

고령화 사회의 새로운 노동통합 정책

- 사회적 경제의 적용 가능성 중심으로



박경하 (한국노인인력개발원 부연구위원)
도수관 (대구가톨릭대학교 행정학과 교수)
윤남희 (임팩트스퀘어 수석연구원)
이현미 (한국노인인력개발원 연구원)

본 보고서의 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 한국노인인력개발원의 공식견해가 아님을 밝혀둡니다.

발 간 사

많은 전문가들은 저출산, 인구고령화 문제가 사회적 지출이 급격하게 증가하는 요인으로 작용할 것이라고 예상한다. 노령화지수, 노년부양비와 같은 고령화 정도를 나타내는 지표들을 볼 때 앞으로 OECD 국가와 비교해서 우리사회의 고령화는 심각해 질 전망이다. 한편 노인 1인당 생산가능인구도 크게 줄어들어 2030년에 이르면 2.7명으로 현재와 비교해 3배 이상으로 감소할 것으로 전망하고 있다. 미래의 이러한 변화들은 복지지출의 증가를 초래해 국가재정의 건전성 확보를 어렵게 만드는 조건들이다. 산업구조의 변화, 노동공급에도 중요한 변화를 보이고 있다. 전통적인 제조업 중심에서 서비스 산업의 규모와 고용증가로 나타나는 ‘서비스 사회화’ 양상이 뚜렷하다. 특히 우리나라는 2000년도 이후부터 양극화와 실업문제가 심각한 상황에서 일자리 창출을 위한 대안으로서 사회서비스에 대한 관심이 커졌다.

사회서비스는 안정적인 서비스전달체계를 구축하는 것보다 바우처 제도와 같은 시장화 전략을 통해 확산하는 전략을 취하였다. 정부재정 일자리사업을 대변하는 사회서비스 일자리사업은 단기적인 신규 일자리 창출 효과에 유용한 정책수단이 되었다. 그러나 고령자를 비롯한 장애인, 저소득층, 장기실업자가 일반 노동시장에서 일자리를 얻게 되는 역할을 이러한 사업을 통해서 기대하기에는 사업의 목표, 사업의 내용, 고용서비스 등에서 많은 한계점을 안고 있다.

또한 정부는 증가하는 사회복지 서비스 수요를 감당하기 위한 방편으로 정부재정 일자리사업을 통해 서비스 공급기능을 확대하여 왔다. 하지만 종사자의 열악한 근로조건, 서비스의 질 저하 등의 문제가 중요한 해결과제로 남아있다. 정부재정을 투입하여 만들어진 대부분의 일자리가 ‘괜찮은 일자리’ 논쟁을 촉발시켰다. 그리고 창출되는 일자리는 동전의 양면처럼 사회서비스 확대라는 목표와 긴밀한 연계성을 갖고서 추진되어 일자리의 질은 곧 사회서비스의 질을 평가하는 중요한 기준인 것이다.

본 연구는 사회적경제 영역이 새로운 노동통합 정책으로서 고령화 시대를 대비한 함의가 매우 크다는 전제에서 출발하였다. 고령화 사회에서 사회적경제는 사회

복지 서비스 제공 역할을 하는 새로운 의미있는 주체로 성장할 가능성이 높다. 또한 고용과 사회서비스의 통합적 접근을 취하면서도 두 영역의 질적 문제를 동시에 개선할 수 있는 대안으로서 의미가 크다.

본 연구는 박경하 부연구위원 책임 하에 도수관 교수(대구 가톨릭대), 윤남희 수석연구원(임팩트스퀘어), 이현미 연구원(한국노인인력개발원)의 노력으로 완성되었다. 이 연구에 참여한 연구진께 감사드린다.

2013년 12월

한국노인인력개발원장

박 용 국

목 차

요약	i
제 1장 서론	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구내용 및 연구방법	3
제 2장 이론적 논의	5
1. 사회적 경제 일반론	5
가. 사회적 경제의 정의와 원리	5
나. 사회적 경제 유사개념 비교	7
다. 사회적 경제조직의 분류	9
2. 사회적 경제관련 이론 정리	13
가. 인구고령화와 서비스사회화	13
나. 노동중심적 복지의 한계점과 사회적 경제 개입	17
3. 한국의 사회적 경제조직 등장배경	20
4. 한국의 사회적경제 현황	26
가. 협동조합	26
나. 사회적기업	33
다. 자활기업(구 자활공동체)	38
라. 마을기업	41
마. 한국의 사회적경제 영역간 비교	45
제 3장 국외 정책동향 : 유럽의 사회적 경제	51
1. 사회적 경제 범위와 역할	51

2. 국가별 사회적경제 정책의 특성	60
가. 스웨덴	66
나. 스페인, 포르투갈	67
다. 독일, 오스트리아	67
라. 캐나다	68
마. 이탈리아	70

제 4장 사회적 경제조직의 성과79

1. 한국의 사회적 경제 조직	79
2. 분석자료와 분석방법	81
가. 분석자료와 범위	82
나. 분석방법	83
3. 사회적기업의 성과 분석	87
가. 인증 사회적기업의 특성별 분포 현황	87
나. 사회적기업의 고용창출효과 분석	96
다. 사회적기업과 지역의 경제발전간의 관계 분석	110
4. 소결 및 시사점	114

제5장 고령화 문제와 사회적 경제의 쟁점117

1. 고령화사회의 사회서비스 정책	117
2. 고용과 사회서비스 통합정책 : 사회적경제와 사회서비스	124
가. 고용창출 대비 사회서비스 확대	126
나. 사회서비스의 전달자로서 사회적 경제	128
3. 지역사회와의 연대와 파트너십	132

제 6장 결론135

참 고 문 헌	140
---------------	-----

표 목 차

〈표 2-1〉 협동조합과 사회적협동조합의 차이점	28
〈표 2-2〉 협동조합 설립 수리 및 인가 현황(2013.11월말 기준)	30
〈표 2-3〉 협동조합의 조합원규모, 설립시기 및 직원유무	31
〈표 2-4〉 협동조합의 업종분류	31
〈표 2-5〉 협동조합 취업자수 및 임금	32
〈표 2-6〉 협동조합 임금 근로자의 연령대별 비중	32
〈표 2-7〉 사회적기업 신청·인증·현황(단위: 개소, %)	35
〈표 2-8〉 사회적기업의 일반 현황	36
〈표 2-9〉 사회적기업 사업분야	37
〈표 2-10〉 사회적기업 설립경로별 현황	37
〈표 2-11〉 사회적기업의 총근로자수 및 평균근로자수(2011년 기준)	38
〈표 2-12〉 2012년 분야별 자활기업 현황	39
〈표 2-13〉 2012년 시도별 자활기업 참여자수 현황	40
〈표 2-14〉 연도별 자활기업(공동체) 참여자수 현황	40
〈표 2-15〉 참여자 유형별 자활기업 참여자수 현황	40
〈표 2-16〉 2012년 참여자 연령별 자활기업 참여자수 현황	41
〈표 2-17〉 시도별 마을기업 현황(2013.6.30 기준)	44
〈표 2-18〉 마을기업의 사업분야	45
〈표 2-19〉 마을기업 고용 현황	45
〈표 2-20〉 협동조합, 사회적기업, 자활기업 및 마을기업 비교	46
〈표 2-21〉 협동조합, 사회적기업, 자활기업 및 마을기업의 강점과 한계	48
〈표 2-22〉 협동조합, 사회적기업, 자활기업 및 마을기업 종사자 규모	49
〈표 2-23〉 협동조합, 사회적기업 및 자활기업 종사자 고용특성	49
〈표 3-1〉 사회적 경제 개념을 인식하는 수준	60
〈표 3-2〉 사회적 경제와 연관된 용어들에 대한 인식수준	61
〈표 3-3〉 사회적 경제의 구성요소 존재	62
〈표 3-4〉 법적으로 사회적 경제의 요소들을 인식하고 있는지의 여부	63
〈표 3-5〉 유럽에서 사회적 경제법의 특정 사례	64

〈표 3-6〉 사회적기업 또는 사회적 경제의 법률적 인식	65
〈표 3-7〉 캐나다 퀘벡지역에서 사회적 경제 조직과 기업의 4가지 구성 분류	69
〈표 3-8〉 이탈리아에서 사회적 경제 단체의 고용창출 효과(2008)	74
〈표 3-9〉 사회적 경제 구성요소들의 고용인력(2009-2010)	76
〈표 3-10〉 사회적 경제 구성요소들의 고용비율(2009-2010)	76
〈표 3-11〉 사회적 경제 고용비율의 변화(2002/2003-2009/2010)	77
〈표 4-1〉 사회적 경제 관련 조직	80
〈표 4-2〉 지역·사회적 목적 실현 유형별 인증 사회적기업 현황(2011년 12월 기준)	88
〈표 4-3〉 지역·조직형태별 인증 사회적기업 현황(2011년 12월 기준)	90
〈표 4-4〉 지역·업종별 인증 사회적기업 현황(2011년 12월 기준)	92
〈표 4-5〉 사회적기업 인증유형별 고용 현황(2011년 12월 기준)	93
〈표 4-6〉 사회적기업 조직형태별 고용 현황(2011년 12월 기준)	94
〈표 4-7〉 사회적기업 업종별 고용 현황(2011년 12월 기준)	95
〈표 4-8〉 변수 설명 및 기술통계량	98
〈표 4-9〉 일자리사업 참여자, 자체 근로자, 전체 근로자 고용에 대한 회귀분석결과	100
〈표 4-10〉 취약계층과 일반인 추가 고용에 대한 회귀분석결과	104
〈표 4-11〉 일자리사업 참여자, 자체 근로자, 전체 근로자 고용에 대한 회귀분석 결과: 지역특성 포함	106
〈표 4-12〉 취약계층과 일반인 추가 고용에 대한 회귀분석결과: 지역특성 포함	109
〈표 4-13〉 변수 설명 및 기술통계량	112
〈표 4-14〉 경제발전에 대한 회귀분석 결과(2007~2011년간 패널데이터 분석)	113
〈표 5-1〉 국가별 노령급여 지출수준(GDP 대비)	118

그림 목 차

〈그림 2-1〉 사회적 경제영역	9
〈그림 2-2〉 서비스 경제의 트릴레마	16
〈그림 3-1〉 사회적기업의 위치(협동조합과 비영리부문)	55
〈그림 3-2〉 미국의 사회적경제 조직의 분류	57
〈그림 3-3〉 사회통합을 위한 사회적기업의 역량에 대한 개념표	58
〈그림 5-1〉 국가별 노인빈곤율과 노인고용률	120

요 약

본 연구는 사회적경제가 고령화 사회에 대비한 새로운 노동통합정책으로서 적합한 것인지를 이론적 논의와 더불어 실증적 분석을 통해 설명하였다.

제 2장에서는 사회적경제에 대한 일반이론과 현황에 대해 살펴보았다. 사회적경제가 새로운 노동체계로서 지닌 시사점을 살펴보기 위해서 사회적경제의 정의, 유사개념, 사회적경제 조직의 분류, 신사회적 위험의 등장과 서비스 사회화에 대응한 복지국가의 한계점에 관해 이론적으로 고찰하였다. 사회적 경제는 목적, 운영원칙 및 규범적 원리, 조절메커니즘에 따라서 정의가 다르다. 사회적 경제는 빈곤완화와 사회적 배제를 개선하기 위한 목적을 두고 있는 정책수단이며, 구성원이나 지역공동체에게 서비스를 제공하기 위해서 자율적 운영과 민주적 의사결정, 사람과 노동을 자본보다 더 우선시 한다. 사회경제적 조절메커니즘에 따르면 국가와 시장의 두 영역으로 이분화된 구분이 어렵다. 즉 사회적경제는 정부, 민간부문, 시장 사이의 혼합경제에 기초하고 있지만 각 영역이 교차되는 제 3섹터로서 정의된다. 제3섹터는 주로 유럽에서 사회적경제와 유사한 개념으로 사용하고 있으며, 영미권 국가에서는 민간 비영리부문을 설명하는 용어이다. 취약계층에게 고용기회와 사회서비스 제공 역할을 사회적기업도 사회적경제와 거의 일치한 개념으로 사용된다.

사회적 경제조직은 협동조합형, 상호공제조합, 결사체, 사회적기업으로 분류한다. 협동조합은 농업협동조합, 소비자협동조합, 저축, 신탁, 보험협동조합, 소매협동조합, 주택협동조합 등 다양한 형태로 나타났다. 상호공제조

합은 노동력 상실 및 질병, 연금 등 보험 서비스가 주된 역할이다. 결사체는 공동의 관심사와 이해관계를 가진 사람들이 수익성을 목표로 하지 않고 다양한 재화나 서비스를 제공하는 단체이다. 사회적 기업은 취약계층 고용과 사회서비스 제공 목적을 실현하는 기업이다. 저출산·고령화 문제는 전통적인 복지국가에서 중시하지 않던 새로운 사회적 위험을 초래하게 되고 이로써 다양한 분야에서 사회적 수요가 증가할 것으로 예상된다. 서비스 분야에서 고용이 증가하였지만 불안정한 일자리와 장기 빈곤층이 늘어났다. 그러나 이러한 사회문제에 대해 노동과 복지의 연계성을 강조하는 노동중심적 복지체계는 사각지대와 계층화 문제에 상당히 취약하다고 볼 수 있다. 사회적 경제는 복지제도의 재정적 위기 및 정당성 약화를 방지하는 대안으로서 성격을 지닌다.

다음으로 한국의 사회적 경제 영역으로 대표되는 협동조합, 사회적 기업, 자활기업, 마을기업 각 분야의 현황을 살펴보았다.

협동조합은 2013년 기준으로 총 3,057건이 인가되었다. 세부적으로 일반협동조합 2,944건, 사회적협동조합 102건, 협동조합연합회 11건이었다. 일반협동조합은 상당수가 수도권에 설립되어 있으며, 사회적협동조합은 고용노동부에서 가장 많이 설립되어 있다. 조합원 인원이 6-29명인 경우가 59.7%이며 직원이 없는 경우도 44.3%나 차지하였다. 업종은 도소매업이 28.2%로 가장 많았으며, 피고용인수는 기업당 평균 5.1명이었다. 월평균 급여는 114만원~177만원으로 나타났고 근로자의 연령대는 40-54세 사이가 가장 많은 비중을 보였다.

한편, 2013년도 12월 기준으로 인증된 사회적기업은 총 1,012개였다. 지역별로 수도권에 집중되어 있으며, 일자리 제공형이 가장 높아 65.1%를 차지하고 있다. 사업분야는 환경 161개, 문화 160개로 분야별로 가장 비중이 높다. 사회적기업에 고용된 근로자수는 총 15,990명이며, 이들 가운데 55세 이상 고령자도 28.2%를 차지하였다.

자활기업은 2012년 기준으로 전국 1,340개가 분포하고 있다. 업종별로 간병, 청소, 집수리 업종이 61.7%를 차지하고 있다. 자활기업 참여인원은 8,963명이며, 이들 중 차상위계층이 5,912명, 조건부수급자 2,181명으로 나타났다. 다른 사회적경제조직과 마찬가지로 수도권에 집중적으로 분포하

고 있다. 참여자 중에서 고령층은 50대 37.8%, 60대 11.7%로 이루어져 있다. 마을기업은 2013년 기준으로 총 988개의 마을기업이 있다. 경기도가 152개로 가장 많은 기업을 보유하고 있다. 근로자수는 평균 8.7명으로 협동조합 보다 평균적으로 높은 수준에 있다.

사회적경제의 4가지 유형은 유사성이 많지만 약간의 상이한 측면을 가지고 있다. 사업 참여대상이 자활기업은 수급자 및 저소득층, 사회적 기업은 저소득층을 포함해 고령자, 장애인, 성매매피해자, 북한이탈주민, 협동조합과 마을기업은 참여대상을 취약계층으로 제한하고 있지 않다. 사업목적 측면에서도 약간의 차이를 보인다. 자활사업은 탈빈곤과 자활이며, 협동조합은 조합원의 공동배분이다. 사회적기업은 취약계층을 위한 고용창출과 사회서비스 제공이며, 마을기업은 지역주민을 통한 지역경제 활성화를 목적으로 한다. 협동조합, 사회적기업, 자활기업은 각 정부부처에서 근거법에 기반해서 사업을 수행하고 있으나 마을기업은 법적근거가 없어 안정적인 운영이 어려운 실정에 있다. 각 유형별로 고용성과를 살펴보았다. 유형별로 기업당 평균 근로자수를 보면 사회적기업(평균 25.3명) > 자활기업(평균 15명) > 마을기업(평균 8.7명) > 협동조합(평균 5.1명) 순으로 높았다.

제 3장에서는 국외정책 동향으로 유럽의 사회적 경제를 살펴보았다. 유럽에서 사회적 경제는 협동조합과 상호공제조합으로 인식되는 제도라면 미국에서는 이익을 분배하지 않는, 즉 비영리부문에 설립된 재단이나 자산단체가 전형적이다. 일부 국가들 중에서 사회적 경제에 대한 인식수준, 사회적 경제의 법적 구성요소, 고용성과를 살펴보았다. 사회적경제의 개념이 태동한 프랑스를 비롯해 스페인, 프랑스, 포르투갈, 벨기에는 사회적경제에 대한 인식수준이 높고, 영국, 이탈리아, 스칸디나비아 국가들은 인식수준이 중간 정도에 이른다. 동유럽국가, 네덜란드 등은 사회적경제 개념에 대한 인식이 비교적 낮은 편에 속한다. 대부분 국가들이 사회적기업, 협동조합법, 비영리법안을 새롭게 채택하고 있지만 영국, 체코, 덴마크의 경우 법적근거가 미비한 실정에 있다. 이탈리아의 사회적협동조합법은 타 유럽 국가들이 적극적으로 모방하여 채택하고 있다.

유럽의 사회적 경제는 일반적으로 고용성과를 중요한 목적으로 삼고 있다. 일자리 창출과 사회서비스 전달자로서 지역사회의 사회서비스를 제공

하는 역할을 한다. 전체 고용창출에서 사회적 경제에서 차지하는 비중을 보면 스웨덴 11.16%, 벨기에 10.30%, 이탈리아 9.74% 등의 순서로 나타난다.

제 4장은 사회적 경제조직의 고용성과를 살펴보기 위해서 사회적기업을 대상으로 분석을 시도하였다. 실증분석으로 얻은 결과는 다음과 같다. 첫째, 사회적기업에 대한 외부지원이 고용창출에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다양한 유형의 외부지원이 일자리사업 참여자수와 자체 근로자수를 합한 총고용에 유의미한 영향을 미쳤다. 다시 참여자수와 자체 근로자수 각각의 변수에 대한 영향을 분석하였는데, 참여자수에는 고용노동부, 타부처, 지방자치단체의 지원금이 중요한 요인으로 나타났다. 자체 근로자수에는 지방자치단체, 기업후원, 모기관, 일반기부 등의 지원금이 중요한 영향을 미쳤다. 둘째, 기업의 후원은 취약계층과 일반인에 대한 추가고용을 늘리는데 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 셋째, 참여자수는 2007년도에 비해 2011년도에 줄어들었지만 자체근로자수는 늘어나서 기업이 시장경쟁력을 강화하면서 자체 근로자수를 확대하는 것으로 보였다. 넷째, 지역의 인증 사회적 기업이 늘어날수록 지역내총생산이 증가하는 것으로 나타나 사회적기업이 지역경제 발전에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다.

제 5장은 고령화 사회에서 증가하는 사회적 수요에 대응하는 정책수단으로서 사회적 경제의 의의를 논의하였다. 한국에서 고령화 사회가 진전되면서 사회서비스 수요와 공급이 증가하고 있고 이러한 배경에서 사회서비스 정책이 확대되었는데, 주된 접근 방식은 시장화 전략이었다. 시장화 정책은 사회서비스의 공공성 약화, 정책 효과 미흡, 질 낮은 일자리 확대의 문제를 초래하였다. 사회적 경제는 고용창출과 사회서비스의 질 개선을 위한 대안으로서 주목받고 있다. 취약 근로계층에게 고용의 기회를 제공할 뿐만 아니라, 사회서비스의 전달자로서 사회서비스의 공공성과 서비스의 질 강화, 괜찮은 일자리 확대에 기여할 수 있다.

제1장 서론

1. 연구의 필요성

본 연구는 사회적경제가 고령화 사회에 대비한 새로운 노동통합정책으로서 어떠한 성과와 함의를 지니는지 제시하는데 목적이 있다.

2008년도에 발생한 경제위기로 인해 국내외적으로 성장이 둔화되고 소득양극화와 빈부격차가 심화되면서 복지국가의 한계를 극복한 새로운 대안으로서 협동조합을 주목하였다. UN은 2009년도를 ‘세계협동조합의 해’로 정하여 협동조합이 자본주의 시장경제를 보완할 수 있는 복지국가의 대안적 제도라는 점을 환기시켰다. 이는 한국에서 2012년에 협동조합기본법을 시행하게 된 계기가 되었다. 그러나 협동조합이 제도화 된 이전 단계부터 이미 우리사회에서 사회적기업, 마을기업, 자활기업 등 다양한 형태의 사회적 경제조직이 정착하였다. 2012년 기준으로 합산한 총조직수는 5,733개, 여기에 종사하고 있는 근로자수는 64,033명에 이를 만큼 사회적 경제가 많은 성장을 이루었다(전병유 외, 2012). 사회적 경제조직들은 간병 및 가사지원, 사회복지, 보육 등 사회서비스 분야에서 사업을 수행하면서 사회적 보호가 필요한 저소득층 및 고령자, 장애인이 이러한 서비스의 핵심 수혜자가 되어 정책의 정당성이 어느정도 확보되었다고 볼 수 있다.

그러나 사회적경제에 대한 평가는 긍정적이지만은 않다. 사회적기업은 정부에서 지원하는 인건비에 대한 의존도가 높아서 경제적 자립이 어렵다(류만희, 2012). 즉 기업자체의 매출액을 통해 고용을 늘릴 수 있는 여력이 전반적으로 부족하다. 사회적기업 실태조사 결과를 보면 전반적인 고용인원은 증가하였으나,

2007년~2011년도 사이에 정부지원금이 줄어들면 고용인원도 줄어들고, 기업 평균당 고용은 오히려 줄어들었다(전병유 외, 2012). 따라서 사회적 경제 조직의 고용에 정부의 지원이 어떠한 영향을 미치고, 의미를 갖는지 실증적으로 검토하는 시도는 매우 중요하다고 판단된다.

고령화 사회에는 우리 사회의 경제적 문제에 큰 영향을 미칠 수 있다. 생산가능인구의 감소를 초래하고 개인의 조세부담과 저축행위에 영향을 끼쳐 경제 성장을 뿐만 아니라 조세를 통해 운영하는 복지제도의 근간이 흔들려 지속가능성이 약화될 것으로 예상된다. 또한 고령화는 많은 사회적 문제를 촉발하여 사회서비스 수요가 늘어나고 이러한 수요에 대응하여 산업구조 자체도 제조업 중심에서 서비스산업으로 대체되는 서비스사회화가 본격화될 전망이다. 서비스사회화는 곧 서비스 부문의 고용증가를 뜻하는데, 이러한 산업구조 및 고용구조의 변화는 취약근로계층의 생애과정에서 빈곤이 확대되는 위험, 이른바 ‘새로운 사회적 위험’(new social risk)이 등장하였다. 사회적경제는 고령화 사회에서 나타나는 노동시장의 변화와 복지국가 제도의 변화에 대비한 새로운 노동통합정책으로서 의미를 가지고 있다. 1990년대 이후 서구 선진국가들은 노동과 복지의 연계성을 강화하는 노동중심적 복지체계를 적극적으로 도입함으로써 사각지대 및 계층화 문제와 같은 구조적 모순을 드러냈다. 본 연구는 사회적 경제가 고용성장에 미치는 영향을 확인함으로써 고령화 사회에 대비해서 고령자 고용정책의 일환으로서 지닌 사회적경제의 함의를 모색한다는 점에서 중요한 의의가 있다. 또한 사회적기업이 지역 내 경제성장에 어떻게 기여하는지 분석함으로써 경제성장을 촉진시킬 수 있는 정책수단으로서도 사회적경제가 지닌 시사점을 제시할 것이다.

2. 연구내용 및 연구방법

본 연구는 고령화 사회에서 사회적경제가 노동통합정책으로서 지닌 함의를 파악하기 위해서 사회적 경제의 고용효과를 살펴보았다. 연구내용은 5개 장으로 구성하였다. 제 2장에서는 먼저 사회적경제의 개념과 원리, 분류체계를 고찰하고, 다음으로 고령화 사회에서 서비스사회화로 인해 예상되는 문제점과 노동중심적복지체계의 한계점을 검토한다. 끝으로, 한국의 사회적 경제 특성을 파악하기 위해서 협동조합, 사회적기업, 자활기업, 마을기업이 발전한 과정과 현황을 검토한다. 제 3장에서는 유럽국가를 중심으로 사회적경제의 동향을 정리한다. 구체적으로 국가별 정책적 특성과 고용성고를 살펴본다. 제 4장은 한국의 사회적기업을 분석 대상으로 해서 사회적기업의 고용창출 효과와 사회적기업이 지역의 경제발전 수준에 미치는 인과관계를 분석한다. 제 5장은 사회적경제가 관여하는 고령화 사회의 주요이슈와 쟁점을 살펴본다.

연구방법은 주로 문헌자료와 통계자료를 분석하는 방식을 취하였다. 주요 현황 정리를 위해서 국내외 각종 실태조사 보고서 및 연구보고서를 참고하였다. 제 4장은 고용노동부의 인증 사회적기업 중 2011년 12월말까지 유지되고 있었던 630개 업체의 현황과 성과를 분석하였다. 고용노동부의 사회적기업 데이터는 일자리 사업 참여자수, 자체 근로자수, 취약계층 추가 고용수, 일반인 추가 고용수 등에 대한 정보들을 포함하고 있다. 사회적기업에 대한 지원금 유형과 고용창출간의 관계를 분석하기 위해서 회귀분석기법을 활용하였다. 또한 인증 사회적기업 창업과 지역의 경제발전간의 관계를 분석하기 위해서 2007~2011년 5년간의 시계열적 패널자료를 활용하였다. 패널회귀분석과정에서 고정효과모형(fixed-effect model)과 랜덤효과모형(random-effect model)을 분석하였다.

제2장 이론적 논의

1. 사회적 경제 일반론

가. 사회적 경제의 정의와 원리

사회적 경제라는 개념은 최근에 복지국가의 새로운 형태의 욕구에 맞춰서 새롭게 재생산된 개념이다. ‘사회적 경제’라는 개념은 1830년대 처음으로 찰스 뒤네테르(Charles Dunoyer)의 ‘Treatise on Social economy’라는 책에서 자본주의가 진행되면서 각종 사회문제에 대한 도덕적 접근(moral economy)을 기반으로 하는 제도가 필요하다는 논의에서 유래되었다. 당시 자본주의가 진행되면서 시장경제가 유발하게 되는 갖가지 사회적 위험에 대해 노동자들의 집단적 대응이 필요하다고 믿게 되면서 이 개념은 사회적으로 관심을 끌었고 따라서 당시에는 다소 진보적인 성격을 지니고 있었다. 또한 1900년 전후 프랑스 경제사상가인 샤를 지드(Charles Gide)는 사회적 경제를 본격적으로 정의한 학자인데, 그는 ‘시장경제를 더욱 사회적(social)이고 공평한(equitable) 경제체제로 전환할 것을 목표로 하는 대안적 체제’라고 보았다(신명호, 2009). 즉, 협동조합이나 공제조합과 같이 이타적 협력과 상호부조 정신에 의해 운영되는 기업을 사회적 경제 영역으로 간주하였다.

사회적 경제의 개념은 역사적인 맥락에 따라서 각국별로 상이한 정의를 내리고 있지만, 공통적으로 목적 차원의 접근, 원칙 및 규범적 원리의 접근, 법적, 제도적 접근, 사회경제적 조절 메커니즘의 접근 등에 따라 개념이 정의되고 있다.

먼저 사회적 경제의 목적 차원에서는 맥그리거 등(McGregor et al., 1997: 장원

봉, 2006 재인용)의 협의의 정의에 의하면, 사회적 경제는 본질적으로 ‘낙후된 지역과 집단들에게 대부분의 자원 지원과 활동을 지향하고 있는 소규모 사업 (small business) 혹은 서비스 영역으로, 빈곤완화에 직접적인 공헌을 하며, 배제된 사람들에게 손을 내밀어 의미 있는 활동에 그들을 포함하며 그들의 역량과 환경을 개선하고 잠재적으로 그들을 주류 경제 안으로 이끌기 위한 중요한 수단’ 이라고 말하고 있다. 한편, 스코틀랜드 행정부는 ‘정부에 대해 독립적이고 근본적인 사회적 목적을 가지고 있으며 초과이윤은 그러한 목적을 위하여 재투자되는 조직을 의미하며, 이러한 조직들의 많은 수는 스스로 주택, 사회서비스, 지역사회케어, 뉴딜 등과 같은 공공정책의 목적을 수행하고 공공서비스를 전달하는 데 중요한 역할을 한다’ 고 정의하고 있다. 후자는 사회적 경제의 사회적 역할과 기여를 부각시킨 특징이 있다(장원봉, 2006).

사회적 경제의 운영원칙과 규범적 원리에 의한 정의는 드푸르니(Defourny, 1991: 장원봉, 2006 재인용)에 의한 정의가 대표적이며, 이는 사회적 경제를 정의하는 주요 개념으로 활용되고 있다. 사회적 경제는 연대, 자율성, 그리고 시민성 위에 마련된 경제적 시도들에 기초한 연합으로 구성된다는 가정에 근거하고 있으며, 첫째, 이윤의 축적보다는 구성원 혹은 지역공동체에게 서비스를 제공하는 일차적 목적, 둘째, 공공 프로그램과는 다른 자율적 운영(경영), 셋째, 민주적 의사결정, 넷째, 자본과 이윤의 분배보다는 사람과 노동의 우선 등의 네 가지 원칙으로 사회적 경제를 설명하고 있다.

국제협동조합연맹(International Cooperative Alliance)에서는 협동조합의 7대 원칙을 설정하고 있다. 첫째, 자발적이고 차별없는 개방적인 조합원 제도이다. 둘째, 조합원이 동등한 투표권(1인 1표)을 가지며 정책수립과 의사결정에 활발하게 참여하는 민주적 운영 원칙이다. 셋째, 자본금의 일부는 조합원의 공동재산이며, 출자배당이 있는 경우 출자액에 따라 제한된 배당금을 받는 등의 조합원의 경제적 참여 원칙이다. 넷째, 자율성과 독립성이다. 다섯째, 조합원이나 임원, 경영자, 직원 등에게 교육과 훈련 및 정보를 제공하는 원칙이다. 여섯째, 협동조합 간의 협력 원칙이다. 일곱째, 지역사회의 지속가능한 발전을 위하여 기여해야 하는 원칙이다 (국제협동조합연맹 홈페이지; 기획재정부, 2012 재인용).

법적, 제도적 조직형태에 따른 접근은 데스로케(Desroches, 1984; 장원봉, 2006에서 재인용)가 착안한 정의로서 협동조합, 공제조합, 비영리조직의 법적 지위에 기반을 둔다. 광의의 정의로 인용되고 있는 오틀리(Oatley)의 정의에 의하면, ‘사회적 경제는 순수하게 배타적인 활동으로부터 사람 중심의 참여적이고 민주적인

가치를 가진 모든 사회적 목적을 향상시키기 위한 상업적 활동을 하는 조직들까지의 광범위한 활동을 포함' 한다고 하였는데, 이는 제3섹터의 개념과 유사하다. 어떤 이는 재화와 서비스를 생산하는 조직들만을 사회적 경제의 일부로 인식하는 반면, 다른 이는 단순히 법적 지위에 의해 모든 비영리조직을 포함하기도 한다(장원봉, 2006).

마지막으로 사회경제적 조절 메커니즘 접근에 따르면, 사회적 경제는 국가와 시장의 두 영역과 배타적으로 구분되는 시민사회부문이 아니라, 첫째, 다양한 동원자원들과 원칙들에 기초한 복합경제로서, 둘째, 민간부문, 정부, 가정경제 사이에 매개적 공간으로서 사회적 경제를 자리잡게 하는 사회복지의 혼합경제, 셋째, 정부, 민간기업, 비공식 가정경제와 구분되지만 교차되는 제3섹터 등으로 정의된다(장원봉, 2008).

나. 사회적 경제 유사개념 비교

EU는 사회적 경제에 대해 이론적으로 접근하면서 유사 개념들, 즉 비영리조직 접근, 제3섹터, 사회적기업 접근 등에 대하여 비교하여 설명하고 있다. 비영리 조직 접근(The non-profit organisation approach)은 설립, 운영, 자금조달자가 잉여수익을 배분받는 것이 금지된 민간 조직을 말하며, 광의로 자선, 자원봉사 영역도 포함될 수 있다. NPO는 존스홉킨스 대학에서 실시한 국가간 비교연구 결과에 따르면 다음의 5가지 주요 요인을 포함하고 있는데, 이는 조직체(organizations), 공공이 아닌 민간 영역(private), 이윤을 창출할 수는 있지만 배분은 하지 않음(non-profit distributing), 스스로 활동을 통제 가능(self-governing), 구성 및 활동의 자발성(voluntary) 이다.

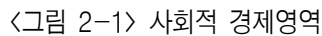
한편, 제3섹터(The third sector)는 영어권 국가에서는 민간 비영리부문(private non-profit sector)을 묘사할 때, 유럽대륙국가 및 다른 지역에서는 사회적경제의 유사용어로 사용된다. 이는 국가와 시장에 포함되지 않는 광범위한 조직을 가리키며, 사회적경제나 비영리 조직보다 더 넓은 의미로 사용될 수 있다(European Economic and Social Committee, 2012; 임혁백 외, 2007).

NPO와 사회적 경제는 세 가지의 명백한 차이가 있는데, 먼저 비영리 원칙 측면이다. 제3섹터에서는 잉여공급이나 이익을 배분하지 않는 것이 원칙이다. NPO 접근은 제3섹터 조직이 비영리일 것을 요구한다. 그러나 사회적 경제 접근은 제3섹터 조직처럼 비영리 원칙이 필수 요소가 아니다. 즉, 협동조합이나 공제조합은

구성원간 잉여공급을 나누기 때문에 NPO에 의한 제3섹터에 포함될 수 없다. 둘째, 조직운영시의 민주주의 원칙 측면이다. 제3섹터 조직은 사회적 경제와 같이 민주적 조직의 개념을 포함하고 있지 않다. NPO접근에서 제3섹터는 민주주의 원칙을 적용하지 않은 많은 비영리조직을 포함하고 있다. 민주주의 원칙과는 무관하게 시장에서 서비스를 판매하는 병원, 대학, 학교 등 비영리조직들은 개인이나 가족에게 재화나 서비스를 무료로 제공하여 사회적 유용성을 입증하고 있다. 이들은 사회적 경제 영역이 될 수 없는 것이다. 셋째, 서비스 제공의 원칙 측면이다. NPO 접근과 사회적경제 접근 간에는 서비스를 제공받는 수혜자 측면에서 차이가 있다. 사회적 경제 접근에서 조직의 주목적은 다른 사회적 경제 조직이나 사람을 돕는 것인데 반해, NPO접근에서는 반대로 사람에게 서비스를 제공하는 원칙이 최우선으로 적용되지 않는다(European Economic and Social Committee, 2012).

사회적기업은 1970년대 이후 유럽과 북미에서 사용되기 시작한 용어로, 공익성과 수익성을 동시에 달성하는 기업을 의미한다. 기업방식을 취하고 있지만 취약계층에게 일자리를 제공하거나 취약계층을 대상으로 사회서비스를 제공하므로 사회적 성격을 함께 띄고 있다. 사회적기업은 협동조합과 비영리조직 사이의 교차점에서 양자의 성격을 복합적으로 지니고 있다(장원봉, 2006). 사회적 경제는 사회적기업의 개념보다 훨씬 광범위하며, 사회적기업은 사회적 경제 개념의 한 부분으로 보고 있다(European Economic and Social Committee, 2012). 사회적기업은 운영방식에 있어 민주주의 원칙을 적용할 필요가 없고 기업식 운영이 가능하기 때문에 사회적 경제 개념과 완벽하게 일치하지는 않지만, 사회적기업을 사회적 경제의 한 부분으로 보고 있다.

<그림 2-1>과 같이 사회적 경제의 영역은 제1체제의 이윤지향적인 민간상업 시장영역과 제2체제의 계획적으로 제공되는 공공서비스의 비상업적 계획경제영역과 별도로 존재하는 호혜와 자조의 사회적 목적을 지향하는 제3체제의 영역 중에서 시장지향적인 상업적 활동영역에 해당된다. 노동자협동조합은 조직의 목적에 따라서 사회적 경제에 속하기도 하고 제외되기도 하는데, 조직의 목적인 조합원의 배타적인 이윤의 극대화에 제한되어 있다면 사회적 경제에 포함되지 않으며 조합원의 지속적 고용과 사회적 서비스의 제공을 조직의 목적으로 할 경우에는 사회적 경제에 포함된다(John Pearce, 2003: 25; Claire Brady, 2003, 장원봉, 2006에서 재인용).



다. 사회적 경제조직의 분류

사회적 경제는 협동조합형 기업, 상호공제조합 유형의 조직, 결사체, 그리고 최근의 사회적기업까지의 4가지 유형 조직으로 분류된다. 먼저, 협동조합(co-operative) 유형은 소유권이 특수한 대리인 범주나 출자자(소비자, 노동자, 생

산자)에게 있는 기업을 말한다. 협동조합은 시장 경제에서 점차 수익성을 강조하는 민간기업의 특성을 갖게 되었지만, 상당수의 경우 공공성의 목표도 내세우고 있다. 협동조합은 특히 자본주의 영향력이 크지 않은 곳에서 중요한 역할을 담당하였다. 협동조합은 필요한 자원을 조직화하고, 투자자의 활동을 금지하며, 조합원의 적극적 참여에 의해서 운영된다.

유럽의 경우 협동조합은 역사적으로 특정 집단의 능력과 역량을 향상시켰으며 특히 집단의 구성원의 이해증진을 위해서 노력해 왔다. 예를 들어 19세기 유럽에서는 협동조합이 각종 사회문제와 관련된 집단의 욕구들을 자발적으로 해결하기 위해서 급속도로 발전하였다. ILO(2003)의 정의에 따르면 협동조합은 자조적(Self-help)이고 자기책임이 있어야 한다고 정의하였으며 민주적이고 평등하고 자발적으로 원칙들을 공유하고, 자율적 참여와 모든 조직원에게 공개되어야 한다는 특징이 있다고 한다. 또한 국제협동조합모임(International Cooperative Alliance)의 1995년 보고서에 따르면, 첫째, 회사 내에서 조합원들은 생산품과 서비스를 획득할 수 있으며, 둘째, 생산자들은 시장 내에서 전문적으로 생산품을 제조하거나 서비스를 제공해야 하며, 셋째, 회사의 노동자들은 그들의 직업안정성을 보장받아야 한다고 정의한다. 이러한 협동조합은 모든 분야에서 다양한 분야에서 시작될 수 있다.

협동조합은 다양한 형태와 영역에서 발전해 왔는데, 농업협동조합, 소비자협동조합, 저축, 신탁, 보험협동조합, 소매협동조합, 주택협동조합 등 다양하고 최근에는 사회적협동조합 형태도 생겨났다. 농업기반의 협동조합 형태는 거의 모든 국가나 지역에서 가장 쉽게 찾아볼 수 있으며, 지역의 욕구에 맞는 특정한 형태의 협동조합으로는 영국의 소비자 협동조합, 독일과 스웨덴의 주택협동조합 등이 있고 이는 지역의 욕구에 부응하면서 나타났다. 산업주의의 속도가 조금은 느렸던, 프랑스와 이탈리아에서는 노동자들이 물건을 생산하고 판매하는 형태의 협동조합이 발달되었다. 협동조합은 국가 내에서 특정한 형태로서 혜택을 받을 수 있었고, 일반적으로 생산이라는 수단이 협동조합 내에서 중요한 부분이었다.

상호공제조합(mutual aid society)도 오랜 역사를 갖고 있는 협동조합의 특별한 형태이다. 이는 19세기 초반 노동자들이 노동능력 상실 및 질병에 대한 대비, 은퇴후 연금수령을 위해 조합원이 서비스 이용자이며 소유자가 동시에 되는, 즉 구성원들에 의해 소유되고 운영되는 형태를 말한다. 이 형태는 앞서 언급한 협동조합의 형태와 거의 유사하며, 서비스를 구성원들이 만들고 나누는 형태로서 주로 전통적으로 지역기반의 보험서비스가 주요한 역할이다. 복지국가의 시작은 유럽에

서 상호공제집단(mutual societies)에 의해 그 역할이 강화되었다고 할 수 있다. 19세기에 수많은 기관들은 노동자의 장애, 병, 그리고 노령노동자의 통합문제에 관심이 많았고 이러한 관심과 문제를 해결하고자, 산업과 지리적인 부분에서 각양각색의 상호공제집단이 발생하게 되었다. 특히 노동자들에 의해 조직된 특성으로 인하여, 벨기에와 프랑스에서는 이러한 조직이 정부에 의해서 통제되기도 하였으며, 조직형태는 강제보험시스템(compulsory insurance schemes)이 제도화되면서 안정화되었다. 경제활동의 성격은 2차 세계대전이후에 사회안전망에 대한 새로운 욕구가 발생하면서부터 시작되었다.

결사체(association)는 수익성을 목표로 하지 않지만 다양한 재화와 서비스를 제공하는 단체를 말한다. 즉 특정 사회문제들을 해결하고자 하는 사람들이 함께 모여서 자유결정(free-decision)의 결과물로 등장한 조직으로, 공동의 관심사나 상호이해를 목적으로 하는 자원활동조직, 비정부기구, 자선단체 등이 모두 포함된다. 사실 결사체는 자발적으로 지역에 근간을 두고 시작된 것이기 때문에, 지역과 사회의 욕구를 반영하며 다양한 형태로 발전되었다. 결사체는 비영리기관이라는 명칭으로도 불리기도 하며 주로 제품을 소규모로 생산하고 판매도 하며, 서비스를 제공하기도 하고, 지역 내 구성원들의 역량강화활동을 수행하기도 한다.

유럽 내에서, 현대의 결사체는 민주주의가 발생되면서부터 도래했다고 볼 수 있다. 지역에서 발생하는 자발적 결사라는 의미는 사회 정치적 역할이라는 관점에서 시민주의(citizenship)라는 개념으로 확인된다(Evers, 1997). 19세기 영국에서, 자선조직의 개념은 시민주의와 연관되었다. 즉 자선은 사회적 원칙이었으며, 민주주의 사회에서 필수불가결한 요소였기 때문이다. 이러한 이타주의와 도덕적 역할은 일회성이 아니라 시민으로서 정기적인 역할로 인정받았다. 따라서 빅토리아 시대의 정부의 역할은 사회에서 이러한 역할들의 영향력을 분석하고 가능하게 할 수 있는 틀과 규칙(directives)을 제공하는 것이었다. 그 결과, 이러한 자선조직의 활동들은 자율적이었다. 비록 정부가 재정을 지원하지 않았지만, 이들은 그 시대의 사회문제, 대표적으로 빈곤문제를 해결하기 위해서 제도권 안에서 연방정부(state)와 상호 협력하게 되었다. 사회안전망(social security)의 큰 부분을 담당하는 동시에 중앙정부 제도권에는 포함되지 않았기 때문에 이러한 조직들은 지방 정부(local)에서 재정적으로 지원을 받고 관리되었으며, 지역의 문제를 해결하는 역할을 담당하게 되었다. 따라서 중간조직(intermediaries)의 역할을 담당하는 기관이 되었으며, 이는 시민과 정부를 연결해주는 국가통합의 역할을 수행하게 되었다(Lweis, 1997).

프랑스의 경우, 내부적으로는 사회조화를 위한 일환으로서 자선조직과 지역의 결사체와의 소통이 요구되었으나, 현실에서는 오히려 평등주의(equalitarianism)에 의해서 이러한 역할들이 만들어졌다. 19세기 중반에, 사회민주주의의 매개체로서 연대(solidarity)의 개념이 등장하게 되었다. 개인주의의 경제성과 전적인 국가주의의 사상으로부터 자유로워지고 하는 사회적 바람은 결국 통합주의적 경제에 대한 진전으로 이동하였다.

민간결사체는 에스핑 앤더슨(Esping Andersen)의 3가지 복지국가의 모델과 연관되어 복지국가의 다양한 형태와 밀접하게 연결되어 있다. 첫 번째 모델은 보편주의(universalist)라고 불리는 스칸디나비아 국가의 사회 민주적 모델과 연결된 것이다. 사회 조직자인 국가는 사회서비스를 제공해야 할 의무가 있기 때문에, 특히 이는 조합적인 욕구(Leira, 1992)이기 때문에, 사회서비스는 사회통합과 여성평등에 최우선의 목적을 두고 있다. 이러한 틀 안에서, 민간결사체의 역할은 수요자의 목소리를 대변함으로써 사회에 그들의 욕구를 불러일으키고, 공공서비스를 통해서 이득의 분배와 전달을 하고자 하는 네트워크를 조직화한다. 두 번째로 자유주의 모델 내에서는 공적 서비스의 부재가 발생한다. 자유복지국가 형태를 보이고 있는 영국과 미국은 정부의 개입은 가장 취약한 계층과 분야에만 국한된 것으로 정의하고 있기 때문에 보편적인 사회서비스 체계가 부재한 실정이다. 정부주도이지만 시장이 그다지 확대되지 않고 대부분의 복지서비스를 가족이 담당한 복지국가형태는 스페인을 비롯한 남유럽, 이탈리아에서 발생되었다. 이러한 복지국가형태에서 민간결사체는 현금이전에 초점을 두고 있으며 사람들을 노동시장에 통합하는 역할을 하고, 불안정한 노동시장에서 직업이나 비공식적 경제에 놓은 사람들을 공식 노동시장으로 투입하는 것을 말한다. 여기에서, 권리의 접근은 보편적인 것도, 평등한 것도 아니며, 지역사람들의 지식과 특권 그리고 후원에 기반하여 발생하는 것의 개념으로 이해될 수 있다.

사회적기업(social enterprise)은 사회적 목적을 실현하기 위한 수단으로서 시장에서 재화나 서비스 교환활동에 참여하는 조직이며, 취약계층을 고용하거나 사회서비스를 제공하고 잉여수익을 사회적 목적실현을 위해 재투자하는 특성을 지닌다(정관영, 2013; 임혁백 외, 2007).

