

한국의 사회적기업 지원정책의 개선 방안 연구: 일자리창출 중심의 지원에 대한 비판을 중심으로

김혜원*

〈 요약 〉

현행 한국의 사회적기업 지원정책은 인건비 직접지원의 비중이 너무 높고 금융지원이 미발달해 있으며 노동통합형 사회적기업의 다양한 유형에 대한 지원이 부족하다고 평가된다. 이것은 사회적기업 육성정책이 신규 일자리창출 중심으로 구성되었기 때문이다. 일자리창출 중심의 지원으로 인해 지원 기간 중 사회적기업의 과잉 고용과 지원 중단시 과잉 고용조정 문제가 나타난다. 첫째, 일자리창출사업에 의한 인건비 지원은 줄이되 사회보험료 지원을 늘릴 필요가 있다. 둘째, 직접 일자리창출에 의한 지원을 줄이되 대부기금 조성, 신용보증 지원 등을 통해 생존단계를 넘어서 도약단계를 맞이하는 사회적기업의 발전을 지원할 필요가 있다. 셋째, 일자리를 직접 제공하는 유형뿐만 아니라 일자리기회를 제공하는 노동통합형 사회적기업을 발전시킬 필요가 있고 이를 위해 적극적 노동시장정책 차원의 재설계가 필요하다.

* 한국교원대학교 교육정책전문대학원 조교수(hwkim@knue.ac.kr)

주제어: 사회적기업, 일자리창출사업, 인건비 지원, 고용보조금, 과잉 고용, 고용조정, 노동통합형 사회적기업, 경과적 일자리

1. 서론

2007년 사회적기업 육성법 시행 이후 사회적기업에 대한 관심이 크게 증가하고 있다. 인증 사회적기업은 2007년 50개에서 2010년 10월 말 현재 406개로 증가하였다. 사회적기업 인증을 신청하는 조직 유형도 다양화되고 있다. 인증 초기에는 노동부 사회적일자리 창출사업에 의해 육성된 조직들 중심으로 인증 신청이 이루어졌으나 자활공동체, 보건복지부 바우처 사업 및 장기요양사업 사업체, 장애인직업재활시설, 커뮤니티 비즈니스 관련 조직 등 기존의 제3섹터 내에서 활동하던 다양한 조직들이 사회적기업 인증을 신청하고 있다.

사회적기업의 유형도 다양해지고 있다. 기존에는 대기업이 보조금을 지원하는 방식에 머물렀던데 비해서 최근에는 대기업이 직접 출자하여 자회사형태로 운영하는 사회적기업이 등장하고 있다. 기존의 한국 시민사회에서 큰 관심을 끌지 못했던 공정무역, 공정여행 등과 관련한 이슈를 중심으로 한 사회적기업도 등장하였고 후진국에 진출하는 사회적기업도 등장하였다. 다양한 형태의 사회적기업이 출현하고 있어 사회적기업 생태계가 성장하고 있음을 확인할 수 있다.

중앙정부와 지자체에서도 사회적기업에 대한 관심이 확산되고 있다. 육성법 시행 초기에는 정부 부처 내에서 사회적기업 정책을 책임지고 있는 고용노동부만이 사회적기업에 관심을 가지고 있었으나 최근에는 고용노동부 이외의 정부 부처가 적극적인 관심을 보이고 있다. 또한 지방자치단체의 사회적기업에 대한 관심과 지원이 크게 증가하였다. 16개 광역지자체 모두 사회적기업 지원조례를 제정하였고 자체 예산을 배정하여 예비사회적기업 육성을 적극 추진하는 지자체도 등장하고 있다.¹⁾

1) 광선화(2009), 김혜원 외(2009) 참조.

한국의 사회적기업 지원정책은 일자리창출사업에 의한 인건비 지원에서 출발하였으며 짧은 기간 동안이지만 다양한 지원 방식을 개발하고 추가해 왔다. 하지만 전체적으로 평가할 때 여전히 일자리창출사업 방식에 기초한 인건비 지원 중심으로 구성되어 있다. 일자리창출사업 방식이란 취약계층의 일자리창출을 위해 정부가 신규 채용 근로자에 한정하여 최저 임금 수준의 인건비를 사업주에게 지원하는 것이다. 이러한 지원 방식은 과잉고용과 과잉 고용조정 위험을 내포하고 있으며 기업 내에서 직접 고용하는 방식 이외의 다양한 취업 지원 방안에 대한 경시를 낳게 된다.

기존의 지원정책에 대한 논의들을 살펴보면 주로 정부의 사회적기업 육성정책의 거시적인 발전 방향과 지원 및 평가 시스템의 개선 방안이 초점을 맞추고 있다. 조영복 외(2008)에서는 인건비 지원 외에도 다양한 지원 방식이 개발될 필요성을 역설했고 김순양(2008)에서는 영국의 사회적기업 지원정책을 준거로 제도적, 행정적 인프라 구축, 사회적 기업 문화의 창달, 지원 네트워크 구축, 지원 및 평가 시스템 구축을 제안하였다. 김순양(2010)에서는 지원 및 평가 시스템의 체계화를 위한 구체적인 방안을 제시하고 있다. 기존 연구들은 한국의 사회적기업 지원정책의 대표적 특징인 일자리창출 중심의 지원정책으로 인해 야기되는 문제점과 이에 대한 개선 방안에 대해 체계적인 연구와 정책 대안 제시가 부족했다. 본 연구는 이러한 측면에서의 정책 연구의 공백을 메꾸는 점에서 의의를 갖는다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 현행 사회적기업 지원정책의 현황을 살펴봄을 통해 신규채용자 인건비 지원이 압도적인 비중을 차지하고 있으며 다른 지원수단이 미발달해 있음을 확인한다. 일자리창출 중심의 지원은 지원받는 기간 중에 사회적기업 내 과잉고용을 야기하고 지원이 중단될 경우 과잉된 고용조정을 야기할 수 있음을 지적한다. 제3절에서는 사회적기업의 경영 실태 및 고용 실태를 통해 제2절에서 검토한 가능성이 어떻게 현실화되었는지를 실증적으로 검토한다. 제4절에서는 이러한 문제점을 완화하기 위한 실행가능한 개선방안에 대해 논의한다. 제5절에서는 요약과 함께 장기적인 제도개선과제에 대해 언급한다.

2. 사회적기업 지원정책의 현황과 문제점

1) 지원정책 현황

현행 중앙정부의 사회적기업에 대한 지원은 신규채용자 인건비 지원 또는 일자리창출 사업, 사회보험료 지원, 경영지원, 인력양성 지원, 조세지원, 판로지원 등으로 구분된다. 이 중에서 지금까지 가장 중요한 지원은 신규채용자 인건비 지원이다. 신규채용자 인건비 지원은 사회적기업 및 예비사회적기업²⁾ 즉, 사회적기업으로 발전할 가능성 있는 제3섹터 조직에 대해 신규 일자리를 창출할 수 있도록 인건비를 지원하는 사업이다. 사회적기업으로는 필요하지만 수익성 등이 부족하여 시장에서 충분히 공급되지 못하는 복지·환경·문화·지역개발 등 사회서비스를 취약계층에게 일정부분 무료(또는 시장가격보다 낮은 수준)로 제공하는 사업이나 취약계층에게 일자리를 제공하기 위한 사업에 지원한다. 무조건 좋은 취지의 사업이라고 지원하는 것이 아니라 서비스 이용자에게 이용요금의 일부를 부담시켜 수익을 창출하거나 민간기업 또는 지역사회와 파트너십을 통하여 다양한 자원을 동원함으로써 경제적 측면에서의 자립을 지향하는 사업 모델을 지원한다.³⁾

신규 채용자 인건비 지원은 사회적기업이면 무조건 받을 수 있는 것이 아니다. 매년 초 공모를 통해 신청자를 접수하고 이들을 심사하는데 사회적기업 외에도 다양한 비영리조직이 신청할 수 있다. 심사는 해당 프로젝트가 사회적 목적뿐만 아니라 경제적 수익구조를 적절히 갖추고 있는지를 중심으로 이루어진다.⁴⁾ 사회적기업으로 인증받지 못한 제3섹터 조직은 최대 2년간 지원하며, 사회적기업은 최장 3년까지 지원한다. 하나의 사업으로 총 5년을 초과하지 않도록 제한하고 있다.⁵⁾ 그런데 이러한 지원은 기관에

2) 예비사회적기업은 법적으로 정의된 용어는 아니다. 고용노동부에서는 아직 사회적기업 인증을 받지 않았지만 일자리창출사업에 응모하여 선정된 제3섹터 조직을 예비사회적기업으로 부르고 있다. 지방자치단체에서도 예비사회적기업이라는 용어를 사용하고 있다. 이때 예비사회적기업은 지방자치단체에서 자체적인 기준에 따라 사회적기업으로 발전할 것으로 기대하며 지원하는 조직을 말한다.

3) 신규채용자 인건비 지원사업은 2003년부터 시작되었으며 고용노동부 사회적일자리 창출사업으로 불리었으나 2010년부터 『(예비)사회적기업 일자리 창출사업』으로 바뀌었다. 이 사업은 보건복지부의 자활사업과 함께 한국의 대표적인 직접 일자리창출사업이다. 이 사업에 대한 좀더 자세한 설명으로는 김혜원(2009)를 참조하라.

4) 자세한 내용에 대해서는 김순양(2010)을 참조하시오.

5) 2009년까지 지원기간은 예비사회적기업 최대 3년, 사회적기업 2년이었는데 2010년부터 변화되었다.

제공하는 보조금이 아니라 사업 또는 프로젝트에 제공하는 보조금이라는 점에서 비록 3년간의 지원이 끝났다고 하더라도 해당 사회적기업이 새로운 프로젝트를 기획하여 추진할 경우 지원을 받을 수 있지만 실질적으로 다른 프로젝트로 5년을 초과하는 경우는 드물다. 기본 지원기간은 사업개시일부터 12개월이며 모델 발굴형은 6개월로 짧게 설정하고 있다. 매년 재심사를 통해 연장 여부를 결정한다.

