

중도좌파 정부 집권기 로마시의 ‘다른 경제’ 실험 한국 지자체의 사회적기업 정책에 주는 함의

The Experience of “Another Economy” in Rome, Italy: Implications of
policy on Social Enterprise for Korean local government

엄은희*

저성장과 사회 양극화가 심화되는 가운데, 최근 한국사회에서도 사회적기업에 대한 관심이 급증하고 있다. 한국은 아시아 최초로 사회적기업 관련 법령을 정비하였으며, 최근엔 중앙정부의 몇몇 부처에서도 사회적기업에 관한 다양한 지원 계획을 수립하고 있다. 하지만, 사회적기업이 실제로 활동하게 되는 공간적 수준이 지방과 지역사회라는 점을 고려할 때, 사회적기업에 관한 정책과 지원은 지방 정부 수준으로 내려올 필요가 있다. 이에 본 연구는 사회적기업의 원형을 제공한 이탈리아를 사례로 사회적기업이 발전할 수 있는 역사적·제도적 맥락을 살펴보고자 한다. 특히 개혁적 성향의 정부 집권기 로마 시정부가 실시한 ‘다른 경제’의 실험의 사례를 살펴봄으로써, 한국의 지방자치단체들의 사회적기업 정책에 대한 몇 가지 제언을 제공하고자 한다.

주요어: 사회적양극화, 사회적기업, 지방정부, 로마, 다른 경제

1. 들어가며

거시적인 경제 지표 중 수출 중심의 대기업의 승승장구는 지속되고

* HK교수, 부산대학교 한국민족문화연구소(eunhui.com@gmail.com)

있는 듯하지만 시민들이 일상에서 경험하는 고용지표, 물가, 전세가격 등의 생활 경제나 작은 경제의 전망은 점점 더 악화되어 가고 있다. 바야흐로 고용 없는 성장의 시대가 전면화되고 있는 것이다. 실물 경제에서의 불황의 그림자가 짙어지면서 ‘파이 키우기’와 그에 따른 ‘적하효과(trickle-down)’에 대한 기대가 충족되지 못하면서 불안과 불만이 폭증으로 이어지고 있다. 이에 따라 고삐 풀린 금융자본에 대한 사회적 개입을 통해 실물경제를 회복시켜야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 즉, ‘최소한의 안전장치로 사회적인 것이 필요하지 않겠는가?’와 같은 질문이 일상에서도 제기되고 있는 것이다. 이러한 움직임은 ‘사회적인 것(the social)’을 복원하자는 주장으로 이어지고 있다. 최근 몇 년 사이에 새롭게 주목받고 있는 ‘사회적’이란 접두어가 붙은 개념어들의 등장에서도 이러한 경향을 발견할 수 있다. 기존의 지배적 원리였던 인적 자본, 주주가치경영, 1인 미디어, 과잉소비, 자기계발 등이 강조되던 자리에 사회적 자본, 기업의 사회적 책임 혹은 사회적기업, 트위터나 페이스북 등의 소셜네트워크서비스(SNS), 윤리적 소비, 자원 활동 등이 기존담론들에 도전하며 경합하는 개념으로 부상하고 있는 것이다.

사실 그간 한국의 시민사회는 정치적 의제에 대한 옹호(advocacy)를 중심으로 발전했을 뿐 경제적 영역에 대해서는 회피하거나 침묵해 왔다. 하지만 최근 경제적인 활동방식을 통해 사회적 공익 실현을 추구하는 사회적기업에 대한 시민사회의 관심이 높아지고 있다. 고용 없는 성장과 사회양극화에 따른 각종 사회문제가 대두되면서 이에 대한 해결책으로 사회적기업이 주목받고 있는 것이다. EU를 중심으로 한 선진국들도 1990년대 이후 복지국가의 한계를 절감하며 그에 대한 대책으로 사회적기업에 관심을 집중시켜왔다. 국가재정 지출의 효율화를 추구하면서 동시에 시민사회와의 파트너십에 근거하여 취약계층의 고용 창출과 사회서비스의 확충, 나아가 경기침체 지역의 재활성화의 유력한 수단으로 사회적기업의 육성에 나서게 된 것이다.¹⁾

한국 정부는 아시아에서 가장 먼저 사회적기업 관련 법안을 마련했을

정도로 사회적기업을 고용창출과 지역경제 활성화를 위한 유력한 전략으로 사고하고 있다. 그러나 사회적기업이 주로 활동하는 공간이 지역이고 따라서 중앙정부 차원의 노력과는 차별적인 지방자치단체들의 실정을 고려한 사회적기업 관련 정책들이 요구된다 할 수 있다. 이러한 노력의 출발점들을 지난 6·2지방선거에서도 확인할 수 있다. 다음의 <표 1>과 <표 2>는 지난 지방선거에서 정당별 10대 기본정책과 서울시장 선거 정당별 5대 기본정책 중 일자리창출 관련 정책들을 추려본 것이다.

이상의 정책들에서 볼 수 있듯, 지난 선거에서 거의 모든 정당에서 일자리 창출을 주요한 정책적 목표로 설정하였고, 유효한 방법으로 사회적 일자리와 사회적기업에 대한 청사진을 제시하였다. 이는 국민경제 전반

<표 1> 정당별 6·2지방선거 일자리 관련 정책(10대 기본정책 중)

당명	관련 정책
한나라당	정책 1 맞춤형 일자리 만들기
민주당	정책 3 사회서비스 일자리 100만개 창출 및 비정규직 지원 강화
자유선진당	정책 1 일자리를 5년간 300만개 늘리겠습니다.
민주노동당	정책 1 전국민에게 고용안전망 확충을!
창조한국당	정책 2 '9988' 기업의 99%, 근로자의 88%를 책임지는 중소기업강국 건설 정책 3 비정규직 없는 일자리강국 건설
진보신당	정책 1 비정규직 사용 사유 제한, 비정규직 남용 기업 공공 입찰 제한 등으로 노동자 서민의 일자리를 보호하겠습니다.
국민참여당	정책 1 사회서비스 부문 일자리 100만 개 창출

출처: 중앙선거관리위원회(2010), 제5회 전국동시지방선거정당 정책·공약 모음집.

- 1) 하지만 사회적기업을 경제위기에 대한 대응적 전략이라거나 정부 주도의 정책적 처방으로만 보는 것은 한계가 있다. 본질적으로 사회적기업은 1980년대 이후 서구뿐 아니라 한국사회에서 활발해진 시민운동의 토대 위에서 발전할 수 있었기 때문이다. 신사회운동과 지역공동체운동에 참여하는 시민들이 '국가와 시장에 새로운 관계 정립을 요구'(정태인, 2010)하면서 아래로부터의 발전 혹은 시민참여형 지역개발을 위해 사회적기업의 맹아를 스스로 키워오면서 정부의 정책변화를 견인한 측면을 무시할 수는 없다.

<표 2> 서울특별시 6·2지방선거 정당별 일자리 관련 정책(5대 기본정책 중)

당명	관련 정책
한나라당	3. 일자리 걱정 없는 서울
민주당	2. 보육시설에 어르신 도우미를 도입하고, 방과후학교 전담교사를 대폭 확충하는 등 공공사회서비스 일자리를 최대한 창출하겠습니다.
자유선진당	1. 서울형 일자리창출·지역경제 활성화
민주노동당	5. 질 높은 공공서비스(사회서비스) 제공 및 일자리 창출
진보신당	5. 더 많은 일자리, 더 좋은 일자리로 활력이 넘치는 서울을 만들겠습니다.

출처: 중앙선거관리위원회(2010), 제5회 전국동시지방선거정당 정책·공약 모음집.

에는 고용불안과 양극화는 오히려 심화되는 현상을 반영한 것이라 할 수 있다. 사회적기업에 대한 관심은 사실 경제 호황기보다 불황의 그림자가 짙어져서 지역별, 계층별 격차가 심화되는 상황에서 빛을 발하게 된다. 그런 점에서 현 시기 한국사회의 지방자치단체를 중심으로 국내외의 사회적기업에 관한 정책들을 제대로 탐색하고 이를 지역화하려는 노력은 매우 의미 있다.

하지만 사회적기업을 중심으로 한 지방자치단체의 일자리 창출 전략은 과연 옳은 방향을 설정하고 제대로 진행되고 있는 것일까? 현재 유행처럼 번지고 있는 사회적기업과 사회적 경제에 대한 담론과 정책 사이에서 우리가 놓치고 있는 지점은 또한 없을까? 이에 본 연구는 이런 질문에 답하기 위해 먼저 한국의 사회적기업 관련 정책의 현황을 먼저 비판적으로 점검할 것이다. 또한 본 연구는 이탈리아의 사회적 협동조합 로마시의 ‘다른 경제’ 실험에 대한 검토를 통해 최근 한국의 사회적 경제 및 사회적기업의 현재를 점검하고 특히 지방 자치단체의 수준에서 시사점을 도출해 보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 이탈리아에서 사회적 협동조합이 발전하게 된 역사적 토대를 검토하게 될 것이다. 이어서 이탈리아의 수도인 로마 시에서 2000년대 유럽과 전 세계적으로 주목받은 정책사례로 ‘알트라 이코노미아(Altra Economia)’, 즉 ‘다른 경제’를 위한

노력에 관한 것이다. 이들의 사례에 비추어 현재 한국의 사회적기업 관련 논점을 정리하고 지방자치단체의 사회적 경제 정책에 관한 시사점을 제시하게 될 것이다.

