

# 사회적기업의 발전과정 및 전망

김신양(성공회대 교수)

## I. 서론

사회적기업의 실체는 단일하지 않다. 그것은 사회적 목적을 가지는 경제활동을 수행하는 조직의 공통적인 '형태'를 지칭하는 용어이기도 하고, 그 자체로 사회적 목적을 가지는 경제활동을 지칭하는 '개념'이기도 하다. 그리고 사회적기업은 하나의 단일한 조직형태를 가지지 않으며 국가와 지역에 따라 다양한 이름으로 존재한다. 예컨대 영국에서는 Community business(공동체사업), Social firm(사회적회사), Intermediate labour market(인력과견기업)과 더불어 제도화된 사회적기업인 Community interest company(공동체이익회사) 등이 있고, 프랑스에서는 Entreprise d'insertion(노동통합기업), Régie de quartier(지역관리기업), 그리고 제도화된 사회적기업인 Société coopérative d'intérêt collectif(공동체이익협동조합) 등이 있다.

이탈리아에서 사회적협동조합에 관한 법이 제정된 후 많은 국가에서 사회적기업을 제도화하였는데, 아래 표 1.에서 보듯 제도화된 사회적기업 또한 그 명칭과 목적, 운영원칙에 있어 다양성을 보인다. 그것은 사회적기업이 시민사회를 기반으로 시작되었다는 공통점이 있으나 각국의 사회경제적 전통과 문화적 특성, 그리고 제도 및 시장과의 상호작용을 통하여 발전되었기 때문이다. 또한 시민사회조직 내에서도 어떤 집단이 주도하느냐에 따라 협동조합적 성격이 강한 유형, 지역사회공동체 성격이 강한 유형, 비영리민간단체 성격이 강한 유형 등으로 구분할 수 있다.

이렇듯 사회적기업의 유형은 천차만별이고 그 정의 또한 다양하므로 사회적기업을 논의할 때 어떤 특정한 개념과 잣대를 기준으로 바라보는 것은 편협한 접근방식일 수 있다. 따라서 이 글에서는 사회적기업에 대한 인식, 존재방식 등 사회적기업이라는 '현상'에 주목해서 사회적기업의 발전과정 및 전망을 살펴보고자 한다. 그런데 최근에 지역별(또는 집단별)로 사회적기업에 대한 공통된 접근방식을 보이고 있다는 연구가 이루어졌을 뿐 아니라, 유럽, 미국, 동아시아 등 대륙별 비교연구가 다소 이루어져 각 대륙별 사회적기업의 특성을 파악하는 데 도움이 되므로 이러한 연구결과를 토대로 사회적기업이라는 현상을 설명할 것이다.

표. 1 사회적기업의 제도화 현황

	명칭	연도	방식	특성	비고
이탈리아	사회적협동조합 Cooperative sociali	1991	새로운 협동조합	A형, B형, 혼합형, 컨소시엄으로 구분	2005년 기준 7300개, 244 000명 고용
	사회적기업 Impresa sociale	2005	legal brand	-이익비배분의 제약, -노동자 및 수혜자를 포함하는 복합이해당사자 구조, -사업의 '사회적유용성(social utility)' 기준	특별한 이점 없어 활용 미비
영국	공동체이익회사 Community Interest Company	2004	새로운 상법상의 조직	사회적기업의 자격을 얻기 위하여 총수입의 50% 정도를 시장을 통해 확보하는 것이 관례	제정 후 2년 내 1000개 2010년 현재 3561개
벨기에	사회적목적회사 Société à Finalité Sociale	1996	인증제	-복합이해당사자구조	
포르투갈	사회연대협동조합 Cooperativa de solidariedade social	1997	새로운 협동조합	-아동, 장애인, 사회 불이익 가정 및 지역사회와 같은 취약집단 통합 -복합이해당사자 구조 -조합원에 대한 이익 분배 금지	
스페인	사회시도협동조합 Cooperativa de iniciativa social	1999	인증제	-사회적배제자의 노동통합 -이익 분배 금지	
그리스	유한책임 사회적협동조합 KoiSPE	1999	새로운 협동조합	-심리사회적 장애자의 사회 및 직업적 통합	
프랑스	공동체이익협동조합 Société Coopérative d'Intérêt Collectif	2001	새로운 협동조합	-노동자, 이용자, 자원봉사자, 지방정부, 설립멤버 등을 포함하는 복합이해당사자구조	2010년 3월 현재 164개 승인
미국 Vermont 주	저영리유한책임회사 L3C Low-Profit Limited Liability Company	2008	새로운 상업회사	-영리기업과 비영리조직의 중간 형태 -자선 및 교육 목적을 가지는 조직 -프로그래밍계투자(PRI's) 유치 목적으로 제정	North carolina, Michigan, Montana, Georgia주에서도 준비 중

## II. 사회적기업의 발전 과정

### 1. 사회적기업의 등장

사회적기업이 탄생되고 발전하는 과정은 각 국의 제 3 섹터(사회적 경제, NPO, 민중경제)의 현황에 기초하고 있어 사회적 경제 및 제 3 섹터에 대한 제도적 인정의 기반이 있는 유럽과 그렇지 못한 아시아 및 기타 국가의 사회적기업의 발전을 위한 환경은 크게 차이를 보이고 있다. 다른 한편, 미국의 경우 제 3 섹터의 개념을 대표하는 비영리조직(NPO)이 발전되어 있으나 운영원칙상의 '비영리'라는 이념에 묶여 있어 경제활동을 통한 이윤분배를 통해 운영되는 사회적기업의 가능성을 충분히 개발하는 데는 한계가 있다고 볼 수 있다.

사회적기업의 모태는 60년대 말 이탈리아의 사회연대협동조합에서 찾아볼 수 있다. 유럽의 경우 대부분의 국가에서 70년대에 이미 사회적기업 방식이 발전하고 있었으나 1991년 이탈리아에서 사회적협동조합에 대한 법이 제정되면서 90년대 중반에 들어 학문적 영역에서 본격적인 연구가 이루어지기 시작했다. 사회적기업이라는 용어를 전파하는데 가장 핵심적인 역할을 한 저서는 이탈리아의 보르자가 및 산투아리 교수가 이탈리아 사회적협동조합전국컨소시움(CGM)과 협력하여 발간한 '유럽에서의 사회적기업과 새로운 고용(Social enterprises and new employment in europe, 1998)'이었으며, 유럽의 사회적기업연구네트워크 EMES는 1995년에 이미 유럽 15개국의 사회적기업에 대한 조사를 토대로 사회적기업에 대한 개념을 규정하였다. EMES의 연구 및 국제협동조합연맹(ICA) 산하에 노동자협동조합 및 장인기업, 사회적기업 등을 아우르는 CICOPA의 유럽지부인 CECOP의 노력에 힘입어 유럽 각국 정부는 90년대 말부터 본격적으로 사회적기업의 제도화를 추진해 왔다. 그런데 유럽 차원에서 사회적기업에 대한 가장 적극적 관심을 보인 정부는 영국<sup>4)</sup>으로서 사회적기업을 사회적 배제 문제를 해결하는 주요한 수단으로 간주하였으며, 사회적기업의 형태 또한 유럽의 다른 국가들과는 달리 낙후된 지역의 재생 및 활성화를 중요한 과제로 두는 경향을 보인다.

미국의 경우 사회적기업의 기원은 유럽과 큰 차이를 보인다. 사실 미국의 경우 사회적기업 보다는 '사회적기업가'라는 용어의 비중이 더 크다고 볼 수 있는데 그 이유는 사회적기업의 등장 배경의 차이에서 찾을 수 있다. 실업 및 사회적 배제에 대한 대응으로서의 제 3 섹터의 활동변화의 과정에서 탄생한 유럽의 사회적기업과는 달리 미국의 경우 NPO에 대한 정부의 보조금 중단이 큰 원인을 제공하였으므로 NPO의 쇠퇴와 재정확보를 위해 가장 중요시 되는 것은 '새로운 시장의 발굴'이었

으며, 그 활동을 이끌어 나가는 데 가장 중요한 덕목은 '혁신'이었고, 사회적기업가가 그 정신을 구현하는 존재로 부각된다. 미국의 경우 비영리민간단체(NPO)와의 협력으로 1980년대 초부터 사회적기업가를 육성하기 위한 활동이 활발하였는데, 그 배경에는 기업의 사회적책임(CSR)의 확산으로 기독교 윤리에 입각한 기업가들이 사회적기업가를 육성하기 위한 재단을 설립하여 지원했기 때문이다. 1980년 초 빌드레이튼에 의해 설립된 아쇼카재단을 시작으로 Echoing Green(1987), The Schwab foundation for social entrepreneurs(1998), The Skoll foundation(1999), The Manhattan institute for social entrepreneurs(2001) 등 많은 재단이 설립되어 현재 전 세계에 걸쳐 2,000명의 사회적기업가에게 자문 및 재정을 지원하고 있다 (Mertens, 2010).

