

# 복지국가와 사회적경제의 조응형태에 대한 국제 비교연구

- 사회적경제조직 유형에 따른 정부 지원방식을  
중심으로

이철선

조성은·황경진·남상호·서지애·김정원·엄형식·김신양·한수진·박성준



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## ■ 연구진

연구책임자	<b>이철선</b>	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	<b>조성은</b>	한국보건사회연구원 연구위원
	<b>황경진</b>	중소벤처기업연구원 연구위원
	<b>남상호</b>	아델만 경제연구소 소장
	<b>서지애</b>	스페인 발렌시아 대학교 사회적경제 박사과정
	<b>김정원</b>	영국 사회적기업 Spreadi
	<b>엄형식</b>	국제협동조합연맹(ICA)
	<b>김신양</b>	한국사회적경제연구회 회장
	<b>한수진</b>	한국보건사회연구원 연구원
	<b>박성준</b>	한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2022-45

### 복지국가와 사회적경제의 조응형태에

#### 대한 국제 비교연구

- 사회적경제조직 유형에 따른 정부지원방식을 중심으로

발행일 2022년 12월  
발행인 이태수  
발행처 한국보건사회연구원  
주소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)  
전화 대표전화: 044)287-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)  
인쇄처 거목정보산업(주)

© 한국보건사회연구원 2022  
ISBN 978-89-6827-909-6 [93330]  
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2022.45>

## 발|간|사

2012년 기획재정부가 협동조합기본법을 제정하면서 사회적경제라는 용어가 우리 사회에서 공식적으로 회자되기 시작하였다. 여기서 ‘사회적경제’란 구성원 간 협력·자조를 바탕으로 재화·용역의 생산 및 판매를 통해 사회적 가치를 창출하는 민간, 특히 시민사회의 모든 경제적 활동을 말한다. 한국의 사회적경제는 IMF 이후 불어닥친 국가적인 대규모 실업 사태를 겪으면서 자활기업과 사회적기업이라는 정부 주도의 적극적 노동 정책의 일환으로 자리 잡았다. 그 후 약 10년간 한국의 사회적경제는 기초생활수급자 등 사회취약자 중심에서 벗어나 지역사회의 문제를 시민들이 자조적으로 해결하고자 하는 협동조합이나 마을기업 등의 형태로 진화해 오고 있다.

이 같은 과정에서 제기되는 이슈 중 하나는 ‘정부 주도의 사회적경제 육성 방안이 자조, 자립, 자주라는 사회적경제조직의 고유한 운영철학을 약화시켜서 사회적경제조직의 기업으로서의 지속가능성을 감소시키지 않는가?’ 하는 자기성찰적인 문제이다. 즉, 문재인 정부 들어 청와대 비서실에 사회적경제비서관이 신설되는 등 사회적경제조직들이 진보정권의 대폭 지원을 받게 되면서 자조, 자립, 자주라는 핵심가치보다는 정부의 의존적인 경향이 높아졌기 때문에, 정부의 지원이 중단된다면 많은 사회적경제조직들이 어려움을 겪을 수 있다는 것이다. 이에 본 연구에서는 한국의 사회적경제의 발전 경향과 정부 의존 정도, 그리고 향후 사회적경제조직의 지속가능성을 강화하기 위한 국내 정책 및 지원 현황 등을 살펴보고자 하였다. 특히 본 연구에서는 정부의 지원 여부와 상관없이 사회적경제조직의 향후 지속가능성을 모색하기 위하여 사회적경제조직이 태생하여 약 100년 이상 운영되고 있는 이탈리아, 프랑스, 스페인, 영국 유럽 4개

---

---

국의 정책 동향을 살펴보고자 하였다.

이에 본원의 이철선 연구위원의 책임하에 중소기업연구원의 황경진 연구위원, 아델만 경제연구소의 남상호 소장, 스페인 발렌시아 대학교 사회적경제 박사과정의 서지에 선생님, 한국사회적경제연구회 김신양 회장, 국제협동조합연맹(ICA) 엄형식 선생님, 영국 사회적기업 Spreadi의 김정원 대표, 한국보건사회연구원의 조성은 연구위원과 한수진 연구원, 박성준 연구원 등 다양한 전문가들이 참여하여 한국의 사회적경제조직의 지속가능성을 검토하였다. 이 연구 내용이 향후, 한국의 사회적경제조직들이 진보 또는 보수 등 정치권의 성향에 관계없이 시민 주도적인 자조, 자립, 자주라는 핵심가치를 강화하면서 기업으로서의 지속가능성을 키워가는 데 조금이나마 도움이 될 것으로 기대한다. 끝으로 이 보고서에 수록된 모든 내용은 저자들의 의견일 뿐 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2022년 12월

한국보건사회연구원 원장

**이 태 수**





Abstract .....	1
요 약 .....	3
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>9</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	11
제2절 연구의 내용 및 방법 .....	18
<b>제2장 복지국가와 한국 사회적경제 발전과정 .....</b>	<b>23</b>
제1절 복지국가의 형성과 발전 .....	25
제2절 복지국가와 사회적경제 .....	29
제3절 한국 사회적경제조직의 발전과정 .....	39
<b>제3장 한국 사회적경제조직의 정부 의존도 .....</b>	<b>53</b>
제1절 개관 .....	55
제2절 한국 사회적경제조직의 정부 의존도 현황 .....	56
제3절 사회적경제조직의 경쟁력 .....	88
<b>제4장 스페인의 사회적경제: 일반협동조합 중심으로 .....</b>	<b>99</b>
제1절 스페인 협동조합 개관 .....	101
제2절 스페인의 협동조합 지원정책 .....	118
제3절 스페인 협동조합 정책의 특징과 시사점 .....	125

<b>제5장 영국의 사회적경제: 사회적기업을 중심으로</b> .....	<b>131</b>
제1절 영국의 사회적기업 개관 .....	133
제2절 영국의 사회적기업 지원정책 .....	141
제3절 영국의 사회적기업 정책의 특징과 시사점 .....	155
<b>제6장 이탈리아의 사회적경제: 사회적협동조합을 중심으로</b> .....	<b>165</b>
제1절 이탈리아 협동조합 개관 .....	167
제2절 이탈리아 사회적협동조합 지원정책 .....	181
제3절 사회적협동조합의 성장 및 발전의 내적 동력 .....	194
제4절 한국에게 주는 시사점 .....	200
<b>제7장 프랑스의 사회적경제: 공익협동조합을 중심으로</b> .....	<b>207</b>
제1절 프랑스 공익협동조합 개관 .....	209
제2절 프랑스 공익협동조합 지원정책 .....	227
제3절 프랑스 공익협동조합 정책의 특징과 시사점 .....	237
<b>제8장 한국의 사회적경제 발전 방향과 향후 정책 과제</b> .....	<b>245</b>
제1절 한국의 사회적경제 발전 방향 .....	247
제2절 한국의 사회적경제 발전을 위한 정책적 과제 .....	257
<b>참고문헌</b> .....	<b>267</b>



**부 록 ..... 275**

[부록 1] 업종별 스페인 협동조합 신규설립 및 고용창출 수(2020-2021) · 275

# 표 목차

---

〈표 1〉 최근 20년간 한국의 사회적경제 발전과정 .....	4
〈표 2〉 한국의 사회적경제기업의 정부 의존도 현황분석 결과 .....	5
〈표 3〉 유럽 주요 국가의 사회적경제 발전 경로와 주요 지원정책 .....	6
〈표 4〉 비영리섹터 소비지출 10억 달러 증가 시 5개국의 파급효과 .....	8
〈표 1-1〉 한국의 4대 사회적경제조직의 법령근거와 정의 .....	11
〈표 1-2〉 한국의 4대 사회적경제 기업의 수 및 취업자 수 .....	12
〈표 1-3〉 한국의 4대 사회적경제조직에 대한 지원방안 .....	14
〈표 1-4〉 해외 주요 4개국의 사회적경제조직 정책 방향과 법인형태 .....	19
〈표 2-1〉 복지국가의 세 가지 기둥 .....	27
〈표 2-2〉 사회서비스 제공과 국가재정지원 정도에 따른 국가 유형 .....	35
〈표 2-3〉 한국의 사회적기업들 .....	42
〈표 2-4〉 인증 사회적기업의 조직형태별 숫자와 분포 .....	44
〈표 2-5〉 한국의 사회적경제조직의 발전과정 .....	44
〈표 2-6〉 인증 사회적기업의 조직 형태별 숫자와 분포 .....	47
〈표 2-7〉 자활기업의 업종별 현황(2019년 12월 기준) .....	49
〈표 2-8〉 사회적기업의 업종별 현황(2019년 12월 기준) .....	49
〈표 2-9〉 마을기업의 업종별 현황(2018년 3월 기준) .....	50
〈표 2-10〉 협동조합기본법상 협동조합의 업종별 분포(2020년 기준) .....	51
〈표 2-11〉 인증 사회적기업의 설립경로별 숫자와 분포(2019) .....	51
〈표 2-12〉 사회적경제 기업 유형별 숫자와 고용인원 분포(2019) .....	52
〈표 3-1〉 한국의 사회적경제 정책사업 현황(2022) .....	56
〈표 3-2〉 2022년 중앙부처 기준, 사회적경제조직의 핵심 지원사업 현황 .....	57
〈표 3-3〉 2022년 중앙부처 기준, 사회적경제조직 금융지원 및 시설지원 현황 .....	58
〈표 3-4〉 사회적경제기업의 주요대상자별 사업과 예산 규모(2021) .....	60
〈표 3-5〉 주요 사회적경제조직에 대한 정부예산 지출 현황(2017~2022) .....	61
〈표 3-6〉 사회적기업 관련 세부사업 정부예산 지출 현황(2017~2022) .....	62
〈표 3-7〉 협동조합 관련 세부 사업 정부예산 지출 현황(2017~2022) .....	62





〈표 3-8〉 공통지원 관련 세부 사업 정부예산 지출 현황(2017~2022)	63
〈표 3-9〉 주요 사회적경제조직에 대한 정부예산 지출 현황(2017~2022)	64
〈표 3-10〉 중소기업기본법상 중소기업자의 범위	65
〈표 3-11〉 2016~2020년, 사회적경제조직의 중소기업 지원사업 참여 현황	67
〈표 3-12〉 사회적경제조직의 중소기업지원사업 수혜율	68
〈표 3-13〉 2016~2020년, 4대 사회적경제조직에 대한 분야별 지원 건수 현황	69
〈표 3-14〉 2016~2020년, 4대 사회적경제조직에 대한 분야별 집행액	71
〈표 3-15〉 2016~2020년, 4대 사회적경제조직에 대한 분야별 집행액	73
〈표 3-16〉 사회복지사업법상 사회복지시설 신고 및 위탁 내용	75
〈표 3-17〉 2022년 8월 기준 협동조합의 사회서비스 위탁시장 진출 현황	77
〈표 3-18〉 2021년 기준 부모협동어린이집 진출 현황	78
〈표 3-19〉 2022년 8월 기준, 협동조합의 세부 사회서비스 위탁시장 진출 현황	79
〈표 3-20〉 2022년 8월 기준, 협동조합의 세부 사회서비스 위탁시장 진출 현황	79
〈표 3-21〉 2022년 8월 기준 사회복지시설 법인 형태별 평균 세입과 세출 현황	80
〈표 3-22〉 자금지원 주체별 사회적 금융 투자방식 현황(2022)	83
〈표 3-23〉 자금지원 주체별 사회적 금융 총액 현황(2022)	84
〈표 3-24〉 자금지원 주체의 사회적 금융 지원 대상 현황(2022)	85
〈표 3-25〉 자금지원 주체의 사회적 금융 지원 대상 현황(2022)	86
〈표 3-26〉 자금지원 방식과 기업당 지원 한도 현황(2022)	87
〈표 3-27〉 경영성과 분석지표 설명	90
〈표 3-28〉 사회적경제기업 유형별 총자산 및 총자산증가율 현황(2016~2020)	91
〈표 3-29〉 사회적경제기업 유형별 매출액 및 매출액증가율 현황(2016~2020)	92
〈표 3-30〉 사회적경제기업 유형별 매출액영업이익률 현황(2016~2020)	93
〈표 3-31〉 사회적경제기업 유형별 매출액순이익률 현황(2016~2020)	94
〈표 3-32〉 사회적경제기업 유형별 부채비율 현황(2016~2020)	96
〈표 3-33〉 사회적경제기업 유형별 유동비율 현황(2016~2020)	97
〈표 4-1〉 스페인 사회서비스 제공 협동조합 Cuideo(사례)	105

〈표 4-2〉 협동조합 및 고용 창출 건수(2016~2020) .....	110
〈표 4-3〉 신규 협동조합 설립 유형 .....	111
〈표 4-4〉 신규 협동조합의 조합원 수 .....	112
〈표 4-5〉 협동조합법(제120조)에 따른 협동조합연합회·연맹·총연합회 역할 .....	113
〈표 4-6〉 사회적목적 협동조합의 규모(2017) .....	117
〈표 4-7〉 스페인 사회적목적 협동조합 사례: Lagun Aro .....	117
〈표 4-8〉 스페인 협동조합 정책 분류 .....	119
〈표 4-9〉 협동조합 및 노동자공동소유회사에 대한 중앙정부 지원정책 .....	122
〈표 4-10〉 사회적경제에 대한 중앙정부(노동 및 사회적경제부) 재정지출 .....	124
〈표 5-1〉 영국의 사회적기업 규모 .....	136
〈표 5-2〉 영국 사회적기업의 이윤 발생률 .....	136
〈표 5-3〉 영국 사회적기업의 법인격 형태 .....	137
〈표 5-4〉 영국 사회적기업의 자금 유통 수단 .....	137
〈표 5-5〉 영국 사회적기업의 자금조달 이유 .....	138
〈표 5-6〉 영국 사회적기업의 평균 종사자 규모 .....	139
〈표 5-7〉 영국 사회적기업 근로자 규모 .....	139
〈표 5-8〉 영국 사회적기업 구성 .....	139
〈표 5-9〉 영국 사회적기업의 과거 1년 대비 고용 규모 .....	140
〈표 5-10〉 영국 사회적기업의 1년 후 기대하는 고용인력 .....	140
〈표 5-11〉 영국의 사회적기업 과년 4대 유형별 중간 지원 기관 .....	143
〈표 5-12〉 ‘장소 중심 로컬리즘’ 관련 중앙정부의 지방정부로의 권한 이양 .....	147
〈표 5-13〉 ‘장소 중심 로컬리즘’ 관련 지방정부의 지방공동체 권한 이양 .....	147
〈표 5-14〉 사람, 장소, 예방 중심의 통합 공공서비스 내용 .....	149
〈표 5-15〉 공공서비스 외주사업(커미셔닝) 개혁 - 사회적 가치를 고려한 커미셔닝 .....	150
〈표 5-16〉 공공서비스 외주사업 개혁: 사회적 가치를 고려한 커미셔닝 .....	154
〈표 5-17〉 영국의 시민사회전략 보고서가 정의한 사회적 가치 5개 기반요소 .....	158
〈표 5-18〉 영국의 사회적기업 관련 자금 투입 현황 .....	159



〈표 5-19〉 2021년 한국 공공기관의 사회적기업 제품 우선 구매실적 .....	161
〈표 6-1〉 이탈리아 협동조합의 발전 단계 .....	172
〈표 6-2〉 이탈리아 사회적협동조합의 주요 현황(2003~2017) .....	174
〈표 6-3〉 이탈리아 사회적협동조합의 수입구조(2011) .....	174
〈표 6-4〉 Confcooperative Federsolidarietà 조사 기반 사회적협동조합 현황(2019) .....	175
〈표 6-5〉 이탈리아 연합회에 소속된 사회적협동조합 최근 현황 .....	178
〈표 6-6〉 팬데믹 상황에서의 사회적협동조합의 상황 변화 보고서 요약 .....	179
〈표 6-7〉 사회적협동조합 지원 조세제도 .....	181
〈표 6-8〉 사회적협동조합 지원정책 .....	187
〈표 6-9〉 공공 계약에 대한 이탈리아 지방법 개선 사례 .....	192
〈표 6-10〉 '틸데레우이지콜로지오'의 운영위탁업체 선정 평가항목과 점수배분 .....	193
〈표 6-11〉 청년 및 사회적 불이익 계층의 노동통합(취업지원) 체계 구축의 예 .....	197
〈표 7-1〉 프랑스 협동조합 모델의 특징 .....	211
〈표 7-2〉 민간단체의 공익협동조합 전환 시 장점 .....	213
〈표 7-3〉 공익협동조합의 지위 상실이 경우 .....	219
〈표 7-4〉 공익협동조합 및 직원 수 경제활동 부문별 현황 (2020년 현재) .....	224
〈표 7-5〉 프랑스 참여채권의 특징 .....	231
〈표 7-6〉 연대기업 인가 충족조건 .....	232
〈표 7-7〉 프랑스 노동자 연합회의 3개 자체 금융지원 수단 .....	234
〈표 8-1〉 4대 사회적경제 기업의 법적 지위 .....	248
〈표 8-2〉 2018년 기준, 5개국의 GDP(부가가치) 현황과 비중 .....	250
〈표 8-3〉 5개국의 피고용자에 대한 산업별 비중 .....	251
〈표 8-4〉 총 산출액에 미치는 효과와 비중(2018년 기준) .....	254
〈표 8-5〉 부가가치에 미치는 효과와 비중(2018년 기준) .....	255
〈표 8-6〉 고용에 미치는 효과와 비중(2018년 기준) .....	256
〈표 8-7〉 국민취업지원제도 개관 .....	258
〈표 8-8〉 지자체 사회복지시설 수탁자 선정 공개모집 심사지표 .....	260

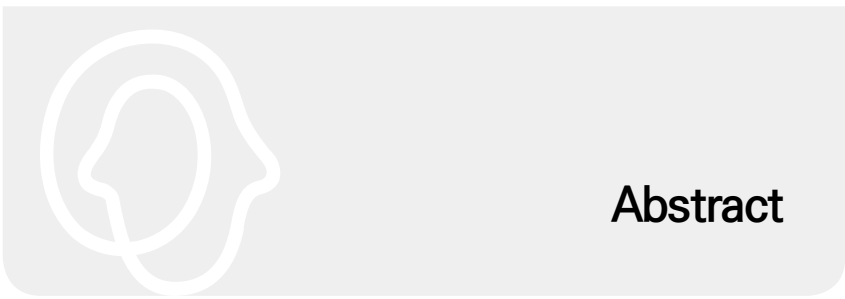


〈표 8-9〉 지역별 사회복지관 민간위탁 횟수 현황 .....	261
〈표 8-10〉 2020년 기준 한국의 사회복지시설 운영 주체 .....	262
〈표 8-11〉 2020년 기준 사회복지공동모금회 사업실적 .....	264



[그림 1-1] 연구 내용별 연구 방법 .....	20
[그림 4-1] 협동조합의 분야별 비중 .....	108
[그림 4-2] 협동조합의 규모별 비중 .....	108
[그림 4-3] 협동조합의 최초 정규직 근무 성별 비중 .....	109
[그림 4-4] 신규 협동조합 수(2012~2021) .....	111
[그림 4-5] 지역별 협동조합 분포 .....	113
[그림 4-6] 연도별 사회적목적 협동조합 신규 설립 건수(1975~2017) .....	116
[그림 4-7] 사회적목적 협동조합의 업종별 비중 .....	116
[그림 4-8] 사회적경제에 대한 중앙정부 재정지출 추이 .....	123
[그림 7-1] 공익협동조합 수(2001~2021) .....	222
[그림 7-2] 공익협동조합 실무자 수(2010~2021) .....	223





## Abstract

### **International Comparative Study on Correspondence between Welfare State and Social Economy : Focusing on the government supports by the type of social economy organization**

Project Head: Lee, Cheol-seon

This study is aiming to examine the current status of social economy development in Korea and the social economy support policies of UK, Spain, Italy, and France. To this end, three major parts have been reviewed: First, development process of Korea's social economy organizations and their dependence on the government; second, a comparison of social economy policies of four major countries; and third, Korea's development tasks.

