는 '서비스 구매(purchase of service)'방식이 일반적으로 활용된다. 여기에서 서비스의 질에 대한 통제는 소비자의 반응(퇴장 여부)에 기초하여 정부가 서비스 구매를 결정하는 과정을 통해 이루어진다. 즉 서비스에 대한 책무성을 구매자가 가지는 것이다. 하지만, 실제 서비스 구매자의 통제력은 계약과정에만 관철될 뿐이다. 서비스의 생산이 시장형성의 제약조건 때문에 지역적으로 독과점 되는 경우나, 비용문제로 계약기간이 장기화되는 경우에는 그 제한성이 더욱 커진다.

셋째는 사회복지에 대한 소비자들의 퇴장전략이 실제로 가능할 것인가에 대한 문제이다. Hirschman(1970)의 지적대로, 공공재에 대한 퇴장전략은 사실상 불가능하다. 퇴장한다 하더라도, 그 공공재의 비배제성으로부터 벗어날 수 없기 때문이다. 물론 사회복지의 공공재적 특성은 급여와 서비스의 종류에 따라 다르다. 그러나 공공재적 특성이 약한 사회서비스도 큰 거래비용 때문에 소비자들이 퇴장전략을 사용하기는 어렵다. 가령, 양질의 서비스를 제공하는 보육 시설을 찾기 위해서는 정확한 정보가 요구되는데, 그를 위해서는 많은 노력이 필요하다. 또한, 설령 그런 시설을 찾았다 하더라도, 그 시설에 적응하기 위한 노력이 부모와 자녀 모두에게 요구된다. 사회서비스는 퇴장에 따른 거래비용이 다른 일반적인 상품보다 훨씬 크다는 것이다.

(3) 수평적 연대

사회성원간에 연대를 도모하는 방식은 여러 가지가 있다. 수직적 연대란 하나의 사회집단으로부터 다른 사회집단으로의 자원배분과정에 국가가 적극적으로 개입하는 방식에 기초한 것이다. 누진적인 과세제도와 재분배적 사회보장제도가 수직적 연대를 도모하는 대표적인 방법이다. 반면에 수평적 연대란 사회복지의 조직화에 있어 시민의 참여가 더 부각되는 방식을 말한다. 여기에서 시민들은 특정한 귀속적 공동체의 한 구성원으로 참여하기도 하고, 사회적 경제 혹은 제3섹터를 통해 제도화된 방식으로 참여하기도 한다. 수평적 연대는 참여하는 시민들의 개인적/집단적 선호에 따라 매우 다양한 형태와 목적을 가질 수 있다. 시민권에 기초한 시민적 결합(civic engagement)이 있는가 하면, 상부상조(mutual benefit)나 자선(benevolent) 역시 수평적 연대에 속한다.

물론, 복지국가가 수평적 연대를 배제하는 것은 아니다. 하지만, 국가가 주도하는 수직적 연대의 제도화를 통해 사회복지가 사회적 권리로 주어지기 때문에, 시민들이 수평적 연대에 의존할 필요성은 현저히 감소된다. 그러므로 국가가 주도하는 수직적 연대가 사회적 권리로 주어진다 해도 민주적인 정책결정과 질 높은 서비스의 생산, 복합적이며 중층적인 사회연대를 위해서는 수평적 연대의 확산이 필요하다. 즉, 제도화된 수직적 연대가 자발적인 수평적 연대와 결합된다는 점이 중요한 원리인 것이다.

4. 열린 공동체의 확산을 위한 과제

재차 강조하지만 한국 복지체제의 변화를 위해서는 여전히 국가의 역할과 책임을 늘리는 노력이 필요하다. 하지만, 이 과제가 국가주의에 기초해서 수행되어서는 안 된다. 그보다는 시민들이 사회적 경제 혹은 제3섹터에 속하는 다양한 조직의 성원으로서, 또한 사회복지에 대한 공동 생산자로서 역할을 수행하면서, 거기에 필요한 재정을 국가에 적극적으로 요구하고, 그것을 위한 국가의 역할과 책임 확대가 요구되는 것이다.