인건비 지원을 받아 채용하는 근로자는 취약계층을 우선으로 한다.⁶⁾ 취약계층 우선의 원칙은 사업이 처음 시작된 2003년부터 천명되어왔으나 명확한 기준이 제시되지는 않았다. 2010년부터 참여근로자 중 취약계층 의무고용 비율을 명확히 제시하여 취약계층 50% 이상 고용을 권장하며, 최소한 30% 이상을 채용해야 하며 그렇지 않을 경우 재계약에서 불이익을 받을 수 있다.⁷⁾ 참여자 1인당 지원금은 최저임금의 일정비율을 준거로 하며 근무시간에 비례하여 지급된다. 2009년까지는 일률적으로 최저임금 100%를 지급하였으나 2010년부터 지원 연차별 차등 지급을 하는 것으로 개편되었다. 인증 사회적기업이 아닌 경우 1년차 100%, 2년차 90%를 받으며 인증 사회적기업의 경우 1년차 90%, 2년차 80%, 3년차 70%를 받는다.

[표 1] 2010년 기준 연차별 최대 지원액

비율	100%	90%	80%	70%	50%
월 지급액	932천원	839천원	746천원	653천원	466천원

주 : 2010년 지원금은 1일 8시간, 1주 40시간 근무 기준일 경우를 기준으로 함.

2010년부터 사회보험료 지원사업이 시작되었다는 점은 주목할 필요가 있다. 이것은 사회적기업에 한정하여 제공되는 보조금으로서 앞서 설명한 신규 채용 인건비 지원 사업에 참여하지 않는 사회적기업에 한정하여 1일 8시간, 주 40시간 참여하는 근로자 최저임금을 기준으로 사업주 부담분 사회보험료를 지원하는 것이다. 지원을 받기 위해서는 근로자 모두를 4대 보험에 가입시키고 최저임금 이상의 임금을 지급해야 한다. 지

6) 『취약계층』이라 함은 저소득자, 고령자, 장애인, 성매매피해자, 그밖에 고용노동부장관이 취약계층으로 인정한 장기실업자(6개월 이상) 등을 말한다. 고용노동부장관이 인정한 취약계층은 노숙자, 새터민, 여성가장, 결혼이민자, 모부자가정 등이다.

7) 장애인 3% 의무고용.

원을 받는 대상자는 사회적기업 대표, 임원을 제외한 유급근로자(근로기준법상 근로자) 전원이다. 지원의 수준은 최저임금 수준에서의 사업주 부담분 사회보험료 액수이다. 사회보험료는 근로자별 임금 수준, 기관별 규모 및 업종에 따라 부과액이 달라지므로 계산이 매우 복잡한데 현행 지원은 일률적인 정액 방식이다. 4대 보험 전체 적용대상자는 1인당 월 74천원, 65세 이상으로 고용보험과 국민연금 적용 대상은 1인당 월 30천원 지급한다.⁸⁾

사회보험료 지원의 기간은 원칙적으로 최대 4년이다. 인증받은 익월부터 지원받을 수 있는데 정부재정지원사업에 참여할 경우 지원이 중단되고 그 기간이 지난 후에 다시 받을 수 있다. 따라서 논리적으로 인건비 지원을 예비사회적기업으로서 2년, 인증 사회적기업으로서 3년 받고 이후 사회보험료 지원을 4년 받아서 9년 동안 지원을 받을 수 있다.

사회적기업 지원에는 다양한 경영 지원이 포함되어 있다. 우선 신규채용 회계, 마케팅 등 전문인력 인건비를 지원한다. 기업당 3명 범위 내에서 최장 3년간 인건비를 지원한다. 150만원 한도로 지원하며 연차별로 자부담 비율을 상향 조정한다.⁹⁾ 경영컨설팅 지원사업도 시행되고 있다. 인증 사회적기업은 연간 1천만 원, 3년간 총 2천만 원의 경영컨설팅을 받을 수 있다. 인증받지 못했으나 일자리창출사업에 참여하고 있는 비영리 조직은 연간 3백만 원, 3년간 총 5백만원 한도의 컨설팅을 받을 수 있다. 또한 회계프로그램을 보급하고 교육하는 사업을 시행하며 경영, 법률, 회계 등 다양한 분야 전문가들의 전문성을 기부하는 프로보노 활동을 사회적기업과 연계하는 사업을 실시하고 있다. 2010년에는 프로보노를 체계적으로 조직하는 사업을 시작하였다.¹⁰⁾

인력 양성도 진행되고 있다. 혁신적인 사회적기업가를 보다 장기적 관점에서 전문적으로 양성할 수 있도록 사회적기업가 아카데미 과정을 설치하여 운영하는 것을 지원하고 있다. 또한 창의적인 아이디어를 가진 학생, 일반인을 대상으로 소셜벤처 경진대회를 개최하여 혁신적인 사회적기업 모델을 발굴·육성하고 전국적으로 사회적기업 붐을 조성하고 있다.

8) 근로시간이 1일 8시간 미만, 주 40시간 미만인 경우에도 단가 범위 내에서 실부담 사회보험료를 지원한다.

9) 자부담비율은 1차년도 10%, 2차년도 30%, 3차년도 50%로 상향조정된다.

10) 프로보노(pro bono)란 법률, 경영, 회계 등 다양한 분야 전문가들이 자신의 재능과 전문성을 기부하는 것을 말한다.

조세 감면도 이루어지고 있다. 사회적기업 육성법 상의 조세 감면 규정을 구체화하기 위해 조세특례제한법을 개정하여 사회적기업으로 인증받은 후 4년간 법인세 50%를 감면받는다. 또한 비영리법인인 사회적기업에 기부를 하는 연계기업에게는 그 기부금을 법인 소득의 5%까지 전액 손금산입 처리해주고 있다.¹¹⁾ 그리고 사회적기업에 기부하는 연계기업, 법인 또는 개인에 대한 국세 및 지방세 감면에 대해 국회에서 긍정적으로 논의 중이다.

사회적기업육성법 제12조에 우선구매 법적 근거가 있으며 지방자치단체 조례에 우선구매 법적 근거가 마련되고 있지만 사회적기업에 대한 판로 지원은 그다지 활성화되어 있지 않다. 사회적기업에 대한 설문조사 결과들에 따르면 사회적기업가들이 가장 원하는 것은 판로 개척과 우선구매인데 비해서 실제 진척 속도는 매우 느리다. 속도가 느린 이유 중 하나는 국가계약법, 지자체계약법 등에 수의계약 조항이나 가산점 부여 등이 명시되어 있지 않아서 실질적인 우선구매의 법적 근거가 아직 마련되지 않았다는 것이다. 2009년에는 행정안전부가 시행하는 지방자치단체 평가에 사회적기업에 대한 우선구매가 포함됨에 따라 실제로 지방자치단체에서 관심을 기울이기 시작했다.¹²⁾

2) 일자리창출 중심의 지원정책의 문제점

사회적기업은 전통적 자선단체도 영리기업과도 다르며 공공기관과도 구분된다. 사회적 목적을 추구하면서도 수익성을 확보하고 합리적 경영 관행을 적극적으로 채택한다는 점에서 기존의 조직형태의 한계를 뛰어넘는 새로운 잠재력을 가진 것으로 평가된다. 그런데 한국에서 사회적기업이 주목받게 된 배경은 ‘고용 없는 성장’에 대한 우려이며 일자리창출이라는 목표를 달성하는 수단으로서 주목받으며 육성정책이 추진되어왔다. 이에 따라서 한국의 사회적기업 지원정책의 구조는 일자리창출이라는 정책 목표와 신규 일자리 창출 실적이라는 평가 지표에 의해 강하게 영향받고 있다. 이같은 사회적기업 지원정책에 있어서 일자리창출 중심주의는 단기적인 일자리 창출 성과를 극대화하는 지원 구조를 낳고 장기적인 성장을 촉진하는 지원정책 형성을 저해할 우려가 있다.

11) 법인세법 시행규칙 제18조 참조.

12) 김혜원 외(2009) 참조.

현행 지원정책은 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 첫째, 현행 지원정책이 직접 인건비 지원 중심으로 구성되어 있다는 것이다. [표 2]에서 보는 것처럼 예를 들어 2010년 사회적기업 지원예산 중 2/3가 일자리창출사업의 인건비 지원에 집중되어 있다.¹³⁾ 그동안 직접 인건비 지원 방식이 사회적기업 내 자원 배분의 왜곡 및 정부 의존성을 심화시킬 수 있다는 우려가 지속적으로 제기되어 왔다.

[표 2] 사회적기업 지원 예산

(단위 : 천원)

구분	' 07 예산	' 08 예산	' 09 예산	' 10예산
총계	121,541	139,772	188,463	148,734
□ 일자리 창출 인건비 지원	117,972	125,989	158,748	107,457
· 예비사회적기업	114,463	110,599	109,895	87,916
· 사회적기업	3,509	15,390	48,853	19,541
□ 사회적기업 지원	1,836	12,224	28,036	39,585
· 네트워크	-	1,000	1,012	1,012
· 전문인력 인건비	-	4,896	13,104	7,200
· 시설·운영비 대부	-	2,000	3,000	-
· 경영컨설팅	1,700	3,150	4,999	5,174
· 사회적기업가 아카데미	-	800	800	800
· 기타	136	378	1,154	1,154
· 사업개발비	-	-	1,501	18,521
· 사회보험료 지원	-	-	-	4,524
· 소셜벤처	-	-	2,466	1,200
□ 운영비	1,733	1,559	1,679	1,692

자료 : 고용노동부 내부자료

둘째, 간접 지원정책이 충분히 발달하지 못하였다. 사회적기업 제품 및 서비스의 판로 지원, 투자를 위한 자금조달 측면의 지원 등이 여전히 부족하다. 사회적기업 제품 및 서비스에 대한 우선구매 조항이 사회적기업 육성법에 명문화 되어 있으나 실효성이 떨어진다. 자금조달의 경우에도 비영리 사회적기업에 대한 민간 금융기관의 이해도가 낮아 민간금융기관을 통한 자금 조달에 어려움을 겪고 있다. 이를 보완할 수 있는 공공에

13) 예비사회적기업에 대한 예산을 제외하면 인건비 지원액의 비중은 달리 해석될 수 있다. 비록 2008년에는 1/2 수준이었는데 2010년에는 1/3 수준으로 줄어들었다. 2009년의 경우 2/3 수준으로 매우 높았는데 이것은 금융위기로 인해 경기대책 차원에서 일시적으로 일자리창출 예산을 증가시켰기 때문이다.

