

사회적기업의 지속가능성과 지방정부의 역할

최 조 순*

사회적기업은 양적으로 성장하고 있으며, 지역사회의 문제를 해결하기 위하여 다양한 활동을 하고 있다. 그러나 지역사회의 열악한 환경으로 인하여 사회적기업의 지속가능성에 대한 의구심이 제기되고 있다. 본 연구는 지역사회에서 사회적기업의 지속가능성과 지방정부의 역할에 대해 살펴보고자 한다. 현재의 사회적기업 지원 정책은 일자리 창출의 목적에 집중되어 있기 때문에 지원체계 및 방안이 단순화되어 있고, 사회적기업이 기반을 형성할 수 있는 환경에 대한 지원은 매우 미흡하다. 이러한 사회적기업 지원정책의 문제점을 바탕으로 지방정부의 역할을 모색하면 첫째, 사회적기업의 본래적 역할을 수행할 수 있는 정책 방향의 재정립이 필요하고, 둘째, 인건비 중심의 직접지원보다는 다양한 자원을 동원할 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요하다. 마지막으로 사회적기업과 직·간접적으로 관계를 맺고 있는 지역의 다양한 이해관계자들의 협력과 노력이 필요하다.

주제어 : 사회적기업, 지속가능성, 지방정부 역할, 지역 네트워크, 지역사회

* 서울시립대학교 사회과학연구소 선임연구원

1. 서론

최근 우리나라에서는 ‘격차를 줄이는 발전, 일자리가 늘어나 사회적 인 격차를 줄이는 사회, 서로를 보살피는 사회’를 만들자는 의미로 공생(共生)과 상생(相生)이라는 단어가 사회의 화두로 떠오르고 있다. 이러한 일련의 현상은 신자유주의의 확대, 가속화된 자본주의 속에서의 세계적인 경제위기는 사회적 약자들에 대한 논란이 새롭게 대두되기 시작하였고, 이러한 문제를 해결하기 위한 대안으로 새롭게 부상한 것이 사회적기업이다. 사회적기업은 사회 전체의 이익을 위해 활동하면서도 재화와 서비스 판매 매출을 통해 스스로 활동 자원기반을 마련하고, 그에 따른 이익을 사회적 목적에 맞는 사업에 재투자함으로써 지역 혹은 사회 전체의 선순환 구조를 지향하는 기업이라고 할 수 있다(Defourny 2001; 강병준 2011; 박지선·전은주 2012; 최조순 2012). 최근 사회적기업 관련 정책은 사회적기업 개발을 위한 지방정부의 역할을 강조하고 있고, 2010년부터 예비 사회적기업의 지정과 관련된 업무가 지방정부로 이양되면서 많은 지방자치단체들이 적극적으로 관련 정책의 개발과 육성에 힘쓰고 있다. 이러한 과정에서 사회적기업 정책은 ‘지역화’라는 새로운 국면을 맞이하게 되었고, 지속가능한 사회적기업의 육성을 위한 지방정부의 역할에 대한 관심이 증대되고 있다.

사회적기업 정책과 관련된 이러한 변화는 지역사회에 기반을 둔 지역형 사회적기업의 육성과 새로운 모델의 정립이라는 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 2007년 사회적기업 육성법 제정 이후 지역사회에서 설립된 많은 사회적기업들이 나름의 사회적 목적도 가지고 있지만, 대부분의 사회적기업은 정부에서 규정하고 있는 사회적기업의 역할적 범위를 크게 벗어나지 못하고 있다. 특히, 사회적기업 인증제로 인하여 사회적기업의 역할, 설립 목적, 활동 영역의 범위가

제한되고 있고, 이로 인하여 사회적기업의 역할과 영역의 확대는 기대에 미치지 못하고 있는 상황에 직면하고 있다. 그리고 사회적기업 관련 정책이 지방정부 이양 이후 지방정부의 관심은 ‘몇 개’의 사회적기업을 육성할 것인가에 대하여 주로 관심을 가지고 있고, 중앙정부와 유사한 공급자 지원을 위한 제도 및 정책의 수립에 집중하고 있다.

이러한 배경 하에 본 연구에서는 일자리 창출과 사회서비스 제공자의 역할에 국한되어 있는 것에서 벗어나 지역의 문제, 지역사회의 통합 등을 포함할 수 있는 사회적기업의 지속가능성의 의미에 대해 살펴보고, 이러한 과정에서 지방정부의 역할은 무엇인지에 대해 살펴보고자 한다. 특히, 현재 지역사회에서 사회적기업을 지원하는 과정에서 지방정부의 역할을 진단하고, 향후 지방정부의 역할을 ‘어떻게’ 재정립할 것인지를 살펴보고 그것에 대한 방향성을 제시하고자 한다. 이를 살펴보기 위하여 사례연구(case study)방법론을 활용하였고, 사례 연구방법을 진행하기 위하여 원주시에서 활동하고 있는 사회적기업가와 관련 공무원을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하였다. 사례연구방법은 특별한 사람, 사회 상황, 사건 등에 충분한 정보를 체계적으로 수집하고 연구대상이 어떻게 작동하고 기능하는가를 효과적으로 이해하는데 적합한 연구방법이다(김구, 2008). 즉, ‘어떻게’와 관련된 문제를 해결하기 위해서는 다른 연구방법들보다 사례연구방법이 더 적절하다 할 수 있으며, 특히 사회적기업의 지속가능성 작동 과정상 지방정부의 역할이 어떻게 작동되어야 하는지를 살펴보는 데 유용하다. 관련 인터뷰 대상자를 대상으로 현재 지방정부의 사회적기업 지원정책의 적절성과 문제점, 향후 방안 등의 내용을 중심으로 인터뷰를 실시하였고, 인터뷰 내용을 토대로 사회적기업 외부 환경의 기반적 요인 측면과 제도적 요인 측면을 중심으로 살펴보았다.¹⁾

¹⁾ 본 연구는 지방정부의 역할(원주시를 대상으로)에 대한 심층조사 과정에서 실시된 인

2. 이론적 논의

1) 지역사회에서 사회적기업의 역할에 대한 이론적 고찰

일반적으로 지역사회는 ‘도덕적 또는 공통적인 정신적 연계를 통해 형성되는 집단으로써 특정 지리적 영역이라는 공간 안에서 사회적 상호작용을 통하여 공통적인 유대감을 가지는 사람들의 집합체’라고 할 수 있다(Hillery 1955; 박지선·전은주 2012, 101-102 재인용). 山崎丈夫(2009)는 ‘지역이란 일정의 경계를 가진 공간에서 거주하며 생활하는 사람들이 다양한 인관관계를 구성하는 장소’로 보고 있으며, 이러한 ‘지역의 장소적·공간적 의미 위에 형성된 사회 내지는 공동체를 지역 사회’로 보고 있다(山崎丈夫 2009, 22-25). 이러한 측면에서 지역사회는 ‘지역성’과 ‘공동체성’이라는 두 가지 공통적 요소를 가지고 있으며, 이러한 요소들은 지역사회가 가지고 있는 ‘공간적’ 측면과 ‘정서적’ 측면에 통합으로 나타난다는 특성을 바탕에 두고 있다. ‘공간적’ 측면에서의 특징은 특정 공간에서 발생한 개인들의 경험, 그리고 경험이 가능하게 된 역사·문화적 특성에 비롯되며, 이러한 역사·문화적 특성은 주어지는 것이 아니고 해당지역의 사회적인 관계가 오랫동안 지속되는 과정에서 형성된 것이라고 할 수 있다(이은진 2004, 248; 권홍재 2011, 25 재인용). ‘정서적’ 측면에서의 특징은 지역이라는 공간 내에서 다양한 사회생활의 관계가 결합화, 복잡화되면서 서로 공유하고 함께할 수 있는 하나의 공통된 가치관이 형성되고, 이것이 공유됨으로써 지역적 특성 및 고유성으로 발전되는 과정에서 형성된 것이라고 할 수 있다. 이러한 정서적 측면에서의 특징은 해당지역의 다양한 주체들의 지속적인 사회적 관계의 유지를 통해 되는 것이라고 할 수 있다.

터뷰임을 밝힌다.

