

영국의 제3섹터 정책과 사회적 기업 정책: 노동당 공동체주의로 이해하기*

송 백 석** · 광 진 오***

〈 요약 〉

영국에서는 1997년 노동당 정부가 출범한 이후 제3섹터 정책과 사회적 기업 정책이 범정부적으로 추진되어 왔는데 2010년 5월 13년간의 노동당 정권이 마감되고 보수당 주도의 연정 시대가 열리게 됨으로 해서 제3섹터 정책과 사회적 기업정책을 종합해보는 작업이 필요하게 되었다. 이 글은 영국의 제3섹터 정책과 사회적 기업 정책에 나타나는 국가주도성을 노동당 정부의 근간 철학이라 할 수 있는 공동체주의의 맥락에서 이해해보는 시도이다. 노동당 정부가 공동체주의 하에 시민사회 정책을 펼치면서 ‘파트너십’을 역설해오기는 했지만 이미 노동당 공동체주의는 본문에서 보듯이 파트너십을 넘어서는 국가 주도적인 역할을 전제하고 있었다. 노동당은 공동체주의에 입각해 시민사회를 새롭게 인식하고 중앙정부에 제3섹터 정책을 전담하는 부서를 설치하였다. 또한 정부와 시민사회 대표들 사이에 타결된 협약(Compact)의 탄생에도 중추적인 역할을 하였다. 토니 블레어(Tony Blair) 정부는 공동체주의를 배경으로 제3섹터 정책과 사회적 기업 정책을 정치적 의지를 가지고 정부의 주요 정책의제로 다루었다.

* 이 논문은 2009년 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (KRF-2009 413-B00031)

** 충북대학교 사회과학연구소 연구교수(songbaekseok@yahoo.co.kr)

*** 동북아역사재단 연구위원(ojhkhk@hanmail.net)

1. 서론

시민사회 정책이라 할 수 있는 제3섹터 정책과 사회적 기업 정책이 사회적 경제를 실천하는 새로운 모델로서 높은 관심을 모아오고 있다. 정부의 과도한 부담을 전제로 했던 전통적 복지국가 모델의 한계가 가시화되면서 정부와 시민사회 조직과의 파트너십을 특징으로 하는 새로운 유형의 복지 모델이 관심을 끌고 있는 것이다. 영국에서는 1997년 노동당 정부가 출범한 이후 제3섹터 정책과 사회적 기업 정책이 범정부적으로 추진되어 왔는데 2010년 5월 13년간의 노동당 정권이 마감되고 보수당 주도의 연정 시대가 열리게 됨으로 해서 제3섹터 정책과 사회적 기업정책을 종합해보는 작업이 필요하게 되었다. 이 시도가 적절한 이유는 노동당 정부가 정책을 추진하는 과정에서 국가-시민사회 연구의 해묵은 쟁점이라 할 수 있는 문제가 다시금 논란으로 부상하였기 때문이다. 노동당 정부가 표면적으로 ‘파트너십’을 표방했지만 노동당 정부의 시민사회 정책은 시민사회의 약화를 초래했다는 비판을 받고 있다.

이 글은 영국의 제3섹터 정책과 사회적 기업 정책에 나타나는 국가주도성을 노동당 정부의 근간 철학이라 할 수 있는 공동체주의의 맥락에서 이해해보는 시도이다. 노동당 정부가 공동체주의 하에 시민사회 정책을 펼치면서 ‘파트너십’을 역설해오기는 했지만 이미 노동당 공동체주의는 본문에서 보듯이 파트너십을 넘어서는 국가 주도적인 역할을 전제하고 있었다. 노동당은 공동체주의에 입각해 시민사회를 새롭게 인식하고 중앙 정부에 제3섹터 정책을 전담하는 부서를 설치하였다. 또한 정부와 시민사회 대표들 사이에 타결된 협약 (Compact)의 탄생에도 중추적인 역할을 하였다. 토니 블레어(Tony Blair) 정부는 공동체주의를 배경으로 제3섹터 정책과 사회적 기업 정책을 정치적 의지를 가지고 정부의 주요 정책의제로 다루었다.

한국에서 2007년 사회적 기업 육성법이 통과된 이후 사회적 기업에 대한 열기가 고

조되었지만 정책적 참고의 가치가 높다고 할 수 있는 영국의 제3섹터 정책과 사회적 기업 정책에 대한 연구가 거의 존재하지 않는다. 일부 연구(김명희, 2008; 배이화, 2007)가 사회적 기업 정책에 대한 영국 정부의 발간 자료를 정리하여 소개하는 수준에 그치고 있다. 그리고 최근에 영국의 사회적 기업 정책을 소개하고 그것을 한국과 비교하여 분석한 논문이 발표되었다(한상진·황미영, 2010). 따라서 앞으로 영국의 정책을 분석하여 그것을 정책적 참고로 삼는 노력을 펼치기에 앞서, 영국에서 그와 같은 정책들이 활발히 전개되기 시작한 배경, 현황, 정책 효과 등을 개괄적으로 살펴보는 작업이 선행될 필요가 있다. 본 논문은 제3섹터 정책과 사회적 기업 정책의 구체적 정책내용을 분석 대상으로 삼기 보다는 그 정책들의 발전 배경을 이해하면서 정책들에 나타난 국가의 적극성을 공동체주의의 맥락에서 이해하는 것을 목적으로 한다.

2. 노동당 공동체주의와 국가

영국의 제3섹터 정책과 사회적 기업 정책에 나타나는 국가와 시민사회의 관계는 기존의 접근으로 이해하기 쉽지 않다. 시민사회를 국가에 대해 독립적이고 자유로운 영역으로 상정하고 있는 전통적 자유주의 접근이나 시민사회를 자본주의 주류세력의 헤게모니가 넓게 자리 잡은 토대로 규정하는 그람시(Gramsci)적 접근 모두 충분한 설명이 되지 못한다. 자유주의 접근이 노동당 정책이 보이는 시민사회에 대한 국가 개입성을 충분히 설명하지 못한다는 점에서, 그리고 그람시적 접근은 제3섹터 정책도 국가의 기만적인 친자본적 정책으로 이해하는 편협성에서 자유롭지 못하다는 점에서 그렇다. 이들 정책에 나타나는 국가와 시민사회의 관계는 자유주의 시각의 독립성이라든가 대당성도 아니고 그람시적 시각의 종속성이라든가 도구성도 아닌 것처럼 보인다. 이러한 난해함을 반영이나 하듯이 노동당 정부 하의 국가-시민사회 관계에 대해서 다양한 해석이 나타나고 있다. 일부는 노동당이 제3섹터를 국가에 통합하는 과정으로 평가하기도 하고(Dahrendorf, 2001), 그것의 정책 방향이 “정부에 불만족적인 지역공동체를 순치시키는 도구”가 되는 것을 우려하기도 한다(Popple and Redmond, 2000: 391). 좀 더 명시적인 우려 속에서 “다소 독재로 가고 있는 것 같다”거나 “시민사회의 상대적 자율성을 존중

하겠다는 것과는 다른 모습을 보이고 있다”고 비판하고 있다 (Calder, 2003: 7). 한편 제3 섹터 정책에 나타난 국가성을 푸코의 통치성(governmentality)에 비유하며 그 국가성을 시민사회를 조정하는 새로운 거버넌스로 인식하기도 한다(Morison, 2000). 또한 제3 섹터 정책의 양면적 성격이 주목 받기도 하였다. 시민조직들의 자율성을 인정하면서 이전의 큰 정부 시대를 벗어나려는 다원적(pluralist)성격과 하나의 국가 (One Nation) 담론을 강조하면서 공동의 규범과 가치를 강조하는 국가 주도적인 강요적(conformist) 성격이 동시에 보인다는 것이다(Driver and Martell, 1997: 35).

시민사회 정책에 나타나는 노동당 정부의 국가성은 뒤에 이어지는 내용에서 보듯이 토니 블레어 집권 이후 출범한 노동당의 공동체주의의 맥락에서 이해하는 것이 필요하다. 샌델 (Sandel, 2008)로 대표되는 공동체주의의 입장에서 볼 때 사회의 간섭을 최소화하면서 개인의 자유권을 옹호하는 밀(Mill, 1987)이나, 사회 복지 등의 어떠한 명목에 의해서도 침해될 수 없는 보편적 권리로서의 자유권이 정의의 제1원칙이라는 롤즈 (Rawls, 2003)의 주장은 잘못된 전제에 근거 한다. 공동체주의에 따르면 합리적 인간을 상정하는 개인주의 가정은 잘못되었고 개인이란 항상 사회적 맥락에서만 생각될 수 있다. 공동체에 대한 우리의 종속은 자발적인 것도 선택한 것도 아니다 (James Arthur, 1998: 356). 공동체주의는 현대의 원자화된 사회가 통합성을 상실했음을 것을 지적하면서 권리와 의무 사이에 새로운 균형이 확립되어야 함을 강조한다. 자유주의적 개인주의가 지나치게 권리를 강조함으로써 공동체에 파괴적으로 작용했다는 것을 지적하며 박애와 사회적 의무를 강조한다.

영국 노동당은 사회주의 정당으로서 기본적으로 공동체주의의 방향성에 동의한다. 그러나 동시에 역사의 특정 국면에 수행할 정치적 과업을 가진 정당으로서 ‘노동당의 공동체주의’라 규정될 수 있는 특성을 가지고 있다. 첫째, 노동당 공동체주의는 정치적으로 시민사회를 매우 중시한다. 공동체주의는 노동당 정치경제 노선인 제3의 길과 맥락을 같이하면서, 좌와 우를 넘어서는 그리고 국가와 시장의 이분법을 넘어서는 대안을 시민사회에서 찾고자 한다. 기든스에 따르면 “역동적인 시민사회를 배양하는 것이 제3의 길 정치의 핵심적 부분”이다 (Giddens, 1998: 78). 제3의 길은 국가중심·반시장을 지향하는 구좌파 노동과 시장중심·반국가를 지향하는 우파 대처리즘에 동시에 거리를 두면서 시민사회를 변화의 원동력으로 상정한다. 그것은 자본가 소유의 기업을 경제의

동력으로 삼는 대처식 신자유주의 정책과 국가 소유의 기업을 근간으로 삼는 구노동당 정부의 국가 사회경제모델의 중간적 노선을 채택하는 것이었다. 이 중간적 노선은 시민 사회에 맞닿아 있다. 제3의 길과 공동체주의는 따라서 폭넓은 시민사회의 책임감을 강조한다(Arthur, 1998: 355). 1996년에 블레어는 “공동체주의 철학은 편협한 개인주의와 구시대적 사회주의 사이의 선택을 넘어 선다”는 것을 강조한바 있다 (Blair, 1996: 209). 방자한 자유주의를 배격하지만 동시에 획일적인 전체주의도 혐오하는 공동체주의는 자연스럽게 건강한 자유흥터에 기반하는 시민사회의 중요성에 눈을 돌린다(Lewis, 1999: 265).

