

영국의 사회적 기업

Mike Aiken (개방대학 협동조합연구실 연구원)

■ 서 문

지난 20년 이상 동안 영국 정책 분야에서 사회적 기업의 중요성은 빠르게 성장해 왔다. 1990년대 초 논평자들은 점잖은 무시를 허용한 정책적 분위기에도 불구하고 사회적 기업이 등장한 사실에 대해 놀라움을 내비친 바 있다(Thake, 1995). 현재 정치 스펙트럼의 양쪽에서 선임 정치인들은 사회적 기업을 칭송하고 있고, 몇몇 전국단위의 조직 또는 연합(coalition)이 사회적 기업 분야를 대표하고 사회적 기업에 서비스를 제공하기 위해 등장했고, 또 적응해 갔다(Development Trusts Association, Social Enterprise Coalition, Social Enterprise London, BASSAC 등 포함). 사회적 기업 부서(Social Enterprise Unit)가 설립되었고, 그 이후 곧 새로운 법적 형태인 공동체 이익 회사(Community Interest Company : CIC)가 사회적 기업을 위해 개발되었고, 2006년 중반까지는 사회적 기업 부서에 100번째 조직이 등록될 것이다. 한편 실무를 위한 사회적 기업 석사 코스(이스트 런던 대학)가 개발되었고, 사회적 기업에 대한 전문 학술지가 창간되었으며 학회가 열리고 있다.

런던 지역사회에서 사회적 기업 부문 확대를 위해 만들어진 Social Enterprise London(SEL, <http://www.sel.org.uk>)을 통해서 협동조합, 신용조합, 공동체 비즈니스, 중간 노동시장 훈련프로젝트(불우 계층 및 실직자들에게 교육과 고용 기회 제공)와 LET'S 등의 로컬 트레이딩 네트워크(스킬 교환) 역할을 수행하는 대안적인 비즈니스 모델을 보여주는 사회적 기업의 사례를 확인해 볼 수 있다(SEL 1999:5). 명칭 사용에 엄격한 법적 제약이 있는 '자선단체'와는 달리 '사회적 기업' 명칭을 원

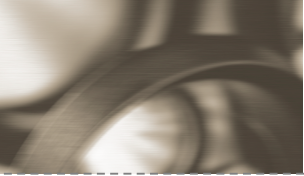
하는 조직에 대해서는 아무런 제약도 없다. Pearce(2003:191)는 “사회적 목표가 있고, 이윤 배분이 금지되고, 민주적이고 책임 있는 공동 소유 구조를 가진 모든 기업을 지칭하는 일반 용어”로 사회적 기업을 설명하고 있다.

이 글에서는 영국에서의 사회적 기업 등장을 설명하고 그 특성 일부를 살펴보고자 한다. 우선 영국에서 사회적 기업 발달의 배경을 이해해야 하는데 이는 상호 관계와 박애주의에 관한 서유럽의 전통에서 발생한 것이다. 이러한 가치, 아이디어, 전통은 민주적 복지국가로 지난 세기 동안 조정되어 온 시장경제에서도 찾아볼 수 있다. 유럽 내에서 ‘앵글로-색슨’ 복지국가 모델은 그 자체로 비전형적이다 – 가장 취약한 계층을 위한 ‘잉여론적 복지관’을 보여주는 미국 모델과 독일, 스웨덴, 프랑스식의 ‘포괄적 사회적 연대 모델’ 양쪽에서 영향을 받았다. 영국의 사회적 기업 발달은 이렇듯 합리적인 디자인이라기보다는 단편적으로 성장한 임시 성격이 강한 복지 모델을 배경으로 이해해야만 한다.

오늘날 사회적 기업의 발달은 글로벌 경제에 대응할 필요에 의해 더욱 영향받고 있다. 규제 완화 폭이 날로 늘어가고 있는 노동시장과 서비스 분야의 개방은 복지서비스도 경쟁에 노출되었음을 의미한다. 이를 배경으로 ‘사회적’ 프로젝트와 ‘기업’ 로직을 연결시키는 사회적 기업이 등장하게 되었다. 사회적 기업은 빈곤 또는 불우한 그룹을 대상으로 일자리 또는 훈련을 제공하고, 재정적 이득을 위해 재활용이나 환경 프로젝트를 이행하거나, 노인, 아동, 장애인을 보살피는 역할을 맡는다. 또한 레저나 예술 분야, 공동체 카페, 그리고 인터넷 서비스나 대체 에너지 생산 등의 하이테크 분야에서도 서비스를 제공하는 경우가 있다.

