

선진국의 중소기업 규제부담 형평제도 비교 연구를 통한 제도 개선

- 사회적기업의 육성 및 활성화 방안을 중심으로 -

2018년 2월

국무조정실

김기출

국외훈련 개요

1. 훈련국 : 영국
2. 훈련기관 : Third Sector Research Centre
(TSRC)
3. 훈련분야 : 사회적기업
4. 훈련기간 : '16. 2월 ~ '18. 2월

<훈련기관 개요>

명 칭	영국 Third Sector Research Centre(TSRC)		
소재지 (홈페이지)	Park House, 40 Edgbaston Park Road, University of Birmingham, Birmingham, B15 2RT (http://www.tsrc.ac.uk)		
설립목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 독립된 연구를 통해 제3섹터에 대한 지식을 늘려, 제3섹터 가치에 대한 이해 제고 및 극대화 ▪ 2008년 ESRC(Economic and Social Research Council), 영국 내각의 제3섹터室, Barrow Cadbury Trust의 공동 펀딩으로 설립 		
조 직	<ul style="list-style-type: none"> ○ Birmingham대학, Southampton대학, Middlesex대학, Kent대학 등 연구협의체 형태로 운영되는 독립연구조직 ○ 센터장 1명, 연구원 8명, 협력연구대학 스태프 12명 등으로 구성 		
주요기능 및 연구분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제, 행정, 공공서비스 등 다양한 분야에서 제3섹터 및 정부와 기업의 역할과 정책이슈 등에 대한 연구 수행 ○ 주요 연구분야 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 환경(Environment), 공공서비스 전달(Service Delivery), 경제 사회적 영향(Economic and Social Impact), 사회적기업(Social Enterprise), 고용(Workforce and Workplace), 계량적 분석(Quantitative Analysis), 이론과 정책(Theory and Policy) 등 		
주요인사	<ul style="list-style-type: none"> ○ John Mohan 교수(Director) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 버밍엄대 사회정책학과 교수로, 동 연구소에서 계량적 분석 연구 책임자이면서, 사회적기업 정책을 비롯한 헬스케어 정책 등 다수 연구 추진 		
교섭창구	Kelly Hall, Research Associate		
	전화	44-0121-415-8027	FAX 44-0121-414-3971
	E-mail	k.j.hall@bham.ac.uk	

□ 목 차 □

I. 서 론	5
1. 연구배경 및 목적	5
2. 연구범위 및 방법	6
II. 사회적기업의 발달배경과 개념	7
1. 사회적기업의 발달배경	7
2. 사회적기업의 개념	11
III. 각국의 사회적기업 정책	15
1. 미국	15
2. 영국	18
3. 한국	30
IV. 영국과 한국의 정책 비교 및 적용과정 검토	44
1. 영국과 한국의 사회적기업 정책 비교	44
2. 사회적기업 정책의 한국 적용과정 비교	64

V. 영국의 사회적기업 지속가능성 제고정책	75
1. 시장화와 사회적기업	75
2. 사회적기업투자펀드(SEIF)	77
3. 사회적기업의 지속가능성 제고를 위한 투자	83
4. 사회복지 전달 서비스	85
5. 사회적기업의 시장화 노력	86
VI. 정책 제언	89
1. 미래의 사회적기업 창업자 육성	90
2. 정부 지원체계 개선	91
3. 공공부문 판로 개척	93
4. 사회적기업 인증 다양화	96
5. 금융 지원	98
참고문헌	102

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

2006년 제정된 사회적기업육성법과 함께 지난 10여년간 우리나라의 사회적기업은 눈부신 성장을 지속해 왔다. 입법 및 제도 시행 이후 정부는 직접적인 재정지원을 포함하여 다각적인 지원정책을 추진해 왔고, 이를 통해 사회적기업으로 인증받은 기업은 2007년 첫해 50개로 시작하여 2016년 말에는 1,700개가 넘는 기업이 인증받았다.

이러한 양적 성장에도 불구하고 사회적기업이 본연의 사회적목표를 충실하게 수행하여 정부가 목표로 했던 사회적가치 실현을 위해서는 스스로 자립할 수 있는 지속가능성과 자생력을 갖추어야 하지만, 아직까지 그에 걸맞는 성과는 미흡하다는 평가가 많다. 대다수의 기업이 정부의 지원금이 중단될 경우 경영을 지속할 수 없는 실정이며, 영업이익이 아닌 영업손실을 지속적으로 기록하는 등 다양한 경영상의 어려움에 처한 사회적 기업이 많다. 이는 사회적기업 역량 부족의 문제, 사회적기업 생태계의 미성숙, 사회적기업을 둘러싼 기업, 시민사회, 시민의 낮은 수준의 이해와 관심, 국가 지원정책 설계의 제약 등 다양한 요인에 기인한다.

또한, 사회적기업으로 인증받는 기업이 증가하면서 정부의 재정지원 부담도 점증하고 있다. 제한된 정부 재정의 특성상 사회적기업에 대한 효율적 지원과 정책 추진을 통해 당초 기대했던 사회적기업 육성정책의 효과가 극대화될 수 있도록 하는 노력이 필요하다.

재정적 지원 외에 비재정적 지원, 예를 들어 각 부처가 가진 다양한 정책수단 조정을 통한 지원, 규제개혁 등을 포함한 정책개발이 필요하며, 이를 위해 사회적기업과 관련하여 오랜 역사를 가지고 있는 영국을 비롯한 선진국들의 정책을 살펴보고 우리 현실에 적용할 수 있는 벤치마킹이 가능한 대안 마련을 위해 본 연구를 수행하고자 한다.

2. 연구범위 및 방법

본 연구서에서는 영국을 중심으로 한 사회적기업 선진국들의 사회적기업 육성정책에 대해 알아보고, 역사적 문화적 배경이 다름에도 불구하고 우리가 벤치마킹 할 수 있는 정책에 대해 알아보고자 한다.

2장에서는 서구 유럽에서 사회적기업이 발달하게 된 역사적, 사회적 배경과 그에 따라 정립된 사회적기업의 개념에 대해 살펴보고자 한다.

3장에서는 미국과 영국의 사회적기업의 제도적 기반, 지원제도 등에 대해 알아보고, 우리나라의 현황, 즉 법적 제도 및 각종 지원제도와 2015년 기준으로 육성현황에 대해 알아보겠다.

4장에서는 영국과 우리나라의 사회적기업 정책을 비교해 보고자 한다. 양국의 사회적기업에 대한 정책설계와 시기별 정책설계가 어떻게 다르게 진행되었고, 사회적기업의 구조가 어떻게 다르게 발전하였는지 살펴보고자 한다.

5장에서는 영국이 추진해 오고 있는 대표적인 사회적기업 육성정책 중에서도 특히 신생 사회적기업의 자생력과 지속가능성을 제고시키기 위해 추진하고 있는 정책에 대해 살펴보고자 한다. 시장화, 사회적기업투자펀드, 사회복지 전달서비스 등 주제로 분류하여 살펴보고자 한다.

6장에서는 앞서 분석한 영국을 비롯한 주요국가의 정책과 우리나라의 사회적기업 현황을 바탕으로 보다 효과적인 사회적기업 육성정책을 위한 몇 가지 정책을 제안하는 것으로 마무리 하였다.

II. 사회적기업의 발달배경과 개념

1. 사회적기업의 발달배경

처음 우리나라에서 사회적기업을 도입하게 된 계기는 세계화와 후기 산업화 시대의 실업, 실직 및 인구 고령화를 비롯한 주요한 정책 문제를 해결하기 위한 정책수단의 하나로 도입되었다고 볼 수 있다. 1997년 경제 위기를 겪고 IMF의 구제금융을 받는 조건으로 긴축 재정 및 통화정책, 금융구조조정, 기업지배구조 개선, 노동시장 개혁 등 광범위한 분야에서 강도 높은 개혁과제를 부여 받았고, 이를 준수하기 위해 정부가 추진했던 다양한 정책추진의 결과로서 거시경제 여건의 악화, 실업 증가 및 소득 불균형의 심화와 같은 경제적 및 사회적으로 엄청난 파급 효과를 초래했다. 경제 위기 이전 거의 완전고용 상태였던 기간과 비교할 때, 실업은 경제적 어려움의 주요 원인이 되었다. 긴박했던 경제 위기 상황 타개를 위해 신속한 구제금융 지원자금의 조기 인출을 조건으로 외국 자본에 한국 경제를 완전히 개방하고 대기업의 구조조정 및 해고와 임금 삭감 등의 조건을 수용하는 등의 불가피한 조치들이 취해졌다. 경제위기 직전 해인 1996년 GDP의 4.76%에 달하는 대규모 경상적자를 기록하였고, 경제 위기를 겪으면서 고도의 경제성장을 통한 노동시장의 소득 증가에 기인한 실업대책 추진은 불가한 상황에 처하게 되었다.

경제 위기 이후 우리 정부는 일자리 창출, 고용 안정성, 직업 훈련, 취업 알선 등 내용을 담은 '실업 대책 종합 대책'을 시행했다. 또한 위기 이후 정부는 사회적 부조와 실업 수당을 인상시키는 등 소득 유지 관점의 정책을 추진하였다. 사회적 부조와 실업수당 인상은 최소한의 소득 지원 및 자립을 강조하는 복지 시스템의 기존의 제도와는 상당한 차이를 보였다.

이러한 사회 정책 자체가 복지제도 개혁의 표준 신자유주의 경로와 닮지는 않았지만 위기 이후 정부는 국제 통화 기금 IMF의 전형적 처방에

따라 신자유주의 구조 조정 조치를 추진했다. 다시 말해 금융 자유화, 노동 시장 유연화, 규제 완화 및 민영화를 촉진하기 위해 다양한 신자유주의 구조 개혁이 도입되었는데, 이는 경제 위기로 인한 역효과를 더욱 악화시키는 계기가 되었다. 따라서 한국 정부는 실업과 고용불안을 완화시키는 수단으로서 강화된 정책을 필요로 했다.

외환위기가 어느 정도 극복되고 있던 2000년대 초반에 접어들면서 사회적 일자리와 사회적기업에 대한 논의는 산업구조의 변화와 일자리 창출을 연계하여 진행되는 등 그 범위가 더욱 확장되게 된다. 즉, 향후 예상되는 사회서비스 수요 증가에 대비하기 위해서는 사회적 일자리와 사회적기업을 적극 육성할 필요가 있고, 이러한 사회적 일자리 및 사회적기업이 지역사회가 필요로 하는 서비스를 그 지역사회 주민들을 고용하여 제공하는 구조로서, 지역사회의 고용창출에 기여하게 된다는 것이다. 이처럼 사회적 일자리와 사회적기업의 육성은 고용·노동정책에서 주요 이슈 중 하나가 되었고, 2003년에 이르러서는 노동부 주관으로 사회적 일자리 사업을 실시하기에 이른다.

사회적 일자리 사업의 궁극적 목표는 사회서비스 분야에서 안정적인 고용이 창출되는 사회적기업으로의 발전이었다. 하지만 사회적 일자리 사업이 갖는 현실적인 문제점으로 인해 정부가 기대한 목표와는 다른 현실과 마주하게 된다. 즉, 동 사업을 통해 이루어지는 신규 고용에 대한 인건비를 정부가 전액 지원하는 구조였기 때문에 정부의 재정여건 악화 등에 따른 요인으로 정부지원이 중단될 경우 사업이 지속될 수 없는 구조라는 지적이 지속적으로 제기되었다. 정부 입장에서도 시장 수요 등으로 인한 사업 확대 요구로 동 사업에 대한 재정투입 확대가 예상되는 상황에서 사업의 지속성을 위한 새로운 대안 마련이 필수적인 상황이었다.

이에 정부에서는 사업의 지속성 담보를 위해 ‘사회적 일자리’라는 일자리 사업으로 추진하기 보다는 ‘사회적기업’을 육성하여 이를 통한 일자리 창출이 바람직하다는 판단을 내리기에 이른다. 이에 따라 2007년 1월

사회적기업 육성법을 제정하고, 같은 해 6월과 7월에 시행령과 시행규칙을 제정하는 등 제도적 기반을 마련하였다. 이렇게 마련된 제도적 기반을 바탕으로 같은 해 10월 최초로 36개의 사회적기업을 인증한 이래 노동부의 인증을 받은 사회적기업의 수가 지속적으로 증가하여 2007년 55개에서 2016년 12월 기준으로 1,713개로 증가¹⁾하였다. 제도적 기반이 마련된 지 10년이 채 경과하지 않은 시점에서 거둔 양적 측면의 성장은 가히 놀랄 만한 수준이라 할 수 있다.

이러한 일련의 과정에 대해 몇 가지 특징을 찾아볼 수 있는데, 우선은 당초 사회적기업에 대한 논의의 시작은 민간 시민단체 등에서 출발하였으나, 이후 제도 기반 마련 등 추진과정은 정부에서 맡아 매우 빠른 속도로 추진되었다는 점이다. 둘째는 산업구조 변화에 대한 대응과 일자리 창출이라는 측면에서 노동부가 주관하여 시행되어 오고 있으나, 이들 사회적기업들이 속한 산업분야는 보건복지부 소관 사회복지서비스업으로 제도와 사업 내용 측면의 규제가 양 부처에 걸치는 면이 있다는 것이다.

사회적기업의 발전과정에서 나타난 또다른 특징을 살펴보면, 한국 정부는 현재의 사회적 기업 정책이 도입되기 전에 실업과 복지 문제에 동시에 대응할 수 있는 자립 프로그램 정책 대안을 시험 2000년 새로운 사회 지원제도가 시행된 후, 보건복지부의 감독 하에 '자립 업무 프로그램'이 개발되었다. 그 후 '일자리 창출에 대한 정보 제공, 직업 상담 및 취업 알선 서비스 제공, 지역사회기반 사업 및 자영업 지원, 자립 기금 모금, 기술과 관리 기술 지도를 위한' 자립지원센터'가 도입되었다. 그러나 일자리 창출 없는 성장과 실업의 문제는 더욱 커졌고, 정부는 사회적 기업을 이를 해결할 수 있는 실행 가능한 정책 수단으로 선택했다. 이러한 사회적 기업 정책은 2005년에 노동부 주관으로 시작되었으나, 새로운 정책 이니셔티브를 놓고 감독 권한을 확대하기 위한 부처간 팽팽한 경쟁이 전개되었다. 노동부에서는 사회적 약자에 대한 사회복지 서비스 제공 보다는 장기 고용 창출을 강조한 일자리 창출 프로그램을

1) '17.4.25 고용노동부 보도자료, 「사회적기업 실태조사 실시」 붙임2

제안하였다.

여기서 한국의 사회적기업 정책의 형성과 발전과정에 큰 영향을 미친 역사적, 제도적 유산에 주목할 필요가 있다. 우리나라의 경제발전의 한 특징으로 불리는 권위주의적 개발국가의 역사적 유산이 이 과정에서도 국가의 역할과 정책 수립 프레임에서 나타났다고 보는 시각이 존재한다는 것이다. 개발도상국의 제도적 장치와 관련하여 대개 두 가지 특색 있는 제도적 특징을 토대로 하여 국가 주도의 수출 지향적인 산업화를 지향하면서 경제 성장을 근본 목표로 설정하고 사회·경제적 자원을 조율하는 특징을 보였다.

첫째는 다양한 사회적 관심사와 분리된 형태의 관료주의적 자율성이고, 둘째는 강력한 경제 관료주의가 그것이다. 한국의 정책 입안은 권력 집중으로 특징지을 수 있다. 특히 1987년의 민주화 이후 사회적 행위자에 대한 국가의 권력과 통제가 줄어들었음에도 불구하고 관료체제와 관료주의에 대한 대통령의 엄청난 영향력으로 특징지을 수 있다는 것이다. 개발도상국은 '정치적으로 독립된 국가개발기관과 주요 민간부문 기업 간의 조직적 및 제도적 연결'에 의존했다. 따라서 시민 사회와 노동의 정치적 종속과 정부와 재벌(가족과 다원화 된 대기업) 사이의 양자간 연결이 있었다. 이 연결은 한국이 포괄적이고 종합적인 정책수립 전통을 갖고 있지 못하며, 노동자 및 시민 사회 단체와 같은 사회 행위자와의 협의를 통해 정책 개혁에 대한 조율된 접근법을 지원하는 틀도 갖고 있지 못하다는 것을 다시금 드러나게 하였다.

사회적 지출규모 및 비율이 적은 한국은 서구 국가들에 비해 직접적인 사회적 서비스 공급에 덜 관여했지만, 복지에 있어 규제 기관으로서의 정부의 역할은 매우 컸다. 이를 바탕으로 한국은 기업, 비영리 단체 및 가족을 포함한 민간 부문으로 복지 책임을 전환시켰고 민간 부문이 특정 유형의 사회 공급 및 보육을 제공하고 자금을 조달할 수 있도록 규제 권한을 사용했습니다. 민간 부문의 우월한 지위와 국가의 복지 제공자로서의 최소한의 역할을 감안할 때, 사회적기업 정책의 도입 동기는

정부가 직접적으로 정부의 재정을 투자하는 것이 아니라 사적 자원을 활용하려 했던 것으로 해석될 여지가 있었다.

2. 사회적기업의 개념

가. 사회적기업이란 무엇인가

사회적기업은 ‘사회적’이라는 단어와 ‘기업’이라는 단어로 이루어진 합성어로, 대가를 받고 재화나 서비스를 제공하는 경제활동을 하는 조직(‘기업’의 특성)이지만, 규범적 측면에서 보았을 때는 공익적인 성격이 강하고 개인의 창의성 보다는 집단의 연대성이 중요한 기능 원칙이 중시되는(‘사회적’의 의미) 기업을 의미한다. 이 의미를 다시 짚어보면, 시장부문에서 그 일원으로 활동하지만 기존 자본주의 시장부문에서 흔히 볼 수 있는 자신의 영리를 추구하고, 그 이윤을 극대화하는 것을 목적으로 하는 기업의 모습과 차별화 되는 새로운 특성, 즉 공익 추구하고 획득한 이윤의 제한적인 분배를 특성으로 하는 기업을 의미한다. 사회적 목적으로서 취약계층 일자리 제공이나 사회서비스 제공, 지역사회 공헌 등을 들 수 있고, 지역 연대감 향상에 긍정적인 영향을 미치게 된다. 따라서 사회적 기업은 국가 사회적으로 요청되는 사회서비스를 제공하기 위해 재정적인 지속가능성을 갖고 사회적인 목적을 추구하는데 중점을 두고 있다. 사회적기업이라는 의미는 완전하게 고정된 의미를 갖는 어떤 실체를 지칭하는 단어는 아니며, 나라마다 정치적, 경제적 문화적 상황에 따라 각기 다르게 발전해 왔고, 그에 맞는 제도를 보완 발전시켜 왔기 때문에 각기 그 형태가 다르게 나타나고 있다. 이에 따라 각국의 사회적기업의 발전 동력도 다르다는 것을 알 수 있다.

이탈리아와 같이 노령인구 비중이 불구하고 복지구조가 현금 복지 위주로 구성되어 있는 국가들은 가족이나 국가 등 인구 고령화로 인한 서비스 수요의 증가에 대처하는데 있어 기존 사회복지제도로는 대처하기가 매우 어려운 것이 현실이다. 영국과 같이 국가 부문이 큰 형태의

국가의 경우 복지국가 위기론이 대두되면서 기존에 국가가 제공하던 복지서비스에 대한 민영화 압력에 직면하게 되었다. 이러한 상황에서 기존 복지서비스를 안정적이고 공정하게 지속적으로 제공할 수 있는 공신력 있는 기관을 필요로 하게 되었다. 이러한 사회적 요구로 등장하게 된 것이 사회적기업이며, 사회적기업은 이러한 사회적 요구를 바탕으로 발전하게 된다. 더불어 유럽 전역의 장기실업 증가 등에서 비롯된 다양한 사회적 문제를 해결해야 하는 사회적 상황에서, 국가적 차원 보다는 지역적 차원에서 이러한 문제들을 해결할 수 있는 대책 내지 기반을 필요로 하게 되는데 이를 계기로 사회적기업들에게 특정한 역할을 맡기게 되었다.

이러한 사회적기업이라는 개념은 1970년대 유럽에서 처음 등장하게 되어 1990년대 이후 발전하기 시작한다. 여성의 사회경제적 활동의 증가, 이혼·재혼·편부모 가정 등 가족 구조의 불안정화, 인구 고령화 등의 현상은 현대사회에서 전세계적으로 공통적으로 나타나고 있는 문제점들이다. 이러한 문제점들은 보육이나 교육, 노인 보호 등 사회보호 서비스에 대한 수요를 유발하면서 동시에 각 가정의 동 서비스에 대한 대응능력을 약화시키는 효과를 발휘하게 된다. 1970년대 중반 이후 세계적인 경기하락이 지속되었고 이에 따른 만성실업으로 완전고용과 평등을 약속하던 케인즈식 복지국가가 과연 유효한 것인가, 실현가능하고 지속 가능한 것인지에 대한 의문이 제기되었다. 이는 곧 복지국가 위기론으로 발전하면서 국가가 사회서비스를 제공하는 것에 대한 정당성에 의문을 제기하도록 만들었고, 이는 자연스럽게 국가 부문의 기능 확장을 막는 방향으로 상황이 전개되도록 만들었다. 이러한 상황 속에서 새로이 등장하는 사회적 문제를 해결하는 대안으로 대두된 것이 사회적기업이다.

사회적기업의 특성에 대해 살펴보면, 앞서 언급한 바와 같이 사회적기업은 ‘기업’의 성격과 ‘사회적’ 성격을 모두 가졌다는 점이다.

2006년 Defourny는 1996년 이후 15개 EU회원국 각각에서 ‘사회적기업’

으로 불릴 수 있는 조직을 파악할 수 있는 공동의 실용적 기준을 구축하는 노력을 해 왔고, 이를 통해 사회적기업의 정의를 할 수 있는 경제적 차원의 4가지 지표와 5가지 사회적 차원의 지표를 연구하였다.

경제적 차원의 지표를 먼저 살펴보면,

첫째, 재화를 생산하고 서비스를 판매하는 지속적인 활동(a Continuous activity producing and/or selling service)이다. 전통적 비영리 조직과 달리 사회적기업은 보통 Advocacy 활동 또는 재정적 흐름의 재분배를 주 활동으로 포함하지 않는다. 대신, 대중을 대상으로 한 지속적인 재화의 생산과 용역의 제공에 직접적으로 관여한다. 이러한 ‘기업’이라는 명칭이 의미하듯 사회적기업도 생산활동을 통해 생존하는 것이 사회적기업의 존재 이유 중 하나라는 것이다.

둘째, 높은 수준의 자율성(a high degree of autonomy)을 들고 있다. 독립적 프로젝트를 기반으로 일단의 사람들이 사회적기업을 설립하고 통제한다. 일부 공적 보조금에 의존하게 되더라도 공공기관이나 기타 조직의 직·간접적인 관리를 받지 않는다. 기업의 자체적인 입장을 취할 권리와 활동을 종료할 수 있는 권리 모두를 갖고 있다는 것이다.

셋째, 상당한 수준의 경제적 리스크(a significant level of economic risk)를 감수하며 활동하고 있다는 것이다. 사회적기업의 설립자들은 해당 기업의 위험을 전부 또는 일부를 감수한다. 대부분의 공적 기관들과 달리 사회적기업의 재정적 생존 능력은 적절한 자원을 확보하고자 하는 그 구성원과 근로자의 노력에 달려 있다. 경영이 부실해질 경우 시장에서 퇴출시키는 것이 가능하다는 것이다.

넷째, 최소한의 임금노동(a minimum amount of paid work)을 들 수 있다. 대부분의 전통적인 비영리 조직의 경우처럼 사회적기업도 재정적 자원과 비재정적 자원, 자원봉사자와 유급직원을 결합하여 운영될 수 있다. 그러나 사회적기업에서 실행되는 활동은 일정 수준 이상의 유급

노동을 포함해야 한다는 것이다. 즉, 자원봉사나 기부금을 받을 수는 있지만 일정 수준 이상의 유급노동자가 생산활동에 참여해야 한다는 의미이다. 여기서 ‘기업’이라는 의미는 법적 의미의 기업이 아니라 ‘생산적’이라는 활동의 특성을 나타내는 말로 이해하는 것이 타당하다.

사회적 차원의 지표를 살펴보면,

첫째, 지역사회나 특정 인구집단 등 공동체에 혜택을 제공하고자 하는 명시적 목표(an explicit aim to benefit the community)를 들 수 있다. 사회적기업의 주요 목표 중 하나는 공동체 또는 특정 그룹에 봉사하는데 있다. 이러한 관점에서 사회적기업의 특징은 지역 수준에서 사회적 책임을 촉진하고자 하는데 그 의도가 있다는 것이다.

둘째, 일단의 시민들이 자발적 의도로 착수한 이니셔티브(an initiative launched by a group of citizens)라는 것이다. 사회적기업은 공동체 또는 뚜렷이 정의된 욕구 또는 목표를 공유하는 그룹 등 다양한 멤버들로 구성된다. 보통 개인 또는 리더들로 구성된 소그룹의 리더십이 중요하고 이들의 중요성이 간과되어서는 안되지만 이 집합적인 특성을 어떻게 해서든 장기간 유지할 수 있어야 한다.

셋째, 자본 소유권에 기반하지 않는 의사결정 권한(a decision-making power not based on capital ownership)을 들 수 있다. 보통은 ‘구성원 한 명에 하나의 투표권’ 원칙 또는 최소한의 최종 의사결정 권한을 가진 이사회(governing body)에서 분담금 액수와 관계 없이 투표권이 배분되는 의사결정 프로세스를 의미한다. 분담금의 기여자가 중요하지만 의사결정권은 보통 여러 이해관계자 사이에 공유됨을 의미한다.

넷째, 활동에 영향을 받는 다양한 관계자가 관여하는 참여적 성격(a participatory nature, which involves the various parties affected by the activity), 즉 조직의 활동에 의해 영향을 받는 사람들도 의사결정에 참여하는 것을 들 수 있다. 사용자 또는 고객의 대표와 참여, 의사결정에

대한 이해관계자의 영향력, 참여적 관리가 보통 사회적기업의 주된 특성이 된다. 많은 경우 사회적기업의 목표 중 하나는 경제적 활동을 통해 지역 수준에서 민주주의를 촉진시키는데 있다.

다섯째, 제한적 이윤 배분(a limited profit distribution)을 들 수 있다. 사회적기업에는 전적인 이윤배분금지제약(non-distribution constraint)이 특징인 조직 뿐만 아니라 몇몇 국가에서의 협동조합처럼 이익을 배분하지만 제한적인 범위에서만 분배해서 이익 극대화를 방지하는 조직도 포함된다.

Ⅲ. 각국의 사회적기업 정책

1. 미국

미국은 강한 개인주의 문화를 가진 나라이며 기업가 정신을 높게 평가하고 개인의 자선을 강조하는 문화를 가지고 있다. 때문에 정부가 개입하는 것에 반감이 강하게 형성되어 있었고, 사회복지에 있어서도 공공부문과 영리부문, 비영리부문이 공존하는 혼합복지의 양상을 보이고 있었다. 이 중 특히 비영리부문이 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있었는데, 비영리기관은 수익창출은 하지 않고 개인의 기부와 자선단체의 기부, 보조금으로 운영되었다. 정부차원에서는 1960년대 ‘위대한 사회 프로그램(Great Society Program)’을 표방하며 빈곤과 교육 및 건강, 환경, 지역사회 개발 등의 사업을 위해 비영리조직에 연방정부의 예산이 지원되었다.

그러다가 1970년대 후반 석유파동과 경기침체로 인한 연방정부의 재정 지원예산 삭감 등의 상황에 대응하기 위해 비영리기관들이 수익창출을 하기 위한 방안을 마련하면서 사회적기업에 대한 논의가 시작되었다. 이를 위해 비영리기관들은 자생력을 확보하기 위해 새로운 기업가 정신을 발휘하기 시작하였는데, 기부를 통한 자금조달에 마케팅기법을

도입하거나 시장 수입부문에 영리기업의 경영기법을 도입하는 등 적극적인 대응책을 채택하기도 하였다. 이처럼 미국의 사회적기업은 비영리기관들의 수익창출에 기원을 두고 있으나, 현재는 협동조합, 상호조직, 비영리조직 등을 포함하는 광범위한 의미로 사용되고 있고, 다른 나라에 비해 상대적으로 상업성이 높은 특징을 갖고 있다. 이는 미국 정부의 복지지출 삭감과 경기침체로 인한 재정적 어려움에 비영리기관들이 직면하게 되면서 이를 위한 타개책으로 영리활동을 추구하면서 나타났기 때문이다. 따라서 미국의 사회적기업은 일반기업과 같이 수익을 창출하면서 그 수익을 사회에 환원하고 공익을 위해 사용하는 새로운 조직으로서 제4섹터로 분류하고, 전통적으로 기업가정신(Entrepreneurship)을 강조하는 분위기와 맞물려 사회적기업가(Social Entrepreneur)라는 용어를 많이 사용한다.

