

# 퀘벡의 사회적경제: 보육, 성인 돌봄, 주거를 중심으로

Multi-stakeholder Governance Model in Quebec Social Economy:  
Childcare, Home Help and Social Housing

최혜진(연세대학교 복지국가연구센터)

이 연구는 보육, 성인 돌봄, 주거 영역을 중심으로 퀘벡의 사회적경제 발달 경로와 현황을 파악하여 우리나라의 사회서비스 및 주거정책에 대한 함의를 제시하는 데 목적이 있다. 퀘벡의 사회적경제는 1995년 빵과 장미의 행진으로 시작된 여성운동과 1996년 경제고용회의를 기점으로 본격적으로 성장하게 된다. 퀘벡의 사회적경제는 특정 운영주체가 조직운영을 독점하지 않고 이용자와 노동자 등 다양한 주체의 의견권이 보장되는 다주체적 거버넌스를 확립하고 있다. 퀘벡 정부는 이러한 다주체적 거버넌스를 가진 사회적경제를 적극 지원함으로써 보육, 성인 돌봄, 주거 영역에서의 양질의 생활 인프라를 구축할 수 있었으며, 포용적 고용 창출과 사회통합에 긍정적인 기여를 한 것으로 평가되고 있다.

## 1. 들어가며

2000년대 이후 우리나라에서도 사회적경제에 대한 정책적, 학문적 관심이 증가해 왔다. 2000년대 초반 범부처적으로 사회적 일자리 사업이 활발하게 진행되었으며, 2007년 「사회적기업육성법」이 통과된 데 이어 2012년 「협동조합기본법」이 시행되면서 사회적경제에 대한 담론이 확산되기 시작하였다. 또한 사회적경제가 가진 고용 창출과 사회적 가치 창출에서의 잠재력과 가능성에 대한 정책적 관심도 높아지고 있다(일자리위원회, 관계부처 합동, 2017). 특히 퀘벡의 사회적경제는 우리나라와 비슷하게 심각한 경제난과 높은 실업률의 상황에서 발전하였다는 점에서 관심이 높아지고 있다.

퀘벡은 국가가 아니라 주이기 때문에 기존의 복지국가 담론에서 상대적으로 주목받지 못

한 측면이 있다. Esping-Andersen(1990)은 캐나다를 영국, 미국과 같은 자유주의적 모델로 구분하고 있으나, 퀘벡은 이러한 구분에서 예외적인 경우 정도로 논의되었다. 퀘벡은 캐나다의 다른 주에 비해 더 높은 복지와 강력한 사회적 연대를 지지하는 모델로 논의되어 왔으며, 그 핵심에는 협동조합, 비영리기관, 사회적 기업 등이 복지, 재화, 서비스의 생산을 담당하는 사회적경제가 자리 잡고 있다.

김창진(2015)은 퀘벡에서 발달한 사회적경제의 특성과 발달 과정을 퀘벡 사회가 가진 독특한 정체성, 민족성, 인구적 특성과 1960년대를 가로지르는 근대화 과정을 통해 조망한 바 있다. 하나의 제도는 진공 상태가 아니라 고유한 사회정치적 맥락에서 형성된다는 점에서 퀘벡의 사회적경제를 역사적 맥락의 산물로서 접근하는 관점은 타당성이 높다고 할 수 있다. 하지만 Mendell and Neamtan(2010)과 Arsenault(2016)는 이러한 맥락적 특성과 함께 1990년대 후반의 사회경제적 상황과 정부·시민사회의 역할이 퀘벡의 사회적경제 발전에 주요한 영향을 미쳤다고 제시한다. 이는 사회적경제가 단순히 민간시장의 재화와 서비스를 대안적 방식으로 생산하는 것뿐 아니라 돌봄서비스, 주거서비스와 같은 복지국가 프로그램의 확장과 밀접한 관련이 있다는 것을 말한다는 것이다. 특히 Arsenault(2016)는 사회적경제가 확장된 핵심적 영역으로 보육, 성인 돌봄, 주거와 같은 정책 영역을 제시한다.

