

사회적기업 영역, 어디까지인가?

The Changing Boundaries of Social Enterprises

안토넬라 노야(Antonella Noya) 편저 | 이광택 외 역

Local Economic and Employment Development



발간사

사회적기업은 개별 국가의 역사적 경험을 바탕으로 다양한 특성을 지니고 있지만, 경제적 활동을 통해 사회적 목적을 실현하는 새로운 주체로 주목받고 있다. 사회적기업은 국가에 따라 상이하게 발달하고 있지만 경제적 가치(economic value)와 사회적 가치(social value)를 합한 혼합가치(blended value) 즉 더블바텀라인(double bottom line)을 추구한다는 점은 동일하다. 그러나 그 조직형태, 자원조달 방식, 이해관계자들의 역할을 포함한 지배구조 등에서 다양한 모습을 보이고 있다.

이 책은 경제협력개발기구(OECD)에서 발간한 *The Changing Boundaries of Social Enterprises*(2009)를 번역한 것으로 사회적기업의 발전에 기여하는 주요 요인과 외부 환경에 대해 분석하고 있다. 함께일하는재단 정책연구원은 우리나라 사회적기업의 양적·질적 발전을 지향하는 이들에게 유익할 것이란 기대 속에서 이 책을 『사회적기업의 영역, 어디까지인가?』라는 제목으로 발간하게 되었다.

『사회적기업의 영역, 어디까지인가?』는 사회적기업이 발달되어 있는 유럽, 북미(특히, 캐나다 퀘벡)를 중심으로 사회적기업의 특징과 내·외부 환경요인을 소개하고, 사회적기업이 지속적으로 성장·발전하기 위한 함의가 무엇인지를 다루고 있다. 이를 위해 이 책은 5개의 장으로 구성되어 있는데 첫째, 유럽 7개국 사회적기업의 법적 형태와 입법 체계, 둘째, OECD 국가의 사회적기업 육성을 위한 자본시장 현황, 셋째, 사회적기업 지원체계로서의 네트워크, 넷째, 지역사회 발전을 위한 사회적기업의 공헌, 다섯째, 캐나다 퀘벡의 의료 관련 협동조합의 사례 등으로 나누어 전개되어 있다. 사회적기업과 관련된 OECD 국가들의 앞선 경험은 사회적기업을 본격적으로 육성하고자 하는 우리나라의 정책입안자, 연구자, 활동가에게 많은 시사점을 줄 수 있으리라 믿는다.

함께일하는재단의 번역서 발간에 지지를 보내주신 대표저자이자 편집자인 OECD/LEED 프로그램의 선임정책분석관 안토넬라 노야(Antonella Noya)씨 및 이 책자의 한국어판 출판 과정에서 훌륭한 협조 업무를 수행한 OECD 대외협력 국장 소피 알리바트(Sophie Alibert)씨에게 진심으로 감사드린다. 또한 이 책이 나오기까지 출간에 두루두루 애써준 함께일하는재단 커뮤니케이션팀 송소연 선임PR매니저의 노고에 감사드린다.

(재)함께일하는재단 정책연구원장 최 중 태

번역진 소개

- 이광택 · (現) 함께일하는재단 상임이사
· (現) 국민대학교 법과대학 교수
- 이정현 · (現) 함께일하는재단 정책연구원 수석연구원
· 인하대학교 경영학 박사 / 서울대학교 경영학 석사
· Groupe HEC (France) 초빙 연구원 (1998.9~1999.8)
- 박연진 · 전문번역가
· 이화여자대학교 통번역대학원 졸업
· 『달라지는 세계: 사회적 기업가들과 새로운 사상의 힘』,
『제인 구달 평전』 등 번역
- 엄한진 · (現) 한림대학교 사회학과 부교수
· (前) 성균관대학교 연구교수
- 최혁진 · (現) 한국사회적기업진흥원 기반조성본부장
· (前) 사회적기업 원주의료생활협동조합 부이사장
- 이강익 · (現) 사회적기업 강원권역지원기관 춘천권 팀장
· (前) 춘천 사회경제네트워크 정책기획국장
- 박정환 · (現) 강원돌봄서비스 사무국장
· 강원대학교 사회학 석사
- 이명희 · (現) 함께일하는재단 국제협력팀장
- 김현미 · (現) 함께일하는재단 소셜벤처인큐베이팅센터 선임매니저
- 홍원표 · (前) 함께일하는재단 정책연구원 책임연구원

OECD 소개

OECD는 세계화의 경제적, 사회적, 환경적 당면 과제에 대해 30여 개의 민주 국가가 협력하는 유일무이한 포럼이다. OECD는 고령화, 기업 지배구조, 정보경제와 같은 새로운 개발 전략을 이해하고, 이러한 현안에 대해 개별 정부가 효과적으로 대응할 수 있도록 최일선에서 돕고 있다. 또한 OECD는 개별 정부가 정책경험을 비교할 수 있는 환경 제공, 공통적으로 직면한 문제에 대한 해결책 모색, 모범사례 제시, 국내·국제정책을 조율하기 위해 노력하고 있다.

2009년 현재 OECD 회원국은 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국이며, 유럽연합 집행위원회도 OECD의 사업에 참여하고 있다

OECD에서는 회원들 간에 합의된 가이드라인과 기준뿐만 아니라 OECD의 통계 결과와 경제적, 사회적, 환경적 쟁점에 대한 조사 결과를 널리 배포하고 있다.

이 책은 OECD 사무총장의 책임 하에 발간되었습니다. 여기에 나와 있는 견해와 주장들은 OECD와 OECD 회원국 정부의 공식적인 입장이 아님을 밝혀둡니다.

이 책의 발간과 관련하여 EU의 재정지원을 받았습니다. 여기에 나와 있는 견해와 주장들은 EU의 공식적인 입장이 아님을 밝혀둡니다.



Cover photo credits: © John Lund/Digital Vision/Getty Images

이 책은 다음과 같은 제목으로 OECD에 의해 출간되었습니다.

The Changing Boundaries of Social Enterprises © 2009 OECD All rights reserved.

이 책은 OECD와 (재)함께일하는재단 간의 한국어판 출판·판매권 독점 계약에 의해 발행되었으므로 재단의 허락 없이 어떠한 형태로든 무단 복제 및 무단 전재할 수 없습니다.

한국어로 번역 과정에서 원 책자 내용과의 일관성 유지 등의 책임은 (재)함께일하는재단에 있음을 밝혀둡니다.

저자 소개

카를로 보르자가(Carlo Borzaga)는 토렌토대학교 경제학부 학장이자 경제학과 교수로 재직하고 있다. 1997년부터 비영리에 대한 연구를 집중적으로 수행하는 토렌토대학교의 조사훈련기관인 *Istituto Studi Sviluppo Aziende Non-Profit*(ISSAN)의 소장으로 재직하고 있으며, 2002년부터 유럽사회적기업발생(EMES) 네트워크의 부대표로도 재직하고 있다. 그는 현재 사회적 경제 연구에 대한 '지역개발을 위한 OECD LEED 센터'의 과학 코디네이터로 활동하고 있다. 또한 자본화위원회(Capitalisation Committee)의 회원으로 유럽연합집행위원회(DGV)와 협력하고 있으며, 비영리 부문에 관한 수많은 법안을 개발하는데 있어 이탈리아 정부의 자문위원으로 활동하고 있다. 보르자가 교수는 비영리 기업과 사회적기업의 이론에 대한 주 저자와 공동 저자로서 활약해왔다.

파브리치오 카파기(Fabrizio Cafaggi)는 토렌토대학교를 잠시 떠나 유럽대학교연구소에서 비교법학 교수로 재직하고 있다. 그는 로마대학교에서 법학전문석사(J.D)를 받았고, 피사대학교에서 법학박사 학위를 받았다. 또한 비교 관점에서 민법을 주로 연구하고 있다. 특히 카파기 교수는 비영리조직과 복지제도, 법, 경제학 민법과 규제 방안에 주로 관심을 가지면서 이 분야의 자기 규제와 실행 규칙에 대해 연구하고 있다.

도로테아 다니엘레(Dorotea Daniele)는 이탈리아 국적으로 정치학 학사와 국제 무역 석사학위를 받았다. 그녀는 10년 이상 이탈리아에서 협동조합 운동을 해왔다. 노동자 협동조합의 전국조직인 *Federlavoro e Servizi*의 유럽 부문과 사회적협동조합전국협의체(CGM)에서 일해왔다. 다니엘레는 2000년에 브뤼셀로 옮겨서 현재까지 일하고 있다. 또한 사회적 경제를 위한 범유럽 및 국제적 지원조직인 DIESIS에서 일하고 있다. 사회적 경제 내에서 부각되어 온 쟁점에 대해 국가적이고 다국적인 수준에서 깊게 이해하면서 프로젝트에 적극적으로 참여해 준 점에 대해 그녀에게 깊이 감사 드린다. 이뿐만 아니라 다니엘레는 다양한 유럽 국가들의 사회적 경제, 협동조합, 사

회적기업에 대해 심오한 지식을 갖고 있다. 그녀는 '평등한 사회적 경제를 이끄는 그룹(Equal Social Economy Steering Group)'의 전문가 회원이기도 하다.

장 피에르 지라드(Jean-Pierre Girard)는 협동조합에 대한 전문가로 학문 활동과 컨설팅 활동을 병행하고 있다. 2002년부터 2007년까지 '협동조합 회원과 세계화: 시장관계를 통한 사회적 통합'이라는 범 캐나다 조사연구 프로젝트에 참여했다. 이 조사연구에서 그는 주로 퀘벡에서 연대 협동조합의 발전을 분석하였다. 1996년 이후 지라드는 보건과 사회적 돌봄 협동조합 영역에서 명망 있는 전문가로 활약해왔다. 현재 그는 세계보건협동조합기구(International Health Cooperative Organization)의 이사회의 멤버로서, 캐나다협동조합연합(Canadian Cooperative organization), 캐나다 협동조합과 상호조직 회의(*Conseil Canadien de la Coopération et de la Mutualité*)의 대표를 맡고 있다.

파올라 이아미첼리(Paola Iamiceli)는 이탈리아 토렌토대학교에서 민법 조교수로 재직 중이며, 민법과 민간 기업에 대한 법경제학을 가르치고 있다. 그는 기업의 사회적 책임, 이탈리아와 유럽 계약법에서의 정보 관련 책임, 영리와 비영리 영역에서의 기업 간 네트워크, 이탈리아와 유럽 환경에서 사회적기업, 비영리 부문에 주로 관심을 갖고 있다. 그의 최근 저서로는 카파기 교수와 함께 쓴 '성장하는 기업과 혁신조직간 네트워크(2007)', 논문으로는 '유럽 계약법과 이탈리아 법 원칙 하의 계약의 무효: 역동적 수렴에 대한 질문(2006)', '유럽의 사회적기업: 비교 관점(2005)', '협동조합과 사회적기업, 이탈리아의 경험: 변화하고 있는 법적 틀(2004)' 등이 있다.

토비 존슨(Toby Johnson)은 1977년에 천연식품 도매업을 하는 노동자 협동조합과 주거 협동조합에서 일하였으며, 1979년에 전통맥주를 소매로 유통하는 두 번째 협동조합을 설립했다. 1985년에 그는 영국 노동자협동조합의 연합체인 아이콤(ICOM)의 대표가 되었으며, 이후 유럽연합 조직인 시쿠파(CECOP)에서 1년간 일하였고, 후에 아이콤으로 다시 돌아와 교육 프로그램을 운영하였다. 1994년에 벨기에의 브뤼셀로 옮겨 유럽위원회의 사회적 경제 파트에서 3년간 파견근무를 하였으며, 프리랜서 저널리스트와 컨설턴트로 활동하기도 하였다. 2002년부터는 EQUAL 지역사회활동 주체들의 사회적 경제를 주제로 한 위원회에서 기술 자문 전문가로서 활동하고 있다.

주느비에브 랑글루아(Geneviève Langlois)는 ‘협동조합 회원과 세계화: 시장 관계를 통한 사회적 통합’이라는 조사 연구에 연구원으로 참여하였다. 4개의 사례 연구를 수행하였으며, 그 중 하나는 프랑스어에서 영어로 번역되었다. 또한 퀘벡 주의 연대 협동조합에 대한 몇 개의 논문을 공동 저술하기도 하였으며, 2004년에는 퀘벡 주 사례를 중심으로 건강과 사회적 협동조합 현황의 관계를 분석하는 연구를 진행하였다.

마르게리타 멘델(Marguerite Mendell)은 콩코르디아대학교의 지역사회와 공공행정대학의 부학장이자 교수이며, 콩코르디아대학교의 칼 폴라니 정치경제학 연구소의 소장이다. 멘델교수는 콩코르디아대학교의 SSHRC 지역대학교연구연합 CURA 프로그램(사회적 경제 프로젝트)의 참여자이자 책임자이다. 또한 CRISES(*Centre de recherche sur les innovations sociales dans économie sociale, les entreprises et les syndicats*)의 구성원이다. 그녀는 ‘사회적경제 조직’의 이사회 멤버이며, 몬트리올 지역사회대부협회장을 역임했다. 또한 ‘역사적 쟁점에 대한 비판적 관점(블랙로즈북스, 몬트리올)’이라는 연구성과물의 편집을 맡기도 하였다. 또한 사회적 경제, 지역발전, 사회투자전략, 경제적 민주주의에 대한 논문과 오늘날의 민주적인 경제 발전 전략과 관련하여 칼 폴라니에 대한 논문을 영어와 프랑스어로 다수 출간해왔다.

로치오 노갈레스(Rocío Nogales)는 2004년 5월부터 벨기에 리에주에 위치한 EMES 유럽연구네트워크의 코디네이터로 일하고 있다. 벨기에에서 일하기 전 그녀는 미국의 카네기멜론대학교와 피츠버그대학교에서 각각 예술경영 석사와 예술사학 석사 학위를 취득하였고, 이후 유럽으로 돌아와서 벨기에 리에주대학교에서 경영학 석사학위를 취득하였다. 노갈레스는 여러 대학교에서 강의를 해왔으며, 미국과 유럽의 여름계절학교에도 참여해왔다. EMES에서의 활동 이외에도 그녀는 문화 분야의 비영리 부문에서 일했는데, 현대 아트센터에서 사회적기업 설립추진 업무를 맡았다. 또한 국제기구에 대한 컨설턴트 업무를 해왔는데, 사회적기업이 창출한 부가가치에 대해 특히 관심을 갖고 문화 분야에서 활약하는 제3섹터 기관들의 경영 전략과 사회적 혁신에 관심을 갖고 있다.

안토넬라 노야(Antonella Noya)는 OECD LEED 프로그램의 선임정책분석관이다. 노야는 지역 수준에서 사회적 통합을 위해 OECD가 할 수 있는 활동을 입안하고 실행하는 업무와 사회적 혁신에 대한 OECD LEED 포럼의 관리 업무를 담당

하고 있다. 그녀는 비영리 부문과 사회적기업이 지역발전을 위해 기여할 수 있는 점과 지역개발에 있어서 문화가 기여할 수 있는 점 그리고 저소득층을 위한 자산 형성, 사회적 혁신, 지역 역량 강화, 지역 사회를 위한 기업의 사회적 책임, 지역 차원의 여성 기업가활동 등 OECD 내부에서 새로운 활동 영역을 발굴하고 있다. 또한 OECD에서 나온 몇 권의 저서에 대한 공동 저자와 편집자로서도 활약하였다. 특히 사회적기업을 주제로 국제기구에서 최초로 발간한 '사회적기업'이라는 OECD 발간물을 공동 저술하였다. 노아는 '문화와 지역발전', '저소득층을 위한 자산 형성: 새로운 정책 논쟁' 등 수많은 OECD 발간물의 편집자로서 활약하였으며, '지역 재생을 위한 촉매제로서 기업가활동', '변화하는 경제와 사회경제에서의 비영리 부문 — 통합 경제의 구축'을 공동 편집하였다.

에르마노 토르티아(Ermanno Tortia)는 토렌토대학교 경제학과의 연구원으로 임명되어 노동경제학과 지역 경제 발전에 특히 관심을 갖고 기업, 사회적기업, 비영리기구의 경제학에 대해 연구하고 있다. 그는 토렌토대학교 경제학부에서 협동조합 기업과 비영리기구의 경제학에 대해 가르치고 있으며, 포를리에 있는 볼로냐대학교에서도 노동경제학을 가르치고 있다. 토리타는 페라라대학교에서 박사학위 논문을 쓰는 동안 자산 축적과 그 외의 재정 관련 쟁점에 관심을 가지면서 기업 경제학과 노동 관리 기업(labor managed firms)에 대해 연구하였다. 또한 페라라대학교에서 인적자원관리와 임금체계에 중점을 두고 노사관계와 조직혁신에 대한 연구도 수행하였다. 그는 토렌토에서 협동조합연구를 위해 새롭게 만든 국제 연구센터인 유럽협동조합·사회적기업조사연구소(EuRICSE)와 협력하기도 하였으며 지역 개발대학원에서 사회과학과 지역경제발전 박사과정에 다니고 있다.

플라비아노 잔도나이(Flaviano Zandonai)는 사회적협동조합과 사회적기업에 대한 전문 연구자로서 이탈리아 국적이며 사회학 학위를 취득하였다. 사회적 배제에 맞서기 위해 활동하는 지역 단체 중 특히 사회적기업을 분석하고 연구하는데 관심을 가지고 있으며, 지역 네트워크 파트너십, 특히 제3섹터의 사회적기업, 사회적 조직과 지역 공공·민간 활동가들간 네트워크에 대해 연구하고 있다. 또한 사회정책, 개입, 계획과 관련된 지역개발단체에 대해서도 관심을 갖고 있다. 이탈리아 사회적협동조합의 주요 컨소시엄인 CGM 연구센터의 소장으로서 재직해왔으며, 현재 토렌토대학교의 비영리 연구소의 수석연구원으로 일하고 있다. 그는 사회적 협동조합과 사회적기업, 지역발전과 사회정책에 대한 수많은 논문과 저서를 집필해왔다.

서문

이 책은 OECD 회원국들에서 확대되고 있는 사회적기업 영역 하에서 최근의 가장 흥미로운 발전 사례를 분석한 것이다. 이 책에서는 사회적기업의 발전에서 핵심 영역인 제도적 틀, 재정환경, 지원 구조와 방식들에 초점을 두어 현재 그리고 앞으로의 사회적기업의 발전 동향에 대해 설명할 것이다. 또한 경제적 지속가능성과 사회적 영향을 결합하기 위한 흥미롭고 모험적인 사회적기업 모델로서, 공통된 목적을 달성하기 위해 동등한 입장에서 함께 일하는데 관심을 가진 다양한 이해관계자로 구성된 사업체인 다중 이해관계자 협동조합을 주목할 것이다. 마지막으로 내부의 추진력을 토대로 발전하고 있는 사회적기업의 역할을 심층 분석할 것이며, 특히, 사회적기업의 혁신적 특성이 발전에 대한 상향식 접근과 지역의 역동성을 지탱하는데 적합하다는 것을 집중적으로 증명할 것이다. 마지막으로 이상의 분석에 근거하여 국가와 지역 정책개발자들에게 구체적인 정책 제언을 하고자 한다.

이 책은 OECD/LEED의 첫 번째 사회적기업 연구가 마무리된 이후 10년 만에 출판된 것으로 국제기구에 의해 수행된 가장 대표적인 보고서라 할 만하다. 사회적기업은 개인과 지역사회의 안녕을 도모하고 사회적 배제에 맞서고자 하는 지역의 활동주체들이자 OECD 국가에서 역동적으로 움직이는 사회적기업가 활동의 핵심 요소이다.

사실 사회적기업은 소외계층을 노동시장에 재통합시킴으로써 사회적 배제를 감소시키며, 혜택을 받지 못하는 사람들에게 양질의 서비스(복지서비스뿐만 아니라)를 전달하고, 지역에서 일자리를 창출하며, 사회적 자본과 시민참여를 확대시킴으로서 지속가능한 지역사회를 만드는데 기여할 수 있음을 증명하였다. 그러나 사회·경제적인 정책과 더 긴밀하게 연계되고 사회적기업 부문의 잠재력을 충분히 이용하기 위해 이미 많은 사항들이 시도되고 있는 상황이다. 이 책은 또한 사회적 구조가 재정뿐만 아니라 경제적인 위기에 의해 약화됨으로써 우리들이 직면할 수 있는 새로운 도전과제가 무엇인지에 대한 설명과 더불어 사회적기업에 대한 이해를

돕는데 기여할 것이다. 사회적기업이 사회적 통합과 경제적 안녕에 기여할 수 있는 새로운 기회는 확장되고 있다.

이 책은 파리 OECD/LEED 프로그램의 선임 정책분석관인 안토넬라 노야(Antonella Noya)의 책임 하에 유럽연합 집행위원회(Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities)의 지원으로 발간되었다.

마지막으로 이 책의 한 부분을 담당해준 OECD/LEED 토렌토센터의 정책 분석가인 엠마 클레런스(Emma Clarence), 기술적으로 지원을 해 준 헬렌 이스톤(Helen Easton)과 대미언 가니스(Damian Garnys), 편집에 도움을 준 조 헉슬리(Joe Huxley)에게 감사드린다.



세르지오 아르제니(Sergio Arzeni)
Director, OECD Centre for Entrepreneurship,
SMEs & Local Development

목 차

요 약	17
제1장 유럽 사회적기업의 법적 구조와 입법의 새로운 장: 비교분석	29
유럽의 사회적기업에 대한 규정: 핵심 쟁점	30
최근 유럽 국가에서의 법 개혁: 법적 형태와 조직 모델	34
모델 비교 및 정책 이슈의 분석	66
유럽 사회적기업의 미래는?: 미리 살펴본 사회적기업 백서	80
부록 1.A1	84
참고문헌	87
제2장 OECD 회원국의 사회적기업: 금융시장의 흐름	95
서 문	96
사회적기업: 개관	100
사회적기업에 대한 자본투자	105
사회적기업 금융환경의 진화	112
사회적기업의 금융환경: 사회적 금융에서 지속가능한 금융으로	130
결 론	136
참고문헌	143
제3장 사회적기업 지원체계로서의 네트워크	151
서문: 사회적기업 발전을 위한 지원체계의 중요성	152
사회적기업은 어떤 지원을 필요로 하는가?	153
지원체계 유형	156
클러스터 1: 정체성 / 문화 / 대표성 / 품질	157
클러스터 2: 사업 지원	169

클러스터 3: 사업 영역 발전 개념의 확산	178
클러스터 4: 지역개발	187
결론: 사회적기업 지원체계 활성화를 위한 지침	195
참고문헌	201
제4장 사회적기업과 지역경제 발전	209
서 문	210
영국과 이탈리아 사회적기업의 법률적 틀	213
기업이론에서의 사회적기업	218
사회적기업의 자원배분 기능	221
지역경제발전의 새로운 개념	224
사회적기업이 지역발전에 미치는 영향	227
정책적 개입	233
결 론	234
참고문헌	237
제5장 캐나다 퀘백의 연대협동조합: '사회적기업은 어떻게 사회적 목적과 경제적 목적을 결합시킬 수 있는가?'	245
서 문	246
범세계적 차원에서 다수 이해관계자 협동조합의 발전	248
퀘백 연대협동조합의 배경	254
연대협동조합의 발전	262
두 가지 관점에서 바라본 연대협동조합	268
결론 및 제언	281
참고문헌	285

표 차례

〈표 1.A1.1〉 유럽의 사회적기업: 비교표 84
 〈표 2-1〉 벨기에, 캐나다, 영국, 미국의 중요 정책 흐름표 107
 〈표 2-2〉 사회적임 자본투자의 유형 114
 〈표 2-3〉 진화하는 자본투자처에 대한 종합적인 정리 130
 〈표 2-4〉 투자 장애요소와 해결 과제 133
 〈표 5-1〉 설립연도별 연대협동조합 현황 263
 〈표 5-2〉 활동영역에 따른 연대협동조합 현황 265
 〈표 5-3〉 연차 보고서에 따른 연대협동조합 자료 267
 〈표 5-4〉 사례연구 요약 276

그림 차례

〈그림 2-1〉 사회 투자 시장의 진화 116
 〈그림 2-2〉 사회적 금융 공동구축: 체계적 접근 136
 〈그림 3-1〉 사회적 경제 구성요소의 상호관계 175

상자글 차례

〈상자글 2-1〉 마이크로크레딧 금융의 혁신 113
 〈상자글 2-2〉 대안금융네트워크 118
 〈상자글 2-3〉 사회적경제조직의 피두시에 125
 〈상자글 2-4〉 주식유통시장에서의 사회적 혁신:
 브라질 및 영국의 사회적 주식거래 사례 128
 〈상자글 3-1〉 사업 및 고용 협동조합에서 기업가의 성장 3단계 170

요약

사회적기업가 정신은 '일시적 유행 (*à la mode*)'이 아니며, 최근에 들어서는 OECD 가입 여부를 막론하고 많은 나라에서 다양한 형태로 기반을 다져가고 있으며 성장하는 추세에 있다.

사회적기업가 정신이 막 생겨나기 시작한 지 불과 10년 전, 대개의 OECD 국가들에서는 사회적기업이라는 용어가 가장 명확하고 쉽게 — 물론 유일한 표현은 아니었지만 — 그 정체성을 드러낼 수 있는 표현이었으며, 현재도 마찬가지다. 그러나 지난 10년 새 큰 변화가 있었다. 전 세계적으로 사회적기업 부문이 꾸준한 발전을 거듭했을 뿐 아니라, 보다 더 중요하게는 사회적기업가 정신과 이러한 활동을 지원하는 전략·방법에 있어서 괄목할 만한 변화가 나타나고 있다.

향후 수십 년간 사회적기업 분야는 지속적인 성장과 확장을 이룰 것으로 보이는데, 여기에는 여러 가지 이유가 있다. 첫째, 사회적기업은 지역사회의 부와 개인·집단의 안녕을 동시에 일궈냄으로써 경제·사회 전반에 걸쳐 긍정적인 결과를 가져다주었고, 그 결과 정책입안자들의 관심을 끌기 시작했다. 정책입안자들의 관심은 사회적기업 부문의 니즈, 즉 사회적기업을 위한 법적·재정적·회계적 기본 틀 수립 등과 같은 문제를 해결하기 위한 통합적 접근으로 이어지며 그 결과 사회적기업 부문에 대한 지원이 강화되었다.

둘째, 사회적기업의 가치를 증진하고 사회적기업의 소명을 정의·달성하는 데 있어 사회적기업이 지닌 가치를 고려하려는 경향이 커지고 있다. 사회적기업이 지닌 가치로는 경제 활동에서 사람을 우선순위에 두고, 사회적 책임을 다하며, 공동체의 안녕을 '긍정적인 외형화(positive externality)'가 아닌 목적으로 두고 실현해가는 점 등을 들 수 있다. 이는 무분별한 투기 여파로 현재 전 세계가 겪고 있는 경제 위기 때문만은 아니며, 현 경제가 금융 산업에 그 토대를 두고 있다는 점에 더 큰 이유가 있다.

앞으로 사회적기업이 어떤 특성과 역할을 지니게 될 지는 다양한 대내외 환경 요인에 의해 결정된다고 할 수 있다. 그 요인으로는 변화의 시기에 어떤 새로운 도전 과제들이 제기되고 있는지를 파악해내고 이에 대처하기 위한 전략을 도입하는 내재적 능력, 민·관 협력관계를 공고히 하는 능력, 지속가능한 경제와 사회적 발전을 위해서 사회적기업의 개입이 필요하다는 데 대한 일반 대중의 관심과 합의를 이끌어내는 능력 등이 있다.

정책입안자들은 각 국가별, 국제적 단위에서의 통합적 접근을 통해 사회적기업의 역량과 사회적기업의 주요 니즈를 고려한 정책의 기본 틀을 새롭게 짜나가야 한다.

사회적기업이란 무엇인가?

최근 몇 년간 ‘사회적기업’이라는 용어는 학계, 정계뿐 아니라 일반 대중에게도 친숙한 말이 되었다. 그러나 이 용어에 대해 공통적으로 이해를 같이 하는지는 여전히 해결해야 할 과제로 남아 있으며, 서로 다른 문화적 맥락에 따라서도 그 이해도는 달라진다. 최소한 미국과 유럽만 보더라도, 두 개 지역의 서로 다른 지정학적 상황과 문화적 맥락에 따라 사회적기업가 정신 및 사회적기업의 개념을 서로 다르게 받아들인다.

미국의 경우, 사회적기업이란 사회적 목적에 투자하기 위한 자금창출을 목표로 ‘수익 전략’을 개발하는 비영리조직을 뜻한다. 이러한 영리활동이 반드시 해당 비영리조직(NPO)의 사회적 목적과 연계되는 것은 아니다. 사회적기업가 정신의 개념이 강조하는 것은 사회혁신 프로세스이다. 이러한 프로세스는 사회적기업에 의해 수행되며, 이때의 사회적기업은 사회적으로 이익을 가져다주는 각종 활동에 참여하는 이윤 추구형 기업활동(기업자선[corporate philanthropy]), 이윤추구 목적과 사회적 목적을 조율해 두 가지를 동시에 추구하는 이중 목적형 기업활동(혼합형 [hybrid]), 비영리 조직을 모두 아우르는 폭넓은 스펙트럼을 포괄한다.

유럽의 경우, 사회적기업가 정신과 사회적기업은 기업 활동을 하는 ‘다른 방식’으로 인식되며 — 불어로는 ‘다른 기업’을 뜻하는 ‘*entrepredre autrement*’이다 — 주로 제3섹터에 위치한다. 사회적기업이 얼마나 역동적인가를 판단하는 잣대로는 재화·서비스 생산의 연속성, 자율성, 경제적 리스크, 지역사회 이익에 기여하기 위한 뚜렷한 목적, 자본 소유와 분리된 의사결정권, 제한적 수익분배 등이 있다. 이외에도 폭넓게 분산된 민주적 지배구조와 다수 이해관계자 참여도 중요한 부분이다.

일반적으로 사회적기업은 노동시장통합·사회통합·경제발전에 기여하는 사회적·경제적 목표를 동시에 추구하는 새로운 기업활동 모델로 인식되며, 사회혁신의 견인차이다. 사회적기업이 도입하고 있는 조직운영 형태와 법적 구조는 OECD 가입국 내에서도 각 국가별로 상당한 차이를 보인다.

유럽 사회적기업 입법과 법적 구조의 새로운 장: 전체 유럽과 개별 국가 차원에서의 정책적 함의는 무엇인가?

최근 여러 유럽 국가들이 국가적 수준에서 사회적기업을 규정하는 법률을 채택했다. 벨기에, 핀란드, 프랑스, 이탈리아, 폴란드, 포르투갈, 영국은 사회적기업 관련 법률 제정을 통해 일반적으로 다음과 같은 몇 가지 주요 사안을 해결하고자 했다.

- 비영리기관과 구분되는 사회적기업의 정의는 무엇인가?
- 기업가적 방법론과 기업의 사회적 특성에 따른 자산분배는 무엇인가?
- 기업의 이해관계자와 경영 지배구조를 어떻게 정의할 것인가?
- 사회적기업 내부에서만 아니라, 제3자의 요청에 따라 정보를 충분히 공개하기 위해서는 어떠한 과정과 원칙으로 신뢰성과 책임성을 담보해야 할 것인가?

최근의 사회적기업 관련법을 국가별로 비교해보면, 법적·사회적·경제적 배경에 따라 각 나라별로 서로 공통점과 차이점을 띠는 것을 알 수 있다. 또한, 각 나라별로 어떠한 각기 다른 법적 해결방안을 제시하고 있는가에 따라서도 관련 법률을 분류해 볼 수 있다. 이러한 모델들은 사회적기업이라는 조직이 다양한 형태를 취할 수 있음을 보여준다. 이와 더불어, 해당 기관의 목적에 따라 조직의 형태를 어떻게 규정하는가도 달라진다. ‘협동조합형’, ‘기업형’, ‘자율형’ 모델이라는 명칭에서도 알 수 있듯이, 사회적기업은 활동 범위의 경계를 넓혀가고 있다. 이러한 모델은 ‘사회적 목적’의 기준을 비롯해 국내 관련법에서 적용되는 구분 기준에도 부합되며, 다양한 종류의 기업을 사회적기업으로 조직·분류하는 것이 가능하다.

법적 모델은 ‘조직 형태’보다는 그 조직이 추구하는 ‘사회적 목적’을 통해 사회적기업으로서의 특성을 드러낸다. 법적 형태가 다양한 만큼 사회적기업의 스펙트럼도 다양해질 수 있다. 이러한 경향은 유럽의 사회적기업 지형 전반에 걸친 변화를 야기하고 있다. 사회적기업의 새로운 활동 분야를 법에 추가적으로 규정함으로써 사회적기업에게 새로운 기회를 열어주고 있는 것이다.

다중적인 의미와 때로는 중복적용이 되기도 하는 다양한 법률 환경 하에서 사회적기업은 정책입안자에게 국가적 상황에 부합하면서도 그 나라의 다른 복지정책을 상호보완할 수 있는 방안을 신중하게 선택할 것을 요구한다. 단, 다음의 몇 가지 핵심적인 특성은 해당 사회적기업의 법적 형태가 무엇이든 간에 반드시 고려되어야 한다.

- 기업가적 정신을 구현할 수 있는 활동이 그 조직의 주요 활동이 되어야 하며, 해당 조직은 이러한 활동을 통해 사회적 목표를 달성해야 한다.
- 법과 기관의 정관에서 정한 광범위한 원칙에 따라, 사회적기업이 추구하는 사회적 합목적성이라는 사회적 특성은 통제되어야 한다.
- 총액에 대한 제한은 아니라 하더라도 적극적 자산분배 제한을 의무회합으로써 반드시 사회적 목표를 달성할 수 있도록 해야 한다. 이는 곧 부분적인 이윤분배 제한을 의미한다.
- 사회적기업은 지속적인 자금 확보를 통해 스스로의 활동을 지속해나갈 수 있어야 한다.
- 경영 지배구조 내에서 이해관계자의 이해관계를 얼마나 대변할 것인지 그 수준을 확실히 정해야 하지만 수혜자와 피고용자에 대한 독점적 대표권일 필요는 없다.
- 회원 구성에 있어서는 비차별 원칙이 지켜져야 한다.
- 사회적 목적, 사회적기업의 민주적 특성을 공유하는 비영리 기관의 장점인 다원주의·공정한 논의·통제권의 제한이 가능한 지배구조의 신뢰성이 강조되어야 한다.
- 기업 내·외부를 대상으로 사회적기업 활동과 지배구조에 대한 정보를 충분히 공개해야 한다.

정책입안자들은 우선 사회적기업의 활동을 중심으로 해당 조직의 사회적 목적과 활동을 그려내고, 이후 이에 부합하는 사회적기업의 법적 구조를 채택해야 한다. 다양한 형태의 사회적기업을 이끌어낼 수 있다는 사실을 주지해야 한다. 이러한 사항은 지배구조와 신뢰성에도 영향을 미칠 수 있다.

조직적 측면에서 볼 때, 입법적 접근은 대개 실제 조직 활동 이후에 뒤따르는 과정이다. 사실상 사회적기업은 기관 및 개인의 역량에 힘입어 지난 15년간 꾸준히 성장해왔으며, 집단 간의 네트워크는 서로 다른 조직형태의 협력을 대변하는데, 이러한 협력은 사회적기업과 영리기업, 사회적기업과 기타 비영리조직, 사회적기업과 사회적기업 사이에서 이루어진다.

특히, 유럽은 다른 지역보다 더 넓은 단위를 통합해야만 하며, 가능한 한, 복지정책과 국가 경계를 넘나드는 범유럽적 조직을 장려해야 한다. 따라서 범유럽적 정책을 수행하는 유럽 사회적기업 연합과의 네트워크 구축이 반드시 필요하다. 현재 유럽 내에는 국가 단위에서는 다양한 네트워크가 존재하며, 이들 네트워크는 유럽 전체 네트워크 안에 속해 있다. 그럼에도 불구하고, 사회적기업을 조율하고 통합하기 위한 보다 포괄적인 접근법이 필요하다. 이는 유럽연합 차원에서 서로 정책적 상호의존성이 있기 때문이며, 그러한 의미에서의 범유럽적 차원의 개입이 시급하다. 또한 정책 관련 많은 역량이 분포되어 있는 유럽 단위·국가 단위·지역 단위의 협력을 위한 다단계적 구조가 고안되어야 하지만 특정한 법적 개입에 앞서 먼저 사회적기업과 복지정책에 대한 백서가 우선 마련되어야 한다.

사회적기업 재정지원의 환경의 새로운 지평: 사회적 금융에서 지속가능한 금융으로, 그 정책적 함의는 무엇인가?

세계적으로 다양한 분야에서 사회적기업이 출현하고 있는 가운데, 다양한 자본 형태에 대한 구별과 이에 대한 지속적인 접근은 사회적기업의 발전과 활동 강화를 위해 반드시 필요하다.

대부분의 OECD 국가에서는 사회적기업을 위한 새로운 금융기관 출현과 친 사회적기업 환경 조성 등이 이루어지고 있다. 사회적기업을 대상으로 하는 흥미로운 활동들이 현재 금융시장에서 추진되고 있는 것이다. 사회적기업의 자금지원 니즈 및 새로운 사회적책임 투자 기회에 대한 대중적 수요 증가에 따라 투자 시장 또한 변화되어 왔다.

소위 벤처형 자선활동의 성장과 함께 기존의 투자자는 기부자에서 투자자로 바뀌었으며, 새로운 사회적기업, 금융기관, 금융상품, 관련법, 공공정책의 출현에 따라 혁신적인 금융시장도 형성되어 가고 있다. 이러한 과정에서 정부는 매우 중요한 이해관계자이며, 현재 대두되고 있는 사회적기업의 새로운 지평에 적극적으로 개입하고 있다. 민간, 공공, 비영리조직 할 것 없이 모든 관련 주체들의 역할이 과거와는 많이 달라져가는 와중에 있기는 하나, 재정적 실효성과 사회적 수익이 결합된 금융지원 방안을 공고히 하기 위해서는 이 모든 주체들의 협력이 그 무엇보다 중요하다.

사회적기업의 주된 발전 과정에서 재정지원의 핵심적 변화는 무엇인가? 어떠한 재정지원 방안이 등장했으며, 지속가능한 재정지원을 위해서는 무엇이 필요한가?

사회적 투자, 지역사회 기반 투자, 프로그램 연계 투자, 벤처형 자선활동과 같은 최근의 재정혁신과 더불어 전통적 재정지원 제공기관(자선기관, 금융기관, 공공 재정지원기관) 역시 변화되는 재정지원 환경 속에서 나름의 역할을 모색 중이다. 금융 기관들은 재정적 수익에만 치중하기보다는 사회적 목적과 경제적 목적, 이 두 가지 가치를 모두 일궈내고 있는데, 이들 금융 기관이 만들어내는 가치는 사회적 회계, 투자대비 사회적 효과(SRoI)와 같은 새로운 측정 수단을 통해 측정되어야 한다. 새로운 사회적 가치 측정을 위한 이러한 수단은 사회혁신으로 볼 수 있으며, 현재의 금융지형을 더욱 복잡하게 만드는 요인인 동시에 사회적기업이 기존에 해왔던 활동을 다시 평가하는 수단이기도 하다. 사회적기업 금융 시장의 현 지형은 적극적 투자선택에 대한 총괄적 접근을 통해 그 성격을 규정할 수 있다.

이처럼 적극적으로 투자에 참여하는 자세에 발을 맞추기 위해서는 여러 가지 금융상품과 전략이 있을 수 있는 바, 사회적기업을 대상으로 하는 자금조달방법 가운데 특히 흥미를 끄는 유망한 자금조달방법으로는 다음 여섯 가지를 들 수 있다. ① 연대 금융 ② 벤처형 자선활동 ③ 기관 투자 ④ 개인 투자 ⑤ 유사 주식과 지분 투자 ⑥ 윤리적 또는 사회자본시장

사회적 금융 분야가 지속가능성을 띠기 위해서는 전통적 자본에서 필요로 하던 것과는 다른 통합적 접근이 필요하다. 캐나다 퀘벡의 FIDUCIE(상환유예자본) 설립은 이 같은 통합적 접근의 한 예라 할 수 있다.

따라서 개별적 접근이 적절하지 않은 상황에서는 기존의 자금 지원에서 필요로 하던 것과는 다른 실현 가능하고 통합적인 정책 수단이 뒷받침되어야 하며, 네트워크 구축과 부문 간 협력을 확대한다면 사회적 자본시장 개발을 촉진할 수 있을 것이다. 지역, 국가, 초국가적 단위의 모든 정부 기구는 다음과 같은 정책 수단을 통해 사회적기업을 지원할 수 있다.

- 전통적 세금 공제와 보조금 지원, 이를 가능하게 하기 위한 세금 관련 입법 등 투자를 유도하는 재정적 인센티브 제공

- 대출 보증 등 대출 확대를 위한 각종 지원 방안
- 사회환경적 기준을 고려한 공공재원조달 방안 개발
- 다수 이해관계자 자문에 기초한 새로운 법안 개발
- 국내외 네트워크, 연맹 설립 및 가입 지원
- 새로운 제도적 장치의 확산 및 모니터링(예: 시민사회와 정부 및 금융기관 사이의 민·관 협력, 공공기관과 사회적기업의 공동투자)
- 부문 간 특성을 반영하면서 정부부처 간 경계를 넘나드는 사회적기업을 위한 공간 마련 촉진
- 피고용자를 위한 지원서비스, 재정 자문, 노동시장 훈련, 해당 분야 특히 사회적기업의 주요 이슈에 관한 기술적 연구 지원
- 새롭게 나타나는 사회적 금융 지원기관과 투자 커뮤니티 진반을 위한 기술 지원, 사업 개발, 시장의 공동 구축 참여 등과 같은 지원 및 훈련체계 제공

사회적기업의 잠재력은 이용 가능한 금융지원 수단이 얼마나 다양한가에는 크게 영향을 받지 않는다. 사회적기업의 진정한 잠재력은 사회적 배제·노동시장 변화·합법적인 공공 정책을 필요로 하는 지역의 사회경제적 개발 전략의 체계적 접근에 대한 금융기관의 노력이 통합될 때에만 발현될 수 있다. 사회적기업이 사회 전반에 걸친 부를 창출해낼 수 있도록 잠재적인 재정 제공자들에게 사회적기업의 역할을 인지시킬 필요가 있으며, 사회적기업의 재정 문제는 개별적인 사안이 아닌, 통합적이며 구조적인 맥락에서 풀어나가야 한다.

사회적기업과 사회적기업의 활동에 투자하려는 금융기관이 사회적 시민의식과 평등을 추구하는 새로운 물입의 주체로 인식된다면, 앞으로 그들의 도전 과제는 이러한 목표를 충족시킬 사회적·재정적·정책적 시스템을 구축하는 것이다. 21세기는 사회적기업에 있어 창조와 혁신의 시기이며, 사회적 금융 분야는 시민사회의 정치경제적 영역으로 통합되고 있다.

사회적기업을 위한 전략적 지원도구로서의 네트워크:

그 정책적 함의는 무엇인가?

다른 조직 활동과 마찬가지로 사회적기업도 자신의 사업을 시작하고 강화할 만한 사업개발지원 방법론이 필요하지만 사회적기업의 경우 다양한 해결책을 필요로 하는 복잡한 니즈를 수반한다는 특징이 있다. 즉, 모든 조직 활동 지원기관이 사회

적기업의 특성에 대해 알고 있어야 하며, 사회적기업을 지원할 준비가 되어 있어야 한다는 것이다. 동시에 사회적 경제에 대해 전문성을 가진 지원기관도 필요하다.

지난 10년간 우리는 사회적기업 발전을 위한 지원 구조로서 네트워크의 성장을 지켜봐 왔는데 사회적기업 서로를 연결하는 일은 매우 복잡하다. 새로운 조직을 수립하고, 이들 조직을 대표해 공공기관 및 민간기관과 협력관계를 구축하고, 품질을 증진하는 동시에 혁신적인 정책도 이끌어내야 하기 때문이다. 보편적 조직 활동을 지원하는 네트워크와 특수한 활동을 지원하는 네트워크가 서로 협력한다면 매우 큰 결실을 이룰 수 있으며, 국가적 차원에서도 지원 범위의 폭을 한층 확대할 수 있을 것이다. 이러한 지원기관의 목적은 일반적 요소와 전문적 요소를 모두 포함하는 '다층적' 지원 체계를 구축하는 것이다.

이미 유럽과 세계 곳곳에는 사회적기업 지원을 위한 각종 활동들이 진행 중이다. 이러한 활동은 그 역할에 따라 다음과 같은 네 가지 '유형'으로 분류할 수 있다.

1. 사회적기업의 정체성을 정의하고 널리 알리며, 이를 위해 양질의 정책을 제안한다.
2. 사회적기업의 특성에 맞춘 사업 개발 지원 서비스를 제공한다.
3. 경쟁력을 강화하기 위해 사회적기업의 활동을 차별화함으로써 특정분야에서 활동하는 사회적기업의 발전을 뒷받침한다.
4. 지역사회 개발 과정에서 사회적기업의 참여를 장려한다.

이러한 네트워크 조직은 전형적으로 '공익'의 추구를 그 목표로 하고 있는 만큼 정책입안 활동을 주요 개입 분야로 삼아야 하며 이들 지원기관은 앞서 언급한 분야의 최전방에서 활발히 활동을 펼쳐야 한다.

사회적기업을 위한 지원 체계는 반드시 필요하며, 이에 대한 정책적 지원도 필요하다. 지원 체계의 전반적 목표는 단순히 사회적기업이 어떤 활동을 펼칠지에 대한 성실한 자문 수준에서 끝나서는 안되고 자문과 지원의 대상이 누구인지, 어디에 그러한 서비스가 공급되어야 하는지, 어떠한 방식으로 누구에 의해 지원되어야 하는지도 주요한 이슈로 다뤄져야 한다. 어떤 활동을 펼칠지에 대한 논의에 앞서 먼저 그 사회적기업이 기업가적 도전정신을 갖고 활동을 펼쳐나갈 수 있는 길을 터주어야 한다. 사회적기업 활동을 촉진하는 성공적인 조직 활동을 만들어내는 요소는 무엇인지, 학교와 대학의 커리큘럼에는 어떤 과정이 포함되어야 하는지 등에 대한

다양한 역할 모델 제시가 필요하다. 재정적 성과를 극대화하기보다는 사회문제를 해결하는 데 목적을 두겠다는 사회적기업의 니즈를 충족시키기 위해서는 그러한 니즈에 걸맞은 적절한 자금지원처를 활용하는 것 또한 매우 중요하다.

왜 사회적기업 지원기관이 지원을 받아야 하는가?

- 지원기관은 사회적기업 부문 전반을 더 잘 대변할 수 있다. 사회적기업의 네트워크는 사회적기업 부문의 발달을 지원하는 데 그 목표를 두고 있다. 이를 위해서는 다른 대표 기관과의 긴밀한 협력을 지원할 수 있는 지원시스템이 반드시 필요한데 지역적 차원에서는 상공회의소와의 연계를 예로 들 수 있다.
- 지원기관은 혁신을 더 널리 확산시킬 수 있다. 지원기관은 사회적기업의 제품 및 경영에 있어 질적인 혁신을 일궈내고, 이를 공유할 수 있는 ‘최고의 센터’ 역할을 해야 한다. 이러한 활동은 사회적기업에만 국한되지 않으며, 새로운 활동을 실험하고 사회적·경제적 신뢰성의 질과 모델 기준을 선정하는 협력을 통해 민·관 참여자들과도 관련될 수 있다.
- 지원기관은 정책 제언에 기여할 수 있다. 정책적 의사결정 과정에서 사회적기업 네트워크가 자신의 역할을 공식적으로 밝힌다면 더 많은 지원을 받을 수 있을 것이다. 이와 더불어 사회적기업 지원 네트워크는 지역적 차원에서 진행되는 사회적기업 발전 과정에 개입함으로써 정책 도구 기관으로서의 역할도 수행할 수 있다.

사회적기업과 지역개발: 새로운 이슈

지난 수 십 년간 사회적기업은 급속하게 발달해 왔다. 전통적인 경제 관련 서적에서는 이 같은 발전의 요인을 주로 시장 실패에서만 찾고 있지만 새로운 접근법에서는 사회적기업이 생산과정을 이행하고 잉여를 창출하는 방식에 있어서 갖는 다양성 등 사회적기업 발전의 다른 요소를 강조하고 있다. 이는 사회적기업이 어떻게 지역사회 발전 과정에 기여하고 있는가를 이해하기 위한 필수적인 요소다.

사회적기업은 단순히 공공재의 공익적 또는 이윤 추구적 공급을 대체하는 조직이 아니다. 사회적기업은 독특한 기업 형태를 띤다. 이러한 특성으로 인해 사회적기업은 준공공재나 가치제 공급에 가장 잘 부합하는 새로운 생산주체가 될 수 있다. 예를 들어, 사회적기업은 소비자와 신뢰 관계를 구축할 수 있기 때문에 정보의

불균형에서 오는 불공정계약 비용을 줄일 수 있다. 주로 사회적기업의 지배구조에서는 모든 관련 이해당사자를 참여시키며 사회적기업은 외재적·금전적인 가치보다는 내재적·친사회적 동기를 기반으로 활동한다. 사회적기업이 도입하고 있는 새로운 지배구조는 경영 통제 비용을 줄임으로써 사회적기업이 생산하고 분배할 수 있는 잉여를 증가시킨다.

사회적기업의 주요 목표는 이윤 극대화가 아니며 경제적 지속가능성이 보장되는 한도 내에서 사회적 니즈를 충족시키는 데 있다. 조직의 목표가 다른 만큼, 사회적기업은 채용 할당과 산출 측면에서도 다른 조직과는 구분된다. 이윤에 대한 동기부여가 없는 상황에서 사회적기업은 생존을 위해 고객, 자원 활동가, 자본가와의 신뢰 관계에 더욱 강하게 의존한다. 즉, 평등의 원칙에 입각해 전통적 시장 교환과는 다른 방식으로 재화와 서비스를 공급함으로써 보다 폭넓은 소비자와 사용자에게 재화와 서비스를 공급하는 것이다. 사회적기업의 생산성 향상은 취약계층에게까지 재화가 고루 분배되는 데 기여함과 더불어 자원봉사 활동 및 기부와 같은 부가적인 자원은 공급을 증가시키고 지역사회 개발을 지원하는 데 사용될 수 있다.

관련된 모든 이해당사자의 참여는 생산 목표의 지역적 지지 기반을 마련하는 만큼, 지역사회조직으로서 사회적기업의 잠재력은 사회적기업 자체의 특성과 관련이 있다. 동시에 사회적기업의 공익적 특성을 고려하면, 시장 교환을 넘어선 호혜적 효과의 확산은 취약계층은 물론 광범위하게는 지역사회에까지 닿을 수 있다. 이러한 특징 때문에 사회적기업은 지역경제의 내생적 발전에 있어서 나름의 위치를 확보하고 있다는 것이다.

현재까지 지역개발의 이론은 주로 기업과 공공기관에 관해서만 다루었고 두 극단 사이의 중간 지점에서 역할을 해 온 비영리기관과 사회적기업은 상대적으로 주목을 받지 않았다. 지역개발 이론에서 나타나는 또 하나의 문제는 이윤추구 활동만을 고려하고 있다는 점에서 보편적인 접근법이라 할 수 없는데, 이는 영리추구 기업이 복잡한 재정적, 경제적 동기를 토대로 복잡하게 돌아가는 생산과정을 얼마나 잘 통제하고 있는지에 의해서만 즉 진화하는 구조, 조직 관행, 이를 조율하는 관리의 측면에서만 그 특성을 규정지을 수 있기 때문이다. 그러나 조직의 역할을 규정지을 때는 그 조직이 내재적인 동기를 갖고 있는지, 관계 지향적인지, 사회적 목적을 추구하는지의 관점도 고려해야 한다. 따라서 사회적기업과 같은 비영리조직의 활동은 일반적 회사와 같은 선상에서 하나의 조직으로 고려되어야 한다.

사회적기업은 내재적으로 만들어진 상황과 지역사회의 자원을 안정화하려는 모든 개발모델에 잘 통합되어야 한다. 사회적기업은 주로 욕구의 충족, 지역 고용의 특성에 따른 공급 증가 및 취약계층에 대한 자원 분배에 직접적인 영향을 끼치기도 하여 긍정적인 외부지향성의 간접적인 배분, 사회적 자본 축적을 통해서도 나름의 기여를 하고 있다.

연대 협동조합: 어떻게 사회적기업은 다수의 이해관계자적 접근을 통해 사회적·경제적 목표를 동시에 추구할 수 있는가?

다수 이해관계자가 관련된 협동조합은 협동조합 모델 쇄신에 긍정적인 기여를 하고 있는데, 이러한 방식의 협동조합은 사회, 경제적 니즈를 동시에 충족시키는데 있어서 그 해답을 제시한다. 연대협동조합이 설립된 캐나다 퀘벡 지역을 제외한 나머지 북미 지역에서는 연대 협동조합 모델의 영향력이 매우 제한적이다. 연대협동조합은 시민 사회의 새로운 핵심인력을 만들기 위해 발전되었으며, 환경·레저·공정무역·보건을 포함한 여러 산업 영역에 걸쳐 설립될 수 있다.

전 세계적으로, 협동조합 모델은 경제와 지역 사이에 긴밀한 관계를 유지시키는 최상의 모델 중 하나로 여겨진다. 혁신, 책임성, 신뢰성의 문화를 장려해 시민 사회를 움직이는 것이 바로 협동조합이라는 대안이 가지는 핵심적인 장점이다. 다원적 이해관계자 협동조합은 보다 상위의 이익 — 협동조합 설립 시 지지되었던 — 아래에 위치한 서로 다른 이익을 추구하는 다양한 이해관계자들 사이의 절충을 이끌어낸다.

캐나다 퀘벡지역의 협동조합에서 연대협동조합은 중요한 위치를 차지하는데 사회적 결집에 있어서 연대협동조합의 영향력은 ① 지역 ② 접근가능성 ③ 고용가능성 ④ 민주주의 수준 ⑤ 유대감 등 다섯 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 사례연구 결과, 연대협동조합은 다양한 측면에서 상당한 성과를 내고 있는 것으로 나타났다. 몇 가지 사례에서 볼 때 ‘민주주의 발전 정도’를 제외하고 일반적으로 연대협동조합은 사회적 결집에 있어서 괄목할 만한 기여를 하고 있다.

연대 협동조합은 광범위한 분야에 걸쳐 설립되었으며, 대다수의 연대 협동조합은 다양한 이해관계자를 한데 모을 뿐만 아니라 조합 자체에서 구조를 만들거나 서비스를 제공하기 때문에 혁신적이다. 보건서비스 협동조합은 특히 연구해 볼 만한

가치가 있는데 퀘벡에서는 보건서비스 협동조합의 회원이 향후 몇 년간 현저히 증가될 것으로 기대하고 있다. 보건서비스 협동조합의 발전에 대한 면밀한 관찰을 통해 보건 서비스 협동조합이 현재 의료기관을 운영 중인 대형 영리 지방 병원 체인과 비교하더라도 한 발 앞서나가 있음을 알 수 있다.

보건서비스 협동조합의 몇 가지 사례를 분석해 보면 이들 협동조합이 시민의식과 시민행동에 긍정적 영향을 끼쳤으며 민주주의의 실천 측면에서도 중요한 역할을 해왔다는 것을 발견할 수 있다. 또한 이윤보다는 사용자에게 초점을 맞추고 있으며 의료 전문가와의 충실한 협력을 기반으로 한다.

이러한 측면에서 몇 가지 정책 제안은 다음과 같이 제시될 수 있다.

- 사회적 응집과 지역개발에 관련된 공공 정책을 결정할 때 다수 이해관계자 협동조합의 접근방식과 연대협동조합 모델을 더 많이 염두에 두어야 할 것이다.
- 기관의 혁신적인 프로젝트에서 공익은 민관의 독점적 협력관계에 초점을 맞추기보다 공공부문과 협동조합의 협력을 통해 증진하는 편이 바람직하다.
- 다수 이해관계자 협동조합의 증가 추세를 고려해볼 때 설립과 발전 상황에 관한 지식을 얻는 것이 보다 효과적일 수 있다. 예를 들어, 초기 네트워크 구축이 후원 회원을 포함한 다양한 이해관계자 사이에서 어떻게 발전되는지, 시간이 지남에 따라 이러한 협력관계는 어떻게 진화하는지에 대한 연구를 생각해 볼 수 있다.
- 사회적 건강을 결정하는 중요한 요소 중의 한 가지는 사람들이 스스로 자신의 삶을 주관하고 있다고 느끼며 또한 성취감을 느끼는 것이다. 이러한 측면에서 볼 때, 특히 외딴 마을에서 개인의 성장을 지원하는 연대협동조합과 다수 이해관계자협동조합은 남다른 기여를 하고 있는 것이다.
- 다수 이해관계자협동조합 형태는 OECD 가맹국을 중심으로 성장하고 있다. 새로운 모델인 만큼 다양한 지표에 따른 비교연구가 진행되어야 한다. 다수 이해관계자협동조합이 시민사회에 미치는 영향, 공공서비스를 전달할 대안적인 방안의 발전 및 시장, 보조금, 자원 활동 등 필요한 자원을 어떻게 결합시켜내는지 등에 관한 연구가 향후 필요하다고 생각된다.

제1장

유럽 사회적기업의 법적 구조와 입법의 새로운 장: 비교분석

파브리치오 카파기, 유럽대학교연구소(이탈리아 피렌체)
파올라 이아미첼리, 토렌토대학교(이탈리아)

이 장에서는 사회적기업의 법적 구조와 입법에 관한 정책적 이슈를 제시·논의하고자 한다. 이를 위해 최근 유럽에서 새롭게 개정된 법을 살펴보고자 하며, 분석 대상은 포르투갈, 프랑스, 폴란드, 벨기에, 영국, 핀란드, 이탈리아 7개 국가의 법률이다. 각 국가별 모델은 법적 형태와 핵심 규제에 따라 자산분배, 지배구조, 사회적 책임이 어떻게 달라지는가를 기준으로 비교해 볼 것이다.

유럽의 사회적기업이 뚜렷한 역할을 할 수 있도록 촉진하기 위해 우리는 법적·사회적·경제적 맥락에 따른 국가별 법체계의 특수성을 고려하여, 다음과 같은 결론에 이르렀다. 첫째, 조직이 궁극적으로 추구하는 바가 사회적 성격에서 벗어나지 않도록 제어하는 장치가 필요한데, 이를 위해서는 최소한 포괄적인 원칙이라도 법에 명시되어 있어야 한다. 둘째, 사회적 목적 달성을 위해서는 총자산에 대한 규제까지는 아니더라도 적극적 자산고정(assets lock)이 의무화되어야 한다. 셋째, 사회적기업이 나름의 활동을 지속하기 위해서는 재투자를 받을 기회가 열려 있어야 한다. 넷째, 피고용인과 수혜자에게 돌아가는 혜택을 구체적으로 명시하되, 여기에만 국한 짓지 말고 이해관계자의 이해관계도 경영 지배구조에 어느 정도는 반영을 해주어야 한다. 다섯째, 조직원을 구성할 때는 조직구성원 간에 어떠한 차별도 없도록 그 원칙을 관철하여야 한다. 여섯째, 의사결정 기구 내에 민주적 원칙을 의무화함으로써 다원주의, 공정한 의사소통 및 지배권 등장의 배제를 기하여 사회적기업처럼 민주적 성격과 사회적 목표를 가진 비영리조직에게 우호적인 법률이어야 한다. 일곱째, 사회적기업의 활동·지배구조에 관한 정보를 제3자에 대하여도 충분히 공개하는 적정한 수준의 책임이 부과되어야 한다.

유럽의 사회적기업에 대한 규정: 핵심 쟁점

이 장에서는 최근 유럽에서 있었던 법 개정을 살펴봄으로써 사회적기업의 법적·제도적 기본틀에 관한 정책적 이슈를 제시·논의해보고자 한다.¹⁾ 입법자들의 규정 범위는 협소하였으나 학계와 정책입안자들은 사회적기업에 대해 뚜렷한 지위를 확정하고자 지난 수십 년간 많은 관심을 기울여왔다. 일부 국가에서는 특수한 형태의 기업, 특히 협동조합과 관련해 이러한 인식이 발전되어 왔는데 사회적 목적을 가진 협동조합에 대한 관심은 그 자체로도 유럽의 사회적기업 논의에 크게 기여했다.

어떤 사회적기업 관련법이 가능한가에 있어 이 장에서는 법의 배경이나 적용 범위가 아닌 그 내용을 분석 대상으로 삼고자 한다. 대부분의 경우 법 제정의 목표는 지난 수십 년간 효율성·효과성 측면에서 그 가능성을 보여준 바 있는 사회적기업이 하나의 기업 유형으로서 발전해나가도록 힘을 실어주는 데 있다(Hansmann, 1980; Weisbrod, 1988, Hansmann, 1996; Ben-Ner, 1996; Salamon and Anheier, 1997; Barbetta, 1997; Anheier and Ben-Ner, 2003; Borzaga, 2003). 개념적인 차원에서 보자면 여러 다양한 형태의 입법을 통해 우리는 이러한 목표에 도달할 수 있다.

우선, 법률이 사회적 현상을 입법화하는 쪽으로 방향을 맞추고 ‘기업(enterprise)’과 같은 법적 개념을 확장해볼 수 있다. 두 번째, 법률이 특정한 유형의 기업, 예를 들어 사회적기업을 창업하기 위한 인센티브를 제공할 수도 있다. 인센티브의 예로는 직접적 지원금, 면세 등의 금전적 방식과 설립비, 등록비 등 각종 행정비용의 감면과 같은 비금전적 방식이 있다.²⁾

사회적기업의 효율성을 극대화할 수 있는 조직 모델이 무엇인가를 정의하는 것 또한 입법자들이 사회적기업의 역할을 증진하는 방법 가운데 하나이다. 이 경우 입법은 일차적으로 예컨대 부모 시에 이사진의 역할이나 내부 모니터링 시스템 등이 어떠해야 하는지에 대한 기본 원칙을 정하여야 한다. 마찬가지로, 입법자가 촉진할 수도 있는 내부 규율도 사회적기업이 나름의 지배구조를 구축하는데 효과적인 수단이 될 수 있다(Cafaggi, 2002).

1) 이러한 논의의 시작은 20년 전으로 거슬러 올라간다. 유럽에서 이루어진 첫 번째 개괄적 논의에 관한 내용은 『다이제스투스, DIGESTUS』(1999)를 참조.

2) 사회적기업 법제화의 다양한 효과에 대해서는 Cafaggi(2000), Cafaggi(2005), Sacconi(2006)를 참조.

사회적기업 관련법의 기능은 여러 가지일 수 있다는 점과 관련해 또 하나 중요하게 살펴봐야 할 사항은 유럽의 법제도가 직접적인 금전 지원보다는 비금전적 인센티브나 조직 모델의 규율을 통해 사회적기업을 육성한다는 점이다. 그러나 비영리단체에 관한 입법에서는 그 반대이다.³⁾ 사실, 전통적인 영리기업에 대해서든 비영리단체에 대해서든 종래의 입법에서는 기본적으로 ‘사회적 사명’ 즉, 사회성(sociality)과 ‘기업가정신(entrepreneurship)’ 사이의 균형점이 적절히 반영되지 못했던 것이 사실이다. 제1장에서는 이 분야에서의 일부 유럽 법에 대한 비교분석을 통해 공적 관리자(public regulators), 사회적기업을 대표하는 민간기구, 사회적기업가 당사자 가운데 사회적기업을 규율하는 주체가 누구여야 하는가의 문제를 짚어보고자 한다.

논의를 이끌어 감에 있어, 다음 네 가지 주요 질문을 핵심적으로 살펴보도록 하겠다.

1. 사회적기업과 비영리단체: 이는 사회적기업의 개념과 비영리단체의 개념을 구분할지의 문제이며 나아가 영리추구 여부와 관계없이 사회적기업의 지위를 어떻게 볼지의 문제이기도 하다. 분명한 것은 단순한 비영리적 수익분배의 제한만으로는 불충분하지만, 그렇다고 해서 단일한 기준이 제시된 바도 없는 것이 현실이다. 앞서 언급했듯이 유럽의 학자들과 정책입안자들이 벌인 그간의 논쟁을 통해 사회적기업과 비영리단체가 서로 다르다는 인식은 널리 확산된 것이 사실이지만, 많은 논의에도 불구하고 합의점에 이르지 못했다(Defourny and Nyssen, 2006). 다른 한편으로는 매우 드문 경우이기도 하지만 입법자들이 사회적기업의 특수성을 인정해 차별화된 법적 지위를 부여하는 사례도 있다. 이러한 경우는 특정 유형의 사회적기업을 법제화하는 과정에서 간접적으로 나타나기도 하는데, 이 때 사회성, 즉 ‘사회적 사명’과 ‘기업가정신’의 의미를 두고 다양한 해석이 제기된다. 그런데 서로 다르다는 인식이 여전히 없는 경우에는, 법적으로 어떻게 정의의 해를 사회경제적기업이 사회적 경제(social economy) 내에서 가장 효율적이고도 효과적으로 운영될 수 있는가가 핵심 이슈로 제기된다.
2. 자산분배: 적극적 자산분배와 소극적 자산분배의 차이에 대해서는 이미 다른 연구에서 충분히 다루었으며 소기의 성과도 거두었다(Hansmann and Kraakman, 2000을 참조). 이 장에서의 논의와 관련해서는 적극적 자산

3) 이러한 경향은 영국과 이탈리아에서 볼 수 있는데, 이탈리아의 2006년 법 적용을 받는 사회적기업과 영국의 2004년 법 적용을 받는 공동체이익회사(CIC)가 대표적인 사례이다.

분배가 특히 중요하다. 실제로 민간 단체가 사회적 목표를 추구할 경우에는 기업가적 방법에도 걸맞고 또 분명히 사회적기업의 사회적 성격에도 상응하는 자산분배 방법이 무엇인가 하는 문제가 제기된다. 법적 측면에서 보면 이는 자산에 대한 실질적 ‘고정(lock)’으로 이어진다. 즉 이윤 배분을 제한하는 한편, 청산 시에는 사회적 목적과 무관한 제3자에게 재원이 흘러드는 것을 방지하는 것이다. 세제 혜택의 형태를 취하기도 하는 공적 보조금의 혜택을 받는 사회적기업이라면 뒤따르는 제한이 더 많아지는데 이 경우 다음과 같은 의문이 들 수 있다: 1) 이 자산고정은 얼마나 엄격해야 하는가? 2) 어떤 식의 자산분배 및 병행적 운용을 허용해야 하는가? 허용될 경우, 단체의 기업적 성격 및 자주적인 지속가능성과 초기 투자가 우선하는가? 3) 이러한 방향이 지속될 경우 안정성을 확보하는 대신 사회적·경제적 혁신은 어느 정도 저해될 것인가?

3. 이해관계자와 경영지배구조: 세 번째 쟁점은 사회적기업 내에 어떤 다양한 이해관계가 존재하는가 또는 다양한 이해관계를 어떻게 대변할 것인가의 문제이다. 최근 논의에서는 사회적기업을 ‘복수의 이해관계자 조직(multi-stakeholder entity)’으로 규정짓고, 각 이해관계자에게 경영지배구조 내에서 발언권과 법적인 보호를 부여해야 한다고 하였다(Borzaga and Mittone, 1997; Zoppini, 2000; Defourny and Nyssens, 2001; Lavile and Nyssens, 2001; Sacconi, 2006; Cafaggi, 2000). 그런데 이 다양한 이해관계를 어떤 방식으로 결합할 것이며 또 그 작업은 누가 할 것인가? 획일적 평등에 따라야 하나, 아니면 이해관계의 성질에 따라 배분할 것인가? 개별 이해관계자에게 어떤 권리를 부여해야 하는가? 라는 질문이 제기될 수 있다. 이해관계자가 누구이고 조직과 관련한 그들의 역할이 무엇인가를 밝힌다는 것은 곧 사회적기업을 구분 짓는 경계를 그을 수 있다는 뜻이며, 그 경계는 회사법과 계약법의 역할을 밝히는 데 도움이 된다.

4. 투명성과 책임: 원칙과 기제. 앞서 살펴본 쟁점은 사회적기업의 지배구조 또는 다양한 유형의 지배 구조의 정의에 관한 것이었다. 이와 더불어 고려되어야 할 점은 투명성(accountability)과 책임성(responsibility)의 문제이다. 사회적기업의 차별화된 지위는 이해관계를 직접적으로 반영하는 지배구조뿐만 아니라 그 사회적기업이 구성된 — 구성원들에게 효과적인 권한 부여 여부와 관계없이 — 을 넘어 일정한 지역사회에도 책임을 질 수 있는

능력에 의해서도 정의되는 것이다. 사회적기업이 외부 이해관계자에 대해 책임을 진다는 것은 그 지역사회에 대한 사회적기업의 소통 수단으로 사회적 대차대조표(social balance sheet)의 채택과 함께 정보제공 의무가 이행된다는 것을 의미한다. 여기서 몇 가지 의문이 제기될 수 있다. 이러한 관행은 어떤 법적 효과를 가지는가? 사회적 책임과 법적 책임은 어떤 상호작용을 일으키는가? 누가 사회적기업을 규율하고 의무를 부여할 것인가? 행정당국인가, 법인인가? 조직구성원이나 제3자는 어떤 해결책을 강제할 수 있는가? 등이다.

앞서 제시한 정책 이슈를 중심으로 하여, 지금부터의 분석은 특히 이탈리아, 프랑스, 벨기에, 포르투갈, 폴란드, 영국, 핀란드의 법적 구조에 초점을 두었다. 특별히 사회적기업 관련 입법이 거친 최근의 변화에 관심을 두고자 한다.

우선 각국 법제의 주요 접근법에 대해 간략히 살펴본 후, 여러 나라를 아우를 만한 공통적인 입법 모델을 찾아내는 데 논의의 주안점을 두기로 하겠다. 상이한 지배구조를 포함한 법적 형태가 정책 목표의 유형과 효율성에 영향을 미친다는 견해에서 한 걸음 더 나아가, 이 장에서 대안적인 법적 유형의 검토를 시작하고자 한다. 이들 대안적 법적 유형에는 협동조합에서부터 보다 일반적인 회사의 형태, 나아가 현행 법제에서는 특별한 조직 유형으로 분류되지 않는 보다 넓은 '개방형'도 포함된다.

물론, 사단(社團)이나 재단(財團)처럼 하나의 특수한 조직 유형에만 초점이 맞춰진 입법적 모델에 대해서도 그 내용을 파악하고 면밀히 검토해 볼 수 있다. 특히, 이탈리아, 벨기에, 프랑스 등 일부 국가의 법제에서는 사단적 모델이 사회경제적인 측면에서 중요한 역할을 한다(DIGESTUS, 1999). 그러나 이런 나라에서조차도, 입법자들이 사단조직은 매우 제한적으로만 기업가적 활동을 펼칠 수 있는 주체로 보는 경향이 있다. 그런 까닭에 사단적 모델과의 특별한 관련성에 기초해 사회적기업을 명확히 규율하는 입법을 찾기란 쉽지 않다. 이러한 문제를 심사숙고한 끝에 이탈리아와 같은 일부 국가에서 '개방형 모델'을 채택하고 있기도 하다.

적극적인 형태와 관련하여 이번의 분석은, 법적 형태의 선택이 지배 구조와 사회적기업의 유형 다음으로 중요한 요소인 반면, 상이한 모델이라 하더라도 그 형태(예컨대 협동조합 및 '개방형')에 무관하게 어떠한 특징은 공유될 수 있다는 사실을 보여줄 것이다. 법적 유형에 대해 각기 고유한 특성을 인정해야한다는 주장 대신 지금부터의

논의에서는 서로 다른 유형의 사회적기업을 넘나들며 조직의 지배구조를 효율적으로 이끌어가는 원칙이 무엇인가에 대한 새로운 문제를 제기하고자 한다. 이어 규범적인 차원에서 향후 사회적기업의 발전을 도모하기 위해서는 특정한 법적 형태를 규정하는 법이 좋을지, 혹은 법적인 형태로 제공된 일련의 형태 가운데 무엇을 선택할지를 사회적기업가에게 맡겨두는 편이 나올지를 살펴보기로 하겠다. 국가별 다양성이 여전히 존재하는 만큼 이번 논의는 전(全) 유럽적 관점에서 보아야 할 것이다.

최근 유럽 국가에서의 법 개혁: 법적 형태와 조직 모델

최근 20년간 유럽에서의 사회적기업 관련 논의는 새로운 혼합 복지제도 내에서 사회적기업이 갖는 특별한 기능과 위상 그리고 입법적 기본 틀의 채택과 관련한 다양한 토론을 불러일으켰다.

2004년에 유럽연합 집행위원회(European Commission)가 채택한 ‘기업가정신에 관한 유럽 의제’⁴⁾와 협동조합 활성화를 위한 유럽연합 집행위원회 통지⁵⁾는 이러한 이슈와 관련한 초기 단계의 연구 결과를 내놓은 바 있다. 논의를 가속화한 또 다른 장본인은 유럽의 사법부였다. 경쟁법(competition law) 적용 여부가 쟁점으로 대두된 일련의 소송에서 유럽사법재판소(European Court of Justice)는 연대 원칙에 기초해 시장 활동을 벌이는 사회적기업은 그 역할 상 특수성을 지닌다는 점을 강조하며, 일부 사건에서는 적어도 경쟁법과 관련해서 사회적기업에 다른 원칙을 적용해야 한다는 판결을 내렸다.⁶⁾ 이 판례는 기업과 영리추구 조직에 대한 개념

4) 유럽연합 집행위원회가 유럽연합 정상회의(Council) 및 유럽의회, 유럽경제사회위원회 및 지역위원회에 보낸 통지, ‘기업가정신에 관한 유럽 의제 실행 계획’, COM(2004) 70 final (2004. 2. 11) 9쪽 및 19쪽을 참조. (“고령화, 기업 활동에 대한 소비자 기대 심리 등 우리 사회 수요 변화의 측면에서 보자면, 건강, 환경, 이동성에 대한 수요가 증가하고 있다. 이 부문은 공공 영역에 포함되어 있거나 매우 근접해 있기 때문에 공공부문은 고객 또는 경쟁 상대가 될 수 있다. 사회경제적 기업은 이미 이 분야에서 서비스를 제공하면서 공공부문을 보완하거나 대체하는 사례를 보여주었다. 집행위원회는 공공 부문에서 상업적이면서 동시에 비영리인 기업이 성장하는데 장애가 되는 문제점에 대해 회원국과의 공개적 협력을 통해 진지하게 다루고 있다. 집행위원회는 향후 실천 방안을 준비하면서 사회적기업의 역할을 분석 중이다. [...] 상업적이면서 동시에 비영리인 기업이 보건, 교육, 복지 등의 사회서비스 또는 환경 서비스를 제공하면서 발생하는 딜레마와 특정 요구에 대한 분석에 기초하여, 집행위원회는 각 회원국의 공공 서비스 제공 환경을 비교 분석하고 해당 분야 서비스 제공에 고유하게 요구되는 서비스 질과 공공서비스 임무를 충족시키는 지원정책이나 법제화 등의 사회적기업을 활성화시키기 위한 환경 조성 방안을 제시하고 있다.”)

5) 유럽연합 집행위원회가 유럽연합 정상회의(Council) 및 유럽의회, 유럽 경제사회위원회 그리고 유럽 협동조합 활성화를 위한 지역위원회에 보낸 통지, COM(2004) 18 final (2004. 2. 23), part. 10쪽을 참조. (“다수의 사회적 목적을 통합시키는 데 있어 협동조합 모델이 보여준 효과 때문에 몇몇 회원국은 이를 더욱 활성화하기 위해 특별한 법적 형태를 받아들였다. 이는 상당히 성공적인 결과를 보였으며 유사한 상황에 있는 다른 회원국들의 관심을 이끌어냈다.”)

정의에 기여함으로써 분배제한 원칙이 기업의 개념과 양립될 수 있음을 명확히 했다.⁷⁾ 유럽사법재판소의 판례는 영리기업, 비영리기업을 포함한 기업과 비(非)기업적 단체와의 구분을 한층 심화하는 계기가 되었다.⁸⁾ 사회적기업이 회사에 기반을 둔 모델을 채택한 제도를 제외하고는 일반적으로 제3섹터의 한 부분으로 받아들이는 국가법 체계와는 달리 유럽적 접근은 경제 활동을 수행하는 기업과 연대를 목적으로 활동을 수행하는 단체와의 구분을 둘러싸고 전개되는 것이다.

유럽 협동조합에 관한 지침 및 입법이 이 방향을 향한 하나의 시발점으로 볼 수는 있지만 유럽공동체(European Community)차원에서 아직 이렇다 할 입법은 마련되어 있지 않다.⁹⁾ 그렇다 하더라도 개별 국가 차원에서 개발된 입법 모델의 환경과 구체적 경험은 유럽에서의 모델과 일반적 경향의 부분적 수렴을 이룰 수 있을 것

6) 다음 판례에서 참조: Opinion of Advocate General Jacobs, 23 March 2000, Joined Cases C-180/98 to C-184/98, Pavel Pavlov and Others v Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten; Court of Justice, 21 September 1999, Case C-67/96 Albany International v Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie; Opinion of Advocate General Fennelly, 11 May 2000, Case C-222/98, Hendrik van der Woude v Stichting Beatrixoord; Opinion of Advocate General Jacobs, 17 May 2001, Case C-475/99, Ambulanz Glöckner v Landkreis Südwestpfalz, § 69; Case C-222/04, Cassa di risparmio di Firenze and others ECR-I- 289, Motosykletistiki (MOTOE) v. Dimosio, C-49/07, 1 July 2008 nyr. 또한 참조 판례: Liège (7e ch.) 17 novembre 2005, J.T. 2006 (abrégé), liv. 6218, 202; J.T. 2006 (abrégé), liv. 6231, 466, note GLANSDORFF, F.: Annuaire Pratiques du commerce & Concurrence 2005, 703; Juristenkrant 2006 (reflet BREWAEYS, E.), liv. 134, 1: "사회적경제적 회사에 대해 법적 혜택들이 용인되지만 이것이 헌법 제10조 및 제11조의 차별금지 조항에 해당되지 아니하며, 그리고 이 기업들이 참여하여 공적 시장으로 이양하는 절차도 인수인에 대한 평등취급의 원칙에 위반되지 아니하고, 위장 차별도 아니며, 회사가 1유로라도 보조금을 받는 사실에도 불구하고 유럽공동체론(Traité C. E.)에 반하는 제한이 아니며, 이러한 편의의 수혜자가 아닌 경쟁자들의 회사보다도 그 가격이 현저히 낮게 책정되었다. 그것은 완벽한 합법성으로 받은 지원금과 보조금 때문에 논쟁의 대상이 될 수 있는 두 시장 내에서 항소인들에게 낮은 가격을 책정 하면서, 상업적 이유의 온당한 사용에 반하는 행위와 연루된 피항소인에 대해 현금을 압류할 수 밖에 없다."

7) 판례 C- 222/04, Cassa di risparmio di Firenze, cit., part. par. 123 참조.

8) 판례 C- 222/04, Cassa di risparmio di Firenze, cit., part. parr. 120-123을 참조. "금융재단을 하나의 '사업체'로 다룰 때 비영리조직 기부에 대한 제한은 배제되어야 할 것이다. 위원회의 조사에 따르면, 비영리 활동은 무엇보다 사회적 성격이 강하고 다른 이들과 경쟁하는 시장에서는 이루어지지 않는다. 금융재단은 이러한 활동에 한정하여 사업체가 아닌 자발적 결사체나 자선 단체로서 활동할 수 있다. 반면, 공공의 이혜나 사회적 지원이라는 목표 달성에 필요하거나 효과적인 경우에 한해 법이 금융재단에 부여한 지위를 이용하는 경우에는 다른 이들과 경쟁하는 시장에서 서비스나 재화를 제공할 수 있는데, 예를 들면 과학적 연구, 예술 또는 보건 등과 같은 분야이다. 이러한 전제에 따라 국가 사법기관이 평가했을 때 금융재단이 이윤추구를 목적으로 하지 않고 재화 또는 서비스를 제공했다 하더라도 그 행위는 이윤을 추구하는 자와 경쟁 관계에 놓이기 때문에 이러한 경제 활동에 관여했을 경우에는 하나의 사업체로 간주되어야 한다."

9) 유럽연합(EC) 규정 제1435호(2003. 7. 22); 지침 2003/72/EC(2003. 7. 22). 이 규정이 제안하고 있는 유럽협동조합 법적화 방안은 ('1인 1표', 노동자 참여권리 보장 등과 같은) 민주적 원칙과 (총회로부터 어느 정도 독립성을 보장 경영진 등과 같은) 효율적 행정체계를 혼합한 지배구조를 규정하고 사회적기업이 국가간 경계를 넘어 법적 형태를 취할 수 있다는 점에서 흥미롭다. 아래 각주 21과 22에 인용한 유럽 협동조합 활성화화를 위한 통지도 참조.

이다. 부분적으로는 이미 이 같은 일이 일어나고 있다.¹⁰⁾ 이러한 과정 속에서 유럽 법을 통한 보다 명료한 조화의 과정에 대한 요구를 강화하게 될 것이다. 오늘날 사회적기업에 대한 명확한 법적 정의가 생겨나고, 상이한 법적 제도가 기업가 정신 및 '사회적 사명' 사이의 균형을 잡고, 단체의 지배구조 내에서 이해관계자의 이익을 상이하게 매기고 있음에도 이러한 수렴 현상은 제한적으로 이루어지고 있다. 중부유럽과 동유럽 국가들까지 포함시킨다면 그 차이는 급격히 커진다(EMES, 2006).

지난 20년 간 특정 국가의 사회적기업 모델이 다른 국가로 퍼져나가는 데는 유럽 집행위원회를 비롯한 여러 국제기구, 학계, 연구진의 역할이 매우 컸다. 이 과정에서, 물론 구체적인 개념 정의에 있어서는 여전히 차이가 나지만 사회적기업의 기능과 형태에 관하여는 다음과 같은 공통된 인식이 생겨났다(DIGESTUS 1999). 특히 초점을 둔 것은 아래와 같다: 첫째, 재화·서비스의 공급과 관련하여 전문적으로 수행된 활동의 성질, 둘째, 지역사회 전반 또는 특정한 부류의 개인들을 위한 혜택 창출이라는 명시적 목표, 셋째, 기업가가 위험을 부담한다는 점, 넷째, 특히 공공 부분과의 관계에 있어서의 조직의 자율성, 다섯째, 유급 근로자의 고용, 여섯째, 출발점의 집단성, 일곱째, 의사결정권이 지분 보유 비율에 의해 좌우되지 않는 지배구조의 민주성, 여덟째, 이익배분의 (부분적)제한 등.¹¹⁾ 이러한 특징들을 보완해줄 만한 자료로 OECD의 조사 결과를 들 수 있는데, OECD 자료에서는 경제적 지속가능성, 높은 자체자본조달 비중을 전제로 한 재정구조의 복잡성, 취약계층의 노동통합 지향 등과의 연관성을 강조한다. 또한 OECD 보고서는 사회적기업의 그 본질적인 성질을 손상함 없이 국경을 넘어 채택가능한 다양한 법적 형태를 고려하고 있다(OECD, 1999). 보다 최근의 연구에서는 영리활동을 통한 지속가능한 자립에 대한 초점은 줄어든 반면, 자금조달 구조에 있어서의 공공지원과 독립 자원(voluntary resource) 간의 관련성과 더불어 제도 및 공공 정책의 형성과 개발에 있어서의 사회적기업의 역할에 방점을 두고 있다(Defourny and Nyssens, 2006).

어느 정도 유연성을 발휘한다면¹²⁾, 이러한 개념적 열개들을 토대로 유럽 사회적기업의 주요 모델들을 서로 비교 연구할 수 있을 것이다(DIGESTUS, 1999; Borzaga and Defouny, 2001; OECD, 1999; Borzaga and Spear, 2004; Iamiceli, 2005; Noya and Clarence, 2007). 이를 토대삼아 이 장에서는 법적

10) 특히 이 장의 뒷 부분에서 다루고 있는 폴란드 사례를 참조.

11) EMES 연구 결과에 대해서는 Defourny(2001)를 참조. 또한 다이제스투스 프로젝트 중 비교연구의 발전 부분(DIGESTUS, 1999)도 참조.

형태, 지배구조, 사회적 성과 사이의 관계를 중점적으로 살펴봄으로써 현재 쟁점이 되고 있는 주요 정책 이슈들에 관해 논의해보기로 한다.

우선 법적 형태의 분석에 초점을 둔다면 서로 다른 법적 제도에서 발전된 세 가지 모델을 구분하는 것이 필요하다:

1. 협동조합 모델(co-operative model): 사회적기업은 사회적 목적을 그 특징으로 하는 특별한 유형의 협동조합으로 법에 의해 규율된다.
2. 회사 모델(company model): 사회적 성과와 분배 제한을 특징으로 하되, 영리 기업에서 파생된 형태로 본다.
3. 개방형 모델(open form model): 구체적인 법적 형태를 선택하지 않고 사회적 성과에 따라 법적으로 정의된다.

여기에서 조사되는 국가들이 하나의 국가라고 해서 반드시 한 개의 모델만 있어야 하는 것은 아니다. 동일한 법제도 하에서도 두 개의 법이 하나의 사회적기업이라는 개념 틀에 부합하는 두 개의 기업 형태를 각기 규율할 수도 있을 것이다. 이 장에서는 위에서 개괄한 여러 유형들과 그러한 유형들을 생성한 법률들을 서로 비교해보기로 한다(부록 1.A1 은 유럽 사회적기업의 비교표이다).

협동조합 모델: 이탈리아, 포르투갈, 프랑스, 폴란드

최근 유럽 집행위원회가 발간한 정책보고서에는 협동조합형 회사의 특성이 일반적으로 사회적 목적을 추구하는 것으로 인식되어 있다.¹³⁾ 그렇지만 모든 협동조합이 사회적기업의 성질을 띤다고 해도 명시적으로 사회적 목적을 더 추구하는가, 상호부조(mutuality)를 더 중시하는가에 따른 구분은 가능하다.¹⁴⁾

12) 예를 들어, 노동통합 지향성을 사회적기업의 정의 요소로 고려할 것인가, 위험 추정에는 어디까지 포함할 것인가 - 재정 손실, 파산, 비재정 투자의 손실, 또는 그 밖의 형태의 위험에의 노출들을 포함시킬 것인가 - 등이 논란이 될 수 있다.

13) 유럽 협동조합 협회 활성화를 위한 통지 15쪽을 참조. "협동조합은 사회적 목적과 기업적 수단이 상호 긍정적인 방식으로 결합된 훌륭한 사례이다."

14) 유럽 협동조합 협회 활성화를 위한 통지 4쪽을 참조. "모든 협동조합은 조합원의 경제적 이해를 위해 활동하지만 이 중 일부는 추가적으로 조합원이나 보다 넓게는 공동체의 이해를 위해 환경 문제나 사회적 목적을 위한 활동에 헌신하기도 한다."

이탈리아: 협동조합 모델의 구조와 적용

유럽 국가 중 이 부문에서 가장 앞선 나라는 이탈리아이다. 1991년, 이탈리아에서는 사회적 협동조합에 관한 법률이 제정되었다. 이로써 이 특별법에서 특별히 규정하는 것을 제외하고 협동조합형 기업에 관한 법률의 적용을 받는 새로운 범주의 기업을 도입한 것이다.¹⁵⁾ 물론 협동조합은 이미 존재하고 있었지만, 기존 협동조합을 위한 기본 틀 제시와 사회적 협동조합의 양적 증기라는 측면에서 이 법은 중대한 영향을 미쳤다(Nyssens, 2006).¹⁶⁾ 이어 협동조합 관련법도 2003년에 개정되었는데 모든 협동조합에 영향을 미친 이 개정법이 사회적 협동조합에도 현저한 영향을 미쳤다고 보기에는 아직 이르지만 이후에 살펴볼 몇 가지 측면에서 만큼은 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 여기서 주목할 것은 사회적 협동조합법에 그치지 않고 최근 이탈리아에서는 전반적인 기본 틀 제시를 목표로 하는 사회적기업에 관한 기본법을 채택했다는 점이다. 이 법은 세 번째 유형에서 자세히 살펴보기로 한다. 한편, 기업이 조직에 초점을 둔 것은 아니지만 사단형 모델(associative model)에 관한 법률은 이미 21세기 초에 제정되었다.¹⁷⁾

사회적 목적과 활동

사회적 협동조합과 일반 협동조합형 기업의 가장 중요한 차이는 사회적 목적(social finality)이다. 법률에 규정된 사회적 협동조합의 기본적인 목표는 지역사회 전반에 걸쳐 인간의 삶을 개선하고 사회통합을 이루는 데 있다. 이러한 최종적인 목표를 달성하기 위해서는 다음과 같은 서로 다른 두 가지 방법이 있을 수 있다. 첫 번째는 'A유형 협동조합'으로, 교육·사회·보건 서비스를 제공하는 것이며, 두 번째는 'B유형 협동조합'으로, 취약계층의 노동 생활로의 통합을 목표로 다른 유형의 기업가적 활동을 수행하는 것이다. 'B유형 협동조합'에서는 조합원으로 취약계층 노동자를 선호하긴 하지만 꼭 그래야 하는 것은 아니다. 이는 사회적 협동조합

15) 1991년 11월 8일의 법률 제381호.

16) B유형 협동조합에 대한 보다 자세한 내용은 INPS의 방대한 자료를 정교하게 분석한 Borzaga and Loss (2006)의 연구를 참조. 이 자료에 따르면, B유형의 협동조합은 1993년 287개에서 2000년 1,915개로 증가하였다. 보다 최근 조사로는 이탈리아 사회적협동조합 종합정보(Stat, Le cooperative sociali in Italia, in Informazioni, 2008)의 제4권 13쪽 이하 논의를 보면 되는데, 이에 따르면 2005년 말 현재 이탈리아에서 활발히 활동하고 있는 사회적협동조합의 수는 7,363개에 달하며 이는 2003년에 비해 19.5%가 증가한 것이다.

17) 2000년 12월 7일의 사회발전사단(social promotion associations)에 관한 법률 제383호 참조.

18) 일반 협동조합의 경우에도 2003년 자본회사 개혁에 따라 협동조합 상호주의 원칙이 크게 변화되었다. 이 개혁은 상호주의 원칙이 미약한 협동조합의 존재를 인정했다. 따라서 법적으로 사회적 협동조합은 '강한 상호주의' 협동조합 집단과 다른 범주에 속한다고 할 수 있지만, 여전히 사회적 목적이 중요한 특징이다 (그리고 사실 사회적 목적은 상호주의 특성을 거부한다).

의 정의에 비추어볼 때 사회적 협동조합이 일반적인 협동조합과 같이 상호부조 조직이 아니라¹⁹⁾ 조직구성원 이외의 외부 수혜자에게 혜택을 주도록 되어 있음을 뜻한다. 이러한 특성은 사회적 협동조합의 활동과 관련이 있으며, 지배구조, 특히 운영 비용 등에 막대한 영향을 미친다.

