

사회적 기업에 대한 효율적인 정부지원시스템 구축방안: 정부지원을 위한 기준 설정 및 행정체계 확립을 중심으로*

김 순 양**

〈 요약 〉

본 연구는 사회적 기업에 대한 현행 정부지원시스템의 문제점을, 인증, 정부지원, 성과평가의 각 단계별로 기준설정 및 적용, 각 단계들 간의 연계, 행정체계의 측면에서 분석하고, 이를 토대로 보다 효율적인 정부지원시스템 구축방안을 제시하려는 것이다. 그리고 이 과정에서 선진국의 사회적 기업에 대한 정부지원체계를 사례 분석해 봄으로써 적절한 시사점을 얻고자 한다. 이를 위해서 우선 사회적 기업의 개념 및 전개과정을 이론적으로 고찰하고 우리나라의 사회적 기업 실태를 살펴보았다. 그리고 연구 틀을 개발하고, 이에 입각하여 사회적 기업에 대한 정부지원시스템의 현황과 문제점을 인증, 정부지원, 성과평가를 중심으로 분석하였으며, 이어서 선진국의 정부지원시스템 현황을 미국을 중심으로 고찰하였다. 마지막으로 우리의 현황 분석 및 선진국 사례의 시사점을 토대로 사회적 기업에 대한 효율적인 정부지원시스템 구축방안을, 인증/정부지원/성과평가의 각 단계별 기준의 개발 및 적용, 각 단계들 간의 연계성 제고방안, 행정체계의 구축이라는 측면에서 제안하였다.

* 이 논문은 2009년도 SBS문화재단 교수해외연구지원사업의 지원을 받아 연구되었음.

** 영남대학교 행정학과 교수(kimsy@ynu.ac.kr)

1. 서론

사회적 기업(social enterprise)은 '사회적 목적을 위하여 재화나 서비스를 생산 판매하는 사회적 임무 지향적(social mission driven) 조직'으로서, 구미 선진국에서는 1980년대 후반부터 사회적 취약계층에 대한 일자리창출방안의 하나로써 본격적으로 논의되었다. 이는 기본적으로 기존의 사회적 경제(social economy)나 사회적 책임 등의 개념으로는 새롭게 등장하는 기업형태의 비영리조직을 이해하기가 어려웠기 때문이다. 우리의 경우는 2000년대 들어서 기초생활보장제도의 시행을 계기로 사회적 취약계층의 고용과 복지를 달성하기 위한 다양한 정부사업들이 시행되었다. 특히, 2003년부터 시행된 사회적 일자리사업은 당시 사회적 양극화 해소를 위한 대표적 노동복지 프로그램으로 관심을 끌었으나, 의도한 성과를 거두지는 못하였다. 이에 따라서 2007년부터는 이를 사회적 기업으로 전환하기로 하고 사회적기업육성법을 제정하였으며, 이에 의거하여 사회적 기업을 인증하고, 인증을 받은 사회적 기업에 대해서 다양한 정부지원을 행하고 있다.

그러나 사회적 기업에 대한 관심의 증대에도 불구하고, 현재 사회적 기업에 대한 정부지원시스템은 많은 문제점이 있으며, 이로 인한 낭비와 비효율성이 심각하다. 인증기준이 모호하거나 비현실적일 뿐만 아니라, 사회적 기업에 대한 성과평가, 성과와 정부지원 간의 연계 등이 모두 미진하다. 사회적 기업을 지원하기 위한 행정체계도 파편적이다. 그 결과, 막대한 예산지원에도 불구하고 사회적 기업에 대한 정부지원은 제대로 효과를 거두지 못하고 있는 실정이다. 이렇게 된 데는 다양한 원인이 있지만, 기본적으로는 외국의 제도와 아이디어를, 이의 특성 및 성공요건 등에 대한 고려가 없이 기존의 사회적 일자리사업을 대체하려는 의욕이 앞서 서둘러 도입한 때문이다. 그리고 이는 새로운 것을 시작은 잘하지만, 이를 어떻게 지속시킬 것인지에 대한 종합적 청사진이 부실한 우리의 행정풍토와도 무관하지 않다. 물론, 이러한 비체계적이고 무계획적인 정책

시행은 정부예산의 낭비를 초래함은 물론, 자칫 또 하나의 정책실패 사례로 기록되지 않을까 우려된다.

이러한 배경 하에서, 본 연구는 사회적 기업에 대한 현행 정부지원시스템의 문제점을, 인증/정부지원/성과평가로 이르는 각 단계별로 기준설정 및 적용의 문제, 각 단계들 간의 연계 문제, 사회적 기업을 지원하기 위한 행정체계의 문제라는 측면에서 분석하고, 이를 토대로 보다 효율적인 정부지원시스템 구축방안을 제시하려는 것이다. 이 과정에서 선진국의 경험을 참고함으로써 적절한 시사점을 얻고자 한다.

2. 이론적 논의 및 연구 틀

서구에서의 사회적 기업에 대한 논의는 1980년대 이후 사회적 취약계층에 대한 고용창출 및 근로연계복지에 대한 관심의 일환으로 본격화되었으며, Borzaga and Defourny (2001), Pearce(2003), Matthew(2004) 등 다양한 학자들이 사회적 기업의 의미를 정립하고자 노력하였다. 정부차원에서는 사회적 기업을 활성화하기 위한 행동계획을 수립하고 있으며, 민간부문에서도 다양한 기관들이 사회적 기업의 활동을 지원하기 위한 협력적 노력을 행하고 있다. 비영리재단들은 다양한 재정지원을 행하고 있다(장정순, 2007).

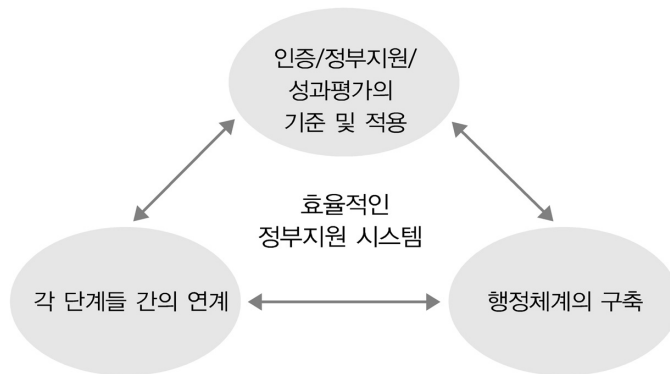
사회적 기업은 형태나 개념정의 측면에서 매우 다양하다. 형태면에서 서구의 사회적 기업은 지역사회기업(communitary enterprises), 사회적 회사(social firms), 협동조합(co-operatives), 자선단체 등 다양하며, 국가에 따라서도 사회적 기업을 규정하는 데서 중시하는 측면이 상이하다. 그러나 사회적 기업은 기본적으로는 "사회적 목적을 달성하기 위해서 시장에서 영리활동을 하는 조직"이다(Social Enterprise Coalition, 2003). 사회적 기업은 취약계층에 대한 고용창출 및 사회서비스의 제공과 같은 사회적 목적을 추구하되, 기업의 형태로 운영되는 것이다.

우리나라에서 사회적 기업의 출발은 1990년대 초 도시빈민운동 차원에서 시작된 노동자협동조합으로 거슬러 올라가며, 이후 1996년에는 자활후견기관이 설립되었다. 이후 자활후견기관은 2000년대 들어서 전국적으로 확대되었는데, 자활후견기관들 중에서 자활공동체는 사회적 기업에 가장 근접하는 것이었다(한상진, 2005). 2003년부터

는 사회적 일자리사업이 범정부차원에서 시행되었는데, 이는 비영리기구들이 취약계층을 고용하여 사회서비스를 제공하며, 정부는 인건비 일부를 보조하는 방식이었다(노동부, 2006). 그러나 동 사업은 많은 정부지원에도 불구하고, 취약계층의 실업문제를 구조적으로 해결하지는 못하였다. 따라서 정부는 이를 점진적으로 사회적 기업으로 전환하기로 하였으며, 2007.7월부터 사회적기업육성법을 시행하였다.

연구의 틀과 관련해서는 본 연구는 [그림 1]에서처럼, 사회적 기업에 대한 정부지원시스템을 i) 인증/정부지원/성과평가의 기준설정 및 적용, ii) 각 단계들 간의 연계, iii) 행정체계의 구축이라는 세 가지 측면에서 문제점과 개선방안이 무엇인지를 논의하려는 것이다.

[그림 1] 본 연구에서의 정부지원시스템의 구성요소



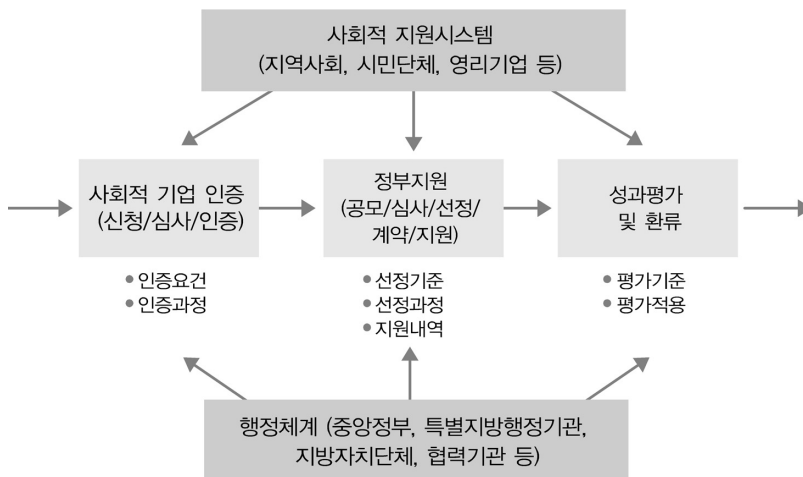
구체적으로, 사회적 기업에 대한 정부지원 과정은 크게 사회적 기업 인증단계, 인증된 사회적 기업을 대상으로 한 사회적 기업 지원 단계, 그리고 성과평가 및 환류단계로 구분할 수 있다. 물론 이외에도 예비 사회적 기업을 발굴하고 육성하는 단계도 있으며, 정부지원을 받는 사회적 기업에 대한 지도감독을 행할 수도 있다. 그러나 예비 사회적 기업의 발굴 및 육성의 경우는 현실적으로 많은 기관들이 인증을 받고자 대기하고 있는 상태에서 실효성이 적다. 그리고 지도감독은 통상적인 업무감독으로서 반드시 어떤 기준에 입각하여 행해져야 한다고 보기는 어렵다(Fesler and Kettl, 1991). 따라서 본 연구

에서는 사회적 기업을 위한 정부지원의 기준 설정 및 적용의 부분은 인증, 정부지원, 성과평가의 세 부분을 중심으로 논의하고자 한다.

