

**GSEF 2014**

---

**Social Economy :**  
**Theory and Practice**  
**사회적 경제의 이론과 실천**

---

2014. 11. 19.

Conference Room, Seoul City Hall

서울시청 대회의실

**Gsef** 2014





# CONTENTS



1. Session outline <b>세션 개요</b>	-----	1
2. Participating Organizations <b>세션 참여기관</b>	-----	5
3. Speakers <b>세션 발표자</b>	-----	11
4. Papers <b>세션 발표자료</b>	-----	
1) The Dynamic Relationship between State and Civil Society in the Development of Social Economy in South Korea <b>한국 사회적경제 발전에서의 국가와 시민사회의 역동적 상호관계</b>	-----	19
2) Korea, Japan and China's Social Economy Mapping <b>한중일 사회적경제 Mapping : 의의와 과제</b>	-----	33
3) The strategy of linkage between the public organization and the social economy: Focusing on the case of Police agency <b>공공부문과 사회적경제의 연계 전략에 관한 연구 : 경찰청 사례를 중심으로</b>	-----	61
4) The Significance of Karl Polanyi to the Development of Social Economy in Korean Capitalism <b>한국형 사회적 경제 모델과 칼 폴라니 : 한국 자본주의의 사회적 경제 발전에 있어 칼 폴라니의 중요성</b>	-----	99
5) Karl Polanyi's Legacy on Social Economy <b>칼 폴라니 연구와 사회적 경제</b>	-----	113



# 1. Session outline 세션 개요



## 1. Session outline

### Outline

- Date & Time : 2014. 11. 19, Wednesday 9:00~12:30 (3hrs 30mins)
- Venue : Conference Room, Seoul City Hall (3F)
- Theme : 1) Practice of social economy in Asia  
2) Contribution of Karl Polanyi to Social Economy Theory

### Program\*\*

TIME	PROGRAM	SPEAKER
<b>Section I : Practices of Social Economy in Asia</b>		
<b>Moderator</b> : KIM Dongjun (Professor, Sungkonghoe University)		
09:00~09:35	<b>Presentation (25')</b>	The Dynamic Relationship between State and Civil Society in the Development of Social Economy in South Korea JANG Jongik (Assistant Professor, Hanshin University)
	<b>Discussion (10')</b>	Discussant: KIM Euiyoung (Professor, Seoul National University) MIURA Hiroki (Research Professor, Kyonghee University)
09:35~10:10	<b>Presentation (25')</b>	Korea, Japan and China's Social Economy Mapping KIM Euiyoung (Professor, Seoul National University) MIURA Hiroki (Research Professor, Kyonghee University)
	<b>Discussion (10')</b>	Discussant: KIM Jongsu (Senior Researcher, Chungnam Development Institute/ Social Economy Organization Research Academy) CHOI Junkyu (Research Fellow, Gyeonggi Research Institute/ Social Economy Organization Research Academy)
10:10~10:45	<b>Presentation (25')</b>	The strategy of linkage between the public organization and the social economy: Focusing on the case of Police agency KIM Jongsu (Senior Researcher, Chungnam Development Institute/ Social Economy Organization Research Academy)

			CHOI Junkyu (Research Fellow, Gyeonggi Research Institute/ Social Economy Organization Research Academy)
	<b>Discussion (10')</b>	Discussant: JANG Jongik (Assistant Professor, Hanshin University)	
10:45~11:00	<b>Coffee Break (15')</b>		
<b>Section II : Karl Polanyi and Social Economy Research</b> <b>Moderator : KIM Dongjun (Professor, Sungkonghoe University)</b>			
11:00~11:10	<b>Introduction (10')</b>	Building a social economy research network through Karl Polanyi Institute Asia	JUNG Taein & KIM Young-Sik (Planning Committee of Karl Polanyi Institute Asia)
11:10~11:50	<b>Presentation (30')</b>	The Relevance of Karl Polanyi's Work to the Social Economy in Korean Context	HONG Gibin (Director, Global Political Economy Institute)
	<b>Discussion (10')</b>	Discussant: Marguerite Mendell (Director, Karl Polanyi Institute of Political Economy, Concordia University)	
11:50~12:20	<b>Presentation (20')</b>	Karl Polanyi's Legacy on Social Economy *	Marguerite Mendell (Director, Karl Polanyi Institute of Political Economy, Concordia University)
	<b>Discussion (10')</b>	Discussant: HONG Gibin (Director, Global Political Economy Institute)	
12:20~12:30	<b>Wrap-up Discussion (10')</b>		

\* Working title

\*\* Program is subject to change without prior notice.



# 1. 세션 개요

## □ 행사개요

- 일 시 : 2014. 11. 19 (수) 09:00~12:30 (3시간 30분)
- 장 소 : 서울시 신청사 대회의실 (3F)
- 참 석 : 사회적경제 관련 연구자 (학계, 개별 연구단체 등), 사회적 경제 분야 현장 활동가 등 국내외 약 100명
- 세션주제 : 사회적 경제의 이론과 실천

## □ 진행순서

시 간	프로그램	진행
<b>1부 : 사회적 경제 이론의 실천사례</b> 1부 좌장 : 김동준 (성공회대 연구교수)		
09:00~09:35	발표(25')	한국 사회적경제 발전에서의 국가와 시민사회의 역동적 상호관계 장종익 (한신대 교수)
	토론(10')	지정토론 : 김의영 (서울대 교수) 미우라 히로키 (경희대 연구교수)
09:35~10:10	발표(25')	한중일 사회적경제 Mapping : 의의와 과제 김의영 (서울대 교수) 미우라 히로키 (경희대 연구교수)
	토론(10')	지정토론 : 김종수 (충남발전연구원 책임연구원 사회적경제조직연구회) 최준규 (경기개발연구원 연구위원, 사회적경제조직연구회)
10:10~10:45	발표(25')	공공부문과 사회적경제의 연계 전략에 관한 연구 : 경찰청 사례를 중심으로 김종수 (충남발전연구원 책임연구원 / 사회적경제조직연구회) 최준규 (경기개발연구원 연구위원 / 사회적경제조직연구회)
	토론(10')	지정토론 : 장종익 (한신대 교수)
10:45~11:00	<b>휴 식</b>	

## 2부 : 칼 폴라니와 사회적 경제 연구

2부 좌장 : 김동준(성공회대 연구교수)

11:00~11:10	소개(10')	칼 폴라니 연구소 아시아지부 설립과 사회적 경제 연구 네트워크 구축	정태인 / 김영식 (칼 폴라니 연구소 아시아지부 설립준비위원회)
11:10~11:50	발표(30')	칼 폴라니가 한국 사회적 경제에 대해 갖는 중요성	홍기빈 (글로벌정치경제연구소 소장)
	토론(10')	지정토론 : 마거릿 멘델 (칼 폴라니 정치경제연구소 소장)	
11:50~12:20	발표(20')	칼 폴라니 연구와 사회적 경제*	마거릿 멘델 (칼 폴라니 정치경제연구소 소장)
	토론(10')	지정토론 : 홍기빈 (글로벌정치경제연구소 소장)	
12:20~12:30	<b>종합토론</b>		

\* 변경가능

## 2. Participating Organizations

### 세션 참여기관



## 2. Participating Organizations 세션 참여 기관

### 1 Seoul Social Economy Network (SSEN) 서울사회적경제네트워크

Seoul Social Economy Network (SSEN), as a ‘network of networks’ of social economy organizations in Korea, was established by individuals and groups which have been participating in social economy to lay a foundation for promoting social economy not only in Seoul but also in South Korea. Forming networks with various social economic institutions, the organization has been carrying out various projects to allow the basic spirits of the social economy—reciprocity, solidarity, communication, and innovation – to be understood by citizens and take root in Seoul.

The mission of SSEN is to bring all stakeholders together to enhance the social impact of its members and to better manage the creation and implementation of social economy policy. Rev. Kyong Yong Song, the current president of SSEN, served as a co-chairman of the organizing committee of the Global Social Economy Forum 2013 (GSEF 2013). He also plays a key role in organizing 2014 Inaugural Meeting of the Global Social Economy Forum (GSEF 2014) as a co-chairman of the organizing committee of the Forum.

Seoul Social Economy Network has been establishing cooperative system among private sectors in the process of social economic policy making in Seoul City, through which the organization has been playing a critical role in building private–public governance. Socio–economic bodies such as social enterprises, cooperatives, self–sufficiency businesses, and community businesses and their consultative groups have joined the organization’s efforts, where related laws and regulations are revised to build local governance and promote social economy. In cooperation with the businesses, the organization has also facilitated exchange and cooperation with the National Assembly, local governments, and local councils to boost social economy. In particular, SSEN has been responsible for operating Seoul Social Economy Center and has participated in the Social Economy Policy Planning Group for the Seoul Metropolitan Government. Seoul Social Economy Network (SSEN) will strive itself to let the economy structure take root in Korea, where everybody is happy based on social economy.

(사)서울사회적경제네트워크는 한국 사회적경제 조직 간 ‘네트워크들의 네트워크’로서 서울은 물론 한국의 사회적경제가 성장할 수 있는 기반을 마련하기 위해 사회적경제 분야에서 활동해온 개인과 단체가 함께 만들었다. ‘호혜, 연대, 소통, 혁신’의 사회적경제 기본 정신을 서울 시민들이 이해하고 이러한 가치들이 지역에 뿌리내릴 수 있도록 여러 사회적경제 조직들과 네트워크를 구성하여 다양한 사업을 진행하고 있다.

기관의 임무는 다중이해관계자들이 함께 사회적 영향을 증진시키고 사회적경제 관련 정책의 제정과 시행을 원활히 하는 것이다. 현재 (사)서울사회적경제네트워크의 이사장인 송경용 신부는 2013 국제사회적

경제포럼의 공동조직위원장을 맡았으며 2013년에 이어 올해 열리는 2014 국제사회적경제협의체 창립총회 및 기념포럼에서도 공동조직위원장을 맡고 있다.

(사)서울사회적경제네트워크는 서울시의 사회적 경제 정책 수립과정에서 민-민의 협력 체계 구축과 연대를 이루어왔으며, 그를 통해 민-관 거버넌스의 한 축을 책임져 왔다. 사회적 기업, 협동조합, 자활기업, 마을기업 등 사회적 경제 조직들과 그 협의체들이 이러한 노력에 함께 하고 있으며, 지역 거버넌스 구축, 사회적 경제 활성화를 위한 법·제도 개선, 사회적 경제 활성화를 위한 국회, 지방정부, 지방의회 등과의 교류 및 협력 등을 해왔다. 특히 서울시로부터 서울시 사회적경제 현장 지원 조직인 서울시 사회적경제지원센터의 위탁을 받아 운영하고 있으며, 서울시 사회적경제 민관정책협의회에 참여하고 있다. (사)서울사회적경제네트워크는 앞으로도 사회적 경제를 바탕으로 모두가 행복한 경제구조가 우리 사회에 뿌리내릴 수 있도록 계속 노력할 것이다.

## **② The Graduate School of Social Innovation Business, Hanshin University** **한신대 사회혁신경영대학원**

The Graduate School of Social Innovation Business(GSSIB) at Hanshin University aims to contribute to the innovation of society into one fulfilled by public values and solidarity by developing innovative research and education models on social economy, public policy, the peace and ecology in Asia, and ecumenism fields.

The Masters program for social economy was launched in March 2014, to meet the growing demand for professional education programs on cooperatives, social enterprises, and community development, which has been rising from the recent expansion of the social economy sector in South Korea. The program offers comprehensive and interdisciplinary approaches on the rationale for social economy sectors and mechanisms for the success of diverse organizations in the sector, hoping graduates will contribute to the development of the sector by conducting significant research or by working as a strategic staff in the organizations.

한신대학교 사회혁신경영대학원은 사회적경제, 공공정책, 아시아의 평화와 생태, 그리고 기독교사회봉사 등에 대한 혁신적인 연구·교육모델의 개발을 통하여 우리사회가 공공의 가치와 연대가 충만한 사회로 혁신되는데 기여하는 것을 목표로 하고 있다.

사회적경제 석사학위 프로그램은 최근 한국 사회적경제 분야의 확대에 힘입어 협동조합, 사회적기업, 지역개발에 대한 전문적인 교육 프로그램의 증가하는 수요를 충족시키기 위하여 2014년 3월 개설되었다. 이 프로그램은 사회적경제의 존립근거와 성공기제 등에 관한 종합적이고 다학제적인 접근방식을 제공한다. 이 프로그램의 졸업생들은 사회적경제분야의 전략적 실무기능이나 연구 기능을 담당함으로써 사회적경제 분야의 발전에 기여할 수 있기를 기대한다.

**③ Democracy and Economic Development Program, SNUAC  
(Seoul National University Asia Center)  
서울대 아시아연구소 민주주의와 경제발전 프로그램**

“Democracy and Economic Development Program” is one of many thematic research programs of Seoul National University Asia Center (SNUAC). It seeks to theoretically and practically contribute to the regions of Asia’s sustainable democracy and economic development. The current research focuses on comparative research for cooperatives investigating its potential as a new politico-social-economic model. Democracy and Economic Development Program, SNUAC hosts various international workshops and lectures with the participation of overseas experts in cooperatives and social economy fields. The Program also publishes its research outcome in books and academic papers.

Homepage : <http://snuac.snu.ac.kr/demeconc>

‘민주주의와 경제발전 프로그램’은 서울대 아시아연구소 내 주제연구 프로그램의 하나로, 아시아 지역의 지속가능한 민주주의와 경제발전에 필요한 이론적, 실천적 연구를 진행한다. 현재는 새로운 정치경제 사회 발전모델로서 협동조합 비교 연구를 수행하고 있다. 대표적 사업으로 해외의 협동조합 및 사회적 경제 전문가 초청을 비롯해 국제공동 워크숍, 특별강연 등을 운영하고 있으며, 프로그램의 관련성과를 집대성해 도서 및 학술논문으로 발표 중이다.

홈페이지 : <http://snuac.snu.ac.kr/demeconc>

**④ Research Forum for Social Economy Organizations (RFSEO)  
사회적경제조직연구회**

Research Forum for Social Economy Organizations (RFSEO) was established in 2007 with members who were interested in social economy. The Forum members consist of professors, researchers in various fields, and practitioners in social economy fields. Recently, RFSEO has discussed a variety of issues in social economy as well as social enterprise.

The key issues covered in the Forum are various topics : cooperation, community business, policy-making and the sustainability of social economy organizations and much more. RFSEO aims to perform the field-based studies beyond theoretical discussions.

사회적경제조직연구회는 지난 2007년 사회적경제 연구에 관심이 있는 교수, 연구원, 석박사과정생들이 모여 만든 연구집단이다. 연구회는 교수와 다양한 분야의 연구자, 그리고 사회적경제 분야의 실무자로 구성되어 있다. 사회적경제조직연구회는 최근까지 사회적기업을 넘어 사회적경제 전반에 관한 이슈들에 대해 논의를 이어가고 있다.

연구회에서 다루는 주요 이슈들은 사회적경제와 관련된 다양한 주제들로 협동조합, 커뮤니티비즈니스, 정책결정, 사회적경제 조직의 지속가능성 등을 포함하고 있다. 사회적경제조직연구회에서는 이론적 논의를 넘어 현장 기반의 연구를 수행하기 위하여 노력하고 있다.

## ⑤ **Global Political Economy Institute** 글로벌정치경제연구소

In the aftermath of the global economic crisis of 2008, Global Political Economy Institute was established in 2010 as an independent research institute by the initiative of a group of researchers and intellectuals sharing the same concern of tracing the mutation of global capitalism and conceiving the alternative order of global and domestic political economy. Its main fields of research include; the tendencies of capital accumulation in global capitalism; ‘Asian Capitalism’ as a unique variety of capitalism; the political economy of welfare state and social democracy; the methods and forms of alternative economic organization such as social accounting and the social economy.

2008년 경제 위기를 계기로 지구적 자본주의의 변화와 대안적 정치경제 모델의 모색을 연구하기 위하여 인간의 주도로 이루어진 독립 연구소. 주요한 연구 영역은 지구적 자본주의의 자본 축적의 동향, 자본주의의 다양성의 한 형태로서의 아시아 자본주의 모델의 이론화, 복지국가와 사회민주주의 정치경제학, 사회적 회계와 사회적 경제 등의 대안적인 경제 조직의 방법과 유형 등이다.

## ⑥ **Karl Polanyi Institute of Political Economy, Concordia University** 칼 폴라니 정치경제연구소

Karl Polanyi Institute of Political Economy was established in 1988 to succeed Polanyi's intellectual legacy and to support social solidarity economy with academic research on new development strategies. The centerpiece of the Institute is to preserve and publish Karl Polanyi Archive, and the Institute also convenes an international Karl Polanyi conference biennially. Building the international network of social economy through research, speech, seminar, and publication is another important work of the Institute. The Institute is affiliated with Concordia University in Montreal, Canada. Kari Polanyi Levitt, Karl Polanyi's daughter and Emeritus Professor of Economics at McGill University, leads executive board of directors, and Marguerite Mendell, an internationally renowned economist, serves as Director of the Institute.

In 2008, Karl Polanyi Institute Europe, located in Paris, France, has been launched and closely working with Karl Polanyi Institute of Political Economy.

칼 폴라니 정치경제연구소는 사회적 경제 분야의 이론적 배경을 제공한 칼 폴라니의 학술적 성과를 계승, 발전시키고 사회연대경제 분야에 기여하는 다양한 연구활동을 수행하는 연구소이다. 1988년 캐나다 몬트리올에 소재한 콩코디아 대학(Concordia University)에 설립되었다. 현재 연구소의 이사장은 칼 폴라니의 딸이자 캐나다 맥길대학교의 경제학과 교수인 캐리 폴라니 레빗(Kari Polanyi Levitt)이고, 사회적 경제 분야의 세계적 학자인 마거릿 멘델(Marguerite Mendell) 교수가 소장을 역임하고 있다.

연구소는 칼 폴라니 아카이브 출간, 사회적 경제에 관한 국제 컨퍼런스 개최, 사회적 경제 연구, 강연, 세미나 개최, 출판 등의 다양한 사업을 진행해왔다. 현재 캐나다에 있는 연구소 이외에 프랑스 파리에 2008년 유럽지부가 설립되어 독자적 연구사업 등을 진행하고 있다.



### 3. Speakers 세션 발표자



### 3. Speakers 세션 발표자

#### 1 Jongick JANG / 장종익



**Assistant Professor, Hanshin University**  
**Republic of Korea**  
**한신대학교 교수 / 한국**

Jongick Jang is an assistant professor at the Graduate School for Social Innovation Business and College of Global Cooperation at Hanshin University. He graduated from Yonsei University in 1986, majoring in economics and later from the Graduate School of Yonsei University in 1988. He worked at the Korean Farmers Union as a policy staff from 1990 to 1993, where he became aware of the potentials of the cooperative movement for the transformation of Korean society from a government-controlled society to a civil-controlled society. In 1994, he established the Korea Research Institute of Cooperatives, where he devoted himself to the reformation of government-controlled agricultural cooperatives, rejuvenation of credit union, and the development of consumer cooperatives for 10 years. Afterwards, he received his Ph.D in applied economics from University of Missouri with a focus on organizational economics and new institutional economics. Dr. Jang is the editor of Korean Journal of Cooperative Studies, a member of Council of Cooperative Policy in South Korea, and also an auditor for Federation of Hansalim. He has published dozens of academic papers and books regarding cooperatives, social enterprises, and economics of institutions.

장종익은 한신대학교 글로벌협력대학의 조교수이고, 사회혁신경영대학원의 사회적경제 전공 주임 교수이다. 그는 1986년 연세대학교 경제학과를 졸업하고 1988년 동 대학원 석사를 졸업한 후 전국농민회총연맹에서 정책실장 등으로 3년 반 동안 일하였으며, 이 시기에 우리나라의 실질적 민주화의 중요한 수단으로서 협동조합의 중요성을 깨닫고 한국협동조합연구소를 1994년에 설립하여 초대 사무국장과 소장을 역임하면서 2003년까지 일하였다. 이 시기에 정부통제형 농협의 농민적 개혁, 신협의 혁신, 생협의 활성화 등을 위한 교육과 연구활동을 전개하였다. 2003년에 미국 미주리주립대학교에 유학하여 기업조직 및 제도환경에 관한 경제학을 공부하여 2008년에 응용경제학 박사학위를 취득하였다. 2012년 3월부터 한신대학교 조교수로 재직하여 협동조합 및 사회적경제에 대하여 강의를 하고 있으며, 한국협동조합연구 편집위원장, 한살림사업연합 감사, 아이쿱협동조합연구소 연구위원, 기획재정부 협동조합정책심의회 위원 등으로 활동하고 있다.

## ② Euiyoung KIM / 김의영



**Professor, Department of Political Science and  
International Relations, Seoul National University /  
Republic of Korea**  
**서울대학교 정치외교학과 교수 / 한국**

Professor, Department of Political Science and International Relations, Seoul National University  
Director, Program on Democracy and Economic Development, SNU Asia Center.

Major research area includes comparative politics, civil society, and governance. As Director of the Democracy and Economic Development Program of SNU Asia Center, he is leading a three-year research project on co-operatives and social economy, funded by the Korea Research Foundation.

서울대 정치학과 교수. 주요 연구 관심사는 비교정치, 시민사회, 거버넌스 등이다. 현재 서울대 아시아 연구소 민주주의와 경제발전 프로그램 디렉터로 동 연구소와 한국연구재단의 지원을 받아 협동조합 및 사회적경제 관련 연구 책임을 맡고 있다. 저서로 <거버넌스의 정치학>(2014) 등 다수가 있다.

## ③ MIURA Hiroki / 미우라 히로키



**Research Professor, Institute for Human Society,  
KyungHee University / Japan**  
**경희대학교 인류사회재건연구원 연구교수 /일본**

Research Professor, Institute for Human Society, KyungHee University, PhD. in Political Science.

Major research area includes NGO, governance, social innovation, peace studies, and public philosophy. He is a principal researcher at the SNU Asia Center co-operatives and social economy research project.

경희대 인류사회재건연구원 연구교수. 정치학 박사. NGO, 거버넌스, 사회혁신, 평화학, 공공철학 등을 주요 관심사로 비교 및 한국정치, 시민사회를 연구한다. 아시아연구소 민주주의와 경제발전 프로그램 연구원으로 협동조합 및 사회적경제 연구에 참여 중이다.

#### ④ Jongsu KIM / 김종수



**Senior Researcher, Chungnam Development Institute /  
Research Forum for Social Economy Organizations(RFSEO)  
Republic of Korea**  
**충남발전연구원 책임연구원 / 사회적경제조직연구회 / 한국**

Jong-su Kim is a graduate of the department of Urban Administrative at the Univ. of Seoul. He wrote the doctoral dissertation “A Study on the Emergence and Operation of Community-Based Social Enterprise in Korea”. He works for the Chungnam Development Institute as a senior researcher. He has participated in Research Forum for Social Economy Organizations(RFSEO). He focuses on social enterprise, social economy and community. (e-mail: [jskim@cdi.re.kr](mailto:jskim@cdi.re.kr))

김종수는 서울시립대학교에서 도시행정학 박사학위를 받았고 현재 충남발전연구원 사회적경제지원센터 책임연구원으로 재직중이다. 박사학위 논문으로 지역기반 사회적기업의 태동과 운영에 관한 연구를 하였다. 또한 2007년부터 사회적경제조직연구회에 참여하여 연구활동을 수행하고 있다. 주요 관심분야는 지역사회와 사회적기업, 사회적경제에 관심을 가지고 있다. (e-mail: [jskim@cdi.re.kr](mailto:jskim@cdi.re.kr))

#### ⑤ Junkyu CHOI / 최준규



**Research Fellow, Gyeonggi Research Institute/  
Research Forum for Social Economy Organizations(RFSEO)  
Republic of Korea**  
**경기개발연구원 연구위원/ 사회적경제조직연구회/ 한국**

Jun-kyu, Choi received his Ph.D from the Graduate School of Governance at SungKyunKwan Univ. His doctoral dissertation is “Effect of policy instruments upon the performance of Social Enterprises: focusing on local preliminary social enterprise cases”. He currently works for the Gyeonggi Research Institute as a research fellow and has participated in Research Forum for Social Economy Organizations (RFSEO). He focuses on social economy, civil society, governance and local council. (e-mail: [quinsy8@gmail.com](mailto:quinsy8@gmail.com))

최준규는 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 받았으며, 학위논문은 “사회적기업 성과에 대한 정책도구 효과”이다. 현재 경기개발연구원 연구위원으로 재직중이며, 2008년부터 사회적경제조직연구회에 참여하여 사회적경제 연구에 참여하고 있다. 주요 관심분야는 사회적경제, 시민사회, 거버넌스 및 지방의회 등이다. (e-mail: [quinsy8@gmail.com](mailto:quinsy8@gmail.com))

## 6 Gibin HONG / 홍기빈



**Director, Global Political Economy Institute  
Republic of Korea**  
글로벌정치경제연구소 소장 / 한국

Director, Global Political Economy Institute. He has been under the heavy influences of Karl Polanyi and Thorstein Veblen for two decades and is trying to mold a framework of historical and institutional economics that can better explain the ongoing evolution of capitalism. He is the author of *Ernst Wigforss: Provisionary Utopia in Swedish Social Democracy*, *Key Concepts*, *Capitalism*, *For the Livelihood Economics*. He is also an ardent translator of Karl Polanyi's work into Korean. Among the works by Polanyi translated by him are *The Great Transformation*, *Dahomey and the Slave Trade*, and *For a New West*. His selection/translation of Polanyi's work, *Universal Capitalism or Regional Planning*, includes some of Polanyi's unpublished writings. He also edited and translated Thorstein Veblen's *On the Nature of Capital*.

글로벌정치경제연구소 소장. 칼 폴라니와 토스타인 베블런을 주요한 이론적 배경으로 하여 역사적 제도적 경제학으로 자본주의 시스템의 역사적 변동을 설명하려고 한다. 주요 관심 영역은 현재의 일본 및 아시아 자본주의, 복지국가의 정치경제학, 사회적 경제, 자본주의 경제사 등이다. 저서로는 [비그포르스, 복지국가와 잠정적 유토피아], [자본주의], [살림/살이 경제학을 위하여] 등이 있고 역서로는 칼 폴라니, [거대한 전환], [다호메이와 노예 무역], [새로운 서양을 위하여] 그리고 토스타인 베블런, [자본의 본성에 관하여] 등이 있다.

## 7 Marguerite Mendell / 마거릿 멘델



**Director, Karl Polanyi Institute of Political Economy,  
Concordia University / Canada**  
**칼 폴라니 정치경제연구소 소장 / 캐나다**

Marguerite Mendell is an economist and Professor, School of Community and Public Affairs, Concordia University. She is also Director, Karl Polanyi Institute of Political Economy, Concordia University. She has published widely on the social economy in Quebec, local development, social finance, economic democracy and on the work of Karl Polanyi, especially as it relates to contemporary democratic economic development strategies. She has collaborated with social economy actors in developing public policy proposals at the provincial and municipal level in Quebec.

Professor Mendell co-founded the first microfinance organization in Canada, the Montreal Community Loan Association (ACEM) in 1990 and collaborated recently with practitioners to establish CAP Finance in 2009, a network of solidarity finance and development capital, following several years of partnership research (ARUC en économie sociale). Professor Mendell has written extensively on the evolution of “socially responsible finance” in Quebec and on the evolution of “social finance” internationally. She is a member of the Board of Directors, Chantier de l'économie sociale, the Advisory Committee of the Social Economy Partnership for Community-based Sustainable Development for the City of Montreal and the Advisory Policy Committee for the development of the social economy, Government of Quebec. Professor Mendell's recent international research includes a study on “Improving social inclusion at the local level through the social economy” (OECD-LEED) that examines public policy enabling the social economy in South Korea, Poland, France and Slovenia. She is also a co-founder of ReCo, a continental network of researchers, practitioners and policy makers on the social economy in Quebec and in Argentina, with participation by other Latin American countries. Margie Mendell co-directed the CURA-Social Economy partnership research on finance and on the Montreal region and is currently co-directing the Impact investing stream of a CURA partnership on Responsible Investment. Professor Mendell was awarded the inaugural Prix Pierre-Dansereau in 2012 from the Association francophone pour le savoir (ACFAS). In 2013, she received a Prix du Québec, the highest government distinction awarded to researchers in several domains. In 2014, she was named an Officer of the Ordre du Québec.

마거릿 멘델은 경제학자이자 캐나다 콩코디아대학교(Concordia University)의 지역사회 및 대외협력 단과대학 교수이며, 대학 내 설립된 칼 폴라니 정치경제연구소(Karl Polanyi Institute of Political Economy) 소장이다. 멘델은 칼 폴라니(Karl Polanyi)에 대한 연구, 특히 현대경제인 주주의 개발전략에 관한 연구를 비롯, 퀘백(Quebec)시의 사회적 경제, 지역개발, 사회적 금융, 경제민주주의와 같은 다

양한 주제의 저서를 출간했다. 현재 멘델은 사회적경제 활동가들과 함께 퀘벡시 지방자치 차원에서 공공정책을 개발하고 있다.

멘델 교수는 1990년 캐나다의 최초 소액금융기구인 몬트리올 지역대부협회(the Montreal Community Loan Association, ACEM)의 공동 창업자이며, 수년 간의 공동 연구(사회적경제 연구단체, ARUC) 끝에 연대금융 및 개발자금 네트워크인 캡 파이낸스 설립에 동참했다. 퀘벡의 “사회적 책임 금융” 진행과정과 해외의 “사회적 금융”에 대해 기고하기도 했다. 지역사회를 기반으로 몬트리올시의 지속가능한 발전을 위한 사회적경제 파트너십의 자문위원이며, 사회적경제 발전을 위한 퀘벡 정부의 정책자문위원회인 사회적경제 협회, 샹티에(Chantier de l'économie sociale)의 이사이다. 최근 멘델 교수는 “사회적경제를 통한 지역구성원 포섭 개선방향”에 관한 연구에서 한국, 폴란드, 프랑스, 슬로베니아의 사회적경제를 구현한 공공정책을 깊이 있게 다루었다. 멘델은 중남미국가들과 파트너십을 맺고 퀘벡과 아르헨티나의 사회적경제연구원, 활동가, 정책입안자들의 미대륙 네트워크인 레코(ReCo)의 공동 창업자이기도 하다. 또한, 금융과 몬트리올 지역을 연구하는 사회적경제 파트너십 연구단체, 쿠라(CURA)의 공동 이사장이었으며, 현재는 CURA 파트너십 책임투자(CURA partnership on Responsible Investment)의 공동 이사장이다. 멘델 교수는 2012년 프랑سخ식협회(Association francophone pour le savoir, ACFAS)로부터 피에르 댄서로우 상(Prix Pierre-Dansereau)을 받았다. 2013년에는 최고정부상인 퀘벡상을 받았고, 2014년에는 퀘벡 훈장을 수상했다.



The Dynamic Relationship between State and Civil Society  
in the Development of Social Economy in South Korea

**한국 사회적경제 발전에서의  
국가와 시민사회의 역동적 상호관계**

Jongick Jang

(Graduate School for Social Innovation Business, Hanshin University)

**장종익**

**(한신대 사회혁신경영대학원)**



# Dynamic Relationship between State and Civil Society in the Development of Social Economy in South Korea<sup>1)</sup>

Jongick Jang (Graduate School for Social Innovation Business, Hanshin University)

## Abstract

Existing literature has claimed that the emergence and development of social enterprise in Western countries and the US are more influenced by the voluntary initiatives of civil society than the state power whereas those in East Asian countries are more affected by the state power. It is also pointed out that social enterprises in East Asian countries including South Korea could be degenerated since the civil society has not been yet solidly advanced to provide safeguard to resist the isomorphic pressures wielded simultaneously by the state and the market. Taking this concern seriously, this paper examines the dynamic relationship between state and civil society in the development of social enterprise and more broadly social economy, using the case of recent development of social economy in South Korea. Based on observations on the enactment of framework act on cooperatives (FAC) and the emerging partnerships between local governments and civil organizations, this paper claims that the path of social economy development in South Korea has been in recent years changed from dominance in state power into a mixed approach between top-down and bottom-up ones.

