

사회적 기업 육성정책의 쟁점과 과제¹⁾

Tasks for Creating and Fostering Social Enterprise



박찬임 한국노동연구원 연구위원

이 글에서는 사회적 기업 및 사회적 기업의 육성과 관련하여 제기되었던 여러 의제 중 논란이 있었던 몇 가지 핵심적인 쟁점을 검토한 것이다. 우선 사회적 기업이라 칭할 수 있는 핵심적인 요소에 대하여 살펴보고 인증기준의 적합성에 대하여 논의한다. 두 번째는 사회적 기업의 정책목표가 무엇이 되어야 할 것인가에 대하여 살펴본다. 세 번째는 현 사회적 기업 지원방식의 한계와 앞으로의 변화 방향을 논의한다. 네 번째는 사회서비스 시장화의 문제점과 사회적 기업의 의의를 살펴본다. 다섯 번째는 배우처 사업과 사회적 기업이 어떤 관계를 맺을 수 있을 것인가에 대하여 논의한다. 여섯 번째는 사회적 기업으로 육성할 수 있는 분야는 무엇이며 고려점은 무엇인가에 대하여 살펴본다.

1. 논의의 배경

우리 사회에서 사회적 기업이라는 말은 아직은 생소한 개념이다. 사회적 기업의 개념이 처음 소개된 것은 외환위기 이후로, 사회적 기업에 대한 논의의 역사는 아직 10년이 채 되지 않는다. 그러나 2008년 가을 현재 사회적 기업에 대한 관심은 뜨겁다. 사회적 기업으로 인증 받은 기업이 100여개에 이르고 사회적 기업 관련 강좌가 전국적으로 18곳에서 진행되고 있으며, 상당수의 시민단체, 보육·간병 등 보호서비스 제공관련 업체, 장애인고용 관련 업

체 및 기관 등에서 사회적 기업에 대한 관심을 보이고 있다.

사회적 기업에 대하여 이렇게 관심이 폭발된 것은 2007년 ‘사회적 기업 육성법’과 그 시행령이 마련된 이후이다. 정부는 사회적 기업에 대한 인증을 시작하여 2008년 10월 현재 100여개의 기업을 사회적 기업으로 인증하였고, 2012년까지 1,000개의 사회적 기업을 육성하겠다는 계획을 발표하였으며, 사회적 기업 육성을 위한 다양한 지원책을 마련 중이고, 이 모든 것을 담아서 ‘사회적 기업 육성 5개년 계획’이라는 이름으로 발표할 예정이다. 사회적 기

1) 이 글은 박찬임(2008). 사회적 기업 육성 및 창출을 위한 과제. 한국노동연구원, 월간 노동리뷰 제43호, pp.31~48와 많은 부분 일치함을 밝힙니다.

업의 육성은 새 정부의 핵심공약의 하나이기도 하다. 새 정부는 사회적 기업을 1,000개 육성하여 5만여개의 일자리를 창출하겠다고 수치적인 목표를 제시하고, 사회적 기업을 취약계층을 위한 일자리 창출 정책의 중요한 수단으로 여기고 있다.

그러나 아직 우리 사회에서 사회적 기업에 대한 논의의 역사가 짧고 현실 사회에서 '사회적 기업'이라는 명칭으로 존재하는 기업이 나타난지는 이제 1년이 채 되지 않고 있기 때문에, 사회적 기업이 무엇이고 어떤 가능성을 가지고 있고 앞으로 어떤 방향으로 발전해 나아가야 하며, 이 때 정부의 지원은 어떠한 방식으로 이루어져야 할 것인가에 대한 사회적 합의를 찾기란 쉽지 않다. 특히 이미 취약계층에 대한 고용 자체가 수치적인 목표로 제시되고 노동부에서 지원 및 관리를 관장하지만, 주된 산업분야가 사회서비스업이기 때문에 보건복지부의 사회서비스업 관련 제도와 정책의 영향을 받고 있는 사회적 기업이 처한 현실은 더욱 많은 논점을 낳고 있다. 이 글에서는 사회적 기업 및 사회적 기업의 육성과 관련하여 제기되었던 여러 의제 중 논란이 있었던 몇 가지 핵심적인 쟁점을 검토하고, 어떠한 방향에서 어떠한 비전을 가지고 사회적 기업이 육성되어야 할 것인가에 대하여 논의할 것이다.

2. 사회적 기업의 핵심적인 요소는 무엇인가?

사회적 기업의 핵심을 무엇으로 보아야 할 것인가에 대한 논의는 사회적 기업이 소개된 이후 지금까지 지속되고 있다. 이는 특히 어떤 기업을 사회적 기업으로 인정할 것인가와 관련하여 관심의 대상이 되고 있다. 사회서비스 혹은 사회적으로 필요한 재화를 제공하는 기업인가? 취약계층이 많이 고용되거나 취약계층에게 주로 서비스를 제공하는 기업인가? 혹은 기업의 소유구조와 의사결정구조가 사회적(윤리적)인 기업을 말하는가?

현재 우리나라의 사회적 기업 육성법에 의하면 위의 모든 조건을 충족시켜야만 사회적 기업으로 인정 받을 수 있다. 즉, 사회적 기업은 유급 근로자를 고용하여 재화와 서비스의 생산·판매 등을 수행하는 영업활동을 하는 조직으로서, 일정 비율 이상의 취약계층을 고용하거나 취약계층에게 사회서비스를 제공해야 하고, 동시에 배분 가능한 이윤의 2/3 이상을 사회적 목적에 써야하며, 민주적 의사결정 구조를 가진 공식적인 조직이어야 한다.²⁾ 이러한 현재의 인증조건은 상당히 복잡해보일 수 있지만, 현 시점에서 이중 가장 현실적인 인증조건이 되는 것은 사회적 목적을 실현해야 한다는 것이고, 사회적 목적의 내용은 취약계층에게 고용을 제공하거나 서비스를 제공해야 한다는 것이다.³⁾

