

## 지역일자리 창출 정책의 제도적 동형화에 관한 연구 - ‘사회적기업’ 과 ‘마을기업’ 정책을 중심으로 -

최조순\*

본 연구는 지역 일자리 창출을 정책적 목표로 설정하고 있는 ‘사회적기업’과 ‘마을기업’ 정책을 대상으로 제도적인 측면에서의 정책적 연계성에 대해서 살펴보고자 하였다. 이를 위하여 두 정책의 기원·배경, 정책의 이념·가치, 정책의 목표, 정부와 실행주체와의 관계, 정부의 지원 및 성과산출 등을 중심으로 살펴보았다. 분석결과 두 정책은 정책의 기원과 지향하는 가치·이념, 정책의 목표 측면에서 상이하게 출발하였으나, 정부와 수행주체와의 관계, 정부가 제공하는 지원, 그리고 수행주체가 활동하는 구체적인 사업 분야 등 수단적 측면에서 유사성을 지니고 있는 것으로 나타났다. 결과적으로 두 정책은 정책의 실현과정에서 유사성을 보이고 있는데, 이는 마을기업의 정책의 실현과정에서 불확실성을 감소시키기 위하여 사회적기업의 지원 체계 및 성과 측정체계를 모방 혹은 수용한 것으로 보인다.

주제어 : 사회적기업, 마을기업, 일자리 창출 정책, 제도적 동형화, 지역사회

\* 서울연구원 부연구위원

## I. 서론

최근 실업, 복지 사각지대의 확대, 사회적 배제 등 다양한 지역의 문제를 해결하기 위한 대안으로 정부는 사회적기업을 적극 활용하기 시작하였고, 출범 당시의 여러 가지 우려에도 불구하고 성장을 거듭하여 독립적인 자기역할을 담당하고 있다. 사회적기업은 기존의 사회적 일자리 사업이 갖고 있는 한시적인 일자리의 성격을 탈피하여 나름의 고용지속성을 갖는 일자리를 만드는데 기여하였다는 평가를 받고 있다(류만희 2011, 163). 사회적기업은 사회전반에 걸친 다양한 활동영역을 갖고 있으며, 노동통합과 사회서비스 제공, 지역사회보호 서비스 영역에서 두드러진 활동을 전개하고 있다. 현재 사회적기업은 지역사회에서 일자리 창출의 중요한 정책적 수단으로 활용되고 있으며, 일련의 성과도 보이고 있다. 그러나 이러한 사회적기업의 성장과 역할 증대에도 불구하고, 제도적인 제약으로 인하여 활동 영역에서의 사각지대와 한계가 존재하는 것으로 나타났다. 이러한 한계를 보완하기 위하여 일부 중앙부처에서는 ‘마을기업’, ‘농어촌 공동체 회사’, ‘커뮤니티 비즈니스’ 등의 정책을 도입·추진하고 있고, 이러한 정책 중 행정안전부의 ‘마을기업’정책이 대표적이라 할 수 있다. 다양한 주체에 의한 유사한 정책 목표를 가진 정책들의 등장으로 지역사회의 다양한 수요에 대응할 수 있다는 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 또한 다양한 주체에 의한 정책의 추진은 정책과정에서 발생할 수 있는 갈등과 경쟁에 대한 견제와 균형을 통해 독단적인 판단착오를 감소시킬 수 있으며, 동일한 문제에 대하여 다양한 대안을 제시함으로써 정책실패의 가능성을 줄일 수 있다(김영평 1991, 273).

그러나 지역 일자리 창출이라는 맥락에서 추진되고 있는 사회적기업과 마을기업 정책은 정책 목적 및 성과의 측면에서 두 정책간 차별성을 명확하게 구분하기 어렵고, 유사한 정책 목적임에도 정책추진의 주체들이 상

이하기 때문에 집행상의 혼란을 야기하고 있다는 지적들이 제기되고 있다. 실제 사회적기업과 마을기업 정책은 정책의 구체적인 대상 및 목표, 정책의 실현 가치가 상이한 정책이다. 그럼에도 불구하고 유사한 정책으로 인식되는 배경에는 지역단위에서 추진되고 있는 정책이라는 배경, 지원의 방식 및 체계, 정책의 구체적 실현방식의 유사성으로 인한 것이라는 일부 의견도 있다. 이러한 우려는 결국 정책의 실현과정에서 정책 고유의 혁신성과 합리성을 양보하는 제도적 동형화(institutional isomorphism)에 대한 우려라고 할 수 있다. 일반적으로 제도적 동형화는 조직들이 유사해지는 이유를 다른 조직이나 정치적 역학관계, 제도적 정당성, 사회적 적합성 등에서 찾는다(Dimaggio & Powell 1983). 즉, 제도적 동형화현상은 조직이 가장 인정받고 싶은 조직형태나 구조를 닮아가는 것을 의미하며, 각 조직은 가장 그럴 듯하다고 인정받고 있는 조직구조를 닮아감으로써 유사한 조직으로 보이고 싶어하는 과정을 통해 조직이 비슷해지는 결과로 나타나는 것이다(Dimaggio & Powell 1983; 심창학 2007). 이러한 맥락에서 볼 때 특정 목적 및 목표가 유사한 정책의 경우도 후행되는 정책이 선행 정책과의 제도적 동형화가 나타날 수 있다.

이러한 배경 하에 본 연구에서는 ‘사회적기업’과 ‘마을기업’ 정책을 대상으로 제도적 동형화가 어디에서 기인되고 있는지에 대해 분석하고자 한다. 즉, 두 정책이 직면하고 있는 제도적 동형화의 가능성을 진단하기 위하여 정책의 추진과정에서 일정한 방향과 흐름을 형성하는데 영향을 미쳤을 것이라고 가정하고, 사회적기업의 정책 추진과정에서 나타난 특성과 문제점이 마을기업 정책의 추진과정에서 어떻게 나타나고 있는지 비교분석을 통해 살펴보고자 한다. 이러한 현상을 살펴보기 위하여 정책이 갖추는 제도적 맥락, 환경, 절차, 등의 측면에서 설명이 가능한 제도론적 관점을 통해 분석하고자 한다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 사회적기업

사회적기업(social enterprise)은 사회적 경제(social economy)의 일환으로 유럽에서 시작되었다. 사회적 경제란 비영리섹터, 제 3섹터, 시민사회섹터, 협동조합 등 다양하게 명명되며, 거래와 이익을 중심으로 한 시장경제와 구별된 비시장적 경제이면서 정부가 아닌 다양한 비영리민간단체와 지역사회 차원에서 주도되는 영역으로 유럽의 협동조합운동이 대표적이다(양세진 2011, 47-48). 사회적기업이 가장 잘 발달되어 운영되고 있는 영국은 사회적기업을 “기본적으로 사회적 목표를 가지고 있는 기업으로, 주주와 소유주를 위해 수익을 극대화하고자 하는 욕구에 따라 운영되기 보다는 원칙적으로 사회적 목적을 위해 그 수익금을 사업 또는 지역사회에 재투자하는 기업”으로 정의하고 있다(Kerlin 2007). 네덜란드는 “사회적기업은 소외계층을 노동시장에 포함시키고 시장가격으로 판매할 재화를 생산하는 것을 목표로 하고 있다”는 정의를 사용하고 있다. 유럽에서 다양한 사회적기업들이 실질적인 활동을 수행하고 있지만, 사회적기업의 개념에 대한 공식적인 정의는 드물려 사회적기업의 성격을 법적으로 규정하고 있는 국가도 소수에 불과하다(Kerlin 2007)<sup>1)</sup>. 나라별로 사회적기업의 특성에 대한 강조점은 다소 상이하지만 대부분의 국가에서 사회적기업의 특징으로 “①사회적 목표의 충족, ② 지속적인 거래 수입, ③도움이 필요한 집단을 대상으로 활동함, ④다양한 형태의 법적인 형태로 운영됨, ⑤자발적인 사회복지사업 추진, ⑥영리를 추구하지 않고, 수익은 사회적 목적에 재투자, ⑦공적자금을 지원받을 수 있음”를 제시하고 있다(Kerlin 2007). 우리나라의 경우 사회적기업의 개념과 특징에 대해서는 법적으로 정의하