미국에는 사회적기업에 관한 지원법은 존재하지 않으며, 이로 인해 사회적기업에 대한 현황을 파악하기도 쉽지 않다. 단지 비영리기관들이 상업적 방식으로 수익을 창출하기 때문에 비영리조직의 수입을 분석한 자료나 공익재단의 재원 규모 정도를 살펴 그 규모나 현황을 가늠해 보는 정도이다. 물론 공익재단들이 모두 사회적기업의 창업과 활동에 지원하는 것은 아니므로 동일하게 바라보는 것은 오류의 위험이 큰 것 또한 사실이다. 다만 비영리 공익재단들의 사회적기업 활동은 기부문화를 배경으로 하고 있고, 공공정책과 관련성은 크지 않다. 또한 미국은 정부가 복지를 주도적으로 제공하지 않으며, 기업에게 세금 감면 등 혜택을 주어 수익을 사회에 환원하게 하는 제도를 설계하고 시행해 왔다 이러한 정책은 기업연계형 사회적기업이 탄생하는 주요 변수로 작용하였다.

미국은 정부차원에서 사회적기업을 육성하지 않는 대신 기업에서 출자하여 설립된 재단이나 비영리조직을 지원하기 위해 설립된 재단에서 사회적기업을 직접적으로 운영하거나 지원하는 형태를 보인다. 정부차원에서 직접 지원하기 보다는 간접적인 지원형태를 취하고 있어 민간차원에서 사회적기업에 재정지원, 교육, 조사, 컨설팅 등 다양한 지원을

한다. 켈로그재단, 카우프만재단, 록펠러재단 등이 그 예에 해당한다.

2001년 발족된 사회적기업연합(Social Enterprise Alliance, SEA)은 사회적기업에 대한 정보지원 및 교육의 허브 역할을 수행하는 사회적기업 회원 조직이다. 사회적기업연합은 2006년 3월 사회적기업에 대한 기존의 정의를 확대하여 ‘사회적기업이라는 기업적인 방식을 사용해서 사회적 또는 환경적 미션을 최우선적으로 수행하는 일종의 조직이나 벤처이다’라고 새로이 정의하기도 하였다.

사회적기업에 대한 제도적 지원체계를 보면, 재정지원을 비롯한 교육, 훈련, 연구 및 자문서비스까지 모두 민간조직으로 구성되어 있다. 미국의 많은 사회적기업은 1997년 사회적기업 지원재단으로 설립된 REDF (Roberts Enterprise Development Fund)의 지원으로 운영되고 있다. REDF는 정부 지원 없이 순수하게 재단 설립자인 로버츠와 다른 기부자들의 기부금으로 취업취약계층에게 일자리를 제공하고 이들을 위해 직업훈련을 제공하는 사회적기업의 현금흐름을 지원하는데 투자하고 있다. 이 재단은 투자금에 대한 이자는 받지 않으나 지원받은 기업의 재정상태가 회복되면 투자원금을 상환받는다.

금융부문에서는 사회적기업의 활동에 지역개발금융기관(Community Development Financial Institution, CDFI)이 많은 역할을 담당한다. 이 기관은 소규모 기업과 사회적기업에 대한 자금지원을 통해 지역개발을 돕고 이를 통해 지역 주민의 고용을 높이는 것을 목적으로 1994년 설립되었다. 이 기관은 일반금융기관이 대출 또는 투자를 할 수 없다고 판단한 프로젝트에 투자 및 대출을 해 주고 있다.

미국에서 사회적기업의 역할을 살펴보면, 정부, 시장, 비영리조직의 경계에서 사회문제를 해결하는 새로운 영역을 발굴하고 있다. 혁신적이고 생산성 높은 시장친화적 접근을 하는 기업의 성격과 공공재나 사회서비스를 제공하는 사회적 목적의 기능을 수행한다. 다만, 미국 내에서 사회적기업의 수익성 추구는 장점이자 동시에 단점으로 지적되는데,

이는 사회적기업이 지나치게 수익성을 추구하면서 함께 추구해야 하는 사회적 목표 즉, 공익 추구를 경시하는 경향에 따른 것이다.

2. 영국

영국은 전통적으로 ‘제3섹터’라는 용어보다 ‘자원활동부문’(voluntary sector) 또는 ‘자선단체’(charity)라는 용어가 지배적으로 사용될 만큼 활발한 자원활동부문과 자선단체와 같은 공제조합의 전통을 가지고 있다. 이와 같은 공제조합의 전통은 몇 세기를 거치면서 상호부조관계의 발전 뿐만 아니라 지역적 관리구조의 기초를 제공하였다. 그리고 이들 공제조합이 발전하면서 저축과 보험, 실업에 따른 소득 보전, 일자리 알선과 육아 및 탁아에 이르기까지 오늘날 국가가 담당하는 복지의 전반을 수행하였다.

이러한 공제조합의 전통은 1970년대 스코틀랜드에서 신용조합, 노동자 협동조합, community shop, 개발신탁, work integration 사회적기업운동 등 새로운 형태의 ‘사회적 경제’운동으로 계승되었다. 1990년대 후반 유럽에서 사회적기업에 대한 논의가 활발하게 진행되었지만 영국에서는 2000년대까지 ‘사회적기업’에 대한 인식이 크지 않았다. 이는 영국에서 이미 협동조합, 자선단체 등이 발달하여 이들이 이익 극대화를 위한 경제활동 뿐만 아니라 보육, 노인복지 등 복지서비스의 주체로서 역할을 수행해 왔기 때문에 새로운 복지서비스의 주체로서 사회적기업에 대한 논의가 적극적으로 이루어질 이유가 없었던 것이다.

2002년 노동당 정부의 토니블레어 총리 시절 사회적기업은 전략적인 육성 대상으로 결정되고, 이를 위해 공동체이익회사법을 제정하는 등 법률적 정비와 제도적 정비를 통해 기존의 협동조합과 자선단체가 사회적기업의 지위를 얻거나 새로이 사회적기업이 설립되는 등 많은 사회적기업이 탄생하게 된다.

영국의 사회적기업은 ‘다양한 사회 및 환경 이슈를 해결하고자 노력하고, 모든 경제 분야에서 활동하는 조직으로, 공동의 이익을 위해 비즈니스 해결책을 활용하고, 강력하고 지속가능하며 다양한 계층을 포괄하는 경제창출을 돕는데 분명하고 중요한 역할을 하였다. 더불어 정신지체 장애인, 노숙자, 장기실직자 등 주류 기업에서 고용할 수 없거나 고용하지 않는 취약계층을 위해 보조적인 비즈니스 환경에서 취업 및 훈련 기회를 제공하는 기업’으로 이해²⁾되었다.

2002년 토니블레이어 정부는 사회적기업에 대한 법적 토대를 마련하고 정비하는 과정에서 영국의 제3섹터 부문들이 사회적기업으로 전환하는 경우 그들의 모체가 자선단체, 우애조합, 협동조합 등으로 다양하기 때문에 정부는 사회적기업에 하나의 동일한 법적 지위를 부여하는 것이 아니라 기존의 정체성을 인정하면서 사회적기업이라는 새로운 법적 지위를 부여하는 방식으로 정책을 추진하였다.

정부 내 사회적기업을 지원하기 위한 사회적기업과가 최초로 설치된 곳은 무역산업부였고, 이후 보건부에도 설치하게 된다. 나중에 사회적기업이 갖는 기업의 성격과 사회적 성격이 혼합되어 있다는 점에서 여러 정부부처가 사회적기업 관련 정책에 관여할 필요가 있다는 점에서 총리 직속 내각부에 제3섹터실로 통합되어 정책 수립 및 집행 등 전반을 지원하게 된다. 사회적기업의 핵심 네트워크로 정부가 설립한 ‘사회적기업 연합(Social Enterprise UK, SEUK)가 있다. SEUK는 2002년 4월 Community Interest Company로서 처음에는 SEC(Social Enterprise Coalition)으로 명명·설립된 이래 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 등 영국 전역의 사회적기업의 핵심 네트워크로 2011년 명칭을 SEUK로 변경하였다.

영국은 사회적기업에게 다양한 방법의 재원 조달방안을 갖추고 있다. 상환의무 없이 특정한 성과와 연계하여 제공하는 보조금, 사회적기업가는 투자자로부터 투자금을 받아 운영하고 상환하고 투자자는 투자금에

2) Mike Aiken, 2006 : 26

대한 회수 뿐만 아니라 사회적기업의 거래이윤을 통해 수익을 창출할 수 있는 사회적 투자, 은행을 통한 대출, 사회성과연계채권(Social Impact Bonds, SIBs), 크라우드 펀딩 등이 있다. 보조금의 종류로는 소액대출(Micro Grants), 챌린지펀드(Challenge Fund), Big Lottery Fund와 같은 보조금 제공 신용(Trust) 및 재단, 정부 보조금, EU보조금 등이 있다. 사회적 투자와 관련해서는 영국 정부 차원에서 2002년 이후 사회적 투자시장의 확대를 위해 적극 노력해 왔고, 최근 들어 사회적 투자 육성에 보다 집중하면서 이를 위해 Big Society Capital을 출범시킨 것이 대표적이다. Big Society Capital은 정부가 설립한 독립적인 금융기관으로 자금의 원천은 2가지이다. 휴면예금 계좌를 통해 4억 파운드를 조성했고, 영국 4대 은행에서 사업 초기 5년간 5천만 파운드를 투자받아 운영하였다. 이 기관은 ‘사회적투자 도매상’으로 불리는데, 이는 사회적기업에 직접 투자하지는 않지만, 사회적 대출기관간 네트워크를 통해 사회적 분야 고객의 다양하고 복잡한 수요 파악, 사회적 대출기관에 대한 지원과 정책 조언, 사회적 분야에 적합한 금융상품 및 사회적기업 확보와 새로운 재원에 대한 접근성을 확대하는 등의 기능을 한다. 이들은 사회적 투자 분야의 정보와 경험을 공유하고, 정부 정책을 전달하는 기능도 담당하고 있다.

영국에서 사회적기업의 탄생은 국가가 제공하던 포괄적인 복지제도와 지역사회 구성원을 위한 복지의 상당부분을 담당하던 자발적인 제3섹터가 경기침체와 복지국가 위기 등 외부적인 위기에 봉착하면서 이를 극복해 나가는 과정에서 나타나게 되었다. 역사적으로 영국의 제3섹터가 지역사회에 기반을 두고 있으면서 육아, 노인돌봄 등과 같은 대인 복지 서비스와 실업자에 대한 일자리 제공 등을 담당해 왔고, 그 외에도 노동시장에서 배제되기 쉬운 노인, 여성, 장애인에게 일자리를 제공하여 노동시장을 통합하는 기능을 수행하여 왔기 때문에 오늘날의 사회적기업이 지방정부와 긴밀하게 연계된 지역사회 친화형 사회적기업의 형태를 띠게 된 것은 자연스러운 현상이라 할 수 있다. 이로 인해 영국 정부의 사회적기업 관련 정책은 주로 노동통합적이고 지역사회 친화적인 정책이 많고, 이들 분야를 육성하기 위해 노력해 오고 있다.

영국의 사회적기업은 법률에 의해 규정하고 있지 않다. 다만, 본래 사회적 사명 내지 사회적 목표가 조직구조나 운영사업 및 영업활동을 통해 창출한 수익을 활용하는 방법 속에서 내재적으로 갖추고 있는 것이 특징이다.

가. 2015년 조사결과

영국 정부는 2011년과 2013년에 이어 2015년 영국의 사회적기업 현황에 대한 조사결과를 ‘Social Enterprise UK’(SEUK) 중심으로 작성하여 발표하였다. SEUK는 영국 런던에 소재한 사회적기업 관련 단체로, 사회적기업 뿐만 아니라 민간기업, 자선단체 및 공공기관을 회원으로 두고 있으며, 사회적기업 관련 연구 및 사회적기업 정책 홍보, 사회적기업간 네트워크 구축 등의 활동을 하는 기관이다. 이와 같은 조사는 최근 5년간의 사회적기업의 동향 파악을 통해 사회적기업의 변화 트렌드를 파악하는데 도움을 받을 수 있다.

2015년의 조사대상은 영국에 소재하는 총 15,198개 사회적기업 중 1,159개 기업을 대상으로 하였고, 조사방법은 802개 기업은 전화 인터뷰로, 161개 기업은 오픈 온라인으로 하였고, 나머지 196개 기업은 이메일을 통해 조사하였다. 조사는 크게 4개 분야로 구분하여 실시하였다. 첫째는 규모 및 범위에 대한 내용으로 신규창업 비율, 턴오버, 입지 및 영업 분야 등을 대상으로 하였다. 두 번째는 경영에 대한 내용으로 비즈니스 능력, 주요 수익원, 수익 여부 등을 대상으로 하였다. 세 번째는 인적 구성에 대한 내용으로 경영자 등 인적 구성, 일자리 창출 등에 대한 것이었다. 네 번째는 사회적기업의 위기 및 기회요인에 관한 것으로 금융 및 공공부문에서 사회적기업에 긍정적인 요인과 부정적인 요인 등에 대한 것을 조사하였다.

먼저 ‘규모와 범위’와 관련한 조사결과를 살펴보면, 2015년 현재 설립한 지

3년 이하인 신생 사회적기업의 비율은 35%였고, 5년 이하인 경우가 49%로 나타났다. 이는 사회적기업의 신설이 매우 활발하게 진행되고 있고, 새로운 비즈니스 형성 관점에서 안정적으로 자리를 잡고 있다는 것을 의미하는 것으로 평가할 수 있다. 중소기업과 비교해 볼 때, 설립 3년 이하인 중소기업의 비율이 11%인 점에 비교해 보면 35%를 기록한 사회적기업이 매우 높은 수준이라는 것을 알 수 있다.

사회적기업의 매출 측면에서 조사된 결과를 보면, 2015년 총 평균매출은 151,000 £로 2013년의 187,000 £보다는 다소 감소한 것으로 나타났다. 그러나 이는 설립된 지 3년 미만인 신규창업 사회적기업이 증가한 것에 기인한 것으로 파악되었다. 2015년 기준으로 최근 12개월 동안 매출이 증가한 기업의 비율이 52%로, 2013년의 32%에 비해 매우 높은 수준으로 나타남으로써 사회적기업의 매출이 증가하고 있음을 볼 수 있다. 이에 반해 영국의 중소기업의 경우 2015년 기준 최근 12개월간 매출이 증가한 비율은 40%에 불과한 것으로 나타남으로써 사회적기업이 중소기업 보다 매출 측면에서 양호한 실적을 거둔 것으로 나타났다.

또한, 사회적기업이 위치한 입지조건을 조사한 결과 전체 사회적기업의 31%가 영국에서 복지수준이 가장 취약한 지역사회에 위치한 것으로 나타났다. 이는 사회적 서비스 전달 등 사회적기업이 갖는 사회적 기능과 관련성이 높은 것으로 판단된다. 사회적기업들이 종사하고 있는 영업 분야를 조사해 본 결과, 교육, 컨설팅 등 서비스 제공이 주류를 이루고 있었고, 제품판매 13%, 제품 판매 및 서비스 제공이 14%로 나타나는 등 그 수준이 상당한 것으로 조사되었다. 주목할 만한 점은 해외에 제품을 수출하는 사회적기업의 비율이 14%이고, 런던에 본사를 둔 사회적기업도 23%로 나타나는 등 매우 높은 수준을 보여준 것은 영국의 사회적기업의 비즈니스 역량이 매우 우수하다는 것을 보여주는 근거라고 할 것이다.

두 번째로 영국의 사회적기업들의 경영 측면에서 조사된 결과를 보면, 최근 12개월 내 새로운 신제품이나 새로운 서비스를 출시한 사회적

기업의 비율이 59%에 이르는 것으로 나타났다. 이에 반해 중소기업은 38%에 그친 것으로 볼 때, 사회적기업의 비즈니스 역량이 중소기업보다 우수하다는 것을 알 수 있다. 왜냐하면 신제품이나 새로운 서비스의 개발은 해당기업의 비즈니스 역량 뿐만 아니라 매출 등 기업실적, 기타 객관적으로 기업지표 개선과 향후 기업의 지속가능성으로 이어지는 핵심적인 사항으로 보는 것이 타당하기 때문이다.

사회적기업의 수익원 측면에서 조사한 결과 전통적인 사회적기업이나 자선단체와 달리 73%의 사회적기업이 경쟁을 통한 거래에서 총 수익의 75% 이상의 수익을 창출하고 있는 것으로 나타났다. 또한 수익을 창출하는 고객을 파악한 결과 일반대중을 대상 고객으로 하는 사회적기업이 30% 이상으로 나타난 반면, 공공부문을 대상 고객으로 하는 사회적기업은 27%로, 일반대중을 고객 대상으로 하는 사회적기업이 3% 더 많은 것으로 조사되었다.

기업의 생존과 직결되는 수익성 측면의 조사한 결과를 보면 사회적기업 중 50%가 흑자를 기록하고 있고, 26%는 흑자도 적자도 아닌 현상유지 수준이었으며, 24%가 적자를 기록하는 것으로 나타났다. 또한 대부분의 사회적기업이 발생한 수익을 사회적·환경적 목표를 달성하는데 사용하고 있는 것으로 나타났다.

사회적기업의 조직구성, 그 중에서도 인적구성을 조사한 결과, 여성이 경영인인 사회적기업의 비율은 40% 수준으로, 2013년과 비슷한 수준이었으나, 흑인이나 아시안 등 인종 소수자(BAME, Black, Asian and Minor Ethnic)가 경영인인 사회적기업의 비율도 12%에 달했다. 사회적기업의 31%가 인종 소수자(BAME, Black, Asian and Minor Ethnic)를 감독자로 두고 있고, 장애인을 감독자로 두고 있는 사회적기업의 비율도 40%에 달하는 것으로 조사된 바, 사회적 목표 달성을 추구하는 사회적기업이 인종소수자나 장애인 등 사회적 비주류 계층이 사회적기업의 경영인 또는 감독자로 일하고 있는 것이 서로 맥이 닿는 면이 있는 것으로 분석되었다.

사회적기업의 일자리창출 측면에서 조사한 결과를 보면, 지난 1년 전보다 고용을 늘린 사회적기업이 41%였다. 특히 노동시장에서 약자의 입장에 있는 장기간 실직자, 전과자, 장애인 등을 채용한 기업이 59%에 달했고 특히, 복지지원이 취약한 지역에서 이들을 채용한 기업의 비율은 66%에 달해 사회적기업이 갖는 사회적 목표에 부응하고 있다는 평가를 받았다. 이들에 대한 채용 비율이 전체 채용에서 차지하는 비율이 50% 이상인 기업도 16%에 달하는 것으로 나타나, 단순히 사회적 약자를 채용하고 있는 기업의 숫자 및 비율만 높은 것이 아니라, 실질적인 고용효과 및 일자리 창출 또한 그 효과가 크다는 것을 알 수 있다.

영국에서 활동하고 있는 사회적기업에 대한 조사를 통해 이들이 향후 이들이 맞이하게 될 위기요인도 함께 조사되었다.

먼저 영국 정부가 점차적으로 공공부문의 축소를 추진하고 있는 점을 사회적기업의 입장에서 가장 분명한 첫 번째 위기요인으로 보았다. 영국은 2009년 국가 부채가 GDP의 65.8%에 달하자, 국민들은 복지보다는 어려운 국가 재정 문제부터 해결하자는 보수당의 손을 들어주었다. 보수-자민당 연정은 2010년 집권한 후 1500억 파운드(270조원)가 넘는 정부 부채를 2019년까지 흑자로 전환하기 위해 과감한 긴축 정책을 추진하고 있다. 그 결과 공공부문 일자리 수는 2009년 637만1천 명에서 2015년 12월 기준 534만7천 명으로 급격하게 감소하였다. 불과 6년 만에 100만 명 이상의 공공 일자리가 줄어든 것이다. 각종 복지는 마가렛 대처 총리 시대보다도 훨씬 더 급격하게 축소되어, 복지 예산은 지난 5년간 150억 파운드(25조7천억)나 줄었다. 영국재정연구소(IFS)의 부처별 예산분석에 따르면, 소득보장과 복지급여 업무를 총괄하는 고용연금부의 예산은 이 기간 동안 35%가량 감소하였고, 사회서비스를 제공하는 지방행정부 예산은 46%나 감소한 것으로 나타났다.

두 번째 위기요인으로는 경영자금 및 금융의 어려움을 꼽았다. 지난

1년간 44%의 사회적기업이 경영자금 및 금융문제에 직면하여 어려움을 겪었고, 39%의 기업은 이 문제가 향후 기업의 지속 가능성에 있어 위협요인이 될 수 있다는 의견을 피력한 것으로 조사되었다. 이에 반해 중소기업은 19% 만이 이 문제로 인해 어려움을 겪었다는 입장을 밝혔고, 5% 만이 이 문제가 향후 지속 가능성에 위협요인이 될 수 있다는 의견을 피력하였다. 실제 사회적기업들이 경영자금 및 금융문제 해결을 위해 노력한 평균 금융규모는 6만 파운드로, 이는 사회적 투자 및 펀딩 전문가들이 제시하는 최소한의 기준에도 미치지 못하는 수준으로 그 규모는 크지 않은 것으로 나타났다.

세 번째 위기요인으로 49%의 사회적기업이 사회적가치 법령(Social Value Act)에 대한 이해가 부족하다고 답변하였는데, 이 부분에 대한 정부의 지원이 필요한 것으로 나타났다.

기타 인력관리 측면에서는 강점이 있으나, 56%의 사회적기업이 자체 상품 마케팅 및 브랜드화, 기술개발 등 기업발전에 필요한 분야에서 취약하다고 답변함으로써 이 분야에 대한 지속적인 지원 및 경쟁력 강화를 위한 대책이 필요한 것으로 조사되었다.

나. 2017년 조사결과

영국의 DCMS(Department for Digital, Culture, Media and Sport), BEIS(Department for Business, Energy and Industrial Strategy) 등 2개 부처가 합동으로 2016~17년간 사회적기업과 중소기업을 상호 비교하는 방식으로 조사 분석한 결과를 2017.9월 발표하였다. 그 내용에는 사회적기업의 숫자, 중소기업과의 주요한 차이점 비교 등을 적시하였고, 1,300여 기업 오너 및 매니저 등과의 인터뷰 방식으로 조사하였다. 이 자료를 살펴보면 영국의 사회적기업 현황 및 주요 특성, 특히 중소기업과 상호 비교를 통해 사회적기업의 성과 및 문제점을 보다 면밀하게 파악할 수 있다.

동 발표자료에서 밝히고 있는 내용을 몇 가지 살펴보면, 우선 사회적기업을 규정하는 3가지 새로운 기준을 제시하고 있다. 이 새로운 기준은 2012년과 2014년 보고서에 제시한 기준과 구분되는 새로운 기준을 제시하고 있다는 점이 눈에 띈다. 첫 번째 기준은 수입이다. 기업이 얻는 수입 중 최소 50% 이상을 상품을 판매하거나 서비스를 거래하는 등 거래 및 상업행위에서 발생해야 하는 것이다. 두 번째 기준은 기업이 얻은 이익의 사용에 관한 것이다. 기업의 규정상 수익을 사회적·환경적 목표를 장려하는데 사용하도록 규정하고 있거나, 이익을 사회적기업을 소유한 관련 자선단체를 위해 사용하도록 규정하고 있어야 한다는 것이다. 세 번째 기준은 기업 및 조직의 목표와 관련하여 사회적이고 환경적인 조직의 목표가 재정적이고 경제적인 목표보다 커야 한다는 것이다. 또한 네 번째는 기업 및 조직이 합법적인 형식과 자선단체의 지위를 가질 것을 요구하고 있다. 이는 CIC(Community Interest Companies) Regulator, Charity Commission(자선사업감독위원회), FCA(Financial Conduct Authority, 영국 금감원) 등 규제기관의 인증시보다 안정적인 제도의 정착이 가능하도록 하는 효과가 있다.

영국의 사회적기업 및 사회적기업에 고용된 인력의 현황에 대해 살펴본다. 영국 소기업 운영자 중 9.0%가 사회적기업에 해당되며, 이는 사회적기업 전체적으로는 대략 471,000명에 해당된다. 이들은 종업원으로 99,000명을 고용하고 있으며, 비종업원으로 고용하는 인원이 371,000명에 달한다. 사회적기업이 고용하는 인력은 144만명 규모인데, 이들 대부분이 여기에 해당하고, 나머지는 고용주와 그 배우자인 것으로 나타나고 있다. 영국의 사회적기업의 기업규모에 대해서도 조사되었다.

기업규모는 직원 수를 기준으로 구분하여, 직원 수가 1명~9명인 경우 마이크로기업, 직원 수가 10~49명이면 소기업이라 하고, 직원 수가 50~249명인 경우 중기업으로 구분한다. 일반 중소기업은 소기업이 14.6%, 중기업이 2.4%인 것으로 나타났는데, 직원 수를 기준으로 파악해본 결과 마이크로기업이 83%로 그 비중이 압도적으로 높은 것으로 나타났다. 반면, 사회적기업은 소기업이 27.4%, 중기업이 4.1%로 파악

되었는데, 사회적기업 역시 마이크로기업의 비중이 68.5%로 매우 높은 것으로 나타났는데, 일반 중소기업의 83%에 비교했을 때에는 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 특징적인 것은 1명~9명까지 고용하는 소기업의 비중이 27.4%로 일반 중소기업의 14.6% 보다 매우 높게 나타났다는 것이다.

기업의 지속가능성 및 경영과 관련해서는 창업 후 기업이 유지되는 기간이 10년 이상인 비율은 사회적기업이 72.2%인 반면, 중소기업은 62%로 사회적기업의 지속가능성이 중소기업 보다 우수한 것으로 나타났다. 또한 중소기업과 사회적기업은 서로 종사하는 업종이 다른 것으로 나타났는데, 사회적기업은 건강, 교육, 예술 등 인간지향적인 섹터에 종사하는 비율이 31.5%인 반면, 중소기업은 8.0%에 불과한 것으로 나타났다. 반면, 서비스 섹터 종사비율 조사결과를 보면 사회적기업은 8.2%인 반면, 중소기업은 34.8%로 그 비율이 훨씬 높은 것으로 나타났다. 사회적기업이 중소기업에 비해 사회적 목표를 추구하는 경향이 보다 높다는 것이 이번 종사 업종 조사결과에도 나타난 것으로 볼 수 있다.

사회적기업의 성장 및 혁신을 향한 기업경영 및 계획의 관점에서 조사되었다. 첫째, 기업의 지속가능성 및 생존능력의 가늠자가 되는 가장 중요한 요소로 이익 창출 능력을 들 수 있다. 이 관점에서 최근 1년간 이익을 낸 기업 비율을 조사한 결과, 조사대상 사회적기업의 93%가 이익을 냈다고 답한 반면, 중소기업은 76%에 머물렀다. 중소기업의 이익 창출 비율 76%도 대단히 높은 비율임에 틀림없으나, 93%의 사회적기업이 이익을 냈다는 것은 경이적이라 하지 않을 수 없다. 둘째, 매출 및 직원 고용 차원에서 향후 전망을 조사하였다. 조사결과를 보면, 사회적기업과 중소기업 모두 과거와 미래 모두 성장할 것으로 예측하여 유사한 결과가 도출되었고, 향후 3년간 성장 등 장기적 전망에 대해서는 사회적기업이 더 긍정적으로 발표하였다.

또한 직원 고용의 측면에서는 1년 전 대비 고용인원 증가를 예상한 사회적기업이 22.2%를 기록하였고, 중소기업은 17.7%로 나타나 사회적기업이 미래에 고용창출에 있어 중소기업보다 더 큰 역할을 할 것으로

기대되었다. 아울러 기업이 생산하는 제품 및 서비스의 혁신 측면에서 조사한 결과 사회적기업의 66%가 자사의 제품 및 서비스 혁신을 실시하였다고 답한 반면, 중소기업은 43%에 그쳤다. 업무절차에 대한 혁신 측면에서는 사회적기업이 47.9%로 나타난 반면, 중소기업은 19.2%에 그친 것으로 조사되었다. 이처럼 제품과 서비스, 업무절차에 대한 혁신에 있어 사회적기업이 더 적극적인 것으로 나타난 바, 이것이 사회적기업의 이익 창출에 기여했을 것으로 보는 것이 타당할 것으로 보인다. 기업이 생산한 제품의 해외 수출을 선호하는지에 대한 조사결과를 보면, 사회적기업의 17%, 중소기업의 27%가 수출을 선호하는 것으로 나타난 바, 사회적기업이 중소기업에 비해서는 수출을 덜 선호하는 것으로 나타났다. 이는 사회적기업의 추구 가치가 지역 커뮤니티를 기반으로 하는 사회적 목표 추구 측면이 일정 부분 작용한 것으로 볼 수 있을 듯 하다.