그러나 우리가 사회적 기업이라는 말이 의미하는 바를 살펴본다면, 사회적 기업은 '사회적'이라는 단어와 '기업'이라는 단어로 이루어진 합성어로, 기업은 기업이되 공익적인 성격을 갖는 기업이라는 의미이다. 즉, 직원을 고용하여 재화나 서비스를 생산해서 시장을 통하여 돈을 받고 파는 '기업'이지만, 기존의 자본주의 시장에서 활동하는 기업은 이윤추구를 목적으로 하는데 비해서 사회적 기업은 공익적인 성격이 강하고 집단의 연대성을 추구하며 이윤분배에 제한을 두고 민주적인 의사결정 과정을 갖는 등 새로운 특성을 가진다는 것이다.⁴⁾ 그렇다면 사회적 기업은 공익성을 가진 민간, 그것도 시장에서 영업활동을 통해서 자생하는 민간인데 공익성을 가진 민간이라고 볼 수 있을 것이다.

이렇게 공익성을 가진 민간이 나타나게 된 배경은 새로운 사회문제가 등장하고 기존 제도가 이를 해결하지 못했던 1970년대 중반 이후의 유럽에서 찾아야 할 것이다. 당시 유럽은 보육이나 노인보호 서비스에 대한 수요폭증, 대규모

만성실업 등 새로운 사회적 문제가 나타나고 있음에도 불구하고, 기존의 복지국가체제가 이를 해결하지 못하고 있는 동시에 복지국가 위기의 등장으로 국가부문의 확장 자체가 불가능한 상황이었다. 이 속에서 국가부문이 아니면서도 이윤추구만을 목적으로 하는 시장도 아닌 민간이 필요하게 되었는데, 사회적 기업은 이러한 요구에 부응하는 형태로 등장하고 영역을 넓히게 된 것이다.

사회적 기업은 명시적인 주요 목적이 무엇인가에 따라서 노동통합형 사회적 기업과 사회서비스 제공형 사회적 기업으로 나뉘고 또 이 두 목적을 동시에 추구하는 경우도 있다. 또한 사회적 기업은 완전히 고정된 어떤 실체를 가리키는 말이 아니라 각국의 상황에 따라서 그 발전의 동력도 다양하고 구체적으로 발현되는 형태 또한 다양하다.⁵⁾ 이태리와 같이 노령인구의 비중은 높지만 기존 복지구조가 현금복지 위주로 되어있는 국가의 경우, 가족이나 국가 등 기존 어떠한 사회제도도 인구고령화로 인한 서비스

- 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리를 제공하는 것인 경우에는 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율이 100분의 50 이상일 것(2008년 12월 31일까지는 100분의 30 이상)
 - 조직의 주된 목적이 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 것인 경우에는 전체 서비스 수혜자 중 사회서비스를 제공받는 취약계층의 비율이 100분의 50 이상일 것(2008년 12월 31일까지는 100분의 30 이상)
 - 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리와 사회서비스를 제공하는 것인 경우에는 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율과 전체 서비스 수혜자 중 사회서비스를 제공받는 취약계층의 비율이 각각 100분의 30 이상일 것(2008년 12월 31일까지는 100분의 20 이상)
 - 위의 세 가지 요건에 따라 판단하기 곤란한 경우에는 사회적 기업 육성 위원회의 심의를 거쳐 노동부 장관이 판단한 것
- 4) Defourny는 사회적 기업은 재화를 생산하거나 서비스를 공급·판매하는 일을 직접 하고 있고, 정부나 타기업의 직접적인 지배를 받지 않고, 잘 못하면 시장에서 퇴출될 수 있고, 일정 수준 이상의 유급노동을 포함하는 '기업'으로서의 특징이 있지만, 지역사회 혹은 특정인구집단에 봉사하는 것이 주요 목적이라고 명시적으로 밝히고 있고, 시민이 자발적으로 설립하고, 의사결정권이 자본소유권에 기반하지 않고, 비영리 혹은 제한적인 이윤 배분만을 한다는 점에서 기존의 기업과는 구분되는 '사회적' 특징을 가진다고 한다. Borzaga, C & J. Defourny (eds.) (2001). The Emergence of Social Enterprise, London: Routledge.
- 5) Defourny는 '기업'이라는 말은 '전통적 의미의' 법적인 기업을 의미하는 것이 아니라 '생산적'이라는 활동의 특성을 나타내는 말로 이해해야 하고, 구체적으로 나타나는 형태는 협동조합, 상호부조조직, 자발적인 결사체, 민간 영리기업 등으로 다양할 수 있다고 한다.

2) 자세한 사회적 기업 인증요건은 사회적 기업 육성법 제8-10조, 동 시행령 제8-11조를 보시오.

3) 사회적 기업으로 인증되기 위해서는 '조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리 혹은 사회서비스를 제공하여 지역 주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 실현하는 것'이라는 요건도 충족해야 한다(법 8조). 사회적 목적 실현 여부를 판단하는 구체적인 기준과 관련해서 시행령 제 9조에서는 다음과 같이 규정하고 있다.

수요의 증가를 대처하기 어렵다. 또한 영국과 같이 국가부문이 큰 경우는 복지국가 위기론이 등장하면서 기존에 국가부문에서 제공하고 있던 서비스에 대한 민영화 압력이 커지게 된다. 이 때 서비스를 제공할 수 있는 공신력 있는 집단이 필요해지는데, 사회적 기업은 바로 이러한 요구로 발전하게 된다. 덧붙여 유럽에서 장기실업이 지속적으로 만연하게 되면서, 지역사회 차원에서 이들을 해결할 수 있는 기제가 필요해지는데 이 때 사회적 기업에 그 역할이 주어지는 것이다.⁶⁾

이상의 논의를 살펴보면 사회적 기업의 핵심은 기존의 자본주의 시장에서 볼 수 있는 것과는 다른 소유구조, 윤리, 의사결정구조 등을 가졌다는 점, 즉 공공성이 될 것이다. 구체적으로는 사회적 기업인가 아닌가를 판단하는 준거는 이윤배분의 정도, 자본소유구조, 윤리성, 의사결정구조 등이 되어야 할 것이다. 이렇게 볼 때, 현재 우리나라의 인증조건은 사회적 기업의 범주를 너무 좁게 규정하여 사회적 기업의 확산에 장애가 될 수 있는 동시에 너무 여러 요건을 제시함으로써 핵심적인 요소를 부차적인 것으로 만들 여지가 있다고 여겨진다.