이러한 측면에서 볼 때, 지역사회는 일정한 지역의 공동생활에서 전개되는 생활체계 및 가치에 대한 공통성, 상호작용에 의한 사회생활의 관리체계와 공유성을 가지고 있다고 할 수 있다. 즉, 어떤 영역을 가지고 성립되는 자유로운 상호적 관계를 형성하는 ‘사람들의 공동생활을 전제로 지역사회와 집단이 어느 정도의 사회적 응집성을 가진 공동생활의 일정한 범위’를 지역사회라고 할 수 있다. 지역사회가 수행하고 있는 기능은 첫째, 생산·소비·분배의 기능으로 지역사회주민들이 일상생활을 영위하는데 필요한 재화와 서비스를 생산하고 분배하고 소비하는 과정과 관련된 일련의 기능을 수행한다. 둘째, 사회화의 기능으로 사회가 향유하고 있는 일반적 지식, 사회적 가치, 행동양태를 그 사회구성원들에게 전달시키는 기능을 수행하며, 셋째, 사회통제의 기능으로 지역사회의 구성원들이 사회의 규범을 준수하도록 하기 위하여 일정한 강제력을 행사하는 기능을 수행한다. 넷째, 사회통합의 기능으로 사회체계를 구성하는 사회단위 조직들간의 상호협력과 결속력, 구성원 상호간의 관계와 관련된 기능을 수행한다. 마지막으로 상부상조의 기능으로 사회구성원들이 스스로 해결하기 어려운 문제에 대해 개인적 이유와 경제적 제도의 부적절함으로 인하여 사회제도로 충족할 수 없는 욕구를 해소하는 기능을 제공한다(Gilbert & Specht 1986; 박지선·전은주, 2012, 102-103 재인용).

지역사회에서 수행하고 있는 사회적기업의 역할에 대해서는 『사회적기업 육성법』상의 기능이 아닌 실질적인 측면에서 수행하고 있는 역할에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사회적기업은 혁신적 복지 프로그램의 개발자 역할을 수행함으로써 기존의 복지 프로그램의 자원들을 동원하면서 비즈니스의 규모와 질적인 측면에서의 혁신성을 토대로 일자리를 창출하고 사회서비스를 제공하는 역할을 수행하고 있다. 이러한 역할을 통해서 제도권에서 배제된 계층들의 사회적 욕구

를 충족시키고 있으며, 지역적인 차원에서 사회통합에 기여하고 있다. 둘째, 근로빈곤층, 중증지체 장애인, 지적 장애인, 중·장년 실직 여성, 이주민 등 일반 노동시장에 진입하기 어려운 계층에게 기존의 시혜성 복지 프로그램보다는 일자리 제공을 통해 보다 안정적인 복지 프로그램을 제공하고 있다. 셋째, 복지 사각지대에 놓여 있는 취약계층을 위한 출산, 육아, 보육 등의 새로운 사회서비스의 제공과 공동화되는 지역사회의 재생과 공동체성 회복을 위한 역할을 수행하고 있다(김성기 2011, 62-63; 이운재 2010; 정무성 외 2011, 74-79).

지역사회가 수행하고 있는 기능과 사회적기업이 실천하고 있는 역할은 다소 상이하지만, 궁극적으로 실현하고자 하는 최종적인 목표와 방향성은 매우 유사하다. 때문에 지역사회의 활성화를 위한 구체적인 역할 수행을 사회적기업을 활용함으로써 더 적극적으로 지역 상황에 맞게 적용할 수 있다.

2) 사회적기업의 지속가능성에 대한 이론적 고찰

사회적기업의 개념은 국가들마다 상이한 개념으로 이해되고, 연구를 하는 학자들의 영역 및 분야에 따라 다양하게 정의되고 있다(Kerlin 2007). 이러한 다양한 개념정의에도 불구하고 사회적기업은 취약계층에게 일자리를 제공하고 사회에 필요한 사회서비스를 제공함으로써 정부의 복지기능의 보완·강화하는 역할을 수행하고 있다. 즉, 사회적기업은 ‘영리적인 기업활동을 통해 수익을 창출하고, 창출된 수익은 사회적 목적을 위해 환원하는 기업’이라고 할 수 있다(최조순 2012). 사회적기업의 지속가능성에 대한 개념화는 먼저 사회적기업도 조직이라는 측면이 우선적으로 고려되어야 하며, 사회적기업의 특성이 충분히 반영되어야 할 것이다. 조직적인 측면에서의 지속가능성의 개념은

조직의 목적과 활동이 지속되는 상태의 유지와 현재보다 더 나은 상태를 위하여 장기적으로 성장하는 것이라고 할 수 있다(Bebington & Gray 2000, 584). 그리고 사회적기업의 특성적인 측면에서의 지속가능성은 사회적 성과 측면과 경제적 성과 측면을 중요한 요인으로 (이광우 2008; 장영란 2011; 김성기 2010; 오미옥 2009; 최조순 2012) 고려하고 있다. 즉, 사회적기업의 지속가능성은 사회적 목적과 경제적 목적이 지속되는 상태를 유지하거나 현재보다 더 나은 상태를 위하여 장기적으로 성장하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 보면, 사회적기업의 사회적 목적과 경제적 목적의 관계에 따라 지속가능성의 정도가 달라질 수 있으며, 이상적으로는 사회적 목적을 우선적으로 실현하고, 이를 실현하기 위한 기반을 경제적 목적의 실현이 이루어질 수 있는 환류적인 체계를 형성하는 것이 필요하다.

〈표 1〉 사회적기업의 사회적 목적과 경제적 목적의 관계

		사회적 목적	
		낮음	높음
경제적 목적	낮음	I	II
	높음	III	IV

출처 : 최조순, 2012: 50.

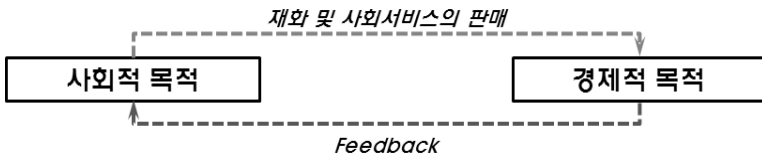
그리고 사회적 목적과 경제적 목적에 따른 사회적기업의 성과는 시장에서 판단될 수 있다. 즉, 사회적기업의 지속가능성 판단 여부는 절대적 측면과 상대적 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있는데, 절대적 측면은 사회적기업 자체의 생존 및 성장과 관련된 것으로 시장에서 소멸하지 않고 생존하고 있거나 성장하는 것으로 볼 수 있고, 조직의 소멸은 해당 조직이 지속가능하지 않다는 것을 반증하는 것이라고 할

수 있다. 상대적 측면은 시장에서 동일한 업종과 비교하여 볼 때, 생존과 성장이 진행되고 있다면 그 만큼 지속가능할 수 있는 가능성이 증대되고 있다는 것으로 볼 수 있다. 즉, 절대적 측면과 상대적 측면에서의 지속가능성 정도가 높을수록 사회적기업은 지속가능할 수 있는 가능성이 더 높다고 할 수 있다.

〈표 2〉 사회적기업의 지속가능성 정도

		절대적 측면	
		낮음	높음
상대적 측면	낮음	I	II
	높음	III	IV

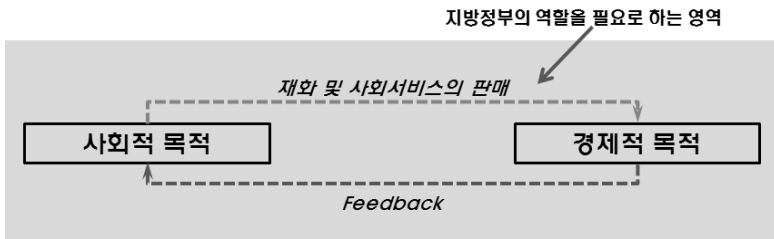
사회적기업이 지속가능하기 위해서는 사회적 목적과 경제적 목적이 상호 유기적으로 작동하는 것이 필요하며, 이러한 선순환적인 관계의 형성은 사회적기업이 지속가능할 수 있는 기회요인으로 작동함으로써 실현정도를 향상시킬 수 있다.