기업의 성장 및 사업의 성공에 장애가 될 것으로 예상되는 잠재적 장애요소에 대해 사회적기업을 대상으로 조사한 결과가 나와 있다. 이를 보면, 시장에서의 경쟁을 가장 큰 잠재적 장애요소를 꼽은 기업이 61%였고, 규제 및 레드테이프 58%, 세금 문제 49%, 우수인력 확보 및 기술 관련 문제가 39%, 직장연금 문제 28% 순으로 나타났다. 중소기업에 대한 조사결과에서도 이와 유사하게 나타났으나, 최저생활임금을 장애요소로 꼽은 사회적기업이 30%로 나타난 반면, 중소기업은 18.3%로 나타난 것이 특징적이라 할 수 있다. 기업운영에 있어 가장 중요하고도 필연적인 문제라 할 수 있는 자금 조달 측면의 조사결과를 보면, 21%의 사회적기업이 필요한 자금 조달 문제를 어려움으로 꼽은 반면, 중소기업은 14%에 불과한 것으로 나타나 사회적기업이 중소기업 보다 자금 조달이 더 필요로 하고 있음을 알 수 있다. 자금조달과 관련하여 좀 더 세부적으로 분석해 보면, 자금 및 현금의 용도를 기준으로 보았을 때 중소기업의 61%는 운영자금 및 현금 흐름의 용도를 위해 필요로 하는 반면, 사회적기업은 신규 제품 및 서비스 투자에 필요하다는 응답이 36%, 자본재 및 장비 구입을 위해 필요하다는 답변이 29%, 중소기업과 같이 운영자금 및 현금 흐름을 위해 필요하다는 답변 21% 순으로 나타났다.

이는 사회적기업이 중소기업에 비해 보다 폭넓게 다양한 측면에서

자금을 필요로 하고 있음을 보여주는 것으로 분석되었다. 즉, 신규 제품 출시, 서비스 투자와 같은 기업의 본연의 생산활동에 필요한 자금을 필요로 하는 사회적기업이 중소기업 보다 많다는 것은 그 만큼 사회적기업이 중소기업 보다 자금 운용에 어려움이 많다는 것을 의미한다. 자금 조달 창구 내지 자금 조달 방법을 살펴보면, 중소기업이 주로 은행을 통해 조달한 반면, 사회적기업은 주로 리스, 할부 구매 등을 통해 조달하고 있는 것으로 나타났다. 자금 조달 규모는 사회적기업이 중소기업 보다 더 적은 금액을 필요로 하는 것으로 나타났다.

영국의 사회적기업들이 기업 운영과정에서 지원을 필요로 하는 분야에 대해 조사한 결과 53%가 지원을 필요로 하는 것으로 나타나, 중소기업의 31% 보다 훨씬 높게 조사되었다. 일일 경영 및 사업성장을 위한 전략적 조언을 얻고자 하는 노력을 하는 정도를 조사한 결과에서도 사회적기업이 35%로 중소기업의 21% 보다 높게 나타났다. 또한 일반적인 비즈니스 조언 및 컨설턴트, 인터넷, 대학 등으로부터 경영 등에 대한 조언을 얻고자 하는 노력을 중소기업 보다 많이 기울이고 있는 것으로 나타났다.

기업이 거래하는 고객의 유형에 있어서는 사회적기업의 2/3가 개인고객 69%, 私的 섹터 비즈니스 63%, 공공기관 고객 60%를 확보하고 있는 것으로 나타났다. 私的 섹터 비즈니스에 있어서는 사회적기업이 63%인 반면, 중소기업이 71%로, 사회적기업이 중소기업에 비해 낮은 것으로 나타났다. 사회적기업의 공공기관과의 거래비중이 낮아지는 추세이기는 하나, 여전히 공공기관 거래 비중이 높고, 私的 섹터 비즈니스에서는 낮은 현황을 반영한 것이라 하겠다. 이를 반영하는 조사결과가 60%의 사회적기업이 공공기관을 고객으로 두고 있는 반면, 중소기업은 43%에 그친 것으로 나타났다.

이처럼 영국의 사회적기업은 창업 이후 10년 이상 지속된 기업이 72.2%에 이르고 이윤을 창출하는 기업이 93%, 고용 규모를 늘릴 것으로 예상하는 기업이 22.2%로 나타나는 등 경영상황이 양호한 것으로 나타났다.

이상과 같이 2015년과 2017년에 실시한 영국의 사회적기업의 경영실태에 대한 조사결과를 보면 우리나라의 사회적기업의 경영상황과는 상당한 차이를 느낄 만큼의 안정적인 단계에 이르렀고, 사회적목표 달성 사회적기업으로서 기본적인 기능을 충분히 수행하고 있음을 보여준다.

3. 한국

가. 추진배경 및 제도적 기반

1) 추진배경

영국, 미국, 유럽의 여러 나라들과 달리 제3섹터 부문이 충분히 발전하지 못했던 한국은 복지국가를 전혀 경험하지 못한 상황에서 1997년 경제위기를 맞이하였다. 경제위기에 따른 대규모 실업문제의 해결과 증가하는 복지의 수요를 감당하기 위해 공공근로사업이나 자활사업 등의 사회복지 정책을 추진했으나 대부분의 사업이 일회적이고 지속적이지 못해 그 실효성에 대한 논란이 지속되었다.

우리나라의 사회적 일자리사업은 외환위기 직후 실업대책을 강구하던 우리 정부가 1998년 3월 「실업문제 해결을 위한 종합대책」을 발표함으로써 ‘공공근로정책’을 착수한 것부터 검토할 수 있다. 이는 실업문제에 대한 적극적인 대처방안으로 고용유지와 신규 일자리 창출과 실업자 취업 및 보호대책으로 직업훈련, 취업알선, 실업자 생활안정 지원 등 두 축으로 시행되었다. 이러한 공공근로정책은 실업율을 다소 떨어뜨리기도 하였으나 단기적인 일자리 제공과 생계지원에 치우쳐 한계를 드러냈다. 더불어 취업취약집단에 대한 일자리 제공이라는 목적을 지닌 ‘자활사업’의 문제점을 해결하고자 ‘사회적 일자리’ 정책이 2003년 하반기 시행되면서 정부의 재정지원형 복지정책에서 사회적기업을 설립하고 지원하는 등 교육훈련과 자립형 복지정책으로 전환하게 된다.

1990년대 중반 이후 유럽과 미국 등에서 근로빈곤계층에 대한 수동적 지원 보다 일자리 창출과 제공이라는 적극적인 정책에 역점을 둔 것처럼 우리의 근로취약계층에 대한 정책도 일자리 창출과 국가복지라는 측면에서 접근이 이루어지게 된 것이다. 또한 이는 단순히 1997년 경제 위기에 따른 실업문제 해결이라는 측면에서만 분석하는 것은 한계가 있다. 2003년 당시 우리나라의 경제성장 둔화 및 산업구조 변화에 따른 고용창출 능력 감소³⁾하는 경제 현실과 고용 문제를 안고 있었다.



※ 출처 : 사회적기업 제도에 대한 이해(노동부 자료, 2007)

또한 급속한 고령화⁴⁾와 가족구조의 변화 등으로 사회서비스에 대한 사회적 수요도 함께 증가하는 상황에서 공급이 이에 따르지 못해 부족한 사회적 문제도 함께 안고 있었다. 정부는 이를 해결하기 위한 방안의 하나로 사회서비스 공급을 확대하고, 이를 통해 고용창출 효과도 함께 거두기를 원하는 상황이었다.

당시 노동부는 사회적 일자리 창출사업에 2003년 73억원을 투입하여 2천명에게 일자리를 제공하였고, 2007년에는 11개 부처로 확대하고 사업비도 1조 3천억원에 20만명을 지원하는 사업을 시행하였다. 그러나

3) 취업계수(취업자수/GDP) : 63.5명('85~'90) → 47.0명('91~'96) → 39.8명('97~'99) → 34.5명('00~'04)

4) 행정안전부 보도자료(2017.9.3.) '17.8월말 주민등록 인구수

: '17.8월말 기준 65세 이상 주민등록 인구가 7,257,288명으로 전체인구 51,753,820명에서 차지하는 비율이 14.0%를 넘어 고령사회로 진입했음이 확인됨. UN은 전체인구 중 65세 이상 비율이 7% 이상이면 고령화사회, 14% 이상이면 고령사회, 20% 이상인 경우 초고령사회로 구분하고 있음

사업내용의 대부분이 재정지원에만 의존하는 단기적이고 저임금 일자리라는 지적이 많았고, 이에 따라 재화와 용역을 생산하는 생산적 활동을 통한 수익 창출을 통해 사회적 목적에 재투자하는 사회적 기업으로 육성하는 방향으로 정책이 전환된 것이라 할 수 있다.

2) 법적 토대

우리나라에서 사회적기업에 대한 논의가 이루어진 것은 2000년대 초반 비영리법인·단체 등 제3섹터를 활용한 안정적인 일자리 창출 및 양질의 사회서비스 제공 모델로서 사회적기업의 도입에 대한 논의가 구체화되었다. 당시 시행되던 사회적 일자리 사업이 대부분 국가 지원에 의존하면서 양질의 일자리를 제공하지 못하고 있는 실정이었고, 복지·보육·교육 등 사회서비스를 공급하면서 수익도 창출하여 양질의 일자리를 제공하는 사회적기업 육성을 위해서는 법적·제도적 지원이 필요하였다. 또한 사회적기업 육성을 통해 기업의 사회공헌 활동이 일자리 창출로 연결되는 여건을 조성하는 것도 하나의 목적이었다.

정부는 2005년 3월 노동부, 관계부처 및 민간전문가 등으로 구성된 ‘사회적일자리 TF’를 구성하여 법 제정방향을 논의하고 이를 토대로 법률 초안을 마련하는 등 절차를 진행하였고, 이러한 과정을 통해 「사회적기업육성법」이 제정('07.1.13)되고, 시행('07.7.1)되기에 이른다. 이 법률에서는 사회적기업을 지원하여 우리 사회에서 충분하게 공급되지 못하고 있는 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 사회통합과 국민의 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다고 동 법 제1조에서 규정하고 있다. 더불어 제2조에서는 ‘사회적기업’를 정의함에 있어 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하며, 재화 및 서비스의 생산, 판매 등 영업활동을 수행하는 기업으로 노동부장관의 인증을 받은 기업으로 규정하였다. 그 외에도 사회적기업 육성위원회, 사회적기업 육성 기본계획의 수립, 실태조사, 사회적기업의 인증요건 및 인증절차, 조세

감면 및 사회보험료의 지원 등을 규정하고 있다.

하위규정인 시행령('17.6.29)과 시행규칙('17.7.18)의 제정 이후 법 제5조(사회적기업육성기본계획의 수립)에 따라 사회적기업 육성방향 정립 및 체계적 지원을 위해 2008년 11월 「제1차 사회적기업 육성 기본계획(2007~2012)」을 수립하게 되었다.

3) 사회적기업 인증 및 정부의 지원

사회적기업에 대한 중앙정부 차원의 지원을 받기 위해서는 법률상 인증요건을 갖추어 '사회적기업육성위원회'로부터 사회적기업으로 인증을 먼저 받아야 한다.

인증요건을 살펴보면 i)조직형태로 민법상 법인·조합, 상법상 회사 또는 비영리 민간단체일 것, ii)유급근로자를 고용하여 영업활동을 6개월 이상 수행할 것, iii)취약계층 고용, 사회서비스 제공 등 사회적 목적 실현, iv)이해관계자가 참여하는 의사결정구조를 갖출 것, v)영업활동을 통한 수입을 거둘 것(매출액이 노무비의 50% 이상), vi)정관·규약 등을 갖출 것, vii)배분 가능한 이윤의 2/3 이상을 사회적 목적을 위해 재투자할 것(상법상 회사 등의 경우) 등이 있다.

사회적기업으로 인증·지정하는 유형은 5가지로 구분한다. 일자리 제공형은 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율이 30% 이상인 경우, 사회서비스 제공형은 전체 서비스 수혜자 중 취약계층의 비율이 30% 이상인 경우가 해당된다. 혼합형은 전체 근로자 및 전체 사회서비스 수혜자 중 취약계층 비중이 각각 20% 이상인 경우이며, 지역사회 공헌형은 조직의 주된 목적이 지역의 인적·물적 자원을 활용하여 지역 주민의 소득과 일자리를 늘리는 경우로 지역에 거주하는 취약계층의 고용비율이나 해당 조직으로부터 사회서비스를 제공받는 사람 중 지역 취약계층의 비율이 20% 이상인 경우이며, 기타 고용노동부장관, 중앙행정기관의 장 또는 광역단체장이 지정하는 기타형으로 구분된다.

사회적기업을 인증되면 정부로부터 직접지원과 간접지원 등 두 가지 형태로 지원을 받게 된다. 직접지원은 일반인력과 전문인력 채용시 지원 연차별 차등을 두고 인건비 지원과 기술개발, R&D 등 경영능력 향상을 위한 사업개발비 지원과 사업주가 부담하는 4대 사회보험료 일부 지원 등이 여기에 해당된다.

간접적 지원으로 경영·세무·노무·회계 등 경영컨설팅 및 정보제공 등 경영지원, 공공기관 우선구매 권고, 부지 구입비·시설비 등 지원·융자 또는 국·공유지 임대 등 지원, 법인세·소득세 3년간 100% 및 향후 2년간 50% 감면 등 조세감면 혜택을 받을 수 있다.

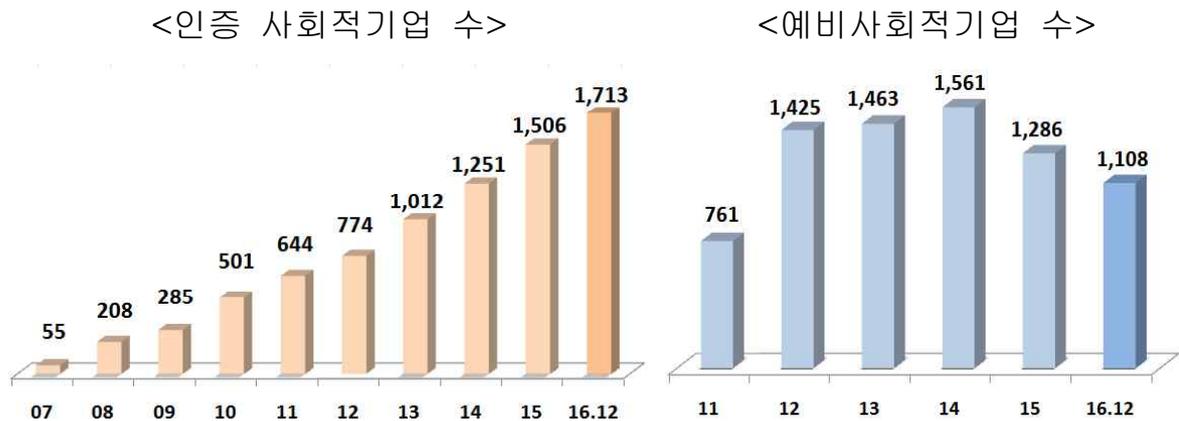
4) 자본 및 재원의 조달

현재 사회적기업이 자금을 조달하는 방법으로는 일반금융기관을 통한 방법과 사회적기업 정책자금, 중소기업정책자금, 민간지원기관 등을 이용하는 방법이 있다. 이 중 사회적기업을 위한 정책자금으로 열매나눔재단 등에서 취급하는 미소금융 소액대출, 중소기업진흥공단에서 취급하는 중소기업 정책자금대출, 기업은행에서 취급하는 사회적기업 전용 특별보증, 4개 시중은행에서 취급하는 사회적기업나눔보증 그리고 모태펀드가 있다.

노동부는 제2차 사회적기업 육성기본계획에서 정부, 자치단체, 민간기업 등의 매칭으로 한 민관 공동참여 사회투자펀드를 조성하여 사회적가치투자펀드(사회성과연계채권) 등에 활용하는 대책을 발표하여 추진하고 있다. 또한 개인투자자에 대한 사회적기업 지원의 저변 확대를 위해 ‘클라우드 펀딩(Crowd Funding, 시민소액기부)’ 제도를 마련하여 시행해 오고 있다. 클라우드 펀딩은 인터넷·SNS 등을 통해 다수의 소액 기부·후원을 받는 자금조달 방식이다.

5) 사회적기업 현황

2007년 사회적기업의 근거법률인 사회적기업 육성법이 제정되고 고용노동부에서 사회적기업 인증 및 지정을 시작한 이래 양적인 측면에서 괄목한 만한 성장을 거두었다. 인증 사회적기업의 숫자는 2007년 55개에서 2016.12월 기준 1,713개 기업으로 증가하였다.



※ 출처 : 고용노동부 보도자료(2017.4.24, 「사회적기업 실태조사」 실시

2016.12월 기준 인증받은 사회적기업의 사회목적 유형별 분류를 살펴보면 일자리제공형이 1,194개(69.7%)로 압도적으로 높은 비중을 차지하였고, 사회서비스제공형이 107개(6.3%), 지역사회공헌형이 67개(3.9%), 혼합형이 171개(10.0%), 기타 174개 업체 순으로 나타났다.

종사하고 있는 서비스분야를 살펴보면, 문화예술 205개(12.0%), 청소 174개(10.2%), 교육 141개(8.2%), 사회복지 109개(6.4%), 간병 및 가사 지원 99개(5.8%) 등 순으로 나타났다. 분야로 분류되지 못하면서도 많은 기업이 종사하고 있는 업종이 식품제조·판매(식품, 음료, 도시락, 반찬) 기업이 265개로 가장 많았고, 생활용품 제조·판매(화장품, 비누) 기업이 180개로 매우 높은 수준을 기록하였다.

사회적기업의 양적 측면의 성장과 함께 중요시되는 것이 영업실적 등 질적 성장과 내용 측면이다. 이를 위해 사회적기업의 영업이익, 영업외 수익, 당기순이익 등 경영성과를 살펴볼 필요가 있다. 이는 고용노동부가 사회적기업육성법에 의거 인증 사회적기업이 매년 2회(4월, 10월)에

제출하는 사업보고서를 활용한 사회적기업 성과분석결과⁵⁾를 살펴보면 질적 측면의 현황을 살펴볼 수 있다. 가장 최근 자료로서 2015년 인증 사회적기업 1,460개를 대상으로 고용노동부가 실시한 ‘경제적·사회적 성과분석’ 결과를 살펴보면 경영성과 측면에서 지속적·점진적으로 개선되고 있는 것으로 나타나고 있다.

사회적기업 전체 매출액은 1조 9,677억원으로 전년 대비 34.3% 증가하였고 기업당 평균매출액도 2014년 1,203백만원 보다 144백만원 증가한 1,347백만원을 기록한 것으로 나타났다. 주목할 점은 민간매출과 공공매출이 함께 증가하였으나, 그 중 민간매출 증가액(225,818백만원) 보다 공공매출 증가액(276,784백만원)이 더 크게 증가했다는 점이다. 공공기관 우선구매제도 등 정부의 적극적인 지원정책이 성과를 거둔 것으로 정책적 노력을 평가할 만한 사안인 동시에 아직까지는 민간부문 보다 공공부문 고객을 대상으로 한 매출이 더 크다는 점은 아쉬움이 남는 부분이다.

또한, 전체 사회적기업의 영업이익은 15.1% 개선된 것으로 나타났는데, 여기서 주목할 점은 영업이익이 흑자폭 증가가 아닌 적자폭이 감소된 것을 영업이익이 개선된 것으로 나타났다는 점이다. 2014년 전체 사회적기업의 영업이익은 -113,105백만원 이었던 것이 2015년 -96,000백만원으로 그 적자폭이 감소했다는 것이 골자이다. 영업이익이 발생한 기업도 356개소(24.4%)로 전년도 254개소(20.9%)에 비해 102개 증가하였다. 기업당 평균 영업이익도 흑자폭 증가가 아닌 적자폭 감소로 개선된 내용이 발표되었는데 2014년 -92,000백만원에서 2015년 -65,000백만원으로 개선되었다. 이는 전체적으로 한국의 사회적기업이 자립적인 경영을 통해 이익을 창출하지 못하고 있음을 보여주는 대표적인 단면이라고 할 수 있다.

또한, 사회적기업의 당기순이익이 47,302백만원으로 전년도 대비 88.3% 늘어난 22,176백만원이 증가하여 대폭 증가하였다고 발표하였다. 그러나

5) 고용노동부 보도자료(2016.12.29.)

이는 전년 대비 다소 적자폭은 감소하였으나 여전히 적자를 기록중인 영업이익에 정부 등으로부터의 지원금인 영업외이익이 합산되어 나타난 것임을 감안하여 살펴보아야 하는 사항이다.

이 같은 영업외수익의 기업당 평균액은 120백만원으로 2014년 137백만원에 비해 17백만원(12.4%) 감소한 것으로 나타났다. 특히, 기업당 정부지원액도 2014년 115백만원에서 2015년 감소한 것으로 나타났는데, 이는 정부가 한정된 재원으로 사회적기업 육성 및 확대 정책을 위해 정부 인증 사회적기업을 늘려가면서 기업당 지원액이 감소하는 것으로 현실적인 한계를 보여주는 자연스러운 현상으로 보여진다.

경제적 성과분석과 함께 사회적 성과분석을 실시한 결과를 살펴보면, 사회적기업이 목표로 하는 사회적 목표로 취약계층 근로자의 근로조건이 개선되는 성과도 나타났다.

전체 사회적기업의 유급근로자 평균임금은 1,415천원으로, 전년보다 89천원(6.5%) 상승하였고, 취약계층의 평균임금은 1,319천원으로 전년 대비 149천원(12.7%) 증가한 것으로 나타났다. 근로자의 평균 근로시간도 35.6시간으로 전년 대비 0.2시간 감소하였고, 취약계층도 평균 0.1시간 감소한 것으로 나타났다.

2016년말 현재 활동 중인 사회적기업은 1,713개로 전체 생존율이 89.9%(1,713개/1,905개)로 매우 높게 나타났다. 특히 정부지원이 종료된 사회적기업의 생존율 또한 86.5%로 매우 높은 수준을 보였다. 이는 일반기업의 1년 생존율 60.1%, 3년 생존율 38.2% 보다 크게 대비되는 수준임을 알 수 있다.

전체적으로 볼 때, 점차적인 감소 추세를 보이는 정부 지원 속에서도 민간매출과 공공매출이 함께 증가하면서 기업당 평균매출액이 증가하는 등 경영실적을 감안할 때, 사회적기업의 지속가능성 내지 경쟁력이 높아지고 있다는 것을 보여준다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 사회적

기업의 당기순이익이 발생하는 것은 아직까지 영업이익이 적자를 보이고 있음에도 정부지원금 등 영업외이익에 힘입고 있다는 점은 정부의 지원이 중단될 경우 자생능력에 물음표가 붙여질 기업이 크게 늘어날 수도 있음을 의미하는 것으로, 정부 지원 없이도 자생할 수 있는 적극적인 사회적기업 육성이 필요할 것으로 보인다.

나. 2015년 사회적기업 현황 조사결과

영국의 사회적기업 현황을 살펴본 바, 이와 대비되는 한국의 상황을 파악해 보기 위해서는 동일한 시점에 한국에서 조사된 결과를 파악해 볼 필요가 있다. 가장 최근에 실시된 것은 2016년에 한국사회적기업진흥원에서 2015년 기준으로 실시한 사회적기업의 경영성과분석이다. 동 경영성과분석을 위한 위탁사업의 일환으로 한국노동연구원에서 조사한 자료⁶⁾를 바탕으로 한국의 사회적기업들의 경영상황을 살펴보고자 한다. 기업의 경영성과분석은 여러 가지 지표를 통해 다양하게 알아볼 수 있겠으나, 주요 지표라 할 수 있는 매출액과 영업이익(손실), 당기순이익(순손실) 측면에서 간략하게 파악해 보고자 한다. 앞서 적시했던 영국의 2015년 사회적기업 동향과 비교해서 살펴보면 우리나라 사회적기업들과 비교가 용이할 것으로 본다. 사회적기업에 대한 경영성과분석은 매 5년마다 실시하도록 되어 있는 사회적기업육성법에 따라 2017년도에 노동부 주관으로 조사를 실시하여 2018년 상반기 그 결과가 발표될 예정이다.

조사대상은 2015년 3월 기준으로 사업보고서 제출 대상 1,492개 기업 중 사업보고서를 제출한 1,460개 기업을 대상으로 조사하여 나타난 결과를 바탕으로 한 것이다. 사업보고서를 제출하지 못한 기업은 인증반납 또는 폐업 등이 그 원인이다. 또한 9개 기업을 제외한 대부분의 기업들이 온라인을 통해 조사에 응한 것으로 나타났다.

매출액을 기준으로 한 조사결과를 보면, 2015년 사회적기업은 1조 9677억 여원을 기록하였다. 이는 2013년 1조 1,560억 여원, 2014년 1조

6) 2015 사회적기업 성과분석 보고서(한국노동연구원)

4,651억 여원에 비하여 각각 70.2%, 34.3% 증가한 수치이다. 기업별 매출액을 기준으로 살펴보면 5억원~10억원 사이 매출을 기록한 기업이 280개(19.2%)로 가장 많고, 3~5억원 사이가 234개(16.0%)로 그 다음 순위를 차지했다.

<매출액 분포>

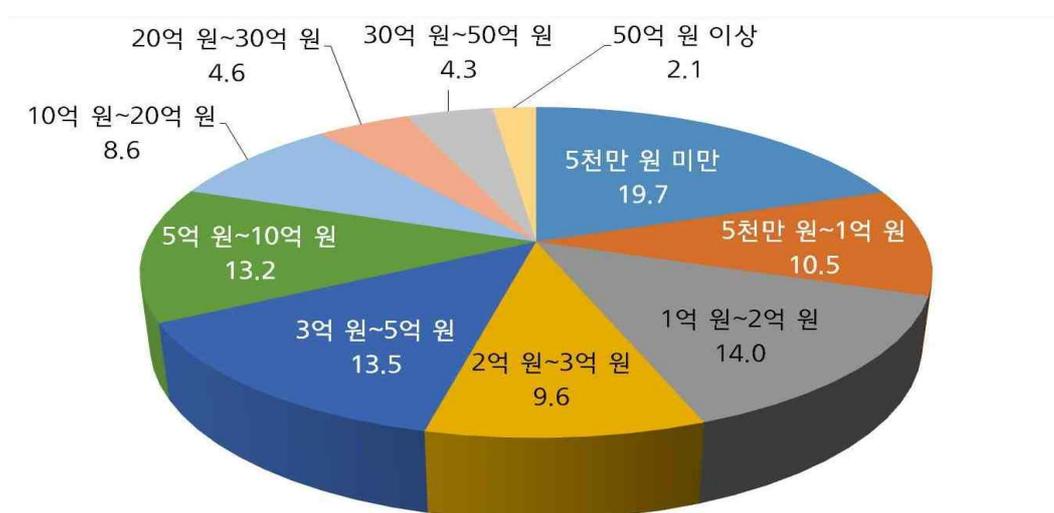
(전체 1,460개소, %)



동 매출액을 공공시장과 민간시장으로 구분하여 조사한 결과를 보면, 공공시장에서는 5천만원 미만 매출을 기록한 기업이 19.7%로 가장 많고, 1~2억원 매출 기업이 14.0%로 그 다음 순위였다.

<공공시장 매출액 분포>

(941개소, %)



민간시장의 매출액 분포를 살펴보면 21.6%의 기업이 1~2억원 매출을 기록한 것으로 나타나 가장 높은 비중을 차지하였고, 나머지는 20억원 매출까지 10% 내외의 매출을 고루 기록한 것으로 나타났다.

<민간시장 매출비중>

(1,298개 업체, %)



공공시장과 민간시장의 매출액을 비교해 보면, 공공시장의 경우 5천만원 미만의 매출을 기록한 기업이 가장 많고, 30억~50억원 사이 매출을 기록한 기업도 있는 등 양극화 현상이 눈에 띄는 반면, 민간시장에서의 매출액은 그 규모가 전반적으로 크고 고루 분포되어 있음을 확인할 수 있다. 공공시장에서 5천만원 미만의 매출을 기록한 19.7%의 기업이 가장 높은 비중을 차지한다는 것은 곧 아직도 많은 사회적기업이 수익과 안정성이 보장되지만 많은 매출이 발생할 수 있는 부문에서 민간시장에 비해 영세할 수 밖에 없는 공공시장에 의존하고 있음을 방증하는 것으로 볼 수도 있다.

매출액과 함께 기업의 경영실적을 파악하는데 중요한 지표가 영업이익이다. 앞서 언급한 바와 같이 꾸준한 증가세를 보이고 있는 매출액과 함께 사회적기업의 영업이익도 2013년과 2014년 비슷한 수준을 보이다가 2015년에 크게 개선되고 있는 것으로 나타났다. 다만, 전체적으로 영업이익이 아닌 영업손실 수준을 벗어나지 못하고 있다는 점에서 보다 적극적인 노력이 필요할 것으로 보인다. 특히 영국의 상황과 비교했을 때,

조사시점의 차이는 있지만 2017년 영국의 사회적기업 중 93%의 기업이 이윤을 창출하고 있고 향후 고용규모를 늘리겠다는 기업이 22.2%에 달한다는 조사결과와 비교해 보면 극명한 차이를 볼 수 있다.

조사결과를 보면, 2013년과 2014년에는 약 1,130억원 수준의 영업손실을 보였으나, 2015년에는 약 960억원 수준으로 크게 개선된 것이다. 매출액과 달리 지속적인 개선으로 판단해야 할 것인지 아니면 특정기간에 특정 여건에 따른 일시적인 개선으로 볼 것인지는 향후 조사결과 등을 통해 조금 더 파악이 필요할 것으로 보인다.

기업별 영업이익(영업손실) 분포를 살펴보면, 2015년도에 영업손실이 0~5천만원이라고 답한 기업이 25.8%, 5천~1억원 사이라고 한 기업은 23.6%로 나타나 1억원 미만의 영업손실을 기록한 기업이 50%에 근접하였다. 동시에 24.4%의 기업이 영업이익을 기록한 것으로 나타났으며, 1억원 이상의 영업이익을 기록한 곳도 6.8%에 이르렀다.