의한 대부자금 지원액이 적고 관리 시스템이 미발달해 있다.

셋째, 지원이 사회적기업 인증 초기에 집중되어 있고 인증 이후 지속적 성장을 뒷받침할 지원이 부족하다. [표 3]에서 보는 것처럼 인증 초기에 지원이 집중되어 있는데 비해서 인증 4년 후부터 대부분의 지원이 끊어지게 된다. 인증 초기에 직접적인 지원이 집중되는 것이 초기시작단계의 기업 발전을 위해 필요한 일이긴 하나 새로운 도약이 필요한 시점에서 적절한 지원 수단이 강구되지 못하고 있는 것은 사회적기업의 장기적인 지속성장을 불투명하게 만들 수 있다.

이상에서 언급한 현행 지원정책의 문제점들은 일자리창출 중심의 지원정책 구조와 밀접한 관련을 맺고 있다. 주어진 예산 제약 하에서 단기적인 일자리창출 성과를 내는 데는 기존의 지원정책이 효과적이지만 지속적인 일자리의 창출을 위해서는 기존 정책의 수정이 필요하다. 왜냐하면 인건비 지원 중심의 지원이 무한정 지속될 수 없고 지원이 중단될 경우 일자리의 지속성이 의문시되기 때문이다.

[표 3] 사회적기업 지원수단별 활용가능기간

연차	-2	-1	1	2	3	4	5	6	7	8	9
신규채용 인건비 지원	■	■	■	■	■						
사회보험료 지원						■	■	■	■		
전문인력 인건비 지원			■	■	■						
경영컨설팅 지원			■	■	■						
법인세 감면			■	■	■	■					

사업을 확장하는 측면에서나 수익성이 불확실한 프로젝트를 추진하는 과정에서 정부 지원은 위험을 줄여준다는 점에서 기업 운영에 도움을 주는 것이 사실이다. 하지만 지원의 방식이 직접 인건비 지원으로 이루어질 경우 사업에 필요한 인원에 비해 과잉된 인력의 고용을 유발할 것으로 예상된다. 그리고 지원이 중단될 경우 과도한 고용 조정이 우려된다.

영리기업은 이윤을 극대화하며 이윤극대화를 위해 비용극소화를 추구한다. 이윤

뿐만 아니라 사회적 가치를 고려하는 사회적기업은, 비록 전통적 경제이론이 가정하는 이윤극대화 행위를 하지는 않지만, 비용극소화를 추구한다¹⁴⁾. 비용극소화의 원리에 따르면 상대적으로 저렴한 생산요소를 더 많이 활용한다. 일자리창출사업에 의한 지원은 노동이라는 생산요소에 한정하여 지원을 하는 것이며 사회적기업은 지원이 없었을 때에 비해 노동의 가격이 저렴하므로 근로자 채용을 늘리게 된다. 만약 사회적기업에 대한 지원이 특정 사업을 위한 지원금이었거나 운영자금 용도 자금에 대한 금융적 지원이었다면 노동을 포함한 여러 생산요소들을 적절한 비율로 섞어 투입했을 것이다. 동일한 지원금액을 투입했을 때 특정 생산요소에 한정된 지원이 아닌 경우의 고용량에 비교할 때 일자리창출사업에 의한 지원에 따른 고용량은 초과된다.

현재 대부분의 사회적기업의 임금수준이 낮으며 특히 신규채용자의 임금은 최저임금수준에 가까우므로 최저임금액 수준의 인건비 지원으로 인해 사회적기업이 인식하는 노동의 비용은 매우 낮다. 그렇다고 사회적기업이 해당 인력을 전적으로 유휴상태에 두거나 사회적 목적 실현에만 투입할 수 있는 것은 아니다. 사회적기업 인증 요건에 따르면 매출액이 인건비의 30% 이상이 되어야 하고 근로자 부담 사회보험료 8%를 지급할 수 있어야 한다. 이를 위해 경제적 부가가치 생산에 최소한 30% 내외의 자원이 투입되어야 한다.

정책 당국은 인건비 지원 기간 중에 사회적기업이 적절한 수익 구조 및 외부의 민간 지원구조를 확보하길 기대한다. 외부의 민간 지원구조 역시 사회적기업의 적절한 수익 구조 확보에 의존한다. 사회적기업이 충분한 수익 구조를 마련하지 못한 상태에서 지원이 감소하거나 끊어질 경우 해당 인력을 유지하는 것이 어려워 이들 인력에 대한 고용계약을 해지할 가능성이 크다. 그리고 지원액이 급격하게 줄어들 경우 고용조정의 압력은 더욱 커지는 경향이 있다. 만약 지원 기간 중에 적절한 수익 구조가 확보될 경우에는 지원이 중단되더라도 고용조정을 최소화할 수 있다.

현행 인건비 지원 사업이 임금 총액 대비 지원금 비율을 얼마나 낮추며 지원 중단 시 어느 정도의 비용 충격을 가져오는지 숫자 예를 통해서 설명해보자. 아래의 숫자에는 기존의 지원 방식인 최저임금액 100%를 모두 지원하는 것이 아닌, 2010년부터 변화된 지원 방식 즉, 인건비 지원액을 연차적으로 낮추는 것과 인력에 대한 사회보험료 지원제도를

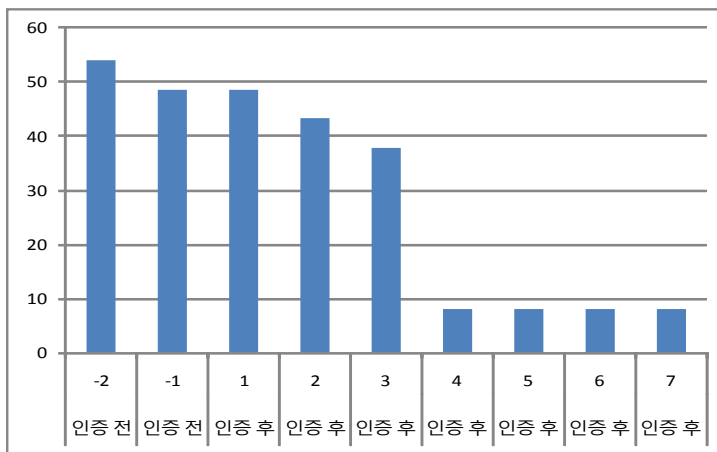
14) 이때 비용극소화란 주어진 경제적, 사회적 가치의 산출량 목표를 위해 효율적 생산을 추구한다는 의미이다. 비영리조직의 행동 원리에 대해서는 김영용(2008)을 참조하라.

감안하여 계산된 것이다. 어떤 사회적기업은 30인 규모이고 30명 인원 중에서 15명이 일자리창출사업 인건비 지원을 받는 인원이라고 가정하자. 임금수준은 모두 최저임금 수준으로 가정하자. 비인증 조직으로 2년 지원을 받은 후 인증을 받아 사회적기업으로서 3년을 인증받는 경우를 가정하면 인증 4년차부터는 사회보험료 지원을 활용할 수 있다.

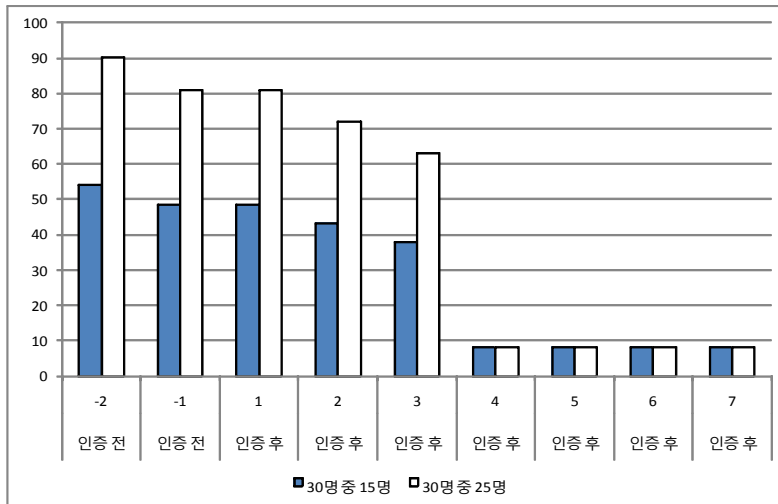
사회적기업으로 인증받는 해에 일자리창출사업에 참여할 경우 90%를 지급받으므로 지원인원을 포함한 전체 인원의 인건비 중에서 지원받는 금액은 지급임금총액의 54.0%이다. 사회적기업 인증 3년차의 경우 70%로 줄어들게 되므로 지급임금총액의 37.8% 수준이다. 인증 4년차부터 사회보험료 지원을 받게 될 경우 애초 지원인원 15명이 아닌 전체 근로자 30명이 지원을 받게 된다. 사회보험료 지원액은 지급임금총액의 8.05%를 차지한다. 이러한 예에서 보는 것처럼 인증 3년차에 지급임금총액의 37.8%를 받다가 인증 4년차에 8.05%로 감소함에 따라 지원액 감소 충격이 매우 크다. 특히 지원을 받는 인력은 70%에서 8.05%로 급감하여 이들에 대한 고용조정 압력이 매우 크다.

사회적기업 인원 중에서 인건비 지원을 받는 인원의 비중이 크면 클수록 지원 감소의 충격은 증가한다. 앞서 살펴본 예와 달리 30명 중 25명이 인건비 지원을 받고 있을 경우를 생각해보자. 인증 3년차 시점에서 인건비 지원금은 지급임금총액의 63.0%였다가 4년차에 사회보험료 지원으로 전환될 경우 8.05%로 감소한다. 인건비 지원에 의존할수록 인건비 지원 중단에 따른 과잉 고용조정의 문제는 더욱 심각해진다.