다음에 각 단계들 간의 연계는 일종의 환류에 해당한다. 현재 각 단계들은 별개로 이루어지고 있다. 성과평가의 경우는 거의 이루어지지 않는다. 그러나 이처럼 각 단계들이 파편화되어 있으면, 정부지원사업의 경제적 효율성이 저하된다. 따라서 인증, 정부지원, 성과평가의 각 단계별로 연계성을 제고하는 것은 사회적 기업을 지원하는 본질적 목적을 달성하는 데 결정적이다.

행정체계와 관련해서는 흔히 사회서비스에서는 전달체계의 개념이 많이 사용하지만, 이는 공적, 사적 전달체계로 구분될 수 있다(Patti, 2000). 본 논문에서는 이들 중에서 사회적 기업에 대한 정부지원에 관심을 두기 때문에 공적전달체계에 초점을 둔다. 그런데 사회적 기업 지원은 정부의 힘만으로는 한계가 있기 때문에(Matthew, 2004), 본 논문에서는 공공부문에 주안점을 두되, 부분적으로는 민간자원을 포함하는 거버넌스(governance) 관점을 추가하고자 한다. [그림 2]는 본 논문의 연구 틀이다.

[그림 2] 본 논문의 연구 틀



3. 사회적 기업에 대한 정부지원시스템 현황 및 문제점 분석

1) 정부지원시스템 현황

정부는 2007.1월 사회적기업육성법을 제정하고 사회적 기업에 대한 체계적 지원을 시작하였다. 우선 예비 사회적 기업의 발굴 및 육성은 정부지원을 통하여 사회적 기업으로 성장할 가능성이 있는 기관을 발굴하기 위한 것이다. 그러나 이는 현재 세부입법도 결여 되었으며, 이미 사회적 기업으로 인증을 받고자 하는 기관들이 많은 상황에서 실효성도 크지 않다.

사회적 기업에 대한 인증은 사회적기업육성법(제8조)상의 일정기준을 충족하는 기관을 대상으로 신청에 의한 심사과정을 거친다(노동부, 2008). 인증은 인증신청 공고→신청접수→사회적기업육성위원회(현황보고)→인증심사소위 검토→인증심의→인증의 절차를 거친다. 이에 입각하여 정부는 2007년에 54개 기관을 인증하였으며, 2008년부터는 분기별로 사회적 기업을 인증하고 있는데, 2008년 말 기준으로 총 218개의 사회적 기업을 인증하였다. 신청기관 대비 인증률은 대체로 2007년에는 30%대에 머물렀으나, 2008년에는 40%-50% 대로 향상되었다(김순양, 2009). 다음에 인증된 사회적 기업에 대해서는 공모절차를 거쳐서 자문과 정보 제공, 부지구입비나 시설비 등의 지원·유자 및 국공유지 임대, 제품 및 서비스의 공공기관 우선 구매, 세금감면 및 사회보험료 지원 등 다양한 정부지원을 행하고 있다(사회적기업육성법 제10조-제16조). 반면에 사회적 기업 및 정부지원사업에 대한 성과평가는 입법이 미비하다. 사회적기업육성법에는 5년 단위의 실태조사(제6조), 사업보고서 제출(제17조 1항), 지도감독 및 시정명령(제17조 2항) 등의 조항들이 있으나, 이들을 성과평가 조항이라고 보기는 어렵다.

사회적 기업 지원을 위한 행정체계는 우선 중앙정부 차원에서는 고용노동부(2010.7월 명칭 변경) 고용정책실 산하에 사회적기업과가 있어 정책수립 및 제도관장 업무를 총괄하고 있다. 지방단위에서는 지방고용노동청 및 산하의 고용센터에서 업무를 담당하고 있으나, 전담직원이 없는 경우가 많다. 지자체의 경우는 아직 사회적 기업에 대한 관심이 낮고 전담인력도 거의 없다. 민간부문은 사회적 기업 지원업무를 수탁

받아 수행하는 '사회적 기업 지원기관'이 선정되어 있으며, 연계기업, 관련전문가 등도 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 아래는 공사부문의 관련 행위자들이다.

- 고용노동부 고용정책실 사회적기업과: 정책수립 및 법 제개정, 사회적 기업 인증 및 지원, 사회적일자리사업, 건설고용정책 등의 업무 수행
- 지방고용노동청 및 고용센터: 사회적 기업 인증 및 지원, 실태조사 등 실무업무
- 지방자치단체: 지역별 사회적 기업 지원책 수립, 관련 조례 제정, 위임사무처리
- 지원기관: 실업극복국민재단, 사회적기업연구원, 사회연대은행 등
- 사회적 기업: 취약계층의 고용 및 사회적 서비스의 제공
- 연계기업, 일반기업, 금융기관 등
- 지역사회단체, 대학 연구기관, 관련 전문가(세무사, 회계사, 컨설턴트 등)

2) 정부지원시스템의 문제점 분석

(1) 사회적 기업의 인증

① 인증요건의 내용 측면

사회적기업육성법(제8조)에는 일곱 가지의 인증요건이 제시되어 있는 데, 이들 중에는 지극히 형식적이거나 비현실적인 경우도 있다. 구체적으로 보면, 첫째, 법규에 정하는 일정한 조직형태를 갖추어야 한다. 이는 포괄적인 것으로서, 대부분의 신청기관들에게 큰 문제가 되지 않는다. 둘째, 유급근로자를 고용하여 영업활동을 수행해야 한다. 그러나 동 요건은 유급근로자의 수, 고용형태 등에 대한 명확한 규정이 없어 문제가 될 수 있다. 셋째, 주된 목적이 취약계층에게 일자리나 사회서비스를 제공하는 것이어야 한다. 그러나 실제로는 규정된 취약계층 외에도 다양한 취약계층이 있기 때문에, 이의 범위를 탄력적으로 적용할 필요가 있다. 사회서비스에는 대부분의 대인서비스가 포함되어 있어 큰 문제가 되지 않을 것이다. 그러나 그 비율은 취약계층 고용비율 50% 이상(일자리 제공형), 사회서비스를 수혜 하는 취약계층 비율 50% 이상(사회서비스제공형)으로 규정하고 있어 인증과정에서 중요한 탈락요인이 되고 있다. 넷째, 이해관계자가 참여하는

의사결정구조를 갖추어야 한다. 그러나 이는 이해관계자의 범위가 사회적 기업의 유형별로 편차가 크기 때문에 탄력적 적용이 필요하다. 다섯째, 인증신청 직전 6개월 동안의 영업활동을 통한 총수입이 총노무비의 30% 이상이 되어야 한다. 그러나 사회서비스제공형의 경우는 이를 충족하기가 쉽지 않으며, 전반적으로도 기준이 너무 높다. 여섯째, 정관이나 규약을 갖추어야 한다. 동 조항은 일반적 사항들로서 큰 문제가 없다. 일곱째, 이윤의 상당부분(이익잉여금의 2/3 이상)을 사회적 목적에 재투자해야 한다. 이는 상법상 회사인 경우에만 적용되는 규정이다. 그러나 동 요건은 우선 사회적 목적의 개념이 불분명하며, 이를 상법상 회사에만 적용하는 데 따른 형평성 문제가 있다. 이윤의 2/3 이상을 사회적 목적에 재투자하게 하는 것도 다소 높다고 보여 진다.

그런데 상기한 각 인증요건들은 자체로서 비현실적인 것들도 있지만, 문제는 이를 모두 충족해야 한다는 점이다. 소규모 사회적 기업은 이것이 쉽지 않다. 그 결과 2007과 2008년 1, 2차 인증까지의 경우를 보면, 전체 신청기관 266개 중에서 인증된 기관은 108개 기관으로 인증률이 40.6%에 불과하다. 특히, '영업활동을 통한 수입' 요건을 충족하기가 어려워 동 조항으로 인하여 탈락한 신청기관 수가 77개에 달한다(조영복·강승화, 2008). 따라서 현재 까다로운 인증기준이 상당한 진입장벽으로 작용하고 있다.

② 인증요건의 판단 측면

인증기관은 증빙서류를 토대로 인증여부를 판단하며, 필요한 경우에는 현장실사를 행한다. 그러나 문제는 인증요건별로 판단기준이 불명확하거나 비현실적인 부분이 있으며, 상당부분은 서류를 통하여 판단하기가 곤란하다는 점이다. 그리고 적은 인력으로 많은 신청기관들을 제대로 심사하기가 어려우며, 그 결과 과도한 재량이 개입할 수 있다. 예로서, 인증요건 중에서 '사회적 목적 실현' 항목과 관련한 서비스수혜자 증빙서류의 경우는 부풀려 지기가 쉽다. '이윤의 사회적 환원'과 관련해서도 사회적 목적을 구체적으로 판별하기는 쉽지 않다. 그리고 현재 사회적 기업 유형에 관계없이 인증요건을 거의 획일적으로 적용하고 있는데, 이 경우에는 특정 유형에 속하는 사회적 기업은 불리할 수 있다. 인증심사과정에서의 현장실사는 현재 이를 사회적 기업 지원기관에 위탁하여 시행하고 있다. 그러나 현재처럼 소수의 지원기관들이 단기간에 현장실사를 행하게 되면 심사가 부실해질 우려가 있다.

③ 인증심사기구의 측면

인증심사는 고용노동부차관을 위원장으로 하고 15명 이내의 공무원 및 전문가들로 구성되는 사회적기업육성위원회에서 행한다(사회적기업육성법 제4조). 그러나 동 위원회는 운영이 자칫 정부중심으로 되며, 민간위원의 경우 사회복지 및 노동 전문가 중심으로 위축하고 있다. 그러나 사회적 기업은 기업으로서의 지속가능성도 중요한데, 이를 평가할 수 있는 재무 및 회계 전문가가 배제되면 적실한 인증심사가 어렵게 된다. 그리고 현재 관련 중앙행정기관 공무원의 범위에 행정안전부는 빠져 있는데(시행령 제5조 참조), 이는 비현실적이다. 사회적 기업을 지원하는 데서는 지자체의 역할이 크며, 이 경우 감독관청인 행정안전부의 역할이 필요하다.

(2) 사회적 기업에 대한 정부지원

① 선정기준 및 선정과정의 측면

대부분의 정부지원사업은 사업 별로 신청을 받아서 심사를 행한 이후에 지원을 하고 있는데, 현재 선정기준의 적실성, 선정과정의 공정성과 투명성, 선정결과의 공개성 등 여러 면에서 문제점이 적지 않다. 우선 선정기준의 문제점을 인건비지원사업과 시설운영비 대부사업을 중심으로 보면 [표 1]에서 보듯이, 인건비지원사업의 심사기준은 수익창출가능성, 사회적 목적의 추구, 지속적 고용창출 가능성, 훈련계획의 충실성의 네 가지를 설정하고, 각 기준별로 세부심사항목을 구성하고 있다. 그리고 시설운영비 대부사업의 선정기준은 기관현황, 사회적 목적 부합 및 공익성, 의사결정구조, 재무현황, 자금계획 및 조달, 근로조건, 사업계획, 기대성과 및 향후 활용계획의 여덟 가지를 기준을 설정하고 각 기준별로 세부항목들을 제시하고 있다.