그러나 현재까지 퀘벡 사회의 주요 생활 인프라라고 할 수 있는 보육, 성인 돌봄, 주거 영역에서의 사회적경제 활동에 대한 연구가 거의 없다. 현재까지 김창진(2015)이 사회적경제의 핵심 네트워크 조직이자 정점 조직을 중심으로 퀘벡 사회적경제의 작동 원리와 주요 사례 기관들을 제시한 바 있지만, 기존 문헌에서 보육, 성인 돌봄, 주거와 같은 정책 영역에 대해서는 논의가 제시된 바 없다. 이에 본고에서는 1995년 여성행진과 1996년 경제고용회의라는 두 가지 결절(critical juncture)에 초점을 두고 보육, 성인 돌봄, 그리고 주거 영역에서의 관련 행위자 역할을 중심으로 퀘벡 사회적경제의 확대 과정을 살펴보고자 한다. 이러한 논의는 시장 방식을 중심으로 확대된 우리나라 사회서비스 전달체계 및 주거지원정책의 대안을 찾는 데 기여할 것으로 기대된다.

## 2. 퀘벡 사회적경제의 주요 배경: 1995년 여성행진과 1996년 경제고용회의

퀘벡의 사회적경제는 비영리섹터, 여성운동과 지역사회운동의 발달에 배경을 두고 있다는 점에서 긴 역사적 배경을 가진다. 하지만 구체적으로 사회적경제라는 용어는 1995년 봄 이전에는 학계에서 몇몇 연구를 제외하고 거의 사용되지 않았다(D'amours, 2002). 이 용어가 사회적으로 주목받게 된 직접적 계기는 1995년 3월 26일부터 6월 4일까지 2개월 이상 850명의 여성이 몬트리올에서 퀘벡까지 200km의 행진을 진행한 이후라고 할 수 있다. ‘빵과 장미의 행진’<sup>1)</sup>이라고 불리는 이 행진은 페미니스트 운동가인 프랑수아 다비드(Françoise David)와 퀘벡여성연맹(FFQ: Quebec Women's Federation)이 주도하였다. 이 행진은 당시 퀘벡 사회의 젠더, 빈곤, 실업 문제에 대한 요구를 담고 여성 노동자의 권리, 공공복지 일자리 창출, 생활인프라(social infrastructure) 구축, 임금 문제 등 9가지 사항을 요구하며 진행되었다. 이 행진은 당시 사회적으로 큰 반향을 불러일으켰고, 정부가 처음으로 사회적경제와 생활인프라와 같은 용어를 공식적으로 언급하며 문제 해결 의지를 천명하게 하는 배경이 되었다(Côté & Fournier, 2005). 이 행진을 통해 정부는 사회 내 대안 모색에서 지역사회 운동단체나 여성단체의 참여 필요성을 인식하게 되었다.

빵과 장미의 행진 이후 1996년에 개최된 경제고용회의(Economy and Employment Summit or Sommet de l'économie et de l'emploi, 이하 1996년 회의)에서 정부는 여성운동가, 지역사회 활동가들을 당시 퀘벡 사회가 직면했던 실업과 재정적자 문제를 논의하기 위한 대화의 테이블에 참여시킨다. 유럽적 전통을 가지고 있는 퀘벡에서 노사정 중심의 3자 합의 모델은 전혀 새로운 것이 아니었지만, 1996년 회의는 사회 및 지역사회 섹터가 참여한 공식적 합의 체제라는 점에서 이전 합의 모델과 차별성을 가진다. 또한 이 회의는 준비 과정에서부터 정부가 3개의 태스크포스를 조직하였는데, 이 중 사회적경제는 하나의 태스크포스를 맡았다. 이 태스크포스의 결과가 “과감한 연대(Daring Solidarity)”라고 하는 보고서이다.

이러한 사회적경제 분야의 태스크포스 결성과 그 결과물인 보고서는 2000년대 이후 퀘벡의 사회적경제 발전에 중요한 기반이 된다. 먼저 보고서 작성을 위해 의견을 취합하는 과정은 당시 산발적으로 존재하던 다양한 주체들이 조직화되는 계기가 되었다. 지역사회의 시민

1) 여기서 빵은 빈곤, 장미는 여성의 웰빙(well-being)에 대한 사회적 요구를 상징한다.

단체들은 3개월에 걸쳐 전국적인 의뢰 수렴 과정을 통해 내부적으로 합의된 비전을 수립하였다. 이러한 경험은 전통적으로 비영리 섹터가 단순히 공공 부문의 업무를 수행하는 역할에서 나아가 실질적인 정책 파트너로서 내·외부적 역량을 증진하는 데 기여하였다. 또한 처음으로 사회적경제 주체들이 합의한 사회적경제의 정의를 제시하는 성과가 있었다. 퀘벡의 사회적경제는 협동조합, 자조조직, 시장에서 보육, 가사 등의 사회서비스를 공급하는 비영리기관과 모금된 기금을 통해 운영되는 비영리기관을 포함하는데, 이러한 개념 정의를 통해 합의의 주체와 이들의 지위를 명확히 할 수 있었다(Groupe de travail sur l'économie sociale, 1996).