유럽과 미국에서의 영향으로 OECD 차원에서는 이미 1996년부터 대안경제 및 사회적기업에 대한 연구<sup>5)</sup>가 이루어졌는데 OECD의 경우 유럽이나 미국과는 달리 사회적기업이 가지는 지역고용창출 및 지역개발의 측면에 특히 관심을 보였다. LEED 프로그램이 이끄는 연구에 따르면 사회적기업이 지역개발의 중요한 요인이 되는데 그 이유는 지역개발의 성공은 지역에 존재하는 자원을 가장 잘 활용함으로써 가능하며, 사회적기업이 이러한 과정에 가장 많은 기여를 하기 때문이다. 실제 OECD 차원에서 회원국의 지역개발 과정에 대한 조사에 따르면 경제 성장 및 사회 발전, 훌륭한 지배구조의 측면에서 가장 좋은 결과를 보여준 지역개발의 사례는 지역파트너십을 통하여 지역에 존재하는 모든 자원을 동원하는 사업이었음이 확인되었다. 또한 자활지원, 사회통합, 생활환경개선 및 지역사회개발 등의 영역에서 대부분 사회적기업이 중요한 역할을 하고 있음이 조사되었다(Noya, 2007).

아시아의 경우 대부분의 국가에서 2000년대에 들어 사회적기업에 대한 관심이 증가하였는데, 이는 유럽의 영향이 크기도 하였으나 그것은 유럽과는 달리 제 3 섹터 및 대안경제에 대한 시민사회조직의 잠재된 열망이 컸기 때문이다. 다른 한편, 각국 정부 차원에서도 적극적 관심을 보였는데, 그 이유는 일본을 제외한 대부분의 국가가 90년대 중반의 경제위기 이후 복지제도개혁의 과정에서 취약한 공적서비스를 확충할 수단으로 사회적기업을 고려하였기 때문이다. 대부분의 아시아 국가는 유럽 및 미국의 영향을 받아 두 경향이 혼재하는데 민간의 경우 유럽식 접근이, 정부 및 다수 연구자들은 미국식 접근을 보이고 있으며, 그 둘 사이에 갈등이 존재하여 하나의 성격으로 규정하기 어려운 상황이다.

4) 영국의 통상산업부(DTI)는 2002년 '사회적기업, 성공전략(Social enterprise. A strategy for success)'라는 보고서를 발간하였다. 이 보고서는 인터넷([www.dti.gov.uk/socialenterprise/strategy.htm](http://www.dti.gov.uk/socialenterprise/strategy.htm))을 통해 다운로드 받을 수 있으며, 자활정보센터에 의해 2004년에 번역된 바 있다.

5) 1996년에는 '경제와 사회의 조화, 복합경제(Réconcilier l'économique et el social, économie plurielle)'을 붙여 발간하였으며, 1998년에는 '기업가정신 복돋기(Fostering entrepreneurship)', 1999년에는 '사회적기업(social enterprises)'이라는 소재자를 영어 및 불어, 스페인어로 발간하였으며, 2003년에는 '변화하는 경제에서의 비영리섹터(The Non-profit sector in a changing economy)'를 발간한 바 있다.

## 2. 사회적기업에 대한 인식

### 1) 유럽의 경우

유럽은 조직 형태 및 수, 법제화 및 연구 등의 측면에 있어 사회적기업 발전의 견인차 역할을 해 왔으나 실제 사회적기업이 가지는 사회적 비중은 아시아에 비해 크지 않은 편이다. 그 이유는 유럽의 경우 이미 사회적 경제라는 거대한 섹터가 존재하고 있기 때문이다. 또한 사회적기업은 '연대의 경제' 및 '근린서비스'라는 개념과 혼재되어 사용되고 있으며, 실제 많은 국가에서 사회적기업에 대한 제도화가 이루어졌으나 정책 차원에서는 '사회적연대의 경제'가 보다 보편적으로 사용되고 있다.

사회적기업은 특히 민주적 운영과 비영리목적 등 사회적경제와 많은 부분 그 본질적인 가치를 공유하고 있다. 그러나 사회적기업이 전통적인 사회적경제 기업인 협동조합, 공제조합, 경제적 목적을 가지는 결사체(association)와 많은 공통점을 가질 지라도 특히 한 부분, 즉 '복합이해당사자(multi-stakeholder)'라는 지배구조의 복잡성에서 차별성을 가진다. 전통적 협동조합은 협동조합의 이용자라는 동질적인 구성원에 기초하여 발전한다(농업협동조합의 경우 농민, 은행협동조합의 경우 예금자, 소비자협동조합의 경우 소비자, 노동자협동조합의 경우 노동자 등). 반면 이탈리아의 사회적협동조합의 경험에서 출발한 사회적기업의 경우 의결구조에 기업의 활동에 영향을 받는 이해당사자 전체를 통합한다(노동자, 이용자, 자원활동가 및 사회적기업을 지원하거나 보조금을 부여하는 지방정부의 대표 등). 이러한 근본적인 차이로 인하여 전통적 사회적경제는 사회적기업이라는 모델을 받아들이는데 어려움을 겪었다. 특히 유럽 각국 및 유럽 차원에서 강력히 조직되어있는 협동조합운동 진영이 사회적기업에 대한 반대의견을 표명하기도 하였다. 사회적기업이라는 독창적인 형태의 협동조합이 가진 이점을 최초로 발견한 CECOP 하여 추진된 연구가 나오기 까지 사회적기업은 많은 반대에 부딪혔었다. CECOP은 이 새로운 형태의 협동조합이 사회적경제 전체에 통합되어야 한다고 주장했던 것이다. 또한 유럽의 경우 사회적기업은 제도화된 사회적기업 외 사회적협동조합, 노동통합기업 또는 경제활동을 통한 노동통합정책(자활정책)에 참여하는 조직 등 다양한 조직을 아우르는 포괄적 개념으로 사용되고 있다.

유럽의 경우 사회적기업의 존재이유를 규정하는 세 가지 요소는 사회적배제에 대한 대응, 새로운 서비스 개발, 대안적기업 운영을 통한 대안경제 발전으로 들 수 있다. 첫 번째 요소가 가장 광범위한 조직을 포괄하며 그 형태는 '노동통합 사회적기업(WISE)'으로 존재한다. 이 조직은 기존의 빈곤층에 대한 복지서비스의 비효율성 및 직업훈련 프로그램의 한계를 극복하기 위한 노동복지 혼합서비스 제공 모델로서

재사회화 및 직업세계적응, 기능 확보 및 향상, 일반노동시장 취업 등 단계적으로 세분화되어 있고 그에 따라 제공하는 일자리 또한 훈련생, 단기근로, 파트타임, 장기근로 등 다양하다.

### 2) 미국의 경우

미국의 사회적기업은 유럽과 아주 다른 배경에서 탄생하였으며 학문적으로도 경제 및 경영학 분야에서 주도하고 있다. 그리고 유럽의 경우 '연대'와 '집단적 역동성'을 주요한 가치로 두는 반면, 미국의 사회적기업을 규정하는 핵심 가치는 '혁신'이다. 그러므로 '복합이해당사자'와 같은 지배구조나 '민주적 운영'에 대한 논의를 찾아보기 어려우며 비영리단체의 원칙에 기반함과 동시에 사회적기업에 대한 절대적인 믿음에 의하여 운영된다. 어떤 측면에서 보면 사회적기업이란 사회적기업가가 대변한다고 볼 수 있는데, 그 사회적기업가의 이미지는 '집단적 역동성을 기반으로 사회적 자원을 동원'하는 유럽의 이미지와는 달리 'Noblesse oblige'의 정신을 가진 윤리적 기업가'라는 기독교 정신과 상응한다고 볼 수 있다. 그런 측면에서 연대의 정신은 시민의 의무나 '사회개혁'의 과제가 아닌 '자선적' 관점이 지배한다.

또한 '사회적 목적'이라는 표현이 아닌 '사회적 미션'이라는 표현을 사용하며 그 내용은 취약계층의 소득 확보가 핵심을 이룬다. 그러므로 유럽에서 논의되고 있는 제공하는 일자리의 성격을 규정하는 '사회적 유용성'이라는 개념은 고려되지 않고 기업 활동의 궁극적 목적은 '사회관계 강화' 또는 '사회응집력 강화'보다는 취약계층의 빈곤(복지수혜)탈피나 경제적 자립이 될 수밖에 없다. 그리하여 근 Workfare정책의 기초 하에 노동통합형 모델이 더욱 발전하고 있다(새로이 등장한 Social purpose business).