■ 영국의 사회적 기업의 정책적 배경

영국의 사회적 기업은 많은 경우 사회운동과 캠페인에서 발생하였다. 소비자 협동조합 운동의 기원이 되었던 로치데일 선구자(Rochdale Pioneers)는 1844년 그 첫 번째 상점을 열고 지역 주민들에게 양질의 식품을 저렴한 가격에 제공하였다. 1970년대 스코틀랜드 지역사회 기업 운동은 농촌 및 도시 환경에서의 기회 부족에 대응하여 일어났다. 보다 최근의 일부 개발신탁(Development Trust)도 마찬가지이다. 한 예로 웨스트웨이 신탁(Westway Trust)은 1960년대 노동자 계층 지역사회의 심장을 뚫고 지나가게 설계된 고속도로에 대한 항의로 시작되었다. 1970년대부터의 일부 노동자 협동조합, 신



용조합, 지역사회 상점(community shop), 개발신탁, 지역사회 비즈니스 운동, 노동 통합(work integration) 사회적 기업 운동 등 새로운 '사회적 경제' 운동이 스코틀랜드에서 시작되었다고 주장하는 학자들도 있다. 이러한 이니셔티브들은 그 변동성이 날로 커져 가는 글로벌 경제에서 불우한 처지에 처한 사람들에게 자력 구제 안전망을 제공하기 위한 것이라고 한다(Birkhölzer, 1996; Douthwaite, 1996). 불우 빈곤 계층을 위해 설립된 미국 시카고의 South Shore Bank에서 많은 개발국의 저소득층을 위한 마이크로 크레딧(micro-credit) 및 여성 협동조합에 이르기까지 국제적 운동과 연관이 있다. 한편 사회적 기업의 또 다른 발생 요인은 17세기부터 시작된 자선 및 박애주의 운동 전통에서 찾아볼 수 있다. 이러한 전통은 현재 기업 활동을 영위하는 소규모 공동체 및 자원봉사 조직에서 찾아볼 수 있다.


현 정책 기조는 장기간의 우파 통치에 뒤이어 1997년 중도좌파 노동당 정부가 탄생한 데서 기원한다. 하지만 사회적 프로그램 관련 정책 대부분은 빈곤 추방, 일자리 창출, 낙후한 산업 지역의 재개발에 계속해서 치중했다. 한 예로 정부 기금 프로그램을 로컬에서 제공하기 위해 점증적으로 등장한 민간분야, 공공분야, 제3분야 시민사회 조직 등의 다원적 파트너십(예 : Single Regeneration Budget, City Challenge)이 더욱 발전하게 되었다. 제3분야 조직의 역할은 일련의 메커니즘을 통해 1997년 이후 강화되었는데, 이에 지역 정부와 제3분야 조직 간의 자금 제공 관계를 규정하는 특정 협정, 계약(Compacts)이 포함된다. 또한 위원회가 지역 복지서비스를 계획하고 위임할 책임을 지는 로컬 전략적 파트너십(Local Strategic Partnerships)도 있다. 실직자를 위한 뉴딜(New Deal) 일자리 프로그램이 시작되었고, 지역사회 공동체를 위한 뉴딜(New Deal for Communities)은 가장 취약한 지역을 위한 파트너십에 자금을 집중했다. 이러한 이니셔티브 대부분은 일련의 공공분야 단체(지방정부, 사회서비스 및 교육), 제3분야 조직(사회적 기업 포함) 및 기업 대표가 로컬 레벨에 관리했다.

Stoker(2004)에 따르면, 공공서비스 제공을 위해 이러한 파트너십 단체들이 최고 5,000개까지 등장했다고 한다. 전반적으로 이는 정부(지방 및 중앙)의 역할이 전략적 계획에 있어서는 여전히 굳건한 데 비해 서비스 제공에 있어 약해지고 있음을 의미한다. 보다 최근, 정부 감사위원회가 발표한 보고서(Audit Commission, 2005)를 보면 복지서비스 제공과 관련, 제3분야 조직의 역할이 늘어났음을 알 수 있다. 이러한 경계와 책임의 재조정 은 1945년 그 형성 이후 복지국가 원칙에 있어 가장 큰 변화라 할 수 있다. 하지만 이러한 배경이 사회적 기업에 많은 기회를 부여한 것이 사실이다.

