

Working Paper 2005-08

사회적 기업 지원을 위한
민간네트워크 구축방안 연구

노대명 최승아

한국보건사회연구원

자문위원

김신양 (자활정보센터 연구부장)

김홍일 (성공회 사회복지사제)

모세종 (자활후견기관 협회 사업지원팀장)

문보경 (사회적기업지원센터)

신명호 (한국도시연구소 부소장)

장원봉 (민주노총 중앙연구원 연구원)

한상진 (울산대학교 사회복지학과 교수)

머 리 말

최근 사회적 일자리 창출정책과 사회서비스부문 고용창출정책은 양극화 문제를 해결하기 위한 중요한 정책수단으로 자리 잡고 있다. 이는 사회서비스부문의 고용창출 잠재력을 감안할 때, 실현가능성이 높다고 말할 수 있다. 특히 사회적 일자리 창출정책은 실직빈곤계층에게 일자리를 제공하고, 사회서비스를 필요로 하는 계층에게 서비스를 제공함으로써 다양한 정책효과를 기대할 수 있다는 점에서 주목을 받고 있다.

하지만 사회적 일자리 창출정책은 임금과 고용안정성이라는 측면에서 양질의 일자리라고 말하기 힘들다. 이는 사회적 일자리 프로그램이 최저임금수준으로 급여를 제한하고 있어 단계적으로 사회적 기업으로 발전해야 하는 숙제를 안고 있다는 점을 말해준다. 물론 이러한 노력의 일환으로 사회적 기업을 법제화하려는 준비가 진행되고 있다. 하지만 사회적 기업의 법제화 이상으로 중요한 문제에 천착할 필요가 있다.

그것은 현재 우리사회에 사회적 기업이 존재하고 있는가 하는 점이다. 그리고 사회적 기업을 설립할 수 있는 비영리민간부문의 역량이 존재하는가 하는 점이다. 이 질문에 대해 본 연구는 별도의 정책적 지원과 민간의 노력이 뒤따르지 않는 한, 그러한 사업을 수행하기 용이하지 않다는 점을 지적하고 있다. 그 중에서도 연구진은 민간부문의 자체적인 네트워크 구축 필요성을 제안하고 있다. 이는 공공부문의 지원확대 이상으로 민간부문에서 자원을 동원하고, 그 시너지 효과를 극대화하는 네트워크를 구축해야 한다는 것이다.

이 보고서는 이 보고서는 한국사회 사회적 일자리 사업 활성화 및 사회적 기업 발전방안과 관련해서 기존의 연구가 간과하고 있는 공급측면의 문제점을 지적하고 해결방안을 제시하고 있다. 특히 비영리민간부문이 사회적 일자리 사업에 기여하는 것 이상으로 사회경제부문의 육성에 기여할 수 있다는 점을 언급함으로써 민·관 협력이 갖는 시너지 효과를 언급하고 있다. 이는 현재 사회적

기업을 설립하기 위한 정책방향과 관련해서 유용한 시사점을 안겨주는 것으로 판단된다.

본 연구는 노대명 부연구위원의 책임 하에 최승아 연구원의 참여로 이루어졌다. 연구보고서에 대한 조언을 주신 이현주 책임연구원과 김안나 부연구위원에게도 감사드린다. 본 연구에 들인 많은 노력에도 불구하고 한계가 있다면, 그것은 전적으로 연구진의 능력 탓이다.

본 보고서가 향후 사회적 기업 지원정책을 활성화하는데 기여할 수 있는 정책자료로 널리 활용되기를 기대한다.

2005년 12월
한국보건사회연구원
원 장 김 용 문

목 차

요 약.....	9
제1장 서 론.....	15
제1절 연구목적.....	15
제2절 연구방법.....	17
제3절 연구내용.....	18
제2장 개념정의와 이론적 검토.....	19
제1절 개념정의.....	19
제2절 사회적 경제의 공간적 구성.....	21
제3절 제3섹터의 과거와 현재.....	24
제4절 제3섹터를 둘러싼 쟁점.....	28
제3장 복지체제의 변화와 사회적 기업.....	32
제1절 현대 복지체제의 구성과 그 딜레마.....	32
제2절 복지체제를 둘러싼 경제사회적 환경변화.....	40
제3절 복지체제와 제3섹터.....	53
제4장 외국의 사회적 기업 지원네트워크.....	59
제1절 공통의 대응과제.....	59
제2절 사회적 기업의 다양한 경로.....	61
제3절 사회적 기업 지원네트워크의 구조.....	66
제4절 정책적 시사점.....	74

제5장 한국 사회적 기업의 현황과 문제점	75
제1절 역사적 검토.....	75
제2절 사회적 일자리 또는 사회적 기업의 실태.....	77
제3절 사회적 일자리 창출사업의 문제점.....	80
제6장 사회적 기업 민간지원네트워크 구축방안	82
제1절 민간 지원네트워크의 필요성.....	82
제2절 민간 지원네트워크의 당면문제.....	89
제3절 민간지원네트워크의 발전방향.....	94
제7장 결론 및 정책제언	103
제1절 연구결과의 함의.....	103
제2절 정책제언.....	104
참고문헌	107

표 차례

〈표 3-1〉 생산체제와 복지체제의 특성.....	33
〈표 3-2〉 복지체제 유형별 국가간 업종별 취업자 비중.....	43
〈표 3-3〉 각국 사회서비스부문의 고용비중 변화.....	45
〈표 3-4〉 각국의 소득불평등도 추이.....	46
〈표 3-5〉 각국의 상대빈곤율 추이.....	47
〈표 3-6〉 경제체제의 구성과 특성.....	54
〈표 3-7〉 한국 사회경제부문의 맹아적 조직(2005년 2월 현재).....	57
〈표 4-1〉 사회적 기업 지원네트워크의 흐름도.....	62
〈표 4-2〉 각국 사회적 기업의 다양한 형태.....	64
〈표 5-1〉 복지부 자활사업 추진현황.....	79
〈표 5-2〉 노동부 사회적 일자리의 분야별 참여실적.....	80

그림 차례

[그림 2-1]	사회경제 및 사회적 기업의 구성도.....	23
[그림 3-1]	복지체제 유형별 장단점.....	36
[그림 3-2]	1990년 이후 각국의 Trade Ratio 추이.....	41
[그림 3-3]	각국의 고령화율(Old Age Ratio).....	49
[그림 3-4]	주요 국가의 국가부채와 사회지출.....	52
[그림 3-5]	한국과 OECD의 통합재정수지 추이.....	53
[그림 3-6]	복지체제와 유럽 각국의 제3섹터 구성.....	56
[그림 4-1]	사회적 기업의 주체와 지원기관.....	65
[그림 4-2]	사회적 기업의 주체와 지원기관.....	67
[그림 4-3]	서구 사회적 기업의 민간지원 네트워크.....	72
[그림 6-1]	사회적 기업 지원네트워크의 흐름도.....	98

요 약

제1장 서론

- 본 연구는 사회적 기업을 설립하기 위한 최근 민간단체의 자구적 노력과 관련해서 사회적 기업 지원을 위한 민간네트워크 구축방안을 검토하는데 목적이 있음.
- 본 연구의 원활한 수행을 위해 문헌연구와 실태조사 자료에 대한 분석, 그리고 사회적 기업 관련 전문가와 실무자의 의견수렴 등을 수행하였음.
- 이에 따른 연구내용은 다음과 같음.
 - 사회적 기업에 대한 이론적 검토
 - 외국 사회적 기업지원 네트워크의 경험과 시사점
 - 한국 사회적 기업의 현황과 문제점
 - 사회적 기업 지원을 위한 민간네트워크 구축방안

제2장 개념정의와 이론적 검토

- 본 연구에서 다루는 주요한 개념으로는 사회적 경제(social economy), 사회적 일자리(social employment), 사회적 기업(social enterprise) 등이 있음.
 - 사회적 경제(social economy)란 수익 또는 형평성을 목적으로 하는 시장 경제나 공공경제와 달리, 사회연대성의 강화를 목적으로 하는 또 하나의 경제영역을 지칭

- 사회적 일자리(social employment)는 <비영리민간단체가 고용의 주체가 되어 사회적 유용성을 갖는 서비스를 공급하며, 수익의 공평배분 원칙을 고수하는> 일자리를 총칭
 - 사회적 기업(social enterprise)이란 <합법적인 기업형태와 경영모델을 갖추고 사회적 유용성을 가진 서비스를 제공하며 수익배분의 공평성을 유지하는 조직>이라고 정의
- 사회적 경제의 공간적 구성을 구체화하면, 시장과 정부 그리고 제3섹터라는 경제활동의 세 주체가 결합됨에 따라 다양한 형태로 나타남.
- 특히 사회적 기업이란 국가와 시장 그리고 제3섹터가 조우하는 매우 복합적인 공간이며, 그 주체간의 힘겨루기는 피할 수 없는 것임.
- 제3섹터의 부각은 현대사회가 직면하는 <일상의 위기>와 관련이 있음.
- 자본주의체제가 심화 될수록 일상(시민사회)이 파편화되는 경향이 나타나며, 더욱이 노동운동과 시민운동의 위상은 약화되어짐.
 - 이를 해결하기 위한 출발점 중 하나가 식민화된 일상 또는 취약한 제3섹터에서 새로운 가능성을 발견하는 일임.
- 제3섹터의 조직들은 과거 비영리민간단체의 수익사업조직 또는 전통적 사회적 경제조직들의 대안경제조직을 넘어서는 - 좀더 정확한 의미에서는 그것을 포괄하는 - 새로운 조직형태에 착안하게 됨.
- 그것이 바로 사회적 기업(Social Enterprise)이었던 것임.

제3장 복지체제와 사회적 기업

- 서구 각국은 사회서비스 수요발굴을 통한 <고용창출과 소득분배구조 개선>이라는 목표에 어떻게 접근하고 있는가?

- 자유주의 복지체제인 미국의 경우 시장메커니즘을 보호하고 정부의 재정 부담을 더는 방식의 연장선상에서, 사회서비스부문에도 서비스 가격인하를 통해 수요를 확대하고 이를 토대로 일자리를 창출하는 방식을 적용. 결국 빈곤과 소득불평등의 심화에서 벗어나지 못함.
 - 보수주의 복지체제는 사회서비스부문 일자리와 관련해서는 일자리의 규모 측면에서는 사민주의 복지체제와 유사한 수준을 나타내지만, 공공부문이 서비스 공급을 주도하는 과정에서 품질과 효율성이 낮음.
 - 사회민주주의 복지체제는 강력한 연대임금정책과 사회서비스부문 일자리 창출을 통해 소득불평등의 완화와 고용창출이라는 두 가지 목표를 달성하고 있음. 특히 스웨덴의 경우, 사회서비스부문에서 창출되는 일자리의 상당수가 '유연화' 또는 '다양화'되어 있으며, 여성의 경제활동참여를 촉진하는 정책으로 활용되고 있음. 그러나 노동시장의 이원화와 재정부담이라는 문제로부터 자유롭지 못함.
- 복지체제를 둘러싼 경제영역과 사회영역에서 나타나는 가장 대표적인 현상은 경제영역의 세계화와 인구의 고령화, 그리고, 전통적 가족관계의 해체 등을 들 수 있음.
- 이에 대한 복지체제별 변화양상을 살펴보면, 사민주의 복지체제에 속한 국가들의 경우 제3섹터 중 협동조합부문의 일자리 비중이 매우 높게 나타나는 것을 알 수 있으며, 조합주의 복지체제와 자유주의 복지체제가 그 뒤를 이음. 이는 전통적 사회적 경제영역의 조직이 사민주의 복지국가나 조합주의 복지국가에서 상대적으로 강하다는 것을 의미함.
 - 반면 한국의 경우는 전통적 사회적 경제조직들이 저발전상태에 있으며, 1990년대 이후 시민단체들이 빠르게 성장하는 양상을 보임. 또한 복지혼합의 양태가 매우 비정상적이어서, 사회서비스 공급에 있어 공공의 역할이 전무하면서도 민간부문은 정부자원에 매우 종속적인 상태를 보임.

- 그렇다면 향후 제3섹터가 성장하기 위해서는 제3섹터 조직들간에 자율성을 강화하기 위한 많은 노력이 필요하다는 점을 알 수 있음.
 - 이것이 최근 사회적 기업 지원을 위한 각종 정책이 입안되는 상황에서 ‘사회적 기업 지원을 위한 민간네트워크’가 구축되어야 하는 이유인 것임.
- 사회적 기업 지원과 관련하여 외국사례는 다음과 같은 시사점을 제시함.
 - 제3섹터 중 사회경제부문보다 시민단체의 규모가 큰 국가에서 사회적 기업의 법제화가 빠르게 진행되었음을 알 수 있음.
 - 또한 서구 국가 대부분은 이미 사회적 기업이 존재하고 이를 지원할 수 있는 시민단체와 사회경제부문의 전통적인 조직들의 역량이 강하다는 점임.

제4장 사회적 기업 지원 민간네트워크의 구축

- 그렇다면 사회적 기업을 지원하기 위한 민간 네트워크는 왜 필요한가?
 - 사회적 기업을 설립할 수 있는 비영리민간부문의 역량은 매우 취약하며, 이는 시장부문과 결합한 형태로 발전할 개연성을 안고 있음.
 - 사회체계 내에서 시민사회의 연대경제영역을 강화하기 위해서는 민간의 역량을 필요로 함.
- 하지만 사회적 기업 지원을 담당할 주체와 네트워크는 다음과 같은 당면문제가 있음.
 - 사회경제부문 주체의 미완: 구심조직의 부재와 관련단체의 무관심을 극복해야 함.
 - 사회경제부문 금융조직의 미비: 마이크로-크레디트조직이 발전할 수 있도록 금융관련 규제가 해결되어야 함.

- 사회경제부문 교육훈련조직의 부재 : 현장에서 사업을 지원하고 관리할 수 있는 전문인력의 부족문제를 해소할 필요가 있음.

□ 민간지원네트워크의 발전방향은 다음과 같음.

- 기본원칙으로는 ① 연대정신에 입각한 기업가 정신(Entrepreneurship in solidarity), ② 사회적 자본 또는 연대적 자본(Social or Solidarity Capital), ③ 민·관 파트너십(Public-Private Network)을 들 수 있음.
- 이에 따른 지원네트워크의 기본구조는 ① 사회적 일자리 사업단(프로그램)이 초기교육 및 훈련프로그램으로 기능하고, ② 창업초기에는 정부 창업지원금과 민간 연대금융조직의 지원금을 투입하며, ③ 창업에 따른 지원과 관리는 관련 전문조직이 담당하고, 지속적인 교육과 훈련을 실시하며, ④ 물류시스템을 구축하여 안정적인 수익창출구조를 완성하도록 함.
- 이를 위해서는 협의조직의 구축, 사회경제 금융조직의 구축, 교육훈련조직의 구축 등이 필요함.

제5장 정책제안

□ 정부에 대한 정책제안

- 첫째, 사회적 기업 설립을 촉진하기 위해서는 정부차원에서 명확한 정책 방향을 수립해야 함.
- 둘째, 정부는 사회적 일자리 프로그램에 대한 양적 지원의 단계를 넘어 사회적 기업으로 전환할 수 있도록 이행을 위한 지원을 강화해야 할 것임.

□ 제3섹터의 주체에 대한 제안

- 첫째, 사회적 기업 설립을 주장하는 제3섹터의 주체와 관련해서는 현재 분산되어 있는 사회적 일자리 또는 맹아적 사회적 기업을 지역별, 사업

별로 연계하는 네트워크를 구축해야 함.

- 둘째, 사회적 기업 설립을 촉진하기 위해서는 그 벤처기업과 유사한 성격을 감안한 재원조달방안을 마련해야 함.
- 셋째, 사회적 기업 설립을 위해 필요한 또 하나의 조건은 기업을 운영할 중간관리자에 해당하는 전문인력을 육성하는 것임.
- 넷째, 사회적 기업 참여자의 직업능력 향상을 위해 기존의 직업훈련 프로그램에 포함되어 있지 않은 새로운 업종에 대한 훈련 프로그램을 설치해야 함.

제1장 서론

제1절 연구목적

정부가 사회적 일자리 사업을 추진하는 배경에는 현재 우리사회가 당면한 두 가지 문제를 함께 해결하려는 정책적 의지가 내포되어 있다. 그것은 산업구조의 변화과정에서 비숙련상태의 실직빈곤계층이 증가하는 문제를 해결하고, 복지수요의 폭발적 증가에 따라 사회안전망을 강화하는 차원에서 사회서비스 공급을 확대하는데 목적이 있다. 따라서 정부가 인건비와 사업비를 전액 지원하는 현재의 방식을 영속적으로 이어갈 의도는 미약하다고 말할 수 있다. 이는 저임금구조의 영속화와 정부지출의 급속한 증가라는 관점에서 쉽게 이해할 수 있는 일이다. 그리고 바로 이점이 정부가 사회적 일자리가 자체적인 수익창출 구조를 마련함으로써 양질의 일자리를 창출함으로써 정부지원에 의존하지 않는 일자리로 발전해야 한다고 강조하는 배경이라고 판단된다.

이러한 여건에 비추어 볼 때, 사회적 일자리 지원사업은 정부의 재원투입을 일정 시점까지 확대하여 사회서비스 부문의 고용창출을 위한 토대를 구축하고, 사회서비스 시장 형성을 촉진하여 자체적인 수익창출구조를 갖춘 기업의 설립을 촉진하는 전략을 취하게 될 개연성이 높다. 여기서 가장 중요한 문제는 공공부문을 통한 고용창출을 어느 정도의 규모로 할 것인가 하는 점과 정부가 사회적 일자리 창출사업과 사회서비스부문의 고용창출을 얼마나 유기적으로 연계할 수 있는가 하는 점이다. 이는 사회적 일자리가 사회적 기업으로 발전할 수 있는가와 관련해서 매우 중요한 의미를 갖는다.

먼저 최근 거론되는 공공부문의 고용확대를 통해 사회적 일자리 참여자를 흡수하는 방안은 사회적 기업의 발전에 매우 중요한 영향을 미치고, 복지체제의 성격을 규정하는데도 큰 영향을 미치게 될 것이다. 물론 현 단계에서 공공부문 고용인력의 규모가 외국에 비해 매우 적다는 점에서 추가적인 고용창출 잠재력

이 있는 것은 분명하다. 특히 사회서비스부문에서의 인력수요가 큰 만큼, 사회적 일자리 참여자의 일부에게 안정된 일자리를 제공할 수 있을 것이다. 그리고 공공부문의 안정된 수요와 연계하여 사회적 기업이 성장할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다. 하지만 이는 공공부문의 효율성과 서비스 품질에 대한 의문을 해소해야 하는 과제를 안고 있다. 참고로 유럽 각국이 최근 들어 공공서비스의 품질개선이라는 해묵은 과제에 골몰하는 원인에 대한 재검토가 필요할 것이다. 그리고 과거 수 십 년간 통제중심의 행정체제가 고착화된 만큼, 서비스국가로의 전환을 위해서는 중앙정부와 지방정부의 행정체제와 인력운영구조를 개편함으로써 사회서비스부문으로 인력을 재배치하는 작업이 필요한 것이다.

이어 사회서비스 시장형성을 위한 정책이 ‘적기에’ 시행되는가에 따라 사회적 기업과 관련해 우리가 예상할 수 있는 시나리오는 극과 극으로 분열될 수 있다. 가장 성공적인 시나리오는 사회적 일자리가 사회적 기업으로의 전환을 위한 인프라를 구축하고 정부가 사회서비스 구매를 촉진하는 제도를 도입함으로써 점진적으로 사회적 기업이 시장에 안착하는 것이다. 이는 정부의 재정부담을 최소화하면서 지속가능한 일자리를 창출하고 양질의 사회서비스를 제공하는 최대의 효과를 발휘할 수 있다. 그러나 반대로 최악의 시나리오 또한 상정해 볼 수 있다. 그것은 사회적 일자리가 지속적으로 성장할 수 있는 제도적 환경이 구비되지 않거나, 그에 필요한 서비스 품질을 갖추지 못하는 경우에 발생할 개연성이 높다. 사회서비스부문의 고용창출이 영리시장에 의해 주도됨으로써 사회서비스가 갖는 사회재로서의 성격이 약화되는 경우이다. 이는 양질의 일자리가 창출되기보다 저임금의 일자리가 양산되고, 소득에 따라 사회서비스 이용에서 차별을 경험하는 방향으로 발전할 위험성이 있다.

위에 언급했던 두 가지 사항은 사회적 기업의 운명이 정부의 정책에 달려 있다는 느낌을 강하게 준다. 실제로 현재 한국사회의 사회적 일자리와 사회적 기업은 정부의 정책방향에 따라 다른 운명을 경험할 개연성이 높다. 하지만 사회적 기업과 사회적 경제의 이념적 토대는 최근 사회경제(social economy)로 표현되는 시민사회의 정치적, 경제적 연대에 있다. 이것이 바로 현재 한국 사회적 일자리 창출사업과 관련해서 가장 우려되는 지점이기도 하다. 사회적 기업 설

립에 따른 재원을 전적으로 정부에 의존하는 점, 시민사회의 다양한 자원을 동원하기 위한 노력이 부족하다는 점, 사회적 기업 설립을 지향하는 비영리민간단체 간의 네트워크가 취약하다는 점 등은 사회적 기업이 정부의존적 기업이나 시장지향적 기업으로의 극단적 선택을 하게 될 개연성을 말해주기 때문이다.

따라서 본 연구는 사회적 기업을 설립하기 위한 최근 민간단체의 자구적 노력과 관련해서 사회적 기업 지원을 위한 민간네트워크 구축방안을 검토하는데 목적이 있다.

제2절 연구방법

본 연구는 크게 문헌연구와 실태조사 자료에 대한 분석, 그리고 사회적 기업 관련 전문가와 실무자의 의견수렴을 통해 이루어졌다.

먼저 본 연구는 사회적 기업에 대한 국내외 선행연구를 검토하였다. 참고로 지난 수년간 한국사회에서 회자되던 다양한 국내외 연구문헌을 검토함으로써 사회적 기업 설립을 위한 구체적인 정책제안을 하는 연구가 부진하다는 점을 확인하였다. 그리고 1990년대 이후 서구 국가에서 제정된 각종 법규에 대한 분석자료를 참고하였다. 특히 프랑스, 벨기에, 영국의 사회적 기업에 관한 법규를 참조하였다. 국내 사회적 일자리 사업 관련 선행연구 중에서는 자활공동체 및 사회적 기업의 경영성과에 대한 진단에 주목하였다.

아울러 사회적 일자리 사업 참여자에 대한 실태조사 자료를 활용하였다. 해당 자료는 2004년 조사된 사회적 일자리 사업 참여자 실태조사 원자료로 현재 국내에서 사회적 일자리 사업의 성격을 띤 기관들을 대상으로 포괄적으로 실시된 최초의 조사자료이다. 이 조사자료는 사회적 일자리 사업 참여자의 인구학적 특성, 가구여건, 소득 및 고용실태, 사업에 대한 만족도, 향후 개선방안 등에 대한 내용을 담고 있다.

끝으로 본 연구는 사회적 일자리 창출사업에 직간접으로 간여하는 전문연구자와 현장 실무자간의 회의를 통해 문헌연구에서 파악할 수 없는 쟁점과 현안

을 파악하고자 하였다.

제3절 연구내용

본 연구는 크게 네 개의 장으로 구성되어 있다. ① 사회적 기업에 대한 이론적 검토, ② 외국 사회적 기업지원 네트워크의 경험과 시사점, ③ 한국 사회적 기업의 현황과 문제점, ④ 사회적 기업 지원을 위한 민간네트워크 구축방안이 그것이다.

이론적 검토에서는 사회적 기업의 철학적 토대라고 말할 수 있는 사회경제부문에 대한 검토와 제3섹터 개념의 대두로 인한 사회경제부문의 패러다임 전환에 대해 살펴보고 있다.

외국의 경험에 대해서는 다양한 생산체제와 복지체제를 가진 국가들 중 사회적 기업이 발전한 국가와 그렇지 않은 국가가 존재하는 이유를 살펴보고, 사회적 기업을 적극적으로 지원하는 국가들을 대상으로 사회적 기업 지원을 위한 네트워크의 특성과 실태를 살펴보고 있다.

한국 사회적 기업의 현황과 문제점에서는 사회적 일자리 프로그램 및 사회적 기업의 현황을 소개하고 있다. 그리고 사회적 일자리에서 사회적 기업으로의 전환이 어떻게 이루어지고 있는가에 초점을 맞추어, 어떠한 요인이 사회적 기업 설립을 저해하고 있는가 살펴보고 있다.

끝으로 사회적 기업 지원을 위한 민간네트워크 구축방안에서는 현재 분산되어 있는 다양한 지원조직을 연계하는 방안과 전문인력을 육성할 수 있는 교육 훈련 프로그램의 개발 등을 제안하고 있다.

제2장 개념정의와 이론적 검토

제1절 개념정의

본론에 들어가기에 앞서, 이 글에서 사용하는 몇 가지 개념을 간략하게 정리하고자 한다: 사회적 경제(social economy), 사회적 일자리(social employment), 사회적 기업(social enterprise), 사회적 일자리 프로그램(social employment program), 사회서비스 일자리(jobs in social services sector) 등이 그것이다. 그리고 이 글에서 종종 사용되고 있는 다른 표현으로 사회적 또는 공익적 목적(social purposes or public purposes), 합법적 형태의 기업(legal forms of enterprise) 등 또한 설명이 필요할 것이다.

첫째, 사회적 경제(social economy)란 수익 또는 형평성을 목적으로 하는 시장 경제나 공공경제와 달리, 사회연대성의 강화를 목적으로 하는 또 하나의 경제 영역을 지칭한다(Jean-Louis Laville, 1998). 이 영역 내에서 행위의 주체는 주로 비영리민간단체로 구성되며, 행위의 목적은 공익성이라는 가치에 의해 통제되는 특성을 갖는다. 하지만 사회적 경제는 국가에 따라 다양한 방식으로 정의될 수 있다. 비영리민간단체가 자신의 고유 목적사업을 위해 수익활동을 하는 경우도 사회적 경제에 포함될 수 있으며¹⁾, 반대로 협동조합운동처럼 경제활동 그 자체의 변화를 목적으로 하는 경우가 존재한다.

둘째, 사회적 일자리(social employment)는 <비영리민간단체가 고용의 주체가 되어 사회적 유용성을 갖는 서비스를 공급하며, 수익의 공평배분 원칙을 고수하는> 일자리를 총칭한다고 말할 수 있다(Carlo Borzaga et al., 2001). 이는 사회적 기업이나 사회적 일자리 프로그램을 통해 창출되는 일자리를 포괄하는 것이다. 그리고 이를 판단하는 기준은 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 먼저 사회적

주1) Lester M. Salamon & Wojciech Sokolowski(2001)의 저작은 비영리민간부문에 초점을 맞추고 있다는 점에서 사회경제 또는 제3섹터와 구분되어야 할 것이다.

일자리는 사업목적에 있어서 ‘사회적 유용성’ 또는 ‘공익성’을 가진 일자리를 지칭한다. 즉, 수요가 있으나 시장과 국가가 제공하지 못하는 공익적 사회서비스의 제공을 목적으로 하는 일자리를 의미하는 것이다. 이어 사회적 일자리의 추진주체는 공공기관이나 영리기업이 아닌 비영리민간단체이다. 물론 현실에서 사회적 일자리는 정부나 기업의 지원을 받아 운영되기도 한다. 하지만 추진주체의 독립성 또는 자율성이 매우 중요한 판단기준이 된다. 따라서 사회적 일자리의 추진주체는 ‘인건비의 출처와 관계없이’ 실질적인 고용주가 비영리민간단체가 된다. 끝으로 사회적 일자리는 수익창출을 배제하지 않지만, 수익의 승자독식이 아닌 수익의 공평배분을 실천하는 일자리이다. 물론 이것이 수익의 균등배분을 원칙으로 한다는 것을 의미하지는 않는다. 이는 사회적 기업 내에서도 성과에 따른 배분을 인정하는 경우가 존재하기 때문이다.

셋째, 사회적 기업(social enterprise)이란 <합법적인 기업형태와 경영모델을 갖추고 사회적 유용성을 가진 서비스를 제공하며 수익배분의 공평성을 유지하는 조직>이라고 정의할 수 있다(SEL, 2000; Carl Borzaga, 1998; Thierry Jeantet, 1999). 여기서 사회적 기업은 사회적 일자리 프로그램과 달리 합법적인 기업형태를 갖춘 조직을 지칭한다는 것에 강조점이 있다. 물론 현실에서 사회적 기업의 형태는 매우 다양하게 나타나고 있다. 한편으로는 노동자협동조합의 형태를 띠기도 하며, 다른 한편으로는 영리기업과 마찬가지로 일반 영리법인의 형태를 띠기도 한다. 이는 주로 각국의 관련 법제에 따라 다른 것이다.

넷째, 사회적 일자리 프로그램(social employment program)은 기업형태를 갖추지 못한 사회적 일자리를 총칭하는 표현으로 이해할 수 있다. 즉, 노동부의 사회적 일자리 사업단이나 복지부의 자활근로사업단 등이 이 범주에 해당되는 것이다. 마찬가지로 민간에서 인건비를 보조하는 사회적 일자리 사업단 또한 이 범주에 해당된다고 말할 수 있다. 그리고 구태여 지원주체에 따라 사회적 일자리 사업단을 구분해야 한다면, <민·관 협력형 사회적 일자리 사업단>과 <민·민 협력형 사회적 일자리 사업단> 등으로 구분할 수 있을 것이다. 전자는 정부가 사업비와 인건비의 대부분을 보조하는 경우이며, 후자는 비영리민간단체와 영리민간기업간의 협력을 통한 사업을 지칭한다.