〈그림 1〉 이론적 측면에서 사회적기업의 지속가능성 환류 과정

그러나 조직은 ‘생성-생존-소멸-성장’의 과정을 겪는 하나의 유기체와 유사하며, 하나의 유기체가 환경에 적응해가는 과정은 지속가능성의 관점과 그 맥락을 같이하기 때문에 외부 환경적인 요인을 중요하게 고려할 수 밖에 없다. 즉, [그림 1]에서 보는 바와 같이 사회적기업

이 지속가능하기 위해서는 사회적 목적과 경제적 목적이 상호연계되어 선순환이 될 수 있는 체계가 형성되고, 이러한 체계가 작동될 수 있는 최소한의 환경적 여건의 형성이 필요하다. 즉, 사회적기업의 사회적 목적과 경제적 목적의 실현은 내부적인 체계, 구조와 관련된 부분이라면, 사회적 목적과 경제적 목적이 상호관계형성을 위한 환경의 조성 및 선순환 체계는 외부적인 구조 및 환경과 관련된 것이라고 할 수 있다. 그리고 사회적기업의 관점에서 외부적인 환경의 부분은 사회적기업이라는 조직에 직·간접적으로 영향을 주는 일련의 환경적 요소로 사회에 존재하는 자원의 이용가능성 정도, 관련 제도 및 정책, 정부의 지원 정책의 방향과 내용 등이 대표적이라고 할 수 있다(Carroll & Hannan 1999). 따라서 사회적기업이 지속가능하기 위해서는 내적 체계 구축뿐만 아니라 사회적기업의 외부 환경을 조성하는 것 또한 중요하며, 이러한 외부 환경의 조성은 사회적기업의 실질적인 후원자의 역할을 수행하는 지방정부의 도움없이 현 시점에서 실천이 힘들다고 볼 수 있다. 이러한 현실적인 차원에서 사회적기업의 지속가능성 과정은 다음 [그림 2]와 같다.



〈그림 2〉 현실적 측면에서 사회적기업의 지속가능성 환류 과정

3) 사회적기업 지속가능성 요인에 대한 이론적 고찰

사회적기업의 자생력 확보와 지속가능성에 관한 문제는 사회적기업의 등장 이후 끊임없이 논란이 되어 왔고, 사회적기업의 제도적·정책적 부문의 연구와 지속가능성 관련 연구가 이루어져왔다. 일반 기업과 달리 사회적기업이 지속가능하기 위해서는 사회적 목적 실현과 경제적 기반 형성 모두 포함해야 할 수 있어야 한다. 사회적기업의 지속가능성 요인들로 주로 제시되고 있는 것은 사회적 기업가정신(김태영 2008; 이인재 2008; 조영복 2008; 최조순 2012), 전문성(김태영 2008; 이인재 2008; 이용탁 2008; 한상진 2008), 재정안정성(김태영 2008; 이용탁 2008), 제도적·법적지원(강병준 2011; 이인재 2008; 이광우 2008; 한상진 2008), 사회인식의 제고와 시민사회의 협력(이인재 2008; 이용탁 2008; 조영복 2008; 한상진 2008), 사회적 가치와 임무(Foster & Bradach 2005; Moore 2000; Frumkin & Andre-Clark 2001), 전략적 측면의 조직역량(Spall & Zetlin 2004; Sobeck & Agius 2007; Weerawardena et al. 2009) 등 매우 다양한 요인들을 제시하고 있다. 기존 연구의 사회적기업 지속가능성 요인을 체계화하면 사람, 조직, 환경의 측면으로 정리할 수 있다. 이러한 요인들 중 조직 외부의 환경적인 요인은 사회적기업 스스로 형성할 수 없는 요인으로 사회적기업의 물적자원과 인적자원을 공급하는 역할과 사회적기업이 활동할 수 있는 기본적인 환경의 제공 및 지원 제도 등이 포함되며, 이러한 환경적인 요인은 사회적기업의 외부 이해관계자들의 지지에 달려있다고 할 수 있다. 즉, 외부 이해관계자들의 지지정도에 따라 인적 요인과 물적 요인 등 다양한 자원의 동원정도가 달라질 수 있기 때문이며, 이로 인하여 사회적기업의 지속가능성 정도 또한 달라질 수 있다.

결국 지역사회에서 사회적기업의 지속가능성을 담보하기 위해서는

최소한의 활동 기반을 형성하는 것이 필요하고, 이러한 활동기반은 사회적기업의 지역적 기반 및 인지도, 이해관계자들과의 네트워크 측면과 관련된 기반적 요인과 지원 시스템의 구축, 지원 제도의 마련 등의 제도적 요인으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 기반적 요인은 사회적기업의 활동 환경 구축과 관련된 배경적 의미와 관련된 부분으로 지역에서의 관련 이해관계자들의 인지 정도와 네트워크 및 파트너십의 형성과 관련된 부분을 중심으로 다양한 이해관계자들과 네트워크가 잘 형성되어 있는지, 내부적인 네트워크 운영관리의 측면을 통해 살펴볼 수 있다. 제도적 측면에서는 사회적기업을 지원할 수 있는 근거가 되는 시스템의 마련과 추진체계 등을 의미하며, 지역에서 제도적 기반은 지원 조례의 마련, 추진 체계의 구축의 측면을 통해 살펴볼 수 있다.

3. 사회적기업의 환경 조성을 위한 지방정부의 역할

1) 지방정부의 사회적기업 지원제도 현황

2007년 「사회적기업육성법」 제정 이후 사회적기업은 인증절차를 거쳐 인증사회적기업으로 지정되면 중앙정부로부터 각종 지원을 받을 수 있다. 사회적기업 인증 후 받을 수 있는 지원은 경영지원, 교육훈련 지원, 사회서비스 제공 등의 지원, 공공기관의 우선구매, 조세감면 및 사회보험료지원, 사회서비스 제공 사회적기업에 대한 재정지원, 연계기업 등에 대한 조세 감면 등의 내용을 포함하고 있다(사회적기업 육성법 제 10조, 제 10조의 2, 제 11조, 제 12조, 제 13조, 제 14조, 제 16조). 이러한 지원 중 가장 중요한 지원은 신규채용자의 인건비 지원이

다. 신규채용자 인건비 지원은 사회적기업 및 예비사회적기업으로 하여금 신규 일자리를 창출할 수 있도록 인건비를 지원하는 사업이다. 사회적기업의 지원과 관련하여서는 중앙정부의 기본적인 지원 정책의 방향을 지방정부에서도 유지하고 있으며, 2009년 이후 각 지방정부는 사회적기업 제품의 우선구매와 관련된 부분에 관심을 기울이고 있다.

〈표 3〉 광역자치단체 사회적기업 지원 내용

구분	경영 지원	사업비 지원	시설비 지원	재정 지원	우선 구매	시세 감면	참여 확충	참여 장려	후견인 제도	보조금 부담	홍보	사회적 경제 지원 조례
서울	○		○	○	○	○	○				○	
부산	○	○		○	○		○				○	
인천	○		○	○	○		○				○	
대구	○		○	○	○		○			○	○	
광주	○		○	○	○	○	○	○			○	
대전	○		○	○	○		○	○	○		○	
울산	○	○			○	○	○				○	
경기	○		○	○	○		○	○			○	
강원	○		○	○	○		○			○	○	
충북	○		○	○	○		○	○			○	
충남	○		○	○	○	○	○	○			○	○
전북	○		○	○	○	○	○					
전남	○		○	○	○		○	○			○	
경북	○		○	○	○		○	○			○	
경남	○		○	○	○		○	○			○	
제주	○			○	○		○	○			○	

자료: 김학실, 2011: 169을 토대로 저자가 추가·보완

<표 3>에서 볼 수 있듯이 대부분의 광역정부에서 사회적기업에 대한 지원조례를 제정하여 운영하고 있으며, 경영지원, 우선구매, 홍보, 민간지원 참여 등과 관련된 부분에 대해서는 공통적으로 운영되고 있다. 그 밖에 사회적기업이 활동할 수 있는 환경적인 기반조성과 관련하여 시설비 지원, 사업비 지원, 참여 확충 및 참여 장려 등을 지원할

수 있는 내용을 포함하고 있다. 최근 충남의 경우 사회적기업뿐만 아니라 사회적경제 영역을 포괄하여 지원할 수 있는 조례를 제정하여 운영하고 있다. 그리고 사회적기업의 지원은 조례를 통해 명시적으로 규정하고 있고, 실질적인 사회적기업에 대한 지원 방안과 관련하여서는 5년마다 기본계획의 수립을 통해 사회적기업 육성과 지원의 방향을 구체적으로 실현하고 있다. 이는 정부 주도의 사회적기업의 육성을 실천하겠다는 강력한 의지가 반영된 것이라고 할 수 있다. 지방정부는 사회적기업 지원을 명시적으로 규정하고 있으며, 사회적기업에 대한 지원 대책을 수립하고 필요한 시책을 종합적으로 추진하고 있다. 고용노동부장관은 사회적기업에 대한 기본계획을 5년마다 수립하도록 하고 있는데, 이는 정부주도 하에 사회적기업을 육성하겠다는 의지가 반영된 것으로 볼 수 있다.