The reviews have revealed that, first, since 2000, social economy organizations in Korea have developed into government-led structures as they have been included in the government-initiated projects for the purpose of escaping from poverty, creating jobs, and providing social services. And while the budget of social economy organizations has increased by about 156% over the past five years, the government's budget is small,

---

Co-Researchers: Sungeun Cho·Kyungjin Hwang·Sangho Nam·Jiae Seo·Jeongwon Kim·Hyeongsik eum·Sinyang Kim·Sujin Han·Seongjun Park

## 2 복지국가와 사회적경제의 조응형태에 대한 국제비교 연구

around 1 trillion won(2022). Second, among the four foreign countries, those led by the private sectors have different support policies for profit corporations and nonprofit corporations, while government-led countries are focusing on promoting nonprofit businesses by the profit corporations. Third, when considering the future types of social economy corporations, the added value of the nonprofit sector, and the employment effect, the UK is judged that appropriate as the benchmarking country for Korea. For introducing the UK policies, efforts should be made to outsource the public services and to create the infrastructures for private resources, by focusing on the expansion of the social service industry.

Keyword : social economy, dependence on the government, international comparative study





## 1. 연구의 배경 및 목적

- (연구 배경) 최근 5년간 한국의 사회적경제의 발전은 진보정권에 의한 재정지원 때문이며, 지원이 중단될 경우, 사회적경제조직의 침체가 우려된다는 목소리가 부각함
  - 사회적경제란 구성원 간 협력·자조를 바탕으로 재화·용역의 생산 및 판매를 통해 사회적 가치를 창출하는 민간의 모든 경제활동을 의미함
- (연구 목적) 이 보고서에서는 한국의 사회적경제 발전 현황과 한국을 비롯한 주요 5개국의 사회적경제 지원정책을 살펴보고자 함
  - 향후 한국의 사회적경제가 지속가능성을 갖추기 위하여 한국의 정부와 시민의 역할이 무엇인지를 찾아보고자 함
- (연구 내용) (1) 한국의 사회적경제조직의 발전 경로와 정부 의존도 현황, (2) 해외 4개 주요국의 사회적경제 정책 비교와 벤치마킹, (3) 한국의 과제 3부분으로 구성함
- (연구 방법) 이 보고서에서는 연구 목적과 내용 확보를 위해 현황분석과 발전 방향 마련이라는 2가지 차원에서 적절한 방법론을 적용함
  - (현황분석) 한국의 사회적경제 발전 경로 파악과 정부 의존도 현황 분석을 위해 문헌조사와 행정 데이터 등 통계분석을 실시함
  - (발전 방향 도출) 해외 사례조사와 산업연관분석, 그리고 사회적경제 전문가 포럼을 실시함

## 2. 주요 연구 결과

### 가. 한국의 사회적경제 발전과정

- (발전과정) 2000년 이후 빈곤 탈출과 고용 창출, 사회서비스 제공 목적으로 정부제도 사업에 포함되면서 정부 주도형으로 발전함
  - (복지국가와의 관계) 한국의 사회적경제는 복지국가와 보완재 역할을 담당함으로써 유럽의 대체재 관계와는 차이가 존재함
  - (대상 확대) 자활기업(기초생활수급자 및 차상위 계층) → 사회적기업(취약계층) → 마을기업(지역공동체) → 협동조합(개인사업체 및 임의단체) 등으로 대상자를 확대해옴

〈표 1〉 최근 20년간 한국의 사회적경제 발전과정

구분	주요 내용
1990년대	- 수도권 중심의 노동자협동조합 조직화 흐름에서 자활공동체 탄생 - 정부의 탈빈곤 정책 모델로 노동자협동조합의 도입 가능성을 논의
2000년	- 국민기초생활보장법이 제정되면서 자활 생산공동체가 자활기업으로 공식화 - 1997년 IMF로 인해 정부는 공공부조 중심의 국민기초생활보장법 제정 준비
2003년	- 고용노동부가 사회적일자리 창출사업을 시범사업으로 도입
2004년	- 사회적 일자리사업의 지속가능성을 위하여 사회적기업지원법 제정을 추진 - 국무총리실 일자리만들기 위원회 설치
2006년	- 관계부처 합동으로 '사회서비스 향상기획단' 설치 - 비전 2030에서 사회서비스 부문 일자리를 성장동력 확충의 최상위로 배치
2007년	- 사회적기업육성법 제정으로 인증 사회적기업 제도 도입
2010년	- 사회적기업육성법 개정을 통해 지역형 예비 사회적기업제도 도입 - 마을기업 전신인 '자립형 지역공동체 사업'이 추진 - 농어촌 공동체회사 지원정책 도입
2011년	- '자립형 지역공동체 사업'을 '마을기업'으로 사업명 변경
2012년	- 부처형 예비 사회적기업 지정제 및 사회적기업 인증제도 시행 - 협동조합기본법 제정 및 시행
2017년	- 문재인 정부 출범과 동시에 사회적경제기본법 제정 추진

## 나. 한국의 사회적경제기업의 정부 의존도

- (현황) 최근 5년간 사회적경제조직 예산은 약 156% 증가했지만, 예산 규모는 약 1조 원(2022) 정도로 적은 것으로 추정
  - (기업당 정부 의존도) 가장 큰 예산이 투입된 사회적기업의 경우, 예산 대비 기업 수 증가로 오히려 감소하는 현상이 발생
  - (문제점) 4대 조직 중 수혜기업이 사회적기업에 편중되었고, 자립성 강화가 가능한 정부의 사회서비스 사업 진출이 미약

〈표 2〉 한국의 사회적경제기업의 정부 의존도 현황분석 결과

구분	주요 내용	출처
사업 수, 예산 규모	- 2022년 기준 전체사업은 1,158개 사업, 예산은 약 3.3조 원이며 이 중 중앙부처 사업은 54개, 예산은 2.3조 원 · 사회적 금융(7,805억 원)과 해수부 SOC사업(5,177억 원) 제외 시 예산 규모는 약 1조 원 정도로 추정	2022년 사회적경제 정책 사업 자료집
5년간 예산 증가 현황	- 2017~2022년까지 4대 사회적경제조직 지원예산은 156.5% 증가하여 2022년 기준 총 예산은 3,182억 원 · 사회적기업(1,926억 원)이 1위, 마을기업(66억 원)이 4위 - 기업당 예산 투입액에서 사회적기업(7,172만 원→5,687만 원)은 감소, 마을기업(90.2만 원→632만 원)은 증가	열린재정 정보시스템
중소기업 지원사업 이력	- 2020년 4대 사회적경제조직 24,983개의 13%인 3,246개 수혜 · 2016년 1,703개, 1,758억 원 → 2020년 3,246개 4,353억 원 · 사회적기업은 수혜율이 70.5%인 반면 협동조합은 3.6% · 2020년 기준 3,246개 조직 중 2회 이상 중복수혜율은 59.3%	중소기업통합 정보시스템 데이터
사회서비스 진출 현황	- 2022년 어린이집을 제외한 복지부의 사회복지사업 위탁사업과 재가장기요양사업에 참여한 협동조합과 자활기업은 2.18% · 사회복지법인 대비 사회적협동조합의 세출 비중은 약 18% - 2022년 기준 어린이집 중 협동어린이집 비중은 0.4%	사회복지시설 정보시스템
사회적 금융 지원현황	- 2022년 기준 총 64개 프로그램 중 54.8%(34개)가 융자프로그램 · 화수 없는 자금지원 프로그램이 15개이지만 규모는 작음(규모 파악이 가능한 5개 프로그램 예산은 12억 원) · 사회적기업을 직간접 포함한 프로그램 수는 49개로 가장 많음	2022년 사회적 금융 길라잡이

### 다. 주요국 사회적경제조직의 발전 경로와 지원정책 비교

- (발전 경로) 민간 주도형 국가는 영리와 비영리법인의 분류와 지원정책이 분명하게 적용되는 반면, 정부 주도형 국가는 영리법인의 비영리사업 도입을 촉진시키는 데 초점을 두고 지원
  - (주요 지원정책) 영리 영역 육성에는 조세정책이 핵심이지만, 비영리 영역으로 확장 시 공공서비스 외주화가 핵심

〈표 3〉 유럽 주요 국가의 사회적경제 발전 경로와 주요 지원정책

구분	주요 내용
스페인 : 민간 주도 일반협동조합 (영리법인) 육성형	- (발전 경로) 민간에서 노동자협동조합을 육성한 후 1931년 정부가 비영리 부분으로 제도화하고, 1974년 다시 영리 영역으로 전환 · 중앙 정부의 사회적경제에 대한 재정지출 수준은 전체예산의 0.12% · 협동조합 18,035개(2020), 고용인력 283,567명, 서비스업이 62% 차지 - (정책 유형) 조세지원과 노동자협동조합 육성에 집중 · (일반 조세지원) 협동조합 특별 과세법에 따른 조세감면(법인세율 20% 등), 손실 발생 시 15년간 이익에서 결손처리, 잉여금에 대한 손금산입 · (특별 조세지원) 노동자협동조합 등에게 설립 후 5년간 납부한 세금에 대해 90% 환급 · (실업수당 일괄 지급) 근로자가 실업수당을 자본으로 하여 노동자협동조합이나 노동회사 설립 시 제공 · (사회보험료 지원) 실업자 및 장애인 고용 시, 사회보험료 일부 제공
영국 : 정부 주도 사회적기업 (영리법인) 육성형	- (발전 경로) 2010년 이후 보수당 정부가 집권하면서 사회적기업 정책을 지방분권 및 공공서비스 개혁 정책과 연결 · 2010년 이전 노동당 정부는 세금감면, 사회적 금융, 중간지원기관 구축 주력 · 2019년 기준 고용인원 있는 사회적기업 131,290개, 고용인력 1,286,354명으로 이윤 발생률에서 일반 중소기업(80.8%) 대비 경쟁력(85.8%)을 확보 · 2020년 이후, 지역분권과 공공서비스 개선의 참여 주체로서 지역공동체 및 사회적기업을 참여시키고 예산조정권도 이양 - (지원정책) 지방분권 관련 법 제정, 중소기업 중심으로 공공서비스 외주사업 개혁, 공공서비스 상호조합 도입, 국가 및 민간 기금 중심 예산 편성 · (법 제정) 지방분권법(2016), 도시 및 지방정부 이양법(2016), 사회적기치법

구분	주요 내용
<p>이탈리아 : 민간 주도 사회적협동조합 (비영리법인) 육성형</p>	<p>(2012), 돌봄법(2014) 제정 ·(공공서비스 개혁) 공공서비스 제공 주체로 민간 외부사업체 유입을 위해 사회적 가치를 위한 계약 방법 도입과 예산 조정권을 부여 ·(공공서비스 상호조합 도입) 기존 공공서비스를 제공하던 국가기관 민영화 ·(기금 조성) 국민의 세금보다는 후면계좌를 기반으로 한 기금과 복관기금, 그리고 사회투자기금을 투입함으로써 리스크를 감소</p> <p>- (발전 경로) 민간 차원에서 협동조합을 도입한 후, 법 제도 정비 형태로 지방정부 외의 공공 계약 등을 통해 발전 ·지역사회 공익을 추구하는 다중이해당사자 모델로 사회적협동조합 육성 ·사회적기업에 관한 법(2005)과 제3섹터 개선편(2016)으로 배당금지, 세제 혜택 등 여러 제약이 풀려 사회적협동조합의 설립 운영에 대한 이점 감소 ·2017년 기준 사회적협동조합 15,770개, 441,000명 고용, 수입액 중 공공 계약이 65%를 차지하나 정부 보조금은 2% - (지원정책) 조세감면과 협동조합 기금 외, 공공 계약을 통한 자원에 초점 ·(조세감면) 비분배된 이익의 97%에 대해 법인세 감면 부가가치세 5% 적용, 생산 활동 소득세는 지방 정부 차원에서는 면세 등 ·(공공 계약) 381/1991년 법 5조에 의해 B 사회적협동조합에 대한 공공조달 우선 구매 조항과 수의계약, 그리고 컨소시엄을 통한 프로포절 계약 추진 ·(기금) 노동자협동조합으로 전환자원을 위한 마르코라 기금 등</p>
<p>프랑스 : 정부 주도 공익협동조합 (비영리법인) 육성형</p>	<p>- (발전 경로) 정부 주도로 지자체의 협동조합 자본 참여 허용 등을 통해 공익성을 강조하는 협동조합을 육성 ·공익협동조합 도입을 위해 2001년 협동조합기본법과 세부 관련법을 개정 ·공익협동조합은 자체적으로 영리기업이지만 정관상에 이익배분 금지 등을 통해 비영리성을 확보하고 잉여금의 57.5%를 적립 ·2021년 기준 공익협동조합 1,211개, 6,218명 고용, 서비스업 비중 83%, 지자체 출자 공익협동조합 34% - (지원정책) 신규 설립보다는 전환에 초점을 두고, 비영리성에 대한 혜택 부여를 위한 다양한 지원제도 도입 ·(설립지원) 기존 조직이 공익협동조합으로 전환 시, 정관 변경만으로 인정 ·(조세감면) 배분불가 적립금의 법인세 면제 ·(자본출자) 지자체와 자원봉사자가 법인(50% 한도) 및 개인 조합원으로 참여 가능하며, 지자체가 보조금 제공 ·(공공 계약) 공익협동조합 등 사회연대경제기업에게 공공조달 할당제 시행 ·(보조금) 지자체는 공익협동조합에게 중소기업 보조금 제공이 가능 ·(금융지원) 외부자금 조달 시 참여채권 발행권 부여, 사회연대기금 활용 등</p>

### 3. 한국의 발전 방향과 향후 정책 과제

- (벤치마킹 모델) 사회적경제 법인 유형과 비영리섹터의 부가가치 및 고용 파급효과를 고려 시, 영국이 벤치마킹 모델로 적정함
  - (한국의 사회적경제) 4대 사회적경제 기업 중 영리법인 비중이 최소 76.7%인 점을 고려 시 한국은 영리법인 육성형
  - (파급 효과) 사회서비스 산업에 미치는 부가가치와 고용효과에서 영국이 각각 56.5%, 65.9%로 5개국 중 가장 높음

〈표 4〉 비영리섹터 소비지출 10억 달러 증가 시 5개국의 파급효과

구분		프랑스	이탈리아	스페인	영국	한국
부가가치 파급효과	사회서비스 외 산업(%)	49.4	76.1	73.6	43.5	69.8
	사회서비스 산업(%)	50.6	23.9	26.4	56.5	30.2
	영향력 합계(10억 미국 달러)	1.0897	1.0929	0.9765	1.1144	1.1487
고용파급 효과	사회서비스 외 산업(%)	52.8	78.0	75.4	34.1	82.3
	사회서비스 산업(%)	47.2	21.0	24.6	65.9	17.2
	영향력 합계(천명)	0.018	0.02	0.0179	0.0205	0.0203

주: 비영리섹터 육성 시 5개국의 파급효과를 OECD 국가계정을 이용 산업연관분석으로 추출.

- (향후 추진 과제) 사회서비스 산업 진출 확대에 초점을 맞추어 영국의 공공서비스 외주화 정책과 민간자원 조성 인프라를 구축
  - (사회서비스 외주화) 민간 위탁사업의 경우, 공모방식 강화와 지역사회 참여를 고려한 심사지표 등을 도입
  - (사회서비스 조직 확대) 신규 설립보다 기존에 사회서비스 시장에 진출에 있는 개인사업체 등의 전환에 초점
  - (민간자원 조성 인프라) 기업자원 융통을 위해 사회복지공동회와 연계를, 개인 자원 융통을 위해 기업공시제도의 의무화를 도입

주요 용어 : 사회적경제·협동조합, 사회적기업, 자활기업, 마을기업

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제 1 장

## 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구 방법 및 용어 정의





# 제 1 장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

사회적경제란 구성원 간 협력·자조를 바탕으로 재화·용역의 생산 및 판매를 통해 사회적 가치를 창출하는 민간의 모든 경제적 활동을 말한다. 따라서 한국의 사회적경제조직으로는 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업의 4대 유형이 있으며, 이 외에 농어업법인 및 단체, 소비자생활협동조합, 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합, 영업초생산협동조합, 신용협동조합, 새마을금고, 중소기업협동조합 등이 포함된다.

〈표 1-1〉 한국의 4대 사회적경제조직의 법령근거와 정의

구분	사회적기업	협동조합	마을기업	자활기업
근거 법령	- 사회적기업육성법 (2007)	- 협동조합기본법 (2012)	- 마을기업 육성 사업시행지침 (2011)	- 국민기초생활 보장법(2012)
소관 부서	- 고용노동부	- 기획재정부	- 행정안전부	- 보건복지부
정의	- 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회 공헌 등 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산, 판매 등 영업활동을 하는 기업 - 사회적기업육성법 제7조에 따라 고용노동부 장관이 인증한 기업	- 조합원 필요에 의해 자발적으로 결성되어 공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체. - 사회적협동조합은 목적이 지역주민들의 권익·복리 증진 관련 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공	- 지역주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위해 설립·운영하는 마을 단위 기업	- 지역자활센터 자활근로 사업을 통해 습득된 기술을 바탕으로 1인 혹은 2인 이상의 수급자 또는 저소득층 주민들이 생산자협동조합이나 공동사업자 형태로 운영하는 기업

이러한 한국의 사회적경제조직은 최근 5년 동안, 청와대에 사회적경제 비서관을 신설하는 등 문재인 정부의 지원을 받으면서 조직 수와 고용 규모 등에서 매우 높은 성장을 한 것으로 보여진다. 실례로 2016년 14,916 개였던 4대 사회적경제조직 수는 5년간 연평균 13.3%씩 성장하여 2020년에 총 27,899개로 증가하였고, 취업자 수에서도 2016년 92,656명에서 2019년 133,633명으로 증가하였다.

〈표 1-2〉 한국의 4대 사회적경제 기업의 수 및 취업자 수

(단위: %)

구 분		2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	연평균 증가율
기 업 수	전체	14,916	16,931	19,397	22,036	24,983	27,899	13.3
	사회적기업	1,713	1,877	2,122	2,435	2,777	3,215	13.4
	협동조합	10,640	12,540	14,550	16,869	19,492	22,035	15.7
	마을기업	1,377	1,442	1,514	1,556	1,652	1,652*	3.7
	자활기업	1,186	1,092	1,211	1,176	1,062	997	-3.4
취 업 자 수	전체	92,656	100,485	112,451	133,633	-	-	13.0
	사회적기업	39,195	41,917	42,742	47,322	-	-	6.5
	협동조합	27,129	31,438	41,422	56,609	-	-	27.8
	마을기업	16,101	16,101	17,438	19,261	-	-	6.2
	자활기업	10,231	11,029	10,849	10,441	-	-	0.7

자료: 기획재정부(2021) 내부자료.