<sup>1)</sup> 사회적기업에 대해 법적인 정의를 내리고 있는 국가는 영국, 벨기에, 핀란드, 라트비아, 라투아니아 등임

고 있다. 2007년에 제정된 「사회적기업 육성법」은 사회적기업을 “취약 계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 고용노동부장관의 인증을 받은 기업”으로 정의하고 있다(사회적기업 육성법 제 2조). 사회적기업의 개념을 이루는 “취약계층”, “사회서비스”, “일자리”, “지역사회 공헌”의 용어들이 사회적기업의 개념을 정의하는데 있어 핵심 용어로 활용되고 있는 점은 외국에서의 사회적기업 개념과 유사하다. 사회적기업의 사회적목적 실현 유형은 일자리 제공형, 사회서비스 제공형, 혼합형, 지역사회 공헌형으로 「사회적기업 육성법」상 규정하고 있으며, 총 801개 사회적기업 중 일자리 제공형이 495개로서 61.8%를 차지하고 있고, 혼합형 131개, 사회서비스 제공형 55개, 기타형이 112개로 나타났다.

〈표 1〉 사회적목적 유형별 사회적기업 현황

(단위: 개, %)

총계	사회서비스 제공형	일자리 제공형	지역사회 공헌형	혼합형	기타형
801 (100%)	55 (6.9%)	495 (61.8%)	8 (1.0%)	131 (16.4%)	112 (13.9%)

자료 : 한국사회적기업진흥원 홈페이지(<http://www.socialenterprise.or.kr>)

이러한 측면에서 볼 때 한국의 사회적기업 현실은 일자리 창출에 기여하는 사회적기업이 주를 이루고 있고, 그에 비하여 지역사회 공헌이나 사회서비스 제공의 측면은 상대적으로 취약하다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 사회적기업은 수익을 창출하면서 취약계층을 위한 일자리를 창출하고, 안정적인 고용을 유지하여 지역사회에 기여하는 등 사회적, 경제적 가치를 창출하고 있다. 동시에 양극화에 대한 효과적인 해법을 찾지 못하는 시장경제에 대한 새로운 대안으로서의 역할도 수행하고 있다.

## 2. 마을기업

지역경제의 침체와 지역격차가 지속되고 있으며 생활자 공통의 이익을 이끌어 낼 수 있는 지역사회구조로의 전환의 필요성에 의해 도입된 방안이 커뮤니티 비즈니스이다. 커뮤니티 비즈니스는 영국에서 시작된 정책으로 1980년대 작은정부를 지향한 대처 정부가 공무원 수를 감축하고 국영기업을 민영화하는 과정에서 행정기관 주도의 서비스 제공에서 주민주도의 서비스 제공형태로 전환되었고, 이러한 영국의 모델을 NPO가 중심이 된 일본에서 벤치마킹한 것이다(김창규 2010, 23). 일본에서 커뮤니티 비즈니스는 1994년 호소우치 노부타카(細内信孝)에 의해 제창되었으며, 중앙정부 및 지방자치단체에서 관심을 갖고 각종 지원 사업을 실시하고 있다(이자성 2010). 일본에서의 커뮤니티 비즈니스는 지역 커뮤니티를 거점으로 주민이 친밀한 유대관계 속에서 주체적으로 사업을 운영하는 것을 의미하며, 지역 커뮤니티에 잠재된 노동력, 원자재, 노하우, 시술 등의 자원을 활용하여 자발적으로 지역문제의 해결에 착수하고 비즈니스를 성립시키며 커뮤니티를 활성화하는 것을 목적으로 한다고 정의하고 있다(細内信孝 2001; 이자성 2010).

커뮤니티(community)는 생활권의 최소단위이자 개인 간의 친숙함과 접촉이 활발하게 이루어지며, 공통적 관심이 형성된 사회집단으로 볼 수 있으며, 비즈니스(business)는 자립적이며 지속가능한 조직이 제품 및 서비스를 효율적으로 공급하며 지역 주민들에게 일자리를 제공하여 소득을 창출하게 하고 과도한 이익이 아닌 적정수준의 이윤을 추구하고자 하는 사업이다(細内信孝 2001). 이러한 측면에서 볼 때, 커뮤니티 비즈니스는 ‘지역의 주도 하에 지역의 자원을 활용하는 사업을 통해 상품과 서비스를 효율적으로 공급하고 일자리와 소득을 창출하여 지역의 활성화와 회복, 강화의 선순환 구조의 형성에 기여하는 것’이라고 볼 수 있다.

우리나라는 2005년 일본의 커뮤니티 비즈니스의 영향을 받아 지역 활성화 정책이 간헐적으로 추진되어 왔으며, 2009년부터 행정안전부에서 추진하고 있던 희망근로사업이 지역 맞춤형 사업과 지역공동체 활성화를 위한 지역공동체 사업으로 발전하는 과정에서 ‘마을기업’정책이 시작되었다고 할 수 있다. 즉, 초기 취약계층의 자립·자활을 돕기 위한 희망근로사업에서 지역경제 활성화를 위하여 ①일자리 사업의 생산성 강화, ②지역의 자율성 강화, ③일자리 현장 관리 강화를 통한 지속가능한 시장형 지역일자리 창출을 목적으로 ‘마을기업’ 정책이 추진되고 있다. 현재 마을기업은 총 787개(2012년 12월말 기준)가 운영되고 있으며, 유형에 따라 생활지원 복지형, 친환경에너지형, 지역자원활용형, 기타형으로 구분할 수 있다. 총 787개의 마을기업 중 지역자원 활용형이 545개로 69.3%를 차지하고 있으며, 생활지원 복지형 139개, 친환경에너지 101개로 나타났다.

### 〈표 2〉 유형별 마을기업 현황

(단위: 개, %)

총계	생활복지 지원형	친환경 에너지형	지역자원 활용형	기타
787 (100%)	139 (17.7%)	101 (12.8%)	545 (69.3%)	2 (0.2%)

자료 : 행정안전부(2013)

마을기업은 지역단위에서의 일자리 창출을 목적 추진되는 정책 중 하나임에는 틀림없다. 특히, 법적으로 고용되는 직원 중 취약계층 고용을 일정하게 유지해야 하는 사회적기업에 비해 ‘지역성’에 중점을 두고 다양한 계층을 포괄하여 일자리 창출에 기여함으로써 지역의 문제 해결과 활성화 역할을 수행하고 있다.

### 3. 제도적 동형화와 정책

합리적 선택 제도주의에서는 행위자의 전략적 선택에서 출발하여 그러한 행위자의 전략적 선택이 어떻게 사회적 딜레마를 해결할 수 있는 ‘균형(equilibrium)’으로 귀결되는가에 대해서 주로 연구를 한다. 이러한 관점에서 보면 정책은 추진하는 주체의 자율적이고 합리적인 선택에 기인한 것이라기보다는 사회에서 안정되고 합리화된 규범과 가치가 반영된 행위자의 전략적 상호작용(strategic interaction)의 산물이라고 할 수 있다(Dimaggio & Powell 1983). Hall & Soskice(2001)는 각국의 고유한 제도적 맥락에 따라 자본주의는 다양성을 보일 수 있으나, 이러한 다양성은 제도에 의해 결정되는 것이 아니라 가능한 복수의 대안 중 전략적 선택에 의해 결정된다고 보고 있다(Hall & Soskice 2001). 이러한 측면에서 볼 때 정책은 주요 관련 행위자들에 의해 결정되는 산물이자 주요 행위자에 의한 전략적 상호작용에 의한 것이기 때문에 정책 결정 및 실현과정에서 영향을 받는다고 볼 수 있다. 즉, 일련의 구조적 여건이 변화가 없다고 하더라도 핵심적인 정치행위자의 전략적 이해관계나 ‘지향점(orientation)’에 의해 정책은 바뀔 수 있다(Scharpg 1997; 2000). 주요 행위자에 의한 정책의 변화는 구조적인 측면보다는 정치적, 정책적, 환경적 불확실성에 대응하는 과정에서 나타날 수 있으며, 이러한 불확실성 하에서 이루어진 행위자의 전략적 선택은 정책의 결과가 미흡하거나 유사정책과 동형화되는 현상으로 이어질 수 있다.