끝으로 최근 언급되고 있는 사회서비스부문 일자리(jobs in social services sector)란 산업분류에서 사회서비스 산업으로 분류되는 업종의 일자리를 총칭하는 것이다. 사회서비스산업이란 그 정의가 분명하지 않은데, 한편에서는 주로 보건복지서비스를 지칭하는 것으로 규정하고, 다른 한편에서는 국제산업분류상 <공공행정, 국방, 사회보장>, <교육>, <보건과 복지>부문을 포괄하는 것으로 규정한다. 여기서 주의해야 할 점은 앞서 <공공행정, 국방, 사회보장>은 중앙정부 및 지방정부에 의한 직접고용을 통해 창출되는 일자리를 지칭하는 것이며, 뒤의 두 산업부문에는 국가에 의한 직접고용과 시장을 통한 고용 그리고 제3섹터를 통한 고용이 모두 포함되어 있다는 점이다. 이 점에서 사회서비스부문 일자리란 고용형태나 고용방식과 무관하게 산업부문의 일자리를 총칭하는 것이다. 마찬가지로의 논리에서 사회서비스부문 일자리 중 비영리민간단체가 고용하는 일자리를 사회적 일자리라고 이해할 수 있을 것이다. 하지만 사회적 일자리는 사회서비스부문에 국한된 일자리가 아니라는 점에서 그 하위범주로 간주해서는 않된다. 그럼에도 최근 사회서비스 일자리와 사회적 일자리에 대한 개념적 혼란이 있음을 언급해야 할 것이다.^{주2)}

제2절 사회적 경제의 공간적 구성

위에 언급했던 일련의 개념을 전체 경제활동영역 속에 배치하면, 아래 [그림 2-1]과 같이 구성된다. 아래 그림은 사회 전체를 하나의 공간으로 가정하고, 각 경제활동의 고용주체 및 고용주체간의 중첩된 영역을 보여주는 것이다. 먼저 재원의 주체 또는 일자리 창출의 주체는 시장(A)과 정부(B) 그리고 제3섹터(C)로 구분할 수 있다. 이것이 가장 큰 경제활동의 주체이며, 이 세 주체가 결합됨에 따라 다양한 형태의 새로운 경제공간이 구성된다. 아래 그림에서 사회적 경

주2) 사회적 일자리와 사회서비스 일자리는 서로 층위(dimension)가 다른 개념이다. 전자는 일자리의 목적과 창출주체의 관점에서 정의되고, 후자는 순수하게 산업부문의 모든 일자리를 총칭하기 때문이다.

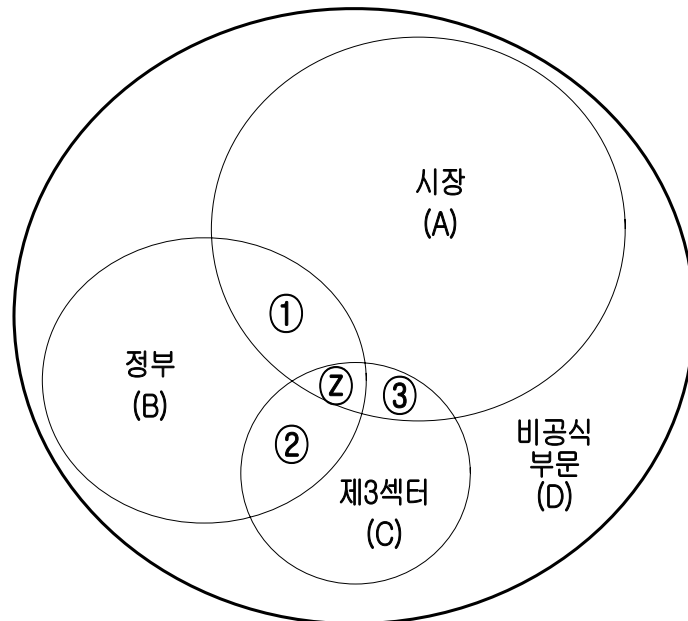
제3섹터와 동일한 것으로 이해할 수 있으며, 그 내부는 다른 경제활동 주체와 중첩되는 4개의 공간(C+②+③+㉔)으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 하지만 다른 관점에서 보면, 위의 4개의 공간 중 3개의 공간(②+③+㉔)은 정부의 영역이거나 기업의 영역이라고도 해석할 수 있다. 이 점에서 사회적 경제를 둘러싼 공간적 분할이란 매우 유동적이라는 사실에 주의해야 한다.

이와 같이 사회적 경제를 공간적으로 규정하기 위한 작업이 매우 유동적이며, 그 공간적 구획이 사회세력 간의 힘겨루기를 통해 이루어진다는 점을 전제로, 사회적 경제의 하위 공간에 대해 좀더 설명하면 아래와 같다. 먼저 C는 정부나 기업 등 외부의 경제주체와 무관하게 독자적으로 고용하는 비영리민간부문 고유의 경제활동영역을 의미한다. 그리고 ②는 정부의 재원을 지원받아 비영리민간단체가 운영하는 경제활동영역으로 현재 대부분의 복지사업, 자활사업이나 사회적 일자리 사업 등을 지칭하는 것으로 이해할 수 있다. 이에 비해, ③은 민간기업의 재원을 지원받아 비영리민간단체가 운영하는 경제활동영역을 지칭하며, 기업의 사회공헌활동과 결합된 부분이라고 말할 수 있다. 그리고 정부와 민간기업의 재원이 혼합적으로 구성되어 있으며, 비영리민간단체가 운영하는 경제활동영역을 ㉔라고 말할 수 있다. 이는 최근 국내에서 추진되고 있는 사업을 통해 설명하면, ‘기업연계형 사회적 기업’ 사업이 그에 해당된다. 사회적 기업은 수익사업을 위해 시장 내에서 활동해야 하고, 정부의 사회적 기업 관련 법제에 의해 일정한 규제 또는 지원을 받고, 운영주체는 비영리민간단체가 중심이 되기 때문이다. 이 영역은 국가와 시장 그리고 시민사회가 일자리 창출을 위해 협력하는 형태로 본 연구에서 가장 주목하고 있는 부분이라고 말할 수 있을 것이다.

위의 그림에서 사회적 경제, 사회적 기업, 사회적 일자리 프로그램 등의 개념은 매우 복잡하지만, 이것이 전제하는 바는 일자리 창출의 주체가 비영리민간부문이며, 사업목적이 일자리를 매개로 한 사회성의 실현이라는 점이다. 따라서 제3섹터 또는 사회경제부문을 주체로 간주한다면, 사회적 일자리 프로그램과 같이 정부의 재원을 활용하거나 시장부문의 재원을 동원하는 전략은 이러한 목적을 달성하기 위한 방법이라는 의미를 갖는다. 하지만 반대로 국가를 주체로

보는 경우, 제3섹터와의 협조가 수단적 혹은 도구적 의미를 가질 수 있다. 중요한 것은 상황적으로 전통적 사회경제부문이 직면한 한계를 넘어서기 위해 국가 및 시장과의 공조는 불가피했다는 점이다. 특히 사회적 기업이란 국가와 시장 그리고 제3섹터가 조우하는 매우 복합적인 공간이며, 그 주체간의 힘겨루기는 피할 수 없는 것이다.

[그림 2-1] 사회경제 및 사회적 기업의 구성도



<용어설명>

- ①. 정부의 민간구매에 의해 창출된 일자리 (민간영리=고용주)
- ②. 정부의 서비스구매 계약(복지사업위탁)에 의한 일자리이며, 민간비영리단체가 고용주 => 자활사업, 사회적 일자리
- ③. 비영리민간단체의 목적사업을 위한 수익형 일자리(교회의 병원)
- ④. 비영리목적으로 영리사업을 하는 사회적 기업형 일자리

제3절 제3섹터의 과거와 현재

역사적으로 사회적 공간(Social Space)은 국가·시장·일상(시민사회)으로 구분되어져 왔다. 그리고 각 공간은 상호 힘겨루기를 통해 영역을 확대하거나 축소하는 경향을 나타내 왔다. 이처럼 공간에 대한 구조적·역사적 사고는 프랑스 역사학자인 F. Braudel에게서 그 단초를 보이고 있다. 그는 지중해문명사에 대한 대작에서 사회가 역사적으로 국가(State=power)와 시장(Market=profit), 그리고 일상(The Social=Everyday Life)이 갈등하고 타협하는 공간이었음을 보여주고 있다. 그리고 국가권력이 사회를 지배하는 국면과 시장이 사회를 지배하며 자신의 공간을 확장하는 국면, 그리고 국가와 시장으로부터 종속된 일상을 복원하려는 저항적 국면이 부단히 반복되어 왔다고 말한다(F. Braudel, 1961).

국가와 시장 그리고 일상을 상징적으로 표현한다면, 그것은 형평(Equity)과 자유(Liberty) 그리고 우애(Fraternity)라는 이념을 대변하는 것으로 이해할 수 있다. 국가가 구성원간의 형평과 질서를 보장하는 것이 주요한 역할이라면, 시장은 수익실현을 위한 자유로운 활동을 근간으로 하며, 일상은 이러한 권력과 수익논리에 침투되어 있으나 본질적으로 우애의 공간이라고 해석할 수 있는 것이다. 물론 그것은 하나의 이념형 또는 기대가치일 뿐 현실에서는 부패하며 분열하는 모습을 드러내기도 한다. 그리고 그러한 변형된 각 공간의 절합(Articulation)을 통해 사회체계가 형성된다. 이러한 의미에서 자본주의 또한 국가와 시장 그리고 일상 간의 특수한 절합방식이라고 말할 수 있다. 물론 그것은 오랜 시간을 거쳐 수많은 난관을 헤쳐 나온 지배적 현실이라고 이해할 수 있다(G. Deleuze, 1981).

근대사회가 형성되면서, 사회체계(System) 또는 사회체제(Regime) 내에서 일상(시민사회)의 역할이 강화되는 양상을 나타내 왔다. 일상이란 여론이 형성되는 합리적 담론공간이자, 편견과 신화가 지배하는 모호함의 공간이며, 연대가 숨쉬는 우애의 공간이라는 다양한 모습을 지니고 있다. 하지만 일상생활의 조직된 그리고 합의된 공간으로서의 시민사회의 성장은 정치공간에 영향을 미치고, 이를 매개로 시장을 규제하는 영향력을 행사하기 시작하였다. 이 점에서 그

이념형으로서 시민사회는 합리화된 노동과 획일화된 권력과의 관계에서 사회적 가치를 담보하는 독립된 공간으로 자리하고 있는 것이다. 달리 표현하면, 일상의 영역은 시민사회를 통해 우애의 공간을 형성하고, 세대를 이어 사회적 가치를 축적하는 기능을 수행하고 있는 것이다.

하지만 자본주의체제는 지속적으로 일상을 우애나 연대의 공간이 아니라 갈등의 공간으로 파편화시키려는 경향을 나타낸다. 실제로 격렬한 경쟁이 지배하는 사회에서 개인은 숨 돌릴 수 있는 공간을 상실하게 된다. 일상마저 수익과 권력의 논리에 종속된 사회에서 각 개인은 연대의 가치를 상실하게 되는 것이다. 이것이 1960년대 르페브르(Henri Lefebvre)나 하버마스(Jurgen Habermas) 등이 지적했던 일상생활의 식민화(colonization of everyday life)인 것이다. 일상생활이 연대의 공간이 된다는 것은 사회체계 내에서 자신의 역할을 적극적으로 수행한다는 것을 의미하며, 다른 공간적 주체인 국가와 시장에게는 위협적일 수 있다. 이러한 의미에서 자본주의사회에서 사회양극화, 사회적 배제와 박탈 등을 해소하기 위한 노력은 일상의 영역을 복원함으로써 사회체계 내의 균형을 유지하려는 시도와 맞물려 있는 것이다.

문제는 현대사회가 어떻게 이 <일상의 위기>를 어떻게 극복할 수 있는가 하는 점이다. 즉, 과거의 거대담론처럼 사회구조의 결정론적 변화나 자의적 실천을 통한 위기극복이 힘들다면, 어떻게 구조의 변화 속에서 가능성과 계기를 포착할 것인가 하는 점이다. 시장은 <노동의 배제>와 <소비사회>를 통해 잉여를 확대 재생산하며, 부의 집중과 불평등을 심화시키는 결과를 초래하고, 그 내부에서 각 개인은 고립된 개인으로 대립하고 있다. 반면에 국가는 특정 계급이나 계층에 귀속되지 않는 형평성(Equity)의 원칙을 고수하는데 어려움을 겪고 있다. 그것은 경제에 대한 개별 국가의 조절기능이 취약한 상황에서 분배와 관련된 역할 중 상당 부분이 국가의 책임으로 맡겨져 있기 때문이다. 이러한 상황에서 사회운동의 두 축을 형성하는 노동운동과 시민운동은 주도적 대안세력으로서의 위상을 회복하지 못하고 있다. 노동은 내부의 이원화를 극복하지 못한 채 분열하고 있으며, 시민운동은 자신의 섬(비영리영역)을 벗어나려는 적극적인 의지를 표출하지 못하고 있다. 그리고 이러한 문제의 저변에는 다수의 지지를 받지 못

하는 사회운동, 지속성을 갖지 못하는 사회운동, 일시적일지라도 중심성을 갖지 못하는 사회운동의 현실이 존재한다.

이 점에서 문제해결을 위한 출발점은 이들이 조우할 수 있는 접합점을 찾는 것이다. 그리고 그러한 접합점 중 하나가 식민화된 일상 또는 취약한 제3섹터에서 새로운 가능성을 발견하는 일이라고 말할 수 있다.^{주3)} 시민과 국가, 노동과 시장, 일상생활과 지역사회는 서로 대당적 관계 속에서 유기적으로 연계되어 있다. 그리고 사회적 경제 관련 프로젝트 중 사회적 기업은 이러한 관계의 접합점에 위치하고 있다. 달리 표현하면, 다양한 시민사회 세력이 공통의 이해관계를 발견할 있는 지점일 수 있는 것이다. 사회적 기업에 대한 국가의 수용 문제는 취약한 제3섹터의 모습을 반증하는 것이며, 이에 대한 부정적 대응 또한 자신감의 부재에서 비롯되는 것이다. 사회적 일자리 프로그램이 저임금의 일자리를 양산하고 있다는 비판이나, 사회적 기업을 영리기업 중심으로 채워가려한다는 비판은 현실에 대한 정당한 인식이다. 그러나 이는 이제 막 시작된 힘겨루기의 시작일 뿐이다. 보다 중요한 것은 그것에 내용을 채워가며 방향을 바로잡으려는 노력일 것이다. 사회경제 또는 사회적 기업에 대한 논의와 관련해서 사회체계를 구성하는 국가·시장·일상의 구조와 결합방식에 천착하는가, 아니면 기대치를 낮춰 새로운 고용창출과 복지국가 위기의 문제에 국한하는가는 아직 미완의 문제인 것이다.

1990년대 중반 이후 서구 각국 또한 사회경제를 복원하기 위한 다양한 노력을 하고 있다. Alain Lipietz에 의해 공식화된 제3섹터(The Third System)란 표현은 새로운 고용창출영역이자 일상적 연대의 영역으로 이해되어 왔으며, 90년대 후반 유럽연합 차원에서 반소외정책을 추진하는 이론적 토대 중 하나로 수용되어 왔다(A. Lipietz, 2001). 물론 Lipietz의 주장 저변에는 이른바 제3섹터의 조직들로 지칭되는 다양한 세력의 힘과 의지가 반영되어 있는 것으로 이해해야 한다. 노동자의 기업인수를 촉진하는 것, 실직자에게 사회적 기업으로의 취업기회

주3) Guy Aznar의 지적처럼 제3섹터 담론이 가진 한계는 과연 영역(sector)이 대안인가 반문해야 한다. 영역은 하나의 공간일 뿐 그 곳에서 활동하는 집단 또는 조직의 문제가 중요한 쟁점으로 부각되어야 할 것이다.(Guy Aznar et al., 1997)

를 제공하는 것, 황폐화된 지역사회에 작은 빵집을 여는 것이 갖는 함의, 거동이 불편한 노인이나 장애인을 위해 재가복지서비스를 제공하는 것 등은 지난 수 십 년간 제공해 왔던 고립된 전문적 서비스를 지역사회의 일상에 통합시키려는 노력으로 이해할 수 있을 것이다.

그리고 제3섹터에 대한 관심은 1990년대 이후 전 세계적으로 매우 빠르게 확산되고 있다. 이와 관련해서는 1990년대 이후 기념비적인 몇 가지 연구결과에 주목할 필요가 있다. 먼저 Johns Hopkins University에서 전 세계 비영리부문(Non-Profit Sector)에 대한 연구를 수행했던 Salamon의 연구결과들에 주목해야 할 것이다. 이 연구는 미국적 특수성을 지녔으나 제3섹터의 비영리성에 주목하여 해당 단체들을 ‘거의 모두’ 포괄하고 있으며, 이것이 국가별로 어떠한 특성을 나타내고 있는지 잘 보여주고 있다. 그리고 1990년대 후반 유럽연합 차원에서 추진했던 제3부문(The Third System)에 대한 연구를 이끌었던 Campell의 연구결과에 주목해야 할 것이다. 이 연구는 미국에 비해 전통적인 사회적 경제부문이 강했던 유럽 각국의 제3섹터의 특성을 지역사회 일자리 창출이라는 관점에서 잘 정리하고 있다. 이는 본 보고서에서 다루고자 하는 ‘한국 사회적 일자리 창출을 위한 민간네트워크 구축’과도 밀접한 관련성을 갖는 연구라고 말할 수 있다.

각국의 제3섹터는 그것이 제시하는 비전과 실천전략, 그리고 이를 뒷받침할 제3섹터부문의 조직들의 역량에 의해 상이한 발전방향을 견게 될 것이다. 그리고 국가 및 시장과의 관계에 있어서도, 어떤 국가는 국가주도적으로 제3섹터가 개발되고 관리될 것이며, 어떤 국가는 시장친화적으로 개발이 진행될 것이며, 어떤 국가는 상대적으로 제3섹터가 자율성을 담보하는 방식으로 변화가 진행될 것이다. 바로 이러한 상황 속에서 우리사회에서 제3섹터의 실태를 분석하고, 이것이 사회적 일자리 창출과 관련해서 어떠한 영향을 미칠 것인지 살펴보는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다.

제4절 제3섹터를 둘러싼 쟁점

앞서 제3섹터에 대한 세계적 관심과 그 필요성에 대해 간단히 살펴보았다. 그렇다면 이제 본 연구의 핵심 사안인 사회적 일자리 또는 좀더 광의에서 사회 정책과 관련해서 제3섹터 조직들(Organizations in the Third Sector)의 역할이 무엇인지 논의하기에 앞서, 21세기 제3섹터가 직면하고 있는 상황을 진단할 필요가 있다. 그것은 제3섹터를 구성하는 조직들이 직면하고 있는 환경변화가 무엇인지 살펴보는 것이다.

제3섹터의 이념적 기초는 우애(友愛)와 연대(連帶)이며, 권력이나 수익실현을 위한 배타적 경쟁이 아니다. 그리고 그것을 구성하는 각 조직들은 권력이나 수익을 궁극적인 목적으로 하지 않는다는 점에서 공통점을 갖는다. 하지만 쟁점은 이러한 목적을 실현하는 방식을 둘러싸고 나타날 수 있다. 한편에서는 비영리민간단체가 권력과 수익에 대한 투명성을 윤리적 무기로 국가와 시장에 대한 견제의 기능을 수행하는 것이라는 원칙론(原則論)이 있을 수 있다. 그리고 다른 한편에서는 비영리민간단체가 그러한 목적사업을 수행하는 방식의 하나로 자신의 이념적 가치에 기반한 영리사업을 수행해야 한다는 대안론(代案論)이 있을 수 있다. 이는 생산공동체, 생활협동조합, 노동자협동조합, 사회적 기업 등 일련의 대안적 경제운동조직들에 의해 표방되어 온 것이다.

전자(원칙론)는 ‘비영리활동 자체가 자신의 고유한 목적사업인’ 민간단체들을 근간으로 하며, 이들은 통상적으로 시민단체, 재단 등을 들 수 있다. 물론 시민단체들도 비영리적인 목적을 위해 영리사업을 하기도 한다. 예를 들면, 환경보호라는 비영리적 목적을 달성하기 위해 필요한 재원을 조달하는 방안으로 기념품 판매 등의 수익사업을 할 수 있는 것이다. 좀더 극단적인 형태로는 임대사업 등을 통해 비영리사업에 필요한 재원을 마련하는 경우도 발견할 수 있을 것이다. 이는 제3섹터가 존립하기 위한 환경변화와 밀접한 관련이 있다. 즉, 국가나 기업의 재정적 지원에 따라 자신의 목적사업을 추진해 왔던 많은 단체들이, 지원축소에 따라 스스로의 힘으로 활로를 모색해야 할 필요성이 증가하고 있기 때문이다. 이러한 재정적 압박은 비영리민간단체들로 하여금 대안적인 자원조

달방안을 강구하게 하며, 이러한 경합에서 낙오되는 많은 단체들은 사실상 그 기능을 상실하는 위험에 노출되고 있는 것이다. 물론 많은 단체들은 순수하게 회원들의 회비와 지역사회의 자원동원을 통해 생존을 모색하는 전통적 방식을 고수하고 있다. 하지만 또 다른 많은 거대 시민단체들은 재원조달을 위한 수익사업 또는 영리사업을 수행하도록 강제되는 것이다. 여기서 주목해야 할 점은 이 경우, 시민단체 모두가 수익사업과 관련해서 대안적 경제운동의 형태를 취하지 않는다는 점이다. 많은 경우, 이들 단체들은 완전한 의미에서의 수익사업을 하고 있기 때문이다. 문제는 많은 시민단체들이 스스로의 힘으로 이러한 위기를 돌파하는데 한계가 있었다는 점이다. 이는 시민단체들의 입장에서도 이러한 위기를 돌파할 수 있는 출구가 필요했음을 의미한다.

후자(대안론)는 ‘영리활동에 대한 참여가 자신의 고유한 목적사업인’ 민간단체들로 앞서 언급했던 생산공동체나 사회적 기업 등을 근간으로 한다. 그리고 이들 단체들은 좀더 광의에서 ‘새로운 방식의’ 생산과 소비를 목적으로 하며, 수익의 극대화보다 나눔의 가치를 중시하는 성향을 나타낸다. 이러한 실험들은 ‘대안적 경제운동’이라고 표현할 수 있을 것이다. 흥미로운 것은 이러한 운동이 20세기 중반이후 매우 취약해져 왔다는 것이다. 서구 자본주의의 전후 성장기를 경유하는 동안, 협동조합이나 공제조합 등은 자구적 또는 자조적 운동으로서의 위상이 약해지기에 이르렀다. 대부분의 노동자가 거대산업의 한 부분의 노동자로 참여하여 일정한 임금을 보장받고 사회보장체계의 혜택을 누리는 과정은 이러한 연대운동의 위상을 약화시키기에 충분했던 것이다. 더욱이 이들 조직들은 시장부문에서의 경쟁에서 ‘지속적으로’ 큰 성과를 보여주지 못하였다. 단기적으로 세상의 주목을 받을 수는 있었으나, 대안경제로서의 위상을 구축하기보다 시장에 포섭되거나 붕괴되는 상황에 직면했던 것이다. 한국의 생산공동체 운동에 대한 한 연구는 그것이 외환위기 등 변화하는 경제환경 속에서 시장에 포섭되거나 무너지는 상황을 잘 말해주고 있다(신명호, 2005). 이러한 상황에서 ‘전통적’ 사회적 경제의 조직들은 새로운 생존방식을 모색하지 않을 수 없었다. 자구적 노력을 통한 대안경제의 구축시도가 확장되는 시장의 벽을 넘어서지 못하고 좌절되며, 점점 자원동원의 어려움을 경험하는 상황에서 새로운

돌파구가 필요했던 것이다.

1980년대 후반이후 서구의 경기침체와 실업률 증가 등의 사회경제상황은 제3섹터 조직들에게 ‘새로운 위기 또는 새로운 기회’를 제공하고 있는 것처럼 보인다. 그것은 국가 및 시장과의 새로운 협치체제(governance system)를 구축함으로써 지역사회에서 연대적 가치를 실현하기 위한 수단을 확보하고 자신의 지위를 강화하기 위한 가능성을 의미한다. 좀더 단순하게 표현하면, 전통적인 사회적 경제부문의 조직들이 정부와 기업으로부터의 재정적 지원을 받아, 지역사회가 필요로 하는 일자리와 서비스를 공급하되, 이러한 방식으로 창출되는 일자리에 사회적 가치라는 특수한 위상을 부여하는 것이다. 이미 쉽게 예측할 수 있는 것처럼, 이 방식은 과거와 같이 자구적 또는 자조적 방식이 아니라, 국가와의 새로운 협력을 의미하는 것이며, 이 점에서 제3섹터 조직들에게는 새로운 가능성이자 위기로 작용할 수 있는 것이다. 특히 1990년대 중반이후 서구 복지국가들이 복지축소(Welfare Retrenchment)의 국면으로 진입하는 경향을 보이고, 많은 복지서비스를 공공부문의 직접공급방식에서 민간위탁방식으로 전환하는 과정에서 이러한 기회가 제공되었다는 점을 감안하면, 그것이 왜 위기로 이해될 수 있는지 알 수 있다. 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)이 말한 복지체제의 탈상품화(decommodification)의 관점에서 보면, 각국의 복지체제는 후퇴하는 것으로 인식될 수 있으며, 이러한 후퇴의 와중에서 제3섹터 조직들에게 새로운 기회가 제공되었기 때문이다.

결과적으로 세계 각국에서 복지서비스는 민간부문에게 위탁되기 시작하였고, 그러한 공급자 중 하나로서 비영리민간단체 또는 전통적 사회적 경제 조직들은 중요한 위치를 점유하게 되었다. 미국에서 비영리민간단체들이 각종 사회서비스를 위탁 운영하는 현상이나, 유럽에서 사회적 기업이 사회서비스 공급자 중 하나로 부각되는 현상은 이미 쉽게 발견할 수 있다. 그리고 이러한 서비스 공급과정에서 비영리민간단체들은 스스로 경제조직으로서의 기능을 부여받게 된다. 서비스 공급을 위탁받았으나 이를 공급하기 위해서는 고용의 주체로서 자신의 위상을 확인해야 하고, 그것에 새로운 법적 지위를 부여할 필요성을 인식하게 되었다. 이러한 필요성에 따라 제3섹터의 조직들은 과거 비영리민간단체

의 수익사업조직 또는 전통적 사회적 경제조직들의 대안경제조직을 넘어서는 - 좀더 정확한 의미에서는 그것을 포괄하는 - 새로운 조직형태에 착안하게 된다. 그것이 바로 사회적 기업(Social Enterprise)이었던 것이다.

결국 제3섹터 조직들은 당당하게 정부의 지원을 요구하기 힘들고, 자구적 생존을 모색하기 힘든 상황에서, 지금까지 대결상대였던 조직들과의 새로운 위상 정립이 필요한 것이다. 그것은 일부 국가에서 우려되는 것처럼, 제3섹터 조직들의 의존성 확대라는 문제(위기)를 야기할 수도 있으며, 반대로 새로운 활성화의 계기를 마련할 수도 있을 것이다. 그리고 보다 근본적으로는 복지축소의 경향 속에서 그것에 저항할 것인지, 그것에 편승할 것인지를 선택의 문제 또한 남겨 두고 있다. 그러나 어떠한 선택을 하더라도 피할 수 없는 한 가지 문제가 있다. 특히 사회적 일자리 창출에 참여한 비영리민간단체들에게 중요한 문제가 있다. 그것은 그 사업에 참여하는 단체들 간의 네트워크를 구축하는 것이다. 파편화된 채, 개별적인 서비스 공급자로 전락하기보다 제3섹터의 조직들이라는 유대의 강화가 필요한 것이다. 이것이 본 연구의 중요한 문제의식 중 하나인 것이다.

제3장 복지체제의 변화와 사회적 기업

왜 제3섹터이고 사회적 기업인가 라는 질문에 대한 가장 근본적인 답변은 현대 복지국가의 구조변화라고 말할 수 있을 것이다. 그것은 경제사회환경변화에 따라 복지체제가 새로운 생존방식을 모색해야 하는 상황과 무관하지 않다. 그것은 경제영역의 세계화에 따라 기업의 비용절감을 위한 노동유연성이 확대되고, 정부차원에서는 재정건전성을 확보하기 위한 지출통제의 필요성이 증가하는 상황에서, 노동의 유동성 증가와 인구고령화로 인해 사회보장의 수요가 증가하는 문제에 대처해야 한다는 것을 지칭한다. 그리고 각국 정부는 기업에 대한 조세 및 준조세부담의 경감, 재정지출의 절감 등의 방법으로 각종 사회서비스를 민영화하는 방식을 선택하고 있다. 이 과정에서 사회서비스 공급자 중 하나로 제3섹터의 조직들이 참여할 수 있는 기회가 열리게 된 것이다. 단적인 예로 벨기에의 사회적 기업의 성장은 주요 사회서비스를 공공부문에 의한 직접공급방식에서 민간위탁방식으로 전환함에 따라 가능했던 것이 그 예라고 말할 수 있을 것이다. 이 점에서 사회적 기업에 대한 논의는 복지체제의 구조변화와 밀접한 관련이 있는 것이다.

제1절 현대 복지체제의 구성과 그 딜레마

1. 복지체제의 유형과 특성

세계화를 비롯한 경제·사회 문제에 대처하기 위해 각국이 보이는 반응은 상이하다. 그리고 그것은 생산체제, 정치체제, 복지체제의 복합적 관계를 규정하는 다양한 요인에 의해 결정된다. 달리 표현하면 앞서 언급한 문제에 대한 대처방식에 있어 국가에 따라 큰 차이가 나타날 수 있음을 의미하는 것이다.

아래 <표 3-1>은 기존의 복지체제 유형화론을 준용하여 국가를 분류한 뒤, 그 특성을 정리한 것이다.