하지만 일부 학자와 전문가 중에서는 이와 같은 성과가 진보정권에 의한 정부 재정지원에 의존한 결과이며, 정부의 지원이 중단될 경우, 사회적경제의 침체가 우려된다는 목소리가 나오고 있다. 이는 지난 20년간 한국의 사회적경제 발전이 보수와 진보 정부의 집권 시기에 따라 지원정책이 변화하여 사회적경제조직의 안정적 운영을 어렵게 하는 문제가 발생해왔기 때문이다. 한편, 또 다른 측면에서는 사회적경제의 발전이 정부의 성격에 따른 지원 여부가 아니라 지원 근거의 존재 여부에 따라 결정된다고 바라보는 의견이 있다. 현재 한국의 4대 사회적경제조직 중 사회적기

업과 협동조합, 그리고 자활기업은 정부의 선호도에 따라 정부 지원이 이루어지는 구조가 아니라, 법령을 근거로 정부가 직·간접 지원방식의 선택에 따라 결정되고 있기 때문이다. 따라서 문제의 핵심은 사회적경제 발전 과정에서 정부의 지원이 과거 5년간 어떤 부문에서 어떤 지원을 하고 있었는지를 파악해, 현 사회적경제조직의 정부 의존도가 어느 정도인지를 정확히 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해서는 다음의 두 가지 변수를 고려해볼 필요가 있다. 우선, 정책 방향이 영리 중심의 일반기업육성 차원인지, 아니면 유럽의 사회적경제조직의 사례처럼 사회서비스와 관련하여 비영리 차원의 사회적경제조직을 육성하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 육성 법인 유형에 따라 정부 의존도가 차별적일 가능성이 높기 때문이다. 두 번째는 사회적경제조직 유형에 따른 정부 지원방식의 차이를 고려할 필요가 있다. 한국의 4대 사회적경제조직 중에서, 사회적기업은 사회서비스를 제공한다면 사회적기업 운영에 필요한 인건비, 운영경비, 자문 비용 등의 재정적인 지원을 받을 수 있다. 또한 마을기업의 경우, 3회에 걸쳐 최대 1억 원의 보조금 수령이 가능하다. 반면에 협동조합과 자활기업은 보조금이나 직접인건비 지원 방식이 아니라 공공기관 우선 구매제도의 자격을 부여하는 등 간접 지원하는 방식이다. 결국 사회적경제조직의 정책 방향과 지원방식의 차이에 따라 한국의 사회적경제조직의 정부 의존성은 차별적일 가능성이 높다. 그러므로 만약 정부 의존성이 높을 경우, 사회적경제조직이 지속가능하기 위해 필요한 시민사회의 역할은 무엇인지, 또한 정부 의존도가 높지 않다면 정부는 사회적경제조직의 지속가능성을 강화하는 데 어떤 다른 역할을 할 수 있는지를 고민해 볼 시점이다.

14 복지국가와 사회적경제의 조응형태에 대한 국제비교 연구

〈표 1-3〉 한국의 4대 사회적경제조직에 대한 지원방안

「협동조합기본법」 (협동조합)	「사회적기업 육성법」(사회적기업)	「마을기업 육성사업 시행 지침」(마을기업)	「국민기초생활 보장법」(자활기업)
<p>- (제10조) (국가 및 공공단체의 협력 등) ② 국가 및 공공단체는 협동조합 등 및 협동조합연합회 등의 사업에 대하여 적극적으로 협조하여야 하고, 그 사업에 필요한 자금 등을 지원할 수 있다.</p> <p>- (제10조의2) (경영지원) 기획재정부장관은 협동조합등 및 협동조합연합회등의 설립·운영에 필요한 경영·기술·세무·노무(勞務)·회계 등의 분야에 대한 전문적인 자문 및 정보 제공 등의 지원을 할 수 있다.</p> <p>- (제10조의3) (교육훈련 지원) 기획재정부장관은 협동조합 등 및 협동조합연합회 등의 설립·운영에 필요한 전문인력의 육성, 조합원등의 능력향상을 위하여 교육훈련을 실시할 수 있다.</p> <p>- (제95조의2) (공공기관의 우선 구매) ① 「중소기업제품 구매 촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 공공기관의 장은 구매하려는 재화나 서비스에 사회적협동조합이 생산하는 재화나</p>	<p>- (제10조) (경영지원 등) ① 고용노동부장관은 사회적기업의 설립 및 운영에 필요한 경영·기술·세무·노무(勞務)·회계 등의 분야에 대한 전문적인 자문 및 정보 제공 등 지원을 할 수 있다.</p> <p>- (제10조의2) (교육훈련 지원 등) 고용노동부장관은 사회적기업의 설립·운영에 필요한 전문인력의 육성, 사회적기업 근로자의 능력향상을 위하여 교육훈련을 실시할 수 있다.</p> <p>- (제11조) (시설비 등의 지원) 국가 및 지방자치단체는 사회적기업의 설립 또는 운영에 필요한 부지 구입비·시설비 등을 지원·융자하거나 국유·공유 재산 및 물품을 대부하거나 사용하게 할 수 있다.</p> <p>- (제12조) (공공기관의 우선구매) ① 「중소기업제품 구매 촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 공공기관의 장은 사회적기업이 생산하는 재화나 서비스(이하 "사회적기업제품"이라 한다)의 우선 구</p>	<p>- (보조금 규모) 최대 3회, 1억 원(1회차 5천만 원, 2회차 3천만 원, 3회차 2천만 원)</p> <p>- (자부담) 보조금의 20% 이상 ※ 청년마을기업은 자부담 10% 이상</p> <p>- 지속적인 성장운을 위해 기업 여건에 따라 컨설팅, 사업비 등 지원 (재도약 지원사업, 모두에 마을기업 육성사업 등)</p> <p>- (교육) 마을기업과 마을기업 육성사업에 대한 이해를 돕고 마을기업의 자립역량 강화를 위해 교육 실시</p> <p>- (경영 컨설팅) 마을기업 유형별 특성에 따라 맞춤형 지원 권장</p> <p>- (판로 지원) 마을기업의 안정적 매출 확보를 위한 판로 확대 지원(유통업체 입점 지원, 판촉 행사, 유통마케팅 컨설팅 등)</p> <p>- (네트워크 구축 지원) 권역별로 마을기업 간 또는 사회적경제 분야와의 협업 지원 권장</p> <p>- (박람회 관련) 사회적경제 박람회 참여 지원(부처 합동)</p>	<p>- (제18조) ③ 보장기관은 자활기업에게 직접 또는 자활복지개발원, 제15조의 10에 따른 광역자활센터 및 제16조에 따른 지역자활센터를 통하여 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자활을 위한 사업자금 융자</li> <li>2. 국유지·공유지 우선 임대</li> <li>3. 국가나 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁</li> <li>5. 자활기업 운영에 필요한 경영·세무 등의 교육 및 컨설팅 지원</li> <li>6. 그 밖에 수급자의 자활촉진을 위한 각종 사업</li> </ol> <p>④ 그 밖에 자활기업의 설립·운영, 인정 및 지원에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p> <p>- 제18조의2 (공공기관의 우선구매) ① 「중소기업제품 구매 촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 공공기관의 장(이하 "공공기관의 장"이라 한다)은 자활기업이 직접 생산하는 물품, 제공하는 용역 및 수행하는 공사(이하 "자활기업생</p>

「협동조합기본법」 (협동조합)	「사회적기업 육성법」(사회적기업)	「마을기업 육성사업 시행 지침」(마을기업)	「국민기초생활 보장법」(자활기업)
<p>서비스가 있는 경우에는 해당 재화나 서비스의 우선 구매를 촉진하여야 한다.</p>	<p>매를 촉진하여야 한다.</p> <p>- (제13조) (조세감면 및 사회보험료의 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 사회적기업에 대하여 「법인세법」, 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있다.</p> <p>② 국가는 사회적기업에 대하여 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」에 따른 고용보험료 및 산업재해보상보험료, 「국민건강보험법」에 따른 보험료 및 「국민연금법」에 따른 연금보험료의 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>- (제14조) (사회서비스 제공 사회적기업에 대한 재정 지원) ① 고용노동부장은 사회서비스를 제공하는 사회적기업에 대하여 예산의 범위에서 공개모집 및 심사를 통하여 사회적기업의 운영에 필요한 인건비, 운영경비, 자문비용 등의 재정적인 지원을 할 수 있다.</p>		<p>산품”이라 한다)의 우선구매를 촉진하여야 한다.</p>

자료: 법제처 국가법령정보센터(2020.4), 협동조합기본법, 사회적기업육성법, 국민기초생활보장법.

이에 본 연구에서는 다음과 같이 세 가지 주요 연구 목적을 설정하였다. 첫째는 한국의 사회적경제조직의 정부 의존도에 관한 현황을 파악해 과거 20년간 보수와 진보정권의 교체에 따라 사회적경제조직의 지속가능성이 영향을 받는가를 파악하고, 만일 그렇다면 지속가능할 수 있는 요인은 무엇인지 검토해야 한다는 점이다. 사실 정부 의존도는 수출의존도 또는 무역의존도와 같이 경제적인 용어와 같이 명확한 개념 정의가 되지 않다. 다만 ‘의존도’란 단어의 뜻이 ‘다른 것에 의지하여 생활하거나 존재하는 정도’로 정부 의존도에 반영할 경우, ‘정부 재정에 의존하여 생활하거나 존재하는 정도’로 이해되며, 이를 확인할 수 있는 대표적인 지표로는 전체 매출 중 정부 대상 매출 비중이나 정부로부터 받은 사업예산, 또는 정부 사업에 참여한 사업체 비중 등을 들 수 있다.

둘째는 한국의 사회적경제 발전 정책을 주요 해외 국가의 발전 정책과 비교를 시도한다는 것이다. 외국의 사회적경제 발전전략과 정부 지원은 한국의 사회적경제 발전 성장 과정에서 매우 중요한 참고자료가 되었다는 점은 부인하기 어렵다. 특히, 정부의 지원정책 대비 민간의 역할과 책임의 경중에 따라 외국의 사회적경제 발전 경로가 지속가능성 차원에서 차별적이었는지 검토가 필요하다. 특히 본 연구에서 살펴보고자 하는 정부 의존도는 사회적경제조직의 형태가 영리법인인지 아니면 비영리법인인지에 따라 정책 방향과 지원방식이 차별적일 가능성이 높다. 만약 사회적경제조직이 영리법인이라면 지역경제 활성화에 초점이 맞추어져 기업 지원방식이 추가 될 가능성이 높을 것이고, 만약 비영리법인 지원방식에 초점이 맞추어진다면 지역 복지정책과 연계되어 사회서비스 전달체계로서 참여하는 것이 지원의 주된 방식이 될 가능성이 높기 때문이다.

셋째는 향후 한국의 사회적경제가 지속가능성을 갖추기 위하여, 정부 의존도와 해외정책을 통해 살펴본 시사점을 기반으로, 정부와 시민의 역

할이 무엇인가를 찾아내는 것이다. 현재 한국의 사회적경제가 정부 의존성이 높다면 한국은 해외 주요국 중 누구를 벤치마킹 대상으로 삼아야 하며, 어떤 정책에 주력해야 하는지, 그리고 시민의 역할은 무엇인지를 규정할 필요가 있다. 반면에 정부 의존성이 낮다면, 자체적으로 정부의 지원을 받지 않을 만큼 경쟁력을 확보하고 있기 때문인지, 아니면 정부 지원을 받지 못할 만큼 경쟁력이 낮아 한국의 복지체계나 지역경제의 주체로서 진입을 못 하고 있는지를 파악하여 그 해결책을 검토해 볼 필요가 있다는 것이다.

## 제2절 연구의 내용 및 방법

### 1. 연구 내용

앞에서 설명한 3가지의 연구 목적을 달성하기 위해 이 보고서에서는 연구 내용을 복지국가 정책을 포함한 사회적경제조직의 발전 경로와 정부 의존도 현황, 해외 주요국의 사회적경제 정책 비교 및 벤치마킹, 그리고 향후 한국의 과제 3부분으로 구성하였다. 첫째, 한국의 복지국가 정책을 포함한 사회적경제조직의 발전 경로와 정부 의존도 현황에서는, 우선 이론적 배경으로 한국의 복지국가 정책에서 과거 사회적경제조직이 어떤 역할을 해왔는지를 검토해보고 최근 5년간의 정부 의존도 현황을 정량적으로 분석한다. 이 과정에서 본 연구에서는 사회적경제조직의 범위를 앞의 ‘배경’에서 언급한 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업의 대표적인 4대 기업형태로 한정하였다. 사회적경제조직을 지역공동체에 기반한 자조적인 조직으로 규정한다면 농업협동조합 등 기타 사회적경제조직들이 포함되어야 하는 것이 당연하지만, 본 연구에서 초점이 되는 정부 의존도라는 중요변수를 고려한다면 현재 관련 부처 소관으로 지원사업이 이루어지는 사회적경제조직에 한해 검토하는 것이 연구목적을 설명하는데 더 설득적일 것이라고 판단했기 때문이다.

두 번째로, 해외 주요국의 사회적경제 정책 비교 및 벤치마킹 부분에서는 한국과 유사한 경제 규모를 가지고 있으면서도, 정부 주도 여부와 비영리사업 추구 여부에 따른 해외 4개국을 선정한 후, 정부 의존도 및 정책 결정의 거버넌스 등을 비교하여 사회적경제 발전 정책을 유형화하고, 이중 한국이 벤치마킹해야 하는 국가가 어디인지를 검토하였다. 이를 위해 본 연구에서는 분석해야 할 해외 주요국 4개국을 사회적경제조직의 정부



의존도의 높고 낮음과 복지정책과의 관련성에 대한 대체변수로 사회적경제 육성 방향(정부 주도형 vs. 민간 주도형)과 사회적경제조직의 법인형태(영리법인 vs. 비영리법인)로 조작적 정의하고, 다음 <그림 1>과 같은 분석 틀을 구축하였다. 정부 주도 또는 민간 주도의 사회적경제 발전 방향은 각국 사회적경제조직의 정부 매출 비중 등 정부 의존도 정도를 의미하며, 사회적경제조직의 법인 형태는 사회적경제조직의 유형이 가진 특성, 즉 복지정책에 주체로서 참여하고 있는지를 의미한다. 이는 ‘연구 배경’에서도 언급하였듯이 사회적경제조직 모두가 재정지원 중심의 국가정책에 따라 운영되고 있거나, 모든 사회적경제조직이 정부의 복지국가 정책에 참여하고 있지 않음을 고려한 설정이었다.

<표 1-4> 해외 주요 4개국의 사회적경제조직 정책 방향과 법인형태

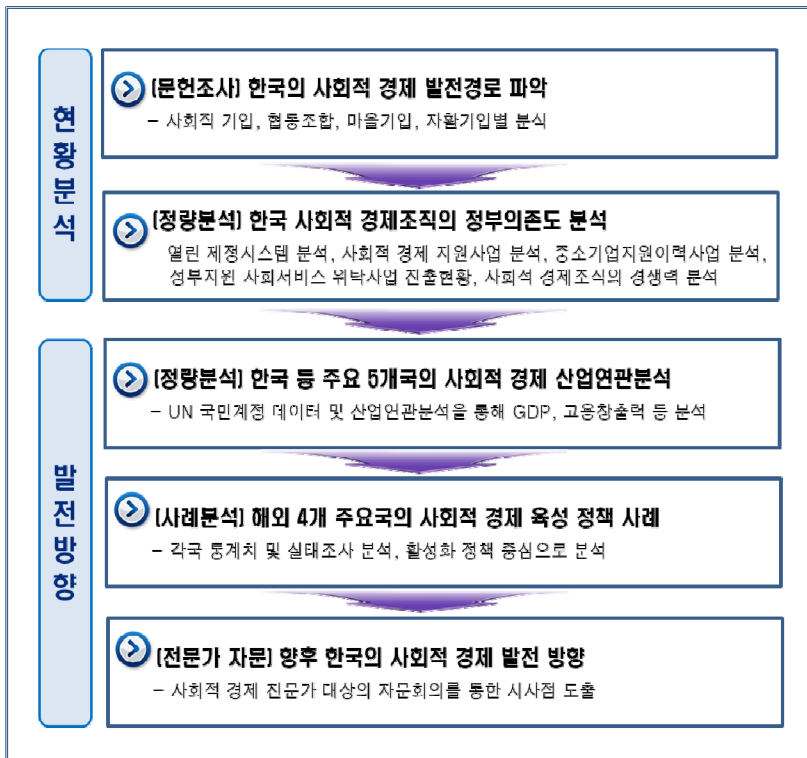
	정부 주도형(정부 의존도 고)	민간 주도형(정부 의존도 저)
영리	- 대표 국가: 영국 - 대표 조직: 사회적기업	- 대표 국가: 스페인 - 대표 조직: 일반협동조합
비영리	- 대표 국가: 프랑스 - 대표 조직: 공익협동조합	- 대표 국가: 이탈리아 - 대표 조직: 사회적협동조합

세 번째로, 한국의 향후 정책적 과제에서는 앞에서 분석된 한국의 사회적경제 발전 경로와 정부 의존도 현황, 그리고 해외 주요국의 사회적경제 정책 추진과정에서 제시된 시사점을 기반으로 사회적경제 전문가 대상의 자문회의를 통해 한국의 사회적경제 발전 방향에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

## 2. 연구 방법

본 연구에서는 앞에서 설정한 연구 목적과 연구 내용의 확보를 위해 다음과 같이 5단계로 연구 방법을 설정하였다. 우선, 1단계에서는 한국의 사회적경제조직의 발전 경로를 파악하기 위하여 문헌조사를 실시하였다. 문헌조사는 연구 대상으로 설정된 4대 사회적경제조직 각각의 발전역사를 검토 요약하고 시사점을 도출하였다.

[그림 1-1] 연구 내용별 연구 방법



2단계에서는 본 연구에서 의문시하고 있는 사회적경제조직의 정부 의존도에 대하여 행정 데이터를 이용한 정량분석을 실시하였다. 이 과정에서는 정부 재정지원 자료와 정부 지원사업의 진출 및 수혜 정도를 파악한 후 정부 의존도의 현황에 대한 시사점을 도출하였다.

3단계에서는 사회적경제조직의 활성화를 위한 벤치마킹 대상 선정을 위하여 한국을 포함한 주요 5개국의 국민계정과 산업연관표를 이용하여 사회적경제조직에 의해 발생하는 부가가치 및 고용창출에 미치는 경제적 효과 등을 측정하였다.

4단계에서는 사회적경제조직의 지원 정도, 즉 정부 의존도와 복지정책의 주체로서 참여 여부 등 법인 형태에 따라 선정된 4개국의 사회적경제조직들에 대한 현황과 정책 특성들에 대하여 통계치 및 실태조사, 그리고 문헌 등을 기반으로 한 사례조사를 실시하였다.

그리고 마지막으로 5단계에서는 앞의 1~4단계 분석을 통해 도출된 시사점을 기반으로 국내 사회적경제조직의 전문가 자문회의를 통해 향후 시민 기반의 사회적경제조직과 정부가 추진해야 할 역할과 방향에 대한 시사점을 제시하고자 하였다.



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 제2장

### 복지국가와 한국 사회적경제 발전과정

제1절 복지국가의 형성과 발전

제2절 복지국가와 사회적경제

제3절 한국 사회적경제조직의 발전과정



## 제 2 장 복지국가와 한국 사회적경제 발전과정

### 제1절 복지국가의 형성과 발전

#### 1. 복지국가의 개념

복지국가라는 개념 또는 지향을 포함한 국가체제에 대해 20세기 이후 여러 학자들이 다양한 관점에서 설득력 있는 정의를 내리고자 시도해왔다. 그러나 각 국가가 시대에 따라 처한 상황과 복지의 맥락이 달랐기 때문에 학자들의 견해는 일치되지 않았고, 복지국가의 발전과 위기의 국면이 변하면서 정의 또한 조금씩 바뀌어서 지금에 이르고 있다. 대표적인 복지국가 이론가들의 정의만 보더라도 복지국가로 인정되기 위해 갖추어야 할 요소들이 조금씩 다른 것을 알 수 있다.