2. 사회적 경제관련 이론 정리

가. 인구고령화와 서비스사회화

사회적 경제는 시장경제에서 발생한 사회적 문제에 주된 관심을 갖는다. 사회적 경제의 발전역사를 되돌아보면, 노동조건 개선, 사회보장, 경제적 자립과 같은 현실적 사회문제 해결책으로 확대하였다(신명호, 2009). 한국은 OECD 국가들 중 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있다(박영호, 2011). 그리고 앞으로 20년 이후에는 인구구조의 변화에 따른 위기로서 사회정책의 기반을 흔들 수 있는 문제들이 등장할 것으로 예측된다. 2000년도에 전체 인구 중 65세 이상 인구의 비율이 7.2%가 넘었고 그 후 계속해서 증가해 2026년에 도달하면 20%를 초과하게 될 것이다. 인구 고령화는 경제적 문제에 큰 영향을 미친다. 즉 거시경제적으로 경제성장률이 저하되는 원인이 된다. 고령화는 생산가능인구의 감소를 초래하게 되는데, 2016년도에 3,704만명이지만 이후부터는 계속해서 줄어들어 2060년도에 이르면 2,187만명까지 내려 갈 것으로 전망된다. 노동력 감소는 세수감소, 저축 및 투자감소 문제를 파생하게 되어 국가는 이를 만회하기 위해서 개인의 조세부담을 증가시키는데, 결국 개인의 가처분소득은 줄어들어 저축과 투자를 위축시키는 결과를 가져오게 되어 경제성장률이 크게 둔화될 것으로 예상된다(이소정 외,). 문형표·김동석(2004)에 따르면 인구 고령화의 영향으로 GDP 대비 잠재성장률이 크게 하락하여 2020년 3.6%, 2030년 2.3%까지 낮아질 것으로 추정된다.

인구고령화는 생산가능인구 감소를 가져와 복지제도의 지속가능성이 약해지는 결과를 초래한다. 반면에 사회보장제도에 의한 사회적 부양이 필요한 수혜층은 오히려 증가하여 복지재정 지출 부담이 커질 수밖에 없다. 비록 현재 우리나라 공공사회복지 지출 속도는 OECD 국가들 중에서 낮은 상황에 있지만 향후 수십년 이내에는 고령화의 진전 속도에 따라 재정지출 증가폭은 매우 클 것으로 예측된다. 안종범(2011)은 2005년도 기준으로 법정민간지출을 포함한 공공사회지출은 GDP 대비 8%인데, 고령사회가 진행되면서 그 규모가 지속적으로 증가하여 2050년에 이르면, 그 규모가 GDP 대비 41.06%에 도달할 것으로 추정하였다.

또한 인구고령화는 사회보장지출뿐만 아니라 사회보험제도의 지속가능성에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 국민연금 장기재정 추계 결과에 따르면 2014년도를 기점으로 연금가입자가 줄어드는 반면에 수급자가 지속적으로 증가하는 재정 불균형 상태가 커질 것으로 보인다(정홍원 외, 2011). 보건의료미래위원회(2011)는

우리나라에서 개인의료비가 고령화로 증가하기 때문에 건강보험지출이 2030년도에 이르면 162조원으로 급격하게 늘어나 그 규모가 GDP 대비 7.2%가 될 것으로 추정하였다.

저출산·고령화는 소득, 의료, 고용 등의 사회문제를 초래하여 사회서비스에 대한 수요가 증가한다. 또한 이러한 늘어난 수요에 대응하기 위해서 다원화된 서비스 공급주체가 서비스 제공에 관여한다. 정부의 사회서비스 정책은 민간영리업체를 서비스 공급기관으로 편입하여 서비스 경쟁을 유도하는 접근을 취하였다. 특히 정부는 총량적인 서비스 확대를 위해 바우처 제도로 알려진 이용자 재정지원 방식을 적극적으로 도입하였다. 서비스 이용자에게 특정한 재화나 서비스를 선택할 수 있는 구매력을 제공하는 보조금 제도인 바우처는 이용자의 선택권과 경쟁을 통한 서비스의 질적 제고를 가져다 줄 수 있는 장점이 있다. 그러나 이러한 사회서비스 시장화 전략은 서비스 제공 근로자의 열악한 근로조건과 불안정한 고용을 확산하였고 서비스의 질을 떨어뜨리는 결과를 초래하였다(제갈현숙, 2009). 서비스 공급기관의 경쟁을 과도하게 부추겨 서비스 이용의 양극화와 저임금 고용 확대라는 문제가 발생하였고 서비스 이용자들 가운데 특히 사회적 취약계층은 정보가 부족하여 서비스의 선택권을 넓히는데 한계가 뒤따랐다.

서비스사회화는 기존에 제조업의 대체산업으로 협소하게 해석되던 서비스경제화·서비스산업화와 달리 생산영역에다 사회문화 영역까지 포괄하는 용어로서 사용된 개념이다. 따라서 재화생산부문의 산업활동과 관련된 서비스 공급까지, 노동시장에서 비생산활동에 종사하는 모든 노동자의 직무까지, 비공식적으로 수행되는 서비스노동까지 포괄적으로 정의된다. 서비스사회화는 후기산업사회의 주된 특징이다. 서비스산업이 제조업의 대체산업으로 전환하는 서비스경제화 혹은 서비스산업화가 이루어졌고 공공서비스의 민영화가 대대적으로 나타났다. 대부분 유럽국가에서 90년대 이후에 제조업에 비해 서비스업의 경제성장에 미친 영향력이 증대하였다. 서비스산업 부분의 고용이 빠르게 증가하였는데, OECD 국가에서 1990년대 말까지 서비스 부문에서 고용이 60%에 이르렀다(윤정향, 2008). 수요측면에서는 생활수준이 높아져 서비스 수요가 늘어나 고용이 증가하였고, 공급측면에서는 저비용의 민간부문의 서비스가 확대되어 저임금 근로계층인 고령자 및 여성의 경제활동이 증가한 것이 고용증가의 원인으로 작용하였다.

후기산업사회에서 민간부문에서 뿐만 아니라 공공부문에서도 서비스 증가와 고용증가가 나타났다. 교육과 복지서비스에 대한 국가의 역할이 확대되면서 서비스 증가와 더불어 공공부문의 고용도 빠르게 늘어났다. Hammouya(1999)에 따르면

OECD 10개국 가운데 전체 피고용자의 21%는 공공부문에 종사하였고 이들 중 91%는 서비스부문에 속하였다. 사회서비스는 시장실패를 보완하는 대안으로서 확대되어 왔다. 공공행정, 사회복지, 보건의료, 교육, 문화 등 공익을 위해 필요한 서비스를 국가적 차원에서 제공하는 서비스이며, 공공부문에서 제공하지 않으면 사회적 필요를 충족하지 못할 가능성이 높은 일상생활지원, 불평등 완화를 목적으로 확대하려는 사회적 동기가 강한 특징을 가진다(이상무 외, 2012). 사적 영역에서는 판매·유통 등의 제조업과 관련된 서비스업뿐만 아니라, 음식·숙박·미용·관광·개인서비스, 정보·통신서비스와 같은 제조업과 무관한 서비스 형태도 양적으로 크게 증가하였다.

복지국가에서 서비스 산업이 확장되는 산업구조의 변화는 고용과 관련한 딜레마를 발생시킨다(김태성 외, 2005; Iversen and Wren, 1998). 민간부문에서 서비스산업의 고용이 확대는 저임금 일자리를 확대하는 방식으로 이루어지는데, 임금불평등이 크게 늘어날 수밖에 없다. 그 대안으로서 인위적으로 공공부문의 일자리를 창출할 수 있지만 이 경우 정부재정의 부담이 크게 작용하여 적자재정의 위험이 수반된다. 만약 이 두 가지 문제, 즉 임금평등과 정부재정의 건전성을 동시에 해결하려는 정책을 강화하다 보면 실업률이 높아지는 문제를 안게 된다. 서비스산업의 확대는 이러한 세 가지 목표가 동시에 달성되기 어려운 딜레마가 생기는 것이다. 생산성 향상으로 실질임금을 상승시키고 서비스에 대한 수요와 고용증대를 가져오는 제조업의 선순환 구조와 달리, 서비스 경제는 근로자의 임금수준을 낮추는 방식으로 인건비를 절감하여 서비스 가격을 낮춘다(신동면, 최영준, 2012). 그러나 서비스 경제는 소득평등, 고용증대, 건전재정은 두 가지 목표를 추구하고 한 가지 목표는 포기할 수밖에 없는 트릴레마 상황에 있다. Iversen and Wren(1998)은 복지국가 유형별로 서비스 경제의 트릴레마 상황의 차이를 설명하였다. 첫째, 사회민주주의 복지체제는 정부가 서비스분야에서 일자리를 창출하여 고용창출을 늘리지만 재정지출이 증가하여 재정 건전성을 유지하기 어려운 특징이 있다. 둘째, 기독교 민주주의(보수주의) 복지체제에서는 임금수준이 낮고 재정 건전성이 유지되나, 여성의 노동시장 참여가 저조하며 신규 고용을 꺼려 고용이 증가하지 않는다. 셋째, 자유주의복지체제는 저임금일자리 확대를 통한 고용증가, 재정건전성을 유지하는데 유리하지만 저임금일자리가 증가하여 임금불평등이 증가한다.



〈그림 2-2〉 서비스 경제의 트릴레마

결국 서비스산업 확대와 서비스 부문의 고용증가는 불안정한 고용형태와 빈곤 문제를 초래하는 부작용이 있다. 첫째, 서비스부문의 노동시장은 불안정한 미숙련, 비정규직 고용형태가 지배적이다. 1970년대, 1980대 서비스 산업의 팽창은 기술과 지식이 집약된 생산자 서비스 부문 위주로 나타나 미숙련 노동자의 고용비중은 크게 달라지지 않았지만 고용형태의 변화를 초래해 시간제 및 기간제 계약, 교대 근무제, 임시노동, 다사 직업 보유와 같은 새로운 불안정 고용형태를 증가시켰다 (Ostry and Spiegel, 2004). 전문서비스직 종사자와 단순 서비스직 종사자 간에 노동의 양극화가 심해 소득, 고용 안정성 등에서 상반된 양상을 보인다.

둘째, 후기산업사회로 이행되는 과정에서 실업과 장기적 빈곤을 초래할 수 있는 새로운 사회적 위험의 발생경로가 생겨났다. 테일러구비(Taylor-Goodby, 2004)는 후기산업사회로 이행하는 과정에서 사람들이 생애과정에서 새롭게 맞이하게 된 위험을 ‘새로운 사회적 위험(new social risk)’으로 정의하였다. 그는 4가지 과정으로 위험이 나타난다고 주장하였다. 첫째는 저숙련 여성이 유급근로 참여가 증가하여 일·가족양립이 어려워지는 문제를 겪는 것이고, 둘째는 노인인구수의 증가로 인한 연금 및 의료보험, 사회적 돌봄에 필요한 재정부담이 증가하고, 셋째는 교육수준이 낮은 사람들이 실업이나 장기빈곤을 경험할 가능성이 커지고, 넷째는 민영화 방식의 서비스가 확대되어 이에 대한 불만족과 비효율적인 규제가 나타난다고 보았다.

새로운 사회적 위험의 등장은 새로운 복지국가체계에 대한 논의를 촉발하였다는 점에서 중요한 의미가 있다(김교성 외, 2010). 앤서니 기든슨이 처음 사용하였던 사회투자전략(social investment strategy)은 새로운 변화와 위험에 대한 대응책

을 모색하는 담론으로서 대표된다. 사회투자국가는 복지를 소비로서 접근하기 보다 투자적, 생산적 속성을 강화하여 사회정책과 경제적 선순환 관계를 촉진하는데 초점을 둔다(Giddens, 1998; 양재진 외, 2008). 여성, 노인, 장애인 등 취약근로계층의 고용과 일가족 양립을 위한 지원을 목적으로 한 근로연계형 복지정책, 기회평등 제고 및 예방적 복지정책이 사회투자전략의 핵심적 내용을 구성하고 있다.

나. 노동중심적 복지의 한계점과 사회적 경제 개입

1970년대 경제위기를 계기로 80년 이후로 신자유주의에 입각한 복지국가의 재편이 시작되었는데, 이 시기부터 복지국가들은 복지혼합, 복지급여 감소, 유급노동 감소 등 복지 제공주체의 다원화를 피하면서 복지비용의 효율을 제고하는 제도개혁에 초점을 두었다. 1990년대 중반 이후에는 서구 복지국가에서 전통적 사회보장체계의 큰 변화를 가져 온 복지개혁이 감행되었다. 이러한 개혁에서 나타난 주된 특징은 노동중심적 복지체계가 확대되었다는 점이다. 노동중심적 복지체제는 노동시장 진입에 제약이 있는 근로자에게 복지급여를 제공하는 것보다 유급노동 시장에 편입시키는 것이 최상의 정책이라는 가정에 기초한 것이다.

노동중심적 복지체제는 노동과 복지의 연계성을 공고하게 한다는 것이 주된 특징이다. 소위 워크페어정책(workfare), 활성화정책(activation)으로 일컫는 노동연계복지가 노동중심적 복지체제로서 통용되고 있다. 워크페어 정책은 프로그램 수준에서 노동시장 참여와 복지급여를 긴밀하게 연계할 수단으로 취업이나 일자리 프로그램 참여를 의무화 시킨다. 만약 노동을 거부할 경우 급여에 대한 수급권을 박탈하는 강력한 조치를 취하고 있다. 예컨대, 미국에서 1996년에 개인책임 및 근로기회조정법(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: PROWRA)을 제정하여 실시한 TANF(Temporary Assistance for Needy Families) 제도는 이러한 워크페어를 대표한다. 이 제도는 최대 5년 간 수급자가 근로활동을 조건으로 현금지원을 받게 되는 방식으로 운영된다. 독일의 하르츠법(Hartz VI) 개혁도 워크페어적 성격이 강하다. 이 법에 의해 실업급여 지급기간, 실업급여액이 축소되었고, 기존의 실업보험-실업부조-사회부조 체계를 개혁하여 실업부조와 사회부조 대상자에게 훈련프로그램이나 공공일자리 프로그램에 참여하는 것을 의무화 시켰다. 한편, 활성화 정책은 노동시장에 참여하지 못한 실업자나 복지수급자들이 노동시장에 참여할 기회를 넓히는 것에 초점을 두며, 적극적 노동시장정책이 핵심적인 프로그램으로 구성된다. 시민주의 국가들이 취하는 주

된 접근법이라고 볼 수 있다.

사회보험 제도와 공적부조 프로그램은 복지국가의 사회보장제도를 구성하는 핵심적인 제도형태이다. 전통적인 사회보장제도가 지닌 취약성은 크게 사각지대 문제와 계층화 문제로 분류될 수 있다. 우선 사각지대 문제가 나타나는데, 이 같은 문제가 나타나는 이유는 주로 법적인 피보험자 대상에서 제외(특수형태 근로종사자, 월 60시간 미만의 단기근로자 등), 보험료부담 및 사업주의 의무불이행, 엄격한 수급요건, 낮은 급여수준과 짧은 수급기간 때문이다(장지연 외, 2011; 이병희, 2011). 그런데 이러한 4가지 원인들 중에서도 노동시장에서 일정한 근로소득 확보가 있어야 성립이 가능한 보험료 부담 및 의무불이행이 사회보험제도에서 사각지대를 초래하는 가장 중요한 원인이 되고 있다. 즉 사회보험제도는 법적으로는 적용대상이지만 보험료 부담 및 사업주의 기여회피로 인해서 사회보장을 받지 못하는 경우가 대다수인 것이다. 기여에 상관없이 소득 및 자산을 기준으로 급여를 지원하는 공적부조 제도 역시 사각지대 문제가 제도적 한계점으로서 큰 비중을 차지하고 있다. 공공부조 제도는 수급요건이 엄격하여 보장을 받지 못하는 경우가 사각지대를 발생시키는 주된 이유이다(구인회·백학영, 2008). 예를 들어, 일정한 수준의 소득 및 재산 조건에 미달하면 제도적 보호를 받을 수 있는 현행 국민기초생활보장 제도는 부양의무자가 일정 이상의 소득이 있을 경우에 수급권을 획득할 수 없기 때문에 제도의 보호가 필요한 많은 사람들이 보호권에 제외되는 광범위한 사각지대를 형성하고 있다.

전통적인 사회보장제도에 내재한 또 다른 취약성은 계층화 문제이다. 사회보험 제도는 사회적 지위 차이를 유지하는데 초점을 두고 있기 때문에 노동생애의 지위가 낮은 소득계층이 생애주기에서 복지적 차원에서 더욱 불리해진다. 즉 보험수리 원칙으로 설계된 사회보험제도는 생애과정 초기에 획득한 높은 인적자본과 안정된 고용구조에서 높은 보상을 받는 사람을 노년기로 갈수록 경제적 지위가 더 높아지게 만든다. 또한 공적부조 역시 사회적 지위를 서열화 하는 계층화 문제가 존재한다. 최근 공적부조제도는 노동연계복지를 강화하면서 노동시장의 참여를 강제하는 방식으로 운영되고 있다. 그러나 이 제도는 수급자와 실업자 간에 열등처우의 법칙이 적용되고 있어 수급자가 노동시장에서 근로를 하더라도 최저임금 수준 이상의 보상을 받기 어렵다. 따라서 전통적인 사회보장제도는 개인이 시장에서 기여한 업적을 기반으로 운영되기 때문에 적절한 기여가 힘든 계층들, 예컨대 저임금 근로자, 실업자들이 제도적 틀 내에서도 노동계층의 분화를 경험하는 것을 막기가 어렵다. 이상의 내용을 정리하자면, 1990년대 이후 복지국가의 구조조정은

권리보다 책임을, 결과보다 기회의 균등을 강조하는 방향으로 진행되었고 구체적인 조치로서 노동활동을 유도하는 조건을 복지수급 조건으로 부과하는 정책들이 강화되었다. 그러나 노동중심적 복지체계의 변화는 노동시장에서 개인의 기여를 기반으로 하고 있기 때문에 사회적 배제를 초래할 수 있는 사각지대 문제, 계층화 문제를 해결하는데 본질적 한계가 있다.

사회적 경제는 복지제도의 재정적 위기 및 정당성 약화를 막는 대응책으로 공공기관에서 제공하는 서비스정책의 대안을 제시하였다. 개별 국가들마다 다른 방식으로 성장하였는데 특히 공공재원의 부담이 증가하는 상황에 있는 국가들이 탈중앙집권 정책(decentralization policies)을 채택하면서 사회서비스 영역에서 사회적 경제가 성장하였다. 사회적 경제 영역에서 새로운 복지책임을 떠안고 있는 국가들 간에는 몇 가지 공통점이 있다(Borzaga et al, 2012). 첫째, 공공부문에서 복지서비스를 제공하는데 한계가 있으며 복지제도는 서비스 공급보다 자원의 재분배에 초점이 놓여두고 있다. 둘째, 추구하던 목표와 활동을 재조정하여만 하는 도전을 맞이하고 새로운 사회적 수요를 충족하기 위해 기존 조직을 사회적기업으로서 새롭게 바꿀 필요가 있다. 셋째, 사회적 경제조직들(협동조합, 결사체, 재단 등)과 비교해 안정적이면서 지속적으로 경제활동을 관여하는 비영리조직들이 그다지 발달하지 못하였다.

한국에서 사회적 경제는 고용과 복지적 측면에서 국가와 시장의 실패를 보완하는 역할을 한다는 점에서 고용과 복지의 새로운 대안으로서 사회적 관심을 보이고 있다. 1998년 경제위기 이후로 다양한 비영리민간단체들이 사회적 경제주체로 참여함으로써 사회적 일자리 창출, 복지영역에서 새로운 가능성이 열렸다. 사회적 경제조직의 제도화는 정부가 빈곤탈출 정책의 일환으로서 구상하였는데 ‘자활사업’과 ‘사회적 일자리 창출사업’이 이를 통해 발전하였다. 자활사업은 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 안정된 일자리를 제공하고 자활능력을 배양할 목적으로 추진하였다. 2003년부터는 ‘사회적으로 유용하지만 수익성 때문에 시장에서 충분히 공급되지 못하는 사회적 서비스 부문 일자리나 취약계층을 고용하여 창출되는 일자리’로서 사회적 일자리사업이 시작하였다. 교육서비스, 문화서비스, 복지서비스 등이 주된 사업영역이었다. 이후로도 역시 정부가 주도하는 방식으로 사회적 경제가 활성화 되면서 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등이 나타났다. 제도화 과정의 초기에는 취약계층의 일자리 창출이 주된 목적이었으나, 사회서비스의 제공이나 지역경제 재생 등 사회통합의 목적이 점차 사회적 경제를 유지하고 확산하는 중요한 요인이 되고 있다.

3. 한국의 사회적 경제조직 등장배경

역사적 제도주의자들은 제도변화가 발생하는 원인으로 외적인 충격에 주목하였다. 경제위기나 전쟁 같은 외적인 충격은 간헐적으로 발생하는 사회문제이지만 그러한 사건들은 역사적 전환점(historical junctures)이 될 만큼 중대한 것이다. Krasner(1988)는 시간이 지나면서 점진적으로 제도변화가 나타나는 것이 아니라 특정한 시점에서 갑자기 일어난다고 보았다. 즉 제도는 장기간 동안 안정적으로 유지되다가 제도의 내외적인 모순들이 일정한 경계를 넘어서게 되면(critical juncture) 새로운 제도가 등장하게 된다. 그러나 North(1990)는 외부적 충격요인들이 제도변화를 초래하는 원인이 될 수는 있으나 관습, 전통 등의 비공식적 제도, 행위자들간의 관계, 매물비용 등이 높아서 제도가 변화되는 과정은 계속적이며, 점진적이라고 설명하였다. 우리나라에서 사회적 경제가 제도화되는 과정은 역사적 제도주의 관점에서 중시하던 외부충격, 즉 경제적 위기가 제도변화를 일으키는 중요한 원인이 되었다. 그러나 사회적 경제의 제도화 과정은 비교적 점진적이었다고 볼 수 있다.

한국에서 사회적 경제는 고용과 복지 측면에서 정부실패와 시장실패를 보완하는 역할을 할 수 있다는 점에서 고용과 복지의 새로운 대안으로서 사회적 관심을 불러일으키고 있다. 실업문제, 저성장과 복지축소 문제를 사회적 경제에 기초하여 대응한 유럽의 경험은 비록 우리나라의 상황이 비교적 복지제도가 잘 갖추어져 있는 유럽 국가와는 다름에도 불구하고 우리나라가 사회적 경제에 대해 주목할 만한 요인으로 작용하였다. 신사회적 위험에 대한 대응책으로 사회적 경제에 대한 관심을 지니게 되었다는 공통점과는 달리, 유럽은 복지국가의 퇴조기에 맞추어 그 대응방안으로 사회적 경제가 주목받은 반면, 한국은 사회복지가 본격적인 정책적 관심대상이 되기 시작한 시기와 더불어 주목받기 시작하였다(장원봉, 2008). 이러한 정책적 순서의 차이는 한국의 사회적 경제 발전의 특수성이라 볼 수 있다.

1998년 경제위기 이후로 다양한 비영리민간단체들이 사회적 경제주체로 참여하게 되면서 사회적 일자리 창출과 복지영역에서의 새로운 가능성이 열리게 되었다. 사회적 경제조직의 제도화는 정부가 빈곤탈출정책의 일환으로 선택하게 되었으며, 그 결과 ‘자활사업’과 ‘사회적 일자리 창출사업’ 등이 이를 통해 발전하게 되었다. 자활사업은 근로능력이 있는 저소득계층이 스스로 자활할 수 있도록 안정된 일자리를 제공하고 자활능력을 배양할 목적으로 정부가 추진하였다. 2003년부터는 ‘사회적으로는 유용하지만 수익성 때문에 시장에서 충분히 공급되지 못하는 사회서비스 부문 일자리나, 취약계층을 고용하여 창출되는 일자리’로서 사회적 일자

리사업을 시작하였다. 교육, 문화, 복지 영역에서의 서비스 등이 주된 사업영역이었다. 그 이후로도 정부는 사회적 경제 활성화를 주도하면서 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등과 같은 조직형태가 확산되었다. 제도화과정 초기에는 취약계층의 일자리 창출이 주된 목적이었으나, 현재는 사회서비스 제공이나 지역경제 활성화 등 사회통합적 목적이 점차 사회적 경제를 유지, 확산하는 중요한 요인이 되고 있다.

한국에서 사회적 경제조직들의 제도화 과정을 보면, 1997년 외환위기와 2008년 금융위기는 사회적 경제의 제도화에 영향을 끼친 가장 중요한 사건이었다고 볼 수 있다. 이러한 환경적 변화로 인해 초래된 사회문제와 사회적 수요에 반응하여 다양한 사회적 경제조직들이 등장하여 성장해 나갔다. 그래서 우리나라 사회적 경제의 제도화 과정을 크게 세 시기로 구분해 보면 1960년대에서 1990년대 후반 외환위기 이전까지, 외환위기 이후부터 2008년 금융위기 이전까지, 금융위기 이후의 시기로 구분이 된다.

첫째, 사회적 경제조직이 실질적으로 제도화되기 이전 과정이다. 1961년 농협협동조합과 농업은행법을 폐지하고 농협법을 만들어 종합농협이 구매, 판매, 이용, 가공 등의 경제사업과 신용사업 겸하는 역할을 하게 되었다. 그러나 농업협동조합은 제도적 지원보다 군사정권에 의한 자발적 운동을 가로막기 위한 정치적 통제 수단으로서 의미가 컸다(장원봉, 2006). 오히려 1960년대 지역사회에서 자생적으로 발생한 빈곤퇴치운동과 관련하여 나타난 협동조합에서 사회적 경제활동의 그 기원을 찾을 수 있을 것이다. 1960년대 초 자발적인 신용협동조합이 설립되었는데, 1972년 8월에 신용협동조합법이 통과되면서 277개 조합대표로 구성된 신용협동조합연합회가 공식적으로 발족하였다. 1980년대 초에는 소비자협동조합운동에 대한 관심으로 1983년 소비자협동조합중앙회가 창립되었다. 노동자협동조합은 1970~80년대를 거치면서 별다른 역할을 하지 못하다가, 1990년대 초에 빈민운동 진영 차원에서 건설, 봉제업의 생산공동체운동을 통해서 민주적 대안공동체를 만드는 목적으로 노동자협동조합운동이 새롭게 시작되었다. 생산공동체운동은 빈민들에게 더 나은 일자리를 제공하려는 목적에서 근로자가 소유주인 기업을 만드는 다양한 시도가 이루어졌다. 1992년 하월곡동 ‘건축일꾼 두레’, 1993년 상계동 봉제협동조합 ‘실과 바늘’, 1994년 봉천동 ‘나섬건설’, 인천 ‘옷누리’, 1995년 구로 봉제협동조합 ‘한백’과 행당동 ‘논골’, ‘마포건설’ 등이 대표적인 생산공동체운동 사례인데, 노동집약적 업종, 미흡한 경영, 숙련기술 부족, 경쟁력 미흡 등 많은 한계점이 드러났다(장원봉, 2006; 김정원 외, 2012). 실질적인 사회적 경제의 제도화 과정의 시작점은 자활지원센터가 설립되면서부터였다고 볼 수 있다. 즉, 1995년도

김영삼 정부 ‘국민복지기획단’에서 한국보건사회연구원의 ‘저소득층 실태변화와 정책과제’를 통해서 제안하였던 빈곤정책으로서 생산자협동조합방식을 검토하면서 자활지원센터를 시범적으로 시작하였다.

두 번째 시기는 1990년대 외환위기 이후 사회적 경제조직들이 형성되었던 시기이다. 1997년 외환위기는 사회적 경제가 본격적으로 제도화 단계에 들어서는데 있어 결정적인 영향을 미쳤다. 본격적으로 실업자수가 130만 명 이상이 되는 고 실업 사회로 접어들면서 실업문제를 극복하고자 시민단체들이 전국적으로 생겨났고 김대중 정부는 실업자의 생계를 보장하려는 목적에서 공공근로사업을 대대적으로 실시하였다. 또한 2000년도부터 국민기초생활보장법을 근거로 취약계층의 일자리 창출을 목적으로 자활사업을 실시하였다. 자활사업은 한국에서 사회적 경제의 제도화 발전의 디딤돌 역할을 하였다고 볼 수 있다. 정부는 자활지원센터(자활후견기관)를 급속하게 확대하면서 사업규모를 확장해 나갔는데, 2000년에는 70개소이던 것이 2001년에는 169개소, 2002년에는 192개소에 이르렀다. 자활지원센터는 점차 미취업자의 자발적 참여를 유인하여 협동조합을 지향하는 생산공동체를 창업하는데 초점을 두어 핵심적인 성과목표가 되었다(김정원 외, 2012). 그래서 자활기업(자활공동체)은 생산공동체운동의 철학과 이념에서 출발하였으나, 제도화 과정에서 수급자가 공공부조체계에서 벗어나는 경로로서의 사회적 의미가 강조되면서 본질적인 성격과 간격이 생기게 되었다.

노동부는 2003년도부터 “사회적으로 유용하지만 수익성 문제로 정부나 민간기업에서 충분히 공급되지 못하는 부분에서 사회적 일자리를 만들어 취약계층에게 일자리를 제공한다”는 취지로 사회적 일자리사업을 실시하였다. 노동부는 자활사업과 독립적으로 사회적 일자리사업을 고용정책의 일환으로 접근하면서 사업의 장기적 방향을 사회적기업으로 전환하는 것으로 설정하였다. 노동부는 자활사업과 사회적 일자리사업을 질적으로 고도화 할 대안으로서 사회적기업의 필요성을 인식하고 있었고, 이러한 사업들의 지속가능성에 대한 진지한 논의가 이루어지면서 당시 열린우리당 우원식 의원의 발의안 ‘사회적기업지원법’을 기초로 마침내 2007년도에 ‘사회적기업육성법’이 제정되었다. 사회적기업은 “취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업”으로서 제7조의 규정에 따라 인증을 받은 자로 법적 정의가 내려졌다. 사회적기업육성법에는 사회적 기업이 관여하는 사업영역으로 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야, 교육서비스, 예술·관광 및 운동서비스, 산림보전 및 관리서비스, 간병 등 사회적 일자의 주요 사업을 거의 모두 포괄하였다.

요컨대, 외환위기 이후의 사회적 경제의 제도화 과정은 정부가 주도적으로 만들어낸 결과물이었다고 볼 수 있다. 빈곤과 실업문제를 해결하기 위한 사회정책을 도입하는 과정에서 한국 정부가 주도해서 사회적 경제를 제도화시킨 것은 자본주의의 대안경제로서 오랜 역사를 두고 발전해 온 유럽과는 매우 다른 역사적 과정이라고 볼 수 있다(장원봉, 2006). 정부는 빈곤 완화, 고용기회 제고, 사회서비스 확대 등의 대안을 모색하는 과정에서 사회적 경제조직을 적극적으로 확대하였는데, 구체적으로 자활기업이나 사회적기업에 대한 근거법을 마련함으로써 자활근로는 자활기업으로, 사회적 일자리는 사회적기업으로 고도화할 수 있는 사회적 경제조직들의 발전경로를 구획하였던 것이다. 이러한 과정에서 정부지원에 의존하지 않고 자율성에 기반한 사회적 경제조직의 자생력을 갖추는 것이 중요한 정책과제로 남게 되었다.

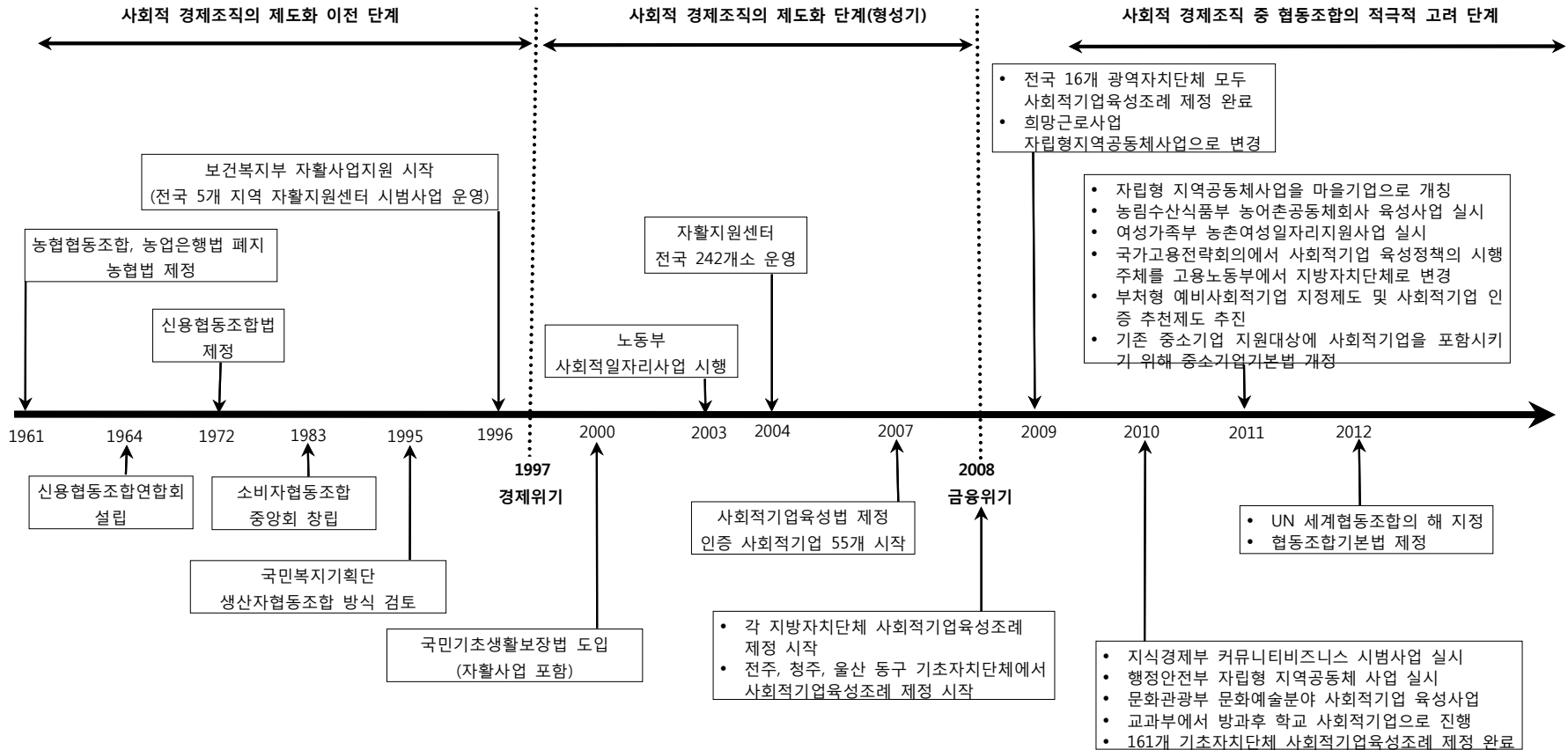
마지막은 2008년 글로벌 금융위기와 국내에서 더욱 심각해진 경제위기, 양극화 등의 사회문제를 해결하고자 그 대안으로서 협동조합을 적극적으로 고려한 시기였다. UN은 2012년도를 ‘세계협동조합의 해’로 선포함으로써 개별 국가들이 자본주의 경제위기에 대한 대안으로서 협동조합에 대한 관심을 끌어 올리는데 기여하였다. 국내적으로는 경제민주화 논의, 양극화 및 고령화 진전으로 인한 사회적 수요 증가에 대비한 대안모색 과정에서 협동조합 모델의 실효성에 주목하였다. 이러한 국내·외적 상황을 배경으로 2012년도에 ‘협동조합기본법’을 제정하였다. 기본법 제정은 개별 협동조합법 규정에 의해서만 설립이 가능했던 제약에서 벗어나 금융 및 보험업 외의 거의 모든 분야에서 협동조합 설립이 가능한 제도적 기반이 마련되었다는 측면에서 새로운 일자리 창출에 긍정적 효과를 가져 올 것으로 기대된다.¹⁾ 기본법 제정으로 2013년 기준으로 총 2,261개의 조합이 설립되었다. 출자금에 상관없이 5인 이상이면 조합 설치가 가능하기 때문에 앞으로도 수적으로 크게 늘어날 것으로 예상된다.

사회적기업은 글로벌 경제위기를 지나면서 지역공동체 회복을 통한 지역발전과 지역문제해결수단으로 활성화되는 전기를 맞이하였다. 2010년 6월 ‘제89차 국민경제대책회의 겸 제11차 국가고용전략회의’를 통해 지역형 예비사회적기업을 지정, 운영할 수 있는 지정권한을 지방자치단체에 이양하였다. 또한 중앙의 각 부처 중심으로 운영되는 사회적기업 및 지역개발형사업이 등장하였다. 행정안전부는 과거의 공공근로사업을 희망근로→자립형 지역공동체 사업(2010)→마을기업(2011)

1) 협동조합설립에 관련한 8개의 개별 법률은 농업협동조합(1957), 중소기업협동조합법(1961), 수산업협동조합(1962), 연연초생산협동조합법(1963), 신용협동조합법(1980), 산림협동조합법(1980), 새마을금고법(1982), 소비자생활협동조합법(1999)이다.

으로 명칭을 변경하며 사업을 확장하였다. 지식경제부는 2010년도부터 지역발전 계획 차원에서 커뮤니티 비즈니스 시범사업을 추진하였다. 농림수산식품부는 농어촌공동체회사를, 교과부는 방과 후 학교를 예비사회적기업으로 진행하였다. 2012년도 6월 기준으로 전국의 인증 사회적기업은 656개, 지역형 예비사회적기업은 1,324개였으며, 사업에 참여한 총인원은 34,070명인 것으로 집계되었다.

글로벌 경제위기를 통해 한국사회의 사회적 경제영역은 큰 변화를 맞이하였다고 볼 수 있다. 이전까지 사회적 경제영역은 중앙정부가 주도적으로 이끌어가는 획일화된 저소득층의 고용창출 및 근로연계 사업으로서의 성격이었다면 이제는 지방정부 중심으로 지역사회발전과 취약계층의 삶의 질을 개선하는 정책수단으로서의 의미가 강화되고 있다는 점이다. 사회적 경제영역이 지역공동체 회복과 지역사회 문제해결수단으로 연계성이 높아지면서 사회적 유용성이 더욱 커졌다. 그러나 정부의 보조금에 의존하지 않고 자생력이 높은 조직으로서 유지될 수 있는 기반은 여전히 취약하다는 한계점이 있다. 그 동안 한국의 사회적 경제조직을 지원하기 위한 다양한 정책적 노력과 추진경과들을 개괄적으로 정리하여 그림으로 나타내보면 <그림 2-3>와 같다.



〈그림 2-3〉 사회적 경제조직을 위한 정부의 제도적 지원 경과

4. 한국의 사회적경제 현황

한국에서의 사회적경제 조직은 역사적으로 일제강점기의 협동조합운동, 1970년대부터 빈민 및 산업선교의 일환으로 시작된 대안적 생산공동체 운동 등에서부터 출발하였다고 할 수 있으나, 사회적경제 영역이 본격적으로 정책화두가 되어 시행 또는 확장되기 시작한 것은 외환위기 이후로, 실업률 증가와 양극화, 저출산 고령화 등으로 발생한 고용문제와 사회서비스 문제, 빈곤 문제 등에 대한 사회적 책임이 인식되기 시작하면서부터라 할 수 있다. 1999년 국민기초생활보장법 제정, 2007년 사회적기업육성법 제정에 이어 2012년에는 협동조합기본법 제정 등 제도적 환경이 조성되면서 정부주도의 자활사업, 사회적일자리, 사회서비스일자리, 사회적기업 및 협동조합 등 사회적경제 화두가 지속되고 있다.

실업문제, 저성장과 복지 축소 문제를 사회적 경제를 통하여 대응한 유럽의 경험은 우리나라의 상황이 복지제도가 잘 갖추어져 있는 유럽 국가와는 다름에도 불구하고 우리나라가 사회적경제에 대하여 주목할 만한 요인으로 작용하였다. 신 사회적 위험에 대한 대응책으로 사회적경제에 대한 관심을 가졌다는 공통점과는 달리, 유럽은 복지국가의 퇴조에 맞추어 대응방안으로 사회적경제가 주목받은 반면, 한국은 사회복지가 본격적인 정책적 관심대상이 되기 시작한 시기와 더불어 주목받기 시작하였다(장원봉, 2008). 이러한 정책적 순서의 차이가 한국 사회적경제 발전의 특수성이라 볼 수 있다.

지금부터는 한국의 대표적인 사회적경제 영역이라 할 수 있는 협동조합, 사회적기업, 자활기업(구 자활공동체), 마을기업에 대한 정책현황과 사업추진 현황을 살펴보고, 이러한 정책들의 성과에 대하여 간략히 다루어보고자 한다. 한국의 사회적경제 영역에서 이 네 가지를 택한 것은 사회적 목적을 지니고 민주적 운영원리를 가진 호혜적 경제활동 영역 중 정부가 주도적으로 제도적 지원을 하고 있는 주요 영역이라 볼 수 있기 때문이다.

가. 협동조합

1) 사업내용

협동조합이란 재화 또는 용역의 구매, 생산, 판매, 제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 말한다. 협동조합은 일제강점기의 자생적 민간협동조합과 일제 총독부가 관주도로 활용한 관제협동조합으로부터 출발하여, 해방이후 농협, 수협, 산림조합 등 생산자

협동조합과 신용협동조합 등의 체제로 정비되기 시작하다가 외환위기 이후 새로운 경제사회 발전의 대안모델로 주목받기 시작하였다. 2012년 협동조합기본법 시행으로 현재 정책적으로도 가장 큰 관심을 받고 있는 영역이라 할 수 있다.

2012년 12월 발표된 협동조합 지침에 따르면, 협동조합의 정책방향은 ‘자주’, ‘자립’, ‘자치’ 등 협동조합의 기본이념 구현을 위한 ‘건전한 협동조합 생태계 조성’을 목표로 하여 교육 및 홍보, 제도개선, 국제협력의 세 가지 분야로 정책방향을 설정하고 있다. 특히 제도개선 분야는 협동조합이 다른 법인(주식회사, 농·수협 등)과 동등하게 시장에서 경쟁할 수 있도록 관련 법·제도를 지속적으로 개선하는 정책방향을 보이고 있다.

협동조합의 주요 특징은 다음과 같다. 공동의 목적을 가진 5인 이상의 구성원이 모여 조직한 사업체로서 사업의 범위는 금융 및 보험업만 제외하고는 원칙적으로 제한이 없다. 의결권, 선거권은 출자규모와 무관하게 1인 1표이며, 조합원은 출자자산에 한정된 책임이 있다. 조합원은 가입·탈퇴가 자유로우나, 조합원의 동질성을 유지하기 위해 가입자격은 제한 가능하며, 정관에 의해 배당하되 전체 배당액의 50% 이상을 이용실적 배당으로 하여 이용자 이익을 최대한 확보하도록 하였다(단 사회적협동조합은 배당 금지)

협동조합기본법에서는 다른 개별 협동조합법과는 달리 크게 협동조합과 사회적협동조합의 2종 구조를 도입하고 있다. 협동조합과 사회적협동조합의 차이는 다음 <표 2-1>과 같다.

〈표 2-1〉 협동조합과 사회적협동조합의 차이점

구 분	(일반)협동조합	사회적협동조합
법인격	(영리)법인	비영리법인
설 립	시도지사 신고	기획재정부(관계부처) 인가
사 업	업종 및 분야 제한 없음	공익사업 40% 이상 수행
경 영 공 시	의무사항 아님 ※ 조합원수 200인 이상 또는 자기자본이 30억원 이상	의무사항
법 정 적립금	잉여금의 10/100 이상 ※ 자기자본의 3배에 이를 때까지	잉여금의 30/100 이상 ※ 자기자본의 3배에 이를 때까지
배 당	배당가능	배당금지
청 산	정관에 따라 잔여재산 처리	비영리법인, 국고 등 귀속
감 독	관련내용 없음 (상법 등에서 준용)	필요시, 기획재정부장관(관계부처) 업무상황, 장부, 서류 등 검사 인가요건 위반시 인가 취소

사회적협동조합의 주 사업은 다음의 하나 또는 혼합형으로 운영한다. 먼저 지역사업형은 지역경제 활성화, 지역주민의 복리 증진사업 등을 하는 경우를 의미하며(보건의료사회적협동조합은 지역사업형으로 봄), 취약계층배려형은 취약계층에게 사회서비스를 제공하거나 일자리를 제공하는 사업을 의미한다. 위탁사업형은 정부의 위탁사업을 수행하는 경우를, 기타 공익증진형 앞의 3가지 이외의 공익증진 사업을 수행하는 것을 의미한다.

협동조합의 유형은 협동조합기본법상 소비자협동조합, 사업자협동조합, 직원협동조합 및 다중이해관계자협동조합의 4가지 유형으로 구분된다. 이 4가지 유형은 일반협동조합 또는 사회적협동조합의 형태 모두로 설립이 가능하다(사회적협동조합은 기본적으로 다중이해관계자 협동조합임). 소비자협동조합은 조합원의 소비생활 향상을 위한 물품의 구매 또는 서비스의 이용을 위한 협동조합이다. 사업자협동조합은 개별 사업자들이 수익창출을 위한 공동 판매(생산물 출하, 서비스제공).공동 자재구매, 공동브랜드 사용 등과 관련된 협동조합이다. 직원 협동조합은 특정사업을 영위하기 위하여 직원으로 고용되는 협동조합이다. 다중이해관계자협동조합은 다양한 이해관계자의 복리증진에 기여하는 행위를 하는 협동조합을 말한다.

협동조합의 설립과정은 다음과 같다. 5인 이상의 발기인이 모여 목적, 명칭, 사업 등이 포함된 정관을 작성하고 설립동의자를 모집하여 설립동의자 과반수 이상 출석, 출석인원의 2/3이 찬성한 상태에서 창립총회가 의결이 되면 시도지사에 설립 신고를 하고 출자금을 납입 후 설립 등기를 하면 법인격이 부여된 협동조합이 설립된다. 사회적협동조합은 유사한 절차를 거치며 시도가 아닌 중앙부처 장의 설립인가를 통하여 법인격이 부여된다. 일반협동조합의 경우 공공위탁사업 참여, 중소기업 인정, 협동조합 특례보증 등의 정책을 활용할 수 있으며, 사회적협동조합의 경우 기부금단체 인정, 협동조합 특례보증, 사회적기업 인증 등의 정책을 활용할 수 있다.