## 1. Introduction

Social enterprise has emerged to innovatively deal with social problems that were not effectively managed by either market or government. However, the way of organizing social enterprise varies across countries. Existing literature has claimed that the emergence and development of social enterprise in Western countries and the US are more influenced by the voluntary initiatives of civil society than the state power whereas those in East Asian countries are more affected by the state power (Kerlin, 2009; Nyssens, 2006; Defourny and Kim, 2011). The difference in development path of social enterprise between the three regions is fundamentally ascribed to distinct institutional environments such as the characteristics of state, legal system, culture, norms, etc. Furthermore, Defourny and Kim (2011) cautiously pointed out the peril that social enterprises in East Asian countries including South Korea be degenerated since the civil society has not been yet solidly advanced to provide safeguard to resist the isomorphic pressures wielded simultaneously by the state and the market. Then a following important question would be how the capability and power of civil society is improved.

Taking this concern seriously, this paper examines the dynamic relationship between state and civil society in the development of social enterprise and more broadly social economy, using the case of recent development of social economy in South Korea. The case of South Korea is interesting because it offers dynamics in the relationship between state and civil society. Since the social enterprise promotion act (SEPA) was introduced in 2006 to deal with mainly unemployment issue of the working poor, policy makers, newly established social enterprise, consumer cooperative sector and civil organizations have been increasingly aware of the importance of voluntary efforts of citizens to

---

This paper is very incomplete. Please do not circulate and quote.

nurture social economy. Two important events took place: the enactment of framework act on cooperatives (FAC) in December 2011 and the emergence of partnerships between local governments and civil organizations.

The enforcement of FAC in December 2012 has been considerably influencing the landscape of social economy in South Korea in terms of ordinary citizens' increasing participation in activities of creating cooperatives of variety and the improvement in attitude of central and local government to social economy sector. The partnerships between local governments and civil organizations have been expanding over the country, with an aim to assist citizens to participate in activities of discovering and realizing opportunities to help resolve their common social economic issues by establishing a cooperative, social enterprise, community organization, or organization to support social economy.

This paper utilizes the two main occasions to explore how the relationships between the state and civil society have evolved and how civil society is getting initiatives in the social economy sector. Anchored at the previous research on social enterprise in South Korea (Bidget and Eum, 2011; Defourny and Kim, 2011), this paper provides the overall picture of social economy in South Korea in the following section. In section 3, we describe the legislation backgrounds, main contents, current results, and the future impacts of FAC. In section 4, we delineate the emerging partnerships between local governments and civil organizations and evaluate the impacts of the phenomena on the development of civil society in South Korea. Concluding remarks follow.

## 2. Development of Social Economy Sector in South Korea

The concept of social economy has developed in European countries in recent decades and is still evolving. Researchers, practitioners, and policy makers in European countries has agreed with that social economy consists of economic activities made by cooperatives, mutual societies, and non-profit organizations, which share some principles making them distinct from for-profit firms (Defourny, 1992; Defourny and Develtere, 2000; Monzon and Chaves, 2012). The principles include at least the priority of members' interest or collective interest to capital's interest or profit maximization objective; democratic decision making; the primacy of members and society over capital in the allocation of surplus (Defourny and Develtere, 2000). Social economy is considered as an innovative approach to contribute to social integration, social innovation, and community development for which the results of market and state approach are not satisfactory (Monzon and Chaves, 2012).

In South Korea, the social economy has gradually attracted attentions from civil activists, policy makers, and researchers since it has been recognized as an innovative way of coping with socio-economic difficulties that the country has faced with in recent years. Although South Korea is well known as a successful country achieving both economic growth and political democratization, it has in recent decades suffered from unemployment, deterioration of working conditions of non-regular workers, burgeoning of unsecure self-employed workers, polarization of income and wealth, mounting demand for social services resulting from rapid aging and social needs for women's active participation in economic activities, and environmental issues (see Grubb, et al., 2007; Jones and Tsutsumi, 2009; Bidget and Eum, 2011 for English version of literature on these issues ). These issues have become acute since South Korea underwent slowdown of economic growth rate and financial crisis in 1997 and furthermore, accepted and executed the reformation of labor markets that grants employers with more rights to lay off employees, which was recommended by IMF. Analyzing the causes and results of the issues, existing literature maintains that South Korea has experienced structural transformation from industrial age into post-industrial age and therefore, state-driven development strategy hold no longer effective ((Cheon, 1999; Cheon, et al., 2006; Go, 2008; Yoo, et al., 2012). The literature also suggests programs for reforming existing institutions and government policies in a way to encourage people's entrepreneurship, limit state power into dealing with various market failures, and nurture civil society

The concept of social enterprise rather than social economy came first to South Korea amidst policy makers and civil activists put efforts to manage unemployment problems caused by financial crisis took place in 1997. Table 1 chronologically illustrates the major events occurred from late 1980th to present in the development of social economy sector in South Korea. As Defourny and

Kim (2011) pointed out, the policy makers and civil activists of South Korea were very active in learning from western European countries' experience of social enterprise among which a mix of Italian experience and UK's experience were adopted for enactment of SEPA in 2006. The main components of the act include classification of social enterprise with WISE alike, social enterprise providing social services, and social enterprise aiming community development; certification of social enterprise; and government subsidy for certified social enterprises that employ disadvantaged people in the early stage of their growth.

<Table 1> Major events in the development of social economy sector in South Korea

1988-2006	New cooperative movement after political democratization in 1988	Emergence and development of consumer cooperatives (organic food, medical, and child care)
	Worker cooperative movement after financial crisis in 1998	To provide the working poor with employment by establishing worker cooperatives (construction, clothing, cleaning, etc.)
	Introduction of National Basic Livelihood Security Act (1999)	Emergence of self-sufficiency enterprises by government-supported self-sufficiency promotion program for the working poor (WISE): cleaning, recycling, care service, etc. Introduction of a policy for creating social service jobs and emergence of non-profit organization providing the jobs
2007-2011	Enactment of Social Enterprise Promotion Act (2006)	Emergence of social enterprises certified and subsidized by government
	Civil society's increasing awareness to social enterprise	Policy for social enterprise is promoted by many ministries in both central and local governments. Organizations to support social enterprise have emerged.
2012-present	Introduction of Framework Act on Cooperatives (2012)	The act allows citizens to establish traditional cooperatives and social cooperatives. Start-ups of cooperatives have explosively burgeoned.
	Spreading out of social economy concept over the country	Local governments are increasingly involved in promoting social economy including cooperatives, social enterprises, and community activities. The emergence of social economy networks in local and regional level

Source: the author's own evaluation

Although there have been Korean civil society's voluntary efforts to deal with unemployment problems, including establishments of worker cooperatives and creating social jobs such as maintenance of forest and caring service for the poor elderly and child care service for working women, one may say that the development of social enterprise in south Korea has been initiated by the state (Bidet and Eum, 2011). The number of certified social enterprises has increased into 680 by June 2012 and they employed about 17,000 workers. As table 2 shows, 407 certified social enterprises, which is about 60% of total number, had a major social mission of providing workplaces for disadvantaged people such as low income earners, the elderly, the handicapped, and the long-term jobless, while 7.6% of total number of certified social enterprises aimed providing social service. 17.5% of total number of social enterprises had a mixed mission with WISE alike and social service provision. Certified social enterprises have engaged in activities of recycling, cleaning, culture, social welfare, housework and care working, manufacturing, renovation of house, etc.

<Table 2> Types of certified social enterprises classified by their mission and activities

Types of social enterprises classified by their mission								
Total	WISE alike	Social service provision			Mixed	Contribution to community		Others
680 (100%)	407 (59.9%)	52 (7.6%)			119 (17.5%)	5 (0.7%)		97 (14.3%)
Types of social enterprises classified by their activities								
Total	Education	Health	Social welfare	Recycling and cleaning	Culture	Daycare	Housework and care working	Others
680 (100%)	43 (6.3%)	12 (1.8%)	94 (13.8%)	117 (17.2%)	95 (14.0%)	22 (3.2%)	57 (8.4%)	240 (35.3%)

Source: Cheun, et al., 2012. Note: the data were produced as of June 2012.

As having been predicted, the growth of certified social enterprises in South Korea has largely relied on government's support. The results of a population survey on the certified social enterprises which was conducted in 2012 indicate that although the social enterprises have contributed to providing jobs for disadvantaged people, a non-trivial portion of them would have financial difficulties if government subsidy does not continue (Cheun, et al., 2012). In addition, the research states that not much found yet are social enterprises that have succeeded in obtaining sufficient support from civil society and in innovatively meeting social needs. Scholars, practitioners, policy makers have mostly agreed with the overall assessment on the first five years' performance of SEPC and its related measures and have attempted to improve the act and related government policies in ways to broaden social finance and socially responsible public procurement and encourage citizens to participate in social economy sector. However, they have not found yet an alternative to certification system and related subsidy policy which have inevitably resulted in some degree of *ex ante* adverse selection and *ex post* moral hazard problems.

As Defourny and Kim (2011) and Bidet and Eum (2011) state, there are other types of social enterprises in South Korea, which are not certified by the government, including self-sufficiency enterprises, local community businesses, consumers' medical cooperatives, community welfare centers, and social ventures. Although it is not known about the exact size of not-certified social enterprises due to their statistical lack, most people in the sector agree with that they are growing (Cheun, et al., 2012). More importantly, the landscape of social economy in South Korea has been significantly influenced by the passage of framework act on cooperatives in December 2011 and the emergence of partnerships between local governments and civil organizations for the development of social economy sector. We will elaborate on these two factors in the subsequent sections in more details.

### 3. The Enactment of Framework Act on Cooperatives and Its Implications for the Social Economy Sector

Cooperatives are an earliest emerged and integral player of social economy. Cooperatives and social enterprises share some common features which include an approach integrating social and economic activities to meet common needs, an initiative launched by a group of citizens, a participatory nature of organizing and running an organization, which involves the persons affected by the activity, and a high degree of autonomy (McPherson, 1996; Defourny, 2001). The types of cooperatives are of variety and the specific aims and characteristics of cooperatives vary across regions or countries. In relation with social enterprises, social cooperative is a newly emerged type of cooperative and is regarded as a cooperative form of social enterprise. Traditional cooperatives tends to pursue members' individual benefits by organizing members' common needs and collective actions rather than capital gains while social cooperatives emphasize the collective nature of the economic activities to be organized, for example co-production and governance structure participated by multi-stake holders, to effectively achieve the public or collective interests of a group of people which may be disadvantaged.

The essence of cooperative sub-sector resides in the voluntary creation and management of a firm

by a group of ordinary people having common needs and aspiration. It is well known that the experience of people's participation in organizing and managing cooperatives positively influences the quality of civil society, enhancing social trust (Putnam, 1993) and boosting citizens' capability to organize "shared destiny" (Defourny and Develtere, 1999). In most western European countries, cooperatives of variety, from consumers' cooperatives to small entrepreneurs' or workers' cooperatives, have been created and managed by ordinary people for the past one and half century. However, the experience of modern cooperative movement in Korea has been severe and the cooperatives are perverted by the ruling state for 80 years, from its colonial period to its development state age.<sup>2)</sup>

The cooperatives in Korea took a path of top-down approach from its beginning stage although bottom-up cooperative movement attempted. In fact, Korean people have been not allowed to freely establish their own cooperatives until the FAC took effective in December 2012. There have been strict regulations on the establishment and management of cooperatives in terms of the boundary of their activities, conditions for obtaining permission from government, and the governance structure. Eight special cooperative laws have regulated cooperatives, including agricultural cooperatives (1957), forestry cooperatives (1961), fisheries cooperatives (1961), cooperatives of tobacco producers (1962), small and medium enterprises cooperatives (1963), credit unions (1972), community credit cooperatives (1982), and consumer cooperatives (1999). The first four types of cooperatives were established under the rule of Japanese imperialism from 1910 to 1945 whereas the last four types were founded after liberation of 1945.

Similar to what imperialistic states behaved in their colony regarding cooperatives (Birchall, 1997), Japanese authority oppressed and finally ruled out Korean cooperative movement voluntarily initiated by civil activists and religion leaders. The aspect of government-control in cooperatives was intensified during the dictatorship since cooperatives were employed by the government to mobilize resources for developing economy. The government established cooperative laws in a sector base and the laws specified that each cooperative sector was supposed to be *de facto* administrated and monitored by different ministries so that it could well serve to industry policies initiated by the ministries.

It was the 1990s that a new wave of cooperative movement emerged in organic food, child care, medical, and college sector. In 1994, Korea achieved GDP per capita of ten thousand dollars and there had been an increasing number of people that were aware of natural environment, health, and community, which has been significantly deteriorated during the period of rapid economic growth. As consumer cooperatives of variety were voluntarily expanded, Consumer Cooperatives Act to legally support the activities was passed in 1999. Since then consumer cooperative movement has significantly developed in both membership and business transaction.<sup>3)</sup> In addition, workers' cooperatives and social cooperatives alike emerged in 1990s, but there was no legal support basis for these types of cooperatives. In fact, there was little freedom to establish a cooperative legal entity in economic, social, and cultural areas which were not specified in the above-mentioned eight special laws.

To resolve this problem, several organizations in the newly emerging cooperative movement launched a project for enacting a legislation which could cover various types of cooperatives. Thanks to political leaders' increasing expectation on the role of cooperatives for alleviating the problem of economic downturn and social welfare, in December 29th 2011 Framework Act on Cooperatives (FAC hereafter) was passed by the Korean National Assembly and went into effect on December 1st 2012. Therefore, Korea has gotten to transit from a country having a special law system on cooperatives, such as Japan, into a country having a mixed system of general law and special laws for cooperatives, including France. As for social enterprise, the legal basis for social cooperatives followed the legislation for social enterprise.

Table 3 illustrates the main features of FAC. FAC states its purpose of legislation as follows: "to facilitate independent, self-supportive, and autonomous activities of cooperatives and so contribute to social integration and balanced development of the national economy by providing for basic matters

---

2) See Jang(2013) for more details of the history of Korean cooperatives.

For example, the number of members of consumer cooperatives for transacting organic food has increased from 30,000 in 1998 into 450,000 in 2010.

regarding the establishment and operation of cooperatives” (art. 1). FAC distinguishes a traditional cooperative from “social cooperative”. A cooperative is required to have at least five members by FAC (art. 15).<sup>4)</sup> Although FAC does not explicitly enumerate, it implies that people can establish producer cooperatives, consumer cooperatives, and labor or worker cooperatives. But FAC does not allow for a cooperative to operate financial or insurance business activities.

<Table 3> Main Features of Framework Act on Cooperatives

Legal entity	It regards a traditional cooperative as a legal entity while it regards social cooperative as a non-profit legal entity.
Traditional cooperatives	It allows five people to get together to establish a cooperative and three cooperatives shall establish a federation. Traditional cooperatives are allowed to conduct any activities except finance and insurance The registration of a traditional cooperative is based on principle of report. There are no specifications on government support for traditional cooperatives.
S o c i a l cooperatives	FAC define social cooperative as a cooperative that carries out business activities related to the enhancement of welfare of local residents or provides social services or jobs to disadvantaged people. The registration of a social cooperative is made by principle of permission. Social cooperatives are not allowed to distribute surplus or residual property when dissolved, to their members.

Source: the author’s own work.

Instead, FAC encourages people to create “social cooperative”. The act stipulates that social cooperatives shall be engaged in one or more business activities as its main business among the following business activities: i) programs for contributing to the renewal of local communities, the invigoration of the local economy, the enhancement of rights, interests, and welfare of local residents, and the resolution of other problems that local communities face; ii) programs for providing disadvantaged people with social services or jobs in the aspects of welfare, medical services, or environment; iii) projects entrusted by the central government or a local government; and iv) other projects for contributing the enhancement of public interest (art. 93).<sup>5)</sup>

FAC distinguishes a cooperative from a social cooperative with regard to the distribution of net income, imposing heavier regulations on a social cooperative. A social cooperative is not allowed to distribute surplus to the members (art. 97-98). The prohibition of surplus distribution to the members which applies to social cooperatives originates from the characteristics of non-profit organizations. Along this line, FAC regulates the disposal of residual property of a social cooperative: if there is residual property left over after paying debts when a social cooperative is dissolved, the ownership of such property shall be vested to the higher federation of social cooperatives; a social cooperative for similar purposes; a non-profit corporation or public-service corporation; or the National Treasury (art. 104).

Social cooperative is a cooperative form of social enterprise which is featured with general interest mission, non-state character, multi-stakeholder membership structure, substantial representation of worker members, non or limited distribution of surplus (CICOPA, 2009). Social cooperatives have been developed in Italy, Portugal, France, and Quebec (Margado, 2004; Travaglini, et.al, 2009). The social cooperatives stipulated in FAC are aligned with the statement of CICOPA on social cooperatives. As FAC includes social cooperatives, the Presidential decree of SEPA was immediately amended into containing social cooperatives as a legal form of social enterprises. Therefore, South Korea has become similar to Italy with respect to legal structure of social enterprise.

---

In some special laws a higher number is required. For example, 1,000 members are required for an agricultural cooperative to be established on the basis of territory (Agricultural Cooperative Act art. 15 and its Presidential decree art. 2) while 100 members are required for a credit union or community credit union to be established (Credit Unions Act art. 11(3)). The Consumer Cooperative Act stipulates that the minimum number of members for founding a consumer cooperative is 300 (Consumer Cooperative Act art. 21 and its Presidential decree art. 4).

The delineation for the activities of social cooperatives is similar to that in SEPA.



Table 4 compares the main features of SEPA with those of FAC. The two acts differ in terms of the legal nature of social enterprise. SEPA grants a certificate of social enterprise while FAC grants a legal entity of social cooperative by permission. The legal entity of certified social enterprise may be a for-profit or not-for-profit firm while social cooperative must be a not-for-profit firm. A major item of government support to a certified social enterprise is subsidy to wage for employment of disadvantaged people for maxim 5 years while FAC specifies some grounds for government support for social cooperatives but there are no specific provisions on the support. Therefore, if a social cooperative would like to gain government subsidy as a form of social enterprise, the social cooperative should obtain a certificate based on SEPA. In other words, a new form of social enterprise which relies less on government subsidy has emerged thanks to FAC.

<Table 4> Comparison between the Main Features of SEPA and FAC

	SEPA	FAC (social cooperative)
The legal nature of social enterprise	Granting a certificate	Granting a legal entity by permission
The nature of the legal entity	For-profit or not-for-profit	Not-for-profit
Types of social enterprise	WISE alike Provision of social services Mix of WISE alike and provision of social services Contribution to community development	Similar to specifications of SEPA but permission criteria are more higher than certification criteria specified in SEPA
Distribution of surplus to owners or members	The distribution of surplus to owners in a for-profit firm is allowed within one third of total surplus.	It is not allowed at all.
Government support	A major item of government support is subsidy to wage for employment of disadvantaged people for maxim 5 years	The act specifies some grounds for government support for social cooperatives.

Source: the author's own work.

Korean people's response to the enactment of FAC has turned out to be exploding. As table 5 shows, the growth of establishments of cooperatives based on FAC has been considerably increasing during a short period of time. 4,803 cooperatives have been created during the first one and half years after FAC came into force as of 1t of December 2012. 4,653 cooperatives are traditional ones such as consumer cooperatives, small entrepreneurs' cooperatives, and workers' cooperatives while 150 cooperatives are social cooperatives. About 71,000 people have participated in the creation of cooperatives and they have invested 85 billion Korean won in their cooperatives. The planned activities of newly established cooperatives include commerce, agriculture, manufacture, food service, lodging, recycling, solar power energy, education, culture, social services, consulting, etc.

<Table 5> Accumulated Number of Cooperatives Newly Established Based on FAC

	May 2013	Nov. 2013	May 2014
Traditional co-ops	1,173	2,943	4,653
Social co-ops	37	102	150
Total	1,210	3,045	4,803

Source: Ministry of Strategy and Finance in South Korea

The impacts of the enactment of FAC on the future development of social economy in South Korea are three folds. First, the implementation of FAC would help significantly enlarge the relative size of cooperative sub-sector in the Korean social economy sector. It is predicted that the trend of cooperatives creation would be steady at least for a while and the number of newly established cooperatives will be over five thousands within the coming three years. Although the size of current cooperative sub-sector which includes agricultural cooperatives and financial cooperatives is relatively large<sup>6)</sup>, they have been criticized due to the lack of social mission and members' participatory and

---

The agricultural cooperatives and two financial cooperatives employed over 100,000 workers as of

democratic control of their organizations. However, the newly established cooperatives of variety are distinguished from the old ones with respect to the mission, members' control and voluntariness of members. The new cooperatives established based on FAC will considerably expand the current magnitude of the cooperative sub-sector that meets the principles of social economy, which includes consumer cooperatives for the transactions of organic food and fair trade products, medical services and childcare services. Therefore, the newly emerged cooperative sub-sector might play a leading role in the social economy sector in South Korea.

Second, the acquiring of people's freedom to establish their own cooperatives would significantly help boost the capacity of Korean civil society. The surge of new cooperatives in South Korea indicates that ordinary people in recent years have been unsatisfied with the working mechanism and results of the capitalist market economy as described earlier and have been looking for alternative ways to resolve their common socio-economic difficulties. The enactment of FAC has provided people with freedom to organize various cooperatives through which they could meet their common needs. Looking at the surge of new cooperatives, it might be said that the old cooperative legislation system had suppressed people's social and collective entrepreneurship and capabilities to cooperate each other.

People who participate in the new cooperatives interact with other people who feel common needs, and discuss about innovative ways to meet the common needs. An increasing number of people's self-help and self-responsibility actions elicit civil organizations and government to support their actions. An increasing number of organizations have begun to provide education and consulting activities to assist the cooperative movement expanded after FAC has been legislated. In this regard, formal institutional environments such as laws significantly influence the concrete landscape of social economy sector by providing incentives and constraints (North, 1991).

It has been said that the low degree of civil society power is ascribed to the initiative of the state in the emerging social economy sector in South Korea (Defourny and Kim 2011). However, it is expected that the implementation of FAC would help facilitate citizens' willingness and know-hows to cooperate with other citizens, which then contribute to lessening the weakness of Korean social economy sector. The fact that a large number of new cooperatives have been founded at the beginning stage of FAC implementation although FAC does not specify any subsidy to general types of cooperatives would support the expectation. In this manner, the newly established cooperatives will contribute to the quality of civil society as cooperative sector have done in western European countries for the past one and half centuries.

Finally, the implementation of FAC will impact on the current and prospect social enterprises in South Korea. The current or prospect actors in either social enterprises certified based on SEPA or other social enterprises would respond to the introduction of a legal basis for social cooperative. Specifically, the leaders of self-sufficiency enterprises and non-profit organizations in welfare service sector could take advantages of cooperative type of social enterprise to enhance the initiative of employees and democracy of their organization.

For example, the results of a survey on the presidents of 546 social enterprises conducted in 2012 indicate that 19% of the presidents answered to the survey were willing to convert their current legal form such as investor-owned firm into cooperative (Cheon, et al., 2012). It turns out that most of the social enterprises whose presidents preferred cooperative were self-sufficiency enterprises and trading non-profit organizations. They believe that cooperative is a more appropriate type of the firm to fulfill the purpose of their social enterprise with respect to stake-holders' participatory management as the owners of their organization.

#### 4. The Emergence of Partnerships between Local Governments and Civil Organizations for the Development of Social Economy Sector

Local government influences the landscape of social economy in a country since the actors of social economy primarily focus on the social or economic issues in the geographic region where their organization is located. The attitude of local government to social economy is very important for the

---

the end of 2010 (Jang, et al., 2011).

emergence and development of social economy in a specific region because local government possess self-governance mechanism by the entire people in the municipality as well as financial and human resources. If policy makers including head of a local government recognize the advantages of social economy relative to its limitations and regard social economy actors as important partners to deal with the mounting unemployment problem, to efficiently meet the growing demand for social welfare services, and to effectively serve rehabilitation of local communities, the social economy sector in the region is more likely to flourish.

The activities of local government to support social economy in South Korea have been growing as new heads of local governments were chosen by the local election in April 2010 when social and economic issues were intensified as described earlier. In addition, a special election for mayor of Seoul metropolitan city, which was carried out in October 2011, made a big change in the attitude of local government to social economy. The new mayor of Seoul metropolitan city, Mr. Park, has been renowned as a representative civil activist possessing deep understanding of social economy. He has recognized Seoul citizens' growing demand for social economy, and that the active role of civil organizations is crucial for the development of social economy.

Mr. Park has introduced a new administrative office which is called as department of social economy which deals with policies for the development of cooperatives, social enterprises and community businesses. He has succeeded in persuading the representatives of Seoul metropolitan city assembly to pass municipal ordinances to support social economy, which include the establishment of partnerships between Seoul city government and civil organizations, Korean social investment, socially responsible public procurement, and Seoul center for supporting social economy. The center was established by the local government but the operation was trusted to a civil organization in April 2013. The Korean social investment aims to fund social economy organizations and is composed of funding from the city government and private sector. The Seoul mayor has effectively utilized enormous resources possessed by the city government to inform citizens of the implementation of FAC and the advantages of community business and social enterprise. He also made partnerships with civil organizations to provide education and training services to citizens who have interest in creation of cooperatives, social enterprises, or community businesses.

In fact, the new policy activities that have been initiated by the new mayor of Seoul were determined after numerous discussions with civil organizations, including Seoul social enterprise network, Seoul cooperatives association and other supporting institutions, had been made. The activities that Seoul metropolitan city government has begun to support social economy has gained positive responses from other local governments as well as civil society in Seoul. The new governor of Chung-cheong-nam province has initiated policy activities similar to those of Seoul city government. Several heads of local governments in the country have echoed to the activities initiated by the new mayor of Seoul, by introducing a set of policies, including establishment of partnerships with civil organizations in their geographic area.

In this manner, an increasing number of local governments have begun to admit the effectiveness of partnerships between local government and civil organizations. Over 30 heads of primary local governments got together to launch a local government council for social and solidarity economy in May 2013. They made agreements among the heads that social and solidarity economy play an integral role for community rehabilitation, social integration, and social innovation and therefore, they will cooperate each other by sharing the experience of social economy development. They opened the first conference to obtain from mass intelligence about how local government effectively introduces a socially responsible public procurement program.

Civil society in South Korea has welcomed the new approach adopted by the increasing number of local governments, which is different from the long-lasting dominant approach to local development which features setting visions for municipality by local government and top-down ways and mobilizing external resources to accomplish the visions. They believe that the sustainability of local development relies largely on the capacity of civil society in the municipality to identify the common social economic issues, discover innovative ways to resolve the issues, and mobilize resources to accomplish the proposed ideas. The heads of local development have been recognizing the weak capacity of civil society relative to the strong power of government in Korea, which hinders the

sustainable development of social economy. Instead of direct intervention measures, they emphasize the ecosystem for the development of social economy, including an education and training system, social finance, social markets, and a network system of social economy players, which they believe help enhance the capacity of civil society in the municipality.

Although it is too early to evaluate the new orientation emerged in South Korea in very recent years, it is observed that the increasing number of network organizations of social economy actors have emerged in municipalities and their activities have been expanding. The network organizations are composed of the cooperatives, social enterprises, self-sufficiency enterprises, and other civil organizations which have served the development of municipality. They have attempted to identify, investigate, and discuss about the common pressing issues that might be tackled effectively by social economic organizations, publically seek innovative ways to deal with the issues, and launch new initiatives to deal with proposed issues. In this fashion, the network organizations stimulates individual organizations or citizens to think over their common issues and effective ways to resolve by joint actions, which contributes to solidarity and social trust in the municipality.

## 5. Concluding remarks

This paper has attempted to identify that the social economy sector in South Korea has been expanding in recent years. Specifically, the paper has explored the dynamic relationship between state and civil society in the development of social economy by looking at the legal change of cooperatives and the shifting role of local governments. It has claimed that the enactment of FAC and the increasing partnerships between local governments and civil organizations have helped moderate the concerns that the social economy sector in South Korea might be degenerated due to strong initiative of the state power relative to the weak civil society. It has also proposed that the capacity of civil society will be enlarged by the escalating participation of citizens in the activities of social economy organizations.

The development of cooperatives in South Korea which has a strong *dirigiste* tradition took a path of top-down approach from its beginning while bottom-up cooperative movement was suppressed by either Japanese imperialistic government or ensuing development dictatorship. However, the passage of FAC, which was accomplished by joint efforts between the expanding voluntary social economy actors and policy makers, will contribute to the change in the path of cooperative development in South Korea into a more bottom-up path. The surge of new establishment of various cooperatives initiated by ordinary citizens and the emergence of supporting civil organizations may support the prediction. However, whether the bottom-up path will dominate in the cooperative sub-sector or not is not clear yet. The coexistence of old and new legal bases for cooperatives will remain for a while.

The move of government role for development of social economy from central to local government has been accelerated by the political change in local governments from the conservative party to liberal party. The active role of local governments under the new leaderships has resulting in establishing the partnerships between local governments and civil organizations regarding the setting up and implementation of policies for the development of social economy in the municipality. The development of these partnerships will contribute to the capacity of local civil society by providing civil organizations with opportunities to discover and resolve their common social economic issues and by facilitating cooperation among the organizations. However, whether the partnerships continue is not clear yet since the sustainability of the partnerships is influenced largely by the political election.

Based on these observations and analysis, it may be stated that the path of social economy development in South Korea has been in recent years changed from dominance in state power into a mixed approach between top-down and bottom-up ones. The future landscape of social economy in South Korea will depend largely on whether the civil organizations and social economy actors succeed in gaining reputation by the accumulation of innovative cases to tackle with the multifaceted social economic issues.

## References

- Birchall, J., (1997), *The International Cooperative Movement*, Manchester: Manchester University Press.
- Cheon, B., (1999), "A Critical Review of the Growth, Crisis, and Coordination Mechanism of East Asia Economy," *Gyungjehakyeongu(Journal of Economics)*, Vol. 47(4): 277-318 (in Korean).
- Cheon, B., H. Kim, and D. Shin, (2006), *Polarization of Labor Markets and Policy Agenda*, Seoul: Korean Labor Research Institute (in Korean).
- Cheon, B., J. Jang, I. Lee, and C. Oh, (2012), *A Survey on Social Enterprises in Korea*, Unpublished report, Seoul: Korean Institute of Social Enterprise Promotion.
- CICOPA, (2009), "The World Standards of Social Cooperatives" Brussels: CICOPA. Retrieved from [www.cicopa.coop](http://www.cicopa.coop).
- Defourny, J., (2001),"From Third Sector to Social Enterprise", in Borzaga, C. and Defourny, J. (Eds), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, London and New York, pp. 1-28.
- Defourny, J. and Nyssens, M. (2008),"Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments", *Social Enterprise Journal*, Vol.4, No. 3, pp. 202-28.
- Defourny, J. and Nyssens, M. (2010),"Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences", *Journal of Social Entrepreneurship*, Vol.1, No.1, pp. 32-53.
- Go, Y. (2008), *The Growth of Korean Economy and the Role of Government: Past, Present, and Future*, Seoul , Seoul: Korea Development Institute (in Korean).
- Grubb, D., J. Lee and P. Tergeist, (2007), "Addressing Labour Market Duality in Korea," OECD social employment and migration working papers No. 61: Geneva: OECD.
- Jang, J., (2003), "Cooperative Law in Korea," In Cracogna, Fici, Henry, (Eds.), *International Handbook of Cooperative Law*, Springer, forthcoming.
- Jones, R. S. and M. Tsutsumi, (2009), "Sustaining Growth in Korea by Reforming the Labour Market and Improving the Education System", OECD Economics Department Working Papers, No. 672, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/226580861153>, OECD.
- Kerlin, J., (2009), "A Comparison of Social Enterprise and its Contexts on in Kerlin, J. (Eds.), *Social Enterprise, A Global Comparison*, Lebanon, NH: Tufts University Press.
- Macpherson, I., (1996), *Cooperative Principles for the 21st Century*, Geneva, International Cooperative Alliance.
- Margado, A., (2004), "A New Co-operative Form in France: Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) In C. Borzaga and R. Spear (eds.), *Trends and Challenges for Co-operatives and Social enterprises in Developed and Transition Countries*, Trento.
- Monzon, JL and Chaves, R. (2012), *The Social Economy in the European Union*, Brussels: European Economic and Social Committee.
- North, D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press, New York.
- Nyssens, M. (Ed.), (2006), *Social Enterprise -At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, New York: Routledge.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Travaglini, C., F. Bandini, and K. Mancinone, (2009), "Social Enterprise in Europe: Governance Models," Working Paper, Trento: Euricse.
- Yoo, J., H. Hong, J. Jang, and J. Park, (2012), *The Korean Model: Dynamic Korea and Casserole-Spirit*, Seoul: Yonsei University Press.