우선 사회적 목적을 실현하는 것으로 취약계층에 대한 고용이나 서비스제공을 강조하는 것은 재고해볼 여지가 있다. 일반적인 중고령자, 장기실업자 등 일반적인 취약계층을 고용하는 것 자체를 '사회적' 행위라고 규정한다면, 일반적인 저임·저숙련 일자리 위주로 된 기업의 고

용행위는 모두 사회적 목적을 달성하는 것이 될 것이다. 예를 들면 청소, 간병, 보육, 재활용 등 저임·저숙련 근로자가 위주인 분야는 모든 기업이 공익성 여부를 떠나서 사회적 기업이 될 가능성이 있는 것이다. 사회적 기업에서 취약계층 고용이라고 규정하는 범위는 노동통합에 심대한 문제가 있는 것으로 확인된 중증장애인, 출소자, 약물중독자, 노숙인, 탈북자 등으로 제한하는 것이 필요할 것이다. 또한 서비스 제공 대상 중 일정 비율 이상의 취약계층이 포함되어야 한다는 규정은 사회적 기업이 시장에서 생존하는 데 장애 요소가 될 가능성이 크다.

사회적 기업에 대한 논의와 사회적 기업 자체의 발달이 태동단계에 있는 현 시점에서, 사회적 기업의 범주를 넓게 인정하는 것은 사회적 기업에 대한 인식 제고 및 확산에 도움이 될 것이다. 또한 현재는 정부의 인증을 받지 못하면 제도적 지원을 받을 수 없을 뿐만 아니라, 사회적 기업 또는 이와 유사한 명칭을 사용할 수도 없도록 법으로 규정하고 있다.⁷⁾ 이러한 정책 방향은 정부가 추구하는 형태의 인증 사회적 기업을 많이 만들어내고, 인증받지 못한 기업이 '사회적 기업'으로 시장을 현혹하여 불합리한 이익을 얻는 것을 방지하기 위한 방안으로 여겨진다. 그러나 사회적 기업 육성을 위해서는 어느 정도 체계가 갖추어진 단체를 사회적 기업으로 전환·발전시키는 것 이외에도 새로운 사회적 기업이 탄생할 수 있는 토양을 만드는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 사회적 기업을 표방하

는 새로운 시도를 충분히 답을 수 있도록, 여타의 유사한 기업이 사회적 기업이라는 명칭은 사용할 수 있되 인증받은 사회적 기업의 경우 인증 사회적 기업으로 불릴 수 있도록 하는 등 다른 방안을 생각해볼 필요가 있을 것이다.

3. 사회적 기업의 목표는 무엇인가? 일자리 창출 vs 사회서비스 확충

사회적 기업의 정책목표와 관련해서 취약계층을 위한 일자리 창출과 사회서비스 공급 중 어느 것을 강조할 것인가 하는 점은 해당 국가의 복지체제 및 고용상황과 밀접한 관련이 있다. 특히 실업률이나 장기실업자의 비중과 같은 노동시장의 고용상황은 사회적 기업정책의 발전방향을 설정하는데 매우 중요한 영향을 미치는데, 이 때 실업문제와 관련해서 노동수요와 노동공급 중 어느 정책을 강조하는가 하는 점은 각국의 복지체제 성격에 따라 큰 차이를 보인다.⁸⁾

우리나라에서 사회적 기업은 '취약계층을 위한 일자리'라는 의미로만 이해되는 경우가 많다. 이는 우리나라에서 사회적 기업이 처음 소개되었던 맥락과 관련된다. 우리 사회에 사회적 기업과 관련한 논의가 시작된 것은 외환위기와 이로 인한 대량실업이 발생하였던 1990년대 말로서, 당시 실업을 극복하기 위한 여러 방안을

검토·논의하면서 유럽의 사회적 일자리, 사회적 기업의 개념이 소개되었다. 이 개념은 당시 긴급구호 형태로 저소득 실업자에게 현금이 지급되었던 공공근로사업의 일자리 성격을 규정하였고, 자활사업의 사업내용과 조직형태에 영향을 미치게 되었다.

외환위기를 어느 정도 극복한 2000년대 초반 이후, 사회적 일자리 및 사회적 기업에 대한 논의는 그 범위가 확장되어 산업구조 변화 및 일자리 창출과 연계되어 진행되었다. 즉, 앞으로 증가할 사회서비스 수요에 대비하기 위해서는 사회적 일자리 및 사회적 기업의 육성이 시급한데, 이들 사업은 지역사회 내에서 지역사회가 필요로 하는 서비스를 지역사회의 주민을 고용하여 제공하는 구조이기 때문에 지역사회 내 고용창출에 기여하는 효과도 있다는 것이다. 이후 사회적 일자리 및 사회적 기업의 육성은 노동정책의 주요 이슈의 하나가 되어 노동부에서는 2003년부터 사회적 일자리 사업을 실시하기에 이르렀다.

이 때 연구자들은 사회적 일자리 사업을 사회적으로 필요하지만 시장에서 충분한 공급이 이루어지지 않는 재화와 서비스를 공급하는 사업이라고 규정하였지만,⁹⁾ 정부는 '취약계층 일자리 창출 및 자립'을 목표로 삼아서 재정투입을 정당화하였다. 정부가 택한 사회적 일자리 사업의 궁극적인 목표는 사회적 기업으로 발전하여 자립하는 것, 즉 사회서비스 분야에서 안정적인

6) 사회적 기업은 지역사회 내에서 발생한 수요를 그 지역의 사회적 기업(근로자)이 해결하는 구조를 가졌기 때문에, 사회적 기업의 성장을 통해서 지역사회의 고용을 늘릴 수 있다.