비영리의 한계와 자산분배

어떤 사회적기업도 핵심 동기가 이윤 창출은 아니다. 그러나 일반 협동조합이 변모를 꾀하고 있고 이러한 변모는 사회적 협동조합에도 적용될 수 있는데, 실제로 이윤 창출을 목표로 하는 금융상품을 발행할 가능성이 점차 인정되고 있다. 협동조합형 기업의 본질을 유지하기 위해, 그 진출 범위와 한계에 대한 합의도 이루어진 바 있다.¹⁹⁾ 협동조합은 현재까지는 이 기회를 심분 활용하지 못하고 있다. 그 가장 큰 원인은 상이한 종류의 '이해관계자'의 존재와 관련한 조직 비용 또는 보다 전통적인 재원에 대한 접근 경향 때문일 것이다. 특히 지분소유자의 대출 또는 공공 하도급 등은 협동조합에 훨씬 친숙한 것이다.²⁰⁾

이해관계자와 지배구조

일반 협동조합과 마찬가지로, 사회적 협동조합의 지배구조는 민주적 원칙이 그 특징이다. 소수가 지배하는 현상을 막기 위해 의사결정권은 조직구성원에게 골고루 분산된다. 동시에 조직의 지배구조에서 다양한 이해 관계가 대변될 수 있도록 각별한 주의를 기울인다.

의사결정 과정은 대개 '1인 1표 원칙'에 의거하는데, 이러한 원칙은 영리기업의 일반적인 특성이라 할 수 있는 자본 투자와 지배권 간의 유착을 끊기 위한 것이다. 다만 후술하는 바와 같이 법인 자격을 갖춘 구성원 — 최고 5표까지 부여된다 — 과 투자자는 예외이다.

일반 협동조합에 비해 사회적 협동조합의 지배 구조는 조직 내 다양한 이해관계자 집단의 의견이 반영되도록 설계되는 것이 일반적인데, 협동 조합원, 투자 조합원뿐만 아니라 지원활동가에게도 투표권이 부여된다.²¹⁾ 사회적기업 지배구조 상

19) 1992년 1월 31일의 법률 제59호 및 민법 제2526조의 2003년 개정문 참조.

20) 이처럼 새로운 방식의 도입이 지배구조에 미치는 영향에 대해서는 아래를 참조.

21) Art. 2, l. 381/91, cit.

의 '복수 이해관계자 구조'가 거래 비용과 불안정성 증가로 이어질 수는 있겠지만, 이 문제는 지배구조의 건전성과 시장지향성의 감소로 상쇄된다. 회사 장악 여지는 거의 존재하지 않고 경영상의 비효율성은 비(非)시장 기제를 통해 대처하는 것이다. 흔히 이러한 협동조합은 한 지역사회 내에 두세 개 정도가 공존하는 상급 조직 가운데 하나에 가입되어 있으며, 그 상급 조직은 전국적 또는 그 이상의 조직과 연계되어 있다. 이러한 네트워크 모델은 자체 생산을 하기에는 비용 부담이 큰 서비스를 여러 협동조합이 함께 컨소시엄의 형태로 제공하는 경우에 활용된다.

협동조합에서 핵심 권력을 쥐 사람은 조합원인데 조합원들은 이사회회의 일원이 될 수도 있고, 최소한 조합 내에서 과반수를 형성한다. 투자자와 자원활동가에게는 제약이 따르는데 투자자의 경우 투표권이 주어지더라도 일반 조합원의 최대 3분의 1만 가지며, 이사 지명권도 이사회 구성원의 3분의 1 미만으로 제한된다. 자원활동가의 경우, 그 수가 출자조합원(shareholder) 총수의 절반을 넘지 않도록 되어 있다.

'복수 이해관계자'라는 사회적 협동조합의 특성은 서로 다른 이해 집단을 대표하는 이사를 선임하거나(민법 제2542조), 서로 다른 범주의 구성원들이 별도로 가지는 회합(민법 제2540조)을 통해 현실화된다. 이는 특별히 사회적 협동조합에만 관련된 제도는 아니지만, 조직 내 민주주의와 이해관계자 보호를 강화할 목적으로 유용하게 이용될 수 있다. 2003년 협동조합 관계법령이 개정되기 전에는, 사회적 협동조합은 이해관계자의 의견을 반영하고자 수혜자 위원회, 가족 그룹 등 다양한 제도를 두고 있었다. 이와 같은 특별한 협동조합 모델의 사회적 표현은 법률보다는 자율적인 규율이 더욱 왕성하게 할 수 있는 것으로 보이며, 입법은 기업가정신을 가진 영리 추구형 모델을 협동조합의 범주로 인식하는 데 도움을 주는 경향을 보이고 있다.

일반 조합원과 이사회회의 관계는 그 조직이 어떤 지배구조 모델을 도입하느냐에 따라 달라지는데, 지배구조 모델은 2003년 개정된 회사법에 의해 규정된다. 어떤 모델을 택했건 이사회회의 권한은 경영 전반에 미치며, 전체 구성원의 한 부분인 조합원들은 이사의 과반수를 차지한다. 그러나 '일반 운영 모델'에서는 이사 선임권 및 예·결산 승인권이 일반 조합원에게 있는 반면 '이원적 모델(dualistic model)'에서는 중간기관(*Consiglio di sorveglianza*)에 결정권의 일부 또는 전부가 위임될 수 있고, 이 중간기관은 이사에 대한 감시권도 갖는다. '일원적 모델(monistic model)'에서는 이사에 대한 감시 권한이 이사회 내부 기구에 위임된다.

2003년 개혁의 또 다른 특징을 살펴볼 필요가 있는데 일원적 모델과 이원적 모델에서는 감시기관의 감시를 의무적으로 받아야 하지만, 일반 운영 모델에서는 협동조합이 의결권 없는 금융 상품(예: 채권)을 발행하거나 자본·예산·근로자의 규모가 일정 한도를 넘어서는 경우에만 감시기관이 개입한다. 이러한 경우 조직 내부 감시기관을 통해 해결할 생각이 아니라면 외부에 회계감사를 맡겨야 한다. 반면 일원적 모델이나 이원적 모델을 채택한 경우에는 외부 감사가 의무적이다.

요약하자면, 감시 기능의 제도화를 사회적 협동조합의 일반적인 특징으로 볼 수는 없지만 2003년 개정법으로 새롭게 등장한 지배 및 자원 모델에 의해 이러한 기능이 강화되고 있다고 하겠다.

투명성과 책임

앞서 살펴본 바와 같이, 사회적 협동조합의 지배구조에 관한 대부분의 규제는 주류 협동조합에 적용되는 법률, 보다 일반적으로는 회사법에서 유래한다. 이는 조합원이나 제3자에 대한 정보제공 의무와 석명 의무로 정의되는 투명성 요구에도 동일하게 적용된다. 주요 정보제공 의무에는 내부 기관의 활동과 의결에 관한 것과 연간 회계보고에 관한 것들이 있다. 활동 보고와 의결사항은 조합원에게만 공개되는 반면,²²⁾연간 회계보고는 일반인도 열람이 가능하도록 기업등기사무소(Enterprises' Register Office)에 제출하도록 법률로 정하고 있다.²³⁾

모든 회사 및 그 이사들이 제3자에 대하여 지켜야 하는 일반적인 책임에 관한 규칙과는 별도로 조합원이 아닌 수혜자들에 대하여 지켜야 하는 법적 의무는 구체적으로 규정하고 있지 않다. 그러나 법적인 의무는 아니지만 사회적 협동조합이 자발적으로 위원회를 구성하는 예는 흔히 찾아볼 수 있다. 어느 정도까지는 수혜자들에 대한 제도적인 보호는 장애인·노인·이민자 등과 같은 최종 수혜자들의 복지 정책에 관한 입법에 의해서 촉진되었다. 조합원들도 관리운영 기구에 참여함으로써 사회적기업의 기본적인 사회적 목적(노인, 장애인, 이민자에 대한 서비스)을 달성토록 하고 있다. 그러나 모든 협동조합에 관하여, 상호부조 의무를 잘 지키고 있는지 경제개발부(Ministry of Economic Development)로부터 외적인 통제를 받는다.²⁴⁾

22) 민법 2545조-bis 참조.

23) 민법 2435조 참조. 기업 등기에 대한 공공 접근에 대해서는 1995년 12월 7일의 대통령령(D,P,R.) 제581호와 1993년 12월 29일의 법률 제580호 제8조 참조.

24) 법령 220/2002 참조.

회계감사는 경제개발부의 승인을 받고 협동조합의 이익을 증진·대변할 수 있는 협회와 공동으로 실시할 수 있다. 이렇듯 모니터링 과정은 공공과 민간이 혼합되어 책임을 지며, 상호부조의 원칙을 지키지 않은 협동조합은 위반 정도에 따라 등록 취소되거나, 법정 관리 또는 청산의 절차에 들어갈 수 있다.

협동조합에는 상호부조성이 뒤따르는 만큼 이러한 모니터링 시스템에는 행정·재무 구조, 조합원 참여, 수익 배분 등에 관한 전반적 감시 활동이 포함된다. 그 결과 이 같은 감시체제를 통해 사회적 목적이 제대로 지켜지고 있는지를 간접적으로 확인할 수 있다. 물론, 협동조합법과 영리회사법을 사회적 협동조합에도 적용하는 것은, 특히 법 개정에 의해 제공된 기회를 통해, 사회적 협동조합의 지배구조를 더 복잡적이고 풍부하게 만들 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 그러나 이런 제도적 틀이 기업의 사회적 성격을 고양하는 데 얼마나 보탬이 되고 결실 있는 발전을 이끄는가에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다. 사실, 과거 그 어느 때보다 영리기업적 성격이 강해진 일반 협동조합의 행보는 사회적기업이 추구하는 목적의 특수성과 마찰을 빚을 소지가 있다. 이 잠재적 마찰을 해결하는 유일한 방법은 사회적 목적을 충실히 이행하고 특히 수혜자의 권리와 정당한 기대에 귀를 기울이는 지배구조를 확립하는 데 있다.

포르투갈: 협동조합 모델의 구조와 적용

포르투갈에서도 협동조합 모델이 채택되었다. 사회연대, 특수교육, 통합 등의 사회적 이익에 관련된 분야는 협동조합 활동의 영역으로 볼 수 있다는 인식은 이미 1980년대부터 법적으로 인정을 받았지만, 1990년대 말에 이르러서야 협동조합법(Co-operative Code, 법률 번호 51/96)이 사회연대협동조합(Social Solidarity Co-operatives)에 관한 특별법(1997년 12월 22일의 법률)에 의해 제정되었다(Do Campos, 1998).²⁵⁾

사회적 목적과 활동

이들 협동조합은 협동조합 원칙을 준수하고 이윤 추구를 목적으로 하지 않는, 조합원들 간의 자조와 협력을 통해 사회적 필요의 충족과 취약계층의 생활증진, 사회통합을 목표로 일하는 조직을 뜻한다. 사회적 협동조합의 주요 활동으로는 취약

25) 포르투갈 법에 관하여는 Canaveira do Campos, Cooperative di solidarietà sociale nel Portogallo, in Impresa sociale, 1998, 38쪽 이하 참조.

계층, 장애인, 노인, 어린이, 절대빈곤 가정 지원 등이 있다. 이들 협동조합은 사회적·경제적 통합을 촉진하고 도움이 필요한 해외 동포, 포르투갈 귀환에 어려움을 겪고 있는 자국민들을 지원하며, 취약계층의 교육·직업훈련을 장려한다.

비영리의 한계와 자산분배

이탈리아 사회적 협동조합과 달리 포르투갈에서는 모든 자산을 기관 활동에 쏟음으로써 사회적 목표 달성을 촉진한다. 이익의 분배는 허용되지 않으며 청산 후의 잔여재산은 다른 사회연대 협동조합에 전액 양도되며 청산되는 협동조합의 주요 활동에 관련되는 이해관계를 대표하는 연합 조직의 견해에 따른다. 이때 동일 지자체 내에 소재하는 사회연대협동조합을 우선적으로 고려한다.

이해관계자와 지배구조

지배구조는 진성 조합원과 명예 조합원의 구분에 기초한다. 진성 조합원에는 직·간접적인 수혜자와 상근 직원이 포함될 수 있다. 수혜자를 조합원에 포함시킨다는 점은 이탈리아 법과 관련하여 구분되는 중요한 차이점이다. 명예 조합원은 사회봉사로서 재화와 서비스의 공급을 통해 조합 활동에 기여하는 사람들이다. 이들의 가입은 총회의 승인을 거쳐야 하며 총회는 이들의 자발적 지원이 협동조합의 활동에 필요한 것인지를 평가한다.

진성 조합원과 명예 조합원 간의 구분은 '참여'에서도 중요하다. 정보 접근권과 총회 참석권은 조합원 누구에게나 부여되지만 '조합원 1인 1표' 원칙이 적용되는 총회에 참석해 투표를 하거나 지배기관의 구성원에 대한 선거권·피선거권은 진성 조합원에게만 부여된다.

제한적이긴 하지만 자원활동가와 투자자에게도 투표권이 주어지는 이탈리아 사회적 협동조합의 구조와 비교해 볼 때, 포르투갈의 방식에서는 진성 조합원 — 수혜자 및 상근 직원 — 과 명예 조합원 — 자원활동가 및 지원자 — 이 보다 명확히 구분된다.

그러나 명예 조합원의 권한은 정보 접근권에만 국한되지는 않는다. 실제로, 이 사회와 내부 감독을 맡고 있는 감독회(Supervisory Board) 이외에도 협동조합의 지배구조는 자문기관으로 자문회의(General Council)를 둘 수 있고, 여기에 이사회 구성원은 물론 모든 명예 조합원이 참여할 수 있다.

투명성과 책임

이탈리아 입법과의 또 다른 차이점은 회계 관련 규정에 있다. 모든 협동조합에게 요구되는 통상적인 대차대조표 작성 의무 외에, 포르투갈의 사회연대 협동조합은 사회적 목적을 어떤 방식으로 달성했는지를 기록, 작성한 사회적 대차대조표(social balance sheets)를 협동조합 감독 기관(INSCOOP)인 노동사단부(Ministry of Labour and the Association)에 제출하여야 한다. 실제로 있어서 이 의무는 근로자 100인 이상의 협동조합에게만 부과되었다(CECOP European Seminar, Manchester, 2006). 다른 나라의 법제도와 달리 포르투갈의 사회연대 협동조합에 관한 법에서는 조합원과 제3자에 대한 특별한 책임 조항이 없으며, 이들 조직에 대한 행정적 규제를 위한 특별한 장치도 없다.

프랑스: 협동조합 모델의 구조와 적용

사회적기업이 협동조합형 회사로 규율되는 세 번째 예로, 프랑스에서 2001년 7월 17일의 법률 제624호에 의해 공익적 사회협동조합(*The Société Coopérative d'Intérêt Collectif, SCIC*)의 형태로 도입된 것이 있다.

사회적 목적과 활동

프랑스 협동조합은 집단적 이익이 되는 일반적 재화 또는 서비스를 생산·제공하는 데, 이때 집단적 이익은 사회적 유용성에 도움이 되는 것이야 한다. 사회적 유용성 평가 시 고려되는 점은 당면 욕구를 해결할 능력이 있는가, 사회적·직업적 통합을 지원하는가, 사회적 결속을 지원하는가, 재화·서비스에 대한 접근성을 향상시키는가 등이다.²⁶⁾ 조합원이 아닌 제3자도 명시적으로 협동조합의 잠재적 수혜자에 포함된다.²⁷⁾

비영리의 한계와 자산분배

사회적 목표 달성을 위해 프랑스 법률에서는 자산분배와 관련해서는 여러 가지

26) 1947년 9월 10일의 법률 No. 47-1775 제19조-quinques, l., 2001년 7월 17일의 법률 No. 2001-624에 의해 수정된 것 그리고 2002년 2월 21일의 명령 No. 2002-241 제3항, 사회적 유용성에 대한 정의에 관해서는 Margado(2004) 참조.

27) 법률 No. 47-1775 제19조-sexies, l. cit.

제약을 두고 있는데, 이러한 점에서 프랑스 모델은 포르투갈보다는 이탈리아 모델에 더 유사하다.

이익배분은 제한적으로 허용되는데 즉, 모든 공적 기부금과 보조금을 제외한 후에도 법에서 정한 한도만큼의 법적 또는 정관 상의 유보가 있어야 가능하다.²⁸⁾ 모든 협동조합이 그렇듯이 조합원에게 지급되는 수익률은 어떠한 경우에도 경제부(Ministry of Economy)가 고시하는 민간 기업의 평균 수익률을 초과할 수 없다.

모든 협동조합에 적용되는 규정은 공익적 사회협동조합(SCIC)에도 그대로 적용된다. 공익적 협동조합은 다른 협동조합에 기부를 하거나, 연말 또는 조직해체 시 일반적·직업적 이익을 위한 활동을 지원할 수 있다. 그러나 앞서 언급한 모든 제한에 우선적으로 따라야 하며 조직해체 시 조합원들의 출자금은 반환된다.

앞서 살펴본 바와 같이 조합원들에 대한 제한적 자본 보상과는 별개로 사회연대협동조합에 대한 재정적 기여는 협동조합 투자 증권 및 조합원을 위한 협동조합 증권에 관한 입법에 의해 촉진된다. 이 증권을 가지고 있는 경우에는 통상의 협동조합 지분을 보유하고 있을 때와는 다르게 기여 분에 따라 수익을 배당받을 수 있지만, 협동조합 투자 증권의 경우 의결권은 없다. 다만, 회사의 자료에 대한 접근권은 일반 조합원들과 동일하다. 이들 증권을 통한 투자금 총액은 협동조합 자본의 50%를 초과할 수 없다.

이해관계자와 지배구조

의결권은 없는 증권으로 투자한 투자자나 조합원은 협동조합 내에서 관련 이해관계자들을 대변한다. 그러나 중요한 가치는 이들과는 다른 이해관계와 집단에 있다. 더 직접적으로 말하자면 조합원으로서의 자격은 수혜자 — 유료 또는 무료로 재화·서비스를 공급받는 수혜자 — 와 노동자에게 있다. 이들과 더불어 협동조합 활동과 관련된 다양한 이해관계를 대변할 집단이 적어도 하나 더 조합원에 포함되어야 하는데, 자원 활동가, 공공기관, 그리고 어떤 식으로든 협동조합 활동에 기여하는 개인·단체 등이 그것이다. 앞서 개괄한 이탈리아나 포르투갈의 사회적 협동조합과 달리 프랑스에서는 '복수 이해관계자'의 성격이 의무적으로 요구되고 있다. 이 경우 물론 다양한 이해관계가 대변되지만 조직의 사회적 목적과 기업가정신에

28) 정관상의 유보는 법정 적립금에 포함되는 모든 재원의 총합의 50%에 달하여야 한다.

따라 이해관계의 우선순위가 정해진다. 지역 공공기관이 하나의 공익적 사회협동조합의 자본을 20% 이상을 소유하지 못하도록 하는 이유도 공공부문으로부터의 자율성과 기업가정신을 지켜주기 위해서이다.

복수 이해관계자 구조라는 특징은 협동조합 지배구조에도 반영된다. 일반적으로 총회에서는 '1인 1표' 원칙이 적용된다(따라서 집단별로 몇 명의 조합원을 확보하고 있느냐가 중요하다). 또한 협동조합은 각 이해관계자 집단별로 별도의 회합을 가질 수 있다. 결석원칙(default rule)으로서 집단별 회합에 대하여는 총회에서 동일한 의결권이 부여된다. 그러나 개별 집단의 회합이 총회에서의 의결권의 50%를 넘거나 10%에 미달하지 않도록 협동조합은 정관으로 별도의 규정을 둘 수 있다.

투명성과 책임

투명성 및 모니터링과 관련하여 프랑스 법률은 조합원과 투자증권 보유자에게 협동조합에 대한 정보 청구권을 보장한다. 법은 또한, 법 이행 여부를 평가하는데 필요한 모든 정보와 문건의 규율을 책임지고 있는 공공기관에 대해 일반적인 책무를 부여하고 있다. 재원·자산분배에 관한 규정을 위반하거나 허위로 신고한 경우에는 형사 처분을 포함한 특별한 제재가 부과된다. 이 모든 조항은 일반 협동조합과 공익적 협동조합에 공통적으로 적용되나, 조합이나 이사진이 제3자에 대해 어떠한 책임을 지는가에 대한 구체적인 규정은 없다. 또한 협동조합이 사회적 목적을 갖는다고 해서 수혜자 또는 근로자에게 유리하게 행정적 통제기능을 통합해야 하는 것도 아니다. 현실적으로 이들에 대한 보호는 외부적 통제보다는 조합원 스스로의 목소리에 의해 보다 더 보장되는 것이다.

폴란드: 협동조합 모델의 구조와 적용

폴란드의 사회적 협동조합에 관한 입법은 '고용촉진 및 노동시장 조직에 관한 법'이 '협동조합법'으로 알려진 1982년 9월 16일의 법률을 개정하여 2004년 4월 20일로 거슬러 올라간다. 그러나 2006년 4월 27일 사회적 협동조합에 관한 새로운 법이 통과되어 사회적 협동조합을 기존의 '협동조합법'의 규율 대상에서 제외하였다. 이 새로운 입법은 대체로 이탈리아에서 도입한 것으로, B유형의 사회적 협동조합과 관련이 있다. 그러나 2006년의 입법은 사회적기업의 효과적 성장을 저해하는 요인이 고스란히 남아 있는 일반적인 법률의 기본 틀에 깊이 뿌리를 두고 있

지는 않다는 점에서 이탈리아와는 차이를 보인다(EMES, 2006; Gumkoswa, Herbst and Wyagnask, 2006; Les, 2004).²⁹⁾

사회적 목적과 활동

폴란드의 사회적 협동조합은 작업 협동조합(work cooperatives)과 같은 구조를 갖는다. 사회적 협동조합은 실업자들과 취약계층 — 노숙자, 알코올중독자, 약물중독자, 정신질환자, 재소경력자, 난민 등 — 에 의해 설립되었고, 조합은 이들의 사회적 또는 직업적 재통합을 위해 노력한다. 그 결과, 폴란드와 같은 유형의 사회적 협동조합에서는 앞서 살펴보았던 다른 나라의 법률 체계에서보다 '상호부조적' 특성이 두드러진다.

또 다른 협동조합의 특징은 정관상 활동의 정의가 비경제적이라는 점이다. 사회적기업으로서의 심각할 수 있지만 이러한 접근은 폴란드에서 다른 비영리 조직에 관한 일반적 법적 틀에서는 일관되고 있다. 폴란드 법에서는 사회적기업의 경제활동을 재정적 필요에 의해 어쩔 수 없이 하는 '필요악'으로 볼 뿐, 사회적 활동을 수행하기 위한 수단으로 간주하지 않고 있다(Gumkoswa, Herbst and Wyagnask, 2006).³⁰⁾ 사회적 협동조합의 경우 이들이 할 수 있는 '비경제' 활동으로는 사회·교육·문화 활동 및 사회적·직업적 재통합을 위한 기타 활동 등이 있다.

비영리의 한계와 자산분배

비영리적 특성 또한 명확한데, 이익은 조합원에게 배당될 수 없으며, 사회적 협동조합이 아닌 단체에 간접적으로 자산이 이전되는 결과를 초래하는 조직의 합병·분할은 일체 허용되지 않는다. 청산의 경우에는 부채 상환 후 잔여 자산의 20%만 조합원에게 분배할 수 있다. 나머지 재원은 이른바 '노동 기금(Work Fund)'으로 출연된다.

이해관계자와 지배구조

지배구조에서 가장 중요한 것은 조합원이다. 조합원의 최소 80% — 일반적으로 5~50명 — 는 법적으로 인정되는 실업자, 마약중독자 등의 수혜자로 구성된다. 나머지는, 기존 조합원들이 사회적 협동조합에 요구되는 특정한 요건을 충족시

29) 협동조합 모델의 성공에 미치는 정치적, 문화적 제약에 대해서는 Les(2004)를 참조.

30) 동유럽(CEE) 국가에 대한 비교 분석은 Rutzen et al.(2004) 참조.

키지 못하는 경우에 한해 20%의 범위 내에서 그 요건을 충족시키는 사람들로 채울 수 있다. 위에서 언급되었으나 법적인 자격이 부분적으로 인정되지 못하는 잠재적 수혜자도 이 20% 범위 내에서 사회적 협동조합의 조합원이 될 수 있다. 또한 협동조합은 정관으로 비정부단체(NGO)에도 조합원 자격을 줄 수 있다.

소규모 협동조합일수록 총회에서 수혜자의 역할은 더 중요하다. 조합원이 15명 이하인 경우 감시 권한을 가진 기관은 총회뿐 아니라 개별 조합원이다. 규모가 큰 협동조합에서는 감독회(supervisory board)가 그 역할을 맡는다.

투명성과 책임

앞서 살펴본 바와 같이 폴란드 법에서는 감시 기능을 조직 내부에 맡기고 있으므로 사회적 협동조합에 관한 법에서도 공공기관을 통해서든 민간기관을 통해서든 외부 감시 체계에 대해서는 특별한 조항을 두지 않고 있다. 이는 보통의 협동조합에도 똑같이 적용될 수 있다. 그러나 수입, 비용, 정산과 관련하여 사회적 협동조합의 사회적 즉 '비경제적' 활동에 대한 회계 내역을 따로 기록할 것을 의무화하고 있으므로 어느 정도의 사회적 투명성은 지켜진다.

폴란드의 새로운 입법은 사회적기업의 효과적인 성장을 촉진할 수 없는 법을 이식해 온 것으로 이미 비판을 받고 있다. 좀더 구체적으로 말해 사회적 경제에서는 기업가정신의 역할을 우선시해야 사회적기업의 활동을 경제 활동으로 보는 중요한 인식의 변화가 가능하다. 이러한 인식의 변화가 뒷받침되어야만 오늘날 기업가적 정신이 부족한 것으로 알려진 사회적기업의 구성원과 근로자의 전문성을 향상시킬 수 있다. 세금·공적조달·개인 기부에서의 이와 같은 변화를 통해서도 괄목할 만한 효과를 거둘 수 있을 것이다(Gumkoswa, Herbst and Wyagnask, 2006).

동일한 협동조합 모델 내에서도 사회적 이익을 어떻게 정의하느냐에 따라, 또 협동조합, 기업의 지배구조 및 투명성에 있어서의 여러 이해관계를 어떻게 규정하고 어디에 우선순위를 두느냐에 따라 위에서 살펴본 국가들의 입법은 그 모습을 달리 한다. 그러나 이러한 차이에도 불구하고 다양한 이해관계를 반영하는 문제와 근로자와 수혜자에게 주어지는 우선순위 사이에는 하나의 보편적인 균형점이 생기게 마련이다. 그렇다면 이제 다음에 살펴볼 다른 나라의 사회적기업 모델에서도 이러한 균형점을 찾을 수 있을지 알아보기로 하자.

회사 모델: 벨기에, 영국

회사 모델을 채택하는 법제도 하에서는 사회적기업 관련 입법에 대해 다른 접근이 이루어진다. 이 경우 물론 입법자는 사회적 목적에 근거하여 회사법에 대한 일련의 예외 조항을 두고 있으나, 영리회사법과의 연결고리가 더 두드러지게 나타난다.

이 모델은 대체로 전통적인 비영리의 형태, 즉 대개의 경우 사단을 채택함으로써 사회적 경제의 앞선 출발이 비영리 부문에서 발전했다는 사실과 관련하여 등장한다. 이러한 점에서 사회적기업에는 영리 부문이든 공공 부문이든 다른 조직과 경쟁하기 위해 강력한 기업가 의식이 요구되는 것이다. 회사 모델로의 발전은 이러한 목적을 달성하기 위해 가능한 장치로 인식된다.

벨기에: 회사 모델의 구조와 적용

벨기에에서 사회적 목적 기업(*sociétés à finalité sociale* 또는 *SFS*)에 관한 법은 1995년 회사법(Companies' Code)의 개혁(1995년 4월 13일의 법률)을 통해 도입되었다. 1995년 이전까지 비영리부문에서 사회적 경제를 이끌어가는 주역은 고령자·어린이·취약계층 등을 위한 노동통합을 목적으로 운영하거나 '지역사회 서비스'를 제공하는 사단이었다. 사단에 관한 법에서는 이들이 그 주된 활동으로 영리활동을 행하는 것을 허용하지 않지만(*Solidarité des Alternatives Wallonnes ASBL*, 2000)³¹⁾ 이들 사단의 활동은 사회적기업의 개념과 공통점이 있는 것으로 인식되고 있다(Defouney, 2001). 한편 이러한 사단 조직은 현재도 운영 중인데, 법 개정 당시 의도했던 것과는 달리 기업 형태로의 전환이 폭넓게 진행되지는 못했다. 아마도 이는 법에서 요구하는 의무규정이 부담스러워서이거나 또는 이렇다 할 세제 혜택이 없다는 데 그 원인이 있는 것으로 보인다(Defouney, 2001).

사회적 목적과 활동

개정법에 따르면 협동조합을 비롯해 어떤 회사이든, 제한적 이익 배분을 허용하는 경우에도 지분소유자에게 유리하게 영리를 추구하는 데만 전념하지 않고, 후

31) 1921년 6월 27일의 법률 제1조(법률 No. 51/2002로 개정): "산업 또는 상업적인 직업에 관여하지 않는 비영리단체는 그 구성원에게 물질적 이익의 제공을 추구하지 않는다." 이러한 면에서 왈롱니아 지역 대안 NPO 연합체와 관련된 개혁의 중요한 전제로서 사회적 목적을 가진 회사의 재정 및 사회법률 및 공적 지원에 관한 세부규정(*La société à finalité sociale. Volets juridiques, fiscaux, sociaux et aides publiques*), 2000년 11월 p. 3을 참조.

슬하는 바와 같이 법에 명시된 의무사항을 준수한다면, 사회적 목적을 가진 회사의 정관을 채택할 수 있다.

비영리의 한계와 자산분배

회사법에는 사회적 목적이 정의되어 있지는 않지만 구성원에게 직·간접적으로 경제적 혜택을 제공하지 않는다는 것을 전제로 회사의 정관에 사회적 목적을 규정할 수 있다. 이윤, 유보금, 기업 청산 시의 잔여 재산은 사회적 목적에 맞게 사용되어야 하며, 지분소유자에 대한 배당금은 국가협동조합위원회(National Co-operative Council)의 협의를 거쳐 칙령이 정한 고정이율 — 현재는 자본금의 6% — 을 초과해서는 아니 된다.

이해관계자와 지배구조

사회적 목적 회사의 지배구조를 규정하는 별도의 조항은 없다. 따라서 어떠한 법적 형태를 띠느냐에 따라 일반적인 회사법이 적용되겠지만, 아래의 세 가지 요건은 반드시 충족되어야 한다.

- 1년 이상 고용된 근로자는 구성원이 될 수 있는 법적인 권리를 획득하며 이 권리는 고용계약 종료 시 소멸된다.
- 의사결정권과 자본투자 참여 사이의 상관관계를 분리할 수는 없지만, 어떠한 지분소유자도 총회에서 자본의 10% 이상을 대표하는 의결권을 행사하지 못한다는 제한이 따른다. 지분소유자가 그 회사의 근로자인 경우에는 이 비율이 5%로 줄어든다.
- 이사회는 사회적 목적을 어떻게 달성하고 있는가에 관한 별도의 보고서 즉, 사회적 대차대조표(social balance sheets)를 매년 발간하여야 한다.

투명성과 책임

제재와 통제의 경우, 사회적 목적 회사에 대해서는 일반 회사에 적용되던 것보다 한층 엄격한 제한이 가해진다.

첫째, 회사 유보금을 정관에 명시된 사회적 목적과 다른 목적으로 사용했을 경우 이사들은 원상 회복과 발생한 손해에 대한 배상 책임을 진다. 수령인이 그 유보

금의 사용이 부당하다는 것을 알았거나 알 수 있었음이 입증된 경우에는 그 수령인에게도 원상 회복을 요구할 수 있다. 자신과 이해관계가 있다는 사실만 입증한다면 주주도 이사, 수령인뿐 아니라 제3자를 상대로 소를 제기할 수 있다.³²⁾ 부당한 행동에 관해서는 ‘이해관계가 있는’ 제3자에게도 그 사실이 고지되므로 이 조항은, 회사가 천명한 사회적 목표가 현실에 있어서는 할당된 유보금이라는 것을 확인하기 위해, 회사와 그 이사들에 대해 상당히 큰 부담을 지우는 것으로 보인다.

둘째, 이 사건에 상당한 이해관계가 있는 지분소유자·검사·제3자가 제기한 청구에 근거해 법원의 명령으로 회사가 해산될 수 있다. 이러한 경우는 회사의 정관이 법에 위배되거나, 법에는 위배되지 않지만 회사가 정관을 위반한 때에도 발생할 수 있다.³³⁾

다른 나라의 법제도와는 달리 — 그러나 아마도 벨기에 이외의 영리회사법과는 유사하게 — 사회적 목적에 대한 통제 기능은 주로 행정부가 아닌 법원에 주어져 있다. 그러나 적어도 원칙적으로는 이해관계가 있는 제3자도 사회적기업의 경영에 관한 정보를 제공받을 수 있다면 중요한 역할을 수행할 수 있다. 이와 관련된 논의는 이 장의 뒷부분에서 계속된다.

지배구조의 요건을 조목조목 살펴보면, 벨기에의 사회적기업 관련법은 일반적인 ‘회사 모델’의 범주 안에 있되 협동조합형 회사를 지향하는 경향을 보인다(예컨대 의결권, 제한 규정, 근로자 참여 등의 측면에서 그러하다). 실제로도 사회적기업을 설립하는 데는 여러 법적 형태 가운데 협동조합 형태가 가장 적절하다는 주장이 제기되고 있다(Solidarité des Alternatives Wallonnes ASBL, 2000).

법 개정 전망

사회적기업을 둘러싼 입법은 현재 논의 중이다. 주로 구성원에 대한 배당, 지배

32) 회사법 제663조 제2항: “채무불이행의 경우, 파트너, 제3의 이해당사자, 공공기관, 관리관 또는 집행인의 요구가 있는 때에는, 법원은 배분된 총액의 지급 또는 우선 유보의 배당에 대하여 예견된 요구사항에 응한 때에는 결과로 초래된 모든 상황을 치유할 것에 대해 연대책임을 선고하여야 한다. 제2항에 해당되는 자들은, 1유로라도 그 효과적 배분에 불합리가 있음을 알았거나 또는 상황 자체를 전혀 몰랐을 경우, 수혜자들을 상대로 대항할 수 있다.”

33) 회사법 제667조: “파트너, 제3의 이해당사자 또는 공공기관의 요구가 있는 때에는 법원은 해산을 선고할 수 있다: 1. 회사의 정관에 비추어 볼 때 사회적 목적 추구를 더 이상 기대할 수 없거나 제661조에 의한 처분의 전부 또는 일부를 기대할 수 없는 경우; 2. 사회적 목적을 가진 회사의 현실적으로 유효한 활동이 제661조에 부합하여 채택한 법규정 상의 처분에 반하는 경우.”

구조, 근로자 참가, 사회보고서, 사법적 통제 등에 관한 개정 법안이 제출된 상태이다. 이 장의 전개 방식에 따라 다음 세 가지 측면에서의 변화를 살펴보기로 하자.

첫째, 구성원에 대한 배당 문제에서는 회사 설립 후 최초 7년 동안은 배당의 법적 '상한' 초과가 허용될 전망이다. 다만, 이 7년간의 평균 배당률이 정관이 정한 한도에 미치지 않아야 한다. 이처럼 법을 유연하게 적용하면 설립 초기단계에 있는 회사에 필요한 자본을 더 많이 끌어올 수 있다. 그러나 이러한 조치는 배당금 분배보다 기업 활동에 필요한 물적 투자를 더 촉진하기 위한 하나의 단계로 보아야 할 것이다.

둘째, 근로자 참가와 관련하여 개정안에서는 근로자들이 구성원으로서 참여하는 것과 함께 비구성원으로서도 참여할 수 있도록 하고 있다. 다시 말해 근로자는 선택적으로 구성원이 될 수도 있고, 회사의 '지배구조(*politique de gestion*)'에 참여하여 운영기관에서 근로자의 이익을 대변할 수도 있다. 다른 국가의 법제도에서도 명확히 드러나듯 이해관계자가 반드시 구성원이 되어야만 그 사회적기업의 지배구조에 개입할 수 있는 것은 아니다.

셋째, 회사가 채무불이행 상태일 때 해산만이 유일한 제재수단일 수는 없다. 즉 선택적으로 사회적 목적 기업(SFS)으로서의 지위를 박탈할 수도 있다. 사회적 목적 기업으로서의 법적 지위를 충족시키지 않지만 일반적인 법적 지위 하에서 활동을 지속하는 편이 오히려 합리적이고 효과적이라면 이러한 조치는 매우 중요한 의미를 지닌다. 사회적 목적 기업으로서의 지위가 세제 혜택·공익적 혜택 등의 측면에서 매우 유리한 것이 아니라면, 앞서 살펴본 바와 같이 기업청산 시에는 강제적인 자산배분이 이루어지는 만큼 기업 청산은 그 어떤 제재보다도 강력한 조치일 수 있다.

개정안에서는 몇몇 의무규정이 주는 부담을 완화시키는 방향으로 나아가고 있는데, 이는 사회적 목적 기업이라는 법적 형태를 보다 적극적으로 활용하도록 하기 위해서다. 이로 인해 간접적으로는 일반 기업과 사회적기업 간의 경계가 더 흐려지는 결과를 낳을 것이다. 이는 다른 나라의 법제도와 달리 벨기에의 법제도에서는 사회적 목적 기업이 어떠한 지배구조와 사회적 목적을 지녀야 하는가에 대한 함의가 뚜렷이 제시되지 않아서다. 그렇다면 과연 이러한 특수한 형태의 기업에 걸맞은 지배구조와 운영 모델이 무엇인가를 보다 정확히 정의하고자 하는 입법에 의해, 또한 궤석원칙(*default rules*)에 의해, 보다 성공적인 방향이 제시될 수 있을까 하는 의문이 제기된다.

영국: 회사 모델의 구조와 적용

영국의 경험은 몇 가지 측면에서만 다른 나라와 유사점을 지닌다. 영국은 지난 2005년 사회적 경제 영역에서 기업가정신을 인정·장려하는 것을 주목적으로 공동체이익회사(Community Interest Company, CIC)에 관한 법을 시행하였다.³⁴⁾ 기존의 자선단체에 관한 법이, 특히 세제 상의 혜택에 힘입어 이 부문에서의 많은 중요한 활동을 지원하기는 하지만, 투자·회계보고 등의 면에서는 별 구실을 하지 못하는 것이 사실이다. 따라서 사회적이익 기업에 대해 기업 법을 적용해 이러한 문제에 대한 해답을 찾아보기로 한다.³⁵⁾

영국 모델의 또 하나 흥미로운 점은 독립적인 공무원, 이른바 ‘관리관(Regulator)’에게 상당한 규제 권한을 준다는 점이다. 국무장관이 임명하는 이 관리관은 국무장관의 요구에 따라 공동체이익회사에 관련된 각종 사안에 대한 지침을 내리고 지원을 할 뿐만 아니라, 건전한 규제 관행에 기초하여 스스로의 판단에 따라 자신의 역할을 수행할 수 있다.³⁶⁾ 이 같은 규제적 접근은 구체적인 니즈(needs)에 법률을 적용시키고, 규칙을 적용함에 있어 가능한 문제들을 고려하는 데 유용할 수 있는 일정한 정도의 유연성을 허용한다. 아래에서 다시 살펴볼겠지만 공동체이익회사에 대한 관리감독과 제재를 동일한 관리관이 동시에 맡기도 하는데, 이는 원칙적으로 법을 잘 지키고 있는지를 매우 엄격하게 통제하는 셈이다. 그러나 실질적으로 관리관은 ‘부드러운 관리관(light touch regulator)’에 가까워서, 위반 행위에 대한 제재보다는 공동체이익회사의 설립과 성공을 도모하는 쪽에 더 중점이 있다.³⁷⁾ 이러한 관리관 체제는 2005년~2008년 9월 사이에 특히 두드러졌으며 이 기간 중 공동체이익회사 2,150곳이 신규로 등록했다.³⁸⁾

34) 2004년의 회사(회계감사, 검사 및 공동체기업법 제2장과 별표(Schedules) 3~8 및 2005년의 공동체이익회사령과 별표 1~3 참조. 이 둘은 모두 2006년의 회사법(서장 2, 타법 개정에 따른 개정, 경과조치 및 저축) 2007년 명령, 2007년의 법령집 No. 1093(C. 49)에 따라 개정되었다.

35) 이 개혁의 정치 문화적 배경에 대해서는 Spear(2004) 참조.

36) 보다 상세히 살펴보면 회사법 제27조 제4항: “관리관은 건전한 규제 관행에 기초한 이들 기능의 수행을 위한 접근 방법을 채택하여야 한다. 채택된 접근 방법에는 아래 사항이 포함되어야 한다: 1. 그 같은 기능의 수행으로 영향을 받는 사람들에게 미칠 수 있는 효과 2. 공동체이익회사 기타 유사 경험이 있는 기관과 대표하는 조직체와의 협의 결과 3. 가장 효율적이고 경제적으로 관리관의 자원을 사용할 수 있는 방법.”

37) 지침 제12장 1쪽 참조.

38) 공동체이익회사규정 웹사이트 www.cicregulator.gov.uk/coSearch/companyList.shtml 참조.

사회적 목적과 활동

2006년 회사법(Companies Act 2006)에 의하면, 주식회사(companies limited by shares)와 보증유한책임회사(companies limited by guarantees)는 공동체이익회사로서의 법적 지위를 획득할 수 있다. 공동체이익회사 등록은 ‘공동체이익심사(community interest test)’를 거쳐 관리관의 승인을 받아야 하는데, 이 심사의 목적은 해당 기업의 활동이 상식적인 수준에서 지역사회에 이득이 될 것인지 아닌지를 입증하는 데 있다. 기업 활동에 따른 부수적인 결과가 지역사회에 이득이 되는 경우에도 자격을 갖춘 것으로 간주된다. 반면, 정당이나 이와 유사한 조직은 자격이 없음을 분명히 하고 있다. 수혜자들도 ‘공동체의 한 부분’을 대표해야 한다는 점 또한 중요한데, 이 원칙은 한 집단의 구성원이 동일 지역사회 내의 다른 구성원들과 다른 특성을 공유하는 경우에 적용된다. 반면, 조직이 단지 그 구성원과 피고용인의 이익만을 추구한다면 법적 요건을 충족하지 못한다.

비영리의 한계와 자산분배

자산에 있어서 공동체이익회사는 이른바 ‘발이 묶인 신체(locked body)’다. 기업 청산 시 자산은 공동체이익회사·자선기관·유사 해외 법인을 제외한 다른 조직에 임의로 양도·분배할 수 없다. 일반적으로 수익은 조직구성원에게 돌아가지 않지만 회사 정관이 허용하는 범위 내에서 기업 청산 시 자산을 분배할 수 있으며, 주식회사인 경우에는 관리관이 제시하는 한도 — 현재 한도는 영국은행 대출 기준 금리보다 5% 높은 선 — 이내에서 주주에게 배당금을 지급할 수 있다. 또한 자금 조달과 투자 유치를 위해서는 보상 제한 등의 방법으로 분배를 부분적으로 제한할 수 있고 부채 상환이 허용되며, 이자율은 상한선이 있다.

여기서 중요한 점은 ‘자산고정 기관(asset-locked bodies)’에 대한 배분은 이 제한에서 제외되며, ‘상한선’은 이 경우 적용되지 않는다는 점이다.³⁹⁾ 이는 공동체 이익회사, 자선단체, 해외 유사조직이 단체가 공동체이익회사를 창립하거나 이에 참여하여 그 활동 재원 마련을 위한 수익을 획득할 수 있음을 뜻한다. 이를 통해 비영리조직과 사회적기업 간의 네트워크 형성을 촉진할 수 있다.

39) 공동체이익회사규정 2005, 제6장 참조.

이해관계자와 지배구조

제한적 보상의 수단으로 구성원에게 채권·지분상품을 발행할 수 있도록 한 것은 조직의 지배구조에도 영향을 미친다. 주주와 달리 채권자에게는 공동체이익회사 구성원이 될 자격이 없으며 이들은 또한 경영진의 과반수를 선임 또는 해임할 수 없다. 실제로 이사 임명권은 조직구성원에게 있다.⁴⁰⁾ 이러한 원칙이 지분소유자에게는 적용되지 않지만, 투자자가 기업 지배구조에 미치는 영향력은 제한하는 경향을 보이고 있다.

공동체이익회사법에서는 지배구조가 어떠한가 함을 구체적으로 명시하고 있지는 않지만 조직의 활동 영역에 따라 몇 가지 원칙을 염두에 두어야 한다. 실제로 관리지침(Regulatory Guidance)에는 조직구성원이나 이사들의 역할을 지역사회 이익과 조직 목표를 위해 정의하도록 기술되어 있다. 당연히 이사들은 회사의 수임인이며, 이들에게는 일반 회사법이 정한 의무가 적용된다. 그러나 구성원들 또한 회사가 지역사회의 이익을 제대로 추구하고 있는지를 확인해야 한다. 이때 조직구성원들이 이사들의 활동을 얼마나 잘 감시하는지가 매우 중요한데 이로 말미암아 관리관의 감독 임무도 용이해진다.⁴¹⁾

통제의 제한·민주성·이익집단에 따른 권리의 차별성 등의 측면에서 구성원 간의 권력분산을 명시하는 별도의 규정은 없다. 따라서 일반 회사법이 적용되며 이에 따라 자본투자와 의사결정권 사이에도 일반적인 상관관계가 생길 것으로 추정된다. 특히 주식회사의 경우가 이에 해당되는 반면, 보증유한책임회사는 '1인 1표(one member one vote)' 원칙을 따른다(Spear, 2004).

이해관계자의 권리에 관해서는 법 규정이 아닌 지침(Guidance)을 통해 규정된다. 법에서는 이해관계자들을 위한 최소한의 정보와 협의 기준을 명시하고 있는데, 이러한 규정을 준수했는지 여부를 지역사회 연례보고서에 기록하도록 되어 있다.⁴²⁾ 지침에는 이해관계자들에게는 어떤 협의와 참여가 가능한지가 구체적으로 제시되어 있다. 그 예로는 소식지 발행, 공개 포럼, 인터넷을 통한 정보접근·협약에 필요한 편의 제공 등이 있으며, 보다 중요한 부분으로는 이해관계자와 관련이 있는 의사결정을 내릴 때는 이해관계자 자문단 등으로부터 반드시 자문을 구하도록 하고 있다는 점 등이 있다.⁴³⁾

40) 공동체이익회사규정 별표3 참조.

41) 지침 제9장 3쪽 이하 참조.

42) 공동체이익회사규정 제7장 제26조 참조.

43) 지침 제9장 5쪽 이하 참조.

조직구성원, 이사진, 피고용인, 고객뿐 아니라 주요 이해관계자들은 공동체이익회사의 수혜자로서 공동체로 간주된다. 이러한 관점에 근거하여, 지침에서는 실질적 수혜자뿐 아니라 잠재적인 수혜자도 수혜자에 포함시킬 것을 명시하고 있다.⁴⁴⁾

투명성과 책임

공동체이익 연례보고서의 의무적 발행은 이해관계자와의 관계 형성에서 중요한 부분이다. 법규에 따르면, 이 보고서에서는 첫째, 회계연도 중 회사의 활동이 지역사회에 어떻게 공헌했는지를 공정하고 정확하게 기술하고, 둘째, 회계연도 중 회사의 활동으로 인해 영향을 받는 사람들에게 조언하기 위해 회사가 취한 조치와 그 조언의 결과에 대해 기술하고, 셋째, 연금 및 퇴직 보상금을 포함해 최고경영자와 경영진에게 돌아간 보상이 얼마였는지를 밝혀야 한다. 또한 해당 사항이 있을 경우에는 이익배당·자산양도·부채상환 내역도 포함되어야 한다.⁴⁵⁾

이러한 방법을 통해 법 규정은 공동체이익회사로서의 고유한 역할과 관련하여 회사에 부여되는 일반적인 정보 공개 의무를 보완한다. 지역사회이익보고서가 공동체이익회사 경영진에게 부여되는 특별한 의무라는 것을 강조하는 것은 중요하다.⁴⁶⁾ 즉, 보고서 제출은 구성원에 대한 이사진의 의무인 동시에, 다른 한편으로는, 이해관계자를 위한 관리관의 감독 역할에 의해, 모든 이해관계자에 대한 의무이기도 하다.

공동체이익회사법이 정한 주요 감시 기능은 감독자의 역할을 맡은 관리관에게 주어졌다. 관리관이 맡은 이러한 역할의 주된 목적은 공동체이익회사가 수혜의 대상인 지역사회에 꾸준히 공헌을 하는지, 조직을 운영하는 과정에서 자산고정 규정을 위반하지는 않는지를 확인하는 데 있다. 조직 내에서 자체적으로 분쟁해결책을 사용할 수 있는 내부 갈등에 대해서는 관리관이 개입하지 않는다.⁴⁷⁾

관리관은 감독권 행사를 위하여 회사의 업무에 대해 조사를 하거나 이를 위해 외부인을 임명할 수 있으며, 공동체회사가 선임한 전문 감사로 하여금 그 회사의 연간 회계보고에 대한 감사를 수행하도록 요구할 수 있다.

관리관은 경영진과 같이 회사 활동을 통제할 수 있는 위치에 있는 사람이 의무

44) 지침 제9장 6쪽 참조.

45) 공동체이익회사규정 제7부 참조.

46) 회사법 제34조 참조.

47) 지침 제12장 4. 참조.

를 위반한 경우에만 강제적 조치를 취할 수 있다.⁴⁸⁾ 강제조치로는 회사가 아닌 관리관에게 해임권이 있는 이사의 임명, 이사의 해임, 특수한 역할을 담당하는 매니저의 임명, 이사진 교체, 자산 남용 방지를 목적으로 공동체이익회사의 자산을 자산신탁공사(Official Property Holder)에 양도하는 방법 등이 있다. 경우에 따라서는 관리관이 주식 양도를 통해 공동체이익회사의 통제구조를 바꾸거나 법원에 회사 청산 청원을 제기할 수도 있다.

또 다른 중요한 조치로는 공동체이익회사의 구성원이나 경영진이 제기하지 못한 민사소송을 관리관이 그 회사의 이름으로 제기할 수 있는 권한을 들 수 있다. 예를 들어 경영진의 신뢰 의무 위반에 대해 구성원들이 전혀 대응을 하지 않고 있다면 이러한 권한을 통해 경영진을 고소할 수 있는 것이다. 이러한 권한은 이사진의 비행에 대해 소송 당사자 적격이 없는 이해관계자들의 권리를 보호하기 위해서 반드시 필요한 것이다.

사회적기업의 비리에 대해 사법적 통제만이 유일한 나라의 법제와 달리, 영국 모델에서는 사법적 통제에 행정적 통제를 보충하고 있다. 사법적 통제와 행정적 통제가 통합되어 있는 만큼 이미 관리·제재권을 가지고 있는 공공 당국에는 그 문제를 법원에 제소할 수 있는 당사자 적격이 있는 것이다.

근로자의 조합원 자격, 조합원의 통제권 제한 등과 같은 협동조합법 규정을 차용해 어느 정도 혼합형 기업 패턴을 보여주는 벨기에 모델과 달리 영국 방식은 지배구조, 조직구성원 간의 권력 배분 등에서 기업법적 특성을 상당 부분 그대로 유지하다 보니, 관리관의 역할을 통해 ‘자산 고정 원칙(asset lock rule)’과 지역사회 이익 목적을 보다 강력하게 추구한다. 공동체이익회사 형태를 채택하더라도 아무런 세제 혜택이 없는 만큼 이 새로운 모델의 성공 여부는 전적으로 사회적기업이 지향하는 사업 방법과 입법⁴⁹⁾에 달려 있다시피 하다. 그렇다면 이제 남은 질문은 공동체이익회사가 조속한 시일 내에 성장해가기 위해서 지금 정도의 수준도 충분한지 아니면 조직 내 수혜자와 이해관계자 간의 ‘사회적 이익 지배구조’ 등에 역점을 둔 보완적인 조치가 필요한지로 요약할 수 있다.

48) 회사법 제41조 제2항: “회사 제재 조건은 권한과 회사와의 사이에서 충족되는데, 관리관은 다음과 같은 경우 회사에 대한 관계에 있어서 권한을 행사할 수 있다. (a) 회사 경영에 있어 위법 또는 부당 운영이 있을 경우 (b) 회사 재산을 보호하거나 또는 그 재산의 적절한 활용을 보장할 필요가 있을 경우 (c) 회사가 지역사회이익심사에 통과하지 못한 경우 (d) 지역사회이익을 추구하는 목적을 가진 기업이 그러한 목적을 달성하기 위한 활동을 수행하지 않을 경우”.

49) 이러한 입법 방식, 특히 법적 형태의 확장에 대한 비판은 Spear(2004)의 111쪽 참조.

‘개방형’ 모델: 핀란드, 이탈리아

핀란드와 이탈리아에서는 최근 사회적기업에 관한 법률⁵⁰⁾이 통과되었다. 두 나라의 경우 모두 어떤 특별한 법적 형식이 선호된다든가 또는 의무적이라는 규정을 두고 있지 않고, 조직이 구성되어 사회적기업으로 운영되는 것이면 족한 것으로 하였다. 이러한 이유에서 이를 ‘개방형 모델’이라 부르기로 하자.

그러나 접근법에서는 두 나라가 서로 공통점을 지니되 그 근간에 상당한 차이가 있다.

핀란드 법의 주된 목적은 조직 형태와 관계없이 장애인·장기실업자를 고용하는 모든 종류의 기업을 진흥하는데 있다(Pättiniemi, 2004; Daniels, 2007). 이들 기업에는 노동법, 사회보장, 조세, 보험 등과 관련된 주된 의무를 준수하는 것을 조건으로 이러한 형태의 고용이 가능하도록 특별 보조금이 지원된다. 조직 형태나 지배구조 모델이 아니라 어떤 활동을 하는가(더 정확히 말하자면, 특별한 활동 범위 또는 이해관계의 영역이다)에 초점을 두다 보니 당연히 ‘개방형’ 모델을 선택하게 되는 것이다.

반면 이탈리아 법에서는 금전적인 인센티브가 전무하며 특별한 활동 범위 또는 이해관계의 영역을 장려하지도 않는다. 따라서 이탈리아 법의 초점은 ‘사회적기업’으로 규정할 수 있는 새로운 유형의 기업을 정의하는 데 맞춰진다. 이 경우에는 조직형태와 지배구조 모델이 보다 중요해지고 ‘개방형’ 선택에 따른 별도의 가치가 부여된다. 동일한 결과를 가져오는 — 그 결과 핀란드에서처럼 동일한 재정 지원을 받는 — 동일한 이해관계 영역 내에서 활동하면서 굳이 법적 형태를 달리할 필요는 없겠지만, 그렇다고 상이한 법적 형태를 갖고도 다양성을 고려치 않고 굳이 유사한 지배구조를 취할 필요도 없다.

이렇게 생각한다고 해서 핀란드 모델을 살펴볼 이유가 없어지는 것은 아니다. 물론, 지배구조에 대한 접근 방식이 달라지기는 한다. 총회·이사회·위원회의 기능, 의사결정 과정, 경영진의 책임 등과 같은 내부 지배구조 체계에 전반적으로 관심이 주어지지만, 지배구조 체계가 법에 의해 크게 바뀌거나 기업의 사회적 목적에 맞추어지지 않는다는 점이다. 회사, 협동조합, 재단, 사단 등은 일반적 규칙에 따라 규율하지

50) 핀란드의 경우 사회적기업(WISE) - 법 1351/2003, 2004년 1월 시행, 이탈리아의 경우 2006년 3월 24일 법령 제155호 참조.

만 이와는 별도의 규제가 필요한 것은 (앞에서 정의한) 내부 지배구조의 기능, 계약, 특히 근로계약, 공공기관과의 관계(특히 노동부를 비롯하여 이 활동 분야에서 움직이는 기타 부서) 등에서 유래하는 지배구조 전반이다. 이 장에서 살펴보고 있는 다른 국가와 핀란드 모델을 구분 짓는 특징은 바로 이러한 법적 장치의 혼합에 있다.

사회적 목적과 활동

핀란드의 법제도와 다른 나라의 법제도가 갖는 한 가지 공통점은 사회적기업이 수행하는 활동의 성격이다. 사회적기업은 상업적 원칙에 따라 재화와 서비스를 생산함으로써 통상적인 사업을 수행해야 한다. 사회적기업의 사회적 함의는 장애인과 장기실업자 등에게 고용의 기회를 제공하는 데 있다(Davister, Defourny and Gregoire, 2006).⁵¹⁾

비영리의 한계와 자산분배

노동통합 사회적기업(Work Integration Social Enterprise, WISE)에 관한 핀란드 법에서는 이윤배분·자산분배에 대한 특별한 규정을 두고 있지 않다. 노동통합 사회적기업이 어떤 법적 형태를 취하고 있느냐에 따라 그에 맞게 일반적인 규정을 적용하겠다는 뜻이다.⁵²⁾

이해관계자와 지배구조

핀란드에서는 장애인과 장기실업자에게 특히 주목하고 있는데 이는 다른 나라 모델과도 어느 정도 유사점이 있다. 물론 일부분이기는 하지만, 이들 이해관계자들은 넓은 의미에서 취약계층에 포함된다. 그런데 다른 법률 체계에서와 달리 핀란드 법에서는 장애인이나 그들의 가족을 조직의 구성원이라는 이유로 보호를 해주기보다는 계약법을 통해 보호하고 있으며 근로계약 체결 시에는 생산성과 상관없이 비장애인 수준의 임금을 지급하도록 의무화하고 있다. 또한 전체 피고용인 중 장애인이나 장기실업자가 최소 30% 이상을 차지해야 한다.

51) 유럽 사회적기업의 한 유형이 되는 일반적 범주로서의 노동통합형 사회적기업(WISE)에 대하여서는 Davister, Defourny and Gregoire(2006) 참조.

52) 이윤분배 가능성에 대해서는 Pättiniemi(2004) 참조.

투명성과 책임

다음으로 사회적기업은 노동부와의 관계에서는 특별한 규정의 적용을 받는다. 이들은 노동부가 관리하는 사회적기업 등록부에 등록하여야 하고, 이에 따라 사업 수행에 관한 규제에 따라야 하며, 납세·사회보장 의무를 준수해야 한다. 사회적기업으로서의 자격을 입증하는 정보도 갖추어야 하며, 또한 공공 보조금을 신청·수령할 때에는 포괄적인 정보제공 의무가 발생한다. 노동부는 이 모든 의무조항을 강제하며 의무 불이행 시에는 제재수단 중에서도 등록 말소 조치를 취할 수 있다.

그렇다면 계약에 관한 규율과 공공기관과의 관계에 관한 규율이라는 두 규율의 조화를 내부 지배구조라는 측면에서도 고려할 것인가라는 의문이 제기된다. 사회적기업이 내부 지배구조 속에 근로자의 이해를 반영하는 장치를 두면서도 동시에 조직의 이익을 더욱 증진할 수 있을까? 공적 기관은 보조금 지원 시 이런 요건을 갖춘 사회적기업을 우선적 범주로 고려해야 하는가? 공적 기관은 다른 종류의 개입을 통해서도 노동통합 목표의 수행에 있어서 유사한 결과를 얻어낼 수 있을까? 그들의 역할이 재정과 관련되어야 한다면 그들은 사회적기업에 대한 자본투자자가 될 수 있는가? 아마도 이에 대한 해결책 중 일부는 핀란드 모델을 여기서 살펴본 유럽의 다른 모델로 움직여 보고자 할 것이다. 이는 어떠한 경우에도 근로계약과 공적보조금에 관한 입법이 사회적기업의 성공과 무관하거나 결정적 요인이 아니라고는 볼 수는 없다는 것을 의미한다.

이탈리아 사회적기업 관련법은 이 글에서 다루고 있는 다른 나라의 법보다 훨씬 더 복잡하고 포괄적이다. 사회적기업 관련법은 2006년에 입법화되었는데⁵³⁾, 이 장에서 이미 서술된 사회적 협동조합·사단·재단·사회적 효용성이 있는 비영리 조직(ONLUS)·음악재단·문화재단 기타 사회적기업의 활동 분야 및 활동 내용과 최소한의 연관성이 있는 각종 조직을 기왕에 규율하고 있는 법제도 속에 도입한 것이다. 사회적기업은 이미 존재하는 상황이었지만, 당시의 관련 법체계는 매우 불투명하고 분절화 되어 있었다. 첫째, 사회적기업에 대한 법률적 정의가 여전히 미흡했고, 둘째, 어떤 조직을 법적으로 사회적기업이라 할 수 있는지와 사회적기업에게 어떤 법을 적용해야 하는지가 매우 불투명했으며, 셋째, 전술한 수많은 조직들이 기업으로서의 활동을 함에 있어서 적합한 입법이 초보적인 수준에서조차 존재하지 않았고, 또 그러기 때문에 통상적인 기업은 사회적 목적과 관련하여 적절하다고 보

53) 입법포고령 제155호(2006. 3. 24, 시행법률 제118호(2005. 6. 13)) 참조.

지도 않았다.⁵⁴⁾ 이러한 문제를 최소한이라도 해결하고자 사회적기업법이 제정된 것이다(Fici and Galletti, 2007; De Giorgi, 2007; Borzaga and Scalvini, 2007).⁵⁵⁾ 현 시점에서 이 목적이 달성되었는가를 평가하기는 아직 이르다. 이 새로운 법을 통해 사회적기업의 지위를 획득한 조직이 아직 소수에 불과하다는 점에 비추어 비영리조직의 운영 방식이나 지배구조를 근본적으로 바꾸어놓을 만한 장치나 유인책은 여전히 부족한 것으로 보인다.

사회적 목적과 활동

이탈리아의 사회적기업 관련법에 따르면 사회적기업은 일반적인 이익을 추구하면서도 사회복지 상품·서비스의 생산·제공을 목적으로 하는 경제활동을 지속적·원칙적으로 영위하는 민간조직(예컨대 사단·재단·협동조합·비(非)협동조합적 회사)으로 언급할 수 있는 자격을 말한다.⁵⁶⁾ 공적 기관과 회원만을 대상으로 활동하는 민간조직은 여기에 해당되지 않는다. 회사모델의 사용도 금지되어 있다. 뒤에서 살펴보겠지만 조직구성원은 사회적기업을 통제할 수 있는 만큼 그 의미는 중요하지만, 조직구성원이 사회적기업의 유일한 또는 중요한 이해관계자는 아니다.

어떤 기업이 사회적기업으로서의 자격을 갖느냐 여부는 활동 영역, 자산배분, 소유권, 통제구조 등과 관련한 일정한 요건에 달려 있다.

사실 '사회적 유용성(social utility)'에 대해서는 다음과 같은 두 가지 정의가 받아들여지고 있다. 첫 번째 정의는 재화 또는 서비스가 하나의 '자격을 갖춘 섹터'에 공급된다면 이들은 자동적으로 사회적 유용성을 갖는 재화 또는 서비스로 간주된다.⁵⁷⁾ 두 번째 정의에서는 장애인·취약계층의 노동시장 통합을 강력히 지향하는 기업을 말한다. 이 경우, B유형 협동조합이나 핀란드 법에서처럼 이 범주의 근로자는 피고용인의 30% 이상이어야 한다. 첫 번째 정의는 사회적기업으로서의 지위가 자동적으로 결정되는 데다 재화·서비스를 제공하는 방식이나 수혜자와의 관

54) Cafaggi(2000) 참조.

55) Cafaggi(2005), Fici and Galletti(2007), De Giorgi(2007), Borzaga and Scalvini(2007) 참조.

56) 이 법에 따르면, 기업 수입의 70% 이상이 기업 활동으로 이루어지는 경우에 기업 활동을 '주된 활동'으로 간주한다.

57) 포고령 No. 155/06 제2조 참조: 사회복지(social assistance), 보건, 교육, 환경보호, 문화유산 보존, 사회적 관광(social tourism), 대학 및 대학원 교육, 문화 서비스, 정규과정 외 교육(extra-school education), 주로 사회적기업이 제공하는 사회적기업 지원 서비스 등.

계 등을 고려한 구체적인 사회적 가치 평가가 결여되어 있다는 점에서 종종 비판을 받아왔다(Bucelli, 2007).

비영리의 한계와 자산분배

또 하나의 요건은 그 사회적기업의 비영리적 성격에 관한 것이다. 이윤이나 잉여가 발생했을 때 이를 조직 활동에 쓰는 것은 법적으로 허용된다. 그러나 이윤의 직간접적 분배는 허용되지 않는다(제한적 분배가 허용되는 사회적 협동조합은 예외다). 간접적인 배분 방식 중에서도, 이사진·근로자·투자자에게 일반적인 기준보다 높게 보상하는 방식은 법적으로도 허용이 된다. 특히 투자자에게는 대출 기본금리보다 최대 5% 높게 배당금을 지급할 수 있지만, 지분의 형태로는 줄 수 없다(Fici, 2007).⁵⁸⁾ 즉, 투자자에게 투자자로서의 보상은 허용하되 조직구성원으로서의 자격은 주지 않는 것이다.

이윤배분 제한은 기업의 변경, 합병, 분사 또는 양도 시 발생하는 적극적 자산 분배와도 관련이 있다. 기업의 변경, 합병, 분사의 경우 이를 통해 수익이 발생해서는 안 되므로 이후의 조직도 계속해서 비영리조직으로 남을 수밖에 없는데 이렇게 정한 입법자들의 의도가 무엇인지는 분명하지 않다. 반면 기업의 양도 시에는 사회적 효용성이 있는 조직만이 양도의 수혜자가 될 수 있다(Fusaro, 2007).⁵⁹⁾ 더욱이 사회적기업에 이득이 되도록 하는 거래를 제외한 모든 자금 거래는 사회연대부(Ministry of Social Solidarity)의 승인을 거쳐야 한다. 기업 청산 후 잔여 자산은 조직 정관에 정한 바에 따라 사회적 효용성이 있는 비영리단체, 사단, 재단, 종교 단체에 분배된다.

이해관계자와 지배구조

세 번째 요건은 사회적기업의 소유권과 통제구조에 관한 것이다. 비영리단체가 사회적기업을 통제하고 일련의 사회적기업을 설립하는 것은 합법적이지만 공공기관이나 영리조직은 사회적기업을 통제할 수 없다. 다만, 공공기관이나 영리조직의 참여가 어떤 종류의 통제로도 이어지지 않는다면 사회적기업의 지분을 소유하거나 일정한 참여를 할 수는 있다.

58) 은행 또는 여타의 금융기관은 이러한 상한 적용을 받지 않으며, 따라서 5% 이상의 수익률을 적용할 수 있다. 이에 관해서는 Fici(2007)의 52쪽 참조.

59) 입법포고령 No. 155/06 제13조 참조. 이러한 입법에 대한 비판적 견해는 Fusaro(2007) 194쪽 참조.

사회적기업에 대한 통제가 무엇인가를 규정하기란 복잡한 문제다. 다만 과반수 자본의 보유와 같은 형식적 의미의 통제 개념보다는 지배기구 등과 같은 조직의 지배구조에 미치는 영향력이라는 면에서 통제를 보는 관점이 보다 적절해 보인다. 법에서도 이러한 관점을 따르고 있는데 통제란 다른 무엇보다도 과반수의 이사진을 임명할 수 있는 권한에 있다고 본다. 이러한 특별한 의미를 갖는 ‘통제’와 관련하여 부연할 점은 법에 의하면 공공기관 또는 영리단체에 대하여는 이사 임명권이 인정되지 않는다는 것이다.

이러한 제한과는 별개로 이탈리아 법에서는 사회적기업의 조직원을 어떻게 구성해야 하는지에 대한 별도의 규정을 두고 있지 않다(프랑스, 포르투갈 같은 다른 나라의 법제도에는 규정이 있다). 일례로 이탈리아 법에서는 자원 활동가가 조직구성원에 포함되는지 아닌지가 불명확하다(Iamiceli, 2007).⁶⁰ 그러나 차별금지 원칙은 의무화하고 있는데 조직에 대한 참여와 배제의 문제는 자의적으로 규정될 수 없으며 총회 또는 그에 상응하는 기관에 의한 내부 심사를 거쳐야 한다. 이러한 일반적인 원칙만 지켜준다면 특정 이해관계자 계층을 구성원에 포함시킬지 말지의 선택은 사회적기업에 달려 있다.

사회적기업이 사단의 형태를 취할 경우, 이사진 과반수를 선임할 수 있는 권한은 오직 조직구성원들에게만 있는 만큼 조직의 구성원을 어떻게 총원할 것인가는 매우 중요한 문제이다. 그러나 사단의 형태만 아니라면 외부 조직도 제한적으로나마 이사 임명에 대한 법적 권리를 가질 수 있으며 조직구성원이 아닌 이해관계자들을 대변할 수 있는 중요한 수단이 존재한다는 의미가 된다(Schiano di Pepe, 2007).⁶¹

내부 감사기관에 대한 규율 역시 중요하다. 이탈리아 법에서는 주로 수입과 근로자에 관해 일정한 경제적 한계를 넘어서는 경우에는 유한책임회사에 관한 법을 참고해 내부 감사기관의 활동을 의무화하고 있다.⁶² 이 기관은 단순히 기업 회계

60) 자원활동조직에 관한 다른 법(1. 266/91, 부칙 제3항)에서도 이러한 방식이 채택되고 있다. 사회적기업법은 자원 활동가를 (우선적) 구성원이 아닌 ‘지지적 참여자(supporting participants, aderenti)’로 간주하고 있는 이 법 제2조를 참조한 것이다. 조직 자체가 자원 활동 조직일 경우에는 자원활동가가 우선적으로 구성원일 수 있지만, 이러한 요건은 사회적기업에는 해당되지 않는다. 이와 관련해서는 Iamiceli(2007) 177쪽 참조.

61) Schiano di Pepe(2007) 215쪽 참조. 그는 원칙적으로 제3자에게 지명권을 부여한 경우라도 모든 경영진에 대한 선임권은 어떠한 경우에도 총회에 있다는 입장이다.

62) 실제로 이 한도는 유한책임회사에 적용되는 것보다 반으로 줄어드는데, 이는 아마도 사회적기업이 유한책임회사에 비해 소규모일 것이라는 고려에서 나온 것이지만, 이러한 가정 역시 논쟁거리다.

감사뿐 아니라 법에 규정된 사회적기업으로서의 법적 지위를 준수하고 있는지에 대해서도 살펴볼 책임이 있다. 법적 지위 준수 여부에 대한 감사 결과는 보통 회사회법이 요구하는 통상적 대차대조표(ordinary balance sheet)와 함께 제출하는 사회적 대차대조표(social balance sheet)에 포함된다.

일반 대차대조표와 사회적 대차대조표는 사회적기업의 내·외적 투명성을 보장하는 가장 기본적인 수단이다. 사회적기업 지배구조의 '외부적 차원'은 다수 이해관계자 참여를 통해서도 이루어지는데, 이러한 참여는 구성원 자격을 갖춘 사람들의 참여 방식과는 다른 방식으로 이루어진다.

이탈리아 법에서는 투자자나 자원 활동가에게는 지배구조에 참여할 수 있는 어떠한 법적 권한도 부여하지 않는 데 반해,⁶³⁾ 수혜자와 근로자에 대하여는 상당한 비중을 두고 있다. 이들 그룹은 지배구조에 참여할 수 있는 권리가 공식적으로 있으며, 이는 정보공유·자문·직접적인 참여 등의 방식으로 이루어진다. 이러한 방식을 통해 이들은 적어도 근로 조건이나 제공되는 상품·서비스의 질과 관련된 내부 의사결정에 영향력을 행사할 수 있다(Allewa, 2007). 실제에 있어서 이들이 양적·질적인 측면에서 어느 정도 어떤 방식으로 참여를 할 것인지는 사회적기업이 스스로 정할 수 있다. 따라서 이러한 참여 규정의 실행을 강제하는 것은 이론적으로는 가능하지만 실질적으로는 어려운 사정이다. 따라서 자율적으로 규정하고 자율적으로 실행에 옮기는 자세가 중요하다(Iamiceli, 2007).

투명성과 책임

사회적 대차대조표가 사회적기업에 미치는 영향이나 사회적기업과 이해관계자 간의 관계에 미치는 영향을 측정하기는 현재로서는 쉽지 않지만 그 조직이 얼마나 믿을 만한가를 보여주는 중요한 수단은 될 수 있다.⁶⁴⁾ 그러나 사회적 대차대조표 시행 규정은 아직 실행되지 않고 있으며 이에 관한 관행의 지속적 발전에도 불구하고 이 제도의 기능에 관한 보다 심층적인 분석은 여전히 미흡하다. 현재 제시되어 있는 시행 규정의 기본 골자에 따르면 사회보고서(social reporting)는 사회적기업의 조직적·운영적 측면을 반영하여야 한다. 특히, 그 사회적기업이 다양한 부류의 이해관계자와 맺고 있는 관계는 물론, 다른 기관과 갖고 있는 상호 작용, 즉 사회

63) 자원활동가에 대해서는 위의 각주 60 참조.

64) 사회연대부, 시행령(2008. 1. 24) 사회적기업의 사회적 대차대조표에 관한 지침.

적 네트워크의 모습이 나타나야 한다. 이와 같은 보고서는 사회적 목표를 추구하는 과정에서 그 조직이 벌이는 활동이 어떤 영향을 미치고 있는가를 폭넓게 평가할 수 있다는 장점이 있는데, 시행 규정 초안은 사회적기업이 보고하여야 할 장치로서의 내부 감시를 포함하고 있지 않다. 이러한 지침에서는 최소한의 기준만을 제시하게 되는 만큼 이러한 취약점은 자율적인 규제를 통해 극복할 수 있을 것이다.⁶⁵⁾ 이러한 점에서 영리조직뿐 아니라 다른 비영리단체와도 구분되는 사회적기업에 특별한 관심을 기울여야 할 것이다(Cafaggi, 근간).

‘내부’ 차원의 감시 기능을 회사법이 담당하고 있다면, ‘외부’ 차원의 감시는 조사·금지 권한을 가진 사회연대부(Ministry of Social Solidarity)의 몫이다. 사회적기업이 법을 준수하지 않으면 사회적기업 등기부에서 삭제되고 그 자산은 다른 비영리단체에 양도된다.⁶⁶⁾ 이탈리아 법이 사단·재단·사회적 협동조합 등 제3섹터에서 활동하는 다른 사회적기업에 이 같은 감시체제를 도입하려다 어떻게 실패했는지를 살펴보는 것 또한 매우 중요하다(Cafaggi, 2000; Cafaggi, 2002).⁶⁷⁾ 결과적으로는 다른 법제에서와 마찬가지로 이탈리아에서도 행정적·사법적 감시가 병행될 것이다. 한편 원칙적으로 동일한 조직이나 동일한 유형의 위반행위라 하더라도 상이한 형태의 행정적 통제가 가해질 수도 있으며, 규제를 시행하고 명확히 하는 데 엄청난 비용이 드는 것은 말할 것도 없다.⁶⁸⁾

이른바 ‘개방형 모델’을 토대로 이탈리아 법에서는 법적 형태와 상관없이 모든 사회적기업에게 적용할 수 있는 핵심 기본규정을 마련하고자 하였다. 이러한 규정 중 많은 부분이 특정한 조직 유형에 관한 법에서 파생되었거나, 그 법을 근간으로 개정된 것들이다. 예를 들어 차별금지 조항은 현행법 상 협동조합의 개방적인 성질을 연상시키고 있다. 회계전표·장부·통상적 대차대조표에 대한 규율은 일반 회사법을 통해 이루어지는 한편 자원 활동 단체에 관한 법 조항 중 일부가 사회적기업에 적용된다. 반면 새로 제정되거나 쇄신 과정을 거친 규정도 있는데 사회적 대차대조표⁶⁹⁾, 수혜자·근로자 참여에 관한 규정이 그 예이다. 경우에 따라서는 쇄신의

65) ‘사회적 대차대조표 지침 안’ 참조.

66) 사실 이 규정이 기업이 사회적 속성을 잃고 활동을 계속하는 것이 아니라 활동 자체를 하지 않는 경우를 지칭하는 것이 분명하다면 이 규정은 명확성을 가지지 못한다(제13조와 제16조 사이의 연관성을 보라). 그러나 앞서 살펴본 것처럼 기업변경 시 취해지는 ‘자산고정’을 볼 때 ‘기업변경’이 위반행위에 대한 제재로서 부과되는 경우 강제조치는 이보다 가벼워질 수 없다고 믿는 것이 합리적으로 보인다. 최소한의 처벌 규정으로 위반 ‘전환’ 강제가 취해질 수도 있다. 이에 대해서는 Iamcelli(2007) 72쪽, Bucelli(2007) 339쪽 참조.

67) 이 문제에 관해서 사회적기업법 도입 이전의 것은 Cafaggi(2002) 참조.

68) 이 논쟁에 관해서 사회적기업법 도입 이전의 것은 Cafaggi(2002) 참조.

강도를 한층 높일 필요도 있다. 감시기관의 설치가 이러한 경우에 속하는데 감시기관에 관한 규정은 애초에 파생된 회사형 모델과 거의 동일하다.

이미 나와 있는 수많은 법적 형태를 수평적으로 가로지르면서 법률적 개념을 발전시켜나간다는 것은 ‘쇼핑’을 통해 여러 모델 가운데 ‘최적의 결과물’을 찾는 것과 유사하다는 점에서 나름의 장점이 있다. 또 사회적기업가로서는 전혀 새로운 법적 형태나 전혀 새로운 여러 법률 규정에 익숙해져야 하는 부담도 덜 수 있다. 물론 현재의 이탈리아 법은 ‘최적’과는 거리가 멀고 이 글에서도 이미 여러 측면에서 비판적인 견해가 제시된 바 있다. 실제로도 이 ‘개방형 모델’에 대한 접근은 조정과 관련, 여러 문제점을 야기하고 있다. 별도로 적용되는 ‘수직적’ 입법이 이미 커버한 모든 이슈를 ‘수평적’ 입법이 다시 커버할 필요가 없다면 후자는 전자와 부합하는 것이어야 한다. 예를 들어 구성원에 대한 이윤분배보다는 사회적 이익을 추구하는 유한책임회사도 여전히 민법상의 회사인가? 더 극단적으로는, 비영리이긴 하지만 사회적 목적이 전혀 없는 단일 비영리단체의 통제 하에 있는 회사도 여전히 사회적 기업이라 할 수 있는가? 라는 질문이 나올 수 있다.⁶⁹⁾ 이런 식의 ‘조정 비용(coordination cost)’을 회피하기 위해 입법자들은 전혀 새로운 기업형태를 도입하거나 협동조합 회사(co-operative company)와 같은 기존의 법적 형태를 그대로 차용하기도 한다.

모델 비교 및 정책 이슈의 분석

사회적기업이 무엇이며 어떻게 사회적기업에 접근할 것인지에 관해 각국의 입법은 차이를 보이지만 앞서 살펴본 내용을 토대로 유럽에서의 사회적기업을 둘러싼 입법에 관한 몇 가지 정책 이슈들을 비교 분석해볼 수 있다.

당연히 법제도 사이에는 많은 차이가 존재하며, 어떤 차이는 그 시스템에 내재된 이유에 기인한다. 그 예 중 하나로, 사회적기업의 공공 부문적 성격에서 비롯된 운동성(activism)을 들 수 있다. 협동조합 모델이 사회적 경제 내에서 주요 민간조직으로 성공할 수 있었던 것도 이러한 운동성 때문이며, 수행될 수 있는 유급노동의 양을 제한함으로써 ‘기업화’의 속도를 늦추게 된 것도 ‘자원 활동’의 덕이다. 이러한 차이는 중유럽·동유럽 국가와 비교해 보면 더욱 뚜렷하게 나타

69) 금융재단법에 관련된 내용이 있지만 이것이 명시적으로 사회적기업에 관한 것은 아니다.

70) 이러한 비판에 관하여는 Iametti(2007) 참조.

난다(Hadzi-Miceva and Bullain, 2007). 이처럼 차이를 보이는 만큼, 비교 연구를 통해 이 모든 다양성을 고려한 결정적인 정책 제안을 도출하기란 쉽지 않다. 그러나 정책입안자들이 사회적 목적을 지닌 민간 기업에 관한 입법과 관련해 공통의 이슈를 다룬다면, 내재적 요인에 대한 고려에 앞서 비교 분석을 시도해볼 수는 있을 것이다.

이에 관해서는 향후 보다 심도 있는 논의를 위해 여러 개의 결론을 제시할 것이다. 물론 앞서 살펴본 국가별 법적 형태의 차이를 고려한 결론이다.

사회적 목적의 개념

사회적 혜택 또는 사회적 효용성이라는 측면에서 민간조직의 사회적 목적을 정의한다는 것은 사회적기업을 규율하는 입법기관들에게 여간 어려운 일이 아니다. 게다가 사회적기업가, 컨설턴트, 공무원, 법관처럼 그 법을 현실에 적용해야 하는 사람들에게는 개념 규정이 일종의 ‘내비게이터’ 역할을 하는 중요한 전제가 된다. 따라서 개념 규정을 현실에서 법을 적용하는 사람들의 몫으로 맡겨둔다면 법으로서의 기능을 제대로 발휘하지 못할 수 있다는 것, 그것이 첫 번째 결론이다.

다음 두 가지 이슈가 이 첫 번째 결론과 연관되어 있다. 첫째, 과연 누가 사회적 목적을 정의할 것인가? 둘째, 사회적 목적을 어떻게 정의할 것인가?

첫 번째 이슈와 관련해 앞서 살펴본 국가들에서는 다음 세 가지 방식으로 접근하고 있다.

- 사회적 목적은 법에 의해 직접적이고 광범위하게 정의된다(이탈리아, 프랑스, 포르투갈, 폴란드, 핀란드).
- 입법기관이 아닌 공적 관리관에게 위임해 사회적 목적에 대한 정의를 내리도록 한다(영국).
- 민간 부문에게 위임해 사회적기업으로 활동하는 민간 단체의 정관을 준거로 정의를 내리도록 한다(벨기에).

개념적으로는 네 번째 접근법도 있을 수 있다. 즉, 비영리단체로 구성된 네트워크 조직이나 관련 분야에서 활동하는 공공기관도 참여하는 혼합형 네트워크 조직 같은 민간 관리자(private regulator)에 위임해 사회적 목적에 대한 정의를 내리도록 하는 것이다.

첫 번째 방식이 두 번째 방식과 어떻게 다른지 살펴보는 것도 중요한데 사회적 효용성을 정의하는 주체가 입법기관이라면 통일성에 더 관심을 많이 두기 마련이다. 법을 만드는 사람은 어느 법에 비추어보더라도 사회적 효용성에 대한 일관성이 있는 정의를 선택하고자 할 것이다. 그런데 만약 '전문' 관리자로 하여금 사회적 목적에 대한 정의를 내리도록 한다면 이미 현실에서는 나타나고 있는 사회적기업의 특수한 역할에 대한 이해가 높아질 것으로 기대된다. 다시 말해 '전문' 관리자는 풍부한 지식과 전문성을 바탕으로 보다 미묘한 지점까지 이해의 폭을 넓힐 수 있고 그 결과 사회적 목적을 더 잘 정의할 수 있을 것이다.

네 번째 방식까지 염두에 둔다면 이 두 번째 접근 방식은 더더욱 적절한 접근법이 아닐까 한다. 구체적인 사회적 요구를 고려한 사회적 유용성을 개념화하는 데 목적이 있다면 네트워크 조직은 중요한 정보원이다. 물론 이런 목적을 달성하기 위해 사용할 수 있는 여러 가지 개입 방식이 있을 수 있는데, 그 예로 입법기관이나 공적 관리관이 조직하는 자문회의나 공개 포럼이 이용될 수도 있으며, 이 경우에는 공동관리 모델(co-regulative model)의 한 형태가 될 것이다(Cafaggi, 2004).

세 번째 접근 방식은 사회적기업가의 요구를 적극적으로 고려한다는 점에서 매우 설득력이 있지만, 상호조정에 실패할 수 있다는 점과 각양각색의 니즈를 만족시킬 수 있는 법 적용이 필요하다는 문제점이 있다. 이러한 문제를 보완하는 수단으로는 사회적 목적에 대한 공헌을 명시한 정관을 검토·승인하는 권한을 공적 감독관(public supervisor)의 역할을 하는 관계당국에게 위임하는 방법이 있다. 그러나 평가의 기준이 되는 틀이나 일반적인 원칙이 정해지지 않은 상태에서 이러한 권한을 관계당국에게 떠맡긴다면 여전히 문제점과 비효율성을 낳을 것이다.

앞서 살펴본 논의를 바탕으로 세 가지 접근 방법을 다시 정리하면 다음과 같다.

1. 사회적 목적에 대한 정의는 주로 그 사회적기업의 활동 분야가 어디인가에 따라 크게 달라진다(이탈리아의 사회적기업, 특히 이탈리아 A유형 사회적 협동조합의 예).
2. 사회적 목적에 대한 정의는 주로 수혜자가 누구인가에 따라 크게 달라진다(영국이나 포르투갈의 예).
3. 사회적 목적에 대한 정의는 노동통합, 사회통합, 니즈 충족, 특정 재화·서비스에 대한 접근권 보장 등 조직 활동을 통해 얻고자 하는 결과에 따라 달라진다(프랑스, 이탈리아 B유형 사회적 협동조합, 폴란드, 핀란드의 예).

이 분류가 모든 것을 포괄하지는 않는다는 점을 새삼 언급할 수밖에 없긴 하지만 첫 번째 접근방법에서 세 번째 접근방법으로 갈수록 사회적 목적에 대한 정의가 활동 중심에서 결과 중심으로 옮겨가는 것을 알 수 있다. 활동 영역이나 수혜자를 사회적 목적 개념의 지표로 삼는다면 너무 동떨어지거나(활동 영역의 경우) 너무 밀착될(수혜자의 경우) 수 있는데 문제는 이 지표가 얼마나 충분하거나 적절한가이다. 특히 어느 회사의 활동 영역만 가지고 개념을 정의하기에는 충분하지 않다. 왜냐하면 그 활동 영역만으로 충족시켜야 할 구체적인 사회적 니즈에 대한 어떠한 보장도 하지 않기 때문이다. 예를 들어 의료가구 제조회사는 분명 의료 분야에서 활동 중이지만 취약계층에게 혜택을 주는 것을 기업 활동의 목표로 삼지는 않을 것이다.

기업의 사회적 목적은 그 기업의 활동 방식과도 밀접한 관련이 있다는 점 또한 중요한데, 예를 들어, 두 개의 병원이 모두 환자 치료를 목적으로 한다고 가정할 때 이 중에서 수혜자가 의사결정 과정에 참여하는 병원이야말로 사회적 목적을 가진 병원이라고 할 수 있다. 즉 이 병원은 환자나 지역사회의 충족되지 못한 니즈를 충족시키기 위해 일한다고 볼 수 있고 이처럼 조직의 지배구조는 사회적 목적을 정의하는 유용한 지표가 될 수 있다.

적극적 자산분배와 부정적 자산분배: 비분배 제한과 자산고정

위에서 살펴본 법들은 자산할당에 대해 이중의 제한을 가하고 있다.

- 부정적 제한이란 조직구성원에게 이윤 및 기타 자원 배분을 금지하는 것으로 일부 법에서는 이사진 · 피고용인 · 투자자에 대해서도 제한을 둔다.
- 적극적 제한이란 일부 재원을 유보금으로 할당하거나 사회적 조직 활동의 재원으로 할당할 수 있음을 뜻한다. 프랑스에서는 기업 청산 시뿐 아니라 일정한 경우 사업 활동 중에도 다른 사회적 이익 조직에 자원을 재배분할 수 있다.

적극적 제한 방식은 사회적기업과 일반 비영리단체를 구분할 때 중요한 역할을 한다. 투자자로서의 구성원이나 구성원이 아닌 투자자에 대한 제한 조치에 예외규정을 얼마나 허용하는가에 따라 법제도의 차이점이 부각되기도 한다.

앞서 살펴본 국가들로 논의의 범위를 제한한다면 이러한 차이점을 특정한 법정 형태와 연관지을 수는 없는데 사회적 (연대) 협동조합에 대해 전면적 제한을 취

하고 있는 국가는 포르투갈과 폴란드에 불과한 반면 이탈리아와 같은 나라에서는 이익의 분배에 있어서 제한적이기는 하지만 협동조합에 상당한 자율성을 허용하고 있다.

재원에 대한 부분적 보상을 허용하는 여러 제도가 있지만 다음과 같은 측면에서 서로 차이가 있다.

- 조직구성원에게 주식배당 또는 상응하는 지분 배당이 이루어지는 경우: 프랑스·벨기에·영국·이탈리아의 경우(2006년 법령 기준), 다른 사회적기업과는 달리 사회적 협동조합에게는 이 같은 분배가 허용된다.
- 그 외 '비참여' 투자자에 대한 보상: 프랑스의 사회적기업은 비참여 투자자에게도 보상을 제공하며, 이탈리아와 영국에서는 사회적 협동조합이나 사회적기업 전반에 대해 이를 허용한다. 그런데 이탈리아의 경우 제한적 보상만이 허용된다.

그런데 사실, 이 두 가지 측면이 서로 완전히 다르지는 않다.

- 두 가지 경우 모두에서, 조직구성원과 비구성원에게 주어지는 배당 등의 각종 투자자 보상액에는 '상한선(cap)'이 있다.
- 몇몇 국가들에서는 구성원들에 대한 배당은 허용하되 프랑스와 이탈리아 사회적 협동조합에서처럼 의결권을 가진 투자자와 그렇지 않은 투자자를 구분한다. 이 경우 첫 번째 측면의 보상방식과 두 번째 측면의 보상방식이 매우 유사해진다.
- 지배구조 참여와 관련된 그 밖의 제한 조치는 이사 선임권·피선임권과 보다 밀접한 관련이 있다.
 - 이탈리아 사회적 협동조합과 같은 몇몇의 경우, 이러한 제한은 보상 권리와 직접적인 관련이 있다. 예를 들어 투자자인 조합원들은 이사의 3분의 1 이상을 임명할 수 없다.
 - 반면 영국·이탈리아의 경우, 이 같은 제한 방식은 조직구성원인지 아닌지와 연관된다. 투자자이면서 조직구성원이 아닌 자는 영국이나 이탈리아의 사단형 사회적기업(associative social enterprises)의 경우처럼 이사의 49%까지만 임명권을 갖거나, 이탈리아 사회적 협동조합의 경우처럼 이사의 과반수를 차지할 수 없다.

요약하자면,

- 각국의 법제도는 사회적기업 투자 보상액에 '상한' 을 두고 있다.
- 각국의 법제도는 투자자의 지배구조 참여권에 제한을 두고 있는데, 조직구성원으로 인정하든 '외부자' 의 지위를 부여하든 공히 이사진의 일부만을 임명할 수 있다.
- 이탈리아 사회적 협동조합법 등 일부 법제도에서는 투자자의 의결권 제한과 같은 특별 제한규정을 두기도 한다.

사회적기업 투자에 대한 부분적 보상을 인정하는 것은 사실 사회적기업의 지속 가능한 성장을 위한 중요한 수단이다(Cafaggi, 2000; Zoppini, 2000; Defourmy, 2001). 이를 통해 사회적기업은 공공지원에 대한 의존을 줄이거나 벗어날 수 있으며 시장에서도 성공적으로 경쟁하도록 혁신적인 투자를 할 수 있는 능력을 강화한다.

지배구조 내에서 투자자가 어떤 역할을 하는가도 매우 중요한데, 투자자 참여가 사회적기업의 효율적 경영에 도움이 되는 것이 사실이다. 그러나 한편으로는 어떤 순간에는 이러한 친기업적 방식이 사회적기업의 사회적 목적과 충돌하기도 한다. 따라서 법제도로서는 아래와 같은 해결책이 도입되어야 한다.