노동당 공동체주의가 시민사회를 중시함에 따라 제3섹터 정책의 변화를 예고하였다. 공동체주의 하에서 시민사회는 정치의 공간이 되었고 제3섹터 정책의 활성화가 본격적으로 시작되었다. 공동체주의 철학은 국가와 시장 사이에 위치한 제3섹터의 경제 발전과 사회복지 증진을 위한 제3섹터의 공헌을 강조 한다 (Fyfe, 2005). 이런 이유로 국가적·국제적 수준에서 신자유주의 레짐이 지배적이었음에도 불구하고 제3섹터 조직은 특히 지방수준에서 사회적 배제의 문제를 해결하는 전략의 핵심으로 간주되어 왔다 (Fyfe, 2005: 537). 제3섹터 정책은 신노동의 정신과 가치를 잘 구현하는 것이었다 (Lyons and Passey, 2006).

둘째, 노동당 공동체주의는 외견상 국가와 시민사회의 ‘파트너십’을 표방하지만 국가의 적극적 역할을 전제한다. 시민사회 정책에서 노동당 정부는 파트너십 속에서 양쪽이 “각자 상대방을 도울 뿐만(facilitate) 아니라 동시에 감독(control)을 해야 한다”는 것을 주장한다(Giddens, 1998: 79). 그러나 한 연구자(Day, 2000)가 지적하듯이 파트너십이란 애매모호한 것이었다. 만약에 시민사회가 국가의 파트너가 된다면 “어느 정도의 반대의견을 개선할 수 있는 것이 파트너인가. 그리고 국가는 어느 정도나 시민사회를 조직하고, 시민사회에 개입할 수 있는 것인가” 하는 점은 풀기 어려운 문제이다(Day, 2000: 27). 노동당은 파트너십을 강조하기는 했으나 집권 이전 “18년 간 우파가 ‘공동체’(community)를 무시해 온” 점에서 국가 개입은 매우 불가피한 것으로 인정하고 있었다(Barlow and Duncan, 2000: 26). 따라서 노동당 철학인 공동체주의는 일정 정도 새로운 사회를 만들어 내기 위해 필요한 국가주도성을 내포하고 있는 것이다. 이를 뒷받침 하듯이 블레어는 “진보 정치의 중요한 도전은 시민사회의 공동체와 자유흥터를 보

호하고 발전할 수 있도록 파트너십 속에서 어떻게 국가를 이용하느냐 하는 점이다”라고 말하고 있다 (Blair, 1998: 4).

제3섹터 발전에 관한 노동당 정부의 의지는 블레어를 뒤이어 고든 브라운(Gordon Brown) 내각이 들어서도 계속되었다. 2009년 5월에 영국에서 개최된 사회적 기업 정상회의는 제3섹터 정책에 나타나는 노동당 정부의 정치적 의지를 상징적으로 보여준다 하겠다. 정상회의는 정부부서의 장관, 사회적 기업연합단체, 사회적 기업가들, 기타 전문가들이 모두 참여하여 사회적 기업의 발전 방안을 의제로 토론한 포괄적 컨설팅 과정이었다. 또한 브라운은 제3섹터의 문제를 전적으로 담당하는 위원회 구성을 명령하였다. 이에 근거 2009년 7월 17일에 제3섹터의 공공서비스 지원활성화를 위한 제3섹터 내 각위원회 (Cabinet Committee on the Third Sector)가 결성되었다.¹⁾

3. 노동당의 제3섹터 정책

1) 제3섹터의 개념과 현황

제3섹터란 일반적으로 국가도 시장도 영역이 아닌 시민사회의 공간을 말한다. 제3섹터의 시민 조직들은 세 가지 특징을 공유하고 있어, 비정부조직(non-governmental)이며, 이윤을 추구하기 보다는 가치 지향적(value-driven)이고, 창출된 이윤은 주로 사회적, 환경적, 문화 진흥적 목적을 위하여 재투자 하고 있다 (Salamon and Anheier, 1998: 213-48). 영국에서 제3섹터의 용어가 주로 쓰이기 시작한 시점은 2006년에 내각청 (Cabinet Office)에 제3섹터부 (Office of the Third Sector, 이하 OTS)가 설치되고 정부와 시민사회 대표 사이에 합의된 ‘공동 협약 이행 계획 2006-08’ (Joint Compact Action Plan 2006-08)

¹⁾ 제3섹터 정책이 노동당 정부의 범정부적인 정책이라는 것은 정상회의와 위원회에 참여한 장관들의 면면에서도 엿보인다. 이 정상회의는 제3섹터 정책의 책임자인 캠벨 로브 (Campbell Robb)가 주재했고 공동체·지방정부부 장관 리암 바이른(Liam Byrne), 노동·연금부(Work and Pensions) 장관인 하젤 블리어스(Hazel Blears), 블레어 총리의 최측근인 기업·혁신·기술부 장관인 피터 만델슨(Peter Mandelson) 등의 고위각료가 참석하였다(OTS, 2009a: 2-3). 위원회에는 2010년 현재 공동체·지방정부부 (Communities and Local Government), 아동·학교·가족사업부 (Department for Children, Schools and Families), 노동·연금부 (Department for Work and Pensions), 건강부 (Department of Health), 기업·혁신·기술부 (Department for Business, Innovation and Skills), 내무청(Home Office), 재무부(Treasury), 사법부(Ministry of Justice)의 장관들이 모두 참여하고 있다.

이 나오면서부터이다.²⁾ 이전까지 영국에서는 제3섹터에 상응하는 용어로서 자율·공동체 섹터(voluntary and community sector)가 정부문서와 학술문헌에서 주로 통용되어 왔다. 제3섹터든 자율·공동체 섹터든 모두 국가와 시장이외의 영역, 즉 공공섹터(public sector)에도 속하지 않고 민간섹터(private sector) 내지 기업섹터(business sector)에도 속하지 않는 영역을 지칭하고 있다. 또한 이들 용어는 연구자 개인의 선호에 따라서 비영리 섹터(non-profit sector), 자율섹터(voluntary sector), 혹은 시민 섹터(civic sector)로 불리우기도 한다.

제3섹터는 매우 폭넓은 개념으로 그 영역(섹터)안의 모든 조직(organisations)을 포괄적으로 의미한다. 영국에서 용어 쓰임에 대한 규정이 별도로 없어 혼란이 난무한 가운데 제3섹터는 조직들을 총칭하는 의도로 시민사회 조직(civic society organisations)이라든가 자율·공동체 조직(voluntary and community organisations) 등으로 표현되었다.³⁾ 한편, 가장 최근의 자료에 근거하면(OTS, 2010) 제3섹터의 하위 범주들은 자선단체(charities), 사회적 기업(social enterprises), 비공식 공동체 조직(informal community organisations), 협동조합(cooperatives), 상호부조조직(mutuals) 등으로 분류되고 있다. 이 조직들은 상이한 기능을 가지지만 제3섹터라는 상위 개념으로 포괄되면서 앞서 본 공통적 성격을 보이고 있어, 모두 비정부조직이며, 이윤 추구가 아닌 가치 지향적이고, 창출된 이윤을 사회를 위해 재투자 하고 있다.

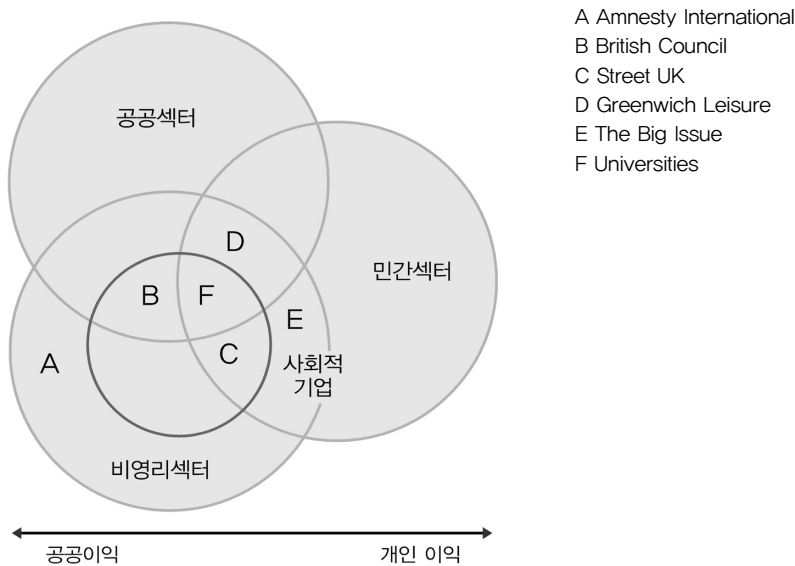
제3섹터의 현황은 조사 주체와 조사 방법에 따라 큰 차이를 보이고 있다. 왜냐하면 많은 비공식 조직들이 산재할 뿐만 아니라 시민조직의 기능과 성격이 범주 별로 명확하게 구분될 수 없기 때문이다. 아래 [그림1] 비영리 조직의 예에서 보이는 것처럼 어느 조직이 어느 영역에 속하느냐 하는 것은 조사 주체가 채택하는 기준에 따라 변하기 쉽다.

²⁾ 영국 정부 부서에 대한 통일된 번역이 없는 관계로 많은 혼란이 있다. 이를테면 Office of the Third Sector는 Cabinet Office 내에 설치된 하위 조직이기 때문에 ‘Office’를 어떻게 번역해야 하는가의 문제가 남는다. 본 논문에서는 Cabinet Office가 장관급 부서(Department)인 것임을 고려하여 ‘내각청’으로 그리고 Office of the Third Sector는 그 안의 부서이기 때문에 ‘제3섹터부’로 한다.

³⁾ 영국 내에서도 시민조직을 지칭하는 용어 사용에 대한 통일된 규정이 없고, 정부부서, 연구자 개인의 선호에 따라 쓰임이 다른 상황이다. 혼란을 배가시키면서 자율·공동체 조직(voluntary and community organisations)에 상응하는 개념으로 자율·공동체 그룹(the voluntary and community groups)과 같은 용어가 사용되고 있다. 또한 자율·공동체 조직은 일부 자료에서는 전체 시민사회 조직(civic society organisations)에 상응하는 수준으로 쓰이지만(OTS, 2007) 또 다른 일부자료에는 전체 시민사회 조직의 일부를 지칭하는 것으로 쓰이고 있다(House of Commons, 2008: 5-6).