7) 「사회적 기업 육성법」제19조.

8) 예를 들면, 프랑스나 벨기에 등은 노동수요 측면에서 새로운 일자리를 창출하기 위한 정책을 강조하고, 이러한 맥락에서 사회적 기업에 앞서 이미 자활지원기업 등 대안적 실험을 추진했던 바 있다. 하지만 영국은 노동공급에 초점을 맞추어 자활지원기업 등 노동통합형 사회적 기업보다 각 개인의 취업능력을 제고하기 위한 프로그램을 강조하고 있는 실정이다.

9) 전병유 외 (2003). 사회적 일자리 창출방안 연구. 한국노동연구원.

고용이 창출되는 것이었지만, 현실에서는 그렇게 나타나지 않았다. 사회적 일자리 사업은 신규고용에 대하여 정부가 전액 인건비를 지원하는 형식이었기 때문에, 정부의 재정지원이 끊길 경우 사업이 지속되기 어려운 구조라는 지적이 지속적으로 제기되었다. 이와 같은 상황 속에서 다른 정책적 대안의 모색이 필요했고, 이 과정에서 사회적 기업 육성 정책이 본격적으로 논의되기 시작했다.¹⁰⁾ 사회적 기업에 대한 재정투입을 정당화하는 레토릭은 사회적 기업을 육성하면 취약계층에게 안정적이고 자립할 수 있는 일자리가 생기며, 취약계층이싼 값에 서비스를 제공받을 수 있다는 것이 되었다.

이상의 상황을 보면 외환위기 극복 이후 사회 서비스 부문의 수요증가를 시장에만 맡길 수 없다는 면에서 사회적 기업의 도입이 논의되었지만, 재정 투입에 대한 정당화를 위하여 취약계층 일자리 창출이라는 레토릭을 택하게 됨으로써 사회적 기업의 공식적인 목표는 일자리 창출이 된 것이다. 그러나 현재 10%인 노인인구의 비율이 18년 후인 2026년에는 20%에 이를 것으로 예측되는 우리의 상황에서 무엇보다도 시급한 것은 폭증할 서비스 수요에 대한 적절한 공급자를 찾는 것임은 주지의 사실이다.¹¹⁾ 그럼에도 불구하고 사회적 기업이 일자리 창출이라는 슬로건을 버리지 못하는 이유는 재정적인 이유일 것이다. 우리 사회에서 취약계층에 대한

일자리 창출이라는 슬로건 없이 사회적 기업에 대한 재정지원을 기대하기는 어렵고, 재정지원 없이 성장이 어려운 것이 현실이다. 그렇지만 역으로 일자리 창출이라는 슬로건에 매달린다면 정상적으로 시장에서 살아남을 수 있는 사회적 기업을 만들기 또한 쉽지 않다는 판단이다. 특히 인건비 지급 위주로 지원이 구성되어 있을 경우는 자립이 더욱 쉽지 않다. 재정지원을 위하여 일자리 창출이라는 레토릭이 필요하다면, 이를 이용할 수는 있을 것이다. 대부분의 사회적 기업에 고용될 인력은 취약계층일 것이므로 취약계층 일자리 창출이라는 슬로건을 갖되, 취약계층 전원에게 인건비를 지급하는 구조는 변화시켜야 할 것이다. 그렇지 않고 현재의 인건비 지급구조를 유지하게 된다면, 현재 사회적 일자리가 받고 있는 비난을 고스란히 물려받을 우려가 있다.

4. 사회적 기업에 대한 인건비 지원방식은 어떻게 변화해야 할까?

사회적 기업에 대한 인건비 지원은 축소되고 기업의 투명성은 더 높아져야 한다. 이 때 인건비 지원 축소한 일반적인 참여자 인건비를 말하는 것으로서, 전문 인력 인건비 및 참여자 관리

비의 지원은 신설 또는 지속될 필요가 있다. 사회적 기업에 대하여 일자리 사업 형식으로 인건비 지급이 지속될 경우, 이는 사회적 기업이 시장에서 살아남는 것을 저해하는 요소가 될 수 있다. 근로자에 대한 인건비 지급을 받을 경우, 시장에서 자립하는 것을 목적으로 하기 보다는 정부 사업의 대행자로서의 역할에 머무는 경우가 있다. 이 경우, 정부의 인건비 지원이 없어진다면 사회적 기업의 장기적인 생존은 상당히 불가능하게 될 수 있다. 사회적 기업의 참여자(직원)에 대한 인건비 지급은 노동통합이 극도로 어려운 중증장애인, 출소자, 약물중독자, 노숙인, 탈북자 등에 대한 일자리를 제공형 기업으로 한정할 필요가 있다. 그 이외의 사회적 목적을 가진 '사회적 기업'에 대한 인건비 지원은 관리 및 전문 인력 인건비 지원에 한정되어야 할 것이다.

정부는 참여자 인건비 대신 사회적 기업의 근로자에 대한 사회보험료(기업주 부담분)와 퇴직적립금을 지원하는 것이 바람직할 것이다. 사회보험료와 퇴직적립금을 지급하는 것은 인건비 지급이 갖는 정부 의존성을 방지하면서 기업의 경영부담을 덜어줄 수 있고, 일자리의 질을 높일 수 있는 확실한 방법이다. 사회적 기업에서 제공하는 일자리는 일부를 제외하면 거의 대부분 저숙련·저임의 일자리가 주를 이루고 있는데, 비슷한 일을 하는 시장 일자리의 경우, 사회보험이나 퇴직금의 수혜를 받기 어려운 경우가 대부분일 것이다. 정부가 기업주가 부담하는 사회보험료와 퇴직적립금을 지원하게 되면 사회적 기업에서 종사하는 근로자들이 사회보험과 퇴직금의 혜택을 볼 수 있게 될 것인데, 이는 유

사업종 일자리 전반에 대한 모범적인 사례를 만들어낼 수 있을 것이다.