2. 한국 사회적기업의 현황과 과제

1) 한국의 사회적기업 정책의 약사와 현황

전통적인 국가, 시장, 시민사회 간의 자원흐름이 활발해지면서 경계가 모호해지는 것은 전 세계적인 경향이다. 특히 재정압박과 관료체계의 비효율성에서 기인하는 국가실패 그리고 자본의 최대이익 추구 목표 하에 비인간화가 심화되는 시장실패가 확대될수록 거기서 만들어지는 공백을 메우는 역할이 시민사회에게 요구되며, 이는 내외적으로 시민사회의 역할을 확대시키는 기회가 될 수 있다. 이런 과정에서 적극적인 대안의 실행자이자 스스로의 사회적 필요를 충족시키기 위해 사회적기업은 매우 매력적인 선택으로 제안될 수 있다(장인봉·장원봉, 2008).

한국에서 민간에서 시작된 사회적 경제에 관한 관심은 87년 체제 이후 도시 지역에서 시작된 생협운동이 그 출발점이 될 수 있겠다. 하지만 정책적인 측면에서 사회적기업 혹은 사회적경제에 관한 관심을 가지게 된 것은 IMF 이후 급증하는 실업문제에 대응하기 위해 정부의 개입에서 시작되었다. 2001년 보건복지부에 의해 국민기초생활보장법에 근거하여 자활공동체 사업을 시작되었으며, 2003년 노동부에서는 자활사업과 별도로 사회적일자리 사업을 추진하게 된다. 2007년에는 「사회적기업육성법」이 제정되면서, 동법이 정하는 바에 따라 자격을 갖춘 기업들을 사회적기업으로 인증하고 다양한 육성책이 고용노동부를 중심으로 진행 중에 있다.

2010년 10월 현재 고용노동부가 지정한 인증사회적 기업은 전국적으

로 406개가 존재한다. 지역별로는 전체 사회적기업 중 44%가 서울, 경기, 인천 등 수도권에 밀집되어 있으며, 사회복지(20%), 환경(16%), 간병, 가시지원(13%), 보육(6%), 문화예술관광(6%), 교육(5%), 기타(30%) 등의 다양한 영역에서 사업을 펼치고 있다.

2) 한국의 사회적기업 정책에 대한 평가

이상에서 살펴볼 수 있듯 현재 한국의 사회적기업에 관한 지원은 중앙정부의 적극적인 노력에 힘입어 성장해 왔다. 하지만 사회적기업의 사업 영역은 시민들의 삶과 밀접하게 관련된 생활경제에 맞닿아 있고 따라서 사회적기업의 활동무대가 주로 지역이라는 점에서 중앙정부의 육성 정책에 대한 의존도를 벗어난 새로운 모색이 필요한 시점이 되었다. 현재 다양한 연구자와 정책가들에 의해 사회적기업에 대한 새로운 평가들이 만들어지고 있는데, 주요한 평가의 지점은 다음과 같이 정리될 수 있다 (김혜원, 2007; 이은애, 2009; 조규영, 2009; 장원봉, 2009).

첫째, 사회적기업의 지속가능성에 대한 문제인식이다. 사회적기업은 경제적 목표와 사회적 목표를 동시에 추구하는 까닭에 내외적인 긴장감이 항상 내재될 수밖에 없지만, 특히 전자에 의해 후자의 목표가 훼손될 위험이 늘 상존하고 있기 때문이다. 또한 사회적기업을 통해 창출된 일자리의 지속성에 대한 회의론도 지속적으로 제기되고 있다. 양질의 일자리 창출을 통해 빈곤이 해결되기보다 값싼 처방을 통해 빈곤이 오히려 지속되는 경향이 있다는 것이다. 특히 현재처럼 사회적기업의 인건비와 운영비의 거의 대부분이 정부지원에 의존하는 상황에서 지원 종료 후 자립 가능성은 낮아질 수밖에 없다. 최근에는 인증제의 한계로서 사회적기업이 '제도적 동형화에 빠질 위험성'에 대한 지적도 제기되고 있다.

둘째, 사회적기업이 지역경제 활성화에 기여하고 있는가에 관한 문제인식이다. 취약계층의 직업훈련과 일자리 창출 및 낙후지역 개발을 목적으로 하는 사회적기업은 기본적으로 지역친화적 성격을 지닌다. 긍정적

인 모델로 확립된다면 단순한 일자리 확대를 넘어서 지역공동체의 발전에 기여할 수 있는 것이다. 하지만 중앙정부 주도의 정책만이 있을 뿐 실제 사회적기업이 활동하게 될 지역단위에서의 차별화된 정책이 부재한 것은 사회적기업의 지역화에 큰 공백이 있음을 반증한다.

셋째이자 본 연구에서 지적하고자 하는 가장 큰 문제의식은 한국 지방자치체도의 제도적 한계인 중앙과 지방의 관계에서 제기된다. 사회적기업과 지역화 된 공동체경제를 지향하는 커뮤니티 비즈니스 간에서 강한 상호보완성이 존재함에도 불구하고, 현재 한국의 사회적기업 관련 정책은 일률적인 인증제의 의존하고 있을 뿐 지방자치단체의 재량권이나 차별적 정책을 찾아보기 어렵다. 나아가 중앙부처의 관련 지원 사업이

< 표 3 > 중앙부처별 사회적기업 관련 사업내용

사업명	관련부처 (개시연도)	주요사업내용	특징
사회적기업 육성사업	고용노동부 (2007년~)	- 사회적기업 육성법 제정, 사회적기업인증제도입 - 2010년 10월 현재 406개 사회적 기업 인증, 각종 경영재정보호 사업지원	취약계층 일자리 창출에 초점
(자립형) 지역공동체사업	행정안전부 (2010년)	- 희망근로사업의 후속조치 사업으로 “지역공동체 일자리 사업”과 커뮤니티 비즈니스형 “자립형 지역공동체 사업 병행 추진”	일자리 창출과 커뮤니티 비즈니스 병행
농어촌 공동체회사 활성화사업	농수산식품 부(2011년 예 정)	- 노동부 사회적 기업에 대한 농촌조직 진출의 한계 극복 - 농촌 자립기반 구축에 초점을 맞춘 지역 공동체 조직지원	농촌형 커뮤니티 비즈니스에 초점 (지역성과 수익성 강조)
기타	지식경제부	- 지역혁신센터 내 커뮤니티 비즈니스 네트워크 기능강화에 초점을 둔 시범사업	시범사업
	문화관광부	- 노동부와 MOU를 통한 문화예술체육분야 사회적기업 육성	고용노동부와와의 협력 사업 형식

출처: 지경배·김정호(2010)에서 재인용

부처 간 경쟁 구도 하에서 산발적으로 진행되는 것은 큰 문제라 할 수 있다. 현재 고용노동부는 “사회적기업 육성사업”으로, 행정안전부는 “자립형 지역공동체 육성사업”으로, 농수산식품부는 “농어촌 공동체회사 활성화 사업”으로, 지식경제부는 “지역혁신센터 내 커뮤니티 비즈니스 기능강화 시범사업”이란 이름으로 별도의 예산을 책정하고 별도의 정책을 추진하려 하고 있다.

중앙부처의 사회적기업 관련 사업들이 상호간에 정책적 차별성을 부각시키기 위해 경주하게 된다면, 실제 사회적기업이 활약해야 하는 지역에서는 중복투자나 승자독식의 문제를 낳을 수 있다. 단기적인 성과가 강조되면서 이미 제도적 기준에 갖춘 기업들에게는 다양한 기회가 주어질 수 있지만, 그렇지 못한 다수의 지역기업들에게는 적절한 기회가 주어지지 않게 될 것이기 때문이다. 또한 관리의 주체가 중앙화된 상황에서 지역 내 자원을 분배하고 관리할 수 있는 단위가 부재하다. 사회적기업이 활동하는 지역단위의 통합 모델과 통합지원 체계의 구축이 시급히 요구된다 할 수 있다.

3. 이탈리아, 사회적기업의 고향

1) 왜 이탈리아인가?

유럽의 대표적인 사회적기업 연구자인 벨기에 리에주대학 사회적경제 연구센터의 드푸르니(Jacques Defourny) 교수는 유럽에서 사회적기업에 관한 맹아들이 자라나고 확산되는 지형 형성과정의 실질적인 출발점을 1980년대 초반 이탈리아에서 찾고 있다(Defourny, 2006). 사실 사회적기업 및 사회적 경제에 대한 논의는 유럽과 미국 모두에서 관심이 확대되고 있지만, 사회적기업에 대한 개념과 발전의 방향은 두 대륙에서 매우 상이하다. 미국의 사회적기업은 ① 사회적 목표를 수행하는 시장지향 경제

활동을 총칭하는 포괄적 개념 하에 ② 비영리 조직들의 재정획득 문제에 대한 혁신적 해결책으로 주로 모색이 시작되었으며, 따라서 ③리더의 역할을 하는 사회적기업가의 혁신적 기업가 정신이 강조되는 경향이 있다. 이에 비해 유럽의 사회적기업은 많은 경우 협동조합 운동의 전통과의 연계성 속에서 발전해 왔다는 점이 특징적이며, 여기서 협동조합 운동이 가장 활성화된 나라로 이탈리아가 주목받고 있다.²⁾ 2006년 새로운 법안이 발효되기는 하였지만, 이탈리아에서는 사회적기업이 아닌 사회적 '협동조합'의 형태가 발전의 원형이 되었다.