이러한 전략적 선택은 도구성의 논리가 아닌 사회적 적절성의 논리(logic of social appropriateness)에 의한 것이라는 것이 제도적 동형화(institutional isomorphism)이다. Dimaggio & Powell(1983)은 조직의 행태와 관행이 놀라울 정도로 ‘동질화(homogeneity)’되는 경향에 주목하면서, 이러한 경향의 원인을 ‘조직의 장(organizational fields)’에서 나타나는 구

조화(structuration)에서 찾고 있다. Dimaggio & Powell에 의하면 조직이 처음에는 이질적인 형태로 존재하지만, 이러한 이질적인 조직들이 '실제의 장(actual fields)'에서 구조화되면 조직들 상호간에 유사하게 만드는 강력한 힘이 나오게 되는데, 그러한 힘에 의해 조직들은 제도적으로 '동형화'된다는 것이다. 여기서 동형화란 '어떤 조직이 동일한 환경조건에 직면한 다른 조직을 닮아가도록 만드는 제약과정'을 의미하며, Dimaggio & Powell은 이를 '강압적 동형화(coercive isomorphism)', '모방적 동형화(mometric isomorphism)', '규범적 동형화(nomartive isomorphism)'으로 구분하고 있다. 강압적 동형화는 조직외부의 공식적·비공식적 압력과 정당성의 문제에서 비롯되고, 모방적 동형화는 불확실성에 대한 표준적인 대응에서 비롯되며, 규범적 동형화는 전문화와 관련하여 나타난다고 한다(Dimaggio & Powell 1983).

Dimaggio & Powell의 제도적 동형화의 논리에 의하면, 정책은 정책의 계획, 설계 및 목표 설정의 과정에서는 이질적으로 추진되지만 정책의 실질적인 집행과정에서 정책의 실현 및 달성의 불확실성에 대한 표준적인 대응과 제도적 관행에 대한 순응으로 타 정책과 유사하게 닮아감으로써 정책의 동형화가 발생한다고 할 수 있다. 이러한 정책의 동형화는 정부의 정책결정 또는 정책변화에 의해 발생할 수 있으며, 이러한 요인으로 크게 국가의 성격이나 구조, 행위자간 관계, 정책 이데올로기, 정치 체제, 정책망, 선행 정책의 존재 등 제도적 맥락과 밀접한 관계가 있다(방민석·김정해 2003). 먼저, 국가의 성격이나 국가구조에 관한 변수는 국가기구의 응집력, 조정력 등과 같은 국가의 상대적 자율성 개념으로 설명될 수 있다. 둘째, 국가와 사회 내 행위자간의 상호관계와 갈등관계가 어떻게 제도화되어 왔는가가 제도변화의 주요 변수로 고려할 수 있으며, 특히 정부나 기업간의 관계유형이 정책변화의 중요한 변수로 작용하게 된다. 셋째, 정책은 주요 정책행위자의 전략적 선택과 지지를 통해 제도화되고 일단 제

도화된 이후에는 정책이나 제도선택에 영향력을 발휘하는 특정 시기의 특정 정책 이데올로기는 주요 정책행위자의 이익을 극대화하기 위한 전략을 제공하며, 이 과정에서 정책변화와 방향을 제시하는 변수로 작용하게 된다(방민석·김정해 2003, 236).

#### 4. 선행연구 검토

본 연구에서는 정부 정책의 제도적 맥락에서 접근을 통해 제도적 동형화에 대해서 살펴보고자 하였다. 이러한 관점에서 시도된 논문은 정부 정책의 제도적 맥락 측면에서 접근한 선행연구는 크게 정부지원 및 제도, 사업주체의 성과 등을 분석하는 미시적 요인을 중심으로 하는 연구와 제도적 틀, 사업주체와 정부와의 관계, 정책 목표, 정책의 기원 및 배경, 정책의 이념, 정책의 구조 등을 분석하는 거시적 측면의 연구로 구분할 수 있다.

먼저 정책을 둘러싼 정부의 지원 및 제도, 사업주체의 성과 등의 측면을 분석한 선행연구로 장원봉(2009)와 류만희(2011), 권순애·이오복(2011)의 연구가 있는 있다. 장원봉(2009)는 한국의 사회적기업에 대한 제도적 동형화의 위험성을 진단하기 위하여 사회적기업 관련 제도 및 지원 사회적기업 관련 제도 및 지원체계를 분석의 기준으로 설정하고 있다. 한국의 사회적기업 정책은 선진국과 달리 제도적으로 사회적기업의 역할과 활동영역을 제한함으로써 다양성을 훼손하고, 사회적기업이라는 틀 안에서의 다양한 유형의 조직들이 획일화 내지는 유사한 형태의 동형화 현상이 나타나고 있다고 분석하고 있다. 류만희(2011)의 연구는 사회적기업 관련 제도 및 지원 체계, 정부의 성과 관리를 분석기준으로 설정하여 분석하고 있으며, 사회적기업의 엄격한 법·제도적 기반과 정부의 개입은 사회적기

업의 조치 정착을 위한 기반을 제공하였다는 의의는 있으나, 사회적기업의 다양성, 혁신성을 발휘하는데 장애 요인으로 작동하고 있다고 설명하고 있다. 특히 동일한 지원 및 동일한 성과 산출에 대한 정부의 개입 및 요구는 사회적기업의 특성 및 조직구조가 유사한 형태로 변화하는데 주요 요인으로 작용하고 있는 것으로 나타났으며, 이는 장기적으로 사회적기업의 자생력을 확보하는데 부정적인 영향을 미친다고 설명하고 있다.

권순애·이오복(2011)은 사회복지관에서 운영하는 사회복지 프로그램을 연구의 대상으로 제도적 동형화의 요인에 대한 분석을 시도하였으며, 주요 요인으로 정부의 지원체계 및 제도, 운영지침과 같은 외부적인 제도적 환경에 의해 동형화가 나타나고 있다고 설명하고 있다. 즉, 사회복지 프로그램에 대하여 정부에서 규정하고 있는 제도, 지원체계, 운영지침 등의 외부적 요인은 사회복지 프로그램의 시행 주체가 서로 상이함에도 불구하고 유사한 프로그램을 운영하도록 규범적, 강제적 요인으로 작용하면서 제도적 동형화가 나타나고 있는 것으로 설명하고 있다. 이상의 연구는 정책의 지원 제도 및 체계, 성과에 대한 정부 개입을 주요 분석기준으로 설정하여 제도적 동형화를 분석하고 있으며, 이러한 요인들은 정책의 집행과정에서 환경의 불확실성을 극복하기 위한 기존 제도 및 선행 정책의 모방적 동형화로 귀결된다는 공통적인 연구 결과를 보여주고 있다.

다음으로 정책을 둘러싼 국가성격 및 구조, 정책의 이념 및 가치, 정책의 구조 등의 요인을 중심으로 하는 거시적 측면을 분석한 선행연구는 방민석·김정해(2003), 김운권(2005)의 연구가 있다. 방민석·김정해(2003)의 연구는 대기업규정책을 대상으로 국가성격 및 구조, 정책에이데올로기, 정부와 기업간의관계 등을 분석기준으로 설정하여 대기업규제정책으로 인한 동형화를 설명하고 있다. 김운권(2005)는 제도의 변화를 체계를 구조-제도-행위로 계층화하여, 이들간의 통합적인 관점에서 제도변화를 설명하고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 구조는 제도변화의 계기를 제공하며, 제

도는 정체성과 안정성을 존속시키기 위한 강제력이나 정당성을 준거로 행위를 제약하며, 행위자들은 제도적 제약 하에 주어진 자원을 가지고 전략을 통해 이익을 구현하기 위하여 제도의 재정립 혹은 신제도를 형성한다고 설명하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 구조는 국가성격 및 구조, 제도는 정책의 이념 및 가치, 행위자는 실제 정책을 추진하는 주체로 규정할 수 있다. 이상의 연구는 제도를 둘러싼 국가의 이념 및 성격, 정책형상의 구조, 재원에 의한 관계 형성, 정책의 목표, 지원 절차, 규정 등과 같은 거시적 차원, 중간적 차원, 미시적 차원의 요인들에 의해 동형화로 귀결되는 연구 결과를 보여주고 있다.