[그림 1] 연차별 인건비 지원 변화 추이



[그림 2] 일자리창출사업 비중별 지원 변화 추이의 차이



3. 사회적기업의 고용 조정 실태

사회적기업은 수익성과 사회성을 동시에 추구하는 하이브리드 조직이다.¹⁵⁾ 사회적 가치를 추구하며 기부금에 주로 의존하는 전통적인 비영리조직과 비교할 때, 위험을 감수하는 수익 사업을 적극적으로 추진하면서 동시에 부분적으로 정부 지원금과 민간 기부금 및 자원을 활용한다. 일부에서는 사회적기업의 경제적 가치 창출이 미미하다거나 정부의 재정지원이 없다면 쉽게 무너질 것이라는 부정적 평가를 내리고 있다. 또한 앞절에서 살펴본 것처럼 일자리창출 중심의 지원은 과잉 고용의 가능성을 내포하고 있고 지원 중단은 큰 규모의 고용조정을 유발할 수 있다. 이 절에서는 일자리창출 사업에 의한 인건비 지원을 받던 사회적기업이 지원 중단시 고용량에 어떤 변동이 있었는지를 실증적으로 검토함으로써 직접 인건비 지원 방식의 효과를 살펴본다.

고용조정 실태를 검토하기 앞서 사회적기업의 경영 전반에 대해 간략히 살펴보자. 고용노동부는 매년 4월말 인증 사회적기업이 제출하는 사업보고서를 취합하고 있으며 이 자료를 이용한 곽선화(2009)의 연구에서 2008년 기준 사회적기업의 경영 상태를 개

15) Alter(2004) 참조.

관할 수 있다¹⁶⁾

사회적기업의 총사업비에서 매출액이 차지하는 비중은 64.3%이며 정부지원금의 비중은 27.8%, 기타 7.9%이다. 이때 매출액은 민간 시장에서의 매출뿐만 아니라 바우처 시장과 같은 경쟁적인 공공시장에서의 수입과 민간위탁사업 수주에 따른 수입을 포함한다. 업종별로 나누어 살펴보면 방과후학교, 장애인교육, 보육, 관광 분야에서 매출액 비중이 50% 이하로서 상대적으로 정부 의존이 크다는 것을 알 수 있다. 조직형태별로 살펴보면 비영리민간단체가 정부지원금 의존율이 가장 높아 46.7%에 이르며 다음으로 사회복지법인으로 41.0%이다. 이에 비해 의료생활협동조합 등의 민법상 조합과 주식회사를 포함한 상법상 회사의 정부지원금 의존은 낮은 수준이다.

2008년 기준 사회적기업 전체의 당기순이익은 총 97억원으로서 이익을 내는 것처럼 보이지만, 정부지원금을 제외한 영업이익은 248억 원 적자를 나타내고 있다. 이런 점에서 사회적기업의 운영에서 정부지원금의 역할이 상당한 규모임을 알 수 있다. 대부분의 업종이 영업이익 측면에서 적자를 내고 있고 방과후학교, 장애인교육, 보육, 사회복지, 관광 영역의 매출액 대비 영업이익 비율이 -50%를 넘어서서 심각한 적자상황이다. 이들 영역은 앞서 살펴본 것처럼 총사업비에서 매출 비중이 낮은 영역이기도 하다. 모든 업종이 적자를 기록하고 있는 것은 아니다. 간병가사지원과 지역개발 컨설팅은 영업이익 측면에서 흑자를 기록하고 있다.

사회적기업 인 증은 이들 사회적기업의 매출, 고용 등 기업 규모를 늘리는데 성공적이었으나 단기적인 재무수익은 과잉고용으로 인해 악화되었다고 평가할 수 있다. 2007년 인증된 사회적기업은 인증 전 해인 2006년에 비해 2007년에 매출액이 60% 이상 증가하였다. 또한 인증 다음 해에 전년 대비 매출액이 45% 증가하였다. 이러한 매출 증가의 배후에는 인건비 지원에 따른 고용 증가와 사업 확장이 자리하고 있다. 2007-2008년 사이 인건비 증가 등 매출원가가 급격히 증가했고 같은 시기 영업이익이 큰 폭의 적자를 나타냈다. 이것은 정부지원금 증가에 따른 과잉고용의 경향이 나타난 결과로 볼 수 있다. 다만, 과잉고용은 사회적 가치 생산의 확대와 밀접히 관련 있다는 점에서 반드시 부정적으로 해석하는 것은 경계할 필요가 있다.

16) 사회적기업 육성법 제17조 ① 사회적기업은 사업 실적, 이해관계자의 의사결정 참여 내용 등 고용노동부령으로 정하는 사항을 적은 사업보고서를 작성하여 매 회계연도 4월 말까지 고용노동부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 고용노동부장관은 고용노동부령으로 정하는 방법에 따라 사업보고서를 공표할 수 있다.

이상의 경영 실태 분석에서 알 수 있듯이 비록 사회적기업에 대한 정부의 인건비 지원이 상당한 정도이지만 전통적인 비영리조직과 비교할 때 인증 사회적기업은 시장 경쟁을 통한 매출액의 비중이 60% 이상을 차지한다는 점에서 경제적 가치 추구 측면에서 매우 적극적이라는 것을 알 수 있었다. 하지만 인건비 지원에 따른 과잉고용의 경향은 존재할 것으로 추정된다. 과잉고용의 경향은 인증 사회적기업 실무자에 대한 인터뷰 등의 질적 연구방법에 의해 확인되지만 양적 연구를 통해서도 간접적으로 살펴볼 수 있다. 앞 절에서 설명한 것처럼 인건비 지원에 따른 과잉고용은 지원 중단시 큰 폭의 고용 조정을 불러올 수 있기 때문이다. 이를 확인하기 위해 2009년 말에 이루어진 일부 사회적기업에 대한 인건비 지원 중단이 해당 사회적기업의 고용에 미친 영향을 살펴보고자 한다.¹⁷⁾

분석에 사용된 자료는 매년 사회적기업이 제출하는 사업성과보고서 자료 DB(이하 사업보고서 자료)와 인건비 지원 중단 이후 해당 사회적기업의 고용 실태에 대해 조사한 고용노동부 조사 자료(이하 2010 지원중단자료)를 결합한 것이다. 2010 지원중단자료에는 16개 인증사회적기업의 2009년 상반기 매출액과 2010년 상반기 매출액, 2010년 6월말 기준 총근로자수의 정보가 취합되어 있다. 여기에 사업보고서 자료를 결합하면 2009년 12월말 기준 총근로자수와 2008년 12월말 기준 총근로자 수 정보를 추가할 수 있다.

2010 지원중단자료에 따르면 2009년 인증 사회적기업 16개에 1,359명의 일자리 지원이 이루어졌는데 이들 기업의 인건비 지원이 2009년말 중단된 이후 2010년 6월말 현재 1,161명이 일하고 있는 것으로 보고되고 있다. 일자리지원이 대폭 줄어든 것에 비하면 근로자 수는 크게 줄어들지 않은 것으로 보인다. 하지만 이러한 전체적 규모의 배후에는 기업별로 차별적인 양태가 확인된다. 인건비 지원 중단에도 불구하고 얼마나 고용유지가 이루어졌는지를 보여주는 지표로서 2008년 말 기준 총근로자수 대비 2010년 6월 말 기준 총근로자수의 비율, 즉 고용유지율을 사용하였다. 이에 따르면 아름다운 가게, 다솜이 재단, 위캔 등 우리나라의 대표적 인증 사회적기업들은 거의 고용 감소가 나타나지 않고 높은 고용유지가 확인되는데 비해서 일부 인증 사회적기업에서는 큰 폭의 고용감소가 있었다.

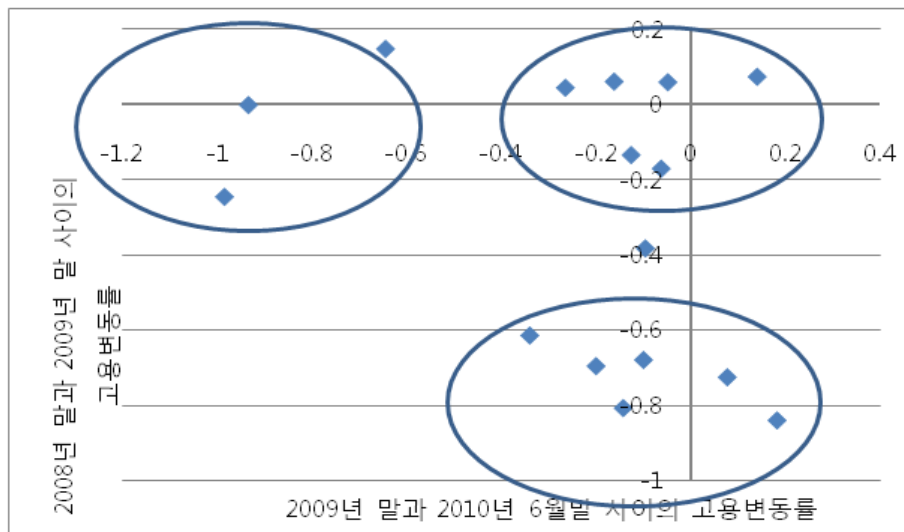
모든 기업의 고용 조정이 인건비 지원이 중단된 2009년 말 이후 2010년 상반기에 집

17) 사회적기업의 인건비 지원은 2년 지원을 원칙으로 시행되었으며 2007년 말 최초로 인증을 받은 사회적기업들은 2009년 말 인건비 지원이 중단되었다.

중된 것은 아니다. 2009년 말에 지원이 끊어질 것이라는 예상 하에서 갑작스러운 고용 조정을 완화하기 위해서 미리 고용 조정을 준비하는 곳도 있다. [그림 3]의 세로축은 2008년 말과 2009년 말 사이의 고용변동률이며 가로축은 2009년 말과 2010년 6월말 사이의 고용변동률을 의미한다. 그림에서 보는 것처럼 고용조정 유형에 따라 세가지 그룹으로 구분된다. 하단 그룹은 2008년 말과 2009년 말 사이에 또는 2009년 말에 집중적으로 고용조정을 한 경우이다. 이 때문에 2010년 상반기에는 거의 고용 조정이 없었다. 상단 왼쪽 그룹은 2010년 상반기에 주로 조정을 한 그룹이다. 상단 오른쪽 그룹은 인건비 지원이 중단됨에도 불구하고 거의 고용 조정을 하지 않은 그룹이다.