개괄적으로 제3섹터 조직의 현황을 살펴보면 2006-07년에 영국 전체 (United Kingdom)의 제3섹터 영역에는 총 87만개의 시민조직(civil society organisations)이 있는데 이들의 총수입은 1천 1백 60억 파운드이고 총자산은 2천 1백억 파운드에 달하였다. 시민 조직 중 3대 구성 범주의 현황을 보면, 13만 7천여 개의 자선단체, 6만 1천여 개의 사회적 기업, 그리고 60만여 개의 비공식 공동체 조직 (informal community organisations)이 있는 것으로 나타났다 (OTS, 2010).⁴⁾

[그림1] 비영리 조직의 예⁵⁾



출처: Cabinet Office, 2002, Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector Strategy Unit.

4) 제3섹터 현황에 대한 정리는 정부부서 사이에도 일치된 것이 없다. 영국 의회의 보고서 자료에 의하면 제3섹터에는 약 16만 개의 자선단체, 약 5만 5천 개의 사회적 기업, 약 8천 개의 협동조합과 상호부조조직이 있으며 자율-공동체 조직(voluntary and community organisations)은 숫자가 너무 작고 많아 파악이 정확하지 않은 상황임을 밝히고 있다 (House of Commons, 2008: 5).

5) Street UK는 일반적인 은행 여신을 기대할 수 없는 취약 계층을 대상으로 자금지원을 담당하는 비영리 조직이다. Greenwich Leisure는 지방 자치단체와의 협력 관계 속에서 일하면서 지역사회에 레저, 스포츠, 문화 사업의 증진을 목적으로 설립된 비영리 조직이다. The Big Issue는 주거 시설이 없는 취약계층을 위해 설립된 사회적 기업으로서 주로 신문을 발행하여 노상에서 판매한 수익금이 지원되고 있다.

제3섹터의 고용규모도 점차로 확대되어 왔다. 1996년 제3섹터에는 48만 여명 고용되었던 것이 점차 증가하면서 2005년 61만 여명 고용되었다. 2005년에는 민간 섹터에 2천 5십만 여명, 공공 섹터에 6백 9십만 여명이 일하고 있으며 제3섹터에 고용된 61만 여명은 전체 고용인구의 2%에 해당한다. 이것은 1996년 보다는 13만 여명이 증가한 수치이다. 한편, 제3섹터 노동인구 중 정규직의 숫자는 점차 늘기는 했으나 정규직의 비율은 감소한 것으로 조사되었다.

[표 1] 영국의 섹터별 노동인구 현황 (1996-2005)

(단위: 천명)

	1996	1999	2002	2005
제3섹터	483	544	567	611
공공섹터	6,135	6,112	6,441	6,978
민간섹터	18,517	19,680	20,218	20,536
총인원 ⁶⁾	25,141	26,339	27,231	28,130

[표 2] 영국의 섹터별 정규직 노동인구 현황 (1996-2005)

(단위: 천명)

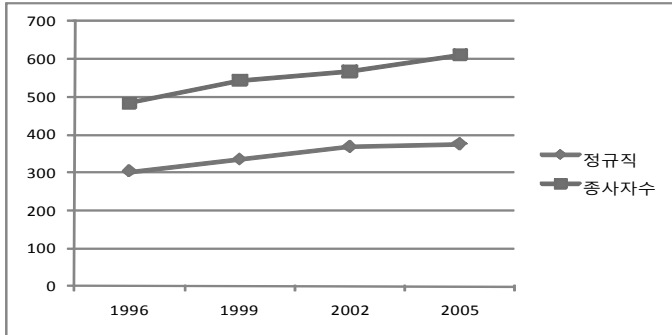
	1996	1999	2002	2005
제3섹터	302	334	367	375
공공섹터	4,340	4,287	4,489	4,930
민간섹터	14,292	15,208	15,514	15,772
총인원	18,935	19,828	20,370	21,077

출처: NCVO, 2007, The UK Voluntary Sector Workforce Almanac. 2007, p. 8.

⁶⁾ 총인원은 섹터별로 구분되지 않은 숫자도 포함한다.

[그림 2] 영국의 제3섹터 노동인구 (종사자) 추이 (1996-2005)

(단위: 천명)



출처: NCVO, 2007, The UK Voluntary Sector Workforce Almanac. 2007, p. 9.

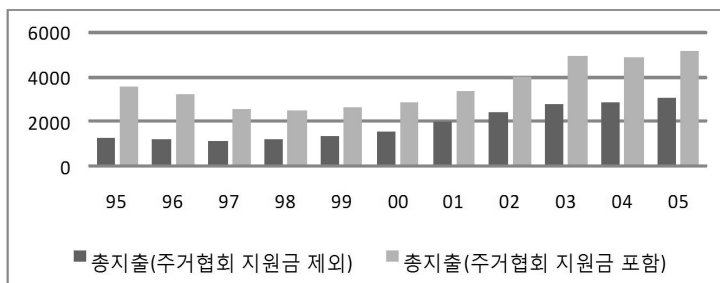
2) 제3섹터와 중앙정부 지출의 변화

노동당 정부의 출범을 기점으로 제3섹터 정책이 갑자기 발전한 것은 아니다. 이전의 대처 정부 시기에도 제3섹터 영역은 성장하고 있었다. 이미 국가와 제3섹터는 3단계의 발전 기간에 접어들고 있었기 때문이다. 1단계라 할 수 있는 19세기 후반에서 20세기 초반에는 주로 자선사업이 행해지고 있었다. 2단계의 20세기 중반에는 복지국가 시대가 도래하여 교육, 건강, 사회 안전, 실업문제 해결 등이 국가의 책임이 되었으며, 제3섹터의 영역도 부분적으로 국가가 관여하던 시기라고 말할 수 있다. 복지국가 시대가 쇠퇴하면서 3단계에는 정부와 제3섹터 간에 새로운 관계가 형성되었다. 전통적인 베버리안 복지국가 시대에는 기대되지 않던 새로운 필요에 기반한 관계가 형성된 시기이다. 국가가 주도하는 것이 아니라 제3섹터가 적극적으로 나서 보다 나은 공공서비스를 제공할 수 있다는 인식이 확산되기 시작했다. 시민들이 자신의 복지를 위해 스스로 책임을 가져야한다는 인식이 생긴 시기이다 (Lewis, 1999: 258-261).

노동당이 주도한 제3섹터 정책은 뒤에서 곧 살펴보듯이 ‘협약’이라는 새로운 관계 틀 안에서 체계적으로 추진되었다는 점에서 보수당 정책과 차별성이 있다. 그리고 또한 가지 주목할 것은 보수당 정부 하에서 제3섹터에 대한 중앙정부의 지출이 증감의 곡선을 보이고 있지만 노동당 정부가 출범한 1997년 이후 제3섹터에 대한 중앙정부의 지출은 지속적으로 꾸준히 상승해 왔다는 점이다. 이전 보수당과 비교하여 중앙정부의 지

출을 급격히 늘린 것은 아니지만 보수당 정부 후반기 하강하던 제3섹터 지출의 추이는 97년 이후 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 제3섹터에 대한 중앙정부의 지출은 제3섹터 조직 유형 중의 하나인 주거협회(housing organisations)에 대한 지출 포함하는 경우와 제외하는 경우를 비교하여 살펴보는 것이 바람직하다.⁷⁾ 주거협회에 대한 지출이 제3섹터 지출의 가장 큰 비중을 차지할 뿐만 아니라 지출 흐름을 잘 파악하기 위해서는 90년대 초반에 보수당 정부 하에서 행해진 주거협회에 대한 일시적인 대규모의 지출을 이해할 필요가 있기 때문이다. 주거협회에 대한 지원을 포함하는 총지출은 92년의 54억 파운드 까지 이르렀는데 이 배경에는 90년대 초반 영국에서 심각한 주택 부족 문제가 표면화 되자 보수당 정부가 주거 협회에 대하여 전례 없는 큰 폭의 지원을 시행한 사실이 있다. 92-93년에 보수당 정부는 54억 파운드의 총 지출 중 44억 파운드를 주거협회에 지출하고 나머지 10억 파운드만을 기타 제3섹터 조직에 지원하였다. 그 이후 총지출은 계속하여 하락 하였으며 이 추세는 1997년 까지 계속되다가 [그림 3]에서 나타나듯이 노동당 집권 이후 제3섹터에 대한 총지출은 지속적으로 증가하고 있다. 97년 노동당 집권을 전환점으로 총지출은 다시 증가하기 시작하여 2005-06년에 92-93년 수준까지 거의 육박하여 약 52억 파운드의 지출을 기록하고 있다.

[그림 3] 영국의 제3섹터 조직에 대한 중앙정부 지출액의 변화 (단위: 백만파운드)⁸⁾



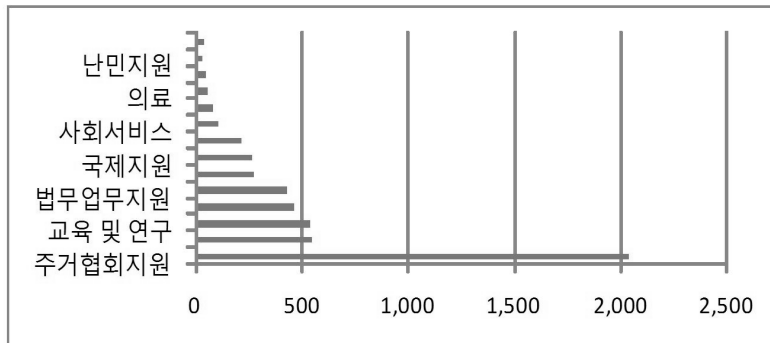
출처: OTS, 2007, Estimates of Central Government Expenditure on Voluntary and Community Organisation, 2004-05 to 2005-06, p. 38.

7) 제3섹터 조직의 한 범주인 영국의 주거협회(housing association)는 독립적인 비영리기구로서 저가의 주거시설을 빈곤층에게 제공하고 있다. 거래를 통해 남은 이윤은 주거시설을 보수, 유지하거나 새로운 주거시설을 지원하기 위하여 다시 쓰여 지고 있다. 잉글랜드에만 1천8백 개의 주거 연합이 존재하고 있다 (NCVO, 2010).

8) 이 자료는 정부가 제3섹터 용어를 본격적으로 도입하기 이전의 자료로서 정확한 명칭은 Estimates of Central Government Expenditure on Voluntary and Community Organisations, 2004-05 to 2005-06 이다. 그러나 필자는 본 논문에서 용어의 통일을 기하기 위하여 자율-공동체 조직이 아닌 제3섹터 조직으로 대체하여 사용하고 있음을 밝힌다.

