유럽에서의 사회적 기업의 확산과 국가의 지원

황 덕 순

(한국노동연구원 연구위원)

■ 머리말

참여정부는 지난 11월 '일을 통한 빈곤탈출 지원정책(2004. 11. 10)'을 발표하였다. 이 정책에서 사회적 일자리 창출은 중요한 축을 이룬다. 정부는 사회적 일자리를 공익형과 수익형으로 구분하고, 수익형 사회적 일자리는 사회적 기업으로 발전시키는 것을 목표로 제시하였다. 또한 사회적 기업의 법률적 근거와 종합적 지원책을 담은 '사회적 기업지원법' 제정도 검토할 것이라고 밝혔다. 아직 사회적 기업을 육성하기 위한 세부 계획이 발표된 것은 아니지만, 중요한 구성요소는 사회적 기업에 대해서 어떠한 법률적 지위를 부여할 것인가, 이러한 법률적 지위에 상응해서 지원제도를 어떻게 설계할 것인가가 될 것이다.

사회적 일자리가 유럽에서 등장한 사회적 기업에 관한 논의가 실업대책 및 자활사업의 발전방향을 모색하는 과정과 접목되면서 등장한 개념이라는 점에 대해서는 이미 지난 호의 글로벌 포커스에서 살펴본 바 있다(글로벌 포커스, 「사회적 기업, 사회적 일자리를 통한 고용창출」, 『국제노동브리프』 Vol. 2, No.5, 2004년 9·10월호). 이 글에서는 유럽의 사회적 기업의 특징에 대해서 더 자세히 살펴보고, 각 나라에서 사회적 기업을 어떻게 지원하고 있는가를 살펴봄으로써, 한국의 정책에 대한 시사점을 찾아보고자 한다.

■ 사회적 경제와 사회적 기업

유럽에서는 1990년대 들어 제3섹터, 혹은 사회적 경제(social economy)라고 불리는

영역에서 전통적으로 이 부문을 구성하던 조직과는 특성이 다른 조직들이 크게 성장해 왔다. 이들의 주된 활동은 각 지역 공동체 차원에서 장기실업자나 빈곤계층의 사회적 배제 문제에 대응하여 일자리를 제공하거나 사회적 서비스를 공급하는 것이었다 (Campbell, 1999; Lloyd et al., 1999). 사회적 기업은 바로 이러한 조직들을 지칭하는 개념으로 등장한 것이다.

사회적 기업을 이해하기 위해서는 이들이 성장한 토대가 되는 제3섹터와 사회적 경제가 무엇인지를 먼저 알아볼 필요가 있다. 제3섹터라는 용어가 사회적 경제보다는 우리에게 더 친숙하지만, 유럽에서는 제3섹터와 사회적 경제가 거의 비슷한 대상을 지칭하는 것으로 혼용된다. 한편 미국에서는 비영리 조직이라는 말이 더 보편적으로 사용된다. 우선 이들 각각의 관계부터 알아보자.

제3섹터라는 용어는 자본주의 사회를 구성하는 정부부문(제1섹터)과 민간영리기업부문(제2섹터)을 제외한 나머지 다양한 조직으로 구성되는 광범위한 민간부문을 통칭하는 것으로서 비교적 '가치중립적'인 개념이다. 제3섹터가 유럽에서 차지하는 사회적 역할은 매우 크다.[1] 제3섹터를 구성하는 조직들은 협동조합(Cooperatives), 상호부조조직(Mutuals), 기타 자발적 조직(Associations)들이다. 유럽에서 대부분의 논자들이 제3섹터와 사회적 경제를 구분하지 않고 사용하는 것으로 보인다. 그러나 사회적 경제라는 용어에는 법·제도적 차원을 넘어서는 규범적인 함의가 포함되어 있다. Defourny(1999)에 따르면 사회적 경제를 구성하는 조직들은 다음과 같은 특징을 갖는다.[2]

"사회적 경제는 다음과 같은 원리로 대표되는 윤리적 입장을 갖는 협동조합 및 관련된 기업, 상호부조조직, 자발적 조직들에 의해 수행되는 경제적 행위를 포괄한다.