일반적으로 고용 조정은 매출액의 감소를 동반하며 사업 기반의 약화를 의미한다. 그런데 2010 지원중단자료를 살펴보면 매출액 감소가 일률적으로 진행된 것은 아님을 알 수 있다. 중폭 이상의 고용조정이 있었던 곳 중에 일부는 큰 폭의 매출 감소가 나타나지만 일부에서는 매출의 감소가 두드러지지 않는 경우도 관찰된다. 구체적으로 살펴보면 대규모 고용조정이 있었던 7개 사회적기업 중 5개가 2009년 대비 2010년 평균 85%의 매출 감소가 나타났다. 인건비 지원의 중단은 일부 사회적기업의 경영 기반을 붕괴시키는 파괴적 결과를 가져왔다.

[그림 3] 고용조정 유형



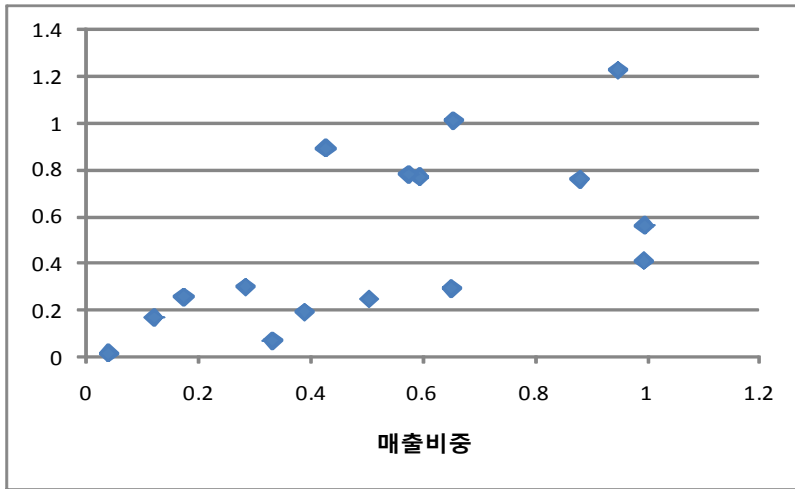
자료 : 사업보고서 자료와 2010 지원중단자료의 결합자료

하지만 고용 감소가 반드시 사회적기업의 수익 활동에 치명적 피해를 입히는 것은 아니다. 예를 들어 사회적기업 청람의 경우 근로자 수 감소에도 불구하고 매출은 그다지 감소하지 않았다. 이것은 청람의 경우 짧은 기간에 작은 인원에도 불구하고 새로운 수익원을 창출했거나 기존 사회적 일자리 지원 인원이 매출이 많지 않은 사업 분야에 투입되었을 가능성이 있다. 이와 유사한 현상은 다솜이 재단에서도 나타난다. 일자리 지원 인원이 많지 않았던 인증 사회적기업의 경우 매출 감소가 미미하거나 오히려 매출이 증가하여 일자리 지원 중단이 경영에 심각한 영향을 미치지 않았다. 또한 일자리 지원의 감소와 함께 사회적기업은 사회적 가치 생산에 투입된 인원을 줄이고 시장 수익 측면에 더 많은 경영자원을 투입하는 것으로 추측된다. 이러한 결과는 사회적기업 실무자와의 인터뷰에서도 확인된다.

앞 절에서 살펴본 바에 따르면 직접 인건비 지원은 노동 비용을 감소시켜 고용량을 증가시키며 인건비 지원 중단은 고용고정을 야기할 수 있다. 그리고 인건비 지원에 많이 의존할수록 고용유지율은 더욱 낮게 나타나지만 수익 구조를 건실하게 확보했을 경우에는 인건비 지원 중단에도 불구하고 고용유지율이 높게 나타날 수 있음을 주장한 바 있다. 실제 이러한 예측이 확인되는지를 살펴보기 위해 기업이 얼마나 인건비 지원에 의존하느냐를 대리하여 2008년 총고용인원 대비 일자리지원인원의 비율(지원비율) 변수와 총수입 중 매출액이 차지하는 비중(매출비율) 변수를 사용하여 고용유지율과의 관계를 살펴보았다.

[그림 4]는 매출 비율에 대비한 지원 중단 후 남아 있는 근로자의 비율을 보여준다. 매출비율은 2009년의 총사업비와 시장매출액 자료를 사용하였다. 앞서 제시한 예상과 같이 매출 비율이 높은 사업체일수록 2008년 근로자 대비 2010년 6월말 남아 있는 근로자의 비율이 높다는 것을 알 수 있다.

[그림 4] 매출비율과 고용유지



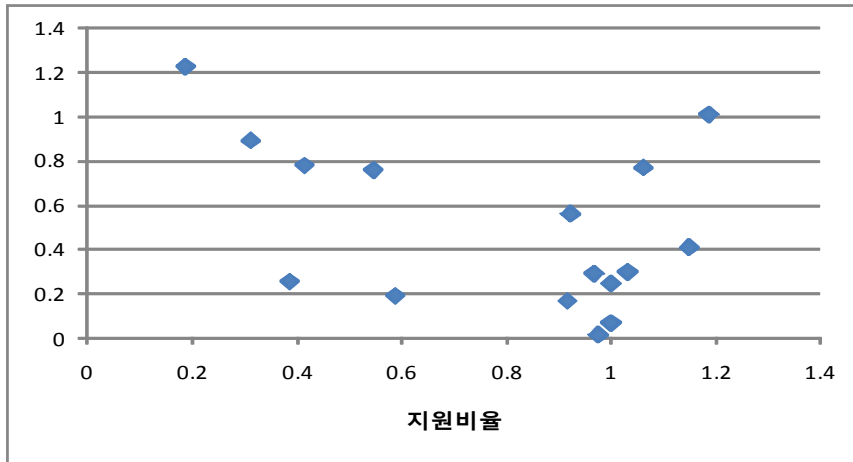
주: 가로축은 매출비율, 세로축은 고용유지율임.
 자료: 사업보고서 자료와 2010 지원중단자료의 결합자료

[그림 5]는 지원 비율(즉 2008년 말 전체 근로자 대비 2009년 중 인건비 지원 받는 근로자 비율)에 대비한 지원 중단에도 남아 있는 근로자의 비율을 보여준다. 그림에서 확인할 수 있는 것처럼 지원비율이 낮은 영역에서는 지원비율이 높아질수록 고용유지율이 떨어진다. 그런데 지원비율이 일정 수준 이상일 경우에는 오히려 고용유지율이 소폭 높아지는 양상을 보여주고 있다.¹⁸⁾ 지원비율과 고용유지율의 관계는 크게 세가지 유형으로 구분된다. 첫째 유형은 일자리 지원 인원에 비해 2010년 6월말 현재 근로자 수가 많은 기업들로서 애초에 일자리 지원에의 의존 비중이 낮은 기업들이다. 이들 기업은 앞서 살펴본 위캔, 동천모자, 아름다운 가게 등인데 인증 사회적기업 중에서 대표적인 기업들이다. 이들 기업에서는 고용조정이 그다지 나타나지 않았다. 둘째는 대부분의 근로자가 일자리 지원을 받아서 지원비율이 매우 높지만 고용조정이 크지 않은 그룹이다. 일부 기업은 거의 고용변동이 없고 또다른 일부 기업은 고용이 증폭으로 줄긴 했으나 큰 규모의 고용조정은 없었던 것으로 확인된다. 셋째 유형은 상당한 수준으로 인건비 지원에 의존하였으며 결과적으로 2010년 6월 현재 총고용인원이 2009년 일자리 지원인원의 30%에 미치지 않아 인건비 지원이 끊어진 이후 큰 규모의 고용조정이 있었던 기

18) 지원비율이 1 이상의 값을 갖는 이유는 일자리지원인원이 12개월을 일한 근로자수로 환산한 것이 아니라 그보다 짧은 기간을 일한 근로자들을 포함하고 있기 때문이다.

업들이다. 지원비율과 고용유지율 사이에 단순한 선형적 관계가 성립하지 않는다는 것을 알 수 있다.

[그림 5] 지원비율과 고용유지



주 : 가로축은 매출비중, 세로축은 고용유지율임.
 자료 : 사업보고서 자료와 2010 지원중단자료의 결합자료

이상의 관계를 정량적으로 확인해 보기 위해 인증 사회적기업의 고용유지율의 결정 요인에 대한 최소자승법에 의한 다중회귀분석을 실시하였다. 회귀분석에 사용된 표본 수를 늘리기 위해 앞서 설명한자료에 사회적기업 지원정책 개선방안 연구를 위해 2011년 2월에 한국교원대학교와 한국사회적기업협회가 공동으로 실시한 사회적기업 실태조사자료(이하 2011 실태조사자료)를 결합하였다.¹⁹⁾ 이로 인해 인건비 지원이 중단된 기업이 추가로 8개가 산입되어 사용한 표본 수는 24개이다. 종속변수는 고용유지율인데 추가된 8개 기업의 고용유지율은 2008년 고용량 대비 2011년 2월 고용량임에 유의할 필요가 있다.²⁰⁾ 설명변수로 사용한 변수는 앞서 설명한 매출비율과 지원비율 변수 그리고 지원비율 변수의 제곱항이다. 지원비율 변수의 제곱항을 포함한 이유는 [그림 5]에서 본 것처럼 지원비율이 고용유지율에 비선형적 영향을 미칠 수 있음을 고려한 것이다.

19) 이 조사는 85개 인증 사회적기업이 응답하였다.

20) 16개 관측치는 2008년 말 대비 2010년 6월 고용량이고 8개 관측치는 2011년 2월 고용량이다. 8개월의 시점 차이를 고려하여 8개 관측치에 대한 더미 변수를 추가하여 분석한 결과 더미 변수는 유의하지 않았으며 나머지 다른 변수의 값에는 거의 변화가 없었다.