지원에 대한 논의에서 빠질 수 없는 것은 모니터링이다. 지원체계에서 모니터링까지 맡는 것을 생각해볼 수 있겠지만, 이러한 구조는 업무의 효율성을 낮출 것이다. 지원과 모니터링을 같은 조직(사람)이 한다면, 사회적 기업은 지원 조직에게 처한 상황이나 필요한 지원을 솔직하게 말하지 않을 우려가 있고, 이는 지원의 실효성마저 의심스러운 상황이 될 것이다. 따라서 모니터링 체계는 지원체계와 분리되어 만들어져야 할 것이다. 그런데, 현재와 같이 시작단계에서 지원 및 모니터링 체계를 따로 두는 것은 현실적으로 어려운 일이다. 그렇다면 가장 손쉬우면서도 객관적인 모니터링 방법은 기업회계와 지분구조의 변화여부를 검토하는 것일 것이다. 즉, 관리 및 전문 인력 인건비, 사회보험료 등의 금전적 지원을 받기로 한 사회적 기업에게는 외부감사 수용과 지분구조 공개를 의무사항으로 하여, 지원받는 기업의 투명성을 높이는 것이 필요하다. 이 때 외부감사에 필요한 비용은 정부가 지원해야 할 것이다. 비록 외부감사 비용이 일부 추가된다 하더라도, 이 비용은 모니터링을 위한 조직을 추가적으로 운영하는 비용보다는 낮게 들고, 객관성은 더 있는 방식이 될 것이다. 같은 연도에 현금을 받기 시작한 기업들(cohort) 중 현금지원을 받는 기업의 비율을 매년 순차적으로 10%씩 감소하도록 함으로써, 부적절한 기업에 지원이 이루어지는 것을 막는 동시에 기업의 자생력을 키울 수 있도록 하는 등의 제한을 두는 것에 대해서도 고려해볼 수 있다.

10) 사실 노동부의 사회적일자리 사업은 처음부터 사회적 기업으로의 전망을 명확히 하고 있었다. 그리고 2006년부터는 참여단체의 사회적 기업으로의 전환을 위해 기업 연계형과 광역형 모델을 개발하고, 사회적일자리 사업 참여단체에 대한 경영컨설팅 등의 간접적 지원을 실시하였다. 노동부에서는 사회적 기업이 확대됨에 따라 사회적일자리 사업의 규모를 점차 줄여나갈 계획에 있는데, 사회적 기업이 사회적일자리 사업의 성과를 모두 이어갈 수 있을지는 아직 확실하지 않기 때문에 사회적일자리 사업의 미래에 대해서도 계속 논의가 이루어지고 있다.

11) 장지연(2003), 고령화시대의 노동시장과 고용정책, 한국노동연구원.

표 1. 현금지원받는 기업 수의 감소방식(예)

현금지원받고 있는 횟수	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도
현금지원되는 기업의 비율	100%	90%	80%	70%	60%

주: 1차년도 100%는 외감 및 지원구조 공개를 한 기업을 100으로 놓은 것임.

5. 사회적 기업은 시장의 일자리를 대체하나?

그간 우리나라에서 국가가 재정부담을 하여 사회서비스를 제공하는 대상은 공적부조 대상자 등 극히 일부에게만 제한되었다. 따라서 공적부조 대상자가 아닌 사람이 보육, 간병과 같이 기본적인 서비스를 필요로 하면 사적부문과 시장에서 공급받아왔다. 앞으로의 사회 및 가족 구조의 변화를 감안하면 가족이나 친지 등 사적 부문에서 보육, 간병 등의 서비스 수요를 해결할 가능성은 점점 더 낮아지고 시장에서의 공급이 증가할 것으로 예상된다. 시장에서 보호 서비스를 제공하는 경우, 경제적 능력에 따라서 제공되는 서비스의 질이 양극화되는 문제와 서비스를 제공하는 일자리의 질이 매우 낮아서 서비스 시장의 확대가 질 낮은 일자리의 양산이라는 문제로 연계될 수 있다는 문제점이 있다.

보육, 간병과 같이 거의 누구에게나 필요한 기본적인 서비스를 시장에서만 구입하도록 하면, 경제적 능력에 따라서 제공받는 서비스의 질이 매우 달라질 것은 물론 꼭 필요함에도 불구하고 서비스를 제공받지 못하는 계층 또한 생길 우려가 있다. 현재 정부에서는 서비스 제공

에서의 양극화를 해소하기 위한 방안의 하나로 바우처 제도를 실시하고 있다. 바우처 제도는 서비스 구매에 대한 현금 보조의 성격을 가진 것으로서, 이용자의 경제적 부담을 줄여주어서 서비스에 대한 접근성을 높이기 위하여 만들어진 제도이다.

보육, 간병 등 사회서비스 관련 일자리는 요구되는 교육과 숙련수준이 그다지 높지 않기 때문에, 일자리의 문턱이 높지 않은 대신 일자리의 질은 비교적 낮다고 볼 수 있다.¹²⁾ 더욱이 서비스의 공급 행위가 유아원, 병원, 요양원 등 공식적인 조직체에서뿐만 아니라 개별 가정 등 비공식 부문에서 이루어지고 있는 경우가 많은데, 고용계약이 이루어지지 않는 비공식 부문에서 일하게 되면 근로자로 인정되지 않아서 근로기준법의 적용을 받지 못하고, 근로자로서 사회보험에 적용되는 것이 아니기 때문에 산재 등이 발생한 경우에도 아무런 보상을 받을 수 없는 경우가 많다. 직업알선업체를 통하여 개별 가정에 소개되는 산모도우미, 베이비시터, 파출부, 간병인 등이 이에 속한다.