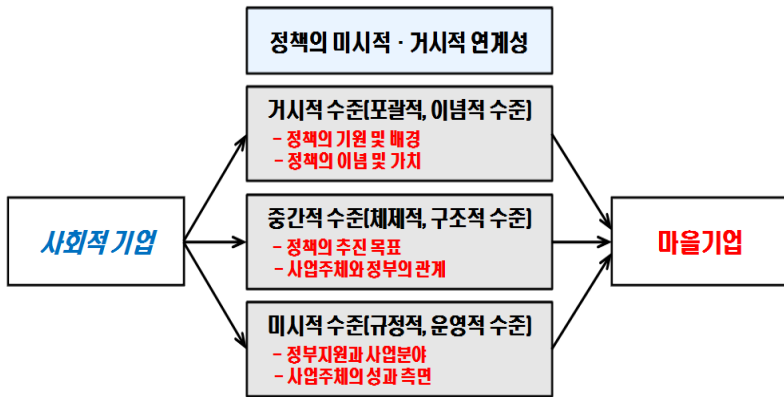
### III. 지역일자리 창출 정책의 제도적 연계성 분석

#### 1. 분석틀과 분석기준

최근 추진되고 있는 지역일자리 정책은 지역 내 취업취약계층에게 일 자리를 제공하고, 이를 통해 경제적 소득 창출과 지역의 경제적 선순환 체계를 형성하는데 궁극적인 목적을 두고 있다. 이러한 지역일자리 정책의 대표적 사례로 사회적기업 정책과 마을기업 정책으로 대변될 수 있을 정도로 최근의 지역일자리 창출정책의 한 축을 이루고 있다. 사회적기업과 마을기업 정책은 조직의 성격, 정책의 대상 및 목표 등 정책의 성격 측면에서 큰 차이를 보이지 않는다. 물론 사회적기업의 기반이 좀 더 포괄적이나 실질적으로 지역사회에서의 사회적기업과 마을기업의 활동은 큰 차이를 보이지 않는다. 게다가 마을기업의 정책 추진과정에서 일정기간 이후에는 사회적기업 혹은 예비 사회적기업으로의 전환을 유도하고 있다(양세훈 2013). 그러나 엄밀성을 기준으로 살펴보면, 사회적기업과 마을기업의 정책적 영역과 목적은 상이하다. 그런데 이 두 정책은 정부와의 관

계, 지원체계, 성과 관리의 측면에서 정책의 연관성이 높음을 알 수 있는데, 이는 정책의 변화, 정책변화의 방향, 그리고 변화의 성격 등에 있어 기존의 제도적 맥락에 의해 일정 부분 제약을 받은 것으로 보인다.

이러한 관점에서 본 연구는 지역 일자리창출 정책이라는 정책적·제도적 틀 속에서 사회적기업과 마을기업 정책의 제도적 연계성 및 맥락을 살펴보고자 하며, 이를 위해 거시적, 중간적, 미시적 분석 수준과 하위 분석 기준을 통해 살펴보고자 한다. 먼저 거시적 수준의 포괄적·이념적 관점에서 정책의 출현 배경·기원 및 정책이 추구하고자 하는 가치·이념 측면을 중심으로 살펴보고, 중간적 수준의 정치체계의 특성과 사회집단 간의 구조적 관점에서는 정책이 추구하는 목적과 정책 추진 주체와 정부와의 관계를 중심으로 살펴보고자 한다. 마지막으로 미시적 수준에서는 정책에 대한 정부의 구체적인 지원 내용과 규제장치로서 정책 실행 주체의 성과를 중심으로 분석하고자 한다.



## 2. 정책의 미시적·거시적 연계성 분석

### 1) 정책의 기원과 배경

한국에서 ‘사회적기업’ 정책의 등장은 1990년대 말 경제성장의 둔화, 산업구조의 변화 등에 따른 민간부문의 고용창출 능력 저하, 그리고 고령화 및 가족 구조 변화에 따른 사회서비스 수요 증대라는 상황이 자리잡고 있다(장원봉 2009, 51). 그 중에서도 지속적으로 감소하고 있는 일자리와 취업취약계층에 대한 일자리 제공의 필요성 증대라는 특정 시기의 배경으로 인하여 고용창출을 도모할 수 있는 주요한 정책으로 사회적기업의 육성이 적극 검토되었고, 2007년 관련 법·제도적 근거 마련 이후 본격적인 정책이 추진되기 시작하였다. 물론 일자리 창출과 관련된 논의는 사회적기업 이전에도 지속적으로 논의되어 왔으나, 한시적이고 복지적인 시각에서 추진된 다소 소비적 성향이 짙은 일자리 창출과 관련된 정책이 대부분이었다. 기존 정책의 한계를 보완하기 위하여 사회적기업은 취업취약계층에게 지속적이고 안정적인 일자리 제공을 통해 보다 생산적이고 사회 내에서 자립의 기반을 조성하기 위한 배경 하에서 추진되었다.

마을기업 정책은 2010년부터 지역사회 사업, 마을단위의 지역 일자리 창출 및 경제활동의 기회제공의 문제를 해결하기 위하여 ‘커뮤니티 비즈니스’를 도입·활용할 수 있는 방안을 모색하였다. 마을기업 이전에도 지역사회에서 일자리를 창출하기 위한 다양한 정책들이 추진되었으나, 지속적이고 실효성 있는 정책으로 연계되지 못함으로 인하여 정책의 연속성을 확보하지 못하였다. 마을기업 정책의 담당부처인 행정안전부는 안정적인 지역의 일자리 창출에 보다 중점을 두고 지역사회에 존재하고 있는 각종 특화자원(향토, 문화, 자연자원 등)을 활용하여 주민주도의 비즈니스 사업을 통해 일자리 창출 및 안정적 소득 창출을 목적으로 추진하고 있다. ‘마

을기업' 정책은 기존의 관 주도 지원방식을 통한 지역활성화 사업의 한계를 보완하고 지역에 특성에 맞는 사업을 지역의 주체들이 주도가 되어 육성할 수 있도록 패러다임의 전환차원에서 추진되기 시작하였다.

사회적기업과 마을기업 정책은 지역사회에서 요구되는 일자리 수요에 적극적으로 대응하기 위한 대안으로 도입이 검토되었고, 사회적기업은 사회서비스 일자리 창출이라는 기존 정책의 기원에서 출발한 반면, 마을기업은 기존의 지역활성화 정책 혹은 지역 수익사업의 기원에서 출발하였다.

## 2) 정책의 가치 및 이념

유럽 등 선진국은 20세기 들어서 자본주의 경제와 국가중심의 사회복지가 발달하면서 박애주의적인 사회적기업에 대한 관심이 줄어들다가 1970년대 이후 복지국가체계의 지속이 한계에 달하면서 유럽을 중심으로 고용창출의 필요성 및 복지서비스의 민간위탁 등에 대한 관심 증대와 더불어 사회적기업의 관심도 증대되어 왔다(Pearce 2003; 정인서 2008, 45). 이 시기에 유럽 등 선진국에서의 사회적기업이 추구한 가치는 경쟁적이거나 거래적인 관계보다는 지역사회에 기반을 둔 연대와 협동, 호혜성과 네트워크, 공동체 등을 강조하는 사회적 목적의 실현과 관련된 가치가 대부분이었다. 한국의 사회적기업이 추구하는 가치는 연대, 협동, 사회성, 호혜성 등으로 관련 제도 및 규정에서 밝히고 있고, 이러한 가치를 반영한 사항들이 '사회적기업'이라는 자격을 갖추는데 중요한 역할을 하고 있다. 실제 제도적인 측면에서 사회적기업은 정부 대신 사회적 약자를 보호하고 취약계층의 고용 창출의 역할을 우선적으로 수행하도록 강조하고 있으며, 동시에 일자리 나눔을 통해 기본적인 고용효과 증진과 지속가능한 일자리의 선순환 체계 형성 등 공익성을 강하게 내포하고 있다.