한편, 2005-06년 자료를 가지고 총지출의 구성을 서비스별로 살펴보면, 앞서 밝혔듯이 주거협회에 대한 지원이 가장 큰 항목을 차지한다. 20억 4천 1백만 파운드를 차지하여 총 52억 파운드에 대한 40%의 점유율을 보이고 있다. 그 뒤를 이어 경제-사회 공동체에 대한 지원과 교육 및 연구에 대한 지원이 많은 것으로 나타났다. 문화, 예술, 스포츠에 대한 지출도 9%에 이르는 점유율을 보이고 있다. 한편, 이상하게 보이는 것은 의료와 사회서비스에 대한 지출이 매우 낮다는 점이다. 그러나 이 자료는 중앙정부의 지출이기 때문이며, 보통 의료와 사회서비스에 대한 지원은 주로 지방자치단체와 NHS에 의해 이루어진다는 것을 감안해야 한다.

[그림 4] 영국의 제3섹터 조직에 대한 중앙정부의 서비스별 지출 구성, 2005-06년
(단위: 백만파운드)



출처: OTS, 2007, Estimates of Central Government Expenditure on Voluntary and Community Organisation, 2004-05 to 2005-06, p. 31.

3) 국가-시민사회의 관계 설정: ‘협약’의 등장

노동당 정부는 집권초기에 3가지 조치를 취하는 것을 통하여 제3섹터 발전의 발판을 마련하게 된다 (Kendall, 2000). 첫째, 1997년에 자선기금기부법의 재검 (Charity Tax Review)에 착수했다. 정부는 영국사회에서 기부문화를 증진하여 시민사회의 발전을 도모한다는 취지로 기부자들에게 세금혜택을 주고자 한 것이다. 둘째, 제3섹터 업무에 전념하는 공동체진흥국 (Active Community Unit)을 내무청 (Home Office)안에 설치하였다.⁹⁾ 하지만 무엇보다도 제3섹터 정책의 결정판은 셋째, 노동당이 주도한 ‘협

약’(Compact)의 결성이었다. 노동당 정부 하의 새로운 국가-시민사회의 관계는 1998년 정부와 제3섹터 대표자들 사이에 타결된 협약에 투영되어있다 (Morison, 2000: 98). 협약이란 1998년 11월에 영국에서 세계 최초로 정부와 제3섹터 사이에 타결된 공동 협력 원칙을 말한다. 협약의 정신에는 공동체주의에 걸맞게 평등의 구현을 명시하고 있으며 국가적 수준(national level)에서 파트너십을 강화할 것¹⁰⁾, 파트너십을 지방 수준에서 강화할 것, 평등을 구현하고, 지역공동체 통합을 위한 협약의 역할에 대한 이해를 증진시킬 것, 제3섹터의 독립, 이익대변을 위한 목소리를 강화할 것, 변화하는 입법환경과 정책환경에 상응하여 협약의 적실성을 지속적으로 강화할 것을 내용으로 하고 있다 (OTS, 2009b).

노동당의 제3섹터 정책이란 이 협약을 준거 틀로 하여 공공 서비스(public service)의 제공에 제3섹터 조직을 적극적으로 참여시키는 것을 말한다. 공공 서비스란 교육, 교통, 의료, 치안 등 사회의 안정과 유지, 공공의 복지를 위하여 절대적으로 필요한 서비스를 말한다. 이윤 창출이 불명확한 공공 서비스 분야는 민간 자본이 적극적인 투자를 주저하기 때문에 전통적으로 공공서비스는 국가가 주도적으로 수행해 왔다. 그러나 노동당 정부 하에서 국가가 담당하던 공공서비스의 제공에 제3섹터가 적극적으로 참여하게 되면서 정부와 제3섹터 관계는 새로운 국면을 맞게 된 것이다. 제3섹터가 공공서비스를 제공하는 것에 대한 우려도 있지만 노동당 정부는 공동체주의의 틀에서 공공서비스의 제공을 제3섹터라는 시민사회 영역이 일정 부분 담당하게 한다는 방침을 설정하였다. 제3섹터를 정부정책의 본류로 끌어들이는 것을 통하여 공공섹터에서 그동안 문제시 되어왔던 경직성과 이기적 행태에 대한 처방이 내려 질 것으로 기대하였고 섹터 간 파트너십을 구축하는 기회를 열 것을 기대하였다(Kelly, 2007: 1003). 그리고 공공서비스의 제공에 제3섹터 조직들 사이의 경쟁을 유도하는 것을 통하여 공공서비스의 쇄신을 일으킬 수 있을 것이라 예측하였다 (Carmel and Harlock, 2007: 155).

파트너십을 표방하지만 협약의 이행에서 ‘정부주도적인 파트너십’이 발현될 수밖에 없었던 이유는 그것의 기원이 노동당의 적극적인 정치적 의지에서 출발하기 때문이다. 대처 정부는 제3섹터의 영역이 확대되고 그 중요성이 점증하고 있음을 인지하고 있

⁹⁾ 이 부서는 2006년에 Cabinet Office 안에 Office of the Third Sector로 확대 개편 되었다.

¹⁰⁾ 여기서 national 수준이란 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 수준을 말한다.

었으나 제3섹터 발전에 대한 정치적 의지가 부족하였다. 제3섹터 정책은 기껏해야 내무청(Home Office) 내에 소규모로 설치된 자율서비스국(VSU: Voluntary Services Unit)이 관할하고 있었을 뿐이다. 이에 제3섹터 조직들은 자체적으로 1995년에 Deakin교수를 위원장으로 하여 민간 주도의 독립적인 위원회를 결성하였다. 이 위원회 설립의 목적은 향후 10년 동안에 잉글랜드 지역의 제3섹터 발전의 청사진을 그리는 것이었다. Deakin 위원회는 1996년에 보고서인 ‘자율 섹터의 미래’(Future of the Voluntary Sector)를 제출하고 정부대표와 제3섹터 대표가 협약(concordat)을 타결할 것을 권고하고 미래의 발전을 위한 기본원칙을 설정할 것을 강조하였다.¹¹⁾ Deakin 위원회는 정부가 제3섹터의 긍정적 역할을 인정하고 그것의 발전을 위해 책임을 다할 것을 요청 하였다. 그러나 선출직이 아닌 행정부 내의 종신이 보장된 고위관료들에게는 협약은 별 관심 사항이 아니었다. 장기 집권의 보수당 정부에서 일하던 관료들은 협약의 목적과 취지에 전혀 공감 없었다. Deakin보고서는 행정부 내에서 반대에 직면하여 제대로 결실을 맺기가 어려운 상황이었다. 하지만 노동당은 총선 이전부터 Deakin 위원회의 제안을 전폭 수용하는 방향으로 나아갔다. 총선 이전에 정책자료 ‘함께 건설하는 미래’(Building the Future Together)를 발표하여 협약(Compact)이 정부와 제3섹터 간 파트너십의 기초로서 필요하다는 것을 강조하였다. 97년 5월 총선 승리 이후 노동당의 선출직 장관들은 공동체주의를 근간으로 하는 협약의 취지에 공감하고 행정부 내의 제약을 해결해 나아갔다. 노동당은 제3섹터 대표자들이 참가하는 컨퍼런스의 개최를 한편으로 지원하고 정부가 주체적으로 나서 97년 10월부터 98년 2월까지 5개월의 기간 동안 2만5천여 개의 제3섹터 조직을 대상으로 협약 참여를 위한 협의를 지속하였다. 이러한 정치적 노력 끝에 98년 11월에 정부와 제3섹터 간 세계 최초의 협약이 탄생하게 되었다.

¹¹⁾ Concordat의 용어는 후에 양자 간 협의에 의하여 Compact로 바뀌게 된다.

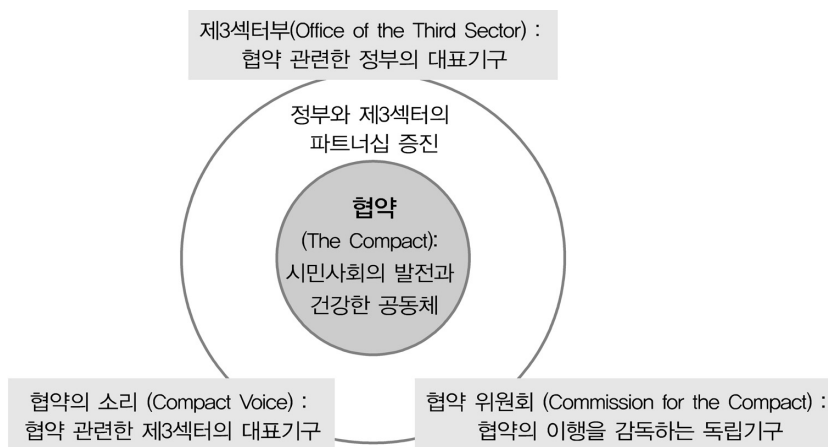
[표 3] 협약 10년의 역사 (1998-2008)

년도	월	주요 내용
1996	7월	Deakin 위원회 보고서인 “자율섹터의 미래(Future of the Voluntary Sector)” 가 발표됨
	2월	노동당은 총선 이전에 정책자료 “함께 건설하는 미래(Building the Future Together)”를 발표
	5월	토니 블레어의 노동당 총선 승리
1997	7월	제3 섹터 대표자는 전국 규모의 컨퍼런스를 개최하여 제3섹터 이익 기구 창설 합의: 1)자율조직 전국위원회(NCVO: National Council for Voluntary Organisation), 2)대정부 협약 실무 그룹(Compact Working Group on Government Relations). 이 기구는 현 ‘협약의 소리’ (Compact Voice)의 전신임
1997	10월	5개월의 기간 동안 2만5천여 개의 제3섹터 조직을 대상으로 협약 참여를 위한 협의의 지속
	2월	
1998	11월	정부와 제3섹터 간 세계 최초의 협약의 탄생
1999	4월	잉글랜드 남서부 지역의 Dorset에서 세계최초의 지방 협약의 탄생
2000	5월	제1회 협약 연례회의의 개최. 이 회의에서 지원금 규정(Funding Code)과 협의 및 정책 평가 규정(Consultation and Policy Appraisal Code)이 채택됨
	6월	지방 협약 가이드라인 출간
2001	2월	흑인과 소수 인종 윤리 규정 출간
2003	1월	NCVO는 협약 이행 과정에서 발생 가능한 위반과 논란을 해결하도록 하는 것을 목적으로 하는 협약 증진 프로그램 (Compact Advocacy Programme)을 추진
	3월	지방 협약 개발자 네트워크 (Local Compact Developers Network)의 발족. 이 네트워크는 현 지방 협약의 소리 (Local Compact Voice)의 전신임
2004	4월	제5차 연례회의의 개최. 이 회의에서는 2005년 4월까지 모든 지방행정구역(local authority areas)에서 지방 협약 (Local Compact)을 완성할 것을 권고함
2007	4월	협약 위원회(the Commission for the Compact)의 출범
2008	3월	정부는 ‘협약위원회’ 에 대한 6백만 파운드와 ‘협약의 소리’ 에 대한 1백만 파운드의 지원금을 향후 3년간 지원할 것을 의결
	4월	제1회 지방 협약 연례회의의 개최
	11월	협약 서명 10주년. 2008년 현재 11개 지방행정구역(local authority areas)을 제외하고 모든 지역에서 지방 협약이 결성되어 있음

출처: OTS, 2009c, The History of the Compact 1998 to 2008.