### 3) 동아시아의 경우

동아시아의 경우 유럽적 경향(사회적 경제)과 미국적 경향(NPO)이 혼재되어 있는 양상이다. 공통적으로는 강한 정부주도성과 민관간의 갈등으로 특징지어지는데 민간의 경우 취약한 대안경제의 전통으로 사회적기업이라는 계기를 통해 대안 경제를 구축하기 위한 열망이 동기를 제공하고 있는 반면, 정부의 경우 유럽과는 달리 사회적경제나 제 3 섹터의 개발이라는 차원에서 접근하기 보다는 복지 및 고용서비스 정책의 일환으로 간주하는 경향을 보이고 있다. 이는 사회적기업을 취약한 공적서비스를 보완하기 위한 전달체계로 고려하고 아직 경제의 주체로 인정하지 않기 때문이다. 다른 한편, 관련 연구자들의 경향은 자유주의적 성향의 경영학계 또는 미국식 사회적기업의 영향을 받은 학자들이 다수로 이들의 관점이 정부정책에 많은 영

향을 미치고 있는 실정이다.

표 2. 사회적기업의 존재 방식

	유럽	미국	동아시아
전통	사회적경제	NPO, 기업의사회적책임	사회운동(노동, 복지), NPO
사회적 맥락	사회적 배제	비영리 재정독립	빈곤
관점	사회개혁	자선	사회개혁, 자선
관련정책	실업률수, ALMP, 새로운서비스개발	공공부조,	공공부조, 사회서비스확대, 제한적 ALMP

### 3. 사회적기업에 대한 접근 방법 및 개념

기술한 바와 같이 사회적기업에 대한 인식은 대륙과 국가에 따라 차이를 보이고 있으며, 각국 내에서도 집단에 따라 이해를 달리하고 있다. 이는 근본적으로 제 3 섹터에 대한 접근방법의 차이에 따라 ‘사회적기업의 뿌리를 어디에서 찾을 것인가’의 문제로 볼 수 있다. 그러나 보다 실용적인 관점에서 원인을 찾아보면 ‘사회적기업을 어떻게 활용할 것인가’라는 측면에서 그것을 주장하는 논자들의 이해관계가 다른 데서 연유한다고 볼 수도 있을 것이다. 다른 한편, 사회적기업이라는 용어는 사회적기업가(social entrepreneur),는 사회적기업방식(또는 사회적기업정신, social entrepreneurship) 등과 같은 용어와 혼재되어 사용되기도 하는데, 이는 사회적기업의 이니셔티브를 어디에서 찾을 것인가, 즉 사회적기업에서 가장 중요한 요소가 무엇인가 라는 문제에 대한 견해의 차이에 기인한다고 볼 수 있다. 사회적경제의 전통에 기초한 유럽 -또는 집단-의 경우 집단적 역동성을 강조하므로 사회적기업이라는 구조에 주목하는 반면, 사회적 혁신을 강조하는 미국의 경우 사회적기업가의 의식 및 역량, 또는 사회적기업방식에 비중을 두는 경향이 있다. 이와 같은 사회적기업에 대한 인식의 차이와 접근법의 차이는 사회적기업의 개념에 대한 다양한 해석을 낳게 되는데, 최근에 이루어진 관련연구에 따르면 크게 다음과 같은 세 가지 접근법이 존재하는 것으로 논의된다. Business school의 경영학계가 주도하는 미국의 사회적기업에 대한 논의는 사회적기업가와 그에 의한 혁신을 강조하는 점에서 공통점을 보이나 사업의 성과를 어떻게 보느냐에 따라 관점의 차이를 보이고 있다. 반면 유럽의 경우 사회적경제의 전통에 기반한 사회과학분야의 연구자들과 사회적경제 연합조직이 논의의 주체가 되며, 시민사회의 이니셔티브에 의한 집단적 역동성에 중심을 둔 지배구조와 민주적 운영을 강조하는 데서 미국의 접근법과 차이점을 보인다.

### 1) 미국 Earned income school

사회적기업의 존재이유를 사회적 임무를 수행하기 위한 소득 창출이라는 점을 강조하는 학파- 또는 경향 -를 지칭한다. 이 학파는 사회적기업가를 사회적 목적을 지원하기 위하여 사업을 조직하거나 운영하는 사람으로 정의하며 그 활동이 사회적 목적을 가지는 활동의 자금을 마련하기 위하여 단지 돈을 버는 일이라 할지라도 그를 사회적기업가로 간주한다.

이 학파는 초기에 ‘Commercial Non-profit’ 또는 ‘Enterprising Non-profit’으로 사회적기업을 접근하였으며 Social Enterprise Alliance(2002)는 사회적기업을 다음과 같이 정의한다.

“사회적 임무를 수행하기 위한 소득을 창출할 목적으로 NPO에 의해 수행되는 모든 비즈니스 전략 또는 활동“

(Any business strategy or activity carried out by an NPO to generate income supporting its social mission)

이 학파는 이후 ‘Mission-driven business’로 사회적기업을 접근하며 시장중심에서 사업방식에 대한 시각을 확장하여 보다 효과적인 사회부문조직으로 중심을 이동한다. 따라서 비영리조직 뿐 아니라 공공부문에 사회적기업방식의 도입으로 운영의 효율성을 꾀하고자 하는 시도가 이루어지는데 Social Enterprise Knowledge Network의 정의가 이를 잘 표현해 준다.

“중요한 사회적 가치를 가진 활동을 수행하거나, 사회적 목적을 가지는 재화와 서비스를 생산하는 모든 형태의 NPO기업, 일반기업 또는 공공부문조직“

(Any form of enterprise in the framework of an NPO, a business company or entities from the public sector, carrying out an activity with a significant social value or producing goods or services having by themselves a social aim“

### 2) 미국 Social innovation school

이 학파는 1980년대 이후 ‘공공재를 위한 기업가’를 진흥하는 아쇼카 재단의 이념에 의거하여 발전하여 ‘Public good entrepreneur school’이라고도 하며, 사회적기업가에 의한 사회혁신의 과정을 강조한다(Dees, 1998). 기업가정신과 혁신적인 활동가의 의식을 가진 개인을 사회적기업가로 규정하며 그들의 특별한 기술 - 카리스마를 가진 리더십, 기업가 정신, 사회적 임무에 헌신, 끊임없이 혁신 추구 등 -에 중점을 둔다. 사회적 문제 및 사회적 필요(needs)를 해결하기 위한 새로운(더 나은) 방안의 수립이 필요한데 사회를 위하여 더 높은 사회적 산출을 얻기 위한 영역으로 자원을

활용함으로써 사회적 가치의 생산 방식을 개혁하거나 혁명적으로 변화시키는 개인이 바로 사회적기업가 라는 것이다.

이 두 학파는 동일한 미국적 토양에서 시작되었지만 소득창출 및 단기간의 성과를 겨냥하는 Earned Income school에 비하여 Social Innovation school은 사회적기업가 정신이 소득에 의해 규정되지 않고 사회변화에 대한 산출에 의해 규정되어야 함을 강조하는 차이점을 보이며 다른 양상으로 발전하고 있다.

### 3) 유럽사회적기업연구네트워크 EMES

EMES의 경우 유럽의 사회적기업에 대한 현장조사에 기반하여 사회적기업에 대하여 경제적/기업적 차원과 사회적 차원으로 접근하지만 경제적 목적은 사회적 목적에 종속됨을 분명히 하고 있다. 이들은 사회적기업을 협동조합과 결사체의 가교로 보며 사회적경제의 전통에 기반하지만 이를 혁신하는 새로운 조직방식으로 규정한다. 사회적기업의 경제적 측면과 사회적측면에서 본 9가지의 기준에 의거하여 내린 정의는 다음과 같다.

“사회적기업은 지역사회에 혜택을 제공하기 위한 목적과 직접적으로 관계된 재화 및 서비스를 제공하는 비영리민간조직이다. 사회적기업은 일반적으로 지배구조에 다양한 유형의 이해당사자를 포함하는 집단적 역동성에 근거하며, 자율성에 높은 가치를 두고, 기업 활동에 연동된 경제적 리스크를 감수한다.”