협동조합의 전달체계는 지침에서 기획재정부 및 관계부처, 지방자치단체로 그 역할을 구분하고 있다. 기획재정부는 협동조합 총괄부처로서 기본계획 수립 및 실태조사 실시 등 정책 총괄, 연합회 신고 및 인가, 기획재정부 소관 사회적협동조합 인가 및 감독 등을 담당하고 있다. 기획재정부 외 각 부처는 부처 업무와 관련된 소관 사회적협동조합에 대한 인가 및 감독 및 기획재정부 업무협조 등의 역할을, 시도는 (일반)협동조합에 대한 각종 신고 업무 및 과태료 부과 등 감독 업무를 수행하고 있다. 그 밖에도 정책수립에 대한 관계기관 간 원활한 업무협조, 민간의 의견 수렴을 통한 정책의 현장 체감도 제고 등을 위해 ‘협동조합정책심의위원회’를 구성하여 운영하고 있다.

협동조합 관련법은 기존의 생산자 조합(농업협동조합, 수산업협동조합, 염연조조합, 산림조합, 중소기업협동조합, 신용협동조합, 새마을금고)과 소비자 조합인 소비자생활협동조합의 8개 개별법으로 존재하여 설립분야가 제한되어 있다가 지난 2012년 12월 ‘협동조합기본법’이 제정되어 이를 근간으로 하고 있다.

2) 사업현황

2012년 12월 협동조합기본법이 제정된 이래 2013년 11월말 현재 협동조합 설립신청 건수는 총 3,148건이며, 이중 3,057건이 수리 또는 인가되었다. 세부적으로는 일반협동조합이 2,944건, 사회적협동조합이 102건, 협동조합연합회가 11건 신고수리 또는 인가되었다. 일반협동조합의 경우 지자체별로 특히 서울시 885건, 경기도 419건 등 수도권에서 활발히 설립이 이루어지고 있으며, 또한 광주 248건, 전북 175건, 전남 121건 등 호남권역의 설립도 활발하다. 사회적협동조합의 경우 중앙부처 중 고용노동부 25건, 기획재정부 21건 등이 비교적 다수 설립된 부처이다.

〈표 2-2〉 협동조합 설립 수리 및 인가 현황(2013.11월말 기준)

(단위 : 개)

연번	일반협동조합		사회적협동조합	
	소관 지자체	신고수리 건수 누계 (11.30일 기준)	소관 부처	신청인가 건수 누계 (11.30일 기준)
1	서울특별시	906/885	기획재정부	22/21
2	부산광역시	183/183	교육부	20/14
3	대구광역시	117/117	미래창조과학부	1/-
4	인천광역시	85/85	외교부	1/1
5	광주광역시	255/248	안전행정부	3/2
6	대전광역시	112/112	문화체육관광부	8/6
7	울산광역시	55/53	농림축산식품부	7/5
8	경기도	430/419	산업통상자원부	4/3
9	강원도	108/102	보건복지부	19/12
10	충청북도	84/84	환경부	4/3
11	충청남도	99/97	고용노동부	31/25
12	전라북도	180/175	여성가족부	5/4
13	전라남도	123/121	국토교통부	1/1
14	경상북도	112/112	해양수산부	1/-
15	경상남도	98/98	중소기업청	3/3
16	제주특별자치도	43/40	산림청	2/2
17	세종특별자치시	13/13	-	-
총 계		3,003/2,944	총 계	132/102

출처: 기획재정부 보도자료(2013.12.2.)

협동조합기본법 시행 이후 최초로 실시된 ‘협동조합 실태조사’에 따르면, 5월 말 기준으로 신고, 인가된 협동조합 중 조합원규모가 5인인 경우가 17.9%, 6-29인인 경우가 59.7%, 30인 이상인 경우가 22.4%로 나타났다. 직원이 없는 협동조합은 44.3% 가량으로 거의 절반에 가깝게 나타났다(이철선 외, 2013).

〈표 2-3〉 협동조합의 조합원규모, 설립시기 및 직원유무

구분(N=747)		(단위 : %)
		비율
조합원 규모	5인	17.9
	6-29인	59.7
	30인 이상	22.4
설립시기	13.4월 이전	67.3
	13.4월 이후	32.7
직원유무	무	44.3
	유	55.7
계		100.0

출처: 이철선 외(2013). 협동조합 실태조사. 기획재정부·한국보건사회연구원.

신고, 인가된 협동조합의 업종은 도소매업이 28.2%로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 농림어업이 14.2%로 나타났으며 제조업, 교육서비스업이 9.1% 가량으로 나타났다.

〈표 2-4〉 협동조합의 업종분류

구분(N=747)		(단위 : %)	
		구분	비율
도소매업	28.2	건설업	2.8
농업, 어업, 임업	14.2	과학 및 기술 서비스	2.5
제조업	9.1	하수, 폐기물처리	1.7
교육서비스업	9.1	전기, 가스등	1.3
예술, 스포츠 등	6.4	운수업	1.1
보건 및 사회	5.8	부동산및 임대업	0.9
사업시설관리 등	4.8	협회 및 단체 등	0.9
출판, 영상 등	3.6	기타	4.4
숙박 및 음식점	2.9	계	100.0

출처: 이철선 외(2013). 협동조합 실태조사. 기획재정부·한국보건사회연구원.

협동조합에 고용된 피고용인 수는 전체 3,820명으로 나타났으며, 평균 5.1명으로 조사되었다. 실제 이사(장) 및 감사를 제외하고 정규직, 비정규직 규모만 합하면 1,028명 가량으로 나타났다. 5월말 기준 수리, 인가된 협동조합 747개를 기

준으로 한 총취업자수 규모이기 때문에 11월말 기준 전체 협동조합 3,057개에 대하여 추산한다면 총취업자규모는 약 4배 가량 증가 가능성이 있다. 협동조합 임직원의 평균 급여는 114만원~177만원 수준으로 나타났다. 이사장이 평균 177만원 정도였고, 정규직 직원은 147만원, 비정규직 직원은 114만원 가량으로 나타났다.

〈표 2-5〉 협동조합 취업자수 및 임금

(단위 : 명, 만원)

취업자수	구분(N=747)		총인원	평균인원
	이사(장) 및 감사		2,486	3.4
	정규직		622	0.8
	비정규직		406	0.5
	자원봉사자		306	0.4
전체		급여유	3,187	4.3
		급여보류	633	0.8
		계	3,820	5.1
월평균 임금	구분(N=747)		인원	금액
	이사장		86	177
	상근이사		85	163
	비상근이사		15	124
	감사		19	154
	정규직		218	147
	비정규직		130	114
	자원봉사자		10	44

주) 취업자수 = 임직원(급여수급) + 자원봉사자(주 15시간 이상 근무)

출처: 이철선 외(2013). 협동조합 실태조사. 기획재정부-한국보건사회연구원. 재구성

협동조합에 근로하고 있는 임금근로자를 연령대별로 살펴보면 40-54세의 준고령자가 46.7%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 30대는 24.2%를 차지하고 있다. 55세 이상의 고령자는 18.7%로 나타났다.

〈표 2-6〉 협동조합 임금 근로자의 연령대별 비중

(단위 : %)

계		연령대별 비중
연령	29세이하	10.4
	30-39세	24.2
	40-54세	46.7
	55세이상	18.7
전체		100.0

출처: 이철선 외(2013). 협동조합 실태조사. 기획재정부-한국보건사회연구원.

나. 사회적기업

1) 사업내용

사회적기업이란 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 ‘사회적 목적’을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 ‘영업활동’을 하는 기업을 말한다. 사회적기업의 육성은 외환위기 이후 발생한 실업률 증가와 양극화, 저출산 고령화 및 전통가족구조의 해체 등으로 발생한 사회서비스 욕구, 기업의 사회적책임 및 사회공헌활동에 대한 관심 증가 등으로 도입되기 시작하였다.

김재홍·이재기(2012)의 연구에 따르면, 사회적기업 인증 초기에는 노동부를 중심으로 한 중앙부처의 사회적 일자리사업에서 출발한 기관 또는 단체들이 사회적기업으로 전환하는 비중이 매우 높았으나 점차 농어촌형 사회적기업, 문화예술 분야 사회적기업 등 정부의 관련부처들이 고용노동부와 MOU를 통해 적극적으로 사회적기업을 발굴하고 육성하려는 노력을 기울이고 있다. 또한 한국의 경우에는 인구수가 많은 서울·인천·경기 지역의 수도권 지역에 소재하며 활동 중인 사회적기업의 수가 전체에서 차지하는 비중이 매우 높게 나타나고 있다.

2008년 제1차 사회적기업 육성 기본계획이 수립된 이래, 5년만인 2013년 7월 제2차 활성화 추진계획이 발표되었다. 이에 따르면 2017년까지 사회적기업 3천개 육성, 사회적기업 분야 10만 명 고용을 목표로 하여, 다양한 분야에서 새로운 유형의 사회적기업 모델을 적극 발굴하고, 유사사업 연계 및 부처협업을 통한 사회적경제 조직의 활성화, 자생력 제고를 위한 지원체계 및 제도개편 등을 향후 5년의 주요한 추진전략으로 삼고 있다.

우리나라의 사회적기업은 사회적 목적에 따라 다음의 5개 유형으로 분류한다. 첫째, 일자리 제공형은 취약계층(빈곤, 고령자, 장애인, 성매매 피해자, 장기실업자 등)에게 일자리를 제공하는 것이 주된 목적인 기업을 말한다. 둘째, 사회서비스 제공형은 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 것이 주된 목적인 기업을 말한다. 셋째, 혼합형은 일자리 제공형과 사회서비스 제공형이 혼합된 형태를 말한다. 넷째, 기타형은 사회적 목적의 실현여부를 고용비율과 사회서비스 제공비율 등으로 판단하기 곤란한 사회적기업을 말한다. 지역사회공헌형은 지역사회 주민의 삶의 질 향상에 기여하는 기업을 말한다.

사회적기업의 인증 요건은 다음과 같다. 반드시 독립된 조직형태를 갖추고 1인 이상 유급근로자를 고용하여 영업활동을 수행해야 하며, 사회적기업의 5가지 유형 중 하나의 유형에 부합하여야 한다. 또한 다양한 이해관계자가 참여하는 의사결정

구조를 갖추어야 하고 영업활동을 통한 수입액이 총 노무비의 30% 이상이 되어야 하며 정관이나 규약에 사회적기업 법정 요구 기재사항을 포함해야 하며 상법상 회사의 경우 이윤의 2/3 이상을 사회적 목적을 위해 재투자하여야 한다. 한편, 사회적목적 실현, 영업활동을 통한 수익창출 등 사회적기업 인증을 위한 최소한의 요건을 갖추고 있지만 일부 요건을 충족하지 못하는 기관을 지자체 또는 중앙부처에서 예비사회적기업으로 지정하여 사회적기업 인증이 가능하도록 요건을 보완할 수 있도록 하는 제도를 함께 운영하고 있다.

사회적기업으로 인증 받으면 경영컨설팅, 공공기관 우선구매, 시설 및 운영비 대부, 법인세, 취득세, 면허세, 재산세 감면 등 세제 혜택 및 사회보험료 지원과 함께, 사회적일자리 창출사업 참여시 참여자 인건비를 3년간 차등 지원받을 수 있다(1년차 90%, 2년차 70%, 3년차 50%).

전달체계는 다음과 같다. 고용노동부가 사회적기업 육성 및 지원계획 수립, 재정지원 시행지침 제·개정, 인원 및 예산배정, 지자체 및 고용센터 일자리창출사업 점검 및 평가 등을 담당하고, 광역자치단체 및 기초자치단체가 지역사회 특성을 반영한 (예비)사회적기업을 발굴·육성한다. 사회적기업을 지원하기 위하여 지정된 사회적기업 지원기관이 컨설팅 및 교육, 네트워크 구축 등을 담당하고 중앙기관인 한국사회적기업진흥원에서 사업모델 발굴 및 사회적기업 육성, 인증, 모니터링, 평가, 정보시스템 구축 운영 등을 담당하고 있다. 법체계는 2007년 제정된 ‘사회적기업 육성법’을 기본으로 하고 있다.

2) 사업현황

2007년 사회적기업에 대한 인증제도가 실시된 이후 연도별 인증신청 기업수와 인증률, 유지율 등에 대한 연도별 현황은 <표 2-7>에 요약되어 있다. 인증 사회적기업의 수는 2007년 55개에서 2013년 12월말 현재 1,080개로 증가하였으며, 2013년 12월 현재 인증이 유지되고 있는 업체는 1,012개로 인증 유지율은 93.7%이다. 또한, 2007년에는 166개 조직에서 인증 신청을 하여 55개가 인증을 받았으나 이후 신청기업 수 및 인증비율은 불규칙적인 등락현상을 보이고 있으며, 2008년 인증신청 기업 수가 급증한 것은 한시적으로 취약계층에 대한 고용 및 수혜비율이 낮게 적용되었기 때문으로 보인다.

〈표 2-7〉 사회적기업 신청·인증·현황(단위: 개소, %)

(단위 : 개, %)

연도	신청수	인증수 (인증률)	2013년 12월 유지 (유지율)
2007년	166	55 (33.1)	43 (78.2)
2008년	285	166 (58.2)	138 (83.1)
2009년	199	77 (38.7)	74 (96.1)
2010년	408	216 (52.9)	198 (91.7)
2011년	255	155 (60.8)	148 (95.5)
2012년	386	142 (36.8)	142 (100.0)
2013년 12월	519	269 (51.8)	269 (100.0)
계	2,218	1,080 (48.7)	1,012 (93.7)

출처: 한국사회적기업진흥원 공시자료

2010~2013년 각년도 기준 인증 사회적기업 유지 총계를 지역별, 조직형태별, 인증유형별로 살펴보면 〈표 2-8〉과 같이 나타낼 수 있다. 사회적기업의 지역별 분포는 서울·인천·경기지역이 2010년 약 46.0%에서 2013년에 약 43.2%로 그 비중이 다소 낮아지고 있으며, 대구, 경북, 경남 등 지방의 비중이 점차로 증가하고 있다. 조직형태별로는 민법상법인의 비중은 낮아진 반면 비영리민간단체와 상법상회사의 비중은 2010년에 비하여 점차로 증가하고 있는 추세이다. 인증유형별로는 일자리제공형의 비중이 2010년 55.4%에서 2013년말 현재 65.1%로 급격히 증가하고 있는 반면 다른 유형의 비중은 전반적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-8〉 사회적기업의 일반 현황

(단위 : 개, %)

구분		인증현황			
		2010년	2011년	2012년	2013년
신청수		408	255	386	519
인증수		216	155	142	269
각년도 유지 계		491(100)	644(100.0)	774(100.0)	1,012(100.0)
지역	서울	108 (22.0)	153 (23.8)	174 (22.5)	212 (20.9)
	부산	25 (5.1)	38 (5.9)	52 (6.7)	61 (6.0)
	대구	23 (4.7)	30 (4.7)	33 (4.3)	44 (4.3)
	인천	34 (6.9)	35 (5.4)	37 (4.8)	55 (5.4)
	광주	15 (3.1)	27 (4.2)	37 (4.8)	46 (4.5)
	대전	11 (2.2)	18 (2.8)	21 (2.7)	28 (2.8)
	울산	16 (3.3)	20 (3.1)	21 (2.7)	33 (3.3)
	경기	84 (17.1)	113 (17.5)	131 (16.9)	170 (16.8)
	강원	32 (6.5)	34 (5.3)	38 (4.9)	47 (4.6)
	충북	24 (4.9)	26 (4.0)	34 (4.4)	46 (4.5)
	충남	16 (3.3)	19 (3.0)	26 (3.4)	38 (3.8)
	전북	23 (4.7)	30 (4.7)	47 (6.1)	64 (6.3)
	전남	26 (5.3)	26 (4.0)	30 (3.9)	41 (4.1)
	경북	23 (4.7)	36 (5.6)	45 (5.8)	58 (5.7)
	경남	20 (4.1)	27 (4.2)	31 (4.0)	42 (4.2)
	제주	11 (2.2)	12 (1.9)	17 (2.2)	24 (2.4)
	세종	-	-	-	3 (0.3)
조직 형태	민법상법인	131 (26.7)	157 (24.4)	176 (22.7)	218 (21.5)
	민법상조합	18 (3.7)	20 (3.1)	31 (4.0)	54 (5.3)
	비영리민간단체	72 (14.7)	115 (17.9)	119 (15.4)	109 (10.8)
	사회복지법인	60 (12.2)	78 (12.1)	84 (10.9)	99 (9.8)
	상법상회사	210 (42.8)	274 (42.5)	364 (47.0)	532 (52.6)
유형	일자리제공형	272 (55.4)	387 (60.1)	473 (61.1)	659 (65.1)
	사회서비스제공형	48 (9.8)	51 (7.9)	54 (7.0)	60 (5.9)
	혼합형	97 (19.8)	109 (16.9)	128 (16.5)	149 (14.7)
	지역사회공헌형	2 (0.4)	3 (0.5)	8 (1.0)	11 (1.1)
	기타형	71 (14.5)	94 (14.6)	111 (14.3)	133 (13.1)

출처: 한국사회적기업진흥원 공시자료

사회적기업의 주요 사업 분야는 문화 분야가 161개, 환경 분야가 160개로 가장 많은 수를 차지하고 있다. 사회복지 영역도 103개로 다수 설립된 것으로 나타났다.

〈표 2-9〉 사회적기업 사업분야

(단위 : 개)			
구분	개수	구분	개수
환경	160	보육	21
문화	161	보건	11
사회복지	103	산림보전	1
가사간병	71	기타	417
교육	67	계	1,012

출처: 한국사회적기업진흥원 공시자료

사회적기업의 출발이 사회적일자리였던 기업이 645개소로 약 2/3 가량을 차지하고 있다. 자활공동체로부터 출발한 기업도 110개소로 다수인 것으로 나타났다. 협동조합 및 사회적협동조합으로부터 출발한 사회적기업도 20개소인 것으로 나타났다.

〈표 2-10〉 사회적기업 설립경로별 현황

(단위 : 개)		
구분		개수
설립경로	사회적일자리	645
	자활공동체	110
	장애인작업장	95
	협동조합	19
	사회적협동조합	1
	기타	142
	계	1,012

출처: 한국사회적기업진흥원 공시자료

2011년 기준 사회적기업에 고용된 근로자수는 총 631개소 기준 15,990명으로 나타났다. 55세 이상의 고령자도 전체의 28.2% 가량 차지하고 있는 것으로 나타났으며 일자리사업 재정지원을 통하여 고용된 경우가 5,419명으로 약 33.9%를 차지하였다. 사회적기업당 평균 고용된 근로자수는 약 25.3명으로 다른 사회적 경제 영역에 비해 평균고용 인원이 많은 것으로 나타났다.

〈표 2-11〉 사회적기업의 총근로자수 및 평균근로자수(2011년 기준)

(단위 : 명, %)

계		총근로자수		평균근로자수	
		인원	%	인원	%
연령	29세이하	2,172	13.6	3.4	13.6
	30~54세	9,306	58.2	14.7	58.2
	55세이상	4,512	28.2	7.2	28.2
일반/ 취약계층	취약계층	9,488	59.3	15.0	59.3
	일반계층	6,502	40.7	10.4	40.7
일자리사업/ 자체고용	일자리사업	5,419	33.9	8.6	33.9
	자체고용	10,571	66.1	16.8	66.1
전체		15,990	100.0	25.3	100.0

출처: 사회적기업 사업보고서, 전병유 외(2012)에서 재인용.

다. 자활기업(구 자활공동체)

1) 사업내용

자활기업은 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호협력하여 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체로, 국민기초생활보장법에 의한 요건을 갖추고 보장기관으로부터 인정을 받은 인정 기업을 말한다(보건복지부, 2013). 자활사업의 근간인 생산공동체가 자활기업의 출발점이라 할 수 있는데, 1990년대부터는 생산공동체의 조직화가 시작되었고, 생산공동체의 지속가능성 확보를 위하여 자활지원센터 시범사업이 도입되면서 자활공동체라는 개념이 본격적으로 등장하였다(김정원, 2011). 국민기초생활보장법 시행 이후 자활사업은 취업과 창업을 촉진하는 방식으로 전환되면서 자활공동체에 대한 관심이 더욱 부각되었다. 2012년 8월 자활공동체라는 명칭이 자활기업으로 변경되었다.

자활기업의 성립요건은 다음과 같다. 첫째, 자활기업 구성원중 기초생활보장수급자가 1/3 이상이어야 한다. 둘째, 자활기업 구성원은 2인 이상이며, 1인 이상사업자(개인창업)로도 설립이 가능하다. 셋째, 모든 구성원에 대해 70만원 이상의 실수익금 배분이 가능하여야 한다. 넷째, 자활기업 근로일수가 주당 평균 3일 이상(1일 6시간 이상 근로시), 또는 주당 평균 4일 이상의 기간 동안 22시간 이상의 근로에 종사하여야 한다. 다섯째, 자활근로사업단의 자활기업 전환시 사업의 동일성을 유지하여야 한다(보건복지부, 2013). 이러한 성립요건은 종사자의 ‘자

활' 과 관계된 사업이기 때문이기 때문에 임금과 근로시간 등 근로조건에 대한 지침이 존재한다는 점이 특징적이라 할 수 있겠다. 자활기업은 지역단위의 일반적 자활기업 이외에도 광역자치단체 단위의 광역자활기업, 전국단위의 전국자활기업이 있다.

자활기업에 대해서는 다음의 지원이 이루어진다. 먼저 매출적립금을 활용하여 창업을 지원할 수 있으며 자활기금을 활용하여 사업자금의 융자 지원, 전세점포 임대지원 등이 이루어진다. 또한 작업장 등에 대하여 국·공유지 우선 임대 지원, 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁, 국가 또는 지방자치단체의 조달구매시 자활기업 생산품의 우선구매 등의 간접지원이 이루어지며, 기초생활보장수급자 채용시 인건비가 한시적으로 지원된다.

자활기업의 추진체계는 자활사업의 전달체계를 따른다. 보건복지부가 국민기초생활보장제도를 총괄하고, 종합자활지원계획 수립, 지역자활센터 지정 및 관리 등의 역할을 담당한다. 광역 및 기초지자체는 지역자활지원계획을 수립하고 급여 내용결정 및 지급, 참여자 자활지원계획 수립 및 관리 등의 역할을 수행한다. 자활센터는 중앙 및 광역, 지역자활센터로 구성되어 있으며 참여자 사례관리, 정보제공, 상담, 직업교육, 자활프로그램 개발 및 평가 등의 역할을 수행한다. 자활사업의 법적 근거는 2000년부터 시행된 국민기초생활보장법을 따른다.

2) 사업현황

자활기업은 2012년말 현재 전국 1,340개가 분포하고 있다. 업종별로는 간병, 청소, 집수리의 3개 업종이 전체의 61.7%로 약 2/3을 차지하고 있다.

〈표 2-12〉 2012년 분야별 자활기업 현황

(단위 : 개, %)									
	간병	청소	집수리	폐자원 재활용	음식물 재활용	도시락	세차	기타	계
자활 기업수	328	294	205	86	5	43	19	360	1,340
비율	24.5	21.9	15.3	6.4	0.4	3.2	1.4	26.9	100.0

출처: 보건복지부(2013). 2012 보건복지백서.

자활기업에 참여하고 있는 참여자는 전국 8,963명이며, 이는 전체 자활사업 참여자의 9.1%에 해당하는 비중이다. 특히 서울이 1,188명, 경기도가 1,703명으로 높은 비율을 보이고 있다.

〈표 2-13〉 2012년 시도별 자활기업 참여자수 현황

(단위 : 명)

연번	시도	참여자수		시도	참여자수
1	서울특별시	1,188	10	충청북도	373
2	부산광역시	539	11	충청남도	569
3	대구광역시	356	12	전라북도	457
4	인천광역시	245	13	전라남도	372
5	광주광역시	320	14	경상북도	624
6	대전광역시	304	15	경상남도	757
7	울산광역시	123	16	제주도	186
8	경기도	1,703	17	세종시	149
9	강원도	628	계		8,953

출처: 보건복지부(2013). 2013 보건복지통계연보.

연도별 자활기업 참여자수는 2011년에는 1만명을 돌파하는 등 지속적으로 증가추세이다가 2012년 약간 감소추세를 보이고 있다.

〈표 2-14〉 연도별 자활기업(공동체) 참여자수 현황

(단위 : 명)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
참여자수	3,143	4,049	6,523	8,072	9,438	9,351	10,116	8,953

출처: 보건복지부(2013). 2013 보건복지통계연보.

자활기업에 참여하고 있는 참여자는 주로 차상위 계층이 5,912명으로 66% 가량이었으며, 그밖에도 조건부 수급자가 2,181명으로 24.4% 가량으로 나타났다.

〈표 2-15〉 참여자 유형별 자활기업 참여자수 현황

(단위 : 명)

	조건부 수급자	일반 수급자	자활급여 특례자	취,창업 수급자	차상위자	계
참여자수	2,181	345	515	0	5,912	8,953

출처: 보건복지부(2013). 2013 보건복지통계연보.

자활기업만으로 제한한 참여자 연령정보는 실태조사를 통한 표본의 연령대를 파악하였다. 그 결과, 평균 연령은 48.9세였으며, 40대 43.2%, 50대 37.8%, 60대 11.7%로 나타나고 있다.

〈표 2-16〉 2012년 참여자 연령별 자활기업 참여자수 현황

(단위 : 명)

	20대 이하	30대	40대	50대	60대	계
참여자수	1.8	5.4	43.2	37.8	11.7	100.0

출처: 김정원 외(2013). 2012년 지역자활센터 자활사업 참여자 실태조사 보고서. 자활정책연구소.

라. 마을기업

1) 사업내용

마을기업이란 ‘마을’ 주민이 ‘주도적’으로 지역의 각종 자원을 활용한 수익사업을 통해 지역공동체를 활성화하고 지역주민에게 소득 및 일자리를 제공하여 지역발전에 기여하는 마을단위의 기업을 말한다. 여기서 ‘마을’이란 지리적으로 타 지역과 구분되는 경계를 가지면서 지역 내부에 상호이해관계나 정서적 공감대가 형성되어 있는 곳을 의미한다. 특히 ‘주도적’이라는 것의 의미는 마을주민 출자가 총 사업비의 10% 이상이며, 출자한 주민이 참여하는 의사결정 구조를 이루는 것이다.

마을기업 역시 외환위기 이후 고용없는 성장이 지속된 환경 속에서 그간 이루어진 관주도의 마을만들기 사업에 대해 보다 주민주체적인 경영이 가능한 패러다임으로 전환하기 위한 배경에서 실시되었다. 2009년 국제금융위기에 의한 국내 경기악화에 대한 대응으로 실시된 한시적 일자리인 ‘희망근로사업’이 보다 생산적이고 지속가능한 일자리사업으로 전환하기 위하여 2010년 하반기 ‘자립형 지역공동체사업’으로 변경된 것이 바로 마을기업이라 할 수 있겠다. 마을기업이라는 명칭은 2011년부터 사용되었다(행정안전부, 2011). 특히 지역실정을 제일 잘 아는 자치단체 중심으로, 지역거버넌스를 통해 지역특성에 맞는 사업을 육성하고자 하였다.

2013년 지침에는 1) 체계화된 주민주도 창업시스템 구축, 2) 마을기업 지원방안 확충, 3) 자립마을기업에 대한 지원 강화, 4) 중간지원기관 역할 강화 등 총 4

가지의 추진전략이 제시되어 있다. 특히 체계화된 주민주도 창업시스템 구축은 마을기업 설립지원프로그램 도입을 통한 마을공동체 형성 및 지역리더 육성, 지자체가 추진하는 예비마을기업, 마을기업 아카데미 등과 연계하는 방안 등을 내세우고 있다. 또한 마을기업 지원방안 확충은 컨설팅, 기술 및 세무·회계 지원, 마을기업 박람회 추진, 판로확보를 위한 유통업체 입점 지원, 1사 1마을기업 자매결연, HACCP 등 각종 인증 획득 지원 등의 방안들이 제시되어 있다. 그 밖에도 네트워크 구축, 중간지원기관 역할의 명확화 등이 제시되어 있다.

마을기업에 참여할 수 있는 요건은 다음과 같다. 민법에 따른 법인, 영농조합, 협동조합, 상법에 따른 회사 등 조직형태가 법인인 자로, 지역주민의 5인 이상이 출자하여 참여하여야 하며 지역주민의 비율이 70%를 넘어야 한다. 단, 특정 1인, 그와 친족관계 등인 특수관계인의 지분의 합이 50%를 넘지 않아야 한다. 정보화 마을(행안부)이나 사회적기업(고용노동부), 농어촌공동체회사(농림부) 등과 보조금 중복지원은 불가하나 중복으로 마을기업 선정이 가능하다.

선정된 마을기업에게는 최장 2년간 지원을 하되, 당해 마을기업의 지속적인 수익 및 일자리 창출 가능성 등을 종합적으로 감안하여 1차년도 종료 후 사업성과 및 2차년도 사업을 재심사하여 선정한다. 1차년도에는 5,000만원 한도로, 2차년도에는 3,000만원 한도로 지원하며 그 중 인건비는 보조금의 20% 범위 내에서 마을기업 수익사업과 직접 관련있는 인력고용으로 한정하여 사용할 수 있다. 사업 추진시 발생한 수익금은 적립하여 재투자할 수 있도록 하고 있다. 연1회 운영현황 및 경영실적을 실태 조사하되, 1년 이상 매출실적이 없는 경우 폐업조치한다. 또한 마을기업 설립 전 마을기업 설립을 희망하는 마을(단체)을 시도별로 1-2개 지정하여 3개월 이상 교육, 컨설팅을 실시하며 개소당 1,000만원(국비 500만원, 지방비 500만원)을 지원하는 준비 지원 제도도 존재한다.

전달체계는 다음과 같다. 먼저 행정안전부는 기본계획 및 가이드라인 지침 수립 등 제도적 기반마련, 지자체에 사업비 등 행 재정적 지원, 시도에서 선정한 마을기업을 대상으로 마을기업 지정, 지방행정연수원 내 전문교육 과정을 운영하며 시도, 시군구의 보고결과에 대한 점검 및 성과 평가, 우수 마을기업 선정 및 사례 발굴 전파 등의 역할을 담당하고 있다. 광역자치단체는 시도단위 사업계획 수립, 사업의 전반적 관리감독, 시군구에서 추천된 단체 중 선정, 시군구 지원예산 및 단체수 결정, 중간지원조직 공모 심사 및 계약체결, 기초자치단체의 사업추진 성과분석 및 실적 행안부 보고 등을 수행한다. 기초자치단체는 사업 공모 신청단체 1차 심사, 선정단체 시도추천, 최종 선정된 단체와 마을기업 육성 약정 체결, 사업비 지급 및 관리, 부정수급 등 감독, 마을기업 사업추진 관리카드 작성 및 월 1

회 이상 현장점검, 마을기업 사업 성과분석 및 실적 광역자치단체 보고 등의 역할을 수행한다.

마을기업이 협동조합, 사회적기업과 구분되는 점은 지역성으로, ‘지역주민의 자발적 활동’을 통한 ‘지역공동체 활성화’가 주요한 특징이라 할 수 있다.

2) 사업현황

2013년 6월 30일 기준 총 988개의 마을기업이 안전행정부에 의해 선정되었다. 2010년 156개가 선정되었으며 2011년 358개, 2012년 244개, 2013년 230개가 선정되었다. 특히 시도별로는 경기도가 152개가 선정되어 가장 높은 비율을 보였으며, 다음으로는 서울 82개, 경북 78개, 경남 63개 순으로 나타났다. 2013년 기준으로는 경기도가 36개로 가장 높았고 강원도가 25개로 마을기업이 다수 선정된 것을 알 수 있다.

〈표 2-17〉 시도별 마을기업 현황(2013.6.30 기준)

(단위 : 개)

연번	시도	선정년도				전체
		2010	2011	2012	2013	
1	서울특별시	6	48	12	16	82
2	부산광역시	9	32	8	8	57
3	대구광역시	4	26	15	12	57
4	인천광역시	7	18	15	6	46
5	광주광역시	4	14	11	13	42
6	대전광역시	6	11	12	7	36
7	울산광역시	5	6	6	3	20
8	경기도	22	65	29	36	152
9	강원도	12	29	21	25	87
10	충청북도	5	10	23	11	49
11	충청남도	11	14	21	16	62
12	전라북도	13	20	13	16	62
13	전라남도	18	24	19	17	78
14	경상북도	12	18	19	19	68
15	경상남도	19	16	13	15	63
16	제주특별자치도	3	6	7	5	21
17	세종특별자치시	0	1	0	5	6
총 계		156	358	244	230	988

출처: 공공데이터포털 홈페이지(<http://www.data.go.kr>) 재구성

마을기업의 실태한 조사결과는 그리 많지 않아서, 2010년 116개 마을기업을 대상으로 조사된 결과를 근거로 전반적인 경향만을 살펴보면 다음과 같다. 사업 분야는 주로 경제 영역이 27.6%로 가장 높게 나타났고, 다음으로는 문화관광 및 지역개발이 각각 16.4%로 높게 나타나, 다른 사회적 경제 영역에 비해 지역성을 중시하는 마을기업의 특성을 반영한 결과라 할 수 있겠다. 노동, 보건, 교육 영역은 상대적으로 적게 나타났다.

〈표 2-18〉 마을기업의 사업분야

(단위 : %)

구분(N=116)	비율	구분	비율
경제	27.6	문화관광	16.4
노동	1.7	환경	14.7
사회복지	8.6	지역개발	16.4
보건	0.0	기타	12.9
교육	1.7	계	100.0

출처: 김선기(2011). 자립형 지역공동체(마을기업) 활성화 방안

마을기업은 협동조합에 비해 고용된 근로자수가 평균 8.7명으로 많은데, 영리법인일 경우 평균 25명, 비영리법인은 11.3명 정도로 나타났다. 단체들은 법인에 비해 평균고용인원이 적었다. 마을기업을 통하여 고용된 근로자수는 2010년 기준 총 1,008명 정도로 나타났다. 그 중 취약계층은 284명으로, 약 28.2%의 비율을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 마을기업은 취약계층 고용이 주요 목적은 아니지만 상당부분 취약계층 고용에 기여하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 2-19〉 마을기업 고용 현황

(단위 : 개, %, 명)

	사업 수	비율	유급근로자수			취약계층 근로자수			취약 계층 비율
	개	비율	총인원	비율	평균인원	총인원	비율	평균인원	
영리법인	1	0.9	25	2.5	25.0	25	8.8	10.0	100.0
비영리법인	46	39.6	521	51.7	11.3	104	36.6	2.0	20.0
비영리단체 (주민단체)	53	45.7	301	29.9	5.7	124	43.7	4.1	41.2
비영리단체 (시민단체)	9	7.8	90	8.9	10.0	23	8.1	2.6	25.6
기타	7	6.0	71	7.0	10.1	8	2.8	1.1	11.3
계	116	100.0	1,008	100.0	8.7	284	100.0	2.8	28.2

출처: 김선기(2011). 자립형 지역공동체(마을기업) 활성화 방안 재구성

마. 한국의 사회적경제 영역간 비교

1) 영역간 유사성과 차별성

앞서 한국의 네 가지 사회적경제 주요 영역의 특성과 사업현황을 살펴보았다. 이들은 큰 틀에서는 같은 사회적경제 영역 내에 속해 있다고 할 수 있지만 약간 상이한 측면들이 존재한다. 이를 비교해 보면 다음 <표 2-20>과 같다. 사업주체 측면에서는 협동조합과 마을기업은 5인 이상의 공동출자를 원칙으로 하고 있고, 자활기업과 사회적기업은 1인 이상이면 가능하다. 주 참여대상 측면에서는 자활기업은 수급자 및 저소득층의 취약계층이 주로 참여하고 있으며, 사회적기업의 경우 취약계층의 범위를 보다 넓혀 저소득자, 고령자, 장애인, 성매매피해자, 북한 이탈주민 등을 주참여대상으로 하고 있다. 협동조합과 마을기업은 참여대상을 취약계층으로 제한하고 있지 않다는 특성이 있다.

한편 사업목적은 사업별로 차이를 보이는 가장 단적인 측면이라 할 수 있다. 협동조합은 잉여수익에 대해 조합원의 공동 배분을 원칙으로 하는 경제사회적 특징이 있지만, 사회적기업은 취약계층을 대상으로 한 고용창출과 사회서비스 제공의 목적이 있다. 자활기업은 탈빈곤과 자활을 위한 공동체이며, 마을기업은 지역 사회의 문제를 지역주민을 통하여 해결함으로써 지역 활성화를 꾀하는 데 목적이 있다. 협동조합, 사회적기업 및 자활기업은 근간이 되는 법이 존재하며, 마을기업은 법적 근거가 부재한 상태이다.

<표 2-20> 협동조합, 사회적기업, 자활기업 및 마을기업 비교

구분	협동조합	사회적기업	자활기업	마을기업
사업주체	공동출자자 (최소 5인 이상)	대부분 대표자 1인	2인 이상(조합 또는 공동사업자 형태, 1인 창업 가능)	공동출자자 (최소 5인 이상, 주민 70% 이상)
주참여자	일반시민 및 이익집단	취약계층	수급자 및 저소득층	지역주민
사업목적	조합원의 경제적 이익(공동수익 배분 중심)	취약계층 고용창출, 사회서비스 제공	탈빈곤, 자활	지역문제해결 및 지역사회공헌, 지역활성화
주무관청	기획재정부	고용노동부	보건복지부	안전행정부 및 지자체
법적근거	협동조합기본법	사회적기업육성법	국민기초생활보장법	-

한국의 사회적경제 주요 영역별로 각각의 강점 및 추진상의 한계점을 기존 자료들을 참고하여 살펴보면 다음 <표 2-21>과 같다. 협동조합의 경우 민주적인 의사결정 구조와 조합원의 공동출자 등 구성원의 자율성과 책임성, 주인의식 등이 가장 큰 장점으로 볼 수 있다. 사회적기업과 같이 취약계층을 대상으로 사회 서비스를 제공해야 하는 등의 영역제한이 없어 사업에 용이하고 기본법이 존재하여 법적 근거가 명확하다. 추진상의 한계는 제도권으로 포함된 역사가 짧아 자료상의 제약이 있으나 기본법 시행시 8개의 특별법을 적용 배제함으로써 모법으로서의 법적 안정성이 약하고 금융보험업의 제한으로 협동조합 지원을 위한 독자적 금융시스템이 부재한 문제가 지적되어 왔다.

사회적기업은 자활기업 등 타 제도를 통해 육성된 기업의 자립 전략으로 활용될 수 있고 예비기업 지정으로 사전적으로 육성 및 지원이 가능하다. 3년간 참여자 인건비 및 전문인력을 직접지원하고 있으며 사회적기업육성법이라는 법적 근거가 명확히 존재한다. 한편 공급위주의 직접지원 정책으로 기업으로서의 지속성이 미약하고 영세 사회적기업 중심으로 운영되어 자생력 지표가 지속적으로 악화되고 있다는 연구결과들이 발표되고 있다.

자활기업의 경우 유사 영역에 비해 지역자활센터라는 근접 전달체계(보장기관)를 활용한 관리 및 지원이 가능하다는 장점이 있으며, 국민기초생활보장법이라는 법적 근거가 존재한다. 그러나 탈빈곤을 위한 임금 및 근로조건 등에 대한 최소규제가 존재하며, 수급자의 경우 인건비지원 종료시 자활근로로 회귀되어 자립이 어려운 문제가 존재한다.

마을기업은 사업비의 2년간 직접지원, '지역성'이라는 강점은 있으나 법적 근거가 없고 법인격보다는 단체중심으로 운영되어 안정적 운영이 어려운 문제가 있다.

〈표 2-21〉 협동조합, 사회적기업, 자활기업 및 마을기업의 강점과 한계

구분	강점	한계 및 추진상 어려움
협동조합	· 조합원 공동출자 및 민주적 의사결정 구조로 높은 책임성, 주인의식 · (금융보험업을 제외한) 업종제한 없음 · 공공위탁사업 참여, 협동조합 특례보증 활용가능 · 법적근거 존재(협동조합기본법)	· 기본법은 8개의 특별법에 대해 적용배제함으로써 모범으로서의 법적안정성 저해 · 협동조합 지원을 위한 독자적 금융시스템 부재
사회적기업	· 자활기업 등 타 제도를 통해 육성된 기업의 자립 전략으로 활용 · 예비기업 지정으로 사회적기업 제도적 육성 및 지원 가능 · 대기업 연계사업 추진으로 재정지원 가능 · 3년간 참여자 인건비 지원 및 전문인력 지원 · 법적 근거 존재(사회적기업육성법)	· 인건비 지원 중심으로 ‘인증지원’으로 인식 → 공급위주의 정책으로 지속성 미약 · 취약계층 대상 사회서비스 제공으로 주요 사업 제한 · 취약계층 일자리제공으로 근로자 인적자원 취약 · 소규모 사회적기업 증가로 자생력 지표 악화
자활기업	· 상호출자의 조합방식 운영을 통한 소속감 고취 · 매출적립금 활용가능, 용자 및 임대, 국가 및 지자체 우선위탁 및 생산물 우선구매, 수급자 인건비 지원 · 지역자활센터라는 근접 전달체계(보장기관)를 활용한 관리 및 지원 가능 · 법적 근거 존재(국민기초생활보장법)	· 탈빈곤을 위한 임금 및 근로조건 등에 대한 최소규제 존재 → 수급자의 경우 인건비지원 종료시 자활근로로 회귀되어 자립이 어려움 · 참여자의 인적자본 취약 · 영세자영업자 수준의 운영규모
마을기업	· 지역주민으로의 구성으로 지역문제 해결 가능 · 2년간의 사업비 직접지원	· 법적근거 부재 · 법인격보다는 단체중심으로 운영되어 안정적 운영이 어려움 · 세제혜택, 공공기관 우선구매 및 위탁 등 간접지원 부재로 지속가능성 미약

2) 고용 성과

각 영역당 고용된 근로자수는 평균 5~25명으로 나타났다. 사회적기업과 자활기업이 각각 25.3명, 15명으로 기업당 고용되는 인원수가 많은 것으로 나타났으며, 마을기업은 8.7명, 협동조합은 5.1명으로 기업당 고용인원이 적었다. 고용된 근로자 중 취약계층의 규모는 자활기업은 수급자 및 저소득층이 참여하는 프로그램으로서 전체가 취약계층이며, 사회적기업이 40.7%, 마을기업이 28.2%, 협동조합이

18.7%(55세 이상자만) 순으로 나타났다. 전반적으로 사회적기업과 자활기업이 다른 영역에 비해 고용한 총인원 및 기업별 인원, 취약계층 고용 등의 측면에서 양호한 수준을 보이고 있다.

〈표 2-22〉 협동조합, 사회적기업, 자활기업 및 마을기업 종사자 규모

(단위 : 명, %)

구분	협동조합 (2013)	사회적기업 (2011)	자활기업 (2012)	마을기업 (2010)
총인원(명)	3,820	15,990	8,953	1,008
평균인원(명)	5.1	25.3	15.0	8.7
취약계층 규모(%)	18.7	40.7	100.0	28.2

주) 협동조합 총인원에는 급여보류자가 포함되며, 협동조합 취약계층에는 정보의 제약으로 55세 이상 고령자만 포함하였음

협동조합과 사회적기업 종사자들의 근로일수 및 근로시간은 보통의 전일제 근로자의 주5일, 일일 8시간과 유사한 근로시간을 보이고 있다. 자활기업의 현황자료는 존재하지 않으나 최소 조건(주당 평균 3일 이상(1일 6시간 이상 근로시) 또는 주당 평균 4일 이상의 기간 동안 22시간 이상의 근로)이 존재한다. 임금수준은 자활기업은 81.9~102.7만원 수준으로 낮은 편이며 사회적기업이 112.2만원, 협동조합이 114~177만원 수준으로 나타났다.

〈표 2-23〉 협동조합, 사회적기업 및 자활기업 종사자 고용특성

(단위 : 일, 시간, 만원)

구분	협동조합 (2013)	사회적기업 (2011, 2012)	자활기업 (2012)
근로일수	주당 4.9일	주당 5.1일('12)	-
근로시간	일일 7.7시간	주당 37.8시간('11)	-
임금	114~177	112.2	81.9~102.7

주 1) 협동조합 임금 최소는 비정규직, 최대는 이사장 임금액임

주 2) 자활기업 임금 최소는 수급자, 최대는 차상위 임금액임

주 3) 마을기업은 자료의 제약으로 포함하지 못함

제3장

국외 정책동향 : 유럽의 사회적 경제

1. 사회적 경제 범위와 역할

사회적 경제의 핵심적인 역할을 논의할 때, 가장 중요한 것은 사회적 경제란 무엇인가라는 이해에서 시작된다. 앞에서 언급한 것처럼 사회적 경제에 대한 다양한 정의가 국가별로 존재하기 때문에, 일괄적인 정의를 내리는 것은 여전히 논쟁이 되는 부분이다. 또한 전통적으로 지역을 바탕으로 발달해 온 협동조합과 민간조직(Association)이 사회적 경제의 근간을 이루고 있는 유럽과 비영리부문이 중심을 이루고 있는 미국에서는 사회적 경제에 대한 접근방법에 큰 차이가 존재한다. 또한 최근 유럽(주로 영국)에서 새로운 형태로 등장하고 있는 ‘제3섹터’는 어떻게 사회적 경제라는 개념과 연결해야 하는지에 대한 논의가 지속적으로 존재한다. 즉 제3섹터, 비영리부문, 사회적기업을 어떠한 방식으로 인식해야 하는지에 대한 논의가 발생된다. 앞서 언급한 유럽의 협동조합과 상호공제조합이 시민사회에서 일반적으로 인식되는 법률제도에 의해서 인식되는 하나의 제도라고 한다면(옹호를 중심으로 하는 협동조합 또는 생산과 서비스를 제공하는 협동조합), 이와는 다른 형태인 재단이나 자선단체는 전형적으로 미국식에서 많이 나타나고 있다. 미국의 존스 홉킨스 대학교의 비영리부문 국제비교 연구(The John Hopkins University Comparative Nonprofit Project)에 따르면, 비영리부문은 자발적인 단체들이 이익을 분배하는 것에 초점을 두고 활동하는 것이라고 정의하였다.