[그림 5]에서 보듯이 협약은 3개 축으로 구성되어 있다. 협약 이행의 당사자인 정부의 OTS, 제3섹터 대표 기구인 협약의 소리(Compact Voice), 그리고 양자 사이에서 조정의 기능을 가진 독립기구인 협약위원회(the Commission for the Compact)이다. 협약위원회는 독립기구로서 협약의 이행을 감독하고 중립적인 자세를 견지하여 정부와 제3섹터로부터 등거리 자세를 유지하는 것에 유의한다. 이 3개 축이 파트너십의 원칙 아래 협약을 구성하지만 협약 이행을 주도하는 것은 노동당 정부가 2006년 제3섹터의 발전을 위해 총리 직속의 내각청에 설치한 OTS이다. 정부가 2008년 3월 협약위원회에 6백만 파운드, 협약의 소리에 1백만 파운드의 지원금을 지원할 것을 의결한 데서 보듯이 OTS가 주도적으로 협약 이행에 나서고 있다. 협약의 효과적인 이행을 위하여 OTS와 협약의 소리는 각각 그들의 산하 조직들이 협약의 원칙을 정책에 반영할 것을 주문하고 있다. 또한 OTS는 협약의 소리, 협약 위원회와 공동으로 협약연례회의(Compact Annual Meeting), 협약의 주간(Compact Week) 행사를 개최하고 있다. 그리고 수년 마다 공동 협약 이행 계획(Joint Compact Action Plan)을 발표한다. 이 이행 계획은 협약의 목적과 협약에 대한 취지를 공공기관에서 확대시키는 실천 방안, 협약에 대한 이해를 대중에게 증진시키는 방안, 협약을 실질적으로 정책에 반영시키는 방안, 시대에 뒤떨어지지 않도록 협약의 적실성을 유지하는 방안에 대한 내용을 담고 있다 (OTS, 2009d).

[그림 5] 협약의 구성



출처: OTS, 2008a, The Compact: Joint Statement of Roles and Responsibilities, p. 2의 자료를 재구성함.

이 협약은 중앙정부의 공공정책에서 제3섹터 정책이 중요한 위치를 차지하게 되는 것에 결정적으로 작용하였으며 (Kendall, 2000), 보수당 하에서의 자유주의적 기조를 대체하는 공동체주의가 전국적 수준에서 확산되는 데에 크게 기여하였다. 협약은 전국수준에서 정부부서, 공공단체, 제3섹터 조직들에 적용되고 있으며 지방수준에서 지방협약은 해당지역의 지방정부, NHS 조직, 치안과 사법기구, 제3섹터 조직들에 적용되고 있다. 지방의 제3섹터 조직들은 지방 협약을 통해서 지방의 공공기관과 관계를 설정한다. 지역의 현안을 파악하고 지역주민과 서비스 수급자를 위한 목소리를 내고 있다.

협약은 공동체의 수준 별로 공동체의 전체성과 자율성을 동시에 고려하고 있다. 국가별 수준에서 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드는 각각 자체적으로 그 지역의 제3섹터 조직들과의 협상을 통하여 협약을 만들어 내었다. 4개의 협약은 약간씩 차이점을 가지고 있는데 잉글랜드 협약은 정부와 제3섹터 사이에 동등한 수준의 의무와 책임을 부과하는 점에서 대칭적이라 말할 수 있는 반면에 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드의 협약은 정부의 의무와 책임을 더 강조하고 있는 점에서 비대칭적이라고 말할 수 있다. 지역협약(Regional Compacts)은 지방협약(Local Compacts)과 다른 개념으로서 잉글랜드의 예를 들면, 지역협약은 잉글랜드 내 광역 행정구역에서의 협약을 말하는 것이고 지방협약은 그 광역 구역 안에 있는 기초 행정구역에서의 협약을 말하는 것이다. 잉글랜드는 행정구역이 크게 3개의 수준에서 구성되어 있는데 광역 수준에서는(regional level) 9개의 지역으로 구분되어 있다. 그리고 그 하위 수준으로 시(county level)와 구(district level)의 기초 행정구역이 있다. 9개의 광역지역인 East Midlands, East of England, Greater London, North East England, North West England, South East England, South West England, West Midlands, Yorkshire and the Humber에는 지역협약이 존재한다. 지역협약은 이미 존재하고 있는 시와 구 수준의 지방협약을 보완하고 발전시키기 위해서 만들어진 것이기 때문에 지방협약을 대체할 수 없다. 동시에 지역 협약과 지방협약은 국가협약의 원칙과 가이드라인, 정신에 상충하지 않는 틀 안에 있어야 한다 (OTS, 2009b).

4. 사회적 기업 정책 전략

사회적 기업은 앞서 보았듯이 자선단체, 비공식 공동체 조직, 협동조합, 상호부조조직 등과 함께 제3섹터를 구성하는 다양한 조직 유형 중의 하나로서 노동당 정부 하에서 가장 괄목할 만한 발전을 이룩한 분야이다. 사회적 기업은 잉여를 이해당사자나 소유자의 이익을 극대화하는 방향으로 운용하는 것이 아니라 사회적 목적을 위하여 재투자하는 방향으로 운용하는 기업이다. 영국 사회적 기업의 발전은 전통적으로 발달한 조합주의¹²⁾, 지역사회 공동체 재건을 중시하는 공동체주의, 제3의 길 노선에 충실한 노동연계 복지 정책 등을 배경으로 하기 때문에 이태리 등 유럽 대륙에서 주로 취약계층의 일자리 창출, 복지 서비스와 관련된 노동통합 사회적 기업을 주축으로 발전해 온 것과는 차별성을 가지고 있다 (한상진, 2005). 최근 조사에 의하면 영국에서의 사회적 기업의 숫자가 6만 1천여 개나 있는 것으로 조사되었는데(OTS, 2010), 사회적 기업이 사회적 목적을 추구하는 매우 폭넓은 우산 개념(umbrella concept)으로 인식되었기 때문이다. 표4)에서 보듯이 영국에서 사회적 기업 범주에는 협동조합으로부터 지역공동체 기업, 개발 트러스트, 자선조직, 지역사회 개발 금융기관, 공정무역 조직은 물론 장애인 보호 작업장과 유사한 사회적 회사(social firm) 등 다양한 형태가 속하는 것으로 통용된다(한상진·황미영, 2010).¹³⁾

사회적 기업 정책은 2001년에 통상산업부 내에 사회적 기업국이 발족되고, 2002년 “성공적인 사회적 기업을 위한 전략” (Social Enterprise: A Strategy for Success) 계획이 나오면서 체계화되기 시작하였다 (DTI, 2002). 그리고 이 계획은 2006년 “사회적 기업 행동 계획” (Social Enterprise Action Plan)에 의해 뒷받침 되었다. 2006년 계획은 사회적 기업 정책의 장기 청사진이라 말할 수 있는데, 이 계획에서 정부는 4대 정책 방향으로 사회적 기업 문화의 확산, 사회적 기업을 위한 경영 자문 및 정보 접근성의 확대, 사회적 기업을 위한 채용접근성의 확충, 사회적 기업의 정부와의 협력 강화 유도를 설정 하였

¹²⁾ 영국 전역에 걸친 조합주의는 18세기와 19세기의 노동계급 문화의 중요한 부분이 되었다. 영국이 복지국가로서 발전하는데 있어 공제조합과 같은 전통적이고 자발적인 제3섹터의 발달은 ‘영국식 복지’가 가능하게 한 토대라 할 수 있다 (이은선, 2009: 375).

¹³⁾ 사회적 기업에 대한 정의는 이미 국내 다수의 문헌에 자세히 소개되어 있는 상황이다. 영국의 사회적 기업 현상은 다음 참조 (배이화, 2007; Haugh and Kitson, 2007: 978).

다 (OTS, 2006). 지금까지 추진되어온 정부의 다양한 세부 정책들을 분류해 보면 사회적 기업 정책은 4대 방향을 지향하면서 다음의 세 가지 전략 틀 속에서 추진되어온 것으로 정리된다.

[표 4] 영국의 사회적 기업 형태들

사회적 기업 형태	특성
공동체 이익 회사 (Community Interest Companies)	이윤과 자산을 공공 선(public good)을 위해 사용하기 원하는 사회적 기업을 위해 설계된 새로운 형태의 회사
지역공동체기업(Community Enterprise)	지역공동체에 의해 소유되고 그 이익을 위해 운영되는 지역공동체 센터, 사회 클럽, 탁아소 등의 기업
협동조합(Co-operatives)	회원들의 이익을 위해 소유되고 통제되고 운영됨. 회원들이 피고용 비즈니스 운영자일 수 있고(예: 노동자협동조합) 자영인일 수도 있음
개발 트러스트(Development Trusts)	보통 자산을 소유하거나 관리하는 것에 의해 지역공동체를 개발하는 것을 목적으로 하는 기업
사회적 회사(Social Firms)	일반 노동시장에서 직업을 얻기 어려운 정신건강 문제나 장애를 가진 사람들에게 고용과 기회를 제공
지역사회 개발 금융기관(Community Development Finance Institutions)	지역사회에 기초된 기업과 때때로 소상공인을 위한 다양한 형태의 투자와 재정유자를 제공
자선단체 거래조직(Trading Arms of Charities)	기금조성을 위해 거래활동을 목적으로 자선조직에 의해 세워짐. 예를 들어 자선 슝, 컨설턴트
공정무역 조직(Fair Trade Organization)	생산자가 공정한 가격을 받도록 관여하거나, 공급자 간 개발 프로젝트를 지원하는 것에 관여할 수 있음

출처: 한상진-황미영, 2010, “한국과 영국의 사회적 기업 제도화에 관한 비교 연구” 『시민사회와 NGO』 제8권 제1호, p. 97.