- 상한선 이하로만 보상을 제공한다. 이렇게 되면 사회적기업은 아무 자금처나 찾기보다는 사회적 목적을 위해 기꺼이 수익의 일부를 포기할 수 있는 투자자에게 관심을 기울이게 된다.
- 투자자에게 제한을 둔다는 것은 곧 투자자들이 '통제 한계(control threshold)' 범위 내에서만 지배구조에 참여할 수 있다는 뜻이며, 그래야만 핵심적인 사항이 언제나 주관심사가 돈이 아닌 사람들에 의해 결정될 수 있는 것이다.

이 모든 해결책이 결정적으로 중요하기는 하지만 이들이 모든 핵심 사항을 포괄한다고 볼 수는 없다. 법이 비구성원 투자자의 권리를 제한하면서 일반 구성원들에 대한 보상을 허용하는 경우 — 예를 들어 프랑스나 영국 — 에는 특히 그러하다. 따라서 처음부터 의결권이 제한되지 않는 의사결정과정을 모니터링하기 위해서는 이해관계 충돌을 조정할 수 있는 특별한 입법을 하는 것이 적절할 것이다. 이 입법에는 투자자와는 또 다른 이해관계자들 — 예를 들어 공공기관 — 사이에서 발생하는 갈등을 조정하는 데도 효과가 있을 것이다.

지배구조: 어떤 이해관계자에게 어떤 권리를 줄 것인가?

물론 그 정도와 접근법에는 차이가 있지만, 우리가 여기서 다루고 있는 법에서는 구성원이 아닌 이해관계자들에게도 어느 정도의 권리를 허용하고 있다. 특히 구성원 중심의 배타적 지배구조와 비(非)구성원을 포함하는 통합적 지배구조 간의 비교를 통해 참여권과 지배권을 구별해 볼 수 있다.

먼저 다루어야 할 문제는 이해관계자를 어떻게 규정하는가인데 이 점에 있어서는 차이가 존재하긴 하나 그리 크지는 않다. 이 글에서 살펴본 거의 모든 법에서 관심을 끄는 대상은 수혜자이다. 그러나 제3자의 권리를 포괄적으로 보장하는 벨기에 법에서는 수혜자에 대한 구체적인 조항이 결여되어 있다. 다른 법에서는 이해관계자의 범위가 보다 넓은데 포르투갈 법에서는 간접 수혜자를 포함시키고 있으며 영국 지침에는 잠재적 수혜자가 포함된다. 프랑스·포르투갈·이탈리아·벨기에·핀란드에서처럼 사회적기업 종사자 역시 일반적으로 주된 이해관계자로 간주되는데 프랑스·포르투갈·이탈리아에서는 사회적기업 종사자를 수혜자만큼이나 중요하게 여기기도 한다. 또한 프랑스처럼 사회적기업의 목적 추구에 기여·지원하는 자, 영국의 경우처럼 사회적기업의 활동으로 인해 영향을 받는 자 등도 이해관계자 조항의 마지막 항목에 명시되어 있다.

공공기관에 대해서는 서로 다른 접근법을 취한다. 최근의 사회적기업 논쟁에서는 공권력으로부터의 독립에 초점이 맞춰지는 추세다(Borzaga and Defourny, 2001). 이 글에서 다른 법률 가운데는 이탈리아처럼 사회적기업에 대한 공공기관의 통제를 금지하기도 하며 프랑스처럼 사회적기업에 대한 자본 지분을 제한하기도 한다. 사실 공공기관으로부터의 독립은 사회적기업이 정치적 의제에서 비롯되는 제약에서 벗어나, 혁신적 능력 배양을 촉진하는 데 있어 중요한 역할을 하며, 사회적기업의 재정자립 능력과 민간 투자자로서의 역할을 제고한다.⁷¹⁾

이해관계자 문제와 관련해 정책입안자는 여러 가지 이슈에 직면하게 된다. 예를 들면 사회적기업에서 대변해야 하는 이해관계를 법으로 명시해야 하는가 아니면 사회적기업 스스로 결정하게 해야 하는가? 어느 하나 또는 그 이상의 이해관계자 집단에게 돌아가는 물질적 보상을 법으로 보호해준다면 과연 그 조직을 사회적기업이라 할 수 있는가? 이러한 논의를 염두에 둔다면 직간접적·잠재적 수혜자, 사회적기업 종사자는 법에서 명시적으로 보호를 받는 한편 그 외 관련 이해관계자에 대

71) 사회적기업에 있어 자기투자 능력과 다양한 재정 조달 수단이 갖는 함의에 대해서는 OECD(1999) 참조.

한 보장은 해당 사회적기업의 선택에 맡길 수 있을 것이다. 그렇다면 관련 이해관계자의 개념은 조직구성원의 개념과 그 자격과는 다르게 정의되어야 한다. 조직구성원으로서의 신분·자격까지 염두에 둔다면 법제도의 차이는 더 커진다.

- 일부 법에서는 하나 또는 그 이상의 집단을 자격 요건을 갖춘 조직구성원으로 두도록 명시하고 있다. 폴란드 법에서는 특정 계층의 수혜자 집단을, 포르투갈에서는 사회적기업 종사자·수혜자를, 프랑스에서도 사회적기업 종사자·수혜자를 구성원으로 포함하도록 하고 있다. 이탈리아에서는 B유형 사회적 협동조합에 대해 취약계층의 근로자를 우선적으로 조직구성원을 삼도록 하는 정도이다. 이는 사실 모든 협동조합 모델에 적용되는 것이기도 하다.
- 여러 법 중 복수의 이해관계자 집단을 구성원으로 하도록 의무화한 법은 단 하나뿐이다. 프랑스 법에 따르면 최소한 세 범주의 구성원이 충족되어야 한다. 다른 법에서는 구성원이 될 권리를 여러 이해관계자 집단에게 부여하는데 벨기에에서는 1년 이상 일할 사회적기업 종사자에게는 조직구성원으로서의 자격이 주어진다.
- 다른 법에서는 구성원 집단을 정의하지 않는 대신 가입과 관련하여 차별금지 원칙을 도입하고 있다(이탈리아 사회적기업 관련법).
- 구성원 자격에 대해 어떠한 제한도 두지 않는 나라도 있다(영국, 핀란드).

특정 집단을 의무적으로 조직구성원으로 포함하게끔 하는 이유는 조직 내에서 일련의 이해관계가 반영되도록 하기 위해서이다. 다른 규정과 마찬가지로 이 규정은 그 조직이 사회적기업으로 인증받기 위한 또 하나의 필수 요건이다.

그러나 조직구성원 규정만이 민간조직의 이익을 대변하는 유일한 기제가 아니라는 것을 인정한다면, 조직이 자신의 구성원 규정을 자유롭게 할 수 있다는 것도 인정할 수 있다. 나아가 조직은 총회에서 대표할 구성원 집단의 구성과 규모를 결정할 권한을 갖는다.

구성원 규정 논의와 더불어 구성원과 비구성원 이해관계자 사이의 관계에 대한 논의 역시 중요하다. 예를 들어, 앞에서 살펴본 법 중 이탈리아와 영국 법에서는 이사 과반수의 선임권을 조직구성원에게 부여하고 있다. 조직구성원인지 아닌지에 따라 통제권을 가진 이해관계자와 통제권이 없는 이해관계자가 갈리는 것이다.

조직구성원이 기본적으로 다수 이해관계자로 구성되는 경우 의사결정과정과 관련된 규율이 중요한 역할을 한다. 실질적으로는 단일 집단이 전체 조직을 통제하는 지위에 있다면 조직구성원에 아무리 다양한 이해집단이 포함되더라도 그 의미는 크지 않다. 이런 까닭에 이탈리아 협동조합법이나 프랑스 법에서처럼 구성원 다원주의의 중요성을 강조하고 다양한 이익 집단의 대표성을 보장토록 한 법제도에서는 통제 수준의 부적절이 발생하지 않도록 각 집단 사이의 권력 균형 또한 이루고자 한다(프랑스 법의 경우).

다양한 이해관계 집단의 입장에서 본다면 사회적기업의 민주적 성격은 다원주의와 공정한 의사결정을 보장하는 수단이 된다. 그러나 이러한 체계에서도 한 개인에게 과도하게 통제권이 부여될 위험성이 있다. 이런 이유로 이 글에서 다루고 있는 모델에서는 구성원 개인이 조직 전체를 통제하는 것을 방지하고자 다양한 규정을 만들어 놓고 있는 것이다.

- ‘협동조합 모델’에서는 극히 예외적인 경우를 제외하고는 ‘1인 1표’ 원칙이 일반적으로 채택되었다.
- ‘회사 모델’에서는 자본투자와 의결권의 상관관계가 크다. 따라서 일부에서는 법적으로 개인에게 부여되는 의결권의 최소한도와 최대한도를 설정해 위험 요소를 줄이고 있으며(벨기에), ‘1인 1표’로 운영되는 법적 형태를 포함하고 있다(영국의 보증유한책임회사).
- ‘개방형 모델’에서는 사회적기업에게 부여된 별도의 법적 형태를 바탕으로 위에서 제시된 두 가지 기제 중 하나를 사용한다.

전반적인 통일성이나 평등한 의결권을 의무화하지 않으면서도 단일 집단 통제권의 등장을 막으려는 나라에서는 일종의 혼합모델 혹은 중간모델이 주류를 이루기도 한다. 이 같은 중간형 해법을 통해 다원주의의 필요 및 이해집단에 따른 세분화된 목적을 조직 고유의 목적·목표에 따라 적절하게 균형을 잡게 되는 것이다.

반면 영국 법에서나 공공기관·영리단체를 배제한 이탈리아 사회적기업법에서처럼 단일 집단이 통제적 지위에 등장하는 것을 용인한다는 것은 현명하지 않아 보인다. 사회적기업 고유의 성질을 유지하기 위해 단일 통제 집단을 용인하는 경우는 그 조직이 사회적 목적을 추구한다고만 해서 가능한 일이 아니라 — 이탈리아 법에서는 수익추구를 지양한다는 내용이 들어가 있는데 이것만으로는 충분치 않다 —

조직구성원·외부 이해관계자 모두에게 강력한 신뢰를 받을 만한 기반을 갖추었을 때만이 가능하다.

앞서 이미 언급한 것처럼 조직구성원 구성 방식이 민간조직 내의 이해관계를 반영하는 유일한 방법은 아니므로 구성원 집단을 넘어선 사회적 효과의 파급력과 거시적 차원까지 고려한다면 지배구조와 법적인 책임을 연계할 새로운 장치를 만들어내야 한다.

사실, '외부 이해관계자'에게 별도의 권리를 부여하고 있는 법은 일부에 불과하다.

- 영국과 이탈리아에서는 개인, 집단에 관계 없이 외부 이해관계자에게 정보, 협의 및 참여권을 부여한다.
- 포르투갈에서는 외부 이해관계자도 자문기관에 참여할 수 있다.
- 벨기에에서는 외부 이해관계자들이 채무 불이행 기업(defaulting enterprise)에 대해 소송을 제기할 수 있다.

이들 권리는 그 기능에 있어 큰 차이가 있다. 앞의 두 경우에는 외부 이해관계자들은 참여권을 갖지만 마지막 경우에는 감시권을 갖는다.

사실 외부 이해관계자들이 적극적으로 기업 지배구조에 참여해 그들의 요구와 관점을 직접 표명함으로써 내부 의사결정에 기여하는 것은 앞의 두 방식을 통해서만 가능하다. 그러나 내부기관이 어느 정도까지 이들의 의견을 반영해야 하는지에 대해서는 아무런 법적인 규정이 없다. 조직이 외부 이해관계자들의 의견에 얼마일 필요는 없지만, 이들의 입장 표명에 동의하지 않은 이유와 다른 이해관계자 집단 사이에서 발생 가능한 갈등에 대해서는 예컨대 사회적 대차대조표를 통해서 공개적으로 해명을 하여야 한다(Iamiceli, 2007).

이를 위해서는 정보공개가 매우 중요한데, 이해관계자들은 지출·노동·재정 등의 측면에서 그 조직의 활동 및 지배구조가 얼마나 효율적이고 효과적인지 공개된 정보를 통해 최소한의 기능은 할 수 있다.

또한 앞서 설명한 세 번째의 경우에서처럼 이해관계자에게 제소권이 있는 경우라면 이 제소권을 실제로 행사하기 위해서도 정보공개 의무가 매우 중요하다. 외부인이 제소를 할 정도로 확실한 정보를 충분히 모으기란 대체로는 매우 어렵다. 중요한 것은 이러한 정보가 어떻게 제공되는가이다. 대개의 경우 사회적 대차대조표

처럼 조직에서 직접적으로 제공하는 정보에만 의존해서는 충분치 않으므로 정보제공을 감시하고 자율적인 조사권을 행사할 수 있는 보다 독립적인 기관이나 부서가 필요하다. 다만, 이 기관의 구성원의 독립성을 보장할 만한 적절한 법적 기준이 마련된다면 내부 감시기관도 이러한 역할을 수행할 수 있고, 혹은 공공기관·민간기관·비영리 권익단체 등과 같은 외부 감독기관이 그 역할을 할 수도 있을 것이다. 이해관계자를 도와서 또는 이해관계자를 대신하여 해당 기관을 제소할 수 있는 권리·의무를 내부기관에 줄 것인지 아니면 외부기관에 맡길 것인가는 또 하나의 논쟁거리다. 이처럼 내부 혹은 외부에서 소송을 대신할 경우, 정보수집 비용과 소송에 따른 행정처리 비용을 줄일 수 있다(Cafaggi and Iamiceli, 2006).⁷²⁾

투명성 및 책임과 관련된 이슈

앞서 살펴보았던 거의 모든 나라는 사회적기업과 그 지배구조가 조직구성원과 자격을 갖춘 제3자에게 정보를 제공할 의무를 부과하고 있다(제3자에게 정보를 공개토록 하는 나라는 포르투갈, 프랑스, 이탈리아, 영국 등이다). 또한 우리가 보았던 대다수 국가의 법은 정도의 차이는 있지만 사회적기업에 대해 매년 연말 사회적 대차대조표를 공표하도록 의무화하고 있다.

이 조항들은 사회적기업에 관한 입법에 있어서 매우 근본적인 요소이며 그 의무적 성질에 대해서는 논란의 여지가 없다. 사실 전체적이고도 효과적인 정보를 갖는다는 것은 회사설립·자금조달·고객확보를 해야 하는 일상적인 기업 활동 과정에서 뿐 아니라 기업청산 시기와 같은 채무불이행의 경우에도 그 조직이 갖는 모든 관례를 위한 기초가 된다.

이러한 목적을 위하여 영리기업에서 사용하는 일반적인 정보제공 규정도 중요하긴 하지만 이것만으로 충분하지 않다. 일반적인 정보제공 방식은 기업의 경기흐름과 재정 흐름을 모두 포괄하지만 기업 활동의 사회적 성격을 다루지는 못한다. 또한 일반적인 정보제공 방식은 누가 참여하는가(즉, 주주)와 어떤 내용을 다루는가(공정성이 아니라 효율성)에 따라 달라진다. 사회적 차원을 충족하려면 추가적인 수단이 필요한데, 이것이 바로 사회적 대차대조표의 역할이다. 사회적 대차대조표는 양적 정보보다는 질적 정보 제공을 중요시하는데, 이는 사회적 목적의 성취에 대한 평가를 위한 구체적인 요소를 제공한다는 점에서 효과적이다

72) 이 영역에서의 자율규제의 역할에 대한 구체적 내용은 Cafaggi and Iamiceli(2006)의 315쪽 참조.

(Matacena, 2007; Sacconi and Faillo, 2005; Baldin, 2005).

법에는 명시되지 않았지만 우리가 반드시 눈여겨보아야 할 것은 정보제공의 문제가 단순히 — 과정과 결과를 모두 포함하는 — 기업 활동에만 국한되는 것이 아니라 그 기업을 성공으로 이끄는 토대가 되는 지배구조와도 관련이 있다는 점이다. 이 주제와 관련해서는 수많은 논점들이 제기되고 있다. 총회에서는 어떤 이해관계가 대변되는지, 기업의 일상적 활동에서 총회의 역할은 무엇인지, 이사는 누가 선임하는지, 대표이사를 둘 것인지 사업부 별로 이사를 둘 것인지, 직원의 역할은 무엇인지, 근로자는 어느 정도까지 경영에 참여할 것이며 이를 어느 정도까지 규정화할 것인지, 다른 이해관계자는 구체적으로 어느 선까지 관여할 것인지, 어떤 부분의 의사결정에서 이해관계자의 의견을 반영 혹은 반영하지 않을 것인지 등의 논점이 있다. 영리기업과 비교해 사회적기업에서는 지배구조, 기업 활동, 사회적 목적 사이의 연관성이 훨씬 강한데, 참여와 통제는 효율성 달성을 위한 하나의 수단에 불과한 것이 아니라 그 자체가 사회적기업이 달성해야 할 미션이다. 이해관계자의 욕구를 충족시키려면 그에 걸맞은 지배구조를 만들어내야 하기 때문이다.

이 분야에서는 자율적인 규율과 도덕적 규범이 중요하다. 정보의 효율성, 포괄성, 공정성 등 최소한도의 일반 원칙만 지켜진다면, 법에서도 민간 네트워크 조직이나 사회적기업 자체에 '사회적 정보 공개(social disclosure)'의 내용 및 방식을 위임할 수 있다(Cafaggi, 2008). 또한 굳이 법적 권한을 위임받지 않았더라도 사회적기업은 스스로 법적·도덕적 토대 위에서 협의된 기준에 따라 사회적 대차대조표를 발간하고 각종 정보를 제공할 수 있다. 이러한 활동은 사회적기업 간의 경쟁을 활성화하고 공공부문·외부 이해관계자와의 건설적 의사소통의 토대가 된다.

민주주의와 참여를 촉진하는 방법으로 지역사회 전반이나 선정된 이해관계자들을 향한 건설적 책임을 확립하는 것이야말로 사회적기업의 영역에서 정보를 제공하는 가장 중요한 목표로 삼아야 할 것이다.

책임에는 반드시 제재가 따른다. 법적 권한을 부여받은 단일 이해관계자 집단과 내·외부 감독자들이 통제권을 행사할 수 있어야 하고, 나아가 해당 사회적기업이 법률, 정관, 이에 상응하는 의무에 위반하는 결정을 하였을 때에는 그 결정을 무효화시킬 수도 있어야 한다. 또한 사회적 활동을 평가하는 데 있어서의 어려움, 어떤 주어진 상황에서 효율성이 부족했던 점 등에 대해서는 중요한 해결책을 제시함으로써 그 문제로 인해 초래된 손실을 만회할 수 있어야 한다. 따라서 법에서는 별도의 비금전적 구제 수단으로서의 금지 명령과 제재 이전의 예방 수단으로서의

금지 명령의 발령 가능성 이 두 가지에 초점을 맞춰야 한다(이탈리아 법은 특히 후자와 관련이 있다). 이러한 접근법에 따를 경우, 각국의 법제도 내에서 공적 기능이 어떤 기본틀 내에서 수행되고 있는가에 따라 사법적 통제보다는 행정적 통제가 주된 역할을 하게 될 것이다. 다만, 영국의 사례에서 특히 잘 나타나듯 ‘공적 통제기관(public controller)’이 독립적이어야 하고 지역사회에 대해 책임을 지는 관계에 있어야 한다(Cafaggi, 2005).⁷³⁾ 채무변제를 해주지 않는 기업이나 이사진 때문에 피해를 입은 개인들에게 주도권을 주는 이 같은 해법을 통해 보다 ‘분산’된 사법적 통제에 따르는 비용을 줄일 수 있다. 또한 이 방식은 잠재적 원고가 해당 사건에서 자신의 구체적 이해관계를 증명하지 못하는 경우에도 통제효과를 높일 수 있다.

더불어 자율적인 규제도 중요한데, 사회적기업 일반의 이해를 대변하는 비영리 조직은 감시자로서의 권한을 부여받을 수 있다. 이 역할을 맡은 기관은 사회적기업 내부에서 현저한 비행이 발생하는지를 감시하고 때에 따라서 법적·도덕적 근거를 토대로 사회적 목적을 추구하지 못하는 사회적기업에 대해서는 제재를 가한다.⁷⁴⁾

다시 법적 형태의 문제로: 협동조합인가, 회사인가, 혹은 ‘개방형’ 민간조직인가?

이 장의 첫 부분에서 우리는 유럽에서의 사회적기업에 관한 입법을 분석해 보았다. 이 논의에서 우리는 특별히 사회적기업의 법적 형태에 주목했는데, 사회적기업의 법적 형태로는 협동조합, 회사형, 그리고 입법자가 별도의 법적 형태를 규정하지 않는 개방형 모델이 있다.

이 장의 두 번째 부분에서 우리는 각 모델 사이에 유사점이 빈번히 나타난다는 사실을 살펴보았다. 사실 법적 형태에 따른 특성 구분을 명확하게 보여주기 어렵다. 법적 형태가 같더라도 다양한 법제도 하에서는 서로 다른 함의를 띠게 되므로 동일한 모델이라도 완전한 통일성을 기대하기는 어렵기 때문이다. 여기서 중요한 것은 사회적기업이라는 내용을 담기 위해 일단 특정한 법적 형태를 받아들여지게 되면 이 두 가지 특성이 혼합된 결과가 나타난다는 사실이다. 그 예로, 벨기에에서 채택한 회사 모델이 포르투갈보다는 프랑스나 이탈리아가 채택하고 있는 협동조합 모델과 유사하다는 점을 들 수 있다.⁷⁵⁾ 법적 형태에 따른 특성 구분이 명확해지기

73) 관리관(regulators)의 책임에 대해서는 F. Cafaggi, *Gouvernance et responsabilité des régulateurs privés*, in *Revue internationale de droit économique*, 2005, 111쪽 이하의 논의 참조.

74) F. Cafaggi, *Regolazione ed autoregolazione nel settore non profit*, cit. 참조.

75) 협동조합 모델의 발전에 대한 구체적 논의는 Spear(2004)의 100쪽 및 102쪽 참조.

어려운 또 하나의 이유는 법제도의 이식(移植)과 상호학습이 유럽 수준은 물론 그 이상의 차원에서 활발하게 이루어지고 있다는 점이다. 어떤 모델을 적극적으로 받아들일지를 둘러싸고 여러 집단은 공동의 노력을 경주하게 되는데, 그 결과 각국의 고유한 실정에 맞으면서도 서로 공통적으로 적용할 수 있는 토대가 무엇인가를 찾아내게 된다. 영리 부문과 달리 유럽의 사회적기업은 유럽 전체 차원에서의 개입이 없었음에도 불구하고 영리기업보다 더 높은 수준의 '조직화된' 수렴 현상을 보여주는데, 이는 아래로부터의 협력(bottom-up cooperation)을 통해 최소한의 조화를 이뤄냈음을 보여주는 명백한 사례이다.

부분적인 수렴현상이 부분적인 통일성을 의미하는 것은 아니며, 서로 다른 법적 형태를 택할 경우 입법기관은 사회적기업의 기초, 그 성질과 함의를 고려해야 한다. 입법자는 그 사회적기업이 효율적이고 효과적인 지배구조를 갖추기 위해서는 어떤 법적 형태가 적절할 것인지를 자문해보아야 한다.

앞서 살펴본 비교 연구와 정책 평가 차원에서의 상이한 모델에 대한 평가를 토대로, 반드시 고려해야 할 최소한의 요건들을 간추려볼 수 있다. 특히 그 명칭이나 전반적인 법률 내용이 어떻게든 간에 법적 형태는 반드시 다음과 같은 사항을 보장하여야 할 것이다.

- 사회적 목적을 달성하기 위해 조직이 수행하는 주요 활동이 기업가정신에 기초해 있어야 한다.
- 조직이 추구하는 목적의 사회적 성격을 통제할 기제가 있어야 하며 이 수단은 법에 의해 규정된 일반적 원칙을 충족해야 한다.
- 사회적 목적 달성을 위해 적극적 자산고정 의무가 부여되어야 한다(자산 전액일 필요는 없으며 부분적인 분배 제한도 여기에 포함된다).
- 투자자에게 대한 보상을 통해 기업 활동의 지속가능성이 확보되어야 한다.
- 기업 지배구조 내에 이해관계자들의 이익이 일정 정도 대변되어야 하며 특히 수혜자나 피고용인의 이익은 보호하되 반드시 배타적일 필요는 없다.
- 조직구성원 구성에 있어 차별 금지 원칙이 지켜져야 한다.
- 사회적 목적과 사회적기업의 민주적 성질을 공유하는 비영리 조직에게 우호적이어야 하며, 최소한 다원주의·공정한 대화·지배권 등장의 제한 등이 이루어질 수 있도록 지배기관 내의 책임의 원칙이 관철되어야 한다.
- 사회적기업의 활동·지배구조에 대한 적정 수준의 정보 공개가 이루어져야 한다.

이를 위해 하나 또는 그 이상의 법적 형태를 어느 정도까지 수용할 것인가는 그 나라의 법제도 하에서 얼마나 유연하게 이 문제에 접근하는가에 달려 있다. 유연성이 클수록 '개방형 모델'이 더 적절한 선택인데, 전술한 바와 같이 개방형 모델은 여러 가지 법적 형태 간의 경쟁을 촉진함으로써 사회적기업이 자신의 목적에 가장 적합한 모델을 선택하게끔 하는 장점이 있다. 반면 여러 가지 법적 형태와 관련 법률을 알고 조정을 해야 한다는 점에서는 비용이 더 많이 들고 이 비용은 정책 입안자나 사회적기업 어느 쪽이든 모두에게 달갑지 않은 것이다.

유럽 사회적기업의 미래는?: 미리 살펴본 사회적기업 백서

지금까지 우리는 다양한 형태와 수준의 여러 사회적기업들이 개별 국가 안에서 뿐 아니라 유럽 전반적인 차원에서 하나의 중요한 현실이 되고 있음을 살펴보았다.

다양한 형태의 사회적기업이 있고 이들은 서로 다른 방식으로 그 나라의 복지 문제에 영향을 미치고 또 영향을 받는다. 각국의 법률을 통해 두 가지 법적 차원이 공존함을 알 수 있다.

첫째는, 지금까지 주로 살펴보았던 바와 같이 민간 지배구조를 지향하는 법적 차원이며 둘째는, 사회적기업이 사회정책의 한 수단으로 간주되는 정책 지향의 법적 차원이다.⁷⁶⁾ 그간 사회적기업은 고용·사회통합·이주·공공질서·문화발전 등에 관한 여러 복지 정책의 중심 축이었다. 새롭게 제정되는 대다수의 입법은 조직 운영의 문제에 초점이 맞춰져 있긴 하지만, 복지국가로의 전환 과정에서 생겨나는 새로운 정책을 실행에 옮길 필요에 의해 추진되었다.

그 동안은 두 가지 입법 흐름이 명백히 구분되지 않는 경우가 많았다. 사회적기업 분야에 특화된 정책을 다루는 입법은 보다 혁신적이었던 반면 사회적기업에 관한 법을 민법(Civil Code)에 통합시키는 문제에 있어서는 아직 별다른 성과를 내지 못하고 있다. 서유럽과 동유럽 모두 새로운 민법 체계에서 비영리조직 관련법을 제정하면서도 사회적기업의 특수성을 미처 인식하지 못한 채 조직적 측면을 특별법에 맡기고 있다. 이는 제3섹터에 관한 입법 설계가 여전히 조직 활동보다 조직 형태에 초점이 맞춰져 있는 것에도 그 원인이 있다. 사회적기업 관련법에서는 이와는 다른 접근법이 적극적으로 시도되었는데, 즉, 조직 활동과 조직의 특성을 핵심에

76) 이 두 번째 차원은 보건으로, 사회서비스, 교육, 예술, 이주, 안전 분야의 정책과 입법적 개입 과정 속에 '숨겨져' 있다.

두는 한편 서로 다른 조직 형태는 그 조직 활동과 지역사회 및 전 세계 공동체에 대한 복지효과를 추구하는 수단이다. 조직 활동과 조직 형태는 여러 가지 차원에서 서로 연관성이 나타날 수 있으며, 지배구조와 책임의 원칙을 구체화하고 사회적기업을 일반적 영리단체와 구분할 뿐만 아니라 비기업적 비영리단체와도 구분한다. 기업가적 활동과 사회적 목표는 특별한 법적 제도를 요구한다. 이러한 법제도는 이탈리아의 경험을 중심으로 하여 일부 국가의 경험을 법적으로 이식해오고 또 앞서간 성공 트랙을 쫓아가는 조화를 통해 성장하였다.

그렇지만 조직적 차원의 문제만 놓고 보더라도 법률적 접근은 현실에 뒤쳐질 수 밖에 없다. 사회적기업의 지속적인 성장은 더 복잡다단한 조직 안에서도 나름의 활동을 해내는 사회적기업의 역량에 의해 이루어졌다. 지난 15년을 특징짓는 것은 집단과 네트워크의 출현이다. 이 집단과 네트워크들이 사회적기업 상호간, 사회적기업과 영리단체, 그리고 사회적기업과 다른 형태의 비영리단체 사이에 여러 형태의 협력 관계를 구축하였다.⁷⁷⁾

국가적 차원에서 유럽적 차원으로 시야를 넓혀보면 서로 다른 조직 간의 통합 필요성은 더욱 커진다. 국경을 넘어 복지정책을 조정할 수 있는 초국가적 기구의 설립은 매우 시급한 문제이다. 이주·사회보장·보건서비스·장애인·교통문제 등은 유럽의 사회적기업 조직·네트워크가 초국가적 정책 도입에 나서야 할 문제 가운데 그중 일부에 불과한 만큼 이러한 조직·네트워크가 하루 빨리 구축되어야 한다. 물론 조직·네트워크의 형태나 수준은 다양할 것이며 실제로 국내 네트워크 조직이 유럽 네트워크에 속해 있는 경우도 흔하다. 여기서도 조직적 차원이 정책적 차원을 따라가지 못하고 있다. 여러 조직의 경쟁력과 경험을 한데 모을 수 있는 새로운 조직 형태만 찾아낸다고 해서 복지정책을 실행에 옮길 수 있는 것은 아니다. 이주 정책 분야에서 활동하는 유럽의 재단·사단·사회적 협동조합으로 구성된 네트워크라면 각 나라의 제도가 어떤 법적 틀에 기초에 있는지를 살펴봐야 한다. 분명한 이유에서 종종 벨기에가 그 기본틀을 제공하지도 하지만 그렇다고 벨기에의 기본틀이 늘 만족스러운 것은 아니다. 개별 국가 차원은 한계를 갖게 마련이며, 유럽연합(EU) 차원에서 상호 정책 공조를 이루기 위해서는 사회적기업으로 하여금 상호협력과 통합을 일궈낼 수 있도록 하는 보다 통합적인 접근법이 필요하다.

77) 이와 관련된 내용은 F. Cafaggi and P. Iamiceli, *Groups and networks in the non profit sectors. The way ahead*, 미간행 원고를 참조.

국가별 특수성에 맞는 개별 국가적 차원의 접근 필요성과 더불어 유럽 차원의 개입도 분명 시급하다. 정책 관련 전문성을 보다 많이 확보할 수 있도록 지역, 국가, 유럽을 모두 아우르는 다층적 방안이 마련되어야 한다. 엄격한 법이든 관대한 법이든, 입법적 개입에 앞서 사회적기업과 복지 정책에 관한 백서가 먼저 만들어져야 한다. 백서에는 현재 진행 중인 상황과 유럽사법재판소(ECJ)가 지난 15년간 발전시켜온 중요한 기본 원칙 등이 모두 포함되어야 할 것이다. 국가적 지원과 경쟁원리의 적용을 평가하고자 마련된 것인 만큼 이 원칙들은 분명 편향적인 측면이 있다. 그러나 리스본 조약에서 마련된 기본 원칙을 바탕으로 하나로 통합된 시장에서 사회적기업이 유럽적 시민의식 구축을 위해 해야 할 역할에 관해 협력적·다층적 개입을 통해 살펴보는 데 있어서는 이러한 원칙이 유용한 출발점이 될 수 있을 것이다.

부록 1.A1

표 1.A1.1 유럽의 사회적기업: 비교표

협동조합 모델		회사 모델		'개방형' 모델	
이탈리아	포르투갈	프랑스	폴란드	벨기에	영국
이탈리아	포르투갈	프랑스	폴란드	벨기에	이탈리아
사회적 목적					
정의 주제	법	법	법	사회적기업으로 운영되는 민간단체	법
관련된 사항	해당부문/ 사회적 목적 (예: 노동통합)	목적(예: 일반적 으로 충족되지 못 하는 욕구의 충족)	사회적 목적 (노동통합)	-	사회적 목적 (노동통합)
수익배분 제한					
수익배분 제한 없음	전체	전체	전체		
보상 상한선이 허용되는 대상	조합원 및 비조합원	조합원 및 비조합원	조합원 및 비조합원	구성원	구성원 및 비구성원
이해관계자의 권리				구성원	비구성원
구성원					
하나 또는 그 이상의 이해관계자 집단에 의무적으로 구성원 자격 부여	(B형)취약계층의 중사지(우선적 조합원)	수혜자 또는 중사지	취약계층의 중사지(적어도 조합원의 80%)	근속 1년 이상의 중사지(선임률 자격)	-
복수의 이해관계자에게 의무적으로 구성원 자격 부여		적어도 3 종류의 이해관계자			
기업에 있어서 차별 없음					구성원에 기반한 단체(사단, 회사)에 해당

	협동조합 모델		회사 모델		'개방형' 모델			
	이탈리아	포르투갈	프랑스	폴란드	벨기에	영국	핀란드	이탈리아
구성원의 이결권								
1인 1표 원칙	예외규정 있음	예외규정 없음	예외규정 있음	예외규정 없음				
소수자본과 의결권간 상관관계			비(非)협동조합 회사의 경우 해당회사만 협동 조합은 해당되지 않음. 비(非)협동 조합 회사의 경우 에도 지배사원의 등장을 방지하기 위해 상한선을 둘	주식회사의 경우 해당회사만 보증 유한책임회사에는 1인 1표 원칙이 적용됨	법적 형태에 따라 다름(일반 규정 적용)	법적 형태에 따라 다름(일반 규정 적용)		법적 형태에 따라 다름(일반 규정 적용)
비구성원의 권리	의결권없는 명예조합원의 정보청구권				이해관계자의 정보청구권, 협의 권 및 참가권(부분 적: 지면시위가 주요 수해(임))			중사자와 수해자의 정보청 구권, 협의권 및 참가권
사회적 책임								
'사회 보고서' 요구	예	아니오	예	예	예	예	아니오	예

참고문헌

- Alleva, F. (2007), *Commento all'art. 12, d. lgs. 155/06*, in *La nuova disciplina dell'impresa sociale*, edited by M. V. De Giorgi, Cedam, Padova, p. 258 ff.
- Anheier, H. and Ben-Ner, A.(eds.) (2003), *The Study of the Nonprofit Enterprise: Theories and Approaches*, New York: Kluwer Academic/Plenum Books.
- Baldin, E. (2005), Sistemi di governance e sistemi di accountability nel nonprofit, in *Impresa sociale*, p. 4.
- Barbetta, G. P. (1997), *The Nonprofit Sector in Italy*, Manchester: Manchester University Press.
- Ben-Ner, A. (1996), Nonprofit Organizations: Why do They Exist in Market Economics, in Rose-Ackerman S. (ed.), *The Economics of Nonprofit Institutions. Studies in Structure and Policy*, Oxford University Press, New York-Oxford.
- Borzaga, C. (2003), L'analisi economica delle organizzazioni non profit: teorie, limiti e possibili sviluppi. 1, edited by C. Borzaga and M. Musella, in *Produttività ed efficienza nelle organizzazioni nonprofit. Il ruolo dei lavoratori e delle relazioni di lavoro*, Edizioni 31, Trento, pp. 23-48.
- Borzaga, C. and Defourny, J. (eds.) (2001), *The emergence of social enterprise*, London, Routledge.

- Borzaga, C. and Loss, M. (2006), “Multiple goals and multi-stakeholder management in Italian social enterprises”, in Nyssens, M. (ed) (2006), *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, Routledge, Oxon. p. 72 ff., p. 76.
- Borzaga, C. and Mittone, L. (1997), *The multistakeholder versus the non-profit organization*, Discussion paper #7, University of Trento.
- Borzaga, C. and Scalvini, F. (2007), *Introduzione*, in *Commentario al decreto sull’impresa sociale*, edited by A. Fici – D. Galletti, Giappichelli, Torino, p. VIII ff.
- Borzaga, C. and Spear, R. (eds.) (2004), *Trends and challenges for Co-operatives and Social Enterprises in developed and transition countries*, Trento, Edizioni 31, p. 147 ff., part. p. 153 f.
- Bucelli, A. (2007), *Commento all’art. 16, d. lgs. 155/06*, in *La nuova disciplina dell’impresa sociale*, edited by M. V. De Giorgi, Cedam, Padova, p. 330 ff.
- Bucelli, A. (2007), *Commento all’art. 2, d. lgs. 155/06*, in *La nuova disciplina dell’impresa sociale*, edited by M. V. De Giorgi, Cedam, Padova, p. 84 ff.
- Cafaggi, F. (2000), *Introduzione*, in G. P. Barbetta – C. Schena (eds.), *I controlli sulle organizzazioni non profit*, Bologna, Il Mulino.
- Cafaggi, F. (2000), *L’impresa a finalità sociale*, in *Pol. dir.*, p. 650 ff.
- Cafaggi, F. (ed.) (2002), *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del Terzo settore*, Il Mulino, Bologna.
- Cafaggi, F. (2004), *Un diritto privato europeo della regolazione? Coordinamento tra pubblico e privato nei nuovi modelli regolativi*, in *Pol. dir.*, p. 205 ff.

- Cafaggi, F. (2005), “Gouvernance et responsabilité des régulateurs privés” in Revue (2005), *Internationale de Droit Économique*, p. 111.
- Cafaggi, F. (2005), La legge delega sull’impresa sociale: riflessioni critiche tra passato (prossimo) e futuro (immediato), in *Impresa sociale*, 2, p. 70 ff.
- Cafaggi, F. (2008), *Regolazione ed autoregolazione nel settore non profit*, AICCON.
- Cafaggi, F. (forthcoming), *Social responsibility and non-profit organisations*.
- Cafaggi, F. and Iamiceli, P. (2006), Le dimensioni costituzionali della regolazione privata, in *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, edited by N. Lipari, Esi, Napoli, p. 315 ff.
- CECOP European Seminar, Manchester, (2006), *Social enterprises and worker cooperatives: Comparing models of corporate governance and social Inclusion*, Comparative table of existing legislation in Europe, 9 November 2006.
- Daniele, D. (2007), *The legal framework for social enterprises: some European examples*, Project on “Searching for Polish model of social economy”.
- Davister, C., Defourny, J. and Gregoire, O. (2006), Le imprese sociali di inserimento lavorativo nell’Unione europea: i modelli, in *Impresa sociale*, 1.
- De Giorgi, M. V. (editor) (2007), *La nuova disciplina dell’impresa sociale*, Cedam, Padova.
- Defourny, J. and Nyssens, M. (2001), *Belgium: Social enterprises in the community services sector*, in C. Borzaga – J. Defourny (eds.), *The emergence of social enterprise*, London, Routledge, p. 47 ff.

- Defourny, J. and Nyssens, M. (2006), *Defining social enterprise*, in *Social Enterprise*, edited by M. Nyssens, Routledge, London – New York, p. 3 ff.
- Defourny, J. (2001), *Introduction: from third sector to social enterprise*, in C. Borzaga and J. Defourny (eds.), *The emergence of social enterprise*, London, Routledge, p. 16 ff.
- DIGESTUS (1999), *Verso l'impresa sociale: un percorso europeo*, Roma.
- Do Campos, C. (1998), *Cooperative di solidarietà sociale nel Portogallo*, in *Impresa sociale*, p. 38 ff.
- EMES European Research Network (2006), *Study on Promoting the Role of Social Enterprises in CEE and in the CIS, Initial Overview Study*, EMES, Liège.
- Fici, A. (2007), *Assenza di scopo di lucro*, in *Commentario al decreto sull'impresa sociale*, edited by A. Fici and D. Galletti, Giappichelli, Torino, p. 52 ff.
- Fici, A. and Galletti, D. (2007), *Commentario al decreto sull'impresa sociale*, Giappichelli, Torino.
- Fusaro, A. (2007), *Trasformazione, fusione, scissione e cessione d'azienda e devoluzione del patrimonio*, in *Commentario al decreto sull'impresa sociale*, edited by A. Fici and D. Galletti, Giappichelli, Torino, p. 194 ff.
- Gumkoswa, M., Herbst, J. and Wyagnaski, K. (October 2006), *The Role of Social Enterprises in Employment Generation in CEE and in the CIS. Case of Poland*.
- Hadzi-Miceva, K. and Bullain, N. (2007), *A Supportive Financing Framework for Social Economy Organisations*, in A. Noya and E. Clarence, OECD, *Social economy: building inclusive societies*, Paris, pp. 211–237.

- Hansmann, H. (1980), *The Role of Nonprofit Enterprise*, Yale Law Journal, 89, pp. 835-901.
- Hansmann, H. (1996), *The Ownership of Enterprise*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Hansmann, H. and Kraakman, R. (2000), The essential role of organization law, 110 Yale L. J. 387.
- Iamiceli, P. (2005), L'impresa sociale in Europa: alcuni spunti di comparazione, in Beni comuni. Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia, edited by Centro studi CGM, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, pp. 425 ff.
- Iamiceli, P. (2007), Coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari delle attività, in Commentario al decreto sull'impresa sociale, edited by A. Fici-D. Galletti, Giappichelli, Torino, p. 177 ff.
- Iamiceli, P. (2007), *Struttura proprietaria e disciplina dei gruppi*, in *Commentario al decreto sull'impresa sociale*, edited by A. Fici and D. Galletti, Giappichelli, Torino, p. 60 ff.
- Laville, J. and Nyssens, M. (2001), The social enterprise: a theoretical socio-economic approach (*L'impresa sociale: un approccio socio-economico*), in Borzaga, C. and Defourny, J. (eds.), The emergence of social enterprise, London - New York, Routledge, p. 312 ff.
- Les, E. (2004), Co-operatives in Poland: from state-controlled institutions to new trends in co-operative development, in C. Borzaga and R. Spear (eds.), Trends and challenges for Co-operatives and Social Enterprises in developed and transition countries, Trento, Edizioni 31, p. 185 ff.

- 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, Edizioni 31, p. 147 ff.
- Matacena, A. (2007), Accountability e social reporting nelle imprese sociali, in *Impresa sociale*, 1, p. 13 ff.
- Noya, A. and Clarence, E. (2007), *Social economy: building inclusive societies*, OECD Publishing: Paris.
- Nyssen, M. (ed.) (2006), *Social enterprise. At the crossroads of market, public policies and civil society*, Routledge, London – New York.
- OECD (1999), *Social enterprises*, OECD Publishing: Paris.
- Pättiniemi, P. (2004), *Work Integration Social Enterprises in Finland*, EMES WP n. 04/07.
- Rutzen, D., Durham, M. and Moore, D. (2004), *Overview of NPO Legislation in Central and East Europe*, www.icnl.org
- Sacconi, L. and Faillo, M. (2005), Come emerge l'impresa sociale? Uno sguardo d'insieme alla teoria della complementarità tra ideologia, governance e accountability, in *Impresa sociale*, 4.
- Sacconi, L. (2006), La legge sull'impresa sociale come selettore di organizzazioni con motivazioni necessarie all'efficienza: quasi un'occasione mancata, in *Impresa sociale*, 3, p. 42 ff.
- Salamon, L., Sokolowski, W. and List, R. (2003), *Global Civil Society: An Overview*, The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, www.jhu.edu/~ccss

- Salamon, L. and Anheier, H. K. (eds.) (1997), *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*, Manchester: Manchester University Press.
- Schiano di Pepe, G. (2007), *Commento all'art. 8, d. lgs. 155/06*, in *La nuova disciplina dell'impresa sociale*, edited by M. V. De Giorgi, Cedam, Padova, p. 212 ff.
- Solidarité des Alternatives Wallonnes ASBL (2000), *La société à finalité sociale. Volets juridiques, fiscaux, sociaux et aides publiques*.
- Spear, R. (2004), *From co-operative to social enterprise: trends in European experiences*, in C. Borzaga - R. Spear (eds.), *Trends and challenges for Co-operatives and Social Enterprises in developed and transition countries*, Trento, Edizioni 31, p. 99 ff.
- Weisbrod, B. (1988), *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Wyatt, M. (2004), *A Handbook of NGO Governance*, European Center for Not-for-Profit Law, www.ecnl.org
- Zoppini, A. (2000), *Relazione introduttiva a una proposta per la disciplina dell'impresa sociale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, p. 335 ff.

제2장 OECD 회원국의 사회적기업: 금융시장의 흐름

마르케리타 멘델, 콩코르디아대학교(캐나다 몬트리올)
로치오 노갈레스, EMES 유럽연구네트워크(벨기에)

제2장에서는 일부 OECD 국가들, 특히 서유럽, 캐나다, 미국을 중심으로 사회적 기업을 대상으로 하는 어떠한 자본투자 유형이 있고, 이를 현실화하기 위해 어떠한 환경이 대두되고 있는가를 중점적으로 살펴보기로 하겠다. 이와 함께 사회적 기업의 발전을 뒷받침하기 위해 동유럽에서는 어떤 전략이 가능할지도 짚어보고자 한다. 실업·사회적 배제를 둘러싼 투쟁과 마찬가지로 사회적기업이 정부와 지자체의 관심을 끌게 됨에 따라 시민사회에서는 사회적기업을 충족되지 못한 욕구에 지속가능한 방식으로 대응하는 하나의 방안으로 받아들이고 있다. 사회적기업은 재화·서비스를 생산하는 다양한 부문에서 대두되고 있으며 이를 통해 주체적인 역량을 점점 더 많이 보여주고 있다. 같은 맥락에서 사회적기업은 과도기적 경제 하에서 사회경제적 혁신의 열쇠로 여겨지고 있다.

이 장에서 제안하고 있듯이 구시대적이고 제한적인 범주에 국한된 현재의 투자구조는 사회적기업의 새로운 현실과 투자 니즈에 걸맞지 않아 현실에 적합하지 않은 만큼, 새로운 현실에 적응하기 위해서는 국가 간 경계를 넘어서서 재정·법·회계·정책 공동체를 서로 받아들여야 한다. 이는 적합성과 실효성을 갖춘 자본투자 유형을 확립할 수 있기 때문이다. 사회적 금융이 지속가능한 금융이 되기 위해서는 전통적 자본시장과 구분되는 통합적 접근이 필요하다.

마지막으로, 사회적기업의 진정한 잠재력을 현실화하기 위해서는 — 자본투자 유형이 얼마나 다양한가와는 별개로 — 사회적 배제, 노동시장 변화, 혁신적 공공정책을 통한 지역 차원의 사회경제적 발전 전략에 대한 체계적 접근, 그리고 이를 모두 아우르는 통합적 접근이 뒷받침되어야 한다.

서 문

제2장에서는 일부 OECD 국가들, 특히 서유럽, 캐나다, 미국을 중심으로 사회적기업을 대상으로 하는 어떠한 자본투자 유형이 있고 이를 현실화하기 위해 어떤 환경이 대두되고 있는가를 중점적으로 살펴보기로 하겠다. 이와 함께 사회적기업의 발전을 뒷받침하기 위해 동유럽에서는 어떤 전략이 가능할지도 짚어보고자 한다. 실업·사회적 배제를 둘러싼 투쟁과 마찬가지로 사회적기업도 정부와 지자체의 관심을 끌게 됨에 따라 시민사회에서는 사회적기업을 충족되지 못한 욕구에 지속가능한 방식으로 대응하는 하나의 방안으로 받아들이고 있다. 사회적기업은 재화·서비스를 생산하는 다양한 부문에서 대두되고 있으며 이를 통해 주체적인 역량을 점점 더 많이 보여주고 있다. 같은 맥락에서 사회적기업은 과도기적 경제 하에서 사회경제적 혁신의 열쇠로 여겨지고 있다.

사회적기업이 기업 활동을 시작하고 강화해나가려면 자본에 접근할 수 있어야 한다. 금융시장 내 혁신 가운데 사회적기업에 도움이 될 만한 새로운 자본투자 유형은 — 물론 이 장에서도 개괄적으로 살펴보겠지만 — 다양하다. 그러나 전통적인 금융시장이나 성숙된 금융시장에서 통용되던 자본투자 방법과 자본투자 유형을 그대로 과도기적 경제로 옮겨놓기만 해서는 충분하지 않으며 각 국가별 특수성도 반드시 고려되어야 한다. 그러나 재정적·사회적 수익을 모두 담보하는 새로운 자본투자 방법 및 자본투자 유형을 확립하기 위해서는 민간·공공 투자자 모두의 투자가 뒷받침되어야 한다는 점에 대해서는 모든 나라가 인식을 같이 하고 있다. 또한 이러한 투자활동이 생겨나고 성장해가기 위해서는 그간 OECD 국가들이 경험한 바에서도 알 수 있듯이 이러한 투자를 가능케 하는 법적·제도적 기본 틀이 중추적 역할을 해주어야 한다. 사회적기업의 등장으로 환경이 진화함에 따라 공공·민간·제3섹터에 부여되었던 기존의 전통적인 역할에도 변화가 일어나고 있다. 이는 국가와 시민사회의 관계가 재구성된다는 뜻으로 여기서 우리가 간과하지 말아야 할 것은 오래된 제도에 뿌리를 내리고 살아가던 사회 내에서는 이러한 재구성으로 인해 문화적 차원에서 문제가 발생할 수도 있다는 점이다. 따라서 제도 변화에 따른 여파는 당분간은 점진적이고, 반복적이며, 개별 문화의 특성을 반영하는 방식이 최선일지도 모른다. 국가와 시민사회의 관계는 여전히 진화하는 중인 데다 유동적이고 불안정해서, 일관성 없고 복잡하기까지 한 정치사회적 지형을 형성하는 데 일조하고 있기 때문이다(Mendell, 2006).

이 장에서는 현재 사회적기업이 활용 가능한 주된 자금 조달 방식에 대해 살펴 보고자 한다. 이 과정에서 우리는 사회적기업이 생겨나고 있는 국가들의 제도적·문화적 맥락에 따라 그 형태가 상당 부분 다르게 결정된다는 점에서 ‘사회적기업’이라는 개념이 여전히 논란의 여지가 있다는 점도 염두에 두고 있다. 그러나 많은 국가들에 공통적으로 나타나는 현상이자 이 장의 내용과 관련해서도 의미 있는 현상으로 꼽을 만한 점은, 부의 창출과 공익 모두를 추구하는 기업의 존재와 역할이 커지고 있다는 점이다. 세계 여러 지역에서 이러한 사회적기업은 공동소유 형태의 협동조합이나 비영리조직의 형태를 띤다. 사회적기업이 어떠한 법적 형태를 취하는가는 그 기업의 사회적 목적에 따라 달라져왔으며, 그 결과 사회적기업을 개인이 소유할 수 있는 길도 열어주고 있다. 사회적기업을 소유구조(법적 형태), 활동 분야, 수익창출 역량에 따라 분류해보려는 연구 자료도 상당히 많아지고 있으며 이와 더불어 사회적기업의 출현과 성장을 촉진하기 위한 정부의 역할이 무엇인가에 대한 질문도 제기되고 있다. 이들 연구 자료에서는 사회적기업 모델이 성장하고 사회적기업을 기업 활동 역량을 갖춘 사회적·경제적 주체로서 인정하는 것을 환영할 만한 발전으로 보고 있다. 경제적·사회적·환경적, 이 세 가지 측면에서의 목표를 충족시키는 기업에 관한 자료는 많은 반면, 실제로 이 세 가지 목표를 성공적으로 달성하고 있는 기업의 수는 그 자료들의 숫자에는 미치지 못하는 실정이다. 여러 논의에서는 사회적기업이 충족해야 할 목표 가운데 하나로 지배구조까지 추가하고 있는데, 이는 사회적·경제적·환경적 목적과 더불어 민주적 의사결정 과정까지 포함시켜야 한다는 의미이다.

사회적·연대적 경제와의 관련성 때문에 아주 오랜 기간 동안 또, 극히 최근까지도 공동 소유가 사회적기업의 특징으로 자리 잡긴 했지만 이 문제에 대해서는 보다 넓은 시각에서 바라볼 필요가 있다. 지역사회에 뿌리를 두고 있는 여러 활동들을 간과하지 않고, 시장이나 정부가 충족시키지 못하는 니즈를 충족시키기 위해서는 이러한 넓은 시각이 뒷받침되어야 하며, 이 글에서 사용하고 있는 ‘사회적기업’의 개념을 현재 점차 증가 추세에 있는, 사회서비스를 상업화하려는 경향을 띠는 조직과도 구분할 필요가 있다. 국가가 사회서비스에서 손을 떼는 경향이 강한 국가·지역에서는 사회적 욕구 충족을 우선시하는 기업이 수익 창출에 대한 압박을 느끼는 경우가 종종 있다. 이 경우 사회적기업은 이전에 공적 부문이 공급해 온 사회서비스를 민영화하는 매개체로서의 역할을 하게 된다. 남반구든 북반구든 경제적 상황이 어려운 국가·지역에서 만약 사회적기업과 이들이 근간을 두고 있는 기업이

적 도전 정신이 빈곤과 사회적 배제라는 뿌리 깊고 구조적인 문제에 대한 해결책으로 제시된다면 수익 창출 압력은 하나의 해악이 될 수도 있다. 뒷받침이 될 만한 공공정책도 없이 이러한 난해하고 복잡한 문제에 대한 해결책으로 사회적기업만을 앞세운다면 당연히 실패로 이어질 수 밖에 없다.

이 장은 이상과 같은 기본적인 가설 — 즉, 사회경제적 성장과 발전에 대한 사회적기업의 잠재적인 기여가 정책 수단을 작동 가능하게 하는 사회적기업의 능력과 비판적 기능 모두를 인정하는 새로운 정책적 틀의 일부가 되어야 한다 — 에 토대를 두고 있다. 새로운 정책적 틀을 도입한다고 해서 국가의 역할이 축소되는 것은 아니며 오히려 정반대이다. 즉, 빈곤이나 배제와 같은 어려운 사안을 다룰 수 있는 잠재력을 가진 정부의 개입을 필요로 하되 새로운 방식의 국가적 개입이 뒷받침되어야 한다. 사회적기업들이 재정 지원을 필요로 하는, 현재 성장 일로에 있는 투자시장의 경우도 마찬가지다. 투자시장 또한 지속적인 재정 지원과 사회 환원이라는 두 가지 목표를 모두 충족시키기 위해서는 정책적 틀 안에 있어야 한다. 긍정적인 측면에서 보자면 사회적기업은 미래에 대한 약속을 제시한다. 특히, 국가의 역할 약화가 아닌 국가의 새로운 역할을 긴급히 필요로 하는 상황에서 사회적기업과 사회적기업가에게 그 국가와 지역이 기대하는 목표들에 대해 사회적기업은 미래에 대한 약속을 제시하는 것이다. 이러한 유형의 사업이 뿌리를 내리고 그 목표를 실현하기 위해서는 몇 가지 니즈가 반드시 충족되어야 한다. 이 장에서는 재정지원, 특히 사회적기업을 위해 마련된 자본투자 방법에 초점을 두기로 하겠다.

최근 투자시장은 상당한 변화를 겪었다. 알렉스 니콜스(Alex Nicholls)와 캐시 파로아(Cathy Pharoah)는 이 새로운 시장의 성장을 '사회적 자본투자 지형'이라는 개념으로 설명하고 있다(Nicholls and Pharoah, 2007). 이 장에서는 사회적기업의 자본투자 수요와 점차 증가하는 추세에 있는 새로운 사회 책임 투자 기회에 대한 대중들의 수요에 부응하기 위한 활동에 대해 개괄적으로 살펴볼 것이다. 새로운 경제주체와 새로운 자본투자 유형·상품, 이를 뒷받침하는 새로운 제도·공공정책은 새로운 금융시장을 구성하는 한 부분에 불과하다. 새로운 경제주체들이 부상 중이고 소위 벤처자선(venture philanthropy)의 성장을 통해서도 잘 나타나듯이 과거의 경제주체들은 단순 기부자에서 투자자로 그 역할을 변모해나가고 있다. 정부는 새로이 부상하고 있는 '지형'에 대해 다양한 수위에서 적극적인 개입을 피하고 있으며, 개입의 수준과 성격은 어떤 제도가 뒷받침되는가에 따라 달라진다. 예를 들어, 직접적인 정부 개입을 최소한으로 유지하는 미국에서는 이를 뒷받침하는

법률적 장치가 있고 영국에서는 새로운 정책, 지원, 법률 혁신 등을 통해 뒷받침을 하고 있다. 그간 캐나다 퀘벡은 새로운 '다수 이해당사자' 구성과 관련해 남다른 역량을 보여준 바 있는데, 그 예로 노동운동 조직이 사회적 경제의 주요 투자자 가운데 하나로 참여하고 정부 활동에도 적극적으로 참여한 사례를 들 수 있다. 우리는 현재 갈림길에 서 있다. 이 글은 전 세계적으로 여러 국가와 지역에서 이루어지고 있는 이러한 활동들의 전반적 구도를 조망하는 데 도움이 될 것이다. 궁극적으로 이러한 활동은 종종 '금융화(financiarisation)'라고 불리는 자본시장의 세계화에 대한 대응인 동시에 전 지구적 차원에서 배제와 빈곤에 대항하기 위해 새로운 혼합형 자본시장을 발전시켜야 할 필요성에 대한 대처 방안이기도 하다. 이러한 변화의 끝에서 새로운 패러다임이 형성될 것이라는 믿음은 점차 확산되고 있다.

사회적기업에 자본을 제공하기 위한 새로운 금융수단을 만들어내려는 노력은 단지 상상만으로 되는 것이 아니며 새로운 자본투자 수단을 개발하기 위해서는 특정 사회의 역사적·사회문화적 맥락을 철저히 파악하고, 개별 국가 및 전 세계적 금융체계를 이해하는 것이 매우 중요하다. 이 장에서는 현재 선진국에서는 사회적기업을 위한 어떤 투자자본 원천이 존재하는가를 탐색하고, 어떤 환경에서 이러한 투자자본을 발굴할 수 있었는지에 대해 살펴보기로 하겠다. 사회적기업에 대한 자본투자를 촉진하기 위해서는 어떤 규제가 도입되어야 하고 시민사회 경제주체들은 어떤 결정적인 역할을 수행해야 하는가를 살펴봄으로써 우리는 자선, 금융기관, 공공지원 등과 같은 전통적인 자본투자 지원처에서부터 연대금융, 상환유예 자본(patient capital), 특정 대상·특정 프로그램 지원 투자, 벤처자선 등과 같은 보다 최근의 자본투자 혁신에 이르기까지 사회적기업 부문이 그간 어떻게 진화해왔는가를 되짚어볼 것이다. 혼합적인 형태를 띠기도 하는 최근의 새로운 자본투자 유형은 배타적·재무적 수익보다는 혼합적 가치를 창출한다. 이러한 활동이 성장해감에 따라, 사회적 회계나 사회적투자수익(Social Return on Investment, SRoI)처럼 새로운 자본투자 형태의 효과를 측정하기 위한 방법도 등장하고 있다. 여기서 중요한 것은 사회적기업의 생존능력을 보여주는 데서 한 걸음 더 나아가 사회적기업의 사회적 활동을 수치상으로 측정하고 그 활동이 부의 창출에 미치는 긍정적인 영향을 기록으로 남김으로써 기존의 패러다임에 맞서 사회적기업이 어떤 역할을 해낼 수 있는가를 보다 확실히 보여주는 데 있다.

사회적기업: 개관

최근 몇 년 사이 '사회적기업'이라는 용어는 학자들이나 정책담당자들에게 익숙해졌으며, 이는 노동시장 통합·사회적 통합·경제발전에 기여함으로써 사회적 목적과 경제적 목적 모두를 만족시키는 혁신 비즈니스 모델로 일반 대중에게도 점차 친숙해지고 있다. 사회적기업에 대한 관심은 지난 10년 동안 사회적 경제, 비영리 부문, 연대의 경제, 제3섹터의 역할에 대한 지방정부·중앙정부·국제기구의 인식을 확대하는 결과를 가져왔다(Borzaga and Defourny, 2001; Dees, 1998). 지난 10년은 최근까지도 많은 이들에게 많은 것을 의미했으며, 그래서 엄청난 혼돈과 오해를 야기한 용어·문장·개념들의 불협화음이 만든 세월이라 할 수 있을 것이다. 정책적 관점에서 많은 국가들은 공통된 난관에 직면했다. 신자유주의는 빈곤과 사회적 배제라는 구조적인 문제를 해결하는 데 실패했고, 그 결과 많은 정부가 이러한 어려움을 해결하기 위한 방안으로 시민사회 활동에 주목하게 됐다. 많은 경우 이러한 활동은 그 사회적기업이 활동하는 사회에 뿌리를 두고 있다. 여러 사례 중 몇 가지만 예로 들자면 이탈리아의 사회적 협동조합, 미국의 지역사회 경제 발전을 위한 다양한 활동, 연대에 기반을 둔 프랑스의 여러 경제적 시도, 퀘벡의 사회적 경제 등이 있으며 전 세계에 걸쳐 나타난 수많은 마이크로크레딧(microcredit) 조직 또한 빼놓을 수 없다. 이러한 활동은 그 활동의 모태가 되는 시민사회적 전통을 공유하되, 제도화의 성격이나 정도는 개별 사회의 문화에 따라 크게 달라진다.

오늘날 '사회적기업' 개념은 위에서 언급한 것과 같이 다채롭게 전개되는 여러 활동을 포괄하는 개념으로 사용된다. 하지만 이런 과정에서 종종 각국의 사례들이 가지는 특수성이 무색해져 결과적으로는 이러한 활동을 가능케 하는 환경이 어떠한 역할을 하는지를 간과한 채 달성 가능한 여러 목표를 지닌 서로 동질적이며 독립적인 비즈니스 모델로만 사회적기업을 제시하는 경향이 있다. 이들 사회적기업이 '새로운 조직'이나 '제3섹터 내부에서의 새로운 기제'로서의 형태를 띌 수 있는지, 사적·공적 자원과 화폐적·비화폐적 자원을 새롭게 조합하는 결과로 이어지는 대안적 경제발전모델의 단초가 되는지의 문제는 아직 다루어지지 않고 있다(Borzaga and Defourny, 2001; Haugh, 2005; Defourny and Nyssens, 2008). 사회적기업은 종종 시장과 국가의 실패, 또는 이 두 가지 모두에 대한 대응으로서 미시경제적 차원에서만 분석된다. 사회적기업이라는 용어는 큰 문제없이 문화적·언어적 경계를 넘어섰지만 이것이 곧 사회적기업이 진공 상태를 완전히 벗어났다는 뜻은 아니다. 실제로 기업가적 도전 정신, 사회적 목표와 관련된 경제 활동, 소유 형

태에 대한 관심은 각기 다른 문화적·제도적 맥락에 따라 매우 다양하게 나타난다. 사회적 목적과 경제적 목적을 동시에 달성하는 데 있어 사회적기업이 지닌 잠재력은 세계 각국이 인정을 하고 있지만 사회적기업과 같은 민간 조직 내부에서 경제적인 목표와 사회적인 목표 가운데 어디에 더 무게를 두느냐에 따라 사회적기업의 개념은 크게 달라진다.

세상을 변화시키려는 개인들에 얽힌 일화는 사람들에게 영감과 추진력은 물론 기업 활동과 유사한 활동에 대한 개념을 심어주었고, 지난 몇 년간 이러한 '사회적기업가 정신'을 높이 사는 분위기가 형성됨에 따라 사회적기업에 대한 관심도 뒤따랐다. '사회적기업가 정신'에 입각한 시도들에 초점이 맞춰짐에 따라 지금까지 공공정책이나 전통적인 사회경제 활동가들이 해결하지 못한 뿌리 깊은 사회문제들에 대한 혁신적 해결책을 제시하는 개개인들이 지닌 잠재력이 공공행정, 시민사회단체, 기부자들의 주목을 끌게 된 것이다. 이 장의 목적이 '사회적기업', '사회적기업가', '사회적기업가 정신'과 같은 용어들을 해부하거나, 이 용어들을 구분하기 위한 기준을 규정하는 것은 아니지만, 이런 용어들을 간의 차이를 구분해 사용해야 한다는 점은 깊고 넘어가고자 한다(Kerlin, 2006).¹⁾ 영어권에서는 이런 용어들이 거의 구분 없이 사용함에 따라 특히 행위주체들의 권력, 영향력, 잠재력, 그에 뒤따르는 기대 등이 서로 뒤섞이는 결과를 낳고 말았다.

이 장에서 사회적기업은 단지 사회적기업가 정신에 입각한 활동을 제도화한 것에 그치지 않는데, 이는 사회적기업가 정신에 기초한 활동이 포괄하는 범위가 점점 확대되고 있기 때문이다.²⁾ 이 장에서 논의될 내용의 개념적 기본 틀은 퀘백의 사회적경제조직(*Chantier de l'économie sociale*)과 ARUC-ES³⁾, EMES 유럽연구네트워크(EMES European Research Network)⁴⁾에서 수행한 연구 결과에 토대를 두고 있다. EMES 유럽연구네트워크에 따르면 사회적기업은 시민이 소유·운영함

1) 최근 대서양 양안에서 이 용어들과 이 용어들 사이의 상호작용에 대한 풍부한 연구가 이루어졌다. Kerlin(2006), Nicholls(2006), Defourny and Nyssens(2008)를 참조.

2) 기업의 사회적 책임과 같은 개념들이 사회적기업가 정신에 입각한 주체들과 결합되었다(Nicholls, 2007; Austin et al., 2007).

3) ARUC-ES는 '대학-지역사회사회적경제연구동맹(Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale, Community-University Research Alliance in the Social Economy)'의 약자이다.

4) EMES 유럽연구네트워크에는 19개의 대학연구소, 그리고 제3섹터 및 사회적기업과 협력하고 있는 개인 연구자들이 참여하고 있다. 1996년부터 활동하기 시작한 이 네트워크는 6개의 주요 저서를 발간하였으며 이는 불어, 일어, 한국어, 포르투갈어, 스페인어로 번역되었다. 또한 www.emes.net에서는 다운로드가 가능한 조사보고서 시리즈를 발간하고 있다.

으로써 투자자의 물질적 이해를 제한하고 지역사회를 이롭게 한다는 명시적 목표 하에 재화와 서비스를 공급하는 사적이고 자율적인 조직이다. 폭넓거나 어느 한 곳에 집중되지 않는 민주적 지배구조와 다수 이해당사자의 참여도 중요한 부분이다. 예를 들어, 최근 퀘벡의 경우에서처럼 협동기업(collective enterprise)이 사회적 경제의 동의 내지는 사회적기업의 대표적인 예로 자주 언급되는 경우라면, 사회적기업의 정의와 강조점은 사회적경제기업(social economy enterprises, SSEs)이 채택하고 있는 조직 형태 및 그와 연관된 '법적·행정적' 차원을 넘어서서 사회적경제기업의 '부가가치적' 차원, 사회경제적 발전 전략, 민주적인 경제적 대안 창출, 공공선에 기여하는 나름의 방식 등을 입증하고 부각시키는 수준으로까지 이어진다. 더 포괄적으로 보자면 사회적경제기업의 하위 부문 중 하나인 사회적기업에 대한 분석은 미시·거시 경제, 조직적·규범적 측면 이 두 가지 모두에서 이루어져야 한다.

OECD 국가의 사회적기업이 채택하고 있는 조직 형태와 법적 형태는 나라마다 제각각이다. 최근에는 사회적기업의 범위를 한층 확장해 사회적 경제와 지역사회 경제발전 전략에 동참하는 기업·비영리·지역사회 기반 사업까지 포괄하자는 논의가 진행 중이다. 혼합적 가치, 사회·경제·환경 세 가지 측면에서의 핵심 요소 등의 사회경제적 목표를 원동력으로 삼는 기업가적 도전 정신을 가진 조직들은 지역사회를 이롭게 하고 나름의 방식으로 사회적 목표와 경제적 목표를 조화시킨다는 뚜렷한 목표를 추구한다(Nyssens, 2006). 이 장에서는 사회적기업이 활용 가능한 금융자원의 현(現) 지형, 금융 자원, 비금융 자원을 사회적기업들이 어떻게 조합해 나갈지를 대해 살펴보기로 하겠다.

역사가 중요하다: 제도적 혁신을 위한 '경로 의존성'의 중요성

빈곤과 사회적 불평등이라는 뿌리 깊은 문제를 해결할 수 없는 많은 국가들에서 대안적인 경제 전략은 분명히 필요하다. 사회적기업이 세계 각국 정책입안자들의 관심을 사고 있는 것은 놀라운 사실이라고만은 할 수 없는데 그 이유는 대안적 경제전략 도입이 한편으로는 국가를 공공서비스 제공에서 한 발 물러서는 데 크게 기여하는 측면이 있고, 다른 한편으로는 사회경제적 발전에 대한 보다 실용적인 접근이라는 현 추세에도 부합하는 측면이 있기 때문이다. 말하자면, 사회적기업 '모델' 이 두 가지 욕구와 맞아떨어지는 것이다. 이런 이유로 남반구와 북반구 사이의 격차나 북쪽에 위치한 국가들 사이의 커다란 차이에도 불구하고 공적인 목적과 사적인 목적 두 가지 모두를 만족시키는 이 새로운 비즈니스 형태는 두루 지지를 받

고 있다. 사회적기업 모델이 발전함에 따라 정부 개입의 성격은 서로 다른 국가적 맥락에서 국가가 수행해 온 역사적 역할을 아마 가장 잘 반영하게 될 것이다. 학자들이 이른바 ‘경로의존성(path dependency)’이라고 일컫는 것은 서로 다른 정치 체제 하에서 활동하는 사회적기업의 다양한 조직 형태를 형성하는 데 결정적 역할을 하게 될 것이다(Crouch, 2001; Kay, 2005). 사회적·경제적 측면을 결합한 접근 방식에서 보자면 사회적기업의 부가가치는 재화·서비스 생산, 취약계층의 노동·사회 통합, 지역사회에서의 혁신적 활동 등에 개입함으로써 창출된다. OECD 국가들의 수많은 경험에서 입증되듯이 이러한 활동을 통해 사회적기업은 지속가능한 삶과 생활의 안녕을 위한 기본 틀을 만드는 데 기여하며(Borzaga and Tortia, 2007; Galera, 2008; Powell, 2007; Laville, Lévesque and Mendell, 2005),⁵⁾ 결과적으로, 사회적기업은 사회적 결속, 사회적 자본의 축적, 지역·국가 차원에서의 지속가능한 발전, 특히 빈곤 완화에 기여한다(Borzaga, Galera and Nogales, 2008; Aiken, 2007).

알렉스 니콜스는 최근 부상하고 있는 ‘윤리적 시장(ethical market)’에서 사회적기업이 어떤 위치를 차지하고 있는가에 관한 최신 논문에서 사회적기업의 주된 특징과 목적을 구분하고자, 사회적기업을 제도적, 규범적, 변혁적 조직이라는 유용한 세 가지 분류로 구분하고 있다(Nicholls, 2007).⁶⁾ 물론 의도한 것은 아니겠지만 니콜스의 유형화는 미시적 경험을 강조하는 경향에 한층 힘을 실어줌으로써 외부가 아닌 내부에 관심을 갖게끔 한다. 그러나 현실에서 사회적기업은 미시적 수준(기업), 중범위적 수준(신흥시장, 중간지원기관), 거시적 수준(사회경제적 영향, 정책적 함의) 모두에서 지배적인 패러다임에 도전한다. 개별 기업의 특징과 특수성을 충분히 고려하면서도 이 세 가지 수준에서의 목표를 통합적으로 달성한다면 개별 사회적기업의 활동과 목표를 설명하는 데 있어서는 물론, 사회적기업을 사회변화의 기본 틀 안에 위치시키는 데 있어서도 매우 강력하고 유용한 도구가 될 것이다. 사회적기업이 투자자에게는 분명 윤리적 시장으로 부상 중이지만 다른 한편으로는 일반 소비자들이 이용할 수 있는 재화·서비스를 생산하는 능력도 보여주고 있다.

5) 1990년대 말 유럽연합 인구의 30% 이상이 사회적경제조직의 구성원이었다. 협동조합은행(cooperative banks)은 은행시장의 17%를 차지하고 있으며 보험공제조합(insurance mutuals)과 보험협동조합(insurance cooperatives)은 보험시장의 30%의 비중을 차지하고 있다. 이 조직들은 850만 명의 전일제 유급(Full-Time Equivalent, FTE) 일자리를 제공하고 있는데 이는 전체 피고용자의 7.7%에 해당한다(Laville et al., 2005).

6) 이러한 사회적기업의 유형은 각각 (1) 새로운 상품과 서비스를 개발함으로써 시장의 실패와 ‘제도적 공백’에 대응하는 사회적기업, (2) 새로운 또는 증대된 사회적 가치를 창출하기 위한 시장의 재구조화에 기여하는 사회적기업, (3) 정치적 행동을 통한 제도적 변화를 추구하는 사회적기업에 상응하는 것이다.

수많은 기부자, 정책결정자, 사회활동의 주체들이 사회적기업에 점점 더 큰 관심을 보이고 있지만, 만약 그 사회적기업이 자신이 처한 상황과 동떨어져서 존재한다면 역설적이게도 그 관심 때문에 오히려 사회적기업의 영향력과 장기적인 지속가능성이 약화될 수 있다. 만약 이러한 관심이 단지 형식적인 측면에만 집중된 채 사회적기업이 제도적 혁신을 일궈내기 위해서 보다 큰 관점에서 어떠한 추동력이 필요한가를 간과한다면, 과거에는 장점이라 여겨졌던 것 — 사회적기업의 미시경제적 조직 형태가 지니는 기동성과 변형가능성 — 이 오히려 장애물이 되고 만다. 마찬가지로 현재에는 보다 복잡한 문제들에 관심을 기울이지 않는 경우가 있는데 이런 복잡한 이슈로는 사회적기업의 경제 활동이 실효성이 있는가, 지원체계가 필요한가 등의 문제가 있다. 사회적기업의 잠재적 생존가능성이 그저 당연한 전제가 되어버림으로써 많은 사회적기업들이 직면하고 있는 어려움과 신흥 시장에서의 정부 역할이 과소평가되고 있다.⁷⁾ 이미 언급했듯이 사회적기업은 공공정책의 변화, 특히 정부 보조금을 받을 수 있는 요건이 되는지에 매우 민감하다(Bacchiaga and Borzaga, 2003).

많은 연구자들이 이런 중요한 문제들을 다루고 있다. 일부 연구자들은 사회적기업을 정부와 시민이 함께 새로운 형태의 사회서비스 공급 방안을 고안하고 협력하는 '새로운 복지 혼합'의 한 부분으로 규정한다(Ascoli and Ransi, 2002; Evers and Laville, 2004; Pestoff and Brandsen, 2006). 이러한 상황은 공공조달과 같은 새로운 관행, 노동통합 사회적기업과 같은 제도적 정비, 소수자 또는 취약계층이 주도하는 활동에서처럼 새로운 활동가들을 만들어냈다. 사회적기업이 지속적으로 시민들의 경제적·사회적·문화적 역량을 키울 수 있는가는 복잡한 문제이며 이를 위해서는 인적 자원과 금융 자원은 물론 정책 혁신으로 이어질 수 있는 공공정책도 뒷받침이 되어야 한다. 몇몇 서유럽 국가에서는 사회적기업이 활용할 수 있는 공적 자원과 '자발적' 자원이 줄어들고 여기에 자유 시장 경제 맥락에서의 사회적기업 제도화 과정이 결합되면서 다음과 같은 역설적인 상황, 즉 공적 자금을 계속 받기 위해 폐쇄적인 활동 영역 안에서 '벗어나지 않든가' 혹은 필요한 자원을

7) 사회적기업의 사업 방향이 실종될 위험성이나 경영적 측면에서의 대외 전망의 결여에 대해 주목하는 많은 논문들이 대중매체나 전문가들의 모임에 소개되고 있다. *The Limits of Social Enterprise. A Field Study & Case Analysis* (Seedco Policy Center, June 2007, www.seedco.org/publications/publications/social_enterprise.pdf); *Social Enterprise in the Balance* (Pharoah, C., Scott, D, and Fisher, A., 2004, Glasgow: Charities Aid Foundation); "The distinctive challenge of educating social entrepreneurs: a postscript and rejoinder to the special issue on entrepreneurship education" (Tracey, P. and Phillips, N., 2007, *Academy of Management Learning and Education*, 6(2): 264-271); "An Enterprising Failure, Why a promising social franchise collapsed" (Paul Tracey and Jarvis, O., 2006, *Case Study, Stanford Social Innovation Review*)를 참조.

동원하기 위해 오로지 시장경제 내에서의 역량에만 의존해야 하는 상황에 놓이게 됐다(Nogales, 2007). 여러 가지 측면에서 사회적기업은 때로 사적·공적 자원에 제대로 접근하지 못함으로써 곤경에 처한다. 대중매체들이 사회적기업을 긍정적으로 다루고 있고 사회적기업이 대중들에게 많이 소개가 되었지만, 한편으로는 대개의 사회적기업이 혼합형 신생 중소기업(small and medium-sized enterprises, SME)형태인 만큼 사회적기업은 조직의 임무, 활동, 심지어 법적 형태가 지니는 특성 상 여전히 자원 접근 역량에는 한계가 있다.

사회적기업에 대한 자본투자

현황: 개관

사회적기업의 등장과 급속한 성장은 사회적기업의 재정 확보를 위한 자본 수요에 부응하는 새로운 금융시장을 창출했다. 사회적기업의 성격 상 금융 혁신이 뒷받침되어야 하는데 사회적기업 맞춤형 투자는 기존의 금융상품이나 투자유형을 단순히 복제하거나 확대하는 데에 그치지 않는다. 니콜스(Nicholls)와 파로아(Pharoah)의 표현을 빌자면, 현재의 변화하는 '사회적 자본투자 지형'은 복잡한 양상을 띠고 있으며 이러한 지형에서는 사회적기업을 그 생애주기 — 창업, 창업준비, 정착, 사업확장 단계 — 와 특수한 니즈에 걸맞은 다양한 금융상품을 필요로 하는 현실성있는 비즈니스 모델로서 인정하고 있다(Nicholls and Pharoah, 2007). 수많은 대규모 재단과 기부자 가운데 일부는 최근 들어 자선에서 벤처자선으로, 기부에서 투자로 변화해가고 있는데, 사회적 자본투자 지형은 이러한 변화가 보여주는 전략적 방향전환에도 잘 부합한다. 이러한 변화는 사회적기업만의 맞춤형 니즈를 충족시키기 위해 고안된 새로운 금융상품의 발전을 통해서도 확인할 수 있다. 이는 사회적기업에 대한 인식 변화를 반영하고 있는데 가장 의미 있는 변화는 윤리적 책임 투자 또는 사회책임투자가 급속히 성장한 점이며, 이러한 투자가 사회적기업을 위한 투자 원천으로서 잠재력을 지니고 있다는 점이다(사회적기업에의 투자에는 현재 선별 투자와 능동적 투자(proactive investment)가 모두 포함된다). 기관펀드도 새로운 시장에 진입 중인데, 예를 들어, 미국에서는 몇몇 대규모 연·기금이 이러한 변화를 주도함으로써 사회적기업을 신탁책임(fiduciary responsibility)에 의해 설정된 법적 경계를 넘어서는 고위험 투자와 동일시함으로써 투자에 신중을 기하는 기관 펀드 매니저들에게 중요한 교훈을 주고 있다.

사회적기업을 위해 개발된 전통적인 자본조달 방법을 보완하기 위해서는 자본 시장을 혁신해야 한다. 전통적인 자본조달 방법으로는 정부가 보조금·지원금을 통해 직접 개입하는 방식, 투자유치를 용이하게 하는 조세 혜택·공공조달 등의 공공 정책을 통해 간접적으로 개입하는 방식, 자선, 전통적인 은행 등의 금융기관과 신용협동조합·금융협동조합·공제조합에 의한 대출, 개인 투자 등이 있다. 상대적으로 이미 잘 발달된 마이크로크레딧 시장은 혼합형 사회적기업에 들어가는 대안적 신용·투자가 확대되고 있음을 보여주는 중요한 사례이다. 전통적인 금융기관이 '거부한' 주변 집단·개인들에게 대출을 해주기 위해 마이크로크레딧 시장이 등장한 것처럼, 사회적기업을 지원하는 새로운 투자시장 또한 혁신적이다. 즉, 새로운 투자상품의 개발, 기존 투자자의 투자기준 확대, 시민사회 활동 지원에 이미 관여 중인 이들의 행동 변화 등을 통해 사회적 목적을 지향하는 이 새로운 조직이 추구하는 목표를 달성할 수 있도록 해야 한다는 점에서 혁신적이라 할 수 있다.⁸⁾

정부의 역할

일부 국가에서는 사회적기업에 대한 자본투자 활동을 용이하게 하기 위한 정부의 역할이 점차 중요해졌고 이러한 정부의 역할은 종종 사회적기업에 대한 투자와 연관된 위험을 감소시키기 위해 중간지원기관을 설치하는 법안 제정과 같이 다양한 형태를 띠어 왔다. 이러한 시도의 배경 가운데 하나는 표준화된 평가수단, 조정기제, 적절한 정보가 없었다는 데 있다. 더욱이 중간지원기관들은 투자자본을 끌어들이고, '자본유통 시장(secondary market)'을 발전시키며, 이제 막 나타난 시장이자 현재는 매우 분절화되어 있는 여러 사회투자 시장 간의 공조를 촉진하는 데 기여한다. 여기에서는 현재 사회적기업 자본제공을 위해 등장하고 있는 새로운 투자 부문의 몇 가지 핵심적인 사항과 대표적인 특성에 대해 간략히 살펴보고자 한다. 벨기에, 캐나다, 영국, 미국에서 찾아볼 수 있는 정부지원과 과거 또는 현재의 정책적 이정표에 관한 여러 사례는 <표 2-1>에 제시되어 있다.

8) 몇몇 전통적인 은행들이 이러한 새로운 경영 환경에 참여하고 있다. 사회적 투자자들과 파트너십을 체결한 캐나다의 왕립은행(Royal Bank of Canada)과 정부와 파트너십 관계에 있는 영국의 채리티은행(Charity Bank)을 예로 들 수 있다. 신용협동조합, 공제조합, 협동조합 은행(cooperative banks)은 취약지역 지원에 있어서 항상 중요한 역할을 수행해 왔으며 현재에는 사회적기업과 관련된 새로운 시장에 진입할 태세를 갖추고 있다. 주요 사례로는 독일의 라이프라이젠은행(Raiffeisen Bank, 1864년 설립), 퀘벡의 데자르덴운동(Mouvement Desjardins, 1900년 설립), 프랑스의 신용협동조합그룹(Groupe Cr dit Coopérative, 1893년 설립), 이탈리아의 방카에티카(Banca Etica, 1994년 설립), 벨기에의 대안적 협동조합은행 크레달(CREDAL, 1984년 설립), 프랑스의 마시프재단(Fondation Macif, 1983년 설립)이 있다. 이상은 잘 알려진 사례들을 일부만 소개한 것에 불과하다.

〈표 2-1〉 벨기에, 캐나다, 영국, 미국의 주요 정책 흐름표

국가	연도	정책
벨기에	2003년	보편적 은행서비스법(Universal Banking Service Act)
캐나다	1980년대	퀘벡주의 노동후원투자자금(Labour Sponsored Investment Funds, LSIFs / 이 기금은 연방 및 주 양쪽의 법률과 조세제도를 따라야 한다.)
	1990년대	연대금융과 개발자본의 발전에 대한 퀘벡 정부의 적극적 참여
	2007년	퀘벡 정부와 캐나다 정부가 참여한 피두시에(FIDUCIE)의 공식적인 창설
영국	1832년	주택금융조합법(Building Society Act)
	1979년	신용협동조합법(Credit Unions Act)
	1994년	지역사회개발용투자자금(Community Development Loan Funds)과 지역투자자금(Local Investment Fund)
	2000년	사회투자 태스크포스(Social Investment Task Force)의 권고안
	2002년	지역사회투자 세금 감면(Community Investment Tax Relief, CITR)
	2003년	퓨처빌더스 잉글랜드(Futurebuilders England)
	2004년	지역사회이익회사(Community Interest Companies, CICs)
미국	1976~77년	지역사회재투자법(Community Reinvestment Act)
	1986년	저소득층 주택 세금공제(Low-Income Housing Tax Credit, LIHTC)
	1990년	지역사회개발 금융기관(Community Development Financial Institutions, CDFIs)의 창설. 이는 정부 대행기관인 지역사회개발 금융기관 펀드(CDFI Fund, 1994년 창설)가 공식적으로 인정하는 기관이다.
	2000년	신생시장 세금공제 프로그램(New Markets Tax Credit Program, NMTC)

사회적기업 자본투자의 혁신적 전조

이러한 활동들의 전체적인 양상을 파악하기 위해서는 이미 존재하거나 기존의 제도화된 사회적 금융은 물론, 과거에는 사회적 금융으로 분류되지 않았지만 현재 까지 협동조합, 지역사회에 토대를 둔 활동, 비영리기업, 비영리조직에 자금을 지원해 온 사회투자 부문이 이제까지 어떤 일을 해왔는지에 주목할 필요가 있다. 이러한 투자형태 가운데 상당수는 오랜 역사를 지니고 있다. 투자시장에서 활동적이고 영향력 있는 역할을 하고 있는 여러 금융주체들은 민간은행 등과 같은 다른 주

요 금융주체들과 경쟁하고 있다. 또한, 캐나다와 같은 국가에서 노동운동 조직은 소외된 시장에서의 사회경제적 목적 달성을 목표로 다양한 금융상품으로 구성된 노동연대기금(labour solidarity funds)을 창설하였으며 이러한 기금 중 다수는 부문 투자를 통해 경제발전 전략에 영향을 미치고 일자리 유지·창출, 경제 활성화, 지식경제 부문 역량 강화에 기여했다(Mendell, Lévesque and Rouzier, 2003). 이렇듯 제도화된 사회적 금융 투자기관은 직접 새로운 상품을 개발하거나, 시민사회 단체·기타 투자자·정부와 파트너십을 맺는 방식으로 금융 혁신에 참여한다. 마지막으로 투자자들 간의 지역적·국가적·국제적 네트워크는 기존 기관들보다 더 많은 역할을 모색 중이며 중요한 정보공유 수단을 제공한다.

이처럼 새로운 재원이 공급되는 것은 반가운 일임에도 불구하고 아직 극복해야 할 과제가 많다. 새로운 금융시장은 아직 구조화되지 못한 채 분절되어 있고 일관성이 없으며, 심각한 불균형마저 야기하고 있는데 그 이유가 새로운 금융시장이 사회적기업이 필요로 하는 자본투자 니즈와 맞아떨어지지 않는 상태에서 공급 중심으로만 흘러가고 있기 때문만은 아니다(Mendel and Bourque, 미발표논문).⁹⁾ 새로운 금융시장 활동을 연구하는 많은 연구진이 지적하고 있듯이 정보의 불균형이 초래되는 이유는 새로운 금융시장 주체들을 체계적인 형태로 결속시킬 수 있는 협력 기제가 없어서이다(Nicholls and Pharoah, 2007; Bibby, 2008; Commission on Unclaimed Assets, 2007). 경우에 따라서는 더 큰 난관에 봉착하기도 한다. 사회투자나 사회적 금융의 수요와 공급 사이에서 불균형이 발생하는 것이다. 그 이유는 활용 가능한 금융상품이 항상 사회적기업의 특수한 니즈와 맞아떨어지지 않기 때문이다. 예를 들어, 활용 가능한 대부자본은 많지만 이윤 창출이 불가능한 기업의 초기단계 위험을 감수할 지분 투자나 유사주식 투자는 매우 적기 때문에 사회적기업을 대상으로 하는 대출·지분 투자 시장 모두에서 불균형이 초래된다. 대부자본의 경우 종종 공급이 수요를 넘어서지만 지분투자의 경우에는 상황이 정반대로 충족되지 못하는 수요가 많은 것이다. 이는 궁극적으로는 사회적기업의 지속가능성을 위협하는 심각한 문제를 야기한다. 많은 사회적기업들이 막대한 부채를 안고 있으며, 장기 투자자본이나 상환유예 자본을 활용할 수 없어서 나름대로 자리를 잡고

9) 우리는 이것을 좋은 반응을 얻은 거대한 금융 혁신이 일어나고 있는 퀘벡에서 목격한 바 있으며 특정 요구를 만족시키는 새로운 금융상품으로 개발해왔다. 그러나 여전히 다양한 이유로 니즈가 충족되지 못하는 상태로 남아있는 시장들이 있다. 그 이유는 대개 자격문제, 금융의 성격, 정보의 부족 등이다(Mendell and Bourque(근간)을 참조). 사회투자외 윤리적 시장에 대한 알렉스 니콜스의 매우 유용한 연구는 영국과 같이 금융 혁신이 일어나고 있는 많은 나라들에서 얼마나 이러한 불균형이 심각한지를 입증하고 있다(Nicholls, 2007; Nicholls and Pharoah, 2007).

성장을 하는 데 어려움을 겪는다.¹⁰⁾ 물론 혁신적인 사례도 있긴 하지만 사회적기업이 필요로 하는 투자상품을 만들어내는 일은 한동안은 어려운 과제로 남아 있을 것이다. 대부분의 경우 활용 가능한 자본의 양은 문제가 되지 않는다.

혼합적 성격의 상품 개발, 새로운 법적 형태 구축, 투자자 리스크 감소, 더 많은 투자원 개발 등을 통해 사회투자는 기존 금융시장의 발전을 발 빠르게 쫓아가는 중이다. 사회적기업은 다양한 방법을 통해 금융시장에 접근할 수 있는데 그 예로는 국제·보조금 제도를 통한 기업 대부, 공적 리파이낸싱(public refinancing) 및 보증(guarantees), 특화된 중간지원기관(마이크로크레딧, 지분형태의 투자), 주요 은행, 특화된 금융(사회적 경제, 각 부문에 특화된 투자, 사회적경제기업 투자), 지역 통합금융서비스(신용협동조합, 대출협동조합, 지역사회 기금, 지역 발전 기금, 지역 벤처캐피탈 기금) 등이 있다(European Commission, 2001).

지역적 상황의 다양성

미국이 복지정책을 최소한으로 유지하는 나라이기는 하지만 역설적으로 미국의 사회적기업은 다른 국가들에 비해 특정 조직에게 지원되는 정부 프로그램, 금융 자본, 혁신 금융상품에 더 쉽게 접근할 수 있다. 또한 미국은 기존 금융기관이 소외된 시장에 투자하도록 하고 있으며, 이와 더불어 사회적기업·지역사회 기반 기업에 대한 사적 투자를 유인하는 법을 도입해왔다. 1977년에 통과된 지역사회 투자법(Community Investment Act, CIA)과 2000년에 제정된 지역사회 재생 조세특례법(Community Renewal Tax Relief Act)의 일환으로 시행된 신흥시장 세금공제 프로그램(New Markets Tax Credit Program)은 상당한 규모의 자본을 창출했다. 지역사회 투자법은 은행이 지역사회 활동에 의무적으로 투자하도록 하는 방식으로, 신흥시장 세금공제 프로그램은 민간 투자자들에게 조세 혜택을 주는 방식으로 자본을 창출했다(New Markets Tax Credit Coalition, 2007).¹¹⁾ 덧붙여 미국에서는 지역사회 투자가 성공적으로 이루어지는 데 있어 중간지원기관이 핵심적인 역할을 수행했으며 한 가지 예로, 지역사회개발 금융기관의 광범위한 네트워크

10) 우리는 이윤을 발생시킬 수 없는 기업 초기단계에 위험을 감수하는 지분 형태(equity-type) 금융상품에 대한 요구를 반영하는 개념으로 상환유예 자본, 장기투자(long term investment), 유사주식(quasi-equity)을 사용하고 있는데 이는 지분형태의 자본, 즉 '주식'과는 다른 것이다. 이것은 금융 혁신에 유리한 토양이며 영국의 지역 사회이익회사나 퀘벡의 피투시에와 같은 흥미로운 혼합형 중간지원기관(hybrid intermediaries)을 탄생시켰다.

