

연구자료 D300 | 2010. 10.

농촌지역 활성화와 일자리 창출을 위한 사회적기업 육성방안 연구(1/2차 연도)

## 유럽의 농촌지역 사회적기업 현황과 시사점

엄 형 식 연구 원  
마 상 진 부 연구 위원

한국농촌경제연구원

**연구 담당**

엄형식	벨기에 리에쥬대학 사회적경제센터 연구원	집필
마상진	한국농촌경제연구원 부연구위원	감수, 편집

## 머 리 말

---

한국의 사회적기업은 1990년대 후반 외환위기 이후 사회적기업은 민간 차원에서 주목되기 시작되었고, 2006년 급속히 제도화가 되었다. 현재까지 노동부의 인증을 받은 사회적기업은 전국적으로 300여 개 남짓. 그간 나름의 가시적 성과에도 불구하고, 현 사회적기업 운영체도가 정부 주도로 진행됨으로 인해 인증 사회적기업의 대다수가 일자리 창출 중심의 단순가치 제공형 모델을 벗어나지 못하고 있는 듯 하다.

이러한 관점에서 사회적경제와 관련해서 오랜 역사를 가진 유럽은 우리나라의 사회적기업에 주는 시사점이 많다. 특히 비영리조직의 혁신적 비즈니스 활동으로 인식되는 미국적 사회적기업의 논의와는 달리, 협동조합을 중심으로 사회적 목적 달성을 위해 상거래 활동을 통해 안정적인 재원을 확보하는 독립된 조직으로 사회적기업을 받아들이고 있는 유럽의 사례는 우리나라 농촌에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

아무쪼록 이 연구가 사회적기업 연구자에게는 유럽의 농촌지역 사회적기업에 대한 이해를 넓히고, 사회적기업 관련 정책을 개발하는 중앙 및 지방정부의 정책 담당자, 현장에서 사회적기업을 지원하는 중간지원조직 및 컨설팅 업체에 담당자에게 자신의 업무 개선에 필요한 아이디어를 얻는데 도움이 되었으면 한다. 마지막으로, 바쁜 학업시간을 쪼개가며 연구를 수행하느라 고생한 벨기에 리에주대학 사회적경제센터의 엄형식 연구원의 노고에 깊은 감사를 드린다.

2010. 10.

한국농촌경제연구원장 오 세 익



## 차 례

---

### 제1장 서론

- 1. 연구 배경과 목적 ..... 1
- 2. 연구의 분석틀 ..... 3
- 3. 연구 내용 ..... 5

### 제2장 농촌지역 사회적기업 등장 of 구조적 요인

- 1. 사회일반 구조적 요인 ..... 7
- 2. 유럽 농촌지역의 특수한 구조적 요인 ..... 9

### 제3장 사회적경제: 농촌지역 사회적기업 현상의 모태이자 주체

- 1. 사회적경제의 개념과 역사 ..... 15
- 2. 새로운 사회적경제와 사회적기업 ..... 20

### 제4장 사회적기업 관련 공공정책의 발전

- 1. 사회적기업의 제도화 ..... 31
- 2. 사회적경제 일반에 관련되는 제도적 지원 ..... 35
- 3. 고용-사회정책을 통한 사회적기업 지원 및 활성화 ..... 39
- 4. 사회적기업 관련 유럽연합 고용-사회통합 프로젝트 ..... 43
- 5. 사회적기업 관련 유럽연합 농촌지역개발정책 ..... 47

### 제5장 농촌지역 사회적기업 활성화 요인

- 1. 새로운 신뢰관계의 형성 : 사회적기업 혁신의 원천 ..... 51
- 2. 새로운 기회의 등장 ..... 57

**제6장 농촌지역개발 사회적기업 유형 및 사례**

1. AMAP .....	60
2. 라 파헤다 .....	62
3. 아르들렌 .....	65
4. 꼬오페레 파트너십 .....	67
5. 발레 델 크로끼오 지역행동그룹 .....	71
6. 아데포친꼬 빌라 지역행동그룹과 Estudio Gloria 협동조합 .....	73
7. 꼬까뉴 정원 .....	75
8. 관계의 땅 .....	77

**제7장 한국 농촌지역 사회적기업에 주는 시사점**

한국 농촌지역 사회적기업에 주는 시사점 .....	80
-----------------------------	----

참고 문헌 .....	85
-------------	----

## 표 차례

---

### 제3장

표 3-1. EMES 네트워크의 사회적기업 기준 .....	25
----------------------------------	----

### 제4장

표 4-1. 유럽 각국의 사회적기업 제도화 과정 .....	33
표 4-2. 유럽 EQUAL 프로젝트의 사업영역 .....	45
표 4-3. 유럽의 EQUQL의 사회적경제 관련 개발파트너십 현황 .....	46
표 4-4. EU CAP 농촌개발정책 Axis3의 정책들 .....	49

## 그림 차례

---

### 제1장

그림 1-1. 연구의 분석틀 .....	5
-----------------------	---



# 제 1 장

## 서 론

### 1. 연구 배경과 목적

EU27<sup>1</sup>에서 농촌지역<sup>2</sup>은 전체 면적의 90%를 차지하고 있으며, 2006년 현재 전체 인구의 56%가 거주하고 있는 공간이다. 농촌지역(PR)만을 보면, 54%의 면적에 인구의 19%를 포괄하고 있다. 경제활동이 주요하게 도시지역에 집중되는 경향이 있음에도 불구하고, 농촌지역은 여전히 EU 총부가가치의 43%를 생산하고, 고용의 55%를 제공하는 등 중요한 경제적 역할을 수행하고 있다.

그러나 농촌의 기반산업이었던 농업의 경제와 고용에 있어서 비중이 지속적으로 줄어드는 산업구조 변동과 이에 따른 인구유출 및 노동시장 불안정화라

---

<sup>1</sup> 2000년대 이후 유럽연합의 통계자료는 2004년 이전 기존 회원국 15개국, 2006년까지 회원국 25개국, 2010년 현재 회원국 27개국, 2004년 이후 가입한 신규회원국 12개국으로 집계되어 활용되고 있기 때문에, 본 연구에서도 각각의 데이터를 언급할 때, 데이터가 포괄하는 국가들의 범위를 나타내기 위해, EU15, EU25, EU27, EU12라는 표현을 사용하도록 한다.

<sup>2</sup> 이후, ‘농촌지역’이라 언급할 때는 PR 지역과 IR 지역을 포괄하는 의미로 사용하며, 이 둘을 구분해야 할 때는 각각 PR과 IR이라 부른다. PR과 IR의 의미에 대해서는 ‘유럽연합의 농촌지역에 대한 개념정의’를 참조.

는 인구변동은 농촌지역에 중요한 도전이 되고 있다. 또한 인구의 감소는 시장과 공공서비스의 축소로 이어지면서 삶의 질 전반에 위협이 되고 있으며, 이는 다시 인구유출, 특히 청년층의 이농과 농촌지역 인구의 고령화를 가속화시키는 악순환으로 이어지고 있다. 한국 농촌지역의 상황과 그리 다르지 않은 이러한 문제들에 대해, 유럽연합과 회원국들은 다양한 정책을 통해 대처하고 있으며, 농업이라는 산업적 접근을 넘어서서 농촌이라는 공간적 접근을 통해 농촌지역의 문제를 종합적으로 접근하고자 한다.

한편, 농촌지역 사회적기업이라는 별도의 범주가 존재하지 않음에도 불구하고, 사회적기업이라 불리는 새로운 활동과 조직들이 농촌지역 문제를 다루기 위해 유럽 각국에서 등장해왔다. 사회적기업은 농촌에 국한된 현상은 아니며, 사회적기업에 대한 정책과 제도들도 농촌지역을 별도로 구분하여 다루지 않는다. 그러나 농촌지역 사회적기업들은 도시지역과는 다른 농촌지역의 문제들을 다루고, 농촌지역의 변화에 따르는 도전과 기회에 맞부딪혀야 하며, 농촌지역의 자원구조에 의해 제약될 수밖에 없다는 점에서 고유한 모델로 구성될 수 있다.

본 연구에서는 사회적기업 현상이 갖는 보편성과 농촌지역이라는 공간적 조건에 의해 재구성되는 특수성을 종합적으로 이해함으로써 유럽의 농촌형 사회적기업 모델을 개념적으로 이해하고, 관련 사례들을 살펴봄으로써 한국 농촌지역 사회적기업 발전에 필요한 시사점을 도출하고자 한다.

#### 유럽연합의 농촌지역에 대한 개념정의

유럽연합은 공식적인 농촌지역(rural area)의 개념정의를 위해, 국제적으로 인정받고 있는 OECD의 방법론을 활용한다. OECD 방법론은 인구밀도를 기준으로 지역을 구분하는데, 먼저 기초지역단위에서 인구밀도가 평방킬로미터 당 150명 이하이면 농촌(rural)으로 규정한다. 그 다음으로 기초지역단위 위의 상위지역단위를 3개의 범주로 다시 분류하는데, 50% 이상의 인구가 농촌기초지역단위에 거주하고 있

으면 ‘농촌지역(Predominantly Rural region, PR)’으로 분류되고, 15%에서 50%의 인구가 농촌기초지역단위에 거주하고 있으면 ‘중간지역(Intermediate Region, IR)’, 그리고 15% 이하의 인구가 농촌기초지역에 거주하고 있으면 ‘도시지역(Predominantly Urban region, PU)’으로 분류된다.

인구가 집중된 도심의 역할을 반영하기 위해 2005년도에 도입된 개정에서는 ‘PR’에서 주민의 25% 이상이 20만 이상의 인구를 가진 도시에 속해 있으면, 이를 다시 중간지역으로 분류한다. 또한 ‘중간지역’에서 25% 이상의 주민이 50만 명 이상 규모의 도시에 속해 있으면, 이 지역은 ‘도시지역’으로 분류한다. 유럽에서 도시는 평방킬로미터 당 150명 이상의 인구밀도를 가진 기초지역단위이면서 전체인구가 20만 명 이상인 경우를 의미한다.

## 2. 연구의 분석틀

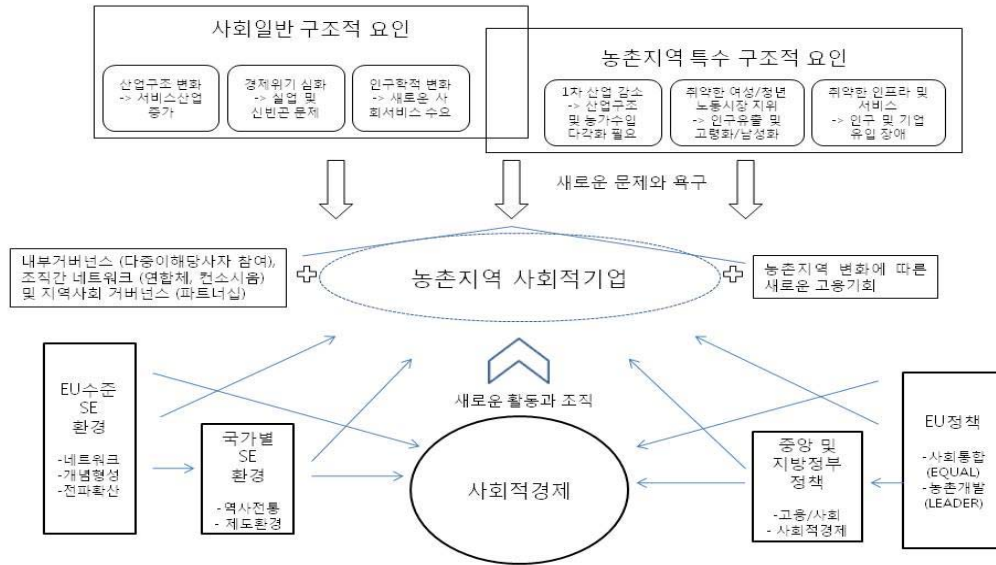
본 연구에서는 사회적기업을 특정한 조직 자체가 아닌 일종의 현상을 지칭하는 개념으로서 규정한다. 유럽에서 사회적기업이라 특정되는 별도의 조직유형이 존재하지 않으며, 사회적기업은 일군의 조직들이 역사적, 사회적 맥락에서 주변 환경과의 상호작용을 통해 보여주고 있는 새로운 역동성 일반을 가리킨다. 따라서 사회적기업 현상에 대한 이해는 사회적기업으로 불리는 개별 조직뿐만 아니라, 이를 둘러싸고 있는 환경을 종합적으로 이해하는 것을 통해서만 가능하다. 이를 위해, 본 연구에서는 농촌지역 사회적기업 현상을 이해하기 위한 분석틀을 개발함으로써 농촌지역 사회적기업 사례를 종합적으로 이해하고자 한다.

먼저, 분석틀의 한 축으로서 사회적기업의 등장을 가져오는 사회구조적 요인에 대한 이해가 필요하다. 일반적으로 사회적기업은 충족되지 않는 사회구조적

문제와 욕구를 해소하기 위한 시민들의 자발적인 대응으로서 조직되며, 따라서 농촌지역 사회적기업의 이해를 위해서는 사회일반의 어떠한 구조적 요인과 농촌지역의 특수한 구조적 요인이 새로운 역동성으로서의 사회적기업 현상을 등장하게 했는지 살펴보아야 한다.

분석틀의 다른 축으로서 사회적기업이 배태되어 있는 사회적경제와 이와 관련된 공공정책이라는, 상호 연관되어 발달한 두 환경에 대한 이해가 필요하다. 근대 이후, 시민들은 국가 및 시장이라는 기제뿐만 아니라, 자발적인 결사체를 결성함으로써 충족되지 않는 사회구조적 문제와 욕구에 대응해왔다. 사회적기업이라 불리는 조직들 대부분 사회적경제 조직들이며, 특히 1980년대 이후 등장한 새로운 사회적경제 조직들과 종종 동일시된다. 따라서 사회적기업의 이해를 위해서는 사회적경제의 역사와 내용에 대한 이해가 필요하다. 또한 사회적경제 조직들은 스스로 독립적으로 발전하기 보다는, 공공정책과의 상호작용을 통해 발전해왔다. 이중 사회적기업들은 그들이 가지고 있는 정책적 유용성으로 인해 공공부문의 주도적 역할이 더욱 강조되며, 따라서 사회적기업과 사회적경제에 대한 공공정책 환경을 이해하는 것이 중요하다. 연구에서 사용한 분석틀을 도식화 하면 그림 1-1과 같이 표현할 수 있다.

그림 1-1. 연구의 분석틀



### 3. 연구 내용

제시된 분석틀을 바탕으로 이 연구는 다음과 같이 농촌지역 사회적기업 현상을 살펴본다. 제2장에서는 농촌지역 사회적기업의 등장배경이 되는 사회구조적 요인들을 살펴본다. 사회구조적 요인들은 사회적기업 등장 전반에 관련되는 사회일반의 구조적 요인과 농촌지역 사회적기업에 직접적으로 영향을 미치는 농촌지역의 특수한 사회구조적 요인으로 나누어 검토된다. 제3장에서는 사회적경제와 사회적기업 개념의 발전과정을 역사적, 정치적 맥락에서 살펴봄으로서 사회적경제의 맥락 속에서 사회적기업의 개념적 위치를 설명한다. 제4장에서는 사회적기업을 둘러싼 공공정책들을 검토함으로써 사회적기업, 특히 농

촌지역 사회적기업에 주요한 영향을 미치는 환경으로서 공공정책의 역할과 내용을 살펴본다. 제5장에서는 농촌지역 사회적기업의 활성화 요인으로서 새로운 신뢰관계의 형성이라는 사회적기업 일반의 혁신적 성격과 농촌사회구조의 변화가 가져오는 새로운 적소시장 및 고용기회에 대해 살펴본다. 제6장에서는 농촌지역 사회적기업의 사례들을 살펴보면서, 농촌지역 사회적기업에 대한 본 연구의 분석틀이 어떻게 농촌지역 사회적기업에 대한 이해에 적용되는가를 검토한다. 마지막으로 제7장에서는 유럽의 농촌지역 사회적기업 현상이 한국사회에 주는 시사점을 살펴보도록 한다.

## 제 2 장

---

### 농촌지역 사회적기업 등장 of 구조적 요인

일반적으로 사회적경제는 사회구조적 변동에 따른 사람들의 새로운 문제와 욕구가 국가와 시장이라는 근대사회의 양대 시스템에 의해 해소되지 못하는 상황에서, 시민들이 스스로를 조직함으로서 자신들의 문제와 욕구를 다루고자 하는 시도로서 등장해왔다 (Defourny and Develtere, 2000). 따라서 사회적경제의 새로운 역동성이라 할 수 있는 사회적기업을 이해하기 위해서는 어떠한 사회구조적 변동이 발생했으며, 어떠한 문제와 욕구가 해소되지 못한 채 새로운 방식의 해결방법을 필요로 했는가를 이해할 필요가 있다. 특히 농촌지역 사회적기업의 등장과 발전을 이해하기 위해서는 사회적기업 등장 일반을 설명해주는 구조적 요인 이외에, 유럽 농촌지역의 구조적 변동과 이에 따른 문제와 욕구를 이해하는 것이 필요하다.

#### 1. 사회일반 구조적 요인

##### 1.1. 서유럽 산업구조의 변화

20세기 중반 이후, 서유럽의 산업구조는 기본적으로 1, 2차 산업의 축소와

3차 산업, 즉 서비스업의 증가라는 일반적인 변화추세를 보여준다. 이와 더불어, 70년대 후반부터 가속화된 새로운 정보통신기술의 발달은 서비스업 내부의 분화를 촉진하였다. 한편으로는 유통서비스 및 행정서비스를 포함하여 표준적인 생산과 서비스를 필요로 하는 서비스 분야가 고도로 발달하고 있는데, 정보통신기술의 발달이 생산성 향상에 직접적으로 영향을 미친 덕분에 이 분야에서의 추가적인 일자리 창출은 크지 않으며, 그나마 요구되는 노동력도 고숙련 노동력에 집중되고 있다. 다른 한편으로 공급자와 소비자 사이의 직접적인 상호작용에 기반을 두는 관계적 서비스 분야, 특히 대인서비스와 근린서비스에서는 새로운 기술의 발달이 표준화보다는 서비스의 다양성을 가능케 해 주었으며, 이에 따라 이 분야에서 보다 큰 다양성과 더 나은 품질은 자본의 증가보다 노동의 증가를 통해 더 효과적으로 증가할 수 있게 되었다. 이러한 점에서 3차 산업 중에서도 관계적 서비스가 새로운 일자리 창출의 중심에 놓이게 되었고, 각종 지표들은 교육, 보건, 사회서비스, 커뮤니티 및 가사서비스에서 꾸준한 고용의 증가를 보여주고 있다 (Borzaga 1998 ; Evers and Laville 2004).

## 1.2. 경제위기와 실업의 증가

포디즘에 기반을 둔 대량생산체제 및 자본과 노동의 타협에 기반을 둔 복지국가체제는 2차 대전 이후 서유럽에 ‘영광의 30년’이라 불리는 경제호황을 가져다주었으나, 1973년의 오일쇼크로 촉발된 경제위기와 서구자본주의 전반의 이윤율 저하는 서유럽 경제 전반을 위기에 처하게 하였다. 경제위기는 심각한 수준의 실업문제를 초래했으며, 특히 노동시장에 진입하기 어려운 저학력, 미숙련 청년층을 포함한 장기실업층의 문제가 심화되기 시작하였다.

각국 정부는 실업급여 등의 소극적 실업정책뿐만 아니라, 공공근로, 직업훈련 등을 통해 적극적으로 실업층을 흡수하고자 했으나, 지속적인 고실업은 재정압박을 가속화시키게 되었다. 더 나아가, 기존 공공부문에서 제공하던 단순한 직업훈련이나 고용알선은 일반 노동시장에 진입하기 힘든 장기실업층의 상



황에 적절하게 작동하지 않으면서 장기실업층의 문제가 심화되었고. 이 문제는 ‘신빈곤’이라 불리는 다른 사회적 문제들, 즉 단순한 물질적 빈곤의 문제를 넘어서서 사회적, 문화적으로 사회로부터 배제되는 홈리스, 약물중독, 청소년 범죄, 교육시스템의 실패, 지역의 슬럼화 등으로 연결되었다. 더 나아가, 산업구조조정의 영향으로 특정 지역일반이 경제적으로 쇠락하면서 신빈곤층의 지역적 집적현상도 증가하게 되었다.

### 1.3. 인구학적 변화

1960년대 이후로 가속화된 여성의 사회진출, 인구의 고령화, 가족구성의 핵가족화와 같은 인구학적인 변화는 보육, 보건, 교육 등의 분야에서 기존 시스템이 답하지 못하는 새로운 욕구를 발생시키게 되었다. 보편적 복지국가 시스템에 의해서 사회서비스 전반이 제공되었던 국가들에서는 다양화되는 수요에 부응하는 다양한 서비스에 대한 욕구와 관료적이고 획일화된 서비스 전달 대신에 참여적 형태의 서비스 전달에 대한 욕구가 증가하였다. 반면, 남유럽과 같이 공공부문에 의한 사회서비스 보다 전통적인 가족과 공동체에 의존했던 국가들에서는 가족과 공동체가 전통적인 역할을 수행하지 못하는 동시에, 공공부문이 재정적 제약 등으로 빠르게 성장하는 새로운 수요를 충족시키지 못하는 공백이 발생하면서, 사회서비스 전반에 대한 욕구가 증가하였다.

## 2. 유럽 농촌지역의 특수한 구조적 요인

농촌지역 사회적기업은 사회구조적 일반요인 이외에 농촌지역의 특수한 구조적 요인에 대한 대응과정을 통해서도 등장하였다. 농촌지역의 특수한 구조적 요인들로는 1차 산업의 감소, 열악한 노동시장 구조 그리고 기본적인 인프라와

사회/공공서비스 등 기본서비스의 부족, 그리고 이러한 이유들의 결과로 발생하는 도시로의 인구유출 및 경제적인 악순환이라는 문제를 주요하게 살펴볼 수 있다.

## 2.1. 농촌지역 산업구조의 변화<sup>3</sup>: 1차 산업의 변화

2006년 현재 EU27 1차 산업의 피고용 인구는 1,290만 명으로 전체 고용의 6%를 점하고 있다. 대부분 농촌지역에서도 1차 산업은 전체 고용의 10% 이하이며, 더 나아가, 농촌지역의 1/3에서는 그 비율이 5% 이하의 낮은 수치로 내려간다. 그러나 일부 농촌지역, 특히 중동부 유럽 국가들과 남유럽 국가들의 농촌지역에서는 여전히 1차 산업이 고용의 25% 이상을 차지하고 있다.

2000년부터 2006년 사이 1차 산업의 비중은 고용에서 1.2%, 부가가치에서 0.6% 감소했다. 이는 일자리의 수는 190만개가 줄어들었고, 부가가치 창출은 91억 유로가 줄어들었음을 의미한다. 이와 대조적으로 대부분의 신규가입국 12개국에서는 농업생산이 꾸준히 증가하고 있으며 이는 평균 2.9%의 부가가치 창출의 증가로 나타나고 있다.

EU15에서의 최근 경향을 바탕으로 한 향후 발전경로 예측은 2000년에서 2014년 사이에 4-5백만 명의 노동력(농업노동력의 28-35%)이 농업부문을 떠날 것으로 전망하고 있다. 파트타임으로의 전환 경향을 감안하면, 이 수치는 35-47%로 증가하며 전일제로 환산하여 200-250만 명의 노동력이 추가적으로 농업을 떠난다고 해석된다.

<sup>3</sup> 농촌지역 산업구조 및 노동시장의 동향은 유럽연합 농업 및 농촌개발국(DG Agriculture and rural development)에서 해마다 발간하는 [유럽연합의 농촌개발 : 통계 및 경제정보 리포트 (Rural Development in the European Union : statistics and economic information report)] 2009년판과에 유럽연합 농업 및 농촌개발정책에 있어서 고용문제를 연구한 유럽연합의 연구프로젝트 [농촌지역 고용연구(Study on employment in rural areas)] (Corpus et al. 2006)의 내용을 주요하게 참조하였다.

역설적으로 이러한 예측은 전반적인 농업부문의 총생산이 유지되면서 이루어진다는 측면에서 농업부문이 보다 경쟁력을 갖추는 과정으로 이해될 수 있다. 또한 인력감소의 상당 부분은 기존 농민의 은퇴와 농가의 젊은이들이 농업에 진입하지 않는 방식으로 이루어질 것이기 때문에 직접적으로 농촌지역 실업에 심각한 영향을 미치지 않는 것으로 평가된다 (Copus et al. 2006).