전반적으로 두 사업의 선정기준들은 기본적으로 규모별로는 대규모 사회적 기업, 형태별로는 일자리제공형 사회적 기업에 유리하다.¹⁾ 그리고 심사항목들 중에는 재량

¹⁾ 이와 관련해서는 사회적 기업을 지원하는 데서 대규모 사회적 기업을 우선적으로 지원함으로써 자원배분의 효율성을 극대화하며, 일자리제공형 사회적 기업에 대한 지원을 우선함으로써 사회적 기업에 대한 정부지원과 일자리창출을 연계하는 것이 필요하다는 주장도 가능하다. 그러나 문제는 정부지원사업 선정기준들이 이러한 사회적 기업들에게 현저하게 유리하게 작용할 경우에는 공모방식에 의한 정부지원사업 선정의 타당성을 위협할 수 있다는 점이다. 따라서 정부가 정책방향을 설정하고 이에 부합하는 사회적 기업들에게 일정한 혜택을 주려고 할 경우에는, 이들 사회적 기업들을 동일한 기준에 입각하여 선정하기보다는, 별도 지원영역으로 지정하여 상이

이 개입될 소지가 많은 것들도 있다.²⁾ 예로서, 인건비지원사업 선정기준들 중에서 사업의 성장성, 사업의 우수성, 해당 사회적 기업의 경쟁력 등의 항목들, 시설운영비 대부사업의 선정기준 중에서 사업의 전망, 기대성과, 향후 활용계획 등이 그것이다. 뿐만 아니라, 많은 심사항목들이 미래 청사진에 불과한 것이어서 객관적으로 심사하기가 어렵다. 그리고 심사기구의 측면에서도 심사를 중립적이고 전문적으로 행하기가 어려우며, 관련 부처의 영향이 절대적이다. 그리고 심사과정의 투명하고 공정한 관리나 이의신청절차 등에 대한 장치도 결여되어 있다.

[표 1] 인건비지원사업 심사기준

심사기준 (100점)	세부심사항목
수익창출 가능성 (35)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업의 성장성 ■ 경쟁강도(경쟁현황 및 해당 사회적 기업의 경쟁력) ■ 실현가능성 ■ 재정안정성 ■ 판로확보계획
사회적 목적의 추구 (20)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 서비스 수혜자 혹은 사업 참여자 중 취약계층 비율 ■ 매출의 사회적 목적에의 활용 계획
지속적 고용창출 가능성 (35)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 실현가능성 ■ 구체성 ■ 자립가능성 ■ 분배의 적정성 (유·무료 서비스 비율의 적정성) ■ 우수성(프로그램 및 사업의 우수성) ■ 근로조건(임금, 근무시간, 복리후생 등)
훈련계획의 충실성 (10)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 실현가능성 ■ 구체성

* 가점항목: 민간기업 및 지자체와의 연계 여부 (3점)

② 지원내역의 측면

사회적 기업에 대한 정부지원은 내용 면에서 실질적이어야 하나, 현실은 그렇지 못하다. 우선, 경영지원 등의 전문적인 자문은 관련 전문가단체의 지원이 필수적이지만, 아직 이를 대비하지 못하고 있다. 특히, 기술, 세무, 회계 등의 전문가단체는 노동부와는

한 선정기준을 적용하는 것이 바람직할 것이다.

²⁾ 행정업무의 수행과정에서 어느 정도의 재량(discretion)이 개입되는 것은 불가피하다. 특히 정부지원사업의 선정 심사는 객관적인 선정기준을 만들기가 어렵기 때문에 심사자들이 어느 정도의 재량을 갖지 않을 수 없다. 그리고 심사자들이 전문성과 양심에 입각하여 일정한 재량을 행사하는 것을 반드시 나쁘다고 보기도 어렵다. 그러나 이 경우에도 문제는 선정기준이 지나치게 모호하면 심사자들의 재량이 남용될 소지가 있으며, 이러한 재량남용 행위는 행정의 형평성과 공정성을 심각하게 저해한다는 점이다(Vaughn and Orenyo, 2007). 따라서 재량은 적정한 선에서 억제되어야 하며, 이를 위해서는 선정기준을 가급적 구체적으로 표현하는 것이 필요하다.

관련이 없는 단체로서 이들과의 협조체계 구축은 거의 전무하다. 사회적 기업에 대한 시설비 지원이나 국공유지 임대, 우선구매 등도 실효성을 가지려면 구체적인 신청절차, 지원기준, 지원내역 등이 구비되어야 하나, 현재 이는 미비하다. 국세나 지방세 감면, 사회보험료 지원 등도 구체적인 내역이 부실하다. 그리고 법규상의 지원 사항들은 대부분 임의조항으로 되어 있어 행정재량이 과도하다. 따라서 전반적으로 지원내역의 구체화, 의무지원 명기, 지원기준 설정, 선정절차, 벌칙부과 등에 대한 심도 있는 논의가 필요하다. 그리고 사회적 기업에 대한 정부지원이 유효하려면 지자체의 역할이 중요하다. 그러나 실제로는 중앙정부와 지자체 간에 역할분담이 모호하여 지자체 입장에서는 사회적 기업을 지원하는데 소홀하다. 특히, 지방고용노동청 및 고용센터와 지자체 간의 업무협조는 부실하다.

③ 지도감독의 측면

사회적 기업 중에서 상당수는 자생능력이 부족하며, 저임금, 열악한 근로환경, 작업장 인권침해 등을 유발할 소지가 있다. 특히, 사회적 기업의 고용대상이 자신의 권리를 적극적으로 보호하기가 어려운 사회적 취약계층이기 때문에 더욱 그러하다(Doherty et al., 2009). 따라서 기업의 관점에서 보면 사회적 기업에 대하여 자율성을 보장해 주는 것이 필요하지만, 한편으로는 어느 정도의 지도감독이 불가피하다. 그러나 현재 지도감독과 관련해서는 사회적기업육성법 제17조(보고), 제18조(인증 취소), 제21조(과태료) 등의 조항이 있으나, 동법은 물론 시행령이나 시행규칙 상에도 구체적 내용은 결여되어 있다. 따라서 지도감독의 범위, 주기와 방법, 적발사항 처리, 지도감독의 합목적성 제고 방안 등에 대한 논의가 필요하다.

(3) 사회적 기업에 대한 성과평가

사회적 기업에 대한 정부지원은 주로 사회적기업육성법에 기초하며, 지자체에서는 별도의 조례를 제정하고 있다. 그러나 실제로는 동법은 인증과 정부지원에 관한 내용들로 주로 구성되어 있으며, 성과평가와 관련한 조항은 미비하다. 물론, 정부도 정부지원사업의 효율성을 제고하기 위해서는 성과평가가 중요함을 인식하고 있다. 따라서 사회적

기업육성법 개정안(제17조 1항)에는 연차사업보고서를 인터넷 등에 공개할 수 있게 하며, 사업보고서를 토대로 성과평가를 실시할 수 있도록 하고 있었다. 그러나 법개정 노력은 이후 무산되었다. 이처럼 입법이 미비하다 보니 주무부처인 고용노동부에서도 성과평가의 기준, 시기, 방법 등에 대한 체계를 구비하지 못하고 있으며, 그 결과 정부지원 사업의 성과가 환류되지 못하고 있다. 그리고 지자체 단위의 사회적기업육성조례는 대부분 사회적기업육성법의 내용을 답습한 것이며, 성과평가에 관한 내용은 없다. 또한 현재 사회적 기업 지원업무는 중앙정부업무로 인식되고 있기 때문에, 지자체 차원에서는 이를 시행할 의지가 부족하다. 인력의 전문성 면에서도 성과평가 업무를 담당하기에는 역부족이다.

(4) 사회적 기업 지원을 위한 행정체계

사회적 기업 지원의 주무부처인 고용노동부에는 고용정책실 산하에 사회적기업과가 설치되어 있다. 그러나 동과는 사회적 기업 업무뿐만 아니라, 사회적 일자리사업, 일자리지원사업도 동시에 관리하며, 사회적 기업과 관련해서는 법제를 만들거나 인증업무를 주관하는 정도이다. 담당인력도 영세하다. 또한 사회적 일자리사업은 보건복지부, 교육과학기술부 등 여러 정부부처들이 참여하는 데 비해서(노동부, 2006), 사회적 기업 사업은 거의 고용노동부 단독사업이다. 따라서 사회적 기업 지원사업은 교육 및 기업관장 부처와의 업무협조가 절실하지만, 이들 부처들에는 담당조직이나 인력이 없다.

지방단위에서는 지방고용노동청 산하의 고용센터에서 업무를 담당하고 있는 데, 이 역시 조직과 인력이 미비하다. 예로서, 대구고용센터의 경우, 전담인력은 없으며, 기획총괄과에 사회적 일자리사업 담당자가 한두 명 있는 정도이다(work.go.kr/daegu/). 그리고 사회적 기업과 관련하여 지자체와 고용센터 간의 업무연계나 조정은 극히 부실하다. 민간부문에서는 현재 실업극복국민재단, 사회적기업연구원 등을 사회적 기업 설립 지원기관으로 선정하고 있으며, '사회적 기업 지원네트워크'가 사회적 기업과 관련 전문가들을 연결해 주고 있다(sesnet.tistory.com). 그러나 이들은 대부분이 인력, 조직, 재정 등이 영세하다. 따라서 전반적으로 사회적 기업 지원을 위한 행정체계는 미흡하며, 정부기관들 간의 조정도 저조하다. 그리고 담당부처인 고용노동부 및 산하의 고용센터의 경우도 아직 사회적 기업 업무를 전담할 만한 조직이나 인력이 취약하며, 지방자치

단체 역시 제도, 인력, 기구 등이 부실하다.