최근 들어 한국 사회의 뚜렷한 변화양상 중에는 사회적 경제 혹은 제3섹터의 활성화라는 현상이 있다. 사회적 기업으로 조직전환을 시도하는 사회복지기관들이 점차 증가하고 있다는 점(오단이, 2013)이 이를 잘 말해준다. 하지만 한국의 사회적 경제 혹은 제3섹터 조직들은 여러 면에서 아직까지는 취약하다. 특히 열린 공동체에 기초한 호혜라는 생활조직화 방식의 확산에 기여할 수 있는 '참여형 조직'은 매우 허약하다. 그런 맥락에서 협동조합(cooperatives)에 주목할 필요가 있다. 잘 알려져 있듯이 협동조합은 자본주의의 발달과정에서 경제적 약자들이 자조와 협동의 원리를 통하여 조합원들의 경제·사회·문화적 필요와 열망을 충족시키기 위해 발전시킨 기업형태의 하나이다. 전통적으로 협동조합들은 생산자가 소유하는 협동조합과 소비자가 소유하는 협동조합으로 구분할 수 있다. 원료 공급자가 소유하는 농산물판매 및 가공협동조합과 노동의 제공자가 소유하는 노동자생산협동조합은 생산자가 소유하는 생산자 소유 협동조합의 예라 할 수 있고, 금융 및 보험서비스의 이용자 협동조합, 생활재의 공동구매협동조합, 의료·육아·주택·문화서비스의 공동구매협동조합 등은 소비자가 소유하는 협동조합에 속한다.

전통적 협동조합들은 세 가지의 특징을 가진다. 우선, 첫 번째의 특성은 일반 영리기업과 동일한 것으로, 조직과 관련한 여러 이해관계자(stakeholder)들 중에서 특정한 관계자만이 소유자이며, 나머지 이해관계자는 소유자가 아니라는 점이다. 즉, 농산물 판매 및 가공협동조합에서는 농산물 원료의 공급자만이 소유자(조합원)이고 해당 조합에서 일하는 종업원이나 해당 제품을 구매하는 소비자는 소유자가 아니다. 노동자생산협동조합에서도 노동 제공자가 소유자(조합원)일 뿐, 원료 공급자나 해당 제품의 소비자는 소유자가 아니다. 이는 일반 영리기업에서 자본을 투자한 투자자만이 기업의 소유자이며 다른 이해관계자, 가령 전문경영인이나 근로자, 소비자 등은 기업의 소유권에서 배제되어 있는 것과 동일하다.

두 번째로 협동조합은 원료 공급자, 노동 제공자, 서비스와 재화의 소비자들이 기업을 소유하는 이용자 소유 기업이라는 특성을 가진다. 이는 이윤 극대화를 목적으로 자본을 투자하는 투자자가 소유하는 일반 영리기업과 구분되는 협동조합의 고유한 특성으로 협동조합법이 의사결정에서의 1인 1표주의, 이용고 배당(patronage refunds), 연합조직, 출자증권거래시장의 부재로 인한 감독조항 등 상법상의 주식회사와 관련된 규정과는 다른 규정을 가지는 이유이기도 하다.

협동조합의 세 번째 특성은 일반적인 비영리 조직과 협동조합을 구분하는 준거이기도 하다. 협동조

합은 조합원으로 가입한 소유자들의 공동이익(mutual interest)을 실현하기 위한 조직인 반면, 비영리 조직은 불특정 다수 사람들의 공익(public or general interest)을 실현하기 위한 조직이다. 즉, 협동조합은 소유자(조합원)들의 필요를 채우고 공동이익을 위해 활동하는 반면, 후자는 불특정 다수의 필요를 채우며 그 상태를 개선하기 위해 활동한다. 이러한 특성 때문에 비영리 조직에 대한 국제비교 연구로 유명한 Salamon 외(Salamon et al., 1999)는 비영리 조직의 범주에서 협동조합을 배제한 바 있다. 하지만 이런 식의 구분은 미국 세법의 기분에 맞춰 비영리조직을 정의한 것으로, 실제로는 이윤을 창출한다고 해도 그것을 분배하는 방식이 다수 존재하기 때문에 이를 비영리성의 기준으로 삼는 것은 부적절하다는 비판이 다수 제기된 바 있다. 이는 미국과는 달리 유럽에서는 사회적 경제 혹은 제3섹터의 핵심이 바로 협동조합이며, 협동조합을 배제한 비영리조직을 상상하기는 어렵기 때문이다.