**Korea, Japan and China's  
Social Economy Mapping**

**한중일 사회적경제 Mapping : 의의와 과제**

**KIM Euiyoung (Seoul National University)**

**MIURA Hiroki (Kyonghee University)**

**김의영 (서울대 교수)**

**미우라 히로키 (경희대 연구교수)**





# 한중일 사회적경제 Mapping: 의의와 과제

김의영(서울대) · 미우라 히로키(경희대)

## I. 사회적경제의 개념적 지평 확대

### 1. 사회적경제 개념의 등장

사회적경제(social economy)는 2000년대에 들어 세계적 붐을 일으키고 있음에도 불구하고 그 개념에 대한 구체적이고 충분한 합의가 있다고 말하기 어렵다. 담론과 실천 차원에서 공히 사회적경제의 중요성에 대한 폭넓은 공감대가 형성되고 있으나 조직과 제도, 역할과 기능, 지향하는 규범이나 가치 등 제반 측면에 있어 아직 개념의 인식적 틀을 확대하거나 조절하는 탐색적 단계에 있다고 할 수 있다(ILO 2011; EU 2012; Utting 2013; Defourny et al. 2014; UNRISD 2014).

가령 유럽의 경우 2000년 CMAF 즉, 협동조합(cooperatives), 공제회(mutual societies), 결사체(associations), 재단(foundations)의 역할을 중요시하는 유럽 협의회(CEP-CMAF)가 출범하였고, 이후 사회적기업(social enterprises)이나 중소기업, NGO 등 다양한 조직 유형과 지역발전, 연대(solidarity), 사회기업가정신(social entrepreneurship) 등 여러 개념과의 관련성을 고려하여 2008년 ‘유럽사회적경제(SEE, Social Economy Europe)’로 그 명칭을 발전적으로 수정한 바 있다.<sup>7)</sup> 이후 각 유럽 국가들에 대한 비교연구가 활발하게 이루어지면서 사회적경제 담론의 핵을 형성해 왔다(Defourny & Pestoff 2008; EU 2012; Defourny et al. 2014).<sup>8)</sup> OECD 또한 1980년대 이후 지역차원의 고용과 경제발전을 촉진하기 위한 ‘LEED 프로그램’을 실시하여 지역차원에서 지자체와 중소기업의 협력을 추진해 왔다. 이후 결사체나 주민조직, 기업가정신을 가진 개인들을 포함한 보다 광범위한 거버넌스 구축이 프로젝트의 중심이 되어, 2009년에는 사회적기업의 중요성에 주목하는 보고서를 발간하게 되었다(OECD 2009).<sup>9)</sup> UN이 2012년을 ‘협동조합의 해’로 지정한 것 또한 사회적경제의 세계적 유행을 촉진하는 중요한 계기가 되었다. 이후 UN 관련 기구에서는 전통적 사회적경제 조직에 지역 공동체나 시민사회조직, 사회지향적 기업 등을 포함한 ‘사회적연대경제(social and solidarity economy)’ 모델의 보급에 힘쓰고 있다(ILO 2011; Utting 2013; Laville 2013; UNRISD 2014).<sup>10)</sup>

한편 미국의 하버드 대학<sup>11)</sup>과 존스 홉킨스 대학<sup>12)</sup>, 영국의 옥스퍼드 대학<sup>13)</sup>, 캐나다의 빅토리아 대학<sup>14)</sup>, 벨기에의 리에주 대학<sup>15)</sup> 등의 대학 연구기관과 EMES(European Research Network), CIREC(International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy), EURICSE(European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises),

7) SEE(2014) 및 European Committee(2014) 홈페이지 참조.

8) 학술적 차원에서는 1996년에 EMES라는 유럽을 중심으로 한 국제제적 네트워크가 탄생했다.

9) 공식 명칭은 ‘지역경제고용개발 프로그램(Local Economic and Employment Development)’이며 유럽을 중심으로 30개국 이상이 프로그램의 실천과 개발에 참여하고 있다.

10) UN에서는 UNRISD를 중심으로 2013년에 20개 이상의 UN 관련 기구가 참여한 TFSSE(UN Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy)가 설립되었다.

11) Harvard University Social Enterprise Initiative (<http://www.hbs.edu/socialenterprise/>)

12) Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies <http://ccss.jhu.edu/>

13) Oxford University Saïd Business School, Skoll Center for Social Entrepreneurship (<http://www.sbs.ox.ac.uk/ideas-impact/skoll>)

14) University of Victoria in British Columbia, The Canadian Social Economy Hub (<http://socialeconomyhub.ca/>)

15) University of Liege, Center for Social Economy (<http://www.ces.ulg.ac.be/>)

ISTR(International Society for Third Sector Research), RELIESS(Public Policy for the Social & Solidary Study, International Reference and Networking Center) 등의 국제적 연구 네트워크들을 중심으로 연구가 진행되면서 관련 조직, 제도, 정책 및 프로그램들에 대한 논의의 지평이 확대되고 있다. 이렇듯 사회적경제는 전 세계적인 관심의 대상으로 부상하면서 그 범위와 내용에 관하여 개념적 지평이 확대·재구성되는 추세에 있다고 할 수 있다.

## 2. 개념적 지평 확대의 배경 요인

사회적경제 개념을 둘러싼 논쟁은 다음과 같은 외부적 요인, 내부적 요인, 정책적 요인 등 복합적이고 특수한 요인들을 배경으로 진행되고 있는 점에 유의할 필요가 있다.<sup>16)</sup> 이 요인들은 한국, 중국, 일본의 경우에 있어서도 볼 수 있으며 한중일 사회적경제를 이해 및 비교하는데 중요한 요인이라고 할 수 있다.

### ● 외부적 요인: 사회문제의 다양화·심각화·복잡화

사회적경제는 기본적으로 사회서비스의 전달에 있어서 정부 및 기업 역할의 한계와 깊이 관련된다. 이러한 한계가 발생하는 실질적인 배경으로서 사회문제의 다양화, 심각화, 복잡화에 따른 서비스 대상 및 내용의 다양화나 확대를 지적할 수 있다. 대표적 사례가 신자유주의적 경제운영의 부작용으로 생긴 소득 격차의 확대나 고용 없는 성장 문제이다. 각국 정부는 자본주의 경제운영의 근본적 틀을 유지하면서도 이와 같은 부작용을 완화하기 위해서 민간조직의 사회적 역할에 주목하게 된다. 따라서 이들 조직의 활동 범위나 방법, 역할 등은 그 사회가 직면하고 있는 문제의 성격과 동향 및 심각성과 관련된다. 신자유주의 이외에도 도시화, 고령화, 환경악화, 자연재해, 테러나 범죄 등 새로운 심각한 사회적 문제들이 등장하는 한편 삶의 질이 향상됨에 따라 사람들의 욕구 수준 또한 높아지면서 결과적으로 교육, 보건, 생활, 문화, 예술, 기술 등 제반 분야에 있어 정부와 기업의 한계와 무능함이 부각되게 된다. 일각에서는 사회적경제를 사회복지분야나 복지국가의 대안적 모델 정도로 제한적으로 이해하는 경우가 있으나 현실적으로는 분야를 막론하고 그 개념적 지평이 확대되고 있다. 요컨대, 현대사회가 상당히 다양하고 다원적인 사회문제에 직면하고 있다는 외부적 요인으로 인하여 사회적경제에 대한 개념적 지평이 확대되고 있는 것이다.

### ● 내부적 요인: 각종 조직의 형태 및 활동 방법의 진화

사회문제의 변화에 따라 해결에 나서는 각종 조직의 형태나 활동 방법도 진화한다. 가령 사회공헌활동과 관련된 기업 형태의 변화, 기업-시민 간 파트너십 형태의 발전, 공공기관의 거버넌스적 변화, 지역공동체의 경영구조 상의 변화, 협동조합이나 비영리조직에 있어 수익사업의 진화 등 ‘조직’에 대한 인식은 시대적, 현실적 상황에 맞게 지속적으로 수정하는 것이 필수적이다. 특히 현대사회에서는 지식이나 아이디어의 전파 속도나 학습 속도가 빨라지기 때문에 조직 형태의 변화 또한 빠른 속도로 진행되며 결과적으로 사회적경제에 대한 인식 틀을 다양화하고 확대해야 하는 상황이 일어난다. 활동 방법이나 전략의 변화에도 주의할 필요가 있다. 가령 기존의 옹호활동 조직이 사회서비스 관련 활동으로 그 영역을 확장하고 있는 경우를 생각해볼 수 있다. 실제 최근 미국에서 가장 영향력 있는 12개 비영리조직의 성공비결에 관한 한 연구에서는 모든 조직들이 서비스 활동과 에드보커시 활동을 병행하는 것으로 나타난 바 있다(Crutchfield and Grant 2012). 이 경우 사회적경제에 있어 ‘서비스 제공 활동’은 단순한 자선 활동에 그치는 것이 아니다. 사회서비스와 관련된 정책형성과정에서 개입, 수혜자와의 관계구축, 중

16) 이 외에도 국제적 요인, 즉 사회적경제의 담론 및 이론, 제도 및 정책, 프로그램 및 베스트 프랙티스(Best Practices) 등이 국제적으로 확산되면서 사회적경제에 대한 학습, 사회화 및 내재화가 각국에서 일어나는 현상에 대한 이해도 필요하다.

간지원체계의 개선 등 ‘기능적 영역’에서도 사회적경제의 개념적 확대가 필요하게 된다. 즉, 조직 내부의 형태와 활동의 변화로 인하여 개념 지평의 확대가 필요하게 된다는 것이다.

● **정책적 요인: 각국에서 진행된 다양한 제도화**

사회적경제의 개념 지평이 확대되는 가장 중요하고 직접적인 배경은 각국에서 민간조직의 역할을 촉진하기 위한 다양한 제도나 정책이 도입되고 있다는 현실이다. 가령 ‘사회서비스에 종사하는 민간조직’과 관련하여 조직설립과 관리에 관한 제도는 물론, 이를 지원하는 중간지원조직에 관한 정책이나 제도, 금융적 지원이나 세제와 관련된 제도, 민관협력사업에 관한 제도(민간보조, 민간위탁, 민간대행 등) 등이 있다. 제도화가 진행됨에 따라 행정, 입법 그리고 실천의 현장에서는 관련 제도에 대한 체계적 이해에 대한 수요가 높아진다. 금융, 세제, 지원정책 분야에서는 특히 관련 조직의 조직구조나 운영원칙, 사업내용 등에 관한 보다 정확하고 실효성 있는 규정을 만들려고 노력하게 된다. 이 맥락에서 사회적경제 혹은 후술하는 제3섹터나 비영리섹터와 같은 영역적 개념에 대한 조작적 해석의 문제가 발생한다. 즉, 사회적경제는 특히 1990년대 이후 각국에서 제도화의 급속한 진행의 결과 정책적 의도로 인하여 개념적 지평이 조작적으로 확대되고 있는 것이다.

**3. 지평 확대의 이론적 배경과 연구 동향**

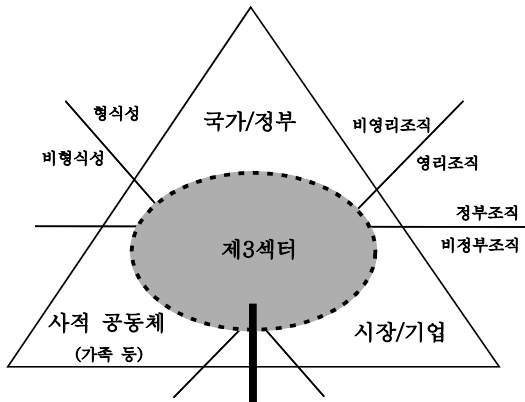
사회적경제 개념과 관련된 영역적 개념으로서는 크게 세 가지를 들 수 있다. 제3섹터, 비영리섹터, 시민사회이다.<sup>17)</sup> 사회적경제의 개념화나 포괄적 모델에 관한 최근 논의는 주로 이 세 가지 개념의 부족한 부분을 보완·재구성하거나 이들의 상호상승(synergy)을 통해 대안적 개념을 모색하는 방향에서 이루어지고 있다(그림 1).

● **제3섹터의 영역 확대와 정치과정적 측면의 보완**

유럽적 맥락에서 사회적경제 개념은 제3섹터 개념과 동일시되는 경우가 있고, 특히 조직 분류에 주목하거나 ‘경제’보다 ‘사회’ 측면을 논의하는 경우 제3섹터 개념이 활용되는 것으로 보인다. 이 개념은 당초부터 국가와 시장 사이에 존재하는 매개적 영역으로서 설장되었기 때문에 사회적기업의 등장이나 지역 공동체의 활성화 등에 대해서도 별 문제 없이 이를 제3섹터의 영역을 자연스럽게 확대 해석하는 것이 보통이다. 또한 영역 확대에 따라 경제-사회-정치의 연계성이나 정치과정적·규범적 측면의 중요성이 부각되면서 단순한 조직 분류를 넘어 사회서비스 과정이나 시민 참여, 결사체 민주주의(associative democracy) 등 정치이론으로서의 발전을 지향하는 경향을 볼 수 있다(McMurtry 2004; Pestoff 2009; Smith & Teasdale 2012).

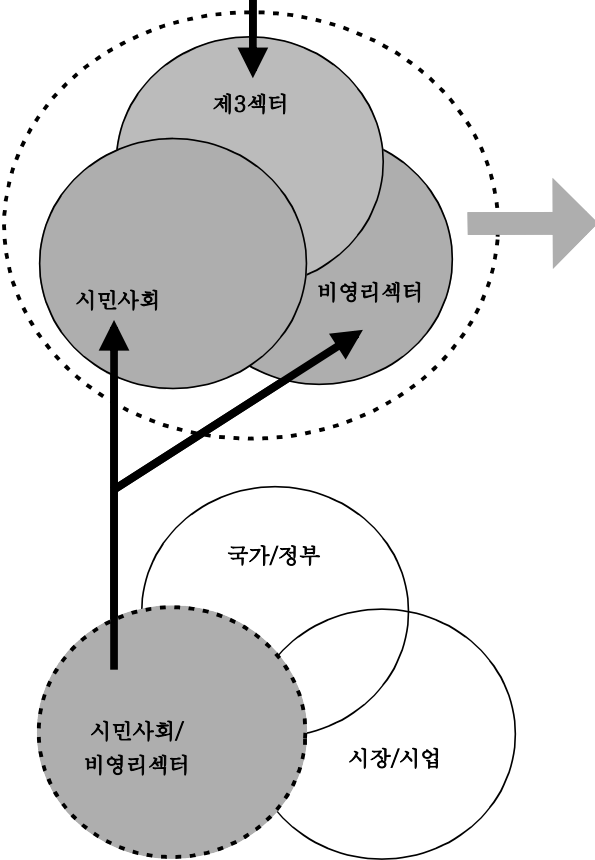
<그림 1> 사회적경제 지평 확대의 이론적 배경과 연구 동향

17) 주지한 바와 같이 세 가지 개념의 차이에 대해서는 상당히 다양한 해석방식이 있다. 세 가지 이외에도 자원섹터(voluntary sector)나 연대섹터(solidarity sector), 포괄적 경제(inclusive economy) 등이 있다. 이 분야의 개념 정리에 관해서는 주성수(2004), 박상필(2005), 장원봉(2007), 김승현(2008), 주성수(2010); 노대명 외(2010) 등 참조.



**전통적 사회적경제 모델의 지평 확대**

- 전통적 모델: CMAF(협동조합, 공제회, 결사체, 재단)
- 지평 확대: 새로운 조직 형태의 등장과 증가(지역 공동체, 사회적기업 등). 서비스 산업의 발전과 다양한 형태의 등장(복지산업, 레저산업, 복권산업 등). 정치과정이나 규범적 측면의 중요성 증가(거버넌스, 민주주의, 공공성 등).



**사회적경제의 범위와 핵심에 관한 재인식**

- 포괄적 모델의 탐구(e.g. 사회적연대경제, SE)
- 부분적 측면의 탐구
  - 조직·제도적 측면    과정·동태적 측면
  - 규범·기능적 측면    환경·거시적 측면
- 세계/국가/지방 수준의 비교·사례연구

**국가-시장-사회 모델의 변화와 사회영역의 지평 확대**

- 전통적 모델: 비정부·비영리조직의 활동 영역
- 지평 확대: 섹터 간 융합 현상의 증가(민관협력 활성화. 공공기관의 민영화, 기업의 사회공헌활동, 시민의 정치참여 방식의 다양화. 서비스 활동과 에드보커시 활동의 결합 등).

**● 비영리섹터 및 시민사회의 영역 확대와 섹터 간 융합적 현상의 증가**

두 개념 모두 비영리와 비정부 즉, 국가와 시장 섹터와의 차별화에 논리적 근거를 가지고 있다. 따라서 협동조합이나 마을기업, 사회적기업 등 영리-비영리의 혼종적 조직이나 영리기업의 사회공헌활동 등은 기본적으로 두 영역에서 제외되어 왔다. 그러나 최근에는 ‘비-’라는 논리를 벗어나 시민성이나 공공성, 봉사정신 등 규범적 본질에 바탕을 두면서 대상 영역을 확대 해석하는 경향을 볼 수 있다(Salamon 2003, 박상필 2010). 섹터 융합적 현상이나 조직을 포함시키기 위해서는 ‘비-’라는 ‘차별화 논리’에 대한 근본적 수정이 필요할 것으로 보이며 일각에서는 대안적 개념도 제시되고 있다.<sup>18)</sup> 사회적경제 담론에서 관심을 가지는 것은 두 개념과 관련에서 이미 발전해 온 시민-정부-시장 간의 관계 유형이나 활동 전략에 관한 이론을 어떻게 최근에 도입된 민관협력사업이나 서비스-에드보커시의 융합 현상, 섹터 간 융합 현상 등에 효과적으로 활용할 것인가라는 문제일 것이다.

18) IMF나 세계은행과 같은 국제기구에서는 ‘가족과 국가 사이에 존재하는 모든 조직’을 포함시킨 시민사회조직(CSO, civil society organization) 개념을 제시한 바 있다.

### ● 사회적경제의 연구 동향: 외연적 범위와 핵심적 요인에 대한 재구성

상기한 바와 같이 복합적인 현실적 배경과 이론적 범위 안에서 오늘날 사회적경제의 개념적 지평이 확대 되고 있다. 사회적경제 개념 논의는 크게 두 가지 방향으로 분류할 수 있을 것이다. 첫째는 사회적경제의 핵심이나 포괄적 모델을 규정하려는 방향이다. 현재 이미 몇 가지 대안적 아이디어가 나오고 있으며,<sup>19)</sup> 이를 바탕으로 유럽뿐만 아니라 아시아, 남미, 아프리카 등을 포함한 세계적 차원의 비교연구가 진행 중이다(ILO 2011; Defourny & Kim 2011; Jayasooria 2013; Marques 2014; Chiweshe 2014). 둘째는 개별 부분적 측면을 규명하려는 방향이다. 이에 관해서는 적어도 다음 네 가지 측면이 중요할 것이다.<sup>20)</sup> 1) 조직·제도적 측면,<sup>21)</sup> 2) 환경·거시적 측면,<sup>22)</sup> 3) 과정·동태적 측면,<sup>23)</sup> 4) 규범·기능적 측면<sup>24)</sup>이다. 즉, 사회적경제 논의는 사회서비스 혹은 사회적 가치의 창출을 둘러싸고 다양한 측면에서 결사체 정치(associational politics)의 재구성이 진행되는 것으로 정리할 수 있다. 여기서 포괄적 방향이든 부분적 방향이든 사회적경제의 개념 논의는 상당히 복잡적이라는 것이 항상 염두에 두어야 한다. 따라서 개념을 논의 하는데 있어서는 특히 연구 범위와 목적 등에 대해서 신중히 설정하는 것이 중요하다.

## II. 한중일 사회적경제 비교연구의 의의와 방향성

본 연구는 사회적경제의 개념 및 모델에 대한 지식과 비전이 세계적 차원에서 요청되고 있는 상황에서 한중일 3국의 현황과 특징을 규명하고 비교하여 동아시아 지역 수준의 사회적경제에 대한 이론적·정책적·실천적 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다.

### ● 동아시아 지역모델에 관한 이론적 함의 도출

첫째, 한중일을 비교하는 중요한 의의는 세계적 차원에서 비교연구가 진행되는 상황에도 불구하고 동아시아 비교연구가 상당히 미흡하다는 점에 있다. 한중일 모두 개별 국가 차원에서 어느 정도 체계적인 정리가 이루어지고 있으나,<sup>25)</sup> 세계적 차원의 비교연구가 유럽, 남미, 아시아 등 지역을 중심으로 포괄적으로 진행되는 상황에서는 개별 국가의 맥락을 넘어서 지역 차원에서 각국의 특징을 도출, 해석하는 것이 필요하다. 지역 차원의 특징 도출이란 바로 동아시아에 존재하는 주요 사회적경제 유형의 기본적인 범

19) 대표적 사례로서 ILO나 UNRISD가 추진하는 사회적연대경제 모델이나 EMES가 제안하는 'SE' 개념(social enterprise + social entrepreneurship + social economy + solidarity economy) 등이 있다.

20) 장원봉(2007a)의 정리에 의하면 사회적경제의 개념화에 관한 주요 쟁점은 1) 주체 설정의 문제, 2) 사회적경제가 존재하는 정당성의 문제, 3) 사회서비스의 관한 대안적 조절 메커니즘의 문제가 있다. 본 연구에서는 이를 정치학적 관점에서 재구성하여 다음의 네 가지 측면으로 나누어 보고 있다.

21) 이 측면에는 단순히 서비스 사업을 수행하는 조직이나 개인뿐만 아니라, 지원조직이나 경쟁자, 정부와 기업 등 다양한 행위 주체가 있으며, 최근에는 사회생태계(social ecosystem)나 조직사회(society of organizations) 혹은 행위자(agency)에 관한 사회학적 관점의 연구가 있다.

22) 국가와 시장의 책임과의 관계에 있어서 사회적경제 영역의 필요성이나 정당성, 범위, 기능에 주목하는 측면이다.

23) 과정적 측면에서 논의된 응용적 이론으로서의 다음과 같은 예를 들 수 있다. 사회혁신(social innovation), 공동생산(co-production), 공유가치창출(creating shared values), 개방형정책조정(OMC: Open Method of Coordination) 등이다. 이밖에 민간조직을 중심으로 한 다양한 거버넌스 이론이 이 측면과 관련된다.

24) 사회서비스 활동의 과정이나 조직운영에서 발생하는 민주적 가치나 기능에 주목하는 측면이다. 봉사정신(voluntarism), 시민정신(citizenship), 기업가정신(entrepreneurship), 리더십, 공감(empathy), 인간주의(humanism), 호혜성(reciprocity) 등 규범이나 도덕성이 논의되고 있다.

25) 특히 시민사회에 관해서는 각국의 현황을 비교적 관점에서 정리한 연구가 어느 정도 축적되고 있다(重富 편 2001; 정갑영 외 2004; 이남주 외 2005; 조효제·박은홍 편 2005; Weller ed. 2005; 권용혁 외 2006; 小倉 외 2009).

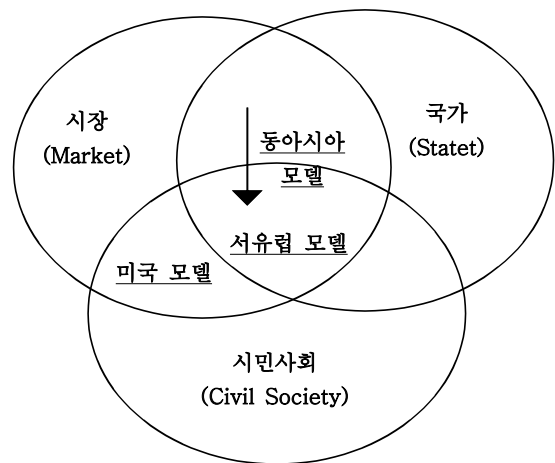
위 즉, 지역모델의 규명을 의미한다. 이에 대해 최근 특정 조직이나 제도에 주목한 부분적 비교연구가 이루어지고 있으나(Defourny & Kim 2011; 미우라 2014),<sup>26)</sup> 유럽이나 국제기구에서 추진되는 포괄적 연구는 아직 동아시아에서 이루어지지 못하고 있다.

지역모델의 규명을 위해서는 한중일 각국의 사회적경제 현황을 체계적으로 파악하여 이를 포괄적으로 비교하는 작업이 필요하다. 물론 한중일 3국에서 완전히 같은 형태나 내용으로 사회적경제가 존재하는 것은 아니다. 그러나 유럽의 비교연구에서도 각국의 다양성이나 이질성을 도출하되, 일정 수준의 공통적 범위를 도출하는 것이 일반적인 비교방법이다. 사회적경제 개념의 지평 확대를 고려하면서 한중일의 관련된 제도 유형이나 실천 현황에 있어 의미 있는 외연적 범위를 규명하는 것이 지역모델에 대한 합의 도출의 핵심이다. 참고로 드프르니와 김(Defourny & Kim 2011)은 가설적 수준에서 동아시아의 사회적경제 모델의 외연 확장을 아래 그림과 같이 제시하고 있는데, 한마디로 국가주도 하에 시장친화적으로 추진되어 온 사회적경제 모델이 각국의 시민사회 전통에 따라 점진적으로 사회적 가치를 반영하는 <그림 2> 동아시아 사회적경제 모델의 분석 사례 서유럽의 국가-시장-시민사회의 융합적 모델로 나아가간다는 아이디어다(그림 2).

● 국가별 특징이나 제도적, 정책적 과제에 대한 합의 도출

둘째, 기존과 다른 각도에서 한국의 사회적경제의 개선과 제도적 개혁에 관한 합의를 얻기 위해서 한중일 비교는 유익하다. 한국은 2000년대에 들어 영국이나 이탈리아 제도를 참고로 사회적기업과 협동조합 제도를 잇달아 도입했다. 그러나 최근 지역사회와의 연결성이나 공익적 성격에 관한 제도적 규정 등에 관해서 다양한 문제점을 노출하고 있다. 여기서 중요한 것은 세계적 차원에서 사회적경제 개념 자체가 달라지고 있다는 사실이다. 중국과 일본에서는 ‘사회적경제’라는 표현은 그다지 사용하고 있지 않지만, 유사한 영역에서 다양한 제도적 발전이나 흥미로운 정책 사례들을 발견할 수 있다. 가령 2000년 전후에 본격적으로 시작한 중국의 사구(社區) 사회서비스 사업과 1970년대 이후 이어온 일본의 마을 만들기(まちづくり)를 통한 사회서비스 제공은 최근 지역 공동체를 중요시하는 한국의 사회적기업이나 사회적협동조합의 제도적·정책적 개선에 어떠한 합의를 주는가? 2003년에 제정된 중국의 행정허가법(行政許可法)과 같은 해 도입된 일본의 지정관리자제도(指定管理者制度)는 민간조직에 의한 사회서비스의 제공에 얼마나, 어떤 면에서 기여하고 있으며, 한국의 제도개혁에 어떤 시사점을 주는가? 한중일 비교를 통해 도출해낼 수 있는 제도적 개혁 및 정책 과제는 다양하게 있을 것이다.

정책적 합의를 도출하기 위해서는 각국의 ‘이질성’에 주목한 부분적 비교 작업이 필요하다. 이질적 제도나 실천이 왜 유사한 결과를 초래하는지, 유사한 사회상황에서 왜 이질적인 제도나 실천이 나타나는지 등에 대한 질문을 통해 각국 사회적경제의 보다 깊이 있는 특징이나 문제점을 규명할 수 있을 것이다. 그런데 정책적 합의 도출에 있어 한중일 사이에 존재하는 정체체제나 지도 이념에 관한 거시적 차이를 고려할 필요가 있다. 제도의 내용이나 조직의 규모를 단순히 비교하기 전에 각 국내적 맥락을 충분히 이해하는 것이 당연히 중요하다. 따라서 본 연구는 각국의 정치, 경제, 사회에 관한 거시적 배경



출처: Defourny & Kim(2011)

26) 이 밖에 개별 조직, 제도에 관해서 사단·재단 등 비영리법인에 관한 비교연구(稅兵 2010; 김대정 2010; 崔 2011), 비영리법인 세제에 관한 비교연구(손원익 2011), 공공기관이나 공기업에 관한 비교연구(성승제 외 2008; 한국조세연구원 2009; 2011; 정형곤 2010) 등이 있다.

을 깊이 있게 정리하는 국가별 챕터와 각국의 제도나 조직을 직접 비교하는 챕터를 분리하여 다각적 관점에서 접근하고자 한다.

### ● 지역 차원의 사회적경제 사례에 대한 실천적 함의 도출

셋째, 한중일 사이에서는 이미 다양한 영역에서 정부 간 교류나 민간 교류가 이루어지고 있으며 사회적경제의 새로운 사업방법이나 사례, 지식, 아이디어 또한 활발하게 교환되고 있다. 2000년대에 들어 ‘아시아사회적기업활동가대회’, ‘UN 글로벌 컴팩트 한중일 라운드테이블 회의’, ‘아시아소셜벤처경연대회’, ‘아시아 NGO 혁신 서밋’ 등 지식교류의 장이나 기회도 증가하는 추세이다. 한중일 비교연구는 사실 이와 같은 지식교류의 현장에서 제일 수요가 높을 수 있다. 한 국가나 도시의 성공적인 사업모델이나 획기적인 아이디어를 소개하려고 해도 각국의 제도나 실천 현황에 대한 이해부족으로 인해 이를 효과적으로 전달할 수 없거나 평가할 수 없는 경우가 많다. 동아시아 각국의 사회적경제에 관한 기초적 연구가 부족하기 때문에 발생하는 문제이다. 한중일 비교연구는 이러한 지역 차원의 교류와 협력을 활성화시키기 위해서도 중요하다. 예를 들어 한중일 3국 모두 급속한 고령화라는 공통적 문제를 안고 있으며 노인 돌봄이 서비스에 관해서 민간조직의 역할을 중요시하는 제도를 운영하고 있다. 한국의 ‘사회서비스 바우처사업’, 중국의 ‘양로서비스사회화(养老服务社会化)’, 일본의 ‘개호보험제도(介護保険制度)’가 그 중심이다. 동아시아의 시민사회 교류활동에서 고령화는 자주 중요한 주제로 논의되고 있으며, 이 분야에 종사하는 각국의 조직들은 보다 유익하고 지속가능한 서비스 방법을 실천하기 위해 노력하고 사회혁신에 도전하고 있다. 이러한 노력을 측면에서 지원하거나 비전을 제시하고 실천적 함의를 제공하는 것이 연구자가 할 수 있는 중요한 역할일 것이다.