첫째, 노동당 정부의 사회적 기업 정책은 중앙정부 수준에서 ‘범정부적’ 추진 전략이다. 사회적 기업 정책은 범정부적 의지(cross-departmental commitment)에 뒷받침되고 있다 (OTS, 2007a: 3). 그림 6)에서 보듯이 부서 간 정책을 관장하는 내각청(Cabinet Office)이 사회적 기업 정책을 주관한다는 것은 사회적 기업 정책을 일개 부서의 정책이

아닌 범정부적 정책으로 격상시킨다는 노동당의 의지 표현이다. 사회적 기업 정책은 제3섹터 정책의 주체인 내각청의 OTS가 총괄하는 가운데 범부서간 상호 유기적인 노력으로 추진되고 있다. 그 정책은 보수당 시기에 통상산업부(DTI)가 담당하였으나 노동당 출범 이후인 98년에 내무청(Home Office)의 공동체 진흥국 (Active Community Unit)이 맡게 되었고 이후 한단계 격상되어 2006년에 총리 직속인 내각청의 OTS가 맡게 된 것이다. 사회적 기업 정책에는 지금까지 OTS의 조정 하에 아동·학교·가족사업부 (DCSF: Department for Children, Schools and Families), 혁신·대학·기술부 (DIUS: Department for Innovation, Universities and Skills), 기업·규제개혁부(BERR: Department for Business Enterprise and Regulatory Reform),¹⁴⁾ 공동체·지방정부부(DCLG: Department for Communities and Local Government), 환경·식품·농촌사업부(DEFRA: Department for Environment, Food and Rural Affairs), 건강부(DH: Department of Health) 등의 부서가 참여해왔다.

2002년부터 시작된 정부의 조직적인 지원이 아직 역사가 짧기 때문에 중앙정부부서에서의 노력은 주로 사회적 기업에 대한 대중의 인지도를 높이고 그것의 긍정적 인식을 배양시키는 데에 역점이 모아지고 있다. OTS는 2008년 9월에 발족한 제3섹터 연구센터에 5백만 파운드를 지원하여 제3섹터의 가치에 대한 새로운 연구프로그램을 시작하였고, 아동·학교·가족부는 학교에 사회적 기업에 대한 자료를 제작하여 제공하였다. 한편 혁신·대학·기술부는 OTS와 함께 사회적 기업이 영국사회에 미친 공헌을 홍보하고 사회적 기업의 가치를 이해시키려는 목적으로 사회적 기업 관련 과목을 대학교육에 포함하려는 노력을 시도 중이다. 또한 기업·규제개혁부는 지역개발청(Regional Development Agencies)과 함께 사회적 기업의 진흥을 위해 일하며 사회적 기업의 날(Social Enterprise Day)행사를 주관한다. 아동·학교·가족부는 영국의 청년들에게 사회적 기업을 홍보하고자 6천만 파운드를 할당하여 학교에서 사회적 기업에 대한 교육에 힘쓰고 있다.¹⁵⁾ (OTS, 2007a; 2008)

¹⁴⁾ 이 부서는 2009년에 6월에 기업·혁신·기술부(BIS: the Department for Business, Innovation and Skills)로 통합됨.

¹⁵⁾ 이외에 중앙부서 수준에서는 경영 자문 및 정보 접근성의 확대, 재원접근성의 확충, 정부와의 협력 강화 유도 등의 노력도 행해지고 있다. OTS와 혁신·대학·기술부는 사회적 기업에 대한 경영자문을 목적으로 공동으로 2.5백만 파운드를 투자하여 Third Sector Skills Body를 출범시켰다. 이 기구는 넓게 제3섹터 조직 지원을 위하여 기능하는 가운데 사회적 기업을 위한 기능을 강화하고 있다. 한편 사회적 기업의 재원접근성의 확충을 위해서 각 부서들이 저마다의 조치를 취하고 있어, 건강부는 건강과 의료서비스 분야의 사회적 기업을 활성화기 위하여

[그림 6] 영국 사회적 기업 정책의 전개 현황 (잉글랜드의 예)



출처: 다음의 두 자료를 수정 및 보강함. 1) Doherty, B. et al, 2009, Management for Social Enterprise. Sage. 2) 한상진·황미영, 2010, “한국과 영국의 사회적 기업 제도화에 관한 비교 연구” 『시민사회와 NGO』 제8권 제1호, p. 98.

둘째, 사회적 기업 정책은 협약에 나타난 공동체주의의 큰 틀처럼 중앙과 지방의 연계 정책이다. 다시 잉글랜드의 예를 들어 살펴보면, 앞서본 협약의 경우처럼 중앙과의 연계 속에 광역 지방별로 추진되고 있다(SEU, 2007). 잉글랜드 내의 9개 광역 행정구역에는 모두 지역 경제 정책을 위한 공공기관인 지역개발청 (RDA: Regional Development Agency)이 1998년에 설립되어 현재까지 그 기능을 확장해 오고 있다.¹⁶⁾ 지

2006년부터 이후 4년간 7천 3백만 파운드를 지원하고 있으며, 아동, 학교, 가족사업부는 Youth Sector Development Fund를 활용하여 사회적 기업 발전에 공헌하는 제3섹터 조직을 지원해오고 있다 (OTS, 2007a; 2008).

¹⁶⁾ 이 기구의 설립목적은 지역경제의 발전, 지역 내 기업의 효율과 경쟁력 강화, 지역경제를 위한 고용의 증진 등에 있다. 따라서 잉글랜드의 사회적 기업정책은 지방경제정책을 담당하는 지역개발청의 장기적이고 포괄적인 계획안에서 수행되고 있다. 잉글랜드의 지역개발청과 비슷한 기능은 웨일즈에서는 The Welsh Assembly Government Department of Economy and Transport에 의해서, 북아일랜드에서는 The Department of Enterprise, Trade and Investment에 의해서, 그리고 스코틀랜드에서는 Scottish Enterprise and Highlands and Islands Enterprise에 의해서 수행되고 있다.

역개발청은 중앙과 지방사이의 가교역할을 한다. 중앙 부서들의 재원은 모두 모여져 기금으로 형성되고 이것이 각 지역개발청으로 할당되고 있다. 중앙의 기업·혁신·기술부(BISD: Department for Business, Innovation and Skills), 공동체·지방정부부(CLG: Department for Communities and Local Government), 에너지·기후변화부(ECC: Department for Energy and Climate Change), 환경·식품·농촌사업부환경(EFR: Department for Environment, Food and Rural Affairs), 문화·미디어·스포츠부(CMS: Department for Culture, Media and Sport) 등의 부서로부터 만들어진 재원은 2004년부터 2008년까지 매년 20억 파운드씩 지원되었다. 한편, 9개의 지역개발청은 고유의 사회적 기업 발전 프로그램을 가지고 있다. 모든 광역지역에는 지역 사회적 기업 계획(Regional Social Enterprise Plan)이 마련되어 있다. 이 계획은 지역개발청의 종합경제계획인 지역 경제 전략 (Regional Economic Strategy)과 연계되어 마련되었다.¹⁷⁾ 또한 광역 지역 내의 시(county)와 구(district)에서는 하위수준의 사회적 기업 계획(sub-regional social enterprise action plan)이 갖추어져 있으며 이 계획을 지역개발청이 지원하고 있다 (SEU, 2007).

OTS와 지역개발청은 동시에 지역의 이미 구축된 기반시설을 최대한 이용하여 사회적 기업 발전을 추진한다. 그림6)에서 보듯이 지방에는 이미 지역 경제를 지원하는 목적을 가진 비영리 공공기관인 Capacitybuilders와 Business Link가 설립되어 있다. 제3섹터의 발전을 위해 세운 커퍼서티빌더 (Capacitybuilders)는 정부의 지원에 의해 운영되는 비영리 공익 기구로서 2006년 세워진 이래 1억파운드를 투자해 제3섹터 조직을 위해 기능해 왔고, Corporate Plan 2008-11을 작성하여 사회적 기업 지원 계획을 제시하였다. 비즈니스 링크는 잉글랜드에 있는 정부 지원 기업정보제공 서비스이다. 비즈니스 링크는 잉글랜드 내 9개 광역 행정구역에 하나씩 설치되어 있고 지방개발청의 재정지원을 받으면서 주로 온라인 포탈 서비스와 직접 자문의 지원을 실시한다. 지역개발청과 비즈니스 링크와 함께 사회적 기업 평가작업을 실시하고 지역사회에 기여도가 높은 사회적 기업을 선발하여 지원하기도 한다. 또한 정부 프로그램, EU프로그램, 지방정부 프로그램과 접목시켜 지원하기도 한다 (SEU, 2007: 7-9).

셋째, 시민 조직에 대한 지원은 경쟁 원칙에 기반한 효율성 제고를 목표로 하고 있

¹⁷⁾ North West만을 제외하고는 모든 광역지역에는 지역 사회적 기업 계획(Regional Social Enterprise Plan)이 마련되어 있는 상황이다.

다. ‘전략적 파트너십’을 강조 하지만 여기서의 전략이란 ‘경쟁 유도’를 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 노동당 정부는 2005년 말에 정부와 시민조직과의 협력을 강화하는 ‘전략적 파트너십 프로그램’을 추진하여 2006년 5월에 Social Enterprise Coalition, School for Social Entrepreneurs, Social Firms UK, Co-ops UK, Prowess, Plunkett Foundation, Social Enterprise London 등 7개의 사회적 기업 협회를 전략적 파트너로 선정하였다.¹⁸⁾ 사회적 기업 네트워크에 가입한 모든 중소 사회적 기업을 지원할 수는 없다. 이 전략적 파트너십 프로그램은 2006년 정부가 제시한 ‘사회적 기업 행동 계획’에 제시된 것으로서 선의의 경쟁을 통하여 사회적 기업을 지원한다는 정부의 방침이 가시화 된 것이다. OTS는 전략적 파트너를 희망하는 사회적 기업 연합체로부터 지원 신청을 받아 엄정한 심사를 거쳐 선발된 연합체에 장기간의 지원금을 공급한다. 선정된 사회적 기업 연합체들은 회원으로 등록된 사회적 기업의 목소리를 대변하고 그들의 권익을 위해 정부와 협력해야 한다. 지원금을 받은 협회는 각종 컨퍼런스, 연구리서치, 컨설팅 사업을 펼친다.¹⁹⁾ 7개의 전략적 파트너 중에서 가장 큰 조직은 전국적으로 사회적 기업을 회원으로 구성하고 있는 사회적 기업 연합 (SEC: Social Enterprise Coalition)이다. SEC는 2002년에 사회적 기업을 대표하는 전국적 조직으로 탄생하여 현재 11,000개의 사회적 기업 회원이 참여하고 있다.

5. 정책의 문제점

1) 노동당 공동체주의: 신자유주의적 공동체주의?

노동당의 공동체주의는 미국 클린턴 정부가 옹호하던 공동체주의와는 매우 다르다. 자유주의적이고 민주적인 삶의 도덕적 기초를 추구하면서 미국 공동체주의는 가족, 교육

¹⁸⁾ Social Enterprise Coalition은 사회적 기업 연합의 최대 조직이고, School for Social Entrepreneurs는 신진 사회적 기업을 후원하는 조직이고, Social Firms UK는 소수자를 고용하는 기업을 지원하는 조직이고, Co-ops UK은 협동조합 회사를 대표하고, Prowess 는 여성 사회적 기업을 위해 일하고, Plunkett Foundation 는 농촌에 위치한 사회적 기업을 지원하는 조직이며, Social Enterprise London은 런던 지역에 위치한 사회적 기업의 연합이다.