가장 큰 특징적인 차이점은 협동조합은 영리를 추구하지만, 미국의 재단이나 자선단체는 영리를 추구하지 않는다는 점이다. 미국에서 비영리부문이라는 개념에

는 이익을 분배하지 않는다는 핵심이 중심에 있다. 즉 기관의 형태는 주로 돈을 지불하거나 서비스를 제공하는 역할을 주로 하고 있다. 이익을 분배하지 않는다는 원칙은 유럽의 협동조합을 근간으로 하는 사회적경제와 가장 큰 차이를 보이는 특징이다. 특정인의 이윤 추구는 금기시하되, 협동조합 방식의 집합적 이익추구는 당연시하는 유럽의 협동조합과 비교하면, 미국의 비영리부문은 확실한 (개념 또는 조직)의 차이를 드러낸다. 이에 따라 유럽의 사회적 경제의 대표적인 요소인 협동조합이 미국의 개념으로 정의하면 비영리부문에 포함되지 않는다.

유럽에서 사회적 경제라는 개념은 전통적으로 협동조합과 민간결사체 이 두 가지의 형태에 초점을 두는 것으로서, 유럽의 접근방법은 구성원들의 욕구를 바탕으로 이를 해결하기 위해서 자발적으로 구성원들이 참여하여 민주적으로 운영되는 점이 있는 것으로, 이는 좀 더 참여와 운영의 과정에 초점을 두고 있다고 한다(Evers and Laville, 2004).

제3섹터의 역사는 국가의 공공서비스가 확대되는 과정과 밀접히 관련되어 있다. 제3섹터(Third Sector)의 개념은 1997년 유럽위원회에서 “제3섹터와 고용(Third system and employment)”이라는 운동을 시작하면서 넓게 인식되기 시작하였다. 이 개념에는 이익 분배에 제한을 두는 거의 모든 기관들을 포함하고 있기 때문에 영어권 국가(주로 미국과 영국)에서 민간 비영리 부문(private non-profit sector)을 묘사할 때 역시 사용되고 있다. 유럽대륙국가 및 다른 지역에서도 사회적경제의 유사용어로 사용되고 있다.

구체적 상황과 정도는 나라마다 다르지만, 대체로 제3섹터는 재화와 서비스를 생산하는 데 역점을 두어 왔기 때문에 일정정도 시장과 관련성이 있을 뿐 아니라, 국가의 행정부처 및 공공정책과의 관계가 지속적으로 증대해 왔다. 유럽사회의 맥락에서는 복지서비스라는 광범한 영역 안에서 여러 섹터들이 시장을 공유하고 상호보완적 관계를 맺는 전통이 있어 왔기 때문에, 자연히 제3섹터는 중간적이고 다원적인 특성이 있다. 따라서 유럽의 제3섹터의 개념은 복지혼합의 일부분으로 이해되는 경향이 강하다(Evers & Laville, 2004). 미국의 비영리부분이 제3섹터와 혼용될 수 있다면 이는 미국에서는 국가실패로 인해 제3섹터가 존재한다는 논리에서 가능하다. 미국은 경제이론을 바탕으로 비영리부문을 정의해왔기 때문에, 국가가 제공하지 못하는 생산과 서비스를 제공하며 국가와 시장 실패를 연결해주는 지점에서 제3섹터가 존재하기 때문에 이는 자연스럽게 비영리부문과 연결된다. 그러나 미국의 제3섹터의 개념에서도 유럽의 정의와 가장 큰 차이점은 공식적이며, 이익을 분배하지 않는 자발적 조직이라는 것이다. 전통적인 협동조합보다는 비영리조직이나 제3섹터를 지칭하는 경향이 있다는 것이다. 그러나 ‘사회적 경제’ 나

‘사회적기업’이라는 용어 대신 각국의 관련법들을 각국의 특성에 따라서 마련하고 있다. 유럽의 모든 나라들은 제3섹터를, 협동조합 등을 지칭하는 ‘사회적 경제’와 유사한 개념으로 보는 데 동의하는 것은 아니지만 적어도 제3섹터를 ‘비영리부문’으로 해석하는 미국적 전통에 대해서는 다른 위치에 선다는 점에서 공통된 입장을 갖는다. 제 3 섹터의 개념에 관한 유럽과 미국의 전통은 각기 다른 문화적, 정치적, 경제적 요소들을 특징으로 갖고 있다(신명호, 2009)

무엇보다 제3섹터 모델은 여러 나라의 국가 모델 사이에서 차이점을 극복하는데 기여할 수 있으며, 최종적으로는 공공의 소유(국가)와 사적소유(시장)라는 두 가지 큰 틀 사이에서 구별할 수 있는 모델로서 의미가 있다(Evers & Laville, 2004).

사회적기업이라는 형태는 최근에 가장 괄목할 만하게 주목을 받고 있으며 사회적기업에 대한 다양한 정의가 존재한다. 학자들 사이에서는 사회적기업을 단순히 정의하는 것을 넘어서서 사회적기업의 발생과 역할에 따른 국가적 맥락을 중시하는 정의가 필요하다는 논의가 있다(Borzaga and Defouny, 2001; Dees, 1998). 사회적기업이라는 개념은 공공문제와 관련된 곳에서부터 기업이나 단체들의 사적 활동을 통해서 그 문제를 해결하고자 하는 데서 시작되었다. 특히 시장에서 혁신을 통해서 사회적으로 이득이 되는 공공재와 서비스를 생산하고 이를 사회문제 해결을 위해서 전달하거나 사회구성원의 욕구를 만족하기 위한 목적에서 이루어지는 경제활동을 말하며, 이는 다른 사적기업과는 달리 이윤을 가장 우선시하지 않는다는 데 최우선의 목표가 있다(OECD, 1999). 이러한 이유로 인하여 사회적기업은 기업가적 능력과 기술과 전반적인 사회경제의 특성들, 예를 들어 공동의 이익을 추구하고 자발적이라는 특성이 결합된 것이다. 따라서 사회적기업은 기존의 협동조합과 민간단체들(Association)이 사회적기업으로 전환하거나 비슷한 형태를 보이고 있기도 하고, 기존의 사적시장에 있던 회사들이 사회적기업으로 전환을 하는 방식도 있다. 따라서 여전히 논쟁은 있지만 사회적기업은 사회적 경제의 하나의 구성요소라기보다는 사회적 경제와 유사개념으로 적용되기도 하며 주로 영어권 국가, 특히 미국에서 이러한 사회적기업가 정신을 강조하는 기업이 많이 등장하고 있다. 따라서 오늘날 사회적기업은 이렇게 다양한 활동들을 포함하고 있는 경우가 많으며 이는 사적인 영역, 공적인 영역의 구별을 넘어서서 이러한 자원들의 결합을 대안적 경제개발의 근간으로 여겨진다(Borzaga and Defouny, 2001; Defourny and Nyssens, 2008).

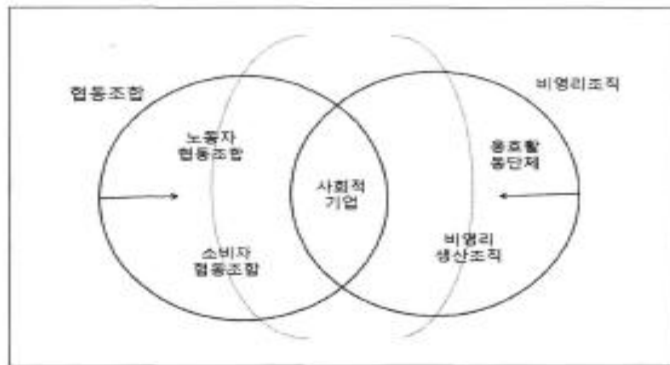
이러한 사회적기업의 정의는 학자마다 다소 차이가 있는데 유럽의 제3섹터 연구네트워크인 EMES(European Research Network in Europe)는 사회적기업의

개념 정리를 다음 9가지 기준으로 내리고 있다. 경제 및 경영의 차원에서는 (1) 재화나 서비스를 생산하고 판매하는 활동을 지속적으로 할 것, (2) 자율성(autonomy)이 높을 것. (3) 재정자립을 위해 경제적 위험을 감수할 것, (4) 최소한의 유급노동이 있을 것, (5) 공동체의 유익을 추구하는 목적이 명확할 것, (6) 욕구나 목적이 같은 집단 혹은 지역사회주민들이 최종 주체가 될 것, (7) 의사결정이 자본의 소유정도에 좌우되지 않을 것, (8) 사업에 관여된 모든 이해관계자들이 참여할 수 있을 것, (9) 이윤배분에 제한이 있어서 이윤을 극대화하지 못하도록 할 것 등이다(Nyssers, 2006; 신명호, 2009 주식에서 재인용). 또한 Defourny & Nyssens(2006)는 사회적기업은 사회적 목적을 지닌 기업을 말하며 공동체를 유익하게 하는 것, 특정 범주의 시민들, 사회적으로 배제된 사람들이 지닌 욕구를 해소한다든지, 취약계층 지역민의 삶의 질을 향상시킨다든지 하는 것을 말한다고 정의하고 있다.

사회적기업은 1990년대부터 유럽과 미국에서 사용되었으나 미국의 사회적기업이 사회적으로 유익한 활동을 하는 영리기업에서부터 본연의 임무를 수행하기 위한 수단으로 상업활동을 하는 비영리단체에 이르기까지 넓은 스펙트럼을 갖는데 반해서, 보통 유럽의 사회적기업은 공익성을 띤 사회적 목적과 운영의 자율성, 사람중심의 의사결정구조, 이윤 배분의 제한 등 규범적 내용을 가지고 정의를 내리는 경향이 있다. 미국과 영국에서 주로 사용하고 있는 사회적기업은 사회적 경제와 매우 가까운 개념이다. 사회적기업은 사회목적이 지역개발에 우선시되어 있거나 또는 사회적 욕구를 충족하는 것에 있다. 이렇게 두 가지 큰 흐름에서 첫 번째 사례는 영국에서 지배적이다. 즉 사회적기업의 형태는 복잡한 기업들이 사회통합적인 경제를 만들기 위해서 발생한 것이다. 두 번째는 미국에서 차용된 개념은 비영리 조직을 설명하는 것으로 사용되며 이는 더욱 시장에 가까운 위치에 있거나 또는 기업가적 성향이 있다(Borzaga and Defouny, 2001). 따라서 영국과 미국의 문맥에서는 사회적기업은 사회적기업가 정신(social entrepreneurship)이 공공의 문제와 시민사회라는 정신과 결합되어 있다고 본다.

사회적기업을 강조하는 것은 유럽에서 뿌리를 내리고 있는 민간결사체(association)의 전환이라는 논리에서 시작된다. 즉, 유럽에서 사회적기업은 취약계층에게 일자리를 제공하며 공동체의 이익을 분배하며 이윤을 창출하는 등의 사회적기업의 활동들과 재정에 초점을 두고 있다. 비영리조직의 경우 기업이라는 의미는 시장 활동을 포함하지 않는다는 점에서 딜레마에 봉착되어 있다. 그러나 많은 학자들이 동의하는 것처럼 사회적기업은 미시적인 관점에서 복지국가를 재정비하거나 지역의 경제를 재건하는 데 있다는 것에 있다.

마지막으로 사회혁신은 사회적 경제의 개념과 아주 밀접하게 관련이 있다. 사회적 경제조직들은 사회혁신이 시장과 정부에서 해결하지 못하는 사회적 욕구를 만족시키고 문제를 해결하는 데 중요한 기능을 할 것이라 생각된다.



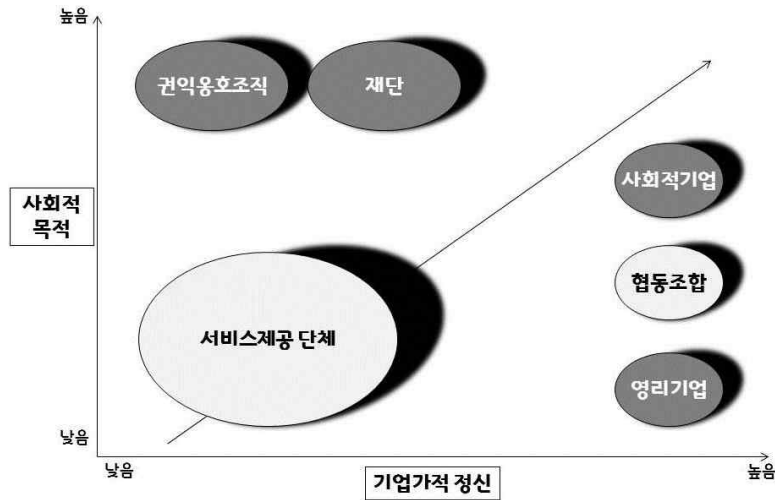
〈그림 3-1〉 사회적기업의 위치(협동조합과 비영리부문)

출처: Borzaga and Defouny, 2001; 신명호에서 재인용

〈그림 3-1〉은 사회적기업이 유럽의 협동조합과 미국의 비영리부문이라는 개념에서 어디에 위치하고 있는지를 제시하고 있다. 첫 번째, 무엇을 판매하고 이익을 어떻게 활용할 것인가에 기준으로 보면 사회적기업은 이익창출을 추구하는 협동조합과 비영리 생산조직 중간에 위치하고 있다. 이는 현대의 이윤추구에 제한을 두며 공동체 발전에 우선적 목적을 두고 있는 유럽의 사회적협동조합과 비슷한 모델이다. 두 번째로, 누구의 이익을 추구하는가라는 기준에서 보면 사회적기업 역시 공동체의 이익과 집단의 이익을 추구하는 전통적인 협동조합의 중간에 위치하고 있다. 예를 들어 전통적 협동조합과 같이 상호이익을 위해서 모인 집단도 있고, 사회문제를 해결을 위한 옹호단체들, 예를 들어 환경단체와 같이 공동체의 이익을 구현하는 보편적 이익을 추구하는 조직이 존재하는데, Defourny는 ‘사회적기업’이란 개념은 이러한 양자를 연결시켜주는 모델이라고 정의하고 있다. 사회적기업은 전통적 협동조합과 비교해 보았을 때, 다양한 이해관계자들을 포괄하는 경향이 있다. 즉 협동조합과 비영리단체 사이에서, 사회적기업은 공동체 전체의 보편적 이익을 지향하는 성격이 강하고, 민간결사단체(Associations)와 관련해서도 경제적 위험을 기꺼이 감수하려는 도전 정신을 강조하고 높이 평가하는 경향이 강하다. 비영리부문에 속한 조직들 중에서도 생산에 관여하는 민간조직은 단

순히 옹호활동을 하는 기구나 후원금을 모금하는 재단에 비해서 사회적기업에 훨씬 가까운 성격을 띠는 것이다(Defourny & Nyssens, 2006). 그러나 이 개념 역시 여전히 모호한 상태로 남아있는데, 사회적 경제가 미국에서는 사회적기업을 포괄하는 넓은 개념(혹은 유사한 개념)으로 이해되고 있지만, 재화와 서비스를 생산하고 이윤을 내고 있는 범위로만 한정할 것인지 또는 모든 비영리조직들까지도 포함할 것인지에 대한 논의가 여전히 존재하기 때문이다(장원봉, 2006).

미국과 유럽에서 사용되는 두 가지의 정의는 (즉 사회적 경제와 비영리 섹터)는 결국 다른 이해(rationales)를 반영하다. 제도와 개념적인 접근은 사회적 경제의 개념을 형성하고 만들어가는 데 기여할 수 있으며, 비영리라는 정의는 조세감면이라는 것에 의존할 수 있다. 물론 두 가지 접근방법이 많은 결함을 야기할 수 있으며, 특정 기관들을 배제하거나 포함하는 이러한 경향은 현장을 고려하지 못하는 경우도 있을 수 있다. 19세기에 도래하여 20세기를 지나면서 사회적 경제는 다양한 형태로 발전되었고 이는 각 국가의 사회, 정치, 경제적 맥락에서 국가별로 독특한 특징을 지니게 되었다. 또한 사회적 경제는 유럽대륙과 앵글로색슨 국가, 예를 들어 영국과 미국 이렇게 두 국가에 따라 다른 방식으로 변화되어 왔다. <그림 3-2>는 미국에서 이야기하는 사회적 경제에 대한 이해를 돕기 위한 것으로 사회적 목적과 기업가적 정신을 두 축으로 하면서 이 틀 속에서 각 기관들이 어떠한 위치를 차지하고 있는지를 보여주는 것이다. 수평축은 기업가 정신이 높고 낮음 정도를 측정하는 것이며, 수직축은 기관들이 사회적 목적을 어느 정도 우선시하느냐에 따른 정도를 측정하고 있는 것이다. 미국에서 언급하고 있는 사회적 기업 형태가 유럽과는 다소 차이를 보이는 큰 특징으로는 바로 기업가적 정신을 강조한다는 데 있다(Borzaga and Defouny, 2001).

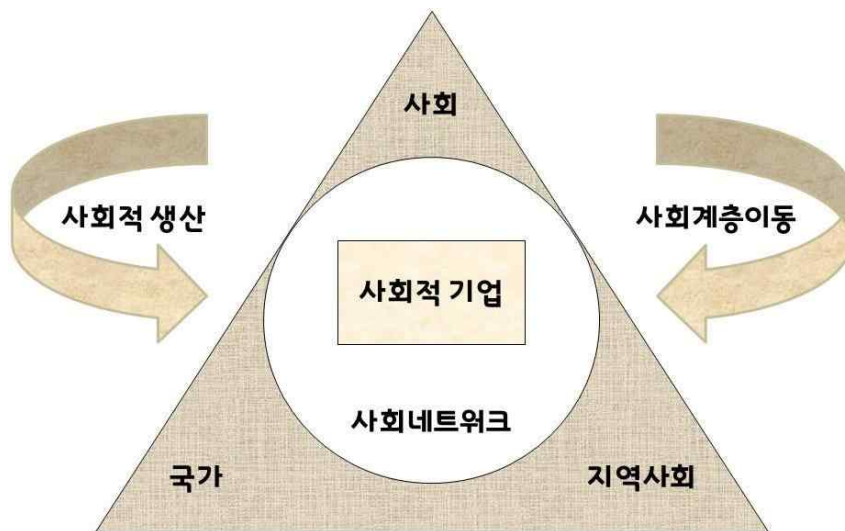


〈그림 3-2〉 미국의 사회적경제 조직의 분류

최근의 경향에 따라서 비영리 기관들은 사회적 목적을 수행하고 기업적인 활동을 하는 쪽으로 강화되어 있다. 또한 민간단체와 재단은 일반적인 목적을 추구하는 동시에 기업적인 활동들도 강화하고 있는 특징이 있다. 그 결과 보다 다양한 서비스들(오른쪽으로 이동)이 제공되고 있다. 협동조합은 조합원들의 공동의 이익 추구에서 보다 사회의 이익추구 쪽으로 이동하고 있으며, 사회적활동을 추구하는 기업의 경우는 이윤추구 생산활동에 주로 초점을 두고 있다. 그럼에도 불구하고 사회와 환경적 문제들이 발생하면서, 기업의 사회적 책임을 강화해야만 하는 압력이 가해지기 때문에 기업의 위치는 〈그림 3-2〉에서 약간 위로 상승하여 협동조합과 유사한 위치를 차지할 것으로 보인다. 기업이 사회적 책임(CSR)을 강화하고, 전사적으로 공공의 이익과 이윤추구를 달성할 수 있는 전략(CSR)을 강화하는 정책이 최근 적용되고 있으므로 역동적으로 이 위치들이 변화될 것으로 기대된다 (Borzaga and Defouny, 2001).

아래 〈그림 3-3〉은 사회적기업이 어떻게 시민들(또는 노동자들)을 사회에 편입시킬 수 있느냐에 대한 개념적 논의이며 이는 첫째, 생산과 소비자 역량강화 운동, 두 번째는 사회운동(social mobilization)을 통한 시민 역량강화로 볼 수 있다. 개념적으로 사회취약성이라는 것은 노동시장정책과 사회이전서비스에 얼마나 배제되어 있느냐와 연결될 수 있다. 특히 복지국가들이 재정적 제약으로 인하여 기존의 제공하였던 복지서비스를 제공하지 못하는 한편, 경제적 위기로 인하여

복지서비스에 대한 소비자들의 욕구는 증가하고 다양화되기 시작하였다. 이러한 수요의 문제를 해결할 수 있는 국가의 능력의 제한을 인식하게 되었고 그러므로 다양하고 복합적인 소규모 집단들의 욕구들을 지역사회에서 해결하고자 하는 움직임이 나타났고 사회통합의 기재로서 사회적기업의 역할이 강화되었다. 특히 남부유럽에서는 대부분의 사회서비스에서 취약계층들이 소외되었기 때문에, 이들의 위치는 더욱 취약해질 수밖에 없었고, 이들을 위한 역량강화와 사회통합 정책이 필요하게 되었다. 따라서 정보부족으로 인하여, 복지서비스와 기회를 알지 못하는 사람들에게 정보를 제공하고, 제도적 장체에 대한 지원을 마련하고자 하는 운동이 시작되었는데 이것이 소비자 역량강화(Consumer empowerment)이다.



〈그림 3-3〉 사회통합을 위한 사회적기업의 역량에 대한 개념표

상대적으로 가족의 생계를 담당하고 있는 남성가구주(breadwinner)에게 넉넉한 소득지원혜택이 있지만 약한 공공서비스 구조를 지니고 있는 이탈리아의 복지국가 형태는 결국 가족이나 교회와 같은 사적지원에 의존하는 비공식적인 사회서비스 관계만을 강화하게 되었으며, 이는 상당수의 사람들이 사회적 안전망 없이 살아간다는 것을 의미한다. 이러한 복지국가 모델을 개편하고자, 사회적 시장(social market)이 만들어졌으며 이는 사회서비스 제공(social service provision)을 시장과 비영리기관이 담당하는 것으로 나뉘었다. 사적시장(기관)의 경우에는 조직화를 하여 사회복지 서비스를 전달하는 자로서의 역할을, 후자는 이러한 서비스를 구매하

는 역할을 국가가 제정한 제도적 틀 속에서 수행하게 되었다(Wistow, et al., 1996).

사회적 시장은 소비자의 역할과 능력을 확대하였는데, 즉 단순히 소비자에게 서비스를 제공하는 것을 넘어서서 다양한 소비자의 욕구를 만족시킬 수 있도록 사회적기업에서 생산과 서비스를 다양하게 제공하였으며, 동시에 소비자 역시 적극적으로 사회서비스 수혜자로서 역할을 담당하였다. 이탈리아에서 사회적기업은 종종 취약한(marginalized) 복지 수혜자와 사회서비스 시스템을 연결해주는 중간 매개체의 역할을 하였으며, 더 다양한 서비스를 제공함으로써 소비자의 욕구와 수요 역시 더 다양해지고 증가되었다. 이는 결국 소비자 만족도, 또는 소비자 특성에 맞추는 복지서비스의 형태로 발전될 수 있을 것이며, 이것에 대한 평가가 시도되고 있다.

시민역량강화는 사회적기업이 기존의 취약한 복지제도에서 소외된 사람들을 어떻게 사회적으로 통합시키는지 대해서 중점적으로 논의되었다. 사회적 생산이라는 차원은 주로 서비스의 공급부분에 초점이 있다면, 소비자 욕구, 사회조직화는 복지서비스의 사각지대에 있던 사람들을 소비자로 인식하고 이들의 욕구가 반영되면서 발생할 수 있는 것으로 수요측면에 초점을 두고 있다. 발생되고 있는 다양한 기제들은 결국 사회계층화의 문제를 풀고, 각종 사회적 문제를 어떻게 소비자 중심에서 풀어갈 수 있는지에 대한 논의의 확장이다(Rubin, 2001).

따라서 사회적기업이 시민사회의 역량강화를 어떠한 방식으로 시행하고 있는지를 평가하기 위해서는 첫째, 사용자의 참여와 옹호(advocacy)이다. 사회적기업은 사용자 참여를 장려하여 복지사각지대 계층이 의사결정에 참여할 수 있도록 돕는 것이다. 따라서 먼저 이러한 계층이 이해관계자로서 의사결정에 참여하고 그들의 관심과 관점을 표현할 수 있는 정도를 측정한다. 두 번째로 옹호는 사회통합과 조직화의 핵심적인 요소이며, 이는 서비스 수혜자들의 집단적 이해를 사회적기업 밖에서 표현하는 정도이다. 즉 복지사각지대 계층에게 미치는 관심과 이슈들을 파악하고 조직할 수 있는 능력으로서 사회적기업은 복지와 시민 사회속에서 그 매개체로서 조정하는 역할을 할 수 있다.

2. 국가별 사회적경제 정책의 특성

유럽위원회(European Economic and Social Committee)에서는 유럽의 사회적 경제에 대한 연구를 실시하면서 유럽 27개 국가들의 학자, 정책입안자들에게 사회적 경제에 대한 인식조사와 제도조사를 실시하였다. <표 3-1>에서는 유럽 각국별 사회적 경제의 개념을 이해하는 수준을 살펴보았다.

<표 3-1> 사회적 경제 개념을 인식하는 수준

	공공기관이 인식하는 수준	사회적 경제의 회사들이 인식하는 수준	학계에서 인식하는 수준
벨기에	*	**	**
프랑스	**	***	**
이탈리아	**	**	**
스페인	***	***	***
스웨덴	**	**	*
독일	*	**	**
영국	*	**	**

(*)는 거의 인식하지 못함, (**)는 보통정도 인식함, (***)는 이해수준이 높은 것을 의미함

출처: The social economy in the European Union(2012), 저자 재구성

사회적 경제라는 개념을 받아들이는 적극성의 정도는 유럽 국가들 사이에도 편차를 나타내고 있다. 여기서 사회적 경제라는 개념은 사회적기업 개념, 비영리 부문, 그리고 제3섹터, 그 외의 기관들과 관련된 개념의 이해정도로 측정하였다. 이 조사에 따르면 유럽국가 내에서 사회적 경제의 개념을 이해하는 수준은 세 개의 집단으로 나뉘볼 수 있다.

첫째, 스페인, 프랑스, 포르투갈, 벨기에에서는 사회적 경제의 개념이 공공기관과 학계, 사회적 경제 운영기관 내에서 모두 폭넓게 인식되고 있다. 특히 앞서 언급한 것처럼 프랑스의 경우는 사회적 개념이 태동된 곳이고, 스페인에서는 2011년에 사회적 경제와 관련된 국가법이 가장 먼저 제정된 곳이다.

둘째, 이탈리아, 스칸디나비아 국가들, 영국의 경우는 사회적 경제라는 개념이 중간수준으로 인식되었다고 볼 수 있다. 이러한 국가들의 경우, 사회적 경제는 비영리부문, 자원봉사기관, 그리고 사회적기업과 같은 의미로 혼용되고 있다. 특히 영국에서는 사회적 경제는 사회적기업을 지원하는 정부의 정책과 동일한 의미로 쓰이고 있다.

셋째, 아직까지 사회적 경제의 개념에 대한 인식이 매우 낮은 국가로는 동유럽 국가들과 네덜란드 정도이다. 이러한 국가들에서는 자원봉사조직, 자선기관들이 사회적 경제보다는 더 넓게 쓰이고 있다고 할 수 있다.

〈표 3-2〉는 사회적 경제와 연관된 용어들에 대한 인식수준을 나타내고 있다. 핀란드, 네덜란드, 스웨덴, 이탈리아의 경우 사회적기업이라는 개념이 폭넓게 인식되어 있다. 핀란드는 2003년 사회적기업법안이 통과되었고 이탈리아는 2005년에 통과되었다. 네덜란드의 경우에도 사회적기업과 관련된 법안이 제안되어 있다. 관련법이 통과된 나라일수록 인식수준이 높은 것으로 나타났다. 비영리부문, 제3섹터, 사회적기업이라는 용어 모두 유럽국가내에서 사회적 경제라는 개념과 혼용되어 사용되고 있으며, 특히 영국과 덴마크의 경우는 비영리 부문과 가까운 용어인 자발적인 부문(voluntary sector)와 비정부부문(non-governmental organization)이 더 자주 사용되고 있다. 프랑스어권 국가들(프랑스, 벨기에, 룩셈부르크 국가들)은 연대경제(solidarity economy)라는 개념이 적극적으로 알려져 있다. 반면 독일권 국가들의 경우에는 일반적 이익 경제(general interest economy)라는 개념이 더 확산되어 있다.

〈표 3-2〉 사회적 경제와 연관된 용어들에 대한 인식수준

	사회적기업	비영리부문	제3섹터
벨기에	**	**	*
핀란드	***	**	***
프랑스	**	**	**
이탈리아	**	***	***
스페인	*	*	**
영국	**	**	***
덴마크	**	***	***
독일	**	**	***
룩셈부르크	*	*	*
네덜란드	***	***	**

출처: The social economy in the European Union(2012), 저자 재구성

〈표 3-3〉은 어떤 제도들이 사회적 경제라는 개념 내에 포함되어 있느냐라는 질문에 대한 응답이다. 이것은 앞에서 질문한 인식수준보다 분류하기에 다소 복잡한 면이 있다. 왜냐하면 앞서 언급한 것처럼, 사회적 경제의 구성요소의 개념들

이 일괄적인 형태로 정의되지 않았기 때문이고 또한 국가별로 그 개념에 대한 이해가 상이하기 때문이다. 여기서 세 가지 주요한 결과가 도출된다. 첫 번째는 국가별로 다양한 구성요소들이 존재한다. 특히 스페인과 이탈리아의 경우 각 국가별로 사회적 경제의 범위에 대한 이해의 폭에 차이가 있는데, 전통적으로 비시장적 요소라고 여겨지는 비영리부문과 사회적협동조합을 어떻게 정의 하느냐에 따라 그 차이가 존재한다. 즉 이 국가들 사이에서는 협동조합 중에서 비즈니스 특성의 조직이 비영리와 같은 의미로 혼용되는 경우도 있다.

두 번째는 사회적 경제에 대해서 잘 알려진 개념을 이해할 수 있는 틀을 도출할 수 있다. 우리가 이미 인식하고 있는 협동조합, 상호공제조직, 민간결사체를 사회적 경제라고 인식하고 있었다. 프랑스와 스페인에서는 사회적 경제에 대한 법적 이해가 높은 나라이다.

세 번째는 협동조합을 사회적 경제라고 인식하고 있는 경향이 높았고 이는 거의 모든 유럽국가에서 일반적인 합의가 있는 것으로 나타났다. 특히 협동조합이나 상호공제조직은 사회적 경제를 인식하는 대표적인 형태로 인식되고 있었고, 민간결사체, 재단, 사회적기업 역시 사회적 경제의 구성요소로 인식되었다.

〈표 3-3〉 사회적 경제의 구성요소 존재

	협동조합 (Cooperative)	상호공제조직 (Mutual societies)	민간결사체 (Associations)	재단 (Foundations)	기타
핀란드	존재	존재	존재	존재	
프랑스	존재	존재	존재	존재	자발적 조직
이탈리아	존재	존재	존재	존재	자발적 조직
스페인	존재	존재	존재	존재	Sociedades Laborales
덴마크	존재	존재	존재	존재	사회적기업
오스트리아	존재	존재	존재	존재	사회적기업
스웨덴	존재	존재	존재	존재	
영국	존재	존재	존재	존재	

출처: The social economy in the European Union(2012)

유럽의 국가들 사이에서 협동조합의 역할과 법률적인 제도에 대한 인식 차이가 발생하고 있다. 유럽위원회의 관점에 의하면 직업창출이라는 목적이 현대 협동조합에서 가장 큰 이슈라고 할 수 있다. 가장 강조되는 점은 바로 새로운 육구

즉 새로운 직업을 제공하는 것이다(Delors, 1993). 이러한 새로운 개념 안에서, 다양한 이해관계자들의 욕구는 협동조합의 법안제정과 새로운 조직을 형성하는 것에 맞춰졌다. 이러한 흐름 속에서 각 국 정부는 법안을 제정하게 되었는데, 사회협동조합법은 1991년 이탈리아에서 제정되었고 2005년에는 사회적기업법 제정까지 확대되었으며, 1991년 스페인에서 협동조합법안이 만들어졌으며, 사회적 목적을 위한 협동조합의 도입법안이 벨기에에서는 1999년, 프랑스에서는 2003년에 지역이익을 위한 협동조합, 2005년에는 영국에서 이러한 협동조합법이 발효되었다.

제도적 분석들은 사회적 경제를 인식할 수 있는 중요한 요소이며 협동조합의 경우에는 로마의 조항 58(Article 58 of the Treaty of Rome)에서 명백하게 정의되었기 때문에, 대부분의 국가들이 법적으로 인식하고 있다. 영국, 체코, 덴마크의 경우는 다른 유럽 국가들과는 달리 협동조합에 대한 법적제도가 부족한 경우이다. 이와 다르게 스페인, 이탈리아, 프랑스 국가들은 다양한 형태의 협동조합법안과 지역별로도 특정의 법안들이 상정되어 있다.

〈표 3-4〉 법적으로 사회적 경제의 요소들을 인식하고 있는지의 여부

국가	협동조합 (Cooperative)	상호공제조직 (Mutual societies)	민간결사체 (Associations)	재단 (Foundations)
벨기에	예	예	예	예
핀란드	예	예	예	예
프랑스	예	예	예	예
영국	중간	중간	예	예
네덜란드	예	예	예	예
스웨덴	예	없음	예	예
체코	중간	없음	예	예

사회적 경제와 관련된 법들은 유럽국가에서 기존의 법안을 수정하거나 또는 새로운 법안을 만드는 형태로 진행되어 왔다. 특히 최근에는 사회적기업과 비영리법인(핀란드는 2003년, 리투아니아는 2004년, 이탈리아는 2005년, 슬로베니아는 2011년, 이탈리아는 1997년)과 관련된 법안이 새롭게 채택되었다. 그럼에도 불구하고 이러한 법안들은 서로 배타적이지 않으며 기존의 것과 겹치는 부분도 상당히 많다. 이것이 바로 사회적 경제라는 개념이 가지는 특징 때문에 발생하는 것이다.

〈표 3-5〉 유럽에서 사회적 경제법의 특정 사례

국가	법안
벨기에	사회적 목적의 사회적기업(Act on Societes a finalite sociale), 1995
이탈리아	사회적기업법, 2006 사회효용을 위한 비영리법, 1997 자발적 조직을 위한 법안, 1991
스페인	노동자 회사법, 1997 장애인을 위한 특정 고용, 1985 통합 사회적기업법, 2001
스웨덴	주택 민간결사체, 1991
핀란드	사회적기업법, 2004 협동조합법, 2001
폴란드	사회적기업법, 2006
슬로바니아	사회적기업법, 2011

사회적협동조합이 가장 활성화된 이탈리아에서는 헌법이 협동조합에 관한 규정을 두고 있을 뿐만 아니라, 사회적협동조합법이 최초로 제정되었고, 협동조합연합회가 활발하게 운영되고 있다. 2005년에는 사회적기업을 인정하는 ‘LEGGE 13 giugno 2005, n.118’을 제정함으로써 폭넓게 사회적 경제를 법적 틀에서 이해하게 되었다. 이탈리아의 사회적협동조합법은 다른 많은 유럽국가에서 모범적으로 채택되어 가고 있다. 사회적협동조합은 유럽의 ‘사회적기업’의 원형으로 인정받고 있으며, 다수의 국가들이 사회적협동조합제도를 모방하고 있다. 포르투갈이 ‘사회적 연대 협동조합’을 도입한 것을 필두로, 1999년에는 스페인과 그리스가 각각 ‘사회적 목적 협동조합’과 ‘유한책임 사회적협동조합’을 채택하였고 2011년에는 스페인이 사회적 경제법안을 제정함으로써 보다 진화하게 되었다.

〈표 3-6〉 사회적기업 또는 사회적 경제의 법률적 인식

국가	법안	법률 종류
스페인	존재	사회적 경제(2011)
그리스	존재	사회적 경제와 사회적기업(2011)
벨기에	존재	사회적 경제(2008, 2012)
핀란드	존재	사회적기업(2003)
리투아니아	존재	사회적기업(2004)
이탈리아	존재	사회적기업(2005)
슬로베니아	존재	사회적기업(2011)
포르투갈	존재	사회적 경제(2012)
폴란드	존재	사회적 경제(2012)
네덜란드	존재	사회적기업(2012)
루마니아	존재	사회적기업(2012)

지난 10년 동안 다양한 유럽국가에서 사회적 경제의 법안을 도입하는 것에 많은 노력을 기울였다. 특히 여전히 개념과 정의, 그리고 법안의 하부요소에 대한 다양한 논의들이 있기는 하다. 사회적 경제의 분야에서는 하부요소에 대한 법률적 정의가 중요하기는 하지만, 여전히 법적 틀 속에서도 사회적기업과 사회적 경제를 정의하는 개념은 폭넓게 사용되고 있다. 스페인과 그리스의 경우는 사회적 경제와 사회적기업이 동시에 사용되고 있다.

유럽의 거대한 범위의 사회적 경제의 변화는 앞서 언급한 것처럼 세계화, 도시화 그리고 탈산업화의 흐름 속에서 노동시장과 가족의 삶을 중요시하는데 새로운 이동 속에서 도래되었다고 할 수 있다. 이러한 변화 속에서 이미 취약계층은 사회 속에서 배제되거나 위협에 처해 있었다. 사회 속에 통합하는 제도적 장치의 부족으로 인하여 많은 수의 사람들이 이미 지역사회 속에서 소외되었다. 이러한 저성장의 기조 하에서 공공서비스를 제공하는 기반의 부재는 결국 적극적인 시민과 유럽의 복지국가 형태를 재구성하자는 논의로 이어졌다(Ferrera and Hemerijck, 2003). 새로운 형태의 협동조합에 대한 욕구와 변화의 역동성은 우선 지역으로부터 나타났다. OECD에 속하는 국가들의 다양한 서비스 영역, 전통적으로 정부가 담당할 것이라고 생각하고 있었으며 많은 일자리를 창출할 수 있는 건강, 교육, 가구 서비스 등의 분야에서는 이러한 인식이 빠른 속도로 커지게 되었다. 이러한

서비스의 중심역할에 있는 활동은 직접적으로 서비스 제공자와 수혜자들 관계에서 이루어질 수 있었기 때문에 동시에 수 만 개의 직업들이 서비스 관련 협동조합에서 창출될 수 있다는 장점이 있었으며 특히 투자자와 정부사이에서 의사소통과 법적절차들이 보이는 물질 자산보다 중요하게 되었다(Evers, 2004).

이러한 논의 안에서 사회적기업은 새로운 제3섹터의 혁신적인 모델로서 등장하게 되었고 이는 다양한 사회적 경제적 목적을 추구하는 새로운 기업가 정신을 바탕으로 하고 있다(Borzaga and Defournay, 2001; Evers, 2004). 우선적인 아동돌봄이나 직업교육, 사회적기업의 경영능력확장, 민주주의적인 구조와 같이 사람들을 위한 서비스를 제공하고 지역사회구성원들의 다양성속에서 결합적(hybrid)인 모델들을 찾아내고 있다(Evers, 2004; Gonzales, 2006). 비록 학자들은 종종 사회적기업이 사회적 조직으로서 가치창출(value-added)의 기능을 높이 사지는 않지만, 대부분의 경우, 경제적으로 소외된 사람들의 문제는 사회적기업을 통해서 상대적으로 경쟁력 있는 생산품을 통해서 경제적 혜택을 가져올 수 있다는 것에 초점을 두고 있다. 최근까지, 이러한 사회적기업이 사회적 자본을 형성하고 축적하는데 어떠한 영향을 미치고 있는가에 대한 연구가 학자들 사이에서 활발하였다(Evers, 2001; Gonzales, 2006). 사회적기업이 취약계층들을 역량을 강화하여 사회경제내로 통합할 수 있다는 점에서 많은 학자들과 정책입안자들이 사회적기업과 사회적협동조합에 관심을 가지고 있는 이유이다. 특히 남부 유럽국가들의 경우 튼튼한 복지국가체계가 있지 못하며 이러한 경제위기 속에서 많은 취약계층들이 발생하였기 때문에, 이들 국가들이 더욱 사회적협동조합과 사회적기업에 대한 관심을 갖고 제도적 틀을 발전시켜왔다. 특히 사회적 배제에 대한 역량강화를 위한 운동이나, 소비자 권익강화운동은 취약계층을 사회 속에 통합하고자 하는 운동이었다. 이탈리아의 사회적협동조합이 가장 대표적인 모델이다. 또한 스웨덴과 같은 스칸디나비아 복지국가의 경우에도, 복지국가의 재편 속에서 소외된 계층들의 사회통합을 위해서 사회적협동조합을 확대하고 있다.

가. 스웨덴

스칸디나비아 국가들은 세계화의 저성장의 기조에서 복지국가를 재편해야 하는 도전에 직면하였고, 이를 타개하기 위해서 전통적인 협동조합에서 전환된 새로운 사회적협동조합 또는 사회적기업이 등장하였다. 이러한 기관들은 1970년대의 문화적 경제적 헤게모니를 버리고, 지역으로 들어가서 지역에서 발생하는 새로운 문제의 해결방안을 찾아보자는 슬로건을 내걸게 되었다(Klausen and Selle,

1996). 1994년 스웨덴에서 1,768개의 국가가 운영하지 않는(non-municipal) 아동센터가 운영 중에 있으며 이 기관들은 전체 아동의 12%를 담당하고 있다. 이들 중 1,020개는 부모협동조합(parents' co-operatives)이며 또한 117개의 노동자협동조합이 이 사업에 참여하고 있다. 이러한 상황 속에서, 협동조합과 민간결사체 모두 존재하는 서비스를 새롭게 재편하고, 무엇보다 사용자의 역할을 확대하는 정책을 시작하였다. 이를 통해서 부모들은 협동조합에 참여하여 그들의 이익에 더욱 집중할 수 있는 체계가 만들어지고, 또한 아이들의 돌봄에 대해서 더욱 관심을 가지고 참여할 수 있게 됨으로써, 소비자의 권익강화와 역량강화가 이루어지고 이러한 문제들이 사회 속에서 통합되어 지역사회와 역량강화를 강화하게 된다. 이러한 정책으로 인하여 정부의 재정제약에도 불구하고 아동돌봄 서비스는 더욱 적극적으로 운영된다. 이러한 흐름 속에서 스웨덴의 경우에도, 지중해 국가의 복지국가 형태와 같은 법적(juridical form) 형태가 만들어졌다. 즉 협동조합은 공공의 영역이 제공하고 운영할 수 없는 서비스를 제공하는 것을 담당하였다.

나. 스페인, 포르투갈

포르투갈에서는 사회적 공동체(social solidarity co-operatives)의 법이 1998년에 통과되었다. 이는 임금을 받는 회원들(salaried members), 서비스 수혜자들 그리고 자발적인 회원들(voluntary members), 마지막으로 상품과 서비스를 제공하는 무급 제공자(non-salaried providers)로 구별되었다. 스페인에서 등장한 사회적협동조합은 포르투갈과 비슷하였으며, 1999년에 사회서비스 협동조합이라는 조항이 첨가되었고 교육, 건강, 그리고 노동시장에의 진입문제들을 제공하였고 시장에서 해결되지 않는 다른 사회적 욕구들을 충족하는 것을 다루고 있다. 지역수준에서 이렇게 혼합된 협동조합의 형태들이 등장하였다.

협동조합의 확대는 협동조합 설립과 운영과 관련된 법의 도입으로 인해 탄력을 받게 되었으며 이는 전통적으로 인정되고 있는 동질적인 형태에서부터 다양한 이해관계자들의 의사결정에 참여할 수 있는 것까지 다양성을 보이게 되었다.

다. 독일, 오스트리아

독일과 오스트리아는 자조조직(self-help)이라는 용어로서 이러한 협동조합이 시작되었으며 관련된 사람들을 역량강화 시키는 것에 많은 노력을 쏟았다. 이 형태는 세 가지의 세부 항목으로 나뉘지며, 그룹 내부에서 스스로의 문제를 해결하고자 하는 모임과 그룹 밖에서 특정 집단의 문제를 해결하고자 하는 접근방식에

따라서 구별되었다. 독일에는 약 7만 여 개의 단체들이 있었으며 이것들 중 절반은 제3섹터의 부분으로 인식되고, 약 2백 6십만 명의 사람들이 관련되어 있었다. 특히 1980년대 보건분야와 사회운동이 활발해지면서 5명에서부터 수 천 명이 가입된 단체들이 보건분야에서만 급속도로 많아졌다. 독일의 경우에는 특히 보건서비스에서 소외되어 있는 계층들이 이러한 협동조합을 통해서 서비스를 받을 수 있었으며 스스로의 권리를 주장하는 기회를 얻게 되었다. 특히 공공분야에서 서비스 관료제의 비판이 뿌리 깊어지면서 대규모 자선단체들에 대한 비판으로 인하여 새롭게 지역주민이 자발적이고 스스로의 욕구를 충족시킬 수 있는 단체들이 대거 등장하게 되었다.

라. 캐나다

유럽과 캐나다에서 사회적 경제의 수립방향은 비슷할 수 있으나 역사적인 배경과 궤도(trjectories)에 따라서 그 방향은 다르다. 첫 번째는 유럽과 달리 캐나다에서는 사회적 안전을 위한 상호원조 조직의 역할은 약하나 몇 개의 법적 형태들이 존재하기는 하다. 두 번째로 협동조합은 경제발전 특히 농업분야와 저축 분야에서 중요한 역할을 하고 있다. 세 번째로 퀘벡의 협동조합은 중요한 정치적 문화적 역할을 담당하고 있으며, 이는 불어를 사용하는 문화 유지에 큰 도움이 되고 있다.

사회적 경제의 개념은 최근까지 퀘벡지역에서는 조합적인 회사(Collective enterprise)를 의미하는 것이었다. 캐나다의 대부분 지역에서는 지역경제발전이 사회적 경제의 가치를 의미하는 것으로 혼용되었다. 캐나다 정부에서는 사회적 경제를 지원하기 위해서 2004년도에 사회적 경제 개발 지원정책을 발표하고 캐나다 1억 달러를 사회적 경제 이니셔티브로 지원하였고, 3천만 달러를 사회적기업 투자지원금으로 지원하였다. 또한 1,500만 달러는 연구를 위해, 1,700만 달러는 역량강화를 위해 지원하였다. 이러한 적극적인 정책적 지원으로 인해 오랜 기간 동안 시민사회성장과 더불어 발달된 사회적 경제의 형태가 캐나다에서도 정착될 수 있었다. 특히 공공이나 민간 부문과는 분리된 ‘사회적 경제 이니셔티브’는 제3섹터와 비슷하게 공공과 민간이 실패한 분야를 지원하고 해결하고자 하는 목표가 있었다(OECD, 1999). 현재 캐나다 정부는 사회적 경제의 직접적 개입은 하지 않고 있으며 연방정부가 2004년부터 이 역할을 위임받아서 지역을 바탕으로 하는 활동을 활발히 시작하고 있다.