그러나 대부분의 농촌노동시장에서 농업이 상대적으로 작은 부분을 차지하고 있음에도 불구하고, 적지 않은 노동력을 저장하는 능력을 가지고 있음을 감안하면, 이러한 추세는 결과적으로 농촌지역의 고용구조를 불안정하게 만드는 결과로 이어질 것으로 예상할 수 있다. 이에 따라, 농업부문의 고용을 유지하기 위한 농업 내부에서의 혁신과 농업부문에서 (종종 농가인력의 파트타임 형태로) 유출되는 노동력을 흡수할 수 있는 대안적 고용기회의 모색이 동시에 중요해지고 있다.

## 2.2. 농촌지역 산업구조의 변화: 비농업부문

농촌지역에서의 낮은 1차 산업 비중이 보여주듯이, 농촌지역의 산업구조는 이미 실질적으로 도시지역과 큰 차이를 보이지 않고 있다. 2007년 현재 전체 농민의 35%가 농업이 아닌 다른 경제활동을 병행하고 있으며, EU27 PR에서 82%의 고용과 95%의 부가가치가 비농업 부문에서 나오고 있고, 2000년에서 2006년 사이에 각각 매년 1.8%, 2.7%의 증가추세를 보여주고 있는 것이 이러한 경향을 확인시켜준다.

제조업의 평균 고용비중은 도시지역 (26%)보다 IR (30%)과 PR (28%)에서 더 높게 나타난다. 이는 농촌지역에서 서비스 부문이 상대적 저발전 했기 때문이기도 하지만, 부분적으로는 전통적인 중공업이 쇠퇴하고, 소규모 제조업 활동들이 활발해지는 현상에 의해서도 설명된다.

EU27에서 3차 산업의 고용은 도시지역(74%), IR (63%), PR (57%) 모두에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 물론, IR과 PR은 도시지역에 비해 상대적으로

낮은 비중을 보여준다. 3차 산업은 PR에서도 고용이 가장 빠르게 증가하는 부문임에도 불구하고, 그 성장속도는 (1995년부터 2001년까지 60%) IR과 도시지역 (각각 71%와 75%)에 비해 여전히 느린 것으로 나타난다.

공공부문 고용은 도시지역보다 농촌지역의 고용에서 보다 중요한 비중을 차지한다 (도시 27%, IR 30%, PR 31%). 그러나 이는 부분적으로 민간서비스의 상대적인 저발전으로 인한 간접효과라고 볼 수 있다. 공공부문 고용은 남유럽이나 신규가입국12에 비해 북유럽국가들에서 더 큰 비중을 차지하고 있다.

### 2.3. 농촌노동시장에서 여성과 청년의 취약한 지위

경제활동율, 고용율은 전반적으로 도시지역이 농촌지역 보다 다소 높게 나타나지만, 실업률은 농촌지역이 도시지역에 비해 상당히 높은 수준으로 나타난다. 특히, EU12와 같이 전반적으로 높은 실업율을 보여주는 나라들에서 도시-농촌 간 실업률 격차는 더욱 크게 나타난다. 그러나 2000년에서 2007년까지의 추세를 보면, 고용율의 증가와 실업율의 감소가 농촌지역에서 보다 빠르게 이루어지고 있음을 관찰할 수 있다.

전체적으로 농촌노동시장에서 남성들이 여성보다 높은 경제활동율과 고용율을 보여준다. 그러나 경제활동율의 경우, 남성들의 경제활동율이 농촌지역과 도시지역에서 상대적으로 큰 차이를 보여주는 반면, 여성들의 비율은 상대적으로 큰 차이를 보여주지 않는다. 이러한 차이는 남성들의 경제활동참여율이 지역노동시장과 경제적 환경에 의해 보다 많이 영향을 받는 반면, 여성의 낮은 경제활동참여율은 농촌-도시 격차의 문제와는 독립적인, 사회 일반의 문제에서 기인하는 것으로 볼 수 있다 (Copus et al, 2006).

한편, 고용율에서 도시-농촌의 성별차이는 경제활동참여에서의 차이와 다소 다른 패턴을 보여준다. 고용율은 남성과 여성 모두 농촌지역에서 낮게 나타나지만, 여성 고용율의 도시-농촌 격차가 남성들의 경우 보다 다소 크게 나타난다. 이는 농촌지역의 경제적 제약이 여성들의 고용에 더 많이 영향을 미치고 있으

며, 여성들의 경제활동 참여에 대한 사회적 제약과 맞물리고 있음을 보여준다. 실업률도 여성과 청년들의 실업률이 농촌지역에서 상대적으로 높은 경향을 보여주고 있다.

장기실업의 경우는 IR에서만 상대적으로 높게 나타나며, PR에서 장기실업률은 도시지역에 비해서도 다소 낮게 나타나는데, 이는 관광과 농업에서 발생하는 계절적 일자리의 영향으로 추정된다 (Copus et al. 2006).

농촌노동시장에서 여성과 청년의 불리한 위치는 주요 인구유출이 여성과 청년에서 이루어지고 있는 현상과 연결된다. 특히, 노르딕/발틱 국가들과 남유럽 국가들의 PR에서는 눈에 띄는 성비불균형이 관찰된다. 이들 나라의 PR에서는 경제활동인구 중 여성의 도시로의 인구유출이 활발하게 지속되고 있으며, 그 결과 농촌인구의 ‘남성화(masculinisation)’와 낮은 출산율을 야기하고 있다.

## 2.4. 인프라와 기본서비스의 부족

인프라와 기본서비스는 성공적인 경제발전과 삶의 질 향상에 있어서 결정적인 요소이다. 좋은 사업인프라의 존재는 경제발전 전제조건이며, 일상생활에 관련된 서비스들은 기존 인구의 유지와 새로운 인구 유입에서 결정적인 역할을 한다. 따라서 인프라와 기본서비스에 대한 접근성은 농촌지역에서 특히 중요한 이슈이며, 이중에서도 인구감소 및 유출, 구조적인 경제변화에 의해 부정적인 영향을 받고 있는 지역들에서 더욱 그러하다.

그러나 농촌지역에서의 인구감소와 경제활동의 침체는 지역세수를 줄어들키 함으로서 인프라와 기본서비스에 대한 공공부문의 투자를 어렵게 하고 있으며, 일정규모의 수요를 이루지 못함으로서 영리기업이 진출할 수 있는 시장이 쉽게 형성되지 않는다. 넓은 지역에 분산된 인구구조와 고령화는 이러한 문제들을 가속화시킨다.

또한 보조금에 상당 부분을 의존하고 있는 농촌지역 기본서비스 공급구조에서 기본서비스에 대한 EU의 민영화/시장화 정책은 그나마 존재하는 기존 공공

부문 서비스를 축소시키는 결과를 가져와 기본서비스의 부족을 가져올 것으로 우려되기도 한다.

인프라와 기본서비스의 농촌-도시간 차이를 보여주는 자료가 부족하기 때문에, 일반적인 결론을 내리기 어렵지만, 제한된 자료를 바탕으로 살펴보면, 전반적으로 유럽연합 농촌지역은 도시지역에 비해 인프라와 기본서비스가 취약하지만, 이는 분야와 국가에 따라 큰 편차를 보여줌을 확인할 수 있다 (Copus et al. 2006).

가령, 인구당 병실침상수를 기준으로 보면 도시지역과 농촌지역 사이에 거의 차이가 없는 것으로 나타난다. 그러나 평균적으로 PR 주민들은 다른 지역에 비해 주요 병원으로부터 멀리 떨어져 있는 것으로 보고된다.

정보통신 인프라의 경우, 정보통신 이용자들에 대한 자료를 중심으로 살펴보면 지리적 패턴이 훨씬 복잡하게 나타나기 때문에 일반적인 결론을 도출하기 어려우며, 다만 지역 간 격차보다 국가 간 격차가 더 심한 것으로 드러난다.

교통인프라에 있어서도 취약한 접근성이 PR의 일반적인 특징이기는 하지만, 농촌성(rurality)과 접근성의 어려움을 의미하는 주변성(peripherality)은 직접적인 관계를 가지고 있지 않은 것으로 평가된다. 도시와 농촌의 통근거리는 증가하는 추세이며, 자가용이 주된 통근수단으로 이용되고, 대중교통은 감소하고 있다. 대중교통의 주된 이용자들이 여성이라는 점에서 이러한 경향은 여성의 경제활동을 저해하는 또 다른 요인이 되고 있다.

교육 및 훈련은 인적자본의 향상에 직결되며, 인적자본의 향상은 투자유입, 내발적인 기업가정신 활성화, 혁신능력 강화로 이어진다. 그러나 농촌지역, 특히 PR은 대학 등의 고등교육기관 및 일반적인 교육훈련 시스템에 대한 접근성이 매우 낮다. 이에 따라, 고등교육은 농촌지역 인구유출의 상당한 요인을 차지하며, 교육훈련 인프라의 부족은 농촌지역에 기업가정신과 혁신을 고취시키는 데 어려움을 가져다주고 있다.

## 제 3 장

---

### 사회적경제 : 농촌지역 사회적기업 현상의 모태이자 주체

사회적경제, 새로운 사회적경제, 제3섹터 그리고 최근에는 사회적기업이라 불리는 시민들의 결사체들은 역사적이고 정치적인 맥락 속에서 그 개념을 발달시켰고, 대중과 제도에 의해 인정받아 왔다. 이 장에서는 사회적기업이 배태되어 있는 사회적경제 개념으로부터 출발하여, 어떠한 역사적, 정치적 과정을 통해 사회적기업 개념이 도출되었고 발달하였는가를 살펴보고자 한다. 이를 통해, 사회적기업이라는 개념이 가리키는 실체를 이해하고자 한다.

#### 1. 사회적경제의 개념과 역사

##### 1.1. 전통적 사회적경제의 등장과 제도화

유럽에서 오늘날 사용되는 의미의 사회적경제 개념은 1970년대 초반 프랑스에서부터 협동조합(cooperative), 상호공제조합(mutual society), 민간단체(association) 등 시민사회의 조직 일반을 통칭하는 개념으로서 사용되기 시작하였다 (Demoustier and Rousseliere, 2004). 그러나 사회적경제의 구성요소로

간주되는 조직들의 역사는 이미 산업혁명 초기인 19세기 초반으로까지 거슬러 올라간다. 다양한 형태와 명칭을 가진 노동자와 농민들의 자발적인 결사체들이 유럽 각지에서 등장하고 발달했는데, 이들 결사체들은 산업사회와 자본주의가 가져온 다양한 사회적 문제, 즉 열악한 노동환경과 취약한 생활환경에 따른 생활상의 위험 증가(상호공제조합), 기존 농촌공동체로부터의 이탈에 따른 먹을 거리 조달체계의 해체(소비자협동조합)와 공동체적인 빈민구제 시스템의 해체(민간단체), 예금은행의 부재와 고리대금업의 횡포(신용협동조합), 실업자의 증가와 소규모 작업장 및 장인들의 몰락(노동자협동조합), 인구의 다수를 형성하기 시작한 계급인 노동자계급의 정치적, 사회적, 경제적 권리 부재(노동조합<sup>4</sup>) 등에 대한 대응으로서 자발적으로 조직되었다. 이와 더불어 일군의 지식인들과 사상가들이 산업사회와 자본주의의 병폐를 극복하는 새로운 산업사회에 대한 지적인 모색과 이에 대한 실험을 진행하였는데, 영국의 오웬, 윌리엄 킹, 프랑스의 생시몽, 푸리에, 뷔세, 프루동, 독일의 라이파이젠, 슐츠 텔리체, 이탈리아의 루자띠 등이 대표적이다 (Gueslin, 1998).

자발적 결사체 운동의 상당수는 19세기 후반에 이르러 사회적 유용성을 공식적으로 인정받으면서, 또는 노동자와 농민들의 정치적 반발을 무마하기 위한 국가의 전략으로서 채택되면서 제도화가 진행되기 시작하였다. 영국에서는 1852년 I&PS법 (Industrial and Provident Society Act)이 협동조합과 상호공제조합 등 다양한 형태의 상호부조 조직들이 이용할 수 있는 법률로서 제정되었다. 프랑스에서는 19세기 후반에 부문별 협동조합들과 상호공제조합들에 대한 법률이 각각 제정되었고, 1901년에 민간단체에 대한 법률이 제정되었다. 독일에서는 노동운동의 발달과 함께 발전해온 상호공제조합들이 1883년 비스마르크의 보수적 복지개혁에 의해 공적 사회보험 시스템으로 통합되면서 제도화되었다.

2차 대전 이후, 서유럽에서 복지국가와 시장경제가 발전하면서 상호공제조합

<sup>4</sup> 산업혁명 초기에는 사회적경제 조직들과 노동조합이 분리된 개념의 조직이 아니었다 (Gueslin, 1998).



및 민간단체들은 복지국가의 하위파트너로서 국가의 영향력 아래에 놓이게 되었다. 반면, 협동조합들은 시장에서 빠르게 성장하는 거대자본과의 경쟁을 겪으면서 경제적 어려움을 경험하거나, 이를 극복하기 위해 합병 등을 통한 조직전환을 피하면서 협동조합으로서의 질을 상실하는 경우들이 발생하게 되었다.

## 1.2. 사회적경제 개념의 재발견과 확산

1960년대 중반 이후, 68운동으로 상징되는 새로운 사회운동은 국가와 시장에 의해 독점된 사회시스템에 문제제기를 하면서, 시민들 스스로의 주체성과 자율성, 연대와 생태, 직접민주주의 등의 가치를 강조하였는데, 이러한 새로운 사회운동은 시민사회 전반에 새로운 역동성을 불어넣었다. 68운동에 참여했거나, 영향을 받은 세대들은 서구사회에서 새로운 가치에 기반을 둔 새로운 활동과 조직들을 만들어내기도 하고, 기존 활동과 조직들을 변화시키는 주요 동력이 되었다.

새로운 역동성의 영향을 받아 1970년대 초반부터 프랑스에서 시작된 협동조합, 상호공제조합, 민간단체들의 연대 움직임은 오일쇼크 이후 심화되기 시작한 경제위기의 상황에서 자본주의 시스템에 대한 대안으로서 스스로를 정립하고자 한 노력의 산물이었으며, 이들은 스스로의 공통된 명칭으로서 ‘사회적경제’라는 개념을 사용하기 시작하였다 (Demoustier and Roussiere, 2001). 사회적경제 조직이라 스스로를 명명한 이 조직들은 1980년 사회적경제 현장을 채택하여, 공통의 정체성을 확인하였으며, 때마침 등장한 프랑스 미테랑 정부는 사회적경제 개념을 적극적으로 인정하여 1981년 관련 법령을 통해 ‘사회적경제 담당 정책조정실’을 총리실에 설치하고, 사회적경제 부문의 활성화를 위한 지원기금을 설립하는 등 사회적경제를 제도적인 개념으로 격상시켰다 (Vienney, 1994).

### 프랑스 사회적경제 현장 (1980)

사회적경제 조직들의 연대조직인 ‘상호공제조합, 협동조합 및 민간단체 전국연대회의(Comité national de liaison des activités mutualistes, coopératives et associatives, CNLMCA)는 사회적경제 조직들의 공동 정체성을 확인하기 위해 사회적경제 현장을 1980년 채택하였다. 그 내용은 다음과 같다.

1. 사회적경제 기업들은 민주적인 방식으로 작동된다. 기업들은 의무와 권리에서 연대적이고 평등한 조합원들로 구성된다.
2. 소비자이거나 생산자인 조합원들은 선택한 활동방식에 따라 구성원으로서 자신들에게 부과되는 책임을 맡는다.
3. 모든 조합원들이 생산수단에 대한 공동의 소유주이기 때문에, 사회적경제 기업들은 교육과 정보제공과 같은 활동을 통해 조직내부에서 새로운 관계를 만들어 내기 위한 노력을 한다.
4. 사회적경제 기업들은 운영의 자율성이 존중되는 가운데, 발전할 권리를 가진다.
5. 사회적경제 기업들은 소유, 분배, 수익의 재분배에 관련하여 특별한 체제를 가진다. 활동을 통한 잉여는 기업의 성장과 조직을 통제하는 유일한 힘인 조합원들에 대한 서비스 향상을 위해서만 사용될 수 있다.
6. 사회적경제 기업들은 개별적이고 집합적인 발전이라는 관점 아래에서 사회의 조화로운 발전에 참여하고자 노력한다.
7. 사회적경제 기업들은 그들의 목적이 사람에게 대한 서비스임을 천명한다.

80년대 이후, 사회적경제 개념은 유럽 각국으로 확산되었다. 서유럽 각국에서 공통적으로 나타난 현상이었던 노동자자주관리운동 및 실업문제를 다루는 다양한 협동조합과 민간단체들의 등장은 각국의 전통적인 협동조합, 상호공제조합, 민간단체들에 새로운 역동성을 불어 일으켰으며, 전통적인 사회적경제

조직들과 새로운 활동 및 조직들을 통칭하는 개념으로서 사회적경제 개념은 운동 주체들에 의해, 또는 공공부문에 의해 인정되고 활용되기 시작하였다.

벨기에 왈롱지역에서는 1988년 새로운 협동조합 운동의 영향을 받아, 사회적 대화기구인 왈롱사회적경제위원회(Conseil Wallon de l'Economie Sociale, CWES)가 구성되었으며, 1990년 사회적경제에 대한 공식적인 개념정의를 채택하였다. 왈롱사회적경제위원회의 사회적경제 개념정의는 이후, 스페인, 캐나다 퀘벡에서 사회적경제에 대한 개념정의로도 활용되었다 (Defourny et al. 2002).

#### 왈롱사회적경제위원회의 사회적경제 개념정의 (1990)

“사회적경제는 구성원 또는 공익을 위한다는 목표, 경영의 자율성, 민주적인 의사 결정과정, 수익배분에 있어서 자본보다 사람과 노동의 중시라는 4가지 원칙을 따르는 협동조합, 상호공제조합, 민간단체에 의해 수행되는 경제활동으로 구성된다”

1980년대 후반, 제3섹터 개념의 창안자 중 하나이자, 프랑스 사회당 정부에서 수상을 역임했던 자크 들로르가 유럽경제공동체의 집행위원장을 맡으면서, 사회적경제 개념은 유럽수준의 제도적인 개념으로 인정받게 되었고, 이를 통해 유럽 각국으로 전파되었다. 유럽경제공동체 집행위원회는 1989년 사회적경제를 다루는 전담 부서를 설치하고, 유럽경제공동체 성명을 통해 사회적경제에 대한 유럽공동체의 개념정의를 발표하였다 (Roelants, 2002).

#### 유럽경제공동체의 사회적경제 개념정의 (1989)

사회적경제는 ‘공동의 욕구를 가진 사람들에 의해, 그리고 그들을 위해 만들어진 기업들로 구성된 이해당사자 경제(stakeholder economy)의 일부로서, 중요한 경제 행위자인 협동조합, 상호공제조합, 민간단체, 재단을 포함한다’

사회적경제 개념이 갖는 정책적 유용성이 점차 인정을 받으면서, 유럽 각국에서도 사회적경제 개념을 제도적인 개념으로 인정하게 되었으며, 2002년까지 유럽연합 국가 6개국에 사회적경제 관련 부서가 신설되었고, 프랑스와 벨기에 이외에도 스페인, 이탈리아, 포르투갈, 스웨덴, 룩셈부르크, 아일랜드, 영국에서 공식적인 개념정의가 채택되었다 (Roelants, 2002).

OECD 또한 1980년대부터 LEED 프로그램을 통해 사회적경제 개념을 주요한 지역개발정책의 일환으로 인식하고 적극적으로 활용해왔으며, 유럽 이외의 지역으로까지 사회적경제 개념이 확산되는데 역할을 해왔다.

## 2. 새로운 사회적경제와 사회적기업

### 2.1. 전통적 사회적경제의 극복으로서 새로운 사회적경제

일반적으로 사회적경제는 협동조합, 상호공제조합, 민간단체 그리고 재단이라는 제도적 지위를 기준으로 정의되곤 한다 (Vienney, 1994). 따라서 이러한 제도적 지위를 가지고 있다면, 오랜 역사와 거대한 규모를 가지면서 운영에 있어서도 상당 수준으로 관료화 또는 기업화되어 버린 조직들까지 포함하게 된다. 이러한 조직들의 상당수는 사회적경제 개념의 확산과정에서 스스로를 사회적경제 조직으로 재인식하게 되었고, 많은 경우 전국단위 연합조직과 네트워크에 참여함으로써 사회적경제 조직으로서의 정체성을 확인하고 있다. 그러나 실제로는 해당 조직의 구성원 모두가 사회적경제에 대한 정확한 이해와 정체성을 가지고 있는 것은 아니며, 사회적경제가 내포하고 있는 가치, 즉 민주주의, 연대와 협동, 인간중심성 등을 내면화했다고 보기는 어렵다. 사회적기업 개념은 전통적 사회적경제 조직들을 포괄하는 사회적경제 일반에 기반을 두어 발달했지만, 보다 정확하게는 이러한 전통적 사회적경제의 비운동성을 비판하고, 극복하기 위한 새로운 시도로서 등장한 새로운 사회적경제와 보다 밀접한 관

계를 가진다.

새로운 사회적경제 조직들은 1970년대에 자조적인 공동체 조직, 풀뿌리 사회운동그룹, 노동자자주관리기업, 혁신적인 사회복지기관, 귀농운동 그룹의 형태가 주를 이루었으며, 자족적인 경제활동을 통해 스스로의 가치를 실현하는데 주요한 관심을 두었다. 그러나 1980년대부터 실업문제, 사회서비스, 지역개발 등 사회적 문제에 적극적으로 개입하기 시작하면서, 공공부문의 정책적 변화와 맞물리기 시작했고, 이를 통해 다양한 법적지위와 활동형태를 갖추게 되었다.

프랑스에서는 1980년대 초반 이후 실업자들이 수급할 수 있는 단기공공근로 계약 형태의 적극적 노동시장정책들이 도입되면서, 이 정책을 활용하여 실업자들로 하여금 실제 경제활동을 경험하게 하고, 이를 통해 실업자들의 고용능력과 사회통합을 촉진시키는 다양한 형태의 민간단체 활동들이 증가하였다. 이후, ‘경제활동을 통한 노동통합 (insertion par activité économique, IAE)’이라고 불리게 된 이들 조직들은 활동방식에 따라 다양한 조직형태와 제도적 지원체계를 발전시키면서 프랑스 노동통합정책의 주요한 민간전달체계로 발전하였다.

#### 프랑스의 ‘경제활동을 통한 노동통합 (IAE)’ 프로그램

1980년대 초반부터 청년실업 및 장기실업의 문제를 다루기 위해 직업훈련기관 및 사회복지기관에서 시작된 혁신적인 직업훈련 프로그램에서 시작되었다. 훈련생들이 실제 경제활동을 통해 일을 하면서 고용능력과 사회통합을 높이는 노동통합기업(entreprise d'insertion, EI), 개인이나 기업에 훈련생들을 파견하여 일을 하도록 하는 노동통합임시근로기업(entreprise de travail temporaire d'insertion, ETTI)과 중개단체(association intermediaire, AI), 근로능력이 현저하게 낮은 대상자들에게 직업훈련뿐만 아니라, 다양한 사례관리를 통해 종합적인 사회통합프로그램을 제공하는 노동통합작업장(ateliers et chantiers d'insertion, ACI), 지역사회 파트너십을 통해 지역개발과 노동통합을 함께 추구하는 지역관리기업(régie de quartier, RQ), 취약계층을 고용한 중소기업들의 그룹인 노동통합을 위한 고용주그룹(groupement

d'employeurs pour l'insertion et la qualification, Geiq) 등의 다양한 유형으로 발전하면서, 각각의 유형에 따라 서로 다른 제도화 과정을 거쳤고 1998년 반소외법과 2005년 사회통합법을 통해 본격적으로 노동통합정책의 전달체계로 제도화되었다. 2006년 현재 253,000명의 취약계층이 다양한 단기고용계약 프로그램을 통해 임노동자의 지위를 가지고, 실제적인 경제활동에 참여함으로써 고용능력을 향상시키고 있다.

실업문제를 다루는 IAE 조직 이외에도 지역개발, 근린서비스, 공정무역, 유기농업 등 다양한 이슈를 다루는 조직들이 민간단체나 협동조합(주로 노동자협동조합)의 법적 지위를 가지고 등장했으며, 공동육아협동조합과 같이 기존 민간단체의 운영방식이 혁신되는 방식으로도 새로운 사회적경제의 역동성이 확산되었다. 이러한 새로운 역동성에 기반을 둔 조직들은 스스로의 운동을 '연대경제(économie solidaire)'라 부르며, 제도적 형태를 중시하는 전통적 사회적경제 조직들과 달리, 자율과 연대, 참여민주주의와 같은 가치를 보다 강조하였다.