회귀분석 결과는 [표 4]에 제시되어 있다. 지원비율의 제곱을 포함시켜서 회귀 분석한 결과 계수값들은 최소한 10% 유의수준에서 0이라는 귀무가설을 기각할 수 없었다. 매출비율이 높을수록 고용유지율이 높으며 지원 비율은 비선형적 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 지원비율의 변곡이 발생하는 지점은 0.8로서 80% 이하의 지원 비율 구간에서는 인건비 의존이 높으면 높을수록 고용유지율이 떨어지고 고용조정이 크게 나타나며 0.8 이상의 구간에서는 지원 비율이 더 높아지더라도 고용유지율의 하락이 나타나지 않는다는 것이다. 지원 비율이 비선형적 영향을 미치는 것은 인건비 지원을 많이 받는 것이 반드시 비효율성의 표지는 아니라는 것을 의미한다. 지원 비율이 높은 사회적기업에는 경영이 어렵기 때문에 받는 기업도 있지만 대부기금이나 여타의 활용 가능한 보조금이 그다지 있지 않기 때문에 직접 인건비 지원금을 적극적으로 활용하는 기업도 있다. 사회적기업에 대한 인터뷰 결과에 따르면 대부자금이 있었다면 그것을 활용했을 기업이 금융시장 접근의 애로로 인해 적극적으로 인건비 지원금을 확보하고 지원금의 상당부분을 적립하여 새로운 사업 확장을 위한 투자금을 활용한 사례를 확인한 바 있다. 이처럼 인건비 지원금을 활용하여 사업을 확대하고 투자를 확대한 기업들은 인건비 지원이 끊어지더라도 2008년보다 오히려 고용 인원을 더 늘리기도 한 것이다.

[표 4] 회귀분석 결과

변수명	추정계수		표준오차	t 값	Pr > t
절편	0.749	**	0.280	2.68	0.0141
지원비율	-1.958	**	0.861	-2.27	0.0335
지원비율 제곱	1.208	*	0.639	1.89	0.0725
매출비율	0.793	***	0.212	3.73	0.0012

주: ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준, *는 1% 유의수준을 의미함.
 자료: 2010 지원중단자료, 사업보고서자료, 2011 실태조사자료의 결합 자료

이상에서 제시한 회귀분석 외에도 추가적으로 기업 규모, 업종, 사회적기업의 유형 그리고 조직형태에 대한 더미변수를 추가하여 어떤 효과를 주는지 살펴보았다.²¹⁾ 총근

21) 표본 수의 한계로 인해 열거한 모든 변수를 동시에 투입하지 못했으며 매출비율, 지원비율, 지원비율 제곱항의 기본 변수에 각각의 변수를 대체하며 투입하였다.

로자수로 측정된 기업 규모 변수에 대한 회귀계수는 유의하지 않았다. 표본 개수가 적기 때문에 업종을 상대적으로 저숙련 근로자를 요구하는 일반사회서비스와 상대적으로 숙련 근로자를 요구하는 전문사회서비스 그리고 제조업 및 비사회서비스로 구분하여 더미변수를 추가하였다. 업종 더미의 계수는 유의하지 않은 것으로 나타났다. 일자리 제공형과 사회서비스 제공형, 혼합형, 지역사회공헌형의 차이를 살펴보면 상대적으로 지역사회공헌형의 고용유지율이 높다는 것을 확인할 수 있었으며 조직형태가 민법상 법인인지, 상법상 회사 인지 등의 여부는 고용유지율에 유의한 효과를 주지 않았다. 더미변수의 추가는 기존 변수의 회귀계수를 소폭 변동시키지만 정성적인 측면에서 큰 차이가 없다. 단, 이러한 결과는 표본 수가 많지 않다는 한계와 밀접히 관련되어 있다는 점에서 해석에 있어서 유의할 필요가 있다.

일자리 지원 중단은 이론적으로 예측된 바와 같이 고용조정을 야기하는 경향을 갖지만 인증 사회적기업의 여건에 따라 차별적인 영향을 미치는 것으로 판단된다. 일자리 지원에 지나치게 의존한 기업 중 일부는 사업이 마비되고 큰 폭의 고용조정을 낳았다. 하지만 일자리 지원에 크게 의존하더라도 수익 구조를 확보하고 매출 비중을 높인 기업들은 인건비 지원 중단에도 고용조정을 최소화하였다. 다만 이들 중 일부는 시장 활동을 늘리고 사회적 가치 생산을 감소하는 방향으로 대응하였다. 일자리 지원에 그다지 의존하지 않은 기업의 경우 지원 중단에 따른 고용조정은 크지 않은 것으로 판단된다.

4. 지원정책의 개선 방안

1) 인건비 지원방식 개편

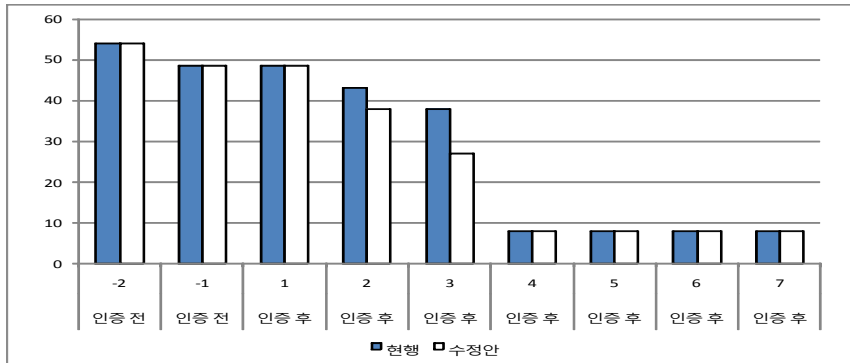
직접 인건비 지원의 비중 특히 일자리창출사업에 의한 지원 비중을 줄이고 간접 지원을 늘리는 방향으로 지원정책이 개편되어야 한다. 하지만 단기적으로 갑작스런 인건비 지원의 감소는 사회적기업 운영에 타격을 줄 수 있다는 점에서 점진적으로 추진할 필요가 있다. 또한 최근 고용노동부 이외의 부처에서 기존 부처 사업 및 전달체계를 혁신하는

측면에서 사회적기업을 육성하려는 바 초기시작단계의 기업에 대한 인건비 지원사업은 확대될 필요가 있다. 타 부처의 경우 기존의 전달체계를 벗어나 새로운 공급자를 도입하는 데 있어서 불안감이 있는 것이 사실이다. 사회적기업 역시 새로운 영역에 뛰어드는 위험부담을 안고 있다. 이러한 위험부담을 줄여주는 방법 중 하나가 위험에 대한 보조금을 지급하는 것이므로 이에 대한 지원을 과감하게 늘려갈 필요가 있다.

일자리창출사업과 같이 인건비 전체를 보조하는 것보다는 사회보험료 지원과 같이 임금의 일부를 고용보조금 방식의 지원을 확대할 필요가 있다. 사회적기업은 유사영역과 비교할 때 근로기준법을 준수하고 사회보험 가입에 적극적인 점 등 비공식 노동시장의 관행을 혁신한다는 측면에서 이러한 혁신자로서의 역할을 지원하기 위해 사회보험료 지원을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 또한 단순한 고용 창출 지원의 관점이 아니라, 사회적기업이 창출하는 사회적 가치에 대한 사회적 지불이라는 관점에서 볼 때 현행 사회보험료 지원액의 인상을 고려할 필요가 있다.

현재의 사회보험료 지원은 최저임금을 기준으로 하고 있어 그 액수가 매우 적다. 그리고 임금 수준이 최저 임금 이상인 일자리에 대한 지원이 너무 낮다는 문제를 갖는다. 현행 정액 지원 제도는 최저임금 수준의 일자리에 더 많은 인센티브를 주는 것이므로 사회적기업 내 저임금 일자리의 비중을 늘리며 나아가 사회적기업 일자리는 최저임금 수준의 일자리라는 고정 관념을 재생산할 우려가 있다. 따라서 근로자에 대한 실질임금에 비례하여 사용자 부담분을 지원하는 것으로 사회보험료 지원 방식을 변경할 필요가 있다. 이럴 경우 상대적으로 높은 임금을 받는 전문인력의 경우에도 기업 입장에서 실질적인 노동비용 절감을 체감할 수 있다. 다만 급격한 재정 부담 증가를 고려할 때 단계적으로 지원액 상한을 인상해갈 필요가 있다. 예를 들어 처음에는 최저임금 130% 수준의 사용자 부담금까지 한정하고 150%, 170% 등으로 높여가는 점진적인 인상 전략이 필요하다.

[그림 6] 연차별 지원비율 수정안의 효과



과잉 고용의 유인을 줄이고 지원 중단시 급격한 고용조정을 피하기 위해서 연차별 인건비 지원 비율을 현재보다 더 차등화하는 것이 필요하다. 지원 비율을 좀더 차등화할 경우 지원을 받으려 신청할 경우에 사회적기업 스스로 사업의 수익성을 신중하게 평가하고 신청을 결정할 것이다. 또한 사회적기업의 경영 효율화 압력을 높이고 수익 구조를 확보하기 위한 노력을 강화시킬 것으로 예상된다. 현재 1년차 90%, 2년차 80%, 3년차 70%인 지원율을 1년차 90%, 2년차 70%, 3년차 50%로 좀더 가파르게 떨어지도록 조정할 것을 제안한다. 지원율을 조정할 경우 [그림 6]에서 보는 것처럼 지원액 감소가 스무딩되어 갑작스러운 고용조정 압력이 줄어들 수 있을 것이다. 벨기에의 사회적기업 유형의 하나인 EI(enterprises d'insertion)의 경우 정부는 취약구직자 1명에 대해 4년간 지원을 하는데 둘째 해는 첫 해 지원금의 75%, 셋째 해는 첫 해 지원금의 50%, 넷째 해는 첫 해 지원금의 25%를 지원한다.²²⁾

2) 사회적기업 금융지원 강화

인건비 지원 종료 후에는 향후 사업 계획에 기초한 금융적 지원을 사회적기업이 활용할 수 있도록 지원수단 간의 연계성이 강화될 필요가 있다. 보조금은 초기 생존을 목적으로 하는 사업 단계에 적합한 지원수단이며, 사회적기업이 일정 수준 이상을 넘어설 경우에는 대출이나 투자와 같은 방식의 지원수단이 적합하다. 사회적기업의 경영 역량이

22) Gregoire(2003) 참조.