<표 3-1> 생산체제와 복지체제의 특성

	자유주의국가	조합주의국가	사민주의국가	발전도상국
생산체제				
세계화 대응	우호적	중립적	중립적	우호/비관
노동 유연화	우호적	비관적	비관적	혼합형
저임금근로자	높음	낮음	중간	높음
실업률	낮음	높음	낮음	낮음
복지체제				
공공복지지출	낮음	중간	높음	낮음
연금보장범위	잔여적	범주적	보편적	잔여적
사회서비스 고용형태	시장	정부/제3섹터	정부	시장
정치체제				
정당정치의 발전	높음	높음	높음	낮음
좌파정치세력의 연합	약함	중간	강함	약함
공무원의 비중	낮음	높음	높음	낮음
해당국가	미국	프랑스	스웨덴	한국

먼저 생산체제(production regimes)의 성격을 규정하는 요인으로는 세계화에 대한 대응방식, 산업구조의 변화, 고용감소에 대한 대처방식, 서비스부문의 고용구조 등을 살펴볼 수 있다. 세계화와 관련해서는 그것이 초래하는 다양한 문제점에 대한 폭 넓은 합의가 존재하나 그것을 불가역적인 현실로 간주하는 경향이 지배적이라고 판단된다. 그리고 이는 일국차원에서 세계화에 대한 도전이 가져올 수 있는 다양한 잠재적 피해라는 측면에서 더욱 설득력을 갖는 것처럼 보인다. 다만 국가차원에서 세계화에 대응하는 방식은 매우 다양하게 나타나고 있는 것처럼 보인다. 먼저 산업구조의 변화와 관련해서 첨단성장산업을 육성함으로써 성장동력을 회복해야 한다는 점에는 별다른 이의가 없을 것이다. 그리고 노동집약적 산업을 중심으로 나타나는 일자리 감소문제에 대처해야 한다는

점에도 큰 이견이 없다. 다만 서비스부문의 저임금일자리를 활성화하고 노동유연성을 강화하는 정책을 추진하는가에 따라 각 국가는 다른 체제특성을 보인다. 그리고 자유주의 국가의 경우 보편화된 노동유연성을, 조합주의 국가의 경우 상대적 노동경직성을, 사민주의 국가의 경우 이원화된 노동시장 내에서 가구단위의 소득보장을 강화하는 방법으로 여성의 파트타임 및 임시근로를 활성화하는 방식을 취하고 있다.

이러 각국의 복지체제(Welfare Regimes) 유형화와 관련해서는 현재까지 가장 영향력있는 연구인 Esping-Andersen의 저작 *Three Worlds of Welfare Capitalism*(1990)을 참고할 수 있다. 그는 이 글에서 서구 각국의 복지체제를 자유주의복지체제, 조합주의복지체제, 사민주의복지체제로 구분하고 있다. 그의 유형화 논의가 갖는 시사점은 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫 번째 시사점은 탈상품화에 대한 논의를 통해 시장에서 발생하는 소득불평등을 어떻게 최소화하고 있는가 하는 이념형적 기준을 통해 각국 복지체제의 성격을 규정한다는 점이다. 두 번째 시사점은 후기산업사회의 고용구조와 관련해서 어떻게 계층의 분화와 양극화를 초래하는가를 고려하고 있다는 점이다. 물론 그의 유형화 방식을 통해 설명하기 힘든 국가 또한 존재한다. 대표적인 경우가 한국을 비롯한 동아시아국가와 라틴아메리카국가라고 말할 수 있다. 따라서 좀더 보편적인 논의를 위해서는 P. Pierson의 신제도주의적 관점의 복지체제 유형화론, 그리고 E. Huber & J. D. Stephens의 생산체제론 등을 통한 보완이 필요할 것이다(P. Pierson, 2001). 아울러 B. Jessop이 지적하는 다소 근본주의적 분석 또한 최근 자본주의국가의 복지체제를 설명하는데 도움이 될 것이다(B. Jessop, 1994). 이 논의의 핵심 또한 유사한 생산체제를 가진 서구 각국이 왜 복지체제와 관련해서 상이한 형태를 취하며 상이한 경로로 발전하고 있는가 하는 점이다. 자유주의적 복지국가는 노동시장에서 발생한 불평등을 해소하는 문제와 관련해서 잔여적 역할로 그치며, 복지정책의 기초를 슈페터리안 근로연계정책으로 이끄는 경향을 나타낸다. 반면 조합주의적 복지국가는 취업자를 위한 보편적 사회보험체계를 구축하였지만 근로활동 참여자에게 제한되고, 여성의 경제활동 참여 또한 제한적이라는 경향을 나타낸다. 끝으로 스웨덴 등 스칸디나비

아국가를 나타내는 사민주의적 복지국가는 높은 사회지출을 기반으로 탈상품화와 보편주의적 사회보장체계, 여성의 높은 경제활동 참가율을 보이는 경향을 나타낸다.

끝으로 정치체제의 문제에 관심을 가질 필요가 있다. 서구국가를 논의하는 경우, 좌파정당의 존재 등은 고려의 대상이 되지 않는다. 오히려 정당구조와 선거제도, 노동조합의 참여정도 등이 더욱 실질적인 영향을 미치는 요인으로 고려되어야 할 것이다. 예를 들어, 양당구조 하에서 정권교체가 생산체제와 복지체제에 미치는 영향은 상대적으로 크지 않을 개연성이 있다. 물론 다당제라고 해서 정권교체에 따른 개혁이 강력하다고 단정할 수는 없다. 다만 다당구조이면서 결선투표방식을 취하는 국가에서는 좌파연합의 정책결정 메커니즘이 보다 개혁적인 성향을 나타낼 수 있을 것이다. 이는 1980년과 1997년 프랑스의 선거에서 잘 나타난바 있다. 즉, 좌파연합을 구성하는 다양한 좌파세력의 급진적 개혁요구가 정책에 반영될 수 있는 것이다. 실제로 프랑스 좌파연합은 1998년 노동시간단축법안과 반소외법안 등을 통과시킴으로써 이러한 사실을 입증하기도 하였다. 물론 개혁을 통한 단절보다 경로의존성(path dependency)을 강조하는 주장에 대해서도 귀를 기울일 필요가 있다. 이는 좌파나 우파정권에 의해 기존의 정책노선이 급선회하기보다 제도와 체계의 관성에 의해 점진적인 변화가 나타나기도 한다는 점을 시사하기 때문이다.

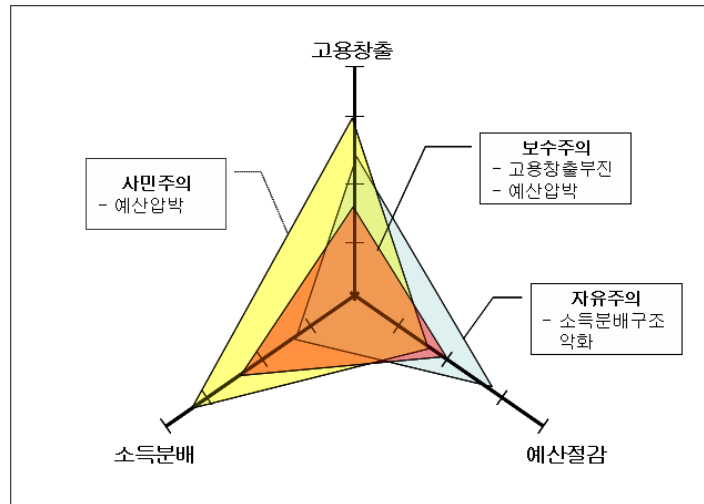
2. 현대 복지국가의 딜레마

각 복지국가가 1990년대 이후 직면한 상황은 어떻게 설명할 수 있는가. 이 문제에 대해 토빈 이버슨(T. Iversen)은 서구 복지국가들이 재정압박과 소득불평등 중 어느 하나를 선택해야 하는 딜레마에 처해 있다고 말한다. 이는 삼자택일의 딜레마(Trilemma)라고도 표현되는데, 그 핵심은 현대 복지국가가 <예산절감, 소득평등, 고용창출>이라는 세 가지 목표를 동시에 달성하기 힘들며, 어느 하나를 선택하면 다른 하나를 희생해야 하는 상황에 처해 있다는 것이다(T. Iversen & Anne Wren, 1998).

그리고 이러한 상황에서 재정건전성을 악화시키지 않고, 사회보장체계의 보장성을 유지하며, 일자리를 창출하는 전략은 최근 들어 사회서비스부문의 일자리 창출에서 그 해법을 모색하는 양상을 보이고 있다. 물론 사회서비스부문의 일자리가 일자리 창출정책의 해법이라고 말하는 것은 아니다. 다만 앞서 언급한 세 가지 목표의 접점에 위치하고 있으며, 이것을 어떻게 해결하는가에 따라 그러한 문제 중 일부가 해결될 수 있음을 의미하는 것이다. 따라서 여기서는 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)의 복지체제 유형론을 수용하여, 각 복지체제가 이러한 삼자택일의 딜레마에 어떻게 대처하고 있는지 살펴보고자 한다.

아래 [그림 3-1]은 앞서 언급했던 각 복지체제의 장단점을 간략하게 정리한 것이다. 그림에 나타난 각 복지체제에 대한 설명은 그것이 안고 있는 단점 또는 한계를 기술한 것이다.

[그림 3-1] 복지체제 유형별 장단점



자유주의 복지체제의 고용창출정책은 시장논리에 따라 많은 일자리를 창출할 수 있지만 저임금과 소득불평등이라는 대가를 지불하지 않을 수 없으며, 보수주의 복지체제의 정책은 공공지출을 통해 일자리를 창출하고 소득불평등을 완

화시킬 수 있으나 예산부담이라는 대가를 지불하지 않을 수 없다는 것이다. 이러한 딜레마가 발생하는 것은 경제영역의 세계화가 진행되는 과정에서 산업 전반에 걸쳐 생산성 증가와 고용창출 간에 상쇄관계(trade-off)가 나타나고 있을 뿐 아니라, 사회서비스부문이 갖는 노동집약적 성격과 무관하지 않다.

그렇다면 서구 각국이 사회서비스 수요발굴을 통한 <고용창출과 소득분배구조 개선>이라는 목표에 어떻게 접근하고 있는가. 하지만 개별국가의 사례를 열거하는 방식으로는 시사점을 도출하기 용이하지 않다. 따라서 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)의 복지체제(welfare regime) 유형을 고려하여 각 복지체제에 속한 국가들이 앞서 언급했던 문제에 어떻게 대응하고 있는지 살펴보고자 한다. 참고로 복지체제란 복지국가(welfare state)의 성격을 탈상품화(de-commodification) 등의 원칙에 따라 범주화한 구성적 개념이며, '복지국가체제'(welfare-state regimes)로도 표현할 수 있다.주4) 여기서 복지체제라는 개념을 활용하는 이유는 이 개념이 과거 성장이론이 집착해 왔던 '하나의 법칙'으로주5) 복지체제의 다양한 형태와 경로를 설명하기 힘들기 때문이다. 아울러 사회서비스부문 고용창출이 사회보장제도와 갖는 관련성 또한 고려되었다. 실제 복지체제에 대한 최근의 논의는 왜 복지국가가 '그처럼 다양한 경로를 통해' 상이한 형태에 도달하였는가를 규명하는데 관심을 기울이고 있다(J. Torfing, 1998; J. Myles & J. Guadagno, 2002).

에스핑-앤더슨은 서구 복지국가를 세 개의 복지체제로 분류하고 있다 : <보수주의체제(conservative regime), 자유주의체제(liberal regime), 사회민주주의체제

주4) 먼저 복지국가는 '국가'가 복지기능을 수행하는 방식, 특히 그 제도적 구성체로 이해할 수 있다. 달리 표현하면, 전후 자본주의국가의 생산체계와의 관련성 하에서 분배체제를 특징짓는 '하나의 제도'(a principal institution)로, 나라마다 경제환경, 정치세력관계, 역사·문화적 전통 등에 따라 상이한 형태를 나타내고 있다. 반면에 복지체제는 복지국가의 다양한 특성을 재범주화 또는 유형화한 상위의 개념으로 상대적으로 추상화 수준이 높은 개념이다(Goodin et al, 1999).

주5) 기존의 많은 이론들은 경제성장이 거의 자동적으로 복지국가의 발전을 가져왔다는 초기의 성장이론부터 '인구학적 변화(고령화)를 매개로 한 경제성장'이라는 1970년대의 수정된 성장이론에 이르기까지 하나의 법칙을 발견하는데 몰두하여 왔다. 예를 들면, Wilenski의 성장이론과 그 수정이론이 해당될 수 있다(H. Wilenski, 1975).

(social democratic regime)>가 그것이다. 먼저 <자유주의 복지체제>는 시장의 역할이 중심적이며, 가족과 국가의 역할은 주변적이다. 자연 탈상품화 정도가 미약하다는 특징을 보인다. 이를 대표하는 국가로 미국을 들 수 있다. 이어 <사회민주주의 복지체제>는 국가의 역할이 중심적이며, 복지국가의 연대방식은 보편적이고 그것은 국가를 통해 이루어지며 탈상품화의 정도 또한 크다. 이를 대표하는 국가로는 스웨덴을 들 수 있다. 끝으로 <보수주의 복지체제>는 가족의 역할이 중심적이며, 시장과 국가의 역할은 보조적인 경향을 보인다. 그리고 연대방식에 있어서도 연(緣)조합주의가 강하게 나타나며, 가족을 단위로 연대가 이루어지며, 탈상품화의 정도는 높게 나타난다. 이를 대표하는 국가로는 독일과 이태리 등을 들 수 있다(G. Esping-Andersen, 1990).

그렇다면 이 세 개의 복지체제에 속한 국가들은 사회서비스부문 고용창출과 관련해서 <고용창출과 소득불평등> 간의 딜레마에 어떻게 대처하고 있는지, 구체적인 사례를 들어 설명하기로 하자.

먼저 자유주의 복지체제는 미국의 예를 들어 설명하고자 한다. 미국은 상대적으로 고용안정성이 확보된 중산층 이상의 계층을 지지기반으로 하며, 낮은 세금과 노동시장에 대한 탈규제정책을 통해 저임금 일자리를 창출한다. 그 저변에는 시장에서 일자리를 창출하기 위해서는 <가격인하 → 수요확대 → 고용창출>이라는 전략을 택해야 하며, 노동생산성이 낮은 부문의 저임금이 불가피하다는 인식이 깔려 있는 것처럼 보인다. 이는 자유주의 복지체제의 특징으로 국가나 공동체 보다 개인의 책임을 중시하는 것이라고 말할 수 있다. 문제는 사회서비스부문에 서비스 가격인하를 통해 수요를 확대하고 이를 토대로 일자리를 창출하는 방식을 적용하는 점이라고 말할 수 있다. 그리고 실업자에게는 저임금 노동시장으로의 취업을 유인하고 사후적으로 빈곤에 대한 보상을 하는 방식을 취하는 것이다. 근로연계복지제도(Workfare)와 근로소득보전제도(EITC)가 이러한 기능을 수행하는 대표적인 제도라고 말할 수 있다. 이는 보편적 사회보장제도를 도입하기보다 저임금일자리를 창출함으로써 시장메커니즘을 보호하고 정부의 재정부담을 더는 방식인 것이다. 하지만 이러한 지원방식은 빈곤과 소득불평등의 심화라는 문제를 벗어나지 못하고 있는 것처럼 보인다.

보수주의 복지체제는 높은 실업률을 낮추기 위한 고용창출보다 노동시장으로의 진입을 막아 실업률을 통제하는 전략을 쓰는 것으로 해석되기도 한다(T. Iversen & A. Wren, 1998). 다소 과장된 해석이기도 하지만, 여성의 경제활동참여에 적극적이지 않다거나, 강력한 노동조합이 노동시장에 대한 규제를 통해 유연화를 저지하고 있다는 점에 대한 우회적 해석으로 이해할 수 있을 것이다. 이 복지체제에 속하는 국가로는 프랑스나 독일 등을 들 수 있다. 이들 국가는 높은 사회지출을 통해 사회보장제도를 유지함으로써 소득불평등을 상당부분 완화시키고 있지만, 고용창출과 사회지출절감이라는 목표는 달성하지 못하고 있는 것처럼 보인다. 실업률이 10%에 육박하고 있지만 실업자를 흡수할 수 있는 고용창출이 이루어지지 않고 있기 때문이다. 그리고 사회서비스부문 일자리와 관련해서는 일자리의 규모측면에서는 시민주의 복지체제와 유사한 수준을 나타내지만, 공공부문이 서비스 공급을 주도하는 과정에서 품질과 효율성이 낮다는 비판이 제기된다. 결국 보수주의 복지체제는 높은 사회지출로 소득불평등은 완화시키고 있지만, 새로운 서비스 수요발굴을 통해 신규 일자리를 창출하지 못하고 재정적 압박에 시달리고 있는 것이다. 그러나 최근 이들 국가에서도 사회서비스의 수요를 발굴하고 일자리를 창출하려는 다양한 시도가 이루어지고 있다.^{주6)}

끝으로 사회민주주의 복지체제는 강력한 연대임금정책과 사회서비스부문 일자리 창출을 통해 소득불평등의 완화와 고용창출이라는 두 가지 목표를 달성하고 있다. 대표적인 국가로는 스웨덴을 들 수 있다. 스웨덴은 다양한 사회서비스 공급을 통해 취약계층을 보호하고, 이를 일자리 창출과 연계하여 실업문제를 해결하고 있다는 점에서 많은 주목을 받고 있다. 여기서 주목해야 할 점은 스웨덴의 경우, 사회서비스부문에서 창출되는 일자리의 상당수가 ‘유연화’ 또는 ‘다양화’되어 있으며, 여성의 경제활동참여를 촉진하는 정책으로 활용되고 있다는 것이다. 이는 사회서비스부문의 일자리가 고부담·비효율의 일자리로 고착될

주6) 최근 프랑스는 정부재원으로 서비스수요(특히 사회서비스 수요)를 발굴하고 일자리를 창출하는데 목적을 둔 정책을 발표한 바 있다. 금년 초에 발표된 <보편적 서비스 수표>(Cheque Service Universal)가 그것이다. 그리고 이 제도는 사업서비스와 같은 최근의 고용창출업종을 위한 지원제도와 함께 추진되고 있다.

위험성에서 상대적으로 자유롭다는 것을 의미한다. 이 점이 스웨덴이 사회서비스 공급확대를 통해 성장과 분배의 균형을 유지하는 열쇠라고 말할 수 있을지 모른다. 하지만 이러한 복지체제 또한 노동시장의 이원화와 재정부담이라는 문제로부터 자유롭지 못하다는 점을 지적할 수 있다.

제2절 복지체제를 둘러싼 경제사회적 환경변화

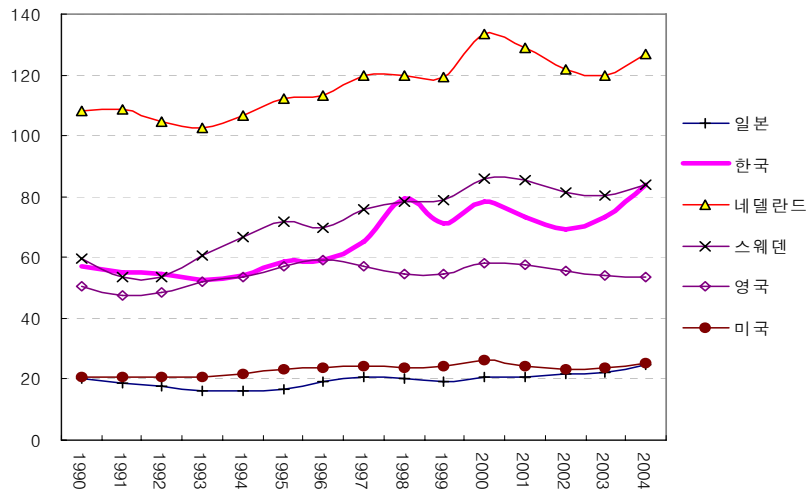
21세기의 세계를 특징짓는 중요한 개념은 연구자마다 다르게 정의될 수 있다. 하지만 이러한 한계에도 불구하고, 경제영역과 사회영역에서 나타나는 가장 대표적인 현상은 경제영역의 세계화와 인구의 고령화, 그리고, 전통적 가족관계의 해체로 간주할 수 있다. 그리고 저출산 문제는 그 자체가 하나의 독립변수이기보다 다양한 사회경제문제가 중첩되어 나타난 결과로 이해할 수 있다.

1. 세계화 시대 국민국가의 자율성

먼저 경제영역에서 나타나는 세계화 현상은 기존 생산체제와 축적체제의 변화를 알리는 신호탄이었다. 특히 19세기이후 빠른 속도로 증가해 왔던 생산성에 가속도가 붙고, 그것을 관통한 금융자본의 세계적 개편이 더 큰 변화를 가져오는 양상을 나타내게 되었다. 이러한 변화는 IT와 BT기술의 급속한 발달로 인해 가능했던 것이다. 첨단산업을 중심으로 한 생산성의 급속한 향상, 금융자본에 의한 산업자본의 지배, 국제분업체계의 개편으로 인한 일국 산업체계의 급격한 변화, 노동집약적 산업부문의 고용감소로 인한 실업자와 저임금근로자의 증가 등은 이러한 변화를 나타내는 대표적인 현상이라고 말할 수 있다. 이와 관련해서 아래 그림은 1990년 이후 각국의 Trade Ratio를 나타내고 있다. 이는 이미 1990년대 이전부터 높은 개방화 추세를 보였던, 미국, 영국, 일본을 제외한 거의 모든 국가에서 빠른 증가추세를 나타내는 것으로 나타나고 있다. 특히 스웨덴, 네덜란드, 한국은 거의 유사한 속도로 개방화에 노출된 국가라고 말

할 수 있다. 이는 복지체제가 개방화시대에 생존전략을 전제하지 않을 수 없다는 점을 시사하는 것으로 해석할 수 있다.

[그림 3-2] 1990년 이후 각국의 Trade Ratio 추이



자료: OECD(2005), OECD Economy Outlook

2. 산업구조변화와 일자리의 소멸

그렇다면 경제영역에서의 개방화와 복지체제의 변화는 어떠한 관련성을 갖는가. 그것은 산업구조의 변화와 노동시장의 구조변화를 통해 설명할 수 있다. 시장개방은 대부분의 국가에서 산업구조의 변화와 고용구조에 영향을 미치고 있다. 즉, 국제적인 경쟁력을 상실한 부문에서는 빠르게 일자리가 소멸되고, 새로운 부문에서 일자리가 창출됨에 따라, 개별 노동자들이 이러한 변화에 적응하지 못하는 양상이 나타나고 있는 것이다. 그리고 국가에 따라, 창출되는 일자리의 총량이 소멸되는 일자리를 상쇄하지 못하는 현상이 나타나고 있다. 그리고 설령 새로운 일자리가 창출되더라도 실직자가 진입하지 못하는 갈등현상이 나타나고 있다.

이처럼 일자리가 소멸되는 과정에서 대부분의 서구 복지국가들은 크게 두 가

지 부문에서 일자리 창출 잠재력을 확인하고 있다. 첫째는 사업서비스부문에서의 일자리 창출이다. 그것은 제조업의 분화 또는 전문화와 맞물려, 이를 지원할 수 있는 금융, 홍보, 관리 등의 부문에서 새로운 일자리가 창출되는 것이다. 이는 제조업의 경쟁력을 강화하며, 제조업부문에서 감소하는 일자리를 대체하는 보다 안정된 일자리를 창출한다는 점에서 매우 중요한 부문으로 이해되고 있다. 둘째는 사회서비스부문에서 일자리를 창출하는 것이다. 이는 이미 사회서비스 공급이 확충되어 있는 국가에서는 그것을 효율화하는 차원에서의 민영화 전략이 실시되고 있지만, 그렇지 못한 국가들에게서는 여성 등 새로운 구직자에게 제공할 수 있는 중요한 일자리로 간주되고 있는 것이다.

하지만 산업부문별 취업자 비중의 국제비교는 한국사회에서 일자리 창출전략이 어떠한 방향성을 취해야 하는가를 잘 보여주고 있다. 먼저 한국사회는 제조업부문의 취업자 비중이 빠르게 감소하는 추세를 나타내고 있으나, 그것은 다른 복지체제의 어느 국가군과 비교하더라도 낮은 비중이라는 점이다. 이는 단순히 제조업부문의 일자리가 더 감소하고 서비스부문의 일자리에 초점을 두어야 한다는 주장이 다소 근거가 취약하다는 점을 말해준다. 우리사회는 제조업과 관련해서 부품제조업 부문에서 보다 많은 일자리를 창출해야 하는 것이다. 그리고 이것이 서비스부문의 일자리를 창출할 수 있는 근간이 된다는 점에 주목해야 할 것이다.

이러한 특성을 감안하더라도 우리사회의 일자리 부문 중 외국과 비교할 때, 특히 낮은 비중을 보이는 업종에 주목할 필요가 있다. 그것은 다름 아닌 사회서비스산업의 취업자 비중이다. 우리사회는 사회민주주의 국가군에 비해 보건복지서비스 부문 취업자 비중이 약 14.5%가량 낮고, 사회서비스부문이 발전하지 않은 자유주의 국가군(I)과 비교해도 약 6.5%가량 낮게 나타나고 있다. 이와 관련해서 최근의 한 연구결과는 경제수준과 부양계수 등을 고려하여 한국 사회서비스부문의 적정 취업인구를 추정하였다. 그 결과에 따른 2004년 현재 사회서비스부문에서 창출될 수 있는 일자리의 규모는 약 90만개로 추정된다(김혜원 외, 2005).

<표 3-2> 복지체제 유형별 국가간 업종별 취업자 비중

	한국 (A)	사민주의(C)		조합주의(B)		자유주의 I (D)		자유주의 II (E)	
		비중(%)	C-A	비중(%)	B-A	비중(%)	D-A	비중(%)	E-A
농림업	8.5	2.5	-6	3.0	-5.5	4.0	-4.5	4.0	-4.5
어업	0.3	0.1	-0.2	0.1	-0.3	0.3	0	0.1	-0.2
광업	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.4	0.4	0.2	0.1
제조업	10.0	16.3	6.3	21.0	11.0	15.1	5.1	14.3	4.3
전기가스수도	0.3	0.6	0.2	0.8	0.4	0.7	0.3	0.5	0.2
건설	8.2	6.2	-2	7.2	-1	8.8	0.6	6.9	-1.3
무역자동차	17.5	13.4	-4.1	14.6	-2.9	19.0	1.5	16.5	-1
음식숙박	9.0	2.6	-6.3	3.6	-5.3	5.2	-3.7	4.4	-4.6
운수창고	6.0	6.7	0.7	6.1	0.1	7.1	1.1	6.2	0.1
금융중기	3.4	2.6	-0.8	3.5	0.1	3.1	-0.3	3.6	0.2
임대사업	7.8	11.1	3.3	8.7	0.9	6.6	-1.2	11.2	3.4
행정국방사회	3.4	5.8	2.4	8.9	5.5	4.7	1.3	6.5	3.1
교육	6.7	9.4	2.7	7.1	0.4	5.8	-0.9	7.6	0.9
보건복지	2.4	17.0	14.5	10.0	7.5	8.9	6.5	11.7	9.3
지역서비스	6.4	5.1	-1.3	4.6	-1.8	9.8	3.4	4.9	-1.5
가사서비스	0.9	0.0	-0.9	0.5	-0.4	0.0	-0.9	0.2	-0.7
국제기관	0.1	0.0	-0.1	0.1	0.0	0.0	-0.1	0.0	-0.1
기타	0.0	0.9	0.9	0.1	0.1	-	-	0.5	0.5

주: 사민주의(스웨덴, 덴마크), 조합주의(독일, 벨기에, 이태리), 자유주의 I(일본, 호주), 자유주의 II(영국, 네덜란드, 뉴질랜드)

자료: ILO, Labour Statistics(2003)

그렇다면 각국의 산업 중 서비스부문과 사회서비스부문의 취업자 비중은 어떻게 나타나고 있는가. 이에 대해서는 아래 <표 3-3>에 잘 나타나 있다. 전체 취업자에서 서비스부문의 취업자가 차지하는 비중은 미국이 76.28%로 가장 높게 나타나고, 스웨덴이 73.05%, 프랑스가 70.56%로 가장 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다. 그리고 서비스업 취업자 중 사회서비스부문 취업자의 비중을 살펴 보면, 미국이 가장 높은 28.44%, 프랑스가 27.84%를 차지하며, 스웨덴은 극히 낮은 비율을 나타내는 것을 알 수 있다. 하지만 아래 표는 민간부문 취업자를 나타낸다는 점에서 신중한 해석이 필요하다. 미국은 시장을 통한 사회서비스 공급이 주를 이루고, 프랑스는 상대적으로 사회경제부문이나 제3섹터를 통한 공급이 큰 비중을 차지하며, 스웨덴은 공공부문에 의한 서비스 공급이 주를 차지하기 때

문이다. 여기서 주목해야 할 점은 민간부문을 통한 사회서비스 공급이라 하더라도 미국이 시장주도적 방식을 취한다면, 프랑스는 사회경제부문을 통한 공급을 활성화함으로써 사회적 기업의 발달에 긍정적인 영향을 미치고 있다는 점이다.

그러나 아래 표가 우리사회에 시사하는 바는 앞서 언급한 선진국과는 다르다. 먼저 우리사회는 아직 사회서비스부문의 일자리가 충분히 창출되지 않았음을 나타낸다. 이는 개방화시대 일자리 창출전략의 일환으로 사회서비스부문을 활용할 필요성을 암시하는 것이다. 더불어 이것이 사회보장체계의 현대화에도 중요한 영향을 미칠 것이다. 이어 사회서비스 외에도 서비스업에서의 일자리의 성격에 주목할 필요가 있다. 우리사회에서 서비스업은 사업서비스업에 비해 음식·숙박업 등과 같은 부가가치가 상대적으로 낮은 부문에서 일자리를 창출하고 있기 때문이다. 이는 사회서비스의 개발 이상으로 기존 서비스부문의 부가가치를 높이는 전략이 필요하다는 것을 시사한다.