복지국가 이론이 확립되기 시작한 1960년대를 보면, 같은 시기에도 각 국가의 맥락에서 학자들의 정의가 서로 다른데, 북유럽의 미르달(Myrdal, 1965, p.45)은 “경제성장, 완전고용, 기회균등, 사회보장, 각종 최저기준(소득, 영양, 주택, 건강, 교육)을 모든 지역의 모든 계층의 국민들에게 제공한다는 목표를 서약한 나라”로, 영국의 윌렌스키와 르보(Wilensky & Lebeaux, 1965, p.12)는 “모든 국민에게 최저수준의 소득, 영양, 건강, 주택, 교육을 자선이 아니라 정치적 권리로서 보장하는 나라”로 정의한 바 있다. 같은 시기 영국의 역사학자 브릭스(Briggs, 1961, p.228)는 윌렌스키와 르보와 다르게 “시장력의 작동(the play of market forces)을 개선하기 위해 모든 개인과 가족에 대한 소득의 보장, 불안정의 감소, 사회적 서비스의 제공이 가능할 수 있도록 조직적 권력을 의도적으로 사용

하는 나라”로 정의하여 시장에 대한 개선, 조직적 권력의 사용을 더 강조하기도 하였다. 1980년대 이후의 대표적인 정의를 살펴보면 코르피(Korpi, 1983, p.185)는 “정치적 민주주의와 최소한의 사회보장을 전제 조건으로 상대적 빈곤의 감소와 결과의 평등을 증대시키는 나라”로 정의하며 정치적 민주주의를 강조하였으며, 미쉬라(Mishra, 1984, p.11)는 “시장경제에 대한 광범위한 개입(완전고용, 사회복지서비스 등)을 통해 시민의 복지에 대한 책임을 지는 나라”로, 그리고 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen, 1990, pp.2-3)은 “시장에 대한 의존성 감소, 즉 탈상품화(decommodification), 사회적 불평등의 완화, 완전고용을 성취하려고 노력하는 나라”로 정의한 바 있다(김상균, 최일섭, 최성재, 조흥식, 김혜란, 2001, pp.322-324에서 재인용). 1960년대 이후 국가의 시장에 대한 개입이 서구 국가들에서는 당연한 것으로 받아들여졌기 때문에 1980년대 이후 정의에서는 시장에 대한 국가의 개입을 통한 복지 증진이 공통적인 정의로 자리하게 된다.

프로그램 측면에서 볼 때 가장 설득력 있는 정의로 평가되는 브릭스의 정의를 좀 더 살펴보면, 브릭스는 복지국가의 핵심을 “스스로의 힘만으로는 자신의 복지를 증진시키는 것이 불가능한 시민의 복리를 증진시키기 위해 시장의 힘을 조절하는 정부의 역할”로 보고 있다. 브릭스는 복지국가의 목표를 세 가지로 구체화하는데, 그것은 “① 개인이 실업, 이혼, 노령화 등 같은 사회적 위험으로 인해 정상적인 삶을 스스로 이끌어 나갈 수 없을 때 이들에게 경제적 지원을 주는 것, ② 개인과 가정에 대해서 이들이 보유한 재산의 시장 가치와는 별도로 최저 생계비를 보장하는 것, ③ 모든 시민이 자신의 지위나 계층에 상관없이 사회적으로 합의된 일정한 범위에 해당하는 사회서비스에 관한 가장 최선의 이용 가능한 기준을 제공받을 수 있게 보장하는 것”이다(Gilbert & Terrell, 2020, pp. 84-85).



이러한 세 가지 목표는 구체적인 정책을 통해 대상이 되는 수혜자의 복지를 책임지는데 이를 정리하면 다음의 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 복지국가의 세 가지 기둥

목표	정책	수혜자
경제적 보장: 상실된 소득을 대체해 줌으로써 일상생활의 위험으로부터 시민을 보호	사회보장: 질병, 실업, 은퇴, 유가족에 대한 사회보험(의료, 고용, 노령)	근로자와 은퇴자 및 그들의 가족과 부양가족
물질적 충족: 기본적인 사회적 보호 제공	공공부조: 현금지원 및 사회 서비스 제공	빈곤계층 및 취약계층
기본적 서비스: 필수적인 재화와 서비스에 접근을 보장	교육, 보건, 주거, 간호	모든 국민

자료: Gilbert & Terrell. (2020). 사회복지정책론-분석틀과 선택의 차원. (남찬섭, 조성은, 김기태, 민기재, 김수정 옮김). 파주: 지식공동체, p. 84. <표 2.2.>

## 2. 한국 복지국가의 형성과 발전

그렇다면 서구 복지국가의 정의에 비추어볼 때 한국은 복지국가인가, 또는 어느 시기부터 복지국가가 되었는가, 하는 질문을 던질 수 있다. 서구 복지국가의 ‘탄생’은 일반적으로 독일이 질병보험을 실시한 1883년을 기점으로 하고, 대부분의 서유럽 국가들이 독일과 같이 건강보험, 산재보험, 노령연금, 실업 프로그램들을 제1차 세계대전 이전에 도입하게 되면서 이 시기를 복지국가의 기점으로 삼는다(Gilbert & Terrell, p.67). 그러나 한국에서 도입한 사회보험은 1960년대 특수직역을 중심으로 한 기형적인 사회보험이었고, 1970년대 의료보험의 강제가입 역시 소득보장은 제외된 채 이루어졌기 때문에, 1980년대 이전의 한국을 복지국가로 분류하지는 않는다.

한국은 전쟁 이후 빠른 속도로 ‘압축 성장, 압축 복지’(김미곤 외, 2018)의 경로를 밟아왔는데 이를 바탕으로 복지국가의 뼈대를 갖춘 것으

로 평가되는 것은 1990년대 후반이다. 다만 김영삼 정권(1993~1998) 이후 한국의 민주적 복지 자본주의(Democratic Welfare Capitalism)의 이념형을 보편적 복지국가로 간주하거나(김기태 외, 2022), 1988년을 기점(김태성, 성경룡, 1993)으로 삼아 10여 년 이른 시기를 복지국가의 출발점으로 삼는 연구도 있다. 김태성, 성경룡은 민주주의 확립과 국민연금법, 의료보험법, 그리고 최저임금법 시행규칙의 개정 또는 제정 시기가 모두 1986년 혹은 1987년이었음을 근거로 하여 민주화 이후인 1988년을 한국 복지국가의 태동 시기로 평가한다(김태성, 성경룡, 1993, p. 293). 이들은 서구 국가들의 발전단계 유형인 ‘약탈국가 → 발전국가 → 민주국가 → 복지국가’의 4분법 모형을 우리나라에 적용하여 우리나라도 서구의 전형적인 국가형성 패턴을 따라왔다고 보면서, 민주화를 통해 복지국가 단계에 접어들었다고 주장한다.

이에 비해 다소 늦은 시기인 2000년을 한국 복지국가의 출발점으로 삼는 연구들이 있다. 특히 2000년 10월 1일부터 실시된 국민기초생활보장제도에 따라 시혜적 성격의 생활보호제도가 공식적으로 폐지된 것의 의미를 중시하는 관점에서는 이 시점을 한국 복지국가의 기점으로 여긴다. 영국 복지국가의 출범을 400여 년에 걸쳐 실시해오던 빈민법(*poor laws*)을 폐지한 1948년으로 보는 견해와 동일한 관점이다.

이러한 견해를 종합할 때, 한국은 적어도 2000년에는 복지국가 단계에 접어들었다고 할 수 있으며, 1990년대에 완비된 4대 사회보험과 현대적 공공부조, 그리고 그 바탕이 된 민주주의의 확립 등에서 그 근거를 찾을 수 있다.

## 제2절 복지국가와 사회적경제

### 1. 복지국가 환경변화와 제3섹터의 재발견

복지국가 차원에서 제3섹터의 사회적경제에 대해 관심을 갖기 시작한 것은 복지국가 위기 이후 재편 과정에서부터다(Evers & Laville, 2004). 20세기 중반 복지국가의 성장 과정에서 사회적경제는 광범위하게 존재해 왔지만, 사회안전망으로서의 역할을 복지국가의 각종 사회보장제도가 대체하는 것으로 보였다. 그러다 1990년대 복지국가의 위기와 재편 과정에서 사회적경제는 다시 주목받기 시작했다(노대명, 2022, p.271). 복지국가의 환경변화, 예를 들어 포디즘의 한계나 저출산·고령화의 심화, 세계화에 따른 국제적 경쟁의 심화, 4차 산업혁명에 따른 산업구조의 변화 등은 중앙집권적인 복지국가의 대응에 한계를 보였고, 이에 “복지국가들 사이에서 협동조합, 사회적기업, 커뮤니티 비즈니스, 비영리조직, 시민단체 등을 포함하는 제3섹터 또는 사회적경제가 지역의 경제와 사회문제를 해결하는 새로운 대안”으로 받아들여진 것이다(정무권, 2017, p.454).

유럽의 연구 흐름 측면에서 보면, 1990년대 이후 미국의 자발적 비영리조직에 대한 연구를 변형시켜 독자적인 제3섹터 연구가 발전되었다. 유럽의 제3섹터 연구에서 다루어지는 주요 지점은 사회적 배제 및 전통적 복지국가의 위기라는 문제와 연결된 “1940~1950년대에 형성된 공공서비스의 구조와 특성, 그리고 새로운 사회운동이 제기한 새로운 형태의 실험에 대한 부분”이었다. 이러한 연구를 통해 ‘공동생산자’로서의 클라이언트, ‘사회적 통합’, ‘보조성(subsidiarity)’, ‘파트너십’ 등의 개념을 중요한 이슈로 끌어내었다. 이들 이슈의 배경에는 신자유주의 세계화에 따른 불평등의 심화와 오래된 사회민주주의의 한계에 대한 인식이 깔려

있다. 이른바 ‘제3의 길’과 ‘대안적인 세계화’에 대한 논쟁은 국가와 시민 사이의 관계뿐만 아니라, 공공부문, 시장 그리고 제3섹터의 변화하는 관계에 대한 관심을 높였다. 미래의 복지 체제에서 제3섹터가 어떤 역할을 할 것인가에 대해 논의하면서 유럽 복지국가들의 특수성, 다양한 복지체제의 역할, 그리고 이 과정에서 제3섹터의 역할에 주목하게 되었다(Evers & Laville, 2004, pp.12-13).

유럽의 이 논의에서 제3섹터는 사회적경제조직들이 중심이 된다. 유럽에서는 비영리섹터(non-profit sector)의 역할이 큰 미국과는 달리 ‘사회적경제’의 전통에 속하는 비영리조직들이 존재해왔으며, 유럽 전역에 걸쳐 제3섹터의 형성과정에서 ‘자선단체, 자원조직, 재단이 아닌 조직들의 특별한 기여’가 두드러졌다(Evers & Laville, 2004, p.15). 이 조직들이 바로 ‘사회적경제’를 구성하는 상호공제조합, 협동조합, 사회적기업 등이다. 유럽 제3섹터는 발전과정에서 고유한 역사적, 정치적 뿌리가 있으며, 복지국가 발전과정에서 복지 모델 내부로 편입되고 복지국가와 상호작용하면서 유럽 맥락의 ‘복지다원주의(welfare pluralism)’, 복지혼합(welfare mix)’, ‘복지의 혼합경제(mixed economy of welfare)’를 구성해 온 것이다.

## 2. 복지국가와 사회적경제의 관계

국가와 사회적경제가 포함되는 제3섹터의 존재와 성격에 대한 설명은 경제학자들에 의해 주도되었는데, 이들은 “특수한 수요를 충족시키는 데 있어서 시장과 국가의 실패라는 개념으로 섹터의 지속성을 설명”하고자 했다(Weisbrod, 1988; Evers & Laville, 2004, p.253에서 재인용). 이러한 설명에서 사회적경제는 보완적인 관계로 여겨지고, 따라서 대체적

이 되거나 갈등적인 요소가 된다. 만일 복지국가가 실패하지 않고 사회문제에 효과적으로 대응한다면 제3섹터의 역할은 불필요한 것이다. 이러한 관점에서 “사회적경제는 고용의 불안정성과 복지 감소로 인해 발생하는 사회적 문제들, 대량실업이나 소득양극화 등에 대응하기 위한 국가와 시장실패에 대한 보완재로서 기능한다”고 본다(김신영, 2022, p.124). Macpherson이 “1990년대 복지국가의 후퇴가 사회적경제의 성장에 영향을 미쳤다”는 점을 강조하는 것도 같은 맥락이다(Macpherson, 2008, p.638; 노대명, 2022, p.309에서 재인용).

그러나 복지국가의 발전과정에서 시민사회의 자발성이 지속적으로 강화되어왔고, 이것이 사회적경제조직으로 구성되었다는 점을 고려할 때 사회적경제는 국가와 시장의 보완재라는 한계에 머무르지만은 않는다. 오히려 더 적극적으로 사회적경제는 “구조적으로 빈곤과 양극화, 더 나아가 사회적 배제를 양산할 수밖에 없는 자본주의의 시장경제로부터 해방의 가능성을 제시”한다고 보는 관점이 있다(김신영, 2022, p.125). 한국에서 초기 사회적경제 활동가 중에도 이러한 입장이 상당했으며, 사회적연대를 통해 새로운 체제로 이행하는 대안 경제를 구축하는 데 사회적경제의 의의를 두었다. 정무권(2020)이 사회적경제를 통해 “지역단위에서 새로운 공동체 지향의 경제·복지 체제”를 통해 지역공동체 복지 레짐을 만들 수 있다고 주장하는 것도 사회적경제의 대안적 가능성을 긍정하는데 기반한다. 그는 사회적경제는 다원적 경제(plural economy) 또는 연대경제체제(solidarity economy)의 형성에 기여하며, 이를 통해 “현재의 자유시장 경제체제의 근본적 문제점인 시장으로부터의 사회 분리와 허구적 상품화를 점진적으로 극복”해 갈 수 있을 것으로 보았다(정무권, 2020, p.194).

이러한 양극단의 입장과 달리 사회적경제를 “국가라는 개념의 통합적

인 일부분, 다시 말해 제한적인 국가의 당연한 결과물”(Thane, 1990)이라고 인식하는 입장도 있다(Evers & Laville, 2004, p.254). 이 입장에서는 국가와 사회적경제를 별도의 영역으로 인식하는 것이 아니라, 상호작용하는 영역으로 간주하여, 결국 국가체제의 구성 또는 국가 활동의 결과가 사회적경제의 성격에 영향을 준다고 보는 것이다. 이런 입장을 지지하는 연구들(Salamon & Anheier, 1998; Anheier, 2001)에 따르면 사회적경제의 구성(규모와 재정구조)은 에스핑 앤더슨(1990)이 유형화한 복지체제(welfare regime)의 특성에 달라질 수 있다. 이 연구들에 따르면, 복지에 대한 정부지출이 낮은 ‘자유주의 복지국가’에 해당하는 미국과 영국에서는 상대적으로 비영리 섹터가 크게 확대되고, 높은 정부지출을 특징으로 하는 스웨덴 같은 사회민주주의 복지국가에서는 상대적으로 고용에서 비영리 섹터의 비중이 크지 않게 된다. 양극의 두 복지국가 유형을 볼 때, 국가와 비영리 섹터의 공급은 대체적인 성격을 보인다. 반면 프랑스와 독일 같은 조합주의 복지국가에서는 높은 복지지출과 큰 비영리 섹터가 공존하여 나타나는데, 이는 정부와 제3섹터가 상호 대체물이 아닌 협력자로 자리하고 있기 때문이라고 설명한다. 이들 국가에서 민간 조직들은 조합주의 복지국가에 통합되어온 전근대적인 사회관계의 핵심 요소로 자리잡게 된다(Crouch, 1999).

복지국가와 사회적경제를 ‘사회적 기원’에 초점을 두어 설명하는 이론 모델에서는, 결국 국가와 사회적경제의 관계가 고정적이지 않고 상호작용하는 관계이고 국가 활동의 결과로서 사회적경제가 성립하는 동시에 사회적경제가 복지국가에도 영향을 미쳐왔다고 파악한다.

### 3. 복지공급과 사회적경제

국가가 제공하는 것 이상의 것들을 포함하는 개념으로 복지 체제가 사용되면서 복지공급에서 국가만이 아니라 국가-시장-가족(또는 공동체) 간의 역할 분담에 대한 논의가 1970년대 이후 활발하게 진행되었다. ‘복지의 혼합경제’에 대한 논의는 복지공급자의 범위로 국가, 시장, 고용주, 가족 그리고 제3섹터 등을 모두 고려하며, 복지공급을 위한 다양한 재원의 구성에 관심을 갖는다(Johnson, 1998). ‘복지혼합’의 개념에서는 여기에 정치와 거버넌스의 이슈까지 포함하여 논의되었다. 이러한 접근에서는 하나의 주체에 의해 복지공급이 이루어진다고 보지 않고, 공급자와 재원의 두 차원에서 다양한 조합이 존재한다고 보고, 이에 대한 분석을 통해 전체 복지 체제를 조망하고자 하였다.

20세기 후반 복지국가 구조조정 시기를 거치면서 사회적경제는 많은 국가에서 잠재적이며 대안적 고용주이자, 국가에 대한 복지의 공급자로서 다시 한번 주목을 받게 되었다. Kendall과 Knapp(2000)는 고령자를 위한 케어 서비스에서 제3섹터 공급의 확장이 정부가 복지공급을 구조조정할 수 있게 하는 중요한 역할을 수행했다고 지적한다(Evers & Laville, 2004, p.252에서 재인용). 1990년대 내내 모든 유럽 복지국가들은 어떤 방식으로든 구조조정에 나섰다. 물론 구조조정의 대부분은 ‘해체’라기보다는(Pierson, 1994) ‘재조정’(Pierson, 2001)이라 할 수 있는데, 이때 권리에 대조되는 책임, 결과가 아닌 기회의 평등을 포함하며, 복지의 혼합경제와 공공부문에 대한 시장원리의 도입 모두를 의미하는 ‘시장화’가 강조되었다. 그 결과로 영국에서는 재정 충당과 복지공급이라는 측면에서 공공과 민간의 경계가 애매하게 나타났다(Burchardt, Hills & Propper, 1999). 이 과정에서 국가와 사회적경제조직 간의 파트너십은

더욱 중요해졌다. 복지공급에 대한 접근방식의 변화로 제3섹터 조직들은 복지공급에서 더 큰 역할을 할 것으로 기대받을 뿐만 아니라, 그들의 ‘부가가치’를 보여주고, 고용의 제공자로서 또는 ‘적극적인 자원 활동’을 통해 주민들에게 노동시장으로 진입하는 경로를 제공하는 역할을 수행하기를 요구받고 있다. 한국에서도 노대명(2022)은 사회적경제의 효용 중, 첫째로 고용 창출과 고용유지 측면에서의 기여를 꼽으며, “사회적경제조직이 수익 창출을 극대화하기보다 일자리를 늘려 실업의 사회적 비용을 감당하는 방식으로 기능한다는 점에서 취약계층에게 상대적으로 안정된 일자리를 공급하는 역할”을 할 수 있다고 본다(노대명, 2022, p.277). 유럽위원회의 사회적경제국은 커뮤니티 재생, 사회서비스 전달, 그리고 사회적으로 배제된 사람들에 대한 훈련에서 핵심적인 역할을 하는 자원조직들을 통해 제3섹터에 대한 기업적 접근을 활성화시키는 데 적극적이었다. 복지국가 구조조정, 사회적경제를 포함한 제3섹터가 경쟁과 사회적 배제를 완화하는 수단으로서 노동에 대한 책임을 활성화시키고 적극적 복지국가를 만드는 역할을 할 수 있으리라고 믿고, 파트너십의 개념을 재정립하고 공식화시켜왔다(Evers & Laville, 2004, pp.261-266).

이러한 복지공급에서 사회적경제의 역할 역시 각 국가가 놓인 사회정책적 상황과 사회적경제 영역의 역사적 배경에 따라 상이하게 나타난다. Ascoli와 Ranci(2002)는 제3섹터의 사회적 서비스 역할이 주도적인지 보충적인지, 그리고 정부의 자원 조달 비중이 주도적인지 부분적인지에 따라 4가지 모델로 나누어 설명하였다. 이에 따르면, 독일은 보조적 모델, 이탈리아는 제3섹터 지배적 모델, 스웨덴은 정부 주도적 모델, 영국과 미국은 시장 주도적 모델로 각각 나뉜다.



〈표 2-2〉 사회서비스 제공과 국가재정지원 정도에 따른 국가 유형

정부의 재원조달 비중 제3섹터 사회서비스 역할	주도적(60% 이상)	부분적(60% 이하)
주도적(50% 이상)	보조적 모델(Subsidiary model): 독일	제3섹터 지배적 모델 (3rd-sector dominant model): 이탈리아
보충적(50% 이하)	정부 주도적 모델(State dominant model): 스웨덴	시장 주도적 모델(Market dominant model): 영국(주거보호) 미국(주거보호)

자료: Ascoli & Ranci. (2002). Dilemmas of the Welfare Mix, Kluwer Academic/Plenum Publishers; 이태수. (2009). 한국의 복지국가 발전에 있어 사회적기업의 의의와 한계. 창조와 혁신, 2(2), p.264. 〈표 3〉에서 재인용.