¹⁹⁾ 2006년 이후 2008년까지 정부는 7개 사회적 기업 협회에 3백만 파운드를 지원해 왔으며 지원을 다시 2011년까지 연장하기로 결정하였다.

및 직업훈련과 상호 책임성 원칙에 기초한 공동체의 기여를 강조한다. 이러한 점에서 클린턴 정부의 공동체주의는 주로 문화, 생활양식의 측면에 주안점을 둔다.²⁰⁾ 그러나 포괄적으로 경제적 영역을 포함하는 영국 노동당의 공동체주의는 그것과 상충할 것만 같은 ‘시장원칙’ ‘경쟁원칙’과 결부되어있는 것을 특징으로 한다. 이러한 것의 문제점은 한 연구자가(임운택, 2006) 지적하듯이 공동체주의 가치가 필연적으로 퇴색될 수밖에 없다는 것이다. 공동체의 역할, 규범, 가치, 유대, 지속가능한 발전이라는 것을 경제적 경쟁의 필연성에 종속시킬 때, 그것은 기껏해야 ‘입헌적 신자유주의’의 틀을 보충하는 것이지, 대체하는 것은 아니라는 것을 강조한다(임운택, 2006: 68). 이러한 맥락에서 그는 노동당 시기의 영국 정치경제를 “공동체주의적 신자유주의”로 규정하기까지 한다. 또한 더 나아가 노동당의 공동체주의를 시장주의의 문제점을 위장하려는 “세련된 이데올로기”로 비판하는 입장도 있다(서영표, 2010). 시장주의에 대한 강한 믿음과 공동체주의적인 당위의 불편한 결합은 많은 문제를 발생시켰고, 노동당 정부 하에서 최종 순간에 가장 중요한 원리는 신자유주의적 경쟁력과 효율성이었으며 사회적 기준은 항상 이러한 시장원리에 종속될 수밖에 없었다는 것이다. 이러한 지적은 이를테면 노동당 공동체주의는 기껏해야 신자유주의적 공동체주의에 불과하다는 주장에서 크게 벗어나지 않는다.

자본주의 국가는 자본주의 사회에 존재하는 두 개의 축(axis)에 교차적으로 종속받는다. 자본과 노동이라는 상호 적대적인 계급관계의 축에 걸쳐있으면서 동시에 관-민(officialdom-people) 관계의 축에 종속 받는다(Jessop, 1982: 247-252). 영국 노동당은 공동체주의를 표방하며 제3의 길 노선과 함께하면서 좌와 우를 넘어 상호 적대적인 계급의 축에서 벗어나려는 정치적 구호와 전략을 모색했지만, 실제로는 시장원칙, 경쟁, 합리적 선택의 지침을 선택하면서 신자유주의적 노선으로 경도되고 말았다. 노동당 정부의 제3섹터 정책은 어쩌면 19세기 협동조합운동 정신과 맥을 같이 하기보다는 오히려

²⁰⁾ 미국의 공동체주의는 짧게는 1960년대 미국의 신좌파 사상에 연결된다. 제2차 세계대전 이후에 태어난 베이비 붐 세대는 기성세대와 기존 체제에 대한 불만을 신좌파 사상의 실천을 통하여 해소하려 하였다. 그리고 신좌파 세력은 1970년대 베트남 종전 이후에는 상대적으로 안정된 미국사회에서 급진적인 정치변혁을 지향하기 보다는 문화운동을 펼치는 것으로 방향을 돌렸다. 문화운동을 통하여 미국인들의 개인주의적인 생활방식을 공동체주의적인 생활방식으로 바꾸는 의식개혁을 이루고자 한 것이다. 이러한 노선은 자유보수주의적인 공화당보다는 분명한 제한성을 갖지만 상대적으로 진보적인 민주당의 정체성에 연결되는 것이었다. 클린턴 대통령은 후보 시절부터 공동체주의의 이념을 명시적으로 옹호하였다.

1997년 이전의 대처리즘과 맥을 같이하는 것이었다. 비효율을 구축하기 위해 시장원칙에 입각해야 하고 만약 시장이 없으면 시장이 창조되어야 한다는 것이 노동당의 방향성이었다. 공공서비스를 제3섹터에 맡기는 것은 일종의 ‘트로이의 목마’가 되어 시민사회를 강화시키는 것이 아니라 오히려 시장화, 민영화를 조장하는 역효과를 낳게 하였다 (Walker, 2006). 시장원칙에 입각하여 정부지원금은 무상지원금이 아닌 경쟁절차를 거친 계약을 통하여 지원되었다 (NCVO 2006b). 지방자치단체들은 대부분 경쟁 과정을 거친 계약을 통해 지원하는 것을 선호하였다. 이러한 추세의 문제는 그것이 앞서 지적하였듯이 “지역공동체를 순치시키는 도구”로 기능했을 뿐만 아니라 무상지원금을 대체하는 경향을 띠었기 때문이다. 즉 계약의 증가 추세란 정부지출의 총액 증가를 말하는 것이 아니고 무상지원금을 대체하는 비율의 증가를 의미하였다.

국가가 신자유주의적 정책을 충실하게 집행하자 이에 상응하여 신자유주의 담론이 제3섹터 내에서도 팽배해지기 시작했다. ‘전략적 파트너십’ 프로그램에 지원 받아온 사회적 기업협회는 스스로 경쟁과 효율성의 담론에 매몰되고 있다. 제3섹터 조직들이 원래의 임무를 망각하고 돈을 추구하는 운영을 하기 시작했다. 원래 독립성과 투명성을 추구하는 제3섹터가 변질되어온 것이다. 이를테면 자선단체들은 서비스 수혜자를 점차 돈과 관련된 고객으로 인식하기 시작했다. 그리고 제3섹터 조직들은 계약을 따내기 위하여 타협에 길들여지기 시작했다. 입찰에 응해 계약을 따내면서 현금을 쫓는 (dash for cash) 행태를 보이고, 지역 주민들의 필요와는 거리가 먼 사업의 입찰에 응하고, 원래 조직의 목적을 성취하는데 전혀 도움이 되지 않는 일에 매진했다. 제3섹터 조직들이 필요의 충족을 지향하는 (needs-led) 것이 아니라 재원의 축적을 지향하는 (resource-led) 운영을 해온 것이다. 그래서 제3섹터 조직이 발주처의 목표를 수행하는 기관으로 전략해 온 것이다 (Davies, 2008: 24). 시장의 압력과 함께 제3섹터 조직들은 민간 영역의 기업처럼 행동하기 시작했다. 예를 들면 주거협회 조직들은 아주 빠른 변신 속에서 민간 영역에서 고위 매니저로 활동한 사람들을 끌어오고 고급의 유급 직원들을 채용하고 있는 상황이다. 이제는 제3섹터 조직이 시장원칙에 입각하여 입찰에 응하는 것을 매우 당연한 것으로 생각하며 이 조직들의 사업 목표는 민간 영역 조직들의 그것과 별반 차이가 없다. 자선단체들이 이제는 정부지원 서비스의 최대 제공자가 되는 것을 사업의 주요 목표로 명시하고 있다. 이러한 방향성은 이제 작은 제3섹터 조직들에게도 추구의 대상이다. 왜

나하면 소규모의 독립적인 조직들도 공공서비스 제공을 맡게 됨으로서 얻는 경제적 안정성은 뿌리치기 힘든 유혹이기 때문이다.

한편 지방의 제3섹터 조직과 전국규모의 제3섹터 조직 간의 긴장이 점차 높아지고 있다. 지방 자선단체가 전국규모의 제3섹터 자선단체와 경쟁을 하면서 입찰경쟁에 패해 지원이 끊기는 추세가 생겨나고 있다. 특히 흑인과 소수인종의 제3섹터 조직들이 지원을 잠식당하는 추세가 확연하게 드러나고 있다. 이러한 이유로 지방자선단체는 전국규모의 조직을 약탈자로 인식하기도 한다. 지방의 작은 제3섹터 조직들은 일정 규모 이상의 계약을 감당하지 못하여 계약체결에 실패해 오고 있다. 정부가 주로 전국규모의 커다란 자선단체가 공공서비스 제공에 나서는 것을 장려하면서 정부는 결과적으로 다수의 작은 자선단체들을 영역에서 퇴출시키고 있는 셈이다.

2) 시민조직 정체성의 문제

노동당 정부는 “18년 간 우파가 공동체를 무시해온 점”을 부각하며 공동체주의의 복원을 위해 국가 개입을 불가피한 것으로 받아들이고 있었다. 입장에 따라서 제3섹터에 나타난 국가주도성은 반대로 해석될 수도 있을 것이다. 그것은 시민사회에 대한 국가 권력의 침투가 아니라 시민사회 영역의 확장을 의미하는 것으로 이해할 수도 있다. 정부 측에서는 제3섹터 정책이 오히려 국가 기능을 약화시키는 것으로 우려하였다. 제3섹터가 공공서비스 제공을 담당하게 됨에 따라 정부기능이 이전(transfer)되는 것을 우려하고 제3섹터의 역할은 정부의 공공서비스 제공을 돕는 새로운 형태의 변형(transform)에 국한되어야 할 것임을 강조하였다. 이 시각은 제3섹터가 정부의 수십억 파운드에 달하는 복지정책을 집행하기 위해서 존재하는 것이 아니라는 것을 강조한다 (Davies, 2008: 23). 제3섹터의 점증하는 역할이란 서비스의 변형을 돕는 것을 의미하는 것이지 공공섹터로부터 제3섹터로 기능을 전면적으로 이전하는 것을 의미하는 것이 아니라는 것이다.

그러나 그것은 관(officialdom) 중심적 시각일 뿐 민(people)의 시각에서 볼 때 제3섹터 정책이 시민사회의 약화를 초래한 측면을 간과할 수 없다. 제3섹터 정책은 공공서비스의 효율적 조달을 목표로 하지만 그것은 시민사회의 독립성과 상충하면서 의도하지

않은 결과를 가져 왔다. 미국처럼 자유주의가 지배적인 시각에서 보면 이 협약의 존재는 취약한 영국의 시민사회를 상징적으로 보여준다(Taylor, 2003: 432). 협약은 정부와 제3섹터 대표자 당사자들 간의 구속력이 있는 계약이 아니고 합의이기 때문에 협약을 정부에 의한 시민사회 영역의 통합으로 인식하는 것은 곤란하다는 주장이 있다. 오히려 지방에서 제3섹터가 협약의 결성 과정에 주도적으로 참여한 것과 협약으로 인해 지방 정부와의 수평적 협력관계가 형성된 것을 강조 한다 (Taylor, 2003: 432). 그러나 이러한 해석에도 불구하고 협약은 시민사회의 독립성과는 상충되는 측면이 두드러졌다. 국가 주도성을 띠는 협약은 노동당 정부가 집권 이전부터 공동체주의에 입각해 그려온 새로운 사회 건설의 일환이고 국가권력 행사의 또 다른 유형으로 볼 수 있다. 협약이 만드는 관계들은 “국가가 중심이기는 하되 국가를 넘어서는 복잡하고, 다층적인 네트워크의 권력이 행사되는 탁월한 예”를 보여주고 있는 것이다 (Morison, 2000: 124).