벨기에의 경우도 프랑스의 IAE와 유사하게 실업자들이 실제 현장에서 일함으로써 스스로의 자존감을 회복하고 노동시장으로 돌아갈 수 있는 능력을 키울 수 있다는 철학을 바탕으로 한 직업훈련기업 형태의 조직들이 1980년대 초반부터 자생적으로 생겨나기 시작했다. 이 조직들은 새로운 협동조합운동이라는 이름으로 활성화되고 있던 노동자자주관리운동과 연계되어 '새로운 사회적경제'를 주창하는 사회운동 그룹으로 발전하게 되었다. 새로운 사회적경제는 카톨릭과 사회주의의 두 축으로 나뉘어서 발달해온 벨기에의 전통적인 협동조합과 민간단체에 영향을 미치게 되었으며 (SAW-B, 2006), 프랑스와는 달리 전통적 사회적경제와 새로운 사회적경제의 협력적 관계 속에서 기왕에 발달되어 있던 사회적경제 영역의 전반적인 활성화로 이어졌다.

사회서비스의 제공이 기본적으로 가족과 지역사회에 맡겨져 있었고, 공식적인 사회서비스는 현금지원의 형태로 이루어졌던 이탈리아에서는 새로운 사회적 문제와 욕구에 부응하는 새로운 사회적경제 조직들이 카톨릭 교회, 사회운

동그룹, 다양한 형태의 전문적 자원활동그룹들에 의해 시작되었다. 1970년대 초반, 수용중심의 정신요양시설을 해체하고 지역사회 중심 재활정책을 채택하면서, 정신적인 어려움을 겪는 환자들을 지역사회에 통합시키기 위해 정신요양시설 직원들이 부업으로 하던 경제활동에 환자들을 참여시키는 방식으로 최초의 노동통합형 사회적협동조합이 만들어졌다. 1970년대 후반 여성들의 가사부담을 덜어줌으로서 여성들의 사회참여를 촉진시키고자 했던 여성운동단체와 공공부문의 고용계약으로 일자리를 찾기 어려웠던 사회복지사들의 연계를 통해 노인돌봄서비스를 제공하는 조직이 설립되었으며, 이는 첫 번째 사회서비스형 사회적협동조합으로 보고된다. 1980년대 들어 이탈리아 북부를 중심으로 본격적으로 증가한 이들 새로운 활동과 조직들은 지속적인 경제활동을 담보하기 위해 협동조합의 지위를 채택하기 시작했으며, 주로 노동자협동조합의 형태를 가졌으나, 사회연대적인 목적을 추구하는 고유의 정체성을 표방하기 위해 스스로를 '사회연대협동조합'이라 불렀고, '사회적기업 (Impresa Sociale)'이라는 소식지를 발간하였다 (Borzaga and Ianes, 2006). 사회연대협동조합은 1991년 사회적협동조합법이 제정되기 이전에 이미 전국적으로 1,000여개가 넘는 광범위한 운동으로 발전했으며, 협동조합이 지배적인 사회적경제 조직모델인 이탈리아에서 다양한 활동들을 수렴한 새로운 사회적경제의 유일한 조직형태였다.

영국에서는 1970년대 중반, 노동자협동조합을 모델로 한 산업공동소유운동 (Industrial Common Onwership Movement, ICOM)에 신사회운동의 영향을 받은 공동체 경제운동들이 참여하고, 1976년 당시 노동당 정부가 ICOM모델에 대한 지원을 요체로 하는 법률을 제정하면서, 노동자협동조합 모델의 조직들이 급속도로 성장하게 되었다. 또한 노동자협동조합의 설립 및 발전을 지원하기 위해 지자체들은 협동조합개발기관(Cooperative Development Agency, CDA)들이 설립하였다. 이 시기 영국의 노동자협동조합 모델은 주요하게 유통업체의 이미지로 굳어진 전통적 소비자협동조합 모델을 넘어서서, 보다 평등주의적이고 민주적인 경영에 기반을 둔 혁신적인 경제활동을 강조하였으며, 이미 1980년대 초반에 사회적기업이라고 불리기도 하였다 (Sperckley, 1981). 신자유주의

정책이 고착화되고 사회주의 체제가 몰락하면서 1980년대 후반부터 노동자협동조합 열풍은 잦아들었으나, 노동자협동조합에 참여했던 인적자원들과 노동자협동조합의 설립/발전을 협동조합개발기구들의 경험은 이후 커뮤니티비즈니스를 비롯하여 다양한 형태의 지역사회기반 사회적기업들을 촉진시키는데 기여하게 되었다.

1970-80년대에 각국에서 다양한 형태로 등장하여 발전한 이들 새로운 사회적경제는 몇 가지 지점에서 전통적 사회적경제 조직들과 구별된다.

첫째, 새로운 사회적경제 조직들이 내세운 가치는 주요하게 개인의 주체성과 자율성, 연대와 생태, 그리고 직접민주주의 등이었고, 이에 따라 자본주의 체제 뿐만 아니라 관료화된 복지국가 체제, 더 나아가, 이미 운동으로서의 역동성과 가치가 희석되고, 관료적으로 운영되는 전통적 사회적경제 조직들에 대해서도 비판적인 태도를 보였다 (Frère, 2009). 특히 프랑스에서는 전통적 사회적경제와 새로운 사회적경제가 다소 대립적인 양상을 보이며 발전했으며, 후자는 연대경제라는 개념을 사용하면서 전통적 사회적경제와 차별성을 드러내고자 하였다 (Jeantet, 1999).

둘째, 전통적 협동조합이나 상호공제조합이 주되게 구성원의 경제적, 사회적 이해를 충족시키기 위해 조직된, 즉 상호적 이해(mutual interest)에 기반을 둔 조직이었던 반면, 새로운 조직들은 구성원들만의 이해를 넘어서는 대안적인 가치의 실현을 추구하였고, 이는 사회적 약자와의 연대 및 생태적인 문제에 대한 관심을 포함하는 공익적 성격(general interest)에 대한 강조로 나타났다 (Evers and Laville, 2004 ; Defourny and Nyssens, 2006).

셋째, 전통적 민간단체나 자선단체들이 국가의 보조금이나 개인과 기업의 기부금에 주로 의존하고, 전통적 협동조합은 거의 전적으로 시장에서의 자원에 의존했던 반면, 새로운 사회적경제 조직들은 경제활동을 통한 수입, 공공부문의 제도적 지원, 자원 활동과 같은 시민들의 참여를 조합하는 새로운 자원동원 구조를 갖추었다. 이러한 다양한 자원동원구조는 새로운 사회적경제 조직들이 추구하는 목적의 다양성, 즉 사회적 목적, 경제적 지속성, 사회정치적 자율성의 추구를 가능하게 했으며, 더불어서 이를 수행할 수 있는 새로운 조직내부 거버



년스의 발전을 촉진시켰다 (Nyssens, 2006).

## 2.2. 사회적기업 개념의 등장

새로운 사회적경제, 더 넓게는 사회적경제 일반의 역동적인 발전과 그 과정에서 보여준 정책적 유용성은 유럽연합 수준에서도 주요한 관심의 대상이 되었다. 1997년 유럽고용정상회담에서 유럽의 고용문제에 대한 일련의 합의가 도출되었는데, 그 내용에는 고용문제에 있어서 사회적경제가 수행하는 역할에 대한 주목이 포함되었다. 이러한 맥락에서 ‘제3시스템과 고용 시범프로그램 (Third System and Employment Pilot Programme, TSEP)’이라는 프로젝트가 진행되었으며(1997-2001), 이 프로젝트를 통해 사회적경제가 경제 및 고용에서 차지하고 있는 실질적 비중 및 어떻게 다양한 방식으로 실업 및 빈곤문제에 대응하고 있는지를 보여주었다 (Campbell, 1999 ; CIRIEC, 2000).

한편 유럽연합은 유럽 각국에서 새롭게 등장한 활동과 조직들에 대해 그 현황과 실체를 이해하기 위한 연구프로젝트를 진행하였는데, 이 연구프로젝트를 수행한 EMES 연구네트워크는 1996-1999년에 걸친 연구와 토론을 통해, 이들 현상을 ‘사회적기업’이라고 부를 수 있으며, 이들은 5가지 사회적 기준과 4가지 경제적 기준을 주요하게 공유하고 있음을 제시하였다.

표 3-1. EMES 네트워크의 사회적기업 기준

경제적 기준	사회적 기준
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재화와 서비스의 지속적 생산 및 판매</li> <li>• 높은 자율성</li> <li>• 의미 있는 수준의 경제적 위험</li> <li>• 최소한의 유급노동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역사회에 기여한다는 목적</li> <li>• 시민그룹의 주도로 설립</li> <li>• 자본소유에 기반을 두지 않는 의사결정권</li> <li>• 다양한 이해관계자의 참여적 성격</li> <li>• 제한적인 이윤배분</li> </ul>

출처 : Defourny, 2001

EMES 연구네트워크가 제안하는 기준은 사회적기업에 대한 엄밀한 개념정의라기 보다는, 이미 다양하게 발전하고 있는 새로운 활동과 조직들에 대한 이상형을 제시하고, 이 이상형에 비추어 각국의 다양한 활동과 조직들이 어떠한 위치에 있는지를 가늠할 수 있는 나침반으로서의 역할을 하는 것으로 제안되었다 (Defourny, 2004). 이후, EMES 연구네트워크는 노동통합 사회적기업 (working integration social enterprise, WISE)과 사회서비스를 제공하는 사회적기업에 대한 연구를 수행하면서, 사회적기업의 개념을 다듬고, 특성을 규명하는 작업을 진행하고 있다.

EMES의 연구 작업과 비슷한 시기인 1999년에 OECD에서 간행한 '사회적기업 (Les entreprises sociales)' 보고서는 EMES 연구의 내용과 대동소이한 내용을 다루고 있으나, 보다 정책적 유용성, 특히 고용 및 사회적 배제에 있어서 사회적기업의 역할을 강조하고 있다 (OECD, 1999 ; Roelants, 2009). 한편 OECD에서 2003년에 간행한 '변화하는 경제에서의 비영리부문 (The Non-profit Sector in a Changing Economy)'에서는 사회적기업이 수행하는 또 다른 정책적 유용성으로서 복지서비스 전달에 강조점을 두고 있다 (OECD, 2003).

EMES 연구네트워크의 연구 작업과 OECD의 공식적인 언급은 사회적기업 개념을 빠르게 정책적 관심대상으로 만들었다. 이에 따라, 90년대 중반까지 새로운 사회적경제 현상 일반에 대한 다른 명칭으로서 사용되던 사회적기업이라는 개념은 2000년대 초반 영국정부의 사회적기업 활성화 정책에서 전면적으로 사용되기 시작하였으며, 핀란드, 리투아니아, 이탈리아에서는 '사회적기업'이라는 명칭을 가진 제도가 도입되었고, 점차 다양한 새로운 사회적경제의 활동과 조직들이 사회적기업이라는 명칭으로 새롭게 설명되기 시작하였다.

### 2.3. 사회적경제와 사회적기업: 개념의 혼란

유럽연합과 OECD, 그리고 이후 대표적으로 영국정부가 보여준 사회적기업에 대한 관심은 사회적기업으로 통칭되는 현상이 보여주는 정책적 유용성, 특

히 고용 및 사회통합, 사회서비스 전달과 지역개발에서 보여준 혁신적 성격에 대한 주목이었다. 사회적경제 조직들 역시 자신들의 활동이 가지고 있는 유용성을 인정받기 위해 사회적기업이라는 개념을 적극적으로 활용하였으며, 이때 사회적기업은 사회적경제 영역에서 발생하고 있는 새롭고 혁신적인 실험과 아이디어를, 또는 사회적경제 그 자체를 가리키는 것으로 혼란스럽게 사용되었다.

사회적기업과 사회적경제 개념의 혼란은 영국의 경우에서 잘 관찰된다. 2000년대 초반 영국정부가 사회적기업에 대한 대대적인 활성화 정책을 시작하였을 때, 영국사회에서 사회적기업이 무엇을 가리키는지에 대한 사회적 합의가 존재하지 않았다. 사회적기업에 대한 정부의 공식적 개념정의에서는 사회적 목적을 추구하고 수익배분이 일정정도 제한된다는 성격만을 구체적인 기준으로 설정하였다 (DTI, 2002). 영국정부의 개념규정에 따른 사회적기업의 수는 2003년 자료에서는 5,300개 (Ecotec, 2003), 2005년 자료에서는 15,000개 (IFF research, 2005), 2009년 자료에서는 62,000개 (Social Enterprise Coalition, 2009)로 발표되었는데, 사회적기업을 위한 새로운 법적지위인 지역사회이익기업 (Community Interest Company, CIC)의 설립이 이러한 증가에 반영되었다 하더라도<sup>5</sup>, 사회적기업 수의 증가는 실질적인 사회적기업의 증가 보다 기존 사회적경제 조직들이 사회적기업으로 재해석되는 과정을 보여준다고 볼 수 있다. 사회적기업에 대한 활성화 정책도 초기 무역산업부 (Department of Trade and Industry) 내 사회적기업과 (Social Enterprise Unit)에서 담당을 했으나, 이후 내각청 (Cabinet Office) 산하 제3섹터국 (Office of Third Sector)<sup>6</sup>이 신설되면서 기능이 이전되었다. 제3섹터국은 사회적기업 이외에 자선단체 (Charity)와 자원부문 (Voluntary sector)을 포괄하는, 즉 사회적경제 전반을 담당하고 있다. 이를 통해, 비영리적인 특성을 가지고 있던 많은 자선단체들과 자원조직들이 사회적기업으로 인정받고자 하는 경향이 증가함과 동시에, 초기 사회적기업 모델의

<sup>5</sup> 2005년부터 2010년 6월까지, 3,322개의 지역사회이익기업이 신규설립 등록을 하였다 (Regulator of CIC, 2010)

<sup>6</sup> 2009년 이후 시민사회국 (Office of Civil Society)으로 개칭

주류를 이루었던 경제활동 중심의 중소규모 조직들과 전통적인 자원부문 사이에 실질적인 연대가 구축되는 기회로 작용하고 있다 (Spear, 2008).

사회적경제 개념이 시작된 프랑스에서는 최근까지 사회적기업 개념이 직접적으로 사용되지 않았다. 이는 연대경제라는 개념을 통해 일반적인 자본주의 경제조직들과 일찍부터 차별성을 두어왔던 프랑스의 새로운 사회적경제 조직들은 사회적기업이라는 별도의 명칭과 정체성을 필요로 하지 않았기 때문인 것으로 보인다. 그러나 최근 들어 영미권과 유럽연합에서 사회적기업이라는 명칭이 지속적으로 쓰이는 것에 영향을 받아, 공익적이면서도 혁신적인 경제활동의 역동성이라는 의미에서 사회적기업과 사회적기업가정신이라는 개념을 프랑스에 적용하려는 시도가 시작되고 있으나, 실질적인 내용에서는 여전히 새로운 사회적경제의 조직들을 가리키고 있다 (Avisé, 2009). 최근 발표된 프랑스 정부의 ‘사회연대경제에 대한 베르까메르 보고서’는 사회적경제 조직들을 통합적으로 지칭하기 위하여 ‘사회적기업’이라는 라벨을 도입할 것을 제안에 하기도 하였다 (Vercamer, 2010).

1980년대 이후, 이탈리아에서 새로운 사회적경제 조직들은 사회적협동조합으로 대부분 수렴되었다. 최근 이탈리아에서 사회적기업이라는 표현은 사회적협동조합을 포함한 공익지향 비영리민간단체 및 기업들을 포괄하는 것으로 설명되고 있으며, 2005년 현재 7,363개의 사회적협동조합을 포함하여 10,151개의 조직들이 사회적기업으로 불릴 수 있는 것으로 추산된다(Iris network, 2009). 이러한 맥락에서 2005년 제정된 사회적기업법은 사회적협동조합을 포함하여, 민간단체, 재단, 일반기업의 법적지위를 가진 조직이 공익적 목적을 추구하면서, 이윤배분금지, 다중이해당사자 거버넌스, 사회적 성과보고서 제출 등의 일정한 기준을 충족시키면 사회적기업의 라벨을 사용할 수 있게 하였다. 그러나 사회적기업으로 등록되는 것이 별도의 인센티브를 제공하지 않기 때문에 2009년 3월 현재까지 사회적기업으로 등록을 한 조직들은 571개뿐이며, 이들 중 상당수는 사회적협동조합이다. 따라서 이탈리아에서는 새로운 사회적경제, 사회적협동조합, 사회적기업은 거의 동일한 실체를 가리키는 것으로 이해할 수 있다.

스페인의 경우, 사회적기업의 개념이 거의 사용되지 않는 반면, 사회적경제

조직들의 꾸준한 노력의 결과로 2010년 사회적경제 관련 기본 법률이 제정되어 사회적경제라는 명칭이 제도적인 인정을 받게 되었다. 벨기에 왈롱지방정부도 2008년 사회적경제에 관한 법률을 제정함으로써 기존까지 정책당국에 의해 노동통합의 도구로만 협소하게 인식되어온 사회적경제 개념을 본래적인 의미로 복원하여 제도적으로 인정하게 되었다.

#### 2.4. 사회적경제의 새로운 역동성으로서의 사회적기업

결론적으로 사회적기업은 1980년대 이후 제기된 사회구조적 문제들에 대해 혁신적인 방법으로 대답하며 등장한 새로운 사회적경제와 이를 통해 사회적경제 전반이 새로운 역동성을 되찾아온 일련의 현상을 가리킨다고 할 수 있다. 공공부문의 정책적 관심에 따라 사회적기업이라는 명칭이 공식적으로 사용되기도 하고, 그 개념이 다양하게 정의되지만, 기본적으로 유럽의 사회적기업은 사회적경제의 역동성 속에 배태되어 있는 새로운 현상으로 이해되어야 한다.

따라서 유럽의 사회적기업을 이해하기 위해서는 각국의 사회적경제가 갖는 역사와 사회적 역할에 대한 이해에서 출발할 수밖에 없다. 실제로 사회적기업에 관련된 제도의 도입과 지원이 빠르게 발달한 국가들에서는 이미 오랫동안 역동적인 사회적경제 조직들이 존재해왔고, 공공서비스 전달 등에서 사회적경제 조직들이 중요한 역할을 하고 있다는 점이 이러한 관계를 설명해준다 (Nyssens, 2006). 마찬가지로 사회적기업에 대한 지원정책도, 사회적경제 일반에 관련된 제도 및 지원시스템과의 연계 속에서 이해할 필요가 있다. 최근 들어 증가하고 있는 사회적기업에 관련된 새로운 프로젝트와 지원정책들은 기존 사회적경제에 대한 지원시스템에 정책적 유용성이 높은 이슈를 중심으로 추가적인 지원을 하는 형태를 지니고 있기 때문이다.

사회적기업 일반에 대한 논의와 마찬가지로 농촌지역 사회적기업 현상 역시 기본적으로는 농촌지역이나 농촌인근 도시지역에 존재했던 기존 사회적경제 조직들이거나, 기존 사회적경제의 생태계 내에서 등장한 새로운 활동 및 조직

들을 중심으로 나타나는 현상이라 할 수 있다.

농촌지역 사회적기업 현상이 도시지역과의 두드러진 차별성을 보여주는 것은 공공부문의 보다 직접적인 역할이다. 도시지역과 달리 농촌지역은 자원이 부족하고 시장이 협소하기 때문에 시장에서의 경제활동에 주요하게 의존하는 사회적기업 유형은 발달하기 어렵다. 예외적인 경우를 제외하고, 시장에서의 경제활동 비중이 높은 사회적기업들은 농업에 관련되어 발달했거나, 농가수입의 다각화와 관련하여 발견된다. 이와 대조적으로, 많은 농촌지역 사회적기업들은 공공부문의 정책과 긴밀한 관련을 맺으면서 발전하고 있음을 확인할 수 있다.

## 제 4 장

### 사회적기업 관련 공공정책의 발전

미국과 두드러지게 구별되는 유럽 사회적기업 현상의 특징은 사회적기업과 공공정책이 긴밀하게 관련되어서 발전하고 있다는 점이다 (Nyssens, 2006). 특히 내부자원이 부족하고 시장이 협소한 농촌지역에서는 공공부문과 공공정책이 단순한 조절자나 지원자의 위치를 넘어서서 구조적 사회문제와 욕구에 답하는 직접적인 행위자이자 수단으로서 작동하게 된다.

이 장에서는 먼저 사회적기업과 사회적기업들이 배태되어 있는 사회적경제 일반에 대한 공공정책의 경향을 살펴보고, 농촌지역 사회적기업 활성화에 직접적으로 영향을 미친 유럽연합 차원의 사회통합정책과 농촌지역개발정책을 검토함으로써 농촌지역 사회적기업 활성화의 맥락을 이해하고자 한다.

#### 1. 사회적기업의 제도화

사회적기업에 대한 가장 구체적이고 직접적인 공공정책은 사회적기업에 적절한 법적 지위를 부여하거나, 관련 제도에서 사회적기업을 인정함으로써 사회적기업을 제도적인 틀거리에 위치시키는 ‘제도화’라 할 수 있다. 유럽 각국에서 사회적기업의 제도화는 새로운 활동과 조직의 주체들이 자신들의 가치와 실천

방식에 기반을 두어 지속적인 활동을 수행하기 위해 요구했던 것이기도 하고, 사회문제 해결에 시민사회를 동원하여 보다 적은 비용으로 보다 효율적인 접근을 취하고자 한 공공부문의 도구적 접근이기도 하며, 다른 나라에서 진행된 제도화에 대한 모방의 과정이기도 하다. 각국의 제도화는 이러한 세 가지 측면이 각국의 상황에 따라 다양하게 조합되면서 진행되었으며, 그 결과 또한 다양하게 나타난다.

사회적기업이 처음으로 독자적인 법적지위를 얻은 것은 1991년 이탈리아 사회적협동조합을 통해서이다. 이미 1980년대에 다양한 배경에서 시작된 활동과 조직들은 지속적인 경제활동을 위해 주요하게 노동자협동조합의 지위를 차용하였으며, 스스로를 구분하기 위해 사회여대협동조합이라 불렀다. 1991년 법적 지위가 도입되기 이전에 이미 1,000여개가 넘는 규모로 성장한 사회연대협동조합들은 이탈리아 협동조합법이 협동조합의 기본가치로 규정하는 '상호이해'를 넘어서서 '일반이해'를 추구하는 활동을 함으로서, 내부적 운영에서 제도와 불일치를 겪게 되었고, 몇몇 경우는 경쟁기업과 공공기관들의 제소로 재판에 이르기도 하였다. 이러한 제도적 불일치를 해소하기 위한 노력이 사회연대협동조합들과 기존 협동조합 운동들에 의해 진행되었고, 그 성과로 1991년 사회적협동조합법이 제정되었다. 사회적협동조합법은 이윤극대화나 상호적인 이해가 아닌, 공익을 추구하는 경제활동조직을 인정하는 제도로서, 시장의 논리와 이윤추구의 목적만이 당연시되던 경제활동의 영역과 복지국가 및 국가의 보조를 받는 민간단체들만의 비영리 활동으로만 여겨지던 공익활동의 경계를 처음으로 허문 혁신적인 제도로 평가된다.

사회적협동조합법은 경제활동조직인 협동조합 모델을 기본으로 하되, 영리배분을 금지함으로써 영리추구로의 퇴행을 방지하였으며, 더 나아가 상호이해 모델에 기반을 둔 단일이해당사자구조의 전통적인 협동조합 거버넌스가 아닌, 공익을 수행하는 과정에서 관련되는 다양한 이해당사자들의 참여를 보장하는 새로운 형태의 거버넌스 구조를 도입하였다. 공익활동의 내용에 대해서는 기존 사회연대협동조합들의 주요한 활동내용이었던 '사회서비스 제공 모델 (A type)'과 '취약계층 고용 모델 (B type)'을 모두 인정하면서 제도화하였다.



이탈리아 사회적협동조합법의 제정 이후, 유럽 각국에서는 사회적기업 현상에 대한 일련의 제도화 과정이 표 4-1과 같이 진행되었다.