지역 차원에서 사회적경제의 사업 기회에 대한 실천적 함의를 도출하기 위해서는 ‘동질성’에 주목한 비교작업과 사례연구에 의한 보완이 요청된다. 또한 이러한 비교연구는 한중일 사이의 거시적 차이에 제약을 받는 것보다는 창의적이고 미래지향적 관점에서 제시될 필요가 있다. 사회적경제와 관련된 사업이나 사례의 대부분은 ‘문제 해결형’이며, 실험적으로 시행을 해보아야 그 효과나 가치, 문제점 등을 알 수 있는 것들이기 때문이다. 특히 최근 사회적경제 담론의 중심은 ‘조직’ 형태에 관한 논의에서 ‘과정’에 주목하는 전략적이고 정치학적 논의로 이행되고 있는 것으로 보인다. 동아시아 비교연구의 현주소에서는 조직이나 제도에 관한 기초적 연구가 우선적으로 필요하지만 동시에 사회문제 해결을 위한 보다 전략적이고 창의적인 아이디어의 도출에 대해 시야를 넓히는 것 또한 요구되고 있다.

## Ⅲ. 한중일 사회적경제 비교연구의 방법

### 1. 연구 초점과 로드맵

앞에서 지적한 방향으로 비교연구를 진행하기 위해서 본 연구는 1차적으로 한중일 사회적경제의 가장 기본적 현황과 특징을 규명하는데 초점을 맞춘다. 즉, 사회적경제 개념화의 다양한 측면 중에서 ‘조직·제도적 측면’ 및 ‘환경·거시적 측면’에 초점을 맞추기로 한다. 국가 단위로 한중일 사회적경제의 기본적 모습을 도출하는 것을 우선적인 과제로 하고 ‘과정·동태적 측면’과 ‘규범·기능적 측면’에 대한 연구는 후속 과제로 한다. 이 측면은 충분한 비교연구가 이루어진 이후에 가능하게 되는 응용적 영역이라고 할 수 있기 때문이다(그림 3).

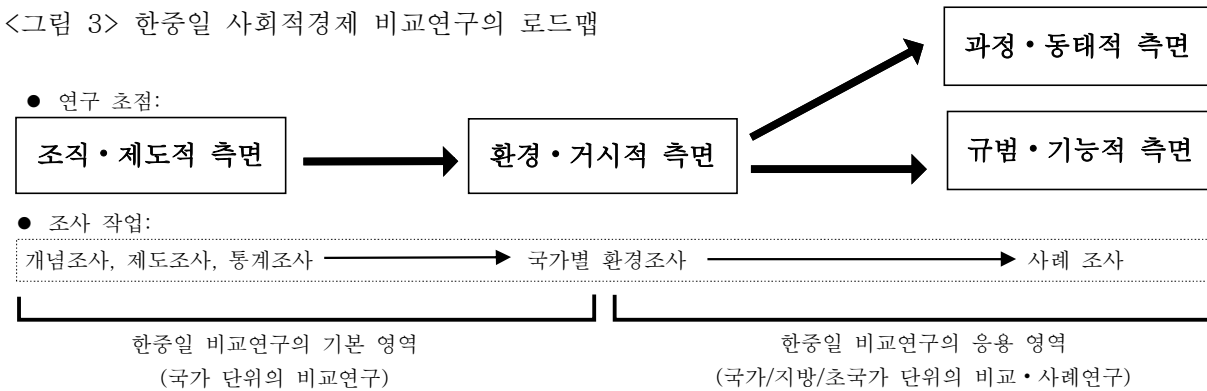
조직과 제도는 국가 단위 사회적경제의 특징을 이해하는데 가장 기본적인 측면이다. 본 연구에서는 특히 조직의 설립이나 운영에 관한 각국의 제도 디자인(사회적경제의 조직 MAP)과 해당 제도의 운영 현황을 포괄적으로 조사 및 비교하고자 한다. 즉, 제도적 관점에서 각국 사회적경제의 주체와 조직적 특

정을 규명하는 것이다.<sup>27)</sup>

‘환경·거시적 측면’에서 주목하고자하는 것은 조직에 관한 각종 제도가 각국의 일반적인 정치경제적 환경이나 기본적 국정운영의 흐름과 어떻게 관련되면서 발전해 왔는가에 관한 문제이다. 이를 통해 보다 거시적이며 환경적 맥락에서 각국의 사회적경제의 특징을 도출하는 것이다. 앞서 언급했듯이 사회적경제의 범위나 필요성 및 역할은 국가 및 시장의 역할과 불가분한 관계에 있으며 특히 한중일 사이에 체제의 차이가 분명히 존재하기 때문이다.

본 연구에서는 우선 국가별 연구를 통해 ‘조직·제도적 측면’과 ‘환경·거시적 측면’에 초점을 두고 한중일 사회적경제의 기본적 발전 현황을 정리한다. 이어서 ‘조직·제도적 측면’에 관한 세부 비교연구로서 구체적인 조직 MAP의 비교작업을 통해 지역모델로서의 한중일 사회적경제의 동질적 범위와 주목할 만한 이질적 특성 등을 도출한다.

<그림 3> 한중일 사회적경제 비교연구의 로드맵



## 2. 사회적경제 및 사회적경제 조직의 개념

앞에서 이론 및 실천적 동향을 소개했듯이 사회적경제나 사회적경제 조직의 개념에 대해서는 정확히 합의가 공유된 바가 없으며, 외부적 요인, 내부적 요인, 정책적 요인이 결합되면서 계속해서 확대, 재구성 단계에 있다고 할 수 있다. 국내 연구 동향을 봐도 신명철(2014: 23)은 “사회적경제의 개념에 관해 누구나 동의할 수 있는 하나의 정의는 존재하지 않는다”고 지적하고 있다. 그러나 개념을 둘러싼 이와 같은 상황에 대해 기존 연구는 잠정적 개념정의나 모델화를 시도하여 현실적 사례에 적용하면서 개념을 발전시켜왔다. 본 연구에서도 역시 완벽하지는 않지만 특정의 관점에 입각하면서 분석적 정의를 시도하여 개념적 발전을 전망하는 방향으로 논의를 전개하겠다.

개념의 본질적 특징을 모색한 국내외 기존 연구에서는 다음과 같은 사례를 볼 수 있다(표 1). 드푸르니와 더벨테르(Defourny and Develtere 1999: 15-16)는 사회적경제 개념을 “기업, 협동조합, 결사체, 공제회가 추진하는 모든 경제활동”으로서, 사업 수행에 관한 4가지 윤리적 원칙을 제시했다. 2002년에 ‘사회적경제 헌장’을 제정한 EU에서는 이후 지속적으로 개념정의를 개선하여 최근에는 사회적경제 조직을 ‘자본 투자자에 대한 이윤환언보다 사람들의 욕구를 해결하는 것을 주요 목적으로 하는 인적 결합체’로 규정, 7가지 세부 특징을 제시했다(EU 2012: 17). 국내에서 장원봉(2007b: 299)은 이러한 유럽의 경험을 바탕으로 하여 사회적경제를 ‘자본과 권력을 핵심으로 하는 시장과 국가에 대한 대안적인 자원 분배를 목적으로 하며, 시민사회 혹은 지역사회의 이해당사자들이 그들의 다양한 생활세계의 필요들을

27) 주체에 관해서는 물론 제도화되지 않은 자생적 조직이나 개인도 있다. 이들의 전체적 모습이나 동향을 현실적으로 파악하기 어렵다. 이들에 대해서는 ‘과정·동태적 측면’이나 ‘규범·기능적 측면’에 주목하여 발전적 방법으로 분석하는 것이 유익할 것이다.



충족하기 위해서 실천하는 자발적이고 호혜적인 참여경제 방식'으로 규정했다. 노대명 외(2010: 172-175)는 기존 개념정의를 체계화 및 단순화시키면서 사회적 목적, 사회적 소유, 사회적 자본이라는 사회적경제 조직의 '3원칙'을 제시한 바 있다.<sup>28)</sup> 이 밖에 대안적 개념을 주장하여 모델화하는 경우도 있다. 연구차원에서 EMES가 지향하는 'SE' 개념이나 UN 관련기구가 실천적으로 추진하는 '사회적연대경제' 개념 등이 대표적이다.<sup>29)</sup>

이와 같은 기존 개념정의를 개관하면 사회적경제의 조직적 측면에 관해서는 공통적으로 민주성, 경제성, 사회성의 3가지 요소가 복합적으로 강조되는 점을 거시적 차원에서 지적할 수 있다. 이에 대한 세부적 정의에 따라 어느 정도 초점의 차이가 발생하고 있는 것이다.

한편, 개념의 외연적 특징이나 기타 개념과의 차별화에 초점을 맞춰, 사회적경제 조직의 Map을 그리는 방식으로 개념을 이해하는 경우도 있다. 다양한 유사 개념이나 조직이 존재하는 현대적 상황에서 이와 같은 접근방법은 제도 디자인에 관한 실천적 함의를 도출하는데 유의하다. 기존 연구에서는 조직에 대한 '규제의 정도(자유-규제)'와 '경제 행위의 목적(상업적-비상업적)'을 기준으로 조직을 분류한 사례나, '활동범위(전국 기반-마을 기반)'와 '자원 연계도(창업자의존-주민공동출자)'를 기준으로 한 사례, 정부 섹터와 기업 섹터, 시민사회의 상호관계를 기준으로 한 사례 등이 있다(그림 4, 5, 6 및 표 2). 이외에도 중국의 사회적기업의 특징을 논의한 Yu(2011: 25)는 '조직의 성격(영리성-비영리성)', '소유 형태', '세계 혜택', '잉여금 분배', '자율성'의 5가지 관점에서 중국의 각종 조직과 '이상적 사회적기업' 간의 거리 관계를 가시화한 바 있다. 그러나 기존의 Mapping 연구에서는 기준 설정의 엄밀성에 관해서 미흡한 점이 있으며 Map자체가 결국 추상적 수준에 머물고 있다는 단점을 노정하고 있다.

<표 1> 사회적경제 조직의 개념 정의에 관한 선행 연구

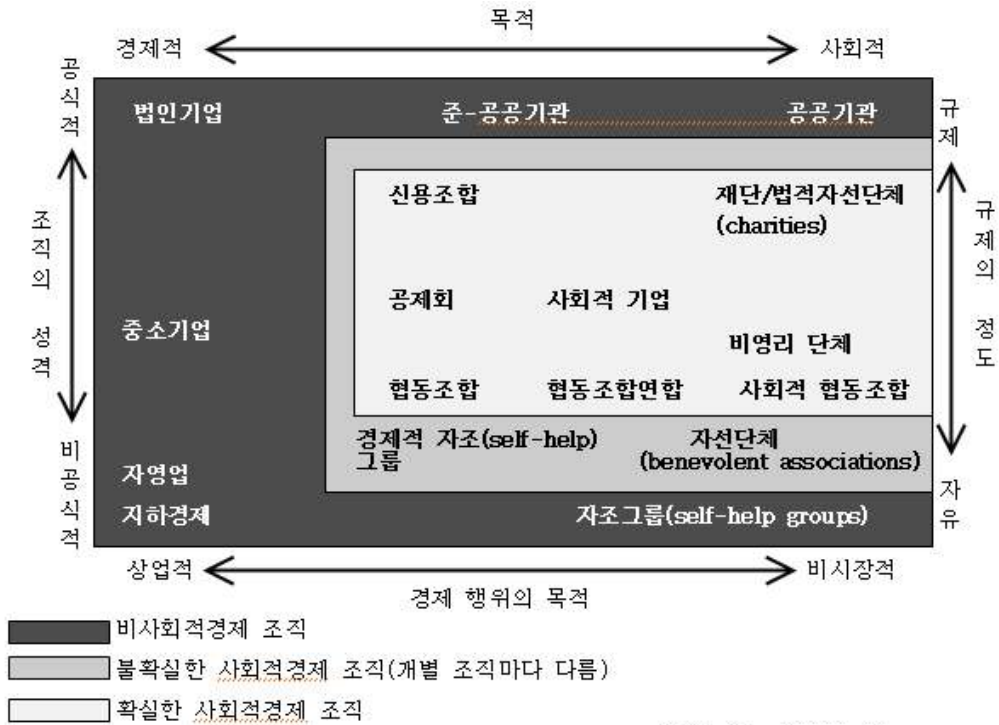
연구	개념 정의나 특징
Defourny and Develtere (1999: 15-16)	<p>*사회적경제 조직의 개념:                      “기업, 협동조합, 결사체, 공제회가 추진하는 모든 경제활동으로서 다음 4가지 윤리적 원칙을 가진다.”</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 회원이나 공동체에게 이윤보다 서비스를 우선.</li> <li>2. 자율적인 운영.</li> <li>3. 민주적 의사결정 과정.</li> <li>4. 수익의 배분에서 자본보다 사람과 노동을 우선.</li> </ol>

28) 국내에서는 실무 차원에서 더 구체적인 조직유형이 제시되며 지속적으로 수정되고 있다. 대표적으로 서울시에서는 2012년에 '사회적경제 정책기획단'이 설치되며 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업의 4가지 조직유형을 중심으로 한 지원정책이 등장했다. 이후 단기적이고 제한적인 조직 지원에서 다양한 방식의 사업지원이나 '사회혁신기업 육성', 사회적경제 생태계 조성 등 보다 복합적인 정책으로 'Paradigm Shift'가 논의되고 있다(사회적경제지원센터 2013; 서울시사회적경제과 2013).

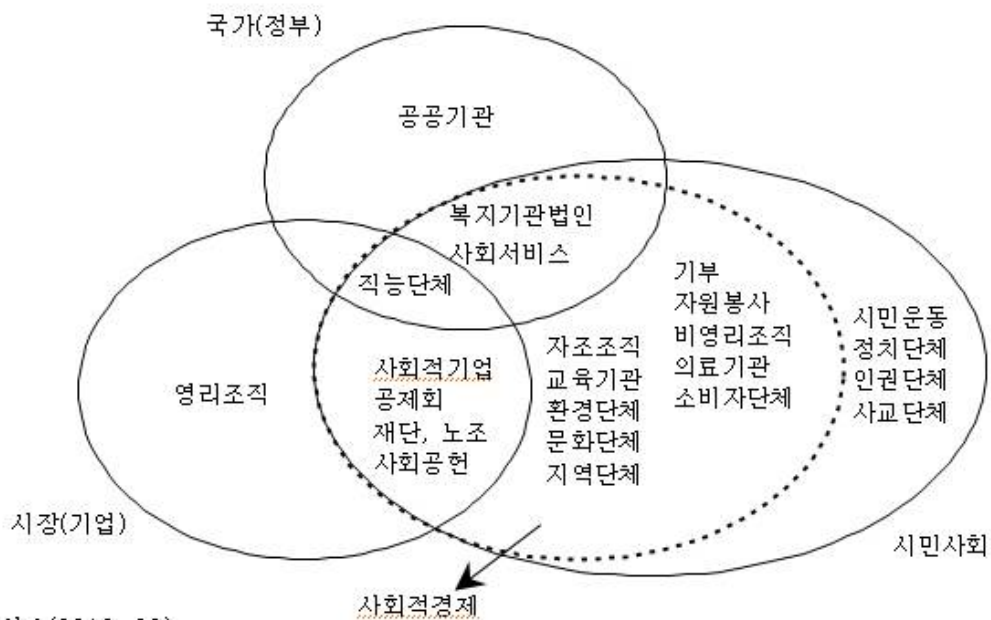
29) 각주 13 참조.

<p>EU(2012: 17-18)</p>	<p>*사회적경제 조직의 개념:  “자본 투자자의 이익이 아니라 사람들의 수요를 충족시키는 것을 주된 목적으로 운영되는 인적 결합체로서 다음 7가지 특징을 공유한다.”</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공공섹터에 속하거나 통제를 받지 않는 사적 조직임.</li> <li>2. 법적 근거 등을 가진 형식적 조직임.</li> <li>3. 설립과 해산, 조직 구조나 활동 내용의 결정 등에 관해서 완전한 자기 결정권을 가짐.</li> <li>4. 가입과 탈퇴의 자유가 보장됨.</li> <li>5. 수익이나 잉여금을 분배할 경우, 각 조직 구성원의 출자금이나 회비의 차이가 아니라 활동 참여나 이용고를 기준으로 함.</li> <li>6. 자본의 축적이 아니라 사람들의 수요를 충족시키기 위해 스스로 경제활동을 수행하는 인적 결합체임.</li> <li>7. 일부 자선단체를 제외하여, 주로 기층 수준의 조직 구성원에 의한 ‘1인 1표’의 민주적 의사결정 구조로 운영됨.</li> </ol>
<p>노대명 외(2010: 173-174)</p>	<p>*사회적경제의 특징:  “사회적경제는 시민사회로 하여금 국가와 시장에 의해서 충족되지 못하는 사회적 필요에 대응해서 다양한 시민참여와 협력을 통해 시민주도성에 기초하여, 자본과 권력 자원에 기초한 시장과 국가에 대한 사회적 자원분배의 주체로 등장하게 한다.”</p> <p>*사회적경제의 3 원리</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사회적 목적(복합목적)</li> <li>2. 사회적 자본(복합자원)</li> <li>3. 사회적 소유(복합이해관계자)</li> </ol>
<p>ILO(2011: iv)</p>	<p>*사회적연대경제 조직의 특징:  “경제적 목적과 사회적 목적을 추구하여 연대를 깊게 하면서 특정한 재화나 서비스, 지식을 생산하는 기업이나 조직이며, 주로 협동조합, 공제회, 결사체, 재단, 사회적기업으로 대표됨.”</p>

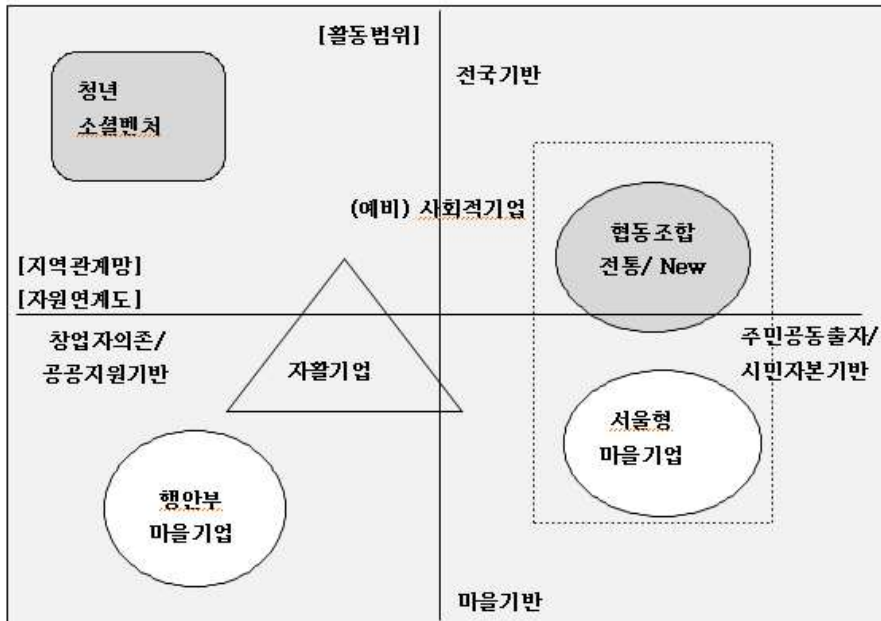
<그림 4> 사회적경제 조직 Mapping에 관한 선행 사례(1)



<그림 5> 사회적경제 조직 Mapping에 관한 선행 사례(2)



<그림 6> 사회적경제 조직 Mapping에 관한 선행 사례(3)



출처: 서울시 사회적경제지원센터(2013).

<표 2> 사회적경제 조직 Mapping에 관한 선행 사례(4)

	Nature (목적, 사명)	Ownership (소유 형태)	Tax-exempt (세제 혜택)	Profit-distribution (잉여금 분배)	Autonomy (관리원칙)
3점		준국가적 소유			
2점	순수 비영리 지향	순수 사회적 소유	있음	원칙적으로 제한	아주 자율적
1점	어느 정도 비영리 지향	어느 정도 사회적 소유	어느 정도 있음	어느 정도 제한	어느 정도 자율적
0점	중간 지향	중간 소유 형태	중간	규정 없음	규정 없음
-1점	어느 정도 영리 지향	어느 정도 사적 소유	없는 편임	어느 정도 허용	어느 정도 정부 감독
-2점	순수 영리 지향	순수 사적 소유	전혀 없음	원칙적으로 허용	철저히 정부 감독.

\*2점이 '이상적인 사회적기업'의 조건을 의미함.

출처: Yu(2011: 25)

### 3. 사회적경제 조직 Re-mapping의 방법

기존 연구가 보여준 개념적 논의와 과제를 바탕으로 본 연구에서는 어느 정도 엄밀성 있는 조직 Mapping을 시도하고자 한다. 또한 앞에서 언급했듯이 한중일 비교연구에서는 각국의 환경적 차이나 언어적 차이(동일 한자 표현의 의미상의 차이나 언어 사용상의 차이 등)에도 유의할 필요가 있다. 실제로 ‘사회적경제’가 주요 담론을 형성한 것은 한국뿐이며, 중국과 일본에서 각각 ‘사회적기업’, ‘소셜 비즈니스’가 중심으로 논의되고 있다. 그러나 담론이나 제도 개혁의 거시적 흐름을 봤을 때, 3국 모두에서 사회적경제의 발전과 확대 현상을 볼 수 있는 것이다. 이러한 복잡한 상황에 대해서 본 연구는 다음과 같은 3단계의 논의를 통해 접근하고자 한다.

#### ● 1단계: 각국의 국내적 담론 동향과 사회적경제의 등장 배경의 정리

한중일의 사회적경제를 적절하게 비교하기 위해서 우선, 3국의 국내에서 주로 사용되는 관련 개념과 이에 따른 기존의 조직 분류 방법을 살펴볼 것이다. 유럽적 맥락을 가진 Social Economy나 Social Enterprise에 대한 번역어나 각 국내 담론의 전개, 그리고 사회적경제의 유사 영역으로서 시민사회, 제3섹터, 비영리섹터 개념 등에 따른 구체적 조직 분류를 살펴본다. 이 유사 개념은 모두 ‘사회적 가치’를 지향하는 각종 조직을 분류한 주요 개념이라고 할 수 있으며, 앞에서 지적한 바와 같이 이러한 영역이 상호 침투 하면서 사회적경제 개념이 재구성되고 있기 때문에 중요하다.

또한 세부적 분석을 하기 전에 각국의 전체적 제도 현황이나 제도 운영상의 성격적 차이를 명료화하기 위해서, 각국에서 포괄적 의미로서 사회적경제의 등장 및 확대 배경에 대해서 정리한다. 외부적 요인, 내부적 요인 그리고 정책적 요인의 3가지 측면에서 역사적 전개 과정을 서술하는 방식으로 정리한다.

#### ● 2단계: 분석의 모집단으로서 각국의 ‘사회조직’ Map의 도출

외의 작업을 통해 각국의 기본적인 ‘사회조직’이 도출된다. 이를 공통의 틀에 따라 체계적으로 분류하는 것이 2단계 작업이다. 환언하면, 각국 사회적경제 조직을 세밀하게 검토하기 위한 모집단을 도출하여, 이를 비교 가능한 형태로 정리하는 작업이다.

모집단을 어느 정도 체계적으로 정리함과 동시에 최종 단계인 각국 사회적경제 조직의 Mapping 작업과 연계하기 위해서 모집단 또한 Map 형태로 정리한다. Map 작성에 관해서는 앞에서 소개한 기존 Mapping 연구를 바탕으로 ‘조직의 구성원리(인적 결합조직-자본 결합조직)’와 ‘사업의 기본적 방향(지역 공동체 형성 지향-개별적 분야의 서비스 제공 지향)’이라는 요인을 기준으로 각종 사회조직을 분류한다(그림 7). 인적 및 자본 결합의 분류는 기존 연구에서도 사용되는 중요한 분류 방법이다.<sup>30)</sup> 한편, 서비스 영역 지향과 지역 공동체 지향의 분류는 특히 최근의 사회적경제 개념의 동향에 있어 유의미한 요인이라고 할 수 있다. 사회적경제의 조직 유형은 갈수록 다양화되지만 원칙적으로 사회서비스 사업의 수행과 관련되기 때문에, 서비스의 내용이나 성격을 기준으로 분류하는 것이 현실적이다. 나아가 최근의 세계적 동향이나 동아시아의 지역적 동향을 고려할 때 지역 공동체의 활성화 또는 지역사회의 활력이나 역량을 이용한 사회서비스의 개선이 주목을 받고 있다.<sup>31)</sup> 따라서 본 연구에서도 ‘지역 공동체 중심의

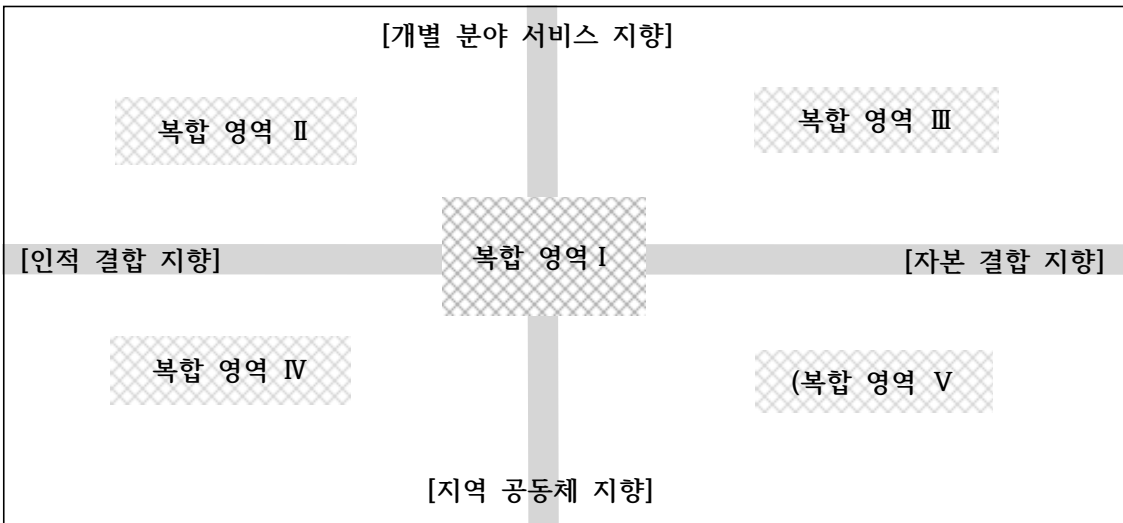
30) 서울시사회적경제지원센터(2013)는 X축을 ‘주민공동체/시민자본기반 - 창업자 의존/공공지원기반’ Y축을 ‘전국 기반 - 마을기반’으로 분류했다. 일본의 ‘단체지도’를 그린 辻中 외(2013)는 X축을 ‘공익 추구 - 사익 추구’ Y축을 ‘인적 결합 - 자본 결합’으로 분류했다. 이른바 사단, 재단의 분류나 기업법인의 분류에서도 볼 수 있듯이, ‘인적 결합 - 자본 결합’의 구분은 조직 분류의 가장 기본적 방법이라고 할 수 있다.

31) Defourny & Kim(2011)의 연구에서는 동아시아의 사회적기업으로서 다음 다섯 가지 유형을 제시하고 있다. 1)사업형 NPO(Trading NPO), 2) WISE(사회통합형 사회적기업), 3)비영리지향의 조합(Non-profit Cooperative), 4)비영리-영리 혼종조직(NPO-FPO Partnership), 5)지역공동체 지향기업(Community

(territorial)’ 서비스 제공 방식과 개별적 분야에 제한하면서 특정 수혜자나 혹은 불특정 다수에 대한 ‘영역 중심의(sectoral)’ 방식을 조직 분류에서 중요시한다. 이 Map에서 그리게 될 각 내부 영역의 자세한 설명은 <표 3>과 같다.

또한 이 Mapping 방법에서 유의해야 하는 것은 경우에 따라 각 요인이나 지향이 ‘상호배타적’이지 않다는 점이다. 즉, 조직의 구성원리나 서비스 대상에 관해서 복합적인 성격을 가진 제도나 조직이 존재하는 점이다. 이는 조직을 통제하는 ‘제도’ 자체가 본래 복합적 성격을 가지고 있기 때문에 발생하는 문제이다. 한 제도 아래 복수의 조직 유형이 있을 수 있으며, 제도 차원에서 넓은 범위나 추상적 규정으로 조직을 설계하는 경우가 있다. 따라서 이 Mapping 방법에서 중요한 것은 각종 조직의 정확한 위치가 아니라 조직을 통제하는 각종 제도가 커버하는 ‘영역’이며, 이는 해당 제도의 세부적 내용이나 다른 제도와의 상호 관계에 있어서 상대적으로 결정된다. 예를 들어 한국의 사회적기업육성법(제도)에서 관리되는 인증사회적기업(조직)은 일자리제공형(서비스 영역 지향), 지역사회공헌형(지역 공동체 지향), 혼합형 등 세부 유형으로 분류되며 또한 인증을 받을 수 있는 대상이 일반 기업(자본 결합)과 협동조합(인적 결합), 민간비영리단체(복합) 등 유연성 있게 규정되고 있다. 따라서 이 제도는 모든 요인을 포함한 Map의 중앙 즉, ‘복합 영역 I’의 위치하면서 어느 정도 광범위한 영역을 차지하게 된다.

<그림 7> 조직 구성원리와 사업의 방향성에 따른 조직 분류 Map



Development Enterprise). 본 연구의 분류방법은 위 다섯 가지 유형의 관련성을 중요시하는 방향으로 이를 각각 다음과 같이 수정한 것이다. 1) 복합 영역 I, 2) 전문 서비스 지향, 3) 인적 결합 지향, 4) 자본 결합지향, 5) 지역 공동체 지향이다.

<표 3> 조직의 구성원리와 사업 방향성에 따른 조직 분류

<p><b>인적 결합 지향</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 1인 1표의 의사결정권을 가진 구성원의 평등성 원칙에 입각한 조직. 다양한 대상에게 대내외적 사회서비스 사업을 실시함.</li> <li>◆ 예: 조합조직, 공제회 등</li> </ul> <p><b>자본 결합 지향</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 개인이나 정부, 기업의 출자에 의해 구성되는 조직. 다양한 대상에게 대내외적 사회서비스 사업을 실시거나 자본을 활용한 중간지원사업을 실시함.</li> <li>◆ 예: 기업재단, 자선재단, 기업, 공기업, 민관공동출자기관 등</li> </ul> <p><b>서비스 영역 지향</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 고령자, 장애인, 여성 등 특정 사회취약계층이나 소비자, 노동자 등 특정 집단 혹은 불특정 다수를 대상으로 한 고용, 복지, 교육 등 전문적 서비스의 제공을 주요 목적으로 하는 조직.</li> <li>◆ 예: 사회통합형 사회적기업(WISE), 사회복지법인, 학교법인, 의료법인 등</li> </ul> <p><b>지역 공동체 지향</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 특정 지역 혹은 지역 공동체의 발전을 주요 목적으로 하는 조직. 주로 서비스 대상이나 활동 범위, 구성원 등의 일부가 해당 지역에 제한됨.</li> <li>◆ 예: 마을기업, 주민조직, 지역 기층 기관, 지역 협의회 등</li> </ul> <p><b>복합 영역 I</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 서비스의 대상 및 조직 구성 원리에 관해서 네 가지 지향점이 복합적으로 내재되는 조직.</li> <li>◆ 예: 비영리법인, 공익법인, 사회단체 등</li> </ul> <p><b>복합 영역 II~V</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 서비스 대상 및 조직 구성원리의 조합에 따라 생기는 복합적 영역.</li> </ul>
--

● 3단계: 주요 사회적경제 조직의 도출과 Re-mapping

마지막 단계로서 ‘이상적 사회적경제 조직’의 조건을 설정 및 적용함으로써 사회적경제 개념을 중심으로 각종 사회조직을 재평가한다. 즉, 사회적경제 조직에 관한 Re-mapping 작업이다. 구체적으로는 각종 사회조직을 ‘사회적경제 주요 조직’, ‘사회적경제 예비 조직’, ‘기타 사회조직’의 3가지로 재분류함으로써 한중일 각국 사회적경제의 조직적 특징을 현실적으로 도출한다.