사회적 기업이 참여하고 있는 분야의 예로 노동 통합을 들 수 있다. 노동 통합 사회적 기업(WISE)

은 취약계층을 대상으로 취업 및 훈련 기회를 제공한다. 전통적으로 영국은 일자리 창출, 노동 통합 등의 '적극적인' 노동시장정책이 다른 서유럽 국가에 비해 약한 편이었다. 하지만 이제는 개인 인터뷰와 일자리, 훈련, 또는 무급 봉사 근무를 받아들이거나 수당을 포기해야 하는 강제 의무 요소를 포함하는, '근로연계복지제도(workfare)' 차원의 뉴딜과 같은 '적극적'인 정부 프로그램을 펼치고 있다. 일부 WISE에서 이러한 제도를 사용해 왔다. 2006년 4월 영국 실업률은 약 6.4%로 지난 30년간 가장 낮은 수치를 기록했지만(LFS, 2006) 특정 타깃 그룹에서는 취업을 위해 특별한 니즈를 갖고 있는 것으로 나타났고, 여기서 WISE가 전문기관으로 활약하는 것이다.

사회적 기업의 일종인 WISE를 연구해 보면 한 분야에서 그 다양성이 얼마나 풍부한지 알 수 있다. 영국에서 실시한 한 조사에서는 6개의 종류가 밝혀졌다(Spear & Aiken, 2003). 1970년대와 80년대 대안적 및 인종적 사회운동에서 새로운 형태의 노동자 협동조합이 탄생했는데 나중에는 일자리 창출에 보다 집중해 전성기인 1988~1992년 동안 약 10,000개의 일자리를 만들어 냈고, 2002년 그 수는 419개였던 것으로 추정된다(Thomas and Comforth, 1994). 지역사회 공동체 비즈니스는 1980년대 스코틀랜드 농촌 지역에서 처음 시작되어 영국 글래스고와 다른 지방으로 성공적으로 퍼져 나갔다. 공동체 비즈니스는 로컬 공동체가 지주 구조로 소유한 소규모 비즈니스와 프로젝트들이다. 1995년 그 수가 400개에 달하고 3,500개의 일자리를 제공했던 것으로 추정된다. 중간 노동시장 조직(Intermediate Labour Market organisations : ILMs) 모델도 스코틀랜드에서 시작되었다. 오래된 산업 지역에 이러한 활동 단체들이 있다. ILM은 시간 제한 상근 또는 비상근 노동자에게 훈련을 제공하고, 실직자에게 사회적으로 유용한 제품을 제공하는 데 목적이 있다. 한 연구(Marshall & Macfarlane 2000)에서는 65개 운영 프로그램에서 5,300개의 ILM 자리(일자리)를 찾아 낸 바 있다. 대부분의 사회적 회사(social firm)는 공공 및 자원봉사 분야 파트너십을 통해 발전되었는데 유럽연합에서 자금을 받은 경우도 자주 있다. 사회적 기업은 수입의 50% 이상을 판매를 통해 달성하고, 유급 인력의 25% 이상을 장애나 기타 불리한 조건의 사람들로 고용하고자 한다. 각 약 10명의 인원으로 구성된 약 38개의 사회적 회사가 있다(Social Firms UK, 2002). 많은 수의 자원봉사 조직이 타깃 그룹에 일자리 및 훈련을 제공하고 있다. 대부분의 이니셔티브는 공공정책과 관련이 있고, 뉴딜 등의 정부 프로그램을 활용하고 있다. 이외에도 노동 통합이 정식으로 독립되어 있지 않고 사회적 기업의 일부로 속할 수 있다. 1946년 시작된 공기업 성격의 사회적 기업인 REMPLOY는 현재 11,400명 이상을 고용하고 있는데 이 중 90%가 장애인들이다. 다수의 일류 영국 기업들과 거래하며 그 매출액이 1억 5천만 파운드



이상에 이른다. 정부에서 REMPLOY에 보조금을 지급하고 있고, 1992년 이후부터는 다른 소스에서도 자금을 조달, 사용할 수 있게 되었다. 약 80개의 공장과 6,000명의 영구 직원을 거느린, 영국 최대의 장애인 고용주이다. 현재 정부와의 관계가 검토 중에 있다.

■ 영국의 사회적 기업의 정의

사회적 기업에 대한 정부의 광의의 정의는 사회적 편익을 창출하는 상호 조직이다 :

“사회적 기업은 주로 사회적 목표의 비즈니스이다. 그 잉여금은 주주와 소유주를 위한 이익 최대화가 아닌, 사회적 목표를 위해 비즈니스 또는 공동체에 재투자된다.” (DTI, 2006)

사회적 기업은 “다양한 사회 및 환경 이슈를 해결하고자 하며, 모든 경제 분야에서 활동하는” 조직으로 이해되고 있다. “공공의 이익을 위해 비즈니스 솔루션”을 사용하고 “강력하고, 지속가능하고, 다양한 계층을 포함하는(socially inclusive) 경제 창출을 돕는 데 분명하고 중요한 역할을 갖고 있다.” 또한 “주요 정부 정책 목표 다수를 달성”하는 데에도 중요한 역할을 담당하고 있다. “정신 지체 장애인, 노숙자, 장기실직자 등, 주류(主流) 비즈니스에서 고용할 수 없거나 또는 고용하지 않는, 취약계층을 위해 보조적인 비즈니스 환경에서 취업 및 훈련 기회를 제공”한다고도 이해된다(DTI, 2006).