11) 신흥시장세금공제프로그램은 2008년에 195억 달러의 투자를 창출할 것으로 기대되고 있다(New Markets Tax Credit Coalition, 2007).

크가 앞서 언급한 정보·협력 문제를 완화시키는 데 결정적인 역할을 수행했다는 점을 들 수 있다.

최근 영국이 보여준 사회적기업·지역사회 활동 지원은 여러 가지 측면에서 미국을 능가한다. 2001년에 창설되어 현재는 총리 직속 제3섹터부에 통합되어 있는 사회적기업국(Social Enterprise Unit)과 사회투자 촉진을 위한 다양한 혁신 프로그램, 세제 체계는 다른 국가의 모범이 되고 있다. 이 장에서는 2004년에 제정된 유일한 혁신적 법적 형태인 공동체이익회사(Community Interest Company, CIC)에 대해 설명하고자 한다. 공동체이익회사는 사회투자 시장의 '회색지대'에서의 역할을 담당하고 있는데, 그간 잠재적인 투자자들에게 혼돈을 주었던 '어떻게', '어디에' 투자할지를 제시한다. 공동체이익회사는 민간 투자자와 공적 투자자를 보호하며, 투자의 흐름이 사회적기업으로 향하도록 하는 혼합형 중간지원기관이다. 이는 금융시장과 상품시장의 혁신을 아주 잘 보여준다. 공동체이익회사는 공익에 기여하고자 설립되었으므로 자산고정(asset lock)을 통해 투자를 유지할 것을 법으로 의무화하고 있다. 하지만 공동체이익회사는 투자자를 끌어들이기 위해 주식을 발행하고 배당금을 줄 수 있다(Nicholls and Pharaoh, 2008; Hebb, Wortsman, Mendell and Neamtan, 2006). 공동체이익회사에 대한 영국 정부의 노력은 전담 장관을 배치하고 내각에 책임을 이전한 것에서 가장 잘 드러난다. 공동체이익회사에 대한 업무를 통상산업부가 전담하다가 이후 내각으로 책임을 부여한 영국의 예는 사회적기업과 관련하여 특정 부문에 국한된 접근에서 벗어나 사회적기업이 제기하는 이슈가 지닌 다부문적 성격, 즉 사회적·경제적·환경적 성격을 반영하는 수평적 공간으로 이동해 사회적기업의 이슈를 살펴볼 필요가 있음을 보여주는 중요한 예이다. 이는 여러 국가의 경험에서 반복적으로 등장하는 주제로 정책과 입법에서뿐 아니라 정부 영역 안팎에서 사회적기업에 대한 자본투자활동을 지원하기 위한 제도적 장치의 혁신이 필요함을 보여준다.

캐나다의 경우, 비록 제도적 지원이 축소되거나 프로젝트·프로그램 지원에 집중되긴 했지만 연방정부와 지방정부는 지원금·보조금을 통해 사회적경제기업에 자본을 제공하는 주요 재원조달처로서의 역할을 해왔다. 전국에 걸쳐 존재하는 신용협동조합은 우리가 '오래된' 사회적 경제 — 주로 협동조합 — 라고 부르곤 하는 조직을 지원하는 데 있어 항상 중요한 역할을 해왔다. 그러나 현재에는 사회적기업과 관계를 맺고 있으며 여기에는 협동조합, 비영리 사회적기업, 민간 소유 사회적기업 등이 포함된다. 퀘벡에서는 공동소유에 대한 신념이 워낙 강하다 보니 사

회적기업이 사회적 경제의 동의어로 받아들여지는데 이는 특정 법적 형태에 대한 고집스러운 집착이라기보다는 민주적 지배구조에 대한 집착이라고 볼 수 있다. 이 문제는 민주적 지배구조를 위해 노력하는 한편, 이러한 지배구조가 다수 이해당사자 지배구조 등을 통해 실현될 수 있다는 사실을 아는 여러 활동가들 사이에서 현재 다루어지고 있는 중요한 이슈인 만큼, 이후에 다시 살펴보기로 하겠다(Hebb, Wortsman, Mendell and Neamtan, 2006; Chertok, Hamaoui and Jamison, 2008).

유럽 전역에 걸쳐 등장하고 있는 다양한 혁신 모델을 이 장에서 모두 다룰 수는 없다. 대신 여기서는 현재 몇몇 국가에서 급속히 성장 중이기는 하되 여전히 분절화되어 있는 투자시장을 보다 공고히 하고 상호조정을 해나가는 데 핵심이 되는 정책 영역 및 사회투자 커뮤니티의 혁신 사례들을 중점적으로 살펴보기로 하겠다. 정부정책을 실현하기 위해서는 위험을 줄이고 사회적기업에 대한 투자활동이 뿌리 내리기 위한 토대를 제공할 중간지원기관이 필요하다. 특히 사회적 자본투자 시장이 더 복잡해지고 다채로워지면서 사회투자나 사회적 자본조달 분야의 투자자들이 이러한 네트워크를 활용할 수 있는 가능성도 점차 중요해지고 있다. 현재, 몇 개의 공식 네트워크와 비공식 네트워크가 존재한다.

일관성 있는 대안금융 시장의 형성 등과 같은 여러 가지 이유로 인해 공식 네트워크나 연맹의 중요성은 점점 더 커지고 있다. 예를 들어, 2001년에 창설된 '유럽 윤리·대안은행연맹(*Fédération Européenne des Banques Éthiques et Alternatives, FEBEA*)'은 유럽 전역에서 사회적 경제와 사회적기업에 자금을 제공 중인 다수의 금융기관을 통합시켰다. 현재는 미국의 오퍼추니티파이낸스네트워크(Opportunity Finance Network), 유럽마이크로파이낸스네트워크(European Micro Finance Network), 퀘벡의 퀘벡지역사회신용네트워크(*Réseau québécois de crédit communautaire*)등 여러 네트워크가 존재한다(〈상자글 2-1〉 참조). 마이크로크레딧 분야에서 활동하는 많은 사람들은 자신들의 활동 범위를 확장할 필요성을 느끼고 있다. 이 네트워크들은 네트워크에 참여한 여러 마이크로파이낸스 금융기관들의 가용 자원을 키우는 등 마이크로크레딧을 위한 혁신적 자본 유통시장 창출에 있어 핵심적인 역할을 해왔다(Mendell, Lévesque and Rouzier, 2003; Nicholls and Pharaoh, 2007). 1989년에 창설된 국제사회적경제투자자연합(International Association of Investors in the Social Economy, INAISE)은 수년간 세계의 다양한 경제 주체들에게 대화·교류·정보공유·기술지원을 위한 국제적 공간을 제공

하는 비공식 국제 네트워크로서 중요한 역할을 해왔다. 앞서 언급한 수많은 이유들 때문에 퀘벡의 연대금융 기관들도 공식 네트워크를 만들겠다는 의지를 표명한 바 있지만 무엇보다 퀘벡 연대금융 기관이 원하는 것은, 활용가능한 공동의 자원을 창출해 연대금융기관들이 수행하는 수많은 활동이 서로 중복되는 일을 줄이고 네트워크 조직이 창출할 수 있는 규모의 경제로부터 이익을 취하는 데 있다. 또한 연합체가 있으면 한 목소리로 정책에 압력을 가할 수 있는 만큼 중요한 정치적 자원을 창출하는데도 도움이 된다.

사회적기업 금융환경의 진화

사회적기업 자본투자의 새로운 흐름

앞서 살펴본 전통적인 자본조달의 재원조달처에 더해, 지난 10년 간 사회적기업의 자본조달을 위한 다양한 전략과 방법이 등장하였으며 이러한 활동을 설명하기 위한 새로운 어휘도 등장했다. 이러한 활동을 설명하는 개념·용어의 예로는 사회적 투자·사회적 금융, 연대 투자·연대 금융, 윤리적 투자, 사회적책임투자, 지역사회기반투자, 프로그램연계투자(program related investment, PRI), 경제목적투자(economically targeted investment, ETI), 미션연계투자(mission investing, MI), 벤처자선 등이 있다. 여기에 더해 사회적기업 자본투자 활동의 수행근간이 되는 자원배분방식을 설명하는 사회적 자본 시장(social capital market)과 같은 용어도 등장했다. 한편 이러한 용어들은 대개 새로운 현상, 즉 새로운 형태의 자본투자를 지칭하는 것으로, 종종 혼란을 야기하기도 한다. 이러한 자본투자 활동 가운데 일부는 이미 기존에 있던 사회적기업 재정지원 형태에서부터 진화한 것으로 예를 들어 벤처자선의 경우에는 재단이나 기부자들이 과거와 같은 기부 방식이 아닌 사회적 수익과 경제적 수익을 결합한 혼합형 벤처캐피탈 공급으로 옮겨오게 된 변화를 반영하는 것이라 하겠다. 그 외 상환유예자본, 유사주식과 같은 용어는 장기투자상품이나 지역사회이익 회사에 관련된 것으로, 안전한 투자기회에 대한 사회적기업의 투자 니즈를 충족시키는 한편 자산고정을 의무화함으로써 사회적기업이 공익을 지킬 수 있도록 한다. 이러한 사례들은, 주선 거래(matched bargain)나 상호교환 프로세스(swap process)를 통해 주식을 발행함으로써 윤리적 자본유통시장(ethical trading market)을 개발한 것이나 최근 마이크로파이낸스 중간지원기관들이 대규모 자본에 대한 접근 기회 제공을 목표로 출시한 대출채권담보부증권(collateralised loan obligations, CLO) 등과 더불어 모두 사회 혁신적 성격을 띠고 있다(Davidson, 2007).¹²⁾

〈상자글 2-1〉 마이크로크레딧 금융의 혁신

정부·국제기구·민간 부문 간의 새로운 파트너십, 마이크로파이낸스 공급 확대를 위한 상품혁신은 전 세계적으로 마이크로파이낸스 공급을 크게 늘리고자 시도되는 대표적인 사례다. 이러한 혁신적 시도를 보여준 흥미로운 예로 스위스 제네바에 본부를 두고 있는 소액투자 중간지원기관 블루오치드(Blue Orchard)가 개발한 신상품 '마이크로파이낸스에서의 사모펀드'를 들 수 있다. 이 새로운 자본에 투자하기 위해 블루오치드(Blue Orchard)는 대출을 받아 다양한 마이크로파이낸스 기관에게 약 1억 6백만 달러 규모의 채권을 발행할 예정이다. 이 채권은 미국의 투자은행 모건스탠리(Morgan Stanley)의 판매로 전 세계 투자자들에게 공급될 것이다. 중남미, 동유럽, 동남아시아에 근거지를 두고 있는 마이크로파이낸스 기관들은 이 기금을 이용해 해당 지역의 개별 기업들에게 대출을 해줄 수 있다. 이와 유사한 사례로 '비영리기업자체지속가능성 팀(Non-profit Enterprise and Self-sustainability Team, NEST)'이라는 벤처기금을 창설하였는데, 이 기금의 목적은 창업에서 자립에 이르는 단계에서의 사회적기업에 대한 자금제공, 기술지원, 역량강화 지원 등과 같은 '프런트 엔드(front-end)' 투자에 대한 수요 증가를 충족시키는 데 있다.

(자세한 내용은 www.blueorchard.org, www.nesst.org 참조)

가용 투자수단·투자상품의 성격, 대출, 유사주식, 주식, 수많은 관련자가 모두 뒤엎히면서 사회적기업 자본투자 지형은 매우 복잡한 양상을 띠어왔다. 궁극적으로 새로운 형태의 자본투자 방식은 기존 관행의 혁신·재구성·변화를 일컫는 것이며 이는 벤처자선에서 가장 명확하게 나타나며 다른 형태의 투자활동에서도 드러난다. 게다가 위에서 언급했듯이 수많은 새로운 개념과 용어는 투자지형을 한층 더 복잡하게 만든다. 이 개념이나 용어가 항상 명확한 것은 아닌 데다 항상 특정한 자본투자 수단을 언급하는 것도 아니며 그보다는 오히려 이러한 활동에 관여하고 있는 개인·조직·기관의 행동을 기술하는 쪽이기 때문이다(Kinder, 2005).¹²⁾ 많은 경우, '의식적(Triad Bank, 2006)'·'윤리적'·'사회책임투자', '적극적 자본투자(Borzaga, 2005; Hebb, Wortsman, Mendell and Neamtan, 2006)'라는

12) 블루오치드파이낸스는 새로운 자산 시장을 형성하는 최초의 독립형 대출채권담보부증권(CLO)을 발행했다(Davidson, 2007). : 트리오도스은행은 Brewin Dolphin 유한증권회사에 의해 관리되는 주선거래시장을 통해 자신들의 트리오도스 에섹스 시장에 주식을 상장한다. 이것은 널리 알려진 투자법은 아니나 각각의 주식은 전부, 심지어 청약마감되어왔다.

13) 노멘클라투라(nomenclature)에 대한 흥미로운 논의로는 카인더(Kinder, 2005: 23-24)의 연구가 있다.

용어는 비록 각 투자별로 서로 다른 시장을 창출하고는 있지만 능동적 투자 선택의 동의어일 뿐이다.

최근까지 윤리적 투자는 비도덕적, 반윤리적 기업을 투자대상에서 제외하는 네거티브 스크리닝(negative screening), 환경 유해상품 생산기업이나 인권침해 기업에 대한 투자 거부에만 국한되어 왔다. 윤리적 투자는 사회적·환경적·윤리적 이슈에 대한 관심을 유지하면서 재무적 수익도 거두려는 개인에게 있어서 투자를 결정하는 지침이 되고 있다. 윤리적 투자를 촉진하기 위한 ‘사회책임투자’ 인증은 현재 광범위하게 확산되어 있으며, 주식시장 포트폴리오 심사 후에 자금을 지원하거나, 기업 관행을 개선하려는 의지가 있는 기업에게 자금을 지원하는 경우가 많아지고 있다(Triados Bank, 2006).

사회책임투자는 이제 더 이상 경제적으로 주변에 위치하고 있지 않다. 현재 미국 저축액의 13%, 영국 저축액의 7%를 차지하는 사회책임투자는 책임 있는 방식으로 운용되고 있으며 또한 다양한 수준에서 이루어지고 있다. 대다수의 사회책임투자는 지역 수준에서 마이크로파이낸스 기관을 통해 이루어지며 또 금융기관이나 은행을 통해 국가·지역 수준에서도 이루어지고, 보충 기금·연대투자회사를 통해 국제적 수준에서 이루어지기도 한다. 사회책임 금융상품이 넘쳐나고 있을 뿐 아니라 이는 기존의 금융상품보다 특히 장기적인 차원에서 우수한 성과를 내고 있다. 보르자가는 2005년 논문에서 사회책임 금융상품이 우수한 성과를 내고 있는 현상은 사회 책임 기업에 대한 긍정적인 평판, 내·외적 사회 갈등의 감소, 신뢰 분위기의 확산을 반영하는 것이라고 결론짓고 있다. 사회적으로 책임 있는 투자가 현재로서는 주로 개인적 차원에서 이루어지고 있지만, 소비자들과 투자자들에 대한 사회적 책임이 점점 더 중요해지고 있다는 점에 민감한 기업·산업이 사회적으로 책임 있는 투자를 점점 많이 하게끔 하는 데에도 영향을 미치고 있다(Borzaga, 2005).

〈표 2-2〉 사회책임 자본투자의 유형

	형태	활동	투자기관
간접적인 책임투자 (투자처에 대한 책임 있는 주식투자)	포트폴리오 선별 (배제적 또는 통합적)	환경적·사회적·지배구조 기준에 입각해 배제적이거나 통합적인 선별장치를 이용해 자본시장 투자	윤리기금, 재단

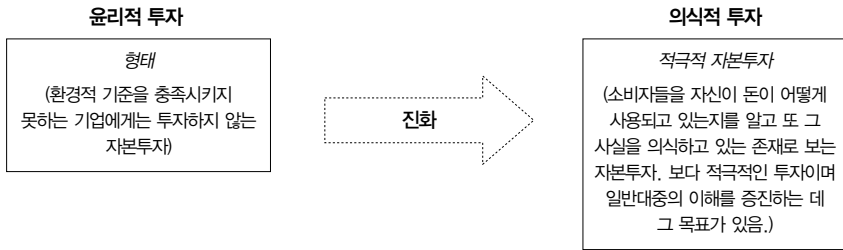
	형태	활동	투자기관
간접적인 책임투자 (투자처에 대한 책임 있는 주식투자)	주주 참여 (또는 행동주의)	주주로서의 역할을 기업관행에 영향을 미치기 위한 도구로 활용하는 주주들	연기금, 인식제고를 위해 활동하는 기관, 일부 윤리 기금
책임 투자 (능동적·직접적)	개발자본	일자리 창출·지역발전·환경보존과 같은 사회경제적 목적을 추구하는 위험감수자본	관련 조직 활동가들이 개발한 투자수단(노동연대기금, 협동조합, 신용협동조합)
	연대에 기반을 둔 자본투자 (Solidarity-based finance [사회적 자본투자])	지역경제발전이나 사회적 기업에 대한 자본투자	마이크로크레딧, 금융협동조합, 혼합형 혁신 자본투자 기금

출처: *Chantier de l'économie sociale(2006)*, Mendell and Bourquet(근간을 재정리).

그외 ‘지속가능한 은행’, ‘책임 있는 은행’, ‘사회적 금융거래’와 같은 용어들도 현재 사용되고 있는 관련 어휘 가운데 하나인데 이들 용어는 종종 남용되는 경향이 있으며 투자활동 선별작업에 관심이 있는 사람들 사이에 혼돈과 불확실성을 야기하는 측면이 있다. 현재 윤리적 투자라는 개념에는 투자기업에 대한 선별·조회와 능동적 투자가 모두 포함되는 탓에 이러한 혼란이 가중된다. 능동적 윤리투자를 통해 소비자들은 자신들의 돈이 어떻게 사회의 안녕에 기여하는 기업활동에 쓰이고 있는지에 대해 더 많은 관심을 기울이게 되었다. 사회적기업은 개인·회사·기관 투자자를 통해 이루어지는 사회책임투자에 접근할 수 있는 잠재력을 지니고 있다.

위에서 설명한 사회책임 자본투자의 유형은 사회책임투자가 어떻게 선별 배제 기준 심사에서 능동적 투자로 이동해왔는지를 살펴보는 데 유용하다. 사회책임 자본투자 유형에서는 포트폴리오와 직접투자 행동을 구분하고 있다. 퀘벡에서는 이들의 차이를 명확히 하기 위해 ‘사회적으로 책임 있는 금융’이라는 개념을 사용한다. 보다 일반적으로 보자면, 사회책임투자 시장의 진화과정은 현재의 투자가 ‘윤리적’ 투자에서부터 어떻게 변화되어 왔는지를 보여준다고 할 수 있다. 여기서 윤리적 투자란, ‘의식적 투자’인지 아닌지를 가려냄으로써 직접적·능동적·긍정적 투자자본을 확보하는 것을 뜻한다(그림 2-1) 참조.

〈그림 2-1〉 사회 투자 시장의 진화



... 사회적기업에 투자할 잠재력을 가진 투자원

사회적기업 자본투자 혁신을 위한 여섯 가지 영역

발전하고 있는 사회적 자본투자 시장에서 언어와 어휘가 가진 힘은 과소평가될 수 없다. 사회적 자본투자 활동과 관련된 많은 용어들이 지속가능한 삶을 증진하는데 기여하고 있는 덕분에 지속가능한 삶은 언론과 일반 대중의 주목을 끌고 있다. 실제로 최근 무하마드 유누스(Mohamed Yunus)에게 수여된 노벨상도 이러한 측면에 일조했다고 할 수 있는데 특히, 마이크로크레딧의 역할에 대한 대중들의 인식 증대에 기여했다. 또한 개인 예금자들도 여러 금융기관이 제공하는 새로운 저축상품을 통해 인도주의 이슈에 개입할 수 있게 되었는데 이는 책임감 있게 소비하겠다는 욕구에도 딱 들어맞는다. 보다 많은 사람들이 관심을 기울이고 있는 만큼 저축 상품으로서의 특성 뿐 아니라 대중들의 이러한 욕구에 걸맞은 공익성도 동시에 드러내려면 상품명을 어떻게 지어야 하는가도 매우 중요해졌다.

사회적기업에 대한 투자는 이러한 사회의식과 잘 맞아 떨어진다. 이 같은 사회의식에 힘입어 개인들은 소비·저축 행위를 통해서도 자신을 표현할 수 있게 되는 것이다. 사회적기업에 대한 자본투자를 통해 개개인 자신의 연금을 안전한 윤리적 투자수단에 투자하고, 기존에 존재했거나 새롭게 등장하고 있는 금융기관·중간지원기관들은 투자자본과 사회적기업 사이의 연결통로를 마련해준다. 사회적기업 자본투자 시장의 지형은 변화하고 있으며, 여기에 관여하는 사람들의 수는 매우 많다. 이러한 경향을 주시 중인 분석가들은 새로운 투자 수단·상품을 구분하기 위한 용어집을 작성 중이다(Chantier de l'économie sociale, 2006; Nicholls, 2007; Commission on Unclaimed Assets, 2007). 모든 경제 활동 분야에서의 능동적 투자선택을 비롯해 새롭게 선보인 일련의 상품과 전략들로부터 우리는 사회적기업을 위한 자본투자의 잠재적 원천이 되는 투자 방식을 적어도 여섯 가지로 분류할 수 있다. 그 여섯 가지는 연대

금융, 벤처자선, 기관투자, 개인투자, 유사주식투자·지분투자(주로 상환유예자본), 사회적 자본 시장이다(표 2-3) 참조). 물론 전통적인 자본투자 기관도 있다. 사회적기업에 투자하려는 은행도 점점 그 수가 많아지고 있으며, 정부도 보조금·보증·사회적 금융 주체와의 혁신적 파트너십·공공정책 수단을 통해 사회적기업에게 투자한다.

연대금융

연대금융은 '저축·투자·여신·구좌 관리와 같은 각종 방식으로 공익적 관점에서 자금을 운용하는 것으로, 개인들이 예금주나 투자자가 되도록 권장함으로써 다른 사람들을 도울 수 있도록 한다.'¹⁴라고 정의할 수 있다. 공식적인 연대금융 운동(불어로는 '*finance solidaire*')은 유럽에서 시작되었으나 '연대' 개념에 대한 인식은 각 나라의 상황과 문화에 따라 매우 상이하다. 예를 들어 '연대(*solidaire*)'와 '윤리(*éthique*)'는 서로 다른 개념이지만 스페인과 이탈리아 등지에서는 연대금융이 자선의 의미를 내포하고 있는 만큼 '윤리' 또는 '윤리적'이라는 단어(스페인에서는 '*ética*', 이탈리아에서는 '*etica*')로 연대금융을 가장 잘 설명할 수 있다. 퀘벡에서 연대금융이란 마이크로파이낸스에서 상환유예 자본에 이르는 사회적 경제에 대한 투자활동을 의미하므로 연대금융은 오직 협동기업에 대한 투자만을 의미한다. 더 나아가 퀘벡의 경우 한층 더 복잡한 양상을 띠는데 그 이유는 바로 개발자본에 있다. '개발자본(*development capital*)'은 사회경제적 목적을 가지고 투자한다는 점에서 전통적인 위험감수 자본이나 벤처캐피탈과는 다르지만 투자대상이 사회적 경제에 국한되지는 않는다.

이미 언급했듯이 개인 소유와 공동 소유 간의 구분은 매우 중요하다. 대부분의 나라에서는 민간기업·공동소유 기업의 '대안적' 금융·투자 활동을 사회투자 개념에 포함시키고 있지만 퀘벡에서는 이러한 투자활동을 연대금융과 구분하기 위해 새로운 범주를 고안해냈다(Mendell, Lévesque and Rouzier, 2003) (<상자글 2-2> 참조). 한편, 이제 겨우 도입단계에 있을 뿐 아직 개념 정의조차 제대로 내리지

14) 2005년 유럽에서 탄생해 유럽연합 집행위원회(European Commission)의 지원을 받고 있는 연대금융조직 네트워킹 파인유로솔(FINEUROSOL)을 참조(www.fineurosol.org). 여기서 우리는 파인유로솔이 제시한 이 정의의 문구를 약간 수정하였다.

15) 실질적인 차원에서 연대금융에는 두 가지 방식(*mechanisms*)이 있다. 한 가지는 사회적·문화적·환경적 부가가치를 가지는 조직이나 프로젝트에 투자되는 예금자본(*savings capital*)이며, 다른 하나는 연대 예금자(*solidarity savers*)가 예금으로 생긴 이자의 전부 또는 일부를 자발적으로 사회적, 문화적, 환경적 부가가치를 지니는 조직이나 프로젝트에 기부하는 예금수익(*savings income*)이다(www.finansol.org, www.fineurosol.org).

못하고 있는 다른 나라들과 달리 벨기에나 프랑스 같은 나라는 연대금융 메커니즘이 이미 자리를 잡은 상태다.¹⁵⁾

연대금융의 주제로는 주로 두 가지 유형, 즉 연대금융기관과 연대친화적 금융기관이 있다. 어떤 유형의 사업을 지원하는데 따라서 둘 사이에 차이가 있기는 하지만 몇 가지 핵심적인 측면에서는 서로 공통점을 지닌다. 우선, 공급 측면에서 시민들의 역할이 핵심이고 금융수단을 사용할 수 있다는 점은 주류 금융기관과 유사하다. 수요 측면에서는 사회통합·노동통합·일자리 창출·공정무역 등과 같은 혁신적 연대활동과 사회적 주거(social housing)·남북반구 협력·연대금융기관 간 파트너십 등과 같은 다양한 사업을 지원한다.

최근까지 연대금융은 이미 기존에 이런 활동이 있어왔던 국가들을 중심으로 개인의 저축을 통해 실현되어 왔다. 그러나 연대 금융·윤리적 금융의 영역이 점차 확대되고 있는 만큼 연대금융은 사회적기업을 위한 중요한 자금공급원이다. 또한 주식발행(placement), 적극적인 투자 등을 통해 연대금융이 보다 넓은 사회투자시장으로 나아가는 길을 개척한다면 사회적책임 투자자들이 원하는 기준도 충족시킬 수 있다.

〈상자글 2-2〉 대안금융네트워크

1987년에 창설된 '대안금융네트워크(Alternative Financing Network / Réseau de Financement Alternatif, RAF)'는 윤리와 연대에 기초한 금융발전에 힘쓰는 비영리 민간단체로 구성된 네트워크이다. 사회적 경제·환경 문제·사회적 배제에 대한 투쟁·인권·교육·훈련 등에 관련된 70개 민간단체가 참여하고 있다. 대안금융네트워크는 예금주·투자자·정치권·금융기관·시민사회 섹터·학계가 돈과 관련된 각종 사안에서 윤리적이고 연대적인 이슈에 관심을 기울이도록 하기 위한 연구를 수행하고 캠페인을 펼치고 있다.

또한 대안금융네트워크는 보통예금계좌, 계약형 투자신탁(unit trust), 생명보험증권 등 윤리와 연대에 기초한 금융상품을 개발한다. 연대 상품의 하나인 수익공유상품(shared-return product)에서는 네트워크 회원단체에 연대 수수료를 돌려준다. 2003년, 대안금융네트워크가 투자한 금액은 2억 4천만 유로를 넘어섰다.

대안금융네트워크는 윤리적 기금에 투자하는 지방자치단체와 연계되어 있다. 현재는 지자체와 조사를 진행 중에 있는데, 지자체들이 사회적으로 책임 있는 금융에 대해 어떤 기대를 가지고 있는지를 명확히 하는 데 그 목적이 있다. 조사가 끝난 후에는 프랑스 파이낸솔(Finansol)이 주관하는 '연대 주간' 행사를 통해 이들 지자체를 대상으로 대규모 인식제고 캠페인을 벌일 예정이다. 대안금융네트워크는 벨기에 정부가 사회적으로 긍정

적인 결과를 가져오는 보편적 금융 서비스를 실시할 수 있도록 적극적인 로비활동을 펼쳐 왔으며 그 외 다른 캠페인도 실시해 왔다. 2004년에는 군수산업에 대한 은행 투자에 반대하는 캠페인을 벌여 계약형 투자신탁기금이 대인지회 사업에 투자되지 않도록 하는 법안 제정을 이끌어냈다. 또한 2004년에 제정된 개별 법안을 통해서도 기업 연말결산과 경영보고서에 환경적 측면이 반영될 수 있도록 노력 중이다. 또한 해외 투자 공격원조 시, 사회적·환경적 책임기준을 고려하도록 요구하고 있다. 또한 지속가능한 발전을 촉진하는 투자에 대한 세금감면을 의무화하고 있다.

(대안금융네트워크에 대한 자세한 내용은 www.rfa.be를 참고하기 바란다.)

벤처자선

자선은 전통적으로 사회적 지향성을 가진 활동이나 조직의 주요 재원이었다. 앞에서 언급했듯이 사회적기업에 대한 관심은 현재 급속히 성장 중인 벤처자선(Venture philanthropy)·벤처캐피탈 모델이 사회적 목적과 경제적 목적을 동시에 추구하는 사회투자 전략으로 변모하는 과정에서 가장 잘 드러난다(Howard and Giddens, 2004; Grenier, 2006; John, 2006).

'사회 벤처 자선'은 기부금을 투자로 간주한다. 이들은 자금제공·사업자문·모니터링을 결합한 새로운 투자전략을 통해 리스크가 가장 높고 수익도 환원되지 않는 자선 펀드에 새로운 길을 열어주는 방법을 창출해내고 있다. 사회적기업 자본투자에 있어서의 이러한 변화 즉 자선에서 투자로의 변화는 곧 재단을 '재자본화'하는 새로운 방법을 의미한다. 자선문화는 재단에 워낙 뿌리깊이 박혀 있지만 리스크에 대한 의문은 그다지 일반화되어 있지 않은 탓에 리스크가 어느 정도일지에 대한 예상은 제각각이고 때로는 서로 상반되기도 한다(Nicholls and Pharoah, 2007). 프로그램 연계 투자, 미션 연계 투자, 경제적 목적의 투자, 어느 쪽이 됐든 재단들은 사회적기업을 지원하는 여러 자본투자 수단을 발전시켜왔으며 그 성과 및 투자요구 수익은 재단마다 제각각이다.¹⁶⁾

몇몇 대규모 재단은 1960, 70년대에 프로그램 연계 투자의 형태로 특정 미션에 관련된 투자를 시작했다. 이보다 작은 규모의 재단들은 1990년대가 되어서야 프로그램 연계투자를 시작했다. 오늘날에는 대부분의 재단들이 프로그램 연계 투자 활동에 참여하고 있다. 벤처자선가들은 투자기회를 선택할 때 지원하는 사업이 혁신적 기업가정신을 지니고 있는지를 우선적으로 고려하는데 그 때문에 위험과 보상

을 어떻게 평가할지가 더 복잡해지곤 한다. 벤처자선에서 제기되는 중요한 문제로는 일반적으로 재단이나 자선단체가 투자 자본을 끌어다 씀으로써 자신들의 활동을 어쩔 수 없이 상업화해야 하는 압력이 생기는 경우가 더러 있다는 점과 기부금 감소의 문제가 있다. 성장세에 있는 사회적 자본투자 시장의 다른 여러 주체들과 마찬가지로 벤처자선은 자신들이 기대하는 사회적·경제적 가치를 체계적으로 계산할 수 있게끔 기존의 것을 변형하거나 새로운 방법을 개발함으로써 평가와 성과 측정 작업에 기여해왔다.

FSG 사회적영향자문단(FSG Social Impact Advisors)은 최근 미국에서의 미션 연계 투자에 대한 종합적인 연구를 통해 40년에 걸쳐 목적 연계 투자에 23억 달러를 투자한 미국 내 92개 재단을 조사했다. 이 연구에서는 다양한 사회적 자본 투자 주체들에게 공통적으로 해당되는 중요한 도전과제, 특히 투자자와 잠재적 투자수혜자 간의 '거래추진(deal matching)'을 지원하는 중간지원기관의 설립 필요성 등을 제기했다. 또한 조세정책 수립을 통해 재단이 하위 시장에 투자할 수 있는 역량을 만들어줘야 한다고 주장한다. 이처럼 기본적인 투자 요건이 갖춰져야 프로그램 연계투자가 가능하며, 이때 재단이 투자한 돈은 재단 의무 지출 규정의 한 부분으로 간주되어야 한다(Cooch, Karamer, Cheng, Mahmud, Marx and Rehrig, 2007).¹⁶⁾ 미국의 칼버트재단(Calvert Foundation)은 적정 가격의 주택, 마이크로크레딧, 소기업 발전, 지역사회 편의시설, 사회적 혁신 등 지역사회에 기반을 둔 활동에 쓰일 수 있는 유동성 자본을 늘리고자 지역사회 투자어음(Community Investment Notes)을 개발해왔다. 이를 통해 전 세계 빈곤 완화에 관여하는 200여 개 대표적 비영리조직(NPO)과 사회적기업에게 저금리로 대출을 해주는 상품에 투자한다. 이는 혁신 가능성을 보여주는 여러 사례 중 하나에 불과

16) 이 용어들에 대한 공통의 이해는 존재하지 않지만 재단센터(Foundation Center, www.foundationcenter.org)는 프로그램연계투자를 자선활동을 지원하되 정해진 기간 내에 이윤을 창출해야 하는 재단들의 투자로 정의하고 있다. 프로그램연계투자는 대출, 대출 보증(loan guarantees), (주식)연계예금(linked deposits), 또는 자선단체나 자선을 목적으로 하는 상업적인 벤처기업에 대한 위험감수 자본 투자와 같이 은행이나 여타 민간 투자자들과 연계된 금융 방식을 포함한다. 미션연계투자는 예금, 확정이자부 유가증권, 선순위 대출(senior loans)과 후순위 대출(subordinated loans), 우선주와 보통주, 사모펀드와 같은 수단들을 보조금 조성과 연계해 직접적으로 재단이 자신들의 핵심 과제(missions)를 수행하기 위한 재단의 투자를 기리킨다. 경제적목적투자는 연금이나 여타 집단펀드(collective funds)를 투자이윤의 안정적인 산출을 보증하면서 도시 및 지방의 활성화 등 경제적 재생이나 주거개선 등의 사회적 프로젝트에 투자하게끔 한다.

17) 미국 재무성 산하 국세청(Department of the Treasury's Internal Revenue Service)은 프로그램연계 투자를 하는 재단에 특별 조세감면 지위(special tax exempt status)를 부여한다. 미 국세청이 설명하고 있듯이 '프로그램연계가 되기 위해서 투자는 재단의 면세활동(exempt activities)을 상당한 정도로 촉진시켜야 한다. 이 투자는 면세 목적(exempt purposes)으로만 투자되어야 한다(www.irs.gov).'

하다. 이 과정에서 가장 중요한 것은 리스크의 감소이며, 이를 통해 대규모 재단의 상품 투자를 이끌어내는 데 있다. 칼버트재단은 투자자가 투자 결과를 시계열적으로 확인할 수 있도록 나름의 사회적가치 측정 평가기준을 도입했다.¹⁸⁾

기관투자자

새로운 자본투자 방식을 개발하고 기존의 자본투자 방식을 사회투자에 도입하고자 하는 다양한 시도에도 불구하고 사회적기업의 자본투자 니즈는 충족되지 않았다. 가장 잠재력이 큰 자본 투자처로는 연금·뮤추얼 펀드를 운용하는 기관투자자, 보험사, 대규모 자본 포트폴리오를 운용하는 기존의 은행 등이 있지만 이러한 기관투자자 대부분을 아직은 활용하지 못하고 있는 상태다. 기관 투자 자금의 활용 여부는 해당 사회적기업의 법적 형태와 그 조직이 신탁의무를 얼마나 잘 지키는가에 달려 있다. 이때 사회적기업의 이미지와 사회적기업에 대한 인식이 특히 중요한 역할을 한다. 다시 말해, 금융 외적 요소 즉 사회적 기준과 연금기금 의무사항을 투자 결정기준에 포함시킴으로써 자신들이 사회책임투자에 동참하고 있음을 보여주게 된다. 이러한 측면을 보여주는 중요한 선례로 꼽을 만한 몇몇 대규모 기관 투자금으로는 미국 캘리포니아주공무원퇴직연금(CalPERS)¹⁹⁾, 미국 미국교직원연금(TIAA-CREF), 프랑스 예금공탁금고(*Caisse de dépôt et consignation*), 퀘벡 저축금고(*Caisse de dépôt*) 등이 있다. 체계적이고 신뢰할 수 있고 주류에 속해 있는 이런 여러 사회책임투자 기회를 활용할 수는 있지만 이 기금을 어떻게 활용할지는 여전히 해결해야 할 과제로 남아 있다. 이는 사회책임투자가 매력적이기는 하나 사회책임투자에 대한 이해는 아직 부족하다는 것을 여실히 보여준다.

새로이 부상 중인 국내 시장이나 소외된 자본 시장을 무대로 이미 여러 기관 펀드가 경제적 목적 투자에 쓰이고 있다(Hebb, Wortsman, Mendell and Neamtan, 2006; Manley, Hebb and Jackson, 2008). 이 사례들은 사회적 책임투자가 신탁의무를 위반하는 것이라는 주장을 불식시키는 데 있어 매우 중요하다. 교육·의료·문화 부문의 기관투자자 및 개인투자자를 지원하는 미국 최대 금융서비스 기업인 미국교직원연금이 실시한 2006년 조사에 따르면, 기부자들은 자신의 투자금이 어떤 환경적·사회적 영향을 초래하는지를 점점 더 많이 알고 싶어 하는 것으로

18) www.calvertfoundation.org를 참조.

19) 캘리포니아주공무원퇴직연금의 목표는 자신이 소유한 포트폴리오(2,000억 달러)의 2%를 캘리포니아의 소외된 자본시장에 투자하는 것이다(Hebb et al., 2006, p.29).

나타났다. 응답자들은 개인적인 가치가 경제적 수익을 저해하지 않으면서 어떻게 투자 포트폴리오에 반영될 수 있는지에 관해 더 많은 정보를 요구했다. 경제적 목적 투자의 연금기금은 반드시 '부차적인 보상'을 가져다줘야 하는데 사회적기업에 투자한다면 분명 '부차적인 보상'을 얻을 수 있을 것이다.²⁰⁾ 이 조사의 연구 결과와 기관 펀드의 투자 역량은 사회적기업이 기관 자금을 활용할 수 있음을 보여주는 지표들이다. 향후 뒷받침되어야 할 일은 정보 제공, 세심한 '상품 구성', 그리고 이러한 자본투자를 증개할 방안을 강구하는 것이다.²¹⁾

캐나다 마니토바(Manitoba) 지역은 기관 펀드 투자결정에 비금융적 기준을 도입하는 법안을 통과시켰다. 이로써 기관 펀드가 사회적기업에 투자할 가능성을 열어준 것이다.²²⁾ 활용 가능한 새로운 지표와 평가 도구가 많기는 하나, 사회적기업의 성과를 어떻게 평가할지는 여전히 해결해야 할 과제로 남아 있다. 가장 신뢰할 수 있는 정보는 사회적기업이 해당 지역사회에 어떤 영향을 미쳤는가에 관한 이야기들이다.

기관투자자들이 사회적기업의 자본에 더 적극적으로 투자하기 위해서는 중간 지원기관과 새로운 자본투자상품이 중요하다. 하지만 몇몇 국가의 경험을 통해 알 수 있듯이 이 문제는 생각처럼 복잡하지만은 않다. 다시 말해, 이 거대 투자자들이 사회적기업과 연결되려면 금융 중간지원기관이 필요하며²³⁾ 이러한 투자가 성공적으로 이루어지기 위해서는 지역사회 협력 기관의 역할이 매우 중요하다는 것이다. 과거의 과거의 경험만 보더라도 지역사회 기반 조직과 금융 주체 간의 협력이 얼마나 필요한지를 새삼 알 수 있으며, 대규모 기관 펀드를 끌어오기 위해서는 이 두 가지 형태의 개입이 반드시 뒷받침되어야 한다.

20) 미국교직원연금은 현재 4,350억 달러 이상의 자산을 가지고 있다.

21) www.tiaa-cref.org를 참조. 미국의 흥미로운 사례로는 경영 기술과 커뮤니티 투자 시도를 조화시키는 '금융 서비스 분야의 드문 사회적기업인 알트루셰어증권(AltruShare Securities)가 있다. 이 기업은 커뮤니티 투자를 전문으로 하는 미국 최초의 중개회사이자 최초의 지역사회 투자기업(Community Investment Enterprise)이다. 이 기업은 소외 지역에 대한 수입을 발생시키는 영리 기업으로서 영리 활동과 비영리 활동을 조화시키는 제도적 혁신의 흥미로운 사례이다. 이러한 투자를 증개함으로써 이 기업은 중요한 조정 역할을 수행하고 있다 (www.altrushare.com).

22) 2005년 유엔환경계획 금융부문(Environment Programme Finance Initiative, UNEP FI)은 기관 펀드에 관한 현행 법률 및 정책이 사회적 이슈나 거버넌스 이슈를 용인하는지 또는 제약하는지를 알아보기 위해 국제 로펌 프레시필즈브룩하우스데링거(Freshfields Bruckhaus Deringer)에 연구를 의뢰했다. 이 연구는 기관펀드에 관한 법률에 있어서 인지의 문제가 중요함을 확인시켜주었다. 또한 실제 이 기금에 부과된 일반적인 의무나 이 기금에 관계된 특수한 법 모드를 따르도록 요구받고 있는 많은 사례들이 세계의 여러 지역에 있음을 보여주었다. 이 연구는 미국의 경우 상당한 유연성을 허락하는 합리적 투자전략의 일부로서의 잘 관리된 포트폴리오를 통해 얻어진 이윤에 초점이 두어져 있음을 발견했다.

개인투자자

국가별로 그 양상이 다르긴 하지만 개인도 자본 투자의 원천이다. 개인투자자의 범주에는 두 가지 유형이 있다. 첫 번째는 주로 사회적 의식이 강하고 고액의 순자산(순자산)을 보유하고 있는 투자자(high-net-worth investors, HNWI)²⁴⁾이다. 고액순자산보유투자자의 자본은 새로운 투자시장에 적합하게 확대된 포트폴리오를 기반으로 뛰어난 재무전문가들이 운용한다. 미국의 엔젤투자자(Angel Investor)는 사회적기업에 투자할 의향을 가지고 있다. 엔젤투자자는 지속가능한 경제발전을 위한 장기자본 제공에 목적을 두는 인베스터즈서클(Investors Circle, IC)의 한 축이다. 1992년 이후, 이들은 지역사회 개발기업, 여성·소수자 소유 기업 등 163개 기업에 1억 달러를 투자해왔다. 하버드비즈니스스쿨(Harvard Business School)과 맥킨지(McKinsey & Company)의 2002년 공동연구에 따르면, 인베스터즈서클이 투자한 회사는 경쟁력 있는 수익을 올린 것으로 나타났다(Wortzman, Mendell and Neamtan, 2006). 더욱이 소셜벤처파트너스인터내셔널(Social Venture Partners International), 소셜벤처네트워크(Social Venture Network), 쿠파메리카(Co-op America back) 등은 사회적기업에 직접 투자하길 원하는 엔젤 투자자와 자선조직을 지원한다(위의 글, p.29). 현재는 개인과 소규모 투자자도 사회적기업 투자에 참여하고 있다. 정보 네트워크가 구축됨으로써 이들 '시민 투자자'도 신뢰할 만한 투자자 그룹에 합류할 수 있게 되었으며, 이를 통해 기업 경영진이나 기관 투자자를 거치지 않고도 포트폴리오 투자 기회에 관한 정보를 얻을 수 있게 되었다(Davis, Lukomnik and Pitt-Watson, 2006).

23) 매우 큰 공공부문노조인 직원연금기금(Staff Pension Funds)의 공공서비스연맹(Public Service Alliance), 그리고 신용협동조합인 알테르나세이빙(Alterna Savings)이 연관된 캐나다의 최신 사례는 저비용의 주거에 투자할 자본을 창출할 것이다. 이것은 투자 자본이 창출되기 위해 어떻게 대형 연금기금과 신용협동조합이라는 금융기관 사이의 거래가 증가되는지를 보여주는 중요한 사례이다. 왜냐하면 단지 신용협동조합이 지원하는 보증투자증권(Guaranteed Income Certificate, GIC: 연소득 5%)이라는 고정수익증권(fixed income security: 채권이나 우선주처럼 기마다 일정한 고정수익을 지급하는 증권을 의미하며, 이러한 고정수익증권의 가격은 주로 장기이자율의 변동에 의해 변화한다)의 판매만을 요구했기 때문이다. 현재 연금 기금은 안전을 보장받고 있다; 금융기관이 이 거래의 중간지원기관의 역할을 하고 있는 것이다. 그러나 이것이 이야기의 끝은 아니다. 이 사례가 사회적 주거를 위한 새로운 시장이기 때문에 커뮤니티를 대표하는 또 다른 중간지원기관이 요구된다. 예를 들어 퀘벡의 경우 이러한 요구는 지역 차원의 중개조직을 창출함으로써 충족되어 왔다. 사회적경제조직은 사회적경제 기업을 위한 활력적인 초 영역적 중개조직으로 행동해왔고 이 기업들이 자본을 끌어들이는 능력을 크게 증대시켰다. 중개조직의 결여는 이 글에서 논의되고 있는 투자의 거래비용을 증대시키며 이러한 활동에 참여하기 어렵게 하는 요인이다.

24) 500만 달러에서 1,000만 달러 사이의 최소 자산 포트폴리오를 가지고 있는 개인들을 말한다.

지분 투자와 유사주식 투자

혼합적 유형의 부채 금융은 지분 투자와 몇 가지 공통점을 가지고 있으며, 바로 그 이유 때문에 사회적기업의 장기 자본투자 니즈를 충족시킨다. 공동 소유 사회적기업에는 주식 판매가 허용되지 않거나 보다 일반적으로는 사회적기업의 지분이 자본시장에서 거래되지 않는다. 그러나 유사주식(quasi-equity)을 통해 소유권을 넘겨주지 않으면서도 기업이 자본을 계속 소유할 수 있는데, 유사주식은 상환 가능한 보조금, 무보증 후순위 부채 등 다양한 형태를 띤다(Commission on Unclaimed Assets, 2007).²⁵⁾

유사주식을 통해 사회적기업은 성장자본을 충당할 수 있고 단기대출로는 확보할 수 없는 자본설비(capital equipment)와 부동산(수동적 자산, passive asset)에 투자할 수 있다. 이는 사회적기업의 역량과 지속가능성 향상을 위해 매우 중요하다. 앞서 언급했듯이, 사회적기업이 그 기반을 탄탄히 하고 성장하기 위해서는 장기자본 투자가 매우 절실함에도 불구하고 현재 가용한 여러 대출방식은 이러한 니즈를 당장은 충족시켜주지 못하고 있다. 장기 자본 투자의 특징은 투자자와 대출자 간의 합의를 통해 투자가 결정된다는 점이다. 예를 들어, 최근 퓨처빌더스잉글랜드(Futurebuilders England)는 사회적기업 연간 총수익의 일정 비율만큼을 수익금으로 되돌려주는 금융 옵션을 출시하였는데, 이 비율은 사전 합의에 따라 결정되었다.

퀘벡사회경제적조직(*Chantier de l'Économie Sociale in Quebec*)에서는 이윤이 발생하지 않는 기업 초기단계의 리스크를 감수하는 유사주식과 상환유예 자본을 만들어내겠다는 야심찬 시도에 나섰다(〈상자글 2-3〉참조).²⁶⁾ 사회경제적조직의 이러한 시도는 일종의 유가증권(security), 확정이자부 유가증권으로서, 정해진 기간이 지나면 원금이 상환되는 채무증서(debenture) 등의 새로운 금융상품을 통해 사회적경제기업에 자본을 투자해야 할 필요성에 부합했을 뿐 아니라 새로운 형태의 투자활동이 뿌리 내리기 위해 필요한 인프라 구축에도 기여하였다. 분화된 시장에서는 중간지원기관이 필요하다는 인식이 생겨나면서 현재 성장 중에 있는 사회적 투자 부문의 특성을 이해할 수 있게 된 것이다. 퀘벡사회경제적조직에서는 투자자와 협력기관을 찾는 것은 물론, 이러한 투자 활동에 개입하는 모든 참여자, 즉 연방정부·지역정부·노동운동기관·사회경제기구 등을 모두 아우르는 다수 이해관계자 중간지원기관을 즉각 수립했다. 이들은 각각 투자자이자 중간지원기관의

25) 사회적 경제 조직이 운영하는 피두시에의 사례를 참조(<http://fiducieduchantier.qc.ca/?lang=eng>).

26) Nicholls(2007)을 참조.

수탁자로서 참여하며 또한 사회적 경제 네트워크들로 구성된 네트워크의 주도 하에 잠재적 투자수혜자에게 기회를 제공했다. 또한 네트워크의 네트워크인 '사회경제적조직'은 이 중간지원기관의 수탁자로서 사회적기업의 투자 수요와 공급을 효과적으로 조정하고 있으며, 이를 통해 전 세계적으로 변화하는 새로운 금융 부문에 뛰어든 수많은 참여자들이 이미 지적한 바 있는 여러 중요한 과제와 불균형의 문제를 해소해나가고 있다.

리스크를 분산해야 한다는 생각을 초기 단계부터 하고 있었던 만큼 이들은 당장 중간지원기관 설립에 나서야 할 실질적인 필요가 있었다. 연방정부의 초기 지원은 퀘벡의 2개 대규모 노동연대기금과 지방정부의 참여를 이끌어내는 지렛대 역할을 했다. 즉, 정부의 역할이 이러한 활동의 토대가 된 것이다. 이는 사회적 주체와 정부 모두에게 정보의 장벽과 소통 비용을 크게 줄이는 역할을 했는데 금융적·사회적 혁신이 어떤 제도적 변화를 필요로 하는지를 보여주는 중요한 사례이다. 이 경우에 다수 이해관계자 심의조직모델(multi-stakeholder deliberative organisational model)은 새로운 제도를 공동으로 고안하고 사회적·경제적 목적에 상응하는 새로운 정책을 공동으로 수립하기 위해 서로 협력할 수 있는 기회를 정부에게 제공한다. '손수 만들기(do-it-yourself, DIY)'를 보여주는 여러 사례에서와 달리, 이는 사전에 철저히 구상하고 다함께 행동에 나섬으로써 투자 흐름과 투자자 수익률을 보장하는 동시에 사회적경제기업이 절실히 필요로 하는 장기투자 자본을 확보할 수 있는 기회를 제공하는 결과를 가져온다. 시장의 발전을 제약하는 요인 중 많은 부분을 중간지원기관 설립을 통해 해결할 수 있었다. 현재 피두시에(FIDUCIE)는 주식유통시장 발전에 관여하고 있으며, 개별 국가나 국제적으로는 대규모 잠재자본이 존재함에도 불구하고 이 부분의 고질적 문제로 손꼽혔던 분절화를 이러한 협력전략을 통해 해결할 수 있다.

구상에서 실행까지 몇 년에 걸친 세심한 준비 과정, 특수하고 복합적인 투자방법을 고안하는 데 있어서의 다수 이해관계자적 접근 방식, 이보다 중요한 합의 도출, 집단적 의사결정, 이러한 활동의 핵심이라 할 수 있는 확고한 리더십 등이 피두시에서 얻을 수 있는 몇 가지 중요한 교훈이다.

〈상자글 2-3〉 사회적경제 조직의 피두시에

2007년 2월 사회적경제 조직이 운영하는 피두시에는 사회적기업뿐 아니라 사회적경제기업에 대한 자본투자에 나섰다. 수년간 사회적경제기업 운영자들은 기존의 보조

금·대부 외에 또 다른 투자금융 상품의 필요성을 피력해왔다. 이와 더불어 사업에 필요한 장기자본을 확보할 수 있는 방안도 논의했다. 사회적경제기업은 투자 제정에 사회적 목적을 포함시키는 새로운 상품을 원했지만 많은 개인투자자와 기관투자자가 사회적 경제에 투자하기를 꺼려했다. 사회적경제기업의 대손비율(write-off rates)이 더 낮고 전통적인 사기업과 비교해 기업 활동 수명이 두 배 길다는 점을 알렸지만 투자를 꺼리는 마찬가지였다. 피두시에는 이러한 복합적 니즈의 산물로서 금융시장과 사회적경제 기업 사이의 중간지원기관으로서의 역할을 한다. 피두시에는 목표는 리스크를 상호 분산함으로써 기업이 부담하는 금융비용을 낮추는 데 있다. 피두시에는 두드러진 활동을 보이는 이해관계자 네트워크와 연계해 활동하는데 이를 통해 현실적이고 신중하게 사업 계획서를 평가할 수 있다. 피두시에는 상환유예자본, 즉 15년 자본상환 유예를 조건으로 하는 대출 프로그램을 운영함으로써 이미 기존 시장에서 활용해 온 자본투자 방식을 보완하는 상품을 공급 중이다. 이러한 투자 형태는 두 가지로 제공된다. 첫 번째 방식은 순유동자산(working capital), 신상품 마케팅, 장비구입에 관련된 비용을 조달하는 운영상환유예자본(operations patient capital)이며, 두 번째 방식은 직접적인 부동산 자산의 취득·건설·개조에 관련된 비용을 조달하는 부동산 상환유예자본이다.

초기에 피두시에는 '경제발전캐나다(Economic Development Canada)', 퀘벡 노동조합연맹연대기금(FTQ's Fonds de solidarité), 퀘벡 정부, 풍탁시용(Fonds de développement de la CSN pour la coopération et l'emploi, FONDACTION) 등의 여러 투자기관으로부터 자금을 공급 받았다. 피두시에는 초기 기금 5,280만 캐나다 달러를 가지고 현재 사회적경제기업의 발전을 지원 중이다.

2007~2008년에는 290만 캐나다 달러를 퀘벡의 여러 지역·부문에서 활동 중인 10개 사회적경제기업에 투자할 예정이다. 이를 통해 총 1,630만 캐나다 달러의 투자를 이끌어내고 342개가 넘는 일자리가 창출·유지된다.

(자세한 내용은 <http://fiducieduchantier.qc.ca> 참조)

윤리적 또는 사회적 자본시장

사회적기업 자본투자를 대상으로 하는 자본의 범위를 늘리기 위한 사회적 자본 시장이 현재 부상 중이다. 사회적 주식시장(social stock market)의 발전이 새로운 발상은 아니다(〈상자글 2-4〉 참조). 주류 자본시장과 경쟁할 수 있는 대안적이고 잠재적 역량을 지닌 금융 시장이 되기 위해서는 분명 잠재적 투자자의 인식과 신뢰를 모두 끌어올릴 수 있는 적절한 메커니즘이 필요하다. 사회적 주식시장 도입에

실패한 경험과 각종 비판에도 불구하고, 사회적 금융 거래소(social finance exchange)와 같은 발상은 여러 사회투자자들의 지속적인 관심을 끌고 있다. 하츨(Hartzell, 2007)과 니콜스(2007)가 설명한 것처럼, 영국에는 참여기업 수가 매우 제한적이기는 하지만 사회적기업을 위한 주식시장이 존재한다(영국에서 현재 주식 거래에 참여 중인 사회적기업은 7개로, 이 가운데 기존의 주식시장에 참여하는 기업은 없다). 트리오도스은행이 지원하는 에섹스(Ethical Exchange, ETHEX)는 주식거래시장의 발전에서 중요한 역할을 하고 있지만 현재로서 성숙한 형태의 대안적인 사회적 주식거래시장은 존재하지 않는다.

윤리적 주식상장(ethical public offerings, EPOs) 또는 대안적 주식상장(alternative public offerings, APOs)이라 불리는 일부 주식상장은 사회적 주식시장의 발전 가능성을 보여준다. 영국에서는 1984년 트레이드크래프트(Traidcraft)가 최초로 윤리적 주식상장을 했고 여기에 많은 사회적기업이 동참했다. 트리오도스은행은 증권회사가 고안한 '결연 거래' 프로그램을 통해 매수자와 매입자를 서로 연결해주었다. 이후 에섹스는 몇몇 주식상장 거래를 지속해오고 있다.²⁷⁾

소유권 문제가 자주 제기되고 있는 퀘벡 등지에서는 공동 소유에 대한 믿음이 여전히 확고하게 남아 있다. 영국의 예를 보면 대안적 주식상장을 한다는 것은 곧, 민간투자를 허용하는 다수 이해관계자 구조의 기업으로 비영리조직이 조직을 재구조화하는 것을 의미하기도 한다.²⁸⁾ 사회적 주식시장은 서로 다른 문화적·제도적 환경에 있는 주체들 사이에서 논란을 불러일으킨다. 사회적기업 자본투자시장의 발전을 가로막는 걸림돌 중의 하나로 사회적기업의 성과를 측정하는 표준화된 방법이

27) 트리오도스은행은 초기 가격을 제시하고 나서 등록(registered)을 한 주식 매도자와 등록을 한 주식 매입자간에 연결을 시도한다.

28) 법적 측면에서는 그러한 기업이 현재 '사기업(private)'의 성격을 띠고 있지만 재구조화는 재무 수익과 사회적 성과를 모두 획득하고자 하는 사회적기업의 복합적 성격을 강화시킨다. 이해관계자 구조는 불행하게도 조직적인 혁신을 도모할 수 없는 제한된 법적 형태에 해당한다. 이탈리아에서 사회적 협동조합이, 소유구조를 문제삼지 않는 벨기에와 핀란드에서 사회적 목적 비즈니스가 창출되었듯이 우리는 새로운 도전을 하고 있다. 이탈리아에는 사회적 협동조합의 퀘벡 버전인 연대협동조합이 현재 존재하고 있는데 이 사례에서 노동연대금이 경제에 투자하고 조세지원제도(tax incentives)의 혜택을 받을 수 있는 것은 이러한 시도들을 활성화하기 위한 입법의 결과이다. 이 밖에도 여러 사례들이 있다. 결국 넘을 수 없는 장벽인 것은 아니다.

29) 2001년에 도입된 파이낸셜타임즈스톡익스체인지선진국지수(FITSE4 Good INDEX Series, 푸치포굿)는 환경적 지속가능성과 보편적인 인권에 대한 기준을 충족시키는 정도를 측정하기 위해 450개 이상의 기업을 주기적으로 평가하고 있다(www.ftse.com). 1999년에 도입된 다우존스지속가능성지수(DJSI)는 지속가능성을 추구하는 세계의 주요 기업들의 금융 실적을 추적하는 최초의 글로벌 지수이다. 다우존스지수와 협력관계에 있는 스톡스사(STOXX Limited)와 샌다우존스지속가능성지수기업(SAM the DJSI)은 자산 관리자들에게 지속가능성 포트폴리오를 운영하는 데 필요한 신빙성있고 객관적인 사례를 제공한다(www.sustainability-index.com).

없다는 문제가 거론된다. 사회적기업이 주는 실질적인 '수익'이 무엇인지에 대한 보다 광범위한 논의도 있긴 하지만 사회적기업 수익 측정의 지표로는 다우존스지속가능성지수(Dow Jones Sustainability Indexes, DJSI), 파이낸셜타임즈스톡의스테인지선진국지수(푸치포켓, FTSE4Good INDEX Series) 등이 있다.²⁹⁾

2006년 윤리적 투자는 미국에서 약 3조 달러, 영국에서는 116억 파운드에 달했다. 윤리적 자본투자 분야는 뛰어난 역량을 과시하는 주류 자본투자 시장이며(Nicholls, 2007), 사회적기업은 이러한 자본투자 활동이 발전하는 데 큰 기여를 했다. 그러나 종합적인 업무처리 능력의 부재는 통합적 시장으로의 발전에 걸림돌이 되고 있다. 알렉스 니콜스는 다시 한 번 중간지원기관이 조속히 필요함을 주장한다(위의 글). 탄소거래, 점점 그 수가 증가 중인 대안적 주식시장을 통해 이제 막 거래를 시작한 사회적 주식 시장의 사례, 사회적기업 성과측정을 위한 대안적인 지수, 트리오도스은행이 개발한 상호 결연 거래는 시장이 어떻게 형성될 수 있는지를 보여주는 사례들이다(Nicholls and Pharaoh, 2008). 여전히 불확실성으로 가득 찬 매우 분절화된 시장을 조정하기 위해서는 정보, 표준화, 상호조정 필요성이 점점 더 커질 것이다.

〈상자글 2-4〉 주식유통시장에서의 사회적 혁신: 브라질 및 영국의 사회적 주식거래 사례

완전히 성숙단계에 접어든 사회적 주식거래에 관한 사례는 없지만 브라질에서는 투자자의 투자수익을 보장하는 동시에 사회적기업과 사회적 투자자 간의 연결을 통해 사회적 주식거래 시장을 더 탄탄히 만들어나가고 있는 혁신적·성공적 주식거래소가 존재한다. 또한 영국에서는 이러한 아이디어의 실현가능성을 시험하는 심층 연구를 진행 중에 있다.

사회적 주식시장의 하나인 브라질 사회증권거래소(Bolsa de Valores Sociais, BVS)는 10년 전 켈소 그레코(Celso Grecco)가 처음 아이디어를 냈으며 2003년 이후부터는 브라질 최대 주식거래소인 브라질증권거래소 보베스파(Bovespa) 내에서 운영되고 있다. 브라질 사회증권거래소는 그레코가 '사회적 수익창출 조직(social profit organisations)'이라고 이름 붙인 조직과 투자자들이 서로 만나 거래를 함으로써 양쪽 모두에게 이익이 되는 거래환경을 만들어냈다. 이 사회증권거래소는 투자자들에게 인증을 받고 신뢰할 수 있는 사회적 투자기회 포트폴리오를 제공하는 한편 투자자는 자신들의 수익을 사회적 방식으로 측정하고 정기적인 경과 보고서를 통해 투자기업의 신뢰도를 확인한다는 점에서 새로운 특징을 가지고 있다. 즉, 브라질 사회증권거래소는 사회적 소명을 수행하는 조직에게 투자자본 확보 기회를 주는 데만 그치지 않고 사회적 투자자와 사회적 수익의 개념을 널리

확산시킴으로써 혁신을 이뤄냈다. 초기 투자대상으로 선정된 30개 조직은 모두 원하는 만큼 자금을 지원받았으며 총 투자 액수는 220만 달러였다.

브라질 사회증권거래소의 또 다른 장점은 그 동안 사회적 자본시장과 '대안적' 거래에 돈을 대지 않았던 기존 금융시장과의 협력에서 위력을 발휘하고 있다는 점이다. 브라질증권거래소 보베스파와의 직접적인 파트너십은 사회적 섹터에 익숙하지 않은 금융 투자자들이 사회적 섹터에 속한 조직과 함께 일을 할 때 직면하게 되는 언어적·문화적 난관을 극복할 수 있게 해준다. 사회적 사명을 가진 조직들을 위해 자본을 끌어오는 브라질 사회증권거래소의 역량에도 불구하고 거래가능 가격(tradable price)과 같은 전통적인 주식거래시장의 특징은 여전히 지켜져야만 한다.

영국에서는 정부·사회적기업·금융기관·민간재단 대표가 참여해 사회적기업을 위한 주식거래시장을 어떻게 구축할 수 있을지에 대한 사전 논의를 거쳤다. 마침내 사회투자 전문가인 프레디프 제시(Pradeep Jethi)와 마크 캠페나라(Mark Campanale)가 사회적주식거래주식회사(Social Stock Exchange Ltd)를 설립하기에 이르렀다. 이들은 연 매출액이 50만 파운드 이상, 활동 기간 3년 이상인 기업을 대상으로 하는 시장을 만들어낼 계획을 가지고 있다. 록펠러재단이 지원하는 연구를 통해 현재까지 1,200개 이상의 사회적기업과 투자자들의 명단을 작성하고 시장수익률을 평가하였으며, 이를 통해 사회적 주식거래소의 잠재적인 사회적 효과를 조사 중에 있다. 앤서니 버그 르바인(Anthony Bugg-Levine) 록펠러재단 상무는 "영국에 있는 사회적 주식거래소는 투자자들이 사회적 가치와 재무적 수익을 모두 창출할 수 있는 기업과 비영리단체에 투자하게끔 투자자에게 영향을 미칠 수 있는 선도적이고 전 지구적인 플랫폼을 구축할 잠재력을 가지고 있다."는 견해를 밝힌 바 있다.

브라질 사례에 관한 자세한 내용은 아래를 참조

- 'A Stock Exchange for Do-Gooders' (Newsweek, 9 June 2008. www.newsweek.com/id/139436 참조)
- 켈소 그레코 프로필(아쇼카재단 웹사이트 www.ashoka.org/node/3890 참조)
- 'The Social Stock Exchange - a Unique Initiative and a Global First' (www.unglobalcompact.org/docs/news_events/9.1_news_archive/2004_04_08/sse_bovespa.pdf 참조)

영국 사례에 관한 자세한 내용은 아래를 참조

- Third Sector Online, 'Social stock exchange on the horizon', 5 December 2007.
- H. Warrell, 'Social stock exchange to begin in 2009', 4 April 2008.

〈표 2-3〉 진화하는 자본투자처에 대한 종합적인 정리

자본투자처	사례
연대금융	<ul style="list-style-type: none"> • 퀘벡 연대금융네트워크 • 프랑스 파이낸솔(연대기부자 수: 2001년 3만 명, 2005년 20만 명), 벨기에 국제 사회적경제투자자연합(International Association of Investors in the Social Economy, INAISE), 유럽윤리 · 대안은행연맹, 대안금융네트워크(벨기에, 1987), 파인유로솔(2005)
벤처자선	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적기업 투자자로 활동하는 프로그램 연계투자자 사회벤처 자선기(록펠러재단 벤처 실험프로그램[Venture Experiment Program], 어큐먼펀드[the Acumen Fund])
기관투자자	<ul style="list-style-type: none"> • 연금기금, 보험기금(주주행동주의) • 기부자지정기금(Donor-advised funds, DAFs): 피델리티 비영리 자선 기부 펀드(Fidelity's Nonprofit Charitable Gift Fund, 기부자행동주의)가 먼저 시작함. • 칼버트재단 지역사회투자어음(1995, 칼버트그룹, 포드재단, 맥아더재단, 뭇재단과 협력)
개인투자자	<ul style="list-style-type: none"> • 엔젤투자자 • 고액 순자산 보유 투자자 • 디아스포라 금융('Diaspora' financing) • 개인 예금자 및 투자자
자본투자 및 유사주식 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 상환유예 자본(예: 캐나다의 피두시에) • 마이크로파이낸스 부문에서 활동하는 영국 블루오치드 사모투자(Blue Orchard's Private Equity), 비영리기업과 자체지속가능성 팀(NEST)
사회적 자본시장	<ul style="list-style-type: none"> • 브라질 사회증권거래소 • 영국 사회적주식거래주식회사 • 트리오도스은행이 후원하는 윤리적 증권거래소 에섹스

사회적기업의 금융환경: 사회적 금융에서 지속가능한 금융으로

실천의 '희색지대'로서의 사회적 금융

지금까지 우리는 선별된 몇몇 OECD 국가들을 대상으로 사회적기업과 사회적 경제를 위한 다양한 투자처에 대해 간략히 살펴보았는데 투자처 환경은 복잡적이다. 자본투자 분야에서 활동하던 '기존의' 행위자와 '새로운' 행위자가 한데 모여 있고, 사회적기업가정신에 기반을 둔 기업과 기업 활동의 복합적 요구와 목적에 부합하기 위한 새로운 상품이 등장하였으며 기존의 금융상품이 수정되고 있는 것이다. 현재 진행 중인 여러 시도들에 대해 세계 각국의 연구진과 분석가들이 과거보다 더 많은 설명을 내놓고 있음에도 불구하고 체계적인 방식으로 이러한 투자처들

의 성장과 변화를 포착하는 종합적인 설명은 아직 나오고 있지 않다. 현재로서는 이러한 투자치를 가변적이고 종종 중복되기도 하는 범주로 유형화하고 정리하는 작업이 진행 중이다. 이러한 투자 활동의 공통점은 공익에 투자하려는 여러 자본투자자들의 관심이 증가하고 있다는 점이며 그 결과 새로운 투자전략 및 투자수단을 필요로 한다는 점이다. 수치화하기에는 어려움이 있지만 비시장적인 사회적·환경적 기준이 새로운 시장을 이끌고 있다. 특히, 흥미를 끄는 부분은 이러한 활동이 회색 지대에서 진행되고 있다는 점이다.

사회적기업에 대한 명확한 정의나 이해의 문제가 종종 문제점으로 지적되고 있지만 단지 이러한 문제만이 금융수단을 통해 새로운 비즈니스 형태를 지원하려는 관심을 약화시키거나 많은 경우에 시장이율 이하의 수익을 받아들여야 하는 걸림돌이라고는 할 수 없다. 또한 비영리조직이 맡게 된 새로운 경제적 역할과 개인 소유 사회적기업이 채택하고 있는 사회적 목적을 고려할 때 혼돈을 초래하는 것은 비단 영리인가 비영리인가라는 단순한 잣대만도 아니다. 법적 형태, 소유구조 등과 같은 제도적 걸림돌은 사회적기업을 새로운 비즈니스 모델로 명확하게 규정짓는 것을 어렵게 만들 뿐 아니라, 앞서 언급했듯 다양한 투자 상품에 접근할 수 있는 가능성을 제약하는 요인이 되기도 한다. 금융 혁신은 주식자본(share capital)을 발행하는 데 있어서의 어려움을 해결하기 위한 새로운 장기 유사주식과 상환유예 자본 상품을 만들어냈고 이를 통해 새로운 금융시장의 장애물을 도전의 계기로 바꿔놓았다. 이러한 장애물은 문화적 성격으로도 해석될 수도 있다. 적절하고 효과적인 투자수단을 고안하기에 앞서, 사회적기업의 새로운 현실과 사회적기업의 투자수요에 부합하지 않는 시대에 뒤떨어지고 경직된 범주에 속박된 기존의 투자체계가 지닌 현실 부적합성을 해소하기 위해서는 새로운 현실에 맞게 금융·법·회계·정책 집단이 문화적 적응을 해나가야 한다.

사회적 금융(social finance)에 맞게 잘 조정된 시장을 발전시켜나가는 역량을 약화시키는 여러 장애물은 수요의 측면에서도 나타난다. 사회적 금융이 지속가능한 금융이 되기 위해서는 기존의 자본시장과 구분되는 통합적 접근방식을 채택해야 한다. 자본시장 투자자들은 극소수를 제외하고는 수익에 초점을 두며 기업·업종의 성과를 점검한다.³⁰⁾ 물론 기대수익을 계산하는 다양한 계산법(사회·환경·재무 삼

30) 우리는 퀘벡의 노동연대기금(labour solidarity funds)의 사례를 참조했다. 우리는 이를 '발전금융(development finance)', 또는 '발전자본(development capital)' 이라고 부르는데 이것은 그들이 투자하는 기업과 지역 경제에 개입하기 때문이다. 선정된 기업이 일자리 창출, 환경보호, 경제발전과 같은 사회경제적 기준을 만족시켜야 한다는 점에서 우리는 이것이 사회적 금융과 유사하다고 생각한다.

중결산(triple bottom line), 혼합적 가치, 공익 등)을 채택하고 있기는 하나, 사회적 가치와 재무적 가치를 동시에 추구하는 사회적기업의 속성, 제도적 장벽, 사회적 인식, 발전이 늦은 시장 등을 이유로 잠재적 투자자가 단순히 기업의 실적을 점검하는 데만 그친다면 충분치 않다. 투자자 집단은 다수 이해관계자 시스템에 참여 — 예를 들어 기초·광역 지역 발전을 위한 중간지원기관 — 하거나, 사회적기업 네트워크와 협력 — 업종별 또는 업종 간 네트워크 — 하는 등의 다양한 방법을 통해 더 직접적으로 사회적기업의 실효성과 '투자성'에 기여할 수 있다. 다시 말해, 투자자는 수요와 공급이라는 시장의 양 측면을 통합함으로써 시장에 대한 잠재적 접근성을 높일 수 있으며 이를 통해 예상되는 리스크와 실제 리스크를 모두 줄일 수 있다는 것이다. 그러나 이보다 더 중요한 것은 통합 네트워크 내에서 사회적 금융과 사회적기업이 공동구축을 통해 사회적기업 시장의 발전을 도모한다면 지금까지와는 다른 의미 있는 변화를 이룰 수 있을 것이라는 점이다. 이러한 공동구축 과정을 통해 투자자는 거래비용을 상당 부분 줄일 수 있을 뿐 아니라 사회적기업에 필요한 지원과 인프라를 더 많이 제공할 수 있다(Gair, 2006).³¹⁾ 사회적기업이 요구하는 부분으로는 이미 문제점으로 지적된 바 있는 제도적·법적 장애요인의 해결과 더불어 기술지원·사업개발·시장개발 등이 있다.

이러한 공동구축 전략을 수행해 성공한 사례도 있다. 퀘벡에서는 다수 이해관계자·업종·지역을 넘나드는 제도적 환경을 구축함으로써 협동기업의 니즈에 부응하는 금융수단을 만들어냈다. 이와 동시에 금융에 직접적으로 관여한 주체들은 현재 가용한 여러 수단을 통해 시장을 발전시켜나가고자 사회적기업과 긴밀한 협력하에 일하고 있다. 그러나 아직 두 가지 주된 문제가 남아 있다. 첫째, 사회적기업이 사회적기업 재화·서비스를 위한 시장을 개발하지 못한다면 사회적기업의 목표를 충족시키면서 동시에 투자자에게 수익을 발생시킬 수 있는 역량이 사회적 금융

31) 게이(Gair, 2006)가 지적하듯이 투자자들은 위험·수익 프로파일(risk/return profile), 조직의 생애(organisational lifecycle), 공동투자전략(co-financing strategies), 다른 투자원(other investment sources)과 같은 세 가지 요소들에 토대를 둔다. 이러한 측면에서 볼 때 사회적기업을 위한 사회투자시장을 발전시키기 위해서는 투자자들의 위험·수익 프로파일(risk/return profile)이 사회적기업의 위험·수익 목표에 상응해야 한다. 사회적기업의 생애에서의 국면과 주기가 이해되어야 하고 다양한 맥락적 요인들이 장기적인 분석에 고려되어야 한다. 재원확보도 그 중 한 요소이지만 그것이 반드시 조직의 지속가능성에 가장 결정적인 요인인 것은 아니다(Gair, 2006).

32) 퀘벡의 경우, 사회적 경제 조직(Chantier de l'économie sociale)은 노동시장훈련, 기업서비스(enterprise services), 대학 연구자들과의 협력연구(partnership research), 그리고 금융을 포함하는 다양한 촉진수단(enabling tools)의 개발을 통한 사회적 경제의 발전에 통합적 접근을 위한 구심점 역할을 하고 있다. 예를 들어 피두시에의 경우, 모든 수단은 투자에 대한 가이드 역할을 하고 있다. 게다가 피두시에가 지역의 중개조직들과 직접적으로 연계되어 일하기 때문에 문제점을 더 쉽게 파악하고 해결에 도움이 될 수 있다. 이를 통해 기업들은 장기자본투자의 새로운 원천에 접근할 수 있는 능력을 증대시킨다.

시장의 성장을 따라가지 못할 것이다. 둘째, 시장지향적 사기업의 지배에 도전하는 유일한 대안적 비즈니스 모델로서 사회적기업을 어떻게 발전시켜나갈 것인가 하는 문제가 남아 있다.³²⁾ 따라서 금융 주체들은 앞서 지적한 바와 같이, 현재 이 신흥 시장을 특징짓는 비대칭적 요소의 많은 부분을 감소시키기 위해 중간지원기관, 네트워크, 연합체 등을 통해 서로 간의 활동을 조율해 나가는 동시에 이미 여러 연구를 통해 입증된 바 있듯 투자 대상인 사회적기업과 긴밀히 협력해나가야 한다. 아직은 사회적기업의 재화·서비스를 위한 시장을 충분히 형성하지 못한 상황인 만큼 사회적 금융투자의 성공은 많은 경우 사회적기업 스스로가 이 문제를 해결해 나갈 수 있는가에 달려 있다.

〈표 2-4〉는 투자 장벽, 도전과제, 그리고 이 과제를 극복하고자 제시된 방안 가운데 일부를 요약한 것이다. 일반적으로 가장 많이 언급되는 사항을 선별하였으며 몇 가지 제안사항과 더불어 이미 다른 문헌에서 소개된 내용도 함께 제시하였다.

〈표 2-4〉 투자 장애요소와 해결 과제

투자의 장애요소	어떻게 이러한 장애요소를 극복할 것인가?
위험	<ul style="list-style-type: none"> • 우호적 정책 환경 • 기초·광역 자치단체와의 연계(보원을 통한 리스크 감소) • 위험분산(예: 공동 투자 전략) • 신용제고(Credit enhancement) • 중간지원기관의 설립 • 수요와 공급의 공동구축(사회적 금융과 사회적기업을 위한 새로운 제도적 공간) • 파트너십(다수 이해관계자) • 지식 창출과 공유
측정 및 평가수단	<ul style="list-style-type: none"> • 투자 대비 사회적 효과 측정(SRoI): 혼합적 가치, 이중·삼중 계산, 가치중심회계보고(Enhanced Value Added Statement, EVAS), 정부 지원 개입의 직·간접적 효과 측정을 위한 납세자수익투자(Return on Tax-Payer Investment, RoTI) • 다우존스지속가능성지수(DJSI, 1999), 파이낸셜타임즈특익스체인지선진국지수(The FTSE4Good INDEX Series, 2001)
부문의 이미지	<ul style="list-style-type: none"> • 연합조직과 네트워크 구축 자원(공신력, 교차투자, 자문 등) • 전문화 • 의사소통 전략
투자수단의 다양성 인정	<ul style="list-style-type: none"> • 마이크로파이낸스에서 상환유예자본에 이르기까지 수요의 다양성에 부응하는 투자 견인차 창출
시간	<ul style="list-style-type: none"> • 단기채무 부담 해결 • 유연성 있는 투자상품

투자의 장애요소	어떻게 이러한 장애요소를 극복할 것인가?
적절한 법률적, 제도적 틀의 결여	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적기업은 사회적 구성체이므로 이러한 특수성을 인정하는 법적 틀이 필요하다 (협동조합 관련법은 대부분 예외로 둔다). • 세제 혜택 • 전국·광역·지자체 수준에서의 수평적 정책 환경

사회적 금융 부문의 제도적 혁신

이제까지 우리는 사회적기업의 금융 수요를 만족시키기 위해 필요한 여러 방법을 중심으로 금융 측면에서 어떠한 혁신이 가능한지를 살펴보았다. 지금까지 반복적으로 등장한 주제는 중간지원기관의 필요성, 각종 관련 주체들의 연합·네트워크 필요성, 새로운 투자시장 발전에 사회적기업을 직접 참여시킬 필요성과 같은 다양한 시각에서 접근할 수 있는 제도적 혁신의 필요성이었다. 최근에 부상한 통합적 접근법의 중요성을 보여준 흥미롭고 중요한 사례인 피두시에와 퀘벡 주의 활동을 주로 살펴보기는 했지만, 사회적기업 시장 발전을 위해서는 네트워크 구축과 업종 간 협력이 필요하다는 것에 대해 여러 경제주체들이 공감하고 있다(Wall Street Walls, 2008).³³⁾ 이 글에서 제시된 모델은 국가별 또는 국경을 넘나들며 기존에 존재하던 여러 네트워크를 넘어서는 것으로 기존의 네트워크, 특히 마이크로크레딧 부문의 네트워크 조직은 네트워크 소속 기관에 과거보다 더 많은 역량을 제공했을 뿐 아니라 참여주체 간의 수평적 관계가 어떤 혜택을 가져다주는가를 보여주었다. 그러나 지역적·중범위적 수준에서 투자자와 사회적기업 네트워크를 서로 통합해야 한다는 요구보다는 사회적기업의 니즈에 맞는 금융 상품을 제공하고 사회적기업이 반영할 수 있게끔 함께 시장을 개발해나가야 한다는 요구가 더 많다. 가장 중요한 것은 혁신적이고 통합적인 정책 방안이 보다 활발히 논의되어야 한다는 점이다. 이 장에서 줄곧 강조했듯이 개별적인 접근은 적절하지 않다. 조세입법, 세제 혜택, 정부의 적극적 재정지원이 뒷받침되어야 하는 사회적기업 보조금 지급 등은 정부가 사회적기업을 공고히 하고 그 규모를 키우기 위해 현재로서도 활용 가능한 정책 수단이다. 중앙·

33) 캐나다의 경우 그러한 시장의 발전을 모색하기 위해 재단, 신용협동조합, 사회적기업 네트워크가 결합된 전국 단위의 연대기구인 코즈웨이(Causeway)가 최근에 만들어졌다. 미국의 경우 가장 의미있는 시도는 국경없는 의사회(Doctors without Borders)를 본 따 1998년에 만들어진 장벽없는 월스트리트(Wall Street without Walls)인데 이 단체는 지역사회에 기반을 둔 경제주체들을 지원할 목적으로 금융 전문가들을 한데 모았다. 이들의 수많은 성과들 중에는 스탠다드앤푸어스(Standard and Poors)가 미네아폴리스 지역사회개발용자기금(community development loan fund)이 출자한 5,000만 달러를 신용평가에 포함시키도록 한 사례가 있다 (www.wallstreetwithoutwalls.com).

지방정부가 물품공급이라는 정책 수단을 활용하는 예도 점점 많아지고 있다. 사회적 금융 투자자 유치를 위해서는 조세 정책도 활용할 수 있으며 그 외 중요한 정책 수단으로는 대출 보증을 통한 다양한 형태의 신용 제고가 있다. 그리고 앞에서 여러 차례 언급했듯이 핵심 정책 요소의 하나인 입법 혁신을 통해서서는 이미 만족할 만한 결과를 이끌어냈다. 이러한 요소가 없다면 우리는 사회적기업이 무엇인지가 아니라 무엇이 아닌지를 통해 사회적기업을 이해해야 하는 이상한 상황에 놓일 수 밖에 없다. 다수 이해관계자의 폭넓은 자문에 근거한 새로운 입법을 통해 투자자 집단의 구조와 사명뿐 아니라 사회적기업의 구조와 사명도 분명히 해야 한다.

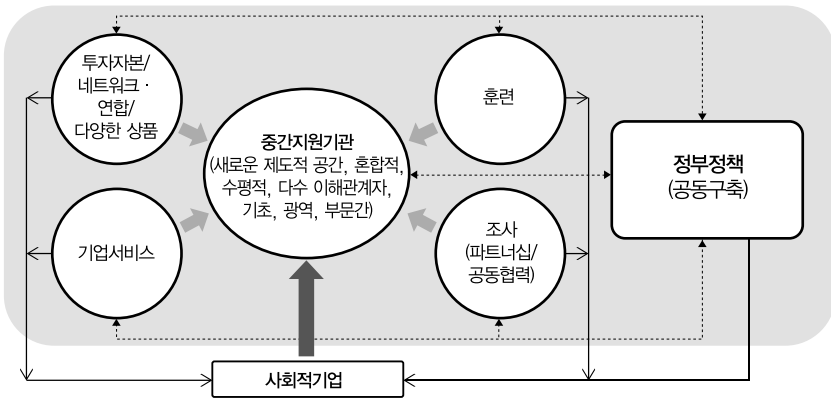
요약하자면, 지방정부·주정부·중앙정부·초국가정부 등 모든 수준의 정부가 사회적기업을 대상으로 지원할 수 있는 정책수단에는 다음과 같은 것들이 있다.

- 기존의 세제 혜택, 보조금, 실효성 있는 조세입법 등과 같이 투자자 유치를 위한 조세 혜택 제공
- 대출보증 등 다양한 형태의 신용제고
- 사회환경적 기준을 고려한 공공조달 방안 개발
- 다수 이해관계자의 폭넓은 자문에 근거한 법률 쇄신
- 국가별·국제적 네트워크 및 연합체의 창설·참여 지원
- 시민사회, 정부, 금융기관, 민·관·지역사회 협력을 통한 관·사회적기업 합작투자 등 제도적 혁신 주도·감시
- 각종 영역을 넘나드는 사회적기업의 성격을 반영해 정부 내에서도 사회적기업을 수평적·수직적 차원 모두에서 접근할 수 있도록 독려
- 사회적기업을 위한 맞춤형 지원 서비스, 금융 자문, 고용주를 위한 노동시장 연수, 사회적기업 분야의 핵심 이슈와 관련된 과학적 연구 지원
- 새롭게 부상 중인 사회적 금융 중간지원기관과 일반 투자 공동체를 위한 맞춤형 기술지원과 같은 공급 지원체계·직업훈련 체계 제공

제도적 혁신이 뒷받침되어야 하는 사회적 금융에 통합적·체계적으로 접근하기 위해 어떤 요소가 필요한지에 대해서는 도표를 통해 시각적으로 살펴볼 수 있다(〈그림 2-2〉 참조). 이를 통해 앞서 살펴본 장애요인 중 많은 부분에 대한 해결책을 찾을 수 있는데 특히 사회적기업이 다양한 지원 서비스, 금융지원, 고용주를 위한 노동시장 연수, 새롭고 복합적인 제도적 공간에 존재하는 여러 주체들과 파트너십을 맺고 일하는 연구공동체에 대한 접근성을 가지고 있는 상황에서 투자자가 감

당해야 하는 비용 및 리스크가 대표적인 예이다. 보다 중요한 것은 투자대상 기관 명단에 기초하던 기존의 주된 투자방식을 바뀌어나가고 있다는 점인데 여전히 분절화와 분화를 그 특징으로 하는 시장에서는 어쩔 수 없이 이러한 변화를 피할 수밖에 없다. 최근 캐나다에서 열린 사회적 자본시장 발전에 관한 컨퍼런스에서 참석자들은 '사회 변혁을 위한 새로운 투자자원'에 대해 논의한 바 있다.³⁴⁾ 이러한 목표를 달성하기 위한 핵심은 제도적 혁신에 있다.

〈그림 2-2〉 사회적 금융 공동구축: 체계적 접근



결론

이 장의 목적은 사회적기업이 어떠한 자금제공 원천을 사용할 수 있는지를 개괄적으로 제시하는 데 있는 것이 아니라 사회적기업의 발전을 지원할 잠재력을 가진 OECD 국가 내 사회적 금융의 주도적인 경향을 분석하는 데 있다. 사회적기업에 자금을 제공할 수 있는 자금원을 확인함으로써 2장에서는 이러한 자금원의 부각·정착·발전을 가능하게 하는 여러 조건과 사회적기업이 누리는 이점 및 제약 요인에 대해 살펴보았다.

이용 가능한 수단이 얼마나 광범위한가에 관계없이 사회적기업이 지닌 현실적

34) 타이즈캐나다재단과 아쇼카재단, 자선신용협동조합(Vanity Credit Union)는 '사회 변혁을 위한 투자의 새로운 투자 원천의 탐색'이라는 제목의 컨퍼런스를 공동 주최하였다. Social Capital Market Roundtable #2, March 2006.

인 잠재력이 실현되기 위해서는 사회적 배제, 노동시장 구조변화, 지역적·사회경제적 발전전략에 대한 체계적인 접근이 통합적으로 제시되어야 하며, 이를 위해서는 실효성 있는 공공정책이 뒷받침되어야 한다. 사회적기업이 사회통합적 부(富)를 창출할 역량을 가지고 있다는 사실을 모든 잠재적 투자자가 인지하고 있어야 한다. 물론 사회적 기여를 측정하는 방식은 자금 제공처가 시장수익, 시장이율 이하 수익 등 어떤 형태의 수익을 원하는가에 따라 달라진다. 따라서 사회적기업에 자금을 제공하는 문제는 채권자와 채무자 또는 수령자, 수납자 간 금융 거래에 초점을 두는 고립적 방식으로 접근해서는 안 되며 그보다는 이 장에서 제안한 통합적이고 체계적인 접근 방식을 따라야 한다.

분석적 접근 방식으로 보았을 때, 사회적기업의 특성에 내재된 특수한 정치사회적·경제적 맥락을 통해 사회적기업 지원의 성격을 보다 잘 이해할 수 있으리라 생각한다. 많은 국가들이 빈곤과 사회적 배제를 완화시킬 방안을 강구하고 있다는 점에서 이러한 특수한 맥락은 한층 연관성을 띠는 것이 사실이지만, 사회적기업이 어떻게 대안적 경제발전 패러다임에 보조를 맞출 것인가 하는 문제는 이러한 특수한 맥락과 결부되는가 혹은 결부되지 않는가에 의해서만이 아니라 그보다 앞서 새로운 비즈니스 모델을 추진하는 주체들에 의해서도 좌우된다. 따라서 연구의 목표는 다양한 금융제공자들에 의해 개발된 혁신 방안을 평가하는 등 이 분야의 현황을 분석하는 것과 더불어 변혁을 꾀할 수 있는 역량을 분석하는 것, 두 가지 모두에 있다.

이 장에서는 사회적기업의 진보에 특수한 맥락이라는 특성이 존재한다는 것을 강조했다. 그런만큼 국가 간 비교가 반드시 이루어져야 하는데, 이는 지식과 전문성을 공유하기 위한 목적도 있지만 국가 내에서도 다른 국가와 비교해서든 사회적기업이 모두 동질적이거나 차별성이 없는 조직으로 인식되어서는 안 되기 때문이기도 하다. 사회적기업의 금융 수요와 투자 수요는 복합적인데 이는 사회적기업의 활동 영역, 발전 단계, 거래 수익 창출 역량이 조직마다 서로 다르다는 것을 보여준다. 새롭게 부상해 빠른 성장을 보이고 있는 사회적 금융 분야가 그 특수한 환경에 적합한 방법과 수단을 만들어내는 데 있어서 다른 경험의 도움을 받으려면 국가별, 국제적 네트워크 구축이 필요하다. 유럽윤리대안은행연맹이나 유럽마이크로크레딧협회(European Microcredit Association, EMA) 등의 연합체, 연합체, 국제사회적경제투자자연합(INAISE)과 같은 광범위한 네트워크 또한 중요한 역할을 수행하고 있다. 지난 2007년 1월에 창설되었으며 부문 간 경계를 넘나드는 네트워크이자 책임 있는 경제 활동을 펼치고 있는 '네트워크의 네트워크'인 아이리스(Inter-

network of responsible economy Initiatives, IRIS)와 같은 횡적 네트워크는 사회적 금융, 사회적기업, 공정무역 주체, 지방·주·중앙·초국가 등 다양한 수준의 정부를 모두 아우르며 사회적 통합과 빈곤 완화 전략을 주제로 공공기관과의 직접 대화에 나섬으로써 기존 네트워크 조직의 역할을 훌쩍 뛰어넘었다.³⁵⁾ 또한 이러한 혁신적인 네트워크의 네트워크는 구성원들끼리 모범 사례를 공유함으로써 상호 학습·지원을 촉진하고 있기도 한다. 여러 측면에서 아이리스는 지역·지방 차원에서 꼭 필요로 하는 혼합적이고 제도화된 공간을 창출해냈다. 이러한 공간은 소통, 그 이상의 공간이며 협력 과정은 제도화된다. 끊임없이 변화하는 환경에 처해 있는 사회적기업들이 여전히 어려움을 겪고 있는 부분은 느슨한 네트워크를 어떻게 제도화된 장치로 바꿔나갈 것인가이다. 이 분야의 여러 주체, 분석가, 관찰자들도 협력 과정을 제도화할 필요가 있음을 인식하고 있으며 공동체, 연구자, 민간영역, 정부의 역할을 다시 생각해보아야 할 필요성도 제기되었다. 사회적기업이 속한 새로운 환경에서 '누가 무엇을 해야 하는가'라는 문제를 신중히 제기해 볼 필요가 있으며 협력 과정은 반드시 제도화되어야 한다.