<영업이익(영업손실) 분포>



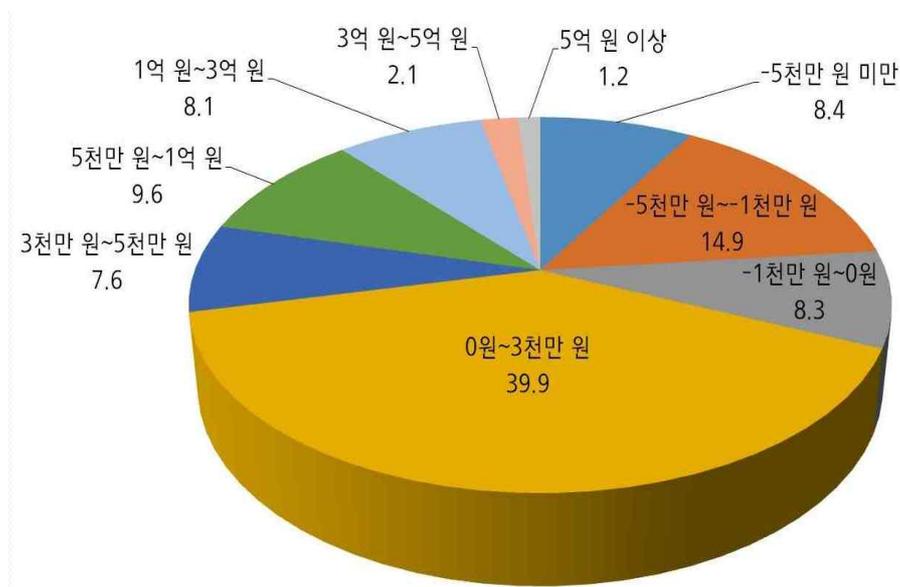
※ 출처 : 2015년 사회적기업 성과분석 보고서

다만, 다행스러운 것은 우리나라 사회적기업의 영업이익이 조금씩이나마 개선되고 있다는 점이다. 평균 영업손실 기록을 보면 2013년 1.1억원에서 2015년 6.6천만원으로 나타났기 때문이다.

마지막으로, 당기순이익(순손실) 측면에서 살펴본다. 2015년 사회적 기업의 당기순이익은 470억원으로 2013년 217억원, 2014년 251억원 대비 지속적으로 증가 및 개선되고 있는 것으로 나타났다. 2013년도와 대비해서는 2년 만에 118% 증가한 셈이다. 0~3천만원 미만 당기순이익을 낸 기업이 39.9%로 가장 많았고, 1.2% 기업은 5억원 이상의 당기순이익을 기록하였다. 전체적으로는 67.3%의 기업이 당기순이익을 기록하였고, 61.6%의 기업이 당기순손실을 기록한 것으로 나타났다.

<당기순이익(당기순손실) 분포>

(전체 1,460 개소, 단위 : %)



※ 출처 : 2015년 사회적기업 성과분석 보고서

사회적기업이 지향하는 사회적목표의 하나로 취약계층의 고용과 관련하여 유급근로자 수, 임금 등에 대한 조사결과를 살펴보았다. 우선, 총 취약계층 유급근로자의 고용인원은 증가하는 인증 사회적기업의 숫자에 비례하여 증가하는 반면, 기업별 평균 취약계층 유급근로자의 숫자는 13~14명 수준으로 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

<인증유형별 취약계층 유급근로자 수>

(단위 : 명)

인증유형	2013		2014		2015	
	총유급 근로자	평균유급 근로자	총유급 근로자	평균유급 근로자	총유급 근로자	평균유급 근로자
일자리제공형	10,904	16.8	13,565	15.8	16,884	16.5
사회서비스제공형	433	7.3	442	7.5	969	11.0
혼합형	2,135	14.6	2,236	15.0	2,418	16.1
기타형	630	4.9	672	4.8	623	4.0
지역사회공헌형	77	7.0	94	4.7	202	4.6
계	14,179	14.3	17,009	13.9	21,096	14.4

※ 출처 : 2015년 사회적기업 성과분석 보고서

위 표에서 보듯이 취약계층 고용이 가장 많은 것은 일자리제공형 사회적기업과 혼합형이 압도적 비중을 차지하고 있다. 이는 사회적기업으로 인증받기 위해서는 일정 비율의 취약계층 고용을 달성하고 유지해야 하기 때문이다.

이와 같이 한국의 사회적기업의 현황에 대해 간략하게 살펴보았다. 물론 2015년 기준 자료를 바탕으로 한 분석이기는 하나, 정치경제적으로 사회적기업에 큰 변화가 없는 한 비슷한 추세가 유지될 것으로 본다. 기업의 지속가능성이나 재무적 측면에서 한국의 사회적기업이 처한 상황은 한마디로 지속적으로 개선되고 있는 추세이나, 아직 안정화되었다고 보기에는 어려운 측면이 많다. 10년 이상 지속성을 갖는 사회적기업의 비율이 압도적이고, 이윤 창출 및 향후 고용규모 증가 기업 비율 등 영국의 사회적기업의 전반적인 재무분석 자료와 비교했을 때 더 큰 차이를 느끼게 한다.

IV. 영국과 한국의 정책 비교 및 적용과정 검토

1. 영국과 한국의 사회적기업 정책 비교

가. 사회적기업 관련 정책 설계

사회적기업의 발전에 있어 영국과 한국의 국가적 차원의 정부 정책 영향력에 대해 살펴보고 두 나라의 사회적기업 정책 사례를 비교 분석하고 양국의 정부정책 추진결과에 따른 유사한 점은 무엇이고, 다르게 진행되어 나타난 결과는 무엇인지 살펴보고자 한다. 이를 통해 정책설계와 집행과정에 대한 검토가 가능하기 때문이다.

이를 알아보기 위한 주안점은 크게 세 가지로 분류하였다.

첫째, 사회적기업 정책을 도입하게 된 요인은 무엇이었는가, 그리고 이러한 요인들이 사회적기업에 대한 정부의 시각에 어떻게 영향을 미쳤는가? 이다.

둘째, 정부의 정책이 사회적기업의 사회적 건설에 어떤 영향을 미쳤는가에 대해서 알아본다. 이는 정부의 행동과 의도가 사회적 기업의 사회적 구성에 어떻게 영향을 주었는지에 관한 것이기 때문이다. 대상 인구의 사회적 구성은 정책 입안자의 의도, 정부 통제 및 시민 참여 정도에 미치는 영향을 분석하기 위한 틀을 제공하게 될 것이다.

세 번째는 이 같은 두 가지 질문의 결과를 토대로, 이 요인들이 사회적 기업의 사회적 구성을 유사하게 만들었는지 아니면 다른 방식으로 만들었는가? 그리고 그 이유는 무엇인가? 이다.

사회적 기업의 발전을 이해하기 위해서는 사회 건설과 정부 구조에 대해 관심을 가져야 한다. 또한, 사회적 기업으로서의 정체성과 개념 정의와 관련해서는 지역 사회 네트워크에 대한 지원 부족과 문제 해결 등 다양한 이슈에 중점을 두고 있다. 한국과 영국의 사회적기업의 차이점으로

영국과 한국의 사회적기업 간에는 상당한 수준의 차이가 있는데, 그것은 한국은 사회 복지와 복지 정책에 초점을 맞추고 있는 반면 영국은 더 폭넓은 사회적 경제를 지니고 있다는 점이다. 동시에 사회적 기업이 양 국가에서 갖는 상당히 중요한 역할, 즉 지방정부와 시장 사이에서 운영되는 건강, 사회복지 및 환경 서비스에 중점을 두었고, 사회·경제적 문제를 다루는 관점에서 예상되는 부담을 포함하여 몇 가지 유사점이 있다. 영국의 사회적 기업은 경제적 관점에서 그 역할이 중요도가 낮은 외곽에서 중요도가 높은 중심으로 그 역할이 이동하고 있고, 한국의 사회적기업은 꾸준히 성장⁷⁾하고 있다는 것을 보여주는 조사결과가 있다.

나. 정책 설계에 대한 목표 집단 접근의 사회적 구성

사회적기업 관련 정책에 영향을 미치는 요인으로는 크게 간접적 요인, 직접적 요인 및 설계 의도에 따라 다양한 요인으로 분류해 볼 수 있다.

간접적 요인에는 외부 사건, 정치 및 경제적 맥락 및 정책 피드백이 있다. '외부 사건'은 새로운 사회 구조로 이끄는 사건으로, 국가나 정부의 통제를 벗어나면서도 공공정책 범주에 의해 포함되는 사건을 말한다. 사회 구조는 초기 정책 및 정치적 선택에 의해 종종 영향을 받기 때문에 일반적으로 정치적 및 경제적 맥락이 더욱 중요하다. 그리고 '일단 정책추진 과정이 긍정적인 방향으로 설정되면 시간이 지남에 따라 이를 변화시키기가 점점 더 어려워진다. 하향식 정책과정과 상향식 정책과정의 상호작용으로 이해되는 정책의 피드백은 실제로 분리하여 생각하기가 매우 어려울 수 있다.

직접적인 요소에는 공공정책 및 (정책)기업가 정신이 포함된다. 공공정책은 정부가 '사회적 건설을 안정화, 정당화 또는 변경하는 주요 메커니즘으로, 특히 정책 입안자가 사회적 기업 정책의 편익과 부담을 형성하는데 큰 영향력을 행사할 수 있는지 여부, 그리고 이것이 대상

7) 한국노동연구원(2016.12.) 2015 사회적기업 성과분석

인구의 사회적 구성(즉, 사회적 기업)과 관련이 있는지 여부가 특히 중요하다. 이는 정책 대상인구의 자원을 감소시킬 수도 있고 강화시킬 수도 있으므로 정책 설계 의도를 고려하는 것이 중요하다.

'설계 의도'라는 개념은 이익과 부담의 의도된 분포를 나타낼 뿐만 아니라 이익과 부담이 그 자체로서 목적으로 의도 되었는지 아니면 다른 목표를 달성하기 위한 수단으로 의도되어 있는지를 나타내는데 사용된다. 목표 집단이 그 자체로 목표를 달성할 수 있도록 정책이 고안된 경우, 대상 집단은 더 많은 자치권을 가질 기회가 더 많을 수 있다. 이러한 방식으로 정부는 효율적인 서비스 제공과 같은 다른 정책 목표와 무관하게 사회적 요구를 충족시키거나 사회적기업 고유의 다른 기본 가치(즉, 협력 및 상호 지원)를 달성하기 위한 직접적인 경로로 사회적기업을 활용할 수 있는데, 이를 가치 지향적 접근 방식이라 말한다.

다른 한편, 정부가 대상집단을 다른 정책 목표를 달성하기 위한 수단으로 활용하려고 한다면 정부는 대상집단에 대하여 더 많은 통제를 가하기를 원할 수 있다. 이러한 의미에서, 사회적 기업은 다른 임무(예를 들어, 실업 해소와 같은 경제적 목표)를 달성하기 위해 상대적으로 효율적인 수단으로 활용될 수 있는데, 이것은 도구 중심의 접근법이다.

영국과 한국의 사회적 기업의 사회 건설에 미치는 영향을 비교하기 위해 설계의도 뿐만 아니라 간접적·직접적 요인과 같은 측면에서 논의된 요인에 따라 비교해 보았다.

영국과 한국은 사회적 기업을 지원하기 위해 법률을 제정하고 다른 국가들에 비해 상대적으로 규모가 작은 국가라는 점에서 공통점이 있다. 하지만 한국이 대통령제 국가인 반면, 영국은 의회주의 체제를 갖고 있다는 점, 영국이 오랜 민주주의와 시민 사회와 관련한 오랜 역사를 가진 반면, 한국은 1980년대 후반 군사 독재가 끝나면서 민주화되기 시작하는 등 그 역사가 매우 짧다는 점에서는 차이점을 갖고 있다. 영국은 가장 오래된 복지 국가 중 하나이며 지방정부는 대규모 사회복지 시설에서부터 사회복지 서비스 및 병원에 이르기까지 광범위한

보건 및 복지 서비스를 직접 제공하는 전통을 가지고 있는 반면, 한국 정부는 전통적으로 사회복지 지출을 낮은 수준으로 유지해 왔다는 차이점이 있다. 그러나 2000년 국가기본생활보장제도가 도입됨에 따라 서비스 범위가 확대되어 왔다. 한국 정부는 지속적인 경제 발전을 기본 바탕으로 사회적기업을 통해 새로운 일자리를 창출하고 경제발전을 자극할 수 있는 기회로 삼았다. 이와 같이 두 나라는 사회적기업에 대한 정책에 있어 서로 다른 방향에서 접근했지만 이제는 비국가 차원의 지원을 늘리는 데 주력하고 있다. 그렇지만 한국이 사회적비용을 확대해 오면서도 규제자로서 국가의 지위를 계속 유지하고 있는 반면, 영국에서는 국가가 공급자 위치에서 구매자로의 지위 이동이 강조되고 있다는 점에서 차이를 보인다.

2004~2006년 경 한국정부는 사회적기업 정책을 수립하면서 영국의 사회적 기업 시스템을 벤치마킹하였기 때문에 양 국가 간에는 유사점도 가지고 있다. 또한 일반적인 의미에서 1990년대 한국에서 도입된 계층적 거버넌스의 맥락에서 관리주의와 아웃소싱에 대한 공공부문 개혁은 1980년대 이후 영국에서 도입된 것을 반영한 것이다. 따라서 양국 모두 공공부문에 대한 사회적 기업의 영향력이 상대적으로 높아져 온 것이 사실이다. 그러나 영국과 한국은 대체적으로 유사점 보다 차이점이 더 많은 것으로 보인다.

영국과 한국에서 모두 '사회적 기업'이라는 용어는 이제는 널리 사용되고 있다. 그간 두 나라의 사회적 기업 정책이 정책설계 의도 뿐만 아니라 직접적 및 간접적인 요소에 의해 형성된 궤멸할 만한 발전이 있었다. 이러한 요소의 영향과 그간의 발전을 연대순으로 먼저 살펴볼 필요가 있다. 정부의 관점에서 보았을 때, 시기적으로 보면 영국(1997)이 한국(1999) 보다 2년 먼저 시작되었듯이, 사회적 기업에 대한 관심은 한국보다 영국에서 일찍 시작되었다. 또한 연대순, 시기별로 사회적기업 정책설계가 시작된 시점부터 2010년까지를 대상으로 양국의 상황을 이해·비교가 용이하게 이루어지도록 세 시기로 분류하여 살펴보았다.

이 시기 10~15년여 기간을 대상으로 하여 3개 시기로 구분하여 상세하게 살펴보고자 하는 것은 어느 정책이나 사회적 이슈가 다 그러하듯 정책의 추진방향의 물꼬가 어느 방향, 어떤 목표를 추구해 나갈 것인지는 초기 10년 여 기간 내에 추진 및 실패를 통해 방향을 설정하기 때문이다. 이 기간 이후에는 일부 수정이 가해지기도 하지만 정책설계의 큰 틀은 대부분 이 시기에 이루어지기 때문에 좀 더 상세하게 들여다 보는 것이 중요하다고 판단했기 때문이다. 실제 이 이후의 기간은 영국과 한국 공히 양적, 질적 측면에서 속도와 내용에서는 다소 차이가 있지만 지속적인 성장을 이루어 내고 있음을 확인할 수 있다. 특히 우리나라의 경우 정부의 승인 및 지원 시스템, 한정된 재정자원 등 어려움 속에서도 꾸준한 성장과 문제점에 대한 대책 마련과 보완 등의 절차를 진행해 온 것을 알 수 있다.

※ 과거 영국의 사회적기업 정책

	1997~2000(기간 1) 제1기 블레어 정부	2001~2005(기간 2) 제2기 블레어정부	2005~2010(기간 3) 블레어/브라운 정부
공공정책	제3의 정책(The Third Way)	사회적기업을 위한 전략	우리의 건강, 우리의 케어, 우리의 말
주요 정부부처	재무부	통상산업부	제3섹터청
주요 정책 파트너/정책수단	협동적·자발적 섹터 조직 /커뮤니티 발전과 외주	자발적 섹터 조직과 사회적사업, 외주	비영리사업을 통한 수익
수혜 대상	주거, 사회복지, 커뮤니티, 일자리 통합	제3섹터 전반	제3섹터 전반 및 NHS
정책분야	비즈니스/자발적 섹터	비즈니스/자발적 섹터	자발적 섹터/NHS
대상 문제	사회적 배제/서비스 제공	서비스 제공	서비스 제공/NHS 비효율성

※ 표2. 과거 한국의 사회적기업 정책

	1999~2002(기간 1) 김대중 정부	2003~2007(기간 2) 노무현 정부	2007~2010(기간 3) 노무현/이명박 정부
공공 정책	공공근로(국민기본 생활보장제도)	사회적 일자리 프로그램	사회적기업 정책 (사회적기업 육성 법령)
주요 정부 부처	보건복지부(노동부 협조)	노동부(보건복지부 협조)	노동부
주요 정책 파트너/ 정책수단	자체 지원 커뮤니티 센터(SSCCs)/외주	미국 스타일의 비영리 자체 지원 커뮤니티 센터(SSCCs) /외주	사회적기업/인증시스템
수혜 대상	복지수급자 및 빈곤자	일반 실업자까지 확대(기본 복지에 부합하지 않은 사람)	일반 실업자
정책분야	복지 및 노동정책의 결합	노동정책 (복지정책은 2순위)	노동정책
대상 문제	빈곤 및 실업(아시아 국가 외환위기에 기인)	실업률 증가	실업(재정위기로 악화)

다. 시기별 정책설계 비교

1) 부화기(기간 1)

가) 영국

1990년대 후반 영국은 경제적인 면에서는 상대적으로 안정적인 시기였지만 정치적인 지형이 바뀌는 시기였다. 18년 동안 야당으로 있었던

노동당이 1997년 선거를 통해 집권하면서 '제3의 길' 프로젝트와 '포스트 이데올로기적 접근'을 중앙무대로 옮겨오는 정책을 추진했기 때문이다. '사회 배제' 문제와 공동체 개발 관련 문제에 있어서는 노동당 정부가 역량 배양에 많은 관심을 기울이고 있었던 공공 서비스에 대한 경쟁입찰과 같은 의제 분야에서 관심이 높았다. 표 1에서 강조한 바와 같이 사회적 기업은 여러 부문에서 등장하기 시작했다. 토니 블레어 총리는 1997년 5월 총리가 된 지 하루 만에 '수천 명의 사회적 기업가를 후원'하겠다는 목표를 세웠다. 이들은 기업가 정신과 상상력을 지닌 기업가들이 사회 문제를 연결시킴으로써 부를 창출한다고 판단하였기 때문이었다. 새로운 노동당 지도부는 특히 사회적 배제 문제와 관련하여 사회적 기업의 잠재력을 파악하였지만, 이 당시 시점에는 영국 정부에서 사회적 기업에 관해 내세울 만한 뚜렷한 정책은 없었다.

그렇다고 해서 사회적기업이 지방 정부와 중앙 정부로부터 더 많은 지원을 얻지 못한 것은 아니었다. 1998년 수도 런던에 있는 사회적기업들의 발전을 지원하기 위해 런던시와 주정부 기관의 재정지원을 받아 '사회적기업 런던'(Social Enterprise London)이 설립되었다. 사회적기업 런던의 초기 가입자들은 모두 협동조합 운동에 소속해 있었기 때문에 협동조합의 핵심 역할에 열성적으로 임하는 것을 중시했다. 또 2000년에 국가 기관인 Social Enterprise Coalition이 보다 많은 정부지원, 특히 사회적기업들이 경쟁력, 사회적 포용, 현대화하는 문제 등 정부의 세 가지 정책 추진요인들이 이러한 문제들에 대한 실질적인 대책(응답)을 제공할 수 있다고 생각하는 회원들을 지원할 목적으로 설립되었다. 이러한 의미에서 제3의 정책은 사회적 기업들이 정부로부터 더 많은 지원을 받을 수 있도록 추진하고 피드백 고리를 완성하도록 하는 환경을 조성하는데 크게 기여하였다고 할 수 있다.

나) 한국

한국의 복지 제도는 전통적으로 국가보다는 가정과 고용주에 더 중점을

두는 시스템이었다. 그러나 1997년 아시아 금융 위기라는 외부적 요인으로 인해 기존 설립·운영되어 오던 복지시스템이 크게 위협 받았다. 많은 수의 기업이 국제통화기금(IMF)의 요구에 따라 구조조정을 실시하였고, 많은 사람들이 일자리를 잃음으로 인해 그들의 가족을 부양할 수 없는 상황을 맞게 된 것이다. 표 2에서 볼 수 있듯이, 이 긴급한 문제들에 직면하여 한국 정부는 1999년에 국가기본생활보장법의 일환으로 '공공근로 프로그램'을 도입했다. 공공근로 프로그램의 주된 목적은 사회 보장을 제공하고 빈곤 실업자를 위한 일자리를 제공함으로써 복지와 실업 문제를 동시에 해결하는 것이었다. 이 정책의 주요 정책추진 주체는 보건복지부(MHW)였다. 그리고 정책 목표를 달성하기 위해 기존의 지역사회기관인 '자체 지원 커뮤니티 센터 (SSCC)'가 보건복지부와 계약을 체결하고 이 서비스를 제공하기 위한 정책 파트너로 참여하였다.

자체지원 커뮤니티센터는 1990년대 중반 자원 봉사자들이 지역 단위에서 가장 가난한 사람들을 돕기 위한 목적으로 일시적인 평범한 직업 또는 직업훈련을 제공하는 역할을 하면서 조직되기 시작하였다. 자체지원 커뮤니티센터와 사회적기업은 많은 특성을 공유하여 유사점이 많았다. 예를 들어, 자체지원 커뮤니티센터는 최소한의 유급 노동, 지역 사회에 이익이 되는 명시적인 목표, 시민 그룹에 의해 시작된 이니셔티브 및 자본 소유자를 기반으로 하지 않는 의사결정 권한과 같은 규칙을 제정하고 이를 준수하였다. 그러므로 한국의 사회적 기업은 그 기원을 자체지원 커뮤니티센터에서 찾을 수 있다. 자체지원 커뮤니티센터와의 파트너십을 통한 정부의 목표는 직업 제공과 복지 서비스를 연결하여 저소득층에게 혜택을 주는 것이었다. 그러나 당시 정책의 초점은 중장기 복지 서비스 제공이 아니라 저소득층 복지 수급자가 단기간에 자급자족할 수 있도록 하는 것이었다. 정부는 이러한 프로그램이 이러한 목표 달성을 위해 힘겹게 추진되는 과정에서 보다 효과적인 정책 마련을 검토할 필요가 제기되었다.

2) 사회적기업 정책의 발전(기간 2)

가) 영국

제 2기 토니 블레어 정부 하에서 사회적 기업에 대한 지원정책은 전에 비해 상당히 확대되었다. 사회적기업과(Social Enterprise Unit)는 2001년 무역산업부(DTI, Department of Trade and Industry) 내에서 조정 및 개발 송금 업무를 담당하는 것에서 부터 시작되었다. 정부에 로비를 하는 사회적기업 종사자 부류의 정책 기업가들이 있었던 반면, 블레어와 브라운 뿐만 아니라 존 프레스콧 (John Prescott)과 패트리샤 휴이트와 같은 다른 고위급 장관들도 정부 내 사회적기업 관련 정책 입안자들이었다. 무역산업부장관 휴이트(Hewitt)는 2002년에 사회적기업과(Social Enterprise Unit)와 산하 조직에서 추진하는 사회적기업 전략의 도입을 지휘·감독하였다.

이 전략에는 사회적기업을 장려하고 유지하기 위한 대책들이 망라된 3년 단위 계획이었다. 특히, 사회적기업 관련 주요 전략 문서에는 사회적기업 실무자의 선택과 일치된 공식화된 개념 정의가 포함되어 있었다. 이 문서에는 사회적 기업을 '사업이나 지역 사회에 그 목적을 위해 잉여금이 주로 재투자되는 사회적 목표를 주로 하는 사업'으로 특징 지었다. 성공적인 사회적 기업의 특성에 대해서는 기업가적·사회적 측면과 함께 '이해 당사자의 참여'와 '민주적·참여적 경영'을 적시하였다. 그럼에도 불구하고 그 특성은 공공서비스 개혁에서 중요한 역할을 하는 것으로 여겨지던 사회적 사업 즉, 사회적 목표를 지닌 수익성 지향 사업을 포함하는 방향으로 받아들여졌다. 이러한 사회적기업의 개념의 확장은 사회적 목적이 사회적기업의 핵심이어야 한다는 것을 의미하는 것이었다.

새로운 정책에는 미래설계자들(Futurebuilders)과 같은 준 자치 비정부 기구를 통해 제공되는 대출 및 보조금을 포함하여 공공 서비스를 제공할 수 있는 제3섹터의 역량을 확립할 수 있는 새로운 자금 조달 패턴이 제공되었고, 이 시기의 정부 전략은 시장에서 필요로 사회적 서비스를 제공해 오던 기존의 서비스 제공자가 본래의 사회적 목표에서 벗어남에

따라 사회적 기업을 포함한 자선단체 및 지역사회 조직을 활용하자는 제안이 대두되었다. 또한, 업무통합과 관련해서도 업무 통합에 중점을 둔 조직의 필요성이 이들을 완전히 경제적으로 독립되지 못하게 하고 국가기금에 의존하게 하는 현상이 발생하였다.

정부가 사회적 기업의 사회적 건설을 전적으로 책임지지 않았음에도 불구하고 정부가 서비스를 제공하기 위한 수단으로 사회적 기업을 사용하려고 시도했다는 주장도 제기되었다. 이는 사회적 기업을 신설함에 있어 당시 정부가 두 개의 현존 사회 구조, 즉 기업가와 자발적 부문 조직에 의존했다는 것을 의미한다. 그리고 사회 정책을 포함한 새로운 영역에까지 기업가 정신을 확장하고자했던 노동당정부의 정책도 있었고, 사회적기업과 적극적·자발적으로 조직된 자발적 부문을 연결시키려는 정부의 의도도 작용하였다고 볼 수 있다. 또한 자발적 부문은 노동당 정부의 브랜드에 필수적이었는데, 이는 노동당이 보다 많은 의식을 차지하기 위해 개정된 정당법에 자발적 조직을 포함시킨 것에서도 알 수 있다. 1990년대 후반에 자발적 부문에 대한 대중 인식이 National Lottery TV쇼를 통해 보다 더 홍보되면서 대중에게 더 크고 깊게 인식되었다. 처음 몇 년 동안 엄청난 시청자 수를 기록한 이 쇼에서 복권 수익 분배 방식을 설명할 때 자발적 부문에 대한 정보를 포함하여 설명함으로써, 노동당 정부의 적극적인 정책으로 만들어진 자발적 부문에 편익을 제공하는 데 여론의 큰 저항 없이 추진할 수 있는 환경이 조성하는데 큰 도움을 주는 역할을 하였다.

사회적 기업은 이제 정책 지원과 기금을 받을 수 있게 되었고, 2005년에는 정부가 공동체 이익회사(CIC, Community Interest Company)에 대한 법적 근거를 제정하였는데 이 또한 사회적기업을 지원하기 위한 것이었다. 이 법안에는 주주에게 재분배되는 이익금의 비율을 35%로 제한하는 것을 내용으로 하는 자산 잠금 메커니즘(산업 및 공제조합이 제공)이 포함되어 있었다. 이를 좀 더 세부적으로 구분해서 살펴보면, CIC 규정에는 사회적 기업의 민주적 구조에 대해 규정하지 않았다. 즉, 다른 유럽 국가와 달리 의사결정 과정에 이해 관계자를 참여시킬 법적 요건이

없었다는 것이다. 따라서 CIC 규정은 성공적인 사회적 기업의 특성에 대한 정부의 과거 관점이 크게 변화하고 있다는 것을 보여주는 것이었다. 일부에서는 이러한 정부의 접근 방식이 종업원의 회사 지분 소유 또는 협동 부분을 간과했다는 주장이 제기되기도 하였다. 또 다른 사람들은 CIC 형태가 제 3섹터의 특성과도 많이 다르고, 사회적 기업이 주류 기업처럼 행동할 수 있도록 더 많은 자유를 부여하려는 시도라는 시각도 제기되었다. 후자의 관점은 CIC가 규제기관의 역할을 최소화하는 것이 필요한 방안이다. 이런 방식으로 사회 사업을 포함하도록 사회적기업의 구성을 확대하는 것은 서비스의 효과적인 전달은 가능해질 수 있지만, 정부가 사회적 기업을 수단 또는 도구적 관점으로 바라본다는 의견이 제기될 소지도 있었다.

나) 한국

당시 한국정부의 정책 초점은 IMF 구제금융 위기 직후 당면했던 위기 극복 문제에서 한발짝 벗어나 복지 문제, 대량 실업에 따른 실직 문제 해결로 방향이 수정되어 있었고, 특히 사회적 약자를 위한 단기간의 사회 서비스 제공 보다는 장기간 안정적으로 근무할 수 있는 장기적 일자리 창출로 정책방향이 수정되었다. 이를 위해 새로운 사회적 기업 프로그램이 노동부(ML) 주관으로 시작되었는데, 이는 정부 전략이 복지와 노동 정책이 혼합된 형태로 추진되던 입장에서 복지 보다는 노동정책에 더 초점을 맞추는 방향으로 정책이 재조정 되었다는 것을 의미한다.