최근 시도되는 바우처 방식의 경우도 일자리 질에 대한 논란에서 자유롭지 않다. 바우처 제도에 서비스를 제공하는 사람들 중 상당수가 호

출근으로 일하고 있다는 보고가 있다. 이는 현재의 바우처 제도는 클라이언트의 서비스 접근성은 높이지만 일자리의 질의 개선에는 도움이 되지 못한다는 것이다. 즉, 바우처 제도의 증가를 일자리 질의 측면에서 보면 나쁜 일자리의 증가로 생각할 수도 있다는 것이다.

이상의 논의를 요약하면, 사회서비스 일자리의 증가가 근로자로 인정받을 수조차 없는 비공식 부문 일자리의 증가 혹은 호출근로와 같이 비정규 부문 일자리의 증가로 귀결되지 않기 위해서는 일자리 질에 대한 대책이 필요하다는 것이다. 그렇지 않을 경우 사회서비스 수요의 증가는 우리 사회의 모순점을 더욱 부각시키는 거대한 나쁜 일자리의 늪을 만들어낼 수 있다.¹³⁾ 이렇게 된다면, 우리는 일자리 증가를 기뻐할 수 있는 것이 아니라, 일자리 증가를 걱정해야 하는 상황이 될 것이다.

이와 같은 사회경제적 상황을 고려하면, 한국의 사회적 기업 육성 정책에는 사회서비스의 제공과 노동통합(양질의 일자리 창출)이라는 두 가지 목표가 동시에 있다고 볼 수 있다. 이 목표가 사회적 기업 육성을 통해서만 달성될 수 있는 것은 물론 아닐 것이다. 그러나 외국의 사례에서 사회적 기업이 이러한 목표 달성에 효과가 있는 것으로 나타나고 있고 서구 복지국가에서

사회적 기업 발생의 배경이 되었던 사회경제적 상황을 우리도 경험하고 있다는 점에서, 사회적 기업 육성은 우선적인 정책 수단이 될 수 있다는 것이다.

이 때 사회적 기업의 발달이 시장에서의 보호 관련 일자리를 구축할 것으로 예상되지는 않는다. 이는 앞으로 사회서비스 관련 수요가 폭증할 것이라는 전망과 무관하지 않다. 오히려 사회적 기업을 통한 사회서비스 일자리와 시장을 통한 사회서비스 일자리는 같이 증가할 가능성이 더 크다. 이는 사회보험의 발달이 민간보험의 발달을 구축하기보다는 더욱 성장시키는 역할을 하였다는 그간의 예에서도 확인할 수 있다.

6. 사회적 기업과 바우처 사업의 관계는 어떻게 설정되어야 할까?

사회적 기업의 주된 사업내용은 사회서비스 제공이다. 현재 정부는 바우처 사업을 통하여 사회서비스를 제공하려는 시도를 하고 있다. 바우처 사업은 보건복지가족부에서 2007년 2월부터 시범사업의 형태로 시작한 사회서비스 제공 사업이다. 이 사업은 국가로부터 사회서비스를 제공받는 대상이 대폭 확대되었으며,¹⁴⁾ 국가

12) 일자리의 질은 보수, 안정성, 안정성, 퇴직금 및 출산휴가 등 근로조건의 적용, 사회보험 수급 등을 통해서 알 수 있다.

13) 현재 우리사회에서 일자리의 질과 관련하여 제기되는 논제의 하나는 사회보험의 적용이 상당히 낮다는 것이다. 임금근로자의 경우 제도적으로는 전체 근로자가 수급대상이지만 실제로는 상당수의 중소기업 근로자나 비정규직 근로자가 적용에서 제외되어 있고, 비임금 근로자의 경우는 제도적으로 근로자로서 적용되지 못하고 있다. 2006년을 기준으로 하여 실제 적용률을 살펴보면, 의료보장은 수치상 전 국민이 포괄되어 있지만, 노령연금 61.5%, 산재보험 75.2%, 고용보험 53.0%로 나타나고, 적용대상을 임금근로자가 아니라 취업자 전체로 바꿀 경우 각 제도의 적용률은 산재보험 50.5%, 고용보험 35.5%에 불과하다.

14) 바우처 사업으로 제공되거나 제공될 예정인 서비스는 노인돌봄, 장애인 활동보조, 지역사회 혁신사업, 산모신생아 도우미, 보육·가사간병 서비스 등이다. 이 중 지역사회 혁신사업은 그 지역사회 주민이 필요로 하는 여러 가지 실험적인 사회서비스가 포함되어 있어서 현재 300여개의 사업이 개발되어 운영되고 있으며, 지역맞춤형 사업과 보편형 아동투자 사업에 책정된 예산은 2008년 950억원에 이른다. 이재원 (2008), 사회서비스 전자바우처 : 희망e든 프로젝트, 서울: 대영문화사.

가 재정부담하는 사회서비스를 제공하는 주체에 영리기업이 포함된다든 점에서 그간의 사회 서비스 제공사업과는 큰 차이를 보이고 있다. 바우처 사업은 제공되는 사회서비스의 종류를 다양하게 하는 동시에 사회서비스를 제공하는 주체를 다양화한다는 목적을 표방하는 것으로서, 시장에서 '기업'의 형태로 존재하는 사회적 기업의 성장에 적합한 사업일 것이다. 바우처 사업 중 일부를 사회적 기업에서 맡아서 한다면 사회적 기업은 안정적인 수익기반을 갖고 성장할 수 있을 것이며, 바우처 제도는 서비스를 책임지고 제공할 수 있는 신뢰할 만 한 민간 기업을 확보하게 될 것이다.

사회적 기업은 현재 바우처 제도에 참여할 수 있는 가장 가능성 있는 대상의 하나가 될 수 있다. 사회적 기업은 지역사회 내에서 지역사회 주민을 고용하여 지역사회가 가장 필요로 하는 서비스를 제공하는 지역사회 밀착형 사회서비스 제공 기업이라고 할 수 있다. 그리고 무엇보다도 중요한 점은 사회적 기업은 사회적 기업은 수익만을 추구하는 기업이 아닌 공공적인 성격을 지닌 기업으로서, 공공성은 사회적 기업 인증의 가장 중요한 조건이다. 사회적 기업은 이윤을 배분할 수 있는 정도가 영리기업보다 현저히 적기 때문에, 사회적 기업이 바우처 서비스를 제공할 경우 상대적으로 질 높은 서비스를 제공할 수 있을 것이다.