정부는 기존의 제도적 장치를 재구성하는 데 있어 관심과 능력을 보여주고 있다. 20년도 넘게 정부의 역할을 두고 문제가 제기되어 왔지만 공적 영역의 개입 축소와 탈규제는 이 시기 동안 심화되어 온 빈곤·사회적 배제 문제를 해결하는 데 실패했다. 많은 국가들에서 민관파트너십(public-private partnerships, PPPs) 실행을 위한 기획안이 점점 더 많이 제출되고 있다. 지방정부에서 초국가정부에 이르기까지 모든 수준의 정부들은 혁신적인 조직 운영을 도모하는 데 있어 보다 유리한 위치에 서 있다. 시민사회, 정부, 금융기관 사이의 민·관·지역사회 파트너십(public-private-community partnerships, PPCPs) 발전에 있어서도 마찬가지이다. 다시 한 번 강조하지만, 이러한 새로운 방식을 시도한 선구적 사례가 있으며 그 주역은 사회적 주체들이었다. 정부가 이러한 역할에 나서는 이유는 정부가 협력관계 제도화에 관여해야 더 많은 가치가 창출되기 때문이다. 협력관계를 제도화할 수 있는 또 다른 방법은 직접적인 서비스 창출이나 사회적 약자들의 노동통합에 관여하는 사회적기업을 위한 민간·사회적기업 공동 투자이다.

35) 아이리스네트워크는 다양한 부류의 책임있는 경제 주체들을 대표하는 유럽 네트워크와 국제 네트워크간 교류를 촉진하는 역할을 한다. 책임금융(FEBEA, INAISE), 공정무역(IFAT), 책임있는 소비(ASECO, URGENCI), 사회통합 기업(ENSIE), 그리고 여기에 유럽의회(Council of Europe)와 이탈리아의 트렌토자치구(Trento Autonomous Province)와 같은 협력기관들이 참여하고 지원한다.

정부 측의 제도적 혁신이나 실효성 있는 규제·법률 환경 조성은 궁극적으로는 정치적 개입에 달려 있다. 일례로 우리는 중유럽·동유럽 국가들의 경험을 통해 마이크로파이낸스와 같은 한 가지 형태의 금융에 대한 의존을 극복해야 한다는 교훈을 얻을 수 있다. 전환기 경제에서 흔히 나타나는 것과 같은 고위험 시장 환경에서 단 하나의 방식에만 의존한다면 마이크로파이낸스는 보다 광범위하고 안정적인 공적·사적 금융 자원을 이끌어내기 위한 실효성 있는 공공정책이 부재한 상황에서 '부채의 덫'을 초래할 수 있다. 더욱이 이 중 몇몇 국가에서처럼 적절한 사회정책과 경제정책이 수반되지 않는 상태에서 사회적기업가들의 사회통합 활동을 지원하는 주된 수단이 되는 부와 자선이 단기간 내에 급속히 축적된다면 왜곡된 결과를 초래할 수 있다. 이러한 위험신호는 다양한 수준에서 매우 급속하게 진행되고 있는 각종 전략을 주의 깊게 점검해야 함을 말해준다. 아직은 취약점이 많은 금융 영역에서 사회적 금융이 제 역할을 발휘하기 위해서는 각종 전략이 경제 혁신 전략에 통합되어야 하며 동시에 주의 깊은 모니터링이 뒤따라야 한다. 모니터링을 하는 주체가 동료 기관이 되어야 할지, 공공 기구가 되어야 할지는 각 국가별 상황을 고려해 판단해야 한다.³⁶⁾

이러한 문제는 대다수 사회적기업의 활동이 직업훈련과 노동통합에만 국한되어 있는 다른 OECD 국가들에서도 반드시 짚고 넘어가야 한다. 이러한 측면에서 지역사회 기반 활동을 지원하는 지역사회 금융기구 네트워크의 성장과 지역사회개발금융기관운동을 통해 미국이 주는 교훈은 중요한 의미를 지닌다. 역설적으로 거래 수익을 토대로 운영되는 사회자선 사업이나 비영리 사회적 서비스와 사회적기업을 동일시하는 곳 또한 미국이다. 물론 지역공동체 차원의 연계가 있긴 하지만 초점은 개별 기업이나 기업가에게 맞춰진다. 이 개별 기업 중 다수가 지역에 터전을 잡고 있지만 이들은 통합적 지역발전 전략의 일원이 아니므로 그 때문에 발생하는 리스크로 인해 변혁을 피할 수 있는 잠재적 역량 또한 제한될 수밖에 없다. 이번 장에서는 사회적기업을 대상으로 하는 다양한 자원 — 현존하는 것뿐 아니라 잠재성은 있되 아직 시장에는 참여하고 있지 않은 — 에는 어떤 것들이 있는지를 살펴 보았다. 연구 결과 진화하고 있는 사회적 금융환경의 복잡성과 사회적 금융이 나름의 목표를 달성하기 위해서는 어떠한 여러 조건이 뒷받침되어야 하는가를 알 수 있

36) 국제노동기구의 자영업 지원을 위한 사회적금융프로젝트(Project Social Finance for Support to Self-Employment)와 여기에서 간행된 '동남부 유럽의 마이크로파이낸스: 어떻게 작은 기업이 일자리를 창출하게 하는가는 불가리아, 루마니아, 세르비아에서 수행된 초국적인 시도들에 대해 잘 소개하고 있다(www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/employ/socfin.htm).

었다. 요약하자면, 전적으로 하나의 수단에 의존하는 함정을 피하고 자본의 원천과 상품을 다양화해 다양한 자본을 적절히 혼합해야 할 필요성 또한 이러한 여러 조건 가운데 하나이다. 이는 사회적기업의 정착과 성장에 있어 대단히 중요하다. 중간지원기관의 중요성과 네트워크·연합체의 필요성은 이 장에서 여러 차례에 논의의 귀결점이 되었던 부분이다. 국제적 협력과 지식 공유는 네트워크 구축 활성화에도 기여할 뿐 아니라 반드시 충족되어야 하는 사회적기업의 니즈가 무엇인가를 보다 광범위하게 이해하는 데도 도움이 된다. 유엔개발계획(United Nations Development Program, UNDP)의 연구에서는 중유럽·동유럽과 독립국가연합(Commonwealth of Independent States)에서 어떻게 사회적기업의 발전을 촉진해나갈 것인가에 대한 기술지원필요성을 강조하고 있다. 사회적 자본 시장이 나름의 형태를 갖추기 위해서는 표준화, 평가, 사회적기업의 성격을 반영하는 혁신적 측정도구가 매우 중요하다. 연구와 교육 또한 필수불가결한데 최근 몇 년간 사회적기업, 기업가적 도전 정신, 사회적 금융에 관한 대학 프로그램이 여럿 개설되면서 경영대학과 사회과학 프로그램에는 새로운 기업 형태가 소개되는 중요한 성과를 내기 시작했을 뿐 아니라 연구 역량도 강화되었다.³⁷⁾ 마지막으로 정책의 필요성 특히, 정책 혁신의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 사회적기업 활동에 적용될 수 있는 조세정책이 있기는 하지만 앞에서 강조했듯이 법적 장애요인으로 인해 조세정책에 제약이 가해지는 경우도 있다. 현재 시행되고 있는 정책에도 똑같은 제약이 가해질 수 있으며, 바로 이런 측면 때문에 정책 혁신이 필요하다. 사회적기업과 사회적 금융에 대한 관심이 증가하는 것과 더불어 이러한 혁신도 함께 이루어져야 하는데 혁신이 이루어져야 하며 그렇지 않은 경우 우리가 치러야 하는 비용은 막대하다. 다시 말해, 부문을 넘나드는 수평적 접근을 통해 사회적기업 활동의 혼합적 성격이 반영될 수 있어야 한다. 이는 기존의 틀을 넘어서야 한다는 의미이기도 하다.

사회적기업을 은폐되고 제한된 활동에 국한시키는 것을 피하기 위해서는 보다 폭넓은 접근방식이 필요하다는 점은 거듭 강조할 수 밖에 없다. 사회적기업을 빈곤 완화를 위한 새로운 수단으로 적극 고려 중인 정부가 많은 만큼, 사회적기업의 활

37) 수많은 사례가 있는데 그 중 일부를 소개한다. 국제사회적경제투자자연합(INAISE) 회원단체들의 지원 하에 사회은행 석사과정을 개발한 독일의 사회은행연구소(Institute for Social Banking), 영국의 여러 도시에 있는 사회적기업학교(the School for Social Entrepreneurs)를 지원하는 은행과 재단들, 스탠포드 대학의 사회혁신센터(the Center for Social Innovation), 하버드대학교 비즈니스스쿨. 교육 프로그램에 대한 개관은 최근에 아쇼카재단이 출간한 '사회적기업가정신 강의자료집'을 참조(www.universitynetwork.org).

동이 사회적 약자를 위한 활동으로 축소될 수 있다는 우려도 커지고 있다 (Defourny, 1996). 예를 들어, 지방자치단체들은 해당 사회적기업이 취약계층과 연관된 활동을 얼마나 했는지에 따라 재정지원을 결정하는 경우가 많다. 우리 앞에 놓인 과제는 한두 가지가 아니다. 무엇보다 중요한 것은 연구자, 분석가, 관찰자, 직접적으로 관여하는 사람들이 동시에 제기되고 있는 여러 쟁점들을 다루어야 한다는 점이다. 그래야만 새로운 형태의 비즈니스를 위한 새로운 형태의 금융과 같은 사회변혁 모델을 모색할 수 있다. 정책 개혁도 필요한데 누구보다 복지국가를 열렬히 지지하는 사람들조차도 복지국가가 강조하는 가치와 개입을 지켜내기 위해서는 새로운 모델이 창출되어야 한다는 데 의견을 같이한다. 사회적기업과 사회적기업의 활동을 자본화하기 위해 등장하고 있는 금융수단이 사회적 시민권과 형평성에 기여할 수 있는 새로운 방법 가운데 하나라고 한다면 이러한 목적을 달성하는 데 필요한 사회적·금융적·정책적 틀을 만드는 것이 바로 우리가 해결해야 할 과제이다. 그렇게 된다면 21세기는 사회적기업과 사회적 금융이 시민권의 정치경제학에 통합되는 창조와 혁신의 시대가 될 것이다. 이러한 새롭고 우호적인 환경 속에서는 자금투자처인 사회적기업이 직면한 큰 난관이라 할 수 있는 잠재적 리스크 또한 크게 줄어들 것이다.

참고문헌

- Aiken, M. (2007), "What is the role of social enterprise in finding, creating and maintaining employment for disadvantaged groups?" A social enterprise.
- Ascoli, U. and Ranci, C. (eds.) (2002), *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. New York: Kluwer.
- Austin, J. E., Gutierrez, R., Ogliastri, E. and Reficco, E. (2007), "Capitalizing on convergence", *Stanford Social Innovation Review*, Winter 2007, p. 24-31.
- Bacchiega, A. and Borzaga, C. (2003), "The Economics of the Third Sector: a More Comprehensive Approach", in H. K. Anheier, A. Ben-Ner eds, *The Study of Non Profit Enterprise: Theories and Approaches*. London and New York: Routledge.
- Bank of England (2003), *The Financing of Social Enterprises: A Special Report by the Bank of England*, Available at: www.bankofengland.co.uk/publications/financeforsmallfirms/financing_social_enterprise_report.pdf
- Bibby, A. (2008), "Let's talk about capital for co-ops, says researcher." Available at: www.andrewbibby.com/socialenterprise/jimbrown.html (first published in Cooperatives magazine, 2005).
- Borzaga, C. (2005), "New trends in citizens' participation: The increasing relevance of socially responsible behaviours in consumption, saving, and production."

- Borzaga, C. and Defourny, J. (2001), *The emergence of social enterprise*. London/New York: Routledge.
- Borzaga, C., Galera, G. and Nogales, R. (2008), *Social Enterprises: A New Model for Poverty Reduction and Employment Generation*. Bratislava/Liege: UNDP-BRC/EMES European Research Network.
- Borzaga, C. and Tortia, E. (2007), Social Economy Organisations in the Theory of the Firm in A. Noya (ed.), *The Social Economy: Building Inclusive Economies*. Paris: OECD.
- Brooks, D. (2008), "Modern do-gooders", *The Herald Tribune*, Friday, March 21, 2008.
- Chantier de l'économie sociale (2006), *Investir Solidairement*. Report prepared by the CAP Financement de l'ARUC en économie sociale for the Sommet de l'économie sociale. Directed by M. Mendell. Available at: www.chantier.qc.ca/uploads/documents/pages_descriptor/rapport-investir-v3.pdf
- Chertok, M., Hamaoui, J. and Jamison, E. (2008), "The Funding Gap". *Stanford Social Innovation Review*. Vol. 6, No. 2, pp. 45-51.
- Commission on Unclaimed Assets (2007), *The Social Investment Bank - its organisation and role in driving development of the third sector* (March 2007). Available at: www.unclaimedassets.org.uk/downloads/CUA_report_FINAL.pdf
- Coch, S., Karamer, M., Cheng, F., Mahmud, A., Marx, B. and Rehrig, M. (2007), *Compounding Impact: Mission Investing by US Foundations*. FSG Social Impact Advisors, 54 p. Available at: www.fsg-impact.org/actions/item/182

- Crouch, C. (2001), "Welfare state regimes and industrial relations systems: the questionable role of path dependency theory." In Bernard Ebbinghaus and Philip Manow (eds.), *Comparing Welfare Capitalism: Social policy and political economy in Europe, Japan and the USA*. London: Routledge, p. 105-24.
- Davidson, D. (2007), *Risk Magazine*, ACCION International Media Coverage. May 1, 2007. Available at: www.accion.org
- Davis, S., Lukomnik, J. and Pitt-Watson, D. (2006), *The New Capitalists: How Citizen Investors Are Reshaping the Corporate Agenda*, Harvard Business School Press.
- Dayson, K. (2003), *Financial Exclusion and the Growth of CDFIs*. Community Finance Solutions. Available at: www.socialeconomybristol.org.uk/content/Financial_Exclusion_Intro_Karl_Dayson.pdf
- Dees, J. (1998), *The Meaning of 'Social Entrepreneurship'*. Comments and suggestions contributed from the Social Entrepreneurship Funders Working Group. Available at: www.fuqua.duke.edu/centers/case/documents/dees_SE.pdf
- Defourny, J. (1997) "Un Trisième secteur" in *Les actes des Matinées de l'économie sociale*, Brussels: SAW/King Baudouin Foundation.
- Defourny, J. and Nyssens, M. (2008), "Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments", *EMES Working Paper* series, n.08/01, Liege. Available at: www.emes.net
- European Commission (2001), Finance for local development. New solutions for public-private action. DG Employment and Social Affairs.
- Evers, A. and Laville, J. (2004), *The Third Sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Fraser, S. (2007), *Finance for Small and Medium-Sized Enterprises: Comparisons of Social Enterprises and Mainstream Businesses*, DTI/OTS. Available at: www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/finance_access_report.pdf
- Gair, G. (2006), *Stepping Out of the Maze: Aligning to Improve the Non-profit Capital Market*. REDF: San Francisco.
- Galera, G. (2008), “The “Re-emergence” of Social Enterprises in the CEE and CIS”, AIEL Series in Labour Economics, Springer.
- Grenier, P. (2006), *Venture Philanthropy in Europe : Obstacles and Opportunities*. *European Venture Philanthropy Association*.
- Hare, P., Jones, D. and Blackledge, G. (2006), *Understanding Social Enterprise and its Financing: A Case Study of the Child-Care Sector in Scotland*, Final Report. Available at: www.sml.hw.ac.uk/socialenterprise/understandingSEfinance.pdf
- Hartzell, J. (2007), *Creating An Ethical Stock Exchange*. Skoll Centre for Social Entrepreneurship Working Paper. Available at: www.sbs.ox.ac.uk/Skoll
- Haugh, H. (2005), “A Research Agenda for Social Entrepreneurship”, *Social Enterprise Journal*, 1, 1, p. 1–12.
- Hebb, T., Wortsman, A., Mendell, M. and Neamtan N. (2006), *Financing social economy enterprises*. Ottawa: Carleton Centre for Community Innovation.
- Howard, L. and Giddens, M. (2004), *Equity-like Capital for Social Ventures*. Bridges Community Ventures. Available at: www.bridgesventures.com/downloads/social_venture_fund.pdf
- John, R. (2006), *Venture Philanthropy: The Evolution of High Engagement Philanthropy in Europe*. Oxford: Skoll Centre for Social Entrepreneurship Working Paper. Available at: www.sbs.ox.ac.uk/Skoll

- Kay, A. (2005), “A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies”, *Public Administration*, num.83(3), 553-571.
- Kerlin, J. (2006), “A Comparative Analysis of the Global Emergence of Social Enterprise”, Non-profit Studies Program, Working Paper 06-06, Georgia State University, November 2006. Available at: <http://aysps.gsu.edu/nonprofit/working/NSPwp0606.pdf>
- Kinder, P. (2005), “Pensions & the Companies they Own”, paper delivered at the University of Colorado Leeds Business School Symposium on Business & the Broader Culture, “Corporate Retirement Security: Social & Ethical Issues”, March 11, 2005. Available at: www.kld.com/resources/papers/UniversityOfColorado_050311.pdf
- Kristof, N. (2008), “The Age of Ambition”, *New York Times*, 27 January.
- Laville, J. Lévesque, B. and M. Mendell (2005), “L’*économie sociale* : diversité des trajectoires historiques et des constructions théoriques en Europe et au Canada”. Montreal: Cahiers de l’ARUC-ÉS, C-12-2005(December), 61p.
- Manley, K, Hebb, T. and Jackson, E. T. (2008), Economically Targeted Investing: Financial and Collateral Impacts in *Pensions at Work: Socially Responsible Investment of Union-Based Pension Funds*, J. Quarter, I. Carmichael and S. Ryan eds., University of Toronto Press, Toronto.
- Mendell, M. (2007), “Karl Polanyi and Instituted Process of Economic Democratization” in M. Harvey, R. Ramlogan and S. Randles (eds.), *Polanyian Perspectives on Embedded Economic Processes, Development and Transformation*. Manchester: Manchester University Press, pp. 78-92.
- Mendell, M. and Bourque, G. (forthcoming), “La finance solidaire : histoire d’une nouvelle pratique” in M. Bouchard, (ed.) *L’*économie sociale* au Québec*.

- Mendell, M., Lévesque B. and Rouzier, R. (2003), "New Forms of Financing Social Economy Enterprises and Organisations in Quebec", in *The Non-profit Sector in a Changing Economy*. Paris: OECD, p. 139-168.
- Mendell, M and Rouzier, R. (2005), "Algunas iniciativas que han permitido la institucionalización de la economía social en Quebec: El papel central de la sociedad civil y el papel esencial del Estado", in *Finanzas y economía social. Modalidades en el manejo de los recursos solidarios*, Alberto Federico Sabaté, Ruth Muñoz y Sabina Ozomek (compiladores). Buenos Aires: Altamira, p. 439-484.
- New Economics Foundation (2006), Developing a social equity capital market: Views from the sector. NEF and Charities Aid Foundation. Available at: www.neweconomics.org/gen/uploads/mlxrcj45gyfuka55qug5wf5502122006181940.pdf
- New Markets Tax Credits Coalition (2007), *New Markets Tax Credits Fact Sheet*. Available at: www.newmarketstaxcreditcoalition.org/legislation/newfiles/NMTC%20Fact%20Sheet%20-%20May%2010%202007.pdf
- Nicholls, A. (ed.) (2006), *Social Entrepreneurship: New Models of Sustainable Social Change*, Oxford: University Press.
- Nicholls, A. (2007), "What is the Future of Social Enterprise in Ethical Markets?", London, Office of The Third Sector.
- Nicholls, A. and Pharoah, C. (2007), *The Landscape of Social Investment : A Holistic Topology of Opportunities and Challenges*, Skoll Centre for Social Entrepreneurship Research Paper. Available at: www.sbs.ox.ac.uk/skoll
- Nogales, R. (2007), "Aparición y evolución de la empresa social en Europa", *Economía social*, No. 39, p. 44-48.
- Noya, A., Clarence E. (ed.) (2007), *The Social Economy: Building Inclusive Economies*, OECD, Paris.

- Nyssens, M. (ed.) (2006), *Social Enterprises. At the crossroads of market, public policy and civil society*, London/New York: Routledge.
- OECD (1999), *Social Enterprises*, OECD, Paris.
- OECD (2003), *The Non-profit Sector in a Changing Economy*, OECD, Paris.
- Pestoff, V. and Brandsen, T. (2006), “Co-production, The Third Sector and the Delivery of Public Services. An introduction”, *Public Management Review*, Vol. 8, Issue 4, p. 493-501.
- Powell, M. (2007), *Understanding the Mixed Economy of Welfare*, Bristol: Policy Press.
- Strandberg, C. (2006), *Scaling Up the Canadian Social Finance Sector*. Strategy Session, Meeting Notes. Tides Canada Foundation. Available at: www.tidescanada.org
- Strandberg, C. (2006), 21st Century Financing: Exploring New Sources of Investment for Social Transformation. Report on Social Capital Market Roundtable # 2. www.tidescanada.org
- Stiglitz, J. E. (2000), *Economics of the Public Sector*, 3rd ed., New York: W. W. Norton.
- Triodos Bank (2006), *The future of finance*, The Netherlands. Available at: www.triodos.co.uk/uk/static/pdf/uken_future_of_finance.pdf
- Triodos Bank (2004), The Café Direct Share Issue Closes Fully Subscribed. Available at: www.triodos.co.uk/uk/whats_new/lates_press_releases/70749
- Wall Street Without Walls, www.wallstreetwithoutwalls.com
- Wei-Skillern, J. and Marciano, S. (2008), “The Networked Non-Profit”, *Stanford Social Innovation Review*. Vol. 6, No. 2, p. 38-43.

제3장 사회적기업 지원체계로서의 네트워크

도로테아 다니엘레, DIESIS(벨기에)

토비 존슨(영국)

플라비아노 잔도나이, 토렌토대학교 비영리연구소(이탈리아)

사회적기업은 단순히 영리추구만을 목적으로 하는 것이 아니라 시장을 통해 사회가 필요로 하는 서비스를 공급한다는 점에서 그 주요한 특징으로 관계적 요인이 강하다는 것을 꼽을 수 있다. 사회적기업이 제공하는 서비스의 질은 다수 이해관계자들이 맺고 있는 상호관계성에서 나온다. 사회적기업의 개별 당사자들은 투자자, 고객, 종사자와 같은 어느 한 가지 역할만을 수행하지 않고 사회적기업의 목표 수행 방법 및 방향에 대해 적극적으로 의견을 개진하고 참여한다. 이를 통해 사회적기업은 사회적기업과 공공기관, 사회적기업과 다른 기업과의 관계를 확장시켜 나간다. 사회적기업은 정보교환, 사업 활성화, 정부와의 소통, 신규 사업 착수 등을 위해 네트워크를 구축하려는 경향이 있다. 이는 곧, 사회적기업이 특정한 유형의 외부적 지원을 필요로 한다는 뜻이다.

이 장에서는 사회적기업 지원과 관련해 몇 가지 모범적인 실천사례들을 살펴보고자 한다. 이 사례들은 네 가지 유형, 즉 정체성·문화·대표성·품질, 사업지원, 사업영역 발전, 지역개발로 나누어볼 수 있다. 이 장에서는 이러한 모범사례들을 통해 얻을 수 있는 주된 교훈이 무엇인가를 간단히 기술해보고자 한다. 이러한 교훈은 적절한 정책을 통해 누가 사회적기업 지원체계를 발전·안정화시킬 수 있는가를 보여주는 지침이 되리라 생각한다.

서문: 사회적기업 발전을 위한 지원체계의 중요성

기업 형태에 따라 또 어떤 국가인지에 따라 적용되는 규제가 다름에도 불구하고 유럽의 사회적기업은 최근 몇 년간 유럽의 사회적기업은 괄목할 만한 성장을 보여왔다(Defourny and Nyssens, 2008).¹⁾ 이러한 성장세는 국가별로 큰 차이가 있기는 하나 사회적기업 발전 요인이 무엇인가에 대한 다양한 논의를 촉발시켰다.

사회적기업의 발전을 가져온 요인이 무엇인가를 밝혀내는 것 그 자체가 목적일 수는 없지만 이는 다른 몇 가지 질문에 대한 대답을 제시해준다. 예를 들어 사회적기업의 출현을 돕는 요인은 시기적으로 형성되는가 혹은 구조적으로 형성되는가, 사회적기업은 전국적 수준으로 확장될 수 있는가 혹은 지역맞춤형으로 구성되어야 하는가 등에 대한 설명을 제시할 수 있다. 이와 더불어 사회적기업의 기원과 사회적기업의 현 상황에 대해서도 유용한 설명을 제시할 수 있으며, 현 상황에 대한 분석을 바탕으로 가까운 미래에는 어떤 상황이 펼쳐질지 몇 가지 시나리오를 그려볼 수도 있다.

앞서 언급한 내용 가운데 사회적기업 활성화에 특히, 그 공이 큰 요소로는 사회적기업의 네트워크 구축 역량 혹은 앞으로 그 어느때보다 널리 확산되고, 안정화되며, 조직화될 조직간 연계 구축을 위한 전략과 적합한 지원구조를 설정하는 역량을 꼽을 수 있다. 조직 간 연계구조는 사회적기업 신규 설립, 민간 및 공공기관과의 협력, 생산제품 품질개선, 새로운 정책 수립 등 다양한 업무 수행으로 이어진다. 사회적기업의 발전을 가능케 하는 요인으로서 네트워크 구축 역량은 최소한 다음 세 가지 측면에서 관심을 끌고 있다.

1. 우선 내생적인 요인이라는 점이다. 복지체제, 규제 변화, 사회변동과 같은 외부적 변수에 의존적으로 대응하기보다는 사회적기업의 발전경로를 독립적으로 이끌어갈 수 있는 내부적 역량이다.
2. 사회적기업의 법적 조직형태와 매우 밀접히 연관되어 있다. 협동조합, 자생적 조직, 자선단체 등 제3섹터나 사회적 경제 내의 다른 유사한 조직형태와 비교했을 때 네트워크 구축은 분명 사회적기업만의 특성이다. 전통적 조직에서는 네트워크 구축이 아닌 다른 발전모델이 보다 일반적으로 나타난다(소비협동조합, 농업협동조합 간의 통합이 대표적인 예이다).

1) Defourny J., Nyssens M.(eds.),(2008), Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments, EMES Working Paper 08/01 (www.emes.net에서 다운로드 가능).

3. 사회적기업 간의 연계 시스템이 확산되고 있다는 점은 네트워크가 '상당한 비중'을 차지하고 있음을 뜻한다. 네트워크에 소속된 단체 수로 봐서도 그러하며 네트워크가 수행하는 임무나 기능으로 봐서도 그러하다. 이는 단순히 사회적기업 간의 연계에만 국한된 문제가 아니라 네트워크에 속한 사회적기업들이 지역사회와 지역사회 너머로까지 발전해나가는 데 있어서도 중요하다.

사회적기업은 어떤 지원을 필요로 하는가?

국제적 수준에서 실천 사례들을 살펴보기 전에 사회적기업의 특수성에 대한 이해가 선행되어야 한다. 이러한 분석은 사회적기업이 어떠한 지원을 필요로 하는지에 대한 중요한 단서를 제공한다. 이 장에서는 이러한 분석을 통해 사회적기업의 가장 본질적인 특징을 형성해나가기 위해서는 사회적기업과 사회적기업을 잇는 체계와 사회적기업이 수행하는 활동 모두에서 특정한 지원체계가 필요하다는 점을 강조하고 있다.

경영관리의 다양한 측면을 비롯해 사회적기업들이 필요로 하는 대부분의 지원은 일반적인 기업이 필요로 하는 지원과 거의 동일하다. 결국 모든 기업은 수익을 내기 위해, 주주의 이익을 책임지기 위해, 규정에 맞춰서 운영될 수 밖에 없다. 그러나 사회적기업은 다양한 해결책이 필요한 복합적인 니즈를 만들어낸다는 특성이 있다.

이는 곧 모든 지원기관이 사회적기업의 특성을 이해해야 하고 사회적기업을 지원할 준비가 되어 있어야 한다는 것을 의미하며 이는 사회적 경제 영역에서도 동일하게 적용된다. EQUAL 프로그램²⁾의 사례는 상공회의소 등과 같은 일반 지원기관과 협동조합 연합회와 같은 특별 지원기관 간의 협력이 매우 유용하며 전국적 차원에서 널리 적용될 수 있는 기업 지원의 상위기준을 만들어낼 수 있음을 보여준다 (European Commission, 2007; Austin Gutierrez, Ogliastr and Reficco, 2007).³⁾ 앞으로 이 글에서 중점적으로 설명하려는 바와 같이 이러한 협력의 목적은 '교차지원' 시스템 구축에 있으며 이 지원 시스템에는 일반 기구와 특별 기구가 모두 포함된다.

2) 유럽사회기금(European Social Fund)이라고도 하는 EQUAL 프로그램은 구직자들과 근로를 하는 사람들이 경험하는 차별과 불평등을 없애기 위해 새로운 방안을 시도하고 있는 지역사회 이니셔티브이다. 2001년부터 2008년까지 시행되었다.

3) QUASAR 파트너십은 http://ec.europa.eu/employment_social/equal/data/document/etg2-suc-quasar.pdf를 참조.

아래 지적하는 것들은 일반적인 특성과는 차별화된 사회적기업만의 특성이다. 사회적기업은 조직 사업을 통해 사회적 목적에 기여하는 데 특히 관심을 두고 있다. 이 점은 개별 사회적기업의 내외적 환경에 관한 요소를 논의함에 있어 반드시 기억해야 할 부분이다.

기업 목표로서의 공익: 전형적인 사회적기업은 기업 소유주의 이해를 넘어서서 조직의 목표를 추구한다. 사회적기업의 이윤은 소유권의 행사와는 별도로 개인, 지역사회, 다양한 사회집단에게 이익을 가져다준다.

생산물의 관계적 성격: 사회적기업이 생산하는 제품·서비스의 특징, 제품의 품질을 결정짓는 중요한 요인은 생산물 수혜자와 해당 사회적기업의 관계 및 접근성이다. 사실 사회적기업의 제품 수혜자들은 사회적으로 소외되어 있거나 불안정한 환경 속에서 생활하고 있다. 이 때문에 자신의 욕구를 합리적으로 충족시키는 데 필요한 정보와 자원을 가진 '소비자' 개념에 기반을 둔 교환모델을 재생산해내기가 어렵다. 돌봄, 교육, 노동통합 지원은 무형의 재화이며 제품 생산자, 제품 '소비자' 또는 제품 간접 수혜자, 생산비용 지원처, 홍보기관 등 다양한 주체의 협력을 필요로 하는 생산물이다. 또한 이러한 재화의 사용은 직접적으로 재화를 이용하는 사람뿐 아니라 삶의 질, 사회적 통합, 안전망, 심리적 안녕 증진 등의 측면에서 대중, 집단, 지역사회에도 간접적인 수혜 효과를 미친다(Borzaga and Defourny, 2001).⁴⁾

지원수단으로서의 자원융합: 사회적기업은 금전적 거래에만 국한되거나 '거래 공간' 내에서만 사업을 수행하지 않는다. 사회적기업은 스스로의 생존과 발전을 위해 필요한 자원을 다층적이고 복잡한 교환형태를 통해 얻어낸다. 즉, 시장 거래를 통해 얻는 자원뿐 아니라 사회적기업이 추구하는 특정한 목표와 활동에 따라 다양한 자원을 결합시키게 된다. 여기에는 자금 지원, 공공기관·민간기업의 기부, 자원봉사, 기관을 통한 무이자 대부 등도 포함된다. 이러한 '부가적' 자원 덕분에 사회적기업은 수혜자들이 지급능력이 없거나 투자자들이 외면하는 불안정한 사업 영역에서도 활동을 펼칠 수 있다(Evers and Laville, 2004).⁵⁾

4) 사회적기업은 보통 전달되는 서비스의 가격에 포함되지 않는 지역사회에 대한 기여라는 '긍정적 외부성'을 창출한다. 돌봄 분야의 예를 들자면 노동자들과 서비스 이용자들이 서비스가 전달되는 방식을 규정하는데 밀접하게 관여하게 되는 참여적 특성은 노동자와 서비스 이용자들이 더욱 만족을 느낀다는 것을 의미한다. 직원들의 근로의욕을 높이고, 퇴사율을 감소시키며, 돌봄 서비스의 질을 효과적으로 향상시키는 것으로 나타난다. 마찬가지로 약물중독자에게 의미있는 일자리를 제공함으로써 이들이 '약물중독'에서 벗어나도록 하는데 성공한 사회적 협동조합은 재정적 비용을 넘어서서 공익성 추구에 효과적일 수 있다. Borzaga C., Defourny J.(eds.) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, London을 참조.

지역 단위: 생산된 재화가 관계적 성격을 띠고 다양한 자원을 이끌어낼 수 있는 만큼 사회적기업은 지역사회에 깊이 관여하는 경향을 띤다. 지역사회에 대한 고려는 전통적인 사회적 경제에서도 두드러지는 부분이며, 이러한 특성은 사회적기업의 조직 활동과 목표에 있어서도 우선적으로 고려해야 할 사항이 된다. 몇몇 구체적이고 제한적인 영역에서는 이러한 특성이 아주 뿌리 깊이 박혀 있는데 그 덕분에 니즈를 빠르고 명확하게 확인할 수 있으며, 이용 가능한 유용한 자원이 무엇인지도 파악·확보할 수 있다.

다수 이해관계자 지배구조: 사회적기업은 조직의 사회적·사업적 발전 계획을 수립하는데 있어서 다른 그 어떤 조직보다 공동체적 측면을 중요하게 여긴다. 조직의 목표, 생산하는 재화, 전망, 사용 자원은 모두 서로 다른 이해관계와 비전을 갖는 다양한 사람과 조직의 요구에서부터 나온다. 사회적기업이 대개 노동자, 자원봉사자, 후원자, 수혜자 등 다양한 집단의 참여를 허용하는 지배구조를 채택하는 이유도 여기에 있다.⁵⁾ 사회적기업이 추구하는 공익적 목적은 한 번에 완벽하게 달성될 수 없고, 그 성격상 어느 한 주체가 단독적으로 주도해나갈 수도 없다는 점에서, 서로 다른 이해관계자를 아우르는 조직 형태를 띤다. 사회적기업의 활동은 각기 다른 입장과 이해관계를 대표하는 여러 주체가 일상적인 실천을 통해 다함께 만들어가는 과정이다.

자본 및 소유권 체계: 사회적기업과 일반기업의 중요한 차이점은 운영 자본(working capital)의 원천이 일반적인 주식지분의 형태가 아니라는 점이다. 사회적기업의 자본은 가치 지분(value share) 또는 대출금의 형태를 띠기도 한다. 따라서 투표권을 제한하거나 배당금 분배 형태를 띠기도 한다. 또한 기업의 사회적 책임성 강조와 더불어 아주 높은 수준의 재정 투명성이 제기되기도 한다. 따라서 일반기업과는 상당히 다른 재무 전략과 관리가 필요하다.

입법화 이슈를 보유한 사회적기업의 지위: 사회적기업은 이제 막 만들어지기 시작한 조직인 만큼 나름의 법적 지위를 갖고자 노력 중이며 이는 사회적기업에 대한 인식과 확산이 어느 정도 제도화 과정에 접어든 유럽의 일부 국가에서도 마찬가지이다. 그러나 일반적으로 사회적기업은 공공기관, 영리기업, 다른 사회적 경제

5) Evers A., Laville J. L. (eds.) (2004), *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.

6) 이러한 특성은 상대적으로 단일한 지배구조를 유지하는 전통적인 사회적 경제 기관들과는 매우 다른 점이다. 전통적인 사회적 경제 기관들은 경영전략을 결정하는데 있어 독보적인 위치를 차지하는 잘 숙련된 이해관계자가 기업을 운영한다.

조직 등 자신보다 훨씬 더 구조화된 조직과 충돌하는 경우가 많다 보니 이들 조직에 종속되는 경우가 더러 생긴다. 즉, 재정적 의존, 영리기업이나 관공서의 전형적인 관리체제 도입에 따른 이질적인 조직문화 야기 등과 같은 종속적 요인이 생길 수 있으며, 일상적인 관리에만 너무 치우친 나머지 조직의 목표로 삼았던 정치적·문화적 프로그램 실행에 한계를 겪기도 한다. 특히 사회적기업은 — 사회적 목표를 가지고 있다 하더라도 — 기업 활동을 뒷받침하는 가용 자원과 니즈가 수시로 변화하는 매우 역동적이고 불확실한 환경에서 기업활동을 펼치는 조직인 탓에 이러한 현상은 더욱 가속화되고 있다. 한편, 사회적 안전망·교육 등과 같은 이러한 분야는 행정기관을 비롯한 기존의 활동주체들이 획기적으로 역할 전환을 피해야 하는 부분이기도 하기 때문에 혁신의 여지가 크다.

지원체계 유형

이제까지 우리는 사회적기업 활동의 특성을 명확히 파악하는 데 도움이 될 만한 내용을 살펴보았다. 최근 수십 년간에 걸쳐 사회적기업 활동은 유럽 전역으로 확산되고 있다.

물론 아주 중요한 차이가 있기도 하지만, 현상적 차원에서 사회적기업이 관계성이라는 중요한 요인을 중심으로 스스로의 정체성을 형성하고 있다는 점은 분명한 사실이다. 관계성을 실천적 차원에서 바꿔 말하면 개인, 조직을 막론하고 각기 다른 행위자들을 서로 잇는 사회적기업의 역량으로 풀이할 수 있다. 사회적기업은 내적으로는 소유권 구조 등에서 나타나는 것과 같은 구성원 간의 '조직적 이해관계'를 잘 연계해야 하며, 외적으로는 다른 기관과의 연계가 필요하다. 이를 달리 표현하면 사회적기업에 있어 네트워크 구축은 여러 발전 전략 중에서 선택 가능한 한 가지가 아니라 핵심적인 구성요소라는 것이다. 물론 이러한 관계는 구성원들의 특성, 교환되는 재화·자원의 성격에 따라 달라질 수 있다.

이러한 관점에 의거해 이제부터는 사회적기업 간의 네트워크 연계를 강화할 수 있는 지원체계를 성공적으로 구축하고, 사회적기업 네트워크와 민관 협력관계 구축을 잘 실천하고 있는 사례들에 대해 살펴보기로 하겠다. 이러한 지원체계는 규제, 사회경제적 환경, 사회적기업 활동의 일반적 목적, 사용되는 자원, 조직, 지배구조, 주요 성과, 다른 환경에서의 적응가능성이라는 관점에서 논의될 것이다. 마지막으로 논의된 내용을 정책 입안자들을 위한 종합적인 지침으로 요약해 살펴보기로 하겠다.

사회적기업을 지원하기 위한 노력은 이미 유럽과 세계 도처에서 이루어져 왔다. 여기서는 우선 각 사례들의 공통점을 대략적으로 되짚어 봄으로써 어떤 활동이 모범사례로 삼을 만한 혁신적인 지원 활동인가를 살펴보도록 하겠다. 이를 통해 사회적기업 발전의 핵심 요소가 무엇인지에 대해서도 살펴볼 수 있을 것이다.

- 첫 번째 요소는 각기 다른 문화적 전통에 기반을 두고 있는 사회적기업의 정체성을 규정하고 발전시키는 것이다. 이를 통해 사회적기업 지원체계는 생산되는 재화의 품질 전략과 사회적기업의 조직 시스템을 수립·발전시킬 수 있다(클러스터 1).
- 두 번째는 사회적기업을 새롭게 출범시키거나 기존 사업을 재구조화할 수 있는 지원 활동이다. 이를 위해 지원체계는 컨설팅, 교육훈련 등 기존의 기업이 활동하고 있는 지원 서비스를 사회적기업의 특성과 사회적기업이 활동하는 사회경제적 환경에 맞게 혁신적으로 재구성해야 한다(클러스터 2).
- 세 번째는 특정 영역 내에서 활동방식 차별화를 통해 경쟁력을 향상시킴으로써 사회적기업의 발전을 뒷받침하는 지원 활동이다. 여기서 실질적인 혁신요인은 일반적인 시장의 적소(適所)를 넘어서서 사회적기업의 확장 가능성을 모색하는 데 있다. 사회적 약자들에 대한 사회서비스나 일자리 창출 사업이 여기에 해당된다(클러스터 3).
- 마지막 네 번째는 사회적기업이 지역개발에 적극적으로 동참하게 하는 지원 체계이다. 이러한 조직들이 내거는 '공익' 적 목표는 중요 부문에서 정책결정에도 영향을 미친다. 따라서 이러한 부분에서도 지원체계의 적극적인 뒷받침이 필요하다(클러스터 4).

클러스터 1: 정체성 / 문화 / 대표성 / 품질

영국의 사회적기업 전략

영국 정부는 사회적기업 전략을 통해 과거에는 개별적 운동으로 느슨하게 연계되어 있던 사회적기업을 다수 집단으로 규합, 사회적 변화를 추진할 수 있는 역량을 갖춘 통일성 있는 세력으로 결집시켰다.

주요 내용

영국은 상대적으로 사회적 경제의 몇몇 분야들, 특히 협동조합 운동과 자원 활동 분야가 강하다. 국가별 자료를 비교한 통계자료에 따르면, 영국에서는 사회적 경제 내의 사회적 활동과 고용이 다른 나라보다 더 큰 비중을 차지하고 있다 (EESC, 2007).⁷⁾ 그러나 노동자 협동조합, 사회적 협동조합과 같은 특정 유형의 사회적 경제 조직이 영국 내에서 매우 빠른 속도로 성장하지는 않았다. 최근 수년간 영국에서 급속한 성장을 이룬 것은 스스로를 ‘사회적기업’이라 규정짓고 있는 사업체의 수이다.

영국 정부는 ‘사회적기업’을 매우 성과지향적이고 포괄적으로 규정짓고 있다는 점에서 유럽 대륙의 일반적인 정의와 구별된다. 거래활동의 규모, 소유권 혹은 투자자 참여 여부와 관계없이 비영리조직의 극대화라는 한 가지 기준에 초점을 맞추고 있는 것이다. 그 정의에 따르면, 사회적기업은 ‘투자자와 소유자를 위해 이익을 극대화하기보다는 발생한 이윤을 원칙적으로 사업 혹은 지역사회에 투자하는 사회적 목적을 우선시하는 하는 기업’을 뜻한다. 이들 사회적기업의 사업 목표는 여러 가지이며 이윤 배분이 금지되지는 않지만 제한적이다. 따라서 이러한 정의는 사회적기업이 이윤을 창출해 내는 활동과 조직의 이타성을 새롭고 유동적으로 결합해내도록 유인한다. 여기에 갖든 정부의 의도는 이데올로기적으로 엄격하거나 ‘순수한’ 방식을 취하는 주변적·비주류적 영역의 성장을 지원하는 한편으로, 주류 내에서의 개혁 운동을 꺾는 데 있다. 영국 정부가 당면한 두 번째 안건은 바로 공공 서비스의 개혁이다. 이는 공적 서비스의 질과 이용자 맞춤형 서비스를 증진하기 위한 하나의 방법으로 기업가적 도전 정신에 입각한 문제의 접근을 통해 상업성만을 추구하는 기업의 폐해를 피해나가기 위한 방편으로 해석된다.

주도 사례

공동체적이고 사회적인 경제를 증진하고자 하는 유권자들의 열망에 힘입어 영국에서는 1997년 노동당이 집권에 성공했다. 그러나 유권자들의 이러한 열망이

7) CIRIEC에서 2007년에 European Economic and Social Committee를 위해 발간한 ‘The Social Economy in the European Union’ 보고서는 영국의 협동조합, 자조단체와 협회들에서 고용하는 유급고용인원이 2002-3년에 걸쳐 총 170만 명 또는 전체 노동력의 6.1%라고 서술하고 있다. 이 비율은 유럽연합 회원 국가들에서 8번째에 해당한다. 170만 명 중 147만 명이 협회소속이며, 19만 명이 협동조합, 4만 8천명이 자조단체에서 일하고 있다. www.eesc.europa.eu/groups/3/index_en.asp?id=1405GR03EN을 참조.

실질적인 결실로 나타나기까지는 수년이 걸렸으며 그 과정에서 노동당은 문제 중심 해결책이라는 과정을 채택했다. 그 첫 단계는 제3정책행동팀이 이러한 ‘활동’을 주제로 1999년에 제출한 사회적 배제에 관한 보고서였다. 당시 재무부는 사회 서비스 전달체계에서 자원 활동과 지역사회의 역할에 대한 ‘교차 검토’를 수행한 바 있었다. 2001년 9월에는 패트리샤 휴이트가 통상산업부 장관에 임명되었고, 그 다음 달에는 통상산업부 내에 사회적기업 팀이 꾸려졌다. 사회적기업 팀은 즉시 관련자 집단 여덟 팀을 소집해 당면과제를 살펴보기 시작했다. 일은 매우 신속히 진행되었고, 2002년 2월에는 법, 규제, 연구, 사업 지원, 훈련, 재정, 승진, 영향 평가, 최상의 실천방안, 공적 조달에 관한 보고서가 제출되었다.

3개년 계획은 2002년 7월 ‘사회적기업: 성공 전략’의 출간과 함께 시작되었다(Department of Trade and Industry UK, 2002).⁸⁾ 수상이 직접 서문을 씀으로써 정부의 결연한 행동의지를 보여주었다. 세 가지 영역, 즉 사회적기업이 제도화될 수 있는 환경 구축, 사회적기업 활동 증진, 사회적기업 가치 확립에서의 목표도 설정하였다.

2005년 6월에는 제3섹터부의 수장이 임명되었으며, 제3섹터부가 자원활동 조직을 관할하는 내무부 지역사회발전국으로 통합되면서 새로운 제3섹터부가 조직되었다(Office of the Third Sector, 2008).⁹⁾ 제3섹터부는 5개 부서, 50명의 직원으로 구성되었다. 제3섹터부는 내각 내에서 여러 부서들을 이어주는 역할을 했으며 보고는 수상에게 직접 했다.

2006년에 전략 재검토가 이루어지면서 기존의 전략은 ‘*사회적기업 실행 계획: 새로운 단계로의 진입*’으로 바뀌었다. 이 실행 계획은 문화적 변화 추구, 자문 체계·재정지원 개선, 공공 부문과의 관계 개선에 초점을 맞추고 있으며, 다음과 같은 활동으로 이어진다.

- 사회적기업 문화 육성
- 사회적기업 운영에 유용하고 적절한 정보 및 자문 제공
- 사회적기업의 적절한 재정 확보를 위한 지원
- 사회적기업과 정부 간의 협력 실현
- 전달체계 확립

8) www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/social_enterprise/action_plan.aspx

9) www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector.aspx

재원 조달 방식

영국의 중앙정부가 이 전략에 재정 지원을 했으며 다른 많은 예산도 사용되었다. 전략을 실행하는 첫 단계에서 피닉스발전펀드(Phoenix Development Fund)¹⁰⁾(BEER, 2008), 지역사회기업지원(Support for Enterprising Communities)¹¹⁾ 자금도 예산에 포함되었다. 영국 중앙은행이 사회적기업을 위한 예산안을 검토해(Bank of England, 2003)¹²⁾ 지역사회 발전 재정 지원기관 23곳이 '지역사회투자세금감면(CITR)' 승인을 받았다.¹³⁾ '미래건설지원'이라는 명칭으로 1억 8,700만 유로가 자원활동, 지역사회 장기 투자를 통한 공적 서비스 전달개선에 투자되었다(Futurebuilders England, 2008).¹⁴⁾ EQUAL 프로그램이 이러한 재정 지원을 뒷받침하는 중요한 버팀목이 되었으며, EQUAL 프로그램은 전략 실행 시기에 맞춰 2007년까지 순차적으로 전개되었다. 이와 더불어 협동조합 운동(Co-operative Action)¹⁵⁾과 같은 사회적 경제기구도 다른 공동 작업을 지원하였다(The Cooperative Fund, 2008).

2006년 행동 계획 실천을 뒷받침하기 위해 다른 여러 부처의 예산도 동원되었지만, 사회적기업을 위해 할당된 몫이 구체적으로 얼마였는지 확인하기는 쉽지 않다. 확인 가능한 예산은 평등 자금(1,000만 파운드), 전략적 협력 보조금(300만 파운드), '미래 건설지원' (2억 1,500만 파운드), 사업 지원(590만 파운드에 지역발전기구와 사업 연결체에서 나온 자금을 더함), 청년층 지원 자금(1억 파운드), 보건부 사회적기업 자금(1억 파운드)이다.

10) 피닉스펀드는 낙후된 지역사회와 비즈니스 소유권이 과소 대표된(under-represented) 집단들의 기업을 지원하고 있다. 1993년 11월부터 2008년 3월까지 153만유로의 예산을 운용하였다. 피닉스개발펀드를 포함하여 다양한 펀드를 갖고 있으며, 비즈니스 지원에 대해 쉽게 접근할 수 있도록 수많은 프로젝트에 투자하였다. 이들 중 16개는 특히 사회적기업에 초점을 두고 있다. 이외에 사회적기업방문프로그램(Social Enterprise Visit Programme, SEVP), 파일럿 형태의 사회적기업인 최고경영자 아카데미 프로그램 '리더로부터 배우는 리더들(Leaders Learning from Leaders)' 과 사회적기업의 비즈니스와 사회적 자본을 측정하는 브리안(Business Research Information Analysis Navigator, BRIAN)의 파일럿 프로그램 등도 있다. CDFI 챌린지펀드(CDFI Challenge Fund)도 피닉스펀드로부터 투자를 받았다. www.berr.gov.uk/bbf/enterprise-smes/building-enterprise/enterprising-people/Phoenix%20Fund/page37783.html을 참조.

11) 교육과학부(Department of Education and Science, DfES), 내무부, 부총리실(ODPM)과 소기업서비스국의 협력주체이기도 한 지역사회기업지원은 농촌지역에 있는 사회적기업과 더 큰 규모의 사회적기업, 흑인과 소수인종 여성들이 운영하는 기업에 대해 조사하고 있다.

12) www.bankofengland.co.uk/financing_social_enterprise_report.pdf

13) www.sbs.gov.uk/default.php?page=/finance/citr.php

14) www.futurebuilders-england.org.uk/

15) www.co-operativeaction.coop

제3섹터부 보고서에서 확인할 수 있듯 OTS 프로그램 재정지원에는 총 5억 1,500만 파운드가 들었다(Office of the Third Sector, 2007).¹⁶⁾

지배구조

‘사회적기업 전략’은 통상산업부 산하 사회적기업국에 의해 수행되었다. 이후 ‘사회적기업 실행 계획’은 힐러리 노먼이 이끄는 OTS 산하의 사회적기업 재정 지원부가 맡았다. OTS는 제3섹터부 필 홉 장관과 고든 브라운 수상이 책임을 지고 있는 정부 부처다.

OTS의 주요 업무는 제3섹터 파트너십 구축이다. 사회적기업연합(SEC)은 사회적기업 활성화를 목표로 정부와 대화를 하기 위해 설립되었다. 사회적기업연합은 협동조합, 사회적 회사, 개발기구 등 기존 사회적기업과는 조금 다른 단체들로 구성된 연합기구를 규합하는 역할을 맡고 있다. 또한 소식지 발간, 연간 회의 ‘보이스(Voice)’ 개최 등의 핵심적인 역할을 포함하는 광범위한 대의적 기능과 홍보 활동을 수행한다.

영국에서의 이러한 전개과정에는 영국 9개 지역발전기구(RDAs)뿐 아니라 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 행정부의 사회적기업 지원전략 개발 의무도 포함된다. 예를 들어, 스코틀랜드 사회경제 전략 ‘더 나은 기업’ 즉, ‘스코틀랜드 내 사회적기업을 위한 전략·행동 계획’¹⁷⁾은 정당을 초월한 지원에 힘입어 2007년에 시작되었으며(Communities Scotland, 2007), 빈곤 완화, 일자리 창출, 기업 발전을 목표로 하고 있다. 이는 ‘미래건설지원’ 프로그램과도 연계를 맺고 있으며, 보다 나은 공적 서비스 제공을 위해 노력하는 사회적기업에 투자한다. 이러한 전략은 2007년에 200만 유로를 지원받은 이래 매년 새롭게 전개되고 있으며, EQUAL로부터도 약 16만 유로를 지원 받을 예정이다. 이 전략에서는 다음 네 가지를 우선 순위로 두고 있다.

- 사회적기업 인지도 향상, 사회적가치측정(SRoI)을 통해 사회적기업의 가치 입증
- 저비용 고효율의 신규 시장 개척(공정무역, 직거래 등)
- 조달 가능한 재원 범위 확대(보조금, 대출, 상환유예 자본 등)
- 사업지원 체계 개선(스코틀랜드 전역에 걸친 사회적기업 지원)

16) www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/third_sector_review/Third_sector_review_final_report.aspx

17) www.communitiesscotland.gov.uk/stellent/groups/public/documents/webpages/otcs_018661.pdf

이러한 전략은 지역으로 전파되는 중이며 스코틀랜드의 32개 지자체에서 사회적 경제 파트너십이 구축되었다.

영국의 9개 지역발전기구는 남동부잉글랜드개발기구(South East England Development Agency, SEEDA)가 주도하는 사회적기업정책선도그룹(Steering Group of Social Enterprises Policy Leads)을 통해 전국적 활동에 참여한다. 2008년 제출된 보고서¹⁸⁾는 지역발전기구가 사회적기업의 잠재력을 인식하는 것에서 한 걸음 더 나아가 특정한 영역에 대한 정보 및 지원을 제공하는 것으로 발전해 나가고 있음을 보여준다(SEEDA, 2007). 예컨대 이스트 미들랜즈에서는 스포츠 기업과 연계해 북동부 지역의 공공조달을 담당했는데, OTS의 지원으로 3년에 걸쳐 '제3섹터사업지원역량구축기금(Third Sector Business Support Capacity Building Fund)' 으로부터 750만 유로를 지원받았다.

성 과

사회적 경제 영역에서 이미 활동 중이던 단체들은 대부분 영국 정부의 단호한 행동에 대해 열광적인 지지를 보냈다. 그러나 협동조합과 자원봉사 단체는 조직의 원칙과 활동방식이 훼손될 것을 우려해 불안감을 보이고 있다. 협동조합 운동에서는 조직의 사회적 목적을 유지해가려면 지배구조와 민주적 통제가 지켜져야 한다고 생각하는 흐름이 있다. 또한 자선단체 모델로서 서비스를 제공하던 자원활동 단체들은 자신들과 어울리지 않는, 기업체에나 걸맞을 활동을 요구하거나 않을까 하는 불안해하기도 했다. 이러한 불안감의 기저에는 기업의 성과만을 사회적 목적 측정의 유일한 수단으로 보고 규제 완화가 더 많은 이익을 가져온다고 주장하는 '자유시장주의자'와 본질적으로는 사회정의, 참여, 민주주의 등의 가치가 중요하고 또 이러한 가치를 무시해서는 안 된다고 믿는 사람들 사이의 긴장이 깔려 있다. 영국 의회가 제기한 지역사회이익회사의 고액 연봉 문제와 관련해서도 이러한 문제가 불거지기도 했었다. 2008년 4월 30일 제출된 답변서에는 지역사회이익회사는 책임자의 급여를 공개해야 하며, 이는 지역사회의 이익에 따라 결정되어야 한다고 밝히고 있다(Parliament UK, 2008).¹⁹⁾ 자선단체와 사회적기업이 OTS의 똑같은 규제

18) 사회적기업 실행 계획: 새로운 단계로의 진입, 영국지역개발국 1년차 경과 보고서, www.seeda.co.uk/publications/social_inclusion/docs/seeda-rda.pdf를 참조.

19) www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm080430/text/80430w0032.htm#column_557W

하에 있다는 것은 두 주장 간의 간극이 중요한 문제로 남아 있음을 뜻한다. 영국정부는 리스크를 무릅쓰는 풍토를 장려함으로써 몇몇 사회적기업들의 급속한 성장과 더불어 실패율까지 높여놓았다. 유기농 초콜릿 제조기업 그린앤드블랙(Green & Black)처럼 대기업이 만든 사회적기업이 주목을 받으면서 이윤추구가 원래의 사회적 목적을 훼손하기 시작했다는 주장이 나오기 시작했다. 이는 사회적기업 ‘브랜드’가 갖는 공공성에 대한 신뢰에 타격을 줄 수 있다. 그러나 이러한 신뢰의 문제는 대부분 관리가 가능하며 기존의 제3섹터 조직들은 서로가 서로에게 배우면서 나름의 방식을 지속적으로 추구할 수 있을 것이다. 또한 다양한 형태의 혼합적 조직형태도 성장해 나갈 것이다.

사회적기업 부문이 빠르게 성장하고 있다는 것은 통계를 통해서도 확인할 수 있다. 정부 추산치에 따르면 사회적기업의 수는 5만 5,000곳 가량이며, 연간 매출액은 270억 파운드, 연간 GDP 가운데 80억 파운드 가량을 차지한다. 그러나 이러한 통계치는 스스로를 사회적기업이라고 생각하는 단체를 모두 포함시킨 값이다. ‘사회적기업’이라는 용어가 대중화되기 전에는 ‘제3섹터’나 ‘사회적 경제’에서 활동하고 있다고 생각하고 있는 단체가 소수였으며 이들 대다수는 자신들의 활동에 대해 특정한 개념을 부여하지 않았다. 사회적기업 전략의 효과는 사회적기업이 많이 생겨나고 성장하는 데 자극이 될 수 있도록 의식을 바꿔놓았다는 데 있다.

적용가능성

이러한 시도는 포괄적이고 비규범적이라는 점에서 나름의 특색이 있다. 그간 사회적 경제가 발전을 꾀하는 데 있어 주된 걸림돌이었던 정부부처 간 협력을 촉진했다는 점, 성과지향적 접근이라는 점에서 나름의 교훈을 얻을 수 있다.

결론과 정책적 함의

영국 사회적기업의 빠른 성장에서 주목할 점은 이러한 성장이 정부의 정치적 의지가 만들어 낸 산물이라는 점이다.

영국의 사회적기업 전략은 다음과 같은 이유에서 새로운 시도로 평가할 수 있다.

- 독창성(Original): 영국 역사상 처음 시도되는 전략이다.
- 도전성(Ambitious): 사회적기업 발전을 위한 획기적인 변화를 목표로 했다.

- 적극성(Proactive): 개념을 설정하고 그에 걸맞은 연합체를 만들어낸다.
- 최고위층의 결단력(Determined): 전담 행정기관들의 뒷받침 및 보호에 기반을 두고 수상이 행동에 나섰다.
- 포괄성(Comprehensive): 해당 부문 발전의 주요 장애요인들을 강조했다.
- 통합성(Integrated): 개별 전략은 다른 전략을 포용한다.
- 참여성(Participative): 이해당사자 자문, 각종 위원회 등을 통해 실무계획을 수립하고, 사회적기업으로 구성된 민주적 대표기구를 통해 그 계획을 실행에 옮겼다(Social Enterprise Coalition, 2008).²⁰⁾
- 정보의 제공을 통한 투명성(Accountable): 보고서 발간²¹⁾을 통해 연합체를 유지하고 독립적인 평가 위원회를 구성했다(Office of the Third Sector, 2007).
- 협력지향성(Partner-oriented): 국가 및 민간의 자원, EQUAL 펀드를 이용해 시너지 효과를 이끌어 냈다.

이탈리아 사회적협동조합협회 네트워크 구축을 위한 전략과 방법

이탈리아에서는 사회적협동조합협회가 가장 일반적인 지원체계이다. 1980년대 후반에 처음 만들어져서 현재는 이탈리아 전역에서 활동 중인 약 300개 단체가 회원으로 가입되어 있다. 최근 도입된 주요 혁신방안 가운데 하나는 회원조직 각자가 네트워크 구성원으로서의 자격을 갖추고 있음을 스스로 입증할 수 있는 측정도구를 도입했다는 것이다. 이 방법은 주로 두 가지 단계로 운영된다. 첫 번째는 사회적 소명, 전략적 발전계획, 윤리강령 등 독특한 사회적기업 문화의 가치 증진을 위한 정체성 관련 규정이고 두 번째는 사회복지 예산, 서비스 현장, 품질인증 등 개별 조직 뿐만 아니라 전체로서의 네트워크가 만들어내는 생산 품목의 품질에 관련한 것이다.

주요 내용

이탈리아에서 사회적기업은 이미 오래 전부터 존재해 왔다. 사회적기업 조직의 가장 일반적인 법적 형태는 사회적 협동조합으로, 이들은 지난 25년간 보건, 사회 서비스·교육, 장애인 노동통합 부문에서 적극적으로 활동해왔다. 이탈리아 통계청

20) www.socialenterprise.org.uk

21) www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/social_enterprise/~/_media/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/social_enterprise_action_plan_one_year_on%20pdf.aspx

의 최신 보고서에 따르면, 2005년 말 기준으로 사회적 협동조합의 수는 7,363개이며, 2001년부터 33.5%의 성장세를 보였다. 또한 사회적 협동조합에서 고용하고 있는 유급 노동자의 수는 약 24만 4,000명이며, 사회적 협동조합의 사회적 목적에 동의해 자원활동가로 참여하는 사람의 수는 3만 4,000명에 달한다. 이러한 자원이 모여 만들어내는 매출은 64억 유로에 육박하여 미미한 수준을 훌쩍 뛰어넘는다. 이러한 수치를 토대로 봤을 때, 사회적 협동조합의 혜택을 받는 사람은 330만 명이 넘는다.

사회적 협동조합과는 별개로 새로운 법률안(법률 번호 118/05 및 155/2006 등의 세부조항)이 채택되면서 협동조합뿐 아니라 협회, 재단, 상업 회사 등과 같은 다양한 법적 형태로 사회적기업을 설립해 문화, 교육훈련, 사회적 관광, 환경 등의 다른 여러 분야에서도 활동이 가능해졌다는 점 역시 주목할 만한 현상이다.

주도 사례

이탈리아에서 가장 오랫동안 유지되고 있는 사회적기업의 형태인 사회적 협동조합의 창립과 안정화를 지원하는 요소 중 하나는 이러한 단체들이 전국적 또는 지역적 수준에서 관계를 맺고 있는 네트워크이다. 이러한 다양한 네트워크 중에서 사회적협동조합협회는 오랫동안 양적인 성장, 발전, 혁신에서 중요한 역할을 해왔다. 조직적 관점에서 보면 협회는 회원단체들의 편에 서서 다양한 활동을 수행하는 2차 중개기관을 구축하는 네트워크다. 법률적 관점에서 보자면 사회적협동조합협회는 개인이 아닌 단체를 그 구성원으로 하는 네트워크이다. 관련법(법률번호 381/91)에서는 구성원의 최소 70%를 사회적 협동조합 단체로 구성하도록 규정하고 있다.

사회적협동조합협회는 지금까지도 큰 성장세를 보이고 있다. 2005년 말 현재 284개의 협회가 있으며, 2001년 이후 44%의 성장률을 보이고 있다. 1980년대 후반부터 조직된 이 독특한 지원체계는 사회적 협동조합의 단계적인 발전을 이끌어왔다. 이러한 발전 단계는 1991년에 제정된 법에 의거해 승인, 지속적이고 안정된 회의구조로 안착되기 전까지의 초기단계, 1990년대 성장 전 단계, 2000년대부터 현재까지의 성숙 단계로 나누어지며, 각 단계별로 사회적협동조합협회의 입지 및 제도화는 점점 발전되는 양상을 보여왔다.

재원 조달 방식

사회적협동조합협회는 매우 다양한 자원을 혼합하는 방식으로 성장해왔다. 자금은 부분적으로는 회원 단체들이 매년 납부하는 회비로 충당되지만, 이보다 중요한 재정 지원은 회원 단체 또는 외부 고객에게 판매하는 물품과 회비에서 나온다. 비재정적 자원, 사무장과 사무국 직원 등과 같은 인적 자원은 회원 단체들이 협회에 지원하는 방식이다. 이를 통해 회원 단체는 네트워크 운영관리 비용의 중요한 부분을 책임지게 된다.

지배구조

사회적협동조합협회의 주요 특징은 직접적으로 혜택을 받는 조직들이 만들고 꾸려가는 지원체계라는 점이다. 협회 회원인 사회적 협동조합은 자신들을 지원하는 협회의 전략과 활동에 직접적이고 지속적인 영향력을 행사한다.

사회적협동조합협회의 활동을 분석하는 것은 이들이 사회적기업의 발전을 지원하는 데 얼마만큼 실질적으로 개입하고 있는지를 확인할 수 있는 중요한 지표이다. 현재 제시되어 있는 자료를 통해 사회적협동조합협회가 협회 활동을 점진적으로 발전시켜왔으며, 이를 통해 회원 조직들이 내부적으로 기업가적 도전정신에 보다 역점을 두는 동시에 네트워크와의 연결을 중시하는 방향으로 서비스를 만들어 나갈 수 있도록 해왔음을 알 수 있다. 이는 프로젝트 구상·촉진·관리 역량이 있었기에 가능했으며, 일차적으로는 공공복지 시장에서의 사업 개발 및 자체적인 지원 역량이 있었기에 가능했다. 내부 네트워크 구축 활동이 점차 활발해졌으며, 사회적협동조합협회는 회원 조직들이 서로 생산·관리 프로세스 정보 및 경험을 교환할 수 있도록 지원하는 등 지식 관리 시스템을 발전시켜 나갔다. 이러한 역동적 발전은 사업에 대한 집중에 이어 '정치적이고 이데올로기적인' 활동에도 힘을 쏟을 수 있게 되는 결과로 나타난다. 여기서 특히 중요한 것은 지역정책 방향 수립 등 사회적 협동조합을 경제적·사회적 주체로 부각시킴으로써 스스로의 특수성을 드러내고 협동조합의 형태를 구축하는 데 있다. 반면, 행정 프로세스에 대한 자문, 인재 발탁, 물품구입 지원 등과 같은 전문서비스는 많이 확대되지 않았는데 이는 사회적협동조합협회가 단순한 서비스 지원기관이 아니라 개발 지원기구로서 발전해가야 함을 명확히 보여주고 있다.

이러한 측면에서 사회적협동조합협회의 주요 목표는 다음과 같다.

- 사회적협동조합협회는 특정 지역사회의 공익에 기여하는 사회적기업으로서 스스로의 사명을 재규정해야 한다.
- 협회는 직접 관리하는 핵심 사업과 다른 민관 기관과의 파트너십을 통해 협회가 수행하는 주요 사업 등 일련의 활동을 선정해야 한다.
- 네트워크 내부적 연계를 더욱 강화하고 공식화하고자 노력해야 한다. 이러한 경향은 두 가지 방식으로 수행되는데, 첫 번째는 협동조합 그룹과 같은 네트워크의 '수직적' 연계에 필요한 위계 구조를 구축하는 것이다. 이는 지역적 차원을 넘어서는 영역에도 해당한다. 두 번째는 회원 기업과 외부 협력기관들이 고도의 전문화와 구조화된 조정을 필요로 하는 복합적인 재화를 생산하는데 있어 상호의존성을 증진시키는 것이다. 일례로 일자리 창출·사회통합 사업에 여러 사회적기업, 공공기관, 영리기업이 참여하는 사례를 들 수 있다.
- 사회적 협동조합 뿐 아니라 민관 협력기관도 참여하는 사회적협동조합협회 지배구조를 만들어야 한다. 이는 규모적인 측면에서 뿐 아니라 외부 협력기관의 참여를 가장 우선적으로 고려한다는 점에서도 필요하다. 이를 통해 형성된 다수 이해당사자 구조는 사회적기업의 기본적인 요소이다.
- 네트워크 '교점'을 활성화시킴으로써 정책, 품질관리 시스템 선정에 있어 네트워크적 관점이 반영될 수 있도록 해야 한다. 이는 미션과 발전계획 등 주요 전략수립 방안, 품질 보증, 신용도 등과 같은 모니터링, 사회보고서 등 조직 활동의 경제적·사회적 효과에 대한 보고 방법 등을 선정하는 데 있어서도 활용 가능하다.

성 과

사회적협동조합협회의 가장 중요한 성과는 회원 조직들이 경제적·사회적 활동을 보다 잘 수행하게 됐다는 점이다. 최근 연구²²⁾에 따르면 사회적협동조합협회에 가입한 사회적 협동조합들은 미가입 협동조합보다 경제적 수행 능력과 고용 능력에서 더 큰 성과를 거두고 있는 것으로 나타났으며, 지역사회 내의 다른 활동 주체와의 연계도 이루어지고 있다(Centro Studi CGM, 2005).

22) Centro studi Cgm (a cura di) (2005), Beni comuni. Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.

적용가능성

사회적협동조합협회 발전 정책은 대표 조직이자 조율기관으로서의 협회의 특성에 늘 초점을 맞춰왔다. 물론 어느 협회나 모두 그 특성이 같지는 않으며, 때로는 두드러지는 차이를 보이기도 한다. 우선 모든 사회적 협동조합이 사회적협동조합협회에 가입되어 있지는 않다(전체 협동조합의 절반 정도만이 사회적협동조합협회의 회원이다). 두 번째로는 사회적협동조합협회는 사회·경제적 환경과 사회적기업이 발전한 이탈리아 중북부 지역에 집중되어 있어 취약 지역인 남부와의 격차는 한층 심화되는 추세이다.

최근 몇 년 사이에 환경이 열악한 지역에서도 사회적협동조합협회를 설립하고 안정화 시키고자 하는 움직임이 있었다. 기존의 사회적협동조합협회와 새로 만들어진 사회적협동조합협회 간의 자매결연이 장려되고 있으며, 이를 통해 재정적 자원과 노하우가 교환되고, 전국 조직이 시장 거래와 신뢰에 기반을 둔 관계를 형성하도록 지원하고 있다. 결과적으로 아직까지 안정되지는 않았지만 이탈리아 전역에 걸쳐 사회적협동조합협회의 수가 점차 균형을 이뤄가고 있으며 협동조합 가입도 증가하고 있다.

결론과 정책적 함의

사회적협동조합협회는 — 현재도 마찬가지지만 — 가까운 시일 내에 서로 다른 두 가지 경향을 결합해야 하는 과제를 안고 있다. 그 경향 중 하나는 이제 막 초기 단계를 넘어선 사회적기업의 활동을 제도화하는 것이다. 다른 한 가지는 최근 규제가 바뀔 때 따라 향후 설립될 사회적기업 활동의 법률적 형태, 활동 범위, 조직, 운영 등에서 나타날 수 있는 이질성이 증가하고 있다는 점이다. 이러한 측면에서 몇 가지 제언을 덧붙이고자 한다.

- 협회에 가입할 만한 가치가 있다고 인식해야 사회적기업의 특정한 모델이 경제적·사회적 목적을 효과적으로 추구할 수 있다. 회원들의 이해관계를 대변하고 소속단체의 발전 방안을 마련해주는 데서 한 걸음 더 나아가 공익적 재화를 공급하는 데 있어서도 회원 단체 간 또는 외부 협력기관과의 통합을 가능케 한다는 점에서 사회적협동조합협회는 여러 복잡한 니즈에 대한 해결책을 제시한다.
- 사회적협동조합협회는 혁신의 모태이자 혁신을 확대하고 공유하는 모태로 자리잡아야 한다.

클러스터 2: 사업 지원

사업 및 고용 협동조합

사업 및 고용 협동조합(Business and employment co-operative, BEC)은 새로운 방식의 신규 사업 착수를 지원하는 조직이다. 최초의 사업 및 고용 협동조합은 1996년에 프랑스에서 시작되었는데, 이후 프랑스 전역 100여 곳에 55개 이상의 조직이 생겨났다. 사업 및 고용 협동조합은 4,000명의 기업가들에게 지원을 해왔고, 이러한 아이디어는 벨기에, 스웨덴, 퀘벡, 모로코와 마다가스카르에까지 전파되었다.

주요 내용

사업 및 고용 협동조합은 이제 막 시작하려는 기업가들 간의 상호지원을 장려하는 협동조합적 원칙을 채택하는 신개념 창업지원 조직이다. 이들은 정책결정의 다양한 영역에서 이해관계를 만들어냈다.

- 사업 및 고용 협동조합은 농촌지역에 이주해 살면서 원격 사업을 하는 전문가들 이른바 소호솔로족(small office/home office workers, SOHO-SOLO)을 지원하기에 좋은 방법이다. 이를 통해 인구 감소 지역에 유용한 기술·경제 활동 인구를 유입시켜 사회적 관계망과 농촌 경제발전을 도모할 수 있다.
- 비공식직 노동의 정규직화
- 노령화로 인해 줄어들고 있는 경제활동률 증진: 사업 및 고용 협동조합은 전과자와 같이 소외된 사람들에게 직업경력을 다시 쌓을 수 있도록 도우며, 노인들이 파트타임 일자리를 가질 수 있도록 돕는다.

주도 사례

여타의 사업육성 지원책과 마찬가지로 사업 및 고용 협동조합은 이제 막 시작하려는 사업가들이 자신들의 아이디어를 시험하면서 안정적인 수입을 보장할 수 있게 도와준다. 여기서는 일단 사업이 안정화에 접어든 사업가를 무조건 독립시키는 것이 아니라 협동조합의 정식 회원으로 남을 수 있도록 하는 방안을 도입하고 있다. 그래서 개개의 작은 사업들이 서로서로 지원을 해줄 수 있는 환경을 함께 만들

어감으로써 하나의 복합적인 기업활동을 형성하도록 한다.

각각의 사업 및 고용 협동조합은 비경제활동 인구가 자영업을 시작할 수 있게끔 새로운 사업을 지원하되, 공동체적 틀 안에서 지원을 한다. 지원을 받고자 하는 사업가들은 3단계를 거쳐 지원을 받게 된다(〈상자글 3-1〉 참조).

1. 지원자가 아직은 어디에도 고용되어 있지 않지만 사업 및 고용 협동조합의 지원 하에 자신의 사업 아이디어를 개발하는 단계
2. 사업 성공 가능성이 보이면, 지원자가 사업 및 고용 협동조합과 파트타임 고용계약을 맺고 '월급 사장'이 되는 단계
3. 지원자가 협동조합 소유권과 관리에 참여하는 동시에 자활 사업가가 되는 단계

사업 및 고용 협동조합은 근로생활을 영위할 수 있도록 개개인을 지원하기도 하지만, 똑같은 문제에 직면해 자신들의 열정과 전문성을 다함께 펼치고자 하는 집단에도 지원을 한다. 기업가가 되기까지의 걸림돌을 넘어서고자 하는 의욕은 있지만 기술이 부족한 사람, 혼자서 새로운 출발을 하기에는 자신감이 필요한 사람, 독립적인 경제활동을 원하지만 지원이 필요한 사람들에게도 새로운 지평을 열어 주는 것이다.

요리, 공장 청소, 가구 수리, 유기농 원예, 바이올린 제조, 보석가공, 번역, 웹 디자인에 이르기까지 다양한 분야에서 활동하는 사람들이 사업 및 고용 협동조합에 지원을 하고 있다.

〈상자글 3-1〉 사업 및 고용 협동조합에서 기업가의 성장 3단계

• 1단계 - 지원이 필요한 기업가(Supported entrepreneur)

처음에는 '후보 기업가'가 법률적 비고용 상태로 자신의 아이디어를 개발한다. 지원자가 시장에 나갈 수 있는 상품이나 서비스를 개발하여 시장에서 이를 테스트하고 고객층을 확보하는 동안에는 실업 수당을 받는다. 사업 및 고용 협동조합은 사업 운영이나 회계를 책임진다.

• 2단계 - 급여를 받는 기업가(Salaried entrepreneur)

지원자가 사업 및 고용 협동조합과 파트타임 고용계약을 맺게 되면 판매액의 10%를 받는다. 지원자는 교육훈련과 운영지원을 받으면서 지속적으로 자신의 사업을 개발해나간다. 지원자는 사회보험에서 나오는 수당을 받을 수 있고 사업이 성장하면 그에 따라 월급도 많아진다.

- 3단계 - 회원 기업가(Member entrepreneur)

사업이 자립 단계에 이르면 지원자는 사업 및 고용 협동조합의 정구 회원이 될 것인지 혹은 판매의 10%를 운영비용으로 지불하면서 협회에는 부분적으로만 참여할 것인지를 선택하게 된다. 어떤 선택을 하느냐에 따라서 그 기업가의 사업은 완전히 독립적인 사업으로 분리될 수도 있다.

재원 조달 방식

일반적으로 사업 및 고용 협동조합의 재정은 사업수익과 지방정부 보조금으로 충당된다. 사업수익은 회원 사업 매출의 10%에 해당하는 서비스 비용에서 나오며, 지방정부로부터 사업가 육성 보조금을 받는다. 이 보조금은 신생 기업 활동 지원을 책임지고 있는 콘세일스레지오노크스(*Conseils régionaux*)가 지원한다. 협회는 전국적 차원에서 여러 정부 부처로부터 보조금을 받는다. 교육훈련과 관련해서는 DGEFP(*Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle*)²³⁾ 등이 지원을 하며, 사회적 경제 육성과 관련해서는 DIIESES(*Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale*)²⁴⁾가, 도시지역 개발과 관련해서는 Div(*Délégation interministérielle à la ville*)²⁵⁾가, 소외계층 통합과 관련해서는 ACSé(*l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances*)²⁶⁾가 지원을 한다(*Ministère du Travail, des Relations Sociales, de la famille et de la Solidarité, 2008; Ministère du Logement et de la Ville, 2008*). 여기에 *the Caisse des Dépôts et Consignations*²⁷⁾, 마시프재단(*the Fondation MACIF*)²⁸⁾과 다른 재단으로부터 지원 받기도 한다(*Caisse des Dépôts, 2008; Fondation Macif, 2008*).

23) www.travail.gouv.fr/ministere/presentation-organigramme/ministre-du-travail-relations-sociales-solidarite-dispose-tant-besoin/delegation-generale-emploi-formation-professionnelle-dgefp-5619.html

24) www.travail.gouv.fr/ministere/presentation-organigramme/02-ministre-du-travail-relations-sociales-solidarite-autorite-conjointe-avec-ministre-economie-finances-emploi-sur/delegation-interministerielle-innovation-experimentation-sociale-economie-sociale-dieeses-5610.html

25) www.ville.gouv.fr

26) www.ville.gouv.fr/politique-de-la-ville/acse.htm

27) www.caissedesdepots.fr

28) www.fondation-macif.org

지배구조

사업 및 고용 협동조합은 개별 협동조합으로 만들어졌으며, 프랑스에서는 법률적으로 근로자협동조합(worker's co-operative, SCOP)이다. 지원업무를 하는 실무자와 창업을 한 사업가가 회원이며, 사업가는 회원 가입여부를 선택할 수 있다. 대부분의 사업 및 고용 협동조합은 전국 네트워크인 기업활동공동조직(*Coopérer pour Entreprendre*)의 회원이다. 이 네트워크는 점차 지역조직을 설립해가는 중으로, 최근에는 3개 지역에서 설립되었다. 론알프주 지역에 기반을 둔 소규모의 네트워크 COPEA²⁹⁾는 20개 정도의 '활동협동조합(activity co-operative)'을 회원으로 두고 있다. 또한 회원으로 가입하지 않은 비슷한 종류의 협동조합도 다수 있다 (*La cooperative d'emploi et d'activité*, 2008).

성 과

55개 사업 및 고용 협동조합으로 구성된 네트워크는 최근까지 약 2,600여 명의 사업가를 지원했으며, 1,100명의 월급 사장과 100여 명의 정규회원을 두고 있다. 이들이 벌어들이는 수입은 약 165억 유로 가량이다. 지원을 받는 사업가들의 3분의 2는 실업 상태에서 시작했고, 30대에서 50대 사이가 전체의 약 3분의 2 정도이며, 여성 비율이 53%를 차지한다.

적용가능성

사업 및 고용 협동조합은 전파가 용이하다. 프랑스에 있는 55개의 사업 및 고용 협동조합과는 별도로 벨기에에도 8개(COOPAC, 2008)³⁰⁾, 스웨덴에도 10개가 있으며, 모로코, 폴란드, 마다가스카르와 퀘벡에도 사업 및 고용 협동조합이 생겨났다.

결론 및 정책적 함의

사람마다 사업을 시작하는 환경은 제각각이라는 점을 이해하는 것이 중요하다. 동기부여는 순전히 경제적이지만도 않을 뿐더러, 가장 중요한 핵심도 아니다. 현대 사회에서는 사업을 시작하겠다는 결정을 내릴 때 생활양식, 자아실현, 노동조건 등이 나와 얼마나 맞는지가 보다 중요한 결정 요인이 된다. 보다 많은 사람들에게,

29) www.entrepreneur-salarie.coop

30) www.coopac.be

또한 여성 등과 같이 전형적인 사업가로 불리어지지 않은 계층 — 실제로 사업 및 고용 협동조합의 지원을 받는 사람들의 절반 이상이 여성이다 — 에게 기업가 정신을 전파하기 위해서는 반드시 가능한 한 다양하고 넓은 범주의 지원수단을 제공해야 한다. 지원 대상에는 고기술 산업과 저기술 산업이 모두 포함되며, 개인주의적 사업가들을 대표할 수 있는 협동조합의 공동체적 지원방식도 뒤따라야 한다.

바르카재단: 가족에서 지역사회로

바르카재단(Barka Foundation)은 1989년에 설립된 소규모 가족 재단으로 소외계층 지원을 시작으로 현재는 폴란드 사회적 경제를 대표하는 단체로 성장했다. 바르카는 사회변화의 생생한 실험을 표방하며 사회적 재통합, 노동, 주택 등 소외계층의 다층적 욕구를 대변하고 지역발전을 도모하기 위한 복잡한 시스템의 사회적 경제 운동을 실험 중이다.

주요 내용

사회주의의 몰락으로 폴란드는 사회·경제·정치 체제의 아주 큰 변화를 경험했다. 사회적 경제 운동 역시 매우 역동적으로 발전해왔다. 현재는 전통적으로 비정부 부문에서 생겨났거나 민간 영역과 더 밀접한 관련을 맺고 있는 다양한 기관들이 사회적 경제 운동에 참여하고 있다.

- 6만 개 NGO 단체 중 전체의 17%를 넘는 1만 9,000개 조직이 영리사업 활동을 하고 있다(EESC, 2007).³¹⁾
- 현재 폴란드에 설립된 협동조합의 수는 약 1만 6,000개 정도로 추정되며, 활동 영역은 주택, 의료서비스, 소비자 협동조합에 이르기까지 다양하다.
- 2006년에 사회적 협동조합에 관한 새로운 행동강령이 채택되면서 140개 이상의 사회적 협동조합이 설립되었다.
- 2003년부터는 50개 이상의 사회통합센터(CIS)가 설립되면서 주변부 계층에게 일자리를 제공하고 있다.
- 50곳에 이르는 고용증진국(Employment Activation Unit, ZAZ)에서는 지체 장애인들을 지원하고 노동시장 진입을 돕기 위해 경과적 일자리(transitional employment)를 제공하고 있다.

31) EESC (2007), The Social Economy in the European Union, European Economic and Social Committee, Brussels.

이러한 운동은 다양한 가치를 창출하는 활동을 지원한다는 목표 아래 일련의 법률이 제정되고 법률적 틀이 마련된 것에 힘입은 바 크다.

초기 주요 법률 중의 하나는 공익활동과 자원봉사³²⁾에 관한 법이다. 이 법안은 공공기관과 비영리 단체 간 파트너십의 중요성을 인식해 만들어졌다. 이를 통해 아직까지 인식되지 못하고 있던 보조금 지원 원칙을 만들었으며 시민단체들이 착수한 활동과 그에 대한 정부의 활동 우선권을 주었다.

2003~2004년에는 저소득층을 대상으로 활동하는 사회적기업에 대한 제도적·법률적 인식에 기반을 둔 두 개의 법률이 제정되었다. 사회고용법(Social Employment Act)과 고용증진 및 노동시장기관법(Employment Promotion and Labour Market Institutions Act)이 바로 그것이다. 이 법은 장기 실업자의 노동시장 통합과정에 기업이 개입할 수 있도록 했다는 점에서 중요하다. 비숙련 노동자 배제 문제에 대응하고자 사회고용법에서는 사회통합센터라는 새로운 형태의 사회적 경제 조직을 만들었다. 이 센터는 비정부 단체나 노동부 모두 만들 수 있으며, 1회 승인으로 3년 동안 활동할 수 있다.

2006년 4월에는 사회적협동조합법(Social Co-operatives Act)이 통과되면서 더 큰 발전을 이뤘다. 이 법은 이탈리아의 'B유형' 사회적협동조합의 영향을 받아 제정되었으며, 전문직과 사회적 재통합이 필요한 사람을 대상으로 활동하는 비영리 사회적기업이 최소한의 지원을 받을 수 있도록 했다.

주도 사례

사회적기업 지원 법제화를 추진하는 데 있어 선구적인 역할을 했던 바르카 재단은 이러한 운동을 수행하는 가장 중요한 단체 중 하나로 자리 잡았다.

바르카재단은 1989년 출범 이후 소외계층을 대상으로 교육훈련, 주택문제, 일자리, 사회적 지원 등 다양한 형태의 서비스를 제공 중이다. 2004년, 바르카-코피드스쿨(이 기관은 코펜하겐의 코피드스쿨을 본떠 설립되었다)은 교육활동, 치료, 지원 그룹을 운영하는 '사회통합센터'로서의 지위를 획득했다. 여기서는 봉제, 건축, 목공, 청소 등 전문 자격증 취득 과정과 통역, 컴퓨터, 보육, 노인·장애인 보조활동 과정을 운영 중이다. 바르카-코피드스쿨은 교육적 기능과 사업적 기능을

32) www.pozYTEK.gov.pl/Public,Benefit,and,Volunteer,Work,Act,567.html

동시에 수행한다. 교육생을 훈련시킴과 동시에 교육생들이 생활활동에 참여하거나 지역사회나 바르카-코퍼드스쿨에 서비스를 제공하도록 한다.

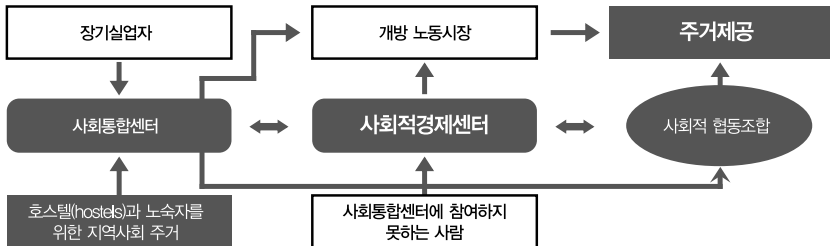
그 결과 도시와 농촌을 불분하고 다양한 형태의 사업가들이 나타나기 시작했고 특히 사업가들을 선호하지 않던 지역에서도 성공을 거두고 있다. 소규모 사업가들이 다양한 형태로 창업을 할 수 있게 되면서 직종 통합과 소외계층의 경제적 자립을 이끌어내고 있다. 중고매장 운영, 중고가구 재활용점, 건축, 화물, 인력거 등은 물론, 과거 국영농장이었던 곳을 유기농 농장으로 전환하는 사업도 진행 중이다.

그 사이 바르카재단은 직접 수행기관에서 한걸음 더 나아가 다양한 집단과 취약계층의 사회·경제적 통합을 도모하는 운동에 활력을 부여하는 기관으로까지 성장했다. 바르카는 18년에 이르는 활동기간 동안 자생적 조직이 지니고 있는 철학과 가치를 연계하는 네트워크로 자리잡았다. 오늘날 바르카 네트워크에는 다음과 같은 기관 및 단체들이 포함되어 있다.

- 20개 사회통합센터
- 25개 사회적협동조합
- 30개 사회통합 클럽
- 22개 협회
- 3개 재단
- 3개 사회적 경제 센터

EQUAL 프로그램³³⁾의 지원으로 바르카재단은 각기 그 조건이 다른 3개의 사회적기업센터(SECs) 사회적경제 모델, 즉 대도시 모델(포즈난), 소도시 모델(루부스기에 지역의 드레즈덴코), 농촌지역 모델(바이코폴스카 지역의 키일츠)을 만들어냈다. 사회적기업센터는 소외계층 통합, 지역사회 발전과 사회적기업 육성을 전방위적으로 지원하는 복합적인 시스템을 갖춘 센터이다(그림 3-1) 참조).

〈그림 3-1〉 사회적 경제 구성요소의 상호관계



사회적경제센터는 다양한 임무를 수행한다.

- 수혜자 선정 및 정보제공, 조사: 최종 수혜자 선정, 프로젝트에 대한 정보, 최종 수혜자에 대한 조사
- 근로 중개기관: 지역 노동시장 분석, 일반 기업·사회적기업의 최종 선정자의 고용 촉진을 위한 중개 및 지침 마련
- 직업 상담 및 훈련: 직업훈련을 중심으로 한 교육 과정 진행, 수행·관리에 대한 계획, 사회적 협동조합 창립·관리에 대한 교육
- 발전 중개기관: 사회적 협동조합 지역시장 분석, 사회적 협동조합과 다른 지역사회 주체, 협동조합, 협력기관(주로 기업과 금융기관) 간의 다양한 협력관계 실험, 신규 사회적 협동조합 지원, 사업계획 발전, 비정부 기구의 사회적기업 설립 지원 및 가능한 재정지원처 탐색, 사회적기업이 생산한 물품 및 서비스 홍보, 다양한 재정지원 방식 연구
- 지원 기금: 사회적 경제를 지원하는 지역의 재정 조성

재원 조달 방식

사회적경제센터는 EQUAL 프로그램의 지원에 힘입어 설립되었다. EQUAL 기금은 센터 건물·설비 등을 마련하는 데 쓰였으며, 설립 후 2년 간 직원들의 급여 및 훈련 등을 위해 사용되었다.

센터를 지속적으로 운영하기 위해 바르카는 처음부터 새로운 자금조달원을 발굴하려 했다. 최근에 설립된 기관들인 만큼, 폴란드 내 대부분의 사회적 협동조합은 자신들이 받는 서비스에 대해 대가를 지불할 수 없으므로 반드시 공적자금이 필요하다. 센터들은 사업을 지속하기 위해 유럽에서 운용 중인 전국적 규모의 기금이 나 지역기금, 민간 기부자들을 지속적으로 활용하고 있다.

지배구조

지원 시스템은 연대·상호부조와 사회적으로 소외된 개인 및 집단의 참여라는 관점에서 운영된다. 지원 시스템의 목표는 각종 기관과 사회 집단 간의 상호협력을 이뤄내는 새로운 모델을 도입하는 데 있다. 사회적기업센터의 세 가지 실험은 협회·재단·지방정부·고용 등을 모두 포함하는 지역 파트너십을 통해 이루어진다.