(5) 각 단계별 연계

사회적 기업에 대한 효율적 지원을 위해서는 인증, 정부지원, 성과평가의 각 단계별로 내실 있는 내용들을 구비하는 것도 중요하지만, 이러한 각 단계들 간의 유기적 연계를 강화해야 한다. 그러나 실제로는 각 단계들은 파편적으로 작동하면서 제대로 연계가 되지 못하는 경우가 많다. 우선 인증의 전단계인 예비 사회적 기업의 발굴 및 육성 규정은 거의 유명무실하다. 많은 기관들이 인증을 받기 위해서 경쟁하는 상황에서 별도로 예비 사회적 기업을 발굴·육성하는 것은 현실적으로 어렵다. 따라서 사회적 기업에 대한 정부지원은 실제로는 인증단계부터 시작하는데, 인증은 정해진 인증기준에 입각하여 진행된다. 이후 인증된 사회적 기업에 대한 지원은 별도의 선정과정을 거친다. 따라서 인증과 대부분의 정부지원사업은 별개의 과정이다. 이 경우 사회적 기업으로서는 인증과는 별도로 정부지원사업을 수혜하기 위한 서류작업을 해야 한다. 인증을 받을 경우에 좋은 평가를 받았다고 해서 정부지원사업 신청에서 반영되는 것은 아니다(김순양, 2009). 그리고 정부지원사업은 사업별로 별도 심사기준이 있다. 따라서 신청하는 사업마다 별도 서류를 작성해야 한다. 지도감독은 현재 보고사항을 토대로 서류중심으로 이루어지고 있지만, 결과가 차후의 재인증이나 정부지원사업 선정에서 반영되는 것은 아니다. 성과평가는 현재 제대로 이루어 지지 않기 때문에 이것이 차후의 재인증이나 정부지원사업 선정에 반영될 수 없다. 따라서 성과평가의 환류기능은 없다. 그리고 재인증에 대해서는 아직 정해진 바가 없다.

3) 선진국의 사회적 기업 지원체계 사례분석: 미국의 경우

(1) 사회적 기업 지원을 위한 행정체계

미국은 전통적으로 사회적 기업에 대한 정부의 직접적인 지원은 미미하였으나, 근래 들어서는 지원이 강화되고 있다. 대표적인 것이 2009년 제정된 Service America Act로서, 이는 AmeriCorps 참여자들을 확충하고 이들에 대한 교육보조를 확대하며, 비영리기구

들의 혁신적 프로그램을 돕기 위한 사회혁신기금(Social Innovation Fund, SIF)을 설치하기 위한 것이다. 주정부 단위의 입법은 L3C(low-profit limited liability company) 관련 입법인데, L3C는 영리단체의 좋은 면과 비영리기구의 유용성을 결합하는 사회적 기업이다. L3C는 영리단체와 비영리기구의 중간에 있다(www.rootcause.org). 그러나 L3C는 프로그램연관투자(Program Related Investments, PRIs)와 관련하여 정부 규제를 받는다. L3C의 입법은 2008년 Vermont주를 시작으로 2009년에는 Illinois, Michigan, Utah, Wyoming 등에서 제정되었다.

사회적 기업을 지원하기 위한 미국의 행정체제는 아직 미흡하지만, 근래 들어서 이에 대한 관심이 커지고 있다. 우선 연방정부 차원에서는 백악관의 Domestic Policy Council 내에 White House Office of Social Innovation이 오바마정부 들어 설치되었는데, 이는 성공적 사회적 기업과 혁신적 비영리기구들을 도우려는 것이다(www.se-alliance.org).³⁾ 그러나 아직 연방정부의 사회적 기업 지원체계는 미흡하며, 각 주정부나 지방 정부들이 사정에 따라서 관련 행정조직을 설치하고 있다. 주정부에서는 대표적으로 2006년 설치된 Louisiana Office of Social Entrepreneurship(LOSE)을 들 수 있다. 이는 사회 문제에 대한 지속가능한 해결책을 모색하려는 것으로서, 공공, 민간, 비영리부문의 파트너십구조를 지향한다(www.crt.state.la.us). 그리고 LOSE는 2007년 Changing Louisiana Initiative를 출범시켰는데, 이는 시민들의 사회적 기업가정신을 함양하고 자원봉사 참여를 조장하기 위한 위원회를 구성하려는 것이다. 지방정부의 예로서는 Colorado주 Denver시의 Denver Office of Strategic Partnership(DOSP)이 있다. 동 기구는 시와 비영리기구 간 연락기구로서 2004년 설치되었는데, 공사부문이 함께 자금을 모금하고 파트너십을 지원하며, 자원봉사활동을 진작시키고자 한다.

(2) 사회적 기업에 대한 지원내역

연방정부의 대표적인 사회적 기업 지원 프로그램은 Service America Act에 의해서 설치된 SIF(사회혁신기금)이다(www.se-alliance.org). 이는 사회문제에 대한 해결방안을 강구

³⁾ White House Social Innovation Office의 목적은 i) 사람들이 어떠한 문제를 어떻게 해결하고 있는지 등을 알아내는 데 새로운 의사전달 기술을 사용한다. ii) 주나 지방정부와 함께 일하고 있는 혁신적인 비영리기구들에게 재원을 지원한다. iii) 국가차원의 사회서비스와 자원봉사활동을 고양한다(The Chronicle of Philanthropy 2009. 4. 22일자).

하기 위해서 비영리기구의 성공적 혁신프로그램을 확산시키며, 새로운 아이디어에 투
자함으로써 사회적 기업과 비영리기구의 영향력을 증대 시키려는 것이다. 이를 위하여
성과를 입증한 비영리기구에게 자금을 지원한다. SIF는 경쟁적이고 투명한 심사과정을
거쳐서 중간관리기구에게 우선 자금을 제공하며, 이러한 기구들은 다시 이를 지역사회
의 비영리기구들에게 제공한다. 그리고 SIF는 매칭 펀드를 필요로 한다.

Education Department는 i3(Investing in Innovation) Fund를 설립하였는데, 이는 K-12
의 성과를 향상시키고 학교 간 학력격차를 줄이며, 교사들의 효율적 학습을 증진시키기
위한 것이다. 이를 위하여 지역교육청은 경쟁기반의 보조금을 제공한다. 그리고 교육부
는 사회적 기업이 개발한 성공적 교육프로그램을 구매하는데, 예로서 Outside the
Classroom이 개발한 인터넷기반 교과목 프로그램 구매를 지원하고 있다(Wolk, 2008).
이 외에도 연방정부 차원에서는 사회적 기업에 우호적인 환경을 조성하기 위하여 제도
적 장애물을 제거하고 신용공여를 지원하고 있다. 또한 의무구입프로그램을 통하여 장
애인을 고용하는 비영리기구가 생산한 제품이나 서비스를 일정부분 구매하고 있다
(Kerlin, 2006). 그리고 성공적인 사례들을 확산하기 위하여 펀드를 조성하고 있다. 그러
나 전반적으로 연방정부 차원의 정부지원은 전략적 접근이 부족하고 현장과 괴리되는
경우가 많으며, 주 및 지방정부와의 연계가 부족하다는 지적을 받는다(Wolk, 2008).

주정부 단위에서는 각기 지원프로그램들을 시행하고 있는데, 몇몇 주의 사례를 보
면 다음과 같다. 루이지애나의 LOSE는 사회적 기업가정신의 함양, 새로운 자원의 연계,
사회적 변화의 촉진을 지원하기 위해서 공공부문 종사자를 위한 사회혁신세미나, 기부
자들을 위한 워크숍 개최, 사회적 기업 운영교육 등을 행하고 있다(www.crt.state.la.us).⁴⁾
Maine주는 ITN America의 건의에 따라서 노인용 교통수단 확충을 위해서 2005년 사회
적 목적을 위한 중고차 거래에 대한 규제를 완화하였다. 일부 주에서도 이를 모델로 법
제를 제정하고 있다. 그리고 현재 27개 주에서 장애인을 고용하는 재활프로그램에서 생
산하는 서비스나 제품을 구매하고 있다(Kerlin, 2006).

지방정부 단위에서도 다양한 사회적 기업 지원 프로그램을 시행하고 있는 데, 예로

⁴⁾ LOSE의 임무는 주 관내의 사회문제들에 대한 해결책을 모색하기 위해서 기업적 원리를 사용하고자 하는 다양한
조직 및 시민들을 지원하는 것이다. 이를 위하여 정책을 개선하고 장애물을 제거하며, 성공적인 사례들을 보상
하며, 사회적 기업가들에게 훈련과 네트워킹의 기회를 제공한다. 또한 재정지원을 위한 공사협력의 사회혁신기
금을 조성한다(www.crt.state.la.us).

서, Denver시의 경우 2004년부터 DOSP를 설치하여 비영리기구와 함께 자금을 모금하고 자원봉사활동을 진작시키고 있다. 동 기구는 1,700만 달러 이상의 연방지원을 확보하고, 워크숍 개최, 리더십 훈련, 비영리기구 지원 등을 행한다(www.rootcause.org). California주 San Francisco시는 사회적 기업의 성과와 시정부의 재정지원 및 정부구매를 연계함으로써 성과기반 보상을 강화하고 있다. 그리고 우수한 프로그램을 안정적으로 지원하기 위하여 별도 예산항목을 신설하기도 한다(Wolk, 2008).

(3) 사회적 기업에 대한 사회적 지원

미국도 사회적 기업에 대한 다양한 정부지원이 있지만, 전반적으로 사회적 기업에 대한 지원은 민간부문을 중심으로 활성화되었다(Paton, 2003). 특히, 1980년대부터 비영리재단들의 사회적 기업 지원이 시작되어 다양한 재단들이 사회적 기업에게 상담, 창업, 관리기술등의 도움을 제공하고 있다. 그리고 대학도 사회적 기업을 적극 지원하고 있는데, 특히 경영대학원들은 사회적 기업가들에게 실질적인 관리기술과 정보를 제공하는데 초점을 두고 있다. 컨설팅 회사들은 사회적 기업에 대해서 운영기술 등을 자문하고 있으며, Social Enterprise Alliance와 같은 연합체들은 사회적 기업에게 전략을 개발해주고 정보를 제공하며, 네트워크를 형성해 준다(Kerlin, 2006).

비영리기구나 재단의 사회적 기업 지원 사례를 살펴보면, American for Community Development는 사회적 기업에게 자금을 조달해 주고자 하는 조직들의 연합으로서, 민간재단의 기부금과 상업적 투자를 사회적 기업에 대한 투자에 유도한다. Echoing Green and Ashoka는 출발단계의 사회적 기업에게 자금을 지원해 주며(Wolk, 2008), Root Cause가 운영하는 사회혁신포럼은 사회적 기업의 입증된 프로그램들을 재원과 연결시켜줌으로써 성공적 프로그램들을 후원하며, 매년 사회적 혁신가를 선정하여 포상한다. Virginia주의 비영리기구들은 사회적 기업을 확산하기 위하여 Phoenix Project를 설립하였는데, 이의 전략은 사회적 기업에 관심이 있는 사람들이 함께 모일 수 있게 하며, 정부관계자들을 강사로 참여시키며, 대학과 경제적 취약지역 간의 파트너십을 창출하며, 각 부문 지도자들이 사회적 기업주의를 확산하는 데서 적극적인 역할을 수행하게 하는 것이다.