국가별 복지공급에서의 차이는 사회적경제의 역사적 맥락의 차이와 구성의 차이에서 기인한다. 독일은 노동조합과 연계되어 운영되는 자조적인 상호보험회사(상호공제조합)와 교회에 의해 후원받는 대형 복지단체들이 오래전부터 활동해왔다. 교회와 부르주아 집단이 만든 ‘카리타스’나 ‘디아코니’ 같은 커다란 복지연합체가 사회서비스를 실행하는 주체 역할을 오랫동안 수행해오다, 이들이 하나의 특권집단으로 전락하고 있다는 비판이 제기되면서 1970년대 이후의 신사회운동, 1980년대 이후 서비스 계약방식 도입 등에 영향을 받아 사회적기업이 정부의 재정지원을 통해 주도적인 역할을 하는 국면을 맞았다(장원봉, 2006, pp.119-121). 하지만 자발적인 복지단체(Wohlfahrtsverbände)는 상당한 수준의 자율성을 유지하며 전후 독일의 제도적 틀 속에서 오늘날까지 스스로를 재구축해 올 수 있었다(Evers & Laville, 2004, p.161). 반면 독일에서 협동조합은 사회적인 성격의 재화와 서비스 생산의 역할과 기능을 상실했다.

정부 주도 모델로 분류되는 스웨덴의 경우는 1990년대 소비자협동조합운동이 법적 지위를 유한회사로 바꾸고, 농업협동조합 운동 또한 대기

업으로 변하면서 이들은 사회적경제에서 벗어나 거대한 상업집단으로 변형되었다. 주거 관련 협동조합은 여전히 유지되고 있으며, 노동조합을 중심으로 한 실업보험 제공의 역할은 유지되고 있다. 역사적으로 스웨덴은 대중운동(folk rörelse)의 역할이 강했는데 사회서비스 제공에서는 그 비중이 상대적으로 낮고, 대부분이 주로 국가에 의해 직접 실현되는 경향이 강하다. 그러나 1990년 이후 사회서비스에 대한 지방분권이 강하게 전개되고 한편으로 민간의 참여가 확대되면서 사회서비스제공자로서의 사회적기업이 갖는 역할이 증대되었지만, 이들의 비중은 크게 높아지지 않았다(이태수, 2009, p.265).

제3섹터 주도 모델로서의 이탈리아는 잘 알려진 바와 같이 협동조합의 전통이 매우 강하다. 협동조합은 정부에 크게 의존하지 않으면서 사회서비스 제공에서 지배적인 공급주체로서 자리 잡고 있다. 이탈리아 제3섹터는 공공복지 시스템의 경직성과 위기에 대한 시민사회의 반작용 덕분에, 새로운 제3섹터 조직들은 사회서비스에 대한 자원의 재배치와 공공복지 시스템에 의해 간과되었던 욕구를 충족시킴으로써 이탈리아 복지 시스템을 개조하는 데 기여하였다(Evers & Laville, 2004, p.92).

마지막 시장 주도적 모델인 영국의 경우, 사회적기업이 사회서비스 영역에서 차지하는 비중은 민간영리부문에 비해 낮다. 이는 1970년대 후반부터 추진된 신자유주의적 정책들이 시장을 중심으로 문제를 해결하는 쪽으로 발전되었기 때문이다. 하지만 1997년 신노동당이 집권한 이후 제3섹터는 새로운 기회를 얻었는데, 협치(governance)를 강조하는 정부의 중요한 파트너로 지역의 문제해결에 지역적-전략적 파트너십을 수립하는데 참여하면서, '공공서비스의 온정주의와 시장의 민영화주의 모두에 대한 대안을 제공'하는 역할을 수행할 것으로 기대되었다(Evers & Laville, 2004, p.203). 따라서 사회적경제가 복지공급에서 어떤 역할을

수행하는가에 대한 각 나라의 유형은 국가-비영리부문의 역사적 전통이 어떠한냐는 점과 사회서비스 여부에 있어 정책의 전개과정이 어떻게 변화되었느냐에 따라 서로 상이하게 결정되고 있다고 할 수 있다.

결국, 사회적경제와 복지국가는 자유방임주의 시장구조를 수정하고 개량하기 위해서 출현했다는 공통점을 가지고 있다(송재복, 2018). 생산수단의 사적소유와 개인의 자유로운 선택에 따른 경제 행위에 기반한 자본주의 시장경제는 성장과 풍요를 가져다주었지만 완전한 체제는 아니다. 경기침체나 실업문제 같은 경제변동에 수반된 문제나 공공재 공급 실패, 외부효과, 정보의 비대칭성 같은 시장실패는 효율적인 시장의 운영을 왜곡시킨다. 국가는 시장실패에 개입하여 시장의 효율성을 보완하고자 하며, 사회적경제는 상호부조와 연대에 기반한 새로운 생산-분배 방식을 만들기 위해 노력해왔다.

20세기 복지국가의 빠른 성장과정에서 사회적경제는 상당기간 사회적 관심에서 벗어나 있다가 20세기 후반 복지국가 위기와 재편 과정에서 다시 주목받게 되었다. 그리고 21세기 복지국가에서 사회적경제는 변화된 복지국가의 사회·경제적 상황에서 새로운 복지공급의 주제로 기대되고 있다. 사회적경제를 통한 복지공급은 상호협력과 호혜를 바탕으로 조직 구성원의 부족한 경제적 이익과 복지서비스를 상호 충족한다(최나래, 김의영, 2014). 유럽의 경우 1970년대 이후 고실업, 사회적 배제의 확산, 고령화, 가족구조의 변화 등에 따라 복지체계의 재구성이 이루어지면서 사회적경제조직들은 이러한 문제를 해결하면서 사회 구성원의 복지 욕구를 충족시켜왔다(송재복, 2018). 그리고 사회적경제조직들은 지역사회의 문제 해결에 있어 각국의 정부와 파트너십을 구성하면서 법적 기반이 형성되고 일정한 제도적 지원이 정책화되어, 국가별로 상이한 조직형태와 활동 양식을 갖게 되었다. 이탈리아의 사회적협동조합의 형태나 벨기에

의 사회적 목적회사, 포르투갈의 유한책임 사회적협동조합, 스페인의 사회적 서비스협동조합, 영국의 지역공동체 이익사회, 프랑스의 지역 사회 이익협동조합 등이나 미국의 비영리조직의 활동 등 사회적경제조직들은 다양하다(정무성·황정은·김수영·현종철·서정민, 2011, pp.47-67).

그렇다면 한국에서 복지국가의 지향과 사회적경제는 어떻게 연결되고 있으며, 어디를 지향해야 할까?

앞에서 기술한 바와 같이 한국은 20세기 말, 적어도 2000년부터는 복지국가 단계에 접어들었다고 평가된다. 동시에 이 시기는 한국 사회적경제조직들이 '제3섹터', '사회적기업' 등의 개념을 수용하고 조직화와 법제화를 통해 본격적으로 활동하기 시작한 시기이기도 하다. 즉, 한국의 복지국가와 사회적경제의 태동은 거의 같은 시기에 병행해서 일어났다고 할 수 있다. 그렇다면 향후 복지국가에서 사회적경제의 조응은 어떠한 방향으로 이행하는 것이 바람직할까? 중요한 초점은 복지국가의 성장과 확대를 지연시키지 않으면서 사회적경제 고유의 효용을 극대화하는 방향으로 이어져야 한다는 점이다.

### 제3절 한국 사회적경제조직의 발전과정

#### 1. 한국 사회적경제조직의 발전과정

사회적경제조직의 대표적인 학자인 드프리니에 따르면, 사회적경제는 ① 공익성 ② 자율성 ③ 민주적 의사결정성 ④ 수익배분이라는 원칙을 따르는 조직들이 만들어내는 경제구역이라고 정의한다. 구체적으로는 협동조합, 공제조합, 결사체 같은 전통적 사회조직이 함께 만들어내는 경제영역을 총칭하는 것이다.

그러나 이와 같은 사회적경제조직은 20세기 중반 복지국가의 성장과정에서 지속적으로 그 역할을 하지 못한 것으로 보였다. 협동조합 등 많은 사회적경제조직들의 자체 사회안전망으로서의 역할이 복지국가의 각종 사회보장제도에 의해 대체되는 현상이 나타났던 것이 사실이기 때문이다. 하지만 1990년대 들어 서구 복지국가의 재정위기와 재편과정에서 사회적경제는 다시 주목받기 시작했다. 그것은 경제 사회적 불평등이 심화되고, 사회보장제도의 공백이 커질수록 시민사회 차원에서 문제에 대응하는 자발적 노력이 보이기 시작했기 때문이다. 그 첫째는 사회적경제 조직들이 지역사회의 다양한 자원을 동원해 사회문제를 자발적으로 해결하려는 노력, 즉 각종 공공서비스를 민영화하는 과정에서 사회적경제 조직들을 신뢰할 수 있는 공급자로 인식하게 된 것이다. 하지만 모든 국가에서 사회적경제가 활성화된 것은 아니다. 국가마다 사회적경제가 수행하는 역할에는 차이가 있기 때문이다. 사회적경제조직들이 이용할 수 있는 사회적 자본과 사회적경제조직들의 활성화 정도, 그리고 고용규모가 천차만별이기 때문이다. 둘째는 협동조합과 같이 전통적 사회적경제조직들이 충족하지 못하는 새로운 가치를 표방한 사회적기업이 출현한 것이

다. 실업률과 빈곤 문제가 심각해지는 상황에서 취약계층을 위해 일자리를 창출하여 사회에 필요한 서비스를 제공한다는 사회적기업의 출현은 경제위기로 인해 재정이 부족해지는 상황을 맞이하고 있었던 각국 정부에게는 환영할 일이었다. 이를 통해 영국과 프랑스와 같은 유럽국가에서는 사회적기업이나 사회적협동조합의 제도화를 추진하게 된다. 그러던 중 2000년대 후반에 들어 사회적기업에 대한 회의적 태도가 확산되기 시작하였다. 그것은 사회적기업 중 상당수가 수익지향의 기업으로 전환되면서 연대적 역할과 민주적 의사결정을 지키지 않으려는 경향이 나타나자 이들의 과도한 영리 기업화를 경계해야 한다는 목소리가 커지기 시작했기 때문이다.

그렇다면 한국의 사회적경제는 유럽의 여러 국가와 비교하여 어떤 상황인가? 특히 1990년대 IMF로 인해 경제위기를 맞이했던 한국은 높아져만 가는 실업률과 빈곤 문제 해결을 위해 공공근로 등 다양한 일자리를 만들어내었고 여기에 유럽의 노동통합 사회적기업이나 대안적 기업 모델이라 불리던 사회적기업 모델을 도입해 일자리와 취약계층 대상의 사회서비스를 제공하고자 시도하였다. 그 과정에서 어느 정도의 고용 창출과 사회서비스의 제공, 그리고 사회적경제조직들의 연대협력이 발생한 것일까? 그리고 특히 2000년대 들어 불어온 사회적경제조직에 대한 정부의 제도화 사업이 어떤 영향을 미친 것일까? 따라서 본 연구에서는 한국의 사회적경제조직의 최근 30년간의 발전과정을 다음과 같이 살펴보았다.

한국의 사회적경제조직의 발전과정에 대해 노대명(2022)은 크게 5단계로 구분하고 있다. 1단계는 1997년 이전 잠복기로 생산공동체의 실험기 시절이었고, 2단계는 1997년부터 2000년까지 공공근로 민간위탁을 통한 제도화 초기 단계로 발아기 시절이었다. 그리고 3단계는 2001~2003년 이식기 단계로 자활사업과 연계한 사회적경제의 제도화 시기였

다. 4단계는 2004~2006년 전환기 단계로 사회적 일자리 시범사업을 통해 사회적경제조직과 사업의 독립된 출범기였다. 5단계는 2007~2012년에 이루어졌던 사회적기업육성법과 협동조합기본법 제정까지 사회적경제조직이 본격적으로 법률로 제정되는 시기였으며, 마지막으로 6단계는 2013년부터 현재까지의 제도 정비기로 협동조합기본법 제정 이후 각종 사회적경제 관련 법규를 정비하고 조정하는 시기라고 할 수 있다. 이와 관련하여 본 연구에서는 최근 30년간의 사회적경제의 발전과정, 노대명의 단계별 성장 과정에 비추어 2단계부터 6단계까지의 진화과정 속에서 나타난 한국의 사회적경제의 발전과정을 중심으로 살펴보고자 한다. 그 이유는 사회적경제의 성장이 지역주의적 자치활동에서 벗어나 한국 시민사회 전체에 확산됨과 동시에, 정부 사업으로 편입되면서 복지국가와의 연계 등 다양한 이슈와 문제점, 그리고 그 문제점을 해결하기 위한 또 다른 대안 도입 등 일련의 진화과정을 거치기 시작했기 때문이다. 특히 본 연구에서 검토하고자 하는 사회적경제조직의 정부 의존도에 관한 문제는 정부지원사업의 위탁자로서 사회적경제조직이 편입되어 발생하는 문제인 만큼 정부사업 편입과정에서 발생하는 문제에 대한 본질이 무엇이었는가를 파악하는 데 필요하기 때문이다.

최근 30년간 한국의 사회적경제조직의 발전과정에 관한 특징을 살펴보면, 다음과 같이 크게 5가지로 요약할 수 있다. 첫째, 2000년을 기점으로 그 전에는 시민 기반의 자율적 활동으로 한국의 사회적경제조직이 작동했다고 한다면, 2000년에 제정된 국민기초생활보장법의 일환으로 자활기업 사업이 도입되면서 제도화되는, 정부 주도형 사업으로 전환되었다는 점이다. 흔히 사회적기업이라고 하면 2007년 제정된 사회적기업육성법에 의한 인증 사회적기업을 생각할 가능성이 높다. 하지만 사회적기업의 정의를, 기업이 사회적 가치를 창출하고 사회적 목적을 실현하는 운

영방식을 택하는 조직인 사회적경제조직(김정원, 황덕순, 2022)으로 확장한다면, 사회적기업 범위는 관계 법령만 다를 뿐 국민기초생활보장법(2000년)의 자활기업이나, 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법(2010년)의 마을기업, 그리고 협동조합기본법(2012년)상 협동조합이 모두 포함될 수 있다.

〈표 2-3〉 한국의 사회적기업들

구분	사회적기업	마을기업	농촌공동체회사	자활기업	협동조합
소관부처	고용노동부	행정안전부	농림축산식품부	보건복지부	기획재정부
근거법령	사회적기업 육성법	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	농어업인 삶의 질 향상 특별법	국민기초 생활보장법	협동조합기본법
시작연도	2007년	2010년	2011년	2000년	2012년
주 참여자	취약계층 중심	지역주민 중심	농어촌 주민 중심	저소득층 중심 (수급자 및 차상위)	이해당사자 중심
정책목표	고용창출 + 사회서비스 공급	지역공동체 활성화	농어촌 고용창출+ 소득증대	탈빈곤	새로운 법인격 도입을 통해 시장경제 문제점 보완

자료: 김신양·신명호·김기섭·김정원·황덕순·박승욱·노대명. (2022). 한국 사회적경제의 역사. 한울아카데미.

물론 ‘일자리 창출’ 또는 ‘탈빈곤’ 같은 정부가 설정한 정책목표는 다를 수 있지만, 이들 사회적경제조직들의 공통된 점은 정부가 추구하는 각각의 정책적 목표하에 지역공동체 성격이 강한 시민들이 참여하고, 그 사업을 정부가 관계 법령하에 지원하고 있다는 점이다. 즉, 4대 사회적경제조직 모두 정부 사업에 포함되어 있는데, 이는 사회적경제조직들이 어느 정도 정부 지원에 의존할 수밖에 없다는 본 연구의 가정을 뒷받침하는 근거라 할 것이다.

두 번째 특징은 사회적경제조직들의 참여자가 저소득 계층에서 개인사



업체를 포함한 일반 시민사회 중심으로 확대되고 있다는 점이다. 2000년에 제정된 국민기초생활보장법에 의한 자활기업은 법 제정 전에는 지역의 실업자들이 주로 참여했지만, 법 제정 이후에는 국민기초생활보장법에서 규정한 기초급여 수급자 및 차상위 계층이 주 참여자가 되었다. 특히 이들 계층은 노동시장에 접근하기 어려운 집단으로, 만약 취업에 성공하더라도 고용 안정성이 낮은 노동직일 가능성이 높다. 따라서, 자활기업은 한국 최초의 노동통합 사회적기업으로서의 의미를 갖는다. 노동통합 사회적기업은 노동시장에서 배제당할 위험을 지닌 취약계층에 대해 훈련과 사회적 지원, 그리고 유급 노동의 경험을 제공하여 일반 노동시장에 통합시키려는 접근방법으로 취약집단뿐만 아니라 지역사회에도 편익을 제공하는 것을 목적으로 한다. 2007년 도입된 고용노동부의 사회적기업은 IMF 사태로 발생한 취약계층의 공공부조를 사회적일자리로 전환시키면서 취약계층에 대한 고용 창출과 사회서비스 공급의 주 대상이 되었다. 따라서 사회적기업의 지원제도 중 가장 중요한 지원제도는 인건비 지원 사업인 일자리창출 사업이었다. 인증 사회적기업은 3년, 사회적기업은 2년으로 예비 사회적기업 단계를 거칠 경우, 최대 50명까지, 최장 5년까지 지원을 받을 수 있다. 이와 함께 전문인력지원과 1억 원 한도의 사업개발비 지원, 그리고 최장 4년간의 사회보험료 사업주 부담금 지원 등이 존재한다. 이를 반영하듯 2019년 기준 인증 사회적기업의 유형 중 일자리 제공형의 비중은 66.9%로 10년 전 46.4%에 비해 약 20.5% 증가한 반면, 사회서비스 제공형이나 혼합형은 모두 감소한 것으로 파악된다.

#### 44 복지국가와 사회적경제의 조응형태에 대한 국제비교 연구

〈표 2-4〉 인증 사회적기업의 조직형태별 숫자와 분포

(단위: 개, %)

구분	계	일자리 제공형	사회서비스 제공형	혼합형	지역사회 공헌형	창의혁신형 (기타형)
2009	289 100.0%	134 46.4%	37 12.8%	77 26.6%	41 14.2%	
2019	2435 100.0%	1,629 66.9%	150 6.1%	194 8.0%	155 6.4%	307 12.6%

주: 2009년 자료는 광선화 외. (2010). 2009 사회적기업 3주년 성과분석. 고용노동부 자료를, 2019년 자료는 한국사회적기업진흥원. (2020). 사회적기업 리스트. [https://www.socialenterprise.or.kr/social/ente/companydo?m\\_cd=D003](https://www.socialenterprise.or.kr/social/ente/companydo?m_cd=D003)(검색, 2020.1.31)에서 취합 후 재분석함.

하지만 2010년 도입된 마을기업과 농촌공동체회사의 주 대상은 도시 주민 또는 농어촌 거주 주민으로 확장되었고, 2012년 제정된 협동조합기본법의 협동조합은 일반 주민을 넘어 법인격 부여가 가능한 개인사업자와 임의단체 등 일반 시민 대상의 이해관계자였다. 특히 법인격의 부여는 지역의 이해관계자들의 참여를 공식화한다는 점에서 특징을 가진다.

