



# 이탈리아의 사회적 기업

Monica Loss (이탈리아 트렌토 ISSAN(Istituto Studi Sviluppo Aziende Nonprofit) 연구원)

## ■ 법적 배경

사회적 기업(Social Enterprise)은 민간 비영리 조직으로 사회적 유용성(social utility)이 있는 재화나 용역을 생산 또는 교환해 일반적 이익(general interest) 추구를 목표로 한다. 이는 안정적인 방식을 통해 주된 경제 활동으로 이루어진다.

2005년 5월 말 이탈리아 의회는 사회적 기업을 조직 형태로 인정하는 최초의 법률(2005년 6월 13일의 법118)을 승인했다. 사회적 협동조합(social co-operative)을 규제하는 법(Law 381/91)과 사회 봉사 조직을 규정하는 법(Law 266) 이후로 이탈리아에서 비영리 조직을 규정하는 가장 중요한 법률이 탄생한 것이다.

이 법은 입법 명령은 나왔지만 아직 관보(Official Gazette)<sup>1)</sup>에 게재되지 않은 상태로 조직 모델로 일반적 이익을 추구하는 새로운 주체를 정의하고 있다. 공적인 책임을 떠맡으며, 지방발전과 지역사회 성장 지원을 주된 목표로 삼는다. 현재 이탈리아에서 이 역할을 온전히 수행하고 있는 단체는 사회적 협동조합 정도뿐이지만, 이제부터는 일반적 이익의 사회적 목표를 추구하는 다른 조직 형태(기업 모델)도 이러한 역할을 수행할 수 있다.

1) 이탈리아 입법 제도에서는 모든 법률 또는 입법 명령이 Official Gazette (Gazzetta Ufficiale)에 실려야 한다. 그 이후라야만 효력을 발휘할 수 있다.



입법 명령은 소유권 구조와 관련된 정확하고 세밀한 규칙을 담고 있다. 이에 따르면 영리 목적의 주체는 참여에서 완전히 배제되게 된다. 사회적 기업은 민주적 프레임워크를 제공하고, 대차대조표 이외에도 조직 활동을 분명히 알 수 있는 “사회적 결산서(social balance)”를 발표해야 한다. “사회적 결산서”는 조직 밖에서 사회적 기업 운영에 관심을 갖고 있는 사람들에게 제공되는 커뮤니케이션 틀이 된다.

법 관련 또 다른 중요 사항은 사회적 기업이 다양한 이해 관계자로 이루어진 프레임워크(multi-stakeholder framework)를 제공해야 한다는 규정이다. 이 법에서 유일하게 부족한 점은 사회적 기업을 위한 재정적 혜택을 정의하는 규정이 없다는 것이 지적되고 있다.

## ■ 사회적 기업으로서의 사회적 협동조합

상기 법률이 제정되기 전에는 이탈리아에서 사회적 기업에 대한 정의가 존재하지 않았고, 일반적인 사회적 기업 정의에 맞는 조직 형태<sup>2)</sup>로는 법제정 이전에도 그렇고 지금도 사회적 협동조합이 꼽히고 있다. 이 조직 모델은 지역사회의 발전과 신뢰, 사회적 자본, 민주주의, 복지서비스 생산과 제공을 통해 사회적 기업이 만들어 낼 수 있는 가장 진화된 모델로 평가된다.

사회적 협동조합이 사회적 기업으로 구분되는 몇몇 특성을 뽑을 수 있다: 우선 사회적 협동조합은 집단적 이익(collective interest) 목적을 추구하지만 동시에 영리 조직과 유사한 관리 자산을 가진다: 시장에서 경쟁력을 갖기 위해 여러 다양한 경제 분야 활동에서 효율성과 유효성을 유지하며 일한다. 공동체의 혜택과 기업 성격을 명시적으로 혼합할 수 있는 특성 때문에 가능한 일이다.

사회적 협동조합에는 다양한 이해 관계자가 등장하는데 이는 기업 지배를 보면 알 수 있다: 이사회에서 여러 다른 종류의 이해 관계자(근로자, 자원봉사자, 공공분야, 공동체 멤버들)를 찾아볼 수 있는 것이다.