마을기업은 지역사회의 자원을 적극적으로 활용하고, 주민주도의 비즈

니스를 통해 안정적인 소득과 일자리를 창출하기 위한 목적으로 도입되었다. 이러한 목적의 실현과정에서 마을단위의 연대와 협동, 지역의 자립성, 지역의 주체성 정립 등의 가치들이 중요하게 다루고 있다. 특히, 지역공동체 복원과 활성화라는 측면에서 보면, ‘지역성’이라는 가치에 더 중점을 두고 있으며, 이러한 지역성으로 인하여 마을기업이 실행하는 사업은 대부분 해당 지역의 강점과 자원을 활용하는 사업이 주를 이루고, 고용의 측면에서도 지역의 인력을 우선적으로 채용하고 있다고 할 수 있다. 또한 이런 지역성으로 인하여 채용이 되는 인원 중 취약계층이 있을 수 있으나, 사회적기업과 같이 취약계층에게 우선적으로 일자리를 제공하지 않아도 되는 특징이 있다.

사회적기업과 마을기업 정책은 협동, 연대, 공동체 등의 이념과 가치를 추구함으로써 두 정책의 차이가 없어 보이는 것은 사실이다. 그러나 사회적기업은 이러한 가치들 위에 ‘사회적(성)’이라는 가치를 추구함으로써 사회적 목적과 관련된 실질적인 실현에 중점을 두고 있는 반면, 마을기업은 ‘지역성’에 초점을 두고 정책 목적을 실현하는 것이 차이점이라고 할 수 있다.

### 3) 정책의 목표

사회적기업 정책의 1차적인 정책의 목표는 지역의 일자리 창출과 이로 인한 경제적 보상 증대이다. 이를 통해 지역의 질 향상 혹은 삶의 질 향상이라는 궁극적인 목표를 가지고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 사회적기업 정책은 일자리 창출이라는 목표를 두고 있으며, 특히 지역에서의 취약계층 혹은 일반적인 노동시장으로부터 배제된 계층에게 일자리를 제공이라는 정책 목표를 구체화하고 있다. 또한 일자리 창출은 지역의 취약계층에 대한 일자리활동의 기회를 제공하며, 이를 통해 경제적 소득 획득의 기회와 현재보다 나은 생활의 질 향상을 기대할 수 있다. 즉, 사회적기업

정책의 궁극적인 목표는 지역에서 장기간 자발적·비자발적으로 노동시장으로부터 배제된 취약계층이 노동시장에 재진입할 수 있는 기회와 근로활동의 기회의 제공(류만희 2011, 121)을 통해 안정되고 지속된 고용 창출이라고 할 수 있다.

마을기업은 사회경제적 경쟁력이 취약한 지역주민을 대상으로 창업기회를 제공하고 지역고용의 확대하여 지역사회 환경의 변화와 삶의 질 향상을 위한 생활수준 향상에 그 목표를 두고 있다. 이를 위하여 지역의 인적자원과 물적 자원을 발굴하고 활용함으로써 지역의 활력을 도모하고 장기적으로 지역사회 전반의 활성화를 꾀하고자 하고 있다. 이를 통해 지역주민 스스로 자립성을 강화하고, 지역공동체 복원 내지는 번영의 효과를 기대하고 있다.

사회적기업과 마을기업 정책의 목표는 지역의 일자리 창출이라는 공통적인 정책 목표를 가지고 있다. 다만, 사회적기업은 일반 노동시장으로부터 배제된 취업취약계층을 대상으로 하고 있으나, 마을기업은 지역주민을 대상으로 일자리를 창출하고 있다. 또한, 일자리 창출의 방식에 있어서도 사회적기업은 사회적기업 정책은 취업 중심으로 운영주체와 수익자가 분리되는 구조를 취하는 반면, 마을기업은 창업 중심으로 운영주체와 수익자가 동일한 구조를 채택하고 있다.

#### 4) 사업주체와 정부와의 관계

사회적기업과 정부와의 관계를 살펴보면, 먼저 정부(고용노동부)의 인증 제도를 특징으로 들 수 있다. 사회적기업 인증은 관련 제도에 따라 이루어지며, 법률에서 제시하고 있는 구체적인 명시하고 있는 인증기준을 규정하고 있다. 「사회적기업 육성법」 및 동법 시행규칙에 의해 이루어지고 있으며, 법률에서 제시하고 있는 구체적인 인증기준은 조직형태, 사

회적 목적 실현, 영업활동을 통한 수입기준, 유급근로자 기준, 이해관계자가 참여하는 의사결정구조 등이다. 구체적으로 조직형태는 「민법」에 의한 조합, 「상법」에 따른 회사 또는 비영리민간단체 등 대통령령으로 정하는 오직 형태를 갖출 것, 유급근로자를 고용하여 재화와 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 할 것, 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적의 실현을 조직의 주된 목적으로 할 것, 서비스 수혜자, 근로자 등 이해관계자가 참여하는 의사결정 구조를 갖출 것, 영업활동을 통하여 얻는 수입이 대통령령으로 정하는 기준 이상일 것, 정관이나 규약 등을 갖출 것, 회계연도별 배분 가능한 이윤이 발생한 경우에는 이윤의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위하여 사용할 것 등으로 명시적으로 규정하고 있다.

마을기업과 정부와의 관계를 살펴보면, 먼저 정부(행정안전부, 현 안전행정부)의 지정 제도를 특징으로 들 수 있다. 마을기업의 지정은 신청한 기관에 대한 실태조사 후 마을기업으로 선정되면 행정안전부의 장관, 지방자치단체장의 명의로 지정서를 교부하고 있다. 마을기업의 선정기준은 조직형태, 참여대상, 출자비용 등이다. 구체적으로 조직형태는 민법에 따른 법인, 영농조합, 협동조합, 상법에 따른 회사 등 법인격을 갖춘 조직형태를 갖출 것<sup>2)</sup>, 지역<sup>3)</sup>주민 5인 이상이 출자하여 참여하여야 하며, 지역주민의 비율이 70%를 넘어야 할 것, 특정 1인과 그 특수관계인<sup>4)</sup>의 지분의 합이 50%를 넘지 않아야 할 것으로 규정하고 있다.

사회적기업의 사업주체와 정부와의 관계는 첫째, 법·제도적으로 규정

2) 법인이 아닌 경우 공모에 신청은 약정 체결 전까지 법인 설립을 완료하여야 함(행정안전부 2013).

3) 지역의 범위는 '군'의 경우 거주지를 '면'을 기준으로, 시·구의 경우 거주지 또는 직장 주소가 '시' 또는 '구'를 기준으로 함(행정안전부 2013).

4) ①당해 개인과 친족관계에 있는 자, ②당해 개인과 그 친족이 50% 이상을 출자하고 있는 법인, ③당해 개인과 그 친족이 이사의 과반수이거나 출연금의 50% 이상을 출연하고 그 중 1인이 설립자로 되어 있는 비영리법인(행정안전부 2013).

하고 있는 인증요건으로 인하여 자율성이나 창의성을 제약하는 요건으로 작용하고 있으나, 이는 정부가 사회적기업에 대한 인건비 지원, 시설비 지원, 회계지원, 그리고 전문인력 지원 등 다양한 유·무형의 지원을 가능하게 하는 근거가 되고 있다. 마을기업의 경우는 법·제도적으로 규정된 요건을 설정되어 있지 않으나, 정부의 지원을 받기 위한 요건은 설정되어 있기 때문에 제도적으로 제약은 받고 있다. 사회적기업과 마을기업 정책의 유사한 정부지원 방식과 규제는 두 정책이 유사한 형태로 변화하는 주요한 요인으로 작동하고 있다고 할 수 있다.