학자들에 따라 보다 복잡하게 유럽의 사회적기업을 구분하는 경우도 많지만, 드푸르니 교수는 이를 크게 협동조합 모델과 개방형 모델로 구분한다. 다음의 <표 4>에서 볼 수 있듯, 협동조합 모델에 가까운 국가들로는 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 프랑스, 폴란드 등이고, 보다 개방적인 형태의 사회적 기업을 제도화한 국가들은 벨기에, 영국, 핀란드 등이다.

이탈리아의 사회적협동조합(social cooperative)은 법률제정을 통해 1991년 이후 법률적으로 보장받게 되었으며, 이러한 제도적 지원은 이 조직

<표 4> 유럽의 국가별 사회적기업의 제도화 형태 및 법안도입 연도

협동조합 모델(cooperative model)	개방형 모델(open model)
이탈리아의 사회적협동조합 (social cooperative)(1991)	벨기에 사회적 목적기업 (social purpose company)(1995)
포르투갈 사회연대협동조합 (social solidarity cooperative)(1998)	영국의 지역이익기업 (community interest company)(2004)
스페인의 사회운동협동조합 (social initiative cooperative)(1999)	핀란드의 사회적기업 (social enterprise)(2004)
프랑스의 공공이익을 위한 협동조합 (cooperative society of collective interest)(2001)	이탈리아의 사회적기업 (social enterprise)(2006)
폴란드의 사회적 협동조합 (social cooperative)(2007)	

2) 출처: 《한겨레신문》, 2010.04.27.

형태의 성장에 크게 기여하였다. 다시 말해, 사회적 협동조합을 통해 기존에 사각지대로 남겨졌거나 새롭게 요구되던 사회적 서비스들이 공공 서비스의 형태로 제공될 수 있는 길이 열린 것이다(Borzaga and Santurair, 2001). 또한 이탈리아는 1991년 사회적협동조합법을 제정하는데 이어 2006년에는 사회적기업법을 추가 제정하였다. 이는 사회적 목표를 추구하는 다양한 형태의 조직들을 사회적경제조직으로 적극 수용하려는 정책적 의지를 보여주는 것으로 평가할 수 있다(Loss, 2006).

이처럼 유럽의 사회적기업은 기업과 비영리단체 등 다양한 형태로 존재하는데, 특히 협동조합의 형태의 비중이 매우 높다는 점이 특징이다. 이는 협동조합이 유럽에서 차지하는 위상 덕분이다. 유럽사회 내에서 협동조합은 노동자의 이익을 대변하는 노동자협동조합과 소비자의 이익을 중심에 놓은 소비자협동조합에 뿌리를 두고 있는데, 유럽 경제의 중요한 축으로 최소한 170년 이상 기능해 왔던 역사적 맥락을 고려할 때 충분히 이해할만한 부분이다.

2) 이탈리아에서 사회적 협동조합의 등장 배경

이탈리아의 사회적 협동조합은 1970년대 말 그 맹아적 형태가 나타나기 시작했으며, 1981년 사회적 협동조합을 위한 법안의 초안이 마련되었다. 그러나 실제로 법안으로 통과하게 된 것은 10년 후인 1991년에야 이루어졌다. 그 10년 동안 운동진영뿐 아니라 법률적 논쟁을 거친 후에야 마침내 1991년 381조 법안을 통해(Law 381/1991) 법인격을 획득한 것이다.

이탈리아에서 사회적 협동조합이 나타나고 발전하게 된 맥락은 크게 구조적인 측면과 주체적인 측면으로 나누어 볼 수 있다. 우선 구조적인 측면에서 국가의 축소와 시장의 전면화 및 그에 따른 사회서비스의 후퇴를 지목해야 한다. 그 즈음의 서구 유럽 국가들이 그러하듯 이탈리아에서도 재정적 실패와 자본 침윤의 심화로 인해 사회적 취약계층에 대한 사회 서비스가 감소하기 시작한 것이다. 하지만 이러한 기존의 복지에서

탈락하는 사람들 외에도 기존의 빈곤 개념으로 포괄되지 않는 광범위한 사회적 취약계층들도 새롭게 등장하였다. 소위 ‘탈 물질적 빈곤’ 현상으로 불리는 새로운 취약계층에는 고령자, 병자, 홈리스, 약물이나 알코올 중독자, 이주자, 장기 실업 상태의 사람들이 포함되는데, 사실 기존의 복지 모델에서는 각각의 대상들에 대한 전문화된 사회 서비스를 제공하는 것이 쉽지 않은 측면이 존재한다.

다른 한편 국가나 자본이 아닌 시민의식에 근거하여 스스로 복지를 생산하고 그렇게 생산된 복지의 수혜자가 되려는 자발적 주체들이 등장하게 된 것에도 주목할 필요가 있다. 이들은 국가의 분배 정책에 기초한 복지모델이 아니라 아래로부터 실천을 기획하는 집단들로, 새로운 형태의 비전과 조직을 구성하여 일부나마 사회 서비스의 수요와 공급 간의 격차를 줄이려 노력하는 집단이었다. Goergen(2006)은 이러한 주체적 변화를 만들어 온 집단으로 트리에스테 주 파르코디산지오바니에서 시작된 일포스트델프라골르(Il Posto delle Fragole)라는 이름의 협동조합을 소개한다. 이 협동조합의 초기 활동가들은 정신병원 개혁운동을 실천했던 사람들이다. 국가의 재정 축소와 더불어 이 지역 정신병원에 대한 재정이 축소되고 간호사 인력이 감축되는 결과를 낳았는데, 이들은 재정확보와 현상 유지를 넘어서 새로운 형태의 사회 서비스의 자체 생산을 기획하기 시작했다. 이른바 ‘정신병원 벗어나기’와 ‘지역에 기초한 대안적 서비스 네트워크의 구축’을 시도한 것이다. 이들이 지역사회에서 자립을 위해 만든 새로운 시설과 사업장(bar)의 벽에는 “자유가 곧 치료다!”라는 글이 적혀있었다고 한다. 이들의 운동은 이탈리아의 넘어서 전 세계 정신병원 개혁 운동의 효시가 된 것으로 평가되기도 하는데, 이 사례가 바로 사회적 협동조합의 발전의 초기 단계에도 급진적 상상력을 불어넣어 주는 계기가 된 것이다.

이처럼 1970년대 이후 이탈리아 전역에서 ‘신빈곤’ 계층에 관심을 가지려는 작은 조직들이 나타나고 있었는데, 이들의 초기 형태는 대부분 자원 활동에 강하게 의존하고 있었다고 한다. 하지만 규모와 조직의 수

가 증가함에 따라 이들은 집합적으로 법적인 장애에 대응하고자 했다. 법률상 협동조합은 회원이 아닌 사람이 협동조합의 사업에 참여할 수도 비조합원에게 혜택을 제공할 수 없음에도 불구하고, 이러한 조직들은 자신들의 활동을 담을 법률적 그릇으로 협동조합에 관심을 가지게 되었다고 한다. 이러한 선택의 배경에는 협동조합이 ① 기업의 지위를 가질 수 있음, ② 비배당 이윤에 대한 면세를 받을 수 있는 단독 조직임, ③ 조합원의 참여와 민주적 관리를 특징으로 함, ④ 설립에 소요되는 초기 자본이 적게 요구된다는 점이 크게 작용했다고 한다.

이러한 움직임 속에 1980년대 이후 이탈리아에서는 사회연대 협동조합(social solidarity cooperatives) 혹은 통합협동조합(integrating cooperatives)이란 이름을 가진 조직들이 나타나기 시작했다. 전자는 사회적 서비스를 제공하는 것을, 후자는 실업자나 취약계층에게 일자리 제공하는 것을 목적으로 하는데, 각각은 1991년 사회적협동조합법에 따라 A타입과 B타입으로 자연스럽게 수렴되었다.

3) 사회적협동조합의 제도와 현황

이탈리아 사회적 협동조합은 381호 법안(Law 381/1991)의 존재를 통해 설명되어야 한다. 헌법과 민법에 의해 협동조합의 존재를 이미 인정해 온 이탈리아에서 이 법의 제정으로 사회적협동조합이 법적 지위를 인정 받을 수 있었다. 이 법안의 주요 내용은 다음과 같다.

- ① **분명한 목적의 설정:** 사회적 협동조합은 지역사회 일반에게 혜택을 제공하거나 시민들의 사회통합에 기여하는 것을 목적으로 한다. 이로써 가입과 탈퇴의 자유는 보장되지만 가입회원들에게로 귀속되는 본래의 협동조합에 비해 지역사회 일반에 대한 기여의 가능성이 높아질 수 있었다.
- ② **사회적 협동조합의 형태 구분:** A타입 사회적협동조합은 지역사회 일반

에게 보건, 사회, 교육 서비스 등을 제공하는 것을 목적으로 하며, B타입 사회적협동조합은 사회 취약계층에게 적절한 일자리를 제공하여 이들을 노동시장에 통합시키는 것을 목적으로 한다. 본 법률이 정하고 있는 취약계층의 범주에는 신체 및 정신적 장애인, 약물 및 알코올 중독자 등이 포함된다. 남부 일부 지역의 경우에는 출소자들의 사회통합의 장을 제공하는 경우도 존재한다.