2) 사회적기업의 환경 조성을 위한 지방정부 역할의 한계

(1) 기반적 요인 측면

사회적기업은 지역사회에서 활동하는데 다양한 제약이 수반될 수 있기 때문에 일정한 지원이 필요한 것이고, 이러한 지원을 유지하는데 다양한 이해관계자들과의 파트너십의 구축은 중요한 과제라고 할 수 있다. 특히, 사회적기업의 적극적인 후원자인 지방정부의 수준에서 벗어나 지방정부를 포함한 지역 내 다양한 이해관계자들과의 네트워크를 형성하고 내부적인 네트워크의 관리 및 강화, 네트워크를 기반으로 하는 다양한 형태의 자원동원의 체계를 구축하는 것이 기반적 요인의 핵심이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 사회적기업의 지속가능성은 사회적·경제적 가치의 지속적인 창출과 성장이라는 점에 기준을 두면, 사회적기업이 지속가능하기 위해서는 무엇보다 사회적기업

의 외부적인 환경이 어떠한 기반 위에 형성되어 있는가가 중요할 수 밖에 없다. 즉, 사회적기업이 지역사회에서 일자리창출, 사회서비스 제공 등의 중요한 역할을 수행하고, 지역사회의 변화와 활성화에 대한 기여도가 높다고 하더라도 지역주민에게 인지되는 바가 적고, 지역의 이해관계자들과의 네트워크가 형성되지 않는다면 사회적기업의 지속가능성의 기반은 약화될 수 밖에 없다. 실제로 지역사회에서 사회적기업의 기반적은 측면은 사회적기업과 직접적으로 관련된 지역민과 단체에 국한되어 인지되고 있는 것으로 나타났으며, 네트워크의 형성 또한 관련된 단체 및 유사단체에 국한되어 형성되고 있는 것으로 나타났다(최조순 2012). 이러한 네트워크 구축의 미흡은 지역사회에서 다양한 이해관계자들을 포용할 수 있는 구심점 역할을 수행할 수 있는 지방정부의 역할 부재로 인한 것이라고 할 수 있다.

“지역사회에서 경험하고 있는 문제점은 크게 두 가지로 정리될 수 있는데, 하나는 일반적인 지역주민들에게 역할이나 필요성 측면에서 인지도가 높지 않다는 것이죠. 사회적기업에 대해서는 알고 있으나 지역에 어떠한 사회적기업이 어떠한 역할을 하는지에 대해서는 아직 잘 모릅니다. 두 번째는 지역적인 차원에서 총체적인 네트워크가 형성되는 것이 필요한데, 아직까지는 관련 단체, 사회적기업, 지역의 핵심 시민단체 등에 국한되어 네트워크가 형성되어 있는 정도고, 지역적인 차원에서의 끈끈하고 강한 수준의 네트워크가 형성되는 것이 필요한데 이 부분은 아직도 노력을 필요로 하는 부분입니다. 지역적인 차원에서의 네트워크를 형성하기 위해서는 구심점 역할을 수행할 수 있는 주체가 필요한데, 문제는 ‘누가’ 그 역할을 수행할 수 있는가의 문제입니다. 현재 사회적기업의 지원 측면에서 보면 ‘지방정부’가 네트워크 구축의 구심점 역할을 수행하는 것이 필요하고, 다만 지속가능성의 측면에서 보면 단순 가교 이상의 역할 수행은 견제를 해야 할 필요가 있지요. 지금도 관주도의 성격이 강한데, 그 성격이 더 커질 수 있는 부분에 대해서는 경계를 해야죠.”

- M 사회적기업 대표 인터뷰 -

“지역에서 네트워크는 협의와 공감을 이끌어내는데 가장 중요한 매개체라고 할 수 있습니다. 지역에서 네트워크를 구축한다는 것은 소통, 참여, 협조의 과정에 단계적으로 이루어질 수 있기 때문에 지역에서 사회적기업의 활동 기반이 될 뿐만 아니라 사회적기업의 활동 영역을 확산시키고, 그 지역적인 뿌리를 튼튼하게 할 수 있습니다. 그렇지만 사회적기업과 특정 이해관계자만의 노력만으로는 한계가 분명 있고, 이런 부분에 대해 중간자의 역할을 수행해줄 수 있는 주체가 필요한데, 현 시점에서는 지방정부가 그런 역할을 해주는 것이 필요하죠. 현재의 단계에서는 지역의 모든 이해관계자들을 포용할 수 있는 주체는 지방정부 수준 정도되어야 가능할 수 있지 않을까 봅니다.”

- S 사회적기업 대표 인터뷰 -

“지역에서 사회적기업이 활성화되고 지속가능하기 위해서는 지방정부가 환경적인 측면 네트워크적인 측면에 대해 정책적으로 지원을 해주는 것이 필요하지만, 실제로 이런 부분에 대해서는 가시적으로 드러나는 부분이 아니기 때문에 신경을 많이 못 쓰는 것이 사실입니다. 장기적으로 보면 이러한 환경조성과 관련된 부분에 대한 지원과 투자가 필요합니다. 그래야지 사회적기업 스스로 활동할 수 있는 기반과 역량을 찾을 수 있기 때문입니다. 특히 네트워크와 관련해서 다양한 주체와의 관계를 통해 그것을 바탕으로 다양한 실험들이 이루어질 수 있는데, 지금은 그런 정도까지는 아니고, 그 역할을 해야 하는 지방정부는 아직 충분한 관심을 보이지 않고 있고”

- C 사회적기업 관리자 인터뷰 -

“지역사회에서 개인적으로나 조직적으로나 관련이 있는 단체를 제외하고, 협의회나 지역사회 네트워크 외의 단체와 네트워크는 아직까지는 미흡한 부분이 있습니다. 첫 번째는 서로에 대한 이해가 부족하고, 두 번째는 목적은 같으나 방식이 다르기 때문인 부분도 있습니다. 그리고 자발적으로 지역 내 다양한 이해당사자들이 네트워크를 구성하는 것이 가장 좋지만, 현실적으로 그러한 부분이 모자라다면 지방정부가 각 이해당사자들을 연결하는 역할을 수행할 필요가 있습니다. 하지만, 현실적으로 관련 부서(사회적기업 담당 부서)와는 뭐 관계가 괜찮습니다만 지방정부

전체적으로는 다소 미지근한 관계라고 보는 것이 적절한 표현이 아닐까 싶습니다.”

- D 사회적기업 대표 인터뷰 -

“지방정부로 사회적기업 관련 정책이 이양되었다고는 하지만 실제로 지방정부가 수행할 수 있는 부분은 상당히 제한적입니다. 사회적기업 육성법과의 연계성 측면이나 중앙정부의 정책 연계성 측면을 고려하지 않을 수 밖에 없습니다. 때문에 지방정부의 독립적 권리가 주어지지 않으면 지역성이 고려된 사회적기업을 육성한다거나 지역의 네트워크를 형성하는데 직접적인 역할을 수행하는 것은 한계가 있습니다. 현재 지방정부가 주도적으로 할 수 있는 부분은 지역의 이해관계자들을 중재 내지는 하나의 공동체 안으로 끌어들이는 역할 수행정도는 가능할 수 있지 않을까 생각합니다. 하지만 장기적으로 보면 사회적기업은 시민사회를 기반으로 하는 것인데, 지방정부가 굳이 그 활동 영역에 참여를 해야 하는지에 대한 의문이 들기도 합니다.”