퀘벡의 협동조합은 사회적 가치를 가진 제품이나 서비스를 생산하며, 이익을 배분하지 않는다는 원칙 외에 기관 내에 민주적 결정 구조를 가지는 것을 정의에 포함한다(Groupe de travail sur l'économie sociale, 1996). 이는 조직원의 출자에 의해 운영뿐 아니라 실질적 운영과 관련한 의사결정 구조에 해당 주체의 참여가 얼마나 보장되며 구현되느냐에 초점을 두므로써 기존의 비영리조직과 조직 구조적 측면에서 차별성을 명확히 하고자 한 것이다. 이러한 합의적 구조는 퀘벡의 사회적경제 전반을 가로지르는 특징으로, 기존의 경영진이나 소유주에 의한 의사결정이 아닌, 이용자, 소비자, 노동자가 의사결정에 참여하는 구조를 가지는 것이 협동조합뿐 아니라 비영리기관 및 자조조직에서도 요구된다. 이는 1996년 회의 후 형성된 퀘벡의 사회적경제와 기존의 신용협동조합과 같은 금융권 협동조합과 구분되는 주요한 기준이기도 하며, 풀뿌리 구성원의 참여를 중시하는 특징은 퀘벡의 사회적경제가 대규모 기업형보다는 대체로 중소형 중심으로 자리 잡게 되는 배경이 된다.

퀘벡 정부는 생활인프라 확충과 고용창출을 위해 이러한 민주적 의사결정 구조를 가진 사회적경제 분야를 적극적으로 활용하였다. 1996년 회의에서 퀘벡주 정부가 생활인프라 확충을 위해 예산을 확대한 영역은 보육, 노인 돌봄, 주거 사업 등이다. 가장 많은 자금이 투입된 보육의 경우, 지불가능한 보육(*affordable daycare*)이라는 노선 하에 5세 이하 아동의 보육을 1일 5달러(CAD) 이하 수준에서 보육서비스를 제공하는 정책과 맞물려 퀘벡 사회 내 핵심 생활인프라로 성장한다. 다음으로 성인 돌봄에 있어서는 보건, 돌봄, 가사를 구분하여 사회적경제의 역할을 구분함으로써 퀘벡 사회적 돌봄의 저변을 확대했다. 마지막으로 당시 캐나다 정부는 공공주택 지원을 삭감하면서 그 대안으로 사회적 주택(*social housing*) 프로그램인 AccèsLogis

Québec 프로그램을 적극적으로 추진하였다(김창진, 2015; Arsenault, 2016). 다음 단락에서는 각 영역에서의 사회적경제의 역할에 대해 구체적으로 살펴본다.

### 3. 보육, 성인 돌봄, 주거에서의 사회적경제

#### 가. 보육

퀘벡은 1997년 이후 영유아를 자녀로 둔 부모가 하루 5달러(CAD)에 보육시설을 이용할 수 있도록 지원하는 보편적 보육료 지원 사업을 시행하여 왔다. 퀘벡의 보육서비스 확장은 간접적으로 앞서 언급한 여성행진의 영향력하에 있었다. 노동자로서 여성의 권리 향상과 여성 고용 창출을 위한 생활인프라 확충에 대한 요구가 여성행진의 주요한 요구 사항이었기 때문이다. 이러한 배경에서 정부는 사회적경제 중심의 보육서비스 확장을 주도하였는데, 당시 집권 하였던 진보적 성향의 Bouchard 정부는 사회투자 이념을 수용하고 보육서비스 확충에 과감한 투자 의지를 천명하였다. 이 당시 퀘벡의 보육서비스는 민간과 비영리기관이 경쟁적 관계에서 시장에서 공급했으며, 정부가 별도로 재정지원을 하지 않았다. 하지만 보육에 대한 공적 지원이 강화되면서 서비스 제공 주체의 확대가 필요했는데, 이 당시 퀘벡 정부는 민간영리기관을 통하기 보다는 비영리기관인 아동센터(CPE: Centres de la Petite Enfance)를 통해 서비스를 확장하고자 했다.