(4) 정책적 시사점

전반적으로 미국은 사회적 기업을 지원하는 데서 민간부문이 중심이었으나, 근래 들어서 정부지원이 강화되고 있다. 그리고 주정부 및 지방정부는 개별적으로 지원책들을 시행하고 있다. 이하는 미국의 사회적 기업에 대한 정부지원체계가 우리에게 제공해 주는 시사점들이다.

첫째, 사회적 기업을 지원하는 데서 범정부적 차원의 조정기구가 필요하다. 미국은 근자에 White House Office of Social Innovation을 설치하여 사회적 기업 지원관련 업무를 총괄하고 있다. 둘째, 사회적 기업을 안정적으로 지원할 수 있는 재정적 뒷받침이 필요하다. 이와 관련하여 미국은 SIF를 설치하여 사회적 기업을 포함한 비영리기구에 대한 안정적인 재정지원책을 강구하고 있다. 주정부와 지방정부도 민간 재단들이 사회적 기업을 지원하는 데 참여할 수 있도록 세미나 개최, 신용공여 등 다양한 방식을 동원한다. 셋째, 사회적 기업 연합체를 활성화시키고자 한다. 이들 연합체가 사회적 기업에게 유용한 정보를 제공해주고 네트워크를 조성하는데 크게 기여한다고 보기 때문이다. 미국은 주정부나 지방정부 차원에서 세미나 개최, 사회적 기업 엑스포 개최 등을 통하여 Social Enterprise Alliance 등의 연합체와 협력하고 있다. 넷째, 장기적 관점의 종합계획을 수립하고 있다. 미국은 근래 들어 정부차원에서 사회적 기업을 체계적으로 지원하기 위한 다양한 전략들을 개발하고 있으며, 이러한 종합계획의 작성은 범정부적 차원에서 행함으로써 집행과정에서 책임의식을 공유하고 있다. 다섯째, 사회적 기업과 교육의 접목을 강화하고 있다. 이는 유능한 사회적 기업가를 양성하는 것이 사회적 기업을 성공적으로 정착시키는 방안이라고 보기 때문이다. 따라서 미국은 지역교육청과 사회적 기업이 협력하여 혁신적 교육프로그램을 지원하며, 대학에서도 관련 교과목을 설치하고 있다. 여섯째, 정부가 일방적으로 재정을 지원하는 것이 아니라, 지원을 받는 비영리기구나 사회적 기업들이 매칭 펀드를 조성하게 한다. 이를 통해서 민간부문의 재원을 동원하고, 사회적 기업으로 하여금 재정을 보다 효율적으로 관리하고자 하는 동기를 갖게 한다. 미국의 SIF는 재정지원을 받는 기관들이 매칭 펀드를 조성하도록 하고 있다. 일곱째, 지방정부 차원에서도 사회적 기업 지원기구를 설립하거나 독자적 프로그램을 운영하고 있다. 마지막으로, 민간부문의 참여를 조장하고 있다. 미국은 비영리재단들이 사회적 기업을 지원하는 데서 다양한 조세감면 혜택을 제공하며, 민간기업의 참여를 촉진

하기 위한 다양한 행사를 기획하고 있다.

4. 사회적 기업에 대한 효율적인 정부지원시스템 구축방안

1) 사회적 기업 인증의 개선방안

(1) 인증요건의 적실성 제고

사회적기업육성법에서 언급하는 각 인증요건별 개선방안을 적시해 보면 첫째, 조직형태와 관련해서는 현재 다양한 조직형태를 거의 망라하고 있어 큰 문제는 없다고 보여진다. 다만, 조직형태에 따른 인증요건의 차별화는 검토할 수 있다. 둘째, 유급근로자의 고용 요건은 사회적 기업의 조직형태별, 유형별로 달리 적용할 필요가 있다. 이 경우 조직형태별로는 회사형이나 법인형, 유형별로는 일자리제공형의 경우는 유급근로자 숫자를 다소 높일 수 있다. 셋째, 사회적 목적의 실현 요건의 경우는 우선 다양한 취약계층을 차등적으로 적용하는 방안이 필요하다. 그리고 같은 종류의 취약계층이라고 하더라도 연령, 성별, 장애정도, 학력 등으로 가중치를 둘 수 있다. 사회서비스제공형의 경우는 사회서비스들 간에 비중을 따질 필요가 있다. 넷째, 이해관계자가 참여하는 의사결정구조의 경우는 위원회 개최회수, 결정사항 등 실질적 사항을 점검해야 한다. 그리고 사회적 기업의 유형별로 의사결정구조와 이해관계자의 범위도 적시할 필요가 있다. 다섯째, 영업활동을 통한 수입 요건에서 영업수입이 총노무비의 30%를 달성하기는 어렵다. 따라서 이 부분은 기준을 낮출 필요가 있다. 그리고 동 조항을 사회적 기업의 유형별로 기준을 차등 적용할 필요가 있다. 여섯째, 정관이나 규약 구비 조항은 주요 탈락사유가 되고 있다(조영복·강승화, 2008). 따라서 사회적 기업의 유형별로 표준정관이나 규약을 만들어서 예시하며, 정관 구비여부를 현장에서 바로 점검해야 한다. 일곱째, 사회적 목적을 위한 이윤의 재투자 조항은 이를 상법상 회사에만 적용할 것이 아니라, 사회적 기업 일반에 확대 적용하는 것을 고려할 필요가 있다. 그리고 사회적 기업의 유형별로도 재투자 비율에 차등을 두어, 일자리창출형의 경우는 좀 더 높게 적용할 수 있다.

(2) 인증과정의 합리성 제고

현재 사회적 기업 인증절차와 관련하여 개선할 점은 다음과 같다. 첫째, 상시 신청제도를 도입한다. 즉, 상시적으로 신청하게 함으로써 심사과정을 보다 내실화하며, 사회적 기업의 서류작업 부담을 경감시킨다. 둘째, 증빙서류 제출을 간소화하고 행정편의주의를 지양한다. 즉, 제출서류를 사회적 기업을 입증하는 기본적인 서류들을 중심으로 간소화해야 하며, 행정기관 내부적으로 파악할 수 있는 정보는 서류제출을 면제한다. 셋째, 접수창구의 역할을 강화하여 재량적 판단을 요하는 부분을 제외하고, 형식요건 및 기술적 항목들은 창구에서 바로 점검하여 보완하게 한다. 넷째, 현장실사를 내실화한다. 이를 위해서는 우선 실사기관의 수를 늘리며, 실사기관을 광역단체 단위로 선정하는 것이 필요하다. 그리고 현장실사는 허위 및 과장된 서류작성이 가능한 것들을 중심으로 점검해야 한다. 다섯째, 인증을 등급화하는 방안을 강구한다. 즉, 인증여부만을 판단할 것이 아니라, 이를 등급화 함으로써 정부지원사업 선정 시에 활용할 수 있다. 여섯째, 인증을 받은 경우에만 사회적 기업이라는 용어를 사용하게 하는 것이 타당한지를 재고할 필요가 있다. 특정 용어의 사용을 정부가 독점하는 것은 사회적 기업의 자생적인 발전을 저해함은 물론, 과도한 정부개입의 소지가 있다. 특히, 정부의 재정지원을 필요로 하지 않는 대기업이 사회공헌 활동의 일환으로 사회적 기업을 운영할 수도 있는데, 이 경우에도 이미 통용되는 사회적 기업이라는 용어를 사용하지 못하게 하는 것은 문제가 있다. 일곱째, 탈락사유를 공개하고 이의신청절차를 구비한다. 이를 통하여 행정행위의 신뢰성을 제고함은 물론, 차후의 인증신청을 준비하는 데서 참고가 되게 한다. 마지막으로 재(再)인증을 내실화한다. 5년 정도의 인증유효기간을 정하여 두고 인증요건 충족여부를 주기적으로 점검하며, 기간 경과 후에는 재인증 절차를 밟게 한다.

2) 사회적 기업에 대한 정부지원의 개선방안

(1) 선정기준의 적실성 제고

현행 사회적 기업 인건비지원사업과 시설운영비 대부사업의 선정기준들은 사회적 기업의 유형이나 규모에 관계없이 획일적으로 적용됨으로써 적실성이 낮다. 따라서 우선

은 사회적 기업의 유형별로 선정기준을 설정하되, 일자리창출형의 경우는 재무적 지속 가능성 측면을, 사회서비스제공형은 사회적 목적 실현의 측면을 강조한다. 사회적 기업의 규모와 관련해서는 이들에게 별도 정원을 주어서 선정기준을 달리 적용할 수 있다. 다음에는 선정기준과 심사항목들 중에서 모호하거나 추상적인 것들은 보다 구체화할 필요가 있으며, 그것이 불가능하면 이를 제외하는 방안을 강구해야 한다. 그리고 심사 기준 및 심사항목을 변별력이 있는 것들로 교체하거나, 각 기준이나 심사항목을 구체적으로 정의하고, 어떠한 지표를 사용할 지를 매뉴얼 형태로 작성하여 사전에 배포한다. 그리고 선정기준이나 심사항목들 중에서 미래의 청사진과 관련한 것들(예로서, 기대성과 및 향후활동계획 등)은 제외하는 것이 좋다. 현재처럼 성과평가를 제대로 하지 않는 실정에서, 이러한 것들은 미사여구의 서류작성용이 되는 경우가 많다. 이 보다는 사회적 기업들이 그동안 실천하여 왔던 경험과 현황을 제대로 평가하는 것이 필요하다.

(2) 선정과정의 공정성과 투명성 확보

공모과정에서는 선정결과를 둘러싸고 불만이 제기되기 쉽기 때문에 선정과정을 공정하고 투명하게 관리하는 것이 중요하다(Hodge, 2001). 이를 위해서는 첫째, 선정기준과 심사항목을 구체화하고 세부심사사항, 배점, 선정절차, 선정방법, 심사기구 등을 사전 공개한다. 둘째, 심사기구를 잘 구성해야 한다. 우선 심사기구를 명문화하고, 다음에는 심사위원의 구성에서 재무상태를 평가할 수 있는 전문가들을 참여시켜야 한다. 셋째, 역산제(逆算制)의 가능성을 차단해야 한다. 역산제는 여러 가지 이유가 있지만, 심사기준이나 항목들이 너무 많거나 구체적이지 못한 경우에 발생하는 경우가 많다. 이를 방지하기 위해서는 심사과정의 상호점검을 강화하며, 지나치게 편차가 큰 심사결과는 제외하며, 이해관계인의 참여를 배제한다. 넷째, 선정결과를 공개하고, 적절한 이의제기의 통로를 구비한다. 선정결과 공개는 항목별 점수와 함께 신청기관별로 결과를 통보해주는 것이 좋다. 이를 통하여 차후 신청 시에 부족한 점을 개선할 수 있다. 그리고 이의제기 통로를 잘 갖추어야 하는데, 이 경우에도 특별한 절차상 하자가 없으면 선정과정을 원점으로 돌리기는 어려우며, 이를 일종의 환류과정으로 인식하는 것이 필요하다.