〈표 3-3〉 각국 사회서비스부문의 고용비중 변화

	1998*/1999			
	전 체 (A)	서비스비중 (%, B/A)	사회서비스 비중(%,C/A)	C/B
호 주	8699.3	73.86	21.33	28.87
오스트리아	3619.1	59.16	16.07	27.16
벨기에	3850.6	74.17	22.64	30.52
캐나다	14856.9	-	-	
덴마크	2665.2	73.03	28.1	38.47
핀란드	2229.3	65.59	24.71	37.68
프랑스	21927.0*	70.56	19.64	27.84
독 일	37942.0	67.46	19.79	29.33
그리스	3893.3	57.55	14.39	25.00
아일랜드	1530.6*	63.18	18.38	29.10
이태리	23135.1	64.85	16.59	25.58
일 본	67255.0	60.53	24.85	41.05
한 국	19259.0	61.33	11.52	18.78
룩셈부르크	248.8	73.63	15.03	20.41
네델란드	6351.9	72.93	19.55	26.81
노르웨이*	1898.5**	71.24	26.82	37.64
포르투갈	4483.4**	58.13	15.42	26.52
스페인	14123.5*	62.67	14.49	23.12
스웨덴	4167.0	73.05	5.6	7.67
스위스	3229.6*	64.24	8.19	12.74
영 국	27921.0	75.27	-	
미 국	132689.0	76.28	21.7	28.44

주: 1) 사회서비스업은 교육, 보건복지, 지역공동체 서비스업(중분류에서 M-O)에서 국가별 사회서비스업 종사자 규모를 추출

2) 년도는 *은 1998년, **는 1997년 자료임.

자료: OECD(2001), *Services Statistics on Value Added and Employment.*:

3. 빈곤문제와 소득분배구조의 악화

1990년대 이후 서구 각국이 직면한 문제 중 하나는 소득분배구조의 악화라고 말할 수 있다. 이와 관련해서 사회양극화는 중요한 쟁점 중 하나였으며, 논자에 따라서는 이를 재양극화(Re-Polarization)이라고 표현하기도 하였다. 그 이유는 1960년대의 소득분배구조가 1990년대 이후 다시 출현한 것으로 해석되었기 때

문이다. 아래 표는 1980년대부터 2000년까지 각국의 지니계수가 어떻게 변화하였는가를 나타내고 있다. OECD 평균을 보면, 1980년대에 비해 2000년의 지니계수가 약 2%가량 높아진 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-4〉 각국의 소득불평등도 추이

	mid-1980s	mid-1990s	2000
Australia	31.2	30.5	30.5
Austria	23.6	23.8	25.2
Canada	28.7	28.3	30.1
Czech	..	25.7	26.0
Denmark	22.8	21.3	22.5
Finland	20.7	22.8	26.1
France	27.6	27.8	27.3
Germany	..	28.3	27.7
Greece	33.6	33.6	34.5
Hungary	..	29.4	29.3
Ireland	33.1	32.4	30.4
Italy	30.6	34.8	34.7
Japan	27.8	29.5	31.4
Luxembourg	24.7	25.9	26.1
Mexico	45.1	52.0	48.0
Netherlands	23.4	25.5	25.1
New Zealand	27.0	33.1	33.7
Norway	23.4	25.6	26.1
Poland	..	38.9	36.7
Portugal	..	35.9	35.6
Spain	36.7	33.9	32.9
Sweden	19.9	21.1	24.3
Switzerland	26.7
Turkey	43.5	49.1	43.9
UK	28.6	31.2	32.6
US	33.8	36.1	35.7
OECD 평균	29.3	30.9	31.0

자료: OECD Factbook 2006: *Economic, Environmental and Social Statistics* - ISBN 92-64-03561-3 - OECD 2006.

하지만 위에 언급한 지니계수는 빈곤문제의 심화를 설명하는데 한계가 있다. 아래 표는 이를 보완하는 의미에서 1980년대 이후 빈곤율과 빈곤갭의 변화를 말해주고 있다. OECD 평균을 보면, 빈곤율과 빈곤갭은 1980년대 이후 더 악화 된 것으로 나타나고 있다. 빈곤율은 1990년대 중반 9.8%에서 2000년 10.2%로 약 0.4%가량 증가한 것으로 나타나고, 빈곤갭은 같은 기간 0.5%가량 증가하는 것으로 나타난 것이다.

〈표 3-5〉 각국의 상대빈곤율 추이

	Poverty rate			Poverty gap		
	mid-1980s	mid-1990s	2000	mid-1980s	mid-1990s	2000
Australia	12.2	9.3	11.2	24.2	31.5	26.7
Belgium	10.5	7.8	n.a.	30.0	31.1	n.a.
Canada	11.6	9.5	10.3	19.8	29.9	32.0
Denmark	5.3	3.8	4.3	22.1	25.6	24.1
Finland	5.1	4.9	6.4	25.9	21.8	20.7
France	8.0	7.5	7.0	32.9	23.4	25.8
Germany	6.4	9.1	9.8	22.9	23.6	31.7
Greece	13.4	13.9	13.5	32.8	29.9	29.7
Hungary	n.a.	7.4	8.2	n.a.	22.4	24.9
Ireland	10.6	11.0	15.4	23.0	12.0	24.0
Italy	10.3	14.2	12.9	29.9	37.2	36.5
Japan	11.9	13.7	15.3	0.0	35.0	36.1
Mexico	20.7	21.7	20.3	36.4	37.1	36.0
Netherlands	3.1	6.3	6.0	32.4	27.3	29.4
New Zealand	5.8	7.8	10.4	34.2	29.1	23.3
Norway	6.9	8.0	6.3	22.5	28.1	28.2
Poland	n.a.	9.9	9.8	n.a.	26.1	25.6
Spain	13.8	11.5	n.a.	41.4	36.0	n.a.
Sweden	6.0	3.7	5.3	40.2	30.7	26.1
Switzerland	n.a.	8.6	6.7	n.a.	44.9	36.2
Turkey	16.4	16.2	15.9	29.2	28.6	27.8
UK	6.9	10.9	11.4	16.0	19.6	22.9
US	17.9	16.7	17.1	33.6	34.1	34.7
OECD-25		9.8	10.2		27.2	27.7

자료: Forster and Mira D'Ercole (2005), "Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, forthcoming, OECD, Paris.

이처럼 소득분배구조의 악화와 빈곤을 증가는 원인측면에서는 산업구조 및 노동시장구조의 변화와 밀접한 관련이 있으며, 일자리의 감소나 저임금노동시장의 확산이 직접적인 영향을 미치는 것으로 이해된다. 그리고 다른 한편에서는 사회보장체계가 각 국민들의 소득에 어떠한 영향을 미치는가 하는 측면에서 해석할 수 있다. 달리 표현하면, 사회지출을 통해 공적이전소득을 높임으로써 빈곤율 및 소득분배구조를 개선하는 효과가 어떠한 가 확인할 수 있는 것이다.

이 문제와 관련해서 현재 세계 각국은 앞서 언급했던 트릴레마(Trilemma)에 대해, 한편으로는 저임금노동시장을 확대하는 전략을, 다른 한편으로는 사회지출을 통해 소득불평등을 최소화하는 전략을 택하고 있다고 말할 수 있다. 이것이 서구 복지국가의 전통적 접근방식이었다면, 최근에는 극단적 선택에 따른 부정적 효과를 최소화 할 수 있는 전략이 모색되고 있다. 그리고 이것이 한국 사회에게 주어진 숙제일 것이다.

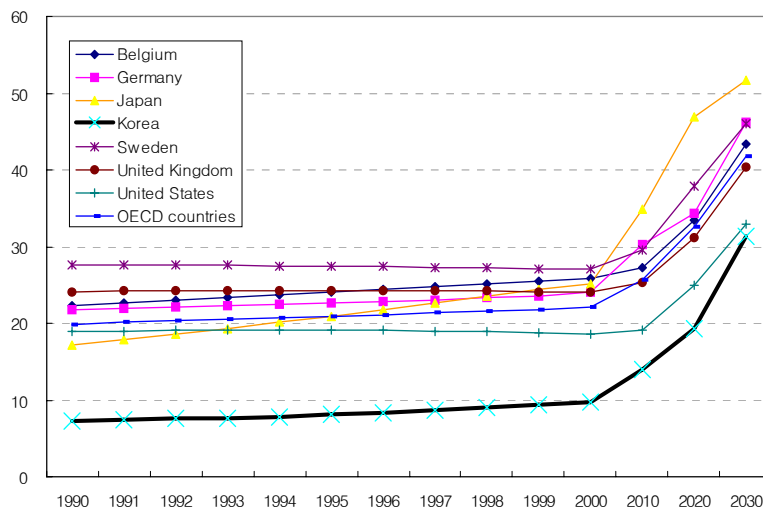
4. 저출산과 고령화의 도전

이러 1980년대 서구국가들이 직면했던 저출산·고령화는 한국을 비롯한 많은 국가로 확산되며 사회체계 전반에 큰 영향을 미치고 있다. 그것은 생산인구의 감소와 사회복지지출의 증가를 촉발함으로써 성장동력을 약화시키는 요인으로 간주되고 있다. 물론 바라보는 시각에 따라 생산인구의 감소문제는 그리 심각하지 않을 수 있다. 생산인구의 감소는 생산성 증가에 의해 상쇄될 개연성 또한 충분히 존재하기 때문이다. 정작 중요한 문제는 생산성이 증가하더라도, 그것이 증가하는 피부양인구의 생활을 보장하기 위한 사회지출을 어떠한 방식으로 감당할 것인가 하는 점이다. 달리 표현하면, 미래의 생산인구가 비생산인구를 부양하기 위해 어느 정도의 재원을 지출할 것인가 하는 점이다.

그리고 고령화 문제가 더욱 심각하게 와 닿는 경우는 이미 고령화단계로 진입한 서구 복지국가보다 전 세계적으로 유례없이 빠른 속도로 고령화 사회로 진입하고 있는 우리사회일 것이다. 아래 그림은 1990년대 이후 한국사회의 고령화 속도가 얼마나 빠른 가를 보여주고 있다. 2030년까지의 고령화율을 전망

하면, 한국은 매우 단기간에 높은 수준의 고령화에 이를 것으로 전망되는 것이다. 이러한 이유에서 우리사회는 멀지 않은 장래에 고령화로 인한 사회보장체계의 재정적 압박 문제에 직면할 것으로 예상해 볼 수 있다.

[그림 3-3] 각국의 고령화율(Old Age Ratio)



주: Old age ratio: Population aged over 65 / population in working age (15-64)

자료: United Nations (2001), World Population Prospects: The 2000 Revisions, New York.

그리고 고령화 문제와 맞물려 있는 저출산 문제에 대해서도 주목할 필요가 있다. 저출산 현상은 노동의 유동성 증가로 인한 대가족체계의 해체와 단독가구의 증가, 여성의 지위향상과 자아성취감 중시 경향, 신규취업자의 취업장애가 일반화됨에 따른 결혼기피, 자녀양육에 따른 경제적 부담의 증가 등을 들 수 있다. 이러한 현상은 저출산 문제가 단기적으로 경기회복에 따라 해결되기 힘든 문제라는 점을 말해준다.

그렇다면 고령화와 저출산 문제는 복지체제에 어떠한 영향을 미칠 것인가. 그것은 크게 두 가지 측면에서 설명할 수 있다. 첫째, 노후소득보장체계 개편이 중요한 정책현안으로 부각되었다는 점이다. 둘째, 고령인구의 증가에 따라 이들

에 대한 사회서비스의 확충이 불가피해 졌다는 점이다.

먼저 전자는 연금제도와 공공부조제도를 비롯한 각종 소득보장제도의 개혁을 요구하고 있다. 1990년대 이후 세계 각국은 연금제도 개혁 등을 통해 노인인구에 대한 소득보장을 강화하고, 공공부조제도에 대한 개편 또한 앞당기고 있다. 이는 스웨덴과 같이 NDC방식으로서의 연금제도 개혁이나, 프랑스와 같이 노인빈곤층 대상 공공부조제도의 개혁과 같은 결과로 나타나고 있다. 이러한 변화는 우리사회에도 중요한 함의를 전해준다. 최근 논의되고 있는 기초연금제도 도입을 둘러싼 논쟁은 단기적으로 적립방식의 연금제도가 보험료를 인상하고 급여를 인하하는 방식으로 근본적인 문제를 해결할 수 있을 것인가에 대한 의문에 기초하고 있는 것이다. 아울러 현재 방대한 노인빈곤층에 대한 공공부조제도의 보호율(Coverage) 또한 해결해야 할 숙제로 남아있는 상황이다.

이어 저출산·고령사회로의 변화는 사회서비스 확충을 불가피하게 만든다. 먼저 인구 고령화는 보건·복지서비스에 대한 수요증가를 의미하며, 이 분야에서 공급인프라에 대한 정비를 요구하고 있다. 그리고 저출산 문제 또한 자녀양육에 대한 개별 가구의 부담을 덜어줄 수 있는 보육서비스의 확충을 필요로 하고 있다. 그 밖에도 인구·가족구조의 변화에 따라, 단독가구가 급속히 증가하는 것 또한 많은 영향을 미친다. 우리사회가 최근 경험하는 바와 같이 전통적 사회적 안전망의 약화는 방치된 취약·빈곤계층의 규모를 증가시키고, 이들에 대한 사회적 부담을 증가시키는 경향이 있기 때문이다.

다만 이처럼 사회서비스에 대한 수요가 급격하게 증가함에 따라 예상할 수 있는 문제는 서비스 확충을 위한 재정부담이라고 말할 수 있다. 개별가구 차원에서 사회서비스 확충을 위한 재원을 부담하게 하는 문제는 서비스의 질과 가격의 문제로 인해 복잡한 양상을 나타내게 된다. 서비스의 질을 높이기 위해 지출을 확대하는 것은 비용의 문제를 야기하고, 반대로 가격을 낮추기 위해 서비스의 질을 저하시키는 것도 바람직하지 않기 때문이다. 이 점에서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 기존의 사회서비스 공급체계보다 효율적이고 효과적인 운영체계가 필요하다. 그리고 그것은 공공부문의 직접공급체계보다 저렴한 새로운 전달체계를 모색하는 것으로 귀결될 수 있다. 최근 각국에서 도입되고 있

는 사회서비스 공급체계 상의 바우처 제도 등은 이러한 경향을 잘 말해주는 것이라고 말할 수 있다.

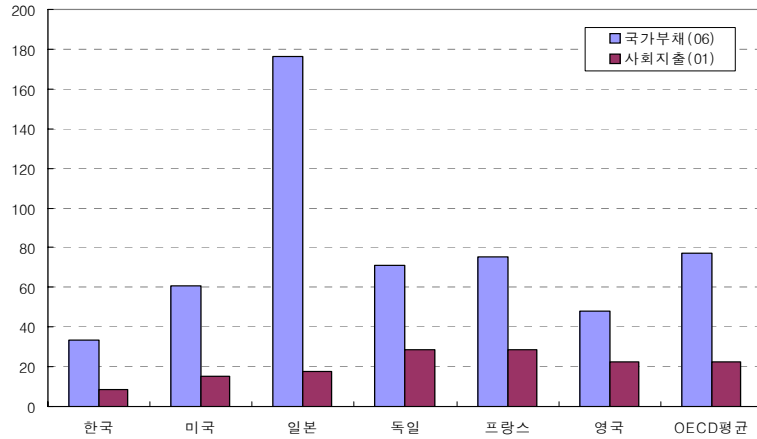
5. 사회지출과 재정건전성

경제사회구조가 급격한 변화를 경험하는 과정에서 사회보장제도의 수요는 증가하고, 이를 감당하기 위한 사회지출은 필수적이다. 하지만 한 사회가 감당할 수 있는 자원은 제한적이다. 그리고 각국은 공공재정의 상태에 따라 이러한 문제에 대처할 수 있는 여력에서도 큰 차이를 보이게 된다.

아래 그림은 주요 국가의 국가부채와 사회지출의 비율을 보여주는 것이다. 주요 국가들은 2006년 현재 GDP대비 국가부채의 비중이 약 60~80%의 수준으로 나타나고 있으며, 우리사회는 그보다 훨씬 낮은 수준을 보여주고 있다. 그리고 일본의 경우, 자치단체의 각종 부채 증가와 맞물려 국가부채 또한 160%가 넘는 매우 높은 수준으로 나타나고 있다. 하지만 국가부채의 규모와 사회지출은 직접적인 상관관계를 발견하기 힘들다. 분명한 것은 자유주의 복지체제에 비해 사회민주주의 복지체제에 속한 국가들의 사회지출이 높다는 점이다. 특히 독일 프랑스 등 조합주의 복지체제에 속한 군들이 미국이나 영국 등 자유주의 복지체제에 속한 국가들보다 GDP 대비 사회지출 비중이 약 10%가량 높게 나타나고 있다.

이들 국가들에 비해 우리사회는 국가부채의 규모가 상대적으로 낮다는 점을 지적할 수 있다. 물론 이는 국가재정을 운영하기에 따라 빠른 속도로 악화될 수 있는 개연성을 안고 있다. 하지만 적어도 최근까지의 자료를 근거로 살펴보면, 국가부채가 우려할만한 수준은 아니라고 말할 수 있을 것이다. 아울러 GDP 대비 사회지출 비중 또한 낮다는 점을 지적할 수 있다. 지난 10년간 우리사회는 사회지출을 빠른 속도로 확대하여 왔으나, 그럼에도 불구하고 그 비중은 여전히 전체 OECD 국가들 중 최하위에 머물러 있는 것이다.

[그림 3-4] 주요 국가의 국가부채와 사회지출

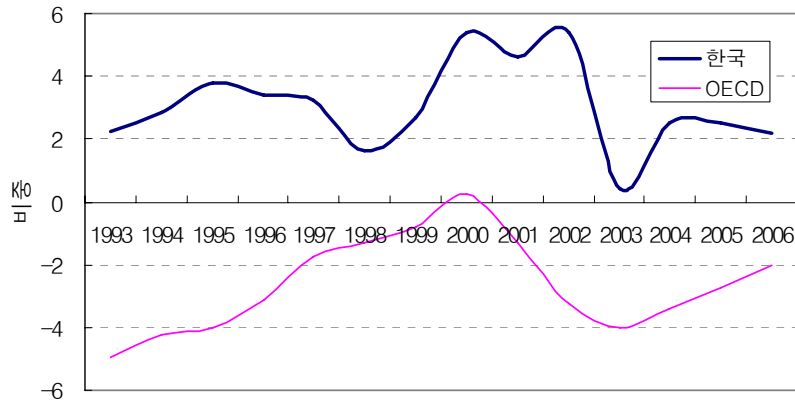


자료: OECD(2006), *OECD Economy Outlook*

위에 언급한 바와 같이, 한국의 사회지출은 국가부채 규모 등을 고려하더라도 그다지 열악한 조건은 아니다. 국가부채의 GDP 대비 비중이 높지 않고, 사회지출의 상대적 수준 또한 낮다는 점에서 향후 확대의 여력이 존재하기 때문이다. 그리고 조금 다른 방향에서 통합재정수지를 보더라도 한국사회의 사회지출 확충은 여력이 없는 것은 아니다. 이는 현대 복지국가의 트릴레마를 해결함에 있어 정부가 선택할 수 있는 정책적 자율성이 일정 정도 존재하고 있음을 의미한다. 달리 표현하면, 사회지출의 과도한 부담으로 인해 기타 정책운영에 장애가 발생하는 상황이 아니라, 그것을 탄력적으로 확충할 수 있는 상황임을 의미한다.

다만 이 문제와 관련해서도 무조건적인 확충이 아니라, 그것이 얼마나 효율적이며, 다른 경제부문과의 상호작용에서도 얼마나 큰 시너지 효과를 거둘 수 있는가가 중요한 것이다. 그리고 이러한 맥락에서 사회서비스 공급확충 전략이 중요한 의미를 갖는 것이다.

[그림 3-5] 한국과 OECD의 통합재정수지 추이



제3절 복지체제와 제3섹터

현대사회에서 생산체제의 변화는 분배체계에 부정적인 영향을 미치고, 특히 시장에서 발생하는 소득불평등의 문제를 해소하기 위해 국가와 시민사회 그리고 가족간에 복지기능을 어떻게 분담할 것인가 하는 근본적인 문제를 제기하고 있다. 이는 최근 각종 사회정책에서 중요한 정책현안이 되고 있는 Welfare Mix 를 둘러싼 논쟁과 밀접한 관련이 있다. 과거 국가가 복지정책의 중심에 서 있었다면, 그 역할에서 기업과 가족, 그리고 시민사회의 역할이 재구성되어야 할 필요성이 논의되고 있는 것이다.

1. 서구 복지국가와 제3섹터

그렇다면 경제체계를 구성하는 다양한 주체들이 최근의 경제사회영역의 변화와 관련해서 어떠한 변화를 경험하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 아래 표는 이러한 변화에 대해 기업은 전면적으로 노출되어 있으며, 그 재정적 부담을 어떠한 형태로든 덜어주어야 할 필요성이 제기되고 있음을 말해준다. 그리고 공

국가 또한 그러한 변화에 따라 자신의 전통적인 역할을 수정해야 할 필요성이 제기되고 있다. 이는 단순히 ‘작은 국가’가 필요하다는 것으로 정리할 수 없다. 하지만 과거와 같이 방만하게 재정을 조달하고 지출하는 방식을 바꾸어야 한다는 것을 의미한다. 그리고 인구가족구조의 변화와 지역공동체의 성격변화 또한 중요한 고려대상이다. 분명한 것은 이미 전통적 대가족제도가 해체된 상황에서 국가중심의 복지체제를 가족중심으로 이전시키는 것은 용이한 일이 아니다. 그렇다면 이러한 간극을 메우기 위한 시도로 제3섹터에 주목할 필요가 있다. 그것은 수익을 위해 필수재적인 사회서비스의 질을 저하시키지 않으며, 공공부문의 비효율을 헌신과 연대성에 따라 최소화할 수 있는 주체로서의 의미 때문이다.

〈표 3-6〉 경제체계의 구성과 특성

	시장경제	공공경제	비공식부문	제3섹터
주 체	기업	국가	가족	NPO
원 칩	수익성	형평성	연고성	연대성
세계화와의 관계	전면노출	부분노출	비노출(-)	비노출(+)

물론 한국사회는 기존 서구 복지국가들과는 다른 맥락에서 제3섹터에 대한 관심이 필요하다. 먼저 우리사회는 서구 복지체제 중 어느 체제로도 분류하기 힘든 제3의 복지체제라고 표현할 수 있으며, 논자에 따라서는 혼합형 복지체제로 분류되기도 한다. 그것은 복지국가의 성격이 한편으로는 자유주의의 잔여적 복지체제의 틀을 갖고 있으며, 다른 한편으로는 사회보험체제와 같은 서구 조합주의 복지체제의 틀을 갖추고 있기 때문이다. 이어 우리사회는 낮은 사회지출로 인해 향후 일정기간 복지축소가 아닌 복지확장(Welfare Expansion)을 경험할 개연성이 높다는 점에 주목해야 한다. 이것이 우리사회가 세계화라는 개방된 경제환경 가운데 복지체제를 구축하는 과정에서 주목해야 할 요인이다. 달리 표현하면, 확장기에 들어선 우리사회가 서구 복지국가가 경험했던 시행착오를 되풀이 하지 않으며 최선의 전략을 발견해야 하기 때문이다.

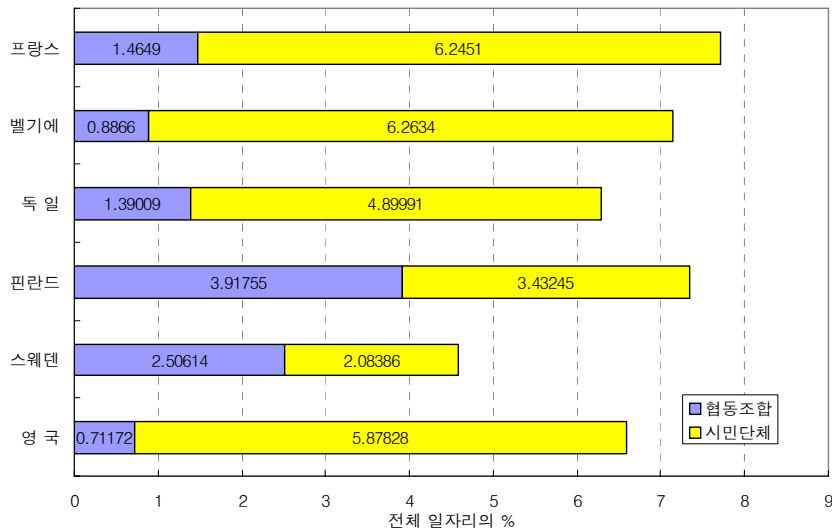
그러한 전략의 핵심은 저발전된 제3섹터를 육성함으로써 국가실패와 시장실패의 문제를 최소화하는 것이다. 후발성장의 과정에서 국가주도의 정책확장이 필요한 것은 사실이다. 하지만 그것이 갖는 비효율성의 문제는 우리라고 예외가 될 수 없기 때문이다. 또한 최근 서구 복지국가가 실험하고 있는 복지시장화 전략이 우리사회에 걸 맞는 최선의 전략이라고 말하기도 힘들다. 서구 복지국가 대부분은 이미 오랜 시간에 걸쳐 공공부문과 제3섹터가 강고하게 구축되어 있어 시장화에 따른 폐해를 최소화할 개연성이 있다. 복지의 시장화 전략이 제3섹터에 의해 조절될 수 있는 가능성이 존재하는 것이다. 반면에 우리사회는 복지의 시장화를 통제할 장치가 거의 없는 상황이다. 바꾸어 말하면, 국가실패와 시장실패 사이에서 극단적 선택을 강요받고 있는 상황이다. 이 점에서 우리사회는 향후 제3섹터를 육성함으로써 그러한 선택의 폭을 확대할 필요가 있다. 시장화가 갖는 강점과 공공부문이 갖는 강점을 살리고, 이를 조율할 수 있는 기제가 필요한 것이다.

그렇다면 왜 어떤 국가에서는 사회적 기업이 발달하고 다른 국가에서는 그렇지 않은 것일까. 이와 관련해서는 생산체제-복지체제-정치체제의 성격이 복합적으로 작용한 결과라고 말할 수 있다. 어느 한 가지 체제분류를 통해 사회적 기업의 발달원인을 설명하기는 매우 힘든 것이다. 아래 그림은 제3섹터의 총량과 구성에 대한 좀더 정치한 설명이 필요하다는 것을 말해준다. 같은 조합주의 복지체제에 속한 국가라 하더라도 프랑스와 벨기에 그리고 독일은 제3섹터의 총량에서 다른 복지체제 국가들 이상의 편차를 보이기 때문이다. 반면에 제3섹터를 구성하는 주체와 관련해서는 복지체제군에 따라 일정한 차이가 나타나는 것을 확인할 수 있다. 먼저 사민주의 복지체제에 속한 국가들의 경우, 제3섹터 중 협동조합부문의 일자리 비중이 매우 높게 나타나는 것을 알 수 있으며, 조합주의 복지체제와 자유주의 복지체제가 그 뒤를 잇는 것을 알 수 있다. 이는 전통적 사회적 경제영역의 조직이 사민주의 복지국가나 조합주의 복지국가에서 상대적으로 강하다는 것을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

이러한 제3섹터 고용주체의 비중차이는 이후 복지혼합에서 각국이 선택해야 하는 전략에 매우 큰 영향을 미친다. 뒤에 자세하게 언급하고 있는 바와 같이,

상대적으로 전통적 사회적 경제조직들이 발달한 국가라면, 이러한 조직들이 사회서비스 공급에서 주도적인 역할을 하게 될 것이라는 점을 예상해 볼 수 있다. 반대로 영국과 같이 그러한 조직들이 저발전된 상황에서는 공급주체로서 전통적 사회적 경제조직들에게 우호적인 조치를 취하는데 한계가 있으며, 시민사회단체 등의 참여를 촉진해야 하는 것이다. 이러한 사례는 이태리와 프랑스, 벨기에 등이 취하는 사회적 기업에 대한 각종 법제화 작업, 영국에서 시민사회의 참여를 촉진하는 공동체기업법(CIC) 등을 통해 나타난 바 있다.

[그림 3-6] 복지체제와 유럽 각국의 제3섹터 구성



자료 : M. Campbell(1999)의 11p의 표를 수정

2. 한국의 복지국가 성격과 제3섹터

만일 서구 복지국가들의 성격과 제3섹터의 특성이 위와 같은 관계가 있다면, 우리사회에서 복지체제와 제3섹터의 관계는 어떻게 특징지을 수 있는가. 이 문제에 대해서는 다음 두 가지 측면에서 설명이 가능할 것이다. 먼저 우리사회에

는 전통적 사회적 경제조직들이 저발전상태라는 점을 지적해야 할 것이다. 노대명 외(2005)의 조사결과에 따르면, 2005년 2월 시점에서 우리사회의 사회경제 부문 조직(맹아적 조직)은 아래와 같이 파악되고 있다. 가장 특징적인 것인 자발적인 사회적 경제조직이라 할 수 있는 노동자협동조합 - 협의체에 가입된 - 이 불과 8개에 불과하다는 점이다. 이는 이러한 조직들이 토대가 되어 사회서비스를 공급하는데 주도적 역할을 했던 유럽 대륙국가들의 방식을 채택하기 힘들다는 것을 의미한다. 이는 역설적으로 기존 시민단체의 참여를 촉진하는 영국의 제3섹터 확장방식을 선택하는 것이 불가피하다는 것을 의미한다. 한국사회는 1990년대 이후 시민단체들이 빠르게 성장하고 있으며, 이들 단체는 외환위기이후 다양한 사회서비스 공급자로서 참여하고 있다. 이는 중장기적으로 제3섹터를 육성하는 전략이 시민사회단체들의 참여를 촉진하는 방향으로 설정되어야 한다는 것을 의미한다.

〈표 3-7〉 한국 사회경제부문의 맹아적 조직(2005년 2월 현재)

	기업/사업단 수	참여인원(명)
노동자협동조합	8	-
자활공동체 ¹	125	952
실업지원센터 ²	32	-
노동부 사회적 일자리사업단	349	3,689
사회적 일자리형 자활근로 사업단	637	6,513
합 계	1,151	11,154

주: 1) 자활공동체 수치는 287개 자활공동체 중 사회적 기업으로의 지향성을 가진 공동체를 간병, 청소, 재활용, 집수리사업을 기준으로 추출하였음. 따라서 영농사업체 등 기타 사회적 기업형 공동체 및 참여자가 제외된 수치임.

2) 실업지원센터는 전국실업극복단체연대의 참가단체만을 나타내고 있음.