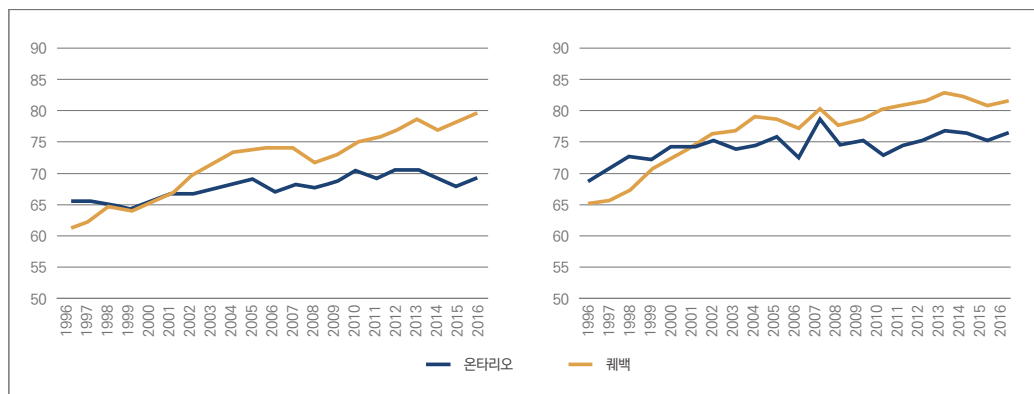
Jenson(2002, 2009)은 퀘벡 정부가 CPE를 신뢰했던 주요 이유로서 거버넌스를 지목했다. CPE는 1979년 이후부터 사업체 운영을 통해 발생한 이익을 구성원에게 배분하지 않는다는 요건 외에 운영이사회에 부모의 대표성이 과반수 이상 반영되어야 하는 설립 요건을 가지고 있었다. 이러한 부모의 의결권 행사는 보육기관 운영이 비영리기관의 장이나 이사진이 아닌 부모 집단의 의사가 직접적으로 반영되는데 기여하였고, 이러한 구조적 정당성을 통해 CPE는 정부와 사회로부터 신뢰받는 보육 주체로 인식되었다. 1996년 퀘벡 교육부 장관은 영리기관에 더 이상 재정 지원을 할 수 없다고 발표한 후, 비영리기관에 대한 지원을 추가적으로 확대했다. 이 시기 이후 영리기관 역시 CPE 체제의 전환을 통해 보육료 지원을 받을 수 있도록 하였는데, 부모위원회 및 이윤 배분과 관련한 요건을 갖추면 가능하도록 하였다.

CPE는 정부에 의해서 서비스 질이나 교육 내용 측면에서 정부의 관리를 받으며, 운영에 있어서는 부모들의 직접적 통제하에 있었다. 이러한 거버넌스 구조를 통해 CPE는 퀘벡의 핵

심적 보육기관으로, 퀘벡 사회적경제의 상징으로 자리 잡았다(Jenson, 2002; Haddow, 2015). CPE는 현재 퀘벡 정부가 사회적경제에 지급하는 전체 지출액의 80% 수준을 차지하고 있다(Arsenault, 2016). 1997년에 3만 7315명의 영유아(전체 영유아 대비 10%)에게 서비스를 제공하였고, 2018년 현재 9만 5327명의 영유아(전체 영유아 대비 약 22%)에게 서비스를 제공하고 있다(Lalonde-Graton & Lepine, 2002; Ministère de la Famille, 2018). CPE의 이러한 성장은 퀘벡의 사회적경제 발달과 고용 확대에 기여하였다.

퀘벡 지역의 일하는 여성 비율은 캐나다 다른 지역보다 빠르게 증가하였으며, 현재 일하는 여성의 비율은 캐나다 평균보다 더 높은 것으로 조사된다. 2012년 연구에 따르면 7만 명의 여성이 취업 시장에 진출한 것으로 조사되었다. 다음 <그림 1>은 1997년 이후 퀘벡 여성의 노동시장 참가율이 인근 온타리오주에 비해 뚜렷하게 높음을 보여 준다. 하지만 다른 한편으로 최근 진행된 연구에서는 영유아 단계에서 교육 프로그램을 거쳤던 아동과 그렇지 않은 아동의 인지능력 발달에서 유의한 차이가 나타나지 않았다고 주장된바 있다(Kozhaya 2007; Geloso & Eisen, 2017). 이에 대해 Fortin(2017)은 Geloso와 Eisen(2017)이 지적한 논점을 반박하는 증거와 논의를 제기하고 있어 CPE를 중심으로 한 보편적 보육서비스의 성과에 대한 논쟁은 현재진행형이라고 할 수 있다.

그림 1. 온타리오와 퀘벡의 25~44세 여성의 노동시장 참가율



자료: Moyser, M. & Milan, A. (2018). Fertility rates and labour force participation among women in Quebec and Ontario, Insights on Canadian Society, Statistics Canada.