‘이상적 사회적경제 조직의 조건’에 관해서는 앞에서 언급한 사회적경제 조직의 개념정의를 참고로 하여 선정한다. 즉, 조직 운영의 ‘민주성’, ‘경제성’, ‘사회성’을 중심으로 각 영역을 2가지 세부 항목으로 나누어, 총 6가지 조건을 설정한다(표 3). 또한 ‘주요 조직’이나 ‘예비 조직’을 구분하기 위해서는 세부 조건의 내용과 더불어 3가지 영역의 혼합성을 중요시한다. 이 이유는 사회적경제 조직이란 확일적으로 개념정하기 어려우며, 각종 조직 모두가 이에 대해 장, 단점을 가지고 있기 때문이다. 즉, “민주성, 경제성, 사회성의 각 요소를 얼마나 조화롭게 조직 운영에 반영할 수 있는가?”라는 분석적 관점에서 사회적경제 조직을 이해하고 각국의 제도 디자인이나 동향을 비교하는 근거로 삼는다. 이는 특히 확대, 재구성되는 오늘날의 사회적경제 조직의 본질적 특징을 이해하고 실천적 함의를 도출하는데 유익할 것으로 생각한다.

이상, 3단계에 걸친 분석을 통해 한중일 각국의 사회적경제 조직을 체계적으로 정리하여, 이를 다각적으로 비교함으로써 각국 및 동아시아 차원의 사회적경제의 이해와 발전을 위한 과제를 논의한다. 이 접근 방법에 의해 가능해진 비교의 관점을 재정리하면 다음과 같다. 1) 한중일 각국의 사회적경제의 등장 및 확대에 관한 거시적 특징이나 요인은 무엇인가? 2) 각종 사회조직의 민주성, 경제성, 사회성에 관한 각국은 어떠한 특징을 가지고 있는가? 3) 사회적경제 주요 조직과 예비 조직, 기타 사회조직의 관계에

관해서 각국은 어떠한 차이를 가지고 있는가? 4) 이와 같은 다각적 비교 항목에서 한중일에서 어느 정도 공통적인 성격 즉, 동북아차원의 사회적경제에 관한 특징은 무엇인가? 본 연구는 이와 같은 다각적 관점에서 한중일 사회적경제의 기본적 현황과 과제에 대해 논의한다.

<표 3> 이상적 사회적경제 조직의 조건들

	민주성 (해당 조직은 민주적 정치질서의 형성에 기여하고 있는가?)	
	민주적 소유	결사의 자유
◎	<ul style="list-style-type: none"> <li>구성원에 대한 1인 1표의 의사결정권이 보장된다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자발적으로 설립되며 행정부처에 대한 신고나 등록, 인증 등 간단한 행정적 절차에 의해 법적 지위를 얻는다.</li> </ul>
○	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 주민이나 이해관계자에 의해 집단적 혹은 공동으로 소유된다.</li> <li>의사결정 과정이나 정관의 변경에 관해서 다수결 등 민주적 절차가 규정되고 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자발적으로 설립되며 행정부의 인가나 허가 등 제량적 결정에 의해 법적 지위를 얻는다.</li> </ul>
-	<ul style="list-style-type: none"> <li>투자자나 주주에 의해 소유되며 의사결정권은 투자금액이나 출자금액에 따라 배분된다.</li> <li>국가 혹은 중앙·지방 정부가 실질적으로 소유된다.</li> <li>소유나 의사결정기구에 관한 규정이 미흡하다 등.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부나 지자체의 출자나 지원에 의해, 혹은 정책으로서 조직이 설립된다.</li> <li>강제 혹은 특별법의 제정에 의해 조직이 설립된다.</li> <li>조직의 설립이나 등록에 대한 규정이 미흡하다 등.</li> </ul>

	경제성 (해당 조직은 대안적 경제질서 형성에 기여하고 있는가?)	
	사업성	기부·세제우대
◎	<ul style="list-style-type: none"> <li>재화나 서비스를 생산·공급하는 경제활동을 주된 목적으로 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기부금 혹은 기부자에 대한 세제 우대가 적용된다.</li> <li>세법상 영리법인과 구별되며 법인세, 증여세 등에 관해서 부분적으로 세제우대가 적용된다.</li> </ul>
○	<ul style="list-style-type: none"> <li>위의 사업을 촉진·지원하는 것을 주된 목적으로 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업비의 일부로서 정부에게 보조금이나 지원금 등 세제 이외의 재정적 지원을 받는다.</li> </ul>
-	<ul style="list-style-type: none"> <li>정치적 신념의 전파나 에드보커시, 사회운동, 종교 보급 등 비경제적 활동을 주된 목적으로 한다.</li> <li>사업 목적이나 내용이 광범위하게 규정되고 있다.</li> <li>사업 목적이나 내용에 대한 규정이 미흡하다 등.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개별적 사업 내용에 따라 세제 적용이 달라진다.</li> <li>세법상 영리기업과 동일하게 세금이 부과된다.</li> <li>경제활동을 하지 않거나 정부기관으로서 세금 부과와 무관하다 등.</li> </ul>



사회성 (해당 조직은 공익과 상부상조를 지향하는 사회질서의 형성에 기여하고 있는가?)		
	규범성	분배·수익 제한
◎	<ul style="list-style-type: none"> <li>공익, 사회적 가치, 불특정 다수의 이익 등 사회 구성원 전체의 이익을 지향하는 규범적 목표가 명기되고 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>잉여금에 대한 사회적 재투자자가 명기되어 있다.</li> </ul>
○	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업 운영의 비영리성을 강조하며 사회적 가치와 관련된 특정 분야에 사업 범위가 제한된다.</li> <li>구성원의 수요 해결이나 개별적 사회 문제의 해결 등 조직의 사회적 미션이 명기되고 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>잉여금의 분배나 수익사업의 수행이 부분적으로 제한되고 있다.</li> <li>잉여금은 모두 국가나 정부기관에 반납하게 된다.</li> </ul>
-	<ul style="list-style-type: none"> <li>공익성이나 사회적 가치, 비영리성 등에 관한 규범적 규정이 없다.</li> <li>개별 조직의 이익의 극대화를 주된 목표로 하고 있다 등.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>잉여금의 분배나 수익사업의 제한에 관한 규정이 없다.</li> <li>재산 처리에 관해서 조직 해산시의 재산처분만이 규정되고 있다 등.</li> </ul>

* 본 연구의 판단 기준	
1. 사회적경제 주요 조직	3가지 영역에 걸쳐 ◎가 있다.
2. 사회적경제 예비 조직	2가지 영역에 걸쳐 ◎가 있거나 3가지 영역에 걸쳐 ○/◎가 있다.
3. 기타 사회조직	위 조건에 해당되지 않은 사회조직.

## 참고문헌

- 김대정. 2010. “법인법개정안 해설.” 법무부 주최 법인 시효제도 개선을 위한 민법개정안 공청회 서울. 10월, pp. 5-29.
- 김승현. 2008. 『비영리부문의 비교연구』. 파주: 집문당.
- 김의영. 2013. “협동조합의 정치경제: 협동조합의 혼종성에 대한 학제적 연구.” 한국정치학회 연례학술대회 발표논문.
- 권용혁 외. 2004. 『한중일 시민사회를 말하다』. 서울: 이학사.
- 노대명·김신양·장원봉·김문길. 2010. 『한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구』. 서울: 한국보건사회연구원.
- 신명철. 2014. “사회적경제의 이해” 『사회적경제의 이해와 전망』 pp. 11-50. 서울: 아르케.
- 박상필. 2005. 『NGO학: 자율·참여·연대의 동학』. 서울: 아르케.
- \_\_\_\_\_. 2010. 『국가·시장 비판: 자기완성 원천으로서의 시민사회 재발견』. 서울: 한울아카데미.
- 미우라 히로키. 2014. “시민섹터 관련 법인제도에 관한 한중일 비교연구.” 『아태연구』. 제21권, 제2호, pp.5-37.
- 서울시사회적경제지원센터. 2013. 『사회적경제 현황과 정책 흐름』.
- 성승제 외. 2008. 『‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 비교법적 연구』. 서울: 한국법제연구원.
- 손원익. 2011. “비영리법인 관련 제도의 국제비교: 비영리법인의 정의와 설립을 중심으로.” 『제정포럼』. 제179호, pp. 6-25.
- 신명호. 2008. “한국의 ‘사회적경제’ 개념 정립을 위한 시론.” 『도시와 빈곤』.통권 제89호.
- 장원봉. 2007a. “사회적 경제(Social Economy)의 대안적 개념화: 쟁점과 과제.” 『시민사회와 NGO』 제5권 제2호 (가을/겨울), pp.5-34.
- \_\_\_\_\_. 2007b. 『사회적 경제의 이론과 실제』. 서울: 나눔의집.
- 주성수. 2004. 『NGO와 시민사회: 이론, 모델, 정책』. 서울: 한양대학교 출판부.
- \_\_\_\_\_. 2010. 『사회적경제: 이론, 제도, 정책』. 서울: 한양대학교 출판부.
- 이남주 외. 2005. 『아시아의 시민사회(II)』. 서울: 아르케.
- 정갑영 외. 2004. 『동북아 지역의 정치와 시민사회』. 서울: 오름.
- 정형곤 외. 2010. 『한중일 공기업 개혁정책의 변천과 성과』. 서울: 대외경제연구원.
- 조효제·박은홍 편. 2005. 『한국, 아시아 시민사회를 말하다』. 서울: 아르케.
- 최나래·김의영. 2014. “자본주의의 다양성과 사회적 기업: 영국과 스웨덴 비교연구.” 『평화연구』. 제22권, 1호, pp. 309-343.
- 한국조세연구원. 2009. 『주요국의 공공기관 I』. 서울: 한국조세연구원.
- \_\_\_\_\_. 2011. 『주요국의 공공기관 III』. 서울: 한국조세연구원.
- Chiweshe, Manase Kudzai. 2014. “Understanding Social and Solidarity Economy in Emergent Communities: Lessons from Post-Fast Track Land Reform Farms in Mazowe, Zimbabwe.” UNRISD Occasional Paper 1(March).
- Crutchfield, Leslie R. and Heather Mcleod Grant. 2012. *Forces for Good* (Revised and Updated). San Francisco, CA.: Jossey-Bass.
- Defourny, Jacques & Marthe Nyssens. 2010. “Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences.” *Journal of Social Entrepreneurship*. Vol.1, No.1, pp. 32-53.
- Defourny, Jacques, Lars Hulgård,& Victor Pestoff eds. 2014. *Social Enterprise and the Third Sector: Changing European Landscapes in a Comparative Perspective*. New York: Routledge.
- Defourny, Jacques & Patrick Develtere. 1999. “Social Economy: the Worldwide Making of a Third Sector.” Jacques Defourny, Patrick Develtere, and Bénédicte Fonteneau. eds. *Social Economy North and South*. HIVA, KULeuven. 17-47.
- Defourny, Jacques & Shin-yang Kim. 2011. “Emerging Models of Social Enterprise in Eastern Asia: A

- Cross-country Analysis.” *Social Enterprise Journal*. Vol.7, No.1, pp. 86-111.
- Defourny, Jacques & Victor Pestoff. 2008. “Images and Concepts of the Third Sector in Europe.” *EMES Working Papers*. Vol.8, No.2, pp. 1-38.
- EU(European Economic and Social Committee). 2008. *The Social Economy in the European Union*. EU.
- European Committee. Social Economy." <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy>. (2014년 7월 31일 검색).
- ILO. 2011. *Social and Solidarity Economy: Our Common Road towards Decent Work*. Turin: ILO.
- Jayasooria, Denison. 2013. *Developments in Solidarity Economy in Asia*. Malaysia: JJ Resources.
- Laville, Jean-Louis. 2013 *The Social and Solidarity Economy: A Theoretical and Plural Framework*. Geneva: UNRISD.
- Marques, Joana S. 2014. "Social and Solidarity Economy Between Emancipation and Reproduction." *UNRISD Occasional Paper 2*(March)
- McMurtry, J.J. 2004. “Social Economy as Political Practice.” *International Journal of Social Economics* Vol.31, No.9, pp.868-878.
- OECD. 2009. *The Changing Boundaries of Social Enterprises*. Paris: OECD.
- Salamon, Lester M. 2003. *The Resilient Sector: the State of Nonprofit America*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Smith, Graham & Simon Teasdale. 2012. “Associative Democracy and the Social Economy: Exploring the Regulatory Challenge.” *Economy and Society* Vol.41, No.2(May), pp.151-176.
- SSE(Social Economy Europe). 2014. “Presentation.” <http://www.socialeconomy.eu.org>. (2014년 7월 31일 검색).
- UNRISD. 2014. "Social and Solidarity Economy and the Challenge of Sustainable Development." <http://www.unrisd.org/ssetaskforce-positionpaper>. (2014년 7월 31일 검색).
- Utting, Peter. 2013. "Social and Solidarity Economy: A Pathway to Socially Sustainable Development?" <http://www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf/%28httpNews%29/AB920B156339500AC1257B5C002C1E96?OpenDocument>. (2014년 7월 31일 검색).
- Weller, Robert P. 2005. *Civil Life, Globalization, and Political Change in Asia: Organizing between Family and State*. New York: Routledge.
- 税兵. 2010.『非営利法人解释: 民事主体理论的视角』. 北京: 法律出版社.
- 小倉充夫 ほか. 2009.『アジア社会と市民社会の形成: その課題と展望』. 東京: 文化書房博文社.
- 重富慎一 編. 2001.『アジアの国家と:15ヶ国の比較』. 東京: 明石書店.
- 崔銀珠. 2011. “日本と韓国における民間非営利セクターに関する研究: JHCNPを中心に.” 『評論・社会科学』. 94号, pp. 27-43.
- 辻中豊・山本英弘・久保慶明. 2013. “日本における団体の形成と存在.” 辻中豊・森裕城 編.『現代社会集団の政治機能: 利益集団と市民社会』. 東京: 木鐸社, pp. 33-64.

[각종 사회조직의 제도적 성격: 한국]

	조직/제도 명		민주성		경제성		사회성	
			민주적 소유	결사의 자유	사업성	기부·세제우대	규범성	분배·이익 제한
1	비영리법인	사단법인	◎	○	◎	◎	○	○
2		재단법인	◎	○	◎	◎	○	○
3	공익법인		○	○	○	◎	◎	○
4	사회복지법인		○	○	◎	◎	○	○
5	의료법인		○	○	◎	◎	○	○
6	학교법인		○	○	◎	◎	○	○
7	향교재단		-	-	◎	-	◎	-
8	지역신용보증재단		○	○	○	-	◎	◎
9	비영리민간단체		-	◎	◎	-	◎	◎
10	노동조합		◎	◎	-	◎	○	-
11	협동조합	각종 법정 협동조합	◎	○	◎	-	○	○
12		(일반)협동조합	◎	◎	◎	-	○	○
13		사회적협동조합	◎	○	◎	◎	◎	○
14	각종 법정 공제회		○	-	◎	-	○	○
15	농어촌공동체회사		-	-	◎	-	◎	-
16	자활기업		-	◎	◎	-	○	○
17	마을기업		○	◎	◎	○	○	-
18	사회적기업	인증사회적기업	-	◎	◎	○	○	◎
19		예비사회적기업	-	◎	◎	○	○	○
20	주민조직	주민자치위원회	○	-	◎	-	○	-
21		주민자치회	○	-	◎	-	○	-
22	공공기관	공기업	-	-	◎	-	-	-
23		준정부기관	-	-	◎	-	○	-
24		기타 공공기관	-	-	◎	-	○	-
25		지방 공사·공단	-	-	◎	-	○	-
26	기업	합명·합동회사	○	◎	◎	-	-	-
27		주식회사	-	◎	◎	-	-	-
28		유한회사	-	◎	◎	-	-	-
29	기타 (각종 민관협력 제도)	사회서비스마우처 제도(제공기관)						
30		자원봉사활동제도 (협력단체)						
31		고령자인재은행						
32		직업능력훈련기관						
33		환경기업인증제도						

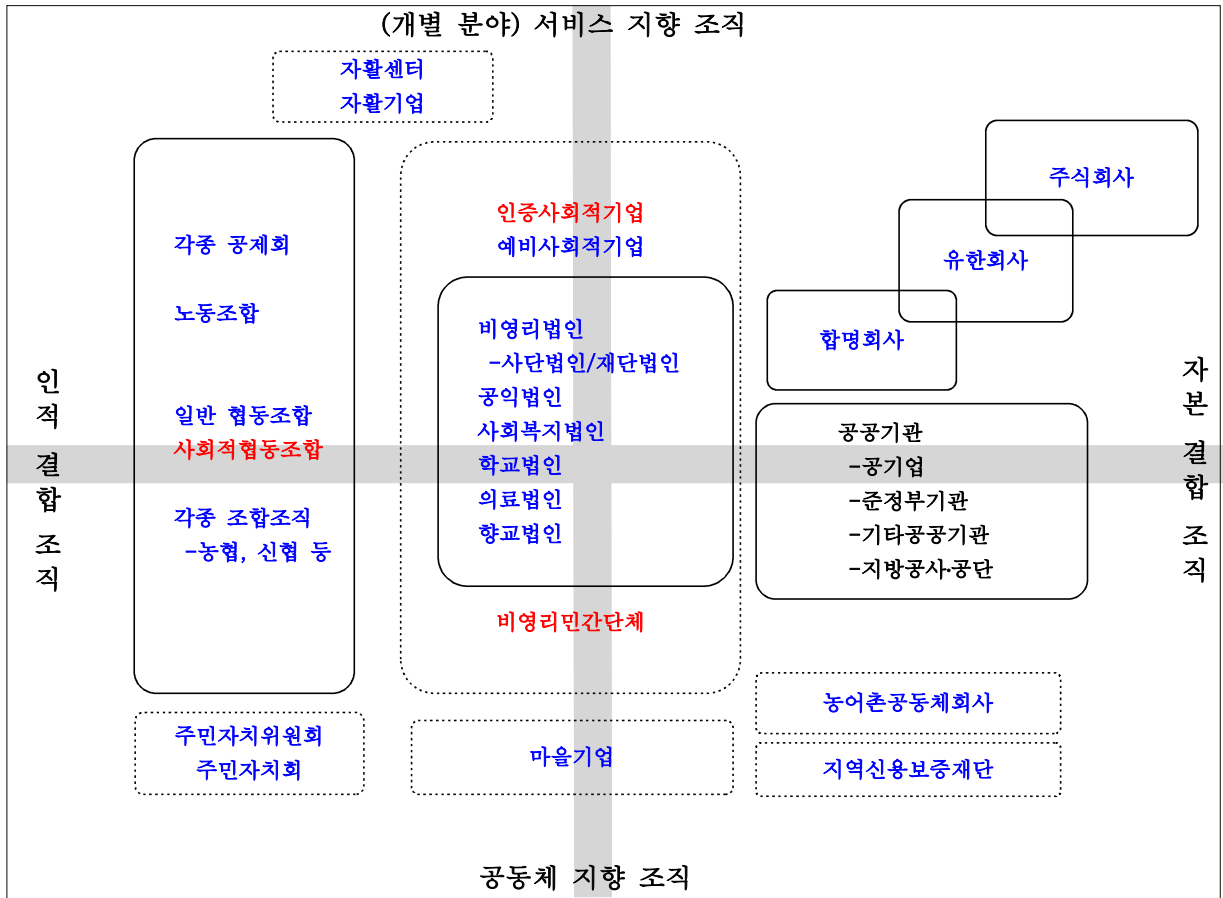
[각종 사회조직의 제도적 성격: 중국]

	조직/제도 명		민주성		경제성		사회성	
			민주적 소유	결사의 자유	사업성	기부-세제 우대	규범성	분배-수익 제한
1	민영비기업단위		-	○	◎	◎	○	○
2	사회단체		-	○	-	◎	◎	○
3	기금회	공모기금회	-	○	◎	◎	-	◎
4		비공모기금회	-	○	◎	◎	-	◎
5	사구복무기구(사구서비스기구)		-	○	◎	○	○	○
6	공회		-	-	-	◎	○	-
7	합작사	농민전업합작사	◎	◎	◎	-	○	◎
8		공소합작사	◎	○	◎	-	○	-
9		공업합작사	◎	○	◎	-	○	-
10		수공업합작사	◎	○	◎	-	○	-
11	농촌신용사		-	-	◎	-	○	-
12	농촌자금호조사		-	-	◎	-	○	-
13	각종 공제조합		-	-	◎	×	○	○
14	집체소유제 기업	성진집체소유제 기업	○	○	◎	-	○	-
15		향진집체소유제 기업	○	○	◎	-	○	-
16	사회복지기업		-	◎	◎	◎	○	-
17	사업단위		-	-	◎	-	○	-
18	주민조직	도시거민위원회	○	-	○	-	○	-
19		촌민위원회						
20	기업	국유기업	-	-	◎	-	-	-
21		민영기업	-	◎	◎	-	-	-
22		주식형 합작회사	◎	◎	◎	-	-	-
23	기타 (민관협력제도)	행정허가제도 (허가조직)					-	-

[각종 사회조직의 제도적 성격: 일본]

	조직/제도 명		민주성		경제성		사회성	
			민주적 소유	결사의 자유	사업성	기부·세제우대	규범성	분배·이익 제한
1	NPO법인	인증NPO법인	◎	◎	◎	-	◎	◎
2		인정NPO법인	◎	○	◎	◎	◎	◎
3	일반법인	일반사단법인	◎	◎	-	-	-	◎
4		일반재단법인	◎	◎	-	-	-	◎
5	공익법인	공익사단법인	◎	○	◎	◎	◎	◎
6		공익재단법인	◎	○	◎	◎	◎	◎
7	사회복지법인		○	○	◎	◎	○	○
8	의료법인		◎	○	◎	◎	○	○
9	학교법인		○	○	◎	◎	○	-
10	종교법인		○	○	-	◎	○	-
11	경생보호법인		○	○	◎	◎	○	-
12	노동조합		◎	◎	-	◎	○	-
13	각종 협동조합		◎	○	◎	-	○	-
14	각종 공제조합		-	○	◎	-	○	-
15	지연단체	지연단체	○	-	-	-	-	-
16		인가지연단체	◎	○	◎	◎	○	○
17	독립행정 법인	특정독립행정법인	-	-	◎	-	○	-
18		독립행정법인	-	-	◎	-	○	-
19	특별민간법인/특수법인		-	-	◎	-	○	-
20	민관협력 기관	제3섹터기관	-	-	◎	◎	○	-
21		TMO	-	-	◎	◎	○	-
22		중심시가지활성화협 의회	○	-	◎	-	○	-
23		SB/CB추진협의회	-	-	○	-	○	-
24	기업	주식회사	-	◎	◎	-	-	-
25		합동회사	○	◎	◎	-	-	-
26	기타 (각종 민관협력 제도)	개호보험제도 (서비스제공조직)						
27		지정관리자제도 (지정조직)						

[사회경제 조직 Mapping: 한국]

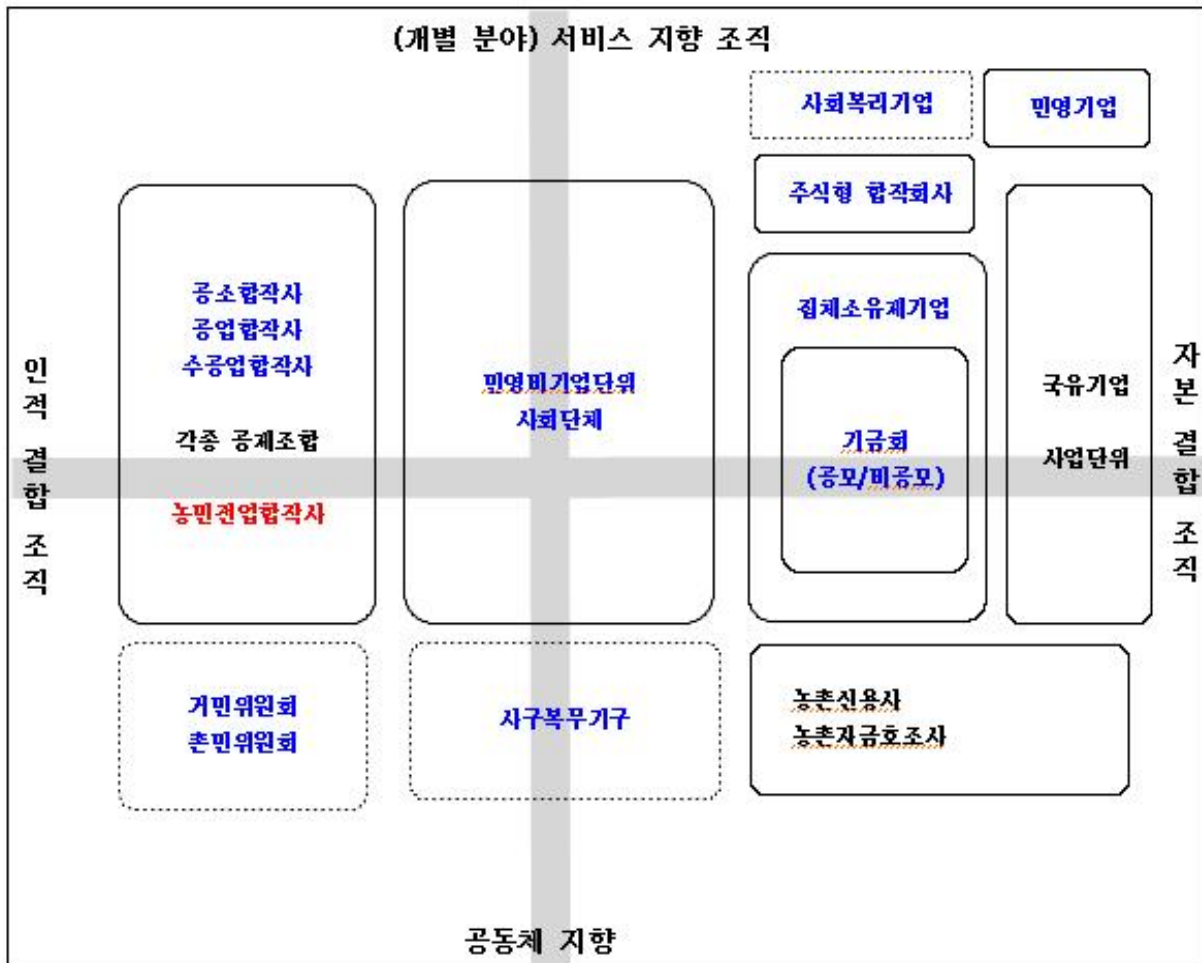


\*보기1: 사회적경제 관련성

- 사회적경제 주요 조직
- 사회적경제 예비 조직
- 기타 사회조직

\*보기2: 조직의 제도적 성격

- 법인 형태
- 기타 형태(등록, 지정, 민관협동 설립 등)



\*보기1: 사회적경제 관련성

사회적경제 주요 조직

사회적경제 예비 조직

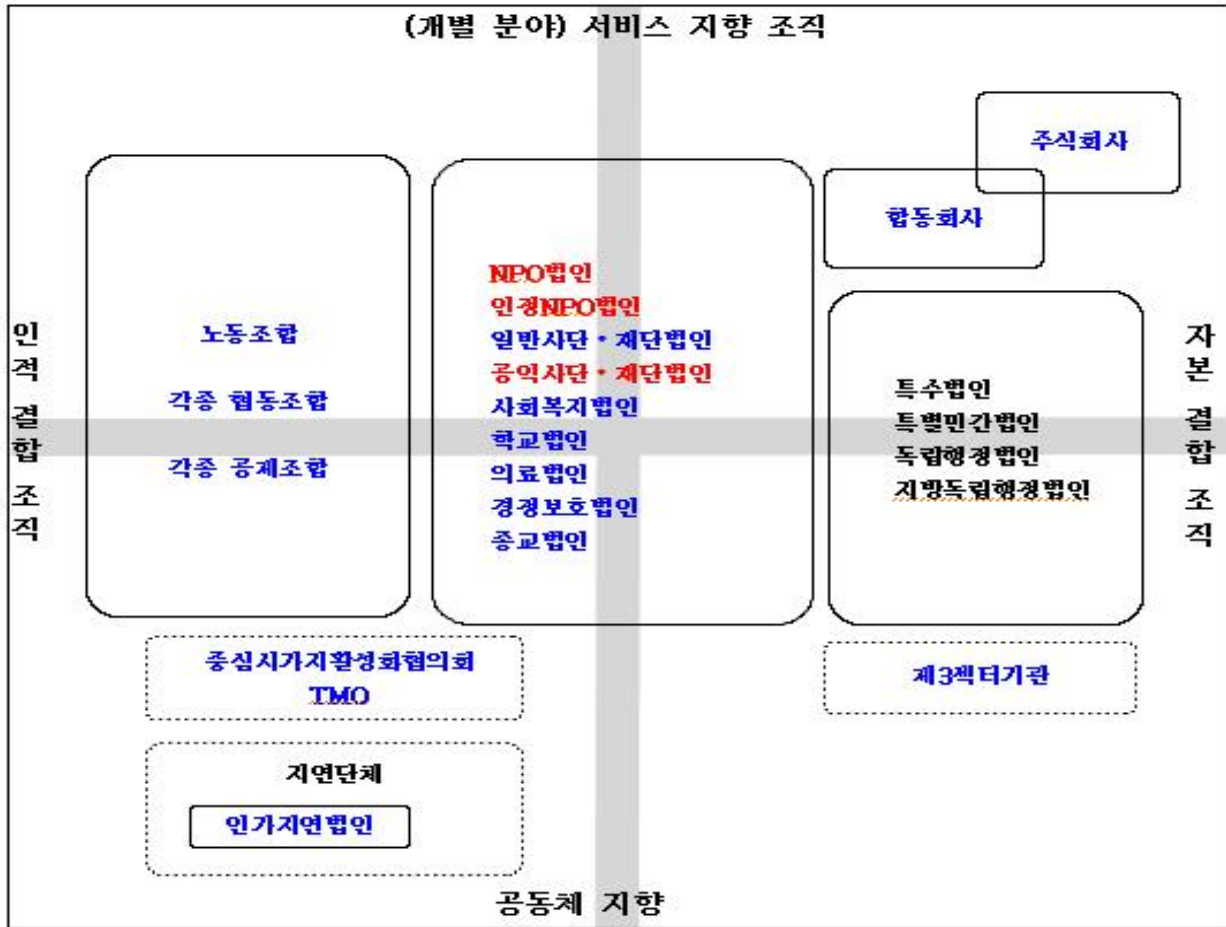
기타 사회조직

\*보기2: 조직의 제도적 성격

법인 형태

기타 형태(등록, 지정, 민관협동 설립 등)





\*보기1: 사회적경제 관련성

**사회적경제 주요 조직**

**사회적경제 예비 조직**

기타 사회조직

\*보기2: 조직의 제도적 성격

법인 형태

기타 형태(등록, 지정, 민관협동 설립 등)



**The strategy of linkage between  
the public organization and the social economy:**

**Focusing on the case of Police agency  
공공부문과 사회적경제의 연계 전략에 관한 연구 :  
경찰청 사례를 중심으로**

**Jongsu KIM**

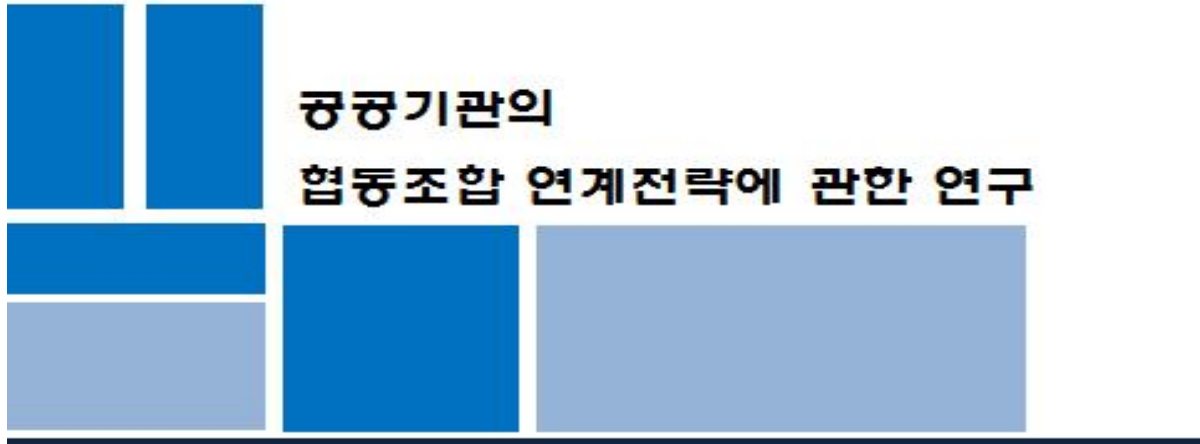
**(Chungnam Development Institute/ Social Economy Organization Research Academy)**

**Junkyu CHOI**

**(Gyeonggi Research Institute/ Social Economy Organization Research Academy)**

**김종수 (충남발전연구원/ 사회적경제조직연구회)**

**최준규 (경기개발연구원/ 사회적경제조직연구회)**



## 공공기관의 협동조합 연계전략에 관한 연구

김중수 (충남발전연구원)  
최준규 (경기개발연구원)

### 한국사회경제조직연구회

- '한국사회경제조직연구회' 는 지난 2007년 사회적경제 연구에 관심이 있는 교수, 연구원, 석·박사과정생들이 모여 만든 연구집단
  - 연구회에서 다루는 주요 이슈들은 사회적경제와 관련된 다양한 주제들로 협동조합, 커뮤니티비즈니스, 정책결정, 사회적경제 조직의 지속가능성 등을 포함
- '사회적경제조직연구회' 에서는 이론적 논의를 넘어 현장 기반의 연구를 지향



## The Strategy of Linkage Between the Public Organization and the Social Economy

**Jongsu Kim** (Chungnam Development Institute)  
**Junkyu Choi** (Gyeonggi Research Institute)

### Research Forum for Korea Social Economy Organizations

- Research Forum for Korea Social Economy Organizations (RFKSEO) was established in 2007 with members who were interested in social economy.
  - The key issues covered in the Forum are various topics: cooperation, community business, policy-making and the sustainability of social economy organizations and much more.
- RFKSEO aims to perform the field-based studies beyond theoretical discussions.