- Y 지방정부 담당공무원 인터뷰 -

사회적기업은 각 개인의 효용을 극대화하는데 기여하는 재화나 서비스를 생산하고 공급하는데 일차적인 목적이 있는 것이 아니라 다수의 이익 향상에 기여하는 재화나 서비스를 공급하는데 주요 목적이 있다. 이러한 목적을 실현하는데 지역주민의 인지정도, 지역사회에서의 네트워크 구축 정도 등과 같은 기반적 요인은 사회적기업의 활동을 위한 다양한 형태의 자원동원과 사회적 가치 실현의 측면에서 중요하다. 그러나 이상에서 살펴본 바와 같이 지역에서의 사회적기업 활동과 관련된 기반적인 측면은 여전히 미흡한 것으로 나타나고 있으며, 이러한 네트워크 구축하기 위해서는 중요한 구심점 역할을 수행할 수 있는 주체가 필요하나, 이러한 역할을 수행하여야 할 지방정부도 적절한 역할을 수행하지 못하고 있는 것이 현실이다. 이러한 현실적 한계를 극복하기 위해 지방정부가 지역네트워크 형성의 구심점 역할을 수

행하기 위해서는 현재 수행하고 있는 직접적인 재정적 지원자의 역할 보다는 사회적기업이 지속가능할 수 있는 기반형성의 ‘조성자’ 혹은 ‘구심점’ 역할의 수행이 필요하다. 즉, 현재 사회적기업의 제한적인 네트워크 형성의 한계를 극복하기 위해서는 지역의 중요 주체인 지방정부가 구심점 역할을 수행함으로써 확장된 네트워크 형성의 기회제공과 이를 토대로 다양한 자원 동원의 흐름을 활발하게 하는 기회를 제공하는 역할의 수행이 필요하다.

(2) 제도적 요인 측면

사회적기업에 대한 제도적 지원은 사회적기업이 일반기업과는 다른 특성과 환경적 조건에서 운영되어 있다는 점 때문에 지원의 필요성이 인정되는 부분이 있다. 사회적기업에 대한 지원은 ‘고용정책기본법’ 제 18조의 3(사회적일자리 창출 지원), 사회적기업육성법 제 10조(경영 지원) 및 14조(사회서비스제공 사회적기업에 대한 재정 지원) 등에 근거하고 있다. 이러한 근거 하에 정부는 사회적기업에 대한 직접적인 지원을 할 수 있으며, 현재 사회적기업 지원 정책은 신규 일자리창출을 위한 인건비 중심의 지원이 주를 이루고 있다. 실제로 사회적기업이 일자리 창출을 목적으로 추진되고 있는 특성을 반영하여 사회적기업 미 예비 사회적기업의 신규 일자리창출을 위한 인건비 지원이 큰 비중을 차지하고 있다. 뿐만 아니라 2010년부터 신규 채용자 인건비 지원을 받지 않는 사회적기업의 유급근로자에 대해 근로자 최저임금 기준의 사회보험료를 지원하고 있고, 2011년부터는 사회적기업육성출자금 조성을 위한 모태펀드를 운영하고 있다. <표 4>에서 보는 바와 같이 고용노동부에서 사회적기업 육성과 관련된 직접적인 예산은 매년 점차 줄어들고 있지만, 일자리 창출을 위한 인건비 지원과 관련된 비중은 여전히 높은 것으로 나타났다.²⁾

〈표 4〉 사회적기업 지원 예산

(단위: 백만원)

구분	2007년 예산	2008년 예산	2009년 예산	2010년 예산	2011년 예산	2012년 예산
일자리 창출 인건비 지원	117,972	125,989	158,748	107,457	74,536	45,841
네트워크	-	1,000	1,012	1,012	100	100
전문인력 인건비	-	4,896	13,014	7,200	2,997	-
시설운영비	-	2,000	3,000	-	-	-
경영 컨설팅	1,700	3,150	4,999	5,174	2,945	-
사회적기업가 아카데미	-	800	800	800	144	-
기타	136	378	1,154	1,154	-	-
사업개발비	-	-	1,501	18,521	-	-
사회보험료 지원	-	-	-	4,524	7,444	4,822
소셜벤처	-	-	2,466	1,200	-	-
운영비	1,733	1,559	1,679	1,692	1,392	1,058
모태펀드	-	-	-	-	2,500	2,500
민간지원기관 운영	-	-	-	-	2,344	2,880
총계	121,541	139,772	188,373	148,734	94,402	57,201

자료: 고용노동부 예산 및 기금운영 계획 주요사업 설명자료(각 년도)를 토대로 재구성.

<표 4>에서 볼 수 있듯이 정부의 사회적기업 육성 정책의 기본적인 방향은 일자리 창출과 관련되어 있다고 할 수 있다. 사회적기업은 일자리 창출뿐만 아니라 사회서비스 제공, 지역사회 재생, 지역사회의 통합과 공동체의 활성화 등 다양한 역할과 사회적 가치를 실현할 수 있음에도 정부 정책의 목표와 지원으로 인하여 정책의 목적과 대상의 범위를 취약계층의 고용창출에 집중시킴으로써 사회적기업의 본

2) <표 4>는 순수하게 고용노동부에서 책정된 사회적기업 육성과 관련된 예산이며, 실제로 (예비)사회적기업 육성을 위한 지자체 보조 예산까지 포함하면, 2010년에는 167,255백만원, 2011년에는 145,341백만원, 2012년에는 152,543백만원으로 책정되어 있음. 그리고 사회적기업관련 업무를 전담하고 있는 사회적기업진흥원 관련 예산까지 포함하면 2011년에는 161,506백만원, 2012년에는 176,043백만원으로 관련 예산이 증가하고 있음.

래적 기능의 퇴색과 범위를 축소시키고 있다(문보경 2008; 박찬임 2008; 이은애 2008). 실제로 제도적 지원의 측면이 일자리 창출에 집중되어 있고, 중앙정부의 정해진 정책 추진방향으로 인하여 현장에서 활동하는 사회적기업과 지방정부의 역할이 상당히 제한되고 있는 것으로 나타났다.

“사회적기업과 관련된 정책이 기본적으로 중앙정부에서 추진되어 왔고, 지금은 지방정부에서 관리되고 있지만, 크게 달라진 부분은 없습니다. 오히려 ‘어떻게’ 사회적기업을 육성할 것인가 보다는 ‘몇 개’의 사회적기업을 신규로 육성할 것인가에 더 집중하고 있는 모습입니다. 사회적기업과 관련된 재원이 중앙정부에서 상당부분 지원되고 있고, 다른 지역에서도 하고 있기 때문에 우리 지역에서는 몇 개의 사회적기업을 만들 것인지에 대해 관심이 높습니다. 사회적기업을 몇 개 새로 만들어야 한다는 부분을 제외하면, 지방정부가 구체적으로 무엇을 할 수 있을지, 어떠한 부분을 할 수 있을지에 대한 부분을 아직 잘 모르는 것 같습니다. 실질적으로 지방정부에서 지역의 사회적기업 지원의 방향성을 제시할 수 있는 역할이 필요한데 현 제도에서는 상당히 제한적입니다.”

- C 사회적기업 관리자 인터뷰 -

“지역에서의 다양한 문제 해결을 위해서는 지방정부와 기업, 그리고 지역의 다양한 조직들이 활동할 수 있는 환경 조성이 필요한데, 지금의 사회적기업 정책은 몇 개의 사회적기업을 육성할 것인가에 주로 초점이 맞추어져 있습니다. 그 대표적인 것이 인건비 지원이죠. 물론 인건비 지원 필요하죠. 이것이 단기적으로 효과가 있을지는 모르겠지만 장기적으로 사회적기업이 스스로 활동을 전개할 수 있는 환경이 조성되지 않는다면, 사회적기업의 본래적인 역할을 기대하긴 어렵다고 봅니다. 지원보다는 어떠한 역할을 수행할 수 있을지에 대한 방향을 잡는 것이 우선적이고, 이러한 방향성을 잡는 역할은 지방정부의 몫으로 남겨져야 할 부분인데, 현재의 상태에서는 중앙정부의 주도권이 과도한 것이 사실이죠.”

- M 사회적기업 대표 인터뷰 -

“사회적기업은 지역의 활성화, 지역 공동체 회복, 지역 문제의 해결 등 다양한 역할을 수행할 수 있습니다. 그런데 지금은 정부의 정책으로 인하여 취약계층의 일자리 창출에만 집중되어 있습니다. 물론 취약계층의 일자리 문제도 지역의 중요한 문제이지만, 이를 중심으로 더 다양한 활동을 통해 문제를 해결할 수 있는데 지금은 그러한 역할을 수행하는데 다소 제한이 있다고 봅니다. 사회적기업이 어떠한 활동을 할 수 있고, 활동의 범위를 어디까지 설정할 것인지에 대한 제약의 범위를 두지 않는 것이 필요하다고 봅니다. 그리고 지역에 무엇을 할 것인가와 관련된 부분은 결국 중앙정부의 몫이 아닌 지방정부의 역할이고, 지방정부 스스로 그러한 역할을 수행할 수 있는 정책 기조의 형성이 우선적으로 전제가 되어야 할 필요는 있습니다.”