자료: 노동자협동조합 총회보고(2005년) ; 자활정보센터(2005), 『자활후견기관 사업현황』 ; 노동부(2005), 『2005년 사회적 일자리 사업 지원현황』, 전국실업극복단체연대(2005), 홈페이지

이어 우리사회에서 복지혼합의 양태가 매우 비정상적이었다는 점 또한 고려해야 할 것이다. 우리사회는 복지서비스를 비롯한 각종 사회서비스 공급과정에

서 공공의 역할이 거의 전무하였다. 그리고 민간부문과 관련해서도 이들의 자발적이며 자주적인 발전보다는 정부의 자원에 의존하는 종속적 성장이 주를 이루어 왔다. 이는 정부가 비영리민간단체에게 서비스를 위탁하는 방식이 자율적 선택의 여지가 거의 없는 서비스구매 계약방식(POS)이었다는 점에서 알 수 있다. 이는 서비스의 수급대상과 가격을 정하고 이를 공급할 기관에게 일정한 비용을 지불하는 대리인 방식이었던 것이다. 그리고 이러한 지원방식이 수십년간 지속되는 과정에서 사회서비스 공급방식과 관련해서 민간의 자율성은 상당부분 약화되기에 이르렀다. 실제로 사회적 일자리와 같이 사회적 경제부문의 활동을 촉진하는 각종 지원사업마저 서비스구매 계약방식으로 이루어졌던 것이다. 이는 향후 제3섹터가 성장하기 위해서는 제3섹터 조직들간에 자율성을 강화하기 위한 많은 노력이 필요하다는 점을 시사한다. 이것이 최근 사회적 기업 지원을 위한 각종 정책이 입안되는 상황에서 ‘사회적 기업 지원을 위한 민간네트워크’가 구축되어야 하는 이유인 것이다.

제4장 외국의 사회적 기업 지원네트워크

1990년대 이후 유럽연합을 중심으로 사회적 기업에 대한 관심과 정책적 지원이 빠르게 성장하고 있다. 그리고 양적 성장에 따라 사회적 기업의 국제네트워크를 구축하려는 시도 또한 가시화되고 있다. 하지만 모든 서구 국가가 사회적 기업을 복지체제 위기를 해결할 수 있는 대안으로 간주하고 있는 것은 아니다. 미국 등 일부 국가에서 사회적 기업의 역할은 시장에 맡겨져 있으며, 독일 등 일부 국가에서 그 역할은 공공서비스 전달체계가 담당하고 있기 때문이다. 이는 1970년대 중반이후 시작된 환경변화에 대응하는 방식과 경로의 차이가 현재 각국의 사회적 기업 수용과 성장속도에 영향을 미쳤음을 의미하는 것으로 해석된다.

따라서 본 장에서는 왜 서구 각국의 사회적 기업이 다른 형태와 경로를 통해 발전하고 있는가를 살펴보고, 이 과정에서 제3섹터부문 또는 사회경제부문의 조직으로서 사회적 기업의 설립을 주도하는 민간의 역할과 공공의 지원체계에 대해 살펴보기로 하겠다.

제1절 공통의 대응과제

앞서 언급한 바와 같이, 21세기 서구 각국이 직면하고 있는 공통의 문제는 세계화, 산업간 양극화의 심화, 인구가족구조의 변화, 고령화, 복지체제의 위기 등으로 정리할 수 있다. 이는 일부 국가에 국한된 현상이 아니라 대부분의 국가가 직면하고 있는 공통의 문제이다. 하지만 이 점에 대해서는 새삼 설명할 필요가 없을 것이다. 따라서 논의를 사회적 기업에 대한 육성정책이 형성되게 된 배경을 중심으로 전개하고 한다.

첫째, 산업체계의 구조조정에 따른 충격이 불가피하다는 점을 지적할 수 있

다. 세계화는 국가간 분업체계의 재편을 가속화함으로써 각국 산업체계의 구조 조정을 촉발하고 있는 것처럼 보인다. 가까운 예로 과거 선진국에서 고용창출의 토대를 형성하였던 제조업부문은 개발도상국의 빠른 추격으로 인해 많은 타격을 받고 있으며, 이 부문에서의 고용감소와 실업증가가 나타나고 있다. 하지만 아직 다른 산업부문에서 이를 흡수할 수 있는 새로운 일자리가 창출되지 않고 있다. 이러한 이유에서 최근의 변화가 제2의 산업혁명이라고 불리우기도 하는 것이다. 이는 궁극적으로 새로운 산업부문에서의 고용창출을 통해 점진적으로 미취업인구를 흡수하는 것이 대부분의 사회가 직면하고 있는 과제라는 것을 의미한다.

둘째, 지속가능한 성장을 위해서는 양질의 일자리 창출과 소득불평등 해소를 모두 기대할 수 있는 대안이 마련되어야 한다. 이는 개방된 경제환경 속에서 국가적 경쟁력을 유지하는 동시에 사회발전을 기할 수 있는 해결방안이 모색되어야 한다는 것을 의미한다. 실업문제 해결을 위해 저임금의 일자리를 양산하거나, 공적소득이전을 통해 생산성이 낮은 일자리에 임금을 보전하는 것은 지속가능성을 담보하는데 어려움이 있다. 따라서 적극적인 고용창출정책을 통해 노동수요를 진작하고, 각 개인의 취업잠재력(employability)을 제고하는 정책이 균형을 유지해야 하는 것이다. 특히 감춰진 노동인구(hidden Labor Forces)라고 표현되는 여성 비경제활동인구의 취업능력을 개발하는 정책이 필요하다. 이는 비숙련 또는 저숙련의 노동력을 준숙련인력으로 육성하는 현실적인 정책을 의미한다.

셋째, 새로운 고용창출부문으로 주목받는 서비스부문을 개발하는 정책이 관건이다. 하지만 문제는 서비스부문의 고용창출이 양날의 칼과 같다는 점에 있다. 노동시장에 대한 정부의 규제가 강해 일정 수준이상의 소득을 보장하는 국가에서 서비스부문의 일자리 창출은 활발하게 나타나지 않는 경향을 보인다. 그것은 높은 비용으로 인해 욕구가 서비스 구매행위로 이어지지 않기 때문이다. 반면에 노동시장에 대한 정부의 규제가 약한 경우에는 저임금에 기반한 서비스부문의 고용창출이 활발하게 이루어진다. 이는 저렴한 가격으로 서비스 구매행위가 활성화되고 있음을 의미한다. 물론 이 두 경우 모두 문제점이 있다.

전자는 높은 실업률과 사회지출부담의 증가가 악순환 고리를 형성할 위험성이 높고, 후자는 실업률이 감소하지만 저임금근로자가 증가하고 근로빈곤층을 양산함으로써 소득불평등을 심화시키는 결과를 초래할 위험성이 크다는 점이다.

이러한 상황적 변화는 서구 복지국가들로 하여금, 새로운 일자리 창출분야로서 사회서비스업에 관심을 갖게 하고, 여성 비경제활동인구의 취업을 촉진함으로써 가구의 소득을 증대시키고, 근로빈곤층에게 필요한 준숙련 또는 반(半)숙련의 일자리를 창출하는 정책을 강구하게 하고 있다. 그러나 문제는 이러한 정책이 공공부문 비효율의 실패와 시장부문 사회적 배제의 문제 등을 피해갈 수 있는 방안이 존재하는가 하는 점이다. 그리고 이러한 전략의 일환으로 유럽연합에서는 다양한 사회적 일자리 창출정책을 시도하고 있다. 그것이 앞서 언급하였던 지역사회 일자리 창출과 사회보장체계 현대화를 위한 제3섹터 개발정책인 것이다.

제2절 사회적 기업의 다양한 경로

서구 복지국가들은 경제사회환경의 변화라는 공통의 과제에 직면하고 있으나, 각국 제도의 경로의존성, 사회세력간의 힘 관계 등에 의해 상이한 선택을 하게 된다. 따라서 여기서는 각국 사회적 기업이 어떠한 형태로 대별되는지 살펴보고자 한다.

1. 사회적 기업의 창출주체

사회적 기업은 누가 설립하는가. 서구의 경험에 비추어 볼 때, 사회적 기업 설립의 실질적 주체는 비영리민간단체(NPO 혹은 ASBL: Associations Sans But Lucratif)라고 말할 수 있다. 그것은 사회적 일자리가 시장에서의 일자리나 공공부문에서의 일자리와 변별력을 가진 '시민사회의 일자리'이기 때문이다. 이를 강조하는 이유는 설사 재정적으로 국가나 기업으로부터 지원을 받더라도, 그 일자

리를 기획하고 창출하며 운영하는 주체가 시민사회 또는 제3섹터이기 때문이다.

현실에서 사회적 기업을 설립하는 비영리민간단체는 매우 다양한 성격을 지닌 민간단체로 시민단체와 협동조합, 공제조합, 재단 등을 들 수 있다. 그리고 매우 또 다른 특수한 형태의 조직으로 노동자협동조합(Workers's Coopérative)등을 들 수 있다. 그리고 매우 부분적이지만, 국가로부터 사회적 기업 설립의 역할을 위임받은 단체 중 일반기업이나 공공기관이 존재하기도 한다. 하지만 프랑스나 벨기에 사례에서 볼 수 있는 것과 같이 국가로부터 사회적 일자리 창출의 역할을 위임받은 기관의 대다수가 시민단체나 협동조합 등 제3세터의 조직들로 구성되어 있다.

〈표 4-1〉 사회적 일자리 창출의 주체

기업형태	기업의 특성
협동조합 (Co-operatives)	<ul style="list-style-type: none"> - 자발적이고 참여가 개방적임 - 의사결정에 있어 동등한 투표권, 다수결 투표방식 - 조합원은 자본금의 일부를 출자 - 자율성과 독립성이 중요 - 농업, 제조업, 금융, 서비스업을 중심으로 활성화
공제조합 (Mutual Societies)	<ul style="list-style-type: none"> - 자발적이고 참여가 개방적임 - 의사결정에 있어 동등한 투표권, 다수결 투표방식 - 보험방식과 유사한 기여금(회비) (자본출자 없음) - 의료, 생명보험, 보장성보험, 주택모기지업 중심으로 활성화
시민단체 (Associations/Voluntary Organisations)	<ul style="list-style-type: none"> - 자발적이고 참여가 개방적임 - 의사결정에 있어 동등한 투표권, 다수결 투표방식 - 회비 (자본출자 없음) - 서비스, 자원봉사, 스포츠, advocacy, 아동과 노인을 위한 health care 서비스업을 중심으로 활성화
재단 (Foundations)	<ul style="list-style-type: none"> - 자발적이고 참여가 개방적임 - 기부를 통한 자본금 조달 - 지역사업 프로젝트에 대한 재정지원이 주요 기능 - 사회적 일자리와 관련해서는 health care 사업을 지원

2. 각국 사회적 기업의 다양한 형태

사회적 기업이란 제3섹터 경제조직의 법적 형태를 의미한다. 이러한 의미에서 각국의 사회적 기업은 그것을 규정하는 정책 또는 법률 속에 녹아있는 것으로 이해할 수 있다. 그렇다면 1990년대 유럽 각국에서 제정된 사회적 기업 관련 법률을 살펴보고, 그 특징을 분석하는 것이 중요한 의미를 가질 것이다.

- 이태리는 1991년 유럽에서 최초로 사회적 기업을 법제화하였으며, 구체적인 법적 형태는 사회적 협동조합(Social Co-operative)법으로 나타나고 있다.
- 벨기에는 1995년 사회적 기업에 대한 법제화를 추진하였으며, 그 골자는 사회적 목적기업(Société à Finalité Sociale)과 자활지원기업(Entreprise d'Insertion)을 포괄하는 방식, 즉, 본래의 사회적 기업과 노동통합기업을 함께 운영하는 방식을 취하고 있다.
- 프랑스는 사회적 기업과 관련해서 2001년 공동체협동조합(SCIC)으로 법제화하였다. 하지만 이미 자활지원기업(Entreprise d'Insertion)에 대해서도 근거규정을 두고 사업을 추진하고 있다. 이 점에서 벨기에와 유사한 형태라고 말할 수 있다.
- 영국은 산자부(DTI)가 중심이 되어 지역공동체기업(Community Interest Companies: CIC)에 대한 법제화 방안을 마련하고, 2005년 여름 구체적인 시행에 들어가 있다.

위에 언급한 네 국가를 중심으로 사회적 기업의 다양한 경로란 무엇을 의미하는지 설명하면, 그것은 사회적 협동조합 중심의 복지혼합인가, 시민단체 중심의 복지혼합인가로 설명할 수 있다. 아래 표에 나타나 있는 바와 같이, 사회적 기업은 국가에 따라 사회적 협동조합이 사회적 기업의 주축을 형성하는 이태리와 같은 사례, 영국과 같이 시민단체들이 주축을 형성하는 사례, 프랑스나 벨기에처럼 사회적 협동조합과 시민단체들이 서로 경합하는 사례로 대별할 수 있

다. 여기서 흥미로운 것은 프랑스나 벨기에처럼, 노동통합기업(Work Integration Enterprise)과 같이 근로빈곤층이나 취약계층의 취업을 촉진하는 기업들이 사회적 기업과 함께 법제화되는 경우이다.

그리고 협동조합과 시민단체의 비중은 사회서비스 공급자로서의 지위에도 영향을 미치는 것처럼 보인다. 상대적으로 사회적 협동조합이 활성화되어 있으며, 공공부문의 역할이 약한 국가(이태리)에서는 이들이 사회서비스 공급의 상당부분을 점유하고 있기 때문이다. 반대로 영국과 같이, 시민단체 중심으로 사회적 기업을 설립하는 경우에는 기존의 영리공급자와의 경합이 강하게 나타나는 것처럼 보인다. 실제로 영국은 1990년대 사회서비스 공급확대 과정에서 상당수의 서비스를 민간의 경쟁에 맡기는 방식을 택하였으며, 사회적 기업이란 이 과정에서 ‘상대적으로 우호적 지원을 받으나’ 영리기업과의 경쟁의 형태를 취하고 있다.

〈표 4-2〉 각국 사회적 기업의 다양한 형태

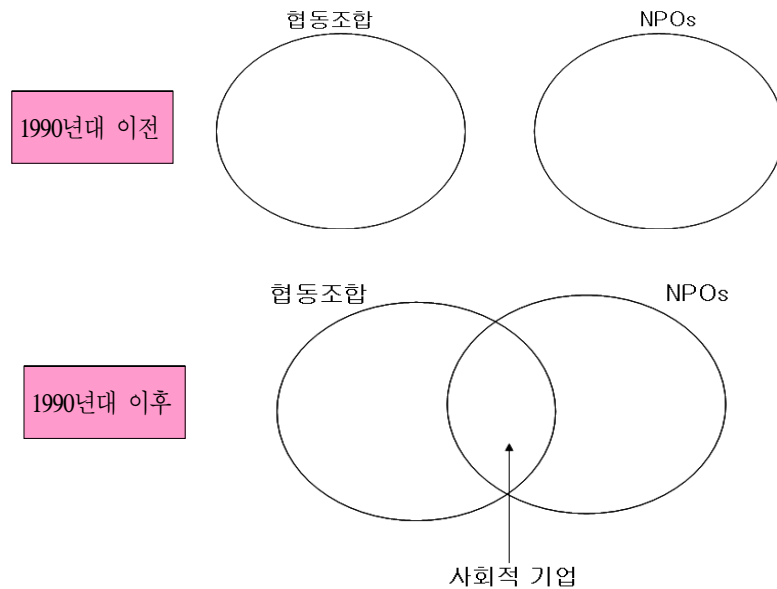
유 형	해당국가	특징
협동조합 중심형	이태리	- 사회적 협동조합 중심의 지원법률 제정 - 사회서비스 공급자로서 우월적 지위
시민단체 중심형	영국	- 시민단체 중심의 사회적 기업 지원법률(CIC) 제정 - 사회서비스 공급자로서의 약한 지위. 이는 영리공급자와의 경합에 노출되어 있음을 의미
절충형	프랑스, 벨기에	- 사회적 협동조합과 노동통합기업 지원법률의 별도 제정 - 사회서비스 공급자로서의 중간적 지위

3. 서구 사회적 기업의 수렴(?)

서구 복지국가의 사회적 기업이 다양한 경로로 발전하고 있지만, 이들 국가에서 발견되는 또 다른 중요한 경향에 주목할 필요가 있다. 이는 협동조합과 시민단체가 독자적 발전경로를 넘어 서로 유기적 관계를 맺는 경향을 의미한다.

이와 관련해서 Jacques Defourny는 매우 흥미로운 설명을 하고 있다. 그에 따르면, 최근 서구 복지국가에서 사회적 기업과 관련한 정책적 또는 운동적 변화는 시민단체와 협동조합의 융합 또는 연대의 관점으로 설명할 수 있다. 그것은 영미국가를 중심으로 빠르게 성장해 왔던 시민단체 중심의 관점과 유럽대륙 국가를 중심으로 성장해 왔던 협동조합 중심의 관점이 교집합을 찾아가고 있음을 의미하는 것이다(Defourny, 2006). 아래 그림은 이러한 변화가 1990년대 전후를 기점으로 나타나고 있음을 시사하는 것이다.

[그림 4-1] 사회적 기업을 향한 수렴 현상



물론 이러한 수렴현상에 대한 비판 또한 존재할 수 있다. 현실적으로 이들 두 조직은 서로 수렴한다기보다 사회서비스 공급자로서 경합적으로 참여하고 있는 것에 불과하다고 해석할 수 있기 때문이다. 더욱이 각국에서 협동조합과 비영리민간단체의 힘의 비중이 상이한 상황에서 이러한 현상을 예단하기는 힘들 것이다. 달리 표현하면, 이러한 현상은 협동조합과 시민단체가 서로 힘의 균형을 이룬 경우에 매우 제한적인 방식으로 나타날 수 있는 것으로 이해할 수도 있는 것이다.

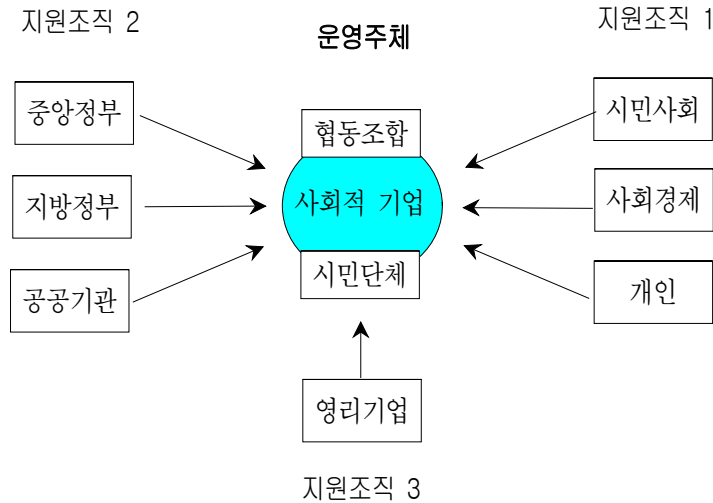
제3절 사회적 기업 지원네트워크의 구조

1. 사회적 기업의 지원네트워크

사회적 기업은 국가마다 다른 경로를 거쳐 다른 형태로 정착하여 왔다. 여기서 주목해야 할 점은 사회적 기업의 설립을 지원하는 기관이 누구인가 하는 점이다. 아래 [그림 4-2]는 사회적 기업의 설립주체가 시민단체와 협동조합 등으로 구성되어 있으며, 지원조직으로는 제3섹터로 표현되는 광범위한 시민사회영역, 중앙정부와 지방정부 등 공공영역, 일반기업이 중심이 되는 시장영역의 조직들로 구성되어 있음을 보여주고 있다.

이는 매우 일반적인 도식으로 각국 사회적 기업 지원네트워크의 특성을 보여 주는데 한계가 있다. 하지만 달리 생각해 보면, 서구 복지국가에서 사회적 기업을 지원하는데 가용할 수 있는 자원 또는 지원이란 이미 제한적이다. 문제는 이러한 각각의 운영주체 중 어떠한 외부기관이 주도적인 지원기관으로서의 역할을 수행하는가 하는 것이다. 예를 들면, 중앙정부에 의해 실험적으로 지원이 이루어지는 경우, 지방정부가 주도적으로 지원하는 경우, 일반영리기업이 주도적인 역할을 하는 경우 등으로 구분할 수 있을 것이다.

[그림 4-2] 사회적 기업의 주체와 지원기관



시민단체와 사회경제조직들이 사회적 기업을 설립하는 과정에서 가장 중요한 요인 중 하나는 정부의 지원이다. 이는 전통적으로 시민단체와 사회경제조직들이 의존했던 제3섹터의 재원과 기부금만으로는 사회연대의 영역을 확대하는데 어려움이 있었기 때문이다. 그리고 이는 정부가 이를 허용하는 법제를 정비함으로써 가능한 일이다. 실제로 유럽국가들 중 사회적 기업을 설립한 대부분의 국가는 사회적 기업에 관한 법률을 제정함으로써 그 단초를 열었다.

좀더 구체적으로 복지제도의 개혁 과정에서 적극적 노동시장정책의 강화와 자활사업의 도입에 의한 지원의 확대를 들 수 있다. 한 예로 사회경제부문이 다른 국가들에 비해 발달하지 않았으며, 자유주의 복지체제로 분류되는 영국에서 사회적 기업이 발달하게 된 배경에는 영국 신노동당 정부가 추진해 왔던 근로연계복지 정책이 놓여 있다. 마찬가지로 벨기에와 프랑스의 경우에도 자활사업이 사회적 기업의 성장을 추동하는 중요한 요인이었다고 말할 수 있다. 그리고 이러한 정책들의 공통점은 실직빈곤층의 취업에 대해 공급측면의 접근에서 수요측면의 접근으로의 이동 또는 균형이라는 관점에 기초하고 있다는 것이다.

물론 그러한 지원은 구체적인 법적 지원규정을 통해 이루어진다. 이를 두 가지로 구분하면 다음과 같다. ① 첫째 비영리민간단체가 사회적 일자리를 창출하는 것을 포괄적으로 허용하는 법규를 갖춘 경우이다. 이와 관련해 각국은 경제활동에 참여할 수 있는 비영리단체의 자격과 활동범위를 명시한 법규를 갖추어 놓고 있다. 일본의 ‘비영리단체특별법’이나, 벨기에의 사회적 기업(Social Enterprises)에 관한 ‘상법상의 예외규정’^{주7)}이나, 프랑스의 ‘1978년 생산자협동조합법’(loi de Société coopérative ouvrière de Production)이 그것이다. ② 둘째 사회보장체계 내에서 비영리민간단체가 장기실업자나 실직빈곤계층을 위해 사회적 일자리를 창출하는 사업을 수행할 수 있도록 법적으로 자격을 부여하는 경우이다. 이것은 한국사회에서 사용하는 표현에 따르면 ‘자활후견기관’이고, 서구에서 사용하는 용어에 따르면 ‘자활지원기업’(Entreprises d’Insertion)이다. 특히 벨기에에는 연방정부차원에서 이러한 역할을 전담하는 사회경제부(Ministrie de l’Economie Sociale)가 다양한 형태의 자활지원기업을 지정하여 사회적 일자리 창출정책을 지원하는 역할을 위임하고 있으며, 프랑스 또한 고용연대부(Ministrie de l’Emploi et de la Solidarité)가 반소외법을 총괄하며, 산하에 사회경제부를 설치하여 사회적 일자리 창출정책을 전담토록 하고 있다.

그렇다면 이처럼 다양한 정책과 제도를 통해 각국은 사회적 기업에 대해 어떠한 지원을 하고 있는가. 이를 몇 가지로 열거하면 아래와 같다.

먼저 창업자금대출 등의 지원을 들 수 있다. 각국 정부는 사회적 기업 설립에 대해 창업자금을 지원하는 조치를 취하고 있다. 여기서 주목해야 할 점은 민간부문에서 연대금융네트워크(INAISE 등)가 발달되어 있어, 민간부문 내부에

주7) 벨기에의 경우도 비영리민간단체는 원칙적으로 상업적 혹은 산업적 활동을 할 수 없다. 그러나 비영리민간단체들이 실업과 빈곤문제해결을 위해 경제활동에 참여하면서 사회적 기업(Société commerciale à finalité sociale)이 만들어지고, 이들의 위상이 문제가 된다. 비영리단체와 상업기업의 사이에 존재하는 이 기업이 겪는 어려움은 자신들의 활동을 촉진할 수 있는 법률적 지원이 없거나 미미하다는 점이다. 따라서 벨기에에는 이 문제를 해결하기 위해 상법 164조 別項에서 ‘사회적 유용성을 가진 회사(사회적 기업)’를 별도로 규정하여 각종 세제상의 혜택을 제공하는 방식을 취한다. 그리고 이것은 사회적 기업이 사회적 사명감을 가진 기업이며, 동업자들의 축재를 목적으로 하는 것이 아니라 사회적 유용성의 실현을 목적으로 한다는 점에서 정당화된다.

서의 자원동원이 가능하다는 것이다. 특징적인 현상은 협동조합기금 등 사회경제부문의 기금이 중요한 역할을 하고 있다는 점이다. 또한 사회연대은행 등 사회경제부문의 재정지원조직의 역할을 들 수 있다. 이태리의 윤리은행(Banca Etica)나 프랑스의 ADIE 등은 대표적 사회연대은행으로 사회적 기업의 설립에 따른 재원을 조달하는 기능을 수행하고 있다. 물론 위에 언급한 조직들은 정부조직이 아니다. 하지만 정부는 사회적 기업 설립에 대한 제3섹터의 자금지원을 허용하는 우호적인 법적 조치를 취하고, 사회연대은행 등에 대출자금을 지원하는 방식으로 개입하고 있다. 실제로 대부분의 사회연대은행의 창업지원금에서 정부 및 공공기관의 지원금이 차지하는 비중은 약 40~50%에 달하고 있다.

이러한 사회적 기업에 대한 조세제도 상의 우호적인 조치를 들 수 있다. 원론적으로 사회적 기업도 예외 없이 기업조세제도의 적용을 받게 된다. 하지만 정부는 사회적 기업의 설립을 촉진하고, 운영을 원활히 하도록 돕는 취지에서 다음과 같은 우호적인 재정적 조치를 취하고 있다. ① 사회적 기업이 다음의 사회사업에 수익금 및 분담금을 투여할 경우 5,000프랑에 대해서는 세금감면 조치를 취한다(사람들에 대한 지원, 취약한 경제활동지역 개선사업, 환경보호, 자연보호, 사회주택(logements sociaux)의 취득, 건축, 보수, 판매, 임대, 개발도상국에 대한 지원, 지속적인 에너지생산, 훈련, 위에 언급한 기업들에 대한 재정지원). ② 비영리단체의 사회적 기업으로의 전환, ③ 비영리민간단체의 순자산에서 비롯된 사회적 기업의 자본금 중 일부에 대한 등기권 면제, ④ 기업세로 지급될 이윤 및 기업자산에 포함된 자활지원기업(EI) 수익금의 면제 등이 그것이다.

2. 사회적 기업 지원의 해결과제

비영리민간단체가 사회적 일자리를 창출하는 역할을 담당하는 이유는 분명하다. 국가는 비능률적이며 인력과다라고 비판받고 있으며, 끊임없이 인력을 감축하고 있는 상황에서 사회적 일자리를 창출하기 위해 전담인력을 배치할 여력이 없다. 상황은 일반기업도 마찬가지다. 기업은 시장에서의 경쟁에서 살아남기 위해 인원을 줄이고 비정규직 노동자의 비율을 확대하는 추세에 있다. 이런 상황

에서 고용주들이 다른 경쟁자들에 비해 경쟁력이 떨어지는 실직빈곤계층에게 안정된 일자리를 제공할 리 만무하다. 사회적 일자리를 창출하고 유지하는 것은 결국 경직되어 있지 않고 수익창출에 맹목적으로 매달리지도 않는 비영리민간단체일 수밖에 없는 것이다.

그러나 민간단체 스스로의 힘만으로 사회적 일자리를 창출하는 것은 매우 힘들며, 지역시민사회가 성숙하지 않은 경우, 거의 불가능하다고 말할 수 있다. 이 점에서 선진국의 경우도 ‘정도의 차이는 있지만’^{주8)} 사회적 일자리 창출은 민·관 협력에 기반하여 이루어지고 있다. 대개의 경우, 공공부문은 사회적 일자리 창출에 소요되는 재원의 대부분을 지원하며, 법규와 제도를 정비함으로써 그것이 안정된 일자리로 발전할 수 있게 한다. 그러나 이 경우에도 공공부문은 후원자이지, 사회적 일자리를 창출하는 주체라고 말할 수는 없다. 달리 표현하면, 제3섹터 조직들의 적극적 역할이 전제되어 있는 것이다.

그렇다면 왜 공공부문의 지원이 중요함에도 국가나 지방자치단체가 주체가 될 수 없으며, 사회적 기업이 어떻게 적극적인 역할을 수행해야 하는가. 공공근로는 국가나 지방정부가 일정액의 임금을 지원하고, 그 대가로 국가나 지방정부가 필요한 업무를 담당케 하는 한시적 일자리이다. 하지만 이 사업은 한시적이며 생산성이 낮고 운영주체가 명확하지 않아 수익성의 관점에서 항상 비난의 대상이 되고 있다. 이 사업에 참여하는 모든 실직빈곤계층을 공무원으로 고용할 수도 없으며, 사업관리를 위해 공무원을 항구적으로 파견하는 것도 바람직하지 않다. 현재와 같이 공공부문의 경제성과 효율성 제고가 현안이 되고 있는 시기에 공공근로를 안정된 일자리로 만들기 위해 공공부문을 확대한다는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다.

따라서 사업의 책임주체를 명확히 하고, 역동성을 불어넣고, 지역사회의 다양한 자원을 통합하기 위해서는 비영리민간단체에게 사업을 위탁하는 방안이 선호될 수 있다. 그러나 이 경우에도 시장에서 경쟁하는 기업이나 개인에게 이러

주8) 미국을 비롯한 일부 국가의 경우, 사회적 일자리가 창출되는 방식은 州에 따라 다르다. 즉, 주정부가 사회적 일자리 창출을 집중적으로 지원하는 경우가 존재하며, 전혀 지원하지 않아 민간재단 차원에서 사회적 기업 창업을 지원하는 경우가 존재한다.