## 나. 성인 돌봄

캐나다의 보건의료서비스는 NHS 형식의 조세 기반 보편적 보건서비스를 가지고 있지만, 보건법 제정 당시 성인 돌봄은 보편서비스 체계에 포함되지 않았다. 하지만 고령화가 진전되면서 노인, 장애인, 만성질환자에 대한 돌봄 수요는 꾸준히 증가되어 왔다. 연방 차원에서의 정책적 대응은 미미하였지만, 지역의 1차 의료기관과 자선단체 등에서 자원봉사 등을 통해 서비스 욕구에 대응하여 왔다. 하지만 각 지역의 상황에 따라 서비스는 매우 분절적인 양상을 보였다. 이러한 분절적 발달은 이후 1996년 회의에서 성인 돌봄 영역에서의 사회적경제 확장에 대한 안건을 제기하게 되는 배경이 된다.

하지만 1996년 회의에서 성인 돌봄 영역에서의 사회적경제 확장은 다른 노사 주체에게 환영받지 못했다. 노조 측은 성인 돌봄이 공적 영역이기 때문에 사회적경제와 같은 민간 영역이 공식적으로 진출하는 것에 의구심을 표출했다. 이들은 성인 돌봄이 보건의료서비스와 같이 공적인 책임 영역이기 때문에 사회적경제와 같은 민간 영역이 전달체계에 참여하는 것이 타당하지 않다고 보았다. 이 당시 예방적, 지역사회 중심적 보건의료체계 구축이 강조되면서 노인 돌봄은 공공 영역의 하나로 간주되기 시작하였기 때문이다(Bozzini, 1988). 이에 노조 측은 노인 돌봄이 보건의료서비스와 같이 공적전달체계를 통해 확충되기를 바랐다. 반면 기업가 측은 자유 경쟁을 중심으로 한 시장 방식을 선호했으며, 사회적경제에 의해 가사 지원과 같은 민간 사업 영역이 침해될 수 있다는 점에서 의구심을 표출하였다. 즉 노사측의 대표들은 각각의 논리에서 사회적경제가 확장되는 것을 반대했다.

이에 사회적경제를 지향하는 지역사회 단체들은 기존의 공공 영역과 민간 영역을 대체하지 않고 새로운 영역을 개척하여 일자리를 창출해야 한다는 논리를 중심으로 대응해 나갔다. 성인 돌봄의 영역에서 사회적경제 섹터가 신변관리가 아닌 가사지원에 특화된 서비스 영역을 개척할 것이며, 민간시장의 가사지원서비스가 신체적으로 취약성을 가진 대상자에게는 과소공급되고 있는 점을 내세워 차별성을 강조했다. 이러한 논리가 수용되면서 사회적경제는 가사지원서비스를 중심으로 노인 돌봄 영역에서 빠르게 확장하는데, 퀘벡 정부는 101개의 가사서비스 협동조합의 설립을 지원하였고 8만 5000명의 이용자, 6000명의 요양보호사, 1억 달러의 연간 매출이라는 정책효과를 창출하게 된다.

보육서비스와 달리 노인 돌봄서비스에서의 다주체적 거버넌스는 기본적으로 협동조합체



계를 통해 자리 잡게 된다. 가사노동 협동조합은 요양보호사와 같은 종사자가 출자에 참여하고, 조직운영과 경영에 참여를 보장받는 데서 기존의 비영리기관과 차별성을 가진다. 또한 이용자와 지역사회 내 시민단체의 참여 역시 강조되었는데, 돌봄협동조합이 개인 혹은 법인의 사유재산이 아닌 지역사회 내 다주체의 공동 자산으로 접근되었고 이들의 경영 참여가 보장되었다. 이들은 이사회에 참여하여 의결권을 행사하거나 자문위원회 활동을 통해 간접적으로 영향력을 행사하기도 한다. 이러한 운영구조는 노인 돌봄 기관의 공공성에 크게 기여하였으며 서비스 질 향상 및 돌봄노동자의 직무만족도 향상에도 크게 기여하고 있다. 또한 성인돌봄기관에 소속된 요양보호사의 절반 이상이 이전에 사회부조 수급자인 것으로 나타나, 지역사회 내 취약계층을 포섭하는 포용적 고용 창출에 꾸준히 기여하고 있다(Jetté & Vaillancourt, 2010).