복지국가가 해결할 수 없었던 욕구들과 새로운 문제들을 해결하고자 하는 사

회적 경제는 취약한 사람들을 노동시장에 통합하는 것과 결합되어 캐나다에서 정책적으로 성공하게 되었다. 특히 농촌과 도시 노동자의 문제들을 해결하는 것이 시급하였고, 시민, 산업, 지역사회와 통합적으로 이러한 문제를 극복하고자 하는 노력이 사회적 경제라는 틀 속에서 태동하게 되었다. 1970년대부터 지속가능한 발전과 삶의 질의 문제가 20년 동안 캐나다 사회의 중요한 문제가 되었고, 사회적 경제의 새로운 도래는 결국 1980년 초에 이러한 문제의 심각성을 해결하고 국제화로 인한 시장의 불완전성과 경제의 어려움을 타개하고자 하는 노력과 맞물리면서 태동되었다. 이러한 노력은 복지국가의 위기와 재편성의 논의까지 확대되었고 어떻게 하면 사회적 경제에서 이러한 변화를 해결할 수 있을까라는 문제가 논의되기 시작하였다. 특히 이러한 사회적 문제로 영향을 받는 집단과 시민단체 및 지역사회들이 적극적으로 고민하게 되었고 국가와 시장을 연결하여 이러한 문제를 통합적으로 풀어갈 수 있는 사회적 경제가 유럽과 마찬가지로 새롭게 시작하게 되었다.

〈표 3-7〉 캐나다 퀘벡지역에서 사회적 경제 조직과 기업의 4가지 구성 분류

욕구와 기회	사회적 경제(긴급한 사회문제를 해결하고자 함)	사회적 경제 (새로운 기회에 대응하고자 함)
비시장적인 분야의 사회적 경제	노숙자를 위한 쉼터 학교 중단자들을 위한 통	아동보육 환경문제
시장기반의 사회적 경제	지역기반의 투자자금 비즈니스 훈련	사회적기업 노동자 협동조합 유기농 농업 및 생산품 판

〈표 3-7〉에서 알 수 있듯이, 퀘벡에서는 두 가지 분야에서 새로운 사회적 경제의 흐름이 제기되었다. 첫 번째는 빈곤과의 싸움과 같은 사회적 문제들을 포괄하고자 하는 흐름과 다른 하나는 노동시장에서 배제되는 문제를 해결하고 소득을 창출하고자 하는 노력이었다. 두 분야 모두 앞에 언급한 4가지 형태의 사회적 경제 조직으로 나눌 수 있다. 비시장적 요소는 주로 지역개발이나 문화유산을 관리하는등과 같은 노력과 연관이 되었으며, 시장적 틀로 이야기할 수 있는 분야는 주로 경제발전과 관련된 분야이다. 이것은 또한 비시장적 분야는 비영리 협동조합과 밀접하게 관련이 있으며, 반면에 시장적 요소는 비영리조직과 관련이 될 수 있다고 한다. 시장에서 유래된 사회적 경제는 (이는 미국에서 사회적기업) 결국 사회문제를 해결하고 이익을 창출하는 목적을 지니게 되었고, 비시장적 기반으로 출발한 비영리 협동조합은 국가로부터 자원과 재정지원을 받게 되었다. 2003년

기준으로 캐나다에서 협동조합과 상호공제조합은 77,708명을 고용하고 7,318,359명의 조합원을 확보하였다. 협동조합과 상호공제조합의 수는 2,774개이다.

기본적으로 기관들은 사회적 경제의 부분으로서 법적 정체성과 가치 및 원칙을 이해하는 것이 필수적이다. 사회적 경제조직은 재화를 생산하거나 서비스를 제공하고, 명백하게 공공의 이익을 따라야만 한다. 운영은 국가나 민간분야와는 독립되며, 사회적 경제는 시민의 자발적인 조직에 의해서 경영되는 것으로 정의된다(Dressen, 2001). 퀘벡에서 사회적 경제의 개념은 다음과 같다. 첫째, 조합원들에게 궁극적으로 서비스를 제공하는 것, 둘째, 자율적인 운영이 이루어지며, 세 번째는 민주적인 의사결정과정, 네 번째는 사람을 자본보다 우선시하는 것, 마지막으로 참여와 책임감을 공동으로 가지는 것이다. 이 평가 가이드라인은 궁극적으로 사회의 효용을 최우선으로 하는 서비스와 재화가 제공되며, 이것은 정부와 민간의 부족함을 보조해주고, 지역중심의 발전과 경제활동을 연계해주며, 지역의 사회적, 경제적 효과를 가져다 줄 수 있는 것에 초점을 두어야 한다고 한다(Laville, 1999). 어떠한 방식으로 경제활동을 할 것인가에 대해서는 조직의 민주성, 사회와 조합원이 소유권을 지니며, 지속가능한 직업을 창출하고, 노동자의 권리를 보호하고, 시민의식을 향상시키며 지속가능한 개발을 향해가는 것이다.

마. 이탈리아

이탈리아에서 사회적협동조합은 1970년에 많은 지역에서 등장하였으며 특히 공공재원으로는 실업문제를 해소하거나 직업을 창출하고 또는 지역의 개인들의 욕구에 맞는 서비스를 제공하는 것을 충족시키지 못했기 때문이다. 따라서 이러한 협동조합의 형태는 빠른 속도로 성장하였으며 2004년까지 7,100개의 협동조합은 267,000명을 포함하여, 223,000명의 소득자들을 포함하고 있으며 31,000명의 자원봉사자들이 각종 사회서비스를 제공하고 있다. 그러므로 만약 이탈리아에서 사회적 경제가 다른 국가보다 더 실체적이고 중요한 역할을 담당하지 않았다면 교육이나 건강과 같은 분야에서 배제되는 사람들이 더욱 증가하였을 것이고, 국가가 각종 공공서비스 제공에 실패하였을 것이다(Gonzales, 2006). 최근에 협동조합의 역동적인 활동을 여기서 사회적 공동화 및 연대(social solidarity)가 중요하다. 이탈리아의 협동조합은 사회적기업의 중요한 형태로서 최근에 많은 관심을 받고 있으며 이탈리아 북부 롬바르디아 지역에서 사회통합서비스를 제공하는 사회적협동조합의 예를 통해서 살펴보도록 하겠다. 북부 이탈리아 지역의 140개

의 사회적협동조합은 사회적협동조합의 능력(capacity)을 통해서 지역에서 서비스에 배제된 자들에게 서비스를 제공하고, 통합하며, 역량강화에 성공한 중요한 사례이며, 이러한 잠재력은 미래에 지역사회의 자본과 역량을 증대할 수 있는 중요한 모델이 될 수 있을 것이다. 이탈리아 협동조합의 실증적인 부분에 초점을 맞추자면, 첫째, 이탈리아가 직면한 현시대에는 도전은 다른 국가들도 마찬가지로 경험할 수 있는 것이다. 특히 다른 국가들과 마찬가지로, 이탈리아의 복지 국가는 전통적으로 자선을 바탕으로 하는 빈곤한 자를 지원하는 사회 보조(social assistance)의 특성을 보이는 복지국가가의 형태였으며 여기 상대적으로 넉넉한 연금과 가족에서 가장(bread-winner)과 밀접하게 관련된 노동시장 정책이 묶여진 형태이다(Ferrera, 1996). 이러한 요소들을 통해서 노동시장 분절론 즉, 노동조합이나 어떤 형태의 조직 안에 가입된 내부자(insider)는 높은 임금과 관대한 보험정책에 가입되어 있으며, 그렇지 못한 비정규직 노동자나 외부자들(outsider)은 더욱 소외되고 각종 사회보장을 받지 못하여 더 취약하게 되는 상태가 발생하게 되었다. 따라서 조합원들에게 공평한 원칙과 의사결정의 민주적인 원칙을 추구하는 사회적협동조합은 노동자들을 협동조합이라는 틀 속에서 공평하게 대우하고, 사회 속으로 통합할 수 있도록 도와주는 역할을 하게 되었다.

이탈리아가 사회통합의 문제를 해결할 수 있도록 사회적기업으로 관심을 받는 이유는 이러한 내부적인 문제들을 해소하기 위해서 사회적기업을 통해서 복지국가를 재정비(recalibrate)하고 있는 시도 때문이다. 이로 인하여 사회적 경제적 근본으로 제3섹터가 강화되고 있다. 이것은 많은 국가들이 비슷한 형태로 따라가기 때문에 중요하다. 이탈리아는 첫 번째로 사회적기업에 대한 법적형태(juridical basis)를 만든 유럽국가이다. 1991년에 이탈리아에서 사회적협동조합과 관련된 법안을 제정하였으며, 전문에서 지역의 이익을 추구하여 주민들의 사회통합을 목적으로 한다고 밝히고 있다. 2000년에는 지방자치단체가 사회적협동조합의 권한을 위임받아 공공서비스를 생산하고, 경영 그리고 전달할 수 있도록 법안을 재정비하였다.

사회적기업은 국가, 사회, 그리고 경제라는 전통적인 영역의 범위가 희미해지면서 발생되었으며 이는 결국 복지국가 관계망에서 공공, 사적, 그리고 제3섹터를 구성하고 연결하는 중요한 역할을 하게 되면서 더욱 관심을 받고 있다. 개념적으로 사회적으로 취약하다는 것은 노동시장 정책의 변화와 소득보장정책과 밀접하게 관련이 있다. 그러나 정부가 노동시장에서 배제된 노동자의 소득보장과 창출의 역할을 전부 수행하기에는 한계가 있다는 것이 인식되고 또한 지역에서 다양한 노동자의 욕구를 만족시키는 것이 불가능함에 따라서 이들을 다시 사회 속에

편입(inclusion)하는 새로운 정책이 필요하게 되었다.

3. 사회적 경제의 고용성과

괜찮은 일자리와 관련하여 국제노동기구(ILO)에서는 사회적기업의 고용창출, 일에 대한 권리, 사회에서의 안전, 사회적 담론을 근거로 접근하며 특히 사회적기업은 지역수준에 괜찮은 일자리 창출과 밀접하게 연관이 되어 있다고 한다. 괜찮은 일자리라는 개념은 고용과 소득을 지속적으로 보장한다는 점에서 사회적기업에서 중요하게 짚고 넘어가야 한다. 역사적인 관점에서 사회적 경제는 괜찮은 일 자리를 창출하는 데 중요한 역할을 담당하였다. 현대 복지제도의 발달로 인해, 1980년대까지 사회적 경제의 역할은 가장 취약한 계층의 어려움을 이해하고 지원해주고 이들의 취약성을 해소해주는 역할을 담당하게 되었다. 물론 복지국가의 해체 논의와 더불어 다시 사회적기업이 복지국가의 역할을 담당할 수 있는 하나의 대안으로 이야기되고 있기는 하지만 기본적으로 사회적기업은 취약계층의 경제적 취약성을 해소해주는 역할로 시작되었다. 그러나 사회적 경제의 재등장과 전통적인 복지국가의 전환으로 인하여 점차 사회적기업이 취약계층의 일자리와 사회서비스 전달자로서의 역할이 다시 주목받고 있다(Borzaga and Defourny, 2001).

역사적으로 사회적기업은 가장 취약한, 즉 의사결정에서 힘이 없는 이해관계자들의 이익을 대변하거나 증진시켜주는 역할을 담당하였다. 유럽연구네트워크(EMES, European Research Network)는 이러한 환경 하에서 사회적기업의 역할을 정의하였는데, 사회적기업은 기업가적 역동성을 특징으로 하며, 사회문제에 대한 이해를 통해서 사회서비스 분야에서 사회적 목적을 추구하는 것을 말한다고 언급하였다(Borzaga and Defourny, 2001). 따라서 앞장에서 언급한 것처럼, 사회적 기업은 협동조합과는 다르게 기업가적 특성과 역동성을 바탕으로 하여 지역사회의 문제를 해결하고 소득을 창출하며, 취약계층에서 사회서비스를 생산하고 제공하는 역할을 할 수 있다.

국제노동기구(ILO)는 사회적기업을 아래와 같이 정의하였다. 첫째, 우선적인 사회적 목적을 제시하였고 이를 명백하게 목적과 활동에 명시하여야 한다. 이것은 사회적기업이 전통적인 비즈니스 기업과 차별되는 명확한 요소이다. 둘째, 재화 또는 서비스를 생산하고 소득과 관련된 실체적인 활동을 해야 한다. 이것은 사회적기업이 비영리기관이나 자선단체와 구별되는 명확한 특징이다. 전통적으로 비영리기관은 소득창출을 위한 일을 수행하지 않았기 때문이다. 넷째, 독립적이어

야 한다. 이것은 전통적으로 공공분야의 특징과 가장 큰 차이점으로서 사회적기업이 공공분야에 포함되지 않는다는 것을 말한다. 다섯째, 이해관계자의 책임감(accountability)을 강조한다. 이를 통해서 수혜자와 참여자들은 사회적 목적이 제대로 수행되었는지를 평가할 수 있다(ILO, 2011). 이에 따라서 사회적기업은 이러한 원칙을 바탕으로 직업창출과 노동의 권리, 괜찮은 일자리에 대한 사회적 인식을 높여야 하는 역할을 담당해야 한다고 제시되었다. 사회적협동조합(여기서는 사회적기업)이 가장 활발한 이탈리아가 괜찮은 일자리 정책을 가장 잘 수행하는 대표적인 사례이다.

이탈리아의 사회적협동조합은 주로 노동시장에서 배제된 사람들에게 일자리를 제공하거나 개인을 위한 서비스를 제공하는 기능을 수행하였는데, 특히 고용효과는 급속할 만큼 증대되었다. 2004년에 7,100개의 사회적협동조합은 4년만인 2008년에 13,923개로 증가하여 전체 협동조합의 19.5%를 차지하였으며, 이러한 협동조합은 약 34만명의 노동자들을 고용하였다. 이들 중 약 4만 5천명이 취약계층 노동자였으며 그 중 7%인 3천명은 장애인 고용자였다. 이러한 사회적협동조합은 사회복지 서비스의 약 50%를 담당하고 있었으며, 화폐가치로 환산하면 약 9십억의 가치인 것으로 나타났다. 이러한 현격한 발전은 정부의 사회적기업의 법안 채택 노력으로 더욱 활기를 띠게 되었다. <표 3-8>은 이탈리아에서 사회적경제를 구성하는 기관들의 2008년도 고용창출효과를 제시한 표이다.

〈표 3-8〉 이탈리아에서 사회적 경제 단체의 고용창출 효과(2008)

협동조합 또는 비슷한 형태의 기관	고용창출 효과(2008년)	민간결사체 또는 재단	고용창출효과 (2008년)
농업협동조합 (Agricultural cooperatives)	68,842개 직업 804,203 회원 7,468개 회사	자발적 조직	867,749개 직업 21,021개 단체
협동조합은행 (Cooperative banks)	29,418개 직업 1,063,913명 회원 432개 회사	사회혁신단체	48,480개의 직업 141개 단체
서비스 협동조합 (Service cooperatives)	775,905개 직업 33,217 회사	재단	156,251개 직업 4,720 단체
빌딩 협동조합 (Building cooperatives)	80,474개 직업 13,712개 회사	NGOs	27,149개 직업 239개 단체
소비자 중심 협동조합 (Consumer-commerce cooperatives)	103,335개 직업 7,758,552명 회원 5,608개 단체		
산업 협동조합 (Industry cooperatives)	75,407개 직업 5,137개 회사		
미분류	26,999개의 직업 6,000개의 회사		
전체	1,128,381 개의 직업 71,578회사 12,293,202회원		1,099,629개 직업 26,121개 단체 899,309명 자원봉사자

출처: Euricse, Legacoop and Confocooperative, The Social Economy in the EU(2008)

이탈리아의 사례를 통해서 어떻게 사회적기업이 괜찮은 일자리 창출에 이득을 가져올 수 있는지 배울 수 있다. 역사적으로 이탈리아 사회적협동조합의 발전은 전통적인 가족중심 문화와 잔여적인 복지국가 체계와 연관이 있다. 복지국가의 위기를 통해서 발생하는 각종 사회문제들을 해결하기 위해 사회적협동조합이 등장하게 되었다. 또한 정부의 적극적인 지원역시 사회적협동조합을 확대하는데 주요한 역할을 하였다. ILO(2011)에 따르면 이탈리아의 다음과 같은 특징으로 인하여 사회적기업의 고용창출 효과가 증대되었다고 한다. 첫째, 이탈리아는 사회적기업의 개념을 초기에 사용, 둘째, 이탈리아에서는 역사적으로 사회적기업과 관련된 가치가 있었으며, 셋째, 사회적기업 가능성에 대한 연구와 데이터 확보가 용이했으며, 마지막으로 이탈리아 정부의 전폭적인 제도와 규범적 지지가 있었다.

이탈리아에서는 1970년대 사회적기업이 처음으로 등장하였고 이는 주로 자원

봉사자들의 소규모 모임이거나 공공서비스를 제공하는 노동자들의 모임에서 시작하였다. 후에 이러한 형태는 지역사회 서비스를 제공하는 역할을 담당하면서 사회적기업의 형태를 띠게 되었다. 특히 1975년 오일 위기 이후 경제침체로 인한 높은 실업률이 발생하고 동시에 고령노동자들의 노동시장에서 배제되기 시작하면서 이들을 다시 노동시장에 통합하고 일자리를 창출하는 것에 관심이 쏠아졌다. 노동시장 재통합정책과 더불어 사회적기업의 역할이 증대되었고 1991년 사회적협동조합법이 제정되면서 사회적협동조합을 위한 지역사회의 역량강화가 강화되었다.

사회적협동조합법에 따르면 사회복지와 교육서비스를 제공하고 관리하는 A유형 사회적협동조합과 농업, 산업 등의 활동을 통해서 취약노동자를 고용하고자 하는 B유형의 사회적협동조합형태가 존재한다. 주로 A유형은 비록 사회복지서비스를 제공하기는 하나 기업가적 성격에 가까운 것이며 B유형은 장애인노동자 연합등과 같이 최소한 30%의 취약노동자를 고용해한다는 규정처럼 좀 더 실업문제를 해결하고자 하는데 목적이 있는 형태이다. 특히 B유형은 여성노동자의 실업비율을 해결하는 데 시작한 것처럼 현재 사회적협동조합의 80%가 여성노동자이며 유연한 일자리를 동시에 제공하고 있다. 또한 사회적협동조합의 고용자들은 높은 내적동기를 가지고 일하고 있다. 사회적협동조합은 사회, 교육서비스를 제공하는 A유형이 가장 많고, 취약계층을 고용하여 상품과 서비스를 생산하는 B유형은 절반정도이다.

또한 전체 유럽국가 27개국(EU-27)에 따르면, 207,000개의 협동조합이 2009년에 활동하였다. 그러한 협동조합은 직접적으로 5백만명의 사람들에게 일자리를 제공하였으며, 보건과 사회복지분야에서 1억 2천만명의 사람들을 담당하고 있으며, 상호공제사회는 23%의 시장을 차지하고 있다(cooperative Europe and CIRIEC, 2006). 2010년 기준으로 민간결사체는 8백만 명의 사람들을 고용하고 있으며 이는 유럽연합에서 약 4%의 GDP를 차지하는 수준이었다.

먼저 고용창출에 대한 유럽국가의 통계를 살펴보면 이탈리아의 경우 사회적경제에서 고용창출 비율이 9.74%, 스웨덴의 경우는 전체 고용창출에서 11.16%를 차지하고 있다. 스웨덴의 고용창출이 높은 비중을 차지하는 것은 보육협동조합의 역할이 크기 때문이다. 전통적인 가족구조가 붕괴하면서, 고령화와 저출산의 위험을 경험한 스웨덴 정부는 ‘국민의 집’으로 표현되는 정책을 추구하였다. 즉 아동돌봄 서비스를 지역의 협동조합에서부터 시작하게 되었고 더불어 여성취업을 역시 상승하였다.

〈표 3-9〉 사회적 경제 구성요소들의 고용인력(2009-2010)

국가	협동조합 (Cooperative)	상호공제조직 (Mutual societies)	민간결사체 (Associations)	전체
벨기에	13,547	11,974	437,020	462,541
핀란드	94,100	8,500	84,600	187,200
프랑스	320,822	128,710	1,869,012	2,318,544
이탈리아	1,128,381	n.a	1,099,629	2,228,010
스페인	646,397	8,700	588,056	1,243,153
스웨덴	178,826	15,825	314,568	2507,209
영국	236,000	50,000	1,347,000	1,633,000

〈표 3-10〉 사회적 경제 구성요소들의 고용비율(2009-2010)

국가	사회적 경제에서 고용	전체고용	고용비
벨기에	462.54	4,488.70	10.30%
핀란드	187.2	2,447.50	7.65%
프랑스	2,318.54	25,692.30	9.02%
이탈리아	2,228.01	22,872.30	9.74%
스페인	1,243.15	18,456.50	6.74%
스웨덴	507.21	4,545.80	11.16%
영국	1,633.00	28,941.50	5.64%

또한 2002년도 수준과 비교해본 결과, 사회적 경제에서 고용창출 비율이 스웨덴의 경우 146.6%정도로 상승하였고 <표 3-11>에 따르면 사회적 경제가 활발히 이루어진다고 생각되는 국가에서 모두 고용비율이 증가하였다.

〈표 3-11〉 사회적 경제 고용비율의 변화(2002/2003-2009/2010)

국가	사회적 경제에서 고용		고용비율의 변화
	2002/2003	2008/2009	
벨기에	260,145	233,528	65.42%
핀란드	173,397	187,200	6.73%
프랑스	1,989,150	2,318,544	16.79%
이탈리아	1,366,413	2,228,010	66.72%
스페인	872,214	1,243,153	42.53%
스웨덴	205,697	507,209	146.58%
영국	1,711,276	1,633,000	-4.57%

결론적으로 계량적인 부분을 보여주는 것 외에도, 최근에 사회적 경제는 새로운 사회적 문제를 해결할 수 있도록 효과적으로 기여하는 방법을 모색하는 것과 더불어 지역성장의 지속가능성을 위한 기관의 역량을 강화하고, 부의 재분배를 통한 소득분배 문제를 해결할 수 있는 능력을 키우고, 사회적 욕구에 많은 다양한 경제활동을 제공하고, 노동시장의 불균형을 해결할 수 있는 제도의 설립과 역량강화에 초점을 두고 있다.

제4장

사회적 경제조직의 성과

- 사회적기업을 중심으로 -

1. 한국의 사회적 경제조직

한국의 사회적 경제조직은 협동조합들 가운데에서 사회적 목적, 자율성 및 민주적 의사결정 등과 같은 규범적 원리 등을 충족시키지 못하는 소수를 제외한 대부분의 협동조합과, 비영리 민간단체들 중에서 생산, 교환, 분배, 소비 등과 같은 경제활동과 관련이 없는 단체들을 제외한 NGO들을 모두 포괄하는 개념으로서 사회적기업도 포함하고 있다(신명호, 2009). 사회적기업이 공동체의 이익과 같은 사회적 가치를 실현하기 위해 재화나 서비스를 생산하는 조직이라고 볼 때, 사회적 경제는 그와 같은 사회적 가치를 실현하기 위한 화폐적·비화폐적 자원의 생산, 교환, 분배, 소비하는 조직들로 구성된 하나의 부문이라고 볼 수 있다. 따라서 한국의 사회적 경제조직의 범위에는 사회적기업, 사회적협동조합, 자활기업(자활공동체), 마을기업, 생활협동조합, 의료생활협동조합 등이 포함된다.

특히, 한국의 사회적 경제조직은 1980년대 후반기 생활협동조합이 생겨난 이후로 노동자협동조합, 자활공동체, 사회적기업, 사회적협동조합 등의 조직형태가 일반경제조직의 대안으로 등장하였다. 한국의 사회적 경제조직 분류는 노대명(2007), 엄형식(2008), 신명호(2009)의 분류가 대표적이다. 특히, 노대명(2007)은 공공지원형 일자리 사업, 공공지원형 사회적기업, 민간지원기관, 사회적 경제조직 등 4가지 유형으로 구분하여 설명하고 있으나 한국의 사회적 경제 관련 조직들을 정리해보면 대체적으로 다음의 <표 4-1>과 같이 나타낼 수 있다.

〈표 4-1〉 사회적 경제 관련 조직

조직		정의
협동조합	일반 협동조합	공동소유와 민주적으로 운영되는 사업체를 통해 경제·사회·문화적 욕구와 염원을 충족시키기 위해 자발적으로 결합한 사람들의 자율적인 결사체
	사회적협동조합	취약계층의 고용창출이나 취약계층에 대한 사회서비스를 목적으로 설립된 비영리 협동조합, 사회적기업의 모태
사회적기업	일반 사회적기업	사회적 목적을 추구한다는 점에서 사회적협동조합과 같지만 사회적협동조합이 비영리인 반면에 사회적기업은 영리를 추구함
	사회벤처	창의와 혁신을 바탕으로 거둔 수익으로 취약계층에게 사회서비스나 일자리를 제공하는 등 사회문제를 해결하려는 진취적 사회적기업
	사회적회사	사회적기업의 또 다른 형태인 사회적 회사(Social Firm)은 장애나 기타 이유로 고용조건이 취약점을 가지고 있는 사람들의 일할 권리를 보장하기 위해 이들의 고용에 초점을 맞춰 설립된 사회적 경제조직
	예비사회적기업	사회적기업의 대체적인 요건을 갖추고 있으나, 수익구조 등 법상 인증요건의 일부를 충족하지 못하고 있는 곳을 지방자치단체장이 지정한 기업(조직)이 장차 요건을 보완하는 등으로 향후 사회적기업으로 전환이 가능한 조직
커뮤니티 비즈니스사업		주민이 주체가 되어 지역의 문제를 지역의 인적·물적 자원을 활용하여 기업방식으로 해결하는 활동 또는 사업
마을기업		지역공동체에 산재해 있는 각종 특화자원(향토, 문화, 자연자원 등)을 활용하여 주민주도로 지역문제를 해결하고 안정적인 소득과 일자리를 창출하기 위한 마을단위의 기업
농어촌공동체기업		지역주민 또는 귀촌인력이 자발적으로 농어촌공동회사를 조직해 커뮤니티 비즈니스의 사업 영역 중 농어촌과 관련된 사업을 수행

출처: 최석현 외(2012), p. 4; 사회적기업 육성 지원을 위한 조례·규칙 재구성.

한국의 사회적 경제조직은 사회적 서비스 제공, 고용창출과 사회적 배제 극복, 지역사회 내의 사회자본 형성 등과 같은 역할을 수행하고 있다(송두범 외, 2012). 즉, 저출산·고령화로 인한 사회문제가 심각해지면서 사회 취약계층에 대한 사회적 서비스의 확대가 필요하게 되자 민간기업에 비해 사적인 이윤추구를 위해 서비스의 질을 희생시킬 가능성이 상대적으로 적은 사회적 경제조직의 사회적 서비스 제공 기능은 이윤창출과 동시에 소비자, 지역공동체, 생산자의 이익을 추구한다는 측면에서 더욱 더 중요한 관심을 불러일으키게 되었다(이인재, 2009; 송두범 외, 2012).

뿐만 아니라 1998년 경제위기 이후 실업과 빈곤문제 해결과정에서 사회적 경제조직은 참여근로자에게 정기적인 급여 제공, 정규직 형태의 고용을 통한 근로의 지속가능성 제공, 심리적 안정감, 사회활동에 참여하고 있다는 정체감 등을 제공함으로써 빈곤과 실업문제 해결 및 사회적 배제를 극복하는 수단을 제공해주고 있다.

더 나아가 최근의 경제위기로 인한 실업, 비정규직 노동, 범죄율 증가 등은 사회적 공동체의 중요성에 대한 관심을 불러일으켰고, 시민사회 내의 이와 같은 공동체의 사회적 활동들이 지역사회 내 사회자본 형성에 기여하고 있다. 기존의 사회자본 관련 연구들(예. Knack and Keefer, 1997; Woolcock, 1998; Almeida and Kogut, 1999; Fedderke et al., 1999; Torsvik, 2000; Sorenson 2003; Beugelsdijk et al., 2004; Owen-Smith and Powell, 2004; Tallman et al., 2004; Beugelsdijk and van Schaik 2005a, 2005b; Doh and McNeely, 2012)의 실증분석에 따르면, 이렇게 형성된 지역의 사회자본은 지역의 성장과 발전에 중요한 역할을 담당하고 있다. 따라서 사회적 경제조직은 지역사회 내의 사회자본 형성과 이를 통한 지역의 성장과 발전에 긍정적인 효과를 주는데 기여를 할 수 있다.

본 보고서에서는 한국에서 이와 같이 다양한 사회적 경제조직이 존재함에도 불구하고 사회적 경제조직의 성과는 사회적기업에 초점을 두고 분석한다. 그 이유는 다양한 사회적 경제조직을 모두 고려하여 그 성과를 분석하기에는 모든 사회적 경제조직에 적용 가능한 성과측정기준이 현재로써는 미비할 뿐만 아니라 모든 영역의 사회적 경제조직의 성과를 측정한다는 것이 현실적으로는 불가능하기 때문이다. 따라서 본 보고서에서는 한국의 대표적인 사회적 경제조직의 하나인 사회적기업의 성과를 취약계층을 포함한 사회구성원들의 고용창출과 이를 통한 지역의 경제발전 측면에만 초점을 두고 분석하기로 한다.

2. 분석자료와 분석방법

가. 분석자료와 범위

본 보고서는 2011년 12월 기준으로 작성된 고용노동부의 사회적기업 성과측정 자료를 주로 이용하여 2011년까지 고용노동부의 인증 사회적기업 중 2011년 12월 말까지 유지되고 있었던 630개 업체의 현황과 성과를 분석한다. 특히 본 자료는 2007~2011년에 고용노동부에서 사회적기업으로 인증된 업체 중 현재 인증자격이 유지되고 있는 업체의 성과자료로서, 기업의 사적정보를 보호하기 위하여 업체명과 일부 내용이 누락된 고용노동부에서 제공된 내부자료이다.

고용노동부로부터 사회적기업으로 인증 받은 기업들은 ‘사회적기업육성법’ 제17조(사회적기업의 보고의무) 및 동법 시행규칙 제16조에 의거하여 매년 사업보고서를 제출하여야 한다. 그리고 사회적기업이 인증을 받은 이후에 ‘사회적기업육성법’ 제8조에 규정한 인증요건을 유지하지 못할 경우에는 인증이 취소될 수 있다. 따라서 인증된 사회적기업이 제출하는 사업보고서는 인증요건을 중심으로 다양한 정보를 제공하고 있어서 인증요건의 지속적 유지 여부를 판단할 수 있는 기초정보를 제공할 뿐만 아니라 기본적으로 최저임금법과 근로조건의 준수여부도 사업보고서의 근로현황을 통해 파악이 가능하다(곽선화 외, 2011; 김재홍·이재기, 2012).

본 자료는 구체적으로 인증 사회적기업과 관련된 주요 정보들 즉, 소재지역, 조직형태, 업종, 인증유형, 근로자 현황, 자원봉사자 현황, 수혜자 및 수혜금액, 근로현황, 재정현황, 매출현황, 비용현황, 지원금 현황, 수익배분 현황, 의사결정구조, 정관규약 변경여부, 연계현황 등을 다양하게 포함하고 있다. 지역은 16개 시·도로 구성되어 있으며, 조직형태는 사단법인, 재단법인, 협동조합, 영농조합, 비영리민간단체, 사회복지법인, 주식회사, 유한회사, 합자회사 등 다양한 형태로 구분되어 있으나 본 보고서에서는 민법상 법인, 민법상 조합, 비영리민간단체, 사회복지법인, 상법상 회사의 5개 범주로 구성하였다. 업종은 9개의 업종대분류, 21개의 세분류, 업태(서비스업, 도소매업, 교육, 제조업, 운수업, 건설업, 의료업 등)를 포함하고 있으나 본 보고서에는 교육, 보건, 사회복지, 환경, 보육, 문화·예술·관광·운동, 간병·가사지원, 기타 등 8개 업종만을 대상으로 한다. 사회적기업 인증유형은 인증시에 부여한 사회적 목적 실현 유형으로 일자리제공형, 사회서비스제공형, 혼합형, 지역사회공헌형, 기타의 5개 유형으로 구분된다. 혼합형은 일자리제공형과 사회서비스제공형이 혼합된 유형이며, 지역사회공헌형은 2010년부터

추가된 유형이다. 근로자 현황에는 총유급근로자수(남·녀, 관리직·비관리직), 취약계층근로자수(남·녀, 저소득층, 고령자, 장애인, 기타), 일자리사업고용자수, 자체고용자수 등을 포함하고 있으며, 자원봉사자는 프로보노, 무급봉사자, 유급봉사자 등으로 구분되어 있으나 누락된 정보들이 많아서 본 보고서에서는 사용하지 않는다. 아울러 사회적기업의 수혜자 및 수혜액은 김재홍·이재기의 연구에서와 마찬가지로 각 업체에서 자체적으로 보고한 자료로 사회적 편익 추정의 중요한 근거가 되지만 누락 자료가 많을 뿐만 아니라 자료의 신뢰성 등의 문제가 많은 것으로 판단되어 본 보고서에서도 사용하지 않는다. 재정현황은 자산, 부채, 자본, 이익잉여금, 영업이익, 영업외이익, 당기순이익 등이 포함되어 있으며, 영업외이익은 인증 사회적기업에 대한 외부지원금과 기타 영업외이익으로 구성되어 있다. 외부지원금은 2010년 자료부터 영업외이익 항목에 포함되어 있으며 고용부지원금, 타부처지원금, 지방자치단체지원금, 기업후원지원금, 모기관지원금, 일반기부지원금, 그 외 지원금 등으로 세분되어 있다. 매출현황에는 매출액(민간시장, 공공시장), 매출원가, 교육훈련비, 일반관리비, 노무비, 법인세, 제세공과금 등이 포함되어 있다. 그 외 본 자료에는 수익배분 현황, 의사결정구조, 정관규약 변경여부, 기업 및 지방자치단체 연계현황 등이 세부적으로 명시되어 있으나 본 보고서에서는 사용하지 않는다.

아울러 본 연구에서는 사회적기업의 성과분석을 위한 연구모형 설정과정에서 필요한 다양한 변수들의 측정을 위해 통계청에서 제공하고 있는 각종 데이터의 원자료들도 활용한다.

본 연구의 시간적 범위는 사회적기업의 인증이 시작된 2007년부터 2013년 현재까지 이지만, 사회적기업의 고용창출 성과분석은 주로 2011년을 중심으로 이루어진다. 연구의 공간적 범위는 전국을 대상으로 하지만 16개 시·도 단위의 지역도 대상이 된다.

나. 분석방법

본 연구에서는 앞에서 언급한 바와 같이 한국의 다양한 사회적 경제조직 중에서 인증 사회적기업을 중심으로 사회적 경제조직의 성과를 분석한다. 특히, 본 연구에서는 사회적 경제조직의 성과를 사회적기업의 고용창출과 이를 통한 지역의 경제발전 측면에서 분석한다. 사회적기업의 고용창출효과는 인증 사회적기업에 대한 외부지원금이 사회적기업의 고용증가에 얼마나 기여하였는지를 중심으로 분석한다. 기본적으로 정부의 사회적기업 육성을 위한 다양한 재정지원정책이 사회적

기업의 고용창출과 증가에 얼마나 기여하였는지를 분석하는 것은 향후 정부의 사회적기업 지원정책의 실효성을 판단하는 데에도 상당히 중요하다. 그렇기 때문에 본 연구에서는 주로 사회적기업에 대한 다양한 외부지원금이 고용창출에 얼마나 기여하였는지를 중심으로 사회적기업의 성과를 분석한다. 구체적으로 사회적기업의 고용창출과 이를 통한 지역의 경제발전효과를 분석하기 위해서는 이에 적절한 분석모형이 필요한데 그것들에 대한 설명은 다음과 같다.

1) 사회적기업의 고용창출효과 분석모형

본 연구에서는 먼저 사회적기업과 고용창출간의 관계를 실증적으로 분석한다. 그래서 본 연구의 종속변수인 고용창출을 측정하는 도구가 필요하다. 2011년 12월 기준으로 작성된 고용노동부의 사회적기업 성과측정 데이터에는 사회적기업 고용과 관련 다양한 정보들이 담겨져 있다. 특히 고용노동부의 사회적기업 데이터는 일자리사업 참여자수, 자체 근로자수, 취약계층 추가 고용수, 일반인 추가 고용수 등에 대한 정보들을 포함하고 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 변수들을 활용하여 사회적기업의 고용창출 수준을 측정하고자 한다.

사회적기업에 대한 다양한 지원금이 사회적기업의 고용창출을 얼마나 촉진하였는지를 분석하기 위해서는 사회적기업의 고용에 영향을 줄 수 있는 다양한 요인들을 분석모형에 포함할 필요성이 있다. 구체적으로 본 연구에서는 이러한 요인들로 사회적기업의 다양한 특성들 즉 인증유형, 조직형태, 업종, 인증시기, 기업운영 성과, 사회적기업이 소재한 지역의 특성 등을 활용한다.

본 연구의 주요 설명변수에 해당하는 사회적기업에 대한 지원금은 고용노동부, 타 부처, 지방자치단체, 기업후원, 모기관, 일반기부, 기타 조직이나 기관 등의 지원금으로 구분하여 분석에 활용한다. 기존의 선행연구들(예, 전병유 외, 2012)은 전반적으로 사회적기업에 대한 지원금이 사회적기업의 고용창출에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 평가하고 있으나 구체적으로 지원금의 종류에 따라 고용창출이 어떻게 다른지에 대해서는 논의를 하지 못하고 있다는 한계를 지니고 있다. 그렇기 때문에 본 연구에서는 사회적기업에 대한 지원금의 총액을 설명변수로 사용하지 않고 지원금의 유형을 구분하여 분석에 활용한다.

구체적으로 사회적기업에 대한 지원금 유형과 고용창출간의 관계를 분석하기 위해서 본 연구에서는 회귀분석기법을 활용하며, 이를 좀 더 구체적으로 나타내보면 다음의 수식 (1)과 같다.

$$Y_i = \beta_0 + \sum_{k=1}^m \beta_k GS_{ki} + \sum_{j=1}^n \beta_j X_{ji} + \varepsilon \quad \text{수식 (1)}$$

수식 (1)에서, Y_i 는 사회적기업 i 가 고용한 근로자수를 의미하며, 여기에는 일 자리사업 참여자수, 자체 근로자수, 일자리사업 참여자수와 자체 근로자수를 합한 총 고용수, 취약계층 추가 고용수, 일반인 추가 고용수 등 다섯 가지 형태가 있다. β_k 는 분석모형에 포함된 사회적기업에 대한 지원금 변수들의 계수값들을 의미하며, β_j 는 분석모형에 포함된 다양한 통제변수들의 계수값들을 의미한다. GS_{ki} 는 개별 사회적기업 i 에 대한 정부지원금 변수들을 나타내는 벡터를 의미하며, X_{ji} 는 분석모형에 포함된 다양한 통제변수들을 나타내는 벡터를 의미한다. 마지막으로 ε 는 오차항을 의미한다. 개별 사회적기업의 고용창출에는 지원금 뿐만 아니라 다양한 기업특성변수 및 사회적기업 소재지역 특성변수들이 영향을 미칠 수 있기 때문에 본 연구에서는 이러한 변수들을 통제변수로서 모형에 포함하기로 한다. 먼저, 개별 사회적기업 수준에서의 통제변수로는 사회적기업의 다양한 특성들 즉 인증유형(일자리제공형, 사회서비스형, 지역사회공헌형, 혼합형, 기타형), 조직형태(민법상 법인, 민법상 조합, 비영리민간단체, 사회복지법인, 상법상회사, 기타), 업종(교육, 보건, 사회복지, 환경, 보육, 문화예술관광운동, 간병가사지원, 기타), 인증시기, 기업운영 성과(매출액, 영업이익, 월평균임금) 등이 포함되어 있다. 다음으로, 사회적기업이 소재한 지역 수준에서의 통제변수로는 사회적기업이 서울·경기 권 여부, 광역시 여부, 도 여부, 총인구, 경제활동인구, 지역내총생산, 실업률, 신생기업수, 총고정자본 등이 포함되어 있다.

본 연구에서는 통제변수로 개별 기업의 특성과 지역특성을 활용하기 때문에 본 연구의 분석을 위해서는 다층회귀분석기법을 활용해야 할 필요성이 제기될 수도 있다. 왜냐하면, 최근의 많은 연구들이 위계적인 구조로 이루어진 자료를 활용할 경우에는 변수의 무작위 효과에 대한 추정이 가능하다는 장점 때문에 다층모형(Hierarchical Linear Model: HLM) 기법 등을 주로 활용하고 있기 때문이다(도수관, 2012). 그렇지만 본 연구에서는 우리나라 16개 지역 약 630개의 샘플을 활용하여 사회적기업에 대한 지원금과 고용창출간의 관계를 분석하기 때문에 개별 사회적기업들 간에 서로 상호 연관되어 있다고 보기는 힘들다고 판단하여 그와 같은 HLM 기법을 활용하지 않는다. 뿐만 아니라 본 연구자는 강민아(2010)가 지적하는 바와 같이 연구문제의 해답을 찾아가는 과정에서 지나치게 방법론적 복잡성을 추구하면서 발생하게 된 다층모형의 과용보다는 본 연구의 목적에 적합하면서도 연구결과의 타당성을 높일 수 있는 가장 단순한 분석기법이 적절한 기법이라

고 판단한다.

2) 사회적기업과 지역의 경제발전간의 관계 분석모형

본 연구에서는 다음으로 지역의 인증 사회적기업 창업이 지역의 경제발전 수준과 어떤 관계가 있는지를 분석한다. 이를 위해서는 지역의 경제발전 수준을 종속변수로, 인증 사회적기업수를 설명변수로 하는 회귀분석을 실시한다. 물론 이 과정에서 지역의 경제발전에 영향을 줄 수 있는 다양한 요인들 즉, 물적자본, 인적자본, 지식자본, 기업가정신자본 등과 같은 변수들을 통제변수로 사용한다. 본 연구의 통제변수로 활용된 물적자본, 인적자본, 지식자본 등은 생산함수(production function)를 설명하는 경제학자들이 지역의 경제성장을 설명할 때 주로 활용한 변수들이며, 기존의 많은 선행연구들은 각 변수에 자연로그를 취한 값이나 비율을 나타내는 변수들을 분석에 활용하였다. 따라서 본 연구에서도 물적자본과 지식자본은 자연로그값을, 인적자본은 지역의 경제활동인구 중 대졸 이상 학력소유자의 비율(%)을 분석에 활용하였다.

아울러 본 연구에서는 인증 사회적기업 창업과 지역의 경제발전간의 관계를 2007~2011년 5년간의 시계열적 패널자료를 활용하여 분석한다. 그리고 패널회귀 분석과정에서 본 연구에서는 고정효과모형(fixed-effect model)과 랜덤효과모형(random-effect model) 모두를 활용하여 보다 적절한 모형을 판단하며 결과를 해석한다. 본 연구에서 활용하는 패널회귀분석모형을 좀 더 구체적으로 나타내보면 다음의 수식 (2)와 같다.

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 SE_i + \sum_{j=1}^m \beta_j X_{it}^j + \varepsilon_{it} \quad \text{수식 (2)}$$

수식 (2)에서, Y_i 는 지역 i 의 경제발전 수준을 의미하며, SE_{it} 는 t 시기에 i 지역의 인증 사회적기업 창업수를 의미한다. 그리고 β_1 은 분석모형에 포함된 지역의 인증 사회적기업 창업수 변수의 추정계수값을 의미하며, β_j 는 분석모형에 포함된 다양한 통제변수들의 계수값들을 의미한다. X_{it} 는 분석모형에 포함된 다양한 통제변수들을 나타내는 벡터를 의미한다. 지역의 경제발전 수준은 개별 사회적기업의 창업 뿐만 아니라 사회적기업 소재지역의 특성변수들이 영향을 미칠 수 있기 때문에 본 연구에서는 이러한 변수들 중에서 물적자본, 인적자본, 지식자본, 기업가정신자본 등을 통제변수로서 분석모형에 포함하기로 한다. 마지막으로 ε_{it} 는

오차항을 의미한다.

3. 사회적기업의 성과 분석

가. 인증 사회적기업의 특성별 분포 현황

본 연구에서는 2011년까지 인증이 유지되고 있는 630개 업체를 대상으로 사회적기업의 성과를 분석하기 때문에 2011년 이후 인증된 사회적기업에 대한 세부적인 분석은 제외한다. 그러면 다음에서는 구체적으로 인증 사회적기업의 특성별 분포 현황을 기술통계분석을 활용하여 살펴보자.

1) 지역 및 사회적 목적 실현 유형별 인증 사회적기업 분포

2011년 말까지 인증이 유지되고 있는 630개 사회적기업의 지역별·인증유형별 현황은 <표 4-2>에 제시되어 있다. 고용노동부에서는 사회적기업의 사회적 목적 실현 유형을 일자리제공형, 사회서비스제공형, 혼합형, 지역사회공헌형, 기타형으로 구분하여 인증을 하고 있으며, 지역사회공헌형은 2010년에 신설된 유형이다.

〈표 4-2〉 지역·사회적 목적 실현 유형별 인증 사회적기업 현황(2011년 12월 기준)

(단위 : 개소, %)

구분	사회적 목적 실현 유형					전체
	일자리 제공형	사회서비스 제공형	지역사회 공헌형	혼합형	기타형	
서울	71 (48.6)	19 (13.0)	4 (2.7)	24 (16.4)	28 (19.2)	146 (100.0)
부산	23 (62.2)	4 (10.8)	2 (5.4)	6 (16.2)	2 (5.4)	37 (100.0)
대구	27 (96.4)	1 (3.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	28 (100.0)
인천	22 (64.7)	3 (8.8)	1 (2.9)	6 (17.6)	2 (5.9)	34 (100.0)
광주	11 (40.7)	3 (11.1)	4 (14.8)	8 (29.6)	1 (3.7)	27 (100.0)
대전	12 (66.7)	1 (5.6)	0 (0.0)	5 (27.8)	0 (0.0)	18 (100.0)
울산	13 (65.0)	3 (15.0)	0 (0.0)	2 (10.0)	2 (10.0)	20 (100.0)
경기	74 (66.1)	8 (7.1)	1 (0.9)	16 (14.3)	13 (11.6)	112 (100.0)
강원	18 (52.9)	1 (2.9)	1 (2.9)	9 (26.5)	5 (14.7)	34 (100.0)
충북	13 (50.0)	2 (7.7)	0 (0.0)	6 (23.1)	5 (19.2)	26 (100.0)
충남	11 (57.9)	1 (5.3)	2 (10.5)	2 (10.5)	3 (15.8)	19 (100.0)
전북	18 (62.1)	2 (6.9)	0 (0.0)	7 (24.1)	2 (6.9)	29 (100.0)
전남	9 (34.6)	3 (11.5)	0 (0.0)	11 (42.3)	3 (11.5)	26 (100.0)
경북	26 (72.2)	2 (5.6)	2 (5.6)	3 (8.3)	3 (8.3)	36 (100.0)
경남	16 (61.5)	1 (3.8)	3 (11.5)	3 (11.5)	3 (11.5)	26 (100.0)
제주	8 (66.7)	1 (8.3)	0 (0.0)	2 (16.7)	1 (8.3)	12 (100.0)
계	372 (59.0)	55 (8.7)	20 (3.2)	110 (17.5)	73 (11.6)	630 (100.0)

〈표 4-2〉에 따르면, 전국적으로 사회적기업의 인증유형은 일자리제공형이 59%로 가장 많고, 다음으로 혼합형 17.5%, 기타형 11.6%, 사회서비스제공형 8.7%, 지역사회공헌형 3.2%의 순으로 나타나고 있다. 지역별로는 대구의 경우 일자리제공형이 96.4%로 나타나고 있는 반면, 전남의 경우에는 일자리제공형이 34.6%로 혼합형(42.3%)보다 낮은 것으로 나타나 다른 지역과는 차이를 보이고 있다.