발전하면 인건비 보조금에서 졸업시키고 금융적 지원을 받을 수 있는 방향으로 유도하고 연계하는 것이 필요하다.

현재 상당한 수익을 올리는 사회적기업들조차도 인건비 지원이 계속되기를 강하게 요구하는 이유는 다른 지원이 미비한 상황에서 인건비 지원마저 끊어진다면 미래의 도약을 위한 자금을 얻기 어렵기 때문이다. 실제로 이들 기업들은 경쟁력 강화를 위한 대규모 투자에 사용하기 위해 인건비 지원금을 적립하고 있다. 따라서 인건비 지원 사업이 갖는 복합적 기능을 분화시켜 일자리창출사업, 사회보험료 지원, 대출 및 신용보증 지원, 사업개발비 지원 등 다양한 지원수단이 발전할 필요가 있다. 그리고 대체 지원수단이 미발달한 상태에서 인건비 지원의 삭감은 신중하게 접근할 필요가 있다.

선진국에서는 지원에 있어 사회적기업의 금융적 제약을 완화하는 방향에 집중하고 있다. 영국의 경우 사회적기업을 위한 전국 규모의 기금을 만들었고 미국의 경우 지역 중심의 기금을 마련했다. 이와 별도로 영국의 경우 퓨처빌더스 기금을 조성했는데 이것은 공공서비스 공급을 담당하는 제3섹터 조직에 대해 제공되는 기금이다. 제3섹터 전체에게 부여되어 있고 사회적기업에 대해 특별히 혜택을 부여하지 않지만 사회적기업이 공모에 참여하여 수혜를 받고 있다. 퓨처빌더스 기금은 2억5000만 파운드의 규모이며 보조금을 일부 포함하고 있는 대부자금으로 운용된다. 선진국의 경우 주로 대부 방식으로 운용되며 일부 무상 보조금을 포함한다. 지분투자는 위험도가 높으므로 신중하게 접근할 필요 있다.

따라서 우리나라도 인건비 지원금 비중을 줄이는 대신 금융지원 비중을 늘려나갈 필요가 있다. 주로 생존 단계를 넘어서서 도약을 준비하는 사회적기업에게 대부자금을 공여하며 필요할 경우 보조금을 혼합하여 지원하는 것이 필요하다. 기금 조성의 방식에서 민간 주도 와 정부 주도 2가지 방식이 있다. 아직 민간의 활동이 활발하지 않은 점을 감안할 때 정부 주도의 기금을 조성하는 것이 현실적이다. 정부 주도의 기금을 설치할 때 운영에서의 독립성이 매우 중요하므로 전문 관리 조직을 선정하여 성과계약 방식으로 위탁 운영할 필요가 있다.²³⁾

23) 금융적 지원 강화와 함께 사회적기업의 경영 역량을 강화하는 것은 필수적이다. 다만 본 연구에서는 인건비 지원 중심의 지원정책에 초점을 맞추고 있다는 점에서 재원 측면을 강조하기 위해 금융적 지원을 부각시키고 있다.

3) 다양한 노동통합형 사회적기업의 육성

선진국의 노동통합형 사회적기업(Work-Integration Social Enterprise)에서 취약계층에 대한 일자리 제공은 이중적인 의미를 가진다.²⁴⁾ 사회적기업 내에서 취약계층에게 안정적인 고용을 보장한다는 의미도 있지만, 일정 기간 사회적기업 내에 근로할 수 있게 하고 이를 발판으로 일반 노동시장에서 안정적 일자리를 가질 수 있도록 한다는 의미도 포함된다. 이와 관련된 선진국에서의 사례는 풍부하게 확인할 수 있다. 영국의 사회적기업 중 하나인 ILM 조직(Intermediate Labor Market Organization)은 2년 이상의 실직기간을 가진 취업취약층이 일반 노동시장에서 일자리를 얻을 수 있도록 지원하는 조직이다.²⁵⁾ 프랑스의 재통합기업(integration enterprise)은 취업취약계층(공공부조 수급자, 장기실업자, 취약청년, 마약중독자 등)에게 일정 기간 일자리를 제공하고 이후 일반 노동시장에서 일자리를 얻는 것을 지원하는 기업이며 정부로부터 일자리당 지원금을 받는다.²⁶⁾

선진국에서 발달해 있는 일반 노동시장으로의 통합을 촉진하는 사회적기업 유형은 한국에서 미발달하였다. 현행 한국의 일자리 제공형 사회적기업에 대한 지원전략은 취약계층에게 직접 안정적 일자리를 제공하는 전자의 의미의 사회적기업을 기준으로 설계되어 있다. 선진국에 비해 후자의 의미를 갖는 일자리제공형 사회적기업 개념이 한국의 사회적기업 육성법과 지원정책에서 존재하지 않는 이유는 본 논문에서 주장한 것처럼 한국의 사회적기업 육성정책이 일자리창출 중심으로 구성되어 있다는 것과 관련된다.

일자리창출 중심으로 정책이 추진된 것은 사회적기업 지원정책에 한정되지 않는다. 자활사업, 공공근로사업 등 전체 일자리 창출 프로그램에서도 유사한 문제가 반복되고 있다. 자활사업은 기본적으로 참여자가 자활공동체를 통해 창업에 성공하는 모형에 기초하고 있고 참여자가 자활사업을 징검다리로서 하여 일반 노동시장으로 통합되는 경로를 부차적으로 설정하였다. 공공근로사업은 단기기간의 일자리 제공 그 자체에만 초

24) 노동통합형 사회적기업에 대해서는 Nyssens, ed. (2006), Borzaga and Defourny(2001), 장원봉(2009a, 2009b), 박수지(2010) 등을 참조하라.

25) Finn et al.(2003) 참조.

26) Borzaga and Defourny(2001) 참조.

점을 맞출 뿐 해당 공공근로사업의 경험을 통해 보다 나은 일자리를 일반 노동시장에서 얻는 것에 대해 정책적 고려가 부족했다.

하지만 최근 우리나라에서도 일자리창출 중심적 접근을 벗어난 새로운 정책 접근이 나타나고 있다. 2009년부터 실시된 보건복지부의 성과관리형 자활 시범사업은 수급자에 의한 창업이 아닌 일반 노동시장에서의 취업을 촉진하는 사업이다. 전병힐(2010)에 따르면 1차년도 사업에서 취업률이 30% 내외로 나타나고 취업유지율도 70% 전후를 나타내 긍정적으로 평가되고 있다. 고용노동부 또한 취약계층에 대한 고용지원사업을 사례관리방식으로 개편하고 프로그램의 일환으로 5개월간의 근로경험을 제공하는 디딤돌 일자리사업을 배치하여 일반 노동시장에서의 취업을 돕는 경과적 일자리 사업을 시행하고 있다. 국무총리실의 경우 공공근로사업 참여자들이 사업 참여 후 다시 비경제활동상태로 전환되는 것에 대한 반성을 기초로 해서 공공근로사업 참여자들에 대한 취업지원서비스를 강화하는 방향으로 정책 개선을 추진한 바 있다. 취약계층의 일반 노동시장으로의 통합을 돕는 사회적기업의 구상은 이러한 정책적 흐름 속에서 이해할 수 있다.

취약계층의 고용 촉진은 개인에 대한 임금보조금만으로 문제를 해결하기 어렵다. 고용주의 편견에 의한 미채용 문제도 존재하며 근로동기나 숙련의 부족 문제도 심각하기 때문이다. 그렇다고 이들 집단에 대한 기업측 채용장려금도 큰 효과를 보기 어렵다. 보조금만으로 이들을 선뜻 고용하는 사업주는 많지 않은데 그 이유는 직업의식, 일에 대한 태도, 인간관계 형성의 어려움 등등 보조금으로 메꿀 수 없는 생산성 격차가 존재하기 때문이다. 또한 낙인 효과 때문에 근로자 자신이 이러한 보조금 제도를 이용하여 취업하지 않으려는 경향도 확인된다. 이처럼 표준적인 방식의 고용보조금은 이들 집단에 유효하지 않을 가능성이 높다.

개인보조금도 기업측 채용장려금도 아닌 사회적기업에 대한 보조금으로 이러한 문제를 해결할 가능성이 존재한다. 취업취약계층을 근로자로 받아들여 일정 기간 후에 신체적으로 그리고 정신적으로 건강한 근로자로 만드는 데 있어서 사회적기업은 경쟁우위를 가지고 있다. 일반적인 고용보조금을 설계하고 근로자 또는 일반 영리기업에 제공하는 대신에, 취약계층을 배려하며 이들을 고용하는 사회적기업에게 고용보조금을 주고 일반 노동시장으로의 재통합을 유도하는 제도가 현실적으로 작동할 가능성이

높다.

이에 취업취약계층을 일반 노동시장에 재통합시키는 사회적기업을 육성하는 정책을 추진할 필요가 있다. 취업지원형 사회적기업 또는 일자리 기회 제공형 사회적기업은 취업취약계층을 일정 기간 채용하되 이들을 일반 노동시장에 통합시키는 것을 목표로 한다. 취업취약계층의 재통합은 공공이 책임지는 영역이므로 이를 대신 수행하는 사회적기업에 대해 보상하는 제도 신설이 필요하다. 이를 위해 일정 기간 동안 사회적기업에서 일하는 동안의 이들의 인건비의 전부 또는 일부를 지급하면서 동시에 이들이 노동시장 통합에 성공할 수 있도록 사회적기업이 재통합 서비스(reintegration service)를 제공한데 대해 추가적인 가격을 지불하는 제도를 신설할 것을 제안한다. 재통합 서비스 가격은 성과연동형으로 설계하여 취업취약계층이 일반 기업에서 일자리를 얻어 6개월 이상 취업을 유지할 경우 성공보수를 지급하는 방식을 갖추는 것이 적절할 것이다. 이러한 사업에 참여하고자 하는 조직은 사회적기업 인증을 받아야 하며 이 사업에 해당하는 근로자는 ‘취업취약성 테스트’를 통과하도록 할 필요가 있다.