# Introduction

## Research Background

- Worldwide interest on cooperatives
  - Cooperatives are Emerging that organizations contribute to sustainable development of local communities, reflect the interests of members in the organization goals and be engaged in the production and consumption by cooperatives
  - Occurred new Opportunity to take advantage of cooperatives, 'Fundamental Act on Cooperatives' is enacted in December 2011 as in South Korea
- Increase social service needs in public sector
  - Policy limits of the policy measures(Government and corporate) for Corresponding Increasing social service demand and Solving social problems
  - Solutions through the financial commitment is faced with limitations, despite a sharp increase in Welfare demand within the public sector

## 연구배경 및 목적

### 연구배경

- 협동조합에 대한 전세계적 관심
  - 생산과 소비를 협동으로 영위하면서 구성원들의 권익을 조직목표에 반영하고 지역사회의 지속가능한 발전에 공헌하는 조직체인 협동조합이 급부상
  - 한국사회에서도 ‘협동조합기본법’이 2011년 12월 제정됨에 따라, 협동조합을 활용한 새로운 형태의 기획 발생
  
- 공공부문 사회서비스 수요의 증대
  - 사회문제 해결과 사회적 수요 증대에 대응하는 정책수단(정부 및 기업)이 가지는 정책적 한계
  - 공공부문 내에서도 복지요구는 급격히 증대하고 있음에도 재정 투입을 통한 해결방안은 한계에 직면

## **Research Objectives**

- Examine the possibility of utilizing in the public sector
  - Survey on demand of cooperatives in the police organization, Focusing on Police Practices
  - Review on Model of Consumer's cooperatives and producer cooperatives
- Profitability analysis of cooperatives established process
  - Future profitability analysis based on cooperative types
- Priority analysis for introducing the cooperative model
  - Classifying of cooperative models
  - Analysis of Policy Priorities on the expected effects of cooperative model
  - Sensitivity Analysis of the cooperative model

5

## **The Status of Cooperatives and Police Welfare**



## 연구목적

- 공공부문에서 협동조합의 활용가능성 검토
  - 경찰청 사례를 중심으로, 경찰조직에서 협동조합에 대한 이해 등 수요조사
  - 소비자 협동조합과 생산자 협동조합 모델 검토
- 협동조합 설립 과정의 재산성 분석
  - 협동조합 유형에 따른 향후 사업 재산성 분석
- 협동조합 모델 도입을 위한 우선순위 분석
  - 도입 가능한 협동조합 모델의 유형화
  - 협동조합의 기대효과에 따른 정책우선순위 분석
  - 협동조합 모델에 따른 민감도 분석

5

## 제도현황: 협동조합 및 경찰복지

## Background: Cooperatives

### ■ Principles of Cooperatives

- Characteristic of Self-reliance and self-help trying to accomplish their own purposes, without relying on the government or other agencies and the power of corporate capital
- Characteristic of democratic operations, cooperatives represented only as 1 of 1 table
- Characteristic of collaboration and solidarity that operating an enterprise and corresponding to market capitalism
- Characteristic of Social value orientation to the profit and benefits for the community and its members



7

## Status of Cooperatives Policy

### ■ Significance of Cooperative support systems

- Conducted in 2012, 'Fundamental Act on Cooperatives' has significance that was to enable economic activity as a independent legal personality of the producer-consumer driven cooperative (Ministry of Strategy and Finance, 2012)
- The establishment of a Cooperatives presents a basic requirement for social and economic growth, by establishing a corporate forms suitable for the social purpose of economic actors
- Current 'Fundamental Act on Cooperatives' in force in Korea is organized a total of 7 chapters, 119 provision, and 3 supplementary provisions

10

## 협동조합의 이론적 논의

### ■ 협동조합의 원칙

- 정부나 다른 기관, 기업의 자본과 힘에 의존하지 않고, 스스로 목적을 성취하려는 자립과 자조의 특징
- 민주적 운영으로서 1인 1표로 대변되는 협동조합만의 특징적 운영방식
- 협동과 연대로 기업을 운영해나가고 시장자본주의에 대응하는 특징
- 조합원의 공동체, 나아가 지역공동체의 이윤과 혜택을 목적으로 하는 사회적 가치 지향



7

## 협동조합 정책 현황

### ■ 협동조합 지원제도의 의의

- 2012년 시행된 ‘협동조합기본법’은 ‘농업협동조합법’ 등 기존 8개의 개별법 체제에 포괄되지 못하거나, 상업상 회사 설립이 어려운 경우 생산자·소비자 중심의 협동조합으로서 독립된 법인격을 갖추어 경제적 활동이 가능하게 하였다는 것에 의의(기획재정부, 2012)
- 협동조합의 자유로운 설립은 사회적 목적을 이루고자 하는 경제적 주체들에 맞는 기업형태를 가능하게 함으로써 사회적 경제 성장을 위한 기본적 요건을 제시
- 현재 우리나라에서 시행중인 ‘협동조합기본법’은 중 7장 119개 조문 및 부칙 3개 조문으로 구성

8

## Status of Police Welfare

- Status of Police Welfare System
  - The main systems of police welfare are separated by incumbent and retired police officers

Division	Content
Incumbent police officers	<ul style="list-style-type: none"><li>• Absence of separate payroll system<ul style="list-style-type: none"><li>- Relatively low salary levels</li></ul></li><li>• Various Compensation by 'the State Tort Liability Act'<ul style="list-style-type: none"><li>- limits a claim for damages against State opponent</li></ul></li><li>• Custom Welfare system</li></ul>
Retired police officers	<ul style="list-style-type: none"><li>• Future design process on Police Comprehensive School</li><li>• Reemployment program</li><li>• Pension Plan</li></ul>
etc	<ul style="list-style-type: none"><li>• Police Mutual Aid Association<ul style="list-style-type: none"><li>- business incidental: Rest area, funeral hall</li></ul></li><li>• Police Veterans Association: Members of 120 million people(March, 2011)<ul style="list-style-type: none"><li>- Poor financial condition</li><li>- Low level of new member and fee payment</li></ul></li></ul>

9

## Demand Survey on Cooperatives

## 경찰 복지의 제도현황

### ■ 경찰복지의 제도적 현황

- 경찰복지의 주요 제도는 현직 경찰공무원과 퇴직 경찰공무원의 복지로 구분

구분	주요내용
현직 경찰공무원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 별도의 급여 시스템 부재               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상대적으로 낮은 급여 수준</li> </ul> </li> <li>• 국가배상법 상 각종 보상제도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가상대 배상청구 제관</li> </ul> </li> <li>• 맞춤형 복지제도</li> </ul>
퇴직 경찰공무원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경찰중앙학교 미래설계과정</li> <li>• 재취업·재고용 프로그램</li> <li>• 공무원 연금제도</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경찰공제회               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 휴게소, 장례식장 등 복지 서비스 운영</li> </ul> </li> <li>• 경우회: 회원 수 120여만 명(2011년 3월 기준)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 물리적 재정 여건, 신규가입 및 희비납부 저조</li> </ul> </li> </ul>

9

## 협동조합 수요조사

## Demand Survey: Overview

### ■ Survey Objectives

- Survey on demand of internal police organization with respect to the cooperative design
- Through this, judgment establishing the basis for the introduction of cooperative on Business design, Operation, Organizational structures with respect to the police welfare

### ■ Survey Overview

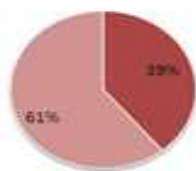
- Methodology: Using the Police Intranet Internet survey
- Period: Period: 2013.12.03-12.16 (about 12 days)
- Target: Police personnel 420 people  
(including 266 people over 20 years)

11

## Demand Survey: Sample

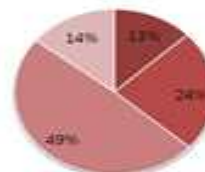
### ■ Sample

**Position**



■ Non-executive ■ Executive

**Long-service period**



■ Less than 10 years ■ 10-20 years ■ 20-30 years ■ Over 30 years

12

## 경찰 구성원 협동조합 수요조사

### ■ 조사목적

- 협동조합 설계 운영과 관련하여 경찰 조직내부의 수요조사를 통해, 경찰복지와 관련하여 협동조합의 도입을 위한 사업설계, 운영방안, 조직구조의 설계에 있어서 판단근거 구축

### ■ 조사개요

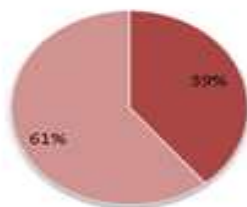
- 조사방법: 경찰청 인트라넷을 활용한 인터넷 설문조사
- 조사기간: 2013.12.03-12.16 (약 12일 내외)
- 조사대상: 경찰 종사자 420명(20년 이상 복무자 266명 포함)

11

## 경찰 구성원 협동조합 수요조사

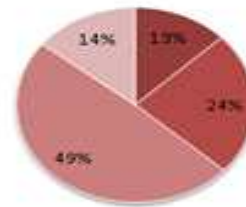
### ■ 표본의 구성

직급 분포



■ 비간부 ■ 간부

근속기간 분포



■ 10년 미만 ■ 10년-20년 ■ 20년-30년 ■ 30년 이상

12

## Demand Survey: Awareness

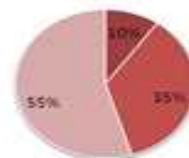
### Awareness

#### Cooperative



■ Negative ■ Medium ■ Positive

#### Social economy



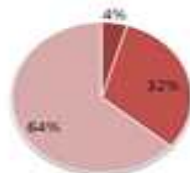
■ Negative ■ Medium ■ Positive

13

## Demand Survey: Participation Will

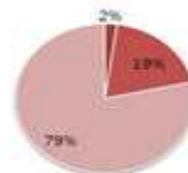
### Participation Will

#### Cooperative participation



■ Negative ■ Medium ■ Positive

#### Social economy Purchase



■ Negative ■ Medium ■ Positive

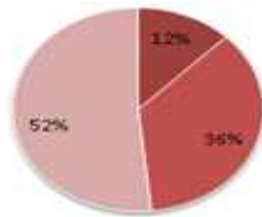
14



## 경찰 구성원 협동조합 수요조사

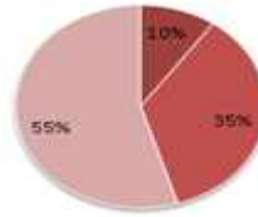
### ■ 인지도

협동조합 인지



■ 부정 ■ 보통 ■ 긍정

사회적경제 인지



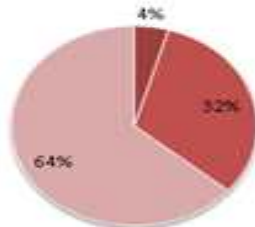
■ 부정 ■ 보통 ■ 긍정

13

## 경찰 구성원 협동조합 수요조사

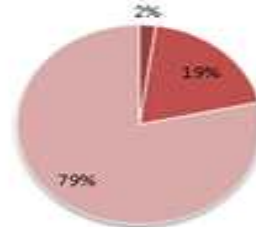
### ■ 참여의지

협동조합 참여의지



■ 부정 ■ 보통 ■ 긍정

사회적경제 구매의지



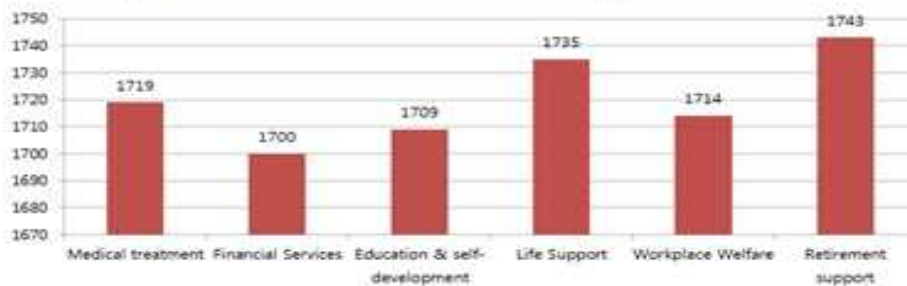
■ 부정 ■ 보통 ■ 긍정

14

## Demand Survey: Sectoral demands

### ■ Sectoral demands

- Sector demands show the highest demand for Retirement support and Life support
- It can reviews that the application of Producer Cooperative model in the case of retirement support and the application of Consumer's Cooperative model in the case of the life support



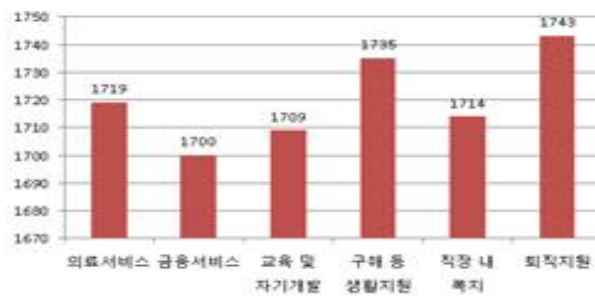
15

## Construction of Virtual Model and Profitability Analysis

## 경찰 구성원 협동조합 수요조사

### ■ 분야별 수요

- 경찰복지 관련 분야별 수요는 퇴직지원과 구매 등 생활지원 부분이 가장 높은 수요를 보임
- 퇴직지원의 경우 생산자 협동조합 모델, 생활지원의 경우 소비자 협동조합 모델의 적용을 검토할 수 있음



15

## 협동조합 가상모델 구축 및 채산성 분석

## Example: Consumer's Cooperative

### ■ Total Cost Estimation

- Hypothetical analysis of the case to establish Consumer's Cooperative within the police organization
- Basic cost of operating the organization are labor costs, current costs, expenses, assets and equipment expenses. Operating expenses are as follows:
- It need a cost of about 24 billion won on the basis of union organization 20 people and its Members 10,000 people in Standard year and five years later, requires a cost of about 70 billion won

Unit: 10,000 Won

Division	Standard year	Y+1	Y+2	Y+3	Y+4	Y+5
Labor costs	51,300	64,821	78,761	93,131	107,940	123,200
Current costs	8,670	10,935	13,311	15,739	18,242	20,821
Business expenses	2,330,763	2,887,013	3,576,793	4,433,475	5,487,736	6,792,412
Assets and equipment expenses	6,750	8,763	10,839	12,979	15,184	17,457
<b>Totals</b>	<b>2,397,483</b>	<b>2,971,532</b>	<b>3,679,703</b>	<b>4,555,324</b>	<b>5,629,103</b>	<b>6,953,890</b>

17

## Example: Producer Cooperative

### ■ Total Cost Estimation

- Hypothetical analysis of the case to establish Producer Cooperative of retired police officers
- Basic cost of operating the organization are labor costs, current costs, expenses, assets and equipment expenses. Operating expenses are as follows:
- It need a cost of about 1.7 billion won in Standard year and five years later, requires a cost of about 3 billion won if the business is to be expanded

Unit: 10,000 Won

	2013	Y+1	Y+2	Y+3	Y+4	Y+5
Total Cost Estimation	307,367	348,106	390,055	433,245	477,734	523,496
Business Costs	α	α	α	α	α	α
<b>Totals</b>	<b>307,367+α</b>	<b>348,106+α</b>	<b>390,055+α</b>	<b>433,245+α</b>	<b>477,734+α</b>	<b>523,496+α</b>

18

## 소비자협동조합 운영 예시

### ■ 총비용 추계

- 경잡조직 내에 소비자 협동조합을 구축하는 경우에 대한 가상적 분석
- 조직운영에 소요되는 기본 비용은 인건비, 경상경비, 사업비, 자산 및 장비 획득비를 중심으로 살펴본 결과는 다음과 같음
- 기준연도에는 조직구성원 20명과 조합원 1만 명을 대상으로 하는 활동을 할 경우 약 240억 원의 비용을 필요로 하며, 5년 후에는 약 700억 원의 비용을 필요로 함

단위: 만원

구분	기준연도	Y+1	Y+2	Y+3	Y+4	Y+5
인건비	51,300	64,821	78,761	93,131	107,940	123,200
경상경비	8,670	10,955	13,311	15,739	18,242	20,821
사업비	2,330,763	2,887,013	3,576,793	4,433,475	5,487,736	6,792,412
자산 및 장비 획득비	6,750	8,763	10,839	12,979	15,184	17,457
총계	2,397,483	2,971,552	3,679,703	4,555,324	5,629,103	6,953,890

17

## 생산자협동조합 운영 예시

### ■ 총비용 추계

- 퇴직자들을 중심으로 하는 생산자 협동조합에 대한 가상적 분석
- 조직운영에 소요되는 기본 비용은 인건비, 경상경비, 사업비, 자산 및 장비 획득비를 중심으로 살펴본 결과는 다음과 같음
- 기준연도 예상 소요 예산은 약 10억 7천여 만원이 소요될 것으로 예상하며, 사업확대를 가정할 경우, 5년 후에는 약 30억 원이 소요될 것으로 예상

단위: 만원

	2013	Y+1	Y+2	Y+3	Y+4	Y+5
수계액	107,367	148,106	190,055	233,345	277,754	323,406
사업비	α	α	α	α	α	α
총액	107,367+α	148,106+α	190,055+α	233,345+α	277,754+α	323,406+α

18

## Profitability Analysis: Consumer's Cooperative

### ■ Scenario Analysis

- Consumer's cooperative business performance is dependent on the members' subscriptions and net profit margin
- Two representative scenario by the the configuration of the business

Division	Content
Scenario 1: Conservative situation	Cooperative members 20% / net profit margin 0.6%
Scenario 2: Optimistic situation	Cooperative members 30% / net profit margin 1.0%

### ■ Result

- Expected Revenue 72.2 billion won and net profit margin about 700 million in Extremely optimistic situation

Division	B/C	PVNB
Scenario 1	0.59	-527(million won)
Scenario 2	1.19	244(million won)

19

## Profitability Analysis: Producer Cooperative

### ■ Scenario Analysis

- Consumer's cooperative business performance is dependent on the members' subscriptions and net profit margin
- Two representative scenario by the the configuration of the business

Division	Content
Scenario 1: Conservative situation	Cooperative members 5% / net profit margin 5.0%
Scenario 2: Optimistic situation	Cooperative members 5% / net profit margin 10.0%

### ■ Result

- Expected Revenue 9.5 billion won and net profit margin about 900 million in Extremely optimistic situation

Division	B/C	PVNB
Scenario 1	0.60	-864(million won)
Scenario 2	1.18	367(million won)

20

## 소비자협동조합 채산성 분석

### ■ 시나리오 구성

- 소비자협동조합은 조합원 가입 수와 순이익률에 따라 사업성과 결정
- 사업의 구성에 따라 두 가지 대표적 시나리오를 구성

구분	내용
시나리오 1: 보수적 상황	협동조합 조합원 20% / 순이익률 0.8%
시나리오 2: 낙관적 상황	협동조합 조합원 80% / 순이익률 1.0%

### ■ 분석결과

- 극단적으로 낙관적 상황에서 매출규모 722억 원, 순이익 약 7억 정도 발생 예상

구분	B/D	PVNB
시나리오 1	0.89	-527(백만 원)
시나리오 2	1.19	244(백만 원)

19

## 생산자협동조합 채산성 분석

### ■ 시나리오 구성

- 생산자협동조합은 조합원 가입 수와 순이익률에 따라 사업성과 결정
- 사업의 구성에 따라 두 가지 대표적 시나리오를 구성

구분	내용
시나리오 1: 보수적 상황	협동조합 조합원 5% / 순이익률 5.0%
시나리오 2: 낙관적 상황	협동조합 조합원 5% / 순이익률 10.0%

### ■ 분석결과

- 극단적으로 낙관적 상황에서 매출규모 95억 원, 순이익 약 9억 정도 발생 예상

구분	B/D	PVNB
시나리오 1	0.80	-884(백만 원)
시나리오 2	1.18	987(백만 원)

20

## Profitability Analysis: Police Cooperative

### ■ Result

- The feasibility can occur in the case of extremely optimistic business outlook Both Consumer' and Producer Cooperative Cooperative
- There is no the difference between Consumer' and Producer Cooperative in cost-benefit analysis, but Producer Cooperative is higher than Consumer's Cooperative in net profit margin

Division	B/C	PVNB
Consumer's Cooperative (Scenario 2)	1.19	244(million won)
Producer Cooperative (Scenario 2)	1.18	367(million won)

21

## AHP (Analytic Hierarchy Process)



## 경찰 협동조합 채산성 분석 결과

### ■ 분석결과 종합

- 소비자협동조합 및 생산자 협동조합 모두 극단적으로 낙관적 사업전망을 하는 경우에 한하여 사업성이 발생할 수 있는 것으로 분석
- 소비자 협동조합 및 생산자 협동조합의 비용편의 분석결과 차이는 없으나, 순편의 차원에서 소비자협동조합보다 생산자협동조합이 더 높게 분석

구분	B/D	PVNB
소비자협동조합 (시나리오 2)	1.19	244(백만 원)
생산자협동조합 (시나리오 2)	1.18	387(백만 원)

21

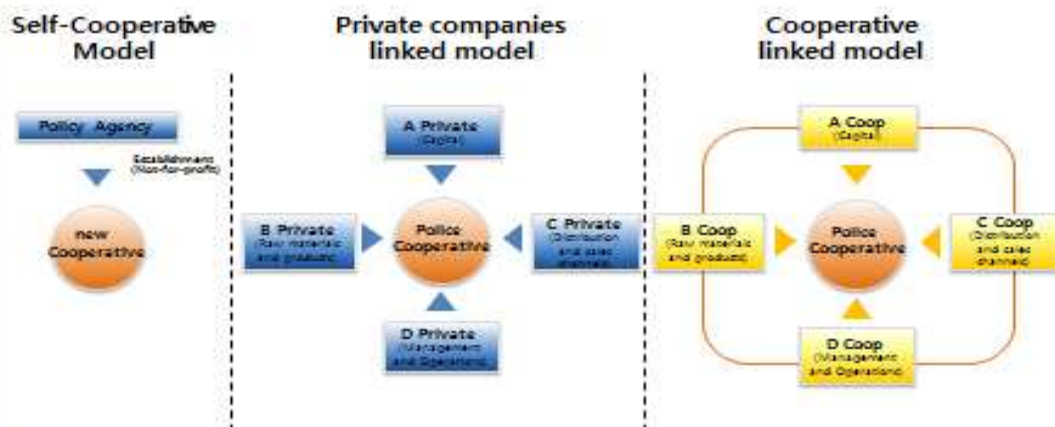
## 계층적 의사결정분석

## Overview of Analysis

- Priority Analysis of Policy
  - A Survey of Preference is performed by using Analytic Hierarchy Process(AHP) methodology
- Survey Overview
  - Methodology: Primary Survey and Secondary Survey via telephone and e-mail
  - Period: 2013.12.03-12.16 (about 12 days)
  - Target: 16 people in Police welfare personnel (including regional representatives)

23

## Cooperative Models



24

## AHP 분석 및 기대효과

- 정책우선순위 분석
  - 선호도 조사는 계층적 의사결정방법론(Analytic Hierarchy Process: AHP)을 활용하여 수행
- 조사개요
  - 조사방법: 1차 설문조사 및 전속·e-mail을 통한 2차 추가조사
  - 조사기간: 2013.12.03-12.16 (약 12일 내외)
  - 조사대상: 경찰청 복지 담당자 16명(전국 지역별 담당자 포함)

23

## 협동조합 모형 구축

자체 협동조합 모형



민간기업 연계모형



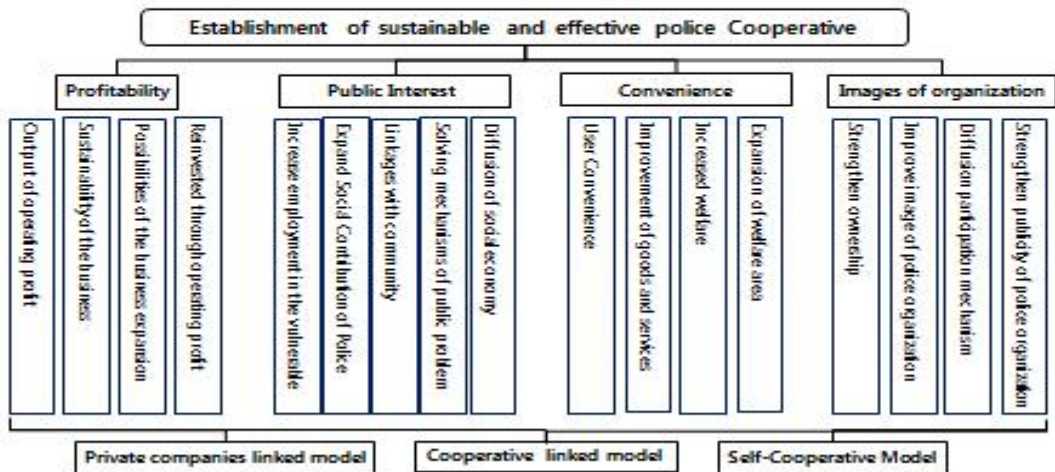
협동조합 연계모형



24

## Hierarchical decision model

Hierarchical decision model of Police Welfare Cooperative Model



25

## Analysis of AHP

Division	Relative Priority			Priority of Policy Alternatives		
	Within	Total	Priority	Private companies linked	Cooperative linked	Self-Cooperative
<b>Profitability</b>	157			255	265	274
Output of operating profit	215	.041	12	411	272	217
Sustainability of the business	540	.101	1	298	290	214
Possibilities of the business expansion	129	.024	15	465	226	209
Reinvested through operating profit	112	.021	16	454	274	242
<b>Public Interest</b>	260			220	422	247
Increase employment in the vulnerable	205	.052	10	202	295	202
Expand Social Contribution of Police	254	.066	6	171	410	415
Linkages with community	256	.067	5	192	452	255
Solving mechanisms of public problem	152	.040	12	197	442	261
Diffusion of social economy	122	.025	14	227	419	252
<b>Convenience</b>	222			490	291	219
User Convenience	252	.059	8	645	201	154
Improvement of goods and services	179	.042	11	652	212	126
Increase welfare	202	.071	4	455	209	222
Expansion of welfare area	266	.062	7	272	252	275
<b>Images of organization</b>	220			195	244	461
Strengthen ownership	175	.056	9	192	271	526
Improve image of police organization	262	.054	2	229	224	425
Diffusion participation mechanism	217	.101	1	150	214	506
Strengthen publicity of police organization	245	.076	2	176	429	294
				201	259	240

26

# 의사결정계층도

경찰복지 관련 협동조합 도입모델 연구의 계층적 의사결정모형



25

# AHP 분석결과 종합

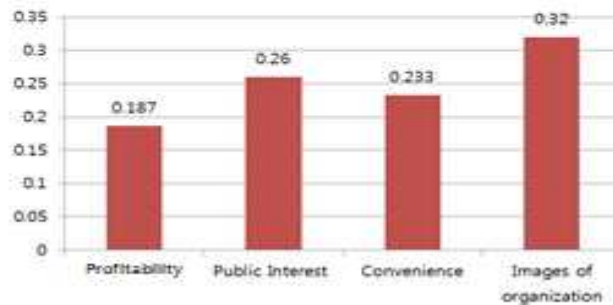
구분	상대적 우선순위			절반이상 선호		
	기준대	절대	우선순위	절반이상 절대	절반이상 절대	절대 절반이상
<b>사업성</b>	.157			.355	.355	.274
영업이익의 산출	.215	.041	12	.411	.373	.217
사업의 지속가능성	.540	.101	1	.295	.390	.314
사업의 확장 가능성	.129	.024	15	.455	.325	.209
영업이익을 통한 재투자	.112	.021	16	.454	.374	.242
<b>사회성</b>	.260			.230	.422	.347
취약계층 고용 증대	.205	.053	10	.302	.395	.302
경찰의 사회적 공헌 확대	.254	.055	8	.171	.410	.415
지역사회와의 연계	.256	.057	5	.192	.453	.355
공적 문제 해결기제	.152	.040	13	.197	.443	.351
사회적경제 확산	.132	.025	14	.327	.419	.253
<b>편의성</b>	.223			.490	.291	.219
구성원의 이용 편의성	.252	.059	5	.545	.201	.154
재화 및 서비스의 개선	.179	.042	11	.532	.212	.135
중대된 복지 수준	.303	.071	4	.455	.309	.233
복지영역의 확대	.265	.052	7	.372	.353	.275
<b>조직이미지</b>	.220			.195	.344	.451
주인 의식 고취	.175	.055	9	.193	.271	.535
경찰조직의 이미지 개선	.253	.054	2	.229	.334	.435
조직 내 참여기제 확산	.317	.101	1	.180	.314	.505
경찰조직의 공공성 강화	.345	.075	3	.175	.425	.354
				.301	.355	.340