- ③ **복합이해당사자 협동조합:** 사회적 협동조합이 기존의 협동조합과 가장 차별화되는 영역이 바로 이 지점이다. 협동조합이 생산하는 상품과 서비스의 수혜자만이 조합원이 되는 것이 아니라 다양한 범주의 이해당사자가 조합원 자격을 획득할 수 있는 것이다. 이 법률에 따르면, 사회적 협동조합의 조합원에는 서비스 수혜자, 유급 직원, 무급 자원봉사자(단, 50%를 넘어서는 안 됨), 재정 투자자, 공공기관이 모두 조합원이 될 수 있다. 물론 고용을 주목적으로 하는 B타입 협동조합의 경우 사회 취약계층의 비율은 최소 30%를 넘겨야 한다.
- ④ **협동조합에 기초한 민주적 운영:** 1인1표의 의결권의 원칙을 준수하며, 이윤배당은 80%를 넘어서는 안 된다. 이는 역으로 매년 20% 이상의 이익을 내부 유보하여 조직역량 강화와 사업영역 개선에 활용될 수 있다는 것이다.
- ⑤ **컨소시엄 구성의 허용:** 개별 사회적 협동조합들은 각종 서비스(훈련, 기술관리, 지식 및 정보 공유)를 제공받기 위해 공동의 컨소시엄, 즉 상위 사업연합체를 구성할 수 있다. 컨소시엄은 서비스 제공 외에도 정책이나 가이드라인 개발을 통해 사회적 협동조합의 이익을 대변하며 회원 조직의 생산성 강화를 위한 다양한 조치들을 취할 수 있다.
- ⑥ **우선 구매계약:** 사회적 협동조합은 서비스 제공이나 노동통합 활동과 관련하여 공공단체와의 계약에 참여가 가능하다.

1991년 법률 통과 당시 이탈리아의 사회적 협동조합의 수는 약 2,000개 정도로 추정되었는데, 2004년 말 통계로는 약 7,000개의 사회적협동

조합이 이탈리아에서 활발하게 활동하고 있다고 한다. 이 중 A타입(사회 및 교육 서비스 제공)이 4,026개(59%), B 타입(취약계층의 노동조합)이 2,459개(33%), 2개 타입의 혼합형태 혹은 컨소시엄이 377개(8%)인 것으로 보고되었다. 전체 회원은 약 267,000명으로, 이 중 유급직원의 수의 23,000명이다(Loss, 2006). 또 다른 자료에 따르면, 사회적 협동조합의 매출액은 이탈리아 전체 협동조합 운동의 4%를 차지하며, 고용 면에서는 10%를 담당하는 것으로 추정된다(Goergen, 2006). 한편 지리적 분포를 보면 사회적 협동조합이 발생한 이탈리아 북부에서 사회적 협동조합의 활동이 가장 왕성한 것을 확인할 수 있는데, 북부에 42%, 중부에 19%, 그리고 나머지 남부 및 섬 지역에 39%가 분포하고 있는 것으로 나타났다(Loss, 2006).

최근 이탈리아 볼로냐 대학의 스테파노 자마니 교수는 콘프코압과 레가코압의 내부자료를 인용하며 이 두 협동조합 연합조직 산하의 사회적 협동조합의 현황을 다음과 같이 밝히고 있다(Zamagni and Zamagni, 2010). 가톨릭 성향의 콘프코압(Confcooperative) 계열에서는 CGM이라는 사회적 협동조합 컨소시엄이 대표적인데, 2008년 통계에 따르면 CGM 산하에 75개의 지역별 컨소시엄, 1,350개의 개별 협동조합을 거느리고 있으며 3만 5천명을 고용하고 사업규모는 연간 10억 유로에 달하는 것으로 보고되었다. 한편 좌파성향의 레가코압(Legacoop)의 경우에도 다수의 사회적 협동조합이 소속되어 있는데, 2008년 통계에 따르면 1,500개의 협동조합에 고용인원은 5만 5천 명이고 연간 매출액은 19억 유로에 달하는 것으로 보고되었다.

나아가 사회적협동조합은 이탈리아 복지 체계의 개혁에 결정적 역할을 한 것으로 평가된다(Zamagni and Zamagni, 2010). 협동조합 모델의 도입에 따라 수혜자의 생활조건 향상을 목적으로 한 과거의 복지 모델이 수혜자의 역량 강화를 지향하는 방향으로 발전하였다는 것이다. 특히 2000년 개정된 국가사회보전보호법(Law 328/2000)에서는 이탈리아 복지 체계의 기준으로 수평적 보조(horizontal subsidiarity) 개념이 도입되는데 기여하였다. 이 법안의 주요내용은 지방정부 차원에서 사회적 서비스를 제공할

수 있는 주요 단위 중 하나로 비영리조직을 인정하는 것으로, 이로써 사회적협동조합으로 대표되는 비영리조직들이 공공기관의 사회서비스 제공 입찰에 평등하고 호혜적인 조건으로 참여할 수 있는 계기가 마련되었다(Borzaga and Inanes, 2006; Zamagni and Zamagni, 2010에서 재인용).

4) 협동조합, 지방정부, 사회적 협동조합 관계의 미끄러짐?

이탈리아의 사회적기업, 사회적 협동조합, 나아가 협동조합 운동에 대해서는 너무나 많은 자료들이 존재하지만, 이 분야의 발전에 지방정부가 어떠한 기여를 했는지를 살펴볼 수 있는 자료는 많지 않다. 최근 한국에서 사회적경제에 관심을 가진 그룹들에 의해 지대한 관심의 초점으로 떠오르는 곳으로 이탈리아 북동부 에밀리아-로마나 주의 볼로냐라는 도시가 있다. 이 지역에 대한 관심은 한국뿐 아니라 사회적 경제에 관심을 갖는 다양한 국가에서 지대한 편이지만, 대부분의 초점은 협동조합 자체에 놓여있을 뿐 지방정부를 주목한 자료는 거의 전무하다시피 하다.

추측컨대, 협동조합이라는 시민영역의 자발성에 기초한 경제조직의 활동력과 생산성이 이미 선도적인 수준에 오른 지역이라는 점에서 정책적 영향력은 오히려 부수적인 효과에 머물지 않았나 생각해 볼 수 있다. 최근 한 인터뷰에서 볼로냐 대학의 자마니 교수 역시 에밀리아-로마나 주정부가 운영하는 지역개발청 에르벳(Ervet)과 산하의 리얼서비스센터(Real Service Center)에 대해 “에르벳은 협동조합과는 직접 관계가 없는 정부기구”(《오마이뉴스》, 2010.08.05)라고 말하면서, 협동조합 부문을 위한 특화된 조직이기 보다는 관 내 연구기관, 대학, 중소기업연합을 매개하는 기능을 수행했다고 밝힌 바 있다.

한편 일반 협동조합과 사회적 협동조합 간에도 약간의 간극이 존재한다. 본래 협동조합은 회원에 기초한 이해당사자(stakeholder) 경제활동을 중심으로 하는 조직이다. 즉, 사업의 모든 책임과 그에 따른 혜택이 회원들로 귀속된다. 이에 비해 사회적 협동조합은 복합이해당사자

(multi-stakeholder)를 특징으로 한다. 법률 381/91가 정하고 있는 사회적협동조합의 소유구조는 사회서비스의 수혜자인 사용자 외에도 노동자, 자원봉사자, 후원회원, 법인회원이 함께 존재할 수 있다. 지리적인 분포에서도 사회적협동조합과 일반 협동조합의 분포는 약간의 차이가 있는데, 실제로 사회적협동조합은 좌파성향의 레가코압이 강세를 보이는 에밀리아-로마나 지역을 중심으로 한 북동부(28.3%/2001년)보다는 가톨릭의 성향이 강한 콘프로코압이 다소 강세를 보이는 북서부 지역(31.7%/2001년)에서 다소 활발한 활동을 벌이고 있는 것을 확인할 수 있다(Zamagni and Zamagni, 2010).

이런 점에서 협동조합 경제가 아닌 사회적 협동조합 및 사회적기업의 현재를 조망하기에 최근 한국에서 주목하는 볼로냐의 사례는 적절하지 않을 수 있다. 이에 본고에서는 이탈리아의 정치적 변동과정에 주목하며 이탈리아의 수도인 로마 시의 사례를 살펴보고자 한다. 로마시는 소위 ‘중도-좌파 집권기’인 2000년대 초중반 ‘다른 경제’라는 정책적 목표를 수립하고 이를 뿌리내리기 위한 다양한 노력들을 선보인 바 있다.