지역별로는 서울(146개), 경기(112개), 인천(34개)로 수도권에 인증 사회적기업의 46% 이상이 집중되어 있으며, 충남(19개), 대전(18개), 제주(12개)에는 다른 지역에 비하여 인증 사회적기업의 수가 상대적으로 적은 것으로 나타나고 있다.

2) 지역 및 조직형태별 인증 사회적기업 분포

2011년 말까지 인증이 유지되고 있는 630개 사회적기업의 지역별·조직형태별 현황은 〈표 4-3〉에 제시되어 있다. 전국적으로는 상법상 회사가 45.1%로 가장 많고, 다음으로 기타 27.9%, 민법상 법인 13.8%, 비영리민간단체 9.5%, 사회복지법인 2.1%, 민법상 조합 1.6% 순으로 나타나고 있다.

광주는 다른 지역과는 달리 상법상 회사의 비율이 30% 미만으로 낮게 나타나고 있으나 민법상 법인의 비율은 33.3%로 높게 나타나 다른 지역과는 대조를 이루고 있다. 제주의 경우 다른 지역과는 달리 사회복지법인의 비율이 25%로 가장 높은 것으로 나타나고 있는 것이 특징이다.

김재홍·이재기(2012)의 연구에 따르면, “세계적으로 사회적기업의 유형은 시민사회를 기반으로 하는 것은 동일하지만 미국은 시장지향적이고, 유럽은 협동조합 등에 대한 국가적 지원을 중심으로 이루어져 있는 반면, 우리나라의 경우 시민사회를 중심으로 단기적인 국가지원을 거쳐 시장지향적으로 발전하도록 유도하는 입장이기 때문에 조직형태별로는 상법상 회사의 비율이 높은 것으로 판단되며 협동조합 등의 전통과 제도적 기반이 미미하기 때문에 민법상 조합 유형이 적은 것으로 판단된다”고 주장하고 있다(김재홍·이재기, 2012: 48). 아울러 한국의 경우에는 지역별로 사회적기업을 둘러싼 지역의 사회·경제적 환경이 서로 다르기 때문에 사회적기업의 조직형태의 지역별 분포비율이 서로 상이하게 나타나고 있다고 볼 수 있다.

〈표 4-3〉 지역·조직형태별 인증 사회적기업 현황(2011년 12월 기준)

(단위 : 개소, %)

구분	조직형태						전체
	민법상 법인	민법상 조합	비영리 민간단체	사회복지 법인	상법상 회사	기타	
서울	19 (13.0)	2 (1.4)	22 (15.1)	3 (2.1)	59 (40.4)	41 (28.1)	146 (100.0)
부산	5 (13.5)	0 (0.0)	2 (5.4)	0 (0.0)	13 (35.1)	17 (45.9)	37 (100.0)
대구	3 (10.7)	0 (0.0)	4 (14.3)	0 (0.0)	9 (32.1)	12 (42.9)	28 (100.0)
인천	4 (11.8)	1 (2.9)	6 (17.6)	2 (5.9)	16 (47.1)	5 (14.7)	34 (100.0)
광주	9 (33.3)	0 (0.0)	5 (18.5)	2 (7.4)	6 (22.2)	5 (18.5)	27 (100.0)
대전	3 (16.7)	1 (5.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	10 (55.6)	4 (22.2)	18 (100.0)
울산	2 (10.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	8 (40.0)	10 (50.0)	20 (100.0)
경기	11 (9.8)	4 (3.6)	7 (6.3)	1 (0.9)	57 (50.9)	32 (28.6)	112 (100.0)
강원	3 (8.8)	2 (5.9)	1 (2.9)	0 (0.0)	23 (67.6)	5 (14.7)	34 (100.0)
충북	2 (7.7)	0 (0.0)	2 (7.7)	2 (7.7)	18 (69.2)	2 (7.7)	26 (100.0)
충남	2 (10.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	10 (52.6)	7 (36.8)	19 (100.0)
전북	6 (20.7)	0 (0.0)	4 (13.8)	0 (0.0)	14 (48.3)	5 (17.2)	29 (100.0)
전남	7 (26.9)	0 (0.0)	2 (7.7)	0 (0.0)	10 (38.5)	7 (26.9)	26 (100.0)
경북	5 (13.9)	0 (0.0)	2 (5.6)	0 (0.0)	12 (33.3)	17 (47.2)	36 (100.0)
경남	4 (15.4)	0 (0.0)	3 (11.5)	0 (0.0)	14 (53.8)	5 (19.2)	26 (100.0)
제주	2 (16.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (25.0)	5 (41.7)	2 (16.7)	12 (100.0)
계	87 (13.8)	10 (1.6)	60 (9.5)	13 (2.1)	284 (45.1)	176 (27.9)	630 (100.0)

3) 지역 및 업종별 인증 사회적기업 분포

〈표 4-4〉는 2011년 말까지 인증이 유지되고 있는 630개 사회적기업의 지역별·업종별 현황을 제시하고 있다. 전국적으로 기타가 35.1%로 가장 많고, 다음으로 환경 17%, 사회복지 14.4%, 보육 13.5%, 간병가사 8.4%, 교육 6.5%, 문화·예술·관광·운동 3.5%, 보건 1.6% 등의 순으로 나타났다. 기타형은 음식물제조, 물류택배, 일반제조, PC/PC관련, 지역개발/컨설팅, 출판/인쇄/복사용지, 기타 서비스 등 다양한 업종으로 분류되기 때문에 단일 업종으로는 환경관련 업종이 가장 많고, 다음으로 사회복지 등인 것으로 나타나고 있다. 지역별로는 기타 업종을 제외하면 16개 시도 중 10개 시도에서 전국 비율과 마찬가지로 환경관련 업종의 비율이 가장 높게 나타나고 있다. 서울, 광주, 경북에서는 보육의 비율이 가장 높았으며, 부산에서는 교육의 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 경기도는 사회복지의 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났으며, 충남의 경우에는 간병가사의 비중이 높게 나타났다.

〈표 4-4〉 지역·업종별 인증 사회적기업 현황(2011년 12월 기준)

(단위 : 개소, %)

구분	업종별								전체
	교육	보건	사회 복지	환경	보육	문화예술 관광운동	간병 가사	기타	
서울	14 (9.6)	2 (1.4)	14 (9.6)	12 (8.2)	36 (24.7)	1 (0.7)	15 (10.3)	52 (35.6)	146 (100.0)
부산	7 (18.9)	1 (2.7)	5 (13.5)	4 (10.8)	3 (8.1)	2 (5.4)	6 (16.2)	9 (24.3)	37 (100.0)
대구	2 (7.1)	0 (0.0)	2 (7.1)	5 (17.9)	3 (10.7)	1 (3.6)	2 (7.1)	13 (46.4)	28 (100.0)
인천	2 (5.9)	1 (2.9)	4 (11.8)	5 (14.7)	4 (11.8)	2 (5.9)	2 (5.9)	14 (41.2)	34 (100.0)
광주	4 (14.8)	0 (0.0)	4 (14.8)	4 (14.8)	6 (22.2)	0 (0.0)	1 (3.7)	8 (29.6)	27 (100.0)
대전	1 (5.6)	1 (5.6)	4 (22.2)	4 (22.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.6)	7 (38.9)	18 (100.0)
울산	2 (10.0)	0 (0.0)	4 (20.0)	5 (25.0)	1 (5.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	8 (40.0)	20 (100.0)
경기	4 (3.6)	3 (2.7)	23 (20.5)	22 (19.6)	12 (10.7)	4 (3.6)	4 (3.6)	40 (35.7)	112 (100.0)
강원	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (20.6)	12 (35.3)	3 (8.8)	3 (8.8)	3 (8.8)	6 (17.6)	34 (100.0)
충북	1 (3.8)	1 (3.8)	6 (23.1)	6 (23.1)	0 (0.0)	1 (3.8)	2 (7.7)	9 (34.6)	26 (100.0)
충남	2 (10.5)	0 (0.0)	2 (10.5)	2 (10.5)	0 (0.0)	1 (5.3)	3 (15.8)	9 (47.4)	19 (100.0)
전북	1 (3.4)	0 (0.0)	4 (13.8)	8 (27.6)	4 (13.8)	1 (3.4)	3 (10.3)	8 (27.6)	29 (100.0)
전남	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (15.4)	4 (15.4)	2 (7.7)	0 (0.0)	6 (23.1)	10 (38.5)	26 (100.0)
경북	1 (2.8)	0 (0.0)	3 (8.3)	5 (13.9)	9 (25.0)	2 (5.6)	2 (5.6)	14 (38.9)	36 (100.0)
경남	0 (0.0)	1 (3.8)	4 (15.4)	7 (26.9)	1 (3.8)	3 (11.5)	3 (11.5)	7 (26.9)	26 (100.0)
제주	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (8.3)	2 (16.7)	1 (8.3)	1 (8.3)	0 (0.0)	7 (58.3)	12 (100.0)
계	41 (6.5)	10 (1.6)	91 (14.4)	107 (17.0)	85 (13.5)	22 (3.5)	53 (8.4)	221 (35.1)	630 (100.0)

4) 사회적기업 인증유형별 고용 현황

〈표 4-5〉는 2011년 12월 기준 사회적기업의 인증유형별 고용 현황을 요약하고 있다. 유급근로자수는 일자리제공형이 10,061명으로 전체의 62.7%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 혼합형 2,779명(17.3%), 기타형 1,538명(9.6%), 사회서비스제공형 1,341명(8.4%), 지역사회공헌형 322명(2%)의 순으로 나타나고 있다.

또한, 일자리사업 참여자수는 전국적으로는 5,467명이며, 자체고용수는 10,521명으로 나타났으나 대부분 일자리제공형의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-5〉 사회적기업 인증유형별 고용 현황(2011년 12월 기준)

(단위 : 명)

구분	유급 근로 자수	남	여	취약계층					일자리 사업 참여자수	자체 고용수
				저소득	고령자	장애인	기타	계		
일자리 제공형	10061 (62.7)	4175 (76.1)	5832 (55.6)	899 (60.0)	2567 (66.6)	2612 (94.5)	865 (63.0)	6943 (73.1)	3826 (70.0)	6191 (58.8)
사회서비스 제공형	1341 (8.4)	250 (4.6)	1091 (10.4)	76 (5.1)	263 (6.8)	52 (1.9)	81 (5.9)	472 (5.0)	241 (4.4)	1099 (10.4)
지역사회 공헌형	322 (2.0)	48 (0.9)	274 (2.6)	51 (3.4)	60 (1.6)	17 (0.6)	30 (2.2)	158 (1.7)	167 (3.1)	155 (1.5)
혼합형	2779 (17.3)	403 (7.3)	2374 (22.6)	311 (20.7)	822 (21.3)	51 (1.8)	258 (18.8)	1442 (15.2)	670 (12.3)	2103 (20.0)
기타형	1538 (9.6)	611 (11.1)	927 (8.8)	162 (10.8)	145 (3.8)	32 (1.2)	138 (10.1)	477 (5.0)	563 (10.3)	973 (9.2)
합계	16041 (100)	5487 (100)	10498 (100)	1499 (100)	3857 (100)	2764 (100)	1372 (100)	9492 (100)	5467 (100)	10521 (100)

주 1) 일부 업체의 성별 등 누락 때문에 남녀의 합 등이 유급근로자수와 일치하지 않음

주 2) ()안의 값은 업체 평균값임

〈표 4-5〉는 취약계층 고용 구성에 대해서도 제시를 하고 있는데, 구체적으로 취약계층고용자 중에서 일자리제공형에서의 고용이 73.1%로 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났으며, 그 다음으로 혼합형이 15.2%로 높은 것으로 나타났다.

5) 사회적기업 조직형태별 고용 현황

〈표 4-6〉은 2011년 12월 기준 인증 사회적기업의 조직형태별 고용 현황을 요약한 것이다. 유급근로자수는 상법상회사가 7,053명으로 전체의 44%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 기타 4,190명(26.1%), 민법상법인 2,129명(13.3%), 비영리민간단체 1,699명(10.6%), 사회복지법인 49명 (3.1%), 민법상조합 479명 (3%)의 순으로 나타나고 있다.

또한, 〈표 4-6〉에 따르면, 일자리사업 참여자수는 전국적으로는 5,467명이며, 자체고용수는 10,521명으로 나타났으나 상법상회사와 기타 형태의 비중의 합이 각각 약 70% 이상을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 사회적기업 조직형태별 고용 현황(2011년 12월 기준)

(단위 : 명)

구분	유급근로자수	남	여	취약계층					일자리사업 참여자수	자체 고용수
				저소득	고령자	장애인	기타	계		
민법상법인	2129 (13.3)	536 (9.8)	1596 (15.2)	193 (12.9)	560 (14.5)	148 (5.4)	246 (17.9)	1147 (12.1)	921 (16.8)	1207 (11.5)
민법상조합	479 (3.0)	80 (1.5)	399 (3.8)	7 (0.5)	141 (3.7)	2 (0.1)	6 (0.4)	156 (1.6)	36 (0.7)	444 (4.2)
비영리 민간단체	1699 (10.6)	462 (8.4)	1237 (11.8)	114 (7.6)	288 (7.5)	101 (3.7)	114 (8.3)	617 (6.5)	580 (10.6)	1116 (10.6)
사회복지 법인	491 (3.1)	266 (4.8)	225 (2.1)	1 (0.1)	14 (0.4)	359 (13.0)	10 (0.7)	384 (4.0)	99 (1.8)	392 (3.7)
상법상 회사	7053 (44.0)	2406 (43.8)	4646 (44.3)	1021 (68.1)	2123 (55.0)	755 (27.3)	562 (41.0)	4461 (47.0)	2136 (39.1)	4911 (46.7)
기타	4190 (26.1)	1737 (31.7)	2395 (22.8)	163 (10.9)	731 (19.0)	1399 (50.6)	434 (31.6)	2727 (28.7)	1695 (31.0)	2451 (23.3)
합계	16041 (100)	5487 (100)	10498 (100)	1499 (100)	3857 (100)	2764 (100)	1372 (100)	9492 (100)	5467 (100)	10521 (100)

주 1) 일부 업체의 성별 등 누락 때문에 남녀의 합 등이 유급근로자수와 일치하지 않음

주 2) ()안의 값은 업체 평균값임

〈표 4-6〉은 취약계층 고용 구성에 대해서도 제시를 하고 있는데, 구체적으로 취약계층고용자 중에서 상법상회사의 고용이 47%로 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났으며, 기타 형태가 28.7%로 그 다음으로 높은 것으로 나타났다.

6) 사회적기업 업종별 고용 현황

〈표 4-7〉은 2011년 12월 기준 인증 사회적기업의 업종별 고용 현황을 요약한 것이다. 유급근로자수는 기타 분야 업종이 5,166명으로 전체의 32.2%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 환경 분야 2,975명(18.5%), 간병가사 2,722명(17%), 사회복지 2,323명(14.5%), 보육 1,317명(8.2%), 교육 641명(4%), 문화·예술·관광·운동 597명(3.7%), 보건 300명(1.9%)의 순으로 나타나고 있다.

〈표 4-7〉 사회적기업 업종별 고용 현황(2011년 12월 기준)

(단위 : 명)

구분	유급 근로 자수	남	여	취약계층					일자리 사업 참여자수	자체 고용수
				저소 득	고령 자	장애 인	기타	계		
교육	641 (4.0)	139 (2.5)	502 (4.8)	47 (3.1)	54 (1.4)	4 (0.1)	168 (12.2)	273 (2.9)	333 (6.1)	308 (2.9)
보건	300 (1.9)	39 (0.7)	261 (2.5)	53 (3.5)	98 (2.5)	5 (0.2)	17 (1.2)	173 (1.8)	65 (1.2)	234 (2.2)
사회복지	2323 (14.5)	769 (14.0)	1508 (14.4)	117 (7.8)	484 (12.5)	602 (21.8)	133 (9.7)	1336 (14.1)	506 (9.3)	1767 (16.8)
환경	2975 (18.5)	1108 (20.2)	1865 (17.8)	442 (29.5)	1051 (27.2)	169 (6.1)	125 (9.1)	1787 (18.8)	997 (18.2)	1979 (18.8)
보육	1317 (8.2)	497 (9.1)	820 (7.8)	143 (9.5)	93 (2.4)	81 (2.9)	234 (17.1)	551 (5.8)	982 (18.0)	335 (3.2)
문화예술 관광운동	597 (3.7)	18 (0.3)	586 (5.6)	78 (5.2)	100 (2.6)	11 (0.4)	120 (8.7)	309 (3.3)	418 (7.6)	179 (1.7)
간병 가사	2722 (17.0)	164 (3.0)	2557 (24.4)	301 (20.1)	938 (24.3)	35 (1.3)	127 (9.3)	1401 (14.8)	252 (4.6)	2468 (23.5)
기타	5166 (32.2)	2753 (50.2)	2399 (22.9)	318 (21.2)	1039 (26.9)	1857 (67.2)	448 (32.7)	3662 (38.6)	1914 (35.0)	3251 (30.9)
합계	16041 (100)	5487 (100)	10498 (100)	1499 (100)	3857 (100)	2764 (100)	1372 (100)	9492 (100)	5467 (100)	10521 (100)

주 1) 일부 업체의 성별 등 누락 때문에 남녀의 합 등이 유급근로자수와 일치하지 않음

주 2) ()안의 값은 업체 평균값임

또한, 〈표 4-7〉에 따르면, 일자리사업 참여자수는 전국적으로는 5,467명이며, 자체고용수는 10,521명으로 나타났는데, 일자리사업 참여자수의 경우에는 기타 업

중의 비중이 1,914명(35%)으로 가장 높고 환경 분야가 997(18.2%)로 두 번째로 높은 것으로 나타났지만 자체고용수의 경우에는 기타 업종 3,251명(30.9%), 간병가사 2,468명(23.5%) 순으로 나타났다. 아울러 <표 4-7>는 취약계층 고용 구성에 대해서도 제시를 하고 있는데, 취약계층고용자의 경우에도 기타 업종의 비중이 3,662명(38.6%)으로 가장 높은 것으로 나타났다.

나. 사회적기업의 고용창출효과 분석

1) 변수 설명 및 기술통계량

본 연구에서는 사회적기업의 다양한 특성 및 사회적기업이 소재하는 지역의 특성들이 통제된 조건에서 사회적기업에 대한 지원금이 사회적기업의 고용 수준과 어떤 관련을 맺고 있는지를 살펴보기 위해 회귀분석을 실시하였다. 종속변수인 고용성과 지표로는 다섯 가지를 사용하였다. 먼저, 본 연구는 사회적기업의 일자리사업 참여자수를 종속변수로 사용하였다. 둘째, 본 연구는 사회적기업이 고용한 자체 근로자수를 두 번째 종속변수로 사용하였는데, 이것은 정부지원금을 받지 않고 기업 자체적으로 고용한 근로자수를 의미한다. 셋째, 사회적기업이 고용한 총 유급 근로자수를 종속변수로 사용하였는데, 이것은 사회적기업이 고용한 일자리사업 참여자수와 자체 근로자수를 합한 수치이다. 넷째, 본 연구에서는 고용성과 지표로 사회적기업이 추가적으로 고용한 취약계층 고용수와 일반인 고용수를 종속변수로 사용하였다. 사회적기업이 정부지원금에 따른 고용뿐만 아니라 추가적으로 취약계층과 일반인들을 얼마나 더 고용하였는지에 대한 분석은 매우 의미가 있음에도 불구하고 기존의 국내 선행연구들(예, 김재홍·이재기, 2012; 전병유 외, 2012)은 이에 대한 논의가 이루어지 못했다.

회귀분석에 활용된 설명변수로는 사회적기업에 대한 지원금의 유형을 사용하였다. 사회적기업에 대한 지원금의 유형은 고용노동부, 타 부처, 지방자치단체, 기업후원, 모기관, 일반기부, 기타 기관이나 단체로부터 지원받은 총액 등으로 구분하여 분석에 활용하였다.

본 연구에서 활용한 통제변수로는 사회적기업의 인증유형, 조직형태, 업종, 인증년도, 수익구조를 반영하는 성과변수, 소재지역 특성 등을 사용하였다. 첫째, 사회적기업 인증유형은 일자리제공형, 사회서비스형, 지역사회공헌형, 혼합형, 기타형 등을 나타내는 더미변수를 사용하였다. 둘째, 사회적기업의 조직형태는 민법상법인, 민법상 조합, 비영리민간단체, 사회복지법인, 상법상회사, 기타 등을 나타내

는 더미변수를 사용하였다. 셋째, 사회적기업의 업종은 교육, 보건, 사회복지, 환경, 보육, 문화예술관광운동, 간병가사지원, 기타 등을 나타내는 더미변수를 활용하였다. 넷째, 사회적기업의 인증년도는 2007년, 2008년, 2009년, 2010년, 2011년 등을 나타내는 더미변수를 활용하였다. 다섯째, 사회적기업의 경제적 성과변수로는 월평균임금, 매출액, 영업이익 등을 분석에 활용하였다. 여섯째, 소재지역 특성 변수로는 서울·경기지역, 광역시, 도 지역 등으로 구분한 더미변수를 활용하였다. 아울러 본 연구에서는 소재지역의 특성을 나타내는 변수로 서울·경기지역, 광역시, 도 지역과 같은 더미변수 이외에도 총인구, 경제활동인구, 지역내총생산, 실업률, 신생기업수, 총고정자본형성 등과 같은 변수들을 분석에 활용하기도 하였다. 이는 실제로 사회적기업이 속한 지역의 고용에 영향을 미칠 수 있는 요소들을 통제하기 위함이다. <표 4-8>은 구체적으로 본 연구의 회귀분석에 활용된 변수들의 설명과 기술통계량을 나타낸 것이다.

〈표 4-8〉 변수 설명 및 기술통계량

유형	변수	설명	평균	표준편차
고용 (연속)	일자리사업 참여자	일자리사업 참여자(명)	8.678	9.608
	자체 근로자	자체 근로자수(명)	16.727	31.728
	전체 근로자	일자리사업 참여자수+자체 근로자수(명)	25.378	31.374
	취약계층 추가고용	취약계층 추가 고용수(명)	1.865	5.843
	일반인 추가고용	일반인 추가 고용수(명)	1.465	5.619
인증 유형 (더미)	일자리제공형	일자리제공형=1, 그 외=0	0.590	0.492
	사회서비스형	사회서비스제공형=1, 그 외=0	0.087	0.283
	지역사회공헌형	지역사회공헌형=1, 그 외=0	0.032	0.175
	혼합형	혼합형=1, 그 외=0	0.175	0.380
	기타형	기타형=1, 그 외=0; 인증유형 통제변수	0.116	0.320
조직 형태 (더미)	민법상 법인	민법상 법인=1, 그 외=0	0.138	0.345
	민법상 조합	민법상 조합=1, 그 외=0	0.016	0.125
	비영리민간단체	비영리민간단체=1, 그 외=0	0.095	0.294
	사회복지법인	사회복지법인=1, 그 외=0	0.021	0.142
	상법상회사	상법상회사=1, 그 외=0	0.451	0.498
	기타	기타=1, 그 외=0; 조직형태 통제변수	0.279	0.449
업종 (더미)	교육	교육=1, 그 외=0	0.065	0.247
	보건	보건=1, 그 외=0	0.016	0.125
	사회복지	사회복지=1, 그 외=0	0.144	0.352
	환경	환경=1, 그 외=0	0.170	0.376
	보육	보육=1, 그 외=0	0.135	0.342
	문화예술관광운동	문화예술관광운동=1, 그 외=0	0.035	0.184
	간병가사지원	간병가사지원=1, 그 외=0	0.084	0.278
	기타	기타 업종=1, 그 외=0; 업종 통제변수	0.351	0.478
지원금 (연속)	고용노동부	고용노동부 지원금(천원)	81,362.968	80,425.221
	타 부처	타 부처 지원금(천원)	16,437.452	94,978.254
	지방자치단체	지방자치단체 지원금(천원)	42,604.097	104,746.766
	기업후원	기업후원금(천원)	6,492.175	58,758.806
	모기관	모기관 지원금(천원)	4,110.252	30,049.255
	일반기부	일반 기부금(천원)	11,163.056	144,340.139
	기타	기타 지원금(천원)	15,312.268	46,647.037
인증 년도 (더미)	2007년	2007년 인증=1, 그 외=0	0.068	0.252
	2008년	2008년 인증=1, 그 외=0	0.233	0.423
	2009년	2009년 인증=1, 그 외=0	0.122	0.328
	2010년	2010년 인증=1, 그 외=0	0.332	0.471
	2011년	2011년 인증=1, 그 외=0; 인증년도 통제변수	0.244	0.430
성과 (연속)	월평균임금	월평균임금(단위: 천원)	1,121.096	323.795
	매출액	매출액(단위: 천원)	829,167.165	1,840,590.773
	영업이익	영업이익(단위: 천원)	-146,611.598	220,550.176
지역 (더미)	서울·경기지역	서울·경기=1, 그 외=0	0.410	0.492
	광역시	광역시=1, 그 외=0	0.260	0.439
	도 지역	도 지역=1, 지역 통제변수	0.330	0.471
지역 (연속)	총인구	주민등록 총인구수(명)	5,788,590.495	4,403,804.674
	경제활동인구	경제활동인구수(천명)	2,915.392	2,268.184
	지역내총생산	지역내총생산액(당해년도가격, 백만원)	140,073,949.624	106,985,123.162
	실업률	실업률(%)	3.389	0.958
	신생기업수	신생기업수(업체)	97,785.033	79,635.884
	총고정자본	총고정자본형성(당해년도 가격, 백만원)	34,810,509.851	25,983,796.434

2) 회귀분석결과

본 연구에서는 이미 언급한 바와 같이 사회적기업의 다양한 특성 및 사회적기업이 소재하는 지역의 특성들이 사회적기업의 고용 수준과 어떤 관련을 맺고 있는지를 살펴보기 위해 회귀분석을 실시하였다. 이러한 분석을 위한 종속변수로는 일자리사업 참여자수, 자체 근로자수, 일자리사업 참여자수와 자체 근로자수를 합한 총 유급 근로자수, 추가 고용 취약계층 근로자수, 추가 고용 자체 근로자수 등 다섯 가지 고용성과 지표를 사용하였다. 그런데, 전병유 외(2012)의 연구는 고용 규모가 작은 사회적기업이 많아서 종속변수의 값들이 왼쪽으로 치우쳐 분포하고 있기 때문에 고용지표에 자연로그를 취하였으며, 이때 고용 근로자수가 0인 경우는 자연로그로 정의할 수 없는 문제가 발생하기 때문에 0.1의 값을 주어 자연로그를 취하여 분석에 활용하였다. 하지만 본 연구에서는 고용지표에 자연로그값을 취하지 않고 원자료 값을 그대로 분석에 활용한다. 그 이유는 고용이 0인 경우를 0.1로 바꾸어 분석에 활용하게 되면 실제관계를 왜곡하게 되는 문제를 초래할 뿐만 아니라 본 연구는 사회적기업의 특성 및 사회적기업이 소재한 지역의 특성과 고용지표 간의 실제 관계가 어떠한지를 파악하고자 하기 때문이다. 아울러 회귀계수값의 해석에 있어서도 자연로그값을 취하지 않는 경우가 직관적으로 좀 더 용이하기 때문이다.

<표 4-9>는 먼저 일자리사업 참여근로자수, 자체 근로자수, 일자리사업 참여자수와 자체 근로자수를 합한 총 유급 근로자수에 대한 회귀분석결과를 제시한 것이다.

〈표 4-9〉 일자리사업 참여자, 자체 근로자, 전체 근로자 고용에 대한 회귀분석결과

유형	변수	일자리사업 참여자	자체 근로자수	전체 근로자수
인증 유형	일자리제공형	1.128322640	5.285040244	6.393800179 *
	사회서비스형	-0.694906031	7.196571867	6.516215467
	지역사회공헌형	-0.129935125	2.904688262	2.824661714
	혼합형	-0.364333475	3.059660416	2.706967965
조직 형태	민법상 법인	0.650133288	2.702840537	3.289269853
	민법상 조합	-1.809667304	9.409728535	7.571731355
	비영리민간단체	0.812594344	3.267837229	4.088022359
	사회복지법인	0.783872984	6.720170059	7.503640682
	상법상회사	0.306325124	7.404057502 ***	7.705540648 ***
업종	교육	-1.382193484	2.763964786	1.240021060
	보건	1.072628331	12.877564550 *	13.94729352 *
	사회복지	-2.474053845 **	4.775247632	2.294255252
	환경	1.019011167	3.336575877	4.350173502
	보육	0.044991655	-1.434096197	-1.389382042
	문화예술관광운동	1.859060732	3.209570726	5.056024374
	간병가사지원	-2.783148673 *	28.531377330 ***	25.736602810 ***
지원금	고용노동부	8.56206E-05 ***	-1.11952E-05	7.44515E-05 ***
	타 부처	8.89764E-06 *	1.58837E-05	2.47035E-05 *
	지방자치단체	1.25076E-05 ***	4.34599E-05 ***	5.59354E-05 ***
	기업후원	7.29428E-07	0.000176879 ***	0.000177538 ***
	모기관	-5.87329E-06	6.37056E-05 *	5.78072E-05 *
	일반기부	4.17200E-06	6.18555E-05 ***	6.59705E-05 ***
	기타	-1.86501E-06	-1.46651E-07	-1.96463E-06
인증 년도	2007년	-4.142188639 ***	15.168922090 ***	11.020706600 **
	2008년	-2.852330855 ***	3.663484602	0.798311758
	2009년	0.324855939	5.519406313	5.839442544 *
	2010년	0.053428404	-0.174982546	-0.146901955
기업 성과	월평균임금	-0.001318137	-0.011332887 ***	-0.012657608 ***
	매출액	-2.65531E-07	6.54828E-06 ***	6.28616E-06 ***
	영업이익	3.90659E-06	4.25711E-06	8.11894E-06
지역 특성	서울·경기지역	1.521852393 *	1.572683454	3.096439003
	광역시	-0.657376551	1.437652028	0.758456569
	상수	3.358594333 *	5.172418107	8.569154584
	F-값	24.045***	32.205***	34.447***
	R ²	0.564	0.635	0.650
	사례수	626	625	626

* P<0.05, ** P<0.01, *** P<0.001

첫째, 일자리사업 참여자수에 대한 분석결과는 다음과 같다. 외부지원금이 일

자리사업 근로자수에 미치는 영향은 고용노동부와 지방자치단체의 지원금이 1% 유의수준에서 통계적으로 유의하게 일자리사업 고용을 증가시키는 것으로 나타났으며, 타 부처의 지원금은 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하게 일자리사업 고용을 증가시키는 것으로 나타났다. 그 외의 외부지원금은 일자리사업 고용에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것은 없는 것으로 추정되었다. 고용노동부의 2010년도 데이터를 활용하여 사회적기업에 대한 외부지원금이 고용창출에 미친 영향을 분석한 김재홍·이재기(2012)의 연구에 따르면, 일자리사업의 고용이 고용노동부를 포함하여 13개 부처에서 57개 사업으로 진행되었으나 사회적기업에 대한 일자리사업 고용지원은 고용노동부의 청년인턴 사업에 한정되는 경향이 있었기 때문에 타 부처나 지방자치단체의 지원금의 영향이 적은 것으로 판단되며, 기업후원금이 많은 업체는 상대적으로 생산성이 낮은 일자리사업 고용에는 관심이 적은 것으로 추측된다고 하였다. 그러나 고용노동부의 2011년도까지의 데이터를 활용하여 사회적기업에 대한 외부지원금이 고용에 미친 영향을 분석한 본 연구의 분석 결과는 고용노동부, 타 부처, 지방자치단체의 지원금이 사회적기업의 일자리사업 고용에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

사회적기업의 인증유형, 조직형태, 기업성과 특성변수들의 계수값들은 통계적인 유의성이 없는 것으로 나타났으며, 업종별로는 사회복지 분야와 간병가사지원 분야는 기타 업종에 비해 일자리사업 고용에 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 인증년도별로는 2007년 및 2008년 인증업체는 1% 유의수준에서 통계적으로 유의하게 2011년 인증업체에 비하여 일자리사업 고용이 적은 것으로 나타나고 있다. 그 이유는 일자리사업 고용지원이 2009년 중반기부터 시작되었기 때문에 2010~2011년 인증업체에 일자리사업 고용지원이 집중되었기 때문일 것으로 추측된다. 지역 특성의 경우, 서울·경기지역이 도 지역에 비해 일자리사업 고용이 많은 것으로 나타났다.

둘째, 자체고용 근로자수에 대한 분석결과는 다음과 같다. 자체고용 근로자는 외부의 인건비 지원을 받지 않고 사회적기업이 자체적으로 고용한 근로자를 의미하는데, 이것은 사회적기업의 자립 정도를 나타내는 중요한 지표이기도 하다(김재홍·이재기, 2012). 사회적기업에 대한 외부지원금이 자체고용 근로자수에 미치는 영향은 고용노동부와 타 부처, 기타 지원금은 자체고용 근로자수에 통계적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며, 지방자치단체, 기업후원금, 모기관, 일반기부금은 적어도 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하게 자체고용 근로자수를 증가시키는 것으로 나타났다. 아마도 고용노동부의 지원금은 대체로 취약계층근로자의

인건비 지원으로 사용되기 때문에 자체고용의 증가에는 그 다지 유의미한 영향이 적은 것으로 유추해볼 수 있다.

인증유형이나 지역특성은 자체고용 근로자수에 통계적으로 유의미한 영향이 없는 것으로 추정되었다. 조직형태 중에서 상법상회사는 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 업종별로는 보건과 간병가사 업종이 기타 업종에 비하여 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하게 자체고용 근로자수가 많은 것으로 나타났다. 인증시기별로는 2007년 인증업체는 1% 유의수준에서 통계적으로 유의하게 2011년 인증업체에 비하여 자체고용 근로자수가 많은 것으로 나타나 인증년도가 오래될수록 2011년 말 현재 인증이 유지되고 있는 업체의 자체고용 근로자수가 많다는 것을 의미한다. 이는 한편으로 인증년도가 오래된 사회적기업의 경우에는 그 동안 기업의 자립정도가 과거에 비해 높아졌기 때문이기도 하고 다른 한편으로는 2011년에 인증을 받은 업체의 고용규모가 2007년 인증업체의 고용규모보다 적은 영세업체의 비율이 높기 때문인 것으로 추측되기도 한다. 평균임금은 자체고용에 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 매출액의 경우에는 1% 유의수준에서 통계적으로 유의한 정(+)의 자체고용 창출효과가 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 분석결과는 일자리사업 고용의 경우에는 고용노동부의 지원금 의존도가 높지만, 자체고용의 경우에는 고용노동부의 지원금 의존도가 오히려 낮은 대신 기업 자체의 매출액이 중요한 고용기반임을 보여준다.

셋째, 일자리사업 참여자수와 자체고용 근로자수를 합한 전체 근로자수에 대한 분석결과는 다음과 같다. 기타 지원금을 제외한 모든 유형의 외부지원금이 전체 근로자수에 적어도 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

인증유형별로는 일자리제공형의 경우 다른 조건이 일정할 때 기타형에 비하여 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하게 전체 근로자수가 많은 것으로 나타났고, 조직형태별로는 상법상회사가 기타 형태에 비해 전체 근로자수가 많은 것으로 나타났다. 업종별로는 자체 근로자수 고용에서의 분석결과와 마찬가지로 보건과 간병가사지원 업종이 기타 업종에 비해 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 인증년도별로는 2007년 인증업체는 1% 유의수준에서, 2009년 인증업체는 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하게 2011년 인증업체에 비하여 전체 근로자수가 많은 것으로 나타났으나 2008년과 2010년 인증업체의 전체 근로자수는 2011년 인증업체와 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 인증년도가 오래될수록 2011년 말 현재 인증이 유

지되고 있는 업체의 전체 근로자수가 많다는 것을 의미한다. 그 이유는 한편으로는 인증년도가 오래된 업체일수록 그 동안 업체의 고용규모가 증가했기 때문이기도 하고 다른 한편으로는 2011년에 인증을 받은 업체의 고용규모가 이전 인증업체의 고용규모보다 적은 영세업체의 비율이 높기 때문인 것으로 유추해 볼 수 있다. 기업성과 변수들 중에서 월평균임금은 전체 근로자수에 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치지만 매출액은 전체 근로자수에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지역 특성 변수들의 경우에는 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 영향은 없는 것으로 나타났다.

다음으로 <표 4-10>은 취약계층과 일반인 추가 고용에 대한 회귀분석결과를 제시한 것이다.

〈표 4-10〉 취약계층과 일반인 추가 고용에 대한 회귀분석결과

유형	변수	취약계층 추가고용	일반인 추가고용
인증 유형	일자리제공형	1.805605469 *	0.437221144
	사회서비스형	1.20385612	1.203396391
	지역사회공헌형	1.274436225	-0.764300444
	혼합형	0.802670017	0.434137809
조직 형태	민법상 법인	1.041613315	1.597921462 *
	민법상 조합	-1.514113053	-2.692772218
	비영리민간단체	0.995438449	0.517914657
	사회복지법인	0.503175237	0.219343331
	상법상회사	1.637018156 **	1.076363222
업종	교육	-0.103431893	0.509752830
	보건	4.187714582 *	-1.134032936
	사회복지	0.163318678	0.817968025
	환경	0.468646677	-0.023432360
	보육	0.020781897	0.060988816
	문화예술관광운동	0.337074670	1.770967200
	간병가사지원	2.569282068 **	4.918373592 ***
지원금	고용노동부	-1.23622E-06	-1.88218E-06
	타 부처	-5.81557E-06	-6.13231E-06
	지방자치단체	1.12791E-06	-5.67797E-08
	기업후원	2.38594E-05 ***	1.14093E-05 **
	모기관	6.35888E-07	9.28921E-06
	일반기부	-5.00865E-06 *	-4.95868E-06 *
	기타	4.36383E-08	-1.52606E-06
인증년도	2007년	1.191095781	2.182602668 *
	2008년	-0.183143942	-0.939533542
	2009년	0.898829252	-0.256615962
	2010년	0.215043538	-0.215569659
기업 성과	월평균임금	-0.001916241 *	-0.000103034
	매출액	8.06469E-07 ***	7.15241E-07 ***
	영업이익	7.52928E-07	-1.54525E-07
지역 특성	서울·경기지역	0.215249243	-0.123838011
	광역시	-0.029994503	1.052980236
	상수	0.496965426	-0.603270262
	F-값	3.653***	3.333***
	R ²	0.164	0.152
	사례수	626	626

* P<0.05, ** P<0.01, *** P<0.001

먼저, 취약계층 추가 고용에 대한 분석결과는 다음과 같다. 외부지원금이 취약

계층 추가고용에 미치는 영향은 기업후원이 증가할수록 취약계층에 대한 추가고용이 이루어지는 것으로 나타났다. 이는 사회적기업의 취약계층 추가 고용은 기업으로부터 추가적인 후원금을 받을 경우에 가능함을 알 수 있다. 아울러 일자리제공형과 같은 인증 유형의 경우에도 기타형에 비해 취약계층 추가 고용이 더 이루어지며, 보건이나 간병가사지원 업종도 기타 업종에 비해 취약계층의 추가 고용이 더 많이 이루어지는 것으로 나타나고 있다. 인증년도에 따른 취약계층 추가 고용의 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났으나 사회적기업의 매출액이 증가할수록 취약계층에 대한 추가 고용이 더 증가하는 것으로 나타났다.

일반인 추가 고용에 대한 분석결과는 취약계층 추가 고용의 경우와 비슷하게 나타나고 있으나 인증유형이나 조직형태, 인증년도 측면에서는 약간의 차이가 존재한다. 즉, 일반인 추가 고용에 유의미한 영향을 미치는 인증유형은 없으나 민법상 법인 형태는 기타 형태에 비해 일반인을 추가적으로 더 고용하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 업종별로는 간병가사지원이 기타 업종에 비해 일반인 추가 고용이 더 이루어지는 경향이 있으며, 2007년에 인증 받은 사회적기업이 2011년에 인증 받은 사회적기업에 비해 일반인을 추가적으로 고용하는 경향이 있음을 알 수 있다. 이러한 분석결과들은 결국 취약계층이나 일반인을 추가적으로 고용하기 위해서는 업체의 자체 재정력이 높거나 증가하고 있는 경우 또는 기업으로부터의 추가적인 외부지원금이 제공될 때 가능함을 알 수 있다.

다음으로 <표 4-11>은 일자리사업 참여자, 자체 근로자, 전체 근로자 고용에 대한 회귀분석과정에서 지역특성을 서울·경기지역이나 광역시 여부와 같은 더미변수가 아닌 지역의 총인구, 경제활동인구, 지역내총생산, 실업률, 신생기업수, 총고정자본 등과 같이 지역의 고용에 영향을 줄 수 있는 보다 구체적인 특성들을 통제된 상태에서 사회적기업에 대한 외부지원금과 고용간의 관계를 분석한 결과를 제시한 것이다.

〈표 4-11〉 일자리사업 참여자, 자체 근로자, 전체 근로자 고용에 대한 회귀분석결과: 지역특성 포함

유형	변수	일자리사업 참여자	자체 근로자수	전체 근로자수
인증 유형	일자리제공형	1.533553791	4.969354880	6.490871534 *
	사회서비스형	-0.662539574	7.438522375	6.791684367
	지역사회공헌형	-0.016140216	2.619356693	2.650121739
	혼합형	-0.183965514	2.827505465	2.657141070
조직 형태	민법상 법인	0.562654735	2.572062931	3.075480912
	민법상 조합	-1.600532823	8.199787160	6.572796807
	비영리민간단체	0.755060724	3.267767149	4.032744708
	사회복지법인	0.427419132	7.266681029	7.697779712
	상법상회사	0.203994187	7.119650170 ***	7.318309959 ***
업종	교육	-1.639097456	2.865132328	1.091239552
	보건	1.163253182	12.457873790	13.61923250 *
	사회복지	-2.393908400 **	4.377944371	1.977506593
	환경	1.101375661	3.100208320	4.197599430
	보육	0.139252626	-1.129401975	-0.985240741
	문화예술관광운동	2.09517551	2.421877387	4.507809190
	간병가사지원	-2.890611195 **	28.675990630 ***	25.774136280 ***
지원금	고용노동부	8.55741E-05 ***	-9.30987E-06	7.63016E-05 ***
	타 부처	8.23187E-06 *	1.71755E-05	2.53340E-05 *
	지방자치단체	1.27205E-05 ***	4.29617E-05 ***	5.56535E-05 ***
	기업후원	-8.14137E-07	0.000179461 ***	0.000178576 ***
	모기관	-8.34045E-06	6.58144E-05 *	5.74355E-05 *
	일반기부	3.43467E-06	6.32236E-05 ***	6.66025E-05 ***
	기타	-2.08326E-06	-2.21489E-07	-2.26510E-06
인증 년도	2007년	-4.057371278 ***	14.702602560 ***	10.640341470 **
	2008년	-2.920893259 ***	3.567623840	0.633916131
	2009년	0.434138971	5.351006893	5.780946772 *
	2010년	0.090851627	-0.516947921	-0.451803881
기업 성과	월평균임금	-0.001074404	-0.011242796 ***	-0.012318867 ***
	매출액	-2.14991E-07	6.47009E-06 ***	6.25852E-06 ***
	영업이익	3.71080E-06	4.78294E-06	8.45367E-06
지역 특성	총인구	2.86974E-06	4.07879E-06	7.02741E-06
	경제활동인구	1.97783E-08	-3.24925E-08	-1.22747E-08
	지역내총생산	-0.015659224	-0.011078794	-0.027068524
	실업률	-0.460807248	1.442485974	0.980666021
	신생기업수	0.000270283 **	7.60436E-05	0.000350178
	총고정자본	1.46386E-08	1.72431E-07	1.89341E-07
	상수	4.149143755	1.582855557	5.745977411
	F-값	22.266***	28.729***	30.623***
	R ²	0.576	0.637	0.651
	사례수	626	625	626

* P<0.05, ** P<0.01, *** P<0.001

먼저, 일자리사업 참여자수에 대한 분석결과는 다음과 같다. 외부지원금이 일자리사업 근로자수에 미치는 영향은 고용노동부, 타 부처, 지방자치단체의 지원금이 적어도 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하게 일자리사업 고용을 증가시키는 것으로 나타났으며, 그 외의 외부지원금은 일자리사업 고용에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 추정되었다.

사회적기업의 인증유형, 조직형태, 기업성과 특성변수들의 추정계수값들은 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났으며, 업종별로는 사회복지분야와 간병가사지원 분야는 기타 업종에 비해 일자리사업 고용에 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 인증년도별로는 2007년 및 2008년 인증업체는 1% 유의수준에서 통계적으로 유의하게 2011년 인증업체에 비하여 일자리사업 고용이 적은 것으로 나타나고 있다. 지역 특성의 경우, 신생기업수가 많을수록 일자리사업 고용이 많은 것으로 나타났는데, 이는 사회적기업의 소재지역에 신생기업이 많을수록 그 지역의 기업활동이 좀 더 왕성하다고 볼 수 있으며, 일자리사업 고용도 상승작용을 일으켰을 것으로 추정된다.

다음으로, 자체고용 근로자수에 대한 분석결과는 다음과 같다. 사회적기업에 대한 외부지원금이 자체고용 근로자수에 미치는 영향은 고용노동부와 타 부처, 기타 지원금은 자체고용 근로자수에 통계적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며, 지방자치단체, 기업후원금, 모기관, 일반기부금은 적어도 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하게 자체고용 근로자수를 증가시키는 것으로 나타났다.