다양한 이해 관계자 참여는 사회적 협동조합의 경쟁력 면에서 유리하게 작용하는데, 공동체에 깊이 뿌리내릴 수 있고 합법성을 인정받을 수 있는 것이다. 그 결과 해당 공동체의 특정 니즈에 적합한

2) 이 정의는 Emes Research Network의 정의이다(Borzaga, Deforumy, 2001).

서비스 공급이 가능해진다.

개발 초기 단계에서부터 사회적 협동조합의 주된 전략은 서비스 수요 증가에 대응하기 위해 단독 협동조합의 규모를 키우는 것이 아니라, 새로운 이니셔티브를 파생시켜 이를 통해 또한 특수화 전략을 추구하고, 로컬 컨소시엄으로 그룹을 지어서 규모의 혜택을 누리는 데 있다. 주로 지방단위에서 형성되지만 전국적 차원에서도 이루어진다.

이를 통해 최근 몇 년 동안에는 통합된 기업 시스템이 발전되어 오고 있다.

컨소시엄은 다음 중 하나 또는 그 이상의 기능을 수행하고 있다.

- 개별 협동조합에 지원 서비스 제공. 주로 트레이닝 서비스, 기술 관리 서비스, 지식 및 정보 전달 서비스의 형태로 이루어진다.
- 협동조합의 이익을 대변 : 컨소시엄은 사회적 협동조합의 설립과 확장에 대해 정책과 지침 개발에 관여한다.
- 경제정책 촉진 : 컨소시엄은 회원들의 생산적 활동을 장려할 수 있는 다양한 조치를 취한다.

사회적 협동조합의 컨소시엄은 1980년대부터 발전되어 왔다. 2000년 지역 명부(Regional Registers)에 오른 이탈리아 내 사회적 협동조합 컨소시엄 수는 총 207개에 달했고, 1998년 이후 50% 증가했다. 북부 지방에서 주로 발전해 왔는데 이 지역에 컨소시엄의 52%(107개 조직)가 위치하고 있고, 그 뒤를 남부(59개 컨소시엄, 전체의 28%) 중부(전체의 20%)가 따르고 있다.

최근에 이르러서 사회적 협동조합은 사회정책, 노동시장정책, 그리고 보다 전반적으로는 이탈리아 복지시스템에 완전히 일부로 속해 있다. 앞으로 사회적 협동조합과 그 대표가 지역사회 계획 “위원회(table)”에 참여하는 일은 더욱 늘게 될 것이다. 단순한 서비스 제공자가 아닌 정책 입안가로서의 활동이 늘어나게 되는 것이다.

## ■ 이탈리아의 사회적 협동조합 : 특성 및 규모

이탈리아에서 사회적 협동조합은 1991년 11월 8일자 법률 no. 381에 의해 정의되고 있다.