4. 중도-좌파 집권기 로마 시정부의 사회적기업 활성화를 위한 노력

1) 이탈리아 지방선거와 로마 시정부의 성격

최근 한국에 소개되고 있는 이탈리아의 정치 현실에 관한 기사들을 보면 매우 절망스러운 수준이다. 2001년 출마 100일 만에 총리로 선출되는 기염을 토한 미디어 재벌 베를루스코니가 온갖 추문에도 불구하고 2010년 말 총리신임 투표를 통과하며, 이탈리아의 정치 수준을 한 단계 더 추락시켰다는 비판의 목소리가 높기 때문이다. 이러한 후진적 정치행태는 이탈리아에서 뭔가 긍정적인 함의를 도출하려는 시도 자체를 무력

하게 만들 정도이다(김중범, 2006). 하지만 사실 이탈리아는 정치적 측면에서 한국과 유사한 점이 참으로 많은 나라이다. 이탈리아는 1980년대 후반 경이적인 경제발전을 통해 세계 5대 경제 강국으로 부상하였으며, 1990년대 중반에는 유럽경제통화동맹(EMU)의 가입조건을 2년 만에 만족시킬 정도의 성공적인 재정정책을 펼친 것으로 유명하다(정병기, 2003). 한편 한국의 민주화항쟁과는 다른 방식이기는 하지만 1992년 이후 마니폴리테(Mani Pulite <깨끗한 손>)³⁾이라는 운동을 계기로 선거제도를 변화시킨 것은 매우 주목할 만하다. 이로써 1990년대 중반 이후 2008년 총선 이전까지 이탈리아에서 중도-좌파 정부가 집권할 수 있는 토대를 마련될 수 있었다.

로마시에서는 새로운 지방행정법에 따라 1993년 기존의 시의회 선출제도가 아닌 보통선거에 의해 시장을 선출하였다. 첫 선거 이후 시장의 임기는 4년이었으나, 2001년 이후에는 5년제로 변경되었다. 로마시의 초대 민선 시장은 녹색당 출신의 프란체스코 루텔리(Francesco Rutelli)인데, 당시 로마시 정부는 DS(좌파민주당) - FV(녹색당) - PPI(이탈리아인민당) 연합정권으로 구성되었다. 루텔리는 1993년 이후 8년간 재임하였다. 2001년 선거에서는 이탈리아 민주당(PD)의 발테르 벨트로니(Walter Veltroni)가 PD(이탈리아민주당) - FV(녹색당) - PRC(재건공산당) - PdCI(이탈리아 공산당)의 연합 후보로 출마하여 중도우파 연대(전진이탈리아<FZ>와 국민연맹<NA>의 선거연합)의 후보 안토니오 타야니(Antonio Tajani)를 꺾고 시장에 당선되어 중도-좌파 정권을 이어가게 된다. 벨트로니는 2006년 선거에서도 NA(국민연맹)의 후보로 나선 지안니 알레마노(Gianni Alemanno) 후보를 큰 표 차이로 이기며 재선에 성공하였다. 하지만 로마 시의 시장이었던

3) 마니폴리테 운동은 1992년 디 페에트로 검사를 필두로 밀라노 검찰청의 검사들이 주도한 부정부패 정치자금에 관한 수사운동이다. 당시 수상이었던 크락시는 이 사건에 연루된 것으로 알려진 후 결국 망명을 선택하였으며, 현 총리이자 당시 재벌 총수였던 베를루스코니 역시 연루된 것으로 밝혀졌다. 베를루스코니 총리는 여전히 이 사건에서 자유롭지 못한 것으로 알려져 있다(김중범, 2005).

벨트로니가 2008년 총선에 출마하면서 로마 시는 조기 지방선거를 치르게 되었다. 이 선거에서 중도우파는 2006년 후보였던 알레마노를, 중도좌파는 초대 민선 로마시 시장을 역임한 루텔리를 후보로 공천하였는데, 2차 투표에서 알레마노가 승리함으로써 이탈리아의 수도 로마시는 직접 선거 사상 처음으로 보수적인 정권의 치하에 놓이게 되었다 (http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_mayors_of_Rome).

로마시의 중도-좌파 집권기인 1993년에서 2008년 초반까지 로마시 행 정부를 이끌었던 루텔리와 벨트로니는 이상주의로 비난받기는 했지만, 실용적인 문제에 집중하여 대중의 지지를 이끌어 낸 것으로 유명하다 (*The Independent*, 2007.07.09). 특히 벨트로니는 집권기간 동안 점진적이지도 꾸준한 ‘연대기반 복지국가’ 모델을 적용하여 로마 시의 학교급식 혁명을 선도하여(Morgan and Sonnino, 2008), 이후 다른 국가의 진보적 정치인들의 학교급식 개혁에 많은 영감을 주었다.⁴⁾

2) 로마시의 ‘다른 경제’

벨트로니 집권기 동안 로마시는 ‘알트라 이코노미아’(l’Altra Economia <다른 경제>)라는 개념을 개발하고 이를 로마시에 뿌리 내리기 위해 노력하였다. 다른 경제라는 용어는 2000년 무렵 처음 나타났다고 하는데, 다른 경제는 주류 경제제도에 도전하면서 구체적인 해결책으로 사회적

4) 로마시의 학교급식은 1999년 488호 법안(Law 488/1999)으로 대표되는 법적·제도적 장치를 마련하여 친환경 식재료의 사용뿐 아니라 지역산 식재료에 우선권을 부여하는 조달체계를 만들어오면서 공공급식의 ‘혁명적 개혁’을 진행한 것으로 평가받고 있다. 법안 마련이후 2002년 입찰에서부터 시작된 로마시의 학교급식 개혁은 2007년 3단계 5년 단위 계획이 수립되어 현재도 진행 중에 있다. 2006년 보수적 성향의 정부의 집권 이후에도 학교급식 개혁의 노력이 진행될 수 있다는 점에서 공공급식 개혁은 좌우로 갈리는 문제가 아님을 우리는 로마시의 사례로서 확인할 수 있다. 보다 자세한 로마시의 학교급식 개혁의 노력에 관한 상세한 소개는 최근 번역된 『학교급식혁명』(2010, 이후출판사)의 4장을 참고할 것.

기업을 중심으로 ‘사업하는 법’을 개발하고 이를 전파하기 위한 일련의 노력으로 구체화되었다(Reynaert, 2008). 로마시는 2001년 ‘다른 경제’ 추진을 위한 공개 포럼 ‘타볼로델알트라이코노미아(Tavolo dell’ Altra Economia<다른경제위원회>)’를 구성하여, 2년에 걸쳐 다른 경제에 대한 정의를 포함하는 원칙 헌장을 제정하였다. 헌장의 주요 개념은 다음과 같다.

다른경제위원회 헌장(일부 발췌)

- 경제활동의 목적은 이윤 최대화가 아니라 근본적 필요를 충족시키고 모든 이의 안녕을 보장하는 것이다.
 - 생태적 양립가능은 본질적 조건이 되어야 한다.
 - 조직 간 및 조직 내의 협력과 연대가 중요하다.
 - 양질의 직업 창출, 적절한 노동조건, 공정한 임금, 개인 역량의 인정을 목표로 한다.
 - 이윤은 다른 경제 활동에 재투자될 수 있다.
 - 책임 있는 소비의 역할이 중요하다.
 - 사람과 경제 활동 간의 관계의 특성은 상호성, 포섭, 투명성, 협력, 연대, 참여이다.
 - 대안 경제는 지역 생산을 장려하고 환경에 착근된 경제를 선호한다.
 - 남반구 국가들과의 연대 활동에 관심을 갖는다.
 - 다른 경제를 위한 네트워킹은 매우 중요하다. 모든 사람이 정보에 자유롭게 접근하여 상호 학습의 기회를 얻으며 다른 현실에서 문화, 경제, 사회적 교류를 자극한다.
-

로마시가 추구하는 ‘다른 경제’란 사회적기업을 중심으로 지역에 착근된 새로운 지역발전 모델을 만들어 내는 것으로 요약될 수 있다. 이러

한 노력은 경제적 목표와 사회적 목표를 동시에 추구하려는 사회적기업의 본래적 목표에서 부합한다. 로마시의 사회적기업 인큐베이팅을 담당해 온 까레라 등은 로마시의 사례는 공공과 사적 영역 간의 새로운 관계 설정을 통해 지역기반 운동과 새로운 복지 모델을 생산한 것으로 설명한다(Carrera et al, 2006).

나아가 이들은 후속연구를 통해 벨트로니 집권 하의 다른 경제의 경제적 성취를 다음과 같이 설명한다(Carrera et al, 2007). 로마시는 2001년 이후 약 7년 동안 로마시 외곽의 주변부 지역이나 취약계층 밀집지역에서 소규모 기업들(대부분 사회적기업을 지향함)의 진흥을 위해 7,500만 유로를 투자하였다. 사업 프로젝트들은 주로 “주변부 벨트”들에 집중되었으며, 시 의회는 이 지역을 특별 지역으로 선정하여 지구적 개입, 즉 로마시 자체 재정 외에도 유럽의 펀드들이나 EU경제사회위원회의 기금이 투입될 수 있는 여지를 만들어 내었다. 투자된 기금 중 39%는 사업서비스 활동에 할당되었고, 나머지는 보조금의 형태로 사용되었는데, 이 기간 동안 약 4000개의 프로젝트가 제안되어 그 중에 850개가 선정되었으며, 2007년 3월 현재 420개 프로젝트에 대한 투자가 완료된 것으로 보고되었다. 결과적으로 이 기간 동안 로마시에서는 약 3400개의 새로운 직업 창출되어, 로마시의 실업율을 7.2%에서 6.9%로 다소 낮추는 효과를 낳았다. 이는 지원 대상 기업 당 평균 4.5명 이상의 고용증대 효과를 낳은 것으로 보고되었다(Carrera et al, 2007).