### 5) 정부의 지원과 사업 분야

사회적기업에 대한 정부지원은 경영지원, 시설비 지원, 공공기관의 우선구매, 세제 및 사회보험료 지원, 그리고 기타 재정지원 등 구체적으로 명시되어 있다. 경영지원과 관련하여 노동부장관은 사회적기업에 대한 경영·세무·노무·회계 등 경영컨설팅 및 정보 제공 등을 지원할 수 있으며, 시설비 지원과 관련해서는 국가 또는 지자체는 사회적기업의 운영·설립에 필요한 부지구입비·시설비 등을 지원·융자하거나 국·공유지 임대를 지원할 수 있고, 국가 및 지방자치단체 등 공공기관의 장은 사회적기업이 생산하는 생산물 및 서비스의 우선 구매를 촉진해야 하는 등 사회적기업에게 보호된 시장을 제공해야 하며, 사회적기업에 대하여 법인세법, 조세특례제한법 및 지방세법이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 지원하고, 서비스를 제공하는 사회적기업에 대해 예산의 범위 안에서 공모·심사를 통해 인건비, 운영경비, 컨설팅 비용 등 재정 지원을 제공하고 있다. 사회적기업이 담당하고 있는 주된 사업 분야는 2013년 기준으로 801개의 사회적기업 중에서 환경분야 137개(17.1%), 문화·예술·관광·운동분야 128(16.0%), 그리고 사회복지 102개(12.7%)로 나타나고 있다(한국사회적기업 진흥원 홈페이지). 이 외에 가사·간병도우미 사업, 교육, 보건, 보육

등 다양한 차원에서 일자리와 사회서비스를 제공하고 있다.

마을기업에 대한 정부지원은 크게 사업비 지원 등의 직접지원 방식과 중간지원기관을 통한 지원의 간접지원 방식으로 구분할 수 있다. 마을기업에 대한 직접지원 방식은 인건비 지원과 사업비지원이 대표적이며, 현장 전수조사를 통해 신청금액의 타당성을 심사한 후 최대 5,000만원(재선정시 3,000만원)의 범위 내에서 지원하고 있다. 인건비는 마을기업이 수익사업과 관련하여 고용하는 직원에 대해서만 지급이 가능하며, 사전에 시군구 심의위원회의 승인을 받도록 규정하고 있고, 운영 필수인력에 대한 수당을 지급하도록 규정하고 있다(행정안전부 2013, 21). 사업비는 사업계획에서 정한 항목에 한하여 사용하도록 규정하고 있다(행정안전부 2013, 22-23). 중간지원기관을 통한 지원은 마을기업 대상 교육, 컨설팅, 홍보자료 제작·배포 등의 역할을 수행한다. 마을기업에 대한 지원을 수행하기 위한 중간지원조직 역시 지역별 공모를 통해 선정하여 원활한 지원이 이루어질 수 있도록 하고 있다. 마을기업의 주된 사업 분야는 지역관광, 농촌체험 등 지역특산물 자연자원 사업, 지역축제, 학교급식 등 공공부문 위탁사업, 음식물 쓰레기, 폐자원 등 쓰레기·폐기물 처리 및 자원재활용 사업, 녹색성장, 자연에너지 등 녹색에너지 실천사업 등으로 구분할 수 있으며, 대부분은 지역의 자원을 활용하여 사업의 영역을 발굴하고 있다.

사회적기업과 마을기업 정책의 사업유형은 서로 상이한 것으로 보여질 수 있지만, 실질적인 내용을 살펴보면, 사회적기업과 마을기업의 사업내용은 상당부분 유사한 것으로 나타났다. 사회적기업의 경우 사회적 일자리 영역으로부터 일자리 창출이 시작되어 서비스 영역의 비중이 높은 반면, 마을기업은 지역의 자원을 적극적으로 활용할 수 있는 영역인 음식, 관광·체험의 비중이 높다. 그리고 사회적기업과 마을기업의 사업 영역의 유사·중복성은 다양한 수요에 적극적으로 대응하는 과정에서의 사업영역 확장에 따른 당연한 현상이라고 할 수 있다.

## 6) 사업주체의 성과산출

사회적기업도 유형에 따라 상이하지만 인증단계부터 수익창출이라는 성과기준을 충족해야 한다. 즉, 사회적기업으로 인증 받기 위해서는 영업활동 기준으로 유급근로자를 고용하여 영업활동을 해야 하며, 단순히 자원봉사자만으로 구성되어 있거나 실적이 아닌 사업계획만 있는 경우는 허용되지 않기 때문이다. 영업활동은 최소 6개월 이상 영위하여야 신청자격이 있고, 그 수입이 총 노무비 대비 30% 이상이어야 한다. 예를 들어, 서울시의 서울형 사회적기업 인증 이후 1년 이내에 일자리 제공형 사회적기업의 취약계층 고용비율은 30%로, 영업활동을 통한 수입 창출 요건도 12개월 이내에 30% 인증 조건을 달성하도록 하고 있다. 이러한 가시적인 성과·산출지향적 정부규제는 사업의 일시적인 경제적 산출을 확보하는데 유리하나, 사업적기업이 지니고 있는 취약계층에 대한 항구적인 일자리 제공과 사회서비스 제공이라는 근본 취지를 살리고, 현장과 밀착한 사업을 추진하는데 제한적 요인으로 작용할 가능성도 배제할 수 없다.

마을기업의 경우에도 유형에 따라 상이하지만 기본적으로 마을기업의 지정요건을 충족해야 하며, 사후적으로 마을기업의 추진실적을 평가하기 위하여 마을기업 매출 및 일자리, 마을기업 평균 출자자 수, 마을기업 법인화를, 마을기업육성을 위한 지자체 지원프로그램, 판로지원, 전문 인력 참여 지원, 컨설팅 및 교육실적, 홍보실적 등을 마을기업의 성과 측정을 위한 평가항목으로 활용되고 있다(행정안전부 2013, 33). 지원이라는 측면을 고려할 때 이러한 성과의 측정은 정당한 것이라고 할 수 있으나, 가시적인 실적 중심의 성과는 마을기업이 추구하는 지역성과 지역기반을 통한 특성화의 의미를 제한하는 요인으로 작용할 가능성을 배제할 수 없다.

사회적기업과 마을기업 정책은 정부의 지원체계, 성과 측정과 관련된 운영지침을 준수하도록 규정하고 있다. 또한 두 정책에 대한 성과 측정은

일자리 창출과 관련된 계량적 현황을 중심으로 평가가 이루어지는 유사한 체계 및 측정 지표로 인하여 유사성을 보이고 있는 것으로 나타났다. 특히, 지원과 관련해서는 사회적기업의 지원방식 및 한시적 지원 방식을 마을기업에도 유사하게 적용함으로써 마을기업의 성장과 지속가능성 확보에도 일정부분 한계가 있음을 간접적으로 보여주고 있다.

#### IV. 결론 : 분석의 논의 및 한계

2007년에 시작된 50여개의 사회적기업이 현재는 일자리 창출의 주요한 정책으로 자리를 잡았고, 이러한 맥락에서의 정책들이 추진될 수 있는 계기를 마련하였다. 사회적기업은 ‘사회성’이라는 가치에 중점을 두고 기업적인 요인들을 활용하여 사회취약계층에 대한 일자리 창출에 주력한 결과 현재에 이르고 있다. 2010년부터 시행된 마을기업은 사회적인 수준보다는 지역적인 수준에서의 일자리 창출을 위하여 ‘지역성’이라는 가치에 방점을 두고 지역사회에 산재한 특화자원을 활용하여 창업 중심의 일자리 창출과 지역주민의 안정적인 소득을 확보하기 위한 정책으로 추진되고 있다.