- 목표로서 이윤보다는 구성원이나 지역사회공동체의 이익을 위해 활동함
- 독립적인 운영(공공부문로부터의 - 역자)
- 민주적인 의사결정과정
- 소득의 배분에 있어서 자본보다는 인간과 노동을 먼저 고려함."

사회적 경제의 규범적인 함의는 비영리 조직과 가장 구분되는 특징 가운데 하나이다. 미국에서 주로 사용되는 비영리 조직이라는 개념에서 가장 중요한 요소는 법적인 측면에서 면세 혜택을 부여받는 조직이라는 점이다. 미국에서는 조세법을 통해서 법적으로 규정하는데, 연방조세법에 의하면 연방소득세로부터 면세 혜택을 받을 자격이 있는 26가지의 조직 유형이 기술되어 있다. 이들 조직은 소득을 조직의 구성원이나 대표의 이익을 위해 전혀 사용하지 않으며(분배의 제한 원칙), 이를 정관에 명시하였다는 공통점을 갖는다.

사회적 경제와 비영리 조직 사이의 가장

1) Campbell(1999)에 따르면 독일, 벨기에, 프랑스, 영국, 스페인, 핀란드, 포르투갈, 스웨덴 등 EU 8개국에서 제3섹터 종사자가 전체 취업자에서 차지하는 비중은 6.6%, 전체 피용자에서 차지하는 비중은 7.7%에 이른다.

2) 이하에서 살펴보는 사회적 경제와 비영리 조직의 관계, 사회적 기업에 대한 정의는 Defourny(2001)에 기반한 것이다. 사회적 기업에 대한 그의 정의는 개인적인 것이라기보다는 사회적 기업과 관련된 연구를 수행하고 있는 유럽 차원의 다양한 연구기관들이 연합한 EMES(www.emes.net)가 공동으로 도출한 것이다. 이 명칭은 이 그룹들이 처음 수행한 공동연구인 'The Emergence of Social Enterprise'에 기초한 것이다.

큰 차이는 앞에서 제시한 '분배의 제한' 원칙이다. 사회적 경제를 구성하는 중요한 조직인 협동조합과 상호부조조직이 이 기준에 따른 비영리 조직으로부터 배제되기 때문이다. 또한, 규범적인 측면에서 사회적 경제와 달리 비영리 조직은 명시적인 사회적 목적, 즉 '이윤이 아니라 구성원이나 지역사회공동체의 이익을 위해 활동'한다는 목적을 갖지 않는다.

제3섹터, 사회적 경제, 비영리 조직에 대한 위의 비교로부터 대체로 다음과 같은 관계를 도출할 수 있다. 우선 셋 가운데 가장 포괄적인 개념은 제3섹터이며, 유럽에서 대체로 사회적 경제와 제3섹터는 동일시된다. 두 번째로 비영리 조직에는 구성원에게 이익을 배분하는 협동조합이나 상호부조조직을 배제하기 때문에 제3섹터보다는 범위가 좁아서 부분집합을 구성한다고 볼 수 있다.

사회적 기업은 사회적 경제를 배경으로 1990년대 이후에 등장한 흐름들을 지칭하는 것이기 때문에 오랜 기간을 거쳐 역사적으로 형성된 고정된 지시 대상을 갖는 개념은 아니며, 각국의 다양한 경험에 기초로 추출해 낸 공통의 특성에 의해서 정의되고 있다. 이러한 공통의 특성은 다음과 같다(Defourny, 2001).