(3) 정부지원의 선택과 집중

현재 정부지원사업의 기본 운영방식은 인증을 받은 사회적 기업들에게 가급적 골고루 지원을 하며, 특정 사회적 기업을 반복 지원하기보다는 지원기간을 한정하여 독자적으로 자립하도록 하는 것이다. 그러나 이러한 방안은 일종의 '나누어먹기'로서, 실제로 사회적 기업들이 정해진 기간 내에 자립기반을 갖추기가 어려운 현실에서 실효성이 적다. 이 보다는 일부 중요한 지원사업의 경우는 소수의 유망한 사회적 기업을 선정하여 장기적 관점에서 집중지원하고, 이들의 성공사례를 보급하는 것이 나올 것이다. 그러나 특정 지원 사업을 소수에게 집중할 경우에는 사회보험료 지원 등 일부 사업들은 인증을 받은 사회적 기업들이 적절하게 수혜를 받게 하는 것이 필요하다. 즉, 정부지원사업을 선택적으로 집중 지원할 것과 보편적으로 지원할 것으로 이원화하여 관리하는 방안을 강구할 필요가 있다.

(4) 사후 지도감독의 내실화

현재 일단 지원이 되고 나면 집행상황에 대한 사후조치는 매우 부실하다. 물론, 과도한 지도감독은 문제가 되지만, 그렇다고 정부지원사업의 집행과정을 방치하는 것은 지원사업의 목적달성을 저해한다(Fesler and Kettl, 1991). 따라서 적절한 지도감독을 위해서 우선은 지도감독 기구와 인력을 보완해야 한다. 현재의 고용센터나 지자체의 경우 전담 인력이 미비한 상태에서 효율적인 지도감독이 어렵다. 따라서 기구나 인력을 보완하는 것이 급선무이지만, 이것이 용이하지 않으면 유사 업무분야를 함께 관장하는 공동 지도감독기구를 설치할 수 있다. 지도감독 시기는 분기별 또는 연 2회 정도가 현실적이며, 지도감독의 내용은 재정집행보다는 계획대비 분기별 목표달성 여부를 확인하는 데 초점을 두어야 한다. 현재 대부분의 지도감독이 관련서류를 확인하는 통제지향적인 경우가 많은데, 이 보다는 목표지향적 지도감독이 필요하다. 지도감독 결과는 사회적 기업과 공유하며, 문제가 많은 경우에는 경고조치, 지원예산 삭감 등의 방식으로 주의를 환기해야 한다.

3) 사회적 기업에 대한 성과평가의 개선방안

(1) 성과평가 기준의 개발

현재 사회적 기업에 대한 성과평가는 제대로 이루어지지 않으며, 따라서 성과평가 기준도 제대로 개발되어 있지 못하다. 이와 관련하여 본 연구에서는 아직 사회적 기업의 성과평가와 관련한 기준이나 지표의 개발이 미흡한 실정에서, 사회적 기업을 포함한 공공조직의 성과평가에 관한 국내외의 다양한 선행연구들 및 사회적 기업 인증요건 등을 참조하여,⁵⁾ 사회적 기업의 특성을 반영할 수 있도록 평가기준을 개발하고자 한다.

구체적으로 본 연구에서는 다음의 평가항목 측면에서 평가기준을 개발한다. 우선, 사회적 가치 측면에서의 평가항목은 사회적 기업의 사회적 목적 달성정도, 소유구조, 이익의 배분 등을 중심으로 평가항목을 구성한다. 반면에 경제적 가치를 평가하는 항목으로는 재무건전성, 수익성, 영업활동, 고객 및 종업원 관리 등의 항목을 포함한다. 뿐만 아니라, 사회적 가치와 경제적 가치의 어느 한쪽에 포함되기 어려운 평가항목들 역시 포함되어야 한다. 이는 주로 사회적 기업의 내부운영과 관련되는 데, 운영과정의 자율성, 참여지향적 의사결정과정 등이 여기에 해당한다.

이하에서는 성과평가 기준을 사회적 기업의 유형별로 개발하되, 우선은 공통 평가항목 및 기준을 개발하고, 다음에는 각 유형별로 개발한다. 구체적으로, 공통평가항목으로는 사회적 목적 부합정도, 영업수익의 배분, 공동체이익 추구, 참여지향적 의사결정구조의 네 가지를 선정할 수 있다. 이는 사회적 기업이 일반 영리기업과는 상이한 특징적 요소를 나타내는 기준들이다. 여기서 사회적 목적 부합정도는 사회적 기업의 본질적 목적을 어느 정도 달성하느냐와 관련이 있으며, 평가기준으로는 취약계층 고용비율,

5) 사회적 기업 내지는 유사 기관의 성과평가와 관련한 국내외 선행연구들을 보면, 우선 Social Firms UK(2006)는 Performance Dashboard를 개발하고 재정, 고용, 고객, 기업내부과정, 환경, 훈련생이라는 여섯 가지 관점에서 다양한 평가기준들을 제시하고 있다. Cooper(2007)는 사회적 기업의 영향을 사회적, 경제적, 환경적 영향으로 구분하고, 각기 평가기준들을 언명하고 있다. Somers(2005)는 BSC 관점에서 사회적 기업의 성과를 평가하였다. 국내에서는 아직 사회적 기업을 직접 대상으로 평가기준을 논의하는 경우는 극히 일부이다. 이승규(2007)는 사회적 기업의 성과평가 시에 고려할 분석단위로 기관, 조직, 프로그램, 서비스의 네 가지를 언급하고 있지만, 구체적 평가기준을 제시하지는 않고 있다. 조영복(2007)은 사회적 기업의 성과평가 기준으로서 이용자 만족도, 종업원만족도, 안정적 고용창출 및 종업원의 삶의 질 개선, 종업원의 직업능력개발, 정부지원금 대비 매출액이라는 다섯 가지를 개발하고 있다. BSC를 적용하는 경우로서 김동주·나운환(2007)은 BSC 관점에서 장애인직업재활시설의 경영성과를 평가하였다. 이용탁(2008) 역시 BSC 관점에서 다양한 성과평가 기준들을 제시하고 있다.

고용의 질과 안정성, 사회서비스 제공비율을 설정할 수 있다. 영업수익의 배분은 수익의 사용 용도와 관련되는데, 수익의 사회적 목적 투자비율, 사업재투자비율, 종업원 분배비율을 평가할 수 있다. 공동체이익 추구는 사회적 기업이 취약계층 뿐만 아니라, 지역사회에도 기여한다는 것이다. 평가기준으로는 지역경제 기여도, 지역사회발전 기여도, 환경개선 기여도를 적용할 수 있다. 참여지향적 의사결정구조는 의사결정과정의 개방정도, 권한위임과 분권화 정도, 이해관계인의 참여 정도 등과 관련된다.

다음에는 사회적 기업의 유형별로 달리 적용할 것들을 보면, 우선 일자리제공형은 기업적 성격이 강하기 때문에 상기한 공통평가항목 외에 소유구조, 재무적 지속성, 종업원의 동기부여, 영업활동 및 고객관리 등의 경제적 가치를 반영하는 항목들이 평가되어야 한다. 여기서 소유구조는 주주구성의 적절성, 전문경영인 여부, 이사회구성의 적절성을 평가기준으로 사용할 수 있다. 재무적 지속성은 수익성, 유동성, 안정성, 성장성 등의 경영성과 지표들을 사용할 수 있다. 그리고 종업원 관점이 반영되어야 하는데, 이는 종업원의 동기부여 정도가 성과에 큰 영향을 미치기 때문이다(Doherty et al., 2009). 이와 관련해서는 급여수준, 승진체계의 적절성, 능력개발 및 교육훈련, 복리후생, 종업원 만족도 등의 인사관리 요소들을 평가기준으로 사용할 수 있다. 그리고 일자리제공형은 품질 및 고객 관리의 관점이 중요한데, 이를 위해서는 품질관리 수준과 고객만족도를 평가기준으로 사용할 수 있다.

반면에 사회서비스제공형은 대부분이 정부지원을 통해서 사회서비스를 제공하고 있어 영업구조가 영세하고 취약하다. 따라서 이를 평가할 때는 공통평가항목 외에, 주로 서비스 질에 대한 이용자 만족도, 운영과정의 자율성, 프로그램 내용 등을 중심으로 고찰하며, 재무적 지속성 측면은 제한된 범위에서 활용할 수 있다. 구체적으로 운영과정의 자율성은 외부지원기관의 개입정도, 충원과정의 자율성을 중심으로, 이용자만족도는 서비스품질 및 서비스요금에 대한 만족도를, 재무적 지속성은 재무건정성, 수익성, 모(母)법인 전입금, 후원금 등을 중심으로 평가할 수 있을 것이다.

그리고 상기한 사회적 기업 유형별로 설정된 평가기준들과는 별도로 감점항목을 설정할 수 있는데, 여기에는 과태료부과 건수, 세금체납, 시정명령, 자료 및 보고서 미제출 현황 등이 해당할 수 있다. 또한 성과평가는 비교가 필요하므로 각 평가기준별로 가중치를 부여하고 이를 100점 만점으로 점수화하는 것이 필요하다. 이 때 평가기준 간 가

중치는 사회적 기업의 유형별 및 규모별로 범주를 나누어서 상이하게 배점을 하는 것이 바람직하다.

(2) 성과평가의 적용

성과평가의 적용 면에서, 첫째, 성과평가는 사회적 기업의 유형이나 성과평가의 용도를 반영할 수 있도록 융통성이 있어야 한다. 예로서, 성과평가의 용도가 정부지원사업을 평가하기 위한 것이냐, 고객, 금융기관, 연계기업 등 이해관계자들에게 정보를 제공하기 위한 것이냐에 따라서 성과평가 기준의 강조점이 달라질 수 있다. 둘째, 성과평가의 대상 면에서는 인증을 받은 사회적 기업 전체에 대해서 정기적으로 성과평가를 실시하거나 정부지원사업별로 사업성과를 평가할 수 있다. 사업별 성과평가는 사업 선정기준을 준용하여 평가를 하면 될 것이며, 정기적인 성과평가는 본 연구에서 제시한 바대로 사회적 기업 유형별로 기준들을 적용하면 될 것이다. 셋째, 종합 성과평가의 주기는 3년 단위가 현실적이며, 정부지원사업별 성과평가는 사업종료 시점에서 행한다. 그리고 정부지원사업의 주기를 현행 2년에서 3년 정도로 연장하게 되면, 종합 성과평가와 겹치는 평가기준들은 생략할 수 있다. 넷째, 성과평가 방법은 사업보고서를 토대로 하되, 사회적 기업의 유형별로 사업보고서의 기재항목과 제출서류를 달리한다. 현장실사 시에는 고객만족도나 작업현장의 인권침해 사례 등을 주로 평가한다. 다섯째, 성과평가의 공정성을 제고하기 위해서는 평가기준은 양적인 것과 질적인 것, 사회적인 가치와 경제적인 가치를 적절하게 혼용해야 한다. 평가자의 측면에서의 중립성과 전문성을 담보하기 위하여 전문평가기관에 평가업무를 위탁하는 것을 생각하며, 평가위원 구성도 다양한 전문가들이 포함되게 한다. 마지막으로, 성과평가 결과를 적절하게 공개하되, 공개방식은 이를 개별적으로 통보해 주며, 이때는 전체 평균, 최고, 최저점수 등을 각 항목별로 분석해 주는 것이 좋다.