취업지원형 사회적기업은 취약계층에 대한 고용지원서비스 정책과 조화를 이루고 시너지 효과를 가질 수 있도록 설계되어야 한다.²⁷⁾ 독자적인 정책이 아니라 적극적 노동시장정책과 결합하여 설계될 때 더욱 강력한 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 영국이나 벨기에, 프랑스 모두 이와 같은 고용정책적 접근을 취하고 있다. 앞서 소개한 영국의 노동통합형 사회적기업인 ILM 조직은 영국의 대표적 고용지원 프로그램인 뉴딜 프로그램과 밀접한 관련을 맺고 있다. 구직자가 일자리 옵션을 선택하여 취업하는 기업의 하나로서 사회적기업이 활용될 수 있는데 ILM 조직은 일자리 옵션에 수반되는 인건비 지원금과 훈련 지원금을 활용하여 취약계층의 노동시장 통합을 지원한다. 우리나라의 경우에도 취업을 지원하는 사회적기업을 위한 독자적인 지원 정책을 고안할 것이 아니라 취약계층에 대한 고용지원정책과 노동통합형 사회적기업이 시너지를 발휘할 수 있도록 취약계층에 대한 고용지원정책에 대한 재검토가 동시에 수반되어야 한다.

27) 저소득층 취업성공패키지 사업과 취업지원형 사회적기업은 상보적인 관계를 형성하며 발전할 수 있을 것으로 예상된다. 저소득층 취업성공패키지 사업에 대해서는 김혜원(2010b)를 참조하라.

5. 결론

한국의 사회적기업에 대한 지원정책은 처음에 일자리창출사업에 의한 인건비 지원이 대부분이었으나 점차 경영지원, 사회보험료 지원 등으로 다양화되고 있다. 이러한 다양화에도 불구하고 여전히 사회적기업 지원정책의 핵심 요소는 신규 일자리 창출이다. 사회적기업 지원정책의 목표와 성과 지표가 일자리 창출로 설정됨에 따라 지원 수단 역시 일자리 창출 사업 방식 중심으로 구성되었다. 그런데 이러한 지원 방식과 평가 방식은 성장단계로 진입하는 사회적기업에 필요한 지원 체계의 발달을 저해하여 사회적기업의 장기적 성장을 저해할 수도 있고, 지원 종료 시 과도한 고용조정을 야기하여 사회적기업의 의미를 퇴색시키기도 하며 사회적기업의 활동을 직접 일자리 제공에만 한정하여 보다 다양한 사회적 기여를 제약하는 등의 부작용을 낳는다.

본 논문에서는 2009년 말부터 인증 사회적기업에 대한 인건비 지원이 중단되기 시작한 사례를 중심으로 직접 인건비 지원 방식이 야기하는 과잉 고용과 지원 중단에 따른 과잉 고용조정 가능성 검토하였다. 본 연구를 위해 이용가능한 모든 자료를 결합하여 데이터를 구성하였고 이를 이용하여 지원 중단에 따른 고용 조정이 일자리 사업 의존도가 높을수록 높고 시장 매출의 비중이 높을수록 낮다는 점을 실증적으로 제시하였다.

최근 사회적기업 지원정책에서 일자리창출사업 방식과 차별화되는 일련의 변화가 나타나고 있다. 사회보험료 지원을 신설했다거나 연차별 지원율을 하향 조정하는 것은 기존 일자리창출사업 방식의 문제점을 개선한다는 점에서 올바른 방향으로 평가된다. 하지만 연차별 지원율의 하향 조정폭이 적고 사회보험료 지원은 너무 낮아서 여전히 지원 중단시 과도한 고용조정의 위험을 내포하고 있다. 간접적 인건비 지원 방식을 강화하고 금융적 지원 수단의 확대가 시급히 요구된다. 또한 일자리창출 그 자체에만 사회적기업을 한정시킬 것이 아니라 취약계층의 고용가능성을 제고하고 일반 노동시장로의 통합을 촉진하는 새로운 사회적기업 모델을 확산할 필요성이 있다.

본문에서 제시한 대안은 주로 지원정책과 관련된 것인데 사회적기업의 발전을 위해서 세부적인 지원 정책 외에도 큰 틀에서의 제도 개선 및 사회적기업 자체의 혁신 역

량 강화 노력이 필요하다. 결론에서는 큰 틀에서의 제도 개선 과제에 대해 간략히 언급하고자 한다. 현행 한국의 사회적기업 인증제도는 세계적으로 비슷한 사례를 찾기 어려운 독특한 제도인데 이 제도를 보다 보편적인 제도로 발전시킬 필요가 있다.²⁸⁾ 궁극적으로 사회적기업 그 자체('the social enterprise')를 인증하는 현행 방식에서 우수 사회적기업(excellent social enterprise)을 인증하는 방식으로 전환할 필요가 있으며 사회적기업의 명칭 사용에 대해서도 육성법 상의 과태료 규정을 폐지할 필요가 있다.

또한 사회적기업을 위한 새로운 법인격의 신설을 검토할 필요가 있다. 사회적기업 육성법 제정 당시 법인격 신설에 대한 논의가 있었으나 그 필요성에 대한 공감은 충분치 않아 육성법에 반영되지는 못했다. 사회적기업이 점차 늘어남에 따라 영리기업의 이윤분배제약을 보장하고 비영리조직의 수익활동의 제약을 완화하기 위해서는 중간적인 법인격이 필요하다는 주장이 힘을 얻어가고 있다.

마지막으로 비영리조직의 수익활동을 허용하는 안정적인 법제도를 마련할 필요가 있다. 비영리조직에서 수익활동을 강화하는 것을 주무관청이 부적합하다고 판단할 경우 비영리조직의 지위를 상실할 위험이 있다. 비영리조직이 자유롭게 수익활동을 하고 정당한 세금을 납부하며, 필요에 따라 영리 자회사를 설립하고 운영할 수 있는 제도적 환경이 마련될 필요가 있다. 현행 주무관청에 의한 비영리조직 설립허가제도에 대한 근본적 재검토가 필요하다. 일본의 경우 주무관청 설립허가제도 폐지 후 비영리조직 설립 및 활동이 급증한 바 있음을 기억해야 한다.

28) 이에 대해서는 김혜원(2010a)을 참조하라.

■ 참고문헌 □

- 곽선화(2009). 2008 사회적 기업 성과분석. 노동부.
- 김순양(2008). 사회적 기업(Social Enterprises)의 활성화를 위한 정책 방안: 영국의 사회적 기업 지원 정책 사례 분석 및 시사점. *한국행정연구* 17(3). 207-248.
- 김순양(2010). 사회적 기업에 대한 효율적인 정부지원시스템 구축방안: 정부지원을 위한 기준 설정 및 행정체계 확립을 중심으로. *한국사회정책* 17(2). 201-234.
- 김영용(2008). 제3섹터의 미시경제적 토대에 관한 연구: 비영리조직(NPO)를 중심으로. 한국노동연구원.
- 김혜원 외(2008). 제3섹터 부문의 고용창출 실증연구. 한국노동연구원.
- 김혜원(2009). 한국 사회적 기업 정책의 형성과 전망. *동향과 전망* 75. 74-108.
- 김혜원(2010a). 사회적기업 인증제도의 현황과 쟁점. *사회서비스연구* 1. 147-173
- _____ (2010b). 저소득층을 위한 통합적 고용지원서비스의 성과와 정책과제. *노동리뷰* 60. 48-72.
- 김혜원, 박찬임, 이재원(2009). 사회적기업 시장 확대를 위한 지방자치단체 공공조달 연구. 노동부.
- 박수지(2010). 독일의 '경과적 일자리 중심 취업지원형 사회적기업'과 공공부문의 재정건실화. *한국사회복지학* 62(2). 187-208.
- 장원봉(2009a). 한국의 노동통합형 사회적기업에 관한 연구. 한국사회투자지원재단.
- _____ (2009b). 장애인을 위한 노동통합형 사회적기업의 역할과 전망. 장애인 노동통합형 사회적기업의 방향성 모색을 위한 정책토론회 자료집.
- 전병힐(2010). '희망 리본'의 방향과 과제. 자활복지 공개포럼 '자활지원 제도 10년 과거, 현재, 미래' 자료집.
- 조영복 외(2008). 사회적기업 육성을 위한 중장기 정책방안. *사회적기업연구* 1(2).
- Alter, K.(2004). Social Enterprise Typology. <http://www.virtueventures.com/resources/setypology>.
- Borzaga, C. and Defourny, J. (2001). *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge.
- Finn et al. (2003). *Intermediate Labour Markets in Britain and an International Review of Transitional Employment Programmes*. Department of Work and Pension, London.
- Gregoire, O. (2003). *National Profiles Of Work Integration Social Enterprises: Belgium*. EMES Homepage.
- Nicaise et al. (2003). *The Social Economy, Social Inclusion and the Public Interest Synthesis*. Belgian Science Policy.
- Nyssens, ed. (2006). *Social Enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society*. Routledge. New York.

The Problems and Policy Recommendation on The Support Policy for Social Enterprises in Korea

Kim, Hye Won*

The support policy for social enterprise in Korea has focused on job creation measures. The main problems of social enterprise support policy are as below. Firstly, the share of direct subsidy for job creation is too big and the pressure of over-employment is high. Secondly, indirect supports such as financial supports and sales promotion are under-developed. Thirdly, the support for various types of work integration social enterprise(WISE) is rare. Due to job creation - centred policy, large reduction of employment occurred in some social enterprises which had depended heavily on government's employment support and could not have got sound business models. Government had better reduce the share of direct job creation and expand the indirect subsidy like reducing social insurance contribution. Moreover the fund for third-sector organizations which supply public service and social enterprises need to be created. In order to develop WISEs which help hard-to-place jobseekers get into regular labor market, active labor market policy should be redesigned.

Key words: social enterprise, direct job creation, wage subsidy, over-employment, adjustment of employment, work integration social enterprise(WISE), transitional employment

◆ 2010.12.15. 접수 / 2011.1.17. 1차 수정 / 2011.3.9. 게재 확정

* Assistant Professor, The Graduate School of Educational Policy and Administration, Korea National University of Education(hkwim@knue.ac.kr)