(Social enterprises are not-for-profit private organisations providing goods or services directly related to their explicit aim to benefit the community. They rely on a collective dynamics involving various types of stakeholders in their governing bodies, they place a high value on their autonomy and they bear economic risks linked to their activity)

표 3. 사회적기업에 대한 접근법

	Earned Income School	Social Innovation School	EMES
이니셔티브	NPO, 기업재단(CSR)	사회적기업가, 재단	사회적경제, 사회운동
목적	NPO 재정확보 및 지속성	사회 혁신	사회적배제 대응, 복지혼합, 대안경제구축
조직의 역동성	사회적기업가	사회적기업가	집단적 지배구조 (복합이해당사자)
조직형태	NPO, 공공섹터	NPO, 상업회사,	협동조합, 복합이해당사자구조
자원	시장	시장 및 공공부문	시장, 공공부문
성과 평가	단기간, 소득중심	장기간, 사회변화중심	장기간, 사회변화 중심

사회적기업에 대한 상이한 접근법에 대한 이해는 단지 사회적기업과 관련한 학문적 관심에만 한정되지 않는다. 이는 사회적기업에 대한 분석의 도구로 활용되기도 하지만 더욱 중요한 것은 향후 사회적기업이 어떠한 방식으로 발전할 것인가에 대한 전망을 제시해준다는 점이다. 즉, 누구에 의해 주도되며, 무슨 생각을 가지고 접근하느냐에 따라 그것이 사회에 미치는 영향력은 달라질 것을 예상할 수 있다는 것이다. 이에 더하여 사회적기업에 대한 상이한 접근법에 대한 이해는 동아시아 및 한국에서 전개되는 사회적기업 현상을 이해하는데 중요한 단서를 제공한다는 점에서 의미가 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 동아시아 및 한국의 경우 유럽과 미국의 접근법에 영감을 받거나 영향을 받아 다양한 접근방식이 혼재되어 있기 때문이다. 그런데 문제는 다양성이 사회적 실천의 풍요로움을 제공하여 ‘공정적 경쟁’을 이끌어 내기도 하지만 또한 갈등의 요인이 되기도 한다는 점이다. 사회적 실천이 객관적 현상으로 이해된다면 갈등이 발생하지 않을 것이나 주도하는 집단에 따라 어느 것이 진정한 사회적기업이냐를 두고 상반된 견해를 제시하며, 각자의 입장에 따라 사회적기업의 성과를 판가름하는 다른 기준을 제시하면서는 갈등의 양상은 ‘부정적 경쟁’으로 전개된다. 그리고 그 경쟁은 주도하는 집단의 힘의 균형이 깨어질 때 어느 집단이 도태되는 결과를 초래할 수 있어 향후 사회적기업의 발전에 부정적인 요소로 작용할 것으로 예상된다.

### 4. 사회적기업 관련 정책의 변화

사회적기업은 크게 공공부조의 틀 내에서 취약계층 사회화 및 생계지원 사업이, 일자리창출 정책에서는 창업 지원 및 새로운 서비스 개발사업이, 적극적인노동시장정책으로는 직업훈련 및 취업서비스와 연계되어 있다.

유럽의 경우 초기에는 공공근로와 같은 실업흡수를 위한 정책이 주요기반이 되었으나 그 효과가 미미하고 2차노동시장의 형성이라는 문제점을 양산하여 점차 Activation정책으로 이동하게 된다. 이후 실업 및 사회적 배제의 문제를 넘어 사회 불평등의 심화로 인한 양극화가 주요한 사회문제로 대두되면서 경제성장의 과제가 사회응집력에 기여해야 한다는 방향이 수립되며 적극적으로 대인서비스 개발을 비롯한 새로운 서비스 개발정책이 사회적기업의 정책기반을 형성하고 있다(프랑스(2004)의 ‘사회응집력을 위한 법’ 내 대인서비스 개발 프로그램, 벨기에(2001)의 근린서비스개발법 등)

아시아 및 동유럽의 경우 취약한 공공복지체계의 보완을 위한 사회서비스 공급 확대 및 이 영역에서의 일자리 창출 가능성 모색이 정책 기조를 이루고 있으며 사회서비스관련법 제정을 통하여 재정을 확보하는 경향을 보인다(체코의 Act on social services, 일본의 개호보험, 한국의 바우처제도 도입 등).

그런데 유럽의 경우 서비스 부문의 일자리 개발정책이 상당부분 효과를 보이며 사회적기업의 강화 및 확대에 기여한 반면, 한국을 비롯한 아시아의 경우 그 효과를

발휘하기에는 역부족인 상황이다. 그것은 유럽의 경우 이미 공적서비스의 기반이 갖추어진 상태에서 추가적인 서비스가 개발되어 주고객이 공적서비스 수혜자 이상의 최소한의 지불능력을 갖춘 계층인 반면, 아시아의 경우 새로이 개발되는 서비스는 필요한 공적서비스를 채워나가는 과정이므로 이용자의 지불능력이 미미하여 일자리 창출이나 사회적기업의 재정확충에는 별로 기여하지 못하기 때문이다. 그러나 인구사회학적 변화와 더불어 사회불평등의 증가와 이민자 증가로 인한 다문화사회로의 이동이라는 맥락 하에서 향후 지속적으로 새로운 서비스 개발이 주요한 정책적 기반을 형성할 것으로 보인다. 더불어 선진국으로의 이동과정에서 국제사회로부터 요구되는 제 3 세계 지원의 비중이 확대될 것이며, 그에 따른 재원확대 및 조직이 활성화될 것으로 전망된다.

### III. 한국 사회적기업의 태동 및 전개과정

한국의 사회적기업에 대해 이해하기 위해서는 외환위기 이전의 자활지원센터를 중심으로 한 자활생산공동체운동과 외환위기 직후 시작된 실업극복운동으로 거슬러 올라갈 필요가 있다. 우선 자활생산공동체운동은 도시빈민운동과 노동자협동조합이 결합된 형태로서 외환위기 이후 자활지원사업의 도입에 토대를 제공하며 사회적기업이 태동할 수 있는 물적기반 및 자활공동체라는 형식적 틀을 제공하였기 때문이다. 또한 실업극복운동은 실업에 대한 대안으로 제 3 섹터를 개발하며 사회적 유용성을 가지는 일자리 창출이라는 사회적기업의 내용을 제공해주었다. 그러나 자활공동체운동은 전국적인 차원에서 이루어지지 않았으며 시민사회의 광범위한 운동으로 형성되지 않은 시범사업 단계였으므로 이 장에서는 외환위기 이후 본격화된 시민사회에 의한 일자리창출의 단계부터 사회적기업의 발전과정을 단계별로 살펴보고자 한다.

#### 1. 모색단계(1998년 ~ 1999년): 공공근로와 시민사회에 의한 제 3 섹터형 일자리 창출사업

- 실업극복국민운동본부의 지원을 받는 실업자종합지원센터를 중심으로 공공근로 민간위탁을 통하여 제 3 섹터형 일자리 창출의 가능성 모색 시기
- 사랑의 집수리, 독거노인무료간병도우미파견, 초등학교청소(형광등, 화장실), 재활용(음식물, 컴퓨터 및 폐자원) 등 5개 주요사업의 전국적 시행으로 수혜자 및 언론의 우호적인 반응을 얻었음
- 실업자종합지원센터가 결집, 전국실업극복단체연대회의(전실연)의 조직화로 본격적인 실업 극복 및 일자리 창출운동 전개

- => 최초로 시민사회단체가 새로운 고용정책을 제시하며 '일자리의 유용성'에 관한 담론을 제시. 이후 '사회적일자리'개념으로 대체됨
- => 공공근로의 항시적 보장을 통하여 실업부조제도 도입 의도

#### 2. 태동단계(2000년 ~ 2003 중반): 자활지원사업을 통한 사회적기업의 맹아 탄생

- 1999년 국민기초생활보장법의 도입으로 공공근로민간위탁사업이 자활사업(자활근로)으로 통합됨
- 시민사회의 자발적인 시도는 제도의 통제 하에서 자활공동체설립으로 추진됨
- 사회적 유용성을 가지는 일자리 창출이 탈빈곤 이라는 목적과 혼돈을 일으킴
- 제 3 섹터형 일자리는 자활근로 중 공익형일자리(vs 시장형), 사회적일자리로 축소되어 전개
- 주요사업은 5대 표준화사업으로 추진되며 업종별 네트워크 활성화됨

=> 자활공동체 가운데 사회적기업을 지향하는 조직 대두

#### 3. 사회화 단계(2003 중 ~ 2006): 사회적 일자리창출사업

- 국민기초생활보장법 도입 이후에도 차상위계층을 비롯, 다수의 근로빈곤계층이 존재하여 노동부는 사회적일자리창출사업을 도입. 이는 두 가지 목적을 가지는데 첫째, 다수의 근로빈곤계층을 국기법이라는 안정적인 틀에서 보장하기보다는 비용을 적게 들이고 민간과 그 책임을 나누려는 의도가 있으며 둘째, 고용 없는 성장의 예측 속에서 서비스부문에서의 일자리 개발의 의도가 있음
- 그러나 시민사회단체의 선구적인 노력이 제도적 영향력을 행사했다는 의의를 가짐
- 주체의 다양화 : 이때부터 기존의 노동, 복지, 실업, 빈민운동을 중심으로 한 진영에서 여성, 환경 등 본격적으로 시민사회단체가 일자리창출사업에 투신
- 사회적기업에 대한 관심 증가: 민간의 경우 사회적목적을 가진 기업 설립을 목적으로 하는 대안경제운동의 측면에서, 정부의 경우 사회서비스 부문에서 취약계층을 위한 일자리 창출을 위한 수단으로 고려
- 자원의 다양화 : 본격적으로 '기업의 사회적책임(CRS)'에 의한 사회공헌사업 및 공적 기금(복권기금 등)이 민간으로 투입되면서 자원의 다양화를 이루며 제도적 한계를 부분적으로 보완