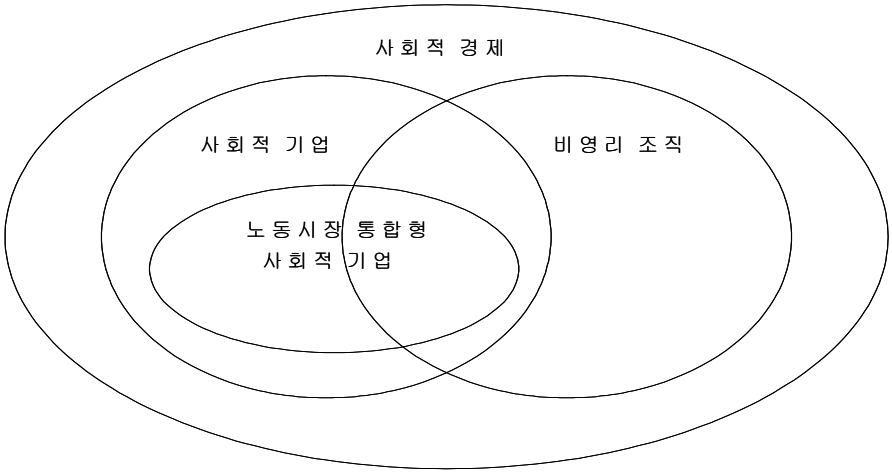
- 재화를 생산하거나 서비스를 판매하는 지속적인 활동
- 높은 수준의 자율성
- 상당한 수준의 경제적 위험을 안고 활동
- 일정 수준 이상의 유급 노동 포함
- 지역사회 이익을 명시적으로 추구
- 시민들에 의해 자발적으로 등장
- 의사결정권이 자본소유에 기반하지 않을 것
- 조직의 활동에 의해 영향을 받는 사람들도 의사결정에 참여
- 제한적인 이윤 배분

위의 여러 요소 가운데 가장 중요한 특징은 바로 첫 번째로서 명시적으로 경제적 생산활동에 참여한다는 점이다. 또한 사회적 기업을 '사회적'이라고 불릴 수 있게 하는 것은 지역사회 이익을 명시적으로 추구할 뿐만 아니라, 의사결정에 다양한 이해당사자들이 참여하는 민주적인 구조를 갖는다는 점이다.

한 가지 주의할 것은 사회적 기업이 '기업'으로 불린다고 해도 반드시 법적인 의미에서의 기업을 의미하는 것은 아니라는 점이다. 구체적으로는 사회적 경제를 구성하는 협동조합이나 상호부조조직일 수도 있고, 자발적인 결사체일 수도 있다. 법적으로는 '민간영리기업'의 형태를 취할 수도 있고, 더 나아가서 이들 조직의 일부가 일정 기간 지속적으로 수행하는 '활동 단위'까지도 포함한다.

사회적 기업이 수행하는 다양한 활동들이 있지만, 크게 보아서 '지역사회에 필요한 사회적 서비스를 공급'하는 활동과, 취약계층의 '노동시장 통합을 위한 활동'으로 구성된다. 물론 많은 사회적 기업들은 둘을 병행하기도 하며, 취약계층의 노동시장 통합을 위한 활동으로 지역사회에서 사회적 서비스를 제공하는 경우와 같이 통합적으로 수행하기도 한다. 최근에는 노동시장 통합을 위한 활동을 주로 하는 사회적 기업을 지칭하는 '노동시장 통합형 사회적 기업(work integration social enterprise: WISE)'이라는 개념이 사용되고 있다. 지금까지 살펴본 사회적 경제

[그림 1] 사회적 경제, 비영리 조직, 사회적 기업, 노동시장 통합형 사회적 기업



와 비영리 조직, 사회적 기업과 노동시장 통합형 사회적 기업의 관계를 정리한 것이 [그림 1]이다.

■ 사회적 기업의 법적 인정

유럽의 여러 나라에서는 사회적 기업이 사회적 서비스 제공과 취약계층의 노동시장 통합을 통한 고용창출이 갖는 의의를 인정하고, 이들에게 별도의 법이나 기존의 법을 수정하여 독자적인 법적인 지위를 부여하고 있다.