- S 사회적기업 대표 인터뷰 -

“현재 지방정부에서 사회적기업과 관련된 정책을 추진하고 있지만, 중앙정부에서 결정된 부분을 집행하는 수준에 머무르고 있고, 지방정부의 역량만으로 사회적기업을 육성한다는 것은 제한이 될 수 밖에 없습니다. 그리고 재정적인 부분이 투입되는 부분이라 결과에 대해 고려를 할 수 밖에 없고, 재정이 투입되기 때문에 ‘몇 개’의 사회적기업이 신규로 육성되었는가가 중요하게 다루어지는 부분도 있습니다. 지방정부로 사회적기업 관련 정책이 이관되었다고는 하나 실질적인 권한은 중앙에 여전히 남아있다고 보는 것이 보다 정확할 것입니다.”

- 담당 공무원 Y 인터뷰 -

현재 지방정부의 사회적기업 정책의 최종적인 목표는 지속가능한 사회적기업의 육성이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 고려되어야 할 점은 최종적인 정책 목표 달성의 과정인 현재에서 정책의 방향성을 유지하고 있느냐하는 것이다. 즉, 현재의 사회적기업의 지원 목적이 무엇인가와 직접적으로 관련이 있다고 할 수 있다. 현재 지방정부의 사회적기업 지원 정책은 양적인 측면에서의 목표 달성과 인증제로 인하여 ‘몇 개’의 사회적기업을 발굴·지원하고 있는지에 집중되어 있고,

그로 인한 정책목표 달성의 수단은 직접적인 방식의 지원으로 편중되어 있다고 할 수 있다. 사회적기업을 지원하기 위한 제도적 측면도 중요하지만, 중앙정부에서 지방정부로 사회적기업 관련 정책이 이양된 현 시점에서 더 중요한 것은 사회적기업의 지역화와 지속가능성을 높이기 위한 사회적기업의 역할과 범위, 그리고 장기적으로 어떠한 목표하에 이루어져야 할 것인지 등의 정책의 방향성에 대한 고민과 재정립이 필요하다. 이러한 정책의 방향이 재정립이 되지 않는다면 지방정부의 역할은 제한적으로 수행될 수 밖에 없고, 지역사회 기반 형성 또한 제한적으로 추진될 수 밖에 없다.

둘째, 우리나라의 경우 제 3섹터의 규모 및 역량이 미흡하고 민간의 사회적기업에 대한 투자 및 투자기반도 매우 취약한 상황이었기 때문에 사회적기업의 육성은 정부 주도로 이루어질 수 밖에 없었고, 그로 인하여 정부 재원에 대한 의존도를 심화시키는 계기를 제공하였다(채종현·최준규 2010). 그러나 현재 사회적기업 정책지원의 문제점은 단순히 정부재원에 대한 의존도를 심화시켰다는 것보다는 지원되는 정부재원의 상당부분이 인건비 중심의 지원이 이루어지고 있다는 것이다. 이러한 인건비의 지원은 즉각적인 고용확대와 유인책으로는 용이하지만 장기적으로 인건비 지원이 중단될 경우 불가피하게 사회적기업은 인력에 대한 구조조정을 단행할 수 밖에 없는 상황에 이르게 된다. 그리고 사업기반 구축을 위한 투자비 지원의 부족과 체계 구축의 미흡은 지속가능한 사회적기업의 육성에 장애물이 될 가능성이 크다.

“현재 정부로부터 재정적인 지원을 받고 있지만 대부분이 취약계층 인건비와 관련된 부분입니다. 인건비 지원으로 인하여 사회적기업을 운영하는데 부담되는 부분은 적습니다만 시간이 지나면 인건비 지원비율이 감소하기 때문에 자력으로 수익을 늘려 그 부분을 보완해야 합니다. 지금이야 인건비 지원을 받아 좋지만, 지원이 중단되면 과연 운영이 가

능할지 고민이 되기도 합니다. 이러한 부분은 직접적인 지원 외에 간접적인 지원을 병행하는 것이 필요한데, 간접적인 지원은 지방정부에서 참여가능한 시장의 형성 등을 통해 가능하다고 봅니다.”

- M 사회적기업 대표 인터뷰 -

“재정적인 지원, 인건비 지원이 사회적기업을 운영하는데 매우 유용한 것은 사실입니다. 이러한 재정적 지원을 통해 사회적기업의 활동을 할 수 있는 기반을 만들었다고 할 수 있습니다. 그런데 이러한 지원이 3년이라는 제약이 있고, 이 기간 동안 자립할 수 있는 기반을 만든다는 것은 솔직히 힘들습니다. 직접적인 지원이 필요한 만큼 공공물품구매, 판로지원, 우선 구매 등 사회적기업의 활동을 간접적으로 지원할 수 있는 지원도 병행되어야 하는데, 실제로 이러한 부분의 지원은 매우 미흡합니다. 직접적인 지원은 ‘달콤한 독약’이 될 가능성이 크기 때문에 간접지원도 병행할 수 있도록 지방정부에서 제도적 개선과 마련이 필요하다고 봅니다.”

- C 사회적기업 관리자 인터뷰 -

“사회적기업의 활동 영역과 규모, 역할적인 측면에서 정부가 지원을 한다는 것은 필요하지만, 어떠한 부분에 어떻게 지원을 할 것인지는 매우 중요한 부분이라고 봅니다. 지원을 하되 인건비와 같은 단순 소멸성 지원이 아니라 장기적으로 유지되면서 사회적기업 활동의 배경이 되는 부분에 지원을 하는 것이 필요한데, 정부의 재정 배분 및 관리상 인건비 측면에 상당히 집중되어 있다는 것이 안타깝습니다. 사회적기업은 비영리조직과 달리 스스로 수익활동을 통해 운영자원을 동원할 수 있기 때문에 생산적 조직이라고 할 수 있는데, 이러한 생산 활동을 할 수 있는 의지와 노력에도 불구하고 환경 혹은 시장이 주어지지 않는다면 비영리조직과 다를 바가 없다고 봅니다. 중앙정부에서 못한다면 지방정부에서 사회적기업의 환경과 시장 여건을 최소한 지역적인 차원에서 마련해주는 것이 필요합니다.”

- S 사회적기업 대표 인터뷰 -

현재의 사회적기업 지원 정책은 신규 일자리창출을 위한 인건비 중

심의 지원이 주를 이루고 있기 때문에 사회적기업의 기반 조성 and 환경적 여건 개선을 위한 자원배분 및 자원의 혼합 측면에서의 왜곡을 야기했다고 할 수 있다. 즉, 직접적인 고용을 위한 지원을 통해 일시적인 일자리 창출의 효과를 기대할 수 있으나, 사회적기업의 성장과 안정적인 운영의 측면에서는 약점이 될 가능성이 높은 것으로 볼 수 있다. 따라서 지방정부차원에서 사회적기업이 활동할 수 있는 환경의 조성 and 시장 여건을 지역적인 차원에서 마련해 줌으로써 사회적기업의 지속가능 기반을 형성할 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하다.

셋째, 사회적기업의 지원 시기와 단계에 대한 문제점도 지적할 수 있다. <표 5>에서 보는 바와 같이 사회적기업 관련 지원이 인증 초기에 집중되어 있고, 지원 이후에 대한 지원은 매우 제한적임을 알 수 있다(김혜원 2011, 217-218). 초기의 사회적기업의 발전을 위해 관련 지원들이 인증 초기 단계에 집중되는 것이 필요하고, 이로 인하여 발전의 기반을 마련할 수 있는 것은 틀림없지만 새로운 도약이 필요한 시점에 적절한 지원수단이 강구되지 못하고 있기 때문에 장기적인 측면에서 지속가능한 성장을 담보하기는 어렵다.

<표 5> 사회적기업 지원수단별 활용가능기간

연차	-2	-1	1	2	3	4	5	6	7	8	9
신규채용 인건비 지원	■	■									
사회 보험료 지원						■	■	■	■		
전문인력인건비 지원			■	■	■						
경영컨설팅 지원											
법인세 감면						■					

자료 : 김혜원, 2011:217.