- 사회적기업 지원조직 탄생 : 사회연대은행, 실업극복국민재단, 사회적기업지원센터 등
- 전국규모의 13개 시민사회단체 및 연구조직이 '사회적기업 발전을 위한 시민사회단체 연대회의' 구성

=> 시민사회, 정부, 기업의 세 주체가 사회적기업 설립을 위한 파트너십 형성

### 5. 제도화단계(2006년말~2010년중): 사회적기업육성법 도입 및 사회적경제네트워크 구성

- 시기상조라는 시민사회의 의견에도 불구하고, 정부의 주도로 사회적기업육성법 제정
- 여전히 취약한 기반:
  - 업종별 네트워크는 비공식적 네트워크로 조직적 활동력을 갖추지 못하였고,
  - 전통적인 사회적경제조직의 분산 및 파편화로 인하여 사회적기업을 지원하는 조직이 미약하고,
  - 연대적인 금융조직이 극히 적어 정부에 자금을 의존해야 하는 상황
- 인증을 통하여 사회적일자리를 위탁받을 수 있다는 점이 유인책이 됨

=> '사회적경제연대회의'(26개 시민사회단체, 생협, 연구소등)로 확대·재구축되어 사회적경제의 관점에서 사회적기업 설립운동 전개

### 6. 지역화단계(2010 중 ~현재): 사회적기업의 새로운 실험

- 지방선거의 주요정책안으로 등장하면서 중앙정부 중심에서 지역으로 이동
- 사회적기업 지원 및 육성을 위한 조례제정(개정) 활발: 82개 자치단체(6개 광역시도, 66개 시군구)
- 그러나 지역차원의 구체적인 정책 및 실현방안을 미약한 실정
  - 시민사회단체: 공동의 정책안 부재로 적극적 개입에 어려움
  - 자치단체: 여전히 복지 및 고용의 영역에서 접근하는 입장과 보다 넓은 지역개발, 지역경제활성화의 측면에서 접근하는 경우 등 다양
- 지역차원의 실험을 위한 물적 기반 조성과 더불어 정책방향에 대한 지속적인 논의의 장 필요

## IV. 사회적기업 제도화에 대한 평가와 과제

### 1. 제도화의 결과

제도적 측면에서 보면 관련법 정비 및 개선 부재로 인한 기본적인 제약으로 인하여 사회적기업의 발전은 상당기간 어려울 것으로 보인다. 그러나 이 문제는 단기간 해결하기 어려우므로 우선 시급한 현안을 살펴보면 가장 문제점으로 꼽을 수 있는 것은 정부의 부실한 지원정책이다. 이 부실함은 재정적 지원의 부족함에서 비롯된 것이 아니라 재정집행의 비효율성 문제인데 이는 한국의 사회적기업의 실정에 대한 인식 부족과 사회적기업 자체에 대한 기본적인 인식의 오류에 기인한다고 볼 수 있다. 유럽의 경우 이미 사회적경제조직으로 활동하며 다양한 공적서비스를 위탁받아 운영하던 경험이 있기 때문에 추가적인 프로그램이 효과를 볼 수 있다. 또한 이미 자리 잡은 협동조합 및 공제조합의 연합조직이 참여하는 연대금융이 존재하므로 재정지원 및 운영의 노하우를 활용할 수 있다.

그러나 한국의 경우 사회적 경제의 기반이 취약하므로 사회적기업의 설립 자체가 어려운 상황이다. 그런데 대부분의 지원이 경영지원에 맞추어져 있어 설립에 필요한 하드웨어를 갖추기 어려운 실정이다. 그런데 사회적기업의 설립을 지원할 가능성이 있는 민간재단과의 파트너십을 갖지 않고 오히려 사회적기업에 대한 인식이 없거나 부족한 외부 영리집단이 개입할 수 있는 문을 열어두어 혼란을 가중시키고 있다. 게다가 노동집약적 산업이 다수인 사회적기업의 생산력 강화에 복무할 수 있는 교육훈련 및 인적자원개발에는 거의 재정이 투입되지 않고 있는 실정이다.

조직적 측면에서 보면 사회적기업 설립 초기에 법이 제정되어 사회적기업 당사자들의 이해를 대변하고 공공부문과 협상할 조건이 갖추어져 있지 않다는 점이다. 각 업종별, 지역별 연합조직이 부재하거나 조직력이 미미한 상황에서 개별 사회적기업은 거대한 공공부문과의 관계에서 자유롭지 못할 것이며 정책의 도구화 전략할 위험이 존재한다. 그런데 이 문제는 사회적기업 당사자의 잘못이라기보다는 그 모단체들의 연합인 사회적경제연대회의의 인식부족에 있다. 모단체와 그 연합조직이 개별 사회적기업의 한계를 보완하고 대변해주지 않는다면 사회적기업은 한편으로는 정부의 규제에, 다른 한편으로는 시장에서의 무한경쟁에 휩쓸려 균형을 잡기 어렵게 될 것이다.

### 2. 제도적 과제

시기상조라는 우려와 더불어 제도적 지원체계가 필요하다는 의견도 존재하는 가운데 사회적기업육성법은 커다란 마찰 없이 제정되었고 법 시행이후 꾸준히 인증받은 기업이 증가하고 있다. 제도화 이후 약 4년이 지난 지금, 제도에 대한 1차적인

평가가 이루어져야 할 시기가 되었다고 판단되나 그간 여러 차례 관련법개정 논의가 이루어지고 일부 조항이 개정되었으나 어찌보면 제도에 대한 총체적인 평가는 이루어지지 않았다고 볼 수 있다. 총체적인 평가라 함은 우선 제도가 목적하는 바가 제대로 이루어졌는지(제도의 효과), 둘째는 법조항 및 시행령, 시행규칙 등이 제도적 목적과 조응하는지(제도의 정합성) 셋째는, 사회적기업육성법과 관련제도가 충돌하지는 않는지(타제도와의 조화), 넷째는 제도가 원활히 기능할 수 있는 체계가 정비되었는지(제도의 효율성) 등에 관하여 실태조사 및 진단이 이루어져야 한다는 것이다.

우선 제도의 효과와 관련해서 살펴보면 사회적기업육성법을 추진한 정부부처는 애초 이 법의 제정을 통하여 단기간 양적인 성장을 기대했으나 기대와는 달리 인증받은 기업의 수는 그리 많지 않다. 시행 초기 노동부는 향후 3년간 100개의 사회적기업을 육성하겠다는 계획을 발표했으나 4년이 지난 목표량의 50%만 인증받았을 뿐이다. 물론 인증받은 기업의 수가 사회적기업 성장과 발전의 절대적인 지표는 아니지만 애초 양적인 성장을 기대한 만큼 그에 근거한 평가는 이루어져야 한다고 판단된다.

이렇듯 제도의 효과가 기대에 미치지 못한 이유는 다양한 데서 그 원인을 찾을 수 있겠지만 실태조사가 미비한 상황에서 조금하게 제정했다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 시기상조라는 표현은 이러한 문제까지 예상한 것이다. 이러한 점은 다른 나라에서 관련법이 제정된 과정을 보면 극명히 드러난다. 예컨대 한국의 법에 가장 많은 영감을 준 이탈리아의 사회적협동조합(SC)에 관한 법과 영국의 공동체이익회사(CIC)에 관한 법을 살펴보자. 이탈리아의 경우 SC는 60년대 말에 탄생하였으나 법이 제정된 시기는 20여 년이 지난 1991년이었다. 또한 법제정 계획이 발표 된후 약 10년간 관련 논의가 이루어졌는데 특히 자원봉사의 참여 문제가 첨예하게 대립되었기 때문이다. 그러나 이탈리아는 이해를 달리하는 집단 간 조정이 이루어지기를 기다려 마침내 자원봉사자의 참여를 30% 미만으로 제한한다는 것을 원칙으로 하는 법안을 마련함으로써 법제정이 이루어진 것이다. 이렇게 장기간의 준비를 통해 제정된 후 매년 평균 500개의 사회적협동조합이 설립되어 전국에 고르게 분포되어 있으며 성장하고 있다.