또한, 자체 지원 커뮤니티 센터(SSCCs) 보다는 노동부의 '사회적 일자리 프로그램(Social Workplace Programme, SWP)'에 보조를 맞춰 협력했던 주요 정책 파트너들은 시장 경제에서 수익 창출에 보다 더 중점을 두는 미국 스타일의 비영리 사회적기업에 더 가까웠다. 사회적 일자리 프로그램은 노동부 산하 지방노동청 및 이들과 계약한 사업자에 의해 주로 집행되었기 때문에 일자리 안정화 정책의 주요 수혜 대상자는 취약 계층에서 일반 실업자로까지 확대하게 되었다. 하지만 이 정책을 통해

창출된 대부분의 일자리는 불안정하고 장기간 종사할 수 있는 일자리가 아니라 단기간 종사에 그치는 일시적인 일자리였다. 이러한 문제를 극복하기 위해 대안을 모색하던 노동부는 정책을 사회적 일자리 프로그램에서 사회적기업 정책으로의 정책 전환을 모색하기 시작하였고, 이와 같은 정책 전환을 원활하게 추진하고 정책설계를 하기 위해 학계와 비영리 전문가의 자문을 구했다.

2007년 제정된 사회적 기업 진흥법(Social Enterprise Promotion Act, SEPA)을 통해 도입된 프로그램은 안정적인 일자리 창출에 역량을 집중했기 때문에 사회적 일자리 프로그램(Social Workplace Programme, SWP)과는 다른 수정된 정책으로 볼 수 있다. 실제로 기간 2와 기간 3 사이에 실업 문제는 해결되지 않고 지속되었고 주요 정책 담당부처는 여전히 노동부였으며, 정책 분야와 정책을 통해 이루고자 하는 대상 목표 및 수혜자도 동일하였다. 다만, 정책수단이 변경되었는데 사회적 일자리 프로그램에서 자선단체 등 외부기관과의 계약을 통해 정책을 추진하던 외부계약 시스템에서 정부로부터 승인받은 조직 만을 대상으로 정책적 수혜를 제공하는 승인 시스템으로 변경되었다. 승인 제도는 사회적기업 진흥법(SEPA) 제 19조에 따라 노동부의 승인 없이는 '사회적 기업 또는 이와 유사한 용어'를 사용할 수 없도록 규정하고 명칭의 사용을 금지하였다. 사회적기업 진흥법을 통해 정부가 이루고자 한 목표는 일자리 안정화를 달성하기 위한 수단으로 사회적 기업을 활용하는 데 있었던 것이다. 이러한 정부의 도구적 합리성은 사회적 기업에 대한 이러한 정의와 사회적기업에 대한 통제 수단으로서 승인 시스템을 도입하여 사용한 것을 통해 알 수 있다.

상대적으로 저렴한 비용으로 대량 실업 문제를 해결할 수 있다는 사회적 기업의 역할에 기인하여 사회적기업은 시장 중심 기관으로 자리매김 하였다. 사회적 일자리 프로그램은 보다 시장 지향적이고 지속가능한 이익 지향적 조직으로써 비즈니스 기업의 참여에 대한 그들의 욕구를 자극하였다. 또한 이 사회적일자리 프로그램은 유럽모델보다는 보다 시장 친화적인 미국 모델을 선호하면서 일자리 창출을 기업의 사회적

역할로 보았다. 이 시장 지향적 관점은 사회적 기업의 의미를 시장에서 기능하는 재정적으로 지속 가능한 존재로 축소하는 역할을 했다.

사회적기업진흥법(SEPA)에서 한국 정부는 사회적 기업을 일자리 창출 유형(WISE), 사회 서비스 제공 유형, 혼합 유형(WISE/사회 서비스 유형의 조합) 및 기타 유형의 네 가지 조직 유형으로 분류하였다. 이 법 제 8조에 따르면, 승인 시스템의 목적을 부적절한 사회적 기업, 즉 노동부 기준에 부합하지 않은 기업의 출현 방지에 두고 있음을 알 수 있다. 사회적 기업으로 승인 받기 위해서는 조직의 유형, 유급 직원 비율, 사회적 목표, 의사 결정 거버넌스, 조직 규칙 및 제한된 수익 분배와 관련된 정부 요구기준을 충족해야만 한다. 사회적기업 신청 기업이 이 기준을 충족하면 재정 보조 (예 : 초기 자본 및 급여 지원), 경영 지원, 세금 면제 및 사회보험 지원을 포함하여 정부로부터 다양한 지원을 받을 수 있게 한 것이다.

사회적 기업이 특정한 의미에 국한되어서는 안 되며 유연하고 다양한 정의가 필요하다고 주장도 있다. 그러나 한국에서는 다양한 유형의 사회적 기업(즉, 비영리 단체 또는 SSCC)이 그 목표와 운영내용이 폭 넓은 의미에서 사회적기업에 대한 이론적 정의에 부합한다 하더라도 사회적 기업으로 간주되지 않는다. 사회적기업으로 인정받기 위해 신청한 조직은 사회적 기업으로 간주되기까지 정부가 정한 기준을 수용하는데 동의하고 충족해야 하기 때문에 매우 엄격하고 강제적으로 일정 기준 측면에서 동일한 형태를 갖춰야 하는 대상이 되는 것이다. 정부 승인 없이는 사회적 기업이라는 명칭 사용을 사용하지 못하도록 하는 것은 매우 높은 수준의 정부 통제를 의미하는 것으로, 정부가 대기업들에게 국가의 이익 추구를 요구하는 것으로 1970년대에 정점을 찍은 개발도상국가의 유산이라는 시각도 있다. 이러한 승인 시스템은 사회적 기업 부문을 표준화하는 효과를 가지고 있다. 이것은 사회적기업의 효율성을 증가시켜 주기도 하지만 유연성, 다양성, 그리고 가장 중요한 사회적 기업의 자율성을 상실하게 할 수도 있는 제도이다. 이러한 방식은 사회적 기업이 자생적으로 발전시킬 수 있는 자원은 감소하고 정부에 더 많이 의존하게 되는 요인으로 작용하였다.

※ 표 3. 목표유형별 한국의 사회적기업의 유형(2010.12월)

	계	일자리 창출	서비스 전달	혼합형	기타 유형
2007	51	15(29.4%)	7(13.7%)	15(29.4%)	14(27.4%)
2008	161	73(45.3%)	22(13.7%)	46(28.6%)	20(12.4%)
2009	77	46(59.7%)	8(10.4%)	16(20.8%)	7(9.1%)
2010	212	151(71.2%)	7(3.3%)	16(7.5%)	38(17.9%)
계	501	285(56.9%)	44(8.8%)	93(15.8%)	79(15.8%)

3) 사회 구조의 발전(기간 3)

가) 영국

기간 3의 기간 동안에는 기간 2 동안 만들어진 사회 구조가 개선되는 시기였다. 2006년 사회적기업과와 제3섹터 사무국을 능동적 커뮤니티 이사회(Active Communities Directorate)로 합병한 것이다. 이러한 개편 움직임은 공공 서비스를 제공하는 자발적 부문 조직을 통합하여 운영함으로써 사회적 기업의 신설 및 지원을 더욱 확대하는 방향으로 이어지게 되었다. 영국 정부 내에서의 또다른 변화는 Patricia Hewitt이 보건부장관으로 부임한 이후 정부가 사회적기업을 촉진·지원하기 위하여 국가 보건 서비스(NHS) 사업을 사회적기업이 참여할 수 있는 대상범위에 포함시키는 등 사회적기업의 사업 추진 범위를 더욱 확대할 수 있도록 길을 열어 주었다. 중요한 것은 정부에서 NHS에서 탈퇴할 직원들을 지원하는 등 정부의 보다 적극적인 역할을 담보하기 위해 보건 부 내에 또다른 사회적기업과가 설립된 것이다.

이러한 변화의 노력은 한편으로는 새로운 형태의 민영화를 대표하는 사회적 기업에 대해 열악한 임금과 노동 조건에 대한 우려를 불러 일으켰고, 더욱이 정부의 접근 방식이 사회적 기업이 사회적 목표를

달성하는데 잠재력을 제한할 우려가 있다는 주장도 제기되었다. 일부에서는 사회적 기업이 정부 조달 정책의 압력으로 인해 본의와 다르게 일정한 동일 형태를 갖출 것을 요구받기 시작했으며 생존을 위해 모범 사례를 모방하는 행태를 보이기 시작했다는 주장도 제기되었다. 이러한 현상으로 인해 시장의 편익의 일부가 사라질 수도 있으며, 공급자들간 차이점과 선택이 명확하지 않게 되는 문제점이 발생할 수 있다는 것이다.

나) 한국

세 번째 시기 한국정부의 사회적기업 관련 정책의 특징은 일자리 창출에 초점을 맞추어져 있었다. 표 3은 일자리 창출을 주요 목표로 제시한 기업들이 사회적 기업으로서 지위를 부여받는 데 큰 어려움이 없었다는 점을 보여준다. 혼합형 사회적기업 또한 일자리 창출과 사회서비스 제공을 동시에 추구하는 형태였다는 점을 감안하면, 이들의 목표도 일자리 창출이 주요한 목표 중 하나였으므로 이들까지 포함하여 계산해 보면 대다수의 사회적 기업이 일자리 창출에 집중했었다는 것을 어렵지 않게 알 수 있다. 또한 2009년에 노동부는 2007년 이후 사회적 기업 지위를 신청한 전체 조직의 절반 이상(515개 중 263개)이 승인되지 않았다고 보고하였다. 거부의 가장 큰 이유는 사업 활동을 통해 창출되는 이익의 부족(거부된 263개의 조직 중 108개)⁸⁾이었다.

승인 시스템의 또 다른 결과는 사회적기업의 조직 배경에 관한 것이다. 표 4에서 볼 수 있듯이, 비영리 단체(비영리 단체 및 사회 복지 재단)가 148개(29.6%), 법인 단체가 130개(25.9%)에 머문 반면, 기업(비즈니스)들이 지배적으로 많다(209개, 41.7%), 다른 조직 유형은 자체지원 커뮤니티 센터(SSCC)(13개, 2.6%) 및 교육재단(1개, 0.2%)이다.

2008년 이명박 정부 하에서 사회적 기업은 단지 정치적 의제에 머무는 수준이었다. 아마 놀랄 일도 아니지만, 이명박 정부의 보수적인 행정정책

8) 노동부(2009.12.30.) 2008 사회적기업 성과분석

하에서 시장에서는 사회적 기업의 생존에 중점을 두었다. 그러나 장애인과 함께 노인을 포함하는 일자리창출형 사회적기업(WISE)은 직원이 대부분 비숙련 노동자였기 때문에 동 유형의 기업들이 시장에서 제대로 자리 잡는 데까지는 많은 어려움을 겪게 된다. 더욱이 정부의 시장 친화적 접근은 사회적기업들로 하여금 재무적 목표치를 달성하도록 최대한의 노력을 경주하였기 때문에 사회적기업 조직이 장기적인 근무가 가능한 안정적 일자리 창출이라는 당초의 사회적 목표에서 벗어나는 행위를 유발하는 측면도 있었다. 결과적으로 창출된 일자리의 대부분은 임시직 이거나 비숙련 노동자를 필요로 하거나 저임금을 제공하는 질 낮은 일자리 였던 것이다.

정부가 정책목표를 무리하게 달성하려 시도로 인해 유사한 부작용을 가져온 경우도 있었다. 그 예로, 노동부가 정책 입안을 주도하면서 정책 대상 수혜자 집단이 일반 실업자로 확대된 것을 들 수 있다. 사회적기업 진흥법 제 2조는 사회적 기업은 사회적 약자 및 취약 계층에게 사회 서비스 또는 일자리를 제공함으로써 사회적 목표를 추구하고 있으며, 실제로 정부 목표를 달성할 필요가 있기 때문에 한국의 사회적 기업은 훨씬 더 폭넓고 일반적인 역할을 담당하고 있다.

※ 표 4. 한국의 승인된 사회적기업의 조직유형(2010.12월)

	계	비즈니스	비영리	사회복지 재단	자체지원 커뮤니티 센터	주식회사	교육재단
2007	51	21(41.2%)	4(7.8%)	5(9.8%)	5(9.8%)	16(31.4%)	0(0.0%)
2008	161	70(43.5%)	21(13.0%)	27(16.8)	6(3.7%)	37(23.0%)	0(0.0%)
2009	77	35(45.5%)	13(16.9%)	9(11.7%)	0(0.0%)	20(26.0%)	0(0.0%)
2010	212	83(39.2)	51(24.1%)	18(8.5%)	2(0.9%)	57(26.9%)	1(0.5%)
계	501	209(41.7%)	89(17.8%)	59(11.8%)	13(2.6%)	130(25.9%)	1(0.2%)

라. 영국과 한국의 사회적기업의 구조 비교

영국과 한국은 사회적기업을 둘러싼 정치적 경제적 상황이 서로 달랐다. 영국에서는 복지 서비스 아웃소싱이라는 측면에서 초기 정책의 연속성이 있었기 때문에 시장이 국가의 요구를 충족시키지 못했기 때문에 의료 서비스 제공자의 역량을 구축하는 것이 필수적이었다. 또한, 사회적 배제에 중점을 두면서 동시에 경쟁력과 사회적 목표를 강조하면서 사회적 기업의 발전을 장려했다. 나중에 아웃소싱 프로세스가 NHS로 확대되면서 서비스 제공 업체를 찾는 문제가 다시 한 번 대두되기도 하였다. 반면 한국의 경우 외환위기 이후 실업자의 증가로 정부는 일자리 창출의 길을 모색하고 있었다. 처음에는 정책 수혜 대상자가 복지 수급자와 가난한 사람들이었다. 그러나 국가 경제는 지속적으로 성장함에도 불구하고 실업률은 여전히 높은 수준에 머물러 있는 상황에 봉착하자, 정부는 정책의 초점을 노동정책과 복지정책을 동시에 결합하여 추진하던 정책에서 노동 정책에 집중하는 방향으로 옮겼다.

영국에서는 제 1기간에, 사회적 기업 연합 (Social Enterprise Coalition)이 사회적기업 관련 정책의 주요 창안자 역할을 하였고, 당시 정부는 다소 덜 적극적으로 임하는 상황이었다. 나중에 정부가 사회적 기업 정책을 도입했을 때, 이는 시장 실패에 대응하는 수단으로서의 사회적 기업에 대한 견해를 드러내었고, 이어서 국가 실패를 인지했다. 이러한 사회적 구성의 변화는 사회적기업 실무자들로부터 어느 정도 저항에 부딪혔으나 결국 도입되었다. 불행히도 한국에서는 사회사업 과정에 이해 관계자가 참여했다는 증거를 찾기가 어려운 것이 현실이다.

시민들은 사회적 기업의 개념에 익숙하지 않았고 충분한 정보를 갖고 있지 않았기 때문에 정책 입안자들이 그들의 의견을 들을 기회가 거의 없었다. 따라서 정부, 정책 고문 및 고위 관료는 한국의 사회적 기업 정책 설계에서 주도적인 역할을 수행하였다. 제 2기간에는 시민사회의 전문가들이 정책을 설계할 수 있도록 유도하기도 하였지만, 실직 문제를

해결하기 위해 사회적 기업의 잠재적인 유용성을 평가하는 데 그 역할이 제한되었다.

두 나라간 서로 다른 개념 정의와 특정 정책목표에도 불구하고, 정부의 의도는 사회적기업에 대한 도구적 합리성과 공공서비스 제공자로서 사회적기업의 역할이 강조되었다는 것을 알 수 있다. 그러나 두 나라에서 정책과정에 참여한 참여자들의 조합이 달랐기 때문에 도구적 합리성의 범위는 다르게 나타났다. 또한 서로 다른 경제적 상황과 정부의 의도 때문에 서로 다른 결과를 보이기도 했다.

한국의 시장 지향적인 정책 접근법은 일자리 창출 없는 성장 문제에 대응할 수 있는 조직을 창출하기 위해 주로 사용된 승인시스템을 통해 뚜렷하게 알 수 있듯이 강력한 정부통제가 수반되었다. 이러한 경향은 정부가 사회적기업을 광범위한 사회적 문제에 대한 해결책으로 적극적으로 홍보하는데 노력한 영국에서는 한국에 비해 덜 뚜렷하게 나타났다. 부분적으로는 이것이 한국과 비교했을 때 폭 넓은 범위의 복지서비스에 관여한 국가의 역사 때문이기도 하다. 전반적인 것을 고려할 때, 사회적기업에 대한 영국 정부의 통제 정도는 상대적으로 제한되어 있다. 영국 정부의 지도자들은 자발적 부문에 혜택을 부여하는 공공서비스 개혁에 관심을 가진 반면, 한국 정부는 경제적 어려움에 효과적으로 대응할 필요성을 우선시하여 한국이 개발도상국가 시절 행했던 방식의 행정이 되풀이되는 것으로 나타났다.

※ 영국과 한국의 사회적기업정책 비교

구 분		영 국	한 국
간접적 요인	경제적 환경	2008년 금융위기 때까지 상대적으로 경제적 안정 유지 복지 관련 지방정부의 직접적인 지원 삭감	아시아 금융위기, 일자리 없는 성장 및 2008년 금융위기 복지 규제에 있어 지방정부의 역할 확대

	정부의 정치적 지향점	기간 1~3 : 진보적 성향	기간 1~2 : 진보적 성향 기간 3 : 보수적 성향(이명박 정부)
확인된 문제점		사회적 배제문제에 따른 사회적 서비스 지원	금융위기로 인한 실업문제 해결 위한 일자리 창출
직접적 요인	공공정책	사회적기업의 사회적 건설에 대한 공공정책의 확실한 효과	사회적기업의 사회적 건설에 대한 공공정책의 확실한 효과
	정책기획자	정부 및 사회적기업 종사자 중 정책기획자	뚜렷한 정책기획자 부재
정책 설계	사회적기업 사용/통제 수준	도구적 합리성/중간 수준	도구적 합리성 / 매우 높음
	정책집행 효과	시장지향적 접근 강화	시장지향적 접근 강화
		정부통제에 의존도 높은 수준	Gate Keeper로서 정부 역할

영국과 한국 두 나라 정부는 앞장서서 사회적기업을 정책에 도입하는 등 적극적 입장을 견지해 왔다. 두 나라 모두 유사성을 우선적으로 생각하면서 초기에는 사회적 목표에 관심을 가졌지만 사회적인 관습 및 환경이 도구적인 목표들을 달성하는 데 더 중요한 역할을 하였다. 한국 정부가 일자리 창출에 초점을 맞추고 목표 수혜자를 취약계층 실업자로부터 일반 실업자로 변경한 반면 효율적인 서비스 제공을 우선시하는 영국 정부는 국가 복지 구조에 따라 이러한 도구적 목표들이 달라졌다. 결과적으로 양국 정부는 사회적 기업이 사회적 문제에 대응할 수 있는 능력을 제한하였다. 이에 대한 한 가지 설명은 수단, 즉 타겟 계층의 통합의 부족입니다. 현대 정부를 특징짓는 목표와 수단이 복잡하게 얽혀진 가운데 영국 정부와 한국 정부는 언제나 가치 위주의 합리성을 추구하는 수단으로서 사회적 기업을 우선순위에 두지 않았다. 이것은 영국과 한국 정부가 정부 계약자의 역량 부족과 고용 창출 수단으로 사회적 기업을 활용해 왔고, 이것이 사회적 기업의 자율성에 영향을

미치게 되었다. 사회적기업들은 계약과 승인 시스템을 통해 국가에 더 의존하게 되었다.

이미 잘 알려져 있듯이 국가와 밀접한 관계를 갖고 활동하는 조직의 위험 요인은 기존의 사회적기업이 자신의 자금을 축적하고, 국가나 민간 부문에 대한 실질적인 대안으로서 제공할 수 있는 능력이 취약해지는 문제로 이어졌다. 그럼에도 불구하고 정부의 역할 및 비중은 영구과 한국이 다르게 나타났지만 중대한 영향을 미친 것은 사실이다. 영국 정부 홀로 역할을 수행한 것은 아니었으며, 사회적 기업 종사자들 또한 중요한 역할을 수행하였다. 그러나 정책 당국자로서의 영국 정부의 역할, 특히 주요 장관들이 자발적 부문의 전략적 중요성을 인정하면서 사회적기업 정책에 영향을 미쳤다. 또한 영국의 노동당 정부는 자선 부문에 상당한 재원을 제공하고 복지에 대한 혼합 경제를 창출하기 위해 사회적 기업을 장려하여 큰 정책성과를 거둔 것에서 볼 수 있듯이 정책 기업가의 역할이 중요하다. 뒤이어 출범한 한국 정부는 사회적기업의 발전을 지원한 반면, 개발도상국가의 유산이라 할 수 있는 승인 시스템의 도입과 정부가 민간단체를 통제하여 대중에게 수혜를 주는 방식을 취하였다. 현재는 숫적으로 영국이 더 많은 사회적 기업을 갖고 있고 더 다양한 형태를 취하고 있지만 영국 또한 사회적 목표 달성이라는 측면에서 한국과 비슷한 어려움을 갖고 있다. 사회적기업 정책은 국가별 상황에 따라 사회적 기업 정책을 수립함으로써 국가마다 달라진다는 것을 알 수 있다.

사회 구조의 변화는 단기간 내 달성은 어렵지만 그렇다고 불가능한 것은 아니며, 이를 위한 정책 설계는 지속적인 과정이다. 보다 가치 중심적인 접근 방식을 따르는 사회적 기업을 위한 정책 틀을 마련하기 위해 정책 입안자가 취할 수 있는 조치가 있다. 첫째, 한국의 경우, 승인 체도를 보다 가벼운 규제로 대체하여 이미 다른 이름으로 운영되는 다양한 종류의 사회적 기업을 인정하고 하향식 통제 완화로 인한 사회적 문제에 대한 혁신적인 해결책을 장려해야 할 것이다. 둘째, 현재 양국 모두 정부가 고용 및 복지 서비스를 중단할 가능성은 거의 없기 때문에 소기업이 제공하는 고용 및 복지 서비스의 설계에 있어 사회적 기업으로부터 의견을 수렴하는 것도 정책 설계에 도움이 될 수 있다.

2. 사회적기업 정책의 한국 적용 검토

가. 영국의 사회적기업 정책의 적용과정 및 정책 비교

정부가 주도하는 한국의 사회적 기업 정책이 실제 정치적, 경제적, 문화적 현실에 얼마나 실질적인 영향을 주었는지 분명하지 않다. 또한 한국의 사회적기업 정책이 영국의 정책으로부터 얼마나 영향을 받았는지도 명확하지는 않지만, 사회적기업 정책을 수립하고 이를 집행하고 적용하는 과정을 영국의 사례와 비교함으로써 현재 한국의 사회적기업들의 현황 및 문제점, 한계에 대한 대응책을 고민해 보는 것도 중요하다고 본다. 양국의 사회적기업 정책을 살펴보기 위해서는 먼저 한국 사회적기업촉진법(SEPA)의 정책 맥락과 특징을 영국의 사회적기업 전략(DTI 2002) 및 2004년 회사법(Companies Act 2004) 하에서 지역사회이해 관계 회사(CIC)를 위한 규정들과 비교해 볼 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 한국의 사회적 기업 정책의 주요 목표는 일자리 창출이었고, 특히 사회 봉사 분야에서의 일자리 창출에 목표를 두고 있었다. 그러나 1997년 외환위기 이후 정부의 규모 축소, 역할 축소와 함께 사회적 지출도 함께 감소하였다는 것은 정부가 일자리 창출 프로그램 자체를 직접 실행한다는 사실이 결코 현실적이지 않다는 것을 의미한다. 따라서 당시 한국 정부는 민간 및 비영리 단체가 이 역할을 수행하도록 장려하는 방법을 모색하였다. 정부가 시장 지향적인 솔루션을 목표로 하고는 있지만 그럼에도 불구하고 민간단체에 대한 규제 권한을 그대로 유지하는 것을 선호하였다. 하향식 통제 패턴을 지속하고 사회적 기업을 최대한 활용하기 위해 한국 정부는 사회적기업에 대한 지정·승인 시스템을 도입하였다.

지정·승인시스템이라는 이름에서 알 수 있듯이, '사회적 기업'이라는 명칭을 사용하는 단체는 노동부로부터 승인을 받아야 한다. 조직이나 단체가 이 승인을 받게 되면 재정 보조금, 면세 및 사회보험 지원을 포함한 다양한 지원을 받을 자격을 얻게 된다. 그러나 회사의 유형, 유급

직원 수, 사회적 목표, 조직 규칙, 거버넌스 및 제한된 수익 분배와 관련된 기준을 충족해야 하기 때문에 조직이 사회적기업으로 승인을 받는 것은 쉬운 일이 아니었다. 영국 정부의 사회적 기업 정책의 관심은 비국가적 차원의 서비스 공급을 촉진하는 데 있었다. 그러나 역사적인 면에서 서비스 공급에 소극적이었던 한국과 달리 영국 정부는 광범위한 사회문제에 보다 적극적으로 대응하고 있었다. 영국 정부는 오랫동안 공공 서비스계약을 추진해 왔지만 초기에는 사적 조직 및 비영리 조직의 서비스 제공 능력이 부족하였다. 2002년 첫 번째 사회적 기업 정책은 대출 및 보조금을 통해 제 3섹터 조직의 공공 서비스를 전달하는 역량을 구축하기 위한 자금 지원이었다. 따라서 광범위한 공공 서비스 즉, 사회 서비스, 주택, 업무 통합 서비스를 제공하기 위해 자선단체 및 지역사회 조직 등과 함께 사회적 기업을 활용하고자 하는 영국정부의 정책목표는 한국정부의 정책 보다는 그 폭이 더 넓었다.

영국과 한국의 정책은 서로 다른 정책적 맥락과 정책 목표로 인해 사회적기업을 서로 다르게 사용될 수 있음은 쉽게 생각해 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 더 자세한 분석을 위해서는 양국의 실제 정책을 검토하는 것이 중요하다. 얼핏 보면 양국의 사회적 기업 정책은 양국 정부가 사회적 기업을 지원하기 위한 실질적인 정책과 법을 만들었던 점에서 유사해 보인다.

그러나 표 1에서 보듯이 정책이 완전히 다르다고 할 수는 없지만 중요한 차이점이 있었다. 영국의 일부 정책 내용은 광범위하지만, 대상인구, 조직 유형 및 경영지원 등 내용 면에서 한국 법 보다 구체적이었다. 특히, 표 1의 13개 포인트 중 5개는 실질적으로 다르며, 5개는 범위 또는 초점이 다르며, 1개 만 동일하거나 매우 유사하였다. 세부 사항을 검토해 보면 차이가 상당히 뚜렷해지는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 양국의 사회적기업에 대한 재정 지원의 의미는 크게 다른데, 한국 정부의 재정 지원은 사회적기업의 직원 급여에 관련된 지원금이 높은 비중을 차지하여 할당되지만, 영국 정부는 정부 계약을 통한 프로그램, 또는 보다 일반적으로 특정 분야의 요구 사항을 충족할 수 있는 역량을 갖춘

프로그램을 대상으로 하였다. 결론적으로 한국 정부가 구축한 정책은 보다 구체적인 목적을 제공할 뿐만 아니라 정책 내용에 있어서도 영국과 크게 달랐다.