표 4-1. 유럽 각국의 사회적기업 제도화 과정

국가	제도	조직
이탈리아	Law of 8 november 1991, n° 391 (1991)	Social cooperative
벨기에	Law of 13 april 1995 - Company code : section 7bis art 164 bis a 164 ter (1995)	Social purpose company
벨기에 (왈룬)	Order of Walloon Government on the approval of On-the-job training enterprise (1995)	On-the-job training enterprise
포르투갈	Social Cooperative Code (Law n° 51/96 of September 1996) and Legislative decree n° 7/98 of 15 January 1998 (1996)	Social solidarity cooperative
프랑스	Law on struggle against exclusion (1997)	Work integration enterprise
벨기에 (왈룬)	Decree on conditions by which work integration enterprise are licensed and subsidized (1998)	Work integration enterprise
스페인	National law 27/1999 and regional laws in 12 autonomous regions between 1993 and 2003 (1999)	Social initiative cooperative
그리스	Limited liability social cooperative (1999)	Limited liability social cooperative
프랑스	Law of 17 July 2001 (2001)	Collective interest cooperative
핀란드	Law N° 1351/2003 on social enterprises (2003)	Social enterprise
영국	Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act 2004, Community Interest Company Regulations (2005)	Community Interest Company (CIC)
이탈리아	Law n° 118 of 13 June 2005 Decree n° 155 of 24 March 2006. Ministerial implementation decrees of 24 January 2008 (2005)	Social enterprise
폴란드	Law of 5 June 2006 (2006)	Social cooperative
헝가리	Act X of 2006 on cooperative (2006)	Social cooperative

이들 제도들은 형태에 따라서 새로운 법적지위를 부여하는 유형과 기존 법적지위에 라벨을 허용하는 유형으로 구분된다. 새로운 법적지위를 부여하는 유형은 이탈리아 사회적협동조합과 같이 주로 협동조합 모델에 공익적인 목적에 대한 규정, 이윤배분에 대한 보다 엄격한 제약 및 다중이해당사자 거버넌스 등을 추가적으로 반영하는 형태를 가진다. 이탈리아, 그리스, 헝가리, 폴란드의 사회적협동조합, 프랑스의 공익협동조합, 포르투갈의 사회연대협동조합이 이러한 유형에 포함되며, 스페인의 사회적이니셔티브협동조합은 라벨의 성격을 갖지만 협동조합의 법적지위만을 선행지위로 인정한다는 점에서 유사한 성격을 가지고 있다.

일정한 기준을 충족하면 다른 법적지위를 가지고 있는 조직들에 라벨을 허용하는 제도로는 벨기에의 사회적목적기업, 영국의 지역사회이해기업, 이탈리아, 핀란드, 라트비아, 리투아니아의 사회적기업, 벨기에 노동통합기업 및 현장기반훈련기업, 프랑스의 노동통합기업 등 IAE 조직들이 해당된다. 이 제도들에 의하면, 상법상 기업(주로 유한회사), 민간단체, 협동조합, 재단 등 다양한 형태의 기존 법적지위를 가진 조직들이 제도에 의해 규정된 기준을 충족하면 해당 명칭을 라벨로 사용할 수 있다. 또한 노동통합정책과 긴밀하게 연계되어 발전한 벨기에의 노동통합기업 및 현장기반훈련기업, 프랑스의 IAE 조직 등은 해당 정책의 전달체계로서 인정받아 관련된 재정적 지원을 받을 수 있게 된다.

물론 사회적기업을 대상으로 한 법적지위를 도입한 국가에서도 사회적기업은 이들 법적지위에만 국한되는 현상은 아니며, 다양한 법적지위, 특히 대부분 사회적경제에 관련된 법적지위를 가지고 활동하고 있다. 다만, 사회적기업에 관련된 법적지위는 다른 법적지위들에 비해 공익적 목적과 경제활동이라는 사회적기업의 고유의 정체성을 인정함으로써 활동의 내적 일관성을 보장해주고, 외부 파트너들에게 조직의 목적과 활동에 대한 명료한 신호를 준다는 점에서 장점을 가진다. 이러한 의미에서 법적지위를 부여하는 제도화 자체가 사회적기업에 대한 중요한 지원정책이라 할 수 있다.

## 2. 사회적경제 일반에 관련되는 제도적 지원

사회적기업의 거의 대부분이 사회적경제 조직이기 때문에, 사회적경제 조직 일반에 관련된 제도적 지원 역시 사회적기업들이 활용할 수 있는 지원정책에 포함될 수 있다. 사회적경제 조직 일반에 관련된 제도적 지원에는 주요하게 사회적경제 조직들의 특수성을 감안한 법적지위, 공공부문의 금융지원 시스템, 사회적경제에 관련한 공공-민간 파트너십 등이 포함될 수 있다.

### 2.1. 사회적경제 관련 제도적 지위에 따르는 지원

사회적경제 조직들은 유형에 따라 특수성과 역할을 제도적으로 인정받아 왔다. 민간단체들은 이윤을 분배할 수 없는 엄격한 비영리 제약을 갖고 있는 반면, 수행하는 활동의 사회적 유용성을 인정받는 경우 국가로부터 보조금을 받을 자격을 가진다. 이는 특히 복지서비스의 상당 부분을 민간단체들과의 파트너십을 통해 수행하는 조합주의형 복지국가들, 즉 프랑스, 벨기에, 네덜란드, 독일 등에서 보편적으로 나타난다. 사회적기업의 상당수는 경제활동을 통해 발생한 잉여를 배분하지 않는 민간단체의 법적지위를 가지고 있으며, 이에 따라 사회적기업이 수행하는 공익적인 측면에 대한 인정으로서 다양한 형태의 보조금이 지원된다. 프랑스의 IAE 중 상당수 유형의 조직들과 벨기에 현장기반훈련기업은 기본적으로 민간단체의 지위를 가지며, 취약계층 노동통합을 촉진하기 위한 사례관리 등의 활동에 대해 보조금이 지원된다.

한편, 프랑스, 이탈리아, 스페인 등 협동조합이 발달한 국가들에서는 협동조합, 특히 재화 및 서비스의 생산을 통해 경제활동을 하는 노동자협동조합과 이를 모델로 한 사회적협동조합이 사회적기업의 법적지위로 사용되곤 한다. 이들 국가에서는 협동조합에서 발생하는 잉여 중 일정비율을 협동조합이 해산하더라도 구성원들에게 배분되지 않는 비배분적립금(indivisible reserve)으로 적립

하도록 법률로서 규정하고 있으며, 이에 대해서는 소득세를 부과하지 않고 있다. 이러한 조치는 협동조합의 재정적 건전성을 높임으로서 지속가능성과 경쟁력을 높이는 것으로 평가된다. 노동자협동조합이나 이를 모델로 한 사회적협동조합의 지위를 가진 사회적기업들도 동일한 적용을 받는다.

#### 노동자협동조합의 비배분적립금과 조세혜택

이탈리아의 경우, 노동자협동조합은 법률에 의해 연간 잉여의 최소 30%이상 최고 70%까지를 비배분적립금에 적립할 수 있도록 하였으며 적립된 금액 보다 일정비율 많은 금액에 대해 법인세를 부과하지 않는데, 이는 협동조합이 일종의 공공재로 인정되는 결과이다<sup>7</sup>. 사회적협동조합은 잉여 100%를 비배분적립금에 적립하고 전액 세액공제가 되며, 부가세의 경우 내지 않거나, 4%만을 부과 받는다 (일반기업은 20%). 스페인에서 법정 의무적립금은 20%이며, 이외에도 일반기업에 대한 법인세율 28%에 비해, 협동조합은 10%의 법인세율을 부과 받는다 (Corcoran and Wilson, 2010). 프랑스는 최소 16% 이상 비배분적립금을 적립하도록 법으로 정해져 있으며, 보통 45% 정도를 적립하고 있다. 이외에 노동자협동조합으로 인정을 받으면, 직업세를 감면받고 있는데, 이는 노동자들의 기업가정신을 고취하고 노동자협동조합의 민주적이고 참여적인 운영을 긍정적으로 인정하는 정책의지가 반영되어 있는 것으로 평가된다 (Alternatives Economique, 2004).

<sup>7</sup> 2004년 법 개정에 의해, 비배분적립금에 대한 법인세 감면은 이윤추구를 목적으로 하는 노동자협동조합이 아닌, 상호이해를 추구하는 노동자협동조합에게만 적용되게 되었다. 이때, 상호이해를 추구하는 노동자협동조합은 노동자조합원에 대한 노동비용이 전체 노동비용의 50% 이상을 점하는 경우로 정의된다 (Corcoran and Wilson, 2010)

## 2.2. 사회적경제를 대상으로 하는 공공부문의 금융지원 시스템

유럽 각국에는 사회적경제 조직들을 주요 대상으로 금융지원을 하는 기관들이 다양한 형태로 존재한다. 이중 사회적경제에 대한 공공정책으로 볼 수 있는 것은 공공부문의 기금참여 비중이 상대적으로 큰 프랑스의 프랑스 악티브와 벨기에의 왈롱지방의 SOWECSOM, 정부의 기금조성 뿐만 아니라 법률로 협동조합 지원기금 조성을 하도록 규정한 이탈리아의 제도들이 있다.

공공정책에 의해 구성되거나 지원되는 이들 금융수단들은 인민은행, 협동조합은행, 예금금고, 사회적경제 관련 재단과 같은 전통적인 사회적경제의 금융수단, 마이크로크레딧 및 사회연대 리스크캐피털과 같은 새로운 사회적경제에 기반을 둔 연대금융, 그리고 주로 협동조합 운동 내부에 조성된 비은행 금융기구들과 함께 사회적경제 및 사회적기업의 다양한 필요에 부응하는 금융환경을 제공하고 있다. 한편 이 금융기관들은 공공재원의 비중이 높거나, 법률에 의해 규정됨에도 불구하고 사회적경제 이해당사자들이 참여하는 독립적인 운영구조를 갖춘다는 특징을 가지고 있다.

### 프랑스 악티브

프랑스 악티브(France Active)는 1988년 사회적경제 관련 공공-민간기금 및 민간 재단들의 주도로 결성되었으며, 중앙정부와 지자체, 일반은행과 노동조합, 사회적경제 연합체, 유럽사회기금 등이 파트너로 참여하고 있다. 프랑스에서 각종 사회적경제 조직들에 대한 금융지원기관 중 가장 큰 기관으로서 사회적경제 조직들과 취약계층들에게 융자 및 보증의 형태로 금융지원을 수행한다. 2009년 현재 기금구성은 지자체들이 29%, 공탁금고가 19%, 중앙정부가 18%, 유럽사회기금이 15%, 그리고 민간파트너들을 비롯한 기타 재원이 19%를 구성하고 있다 (France Active, 2010).

벨기에 SOWECSOM(Société Wallonne d'Economie Sociale Marchande)은 1995년 왈롱지방정부와 노동조합의 협력을 바탕으로 왈롱투자공사(Société Régionale

d'Investissement de Wallonie)에 의해 설립되었다. SOWECSOM은 시장에서 경제 활동을 수행하는 사회적경제 조직들에 대한 투자 및 보증을 수행하는 동시에, 지방 정부를 대행해서 직업훈련 사회적기업들에 대한 대출을 수행하고 있다. 기금의 51%는 왈룬투자공사가, 49%는 왈룬지방정부가 소유하고 있다 (SOWECSOM, 2010).

이탈리아 마르코라 법은 1985년에 제정되었으며 어려움에 처한 기업들을 노동자협동조합으로 전환시키기 위해 공공기금을 조성하고 CFI라는 운영기관을 통해 주요 협동조합 연맹들이 공동으로 관리하도록 하고 있다. 또한 1992년 법에 의해 이탈리아 협동조합들은 각각의 연맹에 설립된 기금에 연간수익 3%를 납부하여야 하며, 조성된 기금은 신규 협동조합의 설립 및 기존 협동조합 활성화에 필요한 자금으로 활용된다.

### 2.3. 사회적경제 관련 공공-민간 파트너십

주요 국가에서는 사회적경제 영역을 제도적으로 인정하면서, 전담부서를 설치하고 공공부문과 사회적경제 사이의 민간파트너십을 제도적으로 구축해왔다. 프랑스에서는 1981년 사회적경제의 발전을 지원하고, 협동조합, 상호공제조합, 민간단체의 활성화와 고용창출을 촉진하기 위해 총리실 산하에 사회적경제 담당 정책조정실 (Délégation interministérielle à l'économie sociale, DIES)을 설치하였으며<sup>8</sup>, IAE에 관련해서는 관련 정부부처, IAE조직, 노동조합, 기업

<sup>8</sup> 이후, 1991년 사회적 혁신과 사회적경제 담당 정책조정실(Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale, Dies)로 명칭이 바뀌었으며, 2006년에 다시 사회적 혁신, 사회적 실험 및 사회적경제 담당 정책조정실(Délégation interministérielle à l'innovation sociale; à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale, Diees)로 명칭이 변경되었다. 그러나 우파정부가 들어선 이후, 지속적으로 위상과 역할이 축소되었으며, 2005년에는 정부가 일방적으로 조직을 없애고자 하였으나

주조직, 의원 등으로 구성된 ‘경제활동을 통한 노동통합 전국평의회(Conseil national de l’insertion par l’activité économique, CNIAE)’를 1989년 설치하여 정책전반에 대한 공동개발을 진행해오고 있다.

벨기에 왈롱지방정부는 2008년 사회적경제에 관한 법률을 제정하였는데, 이 법률에 의해 왈롱사회경제평의회(Conseil économique et social de la Région Wallonne)의 소속된 기구로서 노사정 대표자들과 사회적경제 조직들로 구성된 왈롱사회적경제평의회(Conseil Wallon de l’Economie Sociale, CWES)가 설치되었다. 또한 사회적경제의 활성화와 지원을 위한 정책파트너로서 사회적경제 조직들의 대표하는 조직을 인정하도록 하였다. 이에 따라 2009년 다양한 사회적경제 부문의 연합조직들로 구성된 Concertes가 법률에 의해 사회적경제를 대표하는 인정되어, 사회적경제에 관련된 정책파트너로서 왈롱정부와 협력을 하고 있다.

이외에 스페인은 사회적경제를 대표하는 CEPES(Confederacion Empresarial Espanola de la Economia Social)가 정부의 정책파트너로서 활동하고 있으며, 영국은 사회적기업을 대변하는 조직으로서 사회적기업연합(Social Enterprise Coalition, SEC)이 사회적기업 관련 정책에서 사회적기업들의 이해를 대표하고 있다.

### 3. 고용-사회정책을 통한 사회적기업 지원 및 활성화

고용-사회정책의 일부는 당초 사회적기업을 위해 도입된 정책들은 아니었지만, 사회적기업들의 등장과 발전에서 중요한 역할을 하였고, 이후에는 사회적

---

사회적경제 현장의 반발로 2006년 이후 현재까지 사회적경제 고등평의회(Conseil Supérieur de l’Economie Sociale)라는 명칭의 자문기구로 활동하고 있다 (Alternatives Economiques, 2006).

기업을 정책수행의 중요한 파트너로 인정해왔다. 많은 사회적기업들에게 상당한 정도의 공공자원을 제공하는 기제로서 이들 고용-사회정책을 살펴보는 것은 ‘기업’ 이미지 때문에 잘 드러나지 않는 유럽 사회적기업의 중요한 동학을 설명해준다.

### 3.1. 훈련생들에 대한 임금지원

먼저, 프랑스와 벨기에에서는 경제활동을 통해 훈련생들의 고용능력을 높임으로서 일반 노동시장으로 진입시키는 것을 목적으로 하는 사회적기업들이 고용정책 및 사회정책과 밀접하게 관련되어 발달해왔다.

프랑스에서는 고용정책의 일환으로 1980년대 초반부터 일자리 창출과 창업을 직접적으로 지원하는 정책들이 발전하였다. 이중 비영리부문을 대상으로 첫 공공근로가 1982년에 시작되었으며, 이는 1984년 지자체와 민간단체가 이용할 수 있고 청년실업층을 위한 직업연수의 성격을 갖는 단기고용계약인 ‘공익근로(travaux d'utilité collective, TUC)’로 대체되었다. IAE 조직들이 단기고용계약을 적극적으로 활용하면서 제도도 IAE 조직들의 활동과 연동되어 점차 변화했다. TUC은 1989년 ‘연대고용계약(contrat emploi solidarité, CES)’으로 다시 대체되었으며, 이후 다양한 형태의 보조금이 지원되는 단기고용계약 프로그램들이 도입되었다 (Demoustier, 2001). 2010년부터는 기존 다양한 형태의 단기고용계약 프로그램들이 통합되면서 비상업적 활동을 하는 IAE 조직들에 적용되는 CUI-CAE와 상업적 활동을 하는 IAE 조직들에 적용되는 CUI-CIE로 구분되어 실행되고 있다. CUI-CAE의 1인당 지원 금액은 최저임금의 95%를 초과하지 않으며 (근로능력이 가장 취약한 ACI의 경우는 최저임금의 105%), CUI-CIE는 최저임금의 47%를 초과할 수 없다. 그러나 두 경우 모두, IAE 조직들은 훈련생에게 최저임금 이상의 급여를 지급해야 한다 (Alternatives Economiques, 2010).

벨기에의 현장기반훈련기업에서 훈련생들은 실업급여 및 기초생활보장급여



등 다른 고용-사회정책을 통해 급여에 해당하는 생계비를 지원받는다. 2006년 이전에는 현장기반훈련기업에서 직접 훈련생에게 급여를 지급하는 경우도 있었으나, 2006년 이후 직업훈련기업이 취약계층 사례관리에 보다 초점을 맞춘 제도로 정비된 후, 경제활동이 갖는 훈련으로서의 의미가 강조되면서 실업급여와 기초생활보장급여 수급자가 아니면 현장기반훈련기업에서 일을 하지 못하는 구조가 되었다.

### 3.2. 근린서비스 시장 형성

인구구조의 변화, 복지국가의 위기, 새로운 일자리에 대한 필요에 따라 기존까지 가족과 공공부문에 의해 제공되던 사회서비스 중 특히 대인서비스라 불리는 활동들과 소규모 수선 및 정원관리 등 소비자의 집에서 제공되는 서비스 등이 주목을 받기 시작했다. 근린서비스(service de proximité)라 통칭되는 이들 활동들은 새로운 고용창출의 원천일 뿐만 아니라, 이를 통해 근린관계의 호혜성 원리, 공공부문의 재분배 원리, 시장의 교환원리가 혼합되는 새로운 조절양식으로서 연대경제가 가시적으로 드러나는 공간으로 설명된다 (Laville, 1994). 1990년대부터는 사회적경제 조직들뿐 아니라, 새로운 시장을 필요로 했던 영리기업 부문 및 전통적인 사회서비스 전달방식을 변화시키고자 했던 공공부문도 근린서비스를 활성화에 관심을 가지게 되었으며, 그 결과 벨기에와 프랑스에서는 각각 근린서비스 시장 형성을 취지로 하는 바우처 제도가 도입되었다.

벨기에는 근린서비스 영역에서의 고용창출과 비공식노동의 양성화를 목적으로 2001년 바우처서비스제도(dispositif titres-services)를 도입하였다. 바우처서비스는 소비자들이 1시간에 7.5유로<sup>9</sup>(2010년 현재)의 가치를 갖는 바우처를 구매하여, 돌봄서비스를 제외한 가사서비스를 인증받은 공급자로부터 제공받은 후 바우처를 지불하면, 공급자는 소비자가 지불한 7.5유로 이외에 13.3유로를

<sup>9</sup> 연말 소득공제를 감안하면, 5.25유로

국가로부터 추가로 지급받게 된다. 각 개인이 구매할 수 있는 바우처는 일반적인 경우 연간 500회로 제한된다. 2008년 현재 80만 가구가, 2천여 개의 인증 공급자에서 일하는 10만 여명의 노동자들에 의해 서비스를 제공받았다 (Defourny et al. 2009)

프랑스에서는 2005년 사회통합계획의 일환으로 CESU(Chèque Emploi Service Universel)가 도입되었다. CESU는 기업복지의 방법으로 기업에 의해 노동자들에게 식권과 같은 바우처의 형태로 지급되거나, 개인이 은행에 신청을 하여 수표와 같이 사용할 수 있다. CESU는 베이비시터, 방과후 학습지도, 행정 사무 처리 등과 같은 가사서비스, 정원관리, 쇼핑배달 등과 같은 일상서비스, 노인 및 장애인에 대한 돌봄과 같은 돌봄서비스, 보육시설에서 이루어지는 보육서비스 등 광범위한 근린서비스에 적용된다. 소비자는 인증받은 공급자를 통해 서비스를 구매하거나, 직접 노동자를 고용하는 방식으로 서비스를 제공받을 수 있다. 2010년 현재 프랑스 정부는 경제재활성화정책의 일환으로 일정 소득 이하의 가구들에게 200유로의 구매력을 가진 CESU를 제공하는 예외적인 정책을 집행하고 있으며, 이는 150만 가구에 적용된다. 2008년 현재 635,000명이 기업과 공공기관으로부터 바우처 방식 CESU를 지급받고 있고, 140만 명이 수표방식 CESU를 이용하고 있다. 바우처 방식 CESU를 통해서만 고용된 76,400명의 서비스노동자와 9,500개의 서비스공급기업이 서비스를 제공하고 있으며, 수표방식 CESU에 의해서는 733,300명의 서비스노동자가 서비스를 제공하는 것으로 보고되었다.

벨기에의 바우처서비스와 프랑스의 CESU는 국가나 기업의 재정적 기여를 통해 근린서비스 시장을 활성화시키는 정책으로서 새로운 고용창출의 기회를 제공함과 동시에 충족되지 못했던 다양한 근린서비스를 제공하는 성공적인 제도로서 정착하고 있다. 사회적기업 자체를 목적으로 하는 정책은 아니지만, 서비스공급자의 상당수는 전통적인 사회적경제 조직들을 포함하는 사회적기업들이며 여러 연구들을 통해 사회적기업이 근린서비스 시장에서 일반 공급자들에 비해 보다 많은 사회적 유용성을 창출하고 있음이 실증적으로 드러나고 있다 (Defourny et al. 2009).

#### 4. 사회적기업 관련 유럽연합 고용-사회통합 프로젝트

1990년대 중반 이후, 유럽연합의 고용정책과 사회정책은 유럽연합에서 정책 목표와 가이드라인을 결정하면, 각국이 이에 맞추어 자발적으로 국내정책을 입안하고 이에 따른 모범사례의 공유함으로써 유럽연합 수준의 정책조율을 이루는 OMC이라는 방법론이 보편적으로 실행되고 있다. 사회적기업에 관련된 유럽연합의 정책지원 또한 OMC의 접근법으로 이루어지고 있는데, 주로 고용정책과 관련한 프로젝트의 방식으로 모범사례를 발굴한 후, 이를 각국 정책에 반영(mainstreaming)시키도록 권장하는 방식으로 진행되고 있다.

##### OMC (open method of coordination)

OMC는 일종의 연성법률이라 할 수 있는 가이드라인, 지표, 벤치마킹과 모범사례 공유 등의 방법을 통해 유럽연합이 직접적인 권한을 갖지 않는 사회 및 고용정책의 영역에서 유럽연합의 정책을 회원국들에 제시하는 시스템이다. 이는 회원국들이 유럽연합의 정책방향을 위반할 경우 제재를 가하는 방식이 아닌, 모범사례를 중심으로 회원국들이 수렴되도록 유도한다. 회원국이 유럽연합의 정책을 따르지 않을 경우, 관련 정책분야에서 후진성을 가진 것으로 보이기 때문에 회원국들은 다양한 방식으로 수렴되는 정책방향을 따르고자 노력하게 된다. OMC는 일반적으로 다음의 순서를 따른다. 먼저 유럽연합 수준에서 정책목표가 합의되면, 회원국들은 정책목표에 따른 가이드라인을 중심으로 실천계획을 제출한다. 또한 모범사례를 도출할 수 있는 지표를 합의하고, 사업기간이 지나면 각국의 실천결과를 보고하고 평가하며, 공유할 수 있는 모범사례를 도출하여 전파하게 된다 (Pochet, 2001).

유럽연합에서 사회적경제는 1989년 정책의제로 편입되었지만, 고용에 관련된 정책적 유용성의 관점에서 사회적경제를 주목하고 지원하기 시작한 것은

1990년대 중반부터이다.

유럽연합은 1997년 룩셈부르크 고용관련 정상회담에서 채택한 ‘유럽고용전략’을 통해 사회적경제가 고용에서 차지하는 역할을 확인한 후, 1997~2001년까지 ‘제3시스템과 고용 시범프로젝트(TSEP)’를 진행하였다. 사회적경제를 고용의 새로운 동력으로서 이해한 TSEP에는 연구분석, 분야별 액션리서치(사회서비스, 환경, 문화, 복합분야) 및 경험축적(capitalisation)의 세 주제에서 81개의 프로젝트가 진행되었다 (EU DG Employment and Social Affairs, 1999).

비슷한 시기에, 유럽사회기금의 주관아래 노동시장관련 혁신적인 정책 및 프로그램 개발을 촉진하는 Article 6 프로젝트의 틀 속에서, ‘새로운 일자리 원천(New Job Sources)’ 프로젝트가 1996년부터 진행되었는데, 여기에서는 새로운 일자리 분야에 관련된 84개 프로젝트가 진행되었다. 복합분야, 신기술, 지역서비스, 사회서비스, 환경, 문화, 관광 등이 새로운 일자리 분야로서 제시되었으며, 프로젝트들의 상당수가 사회적경제 조직들에 의해 제안되고 수행되었다 (EU DG Employment and Social Affairs, 2001).