3) 로마 시정부의 역할

레이나어트는 다른 경제의 발전을 촉진시키는데 있어 로마 시민사회의 역동성과 함께 지방정부의 강력한 대응이 동등한 역할을 했음을 강조한다(Reynaert, 2008). 앞서 설명한 <다른경제위원회>의 중심에는 ‘오토프로모키오네소시알레(autopromozione sociale<social self-promotion, 사회적자기증진이란 의미>)’이라는 조직이 존재한다. 부연하자면 <오토프로모키오

네소시알레>가 중심이 되어 지방정부 행정가, 다양한 제3섹터 조직들, 각종 연합조직과 관심 있는 개인들을 초청하여 상시적인 회의장이자 의결기구인 <다른경제위원회>를 조직한 것이다. 이 체계를 통해 만들어진 성과들은 다음과 같다.

- ① <다른경제위원회> 정체성을 밝히고 내외 의사소통의 창구로서 홈페이지 구축.
- ② <다른경제위원회>의 첫 번째 사업으로 다른 경제의 개념을 정립하고, 이를 「헌장」의 형태로 번안.
- ③ 다른 경제라는 개념과 다른 경제를 통해 펼쳐게 될 다양한 사업과 프로젝트를 대중들에게 알리기 위해 2004년 이후 매 2년마다 “라페스타델알트라이코노미아(la Festa dell’Altra Economia<다른경제 박람회>)” 개최.
- ④ 박람회의 성공에 기초하여 로마의 다른 경제 부문을 위한 영구적 공간을 만들어 내기 위한 프로젝트를 발주. <다른경제위원회>와 오토프로모키오네소시알레가 공동으로 “la Citta dell’Altra Economia(다른 경제의 도시)”라는 공간이 2007년 9월 공식으로 개소

특히 ‘다른 경제의 도시’라는 이름의 공간에는 대안 경제본부(안내테스크 전시장, 판매장) 외에도 생태 및 공정무역 시장, 친환경레스토랑, 생태바, 회의장, 실험실 등이 자리하고 있다. 이 혁신적인 실험을 통해, 다른 경제라는 개념이 보다 가시적이며 구체적으로 드러날 수 있었으며, 그 자체로 유형의 자산을 만들어 냈다.

이 밖에도 로마시와 오토프로모키오네소시알레는 사회적기업 인큐베이팅 작업에도 많은 노력을 기울였다. 인큐베이팅 사업은 인건비 등의 운영비용뿐 아니라 물리적인 공간까지 제공하는 종합 프로젝트였다. 카레라와 동료연구자들(Carrera et al., 2007)은 5개의 대표적인 인큐베이팅 프로젝트를 상세하게 설명하고 있는데, 구체적인 내용은 다음과 같다.

- ① Incipit: 로마의 대표적인 교외지역인 코비알레(Corviale)에 위치한 기존 인큐베이터임. 약 3년간 지원을 받아 10개의 사회적기업과 15개의 협력업체가 지원 혜택을 받음. 현재(2007년 3월) 특히 두 개 분야에 전문성을 가진 ‘2세대’ 기업들이 인큐베이팅 단계에 신규 진입하였는데, ICT분야 4개 기업과 수공예(목공, 섬유, 보석) 분야 6개 기업으로 구성. Incipit는 기능적이며 건축학적 측면에서 매우 우수한 구조를 갖춘. 로마시 안에서 최상의 잠재력을 발휘하고 있음. 시 도서관, 직업훈련 센터 등 인근의 시설들과 연계를 강조함.
- ② Start: 씨네치타(Cinecitta)라는 이름을 지닌 영화 스튜디오 안에 위치함. 각종 영상음향 장비와 멀티미디어 생산 분야에서 활동하는 첨단기술 회사들의 집약체임. 고도의 경쟁력을 갖춘 틈새 영역에 대한 상당한 지원을 통해 양질의 작품 활동을 가능케 함. 8개 지원대상 기업과 10개 협력업체가 입주하고 있음. Incipit와 마찬가지로 2세대 기업들이 입주할 준비를 하고 있음. 애니메이션 제작 분야에서 훌륭한 성과를 낸 것을 보고됨.
- ③ Inverso: 1000평방미터에 달하는 면적을 차지하고 있는 인큐베이터로 시설 전체가 사회적기업을 위해 제공됨. 15개 기업이 입주하고 있음(협동조합, 사회적 협동조합과 기타 비영리 영역들이 사회서비스를 제공하는 기업을 설립하였음).
 사회적 자기증진은 Inverso를 출범시킨다. Inverso는 사회적기업이나 연대 기업을 위한 인큐베이터임. 이 조직의 목표는 사회적기업의 출범을 지원하며 지속적인 생존의 가능성을 높이는 것이다. 1006년 초반 이후 적극 활동. 넓은 부지 내에 초기에 16개 사업체가 자리할 수 있는 공간을 제공하기도. 뿐만 아니라 사무실, 회의실, 세미나장소, 컴퓨터 등을 물리적 지원 뿐 아니라 교육, 경영 조언, 훈련과 기업 간 네트워크와 같은 서비스를 제공함.
- ④ Play: 문화와 레크리에이션 분야(연극, 영화, 춤, 음악 등) 이벤트를 만들어 내는 기업들로 구성됨. 2005년 9월 출범.

- ⑤ Floss: ICT기업들의 진흥을 목표로 하는 직업 목적형 인큐베이터. 무료도서오픈소스소프트웨어(Free-Libre-Open-Source-Softwares)의 개발. 이 프로젝트를 통해 로마시에 무료 소프트웨어의 지역 내 공급하게 됨.

이상에서 볼 수 있듯 이들의 연구에서 주목하는 인큐베이팅 사업에서는 사회서비스를 중심으로 한 보완적 의미의 사회적기업 외에도 영화, ICT, 문화와 레크리에이션을 중심으로 청년층의 사회적 창안에 도움이 되는 다수의 인큐베이팅 프로젝트들이 포함되어 있는 것이 흥미롭다. 로마시와 오토프로모키오네소시알레는 2006년 말 유럽경제사회위원회가 수여하는 “책임있는기업에 대한 유럽기업상(European Enterprise Award for Responsible Entrepreneurship)”을 수상하였다. 전체 28개 EU 국가에서 400개의 사회적기업 지원활동 중에서 이 조직이 수상의 영광을 얻게 된 것은 이와 같은 창의적인 인큐베이팅 사업의 성과가 유럽 내에서 실질적으로 인정된 것임을 의미한다.

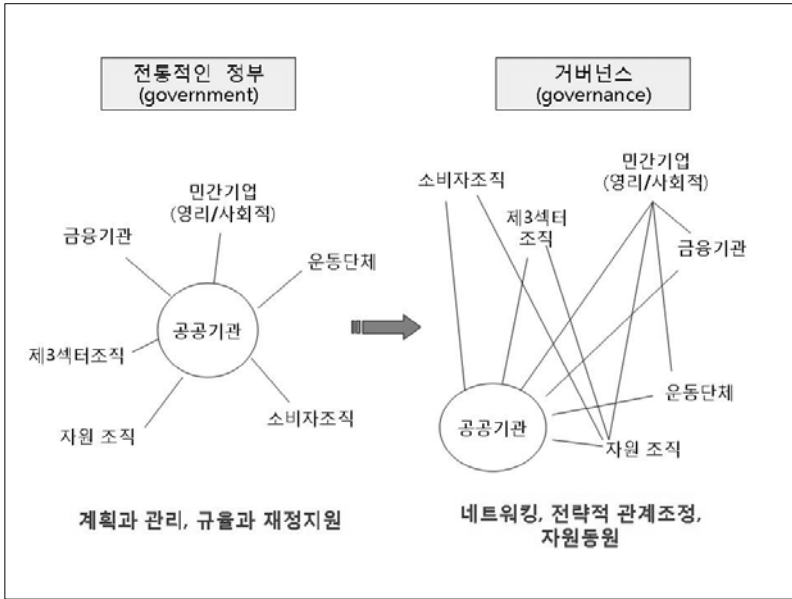
로마시의 사례는 사회적기업에 기초한 지역 활성화 노력에서 지방정부의 역할에 대한 표준적 모델을 제시한다. 보다 구체적으로 로마시 정부는 역할의 변화, 즉 전통적인 관리자로서의 정부에서 거버넌스 네트워크 안의 하나의 행위자로 적극적인 역할 변화를 주도하고 이를 실천에 옮겨 왔다. 전통적으로 공공기관이 자임해 온 계획과 관리, 규율과 재정 지원의 역할을 내려놓고 대신 네트워킹의 한 축으로서 기능하며 전략적인 관계 조정에 개입하면서 다양한 자원동원의 가능성을 확대시킨 것이다. <그림 1>은 이러한 정부의 역할 변화를 도식적으로 보여준다.