〈표 2-5〉 한국의 사회적경제조직의 발전과정

구분	주요 내용
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 중심의 노동자협동조합 조직화 흐름에서 자활공동체 탄생               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기존 사회주의 국가들의 체제 붕괴는 사회운동 진영에게 큰 충격을 제공</li> <li>· 스페인 몬드라곤 생산복합체 사례 방송으로 노동자들이 사업체를 직접 운영하고자 하는 운동이 발생</li> <li>· 노동자협동조합 조직화 운동은 생산공동체 운동이었으며, 이를 자활 생산공동체로 용어 변경</li> <li>· 노동자협동조합의 구성원은 제조업·건설업·봉제업·택배업·청소업에 종사하는 해고노동자, 일용직 노동자 중심</li> </ul> </li> <li>- 정부의 탈빈곤 정책 모델로 노동자협동조합의 도입 가능성이 논의됨               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1996년 보건복지부의 '삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상'에 영세민 자활공동체결성 제도화가 도입</li> <li>· 영세민 자활공동체 결성 제도화란 '근로능력은 있으나 교육, 기술, 자본 등 자활여건이 취약한 영세민들이 자영업이나 생산공동체, 근로공동체 활동을 통해 자활할 수 있도록 지원'하는 제도</li> <li>· 지역자활센터가 영세민들의 자영업 창업지원과 생산공동체활동을 지원</li> </ul> </li> </ul>

구분	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1996년 자활센터 시범사업이 시작되면서 지역사회의 빈곤층이 주축이 되어 조직하는 생산공동체를 자활생산공동체로 부르기 시작</li> <li>- 자활공동체는 노동자협동조합이라는 인식이 확산</li> </ul>
2000년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민기초생활보장법이 제정되면서 자활생산 공동체가 자활기업으로 공식화</li> <li>- 1997년 IMF로 인해 정부는 공공부조 중심의 국민기초생활법 제정 준비</li> <li>· 자활급여, 자활사업의 전달 및 집행기관의 책임, 고용서비스 연계 포함</li> <li>· 256개 기초지자체에 모두 지역자활센터 설치</li> <li>- 성공회대에서 개최된 '빈곤과 실업 극복을 위한 국제포럼'에서 사회적기업에 대한 전파가 시작</li> <li>· 부제로 '자활사업 활성화와 사회적 일자리 창출'에서 사회적 일자리에 대해 규정하면서 사회적기업의 개념을 도입</li> </ul>
2003년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활공동체와 기존 노동자협동조합과 함께 한국노동자협동조합연합회 설립</li> <li>- 이후 노동자협동조합은 소멸</li> <li>- 한국노동자협동조합연합회는 사회적기업이라는 정체성을 추구하는 한국대안기업연합회로 전환</li> <li>- 고용노동부가 사회적일자리 창출사업을 시범사업으로 도입</li> </ul>
2004년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용노동부가 사회적일자리 창출사업 본사업을 시작</li> <li>· 사회적일자리 10대 사업 (장애아동 통합교육, 방과후 교실, 지역아동센터, 숲 가꾸기 사업 등)</li> <li>- 사회적일자리사업의 지속가능성을 위하여 사회적기업지원법 제정을 추진</li> <li>- 국무총리실 일자리 만들기 위원회 설치</li> </ul>
2006년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관계부처 합동으로 '사회서비스 향상기획단' 설치</li> <li>- 비전 2030에서 사회서비스 부문 일자리를 성장동력 확충의 최상위로 배치</li> </ul>
2007년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적기업육성법 제정으로 인증 사회적기업제도 도입</li> <li>· 외환위기 시절 빈곤과 실업 극복을 위한 시민사회진영의 실천 속에서 제3섹터형 일자리라는 개념으로 사회적기업 도입</li> <li>· 정부의 일자리 창출사업이 정부의 재원에 지속적으로 의존하는 현상을 탈피하고 기업의 사회공헌활동 등 다양한 재원 조달이나 시장 수입을 통해 자립을 촉진하는 것을 목적</li> </ul>
2010년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적기업육성법 개정을 통해 지방자치단체의 역할 확대</li> <li>· 광역지자체가 시도별 사회적기업 지원계획을 수립 및 시행</li> <li>· 지역형 예비 사회적기업제도 도입</li> <li>· 사회적기업 일자리 창출사업 예산의 상당 부분과 사업개발비를 지자체 이관</li> <li>- 마을기업 전신인 '자립형 지역공동체' 사업이 추진</li> <li>· 2008년 국제금융위기에 대응하기 위한 공공근로사업인 희망근로사업 시작</li> <li>· 2009년 희망근로사업을 '커뮤니티 비즈니스' 추진사업으로 전환</li> <li>· 2010년 커뮤니티 비즈니스 사업을 자립형 지역공동체사업으로 전환</li> <li>- 농어촌 공동체회사 지원정책 도입</li> </ul>

구분	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농어촌 공동체회사란 농촌마을 주민 또는 단체가 농촌의 각종 자원을 활용하여 농촌지역에 필요한 일자리 및 소득을 창출하거나 사회서비스를 제공하는 법인 및 단체</li> <li>· 2015년까지 3000여 개의 농어촌 공동체회사를 육성하는 것을 목표</li> </ul>
2011년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '자립형 지역공동체 사업'을 '마을기업'으로 사업명 변경</li> <li>· 시군구별로 마을기업을 선정하여 1개당 최대 8천만 원 지급</li> </ul>
2012년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부처형 예비 사회적기업 지정제 및 사회적기업 인증제도 시행</li> <li>- 협동조합기본법제정 및 시행</li> <li>· 시민사회가 주체적으로 자신이 추구하는 사회적 목표에 걸맞는 조직을 협동조합 방식으로 설립하는 것이 가능해지는 토대 제공</li> </ul>
2017년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문재인 정부 출범과 동시에 사회적경제기본법 제정을 추진</li> <li>· 사회적경제영역에서 활동하는 다양한 조직을 모두 포괄하는 사회적경제기업의 개념 도입</li> <li>· 청와대 사회적경제 비서관실 신설과 일자리위원회 사회적경제분과위원회 설치</li> </ul>

자료: 김신양 등. (2022). 한국 사회적경제의 역사. 한올아카데미를 기반으로 저자가 작성.

즉 한국 최초의 노동통합기업으로 자활기업은 대부분 영세 개인사업자가 주를 이루고 있다. 자활기업 특성상 자활기업의 구성원은 기초생활수급자 또는 차상위 계층인 관계로 스스로 자본 투입을 통해 창업을 할 수 있는 여건이 되지 못한다. 따라서 자활기업의 창업은 자활기업들의 매출로 축적된 공동기금으로 충당하고 있다. 즉 자기자본이 투입되지 않는 창업이다. 결국, 자활기업이 지속적으로 성장하기 위해서는 취약계층 이외에 지역 이해관계자들의 지원이 필요하며, 지역 이해관계자들과의 협업 관계를 유지할 수 있는 틀로써 이용할 수 있게 된다.

세 번째 특징은 사회적경제조직이 정부 사업에 포함되면서 사회적경제조직의 특징인 자발적 참여가 희석화되고 있다는 점이다. 사회적경제조직의 효시라 할 수 있는 자활기업의 경우만 보더라도 2000년 국민기초생활보장법에 의한 자활사업의 편입 전에는 그 중심에 자발적 참여를 강조하는 일반 실업자 중심의 노동자협동조합들이 있었지만, 법 제정 이후에는 자활급여 수급자들로 한정되었고, 이들은 제도적 한계로 인해 수급자

라는 지위에서 벗어나는 것을 회피하는 성향이 강했기 때문에 노동능력에서 한계가 있었다. 또한 자활공동체 역시 정부가 규정한 성립요건을 갖추게 되었다. 구성원 중 기초생활수급자의 숫자 비율, 설립의 형식, 구성원에 대한 일정 수준 이상의 수익금 배분, 전환되기 전 자활근로사업단과의 업종 및 업태의 동일성 등이다.

네 번째 특징은 사회적경제조직에 참여하는 대상이 취약계층, 저소득층 중심의 자립 및 고용 창출 등 복지 차원과 밀접한 관련성이 존재하였지만, 대부분의 사회적경제조직이 추구하는 기업형태는 영리사업자라는 점이다. 실제로 2016년 기준, 자활기업 1,760개의 법률적 지위를 살펴보면, 개인사업자가 1,108개로 가장 많고, 반면에 비영리는 146개, 비과세는 23개로 파악된다(중앙자활센터(2016), 자활기업백서). 또한 사회적기업의 경우 2019년 기준 총 2,435개의 사회적기업 중 영리 부분은 상법상 회사(61.1%), 농(어)업회사법인(3.5%), 영농(어)조합법인(4.0%), 협동조합(8.1%)을 포함하여 76.7%에 달한다. 이 수치는 10년 전 2009년의 인증 사회적기업 중 43.6%였던 영리 부분 비중이 10년간 33.1%p 증가하였음을 보여준다

〈표 2-6〉 인증 사회적기업의 조직 형태별 숫자와 분포

(단위: 개, %)

구분	계	비영리					영리				
		민법상 법인	비영리 민간 단체	사회 복지 법인	사회적 협동 조합	기타 법인 및 단체	상법상 회사	농(어)업 회사 법인	영농(어) 조합 법인	협동 조합	
2009	289	73	58	41		11	126				
	100.0%	25.3%	13.1%	14.2%		14.8%	43.6%				
2019	2,435	281	78	74	132	2	1487	86	98	197	
	100.0%	11.6%	3.2%	3.0%	5.4%	0.1%	61.1%	3.5%	4.0%	8.1%	

주: 2009년 자료는 박선화 외. (2010). 2009 사회적기업 3주년 성과분석. 고용노동부 자료를, 2019년 자료는 한국사회적기업진흥원. (2020). 사회적기업 리스트. [https://www.socialenterprise.or.kr/social/ente/companydo?m\\_cd=D003](https://www.socialenterprise.or.kr/social/ente/companydo?m_cd=D003)(검색, 2020.1.31)에서 취합 후 재분석.

또한 제도화된 4개 사회적경제조직들의 업종별 비중을 살펴보면, 사회적경제조직 유형에 따라 사회서비스 제공 정도에서 차이가 존재하는 것으로 나타난다. 이는 한국의 사회적경제와 복지국가 간의 관련성에 관한 문제로, 사회적경제조직이 사회서비스와 무관한 업종에서 활동하는 비중이 상당 부분 존재한다는 것이다. 물론 광의의 개념에서 시민사회가 자발적인 고용창출이 가능한 사업 조직체를 구축했다는 점에서 어느 정도 동의하지만, 협의의 관점에서 정부로부터 공공서비스를 위탁받아 시민사회에 혜택을 부여하는 등 사회서비스를 제공하는 정도가 상대적으로 낮다면, 사회적경제조직에 대한 사업은 고용 창출을 위한 일반적인 창업지원 정책과 큰 차별점을 가질 수 없기 때문이다. 이와 관련하여 이 연구에서는 한국의 대표적인 사회적경제조직이라고 평가받는 자활기업, 사회적기업, 협동조합, 마을기업의 업종별 현황을 살펴보았다. 우선 자활기업의 경우, 2019년 기준 총 1,176개 중 사회복지서비스와 관련성이 높은 업종은 사회서비스(3.2%) 자체 업종 비율은 적지만 환경 분야인 청소(21.7%)와 집수리(17.6%), 재활용(4.2%)의 3개 업종을 합하면 총 46.7%로 파악된다. 두 번째로 사회적기업의 경우, 2019년 기준 총 2,435개 중 식품제조 및 판매업(13.6%)과 생활용품 제조 및 판매업(8.3%) 등을 포함한 기타 부문과 사회서비스와 관련성이 떨어지는 관광 운동 분야를 제외할 경우, 약 45.2% 정도가 직간접으로 사회서비스를 제공하고 있는 것으로 파악된다. 세 번째로 마을기업의 경우, 2018년 3월 기준 총 1,813개 마을기업 중 일반식품 제조업이 42.8%로 가장 많았고, 이 외 업종 중 재활용(5.4%)과 교육(4.4%), 문화예술(3.3%), 사회복지(0.4%), 에너지(0.4%)의 사회서비스와 관련성이 존재하는 업종의 종사 비중은 13.9%에 불과한 것으로 파악된다. 네 번째로 협동조합기본법상 일반협동조합의 경우, 2020년 3월 기준 총 16,880개 협동조합 중 사회서비스와 관련성이 높은

공공행정/국방/사회보장행정(0.1%)과 교육서비스업(13.8%), 보건업 및 사회복지서비스업(3.9%), 하수/폐수물 처리/환경업(1.2%)의 4개 업종을 집계해보면 19.0%에 불과하다. 그러나 비영리사업을 주목적으로 하는 사회적협동조합의 경우에는 앞에서 언급한 4개 업종의 전체 비중이 68.1%로 나타난다. 결국 다양한 사회적경제조직이 정부의 제도화 사업 안에 들어오면서 제도화의 목적 중 하나인 사회서비스 제공에서 일반협동조합(19.0%), 마을기업(13.9%), 사회적기업(45.2%), 자활기업(46.7%), 사회적협동조합(68.1%) 간에 차이가 존재한다는 것을 알 수 있다. 따라서 사회적경제조직과 복지국가 간의 정책 연관성에서도 사회적경제조직에 대한 획일적인 접근보다는 사회적경제조직의 유형에 따른 접근이 필요하다는 시사점을 제공한다.

〈표 2-7〉 자활기업의 업종별 현황(2019년 12월 기준)

(단위: 개, %)

전체	청소	집수리	음식점	배송	사회 서비스	식품 생산	유통 판매	재활용	공산물 생산	생산 가공	세탁	기타
1,176	246	200	143	135	93	69	62	48	43	34	32	31
	21.7%	17.6%	12.6%	11.9%	8.2%	6.1%	5.5%	4.2%	3.8%	3.0%	2.8%	2.7%

자료: 정해식 외. (2020). 제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획 수립연구. 한국보건사회연구원. p.53에서 인용.

〈표 2-8〉 사회적기업의 업종별 현황(2019년 12월 기준)

(단위: 개, %)

전체	교육	보건	사회 복지	환경	문화 예술	보육	간병 가사	청소	관광 운동	문화재	산림 보전	고용	기타*
2,435	213	18	120	117	265	14	99	226	60	10	10	10	1,275
	8.7%	0.7%	4.9%	4.8%	10.9%	0.6%	4.1%	9.3%	2.5%	0.4%	0.4%	0.4%	52.3%

\*는 식품제조 및 판매(식품, 음료, 도시락, 반찬 등) 331개, 생활용품 제조 및 판매(화장품, 비누) 등 202개

자료: 한국사회적기업진흥원. (2020). 사회적기업 리스트. [https://www.socialenterprise.or.kr/social/ente/company.do?m\\_cd=D003](https://www.socialenterprise.or.kr/social/ente/company.do?m_cd=D003)(검색, 2020, 1, 31) 인용.

〈표 2-9〉 마을기업의 업종별 현황(2018년 3월 기준)

(단위: 개, %)

전체	일반 식품	전통 식품	관광 체험	공예품	재활용	교육	문화 예술	물류 배송	의류 신발	사회 복지	에너지	유통 기업	기타
1,813	42.8%	15.6%	15.0%	5.9%	5.4%	4.4%	3.8%	1.5%	1.1%	0.4%	0.4%	0.1%	5.7%

자료: 김신양 등. (2022). 한국 사회적경제의 역사, p.304, 한올아카데미. 재인용.

다섯 번째 특징은 정부의 통합적인 정책 수행의 미흡으로 인해 한국의 사회적경제조직은 자생적 운영과 관련된 진화에 의문이 남는다는 점이다. 한국의 사회적경제조직은 기초생활수급자 및 차상위 계층을 대상으로 한 자활기업으로부터 시작하여 취약계층 대상의 사회적기업, 도시 및 지역주민 중심의 마을기업, 그리고 일반 이해관계자들 대상의 협동조합으로 발전해 왔다. 따라서 사회적경제조직들에 대한 통합진화 모델이 구축되었다면 자활기업 → 사회적기업 → 마을기업 → 협동조합이라는 진화 과정을 거쳐 정부 지원으로부터 탈피하는 모습이 바람직할 것이다. 그러나 인증 사회적기업의 설립경로별 유형을 살펴보면, 〈표 2-11〉과 같이 일반 및 사회적협동조합 중 13.5%가 취약계층 대상으로 정부 지원을 받는 사회적기업으로 인정되어 있고, 도시 마을 지역주민 대상의 마을기업 1.9% 역시 인증 사회적기업에 포함되어 있다. 그리고 자활기업의 7.4%도 인증 사회적기업에 포함되어 있다. 참여대상과 정부의 지원방식의 수준 등을 고려할 때 예상되는 사회적경제 기업들의 진화 형태와는 사뭇 역행하는 모습들이 나타나는 것이다.



〈표 2-10〉 협동조합기본법상 협동조합의 업종별 분포(2020년 기준)

(단위: 개, %)

구 분	계	사회적협동조합	일반협동조합
농업어업	9.0%	5.8%	9.5%
광업	0.1%	0.1%	0.0%
제조업	8.1%	3.1%	8.9%
전기가스/증기/수도업	1.8%	2.1%	1.7%
건설업	2.3%	1.3%	2.5%
도매 및 소매업	19.6%	2.2%	22.3%
숙박음식점업	3.4%	0.9%	3.8%
운수업	2.2%	0.1%	2.5%
출판/영상/방송/통신업	3.8%	1.7%	4.1%
부동산업/임대업	1.5%	0.7%	1.6%
사업시설관리/사업지원업	4.1%	8.4%	3.4%
전문/과학/기술 서비스업	3.8%	1.9%	4.1%
공공행정/국방/사회보장행정	0.2%	0.9%	0.1%
교육서비스업	15.2%	24.2%	13.8%
보건업/사회복지서비스업	7.9%	33.7%	3.9%
예술/스포츠/여가 서비스업	9.2%	6.5%	9.7%
하수/폐기물 처리/환경업	1.2%	1.2%	1.2%
협회/단체 수리업	5.9%	4.1%	6.2%
가구 내 고용/기타 미분류 업종	0.4%	0.2%	0.4%
국제 및 외국기관	0.2%	0.9%	0.0%
전체	19,465개	2,585개	16,880개

자료: Coop 협동조합(2001). <https://www.coop.go.kr/COOP/state/guildEstablish.do>, (검색일: 2021.1.27.) 인용.

〈표 2-11〉 인증 사회적기업의 설립경로별 숫자와 분포(2019)

(단위: 개, %)

구분	계	예비사회적 기업	자활 기업	장애인 시설	마을 기업	농어촌공 동체회사	(사회적) 협동조합	기타
2019	2,435	1606	179	185	46	9	329	539
	100.0%	66.0%	7.4%	7.6%	1.9%	0.4%	13.5%	22.1%

주: 한국사회적기업진흥원. (2020). 사회적기업 리스트. [https://www.socialenterprise.or.kr/social/ente/company.do?m\\_cd=D003](https://www.socialenterprise.or.kr/social/ente/company.do?m_cd=D003)(검색, 2020,1,31) 취합 후 재분석.

이와 관련하여 문재인 정부 시절, 기존 4대 사회적경제조직과 농협 등 개별법협동조합 모두를 포괄하는 사회적경제기본법을 제정하려는 움직임

임이 정부 주도로 시도되었다. 그리고 이를 지원하기 위해 청와대에 사회적경제비서관실 등을 설치하였지만, 법 제정은 이루어지지 못하였다. 그러나 한국의 사회적경제조직에 포함되는 13개 조직 수와 고용인원을 고려한다면 발전 가능성은 여전히 크다. 2019년 파악된 사회적경제조직 수는 총 27,452개이며, 고용인원은 총 284,875명이다. 이탈리아, 프랑스 등 전통적으로 사회적경제조직이 발달한 국가의 전체 중소기업에 10% 정도가 사회적경제조직이라는 사례를 한국에 적용한다면 2019년 기준 680만 개의 중소기업 중 10%인 68만 개 정도가 사회적경제조직이 될 수 있다는 가능성이 존재한다.