사회적기업과 마을기업의 학문적 배경과 정책 목표, 대상, 주체 측면에서 볼 때 두 정책은 상이한 정책이다. 특히, 사회적기업과 마을기업이 추구하는 정책목표를 중심으로 두 정책을 비교해 보면 분명한 차이가 있다. 첫째, 마을기업은 지역을 기반으로 지역주민을 대상으로 하는 반면, 사회적기업은 사회적 취약계층을 대상으로 하고 있다. 둘째, 마을기업은 지역의 문제 해결을 위한 전개를 하는 반면, 사회적기업은 사회적 과제의 해결을 중심으로 하고 있다. 셋째, 마을기업은 운영주체와 수익자가 동일하다. 이는 공동추진의 협동정신을 근간으로 하고 있기 때문이다. 반면, 사회적기업은 취업중심으로 인해 운영주체와 수익자가 분리되어 있다. 넷째, 마을기업은 지역주민의 자립성 육성 및 지역공동체 복원을 지향하고 있는

반면, 사회적기업은 취약계층의 고용창출이 주 정책 목표이다. 실제로 사회적기업과 마을기업 정책을 추진하고 있는 담당부서에서도 개념 및 특징에 대해 상이한 것으로 정의하고 있다.

**〈표 3〉 사회적기업과 마을기업의 개념 및 특징**

구분	사회적기업	마을기업
주관 부서	고용노동부	행정안전부
정의	취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산, 판매 등 영업활동을 수행하는 기업으로서 노동부장관의 인증을 받은 조직	지역공동체에 산재한 향토, 문화, 자연 자원 등 각종 특화자원을 활용하여 지역의 실정을 잘 아는 지역주민이 주체가 되어 안정적인 소득 및 일자리를 창출하는 마을단위의 기업
구비 여건	<ul style="list-style-type: none"> <li>-조직형태</li> <li>-사회적 목적 실현</li> <li>-유급근로자 고용</li> <li>-영업활동을 통한 손질</li> <li>-이해관계자가 참여하는 의사결정구조</li> <li>-정관이나 규약</li> <li>-사회적 목적을 위한 이윤의 재투자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-지역의 문제를 비즈니스적 방법으로 해결하기 위한 마을조직, NPO 등 지역 단위의 소규모 공동체</li> <li>-읍·면·동·주민센터, 농업기술센터가 관여하는 지역거버넌스 형태의 단체</li> <li>-2년차 지원을 받기 위해서는 법인형태 전환 필수</li> </ul>
지원 기간	최대 3년	최대 2년
지원 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>-경영지원 : 경영컨설팅, 회계프로그램지원</li> <li>-재정지원 : 인건비 지원, 세제 지원</li> <li>시설·운영비 대부</li> <li>-사회적기업가 양성 지원</li> <li>-기타 지원 : 우선구매, 지자체연계, 기업연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-사업비 및 인건비 지원(최장 2년 총 8,000만원)</li> <li>-금융지원</li> <li>-운영관련 교육 및 경영컨설팅 지원</li> <li>-우수마을 선정 시 추가로 사업비 2,000만원 지원</li> </ul>

자료 : 고용노동부(2012), 행정안전부(2013)

〈표 4〉 사회적경제 주체들간의 구분

구분	사회적기업	마을기업	협동조합	비영리단체
사업목적	취약계층 고용창출 (고용정책)	지역문제해결 지역 활력 (지역발전 정책)	개인의 경제적이익 네트워크 활용 (공동수익배분)	민간공공서비스 (봉사정신)
대상	취약계층 중심	지역주민중심	시민+이익집단	소외계층중심
관점	공익성+수익성 (복지적 접근)	지역성+주체성 (공공+사업)	사회성+경제성	공공성 (복지적 접근)
운영	운영과 수익 분리	운영과 수익동일	운영과 수익분리	운영과 수익분리
시민의식	피고용인 의존성	주민의식개혁	참여주체 의식화	의존성 심화
지속가능성 확보 방안	공동지출지속 사업성 담보	공동수익창출	사회경제적 이익	공동지출 회비후원(기부금)

자료: 양세훈 2013, 77 수정

그럼에도 불구하고 사회적기업과 마을기업은 유사한 정책으로 비춰지는 성향이 강하며, 이러한 배경에는 ‘정부’라는 주요한 행위자와 ‘정부지원 및 지침’이라는 제도적 맥락이 정책의 변화에 중요한 영향을 미쳤을 것이라고 추측할 수 있다. 이러한 관점에서 사회적기업은 마을기업 정책에 대한 일종의 독립변수로 작용하는 하나의 제도적 맥락 또는 변수로 볼 수 있다. 이를 위하여 본 연구에서는 지역 일자리창출이라는 제도적 연계성을 살펴보기 위하여 사회적기업과 마을기업 두 사례를 선정하여 개별 제도적 수준에서 도출한 분석기준, 즉 정책의 배경 및 기원, 정책의 이념 및 가치, 정책의 목표, 정부와 주체간의 관계, 정부의 지원 및 성과 산출 등을 중심으로 살펴보았다.

분석결과 첫째, 정책의 기원측면에서 볼 때, 사회적기업과 마을기업 정책은 지역사회에서 요구되는 일자리 수요에 적극적으로 대응하기 위한 대

안으로 도입이 검토되었으나, 사회적기업은 ‘사회적 일자리 창출’ 정책의 맥락성을 가지고 있는 반면, 마을기업은 기존의 지역활성화 정책 혹은 지역 수익사업과 유사한 맥락성을 가지고 있다. 둘째, 정책의 가치나 이념에서도 사회적기업이 표명하는 연대와 협동, 공동체성의 가치는 마을기업에서도 찾아볼 수 있다. 다만, 사회적기업은 사회성에 더 큰 방점을 두는 반면, 마을기업은 지역성에 더 큰 방점을 두고 있다. 정책이 추구하는 목표도 사회적기업은 일반적인 노동시장에서 배제되고 있는 취업취약계층을 대상으로 고용의 기회를 제공하고 이를 통해 소득을 보장해주는 등 취약계층에 대한 사회적 배제를 해소시키고자 하는 목표를 가지고 있다. 마을기업은 지역주민의 자립성 육성 및 지역공동체 복원을 지향하기 위하여 지역의 문제 해결을 목표로 하고 있다.

셋째, 사회적기업이나 마을기업 정책은 정책의 성격상 정부와 밀접한 협력적 관계에 기반하고 있다. 하지만 정책의 시행과 더불어 사업주체에 요구하는 정부의 규제나 지침, 더불어 구체적인 성과산출의 요구는 사회적기업과 마을기업 수행주체의 자율성이나 창의성 등을 제약하는 부정적인 요소로 작용할 수 있는 제도적 한계점은 공통적으로 지니고 있다. 또한 사회적기업과 마을기업의 지역사회에 제공하는 사회서비스 분야인 간병·가사, 복지, 재활용, 환경 등 상당한 부분에서 중복되고 있으며, 이러한 유사사업의 정부 부처간 중복투자는 예산의 낭비와 비효율성을 초래할 뿐만 아니라 정부의 정책적 지향이 양적 성장에 집중될 가능성에 대해서도 지적할 수 있다. 구체적으로 사회적기업은 2012년까지 1,000개, 마을기업은 2013년까지 1,000개의 기업을 발굴·육성하고자 하는 양적 목표를 수립해 놓고 있다(양세훈 2013).

사회적기업과 마을기업 정책은 고용노동부와 행정안전부라는 상이한 부처에 의해 상이한 정책의 배경과 이념, 정책목표를 가지고 추진된 정책이라고 할 수 있다. 그러나 이상에서 살펴본 바와 같이 정부와 사업주체

간의 관계, 정부가 제공하는 지원수단, 그리고 정책의 실행주체가 수행하는 사업의 영역 등에서 상당한 제도적 유사성을 지니고 있는 것으로 나타났다. 이는 법·제도적 측면에서의 규제와 법적인 효력은 없으나 일종의 운영지침으로 작동하고 있는 ‘사회적기업 육성 및 지원 시행 지침’, ‘마을기업 육성사업 지침’은 해당 정책 실행주체에 대한 지원이나 평가의 주된 기준이라고 할 수 있다. 정책 실행 주체의 경우 이 기준이나 규정에 따르지 않고 문제 해결에 자율적이고 유연하게 운영하게 될 경우 실제적인 제재나 규제가 수반된다. 그렇기 때문에 정책실행 주체들은 이 ‘지침’에 순응하게 되고, 이러한 속성은 Dimaggio & Powell이 주장하는 강압적 동형화, 규범적 동형화로 인하여 두 정책의 제도적 동형화 현상이 나타났다고 할 수 있다. 이는 마을기업의 제도적 특성이 정책실현의 불확실성을 감소하기 위하여 사회적기업의 제도적 특성의 영향을 받았기 때문으로 보인다. 본 연구는 우리나라의 지역활성화 정책에서 볼 수 있는 사회적기업과 마을기업 정책의 제도적 맥락성과 연계성을 제도수준에 따른 분석기법을 활용해 검토하고 있는 탐색적 연구로서의 의의는 있지만, 사회적기업과 마을기업 정책의 실질적인 적용과정에서 나타나고 있는 문제점에 대한 구체적이고 심층적인 진단과 개선방안 등을 제시하는데 한계를 지니고 있다.