사회적 기업이 바우처 사업에 참여하게 되면, 바우처 일자리의 질이 현재보다 좋아질 수 있을

것이다. 현재 바우처 사업은 공공성에 대한 아무런 제약조건 없이 민간시장의 영리기업의 참여를 허용하고 있다. 그 결과 바우처 사업 일자리의 질에 대한 우려가 있다. 특히 돌봄서비스의 경우 호출근로가 거의 대부분을 차지하고 있고, 사회보험이나 퇴직금의 수혜를 받지 못하는 경우가 많다. 현재와 같은 상황이라면 바우처 사업의 확대는 곧 질 낮은 일자리의 확대를 가져올 것인데, 이는 정부에서 목표로 삼고 있는 질 좋은 일자리와는 상치되는 결과이다. 사회적 기업이 바우처 사업에 참여할 경우, 질 낮은 일자리에 대한 우려는 상당부분 완화될 수 있다. 사회적 기업은 모든 근로자에게 사회보험과 퇴직금을 제공하도록 되어 있기 때문에, 사회적 기업을 통한 바우처 사업의 확대는 질 낮은 일자리의 확대라는 걱정에서 벗어날 수 있다.

그러나 지금 현재 상황에서 사회적 기업이 바우처 사업에 참여할 수 있을 가능성은 거의 없다. 현재는 설계상의 상충으로 인하여 사회적 기업은 바우처 사업에서 배제되고 있으며, 정부는 바우처 사업을 위하여 사회서비스를 제공하는 민간 기업을 새로이 양성하려 하고 있다.¹⁵⁾ 따라서 현재 상태가 지속된다면, 정부의 사회서비스 확충계획 내에서 사회적 기업의 전망은 결코 밝지 않다. 이 두 사업이 제도적 상충을 극복하고 보다 유기적으로 연계되어 소기의 목적을 달성하려면 각 부서를 넘어서는 전체적인 사고를 갖고, 한국의 사회서비스와 일자리 정책을 조율하는 주체가 필요할 것이다. 조율이 필요한

구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현재 바우처 사업에 사회적 기업의 참여는 허용되지 않고 있다. 그 가장 큰 이유는 사회적 기업이 대부분 사회적 일자리사업에서 인건비를 지급받고 있는데, 인건비를 지급받고 있는 기업에게 다시 바우처를 주기는 어렵다는 것이다.¹⁶⁾ 앞에서 설명한 바와 같이 사회적 기업은 사회서비스선도기업과 동일한 역할을 하며, 충분한 수준의 공공성을 갖추었다. 다만, 사회적 기업이 바우처 사업을 맡아서 하기 위해서는 현재와 같은 인건비 지원구조는 변화되어야 할 것이다.

둘째, 지자체에서 바우처 제공기관 선정을 하고 있다는 점을 고려하면,¹⁷⁾ 사회적 기업관련 업무의 일부를 지자체로 이관하는 것에 대하여 좀 더 진지하게 검토해볼 필요가 있다. 각 지자체의 재정상황이나 인식에 따라서 정도의 차이는 있지만, 지자체에서 사회서비스 제공과 관련된 위탁업무를 맡아서 하고 그 시장이 상당한 수준인 것이 현실이다. 사회적 기업관련 업무의 일부가 지자체의 업무가 된다면, 사회적 기업이 바우처 사업을 위탁받을 가능성은 보다 높아질 수 있을 것이다.

셋째, 선정기준에서 공공성을 강화하고 일자리의 질에 대한 평가항목을 추가할 필요가 있다. 현재의 바우처 제공기관 선정기준을 보면

신규 사업자는 '기관 일반현황'(15점), '사업수행능력'(40점), '서비스 공급계획'(45점)을 합산하여 점수를 환산하고, 기존사업자는 '전년도 사업실적'(40점)과 '사업계획'(60점)을 합산하여 점수를 환산하도록 되어 있다. 이 선정 기준을 보면 기업의 공공성이나 일자리의 질을 알 수 있는 기준이 빠져있음을 알 수 있다.¹⁸⁾ 앞에서 논의한 바와 같이 사회서비스 제공은 정부의 위탁을 받아서 하는 것으로서, 완전한 시장원리만 움직이기는 어려운 것으로서 일정 정도의 공공성을 필요로 한다. 또한 일자리의 질은 질 높은 서비스 제공을 위해서도 중요하고, 서비스 일자리의 확대가 질 낮은 일자리의 확대로 연관되지 않기 위해서도 필요하다.

이와 같은 제도상의 보완이 이루어진다면 바우처 사업과 사회적 기업은 서로 정합되는 제도로 발전할 수 있을 것이다. 즉, 사회서비스의 확충이 사회적 기업의 발전, 그리고 보다 나은 질의 일자리 창출로 연결될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 바우처 사업 담당부서와 사회적 기업 담당부서, 사회적 기업 담당부서와 사회적 기업 당사자 들 간에 전체적인 관점에서 충분한 대화와 이해, 대승적 관점에서의 양보가 필요할 것이다.

15) 보건복지가족부에서는 민간기업의 참여 촉진을 위하여 정부가 70%, 민간이 30% 투자하여 '사회서비스 선도기업'을 육성한다는 계획을 갖고 있으며, 이를 위하여 2008년 109억의 예산이 책정되어 있다. 이는 국가 전체적으로 볼 때 불필요하게 이중적으로 전달체계를 마련하는 한 예가 될 수 있다.

16) 자활근로, 복지관 등 국가나 지자체로부터 임금의 전부 또는 일부를 직접 지원받는 근로자는 바우처 사업에 참여할 수 없도록 되어 있다.