최근에는 이러한 전통적 협동조합과 구별되는 새로운 협동조합형태가 등장하고 있는데, 바로 다중이해관계자 협동조합(multi-stake holder cooperatives)이 그것이다. 다중이해관계자 협동조합은 1970년대 중반 이후 유럽에서 처음 등장했고, 1991년 이탈리아에서 사회적 협동조합(social cooperatives)법이라는 이름으로 제도화되었다. 그 후 1997년에 캐나다 퀘벡주에서 협동조합법의 개정을 통해 연대협동조합(solidarity cooperatives)이라는 이름으로 도입되었고, 1999년에는 스페인에서 사회적 협동조합(social initiative cooperative)법이 제정되었으며, 2001년에는 프랑스에서 공익협동조합(collective interest cooperative society, SCIC)이라는 이름으로 협동조합일반법 내에 포함되게 되었다. 다중이해관계자 협동조합은 두 가지 측면에서 전통적인 협동조합과는 다르다. 우선, 전통적 협동조합이 개별 조합원의 이익 향상을 목표로 한다면, 다중이해관계자 협동조합은 사회적 목적의 실현을 목표로 한다. 즉, 취약계층에 대한 사회서비스의 제공, 취약 근로자에 대한 일자리의 창출, 다양한 이해관계자들의 공동참여와 공동노력이 요구되는 지역개발 혹은 지역재생 프로젝트의 수행 등이 바로 그것이다. 둘째, 전통적 협동조합의 소유자(조합원)는 특정 이해관계자로 제한되지만, 다중이해관계자 협동조합의 조합원은 협동조합에서 일하는 근로자, 서비스 및 재화를 이용하는 소비자, 후원자 등으로 확대된다. 예컨대, 이탈리아의 사회적 협동조합에는 이용자, 직원, 자원봉사자, 투자자, 지방자치단체를 비롯한 공공기관 등 다양한 이해관계자가 조합원으로 가입할 수 있게 되어 있다. 또한 공익적 성격이 강한 탓에 지배구조나 배당률의 제한이 강하며, 정부와 지방자치단체로부터 세제혜택, 우선구매 등의 지원도 큰 편이다. 협동조합의 이러한 변화가 1970년대 이후 진행된 서구 복지국가의 위기와 그에 따른 복지공급주체의 다원화 추세와 밀접한 관련을 가진다는 점은 되풀이 강조할 필요가 없을 것이다.

우리나라의 경우는 그동안 농협, 축협, 수협 등과 같은 1차 산업의 생산자협동조합과 신용협동조합, 그리고 소비자생활협동조합만 각각의 개별법에 따라 인가를 통해서만 인정되어 왔다. 따라서 2차 산업과 3차 산업에서는 자유롭게 협동조합을 만들려 해도 불가능한 문제점을 가지고 있었다. 하지만 2011년 12월 국회에서 총 7장 119조로 이루어진 협동조합기본법이 통과됨으로서, 이제는 다양한 협동조합을 자유롭게 만들 수 있는 법적 기틀이 마련되었다. 협동조합과 사회적 협동조합은 실로 다양한 영역에서 활동할 수 있다. 협동조합의 모범적인 사례들을 찾아보면 ① 안전한 식품의 공급과 사회적 공정성의 추구 ② 보건의료와 돌봄 서비스 등 복지서비스의 공급 ③ 고용창출과 사회통합 ④ 지역사회의 재생 ⑤ 소액 대출 등 신용협동조합 등 다양한 영역에 걸쳐 활발한 활동을 조직하고 있음을 알

수 있다. 협동조합은 한국 복지체제의 발전에 필요한 열린 공동체와 호혜에 기초한 생활의 집합적 조직화에 기여할 것이다. 이에 대한 시민들의 자발적 참여와 중앙정부, 그리고 지방자치단체의 지원이 필요한 이유는 여기에 있다.

참고문헌

김희연 · 김보영 · 김인춘 · 홍경준 · 홍선미 · 임지영, 2012, 『한국적 복지의 방향과 지방정부의 역할』, 수원: 경기개발연구원.

박현수 역, 1983, 『인간의 경제 I/II: 시장사회의 허구성』, Polanyi, K., The Livelihood of Man, 서울: 풀빛.

_____, 1991, 『거대한 변환: 우리시대의 정치적, 경제적 기원』, Polanyi, K., The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time, 서울: 민음사.

송호근 · 홍경준, 2006, 『복지국가의 태동: 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치』, 서울: 나남출판사.

오단이, 2013, "한국 사회적 기업의 형성 및 성장과정 연구: 사회복지영역에서 전환한 사회적 기업을 중심으로", 성균관대학교 박사학위논문.

이상률 역, 2002, 『증여론』, Mauss, M., Essai sur Le Don, 서울: 한길사.