33) EQUAL project: *Economia Społeczna w Praktyce(Social Economy in Practice)* 2005–2007, www.ces.net.pl

모든 이해관계 당사자를 포괄하기 위해서 교육기관은 소외계층의 사회적 통합과 노동통합에 관여한다. 이 과정에서 주거협회, 체육협회, 자선단체, 지역사회를 대표하는 NGO들도 참여한다. 이들의 상호작용과 활동방식은 연대에 기반을 두고 지역 발전 및 지역사회의 활성화를 목표로 한다.

성 과

좀 더 지역적인 수준에서 보자면 바르카는 고용, 사회 통합, 지역 발전이라는 관점에서 성과를 일궈내고 있다. 특히 '실천하는 사회적 경제(Social Economy in Practice)' 프로젝트는 아주 성공적이다. 포즈나(3개 구역), 드레즈텐코(소도시), 키 율츠와 같은 농촌지역에서 5개 지역 파트너십이 구축되었고 이러한 파트너십은 협약서를 통해 공식화되었다. 활동한 지 2년도 채 안 돼 3개 사회적기업 연합은 25개 사회적 협동조합을 만들었고 이를 통해 소외계층에게 150여 개에 달하는 일자리를 제공했다.

전국적·국제적 수준에서 바르카는 사회적기업 우수 사례로 널리 알려졌으며 국제 무대에서도 수상한 경력이 있다. 또한 전 세계에서 견학 차 바르카를 찾는 일이 이어지고 있다.

국가적 차원에서 바르카는 사회적 혁신을 꾀한 대표적 사례로 꼽히며, 정책 입안자들에게 많은 영향력을 끼치게 되었다.

적용가능성

이 사례는 다른 나라로도 쉽게 전파될 수 있으며 사회적 경제 기업 설립이 법제화 되어 있는 곳에서는 문화적 토대를 제공할 수 있다. 한편 NGO들은 새로운 규정을 위해 로비를 벌이고 신규 법률 제정 과정에도 개입해야겠지만, 사회적 지원 시스템과 법제화의 수준이 폴란드와 유사한 중서부 유럽 국가에는 분명 바르카 프로젝트를 적용해볼 수 있을 것이다.

바르카는 현재 폴란드 이민자들의 사회적 통합·고용 확대를 위해 NGO·지방정부가 공동사업을 벌이고 있는 우크라이나, 벨라루스, 영국, 아일랜드 등에서도 활동 중이다.³⁴⁾

34) www.euromi.info

결론 및 정책적 함의

최근 몇 해 동안 바르카는 주류 질서 내에서 사회적 경제 운동의 성장·자립을 실험하는 시험대이자 본보기였다. 이로부터 얻을 수 있는 함의는 다음과 같다.

지원체계: 사회적 경제를 활성화하기 위해서는 2차원적 지원체계가 필요하다. 이러한 구조를 만들기 위한 법률적 형태와 구성은 다양하겠지만 필수적으로 뒷받침되어야 하는 것은 모든 이해당사자들의 폭넓은 참여이다. 지원체계는 지역적 환경에 부합해야 하며, 지역 발전을 목표로 투자가 이루어져야 한다. 이러한 지원체계의 발전은 사회적 경제 발전의 주요 이슈 — 사업 발전, 교육훈련, 적정 시장 분석, 재정, 회계, 공공조달 등 — 에서 중요한 역할을 수행할 수 있다. 정부가 지원체계에 적합한 법적 형태를 뒷받침해줌으로써 사회적 경제 조직의 특성과 니즈에 부응하는 것 또한 매우 중요하다. 지원체계는 다양한 재원을 동시에 활용함으로써 재정적 안정성을 확보해야 한다.

파트너십: 공식적·비공식적 파트너십이 필요하다. 사회적 경제, 정부, 노동조합, 지역 정부 간의 협력은 공식적으로 인정을 받는 데 있어서도 중요하며, 바르카와 같은 선도적 운동을 기존의 경제 조직들로 이전하는 데 있어서도 아주 중요하다.

재정: 사회적기업들이 겪는 큰 어려움 중 하나는 자금원을 확보하는 일이다. 은행은 일반적으로 요구되는 특정한 담보가 없는 단체들에게는 대출을 꺼린다. 공공기관은 담보설정, 대출, 보조금은 물론이거니와 공동소유 지분(commonly-owned equity) 투자도 지원해야만 한다. 구조적 기금은 민간투자자, 사회적·윤리적 투자자들이 함께 참여하는 마이크로크레딧이나 벤처캐피털 사업을 하는 데 있어 중요한 수단이다. 민간 후원자도 중요한 자원을 제공할 수 있지만 이들은 협력기관의 신용등급을 고려해 투자를 결정하기 십상이다. 지역 정부는 지역 내 활동주체와 전국가적 활동주체를 잇는 중개자로서의 역할을 수행한다.

클러스터 3: 사업 영역 발전 개념의 확산

사회적 프랜차이징

많은 국가에서 사회적기업은 이미 성공한 사업 아이디어를 그대로 차용해 성공을 거두기도 한다. 이러한 사회적기업 중 일부는 ‘사회적 프랜차이징(social

franchising' 개념을 도입하였다. 여기서 제시하는 사회적 프랜차이징은 일반적 프랜차이즈 기업에서처럼 강력한 중앙집약적 형태를 통한 본사 통제에 기반을 둔 조직이 아니라, 이와는 반대로 시장에서 유효 수요를 창출하거나 공동의 지원을 확보해 사용되지 않던 지역의 자원을 생산적인 자원으로 만드는 것을 그 목표로 한다. 따라서 이는 지역 자원을 개발하는 과정이기도 하다.

주요 내용

사회적 프랜차이징이 사회적 목적을 달성하기 위해서는 새로운 시장 또는 기존의 시장에서 관심을 두지 않았던 새로운 목표 집단을 대상으로 프랜차이징 방식을 도입해야 한다. 이를 위해서는 기존의 경험을 바탕으로 실패 확률은 줄이는 한편 규모의 경제를 일궈내야 한다. 사업모델의 확립과 그 사용권은 일반적인 프랜차이즈 사업에서와 마찬가지로 특정 규정에 의해 제한된다. 프랜차이징 방식에서는 모델 개발자가 그 방식을 지속적으로 사용해 수익을 거두는 사람들로부터 일정 비용을 받을 수 있다. 이런 방식으로 지적 재산 유동시장이 형성된다. 프랜차이징 방식은 전통적 사업에서뿐 아니라 사회적기업에도 적용 가능하며, 실제로 몇몇 사업은 현재 진행 중이다. 어떤 경우에는 지적 재산권이 사용료로 환산되기 때문에 '특허권' 방식을 채택하기도 하며, 또 다른 경우에는 진입 비용을 줄이고 보다 빨리 프랜차이징 모델을 확대하기 위해 '공개형' 방식을 취하기도 한다.

주도 사례

사회적 프랜차이징 개념을 도입해 크게 성장한 사회적기업은 다음과 같다.

선더랜드홈케어협회(Sunderland Home Care Association, SHCA): 1994년에 설립된 선더랜드홈케어협회는 영국 북동지방 선더랜드 최대 규모의 돌봄 서비스 제공업체이다. 이 협회는 500명의 고객을 확보하고 있으며, 200명 이상의 종사자들이 한 주에 총 3,700시간의 서비스를 제공한다(도우미 1인당 주 평균 근로 시간은 약 20시간이다). 20여 명을 제외한 종사자 대부분은 가족부양 책임이 있는 여성들이며 근로시간은 유연적이다. 이 회사는 가정 내 돌봄 서비스에서 출발해 현재까지 다양한 서비스로 분화되어왔다. 선더랜드홈케어협회에서는 장애를 가진 학생들이 강의를 들을 수 있도록 지원하거나 그 외 기타 학습활동 보조 서비스를 제공하며, 그 대가로 지역 교육당국으로부터 서비스 이용료를 받는다. 만약 종사자들

이 부족할 때에는 단기보호 서비스를 제공하기도 한다.

여기서 중요한 경쟁력은 서비스의 질이다. 선더랜드홈케어협회는 종업원 지주 회사 구조를 채택함으로써 고품질의 서비스를 이끌어 내는 한편 종업원들에게는 양질의 일자리를 보장해주고 있으며, 근로조건을 개선해나감으로써 재직기간을 늘리는 동시에 직무연수도 실시한다. 이를 통해 종업원들의 애사심 또한 이끌어 내는데 연간 3.5%라는 낮은 이직율은 협회가 안정적이고 지속적인 서비스를 제공하고 있음을 뜻한다.

선더랜드홈케어협회에서는 자신들의 모델을 노스 타인사이드, 뉴캐슬, 맨체스터와 같은 다른 도시에 전파하기 위해 '돌봄과 나눔 협회'(Care & Share Associates, CASA)³⁵⁾를 설립해서 130개의 새로운 일자리를 창출했다(CASA, 2008). 모델 전파를 통한 지속적인 성장을 뒷받침하는 것은 중앙집중적 구조이다. 돌봄과 나눔 협회는 새로운 지부가 생기면 10%의 지분율을 얻는다. 이를 통해 연간 프랜차이즈 수수료로 약 3만 5,000파운드를 받으며, 약 0.25%에 해당하는 배당금도 받는다. 각 조직은 돌봄과 나눔 협회의 지분을 소유하게 되며 이를 통해 전반적인 통일성이 보장된다.

레마트협회(The Le Mat Association)³⁶⁾: 한 호텔의 사례를 시작으로 1986년에 설립된 사회적 협동조합인 레마트협회는 유럽 전역을 아우르는 사회적 호텔 연합으로 성장하였다. 레마트협회에서는 3개국 언어로 제작된 무료 여행안내서를 발행·보급하고 있으며 교육훈련 프로그램도 운영 중이다. 전문 지식에 접근할 수 있다는 점은 사업 리스크를 최소화하고 사업 착수 기간을 줄일 수 있으며 공동 마케팅, 광고, 벤치마킹, 품질관리, 직무훈련, 비용절감, 고객 충성도 확보, 연간 이용률의 개선 등 다양한 시너지 효과를 가져올 수 있다. 동시에 레마트협회의 회원들은 독립된 사업체로서 독자적인 정체성을 유지할 수 있다(Le Mat, 2008).

캡마켓(CAP Markets, 여기서 CAP은 'handicap'에서 따온 말이다)³⁷⁾: 캡마켓은 독일에서 대형마켓의 성장으로 인해 위기에 처한 지역의 소규모 슈퍼마켓 60여 곳을 체인화한 사업체이다. 캡마켓은 장애인 작업장 협동조합에서 운영하고 있으며 각 체인은 일반적으로 500m² 규모의 판매장과 7,000여 개의 상품을 취급한다. 근

35) www.casatld.com

36) www.lemat.coop

37) www.cap-markt.de

로자 수는 8~12명 정도로, 그중 3분의 2가 장애인이다. 이 기업은 여러 가지 장점을 가지고 있다. 우선, 장애인에게 일자리를 제공하며 고객들과 직접 접촉하게 함으로서 주민들의 사회통합에 기여한다. 또한 차량이 없는 주민들에게 접근 용이성을 제공하며, 음식 배달·우편 서비스 제공 등을 통해 차별에 반대함으로써 지역 활성화에 기여한다. 캠퍼마켓은 소매업자 조합과 긴밀한 협력을 맺어 이들 소매업자들이 캠퍼마켓의 생산품을 사준 덕분에 성공할 수 있었다. 또한 장애인통합지원법에 따라 세 가지 유형의 재정지원도 받을 수 있었다.³⁸⁾ 이른바 '3C'라고 불리는 이 재정지원은 자본금 지원, 전문가 자문, 생산력이 낮은 노동력에 대한 보조금 지원이다. 독일의 경우 기업이 장애인을 고용해야 할 법적 의무와 기준이 있는데, 이를 준수하지 못했을 시에는 과태료가 부과되며 이를 통해 조성된 기금이 보조금으로 지급된다(Cap market, 2008).

바겐우트(Vägen ut!, '출구'라는 뜻이다): 바겐우트는 스웨덴 내 약물중독자 치료시설들이 결성한 협회 모델이다. 각각 8명의 중독자들이 머물고 있는 고텐보르그 시설 두 곳을 모델로 했으며 단기간 내에 오레브로와 슌드스발에도 시설이 설립되었다. 5개 시설은 이미 운영 중에 있고 15개 시설은 현재 준비 중이며 재정적으로 자립적인 시스템이다. 이 모델은 교도소, 보호관찰소, 지자체로부터 시설 사용료를 받는다. 이들은 매달 일정액의 숙박 요금과 1,000유로의 시설 입소 비용을 지불한다. 다른 사업수익은 없지만 각 시설에서는 프랜차이징 수수료를 점진적으로 인상한다. 각 시설에서는 처음에는 매달 500유로를 받지만 5년 후에는 수수료가 1,500유로로 올라간다. 이 모델은 초기 단계에 EQUAL과 유럽 사회재단의 지원을 받았다.

재원 조달 방식

프랜차이징은 개별 사업자들이 사업 규모를 확장시킬 수 있는 방법이며 영업 수익을 보장할 수도 있다. 이를 위해 각 가맹점들은 프랜차이징 비용 외에 다른 어떤 것도 부담하지 않으며, 비용도 대출을 받을 수 있다. 그러나 사회적 프랜차이징의 경우에는 장애인이나 노동시장 약자를 고용하는 정책으로 인해 '생산성의 약점'이 있기 마련이므로 여전히 공적 부조를 통한 보조금을 필요로 한다. 그렇지만 노동시장 정책과 관련해 이루어진 여러 비용편익 연구에는 경제활동을 하지 않는 사

38) Sozialgesetzbuch IX §132.

람에게 수동적인 지원을 하는 것보다는 고용을 통한 부조가 공적 비용이 덜 들어간다는 점을 강조하고 있다.³⁹⁾

또한 일부 사회적기업은 '생산성의 약점'에 대한 보조금 없이도 몇 가지 수입처를 혼합해 영업수익을 내는 데 성공하고 있다. 예컨대 폐품 수거, 쓰레기 줄이기, 리폼 중고가구 판매 사업 등을 혼합해 수익을 창출하는 사회적기업도 있다.

지배구조

협동조합이나 비영리 사업자들의 경우 프랜차이즈화된 개별 사업체 즉 가맹사업자도 일반적으로는 독립적 기업이다. 이들 가맹사업자들은 프랜차이즈 본부와 계약을 맺고 경제적 수익의 일정 부분을 수수료나 서비스 이용료의 형태로 지불한다. 또는 가맹사업자들이 프랜차이즈 본부의 회원인 경우도 있으며, 경우에 따라서는 출자를 한 출자자일 수도 있다.

성과

프랜차이즈 방식이 확산되면서 프랜차이즈 방식은 기존의 개별 사업방식보다 더 빨리 많은 수의 일자리를 만들어내기도 한다. 예컨대 캡마켓은 500개의 일자리를 만들어 냈고, 돌봄과 나눔 협회는 400개의 일자리를 창출했다. 질적인 향상도 있는데 돌봄과 나눔 협회는 이직률을 낮추면서 지속성을 높이고 돌봄서비스의 품질 기준을 향상시켰다. 캡마켓의 경우, 지역 소비자들의 니즈에 맞춰 일정 비율의 지역생산물을 판매하는 방식으로 그들 스스로가 지역사회의 일원이 됨으로써 지역 활성화를 위한 자원이 되었다. 또한 자동차 이용을 줄여 친환경적 효과도 가져왔다.

적용가능성

사회적 프랜차이즈는 유럽 전역에서 다양한 영역의 사업에 적용될 수 있는 모델이라는 점이 입증되었다.

결론과 정책적 함의

- 비용편의 연구에 따르면 노동통합적 사회적기업(work integration social

39) www.basta.se/_upload/filer/Introduction_socioeconomic_reports.pdf와 www.sroi-uk.org/index.php?option=com_docman&Itemid=38를 참조.

enterprises, WISEs)은 전반적인 차원에서 사회에 큰 수익을 가져다주는 것으로 나타났다. 의료 비용, 정책 비용과 같은 여러 비용을 절감을 통해 노동통합적 사회적기업이 만들어낸 수익은 이들에게 지원되는 보조금보다 훨씬 많다.

- 통합 확산을 위해 거래 부문별 접근법을 취한다면 많은 기업들에 모델을 전파할 때도 비용 효과를 거둘 수 있으며 신규 사업을 시작할 때의 리스크도 줄일 수 있게 된다.
- 사회적 프랜차이징은 지역 조직이 나름의 민주적이고 활력적인 구조를 그대로 유지하면서 사회적 아이디어를 활용하는 방식이다. 사회적 프랜차이징을 추구하는 사람들은 더 많은 기업이 사업을 시작할 수 있는 조건을 만들어야 한다. '공개형' 모델에서는 영업방식을 활용할 때도 별다른 비용이 들어가지 않으며, '특허형' 모델에서는 지적 자산이 수수료의 근간이다.
- 사회적 프랜차이징은 리스크를 줄이고 공동 브랜드와 교육훈련 등 많은 시너지를 내는 효과를 보여주고 있다.

재활용품 사회적기업

유럽연합은 제조업체들이 수명이 다한 전기·전자제품(waste electrical and electronic equipment, WEEE)⁴⁰⁾을 의무적으로 수거하도록 하는 방식으로 폐기된 전자제품을 감독하고 있다(European Union, 2003). 이러한 규제에 의해 새로운 산업 분야가 창출되었는데 바로 폐품을 재활용하거나 분해해 부품을 분류하는 산업이다. 이 산업은 통합적 사회적기업이 수행하기에 적절하다. 유럽재활용사회적기업협회(Re-Use and Recycling European Union of Social Enterprises, RREUSE) 네트워크는 유럽 전역에 걸쳐 900여 사업체와 4만여 명의 종업원을 고용하고 있다. 한발 더 나아가 최근에는 15개 회원업체가 세라넷 EEIG(SerraNet EEIG)라는 범 유럽적 거래조직을 설립했다.

주요 내용

유럽연합 내 15~64세 인구의 8.5%에 해당하는 3,170만 명이 질병, 가사 등의 이유로 노동시장에서 배제되어 있거나 장기실업자, 실망실업자(discouraged)이다. 직업을 구하지 못해 경제적 빈곤이 심화되고 있음에도 불구하고 국가 보조를 통해서 이들의 경제활동을 고무시키지 못하고 있다. 사회적으로 꼭 필요한 일이 많고 그 분야가 다양함에도 불구하고 이처럼 꼭 필요한 부문에서는 이러한 현상이

40) 수명이 다한 전기·전자제품(WEEE)에 대한 2003년 1월 27일의 유럽연합 지침 2002/96/EC.

특히 두드러진다. 특히, 폐기물 처리 비용의 증가와 환경적 영향 때문에 유럽 각국은 전기·전자제품 제조업자들에게 폐제품 수거 및 안전한 분리를 의무사항으로 정하고 있다. 이러한 두 가지 기회를 바탕으로 사회적기업은 새로운 분야에서 급성장하고 있다.

주도 사례

유럽 재활용 사업에 참여 중인 사회적기업들은 RREUSE, EEIG(European Economic Interest Group), 세라넷이라는 다국적 협회를 구성했다. 처음에는 EU 10개국, 4만여 명의 종업원을 포괄하는 17개 조직이 ‘유럽재활용사회적기업 협회(Re-Use and Recycling European Union of Social Enterprises, RREUSE)’를 조직했다(RREUSE, 2008).⁴¹⁾ 이 협회의 회원 조직은 폐전자·전기 제품을 재활용하고 사회적 약자를 노동시장에 통합시킨다는 두 가지 소명을 수행하고 있다. 첫 번째 소명은 유해 폐제품을 분리수거하는 데 일련의 기준을 제시하는 방법으로 성과를 거두었다. 쓸모가 없어진 전기·전자제품을 수작업으로 분리하는 것은 노동집약적 작업인 동시에 기계로 유해부품들을 분리수거하는 것보다 훨씬 안전하기 때문이다.

이들 사회적기업은 각종 활동과 다양한 부문에서 거둬들인 수입을 혼합함으로써 다음과 같은 경제적 성과도 달성하고 있다.

- 사회적 약자들을 위한 교육훈련수당
- 노동시장 통합 프로그램 운영 보조금
- 폐품처리 비용 절감을 통해 얻은 환경보호 수입
- 재활용상품 판매
- 이사회에 대한 서비스 제공을 포함하는 자원봉사 인력 보유

핀란드 RREUSE는 넷세르(NetSer)라는 전국적 협회로 이루어져 있다.⁴²⁾ ‘사회적경제와 재활용 네트워크(Network of Social Economy and Recycling/Reuse, NetSer)’는 핀란드 100여 개 지자체에서 활동 중인 4개 사회적기업으로 구성된 협회이다. 넷세르는 회원기관에 각종 정보, 계약조건, 공동구매, 공동판매, 물자 관리 지원, 인터넷 판매, 국가 간 교역 등을 제공한다. 핀란드에서 노동통합적 사

41) <http://rreuse.org>

42) www.netser.fi

회적기업은 네트워크와의 협조를 통해 주요 사업 영역으로 자리매김했으며 RREUSE를 통해 유럽 전역으로 확장되고 있다.

오스트리아의 레파넷(Reparaturnetzwerk Österreich, Repa Net)⁴³⁾은 각 주의 5개 사회적기업으로 구성되어 있다. 종업원 수는 90명이며 연간 4,000개의 품목을 수리한다(Repa Net, 2008). 이들 기업은 수리, 중고 전기제품 판매·분해 사업을 하기도 하며, 단순 재활용을 넘어서서 휴대폰 기판이나 세탁기 드럼에서 분리해낸 귀금속으로 상품을 만들기도 한다. 이들 기업의 임시직·상근직 근로자들은 모두 장기 실업자나 장애인이다. 기업들은 또한 근로자에 대한 개별 지원 및 경력 관리 프로그램을 통해 이들의 1차 노동시장 진입을 돕는다. 전기·전자제품 재활용(WEEE) 작업에서 나온 부품 가운데 10% 정도는 중고부품이나 예비 부품 재활용으로 재사용되며, 90% 정도는 분해돼 폐기물로 판매된다. 폐기물 재활용율은 3~8% 수준이며, 그 중 0.6%가 유해폐기물이다.

RREUSE는 거래와 대표성을 동시에 확보할 수 있는 유용한 수단이다. 그러나 벨기에의 법률 하에서 RREUSE는 비영리기구로서 상업 활동을 위해 만들어진 조직이 아니다. 유럽 전역에서 재활용품 판매력을 확보하고자 몇몇 RREUSE 회원 조직은 영리추구적 구조를 구축하지는 결정을 내렸다. 예상할 수 있는 영업활동 중 하나는 전 유럽에 있는 회원 기업들의 여러 생산품을 인터넷을 통해 홍보하거나 카탈로그를 제작해 마케팅을 지원하는 것이다.

2006년 14개 사회적기업은 유럽 경제 이해관계 그룹인 세라넷 EEIG를 설립했다. 이들은 안달루치아에서 라플란드에 이르는 5개 유럽연합 회원국의 10개 도시에서 첫 발을 내디뎠다. 초국적 협업을 위한 혁신적 방안을 도입함으로써 사회적 경제를 굳건히 하고자 하는 회원조직들의 목표를 강화할 수 있는 장기적 협력의 토대가 완성된 것이다. EEIG는 모범사례를 전파할 수 있는 조직화의 안정된 기반이라는 점에서나 장기적으로 공동 사업 활동을 제공한다는 점에서 효과적인 모델이라고 하겠다.

재원 조달 방식

RREUSE의 재정은 회원조직이 납부하는 회비를 통해 충당되며 유럽 의회가 꾸린 프로젝트로부터도 재정지원을 받는다.

43) www.repanet.at

지배구조

회원들은 자발적으로 RREUSE에 가입하며 개별 사회적기업들의 자율성이 보장된다. 이들은 유럽 각국 또는 개별 지역 법률에 의거해 지원을 받는다. 보조금 정책이 지나치게 경직된 곳도 있는 반면 사회적기업의 활동을 고양시키는 법률에 의거해 지원을 받는 경우도 있다.

성 과

RREUSE는 재활용 분야의 사회적기업이 특히 전 유럽적 차원에서 효과적으로 로비활동을 펼칠 수 있도록 지원한다. EU의 전자·전기 폐제품 감독 법안에서는 재활용업에 최우선권을 보장하고 있는 만큼 특별 혜택도 받을 수 있다. 경제적 효과와 사회적 효과를 동시에 추구한 결과 노동통합적 사회적기업은 이 시행령이 채택되었을 당시 성장하기에 가장 좋은 위치를 선점할 수 있었다.

적용가능성

부문별 컨소시엄을 구축하는 방법은 모든 사업 영역에 적용해 볼 수 있다. 유럽 규제가 미치는 영향이라는 측면에서 볼 때 RREUSE는 특히 성공적인 사례로 꼽힌다.

결론 및 정책적 함의

노동통합형 사회적기업에도 거래 산업별 접근법을 적용해 볼 수 있다.

재활용 산업에서 사회적기업들은 공공기관이나 개별 기업을 대상으로 서비스를 제공할 뿐만 아니라 새로운 직업에 필요한 훈련도 제공한다. 이들은 세 가지 방식의 파트너십을 만들고 있다. 공공기관과의 네트워크는 성장 가능성을 만들어내고, 제조업체와는 제품 재활용 계약을 체결하며, 불공정 경쟁으로 기소되는 것을 피하기 위해 지역 상공회의소와도 연계를 맺고 있다.

또한 이들 사회적기업은 다양한 활동을 위한 다양한 재정지원처들을 확보해야 한다. 여기서 강조되어야 할 것은 입법 예정 법안에 대한 정보를 확보하는 것과 사회적기업에 대한 이해를 담보하기 위한 전략적 접근이 중요하다는 점이다.

클러스터 4: 지역개발

‘컴패니언’: 협동조합·사회적기업 지원시스템의 새로운 브랜드(스웨덴)

주요 내용

스웨덴의 ‘협동조합개발중재기관(Co-operative development agencies, CDAs)’은 지난 30년간 변화하는 환경에 적응해 온 특이한 조직이라 할 수 있다. 이 조직은 지역사회, 협회, 중심과 주변, 기업가정신과 공공서비스 사이의 균형을 유지해 왔다.

협동조합개발중재기관은 1980년대 초반 고도로 제도화된 환경 속에서 자발적 지역 자조조직으로 출범했다. 전통적인 스웨덴 모델에서는 적극적 노동시장 정책을 통해 완전 고용을 유지하는 중앙집권적 방식을 써왔는데 이 모델에서는 외부 공급자 없이 사회적 협력기관과 협의를 하고 공공기관이 이를 직접 관리하는 방식을 취했다.

1980년대 초반에 두 가지 현상이 나타나면서 이 모델의 한계가 드러나기 시작했다. 하나는, 농촌 지역에서 도시 지역으로 실업자가 이주하고 인구가 감소하는 상황에서 이에 대응하기 위해서는 어떠한 지역 발전을 꾀해야 하는가라는 고민이 생겨나게 됐다. 다른 하나는, 청년 실업이 급증함에 따라 정부가 새로운 프로그램을 입안하게 되었는데 이 프로그램을 계기로 사회적 경제주체들이 서로 연결되었으며 새로운 파트너십 모델과 재정지원 제도가 서로 결합하게 되었다.

이러한 상황에서 협동조합개발중재기관이 설립되었고 지역기금을 통해 후원도 받게 되었다. 1986년 정부는 협동조합개발중재기관의 창립을 촉진하고 기금을 마련하기 위한 전국적 협동조합 프로그램을 시작하였다. 정부 프로그램이 운영되기 시작할 즈음 상황이 변화되기 시작했는데 청년 실업률의 감소와 더불어 전통적 협동조합 영역이 관심을 잃어가기 시작했다는 점이다. 따라서 이제 막 창립된 협동조합개발중재기관은 애초의 목표를 달성하지도 못한 채 새로운 실천방식을 고안하고 새로운 임무와 회원, 후원기관을 다시 만들어내야만 했다. 이런 과정이 새로운 모델의 증추가 되었다. 지역적 수준에서는 1980년대 후반에 서비스 공급자로서 협동조합 형태가 도입되면서 보건과 복지 시스템으로 활동 영역을 재설정해 새로운 영역에 초점을 맞추었으며 돌봄·복지·노동시장 영역에도 점차적으로 개입함으로써

써 협동조합과 지방정부가 좀 더 밀접한 관계를 맺게 되었다. 전국적 수준에서는 협동조합의 비공식적 모델, 정부 자문기구로서의 협동조합 협의회가 우선적으로 자리를 잡았다. 비공식적으로는 서로 경험을 나누거나 사업방안을 교류하기도 했으며, 협동조합개발중재기관 실무자, FKU, 협동조합연구소 쿠피(Koopi)가 설립한 전국적 조직이 이러한 과정을 지원했다.

주도 사례

현재 전국에 있는 25개 *컴패니언(Cooperation)* 즉, 협동조합개발중재기관 시스템의 새로운 브랜드의 지부들은 연합체를 이루고 있다. 각 지역 지부들은 완전히 독립적이며, 일반적으로 협동조합으로 구성되어 있다. 회원조직으로는 협동조합 기업, 자발적 협의체, 지방정부, 비공식적 교육 조직, 노동조합 등이 있다. 전국적 수준에서 *컴패니언 스웨덴*은 지역 협동조합개발중재기관이 대의원으로 참여하는 연합체이다. 전국 조직의 재정은 회원조직이 납부하는 회비와 서비스 이용료로 충당된다.

컴패니언이 위임받은 활동은 대중에게 정보를 제공하는 일과 일반 기업이나 협동조합 기업이 되고자 하는 조직에 대해 무료로 1차 카운슬링 서비스를 제공하는 것이다. 이와 별개로 협동조합개발중재기관의 목표와 활동은 제한되지 않고 독립적이며 추가 사업이나 유료 카운슬링 서비스를 제공할 수도 있다.

최근에는 이들 중 다수가 사회적기업의 설립과 지원체계를 육성하는 EQUAL 프로그램에 적극적으로 참여하고 있다. 협동조합개발중재기관의 활동은 주로 지역에서 지자체나 관련 이해당사자와 협력하는 것이지만 전국적 사업 또는 국가 간 사업에도 참여한다. 주요 활동 수단은 웹에 기반을 둔 교육과 토론 포럼 라르카(Larka)가 있다.⁴⁴⁾ 이 포럼에는 협동조합개발중재기관, 자문단, 이사회 임원이 참여하며(Larka Portal, 2008), 이 포럼은 새로운 활동영역을 개척할 때 필요한 학습과 방법론적 연구에 기여하고 있다.

전국적 수준에서 컴패니언 스웨덴의 역할은 중앙정부를 상대로 로비하는 것과 총회에서 결정된 활동을 조율하는 것이다.

EQUAL 프로그램을 통해 배운 경험에 기반을 두고, 전국연합은 최근 사회적기업

44) www.larkaportal.se

을 가장 우선적인 활동으로 설정하였는데 이것이 의미하는 활동 방향은 다음과 같다.

- 중앙정부에서 사회적 협동조합의 설립을 증진하기 위해 지원하는 프로젝트 수행
- 사회적 약자를 노동시장에 통합할 수 있는 수단으로써 사회적 협동조합 확산 정책에 참여
- 지역 컨설턴트 훈련을 위한 위원회 설립
- 다른 이해당사자들과의 협력을 통해 사회적기업을 확대시킬 수 있는 전국적 플랫폼 설립

협동조합개발중재기관과 자문단은 기본적으로는 사회적기업으로 활동하며 지식 중재기구로서의 역할도 한다. 즉,

- 새로운 조직화 모델을 구상하여 확산
- 새로운 재정지원 기구를 발굴
- 이들 사이의 지원체계와 파트너십 구축을 지원하고 있다.

협동조합개발중재기관은 특히 유럽 사회 기금 2007-13을 활용하면서 사회적기업 확산에 적극적으로 나설 수 있게 되었다.

재원 조달 방식

이 시스템이 성공적이고 인상적인 활동을 보여줄 수 있었던 중요한 요인 중 하나는 지역 조직의 제도적 토대를 공고히 하는 재정구조에 있다.

새로운 협동조합개발중재기관의 창립을 위한 절차상의 체계와 공공서비스로서의 규정 및 자격요건을 갖추기 위해서는 EU의 '대응 투자(matching financing)'가 필요했다. 협동조합개발중재기관을 창립하기 위해서 지역 협회는 회원조직이나 다른 지역 조직들로부터 대응 투자금을 마련해야 했다. 설립주체들의 투자금이 확보 되었을 때 협동조합개발중재기관은 국가로부터 재정 지원을 받을 수 있었다. 중앙으로부터 받은 재정지원금은 일반회계에 사용되었으며 컴퍼니언은 이 지원금을 규정된 사업을 수행하는 데 사용했다. 협동조합개발중재기관 측으로부터 받은 대응투자금은 최소한의 실무자 고용과 활동을 위한 사업비로 사용된다.

협동조합개발중재기관이 출범할 때 적용되었던 원칙들은 최소한의 조정은 있겠지만 향후 몇 년간 공적 지원을 결정하는 데 과거와 마찬가지로 적용된다. 말하자면, 이들은 예산 확보를 위해 매년마다 대응투자금을 동원해야만 한다는 것이다. 즉 협동조합개발중재기관의 지역적 기반을 확보할 수 있는 제도적 장치를 확보해야만 하지만 이러한 상황은 협동조합개발중재기관에 안정적인 기구로서의 지위와 프로젝트 수행자로서의 지위를 혼합하는 효과를 가져왔다(Stryan, 2004).⁴⁵⁾

지배구조

컴패니언의 또 다른 성공비결은 지배구조 시스템에 있다.

설립 시부터 지배구조 시스템은 공동실천을 가능케 했다. 협회조직과 공공기구를 넘어서서 컴패니언은 공동 자문단을 조직하고 생산된 지식을 전체 조직에 전파해 경쟁력을 쌓은 최초의 단체였다. 자문단 연계를 통해 정체성과 우애를 나누고 이를 통해 만들어진 강력한 연대가 컴패니언의 중요한 인적·사회적 자원을 구성했다. 잦은 비공식 회의와 공동 프로젝트가 있었기 때문에 새로운 조직이 참여하거나 구성원이 바뀌어도 이러한 특성은 그대로 이어질 수 있었다.

성 과

20여 년간 컴패니언은 지역개발, 사회적기업, 협동조합을 창출하는 데 있어 중요한 역할을 담당해왔다. 협동조합개발중재기관은 사회적 경제에 서비스 및 방법을 제공하는 효과적인 형태였으며 광범위하고 안정적인 지역 파트너십을 구축했다. 또한 협동조합개발중재기관은 새로운 네트워크, 협회, 기구 등의 지원체계를 추가적으로 발전시켰다. 이 모델은 무엇이 우선인가에 있어서는 차이가 있지만 도시와 농촌지역 모두에서 성공을 거두었다. 도시지역 협동조합개발중재기관에서는 사회적기업이 일반적인 형태였고, 농촌에서는 전통적인 협동조합에 초점이 맞춰졌다. 그렇지만 농촌에서도 노동시장 통합의 핵심 요소로서 사회적기업의 설립 필요성에 대한 인식이 대두되고 있다.

정치적 관점에서 보자면 컴패니언은 좌파 정부와 우파 정부, 경제주체 모두로부터 지원을 받았다. 2006년에 정부는 노동통합을 핵심정책으로 내세웠다. 또한

45) Stryan, Yohanan, The Swedish Co-operative Development System: system development and local embeddedness, 2004.

EQUAL 프로그램의 선례에 힘입어 사업 발전을 지원하는 전국 기구 NUTEK이 컴패니언과의 협력 하에 노동통합의 수단으로써 사회적기업에 대한 인식제고와 지원을 제공하는 프로그램을 제시해 사회적기업 영역에 많은 기회를 제공하기도 했다.

적용가능성

협동조합개발중재기관 모델은 다른 나라에서도 많이 활용되고 있다. 스웨덴만큼 강력하지는 않지만 영국에서도 이 모델이 도입되어 현재도 운영 중이며 발틱해 연안 국가, 폴란드, 슬로바키아로까지 전파되었다. 국제적으로는 협동조합 운동이 이전부터 안착되어 있는 라틴아메리카 국가와 베트남에서도 이 모델의 도입을 추진 중이다.

결론 및 정책적 함의

컴패니언 시스템의 몇 가지 특징은 정책입안자들에게 중요한 교훈을 줄 수 있다. 전통적 협동조합 운동의 이해관계, 자발성 — 스웨덴의 경우 이러한 운동이 전국에 걸쳐 아주 큰 영향력을 행사한다 —, 공공 지원, 재정지원은 모두 이 모델의 성공을 가능케 한 전제 조건이다.⁴⁶⁾

재정보조 방식은 이 시스템의 아주 특징적인 부분인데 이는 스웨덴의 환경과 밀접한 관련이 있다.

파트너십 모델은 다른 환경에도 쉽게 전파될 수 있으며 협동조합개발중재기관 활동의 파트너십은 두 가지 차원에서 그 특징이 나타난다. 지역개발을 도모하는 다양한 행위자를 대표하는 컴패니언 회원들은 ‘내부적’ 파트너십을 형성하고 있다. 최근 컴패니언 지역 지부들은 해당 지역의 모든 경제적·사회적 행위자를 포괄하는 폭넓은 파트너십을 형성해왔다. 스톡홀름 협동조합개발중재기관은 EQUAL의 SLUP 프로젝트 하에서 만들어진 지역 파트너십 연합이 최초의 사례였는데, 이제 많은 협동조합개발중재기관들로까지 퍼져나가고 있다(SLUP, 2008).⁴⁷⁾ 2000년에 설립된 ‘지역개발을 위한 사회적경제연합(Platform for local development with social economy)’은 현재 공적 영역 및 정부 주도의 발전 계획과 연계되어 있다.

46) 컴패니언 이사회의 이사인 Jan Olsson의 말을 인용.

47) www.slup.se

여기에는 2개 은행을 포함한 40여 개의 조직이 참여하고 있으며 6개 위원회를 통해 운영된다. 이러한 지역 연합들은 유럽연합토탈대기금(European Union Structural Fund)으로부터 재정지원을 받으면서 더욱 활기를 띠게 되었다.

조직 간의 느슨한 구조와 개인들 간의 강력한 연계가 공동 활동을 위한 시스템을 만드는 데 기여했다는 점도 주목할 만하다. 요하난 스트란 소더르투스 호그스톨라 교수에 따르면 컴패니언은 초기에는 편의상 만들어진 공동체였는데, 한편으로는 신뢰, 상호호혜성, 의사소통을 위한 통로를 만들어 가고 다른 한편으로는 새로운 활동을 다함께 추구하고 잠재력을 보강함으로써 지속적인 공동체로 나아갈 수 있었다고 한다.

협동조합 발전과 고용을 지원하는 지역개발 협동조합(캐나다 퀘벡)

주요 내용

지난 12년간 퀘벡은 SEE라고 널리 알려진 협동조합, 비영리 사회적기업의 설립·확장을 통해 공동체적 또는 집합적 기업의 괄목할 만한 성장을 보여주었다. 여러 경제 영역에서 수천 개에 이르는 새로운 사업과 수만 개에 달하는 새로운 일자리가 창출되었다. 공동체적 기업에 대한 지원은 지역발전 정책에 통합되었으며 지역사회의 니즈에 맞춰 여행, 문화, 새로운 형태의 농업, 신기술 등 다양한 분야의 사업에 착수했다. 어떤 부문의 정책은 재활용, 가정 내 돌봄 서비스, 보육서비스, 가사 관리 등의 영역에서 SEE의 설립과 확대, 주변화된 계층의 일자리 통합에 도움을 주기도 했다. SEE를 위해 특별히 고안된 재정 방안은 이러한 발전에 도움을 줄 수 있었다.

퀘벡의 공동체 기업은 역사적 기원이 있는데, 예컨대 가장 큰 재정 지원기관인 *무브먼트 데자르댕(Mouvement Desjardins)*은 신용협동조합이다. 1996년 협동조합의 발전 지원을 목표로 한 몇몇 운동은 사회적 경제의 '재발견'을 예시하는 것이었다. 가장 중요한 활동은 지역발전협동조합네트워크(CDRs)의 설립이었다.

최초의 지역개발 협동조합은 1974년에 오타오아시스 지역에서 설립되었고, 1980년 협동조합 회의 개최 이후, 퀘벡 정부는 협동조합, 특히 노동자협동조합의 설립과 출자를 용이하게 함으로써 지역발전협동조합네트워크를 지원하였다.

주도 사례

퀘벡에는 11개의 지역발전협동조합이 있다. 이 조합의 역할은 새로운 협동조합 설립 지원, 이미 설립된 협동조합의 안정화·발전 지원, 지역개발을 위한 협동조합적 방식 개발 등이다. 이들은 1998년부터 지역개발협동조합연합을 결성하였다.

지역개발협동조합(CDR)은 새로이 협동조합을 결성하려는 사람들을 대상으로 지원과 자문을 제공하며 기존 협동조합 안정화와 당면한 문제 개선에 앞장서며 또한 노동자들의 기업 인수도 지원하고 있다. 이들의 임무는 새로운 협동조합의 결성을 보장하고 각자의 지역에서 안정적인 일자리를 창출하는 데 있다.

지역개발협동조합 네트워크는 지난 10년간 구성원 수가 1,080명을 넘어섰으며, 1만 1,000개의 일자리를 창출하는 데 기여했다.

재원 조달 방식

지역개발협동조합은 퀘벡 주 정부의 경제개발국으로부터 재정 지원을 받는다. 1991년부터 재정지원은 창출된 일자리의 수나 다른 지역 협력기관의 수에 따라 이루어지고 있다. 재정지원 프로그램은 ‘협동조합과 함께하는 사회(Quebec council of Co-operatives and Mutual Societies)’에서 주관한다.

지배구조

지역개발협동조합 이사회는 거대 금융조합, 농업조합을 포함하는 협동조합 네트워크의 대표자들로 구성된다. 어떤 지역개발협동조합은 지역경제 개발기구로서 지배구조에 포함되기도 한다. 11개 지역개발협동조합 중에서 10개는 지역개발협동조합 협회의 회원이며 번갈아 가며 CQCM(Quebec council of Co-operatives and Mutual)의 위원이 된다. 한편 모든 지역개발협동조합은 지역 사회적경제조직의 회원이며 이들은 *사회경제적조직(Chantier de l'économie sociale)*과 협력관계를 구축하고 있다.

성 과

지역개발협동조합은 지난 10년간 1만 1,000개 이상의 일자리를 창출해 유지하고 있다. 하지만 지역적 차원에서는 다른 활동에도 관여하고 있는 만큼 이 기준

만으로 지역개발협동조합의 영향력을 측정하는 것은 적절치 않다. 예를 들어 이들은 ‘청년서비스협동조합(Youth Services Co-operatives)’이라는 운동과 청년층을 겨냥한 협동조합의 확산을 위한 소규모 네트워크 지원 등 청년층 사이에서 기업가적 풍토를 만드는 데도 적극적인 역할을 수행하고 있다. 몇몇 지역개발 협동조합은 사회적 목표와 경제적 목표를 동시에 추구하는 경제 운동을 지원하는 데도 관여한다. 또한 이들은 서로 다른 부문에서 활동하는 협동조합 간의 협력을 용이하게 하는 일과 더 많은 사람들이 참여할 수 있는 협동조합 모델을 만드는 데도 기여하고 있다.

이들의 영향을 살펴볼 수 있는 또 다른 기준은 신규 협동조합의 생존율인데, 기존의 민간 중소기업과 비교해 생존율이 2배 정도 높다는 연구가 지속적으로 나오고 있다.

적용가능성

이 모델은 외부의 특정한 요인이 없으면 직접적으로 전파되기 어렵다. 가장 중요한 것은 전국을 포괄하는 협동조합 네트워크가 있어야 한다는 점이다. 두 번째 조건은 각기 다른 경제 영역과 발전 수준이 서로 다른 협동조합들이 함께 새로운 일을 하고자 하는 욕구와 현재의 협동조합을 공고히 하고자 하는 욕구를 가지고 있어야 한다는 점이다.

그러나 특정한 측면에서도 이 모델도 전파가 가능하다. 중소기업의 발전을 지원하고 협력을 도모하기 위해서는 정부의 지원이 필요하다는 것은 국가별로 그 구조의 형태는 상이하다고 하더라도 널리 인식되고 있는 바이다. 이와 마찬가지로 협동조합이든 비영리 조직이든 상관없이 SEE의 발전을 위해서는 지원이 필요하다.

전파를 가능케 하는 가장 큰 요소는 다음과 같다. 즉, 공동체적 지역 기업 지원의 탈중앙화, 비정부 협력기관에 대한 의존 및 이러한 의존 기제를 수립·관리하는 네트워크의 존재, 협동조합 모델 확산을 위해 지역적 네트워크 의존, 청년층을 대상으로 기업가적 정신에 입각한 문화를 형성하는 것 등이다

결론과 정책적 함의

지역개발협동조합 모델은 지난 몇십 년간 있어 온 경제개발 방법의 지역화에

관심을 보이고 있다. 이로 인해 협동조합 운동은 지역 현실에 발전 전략을 적용시키고 새로운 분야의 개척을 가능하게 하였다. 그러나 퀘벡의 성공 경험은 사회적 경제에 대한 적극적 강조라는 차원에서 기인하고 있으며 이는 1996년에 정부 주도로 개최된 경제 및 고용 회의(Summit on the Economy and Employment)에서 사회적 경제가 퀘벡의 사회경제적 인프라의 통합적 부분으로 인식되기 시작한 것이 계기가 되었다. 이러한 인식은 1997년에 채택된 새로운 지역발전 정책에 협동조합 발전 전략을 포함시키면서 한층 확대되었다. 결과적으로 지역발전 센터는 지역 개발협동조합과의 협조 하에 신규 협동조합 설립을 지원하는 핵심 주체가 되었다. 새로운 재정지원책과 각 분야별 제도는 지역개발 협동조합의 성공에 기여했다. 반면 퀘벡 정부는 신규로 창출된 일자리와 안정화된 일자리의 수에 따라 재정지원을 달리 하는 전략을 사용함으로써 부정적인 영향을 미쳤다. 협동조합이 특별히 취약한 설립 이후 처음 몇년 동안의 생존을 지원하기 위해서는 자원 동원의 어려움에 특히 주목해야 한다.

결론: 사회적기업 지원체계 활성화를 위한 지침

앞의 분석을 통해 우리는 사회적기업을 위한 지원체계의 역할과 이에 적용 가능한 특정 정책적 지원이라는 관점에서 몇 가지 최종적인 결론을 내릴 수 있다.

우선 사회적기업에게 사업 지원 방식이 어떻게 조직되고 전달되는가라는 점을 고려할 때 사업이 어떻게 발전할 수 있는가는 단순히 충고만 하는 것으로는 충분치 않다는 것을 명심해야 한다. 사회적기업의 기본적인 장점 중 하나는 노동시장 참여율을 높이고 포괄적 노동시장을 만든다는 정책 목표에 기여할 수 있다는 점이다. 사회적기업이 이러한 목표를 수행하기 위해서는 기술적 지원을 제공받는 것뿐 아니라 지원이 전달되는 환경도 매우 중요하다. 지원과 조언이 누구를 목표로 하고 있는가, 지원받는 기업이 어디에 있는가, 누구에게 어떻게 받는가라는 점도 매우 결정적인 요인이다. 사업적 아이디어 이전에 사회적기업을 시작하는 경로를 만드는 일부터 논의되어야 한다. 무엇이 성공적인 사업을 이끌어내는가와 관련된 다양한 역할 모델을 고민하고 사회적기업가 양성과정을 학교나 대학 교과과정에 포함시키는 등 통합적 기업가적 문화를 성숙시킬 필요가 있다. 둘째는 단순한 투자를 이익만을 극대화하기 보다는 사회적 문제를 해결하려는 사회적기업의 목표와 니즈에 적합한 자금 조달원을 발굴하는 것 또한 중요하다.

그렇다면 지원체계가 자체를 왜 지원해야 하는가? 이 질문에 대한 대답은 지원체계가 직접적·간접적으로 어떠한 조직과 관련을 맺고 있는지 그 형태별로 나누어 평가해보면 답을 얻을 수 있을 것이다.

상향식 접근방법과 전략적 비전

사회적기업은 조직과 개인 사이의 여러 관계 가운데서 구축된 광범위한 네트워크로부터 발생하는 '아래로부터의 지원체계'의 지원을 받을 수 있다. 아래로부터 형성되는 지원체계는 특정 활동과 운동에 대해서는 어느 정도 효과적인 지원이 가능하다. 이를 통해 사회적 경제에 대한 초기 구상과 토론에 개입할 수 있으며 좀 더 일반적으로는 사업수행을 위한 새로운 방식에도 관여할 수 있다.

이러한 조직은 주로 특정 영역, 지역사회, 사회집단에 초점을 맞춘 발전 프로젝트와 관련해 형성된다. 지원체계의 활동 이면에 내재된 비전은 사회적기업을 발전시킨다는 특정한 이해관계뿐 아니라 개별 네트워크를 넘어서는 좀 더 일반적인 이해관계를 포함한다. 따라서 이러한 지원체계는 정책 입안 활동을 하는 공공기관의 이상적 파트너라 하겠다.

교차 지원 시스템

교차 지원 시스템은 수평적 방식과 수직적 방식을 동시에 채택함을 의미한다. 가능한 한 넓은 영역에서 예비 사회적기업가들이 위험을 무릅쓰고 사업에 착수할 수 있도록 하기 위해서 모든 사업 지원조직, 상공회의소, 지역정부 담당자 등이 사회적기업과 관련하여 기본적 수준의 인식과 업무 능력을 가지고 있어야 한다. 일선의 모든 사업 지원 담당자들은 개인회사, 공동창업회사, 주식회사뿐 아니라 협동조합을 비롯해 현존하는 다양한 형태의 사회적기업에 대해서도 알아야만 한다. 이들은 적절한 조언을 해줄 수 있는 시점이 언제인지를 알아야 하며, 언제 자신의 지식과 정보를 넘어서서 전문가의 조언이 필요한지도 알고 있어야 한다.

이 시스템에서 일반 담당자들의 지원을 뒷받침하기 위해서는 전문가의 지원이 필요하다. 전문가의 지원은 일반적인 사업지원 형태와는 약간 다른 문화적 가정에 근거한다. 예를 들어 전문가가 제공하는 지원이 다양성과 평등한 기회라는 문제에 민감해야 한다는 것, 사업 수행에 있어 사회적·환경적 차원에 더 방점을 두어야 한다는 가정 등이다. 이러한 지원은 법률가, 회계사 같은 전문직들이 주는 조언과 고

객으로부터 나오는 피드백 등의 형태로 사회적 경제 연합체에게 제공되기도 한다.

사업간 상호지원의 활용

사회적 경제의 가치인 연대는 사회적기업이 기술과 지식을 공유하고 다른 사람을 도와 그들의 각성을 이끌어 내는 일에 기꺼이 나선다는 의미를 함축하고 있다. 이러한 원칙은 사업을 처음 시작하는 기업가를 지원하는 사례, 고용 협동조합이 서로를 지원하는 사례, 사회적 프랜차이즈의 사례에서 잘 드러난다. 이 사례들을 통해 기업 간의 협력이 시너지 효과를 가지며 전체는 부분의 합보다 크다는 것을 알 수 있다.

더 큰 시장으로의 진출 지원

많은 사회적기업은 사회적 문제를 해결하는 데 적극성을 가질 것이라는 기대를 받고 있는 만큼 전적으로 또는 우선적으로 공공 영역에서 활동을 벌인다. 사회적기업은 영업수익, 계약에 따른 수입, 보조금, 기부금, 자원활동가의 노력 등 다양한 형태의 자원을 활용하거나, 사회적 자본을 형성하거나, 공공지출을 절감하는 등 부가가치를 만들기 때문에 공공 서비스의 전달체계에서 아주 효과적이고 효율적인 협력기관이 될 수 있다. 사회적기업과의 협력을 통해 공공 서비스의 질을 높이고 공적 자금의 가치를 확대하는 등의 활동은 아직까지 공공 위원회나 정부조달 담당자에게 널리 확산되어 있지는 않다. 공공 영역에서 활용되는 지식과 기술은 물론, 사회적기업의 계약입찰 역량도 더욱 개선되어야 한다.

사회적기업 발전 동력으로서의 지원체계

지원체계가 사회적기업을 활성화하는 데 중요한 역할을 수행하면서 새로운 사업 주체가 전 유럽에 걸쳐 그 기반을 다지게 되었지만 경제적, 사회적, 법률적 환경 등의 중요한 지역적 차이들에 직면하고 있다. 지원체계의 개입이 없다면 사회적기업은 특정 영역에서만 번창하거나, 혁신적 사업 형태의 부분적인 정당성만을 인정받을 위험에 처한다.

이러한 위험은 유럽에서도 명백히 드러나는데 특정 국가에서는 사회적기업이 발전하고 있는 반면, 다른 나라에서 사회적기업에 대한 인식은 널리 확산되어 있지 않다. 지원체계는 국가 간의 이러한 큰 차이를 극복하는 데 기여할 수 있다. 예컨

대 사회적기업에 대한 과학적 정의를 널리 알려 사회적기업에 대한 대중적 인식을 높일 수 있을 것이다. 그러나 지원체제는 전 지역에 골고루 확산되지 못하고 이미 사회적기업이 설립되어 강력한 통합능력을 확보하고 있는 지역에만 집중되는 경향이 나타나고 있다. 따라서 사회적기업이 지역적으로 편중되는 현상이 지원체제를 통해 오히려 심화시키는 부정적 결과를 막기 위해서는 모범적인 실천사례를 널리 알리고 지역 실정에 맞게 그 사례를 적용할 수 있는 적절한 방법을 고민해야 한다. 이 과정에서 전통적인 상향식 접근 방법 — 대부분 중장기적인 관점에서 수행된다 — 은 공공기관과 전국적 수준 또는 전 유럽적 수준에서 형성된 지원체계 네트워크가 주도하는 하향식 접근 방법을 통해 보완되어야 한다. 몇몇 사례들은 경로적 모델(pathway models)로 설정하기도 하며, 서로의 경험을 교환하기도 한다. 또한 서로 다른 환경에 놓인 지원체계 사이의 파견 근무, 자매결연 등도 시행되고 있다.

가볍고 유연한 조직구조

우리가 살펴본 지원체제는 대부분 ‘가벼운’ 조직을 지향한다. 이는 사회적기업의 발전가능성에 초점을 맞추지 않고 지원체계 자체의 생존에 집중하게 될 때 생기는 관료제와 자기중심성의 위험을 피하기 위한 것이다. 또한 이들 지원체제는 각각의 사례별로 유연한 방식을 통해 다양한 활동을 수행할 수 있는 다기능적 구조로 형성되어 있다.

지원체제가 갖는 이러한 특성이 약점으로 비춰질 수도 있다. 특히 활동영역을 확장하거나, 서비스를 제공받는 사회적기업들의 수가 늘어날 때, 혁신방안 도입, 기술적 숙련도를 높이기 위한 교육에 필요한 재정 마련이 한계에 봉착하는 때와 같은 결정적인 시점에서는 더더욱 그러하다.

통합된 전략 속에서 전문화된 조직구조

우리가 살펴 본 지원체제는 스스로의 특성을 유지시키는 발전적 모델을 우선적으로 지향하기 때문에 사회적기업과 비교했을 때 높은 수준의 기능적 전문화를 보여준다. 사회적기업은 이제 막 떠오르기 시작한 만큼 많이 알려지지도 않았고 잘 정착되어 있지도 않다. 게다가 사회적기업은 다른 조직의 경영 기법이나 조직 운영 방식에 의해 식민화가 될 위험에 처할 가능성도 있다.

지원체제는 사회적기업과 함께 일하는 비전문적 조직과도 연계를 맺어야 한다.

자문, 교육훈련, 사업계획 수립, 품질 보증 등 사업지원 분야에서 전문적 지원체계와 비전문적 지원체계 간의 교류가 형성될 수 있으며, 지역 발전 계획을 수행하는 곳에서도 정책 수립·집행 과정 참여 등을 통해 이러한 교류가 필요하다. 이러한 것들이 합쳐짐으로써 영역적 지배구조의 융합된 형태가 만들어진다(Enjolars, 2005).⁴⁸⁾

전문가적 지원체계가 계약상대인 외부 공급자를 선정하는 일, 파트너십 구성, 전략적 연합 구성 등을 통해 각각의 사업 네트워크로 접근하는 관문이 될 것이라는 분석에도 불구하고 아직까지는 그 성과가 불분명하다.

여러 다양한 사례를 종합해 볼 때 지원체계는 지속적으로 강화될 필요가 있다. 왜냐하면 지원체계의 활동이 사회적기업이 성공하는 데 있어서 기본적인 발전 요인들을 형성할 수 있기 때문이다. 이는 발전가능성과 명성에 관련된 것이기도 하며 여타의 민관 주체들과의 상호연계성, 기업적 요소와 사회적 임무를 다하는 것 사이의 안정화 등과도 관련이 있다.

마지막으로 사회적기업을 활성화하기 위한 포괄적 전략의 하나로 가장 큰 성과를 낼 수 있는 것은 총체적인 접근이다. 사회적기업과 관련된 이슈는 전통적 정책 영역의 경계선을 넘나들 수 밖에 없는데 이러한 총체적 접근은 사회적기업이 제기하는 이슈에 대해 각각의 정부 부처, 지방 정부, 중앙 정부에 이르는 다양한 수준의 기관 간의 응집력 있는 협력을 이끌어낼 수 있는 가장 확실한 방법이다.

48) Enjolars B. (2005), Regimes of governance and general interest, CIRIEC working papers, no.2005/01.

참고문헌

- AAVV (2001), “L’impresa Sociale in prospettiva comparata”, Proceedings of the International Conference on “Social Enterprise: A Comparative Perspective”, ISSAN, University of Trento, Italy.
- AAVV (2003), From Co-operative to Social Enterprise, Proceedings of the International Conference on “Social Enterprise: A Comparative Perspective”, ISSAN, University of Trento, Italy.
- BEER (2008), Department for Business Enterprises and Regulatory Reform website, www.berr.gov.uk/whatwedo/enterprise/enterprisesmes/building-enterprise/enterprising-people/Phoenix%20Fund/page37783.html
- Borzaga, C. (2003), “Verso una definizione di impresa sociale”, *Impresa Sociale*, no. 67.
- Borzaga, C. and Santuari, A. (2000), “Le imprese sociali nel contesto Europeo”, ISSAN Working Paper no. 13.
- Borzaga, C., Galera, G. and Nogales, R. (2008), *Social Enterprise: a New Model for Poverty Reduction and Employment Generation – An Examination of the Concept and Practice in Europe and the Commonwealth of Independent States*, UNDP.
- Borzaga, C. and Defourny, J. (eds.) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, London.

- Borzaga, C. and Spear, R. (eds.) (2004), Trends and challenges for Co-operatives and Social Enterprises in development and transition countries, Edizioni 31, Trento.
- Cafaggi, F. (1999), *Network for New Laws on Social Enterprise in Europe*, Summary report of the DIGESTUS project.
- Caisse des Dépôts (2008), Caisse des Dépôts website, www.caissedesdepots.fr/
- Cap Market (2008), Cap Market website, www.cap-market.de
- Carrera, D., Meneguzzo, M. and Messina, A. (2006), “Social enterprise incubators: the Italian experiences”, mimeo.
- CASA (2008), Care and Share Associates website, www.casaltd.com/
- CECOP (2002), *Attempt at introducing the social economy in Europe*, Working document of the First European Social Economy Conference in Central and Eastern Europe.
- CGM (2002), *The creation of employment at local level : the role of third sector networks*, Report of the Project “Third sector networks” .
- CEC (2004), *The Promotion of Co-operative Societies in Europe*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, COM(2004)18, 23.02.2004, Commission of the European Communities, Brussels.
- CEC (2003), *Free movement of good ideas*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions establishing the guidelines for the second round of the Community Initiative EQUAL concerning transnational co-operation to promote new means of combating all forms of discrimination and inequalities in connection with the labour market COM(2003)840 final, 30.12.2003, Commission of the European Communities, Brussels.

- Centro Studi CGM (a cura di) (2005), *Beni comuni, Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli.
- Communities Scotland (2007), *Better Business: A Strategy and action plan for social enterprises in Scotland*, Crown Copyright.
- COOPAC (2008), COOPAC website, www.coopac.be
- Daniele D. (2007), *The Legal Framework for Social Enterprises : Some European Examples*, Social Economy Texts, Poland.
- Daniele, D. and Wygnanski, K. (2007), "Skills, training and support in the local context", Background Paper presented at the EQUAL Conference "Social enterprises: equal work and business opportunities" Helsinki 5-6 February 2007.
- Daniele, D. and Zandonai, F. (eds.) (2004), *La Promozione del Terzo Settore: Forme di Partenariato fra Reti Europee ed Istituzioni Comunitarie*, Research Report for Agenzia per le ONLUS.
- Defourny, J. (2006), *Social Enterprise in an Enlarged Europe: Concept and Realities*, EMES European Research Network.
- Defourny, J. and Nyssens, M. (eds.) (2008), *Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments*, EMES Working Paper 08/01 (downloadable from www.emes.net).
- Department of Trade and Industry (UK) (2002), *Social Enterprise: a Strategy for Success*, London.
- EESC (2007), *The Social Economy in the European Union*, European Economic and Social Committee, Brussels.
- Enjolras, B. (2005), *Regimes of governance and general interest*, CIRIEC working papers, no. 2005/01.

- European Commission (2007), EQUAL Thematic Groups Taking business support closer to hard to reach communities, Commission of the European Communities, Brussels.
- European Commission (2007), High quality business support systems for all, Commission of the European Communities, Brussels.
- European Union (2003), *Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council*, Official Journal of the European Union.
- Evers A. and Laville J. (eds.) (2004), *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Fondation Macif (2008), Fondation Macif website, www.fondation-macif.org/
- Futurebuilders England (2008), Futurebuilders website, www.futurebuilders-england.org.uk/
- GHK in association with Johnson T. and Spear, R. (for the Social Enterprise Unit) (2006), *Social Enterprise - An International Literature Review*, UK.
- Gumkowska, M., Herbst, J. and Wagnanski, K. (2006), *The Role of Social Enterprises in Employment Generation in CEE and the CIS: Case of Poland*, Report commissioned by UNDP Bratislava Regional Centre.
- Lloyd, P. (2001), "Support Strategies for the Development of Social Enterprise Organisations", Paper presented at the International Conference on "Social Enterprise: A Comparative Perspective", ISSAN, University of Trento, Italy.
- Nyssens, M.(ed.) (2006), *Social Enterprise. At the crossroads of market, public policies an civil society*, Routledge, London.

- Peter Lloyd Associates (Report for the Social Enterprise Coalition) (2003), *Social Enterprise in the English RDAs, and in Wales, Scotland and Northern Ireland*.
- La cooperative d'emploi et d'activité (2008), La cooperative d'emploi et d'activité website, www.entrepreneur-salarie.coop
- Larka Portal (2008), Larka Portal website, www.larkaportal.se/larka/index.php
- Le Mat (2008), Le Mat website, www.lemat.coop/
- Lloyd, P., Granger, B. and Shearman, C. (1999), *Tools to Support the Development of the Third System Report of The Third System, Employment and Local Development Action – Volume 3*.
- Ministère du Logement et de la Ville (2008), Ministère du Logement et de la Ville website, www.ville.gouv.fr/article.php3?id_article=56
- Ministère du Travail, des Relations Sociales, de la Famille et de la Solidarité (2008), Ministère du Travail, des Relations Sociales, de la Famille et de la Solidarité website, www.travail-solidarite.gouv.fr/result_recherche.php3?recherche=ministere+du+travel&x=0&y=0
- Ministry of Industry, Employment and Communications (2001), *Social Economy. A report on the Swedish Government Office's work on a new concept*, Sweden.
- Ministry of Industry, Employment and Communications (2002), *Social Economy. A Follow-up of the Swedish Government Office's Work on the Social Economy. Spring 2001 to Spring 2002*, Sweden.
- NetSer (2008), NetSer website, www.netser.fi

OECD (1999), *Social Enterprises*, OECD, Paris.

OECD (2003), *The non-profit Sector in a Changing Economy*, OECD, Paris.

Noya A., Clarence E. (eds.) (2007), *The Social Economy : Building Inclusive Economies*, OECD, Paris.

Office of the Third Sector (2007), *Third Sector Review: Final Report*, www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/third_sector_review/Third_Sector_review_final_report.aspx

Office of the Third Sector (2007), *Social enterprise action plan: One year on*, [www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/social_enterprise/~media/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/social_enterprise_action_plan_one_year_on%20pdf.ashx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/social_enterprise/~/media/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/social_enterprise_action_plan_one_year_on%20pdf.ashx)

Office of the Third Sector (2008), Cabinet Office website, www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector

Parliament UK (2008), The Parliament UK website, www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm080430/text/80430w0032.htm#column_557W

Repa Net (2008), Repa Net website, www.repanet.at

RREUSE (2005), RREUSE website, <http://rreuse.org>

Rocket Science (for the Office of the Third Sector) (2007), *Mapping Regional Approaches to Business Support for Social Enterprises-Summary Report*.

Sadowska, B. (ed.) (2005), *Shaping the new Social Policy in Poland*.

- SEEDA (2007), *Social Enterprise: Scaling New Heights*. National Social Enterprise Action Plan. One Year On: Progress Report for the English Regional Development Agencies, www.seeda.co.uk/publications/social_inclusion/docs/seeda-rda.pdf
- SLUP (2008), SLUP website, www.slup.se
- Social Enterprise Coalition (2008), Social Enterprise Coalition website, www.socialenterprise.org.uk
- Spear, R. and Bidet, E. (2002), “The Role of Social Enterprise in European Labour Markets”, Transversal Report of Elexies Project.
- Stryjan, Y. (2004), *The Swedish Co-operative Development System: system development and local embeddedness*, Södertörns högskola.
- Technologie-Netzwerk Berlin e. V. (2001), *The Role of Intermediary Support Structures in Promoting Third System Employment Activities at Local Level*, Berlin.
- The Co-operative Fund (2008), The Co-operative Fund website, www.co-operativemembership.coop/en/fund/
- Wyganski, K. (2006), *Social Economy in Poland: Definitions, Application, Expectations and Uncertainties*, Social Economy Texts, Warsaw.
- Zandonai, F. (2002), *La coopération sociale en Italie, entre consolidation et transformation*, in *Revue Internationale de l'Économie Sociale*, no. 286, November, pp. 36-46.

제4장 사회적기업과 지역경제 발전

카를로 보르자가/에르마노 토르티아, 토렌토대학교(이탈리아)

지난 수십 년에 걸쳐 사회적기업이 다양한 형태로 발전함에 따라 최근 영국과 이탈리아에서는 사회적기업을 위한 포괄적이고 일관된 법률적 틀이 새로운 법률적 범주로 도입되었다. 법률 속에 명시된 사회적 목적, 다수 이해관계자를 특성으로 하는 지배구조, 비영리에 대한 제약, 자산고정으로 특징지어지는 사회적기업의 특성에 대해서는 부분적으로 분석이 이루어진 바 있다. 그러나 이 새로운 기업 유형의 경제적 역할을 올바르게 정의하기 위해서는 여전히 많은 연구가 필요하다. 특히 지역경제 발전에서의 사회적기업의 역할이 제대로 검토되어야 한다.

이 장에서 주장하는 바는, 위에서 열거된 기본적인 경제적 특성이 자생적 지역발전 과정에서의 소명적 역할에 기여한다는 것이다. 그 이유는 적어도 자산고정과 다수 이해관계자를 특성으로 하는 지배구조가 지역통합과 상향식 개발방식에 가장 적합한 특성이기 때문이다.

서 문

최근 수십 년간 명확한 사회적 목표와 혁신적 소유구조를 가진 조직들이 증가하였고 그 조직의 활동 범위도 확대되었다. 미국과 유럽에서 비영리조직은 더욱더 기업가적으로 변모하고 있으며 사회적 사명과 연계된 영리활동을 강화해왔다. 이러한 조직들은 종종 특정한 지역의 니즈에 기여하는 지역사회 조직으로 발전하였다(OECD, 1999; Borzaga and Defourny, 2001; Anheier and Ben-Ner, 2003). 대부분의 유럽의 국가와 아메리카 대륙의 일부 국가에서 사회적기업은, 공공서비스 체계가 사회서비스 및 다른 공공서비스 니즈를 충족시키지 못하거나 수익성이 낮다는 이유로 영리기업이 관심을 두지 않고 참여하려고도 하지 않기 때문에 생기는 공백을 메우는 데 기여하고 있다.

사회적기업의 발전은 주로 재정적 기부와 자원봉사에 기반을 두고 활동하는 비영리조직에 그 기원을 두고 있다. 20세기 말 비영리조직은 특히 직접 보조금과 민간위탁을 통해 공공조직 수요와 지원을 받으면서 높은 성장을 이루었다. 이러한 성장은 비영리조직이 어떻게 기업가적 특성을 지닐 수 있는가를 보여주었다. 예를 들어 기업가적 정신은 서비스 가격을 떨어뜨리거나 경쟁적 시장가격을 지불할 수 없는 고객과 수혜자에게 자원을 배분하는 새로운 방법을 만들어냈다.

1990년대 기업가적 정신을 지닌 사회적 벤처들은 보다 명확한 제도적 지위를 획득하였다. 미국과 같은 일부 국가의 체계에서는 사회적기업이 법률을 통해 명시적으로 인정 받지는 못했지만, 사회적 함의를 지니는 사적 재화·준공공재의 생산과 관련된 사회적기업가 정신¹⁾의 중요성에 주목하는 연구 자료에서 사회적기업 운영방식의 차별성을 강조한 바 있다(Young, 2000; Kerlin, 2006). 1991년에 이탈리아와 여러 다양한 유럽국가, 캐나다를 비롯한 일부 아메리카 국가들에서 사회적 협동조합이 공식적으로 도입된 후 사회적기업은 대개 사회적 협동조합의 형태로 발전하였다. 이러한 제도적 발전 과정의 마지막 단계는 2005년에 영국²⁾과 이탈리아³⁾에서 통과된 바 있는 사회적기업에 대한 최근 유럽의 법률적 정의에서 나타난다. 이 장에서는 이 두 가지 사례를 중심으로 논의를 진행하고자 하는데, 이 두 나라에

1) 미국에서 주로 비영리부문의 발전과 관련하여 사회적기업가 정신의 출현을 다루는 일부 개괄적인 글로는 Young(2000)과 Kerlin(2006)이 있다.

2) 2005년에 통과된 공동체이익회사(Community Interest Company, CIC)법.

3) Law no. 118, 2005, on the Impresa Sociale, as completed by the legislative decree 155, 2006 and by four ministerial decrees in 2008.

서 사회적기업은 다양한 주체가 참여하는 소유 형태로서 제도화된다. 그 이유는 사회적기업이 협동조합, 비영리조직, 비영리적 제약에 종속되는 투자자소유 기업의 형태를 취할 수 있기 때문이다.

영국과 캐나다의 법률에서 사회적기업의 특징은 사회적 목적, 엄격한 비영리적 제약, 자산고정에 있다. 사회적 목적은 영국에서와 같이 전국적 규제당국이 인정을 하거나 이탈리아에서와 같이 법률에 의해 정의되는 제한적 부문에 국한된다. 사회적기업은 가치재적 특성을 가지는 준공공재⁴⁾를 생산하리라는 기대를 받고 있으며, 사회적 관계를 개선하고 역사적, 문화적, 환경적 자산을 보호하는 측면에서 긍정적인 외부 효과를 낳는다.

지금까지의 사회적기업 확산과 관련해 보자면 이탈리아에서는 사회적 협동조합이 가장 널리 확산된 대표적인 형태이다. 사회적 협동조합은 2005년을 기준으로 7,363개이며 24만 명의 유급 노동자와 약 3만 명의 자원봉사자를 두고 있다(ISTAT, 2007). 사회적 협동조합은 330만 명의 이용자와 고객에게 서비스를 제공하며, 거래 총액은 70억 유로에 달한다. 영국에서는 공동체이익회사(Community Interest Companies, CIC)에 대한 법률이 통과된 후 3년 간에 걸쳐 약 2,000개 기업이 규제당국으로부터 공동체이익회사로 승인을 받았다. 그러나 우리는 공동체 이익회사가 영국 전역의 사회적기업 가운데는 상대적으로 적은 부분만을 차지하고 있다는 점에 주목해야 한다. 사회적기업은 특정한 형태이기 하지만 엄밀히 보자면 기업가적 벤처로 간주될 수 있다. 지역사회의 니즈를 충족하기 위한 새로운 해결책을 모색하고 이를 실천에 옮겨 공공형태 및 영리형태와는 다른 특정한 조직 형태를 설립해야만 사회적기업으로서의 특성을 구현할 수 있다. 이러한 새로운 기업가적 실체, 즉 사회적기업은 장기간에 걸쳐 경제적·재정적으로 지속가능성을 지녀야 한다. 순수이익이 투자를 만들고 기업가적 활동을 개발하는 상황에서는 이윤 추구를 배제하지 않는다고 했을 때, 그 조직의 생존 가능성은 비용과 수입 간의 지속가능한 균형을 통해 도달된다.

제공되는 서비스의 성격은 특히 의미가 있다. 집합적, 공통적 재화와 서비스는

4) 준공공재(quasi-public goods)는 집합재(collective goods)와 공통재(common goods)로 분류된다. 집합재란 비경쟁적이지만 배제적일 수 있는 재화(예를 들어, 대학 강의인 반면, 공통재는 경쟁적이지만 비배제적일 수 있는 재화(예를 들어, 자연자원)이다. 다수의 재화와 서비스들은 집합적 특성과 공통적 특성을 함께 가질 수 있다(예를 들어, 보건의료서비스). 공공재와 집합재에 대한 연구는 사회적기업의 발전에 중요하다. 왜냐하면 사회적 합의를 가진 다수의 서비스는 명백하게 경쟁적이지만, 그것들의 소비는 윤리적인 근거로 배제될 수 없기 때문이다. 다른 한편으로, 집합재는 공공재(public goods)와 비경쟁적이고 높은 고정비용을 공유하고 있기 때문에 중요하다.

정보의 비대칭성으로 인한 시장 결함, 무임승차, 시장권력, 적극적 외부 효과⁵⁾ 속에서 생산되는 경우가 더러 있기 때문이다. 비(非)배제성과 비(非)경합성은 무임승차가 존재할 경우 가격을 고정하기 어렵기 때문에 민간부문에 의한 과소공급으로 이어진다.⁶⁾ 과소공급은 특정 시장이 존재하지 못하게 하는 원인이 될 수 있다. 공공부문이 재정적 제약으로 인해 또는 정보의 비대칭성과 계약의 불완전성으로 인해 공공재와 준공공재의 수요를 충족할 수 없을 때 사회복지는 축소된다. 준공공재의 과소공급은 특히 보건의료·사회서비스 등의 부문에서 두드러질 수 있다.

사회적기업의 필요성을 두고 다양한 분석이 나오고는 있지만(Borzaga and Defourny, 2001; Anheier and Ben-Ner, 2003; Borzaga and Spear, 2004; Noya and Clarence, 2007) 지역경제 발전 과정에서 사회적기업이 어떠한 역할을 해야하는가에 대해서는 포괄적인 분석자료를 찾기가 힘들다.⁷⁾ 지역발전을 위해 왜 사회적기업이 필요한가를 뒷받침하는 근거는 사회적기업이 제공하는 서비스의 유형과 지역사회 차원에서 만들어내는 적극적인 외부효과에서 찾을 수 있다. 이러한 서비스 중 일부는 다른 조직형태 즉, 영리조직과 공공조직에 의해서도 생산될 수 있지만, 계약과 시장의 불완전성으로 인해 종종 비용이 더 높아지거나 효과성이 떨어지곤 한다. 이러한 맥락에서 사회적기업은 공공 부문과 영리 기업의 공급방식의 단점을 줄이는 다양한 제도적 특성을 지니고 있으며, 이 가운데 특히 다음 세 가지가 중요하다.

- **사회적 목표:** 사회적 목표는 조직의 정관에 기술되거나 활동 영역의 공익적 특성에 의해 부여된다.
- **비영리성:** 비영리성은 상업적 이익을 전적으로 배제하고 수익배분을 제약하

5) 시장 결함과 관련하여 보면, 정보의 비대칭성은 수요를 축소시키는 역선택과 도덕적 해이 현상을 낳을 수 있다. 왜냐하면 계약에서 정보가 취약한 세력들은 정보가 많은 세력들에 의한 착취적 행위를 피하고자 할 것이기 때문이다. 또한 정보의 비대칭성은 계약불완전성이라는 명확한 현상들을 낳을 수 있다. 왜냐하면 대다수의 미래의 우연성은 예측하거나 식별할 수 없기 때문이다. 적극적 외부효과(positive externalities)는 시장에 의해 정해진 가격이 생산된 재화와 서비스의 사회적 가치를 완벽하게 나타내지 못할 때 나타난다. 마지막으로 자연독점의 사례에서 시장권력은 시장균형가격보다 더 높은 가격과 공급의 축소를 유도한다.

6) 비배제성은 종종 비경쟁적인 조건에서 가격을 특정한 지점으로 고정시키는 어려움과 결합되어 발견되고, 고정자본 및 허부기반에 대한 중요한 투자를 필요로 하는 높은 고정비용과 낮은 가변비용과 결합되어 발견된다. 공공재 및 준공공재의 경제적 특성에 대한 철저한 분석은 이 글의 범위를 넘어선다.

7) 몇 가지 주목할 만한 예외들 중에서 독자들은 Greff(2007)의 안내를 받을 수 있다.

8) 대부분의 나라들에서 비영리적 특성과 공익적 목적은 기업자산의 대부분 또는 전체를 구성하는 분할할 수 없는 유보 자본의 축적을 통해 수행된다. 분할할 수 없는 자산은 조직의 지배구조들에 의해 전유될 수 없고 법률적 목적의 실현에 따라 사용된다.

는 방식으로 이루어지며, 조직의 목표를 공익과 사회적 목적으로 제한한다. 이러한 제약은 조직의 매각을 불가능하게 하고 자산고정으로 인해 조직의 탈지역화를 어렵게 만든다.⁸⁾

- **다양한 행위자의 소유권 참여와 다수 이해관계자 지배구조:** 이는 일부 국가에서 확산되고 있으며 그 활동 부문과 지배구조 조직에 연계된 주요 행위 주체들의 적극적 참여를 수반한다. 이러한 방식 즉, 지역적 유대와 인간적 유대(Granovetter, 1973; Granovetter, 1985)는 조직의 목표에 직접적으로 기여할 수 있고 지역발전에 영향을 미치는 공익적 목적을 보존할 수 있다.

바꾸어 말하면, 대부분의 이해당사자 집단이 지역사회에 뿌리를 내리고 있기 때문에 사회적기업은 주로 지역적 니즈를 충족시킨다. 이런 방식으로 사회적기업은 소득과 고용을 증대시키고 재분배 증진 활동을 통해 지역사회에서 사회복지 공급을 증대시킨다. 인간적 유대가 뿌리를 내리고 지역사회의 니즈를 충족시키는 한편, 자산을 고정시킴으로써 사회적기업들에 의해 수행되는 활동은 종종 비이동성을 띤다. 따라서 전통적인 제조업 활동과 비교했을 때, 사회적기업의 활동은 탈지역화의 위험이 거의 없는 지역적 뿌리가 깊은 지속적 발전의 원천을 보여준다.

이번 장은 7개의 절로 구성되어 있다. 첫 번째 절에서는 영국과 이탈리아의 사회적기업 관련법에 명시된 법률적 정의 가운데서 몇 가지 주요한 특징을 집중적으로 조명하고 있다. 두 번째 절은 기존의 기업이론이 사회적기업에 적합한 경제적 역할을 정의하기에는 걸림돌이 될 만한 단점을 가지고 있음을 논의하고자 한다. 3 절은 2절의 논의를 바탕으로 어떻게 재산권과 지배구조가 조직의 잉여를 배분하고 분배하는 기제에 영향을 미칠 수 있는지를 집중적으로 조명한다. 4절은 지역경제 발전의 개념과 역사적 발전 과정을 소개하고 이에 대해 비판적으로 논의한다. 5절은 자생적으로 주도되는 경제 발전 과정에 적합한 사회적기업의 역할이 무엇인가를 정의한다. 6절에서는 사회적기업의 확산이 지니는 중요한 정책적 함의를 논의하겠으며, 이어 7절에서 몇 가지 결론을 제시하고자 한다.

영국과 이탈리아 사회적기업의 법률적 틀

사회적기업은 현재 여러 나라에서, 또 다양한 법률적 틀 속에서 공존한다. 가장 널리 퍼져 있는 형태는 아마 사회적 협동조합과 연합체일 것이다. 사회적기업의 역할을 더 잘 이해하기 위해서는 영국과 이탈리아 법률에서 정의된 사회적기업의 제도

적 특징을 심도 깊게 이해할 필요가 있다. 두 사례에서 사회적기업은 소유권의 유형에 의해서가 아니라 사회적 목표에 의해서 그 특징이 규정되어지는 폭넓은 조직 형태이다. 사회적기업은 전통적인 비영리조직, 협동조합, 투자자소유 기업의 형태를 취할 수 있으며, 이 세 가지 범주 모두 법률에 의해 부과된 규정을 준수해야 한다.

2005년에 영국에서 제정된 공동체이익회사 관련법에서는 공동체이익회사를 다음과 같이 정의한다. “공동체이익회사는 기업의 수익과 자산을 공익을 위해 사용하고자 하는 사회적기업을 위해 설계된 새로운 유형의 기업이다. 공동체이익회사는 유연하고 안정적인 형태의 기업으로 보다 쉽게 설립할 수 있지만, 지역사회 이익에 기여할 수 있도록 보장하는 몇 가지 특징을 지닌다(공동체이익회사 규제기구, 2005)”. 기업운영에 대한 산업부문별 제한은 없지만 공동체이익회사 규제당국은 새로운 사회적기업의 창업과 관련해 승인 혹은 거부권을 행사할 수 있으며, 이러한 결정은 공익적 활동 목적을 기준으로 내려진다. 여기에서는 이러한 내용을 좀 더 세부적으로 논의하고 있다.

이러한 논의와 특히 관련이 있는 공동체이익회사의 특징은 조직 목표 즉, 지역 사회 발전과 자산고정(asset lock)이다. 지역사회의 니즈를 충족해야 한다는 규정은 관련법에서도 공식적으로 기술되어 있지만 자산고정과 관련해서는 더 명확한 설명이 필요하다. 공동체이익회사는 다른 자산고정 조직과 달리 자체적으로 자산을 이전하거나 매각할 수 없는 자산고정 조직이다. 단순한 용어로 설명하면 공동체이익회사 자산은 분할할 수 없는 자본을 보다 많이 축적함으로써 창출·증대되며, 이러한 자산은 그 조직이 독점적으로 소유한다. 따라서 자산은 오로지 사회적 목적 추구를 위해서만 쓰이며, 조직이 지속되든 청산되든 상관없이 어느 누구 — 수탁자, 경영자, 기부자, 종업원, 자원봉사자, 이용자, 수혜자, 지방당국 등 — 에게도 이전될 수 없다. 조직이 청산되는 경우 잔여 자산은 다른 자산고정 조직으로 이전되어야 한다.⁹⁾ 상한선이 정해져 있는 투자자 배당금을 지급하고 청산까지 끝낸 후에는 남은 자본이 없다면 이때의 자본상황은 예외로 두긴 하지만, 구성원들 자체가 자산고정 조직이 아니라면 공동체이익회사의 자산은 구성원에게 지급될 수 없다. 그럼에도 불구하고 공동체이익회사는 손실을 메우기 위해 조직의 자산을 이용할 수 있다. 왜냐하면 공동체이익회사는 법률적 용어로만 보자면 유한책임을 갖는 회사이기 때문이다. 재화와 서비스는 시장가치에 준해 구매되고 판매되는데 이것이 의미하는

9) 일반적으로 활동을 멈추는 조직은 자산고정 기구나 잔여적 자산을 이전받을 수 있는 기구를 선택할 수 있지만, 자산의 이전은 그 자산이 공익적 목적에 준하여 사용될 수 있도록 특별한 규제기구에 의해 승인을 받아야만 한다.

바는 규제당국이 고정된 자산의 가치를 낮추기 위해서가 아니라 원료, 노동, 경영 기술 비용 가격을 부풀리거나 특정한 공동체이익회사와 연계된 사람·조직에게 시장 가격보다 더 낮은 가격으로 재화와 서비스를 판매하는 것을 허용하지 않는다는 뜻이다. 그러나 이러한 필요조건은 폭넓게 해석될 수 있다. 예를 들어, 공동체이익회사는 청산을 이유로 현금유입을 늘려야 할 때 다른 자산고정 조직에게 가지고 있는 자산을 매각하고 고객들에게는 시장가격 이하로 서비스를 제공하기도 한다. 지역사회 이익회사의 상업적·경제적 관계를 다루는 방식은 자선단체와 같은 자산고정 조직의 상업적·경제적 관계를 다루는 방식과는 다르다. 이 사례에서 높은 노동 비용이나 낮은 산출가격을 통해 자산이 사적으로 전유될 위험성은 없다. 또한 생산 비용을 축소하기 위해 자원봉사자의 노동서비스를 활용하는 것에 대해 다른 조직과 기본적인 합의가 있었다면 재화와 서비스는 시장가치보다 낮게 팔릴 수 있다.

공동체이익회사가 투자자의 배당받은 몫에 대해 지급하는 배당금은 최고한도가 정해져 있는데, 이 최고한도는 영국은행의 기본 대출이자율보다 5% 높다. 이 최고한도는 배당된 몫의 가치에 따라 계산되며 액면 가치 이상으로 지급되는 각종 프리미엄도 이 수치에 포함한다. 유일한 예외는 다른 자산고정조직에 대한 배당금 지급인데 이 배당금의 지급은 어떤 제약도 받지 않는다는 것이다. 두 번째 제약은 총 배당금에 최고한도가 있다는 것인데, 분배가능한 수익의 35% 선이다. 이 제한 때문에 조직에 의해 승인된 이자율 이하로 상환되는 배당금이 떨어지더라도, 연간 총 순이익의 35%까지는 공동체이익회사 소유자들에 의해 지급될 수 있다. 바꾸어 말하면 두 가지 제약 즉, 배당되는 최고한도와 총 배당된 최고한도는 한꺼번에 동시에 충족되어야 한다는 것이다. 마지막 제약은 사용되지 않은 배당금의 가용한도를 다음 해로 이월할 수 있는 재량이다. 관련법에서 이를 허용하고는 있지만 완벽하게 지급되지 않은 배당금에 대한 결산기한은 4년이다. 따라서 첫 번째와 두 번째 제약을 고려하는 배당금과 특정 시기에 지급되지 않은 배당금은 이후 4년 간 계산된 배당금에 부가될 수 있다.

법령 번호 155/2006로 확인할 수 있는 바와 같이 이탈리아 법률(법률 번호 118/2005)에서는 사회적기업을 '보편적 이익 목표의 달성이라는 공공성을 가지고 재화·서비스의 생산·교환에 역점을 두며 조직화된 경제활동을 수행하는 (...) 민간 조직'으로 정의한다. 이탈리아의 사회적기업은 직간접적으로 공공조직이나 민간영리기업의 통제를 받지 않는다. 앞서 언급한 바와 같이 사회적기업은 법률에 정의되어 있는 한정된 산업 부문, 주로 건강보건, 사회서비스, 문화·교육서비스, 환경보

호 등과 같은 영역에서만 활동할 수 있다.¹⁰⁾ 자산고정은 공동체이익회사와 매우 유사한 형태로 이탈리아 시스템에서도 존재하지만 두 시스템 간의 차이는 미미하다. 영국의 사례와 마찬가지로, 사회적기업은 수익과 보유자본을 재분배하지 못하기 때문이다. 재정적 지원자와 회원은 직접적 배분에서 배제되며, 기타 조직, 경영자, 노동자는 간접적 배분에서 배제된다. 게다가 이들 조직의 경영자 — 예를 들어 자본주의적 기업의 투자자들 — 는 투자된 자본 할당량에 대한 보상으로 어떠한 배분도 받을 수 없다.¹¹⁾ 어떤 통제 권력도 없는 금융가가 5%를 더한 신탁 이자율 이상으로 지급받았을 때는 직접적인 배분이 보장되지만 의사결정 과정을 통제하는 이해당사자가 투자한 자본에 대한 보상을 받을 수 없다. 동시에 더 많은 보상을 해야 할 필요성이 있거나 노동 숙련도를 이유로 더 많은 보상을 정당화할 수 없다면 간접적 분배금인 임금은 일반적인 노사관계 협약을 체결하고 있는 동종업계에서 도입하고 있는 수준보다 더 높을 수 없다.

이윤 및 여타 순수익이나 자본수익은 사회적 목적을 추구하거나 기업 자산 증대를 위해 재투자가 필요하다. 회사 청산 시에 잔여 자산은 다른 사회적기업이나 비영리 조직에 이전될 필요가 있고, 합병이나 인수의 경우 신생조직이 사회적기업이 아니라면 비영리적 특성과 자산자산고정이 유지되어야 하며, 신생조직은 공익성을 띠어야 한다.

지배구조와 관련하여 두 국가의 법률은 주로 사회적기업이 고수해야 하는 활동의 목적 즉, 재산권, 금융적 경제적 제약을 정의하는 데 집중한다. 지배구조에서 제기되는 그 외의 이슈는 다른 측면과 관련이 있거나 기업운영의 특정 측면과 관련이 있을 때만 고려된다. 가장 주목할 만한 것은 영국의 법률에서 사회적기업이 보상을 받는 자본을 소유한 금융 투자자를 배제하고 있다는 점과 이탈리아의 법에서 영리기업과 공공조직을 배제하고 있다는 점이다. 나아가 이탈리아 법에서는 다수 이해관계자 지배구조가 필요하다. 이탈리아 법률은 사회적기업이 고객 즉 이용자와 노동자를 적절히 개입시킬 필요가 있음을 명시하고 있다. 이러한 중요한 통찰에서 한 걸음 더 나아갔을 때 두 나라의 법률이 지배구조에 대한 포괄적인 틀을 제시하

10) 이탈리아 사회적기업의 서비스의 정확한 목록은 다음과 같다. 여기에는 사회서비스, 보건의료(health care), 교육 및 훈련, 환경 및 생태계의 보호, 문화유산의 가치 제고, 사회적 관광(social tourism), 대학 졸업자에 대한 훈련: 문화서비스의 연구와 공급, 정규 교육과정 외 훈련(extra-educational training), 사회적기업의 소명적 활동과 관련된 상업적 서비스와 기타 서비스가 포함된다.

11) 조직자산 및 이윤분배와 관련한 쟁점과 관련하여 사회적 협동조합을 위해 만들어진 예외는 제한된 분배형태를 허용하는 협동조합법에 종속된다.