표 1. 한국과 영국의 사회적 기업

	한국의 사회적기업 육성법(2007)	영국 사회적기업 전략(2002) 회사법(감사, 투자 및 지역 기업)(2004)
개 념	- '사회적 기업은 사회적 약자와 취약 계층에게 사회적 서비스나 일자리를 제공함으로써 사회적 목표를 추구한다.'	- CIC(Community Interest Company)는 '지역사회의 이익을 위해 봉사하는 회사' - 사회적기업은 보다 일반적으로 '사업이나 지역 사회에서 그 목적을 위해 잉여금이 주로 재투자되는 사회적 목표를 가진 사업'으로 정의
유급 직원 채용	- 필요	- 불필요
대상 인구	- 특정계층 : 전국 평균 가구 소득의 60/100 이하의 사회 계층, 노인, 장애인, 매춘에 종사하는 여성 및 장기 실업자	- 광범한 대상 : 합리적인 사람이 그 활동이 지역 사회의 이익을 위해 수행되고 있다고 생각할 수 있다면 '회사는 지역사회 관심사를 만족!'(회사법 2004)
정부 부처	- 노동부	- 초기 : 무역산업부(DTI) - 2006년 이후 : 제 3섹터室 (2010년에 시민사회室로 개편)이 담당했고, 보건부에 사회적 기업과 설치

승인된 조직 유형	-민법, 상법에 규정된 사업 및 특별법으로 정한 기초 및 비영리 단체로 구성된 단체 및 협동 조합	-자선단체가 아니며, 자산 통제를 준수하는 모든 유형의 비즈니스
명칭 규정	-매우 엄격:승인된 단체만이 '사회적기업' 명칭 사용 가능	-사회적기업 명칭 사용에 제한 없음 -CIC(Community Interest Company) 등록 시스템
관리 지원	-특정적 -관리 컨설팅 -전문가의 교육 및 훈련 -공공기관의 사회적기업 제품 우선구매	-공식적으로 감독 당국은 CIC의 이사 또는 관리자를 임명하거나 이사를 해임 할 권리를 가짐 -실질적으로 사회적 기업 런던 (Social Enterprise London)과 같은 엄브렐라 (우산) 조직을 통한 사회적 기업 지원 가능성이 더 높음
재정 지원	-시설구매 또는 정부 건물 사용 -급여, 컨설팅비용 및 행정비용 -직원 사회보험비용에 대한 세금 공제 및 제공	-주정부의 자금 지원은 대부분 Futurebuilders 및 Capacity Builder와 같은 능력을 갖춘 독립 공공기관 뿐만 아니라 계약을 통해 지원
자산 통제	-이익을 창출하는 기업에만 적용 : 전체 이익의 2/3 이상이 사회적 목표에 재투자되어야 함	- 모든 CIC에 적용 : 이해 관계자에게 이익의 35% 미만 재분배 될 수 있음
거버넌스 구조	- 이해 관계자가 의사 결정 과정에 참여하도록 의무화	-특정되지 않음
지원 조직	-하향식 : 2011년 노동부 주관으로 한국사회적기업진흥원 설치 -노동부가 감독	-상향식 : 'Social Enterprise UK'와 같이 사회적기업 스스로 설립한 상향식 조직

나. 한국의 사회적기업 정책으로의 정책 이전

한국의 사회적기업 정책에서의 정책 이전과 정책의 유사성이 결여된 점을 고려하여 영국의 사회적기업 정책이 한국으로 이전되는 과정에서 차용자와 차입자 등 이해 당사자들의 정책 형성과정을 살펴보았다. 정책 재구성에서 가장 크게 영향을 미친 것은 한국 정부가 사회적기업 제도를 왜 도입했는지에 대한 정책 의도와 사회적기업이라는 제도에 대해 얼마나 정확하게 이해하고 있느냐 하는 것이었다. 좀 더 구체적으로 말하면, 사회적 필요 또는 정책적 목표 달성을 위해 사회적기업 제도를 사용하기로 결정한 후, 한국 정부는 원래의 사회적기업 제도의 맥락과 정확하게 일치하지 않는 다른 방식으로 영국의 사회적기업 정책을 해석한 다음, 이 해석을 바탕으로 한국 정책을 합법화 하려고 했던 것은 아니었는가 하는 것이다.

1) 정책의 차입자 및 차용자의 정책 적용 절차

사회적기업이라는 개념이 한국에 처음 소개된 이래, 사회적 기업은 늘 사회적 일자리 창출과 밀접한 관계를 갖고 논의 되었다. 사회적기업의 이점을 논의하기 위한 최초의 공식 학술회의는 2000년 12월에 빈곤과 실업을 극복하기 위한 국제 포럼이었다. 이 포럼에서 주요 관심사는 사회 복지였고, 유럽의 일자리 통합형 사회적기업(WISE, Work Integration Social Enterprise)가 국가의 문제를 해결할 수 있는 가장 적절한 후보로 거론되었다. 이 모델을 바탕으로 노동부는 2003년 사회 고용 창출 프로그램을 채택하였고 2004년에 시행에 들어갔다. 이 과정에서 한국 정부가 특별한 정책수단을 채택하기 이전에 새로이 만들어지는 사회복지사업의 수를 늘리는 것을 정책목표로 정하였다. 노동부의 지원을 받고 있는 한국노동연구원(KLI)이 발표한 보고서에 따르면 취약계층 대상 일자리 창출을 목표로 하는 사회적기업 정책이 노동부의 지원하에 운영되고 있다고 발표하였다. 이 목표를 달성하기 위해 사회적 기업을 최대한 활용할 수 있는 방법을 찾기 위해 노동부는 노동부, 한국노동연구원 및 학계에서 추천한 7명에서 8명까지의

태스크포스 멤버를 소집했다. 태스크 포스의 목적은 사회적기업 정책을 개략적으로 설명하는 것이었고, 그 결과 사회적기업 승인시스템 및 재정 지원 계획을 포함하는 정책 초안이 마련되었다. 이와 같은 정책 개요를 바탕으로 당시 여당은 일자리 창출과 승인 시스템에 초점을 맞춘 사회적기업 법안을 발의했는데, 이는 영국의 사회적기업 제도의 영향을 받았다고 주장했다.

영국의 사회적기업 정책과 한국의 사회적기업 정책의 차이, 특히 일자리 창출의 관점에서 규제와 집중 정도와 관련하여 한국 정부가 영국 정부가 운영해 온 사회적기업 정책이 어떻게 작동하는지 그 작동방식을 얼마나 깊이있게 이해하고 있는지에 대해 의문이 제기되기도 하였다. 그러나 2006년 야당에서 국회에 대안적인 사회적기업법을 제안하였는데, 야당이 제안한 이 법안에서는 사회적 기업의 역할에 대해 광범위하게 정의하는 것을 기반으로 하였고, 승인 시스템 대신 영국의 CIC 등록시스템을 도입하는 것을 내용으로 하였다. 이 법안은 많은 부분에서 영국의 사회적 기업 정책과 유사한 점이 더 많았고, 영국 정책의 특성을 이해하는 정책이 어떻게 비쳐졌는지 보여주었다. 계속되는 광범위한 논쟁 중의 하나로, 한국노동연구원은 영국의 일자리 통합형 사회적기업 전문가(영국의 사회적 기업의 업무 통합 측면에 초점을 맞춘 초청 기사 포함)에 대한 특별 저널⁹⁾을 발간하였는데, 이 특별호에서 한국노동연구원은 영국의 사회적기업 정책에 대해 취약계층을 고용하는 수단이라는 관점에서 해석하면서, 다른 관점의 방향에서 영국의 사회적 기업을 분석한 기사는 포함시키지 않았다. 이는 영국의 사회적 기업이 운영되는 맥락에 대한 이해를 달성하기보다는 일자리 통합형 사회적기업(WISE, Work Integration Social Enterprise)에 대해 관점을 좁게 가져갔다는 것을 의미하며, 한국 정부가 사회적기업을 특정한 방식으로 활용하려 했다는 의도 내지 바람에 따른 것이었음을 보여준다.

영국에서는 일자리 통합형 사회적기업이 사회적기업 전반의 부문에서 중요한 역할을 담당하는 반면, 현실적으로 정부가 의도적으로 사회적

9) Aiken, M. 2006. "Social enterprise in the UK." International Labor Brief Special Issue 2: 22-30

기업의 정의를 폭넓게 유지하면서 다양한 사회 문제를 다루는 조직이 광범위하게 존재하는 것은 현실이다. 실제로 영국 무역사회부(DTI)가 2002년 발표한 사회적기업 전략을 보면 영국의 사회적기업의 조건과 관련하여 최소한의 유급노동을 제공해야하는지 여부에 대해서는 명시적으로 언급하지 않고 있다. 따라서 사회적기업 정책을 빌려주는 입장의 영국에서 정책을 빌리는 한국으로의 정책이전과정에서 정책의 차용자인 한국 정부가 대출자인 영국의 사회적기업 정책을 다른 방향으로 해석하여 수립하였다는 것을 알 수 있다. 한국 정부는 당시에 지속되고 있던 정책적 문제를 해결하기 위한 수단으로 사회적 기업을 사용하는 것에 초점을 맞춰 제도를 수립함으로써 영국의 사회적기업 정책의 원래 맥락에서 정책이 작동하는 방식을 간과한 채 영국의 정책 내용을 차용하여 적용한 것으로 볼 수 있다.

2) 정책 차용자 및 이해관계자간 프로세스

2006년 12월 영국에서 사회적기업촉진법(SEPA)이 제정된 이후 한국 정부의 사회적기업 정책에 대한 접근 방식에 대한 문제제기가 이루어졌는데, 이는 한국의 사회적기업 정책이 일반적인 승인 시스템을 도입하고 국가에 재정적으로 의존하는 사회적기업을 활용하여 보다 폭넓은 고용 목표를 달성하는 수단으로 활용하는 것과 관련된 사안이었다. 좀 더 구체적으로 말하자면, 노동부가 실업률 감소라는 정책목표를 얼마나 강조하고 중시하는지는 실제로 사회적기업의 대상수혜자로 빈곤층과 취약 계층만을 포함하는 법 규정에도 불구하고 일반 실업자를 포함하고 있다는 것을 보아도 미루어 짐작할 수 있게 한다. 한국 정부는 이러한 비판을 정책 이해관계자들과 논의하여 해법을 찾으려고 하는 것이 아니라 정부 정책에 대한 적극적인 홍보를 통해 승인 체계를 합법화하려고 노력하였다. 특히, 정부출연연구기관이 출간한 여러 연구 논문을 보면 이와 같은 정부 정책에 정당성을 부여하려는 노력을 알 수 있다.

첫째, 정부출연연구기관인 한국보건사회연구원이 2007년 발표한 논문에서는 영국의 사회적기업 정책의 핵심 교훈 중 하나로 사회적기업들이

추진하는 사업의 신뢰성을 높이기 위한 승인 시스템이라고 주장했다. 그러나 영국의 사회적기업 시스템을 승인시스템에 대입하여 설명하는 것은 무리라는 것이 일반적인 의견이다. 영국은 한국과 같은 승인시스템 대신 영국 정부 규제 당국이 가벼운 터치(규제) 역할을 하는 CIC 등록 시스템을 사용한다. 새로운 조직이 지역 사회의 이익을 위한 활동을 수행하는 경우, 자산 잠금을 설정하고, 정부에서 정한 기본적인 요구사항만 충족하는 경우, 예를 들어 자선 단체가 아닌 경우 등에는 CIC 승인을 받을 수 있도록 한 것이다. 또한 영국의 사회적 기업에 대한 정의는 CIC 승인을 받은 경우에만 국한되지 않으며, 기업이나 조직 스스로도 자기 자신을 사회적 기업으로 명명할 수 있도록 하고 있다.

둘째, 위 보건사회연구원의 보고서가 일자리 창출을 강조하는 노동부가 내린 의식적인 결정의 수준 및 정도에 맞춰 작성된 것이라는 주장도 있다. 사회적기업 승인시스템이 시행된 첫 해인 2007년에 승인된 모든 사회적기업의 약 70%(36개 기업 중 25개 기업)가 일자리 창출 유형이었고, 사회 복지 서비스 유형의 경우 21개 기관이 신청하여 3개만 승인되었다(승인 비율 14.2%). 그러나 일자리 창출 유형의 사회적기업 승인율의 경우 이 보다 훨씬 더 높았다는 것을 알 수 있다(71건 중 25건, 35.2%). 이 통계에 따르면 일자리 창출을 기본 목적으로 하는 기업이 노동부로부터 사회적기업으로 승인될 가능성이 높다는 것을 보여주고 있다. 그러나 이러한 결과를 평가할 때 한국노동연구원이 발행한 보고서를 살펴보면, 사회적기업육성법에서 요구하는 신청서 요구내용 중 행정 섹션의 요구사항에 대해 부정확하거나 부적절한 답변을 제공했으며, 승인율 관점에서도 일자리 창출 유형의 사회적 기업이 지나치게 많았다는 점에 대해서는 언급하지 않았다는 점도 이와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다는 것이다.

셋째, 사회적기업 성공의 이유로 하향식 시스템을 언급하였다. 예를 들어, 한국노동연구원이 발행한 보고서는 승인 시스템이 매우 성공적 이었고, 특히 이들이 만들어 낸 사회적기업의 이미지 즉, 일정요건 이상을 갖추고 정부로부터 승인받은 기업이라는 측면에서 매우 긍정적인 이미지를 만들어내는데 성공적이었다고 평가하였다.

사회적 기업은 짧은 시간 내에 긍정적인 방향의 이미지를 구축하였다. 다른 기업들에 비해 상대적으로 철저한 승인 심사 시스템을 통과한 기업이라는 이미지 덕분에 사회적기업을 건전한 경영을 하는 조직이면서 동시에 사회적 목표를 실현할 수 있는 조직으로 보이게 된 것이었다. 승인 시스템은 지방자치단체장 및 지역 활동가들에게 사회적기업의 긍정적인 메시지를 전달함에 있어 매우 중요한 역할을 담당하였다. 또한 비영리단체와 자선단체가 추구할 수 있는 구체적인 모델을 선보였으며, 조직 및 행동 변화를 유도하였다.

그 증거로 사회적기업 정책을 빌려 쓴 정부와 이해관계자간의 정책 결정 구조에서 역사적 유산에 영향을 미치게 되는 정부의 하향식 의사소통으로 인해 정책 왜곡이 더 심해졌음을 보여준다. 이해관계자의 우려를 청취하고 염두에 두기 보다는 영국 CIC 등록제도가 한국 정부의 승인 시스템과 실질적인 차이가 있음에도 불구하고 이를 유사한 시스템으로 인식하는 한국 정부의 의도에 맞게 해석하고 합법화하기 위한 증거로 활용되었다는 것이다. 또한 일자리 창출 사회적 기업에 대한 지원 수준을 낮추고 일정 수준 사회적기업이 거둔 성과에 대해 사회적 기업의 성공요인이 하향식 승인시스템에서 비롯되었다는 방식으로 정부 주도 정책을 정당화하고 유지하려는 추가적인 시도가 이루어졌다.

이를 통해 의사소통과정과 관련하여 두 가지 관점에서 생각해 볼 수 있다. 정책대여자, 정책차용자 및 이해관계자 간에 동일한 사안에 대해서도 서로의 이해가 정책 지도자의 의도에도 불구하고 차용하는 정부의 관점에 맞춰 정책이 편향될 수 있다는 가능성과 이와 같은 정책 이전이 합법화의 수단으로 사용될 수도 있다는 가능성이다. 이것은 한국 정부의 다양한 주장, 특히 사회적기업의 고용 창출 역할과 승인 제도에 대한 내용에도 불구하고 실제 정책 내용의 측면에서 영국의 사회적기업 정책과는 유사점이 거의 없다는 점에서 이를 알 수 있다. 다만, 수익의 일정 부분을 사회적 목적에 사용하도록 하는 자산 잠금 측면에서는 그 유사점을 찾아볼 수 있다.

정책 프로세스의 측면에서 보면, 첫째, 영국의 사회적기업 정책에서 차용된 구성 요소로서 인식되는 부분이 거의 없고 비슷한 용어나 개념이 있더라도 원래의 의미와는 다른 방식으로 사용되고 있다는 점이다. 둘째, 정책수립 및 시행과정에서 이해관계자의 우려사항에 대한 정책 조정 없이, 한국의 사회적 기업 정책이 정부의 하향식 의사소통 방식을 통해 정당화되었다는 의미에서 새로운 정책 내용에 대한 고려가 부족하였다고 볼 수 있다. 이 과정은 복지규정과 정부 부처 간의 영역다툼 내지 주도권 다툼으로 인해 결과적으로 하향식 통제라는 유산을 남는데 크게 영향을 미치게 되었다. 이러한 제도적 유산을 통해 한국 정부가 영국의 사회적 기업 정책을 하향식 통제를 가능하게 하는 것으로 해석한 이유와 정책을 시도하고 정책을 합법화하기 위해 단방향 통신이 사용된 이유를 알 수 있게 한다.

또한, 한국의 사회적기업 정책의 내용 측면에서 몇 가지 문제점을 발견할 수 있다. 사회적기업 승인시스템 하에서 사회적기업으로 승인 받기 위해 신청한 대다수의 기업이나 조직은 사회적기업의 지위를 부여 받지 못했고, 그 중에서도 일자리 창출을 그들 기업이나 조직의 기본적인 목적으로 하지 않는 경우 진입기준은 훨씬 더 까다롭고 높아졌다. 엄격한 통제를 통한 하향식 접근 방식이 사회적 문제에 대한 혁신적인 접근이 가능했을 수도 있었음에도 이를 가로막았을 가능성도 있었기 때문에 이것은 사회적기업에게 기대하는 긍정적 효과를 도출하는데 심각한 한계로 작용했을 수도 있다.

또한 당초 사회적기업의 목표는 사회적 약자와 취약계층의 요구에 초점을 맞추었기 때문에 사회적으로 심각한 현안이었던 실업문제 해결이라는 정부 목표에 대한 대응 노력의 일환으로 광범위한 실업 문제 대응으로 대체된 것은 정책 대상목표 인구를 일반 실업자에게까지 확대한 것으로 어느 정도 목표가 이동되었다는 것을 보여준다. 당시 한국 정부는 이전부터 사회적기업 정책을 추진해 오던 영국의 정책방향이나 목표와는 큰 차이가 있음에도 불구하고 영국의 사회적 기업 정책을 일자리 창출

유형의 사회적 기업에 대한 통제의 정도와 편향성의 근원 내지 기본으로 삼았다. 즉, 한국 정부는 사회적 기업 정책을 채택하고 활용하여 미리 정해진 정책 목표(즉, 실업 문제 해결)를 합법화하려고 시도했다. 따라서 이 경우 이전될 정책의 본래 목적과 배경에 대한 철저한 이해의 중요성, 새로운 맥락에서 작동하도록 수정되어야 할 방법 및 이해 관계자에 대해 보다 깊이 있는 분석과 대책이 필요하였다. 관련 정책이 상대적으로 새로운 경우 이러한 요소에 대해 더 많은 관심을 기울여야 할 필요가 있었다는 의미이다.

특정 정책을 한 나라에서 다른 나라에서 차용하여 활용하는 것은 역사적으로나 제도적으로 민감한 틀 내에서 이루어져야 하는 사안이다. 물론 정책은 국가 간에 문자 그대로 옮겨지는 것은 아니다. 정책 내용과 결과는 지역의 사회-제도적 환경에 의해 변화되며, 제도적 구조, 과정 및 제약에 대한 충분한 주의를 기울이지 않고 다양한 가정된 상황, 가설에 몰두하는 경향도 발생할 수도 있다. 한편으로는 정책 이전 과정이 지속적인 변혁, 협상, 정치적으로 의도된 지위 변화 및 변위 과정 중의 하나로 여겨져야 하기도 한다. 또한 보다 강력한 권력 집중화를 가진 정치 체제 하에서는 정책 이전에 대한 다원적 관점이 정책 이전 과정에 적용될 가능성이 줄어드는 경향도 있다. 이는 권위주의적 발달 국가의 제도적 유산으로 인해 대통령직과 관료주의의 강력한 권력 집중이 아직 존재하고 있던 사회적 기업 제도 도입 초기의 한국의 경우에서도 마찬가지였다.

일반적으로 공공정책은 정책 과정에서의 복잡성, 불확실성 및 피드백 부족으로 어려움을 겪게 마련이다. 이러한 문제에 직면했을 때, 정책 지도자 또는 정책 담당자들은 문제점들을 은폐하기 위해 당초의 정책을 시행했던 국가로부터 많은 사람들이 오해할 가능성이 있는 자신들에게 유리한 정책 정보를 끌어와서 논리 구성에 활용하기도 한다.

마찬가지로 이해 관계자와의 양방향 의사소통은 양측에 대한 이해를 높이고 수혜자에게 더 유익한 정책으로 이어지는 긍정적 효과를 거둘 수 있다. 실제로 정책이 제대로 적용되기 위해서는 정책 이해 관계자의

피드백이 매우 중요할 것이다. 이를 위해서는 시간과 경비 측면에서 어려움이 있을 수 있겠지만, 공공 정책에 대한 참여적 접근의 강점은 함께 학습하고 함께 행동함으로써 사회적 문제에 창의적인 해결책을 제시할 수 있다는 점을 항상 염두에 두어야 한다.

V. 영국의 사회적기업 지속가능성 제고 정책

1. 시장화와 사회적기업

영국에서 공공서비스 개혁은 과거 노동당 정부 하에서 사회정책 발전과 관련한 핵심 주제들 중 하나였고, 2010년 이래 연합정부(연정)에서 주요 우선순위를 차지해 온 주제였다. 21세기에 들어 많은 사회정책들이 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 등 개별 지방정부에서 발전되어 왔으나, 이것들은 오로지 영국 내에서의 발전에 초점이 맞춰져 있었다. 이것은 때로 영국에서 ‘현대화’ 또는 ‘신 지방주의’으로 언급되기도 하였다. 그러나 실제로는 이 정책 아젠다는 시장화(Marketisation)라는 분명한 요소에 근거하고 있다. 시장화는 더욱 우수한 공공서비스의 효율성, 효과성, 책임성 발현을 목표로 하는 시장을 의미하였다. 시장화의 가장 핵심에는 복지서비스를 제공하는 개인(private) 공급자와 제3섹터 공급자가 개입하는 혼합경제에 있다.

과거 노동당정부를 비롯한 영국 정부는 공급자의 다양성을 높이기 위해 노력해 왔고, 특히 제3섹터 기관(TSO, Third Sector Organizations)들이 공공서비스 전달에 있어 보다 큰 역할을 담당할 수 있도록 이들의 역할을 강화하고 지원하여 왔다. 비록 실제 이들이 시장화에 대한 이론과 실제 적용이 뒤섞여 있는 것으로 비춰지기도 했지만, 이러한 정책으로 인해 TSO들은 그간 그들이 가진 전문지식, 유연성, 지방 정부 조직으로부터의 독립성 등으로 인해 배제되고 그들이 접근하기 어려웠던 많은 업무에 대한 접근할 수 있었고, 신탁자산 확보가 가능하게 됨으로써

그 기능이 크게 확대되었다. 이러한 시장화에 대해서는 두 가지 방향으로 판단해 볼 수 있다.

첫째는 제3섹터기관들의 펀딩 방법에 대해 생각해 볼 수 있는데, 많은 제3섹터기관들은 그들이 벌어들인 수입이 더 중요한 재원이 되는 등 자금흐름이 매우 다양화 되었다. 실제로 잉글랜드와 웨일즈에서 자선기관들은 그들이 벌어들인 수입이 2000~2010년 동안 106억 파운드에서 201억 파운드로 2배 증가하였다. 그 중 공공부문으로부터의 수입이 가장 많이 증가하였는데, 공공부문으로부터 수입 중 제3섹터 펀딩이 차지하는 비중이 점점 더 커지게 되었다. 공공부문 펀딩은 2001년 86억 파운드에서 2010년 143억 파운드로 성장하여 전체적으로 38% 성장하였다. 이 성장의 대부분은 가용가능한 보조금의 감소와 공공서비스 공급을 위한 계약펀딩의 활용 증가에 기인한 것이었다. 이 기간 동안 보조금은 44억 파운드에서 30억 파운드로 감소하였고, 계약펀딩은 43억 파운드에서 109억 파운드로 증가하였다.

이처럼 공공서비스 전달 계약들을 통해 벌어들인 수입은 제3섹터기관들이 시장화로 옮겨가는데 훨씬 더 중요한 부분을 차지하게 되었고, 공공부문의 계약은 많은 제3섹터기관들로 하여금 공공기관들과 관계를 갖도록 유도하였다. 이처럼 영국 정부는 제3섹터기관들에게 가장 큰 수익원이 된 공공서비스 공급을 정부를 대신하여 수행하도록 독려했다.

시장화의 두 번째 결과는 조직적인 구조, 문화 및 실행에 영향을 미치게 된다. 계약을 유지하고 관리하는 과정은 제3섹터기관들에게 좀 더 적극적이고 시장친화적인 조직들이 되도록 영향을 미쳤다. 이러한 조직적인 변화는 사회적기업가 정신으로 명명될 수 있는 제3섹터 행위로서 하나의 트렌드가 되어 왔다. 사회적기업가 정신은 하나의 행동이지만, 사회적기업이라는 조직의 형태를 가질 수 있게 된 것이다. 사회적기업은 특히 제3섹터 안에서 수입과 시장화의 변화를 전달하는 특별한 능력자로서 발전해 왔다. 왜냐하면 자선이라는 사회적가치와 결부된 비즈니스의 원칙과 자발적 행동이 결합된 형태이기 때문이다.

사회적기업은 전통적인 자발적인 조직보다 더 시장친화적이고, 고객 지향적이며, 자금자족할 수 있으며, 사업적이면서 비즈니스를 선호하면서 점차적으로 불명확해지는 영리와 비영리의 경계를 허물어뜨리는 것으로 묘사되어 왔다. 사회적기업들은 서로 중복되는 조직, 목표 그리고 가치를 갖는다. 그럼에도 불구하고, 사회적기업들은 제3섹터에서의 시장화가 미치는 영향을 주장하는 담론을 포괄하고 사회적기업들이 변화하는 임무와 다양한 압박을 아우를 수 있는 조직형태를 갖고 있다. 결과적으로 사회적기업은 공공재원이 영원한 것이 아닌 잠재적으로 부족해질 것이라는 맥락에서 보다 다양하고 믿을만한 수입에 의한 서비스제공에 적절한 대응능력을 가져야 한다. 사회적 문제에 대한 단기적인 대응보다는 지속가능한 발전을 창조할 수 있는 재정적 능력을 제공할 뿐만 아니라 효율성과 책임성도 발현해야 한다.

2. 사회적기업 투자펀드(Social Enterprise Investment Fund)

20세기 이후 많은 서구 국가에서 공공서비스 전달체계 시장화를 활성화 하기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 여기에는 시장에서 공급자와 수요자, 대체공급자의 교체가 필요하고, 특히 많은 정부에서 여기에 제3섹터 서비스 공급자들을 포함시켜 왔다. 영국 노동당 정부는 영국의 건강 및 사회보건서비스(Social Care Service) 분야에서 사회적기업의 공급(즉, 사회적기업의 숫자를 늘리는 것)을 활성화하기 위해 2007년 사회적기업투자펀드(SEIF, Social Enterprise Investment Fund)를 도입하였다. 여기에서 영국의 사회적기업 투자펀드가 신생 사회적기업의 초기 및 성장단계에서 어떤 역할을 하였는지, 한계점은 무엇이었는지 살펴보고자 한다.

사회적기업 투자펀드는 신생 사회적기업의 초기에는 팔목할 만한 혜택을 제공하는 역할을 하였으나, 장기적인 생존가능성(sustainability)에 기여한 측면에서는 대부분 기업들이 수입의 대부분을 보조금에 의존하고 공공

부문 계약에 있어 경쟁할 만한 지위를 갖지 못하고 있다. 이는 많은 공공부문의 투자가 시장 형성과 같은 역할에 있어 한계가 있을 수 있음을 시사하는 것이다.

사회적기업은 공공서비스 개혁에 관심을 가지고 있던 영국의 정치인들에게 매력적인 존재로 다가왔다. 2001년 영국 정부는 무역산업부(DTI, the Department of Trade and Industry)에 사회적기업과(Social Enterprise Unit)를 신설하여 영국 정부의 사회적기업에 대한 지원을 직접 지원하도록 하였다. 이 기능은 2006년에 제3섹터실(the Office for the Third Sector, OTS)과 통합되었고, 시민사회실(Office for Civil Society, OCS)로 명칭을 바꾸어 계속 업무를 수행해 오고 있다. 무역산업부의 사회적기업과는 사회적기업을 ‘본질적으로 사회적목적을 가지고 있으며, 초과이익을 동업자나 경영주 오너의 이익을 극대화하기 보다는 비즈니스나 지역사회의 목적에 맞도록 재투자하는 기업’으로 정의하였다.

사회적기업들은 제3섹터에서의 영업이익과 계약과 관련한 변화를 반영하였다. 그들은 여당과 야당 모두 선호하여 지원정책을 펼쳤던 헬스케어 및 소셜케어 개혁과 관련하여 보다 더 다양한 공급자 베이스 역할을 담당하는 등 중요한 역할을 수행하였다. 그러나 사회적 목적을 비즈니스에 접목하는 것은 국가의 보조금을 공공기금의 재원으로 전환하는 문제와 관련하여 몇몇 걸음으로 드러나지 않는 잠재적이고 중대한 문제들을 안고 있었다. 그것은 사회적기업이 과연 공공섹터 계약과 비즈니스 개발이라는 새로운 재정적, 정치적 환경에 적합한 능력과 기술을 보유하고 있는 것인지에 대한 다양한 분야에 걸친 의문이었다. 많은 사회적기업들과 제3섹터기관들은 그들이 서비스 제공 계약을 하는 곳인 공공재원에서 지원되는 보조금에 의존하는 경향이 많은 규모가 매우 작은 집단이었다. 게다가 제3섹터기관들은 계약을 낙찰받기 위한 입찰 요건 및 절차 수행 등 관련 능력과 경험이 부족하였고, 특히 대규모 개인 서비스공급자와 경쟁하는 경우 더더욱 주문과 조달 과정에 대한 협상에 있어 어려움을 겪었다. 이에 따라 정부는 이들이 충분히 사업을 수행할 수 있는 조직으로 인식하지 않았다.

사회적기업의 성장과 지속가능성에 대한 지원을 위해서는 적절한 자본과 기술의 지원이 필요했다. 그리하여 그들에게 공공서비스 전달사업에 입찰할 수 있도록 지원하였다. 그러나 사회적기업들에게 제공된 지원은 재정적 지속가능성을 담보해 주는 것으로 비춰졌고 기존 조직이나 기업 보다는 신생기업에 초점이 맞춰진 ‘조각나고 덕지덕지 누더기’ 정책이라는 비판을 받았다. 특히 소셜케어 분야에서 기업의 수입 흐름이 예측하기 어렵다는 비판을 받았는데, 이는 그들 자신의 성장과 발전을 제약하면서 돈을 찾아 헤매는 그야말로 ‘근근히 먹고 사는’ 조직이라는 것이었다. 어떤 제3섹터기관들은 그들의 생존에 너무 많은 시간 또는 에너지를 사용함으로써 리더십 기술을 개발하고 구석구석에서 일어나고 있는 일에 대해 명확한 청사진을 만들기 위한 연구개발을 제대로 하지 못했다. 그들은 미래에 자기 조직의 지속가능성에 투자하고 개발하기 보다는 서비스 전달에만 관심을 갖고 있는 실정이었다.