〈표 2-12〉 사회적경제 기업 유형별 숫자와 고용인원 분포(2019)

구 분		조직			고용인원		
		개	비중		개	비중	
			유형내	전체대비		유형내	전체대비
주요 유형	사회적기업	2,435	11.0	8.9	47,622	35.4	16.6
	협동조합	16,869	76.4	61.4	56,609	42.4	19.9
	마을기업	1,592	7.2	5.8	19,261	14.4	6.8
	자활기업	1,176	5.3	4.3	10,441	7.8	3.7
	계	20,896	100.0	80.4	123,192	100.0	46.9
기타 유형	농어업법인 및 단체	290	5.4	1.1	8,471	5.6	3.0
	소비자생활협동조합	456	8.5	1.7	7,031	4.6	2.5
	농업협동조합	1,237	23.0	4.5	86,430	57.1	30.3
	수산업협동조합	93	1.7	0.3	8,826	5.8	3.1
	산림조합	152	2.8	0.6	2,530	1.7	0.9
	염연초생산협동조합	16	0.3	0.1	127	0.1	0.0
	신용협동조합	883	16.4	3.2	17,481	11.6	6.1
	새마을금고	1,302	24.2	4.7	17,840	11.8	6.3
	중소기업협동조합	951	17.7	3.5	2,506	1.7	0.9
	계	5,380	100.0	19.6	151,242	100.0	53.1
전체		27,452		100.0	284,875		100.0

자료: 김신양 등. (2022). 한국 사회적경제의 역사. 한울아카데미. 인용.



## 제3장

### 한국 사회적경제조직의 정부 의존도

제1절 개관

제2절 한국 사회적 경제조직의 정부 의존도

제3절 한국 사회적 경제조직의 경쟁력



## 제 3 장

# 한국 사회적경제조직의 정부 의존도

### 제1절 개관

한국의 사회적경제조직이 2000년을 기점으로 정부 사업에 포함되면서 정부의 직접 지원을 받기 시작하였다면 현재 정부가 지원하는 예산은 어느 정도일까? 그리고 사회적경제 활성화를 추진한 문재인 정부 시절에 폭발적으로 예산이 증가한 것일까? 그리고 정부 지원에 대한 사회적경제조직들의 정부 의존도는 정말 증가한 것일까? 이와 관련하여 본 연구에서는 2022년 사회적경제 정책사업 자료집 등 다음과 같이 5가지 자료를 이용해 현황을 분석하였다. 첫째는 행정안전부가 관계부처 합동으로 작성한 ‘2022 사회적경제 정책사업 자료집’을 데이터로 구축하여 사업 수와 예산 규모 등 현황을 파악하였다. 두 번째는 최근 5년 동안 사회적경제조직에 대한 사업예산이 어느 정도 증가했는지를 파악하기 위하여 기획재정부의 열린재정정보시스템을 분석하였다. 이 과정에서 주로 4대 사회적경제 기업 중심으로 예산 증가현황을 살펴보았는데, 사회적경제조직 지원사업이 세부 단위사업보다 각 부처 세부 단위사업에 포함된 내역사업, 또는 내내역 사업에 포함되어 있어 분류하기가 어려웠기 때문이다. 세 번째는 중소벤처기업부의 중소기업통합관리시스템(SIMS) 데이터를 이용하여 4대 사회적경제조직의 최근 5년간 정부이력사업을 분석하였다. 네 번째로는 한국사회보장정보원의 사회복지시설정보시스템을 이용하여 사회적경제조직이 사회복지시설과 재가요양사업에 어느 정도 참여하고 있는지를 살펴보았다. 마지막으로 다섯 번째는 고용노동부가 2022년 발간한 ‘사회적 금융 길라잡이’ 내용을 데이터화하여 간접 지원방식의 사회적 금융지원 현황을 분석하였다.

## 제2절 한국 사회적경제조직의 정부 의존도 현황

### 1. 2022년 기준 한국의 사회적경제 지원사업 현황

행정안전부가 관계부처 합동으로 집계한 2022년 사회적경제 정책사업은 중앙정부와 17개 광역지자체 모두를 합쳐 총 1,158개이며, 예산은 총 3조 2,704억 원으로 파악된다. 이 중 중앙부처 사업은 54개이며, 2022년 예산은 2조 2,982억 원이었다, 반면에 지자체 사업은 1,104개로 전체의 95.3%를 차지하나, 예산은 9,091억 원으로 전체의 28.3%에 불과했다.

〈표 3-1〉 한국의 사회적경제 정책사업 현황(2022)

(단위: 개, %)

부처	중앙정부				광역 시도	지자체			
	사업 수		소요예산			사업 수		소요예산	
	수	%	백만 원	%		수	%	백만 원	%
소계	54	4.7	2,298,296	71.7	소계	1,104	95.3	909,147	28.3
고용부	7	0.6	150,024	4.7	강원	45	3.9	74,269	2.3
과기부	1	0.1	1,293	0.0	경기	51	4.4	37,511	1.2
교육부	2	0.2	1,185	0.0	경남	119	10.3	131,297	4.1
국토부	2	0.2	162	0.0	경북	126	10.9	184,813	5.8
금융위	4	0.3	427,800	13.3	광주	36	3.1	74,900	2.3
기재부	1	0.1	7,364	0.2	대구	16	1.4	23,504	0.7
농림부	3	0.3	182,768	5.7	대전	37	3.2	13,989	0.4
문체부	5	0.4	22,225	0.7	부산	51	4.4	13,519	0.4
복지부	4	0.3	204,683	6.4	서울	7	0.6	11,032	0.3
산림청	3	0.3	9,510	0.3	세종	7	0.6	219	0.0
산자부	4	0.3	31,124	1.0	울산	23	2.0	11,772	0.4
외교부	1	0.1	7,390	0.2	인천	24	2.1	15,241	0.5
중기부	9	0.8	440,659	13.7	전남	178	15.4	94,788	3.0
해수부	1	0.1	517,700	16.1	전북	138	11.9	95,527	3.0
행정부	6	0.5	293,209	9.1	제주	23	2.0	7,128	0.2
환경부	1	0.1	1,200	0.0	충남	157	13.6	70,507	2.2
					충북	66	5.7	49,131	1.5
전체						1,158		3,207,443	100

주: 관계기관 합동. 2022 사회적경제 정책사업 자료집. 행정안전부 자료. 저자가 재분석 후 작성.

세부적으로 중소벤처기업부(9개), 고용노동부(7개), 행정안전부(6개로), 문체부(5개) 4개 부처가 전체사업의 51.3%를 차지하고 있었으나, 예산에서는 9,061억 원으로 전체의 39.4%에 그쳤다. 또한 17개 광역지자체 중 전남(178개), 충남(157개), 전북(138개), 경북(126개), 경남(119개 등) 5개 도가 전체사업의 65.0%를 차지하고 있었으며, 예산 규모에서도 5개 도는 5,769억 원으로 전체 예산의 63.5%를 차지하고 있었다. 한편, 사회적경제조직에 대한 중앙부처 지원사업을 주요 기능에 따라 살펴보면 54개 사업 중 금융지원 예산이 34.0%(7,805억 원)로 가장 많았고, 다음으로 입지/공간/시설지원이 22.7%(5,217억 원)에 달했다.

〈표 3-2〉 2022년 중앙부처 기준, 사회적경제조직의 핵심 지원사업 현황

(단위: 개, 백만 원)

행 레이블	정책사업		2022년 소요 예산	
	수	비중	금액	비중
R&D기술 지원	3	5.6%	15,261	0.7%
경영컨설팅	6	11.1%	69,967	3.0%
금융지원	9	16.7%	780,565	34.0%
서비스급여	2	3.7%	203,788	8.9%
인건비 지원(R&D)	2	3.7%	11,040	0.5%
인건비 지원(인력)	2	3.7%	333,242	14.5%
입지/공간/시설지원	3	5.6%	521,700	22.7%
자금지원(사업비)	2	3.7%	119,069	5.2%
창업인프라	6	11.1%	145,482	6.3%
창업지원	4	7.4%	42,584	1.9%
창업지원 / 경영컨설팅	2	3.7%	8,564	0.4%
창업지원 / 자금지원(사업비)	3	5.6%	9,806	0.4%
판로지원	4	7.4%	4,416	0.2%
판로지원 / 경영컨설팅	4	7.4%	28,682	1.2%
판로지원 / 인건비지원(R&D)	1	1.9%	630	0.0%
협업체계 구축 사업	1	1.9%	3,500	0.2%
총합계	54	100.0%	2,298,296	100.0%

주: 관계기관 합동. 2022 사회적경제 정책사업 자료집, 행정안전부 자료. 저자가 재분석 후 작성.

58 복지국가와 사회적경제의 조응형태에 대한 국제비교 연구

〈표 3-3〉 2022년 중앙부처 기준, 사회적경제조직 금융지원 및 시설지원 현황

(단위: 개, 백만 원)

사업명	담당부처	주요 내용	예산
소셜임팩트 펀드	중기부	소셜벤처에 대한 민간 투자 유도 및 사회적 가치 투자 붐 조성	150,000
사회적경제기업 정책자금 지원	중기부	사회적경제기업 육성을 위한 장기저리의 정책자금 공급	80,000
소상공인 사회적경제기업 전용자금	중기부	사회적경제기업의 안정적 경영환경 조성 및 자생력 제고를 위해 자금 지원	15,000
사회적경제기업 특례보증	중기부	취약계층에게 사회서비스 제공 및 양질의 일자리 창출 등	70,000
금융지원 자활기업 활성화	복지부	자활근로사업 및 취약계층의 공동창업을 통한 탈빈곤	265
지역자산화 사업	행안부	공유 기반 지역자산화 수요자의 금융장벽을 낮춤	37,500
신용보증기금 사회적경제 보증사업	금융위	사회적경제 활성화 방안에 따라 사회적경제 분야에 대한 보증지원 확대	120,000
서민금융진흥원 사회적경제 대출	금융위	민간사업수행기관을 통한 창업 및 운영자금 대출	7,000
사회투자펀드 조성 및 운영	금융위	소셜벤처 등에 전문적으로 투자하는 펀드를 조성	300,800
입지/공간/시설지원 지역거점별 소통협력공간 조성 및 운영	행안부	소통협력공간 조성 및 운영으로 지역사회의 문제해결력 제고 기반 마련	4,000
사회주택 공급 활성화	국토부	사회적경제 주체가 공공소유 토지를 장기, 저리 임차하고 해당 토지에 임대주택을 건설, 공급, 운영	-
어촌뉴딜 300	해수부	낙후된 어촌과 어항을 현대화하여 어촌의 재생과 혁신성장 견인	517,700

주: 관계기관 합동. 2022 사회적경제 정책사업 자료집. 행정안전부 자료. 저자가 재분석 후 작성.



그러나 54개 중앙부처 정책예산 2조 2,983억 원 중 사회적경제조직에 인건비와 사업비, 위탁사업 서비스 급여 등 직접 보조금형식을 빌려 지원하는 사업 외에 1~2%대의 정책금리를 적용하여 사회적경제조직에 용자·대출을 지원하는 금융지원(7,805억 원) 예산과 입지/공간/시설 지원 중 사회적경제조직 지원과 상대적으로 관련성이 적은 어촌 항만 건설 관련 해수부의 SOC사업(5,177억 원)인 어촌 '뉴딜사업'을 제외할 경우, 중앙부처 예산 규모는 1조 원(1조 3십만 원)으로 감소한다.

더불어 사회적경제 정책사업의 주요 수혜자별 사업과 예산 규모를 사회적기업, 마을기업, 일반 및 사회적협동조합 등 주요 사회적경제 기업에 직접 투자되는 예산과 대학, 지자체, 미취업자 및 발달장애인 등 직접 사회적경제조직과는 관련성이 없지만, 사회적경제에 대한 인프라를 구성하는 기타 조직으로 분리해 추정해 보면, 주요 사회적경제조직에 투입되는 직접 예산은 더 적은 것으로 파악된다. 2022년 기준, 마을기업 등 주요 사회적경제조직에 투입되는 예산은 3,826억 원 정도로 파악되며, 기타 조직에 투입되는 예산은 6,173억 원으로 집계된다. 결국 2022년 중앙부처 기준, 총예산 2조 2,998억 중 약 16.6%만이 주요 사회적경제조직에 직접 지원 예산으로 투입되고 있다는 점에서 볼 때, 직접 지원 예산 규모가 그렇게 크지 않다고 판단된다. 이러한 결과는 현 사회적경제 지원정책에 대한 초점이 주요 사회적경제조직에 직접 보조금 등을 지원하기보다는 사회적 금융이나 지자체 지원조직 구축 같은 인프라 조성에 집중해 왔다는 것이고, 또한 향후 사회적경제조직에 포함될 가능성이 높은 미취업자와 발달장애인 등 다양한 이해관계자들d,f 대상으로 연계사업을 추진해왔기 때문이라고 판단된다.

〈표 3-4〉 사회적경제기업의 주요대상자별 사업과 예산 규모(2021)

구 분		사업 수		예산 규모	
		개	비중(%)	백만원	비중(%)
주요 사회적 경제 조직	마을기업	2	4.5%	8,343	0.8%
	사회적경제기업	11	15.9%	339,214	3.2%
	사회적기업	11	20.5%	427,434	12.0%
	사회적협동조합	2	4.5%	5,162	0.5%
	소상공인 협동조합	1	2.3%	15,754	1.6%
	협동조합	1	2.3%	1,293	0.1%
	농업법인	1	2.3%	58,520	5.9%
	예비창업자	5	11.4%	142,240	14.2%
소계		28	63.6%	382,660	38.3%
기타 조직	관광두레 PD	1	2.3%	4,731	0.5%
	관광두레 주민사업체	1	2.3%	7,850	0.8%
	대학	2	4.5%	1,027	0.1%
	돌봄대상자	1	2.3%	15,866	1.6%
	미취업자	1	2.3%	239,614	24.0%
	발달장애인	1	2.3%	187,922	18.8%
	사회적금융기관	1	2.3%	0	0
	소셜벤처기업	1	2.3%	152,328	0.2%
	시도교육청	1	2.3%	625	0.1%
	중소기업협동조합	1	2.3%	6,078	0.6%
	지자체	5	11.4%	151,330	15.1%
소계		16	36.4%	617,371	61.7%
전체		44	100.0%	1,000,031	100.0%

주: 관계기관 합동, 2022 사회적경제 정책사업 자료집, 행정안전부 저자 재분석, 총 54개 중앙부처 사업 중 융자성 사업인 사회적 금융 9개 사업과 해수부의 간접 SOC사업을 제외하고 분석

## 2. 한국의 사회적경제 직접 지원사업 예산 동향

한국의 사회적경제 지원사업에 대한 최근 정부 지원예산은 증가하였을까? 증가하였다면 어느 정도 증가한 것일까? 이와 관련하여 본 연구에서는 기획재정부의 열린 재정 정보공개시스템 자료를 이용하여 사회적기업, 마을기업, 협동조합, 자활기업의 지원 예산액과 증가 수준을 살펴보았다. 그 결과 2017년부터 2022년까지 최근 5년간 한국의 사회적경제조직의 예산은 약 156.5% 정도 증가한 것으로 나타난다. 세부적으로는 새롭게 도입된 공통지원 사업을 제외할 경우, 마을기업이 2017년 12억 원에 불과했으나 2022년 65.9억 원으로 약 514% 증가하였으며, 자활기업의 경우, 2017년 514억 원이었으나 2022년 609억 원으로 증가율이 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 3-5〉 주요 사회적경제조직에 대한 정부예산 지출 현황(2017~2022)

(단위: 백만 원, %)

구 분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	17년 대비 22년
전체	203,284	228,457	255,158	306,516	320,504	318,159	156.5
사회적기업	134,618	150,968	171,057	186,963	182,834	192,606	143.1
마을기업	1,283	7,050	7,805	9,656	10,440	6,595	514.0
협동조합	15,971	17,422	20,331	23,243	24,856	25,926	162.3
자활기업	51,412	53,017	63,520	65,586	68,976	60,958	118.6
공통지원			250	21,068	33,398	32,074	

주: 기획재정부. (2022). 열린재정정보공개시스템 자료를 재분석. 자활기업은 자활사업 총예산이 아닌 자활기업 육성을 위한 지역자활센터 운영지원 내역사업 예산을 비교.

세부 유형별로 살펴보면, 먼저 사회적기업의 경우, 22년 총예산은 약 1,926억 원 정도로, 전체 사회적경제조직 지원액 약 3,182억 원의 약 60.5%를 차지하고 있으며, 2017년 예산 1,346억 원 대비 약 143.1% 정

도 증가하였다. 세부 사업에서는 한국사회적기업진흥원 예산이 182.4%로 가장 많이 증가했으며, 다음으로 사회적기업 육성사업(131.3%), 청년 등 사회적기업가 육성사업(63.0%) 순이었다.

〈표 3-6〉 사회적기업 관련 세부사업 정부예산 지출 현황(2017~2022)

(단위: 백만 원, %)

구 분	전체	사회적기업육성	한국사회적기업 진흥원 운영지원	청년 등 사회적기업가 육성
2017년	134,618	96,048	35,309	3,261
2022년	192,606	126,150	64,402	2,054
17년 대비 22년 증가율	143.1%	131.3%	182.4%	63.0%

주: 기획재정부. (2022). 열린재정정보공개시스템 자료를 재분석.

두 번째, 협동조합은 2022년 총예산이 약 259억 원으로, 전체 사회적경제조직 지원액의 약 8.1%에 불과하나, 2017년 예산 159억 원 대비 약 162.3% 증가하였다. 세부 사업에서는 과학기술인협동조합 육성이 182.1% 증가했으며, 다음으로 협동조합활성화 사업(170.3%), 중소기업 협동조합 육성 사업(157.9%) 순이었다. 하지만 2017년 대비 2022년 증가율이 사회적기업 대비 높다고는 하나 1,926억 원의 사회적기업과 비교할 때 협동조합은 13.4% 정도로 그 규모가 매우 작다.

〈표 3-7〉 협동조합 관련 세부 사업 정부예산 지출 현황(2017~2022)

(단위: 백만 원, %)

구 분	전체	과학기술인 협동조합 육성	협동조합 활성화 사업	중소기업 협동조합 육성
2017년	15,971	710	4,325	10,936
2022년	25,926	1,293	7,364	17,269
17년 대비 22년 증가율	162.3%	182.1%	170.3%	157.9%

주: 기획재정부. (2022). 열린재정정보공개시스템 자료를 재분석.

세 번째, 공통지원은 문재인 정부 이후 사회적기업 등 주요 4대 사회적경제조직 모두를 통합적으로 지원하기 위해 새로 도입한 세부 사업들이다. 그 내용을 살펴보면, 2022년 총예산이 약 320억 원 정도로, 전체 사회적경제조직 지원액의 약 10.1% 정도이다. 세부 사업에서는 사회적경제 혁신성장 사업이 2022년 기준 279억 원으로 가장 많고, 다음으로 사회적경제 기업 성장집중 지원사업(32.1억 원), 사회서비스 분야 사회적경제 육성지원사업(9.3억 원)의 순이었다.

〈표 3-8〉 공통지원 관련 세부 사업 정부예산 지출 현황(2017~2022)

(단위: 백만 원, %)

구 분	전체	사회서비스분야 사회적경제 육성지원	사회적경제 혁신성장	사회적경제기업 성장집중 지원
2019년	250	250		
2022년	32,074	930	27,934	3,210
19년 대비 22년 증가율	12829.6%	372.0%		

주: 기획재정부. (2022). 열린재정정보공개시스템 자료를 재분석.