지는 않고 있다. 그러나 이러한 쟁점은 초기 법률적 단계 이후의 법률적 개입을 통해 다시 다루어질 수 있다. 이 장에서도 이와 유사한 내용을 다루고 있으며 분석상의 필요를 위해 지배구조를 중심적인 쟁점으로 고려하지는 않는다. 그러나 다양한 통찰을 제시하고자 하는데 이는 사례연구로부터 새롭게 나오는 새로운 증거들이 있기 때문이다. 이 증거가 보여주는 바는 다수의 사회적기업이 법률적으로 정의된 일반적인 틀을 넘어서서 조직 정관을 통해 혁신적 지배구조를 도입했다는 점이다. 다수 이해관계자 문제에서 핵심 쟁점인 조직의 지배구조 내의 다양한 행위주체 참여에는 특별한 관심을 기울일 만한 가치가 있다. 다수 이해관계자적 지배구조는 실제로 다수의 사회적기업에서 관찰되기 때문이다. 다음 절에서 더 세부적으로 설명하겠지만 이윤동기의 배제, 조직 활동에 다양한 행위주체를 참여시킬 필요성, 투자자와는 다른 행위주체에게 부여되는 통제는 이러한 종류의 지배구조적 해법에 도움이 된다(Depedri, 2007, Sacchetti and Tortia, 2008).

이러한 제도적 특징은 일반적인 이익의 측면에서 재화와 서비스의 공급뿐 아니라 지역발전의 과정에서 사회적기업의 적극적인 역할을 뒷받침한다. 영국에서 사회적기업은 법률적으로 지역공동체 기업으로 정의된다. 이탈리아에서 사회적기업은 지역사회와 돈독한 유대관계를 맺고 있다. 사회적기업을 통제하는 주체는 지역사회에 기반을 두고 있고 일반적으로 지역사회와 관련된 목표에 기여해야 하기 때문이다. 자산고정이 존재하는 상황에서조차 합병과 인수를 통해서 또는 기업 청산 과정에서 자산을 여타의 자산고정 조직에 이전하는 방식으로, 사회적기업을 탈지역화할 수 있다. 그러나 탈지역화와 초지역적 — 예를 들어 광역적 또는 전국적 — 조직을 창출하는 경우는 드문데 이는 이해당사자와 행정기구가 자산고정에 대한 통제를 포기하는 것에 관심을 가지지는 어렵기 때문이다. 또한 자산고정은 자산이 시장가치를 가지도록 하기 위해 이를 초지역적 조직에 매각하고자 하는 조직 소유주의 재량을 제한하고 결과적으로 지역사회로 처분되는 자산을 늘어나게 한다. 생산되는 서비스의 성격도 중요하다. 이 서비스는 종종 관계적 특성을 띠며 관계적 특성의 강도가 높으려면 지역수준에서의 인간적 유대에 기반을 둔 발전이 필요하다. 탈지역화는 복잡한 교체 과정과 새로운 유대관계의 발전을 의미한다. 이와 유사하게 대부분의 사례들에서 다수 이해관계자적 지배구조와 참여 과정은 기업이 지역에 뿌리를 내리고 지역 시스템 속에서 자신의 역할을 유지하도록 하는 충분조건이 될 것이다.

기업이론에서의 사회적기업

이전의 연구(Borzaga and Tortia, 2007)에 기반을 뒀을 때 적어도 다음의 두 가지 측면에서 전통적 기업이론의 경계를 넘어서서 사회적기업의 출현과 확산에 대한 이해를 심화시킬 수 있다. 첫째, 기업가적 벤처의 목표와 특성을 재정의 하는 것, 둘째, 경제적 행위자를 이끄는 복합적인 동기에 대한 보다 현실적인 청사진을 제공하는 것이다. 신고전학파가 기업을 단지 생산조직으로서만 보는 반면 투자자와 다른 주체들에 의해 통제되는 조직에 관한 연구에 관심을 쏟고 있는 신제도주의 학파(Hansmann, 1996)는 시장실패를 가정하며 비영리조직을 중요하게 여긴다는 점 등이다.¹²⁾ 예를 들어, 정보의 불균형이 존재하는 상황에서 고객은 영리기업으로부터 높은 가격과 낮은 품질의 재화·서비스를 구매할 수 있다. 비영리성을 고려할 때 비영리조직과 사회적기업은 정보 우위와 여타의 시장 결함을 활용하여 수익을 증대시키고 품질을 낮추는 데 있어 인센티브를 가지고 있지 않다. 따라서 다수의 사례들에서 고객과 이용자들은 비영리조직과 사회적기업을 더 선호할 수 있는데 이윤 동기가 배제되면 신용관계의 발전을 선호하게 되기 때문이다(Hansmann, 1996). 그러나 기업가적 벤처를 움직이는 힘이 없는 만큼 비영리조직과 사회적기업은 효율적일 수 있는 충분한 인센티브가 없고 경쟁과 시장규제가 진전됨에 따라 주변화되는 경향이 있다. 신제도학과 경제학은 경쟁과 시장에 의한 규제가 영리기업의 확산을 유리하게 만드는 요인이라고 본다. 경쟁 심화는 시장 권력의 존재와 연계되는 문제를 줄이는데 경쟁은 생산 증대와 가격 하락을 뒷받침하기 때문이다. 이윤 추구로 대표되는 인센티브의 위력은 영리기업의 효율성을 증대시키며 이는 경쟁 환경에서 유리하다. 결과적으로 비영리 조직은 경쟁이 심화됨에 따라서 고객의 선택을 받지 못할 수 있는데 이는 자신의 이점을 바탕으로 시장권력을 활용하지 못하기 때문이다. 다른 한편으로 시장에 의한 규제는 보편적으로 적용되는 품질 기준을 부과함으로써 기업에 의한 시장의 결함 — 예를 들어 정보의 불균형 — 의 활용을 억제하여 소비자를 보다 잘 보호해준다. 또한 고객이 규정에 의해 보호받는다 고 느끼면서 영리기업을 선택하는 것에 신뢰를 가질 수 있기 때문에 영리기업의 확산에도 유리하다.

12) 기업에 대한 신고전파의 이론들과 신제도학파의 이론들은 기업을 단순한 생산기능으로서 그리고 비용최소화의 추구자로서 다룬다. 이 개념들은 효율성의 이념에 강하게 중점을 두고 있다. 왜냐하면 이윤극대화/비용최소화는 기업의 유일한 목표이기 때문이다. 이 개념들에서 가장 중요한 결함은 이윤극대화에 배타적인 선호와 협동적 기업, 비영리조직들 그리고 사회적기업에서 다양한 힘을 가지는 사회적 목표에 관심을 기울이지 않았다는 점이다 (Borzaga and Tortia, 2007).

이러한 이론적 논의가 있기는 하지만 생산이 시장 실패에 따른 어려움을 겪지 않을 때라도 사회적기업은 성장하고 확산될 수 있다. 이를 위해서는 다른 요소들도 살펴볼 필요가 있는데, 이것들은 사회적기업이 생산 과정을 수행하고 잉여를 창출하는 상이한 방식과 관련된다. 예를 들어 사회적기업은 고객과의 신뢰관계를 창출할 수 있고 사회적기업의 지배구조는 관련된 모든 이해당사자의 참여에 기반을 둘 뿐 아니라 외재적인 금전적 동기부여보다는 노동자와 경영자의 내재적 동기부여라는 가치에 기반을 둔다(Rose-Ackerman, 1996; Young, 1983; Young, 1997; Borzaga, 2003).

첫째, 기업가적 벤처에 있어 이윤극대화가 유일하게 가능한 목표는 아닐 수 있다. 또한 효율성만이 유일한 척도도 아니다. 비영리적 목표를 가진 조직이 성장할 수 있고 공적 공급을 대체할 수 있고 종종 영리기업과도 경쟁할 수 있다는 것을 보여주는 증거는 많다. 이러한 증거가 보여주는 함의는, 기업에 대한 보다 보편적인 개념이 필요하다는 것이다. 즉, 우리는 기업가적 벤처를 재화와 서비스 생산을 통해 경제적·사회적 문제해결을 추구하는 지배구조의 조정기제로서 볼 필요가 있다(Borzaga and Tortia, 2009). 기업은 기업진화론이 '조직 관행'이라고 정의하는 규칙과 과정을 포함하는 진화적인 제도적 구조로서 이해될 수 있다(Nelson and Winter, 1982; Hodgson, 1993; Hodgson, 2003; Hodgson, 2006).¹³⁾ 새로운 관행의 설계는 이해당사자 간의 더 나은 조정을 통해 그리고 동기와 목표 간의 더 나은 결합을 통해 조직의 적응능력을 향상시킨다(Hodgson and Knudsen, 2006).

둘째, 기업에서 적극적인 역할을 수행하는 행위주체는 오로지 경제적 동기와 이기심에 의해서만 움직이는 것이 아니라 복합적인 동기에 의해서도 움직인다. 이러한 복합적 동기의 특징을 전통이론에서 가정하는 것보다 더 명확하게 정의하기는 어렵다(Sen, 1977; Sugden, 1991). 내재적, 이타적, 관계적, 과정중시적 경향(Ben-Ner and Putterman, 1999; Borzaga and Depedri, 2005)은 순수한 경제적 보상 및 이기심과 함께 하나의 추동력으로서 고려되어야 한다. 조직 내에서의 개인적 동기와 기업의 목표를 결합시키는 것은 적절한 유인책 혼합이라 할 수 있는

13) 진화론적 기업론(Nelson and Winter, 1982; Hodgson, 1993)은 주로 경제 및 사회제도의 진화가 생물학적 진화와 관련된 특징들을 공유하고 있다는 것을 보여주기 위해 주로 생물학으로부터 유추를 끌어내어 사회영역에서 발전을 논하고 있다. 이러한 맥락에서, 조직관행들은 조직 수준에서 행위 유형의 기반을 형성하는 행동 성향으로 간주된다. 조직관행은 조직 내에서 행위하는 개인의 특성이 아니라 전체로서의 조직의 특성이다. 이는 개인 수준에서의 관습과 유사한 것으로 간주될 수 있다. 왜냐하면 관습은 개인의 행동 성향이기 때문이다. 조직관행은 조직내부의 개인들의 상호작용의 결과로서 출현하고, 조직절차에서 공식적으로 비공식적으로 축적되고, 환경적 자극들에 의해 특정 상황에서 작동된다(Hodgson, 2003, 2006).

데 이러한 유인책은 금전적인 것일 수도 있고 비금전적인 것일 수도 있다(Borzaga and Mittone, 1997; Bacchiega and Borzaga, 2001; Bacchiega and Borzaga, 2003). 유인책은 각 조직이 실행하는 조직 관행과 지배구조적 해법에 상응해야 한다. 기업 문화는 그 자체로 조직관행과 기업의 가치에 대한 개인의 숙달로서 간주될 수 있는데(Kreps, 1990) 이는 심리적 지지와 조직적 틀의 부산물로서 나타난다. 개인은 명문화된 지식과 과정 및 암묵적인 지식과 과정의 숙달 및 학습을 통해 조직 관행과 기업 문화에 익숙해진다. 개인은 조직 관행을 구성하는 모든 행위를 학습할 필요는 없지만, 조직이 제 역할을 하도록 보장하는 조직적 요소를 학습한다. 이 조직적 요소는 모든 개인에 의해 학습된 요소를 아우르므로 관행은 조직 내에서 다양한 동기를 가지고 있는 개인의 상호 작용 속에서 나타나는 절차적 균형으로 해석될 수 있다.

사회적기업은 두 가지 측면을 독특하고 새롭게 결합시키는데 사회적기업의 핵심 활동은 경제적 가치 극대화가 아니라 사회적 니즈 충족에 있기 때문이다. 지배구조는 이러한 특정한 목적에 기여하는 방식이므로 조직 관행은 위계, 통제, 금전적 유인책을 수단으로 하는 이기적인 동기 관리에만 전적으로 의존하지는 않는다. 대신 노동자와 고객의 지속가능한 참여 과정을 통한 비금전적 동기에 가치를 부여할 필요가 있다. 양자의 한계는 금전적 유인책뿐 아니라 내재적, 관계적 인센티브에 기반을 둔 유인책을 혼합적으로 달성함으로써 극복될 수 있다(Borzaga and Depedri, 2005; Borzaga and Tortia, 2006). 이 유인책은 이윤 동기와는 다른 조직적 목표를 촉진해야 한다.

이러한 이론적 전제가 주어질 때 우리는 사회적기업이 경제체계를 구성하는 부분의 스펙트럼에 맞춰 운용되리라고 기대하지는 않을지라도 공공 부문의 재화와 서비스를 생산하는 능력을 높임으로써 종종 비(非)표준화된 방식으로 그리고 높은 관계성을 통해 사회적기업의 잠재력이 실현될 수 있다고 말할 수 있을 것이다. 이탈리아와 영국의 법률에서 공식적으로 드러나는 바와 같이 사회적기업은 이미 지난 10년에 걸쳐 이러한 활동 영역에서 성장을 거듭해왔다. 사회적기업은 다양한 소유·지배구조 모델에 힘입어 전통적 소유 형태보다 지역의 니즈를 더 잘 인식하고 이를 충족시킴으로써 집합적, 공통적 준공공재의 공급을 증대시킨다. 또한 사회적기업은 신뢰관계를 강화하고 기본적으로 지역사회 시스템에 이익이 되는 적극적 외부효과와 파급효과를 통해 사회적 자본축적을 지속시키는 역량을 보여주고 있다. 이러한 맥락에서 비(非)분배적 제약의 역할은 정보의 불균형이 존재하는 상황에서

신뢰관계의 강화에 있는 것이 아니라(Hansmann, 1996) 장기적으로 기업 활동을 안정시키는 데 있다. 이러한 안정성은 사회적 특성을 가진 생산 목표에 자본을 집중함으로써 달성될 수 있으며, 나아가 비영리적 제약은 금전적 보상이 아니라 기업 활동의 관계적·내재적 측면을 강조하는 유인책을 혼합해나감으로써 그 기반을 확보한다(Borzaga and Tortia, 2006). 이러한 측면에서 비영리적 제약은 노동자와 고객이 전통적인 해법과는 다른 생산적 해법을 추구하도록 하는 단초와도 같다.

전통적인 형태와는 다른 새로운 소유권 및 재정적 해법을 추구함으로써 사회적 기업은 국가나 민간 영리기업이 효율적이고 효과적인 방식으로 제공하지 못하는 보편적 사회복지와 경제복지를 증대시킬 수 있다. 사회적기업은 재화·서비스 생산증대를 통해 산출·고용 증대에 직접적으로 기여할 뿐 아니라 적극적인 외부효과와 사회적 자본 축적을 통해 지역 시스템의 전반적인 이익에 간접적으로 기여한다. 이러한 조건이 완전히 충족되고 사회적기업이 경제발전을 뒷받침하는 역할을 할 수 있을 때 그간 쌓아온 사회적기업의 발전과정은 추진력을 얻게 된다. 증대된 잉여는 폭넓은 주체에게 이익으로 돌아가고 재투자를 통해 기업 활동과 결합될 수 있는 새로운 자원을 창출한다. 이 과정은 전반적인 제도적 기반을 다지는 효과를 가져온다.

사회적기업의 자원배분 기능

지금까지는 사회적기업의 주요한 목표가 이윤극대화가 아니라 경제적 지속가능성이라는 제약 하에서 사회적 니즈를 충족하는 데 있다는 점을 살펴보았다. 조직 목표의 이 같은 변화는 자원 배분·산출 측면에서 명확한 함의를 지닌다. 이는 가격이 경쟁을 통해 명확히 규정되지 않는 부문에서 특히 두드러지는데 다양한 자원 분배 형태는 조직의 생존·성장과도 양립할 수 있기 때문이다. 일정 수준의 독점이나 정보 불균형으로 인해 시장경쟁이 완벽하지 않을 때, 우리는 영리기업이 가격을 올리고 양적·질적 측면에서 공급을 축소시킬 것으로 예상할 수 있는데 이를 통해 영리기업들은 수익성을 높일 수 있기 때문이다. 사회적기업의 경우, 이윤동기가 없기는 하지만 그렇다고 해서 반드시 가격이 인상되고 공급이 축소되는 것은 아니다. 사회적기업은 시장 권력을 많이 활용하지 않는 경향이 있기 때문이다. 사회적기업의 생존은 고객, 자원봉사자, 투자자와의 신뢰관계에 더 많이 의존한다. 가격을 인상하고 품질을 떨어뜨렸을 때 사회적기업은 기회주의자처럼 인식될 테고 이용자·지역사회와의 관계에서도 타격을 입을 것이다. 이 경우 사사로운 목적을 추구하기 위해 신뢰관계를 도구적인 활용한 것처럼 비춰질 것이며 그렇게 되면 그 사회적기

업은 신뢰, 평판, 위세에 기반을 둔 합리적 지지를 이끌어낼 수 없다.

나아가 사회적기업이 자원을 배분하는 방식은 전통적 영리기업의 자원 배분방식과는 다를 수 있다. 조직이 이윤 극대화가 아니라 사회적으로 의미 있는 니즈 충족을 목표를 할 때, 재화와 서비스는 보다 많은 소비자와 이용자에게 공급된다. 재화·서비스의 가격이 낮아질수록 재화·서비스의 생산을 증대하는 데는 유리하기 때문이며 이를 통해 지불능력이 낮은 사회적 취약계층에게 보다 많은 자원이 분배될 수 있다.

자원봉사, 기부와 같은 부가적인 자원은 공공재와 준공공재 즉, 공통재와 집합재 공급을 증대시키고 지역발전을 지원하는 데 활용될 수 있다. 적어도 부분적으로는 무료 자원 분배에 기반을 둔 비시장적 계약도 가능하다. 그러므로 영리기업과 다른 새로운 자원배분 방식이 고용과 복지에 있어서는 긍정적인 효과를 가지는 게 명백하다. 사회적기업이 잠재력을 가지고 있는 반면 영리기업은 사회적기업과 동일한 방식으로는 개입할 수 없다. 영리기업을 움직이는 힘은 사적 전유를 목표로 투자를 하고 그에 대한 보상을 키우는 데 있기 때문이다. 이들은 사적 전유에 초점을 두기 때문에 급여를 받지 않거나 저임금 자원봉사와 같은 부가적인 자원, 공동출자된 자원, 사회적 목적에 부여된 적정한 가치에 대한 헌신 등을 활용하지 못한다. 따라서 영리기업은 예외적인 상황에서만 사회적 재화·서비스 생산에 자원의 일부를 할애함과 동시에 사회적 약자와 취약집단에 가까이 자원을 배분할 준비는 거의 되어있지 않다. 이와 반대로 사회적기업에는 사회적 니즈 충족이 주된 목표이기 때문에, 잉여의 더 많은 부분을 그러한 목표를 성취하는 데로 투자한다.

이윤동기를 배제하고 이윤을 극대화하지 않는 경향을 고려하는 것이 중요하다. 특히, 사회적기업에 대해 논의할 때는 준공공재 과소공급, 다양한 시장의 존재와 더불어 종종 공공부문과 영리기업이 걸림돌이 되곤 하는 계약의 불평등성을 극복해 나가는 사회적기업의 역량도 함께 논의되어야만 한다. 사회적 성과는 대체로 사회화된 자본형태 속에서 자원의 사회화를 통해 얻어지는데 자원의 사회화는 신뢰관계를 강화하고 무임승차 문제를 극복하는 데는 도움이 되는 한편, 참여 과정을 통해 계약 불안정성과 정보의 불균형 문제를 줄일 수 있다. 다양한 이해당사자의 역량강화가 정보를 더 잘 소통하게 하고 기회주의를 축소시키기 때문이다. 나아가 자원배분 행위는 경쟁시장에서 전통적으로 나타나는 행위와는 다른데, 재화와 서비스는 시장균형이 허용하는 것보다 더 많은 소비자와 이용자 집단에게 공급될 수 있기 때

문이다. 낮은 가격에 힘입어 생산은 증대하고 지불능력이 낮은 사회적 취약계층에게는 더 많은 자원이 분배된다. 부가적인 자원은 지역발전을 뒷받침하는 데 사용될 수 있고 지역사회 조직으로서의 사회적기업은 그 형태를 갖춰가기 시작한다. 영리기업은 사회적기업과 동일한 형태로 자원배분과 분배에 개입할 수 없는데 이는 영리기업의 주된 목표가 사적 전유를 위해 이윤을 증대시키는 데 있기 때문이다. 영리기업은 투자자 이외의 이해당사자 참여와 자원의 사회화를 동시에 추구할 수 없다. 실제로 일반적인 관점에서 영리기업은 스스로의 경쟁적 지위를 약화시키지 않고 조직의 시장가치도 축소시키지 않으면서 가능한 한 이윤을 증대시킬 수밖에 없다. 모든 잉여를 사적으로 전유하고 이해갈등과 정보의 불균형 문제를 심화시키는 경향으로 인해(Jensen and Meckling, 1976) 영리조직은 사회화가 필요하고 시장결함이 심화되는 부문에서는 취약하다. 최소한의 수준에서도 영리조직은 공적 지원, 노동, 재정적 기부를 얻어내는 데 있어서 큰 어려움을 겪을 것이다.

이는 특히 가치제에서 두드러지며, 가치제는 전통적으로 비영리기업과 사회적기업이 생산해 온 재화의 유형이다(Weisbrod, 1988). 가치제는 중요한 긍정적 외부효과를 창출한다는 특징이 있으며 민간 기업은 이러한 가치제를 필요보다 적게 공급한다. 기부가 경제적 지속가능성을 충분히 보상하지 못할 때 지역당국은 보조와 가격 차별화¹⁴⁾를 통해 높은 고정비용을 감당해야 한다. 공적공급은 예산제약을 넘어서서 참여과정의 제한으로 인해 계약불완전성과 정보 불균형의 문제를 극복하는 어려움 속에서 주요한 장애물에 직면한다. 이와는 반대로 사회적기업은 비용을 축소할 수 있는데 이러한 요구에 부합하기 위해 사회적기업은 효율성, 혁신, 생산성을 증대시켜야 하며 공공부문과 달리 수익을 증대시켜야 한다.

요약하면, 사회적기업이 기업의 주요 목표로서의 이익 추구를 포기하는 것은 다양한 배분구조에 주된 영향을 미친다. 이렇게 다양한 배분구조는 사회적기업의 분배적 기능을 야기하고 사회적기업은 이익추구 대신 사회적 니즈 충족을 주 목표로 설정한다. 또한 이윤동기의 부재로 인해 사회적기업은 시장권력을 활용하려는 경향이 적고 정보의 불균형과 같은 시장에서의 여러 제약요인을 극복하고자 한다. 그 주된 결과, 사회적기업은 소비자에게 자원을 배분하게 된다. 이때 사회적기업은

14) 기업들은 가격이 특정한 재화와 서비스를 구매할 수 있는 소비자의 의지와 능력에 맞추어질 때 이를 차별화한다. 영리기업들은 잉여를 전유하기 위해 가격의 차별화를 활용할 수 있다. 반면, 비영리적 제약과 분배적 특성이 주어질 때, 사회적기업들은 완벽한 시장가격을 지불할 수 없는 사회적 취약집단에게 공급을 확장하고 서비스를 제공할 수 있도록 가격을 차별화할 수 있다.

더 높은 가격에 상품을 팔아 수익을 전유하지는 못하는 대신 자원봉사, 보조금과 같은 비시장적 자원을 확보할 수 있기 때문에 지불능력이 낮은 사람들에게도 자원을 배분할 수 있다.

이러한 능력은 더 훌륭하고 효율적인 공공 자원 이용을 통해 공공 기관(public authorities)의 재분배적 기능에 통합할 수 있으며 이를 통해 빈곤과 사회적 배제를 줄일 수 있다. 또한 사회통합과 신뢰관계를 강화시키는 가치 있는 재화와 서비스를 생산하는 데 부가적인 자원을 사용한다. 이를 통해 사회적 자본을 축적할 수 있다.

사회적기업의 다양한 자원배분 및 분배기능의 예는 영국과 이탈리아에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 영국과 이탈리아에서 사회적기업은 사회적 관광 등을 통해 문화적, 환경적 유산을 유지·복원하거나 취약집단 노동시장 통합에 자원봉사자들을 활용할 수 있다. 이는 안전한 작업환경 구축이나 경력이 있는 자원봉사자가 참여하는 청년 후견인제도에서 찾아 볼 수 있다. 종종 이러한 활동은 지역공동체 및 취약집단을 지원하는 것과 같은 중요한 사회적 이상을 추구하는 자원봉사자 및 여타 기부자들을 통해서도 이루어진다. 사회적기업은 서비스에 대한 요금을 받을 수 있고 시장에서 생산물을 판매할 수 있지만 투스카니, 플로랑스 미저리코르디아(*Misericordia, in Florence*)의 예에서처럼 서비스 요금을 받지 않는 경우도 있다.¹⁵⁾ 전문의가 무료 기부로 의료 지원을 제공하기도 하는데 이때 수입은 비용을 충당할 수 있을 만큼 높다. 다른 사례들에서도 다양한 활동이 나타나는데 문화적 관광을 지원하는 사회적기업은 노동통합형 사회적기업으로부터 재화와 서비스를 구매할 수 있다. 사회적기업의 조직구조 및 자원배분 구조의 이러한 결과는 지역발전 전에 영향을 미칠 수 있다. 이는 5절에서 자세히 논의하기로 하고 그에 앞서 새로운 지역경제 발전에 대한 이 개념을 도입하는 것이 중요하겠다.

지역경제발전의 새로운 개념

사회적기업과 지역경제발전 사이의 특정한 연계는 경제이론에 의해 과소평가된 다양한 발전 측면들을 고려할 때에만 명확하게 드러난다. 일반적인 관점에서 지역발전 이론은 두 가지 흐름으로 분류할 수 있다. 첫 번째 흐름에서는 해외직접투자, 자본이전, 공적 개입, 혁신 확산, 하부기반 등과 같은 외생적 설명 요인에 주목한다. 두 번째 흐름에서는 문화적으로 뿌리내린 장인전통, 사회적 자본, 인적 자본

15) 미저리코르디아의 초기의 역사적 뿌리는 13세기 중반 플로랑스에서 발견된다.

의 가치 증대, 지역사회에 있는 각종 자본 등과 같은 자생적 요인에 초점을 둔다. 사회적기업의 역할은 후자의 흐름에 더 가깝다. 사회적기업의 초점은 물질 자원과 투자의 흐름에 있는 것이 아니라 주로 대인 관계, 사회적 자본, 인적 자원, 지역사회 서비스 니즈와 관련되기 때문이다. 이러한 자원의 결합은 사회적인 동시에 지방에 뿌리내린 조직적 목표 속에서 형성된다. 결과적으로, 사회적기업은 결과로부터 이익을 얻는 동일한 행위자들이 정의한 발전 목표에 관심을 두며 이러한 관점에서 사회적기업은 지역의 자생적 발전을 위한 중요한 도구가 될 수 있다.

역사적 시각에서 볼 때, 자생적 발전요인을 중요한 추진력으로 보는 관점은 마샬(Marshall, 1920)에서부터 비롯되었다. 마샬은 산업혁명 이후 영국의 산업지구가 왜 발전하였는지를 설명하기 위해 '산업적 분위기'라는 개념을 도입하였다. 산업성장은 특정한 환경과 장소에서만 나타날 뿐 그 외 지역에서는 나타나지 않았다. 이러한 시각은 산업지구론과 자생적 발전론이 확대될 때인 수십 년 후에야 발전 연구에서 보편화되었으며 외생적 설명과는 반대된다. 중심적 역할이 적어도 기업의 초기발전 단계에서 상대적으로 작고 내수지향적인 출발점에서 창출된 기업에 부여되기 때문이다. 문화 및 제도와 함께 기업가적 활동과 관계망 네트워크는 자생적 발전을 설명하는 데에 중요한 역할을 한다. 제도적 틀과 함께 지역자원도 중요하는데 이러한 요소들이 산업성장을 뒷받침해야만 그것이 현실화될 수 있기 때문이다.

산업지구에 대한 문헌은 현재 엄청나게 많고 이러한 사실을 예증하기 위해서는 가장 중요한 소수의 고전들을 보는 것만으로도 이해가 될 것이다(Becattini, 1979; Becattini, 1989; Piore and Sable, 1982; Brusco, 1982; Amin, 1999).¹⁶⁾ 이 저작에서 저자들이 보여주고자 했던 바는, 지리적으로 지역화된 활동이 신기술의 확산, 규모와 범위의 경제, 정보소통, 지식 축적 측면의 유사한 산업 부문들 또는 상호보완적인 산업 부문에서 작동할 때 시너지 효과를 발생시킨다는 점이다. 부가적으로 산업지구의 노동시장과 공동체적 맥락은 지역발전을 지원하는 데 있어서 중요한 역할을 맡아 왔다. 구체적으로는 노동력의 동질성이 높은 것과 노동자들이 직장 밖에서 만나거나 산업지구 내의 다양한 기업을 이동할 수 있는 의지와 가능성이 혁신적인 지식과 관행의 전파에 도움이 된다는 점을 강조하였다. 이는 지역발전을 지원하는 중요한 시스템 효과 및 네트워크적 외부 효과로 귀결된다.

16) 이 흐름에 있는 다수의 연구들은 중부 및 북동부 이탈리아의 다수 지역에서 경제성장과 사회통합을 보장할 수 있었던 중소기업 시스템을 다룬다.

그럼에도 불구하고 발전과정에서 지역요인의 역할을 이해하려는 노력은 주로 제조업 부문에서 작동하는 특정한 유형의 행위자, 즉 중소기업만을 대상으로 이루어지고 있다. 그러나 이 경우 지역발전을 이해하기 위한 이 같은 접근방식은 그 설득력을 잃어버리고 만다. 제조업 부문의 중요성이 현재 경제 전반에 걸쳐 위축되고 있기 때문이다. 지역발전 과정을 지금의 현실에 맞게 이해하기 위해서는 상이하고 비전통적인 기업가적 행위를 고려해야 한다. 실제로 지역발전을 움직이는 힘은 서비스 생산과 사회적 자본축적에 기여하는 공익적 목표이기 때문이다(Trigilia, 2001). 이러한 비전통적 지역발전의 경향은 패턴은 경제성장의 초기 단계에서는 찾아보기 힘든데 제조업만으로도 충분히 생산증대를 담보할 수 있었기 때문이다. 공공재에 대한 수요는 주로 가족 단위에서 해결했고 공공부문과 민간제조업을 이어주는 제3의 영역에 대한 고찰을 아직 이루어지지 않은 상태였다. 그러나 최근 자료에 따르면 총생산 대비 비중의 측면에서 보면 대부분의 선진국에서 이 제3의 영역은 지속적으로 성장해왔다. 서비스 생산은 모든 선진국에서 지배적인 위치를 차지하게 되었고 서비스를 확대시키는 힘은 사회적이고 가치있는 서비스 수요를 구조적으로 발전시켜나가는 데 있다(Salamon, 1998).¹⁷⁾ 예를 들어 서비스 생산과 비영리활동은 지역발전 과정에서 중요한 자리를 차지하게 되었는데 상품시장 및 금융시장의 세계화가 보다 더 통합적인 지역 지배구조를 요구하기 때문이다. 이러한 지배구조는 이전의 제조업 부문을 보다 신속하고 효과적으로 되살려놓고 있으며 환경보호와 같은 공익적 목적에 기여하는 모든 관련 행위주체들을 필요로 하게 되었다(Grefe, 2007).¹⁸⁾

자생적 발전을 고려한다면 사회적 특성을 가진 가치 있는 준공공재적 재화와 서비스의 생산이 중요해진다. 이러한 종류의 서비스는 발전의 중요한 전제조건을 제시하기 때문인데 그 이유는 이러한 서비스가 특정한 사회적 니즈를 충족할 뿐만 아니라 인적·사회적 자본을 축진하고 주변화와 불평등 등과 같은 경제성장의 부정적 효과를 줄이는 데 도움이 되기 때문이다. 개인 및 지역사회 서비스 수요의 급격한 성장은 현재의 기업 활동 영역이 사회적기업의 활동과 보다 근접한 방향으로 변화하고 있음을 보여주는 증거이다.

17) 비영리제도에 대한 UN Handbook은 총비영리부문이 미국, 캐나다, 네덜란드의 총생산 중 15~17%에 달하고 지난 세계대전 이후 지속적인 증가 추세에 있음을 보여주고 있다.

18) 탈산업화에 따른 다양한 나라와 특정 지역의 부정적 결과들은 종종 기존의 전통적인 산업적 기업과는 매우 다른 새로운 행위자가 역할을 하도록 불러 들였다. 이 새로운 행위자들은 지역에 뿌리박은 기업들과 공동의 동기와 이해, 관심을 가진 기업가 네트워크의 창출과 성장을 허용하면서 경제시스템을 재활성화하였고 재구조화하였다. 일부 사례들에서, 발전과정에서 쇠퇴하였던 산업 부문들은 재생되었고 다시 부상하였다. 또한 장인적 생산과 소매점은 지역적 뿌리내림과 사회적 자본이 번성하는 다수의 사례들에서 다시 활성화되었다.

사회적기업이 지역발전에 미치는 영향

지역발전과 사회적기업간의 역할 관련성은 대인적·관계적 함의를 가지는 공익 서비스에 대한 수요 증가와 지역발전을 결합하는 데서 나타난다. 사회적기업은 시장 및 계약불완전성을 극복하기 위해 준공공재와 가치재 공급에 필요한 자원을 사회화한다. 다수 이해관계자적 성격은 사회적기업의 새로운 특징이며 이러한 조직적 특성은 사회적기업이 뿌리내리는 기반을 형성할 뿐 아니라 지역발전에도 기여한다. 대인적 관계에 기반을 둔 네트워크는 지배구조 수준에서 참여기제로 통합될 수 있고 자본의 사회화는 중요한 외부 효과 및 시장 결함이 존재하는 상황에서 사회적 니즈 충족을 뒷받침할 수 있다.

기업가 정신이 새로이 명확한 사회적 역할을 획득함에 따라 이는 지역발전의 질에도 영향을 미치게 됐다. 이러한 시각은 다수 이해관계자적 조직에 대한 문헌(Freeman, 1984) 및 기업의 사회적 책임에 대한 문헌(Grimalda and Sacconi, 2005)에서도 명확히 드러난다. 그러나 이해당사자들을 단지 특정한 경제적 이해를 지지하는 사람들로만 보는 안 된다. 지역발전 과정에 이해관계가 걸려있는 다양한 '대중'은 절차의 공정성에 가치를 부여할 것이므로 여기서 절차의 수행은 참여과정과 밀접한 관련이 있다(Tortia, 2007). 참여하는 모든 행위자들의 공통된 목표는 개별 이해당사자의 특정한 이해관계를 뛰어넘는 핵심적 요소이며 그러한 목표는 새로운 지배구조에서 시너지를 찾아내며 사회화된 자원을 통해 뒷받침된다. 이러한 방식으로 조직적 곤경·갈등은 조직의 경계 내에서 억제되고 해결된다. 그러나 전반적인 차원에서 보자면 양적인 성장만으로 함의를 정당화하기에는 충분치 않다. 지역사회 니즈의 충족, 열망의 성취, 의사결정 과정의 투명성은 경제적 결과 이상은 아니더라도 실제적으로는 경제적 결과만큼이나 중요하다(Tyler and Blader, 2000; Tyler and Blader, 2003). 실제로 소득성장이 복지와 니즈 충족을 증대시키는 충분요소가 아니라는 점을 보여주는 연구결과는 아주 많다(Esterlin, 1974; Pugno, 2005). 복지가 증대된다면 조직을 통제하고 이해당사자들에게 동기를 부여하는 방식에서도 비금전적이고 내재적인 요소를 추가해야 한다. 사회적 관계의 질 또한 중요한데(Borzaga and Depedri, 2005; Gui and Sugden, 2005), 발전 목표를 포함시키고 정의해나감으로써 사회적 관계의 질을 통합적으로 추구해야 한다(Frey and Stutzer, 2005). 절차와 과정의 공정성이 무엇보다 중요한 이유는 이러한 요소가 관련 행위자들의 안녕에 영향을 미치기 때문이다(Tortia, 2007). 이기적인 행위, 전통적인 경제적 요인, 경제적 지속가능성에 뒤따르는 제

약들이 미치는 영향을 과소평가해서는 안 된다. 조직의 성과를 평가할 때는 특히 그렇지만 이를 전체 시스템의 고유한 목표로 간주하기보다는 일반적이고 포괄적인 틀에서 다시 바라보고 재해석해야 한다.

이러한 특성과 자원배분적·분배적 결과 덕분에 사회적기업은 준공공재 공급 증대를 통해 지역시스템의 복지를 개선시킬 수 있고 결과적으로 고용과 생산을 증대시킬 수 있다. 생산이 신뢰와 참여에 기초할 때 위계와 관료제에 기반을 둔 전통적인 지배구조 형태에 제한적으로 의존하면서도 효율성과 효과성을 높일 수 있다. 또한 대인적 성격이 강한 사회적 서비스의 생산은 중기적으로나 장기적으로나 자생적 발전을 지속시키는데 이는 서비스 주도적 발전모델이 제조업 및 공공부문에 기반을 둔 전통적 모델보다 현대 경제에 더 걸맞기 때문이다. 이러한 시각에서 서비스 생산은 지역의 니즈에 더 가깝게 다가가고 부합한다. 공적 공급과 영리기업이 쉽게 일궈내지 못했던 지역사회적 근간과 근접성에서 사회적기업의 특성과 위력을 얻게 되는 것이다.

둘째, 사회적기업은 지역사회를 기반으로 지역 간 이동에 어려움을 겪는 여성과 청년 등의 일자리와 삶의 질 향상에 도움이 될 만한 새로운 고용기회를 창출한다. 경제시스템의 작동에 대한 정태적 해석과는 대조적으로 사회적기업은 실제로 새로운 일자리를 창출할 수 있다. 특정 서비스 공급의 전제조건이 될 만한 조직적 특성을 사회적기업이 원래 가지고 있는 만큼 창출되는 모든 일자리가 기존의 일자리를 대체하지는 않는다. 예를 들어, 노동통합형 사회적기업이라고 명명되는 특정한 사회적기업 집단은 실업자가 되거나 준실업자가 될 수 있는 노동자를 위한 새로운 일자리 창출을 목표로 삼는다. 이러한 서비스 유형은 기존의 공공·영리 소유구조를 통해서서는 재생산되지 않았다(Nyssen, 2006; ISTAT, 2007).¹⁹⁾ 사회적기업에서는 다른 조직형태의 유사한 직업과 비교해 더 낮은 임금을 지급하기 때문에 이러한 사회적기업의 일자리 창출을 두고 종종 논란이 일기도 한다. 그러나 경험적 증거는 이러한 비판에 대해 의문을 제기하는데 이는 비영리 및 사회적 협동조합 노동자들은 공공부문 근로자보다 일자리와 임금에 만족도가 높으며, 그 수준이 영리기업 근로자와 비슷하기 때문이다(Borzaga and Depedri, 2005; Borzaga and

19) 이탈리아 법률은 노동통합을 수행하는 사회적 협동조합의 특정한 범주들(B유형)을 정의하고 있다. 이탈리아 통계국(ISTAT)의 공식 자료에 따르면 2005년 B유형의 협동조합은 2,419개이다. 이 협동조합들은 30,141명의 취약계층을 고용하였다. 취약계층은 주로 장애인이지만, 탈알콜중독자, 약물중독자, 탈범죄자도 있다. 2003년에 B유형의 협동조합은 1,979개였고 23,587명의 취약계층을 고용하였다. 2년 만에 협동조합의 수는 22.2%, 취약노동자의 수는 27.8% 성장하였다(ISTAT, 2007).

Tortia, 2006; Tortia, 2007). 결과적으로 사회적기업은 지역공동체 복지의 순기능적 개선을 일궈낼 수 있다.

셋째, 앞서 살펴본 내용을 토대로 보았을 때 다양한 자원배분 형태는 빈곤과 불평등 감소에 도움이 되며 이러한 결과는 지역사회 단위에서 특히 중요하다. 사회적기업은 사회적 병폐의 심화와 확산을 줄이기 위해 지역복지시스템이 예방적이고 개방적으로 대응할 수 있도록 돕는다. 또한 지역복지시스템에 대한 비용이 줄어들고 부정적 외부효과는 지역발전 목표에 따라 변화하게 된다. 게다가 노동통합형 사회적기업은 가치 있는 결과도 얻을 수 있는데 이들은 일하기 힘든 노동자와 가족들의 주변화와 빈곤을 상당 부분 줄이기 때문이다. 나아가 이러한 효과는 이탈리아 사회적 협동조합을 대상으로 최근에 실시된 전국 규모의 조사에서도 입증된 바 있다(ICSI, *Indagine sulle Co-operative Sociali in Italia*). 이 연구는 이탈리아 310개 협동조합을 대상으로 조사를 실시했으며 무료 혹은 요금의 일부만을 받는 서비스에서 자원 배분이 어떻게 이루어지고 있는가에 관한 자료를 취합하였다. 협동조합이 무료로 서비스를 제공하거나 취약계층 노동자에게 높은 급여를 제공한다든 측면에서 사회적 취약집단에게 유리하게 자원을 배분하는가를 묻는 질문을 경영자들에게 했을 때, 경영자들 중 23%는 체계적으로 자원을 배분했다고 대답했으며 16%는 간헐적으로 자원을 배분했다고 응답했다. 사회적 취약집단에 간헐적으로라도 도움을 주는 협동조합들의 이직률은 10.20%로 나타났다.²⁰⁾ 이러한 결과가 제도적 기구에 의해서 인정을 받지 못할지라도 경험적 증거는 사회적기업의 특징적인 역할이 실제로 분배기능을 달성하고 있음을 보여준다.²¹⁾ 그러나 적절한 경제적 조건을 넘어서서 적합한 지배구조적 해결책과 경영모델이 필요하다.²²⁾ 이러한 측면에서 취약집단에 자원을 배분하는 능력은 가장 가치 있는 벤처를 선발하기 위해 일정한 기준으로 고려해볼 수 있다.

넷째, 자생적 지역발전의 강화는 지역을 위해 전략적으로 중요할 뿐만 아니라 외생적 추동력의 존재 속에서 추진되지 않거나 혹은 추진이 더 어려웠을 목표에 가치를 부여하고 이를 실행할 수 있게 하였다. 사회적기업은 환경자산과 같은 비이동

20) ICSI(*Indagine sulle Cooperative Sociali in Italia*)조사로부터 나온 자료를 정교화하는 우리의 연구 결과는 2004년도 '비영리조직의 경제적 역할 : 새로운 이론적 발전과 경험적 검증'이라는 연구 프로그램으로 이탈리아 과학연구처에서 재정지원을 받았다.

21) 이것은 대체로 공공행정과의 계약을 기반으로 운영되는 이탈리아의 사회적 협동조합들의 경우에서 살펴볼 수 있다. 왜냐하면 이 협동조합은 종종 계약에 의해 요구되는 것보다 더 많은 수의 이용자에게 서비스를 제공하기 때문이다.

22) 사회적기업의 분배기능은 종종 기업의 이사회와 여타 기구에 참여하는 자원봉사자들이 있기 때문에 종종 더 유리하다.

적 자원 또는 자원봉사와 같은 인적자원에 가치를 부여하도록 잘 정비되어 있고 문화적·역사적 자산과 같은 지역자산을 재활용한다. 이러한 풍부한 자원은 관리될 필요가 있고 순수한 상업적 목적으로만 이용되어서는 안 된다. 사회적기업이 없다면 이러한 풍부한 자원은 활용되지 못한 채 남아있을 것이다. 마지막으로, 더 나은 사회적 관계와 신뢰 관계의 형태에서 폭넓게 발견되는 적극적 외부효과는 지역 수준에서 사회적 자본의 축적을 지속시키므로 이 과정은 문화적으로 추동된 지속가능한 발전모델을 수행하는 데 도움을 준다.

지역 자원에 부여된 새로운 중요한 역할은 특정한 조직형태의 출현, 발전, 법률적 인정으로 정의된다. 이 조직형태는 전통적 생산양식과 관련된 제약 없이도 지역사회의 니즈를 충족시키는 방식으로 지역자원을 관리함으로써 지역발전에서의 역할을 강화한다. 사회적기업 또한 지역에 기반을 둔 기업으로 인식되고 있는 만큼 나름의 중요성을 지닌다. 이미 강조한 바와 같이, 상이한 제도적 측면과 함께 제공되는 재화와 서비스의 성격은 지역 자원과 대인적 관계가 조직 활동의 근본적 핵심 요소가 되는 상황을 창출한다. 이러한 핵심요소에 중심을 둘 때에만 자신의 목표에 기여이 기여하는, 지역에 기반을 둔 행위자의 네트워크 구축이 가능하다. 사회적기업의 적극적인 역할은 지역시장에서 확산될 수 있으며 이는 지역당국과의 계약 및 여타 관계로 한정되어야 한다. 또한 사회적기업은 지역사회에 뿌리를 내림으로써 사회적기업이 위계적 통제와 반대의 참여기제를 통해 조직 내부와 외부의 지역행위자의 네트워크를 창출하는 것을 더 용이하게 한다. 네트워크 구축과 파트너십은 비영리조직이 효과적으로 기능할 수 있는 중요한 기제 가운데 하나이다. 왜냐하면 공동의 이해관계와 동기를 가진 행위자들로 구성된 네트워크는 지역화된 서비스를 위한 적절한 생산규모를 보장하면서 네트워크 내부에서 뿐 아니라 외부주체와의 관계에서 대인관계와 신뢰관계에 기반을 둔 참여과정의 가능성을 확대시키기 때문이다 (Sacchetti and Sugden, 2002; Sacchetti and Tortia, 2008). 이는 ISTAT의 조사(2007) 자료들에 의해서도 뒷받침되는데 이 자료는 2005년 이탈리아에서 활동 중인 284개 사회적 협동조합 컨소시엄을 보여준다. 나아가 ISTAT 조사로부터 나온 다른 결과들은 관련 협동조합 중 13%만이 고립되어 있는 반면 56%는 다른 기업과의 네트워크에 참여하고 있음을 보여준다. 각 기업이 참여하고 있는 네트워크의 평균 수는 약 1.8개이고 마지막으로 22%는 대학, 연구센터, 지역발전센터와 같은 비기업적 주체들과 네트워크를 형성하고 있다. 각 기업의 이러한 유형의 네트워크의 평균 수는 2.6개이다.

이런 방식으로 사회적기업들은 정보의 비대칭성을 축소하면서 내부와 외부의 이해당사자 간의 신뢰를 형성함으로써 다양한 이익집단 간의 갈등을 제한한다. 또한 지역사회에 뿌리를 내리고 네트워크를 구축하는 일은 세계화의 특징인 강한 경쟁으로부터 지역시스템을 보호하는 은신처를 만들어낸다. 실제로 시장교환은 고정된 낮은 가격에 기반을 둘 뿐만 아니라 기업들은 대인관계와 신뢰관계에 기반을 둘 때 다양한 소비자과 이용자, 민간과 공공에 의해 쉽게 인정받을 수 있는 중심이 된다. 그러한 서비스에 대한 수요는 지역적 뿌리내림의 요소들에 의해서만 지속되는데 종종 자신의 입장에서 상당한 경제적 효익을 추출하지 않으면서 지역시스템을 지원하는 조직들이 창출된다는 점을 그려 넣음으로써 사회적기업의 역할에 대한 이러한 그림은 한층 더 완성된다.

지역발전을 지원하는 사회적기업의 가장 중요한 예는 이해당사자 조직들에서 발견될 수 있는데 이 조직들은 일반적으로 자원봉사자 또는 이용자와 노동자에 의해 통제된다. 이 조직들은 지방당국, 시민사회와 기업들을 대표하는 연합체들, 여타의 비영리조직들과 같은 다양한 행위자들을 참여시키면서 지역발전 목표를 수행한다. 지역발전 기업들은 종종 정보의 비대칭성을 줄이고 새로운 암묵적인 지식을 생산하는 신뢰와 사회통합을 창출할 필요로부터 출현한, 공동의 동기를 가진 행위자들의 네트워크로 간주될 수 있다. 이탈리아의 대다수 사회적 협동조합들과 영국의 기업가적 비영리 조직들은 어떤 금전적인 목적도 가지지 않은 채 지역발전전략의 형성과 수행에 적극적으로 참여한다.

이러한 결론들은 자생적인 힘들에 의해 추진되는 지역발전에 대한 연구의 시각을 확대시키는 최근의 산업경제학 문헌들(Sugden and Wilson, 2000; Sacchetti and Sugden, 2003; Sacchetti, 2004)과 쉽게 결합하여 이해할 수 있다. 더 이상 산업적 기업들만이 관련된 유일한 행위자가 아니라, 다른 행위기구, 즉 공공과 비영리조직 또한 중요한 지역에 영향력을 미치는 서비스의 생산에 개입한다. 오늘날은 지역시스템에 이해관계를 가지는 폭넓은 행위자들이 다양한 방식으로 기여하고 유익한 역할을 할 수 있다. 또한 관련된 다양한 행위자들은 지역시스템에 대한 적절한 참여적 지위를 찾을 필요가 있고 이 지역시스템은 다양한 행위자들이 지역의 필요를 표출하여 적합한 해결책을 수행할 수 있는 가능성을 허용할 필요가 있다. 쉽게 이루어지지지는 않겠지만 적극적인 참여에 기반을 둔 다수 이해관계자적 소유권과 지배구조가 올바른 방향으로의 첫발이라는 점은 명백하다. 이러한 참여적 특성들은 또한 과거에 획득된 결과들을 강화한다. 이러한 종류의 지배구조 모델의

증거는 이탈리아 협동조합과 관련한 다양한 연구들에서 쉽게 찾아볼 수 있는데, 이 사례에서 다양한 지역 행위자들의 대표들은 이사회나 유사한 구조들에 참여한다 (Sacchetti and Tortia, 2008). 여기서 다양한 행위자들의 대표에는 노동자대표, 고객대표, 지역공동체 대표, 기업가의 연합체와 같은 준제도기관, 여타의 시민단체의 대표 등이 있다. 나아가, 이미 언급된 ICSI 조사에 따르면 비록 법률이 관련 협동조합에게 다수 이해관계자적 지배구조 형태를 명시하도록 강제하지 않을지라도 관련 협동조합의 약 2/3는 다수 이해관계자로 구성되어 있다는 것을 볼 수 있다. 그 이유는 관련 협동조합의 대부분이 유급노동자와 자원봉사자를 구성원으로 포함하고 있기 때문일 뿐만 아니라(사례 중 40%) 이용자와 여타 조직들(사례 중 16%) 또는 지방당국과 재정적 후원자들(사례 중 8%)을 포함하고 있기 때문이다 (Borzaga and Depedri, 2007; Depedri, 2007). 이 사례들에서 기업은 사회문제를 해결하기 위해 조직의 지배구조 속에서 상호작용하는 공동의 동기와 이해관심을 가진 비영리적 벤처로서 간주될 수 있다.

공공부문이 비효율적인 생산과정의 수행으로 인해 개입할 수 없고 영리기업들이 효율적인 조정장치가 없을 때 사회적기업들은, 비록 참여를 기반으로 한 의사결정과정으로 비용이 더 들지라도 가장 중요한 발전 방향을 보여줄 수 있다. 실제로 일부 연구자들(Hansmann, 1996)이 협동조합 및 사회적기업과 같은 비투자자 소유조직들의 주요한 약점으로서 높은 의사결정비용을 지적할지라도 이러한 맥락에서 높은 의사결정비용이 필연적으로 사회적기업의 단점이 되지 않는 것은 명백하다. 다양한 이해를 가진 행위자들이 함께 복잡한 문제를 해결하려는 필요 속에서 신뢰 및 공동의 사회적 목표에 기반을 둔 참여기제들은 의사결정비용을 더 낮출 수 있거나 적어도 증대시키지 않을 수 있다. 게다가 사회적기업들은 낮은 임금, 부분 급여, 자원봉사 덕택에 노동과 같은 비용들을 줄일 수 있다.

분석의 초점이 강하게 전환되었는데, 우리는 처음에 주로 제조업체에 의해 수행된 경제성장의 결정 요인들에 대한 분석에서 출발하였으나 곧 경제적 목표를 도구적 역할에만 한정하는 것을 포기하고 행복의 비도구적 요소들에 대해 새롭게 주목하였다. 이미 강조한 바와 같이 영리적 동기의 배제, 참여에 기반을 둔 지배구조 구조의 실행 및 자생적 동기에 대한 가치부여는 발전 방식을 이해하는데 있어서 이러한 변화를 지지하는 제도적 요인을 포함하고 있다.

요약하면, 사회적기업이 지역발전에서 중요한 역할을 한다는 생각은 의미가 있

다. 이러한 조직유형은 그 특성상 사회적 필요에 대응하여 기여하고 지역 내의 다양한 대중으로부터 나오는 요구들을 고려한다. 경제적 목표들은 단순히 도구적인 것으로 이해될 수 있지만 조직은 참여, 저항, 절차의 형평성 및 투명성과 같은 요소들에 초점을 맞추며 이 요소들은 행복의 가장 중요한 결정요인으로 제시되었다 (Benz, 2005; Banz and Stutzer, 2003; Benz, Frey and Stutzer, 2004; Tortia, 2007). 사회적기업의 부분적인 공적 특성은 사회적 목표뿐만 아니라 집합적 목표가 고려되도록 보장할 수 있다. 이러한 관점에서 사회적기업들은 사회적 필요와 집합적 필요를 모으는 수집자로서 이해될 수 있고 이러한 사회적, 집합적 필요들이 완벽하게 충족된다면 경제성장과 지역 행위자들의 필요는 더 잘 결합할 수 있다.

정책적 개입

사회적기업의 혁신적인 특징 및 발전 과정에서 비중의 증대를 고려할 때 특정한 정책적 개입이 필요하다. 이러한 맥락에서 비영리조직을 지원하던 전통적인 정책에서 벗어나서 새로운 정책이 요구된다. 전통적인 정책이 비영리조직의 대체로 '비기업적 성격'에 의해 정당화되는 재정구조의 우위에 주목하였다면 새로운 정책적 개입은 사회적기업의 '기업적 특성'에 초점을 두어야만 한다.

첫째, 사회적기업에 대한 법률적 인식을 확대하고 관련 법률을 발전시키는 것이 필요하다. 잠재적으로 모든 이해를 가진 행위자들이 이 새로운 유형의 기업의 존재를 인식할 수 있도록 보장하는 적극적인 홍보가 필요하다.

둘째, 이론적, 법률적 수준에서 뿐만 아니라 정치 영역에서도 이 새로운 조직에 대한 더 나은 인식을 지지하도록 정책적 개입의 방향을 잡아야만 하며, 사회적기업들은 전체적으로 새로운 제도적 기구를 요구할 수 있다. 또한 사회적기업의 특징들은 다수의 이론적 연구들에 의해서 완벽하게 명확해지지 않으므로 그 중요성과 가능성은 경험적 연구에 의해 더 명확하게 탐구될 필요가 있고, 연구의 수행을 통해 여전히 다수인 공백을 메울 필요가 있다. 예를 들어, 더 명확한 지배구조 체계와 다양한 이해당사자 집단의 참여 패턴에 대한 정의는 메워야 할 하나의 공백이다. 또한 전통적인 공공 및 영리활동 사이에 있는 사회적기업의 활동 영역을 적절하게 위치시키기 위해서 사회적기업의 활동 영역의 경계들이 더 명확하게 판별될 필요가 있다.

셋째, 지역적 소명과 사회적 소명을 고려할 때, 특히 지방당국에 의한 의사결정에 의존하는 사업들을 운영하고 있다는 점에서, 사회적기업들은 공공영역의 파트너십을 위한 이상적 후보임을 보여준다. 그러나 이러한 공공영역과 시민사회 간의 파트너십에 대한 명확한 법률적, 행정적 특징들은 여전히 더 명백하게 정의될 필요가 있다. 다양한 경제적 성격을 가진 세력들 간의 적절한 조정의 결여는 풍부한 협력보다는 경쟁과 대립으로 나타날 수 있다. 지역 수준에서, 규모의 경제와 범위의 경제를 확장하고 유사한 활동 영역과 상호보완적인 활동 영역을 기반으로 시너지를 창출하도록 사회적기업들의 컨소시엄과 네트워크의 발전을 지원하는 것이 필요하다. 비영리적 특성과 포괄적인 지배구조 모델을 고려할 때 사회적기업들은 거대한 규모의 생산에 부적합한 것으로 보이므로 사회적기업들은 규모의 경제에서 비교우위에 도달할 수 있도록 하는 새로운 조정도구가 필요하다.

마지막으로, 금융 차원에서 특히 이탈리아와 영국에서 금융적 중개기구들은 이 새로운 기업 형태의 발전 잠재력과 금융적 신뢰에 더 주목하여 지원하고 있다 (Borzaga, 2007). 새로운 제도적 도구와 정치 캠페인은 명확한 지역발전의 목표를 가지는 사회적기업들을 지원하기 위해 제도적 기부자들 — 즉 공공 및 민간행위자들 — 에 의한 기부와 새로운 지원형태를 촉진할 필요가 있다.

결론

이 장에서는 먼저 사회적기업의 경제적 특성, 법률적 틀, 자원 배분적 특성과 관련한 연구 성과들을 제시한 후, 지역경제발전에 대한 사회적기업의 영향에 대한 인식을 개선하고자 하였다. 사회적기업과 관련된 특징들이 영국과 이탈리아의 법률에 의해 정의되었기 때문에, 이 장은 먼저 사회적기업과 가장 밀접하게 관련된 특징의 일부를 제시하였다. 이러한 특징들로는 (대부분의 시기에 지역적으로 결정되는) 명시적인 사회적 목표, (발전의 목표에 맞도록 양도할 수 없는 자본과 자원의 축적에 기반을 둔) 비영리적인 특성과 자산고정, 그리고 (중종 지역 수준에서 뿌리 내리고 있는) 모든 관련된 '대중'의 참여를 허용하는 다수 이해관계자적 소유권이 나 지배구조, 기업의 목표에 대한 정의가 있다.

기업이론 및 지역발전이론 속에서 사회적기업을 적절하게 위치시키기 위해 현존 이론들의 두 가지 단점에 주목하였다. 첫째, 지역발전이론은 지금까지 산업적 기업들과 공공조직들을 배타적으로 고려해 왔다. 산업적 기업과 공공조직 사이에

위치한 중간 조직들 즉 일반적으로 언급되는 비영리조직과 사회적기업에 대해서는 충분한 비중이 부여되지 못하였다. 둘째, 기업이론은 거의 배타적으로 이윤창출 활동을 고려하지만 이것은 포괄적인 접근방식이 아니다. 왜냐하면 기업들은 조직관행과 조정기제의 진화적 집합체라는 관점에서 정의되기 때문이다. 이러한 조직관행과 조정기제는 다양한 동기에 의해 움직이는 행위자들에 의해 수행되는 복잡한 생산관계를 관리하는 데 필요하다. 이러한 동기들이 금전적이고 경제적인 수는 있지만 동시에 내재적이고, 관계적이고 이타적일 수 있다. 이러한 관점에서 사회적기업과 같은 비영리 활동 부문도 기업으로 간주되어야만 한다. 영리적 동기는 기업 운영의 보편적인 추동력이 아니라 특수한 추동력으로서 해석된다. 이론적으로 정교하게 정리하면 자생적으로 추동되는 사례들과 지역자원들을 가치 있게 만드는 모든 발전 모델들 속에 통합된 형태로 사회적기업을 위치시킬 수 있다. 사회적기업의 활동은 외부 의존적 발전모델과는 다른 경향이 있으며 이러한 맥락에서 사회적기업의 기여는 성격상 대체적으로 지역의 필요를 충족하는 것에서 주로 드러난다. 이것은 공급의 증대, 가격하락, 그리고 사회적 취약집단에 대한 자원 분배라는 직접적인 영향을 통해 나타날 뿐만 아니라 적극적인 외부효과의 확산과 사회적 자본의 축적이라는 간접적인 영향을 통해서도 드러난다.

이러한 요소들로 인해, 사회적기업은 영리기업과 공공부문 그 자체와 비교하여 공적 자금과 지역 수준에서 활용되지 못한 자원들을 효율적으로 사용할 수 있다. 전자의 사례에서 민간기업들은 공적 목표를 손상시켜 사적 보상을 특권화하고 있다. 후자의 사례에서 적어도 사회적기업은 일부의 활동 부문에서 서비스의 효율성과 효과성을 증대시킬 수 있는 공공 당국의 유연적인 재정지출의 연결 통로를 보여준다. 사회적기업은 다른 조직 형태들에 의해 공급되는 서비스를 수행하고 확장하여 복지 와 고용을 증대시키고 빈곤을 축소할 수 있다. 이 결과들은 고객과 가난한 사람들에게 유리하게 자원을 배분하고 재분배 하는 다양한 양상에 의해 영향을 받는다.

참고문헌

- Amin, A. (1999), The Emilian Model: institutional challenges. *European Planning Studies* 7(4): 389-405.
- Anheier, H. and Ben-Ner A. (eds.), *The Study of the Nonprofit Enterprise. Theories and Approaches*, New York, Kluwer Academic, Plenum Publishers.
- Bacchiega, A. and Borzaga, C. (2001), Social Enterprise as an Incentive Structures, in Borzaga C. e Defourny J., *The Emergence of Social Enterprise*, London, Routledge, pp. 273-295.
- Bacchiega, A. and Borzaga, C. (2003), The Economics of the Third Sector: Toward a More Comprehensive Approach, in Anheier H. K. e Ben-Ner A. (a cura di), *The Study of the Nonprofit Enterprise. Theories and Approaches*, New York, Kluwer Academic, Plenum Publishers, pp. 27-48.
- Becattini, G. (1979), Dal settore industriale al *District* industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine, *Economia e Politica Industriale*, 1, 7-21.
- Becattini, G. (1989), *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, Il Mulino.
- Ben-Ner, A. and Putterman, L. (1999), Values and Institutions in Economic Analysis, in Ben-Ner A. and Putterman L. (eds.), *Economics, Values, and Organization*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-72.

- Benz, M. (2005), *The Relevance of Procedural Utility for Economics*, Working Paper no. 26, Institute for Empirical Research in Economics, Zurich.
- Benz, M., Frey, B. and Stutzer, A. (2004), *Introducing procedural utility*. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 160 (3), 377-401.
- Benz, M. and Stutzer, A. (2003), *Do workers enjoy procedural utility?* *Applied Economics Quarterly* 49 (2), 149-172.
- Borzaga, C. (2003), *L'analisi economica delle organizzazioni nonprofit: teorie, limiti e possibili sviluppi*, in Borzaga C. and Musella M. (a cura di), *Produttività ed efficienza nelle organizzazioni non profit. Il ruolo dei lavoratori e delle relazioni di lavoro*, Trento, Edizioni 31, pp. 23-48.
- Hansmann, H. (1996), *The Ownership of the Enterprise*, Harvard, Harvard University Press.
- Borzaga, C. and Defourny, J. (eds.) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, London, Routledge.
- Borzaga, C. and Depedri, S. (2005), *Interpersonal relations and job satisfaction: Some empirical results in social and community care services*. In: Gui, B., Sugden, R. (Eds.), *Economics and Social Interaction: Accounting for Interpersonal Relations*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 132-153.
- Borzaga, C. and Depedri, S. (2007), *Il lavoro nelle cooperative sociali. Verso un nuovo modello di relazioni industriali?*, *Impresa Sociali*, no. 3, pp. 15, 32.
- Borzaga, C. and Mittone, L. (1997), *The multi-stakeholders versus the nonprofit organizations*, Università degli Studi di Trento - Dipartimento di Economia, Discussion Paper N° 7.

- Borzaga, C. and Spears, R. (eds.) (2004), *Trends and Challenges for Cooperatives and Social Enterprises in Developed and Transition Countries*, Trento, Edizioni 31.
- Borzaga, C. and Tortia, E. (2006), Worker motivations, job satisfaction and loyalty in public and non-profit social services. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 35 (2), 225-248.
- Borzaga, C. and Tortia, E. (2007), Social economy organizations in the theory of the firm, in Clarence E. and Noya A. (eds.), *The Social Economy. Building Inclusive Communities*, Paris, OECD Publishing, pp. 23-60.
- Borzaga, C. and Tortia E. (2009), The economics of social enterprises: an evolutionary interpretation, in Borzaga C. and Becchetti L. (Eds), *The Economics of Social Responsibility*, London, Routledge, *forthcoming*.
- Brusco, S. (1982), The Emilian Model: Productive Decentralization and Social Integration, *Cambridge Journal of Economics*, 6 (2), 167-85.
- CIC Regulator (2005), Community Interest Company, Information and Guidance Notes, www.cicregulator.gov.uk/guidance.shtml
- Depedri, S. (2007), Le cooperative sociali tra *single e multi-stakeholder*, *Impresa Sociale*, no. 3, pp. 69-82.
- Esterlin, R. (1974), Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence, in David, P. D. and Reader, M. W. (eds.), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, Academic Press, New York, pp. 89-125.
- Freeman, R. (1984), *Strategic Management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman.

- Frey, B. and Stutzer, A. (2005), Beyond outcomes: Measuring procedural utility. *Oxford Economic papers* 57 (1), 207–228.
- Granovetter, M. (1973), The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360–1380.
- Granovetter, M. (1985), Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology* 91 (3), 481–510.
- Grefe, X. (2007), The Role of the Social Economy in Local Development, in Clarence E. and Noya A. (eds), *The Social Economy. Building Inclusive Communities*, Paris, OECD Publishing, pp. 91–117.
- Grimalda, G. and Sacconi, L. (2005), The constitution of the not-for-profit organisation: reciprocal conformity to morality. *Constitutional Political Economy* 16 (3), 249 – 276.
- Gui, B. and Sugden, R. (2005), *Economics and Social Interaction. Accounting for Interpersonal Relations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hansmann, H. (1996), *The Ownership of the Enterprise*, Harvard, Harvard University Press.
- Hodgson, G. (1993), *Economic Evolution. Bringing Life Back into Economics*, Cambridge: Polity Press.
- Hodgson, G. (2003), The Mystery of the Routine. The Darwinian Destiny of An Evolutionary Theory of Economic Change, *Revue Economique*, 54 (2): 355–384.
- Hodgson, G. (2006), *Economics in the Shadows of Darwin and Marx. Essays on Institutional and Evolutionary Themes*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

- Hodgson, G. and Knudsen, T. (2006), Why we need generalized Darwinism and why generalized Darwinism is not enough, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 61 (1), 1-19.
- ISTAT (2007), *Rapporto sulle cooperative sociali in Italia*, ISTAT, Roma.
- Jensen, M. and Meckling, W. (1976), *The Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs, and Ownership Structure*, 《*Journal of Financial Economics*》, III, n. 4, pp. 305-360.
- Kerlin, J. (2006), Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the Differences, *Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol.17, No. 3, pp. 246-262.
- Kreps, D. (1990), Corporate culture and economic theory, in Alt, J., Shepsle, K. (Eds.), *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 90-143.
- Marshall, A. (1920), *Principles of Economics*, London, Macmillan.
- Nelson, R. and Winter S. (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Noya, A and Clarence, E. (eds), *The Social Economy. Building Inclusive Communities*, Paris, OECD Publishing.
- Nyssen, M. (2006), *Social Enterprise*, London: Routledge.
- OECD (1999), *Social Enterprises*, Paris, OECD Publishing.
- Piore, M. and Sabel, C. (1982), *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*, Basic Books, New York.

- Pugno, M. (2005), The happiness paradox. Formal explanations from psycho-economics, Discussion Papers, University of Trento, Department of Economics, no. 1.
- Rose-Ackerman, S. (1996), Altruism, Non profits, and Economic Theory, "Journal of Economic Literature", 34, 2, pp. 701-728.
- Sacchetti, S. (2004), Knowledge Caps in Industrial Development, New Political Economy Vol. 9, No. 3, pp. 389-412.
- Sacchetti, S. and Sugden, R. (2003), The Governance of Networks and Economic Power. The Nature and Impact of Sub-Contracting Relationships, *The Journal of Economic Surveys*, vol. 17, no. 5, pp. 669-691.
- Sacchetti, S. and Tortia, E. (2008), Dall'organizzazione multi-stakeholder all'impresa a rete. Imprese sociali a rete e reti di imprese sociali, *Impresa Sociale*, no. 2, 2008, *forthcoming*.
- Salamon, L. (1998), Handbook on Nonprofit institutions and the 1993 system of national accounts, Johns Hopkins non-profit sector series.
- Sen, A. (1977), Rational Fools: A critique of the behavioral foundations of economic theory, *Philosophy and Public Affaire*, vol. 6, no. 4, pp. 317-344.
- Sugden, R. (1991), Rational Choice: A Survey of Contributions from Economics and Philosophy, *The Economic Journal*, Vol. 101, No. 407 (July), pp. 751-785.
- Sugden, R. and Wilson, J. (2000), Perspectives on Development. A strategic-Decision-Making Approach, The University of Birmingham, Department of Commerce, mimeo.

- Tortia, E. (2007), Worker well-being and perceived fairness: Survey-based findings from Italy, *J Socio-Economics*, doi:10.1016/j.socec.2007.10.005.
- Tyler, L. and Blader, R. (2000), *Cooperation in Groups: Procedural Justice, Social Identity, and Behavioural Engagement*, Philadelphia, Psychology Press.
- Tyler, L. and Blader, R. (2003), What constitutes fairness in work settings? A four-component model of procedural justice, *Human Resources Management Review*, 13 (2), pp. 107-126.
- Trigilia, C. (2001), Social Capital and Local Development, *European Journal of Social Theory*, 2001:4, 427-442.
- Weisbrod, B. (1977), *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington, Massachusetts, Lexington Books.
- Weisbrod, B. (1988), *The Nonprofit Economy*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Young, D. (1983), *If not For Profit, for what?*, Lexington MA, Lexington Books.
- Young, D. (1997), *Non-profit Entrepreneurship*, "International Encyclopedia of Public Administration".
- Young, D. (2000), *Innovative Trends in the U. S. Nonprofit Sector: Integrating with the Market*", OECD/LEED Forum on Social Innovation, "The Role of the Non-Profit Sector in Local Development: New Trends", Washington, D. C., September 11th and 12th.

제5장

캐나다 퀘벡의 연대협동조합: '사회적기업은 어떻게 사회적 목적과 경제적 목적을 결합시킬 수 있는가?'

장피에르 지라드, 서브루크대학교(캐나다)
쥬느비에브 랑글로아(협동)

많은 유럽국가에서 다수 이해관계자 협동조합은 협동조합 모델 발전에 긍정적인 기여를 하고 있다. 이들 협동조합이 사회적·경제적 차원의 혼합된 새로운 니즈에 대해 의미 있는 대안을 제시하고 있는 것이다. 그러나 이 모델은 캐나다 퀘벡 지역에서만 연대협동조합의 형태로 등장하고 있을 뿐 북미지역에서는 그 영향력이 극히 제한적이다. 퀘벡에서는 지난 1997~2007년까지 10년 동안 479개에 달하는 연대협동조합이 설립되었으며 이들은 시민사회의 새로운 주요 활동가들의 참여를 이끌어내면서 성장하였다. 실제로 연대협동조합은 기존의 협동조합에는 생소한 부문인 환경, 레저, 공정무역, 보건 등 다양한 산업 분야에서 설립될 수 있다.

이 장에서는 우선 국제적 차원에서의 다수 이해관계자 협동조합의 발전상에 대하여 개괄적으로 살펴본 후 퀘벡 연대협동조합의 이념적 배경에 대해 살펴보고자 한다. 이어서 연대협동조합의 개념적 정의와 그에 대한 정책적 처방이라 할 수 있는 법적 규정에 대해서도 소개를 하고자 한다. 1997년 법제화 이후 연대협동조합의 형태가 어떻게 발전해왔는지에 대한 간략한 소개와 더불어 현존하는 연대협동조합의 숫자, 참여자 수, 관련 산업 분야, 지역적 분포 자료도 덧붙일 생각이다. 이 글의 말미에서는 연대협동조합이 사회통합에 미치는 영향을 다루고 있는 연구프로젝트에서 어떠한 이슈들이 주로 제기되고 있는지를 간략하게 서술할 것이며, 보건 분야에서 활발히 활동 중인 연대협동조합들에 대해서도 중점적으로 살펴볼 것이다. 끝으로 몇 가지 조언을 덧붙였다.

서 문

북아메리카 지역에서는 매우 드문 경우이나 캐나다의 퀘벡은 시간이 흐를수록 협동조합이 발전하기에 아주 좋은 지역으로 유명해졌다. 현재 협동조합은 천연자원, 주택, 보건, 장례절차 서비스에 이르기까지 광범위한 산업 분야에서 활동 중이다. 최근까지의 협동조합의 세 가지 주요 유형으로는 생산협동조합, 노동자협동조합, 그리고 여전히 가장 대중적인 소비자협동조합을 꼽을 수 있다.”

1997년 퀘벡 주 의회는 협동조합법을 개정함으로써 연대협동조합 설립을 허용하였는데 법안의 내용은 다음과 같다. “연대협동조합은 조합이 제공하는 서비스를 이용하는 자와 해당 기관에서 일하는 노동자 모두를 조합원으로 받아들인다. 나아가 연대협동조합의 목적을 실현하는 데 경제적·사회적 관심을 가지고 있는 외부인 또는 기업도 조합의 구성원이 될 수 있다. 이들 구성원을 이 법에서는 ‘후원 조합원’이라고 명명한다(Quebec, 1999).”

이러한 형태의 협동조합은 북미에서는 처음이 아닐까 싶다. 인구 770만에 불과한 퀘벡으로서는 꽤 주목을 끌 만한 성과를 낸 셈이지만, 이러한 모델이 지닌 독창성과 언어 장벽²⁾ 탓에 기존문헌에서는 퀘벡의 협동조합이 좀처럼 다루지지 않았다.

1997~2007년에 이르는 10년 동안 479개의 연대협동조합이 설립되었으며, 현재는 300개 조합이 활동 중이다. 가히 협동조합운동의 르네상스라 할 만하다. 연대협동조합은 시민사회의 새로운 활동가들이 매력을 느낄 만한 구조를 갖추고 있다. 실제로 연대협동조합은 협동조합이라는 독창적인 방식을 적용해 수많은 가능성을 제시하고 있는데 이를 통해 환경, 레저, 공정무역, 보건 등 기존의 협동조합에게는 생소한 새롭고 다양한 사업 분야로 그 영역을 넓혀가고 있다. 그런 과정을 거쳐 마침내, 비교적 짧은 시간이었음에도 불구하고, 연대협동조합은 협동조합섹터에 활기를 불어넣어 줄 새로운 방안으로 주목을 받기에 이르렀다.

다른 한편으로 연대협동조합은 세계 경제와 신기술이 잠재적으로 자본, 노동,

- 1) 생산자협동조합 가운데 농업협동조합 통합연맹인 La Fédérée는 미화 40억 달러라는 연간 총매출액으로 차별화된다. 그러나 이러한 자료가 퀘벡 협동조합 분야에서 새로운 급진적 변화를 감추지 못한다. 오늘날 두 개의 신설협동조합 가운데 하나는 다중조합원 협동조합이거나 다수 이해관계자협동조합(MSC)이다. 퀘벡에서는 이들을 연대협동조합이라 부른다. 소비자협동조합 가운데 유명한 사례는 데자르맹 금융서비스 협동조합 네트워크로 그들은 캐나다 달러로 1,500억 달러의 어마어마한 자산을 보유하고 있다(2008년 7월 기준으로 CAN 1=USD 0.98, EUR 0.62).
- 2) 프랑스어 사용자: 북아메리카 인구의 2% 정도이다. 퀘벡 연구자들이 영어로 출간하지 않는 한, 언어장벽으로 인해 북아메리카 다른 지역 연구자들은 퀘벡 협동조합 사례연구에 어려움을 겪고 있다. 이 때문에 이러한 경험들은 다소 느끼게 전파되고 있다.

지식의 무제한적 이동을 요구하는 국제환경 속에서 경제와 사회 분야 사이의 분절된 관계를 회복시켜주고 있기도 하다. 연대협동조합은 그 소유권이 지역주민에게 있고 운영 또한 지역주민들이 맡고 있으며 조합구성원들의 이익을 위해 봉사한다. 지역에 뿌리를 내리고 있는 연대협동조합은 탈지역화 즉, 세계화에 대한 저항의 상징이며, 세계 경제 시스템이 낳은 문제점과 기회, 지역사회의 사회경제적 니즈 사이의 균형을 유지시켜준다. 동일조직 내에서 노동자와 소비자를 결합시킴으로써 수요와 공급을 하나의 통합된 단위로 만들어주는 것이다. 또한 이와 같은 조직형태 덕분에 자원 활동가들이 제공하는 자원과 기부도 증가하고 있는 만큼 연대협동조합은 기부와 호혜의 가치를 공고히 해주는 새로운 방안임에 분명하다. 달리 말하면 연대협동조합은 라비레(Laville, 1997)가 이른바 자원혼합이라고 불렀던 것 — 예를 들어 서비스나 생산품의 시장판매 수익, 세금처럼 공적으로 모아진 자원의 재분배, 공적 보조금, 자발적 기부를 통해 모아진 자원 — 에 문호를 개방한 셈이다. 게다가 새로운 협동조합법에서 규정된 바와 같이 개인과 기관이 후원 조합원으로 등장함에 따라 협동조합과 지역사회의 관계를 한층 강화하였다.

그 결과 다음과 같은 일련의 독창적이고 혁신적인 사건이 생겨났다.

- 주민 수 3,000명의 작은 마을에서 그 마을의 스키 리조트를 살려내기 위해 막강한 동원력을 발휘했다. 주민들은 스키센터를 매입하고 스키센터 경영을 위한 연대협동조합 설립을 목표로 2주 만에 미화 약 50만 달러에 달하는 기부금을 모금했다. 아드스톡 관광객 유치를 위한 연대협동조합(*Co-opérative de solidarité récréotouristique du Mont Adstock*)³⁾이라는 이름의 이 연대협동조합은 1998년부터 활동을 계속해오고 있다.
- 2003년 오타와 근처 가티뉴에서 의료센터를 운영 중이던 의사들은 지역사회 역량 강화를 위해 자신들이 운영 중이던 의료센터를 지역사회에 매각하기로 했다. 채 5년이 안 되어 근 1만 명에 달하는 시민들은 미화 50달러씩 사회적 분담금을 부담하기로 약속을 하고 에일머르 의료생협(*Aylmer Health Coop*)⁴⁾의 조합원이 되었다.
- 퀘벡 가스페 지역의 외딴마을 생 타르시시우스(*St-Tharcicius*)에서는 기초 생활필품을 판매하는 가게가 모두 문을 닫고 말았다. 그러자 주민들은 편의점, 주유소 등 기본적인 근린서비스를 해결하기 위해 연대협동조합을 설립하기로 했다.

3) www.montadstock.com

4) www.coopsa.org

이러한 내용은 연대협동조합이 강력한 사회적 영향력과 경제적 지속가능성을 결합함으로써 지역사회의 생존을 보장하는 탁월한 해결방안이 될 수 있음을 입증하는 사례이다.

이번 장의 목적은 퀘벡의 연대협동조합이 얼마나 발전해 있는가를 살펴보는 데 있다. 이에 앞서 우선 범세계적 차원에서 다수 이해관계자 협동조합이 얼마나 발전해 있는가를 개괄적으로 살펴보고 것이며 퀘벡 연대협동조합의 이념적 배경, 개념적 정의, 정책적 방향을 제시하는 법적 규정에 대해서도 알아볼 것이다. 이어 1997년 범제화 이후 연대협동조합의 형태가 어떻게 발전해왔는지에 대한 간략한 소개와 더불어 현존하는 연대협동조합의 숫자, 참여자 수, 관련 산업 분야, 지역적 분포 자료도 덧붙일 생각이다. 이 글의 말미에서는 연대협동조합이 사회통합에 미치는 영향을 다루고 있는 연구 프로젝트에서 어떠한 이슈들이 주로 제기되고 있는지를 간략하게 서술할 것이며, 보건 분야에서 활발히 활동 중인 연대협동조합들에 대해서도 증점적으로 살펴볼 것이다. 끝으로 몇 가지 조언을 덧붙였다.

범세계적 차원에서 다수 이해관계자 협동조합의 발전

범세계적 차원에서 봤을 때, 다수 이해관계자 협동조합은 새로운 개념임과 동시에 익숙한 개념이다. 이 개념이 새로운 이유는 연대협동조합이 EU 회원국이나 지방정부로부터 합법적 지위를 획득한 지 불과 20년 밖에 안 됐다는 점에서 그러하다. 적어도 지난 20세기에는 소비자협동조합, 생산자 협동조합, 노동자협동조합 등과 같이 단일 계층으로 이루어진 협동조합 모델이 협동조합 성장을 주도하는 원동력이었다. 그러나 한편으로는 다수 이해관계자 협동조합이란 개념이 친숙하기도 한데 협동조합의 선구자들에게는 협동조합과 지역사회의 긴밀하고 지속적인 관계성에 협동조합 이념에 있어 중요한 문제였고 이러한 문제의식이 협동조합의 발전을 수십 년 앞으로 앞당겼기 때문이다.

이안 맥퍼슨(Ian MacPherson, 2004)은 1992~1995년까지 국제협동조합연맹(ICA) 협동조합회칙위원회 의장을 역임하였다. 그는 로버트 오웬⁵⁾과 로치데일 개혁자(1884)로부터 시작된 공동체주의 철학에 뿌리를 두고 있는 협동조합 이념을 주제로 심층적인 연구자료를 발표한 바 있다. 맥퍼슨이 주목한 것은, 최근 들어

5) 로버트 오웬(Robert Owen, 1771~1858)은 웨일스의 사회개혁가였다. 그는 공업도시의 갑작스런 출현으로 인간과 기계 사이에 발생한 경쟁원리를 비판적으로 고찰하였다. 그리고 개별 인간의 존엄성인간 견지에서 인간에게 적합한 한 규모의 공동체(대략 1,200여명 규모)를 만들어야 한다고 생각하였다.

ICA 총회가 변화를 열망하고 있다는 점이였다. 일례로, 1980년 모스크바 총회에서는 알렉산더 레이드로우가 '서기 2000년의 협동조합'이라는 자신의 보고서(1980)를 통해 협동조합이 직면한 몇 가지 문제를 제시하였다. 레이드로우가 제시한 네 가지 주요 해결방안 가운데 특히 협동조합 지역사회를 만들자는 아이디어는 아주 호소력 있게 다가왔다. 1984년 ICA 함부르크 총회에서는 구소련의 미셸 트루노프가 협동조합의 강력하고 역동적인 사회적 역할을 요구하는 보고서를 제출하기도 했다.

특별히 맥퍼슨은 1995년 ICA 맨체스터 총회를 협동조합과 지역사회의 관계를 재건하는 전환점으로 보았다. 맥퍼슨은 이를 협동조합의 사회적 차원이라 명명하였으며 여기에는 적어도 여섯 가지 구성요건이 포함된다고 했다. 그 여섯 가지 구성요건은 다음과 같다.

- 합의된 정의 즉, 국제적 활동을 통해 합의된 최초의 협동조합에 대한 정의 안에 '문화', '사회적 니즈', '열망'이란 용어를 삽입하는 것
- 가치선언 안에 '사회적 책임', '타인에 대한 배려와 돌봄'이란 용어를 삽입하는 것
- 조합원 가입요건 확대하는 방안을 구체적으로 설정하고 장려하는 것
- 조합원 참가·관리에 역점을 두는 것(이는 자연스럽게 보편화된 협동조합적 권고의 하나이다)
- 협동조합을 단순히 조합원들의 응집체로 보기보다는 '공동의 자본'이라는 점을 강조하는 것
- 협동조합 제7원칙에 의거해 '지속가능한 지역사회'에 대한 협동조합의 책임을 구체적으로 명시하는 것(MacPherson, 2004)

그는 협동조합 정체성 선언 제7원칙이 "협동조합은 조합원이 승인한 정책에 의거해 해당 협동조합이 속해 있는 지역사회의 지속적인 발전을 위해 일한다"임을 분명히 했다(www.ica.coop).

맥퍼슨은 많은 협동조합들이 투자자가 주도하는 회사와 같은 이질적인 형태의 영리기업이 채택하고 있는 경영이론을 그대로 차용하는 경향이 강하다고 지적했다. 그는 이런 경향이 자명한 결과를 가져올 수밖에 없다고 주장했다. 즉, 영리기업은 민주적인 관리구조를 경시하고 '공동 자본' 시스템의 이상과 현실에 대해 의문을 제기한다는 것이었다. 여기서 더 나아가 맥퍼슨은 협동조합 공동체주의가 사적기업

모델의 지배에 맞설 만한 진정한 대안이라고 주장했다. “협동조합 공동체주의는 일반 대중의 관리·참여에 기반하며 상호성을 얼마나 잘 체득하느냐에 그 성패가 달려 있다. 협동조합 공동체주의는 개인의 발전을 집단적 협력이 아닌 개인적 노력에 기반하는 것으로 보는 개인주의를 배격한다.”

국가별로도 여러 가지 차이점이 있다. 속속 늘어나고 있는 여러 연구 결과에 따르면 수년 사이에 ‘국제협동조합 운동의 방향은 공동체주의적 전통을 다시 일으키는 쪽으로 나아가고’ 있는 것이 분명하다(Borzaga and Spear, 2004).

Borzaga와 Spear(2004)가 인용한 Galera(2004)의 연구 자료에서는 새로운 형태의 협동조합 발전모델을 설명하는 데 도움이 될 만한 흥미로운 분석 틀을 제시하고 있다. 이 자료를 통해 다수 이해관계자 협동조합 모델에 두세 가지 차원이 포함되어야 함을 알 수 있다.

1. 상호주의모델(The mutualistic model): 조합원의 이익을 증진할 때만이 엄밀한 의미에서 협동조합이라 할 수 있다.
2. 사회적모델(The sociological model): 협동조합을 지역사회 이익에 보다 개방적인 조직으로 본다.
3. 중간모델(The in-between model): 협동조합을 규제하는 법률에 정의된 상호주의 개념이 협동조합의 상호적 특성과 사회적 기능에 대한 요청에 의거한 서로 다른 또는 종종 정반대의 해석에까지 개방되어 온 조직체로서 간주한다.
4. 준공공성 모델(The quasi-public model): 협동조합 조직을 공기업처럼 이해하고 그 지배원칙을 규정하는 주체를 공공기관으로 본다.

이 시점에서 다수 이해관계자 협동조합이 왜 그토록 짧은 시간 안에 주목받게 되었는지를 반문해볼 필요가 있다. 이 모델이 왜 그렇게 많은 관심을 받게 되었는지를 단 한 가지 이유만으로 설명할 수는 없는데 그 원인은 여러 관련 요소들의 상호작용에 있다고 하겠다.

글로벌 경제, 글로벌 기술

경제의 세계화와 그에 따르는 여러 결과로 인해 경쟁적 환경, 자본, 노동, 지식의 무제한적 이동이 가능해지면서 많은 기업들은 원래 활동 무대가 어디였느냐에 관계없이 전 세계를 무대로 활동을 펼칠 수 있게 됐다. 이러한 현상에 대해 문크너

(Münkner, 2004)는 이렇게 얘기한다.

“다국적기업과 글로벌 기업체는 사람들 즉, 노동자·소비자·시민에게 미치는 악영향을 고려하지 않은 채 이윤을 축적하며, 최상의 조건을 구축하기 위해 자신들의 기업을 재조직한다. 시골마을과 작은 도시의 주민들은 비고용 상태로 남겨지고 가게, 은행, 학교, 대중교통 등과 같은 기본적 서비스에서도 배제된다. 일하는 사람들의 정착지가 실직자들의 주거지로 바뀐다(Münkner, 2004).”

여러 가지 전략이 가능함에도 불구하고 기업은 자신들이 기반을 두고 있는 지역사회를 전혀 고려치 않은 채 비용절감을 위해 서비스를 외주업체에게로 돌려버린다. 그 결과 ‘글로벌 경제와 지역 사회의 밀접한 관계성을 어떻게 유지할 것인가’라는 근본적인 질문을 제기하는 시민사회와 글로벌 경제 사이의 충돌이 발생한다.

인구학적 변화

의학과 제약기술의 발전에 따른 출산율 저하와 평균수명 증가는 우리 사회에 급격한 인구학적 변화를 가져왔다. 높은 이민율에도 불구하고 사회는 점차 고령화 되어 가고 있다. 일본의 경우 1980~2005년 사이에 65세 이상 고령자의 비율이 두 배로 증가했다. 2006년 고령자 비율은 일본 전체 인구의 약 20%에 달했으며, 2050년에는 40%에 이를 전망이다.

“(…)이러한 추세는 개인주의의 성장, 가족 해체, 전문직 청년의 일인가구화, 장애인·고령자를 돌보는 전통적 가족형태의 실종, 공공안전체계에 대한 의존도 증대에 따른 것이다. 보건, 주거지원 서비스 등에 대한 니즈가 증가함에 따라 공공재원에도 상당한 압박이 가해지고 있다. 그러나 이러한 공적 시스템을 뒷받침해줘야 할 적극적 참여자의 수는 점점 줄어들고 있다(Münkner, 2004).”

국가의 역할

제2차 세계대전 이후에 나타난 ‘영광의 30년(glorious 30th, 1945~1975)’은 지속적 경제성장을 그 특징으로 한다. 하지만 1970년대 중반 이후 ‘오일쇼크’와 인플레이션에 직면하면서 우리는 국가의 역할을 다시금 되돌아보게 되었다. 이러한

흐름은 연이은 적자 확대로 이어졌고 채무가 눈덩이처럼 불어남에 따라 공공재정은 막대한 이자 지불이라는 무거운 짐을 떠안게 됐다.

하지만 예산 삭감과 니즈의 증대 특히, 보건 및 사회 서비스 분야에서의 욕구 증대를 어떻게 조화시켜 나갈 것인가? 라는 의문은 공적서비스 재정 및 서비스 전달을 위한 대안적이고 혁신적인 방안 모색으로 이어졌다. 예를 들어, 그 해답은 공공 기금과 자발적 기부를 결합하는 데서 찾을 수도 있고, 공공서비스를 제공할 만한 공익적 시민사회의 협력을 활용하는 것에서도 찾을 수 있다. 새로운 방법에 대한 모색은 능률적이고 효과적이면서도 즉각적인 반응을 이끌어내야 한다. 캐나다 행정부를 위한 연구프로젝트 '시민사회와 공공서비스의 미래를 위한 협동조합적 대안'을 주도했던 Restakis와 Lindquist(2001)도 국가가 새롭게 자신의 역할을 조정해나 가야 한다는 문제제기를 한 바 있다. 두 사람은 '정부의 전통적인 역할·책임만으로는 우리사회가 당면한 거센 도전에 맞설 수 없다는 인식이 확산되고 있다'고 강조했다.

다수 이해관계자 협동조합 모델의 부가적 가치

국제적 차원에서는 빠르게 확장되는 영토 경계와 경제 간의 밀접한 관련성을 유지시켜 줄 최상의 조직적 모델은 바로 협동조합 모델이라는 주장이 제기된 바 있다. 드라페리(Draperi, 2003)에 따르면 이러한 주장을 뒷받침할 만한 요소는 많다.

- 협동조합의 구성 주체는 지역 활동가이다.
- 협동조합은 자발적인 공동 참여를 기반으로 운영된다.
- 협동조합의 자본은 분할되거나 양도될 수 없으므로 지역사회 밖으로 빠져나가지 않는다.
- 일반적으로 협동조합들의 규모는 주변 지역의 규모에 비례한다.
- 협동조합의 발전을 책임지는 사람은 조합원이며, 이러한 발전은 1인 1표의 원칙을 지킴으로서 이루어진다.

혁신과 책임의 문화를 증진시킴으로서 시민사회의 결집을 이끌어내는 것은 협동조합적 대안이 갖는 핵심적 장점이다(Restakis and Lindquist, 2001). Stefano Zamagni(2001)에 따르면 "협동조합은 관계재(relational goods) 조달에 있어 태생적으로 강점을 지니고 있다. (...)제공하는 핵심 서비스가 특별한 전문 분야이거나 인간 관계에 집중된 것이라면 협동조합은 자본력을 지닌 영리기업보다 뛰어난 역량을 보여줄 것이다." 라고 한다. 더구나 협동조합은 관계재의 생산과 유통

에 있어 서로 협력하는 것이 곧 스스로에게 기회를 주는 것이라고 믿고 있다.