4) 대학과 중간지원조직의 역할

지방정부 외에도 지역 내 시민사회들이 중간조직으로써 다양한 시민 사회 활성화를 위한 노력을 찾아볼 수 있다. 우선 로마 시의 두 개 대학

<그림 1> 사회적 경제와 정부의 역할 변화

출처: Carera et al(2007)을 재구성



[어비노 대학(University of Urbino)와 로마스사피엔자대학(University La Sapienza of Rome)]은 각각 석사 수준의 대학원 과정을 개설하여 비영리 제3섹터 부문, 사회적 경제, 지역개발, 공정무역 등에 관한 이론적 틀과 방법론적 도구를 제공하는 역할을 자임하였다.

훈련, 교육, 재정서비스, 혁신과 연구의 동력으로서 중간 조직의 역할 역시 매우 중요하다. 로마의 대표적인 중간조직으로는 1992년 창립된 비영리 시민사회조직 루나리아(Lunaria)가 있다.⁵⁾ 루나리아는 사회적 경제의 활성화를 위해 다양한 부문에서 활발한 활동을 펼치고 있는데, 2000년부터는 30여 개 다른 시민사회조직들과 함께 스빌란시아모시(Sbilanciamoci!)라는 캠페인을 전개하고 있다. 이 캠페인을 통해 시민사회 영역은 평화,

5) 보다 자세한 내용은 루나리아의 홈페이지(www.lunaria.org)를 참고할 것.

국제정치, 제3섹터, 복지, 환경정책, 노동, 공공재정과 정부지출까지 다양한 주제들을 포괄하며 영역별로 평가와 대안제시를 제공한다. 또한 이들은 대안적 발전을 측정할 수 있는 도구인 QUARS를 개발하여 매년 이탈리아 각 지방정부의 사회생태발전의 질을 평가한 결과를 공개한다. 즉 GDP를 대표되는 경제중심의 발전지표가 아니라 지역주민의 삶의 질을 중심으로 한 대안적 발전지표를 활용하여 공공기관을 모니터링하고 정책의 재설정을 유도함으로써 대안적 지역발전에 기여하고 있는 것으로 평가된다.

5. 결론: 한국 지자체의 사회적기업 정책의 과제

전통적으로 공공성의 영역은 국가로 대표되는 정부영역의 고유한 권한이었다. 하지만 지방자치제도가 도입되고 정착화 단계에 들어서게 되면서, 과거 중앙 중심의 정부운영에도 새로운 변화가 요구되고 있다. 간접민주주의와 권위주의적 행정운영의 시대를 넘어서 적극적인 개입과 참여를 통한 새로운 시대가 열리게 된 것이며 이에 따라 시민사회와 공공과 시장의 전통적인 구분을 넘어서 지역을 중심으로 새롭게 공공-시장-시민사회 간의 관계 설정이 필요해진 것이다.

본 장에서는 이탈리아와 로마시의 사례를 통해 개혁적 성향의 지방정부가 지역 내에 사회적 경제를 착근시키기 위한 다양한 노력들을 살펴보았다. 이탈리아는 오랜 협동조합의 역사를 지닌 국가인 만큼 일찍이 법률과 다양한 지원제도가 정비되었다. 이러한 제도적 지원은 시민사회에 축적된 사회 자본과 어우러지면서 전국 대부분의 지역에서 다양한 주체들에 의한 촘촘하고 단단한 사회적 경제의 네트워크를 만들어 내고 있다. 물론 사회역사적으로 형성되고 발전되어 온 제도상의 차이를 고려할 때, 이탈리아와 로마의 사례에서 우리의 실정에 적합한 직접적인 함의를 찾는 것은 한계가 있다. 또한 그러함에도 본 연구가 강조하고자 하는 사

회적기업 정책의 지역화와 지방정부의 역할에 있어 개혁적 성향의 지방 정부의 역할은 매우 중요하다. 사실 로마시의 '다른 경제'에 대한 사례를 살펴보는 작업은 상당한 많은 한계를 지니고 있었는데, 특히 언어적인 한계로 인한 자료수집의 제약조건으로 인해 참고할 수 있는 자료가 상당히 제한적이었다. 또한 2008년 로마시의 보궐선거 결과 새롭게 등장한 우파정권 하에서 다른 경제의 실험은 얼마나 지속되고 있는 지에 대한 후속사례를 얻지 못했기 때문에, 본 연구는 더 많은 후속과제를 남기고 있다고 볼 수 있다. 이상의 한계를 전제하되, 이탈리아의 로마 시 정부의 방향성과 여러 실험들을 근거로 하여 본 연구는 사회적 경제 및 사회적 기업에게 주어진 정책적 과제를 크게 다음의 두 축을 중심으로 정리하고자 한다.

1) 사회적기업을 넘어 사회적경제로의 비전 확장

첫 번째 축은 사회적기업을 넘어선 사회적 경제로의 비전확장에 관한 것으로, 우선적으로 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 장치의 마련이 모색되어야 할 것이다. 한국의 「사회적기업육성법」은 초기 사회적기업 정책이 뿌리내리는데 큰 기여를 한 것은 주지의 사실이지만, 이 법률의 기준을 충족시키지 못하는 조직들에게 이 용어의 사용이 불허되고 있다. 하지만 이탈리아의 경우에는 사회적협동조합과 사회적기업에 관한 법적, 제도적 장치가 모두 마련되어 있을 뿐 아니라 앞서 소개한 국가사회보전보호법(Law 328/2000)과 같은 법률적 장치를 통해 다양한 조직들의 사회적 경제활동에의 참여가 보장되고 있다. 법률이 인정하는 사회적기업을 넘어서 경제의 사회화에 기여할 수 있는 다양한 활동들을 뒷받침할 수 있는 제도가 마련될 때, 다양한 주체들이 '제도적 동형화'(장원봉, 2009)의 위험에서 벗어나 창의적인 활동이 가능할 수 있기 때문이다.

또한 사회적 경제라는 보다 폭넓은 범주를 통해 사회서비스 부문을 넘어서 다양한 사업영역으로의 확대를 모색해 볼 수 있을 것이다. 한국

에서 사회적기업의 활동은 주로 취약계층의 일자리 창출에 초점이 맞추어지고 있기 때문에 양질의 상품과 서비스 생산이 추구되기보다는 보완적 의미의 사회 서비스 제공에 초점이 맞추어지고 있다. 하지만 로마시의 오토프로모키오네소시알레가 추진하는 사회적기업 인큐베이팅 사업의 경우에는 환경생태, ICT, 영화 등의 산업이 망라되어 있는 것을 눈여겨 볼 필요가 있다. 이로서 보완적 의미의 사회서비스가 아니라 오히려 부가가치 창출의 가능성이 높은 산업의 육성으로 이어질 가능성이 확대될 수 있는 것이다. 본 장에서는 다루지 못했지만 협동조합의 수도라는 별칭을 지닌 이탈리아 북동부의 에밀리아-로마나 주와 주도인 볼로냐의 사례는 사회적 경제가 무형의 서비스 영역이 아니라 기술 및 기계공학, 제조업, 유통 등의 주류 산업의 영역에서도 높은 경쟁력을 가질 수 있음을 보여준다. 자마니 교수는 이탈리아 협동조합 부문이 도소매 유통, 건설, 식품가공, 시설관리 및 기타서비스, 사회 서비스, 상호신용 및 보험 영역에서 특히 건설한 경쟁력을 지니고 있다고 말한다(Zamani and Zamani, 2010).

2) 사회적기업의 지역화

두 번째 축은 사회적 경제 및 사회적기업의 지역화에 관한 고려와 관련된다. 한국사회의 과도한 수도권 집중 현상으로 인해 수도권 자체도 혼잡에서 유발되는 각종사회문제로 어려움을 겪고 있지만, 지역은 지역대로 자본과 두뇌의 외부유출이 심화되면서 최소한의 지역경제 자립이 위협받고 있다. 기존의 지역개발은 외부의 기술과 자본의 투자를 기대하며 지역마다 산업단지를 조성한다든지 외부인의 시선을 끌기위해 구성된 관광산업을 중심으로 개발행위가 집중되었다. 하지만 이런 식의 개발 사업은 지역 간 경쟁을 심화시키거나 국토의 물리적 토대를 훼손하는 방식으로 주로 이루어졌으며 기대했던 적하효과 대신 외부로의 자본과 두뇌유출은 더욱 심화되는 경향성을 바꾸어 놓는데 실패해 왔다.

이런 점에서 지역을 중심으로 한 사회적 경제의 구상이 제대로 실현된다면, 지역공동체의 통합과 주민복지와 삶의 안정성을 확대하는 새로운 선순환의 구조를 만들어 낼 수 있을 것으로 기대된다. 이를 위해 법률 속에서 화석화되어 가고 있는 사회적기업뿐 아니라 최근 일본과 영국의 사례를 중심으로 소개되고 있는 커뮤니티비즈니스에 대한 적극적인 연구와 검토가 도움이 될 수 있다(호소우치 노부타카, 2008).

지방자치단체들이 지역별로 차별적인 사회적기업 및 사회적경제 관련 정책을 수립하고 독립된 집행력을 갖추기 위한 노력도 중요하다. 앞서 지적하였듯 중앙부처별로 차별적인 사업지원 계획이 발표됨에 따라 정책이 실제로 집행되고 구현될 지방에서 관련 정책이 파편적으로 진행될 수밖에 없는 상황이다. 이에 각급 지자체들에게 사회적기업에 대한 효율적인 지원을 위한 전략적 정책을 마련하고 이를 추진하기 위한 전담부서의 설치가 요구된다. 예컨대 정책적 측면에서는 조례의 제정이나 공공조달업무에서 사회적기업의 참여를 보장하는 구체적인 방안과 프로그램 마련이 요구된다. 전담부서의 설치와 관련해서는 최근 광역권에서는 서울, 충남, 강원 등지에서 시군 단위에서는 완주군의 사례처럼 관련 정책의 연구 및 부서의 운영이 이미 시작된 경우들도 있다.