인증유형이나 지역특성 변수들은 자체고용 근로자수에 통계적으로 유의미한 영향이 없는 것으로 추정되었다. 조직형태 중에서 상법상회사는 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 업종별로는 간병가사 업종이 기타 업종에 비하여 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하게 자체고용 근로자수가 많은 것으로 나타났다. 인증시기별로는 2007년 인증업체는 1% 유의수준에서 통계적으로 유의하게 2011년 인증업체에 비하여 자체고용 근로자수가 많은 것으로 나타나 인증년도가 오래될수록 2011년 말 현재 인증이 유지되고 있는 업체의 자체고용 근로자수가 많다는 것을 의미한다.

마지막으로, 일자리사업 참여자수와 자체고용 근로자수를 합한 전체 근로자수에 대한 분석결과는 다음과 같다. 기타 지원금을 제외한 모든 유형의 외부지원금이 전체 근로자수에 적어도 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

인증유형별로는 일자리제공형의 경우 다른 조건이 동일할 때 기타형에 비하여 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하게 전체 근로자수가 많은 것으로 나타났고,

조직형태별로는 상법상회사가 기타 형태에 비해 전체 근로자수가 많은 것으로 나타났다. 업종별로는 보건과 간병가사지원 업종이 기타 업종에 비해 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 인증년도별로는 2007년 인증업체는 1% 유의수준에서, 2009년 인증업체는 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하게 2011년 인증업체에 비하여 전체 근로자수가 많은 것으로 나타났다. 2008년과 2010년 인증업체의 전체 근로자수는 2011년 인증업체와 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. 기업성과 변수들 중에서 월평균임금은 전체 근로자수에 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치지만 매출액은 전체 근로자수에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 분석에 포함된 모든 지역 특성 변수들의 추정계수값은 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이와 같이 다양한 지역 특성 변수들을 분석에 활용한 결과를 보여주는 <표 4-11>의 회귀분석결과들은 서울·경기지역 및 광역시 여부와 같은 더미변수를 활용하여 분석한 결과들을 제시한 <표 4-9>의 내용과 비교해 볼 때 회귀계수의 부호나 통계적 유의성 측면에서 전반적으로 비슷하다고 볼 수 있다.

다음으로 <표 4-12>는 앞의 <표 4-11>과 마찬가지로 취약계층과 일반인 추가 고용에 대한 회귀분석과정에서 지역특성을 서울·경기지역이나 광역시 여부와 같은 더미변수가 아닌 지역의 총인구, 경제활동인구, 지역내총생산, 실업률, 신생기업수, 총고정자본 등과 같이 지역의 고용에 영향을 줄 수 있는 보다 구체적인 특성들을 통제한 상태에서 사회적기업에 대한 외부지원금과 고용간의 관계를 분석한 결과를 제시한 것이다.

〈표 4-12〉 취약계층과 일반인 추가 고용에 대한 회귀분석결과: 지역특성 포함

유형	변수	취약계층 추가고용	일반인 추가고용
인증 유형	일자리제공형	1.767369516 *	0.451711746
	사회서비스형	1.173906751	1.358350305
	지역사회공헌형	1.239657362	-0.816429911
	혼합형	0.769378093	0.407433110
조직 형태	민법상 법인	1.019424939	1.538814700 *
	민법상 조합	-1.605196390	-3.060105406
	비영리민간단체	0.953732480	0.518292631
	사회복지법인	0.420929759	0.440470453
	상법상회사	1.613621497 **	0.931194653
업종	교육	-0.108665029	0.518693917
	보건	4.156316727 *	-1.222374091
	사회복지	0.163042136	0.679619205
	환경	0.467653550	-0.094724271
	보육	0.026798703	0.207394728
	문화예술관광운동	0.338456376	1.472689021
	간병가사지원	2.619034762 **	4.873783207 ***
지원금	고용노동부	-1.24340E-06	-9.61314E-07
	타 부처	-5.80071E-06	-5.70699E-06
	지방자치단체	1.15610E-06	-2.26460E-07
	기업후원	2.39409E-05 ***	1.20950E-05 **
	모기관	6.52704E-07	9.47602E-06
	일반기부	-4.98859E-06 *	-4.54965E-06 *
	기타	1.27887E-07	-1.73159E-06
인증 년도	2007년	1.156223612	1.993049435
	2008년	-0.204256711	-1.007953128
	2009년	0.891446393	-0.321959628
	2010년	0.201359708	-0.378659904
기업 성과	월평균임금	-0.001878052 *	-6.60877E-05
	매출액	8.06156E-07 ***	6.93471E-07 ***
	영업이익	7.77444E-07	2.22370E-08
지역 특성	총인구	-6.72721E-07	3.99480E-06
	경제활동인구	-4.23893E-09	-5.90005E-09
	지역내총생산	0.000934216	-0.011247149
	실업률	0.050840820	0.810516422 *
	신생기업수	1.66549E-05	7.13554E-05
	총고정자본	5.37446E-10	8.69262E-08 *
상수		0.541338375	-2.539021469
F-값		3.228***	3.123***
R ²		0.165	0.160
사례수		626	626

* P<0.05, ** P<0.01, *** P<0.001

먼저, 취약계층 추가 고용에 대한 분석결과는 다음과 같다. 외부지원금이 취약계층 추가고용에 미치는 영향은 기업후원이 증가할수록 취약계층에 대한 추가고용이 이루어지는 것으로 나타났다. 이는 사회적기업의 취약계층 추가 고용은 기업으로부터 추가적인 후원금을 받을 경우에 가능함을 알 수 있다. 그러나 일반기부의 경우에는 오히려 취약계층 추가고용에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 그 이유는 불명확하다.

일자리제공형과 같은 인증 유형은 기타형에 비해 취약계층 추가 고용이 더 이루어지며, 보건이나 간병가사지원 업종도 기타 업종에 비해 취약계층의 추가 고용이 더 많이 이루어지는 것으로 나타나고 있다. 인증년도에 따른 취약계층 추가 고용의 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났으나 사회적기업의 매출액이 증가할수록 취약계층에 대한 추가 고용이 더 증가하는 것으로 나타났다.

일반인 추가 고용에 대한 분석결과는 취약계층 추가 고용의 경우와 비슷하게 나타나고 있으나 인증유형이나 조직형태, 인증년도 측면에서는 약간의 차이가 존재한다. 즉, 일반인 추가 고용에 유의미한 영향을 미치는 인증유형은 없으나 민법상 법인 형태는 기타 형태에 비해 일반인을 추가적으로 더 고용하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 업종별로는 간병가사지원이 기타 업종에 비해 일반인 추가 고용이 더 이루어지는 경향이 있다. 그리고 지역특성 변수들 중에서는 실업률이 높거나 총고정자본형성이 더 많이 이루어질수록 일반인에 대한 추가 고용이 더 많이 이루어지는 것으로 나타났다.

이상의 결과를 요약해보면, 각 유형의 외부지원금이 사회적기업의 일자리사업 참여자수, 자체 근로자수, 일자리사업 참여자와 자체 근로자수의 총합, 취약계층 추가 고용수, 일반인 추가고용수 등에 미치는 영향이 서로 다르게 나타났다. 특히, 일자리사업 참여자수와 자체 근로자수의 합한 총고용에는 다양한 유형의 외부지원금이 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으나 일자리사업 참여자수의 경우에는 고용노동부, 타 부처, 지방자치단체의 지원금이 중요한 요인으로 나타났다. 그리고 자체 근로자 고용 증대에 있어서는 지방자치단체, 기업후원, 모기관, 일반기부 등에 의한 지원금이 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다. 특히, 지방자치단체의 경우에는 일자리사업 참여자수 뿐만 아니라 자체 근로자수 증대에 모두 중요한 요인임을 알 수 있다.

다. 사회적기업과 지역의 경제발전간의 관계 분석

1) 변수 설명 및 기술통계량

경제발전을 설명하는 이론적 논의는 지금까지 상당히 많이 이루어져 왔다. 특히, 최근까지 이루어진 경제학자를 포함한 다양한 사회과학자들의 논의들을 살펴보면, 물적자본(physical capital), 인적자본(human capital), 지식자본(knowledge capital), 기업가정신자본(entrepreneurship capital), 사회자본(social capital) 등이 경제발전과 성장에 매우 중요한 요인임을 주장하고 있다.

물적자본은 원시시대부터 현대의 지식정보사회에 이르기까지 그 중요성이 강조되고 있을 정도로 개인과 사회발전 및 경제성장에 아주 중요한 기본적인 요소이다. 인적자본은 산업사회가 성숙되면서 인간의 창의적인 아이디어가 자산가치를 지니게 되면서부터 물적자본과 함께 강조되어 왔다. 특히 Robert Solow(1957)와 같은 신고전적경제성장론자들은 자본과 노동의 한계생산 감소(diminishing marginal product of capital and labor)를 주장하면서 인적자본과 물적자본의 양적, 질적 향상을 강조하였다. 그러나 이들은 새로운 지식정보사회에서 지식과 기술이 경제성장에 매우 중요한 내생적 요소라는 점을 간과하였을 뿐만 아니라 그로 인한 경제성장의 예측치와 관찰치 간의 불일치(Solow residual)를 설명하지 못했다. Romer(1986)나 Lucas(1988)와 같은 내생적 성장론자들은 지식의 중요성과 기술변화를 주장하면서 Solow residual의 일정부분을 설명하고자 하였다. Schultz(1967)나 Becker(1975)와 같은 인적자본의 중요성을 강조하던 학자들도 교육을 통한 인적자본의 축적이 궁극적으로 지속적인 경제성장에 긍정적인 기여를 한다고 주장하면서 Solow residual의 또 다른 일정부분을 설명하고자 했다. 뿐만 아니라 기업가정신을 통한 혁신은 지속가능한 경제발전을 이끌어 낼 수 있는 중요한 요소이며, Solow residual의 일정부분을 설명할 수 있는 또 하나의 요인임을 강조하고 있다. 그렇지만 오늘날 우리는 개인과 사회 발전에 필요하고 유용한 전문지식과 정보의 생산, 소유, 전달이 중요시되는 지식정보사회에 살고 있다. 그렇기 때문에 개인 또는 사회구성원들이 개인과 사회 발전에 필요하고 유용한 지식과 정보의 생산, 소유, 전달과정에서 중요한 기능을 수행하는 사회자본의 역할이 더욱 더 부각되고 있다. 사회자본은 개인과 사회 발전에 필요하고 유용한 전문지식과 정보의 생산, 소유, 전달이 중요시되는 오늘날과 같은 지식정보사회에서 그 역할이 특히 강조되고 있다(Doh and McNeely, 2012). 아울러 지역의 공공문제를 지역 스스로 해결하고, 사회적 취약계층들을 지역의 공통된 커뮤니티사회로 통합할 수 있는 다양한 혁신적 노력은 사회적기업가정신(social entrepreneurship)의 발휘를 통해 이를

수 있다는 믿음은 오늘날과 같은 뉴거버넌스시대에 더욱 더 공고히 되고 있다.

본 연구는 앞에서 언급한 바와 같이 지역의 인증 사회적기업이 지역의 경제발전 수준과는 어떤 관계가 있는지에 대해서도 분석을 실시한다. 이를 위해서는 지역의 경제발전 수준을 종속변수로, 인증 사회적기업수를 설명변수로 사용한다. 그리고 지역의 경제발전에 영향을 줄 수 있는 물적자본, 인적자본, 지식자본, 기업가정신자본 등과 같은 변수들을 통제변수로 사용한다. 본 연구의 통제변수로 활용된 물적자본, 인적자본, 지식자본 등은 생산함수(production function)를 설명하는 경제학자들이 지역의 경제성장을 설명할 때 주로 활용한 변수들이며, 기존의 많은 선행연구들은 각 변수에 자연로그를 취한 값이나 비율을 나타내는 변수들을 분석에 활용하였다. 따라서 본 연구에서도 물적자본과 지식자본은 자연로그값을, 인적자본은 지역의 경제활동인구 중 대졸 이상 학력소유자의 비율(%)을 분석에 활용하였다.

〈표 4-13〉은 구체적으로 지역의 사회적기업과 경제발전 간의 관계 분석에 활용된 변수들에 대한 설명과 기술통계량을 나타낸 것이다.

〈표 4-13〉 변수 설명 및 기술통계량

변수	설명	사례수	평균	표준편차
경제발전수준	1인당 지역내총생산액(2005년 기준년도 가격, 단위: 백만원)의 자연로그값	80	2.98	0.31
사회적기업	인증 사회적기업수(단위: 업체)	80	21.66	26.32
물적자본	15세 이상 경제활동인구 1,000당 총고정자본형성금액 (2005년 기준년도가격, 단위: 백만원)의 자연로그값	80	9.45	0.38
인적자본	15세 이상 경제활동인구 중 대졸 이상 학력소유자의 비율(%)	80	34.98	7.54
지식자본	R&D 투자금액(단위: 백만원)의 자연로그값	80	13.85	1.27
기업가정신자본	15세 이상 경제활동인구 1,000당 신생기업창업수(단위: 업체)	80	30.91	3.37

2) 회귀분석결과

본 연구는 지역의 인증 사회적기업수 증가가 지역의 경제발전 수준과 어떤 관계가 있는지를 살펴보기 위해 패널데이터를 활용한 회귀분석을 실시한다. 이때 분석을 위한 데이터는 2007~2011년간의 5년치 데이터를 사용하는데, 구체적으로 사회적기업 관련 데이터는 고용노동부에서 제공된 내부자료를 활용하며, 경제발전수준, 물적자본, 인적자본, 지식자본, 기업가정신자본 등과 관련된 자료들은 통계청에서 제공하고 있는 각 년도 데이터의 원자료를 활용한다.

또한, 패널데이터를 활용한 회귀분석을 위해서는 고정효과모형과 랜덤효과모형을 모두 활용하여 분석하며, 하우스만 검정(Hausman Test)을 통해 양자 중 어떤 모형이 더 적절한지를 판단한다. <표 4-14>는 구체적으로 경제발전에 대한 회귀분석결과를 제시한 것이다.

<표 4-14> 경제발전에 대한 회귀분석 결과(2007~2011년간 패널데이터 분석)

변수		고정효과모형 (Fixed-effect Model)	랜덤효과모형 (Random-effect Model)
		회귀계수	회귀계수
사회적기업		0.0048*	0.0008**
물적자본		0.1211**	0.2660***
인적자본		0.0068*	0.0003
지식자본		0.0952**	0.0526*
기업가정신자본		0.0063**	0.0039
상수		0.0771	-0.4090
Rho		0.9944	0.9686
F-값		38.40***	-
Wald χ^2		-	131.39***
R ²	Within	0.7650	0.7090
	Between	0.0228	0.5474
	Overall	0.0308	0.5372
사례수		80	80
Hausman Test		$\chi^2 = 32.13***$	

* P<0.05, ** P<0.01, *** P<0.001

<표 4-14>에 따르면, 먼저 고정효과모형에서는 지역의 사회적기업수의 회귀계수값이 5% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타나 지역의 인증 사회적기

업의 증가는 지역의 경제발전과 정(+)의 관련성을 지니고 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 경제발전을 설명하는 기존의 많은 선행연구들이 주장하는 바와 같이 물적자본, 인적자본, 지식자본, 기업가정신자본 등과 같은 변수들의 회귀계수값이 적어도 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 지역의 경제발전 수준과 정(+)의 관련성을 맺고 있음을 알 수 있다.

다음으로, 랜덤효과모형의 경우를 살펴보면 고정효과모형에서와 마찬가지로 사회적기업수의 회귀계수값이 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 지역의 인증 사회적기업의 증가는 지역의 경제발전과 정(+)의 관련성을 지니고 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 인적자본과 기업가정신자본을 제외한 물적자본과 지식자본 변수들의 회귀계수값이 적어도 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 지역의 경제발전 수준과 정(+)의 관련성을 맺고 있음을 알 수 있다. 그러나 고정효과모형에서와는 달리 인적자본과 기업가정신자본의 회귀계수값은 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

본 연구에서는 고정효과모형과 랜덤효과모형의 회귀분석결과 중에서 어떤 모형이 더 적절한지를 판단하기 위해 하우스만 검정(Hausman Test)을 실시하였는데, 그 결과 χ^2 값이 32.13로 1% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타나 고정효과모형이 더 적절하다고 볼 수 있다.

4. 소결 및 시사점

본 장에서는 지금까지 한국의 사회적 경제조직의 성과를 측정하기 위해 다양한 사회적 경제조직 중에서 인증 사회적기업을 중심으로 사회적 경제조직의 성과를 분석하였는데, 주로 사회적기업의 고용 창출과 이를 통한 지역의 경제발전 측면에 초점을 두고 분석하였다. 구체적으로 사회적기업의 고용 창출 효과는 인증 사회적기업에 대한 외부의 다양한 지원금이 사회적기업의 고용 창출에 얼마나 기여하였는지를 중심으로 분석하였다. 그리고 사회적기업과 지역의 경제발전간의 관계는 지역의 인증 사회적기업수 증가가 지역내총생산과 어떤 관계를 지니는지를 중심으로 분석하였다. 주요 분석결과에 대한 요약과 그러한 분석결과가 향후 사회적기업육성 및 활성화를 위한 정부지원정책에 대한 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사회적기업의 다양한 특성 및 사회적기업이 소재하는 지역의 특성들이 통제된 조건에서 사회적기업에 대한 외부지원금이 사회적기업의 고용 수준과 어

편 관련을 맺고 있는지를 분석한 본 연구의 결과를 요약해보면 다음과 같다. 첫째, 기존의 대부분의 선행연구들에서는 사회적기업에 대한 외부지원금 총액이 많을수록 사회적기업의 고용 창출에 긍정적인 기여를 하고 있다고 논의하고 있으나 구체적으로 외부의 다양한 지원금 중에서 어떤 주체가 제공한 지원금이 사회적기업의 고용창출에 기여하고 있는지를 분석하는 데에는 한계가 있었다. 이와 같은 한계를 고려하여 본 연구에서는 다양한 외부지원금의 종류를 고용노동부, 타 부처, 지방자치단체, 기업후원, 모기관, 일반기부, 기타 형태의 외부지원금 등으로 구분하여 분석에 활용하였다. 그 결과 각 유형의 외부지원금이 일자리사업 참여자수, 자체 근로자수, 일자리사업 참여자와 자체 근로자수의 총합, 취약계층 추가 고용수, 일반인 추가고용수 등에 미치는 영향이 서로 다르게 나타났다. 특히, 일자리사업 참여자수와 자체 근로자수의 합한 총고용에는 다양한 유형의 외부지원금이 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으나 일자리사업 참여자수의 경우에는 고용노동부, 타 부처, 지방자치단체의 지원금이 중요한 요인으로 나타났다. 그리고 자체 근로자 고용 증대에 있어서는 지방자치단체, 기업후원, 모기관, 일반기부 등에 의한 지원금이 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다. 특히, 지방자치단체의 경우에는 일자리사업 참여자수 뿐만 아니라 자체 근로자수 증대에 모두 중요한 요인임을 알 수 있다. 이러한 분석결과를 통해 유추 가능한 내용은 향후 사회적기업의 고용 증대에 있어서는 중앙정부 차원에서의 역할도 중요하지만 지역의 사회적기업이 처한 상황이나 조건, 지역 현황 등을 좀 더 명확히 파악하여 사회적기업에 대한 실질적인 지원을 할 수 있는 지방자치단체의 역할이 상당히 중요해지고 있다는 점이다.

둘째, 사회적기업이 일자리사업이나 자체 고용을 통한 고용 창출에 추가하여 좀 더 적극적으로 취약계층과 일반인에 대한 추가 고용을 늘리는 데에는 기업의 후원이 무엇보다 중요한 것으로 나타났다. 이는 시장에서 비즈니스 동반자로서 타 기업의 사회적기업에 대한 지원은 사회적기업이 추가적인 고용을 통해 기업경쟁력을 갖추어나가는데 매우 긍정적인 요소임을 시사해준다. 따라서 향후 사회적기업들은 외부 기업들과의 네트워크 형성과 활성화를 통해 지속적으로 기업의 후원을 받을 수 있도록 할 필요성이 있다.

셋째, 2007년에 인증을 받은 사회적기업의 일자리사업 참여자수는 2011년에 인증 받은 사회적기업에 비해 줄어드는 반면에 자체 근로자수는 늘어나는 경향이 있는데, 이는 인증년도가 빠를수록 사회적기업은 점차 정부지원보다는 시장에서 경쟁력을 갖추어 독립된 기업으로 성장함으로써 자체 근로자수를 늘려가고 있다고 유추해볼 수 있다. 그렇기 때문에 향후 정부는 예비 사회적기업, 인증 사회적

기업 등을 거치면서 사회적기업들이 자체 경쟁력을 갖추어 나갈 수 있도록 초기에 집중적인 정부지원을 제공해준 뒤 이후 정부의 직접적인 지원보다는 간접적인 지원 위주로 지원의 방법과 방향을 전환해 나갈 필요성이 있음을 시사해준다.

넷째, 지역의 인증 사회적기업이 증가할수록 지역내총생산이 증가하는 것으로 나타나 사회적기업수의 증가는 사회적기업 소재지역의 경제발전에 긍정적인 기여를 하고 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 본 연구에서는 경제발전을 설명하는 물적자본, 인적자본, 지식자본, 기업가정신자본 등과 같은 변수들도 지역의 경제발전에 긍정적인 기여를 하는 것으로 나타나 기존의 선행연구들이 주장하는 결과와 일맥상통하는 것으로 나타났다. 따라서 향후 지방자치단체는 지역의 사회적기업을 보다 적극적으로 육성함으로써 지속가능한 지역의 경제발전과 성장을 촉진할 수 있는 정책들을 추진할 수 있도록 많은 노력을 기울일 필요성이 있다. 아울러 사회적기업에 대한 지방자치단체의 지원금이 사회적기업의 고용 창출에 매우 중요한 요인임을 본 연구의 분석결과에서도 보여주고 있다. 따라서 향후 지방자치단체는 성장가능성과 사회적 수요를 충족시킬 수 있는 예비 사회적기업들을 보다 적극적으로 발굴하여 사회적기업의 성장 초기에 좀 더 적극적으로 지원함으로써 이러한 사회적기업이 경쟁력을 갖추어 나갈 수 있도록 해 줄 필요성이 있으며, 궁극적으로는 신규고용 창출과 이를 통한 지역의 지속가능한 경제발전도 유도할 필요성이 있다. 이에 더하여 사회적기업들이 이미 성장이 어느 정도 이루어진 다른 기업들의 노하우와 다양한 지원들을 받을 수 있도록 업체들 간의 네트워크를 형성할 수 있는 기반을 마련해줄 필요성도 있다.

마지막으로, 유럽과는 달리 한국에서 사회적 경제조직은 근로빈곤층의 고용문제와 빈곤문제 해결을 위해 제도화 되었으며, 이는 노인빈곤 문제와 고령화 사회에서 강조될 수밖에 없는 노동시장 정책의 대안으로서 계속적으로 확대될 가능성이 높다. 서구사회에 비해 빠른 고령화 속도를 보이며 노동력 감소, 생산성 저하, 국가재정 부담 증가 등 고령사회의 전형적인 고용 및 복지적 문제들을 안고 있는 한국사회에서도 사회적 경제 영역에서 고령자를 위한 일자리 전략은 고용안정과 복지증진에 필요한 중요한 정책수단으로 의미를 지니고 있다는 점을 고려해 볼 때, 노령자를 위한 사회적기업의 육성은 향후 지방자치단체의 중요한 과제라고 볼 수 있다.

제5장

고령화 문제와 사회적 경제의 쟁점

1. 고령화사회의 사회서비스 정책

모든 사회적 문제를 사회적 경제 영역에서 다룰 수는 없지만 고령화 사회에서 예상이 되는 사회적 경제의 사업대상이 되는 사회적 수요는 매우 중요한 영역이다. 인구고령화는 생산가능인구 감소의 결과를 가져오고 복지재정 지출을 증가시키는 요인으로 작용한다. 한국은 본격적으로 고령사회로 진입하면서 연금, 의료비, 장기요양비 지출 등 고령화와 관련해 필수적으로 사회적 비용이 크게 증가할 것이다. 2011년 기준으로 GDP 대비 복지지출은 10.35%이며, 2050년도에 이르면 21%를 상회할 것으로 추정된다(박명호, 2011).

그러나 한국은 재정적 안정성과 소득의 충분성 측면에서 노후소득보장제도의 전반적 개편이 필요하다. 미국의 전략연구소(CSIS)에서는 20개 국가를 대상으로 국가별 고령화 준비정도를 가늠하는 척도로서 재정의 지속가능성 지수점수(Fiscal Sustainability Index)와 소득적합성 지수점수(Income Adequacy Index)를 발표하였는데, 한국의 경우 지속가능성 순위는 12위로, 소득적절성 순위는 19위로 비교국가들 내에서도 매우 저조한 상황이었다(CSIS, 2010). 국가별로 노년층을 위한 국가의 공적인 부담수준을 보더라도 한국은 2007년도 기준으로 3.4%(GDP 대비)에 불과하였다. 이는 공적연금의 수혜층 범위가 매우 낮기 때문이다. 2040년도에 이르면 노인인구가 전체 인구의 39%에 이를만큼 비교국가들 가운데 가장 빠른 속도로 증가할 것으로 예측되기 때문에 고령화에 대비한 국가비용이 늘어나 노령급여 지출수준은 GDP 대비 14.7%까지 확대될 것으로 추정된다. 그런데 공적 사회 복지지출이 크게 증가할 것이라는 예측 하나만으로 재정적 건전성만을 우선시 할

수 없는 상황에 있다. 노후소득보장제도를 안정적으로 구축하지 못하면 한국은 노인빈곤 문제를 적절하게 대응하기 어려울 만큼 심각하다.

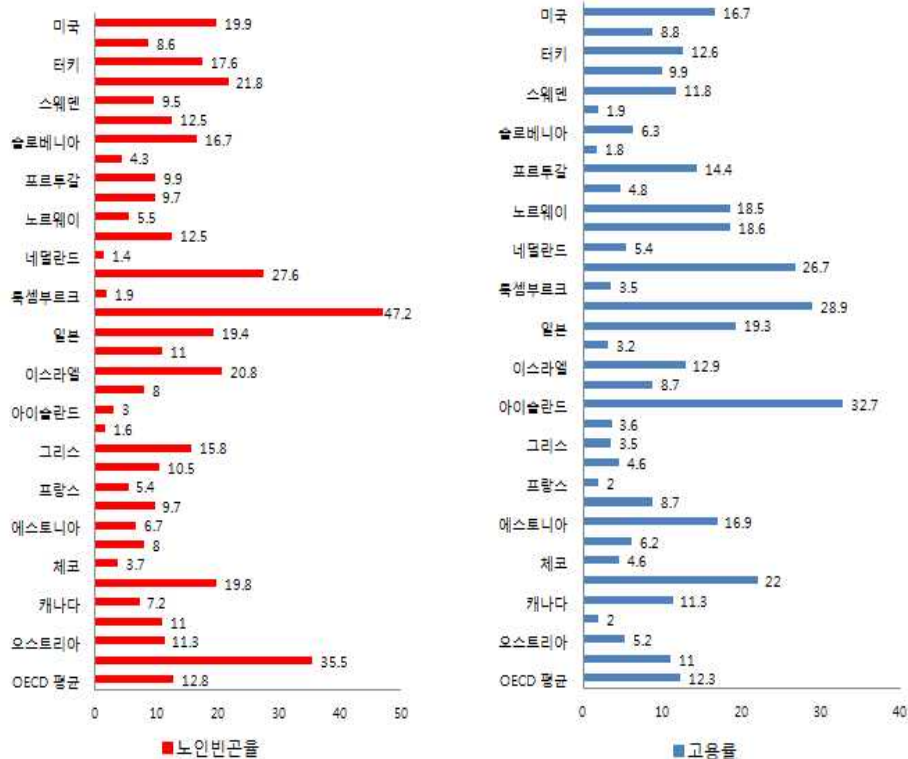
〈표 5-1〉 국가별 노령급여 지출수준(GDP 대비)

국가순위		2007	2020	2030	2040	국가순위		2007	2020	2030	2040
1	인도	1.9	3.1	4.2	3.6	11	스위스	9.8	12.6	15.7	17.4
2	멕시코	2.4	3.2	3.9	5.1	12	영국	12.1	14.0	16.4	18.2
3	칠레	6.0	6.8	7.0	7.5	13	일본	14.1	15.4	15.9	18.4
4	중국	2.8	4.6	6.1	8.0	14	스웨덴	15.7	16.6	18.1	19.2
5	러시아	5.8	7.5	8.7	10.2	15	브라질	8.8	12.5	16.3	20.4
6	폴란드	10.1	12.0	13.1	13.9	16	독일	15.8	17.3	20.0	21.7
7	한국	3.4	7.5	11.0	14.1	17	네덜란드	12.0	15.7	20.0	23.2
8	캐나다	8.3	10.9	13.2	14.7	18	프랑스	16.6	19.4	21.8	23.5
9	호주	8.9	10.7	12.9	14.9	19	이탈리아	18.0	19.9	22.3	24.7
10	미국	8.9	12.5	15.1	16.3	20	스페인	14.3	17.0	20.6	26.1

한국은 상대적 빈곤율(중위소득 50% 이하)이 OECD 국가들 가운데 가장 높은 47.2% 수준이다. 그 수준은 OECD 평균의 3배나 될 만큼 높으며, 호주, 멕시코, 스위스, 칠레 등 노인빈곤율이 높은 국가들과 비교해서도 매우 높게 나타난다. 일반적으로 서구 선진국가들은 노후소득보장 체계의 핵심적 기능을 맡은 공적연금을 적극적으로 개혁함으로써 연금재정의 지속가능성을 높이고자 하였다. 공적연금의 급여수준과 급여기간을 축소하는 대신 근로생애와 기여기간을 연장하려는 변화를 시도하고 민간보험 방식을 도입한 이른바 ‘다층적 소득보장체계’를 구축하였다. 하지만 이러한 개혁은 연금재정 위기를 모면하기 위한 개별 국가의 선택인 것이지 탈빈곤을 위한 근본적 대책은 아니었다. 한국의 경우도 연금재정의 지속가능성을 향상할 목적에서 계속해서 공적연금제도를 개혁해 왔다 한편 고령자 고용정책은 소득보장 정책으로서 더욱 중요한 의미를 가지게 되었다. OECD 국가의 고령자 고용정책의 정책방향은 2000년도 ‘리스본 전략’과 2001년도 ‘스톡홀름 유럽이사회’에서 설정하였다. 리스본 전략에서는 2010년까지 평생고용률을 70%까지 높이고 스톡홀름 유럽이사회에서는 고령자(55~64세) 고용률을 50%

수준까지 올린다는 구체적인 목표치를 제시하였다. 선진국의 고령자 고용정책은 고용된 인력의 고용상태를 유지하거나 해고율을 낮추는데 긍정적이었지만, 신규 고용을 촉진하는 성과는 많은 한계가 드러났다. 임금보조정책, 직업훈련, 연령차별금지법 등 고령자 고용정책에서 큰 부분을 차지하는 정책들이 신규 고용효과에 영향을 크게 미치지 못했다(최성재, 2012).

다른 국가들과 비교해서 고령자 경제활동참가율이 높은 수준에 있는 한국은 65세 이상의 고령자 고용률이 28.9%에 이만큼 일하는 인원이 많다. 고령자들이 직업이동이 높다는 점을 감안해 공공고용서비스(PES)를 확대하고, 연공임금체계와 정년제를 통한 기업의 인사관행의 변화를 시도함은 물론 고령자를 채용한 사업주에게 임금보조금 지원을 확대하였다. 또한 정부가 직접 공적 재정을 투입하여 고령자에게 직접 일자리를 제공하는 사회적 일자리가 양적으로 크게 증가하였다. 그러나 노후소득보장체계의 미비와 총일자리 수요부족 문제를 고려해 보면 선진국가들처럼 한국 역시 고령일자리의 양적확대가 정책목표로서 우선시 될 수밖에 없다고 본다. 그리고 대다수 고령자들이 저임금 일자리에 종사하고 있는 고용의 질 문제도 해결해야 할 중요한 정책목표로 부상하였다.



〈그림 5-1〉 국가별 노인빈곤율과 노인고용률

한국에서 사회서비스 수요와 공급이 지속적으로 증가하는 양상을 보였다. 사회서비스 수요가 증가한 이유는 인구구조의 변화, 산업구조의 변화, 돌봄서비스의 수요증가 등 다양한 요소로 설명할 수가 있다. 공급에서도 큰 변화가 나타나 사회서비스가 증가하였다. 1990~2000년까지 취업인구는 줄어들었는데 그 변화는 제조업에서 취업가능성이 크게 줄어들었기 때문이다. 1995년 당시 제조업 분야의 취업계수가 8.6%였지만 2000년도에 4.9%까지 내려갔다. 반면에 사회서비스 노동시장 일자리는 큰 폭으로 증가하여 취업계수가 25.6%에서 2009년도에는 44.9%까지 올라갈 정도로 고용창출에서 중요한 가능성을 보여 주었다. 이렇게 사회서비스가 크게 증가하고 일자리 창출도 늘어난 까닭은 돌봄의 사회화에 대한 사회적 관심이 높아지면서 가족의 역할로 규정되었던 일들이 공급과 수요간 불균형이 생기면서 비약적으로 노동시장이 확대되었다. 정부는 급속하게 늘어나는 수요에 대응하기 위해서 시장화 정책을 활성화시켰다. 영리기관을 서비스공급체계로서 확대하는 전략을 취하였고 서비스 이용자의 선택권을 강화하겠다는 취지에서 바

우치 프로그램을 적극적으로 도입하였다. 비록 시장화 정책은 서비스의 양적 확대를 압축적으로 증가시킨 성과를 달성하였지만 서비스의 공공성이 약해지는 부정적 과제도 안게 되었다. 서비스의 질적 관리가 어렵고 서비스 노동자의 고용의 질이 악화되는 결과를 초래하였다.

사회서비스의 시장화 정책은 크게 두 가지 접근방식으로 진행되었다. 첫째는 서비스 제공주체를 다원화 시키는 전략으로 민간 영리기관을 제공자로 참여시키는 것이다. 한국 사회에서 사회서비스는 제도화 과정에서 돌봄노동이 핵심적인 서비스내용이 되었다. 2007년 사회서비스 바우처사업, 2008년 노인장기요양보험 도입은 서비스 전달체계에서 민간 영리법인이나 개인사업자가 급속하게 증가하는 요인이 되었다. 이러한 서비스 영리를 추구하는 주체들은 1명당 담당하는 이용자 수 감소, 질 낮은 인력투입 등 다양한 방식으로 이윤추구에 대한 내적동기를 강화하였다.

둘째는 이용자재정지원 방식(이하 바우처)으로 서비스를 확대하는 접근법을 취하였다. 노인돌봄사업, 장애인활동보조사업, 산모신생아도우미사업, 가사간병사업, 장애인아동재활치료사업, 언어발달지원사업, 지역사회서비스투자사업 등 대부분의 사회서비스를 바우처제도로 운영하였다. 바우처는 정부가 민간기관을 활용하여 서비스를 제공하고 이용자는 직접 공급자를 선택하도록 하는 서비스 제공방식이다. 그러나 이러한 서비스이용자의 선택권 강화는 사회서비스를 일반상품과 동일시 하고 대부분 사회적으로 취약계층인 서비스 이용자를 개별화 시켜 정보이용의 선택권 강화를 개선하기가 어려운 문제점을 일으켰다(공정원, 2013).

시장화 정책의 결과는 민간기관 서비스 제공주체가 되어 확대된 사회서비스는 시장에서 서비스의 과잉경쟁을 부추기면서 서비스 노동자의 저임금과 불안전 고용문제를 초래하게 되었다. 국가나 시장에서 제공하지 못한 서비스 영역에서 일 자리를 창출하여 고용확대는 이루어졌지만 저임금의 일자리와 비정규직 일자리가 확대되면서 서비스 질 수준은 물론 개인 삶의 질도 악화되었다.

우리나라에서 사회서비스 확대는 시장화 정책을 통해서 가속화 되었다. 시장화 정책은 소비자에게 서비스에 대한 다양한 선택권을 제공하여 서비스의 만족도와 질을 개선하겠다는 논리로 추진되었다. 시장화정책이 표명하는 긍정적 영향에도 불구하고 실제 사회서비스 정책은 이러한 제도화 과정에서 많은 문제점들을 드러냈다.

첫째, 시장화 정책은 사회서비스의 공공성을 약화시켰다. 행위주체가 누구인지에 따라 사회서비스의 공공성을 개념화 시키는 것은 바람직하지 못하다. 양성욱·양성욱·노연희(2012)는 사회서비스의 공공성은 행위주체가 국가인지, 비영리기관

인지, 영리기관인지에 관계없이 사회적 통합, 공익추구, 서비스에 대한 신뢰 형성, 재정적 책임성이 확보하느냐에 따라 달성될 수 있음을 설명하였다. 이들은 비록 서비스를 제공하는 행위주체가 민간이더라도 보편적 개별적 욕구해결을 위해서 서비스를 제공하고, 서비스 제공자와 수혜자 간의 신뢰관계, 반응성과 개방성, 공정성과 공평성을 핵심가치로 삼고, 자원과 관련해서 책임성을 갖춘다면 사회서비스의 공공성이 구체화된 것으로 보았다.

〈표 5-2〉 사회서비스의 행위주체별 공공성의 내용

행위주체	공공성 확보의 내용		
	행위목적	공적가치/속성	자원
공공 및 민간영역	· 사회적 통합의 달성 · 공익의 추구 및 달성	· 사회서비스에 대한 신뢰형성	· 재정적 책임성의 실현
공공영역 : 국가	· 사회권으로서 사회서비스의 수혜자 범위의 포괄성 확보 · 보편적 욕구해결을 위한 적절한 서비스 내용의 구성과 규제	· 전반적 사회서비스에 대한 신뢰 확보 · 보편성과 형평성 확보	· 공공자원의 활용에 대한 책임성 실현
민간영역 : 비영리·영리	· 보편적·개별적 욕구해결을 위한 적절한 서비스 제공	· 서비스 제공자와 수혜자간의 신뢰관계 형성 · 반응성과 개방성의 확보 · 공정성과 공평성 확보	· 공공자원 및 민간자원의 활용과 관련된 책임성의 실현

* 자료 : 양성욱·노연희(2012)

다시 말해서 사회서비스의 공공성은 민간기관이나 민간단체에서 서비스를 제공한다는 이유만으로 저해되는 것이 아니다. 따라서 서비스 복지혼합이 국가역할의 감소를 의미하지 않기 때문에 공공성이 축소되었다고 볼 수 없다(김은정, 2008). 적절한 경쟁 시장기제의 도입은 서비스의 질이 긍정적으로 개선되는 결과를 가져올 수 있다(이재원, 2008; 김인, 2010). 그러나 사회서비스의 시장화는 영리추구를 가장 중요한 가치로 삼는 영리기관이 사회서비스 제공하는 영역이 확대되면서 사회적 목적보다는 개별적인 이윤추구가 우선시 되면서 문제가 된다. 비영리기관이나 영리기관이 수혜자 확보를 통한 수익을 남기는 일에만 치중한 나

머지 사회통합과 같은 사회적 목적을 상실해 버린다면 더 이상 공적영역과 사회 서비스 제공기관으로서 정상적인 파트너십을 형성하기가 어렵게 된다. 이윤추구를 사회적 가치보다 우선시 하는 공급기관들이 지나친 경쟁을 하게 될 경우 결과적으로 지불능력 있는 소비자만 선택하거나 서비스를 축소하는 방향으로 공공성을 저해할 수 있다(양기용, 2013).

둘째, 시장화 정책의 정당성을 뒷받침해 줄 효과가 일관적이지 않다. 시장화는 공급기관을 다양화 하고 이들 간에 경쟁을 촉진하여 소비자 선택의 폭을 넓힌다는 측면에서 보면 매우 긍정적인 접근이다. 그러나 시장화 정책은 서비스 제공기관들의 과도한 경쟁을 부추기는 실제적 부작용을 초래한다. 서비스 기관들은 서비스 대상자의 안정적 확보, 클라이언트의 수가 직접적 수입요인이 되어 영리를 취하기 위해서 구조적으로 과도한 경쟁을 하지 않을 수 없다. 시장화 원리가 소비자의 서비스 선택권을 강화시키는지에 대한 견해와 평가는 엇갈린다. 긍정적인 입장은 시장화 정책은 공급기관 간 경쟁을 유도하게 되어 서비스 품질을 개선하려는 자연스러운 동기가 시장에서 만들어지고 공급자의 기획된 서비스 내용을 일방적으로 전달하는 방식이 아닌 소비자가 원하는 내용을 계약방식 통해 선택하기 때문에 이용자의 서비스 만족도를 높다고 주장한다. 그러나 이러한 주장과 달리 공급자와 이용자 간의 정보비대칭성, 등급별 이용가능한 서비스 제한, 수적으로는 많지만 소비자들이 원하는 다양한 서비스를 생성하고 있지 못함으로써 소비자의 선택권은 여전히 제약이 크다(이진숙·박진화, 2011).

셋째, 질 낮은 일자리가 확대되었다. 정부의 사회서비스 일자리 확대에 따른 일자리의 양적 성과는 단기간에 큰 성장을 이루었지만 창출된 일자리는 대부분 고용불안정 문제를 안고 있다. 대부분 생계노동이 아닌 생계보조적 성격이 강하고 열악한 작업환경, 과도한 초과근무, 이동시간이나 보고서 기록노동에 대한 비인정 급여, 계약에 따른 노동강요, 일반적인 부당해고, 인권침해 등이 효율성, 생산성, 수익성 등의 경제적 가치들을 우선시 한다. 강혜규 외(2012)에 따르면 노인돌봄서비스와 장애인활동지원서비스 제공기관들에서 돌봄서비스 인력의 35.9%의 경우에만 정규직 종사인력인 것으로 나타났다.

2. 고용과 사회서비스 통합정책 : 사회적경제와 사회서비스

일반 시장경제와 사회적 경제는 이윤추구 모델이라는 점에서 공통점을 가지고 있으나, 시장경제의 원리는 trickle down 효과로 인해 우연한 혹은 자연스런 현상으로 소득재분배가 일어날 것으로 전제하여 시장경제의 구조적 모순에서 발생하

는 사회적 불평등 문제를 해결하는데 취약하다고 볼 수 있다. 그러나 사회적경제는 사회적 불평등, 사회적 분배의 문제에 대해 직접인 관심을 가지고 취약계층이 불리할 수 밖에 없는 노동시장의 조건들을 수정하고 생산활동을 통해서 직접적인 이익을 이들에게 안겨줄 수 있는 대안적 경제를 지향한다. 고령화 사회에서 노동시장은 사이즈가 크게 줄어들고 인적자본이 취약한 노동자들이 상대적으로 불리해 질 수 있는 환경이 더욱 강화될 것이다.

사회적 경제에서는 공익을 추구하는 국가와 마찬가지로 사회적 목표(social goal)를 추구한다. 사회적 경제조직들은 경제적 이익을 우선시하지 않는다. 수익성을 강조하는 민간기업의 특성도 갖추고 있지만 대부분은 복지, 환경, 문화 등 지역사회에서 필요한 사회서비스를 제공한다. 사회적 경제에서 추구하는 사회적 목적은 공동체를 유익하게 하는 것이며, 구체적으로 사회적으로 배제된 사람들이 가진 욕구를 해소하는 것을 의미한다(신명호, 2009). 돌봄, 문화, 레크레이션, 교육, 조사연구, 건강, 사회서비스, 환경, 개발, 권익옹호, 아동돌봄, 국제개발, 환경보호 등 광범위한 활동영역을 포괄하면서 재화 및 서비스 생산, 기부, 자원활동, 공공재원 지원 등을 통해 자원을 지불할 능력이 부족한 사람들에게 필요한 사회적 욕구 해소에 기여하고 있다. 사회적 경제에 속하는 유형 중 수익을 강조하는 협동조합마저도 대부분은 공익을 위한 재화와 서비스를 제공하는 역할을 수행하고 있다. 구성원들이 소비자, 노동자, 생산자로 이루어진 협동조합은 전통적으로 구성원들의 향상에 초점을 두었지만 새로운 협동조합은 공공이익을 실현하는 것을 주된 목적으로 삼고 있다. 특정한 사회적 문제 해결을 위해 모인 결사체는 점차 복지제공자로서 역할을 강화하고 있다.

2012년부터 우리나라에서 협동조합기본법이 시행되면서 전통적인 사회복지사업 분야에 협동조합의 역할이 확대될 가능성이 높아졌다. 특히 기본법에서 정의하고 있는 사회적협동조합은 조합원의 편익보다 사회적 취약계층에게 사회서비스나 일자리제공, 지역사회재생과 지역경제 활성화를 표방하고 있어 고령화에 따른 다양한 사회적 문제를 해결하는 대안으로서 주목한다. 협동조합은 기존 사회복지조직이 가지는 한계점을 극복할 수 있는 여러 강점을 가지고 있다(이상무 외, 2012). 먼저 정부재정지원으로부터 자율성을 유지하면서 정부의 사업을 위탁운영하거나 독자적으로 공익적 사업을 수행할 수 있기 때문에 정부재정에 대한 의존성을 낮출 수 있다. 또한 다양한 사회복지서비스 제공자들이 형성되어 지역주민들이 다양한 형태의 복지서비스를 제공받는 결과를 가져와 주민들의 서비스 선택권이 강화될 수 있다. 그리고 주민들에게 사회서비스를 생산하여 제공함으로써 고령화 사회에 국가가 안게 될 복지재정의 부담을 어느 정도 해소하는데 기여할

것이다.

사회서비스 전달체계로서 사회적 경제조직은 사회서비스의 시장화 문제를 최소화 할 수 있는 장점을 가지고 있다. 사회적 경제조직은 탈지배, 참여, 연대의 원리를 추구하기 때문에 관료주의가 가지는 경직성 문제를 해결할 수 있고, 민주적 운영방식을 통해서 지역사회 문제에 대한 참여를 촉진하고 구성원들의 협력과 연대를 촉진할 수 있는 강점을 가진다(김형준·한동우, 2012). 또한 일자리의 질적 제고에도 사회적 경제조직은 장점이 크다. 기존 사회서비스 일자리는 일자리의 수적 성과에 치중하면서 저임금화와 비정규직화 문제를 초래하였는데, 사회적 경제는 민주적 운영원칙으로 높은 동기를 유발하여 높은 임금과 전일제 일자리, 사회보장이 되는 안정적 일자리를 만드는데 더 많은 관심이 있다.