4) 각 단계들 간의 연계성 제고

(1) 인증과 정부지원

현재 인증과 정부지원사업은 별개로 운영된다. 즉, 인증을 받은 사회적 기업을 대상으로 사업별로 별도의 공모를 통해서 지원여부를 결정한다. 이 점에서 인증은 정부지원사업에 신청을 할 수 있는 자격을 부여하는 것이다. 그러나 이처럼 양자를 별개로 운영하다보니, 해당 사회적 기업 으로서는 유사한 서류를 중복해서 작성하는 데서 많은 시간이 소모된다. 정부로서도 제한된 인력으로 업무 부담이 크다. 따라서 양자를 적절하게 연계하는 방안이 필요한바, 우선은 인증등급제를 도입하여 높은 점수를 받은 사회적 기업에 대해서는 정부지원사업 선정기준을 달리 적용하거나, 일부 사업은 자동으로 지원해줄 수 있다. 그리고 인증신청과 정부지원사업 신청을 동시에 하게 하여, 사회적 기업의 신청업무 부담을 줄여줄 수 있다.

(2) 성과평가와 정부지원

현재 정부지원사업의 성과를 제대로 평가하고 있지도 않지만, 양자를 서로 연계하기 위한 조치는 전혀 없다. 그러나 정부지원사업은 성과평가를 실시하고 이를 정부지원과 연계하는 것은 사회적 기업의 책임성 제고, 정부예산의 효율성 제고, 프로그램의 남설 방지, 서류작업 부담 경감 등 여러 이유로 필수적이다(Cooper, 2007). 구체적으로 양자 간의 연계성 제고를 위해서는 우선은 정부지원사업 심사기준과 성과평가 기준을 연계하여 개발하며, 동일 서류를 반복해서 제출하는 것은 금해야 한다. 다음에는 성과평가를 해당 정부지원사업과 연계해야 하는데, 이를 위해서는 중간평가를 도입하여 지원목적을 달성하기 어려운 경우에는 지원을 중단하거나 지원액수를 삭감하는 등의 벌칙이 필요하다. 성과평가를 차후의 정부지원사업 선정에서 활용하기 위해서는 평가결과를 등급화하여 정부의 차등적인 지원책과 연계해야 한다. 이 경우 차등지원은 사회적 기업의 유형별로 일자리창출형은 정부구매 확대, 기술지원, 고용수당 지급 등의 인센티브가 적절하며, 사회서비스제공형은 프로그램예산 증액, 신규프로그램 보조, 이용료 대납 등이 적절할 것이다.

(3) 성과평가와 재인증

사회적기업육성법에는 인증요건 및 절차와 관련한 조항은 있지만(제8조), 인증기간이나 인증의 유지와 관련한 조항은 없다. 따라서 한번 인증을 받으면 특별한 하자가 없으면 계속 인증이 된다. 그러나 이렇게 해서는 인증제도의 취지를 살리기가 어렵다. 따라서 주기적으로 인증요건 유지여부를 점검할 필요가 있는데, 이를 위해서는 사회적 기업에 대한 성과평가 결과를 재인증여부와 연계한다. 구체적으로 5년 정도로 유효기간을 설정하고, 평가결과가 좋은 경우에는 자동으로 재인증을 해주고, 하위 10-20% 정도는 탈락시키는 것이 필요하다. 그리고 인증제도를 내실 있게 운영하려면 인증요건 충족여부를 주기적으로 점검해야 하는데, 이 경우는 처음 인증신청 시와 동일한 요건을 적용하기보다는, 영업활동, 고용창출, 사회적 목적 실현 등 사회적 기업의 본질적 목적달성과 직결되는 부분을 중심으로 점검하는 것이 바람직하다.

5) 행정체계의 효율성 제고

(1) 법제적 보완

현재의 사회적기업육성법은 내용 면에서 미비점이 많다. 무엇보다도 법제의 내용이 구체성이 부족하며, 정부의 책임, 재정분담, 성과평가 등에 대한 내용이 결여되어 있다. 따라서 법령개정을 추진하되, 대부분 임의조항으로 되어 있는 것을 일부 강제조항으로 전환하여 정부책임을 명문화하고, 재정충당 및 분담계획도 명기한다. 또한 성과평가 및 정부지원과의 연계 등도 보완해야 한다. 그리고 시행령에도 정부지원의 내용, 기준, 절차 등에 대한 내용을 보완한다. 지자체의 조례 내용은 대부분 형식적이며, 지자체의 의무사항 등에 대한 구체적 언급은 없다. 이는 지자체의 경우 사회적 기업을 지원할만한 인력과 재정이 부족한데다, 고용노동부 사업에 큰 관심을 두지 않고 있기 때문이다. 그러나 사회적 기업 지원은 고용노동부만으로는 어려우며, 지자체의 책임분담이 필수적이다. 따라서 사회적기업육성법은 물론, 관련 조례에도 지자체의 의무사항과 재정계획 등을 명확하게 규정하는 것이 필요하다.

(2) 정부부문의 통합연계성 제고

① 정부부처들 간

사회적 기업을 효율적으로 지원하기 위해서는 관련 정부부처들 간의 협조가 긴요하지만, 우리의 경우는 정부부처들 간의 횡적인 조정과 연계가 부실하다. 따라서 사회적 기업을 효율적으로 지원하기 위해서는 통합 조정기구가 필요한바, 이는 새로운 조직을 설치하기보다는 유관 조정기구 산하에 사회적 기업 전담팀을 가동하는 것이 현실적이다. 그리고 조정기구에는 상근인력은 최소화하고 수시로 유관부처의 담당자들이 모여서 협의할 수 있는 유연한 조직형태가 필요하다. 지방단위에서의 사회적 기업 지원은 지방 고용노동청과 고용센터가 주무기관이며, 지자체는 이들과는 별도로 사업을 시행하는 경우가 많다. 그 결과, 집행 상의 혼선과 행정낭비가 발생한다. 따라서 지방단위에서도 특별행정기관과 지자체 간에 역할을 명확하게 하고, 이를 토대로 조정체계를 갖추는 것이 시급하다. 그러나 이 역시 별도 조정기구를 설치하기보다는, 우선은 고용센터와 시군구 단위에 각기 담당자를 지정하여 놓고, 수시로 의견을 조정하는 것을 강구한다. 장기적으로는 시군구 단위에서 특별행정기관과 지자체 간에 업무협조회의를 활성화해야 한다.

② 정부프로그램들 간

현재 많은 정부부처들이 유사 프로그램들을 시행하고 있는데, 이는 정부재정과 행정력의 낭비를 초래하며, 행정혼선을 초래한다. 따라서 이들을 통폐합하거나 연계성을 제고하는 것이 시급하다. 우선, 고용노동부만 하더라도 사회적 일자리사업, 고령자고용촉진사업, 장애인고용촉진사업 등 취약계층의 고용증진을 위한 많은 사업을 시행하고 있다. 그러나 이들 간에는 수혜자나 프로그램 내용이 중복되는 경우가 많다. 따라서 사회적 일자리 사업은 단계적으로 사회적 기업 사업에 흡수한다. 그리고 프로그램의 중복여부를 점검하는 기능을 강화하는 것이 필요하다.

정부부처들 간에는 현재 보건복지부나 지자체 차원에서 노인일자리사업, 근로연계복지사업 등 취약계층을 위한 다양한 일자리제공 사업들이 시행되고 있다. 사회복지관에서도 유사한 사업들이 많다. 그러나 이는 프로그램의 효율성이나 형평성 면에서 문

제를 유발하고 있어 유사 프로그램들의 통합이 필요하다. 근본적으로는 사회적 기업 사업을 고용노동부가 주관하는 것이 바람직한지부터 점검할 필요가 있으나, 이는 쉽지 않다. 따라서 차선책으로는 일자리관련 유사사업들인 고용노동부의 사회적일자리사업과 보건복지부의 노인일자리사업 등은 정리를 하되, 장기고용 및 기술훈련이 강조되는 것은 사회적 기업 사업으로 통합하고, 취약계층 보호가 강조되는 것은 보건복지부의 사회적 안전망 구축사업들과 통합하는 것이 현실적이다.

(3) 공사부문 간의 연계체계 구축

사회적 기업은 사회복지 관점에서만 접근해서는 곤란하며, 컨설팅, 세무, 기술지원, 재정지원, 법률지원 등의 지식이 필요하다. 따라서 사회적 기업을 지원하기 위해서는 정부기관은 물론, 지역사회단체, 경제단체, 전문가, 민간기업, 대학 등이 연계되는 '사회적 기업 지원네트워크'의 구축이 필요하다.

구체적으로 첫째, 지역사회단체의 적극적인 참여를 조장한다. 현재 선진국에서는 비영리기구가 직접 사회적 기업을 운영하기보다는 영세한 사회적 기업에게 재정지원을 행하는 경우가 많다(Jolin, 2007). 둘째, 기업의 사회공헌활동을 활용한다. 기업의 입장에서라도 사회적 책임에 대한 관심이 커지고 있으며, 방식도 지속적인 것을 선호한다(조선주·김영옥, 2007). 따라서 정부로서는 일반기업과 사회적 기업 간의 결연을 매개하거나, 일반기업이 사회적 기업 제품을 구매하는 경우에는 세제혜택 등을 부여할 수 있다. 셋째, 사회적 기업 연합체를 지원한다. 이를 통하여 대화 및 정보제공의 통로를 단순화하는 것이 사회적 기업을 효율적으로 지원하는 데 유용하다. 넷째, 경제단체와의 협력을 강화하여 일반기업과 사회적 기업 간의 협력을 제고한다. 다섯째, 사회적 기업과 관련 전문가집단 간의 연계를 강화한다. 사회적 기업을 운영하는 데서는 마케팅, 세제, 회계, 법제 등에 대한 지식과 정보가 필요하기 때문에 전문가집단과 협력관계를 구축하는 것이 필요하다. 여섯째, 사회적 기업과 자원봉사자, 인력양성기관, 지역대학 등과의 연계를 강화한다. 현재 사회적 기업의 상당수가 정부지원이 종료되면 운영상의 부실을 드러내고 있다(조선일보, 2010. 6. 22일자). 이는 정책상의 문제도 있지만, 사회적 기업 입장에서라도 문제가 있다. 취약계층이 대체로 업무숙련도나 전문성이 낮기 때문에 이들 만으로는 생산성과 수익성을 유지하기가 어렵다(Jolin, 2007). 따라서 정부는 사회적 기

업을 지원할 경우에 자원봉사인력 활용도, 훈련기관이나 대학 등과의 관계형성능력 등을 선정기준에 포함할 수 있도록 한다. 마지막으로, 지역단위에서 로컬거버넌스(local governance) 관점에서 다양한 행위자들 간의 연계체계를 구축하는 것이 필요하다.