사회적기업 인증 초기에 집중적으로 이루어지는 지원들은 현장의

사회적기업의 특성(업종, 활동 목적, 조직의 규모 등)이 충분히 반영되지 못한 상태에서 획일적으로 지원이 이루어지고 있기 때문에 사회적기업의 장기적인 활동기반을 형성하는데 한계로 작용하고 있다. 이러한 과정에서 지방정부는 획일적인 지원을 사전에 방지하기 위하여 지역 내 사회적기업의 지속적인 현황과 모니터링을 실시하는 역할 수행이 중요하게 고려되어야 한다. 즉, 사회적기업의 특성과 역할을 충분한 고려되고 있는가의 문제로 귀결될 수 있다. 이러한 문제는 사회적기업에게 필요한 지원체계의 발달을 저해하는 수준에서 그치는 것이 아니라 장기적으로 사회적기업이 성장할 수 있는 기회를 박탈할 수 있는 요인으로 작용할 수 있다.

4. 지속가능한 사회적기업 육성을 위한 지방정부의 역할

1) 사회적기업 지원의 목표와 방향의 재정립

현재 우리나라의 사회적기업은 발전 초기 단계이다. 지금까지 사회적기업 지원 정책의 기본 방향은 ‘고용없는 성장’에 대한 문제를 해결하기 위한 일자리창출이라는 정책목표 달성의 수단으로 추진되어 왔다. 이러한 정책 목표 하에 지역사회에서의 지역사회 통합, 사회서비스 제공, 낙후된 지역사회 개발 등을 통해 실현된 사회사회의 발전과 활성화와 관련된 사회적기업의 역할은 상당부분 배제되어 왔다. 따라서 지방정부는 사회적기업의 지역사회에서 태생의 역할을 수행할 수 있도록 하기 위해서는 지원정책의 목표와 방향성을 현 시점에서 개편하는 것이 필요하며, 이러한 개편 후 목표와 방향에 적합한 지원체계를 재설계하는 과정이 필요하다. 특히 지역사회에서 사회적기업의 역

할 수행과 관련하여 지방정부는 경영지원, 재화 및 서비스의 판로 개척, 일정 수준의 재화와 서비스 소비가 보장된 시장의 형성, 지역의 생산-소비 네트워크 구축 등 간접적인 지원자의 역할을 수행함으로써 사회적기업의 환경적인 요인들을 강화시킬 수 있을 것이다. 즉, 지방정부는 지금까지의 ‘몇 개’의 사회적기업을 육성·지원할 것인가와 관련된 정책의 방향에서 사회적기업 스스로 활동할 수 있는 기반을 형성하는 것으로 기본적인 정책의 방향을 재설정하는 것이 필요하고, 이러한 방향 하에 실현가능한 체계적이고 장기적인 지원 정책의 체계를 수립하는 것이 필요하다.

2) 사회적기업 지원 체계의 개편

사회적기업 지원 제도 중 중요하게 다루어져야 할 문제는 직접적인 인건비 중심의 재원지원과 인증 초기의 지원 집중으로 요약할 수 있다. 먼저, 정부재원에 대한 의존을 초래하는 인건비 지원 중심의 재정 지원의 비율을 낮추고, 간접 지원을 늘리는 방향으로 지원정책이 개선되어야 한다. 현재 단기간 집중적으로 지원되고 있는 인건비는 지원 중단시 사회적기업 운영에 큰 타격을 줄 수 있다는 점에서 인건비 지원 외 다른 보조적인 지원이 병행되어야 할 필요가 있다. 영국의 경우 사회적기업 지원은 외부 사회 환경을 개선시켜 활동 반경을 확장하는 것에 초점을 두고 있는데, 그 대표적인 것이 사회적기업의 명성과 공적 신뢰를 얻기 위한 ‘좋은 거버넌스(good governance)’를 강조하고 있다(이윤재 2010 383). 영국은 사회적기업에 대한 직접적인 지원보다는 활동환경과 사회환경을 개선할 수 있는 영역에 간접적으로 지원함으로써 사회적기업의 비전에 대해 올바르게 인지할 수 있는 환경을 제공하고, 이를 통해 사회적기업 스스로가 노력할 수 있는 기회를 제공

하기 위하여 좋은 거버넌스와 정보의 투명성을 확보할 수 있는 지원을 강조하고 있다. 정부의 인건비 지원과 관련해서는 지원 중단시 급격한 고용조정을 피하기 위해서는 사회적기업의 규모, 역량(재정적·생산적 측면 등)을 총체적으로 고려하여 연차별 지원 비율을 더 차등하는 것이 필요하다. 즉, 현재 3년으로 한정된 지원기간을 10년 이내로 연장하고, 재정적·생산적 역량의 측면에서 더 이상의 지원이 이루어지지 않아도 되는 사회적기업의 경우에는 지원을 중단하고, 그렇지 못한 사회적기업에 대해서는 지원기간 범위 내에서 지원 비율을 차등적으로 적용하여 사회적기업의 운영에 부담을 줄이고, 갑작스러운 고용조정 압박을 최소화할 수 있을 것이다. 벨기에의 사회적기업 유형의 하나인 EI(enterprises d'insertion)의 경우 정부는 취약구직자 1명에 대해 4년간 지원을 하는데 2년차엔 1년차 지원금의 75%, 3년차엔 1년차 지원금의 50%, 4년차엔 1년차 지원금의 25%를 지원한다(Gregoire 2003). 이와 같이 지방정부는 사회적기업이 직면한 현실에 적합한 지원이 이루어질 수 있는 체계를 개편하고, 이를 통해 사회적기업이 본연의 역할을 수행할 수 있는 기회로 작용할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

3) 지역사회 네트워크 구축

사회적기업이라는 용어는 이탈리아의 사회적 협동조합을 시작으로 활성화된 흐름을 학술적인 측면에서 개념화시킨 것이다(김혜원 2011). 이러한 사회적기업은 유럽에서 하나의 운동적 개념에서 정책적 개념으로 발전되었다. 사회적 협동조합에는 협동과 협력, 네트워크의 가치가 포함되어 있고, 조직의 네트워크가 발전하면서 지역차원에서의 네트워크가 형성되어 지속가능한 기반을 형성한다고 할 수 있다. 지역사회가 발전하기 위해서는 관계를 기반으로 하는 사회적 자본을 소유하

고 있다. 사회적 자본은 어떤 목적의 달성과 실현가능성을 높일 수 있다는 점에서 다른 행태의 자본과 유사하지만 관계가 단절되면 사회적 자본 역시 소실된다는 점에서 차별성을 갖는다. 이러한 측면에서 볼 때, 사회적 자본의 핵심은 관계성 혹은 네트워크로 지역사회에 속한 다양한 개인, 집단의 특정한 행동양식을 유발할 뿐만 아니라 지역사회를 발전시키는데 중요한 요소라고 할 수 있다. 특히 지역사회의 다양한 이해당사자들의 관계가 잘 형성되고 활성화될수록 미래에 대한 불확실성에 쉽게 대처할 수 있고, 필요한 자원을 동원하는데 용이할 수 있다(Gilchrist 2000; 김성기 2011).

사회적기업이 지속가능하기 위해서는 사회적기업과 관련 이해관계자들의 네트워킹은 필수라고 할 수 있으며, 이를 통해 지역이 보유하고 있는 다양한 유·무형의 자원을 동원할 수 있는 기회를 마련할 수 있다. 이러한 네트워크는 사회적기업의 운영을 가능하게 하는 또 다른 원동력이 될 수 있으며, 이를 통해 사회적·경제적 가치 실현의 가능성을 높일 수 있다. 그러나 현실에서는 이러한 지역적인 차원에서의 네트워크가 활성화되어 있지 못하고 있고, 중요한 요인 중 하나가 지역 차원에서 다양한 이해관계자들을 포용·유인할 수 있는 구심점의 부재를 들 수 있다. 지방정부는 지역 내 이해관계자 집단별로 분절된 네트워크를 연결하는 역할을 수행함으로써 공공·민간·시민사회의 다양한 주체들간의 연계 체계와 파트너십을 형성함으로써 사회적기업에 대한 이해와 올바른 인식의 기회를 제공할 수 있다. 또한 이러한 네트워크를 기반으로 지속적인 소통, 참여, 협조, 공동 유대감 형성과 다양한 유형의 자원들의 흐름을 원활하게 하고 지속하게 함으로써 사회적기업이 지속가능할 수 있는 기반을 형성하는데 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다.