이 법은 두 가지 종류의 사회적 협동조합을 인정하고 있는데 그 구분 기준은 사회적 복지 및 교육



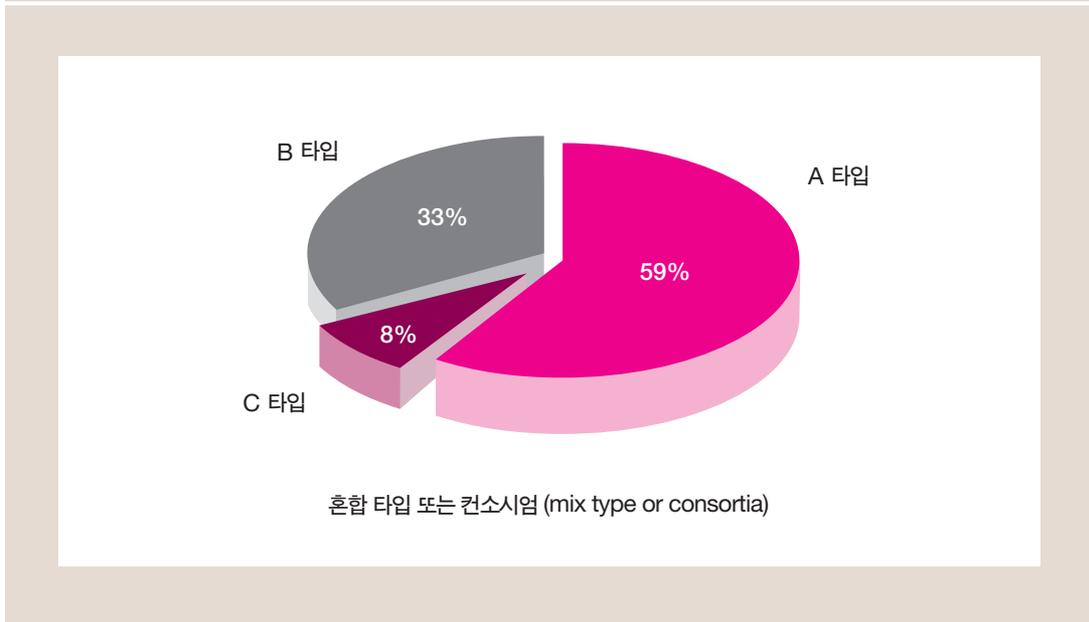
서비스 관리(A 타입 사회적 협동조합) 또는 기타 농업, 산업 또는 상업 활동이나 취약계층(disadvantaged people)의 노동 통합(work integration) 서비스 제공(B 타입 사회적 협동조합)이다. 즉, A 타입은 생산적 목표를 추구하고 사회서비스 분야에서 운영될 수 있지만 기업적 성격을 가진다. 노동 통합 사회적 협동조합으로 불리는 B 타입은 구체적으로 ‘취약계층 노동자’의 직업 면에 초점을 맞추는데 그 소속 직원의 최소 30%가 취약계층 노동자로 채워져야 한다.

사회적 협동조합의 지배구조를 보면 자원봉사자들이 사회적협동 조합의 정식 멤버가 될 수 있다고 법률에서는 규정하고 있지만 50%까지만 허용되고 있다. 그 결과 사회적 협동조합의 소유구조는 여러 타입의 멤버들로 구성되게 된다. 법률 381/92에 따르면 사회적 협동조합은 다음 멤버로 구성될 수 있다.

- 노동자 회원 : 금전적 형태나 숙식 제공 등의 형태로 보상을 받는 참여자 또는 관리자.
- 사용자 회원 : 사용자로서 협동조합에서 제공되는 서비스의 수혜자(노인, 장애인 등) 또는 그 가족 구성원.
- 자원봉사자 회원 : 법 381의 제2조에 따라 “어떠한 종류의 보상도 받지 않으며 자유롭게, 자발적으로, 개인적으로” 협동조합에서 일하는 멤버로 전체 직원 수의 50%를 초과할 수 없다.
- 후원 회원 : 조직의 지배구조와 의사 결정 과정에 제한적으로 참여할 수 있는 권한이 부여되는 자본 기여 멤버.
- 법인 회원 : 법 381의 제11조는 “협동조합 활동 자금 제공 및 발전을 지원하는 규정을 가진 공공 또는 민간 법인이 사회적 협동조합의 회원이 될 수 있다” 고 규정하고 있다.

이탈리아 사회적 협동조합의 규모를 살펴보면, 일부 최근 데이터는 2004년 말 약 7,000개의 사회적 협동조합이 이탈리아에서 활발히 활동했던 것으로 밝혔다. 그 중 59%에 달하는 4,026개가 사회 및 교육 서비스(국가법에 따라 A 타입으로 분류)를 제공했고, 2,459개(33%)가 열위 계층의 노동 통합, 377개(8%)가 상기 2개 타입의 혼합 타입 또는 컨소시엄으로 두 가지 토끼를 모두 쫓았다.

[그림 1] 이탈리아 사회적 협동조합(2004년)



사회적 협동조합에는 :

267,000명의 회원 / 223,000명의 유급 직원

31,000명의 자원봉사자 및 24,000명의 열외 계층이 일하고 있다.