예를 들어 이탈리아의 '사회적 협동조합'(social cooperative)의 도입(1991), 벨기에의 '사회적 목적 기업'(social purpose company)의 도입(1995)을 비롯해서 그 뒤 몇 년간 이루어진 프랑스의 '집단적 이익 협동조합'(collective interest co-operative society), 포르투갈의 '사회연대 협동조합'(social solidarity cooperative), 스페인의 '사회적 목적 협동조합'(social initiative cooperative)의 도입 등을 들 수 있다. 또한 그동안 사회적 기업과 관련된 별도의 법적 지위를 도입하고 있지 않았던 영국에서도 2004년 현재 사회적 기업을 포괄할 수 있는 '공동체 이익 회사'(community interest company)의 도입방안이 논의 중이다. 또한, 핀란드에서도 관련된 논의가 진행중에 있다(Davister et al., 2004).

법적인 지위를 부여할 경우에도 완전히 독자적인 법령을 도입할 수도 있고, 기존의 법령에 새로운 회사 형태를 도입하는 방식으로 이루어질 수 있다. Spear and Bidet (2003)은 WISE를 중심으로 각국에서 법령이 어떠한 방식으로 도입 활용되는가를 정리하고 있다. 이에 따르면 우선 완전히 독자적으로 노동시장 통합 활동에 종사하는 사회적 기업에 해당되는 법률을 따로 제정한 국가가 있다. 1991년에 사회적 협동조합에 관한 법을 제정한 이탈리아가 여기에 해당된다(동법의 B유형 사회적 협동조합).

두 번째로 노동시장 통합 활동에 참여하는 사회적 기업에 대해 별도의 법적인 지위를 부여한 것은 아니지만 법에 의해 인정되는 다른 형태를 취하는 경우이다. 여기에는 아일랜드의 '사회적 통합 기업'(social integration

enterprises), 포르투갈의 '통합기업'(integration enterprises), 프랑스와 벨기에의 '노동통합기업'(work integration enterprises), 핀란드의 '노동자 협동조합'(labor cooperative) 등이 여기에 해당된다. 이들 자체는 법적인 회사 형태는 아니지만 공적으로 통용된다. 예를 들어 프랑스의 노동시장 통합 활동에 종사하는 사회적 기업들은 법적인 회사 형태는 아니지만 노동법에서 특정한 사회적 기업 형태와 그에 대한 지원 조건 등이 규정된다.

■ 사회적 기업에 대한 국가의 지원

사회적 기업에 대한 법적인 지위를 부여하는 것과 연결되는 것이 지원제도이다. 각 나라의 사회적 기업 지원제도를 이해하기 위해서는 무엇보다 우선 사회적 기업 지원정책의 기본적 성격에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 사회적 기업을 특별히 우대(giving priority)하는가, 아니면 사회적 기업이 다른 기업에 비해 불리하지 않도록 하는 것, 즉 '땅고르기'(levelling the playground)를 중시하는가에 따라 정책의 기본적인 성격이 달라진다.

예를 들어 EU의 제3섹터에 관한 연구를 종합한 보고서는 사회적 기업을 우대하는 조치의 필요성을 제기하고 있다. 이에 의하면 "서비스 수혜자 참여, 프로젝트의 질, 사회적 회계의 사용, 평판, 혁신, 취약계층에 대한 훈련, 낮은 구매력을 갖춘 취약집단에 대한 서비스 제공 등을 고려해서 공공조달 규칙 및 기타 규제, 법적 조항 및 공공계약에서 우선권이 부여되어야 한다"고 지적하고 있다(European Commission, 2002).

이와는 다른 접근방식을 대표하는 것이 영국이다. 영국에서 사회적 기업에 대한 지원정책의 기본 방향은 사회적 기업이 다른 기업에 불리하지 않도록 공정한 환경을 조성하는 데 놓인다. 재원의 조달에서의 불리함을 극복할 수 있도록 하는 금융지원, 공공조달에서 사회적 기업이 불이익을 받지 않도록 하는 것, 일반적인 기업지원정책을 사회적 기업들도 활용할 수 있도록 접근성을 높이는 것 등이 핵심적인 정책 내용이다.