#### 다. 주거

캐나다는 자산조사를 통한 연방 공공주택 프로그램을 가지고 있었다. 하지만 1990년대 후반 연방정부가 공공주택에 대한 투자를 철회하면서 캐나다 전역에서의 공공주택 프로그램이 종료되었다. 이 시기 캐나다 연방에서 퀘벡은 유일하게 독자적인 사회 주거 프로그램을 운영하였는데, 1998년 도입된 AccèsLogis 사업은 공공 부문, 지역사회, 그리고 민간 자원의 혼합을 통해 중저소득계층에게 사회적 주거(social and community housing)를 제공하고 있다(SHQ, 2018). 현재 퀘벡은 13만 1000여 호의 사회적 주거를 보유하고 있다. 이 중 6만 3000호가 연방정부가 제공한 공공주택, 3만 8000호가 비영리주택이며, 3만 호가 협동조합이 제공하는 주택이다(Ducharme, 2014).<sup>2)</sup>

AccèsLogis가 사회적경제를 통해 추진되고 확장된 것은 1970년대의 공공주택 사업에 대한 문제의식에 배경을 두고 있다. 빈곤층에 대한 주거 대책으로서 공공주택은 이들을 지역사회로부터 유리하고, 낙인효과를 유발한다는 점에서 정책적 효용성이 상당히 의심받고 있었다. 이러한 상황에서 1996년 경제고용회의에서 사회적 주거에 대한 합의가 도출된 것은 사회적 주거 관련 단체들의 역할이 컸다. 퀘벡의 주요 주거운동단체인 Front d'action populaire

---

2) 공공주택, 사회주택의 범주에서 공공 지원을 받은 민간주택(subsidized private housing)은 제외된다.



en réaménagement urbain<sup>(FRAPRU)</sup>과 전문성을 가진 기술자원 집단인 Groupe de ressources techniques<sup>(GRTs)</sup>는 1996년 회의에서 사회적 주택을 정부의 어젠다로 강하게 요구하였다.

1997년 회의에서 차상위 계층의 주거 상황이 의제화되었으며, 이들은 사회적 주택이 실업률 제고 등을 통한 투자 가치를 창출해 내며, 주거가 재산 세습의 수단이 아닌 도시 내 연대 의식의 기반으로 작용할 것이라고 주장하였다(GTEs, 1996). 또한 사회적 주택은 기존의 공공주택과 같이 저소득층에 혜택이 집중됨으로 인해 실질적으로 공공주택이 빈민주택으로 인식되는 것을 방지할 수 있다고도 주장하였다. 저소득층만이 아닌 중저소득층과 같은 보다 넓은 인구집단을 포용함으로써 공공주택의 게토화와 이로 인해 발생하는 사회적 긴장을 완화시키고, 다양한 인구층과 소득계층을 포함시킴으로써 사회통합을 높일 수 있다는 것이다(SCHL, 1990; Bouchard, 2012에서 재인용). 도시재생 영역의 건축 분야 전문성을 가진 활동가들이 비영리 섹터와 결합하면서 정부와 비영리 섹터를 잇는 협업 구도가 조성된 것도 퀘벡의 주거 프로그램 확대에 상당한 기여를 하였다. 결과적으로 AccèsLogis 사업은 이전 PARCO 사업을 계승하여 1998년에 시작되게 된다. 이는 퀘벡의 1997년 중도진보 정권의 집권과 당시 캐나다의 상황에서 시민사회단체들이 예외적인 주거 프로그램의 도입을 이루어 낸 것이라 할 수 있다.

AccèsLogis 사업은 재정과 운영방식에서 다주체적 거버넌스의 특징을 보인다. 먼저 재정은 주정부, 시정부, 그리고 대출금으로 확보되었는데, (1) 최대 60%까지는 주정부 보조금, (2) 최소한 15% 이상의 시정부 부담, (3) 30~40%의 대출금<sup>(guaranteed mortgage loan)</sup>으로 구성된다. 대출금은 35년 이상의 기간 동안 임차료를 통해 분할 상환하도록 하여 실사용자에 의해서도 비용 부담이 이루어지도록 하였다. 빈곤 가구의 경우 정부가 임차료 보조사업<sup>(Rent Supplement Program)</sup>을 통해 가계에서 지불하는 임차료가 가구총임금<sup>(gross income)</sup>의 25%를 넘지 않도록 보조하였다(Ducharme & Vaillancourt, 2012). 조직적 측면에서 AccèsLogis 사업은 건물에 대해 협동조합이나 비영리를 통한 집합적 소유 형태로 운영되었다. AccèsLogis 사업은 이전 공공주택에 비해 보다 민간 주체와 이용자의 역할을 강화하고, 실질적으로 이용자들이 참여한 거주 프로젝트를 구현하였다. 앞서 언급하였듯이 거주인의 사회경제적 지위에서의 혼합을 통해 빈곤층의 분리<sup>(segregation)</sup>를 지양하고, 중저소득계층이 함께 생활하는 도시

내의 활기찬 주거공간(convivial habitats)을 창출하였다. 이런 점에서 긍정적으로 평가되고 있다.