사회적기업 모델이 유럽전역에 확산되는데 기여한 것은 2001년부터 2008년까지 진행된 EQUAL 프로젝트를 통해서 이다. EQUAL은 ‘더 많은, 더 좋은 일자리와 이에 대한 차별 없는 접근’을 목표로, 유럽사회기금에 의해 재정이 충당되었던 프로젝트로서, 노동과 구직의 과정에서 겪게 되는 차별과 불평등의 문제들을 다루기 위한 새로운 방법들을 테스트하고, 성공적인 사례들을 정책으로 발전시키는 것을 목적으로 하는 프로젝트였다. 2001년부터 2008년까지의 프로그램 기간 동안, 유럽연합은 유럽사회기금을 통해 32억 유로를 투입하였고, 회원국들의 대응투자는 22억 유로였다. 회원국에서는 주로 노동부가 EQUAL 프로젝트를 담당하였다.

프로젝트는 2001-2004년, 2004-2008년 두 번에 나뉘어 진행되었는데, EQUAL 프로젝트의 고유한 특징은 사업별로 프로젝트를 공모한 것이 아니라, 개발파트너십(development partnership)이라는 명칭의 파트너십을 프로젝트의 기본 단위로 삼았다는 점이다. 개발파트너십은 9가지 테마 영역 중 한 가지 테마 영역을 선정하여 활동을 하며, 관련된 주요 이해당사자들로 구성되는데, 주

로 지자체, 공공고용서비스 기관, 시민단체, 기업부문 (특히, 중소기업), 노조 및 경영자 조직 등이 주요 구성주체들이었다. 프로젝트는 최소한 두 개 이상의 다른 유형의 파트너들이 시작부터 함께 해야 채택될 수 있었다. 대부분의 개발 파트너십은 도시, 특정 농촌지역, 특정 지자체 관할지역 또는 통근권 등 특정한 지역적 범위를 단위로 핵심 행위자들로 구성되었으며 (지역단위 파트너십), 경우에 따라 파트너십은 특정한 경제부문이나 산업부문, 또는 특정한 그룹에 관련된 차별을 다루는 방식으로 조직되기도 하였다 (부문단위 파트너십). 두 번의 EQUAL 프로젝트 기간에 각각 1,500여 개발파트너십들이 조직되어 운영되었다 (European Social Fund, 2004).

회원국들은 자국 내 우선순위를 고려하여 EQUAL 프로젝트가 제시한 9개의 테마 중 적절한 테마들을 선정하여 예산배분을 하고, 관련 테마를 다룰 개발파트너십들의 프로젝트를 공모하였다.

표 4-2. 유럽 EQUAL 프로젝트의 사업영역

고용 능력	1) 노동시장에 통합되는데 어려움을 가진 사람들을 위한 노동시장 진입 촉진 2) 노동시장 관련 인종주의와 외국인혐오 일소
기업가 정신	3) 비즈니스의 창업과 도시와 농촌에서 고용을 창출할 수 있는 새로운 가능성 개발을 위해 필요한 도구를 제공함으로써 모든 사람들에게 창업기회를 개방 4) 일자리의 질 향상에 초점을 맞추면서, 지역사회를 위한 서비스 분야에서 사회적 경제 강화
적응 능력	5) 노동시장에서 차별과 불평등을 겪는 사람들의 신규고용과 고용유지를 촉진시키는 평생학습과 통합적 노동관행 활성화 6) 경제적 변화와 기술 진보에 기업들과 노동자들의 적응능력을 고양
성별 기회 평등	7) 보다 유연하고 효과적인 형태의 작업조직과 지원서비스의 개발을 통해 가정생활과 직장생활을 조화시키고, 노동시장을 떠난 남성과 여성을 재통합 8) 성별 격차를 줄이고, 일자리 차별 일소
난민	9) 난민의 사회통합 지원

EQUAL 프로젝트 중 사회적기업 활성화에 관련된 프로젝트들은 주요하게 ‘기업가정신’ 주제에 속하는 ‘비즈니스 창업’과 ‘사회적경제’ 두 테마에 집중되어 있다. 2001년부터 2004년까지 1차 사업기간 중 사회적경제 테마에 공식적으로 등록된 개발파트너십은 167개였다. 그러나 사회적경제라는 키워드를 사용하는 개발파트너십은 230개로 다른 테마에서도 사회적경제가 주요한 이슈로 다루어졌다. 2004년부터 2008년까지 2차 사업기간에는 사회적경제 개발파트너십이 더욱 증가하였는데, 사회적경제 테마에 등록된 개발파트너십은 265개였다. 2차 사업기간 중 사회적기업 테마는 노동시장 테마와 평생학습 테마에 이어 3번째로 많은 개발파트너십들이 선택한 테마였다 (EQUAL, 2003, 2006). 사회적경제 테마에 속한 개발파트너십 중 많은 수가 농촌지역을 배경으로 농촌의 문제를 다루었다. 2차 사업기간에 활동한 사회적경제 테마 개발파트너십들은 다음과 같은 세부 활동내용을 수행했다.

표 4-3. 유럽의 EQUQL의 사회적경제 관련 개발파트너십 현황

세부구분	주요 활동	파트너십 수
제도개선 관련	일반적 제도개선	12
	공공조달 관련	8
	돌봄서비스 관련	8
	NGO 능력 향상	6
	사회적기업 효과측정	1
비즈니스 개발	창업지원	69
	업종발전	55
	경영향상	27
	성공사례 전파	6
	파이낸스	1
인적자원 개발	취약계층 노동통합 (장애인)	21
	취약계층 노동통합 (기타)	12
	취약계층 노동통합 (청년)	7
	취약계층 노동통합 (이민자)	5
	취약계층 노동통합 (여성)	5
	돌봄서비스 교육훈련	4
	교육훈련 일반	4
	기업가정신 교육훈련	1

## 5. 사회적기업 관련 유럽연합 농촌지역개발정책

유럽연합의 농촌지역개발 정책은 EQUAL과 더불어 농촌지역 사회적기업 활성화에 직접적인 영향을 미쳤다. 특히, 농촌지역개발을 위해 1991년부터 2006년까지 진행되었고 2007년 이후로는 유럽연합 공동농업정책(Common Agricultural Policy)의 한 축으로 통합된 LEADER 프로젝트는 농촌지역 사회적기업들 활성화에 직접적으로 관련된다.

### 5.1. 유럽연합 농촌지역개발정책의 흐름

유럽연합 초기에 농촌지역개발정책이라 함은 실질적으로 농업문제에 관련된 산업정책에 집중되어 있었고, 지역이라는 영토적 공간에는 관심을 두지 않았다. 영토적 의미의 농촌개발정책은 1970년대에 낙후지역개발을 위한 프로그램으로 부분적으로 도입되었으며, 이후 LEADER 1 (1991-1994), LEADER 2 (1994-1999)를 통해 다루어졌으나, 농촌개발정책 일반과는 거리가 있었으며 그 예산 비중도 작았다. 그러나 1999년 채택된 Agenda 2000을 통해 영토적 의미의 농촌지역개발정책이 산업적 의미의 농업개발정책에 이어 EU의 공동농업정책의 두 번째 축으로 설정되었으며 LEADER + (2000-2006) 프로그램을 통해 유럽연합 농업정책 전체에 적용되는 단일규정 아래에서 진행되었다. 이를 통해, 농업의 재구조화 이외에, 농촌지역개발은 환경관련 이슈들과 농촌지역의 보다 광범위한 필요를 다루는 정책으로 자리 잡게 되었다.

2000-2006년 프로그램 기간 동안 회원국들은 3가지 주요 목표에 관련된 22개(중간에 26개로 증가)의 정책메뉴를 선택하여 활용할 수 있었으며, 정책의 내용과 회원국 지위에 따라 네 가지 기금(EAGGF Guarantee, EAGGF Guidance, TRDI, SAPARD)이 적용되었다. 정책목표는 ① 보다 강한 농업과 산림업 창출 ② 농촌지역 경쟁력 향상 ③ 환경과 유럽의 농촌유산 보전으로 설정

되었다.

2005년 농업장관 회의에서는 2007-2013년 프로그램 기간에 관련된 농촌개발규정을 채택하였는데, 이 규정에 따르면 농촌개발은 단일한 기금, 단일한 관리시스템, 단일한 프로그램에 의해 실행되게 된다. 정책의 목표 역시 경제적(농업 및 산림업의 경쟁력 향상), 환경적(환경과 시골경관 향상), 영토적(농촌지역에서의 삶의 질 향상 및 경제활동 다각화 촉진) 목적으로 명료하고, 간명하게 정의되었다. ‘농촌개발을 위한 유럽농업기금(European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD)’이 EU 27개국에서의 농업개발정책 관련 단일기금으로 운용된다.

2007-2013년 프로그램 기간 중에는 34개의 정책들이 3가지 정책목표에 상응하는 3가지 테마 축으로 묶여서 회원국들에 제시되며, 이와 별도로 정책수행을 위한 방법론으로 LEADER 축이 제시된다. 즉, 회원국은 3가지 테마 축에서 회원국의 정책우선순위에 따라 정책들을 선정하고 예산배정비율을 결정하며, LEADER 축은 지역행동그룹(Local Action Group)이라는 파트너십과 프로젝트 간의 협력, 그리고 지역주체들의 역량개발과 같은 방법론적인 측면에 대한 재정을 담당한다. 회원국들은 4가지 축에 대한 최소한의 예산배정기준<sup>10</sup>을 준수하면서, 유럽연합의 정책방향과 각국의 상황에 따른 ‘국가별 전략계획(National Strategy Plans, NSP)’과 ‘농촌개발프로그램(Rural Development Programmes, RDP)’을 수립하여 추진하게 된다.

이러한 유럽연합 농촌개발정책에서 사회적기업의 활성화는 주요하게 ‘삶의 질 향상 및 경제활동 다각화 테마 축 (Axis 3)’과 그 실행방식에 있어서 지역파트너십을 정책전달체계로 삼는 LEADER 축에 관련된다. 실제로, LEADER 축은 Axis 3에 집중적으로 적용되고 있으며, 아일랜드, 리투아니아, 폴란드, 포르

<sup>10</sup> 농업 및 산림업 경쟁력 향상 축(Axis 1)에는 최소 10%, 환경과 시골경관 향상 축(Axis 2)에는 최소 25%, 삶의 질 향상 및 경제활동 다각화 축(Axis 3)에는 최소 10%, 그리고 Leader축에는 최소 5%의 예산을 배정해야 한다. 2010년 현재, EU 27개국에서 Axis 1에는 34%, Axis 2에는 44.1%, Axis 3에는 17.6%가 배정되어 집행되고 있다 (EU DG Agriculture and Rural Development, 2010).



투갈에서는 LEADER 축이 Axis 3에만 적용되고 있다. Axis 3에 속하는 정책들은 다음과 같다.

표 4-4. EU CAP 농촌개발정책 Axis3의 정책들

경제활동 다각화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비농업 활동 다각화</li> <li>- 소기업에 대한 지원</li> <li>- 관광산업 촉진</li> </ul>
삶의 질	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제와 농촌지역 주민을 위한 기본 서비스</li> <li>- 마을개량 및 개발</li> <li>- 농촌지역 유산의 보전과 향상</li> </ul>
훈련 및 기술습득	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Axis 3 분야에서 활동하는 경제주체들을 위한 훈련과 정보</li> <li>- 지역발전전략의 준비와 실행이라는 관점에서 기술습득 및 활성화</li> </ul>

출처 : EC DG Agriculture and Rural Development, 2008, 2009

## 5.2. LEADER 프로젝트

LEADER 프로젝트는 특정 농촌지역에 무엇이 가장 최선인가를 고려하여 농촌지역 문제에 대한 혁신적인 해법을 찾는 것을 목적으로 1991년부터 진행되어 왔다. LEADER I (1991-1993)이 농촌지역개발에 대한 영토적 접근을 처음으로 시도하였고, LEADER II (1994-1999)가 혁신에 보다 많은 강조점을 놓았다면, LEADER + (2000-2006)는 지역행동그룹이라 불리는 지역파트너십에 의해 주도되고 실천되는 통합적인 농촌지역개발프로그램으로 주목받았다. LEADER +는 삶의 질 향상, 지역생산품의 고부가가치화, 노하우의 활용 및 자연자원과 문화자원의 활용 등의 주제에 우선순위를 두어 진행되었으며, 893개의 지역행동그룹과 국가별 지역행동그룹 네트워크들이 활동을 하였다. 이들 지역행동그룹들과 국가별 네트워크들은 LEADER +가 종료된 이후에도, ELARD라는 유럽수준의 네트워크를 구성하여 현재도 활동을 지속하고 있다.

LEADER 프로그램에 투자된 예산은 다른 농촌개발정책 프로그램에 비해 때

우 적었지만 농촌지역정책의 유럽적 모델이라 불릴 만큼 큰 호응을 얻었으며, 그 결과 2007-2013년 프로그램 시기에는 별도 프로그램이 아닌, 전체 농촌지역 개발정책의 방법론 축으로서 채택된 것으로 평가된다 (Craig et al. 2004).

LEADER 프로젝트의 핵심인 지역행동그룹은 지역 내부의 다양한 이해당사자들에 의해 구성된다. 지역행동그룹은 지역사회의 문제를 집합적으로 이해하고, 진단하며, 이를 해결하기 위한 해법을 도출하게 된다. 이 과정에서 다양한 이해당사자들이 가지고 있는 정보와 자원이 상호작용을 만들어내면서 혁신적인 해법을 이끌어낸다. 지역행동그룹은 독자적인 프로젝트를 수행하기도 하지만, 다른 지역개발프로젝트와 연계되어 통합적으로 운영되었다. 사회적기업과 관련한 지역행동그룹들의 활동은 지역의 기업가정신을 촉진시키는 프로젝트, 교육훈련에 관련된 프로젝트, 농촌관광 등 특정한 사업아이템을 중심으로 한 지역 활성화 프로젝트 등이며, 이들 프로젝트들을 통해 지역사회에서 사회적기업에 우호적인 환경을 조성하기도 하고, 직접적으로 사회적기업을 설립하였다.

## 제 5 장

### 농촌지역 사회적기업 활성화 요인

#### 1. 새로운 신뢰관계의 형성 : 사회적기업 혁신의 원천

사회적기업은 전통적인 사회/경제문제의 해법이었던 국가와 시장이 답하지 못하는 사회구조적 문제와 욕구에 혁신적인 방법으로 대담함으로서 주목을 받고 있다. 그렇다면 사회적기업들은 어떻게 국가와 시장이 해결하지 못하는 문제들을 혁신적으로 다룰 수 있는가?

유럽의 사회적기업 이론가들은 새로운 형태의 신뢰관계 형성을 위한 독창적인 방법을 사용할 수 있다는 점이 사회적기업의 핵심적인 특징이라고 설명한다 (Borzaga and Defourny, 2001 ; Bacchiega and Borzaga, 2001 ; Evers, 2001 ; Evers and Laville, 2004 ; Campi et al. 2006). 사회적기업은 경제조직으로서의 지속성이라는 경제적 목적, 공익적 목적의 실현이라는 사회적 목적, 그리고 제도와 사회구조의 변화라는 사회정치적 목적을 동시에 추구하고 수행하는 다중목적(multi-goal) 조직으로 설명된다 (Nyssens, 2006). 이러한 다중목적 실현하기 위해 사회적기업은 시장에서의 경제활동을 통한 수입, 공공부문으로부터의 제도적 지원 그리고 자원활동 및 기부와 같은 지역사회의 비화폐적 자원이라는 다양한 자원을 동원하게 되고, 이는 기업, 국가, 비공식적 근린관계와 같이 각각의 고유한 자원에만 국한된 경제주체들이 실현할 수 없는 경제적 효율

성과 효과성을 가지게 된다.

자원혼합(mixed resource)라고 불리는 이러한 사회적기업의 고유한 자원동원 방식은 기본적으로 공익을 지향한다는 조직의 명백한 목적과 개별적 이해가 추구되는 것을 제약하는 영리배분금지 제약에 의해서 발생하는 신뢰를 전제로 한다. 그러나 기존 비영리민간단체들이 일반적으로 공유하고 있는 영리배분금지 제약을 넘어서서, 사회적기업은 적극적으로 다양한 이해당사자들의 신뢰를 조직하는 메커니즘을 갖는 것을 고유한 특징으로 한다. 다중이해당사자 역동성 (Pestoff, 1998)이라 불리는 이러한 메커니즘 안에서는 각각의 이해당사자들이 가지고 있는 전략적, 도구적, 실용적 요소들이 부차적인 것으로 여겨지고, 집합적 성찰을 토대로 한 상호신뢰가 형성된다. 이렇게 형성된 상호신뢰는 이해당사자 각각의 일방적 이해추구와 기회주의적 행동을 제약하고, 조직 내외부에 형성된 미시적 공공영역 속에서 이해당사자들이 성찰적이고 연대적으로 행동하도록 이끌어낸다. 새로운 공공영역으로서의 사회적기업에 대한 신뢰는 소비자로 하여금 경제적 자원을, 공공부문으로 하여금 제도적 자원을, 시민들로 하여금 자원활동 및 기부와 같은 호혜적 자원을 사회적기업에 투입할 수 있게 한다 (Evers and Laville, 2004). 다중이해당사자 역동성은 사회적기업 내부와 외부 모두에 형성될 수 있는데, 내부에서는 다중이해당사자 지배구조로, 외부에서는 네트워크와 파트너십의 형태로 나타난다.

### 1.1. 다중이해당사자 지배구조

사회적기업의 조직내부에서 다중이해당사자 역동성은 지배구조에 반영된다. 사회적경제 조직으로서, 사회적기업의 지배구조는 자본소유에 비례하여 지배권을 부여하지 않는 것을 기본적인 특징으로 한다. 많은 경우는 1인 1표의 원칙을 따르며, 그렇지 못할 경우에는 다양한 이해당사자 집단의 목소리가 균형 있게 반영되는 지배구조를 설계한다. 다중이해당사자 지배구조를 갖는 사회적 기업들에서 이해당사자는 재화와 서비스를 생산하는 노동자, 이를 이용하는 이

용자, 재정적 기여를 한 투자자나 금융기관, 지자체 등 공공기관 그리고 자원활동가 등 다양하며 사회적기업에 따라 이들 이해당사자들의 다양한 조합을 통해 지배구조가 구성된다. 기존 법적지위를 이용하기 때문에, 법적으로 다중이해당사자 지배구조가 유효하지 않은 경우에는 다양한 이해당사자들의 목소리가 실질적인 내부 운영에 반영되도록 하는 장치들을 갖추기도 한다.

사회적기업이 다중이해당사자 지배구조로 발전하게 된 것은 처음부터 기획된 것이라기보다는 역사적 발전의 산물이라 할 수 있다. 사회서비스 특히 대인서비스의 경우는 ‘정보의 비대칭성’이라는 특징을 가지고 있는 것으로 설명된다 (Hansmann, 1980). 즉, 표준화되기 어려운 대인서비스는 공급자가 갖는 재량의 범위가 커지게 되며, 특히 대부분 대인서비스의 대상자가 어린이나 돌봄이 필요한 노인, 장애인인 경우이기 때문에 서비스 대상자는 취약한 위치에 처하게 된다. 사회서비스를 제공하는 많은 사회적기업들은 이러한 ‘정보의 비대칭 상황’을 극복하기 위한 소비자들의 행동에서 시작되었다. 포르투갈의 사회연대협동조합은 장애아의 부모들이 사회복지사들과 연계하여 장애아동에게 교육과 직업재활을 제공하는 운동에서 시작되었다 (Perista, 2001). 프랑스와 스웨덴의 보육협동조합은 공공보육기관의 획일적인 서비스 제공에 반발하여 학부모들이 직접 보육시설을 협동조합 방식으로 조직함으로써 등장했고, 학부모들은 단순한 서비스의 소비자가 아니라 일정한 시간을 자원활동가로 참여한다 (Laville, 2001 ; Pestoff, 1998). 많은 이탈리아 사회적협동조합들은 설립 과정에서부터, 마을단위를 중심으로 지역사회 조직들과 서비스이용자, 자원활동가 그리고 공공기관의 협의를 통해 문제와 욕구를 진단하고, 자원동원 방식을 합의해 나가면서, 이를 지속적으로 실행에 옮기는 방식으로 구성되었다 (Borzaga and Ianes, 2006). 사회적기업의 정책적 유용성이 확인되면서, 최근에는 지자체가 관련 이해당사자들 간의 논의를 제안하면서 지역사회의 필요에 부응하는 사회적기업을 조직하는 경우도 증가하고 있다.

다중이해당사자 구조의 실행에 있어서 사회적기업의 제도화는 결정적인 촉진제가 되고 있다. 대부분의 사회적기업 관련 제도들은 다중이해당사자 구조를 가능케 하고 있으며, 그중 프랑스의 공익협동조합이나 이탈리아의 사회적기업

은 다중이해당사자 지배구조를 사회적기업의 핵심적인 특징으로 규정한다.

#### 프랑스 공익협동조합

(société coopérative d'intérêt collective, SCIC)

2001년 제도화된 프랑스 공익협동조합은 다중이해당사자 지배구조의 가장 전형적인 사례이다. 공익협동조합은 최소 3개 이상의 이해당사자 그룹에게 고르게 지배권이 배분되도록 설계된 지배구조를 갖추는 것을 핵심적인 특징으로 한다. 공익의 내용은 제도가 규정하지 않으며, 이해당사자 집단들이 합의한 내용을 집합적 이해(collective interest)에 기초한 공익적 목적으로 인정한다. 이해당사자 그룹은 최소 생산자 그룹, 이용자 그룹 그리고 지자체나 연대금융기관, 후원자그룹 등의 제3자 그룹으로 구성되며, 제3자 그룹은 더 많을 수 있다. 실제 운영에서는 다소간의 변이를 보이기는 하지만, 기본적으로 지배구조에서의 목소리는 다양한 그룹들에게 고르게 배분되며, 의사결정은 각 그룹의 자체 결정을 통해 그룹별로 합의된 입장을 가질 수도 있고, 그룹에 배정된 의결권을 그룹의 구성원 수에 다시 배분하여 모든 구성원들이 각자의 의결권을 행사할 수도 있다. 이런 경우에는 그룹별 의결권은 동등하지만, 배분된 구성원들의 의결권은 다를 수 있다.

그러나 모든 사회적기업들이 다중이해당사자 지배구조를 이상적으로 실현하는 것은 아니다. 유럽 전반의 노동통합 사회적기업에 대한 실증연구에서는 조사대상 노동통합 사회적기업의 58%가 다중이해당사자 지배구조를 갖추고 있었던 반면, 42%는 단일이해당사자 지배구조임을 보여준다 (Campi et al. 2006). 또한 실제 사회적기업의 경영에 있어서 지배구조의 역할 만큼이나, 이를 효과적으로 운영할 수 있는 기업가의 역할도 중요하게 인식되고 있으며, 이는 최근 증가하는 사회적기업가에 대한 관심으로 연결되고 있다 (Evers and Laville, 2004).

## 1.2. 네트워크와 파트너십

다중이해당사자 역동성은 사회적기업 조직 외부에서도 발견된다. 이는 다양한 수준에서 형성되는 사회적기업의 네트워크들과 지역수준에서 구성되고 있는 파트너십 조직들에서 발견된다. 특히 개별 조직의 자원이 부족한 농촌지역 사회적기업에서 네트워크와 파트너십은 단순한 수단을 넘어서서, 사회적기업 활성화의 핵심적 요소로 볼 수 있다.

### 네트워크

대부분의 사회적기업들은 다양한 수준의 네트워크에 참여하고 있으며, 이들 네트워크들은 다양한 정보와 자원을 공유할 수 있는 공간인 동시에, 내부적으로는 정체성을 규정하는 현장의 도입을 통해 사회적기업의 가치와 정체성을 확인하고, 대외적으로는 사회적기업 조직들을 정치적으로 대표하는 역할을 한다. 사회적기업들이 참여하는 대표적인 네트워크로는 연합체와 컨소시움의 형태가 있다.

협동조합 모델을 가진 사회적기업들의 대부분은 노동자협동조합연합조직이나, 사회적협동조합연합조직에 참여하고 있으며, 대표적인 조직으로 프랑스의 공익협동조합이 소속되어 있는 노협연합회 CGSCOP, 이탈리아의 사회적협동조합연합회들인 Federsolidarietà, Legacoop Sociali, AGCI Solidarietà, 스페인의 사회적이니셔티브협동조합이 소속되어 있는 노협연합회 COCETA 등을 들 수 있다. 새로운 사회적경제, 즉 사회적기업들의 연합조직으로는 영국의 Social Enterprise Coalition, 벨기에의 SAW-B 등이 있으며, 노동통합 사회적기업들은 제도적 지위에 따라 공공부문과의 원활한 정책협의를 위해 다양한 연합조직을 구성하고 있다. 이외에도 지역별, 업종별 연합조직들이 있으며, 이들은 전통적 사회적경제 연합조직과 유럽수준의 다양한 시민사회 연합조직과 더불어 사회적기업의 생태계를 구성하고 있다.