26

## Analysis of AHP

### ■ Primary analysis

- Members are referred to Image of organization and Public Interest in which the priority value
- Cooperative are focused on social value than economic utility



27

## Analysis of AHP

### ■ Secondary analysis

- There are important to Diffusion participation mechanism and Sustainability of the business
- And relatively low priority on Output of operating profit and Possibilities of the business sustainability

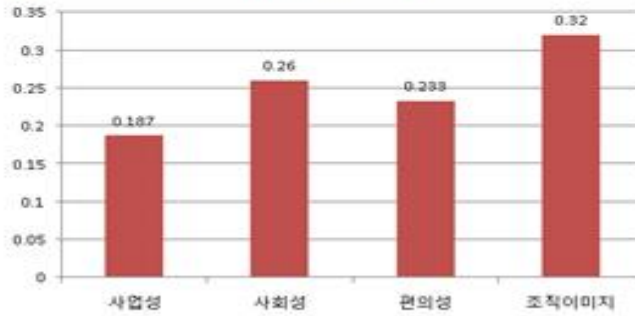


28

## AHP 분석결과 종합

### ■ 1차기준 분석

- 경찰 구성원은 협동조합 활용에 있어 가장 우선되는 가치로 조직이미지와 사회적응 언급
- 협동조합의 경제적 효용보다 사회적 활용 가치에 주목

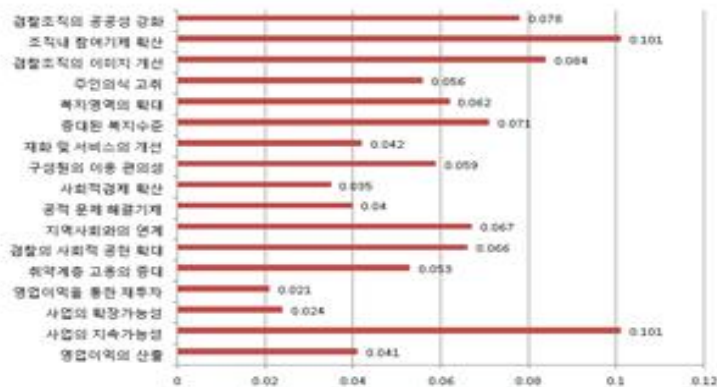


27

## AHP 분석결과 종합

### ■ 2차기준 분석

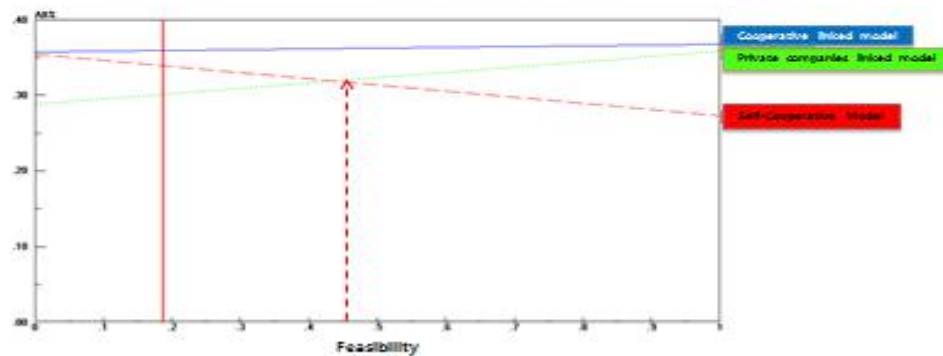
- 참여가치 확산과 사업의 지속가능성이 중요하게 판단되고 있음
- 영업이익이나 사업의 지속가능성은 상대적으로 낮은 우선순위



28

## Sensitivity Analysis: Profitability

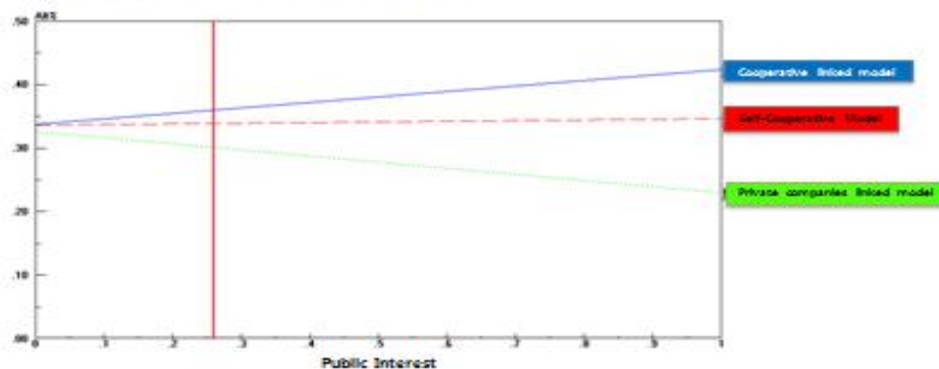
- Priorities changes according to Profitability strengthen
  - Currently the best alternative is calculated from Cooperative linked model
  - If the weights for the feasibility is increased to 44.3%, increasing importance of private enterprise association model



29

## Sensitivity Analysis: Public Interest

- Priorities changes according to Public Interest strengthen
  - Currently the best alternative is calculated from Cooperative linked model
  - The more the weight for increasing Public Interest, the increasing importance of Current alternative model



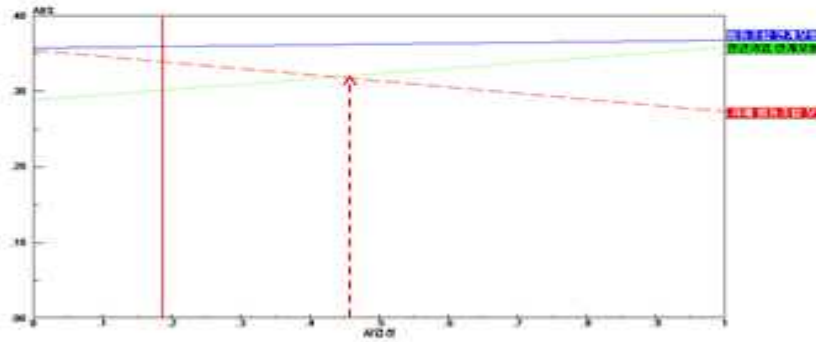
30



## 민감도 분석\_사업성 기준

### ■ 사업성 강화에 따른 우선순위 변동

- 현재최적 대안은 협동조합 연계모형으로 산출
- 사업성에 대한 가중치가 44.3%까지 증가하는 경우, 민간기업 연계모형 중요도 증가

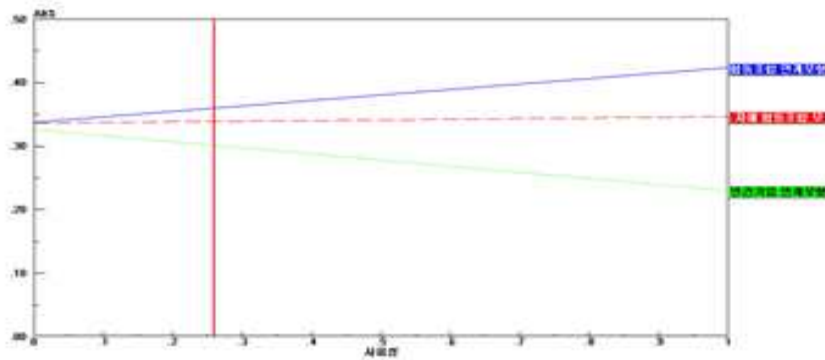


29

## 민감도 분석\_사회성 기준

### ■ 사회성 강화에 따른 우선순위 변동

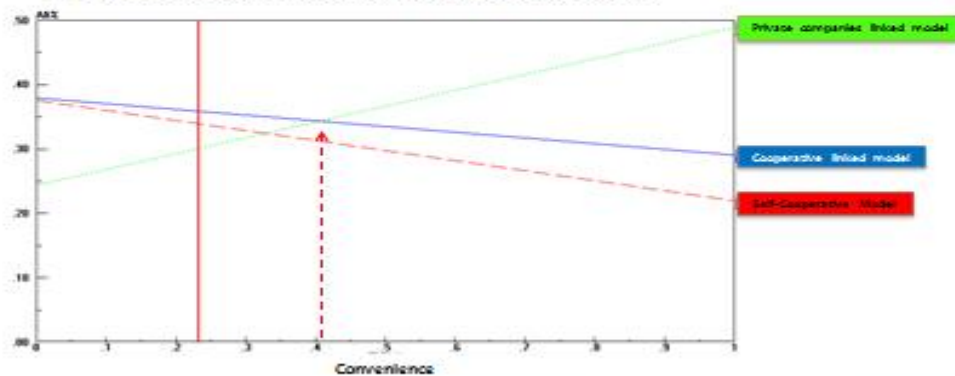
- 현재최적 대안은 협동조합 연계모형으로 산출
- 사회성에 대한 가중치가 증가할수록, 현재 최적대안의 중요도 증가



30

## Sensitivity Analysis: Convenience

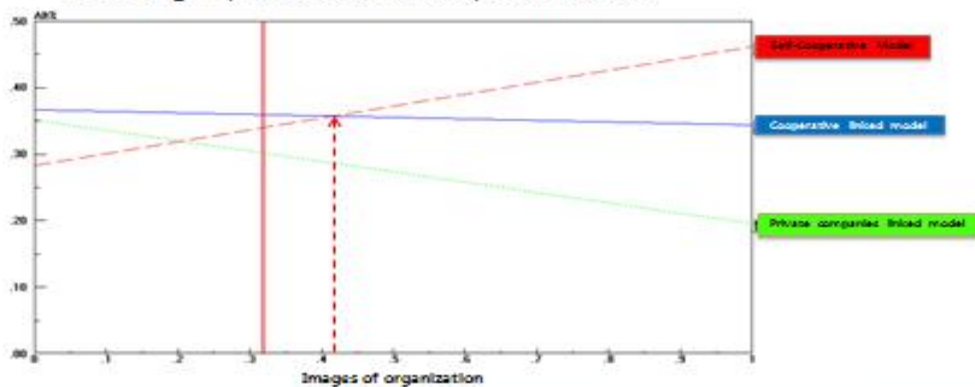
- Priorities changes according to Convenience
  - Currently the best alternative is calculated from Cooperative linked model
  - If the weights for the convenience is increased to 40.7%, increasing importance of private enterprise association model



31

## Sensitivity Analysis: Images of organization

- Priorities changes according to Images of organization
  - Currently the best alternative is calculated from Cooperative linked model
  - If the weights for the images of organization is increased to 41.5%, increasing importance of Self-Cooperative Model

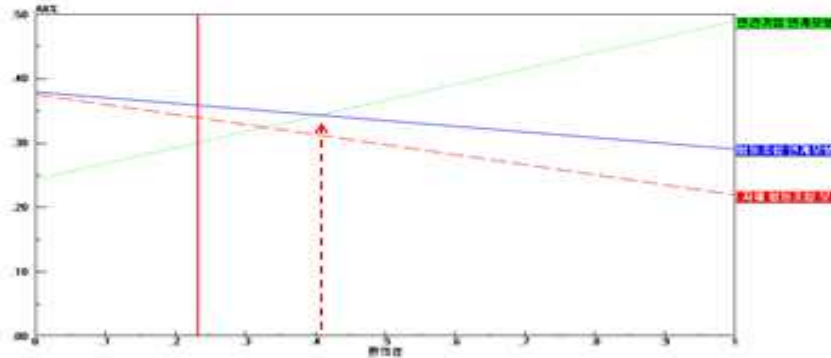


32

## 민감도 분석\_편의성 기준

### ■ 편의성 강화에 따른 우선순위 변동

- 현재최적 대안은 협동조합 연계모형으로 산출
- 편의성에 대한 가중치가 40.7%까지 증가하는 경우, 민간기업 연계모형이 최적모형으로 산출

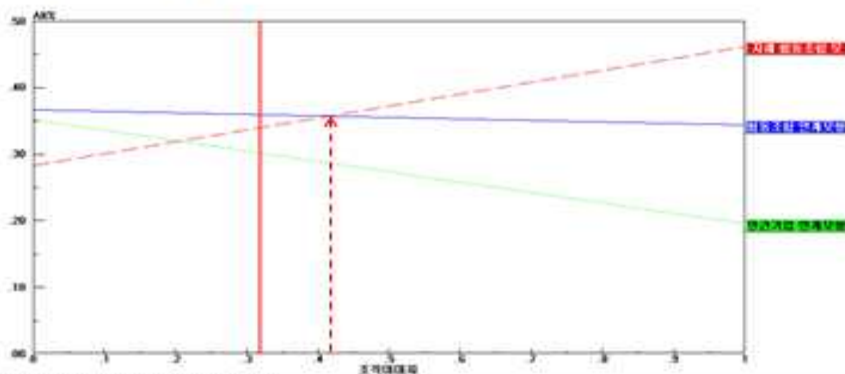


31

## 민감도 분석\_조직 이미지 기준

### ■ 편의성 강화에 따른 우선순위 변동

- 현재최적 대안은 협동조합 연계모형으로 산출
- 조직 이미지에 대한 가중치가 41.5%까지 증가하는 경우, 자체 협동조합 모형이 최적모형으로 산출



32

# **A Proposal on cooperative models**

## **Implications for research**

- **Limitations of research**
  - There will be many variables in reality because of on the basis of analysis of virtual organization
  - The recognition that Public sector workers on Cooperative can be sensitive to government policy
  - It is important to identify more precisely the Equality with traditional markets, Legal and Institutional possibility
  
- **Implications of research**
  - The awareness of Cooperative on the public sector are increased, but the instrumental approach appears strongly rather than essential understanding
  - It are required of Step-by-Step Progress Model of small Cooperative for sustainability of the business
  - It are required of strategies on linkage Consumer' and Producer cooperatives

34

## 정책제언: 상생모델 구축

### 연구의 함의

#### ■ 연구의 한계

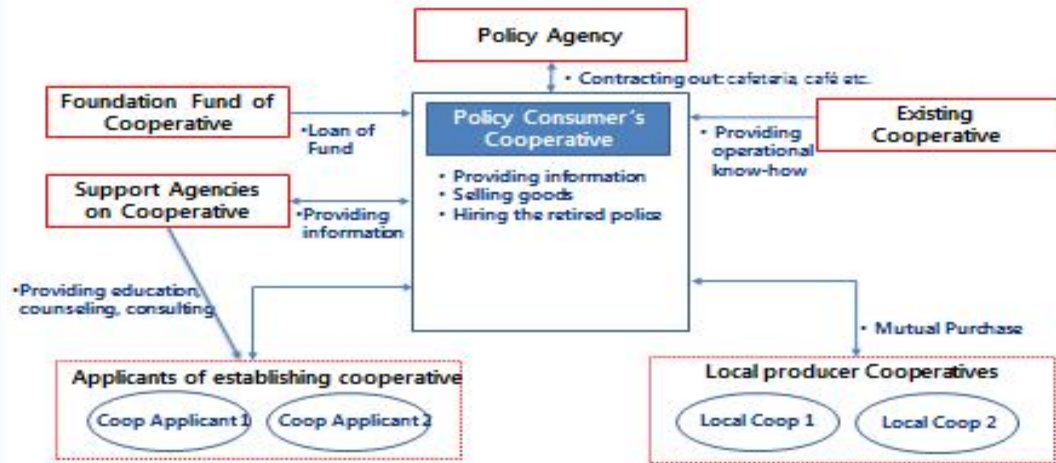
- 본 연구의 분석은 가상적 조직에 대한 분석을 바탕으로 하고 있기 때문에, 현실에서는 다양한 변수가 나타날 수 있음
- 공공부문 종사자 협동조합 인식은 정부 정책에 민감하게 반응할 수 있음
- 전통적 시장과의 형평성, 법·제도적 접근 가능성 등을 보다 면밀히 파악할 필요

#### ■ 연구의 함의

- 공공부문의 협동조합 인식은 증대하고 있으나, 본질적 이해보다는 조직 이미지 개선을 위한 도구적 접근이 강하게 나타남
- 사업의 지속가능성을 위해서는 대규모 사업의 주진보다는 소규모 협동조합을 중심으로 단계적 주진이 필요
- 소비자협동조합과 생산자협동조합의 연계 전략 구축 필요

## Cooperative association model

### ■ Linked Model of Stakeholder's



36

**Thank You**

## 정책제언: 협동조합 연계모형

### ■ 이해관계자 연계모형



35

감사합니다





**The Significance of Karl Polanyi to the Development  
of Social Economy in Korean Capitalism**

**한국형 사회적 경제 모델과 칼 폴라니 :  
한국 자본주의의 사회적 경제 발전에 있어  
칼 폴라니의 중요성**

**Gibin HONG**  
**(Global Political Economy Institute)**

**홍기빈**  
**(글로벌정치경제연구소)**



## 한국형 사회적 경제 모델과 칼 플라니

홍기빈 (글로벌정치경제연구소)

## 1. 한국에서의 사회적 경제: 국가와 시장을 넘어

한국이 본격적으로 자본주의를 경험하기 시작한 1960년대 이래 이제 반세기가 경과하였다. 전체적으로 이 반세기 동안 외형적인 성장과 물질적 풍요의 성취는 놀라운 성공을 거두었다는 것은 분명하다. 하지만 경제 활동의 궁극적인 목표라고 할 인간 발전과 사회의 강화 등과 같은 관점에서 보자면 그 성과가 대단히 의심스럽다고 말하지 않을 수 없다. 우선 그러한 외형적 성장을 위해 인간 및 자연과 사회는 철저히 그 성장의 논리에 종속되어야 할 투입물로만 여겨졌으며, 인간 발전과 사회 강화라는 목표는 무참하게 무시당할 때가 많았다. 공동체의 신뢰와 강화를 위해 본질적인 중요성을 갖는 사회 정의와 민주주의 등은 말할 것도 없고, 개인들이 자신의 인간으로서의 발전과 타인과의 유대를 강화할 수 있는 계기라고 할 교육과 여타 사회 활동들 또한 경제 성장이라는 목표에 맞추어 크게 왜곡되어 버렸다. 그 결과 사람들은 금전적인 부를 최상의 가치로 여기고 이를 좇는 것에 길들여져 버렸지만, 인간적 발전과 사회의 강화라는 '질적인' 성장의 가치들은 뒤로 밀려버렸다.

이 반세기는 크게 보아 앞의 절반은 국가에 의해, 뒤의 절반은 시장에 의해 지배된 자본주의라고 해도 크게 틀리지 않을 것이다. 전자의 기간 동안 한국 자본주의는 개발 독재와 국가 동원의 성격을 가지고 있었으며, 후자의 기간 동안에는 시장 독재와 자본에 의한 동원의 성격을 가지고 있었다고 말할 수 있다. 이 과정에서 국가와 시장 혹은 자본은 한국 사회에 굳게 뿌리를 내린 정도가 아니라 지나치게 비대해져 사회를 붕괴시킬 정도가 되었다. “어린 왕자”가 살던 작은 별이 너무 크게 자라난 바오밥 나무 뿌리 때문에 부수어질 위험에 처했던 것을 방불케 할 정도이다. 끈질긴 민주화 운동을 통해 개발 독재를 일정하게 몰아내고 시민 사회를 창출하는 데에 성공했지만, 90년대 이후에는 전혀 다른 각도에서 시장과 자본의 공세가 다시 시민 사회를 파편화시키고 왜소하게 만들었다. 오늘날 대한민국은 완전히 경제적 번영만을 목표로 하는 ‘공동체’로 여겨지게 되었고, 그와 무관한 일체의 가치는 뒤로 밀리게 되었다.

이러한 두 과정, 즉 물질적 성장이라는 가치에 의해 인간 발전과 사회 강화라는 진정한 ‘부’가 부차화되는 과정과 국가 및 시장/자본이 사회를 붕괴에 가까울만큼 완전히 압도해버리는 과정은 동전의 앞뒤를 이루는 것들이다. 사회란 다름아닌 인간의 삶이 실질적으로 펼쳐지는 과정이요 장이다. 따라서 인간의 행복과 발전이라는 목표 또한 사회 및 공동체가 강화되고 풍부해지는 속에서만 벌어지는 일이다. 그런데 외형적 물질적 성장이라는 가치가 다른 것을 압도해 버리게 되면, 그것을 가장 성공적으로 가져올 수 있다고 여겨지는 개발 독재 국가와 야수적 시장 자본주의라는 기능적 제도들 앞에 사회가 철저히 종속당하게 된다. 그 결과 물질적 외형적으로 성장과 풍요가 나타날수록 실제의 사회는 해체되어 붕괴의 지경에 이르고 개개인들의 삶은 내용적으로 빈곤해지고 인간 발전이라는 목표는 뒷전으로 밀려난다. 그리고 국가와 자본만이 한없이 비대해져만 간다.

사회적 경제 (social economy) 는 이러한 한국 사회의 편향적인 경제 성장 시스템에 있어서 중요한 교정자의 역할을 할 수가 있다. 사회적 경제를 구성하는 여러 요소들은 자활 공동체나 협동조합처럼 오랜 역사를 가진 것들도 있고 사회적 기업 (social enterprise) 처럼 비교적 최근에 나타난 것도 있지만, 그 성격에 있어서는 모두 이러한 국가와 시장이라는 이분법만으로는 공동체 전체의 ‘살림살이’로서의 경제 생활의 필요와 요구를 모두 충족시킬 수 없으며, 특히 인간 발전과 사회의 강화라는 목표에 있어서는 많은 한계를 가지고 있다는 점에 대한 대안이라는 점을 공통적으로 지니고 있다. 본질적으로 국가 이성이라는 테두리를 넘어설 수 없는 국가 및 공공 부문과 자본의 수익성이라는 원리를 넘어설 수 없는 시장 경제의 한계를 넘어서서, 경제 활동에 참여하는 이들의 삶의 풍요와 인간 발전 그리고 그를 통한 사회적 관계와 신뢰의 강

화를 목표로 하는 점에 사회적 경제의 정체성이 있기 때문이다. 사회적 경제는 그 다양성에도 불구하고, 잠재적인 생산 능력을 가지고 있는 이들과 인간으로서의 삶의 필요욕구를 잠재적으로 가지고 있는 이들이 함께 모여 서로에 대한 신뢰와 협동을 중심 원리로 하여 조직되는 경제 생활의 장이자 경제 형태라고 정의할 수 있다.

하지만 한국 자본주의의 맥락에서 보자면, 이러한 의미의 사회적 경제는 큰 필요성과 가능성을 담고 있는 동시에 스스로의 정체성을 확고히 하면서 제대로 사회에 착근되는 것의 어려움도 동시에 존재한다. 앞에서 말한대로, 강고하게 뿌리박은 국가와 시장/자본의 힘에 의해 사회의 영역이 크게 위축되어 온 것이 지난 반세기 동안의 한국 자본주의의 성장 과정이었다고 한다면, 과연 국가 및 시장/자본과 뚜렷이 구별되는 스스로의 정체성을 가진 사회적 경제가 어디에서 어떻게 제대로 씨앗을 품어 뿌리를 내리고 잎과 가지를 펼쳐가야 할지는 큰 숙제로 남는다. 이러한 걱정은 단순한 기우(杞憂)만은 아니라고 보인다. 이미 이전 두 번의 정권의 기간 동안 고용노동부와 기획재정부 등의 정부 부처는 한국에서의 사회적 경제의 발전 과정에 깊숙히 개입해 온 것이 사실이며, 최근에는 한 재벌 그룹의 총수의 공언처럼 기업과 자본 측에서도 사회적 경제 영역으로의 진입을 여러 각도에서 모색하고 있다는 이야기가 들려온다.

물론 사회적 경제의 영역은 국가와 시장/자본과 적대적인 관계를 지향하는 것이 결코 아니며, 많은 부분에서 서로 협력하고 보완하여 바람직한 공생 관계를 만드는 것이 온당하다. 하지만 이러한 ‘공생’ 관계가 제대로 성립하기 위해서라도 사회적 경제가 스스로의 정체성을 분명히 하면서 든든하게 독자 사회라는 영역에서 착근되는 것이 반드시 필요한 일이다. 하지만 아직도 한국 사회에서 국가 및 시장이라는 이분법을 넘어선 독자적인 사회적 경제의 영역이 무엇이며 그 성격이 무엇인가의 문제는 제대로 해명되었다고 보기 어렵다. 이는 단순한 이론적 개념적 차원에서의 혼란 뿐만 아니라 실천적인 영역에서 많은 활동가들과 사업체들의 상상력과 활동 범위의 확장 방향 설정에서도 여러 장벽을 만들고 있다고 보인다. 요컨대, 국가와 시장/자본이 비대해지며 사회를 위축시켜온 한국 경제에서 사회적 경제가 제대로 착근되기 위해서는 그 고유의 정체성을 밝혀줄 뿐만 아니라 그를 통해 이론적 실천적 영역을 크게 확장시켜줄 수 있는 새로운 담론이 필요하다고 하겠다.

## 2. 칼 폴라니: 사회적 경제의 사상가

지금 전 세계적으로 주목을 받고 있는 경제 사상가 칼 폴라니(Karl Polanyi)가 한국에서의 사회적 경제의 발전에 대해 갖는 중요한 함의를 여기에서 찾을 수 있다. 폴라니의 방대한 저작과 사상의 내용을 여기에서 상술할 수 없으나, 한국에서의 사회적 경제 모델 수립에 관련하여 중요한 의미를 갖는 논점을 세 가지 정도만 지적하고자 한다.

첫째, 폴라니는 국가 및 시장의 이분법을 넘어서서 그 너머에 존재하는 ‘사회의 실재 (the reality of society)’를 경제 이론 수립의 중심 개념으로 삼는 이론을 전개하였다. 그가 일관되게 추구했던 질문은, ‘인간의 자유와 도덕이라는 두 가지 가치가 모두 실현될 수 있는 경제 형태’는 무엇인가라는 것이었다. 시장 자유주의자들은 그 해답은 바로 시장 경제에 있다고 주장하지만, 폴라니의 대답은 전혀 다른 것이었다. 시장 자본주의는 끊임없이 인간, 자연, 화폐라는 사회 구성의 세 가지 핵심 요소들을 상품으로 만들 것을 시도하면서, 노동, 부동산 및 원자재, 수익 낚는 화폐 자본이라는 모습 이외에 그 세 가지 요소가 갖는 사회적 측면들은 철저히 부정하는 내용을 갖는다. 폴라니는 이러한 ‘허구적 상품’을 만들려는 시도가 결코 성공할 수 없다고 주장한다. 아리스토텔레스를 따라서, 폴라니 또한 인간은 철두철미하게 ‘사회적 존재’라는 점을 강조하며, 따라서 인간의 자유와 도덕이 온전히 실현되는 삶이란 바로 그러한 사회적 관계 속에서만 가능하다는 것을 지적한다. 따라서 인간 세상에서 인간들이 국가와 시장과 같은 기능적 제도를 거치지 않고 직접 간접으로 맺는 인격적 관계 즉 ‘사회적 관계’는 결코 사라질 수 없으며 항상 중심적인 현실의 지위를 가질 수밖에 없다는 것이다. 따라서 인간, 자연, 화폐를 ‘허구적 상품’으로 만들어 사회를 온통 시장 경제 안으로 흡수해버리려 드는 시장 자본주의의 시도는 항상 실패로 끝날 수밖에 없다는 것이다.

똑같은 이유에서 폴라니는 이 ‘사회’를 국가와 동일시하여 후자로 흡수해버리려는 공산주의와 파시즘 등 모든 종류의 전체주의에 대해서도 격렬하게 반대한다. 국가 이성과 그에 따른 권력의 확장이라는 몰인격적인 합리성을 좇을 수밖에 없는 국가의 영역이 결코 ‘인간의 자유와 도덕’이 온전히 실현될 수 있는 장일 수가 없다. 결국 인간 세상의 유일한 실재가 있다면 그것은 인간들이 자신의 서로의 자유와 도덕을 실현하기 위해 능동적으로 맺어내는 사회적 관계, 즉 ‘사회의 실재’일 뿐이며, 국가와 시장은 그러한 사회의 실체 위에 얹혀져 있는 기능적 제도이자 관계일 뿐이라는 것이 그의 존재론이었다.

둘째, 그는 이 ‘사회의 실재’가 인간의 살림살이를 도모한다는 의미에서의 즉 실체적 (substantive) 의미에서의 경제 활동을 능동적으로 조직해내고 또 포함하는 영역이라는 것을 분명히 하고 그러한 사회적 경제의 작동 방식을 밝혀내는 데에 결정적인 도움이 될 이론과 개념을 제시하였다. 자유주의자들과 공산주의자들은 인간 사회의 경제를 해결하는 장치 및 제도는 오로지 국가와 시장 두 가지 밖에 있을 수 없다고 주장한다는 점에서는 사실상 똑같은 관점에서 서 있다고 할 것이다. 폴라니의 후기 저작들은 모두 이러한 양자의 주장을 반박하고, 인간들이 서로 맺는 사회적 경제가 그 자체로 인간의 살림살이를 해결하는 경제 활동의 조직을 안에 포함할 수밖에 없다는 사실을 입증하는 데에 맞추어져 있다고 해도 과언이 아니다. 시장주의자들은 인간 사회의 노동 분업이 조직되기 위해서는 모든 경제 활동을 구성하는 모든 인간적 자연적 요소들을 시장 경제의 각종 범주와 형태 - 상품, 이자, 노동, 자본, ... - 로 변환해야만 한다고 주장하면서 시장 경제의 필연성을 내세우지만, 폴라니는 이를 형식적 경제 (formal economy)일 뿐이라고 일축하였다. 실제의 사람들이 스스로의 살림살이를 위해 벌이는 경제 활동은 시장 경제의 각종 범주와 형태를 띠지 않고도 얼마든지 조직할 수 있으며 또 시장 경제가 본격적으로 나타나기 전인 수 천 년간 오히려 시장 경제 이외의 형태를 입고서 조직되어 온 경우가 훨씬 많았다고 주장한다. 그를 통해 유명해진 상호성 (reciprocity), 재분배 (redistribution), 가정 경제 (householding) 등의 이른바 경제 통합 형태들은 바로 그러한 구체적인 사람들의 사회적 관계 속에 묻어 들어 있었던 노동 분업 조직 형태들이었다. 그는 이렇게 시장 경제 이외에도 사회적 관계 속에서 무수히 다양한 형태로 경제 활동을 조직하는 것이 가능하며 또 실재로 존재해왔다는 것을 밝혔다. 이런 점에서 그는 가장 주목할만한 ‘사회적 경제’의 이론가라고 할 만하다.

셋째, 그는 이렇게 국가 및 시장/자본과 구별되는 사회의 독자성을 밝혀내고 그것이 스스로의 경제 활동을 자체 내에서 조직할 수 있다는 것을 입증했을 뿐만 아니라, 이에 기반하여 그 세 영역 - 국가, 시장/자본, 사회적 경제 - 이 모두 함께 서로를 보완하면서 공존하는 거시적인 경제 시스템의 구상을 제시하였다. 그가 구상한 경제 시스템은 공산주의자들이나 극단적인 자유주의자들이 생각하는 것처럼 중앙 계획 혹은 시장 자본주의 중 하나의 원리로 획일적으로 조직되는 시스템이 아니었다. 인간의 자유와 도덕이 충분히 실현되고 발전되는 경제 시스템을 이루기 위해서는 중앙 계획, 공공 부문, 시장 자본주의, 여러 다양한 형태의 사회적 경제가 서로 어우러지면서 다양하고도 복합적인 경제 생태계를 구성하는 것이 그가 선호한 경제 시스템의 모습이었다. 따라서 그가 생각한 경제 ‘성장’이라고 하는 것 또한 GDP 계측이 그런 것처럼, 시장에서 거래되는 재화 및 서비스의 화폐 가격 총량의 증가만을 의미하는 것이 아니었다. 인간의 발전과 사회의 강화라는 목표에 비추어 여기에 더 잘 기여할 수 있는 공공 부문과 사회적 경제의 발전까지 포괄하는 그야말로 ‘다원적 경제 성장’의 이론이라고 할 것이며, 이를 제대로 실현하기 위해 시장 경제에서의 자본 회계 뿐만 아니라 질적으로 다른 공공 부문과 사회적 경제에서의 성과를 제대로 담아낼 수 있는 여러 다양한 회계 방식의 고안 또한 고민한 바 있었다.