(2013년 4월 7일 접수, 4월 22일 심사완료, 5월 13일 게재확정)

## 참고문헌

- 강병준. 2011. 「거버넌스 구축을 통한 사회적기업 활성화 요인에 관한 실증적 연구」, 서울시립대학교 대학원 박사학위 논문.
- 고형면. 2007. “사회적기업 정책과 한국적 모델의 발전 가능성”. 『한국사회학회 사회학대회논문집』. 109-126.
- 권순애·이오복. 2011. “사회복지프로그램의 제도적 동형화에 관한 연구:사회복지관 을 중심으로”. 『사회과학연구』~제22집 제2호. 169-183.
- 김경희. 2000. “의료정책의 역사제도적 맥락 고찰”, 『한국행정학회 2000년도 하계 학술대회 논문집』. 133-148.
- 김미나. 2003. “한국 게임산업정책의 제도적 지체와 경로의존적 변화”, 『한국정책학회보』~T2(3): 143-170.
- \_\_\_\_\_. 2004. “공무원 특별채용제도의 경로의존적 변화 -박정희 정권이 군인 특별 채용 사례를 중심으로-”, 『한국행정논집』~제16권 제1호. 81-106
- 김선명. 2000. “한국 금융제도의 경로의존에 관한 연구 -역사적 제도주의 접근법을 중심으로-”, 『한국정책학회보』~제9권 제3호. 187-215.
- 김영평. 1991. 『불확실성과 정책의 정당성』. 고려대학교출판부.
- 김용훈. 1998. “재난관리를 둘러싼 행정부서간 경쟁”. 『한국사회와 행정연구』~제9 권 제2호. 15-28.
- 김윤권. 2005. “제도변화의 통합적 접근 -역사적 신제도주의를 중심으로-”, 『한국정책학회보』. 제14권제1호. 299-327.
- 김윤호. 2010. “커뮤니티 비즈니스의 개념정립에 관한 연구”. 『한국사회와 행정연구』 제21권 제1호. 275-299.
- 김종성. 2000. “미군정 행정조직의 경로의존성”, 『한국사회와 행정 연구』~제11권 제1호. 277-191.
- 김태일·김선희. 2006. “의료보험 급여제도의 경로의존에 관한 연구”, 『한국정책과 학학회보』~제10권 제1호. 41-64.

- 김한창. 2007. “공무원채용제도의 진화이론과 신제도주의 통합적 설명가능성: 국가 공무원법에 나타난 제도변화를 중심으로”, 『정부학연구』 제13권 제2호. 163-211.
- 김창규. 2010. 『지역사회를 비즈니스하다』. 아르케.
- 류만희. 2011. “한국의 사회적기업 특성과 발전전략에 관한 연구”. 『상황과 복지』제 31호. 161-191
- 한표환. 1997. “내생적 지역활성화 요건과 전략형성”. 『한국지역개발학회지』 제9권 제1호. 1-17.
- 홍성우. 2011. “우리나라 근로연계복지사업의 제도적 연계성 분석”. 『한국정책연구』 제11권 제1호. 413-439.
- 장원봉. 2009. “사회적 기업의 제도적 동형화 위험과 대안 전략”. 『시민과 세계』제 15권. 150-164.
- 서영진. 1994. 『지방자치와 지역활성화』. 나남출판사 : 서울.
- 심창학. 2007. “사회적기업의 개념 정의 및 범주 설정에 관한 연구: 유럽의 사회적 기업을 중심으로”. 『사회보장연구』 제23권 제2호. 61-85.
- 이자성. 2010. “일본 지역공동체 경영을 위한 주민참여와 커뮤니티 비즈니스”. 『한국행정학회 2010년도 공동학술대회 발표 자료집』 T468-1486.
- 이창길. 2008. “세계화 과정에서 정책의 동형화 메커니즘 분석”. 『행정논총』 제46 권 제4호. 1-26.
- 양세진. 2011. 「한국 사회적기업의 협력적 거버넌스의 대한 사례 연구」. 성균관 대학교 국정관리대학원 박사학위 논문.
- 양세훈. 2013. 『마을기업과 사회적기업의 거버넌스』. 이담북스: 서울
- 정의창. (2006). “정부조직개편의 역사제도주의적 분석: 김대중 정부의 사례”, 『한국 정책과학학회보』 제10권 제3호. 1-25.
- 장원봉. 2008. “한국 사회적 기업의 실태와 전망”, 『도시와 빈곤』 제89호. 46-74.  
 . 2009. “사회적기업의 제도적 동형화 위험과 대안 전략”. 『시민과 세계』 제 15호. 150-164.
- 정인서. 2008. “선진국 사회적기업 운용 체계에서 배우는 한국에의 시사점”. 『한국 비즈니스리뷰』 제1권 제2호. 43-65.

- 하태수. 2009. “김대중 정권 출범 시기의 정부조직법 개정 분석: 수정된 행위자중심 제도주의 시각에서”, 『한국행정논집』. 제21권 제2호. 457-489.
- \_\_\_\_\_. 2010. “경로 변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조”, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 細内信孝. 2001. 「コミュニティ.ビジネス」. 中央大學出版部.
- DiMaggio, P. & Powell, W. W. 1983. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality on Organizational Field”. *American Sociological Review*. 48(2). 147-160.
- \_\_\_\_\_. (1991). Introduction. in Powell, W. W. and DiMaggio, P.(eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 1-38. Chicago: University of Chicago Press.
- Hall, P. A. & Soskice, D. (2001). “An Introduction to Varieties of Capitalism.” In Peter A. Hall & David Soskice(eds.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantages*. 1-68. Oxford: Oxford University Press.
- Kerlin, J. (2005). “Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the Differences”. *Voluntas*, Vol 17. No. 3. pp. 247-263.
- Mahoney, J. & Snyder, R. (1999). “Rethinking agency and structure in the study of regime change”, *Studies in Comparative International Development: New Brunswick*.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1984). “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. *American Political Science Review*. Vol 78. 734-749.
- Meyer, J. W. and Brian, R. (1977). “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”. *American Journal of Sociology*. Vol 83. 340-63.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- \_\_\_\_\_. (2000). “Institutions in Comparative Policy Research.” *Comparative Political Studies*. Vol 33(6/7). 762-790.
- 고용노동부. 2012. 「사회적기업 육성 및 지원 시행 지침」
- 행정안전부. 2013. 「마을기업 육성사업 지침」

Study on the institutional isomorphism  
of job creating policy  
in local community

*Jo-Soon Choi*

This paper purpose is to understanding institutional contexts and politics dependence of social enterprise and community business. Therefore, based on the both policy' common institutional level: context, mission, goal, relationship of government and stakeholder, support of government, and performance in both policy, this paper analyzed.

The analyzed results are summarized as follows:

First, the two policies are different in context, mission, goal of policy. Because target, policy makers, institutional based policy, from the planning stage was different. Second, both policies are similar to relationship of government and stakeholder, support of government, and business areas in the policy implementation. The above results is that the institutional characteristics of the two policies is due to institutional isomorphism by path dependence of policy implementation.

Keyword : social enterprise, community business, job creating policy, institutional isomorphism, community