정부지원금에 의존하는 것은 시민사회 조직을 정부 조직과 정부 정책의 변화에 매우 취약하게 만들었다. 제3섹터 조직들은 정부 사업의 일환으로 기능하는 하부조직으로 전락하였다. 노동당의 제3섹터 정책은 무엇보다도 시민조직의 정체성 논란을 불러 일으켰다. 이를테면 자선단체가 정부의 지원을 받으면서 공공서비스를 제공하는 것은 독립성과 투명성을 근간으로 하는 자선단체의 정체성을 훼손시키는 것이었다. 제3섹터를 통해 공공서비스를 제공하려던 정부의 방향은 시민조직의 관료화와 같은 의도하지 결과를 낳았다. 노동당은 제3섹터를 통한 효율적 공공서비스의 조달과 시민사회 활성화라는 두 가지 목표를 가지고 있었으나 이것은 서로 상충적인 측면을 가지고 있었다. 공공서비스 제공을 위해 제3섹터 조직이 전문화됨으로 해서 자율성과 독립성은 오히려 쇠퇴하였다. 공공 서비스의 대규모의 사업을 제3섹터가 담당하게 되어 제3섹터 조직이 전문화 되고 시민사회 조직 본연의 기능을 상실하였다. 정부 조직에서 나타나는 위계적 구조, 관료적 구조가 생겨나고 자원봉사자와 유급직원의 고용을 구분해야 하는 등의 문제가 생겨 시민조직은 더 이상 지역사회에 기반 하는 풀뿌리 조직이 될 수 없는 상황이 전개되기도 하였다 (Davies, 2008: 3).

6. 결론

영국 정부의 제3섹터 정책과 사회적 기업 정책을 둘러싸고 생겨난 논란은 노동당 공동체주의의 맥락에서 이해할 수 있다. 대시민사회 관계에서 의견상 ‘파트너십’을 표방하였지만 노동당이 장기간의 우파 집권을 종식하고 새로운 사회를 건설하려한 역사적 시점에 서게 되었다는 점을 생각해 볼 때 공동체주의에 나타난 국가 주도성을 이해할 수 있다.

제3섹터 조직에 대한 중앙정부의 지출은 97년 노동당 정부의 출범이후 완만하게 상승하는 추세를 보여 왔다. 그러나 무엇보다도 노동당 정부의 차별적인 국가-시민사회의 관계는 정부와 시민사회 조직 사이에 탄생한 협약에서 찾아볼 수 있다. 협약의 규정이 어디까지나 강제성이 없는 약속에 불과하다는 것을 부각시킬 수도 있지만 전국적이고 지역적인 협약이 위계적 구조 속에 결성되어 있다는 것은 노동당 공동체주의가 그저 정치적 구호에 그치지않았다는 사실을 말해주고 있다. 이 협약의 존재는 자유주의가 지배적인 국가의 시각에서 볼 때 영국사회의 취약한 시민사회를 상징하는 것이다. 영국의 사회적 기업 정책도 단순한 시각에서 그것을 취약계층의 일자리를 창출하는 정부정책이라든가 새로운 복지사업의 일환 정도로 이해해서는 곤란하다. 그럴 경우 노동당 정부 하에서 유럽 대륙의 국가들보다 크게 발전해온 영국의 사회적 기업정책의 배경을 이해할 수 없기 때문이다. 사회적 기업 정책도 중앙의 일부 정부부처만이 주도하는 정책이 아니었다. 그것은 공동체주의의 큰 틀을 배경으로 종합적으로 기획되고 추진되었다는 것에 주목할 필요가 있다.

■ 참고문헌 □

- 김명희 (2008). 영국의 사회적 기업 사례 연구와 한국에의 정책적 함의. *사회복지정책*, 33(2), 135-157.
- 김선욱외 (역) (2008). *공동체주의와 공공성*. M. Sandel의 Communitarianism. 서울.
- 배이화 (2007). *영국의 사회적 기업 육성 방향과 전략*. 국제사회보장동향.
- 서영표 (2010). *영국 신노동당 13년 평가: 민주주의와 삶의 질을 중심으로*. 비판사회학회 하계 학술대회 논문 2010년 5월 27일, 전남대학교.
- 임운택 (2006). 신자유주의와 공동체이론의 절충으로서 제3의 길. *한국사회학*, 40(2), 37-76.
- 이극찬 (역) (1982). *자유론*. J. S. Mills의 Liberty. 서울: 삼성출판사.
- 한상진 (2005). *시장과 국가를 넘어서*. 울산대 출판부
- 한상진, 황미영 (2010). 한국과 영국의 사회적 기업 제도화에 관한 비교 연구. *시민사회와 NGO*, 8(1), 91-123.
- 황경식 (역) (2003). *정의론*. J. Rawls의 A Theory of Justice. 서울: 이학사.
- Arther, J. (1998). Communitarianism: what are the implications for education? *Educational Studies*, 24(3).
- Barlow, A., & Duncan, S. (2000). Supporting families? New Labours's communitarianism and the 'rationality mistake': Part 1, *Journal of Social Welfare and Family Law* 22 (1).
- Blair, T. (1996). *New Britain: My Vision of Young Country*. Fourth Estate, London.
- Blair, T. (1998). *The Third Way: New Politics for the New Century*, London: the Fabian Society.
- Cabinet Office. (2002). *Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector Strategy Unit*.
- Calder, G. (2003). "Communitarianism and New Labour", <http://www.whb.co.uk/social-issues/vol2gc.htm#gid>. 검색일: 2010/01/11.
- Carmel, E., & Harlock, J. (2007). Instituting the 'third sector' as a governable terrain: Partnership, Procurement and Performance in the UK, *Policy and Politics*, 36 (2).
- Dahrendorf, R. (2001). *Challenges to the Voluntary Sector*. Arnord Goodman Lecture, Tonbridge: Charities Aid Foundation.
- Day, G. (2000). Evaluating the 'New politics': Civil Society and the National Assembly for Wales, *Public Policy and Administration*, 15 (2).
- Davies, S. (2008). *Third Sector Provision of Local Government and Health Services*, UNISON report.

- Doherty, B. et al. (2009). *Management for Social Enterprise*. Sage.
- Driver, S., & Martell, L. (1997). "New Labour's Communitarianism" *Critical Social Policy*, 52.
- DTI. (2002). *Social Enterprise: A Strategy for Success*.
- Fyfe, N. R. (2005). *Making Space for Neo-communitarianism: The Third Sector, State and Civil Society in the UK*, *Editorial Board of Antipode*.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Haugh, H., & Kitson, M. (2007). *The Third Way and the Third Sector: New Labour's Economic Policy and the Social Economy*, Cambridge Journal of Economics.
- House of Commons. (2008). *Public Services and the Third Sector: Rhetoric and Reality*.
- Jessop, B. (1982). *The Capitalist State: Marxist Theories and Method*, New York: New York University Press.
- Kelly, J. (2007). Reforming Public Services in the UK: Bringing in the Third Sector *Public Administration*, 85(4).
- Kendall, J. (2000). *The Mainstreaming of the Third Sector into Public Policy in England in the late 1990s: Whys and Wherefores*, Civil Society Working Paper 2.
- Lewis, J. (1999). Reviewing the Relationship Between the Voluntary Sector and the State in Britain in the 1990s, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 10 (3).
- Lyons, M., & Passey, A. (2006). Need Public Policy Ignore the Third Sector? Policy Ignorance in Australia and the United Kingdom, *Australian Journal of Public Administration*, 65 (3).
- Morison, J. (2000). "The Government-Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society", *Journal of Law and Society*, 27 (1).
- NCVO. (2006). *The UK Voluntary Sector almanac 2006*.
- NCVO. (2006b). Response to the HM Treasury/Cabinet Office Review of the Future Role of the Third Sector in Social and Economic Regeneration September.
- NCVO. (2007). *The UK Voluntary Sector Workforce Almanac*, 2007.
- NCVO. (2010). *The UK Civil Society Almanac 2009*.
- OTS. (2006). *Social Enterprise Action Plan: Scaling New Heights*.
- OTS. (2007). *Estimates of Central Government Expenditure on Voluntary and Community Organisation, 2004-05 to 2005-06*.
- OTS. (2007a). *Social Enterprise Action Plan One Year On*.

- OTS. (2008). *Social Enterprise Action Plan Two Years On*.
- OTS. (2008a). *The Compact: Joint Statement of Roles and Responsibilities*.
- OTS. (2009a). *Social Enterprises Summit 12th May 2009*.
- OTS. (2009b). *The Compact*.
- OTS. (2009c). *The History of the Compact 1998 to 2008*.
- OTS. (2009d). *Joint Compact Action Plan*.
- OTS. (2010). *Key Facts on the Third Sector July 2009*.
- Poppo, K., & Redmond, M. (2000). "Community Development and the Voluntary Sector in the New Millennium: the Implications of the Third Way in the UK", *Community Development Journal*, 35(4).
- Salamon, L. M., & Anheier. (1998). Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9(3).
- Social Enterprise Unit. (2007). *Mapping Regional Approaches to Business Support for Social Enterprise*.
- SEU(Social Enterprise Unit). (2007). *Mapping Regional Approaches to Business Support for Social Enterprise*.
- Taylor, M. (2003). Commentary. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32.
- Walker. (2006). Are We Backing a Trojan Horse? *Guardian*, 12.

British Third Sector Policy and New Labour's Communitarianism

Song, BaekSeok* · Gwak, JinOh**

This paper investigates the British third sector policy and social enterprise policy in the context of New Labour's communitarianism. The interventionist attitude of the Labour party's policy in the third sector has been controversial, and it has been alleged that the government has violated the principle of democracy while weakening the autonomy of civil society. This paper argues that the interventionist approach of the government could be understood in terms of New Labour's communitarianism. The communitarianism was a guiding principle of the government's civil society policy, and it conjuncturely needed the role of the strong state because it was faced with the task of rehabilitating the value of community which had been neglected for a long period under Conservative rule in Britain.

Key words: New Labour, third sector, social enterprise, communitarianism, social policy, civil society

◆ 2010.6.10. 접수 / 2010.7.12. 1차수정 / 2010.7.22. 게재확정

* Research Fellow, Social Science Research Centre, Chungbuk National University(songbaekseok@yahoo.co.kr)

** Senior researcher, Northeast Asian History Foundation(ojhk@hanmail.net)