연합조직들은 회원으로 가입한 사회적기업들에게 경영컨설팅, 자체 기금을 통

한 금융서비스 및 각종 프로젝트 연계 등을 제공하는 경영지원의 기능을 가지고 있으며, 공공부문과의 파트너십 및 정책로비를 수행하는 정치적 대표체로서 기능을 한다. 이에 덧붙여 프랑스의 CGSCOP과 이탈리아의 사회적협동조합연합회들은 국가에 의해 위임된 사무로서 회원조직들에 대한 감사를 수행하고 있다. 이러한 감사 기능은 연합조직들이 단순한 이해집단을 넘어서서, 사회적 기업 고유의 가치와 실천방식을 지키고, 회원조직들에게 교육과 훈련을 통해 이를 전파하는 기능을 하고 있음을 보여준다. 연합조직의 이러한 기능은 조직 내부 다중이해당사자 지배구조를 보완하면서, 사회적기업에 대한 신뢰를 높이는 역할을 하고 있다.

컨소시엄은 주로 이탈리아 노동자협동조합과 사회적협동조합에서 주요하게 발달한 조직형태로서, 회원조직을 대표하는 정치적 기능 보다 단위 협동조합의 작은 규모를 유지하면서도, 규모의 계약 및 입찰을 가능케 하고, 연관 사업 간의 협력구조를 만들어 내어 상호보완적인 시너지를 창출하는 경제적 기능을 주요하게 가진다. 이탈리아 협동조합법에 의해, 단위 협동조합이 조합원의 지위를 가지는 2차 협동조합으로서 컨소시엄의 구성이 가능하며, 더 나아가 컨소시엄들을 조합원으로 하는 3차 협동조합 컨소시엄도 존재한다. 컨소시엄은 지역단위, 전국단위, 업종, 조직의 정치적 성향 등 다양한 방식으로 조직되며, 기왕에 조직된 컨소시엄은 필요한 사업 분야에 대한 신규 협동조합을 조직하는 방식이나 기존 회원협동조합의 스핀오프 방식의 분사를 통해 회원협동조합을 증가시키기도 한다. 하나의 협동조합이 여러 컨소시엄에 동시에 가입하기도 한다.

## 파트너십

네트워크가 농촌지역에 있는 사회적기업으로 하여금 도시지역, 더 나아가 전국적이고 국제적인 연결망을 가지게 함으로서 농촌지역 일반기업과 다른 생태계에서 활동할 수 있게 해주는 장점을 갖는다면, 파트너십은 농촌지역이기 때문에 더욱 가능한 농촌지역 사회적기업의 주요한 특징이라 할 수 있다.

파트너십은 지역발전의 문제에 대해 지역주체들의 참여를 통해 진단과 계획



을 세우고, 주요하게 지역 내 자원을 새로운 방식으로 동원함으로써 내발적 발전을 이끌어내는 지역기반 네트워크 조직을 가리킨다. 파트너십 모델은 1980년대 중반 캐나다에서 시작되었고, 유럽에서는 90년대 초반 아일랜드에서 시작되었으며, 90년대를 거치면서 지역발전의 중요한 전략으로서 빠르게 확산되었다 (OECD, 2001). 특히, 유럽연합의 프로젝트인 EQUAL과 LEADER는 프로젝트의 수행단위를 각각 개발파트너십(development partnership)과 지역행동그룹(local action group)이라 불리는 파트너십 조직으로 명시하였으며, 파트너십 모델이 유럽 전역으로 전파되는데 주요한 역할을 하였다.

주요하게 지자체, 지역기업, 지역사회적경제조직, 전문가, 관련컨설팅조직, 노조 등 다양한 지역사회 주체들로 구성될 수 있는 파트너십은 협의체 수준의 조직형태에서부터, 실제 사업수행을 할 수 있는 매개지원조직(intermediate support structure, ISS)을 설립하는 경우까지 다양한 형태로 존재한다.

다양한 지역사회 주체들이 모여서 지역사회의 문제를 진단하고, 해법을 모색하며, 주체들이 가지고 있는 다양한 자원들을 공유한다는 점에서, 파트너십은 그 자체가 사회적기업의 다중이해당사자 지배구조가 지역사회 차원에서 구현되는 것이라 볼 수 있다. 많은 EQUAL 개발파트너십과 LEADER 지역행동그룹들은 지원시스템 구축을 통해 사회적기업 활성화를 위한 지역여건을 조성하는 프로젝트를 수행하였으며, 더 나아가 프로젝트를 통해 새로운 사회적기업의 설립하기도 하였다. 파트너십의 실행기구로서 설립되는 매개지원조직은 많은 경우 지역개발을 목적으로 파트너십이 지배권을 갖는 유한기업의 형태를 가지며, 그 자체가 전형적인 지역사회개발 사회적기업으로 인식된다.

## 2. 새로운 기회의 등장

농촌지역이 당면하고 있는 인구학적, 경제적 그리고 환경적 변화는 농촌지역에 문제만을 가져오는 것은 아니며, 새로운 경제활동과 고용기회를 열어주고,

이를 통해 농촌지역 산업 및 농가수입의 다각화를 촉진하기도 한다. 이러한 변화는 농촌지역 사회적기업들이 활동할 수 있는 주요한 적소시장을 열어주고 있으며, 새로운 고용기회를 제공하고 있다.

## 2.1. 새로운 적소시장과 고용기회 보강

‘농촌지역 고용연구’ (Copus et al. 2006)에서는 다음과 같은 경제활동들을 유럽 농촌사회에서 주목받는 새로운 고용기회로 소개하고 있다.

먼저, 농촌관광은 농가 경제활동의 다각화에서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 새로운 일자리를 직접적으로 창출하기 보다는 여성주부와 같이 농가에서 반고용 상태에 있는 가구원들에게 일자리를 제공하는 형태가 주를 이루지만, 농촌관광이 농촌지역경제에 일반에 의미 있는 효과를 미치고 있다. 더불어, 부수적인 효과로서 농촌관광은 농가의 리노베이션과 방치된 건축물의 재활용을 촉진시킴으로서 농촌지역의 물리적 환경개선에도 기여하고 있다.

아직까지 활성화되어 있지 않지만, 재생에너지 역시 점차 농가수입의 다각화와 농가내 반고용 상태 가구원에 대한 일자리 제공에서 그 중요성이 높아지고 있다. 재생에너지는 현재까지 다양한 형태의 바이오마스를 사용하는 것이 주를 이루고 있지만, 농지공간이나 휴경지를 활용한 풍력발전이나 태양력발전도 점차 증가하고 있다. 화석연료의 가격상승과 기후변화 관련 정책의 발전에 따라, 재생에너지 부문의 경제적 유용성도 증가할 것으로 예상되고 있다.

가시적인 경제적 혜택을 입증하기는 어렵지만, 농촌의 문화유산 및 자연경관과 연관된 문화활동 및 자연/경관보존도 새로운 고용기회의 중요한 원천으로 평가되고 있다.

유기농업은 생산과정과 가공과정에서 추가적인 노동력을 필요로 한다는 점에서 농업부문의 구조조정을 통한 새로운 고용창출의 기회로 여겨진다. 특히, 건강 및 환경에 대한 시민들의 관심이 높아지면서 유기농산물에 대한 수요가 지속적으로 증가하고 있고, 최근에는 로컬푸드에 대한 관심이 증가하면서 지역

농업의 다양성 보전 또한 농촌지역개발의 주요한 이슈가 되고 있다.

자택근무와 정보통신기술의 발달은 농촌지역에서 실질적인 신규 일자리의 기회를 제공하고 있으며, 농촌지역 기업들에게 도시지역 기업들과 동등한 조건에서 경쟁할 수 있는 새로운 조건을 가능케 하고 있다. 그러나 도시지역에 비해 뒤떨어진 농촌지역의 인프라와 상대적으로 낮은 수준인 농촌주민들의 기술과 교육훈련 수준도 새로운 기술을 활용하여 경제적 기회로 만드는 것을 어렵게 하는 장애물로 남아 있다.

농촌지역에서 보건/사회서비스 분야의 고용증가도 주목할 필요가 있는데, 이는 고령인구의 증가 및 보건/사회서비스의 도시-농촌 격차를 줄이기 위한 정책적 노력의 결과로 평가된다.

## 2.2. 탈도시화 경향과 IR의 활성화

최근 인구이동 동향을 보면, IR이 일반적으로 가장 인구유입이 활발한 것으로 나타난다. 이는, 한편으로 도시화에 따른 PR로부터의 인구유입이 발생하고 있고, 다른 한편으로는 탈도시화 경향에 의한 도시지역으로부터의 인구유입이 이루어지고 있기 때문이다. 이 두 경향의 결과로, IR의 접근성이 좋은 지역들은 도시지역의 경제구조와 점차 유사해지면서 성장지역으로 주목받고 있다. 이는 비단 인구이동에만 국한된 것이 아니라, 2차 산업과 3차 산업에서 교통과 커뮤니케이션 기술의 발달로 인해 보다 지리적 자유를 누릴 수 있게 된 기업들이 도시에서의 혼잡과 과도한 비용지출을 피하고, 보다 나은 노동/생활환경을 위해 도시지역을 떠나 IR로 향하는 “탈도시화 (counter-urbanisation) 고용”의 증가와도 연동되고 있다. 아웃소싱 및 적소시장을 겨냥한 소규모 제조업이 이러한 지역적 변동을 촉진하고 있으며, 이는 농촌지역, 적어도 IR에 새로운 경제적 기회를 가져다주고 있으며, 농촌지역 사회적기업에 새로운 시장을 열어주고 있다 (Copus et al. 2006).

## 제 6 장

### 농촌지역개발 사회적기업 유형 및 사례

#### 1. AMAP: 농촌 생산자와 도시 소비자의 새로운 관계를 통한 상생<sup>11</sup>

AMAP은 ‘시골농업유지를 위한 민간단체(Associations pour le maintien d’une agriculture paysanne)’의 약자로서 프랑스 남부의 다니엘 뷔옹이라는 농민이 미국의 지역사회후원농업 (Community Supported Agriculture, CSA)을 모델로 2001년에 지역주민들과 함께 처음으로 구성하면서 시작되었다. 이후 모델이 자생적으로 전파되면서 급속도로 증가하게 되었고, 2003년에는 AMAP 모델을 정의내리기 위한 헌장이 합의되었다. 2008년 현재 프랑스 각지에 1,000개의 AMAP이 조직되어 있다.

AMAP은 한 그룹의 소비자 그룹과 한 명의 생산자의 결합으로 시작된다. 소비자 그룹과 생산자는 계절에 따라 생산할 식품(과일, 야채, 고기, 달걀, 치즈 등)의 종류와 양을 함께 결정하고, 보통 연간 2회로 나눈 계약을 맺으며, 이에 따라, 계절에 따라 생산된 식품들이 바구니에 담겨져서 소비자들에게 전달된다.

바구니의 가격은 생산자의 생산원가와 적정한 수입을 보장하면서, 소비자들이 부담할 수 있는 가격으로 상호합의 하에 결정된다. 이러한 가격은 중간유통

<sup>11</sup> 전국네트워크 [www.reseau-amap.org](http://www.reseau-amap.org), 설립자 뷔옹 AMAP 사이트 [www.olivades.com](http://www.olivades.com)

과 포장 그리고 생산물의 낭비<sup>12</sup>가 없기 때문에 가능하다. 저소득층을 위해서는 저소득층 소비자가 배달을 돕는 방식으로 할인이 이루어지는 등 다양한 방법들이 동원된다. 배달은 소비자들이 농장으로 직접 가지러 오거나, 시내에 특정 지점에 배달하면 소비자들이 찾아가는 방식을 취한다. 생산자가 양질의 생산에 집중할 수 있도록, 소비자들로 구성된 자원활동위원회가 구성되어 총무업무, 내부 커뮤니케이션, 조직활성화, 자원활동 조직 등 운영 전반을 지원한다.

AMAP은 농민에게는 안정적인 소득을 보장과 소비자들에게는 윤리적이고, 건강한 식품을 합리적인 가격에 제공함으로써 양자의 이해관계를 충족시키며, 유기농업을 통해 환경의 보전과 지역농업의 생물학적 다양성을 복원한다는 공익적인 성격을 보여준다. 특히, 농업의 산업화에 따른 소농의 몰락과 생물학적 다양성 훼손에 대한 대안운동으로서 AMAP의 가치와 역할이 주목을 받고 있다. 또한 농가가구와 소비자 회원들 간의 다양한 부대 프로그램을 통해 도시와 농촌의 교류를 촉진하는 역할에 대해서도 그 효과가 인정받고 있다.

AMAP은 개별 농민과 소비자들 사이에 비공식적으로 결성되는 모임으로서, 그 자체는 특정한 법적지위를 갖지 않는다. 그러나 지역의 사회적경제 조직들을 통해 아이디어가 확산, 전파되고 있으며, 특히 소비자 그룹들은 환경, 건강, 교육 등 다양한 분야의 민간단체들을 매개로 조직되고 있다. 아직까지는 관련된 특정한 공공정책은 존재하지 않으며, 간접적으로 농업일반과 유기농에 대한 지원정책의 대상이 된다.

<sup>12</sup> AMAP의 소비자들은 농산물의 외형에 큰 관심을 두지 않는다. 덕분에 농민이 재배한 거의 모든 생산물이 소비되며, 이는 경제적인 면에서나 환경적인 면에서 AMAP의 장점으로 평가된다 ([www.reseau-amap.org](http://www.reseau-amap.org)).

## 2. 라 파헤다 (La fageda): 농업관련 활동을 통한 정신장애인의 사회통합<sup>13</sup>

라 파헤다는 1982년 정신질환자들의 사회통합과 노동통합을 목표로 설립된 스페인 카탈루냐 지역의 노동자협동조합으로서 조합원들은 다수의 정신장애자들을 포함하는 노동자들이다.

라 파헤다의 기원은 1970년대 후반과 1980년대에 스페인 정신병원 환자의 열악한 상황에 관련된 의료운동과 긴밀한 관계를 가지고 있다. 헤로나에 위치한 도립 정신병원에 있던 일군의 의사들과 전문가들은 환자들의 삶의 조건을 향상시키고, 사회적 격리라는 상황을 타개하기 위해 무언가 진전시켜야 한다는 필요를 인식하게 되었다. 기존 정신병원들에서도 이미 재활의 방법으로서 작업 치료를 실행하는 것이 보편화되어 있었다. 그러나 다양한 제품들이 환자들의 참여를 통해 작업장에서 생산되었지만, 생산은 아마추어적이었고, 아무도 이들 생산품을 구입하거나 이용하지 않았다. 환자들에게는 단지 ‘일 비슷한 것’이었을 뿐이었고, 개인과 능력의 실질적인 발전은 없었다. 동시에 이러한 시스템은 자존감에 부정적인 영향을 미쳤다.

정신장애인들은 기본적인 물질적 필요를 만족시켜야 할 뿐만 아니라, 감성적, 관계적 그리고 영적인 필요도 충족해야 한다. 라 파헤다의 설립자들은 ‘노동’에서 이들에게 존엄성과 자존감을 돌려주는 방법을 발견했다. 이는 간단하지만 혁명적인 아이디어였다. 단지 환자로만 여겨지던 사람들의 대부분이 노동자이며, 일반적인 가정에서 거주하고 다른 사람들과 항상 만날 수 있는 삶을 살게 되었다.

라 파헤다는 정신장애를 가지고 있는 14명을 포함하여 1982년에 설립되었

<sup>13</sup> 추가정보는 웹사이트([www.fageda.com](http://www.fageda.com))와 「Riera, A., "La Fageda", in Roelants, B., Pellirossi, V., Dovgan, D. and Biron, O. (eds.), *At the heart of Europe, Cooperatives, Territories and Jobs*, CECOP, (forthcoming)」 연구 참조

다. 지자체의 지원 덕분에, 지자체의 건물을 사용하면서 시작할 수 있었다. 처음에는, 다른 기업의 하청과 지자체의 작은 정원시설 정비로 시작되었다.

1984년 지자체와 금융기관의 도움으로 라 파헤다는 엘 까잘(Els Casals)이라는 농장을 인수하였다. 목표는 농업에서 활동을 발전시키는 것이었는데, 농업은 하록스(Garrotx) 지역의 강한 전통이었기 때문이었다. 더 나아가, 농장에서 정신장애인들은 동물과 자연환경에 늘 접할 수 있었는데, 이는 혁신적인 재활 경로로서 이상적인 조건이었다. 1년 후에 가축사육을 시작했으며, 1987년에는 묘목장을 열었다. 동시에 정신장애가 있는 노동자들을 위한 주거시설이 설립되었다.

1988년 라 파헤다는 바르셀로나 에브론 발레데 병원을 위해 요구르트와 캐러멜크림을 생산하기 시작했고, 곧 지역의 다른 병원들과도 계약을 체결하였다. 초기 5년 동안 협동조합은 활동을 구조화시키고, 일자리 기회의 창출과 취약계층의 노동통합을 수행하는 능력을 공고화시켰다. 초기의 성공과 성장은 취약계층의 능력에 기회를 주고, 지속가능한 프로젝트를 수행할 수 있도록 한 협동조합이라는 조직모델에서 기인한 것으로 평가된다.

스페인의 유럽연합 가입으로 우유생산에 대한 쿼터시스템을 따르게 되었고, 이는 라 파헤다에 새로운 도전이 되었다. 그러나 도전은 기회로 전환되었는데, 라 파헤다는 원유생산에서 가공품으로 주요 사업내용을 변화시킴으로써 새로운 도전에 대응을 하였다. 협동조합은 이미 지역의 몇몇 병원 및 보건기관들과 좋은 관계를 가지고 있었는데, 이들은 치즈와 요구르트 같은 제품의 중요한 소비자였다. 다른 한편으로, 라 파헤다는 일반시장에도 진출하고자 하였다. 이는 시장에서 규모가 큰 경쟁자들이 존재하고 있었고 대규모 유통체인에 진입하는데 있어서의 어려움 때문에 쉽지 않은 문제였다. 그럼에도 불구하고, 라 파헤다는 장인방식의 생산과정과 높은 품질의 유지를 장점으로 하여, 이러한 상품과 사회적 가치에 기꺼이 비용을 지불하는 특정 소비자 집단을 타겟으로 시장에 진입하였다.

약 3만 명이 화산지역 자연공원을 방문하면서, 그곳에 위치한 라 파헤다를 방문하고 있다. 방문자들은 협동조합을 직접 방문하면서, 취약계층의 사회통합

이 실제로 무엇을 의미하는지 이해하고 라 파헤다의 생산물이 갖는 부가가치가 무엇인지를 이해하게 된다. 이러한 이유로 라 파헤다의 요구르트와 다른 생산품들은 지역시장에 깊이 뿌리내려 있으며, 지역주민들을 위한 고품질의 좋은 식품을 대표한다.

협동조합의 미션은 정신장애인들의 존엄성과 삶의 조건을 향상시키는 것이며, 노동은 이러한 목적에서 중심적인 수단이다. 라 파헤다는 이미 상당한 수준으로 성장한 기업이며 현재의 고용규모를 최적으로 판단하여 더 이상 생산을 확대하거나 다른 시장에 접근하지 않은 채 현재의 수준을 유지하고자 한다. 협동조합은 이미 하룩사 지역의 정신장애인 실업률을 매우 낮게 만들어서 거의 0에 가까운 상황을 만들었으며, 이는 카탈루냐 지역 전체의 정신장애인 실업률 95%와 대조된다.

오늘날, 협동조합은 자신들의 경험과 모범사례를 적극적으로 나누고자 한다. 라 파헤다는 2004년 여러 분야의 카탈루냐 협동조합 11개들에 의해 만들어진 지역 컨소시움(클라테 그룹)의 설립에서 주도적이었다. 이 컨소시움은 2008년 현재 3억3천5백만 유로의 매출과 3,132명의 사람들에게 일자리를 제공하고 있다. 라 파헤다는 또한 다른 지역이나 국가들과의 프로젝트를 통해 자신들의 적극적 통합모델을 전파하기 위해 협력하고 있다.

협동조합 모델에 내재되어 있는 장기적인 비전은 협동조합이 사회통합이라는 미션을 따르면서도, 시장에서 다른 기업들과 효과적으로 경쟁할 수 있게 해준다. 최근의 수치들은 이러한 경향을 잘 보여준다. 2001년 이후, 매출과 고용은 점차 증가하고 있다. 2008년 현재, 200명 이상의 노동자들이 일하고 있는데, 이들 중 112명은 노동자조합원이고, 23명은 준조합원이다. 노동자가 아닌 조합원으로 정신장애인의 가족이나 법적 대리인들이 45명, 그리고 사회복지기관의 전문가 20명이 함께 협동조합의 조합원구조를 구성하고 있다.



### 3. 아르들렌 (Ardelaine): 지역전통산업과 지역자원에 뿌리내린 지역개발<sup>14</sup>

아르들렌의 역사는 1975년 청소년 운동을 매개로 모인 청년들의 아르데슈 지방 생삐에르라는 농촌오지마을의 버려진 모직공장을 복원하는 프로젝트에서 시작되었다. 아르데슈 지역은 전통적인 모직산업이 발달했던 지역이었으나, 모직산업이 값싼 외국제품들과의 가격 경쟁으로 인해 몰락하고, 이로 인해 산업 기반을 상실한 채 심각한 인구유출과 공동화를 겪고 있었다. 청년들은 모직산업을 복원함으로써 지역내부의 힘으로 지역개발을 추진하겠다는 비전을 가지고 모였으며, 7년에 걸쳐 공동체적인 생활을 통해 소비를 줄이고, 다양한 일거리를 통해 수입을 벌어들이면서 자신들의 돈과 손으로 공장건물을 복원시켰다.

아르데슈 지역의 모직(laine)이라는 말의 합성어인 아르들렌은 1982년 노동자협동조합의 법적지위로 설립되어 본격적으로 활동을 시작하였다. 아르들렌의 사업은 양털깎기에서부터 시작하여 수집과 가공, 스웨터, 담요, 매트리스 등 가공품 제작, 판매에 이르는 모직산업 전체 공정을 다루었다. 1982년 설립 시기에는 수익성이 보장되지 않았기 때문에 설립자 그룹 7명 중 1명만이 상근자로 일을 하기 시작했으며, 나머지는 자원활동의 방식으로 사업에 참여하였다.

설립 이후 몇 년간, 아르들렌은 생산과 마케팅의 다각화와 주력하였다. 1986년 인근 대도시인 발랑스에 취약계층 작업장으로서 봉제작업장을 설립하였다. 프랑스와 유럽차원의 박람회에도 참가하고, 우편주문 카탈로그 등의 방법도 도입하였다. 또한 론알프스 지방정부의 지역고용인센티브 제도를 통해 새로운 일자리도 창출하였다. 그 결과 1990년에는 12명의 노동자들이 일을 하게 되었다.

1990년대에 들어서서는 다른 유럽국가 시장으로 마케팅을 넓혔으며, 1991년

<sup>14</sup> 추가정보는 웹사이트([www.ardelaine.fr](http://www.ardelaine.fr))와 「Barras, B., Moutons Rebelles: Ardelaine, la fibre développement local, REPAS, 2003」와 「Barras, B., "Ardelaine", in Roelants, B., Pellirossi, V., Dovgan, D. and Biron, O. (eds.), At the heart of Europe, Cooperatives, Territories and Jobs, CECOP, (forthcoming)」 참조

에는 처음 사업을 시작한 공장건물을 양털 박물관으로 전환시켰다. 2000년에는 첫 번째 박물관에 이어 모직기계에 대한 새로운 박물관을 설립하였으며, 이는 아르들렌의 장기적인 발전과 지역사회에 뿌리를 내리기 위한 목적으로 추진되었다.

그러나 방문객들을 위한 식사 및 숙박과 같은 부대시설의 부족으로 박물관 사업이 활발하게 진행되지 못하자, 아르들렌은 지역목양협회와 함께 새로운 관광부대시설의 설립을 검토하기 시작했으며, 이를 바탕으로 지자체와 함께 정부의 농촌지역 특성화사업 DATAR에 응모하여 선정되었다. 80만 유로에 달하는 이 프로젝트는 티켓판매소와 카페 등의 편의시설, 지역문화상품 판매, 식사제공 서비스, 지역유기농 농산물 가공 및 개발 등에 투입되었다. 2009년 현재 아르들렌은 양털 수집 및 1차 가공, 매트리스, 침구, 의류 등의 완성품 가공, 마케팅, 관광 및 문화, 사무관리 등의 업무영역에서 35명의 노동자들이 일하고 있으며, 이중 20명이 노동자조합원이다. 이외에 비노동자 조합원이 83명이 있다.