#### 4. 나가며

이 연구는 보육, 성인 돌봄, 그리고 주거와 같은 주요 정책에서의 사회적경제의 발달 과정과 성과에 대해 살펴보았다. 발달 과정에서 상당한 차이를 가지지만, 공통적으로 고용 창출과 사회통합 측면에서 정당성이 확보되었고, 사회적경제가 주축이 되어서 시행한 사업은 기대했던 고용창출 목표를 대체로 충족시켰다고 평가되고 있다. 또한 이 사업들은 다주체 거버넌스를 구현하고 있는데, 보육 영역에서 부모위원회의 존재, 성인 돌봄 영역에서 요양보호사, 이용자, 그리고 지역사회 단체들이 참여한 거버넌스 모델을 구현하였다(Lund, 2011). AccèsLogis 사업 역시 전문가와 이용자가 결합한 새로운 생산 양식을 통해 도시에서의 생활을 재정의하고, 주거와 지역사회를 연계하는 공동체적 거버넌스의 형태를 가지고 있다는 점에서 높이 평가되고 있다(Boyer, 1998).

퀘벡에서의 사회적경제를 통한 생활인프라의 확장은 현재 우리나라의 사회서비스 체계 및 주거 문제에 대해 다음과 같은 정책적 함의를 가진다. 우리나라의 사회서비스 체계는 오랫동안 비영리 섹터에 의해 전담되었으나, 잔여주의에서 보편주의로 제도 체제가 급격히 전환되면서 생활인프라라고 할 수 있는 공급 체계를 민간에 의존하여 확장시켰다. 특히 확장 과정에서 규제와 관리 체계의 미비로 인해 발생한 과도한 민간 의존성 및 경쟁, 그리고 전문성과 규범의 부족은 공공성의 문제와 연결되며 우리 서비스 체계의 핵심적인 한계로 지목되고 있다. 반면 퀘벡 정부는 민간이 아닌 사회적경제에 대한 지원과 거버넌스 영역에서의 지속적인 협력과 협의를 통해 양질의 생활인프라를 확보하고 있다는 차별성을 가진다. 이는 일반 민간 상품시장뿐 아니라 공공서비스 영역에서도 민간과 공공의 이분법적 대안이 아닌 제3의 대안으로서 사회적경제가 유효한 대안임을 제시해 준다. 특히 퀘벡의 사회적경제는 부모위원회, 성인 돌봄에서의 이용자 참여, 그리고 주거협동조합에서의 이용자 주주 활동을 통해 사회서비스 및 주거 영역에서 이용자 중심성이 어떻게 현실화될 수 있는지에 대해 하나의 사례를 제시한다.

하지만 퀘벡의 돌봄 영역 사회적경제의 성과는 일정한 한계점을 가진다. 보육과 성인 돌봄과 같은 돌봄 섹터는 다른 여타의 유럽 국가들과 마찬가지로 저임금 일자리이며, 다른 산업

분야에 비해 높은 이직률을 보이고 있다. CPE에 의해 주도되는 보육 부문은 성인 돌봄에 비해 상대적으로 나은 상황인데, 이는 정부의 정책적 우선순위와 해당 섹터의 결집력에 의한 협상력의 차이에서 기인한 것으로 논의되고 있다(Lund, 2011). 지난 10년 동안 퀘벡 정부의 보육지출은 3.5배가량 증가하였다. 이는 보육교사의 보수 체계의 개선에 긍정적 영향을 끼쳤기 때문이다. 반면 성인 돌봄 부문에서 사회적경제는 보육 분야에 비해 하나의 명료한 전략적 입장과 정부와의 협상력을 만들어 내지 못함으로써 성인 돌봄 분야에서 양질의 일자리를 창출할 만큼의 예산을 투여하는 데 한계가 있었다. 서비스 비용은 15년 전에 비해 40%가량 증가하였지만, 정부 수가는 이러한 인상분을 거의 반영하지 못하고 있어 실질적으로 임금 인상을 가로막는 주요한 요인으로 지목되고 있다. 성인 돌봄 체계가 고령화 사회의 핵심적 생활인프라 중 하나임을 고려할 때, 사회적경제를 통한 양질의 생활인프라를 창출하고자 했던 퀘벡 정부의 전략이 일정한 한계를 가지고 있음을 시사한다.