5. 결론

연구의 결과, 우리의 경우는 정부지원시스템이 체계화되어 있지 못하며, 정부지원 단계들 간의 연계체계가 미흡하다. 성과평가는 제대로 시행되지 못하고 있다. 그리고 인증이나 정부지원도 사회적 기업의 자립기반 조성에 기여하지 못하고 있다. 행정체계 면에서도 지원기관들 간에 조정 및 연계체계가 부실하며, 중복수혜로 인한 문제도 심각하다. 따라서 사회적 기업에 대한 효율적 지원을 위해서는 보다 근본적 관점에서 다양한 방안들이 강구되어야하는 바, 이하에서는 각 단계별로 전략적 측면을 중심으로 제언하고자 한다.

첫째, 사회적 기업을 지원하기 위한 토대를 구축한다. 이를 위해서는 우선 관련 법률의 보완이 필요한바, 사회적기업육성법에서 정부의 책임을 구체화하며, 인증, 정부지원, 성과평가의 각 단계별로 구체적인 내용을 보충한다. 그리고 관련 규정을 매뉴얼로 만들어 사전에 공지함으로써 행정행위의 예측가능성을 증진시킨다. 그리고 불필요한 규제를 제거한다. 또한 우호적 환경을 조성하기 위해서는 성공 사례의 발굴 및 보급, 관련 포럼 설치, 사회적 기업 엑스포 개최 등을 통해서 사회전반의 관심을 제고한다. 그리고 사회적 기업과 교육과정을 적절하게 연계해야 한다.

둘째, 인증기준을 현실화하고 인증절차를 개선한다. 지금까지의 인증탈락 요인들을 분석하여 비현실적인 인증요건들은 개선해야 하며, 인증기준을 적용하는 데서 사회적 기업의 유형이나 규모 등이 반영될 수 있게 한다. 인증절차 면에서도 불필요한 문서작업을 줄이는 방안을 고안해야 한다. 인증결과는 공개하며, 이후의 정부지원과 적절하게 연계가 되도록 해야 한다.

셋째, 정부지원사업의 선정기준을 정비하고 선정과정을 공정하고 투명하게 관리한다. 현재의 정부지원사업 선정기준은 획일적, 비현실적, 형식적인 부분들이 많다. 따

라서 보다 구체적인 선정기준과 지표를 개발하되, 사회적 기업의 유형별로 상이한 기준을 개발하며, 변별력이 없는 형식적인 기준들은 제거한다. 선정과정 면에서는 선정기구 및 방식의 명문화, 심사위원의 공정성 및 전문성 확보, 선정결과의 공개, 이익제기 통로의 구비 등을 도모한다.

넷째, 중복으로 인한 낭비를 줄여야 한다. 이를 위해서는 유사 프로그램의 중복성 여부를 상시 점검하기 위한 가칭 '프로그램조정위원회'를 설치하여 유사중복 프로그램들은 통폐합하는 것이 필요하다. 보다 근본적으로는 신규 사업 시행 시에는 일몰(日沒) 기준을 적용하여 사업의 존속기간을 정하여 두고, 이후에 성과를 평가하고 타 프로그램들과의 중복여부를 점검함으로써 상시적인 사업조정이 가능하게 해야 한다.

다섯째, 장기적 관점에서 정부지원을 행하되, 이를 단기적 행동계획과 연계한다. 현재 정부지원사업 기간은 대체로 2년으로 되어 있는데, 현실적으로 규모가 영세한 사회적 기업이 2년 정도 정부지원을 받는다고 해서 자립기반을 구축하기는 어렵다. 따라서 보다 장기적인 관점에서 재무적 지속가능성을 확보할 수 있도록 하며, 이를 단기적 행동계획과 연계하기 위한 연차별 지원계획, 재원충당계획, 감독체계, 성과평가방안 등을 고안해야 한다.

여섯째, 성과평가 법제를 보완하고 적절한 행정체계를 구비한다. 우선 사회적기업 육성법을 개정하여 성과평가를 명문화하고, 동법 시행령에 성과평가 시기, 방법, 활용계획 등에 대한 내용들을 보충한다. 행정체계와 관련해서는 성과평가 기구를 전문적이고 중립적인 인사들로 구성할 수 있도록 한다.

일곱째, 적절한 성과평가 기준을 개발하고 이를 융통성 있게 적용하며, 성과평가의 환류기능을 제고한다. 성과평가 기준은 양적인 측면과 질적인 측면을 조화시킨다. 또한 성과평가 기준은 측정과 비교가 가능하도록 구체적으로 표현하고 절적인 지표를 개발해야 한다. 무엇보다도 성과평가 기준은 사회적 기업의 유형을 적절하게 반영할 수 있도록 탄력적으로 운영해야 한다. 성과평가의 환류기능을 제고하기 위해서는 성과평가 결과에 따른 차등적 보상체계를 제도화해야 한다. 그리고 성과평가의 결과를 차후의 인증이나 정부지원사업 선정 시에 적절하게 반영해야 한다.

마지막으로, 행정체계의 효율성을 제고한다. 중앙정부 차원에서는 정부부처들 간에 연계성을 강화하고 역할분담을 명확하게 함으로써 정책의 효율성을 제고한다. 이를

위하여 범정부 차원의 조정기능을 강화하고, 유사 중복 프로그램들을 상시적으로 조정한다. 지방단위에서는 사회적 기업 지원을 위한 로컬거버넌스체계를 구축한다. 이를 위해서는 공사부문 간의 상호작용을 제도화하고 조정기능을 강화한다.

■ 참고문헌 □

- 김동주, 나운환 (2007). 장애인직업재활시설의 경영성과평가에 관한 연구. *직업재활연구*, 17(2), 99-120.
- 김순양 (2009). 사회적 기업 인증제도의 개선방안 고찰. *사회적기업연구*, 2(1), 67-99.
- 노동부 (2006). 사회적 일자리 사업 소개. 서울: 노동부
- 노동부 (2008). 사회적 기업 육성 기본계획(2008-2012). 서울: 노동부
- 이승규 (2007). 사회적 기업 평가도구 개발. 서울: 실업극복국민재단.
- 이용탁 (2008). 사회적 기업의 BSC모형 개발에 관한 연구. *사회적기업연구*, 1(1), 65-92.
- 장정순 (2007). 미국의 사회적 기업의 재원조달 방안. *한국비영리연구*, 6(1), 273-318.
- 조선주, 김영옥 (2007). 기업의 사회공헌활동과 여성. *여성연구*, 73(2), 53-84.
- 조영복 (2007). 사회적 기업 (사)안심생활 비즈니스 모델과 성과. 부산: 사단법인 안심생활.
- 조영복, 강승화 (2008). 사회적 기업 인증결과와 과제. *사회적기업연구*, 1(1), 143-154.
- 한상진 (2005). 시장과 국가를 넘어서: 사회적 기업을 통한 자활의 전망. 울산: UUP.
- Aspen Institute (2008). *Mobilizing change: 10 nonprofit policy proposals to strengthen US communities*. Queenstown, MD: Aspen Institute.
- Borzaga, C., & Defourny, J. (ed.) (2001). *The emergence of social enterprise*. London: Routledge.
- Cooper, M. (2007). *A profile of social enterprises on Alston Moore and their economic, social and environmental impacts*. Alston, Cumbria: High Low.
- Doherty B. (2009). *Management for social enterprise*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Fesler, J. W., & Kettl, D. F. (1991). *The politics of the administrative process*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Hodge, G. A. (2001). *Privatization: An international review of performance*. Boulder, CO: Westview Press.
- Jolin, M. (2007). *Investing in social entrepreneurship and fostering social innovation*. Washington, DC.: Center for American Progress.
- Kerlin, J. A. (2006). Social enterprise in the United States and Europe: Understanding and learning from the differences. *Voluntas*, 17, 247-263.
- Matthew, S. (2004). *Enduring change: The experience of community links social enterprise zone*. Bristol, UK: Policy Press.
- Paton, R. (2003). *Managing and measuring social enterprises*. Thousand oaks, CA: SAGE.

- Patte, R. J. (2000). *The handbook of social welfare management*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Pearce, J. (2003). *Social enterprise in Anytown*. London: Calouste Gulbenkian Foundation.
- Social Enterprise Coalition (2003). *A guide to social enterprise*. London.
- Social Firms UK (2006). *Social Firm Performance Dashboard*. Surrey, UK.
- Somers, A. B. (2008). Shaping the balance scorecard for use in UK social enterprise. *Social Enterprise Journal*, 1(1), 43-56.
- Vaughn, J., & Otenyo, E. (2007). *Managerial iscretion in government decision making*. Sudbury, MA: Jones and Bartlett.
- Wolk, A. (2008). *Advancing social entrepreneurship*. Cambridge, MA: Root Cause and Aspen Institute.

Reframing the Governmental Support System for Social Enterprises

Kim, SoonYang*

The purpose of this article is to analyze the problems of the current governmental support system for social enterprises, in the aspects of authentication, financial subsidy, performance evaluation and the administrative system, and to suggest the alternatives for a better way of supporting and nurturing social enterprises. For the aim, this article first explores theories on the concept and developing story of social enterprises and then debates on the contemporary situation of social enterprises in Korea. The analytical framework is also formulated. The next part is allocated to the empirical analysis on the current situations of the each stage of the governmental support system in terms of its criteria, adaptation and the administrative system. Also, the case study on the governmental support system of the United States is undertaken to learn the lessons from their earlier experiences. Concluding remark suggests the alternatives for the better governmental support system in Korea, in terms of three aspects: the development and adaptation of criteria in each stage of governmental support, the improvement of linkage systems between stages, and the establishment of a more efficient administrative system.

Key words: social enterprise, authentication, performance evaluation, social innovation

◆ 2010.7.2. 접수 / 2010.7.21. 1차수정 / 2010.7.26. 게재확정

* Ph. D. Professor of Public Policy and Administration at Yeungnam University, Korea (kimsy@ynu.ac.kr)