17) 지역사회서비스 혁신사업에서 서비스 제공기관을 지정하는 방식은 다음과 같다. 전국사업은 복지부 장관이 직접지정하고, 그 이외의 사업은 기초자치단체장 혹은 광역자치단체장이 정하도록 되어 있고, 지역사회서비스 혁신사업 담당자가 지정절차를 총괄하도록 되어 있다.

18) 기관의 공공성에서는 기관 일반 현황에서 처벌이나 수상여부, 사회공헌활동등을 '대외 신뢰도'라는 항목으로 5점을 배당하고 있는 것이 전부이고, 4대보험 적용 등 일자리의 질을 알 수 있는 척도는 전무하다.

7. 사회적 기업 ‘육성’의 의미는?: 시장 경쟁력이 있는 업종을 개발, 육성

정부는 업종별·지역별로 사회적 기업으로 발전할 가능성이 있는 업종을 개발, 육성해야 한다. 정부가 사회적 기업을 ‘육성’한다는 것은 앞으로 발전시킬 가능성이 있는 분야를 적극적으로 키워나간다는 의미이기도 하다. 사회적 기업이 시장을 개척할 수 있고, 사회적 기업의 성장이 바람직한 부문을 구체적으로 들면 다음과 같은 것이다.

첫째, 수요가 있지만 서비스의 공급이 적은 틈새분야를 개척하여 사회적 기업으로 육성하는 것이 필요하다. 장애인을 대상으로 하는 서비스 공급업, 재생에너지 사업 등이 그 예가 될 수 있을 것이다.

둘째, 제도 등이 신설되면서 다수의 서비스 공급자가 경쟁하는 시장이지만, 사회적 기업으로 발전할 가능성이 크고 사회적 기업의 서비스 제공이 바람직한 부분에 대하여 사회적 기업의 양성을 도모하여야 한다. 이제 막 시작된 노인 장기요양보험제도는 적합한 예가 될 것이다. 구체적으로는 노인 요양시설이 사회적 기업화하거나, 사회적 기업이 노인요양관련 사업을 하는 것, 요양보호사 교육 및 양성과 관련된 사업을 사회적 기업이 하는 것 등을 생각해볼 수 있

다. 이 모두 적극적인 육성이 필요한 부분이라고 할 수 있다.

셋째, 사회경제적 상황변화에 따라서 정부의 대규모 정책자금이 풀린 영역 중 사회적 기업이 할 수 있는 일이 다수 있는 분야에서 사회적 기업의 육성을 도모해야 한다. 농어촌 종합대책으로 정부의 정책자금 등이 대규모로 투입되고 있는 농촌지역에서,¹⁹⁾ 사회적 기업으로 발전시킬 수 있는 부문을 개발하여 이를 육성하는 것이 필요하다.²⁰⁾

넷째, 현재 사회적 기업이 하고 있는 업종 중에는 정부가 반드시 제공하여야 하거나 개입할 필요성이 있는 부문도 있다. 이러한 부문에 대한 육성은 시장성에 따라서 접근을 달리할 필요가 있다.

사회적 목적을 가지고 있지만 시장성이 부족하여 시장형성이 이루어지지 않았을 뿐만 아니라, 사회적 기업의 생존여부도 불투명한 부문은 사회적 기업의 방식보다는 다른 방안을 모색하여야 할 것이다. 이러한 업종의 예를 들면 정부가 반드시 제공해야 할 의무가 있는 기초생활수급자나 결식아동 등에 대한 도시락 제공이 해당된다. 이 부문에서 현재의 정부단가는 시장가격 이하로 민간 기업은 아예 없고, 사회적 기업이나 자활사업단 등만이 활동하는 부분이다. 이렇게 수익성이 부족하여 현재 민간시장이 형성조차 되지 않는 부문에 대해서는, 사회적 기업의

지립 여부가 의심되기 때문에 사회적 기업을 육성하는 것이 부적절하다. 이 경우, 단가를 높이거나 자활사업 등을 통해서 정부가 직접 제공하는 방식을 택하는 것이 바람직할 것이다.

사회적 목적이 있으면서 동시에 시장이 다소 발달한 부문은 정부가 사회적 기업에 적극적인 지원을 해주는 것이 필요하다. 이러한 부문은 어느 정도의 수익이 보장되는 부문으로 사회적 기업이 생존할 가능성이 있는 부문이다. 쓰레기 수거 및 재활용 분야 등은 이러한 부문의 예일 것이다. 이 부문은 ‘환경’이라는 면에서 친환경적인 수거 및 작업이 요구되는 분야인데, 사회적 기업이 상대적으로 더 친환경적인 작업공정

을 가졌다고 판단된다. 또한 사회적 기업이 맡아서 하면서 부지확보, 정부 위탁 등을 통하여 일반적인 비용을 줄이게 되면 친환경적인 작업 과정에서 발생할 수 있는 부가적인 비용이 상쇄되어 일정 정도 이상의 수익을 보장해줄 수 있을 것이다.

청소 등과 같이 민간 시장이 상당히 발달한 부분도 있다. 이 부문 역시 적어도 정부부문의 청소용역 등에 대해서는 사회적 기업에 우선권을 주어 이를 육성하는 것이 필요하다. 이는 친환경 청소와 전반적인 고용의 질이라는 면에서 볼 때 사회적 기업을 육성하는 것이 사회적으로 유용하기 때문이다. 보건복지

19) 정부는 농어촌 종합대책으로 2004년부터 2013년까지 총 119조원을 투입자할 계획이다. 농림부(2007). 한미자유무역협정체결에 따른 농업부문 국내보완대책.

20) 현재 농어촌 대책으로 나온 부문 중 사회적 기업으로 발전시킬 가능성이 있는 부문은 다음과 같다: 지역브랜드 개발, 물류 효율화 등 농산물관련 사업; 농촌관광 활성화 사업(대기업의 농촌결연사업과 관련하여 사회적 기업으로 발전); 농가도우미제도 확대, 순회방문진료 등 농촌형 의료서비스체계 구축. 이동필 외(2006). 농어촌 지역개발·복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구. 한국농촌경제연구원.