사회적 기업을 구성하는 요건을 담고 있는 Borzaga와 Defoumy의 네 가지 경제 및 다섯 가지 사회적 지표로 구성된 아홉 가지 명제는 보다 분명하고 정부 중심에서 벗어난 프레임워크를 제공한다 (Borzaga and Defoumy, 2001:17). 사회적 기업 여부를 판단하기 위해 조직에 물어볼 수 있는 일련의 질문으로 <표 1>에서 요약하고 있다.

■ 영국의 사회적 기업의 법적 형태

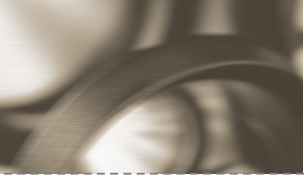
영국에서 사회적 기업의 법적 형태는 문제로 남아 있는데 부분적으로 이는 영국의 사회적 기업 분야의 특징이기도 한, 다사다난하고 ‘임시’적인 성장 이력 탓이다. 법적 정의만으로 뚜렷한 정체성을

〈표 1〉 사회적 기업 프레임워크 : 사회적 기업의 아홉 가지 기준(Borzaga and Defournay, 2001에서 차용)

경제적 기준
1. 해당 조직에서 유급 일자리를 제공하는가? 2. 상당 수준의 경제적 리스트를 부담하는가? 3. 정부로부터 독립되어 자치권을 갖는가? 4. 재화 및 용역을 거래하는가?
사회적 기준
5. 시민들이 조직을 설립했는가? 6. 의사 결정이 외부 이해 관계자의 소유권에 기반하지 않는가(예 : 공유 소유권)? 7. 일터에서 참여주의가 실시되는가? 8. 조직 밖으로 이익 분배가 거의 또는 전혀 이루어지지 않는가? 9. 명시적으로 공동체 또는 사회적 편익을 갖고 있는가?

부여하기는 어렵고, 이 때문에 DTI에서 공동의 프레임워크에 대한 연구에 착수했지만 사회적 기업 분야의 매핑과 리서치가 어렵다(DTI, 2006). 자체 리서치 및 광의의 정의에 기반해 DTI는 영국내 최고 55,000개의 조직이 사회적 기업으로 존재하고 총 거래액이 270억 파운드(47.913조 원)에 달한다고 주장한다. 새로운 공동체 이익 회사의 법적 형태는 조직을 새로이 등록하는 데 유용한 구조로 작용해 왔다. CIC는 “순수히 사적인 이익이 아닌, 공동체 편익을 위해 비즈니스나 기타 활동을 영위”하는 이들을 위한 추가적인 특별 기능을 갖춘 유한회사이다(CIC, 2006). CIC로 등록하기 위해서는 ‘공동체 이익 테스트(community interest test)’ (CIC가 공동체 목적을 위해 설립되었음을 증명) 및 그 자산과 수익이 이러한 목적을 위해 쓰임을 입증하는 ‘자산 동결(asset lock)’이 필요하다. 등록은 법에 의해 규정된 규제당국에서 승인한다.

하지만 여러 다양한 형태의 사회적 기업이 전부 사회적 기업으로 등록될 가능성은 낮다. 첫째로 상기 정의 중 어느 하나에 따라 ‘사회적 기업’의 자격을 갖춘 조직은 또한 자선단체로 등록될 수 있다. 그 예로 공동체에서 운영하는 자원 베이스(resource base), 공동체 센터, BASSAC(영국 사회 복



지관 및 사회 행동 센터 협회)의 다목적 사회복지관(settlement)을 들 수 있다. 두 번째로 특정 자원 봉사 조직이 사회적 기업 요소를 가질 수 있다. 그 예로 Shaw Trust를 들 수 있는데 장애우를 지원하는 전국적 규모의 자선단체로 정원 및 조경 계약을 맡는 몇몇 반(半) 독립적 프로젝트를 운영한다. 이는 대형 자선단체에 뿌리내린 사회적 기업 요소를 보여준다. 세 번째로 Oxfam이나 Save the Children 등 영국에서 자선단체로 설립된 많은 대형 국제 NGO에서 보통 법적인 회사로 설립된 상당 규모의 상업 조직을 운영하고 있는데, 여기에서 벌어들인 재정적 잉여금을 다시 모기관인 자선 단체에 투입하고 있다.