이러한 접근방식의 차이는 사회적 기업에 대한 공공의 지원 범위와 수준을 동시에 고려하는 것이 필요하다는 점을 보여준다. 이는 사회적 기업에 대한 지원에서 공적으로 인정하고 지원할 가치가 있는 '사회적' 목표의 범위를 어디까지 설정하는가와 관련된다.

모든 나라에서 사회적 기업이 수행하는 활동 가운데 취약계층에 대한 노동시장 통합과 외부성(externality)을 갖는 사회적 서비스의 공급에는 일정한 지원이 이루어진다. 예를 들어 노동시장 통합을 위한 활동에 대한 지원에서 가장 보편적으로 이루어지는 것은 일정 기간 동안 인건비의 일부를 보조하거나, 사회보장 기여금을 감면해 주는 것이다.

그런데 엄밀히 말해서 이 때의 지원은 '사회적 기업'이기 때문에 지원되는 것이 아니라 '활동'이 갖는 사회적 성격 때문에 지원되는 것이고 이러한 지원은 사회적 기업이 아니라 '민간기업'이라도 이루어질 수 있는 것이다. 지원의 기본적인 성격이 '취약계층에 대한 노동시장 통합'이나, 사회적 서비스 제공에서 발생하는 '외부성'에 따른 사적 편익과 사회적 편익의 차이를 보상하는 것이기 때문이다.

사회적 기업에게 우선권을 부여하는가의 여부는 이와는 다른 차원에서 판단되어야 한다. 이 때 사회적 기업을 공공시장(public market)에서 우대하는 제도를 도입하는가가 핵심적인 요소가 된다. 이는 보호된 시장(cared market)의 논의와도 연결된다. 사회적 기업에게 우선권을 부여하는 경우는 여러 상황에 따라 다르게 적용될 수 있다.

사회적 기업이 기존에 정부나 민간에서 제공하지 않는 새로운 서비스를 발굴하고 이를 통해 새로운 일자리를 창출하는 초기단계에서는 정부가 이러한 활동 자체에 대해 보조금을 지급하거나, 이를 위한 취약계층의 고용에 대해 보조금을 지급할 수 있다. 이렇게 발굴된 새로운 사회적 서비스가 보조금을 매개로 지속적으로 사회적 기업에게 맡겨질 경우 이는 일종의 보호된 시장으로 지속될 수 있다.

변화는 이러한 서비스의 제공의 책임을 정부가 받아들이고 이를 새로운 공공서비스 시장 영역으로 전환하는 경우에 발생한다. 이 때부터 보조금을 매개로 이루어지던 정부와 민간과의 관계는 공공 '시장'을 매개로 이루어진다. 최근 서구 사회적 기업에서 화두로 등장하고 있는 '보조금에서 자립으로'라는 논점은 기본적으로 이러한 상황에서 비롯된다. 이 때 공공시장에서 사회적 기업을 우대할 것인가가 사회적 기업에게 우선권을 주는가를 판정하는 중요한 지표가 된다.

더 일반적인 상황은 정부와 공공부문이 직접 제공하던 공공사회서비스의 전달을 민영화하는 경우이다. 정부는 여전히 서비스 제공의 비용을 부담하지만 새롭게 서비스 전달자는 공공시장에서의 '경쟁'을 통해 선택된다. 이 때에도 사회적 기업에게 공공시장에서 우대할 것인가가 사회적 기업에게 우선권을 부여하는가를 판정하는 지표가 된다.