### 3. 신자유주의 시대의 칼 폴라니

1964년 칼 폴라니가 서거한 이후 그가 남긴 여러 저작들은 사회과학의 전 분야와 역사학에서 중요한 영향을 남기면서 그를 고전적인 사상가의 위치에 올려놓았다. 특히 우리 논의의 맥락에서 주목할만한 것은, 프랑스와 캐나다를 위시한 여러 나라에서 벌어진 사회적 경제를 활성화하기 위한 노력에서 그의 저작이 중

심적인 중요성을 가지고 활용되어왔다는 점이다. 우선 프랑스 파리 10대학의 사회과학자들을 주축으로 하여 형성된 이른바 “모스 집단 (M.A.U.S.S group)”의 예이다. 공리주의와 기능주의에 찌들은 사회과학을 벗어나는 것을 모토로 하여 1980년대에 시작된 이 집단은 마르셀 모스 (Marcel Mauss) 뿐만 아니라 칼 폴라니를 자신들의 가장 중요한 영감의 원천으로 활용하여 활발한 이론적 활동을 전개한 바 있었다. 이들은 90년대 중반 이후로는 프랑스에서의 사회적 경제의 실천 활동과도 적극적으로 결합하여, 이른바 “다른 경제 (alter economie)”의 이론으로 모아내기도 했다. 오늘날에도 프랑스에서의 사회적 경제의 이론과 실천에 있어서 모스 집단을 매개로 하여 칼 폴라니의 연구는 중요한 영향을 미치고 있다.

또한 캐나다에서 사회적 경제의 조직이 가장 활발하게 이루어지고 있는 곳인 퀘벡 주의 경우에도 칼 폴라니의 이론과 사상은 중요한 위치를 차지하고 있다. 특히 몬트리올에 자리 잡은 콘코디아 대학 (Concordia University)에는 칼 폴라니 정치경제학 연구소 (Karl Polanyi Institute of Political Economy)가 있으며, 그 소장인 같은 대학 경제학과 교수 마르구에리트 멘델 (Marguerite Mendell) 교수는 폴라니의 이론에 기반하여 퀘벡 주 사회적 경제 운동에서 중요한 역할을 담당하고 있다.

2008년의 세계적 경제 위기 이후에는 칼 폴라니에 대한 관심이 전 세계적으로 확산되고 있다. 그 이전 몇 십년간 지구 전체를 횡행했던 바, 모든 것을 상품화하는 지구적 시장 자본주의가 가능하며 또 바람직하다는 시장 근본주의의 믿음이 근본적인 의문에 처하면서 시장과 사회와 국가가 모두 함께 균형을 취할 수 있는 형태로 경제 조직의 성격을 전환해야 한다는 것은 하나의 큰 흐름으로 나타나고 있으며, 여기에서 칼 폴라니의 여러 저작은 가장 중요한 영감의 원천이 되고 있다.

#### 4. 한국에서의 칼 폴라니 연구 현황과 향후 방향

이러한 세계적인 흐름과는 달리, 한국에서의 칼 폴라니 연구는 아직 극히 초보적인 단계라고 할 것이다. 비록 1980년대와 90년대에 그의 저작들이 번역된 적이 있었지만, 번역의 조악함 등으로 거의 영향을 주지 못했고 그나마 오래 전에 절판되어 시중에서 구할 수도 없는 상태였다. 간헐적으로 칼 폴라니를 다룬 연구물들이나 2차 저작이 나오기도 했으나, 칼 폴라니의 방대한 저작과 사상의 한 측면만을 다루거나 아주 개론적인 소개에 그치는 것이었고 그나마 별다른 반향을 얻지도 못하였다. 칼 폴라니의 저작에 대해 본격적인 관심이 집중되기 시작한 것은, 세계적 경제 위기 이후인 2009년 그의 주저라고 할 [거대한 전환]이 번역되어 나온 이후라 할 것이다. 이 때를 전후하여 지금까지 번역된 칼 폴라니 저서의 목록은 다음과 같다.

2002년: [전 세계적 자본주의나 지역적 계획 경제나 외] 홍기빈 편역, 책세상

2009년: [거대한 전환: 우리 시대의 정치적 경제적 기원] 홍기빈 역, 길

2014년: [다호메이와 노예 무역] 홍기빈 역, 길 (9월 출간 예정)

2014년: [인간의 살림살이] 이병천 역, 후마니타스 (근간)

2014년: [새로운 서양을 위하여] 홍기빈 역, 좋은책 (근간)

이 중 [전 세계적 자본주의나] 와 [새로운 서양을 위하여]는 그의 미출간 원고를 포함하여 그의 여러 편의 글을 편역한 선집으로서, 폴라니가 직접 출간한 핵심 저작들의 번역은 나머지 세 권에 해당한다.

하지만 아직도 폴라니 저작의 소개는 먼 길을 가야 한다. 우선 사회적 경제의 관점에서 보았을 때 그의 가장 중요한 이론적 기여라고 할 [초기 제국의 시과 교역 (Trade and Markets in Early Empires)]가 아직 번역이 되지 않았다. 뿐만 아니라 콘코디아 대학에 자리잡은 칼 폴라니 정치경제 연구소에는 50 상자를

넘는 분량의 그의 저작들이 섞여서 소개를 기다리고 있다. 독일어권과 프랑스어 권에서는 이미 여러 권의 선집이 출간되어 있거니와, 특히 사회적 경제의 발전을 위한 이론화 작업이라는 점에서 볼 때에도 여러 권으로 구성된 폴라니 선집의 출간 작업이 절실히 필요하다. 출간 및 미출간을 포괄하여 그의 원고를 가려모으는 작업도 필요하지만, 헝가리어, 독일어, 영어 등 다양한 언어로 되어 있는 그 저작들을 번역하는 작업도 많은 노력을 필요로 하고 있다.

뿐만 아니라 2000년대에 들어와서 영어권 및 유럽 학계에서도 대단히 중요한 폴라니 논의의 논문과 2차 저작들이 나타나고 있다. 이러한 연구 성과들을 소개하고 필요할 경우에는 번역하는 작업 또한 국내에서의 폴라니 연구를 활성화시키는 데에 절실하게 필요한 작업이라고 하겠다.

하지만 이러한 폴라니의 연구 자체를 소화하고 널리 알리는 작업과 동시에, 그의 이론을 한국적 맥락에서의 사회적 경제의 이론과 실천과 접목시키는 작업이 별도로 필요하다. 그가 제시하는 대안적 경제 이론 - 소위 '실체 경제학' - 은 대단히 풍부하고 포괄적인 이론과 개념의 틀을 가지고 있지만, 이것을 한국의 구체적 실천의 맥락에서 제기되는 크고 작은 문제들과 연결시켜 소화하고 발전시키는 작업은 폴라니 연구자들과 사회적 경제 실천가 및 활동가들의 부단한 만남과 토론 속에서만 가능하다. 이것이 또한 절실하게 필요한 작업이다.

덧붙여서, 앞에서 잠시 언급한 '다원적 성장 이론'이라는 거시적인 경제 모델의 준비 또한 한국의 맥락에서 요구되는 작업이다. 주지하다시피 고도의 압축 성장을 거처온 한국 경제는 지금 사회의 붕괴는 물론 경제 성장 그 자체마저도 정체의 위험에 처하고 있다. 소수 재벌 기업의 자본 축적은 성공적으로 진행되고 있을지언정, 이것이 진정 사회적 경제가 꿈꾸는 인간 발전과 사회의 강화 그리고 인간 행복의 질이라는 점에서의 '부'를 가져오는 성장인지는 근본적인 의문에 처하고 있으며, 일자리의 부족과 산업 경제의 침체 등의 문제는 장기적으로 어두운 전조를 던지고 있다. 이러한 상황에서 사회를 중심으로 자본주의 경제를 재구성하자는 폴라니의 이론은, 시장과 기업 부문 뿐만이 아니라 공공 부문과 사회 부문과 인간의 행복과 발전까지 고르게 성장할 수 있는 포괄적인 대안적 성장 모델의 가능성을 담고 있다. 이것을 풀어내어 한국적 아시아적 맥락에 맞게 발전시키는 것이 또 하나의 필요한 작업이 될 것이다.

## The Significance of Karl Polanyi to the Development of Social Economy in Korean Capitalism

Gibin Hong (Global Political Economy Institute)

### 1. State or Market: The "Miracle" of Korean Economic Development

The social economy used to be an alien word not only for laymen but also for economists and policy makers in Korean society as late as twenty years ago. But nowadays we are witnessing an energetic development of social economy in Korea. The number of social enterprises and co-operatives grows every month, and legal and governance structure for supporting its growth develops in a remarkable speed. Koreans once made their reputation in neck-breaking speed of capitalist development since 1960s, and "빨리빨리", the Korean adjective meaning "quick pace", seems to have become a national trait that characterizes everything about Korea. And it seems that the development of social economy in Korea also follows the same path. Just as Koreans have built one of the most advanced industrial or even post-industrial economy in Asia for only a few decades, they may also repeat the miracle of fast "catching-up" in the area of social economy as well.

I feel ambivalent toward this forecast. On the one hand, I do think that Korean capitalism urgently needs the introduction and installment of social economy even for the sake of its own balance. There is a certain logical necessity in the rapid growth of social economy we recently saw, and this necessity comes from the very nature of Korean capitalist development. The domination of state and market over society in the name of rapid economic growth for the past half century has resulted in the debilitation of society, to the point of jeopardizing the long-term prospect of economic growth itself. On the other hand, however, I see some of the same structural traits of Korean capitalism are hindering the development of a robust social economy as an independent sphere. Society has been mostly treated as an object of mobilization, that is, the functional adjunct to capitalist economy directed by either state or market. Consequently, the establishment of social sphere as an area of its own autonomy is continuously being frustrated by the intervention and sometimes even encroachment by state agencies and various business organizations. On the top of that, the fetishism of economic growth has left an unwelcome legacy, that is, the prevailing paradigm of economism that relates everything exclusively to economic growth and capital accumulation. This bias has been a restriction to the flourishing of imagination of social economy, which focuses more upon people's livelihood and human development than pecuniary gain.

In this context, I am confident that Karl Polanyi's work has some points of crucial relevance to our effort to build a robust and independent social economy within Korean capitalism. It gives us a theoretical framework in which a theory of social economy can be formed that will help us to go beyond these impediments unique to Korean (and possibly to other Asian) capitalism. I will first elaborate more on these impediments in the context of the development of Korean capitalism, and then put forward and discuss some relevant concepts and categories from Karl Polanyi's work.



## 2. The Problems of Social Economy in the Korean Model of Capitalism

The rapidity of economic growth in Korea has been applauded as something “miraculous”, but it’s frequently overlooked that the key to its rapidity lied in the enormous concentration of social power in the hands of the state or market. For the “glorious 50 years” of economic growth of Korean capitalism, the first three decades were characterized by the period of *dirigisme*, where state direction played the key role in mobilizing, allocating, and organizing human and material resources. And there was a shift of power to market around the time of 1997 Asian financial crisis. Korean capitalism, one of the most severely hit by the crisis among Asian countries, began to get restructured corresponding to the ideal type of Anglo-American capitalism where the role of mobilizing, allocating, and organizing human and material resources was bestowed upon financial and capital markets as well as chaebols, major conglomerates. In spite of this alternation between the state and market, however, there is one feature that continuously characterizes the Korean model of capitalism, that is, domination of the state and/or market over the society. Society is effectively subdued under the imperative of rapid industrialization and capital accumulation, and the various relations within the society were sanctioned by the state and market only when they prove themselves to be *functionally* meaningful to the working of the economy. In short, the meaning of society as a distinct sphere where men’s and women’s spontaneous activities of life are unfolded has been largely ignored, and it is frequently conceived to be a *hinterland* that should always be ready to meet the needs of the state and market.

The democratization that started in 1987 was expected to provide some remedies to this problem of under-development of the social in Korea. In fact, for the past two decades we have seen the mushrooming of so many NGOs/NPOs, and many people talked about the “rise of civil society” in the vast area where the former authoritarian state withdrew from and left as political vacuum. Few would deny or underestimate the significance of these grass-root level activities, but it also stands as a fact that the civil society in Korea has not yet grown to be able to effectively challenge the power of the state and market over human and material resources, and the so-called governance structure is still in rudimentary state in many cases. With economic power still being overwhelmingly monopolized by the state and market, the endeavor of civil society making in Korea mostly focused on the making and directing public opinion in the Habermasean type of “public sphere”. However, this inability of Korean civil society to actively intervene into the social and economic issues seriously restricts its capacity of making the public agenda as well.

Another legacy from the period of rapid economic growth is the narrowing of the horizon concerning the signification of the term “economic”. Put in simple words, the “economic” means for most Koreans just money-making and nothing else. Even if we do not know anything about Polanyi’s distinction of the two different meanings of “economic”, innocent mind would readily recognize that there are so much more to the word “economic”, than just money-making and capital accumulation. The full development of everyone’s capacity and needs, the strengthening of society, the pursuit of common good and collective happiness… would be just a few among so many aspects and purposes implicated in the world

“economic”. But the obsession with rapid GDP growth has shaped Korean mindset as to put down these things as too “idealistic” or even harmful to economic growth. Economic affluence is associated with the increase of exportation, the appreciation of various asset-prices, the inducement of more capital investment etc.. And that’s it.

These two legacies, the weak society vis-à-vis state and market and the narrow signification of the economy as money-making, make important impediments to the development of social economy in Korea as a robust and independent sphere. There are many instances where social economy is regarded as a novel method that state and/or market could utilize for managing and mobilizing the society more efficiently and smoothly. Co-operatives, social enterprise, and rehabilitation community, three integral components of social economy, are separately under the supervision of the Ministry of Strategy and Finance, the Ministry of Employment and Labor, and the Ministry of Social Welfare, respectively. Social enterprises are more or less equated with “venture enterprises”, and are required to prove their financial profitability within two year period of government subsidies. There are many business people and organizations that openly act upon the belief that social economy is a new opportunity for profitable business and for leveraging their own social influences and reputations. These are what make it difficult to assert the independence of social economy and claim its autonomy over a definite territory. If we want to secure the long-term development of social economy in Korea, we need a theory of social economy that enables us to go beyond the two impediments: the weakness of society and the narrow understanding of the word “economic”. Here we turn to Karl Polanyi’s work for inspiration.

### **3. The Relevance of Karl Polanyi: Three Key Concepts**

Karl Polanyi was a gigantic thinker. His works stretches over various areas and his thought constitutes an immense structure. I would not dare attempt to summarize or extract an elixir from his works, but single out some concepts and key words that I think are relevant to the problems of social economy in Korea.

The Reality of Society may arguably the single most central concept in the edifice of Polanyi’s thought. Since Henri Saint-Simon and Emile Durkheim, there were many social thinkers who emphasized that society is not a nominal fiction but a substantive reality. But many of them had a bias to reduce society to a set of various functions. In other words, society is manifested as a real entity only when it serves to fulfill certain definite functions such as procreation, education, sociation, value-creation, etc.. The “structuralist-functional” sociology of Talcott Parsons may be representative of this view of society.

Polanyi traced the reality of society to a much more fundamental dimension in human existence. In his view, human life is a sort of empty space which one should fill with meanings of one’s own making. However, Polanyi agreed with Aristotle and maintained that the creation of one’s own meaning of life is possible only within a society. It is society as a whole whose culture motivates its members to go on with his or her life and to engage with work and other life activities. In other words, for Polanyi, society can never be fragmented and reduced to various functions. It is *the* reality that precedes everything in human world.

Polanyi cited the famous observation by Margaret Mead. When aboriginal communities in Africa were destroyed by Western colonialists and their individual members were left in the so-called “cultural vacuum”, even the most basic physical needs failed to motivate them to work, so that they frequently died out of hunger without doing anything.

Those who attempt to build and re-build a robust social economy in Korea would get some idea from Polanyi’s emphasis on the primacy of society, especially concerning where to begin. The domination by the state and market over society for the past half century may have brought a material affluence, but it also has caused the problem of “life-fatigue” which is pandemic in the everyday life of Koreans nowadays. No matter how efficient or powerful, the state or market cannot be the field where the real life of men and women is to be unfolded and experienced. This is a place or a vacuum where social economy can flourish. We need to accentuate that social economy is not only about meeting people’s economic needs but also about creating a milieu where they can share their lives in a more direct and democratic relationship.

Economy as a process embedded in social relations is another key notion in Polanyi’s work. He challenged the 19<sup>th</sup> century liberalist preconception that market and its motivation of profit is the only instrument that can organize division of labor. He identified other forms of integration such as reciprocity and redistribution in various economies in human history, and argued that, contrary to the 19<sup>th</sup> century preconception, there is no specifically “economic” motive per se. Any type of relationship among people could operate as economic relation so long as it performs the function of fulfilling the needs of their livelihood. And any kind of value or purpose that motivates them in their relationship would work as economic motive. In this sense, market economy is an exceptional type of economic organization in human history that Western civilization invented in the Machine Age.

I think this notion of economy as a process embedded in social relations has a significant implications for the effort to widen the scale and scope of not only social economy but also that of civil society as well. Civil society does not have to restrict itself to the discussion in the “public sphere”. Any voluntary association could move on to the sphere of social economy, without transforming itself into a business organization. Once a certain set of values and purposes is being widely shared among the people in and out of its organization, it can commence whatever type of economic activities and channel to them their devotion to the shared values and purposes. Economy can be embedded in any type of social relations. Civil society could comprise economy in it. “Civil economy” is possible and desirable.

Economy as livelihood is also another significant contribution made by Polanyi to our imagination of alternative economic principle. Inspired by Carl Menger’s posthumous work, Polanyi sharply distinguished “formal” and “substantive” meanings of the term “economic”. The term “economy” can be understood to denote the behavior of economizing or optimizing under the condition of scarcity, but it could also have an entirely different meaning, that is, the provision of goods and services that can satisfy various human wants. In short, economy could mean money-making, but it could also mean a totally different thing, that is, livelihood. In consideration of what Polanyi thought about the relationship between the meaning of life

and economic activities, it is important to emphasize that this word livelihood in Polanyian context does not exclusively mean the material things that meet the immediate physical needs. Far from it. Life is a process in which a human being fully develops all the potentials and desires inherent in one's own body and mind. Livelihood encompasses entire gamut of human activities that are related to his or her own "human development", to use the terminology made well-known by Amartya Sen.

This notion of economy as livelihood will be a good antidote to the existing Korean mindset that is so bent on evaluating everything in relation to its monetary value. Wealth in the true sense of the word should also include everything that contributes to the free and full development of human capacities. Then social economy would be given its place it well deserves. It is not a supplementary device that exists to help public or private sector work more smoothly. It has its own identity as an area where people's endeavor to enhance their economic life will naturally lead to the free and voluntary interactions amongst them, in which their human capacities are mutually developed and their lives flourish universally.

#### **4. Toward an Alternative Model of Capitalism**

Our immediate goal is to build a robust and independent social economy in the setting of the existing Korean capitalism. For this purpose, one of the most badly needed is a theoretical perspective from which we can construct a theory of social economy. This theory would not only enhance our practice more effectively but also establish an appropriate boundary of social economy, precluding undue intervention and encroachment by and with the state and market. Again, I believe Karl Polanyi's work will provide the theoretical framework that best serves the purpose.

We might go further. In the continuity of our effort, we may also need to use our imagination to conceive an alternative model of capitalism that is most compatible to the development of social economy. As many people have observed, the existing Korean model of capitalism is betraying some signs of malfunctioning in many ways. The future of existing market-led economic growth does not seem so bright. The GDP growth rate of Korean economy has been slowing down to the level of 3% per annum for the past five years. Moreover, various social indexes show that the quality of life in Korea is irreversibly deteriorating, such as the rate of suicide, the rate of birth, engel co-efficient etc.. Now is the time that a serious reflection should be done on the nature and future sustainability of the high-growth economic model that has been dominant in Korea for the past half century.

Here again, I think the relevance of Karl Polanyi's work is prominent. He did not accept a monolithic economic order where the state or market asserts absolute supremacy, but he never denied the reason of existence of the two sectors either. Instead, he believed that the kind of economic order that can secure human freedom and moral dignity should be a pluralistic one. The reason is simple and clear. Human freedom and morality is multi-faceted and the corresponding economic organization must necessarily have a variety of forms and orders. Although Polanyi did not believe in capitalism, we could profusely borrow his wisdom in conceiving an alternative form of capitalism where the state, market, and social economy find their right places and generate a harmonious and complementary order amongst

themselves. In my interpretation, this matches with the “pluralistic development” that is put forward in the Seoul Declaration of 2013. And also, this will be one of the most central mission of the Karl Polanyi Institute of Social Economy in Seoul, when it is established in next year.



# Karl Polanyi's Legacy on Social Economy

## 칼 폴라니 연구와 사회적 경제

Marguerite Mendell

(Karl Polanyi Institute of Political Economy, Concordia University)

마거릿 멘델

(칼 폴라니 정치경제연구소)





Karl Polanyi and Elinor Ostrom. *Reclaiming the Commons*. Marguerite Mendell.  
Karl Polanyi Institute of Political Economy, Concordia University, Montreal

I was going to begin by saying that this is a work in progress. In fact, it is a research agenda and it is only a beginning. A few months ago, I was invited to participate in the “*Open Knowledge Summit*” in Quito, Ecuador that brought together academics, activists, policy makers, writers to promote “open knowledge” and the “new commons” in education, agriculture, production, policy making and culture. Open knowledge or “*Buen Conocer*,” ended a year of collaborative research supported by the government of Ecuador. The purpose of the *Summit* was to integrate the findings of this research into government policy and apply this to other countries as well. I co-authored a paper for this summit on the social and solidarity economy and public policy as it was evolving in Ecuador and elsewhere around the world. The collective values of the social and solidarity economy are expressed in the government of Ecuador’s commitment to “*buen vivir*” (the good life) and to the development of the *knowledge commons*.

A few months later, I participated in a small workshop in Berlin hosted by the Heinrich Boll Foundation with researchers and practitioners in the cooperative and commons movements “*to explore the opportunities for a convergence of efforts between commoners and cooperators, especially in conjunction with the power of open platforms on open networks*”. This took our discussions in Ecuador further to ask: “Could we find new ways to blend the innovative, participatory ethic of peer production with the historical experience and wisdom of the cooperative movement?”, the objective set by David Bollier, co-convenor of this workshop. Could we combine processes of *democratization* and *decommodification* that characterize these two movements that are rarely in dialogue with each other?

The meetings in Quito and Berlin introduced me to writers and leaders in the global commons movement and, in the words of David Bollier, to “a galaxy of commons” throughout the world. I wish to note a few interesting examples. The *Naples Manifesto for Water as a Commons* is the founding document for the European Water Movement for water justice. Citizens of Bologna and the municipal government have formed a partnership to co-manage the urban commons, including public spaces, referred to as “*cooperative placemaking*”. Community supported agriculture is a well-known example of the commons, of “embedding” markets in local communities. In a recent paper, Hilary Wainwright proposes that the creativity of labour be considered as a distinctive commons with important implications for how we view employment.

An interesting example of scaling the commons where the cooperative model and the commons do intersect, is *Cecosesola* in Venezuela, established forty years ago: it is self-organized and self-financed and runs over 80 cooperatives including banks, farms, factories and many civic organizations. Better known examples of the commons are in the resource sector, what Elinor Ostrom refers to as “*common pool resources*”. Legal innovation in the commons include the creation of fiduciary or stakeholder “trusts”. And of course, the “digital commons” that is revolutionizing information sharing and knowledge formation through “open source software and legal innovations such as Creative Commons Licences. As David Bollier writes: “Prior to the rise of the Web, commons were usually regarded as little more than a curiosity of medieval history or a backwater of social science research”. Today, we need to turn our attention, in the words of Joan Subirats, to “emerging models of collaborative peer production through the logic of the commons” .

When Elinor Ostrom won the Nobel Prize in 2009, “a major roadblock standing in the way of...<recognizing> the importance of the commons came tumbling down” . (Jay Walljasper, *On the Commons*). For over 4 decades, Ostrom documented how communities self-organize to manage common resources equitably and sustainably, debunking the myth of the *Tragedy of the Commons*.

To my knowledge, there has been little work on the complementarity of Ostrom and Polanyi and there are several reasons why this is useful. And Ostrom herself does not refer to Polanyi in her work. I would like to explore complementarities in their work by referring not only to *The Great Transformation* but also to earlier and later writings by Polanyi. Throughout her work, Ostrom analyses “collective action and self-governing behaviors; trust and reciprocity; and the continual design and/or evolution of appropriate rules” in common pool resources. In her later publication on “*Understanding the Knowledge Commons*”, she and her colleagues identify principles and rules for these complex self-governing communities. The high degree of cooperation and coordination that characterizes the evolving open source movement, is both a process of *decommodification* and *democratization*.

In “*The Great Transformation*”, Polanyi wrote that “<Land> invests man’s life with stability; it is the site of his habitation; it is a condition of his physical safety; it is the landscape and the seasons...To separate land from man and organize society in such a way as to satisfy the requirements of a real-estate market was a vital part of the utopian concept of a market economy”. In his passionate account of the

expansion of markets, Polanyi documents the end of the commons, the “catastrophic dislocation of the lives of the common people”, the dispossession by the new 18<sup>th</sup> century enclosures and the numerous laws passed throughout the 19<sup>th</sup> century to commercialize land and create private mortgage contracts. He also documents the protection provided by “ the inertia of common law” in England and other forms of resistance to protect “habitation from the juggernaut of improvement”, to prevent “the devastation of neighborhoods, the denudation of forests, the pollution of rivers...as well as the innumerable forms of private and public life that do not affect profits.”

Ostrom documents the history of the common pool resources she studied in great detail – the irrigation systems, fisheries, forestries she researched in several countries. Her focus is *microsituational*, with little attention to the larger socio-political context in which these experiences are located. That said, in her analysis of “*polycentric systems of governance*”, she speaks of *nestedness* to describe the interrelationships between common pool resources and with different levels of government, to capture the intricacy of governance. With her colleagues, Ostrom developed a meta analysis of the numerous case studies of common pool resources internationally, to construct an “Institutional Analysis and Development Framework” that identifies similar patterns across these many experiences.

Although Ostrom adopted a “neo-institutional rational choice” framework, writers such as philosopher Michael Brie suggest that she has paved the way for a new social science that reflects the complexity and plurality of contemporary society. Ostrom’s research on self-organized and collectively managed “common pool resources” is, in fact, a break with economic theory on at least two fronts: First, her rational choice hypothesis includes the choice to live and work collectively and second and most important is that by introducing the commons, she breaks away from the market/state or public/private duality of mainstream theory and its underlying principles of resource allocation. Commons theorists such as Michel Bauwens refer to “triarchy” to describe the co-existence of market, state and commons. Social and solidarity economy theorists refer to the plural economy with no reference to the commons as such. It is subsumed in the solidarity economy and needs to be identified more explicitly. Ostrom’s case studies on resource management in Africa, Nepal, Europe, Latin America and the USA undertaken over several decades, are the basis for her thesis that collective governance of the commons best meets the challenges of managing complex resources, preserving habitat and assuring equitable access and use.

Ostrom and Polanyi provide a powerful critique of the commodification of nature. In

her analysis of the “the adverse outcomes of individual action” to solve what she refers to as “commons dilemmas”, Ostrom demonstrates the effectiveness of a cooperative, collective strategy. While this suggests that neither the market nor the state can solve these dilemmas, she does not propose the withdrawal of government. Rather, she argues for collaborative arrangements with all levels of government to design enabling policies. There are many points of intersection and convergence between Polanyi and Ostrom. I raise a few here as areas for further research.

Ostrom documents a diversity of commons in different cultural contexts over time. In all of her work, she is interested in “*action arenas*”. She asks when, how and why people cooperate; she identifies the institutions that govern common pool resources and investigates how they are established, how they differ from one context to another, how their rules and regulations are negotiated; how the use or appropriation of these resources is monitored; whether there are sanctions, boundaries, and so on. Ostrom poses this as a collective action problem. It is here that I found very interesting parallels with earlier work by Polanyi during the inter-war years in Vienna, in his research on economic history and anthropology while at Columbia University in the 1950’s and in his analysis of economic provisioning in the posthumous *The Livelihood of Man*.

Let me briefly introduce this. In her writings, Ostrom asks how empirical research can contribute to a better *theory of collective action* and the development of *institution design principles*. While in Vienna, Polanyi proposed the creation of “*functional representative organizations to negotiate the laws of the economy*”. He went beyond Ostrom to propose a model of economic democracy, or a negotiated economy, made up of producer, consumer and citizen associations. But they both asked the same questions. Polanyi and Ostrom were preoccupied with institution building, with organizational challenges to embed collective and democratic governance of the economy— in *microsituational common pool resource environments* in the case of Ostrom and within a societal model built upon self-reliant organizations, in the case of Polanyi. The experience of Red Vienna (1917–1934) and its participatory, democratic and inclusive municipal socialism, the seminars Polanyi held on economic theory and the debates in which he participated over a ten year period, enriched this work, much as Ostrom’s questions emerged from her extensive fieldwork observations. Polanyi wrote that the problem faced by socialists was one of organizational design – how to develop a *model of functional democracy* as the “living essence of socialism”. Transparent relations between associations would reduce or even resolve conflict, noting that conflict was unavoidable. Ostrom’s eight design principles emerged out of the regularities she

observed in her numerous empirical studies. These design principles involve reciprocity, trust and compliance and collectively agreed upon monitoring and sanctions.

In the “Interdisciplinary Project: Economic Aspects of Institutional Growth”, directed by Polanyi at Columbia University in the 1950’s, his anthropological and historical research adds a broad perspective to Ostrom’s research based in more micro settings. One could propose that her work intersects with Polanyi’s *substantivist* approach to understand economic provisioning within different institutional contexts, including Ostrom’s collectively governed common pool resources and more complex commons. Both are examining what I have referred to in earlier work as “*instituted processes of economic democratization*”. Ostrom’s research on the *processes of instituting collective governance and provisioning of common pool resources and more complex commons* is a special case of Polanyi’s historical and anthropological analysis of *the economy as an instituted process of interaction*.

And there are other interesting methodological comparisons between Polanyi and Ostrom. Both ground their work in subjective value theory. Surprisingly, Polanyi supported the marginalists in the methodology debates with the German Historical School. He believed in the primacy of individual choice and needs. These were the human needs of Marx, not the narrow material needs in neo-classical theory. Ostrom foregrounds her work in individual rational choice theory. Yet both emphasize inter-subjectivity and socially embedded individuals – societalized man, the term used by Polanyi to describe the social essence of individuals. Both emphasize social agency – the capacity to engage collectively in deliberate action.

For Polanyi, the “*place occupied by the economy in human society*” required broad historical analysis. For Ostrom, a *theory of collective action* could only emerge from extensive empirical research. The following quotation by Polanyi from *The Livelihood of Man*, applies equally to the work of Elinor Ostrom. “On the historical level, case studies are intended to bring to life our generalizations, by way of parallel and contrast. On the policy level, history should be made to yield answers to some of the burning moral and operational problems of our own age”. A conversation between Polanyi and Ostrom is timely.