이종욱 역, 1994, 『초기제국에 있어서의 교역과 시장』, Polanyi, K., Aresnberg, C., and Pearson, H., Trade and Market in the Early Empires, 서울: 민음사.

조우석, 2011, "사회적 경제 이야기(2) 사회적 경제의 역사와 현재적 의의", http://blog.makehope.org/smallbiz/522.

홍경준, 1999, 『한국의 사회복지체제 연구: 국가·시장·공동체의 결합구조』, 서울: 나남출판사.

_____, 2000, "한국 복지체제의 개혁과 제3섹터", 『동향과 전망』, 46: 208-34.

홍경준 · 최영기, 2011, "복지와 고용의 융합", 서상목 · 양옥경 편, 『그들이 아닌 우리를 위한 복지국가: 21세기 한국사회의 새로운 복지 패러다임』, 서울: 학지사, 159-206.

Bozeman, B., 1987, *All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories,* San Francisco:Jossey-Bass.

Ekeh, P., 1974, *Social Exchange Theory; The Two Traditions,* Cambridge:Harvard University Press.

Esping-Andersen, G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies,* Oxford: Oxford University Press.

Gidron, B., Kramer, R., and Salamon, L., 1992, *Government and the Third Sector; Emerging Relationships in Welfare States,* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Habermas, J., 1989, *The Structural Transformation of the Public Sphere: an Inquiry into a Category of Bourgeois Society,* Cambridge:MIT Press.

Hirschman, A., 1970, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States,* Cambridge:Harvard University Press.

Hong, Kyung-Zoon, 2008., "Neither hybrid, nor unique: A reinterpretation of the east asian welfare regime", *Asian Social Work and Policy Review,* 2: 159-180.

Howard, C., 1997, *The Hidden Welfare State: Tax expenditures and Social Policy in the United States,* Prinston:Princeton University Press.

Iversen, T., and Soskice, D., 2001, "An asset theory of social policy preferences", *American Political Science Review,* 95: 875-93.

Narayan, D., 1999, *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty,* Washington, DC: World Bank.

Offe, C., 1984, *Contradictions of the Welfare State,* Cambridge:The MIT press.

Pestoff, V., 1998, *Beyond the Market and State: Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society.* Aldershot:Ashgate.

Peters, B., 1996, *The Future of Governing: Four Emerging Models.* Lawrence:University Press of Kansas.

Putnam, R., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy,* Princeton:Princeton University Press.

Salamon, L, H., Anheier, List, R., Toepler, S., Sokolowski, S., and Associates, 1999, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector,* Baltimore:The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

Schmidt, V., 2000, "Values and discourse in the politics of adjustment", 229-309, in *Welfare and Work in the Open Economy 1,* edited by Scharpf, F., and Schmidt, V., New York: Oxford University Press.

Shorrocks, A., 1999, "Decomposition procedures for distributional analysis: A unified framework based on the shapley value", mimeo. University of Essex.

Wilensky, H., and Lebeaux, C., 1965, *Industrial Society and Social Welfare,* New York:Free Press.

From Closed Community to Open Community

-Weakening of Relation-Based Welfare and Searching for Alternatives-

Hong, Kyungzoon
(Sungkyunkwan University)

Since the 1960s, Korean welfare regime has been characterized by developmental welfare regime, of which invisible welfare programs like relation-based welfare are one of core elements. Developmental welfare regime of Korea has been dismantled after 1990s by the internal and external pressures. Focusing on the declines of relation-based welfare, this study examines the dismantle of developmental welfare regime of Korea. Since the late-1990s, the roles of inter-family income transfer and public income transfer are significant changed in terms of each share of total household income and each contribution of poverty alleviation. In other words, the role of public welfare has been growing while that of relation-based welfare has been decreased in the last twenty years. For the sake of a successful welfare regime transition in Korea, redistributional function of public welfare is quite important, but the development of reciprocal social economy and open community are also needed. Because, at this time and in this place, traditional welfare state building strategy is not proper in many aspects. However, it is impossible to achieve the development of reciprocal open community by restoration of relation-based welfare which has been already declined. This study regards enlargement of social economy or third sector as a development of reciprocal open community, and insists that cooperatives are especially worthy of notice.

Key words: developmental welfare regime, relation-based welfare, inter-family transfer, social economy, cooperatives

〔논문 접수일 : 13. 02. 20, 심사일 : 13. 03. 04, 게재 확정일 : 13. 04. 18〕