---

## 참고문헌

- 김창진. (2015). 퀘벡모델: 캐나다 퀘벡의 협동조합, 사회경제, 공공정책. 가을의아침.
- 일자리위원회, 관계부처 합동. (2017). 사회적경제 활성화 방안. [http://sehub.net/wp-content/uploads/2017/10/20171025\\_010754.pdf](http://sehub.net/wp-content/uploads/2017/10/20171025_010754.pdf)에서 2018. 10. 17. 인출.
- Arsenault, G. (2016). The Social Investment State and the Social Economy. The Politics of Québec's Social Economy Turn, 1996-2015 (Doctoral dissertation).
- Boyer, R. (1998). *Between Imitation and Innovation. The Transfer and Hybridization of Productive Models in the International Automobile Industry*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bozzini, L. (1988). Local community services centers (CLSCs) in Québec: description, evaluation, perspectives. *Journal of public health policy*, 9(3), 346-375.
- Côté, D., & Fournier, D. (2005). Is Québec's "Third Way" gender-sensitive? *Making Waves*, 16(3), 58-61.
- Ducharme, M. N., & Vaillancourt, Y. (2012). The AccèsLogis Québec program: 15 years of partnership between the state and the social economy. *Canadian Review of Social Policy/Revue canadienne de politique sociale*, (67).
- Esping-Andersen, G. (1985). Power and distributional regimes. *Politics & Society*, 14(2), 223-256.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. OUP Oxford.
- Fortin, P. (2017). Twelve Flawed Statements of the Fraser Institute on Québec's Childcare Program. [http://childcarecanada.org/sites/default/files/12\\_Flawed\\_Statements\\_Fraser\\_Institute\\_QC\\_Childcare.pdf](http://childcarecanada.org/sites/default/files/12_Flawed_Statements_Fraser_Institute_QC_Childcare.pdf)에서 2018. 9. 7. 인출.
- Geloso, V., & Eisen, B. (2017). Québec's Daycare Program: A Flawed Policy Model. <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/quebecs-daycare-program.pdf> 에서 2018. 9. 7. 인출.
- Groupe de travail sur l'économie sociale (GTES). (1996). Osons la solidarité! Chantier de l'économie et de l'emploi.
- Haddow, R. (2015). *Comparing Quebec and Ontario: Political Economy and Public Policy at the Turn of the Millennium*. University of Toronto Press.
- Jenson, J. (2002). Against the Tide. Childcare in Quebec. In Rianne Mahon et S. Michel, (eds.). *Child Care and Welfare State Restructuring: Challenges and Choices*. NY: Routledge,.
- Jenson, J. (2009). "Rolling out or backtracking on Québec's childcare system? Ideology matters" Marjorie G. Cohen and J. Pulkingham, eds. *Public Policy for Women in Canada: The State, Income Security and Labour Market Issues*. University of Toronto Press.
- Jetté, C., & Vaillancourt, Y. (2010). Les entreprises d'économie sociale en aide domestique à Montréal: Portrait, contraintes et défis. *Cahiers du LAREPPS*, no 10-08.
- Kozhaya, N. (2007). Québec's failed child-care model. <https://www.iedm.org/fr/2821-quebecs-failed-child-care-model>에서 2018. 9. 7. 인출.
- Lalonde-Graton, M., & Lepine, B. (2002). Le soutien parental au quebec: un mandat derive des centres de la petite enfance.(Perspectives & Practice: Perspectives ET Pratiques). *Canadian Home Economics Journal*, 51(2), 29-31.
- Lund. (2011). Multi-stakeholder Home Care Cooperatives: Reflections from the Experience of Québec. Co-opera Company, Minneapolis, MN.
- Ministère de la Famille. (2018). Nombre de services de garde et de places sous permis. [https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/places\\_0.pdf](https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/places_0.pdf)에서 2018. 9. 8. 인출.
- Moyser, M., & Milan, A. (2018). Fertility rates and labour force participation among women in Québec and Ontario, Insights on Canadian Society, Statistics Canada.
- SCHL. (1990). Evaluation du programme federal des cooperatives d'habitation, Societe ´ canadienne d'hypotheques et de logement. Division de l'évaluation de programmes. Ottawa.
- SHQ. (2018). AccèsLogis Québec. [http://www.habitation.gouv.qc.ca/english/detail\\_du\\_programme\\_english/programme/acceslogis\\_quebec-1.html](http://www.habitation.gouv.qc.ca/english/detail_du_programme_english/programme/acceslogis_quebec-1.html)에서 2018. 9. 8. 인출.