사회적 경제조직은 사회서비스 제공을 목적 뿐만 아니라 일자리창출 목적도 취하고 있다. 특히 민간 노동시장에서 취업이 어려운 취약계층들, 예컨대 여성, 청년층, 장애인, 노인 등의 신규 고용창출에 기여한다. 이러한 집단은 체계적인 자원배분 기능이 없다면 언제든지 빈곤 및 사회적 배제를 경험할 가능성이 높다. 앞서 살펴보았듯이 유럽 국가들의 사회적 경제조직은 취약 근로계층을 위한 고용성과를 달성하면서 괄목할 만한 성장을 이루었다. 우리나라의 사회적기업을 대상으로 고용성과를 분석한 결과에서도 정부의 지원금이 근로자의 고용촉진과 고용유지에 긍정적인 효과를 보이는 것으로 확인되었다. 사회적기업은 일반기업에 비해 근로자수 증가율이 20.7%나 높은 정도로 고용성과가 유의미하다(전병유 외, 2012). 그러나 직접 인건비 지원을 통해 창출된 사회적기업의 일자리는 대부분의 경우 단기적 일자리로서 불안정한 고용조건에 있는 자리이다. 따라서 인건비 지원이 종료되면 정부로부터 지원받은 인력은 고용조정을 할 수 밖에 없어 인건비 종료와 더불어 실업상태에 이르게 된다. 전병유 외(2012)는 2007~2011년도 자료를 통합하여 사회적기업이 고용성과에 영향을 분석하여 사회적기업이 인증 후 3년이 경과하면 전체 근로자수가 통계적으로 유의미하게 감소하는 것을 확인하였다. 앞으로 사회적 경제 영역에서 창출된 일자리는 불안정한 자리로서 일반적 특성을 가지는 문제점이 중요한 이슈로 부각될 가능성이 높다.

가. 고용창출 대비 사회서비스 확대

사회서비스 분야는 고용없는 복지국가의 한계에서 새로운 고용창출의 가능성을 보이고 있는 분야로서 주목받고 있다. 사회서비스 부문에서 고용은 순수한 민간부문에서 시장원리에 따라서 일자리를 창출하는 방법이 있는가 하면, 사회서

스의 공공성을 고려하여 공공부문에서 재정을 투입하여 직접 일자리를 창출하든지 아니면 공공의 자원을 결합한 제 3섹터에서 일자리를 창출하는 방법이 있다.

그러나 영리부문의 공급방식은 서비스의 질을 낮추는 결과를 초래한다. 실제로 이러한 공급체계에서 종사하는 사회서비스 분야의 상당수 근로자들은 사회보험을 적용받지 못하고 있으며 바우처 제도 내에서 호출근로자로 종사하는 인원들이 많다. 이는 사회서비스의 확대를 강화하는 정책들이 질 낮은 일자리를 양산하는 원인이 되고, 일자리를 확대하는 정책이 서비스의 질을 떨어뜨리는 요인이 되는 딜레마에 처할 수 있음을 의미한다. 우리나라에서 돌봄직종에서 근로하는 사람들의 비중이 꾸준히 증가하고 있다. 이러한 결과에 일자리 창출과 사회서비스 확대를 목표로 한 정책들이 상당한 영향을 미친 것으로 보여진다. 그러나 늘어난 일자리가 괜찮은 일자리인가라는 측면에서 보면 그 성과는 매우 부정적이다. 2008년도 기준으로 돌봄 직종에 종사하는 사람들 중에서 저임금 근로자(시간당 중위임금의 3분의 2 이하를 받는 근로자) 비율은 27%로 2002년 이후로 꾸준히 증가하고 있다. 또한 돌봄서비스 직종의 비정규직화 현상이 뚜렷하게 드러나고 있다.

사회서비스 정책과 재정지원일자리 정책이 가진 공통점은 일자리창출과 사회서비스 확충이라는 두 가지 목표를 동시에 표방한다는 점이다. 여기서 두 가지 다른 차원의 목표에 대해서 사회서비스의 확대보다 일자리창출이 두 정책에서 더욱 강조된 것으로 해석된다. 심지어는 사회서비스 정책 마저도 정책의 고유한 임무에 따라 두 가지 목표를 병렬적으로 달성하지 못하였다. 다시 말해 사회서비스 확충이 저소득층의 일자리 창출에 초점이 맞춰지면서 서비스의 내용이나 질적 제고보다 일자리의 수적 증가에 관심이 높았다. 조홍식(2013)에 따르면, 인구 천명당 사회서비스 종사자수는 1992년에 7명에서 2012년도에 이르면 4배 증가한 28명 수준에 이르렀다. 통계청 경제활동인구 조사에 따르면, 2004-2013년도 사이에 서비스 분야의 취업자수는 꾸준히 증가하여 2013년도에 1천 7백만명 이상이 이 분야에서 일을 하였다. 서비스 분야의 취업자수 증가율은 2013년도에 1.9%였는데, 2005년도 이후에 2% 이상을 유지하였다가 2008년도에 1.6%로 떨어져 경제위기의 영향을 상당히 받은 것으로 보인다. 그러나 이 시기에 전체적으로 증감률이 떨어졌던 것과 달리 사회서비스 분야의 취업자수는 더 큰 폭으로 늘어났다. 사회서비스 분야로 이해되는 보건업 및 사회복지 서비스업에 2013년도 시점에 150만명 이상이 종사하였는데, 이 수준은 2004년도 비해 2.6배 정도 증가한 것이다.

<표 5-3> 서비스 분야의 취업자수 변화 및 증가추이

(단위 : 천명)

구분		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
전체	인원	14,652	15,013	15,389	15,745	16,004	16,183	16,383	16,768	17,184	17,502
	증감률		2.5	2.5	2.3	1.6	1.1	1.2	2.4	2.5	1.9
하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원	인원	50	56	62	62	66	72	65	71	73	73
	증감률		13.1	10.0	-0.2	7.6	8.5	-9.7	9.3	3.2	-0.7
도매 및 소매업	인원	3,802	3,746	3,711	3,673	3,631	3,600	3,580	3,638	3,689	3,660
	증감률		-1.5	-1.0	-1.0	-1.1	-0.9	-0.5	1.6	1.4	-0.8
운수업	인원	1,136	1,165	1,193	1,247	1,248	1,247	1,280	1,332	1,380	1,413
	증감률		2.6	2.4	4.6	0.1	-0.1	2.6	4.1	3.6	2.4
숙박 및 음식점업	인원	2,057	2,058	2,049	2,049	2,044	1,936	1,889	1,854	1,906	1,971
	증감률		0.0	-0.4	0.0	-0.3	-5.3	-2.4	-1.9	2.9	3.4
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	인원	606	638	651	634	627	652	668	703	700	692
	증감률		5.3	2.1	-2.6	-1.1	4.0	2.4	5.3	-0.4	-1.2
금융 및 보험업	인원	737	745	786	806	821	766	808	846	842	864
	증감률		1.1	5.4	2.6	1.9	-6.7	5.4	4.7	-0.5	2.6
부동산업 및 임대업	인원	453	496	500	505	489	500	517	486	486	485
	증감률		9.6	0.6	1.1	-3.3	2.4	3.3	-6.0	-0.1	-0.1
전문, 과학 및 기술 서비스업	인원	606	625	681	702	756	844	883	961	1,028	1,022
	증감률		3.1	8.9	3.1	7.8	11.5	4.7	8.8	7.0	-0.6
사업시설관리 및 사업지원	인원	686	742	819	954	974	944	1,023	1,086	1,116	1,173
	증감률		8.2	10.4	16.5	2.1	-3.0	8.3	6.2	2.8	5.1
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	인원	768	791	801	797	840	1,032	960	951	951	966
	증감률		3.0	1.3	-0.6	5.4	22.8	-6.9	-0.9	0.0	1.5
교육 서비스업	인원	1,545	1,604	1,702	1,740	1,784	1,831	1,799	1,686	1,744	1,748
	증감률		3.8	6.1	2.2	2.5	2.7	-1.8	-6.3	3.4	0.2
보건업 및 사회복지 서비스업	인원	590	639	681	740	842	998	1,153	1,311	1,399	1,554
	증감률		8.4	6.5	8.6	13.9	18.5	15.5	13.7	6.7	11.1
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	인원	346	383	379	371	419	390	380	417	409	392
	증감률		10.8	-1.1	-2.1	13.0	-6.8	-2.7	9.8	-1.9	-4.1
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	인원	1,122	1,171	1,219	1,291	1,297	1,211	1,216	1,261	1,286	1,312
	증감률		4.3	4.1	5.9	0.5	-6.6	0.4	3.7	2.0	2.0
자가소비 생산활동	인원	125	130	138	161	150	147	150	153	166	172
	증감률		4.1	6.5	16.3	-6.9	-2.1	2.2	2.3	8.7	3.1
국제 및 외국기관	인원	24	24	20	15	16	13	13	13	9	7
	증감률		-1.2	-18.7	-21.9	7.2	-23.8	5.6	-3.8	-27.6	-19.6

자료 : 통계청 국가통계포털(KOSIS)

물론 그간에 사회서비스정책으로 인해서 사회서비스 영역과 대상도 확대되어 왔다. 돌봄과 장기요양제도가 정착하면서 보육, 교육, 취업·훈련, 문화·여가, 간병·간호 등 다양한 서비스 영역에서 사회화가 이루어졌다. 그리고 신생아, 산모, 환

자, 노인, 중증장애인 등 일상생활에 대한 지원이 필요한 여러 서비스 대상이 수혜자가 되었다. 서비스 대상자 선정은 저소득층 위주에서 보편성 기준을 강화하는 방향으로 변화하고 있다(김은정, 2012). 최근에 노인요양서비스, 보육서비스, 장애인활동지원서비스는 소득기준 적용이 아닌 욕구에 따라 대상자를 선정하고 있다. 그러나 여전히 대부분의 사회서비스는 특정한 소득계층을 대상으로 삼고 있다. 생활시설이나 이용시설에서 제공하는 사회서비스는 최저생계비 기준을 적용하고 있으며 바우처사업 사업도 전국의 가구 월평균 소득을 기준으로 대상자를 정하고 있다.

사회적경제 조직을 통해서 창출되는 일자리는 공공부문의 경직성과 비효율 문제가 크지 않은 장점이 있으며 서비스의 질적 제고를 위한 대안으로서도 최근 주목받고 있다. 사회적경제는 민영화를 확대하는데 기여하였지만 영리부문의 공급 방식이 갖는 한계점을 보완하는 역할도 한다는 점에서 의미가 크다. 사회적경제의 고유한 목표에는 사회서비스 분야에서 고용창출 전략이 포함되어 있다. 사회적경제 조직은 양질의 일자리 창출과 적절한 가격의 양질의 서비스를 제공할 수 있는 새로운 사회서비스 공급체계로서 의미를 지닌다. 또한 저비용으로 지역사회 서비스 수요를 충족함은 물론 취약 근로계층의 고용기회를 제공하는 정책수단이다.

나. 사회서비스의 전달자로서 사회적 경제

시장가격은 소비자가 서비스의 품질에 대한 충분한 정보를 가질 때 합리적인 소비행동이 가능하지만 실제로는 정보의 비대칭성 문제가 발생해서 소비자는 선택을 위한 정보가 불충분 상태에 놓이게 된다. 계약실패이론은 소비자가 재화 및 서비스에 대한 정보획득에 있어 공급자에 비해 불리한 위치에 있는 ‘정보비대칭’이 존재하여 소비자는 공급자 보다 서비스의 가격과 질을 선택할 때 충분한 정보를 가지고 있지 못하게 되는 서비스계약 상의 불이익 구조를 설명한다. 따라서 시장중심적 사회서비스는 형평성과 효율성에서 한계가 많은 접근이다. 공급자와 소비자 간에 정보비대칭이 큰 분야일수록 비영리기관이 영리기관에 비해 서비스 경쟁력이 높다. 따라서 비영리기관은 이윤추구에 대한 동기가 낮기 때문에 자기 이익을 취하기 위해서 유리한 조건으로 정보비대칭 구조를 악용할 가능성이 상대적으로 낮다. 양난주 외(2012)는 사회서비스 이용자의 만족도가 비영리기관이 영리기관보다 더 높은 것을 확인하였다. 이는 사회서비스 제공방식이 서비스의 질에 영향을 미칠 수 있음을 의미하며, 서비스 제공자들의 경쟁을 부추기는 방법을

택한다고 해서 반드시 질적으로 우위에 있다는 주장을 뒷받침해 준다. 하지만 사회서비스의 제공방식이 사회서비스의 공공성을 반드시 보장하는 것은 아니다. 또한 서비스 제공자의 고용여건이 우월하다고 말하기도 어렵다. 사회적경제는 이러한 문제의식에 대한 새로운 대안으로서 인식되면서 발전하고 있다. 사회서비스 전달자로서 사회적 경제는 사회서비스의 공공성 강화, 서비스의 질, 괜찮은 일자리의 세 가지 측면에서 장점을 요약해 볼 수 있다.

첫번째는 사회서비스의 공공성 강화에 기여한다. 비록 사회서비스의 공공성 개념은 모호하며 다의적이어서 하나의 기준만으로 판단하기가 어렵지만 이용자의 삶의 질과 사회가 추구하는 사회적 목적을 실현하는 것이 개념정의에서 가장 중요하다. ‘국가-공공’, ‘민간-시장’이라는 도식화된 구분은 사회서비스의 공공성을 설명하는데 매우 제한적이다. 사회서비스 제공주체로서 가족과 국가, 생산주체로서 비영리부문과 영리부문으로 구분해 볼 수 있다. 전통적인 양상과 달리 현대는 서비스 제공주체가 가족에서 국가로, 서비스 생산주체는 비영리 부문에서 영리부문으로 확대되는 경향을 보인다. 이러한 흐름에서 서비스 생산주체들 간에 경쟁이 강조되면서 공공성이 오히려 축소되었다. 더욱이 비영리부문까지도 경쟁에서 자유롭지 못하게 되어 수혜자 확보를 통한 조직생존에 초점을 두고 있다(양성욱·노연희, 2012). 사회적경제조직은 이윤창출이라는 경제적 목적을 가지고 있지만 영리목적 보다는 공익을 실현하고자 하는 사회적 목적, 즉 저소득층에게 일자리 및 사회서비스를 제공하는 목적 추구에 더 큰 의미를 가지고 있다. 이러한 영역에서 창출되는 일자리는 넓게 보면 사회적 일자리로 정의될 수 있다. 또한 사회적경제조직은 빈곤 및 사회문제 해결과 관련해서 필요한 재화나 서비스를 생산하며, 이는 조직의 가장 중요한 성공조건이기 때문에 사회적경제는 사회서비스의 공공성을 강화하는 효과적인 정책수단이 된다.

둘째, 사회적경제는 사회서비스의 질을 높이는데 기여한다. 사회서비스 영역은 전통적 특성인 공급자 중심에서 소비자 중심으로 큰 변화가 일어났다. 이러한 변화는 서비스 이용자가 스스로 서비스에 대한 통제권을 가지고 선택할 수 있는 결과를 가져왔다. 서비스의 수혜자인 소비자가 서비스를 생산하는 과정에서 통제권을 가지고 참여하는 것은 서비스 산업에서 보이는 특수성이다. 제조업 부문과 달리 서비스를 생산하는 과정에서 소비자가 주문이나 평가와 같은 방식으로 노동과정에 직간접적으로 개입함으로써 서비스 제공자는 고객의 욕구를 충족시키는 것에 충실하며 직무를 수행하는 특성이 있다.

우리나라는 공공부문에서 서비스를 제공하면서 발생한 비효율성을 해결하고자 하는 대안으로서 시장화 방식을 취한 것이 아니라 정부 재정지원에 의존적인 비

영리기관의 문제를 바꾼다는 취지에서 바우처 제도를 통한 시장화가 추진되었다. 바우처 제도는 소비자의 선택권 보장, 가격경쟁을 통한 소비자 확보 노력 추진 등의 제도원리로서 서비스의 질적 개선을 이룰 수 있다는 측면에서 장점이 있다. 그러나 바우처 제도는 시장경쟁을 왜곡할 수 있는 한계점을 동시에 지니고 있다. 우선 건전한 경쟁을 초래할 수 있는 다양한 공급자가 존재하고 소비자의 선택권에서 제약을 초래하는 초과수요 문제가 없어야 한다. 그러나 현실은 핵심적인 역할을 수행하는 소수의 서비스기관들을 통해서 유사한 프로그램들이 중복적으로 실시되고 있으며, 이러한 상황에서 소비자가 서비스를 선택할 수 있는 폭은 넓지 못하다. 둘째, 적절한 가격구조가 마련되지 못하면 구매력이 부족한 사람의 서비스 접근이 어렵게 된다. 바우처 제도는 일정한 자격기준을 가진 개인에게 특정한 재화나 서비스에 대한 구매력을 보장해 주기 때문에 서비스 수혜가 어려운 계층이 존재한다.

그러나 지금까지 사회서비스의 질적 관리는 이용자의 삶의 변화나 욕구에 대한 대응보다 사회서비스 영역의 평가제도를 운영하여 서비스의 질을 관리하는 정책에 초점을 두었다. 평가제도의 전문성, 공평성, 신뢰성이 높지 않고 직접적인 서비스의 질에 대한 평가와 개선이 소극적으로 이루어지고 있어 실제적 변화를 기대하기가 어렵다는 평가를 받고 있다(정경희 외, 2006).

사회서비스의 질은 건전한 가치를 기반으로 한 서비스 공급자에 의해서 강화될 수 있다. 사회서비스는 공공 전달체계의 비효율성을 개선하기 위해서 민간부문의 참여를 강화해야 한다. 그러나 사회서비스는 이윤창출을 목적에 치중되어 있는 영리기업이 자발적 동기로 활성화되기 어려운 산업구조에 있다. 그래서 사회적 편익을 극대화 하기 위해서는 사회적 가치를 우선시 하고 있는 사회적 경제조직이 공급자로서 좋은 대안이 될 수 있다. 사회적 경제조직은 사회적 목적과 경제적 목적을 생존전략으로서 동시에 고려하고 있는 조직특성이 있다. 사회적 경제조직은 사람이 이윤배분 보다 중요하다는 가치를 지향하고 있기 때문에 사회적으로 필요한 서비스를 구성원에게 전달하는 것이 이윤추구의 목적 보다 더 중요하다.

셋째, 괜찮은 일자리 창출의 대안이 된다. 괜찮은 일자리는 하나의 기준으로서 설명할 수 없는 개념이다. 일반적으로 적절한 임금을 보장받으며, 고용의 안정성을 유지하고, 고용과 연계된 사회보장을 받을 수 있는 일자리를 괜찮은 일자리로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 국제기구에서 정의하는 기준은 이 보다 더 훨씬 다양한 측면을 고려하여 근로시간, 안전성, 사회적 타협, 가족생활과 친화성 등 간접적인 기준까지 확장하고 있다.²⁾

서비스노동시장은 주로 2차 노동시장이나 비공식 부문의 노동시장에서 형성되었다. 제조업에 비해서 상대적으로 비정규직이나 미숙련 노동이 지배적 특성으로 나타난다. 하지만 노동시장의 불안정성을 서비스 노동시장의 일반적 특성으로 간주하는 것은 신중을 기해야 할 필요가 있다. 예컨대 공공행정 서비스 부문이나 금융서비스 부문은 비교적 안정된 조직을 기반으로 업무를 수행하기 때문에 노동시장의 불안정성과는 거리가 멀다(신광영 외, 2008). 그러나 사회서비스부문은 대체로 저임금 일자리로 형성될 가능성이 높다. 그 이유는 사회서비스 부문의 일자리는 대체로 노동집약적 성격을 띠며, 이런 경우 일반적으로 생산성 향상이나 낮은 가격경쟁을 통해 일자리가 창출될 것이기 때문이다.

여성고용이 증가하면서 사회서비스 분야에서도 고용이 크게 확대되었다. 여전히 많은 남성인원이 노동시장에 참여하고 있지만 여성의 경제활동 참여율은 55.6%로 조금씩 증가하고 있다. OECD 국가들 중 여성경제활동 참여는 평균 62.3%로 이에 비해서 우리나라 여성의 경제활동 참여는 매우 낮은 수준에 있다. 여성은 남성에 비해서 훨씬 더 불안정한 고용상태에 처해 있다. 특히 여성은 생애주기 특성상 경력단절이 쉽게 이루어지고 낮은 임금, 잦은 이직 등의 취약한 고용조건에 놓여있다.

돌봄노동은 대부분 국가에서 사회서비스 영역으로 대표되며, 서비스 종사자들은 주로 여성들이다. 돌봄노동은 노동에 대한 가치평가, 무보수 노동이라는 잘못된 인식이 크게 작용한다. 지역고용조사에 따르면, 2011년 기준으로 서비스 산업에 종사하는 여성의 비율은 45.5%이며, 특히 돌봄노동에 종사하는 여성 근로자는 93% 정도를 차지하고 있다(이시균 외, 2013). 오은진·노은영(2009) 연구에 따르면, 여성들은 직업이동을 하더라도 불안정한 일자리 특성이 그대로 승계되는 경우가 많다. 요양보호사와 간병인 등 돌봄노동 종사자들 중에서 절반 이상은 과거에 경력단절을 경험한 여성이었으며 낮은 임금은 물론 사회보험에서 배제된 상태였다.

돌봄노동을 수행하는 종사자들의 처우는 고용의 질을 평가하는 중요한 지표인데, 복지부 4대 전자바우처 영역에서 종사자의 임금은 2010년도 기준으로 겨우 연간 680만원에 불과하다(이철선 외, 2013). 임금수준은 정부의 서비스 수가에 의해 결정되기 때문에 서비스의 수가를 올리지 않은 이상은 근본적인 개선은 어

- 2) ILO에서는 ①고용기회 ②적합하지 않은 노동의 제외 ③적절한 임금과 생산적 노동 ④적절한 시간 ⑤노동의 보장과 지속성 ⑥노동과 가족생활의 결합 ⑦고용에 있어서의 공평한 처우 ⑧안전한 노동환경 ⑨사회적 타협과 작업장관계 등의 다양한 조건을 충족하는 일자리를 ‘괜찮은 일자리’(decent job)로 정의하였다(Anker 외, 2000; 최옥금, 2006 재인용).

럽다. 서비스수가는 종사자의 직간접 인건비와 기관운영비를 고려해서 산출한다. 그러나 최저임금 상승률이 고려되지 않은 채 서비스수가가 계속해서 동결되어 실질 임금소득이 줄어든 것이나 마찬가지이다. 더욱이 대부분 서비스 종사자들은 시급제 임금 근로자로 안정적인 소득기회를 확보할 수 없는 고용조건에 있다. 대부분 서비스 제공기관은 영세한 규모를 면치 못하고 있다. 돌봄서비스 제공기관의 75%는 10인 미만의 사업장이다.

사회적 경제는 고용의 질 제고를 위한 대안으로서 주목할 만하다. 사회적 경제 조직의 역사가 길지 않은 우리나라 현실에서 고용조건이 열악한 상황이지만 선진국에서는 사회적 경제영역에서 상용직의 비중이 높고 임금수준도 높다. 이러한 사례로 대표되는 이탈리아의 사회적 협동조합은 최저임금 보다 종사자의 임금수준을 높게 설정하고 있으며, 돌봄종사자의 연평균 임금수준은 일반 영리기업 보다 높다(이철선, 2013). 사회적 경제조직이 중요시 여기는 민주적 지배구조 원리는 구성원의 고용조건을 개선하는 데 기여할 수 있다. 구성원들은 근로조건을 정하는 과정에 참여하여 계속해서 임금수준, 고용안정성, 사회보험 보장과 같은 좋은 일자리로서 필요한 조건을 정하게 된다.

3. 지역사회의 연대와 파트너십

사회적 경제는 경제를 다양한 이해관계자들이 상호협력을 하여야 유지되는 유기체로서 보는, 이른바 공동체 경제를 추구한다. 그래서 시장경제의 수익극대화 논리에서 벗어나 공동체 연대라는 가치의 실현을 꾀한다. 실천적으로 지방자치단체를 중심으로 지역 내 다양한 조직들 간 수평적 협력을 이루는 협력적 네트워크(collaborative network)가 필요하다. 지역사회 문제를 적절하게 대처하기 위해서는 민간부문의 자발적 참여와 협력이 필수적이다. 하지만 협력적 거버넌스를 구축하고 이끌고 관리하는 일은 정부의 역할로 인식되어야 한다(류만희, 2012). 아직까지 우리나라의 사회적경제 영역은 민간기업과 다른 영역의 조직들과 형식적으로 협의할 수 있는 구조는 있으나 실질적인 교류는 거의 없다. 이는 사회적 경제조직이 다른 외부자원을 효과적으로 동원하기가 매우 어렵다는 의미이다. 사회적기업의 네트워크 실태를 조사한 결과에서 총 네트워크 수는 평균 7.5개 정도에 불과해 우리나라 사회적기업의 네트워킹 대상은 다양하지 못하고 자원교류가 매우 미약한 것으로 나타났다(전병유 외, 2012). 지방자치단체를 중심으로 지역 내 사회적 경제조직, 사회단체 전문가 등으로 구성된 협력적 네트워크는 사회적 경제의 지속가능성을 높일 수 있다. 이렇게 지역기반으로 사회적 경제 생태계가 잘

구성되면 사회적 경제 연대기금을 출연할 수도 있다. 사회적 경제 영역에서 정부는 복지 제공자로서가 아닌 재정적 지원자로서 역할을 하기 때문에, 만약 충분한 재정적 지원을 받지 못하는 사회적 경제조직의 경우 구조적으로 사업의 불확실성이 더욱 커질 수밖에 없다. 사회적 경제조직은 자본이 개인에게 반환되거나 상속되지 못하기 때문에 일반기업에 비해서 금융기관으로부터 대출받기가 매우 어렵다. 따라서 이해당사자들의 참여와 협력을 끌어내고 연대하는 네트워크 자본을 형성하는 것이 무엇보다 중요하다.

제6장

결론

향후 고령화 시대에는 노동시장의 구조적 변화를 초래하고 노동력의 양적 질적 변화로 인해 복지수요의 증가, 복지재정의 부담증가가 심각한 사회적 문제로 제기될 것으로 예상하고 있다. 제조업 분야의 고용창출은 더 이상 획기적인 변화를 기대하기가 어려운 대신에 노동조건이 상대적으로 저조한 서비스 산업과 사회 서비스 분야의 고용창출이 확대되고 있다. 고용의 기회는 증가하였지만 불안정한 고용계층이 늘어나서 복지수요는 지속적으로 증가하고 있다. 고령화 사회가 진전될수록 복지성장과 복지제도의 사각지대가 동시에 증가할 가능성이 높다. 또한 복지재정의 위기와 노동중심적 복지제도의 취약성을 보완할 대안 모색이 중요하다. 이러한 측면에서 볼 때 본 연구에서 검토한 사회적 경제는 고용과 복지를 통합적으로 강화할 수 있는 대안적 성격을 지니고 있다. 문헌연구와 실증연구 자료를 통해 살펴 보았듯이 사회적 경제는 고용정책 수단으로서 바람직한 성과를 보이고 있으며, 사회서비스 정책을 보완할 수 있는 기능도 긍정적으로 기대해 볼 수 있다.

본 연구에서 살펴 본 이론적 논의와 실증연구는 다음과 같은 함의를 제공해 준다.

첫째, 고령화 사회에서 인구구조의 변화와 노동시장의 변화에 대한 대비책으로서 사회적 경제는 새로운 노동통합 정책으로서 의미를 지닌다. 무엇보다 사회적 경제는 고령자 고용정책 수단으로서 긍정적 의미를 가지고 있다. 고령자 고용정

책은 주로 조기퇴직 방지, 정년연장을 목적으로 한 정책들이 주를 이룬다. 우리나라 고령자 경제활동 참가율은 높은 국가군에 속해 있다. 한국은 65세 이상 고령자의 경제활동 참가율이 30%를 넘어섰을 만큼 늦은 연령기에도 노동시장에 머물고자 하는 의지가 매우 높다. 많은 연구자들은 이러한 현상의 주된 원인을 공적 노후소득 보장체계가 미흡한 점을 지적하고 있다. 특히 공적 연금수급자 비율이 낮은 점이 결정적인 영향을 미치고 있다고 보고 있다. 조기은퇴로 인해 노동시장에서 퇴장하는 시점과 공적연금에 의한 보호를 받는 연령간에 갭이 크게 나타나고 있다. 더욱이 공적연금의 재정건전성을 강화하는 조치로서 2013년도부터 단계적으로 연금수급 연령을 늦추는 개혁에 들어갔다. 결국에는 복지적 문제, 특히 경제적 문제를 해결하기 위해서 노동시장에 취업 및 재취업 하려는 고령자들이 더욱 늘어날 전망이다.

우리나라는 고령화가 진전되면 전체 노동력이 줄어들 것으로 예측된다. 노동력 감소가 경제에 미칠 영향은 매우 부정적이다. 특히 고령자 및 여성들의 노동시장 참여를 제한하는 정책들에 대한 개혁 작업이 중요하게 남아있다. 일찍부터 고령화를 맞이한 유럽의 선진국가들은 조기퇴직을 촉진하는데 영향을 미치는 소득보장제도의 급여를 낮추거나 제도를 없애는 방식으로 개혁을 감행하였다. 대신에 고령자들의 노동시장 참여를 확대하는 제도를 강화하였다. 우리나라는 미성숙 단계에 있는 복지제도를 개혁하는 것 보다 노동시장 정책을 개혁하는데 초점을 두어 기존의 정년제도를 수정해서 60세 정년을 의무화 하는 법적 근거를 마련하였다. 「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 개정에 입각해서 2016년부터는 공기업, 공공기관, 지방공기업이 60세 정년보장을 적용하고 2017년부터 300인 미만 사업장, 국가 및 지방자치단체에도 확대할 계획이다.

그런데 고령자들이 주로 참여하는 노동시장이 이차노동시장 특성을 보인다는 점은 고령자 고용정책의 가장 중요한 해결과제라고 볼 수 있다. 노동시장 구조로 보면 중고령자들의 점진적 은퇴는 제조업 보다 고용서비스 부문에서 더욱 보편적으로 나타나고 있다. 그러나 개인의 경제적 조건이 노동시장의 구조적 요인보다 주된 영향을 미치고 있다. 우리나라의 상당수 고령자들은 생애 주된 일자리에서 벗어나면서 가족에 의한 부양능력 약화, 공적연금 혜택 부족 등 복지적 문제로 인한 어쩔 수 없는 선택으로서 취업활동을 계속해서 유지한다(박경숙, 2002; 방하남·신인철, 2011). 이러한 요인으로 선택된 일자리는 근로조건이 열악하고 장기적으로 오래 일할 수 없는 고용안정성이 낮은 일자리일 가능성이 높다. 따라서 은퇴과정에서 고령자들에게 평균 근속기간을 늘리면서 고령자들의 경제적 취약성을 보완해 줄 수 있는 일자리 창출 정책이 필요하다. 또한 노동인력의 고령화로

인해 경제 성장률이 낮아질 것으로 전망하고 있다. 2020년에 이르면 전체 중 50세 이상의 근로자 비율이 약 40%를 차지할 것으로 예측이 된다. 고령인력의 생산성 향상을 위한 접근이 필요하다.

사회적 경제는 취약계층에게 고용기회를 제공하는 것을 목표로 한다는 점에서 고령인력의 경제활동을 지원하는 고용정책 수단이 될 수 있다. 특히 사회서비스 분야에서 안정적으로 일자리 창출을 할 수 있는 기반을 조성한다. 해외사례를 살펴 본 결과, 유럽 국가들은 사회적 경제의 고용성과를 정당성 확보 차원에서 중요하게 인식하고 있으며, 인식 수준이 높은 국가에서 높은 고용성과를 보이는 것으로 나타났다. 또한 사회적 경제는 민주적 운영과 결정을 중시하기 때문에 종사자의 고용 안정성에 대한 관심이 높다. 사회서비스 일자리에 고용된 근로자의 처우를 개선하지 않으면 서비스의 질적 개선도 어렵다. 스웨덴, 이탈리아와 같은 국가에서는 일반 시장경제에서 일하는 근로자와 비교해 사회적 경제조직에 있는 근로자의 임금수준이 뒤떨어지지 않고 지속 가능한 일자리로서 고용의 질을 유지하는 것에 중요한 의미를 두고 있다.

둘째, 사회적 경제는 고령화 사회에서 늘어나는 복지서비스 수요를 대응하는 정책수단으로서 유용한 전략이다. 앞으로 빠른 고령화 속도와 함께 사회서비스에 대한 수요 역시 빠르게 확대될 전망이다. 최근에는 사회서비스는 공공부조 수혜자 중심에서 보편성을 강화하는 방향으로 확대되고 있다. 이러한 추세는 서비스의 양적 팽창이 더욱 요구되는 상황일뿐만 아니라 서비스의 형평성을 제고하는 차원에서 바람직하다. 우리사회는 서비스의 욕구에 비해 서비스의 공급량이 현저하게 낮은 수준에 있다. 공적 영역에서 사회복지 서비스 인프라를 확충하는 것이 무엇보다 우선시 되어야 한다. 사회적 경제는 협조적 동반관계에서 목표를 공유하고 실무적으로 협력할 수 있는 요건을 갖추고 있다.

또한 사회적 경제는 단순히 사회서비스 공급을 보충하는 정도의 역할에 그치지 않고 서비스를 질적으로 개선하는 중요한 역할자로 자리매김 할 수 있다. 왜냐하면 사회서비스 공급주체의 다변화에 기여하여 건전한 서비스 경쟁을 초래하기 때문이다. 사회적 경제는 정부 중심의 서비스체계가 가지고 있는 획일적이고 표준화된 서비스 전달의 미흡한 점을 보완할 수 있으며, 수익에 대한 관심보다 서비스의 공공성에 대한 관심이 높기 때문에 공적인 성격이 강한 사회서비스 전달자로서 적합하다. 한편 영리부문의 경쟁을 통한 무분별한 서비스 공급은 사회서비스의 질 저하를 초래할 수 있다. 따라서 사회서비스의 다양성을 반영하지 못하는 정책을 실패할 가능성이 높다. 다시 말해 단일한 정책수단으로 증가하는 다양한 욕구를 적절하게 수용하기가 구조적으로 어렵다. 이러한 측면에서 사회적

경제는 복지다원주의 접근에 친화적면서 시장원리 적용의 부정적 영향을 방지하는 기능을 가진다. 사회적 경제 조직을 통해 제공되는 사회서비스는 서비스의 수익성 확보와 민간복지의 유연성과 효율성을 동시에 취할 수 있는 강점을 지닌다.

참 고 문 헌

- 강민수(2012). 사회적 경제와 사회적협동조합. 도시문제, 527, pp.19-24.
- 곽선화 · 김미희 · 강승화 · 류정란(2011). 2010년 사회적기업 성과분석. 서울: 고용노동부 · 한국 사회적기업진흥원.
- 국회예산정책처(2012). 사회적기업 육성사업 평가. 서울: 국회예산정책처.
- 기획재정부(2012). 협동조합 업무지침.
- 공정원(2013). 사회서비스 전달체계로서 협동조합의 의의에 관한 탐색적 연구. 한국협동조합연구 제 31권 제 2호.
- 김선기(2011). 자립형 지역공동체(마을기업) 활성화 방안.
- 김은정(2008). 사회서비스 재정지원 방식의 변화와 품질관리를 위한 정책과제. 「사회복지정책」 35: 141-163
- 김은정(2012). 사회서비스 정책 동향과 과제, 전환기의 한국 사회복지, 어떻게 대응할 것인가. 2012년 한국사회복지학회 추계학술대회 발표문.
- 김인(2010). 사회복지서비스 전달에 있어서 바우처 제도의 시장 경쟁성과 수급자 선택권이 서비스 질에 미치는 영향. 한국행정논집 22(2) : 397-426.
- 김재홍 · 이재기(2012). 사회적기업 지원예산이 고용창출 및 기업성장에 미치는 영향 분석. 서울: 국회예산결산특별위원회.
- 김정원(2011). 자활공동체 활성화 방안에 대한 탐색. 자활Review 2011-4호.
- 김정원 · 전세나 · 김정자 · 조성은 · 백학영 · 김경휘(2013). 2012년 지역자활센터 자활사업 참여자 실태조사 보고서. 자활정책연구소.
- 김태성 · 류진석 · 안상훈(2005). 현대 복지국가의 변화와 대응. 나남출판
- 김형준 · 한동우(2012). 사회복지의 대안적 이론체계로서의 사회생태주의. 상황과 복지 제 29호 : 91-123
- 노대명(2007). 한국 사회적 경제의 현황과 과제: 사회적 경제의 정착과정을 중심으로. 시민사회와 NGO 5(2), pp.35-71.
- 류만희(2012). 사회적기업의 지역개발 기능과 시장형성에 관한 연구- 원주 협동사회경제 네트워크를 중심으로. 비판사회정책 제36호. pp.75-104
- 박명호(2011). 경제사회발전지표의 개발 및 응용, 한국경제포럼 2(4).
- 보건복지부(2013a). 2012 보건복지백서.

- _____ (2013b). 2013 보건복지통계연보.
- _____ (2013c). 2013년 자활사업안내.
- 송두범 · 김중수 · 장효안 · 박춘섭 · 홍은일(2012). 사회적경제 조직간 거래활성화 방안. 전략연구 2012-05. 공주: 충남발전연구원.
- 신광영 외(2008). 서비스사회의구조변동. 한울.
- 신명호(2009). 한국의 ‘사회적 경제’ 개념 정립을 위한 시론. 동향과 전망, 75, pp.11-46.
- 오은진 · 노은영(2009), 돌봄서비스의 제도화가 여성일자리에 미치는 영향. 아시아여성연구: 49(2).
- 양기용(2013). 사회서비스 공급체계변화와 공공성: 지역사회서비스 거버넌스를 중심으로. 한국공공관리학보 : 27(1) pp. 89-114
- 양난주,임세희,한성윤(2012). 사회서비스 제공기관의 비영리성과 서비스 질에 관한 실증연구. 한국사회정책연합 학술대회 발표원고.
- 양성욱 · 노연희(2012). 사회서비스의 공공성은 무엇을 의미하는가? -서비스 주체에 따른 공공성의 내용을 중심으로-. 사회복지연구: 43(1)
- 양재진 · 정형선 · 김혜원 · 이종태(2008). 사회정책의 제3의 길: 한국형 사회투자정책의 모색. 서울 : 백산서당.
- 이병희(2011). 사회보험료 지원을 통한 공식고용 촉진방안. 월간노동리뷰 11월
- 이상무 · 장종익 · 정관영 · 양희택 · 유혜인(2012). 사회적협동조합에 관한 기초연구-사회복지분야를 중심으로. 경기복지재단.
- 이시균 · 황규성 · 박세경(2013). 사회서비스의 인력수급 전망- 고부가가치 사회서비스 일자리를 중심으로. 한국고용정보원.
- 이진숙 · 박진화(2011). 시장원리 확대를 통한 노인장기요양서비스의 효과성 평가. 保健社會研究 31(4) 5-33.
- 이인재(2009). 한국 사회적기업의 쟁점과 전망. 동향과 전망 75, pp. 109-141.
- 이재원(2008). 사회서비스 전자바우처. 대영문화사.
- 이철선 · 노대명 · 김태완 · 권소일(2013). 2013년 협동조합 실태조사. 기획재정부-한국보건사회연구원.
- 임혁백 · 김윤태 · 김철주 · 박찬웅 · 고형면(2007). 사회적 경제와 사회적기업: 한국형 사회적 일자리와 사회 서비스 모색. 서울: 송정.
- 장원봉(2006). 사회적 경제의 이론과 실제. 서울: 나눔의 집.
- _____ (2008a). 새로운 고용전략으로서 사회적 경제: 노동통합 사회적기업을 중심으로. 보건복지포럼, 2008년 10월호, pp.55-63.
- _____ (2008b). 한국의 사회적 경제에 대한 이해와 실천. 한일 사회적경제 연구교류 심포지엄 발표자료집.
- 전병유 · 김성기 · 반정호 · 신현구 · 오창호 · 이병희 · 이해정 · 이인재 · 장종익 · 장흥근 · 황덕순 · 허동한 (2012). 사회적기업 실태조사 연구보고서. 한국사회적기업진흥원·한신대학교.

- 정경희 외(2006).
- 정관영(2013). 이제는 사회적경제다 - 지역과 사람을 살리는 희망경제론. 공동체.
- 정홍원 · 이영범 · 이한나(2011). 저출산 · 고령화에 따른 사회복지 공적전달체계 개편방안. 한국보건사회연구원.
- 조홍식(2013). “돌봄과 사회서비스 정책”, 이종오 · 조홍식 외, 어떤 복지국가인가? 한국형 복지국가의 모색. 한울.
- 최옥금(2006). 괜찮은 일자리(Decent Job)에 대한 탐색적 연구 : 개념정의 및 실태 파악을 중심으로, 한국사회보장학회 22 : 2, pp 253-277.
- 최석현 · 김군수 · 이재광(2012). 한국의 자본주의와 사회적경제. 이슈&진단 73, pp. 1-21.
- 최성재(2012). 모든 세대 가 함께 하는 고령화 사회: 선진국 의 경험 과 한국 의 정책 방향. 서울 대학교 출판 문화원 2012 - 514
- 행정안전부(2011). 2011 행정안전백서.
- _____ (2013). 2013년 「마을기업」 육성 시행지침.
- Almeida, P. and B. Kogut(1999). Localization of Knowledge and the Mobility of Engineers in Regional Networks. Management Science 45(7), pp.905-917.
- Becker, G. S. (1975). Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education, 2nd (Eds.), New York: National Bureau of Economic Research.
- Beugelsdijk, S. and F.T. van Schaik(2005a). Differences in Social Capital between 54 Western European Regions. Regional Studies 39(8), pp.1053-1064.
- Beugelsdijk, S. and F.T. van Schaik(2005b). Social Capital and Growth in European Regions: An Empirical Test. European Journal of Political Economy, 21, pp.301-324.
- Beugelsdijk, S., H.L. de Groot, and F.T. van Schaik(2004). Trust and Economic Growth: A Robustness Analysis. Oxford Economic Papers, 56, pp.118-134.
- Borzaga, C. and J.Defourny(eds.). (2001), The Emergence of Social Enterprise, Routledge, London.
- Dees, J.(1998). The meaning of 'Social Entrepreneurship', Comments and suggestions contributed the Social Entrepreneurship Funders Working Groups.
- Defourny, J and Nyssensm M,(2008), “Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments“, EMES Working paper series, n/ 08/01, Liege, Available at: www.emes.net
- Doh, S. and C. L. McNeely (2012). A Multi-dimensional Perspective on Social Capital and Economic Development: An Exploratory Analysis. The Annals of Regional Science 49(3): 821-843.
- Doh, Soogwan and Connie McNeely(2012). A Multi-dimensional Perspective on Social

- Capital and Economic Development: An Exploratory Analysis. *Annals of Regional Science*, 49(3), pp.821-843.
- Dressen, E.(2001), "What we should know about the voluntary sector but don't" *Canadian Journal of Policy Research*, Vol 2, No.2, pp. 11-19
- European Economic and Social Committee(2012). *The Social Economy in the European Union*.
- Evers, A. and J-L. Laville (2004), *The Third Sector in Europe*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Evers, A.(2004), "Social Services by Social Enterprises: On the Possible Contribution of Hybrid organisations and a Civil Society", in a Evers and J-L Laville (eds.), *The third Sector in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Fedderke, J, R. de Kadt, and J. Luiz(1999). *Economic Growth and Social Capital: A Critical Reflection*. *Theory and Society*, 28, pp.709-745.
- Ferrera, M. and A.Hemerijck (2003), "Recalibrating Europe's Welfare Regimes", in J. Zeitlin and D.Trubeck (eds.). *Governing work and Welfare in a New Economy*, Oxford University Press, Oxford
- Giddens, Anthony(1998). *The third way: the renewal of social democracy* : Cambridge Polity.
- Gonzales, V.(2006), *The social economy of welfare reform: Institutional innovation within the Italian Third Sector*, PhD Thesis, Department of Political Science, University of California, Berkeley.
- ILO(2011), *Social and Solidarity Economy: Our common road towards Decent Work*.
- Jacques Delors, 1993, *Growth, competitiveness and employment; the challenges and ways forward into 21st century*
- Klausen, K and P.Selle (1996), "The third Sector in Scandinavia", *Voluntas*, Vol 7, No.2, pp.99-122
- Knack, S. and P. Keefer(1997). Does Social Capital Have an Economic Pay-off? A Cross Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), pp.1251-1288.
- Laville, J-L(1999), *The social economy: Diverse Approaches and Practices in Europe and Canada*.
- Lucas, R. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics* 22(1): 3-42
- Nyssens, M.(ed)(2006), *Social enterprises. At the crossroads of market, public policy and civil society*, London/New York: Routledge.
- OECD(1999), *Social Enterprises*, OECD, Paris

- OECD(2003), The non-profit sector in a changing economy, OECD, Paris
- Owen-Smith, J. and W.W. Powell(2004). Knowledge Networks in the Boston Biotechnology Community. *Organization Science*, 15, pp.5-21.
- Pestoff, V and Brandsen, T.(2006), “Co-production, the Third Sector and the Delivery of public services. An introduction“, *public management Review*, vol.8, Issue 4, p. 493-501.
- Romer, P. M. (1986). Increasing Returns and Long-run Growth. *Journal of Political Economy* 94(5): 1002-1037.
- Schultz, T. W. (1967). *The Economic Value Education*. New York: Columbia University Press.
- Solow, R. S. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. *The Review of Economics and Statistics* 39: 312-320
- Sorenson, O.(2003). Social Networks and Industrial Geography. *Journal of Evolutionary Economics*, 13, pp.513-527.
- Tallman, S., M. Jenkins, N. Henry, and S. Pinch(2004). Knowledge, Clusters and Competitive Advantage. *Academy of Management Review*, 29, pp.259-271.
- Torsvik, G.(2000). Social Capital and Economic Development: A Plea for the Mechanisms. *Rationality and Society*, 12, pp.451-476.
- Woolcock, M.(1998). Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework. *Theory and Society*, 27, pp.151-208.

기타 참고자료

기획재정부 보도자료(2013.12.2.). 「기본법 시행 1년, 다양한 분야에서 협동조합 설립·운영」

고령화 사회의 새로운 노동통합정책 - 사회적 경제의 적용 가능성 중심으로

발 행 ■ 2013년 12월

발 행 처 ■ 한국노인인력개발원

주 소 ■ 137-838 서울시 서초대로 67(방배동) 성령빌딩 3층

전화번호 ■ 02)6007-9100~9 Fax. 02)6203-6908~9