한 사업을 위탁한다는 것은 일종의 불공정거래이며, 특혜논란이 있을 수 있다. 따라서 이러한 사업을 위탁받을 수 있는 주체는 비영리민간단체로 좁혀질 수밖에 없었던 것이다. 동일한 이유에서 프랑스의 공공근로사업(TUC) 또한 비영리 민간단체가 운영하는 사회적 유용성을 가진 자활근로(CES)로 전환하게 되었던 것이다. 그리고 비영리 민간단체들은 이 사업을 통해 복지·보건·환경·교육·문화 등 다양한 분야에서 사회적 유용성을 가진 일자리를 발굴하는 개척자적 역할을 하게 되었다.

이와 더불어 기업으로서의 지속가능성을 담보하기 위해서는 경제활동단위로서의 수익창출구조와 그에 대한 합리적 관리가 필요하다. 또한 민간기업과의 협력체계를 구축할 필요가 있다. 물론 이는 기존의 시장을 교란해서는 안되며, 새로운 고용창출영역을 중심으로 사업운영에 필요한 경영기법과 물류네트워크 등에 대해 기업의 지원을 받는 방법을 강구하는 것이다. 이는 프랑스 사회적 기업 Envy가 가전제품 유통기업으로부터 사업운영에 필요한 중고가전을 지원 받고 이를 수출하거나 수선하는 지원을 받아 자체적인 수익창출구조를 갖추고, 참여자의 기술훈련을 강화했던 사례에서 확인할 수 있다.

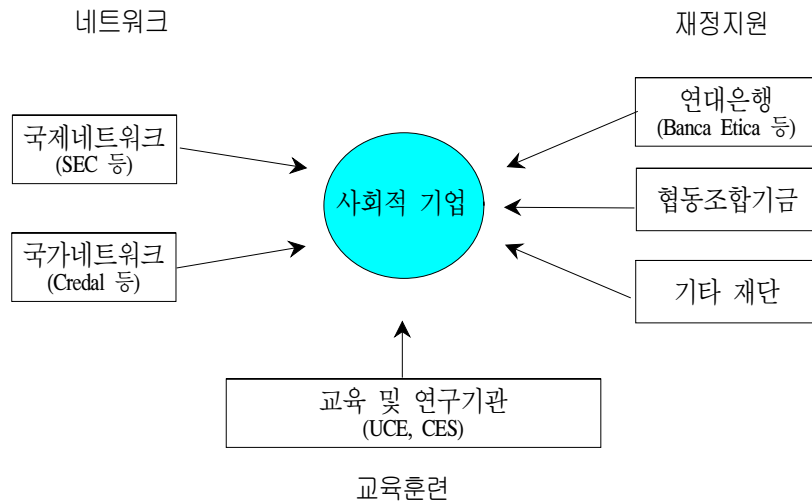
이처럼 제3섹터의 조직들은 사회적 기업을 통해 사회재로서의 서비스나 재화를 생산함에 따라 공익성을 중시하고, 공공기관의 경직성과 비효율성을 극복하고, 서비스의 품질을 개선해야 하는 과제를 안고 있다. 하지만 궁극적으로 사회적 기업이 필요로 하는 것은 자신의 역량을 극대화하고 자율성을 담보하는 노력을 하는 것이다. 이는 정부와 기업과의 네트워크 외에도 비영리민간단체 내부의 네트워크에 주목해야 한다는 것을 의미한다. 특히 공급자로서의 내부의 경쟁이 가속화되는 과정에서 나타나는 많은 문제점을 해결하기 위해서는 제3섹터 조직들 내부의 협의체와 독립된 자원동원체계를 구축해야 하는 것이다. 지속적으로 정부사업을 위탁 운영하는 방식이 나타내는 종속성의 문제를 해결하기 위한 노력이 요구되는 것이다. 이것이 스스로의 자발성을 회복하고, 위탁사업에 있어서의 최소한의 긴장관계를 유지할 수 있는 힘의 원천인 것이다.

3. 강력한 민간네트워크

유럽 각국의 사례에 비추어 볼 때, 사회적 기업은 정부로부터 지원을 받는 것이 일반적이다. 하지만 그것은 직접적인 인건비지원이나 사업비 지원의 형태보다 창업에 필요한 초기자금지원과 세제상의 우호적인 조치에 국한되는 경우가 많다. 이는 사회적 기업의 뿌리가 제3섹터(시민사회의 경제 또는 사회경제)에 있기 때문이다. 달리 표현하면, 사회적 기업은 국가와 시장 외에도 제3섹터 내부에서 운영에 필요한 자원을 동원해야 하기 때문이다.

이와 관련해서 유럽 각국의 사회적 기업이 구축하고 있는 네트워크에 주목할 필요가 있다. 아래 [그림 4-3]은 서구 사회적 기업을 지원하는 민간네트워크의 주요 구성요소를 나타낸 것이다. 물론 이는 순수하게 민간비영리부문의 지원네트워크를 중심으로 구성한 것이다.

[그림 4-3] 서구 사회적 기업의 민간지원 네트워크



먼저 영역별로 사회적 기업 및 관련조직을 지역, 국가, 국가간 단위에서 연계

하는 협의조직이 활성화되어 있음을 알 수 있다. 먼저 일국차원에서 벨기에의 Credal이나 영국의 SEL 등은 사회적 기업간의 협의와 지원을 담당하는 역할을 수행하고 있다. 그리고 최근에는 사회적기업연합(Social Enterprise Coalition: SEC)이나 유럽사회적기업협의체(Émergence d'Entreprises Sociales en Europe : EMMES), 사회적기업연맹(Social Enterprise Alliance) 등 국제적 협의 및 연대조직체가 빠르게 형성되고 있다.

이러한 사회적 기업의 지원을 위해 형성된 금융조직으로는 연대은행, 협동조합 기금, 각종 재단 등을 들 수 있다. 하지만 후자의 두 조직은 전통적으로 존재하였던 것에 비해, 첫 번째 조직은 1990년대 이후 빠르게 성장하고 있는 조직이다. 가장 대표적인 금융지원조직으로는 INAISE, La NEF, ADIE 등을 들 수 있으며, 합법적 금융기관의 형태를 갖추고 있는 조직으로는 이태리의 윤리은행(Banca Etica)을 들 수 있다. 이 조직들은 금융기관으로서의 위상에 따라 은행, 마이크로-크레딧, 신용협동조합 등 다양한 형태를 취하고 있으며, 이는 각국의 금융제도가 갖는 특성에 따라 차이를 보이고 있다(노대명, 2003).

또한 사회적 기업을 설립하기 위해서는 각종 협의조직과 자금 외에도 실무를 담당할 수 있는 전문인력을 양성하는 것이 중요한 과제이다. D. Baraldi(2002)는 사회적 기업이 참여자와 전문지원인력에 대한 교육훈련체계의 구축이 갖는 중요성을 강조하고 있다. 그는 공공부문에 의해 획일적으로 제공되는 훈련이 아니라 사회적 기업의 특성을 감안한 훈련 프로그램이 필요하고, 새로운 직업범주를 고려한 훈련 프로그램이 신설되어야 하며, 사회적 기업 관리자를 위한 특수한 훈련 프로그램이 마련되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 서구의 경우, 이러한 교육과 훈련을 담당하는 프로그램이 다양한 측면에서 마련되고 있다. 직업훈련을 담당하는 사회적 기업을 설립하거나, 기존의 직업훈련프로그램 중 사회적 기업의 특성에 맞는 프로그램을 특화하는 방식이 주를 이루고 있다. 그리고 중간관리자에 대한 교육훈련 프로그램으로는 협동조합대학(UCE) 등이 존재하고 있다.

제4절 정책적 시사점

서구 각국의 사회적 기업 지원정책을 살펴보면, 먼저 사회적 기업이 발달한 국가의 경우, 결과적으로 민간 사회서비스부문의 일자리가 큰 비중을 차지한다는 것을 알 수 있다. 하지만 그것이 민간영리부문의 일자리가 아닌 사회적 기업의 일자리로 발전하는 것은 다른 많은 요인에 의해 결정된다는 점을 알 수 있다. 일차적으로는 제3섹터 중 사회경제부문보다 시민단체의 규모가 큰 국가에서 사회적 기업의 법제화가 빠르게 진행되었음을 알 수 있다. 또한 그러한 국가라도 자활사업이 시행되었던 국가에서 사회적 기업 지원정책이 상대적으로 더 발달했다는 점을 알 수 있다. 그리고 해당 국가들은 사회적 기업 법제화 등의 제도적 지원장치를 강화하고 있음을 알 수 있다.

또 한 가지 이 글의 연구목적과 관련해서 서구와 한국의 사회적 기반이 갖는 차이에 주목할 수 있다. 그것은 서구 국가 대부분은 이미 사회적 기업이 존재하고 이를 지원할 수 있는 시민단체와 사회경제부문의 전통적인 조직들의 역량이 강하다는 점이다. 반면에 우리사회는 아직 사회적 기업이 존재하지 않거나 취약한 맹아적 단계에 머물러 있으며, 자활사업이나 사회적 일자리 사업이 사회적 기업을 탄생시키기에는 매우 취약한 구조를 갖추고 있다는 점이다. 따라서 사업경험과 사업추진기반이 취약함에도 불구하고, 사회적 기업을 설립하도록 정책을 설계하는 것은 성과도출과 관련해서 한계에 봉착할 개연성이 크다. 좀더 직설적으로 표현한다면, 사회경제부문의 성장, 특히 시민단체의 역량이 증가하고, 이들이 사회적 기업 설립에 우호적으로 반응할 때, 사회적 기업의 발전이 가능한 것이다. 물론 사회적 기업에 대한 법제도적 보호 및 지원장치가 존재하는 경우, 사업추진에 따른 인프라를 강화하는 효과적이라는 점을 강조할 수 있다. 하지만 궁극적으로 사회적 기업을 설립할 수 있는 시민사회와 사회경제부문의 자원을 연계하는 민간지원네트워크 구축이 선행되어야 할 것이다.

제5장 한국 사회적 기업의 현황과 문제점

제1절 역사적 검토

우리사회에서 사회적 일자리 또는 사회적 기업 지원정책은 ‘이미’ 중요한 사회정책으로 자리잡아가고 있다. 하지만 향후 발전방향과 추진전략에 대한 준비는 이를 따르지 못하고 있는 실정이다. 따라서 현재 우리사회의 사회적 기업 지원정책이 어떠한 단계에 놓여 있는지 개괄할 필요가 있다. 이는 시기적으로 어떠한 지원정책이 실시되어 왔는가를 살펴보는 것이다.

이러한 의미에서 국내 사회적 일자리 또는 사회적 기업 지원정책의 발전단계는 크게 태동기, 실험기, 분출기로 구분할 수 있다. 이는 단순히 연구자들 사이의 논의에 머무르던 단계에서 전국단위 사업으로 실시되던 단계를 거쳐, 일선에서 사회적 기업의 맹아들이 탄생하는 시기에 놓여 있음을 나타내는 것이다.

먼저 제1단계는 1998년~2000년까지 3년간으로 연구의 태동기 또는 모색기이다. 이 시기는 외환위기 직후 서구의 사회적 일자리 개념을 한국사회에 소개하며 도입타당성을 검토하는 단계라고 말할 수 있다. 당시 많은 연구자들은 사회적 일자리 개념의 뿌리를 서구의 제3섹터(Third Sector) 이론이나 유럽의 사회경제(Social Economy) 이론에서 찾는 노력을 해왔고, 그러한 연구결과는 일련의 연구모임⁹⁾을 통해 외화되어 왔다. 그리고 사회적 일자리에 대한 연구가 본격적으로 공론화되었던 계기는 2000년 12월 사회적 일자리 국제심포지엄¹⁰⁾을 통해서였다. 그리고 이후 민간비영리단체들의 관심은 『공공근로 민간위탁사업』을 활용한 사회적 일자리 창출실험이라고 말할 수 있다.

제2단계는 2000년 10월 ~2003년 상반기까지로 사회적 기업 설립을 위한 실험기이다. 이 시기는 사회적 일자리 사업이 2000년 10월 기초생활보장제도와 함

주9) 2000-2001년 자활정책연구회의 발표논문을 참조.

주10) 『사회적 일자리 창출을 위한 국제심포지엄 자료집』, 2000년 12월.

게 도입된 자활사업을 통해 그 현실화를 모색하던 시기이다. 그리고 당시까지도 추상화된 개념에 머물던 사회적 일자리를 정책영역으로 끌어들이는 중요한 시기였다. 이 기간 동안에 많은 연구는 사회적 일자리 개념을 자활사업과 연계시키는 방안에 초점을 맞추어 왔으며, 현실에서도 그러한 실험이 이루어지기 시작하였다.^{주11)} 특히 자활공동체를 사회적 기업으로 전환하는 실험이 주목할 만하다.^{주12)} 하지만 자활사업의 제도적 환경은 사회적 일자리 사업의 안정적인 발전을 규제하는 한계를 나타내 왔던 것으로 판단되기 시작하였고, 이 점을 지적하는 연구결과 또한 지속적으로 출간되었다.^{주13)} 달리 표현하면, 이 시기는 사업을 제약하는 문제점을 발견했던 실험기인 것이다.

제3단계는 2003년 하반기부터 현재까지로 사회적 기업에 대한 정책적 관심의 분출기이다. 이 기간은 또한 사회적 일자리 창출사업이 자활사업을 넘어 노동부의 사회적 일자리 시범사업과 민간 실업극복국민재단의 출범을 통해 다원화되는 시기이다. 달리 표현하면, 자활사업에서의 제도적 제약을 넘어 새로운 제도적 환경을 구축하려는 시도가 나타난 것이다. 사회적 일자리 창출방안에 대한 연구도 자활사업이나 공공부조제도와 독립된 형태의 고용지원사업으로 다루어지기 시작하였다.^{주14)} 그리고 사회경제 및 사회적 기업에 대한 학술연구도 본격적으로 시작되기 시작한 것으로 평가할 수 있다. 이와 관련해서 한상진은 사회적 기업과 자활사업의 연계를 고려한 연구문건^{주15)}을 발표하였으며, 장원봉은 한국 사회경제부문에 대한 연구로 박사논문(2005)^{주16)}을 발표하였다. 그리고 학술적 연구이외에도 일선에서 각 사업별로 구체적인 연구결과들이 발간되기 시작하였다. 재활용사업, 복지간병사업, 청소사업 등은 사회적 일자리 사업

주11) 노대명 외(2001a), '서구 사회적 일자리 창출정책의 검토와 전망', 『보건사회연구』.

주12) 노대명 외(2001b), 『자활공동체 창업 활성화 방안 연구』, 한국보건사회연구원.

주13) 신명호(2002), '시장진입형 생산공동체의 경쟁력과 그 요인에 관한 분석', 『도시연구』 제 7호 2001년 12월; 한상진(2001), '사회적 기업을 통한 공동체적 일자리 창출의 방향', 『도시와 빈곤』, 제49호 2001년 3월.

주14) 진병유 외(2003), 『사회적 일자리 창출방안 연구』, 한국노동연구원.

주15) 한상진(2005), 『시장과 국가를 넘어서 : 사회적 기업을 통한 자활의 전망』, 울산대학교 출판부.

주16) 장원봉(2005), 『사회경제의 대안적 개념구성에 관한 연구』, 박사학위논문, 한국학중앙연구원.

의 업종별 설립방안과 발전전략을 고민하는 정치한 연구결과를 산출하고 있다.

이러한 제반 환경은 현재 우리사회가 사회적 기업에 대한 지원을 제도화할 수 있는 목전의 상황에 들어서 있으며, 그러한 지원이 어떻게 구체화될 것인지를 논의해야 하는 상황인 것이다. 하지만 이 보고서의 제목이 그러하듯, 현재 어떠한 지원을 받을 것인가 고민하기보다, 사회적 기업이 어떠한 주체에 의해 어떠한 방식으로 이루어져야 하는가에 대한 고민이 필요하며, 민간의 자체적 역량을 강화하기 위해 어떠한 네트워크를 구축해야 하는가에 고심해야 할 때이다.

제2절 사회적 일자리 또는 사회적 기업의 실태

1. 맹아적 조직들

우리사회에서 사회적 기업이라고 표현할 수 있는 조직과 사업은 존재하지 않는다. 다만 맹아적이며 실험적인 형태의 다양한 사업이 존재하는 것이다. 그리고 그것은 크게 네 가지 형태로 구분할 수 있다.

먼저 보건복지부의 자활근로사업 및 자활공동체 사업을 들 수 있다. 이 사업은 1996년 자활지원센터의 출범과 더불어 특별취로사업 및 자활공동체 사업으로 시작되었으며, 2000년 10월 국민기초생활보장제도 하의 자활사업과 더불어 전국에 배치된 자활후견기관을 중심으로 전국화 되었다. 이 사업에 대한 참여대상은 기초생활보장 수급자 중 실직자를 중심으로 구성되어 있으며, 최근에는 차상위층의 참여가 증가하고 있다.

이어 노동부의 사회적 일자리 사업을 들 수 있다. 이 사업은 노동부가 주도하는 사업으로 2003년 하반기부터 시범사업 형태로 실시되었으며, 점차 참여대상이 확대되는 양상을 나타내고 있다. 참여대상은 기초생활보장 수급자로 국한하지 않는다는 점에서 저소득층 실직자의 참여가 용이한 사업이라고 말할 수 있다.

또한 자치단체의 공공근로 민간위탁사업을 들 수 있다. 이 사업은 외환위기

이후 실업대책으로 실시되던 공공근로사업을 비영리민간단체에 위탁하여 실시 하던 사업으로, 사업의 수익성과 공익성을 담보하기 위한 발전방향을 모색함으로써 사회적 일자리 또는 사회적 기업을 위한 민간차원의 운동의 시발점이 된 사업이다. 이 사업은 현재까지 계속되고 있으며, 실업극복운동 내에서 사회적 일자리 창출을 주요한 사업과제로 삼고 있는 전실연(전국실업극복단체연대회의) 등에 의해 계속되고 있다.

끝으로 민간의 노동자협동조합 및 사회적 기업을 들 수 있다. 한국사회에는 노동자협동조합(노협)에 관한 법률은 존재하지 않지만, 노동자협동조합은 존재하고 있고, 사회적 기업에 관한 법률은 없어도 사회적 기업은 존재하고 있다. 이는 전통적 사회적 경제조직들을 중심으로 사회적 기업을 설립하려는 지향성을 가진 조직들이 상당수 존재한다는 것을 의미한다.

2. 사회적 일자리 사업의 현황

여기서는 정부가 지원하는 사회적 일자리 창출사업의 실태분석을 목적으로 한다는 점에서 보건복지부와 노동부의 사회적 일자리 창출사업을 중심으로 실태를 살펴볼 것이다. 먼저 국내의 사회적 일자리 사업은 정부가 사업운영에 필요한 경비와 인건비 일체를 지원하는 <사업단> 방식이 주를 이루고 있으며, 자체적인 수익창출구조를 갖춘 조직이 드문 상황이다. 이 점에서 이러한 일자리 대부분은 ‘본원적 의미’의 사회적 기업으로 간주하기 곤란하고 말할 수 있다.

보건복지부의 자활사업은 사회적 일자리와 사회적 기업을 제도영역으로 이끌어낸 최초의 전국 단위 사업이라는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 이는 사회적 일자리 또는 사회적 기업(맹아적 형태의) 대부분이 자활근로사업과 자활공동체 사업에 뿌리를 두고 있다는 점을 통해 알 수 있다. 실제로 각종 재활용사업과 청소사업 등은 자활근로사업에서 인력을 양성하여 노협이나 사회적 기업의 형태로 발전하고 있으며, 2005년 4월 현재 선도적인 사회적 기업이 설립되어 운영 중에 있다. 하지만 정작 보건복지부 자활사업 중 사회적 일자리로 규정할 수 있는 사업은 매우 제한적이다. 예를 들면, 사회적 일자리형 자활근로

사업과 자활공동체 중 일부 공동체가 사회적 기업의 형태를 갖추고 있는 것으로 판단된다. 참고로 사회적 일자리형 자활근로 사업은 2004년 12월 현재 약 14천명이 참여하고 있다. 그리고 자활공동체 대부분은 별도의 정관을 두고 협동조합방식으로 운영되고 있으며, 약 2천명이 사업에 참여하고 있다. 하지만 모두 공익성을 표방하는 것은 아니라는 점에서 노동통합기업으로서의 형태를 띠고 있는 것으로 해석할 수 있다. 참고로 자활공동체는 242개 후견기관을 중심으로 323개가 설립되어 있으며, 그 중에서 지자체 인정 공동체는 273개로 대부분을 차지하고 있다. 그리고 1인당 평균 수익금 지급액은 1,782천원(분기별) 수준이다.

〈표 5-1〉 복지부 자활사업 추진현황

(단위: 명)

구분	정부 자활사업									노동부 (b)
	계 (a+b)	소계 (a)	복지부(a)							
			자활근로					창업지원 등	지역봉사 사회적응	
			시장 진입형	사회적 일자리	인턴형	근로 유지 형	지자체 형			
분기실적	57,990	54,895	5,480	13,854	287	23,277	5,334	3,433	3,230	3,095
연간실적	112,769	107,391	11,714	25,403	521	47,824	8,405	6,846	6,678	5,378

자료: 보건복지부(2005), 자활사업 추진현황, 2004년 12월 현재

노동부의 사회적 일자리 창출사업은 저소득층 실직자를 대상으로 적정한 일 자리를 공급한다는 목표 하에 시작되었으며, 자활사업이 가진 참여자격의 제한 문제를 해소할 수 있다는 점에서 그 존재의미를 갖는다. 2004년 현재 노동부의 사회적 일자리 지원사업은 매우 다양한 형태로 추진되고 있으며, 이익대변 등 시민단체의 고유한 활동과 사회적 기업 설립을 동시에 지원하는 방식을 취하고 있다. 하지만 시민단체에 대한 인력지원사업은 사회적 유용성을 갖는 일자리 또는 제3섹터 부문의 일자리이나 사회적 기업을 지향하는 것은 아니라고 말할

수 있다. 이어 사회적 일자리의 형태를 취하고 있는 사업단이 대부분을 차지하며, 사회복지 분야의 일자리가 절대다수를 점하고 있다. 구체적으로 업종별 참여인원, 참여자의 특성 등은 아래 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 노동부 사회적 일자리의 분야별 참여실적

(단위: 명, %)

구 분	배정인원	계 (집행률)	노동	안전	사회 복지	보건	문화/관광/ 교육	환경	기타
계	2,000	2,369 (118)	355	16	1,300	121	296	236	45
서울	698	730 (105)	96	-	460	12	79	57	26
부산·경남	383	374 (97.7)	44	4	240	31	27	22	5
경기·인천	585	759 (130)	172	8	302	59	123	85	10
전북	130	234 (180)	7	4	141	9	19	51	3
대전·충남	204	272 (133)	35	-	157	10	48	21	-

자료: 노동부(2004), 『사회적 일자리 창출방안』, 국무회의 보고자료

제3절 사회적 일자리 창출사업의 문제점

사회적 일자리 사업과 관련해서 지적할 수 있는 근본문제는 아래와 같이 정리할 수 있다.

첫째, 사회적 일자리의 성격이 명확하지 않다. 이는 모든 일자리가 사회적 일자리로 포장될 위험성이 존재하며, 정부가 사회적 일자리를 지원해야 하는 근거가 취약하다는 것을 의미한다. 특히 취약계층이 취업하고 있는 일자리라는 이유로 정부가 지원을 하는 경우, 기존의 시장을 교란할 위험성에 대해 충분히 숙지해야 할 것이다.

둘째, 지금까지 사회적 일자리 창출사업은 분야별 수요추정 없이 실시되어

왔다. 이는 정부지원이 확대될 경우, 특정 사업분야에 공급과잉을 초래할 위험성을 내포하고 있으며, 이러한 위험성은 이미 사업현장에서 지적되고 있다. 특히 가까운 미래에 사회서비스부문에서 ‘부분적’ 공급과잉이 나타날 개연성에 대비해야 할 것으로 판단된다.

셋째, 사회적 기업의 법적 근거가 없다는 점이다. 한국사회는 사회적 기업의 존재가 미미한 상황에서 그에 관한 법률을 제정해야 하는 딜레마에 처해 있다. 이는 현 단계에서 사회적 기업에 관한 독립법률을 제정하기 용이하지 않다는 점을 의미한다. 이는 서구와 같이 사회적 경제조직들에 의해 다양한 사업적 경험을 누적한 것과는 다른 방식과 경로를 통해 법적 근거를 마련해야 한다는 점을 시사한다.

넷째, 사회적 기업에 대한 재정적 지원체계가 취약하다는 점을 들 수 있다. 한국의 사회적 기업 지원체계를 외국의 그것과 비교할 때, 가장 두드러지게 나타나는 특징은 사회적 기업 설립을 위한 재정지원체계의 극단적 대비라고 말할 수 있다. 물론 그것은 정부에 의한 지원만을 의미하지 않는다. 오히려 가까운 장래에 정부에 의한 지원강화가 예상된다는 점을 감안하면, 민간 스스로의 자원동원역량 강화가 더욱 시급한 문제라고 말할 수 있다.

다섯째, 자활사업과 사회적 일자리 사업 간의 관계 미정립의 문제이다. 사회적 일자리 창출사업은 사업성격에 있어 자활사업과 본질적인 차이를 보이고 있지 않다. 실제로 두 사업 간 차이는 참여자 선정기준이 달라 나타나는 것이며, 사업지원체계와 업종 등에 있어 중복의 소지가 있다. 따라서 단계적으로 자활사업과 사회적 일자리를 통합하는 방안을 강구할 필요가 있다.

끝으로 사회적 기업 설립에 필요한 자금과 정보를 동원할 수 있는 민간지원체계가 구축되어 있지 않다는 점을 지적해야 할 것이다. 이는 사회적 일자리사업과 관련해서 정부로부터 지원을 받기 위한 내부의 경합이 강화되고, 비영리 민간단체들 간의 우애와 연대가 약화되는 경향을 확인할 수 있다는 점에서 매우 중요한 문제이다. 그리고 정부가 아닌 사회적 경제부문의 재원조달을 담당하는 조직의 구축이 시급하다. 이는 사회연대은행과 같이 자금을 동원할 수 있는 조직이 지원네트워크 안에 포함되어야 한다는 것을 의미한다.

제6장 사회적 기업 민간지원네트워크 구축방안

제1절 민간 지원네트워크의 필요성

왜 ‘지금 우리사회에서’ 사회적 기업 지원 민간네트워크인가. 이 간단한 표현은 최소한 세 가지 메시지를 담고 있다. 이는 사회적 기업을 육성하는 정책의 존재를 전제하고 있으며, 이들 사회적 기업에 대한 정부와 시장 그리고 비영리부문의 지원이 필요하고, 그 중에서도 민간차원의 지원네트워크가 가장 중요하다는 점을 시사하고 있는 것이다.

1. 문제제기

그렇다면 사회적 기업을 지원하기 위한 민간 네트워크는 왜 필요한가. 이는 크게 다음 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 최근 정부가 추진하고 있는 사회적 일자리 창출정책은 명시적으로 사회적 기업의 설립을 촉진하는 방향을 제시하고 있다. 하지만 사회적 기업을 설립할 수 있는 비영리민간부문의 역량은 매우 취약하며, 이는 시장부문과 결합한 형태로 발전할 개연성을 안고 있다. 이 경우, 사회서비스 공급을 통한 일자리 창출, 탈빈곤, 취약계층 지원은 잔여적으로 발전할 소지가 있다. 이러한 의미에서 사회서비스부문 시장에 있어 최소한의 도덕성과 효율성을 유지할 수 있는 대안적 실험이 요구되고, 이는 정부차원에서 사회적 기업을 지원할 수 있는 민간네트워크에 대한 우호적인 조치를 취해야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 사회체계 내에서 시민사회의 연대경제영역을 강화하기 위해서는 민간의 역량을 필요로 한다. 현재와 같이 정부의 사회서비스 공급 또는 취약계층을 위한 일자리 사업을 위탁받는 방식은 사회적 경제부문의 조직들이 지향하는 대안적 경제영역과는 조금씩 멀어지게 하는 결과를 초래할 위험성이 있다. 지난

수년간 복지사업에 대한 민간위탁이 활성화되고 시민단체들의 참여가 확대되는 과정에서 민간단체 고유의 실험적 사업들이 자리 잡기 힘든 ‘기현상’이 나타나고 있다. 투입되는 자원의 총량은 증가하고 있으나 이것이 본래의 목적을 위해 투입되지 못하고 있는 것이다. 이처럼 기존의 역량이 취약하고 분산된 상황에서는 기존자원의 효율적인 연계를 통해 그 효과를 극대화하는 선택이 불가피한 것이다. 이러한 이유에서 사회적 기업을 지원할 수 있는 민간 지원네트워크 구축이 요구되는 것이다.

2. 사회적 기업 지원역량의 확충

우리사회에서 사회적 기업은 맹아적 단계에 있으며, 사회적 기업의 지속가능성에 대한 실험이 충분히 이루어지지 않은 상태이다. 이는 사회적 기업의 필요성에 대한 사회적 합의가 이루어지고, 설립을 촉진하기 위한 다양한 지원조치가 추진되고 있지만, 그것이 지속가능한 일자리가 되기 위한 요건에 대한 보다 심층적인 검토가 취약하다는 것을 의미한다. 달리 표현하면, 사회적 기업을 설립하는데 가장 핵심요소인 비영리민간단체의 자원동원능력과 실무를 담당할 전문인력이 부족한 것이다.

앞서 살펴보았던 것처럼, 사회적 일자리를 수행하는 기관의 규모는 2005년 말 현재 약 1,151여개, 총 참여인력은 11,154명으로 기관 당 약 10명이 참여하는 것으로 나타나고 있다. 이는 전국의 시군구별로 약 3개의 비영리민간단체가 사회적 일자리 사업에 참여하고 있음을 의미하며, 향후 그 규모가 크게 증가하기를 기대하기 힘들다는 점을 시사한다. 오히려 사회적 일자리에 대한 수요가 큰 지역에서는 사업을 수행할 기관이 부족하고, 그 수요가 적은 지역에서 기관이 넘쳐날 개연성도 부인할 수 없다.

그렇다면 이 기관 및 단체들이 사회적 일자리를 사회적 기업으로 발전시키는 주체로서의 역할을 수행할 역량은 갖추고 있는가. 이는 설사 정부가 수요측면의 접근을 강화함으로써 사회적 일자리 참여자가 취업할 수 있는 일자리를 창출하더라도 결코 간과할 수 없는 문제이다. 그것은 크게 두 가지 측면에서 검

토해 볼 필요가 있다.