영국의 경우에도 영국정부는 2000년대 초부터 통상산업부 내 사회적기업팀을 두어 사회적기업육성정책을 먼저 추진하였으며, 법 제정을 위하여 약 2년간 사회적기업 Mapping작업을 실시하였다. 그 과정에서 사회적기업의 공통점을 도출하고 30여개의 사회적기업에 대한 심층적인 사례조사를 거쳐 기준을 만들어 2004년에 CIC법을 제정한 것이다. 그 결과 영국 또한 매년 평균 500여개가 새로이 인증을 받는 성장을 보이고 있다.

그러면 이렇듯 미비한 효과를 보이는 이유는 무엇일까? 많은 민간단체 및 사회적기업은 우선구매 및 판로개척을 비롯한 부족한 지원체계에 원인이 있다고 말할 것이다. 물론 그 또한 여러 가지 원인 중 하나일 것이나 필자는 근본적인 원인을 제

도적 완결성의 측면에서 찾고자 한다. 제도적 완결성이란 제도가 정상적으로 작동하기 위한 구조와 체계를 의미한다. 이런 측면에서 보면 사회적기업육성법은 사회적기업을 육성하기 위한 시스템을 제대로 갖추지 못했다고 할 수 있다. 그것은 제도를 설계할 때 놓치고 간 부분이 있다는 것이다.

우선 사회적기업은 민간이 시도하는 사업이나 제도화가 된 후에는 제도적 통제를 받을 수밖에 없으며, 그 제도적 책임은 사업을 운영하는 당사자 뿐 아니라 제도를 운영하는 공공부문에게도 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 따라서 사회적기업육성법에 대한 평가는 사회적기업의 성과로만 축소·환원될 수 없는 것이다. 그런데 현재 사회적기업육성법 내에는 정부가 사회적기업 육성을 위한 계획을 세우고 이를 평가한다고 되어있지만 실제 제도에 대한 평가가 공정하고 객관적으로 이루어지는 체계는 존재하지 않는다. 우선 공정하고 객관적인 평가를 위해서는 사회적기업 당사자 또한 그 주체가 되어야 하고, 사회적기업을 지원하는 조직 또한 주체가 되어야 한다. 또한 객관적인 평가를 위하여 평가는 이 주체들과 더불어 사회적기업의 성장과 발전에 중요한 요인이 되는 시장의 이해당사자들도 포함된 독립적인 구조에서 이루어져야 한다. 그러나 현재는 평가의 대상인 육성위원회가 평가를 책임지고 있어 제도에 대한 공정하고 객관적인 평가가 이루어진다고 보기 어렵다. 특히 당사자의 입장 및 처지가 배제된 상황에서 이루어지는 평가는 문제의 원인을 제대로 규명하기 어렵게 만든다. 제도란 원래 상호작용을 통해 그 결과가 드러나는 법, 상호작용의 메카니즘을 고려하지 못한 평가는 제도의 효과와 효율성을 떨어뜨리는 결과를 초래할 수밖에 없다.

두 번째 문제는 제도가 원활하게 작동되기 위한 조절장치가 부재하다는 점이다. 기술한 공정하고 객관적인 평가는 제도가 산출하는 결과를 보는 것이라면 그 결과에 이르기까지의 과정이 원활하도록 뒷받침하는 장치 또한 중요한 요소라 할 수 있다. 예컨대 노사간의 분쟁을 막고 상호 협력을 도모하기 위하여 노사정위원회가 있어 갈등을 조절하는 역할을 하며, 노동자들의 권익을 보호하기 위한 각종 법률상담 및 분계조정위원회가 존재한다. 그런데 사회적기업과 관련해서는 이러한 장치가 전무하여 법안 및 시행령, 시행규칙, 그리고 각종 지침의 해석에 따른 이견이 발생하는 경우 이를 제대로 해석해 주는 기구가 없어 담당공무원의 해석이 곧 판결이 되어버린다. 물론 담당공무원이 관련법과 제도에 대해 무지하다고 할 수 없으나 그가 모든 법과 제도를 꿰뚫어 보아서 공정한 판단을 내린다는 것을 보장할 수는 없을 것이다. 실제로 각종 조항 및 지침에 근거하여 사회적기업에 대한 관리감독을 실시하는 공무원과 사회적기업간 의견충돌이 발생하는 경우가 허다하며, 동일한 사안임에도 불구하고 담당공무원에 따라 상이한 조치를 내리는 경우 또한 많이 볼 수 있다. 그런데 이러한 상황에 처한 사회적기업이 상담할 수 있는 곳도, 또 제소할 수 있는 곳도 존재하지 않아 불만과 피해가 속출하고 있는 실정이다.

급히 먹는 밥에 체한다고 사회적기업육성법 및 관련제도에 대한 문제는 조금한 마음에서 우선 법제정을 하고나서 보자 라는 안일한 발상에서 비롯되었다고 할 수 있

다. 당시 사회양극화 문제가 전사회적인 이슈가 되었고, 그에 따른 적절한 사회정책이 부재한 탓에 사회적기업이 매력적으로 보였을 것이다. 그러나 제도는 그리 쉽게 만들어지고 쉽게 고칠 수 있는 것이 아니다. 뿐 아니라 법이란 그 법의 정신을 제대로 살릴 수 있는 구조가 갖추어졌을 때 제대로 기능할 수 있는 것이다. 이런 점에서 사회적기업과 관련한 제도에 대한 평가가 제대로 이루어지는 것이 얼마나 많이 지원하느냐 하는 문제보다 더욱 중요하며 성행되어야 할 과제라 판단된다.

## V. 민간의 사회적기업 지원체계

2006년 12월 8일 '사회적기업육성법'이 제정되고 2007년 7월 1일 부터 법이 시행된 이후 인증사회적기업은 2011년 2월 현재 500여개에 이른다. 사회적기업육성법 제정 당시 자활지원 및 취약계층 일자리 창출사업을 진행하고 있던 시민사회단체들은 '사회적기업 발전을 위한 시민사회단체 연대회의'(현 '사회적경제연대회의')를 구성하여 사회적경제에 입각한 사회적기업이 실현될 수 있도록 정부 법안에 대한 비판적 입장에서 법 제정에 적극 개입하였다. 그러나 사회적기업육성법 제정 이후 사회적기업에 대한 정부 주도성이 강화되면서 사회적경제 진영은 위축되어 있는 상황이다. 특히 법 제정 이전부터 사회적기업에 관한 담론을 형성하며, 지원 활동과 교육을 수행해 왔던 사회적경제 진영은 법이 시행되는 과정에서 정치적 요인과 맞물리면서 주도성을 상실하면서 주변화되었을 뿐 아니라 이들 내에서는 사회적기업에 대한 회의적인 시각이 팽배하고 있다.

사회적경제가 발전한 유럽의 경우 사회적기업이 성장하는데는 제도적 요인도 중요하지만 기존의 사회적경제조직의 역할이 크다. 1991년 이탈리아 사회적협동조합법 제정을 시작으로 유럽 대부분의 국가에서 사회적기업에 대한 법이 제정된 것은 1990대 그리고 2000년대 초반이었으나, 그 맹아적 형태는 이미 1970년대 초 경제위기가 시작된 이후부터였다. 즉, 제도화가 되기까지 약 20여 년간 민간단체는 사회적기업을 실험하고 정착해 왔으며 그 결과로 제도화가 된 것이다. 이렇게 독자적인 활동을 지속할 수 있었던 것은 이미 제도에 안착한 규모 있는 사회적경제조직의 지원이 있었기 때문이다. 특히 신용협동조합 및 공제조합의 초기자본조성에 기반한 다양한 연대금융 조직은 시민사회단체의 사업을 활성화하고 제도적 지원의 부족을 보완하는데 큰 역할을 담당했다.

미국의 경우 비영리민간단체(NPO)와의 협력으로 1980년대 초부터 사회적기업가를 육성하기 위한 활동이 활발하였는데, 그 배경에는 기업의 사회적책임(CSR)의 확산으로 기독교 윤리에 입각한 기업가들이 사회적기업가를 육성하기 위한 재단을 설립하여 지원했기 때문이다. 1980년 초 빌 드레이튼에 의해 설립된 아쇼카재단을 시작으로 Echoing Green(1987), The Schwab foundation for social entrepreneurs(1998), The Skoll foundation(1999), The Manhattan institute for social entrepreneurs(2001)

등 많은 재단이 설립되어 현재 전 세계에 걸쳐 2,000명의 사회적기업가에게 자문 및 재정을 지원하고 있다.