사회적 협동조합의 주된 활동 분야는 사회서비스이다: A 타입 사회적 협동조합은 노인, 가족 문제가 있는 미성년자, 장애인 등에 서비스(홈케어 또는 보호소 또는 데일리 센터 운영)를 제공한다. 최근 많은 수의 협동조합이 전통적인 불리한 취약계층(마약 중독, 정신병)뿐 아니라 새로운 유형의 사람들에게도 도움이 손길을 뻗고 있는데, 집행유예 중의 죄인, 알코올 중독자, 노숙자 및 영구적으로 사회 및 고용의 기회를 박탈당할 위기에 놓인 사람들이 이에 속한다.

지리적인 분포를 보면(표 1), 사회적 협동조합 현상은 이탈리아 북부 지방에서 시작되었다. 실제로 사회적 협동조합의 42%가 북부에 위치하고 있고, 19%가 중부, 39%가 남부 및 섬 지역에 위치하고 있다. 최근 그 성장 속도가 남부에서 더 빠르게 나타나고 있고 북부에서는 통합을 돕고 있다.



## ■ 재무 시스템

사회적 협동조합의 재무 시스템을 보면, 법 381의 조항에 따라 많은 재무장치가 정의되어 있다. 해당 법은 A와 B 타입 협동조합 모두 서비스제공이나 노동 통합 활동과 관련 공공단체와 계약을 맺을 수 있다고 정의하고 있다. 계약조달 법을 달리 해석하면 P.A.도 사회적 협동조합과 계약을 맺고 법 제 1조(경제적 활동)에서 규정된 활동을 맡을 수 있다. 따라서 관련법은 공공단체와 사회적 협동조합의 사명이 유사함을 명시적으로 인지하고 있고, 상호간의 협동 가능성을 강조하고 있다. 이는 중요한 법 규정으로 사회적 협동조합의 초기 빠른 성장을 도왔다. 최근에는 행정부에서 사회서비스 제공 주체 선정에서 입찰 방식을 사용하고 있고, 사회적 협동조합을 다른 민간 또는 영리 기업과 경쟁하게 하고 있다.

다수의 지역 또는 자치주에서는 비영리 조직의 재무 지원을 위해 구체적인 법률을 제정한 바 있다. 비영리 조직의 설립뿐 아니라 그 활동 관련 구체적 프로세스나 절차까지 규정하고 있다. 그 예로 활동, 빌딩, 인프라를 위한 새로운 투자까지도 정의하고 있다. 이탈리아 북부 트렌토주의 경험을 흔히 최고로 치는데, 트렌토주는 B 타입 사회적 기업의 열의 노동자 통합 경로를 지원하는 Azione 9라는 법을 도입한 바 있다. 이 법은 해당 노동자들의 사회보장 부담액을 전부 면제해 주었고, 또한 강사(tutor)의 인건비까지 지원해 준다.

재무 자원의 또 다른 소스는 창업을 위한 유럽 펀드들로서 사회적 협동조합의 자본화를 돕거나 새로운 활동 시작을 위한 투자에 기여한다.

마지막으로 민간자금 조달이 있다. 은행(협동조합 은행 또는 윤리은행(ethic bank))에서 저금리로 대출을 해주고 있고, 대규모 금융재단에서는 사회적 협동조합 등의 사회적 기업이 제출한, 특정 활동, 관련 투자 등을 지원하기 위한 일부 특정 프로젝트에 대해 자금을 대주고 있다.

개인 또는 민간기업의 기부는 이러한 종류의 사회적 기업에 있어서는 관련성이 매우 떨어지는 재정 원천인데, 민간 기부는 자원봉사 조직 등에서 보다 중요하다.

영리 조직이나 공공 조직과 달리, 사회적 경제 조직은 시장, 비시장 및 비재정(non-monetary) 경제에서 발생하는 여러 종류의 수익 원천을 사용하게 된다. Emes Research Network에서 최근 유럽 전역에서 실시한 Perse 프로젝트 조사에 따르면, 사회적 기업, 주로 노동 통합 사회적 협동조합은 재무 및 비재정 모두를 포함하는 다양한 소스를 동원한다고 한다. 사회적 협동조합은 주로 계약과 기부 모두

를 통해 모아지는 공적 재정 자원에 의존한다. 하지만 최근에는 개인과 민간기업 모두에 재화와 용역을 판매해서 민간시장에서도 자원을 모집하려 애쓰는 모습을 볼 수 있다.