영국 노동당은 이 분야에 대한 재정적 지원 및 비즈니스에 대한 지원을 매우 중요하게 여겼고, 실제로 정부는 이들을 지원하기 위해 상당한 규모의 직접적 재원을 투자하게 된다. 이러한 사회적 투자프로그램들은 제3섹터기관들이 공공부문의 서비스를 제공하는 계약을 담보하는 능력을 개발하는 목적을 가지고 있었다. 이들 중 가장 눈에 띄는 것은 2005년 설립된 미래설계 펀드(Futurebuilders fund)로 자금대출과 공공서비스 전달 및 사회적 성과물의 달성을 위한 능력개발을 위한 비즈니스 지원이 어떻게 이루어질 수 있는지를 실험하는 정책실험(policy experiment)으로서 기능하였다. 2005년부터 2011년까지 2억 1천5백만 파운드가 제3섹터기관들의 공공섹터 계약 입찰에 지원되었다. 공식적으로 펀드는 조직역량 확보와 공공서비스 계약 확보 등 제3섹터를 지원하는데 사용되었으나, 일부 기업들은 여전히 수익을 창출하고 계약을 이행하기 위한 전략적 변화를 만들어내는데 어려움을 겪었다.

사회적기업투자펀드(SEIF, Social Enterprise Investment Fund)는 이 지원과 투자전략의 또 다른 요소였다. 이 펀드는 2007년 영국 보건부

(DH, Department of Health)에 의해 설립되었고, 사회적기업들이 건강 및 사회적 케어 서비스 전달하고 공공섹터 계약에 있어 다른 공공 및 개인 공급자들과 경쟁할 수 있는 능력이 신장되도록 직접적으로 사회적 기업들을 지원하는데 초점을 맞추었다. 건강 및 소셜 케어 분야는 들 이상의 다양한 개인 및 제3섹터 전달체계의 시장공급자를 포괄할 방법을 모색하는 등 공공서비스 개혁 분야에서 가장 중요한 분야였다. 특히 최근 노동당 정부는 사회적기업이 대단히 중요한 역할을 할 것으로 생각하였다. 비록 사회적기업투자펀드가 건강 및 사회적 케어 분야에 대한 영국 정부의 프로그램이었지만, 이는 공공서비스 전반에 걸친 시장화의 완성과 현대화 프로그램을 진행하고 있던 다른 유럽 국가의 복지체제에게는 완성을 의미하는 것이었다.

사회적기업투자펀드는 영국 보건부가 온전히 소유하고 통제하는 Community Health Partnership에 의해 전달되었다. 이 펀드는 2009년 사회투자사업(SIB, Social Investment Business)로 다시 이관되었다. 사회투자사업은 보조금과 대출의 혼합된 형태의 1억 파운드 예산으로 시작되었고, 2010년 정부가 바뀐 이후에도 계속되었다. 이 사업을 통해 사회적기업이 창립될 수 있는 조언과 초기자금을 지원하였고 기진행되고 있는 건강 및 사회케어 서비스의 전달을 담당하는 기존에 설립되어 있던 회사들을 지원하였다. 게다가 사업계획에 관한 조언과 관리조직을 포함한 사업지원을 제공하였고, 사회적기업들이 입찰을 할 수 있도록 지원하여 그들이 지속가능성을 제고하는데 도움을 주었다.

사회적기업투자펀드의 보다 장기적인 목표는 질 높은 서비스의 제공, 환자와 서비스 이용자들에 대한 건강 및 사회서비스를 제공하여 건강 및 사회적 케어서비스 개혁 관련 정부의 아젠다를 보다 훌륭하게 수행할 수 있도록 하는 것이었다. 사회적기업투자펀드의 또 하나의 장기적인 목표는 대출받았던 사회적기업들이 대출금을 상환함으로써 이들의 지속가능성을 확보하는 것이었다.

사회적기업투자펀드는 2011년까지 80,712,510파운드를 531개 사회적기업에

투자하는 방법으로 사회적기업의 창업 및 성장을 지원하였다. 각 사회적기업들은 546파운드부터 많게는 3,115,150파운드까지 지원받는 등 상당한 격차가 있기는 하나, 평균으로 하면 기업당 152,001파운드를 지원받았다. 이 펀드의 주요한 목표는 사회적기업들이 사업계획을 발전시키고 보조금에 의존하는 문제를 극복할 수 있도록 하기 위해 보조금과 용자를 혼합한 형태로 지원하는 것이었다. 이러한 정책의도에도 불구하고 전체 투자의 86%(69,339,872파운드)는 보조금이었고, 14% (11,372,637파운드) 만이 용자였다. 전체 기업 중 10%인 55개 기업 만이 용자를 받았다. 그러나 용자를 받은 이들 기업들의 대부분 또한 보조금을 받았고, 오직 8개 기업(2%) 만이 용자를 받았다.

<표> 2011.3월까지 사회적기업투자펀드 전체 투자현황¹⁰⁾

구 분	
총 투자액	£ 80,712,510
투자받은 기업 수	531
투자받은 평균금액	£ 152,001
보조금	
총 보조금 금액	£ 69,339,873
보조금 받은 기업 수	523
기업당 평균 보조금 금액	£ 132,581
대출	
총 대출금액	£ 11,372,637
대출 받은 총 기업 수	55
기업당 평균 대출금액	£ 206,775

보조금은 특히 신생 사회적기업들에게 큰 도움을 주는 역할을 담당하였는데, 이는 신생 사회적기업들은 아직 이자를 상환할 수 있는 능력을 갖추지 못하고 있었기 때문이다. 사회적기업투자펀드가 투자한 기업들의

10) TSRC(2012.12) Start-up and Growth : National Evaluation of the Social Enterprise Investment Fund(SEIF), P22

52%가 신생기업들이었고, 많은 신생기업들은 사업지원, 합법적이고 장기 지속가능한 발전적 지출을 위해 사용되는 보조금에 기반을 둔 사회적기업투자펀드의 신생 사업자금을 조달하여 사용하였다. 또한, 이러한 베이스를 기반으로 외부적이고 전문화된 컨설팅 지원이 중요한 기능을 수행하였고, 이를 통해 마케팅 수단의 발전과 사업계획, 합법적인 조직 구조와 회계시스템이 가능해졌다.

특히 이들 50여개 기업들에게는 노동당 정부 하에서 NHS(National Health Service, 국민건강서비스)의 보조금 지원이 중요하였다. 이들은 8,333,385파운드를 투자받아 전체 기업 투자금의 10%를 차지하였다. 임상 의사들이 이들을 이끌었고, 사회적기업투자펀드는 자금조달 자문 비용, 합법적인 비용지출과 사업지원 매니저의 채용 등과 같은 사업과 관리에 있어 매우 중요한 역할을 담당하였다. 특히나 이들 기업들에게는 사회적기업투자펀드가 잠재적으로 재원을 지원받을 수 있는 유일한 창구이기도 하였다.

사회적기업투자펀드의 투자잔액 48%는 기존 사회적기업의 발전 및 성장을 지원하는데 사용되었다. 48%의 투자액은 기존 사회적기업들의 사업영역을 확장시키는데 기여하였고, 대부분(44%)은 건강 및 소셜케어 서비스 전달에 사용되었으며, 4% 만이 건강 및 소셜케어 서비스가 아닌 다른 분야의 사회적기업에 사용되었다. 많은 사회적기업들이 건물 및 장비 구입의 구입과 건물 내부정비 등 조직 정비를 위해 대출 뿐만 아니라 보조금도 함께 받았다.

사회적기업투자펀드의 투자를 받은 기업들은 다양한 기능 및 전문성을 갖춘 ‘하이브리드’기업을 포함하여 매우 다양하게 나타난다. 그러나 외견상으로는 모두가 ‘건강’에 대한 목표를 보여주고, 기존 서비스 제공 시스템을 대체하기 보다는 건강 및 소셜케어 서비스 내에서 격차를 해소하는 방향으로 목표를 갖고 운영되어 왔다. 그들은 특히 가난, 정신질병 또는 알코올이나 약물 폭력에 의한 피해 등 고통에 시달리는 취약계층을 대상으로 하는 서비스를 제공하고 있다. 그러므로 사회적기업투자펀드는

영국 건강부가 건강 측면에서 불평등한 대우를 받고 있는 대상자들의 요구를 충족시키고자 하는 목표를 달성하는데 크게 기여하였다고 볼 수 있다.

3. 사회적기업의 지속가능성 제고를 위한 투자

건강 및 소셜케어 분야 사회적기업이 설립 후 장기간 지속가능성을 확보할 수 있느냐 여부는 전적으로 공공서비스 입찰과 전달능력에 달려 있었다. 그리고 사회적기업투자펀드의 투자는 투자받는 기업들의 능력과 기술의 증진을 지속적으로 요구하였다. 이는 불가피하게 장기적인 도전과제가 되었고, 사회적기업에 대한 평가시 제기된 증거들이 혼합된 영역이었다. 사회적기업들은 이미 건강 및 헬스케어 기능을 수행하고 있고 이와 관련한 새로운 계약들을 지속적으로 확보해 내고 있다. 조사 결과 절반 이상(52%)의 사회적기업들이 사회적기업투자펀드의 투자를 받은 이후 공공서비스 전달 관련 새로운 계약을 따냈고, 약 1/4의 사회적기업들이 사회적기업투자펀드 투자 이후 최소한 3개 계약을 낙찰받은 것으로 나타났다. 그러나 사회적기업투자펀드의 투자를 받은 나머지 48%는 아무런 계약도 따내지 못했다. 다만, 이 중 1/4 이상(29%)의 투자를 받은 사회적기업들은 사회적기업투자펀드 투자 이전부터 건강 및 헬스케어 관련 계약들을 가지고 있었고 이는 사회적기업투자펀드의 투자가 새로운 계약을 창출했다기 보다는 기존 계약들의 전달을 지원하는 것일 수 있다는 의미로 볼 수도 있다. 그럼에도 불구하고 계약이 종료된 계약들을 갱신하거나 기존 계약들을 대체하는 것이 매우 어렵다는 것을 다양한 사례를 통해 쉽게 확인할 수 있다는 것 또한 사실이다.

공공서비스가 점진적으로 감소하는 분위기 속에서 몇몇 사회적기업들의 살아남기 위한 치열한 노력들을 보여주는 경우도 나타났다. 사회적기업투자펀드 지원을 받은 기업 중 13%가 문을 닫았는데 이는 일차적으로 추가적인 펀딩이 부족한데서 기인한 것으로 볼 수 있다. 13%라는 조사 결과는 영국의 일반적인 사업체 폐쇄의 수치인 12%와 비슷한 것으로

볼 수 있으나, 이는 폐업한 사회적기업들이 이 조사에 소극적으로 임하여 수치가 작게 나타났을 가능성도 감안하여 보아야 한다. 게다가 사회적기업들이 단순히 그들이 활용할 수 있는 재원으로부터 지원을 받고 있다는 점을 보여주고 있는 것으로, 많은 사람들이 사회적기업들의 미래에 대한 확실성 내지 안정성에 대해 불안감을 갖고 있다는 점, 특히 경제적 불안과 공공부문의 개혁이 추진되는 기간에 더욱 그러하였다.

일부 사회적기업들은 새로운 계약들을 확보할 수 있고 그들 스스로 상업적인 수익을 창출할 수 있는 능력을 갖추었지만, 많은 나머지 기업들은 여전히 보조금에 의존하고 있다. 영국의 사회적기업을 대상으로 한 조사에서 51%의 응답자들이 최근 사회적기업투자펀드 투자금 외에도 공공부문으로부터 보조금을 받았고 49%는 추가적인 공공부문의 보조금을 받기 위해 신청할 의향이 있다고 대답하였다. 하지만 대출을 원하는 기업은 거의 없었다. 앞에서 언급했듯이 절대적인 대출 베이스의 2%를 포함한 14%의 투자 만이 대출이었고, 18%의 응답자 만이 향후 공공부문 대출에 응할 것을 고려하고 있다고 답하였다. 이 역시 향후 상환의무가 발생하는 대출 보다는 상환의무를 질 필요가 없는 보조금에 의존하는 것으로 기업의 지속가능성 내지 생존가능성이 아직 확보되지 않은 기업이 많다는 것을 의미한다.

사회적기업투자펀드의 보조금 펀딩에 대한 높은 의존도는 독립적인 투자자 또는 사업적인 투자자들로부터 사회적기업들의 수요가 과장되어진 탓도 있다. 하지만 4%의 투자가 개별 목적은 다르지만 그 전년도에 이미 은행대출을 받았다. 이는 사회적기업투자펀드의 대출이 더 넓은 사회적기업에 대한 투자시장을 불필요하게 왜곡시키지 않았다는 것과 또다른 자금 임대인들과 공동투자(Co-investment)를 활성화 시켰다는 점을 확실하게 보여준다. 2011년까지 45개 거래로 24,130,257파운드가 이루어졌으나, 대부분은 공동투자자들의 보조금이었고, 47%에 달하는 많은 부분이 공공 및 EU 재원에서 지원되었고, 22% 만이 시중은행에서 조달하였다. 여기에는 사회적기업들이 사회적기업투자펀드로부터 어쩔 수 없이 지원을 받고 있고, 많은 사회적기업들이 교부금 펀딩을 찾아다니고

있음을 보여주는 상당한 증거들도 있다. 많은 사람들은 그들이 대출을 갚을 수 없을지도 모르기 때문에 대출을 떠맡을 만큼 재정적으로 안정적이지 않다고 느끼고 있다.

사회적기업투자펀드 투자자들은 사회적기업 운영자들에게 교육훈련을 통해 비즈니스 및 전문적인 기술을 개발할 수 있는 기회를 제공하였고, 다른 한편으로는 비즈니스 차원에서 지원이 요구되는 것을 구매해 주었다. 상당한 금액의 사회적기업투자펀드 투자금이 외부로부터 비즈니스 지원과 비즈니스 지원 매니저나 컨설턴트와 같은 전문인력 지원을 위해 사용되었다. 펀드매니저들인 SIB는 비록 투자받은 기업들의 33%에게만 투자금이 지원되고, 투자받은 이들 중 일부는 이것이 충분한 수준에 미치지 못하며, 전문성도 사회적기업들이 요구했던 수준에 미치지 못한다고 느끼기도 하였지만, 이들 역시 투자 패키지의 일부로서 비즈니스 지원이 이루어졌다.

4. 사회복지 전달 서비스

사회적기업이 건강 및 소셜케어 서비스 전달 관련 계약을 통한 지속 가능한 기업이 될 수 있느냐 하는 것은 단순히 그들의 조직적인 발전 및 준비성에 달려있는 것이 아니라 위탁받아 수행되는 서비스의 품질을 통한 그들의 경쟁력을 판단하여 이루어져야 한다. 영국 정부가 'any qualified provider(자격이 부여된 공급자는 누구나)' 전략을 통해 업무 위임환경을 개선하기를 간절히 바랬지만 사회적기업투자펀드에 대한 연구결과는 사회적기업의 소셜케어 서비스 전달체계가 아직 미숙한(유아기적) 단계에 있고, 특히 서비스 위임업무에 대한 마인드에서 더더욱 그렇다는 것을 보여주었다.

비록 사회적기업들과 긍정적 관계를 갖고 사회적기업들이 성장하고 발전할 수 있도록 진작시켰다고 일부 믿는 사람들이 있기는 하지만 사회적기업들이 상당한 투자가 이루어지지 않았고 계약과정에서 필요로 하는

일들을 담당할 만한 능력이 부족하다는 것을 지속적으로 인식할 필요가 있었다. 이러한 위협요소들은 사회적기업들에게 공공서비스 전달 계약을 제공하는 것을 부정적으로 바라보는 시각을 가진 이들에게는 도박으로 비쳐질 수 있다는 것을 의미하였다. 게다가 투자를 받을 준비가 되어 있거나 위탁업무를 수행할 조직과 절차 등 충분한 능력을 갖추고 있는 사회적기업들은 특히 투자자들의 요구를 잘 듣지 않았다. 관료화되고 공식화된 재원 획득절차들은 종종 지역사회에 기반을 둔 소수의 사회적기업들을 긴장하게 만드는 요소이다.

사회적기업투자펀드는 당연히 위탁업무 수행에 있어 조정자 역할을 하는 것이 아니라 건강 및 소셜케어 전달업무를 하는 사회적기업이 지속 가능한 발전을 할 수 있도록 지원하는 기능을 지속적으로 수행해 오고 있다.

5. 사회적기업의 시장화 노력

영국에서의 시장화는 제3섹터기관들, 특히 사회적기업들이 경쟁시장 내에서 확립하고 살아남아야 하고, 살아남을 수 있어야 하는 치열한 화두였다. 그리고 영국 노동당 정부는 사회적기업들이 생존하고 지속적으로 발전해 나갈 수 있도록 최대한 지원하였다. 사회적기업투자펀드는 사회적기업들이 개방된 건강 및 소셜케어 부문 시장에서 공공부문, 사기업, 제3섹터 공급자들과 경쟁할 수 있는 능력과 기술을 갖추 수 있도록 하는데 목표를 갖고 있는 주요수단의 하나였다. 또한 대체적으로 사회적기업들의 창업 및 성장, 그리고 공급자 범위의 확대에 있어 성공적이었다는 평가를 받고 있다. 게다가, 대부분의 사회적기업들이 건강 및 기초케어 서비스의 주요흐름의 외곽에 있었고, 건강 등 분야에서 취약하고 불리한 그룹들과 함께 일하고 있었다.

사회적기업투자펀드는 사회적기업들에게 주요한 신규 수입원이 되었고, 이들이 설립되고 시장에서 경쟁하며, 서비스 전달에 필요한 능력을 확장하는데 커다란 효과를 거두었다. 게다가 이 펀드는 공공분야의 지원이 가장 취약했던 건강 서비스 분야에 특히 초점을 맞추었고, 이는 국민

건강서비스(NHS)가 타겟으로 삼았던 몇몇의 수요를 맞추는 데 도움을 주었다. 그러나, 최초의 의도에도 불구하고 사회적기업투자펀드 투자의 대부분은 보조금의 형태를 갖고 있었고, 대출의 형태를 가진 경우에도 보조금을 동반하거나 외부 자유경쟁시장에서 마주하게 되는 것들보다 우호적인 조건이거나 외부 상업시장에서는 대출이 불가능한 조건들이었다. 이들 투자들은 신생 사회적기업들을 지원하면서 보다 장기적인 지속가능성을 담보하기 위해 세부 지원내용들이 아주 투명하게 진행되지는 않았다. 이는 13%의 기업들이 재정적인 지원을 받는 기간 중 폐업한 것에서 알 수 있다.

사회적기업투자펀드에서 보조금 형태로 지원한 것 중 많은 비중이 신청기업들의 신청 및 수요에 의해 이루어졌다. 하지만 이 같은 결과에는 행정적인 요인들도 함께 복합적으로 작용한 것이었다. 앞서 언급한 대출을 위한 은행업무능력이 포함되었으나 이는 모든 신청에서 1년 단위 운용규정의 효과(충격)가 함께 복합된 것이다. 사회적기업투자펀드가 공적펀드였기 때문에 각 회계연도 내에서 펀드를 소비하고 그 내역을 설명할 수 있는 관리자를 필요로 하였다. 이는 행정공무원(행정가)들이 연말에 돈을 빨리 내보내야 하는 압력을 받는다는 것을 의미하는 것으로 이러한 보조금이 기업들에게는 보다 더 매력적으로 다가왔다. 영국 보건부에서도 이를 문제점으로 인식하였으나, 이러한 방향으로 매년 펀드 집행계획이 수립되는 것을 막지는 못했다. 전체적으로는 자발적이고 대출을 받을 수 있는 능력이 있는 많은 기업들은 배제하는 방향으로 운영되도록 계획이 관리되었다.

결과적으로 사회적기업투자펀드가 대체적으로 사회적기업의 창업 및 성장, 그리고 공급자의 범위를 확대하는데 있어 성공을 거둔데 반해, 사회적기업의 보다 장기적인 지속가능성이 가능해질 수 있도록, 보다 장기적인 투자재원을 확보하고 관리할 수 있는 그들의 능력이 갖추어진 면에서는 완전한 성공작이었다고 할 수는 없는 면이 있다는 것을 알 수 있다. 이는 많은 사회적기업들이 다른 공공기관, 사기업 그리고 제3섹터 기업들과 계약을 수주하기 위한 강력하고 치열한 경쟁을 할 위치에 있지

않다는 점을 보여준다. 이는 다른 한편으로는 사회적기업들의 보다 장기적인 지속가능성과 점차 확대되는 추세를 보이고 있는 건강 및 소셜케어 시장에서 경쟁하고 생존할 수 있는 능력을 갖추기 위해서는 사회적기업투자펀드의 보조금 지원이 보다 장기간 더 많이 필요로 한다는 것을 의미한다.

SEIF는 공공서비스 전달체계에서 사회적기업의 발전을 위한 정부투자의 장점과 단점을 보여주었다. 비록 영국에서 처음 시행되었으나 보조금 및 대출 투자를 통한 사회적기업의 창업 및 지속가능성이라는 당초의 목표는 이를 모방하려는 다른 나라 정부나, 또 다른 복지 이슈를 시행하려는 정책기획자 및 시행자들에게 보다 건설적인 방안을 찾는 데 모델이 되어준 것 또한 부인할 수 없는 사실이다.

사회적기업투자펀드는 2007년부터 2011년까지 4년 동안 사회적기업에 1억 파운드를 투자하였고 사회적기업들이 시장화된 건강 및 소셜케어 환경에서 준비된 투자처로서 창업하고 지속가능할 수 있도록 지원할 것을 약속하였다. 그러나 사회적기업투자펀드의 긍정적·부정적 효과에 대해서는 논란이 있으나 여기에는 몇 가지 중요한 메시지가 있다.

공공서비스 전달분야에 시장성을 도입하는 것은 공급자와 수요자 모두에게 변화를 요구하는 것이었다. 공급이 문제였는데 특히 제3섹터는 사회적기업들이 경쟁시장에 진입할 수 있는 준비나 요건을 갖추지 못하고 있었고, 많은 소규모 신생 사회적기업들이 주로 문제가 되었다는 점이다. 영국 정부는 지원을 통해 이들이 시장에 대비할 준비하고 요건을 갖추도록 할 방안을 모색하였으나, 이 투자금이 제대로 효과를 발휘하기 위해서는 지원시 요구사항과 투자금을 투자받는 사회적기업의 입장에서 이를 충족시킬 수 있느냐 여부를 담당하는 재정업무 담당자의 능력에 의해 좌우되었다. 이것들을 실행에 옮길 때 미래에 지속가능한 경제적인 기초를 확보하게 할 수도 있는 장기간의 대출 및 투자를 확보하기 보다는 회사를 설립하고 시장 진입에 우선순위의 초점을 맞추고 이를 위해 단기 보조금에 지나치게 의존하게 만드는 결과를 초래하는 문제점도 노정되었다.

이들 공급자측면의 문제들은 업무 위탁자들의 인식과 행위로 인해 건강 및 소셜케어 분야 공급자들인 사회적기업들이 제약을 받을 경우 문제는 더욱 악화되게 마련이다. 몇몇 업무를 위탁하는 기관에서 사회적기업이 처한 환경과 잠재력에 대한 이해가 완전하지 못하는 문제점과 사회적기업들과의 계약 연장에 소극적인 경우를 생각해 볼 수 있다. 물론 이러한 문제들로 인해 공공서비스의 시장화에 취약점이 있다거나 성취할 수 없다는 의미로 직결되지는 않는다.

결국 사회적기업투자펀드의 투자에는 또 다른 측면이 있는데 건강 및 소셜케어의 전달체계를 또 다른 형태로 공급하는 사회적기업의 발전이다. 정부의 정책목표는 결국 헬스케어 공급에 있어 서비스 전달체계의 긍정적인 발전을 이룩하고 건강이라는 성과를 거두면서 더 많은 선택과 다양성을 발견하는데 있다는 점이다. 다만 국민들의 건강케어 서비스와 건강개선 성과를 이끄는 대체공급자 즉 사회적기업에 대한 투자를 어느 정도까지 해야 하는가에 대해서는 보다 많은 고민이 필요한 것 또한 엄연한 현실이다.

VII. 정책 제언

영국과 한국은 역사적으로 문화적으로 서로 다른 배경을 가지고 있다. 따라서 사회적기업의 전신 내지 밑바탕이라 할 수 있는 자선단체, 비영리기관 등 제3섹터의 활동 및 역할도 서로 달랐고, 현재의 사회적기업 관련 법적 제도적 기반도 다른 형태를 취하고 있다. 따라서 영국의 사회적기업 관련 제도를 동일한 형태로 우리에게 적용하는 것은 어려움이 많다. 단순한 적용 보다는 현재 우리의 제도적 여건 및 정부정책에서 벤치마킹하여 보다 발전적으로 적용할 수 있는 대안을 몇 가지로 제안하고자 한다.

1. 미래의 사회적기업 창업자 육성

사회적기업이 지속적으로 성장하고 제 기능을 십분 발휘하기 위해서는 각종 재정적·제도적 지원도 중요하겠으나, 무엇보다 중요한 것은 사회적기업에 대한 높은 사회적 관심을 바탕으로 이들에 대한 사회 전반의 긍정적 인식이 확산되어야 한다. 그래야만 사회적기업에 대한 지원과 관련 정책이 원만하게 추진될 수 있기 때문이다. 이러한 사회적 분위기를 바탕으로 사회적기업의 양적·질적 성장 및 발전을 위해서는 사회적기업에 대한 긍정적 마인드를 가진 청년층의 사회적기업 창업이 이어져야 하는 것은 필수요건이라 하지 않을 수 없다. 여기에는 청년들의 사회적기업에 대한 관심 제고가 반드시 수반되어야만 가능한 일이다. 이를 위해서는 정부나 관계기관의 사회적기업에 대한 홍보나 캠페인 만으로는 충분한 효과를 거두는데 한계가 있다.

보다 적극적인 방법으로 학교 교육과정에 사회적기업에 대한 내용을 포함하여 학교 교육과정에서부터 사회적기업에 대한 교육을 통해 사회적기업의 기능, 사회적목표에 대한 긍정적 가치 정립 등이 수반될 때 우수한 사업 아이템과 열정을 가진 청년 사회적기업가를 배출해 낼 수 있을 것이다. 이와 함께 사회적기업에 대한 단순한 이론 교육의 차원을 넘어 사회적기업 내지 사회적경제에 대한 실질적인 체감을 할 수 있는 기회를 부여하는 것 또한 매우 중요할 것이다. 예를 들어 지역 소재 사회적기업과 연계한 체험활동, 학교 내 적용 가능한 사회적기업 운영 방안(예를 들어 학교매점의 사회적기업 형태 운영 등)을 다양하게 마련하여 체험하도록 하는 방안 등을 생각해 볼 수 있을 것이다.

영국에서도 미래의 사회적기업 지도자를 육성하고자 다양한 방법으로 사회적기업에 대한 지식과 동기부여를 제공하는 등 적극노력을 경주해 오고 있는데, 그 중 몇 가지 사례를 소개해 보고자 한다.

스코틀랜드의 Social Enterprise Academy(SEA)는 2008년 설립된 이래 Social Enterprise School을 운영해 오고 있다. 스코틀랜드 정부의 재정

지원으로 시작된 이 아카데미는 학생 및 교사들이 주축이 된 사회적기업을 학교 내에 설립하도록 지원하는 것이 특징이다. 현재까지 500개 이상의 학교에서 이를 시행하고 있고, 천명이 넘는 교사들이 참여하였으며 매년 우수 학생들을 시상하고 격려하는 행사도 갖고 있다. 일례로 스코틀랜드 세인트루크 고등학교 학생들이 학교 운동장에서 네일아트 서비스를 제공하는 사회적기업을 운영하고 있는데, 처음에는 이 서비스를 교사, 교직원, 학생들에게 제공하고 그 이윤을 지역자선단체에 기부하였다. 차츰 서비스 제공대상을 확대하여 지역복지단체와 호스피스를 대상으로 서비스를 제공하여 지역주민들과 청년들로부터 좋은 호응을 얻고 있다.

잉글랜드의 Real Ideas Organi-station(RIO)은 학생들이 사회적기업 활동을 계획하고 포트폴리오를 형성하고 운영할 수 있는 온라인 프로그램인 Social Enterprise Qualification(SEQ)를 개발하여 학생들에게 제공함으로써 학생들이 손쉽게 사회적기업에 대한 개념과 실제 운영과 비슷한 경험을 체득할 수 있도록 하였다.

웨일즈에서는 Welsh Baccalaureate Qualification이라는 사회적기업 자격제도를 새로이 도입하였다. 이는 14~19세를 대상으로 하는 것으로, 웨일즈의 모든 청소년들이 사회적기업의 핵심 원칙을 알고 학교를 졸업하기 전에 사회적기업에 대한 지식을 얻고 향후 사회적기업을 운영하게 될 경우를 대비하여 필요한 기술을 연마하는 것을 목표로 하고 있다.