이들 지자체들은 지역 내에서 사회적기업의 활성화를 위한 중심으로 중간지원조직의 형태에 관심을 두고 있다. 여기서 중간지원조직의 정체는 지방행정의 산하기관으로서 전통적인 정부영역에 있기보다는 공공과 민간 사이의 신뢰와 상호작용을 바탕으로 한 거버넌스를 실현하는 주체이자 거버넌스 그 자체로, 로마시의 사례를 통해 카레라 등이 제시한 모델에 가깝다. 또한 이 조직의 역할인 지원활동은 육성(incubating)과 조정(coordinating) 양자를 모두 포괄한다. 복잡한 지원 체계 속에서 움직이는 다양한 사회적기업의 관계를 조정하고 조율하는 역할뿐 아니라 교육과 훈련을 통한 주체의 발굴 및 관련 정보 및 정책의 개발과 제공 역시 기대되기 때문이다.

중간지원조직의 조직형태나 조직운영은 또한 지역의 상황에 따라 다

양한 형태로 존재할 수밖에 없다. 해당 지역사회에 두터운 사회적 자본이 존재하는 경우 다시 말해 시민사회의 역량이 준비되어 있는 경우와 그렇지 못한 경우처럼 기본 토양의 차이가 있기 때문이다. 예컨대 구체적인 형태에서 이탈리아의 로마나 한국의 원주처럼 협동조합에 근거한 시민사회의 전통이 자리한 경우에는 공공기관보다 시민사회 협의체가 사회적 경제 중간지원조직으로 발전할 수 있다. 물론 원주의 경우처럼 지자체장의 리더십과 시민단체의 공조 속에 실험적으로 이식된 커뮤니티비즈니스에 근거한 지역 활력 창출의 노력이 성공적으로 진행되는 경우도 존재한다. 원주군은 또한 커뮤니티비즈니스의 정착을 위해 군의 행정체계를 개편하고(예: 지역활력과의 신설), 자체적인 중간지원조직으로 '완주군 지역경제순환센터'를 신설하는 모범적인 행보를 보이고 있다(문학진의원실, 2010). 최근 충청남도과 강원도와 같은 광역지자체에서는 시군 단위보다는 보다 포괄적인 의미의 '충남형 사회적기업 육성방안'과 '강원형 사회적기업 육성방안' 등을 수립하여 2011년부터 자체적인 사업 계획을 펼치고 있는 것 역시 주목할 만하다. 특히 충청남도의 경우에는 사회적기업(SE)과 커뮤니티 비즈니스(CB)의 장점을 취하여 새로운 SB개념을 충청남도 사회적기업정책의 과제로 제시하고자 하였다(이은애, 2011).

이처럼 특정지역에서 사회적기업을 통한 지역 활성화를 추구하기 위해서는 해당지역의 특성에 대한 면밀한 조사연구를 기반으로 사회적기업에 국한되지 않는 사회적 경제의 비전설정과 다양한 사회경제 주체들의 지역화 전략이 맞물린 발전이 요구된다. 이를 위한 지역 내 다양한 주체들의 공동 학습과 공동 노력이 필요하며, 이것이 축적될 때 보완적·잔여적 의미의 사회적기업을 넘어서 사회적 경제는 지역의 공공성을 재편하고 궁극적인 지역의 발전에 기여할 수 있는 유효한 수단이자 장치로서 발전할 수 있을 것이다.

❖ Abstract

The Experience of “Another Economy” in Rome, Italy: Implications of policy on Social Enterprise for Korean local government

EOM, Eun-hui

Given the low growth and deepening social polarization, recently, there are increasing concerns on social enterprise in South Korea. Korean government established the act and policies on social enterprise firstly among Asian countries and some departments in central government have launched the specific supporting plans related on social enterprise respectively. However, the policies and supporting plans of social enterprise should be scaled down on local government, considering the spatial scale of social enterprises running substantially. This studies examines the historical and institutional contexts of Italy, which the origin of social enterprise stemmed from. Especially, focusing on experiences of ‘Another Economy’ in Rome under the left/reformative local government, this study will give Korean LGUs some implications for the policies on social enterprise.

Keywords: social enterprise, social polarization, local government, Rome, Another Economy

참고문헌

- 김종범. 2005. 『이탈리아 마니팔리테의 사회적·정치적 의미』. 《세계지역연구논총》, 23(1), 117~136.
- _____. 2006. 『변화와 분열의 기로에 선 이탈리아: 2006년 이탈리아 총선』. 《國際政治論叢》, 6(4), 267~288.
- 김혜원. 2007. 『사회서비스 분야 사회적기업은 지속가능한가』. 《월간노동리뷰》, 3월호, 31~50.
- 문학진의원실. 2010. 커뮤니티 비즈니스(CB), 지역경제 활성화의 새로운 모델과 발전 방안: 자립형 지역공동체 사업(CB)의 현황과 발전방안, 심포지엄 자료.
- 이은애. 2009. 『정부·시민사회협력은 사회적기업 성공전제』. 《도시문제》, 27~31.
- _____. 2011. 『충남형사회적기업 육성전략 및 과제』. 『사회적경제와 사회적기업의 육성과제』 심포지엄자료, 충남발전연구원·충남사회적경제지원센터, 35~64.
- 장원봉. 2009. 『사회적기업의 제도적 동형화 위험과 대안전략』. 《시민과 세계》, 15호, 50~164.
- 장인봉·장인봉. 2008. 『공동생산자(Co-producer)로서 지방정부와 사회적기업의 파트너십(Partnership) 형성과 전망』. 《한국거버넌스학회보》, 15(3), 299~320.
- 정병기. 2003. 『이탈리아 정치사회변동과 중도·좌파정부(1996-2001) 정책: 재정경제 정책, 제도개혁 정책, 사회노동정책과 그 영향요인을 중심으로』. 《한국정치학회보》, 37(3), 219~240.
- 정태인. 2010. 사회경제론-공동체발전과 풀뿌리 민주주의의 산실, 『리얼 진보』, 레디앙.
- 조규영. 2009. 『지방자치단체는 제도적 기반 조성 노력해야』. 《도시문제》, 22~26.
- 중앙선거관리위원회. 2010. 『제5회 전국동시지방선거정당 정책·공약 모음집』.
- 지경배·김정호. 2010. 『사회적기업과 커뮤니티 비즈니스의 통합지원체계 구축방안』. 《정책브리프》, 강원발전연구원.
- 호소우치 노부타카. 정정일 역. 2008. 『우리 모두 주인공인 커뮤니티비즈니스』. 이매진.
- Borzaga, C. and Inanes, A. 2006. *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli.
- Borzaga, C. and Santurair, A. 2001. "From traditional co-operatives to innovative social enterprises" in Borzaga, C. and Defourny, J.(eds). *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, 166~180.
- Carrera, D., Meneguzzo, M., and Messina, A. 2006. The Social Enterprise Incubators: The Italian Experience. Processing paper in The Third Annual UK Social Enterprise Research Conference.(2006-06-22~23, London South Bank University, England)

- _____. 2007. "Solidarity-based Economy in Italy. Practices for Social Entrepreneurship and Local Development: The experience of Rome. (출처: 경제적 자조와 지역발전을 위한 유러피안네트워크 홈페이지 <http://www.european-network.de/downloads/Solidarity-%20based%20Economy%20in%20Italy.%20Dario%20Carrera%20et%20al.pdf>)(접속일: 2010.12.13)
- Defourny, J. 2006. 「확장된 유럽에서의 사회적기업: 개념과 현실」. 《국제노동브리프》, 4(6), 4~21.
- Goergen, R. 2006. Social Cooperatives in Italy, processing paper in Expert Group Meeting on Cooperatives and Employment(2006-5-15~19, Shanghai, China)
- Loss, M. 2006. 「이탈리아의 사회적기업」. 《국제노동브리프》, 4(6), 31~38.
- Morgan, K. and Sonnino, R. 2008. *The School Food Revolution: Public food and the challenge of sustainable development*. Earthscan Publications Ltd(케빈모건·로베르타 소니노 저, 엄은희·추선영·허남혁 역. 2010. 『학교급식혁명』. 이후출판사).
- Reynaert, E. 2008. "Building Stones for constructing Another Economy in Rome, Italy : Concept, Practice and Development", material for Seminar in University of Urbino.(unpublished)
(<http://www.luzzatti.it/seminari%2008/urbino/altri%20materiali/pdf>)
- Zamagni, S. and Zamagni, V. 2010. *Cooperative Enterprise: Facing the Challenge of Globalization*. Edward Elgar.

신문 및 웹자료

《오마이뉴스》, 2010-08-05.

《한겨레신문》, 2010-04-27.

The Independent. 2007-07-09.

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_mayors_of_Rome

<http://www.lunaria.org>

논문투고일 2011.2.11

논문수정일 2011.3.2

게재확정일 2011.3.7