아르들렌의 가치와 이에 기반을 둔 활동들은 전형적인 사회적기업의 모습을 보여준다. 먼저, 아르들렌의 목표는 지역의 인구를 유지하고, 새로운 경제활동 인구, 특히 청년층을 유입하기 위한 일자리를 만드는 것이다. 설립이후 28년 동안 매년 평균 1명씩의 전일제 일자리를 만들어내었다. 또한 지역주민 대부분이 미숙련 노동자와 고령자이기 때문에 이들을 위해 일자리를 만드는 것 자체가 사회통합의 의미를 가진다.

또한, 모직산업의 활성화와 연동하여 지역산업과 문화에서 중요한 비중을 차지하는 목양업을 다시 활성화시키는 것이 아르들렌의 주요 목적 중 하나이다. 아르들렌은 이를 위해, 목양자들로부터 양털을 구입하면서, 시장가격이 아닌 품질과 최소가격에 기반을 두어 공정한 가격으로 지불하며, 완성이공품을 구입할 수 있는 쿠폰을 목양자들에게 제공함으로써 간접적인 소득보장을 제공하기도 한다.

직접적인 효과는 아니지만, 35명의 노동자와 40명의 계절임시노동자를 고용하고 있는 중소기업의 존재는 농촌오지 지역사회에 큰 영향을 미치고 있다. 아르들렌의 존재는 청년인구를 유입하고 있으며, 이를 통해 학교 및 우체국과 같

은 다른 공공서비스를 유지시키고 있다. 더 나아가 2008년에는 공립유치원이 신설되기도 하였다. 또한 정육점, 빵집, 신문판매점, 바, 호텔 및 레스토랑 등 지역에 다른 비즈니스들을 유지시키는 역할을 하고 있다. 아르들렌의 박물관에는 연평균 2만 명의 방문자가 찾고 있으며, 이를 통해 지역사회에 간접적인 경제활동들이 활성화되어왔다. 이러한 방문자들의 급증은 지역주민들로 하여금 자신들의 문화유산과 지역의 미래에 대해 다시 생각하게 만들어주고 있다.

아르들렌은 발전과정에서 몇 차례에 걸쳐, 유럽연합, 국가, 론알프스 지역 또는 도의 지원과 같은 공공지원, 그리고 민간재단과 같은 민간의 지원을 받아왔으며, 이러한 외부의 지원은 전체 투자의 10%에 해당한다. 그러나 아르들렌에서는 조합원들의 기여가 훨씬 중요한 비중을 차지하는데, 이러한 기여는 종종 임금증가를 희생하면서 이루어지기도 했다. 지금까지 이러한 방향은 노동자들의 공유된 결정으로 목적의식적으로 이루어졌으며, 이는 개개인의 이익추구보다 새로운 일자리의 창출이라는 아르들렌의 목적에 노동자들이 우선순위를 두었기 때문이다.

아르들렌은 자신들의 향후 전망이 협동조합 정신과 문화를 유지하는 능력에 밀접하게 관련된다고 믿기 때문에, 조합원의 훈련에 대한 투자, 지역에 대한 연구조사, 출판과 외부의 컨퍼런스 및 교육훈련을 통한 경험의 전파에 주력할 계획을 가지고 있다.

#### 4. 꼬오페레(Coopérés) 파트너십: 협동을 통한 새로운 일자리 창출 (EQUAL)<sup>15</sup>

EQUAL 프로젝트로 진행된 꼬오페레 파트너십(이하 파트너십)은 프랑스 중부 농촌지역인 사온(Saône)과 루아르(Loire) 지역에서 운영되었으며, 지역민간

<sup>15</sup> 추가정보는 「EQUAL, Cooperating their way into new jobs, EQUAL Success Stories, 2006」 참조

단체들의 네트워크와 주민참여적인 방법론을 통해 지역사회의 문제에 대한 집합적인 진단을 수행하고, 이를 해결하기 위한 주체로서 공익협동조합들을 조직하였다.

파트너십은 이미 EQUAL 프로젝트 이전에 사온/르와르 농민상호공제조합(Mutualité Social Agricole Saône et Loire, MSA 71)<sup>16</sup>의 주도적인 역할을 통해 지역의 네트워크로 활동하고 있었다. 사온/르와르 MSA는 지역인구의 10%인 6만 명의 농민들이 가입되어 있으며, 700명의 대의원과 농민이 의장을 맡는 이사회를 통해 조합원인 농민들에 의해 민주적으로 통제되는 조직이다.

파트너십을 이끌어간 리오넬 바도(Lionel Badot)는 MSA의 대의원이자 상근 직원이었는데, 그가 1995년부터 연대경제운동에 참여하면서 MSA의 지역개발 활동이 본격적으로 시작되었다. 리오넬 바도의 주도적인 역할로 MSA를 비롯한 지역의 15개 조직들이 함께 ‘오뛰누아-모르방 지역협의회(Association du Pays Autunois-Morvan)’를 결성하였는데, 지역의원들과 시민사회 주체들로 이루어진 협의회는 지역의 문화적 정체성을 기반으로 하는 지역개발에 초점을 맞추었다. 이를 위해 협의회의 1차적인 목적으로 삼은 것은 다양한 기존 지역 조직들 사이의 거리를 좁히는 것이었다. 파트너십 프로젝트의 첫 단계라고 볼 수 있는 이 시기는 지역정체성의식과 기존 지역사회조직들을 바탕으로, 지역주민의 적극적인 참여와 동의를 이끌어내는 것에 주력하였다.

2001년부터 시작된 EQUAL 프로젝트는 MSA, 협의회가 발전한 꼬오페레 네트워크, 그리고 훈련지원기관인 AFIP로 구성된 개발파트너십을 통해 수행되었다. 파트너십은 사온과 루아르 지역 각지에서 18개의 개별 프로젝트를 진행하였다. 각각의 개별 프로젝트에서 파트너십은 지역개발을 위한 의제발굴과 주체형성을 위해 ‘고용과 프로젝트를 통한 지역활성화 (stimuler le territoire par

<sup>16</sup> 프랑스 공적사회보험체제에서 농민들은 다른 계층과 별도로 다루어지는데, MSA는 정부를 대행하여 69개의 독립적인 지역 MSA를 통해 농민들의 공적건강보험과 가족수당 업무를 수행한다. 그러나 대부분의 MSA는 기본적인 업무 이외에 농촌지역개발을 위한 새로운 아이디어를 실험하고 정책제안을 하는, 보다 적극적인 역할을 수행하고 있다.

l'emploi et les projets, STEP)'라는 참여적인 방법론을 활용하였다.

#### STEP은 어떻게 작동했는가?

부르봉-링시 있던 섬유공장이 문을 닫으면서 250명이 일자리를 잃게 되었을 때, 파트너십은 실업자들의 단체를 조직할 것을 계획하고 첫 모임을 개최하였다. 고용사무소(ANPE)에서 이 공장의 실직자들에게 편지를 보내어 모임을 알렸고, 그 결과 파트너십에서 예상한 60명이 훨씬 넘는 150명이 참석하였다. 파트너십은 참여자들을 15명씩 그룹으로 묶어서, 매주 교통, 보육, 통근 등 지역사회의 문제에 대해 토론하는 모임을 조직했다. 이러한 작업은 다양한 이니셔티브를 출발시켰는데, 어떤 이들은 모임에서 토론된 아이디어를 바탕으로 자영업을 시작하였고, 어떤 이들은 공동의 프로젝트를 고안하였다. 전체 참여자중 23명이 6개월 동안 자신들의 프로젝트를 발전시키기 위해 지원을 받게 되었다.

이렇게 결성된 Ac'tive BL에 대하여, 지자체는 1층 건물을 공간으로 제공하였으며, 이곳을 중심으로 컴퓨터 교육, 카풀, 수공예 작업장, 크리스마스 장터, 잼만들기 등 다양한 활동을 진행하였다. 60여명이 활동에 참여했으며, 이중 3/4는 여성이었다. 2008년 현재, Ac'tive BL은 폐업한 주점과 식료품점을 인수할 계획을 가지고 있다. 이처럼, STEP은 지역사회 문제에 대한 집합적 진단을 통해, 새로운 적소시장과 고용기회를 지역주민들이 스스로 발견하고, 개척해 나갈 수 있도록 하는 방법론으로서 기능하였다.

파트너십을 통해 진행된 주요 프로젝트 중 하나는 샤롤(Charolles) 도심에서 진행된 지역문화유산을 통한 일자리 창출이다. 샤롤은 인구 3천명의 작은 도시이며, 소의 품종 중 하나인 샤롤레의 고향이기도 하다. 파트너십은 이곳에서 역사적인 건물들의 리노베이션에 내재한 잠재적 고용창출의 가능성을 진단하였고, 이에 따라 지역문화유산 개발요원들을 위한 훈련과정을 진행하였다. 주4일씩 9개월에 걸쳐 진행된 훈련은 다양한 분야의 지역전문가들에 의해 건축과 문

화사 등의 강의뿐만 아니라 실제 복원프로젝트와 같은 프로그램으로 진행되었다. 훈련생들은 그룹으로 편성되어 실제 복원프로젝트를 직접 진행했는데, 가령 11명의 훈련생으로 구성된 한 그룹은 완전히 폐허가 된 공공세탁장을 1달 반 동안 자신들의 아이디어와 기술, 그리고 자신들의 손으로 복원하는 프로젝트를 진행하였다. 훈련의 마지막 단계는 지역문화유산을 어떻게 대중들이 쉽게 접근할 수 있도록 만드는가에 대한 것이었다. 예를 들어, 6개의 역사적인 세탁장들을 엮어서 문화유산 탐방코스 표지판을 만드는 작업 등이 이루어졌다.

2008년 현재 훈련과정의 결과로 지역문화유산개발에 대한 컨설팅을 하는 사회적기업이 공익협동조합의 지위로 준비되고 있다. 문화유산 사무소(Agence du Patrimoine)라는 이름의 사회적기업은 공익협동조합 지위를 얻기 위한 준비과정으로서 20명의 회원으로 구성된 민간단체를 설립하였고, 여기에는 개인, 훈련생 그리고 지역유지들이 참여하고 있다. 문화유산 사무소는 지역에 방치되어 있는 문화유산에 대한 지역주민의 재인식을 촉진하고, 복원과 관광자원화를 통해 새로운 가치를 부여하며, 이를 통해 지역에 새로운 일자리를 만드는 것을 주요한 사업의 내용으로 삼고 있다. 문화유산 사무소 자체는 훈련과정을 이수한 5명에게 새로운 일자리를 제공하고 있다.

인구 1,700명의 툴롱 쉬르 아루(Toulon-sur-Arroux)에서는 또 다른 지역개발 프로젝트가 진행되었다. 파트너십은 이 마을에서 먼저 지역주민들의 수요에 대한 여론조사를 시작했는데, 그 결과 교통과 서비스의 문제가 가장 많이 지적되었다. 또한 지역 실업자들의 조직을 조직하였는데, 3년간 유지된 이 조직을 통해 지역실업자의 거의 절반인 25명이 일자리를 찾았다. 서비스의 문제의 중요한 해결책으로서 전통 물레방아간이 유럽농업기금의 지원으로 리노베이션되어 도서관과 민간단체 사무실, 공연장이 들어선 복합문화서비스 공간으로 전환되었다. 이 공간은 다양한 서비스를 제공함으로써 지역주민들의 욕구에 대답할 뿐만 아니라, 파트너십 프로젝트를 통해 시작된 새로운 활동들의 보금자리로서도 활용되고 있다.

마을인근의 2/5가 숲으로 덮여있는 모르방(Morvan)에서는 나무칩을 연료로 개발하는 파트너십의 또 다른 프로젝트가 진행되었다. 2003년에 파트너십의

주도로 설립된 FLAM 나무에너지(FLAM Boi Energie)라는 민간단체는 목재생산과정에 있는 다양한 주체들을 연결시키고, 목재연료 시스템을 활성화시키며, 목재보일러 구입에 사용될 수 있는 은행대출 프로그램을 만들어내는 등의 활동을 목표로 하였으며, 이러한 활동들을 통해 소비자층을 형성하였다. FLAM 나무에너지는 현재 일주일의 절반은 교육훈련의 과정으로 구성된 8개의 인건비지원 일자리를 제공하고 있으며, 이들은 공익협동조합의 설립을 준비하고 있다.

파트너십에 의해 진행된 다양한 구체적인 프로젝트 이외에, 파트너십의 활동은 지역정치와 공공정책의 변화를 가져왔다. 부르봉-랑시에서 조직된 Active BL은 실업자들과 지역의원들 사이에 새로운 관계를 만들어내었다. 기초지자체간 협의체인 SIVOM 역시 STEP 방법론에 깊은 인상을 받았으며, 주민들을 지원하는 방식에 있어서 민간단체를 만들고 정보센터를 설치하는 방식을 검토하고 있다.

## 5. 발레 델 크로끼오(Valle del Crocchio) 지역행동그룹:

### 농촌관광 개발과정에서 지역행동그룹의 역할 (LEADER+)<sup>17</sup>

‘농촌관광특구’ 프로젝트는 LEADER +에 의해 지원된 발레 델 크로끼오 지역행동그룹 만의 독자적인 사업은 아니며, 사업의 결과에 있어서도 사회적기업 자체에 초점을 맞추지는 않았다. 그러나 이 프로젝트의 사례는 지역행동그룹이 지역의 다양한 프로젝트에서 어떠한 역할을 하는지 보여준다.

발레 델 크로끼오 지역행동그룹은 실라 국립공원을 포함하여 아름다운 자연경관을 끼고 있는 이탈리아 남부지역에 위치한 LEADER 지역행동그룹이다.

<sup>17</sup> 추가정보는 웹사이트([www.vallecrocchio.it](http://www.vallecrocchio.it))와 「European Observatory of Rural Areas, "Rural tourism district", A selection of LEADER+ Best Practices 4, EU, 2009」 참조

사회경제적으로 이 지역은 청년층의 인구유출로 인한 인구과소화 및 여성들의 실업이라는 농촌지역의 전형적인 문제를 겪고 있다. 여전히 농업에 의존하고는 있지만, 지역발전전략은 주요하게 경제활동의 다각화에 놓여있다. 특히, 지역발전전략은 농촌관광을 촉진함으로써 지역의 자연과 문화자원을 보다 잘 활용하는데 초점을 맞추고 있다. LEADER 지역행동그룹은 ‘농촌관광특구(Rural tourism district)’를 준비하기 위한 지역사회의 프로젝트(2004-2008)를 통해 이러한 발전전략에 직접적으로 답하고자 하였다.

프로젝트의 아이디어들은 LEADER II 프로그램에 대한 평가와 LEADER + 초기에 수행된 지역사회에 대한 SWOT 분석으로부터 도출되었다. 지역의원, 관련 사업체들 그리고 LEADER +에 참여한 다양한 이해당사자들 사이의 토론 과정에서, 농촌관광이 지역발전의 우선과제로 확인되었으며, 이를 위한 지역발전전략을 수립하였다. 동시에, 도입이 예정되어 있던 농촌특구에 관한 제도는 지역발전전략이 실현될 수 있는 주요한 방법으로 진단되었다. 이 프로젝트는 LEADER 지역행동그룹 뿐만 아니라, 임업협동조합, 실라 국립공원사무소, 지역학교, 관광사업자 등이 함께 참여하였다.

프로젝트는 다양한 그룹을 대상으로 하는 광범위하면서도 통합된 일련의 활동들로 구성되었다. 식당 및 숙박업 사업자들은 서비스와 품질향상 추진을 자신들의 목표로 수립하였다. LEADER+의 수혜를 받는 사업자들은 지역행동그룹에 참여하였고, 이를 통해 ‘농촌특구’ 라벨을 사용할 수 있게 하는 품질관리 현장을 채택하였다. 공예품과 먹거리 생산자들은 지역의 특징적인 먹거리와 문화를 향상시키는데 필요한 지원을 받았다. 자연과 문화에 관련된 새로운 활동들이 시작되었는데, 여기에는 고고학 박물관 개발, 실라 국립공원에 방문자 센터 설치, 산책로 및 고고학 유적지의 복원 등이 포함된다. 청년들로 구성된 협동조합이 만들어졌고, 이들은 광고/홍보와 이벤트 기획을 담당하였다. 프로젝트는 식당 및 숙박업 부문의 품질 개선, 비즈니스와 다양한 이해당사자들 사이의 밀도 높은 협력을 통한 사회적 자본의 증가, 지역 전반의 이미지 개선을 가져다주었다.

프로젝트 추진과정에서 가장 큰 어려움은 서로 다른 이해와 관심을 가지고



있는 많은 행위자들을 조절하는 것이었다. 이러한 문제는 상당한 노력의 투입과 외교적인 중재를 통해 극복되었다. 가령, 산책로 네트워크를 위한 표지판 시스템의 개발에서 다양한 이해당사자들은 자신들이 이미 사용하고 있던 고유한 아이디어와 디자인을 가져왔으며, 공통의 표지판 시스템 개발보다는 개인적인 손익이 먼저 주장되었다. 결국, 비슷한 표지판을 가진 몇몇 중요한 주체들이 먼저 자신들의 디자인들을 합의하기로 하였다. 합의과정은 오랜 토론과 지역행동그룹에 의해 이루어진 중재에 의해 가능했다. 이러한 방식으로 LEADER 지역행동그룹은 다양한 주체들의 참여와 토론을 조직함으로써 지역개발전략이 특정 부문에서 가로막히는 문제들을 풀어내고, 지역전반의 사회적 자본을 향상시키는데 주요한 역할을 하였다.

## 6. 아데포 친꼬 빌라 (Adefo Cinco Villas) 지역행동그룹과 Estudio Gloria 협동조합: 사회적기업 창업 지원을 위한 지역파트너십 및 공공정책의 역할 (LEADER+)<sup>18</sup>

아데포 친꼬 빌라 지역행동그룹은 농업, 수변, 자연, 문화와 같은 중요한 영토적 특징을 가지고 있는 스페인의 사라고사 인근지역에 위치해있다. 지역은 작은 마을들의 인구감소와 청년 및 여성들을 위한 일자리 부족을 겪고 있다. 지역은 농업에 매우 의존하고 있지만, 농업이 지역경제발전 전반에 충분히 통합되어 있지는 않다.

지역행동그룹은 농공업(agro-industry)의 발전을 촉진하기 위해, 지역이 가지고 있는 독특한 자원들을 활성화시키고자 하였다. 지역행동그룹은 이해당사자

<sup>18</sup> 추가정보는 웹사이트([www.grisalla.com](http://www.grisalla.com))와 「European Observatory of Rural Areas, "Cooperative training and handcraft services", A selection of LEADER+ Best Practices 2, EU, 2008」 참조.

들의 조직화와 참여를 격려하는 한편, 농업과 농공업 부문에서 육종을 강화시키는 것에 초점을 맞추었다. 또한 지역은 높은 품질의 지역 특산품으로 잘 알려져 있는데, 지역행동그룹은 이를 활용한 산업의 다각화를 돕고자 하였다.

프로젝트는 여성제안자들에게 우선권을 부여하는 농촌지역개발전략 프로젝트의 일부로서 진행되었다. 지역행동그룹은 이 프로젝트에서 사업제안자의 불안함과 어려움을 해소해주고, 지원하는 역할을 하였다. 특히, 지역행동그룹은 사업제안자에게 지역의 중요한 인물들을 연결시켜 줌으로서, 네트워크와 비즈니스 인맥을 강화시켜 주었다.

이 프로젝트를 제안하고 실천한 글로리아 바레나는 30여 년 동안 농촌지역에 거주하면서 미술공예에 종사해온 여성이다. 자신의 오랜 경험을 바탕으로 미술공예를 가르치면서 자신의 노하우를 전수해왔다. 그녀의 작품은 매우 독창적이었으며, 교육과정에서 만든 대부분의 작품들을 판매하였다. 그녀가 현대적인 미술공예품에 대한 교육을 하고, 작품을 판매하는 협동조합을 만들기로 결정하는 과정에서, LEADER+에 관련되게 되었다.

프로젝트의 내용은 주요하게 농촌여성들에게 미술공예 교육을 제공하고, 이를 통해 만들어진 작품들을 판매하는 협동조합을 출범시키는 것이었다. 이를 위해 교육생들의 기능 및 기술의 향상뿐만 아니라, 창업에 대한 지원이 동반되었다. 프로젝트의 전반적인 목표는 지역취약계층 특히 여성실업자들의 삶의 질 향상과 일거리를 제공하는 것이었다. 지역행동그룹은 이 프로젝트의 구상과 실행 기간 동안, 새로운 활동을 비즈니스로 발전할 수 있도록 자문과 정보를 제공하면서 사업제안자인 바레나를 지원하였다.

비즈니스에 적합한 형태의 조직인 협동조합의 조직과 수공예품 점포의 개점을 포함하여, 일련의 활동들이 수행되었다. 점포는 전시장과 교육훈련장으로 구성되었으며, 필요한 설비가 프로젝트를 통해 갖추어졌다. 또한 마케팅 계획도 수립되어 이를 수행하기 위한 웹사이트, 카탈로그, 소식지 및 광고 등이 진행되었다.

2002년부터 2005년까지 진행된 프로젝트는 미술공예품을 만들어내는 에스투디오 글로리아(Estudio Gloria) 협동조합을 성공적으로 출발시켰다. 프로젝트

는 교육과정을 통해 지역여성들에게 참여, 동기부여, 사회화 및 노동시장에 통합이라는 다양한 결과를 만들어내었다. 또한 지역과 협동조합을 알리는 고품질의 브랜드를 만들어 내었다. 보다 중요한 것은 지역공동체에서 여성의 지속가능한 일자리를 만들었다는 점이다.

다양한 수공예품들이 교육과정에서 생산되며, 많은 독특한 작품들이 점포에서 판매된다. 보다 창의적인 생산품들 일부는 사라고사 국제 크리스탈 수공예품 박람회에 출품되기도 하였다.

## 7. 꼬까뉴 정원 (Jardin de Cocagne): 유기농업을 통한 취약계층 노동통합<sup>19</sup>

꼬까뉴 정원은 프랑스 프랑슈 콩테 지역 샬렐르(Chalezeule)에서 취약계층과 출소자를 위한 재활센터를 운영하고 있던 줄리엔 자벨(Julienne Javel)이라는 민간단체에서 시작되었다. 1970년대 초반 경제위기 이후, 실업과 신빈곤의 문제를 겪는 많은 사람들이 재활센터를 찾아오면서 줄리엔 자벨은 숙소뿐만 아니라 이들이 할 수 있는 일거리를 찾아야 했고, 첫 작업장이 1974년에 시작된 가구제작 작업장이었다. 줄리엔 자벨에서 일하던 사회복지사들은 “자신감, 존엄성 그리고 자율성의 근원인 노동이 실업과 실패로 인해 피폐해진 사람들을 일으켜 세우는 가장 좋은 방법”이라는 공통의 신념을 가지고, 여러 가지 실험을 진행하였다. 꼬까뉴 정원 역시 이러한 실험에서 시작된 것으로 1991년부터 본격적으로 활동이 시작되었고, 이후 다른 지역으로 빠르게 확산되어 2010년 현재 전국에 107개의 꼬까뉴 정원이 운영되고 있다.

<sup>19</sup> 추가정보는 웹사이트([www.reseaucocagne.asso.fr](http://www.reseaucocagne.asso.fr))와 「Alternatives Economiques, L'insertion par l'activité économique, Hors-série poche N° 44, Alternatives Economiques, 2010」 참조.

꼬까뉴 정원의 모델은 소비자회원들에게 판매되는 유기농 야채 바구니의 생산을 통해 취약계층의 사회통합을 촉진하는 것이다.

대부분의 꼬까뉴 정원은 프랑스 IAE 조직 중 가장 노동력이 낮은 취약계층을 대상으로 하는 노동통합작업장(Atelier et Chantier d'insertion)의 지위를 가지고 있으며, 일정기간 동안 최저임금의 105%를 지원받는 단기고용계약 대상 취약계층을 고용하게 된다. 정원사라고 불리는 취약계층 노동자들은 주로 기초생활보장수급자, 노숙자시설 등 시설거주자, 장기실업자 등이며, 이들은 정원에서 제공하는 다양한 업무를 하면서 노동능력을 향상하고, 일반 노동시장으로의 이전을 준비하게 된다. 이들의 활동은 온실 또는 실외에서의 경작활동, 야채바구니의 준비와 배송, 공간과 장비 정비, 회원관리, 총무 및 행정사무, 이외에 다양한 활동들에 의해 필요로 하는 업무 (야외시장, 유기농 제품 판매, 점포운영, 어린이 대상 프로그램, 환경캠페인 등) 등 다양한 활동을 포괄한다. 정원사들이 일하는 기간 동안 농업전문가와 사회복지사에 의해 도움을 받게 되며, 사례관리 프로그램의 혜택을 받는다.