2. 정부 지원체계 개선

한국 정부는 일자리 창출과 사회서비스 제공이 효율적으로 이루어지게 할 목적으로 사회적기업에 대한 지원을 적극적으로 추진해 오고 있다. 그러나 정부의 재정적 지원은 점증하는 사회적기업의 숫자와 요구사항을 모두 충족시키기에는 턱없이 부족한 것이 현실이다. 무한정한 재정 확보는 어차피 가능하지 않고 올바른 정책방향도 아니다. 그런 만큼 한정된

재원을 효율적으로 지원하여 의도했던 정책효과를 극대화 하는 것이 중요하다. 현재 정부의 사회적기업에 대한 재정지원 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 인건비 지원 부분이다. 사회적기업이 신설되면 초기에는 이들이 생산한 재화나 서비스 제대로 판매할 수 있는 판로가 확보하지 못한 경우가 대부분이고, 이로 인해 운영비 부담이 클 수 밖에 없다.

정부에서는 사회적기업으로 인증된 기업에 대해 이들이 사업 초기 지는 부담 중 큰 비중을 차지하는 인건비 부담을 경감시켜 줌으로써 이들의 지속가능성 제고와 사회취약계층에 대한 고용 창출 확대를 통한 고용 효과 등을 목적으로 인건비를 지원해 주고 있다. 그러나 전체 지원예산 중 인건비 비중이 다른 지원에 비해 지나치게 높아 지속적으로 그 비중을 낮추는 방향으로 정책¹¹⁾을 추진해 왔다. 이러한 정부의 정책방향은 사회적기업에 대한 인건비 직접 지원이 정부의 지원에 의존하는 경향을 부추김으로써 기업의 자생력을 약화시킬 우려가 있다는 점에서 바람직한 방향으로 볼 수 있다. 다만, 인건비 지원방식이 일률적으로 동일한 비율로 지원되는 것이 적절한 것인지 고민해 보아야 한다. 사회적기업의 유형이나 지원대상의 특성에 따라서 지원비율을 차등화할 필요가 있다는 지적이 제기될 수 있는 대목이다. 인건비 직접 지원 대신 기업주가 부담하는 사회보험료와 퇴직적립금을 지원하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 사회보험료와 퇴직적립금 지원은 인건비 지급이 갖는 정부 의존성을 방지 하면서 동시에 기업의 경영부담을 완화해 주는 효과를 동시에 거둘 수 있는 방법이다.

또한, 일반 인건비를 지원하기 보다는 사회적기업이 경영에 필요한 경영, 세무, 노무, 회계 등에 대한 경영컨설팅을 집중적으로 장기간(예를 들어 1년 이상) 지원해 주는 것이 필요하다고 본다. 현재 정부가 지원하는 경영컨설팅¹²⁾은 기초컨설팅과 전문컨설팅으로 구분하여 지원하고 있다.

11) 고용노동부 보도자료(‘사회적기업 내실화 방안’ 발표, 2014.12.22)

’14년) 예비 1년 90% 2년 80%, 인증 1년 80%, 2년 60% 3년 50%

’15년) 예비 1년 90% 2년 80%, 인증 1년 80%, 2년 60% 3년 30%+20%(계속 고용시)

’16년) 예비 1년 70% 2년 60%, 인증 1년 60%, 2년 50% 3년 30%+20%(계속 고용시)

’17년) 예비 1년 70% 2년 60%, 인증 1년 60%, 2년 50% 3년 30%+20%(계속 고용시)

기초컨설팅은 기업별 총 3회 한도로, 1회당 500만원 이내로 지원하고 있고, 전문컨설팅은 총 5회 한도로, 연간 1,000만원 한도 내에서 지원하고 있는데, 현 지원시스템과 더불어 앞서 언급한 바와 같이 일정 기간 집중적인 방식으로 경영컨설팅 지원을 하는 방안도 함께 마련할 필요가 있다고 본다. 이와 함께 경영컨설팅이 실질적인 성과로 연결되기 위해서는 역량있는 경영컨설팅 전문인력 풀을 확보하는 노력이 병행되어야 한다. 기업 현장에서는 역량있는 전문인력이 수요에 비해 부족한 실정으로 맞춤형 지원이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 컨설팅 대상 기업의 성장단계, 즉 인큐베이팅, 진입, 성장, 구조조정 등 상황에 맞는 지원 시스템이 필요하다. 현장경험이 많은 사회적기업가, 기업이나 대학, 연구소 등의 전문직 인력 풀 등을 구축하여 사회적기업과 연계시켜 주는 지원방안 마련이 적극적으로 강구되어야 한다.

3. 공공부문 판로 개척

사회적 목표를 추구하는 사회적기업이 민간시장에서 영리 극대화를 목표로 하는 민간기업과의 치열한 경쟁을 이겨내고 제품 판매 및 사업 계약 낙찰 등 성과를 거두기까지 아직은 쉽지 않다는 것은 주지의 사실이다. 이러한 단계까지 발전하기 위해서는 사회적기업이 우리 사회에서 뿌리를 내리고 일반 국민들에게 긍정적인 인식이 보다 깊이 심어질 때까지는 정부의 지원이 더 필요하다는 것이다. 민간시장 보다는 정부가 창출하는 시장이 보다 가능성이 높기 때문이다. 정부가 지원할 수 있는 방법으로 정부의 사회서비스 관련 위탁사업¹³⁾, 정부가 재원을 조달하는 프로그램사업, 정부의 민간위탁사업¹⁴⁾, 우선구매제도 등이 있다.

정부시장에서 사회적기업의 판로 확대를 위해서는 정부 자체의 구매

12) 한국사회적기업진흥원 홈페이지(www.socialenterprise.or.kr)

13) 정부가 위탁하는 사회서비스 관련 사업으로 바우처사업(노인 돌보미, 중증장애인 활동보조, 산모 신생아 도우미 등), 여성부 육아사업(아이돌보미), 노인장기요양보험제도 등

14) 쓰레기처리, 청소 등

기준을 보다 적극적으로 변화시킬 필요가 있다. 국가나 지자체가 발주하는 물품 및 용역 계약시 사회적기업이 입찰에 응할 경우, 이들에 대한 가점을 확대하고, 사업의 성격 및 사업규모 등을 고려하여 일정 부분에서는 수의계약을 할 수 있도록 국가계약법 및 동법 시행령 등 관련 규정의 개정을 통해 명확한 근거규정을 마련함으로써 관련 업무 담당자가 향후 감사 등을 의식한 소극적인 행정이 되지 않도록 유도하는 것이 필요하다고 보여진다. 현재 국가계약법시행령에서 수의계약은 매우 제한적으로 허용하고 있다. 국가계약법시행령 제26조(수의계약에 의할 수 있는 경우) 제1항 제3호에서 ‘중소기업진흥에 관한 법률’에서 정한 중소기업자가 성능인증을 받거나 품질인증 등을 받은 경우 등 몇 가지 경우를 인정하고 있다. 또한 동항 제4호에서는 국가유공자 또는 장애인 등에게 일자리나 보훈·복지서비스를 제공하기 위해 설립된 국가유공자 집단자활촌 복지공장, 중증장애인생산품 생산시설, 사회복지법인 등에 대해 수의계약을 허용하고 있다. 사회적기업은 앞서 언급한 바와 같이 사회적목표를 추구하기도 하지만 기업으로서 성격도 함께 가지고 있는 만큼 수의계약 대상에 포함하는 것이 간단치 않은 문제임은 물론이다. 그러나 사회적기업은 제3호의 규정에서와 같이 수의계약이 허용되는 중소기업의 성격을 가지고 있다. 또한 제4호 규정에서와 같이 국가유공자나 장애인에게 일자리나 복지서비스를 제공하기 위한 시설에 대해 수의계약을 허용하고 있다는 점과 사회적기업이 취약계층에게 일자리를 제공하고 지역사회에 사회복지 서비스를 제공하는 점에서 매우 유사하다. 경쟁입찰을 기본으로 해야 하는 자본주의 시장에서 수의계약은 제한적으로 이루어질 수 밖에 없으므로, 사회적기업에 대한 수의계약을 허용하는 내용의 법령 개정은 간단치 않으나 앞서 언급한 바와 같은 측면에서 사회적 합의를 이루어낸다면 가능할 것으로 본다. 물론 수의계약이 갖는 각종 문제점, 예를 들어 발주기관 및 담당공무원의 지나친 재량행위에 따른 부작용 등에 대한 대책이 함께 마련되어야 할 것이다.

또한 이와 관련한 성과의 극대화는 업무담당자 수준에서 도출될 수 있는 것이 아니다. 해당 기관의 의사결정권자가 관심을 갖고 조직 전체를 독려하여 적극적으로 나설 수 있는 분위기 조성이 중요하다. 이를 위한

방법으로 공기업 및 지방공기업의 경영평가제도를 활용하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 공공기관의 경영평가지 사회적기업 제품 및 용역 구매실적에 대한 평가비중을 확대한다면 공공기관장을 비롯한 의사결정권자의 관심 유도과 태도 변화를 유도할 수 있다. 또한 공공기관의 구매기준에 공정거래, 노동관계법 준수, 취약계층 고용 등 사회적기업이 기본적으로 추구하는 사회적목표에 부합하는 내용을 포함시키는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이러한 사회적 가치 기준들이 포함되면 사회적기업이 일반기업에 비해 강점을 갖기 때문에 우위에 설 수 있고, 이는 사회적기업 뿐만 아니라 일반 기업에도 사회적가치의 준수가 매우 중요하다는 점을 인식시키면서 동시에 일반 노동자의 권익 침해도 방지할 수 있는 다양한 효과를 거둘 수 있을 것으로 본다.

또한 정부가 사회적기업을 지원할 수 있는 중요한 수단으로 공공기관의 사회적기업 제품 우선구매 제도를 들 수 있다. 이 제도는 사회적기업육성법 제12조 및 동법 시행령 제12조의2에서 규정하고 있다. 규정을 살펴보면 ‘공공기관의 장은 사회적기업 제품의 구매계획과 전년도 구매실적을 고용노동부장관에게 통보하여야 하고, 고용노동부장관은 이를 종합하여 공고하여야 한다’ 라고 요약할 수 있다. 이에 따라 고용노동부에서 매년 공공기관의 실적을 공고하고 다양한 방법으로 공공기관장이 관심을 갖고 추진될 수 있도록 하는 등 우선구매 확대를 위해 노력하고 있다. 이러한 노력을 통해 공공기관의 사회적기업제품 구매 실적은 매년 증가 추세¹⁵⁾를 유지하고 있고 증가폭 또한 매우 크게 나타나고 있다.

그러나 이러한 추세는 새로이 들어선 정부에서 사회적기업에 대한 관심이 부족할 경우 등 정부의 의지와 관심 정도에 따라 언제든지 변화할 수 있는 여지가 있다. 즉, 사회적기업의 제품 구매가 의무화되어 있지 않기 때문에 발생할 수 있는 문제점이라는 의미이다. 이를 보완하기 위해서는

15) 고용노동부 보도자료 「'14년 공공기관에서 사회적기업 제품 3550억원 구매」 (2015.4.30.) 및 「공공기관의 2015년 사회적기업 제품 구매실적 및 2016년 구매 계획」 (2016.4.29.)

: '13년 2,632억원 → '14년 3,550억원 → '15년 5,957억원 → '16년 6,497억원(계획)

공공기관에게 사회적기업 제품 구매 의무화 및 판로를 지원할 수 있는 내용의 법률을 마련하는 노력을 기울일 필요가 있다. 물론 법률 규정에 ‘의무화’하는 내용을 담는 것은 쉽지 않은 일이다. 아무리 좋은 취지를 갖고 있어도 법률에 의거 강제하는 것은 많은 이해당사자간 이해충돌이 발생하기 마련이기 때문이다. 또한 사회적기업과 유사한 명분을 가진 다른 그룹, 예를 들어 장애인이나 국가유공자 등 그룹에서도 자신들의 제품 구매 의무화를 요구하는 상황이 발생할 수 있다. 이럴 경우 공기업이나 지방공기업 등에서 갖는 부담이 커지는 부작용도 고려해야 한다. 따라서 일방적이고 획일적인 구매 의무화 보다는 기관별 구매 금액 중 일정 비율을 의무화 하는 방법도 가능하다. 이러한 제품 구매 의무화는 사회적기업에 대한 일반 국민들의 긍정적 인식 확산 등 사회 분위기가 긍정적으로 조성되어야만 이를 바탕으로 추진할 수 있을 것으로 본다.

4. 사회적기업 인증 다양화

앞서 언급했던 바와 같이 한국은 영국과 다르게 사회적기업으로 인증 및 지정되기 위해서는 엄격한 요건을 갖추고 심사를 통해 지정하는 시스템을 운영하고 있다. 사회적기업으로서 사회적목표를 위해 노력하면서 동시에 사회적기업에게 주어지는 각종 정부의 지원을 받기 위해서도 정부의 인증받기를 희망하는 기업의 경영자 입장에서는 정부에서 지정한 사회적기업 인증요건에 최대한 맞추기 위해 노력할 수 밖에 없다.

그러나 이는 한편으로 사회적기업 경영자가 계획했던 사업분야 및 경영 방식 등이 사회적기업 인증과정에서 다소 변경될 수 있는 요인으로 작용할 가능성도 있다. 당초에 경영자가 생각했던 사업목표, 경영방향이 사회적기업 인증요건과 맞지 않을 경우, 이에 맞춰 변경하는 상황이 발생하고 인증 이후에도 당초의 구상과 사회적기업 요건과의 괴리로 인해 크고 작은 어려움을 겪을 수 있다는 것이다. 이러한 상황의 정도의 차이가 클 수도 있고 작을 수도 있으나, 이러한 기업이 시장에 다수

존재할 경우 정부가 기대하는 사회적기업이 제대로 된 기능 및 역할을 수행하는 데에는 장애가 될 것임은 쉽게 생각할 수 있다. 이와 반대로 정부가 추구하는 사회적기업이 추구해야 할 사회적목표에 충분히 부합함에도 정부가 요구하는 사회적기업 인증요건에 다소 미흡하여 사회적기업으로 인증받지 못하는 사례도 충분히 발생할 수 있다. 한국 보다 사회적기업이 훨씬 활성화되어 있는 영국의 경우 사회적기업을 인증하는 시스템을 운영하지 않고 다양한 형태의 사회적기업을 인정하면서 정부에서 지원하고 있다는 점을 고려해 보면 이 점에 대한 깊이있는 고민이 필요하다 할 것이다.

영국과 달리 인증제도를 운영하는 우리 입장에서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 사회적기업으로 인증하는 요건을 보다 전향적으로 폭넓게 인정하는 노력이 필요하다. 예를 들어 사회적기업 인증요건 중 일자리 제공형은 취약계층 고용비율이 30% 이상, 혼합형은 전체 근로자 및 전체 사회서비스 수혜자 중 취약계층 비중이 각각 20% 이상, 지역사회 공헌형은 조직의 주된 목적이 지역의 인적·물적 자원을 활용하여 지역 주민의 소득과 일자리를 늘리는 경우로 지역에 거주하는 취약계층의 고용비율이나 해당 조직으로부터 사회서비스를 제공받는 사람 중 지역 취약계층의 비율이 20% 이상 등 요건을 충족할 것을 요구하고 있다. 사회적기업 신청기업이 이러한 요건에 다소 미달하더라도 기업의 이윤을 사회적목표에 재사용하는 비율을 제시하고 이를 충족하는 기업을 사회적기업으로 인증하는 등 보다 신축적이고 융통성 있는 인증기준을 마련하는 방법도 고려해 볼 수 있다.

이러한 노력과 더불어 정부는 보다 다양한 사회적기업이 탄생할 수 있도록 업종별, 지역별로 다양한 업종을 발굴하는데 많은 노력을 기울여야 한다. 사회적기업의 기능 및 활동을 필요로 하는 곳은 매우 다양한 분야에 걸쳐 전국적으로 거의 모든 지역에서 필요로 한다. 그러나 사회적기업이 육성되고 발전할 수 있는 업종은 각 지역별로 다르게 나타날 수 밖에 없다. 지역의 여건이 다르고 육성가능한 업종별 장단점이 다를 수 밖에 없는 상황에서 정부가 지자체, 민간단체 등과 협동하여 각 지역별로

육성하여 그 효과를 크게 볼 수 있는 업종을 육성하는데 관심을 기울여야 할 것이다. 이것이 또한 활용가능한 재원이 제한되어 있는 국가 재정으로 단기간에 적은 비용으로 장기간 지속가능한 생존가능성 높은 사회적기업을 육성하는 하나의 방법이 될 것이다. 정부가 육성할 업종은 수요가 있으나 서비스 공급이 적은 분야, 새로운 제도가 만들어지면 다수의 시장참여자가 경쟁할 것으로 예상되면서 동시에 사회적기업이 서비스를 제공하는 것이 바람직할 것으로 판단되는 분야 등을 발굴하는 것이 필요할 것으로 보인다.

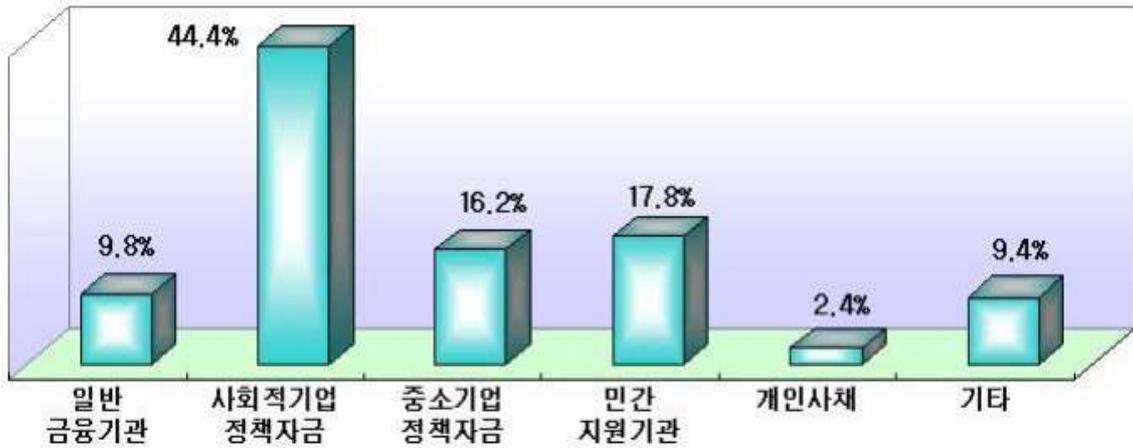
5. 금융 지원

기업 운영에 있어 필연적으로 마주하고 해결해야 하는 난제가 자금 조달 및 금융 문제이다. 특히 사회적기업은 특성상 수익창출을 위한 영리 활동 보다는 사회적 서비스 제공을 위한 비영리 활동의 비중이 클 수밖에 없기 때문에 대부분의 사회적기업들이 자체 수익으로 기업활동을 영위하는데 한계가 있고, 이런 문제점들을 해결하여 사회적기업이 자생할 수 있도록 금융 지원 인프라 조성이 반드시 필요한 것 또한 현실이다.

영국이나 미국과 달리 우리나라는 사회적기업에 대한 민간 투자기관이나 자본시장 기반이 취약하여 주로 정부의 지원에 의존하는 실정이다. 물론 최근에는 민간기업이나 공기업 등에서 사회적기업에 대한 자금지원을 추진하는 사례를 자주 접하게 되었지만, 아직도 선진국과 비교해서는 미흡한 실정이다. 실제로 매 5년마다 고용노동부에서 수립하는 사회적기업 육성 기본계획 중 2012년 고용노동부가 조사한 결과를 보면 향후 1년 내 자금조달 경로로서 정부의 정책자금을 활용하겠다는 응답이 60.8%를 넘는 반면, 일반 금융기관을 이용하겠다는 답변은 9.8%에 그치는 것으로 나타났다.¹⁶⁾ 정부 지원에 의존하는 비중이 절대적이라는 것을 쉽게 알 수 있다.

16) 제2차 사회적기업 육성 기본계획(2013~2017)

<향후 1년내 자금조달계획 경로('12 실태조사)>



※ 출처 : 2012년 사회적기업 육성계획

사회적기업에 대한 자금지원과 관련하여 먼저 생각해 볼 것은 현재 다양한 부처에서 다양한 기준과 방법으로 사회적기업에 대한 정책자금, 기부금 등을 지원을 실시하고 있으나, 주관기관 및 신청방식이 서로 상이하여 매우 복잡하여 조직규모가 영세한 사회적기업의 입장에서는 자신들에게 가장 적절하고 유리한 정책자금 지원을 선별하여 적기에 신청하는 것이 쉽지 않다. 따라서 여러 부처, 다양한 공공기관에서 운영하는 사회적기업 지원 자금을 통합 관리할 수 있는 조직을 설립하는 방안도 고민해 볼 필요가 있다. 이러한 통합된 조직의 운영을 통해 기관별로 운영하던 사회적기업 지원 자금을 통합 관리할 수 있게 되고, 사회적기업 창업이나 경영자금이 필요한 사업가들에게 사업의 형태나 특성에 맞는 자금조달 형태를 추천하고, 신청 서비스 절차도 간소화함으로써 자금조달의 용이성을 높일 수 있을 것으로 기대된다.

사회적기업에 대한 또다른 자금 조달 방안으로 ‘사회적기업 거래소’를 설립하는 방안을 중장기적으로 검토할 수 있다. 이는 현재 정부와 공공기관의 정책자금, 대기업의 투자에 의존하는 사회적기업의 실정을 고려할 때, 자금조달 수단으로서 거래소를 통해 ‘소액 기부’가 아닌 ‘큰 돈’이 공급될 수 있는 시장을 형성하는 것이 중요하다는 것이다. 2012년에 중소기업 전용거래소인 KONEX 시장 설립 시에 사회적기업을 포함

시키는 방안이 논의된 바 있으나 결국 포함되지 않았다.

해외에서는 이미 우리나라 보다 먼저 사회적기업 거래소가 대안적인 자금조달 플랫폼으로 주목을 받아 왔다. 거래소의 형태로는 프로젝트 상장형과 지분상장형으로 구분된다. 프로젝트 상장형은 투자대상이 되는 프로젝트 목록별로 투자자가 기부할 수 있도록 프로그램이 구성하고, 상장 후 1년 내에 목표했던 자금을 출자받지 못할 경우 비영리재단 등 제3섹터와 민간전문가로 구성된 거래소 평가원의 평가를 통해 상장 지속 여부를 결정하는 시스템이다. 이와 같은 해외사례가 사회적기업거래소 성공사례로 주로 브라질의 BVS&A나 남아공의 SASIX의 경우이다. 브라질의 BVS&A는 브라질 증권거래소가 100% 출자하여 2003년 설립한 세계 최초의 사회적 프로젝트 상장형 거래소로, 설립 이후 총 188개 프로젝트(18.1백만헤알, 60억원)가 상장되어, 이 중 168개 프로젝트가 기부금 모금을 완료하였다. 비판적인 시각에서는 이 유형을 엄밀한 의미의 거래소라기 보다는 기부금 모집 플랫폼에 불과하다는 비판도 있다. 이 유형은 전통적인 증권거래소 보다는 상장이 수월하지만 대규모 자금 유입이 어렵고 투자수익이 낮다는 것이 단점으로 지적된다. 남아공의 SASIX는 브라질의 경우를 벤치마킹한 것으로 2006년 설립되어 56개 프로젝트(104백만랜드, 약 80억원)을 모집하였다.

지분상장형은 2013년 록펠러재단, Big Society Capital의 지원으로 설립된 영국의 SSE(Social Stock Exchange)가 해당되는데, 영국의 사회적목적을 추구하는 사회적기업과 사회적 투자자를 연결시켜 주는 것을 목적으로 하고 있다. SSE 상장을 위해서는 런던증권거래소에 상장된 기업으로 사회적목적에 맞게 특화된 기업으로 상장된지 2년 이상된 기업으로 수익규모가 일정 규모 이상이 되어야 하는 등 상장요건이 매우 까다로워 현재 11개 기업 만이 상장되어 있다. 이 유형은 기업의 재무적 가치와 사회적 가치를 동시에 고려한다는 점에서 본격적인 사회적기업 거래소로 평가된다. 아직은 해외에서도 사회적기업 거래소가 초기 단계이며, 거래규모도 미미한 수준에 불과하지만, ‘사회적가치 평가’와 ‘집단 위험 회피’를 통해 사회적기업에 대한 사회적 투자를 확대하는

수단으로 평가받고 있는 실정이다.

향후 중장기적인 관점에서 우리나라에서 사회적기업 거래소 설립을 추진할 경우 지분상장형 보다는 프로젝트 상장형을 먼저 추진하고, 시장의 여건이 무르익은 후 지분상장형으로 발전시켜나가는 단계적인 접근법이 필요할 것으로 본다. 왜냐하면 거래소 상장요건을 낮춘다 하더라도 이를 충족시킬 수 있는 사회적기업이 많지 않다는 점 때문이다. 즉, 현재 우리나라 사회적기업 중 지속적으로 이익 창출을 통해 지속가능성을 확보한 사회적기업이 많지 않기 때문에 초기에는 프로젝트 상장 방식으로 기부형 투자자의 자금을 공급하고, 여건이 성숙해지면 지분 발행을 통한 유통형 거래소를 설립하는 방안을 고려할 수 있다는 의미이다.

앞서 살펴본 바와 같이, 영국을 비롯한 서구 유럽국가들과 달리 비영리 단체, 자선단체 등의 민간분야에서의 활동과 역할이 크지 않고 역사가 깊지 않은 우리나라는 정부 주도로 짧은 시간 내에 최대의 효과를 낼 수 있는 사회적기업 육성정책을 채택하였고, 그 정책방안이 사회적기업 지정 및 인증제도였다. 일정요건을 갖추어 정부로부터 사회적기업으로 인증받은 사회적기업은 정부의 정책자금 지원 등 다양한 혜택을 바탕으로 괄목할 만한 양적 성장을 거둔 것이 사실이다. 그러나 그간의 양적 성장에 비추어 아직까지는 사회적기업 스스로의 자생적 생존능력을 비롯한 질적 성장에는 한계가 있다는 것이 공통된 시각이다. 이제는 정부의 단순한 재정적 지원에 의존하는 것은 한계가 있을 수 밖에 없고, 무한정한 재정 지원을 지속하는 것이 바람직한 것도 아니다. 사회적기업 스스로 지속가능한 생존능력을 갖추고, 본연의 사회적 목표를 효과적으로 수행할 수 있는 생태계를 정부를 비롯한 다양한 기관이 적극적으로 협조해 나가는 것이 필요할 것이다.

참고 문헌 목록

- 한국노동연구원(2016.12.) 2015 사회적기업 성과분석
- 고용노동부 보도자료(2017.10.18.), 일자리위원회, 일자리정책 5년 로드맵 및 사회적경제 활성화 방안 발표
- 고용노동부 보도자료(2016.12.29.), 사회적기업, 영업이익 크게 개선
- 고용노동부 보도자료(2015.4.30.), '14년, 공공기관에서 사회적기업 제품 3,550억원 구매
- 고용노동부 보도자료(2014.12.23.), 고용노동부 「사회적기업 내실화 방안」 발표
- 고용노동부 홈페이지 정책자료실(2013.1.2.), 제2차 사회적기업 육성 기본계획
- 노동부(2009.12.30.) 2008 사회적기업 성과분석
- 고용노동부 홈페이지 정책자료실(2007.8.20.), 사회적기업 제도에 대한 이해
- 고용노동부 홈페이지 정책자료실(2006.4.6.), 사회적기업(1999, OECD)
- 고용노동부 홈페이지 정책자료실(2016.9.23.), 사회적기업 인증계획 및 심사기준 안내
- 고용노동부 보도자료(2017.4.24.), 「사회적기업 실태조사」 실시' 및 붙임자료 1 및 붙임자료 2

- 행정안전부 보도자료(2017.9.3.), '17.8월말 주민등록 인구수 5,175만 명
- Aiken, M. 2006. "Social enterprise in the UK." International Labor Brief Special Issue 2: 22-30
- Third Sector Research Centre(2012.12.), Alcock, P., Millar R., Hall, K., Lyon, F., Nicholls, A. and Gabriel, M., Start-up and Growth : National Evaluation of the Social Enterprise Investment Fund(SEIF)
- Teasdale, S.(2010), What's in a Name? The construction of Social Enterprise, working Paper 46, Third Sector Research Centre
- UK Cabinet Office(2013.5.), Social Enterprise : Market Trends
- UK Cabinet Office(2016.3.), Social Enterprise : Market Trends
- Heather Buckingham, Steven Pinch, Peter Sunley(2010.7.) The regional geogrpny of social enterprise in the UK : a review of recent surveys
- Fiona Williams(2016.11), Critical Thinking in Social Policy : The Challenges of Past, Present and Future
- Kelly Hall, Robin Miller, Ross Millar(2015.2.), Public, Private or Neither? Analysing the publicness of health care social enterprise

<홈페이지>

- 한국사회적기업진흥원, <http://www.socialenterprise.or.kr/index.do>
- Social Enterpris UK, <https://www.socialenterprise.org.uk/>
- 고용노동부, <http://www.moel.go.kr/index.do>