그러나 한국의 경우 제3섹터에 대한 인식이 미비하고 전통적 사회적경제조직의 변화가 심각하여 시민사회단체와 단절되어 있는 실정이다. 민간영리기업의 경우 2000년대 초부터 대기업을 중심으로 사회공헌사업을 추진하고 있으나 초기에는 부족한 제도적 지원을 보완하는데 역점을 두었고, 사회적기업법이 제정된 이후에는 일부 기업을 제외하고 시민사회와의 파트너십을 통한 지원보다는 직접 사회적기업을 설립하는 추세로 전환하여 CSR의 자원이 시민사회로 유입되지 않고 있다. 이렇듯 한국의 시민사회단체는 취약한 물적 기반으로 인해 자원 동원의 어려움을 겪고 있어 정부의 서비스 전달체제로 편입되지 않고서는 독자적인 지원체계를 구축하는데 많은 제약을 받고 있는 실정이다.

정부 재원을 중심으로 전개되는 사회적기업에 대한 다양한 지원은 사회적기업에 직접 제공되는 인건비 및 사회보험료 사업주 부담금을 제외하고는 서비스 전달체제와 서비스 수행주체를 동반하게 된다. 현재 진행되는 사회적기업에 대한 제반 지원 프로그램은 사회적기업을 통해 서비스에 대한 댓가를 지불하는 방식이 아니라 사회적기업에 대한 지원 서비스를 제공하는 공급주체에게 사업비를 지급하는 방식으로 진행되고 있다. 이는 서비스 공급주체를 제한하는 결과를 낳아 결과적으로 자원의 쏠림 현상을 초래한다. 이로 인해 사회적기업과 관련한 다양한 사업을 전개하는 시민사회단체의 활동 영역이 제한되거나, 자원동원이 원활하게 이루어지지 않는 상황을 초래한다. 이는 사회적기업과 그 모태가 되는 시민사회진영의 동반성장을 이끌어 내지 못하는 원인이 되며, 시민사회의 자발성과 적극적 참여를 이끌어 내는데 제약요인으로 작용하고 있다. 서비스 쿠폰제 등이 제기되기도 하였으나 이는 관리 비용의 증가와 운영합리성의 문제를 안고 있어 현실성을 가늠하기 어렵다.

사회적기업육성법에 따른 인건비 지원 등이 사회적기업 설립을 촉진하는 유인책이 되는 것은 사실이다. 그러나 시장에서의 자립을 목표로 제시받고 있는 사회적기업에게 있어서 인건비 지원과 같은 유인책은 자립을 위한 보조수단이 아닌 사회적기업의 취약성을 구조화하는 역효과를 내고 있다. 이러한 현상은 법 제정 논의 단계 때문에 예견되었던 문제였다. 당시 '사회적기업 발전을 위한 시민사회단체 연대회의'(현재 사회적경제연대회의)는 인증 사회적기업 모두에게 인건비를 지급하는 지원 방식이 아니라 노동통합 기업에 한정적으로 지원하는 방식을 제안하였다. 이와 더불어 노동시장 진입을 목표로 하는 노동통합기업을 사회적기업의 한 유형으로 포함할 것을 요구한 바 있다. 이에 대해 사회적기업의 정부 의존성이라는 비판적 여론이 일고 있고, 인건비 지급방식의 연차별 변화 등과 같은 방식이 제안되고 있기도 하다. 그런데 정보보조금에 대한 문제를 해소하는 것은 그리 만만치 않다. 취약계층에 대한 고용비용과 서비스 제공비용이 인증요건으로 제시되어 있고, 또한 시장경쟁력을 통한 재정적 자립이라는 두 마리 토끼를 잡아야 하기 때문이다. 이를 해결하기 위해 취약계층 비율을 완화시키는 방안이 제기되고 있으나 이에 앞서 공공·민

간시장의 상황을 고려한 사회적기업 유형의 재검토와 노동통합 사회적기업 유형의 인정 등이 검토되어야 할 것이다(문보경, 2010).

이러한 문제의식을 전제로 사회적기업 및 시민사회단체는 시민사회 스스로가 정부 보조금에 대한 의존 비율을 낮추고 지역 주민들에 의해 보호되고 발전해 갈 수 있는 사회적기업을 만들기 위한 전략 수립의 필요성을 인식하고 있으며, 지역의 자원을 활용하면서 지역개발에 기여하는 방식으로 전환하기 위한 방안을 모색하고 있다. 최근 일부 지역에서는 사회적기업 내부에서부터 공동체 기금을 조성하거나 사회연대금고를 만들기 위한 움직임이 활발한데, 이는 정부에 대한 재정 의존도를 낮추면서 사업의 지속성을 담보하기 위한 자구책을 마련하는 유의미한 시도라 할 수 있다.

### 1. 지원방식의 문제점

업종에 따라 필요자본의 규모는 다르겠지만 현재 사회적기업이 겪고 있는 가장 큰 어려움은 자본의 부족이다. 자본은 공간임대 및 설비구입 등 설립당시에 필요한 부분도 있지만 설립 후에도 사업의 발전을 위한 투자가 필요하고 단기간 운영비가 필요할 때도 있다. 이에 따라 민간지원조직의 경우 사회적기업 창업을 위한 대부사업을 진행하고 있으나 시민사회단체에서 출발한 사회적기업의 경우 자기자본이 거의 없으므로 여전히 이에 대한 욕구가 높은 상황이다.

그런데 이보다 더욱 문제가 되는 것은 단기운영자금의 부족이다. 기업활동을 하다 보면 긴급하게 자금이 필요할 때가 많은데 대부분의 지원프로그램이 1회로 한정되어 있어 추가 지원을 요청할 수 없다. 기업이 자금이 필요할 때가 한 번이 아닌데 지원프로그램은 1회로 한정하는 것은 현실에 맞지 않는 방식이다. 이로 인하여 부채비율이 높고 담보력이 약한 사회적기업은 리스크가 크다는 이유로 일반상품보다 이율이 높은 고급리 상품을 이용할 수밖에 없는데 이는 취약한 자본력을 더욱 압박하는 요인이 된다.

### 2. 지원 내용의 문제점

인건비 지원 등 소모성 지원보다 더욱 중요한 것은 사회적기업이 자생력을 가질 수 있도록 시장개척과 판로를 확보해주는 것이다. 이를 위해 사회적기업이 공공시장에 진입할 수 있는 장벽을 제거하는 것도 중요한 문제이지만 일반시장에서 그 역할을 확대할 수 있도록 지원체계를 구축하는 것이 필요하다. 이는 어떻게 고객(소비자)을 확보할 것인가의 문제이며 기업 내적으로 인적자원의 향상을 통한 생산기술 향상으로 제품의 질을 높이고 적절한 마케팅 전략을 수립해야 하는 과제와 연동되어 있다. 그러나 가격경쟁력을 중심으로 이루어지는 일반시장의 메커니즘을 고려할 때 윤리적 규범을 준수하고 취약계층을 고용하여 생산력 향상에 시간이 많이 걸리

는 사회적기업에게는 시장개척이 용이하지 않다. 이로 인하여 소비자를 확보하고 판로를 확보하는 지원이 절실한데 실제 윤리적소비촉진 및 판로확보를 위한 사업을 제외하고는 지원이 거의 없다고 볼 수 있다.

### 3. 지원역할의 문제점

한국의 민간지원조직의 경우 대부분 역사가 오래되지 않았고 기부문화가 발달하지 않아 지원을 위한 재원 또한 정부에 의존하는 경향이 많다. 이에 더하여 강력한 정부 주도성으로 인하여 일부 조직의 경우 정부의 위탁사업을 대리하는 역할을 하고 있어 지원조직으로서 지원대상조직과 정부간의 매개역할을 충실히 하지 못하고 행정업무를 중심으로 지원활동을 하고 있는 실정이다. 이러다보니 지원대상조직이 정부의 지원체계에 불만이 있으나 그 불만은 정부에게로 향하지 않고 중간조직에게 향하여 지원조직과 대상조직간 불편한 관계가 형성되기도 한다. 상황이 이러하나 지원조직은 매개자로서 지원대상조직을 대리하여 그 불만을 전달하고 정부의 지원체계를 개선하는 역할을 충실히 하는데 소극적이다 보니 제도개선이 이루어지지 않고 있다. 일례로 정부의 지원내용 중 사회적기업에 대한 컨설팅 제공이 있는데, 대부분의 컨설팅제공기관이 사회적기업에 대한 이해가 부족하고 사전조사를 충분히 하지 않아 시간때우기 식으로 이루어져서 사회적기업이 아예 컨설턴트의 방문을 귀찮아하기까지 하는 실정이다. 그런데도 지원조직은 문제점을 개선하지 않은 채 여전히 그 사업을 진행하고 있다. 이는 지원조직이 자기 철학이 부재하여 자율성에 기반한 지원내용과 방식을 고민하지 않고 성과위주의 사업에 매몰되기 때문이라고 할 수 있다.