다수 이해관계자 협동조합은 다양한 이해관계자 간의 타협을 이끌어내며 보다 많은 이익 — 협동조합 창립 기반이 된 목표와 이익 — 을 만들어내기 위해 다양한 이해관계를 조율한다. 다수 이해관계자 협동조합 모델에 대해 문크너(2004)는 “다수 이해관계자 협동조합은 이익의 조화로운 배분과 의사결정과정에서 많은 비용이 발생한다는 약점이 있기는 하지만, 특별한 조직 형태로 인해 다양한 이익이 발생함으로써 이러한 약점을 상쇄시킨다. 이용자의 니즈에 부합하는 양질의 서비스와 거래·소통비용 절감도 다양한 이익 가운데 하나이다. 소통비용은 지역 상황과 참여자가 처한 곤란한 상황을 이해하는 신뢰관계가 있기 때문에 발생하는 비용이다.”라고 말하고 있다.

다수 이해관계자 협동조합에 대한 법률적 인식

1991년에 이탈리아는 사회적 협동조합이라는 독특한 형태로써 다수 이해관계자 협동조합을 공식적으로 인정한 최초의 국가가 되었다. 근 25년에 이르는 지역적 경험에 바탕을 둔 법제화였다. 결과적으로 캐나다의 퀘벡, 포르투갈, 프랑스도 1997년, 1998년, 2001년에 각각 새로운 법을 제정하거나 현존 협동조합법에 대한 수정안을 상정하였다. 문크너에 따르면 “다른 여러 나라에서 다수 이해관계자 협동조합은 기존의 협동조합법(독일), 지역사회 이익 증진에 기여하는 특수조직에 관한 법(영국), 사회적 목적을 띠는 비영리 조직·사회단체 관련법(벨기에), 일반법(덴마크)에 근거해 설립된다.”는 것이다.

어떤 법에서는 다수 이해관계자 협동조합의 활동 영역을 규정하고 있는 반면, 다른 법에서는 단지 다중성(소유와 지배, 참가형식)의 개념에만 주목하고 있다는 점도 특별히 언급해 둘 필요가 있다.

이탈리아 법률 제 381/1991에서는 사회적 협동조합의 목적을 지역사회에의 보편적 이익에 기여하는 것으로 규정하고 있다. 사회적 협동조합은 사회서비스, 복지, 교육서비스(A유형 협동조합)를 제공하거나 어려운 사람들의 일자리 창출(B유형 협동조합)을 위한 다양한 활동을 통해 개인적인 성장을 증진하고 사회통합을 이끌어내는 데 목표를 두고 있다(Galera, 2004). 프랑스와 퀘벡 법에서는 다수 이해관계자 협동조합에게 특정한 사업 활동 분야를 의무화하고 있지는 않다.

퀘벡 연대협동조합의 배경

상호공제 협동조합의 발전

퀘벡의 현재 협동조합의 모습은 19세기 중반 공제조합과 더불어 시작된 집단 소유기업을 비롯한 오랜 성장 경험의 소산이다. 페티클레르크(Peticlerc, 2007)에 따르면 사회적 경제의 첫걸음은 화재, 생명보험 등의 보호 장치를 제공하기 위해 공제조합과 상호부조조합을 만들면서부터 구체화되었다. 주로 숙련공, 전문노동자, 농민을 주축으로 하는 운동이 성장하면서 점진적으로 강력한 연대의식과 자조정신이 등장하게 된 것이다.

교황 레오 13세의 회칙 ‘새로운 사태(Rerum novarum)’, 비오 11세의 ‘40주년 회칙(Quadragesimo)’, 교회의 사회교리를 담아낸 회칙에 고무되어 가톨릭 성직자들은 도시와 시골에서 노동자들이 물질 조건의 개선에 적극적으로 참여해야 한다는 필요성을 느끼게 됐다. “신용협동조합을 비롯한 각종 형태의 협동조합은 경제적·도덕적 회복을 위한 해법이요, 농업적 진전을 이끌어 낼 수단이며, 궁극적으로는 민중과 민중의 영적 지도자 간의 일체감을 돈독히 해 줄 방안이다(Girard, 1999).”

퀘벡 협동조합운동의 탄생기는 1830~1930년까지로 이 시기에는 농민협동조합이 설립되었으며 1900년에는 레비스 지역에서 알퐁스 데자르맹이 최초의 신용협동조합 — 데자르맹 신용조합운동으로 알려진 대단히 중요하고 성공적인 협동조합 조직의 탄생시기이다 — 을 설립하였다. 그 후 1930~1945년까지는 협동조합 모델이 확산되고 다양화되는 시기였고, 그 방식은 주택, 학용품, 식품, 임업, 장례 서비스 등 점차 다양한 분야로 확대되었다.

제2차 세계대전 종전 이후~1960년대 초에는 신용협동조합처럼 오랜 전통을 지닌 운동이 그간의 활동을 지속적으로 발전시켜나감에 따라 그 기반을 더욱 굳건히 다졌다. 그러나 당시에는 신용협동조합을 제외한 다른 협동조합은 역동적인 활동을 펼치지는 못했다.

1960~1980년까지는 고요한 혁명의 시기라 할 수 있다. 국가적 지원에 힘입어 퀘벡의 공공시스템은 사회적·경제적 부문 전역에서 핵심적인 역할을 수행하게 되었다. 보건 및 교육 분야에서 공공시스템은 과거 종교기관의 역할을 대신했다.

또한 경제발전을 담당할 다양한 국영기업이 설립되었으며 여러 다른 분야의 활동을 규제하는 법률, 규정, 규범도 제정되었다(Girard, 1999). 이 시기의 특징은 활력과 다양성으로 규정될 수 있는데 1930~1945년의 시기처럼 협동조합이 새로운 섹터로 발전해나가는 시기였으며 이 시기의 목표는 협동조합을 체계화된 조직으로 확장해나가는 것이었다. 예를 들어, 기존에 탄탄한 성장을 보이고 있던 협동조합의 지원에 힘입어 허드슨 강과 운카바 만을 따라 작은 원주민 공동체가 있는 북부지방에서는 이뉴잇 족 등이 참가하는 협동조합들을 설립할 수 있게 됐는데 이러한 협동조합은 생산품의 판매와 생필품의 공급이라는 두 가지 역할을 동시에 수행했다.

마지막으로 1980~2000년까지는 발전의 시기로 변화, 전환, 새로운 역동성을 그 특징으로 한다. Girard(1999)에 따르면 이 시기에는 “개인의 성공, 개인주의, 내면으로 회귀하려는 경향이 두드러졌다. 시장과 수요 공급의 상호작용이 하나의 새로운 질서로 부각되는데, 무시할 수 없는 미국의 영향 속에서도 이러한 접근을 통해서 내재적 발전 철학에 기초한 탁월한 지역발전 기구가 출현하였다(Girard, 1999).” 라고 한다. 공동의 협력을 통해 응급지원 노동자협동조합⁶⁾ 네트워크는 개인 소유자로부터 준의로기관을 매입하고 생명을 구하기 시작했다. 오늘날 이러한 협동조합 네트워크는 내륙의 몬트리올을 제외한 나머지 지역에서 주요한 활동기구로 자리잡았다. 또한 새로운 형태의 협동조합 방식이 협동조합법 상 노동자 주주협동조합으로 인정받았는데 이는 사기업의 노동자 주식소유 프로그램과 유사하다. 농촌의 관점에서 보면 프랑스에서 현존하는 사례를 발견할 수 있는데 프랑스 농민들은 CUMA(*co-opératives d'utilisation de machinerie agricoles*)를 설립하였으며 여전히 CUMO(*co-opératives d'utilisation de main-d'oeuvre*)를 따르는 경우도 있다. 퀘벡 어민연합과 같은 일부 협동조합은 여러 가지 이유로 자취를 감추었다.

퀘벡 협동조합기업과 공제보험을 위한 ‘퀘벡 협동조합과 공제협의회(*le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité, CQCM*)’⁷⁾의 웹 포털사이트에서는 협동조합에 관한 당시의 인상적인 자료들을 잘 보여준다.

- 32,000개 협동조합과 39개의 공제조직

6) 오늘날 이러한 형태의 협동조합들은 모두 규급차 협동조합이라 표현하기보다 응급의료지원 협동조합이라고 부르는 것이 적절하다. 응급의료지원 협동조합이 여기에서 일하는 노동자들의 업무를 잘 설명해주기 때문이다.

7) 퀘벡 협동조합과 공제위원회(Quebec Co-operative and Mutual Council)는 협동조합들과 공제조직들의 보호막이자 공개토론장으로서 중요한 역할을 수행한다. 이 조직은 1939년에 법인단체가 되었다. 2006년에 이르기까지 *Conseil de la co-opération du Québec* (CCQ)라고 알려져 있다. www.coopquebec.coop/site.asp?page=element&nIDElement=2282

- 850만 명에 달하는 개인 및 기업 조합원
- 87,000개의 일자리 중 60% 이상을 도심 외곽에서 활동하는 협동조합이 제공
- 연간 미화 220억 달러의 매출
- 퀘벡 정부 내 협동조합 담당 부서⁸⁾의 조사 자료에 따르면 협동조합의 생존율은 기존 기업보다 훨씬 높다. 설립 5년차 영리기업의 생존율이 36% 수준인데 비해 협동조합의 생존율은 64%이다. 10년 차에는 그 수치가 영리기업 20% 대비 46%에 이른다.
- 심도있고 광범위한 네트워크가 운영되고 있다. 이 네트워크는 부문별 활동(연맹), 지역협동(지역발전협동조합)⁹⁾에 기반을 두고 있으며 지방 차원에서 부문별 연맹을 결합한 CQCM, RDC, 대학연구기관이 협동조합 연구에 기여하였다.

필요성의 등장

지구상의 다른 많은 지역과 마찬가지로 1997년까지는 퀘벡의 협동조합도 거대 협동조합을 중심으로 발전했다. 그 결과는 개인 소유기업, 소비자, 생산자, 노동자 협동조합의 쇠락이었지만 이해관계자 즉, 투자자의 관점은 다음과 같았다.

“(…)독특한 참여형태를 만들어내면서, 이러한 새로운 유형의 협동조합은 서로 다른 또는 정반대되는 이해관계를 가질 수도 있는 구성원들 사이의 팽팽한 긴장감을 회피하려 들지 않는다. 금융서비스 협동조합 내부를 보면 투자자는 자기가 낸 예금에 대한 이윤을 극대화하려 한다. 반면 대출을 받는 구성원들은 빌린 돈에 대하여 최소한의 이자만을 지불하려 한다. 그럼에도 불구하고 기존의 전통적 협동조합은 이러한 상호책임 협동조합과 달리 소비, 분배, 노동이라는 단편적인 논리 체계로만 대응했다(Girard, 2004).”

퀘벡 다수 이해관계자 협동조합의 개념적 배경은 연대협동조합과 관련이 있으며 그 외 다른 몇 가지 이유와도 관련성이 있다. 적어도 네 가지 이슈는 명백히 정리될 수 있는 부분인데, 이는 1986~1996년에 이르는 약 10년에 걸쳐 이루어진 연대협동조합의 기본원칙을 둘러싼 논쟁의 결과물이었다.

8) 프랑스로만 지원. www.mdeie.gouv.qc.ca/index.php?id=2206

9) 그들의 목적은 간단하다. 지역 차원에서 고용을 유지하고 일자리를 만들어 낼 새로운 협동조합들의 발전을 지원하는 것이다. 또한 잘 성장한 협동조합 조직들 간에 상호 협력을 증진하는 것이다.

1. 지역발전
2. 시골마을의 소멸 또는 근린서비스 시설의 폐업
3. 보육시설 등 탁아서비스의 발전
4. 노동통합의 문제
5. 고령자를 위한 가정 내 돌봄 서비스

(다섯 번째 쟁점은 앞선 논쟁이 끝나갈 즈음인 1997년에 가서 구체화되었다.)

지역발전

세계의 다른 많은 지역에서처럼 퀘벡에서도 지역발전을 위한 실천과 공동체 발전을 위한 노력은 오랜 세월 동안 밀접한 관련을 맺고 있었다. 그러나 시간이 흐를수록 공동체 발전에 대한 구상은 더욱 분명하고 대중적인 관점 즉, 지역발전이란 개념을 받아들였다. 실질적인 견지에서 그러한 개념은 자신이 속한 공동체의 안녕을 위해 적극적으로 참여하고 지자체, 신용협동조합, 상공회의소 등 지역사회 내에서 활동하는 기관을 대표하려는 시민집단과 관련이 있다. 이러한 이해관계자들은 토론을 활성화하여 성장전략을 구체화하고 새로운 사업을 시작하도록 지원하는 조직과 관계를 맺는다. “민주적인 운영원칙이 제정되고 있음에도 불구하고, 다양한 이해관계를 조정해주는 이러한 조직들은 비영리 조직이란 법적 형태에 한정되어야만 했다. 기존 협동조합법의 주요 규정, 즉 소유형태의 독창성 때문에 협동조합 모델 선택을 장려할 수가 없었기 때문이다(Girard, 2004).”

시골 마을의 소멸

퀘벡은 프랑스 면적의 거의 세 배나 되는 큰 지역이다. 세인트 로렌스 강변 — 몬트리올, 트로이스 리비에레스, 퀘벡시 등 — 을 따라서는 인구 밀집도가 높지만 그 중심만 벗어나면 대부분 시골이다. 대다수 마을은 농업이나 임업 등을 주력산업 삼고 발전을 꾀해왔다. 그러나 시간이 흐르면서 도시화의 여파로 시골 청년들은 도시로 나갔고 인구가 감소하자 많은 마을에서 우체국, 주유소, 식료품점 같은 근린서비스가 사라지기 시작하였다. 근린서비스의 실종은 많은 시골 지역사회에는 곧 생존의 위협이었다.

이러한 상황에서 지역 공동체의 생존을 위해 최소한의 기본 서비스를 제공하는 기업 설립에 관심을 지닌 사람들 사이에 개인과 조직, 민간과 공공을 결속시키려는

아이디어가 주도권을 잡았다. 그러나 이들은 다양한 이해관계자를 수용할 능력을 갖추고 있어야 했다. 그 당시까지는 협동조합법에 이러한 니즈가 반영되어 있지 않았고 협동조합법 외에는 개별 또는 개인소유권에 관한 법뿐이었다.

보육서비스의 발전

지난 10여 년간 노동시장에의 여성참여가 증가함에 따라 아동 보육서비스(daycares) 발전에도 그 어느 때보다 압박이 가해졌다. 이러한 서비스에는 부모와 교육자라는 적어도 두 가지 유형의 이해관계자가 개입된다. 때로 보육서비스는 사기업, 병원, 대학, 대형 은행 본부 등의 직원들을 대상으로 제공되기도 있다. 그 결과 기업 역시 이러한 서비스에 특별히 관심을 쏟게 되었다. 광범위한 이해관계자 그룹의 다양한 관심을 결합시켜내는 데 있어 협동조합은 여러 가지 문제점을 안고 있는 만큼 보육서비스 센터들은 비영리 조직 모델을 선호했다. 그럼에도 불구하고 퀘벡 주 전 지역에 걸쳐 수천 개의 기업이 활기를 띠었다.

노동시장 통합

네 번째 이슈는 결격사유가 있는 개인을 노동시장에 통합 또는 재통합하는 문제와 관련된다. OECD 연구결과에 의하면, 1973~1991년 사이에 OECD 25개국의 실직자수는 1130만 명에서 3000만 명으로 증가했다(OECD, 1994). 1993년 퀘벡의 실질 실업률은 경제활동인구의 22.8%에 달했으며 인구 수로는 87만 3000명에 달했다(Fortin, 1993). 게다가 1994년을 기준으로 사회복지 총 수혜자 수는 80만 명이었으며 이는 퀘벡 총인구의 총 10%였다. 세계 어디를 가나 부가가치 창출과 일자리 창출 사이의 긴장감이 증대된다는 말을 들을 수 있었다. 고용수준을 강화할 목적으로 생겨나는 방안들이 점점 많아지고 있는데 우리는 이러한 방안 안에 주목할 필요가 있다. 예를 들어 많은 프로젝트들이 개개인들에게 대략 6개월 정도 고용기간을 두고 견습 기간을 준다. 이러한 과정은 이미 갖추어진 다양한 이익을 잘 활용할 수 있도록 도움을 주는 기관들이 주체가 되어 시행되었다. 여기에는 훈련생과 서비스 수혜자의 이익뿐 아니라 훈련감독기관의 이해도 포함되었다. 또한 협동조합적 모델에 적용하기에는 한계가 있다 보니 대부분 1990년대에 등장한 이러한 방안들은 비영리조직의 법적 체계를 이용하였다.

그 결과 수년이 지나자 새로운 니즈에서 비롯되어 수많은 시민사회 활동가들의

지지를 받은 이 신선한 사회경제적조직은 '협동조합운동' 연구에 불을 지폈다. 논의는 협동조합 모델을 어떻게 현대화할 것인가에 집중되었으며, 여기에는 퀘벡에서 이 분야에 대한 가장 뛰어난 경영대학원으로 손꼽히는 HEC 몬트리올의 '협동조합 연구센터'가 괄목할 만한 기여를 했다. 실제로 다수 이해관계자 협동조합을 인정한 '협동조합법'이 개정되기 수년 전에 협동조합관리센터(*the centre de gestion des coopératives*)¹⁰⁾는 몬트리올 북서부 250km 거리에 위치한 몽트 라우리에르 마을에서 고령자와 장애인을 위한 직업 재활과 재택 케어 서비스를 결합한 시범 사업을 수행하였다(Ouimet, 1995). *데파이 아우토노미에(Défi-autonomie)*라고 불리는 이 시범 사업은 지역사회보전센터(*Centre local de services communautaires*)¹¹⁾와 함께 추진되었고 서로 다른 다양한 관계자들의 이해를 포착해낼 수 있는 역량을 갖춘 새로운 협동조합 모델을 구축해야 할 필요성을 제시했다. 이러한 대학 협동조합 연구센터의 수많은 협력자들은 1984년에 개최된 국제노동자협동조합컨퍼런스 참여를 계기로 다수 이해관계자 협동조합의 개념을 알게 되었다. 1984년 컨퍼런스 기간 동안 연구자들은 이탈리아 사회적 협동조합의 역할 증대와 스페인 바스크 몬드라곤 지역의 다수 이해관계자 협동조합 사례를 접하게 됐다. 그들은 또 연이은 컨퍼런스를 통해서 참여자 및 주최자들과 귀중한 정보를 교환할 기회를 얻었다.

가정 내 돌봄 서비스

홈서비스(Home services)에 관한 반성적 성찰을 실천으로 이끌어낸 데에는 특별한 계기가 있었다. 심각한 공적채무와 낮은 고용률 문제에 직면해 있었던 퀘벡 정부는 1996년 '경제와 고용 정상회의'를 주최하였다. 정상회담의 의도는 단순하였지만 도전적이었다. 기업, 노동조합, 협동조합, 여성조직, 주민조직 등 퀘벡 사회의 수많은 핵심 단위들을 한자리에 모았다. 이 회담의 과제는 공공채무를 통제할 수 있는 실용적 해법을 찾아내는 것이었고, 고용창출과 유지에 관한 퀘벡의 성과를 향상시키는 데 있었다.

3월부터 10월에 이르는 수개월 동안 여러 개의 집단으로 나뉘어 이에 대한 연구가 이루어졌다. 각각의 집단에는 다양한 조직의 대표자들이 참여하였으며, 1996년 10월 몬트리올에서 열리는 마지막 회의 때 선보일 아이디어를 짜내는 것이 각

10) 이러한 연구센터는 2001년 Centre Desjardins en gestion des co-opératives de services financiers 에 의해 복원되었다. <http://web.hec.ca:8088/centredesjardins>

11) 이들은 보건과 사회서비스 분야에서 활동하는 공공병원들이다. 2005년 퀘벡에서는 대략 60개의 조직들이 다른 공공보건시설들과 함께 소위 '보건과 사회봉사센터'라 불리는 새로운 구조로 통합되었다.

집단의 목표였다. 그중 특별히 한 집단이 '사회적경제제작업장(*le chantier de l'économie sociale*)'¹²⁾이라는 이름으로 사회적 경제에 주력하였다. 이 집단은 지역 개발기업(Community Development Corporations), 지역경제개발기업(Community Economic Development Corporation), 여성단체, 노동조합, 데자르맹(Desjardins), CCQ(Co-operative Apex organisation) 등의 사회적경제 조직의 대표자들로 구성되었다. 이 집단은 가정 내 돌봄 서비스를 잠재성을 지닌 효과적인 대안으로 상정하였다.

"다른 서구사회의 사례에 따르면 퀘벡도 분명 현저한 고령화에 직면할 것이다. 연로하여 자신의 자율성을 상실해가는 사람들을 위해 그 물리적 한계가 걱정되는 공적 환경을 보장하는 데는 아주 많은 비용이 든다. 결과적으로, 정부는 노인들을 집에 머물도록 독려해야 한다. 이러한 상황에서 정부는 지역사회보건센터네트워크를 통해 기본적으로 일할 수 없고 가사 도움이 필요한 사람들에게 방문 돌봄 서비스를 제공할 수 있다(Girard, 2004)."

이러한 보호서비스의 중요한 부분이 국가의 어떠한 재무관리도 없이 수행되었다는 사실을 염두에 둔다면 가정 내 돌봄 사회적경제기업(HCSEEF)의 출범과 함께 그러한 서비스들을 구조화하려는 생각은 많은 사람으로부터 호응을 얻었다. "이러한 일을 실현하는데 있어 사람들은 한편으로는 이 서비스를 비공식적 경제의 영역에서 탈피시키고자 하고, 다른 한편으로는 고용창출, 특히 고용시장 — 노동인구로 다시 편입할 수 있는 수단 — 에서 배제된 사람들을 위한 고용을 증진시키려 한다(Girard, 2004)."

이 시점에서 조직의 합법적 형식에 대한 문제가 발생하였다. 무엇보다 신생조직은 비영리 조직이어야 하는가, 협동조합이어야 하는가? 라는 질문에 대한 최초의 해법은 양자의 조합을 피하는 것이었는데 이내 서로 간의 격차를 드러냈다. 만일 비영리조직의 법적 형태가 수많은 이해관계자들에게 있는 그대로 적용된다면 이는 협동조합의 단일조합원 구성과는 달랐다. 한편 소비자협동조합이나 노동자협동조합 중 하나를 선택한다면 이 서비스의 주요 이해관계자인 이용자 또는 노동자 가운데 누군가는 과소평가될 수밖에 없다. 비영리 조직과 협동조합 사이에서 이처럼 불

12) 보고서의 작성자는 1996년에 수개월 동안 이 클러스터의 기술자문위원회 위원이었다. 다른 관점에서 정상회담 말미에 클러스터의 리더 그룹은 사회적 경제 활동가들의 협력을 위한 새로운 공개토론의 장을 이용하여 실천적 방안을 마련하기로 결정하였다. 몇 년 뒤 상티에가 합법적인 NPO로 등록하였다. 시간이 지나 이 조직은 수많은 분야에서 사회적 경제 계획의 강력한 추진체가 되었다. 낸시 닐탐은 클러스터의 초대 의장이 되었고 여전히 그 자리를 지키고 있다. www.chantier.qc.ca/

공정한 선택을 피하고자 CCQ 대표자들은 다수 이해관계자의 참여라는 관점에 기초한 새로운 형태의 협동조합을 설립함으로써 정부에 협동조합 모델 개선을 요구했고 이에 대한 과제가 수행되었다. “이러한 협동조합 활동에 영향을 받은 다양한 주체들이 주축이 되어 이익을 고려할 합법적 기반 마련에 나선 것이다. 따라서 우리는 서비스의 질뿐 아니라 가격 측면에서도 재택 서비스에 대한 자신의 욕구를 충족시키고 싶어 하는 이용자들의 이해를 말하고자 하며, 노동 및 급여 조건에 관한 서비스 노동자들의 이해도 거론하고자 한다. 그리고 이러한 서비스를 제공하는 데 직접 관여하지는 않지만 해당 기관의 목적을 공유하는 조직 또는 개인의 이해관계에 관해서도 이야기하고자 한다(Girard, 2004).”

이러한 새로운 협동조합을 받아들이지를 논의하고자 퀘벡 정부의 공식 위원회를 조직했을 때, CCQ와 협동조합법을 관장하는 정부 부서인 ‘협동조합관리부(Direction des coopératives)’는 긴밀하고 효과적인 협력을 통해 이 법안이 보다 완벽하게 개정할 수 있게 했다. 의회는 1997년 6월에 이러한 변화를 수용하였고 그에 따라 연대협동조합의 모습이 드러나게 되었다.

1997년 협동조합법이 개정되면서 법률 226조¹³⁾를 통해 연대협동조합 개념이 구체화되었다. 법률의 주요 조항은 정의, 자본 조성, 이사회 구성, 후원에 대한 반환이라는 네 가지 핵심 요소와 관련되어 있다.

정의

연대협동조합에 대한 법적 정의에서는 연대협동조합에 별도의 권한을 부여하지 않는다. 연대협동조합의 법적 권한은 협동조합법 제3조에 기반한 협동조합에 관한 보편적 정의를 따르고 있다.

“협동조합은 개인이나 참여기관이 협동조합법이 정한 원칙에 따른 기업 운영을 통해 공동체 내에서 스스로의 필요에 부응하는 경제적·사회적·문화적 욕구를 실현해 나가는 법인이다(Quebec, 1999).”

법률 226조 1항은 분명한 법적 권한을 지닌 이탈리아 사회적 협동조합과 달리 연대협동조합에 고유의 목적을 부여하지 않고 오직 조합원 범주에 대해서만 언급하고 있다.

13) 법안파일은 무료로 받을 수 있음. www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=C_67_2/C67_2_A.html

“연대협동조합은 협동조합으로부터 서비스를 제공받는 이용자로서의 조합원과 노동자인 조합원을 동시에 결합시킨다. 나아가 협동조합의 목적을 실현하는데 있어 경제적·사회적 이해 관계를 지니고 있는 개인·기업도 조합원이 될 수 있다. 여기에서는 이러한 조합원을 후원 조합원이라 부른다(Quebec, 1999).”

따라서 연대협동조합에 관한 최초의 정의는 협동조합이 이용자와 노동자 조합원 모두를 통합적으로 수용해야 하며 필요하다면 제3의 범주로서 후원조합원을 허용한다는 규정이었다.

최근의 변화들

2005년 11월 연대협동조합에 관한 법 조항에 일련의 변화가 있었으며, 이 두 가지 변화에 대해서는 언급할 필요가 있겠다.

- 조합원 구성: 연대협동조합은 참여를 희망하는 이용자, 노동자, 후원자 가운데 적어도 두 가지 범주의 조합원이 참가하는 협동조합이다. 더 이상 이용자와 노동자 조합원만으로 구성해야 할 의무는 없어졌다.
- 한 구성원이 협동조합 안에서 한 범주 이상의 조합원에 속할 수 없다. 예를 들어, 노동자 조합원인 동시에 이용자 조합원인 피고용인은 오직 하나의 범주에만 속할 수 있다.

첫 번째 변화는 중요한 부분이다. 단지 현존하는 연대협동조합이 조합원 범주를 셋에서 둘로 줄일 수 있다는 사실 외에도 첫 번째 사항에 따르면 이용자로 구성되었던 노동자 조합원으로 구성되었던 간에 모든 단일조합원 협동조합이 후원자 조합원이란 범주를 결합시키내는 방식으로 연대협동조합이 될 수 있다는 것이다. 이에 대해서는 아래에서 언급할 것이다.

연대협동조합의 발전¹⁴⁾

1997년 6월 연대협동조합이 합법화되자 곧이어 두 개의 연대협동조합이 창립되었다. 그 후 1997년 6~12월에 21개의 연대협동조합이 추가로 설립되었다(표

14) 이 부분은 주로 퀘벡 주정부 협동조합 담당부서의 Jocelyne Chagnon이 사회적 협동조합(SO)에 관해 최근 작성한 발표문과 보고서에 기초하고 있다. 달리 언급하지 않는 한 여기에서 인용한 자료에서는 금융서비스협동조합들(Desjardins)을 제외한다.

5-1) 참조). 이들 초기 23개 연대협동조합 그룹 가운데 11개는 과거 다른 협동조합 범주의 형태로 존립하던 단체로 이들 조직은 연대협동조합이 되기 위하여 법적 요건 변경신청을 냈다(Chagnon, 2008).

설립된 연대협동조합의 수는 꾸준히 증가해 2007년 7월 31일에는 최고점에 도달하여 479개에 이르렀다. 1998~2005년까지로 신규로 설립된 연대협동조합의 수는 꾸준히 증가하였으며 그 시기 신규 협동조합의 수는 17%에서 32%로 늘어났다. 그러다 2006년에는 조합원 범주와 관련된 새로운 법적 조항 제정으로 전체 신규협동조합 수 대비 62%까지 증가했다. 달리 말하자면, 연대협동조합은 퀘벡에서 새로 설립되는 협동조합 가운데 가장 인기 있는 모델이었다. 2004~2006년 사이에 지역에서 활동 중인 연대협동조합은 전체 협동조합의 7.4%에서 10%로 증가했다.

〈표 5-1〉 설립연도별 연대협동조합 현황

설립연도	신규설립 협동조합수	신규설립 연대협동조합		현존하는 연대협동조합	
		조합수	비율(%)	조합수	비율(%)
1997년	127	23	18.1	21	91.3
1998년	189	32	16.9	18	56.3
1999년	185	45	24.3	18	40.0
2000년	169	46	27.2	8	17.4
2001년	142	31	21.8	12	38.7
2002년	169	36	21.3	20	55.6
2003년	220	51	23.2	26	51.0
2004년	115	33	28.7	25	75.8
2005년	131	42	32.1	40	95.2
2006년	157	81	61.6	81	100.0
2007년	98	59	55.1	59	100.0
합계	1702	479	28.1	328	68.3

자료출처: Direction des coopératives, MDEIE, 2007.

〈표 5-1〉의 자료는 2007년 7월 31일 현재 1997년 이후 설립된 연대협동조합 479개 가운데 68.3%인 328개가 여전히 활동 중임을 보여준다. 자료를 자세히 보면 1999~2001년 사이에 설립된 연대협동조합의 폐업률이 가장 높다. 창립자들이 애초의 계획을 현실화하지 못해 문을 닫았다는 일반적인 지적 외에 이 부분에 대한 명확한 이유를 찾기 힘들다.

연대협동조합에 관련된 새로운 수정조항이 적용된 2005년 11월 17일부터 2007년 7월 31일 사이에는 144개의 연대협동조합들이 새로 설립되었다. 그 가운데 61%가 세 가지 유형의 조합원을 모두 갖추고 있다. 총 144개 중 9개의 단일조합원 협동조합은 연대협동조합이 되기 위해 법인 정관을 수정했으며 결국 3개의 연대협동조합은 이용자와 후원자, 이 두 가지 조합원 범주 만을 유지하기 위해 노동자 조합원 범주를 빼버렸다.

활동영역

연대협동조합은 대단히 다양한 영역에서 생겨나고 있다. 하지만 대다수가 사회서비스 즉, 여가, 대인서비스, 가정 내 돌봄 서비스와 같은 서비스 분야에 집중되어 있다(〈표 5-2〉 참조).

가정 내 돌봄 서비스의 경우, 1996년 정상회담이 매우 중요한 전환점이 되었으며 퀘벡 정부가 구성한 위원회의 수준을 가늠하는 도구가 됐다. 토론 집단에서 제안한 내용이 사회적 경제(*changement de l'économie sociale*)에 집중된 이후 정부는 가정 내 돌봄 관련 사회적경제기업(HCSEE)의 발전을 지원하라는 요구에 직면했다.

“가정 내 돌봄 관련 사회적경제기업(HCSEE)의 네트워크 설립에 고무되어 정부는 이러한 서비스 전달체계를 비공식적 경제 밖으로 빼내겠다는 목표를 가지게 되었다. 또한 노동시장에서 배제된 사람들 주로 한부모여성가장이 노동력을 되찾을 수 있도록 도와주는 여러 가지 방법을 고안함으로써 고용창출을 증진코자 하였다. 지방정부는 이러한 기업을 설립하는 경우 보조금을 지원하는 방식으로 가정 내 돌봄 관련 사회적경제기업을 지원했다(각 기업 당 미화 4만 달러). 가사도움 서비스를 받고 싶어 하는 이용자와 일상적인 가사 서비스를 원하는 연약한 노인들의 요구에 따라 재정보조 프로그램도 발전시켰다. 그 프로그램은 PEF SAD(Programme d'exonération financière en service à

domicile)이다. 이용자는 자신들이 받는 서비스 비용의 일부만 지불하며 보조금은 가계수입이나 가족구성원 수에 따라 제공된다. 서비스 이용료가 미화 14달러라고 해도 이용자는 4~10달러만 지불하면 되며 차액은 PEFSAD가 지불한다. 지난 7년간 어렵잡아 미화 1억 6천만 달러가 이 프로그램에 투입됐다 (Girard, 2006).”

2005년도에 퀘벡에는 103개 가정 내 돌봄 관련 사회적경제기업이 있었다. 당시 연간 매출액은 미화 9,100만 달러였고, 대략 6,000명에게 일자리를 제공하였으며, 연간 550만 시간 동안 서비스가 제공되었다. 대부분의 서비스는 노동기구의 고령자 등에게 제공되었다. 가정 내 돌봄 관련 사회적경제기업의 55% 정도는 합법적인 비영리 조직의 형태로 운영되었고 45%는 협동조합으로 등록했다. 이러한 협동조합의 대다수는 연대협동조합 모델을 선호하였다.

〈표 5-2〉 활동영역에 따른 연대협동조합 현황

분야	연대협동조합 설립현황		연대협동조합 현재지표	
	조합수	조합수	비율(%)	
숙박과 음식서비스	29	18	62.1	
기술과 공예	4	3	75.0	
예술과 공연	33	21	63.6	
블루베리 농장	2	2	100.0	
비즈니스 서비스	31	22	71.0	
케이볼 대리점	2	2	100.0	
의류	4	0	0.0	
상업	20	16	80.0	
지역사회 단체들	1	0	0.0	
컴퓨터 분야	12	6	50.0	
건설	1	0	0.0	
컨설팅 서비스	9	7	77.8	
아동보육센터	11	5	45.5	
경제개발	12	6	50.0	
교육	10	7	70.0	
농업	18	10	55.6	
어업	3	1	33.3	
식품점	24	13	54.2	
임업	9	6	66.7	
주택	15	13	86.7	

분야	연대협동조합 설립현황	연대협동조합 현재지표	
	조합수	조합수	비율(%)
레저	60	45	75.0
제조업	5	3	60.0
기타 서비스	29	24	82.8
대인 서비스	44	37	84.1
편집 인쇄	11	8	72.7
구매 그룹	2	1	50.0
재활용	15	9	60.0
학교 협동조합	2	0	0.0
사회서비스	50	37	74.0
운송	8	2	25.0
공익사업	3	3	100.0
합계	479	327	68.3

2007년 7월 31일 현재 / 자료출처: Direction des coopératives, MDEIE.

위 자료를 보면 최근에 설립된 연대협동조합 가운데 일부는 풍력, 토지 이용계획과 같은 새로운 분야에서 활동 중이다.

기타자료

연대협동조합은 퀘벡 전역에 분포하고 있지만 주로 준도시지역이나 시골마을에 밀집되어 있다. 실제로 연대협동조합은 몬트리올과 그 주변부, 퀘벡시 같은 도시 지역에서는 드문 편이다. 이러한 상황을 이해하기 위해서는 굳이 심도 깊은 연구가 필요치 않다. 인구가 많은 도시에 비해 시골지역은 결속력이 훨씬 강하다는 가설만으로도 충분히 설득력이 있기 때문이다.

〈표 5-3〉의 자료는 2001~2005년 사이에 협동조합들이 공표한 내용에서 발췌한 것이다.

- 연대협동조합으로 천명된 조합 수의 증가
- 자산 증가
- 잉여금 감소
- 조합원 수의 증가

위에서 마지막 사례의 경우, 조합원 수 증가를 면밀히 살펴보면 보건 및 가정

내 돌봄서비스 협동조합 증가에 그 원인이 있다는 것을 알 수 있다. 이번 장의 앞 부분에서도 일부 보건협동조합의 경우 조합원 수가 수천 명에 이른다는 사실을 이미 밝힌 바 있다. 실제로 아주 특별한 경우이긴 하나 조합원 수가 9,000명이 넘는 보건협동조합도 있다. 연대협동조합의 재무상황은 성장을 위해 잉여금을 투입해야 하기 때문에 취약해지고 있음을 보여주고 있다.

〈표 5-3〉 연차 보고서에 따른 연대협동조합 자료

	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
조합수(개)	89	97	114	130	145
자산총액(000USD)	23,492	27,654	30,215	44,412	50,522
자본총액(000USD)	10,577	12,242	12,763	15,464	16,080
매출총액(000USD)	32,765	41,464	46,760	52,929	56,604
잉여금(000USD)	1,462	658	400	307	-220
조합원수(명)	23,526	28,942	36,791	43,751	50,371
고용인원(명)	1,877	2,193	2,020	2,209	2,124

자료출처: 통계자료(2007), Direction des coopératives, MDEIE

연대협동조합발전을 위한 지원

캐나다 다른 지역의 일반적인 상황과는 반대로 퀘벡에서는 통합, 연대, 시민사회 참여라는 원칙을 가진 협동조합적 선택이 경제 사회 발전에 관한 주요 의제 중 하나가 되었다. 하지만 이러한 현실은 협동조합에 대한 대단히 우호적인 환경이 낳은 결과물이기도 하다. 재정적 측면 외에도 협동조합을 지원하기 위한 주요자원이 이와 같은 유형의 기업 성장을 촉진하는 데 투여되고 있다. 실제로 지역개발협동조합은 수많은 협동조합들 지원 하에 퀘벡 정부로부터 수익의 일부를 보장받고 있으며 고용을 창출해왔다. 다른 기관들도 공적 자금을 지원받아 새로운 기업의 운영과 조직구성을 지원하는 데 써왔다. 지역사회경제개발기업(CEDC)과 지역개발센터(LDC)가 그 예이며 이들은 새로운 협동조합을 지원할 수 있다.

또 다른 특별한 조직의 경우에는 탄탄한 구성력을 가진 협동조합 네트워크도 지원할 수 있다. 데자르맹 운동의 한 분야인 데자르맹신용보증(Desjardins Financial Security)은 서비스 홍보차원에서 가정 내 돌봄 분야에서 활동 중인 협동조합에 보조금을 지급했다.

최근 수년간 금융 측면에서는 공동소유 형태의 금융기업과 같은 독특한 조직이 발전하였다. 벤처형 투자기금도 여기에 속하는데 이들은 협동조합이나 비영리 조직들에 적게는 수천 달러에서 많게는 수백만 달러까지 돈을 빌려준다. RISQ(*Réseau d'investissement social de Québec*)는 비영리 형태로 만들어진 벤처형 투자기금으로 협력사업체에 자금을 지원한다. RISQ의 목적은 협력 사업체가 사업계획을 실행할 수 있는 금융수단 즉, 자본을 투여해 지원 대상기관의 경제적 발전을 지원하는 것이다. 예를 들어, 이 펀드는 미화 5만 달러까지 지원이 가능한데 다른 형태의 금융수단과 결합된다면 지원 총액은 미화 30만~40만 달러까지도 가능하다.

1971년 이후 데자르댕 운동에서는 특별히 연대협동조합을 포함하는 공동소유 기업을 대상으로 하는 별도의 기금을 마련하였다. CECOSOL(*caisse d'économie solidaire Desjardins*)으로 알려진 이 금융협동조합은 국제사회적경제투자자연합(INAISE)의 구성원이기도 하다. 이 연합은 1989년도에 설립되었으며 사회적·환경적 목적을 지닌 금융기관으로 구성된 국제적 네트워크이다.

두 가지 관점에서 바라본 연대협동조합

사회통합¹⁵⁾

퀘벡 협동조합의 지평을 점진적으로 구축하는 데 있어 연대협동조합들이 의미심장한 기여를 해왔다는 사실은 의심의 여지가 없다. 하지만 이들 조직의 기여도를 연대라는 관점에서만 평가하는 것은 적절하지 않은데 이들이 사회통합에 미친 영향도 평가할 필요가 있기 때문이다. *퀘벡 주 몬트리올 대학의 사회혁신연구센터(Center for Research on Social Innovation, CRISES)*가 2002~2006년에 걸쳐 수행한 연구의 주된 목적도 이 주제와 관련된 것이었다. 이는 '협동조합 참여와 세계화: 시장관계로부터 사회통합 창조하기'라는 주제 하에 진행된 범 캐나다 연구 프로젝트의 일환이었다. 이 연구 프로젝트는 사스카치완 대학의 협동조합연구센터와 공동으로 진행되었으며, 전국 대학의 연구자들이 프로젝트에 참여했다(Fairbairn and Russell, 2004; Fairbairn and Russell, upcoming).¹⁶⁾

이 프로젝트는 아래와 같은 의문을 해결하기 위해 캐나다 사회인문학연구위원

15) 이 부분은 주로 Girard와 Langlois에게 영감을 얻었다(근간 예정).

회로부터 연구비를 지원 받았다.

- 조합원의 참가는 사회통합에 어떻게 기여하는가?
- 세계화가 지역정체성에 어떤 영향을 주었는가?
- 조합원에 기반을 둔 사업체들은 새로운 경제에 의해 어떤 영향을 받고 있는가?
- 캐나다의 정책입안자들은 광범위한 조합원 기반 조직으로부터 무엇을 배울 수 있는가?

연대협동조합은 다수 이해관계자 협동조합이라는 차원에서 캐나다를 대표하는 독특한 사례이다. 이러한 모델이 점점 더 매력을 지니게 되었음에도 불구하고 새로운 형태의 협동조합에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 마침내 사회혁신연구센터¹⁷⁾는 연대협동조합에 대한 집중적인 연구를 수행하기로 결정했다. 그 결과 사회혁신연구센터는 사회통합과 금융서비스협동조합(*Caisses Desjardins*)에 관한 연구 프로젝트에서 이미 사용한 바 있던 다섯 가지 차원에서 연대협동조합을 분석했다(Malo, Levesque, Chouinard, Desjardins and Forgues, 2001).¹⁸⁾ 그 다섯 가지 차원은 지역, 접근성, 고용 가능성, 민주주의 수준, 유대감이었고 각각은 아래와 같이 정의된다.

지역

북아메리카의 다른 지역에서도 마찬가지로지만 누군가가 속한 지역이란 것은 새로운 공간적 구조 틀 안에서 정의된다. 이 차원의 주된 질문은 연대협동조합이 이 새로운 공간적 구조에 적합한가 아니면 여전히 그들은 전통적인 구조 틀 즉, 퀘벡의 가톨릭 교구로 한정된 공간적 구조에 맞춰 운용되고 있는냐는 문제이다.

접근성

일반적으로 연대협동조합은 현 조합원과 향후의 잠재적 조합원이 보다 쉽게 새로운 상품과 서비스에 접근할 수 있도록 하기 위해 설립되었고 기존에 제공되던 제

16) 수많은 서류 검토, 회의, 전문저널의 기고문들을 통해서 연구 결과는 두 권의 책으로 발행되었다(Fairbairn and Russell, 2004 & Fairbairn and Russell, upcoming). <http://socialcohesion.coop>

17) 이 장의 저자가 이 연구의 조정자이다.

18) 사회통합과 데자르댕 기금에 관한 이러한 연구 작업은 사례 연구의 형태로 다양한 출판물을 남겼다. 종합보고서는 2001년에 출간되었다(Malo and al, 2001).

품과 서비스의 경우에는 그에 대한 접근방식을 개선하고자 설립되었다. 접근성 측면에서의 주요 의문사항은 연대협동조합이 자신의 목적에 진심으로 충실한지, 만일 그렇다면 어떤 방식으로 일을 하는지, 또 그들이 새로운 니즈에 대해 여전히 개방적인지에 관한 것이다.

고용 가능성

노동자는 연대협동조합의 조합원 범주 가운데 하나이다. 따라서 원칙적으로 노동조건이 개선되는지에 관심이 집중되며 주된 질문은 다음과 같다. 연대협동조합 노동자의 노동조건은 유사업종 노동자에 비금가거나 더 나은 수준인가? 협동조합은 오랜 기간 노동시장에서 배제되어온 사람들을 결속시키거나 재활해내는 데 기여하는가?

민주주의 수준

한 조합원이 한 표 라는 일반적 원칙에 따라 협동조합 모델은 이미 경제적 민주주의를 수용하고 있으며 이에 대한 주요 의문은 다음과 같다. 연대협동조합은 이러한 방식으로 진보하고 있는가? 연대협동조합에서는 어떤 방식의 민주적 절차가 선호되는가? 대의 민주주의인가, 직접 민주주의인가, 속의 민주주의인가? 선택된 민주적 구조는 이사회 구성이나 위원회 구조 등에서 어떻게 구체화되는가?

유대감

이 개념은 네트워킹을 지칭한다. 원칙적으로 다양한 이해관계자의 존재는 강력한 네트워크 구축의 기회를 제공하며 이와 관련된 주된 질문은 다음과 같다. 어떠한 사회적 네트워크의 기반 위에서 연대협동조합이 만들어졌는가? 연대협동조합이 생겨난 이후 다양한 개인, 집단적 이해관계자, 특히 서로 다른 범주의 조합원들의 사회적 관계를 형성하는 요소는 무엇인가?

연대협동조합에 관한 연구는 문헌고찰, 사례연구, 현장 활동가와의 그룹토론, 종결세미나 등 다양한 방법으로 진행되었다. 게다가 연구책임자들은 퀘벡 정부의 협동조합 관할 부서인 협동조합부(*Direction des coopérative*)와의 긴밀한 협력을 통해 연구과정에 전반에 걸쳐 많은 도움을 받았다. 정부와의 협력으로 연대협동조합에 대한 최신자료를 쉽게 확보하게 된 것이다. 마침내 연대협동조합을 잘 이해하고 있는 관련자들로 구성된 감독위원회가 2002년 출범하였고, 연구책임자들에게

정기적으로 피드백을 주었다. 이 전문가들은 또한 종결세미나에 참석했다.

사례연구

연대협동조합에 대한 심사숙고를 거듭한 후, 서로 다른 활동영역과 지역을 기준으로 네 개 조직이 사례연구 대상으로 선정되었다(표 5-4 참조). 이러한 연구는 정성조사를 통해 진행되었다. 설문지를 바탕으로 다양한 이해관계자들에 대한 인터뷰가 이루어졌다. 노동자 조합원, 이용자 조합원, 후원자 조합원을 대상으로 조사를 실시했으며, 지역개발협동조합, 지역발전센터와 같은 공동소유기업 발전 지원기관 노동자들과도 인터뷰를 했다.¹⁹⁾ 이와 더불어 기관 내부문서, 연차보고서, 각종 사례에 대한 심층적인 언론비평 자료에 이르는 다양한 자료를 검토하였다.

네 가지 사례는 연대협동조합의 현실적인 의미에 대하여 아주 흥미로운 관점을 제시하고 있으며 각 사례에 대해서는 상세한 보고서가 제출되었다.²⁰⁾

라 코르베: 돌봄서비스 연대협동조합

라 코르베(La Corvée) 연대협동조합은 몬트리올에서 동쪽으로 140킬로미터 떨어진 퀘벡 주 동부지구 중심부의 작은 지방도시 생 카미야에 위치해 있다. 이 마을 사람들에게는 집단소유 기업가정신의 영향을 받은 보편적 실천 철학을 선호하는 경향이 있다. 프랑스의 유명 월간지 <르몽드 디플로마티크>는 2006년 8월호에서 생 카미야와 브라질의 도시 포르토 알레그레에서 민주적인 삶과 시민사회의 결속이 어떤 관계가 있는지를 비교하는 기사를 게재하였다(Cassens, 2006). 이런 사실을 통해 이 연대협동조합이 집단적 실천문화에 뿌리를 두고 있음을 알 수 있다.

다른 많은 지역과 마찬가지로 생 카미야 역시 19세기 말과 20세기 초에 황금기를 누렸는데 당시는 농업이 인기가 높았다. 이 시기가 지나자 생 카미야는 지속적인 인구감소에 직면했다. 1986년 전업농민 연합조직인 농민생산자연맹(UPA)의 전직 회장을 포함한 네 명의 지도자들이 그룹 뒤 코앙(Groupe du Coin)이라는 영리회사를 설립하기로 마음을 먹었다. 설립목적은 지역재생을 지원하고 지역의 건축

19) 이러한 협동조합의 조력자들과 이사들의 긴밀한 협력은 높게 평가되었다.

20) 모든 사례들은 프랑스어로 정리되었으며 CRISES의 웹사이트를 통해서 내려받을 수 있다. 가장 눈길을 끄는 라 코르베의 사례는 영어로 완전하게 번역되어 있으며 협동조합연구센터(USAK)에서 자료를 받아볼 수 있다. www.usaskstudies.coop/pdf-files/St.-Camille.pdf

문화유산을 보존하는 것이었다. 아이디어는 단순했다. 지역재생운동 지원을 위해 오래된 건물에 대해서는 현금으로 결제 시 할인을 해줌으로써 자금을 모으고 그 돈으로 회전자금을 만들어내는 것이었다. 참여자들은 각각 미화 1,200달러씩 자금을 각출했고 그 첫걸음으로 1986년에 한때 생 카미야의 잡화점으로 쓰였던 건물을 매입했다. 당시 그들은 이 건물을 지역사회를 위해 흥미로운 기획을 추진할 수 있는 건물로 사용하고자 하였는데 2년 후 그 건물은 지역사회 문화센터가 되었다.

1998년에 그룹 뒤 코양은 교구회의가 매각하기 위해 내놓은 교회의 사제관을 사들였다. 이들은 수년간 편의숙박시설을 필요로 해왔던 지역사회 내 고령자들의 니즈를 해결해주고 싶었는데 이는 대단히 중요한 문제였다. 만일 적절한 해법을 찾지 못한다면 고령자들은 적합한 주거환경을 찾아 도심 지역으로 이전하는 방법을 심각하게 고려할 것이기 때문이었다.

이들은 자신들의 기획을 연대협동조합 방식을 통해 실현하기로 결정했다. 하지만 재정적인 문제로 주택협동조합 설립에 나섰다.²¹⁾ 연대협동조합이 지역사회나 주민들의 삶의 질을 개선하는 수단이라고 한다면 주택협동조합의 유일한 목적은 거주민들에게 편의를 제공하는 것이었다.

협동조합기업이 서비스를 제공하는 지역은 생 카미야 시였지만 그렇다고 해서 협동조합에 별도의 지역적 제한이 있었던 것은 아니다. 아스베스토스 지방자치체(RCM)의 여러 소도시 거주민들은 협동조합의 건강증진 서비스(animation service)을 이용하고 있으며, 여러 지역에서 찾아온 사람들이 보건의료서비스에 의지하고 있다. 협동조합은 그룹 뒤 코양 활동 결과, 1999년 9월 17일에 설립되었고 협동조합기업은 2000년 1월에 운영을 시작하였다. 라 코르베 설립 당시에는 오직 한 사람에게만 두 협동조합의 조정자로서의 종신고용을 보장했다. 이 사람이 수행한 역할은 매우 중요했으며 그는 지대한 공헌을 했다. 정부 프로그램 덕분에 협동조합은 4명을 추가로 수개월간 고용할 수 있었고 이들에게는 유용한 고용 경험을 제공하였다. 각종 집수리와 개보수 작업에 노동자들을 투입하면서 지역 내 많은 사람에게 고용 기회가 돌아갔다. 그룹 뒤 코양이 기획하는 새로운 프로젝트는 지속적인 고용을 필요로 하며 보다 많은 사람들에게 고용 기회를 제공할 것이다.

보건 및 건강증진 서비스를 제공하는 협동조합에 주택협동조합을 결합시킴으로써 특히 고령자들에게 소위 라 코르베라고 불리는 대단히 흥미롭고 존경받는 모

21) 최근까지 퀘벡의 주택협동조합들은 이용자 협동조합의 형태로만 설립되어 왔다.

텔을 제시할 수 있었으며 퀘벡 주 공중보건협회 외에 많은 곳으로부터 상도 받았다. 라 코르베는 건강증진 서비스를 통해 협동조합은 고령자들이 외로움을 극복할 수 있도록 돕고 자조능력을 증진시키며 시민사회의 연대를 공고히 해나가고 있다.

몽 아드스토크: 레크레이션 및 관광센터 협동조합

몽 아드스토크(Mont Adstock)는 스키, 스노우보드, 실내 튜브 슬라이딩, 개 썰매 프로그램을 제공하는 레크레이션·관광 센터이다. 이 산에는 행글라이더와 패러글라이딩 이륙장 뿐 아니라 눈길 산책로, 등산로, 관측대도 있다. 이 협동조합기업의 고객은 주로 퀘벡시 남서부 125킬로미터에 위치한 아미난테 지자체(RCM) 산하의 작은 도시인 테트포드마인스, 블랙레이크, 디스라엘리, 아드스토크에서 온 사람들이다. 하지만 많은 외국인들도 연습 차 방문하며 자신들이 좋아하는 활동에 참가한다.

협동조합은 산의 기본 시설들이 소멸되지 않도록 기본적 조치를 취한 뒤에 1998년 7월 6일 설립되었다. 사실 당시 개인 소유자는 심각한 재정난을 겪고 있었고 스키장을 폐업하고 싶어 했다. 몇몇 바이어들은 4중 스키리프트와 제설기 같은 장비에 눈독을 들였는데, 만일 거래가 성사되어 스키장의 기본 시설들이 돌이킬 수 없을 정도로 해체되었다면 스키센터는 영원히 문을 닫았을 것이다.

이러한 상황에서 가장 인근에 있는 도시(아드스토크, 주민 2,400명)는 스키장 전체를 매입하는데 필요한 자본을 모으기 위해 대대적인 캠페인을 벌였다. 불과 2주 만에 지역주민들의 결집과 지역사회 여러 조직의 아낌없는 후원으로 미화 48만 달러가 모였는데 지역 자선가도 미화 10만 달러를 기부하였다. 퀘벡에서 레크레이션 분야에 자생적인 연대협동조합이 설립된 것은 이 조합이 처음이었다.

많은 이들이 몽 아드스토크를 지역의 보배라 여기고 있으며 이 곳은 대표적인 관광명소이기도 하다. 335미터 고도의 산에서는 주변의 수 마일이 한 눈에 들어오는데 이는 왜 그토록 많은 사람들이 이 산을 지역의 상징이라 생각하는지를 설명해 준다. 협동조합 설립은 스키장을 살려내고 청년 인구의 외부유출을 방지하였을 뿐만 아니라 지역인구를 고려할 때 결코 적지 않은 35명의 고용을 유지시켜 주었다. 노동자들 가운데 대다수는 학생들이거나 일전에 복지수당 수령자들로 이는 그들의 고용이 귀중한 경험이자 그들의 중요한 수입원이 되었음을 의미한다. 2003년 6월 17일 현재 몽 아드스토크의 총 조합원 수는 411명으로 이 가운데 레저 조합원이 371명, 사업 조합원이 34명, 후원 조합원이 5명이며 노동자 조합원은 1명이다.

도메인 뒤 로아: 가정 내 돌봄 협동조합

도메인 뒤 로아(Domaine-Du-Roy) 연대협동조합은 1997년 새로운 가정 내 돌봄 사회적경제기업(HCSEE)의 유행을 타고 설립되었다. 1996년 정상회담에 퀘벡정부가 참여한 후에 이러한 유형의 기업의 성장세가 두드러졌다. 앞에서도 거론하였듯이 세계화는 정부로 하여금 불법노동행위를 근절시킬 또 다른 수단을 강구하도록 하였다. 그리고 보건과 사회적 돌봄 분야에서 주로 고령자를 위한 지속적인 서비스들이 제공되면서 주요 예산 삭감이 상쇄되었다.

본 협동조합의 사업구역은 사기네이 라크 생 장 행정구역에 위치한 도메인 뒤 로아 지자체로 본사는 퀘벡시 북부 300킬로미터 떨어진 생 펠리시앙 마을에 위치해 있다. 조합은 부문사업으로 재가서비스를 제공하던 두 개의 비영리 조직의 합병과 자원활동가들의 헌신적인 노력에 힘입어 설립되었다. 가정 내 돌봄 관련 사회적경제기업의 창업과 발전을 위해 고안된 여러 방안이 도메인 뒤 로아에게도 도움이 되었다.

협동조합은 *지역사회서비스센터(CLSC)*와 같은 지역 내 여러 이해관계자들의 효과적인 결속과 지역주민들의 대대적인 호응에 힘입어 예상치 못한 방식으로 성장해갔다. 직접적인 경쟁자가 없었다는 점과 서비스의 점진적 다양화도 급속한 성장의 원동력이었다. 2003년 3월 31일 현재 조합원 수는 1,300명이 되었고, 연간 총 매출액은 대략 미화 110만 달러에 이르렀으며 성장 둔화의 모습은 보이지 않는다.

높은 실업률과 고령화라는 환경 속에서 이 협동조합은 두 가지 역할을 수행한다. 즉 많은 사람들을 위해 양질의 일자리를 준비하며 고령자들처럼 절실하게 도움이 필요한 사람들에게 서비스를 제공한다. 이 두 가지 방식은 지역사회의 안녕에 기여하는 것 외에도 상당한 양의 불법고용을 근절하는데 도움을 주었다. 조합 설립 이후 창출된 100개의 일자리는 지방자치단체의 고용효과에 큰 영향을 주었으며 더 나아가 이 협동조합의 발전은 협동조합이란 개념에 대해 긍정적인 이미지를 환기시켜주었다. 실제로 협동조합은 일전에 수많은 유사조직들이 지역에서 폐업했던 선례가 있어 일부 사람들에게는 부정적인 의미를 내포하고 있었다. 하지만 이 모든 증거들 덕분에 협동조합은 이제 지역사회 안에서 중요한 역할을 수행하고 있다는 것이 분명해졌다.

레글란티에: 건강식품 협동조합

다른 선진국과 마찬가지로 최근 수년간 퀘벡에서도 건강식품에 대한 관심이 증가하였다. 레글란티에(L'Églantier) 협동조합은 퀘벡시 동쪽으로 대략 300킬로미터 떨어진 인구 3,600명의 작은 마을 생 파스칼 드 카모라스카에 위치하고 있다. 건강식품을 주로 취급하는 협동조합 설립에 대한 생각은 지역주민이 건강식품을 쉽게 이용하도록 하고 싶다는 어떤 구매자 그룹에서 비롯되었다. 새로운 협동조합을 추진한다는 면에서도 그리고 생 파스칼(Saint-Pascal)이 식습관을 포함하여 오랜 전통을 고집스럽게 유지해 온 보수적인 마을이라는 면에서 이러한 시도는 대단히 모험적인 것이었다. 게다가 지역의 대다수 농민들은 산업적인 농업을 실행하고 있는데 이는 유기농이나 건강식품이 추구하는 것과는 접근 방식이 매우 다른 것이다.

사회적경제기업(SEE)을 위한 보조금, 고용 프로그램, 자원활동가의 참여 등 다양한 노력에 힘입어 레글란티에는 수년 후 성공적으로 자리를 잡았다. 협동조합의 책임 하에 다양한 생산품과 서비스가 제공되었으며 그 결과 이 연대협동조합은 식료품점 운영 외에도 현재 커피숍과 작은 서점까지 운영하고 있다. 게다가 건강식품 요리법, 식물성 오일, 유기농 정원 등에 관련된 다양한 주제들에 대해 교육과정도 진행하고 있다.

2004년 2월 기준으로 이 협동조합은 274명의 이용자 조합원, 6명의 노동자 조합원 그리고 12명의 후원자 조합원을 보유하고 있었다. 연간 총 매출액은 미화 267,743달러에 이르렀다.

사회통합에 대한 긍정적 효과

사례 연구와는 다른 형식의 연구 즉, 표본조사, 포커스 그룹연구, 학술 세미나 등을 진행한 결과, 일반적으로 연대협동조합은 다양한 범위에서 사회통합에 의미가 있으며 경우에 따라서는 아주 의미심장한 기여를 하고 있음이 분명하게 드러난다. 하지만 한 가지 예외가 있는데, 바로 민주주의의 수준에 관한 것이다. “이러한 수준으로 회귀하는 것이 유익할 수 있지만, 상황은 명료하지 않으며 하나 이상의 범위를 포함할 수 있다. 예를 들어, 사업 구역을 확장하려는 협동조합의 경우 지역과의 관계성과 접근성 모두에서 영향을 받게 된다. 이사회가 후원자 조합원처럼 뿌리가 다른 사람들도 포함된 조직이라면 이는 민주주의의 수준과 유대감 모두에 영향을 준다(Girard and Langlois, 근간).”

〈표 5-4〉 사례연구 요약

조합명(설립연도)	도시명 인구수 소재지	서비스 및 생산품	조합원 구성과 기초출자역 (1구좌, 달러)
가정 내 돌봄 협동조합 그룹 뒤 로아 (1997)	생 펠리시앙 10,622명 라크 생 장	· 가정 내 돌봄서비스 · 활동보조 · 개인도움	2003년 3월 현재 · 이용 조합원 1,182명(10) · 노동자 조합원 99명(50) · 후원 조합원 18명(100)
돌봄서비스 연대협동조합 라 코르베 (1999)	생 카미야 440명 동부 지구	· 전문적인 대안의료 이용 · 교육적인 예능서비스	2005년 2월 현재 · 이용 조합원 45명(250) · 노동자 조합원 2명(250) · 후원 조합원 15명(250)
레크레이션 및 관광센터 협동조합 몽 아드스트크 (1998)	아드스트크 2,399명 Chaudiere- Appalaches	· 스키, 스노우보드, 눈길 산책, 등산, 기타 · 행글라이딩과 패러글라이딩	2003년 6월 현재 · 이용 조합원 405명 가운데 레저 조합원 371명(50), 비즈니스 조합원 34명 (5,000+) · 노동자 조합원 1명(1,000) · 후원 조합원 5명(10,000)
드 카모라스카에 있는 건강식품 협동조합인 레글란티에 (1999)	생 파스칼 3,643명 세인트 로렌스	· 건강식품 소매점 · 커피숍 · 교육훈련과정	2003년 2월 현재 · 이용 조합원 274명(50) · 노동자 조합원 6명(100) · 후원자 조합원 12명(100)

자료출처: Girard and Langlois, forthcoming.

지 역

모든 협동조합 연구에서 지역은 1980년대 초 퀘벡 주가 정의한 지방자치체 구획에 부응하고 있다. 이러한 공간 단위는 주로 가톨릭 교구에 기반을 두었던 전통적인 구조 틀과는 다른 것이다. 물론 협동조합들은 자신들의 본부를 도시나 마을 어딘가 특정 지역에 두어야 하지만 협동조합의 활동이 그러한 지역에 국한되지만은 않는다. 그래서 라 코르베 협동조합은 다른 마을의 주민들에게도 서비스를 제공하며 조합원 자격도 개방되어 있다. 동일한 원칙이 레글란티에에도 적용된다. 다른 도시의 주민들도 이 협동조합이 제공하는 건강식품에 관심을 가질 수 있다. 아드스트크도 마찬가지이다. 이 연대협동조합 본부와 먼 거리에 사는 사람들도 소위 스키장 시설을 이용할 수 있는 것이다.

접근성

다시 말하지만 연대협동조합들은 사회통합이란 측면에서 긍정적인 영향을 미친다. 연대협동조합은 이용자 조합원들로 하여금 이미 현존하거나 새롭게 시작된 서비스 또는 생산품에 대한 접근을 대단히 용이하게 해준다. 계획을 실행하기에 앞서 생 카미야의 라 코르베 협동조합 창립자들은 많은 주민들이 대체의학 의료인을 찾아 멀리까지 가야 한다는 사실을 알게 되었다. 고령화와 함께 이러한 이동 문제도 중요한 과제였는데 간단하게 상황을 반전시킬 만한 결정이 내려졌다. 그 결과 현재는 접근요법, 교정치료, 침술요법, 마사지 치료와 같은 대체의학 의료진이 마을에서 직접 서비스를 제공한다. 레글란티에처럼 연대협동조합은 새로운 상품이나 서비스에 신속하게 접근할 수 있도록 해주었다.

고용 가능성

이 분야에 대한 연대협동조합의 기여도는 불분명하다. 노동조건이라는 것이 지역의 경제적 상황이나 사업 분야와 무관하게 고려될 수는 없지만 여전히 의문점이 남아 있다. 사회적 협동조합 도메인 뒤 로아를 포함한 HCSEF의 경우는 이러한 현실을 이해하는 데 도움이 된다. “PEFSAD의 지원 프로그램이 실행되면서 이러한 사업수행기관들은 수천 명의 사람들에게 일자리를 제공하였다. 그들 대다수는 한부모이다. 사업수행기관은 고용효과를 높이기 위해 법 조항을 이용하였지만 이것이 전부는 아니다. 교육훈련을 통해 참여자의 기술적 역량과 대인관계능력을 향상시켜야 했다. 이러한 지원은 참여자들이 이전에 고립되어 있었다는 측면에서도 대단히 중요하다(Girard and Langlois, 근간).” 조사연구 상의 어려움 때문에 지배구조의 자율성 문제와 같은 기관의 세부적인 운영체계까지는 연구를 할 수가 없었다. 지배구조의 자율성 문제는 고용에 있어서 대단히 중요한 구성요건이며 이 문제는 민주주의 수준에도 영향을 미친다.

민주주의 수준

라 코르베²²⁾를 제외하면 우리가 연구 조사하고 그룹 토론에 참여시킨 기관 중 어느 곳도 자기 조직의 민주주의 수준을 특별히 고려하고 있지 않다. 예를 들어, 그 중 한 협동조합은 전통적 대의 민주주의 형식을 유지하고 있다. 다른 협동조합

22) 이 경우에는 해당 협동조합의 이사들은 유사 조직들에 대한 상당한 수준의 경험을 가지고 있었다.

의 경우도 연령, 성비, 사회경제적 지위 등 조합원의 다양성을 고려하지 않은 채 비슷한 부류의 사람들로 이사회를 구성하고 있다. 또 다른 곳은 조직 경영구조 안에 노동자 조합원의 자리를 명시적으로 마련해두고 있지 않다. 마지막으로, 몽 아드스토크의 사례를 보면 노동자 조합원의 가입비가 미화 1,000달러로 고정되어 있는데, 이는 어째서 노동자들의 적극적인 참여가 부족할 수밖에 없는지를 설명해준다. 사실 상대적으로 저임금을 받는 단기 계절노동자에게 미화 1,000달러는 대단히 큰 돈이다. “노동자들의 조합 가입률이 저조한데 이는 곧 민주주의 수준에 영향을 미친다. 이사회를 이루고 기타 민주적 활동에 참여할 조합원 구성이 매우 제한적이게 되는 것이다(Girard and Langlois, 근간).”

일반적으로 연대협동조합은 명료하면서도 사회적으로 정당한 선택을 하기 위해 심도 깊은 토론을 진행하는 민주적 접근방식과 거리가 있어 보인다(Lévesque, De Bortoli and Girard, 2004).

유대감

연대협동조합 설립을 전후한 연구가 대단히 유익한 이유는 사회통합에 있다. 연대협동조합이 설립되기 위해서는 다양한 이해관계자가 동원되어야 한다. 몽 아드스토크의 사례에서 인상적이었던 부분은 불과 몇 주 만에 미화 50만 달러에 이르는 자금을 동원해 낸 역량이었다. 해당 지역의 인구밀도가 대단히 낮다는 점도 주목해 볼 만하다. 성장하기 위해서 연대협동조합들은 개인 및 조직 네트워크 구성을 촉진한다. 특별히 기관의 대표성을 지닌 후원자 조합원들은 이미 잘 조직되어 있는 관계망과 관련을 맺고 있기도 하다. 동시에 연대협동조합을 지도하고 조정하는 사람들은 종종 이사회, 원탁회의, 자문위원회 등 다양한 그룹에 참여한다.²³⁾

보 건

연대협동조합은 매우 광범위한 영역에 걸쳐서 설립되었다. 많은 경우에 연대협동조합은 때로는 자신들이 선택한 사업 활동 지역의 새로운 선거구민이기도 한 다양한 이해관계자들을 결합해냈다는 점에서 혁신적이며 이들을 조직하고 서비스를 제공한 방식 또한 개혁적이다.

23) 재가 돌봄서비스협동조합 분야에서 제도화가 확산되고 있다는 것은 해당 조직들의 이사들이 각종 위원회나 다른 분야의 보건과 사회서비스 조직들과 적극적으로 교류하고 있음을 입증한다.

보건서비스협동조합(HCC)은 특별히 검토해 볼 가치가 있다. 이 조합의 등장은 퀘벡 주에서 작은 혁명을 이끌어냈으며, 앞으로 수년 내에는 대단히 성장할 것이 기대된다.²⁴⁾ 보건서비스협동조합은 1990년대 중반에 처음 등장했고 2008년에는 30여개로 늘어났다. 초기에는 이용자로만 구성된 유일한 형태의 협동조합모델이었으나 1997년 6월에 연대협동조합 모델이 등장하면서 이 협동조합모델에 대한 호감이 커졌다. 심지어 초기에 설립된 보건서비스협동조합 가운데는 법인 정관을 바꾸어 연대협동조합이 된 곳이 많다. 오늘날 보건서비스협동조합의 95% 정도는 연대협동조합의 지위를 가지고 있다.

보건협동조합이 설립된 계기는 의료 인력의 부족한 지역이 많아서였다. 보건협동조합에 사람들이 모여든 주된 이유는 지역사회에 의사들이 필요했기 때문이다. 얼핏 보면 광범위한 차원에서는 의사가 지역별로 적절히 분포되어 있는 것처럼 보인다. 하지만 미시적 관점에서 살펴보면 좀 더 세밀한 검토가 필요한데 의사들은 도심 지역에만 집중되어 있는 것을 알 수 있다. 이러한 현실을 설명해주는 주된 이유 중 하나는 도심 지역에는 의료기관이 소유·관리하는 대형 약국 등 거대한 상업적 연계망이 있다는 데 있다. 그러한 연계망 덕분에 이를 테면, 개업 의사들은 광고나 환자예약관리 등에 대해 신경을 쓰지 않고도 나름대로 시간관리가 가능하도록 도와주는 매력적인 일괄거래상품을 이용할 수 있다(Assoumou Ndong, Girard, Ménard, and Véniza, 2005). 의사가 없는 작은 마을에 사는 주민들은 때로 가까운 병원에 가기 위해 한 시간씩 운전을 해야 한다. 불행하게도 이들 대부분은 기본적인 대중교통 수단조차 가지고 있지 않다.

1995년 생 에티앙 데 그레 시민들이 퀘벡 최초의 보건협동조합을 설립했을 당시에도 병원 이동 문제를 극복하는 것이 핵심이었다. 보건의료협동조합이 설립되고 운영되는 방식은 간단하다.

- 우선 리더 그룹들이 의료접근성 문제를 확인한다. 일반적으로 리더 그룹에는 지방공무원, 의회의원, 지역 데자르맹 기금(*caisse Desjardins*) 실무책임자가 참가하며 간혹 공중보건 분야의 대표자가 참여하기도 한다.
- 다음으로 타당성 조사를 수행할 전문 인력을 고용한다. 여러 자원을 동원해

24) 이 순간에도 캐나다의 극히 일부 지역을 제외하고는 보건협동조합은 기본적으로 퀘벡만의 독특한 현상으로 보인다. 다른 지방에서 건강문제를 가진 주민들은 비영리조직의 법적 틀을 이용한 지역사회보건센터를 통해 문제를 해결하고 있다.

조사에 필요한 기금을 마련하는데 케스 포퓰레르(*caisse populaire*) 기부도 그 중 하나이다.

- 의사들을 결합시켜 낼 최상의 방법을 찾아내는 것이 핵심과제이다. 의사들이 부족한데 그들은 일반적으로 도시에서 개업하는 것을 선호하기 때문에 이들이 좋아할 흥미로운 제안을 준비하고 그들과 소통할 방법을 찾아내는 것은 대단한 상상력을 요구한다.
- 보통 타당성 조사가 긍정적이고 의사 수급도 성공적이라면 협동조합에 함께 참여할 조합원을 모집하는 것은 어렵지 않다. 3,000~4,000명 정도의 주민이 사는 마을에 주민의 절반 정도가 조합원으로 가입하는 것이 평균적이다. 더 나아가 의사의 참가는 약사나 물리치료사와 같은 다른 보건의료전문가들의 참여도 대단히 쉽게 해준다.

보건의료협동조합에서 의사들은 사무공간을 임대하는 독립사업자이며 공중보건체계에 기반을 두고 서비스 수수료를 지불받는다.

보건협동조합의 발전 과정을 자세히 살펴보면 이러한 조직이 여러 의료기관을 관리하고 있는 거대한 상업 체인방식과 비교해서도 한 발 앞서 있음을 알 수 있다 (Girard, 2007).

- **시민 자각과 결속에 미치는 긍정적 효과**
시민적 자각과 결합력은 보건서비스를 제공하는 조직에 긍정적인 영향을 미칠 수 있고 지역사회에도 긍정적인 효과를 미친다. 결핍되거나 악화된 상태로 또는 패배주의에 사로잡혀 살아가기보다 사람들이 충분한 힘을 모아내기만 한다면 변화를 이끌어 낼 수 있다는 것을 알게 된다.
- **토론과 민주주의의 공간**
보건협동조합은 서로 나누고, 계획에 대해 토론하고 정리하며 전략을 채택하는 과정을 통해 설립되었다.
- **이윤보다 서비스 이용자를 중심에 둔 기획**
협동조합은 서비스 이용에 따르는 문제점들을 해결하고자 한다. 경제적 역량이 무시될 수는 없겠지만 이윤은 사회적인 용어로 평가된다. 가능한 한 많은 사람들이 높은 수준의 서비스를 이용하도록 하는 것이 목표이다.
- **의사들과의 보다 효과적인 관계 형성의 토대**
대부분의 보건의료협동조합은 연대협동조합의 지위를 가지고 있다. 어떤 협

동조합에는 의사가 후원자 조합원으로 참여하기도 한다. 그렇게 함으로써 의사들은 임차인의 지위를 버리고 협동조합적 민주주의의 과정에 참여한다.

- **지역사회를 혁신으로 이끈 여러 기획**

보건협동조합의 사업계획을 자세히 살펴보면 대부분의 조직이 저마다의 지역에서 주목할 만한 변화를 이끌어내고 있다는 것이 드러난다.

보건협동조합과 연계한 혁신사례는 대단히 다양하다. 의료시설에 고령자 주거를 연계하는 것, 대체의학 의료인을 초빙하는 것, 취약계층을 위한 예방 프로그램을 개발해나가는 것 등이 여기에 해당된다. 2007년 말과 2008년 초, 이러한 혁신의 전면에는 보건 분야에서 활동하던 두 연대협동조합이 있었다.

- *셔브루크(Sherbrooke)대학교 보건협동조합*: 세계 최초로 대학에 설립된 보건협동조직이다. 설립 목표는 정보제공, 교육, 건강 체크 등을 통해 학생과 직원의 건강한 생활 습관을 증진하는 데 있었다. 시간이 흐름에 따라 학생들에게 보건협동조합의 모델을 소개하는 차원에서도 의학부와 긴밀히 연결, 성장을 도모해 갈 것이다.
- *로베트 클리셰(Robert-Cliche)*: 이 협동조합의 목적은 두 가지이다. 하나는 시민들을 대상으로 하는 통합적 예약서비스를 제공을 목표로 지역의 모든 의료기관을 연계하는 것이다. 다른 하나는 캐나다에서 처음으로 일본의 반모임이 실천해 온 혁신적 예방 및 보건 프로그램을 적용하는 것이다 (Girard and Restakis, 2008).

결론 및 제언

설립 10주년을 기념해 2007년 10월 연대협동조합에 관한 포럼이 개최되었다. 그 자리에서 연대협동조합의 장단점에 대한 심도 깊은 토론이 이루어졌다. 토론의 목적은 연대협동조합의 미래를 논하는 것이었는데 150여 명의 참여자들은 다종다양한 환경에 뿌리를 두고 있었으며 개발책임자, 이사회 구성원, 실무책임자도 참석했다. 토론 과정에서 도출된 핵심 의제는 다음과 같다(IRECUS, 2008).

- 지역사회 니즈에 부응한다는 측면에서 연대협동조합은 지속가능한 지역 환경에 반드시 필요하다. 연대협동조합은 근린서비스 제공을 통해 지역민들의 기본적인 욕구를 충족시킨다.
- 연대협동조합은 시민들을 결속시킨다는 측면에서 대단히 중요한 역할을 맡

고 있다. 연대협동조합은 다양한 이해관계자들을 참여를 이끌어내는 능력을 지니고 있다.

- 시민들의 결속은 협동조합에 대한 강한 소속감을 느끼게 하며 근린서비스들을 발전시키는 데 도움이 된다.
- 연대협동조합의 주요 해결 과제 중 하나는 사회통합을 강화해 시민들의 책임감을 높이는 것이다.

하지만 연대협동조합에도 몇 가지 단점이 있다. 연대협동조합은 노동자를 대상으로 하는 역할과 책임을 한층 강화해나가야 한다는 것이다(Cliche, 2008). 사회통합에 대한 연구에서도 드러났듯이 보다 근본적으로는 교육훈련 프로그램들을 개발·발전시켜나가기야 한다. 이는 어떻게 다양한 이해를 조정하고 속의 민주주의를 실천할 것인가라는 주제 하에 관리자와 이사회 구성원들도 고민해야 할 문제이다. 이러한 다중적 이해관계를 가진 조직의 경영은 위기상황을 타개해 나가는 특별한 기술을 필요로 한다. 단일조합원구성의 협동조합이나 개인사업체에 적용되던 관리기법을 그대로 따라하면 실패로 끝날 수밖에 없다.

사회적인 역할과 경제적 활동을 교차적용하면서 연대협동조합은 다양한 유형의 지역 사회에서 역동적 역할을 수행할 수 있다. 연대협동조합은 지속적인 사회혁신을 보장하는 핵심 요소로 자리잡을 수 있다. 몽 아드스토크와 라 코르베의 사례를 비교 연구해 본 결과, 특별히 세 가지 측면이 중요한 것으로 나타났다(Langlois and Girard, 2006).

- 창립자들의 오랜 임기와 개입
- 정보의 보급뿐 아니라 연대협동조합이 성장하는 과정에서 파생되는 고유한 특성과 가치에 대한 고려
- 연대협동조합 대다수가 그 영향력을 발휘하는 혁신에 대한 인정

연대협동조합이 소위 퀘벡형 발전모델에 깊게 체화되어 있다는 것만은 명백한 사실이다(Bourque, 2000). 연대협동조합은 공공부문, 영리기업, 공동소유기업을 아우르는 혼합형 모델이다. 더구나 잘 구성된 단일조합원 협동조합 가운데 일부도 연대협동조합으로의 변화를 선택했다. 단일조합원 협동조합은 이러한 목적을 실현하기 위해 후원자 조합원 범주를 정관에 첨가하기도 했다. 그렇게 함으로써 이용자나 노동자 조합원뿐 아니라 이들 조합원을 자신들의 활동 영역 전반으로 끌어안으면서 조합원과의 관계성을 강화하였다.

제언

- 공공정책이 사회통합 및 지역발전에 개입하게 되면서 다수 이해관계자 협동조합의 접근 방식과 연대협동조합 모델에 대한 많은 고민이 필요하게 되었다.
- 조직혁신 프로젝트를 통해 보았을 때 공공의 이익은 공공부문과 민간시장 협력에 지나치게 집중하기보다는 공공 부문과 협동조합의 협력을 통해 증진하는 편이 바람직하다.
- 다수 이해관계자 협동조합의 역할이 활발해지고 있다는 점을 고려한다면 이 조직의 운영과 발전에 대해 보다 많은 지식이 축적되어야 할 것이다. 예를 들어, 초기의 협력관계가 후원자 조합원을 포함한 서로 다른 이해관계자 사이에서 어떻게 성장하고 있는지, 시간이 지나면서 그러한 협력관계가 어떻게 진화하고 있는지 등에 대한 연구가 이루어져야 한다.
- 사회적 건강의 결정요인 가운데 가장 중요한 것은 외부의 보살핌보다는 스스로가 자신의 삶을 주관하고 있다는 자존감과 성취감이라는 사실은 이미 잘 알려져 있다. 특히, 외딴 마을에서 개인의 성장을 지원하는 연대협동조합과 다수 이해관계자 협동조합은 이러한 부분에서 남다른 기여를 하고 있다.
- 다수 이해관계자 협동조합 형태는 OECD 가맹국을 중심으로 성장하고 있다. 이는 새로운 모델인 만큼 다양한 지표에 따른 비교연구가 진행되어야 한다. 다수 이해관계자 협동조합이 시민사회에 미치는 영향, 공공서비스를 전달할 대안적인 방안의 발전, 시장, 보조금, 자원 활동 등 필요한 자원을 어떻게 결합시켜내는지 등에 관한 연구가 필요하다.

참고문헌

- Assoumou Ndong, Girard, Ménard and Vézina (2005), *Développement du modèle d'affaires 《 grandes surfaces 》 dans la propriété et la gestion de cliniques de santé au Québec*, Montréal, recherche exploratoire, Centre de bioéthique (Institut de recherche clinique de Montréal), p. 82.
- Borzaga, C. and Spear, R. (2004), "Introduction" in Trends and challenges for Co-operatives and Social Enterprises in developed and transition countries, Trento, Edizioni 31, pp. 31, 280.
- Bourque, G. (2000), *Le modèle québécois de développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 235.
- Cassens, B. (2006), "Longue vie à St-Camille!", Paris, *Le monde diplomatique*, August, p. 11.
- Chagnon, J. (2008), "L'importance économique des coopératives de solidarité", Montréal, *L'Action Nationale*, Volume XCVIII, no. 2, p. 70-81.
- Cliche, J. (2008), "Les coopératives de solidarité en Estrie", Montréal, *L'Action Nationale*, Volume XCVIII, no. 2, p. 82-91.
- Draperi, J. (2003), "La coopération face aux nouvelles attentes de la société" in Touzard, Jean-Marie and Jean-François Draperi (coord.). *Les coopératives entre territoires et mondialisation*, Paris, Les cahiers de l'économie sociale no. 2, Institut de l'économie sociale, L'Harmattan, p. 391.

- Fairbairn, B. and Russell, N.(eds.) (upcoming), *The Self-Help Solution: Co-operative Renewal in Canadian Communities*.
- Fairbairn, B. and Russell, N.(eds.) (2004), *Co-operative membership and globalization New Directions in Co-operative Research and Practice*, Saskatoon, Center for the Study of Co-operatives, University of Saskatchewan, p. 312.
- Fortin, P. (1993), “Le vrai taux de chômage au Québec”, Montréal, *Le Devoir*, 2 September.
- Galera, G. (2004), “The evolution of co-operative form: an international perspective” in Borzaga, Carlo and Roger Spear (eds.). *Trends and challenges for Co-operatives and Social Enterprises in developed and transition countries*, Trento, Edizioni 31, pp. 17-38.
- Girard, J. (2007), “Primary Health Care at the Crossroads The community alternatives vs. market forces”, *Making waves*, Canada’s community economic development magazine, vol. 18, no. 3, pp. 12-16.
- Girard, J. (2006), “The co-op renaissance in Quebec, The co-op perspective”, Vancouver, *Newsletter of the British Columbia Co-op Association*, Winter 2006, pp.1-2.
- Girard, J. (2004), “Solidarity co-operatives in Quebec (Canada): Overview” in Borzaga, Carlo and Roger Spear (eds.). *Trends and challenges for Co-operatives and Social Enterprises in developed and transition countries*, Trento, Edizioni 31, pp.165-181.
- Girard, J. and Langlois, G. (upcoming), “Co-operation Reinvented: New Partnerships in Multistakeholder Co-operatives” in Fairbairn Brett and Nora Russell (eds.). *The Self-Help Solution: Co-operative Renewal in Canadian Communities*.

Girard, J. and Langlois, G. (2008), *Les coopératives de solidarité : une forme organisationnelle pour renforcer la cohésion sociale? Synthèse d'une recherche*, Montréal, ARUC-Économie sociale, Université du Québec à Montréal, cahier C-04-2008, p. 44.

Girard, J. and John Restakis, J. (2008), "To life! Japan's model of co-operative health care & what it means for Canada", *Making waves*, Canada's community economic development magazine, volume 19, no. 1, pp. 5-8.

Girard, J. and Benoît, G. (2008), "More than just a band-aid solution: Coop santé Aylmer Health Co-op" in Sousa, Jorge and Roger Herman (eds.). *A Co-operative Dilemma Converting organizational Form*, Saskatoon, Center for the Study of Co-operatives, University of Saskatchewan.

Girard, J. and Brière, S. (1999), "An identity to be asserted. A gap to be filled: Historical overview of the Co-operative Movement in French Canada: 1850-2000", Montréal, Sherbrooke, Chaire de coopération Guy-Bernier (UQAM), Institut de recherche et d'enseignement sur les coopératives de l'Université de Sherbrooke, p. 59.

IRECUS, CQCM, MDEIE (2008), *Forum sur les coopératives de solidarité. Après 10 ans, bilan et perspectives Actes du forum*, Sherbrooke, p.26 www.usherbrooke.ca/irecus/site_irecus/actes_forumsolidarite.pdf

Laidlaw, A. (1980), *Co-operative in the Year 2000 Agenda and Reports of ICA 27th Congress (Moscow)*, Genève, International Co-operative Alliance.

Langlois, G. and Girard, J. (2006), "Coopérative de solidarité, développement et pérennité d'une innovation sociale. Une étude comparative de deux expériences québécoises", *Annals of Public and Cooperative Economics/Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, vol. 77, no. 2, Blackwell, Ciriec-International, pp. 197-220.

- Larouche, C. (2008), “Les coopératives dans le secteur du logement étudiant: 6 études de cas et perspectives pour le Québec”, *dissertation*, Master’s in cooperative management and community development, Université de Sherbrooke, p. 167.
- Laville, J. (1997), “L’association: une organisation productive originale” in Laville, Jean-Louis and Renaud Sainsaulieu (dir.). *Sociologie de l’association*, Paris, Desclée de Brouwer, pp. 75–89.
- Lévesque, B., de Bortoli, P. and Girard, J. (2004), “Social Cohesion and Deliberative Democracy: A Challenge for Co-operatives in Building the Common Good” in Fairbairn, Brett and Nora Russell (eds.). *Co-operative membership and globalization New Directions in Co-operative Research and Practice*, Saskatoon, Center for the Study of Co-operatives, University of Saskatchewan, pp. 51–62.
- MacPherson, I. (2004), “Remembering the Big Picture: the co-operative movement and contemporary communities” in Borzaga, Carlo and Roger Spear (eds.). *Trends and challenges for Co-operatives and Social Enterprises in developed and transition countries*, Trento, Edizioni 31, pp. 39–48.
- Malo, M., Lévesque, B., Chouinard, O., Desjardins, P. and Forgues, E. (2001), “Coopératives financières, cohésion sociale et nouveau territoire local à l’ère de la mondialisation”, Montréal and Moncton, copublication of the Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), Université du Québec à Montréal, and the Chaire des caisses populaires acadiennes d’études coopératives de l’Université de Moncton, Cahier ETO 108, Cahiers du CRISES, collection Études théoriques, p. 65.
- Münkner, H. (2004), “Multi-stakeholder co-operatives and their legal framework” in Borzaga, Carlo and Roger Spear (eds.). *Trends and challenges for Co-operatives and Social Enterprises in developed and transition countries*, Trento, Edizioni 31, pp. 49–81.

OECD (1994), *Employment Outlook 1994*, Paris.

Ouimet, G. (1995), “Défi-autonomie: un tremplin pour l’insertion en emploi. L’expérience de la MRC Antoine-Labelle”, Montréal, HEC Montréal, Centre de gestion des coopératives, *working papers* no. 95-12, p. 18.

Petclerc, M. (2007), *Nous protégeons l’infortune Les origines populaires de l’économie sociale au Québec*, Montréal, VLB éditeur, p. 278.

Quebec, *Co-operatives Act*, (2008), R.S.Q., chapter C-67.2.

Quebec, *Co-operatives Act*, (1999), R.S.Q., chapter C-67.2.

Restakis, J. and Lindquist, E. (2001), *The Co-op Alternatives, Civil Society and the Future of Public Services*, Toronto, Monographs on Canadian Public Administration, no. 26, The Institute of Public Administration of Canada, p. 184.

Vienney, C. (1994), *L’économie sociale*, Paris, La découverte, p. 126.

Zamagni, S. (2001), “Co-operation in the New Economy: A Civil-Society Perspective” in Restakis, John and Evert A. Lindquist (eds.). *The Co-op Alternative, Civil Society and the Future of Public Services*, Toronto, Monographs on Canadian Public Administration, no. 26, The Institute of Public Administration of Canada, pp. 77-86.

사회적기업 영역, 어디까지인가?

1판 1쇄 발행
2011년 9월 30일

지은이 안토닐라 노아 외
옮긴이 이광택 외
펴낸이 송현섭

기획 (재)함께일하는재단 정책연구원
편집 (재)함께일하는재단 커뮤니케이션팀
디자인 (주)인디엔피 02-720-0864

펴낸곳 (재)함께일하는재단
주소 서울특별시 마포구 월드컵북로 6길 36번지
전화 02-338-0019
팩스 02-338-3995
홈페이지 www.hamkke.org

ISBN 978-89-94505-07-7
10,000원

The Changing Boundaries of Social Enterprises

Copyright © 2009 by OECD All rights reserved.
Korean translation copyright © 2011 by Work Together Foundation
Korean translation right arranged.

사회적기업 영역, 어디까지인가?

The Changing Boundaries of Social Enterprises

지속가능한 지역사회의 발전, 부와 일자리 창출 그리고 사회적 배제를 해소하고자 위해 노력하는 과정을 통해 사회적기업은 지난 10여 년간 수많은 난관을 극복하고 새로운 통합의 단계에 접어들고 있다. 그럼에도 불구하고 사회적기업이 더욱 많은 발전을 하기 위해서는 정부의 지원이 필수적이다. 알맞은 지원방법은 사회적기업의 새로운 탄생과 성장을 용이하게 할 수 있으며, 적절한 재정 지원 역시 사회적기업이 그들의 다양한 사회적 미션을 훌륭히 달성할 수 있도록 하는 데 효과적일 수 있다. 최근 몇몇 OECD 국가에서 사회적기업을 대상으로 제정된 법규들은 사회적기업에 대한 새로운 기회를 제공하고 있다. 사회적기업에 대해 열리고 있는 새로운 영역은 이들로 하여금 새로운 도전 과제에 충실히 대응하기를 요구하고 있는 것이기도 하다. 이 책은 중앙 정부 및 지역 단위의 정책 입안자들을 위한 권고 사항과 국제적인 모범 사례(best practice)를 제시하고 있다.

이 책은 2009년 OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris)에 의해 출간된 『The Changing Boundaries of Social Enterprises』 (ISBN 978-92-64-05526-1)를 번역한 것입니다. 번역 내용에 대한 책임은 OECD에 있지 않음을 밝혀 둡니다.

www.oecdbookshop.org - OECD online bookshop
www.oecd-ilibrary.org - OECD e-library
www.oecd.org/oe.cd/direct - OECD title alerting service