첫째, 정부가 사회적 기업 설립에 따른 지원 및 자원동원능력이 있는가 하는 점이다. 현실적으로 사회적 기업에 대한 현금지원 등은 논쟁의 소지가 있다는 점을 감안할 때, 간접적인 조세혜택 등이 주를 이룰 것이다. 하지만 이러한 지원만으로 사회적 기업이 설립되고 발전할 것으로 판단되지 않는다. 지금까지 정부사업을 대행한다는 점에서 많은 기관들은 자원동원보다 정부의 추가적인 지원을 요구하여 왔다. 이는 과히 틀린 말이 아니다. 하지만 정부가 사회적 일자리 사업을 추진하는 목적은 일정기간의 지원을 통해 양질의 일자리를 창출함으로써 이들이 빈곤에서 벗어날 수 있는 안정된 토대를 마련하는 것이다. 그리고 이를 위해 정부가 해야 할 지원을 충실히 수행할 필요가 있다. 하지만 현실적으로 정부가 그 모든 자원을 동원하는 것은 불가능하다. 이 점에서 사업실시 기관 차원에서도 사회적 기업 설립을 촉진하기 위해 지역의 기관들이 공공, 영리민간, 비영리민간부문의 다양한 조직과의 네트워크를 구축하는 노력을 기울여야 한다. 이는 비단 사업수행을 위한 네트워크가 아니라 사회경제부문의 강화를 위한 초석이기 때문이다.

또한 사회적 기업을 설립하는 과정에서 필요한 전문인력이 부족하다는 점이다. 현재 사회적 일자리는 고용과 복지문제가 중첩된 실직빈곤층 또는 저소득층 실업자를 대상으로 하고 있다. 이 점에 비추어 볼 때, 지원사업은 복지나 고용부문의 전문인력을 통해 수행하는데 한계가 있다. 이러한 이유에서 사회적 기업을 지원할 전문역량을 강화하는 인프라 구축이 필요하다. 그리고 새로운 산업부문을 교육과정에 추가하고, 사업기관들이 축적한 교육경험을 반영할 필요가 있다. 이 점에서 다양한 교육훈련경험을 집중시킴으로써 교육을 강화할 수 있는 네트워크 구축이 필요한 것이다.

3. 대안적 경제를 위한 실험

최근 우리사회에서 사회적 일자리에 대한 관심이 증가함에 따라 그 이념적 토대라 할 수 있는 사회경제부문에 대한 연구가 활발하게 진행되고 있다. 그리

고 이 결과들은 지금까지 간과되어 왔던 많은 문제들을 공론의 장에 끌어올리는 중요한 역할을 수행하고 있다. 그리고 현실적으로는 사회적 일자리에서 사회적 기업으로의 이행을 통해 사회경제부문을 강화하는 노력이 필요하다는 점에 주목하고 있는 것처럼 보인다.

하지만 이러한 ‘경향성’과 관련해서 좀더 근본적인 비판에 주목할 필요가 있다. 이는 현재의 사회적 일자리와 사회적 기업으로 지향성이 한국 사회경제부문의 발전을 위해 유익한 것인가에 반문해 보는 것이다. 그리고 이를 통해 비영리민간부문이나 사회경제부문의 주체들이 궁극적으로 희망하는 것이 무엇인지에 대한 폭 넓은 합의를 도출하는 것이다.

이와 관련해서 장원봉(2005)은 현재 우리사회가 사회경제부문의 육성전략과 관련해서 다음 두 가지 문제를 우선적으로 해결해야 한다고 말하고 있다. 먼저 그는 사회적 일자리를 둘러싸고 사용되는 개념적 혼란을 극복해야 한다는 점을 강조한다. 이는 “사회경제(social economy)를 제3부문(The Third Sector)이나 비영리부문(Non-Profit Sector) 혹은 제3체제(The Third System) 등의 용어들과 혼용함으로써 나타나는 문제”를 해소해야 한다는 것을 의미한다. 이어 “사회경제가 실업과 빈곤으로 인한 사회적 배제의 문제를 완화하고 관리하는 역할에서 더 나아가 그것을 제거할 수 있는 대안적인 사회원리로 정착되어야 한다”는 점을 강조하고 있다. 그의 이러한 지적은 한국사회에서 사회적 기업을 둘러싼 사회경제부문의 정체성 확립에 매우 중요한 문제제기를 한 것으로 판단된다.

이론의 영역에서 사회경제를 제3섹터나 비영리부문 등의 개념과 구분하는 것은 어려운 일이 아니다. 다만 사회경제를 순수한 이론적 구성물로 간주할 것인지, 역사적·공간적 실천이 아로새겨진 경험적 현실로 간주할 것인지에 대한 고민이 선행되어야 할 것이다. 하지만 이 두 경우 모두, 그다지 성공적인 결과를 약속하지 않는 것처럼 보인다. 사회경제의 전통적 개념에 천착한다면 변화하는 현실에서 쇠퇴할 위험성이 있고, 개념의 외연을 확대한다면 새로운 개념과의 혼동이 불가피하기 때문이다.

사회경제와 비영리부문(NPO)은 서로 다른 사회체제에서 숙성되어온 개념이며, 이것이 지칭하는 영역은 동일하지 않다. 가까운 예로 국내 연구자들 사이에

서도 Salamon의 비영리부문에 대한 정의를 제3섹터나 사회경제와 유사한 개념으로 혼동하는 경향이 존재하고 있는 것처럼 보인다. 하지만 사회경제는 그 목적을 명확하게 영리와 비영리로 구분하기 힘들지만 대부분의 조직이 영리사업을 하고 있음에 비해, 비영리부문은 비영리적인 목적을 위해 비영리사업에 참여하는 특성을 갖고 있다. 이것이 각자의 연구에서 서로 엇갈리는 지점이라고 판단된다. 그러나 최근 들어 비영리부문이 영리사업에 참여하는 경향이 강화됨에 따라 그 경계가 희미해지는 문제가 발생하고 있다. 바로 이것이 두 영역간의 혼동이 심화될 수밖에 없는 이유이다.

그렇다면 사회경제는 이러한 개념적 혼란기를 무사히 벗어날 수 있는 자기정체성을 갖고 있는가. 이는 공상적 사회주의에서 출발하는 매우 오랜 전통을 갖고 있으며, 19세기 이후 협동조합을 축으로 하는 사회·경제·영역에서의 실천이 깊게 각인되어 있다. 물론 사회경제의 자기정체성을 역사적 실천과정에서 각인된 것으로 규정한다면 그것은 대단히 협소한 개념으로 전략할 위험성이 있다. 하지만 반대로 이 경계를 넘어 새로운 변화를 수용하려는 순간 여타 개념과의 혼동이 불가피한 상황에 처하게 된다. 이것이 현재 사회경제 개념이 안고 있는 한계라고 말할 수 있다. 참고로 사회경제에 대한 개념정립 문제는 서구에서도 오랜 논쟁의 역사를 가지며, 1990년대 말 A. Lipietz가 제기했던 제3섹터 논쟁을 통해 새로운 단계로 접어들고 있다. 그리고 이는 미국의 비영리부문에 대한 연구와 맞물려 더욱 혼란스러운 상태로 접어들고 있다.

제3섹터나 제3체계는 사회경제나 비영리부문을 지칭하는 것이 아니라, 그것을 모두 합한 영역을 지칭하는 개념으로 정의할 수 있다. 엄밀한 의미에서 이 개념은 아직 그 정체성을 명확하게 정립하지 못한 개념(hybrid concept)이라는 것을 의미한다. 그리고 이 개념이 출현한 배경에는 국가와 사회경제부문 그리고 비영리부문의 이해관계가 합치되는 부분이 있었기 때문이다. 서구 복지국가는 사회적 위기를 관리하는데 한계에 직면하여 사회경제 또는 시민사회 조직과의 연대를 통해 이를 극복할 수 있는 대안을 모색하고자 하였던 것처럼 보인다. 아울러 비영리부문의 조직들 또한 지역사회의 일상적 빈곤과 소외의 문제를 극복하기 위해 경제활동을 통한 사회통합을 실현해야 할 필요성을 강하게

느끼고 있었던 것으로 이해된다. 그리고 사회경제부문 내부적으로도 1990년대 중반기 이후의 침체를 극복하기 위한 탈출구가 필요했다는 점에 주목할 필요가 있다. 그리고 이러한 이해관계가 만나 사회서비스부문에서 일자리 창출사업을 매개로 한 새로운 논의가 시작되었던 것이다. 사회적 기업 또한 이러한 맥락에서 새롭게 출현했던 것이다.

보다 현실적으로는 국가에 따라 사회경제부문의 불균등발전이 제3섹터 등의 개념을 탄생시킨 중요한 요인 중 하나였다고 말할 수 있다. 물론 모든 국가의 사회경제부문이 위기에 처해 있었다거나 침체되어 있었던 것은 아니다. 실제 유럽차원에서도 국가간 사회경제부문의 위상과 역할이 상이하다는 점에 주목해야 한다. 따라서 각국이 1990년대 실업과 빈곤문제에 대처하기 위해 정책적 파트너를 모색함에 있어서도 사회경제부문 조직 외에 다양한 비영리단체가 고려 대상이 되었다. 이 점에서 유럽차원의 정책에서 사회경제를 정책적 구호로 내세우기에는 한계가 있었던 것처럼 보인다.

그렇다면 현재 우리사회에서 사회경제는 어떠한가. 그리고 그것은 어떠한 방향으로 발전해야 하는가. 다양한 형태의 생산 및 소비협동조합을 육성하는 것은 우리사회가 지향해야 할 방향 중 하나라고 말할 수 있다. 다만 현실을 볼 때, 이들 조직은 매우 취약하다. 그리고 이미 사회적 일자리사업이나 사회적 기업 설립과정에서 주도적 역할을 하고 있는 단체들은 전통적 의미의 사회경제조직이 아니라 시민단체들이라고 말할 수 있다. 좀더 현실적인 비교를 한다면, 현재 한국사회의 사회경제부문은 유럽 국가 중 상대적으로 사회경제부문이 취약한 국가와 비교하더라도 미약한 수준이다. 이 점에서 우리사회는 사회경제 개념의 재정립을 시도하더라도 내용적으로 제3섹터와 유사한 함의를 갖는 형태로 발전할 개연성이 높다고 판단된다.

4. 민간네트워크가 필요하다

사회경제를 사회적 일자리나 사회적 기업을 지원하고 관리하는 보완적 역할에서 대안적 사회원리로 발전시키는 문제는 향후 사회경제부문의 주체들이 풀

어가야 할 중요한 숙제로 남아있다. 그리고 2000년 이후 자활사업이 외연을 확대하는 과정에서 경험했던 혼돈을 중요한 시사점으로 삼을 수 있을 것이다. 즉, 사회경제부문의 다양한 주체들이 사회적 일자리 사업에 참여하는 과정에서 새롭게 사업에 결합하는 다양한 시민단체들과 새로운 방향을 모색하는 것은 결코 간단한 일이 아니며, 이를 위해서는 다양한 시민사회와의 공론공간을 형성하는 노력이 전제되어야 할 것이다.

그리고 좀더 원론적으로 사회경제가 대안적 사회원리로서 갖는 함의에 대한 평가와 검증이 필요하다. 아직 우리사회에서 사회경제는 생소한 개념이자 경험적 실천에 기초하지 않은 개념이다. 이러한 이유에서 선형적으로 구성된 이념과 원리를 한국사회에 그대로 적용하는 것은 바람직하지 않다. 서구에서 사회경제개념이 제3섹터 또는 제3체계 개념과 논쟁하는 과정에서 주목해야 할 점은 그것이 단순한 학술적 논쟁이기보다 다양한 정치세력, 노동세력 그리고 시민사회조직이 하나의 합의된 방향을 창출하려는 시도였다는 것이다.

서구에서 사회경제의 이론은 사회체계의 세 가지 구성요소인 <정치·경제·사회> 중 마지막 사회영역(the social)에 천착하고 있는 개념으로 이해된다. 그것은 정치적으로 조직된 노동이기보다 사회적으로 조직된 노동이라는 특성을 가지며, 정치중심주의와 경제중심주의가 간과하고 있는 일상(Everyday Life)의 연대적 가치에 천착하고 있으며, 국가와 매개된 정치적 전략보다 일상적 전략에 초점을 두는 경향이 있는 것처럼 보인다. 그러나 이것이 우리사회의 시민사회 및 사회경제부문의 주체들이 합의할 수 있는 전략인가에 대해서는 의문의 여지가 있다.

사회경제를 좀더 혁신적으로 해석하는 경향은 서구사회에도 존재한다. 하지만 이것이 사회적 일자리 사업이나 사회적 기업 설립과 같은 국가정책과 함께 할 수 있는 것인지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 그리고 정부와의 파트너십을 유지하면서 혁신적 대안원리를 고수할 전략적 유연성이 존재하는지에 대해서도 의문의 여지가 있다. 그나마 분명하게 말할 수 있는 것은 현재 사회적 기업 지원정책과 관련해서 형성되고 있는 다양한 주체들의 역량을 결집할 수 있는 중심적 네트워크를 구성하는 노력이 전제되어야 한다는 것이다.

제2절 민간 지원네트워크의 당면문제

앞서 사회적 기업 지원을 위한 민간네트워크의 필요성을 사회적 기업 설립을 위한 인프라 구축이라는 측면과 사회경제부문의 강화를 위한 연대세력의 구축이라는 측면에서 설명하였다. 여기서는 사회경제부문 또는 사회적 기업 지원을 담당할 주체와 네트워크가 당면한 문제점에 대해 살펴보겠다.

1. 사회경제부문 주체의 미완

우리사회에서 사회경제부문 또는 제3섹터의 주체가 누구인가에 대한 질문은 여전히 미완의 질문으로 남아있다. 이는 향후 사회적 기업의 설립을 지원할 수 있는 주체가 누구인가 하는 질문과 동일한 의미를 갖는다. 현재 우리사회에서 사회적 일자리 사업에 참여하는 기관은 다양하게 분포하고 있지만, 정작 이들 중 누가 사회경제의 주체인가 라는 점에 대해서는 쉽게 합의하기 힘들다. 손쉽게 전통적 사회경제부문 조직인 노동자 협동조합을 예로 든다면, 그 규모는 매우 미미하다는 것을 알 수 있다. 2005년 현재 노동자협동조합 총회에 참여한 단체는 총 8개에 불과하여, 사회 전체적으로 그 영향력을 가늠하기 어렵지 않다. 그리고 최근 자활사업과 사회적 일자리사업을 중심으로 형성되고 있는 조직들이 사회적 기업의 설립주체로서의 역할을 할 수 있는지에 대해서도 의문이 제기되고 있다.

결론적으로 2005년 현재 사회경제부문을 주도할 수 있는 기관은 그리 많지 않다. 물론 잠재적으로 사회경제부문에 참여함으로써 시너지 효과를 발휘할 수 있는 주체들이 없는 것은 아니다. 하지만 이러한 맹아적 조직들은 하나의 지향성을 공유하지 못하는 한계를 안고 있다.

가. 구심조직의 부재

현재 자활사업이나 사회적 일자리 창출사업에 참여하는 단체들을 중심으로

사회적 기업을 지원할 수 있는 민간 네트워크 구축이 가능한가를 살펴볼 필요가 있다. 여기서 일차적으로 제기되는 문제는 중심적 네트워크의 부재라고 말할 수 있다. 다양한 단체들이 전국적으로 확산되어 있지만, 참여하는 사업 혹은 지원부처를 중심으로 조직되어 있어 하나의 구심점을 형성하는 단계에 이르지 못하고 있는 것처럼 보인다. 물론 이들 단체간의 연계가 이루어지고 있다는 비판이 존재할 수 있다. 하지만 이는 사적 네트워크이며, 다양한 단체간의 공식화된 네트워크의 형태를 갖추지 못하고 있는 것이다.

이러한 현상이 나타나게 된 원인은 다양한 측면에서 지적할 수 있다. 첫째, 민간단체의 정부지원에 대한 의존성의 강화를 언급할 수 있다. 외환위기이후 정부는 각종 고용·복지사업에서 민간의 참여를 활성화하여 왔고, 비영리민간단체의 상당수는 정부가 위탁하는 사업을 관리함으로써 조직을 관리해 왔던 측면이 있다. 그리고 이러한 경향은 자활사업과 각종 복지사업 등에서도 동일하게 나타났던 것처럼 보인다. 그 결과, 최근에는 정부로부터 별다른 지원을 받지 않고 독자적으로 사업을 수행하는 기관이 주목을 받는 단계에 이르렀다. 이처럼 비영리민간단체가 정부재원에 의존하는 현상은 해당 단체로 하여금 기존의 지원체계를 넘어서는 연대와 사업에 무관심하게 만드는 측면이 있다. 이를 첫 번째 원인으로 지적할 수 있다.

둘째, 사업의 불안정성을 들 수 있다. 현재 비영리민간단체가 사회적 일자리 사업에 참여하는 경우, 이는 자체적으로 다른 경로를 통해 자원조달이 힘든 경우, 지원금만으로 연대사업에 필요한 각종 활동에 집중하기 어렵다는 문제가 발생한다. 물론 많은 단체들은 자체적으로 재원을 마련하는 노력을 통해, 또는 건축재정을 통해 연대사업을 유지하고 있다. 하지만 재정적 어려움이 조직간 연대사업에 걸림돌로 작용하는 측면이 있는 것이다.

결과적으로 이러한 요인이 중첩되어 사회적 일자리 사업을 수행하는 각 기관들이 연대할 수 있는 구심조직이 형성되지 못하고 있다. 따라서 현재 사회적 기업 설립을 위한 사회적 여론조성이나 자원동원에 있어 별도의 기관들이 산발적으로 대응하는 양상이 계속되고 있다.

나. 관련단체의 무관심

최근 사회적 기업에 대한 사회적 관심이 고조되고 있음에도 그것은 여전히 국지적 관심에 불과한 것처럼 보인다. 이렇게 표현하는 이유는 사회경제와 사회적 기업의 설립에 있어 적극적인 역할을 할 수 있는 조직들이 상대적으로 무관심한 태도를 보이고 있기 때문이다.

외국의 경우 사회경제부문의 주도세력이라고 말할 수 있는 각종 협동조합과 공제조합, 신용조합 등은 사회경제부문에서 연대성의 원칙을 실현하는 적극적인 노력을 보이지 않는 것처럼 보인다. 수많은 협동조합과 신용조합이 존재하고 있지만, 영리적 활동에 주목적을 두고 작동함에 따라, 사회경제부문의 육성과 사회적 기업 설립을 위한 지원은 아직 현실화되지 않고 있는 것이다. 이는 외국에서 사회적 기업의 설립과 관련해서 협동조합기금이 투입되는 것과 비교할 때, 매우 시사적인 현상이다. 이는 전통적 사회경제조직들의 탈이념화와 시장편입으로 해석할 수 있을 것이다.

또한 외국에서 사회적 기업의 법제화와 관련해서 주도적인 역할을 수행했던 시민사회단체에 대해서도 주목할 필요가 있다. 물론 1990년대 이후 시민사회단체가 활성화되면서, 이들 중 일부가 고용·복지영역에서 대안적 실험에 참여하는 현상을 목격할 수 있었다. 하지만 시민사회단체는 여전히 고유한 목적사업을 중심으로 움직이며, 사회경제부문의 육성이나 사회적 기업의 설립에 적극적으로 참여하지 않고 있다. 물론 이는 사회경제부문의 구심조직이 없는 상황에서 시민사회단체와의 네트워크를 구축하기 용이하지 않다는 점을 감안해야 한다.

그리고 사회적 일자리와 사회적 기업에 대한 노동단체의 무관심과 회의적인 태도 또한 지적할 수 있다. 그러한 비판의 저변에는 사회적 일자리가 임시적인 저임금 일자리를 양산한다는 판단이 놓여 있다. 이는 현재의 사회적 일자리 사업을 볼 때, 과히 틀린 말이 아니다. 하지만 사회적 일자리를 양질의 일자리로 전환하기 위한 패러다임에 대해 심도있게 검토된 바는 없었던 것처럼 보인다. 이 점에서 노동단체와의 네트워크 구축은 여전히 적극적으로 모색해야 할 부분 중의 하나로 말할 수 있다.

2. 사회경제부문 금융조직의 미비

사회경제부문의 발전과 사회적 기업의 설립을 촉진하기 위해서는 일차적으로 창업에 필요한 재원을 조달해야 한다. 하지만 사회적 기업은 영리기업과 달리 수익창출을 목적으로 하지 않으며, 사업영역 또한 고수익을 목적으로 한 것이 아니라 사회적 욕구를 기준으로 선정되고, 수익배분에 있어서도 일반 기업과 다른 원칙을 택하고 있다. 이 점에서 시장을 통해 재원을 조달하기란 여간 어려운 일이 아니다. 더욱이 취약계층이 참여자의 상당수를 구성하는 상황에서 사회적 기업이 창업에 성공할 개연성을 설득하는 일 또한 용이하지 않다. 이것이 사회적 기업을 벤처기업의 하나로 부르는 이유이다.

그렇다면 사회적 기업의 설립을 촉진하기 위한 가장 손쉬운 방법은 정부재원에 의존하는 것이다. 그러나 정부재원은 실험적 사업에 투입하는데 한계가 있으며, 사회경제부문이 개척하고자 하는 다양한 분야로 확산시키기에도 어려움이 있다. 더욱이 정부부문에서 사회적 기업 설립을 지원하기 위한 명시적인 창업자금지원사업은 실시되지 않고 있다. 자활사업 중 일부만이 기초생활보장기금이나 생업자금융자 등을 통해 필요한 자원을 조달하고 있을 뿐이다. 그리고 노동부가 실시하는 사회적 일자리사업은 일정기간이 경과한 후, 창업에 필요한 지원에 대해 명확한 계획이 수립되지 않고 있는 것처럼 보인다.

이러한 이유에서 시민사회 내부에서 필요한 재원을 조달하고, 이를 토대로 금융시장을 통해 재원을 차입하는 복합적인 금융조직의 필요성이 제기되고 있다. 물론 이러한 기능을 수행하는 조직이 전무한 것은 아니다. 가까운 예로 (사)함께만드는세상-사회연대은행은 영리민간부문의 기부금을 토대로 재원을 조성하여 빈곤층의 개인창업 외에도 사회적 기업의 성격을 가진 공동체의 창업을 지원하고 있다. 하지만 사회연대은행은 그 규모면에서 전체적인 수요를 감당하기에 부족하고, 지역단위의 연계조직 또한 취약한 상황이다.

물론 우리사회에서 사회연대은행과 같은 마이크로-크레딧조직이 발전하지 못하는 이유 중 하나는 금융관련 규제라고 말할 수 있다. 현재 빈곤층의 소액 창업과 대출을 지원하는 이들 조직은 금융기관으로서의 수신업무를 담당할 수

없다는 점에서 반쪽의 기능을 수행하고 있는 상황이다.

3. 사회경제부문 교육훈련조직의 부재

현재 사회경제 또는 사회적 기업을 지원하기 위한 각종 사업에 있어 현장에서 사업을 지원하고 관리할 수 있는 전문인력의 부족문제를 지적하지 않을 수 없다. 이는 현재 사회적 일자리 사업의 발전 잠재력을 측정하는 지표이자, 향후 사회적 기업으로의 발전 가능성을 짐작할 수 있게 하는 지표이다. 실제로 사회적 기업을 설립하는데 필요한 지원은 새로운 기관을 설치하는 것이 아니다. 오히려 해당기관에서 전문성을 갖고 일할 수 있는 인력을 양성하여 배치하는 것이다.

앞서 언급하였던 것처럼, 342개의 기초자치단체에 분포한 약 1천여개의 단체들이 약 1만명의 참여자를 지원하고 있다. 그리고 대부분의 경우, 1명의 전문인력이 각 사업단을 지원하고 있다. 이는 현재 상황에서 기초자치단체별로 새로운 기관을 설치하는 방안은 큰 설득력을 갖지 못한다는 점을 의미한다. 오히려 기존 단체에 전문인력을 배치함으로써 그들의 일자리를 창출하고, 이들로 하여금 새로운 대안적 일자리를 창출할 수 있게 하는 방안이 필요한 것이다.

하지만 근본적인 문제는 전문인력을 양성할 수 있는 교육훈련기관이 존재하지 않는다는 점이다. 기존 대학의 경우, 이러한 인력을 양성할 수 있는 학과나 프로그램이 존재하지 않으며, 직업훈련 프로그램에도 이들의 욕구에 맞는 전문적인 프로그램이 존재하지 않는다. 이는 앞서 서구사례에서 보았던 협동조합대학 등 전문화된 교육기관과 프로그램의 존재와 비교되는 사항이다.

관리인력에 비해 사업참여자에 대한 교육훈련 프로그램은 상대적으로 발전이 있었던 것으로 판단된다. 가장 대표적인 경우가 자활사업 중 간병교육센터이다. 이는 정부가 간병인력을 양성하기 위해 재원을 투입한 드문 경우이다. 그리고 민간차원에서 자구적으로 교육훈련 프로그램을 운영하는 경우가 대부분이지만, 다양한 사업분야에서 교육훈련 프로그램이 운영되고 있다. 대표적인 경우로 청소사업이나 집수리사업 등을 들 수 있다. 그리고 민간기업의 지원을 받아 간병교육센터를 운영하는 경우도 존재한다. 그러나 이러한 교육프로그램은 향후 자격인증

이나 급여체계의 차등화 등을 통해 사업운영과정에 활용하는데 어려움이 있다.

제3절 민간지원네트워크의 발전방향

1. 기본원칙

사회적 기업을 지원하기 위한 지원네트워크는 앞서 언급했던 다양한 문제점을 해결해야 하며, 이를 위해서는 비영리민간부문 각 주체들의 노력이 선행되어야 한다. 그리고 이를 전제로 정부의 지원확대가 이루어져야 한다. 이 과정에서 제도적 규제로 인해 네트워크의 형성이 저해된다면, 이를 해소하기 위한 적극적인 노력을 해야 한다.

그렇다면 서로 다른 목표와 특성을 가진 다양한 조직들이 하나의 네트워크를 구성하기 위해서는 어떠한 원칙이 마련되어야 하는가. 이와 관련해서 지적할 수 있는 사항은 사회경제부문 육성을 위한 네트워크와 사회적 기업을 위한 네트워크가 서로 다른 원칙에 입각할 수 있다는 점이다. 전자는 사회경제부문의 자율성과 대안적 원리의 문제에 초점을 맞추어 네트워크를 구축할 수 있다. 반면 후자는 하나의 견고한 이념을 중심으로 결합하는데 한계가 있으며, 좀더 느슨한 가치와 현실적인 목표를 중심으로 결합할 수 있을 것이다.

따라서 여기서는 사회적 기업을 위한 지원네트워크 구축과 관련해서 기본원칙에 대해서만 간략하게 언급하기로 한다. 그것은 크게 세 가지로 정리할 수 있다: ① 연대정신에 입각한 기업가 정신(Entrepreneurship in solidarity), ② 사회적 자본 또는 연대적 자본(Social or Solidarity Capital), ③민·관 파트너십(Public-Private Network)이 그것이다. 이는 상호 모순적으로 여겨지는 두 개의 개념을 병렬함으로써 모호한 타협을 시도하는 것이 아닌가 하는 비판을 받을 수 있다. 하지만 이는 사회적 기업이 갖는 매개적 성격(연대영역과 경쟁영역간)에 비추어 볼 때, 그리 모순적인 것이 아니다.

보다 중요한 문제는 사회적 기업을 매개로 하는 새로운 전략이 우리사회의

연대영역을 강화할 수 있도록 보다 구체적인 계획을 수립하는 것이다. 그리고 이러한 노력이 결실을 거두기 위해서는 자신감이 가장 중요할지 모른다. 지나간 시대를 비판하기는 쉬운 일이다. 하지만 다가오는 시대의 문을 여는 자신감을 갖기란 힘든 일이다. 이 점에서 위에 언급한 세 가지 원칙을 설명하면 아래와 같다.

첫째, 연대정신에 입각한 기업가 정신은 사회적 기업을 설립함에 있어 유지해야 하는 두 가지 이념의 균형을 강조하고 있다. 물론 연대정신과 기업가 정신은 모순되는 것처럼 인식될 수 있다. 기존의 기업가 정신은 강한 개척정신이 수익창출이라는 동기에 의해 유발되는 것처럼 해석되었고, 연대정신은 효율성을 무시한 평등의 원리처럼 해석되어 왔기 때문이다. 하지만 최근 우리사회에서 연대적 목적을 위해 기업가의 개척정신과 자아실현을 위한 노력들이 지속적으로 생겨나고 있음에 주목해야 한다. 그리고 시장 내에서 이러한 실천을 하는 기업가 정신은 사회적 기업에 보다 쉽게 접목될 수 있다.

여기서 주목해야 할 점은 우리사회에서 지난 5년간 자활사업의 실험과정에서 연대와 분배의 철학이 시장경제 내에서 건강하게 자리 잡을 수 있는 가능성을 쉽사리 폄하해 왔다는 것이다. 하지만 이는 시장의 수익창출 논리에 포섭될 위험성 이상으로 무기력한 의존적 사업으로 전락할 위험성을 갖고 있는 것처럼 보인다. 이러한 의미에서 사회적 기업을 위한 지원네트워크는 연대정신에 입각한 기업가 정신을 구현하는 구심적 역할을 수행할 필요가 있다.

이는 사회적 기업이 영리기업에서처럼 지분에 따른 결정권과 수익독점으로 이어진다면 별다른 의미가 없을 것이다. 하지만 사회적 기업이란 결정권과 수익배분에 있어 일정한 제한이 가해지는 법인격을 의미한다. 그리고 그것은 국가와 시민사회의 합의를 통해 제도화되어진다. 이러한 의미에서 본다면, 연대적 기업가 정신은 사회적 기업을 통해 긍정적인 역할을 수행할 가능성이 있다고 말할 수 있다.