표. 4 사회적기업의 욕구와 민간의 지원체계 연관성

사회적기업의 주요욕구	민간의 지원현황	비고
인건비및운영비지원	사회적기업 대부사업(함) 경제자립기반조성사업(사) 일자리창출사업(공)	- 중점지원분야 - 자원의존도가 높을수록 자립에 어려움.
시설비지원	사회적기업시설운영비대부사업(연) 자활인프라지원(공)	- 일부, 제한적, 조건부 지원 가능
생산기술및품질향상	사회적기업성장지원사업(연)	- 욕구에 비해 지원 부족 - 향후 욕구가 증가할 것으로 예상
안정적인판로확보 (공공기관우선구매등)	윤리적 소비촉진 및 판로확보(함)	- 욕구에 비해 지원 부족 - 제도적 지원 필요
경영지원 (마케팅역량강화 및 지원,교육훈련 등)	예비사회적기업 발굴을 위한 사회적일자리창출사업 경영지원(함) 사회적기업가 발굴 및 양성사업(연) 교육 및 컨설팅 지원사업(사)	- 인건비와 함께 지원되고 있으나 만족도 낮음.

주: (함)은 함께일하는재단, (사)는 사회투자지원재단, (공)은 사회복지공동모금회, (연)은 사회연대은행을 각각 지칭

## 4. 사회적기업 발전을 위한 민간단체의 과제

### 1) 시민사회조직의 철학적 기반과 정체성 인식

최근에는 대기업의 자금 출연으로 설립한 인증 사회적기업이 등장하고 있다. 이처럼 한국의 사회적기업은 기업 활동을 통해 얻은 수익을 좋은 곳에 사용하는 기업에서부터 사회적 배제를 극복하는 사회통합적 관점에 입각한 사회적기업까지 매우 다양하게 포괄하고 있다. 현실에서 폭넓게 정의되고 실현되는 새로운 경제활동 방식으로서의 사회적기업은 기존의 기업 활동에 사회적 역할(사회공헌과 같은)을 강화하는 촉진제 역할을 하기도 하고, 윤리 경영, 친환경적 생산과 기업 활동 등을 자극하는 역할을 하고 있다. 그리고 이는 다른 경제활동을 실천하는 시민사회 그룹에 의해 모색되고 실현되어진 대안적 경제활동의 기초 위에서 이루어진 결과이기도 하다.

그러나 현실에서 사회적기업은 다양한 방식으로 설명되고 논의하는 집단에 따라 달리 이해된다. 따라서 사회적기업을 제대로 지원하기 위해서는 민간지원조직이 우선 사회적기업을 통해 실현하고자 하는 사회적, 경제적 목적성이 무엇인가를 분명히 할 필요가 있다. 그리고 이러한 인식에 기반하여 지원의 원칙과 내용을 수립하고 그것을 지원대상조직과 공유할 때 지원의 효과가 발휘될 수 있다.

### 2) 독자적인 재원마련 및 자원동원

현재 한국의 시민사회진영에서 사회적기업에 대한 지원을 제공하는 조직의 대부분은 정부재원에 의존하여 정부의 사업을 대리하는데 급급한 상황이다. 그러나 정부의 지원에는 한계가 있고 장기적으로는 사회적기업의 자생력을 저하시키는 요소로 작용할 수 있다. 사회적기업의 자생력과 지속성의 문제는 지원조직의 자생력과 지속성의 문제라고 해도 과언이 아닐 것이다. 따라서 민간지원조직은 우선 정부 위탁사업 위주의 활동방식을 지양하고 자체 재정을 통한 독자적인 지원체계를 마련하기 위한 노력을 기울여야 한다. 그 출발점은 독립된 재원을 마련하는 것인데, 우선 일부 조직 및 지역에서 추진하는 공동체기금형성사업 및 공제조합 설립 사업을 확대하고 발전시킬 수 있는 방안을 마련하는 것으로부터 출발할 수 있을 것이다. 이와 더불어 일반 시민과 기업의 기부와 자원활동을 확대하기 위한 정책 및 다양한 사업 또한 모색되어야 한다. 국가의 재분배정책을 통한 지원은 정책의 도구가 될 위험이 있으나 시민사회의 호혜성에 기반한 자원을 동원하여 이루어지는 지원은 자율성을 강화하고 사회의 융합을 이루는데 기여함으로써 따뜻한 연대의식을 확산시킬 수 있다.

### 3) 다양한 연대금융의 실현

사회적기업의 운영자금 부족 문제에서 보았듯이 사회적기업의 발전을 위해 가장 중요한 인프라는 자금문제를 해결해주는 금융서비스의 확대이다. 유럽의 경우 사회적기업이 활성화될 수 있었던 것은 마이크로-크레딧, 마이크로파이낸스, 연대성예금 등 다양한 형태의 대안적 금융기관이 있었기 때문이다. 특히 시민사회단체를 위한 단기대출상품은 유동성이 부족한 시민사회단체의 약점을 보완하는 역할을 해왔으며, 이를 기반으로 사회적기업의 설립이 활성화되었다. 한국의 사회연대은행 또한 대안금융을 지향하고 있는바, 마이크로-크레딧을 넘어 보다 다양한 방식의 연대적 상품을 개발하여 사회적기업의 재정안정에 기여할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 기업 뿐 아니라 노동조합과 협력하여 우리사주제도를 활용한 연대성 투자기금을 형성하거나, 일반시민의 예금을 활용한 Social banking을 개발하는 등의 전략이 필요하다. 더불어 정부 및 지방자치단체의 창업지원제도를 활용하여 사회적기업을 위한 지원으로 이용될 수 있도록 관리하는 방안 또한 모색되어야 할 것이다.

### 4) 윤리적 소비자의 확대

공정무역의 경험에 비추어 볼 때 사회적기업의 정착에 필요한 것은 윤리적 소비자의 조직을 통한 안정적인 판로의 확보이다. 이렇듯 사회적기업의 지원을 위해서는 시민을 조직하는 활동이 동반되어야 한다. 그리고 그 경험은 이미 많은 시민사회단체가 소비자생활협동조합을 설립하면서 축적되어 있다. 현재 필요한 것은 이 경험을 제한적인 계층이 아닌 지역주민, 전 국민으로 확대하여 윤리적 소비자층을 확대하는 방안이라 할 수 있다. 이는 사회적기업이 취약계층을 고용하기 때문에 생산성이 낮아서 보호해야 할 기업이 아니라 사회불평등 문제를 해결하고 사회통합에 기여한다는 윤리적 측면을 부각하는 연대적 마케팅 기법으로 이미 개발되어 있다. 이상에서 살펴본바와 같이 민간지원조직은 사회적경제의 다양한 노하우를 터득하고 적용함으로써 활로를 찾을 수 있을 것이다. 문제는 방법이 아니라 의지가 아닐까?

## <참고문헌>

- 김신양(2009), 「사회적기업: 세계적 동향과 과제」, 충북대사회과학연구소 세미나 발제자료, 2009년 2월 9일.
- 김신양(2010), 「사회적기업 발전을 위한 지역전략」, 제천시 사회적기업 활성화를 위한 세미나 발제자료, 2010년 12월 17일.
- 김신양·장원봉(2009), 「사회적경제의 이해」, 장애우권익문제연구소·사회투자지원재단.
- 노대명·김신양·장원봉·김문길(2010), 「한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구」, 한국보건사회연구원.
- 문보경(2010), 「한국의 사회적기업 지원시스템과 사회적기업가 양성 현황과 과제」, 2010 한일 사회적기업 국제심포지움 및 장애인 국제교류대회, 오사카.
- Defourny, J. & Nyssens, M. (2008), "Social enterprise in Europe : Recent trend and developments", EMES Working Paper No.08/01, 2008.
- KIM Shinyang(2009), "The Dynamics of Social Enterprise in South Korea", Paper presented at the 2<sup>nd</sup> EMES International Conference on Social Enterprise, University of Trento.
- [http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF\\_files/Selected\\_Papers/Serie\\_2\\_Theme\\_2/ECSP-T09-10\\_Kim.pdf](http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF_files/Selected_Papers/Serie_2_Theme_2/ECSP-T09-10_Kim.pdf)
- Laville, J-L. (2000), "L'économie sociale et solidaire en Europe", Rencontres Européennes des acteurs de l'économie sociale et de l'économie solidaire, Tours.
- Noya, A. (2007), "Les entreprises sociales : une perspective internationale", l'Université populaire et citoyenne de Paris 'Reconfigurer les rapports entre économie et solidarité : associations, coopératives et entreprises sociales'.
- Merten, S(2010), *La gestion des entreprises sociales*, Edi.pro, Liège.
- OECD(1999), *Les Entreprises Sociales*.