■ 결론

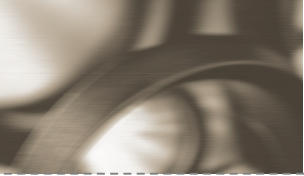
초기 단계에서는 사회적 기업 중 다수가 매우 특징적인 일반 대중 운동에서 서서히 시작되었지만, 이제는 그 발달 과정에 '촉진제'를 부여하고자 하는 시도가 이루어지고 있다(DTA, 2006). 또한 최근에는 시민운동이나 박애주의 전통에서 시작되지 않은 사회적 기업도 등장하고 있다. 불우 지역의 재건에 관심을 가진 제3분야, 법적, 민간 조직 간의 합작 및 파트너십에서 발생하고 있는 것이다. 정부 기금의 5년 또는 7년짜리 프로그램을 뛰어넘어, 재건 작업을 계승하기 위해 '후임 조직'들이 사회적 기업으로 설립되고, 또 사회적 기업으로 변형되고 있다. 앞으로 영국의 사회적 기업은 사회 정책 면에서 그 위치를 놓고 씨름해야 할 것이다. 이렇듯 새로운 환경에서 사회적 기업이 이전 공제 운동이 겪었던 퇴보의 위협을 이겨낼 수 있을지(Webb, 1930 : Aiken, 2006), 또한 상업 기업의 성공과 정부의 새로운 파트너십 관료주의의 유혹에도 불구하고 그 사회적 목적을 유지할 수 있을지 앞으로 지켜볼 일이다. **KLI**

참고문헌

- Aiken, M. (2006), "Towards Market or State? Tensions and Opportunities in the Evolutionary Path of Three Types of UK Social Enterprise", in M.Nyssens(ed.), *Social Enterprises in Europe?: Between Market, Public Policies and Communities*, London: Routledge.
- Audit Commission (2005), *Government Funding of Voluntary and Community Organisations*,

Working with the Third Sector Conference QEll Centre, London, 30 June 2005.

- Birkhölzer, K. (1996), “Social Economy, Community Economy” in *People's Economy: Wirtschaft von Unten*(R. Döring, H. Kegler, and K. Zimmerman eds.) Dessau: Bauhaus Dessau Foundation.
- Borzaga, C. and J. Defoumey(2001), *The Emergence of Social Enterprise*, London: Routledge.
- CIC (2006), <http://www.cicregulator.gov.uk/>, May 2006.
- Douthwaite (1996), *Short Circuit*, Dartington: Resurgence Green Books.
- DTA (2006), “Enterprise accelerator© programme”, Development Trusts Association: Corsham Street, London http://www.dta.org.uk/Content/current_activities/ea.htm
- DTI (2006a), “Social Enterprise Unit in the Small Business Service”, <http://www.sbs.gov.uk/sbsgov/>, May 2006.
- Marshall, B. & R. Macfarlane(2000), *The Intermediate Labour Market: A Tool for Tackling Long-term Unemployment*, York : York Publishing Services for J. Rowntree Foundation.
- OECD (2000), “Korea: Better Social Policies for a Stronger Economy,” OECD Observer, November 2000.
- OECD (2006), “Policy Brief: OECD Territorial Reviews: Seoul, Korea,” OECD Observer, April 2006.
- ONS (2006), *Office National Statistics' Labour Force Survey*, April 2006.
- Pearce (2003), *Social Enterprise in Anytown*, London: Calouste Gulbenkian Foundation.
- Social Enterprise London (1999), *Social Enterprises in London: Case Studies in Economic Participation*, London: Social Enterprise London.
- Spear, R. and M. Aiken(2003), *Gateways into Employment: Third Sector Organisations Working with People Disadvantaged in the Labour Market*, NCVO Research Conference, University of Central England, Birmingham, 2~3 September 2003.
- Stoker, G. (2004), *Transforming Local Governance*, London: Palgrave.
- Thake, S. (1995), *Staying the Course*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Thomas, A. & C. Comforth(1994), “The Changing Structure of the Worker Co-operative



Sector in the UK: Interpretation of Recent Trends”, *Annals of Public and Co-operative Economy*, Oxford: Blackwells.

- Social Firms UK (2002), *Employment, Empowerment and Enterprise*, Report on the values consultation carried out in the Social Firms Sector in 2002, on <http://www.ermis.co.uk> searched 14.02.2003).
- Webb, B. (1930), *The Co-operative Movement in Great Britain*, London : George Allen and Unwin.