비재정적 자원 면에서, 사회적 노동조합은 사회 부담금 면제, 빌딩 등의 인프라 무료 사용 등에서 혜택을 볼 수 있지만, 무엇보다도 자원봉사자들에게서 가장 큰 도움을 받는다. 대부분의 위원회 멤버가 자원봉사자인 만큼 자원봉사자들은 기업 조직에서 중요한 역할을 담당하고 있지만 동시에 실무 활동에서도 활발히 활동하고 있다. 특히 A 타입 사회적 협동조합에서 이들의 역할이 두드러진다. 많은 활동이 사회 및 교육 서비스 제공에 있어 직원들을 지원하고 협력하는 자원봉사자들 덕분에 이루어지고 있다.

사회적 협동조합의 타입에 따라 상황이 틀리다. A 타입은 사회 및 교육 서비스를 제공하는 활동 유형 때문에 주로 행정부에서 사회적 기업에 할당하는 공적 자원에 의존하는 반면, 노동 통합 타입 사회적 협동조합은 좀 더 생산적이고 덕분에 자원 차별화가 가능해진다.

## ■ 결론

사회적 기업에 대한 새로운 이탈리아 법률은 이와 관련하여 유럽에서 발생한 가장 최근의 발전 사항이다. 사회적 협동조합을 규정하는 법률을 뛰어넘어 사회적 기업에 대한 전반적인 법적 프레임워크를 제공한다. 이 법에서 정의하는 일반적 원칙은 다음과 같다.

- 이윤 배분 금지 제약이 존재하며 이는 모든 이해 관계자에게 적용된다.
- 순익이 발생한 경우 새로운 활동에 자금으로 충당하거나 자본금을 늘리기 위해 재투자되어야 한다.
- 공공 또는 영리 기업에 의한 통제는 허용되지 않는다.
- 청산시 회사의 자산은 다른 사회적 기업이나 비영리 조직으로 이전해야 한다.
- 매년 사회적 결산서를 의무적으로 작성해야 한다.
- 직원과 고객 모두 회사의 운영에 관여해야 한다.

이러한 원칙은 사회적 기업을 다수 이해관계자의 비영리 조직으로 규정한다. 이 법의 이행이 2006년 봄으로 예정되어 있는 만큼, 최종 법적 프레임워크와 그 결과를 정확히 예측하기는 아직 이르다.



위에서 분석한 사회적 협동조합의 성격에 따르면, 이들 조직 형태가 아직까지 사회적 기업의 이상적 타입으로 꼽히고 있다.

이들은 사회정책, 노동시장정책, 그리고 보다 전반적으로는 이탈리아 복지시스템에 완전히 일부로 속해 있다. 앞으로 사회적 협동조합과 그 대표가 로컬 공동체계획 “위원회(table)”에 참여하는 일은 더욱 늘어나게 될 것이다. 단순한 서비스 제공자가 아닌 정책입안가로서의 활동이 늘어나게 되는 것이다.

사회적 협동조합은 집단적 이익을 추구하지만 동시에 영리 조직과 유사한 관리 자산을 가진다; 시장에서 경쟁력을 갖기 위해 효율성과 유효성을 갖고 일한다. 공동체 혜택과 기업 성격을 명시적으로 혼합할 수 있는 특성 때문에 가능한 일이다.

사회적 협동조합에는 다양한 이해 관계자가 등장하는데 이는 기업지배를 보면 알 수 있다: 이사회에서 여러 다른 종류의 이해 관계자(근로자, 자원봉사자, 공공분야, 공동체 멤버들)를 찾아볼 수 있는 것이다. 다양한 이해 관계자 참여는 사회적 협동조합의 경쟁력 면에서 유리하게 작용하는데 공동체에 깊이 뿌리내릴 수 있고 합법성을 인정받을 수 있기 때문이다. 그 결과 해당 공동체의 특정 니즈에 적합한 서비스 공급이 가능해진다. 이들 조직이 앞으로 해결해야 할 과제는 직원과 경영진의 자격 강화를 통해 기업 자산을 개선하고, 다수 이해관계자 참가와 관련하여 발생하는 복잡성을 관리할 수 있는 역량을 강화하는 일일 것이다. **키니**