소비자들은 꼬까뉴 정원의 회원으로 정의되며, 회원은 단순한 소비자가 아니라 꼬까뉴 정원이 수행하는 사회적 성격의 프로젝트에 함께 하는 것을 의미한다. 회원들은 유기농산물 시장의 계절변동과 지역상황을 고려하여 계산된 가격을 바탕으로 유기농 채소를 바구니 단위로 정기적으로 받게 된다. 배송은 회원들이 정원으로 와서 가져가거나, 회원들의 주거지 인근 지점에 집단적으로 배송하면 회원들이 가져가는 방식을 취한다. 그러나 정원사들의 노동을 보다 가치 있게 만드는 방법의 일환으로서 회원들과 정원사들의 만남을 촉진하기 위해 가급적 정원으로 방문할 것을 권장한다. 회원들은 정원을 방문하고 활동을 직접 보면서 프로젝트의 사회적 성격을 보다 잘 인지할 수 있게 된다.

1991년 첫 꼬까뉴 정원 이후 모델이 빠르게 전파되어 1999년 꼬까뉴 네트워크가 구성되었을 때에는 50개까지 증가하였고, 2010년 현재 107개의 정원에 2만 여명의 소비자 회원들이 참여하고 있으며, 3,500명의 정원사들이 노동통합 일자리에서 일을 하고 있다. 꼬까뉴 네트워크는 새로운 정원 프로젝트들을 지원하고 있으며, 해마다 30여개의 프로젝트를 지원하고 지원은 평균 2년간 지속

된다. 이를 통해 해마다 12개의 꼬까뉴 정원들이 새롭게 시작하고 있다. 또한 네트워크는 컨설팅과 실무자들에 대한 다양한 교육을 제공하면서 기존 정원들을 지원하고 있으며, 정원들 간의 관계를 발전시키는 활동으로서 후원결연, 유럽사회기금 공동프로젝트, 기업재단들과의 파트너십 협약, 연례 포럼, 정원사들 간의 만남, 파트너 기업 클럽 등을 진행하고 있다. 최근에는 유기농 화훼를 생산하는 꼬까뉴의 꽃이라는 프로젝트를 진행 중이다.

## 8. 관계의 땅 (Terre de Liens): 유기농업 농지 확보를 위한 연대금융기구<sup>20</sup>

프랑스에서는 매년 수천 헥타의 농지가 사라지고, 부동산 투기가 증가하며, 농민들 사이의 농지확장을 위한 경쟁이 심화되는 가운데, 농지를 얻는 것이 평생 짊어질 빚을 내지 않고서는 어려운 일이 되고 있다.

관계의 땅은 유기농업에 필요한 농지를 확보하여 유기농업을 이어가고자 하는 농민들에게 안정적으로 땅을 임대해주기 위한 목적으로 설립되었으며, 민간단체(association), 지주회사(foncière), 기금(fond)으로 구성되어 있다. ‘민간단체 관계의 땅(Association Terre de Liens)’은 90년대 후반부터 민중교육운동, 연대금융운동, 유기농업운동 및 환경운동의 교류를 바탕으로 설립되었으며, 효과적으로 자금을 조성하고 농지를 매입, 관리하기 위하여 민간단체 관계의 땅, 연대금융기구인 Nef 그리고 유기농 관련 조직 등 초기 설립자 그룹들은 ‘지주회사 관계의 땅 (Foncière Terre de Liens)을 2006년에 설립하였다. 2009년에는 보다 효과적인 기부를 받기 위한 ‘기금 관계의 땅 (Fond Terre de Liens)’을 설립하였다.

민간단체 관계의 땅은 유기농업 농지확보를 위한 연대금융이라는 취지에 동

<sup>20</sup> 추가정보는 웹사이트([www.terredeliens.org](http://www.terredeliens.org)) 참조

의하여 모인 관련 단체들과 개인들로 구성된 민간단체로서 사회연대경제 운동으로서의 관계의 땅을 대표하며, 관계의 땅과 관련된 이해당사자들과 회원들의 토론을 통해서 관계의 땅의 전반적인 운영을 이끌어간다. 지주회사 관계의 땅에 재정적으로 참여하고 있는 투자자들은 민간단체 관계의 땅의 회원이 되도록 권유를 받는다.

관계의 땅에서 핵심적인 기능을 하는 것은 지주회사 관계의 땅이다. 지주회사 관계의 땅은 2006년 37명의 설립주주들과 57,200유로의 출자금으로 설립되었다. 설립주주에는 Nef, 유기농업 운동그룹, Biocoop 네트워크 등 관련 활동을 진행하고 있는 그룹들이 포함되어 있다. 지주회사에는 총회에서 구성되는 감사위원회를 두고 있으며, 실질적으로 지주회사 운영에 관련된 주요 활동에 관여하는 실행위원회를 두고 있다. 실행위원회에서는 관계의 땅에서 수행하는 프로젝트들을 심의한다.

2009년 말 현재 4,322명의 투자자들이 지주회사 관계에 땅에 예금의 성격을 갖는 투자금을 예치하여 참여하고 있으며, 이중 1% 정도가 유기농 점포들의 협동조합인 Biocoop, AMAP 그리고 유기농업 및 생태운동 그룹들이다. 이들을 통해 조성된 자본금은 11,038,000유로에 달한다. 개인투자자들은 평균 2,579유로를 투자하였으며, 이 투자금은 윤리적인 성격의 예금으로서 실질적인 이자를 투자자들에게 돌려주지 않는다. 덕분에 관계의 땅은 투자자들을 위한 수익창출에 의해 활동이 제약받거나 이를 위한 투기행위를 하지 않을 수 있다. 투자자들의 49%는 관계의 땅에 투자금 운용의 전권을 위임하였으며, 33%는 특정한 지역에, 18%는 특정한 프로젝트에 자신들의 투자금을 이용할 것을 지정하였다.

투자자들이 관계의 땅에 자금을 예치해야 하는 최소의 기간은 정해져있지 않으나, 일반적으로 10년 동안 예치할 것이 권고되며, 논리적으로는 기존 투자자가 예금을 회수할 때 다른 투자자가 이를 대체하는 형태로 자본금을 유지하게 된다.

2009년에 설립된 기금 관계의 땅은 지주회사와 달리 예금형태의 투자가 아닌 기부를 받는 기능을 하면서, 관계의 땅의 재정확충에 기여하고 있다.

관계의 땅은 2009년 말 현재 프랑스 전역에 걸쳐 26 건의 토지를 매입했으

며, 여기에는 몇몇 농가와 건물도 포함되어 있다. 2009년에만 매입된 토지에 대한 분석에 따르면, 건당 평균금액은 15만7천 유로이며, 평균면적은 25.2헥타였다. 매입된 토지에서 이루어지는 경작의 내용은 다양하지만, 모두 유기농 인증을 받았으며, 로컬푸드 활동에 참여하고 있다.

## 제 7 장

### 한국 농촌지역 사회적기업에 주는 시사점

유럽의 농촌지역 사회적기업은 사회적기업이라는 유럽 전반에서 목격되는 현상이 농촌지역이라는 공간 속에서 특수하게 조건 지워지는 것이다. 따라서 유럽과 한국의 사회적기업 현상이 차이가 있고, 유럽과 한국의 농촌지역 상황이 다른 조건에서 유럽 농촌지역 사회적기업의 개념과 경험은 한국 농촌지역 사회적기업의 직접적인 모델이 되기는 어려울 것이다. 그러나 유럽 농촌지역 사회적기업 현상에 대한 종합적인 이해는 한국의 상황에서 새롭게 구성할 수 있는 몇 가지 시사점을 도출 할 수 있게 도와준다.

먼저, 사회적기업 개념에 대한 이해의 전환이 전제될 필요가 있다. 유럽에서 사회적기업 개념의 발달과정과 이론적 논의들은 사회적기업 개념을 통해 밝히고자 했던 것이 특정한 유형의 조직 그 자체뿐만 아니라, 이를 둘러싼 다양한 역동성이었음을 보여준다. 특히, 사회적경제의 새로운 역동성과 공공정책의 결합이 관찰자의 눈에 사회적기업 프레임을 통해 인식되고 있음을 주지할 필요가 있다. 이러한 이해의 전환은 농촌지역 사회적기업의 가능성과 잠재력에 대한 새로운 발견을 가능케 해준다.

유럽 농촌지역 사회적기업들은 전혀 새로운 형태의 조직의 등장을 의미하지 않는다. 농촌지역 사회적기업들이라 주목받는 것은 사실상 이미 농촌지역에서 오랫동안 뿌리내리고 성장해온 사회적경제의 조직들과 여기에서 파생된 새로운 활동들을 가리키는 경우가 대부분이다. 또한 새롭게 설립되는 사회적기업들



역시 사회적경제 조직들의 법적지위와 관련 제도들을 활용하면서 등장하고 있다. 따라서 농촌지역 사회적기업의 활성화를 위해서는 농촌지역 사회적경제 전반의 활성화에 대한 관심이 동반되어야 한다. 한국 농촌지역의 경우, 농협, 수협, 산림조합, 신협 등 전통적 사회적경제 조직들, 농민단체들, 신활력사업 등 지역개발 프로젝트를 통해 만들어진 다양한 이니셔티브 등이 농촌사회에 여전히 남아있는 마을공동체적 특성과 함께 사회적경제 영역을 구성하고 있다. 그리고 이미 오랫동안 농촌의 사회적경제 조직들은 농촌지역의 구조적 문제를 해결하기 위한 주민들의 자조적인 수단이자, 공공정책의 전달체계로서 기능을 해왔다. 농촌지역 사회적기업은 이러한 기존 사회적경제 생태계에 새로운 역동성을 불어넣을 수 있는 접근을 통해, 기존 사회적경제 조직들로 하여금 농촌지역이 당면한 문제에 대해 보다 혁신적이고 효과적으로 대처하도록 자극함으로써 활성화될 수 있을 것이다.

농촌지역 사회적기업에 대한 공공정책 역시 농촌지역 사회적기업이라는 추상적이고 불분명한 실체에 초점을 맞추어 새로운 제도와 지원을 도입하기 보다는, 기존 고용정책, 복지정책, 사회서비스 정책 일반에서 농촌지역의 특수성이 반영된 정책적 고려를 강화하고, 농촌지역 개발정책들에서 이미 아래로부터 발생하고 있는 사회적기업 현상을 반영하는 접근을 할 필요가 있다. 가령, 지속가능한 사회적기업 지원정책이 되기 위해서는 사회적기업에 단기적인 보조금을 지원하는 것 보다, 프랑스와 벨기에의 사회서비스 바우처 제도가 보여주듯이, 사회적기업이 접근할 수 있는 공공적인 성격을 갖는 새로운 시장을 형성하는데 공공재정을 투입하는 것이 더욱 효과적인 것으로 보인다. 특히, 고령화 등의 문제로 인해 사회서비스에 대한 수요는 높으나 구매력이 낮은 농촌지역에서는 수요자들의 구매력을 높이는 공공재정의 투입 및 소득재분배 정책의 강화는 자연스럽게 농촌지역 사회적기업이 활동할 수 있는 시장을 형성하게 될 것이다.

유럽 사회적기업에 대한 지원정책에서 볼 수 있듯이, 사회적기업에 대한 공공정책의 지원은 시장에서의 자립생존을 조건으로 한 단기적인 직접 지원 보다는 사회적기업들이 활용할 수 있는 다양한 제도의 생태계를 구성하고, 사회

적기업들이 이들 다양한 제도들을 혁신적으로 조합하여 새로운 해법을 끌어낼 수 있도록 자극하는 기업가정신의 확충과 지역사회 네트워크 활성화에 초점을 맞출 필요가 있다.

농촌지역에서의 산업활동 전망이 불확실한 상황에서는 일반기업 뿐만 아니라, 사회적기업들도 적극적으로 활동을 하기 어렵다. 따라서 공공부문의 주요한 역할 중 하나는 농촌지역에서 가능한 새로운 적소시장과 고용기회를 진단하고, 이를 활성화시킬 수 있는 정책들을 활성화시키는 것이다. 농촌관광, 재생에너지, 사회서비스, 문화여가서비스 등 농촌지역의 사회구조적 문제에 답을 하면서도, 농촌지역의 장점을 활용할 수 있는 산업들에 대한 적극적인 연구와 지원정책이 필요할 것이다. 사회적기업은 잠재력이 있으나, 아직 가시화되지 않은 이들 산업들의 개척자로서 공공부문의 파트너가 될 수 있을 것이다. 특히 사회적기업들은 지역사회의 다양한 이해당사자들의 공론장을 매개함으로써 지역사회 내부에서 새로운 적소시장을 분석하고, 정의하며, 이를 실제적인 경제활동과 고용창출로 이어지게 하는 추동력으로도 역할을 할 수 있을 것이다.

또한 유럽의 사례에서 볼 수 있듯이, 사회적기업을 통해 농업에 관련한 새로운 접근을 고려할 수 있다. 농업은 전통적인 의미에서 식량생산과 이를 통한 농민의 소득창출 수단으로만 간주되었다. 그러나 유럽의 농업관련 사회적기업들은 환경 및 경관 보존, 생물학적 다양성의 유지, 농업노동의 정서적 효과 등 농업의 비물질적 가치를 재발견하고 이를 활성화시킴으로서 농업이 갖는 가치 전반을 재구성하고 있다. 또한 사회적기업들은 농업의 이러한 비물질적 가치들이 사회적으로 인정받도록 함으로서 이에 대한 사회적 비용을 지불받고 있고, 이를 통해 일자리를 유지, 창출하고 있음을 볼 수 있다. 가령, AMAP의 경우, 농업과 소농의 사회적 가치를 인정하는 소비자들이 시장메커니즘이 아닌 다른 방식으로 산정된 공정 가격을 지불하고 있으며, 라 파에다의 유제품들은 높은 품질과 함께 정신장애인들의 노동통합이라는 부가가치를 소비자들에게 판매함으로써 안정적인 시장을 확보하고 있는 것에서 그 사례를 볼 수 있다. 꼬까뉴 정원에 참여하는 소비자회원들이 단지 유기농 채소를 구입하는 것을 넘어서서 꼬까뉴 정원이 수행하는 노동통합 프로그램에 참여하는 것으로 자신

들의 소비를 이해하는 것도 같은 맥락이다.

사회적기업이 내세우는 사회적 의미의 부가가치가 일반시민과 공공정책으로부터 인정을 받고, 이에 대한 자원의 배분을 요구하기 위해서는, 사회적기업 스스로가 지역사회의 공공성을 실현하는 주체로서 인정받을 필요가 있다. 이는 사회적기업이 경영전략을 잘 수립하고, 마케팅을 잘 하는 것만으로는 이루어지지 않는다. 사회적기업이 만들어내는 새로운 역동성은 지역사회의 다양한 이해 당사자들의 새로운 신뢰관계에서 나오며, 사회적기업의 활동은 다시 새로운 신뢰관계를 강화시킴으로서 지역사회의 사회적 자본의 선순환적 축적을 가져오게 된다. 특히 인구감소와 경제적 악순환을 겪는 많은 농촌지역에서 사회적 자본은 지역사회 내부의 자원과 잠재력을 극대화시키는 경제적 원동력으로서도 기능을 하게 된다. 이러한 의미에서 농촌지역 사회적기업은 단위 개별기업에 대한 관심 보다는 이를 통해 형성되는 새로운 신뢰관계와 사회적 자본에 보다 초점을 맞추어 접근할 필요가 있다. EQUAL과 LEADER+ 와 같이 지역사회 네트워크 활성화 자체에 초점을 맞춘 공공정책 모델 또한 고려할 수 있을 것이다. 또한 유럽의 사례에서 발견되듯이, 지역의 자원과 주체가 부족한 농촌지역에서는 지자체가 행위주체로서 새로운 신뢰관계 형성을 적극적으로 주도할 수 있으며, 이를 통해 사회적기업의 등장과 발전에 우호적인 환경을 조성할 수 있을 것이다.



## 참고 문헌

---

- Alternatives Economiques. 2004. *Entreprendre autrement*. Hors-série pratique N° 14, Alternatives Economiques.
- Alternatives Economiques. 2006. *L'économie sociale de A à Z*. Hors-série pratique N° 22, Alternatives Economiques.
- Alternatives Economiques. 2010. *L'insertion par l'activité économique*. Hors-série poche N° 44, Alternatives Economiques.
- Avise. 2007. *The Social Economy in the European Union*. EESC.
- Avise. 2009. *Le Livre Blanc - Développer l'Entrepreneuriat Social*. Avise.
- Bacchiega A. and Borzaga, C. 2001. "Social enterprises as incentive structure", in Borzaga, C. and Defourny, J. (eds.), *The Emergence of Social Enterprise*. Routledge.
- Barras, B. (forthcoming). "Ardelaine", in Roelants, B., Pellirossi, V., Dovgan, D. and Biron, O. (eds.), *At the heart of Europe, Cooperatives, Territories and Jobs*. CECOP.
- Barras, B. 2003. *Moutons Rebelles: Ardelaine, la fibre développement local*. REPAS.
- Borzaga, C. 1998. "Unemployment and welfare systems in Europe: an interpretation", in Borzaga, C. and Santuari, A. (eds.) *Social enterprises and new employment in Europe*. Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, Cooperation department.
- Borzaga, C. and Defourny, J. 2001. *The Emergence of Social Enterprise*. Routledge.
- Borzaga, C. and Ianes, A. 2006. *L'Economia della Solidarietà*. Donzelli Editore.
- Campbell, M. 1999. *The Third System Employment and Local Development*. Policy Research Institute.
- Campi, S., Defourny, J. and Grégoire, O. 2006. "Multiple goals and multiple stakeholders", in Nyssens, M. (ed.) *Social enterprise*. Routledge.
- CIRIEC, *The Enterprises and Organizations of the Third System : A Strategic Challenge for Employment, Action pilote «Troisième système et emploi» de la Commission Européenne*, 2000
- Copus, A. et al. 2006. *Study on Employment in Rural areas*. SAC.
- Corcoran, H. and Wilson, D. 2010. *The Worker Cooperative Movements in Italy, Mondragon and France : Context, Success Factors and Lessons*. CSERP & CWCF.
- Craig, G., Shucksmith, M. and Young-Smith, L. 2004. *Rural Community Development in*

Europe.

- Defourny J. and Nyssens, M. 2006. "Defining social enterprise", in Nyssens, M. (ed.) Social enterprise. Routledge.
- Defourny, J. 2004. L'Emergence du Concept d'Entreprise Sociale. Presentation in European Social Economy Conference in Krakow, Poland.
- Defourny, J. and Develtere, P. 2000. "The social economy : the worldwide making of a third sector", in Defourny, J. Develtere, P. & Fonteneau, B. (eds.), Social Economy North and South. Katholieke Universiteit Leuven. Hoger instituut voor de arbeid/Université de Liège. Centre d'Économie Sociale.
- Defourny, J., Henri, A., Nassaut, S. and Nyssens, M. 2009. Les titres-services : quelle qualité d'emploi et d'organisation de service?, Regard Economique N° 69.
- Defourny, J., Simon, M. and Adam, S. 2002., The cooperative movement in Belgium : perspectives and prospects. Luc Pire.
- Demoustier, D. 2001. "France: Voluntary Sector Initiatives for Work Integration", in Spear, R., Defourny, J., Favreau, L., Laville, J.-L. (eds.) Tackling Social Exclusion in Europe. Ashgate.
- Demoustier, D. and Rousseliere, D. 2004. Social Economy as Social Science and Practice : Historical Perspectives on France. Cahier de Recherche 2004#6, EMOI.
- DTI. 2002. Social Enterprise: a strategy for success.
- Ecotec. 2003. Guidance on Mapping Social Enterprise. DTI.
- EQUAL. 2003. The Social Economy - Building Jobs, Services and Inclusion.
- EU DG Agriculture and rural development. 2008. EU Rural Development Policy 2007-201., EU.
- EU DG Agriculture and rural development. 2009. Rural Development in the European Union. EU.
- EU DG Employment and Social Affairs. 1999. Action Pilote Troisième Système et Emploi, Répertoire des projets.
- EU DG Employment and Social Affairs. 2001. Innovative measures under Article 6 of the European Social Fund Regulation (EEC) No. 2084/93 for the period 1994-1999. Report to the European Social Fund Committee.
- Evers, A. 2001. "Social enterprises and social capital", in Borzaga, C. and Defourny, J. (eds.), The Emergence of Social Enterprise. Routledge.
- Evers, A. and Laville, J.-L. 2004. "Defining the third sector in Europe", in Evers, A. and

- Laville, J.-L. (eds.), *The Third Sector in Europe*. Cheltenham : Edward Elgar.
- Frère, B. 2009. *Le nouvel esprit solidaire*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Gueslin, A. 1998. *L'invention de l'économie sociale: Idées, pratiques et imaginaires coopératifs et mutualistes dans la France du XIXe siècle*. Economica.
- Hansmann, H. 1980. "The Role of Nonprofit Enterprise", *Yale Law Journal* 89:835-901.
- Jeanet, T. 1999. *L'Économie sociale européenne*. Ciem.
- Laville, J.-L. 1994. "Économie et solidarité: esquisse d'une problématique", in Laville, J.-L. (ed.), *L'économie solidaire: Une perspective internationale*. Desclée de Brouwer.
- Laville, J.-L. 2001. "France", in Borzaga, C. and Defourny, J. (eds.), *The Emergence of Social Enterprise*. Routledge.
- Nyssens, M. 2006. "Social enterprise at the crossroads of market, public policy and civil society", in Nyssens, M. (ed.) *Social enterprise*. Routledge.
- Perista, H. 2001. "Portugal", in Borzaga, C. and Defourny, J. (eds.), *The Emergence of Social Enterprise*. Routledge.
- Pestoff, V. A. 1998. *Beyond the Market and State*. Aldershot: Ashgate.
- Pochet, P. 2001. *Méthode ouverte de coordination et modèle social européen*, Institut d'Etudes Européennes. Note de recherche 03/01.
- Riera, A. (forthcoming). "La Fageda", in Roelants, B., Pellirossi, V., Dovgan, D. and Biron, O. (eds.), *At the heart of Europe, Cooperatives, Territories and Jobs*. CECOP.
- Roelants, B. 2002. *Preparatory Dossier. European Social Economy Conference in Prague, Czech*.
- Roelants, B. 2009. "Social enterprises and state reform policies on the agenda of international organisations", in Roelants, B. (ed.) *Cooperatives and Social Enterprises: Governance and Normative Frameworks*. Brussels, CECOP Publication.
- Spear, R. 2008 "United Kingdom", in Defourny, J. and Nyssens, M. (eds.), *Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments*. EMES Working Paper.
- Sperckley, F. 1981. *Social Audit: A Management Tool for Cooperative Working*. Beechwood College.
- Vercamer, F. 2010. *Rapport sur l'Economie Sociale et Solidaire*. F. Vercamer Parlementaire en Mission.
- Vienney, C. 1994. *L'économie sociale*. La Decouverte.
- EQUAL. 2006. *Social Economy Round Two DP Analysis*.
- European Observatory of Rural Areas. 2008. "Cooperative training and handcraft services".

- A selection of LEADER+ Best Practices 2. EU.
- European Observatory of Rural Areas. 2009. "Rural tourism district". A selection of LEADER+ Best Practices 4. EU.
- European Social Fund. 2004. EQUAL Free Movement of Good Ideas.
- France Active. 2010. Rapport d'Activité 2009. France Active.
- IFF research. 2005. A Survey of Social Enterprises across the UK. Small Business Services.
- Iris network. 2009. Primo rapporto sull'impresa sociale in Italia.
- OECD. 1999. Entreprise sociale. OECD.
- OECD. 2001. Local Partnerships for Better Governance.
- OECD. 2003. The Non-profit Sector in a Changing Economy.
- Regulator of CIC. 2010. Quarterly Operational Report. BIS.
- SAW-B. 2006. Economie Sociale de 1981 à 2006.
- Social Enterprise Coalition. 2009. State of Social Enterprise Survey 2009.



---

연구자료 D300

유럽의 농촌지역 사회적기업 현황과 시사점

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2010. 10.

발 행 2010. 10.

발행인 오 세 익

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기로 119-1

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 크리커뮤니케이션

02-2273-1775 [cree1775@hanmail.net](mailto:cree1775@hanmail.net)

---

ISBN 978-89-6013-241-2 93520

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-