5. 결론

우리나라의 사회적기업은 역사는 일천하지만 정부의 지원은 다른 어떤 나라에 못지않게 적극적이다. 사회적기업 관련 전반에 대해 포괄적이며, 정부의 강한 통제력을 가미하고 있다. 이를 통해 사회적기업의 불모지에 가까웠던 우리나라는 사회적기업의 양적인 성장뿐만 아니라 지방정부 주도의 지역형 사회적기업도 성장하는 계기가 되었다. 그러나 이러한 이면에는 정부 재정에 대한 의존성향이 강하게 나타나고, 사회적기업이 활동할 수 있는 환경을 조성하는 데에는 다소 미흡한 부분들이 있었고, 이로 인하여 사회적기업이 지역사회에서 지속가능할 수 있을지에 대한 의구심이 제기되고 있다. 본 연구에서는 사회적기업 환경적인 측면에서 기반적 요인과 제도적 요인을 중심으로 사회적기업의 지속가능성과 지방정부의 역할에 대해 살펴보았다. 본 연구에서 제시한 지방정부의 역할은 주로 사회적기업의 환경적인 부분으로 지속가능한 사회적기업의 발전을 위하여 큰 틀에서의 지역의 사회적기업 육성 및 방향의 재정립, 사회적기업의 지원체계의 개선, 지역차원에서의 네트워크 구축을 제시하였다. 이러한 맥락에서 큰 틀에서의 제도개선과 관련된 향후 방향에 대해서 간략하게 언급하면 다음과 같다. 첫째, 사회적기업의 운영 및 지원제도는 세계적으로 비슷한 사례를 찾아보기 어려운 한국사회의 독특한 제도인데, 이러한 제도를 작금의 다양한 문제 해결을 위한 정책수단으로만 활용할 것이 아니라 지역사회에 보다 긍정적인 기여를 할 수 있는 환경의 조성 및 정책의 방향을 설정하는 것이 필요하다. 둘째, 사회적기업의 금융 및 투자지원이 가능한 체계를 조성하여 다양한 이해관계자들의 자원을 동원하는데 수월한 환경을 조성하는 것이 필요하다. 특히, 미국의 Social Innovation Fund, 영국의 Social Impact Fund 등의 도입의 검토와 한국형

Social Impact Funds의 도입에 대한 방안 모색이 필요하다. 마지막으로 사회적기업이 지역사회에 잘 정착하고 지역의 문제 해결과 필요한 사회서비스를 효율적인 공급, 취약계층에 대한 일자리 제공 등을 통해 지역의 발전에 조금이나마 기여를 한다면, 그것이 실질적으로 보여지는 사회적기업의 지속가능한 모습이라고 할 수 있다. 장기적으로 이러한 사회적기업의 모습을 기대하기 위해서는 1차적으로 사회적기업이 자립할 수 있는 역량을 개발하는 것이 필요하고, 2차적으로 사회적기업과 직·간접적으로 관계를 맺고 있는 지역의 다양한 이해당사자들의 노력과 협력이 필요하다.

(2012년 9월 13일 접수, 10월 26일 심사완료, 11월 4일 게재확정)

참고문헌

- 강병준. 2011. “거버넌스 구축을 통한 사회적기업 활성화 요인에 관한 실증적 연구” 서울시립대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김성기. 2010. “사회적기업의 지속가능성 연구: 다중이해관계자 참여를 중심으로” 성공회대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김성기. 2011. 『사회적기업의 이슈와 쟁점』. 서울 : 아르케.
- 김학실. 2011. “행위자 특성에 따른 사회적기업 지원정책 우선순위 연구”. 『지방행정연구』. 15(2). 165-185.
- 김혜원. 2011. “한국의 사회적기업 지원정책의 개선방안 연구: 일자리 창출 중심의 지원에 대한 비판을 중심으로”, 『한국사회정책』, 제 18집 제 1호. pp. 209-238.
- 김태영. 2009. “정책수단으로서의 사회적기업”. 『2009 한국정책학회 동계학술대

- 회 발표 논문집]. 3-24.
- 박지선·전은주. 2012. “EU 사회적기업들의 지역네트워크에 관한 연구”. 『EU 연구』. 30. 95-132.
- 오미옥. 2009. “사회적기업의 특성과 연관된 지속가능성장 방안”. 『한국지역사회복지학』. 31. 79-98.
- 이광우. 2008. “지속가능한 사회적기업의 성공요인에 관한 연구” 숭실대학교 대학원 박사학위논문.
- 이운재. 2010. 『사회적기업 경제』. 서울: 탐복스.
- 이용탁. 2008. “사회적기업의 BSC모형 개발에 관한 연구”. 『사회적기업연구』. 1(1). 62-92.
- 이인재. 2009. “한국 사회적기업의 쟁점과 전망”. 『동향과 전망』. 75. 109-141.
- 이주성·신승훈. 2011. 『미래 경제와 사회적기업』, 서울 : 도서출판 청람.
- 양준호. 2011. 『지역과 세상을 바꾸는 사회적기업: 개념·사례·정책과제』, 서울: 도서출판 두남.
- 정무성·황정은·김수영·현종철·서정민. 2010. 『사회적 기업과 사회서비스』. 서울:공동체
- 조영복. 2007. “제1차 사회적기업 인증 결과와 과제.” 『노동리뷰』. 2007년 11월 호. 48-58.
- 최조순. 2012. “사회적 기업가정신과 사회적기업 지속가능성의 관계에 관한 탐색적 연구” 서울시립대학교 대학원 박사학위 논문.
- 한국사회적기업진흥원. 2011. 『사회적 가치 측정 도구를 활용한 사회적기업의 자본투자 활성화 방안 연구』. 한국사회적기업진흥원.
- 한상진·황미영. (2009). 『지역사회복지와 자원부문』. 서울 : 집문당.
- 황미영. (2007). “사회적 경제조직으로서의 자활공동체의 실태와 전망”, 『시민사회와 NGO』. 5(2). 73-103.
- Austin, J., Stevenson, H., and Wei-Skillern, J. 2006. “Social and Commercial Entrepreneurship: Same, Different, of Both?”. *Entrepreneurship Theory and Practice*.

30(1). 1-22.

- Bebbington, J. & Gray, R. 2000. "An Account of Sustainability :Failure, Success and a Reconceptualization". *Critical Perspectives on Accounting*. 12. 557-587.
- Caroll, G. R & Hannan, M. T. 1989. "Density delay in the evolution of organizational populations: A model and five empirical tests". *Administrative Science Quarterly*. 34. 411-430.
- Defourny, J. 2001. "Introduction: From third sector to social enterprise". Borzaga, C & Defourny, J.(eds). 2001. *The emergence of social enterprise*. London, New York : Routledge.
- Gilchrist, A. 2000. *The Well-connected community: networking to the edge of the chaos*. Oxford Univ. Press.
- Hillery , G. A. 1955. "Definitions of Community." *Rural Sociology* 20(2). 111-124.
- Gilbert, N. & Specht. H. 1986. *Dimensions of Social Welfare Policy*, 2nd Edition. N.J.: Prentic-Hall.
- Kerlin, J. 2007. "Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the Differences". *Voluntas*, Vol. 17. No. 3. pp. 247-263.
- Pearce, J. 2003. *Social Enterprise in Anytown*. London: Calouste Gulbenkian Foundation.
- Weerawardena, J. & Mort, G. S. 2006. "Innovation social entrepreneurship: A multidimensional model". *Journal of World Business*. 41. 21-35.
- 山崎丈夫. 2009. 『地域コミュニティ論, 3訂版』. 自治體研究社.

Sustainability of Social Enterprise and the roles of Local Government

Jo-Soon Choi

Social enterprise is growing and it is attracting attention as an alternative to community problem solving. However, since harsh environment of the community, issues associated with sustainability of social enterprise have been raised. The purpose of this study is to investigate the roles of local government with sustainability of social enterprise in community. The support policy for social enterprise, because it has focused on job creation, is too simple and there is no system for social enterprise environment.

Based on the problems of social enterprise support policy, the roles of local government can be discussed as below. First, for sustainable social enterprise, it is necessary to redefine the policy direction and goals where social enterprise can perform inherently the roles. Second, it is necessary to convert into the policy creating the environmental conditions where social enterprise can work themselves while mobilizing the variety of resources rather than promoting support policy focusing on the labor subsidies. Finally, for sustainable social enterprise, it is necessary to collaborate and effort with the various stakeholder in community relating indirectly or directly the social enterprise.

Key words: social enterprise, sustainability of social enterprise, local network, community, roles of local government