둘째, 사회적 자본 또는 연대적 자본 또한 비판과 이견이 제기될 수 있는 포

현이다. 하지만 사회적 기업을 설립함에 있어 필요한 재원이 사회적 기업의 운영에 간여하지 않는 이상, 이에 대한 비판은 근본주의적 비판이 될 개연성이 크다. 달리 표현하면, 대기업의 사회공헌기금이 사회적 기업에 투입되는 것을 홍보와 면피를 위한 투자라고 비판하는 것과 동일한 의미이다. 물론 이러한 비판은 나름대로의 논거를 갖고 있다. 하지만 이것이 모두가 합의할 수 있는 비판이라고 말하기는 힘들 것이다.

그리고 사회적 자본은 비단 기업의 기부금만으로 조성되는 것이 아니다. 사회적 자본은 개인, 사회경제조직, 시민단체, 재단 등 다양한 조직을 통해 모금된다. 물론 시민단체가 기업과 공공기관이 아닌 개인을 통해 필요한 재원을 조달한다는 것은 여간 어려운 일이 아니다. 더욱이 시민단체 대부분이 풀뿌리 조직으로서의 그리고 이것이 갖는 특징 중 하나는 단순한 지출사업과 달리 지속적으로 순환하며 축적되는 사회적 또는 연대적 자본으로 기능하게 된다는 점이다.

이 점에서 사회적 자본을 사회적 기업과 매개하는 노력이 있어야 한다. 그리고 그것은 세계 각국의 마이크로-크레디트나 사회경제 금융조직의 경험으로부터 교훈을 찾을 수 있다. 앞서 언급했던 이태리의 윤리은행이나, 유럽의 INAISE 등은 사회적 기업을 지원하는 광범위한 연대금융조직으로 성장하고 있고, 국가와 시장을 통해 실험하기 힘든 다양한 사업에 투자하고 있다. 이는 투기자본에 대한 비판을 넘어 대안을 제시하는 노력의 하나라고 이해되어야 할 것이다.

셋째, 민·관 협력관계 또는 파트너십은 사회적 기업 지원 네트워크를 구축함에 있어 매우 중요한 요소이다. 그것은 사회적 기업이 적어도 초기형성과정에 국가의 재정적, 제도적 지원을 필요로 한다는 점에서 부인하기 힘든 것이다. 물론 이와 관련해서도 다양한 비판이 제기될 수 있다. 가장 주된 비판은 국가에 의한 시민단체의 포섭을 우려하는 목소리일 것이다. 그리고 이는 앞서 지적하였던 것처럼 현실에서 그 위험성이 나타나고 있는 것이다.

하지만 민·관 협력관계가 유지해야 하는 원칙은 분명하다. 서로 공통의 이해관계에 기초하여, 서로의 합의점까지의 협력만이 가능하다는 것이다. 이 점에서

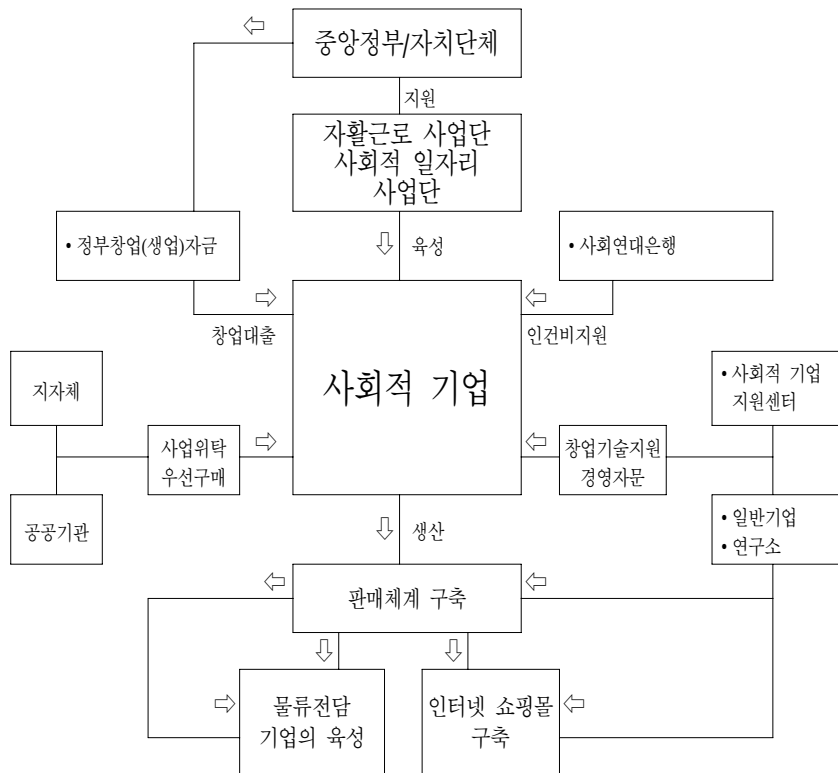
사회적 기업 지원을 위한 민·관 협력은 긴장을 내포한 협력관계라고 말할 수 있다. 현실에서 정부는 민간단체를 보다 쉽게 통제할 수 있는 방법을 모색할 수 있다. 하지만 이는 민간단체들이 구심점을 형성하는 경우, 그리 용이한 일이 아니다. 오히려 최근 경험하는 비영리민간단체의 제도의존성은 그 취약성에서 비롯된 것이라고 말할 수 있다.

2. 지원네트워크의 기본 구조

사회적 기업의 설립을 촉진하고 그 지속가능성을 보장하기 위해서는 민·관 차원에서 지원네트워크를 강화해야 한다. 이 점에 대해서는 아래 [그림 6-1]과 같이 정리할 수 있다. 이 그림이 의미하는 바는, 향후 사회적 일자리 창출정책은 사회적 일자리 사업단에 대한 지원을 강화하고, 다양한 민·관 지원 인프라를 구축함으로써 사회적 기업의 설립과 운영을 촉진해야 한다는 것이다. 물론 여기서는 민간 네트워크에 국한하지 않고, 전체적인 지원네트워크의 구성을 나타낸 것이다.

좀더 구체적으로 언급하면, 아래 그림은 모두 4 단계로 구성되어 있다. ① 사회적 일자리 사업단(프로그램)이 초기교육 및 훈련프로그램으로 기능하고, ② 창업초기에는 정부 창업지원금과 민간 연대금융조직의 지원금을 투입하며, ③ 창업에 따른 지원과 관리는 관련 전문조직이 담당하고, 지속적인 교육과 훈련을 실시하며, ④ 물류시스템을 구축하여 안정적인 수익창출구조를 완성하도록 되어 있는 것이다.

[그림 6-1] 사회적 기업 지원네트워크의 흐름도



자료: 노대명(2005)에서 인용

위의 그림의 4단계에 대해 좀더 구체적으로 설명하면 아래와 같다.

먼저 사회적 일자리 사업은 그것이 갖는 제반 한계에 비추어 볼 때, 많은 비판을 받고 있다. 하지만 사회적 일자리 사업단(프로그램)은 일정기간 유지되고 확대되어야 한다. 이는 사회서비스 부문 시장형성을 위한 초기 인프라 개발이라는 의미를 갖고 있으며, 사회적 기업이 성장함에 따라 단계적으로 안정된 일자리로 수용될 수 있기 때문이다. 그리고 자활사업과 사회적 일자리 사업의 관

계를 명확하게 정리할 필요가 있다. 달리 표현하면, 현재 사업은 그대로 유지하면서 자활공동체 중 사회적 기업의 성격을 띤 공동체는 사회적 기업으로서 정부의 지원(주로 세제혜택)을 받을 수 있도록 하는 방안이 가능할 것이다.

이어 사회적 기업 창업을 위해 필요한 자금을 정부의 창업지원금으로부터 지원받는 경우, 이를 심사하고 관리할 수 있는 별도의 기관을 선정하는 것이 필요하다. 이는 기존 공공부문 창업지원사업이 갖는 제반 한계를 감안할 때, 민간의 창업지원전문기관에 사업을 위탁관리하게 하는 방안을 강구할 수 있다. 그리고 좀더 시너지 효과를 발휘하기 위해서는 민간 연대금융조직에 창업지원금을 위탁하는 방안도 강구해 볼 수 있을 것이다. 이는 사회적 기업의 설립 과정에서 공적 창업지원금은 상대적으로 손실위험이 없는 하드웨어에 투자하고, 연대금융조직의 지원금은 사업운영비로 활용하는 다양한 조합이 가능하기 때문이다.

또한 창업지원을 담당할 전문조직을 설립할 필요가 있다. 자활사업과 사회적 일자리 사업은 개인창업보다 공동창업이 주를 이루고 있다. 하지만 공동창업이 갖는 시너지 효과보다는 머피의 법칙이 작용하는 경향이 나타나고 있다. 이는 책임소재가 불명확하고, 참여주체의 적극적인 근로의지가 도출되지 않는다는 점이다. 따라서 향후 사회적 기업의 설립을 촉진하기 위해서는 창업지원전문기관을 통해 경영진단 등을 실시함으로써 현재 맹아적 형태의 사회적 기업들이 안고 있는 문제점을 개선하게 할 필요가 있다. 그리고 이러한 전문조직은 전문인력에 대한 교육과 훈련을 담당할 수 있을 것이다.

끝으로 사회적 기업이 자체적인 수익창출구조를 갖는 방법은 크게 두 가지이다. 가장 손쉬운 방법은 이른바 보호된 시장을 형성하는 것이다. 이는 공공부문으로부터 서비스나 재화의 구매를 약속받음으로써 수익의 안정성을 확보하는 것이다. 하지만 보다 적극적인 방법은 시장에서 새로운 수요를 창출함으로써 정부로부터 독립된 자체적인 수익창출구조를 마련하는 것이다. 이를 위해서는 현재 영세기업수준의 자활공동체와 향후 사회적 기업을 매개할 수 있는 물류조직 등을 구축할 필요가 있다.

3. 민간 지원네트워크의 구축방안

앞서 사회적 기업을 지원할 수 있는 민간네트워크 구축이 필요하다는 점을 수차례 강조하였다. 하지만 정작 중요한 문제는 현재 어떠한 조직을 중심으로 어떠한 방향에서 지원네트워크를 구축할 것인가 하는 점이다. 따라서 여기서는 보다 구체적으로 다양한 조직들을 거명하게 될 것이다. 그러나 이러한 제안 자체가 말 그대로 하나의 안(案)이라는 점을 밝혀두고자 한다.

가. 협의조직의 구축

현재 사회적 일자리 사업에 참여하고 있으며 사회적 기업 설립에 적극적인 의지를 표명하고 있는 조직은 각각의 특성을 갖고 있다. 조직의 역사 측면에서 보면, 비교적 오랜 경륜을 갖춘 조직은 노동자협동조합 회원단체라고 말할 수 있다. 이 중 일부 조합은 십년이 넘는 전통을 갖고 있으며, 해당 분야에서 나름 대로의 경험을 축적한 조직이라고 말할 수 있다. 그리고 조직의 규모 측면에서 보면, 최근 노동부가 추진하고 있는 사회적 일자리 사업이라고 말할 수 있다. 하지만 프로그램 방식의 지원으로 사업의 안정성이 떨어지는 문제를 안고 있다고 말할 수 있다. 끝으로 조직의 안정성과 지원인프라 측면에서 본다면, 자활후견기관을 매개로 하는 자활공동체가 가장 강세를 보이는 것으로 이해할 수 있다.

그러나 이 각각의 조직은 설립목적과 지향성의 측면에서 동일하다고 말하기 힘들다. 물론 일부 기관은 자활후견기관이면서 사회적 일자리 프로그램을 위탁 운영하고, 자활공동체 중 일부를 노동자협동조합으로 발전시키고 있다는 점에서 이러한 특성을 모두 공유하고 있다고 말할 수 있다. 또한 전설연과 같은 단체들 또한 자활후견기관이면서 사회적 일자리 사업에 참여하는 특성을 나타내고 있다. 그러나 전체적으로는 시민단체, 복지시설, 지역운동단체, 노동단체 등 다양한 특성을 가진 단체들이 사회적 일자리 사업에 참여하고 있다는 점에 주목해야 한다.

그렇다면 협의조직은 상대적으로 합의를 도출하기 쉬운 이념적 목표를 중심

으로 기관이 아닌 사업체 중심으로 구성할 필요가 있다. 이는 별도의 사회적 기업 연합체를 구성하는 방식을 의미한다. 그리고 이 협의조직은 광범위한 지원네트워크를 지원하는 사무국을 운영할 필요가 있다. 즉, 일반 협의체가 수행하는 기능 외에 사회경제 금융조직과 교육훈련조직과의 네트워크를 연계하는 기능을 수행해야 하는 것이다. 이 조직이 사회적 기업 민간지원네트워크의 중심점 역할을 수행해야 할 것이다.

나. 사회경제 금융조직의 구축

현재 국내에서 활동하고 있는 연대금융조직은 3~4개에 불과한 실정이다. 그리고 그 중에서도 일정 규모 이상의 재원을 확보하여 투자하고 있는 기관은 사회연대은행과 신나는조합에 불과한 상황이다. 따라서 향후 사회적 기업 설립을 촉진하기 위해 사회경제부문의 금융조직을 구축하는 노력은 기존 기관의 사업 내실화와 지역단위의 연대금융조직 확산에 맞추어져야 한다고 말할 수 있다.

이를 위해서는 현재 개별기관이나 사업단차원에서 재원조달을 위해 투입하는 노력을 기존의 연대금융조직에 집중할 필요가 있다. 이는 재원조성과 배분에 관해 해당 분야의 전문성을 가진 조직으로 기능을 집중할 필요가 있는 것이다. 이는 최근 사회적 기업 설립을 위한 모금과정에서 기업에 대한 중복교섭의 문제 등이 야기되었다는 점을 감안한 것이다. 이는 모금이 한 기관으로 집중되어야 한다는 것을 의미하지 않는다. 연대금융조직은 지역단위로 다양화되고, 모금된 기금을 배분하고 관리하는 기능을 중앙에 집중하는 방식을 취할 필요가 있다는 것이다. 이는 외국의 연대금융조직에서 채택하는 방식으로 연대의 원칙에 따른 자원의 재분배기능을 수행하는데 목적이 있다.

그리고 기금의 배분에 있어서도 민간영역에서 자체적으로 사업의 타당성을 검증하는 심사제도를 강화할 필요가 있다. 이는 연대금융조직에 창업타당성을 검토하고 지원하는 전문조직이 결합되어야 한다는 것을 의미한다. 이는 현재 사회연대은행에 창업전문인력이 결합한 것과 동일한 방식이다. 그리고 이 전문인력을 중심으로 창업지원사업에 대한 교육프로그램을 개발하고 지속적으로 일

선의 전문인력을 양성할 필요가 있다.

다. 교육훈련조직의 구축

사회적 기업을 위한 민간네트워크가 정책방향을 수립하고, 전문관리인력을 양성하고, 참여자에 대한 훈련프로그램을 제공하기 위해서는 교육훈련조직을 구축할 필요가 있다. 이는 공공부문에서 제공하는 프로그램과 별도의 교육 및 훈련기관이 설치되어야 한다는 것을 의미한다.

좀더 근본적인 대안으로는 유럽과 같이 협동조합에 대한 강의를 개설할 필요가 있다. 이는 일부 대학에서 자활교육과정을 개설함으로써 단초를 열었다는 점에서 실현 가능성이 없는 것은 아니다. 오히려 정규교육과정을 통해 사회경제와 사회적 기업에 대한 체계적인 연구경험을 가진 인력을 배출함으로써 사회경제부문의 이론적 재생산을 가능하게 하는 역할을 할 수 있을 것이다.

그리고 현 실업극복국민재단은 정책방향을 수립하고 제안하는 다양한 연구인력을 집중시키는 역할을 담당해야 할 것으로 여겨진다. 이는 재단이 직접적으로 사업과 조직에 간여하기보다 사회적 기업의 발전방향과 추진전략을 고민하는 단위가 되어야 한다는 것을 의미한다. 그리고 이를 위해서는 재단설립초기에 운영했던 각종 교육프로그램을 개편하여 실시할 필요가 있다.

그리고 참여자를 위한 교육프로그램은 현재 자활후견기관이나 개별적인 조직 또는 업종별 협의체가 중심이 되어 수행하고 있으나, 단계적으로 공공부문이 담당하는 방향으로 선회해야 한다. 그것은 중장기적으로 사회서비스부문의 고용창출을 위한 교육 및 자격과정과 밀접한 관련이 있기 때문이다.

제7장 결론 및 정책제언

제1절 연구결과의 함의

본 연구는 2003년 하반기부터 정부가 추진하고 있는 사회적 일자리 창출사업과 관련해서 사회적 기업 설립을 위한 정책이 고려해야 할 사항으로 비영리민간부문의 사회적 기업 지원역량의 문제를 살펴보았다.

우리는 본 연구를 통해 사회적 일자리 창출사업 및 사회적 기업 지원과 관련해서 우리사회의 현주소를 확인할 수 있었다. 이는 크게 다음 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 현재 한국사회의 사회적 일자리 창출사업은 정부가 전액 지원하는 프로그램 차원에 머물러 있으며, 사회적 기업의 설립을 지향하는 명확한 정책방향이 수립되지 않은 상황이다. 그리고 사회적 기업 설립을 위한 구체적인 조치를 취하기도 힘든 상황이다. 이는 사회적 기업의 실체에 대한 이해와 검증이 이루어지지 않았기 때문이다.

둘째, 현재 한국사회에서 사회적 기업을 설립할 수 있는 운영주체가 명확하게 가시화되지 않은 상황이다. 현재 사회적 일자리 프로그램에 참여하는 다양한 민간단체가 존재하고 있지만, 그들 간 정책방향에 대한 의견을 수렴하고 새로운 정책을 제안할 수 있는 주체가 구성되어 있지 않은 것이다. 이는 향후 사회적 일자리 창출정책이 정부의존과 시장의존의 양극단 사이에서 동요할 개연성이 크다는 점을 시사한다.

아울러 본 연구는 외국의 사회적 기업 지원정책과 관련해서 몇 가지 흥미로운 사실을 발견하였다. 그것은 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 서구 국가 중 사회적 기업이 존재하며 정부가 이를 지원하는 경우와 사회적 기업이 존재하지 않거나 정부가 이에 대해 별다른 지원을 하지 않는 경

우를 확인할 수 있었다. 그리고 이러한 경향은 통념적으로 Esping-Andersen의 복지체제 유형에 따라 차이를 보일 것으로 예상되었으나, 연구결과 복지체제의 유형과 직접적인 인과관계를 발견할 수 없었다. 오히려 유의미한 원인으로는 제3섹터에서 시민단체(Association)의 비중이 높다는 것과 근로연계복지정책을 추진한다는 점을 발견할 수 있었다.

둘째, 서구 사회적 기업 지원과 관련해서는 정부차원에서 다양한 세제혜택 등이 존재하지만, 민간차원의 지원네트워크가 활성화되어 있다는 점을 확인할 수 있었다. 본 연구에서 개략적으로 정리하였지만, 지역, 국가, 국제차원에서 사회적 기업의 네트워크가 형성되어 있으며, 이를 지원하기 위한 금융조직 또한 매우 발달하였다는 점을 확인할 수 있었다.

셋째, 유럽의 경우, 사회적 기업 지원네트워크의 일환으로 전문인력을 양성하는 교육프로그램과 전문연구기관이 존재한다는 점을 지적할 수 있다. 이는 사회적 기업의 경영효율화 외에도 양질의 서비스를 생산할 수 있는 인력양성이라는 관점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 또한 사회적 기업 지원정책과 관련해서 제3섹터부문 조직들의 의견을 수렴하고 새로운 방향을 제시하는 연구조직의 존재 또한 주목해야 할 것이다.

제2절 정책제언

본 연구에서는 사회적 기업 지원을 위한 민간네트워크 구축방안과 관련해서 정부와 제3섹터 주체세력에게 다음과 같이 정책제안을 하고자 한다.

먼저 정부에 대한 정책제안은 다음 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 사회적 기업 설립을 촉진하기 위해서는 정부차원에서 명확한 정책방향을 수립해야 한다. 그것은 현재 사회적 일자리 프로그램 참여자를 어떠한 방식으로 공공부문 일자리로 흡수할 것인지, 사회서비스부문 시장을 형성하여 진입시킬 것인지, 사회적 기업으로 발전시킬지에 대해 명확한 입장을 정립해야 한

다. 이는 사회적 일자리 프로그램에 참여하는 민간과의 협력을 위한 전제조건이 될 것이다.

둘째, 정부는 사회적 일자리 프로그램에 대한 양적 지원의 단계를 넘어 사회적 기업으로 전환할 수 있도록 이행을 위한 지원을 강화해야 할 것이다. 그리고 사회적 기업 설립을 위한 민간의 역량이 확충되고 사회적 기업이 설립됨에 따라 사회적 기업에 대한 법제를 마련해야 할 것이다. 아울러 사회서비스의 구매를 촉진할 수 있는 지원제도를 도입함으로써 사회적 기업이 질적·양적으로 확대될 수 있는 기반을 조성해야 한다.

이어 제3섹터의 주체에 대해서는 다음과 같은 제안을 하고자 한다.

첫째, 사회적 기업 설립을 주장하는 제3섹터의 주체와 관련해서는 현재 분산되어 있는 사회적 일자리 또는 맹아적 사회적 기업을 지역별, 사업별로 연계하는 네트워크를 구축해야 한다. 이는 사회경제부문의 구축 또는 제3섹터부문의 강화라는 명확한 목표를 위한 광범위한 연대가 필요하다는 것을 의미한다.

둘째, 사회적 기업 설립을 촉진하기 위해서는 그 벤처기업과 유사한 성격을 감안한 재원조달방안을 마련해야 한다. 이는 유럽의 경험에서 확인할 수 있는 것처럼, 정부 외에도 제3섹터 내에서 다양한 자원을 동원할 수 있는 전문적인 금융기관을 설립해야 한다는 점을 의미한다. 그리고 이를 위해서는 현재 연대 금융기관의 성격을 갖는 마이크로-크레디트와 적극적으로 연대해야 한다.

셋째, 사회적 기업 설립을 위해 필요한 또 하나의 조건은 기업을 운영할 중간관리자에 해당하는 전문인력을 육성하는 것이다. 현재 국내에는 사회적 기업과 관련한 학문적 연구나 교육과정이 개설되어 있지 않다. 이는 사회적 기업을 운영할 수 있는 인력이 부족한 상황에서 사회적 기업을 통한 양질의 일자리 창출이 요원하다는 것을 의미한다.

넷째, 사회적 기업 참여자의 직업능력 향상을 위해 기존의 직업훈련 프로그램에 포함되어 있지 않은 새로운 업종에 대한 훈련 프로그램을 설치해야 한다. 우리사회에서 사회적 기업이 참여하는 업종 중 상당수는 기존의 직업훈련 프로그램을 통해 교육되지 않는 업종으로 구성되어 있다. 이는 비숙련 또는 저숙련

실직계층을 반숙력의 전문인력으로 육성하기 위해 해결해야 할 중요한 문제라고 말할 수 있다. 이러한 훈련 프로그램의 설치는 향후 기술자격과 직업경험에 따른 급여차등화 등 다양한 지원정책에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

참고문헌

[국내문헌]

- 김신양(2005), 『다른 경제』, 실업극복국민재단.
- 김혜원 외(2005), 『사회서비스 분야 일자리창출 방안에 관한 연구』, 한국노동연구원
- 김혜진(2004), 「일자리만들기 사회협약과 사회적일자리창출 계획 비판」, 보건복지 민중연대 사회복지와 노동 포럼, 『사회적 빈곤의 실상과 그 대책에 대한 비판 : 사회적 일자리는 대안이 될 수 있는가?』, 2004년 5월 31일 발표문
- 노대명 외(2001a), 「서구 사회적 일자리 창출정책의 검토와 전망」, 『보건사회연구』.
- 노대명 외(2001b), 『자활공동체 창업 활성화 방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 노대명 외(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원.
- 노대명 외(2004), 『한국 근로빈곤층 소득·고용실태 연구』, 한국보건사회연구원.
- 노동부(2004), 『사회적 일자리 창출방안』, 국무회의 보고자료.
- 노동부(2005), 『2005년 사회적 일자리 사업 지원현황』
- 복지부(2005), 『자활사업 추진현황』, 2004년 12월.
- 신명호(2001), 「시장진입형 생산공동체의 경쟁력과 그 요인에 관한 분석」, 『도시연구』 제7호, 2001년 12월
- 신명호(2001), 「시장진입형 생산공동체의 경쟁력과 그 요인에 관한 분석」, 『도시연구』 제7호 2001년 12월.
- 자활정보센터(2005), 『자활후견기관 사업현황』
- 장원봉(2005), 「사회경제의 대안적 개념구성에 관한 연구」, 박사학위논문, 한국학중앙연구원.

- 전병유(2003), 『일자리 양극화 경향과 빈곤 정책의 방향』, 한국노동연구원
 전병유 외(2003), 『사회적 일자리 창출방안 연구』, 한국노동연구원.
 정선희(2004), 『사회적 기업』, 다우.
 한상진(2005), 『시장과 국가를 넘어서: 사회적 기업을 통한 자활의 전망』, 울산대학교 출판부.

[국외문헌]

- Alain Lipietz(2001), "Pour le Tiers Secteur: L'économie sociale et solidaire", *La Decouverte/La Documentation française*.
- Benoît Lévesque(1999), "Le développement local et l'économie sociale: Deux éléments devenus incontournables du nouvel environnement", *Cahiers du Crises*, Vol.5.
- Biancotti, C.(2004), "A polarization of polarization?: The distribution of inequality 1970-1996", *Banca d'Italia*, march 2004.
- Braudel, F.(1961), *European Expansion and Capitalism*, Chapters in Western Civilization, 3rd ed., Colombia University Press, New York.
- Carlo Borzaga et al.(1998), *Social Enterprise and New Employment in Europe*.
- Carlo Borzaga et al.(2001), *The emergence of social enterprise*.
- Carole Ladeux(2001), "Économie sociale et insertion par l'activité économique: Le cas de Renaissance Montréal", *Cahiers du Crises*, janvier 2001.
- Ciracy-Wantrup, S.V.(1952), *Resource Conservation: Economics and Policies*, Berkeley, University of California Press.
- Daniela Baraldi(2002), *The Non-Profit Sector's Vocational Training Needs*, Université Cooperative Européenne, Jeudi 31 janvier 2002
- Davis, R. K.(1963), "Recreation planning as an economic problem", *Nat Res J.* 3, 239~249.
- Defourmy, J.(2006), 「사회적 기업의 국제비교와 시민사회단체의 전략」, 『사회적

기업 발전을 위한 자크 드푸르니 교수 초청토론회 자료집』.

- Deleuze, G. & Guattari, F.(1981), *Qu'est-ce que la Philosophie*, Ed. de Minuit.
- Department of Industry and Trade(2002), *Social Enterprise, : a strategy for success*.
- Douglas Alexander(2002), *Social Enterprise magazine*, Vol. 2.
- Esping-Andersen, G.(1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- EU(2004), "Observations on the Relationship Between Local Authorities And The Social Economy", *Report prepared by The Squares*.
- Forster and Mira D'Ercole (2005), "Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, forthcoming, OECD, Paris.
- François Aubry et Jean Charest(1995), "Developper l'Economie Solidaire: Elements d'Orientation", *Confederation des Syndicats Nationaux*.
- Goodin et. al(1999), *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge University Press.
- Guy Aznar et. al.,(1997), *Vers une economie plurielle: Un travail, une activite, un revenu pour tous*, Syros.
- ILO(2003), *Labour Statistics*.
- Iversen, T. & Wren, A.(1998), "Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy", *World Politics*, 50(4), pp.507-546, The Johns Hopkins University Press
- Jean-Louis Lavielle (sous la direction de)(1998), *L'Insertion et Nouvelle Economie Sociale*, Desclée de Brouwer.
- Jean-Louis Lavielle(1999), *Une Troisième Voie pour le Travail*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Jessop, B.(1994), "Post-Fordism and the state", in A. Amin(ed.), *Post-Fordism: A Reader*, Blackwell, Oxford.
- Lawson Evens, M. et. al.(2000), *Contribution of Social Capital in the Social Economy to local economic development in Western Europe*, Middlesex University.

- Leontief, W.(1986), *Input-Output Economics*, Second Edition, Oxford University Press.
- Lester M. Salamon & Wojciech Sokolowski(2001), *Volunteering in Cross-National Perspective: Evidence From 24 Countries*, Johns Hopkins University.
- Lester M. Salamon ed.(2002), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press.
- Martine D'Amours(2000), "Procès d'institutionnalisation de l'économie sociale au Québec", *Cahiers du Crises*, janvier 2000.
- Mike Campbell(1999), *The Third System, Employment and Local Development*, EU Commission.
- Myles, J. & Guadagno, J.(2002), "Political Theories of the Welfare State", *Social Science Review*.
- OECD(2001), *Services Statistics on Value Added and Employment*.
- OECD(2005), *OECD Economy Outlook*
- OECD(2006a), *OECD Economy Outlook*
- OECD(2006b), *OECD Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics*.
- Pierson, P.(2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Robert Cameron, M. and Richard T. Carson(1988), *Using surveys to value public goods: The contingent valuation method*, Washington D.C., Resources for the future.
- SEL(2001), *Introducing Social Enterprise*, Social Enterprise London
- Thierry Jeantet (1999), *European Social Economy*.
- Torfig, J.(1998), *Politics, Regulation and the Modern Welfare State*, Basingstoke. Macmillan.
- United Nations(2001), *World Population Prospects: The 2000 Revisions*, New York.
- Wilenski, H.(1975), *The Welfare State and Equality*, Berkeley: University of California Press

○ 노 대 명

한국보건사회연구원 부연구위원

○ 최 승 아

한국보건사회연구원 연구원

Working Paper 2005-08

사회적 기업지원을 위한 민간네트워크 구축방안
A Study on the Employability of the Working Poor in Korea

발행일	2005년 12월 일	값 5,000원
저 자	노 대 명 외	
발행인	김 용 문	
발행처	한국보건사회연구원	
	서울특별시 은평구 불광동 산42-14 (우: 122-705)	
	대표전화: 02) 380-8000	
	http://www.kihasa.re.kr	
등 록	1994년 7월 1일 (제8-142호)	
인 쇄	예원기획	

© 한국보건사회연구원 2005

ISBN 89-8187-366-6 93330