경쟁을 기본적인 원칙으로 하는 공공시장에서 명확히 우선권을 부여하는 경우는 이탈리아의 B유형 사회적 협동조합에 대한 지원이 대표적이다. 이탈리아의 경우 취약계층을 30% 이상 고용한 경우에 정부의 조달에서 우선권을 부여받는다고 규정하고 있다. 그런데, 이러한 조건을 충족시킬 수 있는 것은 대부분 사회적 협동조합이기 때문에 직접 사회적 협동조합에 우선권을 주는 것은 아니지만 실질적으로는 우선권을 부여하게 된다. 이를 제외하고는 공공시장에서 명확히 우선권을 부여하는 경우는 찾기 어렵다. 주목할 만한 정책이 2003년도에 벨기에에서 도입되었다. 이는 공공시장에서 사회적 기업이나 노동통합기업에 우선권을 부여할 수 있도록 명문화한 것이다.

■ 맺음말

유럽의 여러 나라들은 우리나라의 사회적 기업 지원제도를 구체화하는 과정에서 참고할 만한 여러 가지 사례들을 제공해 주고 있다. 이러한 사례들이 국내의 정책에 주는 주요한 시사점은 다음과 같다.

우선 사회적 기업에 대해 법적 지위를 부여하는 것과 관련해서 두 가지 구분되는 차원이 있다는 점이다. 첫 번째는 사회적 기업에 적합한 회사 형태를 부여하는 문제이다. 예를 들어 '생산자협동조합'이라는 새로운 회사 형태를 도입하는 것이다. 두 번째는 지원대상이 되는 사회적 기업의 요건과 지원수준을 규정하는 것과 관련된 법적인 승인

이다. 프랑스나 벨기에에서는 법적인 회사 형태는 아니지만, 여러 유형의 사회적 기업의 요건을 정의하고, 이들에 대한 지원제도를 마련하고 있다. 두 차원은 서로 구분되며, 별개의 정책으로 추진될 수 있다.

다음으로 지원제도를 마련할 때 기본 방향을 분명히 정립해야 한다는 점이다. '땅고르기'에 초점을 맞출 것인지, '우선권을 부여'하는 것까지 나아갈 것인지가 중요하다. 우리나라의 현재 상황에서는 충실한 '땅고르기'를 수행하는 것 자체가 중요한 지원제도가 될 수 있다. 사회적 기업을 추구하는 조직들에게 적합한 회사 형태를 법적으로 도입하는 것, 창업을 지원하는 것, 공공시장에서 불이익을 받지 않도록 하는 것, 사회적 서비스를 확충하는 것 등은 사회적 기업을 특별히 우대하는 것은 아니지만, 우리나라에서 사회적 기업이 확산되는 데 크게 기여할 것이다.

사회적 기업에 대한 지원 수준이 우선권을 부여하는 데까지 나아가기 위해서는 '사회적 합의'가 필요하다. 시장경제에서 사회적 기업이 추구하는 목표가 공공시장에서 다른 기업에 비해 우선권을 부여할 만큼 중요한지, 우선권을 부여하는 기준과 우대의 수준은 어떠해야 하는지 등은 사회적으로 논란이 될 수 있고, 이러한 논란에 대한 사회적 합의를 거쳐야만 제도화가 이루어질 수 있기 때문이다.

■ 참고문헌

Campbell, M.(1999), *The Third System Employment and Local Development, Vol. 1 - Synthesis Report*, www.europa.eu.int/comm/employment_social /emp&esf/3syst/vol1_en.pdf

Davister, C., Defourny, J., and Gregoire, O.(2004), "Work Intergration Social Enterprises in the European Union: An Overview of Existing Models", EMES Working Papers, No. 04/04

Defourny, J.(2001), "Introduction: from Third Sector to Social Enterprise", Borzaga, C. and Defourny, J. eds, *The Emergence of Social Enterprise*, Routelege.

European Commission(2002), *The New Actors of Employment*, *Synthesis of the Pilot Action 'Third System and Employment'*.

Lloyd, P., Granger, B., and Shearman, C.(1999), *The Third System Employment and Local Development, Vol. 3 - Tools to Support the Development of the Third System*, www.europa.eu.int/comm/employment_social/emp&esf/3syst/vol3_en.pdf

Spear, R. and Bidet, E.(2003), "The Role of Social Enterprise in European Labour Market", ENES Working Papers No. 03/10