그렇다면 사회적경제조직 지원 예산 증가 대비 기업당 정부 의존도는 어느 정도 증가한 것일까? 본 연구에서는 사회적경제조직에 대해 진보 정부의 지원이 증가함에 따라 향후 사회적경제조직들의 지속가능성에 대한 의문을 제시하였다. 이와 관련하여 본 연구에서는 2017년과 2021년 2개 연도의 사회적경제조직에 대한 정부예산과 기업 수를 비교하여 기업당 예산 투입액을 분석하였다. 그 결과 2017년에 기업당 1,207만 원이었던 기업당 정부 예산액은 2021년 1,029만 원으로 약 14.3% 감소한 것으로 나타났다. 그러나 세부 유형별로 살펴보면 사회적기업의 경우, 2017년 기업당 7,172만 원이었던 기업당 정부 예산액은 2021년 5,687만 원으로 약 20.7% 감소하였고, 2017년 기업당 약 127만 원이었던 협동조합당

정부 예산액은 2021년 112.8만 원으로 약 11.4% 정도 감소한 것으로 나타났다. 그러나 2017년 기업당 약 4,708만 원이었던 자활기업당 정부 예산액은 2021년 6,918만 원으로 약 146.9% 정도 증가하였고, 2017년 기업당 90.2만 원이었던 마을기업의 기업당 정부 예산액만이 2021년 632만 원으로 약 700.4% 증가하였다. 결국, 4대 사회적경제조직의 기업당 정부 의존도는 2017년 대비 2021년에 약 14.3% 정도 감소했는데, 그 이유는 사회적기업과 협동조합의 수 증가 대비 예산 증가가 적었기 때문이었다. 이 같은 결과는 과거 5년 동안 사회적경제조직 활성화를 위해 세부 유형별 사회적경제조직에 대한 정부예산이 증가했지만, 각 예산액 증가보다 세부 유형별로 사회적경제조직 수가 더 크게 증가한 경우에는 오히려 기업당 정부예산의 수혜가 낮아지는 등 기업당 정부 의존도가 낮아질 수 있다는 것으로, 예산을 정부가 일률적으로 높인다 하더라도 그 파급 효과는 기업조직의 특성별로 차별적일 수 있다는 것을 의미한다.

〈표 3-9〉 주요 사회적경제조직에 대한 정부예산 지출 현황(2017~2022)

(단위: 천원, 개)

구 분	2017년			2021년		
	예산액	기업 수	기업당 예산액	예산액	기업 수	기업당 예산액
전체	203,284,000	16,931	12,007	287,106,000	27,899	10,291
사회적기업	134,618,000	1,877	71,720	182,834,000	3,215	56,869
마을기업	1,283,000	1,422	902	10,440,000	1,652	6,320
협동조합	15,971,000	12,540	1,274	24,856,000	22,035	1,128
자활기업	-	1,092	0	68,976,000	997	69,184

주: 1) 예산액은 기획재정부(2022), 열린재정정보공개시스템 자료를 재분석; 기업 수는 기획재정부(2022) 내부 자료.

2) 정부예산 지원 중 공통부분은 4대 사회적경제조직의 수혜 비율에 관한 자료가 없어 기업당 예산액 산정에서는 제외.

### 3. 한국 사회적경제조직의 중소기업지원사업 이용 현황

한국의 사회적경제조직에 대한 지원은 직접 지원사업 이외에 중소기업 으로서 받을 수 있는 간접 지원사업도 있다. 중소기업기본법 제2조에는 본 연구에서 연구 범위로 설정한 사회적기업과 협동조합기본법상 협동조합 등 대표적인 사회적경제조직을 중소기업 범위에 포함하고 있고, 중소기업지원정책의 수혜자로 명시하고 있다.

〈표 3-10〉 중소기업기본법상 중소기업자의 범위

**제2조(중소기업자의 범위)** ① 중소기업을 육성하기 위한 시책(이하 “중소기업시책”이라 한다)의 대상이 되는 중소기업자는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 기업 또는 조합 등(이하 “중소기업”이라 한다)을 영위하는 자로 한다. 다만, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제31조 제1항에 따른 공시대상기업집단에 속하는 회사 또는 같은 법 제33조에 따라 공시대상기업집단의 소속 회사로 편입·통지된 것으로 보는 회사는 제외한다.

1. 다음 각 목의 요건을 모두 갖추고 영리를 목적으로 사업을 하는 기업
2. 「사회적기업육성법」 제2조 제1호에 따른 사회적기업 중에서 대통령령으로 정하는 사회적기업
3. 「협동조합기본법」 제2조에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회, 이종(異種)협동조합연합회(이 법 제2조제1항 각 호에 따른 중소기업을 회원으로 하는 경우로 한정한다) 중 대통령령으로 정하는 자
4. 「소비자생활협동조합법」 제2조에 따른 조합, 연합회, 전국연합회 중 대통령령으로 정하는 자
5. 「중소기업협동조합법」 제3조에 따른 협동조합, 사업협동조합, 협동조합연합회 중 대통령령으로 정하는 자

자료: 국가법령정보센터. (2022). 중소기업기본법. ([https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%A0%B9/%EC%A4%91%EC%86%8C%EA%B8%B0%EC%97%85%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95/\(17799,20201229\)](https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%A0%B9/%EC%A4%91%EC%86%8C%EA%B8%B0%EC%97%85%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95/(17799,20201229))

이에 본 연구에서는 한국의 사회적경제조직에 대한 간접 지원 수혜 내용을 확인하기 위해 중소벤처기업부의 중소기업통합시스템(SIMS) 데이터를 이용하여 2016년부터 2020년까지 5년간 정부 지원사업 이력 현황을 살펴보았다. 그 결과, 첫째로 사회적경제조직 사이에도 부익부 빈익빈 현상이 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 5년간 중소기업지원사업의 수혜를 입은 4대 사회적경제조직 수는 총 11,865개였으며, 총 집행 예산은 1조 5,093억 원이었다. 따라서 연평균 2,373개 기업에 대하여 연 3,018억 원의 예산이 투입된 것으로 추정된다. 수혜 기업의 연도별 증가현황을 살펴보면, 2016년 약 1,703개의 4대 사회적경제조직이 정부 지원을 받았지만, 2020년에 들어서는 3,246개로 190.6% 증가하였으며, 예산액은 2016년에 1,758억 원에 불과했지만 2020년에는 4,353억 원으로 약 247.6% 증가하였다. 세부적으로 가장 많은 수혜를 입은 사회적경제조직은 인증 사회적기업으로, 5년간 수혜를 입은 전체 11,865개 기업 중 7,181개(60.5%)가 해당되었다. 이러한 경향은 수혜 예산에서도 동일했는데 5년간 집행된 1조 5,093억 원 중 87.6%인 1조 3,223억 원이 사회적기업에게 투입되었다. 두 번째로 수혜를 입은 사회적경제조직은 협동조합으로 그 수는 2,704개였으며, 전체 수혜기업의 22.8%였다. 그리고 예산액은 1,014억 원으로 전체의 6.7%였다. 이를 반영하듯 협동조합의 2020년 지원 예산액은 693개 협동조합에 250억 원 정도였다. 세 번째로 5년간 중소기업지원정책의 수혜를 입은 사회적경제조직은 마을기업으로 총 1,301개였으며, 전체 중 10.9%를 차지하고 있었다. 그리고 예산액은 464억 원으로 전체의 3.0%였다. 마지막으로, 자활기업은 5년간 총 679개가 정부 지원을 받았으며, 예산액은 391억으로 가장 적었다.



〈표 3-11〉 2016~2020년, 사회적경제조직의 중소기업 지원사업 참여 현황

(단위: 개, 건, 백만 원, %)

구분	연도	지원조직 수	지원 건수 (건)	평균 지원 건수(건)	지원금액 (백만 원)	평균지원액 (백만 원)
전체	5년 총합	11,865	26,757	2.3	1,509,349	127
	2016	1,703	3,138	1.8	175,780	103
	2017	1,944	3,723	1.9	221,868	114
	2018	2,316	4,720	2.0	303,471	131
	2019	2,656	6,097	2.3	372,900	140
	2020	3,246	9,079	2.8	435,332	134
	16년 대비 20년	190.6%	289.3%	155.6%	247.7%	130.1%
사회적 기업	5년 총합	7,181	20,483	2.9	1,322,332	184.1
	2016	1,009	2,286	2.3	146,995	145.7
	2017	1,145	2,731	2.4	192,003	167.7
	2018	1,404	3,557	2.5	268,376	191.2
	2019	1,666	4,756	2.9	327,427	196.5
	2020	1,957	7,153	3.7	387,532	198.0
	16년 대비 20년	193.95%	312.90%	160.87%	263.64%	135.90%
협동 조합	5년 총합	2,704	3,189	1.2	101,479	37.5
	2016	439	485	1.1	19,563	44.6
	2017	500	557	1.1	16,020	32.0
	2018	518	560	1.1	17,252	33.3
	2019	554	665	1.2	23,555	42.5
	2020	693	922	1.3	25,089	36.2
	16년 대비 20년	157.86%	190.10%	118.18%	128.25%	81.17%
마을 기업	5년 총합	1,301	2,042	1.6	46,405	35.7
	2016	165	229	1.4	6,154	37.3
	2017	195	287	1.5	7,841	40.2
	2018	284	419	1.5	12,050	42.4
	2019	283	444	1.6	8,419	29.8
	2020	374	663	1.8	11,942	31.9
	16년 대비 20년	226.67%	289.52%	128.57%	194.05%	85.52%
자활 기업	5년 총합	679	1,043	1.5	39,133	57.6
	2016	90	138	1.5	3,068	34.1
	2017	104	148	1.4	6,004	57.7
	2018	110	184	1.7	5,793	52.7
	2019	153	232	1.5	13,499	88.2
	2020	222	341	1.5	10,769	48.5
	16년 대비 20년	246.67%	247.10%	100.00%	351.01%	142.23%

주: 중소벤처기업부의 중소기업통합시스템 데이터 중 4대 사회적경제조직을 추출 후 분석.

둘째는, 그림에도 불구하고 전체 4대 사회적경제 기업의 중소기업지원 사업에 대한 의존도는 그리 높지 않은 것으로 추정된다. 2020년 기준 4대 사회적경제 기업은 24,983개로 집계되며, 그중 중소기업 지원정책의 지원을 받은 지원조직 수는 3,246개로 약 13% 정도이기 때문이다. 물론 세부 유형별로 살펴보면 그 차이가 존재한다. 사회적경제 기업 중 기업당 직접 예산이 가장 많은 사회적기업의 경우에는 2020년에만 약 70.5%가 지원을 받은 것으로 나타난다. 하지만 동일연도 협동조합은 3.6%, 마을기업과 자활기업은 각각 22.6%, 20.9%로 낮은 편이었다.

〈표 3-12〉 사회적경제조직의 중소기업지원사업 수혜율

(단위: 개 %)

구 분		2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
전체	전체	14,916	16,931	19,397	22,036	24,983
	사회적기업	1,713	1,877	2,122	2,435	2,777
	협동조합	10,640	12,540	14,550	16,869	19,492
	마을기업	1,377	1,442	1,514	1,556	1,652
	자활기업	1,186	1,092	1,211	1,176	1,062
지원 기업 수	전체	1,703	1,944	2,316	2,656	3,246
	사회적기업	1,009	1,145	1,404	1,666	1,957
	협동조합	439	500	518	554	693
	마을기업	165	195	284	283	374
	자활기업	90	104	110	153	222
수혜율	전체	11.4%	11.5%	11.9%	12.1%	13.0%
	사회적기업	58.9%	61.0%	66.2%	68.4%	70.5%
	협동조합	4.1%	4.0%	3.6%	3.3%	3.6%
	마을기업	12.0%	13.5%	18.8%	18.2%	22.6%
	자활기업	7.6%	9.5%	9.1%	13.0%	20.9%

주: 사회적경제기업 현황은 기획재정부(2021) 내부자료를, 중소기업지원 기업 수는 중소벤처기업부의 중소기업통합관리시스템 데이터 분석자료를 이용하여 연도별 중소기업지원사업 수혜율을 계산.

셋째는 사회적경제조직 유형에 따라 집중하는 지원정책에 대한 차이가 발견된다. 5년간 집행된 4대 사회적경제조직에 대한 지원 분야별 지원 건수를 살펴보면 전체 26,757개 중 30.5%(8,157개)가 경영 분야로 가장 많았고, 다음이 인력(26.8%), 금융(23.2%), 내수(7.9%) 등의 순이었으며, 창업(3.0%)과 기술(3.0%) 분야는 가장 적었다. 하지만 사회적 조직 유형에서 사회적기업은 인력 지원 부분이 29.9%로 전체에서 가장 많은 반면, 경영지원 부분은 21.4%로 3번째였다. 한편 협동조합과 마을기업에서는 경영지원 부분이 각각 전체 지원 건수의 78.8%, 53.4%로 가장 많은 반면, 인력 관련 지원은 각각 17.5%, 7.4%에 불과했다. 그리고 자활기업에서는 금융지원 부분이 36.0%로 가장 많았고, 다음으로 인력(31.6%), 경영(15.3%) 등의 순이었다. 즉 4대 사회적경제조직 중 사회적기업은 많은 지원정책 중 인건비 등 인력 관련 지원이 많은 반면에, 협동조합과 마을기업은 경영지원이, 그리고 자활기업은 금융과 인력지원이 상대적으로 많았다. 이러한 차이점은 자활기업과 사회적기업의 노동통합 사회적기업으로서 역할이 주목적인 반면, 마을기업과 협동조합은 사업 운영을 목적으로 하는 일반 영리 및 비영리법인으로 안착하는 것이 주목적이었기 때문에 정책 유형에서도 차이가 존재한 것으로 추정된다.

〈표 3-13〉 2016~2020년, 4대 사회적경제조직에 대한 분야별 지원 건수 현황

(단위: 개, %)

구분	지원분야	2016	2017	2018	2019	2020	전체	
							수	비중
전체	1.금융	726	927	1,358	1,440	1,745	6,196	23.2%
	2.기술	121	78	142	160	295	796	3.0%
	3.인력	940	892	1,049	1,510	2,778	7,169	26.8%
	4.수출	182	273	326	404	325	1,510	5.6%
	5.내수	105	284	417	497	822	2,125	7.9%
	6.창업	57	103	187	203	248	798	3.0%
	7.경영	1,007	1,166	1,240	1,880	2,864	8,157	30.5%

70 복지국가와 사회적경제의 조응형태에 대한 국제비교 연구

구분	지원분야	2016	2017	2018	2019	2020	전체	
							수	비중
	8.기타	-	-	1	3	2	6	0.0%
	소계	3,138	3,723	4,720	6,097	9,079	26,757	100.0%
사회적 기업	1.금융	619	818	1,195	1,252	1,484	5,368	26.2%
	2.기술	109	77	137	152	268	743	3.6%
	3.인력	798	751	905	1,308	2,367	6,129	29.9%
	4.수출	167	251	302	365	300	1,385	6.8%
	5.내수	98	244	369	430	619	1,760	8.6%
	6.창업	48	89	164	176	223	700	3.4%
	7.경영	447	501	484	1,070	1,890	4,392	21.4%
	8.기타	-	-	1	3	2	6	0.0%
	소계	2,286	2,731	3,557	4,756	7,153	20,483	100.0%
협동 조합	1.금융	10	7	6	24	29	76	2.4%
	2.기술	-	-	-	-	5	5	0.2%
	3.인력	52	64	73	125	244	558	17.5%
	4.내수	-	-	-	6	15	21	0.7%
	5.창업	2	2	2	4	5	15	0.5%
	6.경영	421	484	479	506	624	2,514	78.8%
	소계	485	557	560	665	922	3,189	100.0%
마을 기업	1.금융	54	53	79	75	115	376	18.4%
	2.기술	9	-	3	5	16	33	1.6%
	3.인력	27	20	24	23	58	152	7.4%
	4.수출	15	19	17	33	24	108	5.3%
	5.내수	5	15	25	23	133	201	9.8%
	6.창업	7	12	19	23	20	81	4.0%
	7.경영	112	168	252	262	297	1,091	53.4%
	소계	229	287	419	444	663	2,042	100.0%
자활 기업	1.금융	43	49	78	89	117	376	36.0%
	2.기술	3	1	2	3	6	15	1.4%
	3.인력	63	57	47	54	109	330	31.6%
	4.수출	-	3	7	6	1	17	1.6%
	5.내수	2	25	23	38	55	143	13.7%
	6.창업	-	-	2	-	-	2	0.2%
	7.경영	27	13	25	42	53	160	15.3%
	소계	138	148	184	232	341	1,043	100.0%

주: 중소벤처기업부의 중소기업통합시스템 데이터 중 4대 사회적경제조직을 추출 후 분석.

넷째는 지원사업에서 가장 많은 건수를 나타냈던 경력지원 대비 예산액에서는 금융에 가장 많은 예산이 투입되었다는 점이다. 즉 전체 지원건수에서 23.2%를 차지했던 금융에 대한 총지원액은 1조 1,199억 원으로 5년간 투여된 총예산액 1조 5,093억 원의 74.2%를 차지하고 있었다. 그리고 이 외 인력지원(1,745억 원), 경영지원(1,600억 원)의 순이었다. 한편 세부 유형에서는 협동조합을 제외한 3개 사회적경제조직들의 예산 투입유형이 비슷한 것으로 파악되었다. 협동조합은 경영지원 부문에 대한 예산액 비중이 67.5%로 가장 많았고, 금융지원은 10.3%에 불과했다. 하지만 사회적기업과 마을기업, 자활기업의 금융 지원액은 각각 79.6%, 53.2%, 80.7%로 가장 높았다.

〈표 3-14〉 2016~2020년, 4대 사회적경제조직에 대한 분야별 집행액

(단위: 백만 원, %)

구분	지원 분야	2016	2017	2018	2019	2020	전체	
							액	비중
전체	1.금융	126,561	164,830	256,378	291,960	280,240	1,119,969	74.2%
	2.기술	4,410	3,889	6,327	6,797	13,057	34,480	2.3%
	3.인력	17,424	21,678	9,859	36,667	88,938	174,566	11.6%
	4.수출	654	1,379	1,143	1,932	1,881	6,989	0.5%
	5.내수	175	187	874	422	631	2,289	0.2%
	6.창업	791	1,893	2,498	1,762	4,044	10,988	0.7%
	7.경영	25,763	28,013	26,391	33,360	46,539	160,066	10.6%
	8.기타	-	-	-	-	0.2	0	0.0%
	소계	175,779	221,868	303,470	372,900	435,331	1,509,348	100%
사회적기업	1.금융	118,369	155,975	243,909	272,416	262,549	1,053,218	79.6%
	2.기술	4,317	3,881	6,255	6,658	12,377	33,488	2.5%
	3.인력	14,540	17,928	8,360	29,553	75,213	145,594	11.0%
	4.수출	619	1,337	1,107	1,843	1,811	6,717	0.5%
	5.내수	171	167	740	394	556	2,028	0.2%
	6.창업	702	1,688	2,148	1,734	3,808	10,080	0.8%
	7.경영	8,277	11,028	5,855	14,830	31,217	71,207	5.4%
	8.기타	-	-	0.0	0.0	0.2	0	0.0%
	소계	146,995	192,003	268,376	327,427	387,532	1,322,333	100%

72 복지국가와 사회적경제의 조응형태에 대한 국제비교 연구

구분	지원 분야	2016	2017	2018	2019	2020	전체	
							액	비중
협동조합	1.금융	4,178	943	443	3,052	1,870	10,486	10.3%
	2.기술					570	570	0.6%
	3.인력	1,572	2,483	1,196	5,681	10,776	21,708	21.4%
	4.내수				11	0	11	0.0%
	5.창업	40	40	40	0	52	172	0.2%
	6.경영	13,773	12,554	15,573	14,811	11,821	68,532	67.5%
	소계	19,563	16,020	17,252	23,555	25,089	101,479	100%
마을기업	1.금융	2,196	3,151	6,848	4,626	7,860	24,681	53.2%
	2.기술	80		66	86	46	278	0.6%
	3.인력	326	142	53	151	709	1,381	3.0%
	4.수출	35	34	15	52	71	207	0.4%
	5.내수	4	17	84	6	75	186	0.4%
	6.창업	50	165	238	28	184	665	1.4%
	7.경영	3,463	4,331	4,746	3,470	2,997	19,007	41.0%
소계	6,154	7,841	12,050	8,419	11,942	46,406	100%	
자활기업	1.금융	1,819	4,761	5,179	11,867	7,961	31,587	80.7%
	2.기술	12	8	7	53	64	144	0.4%
	3.인력	988	1,124	249	1,282	2,240	5,883	15.0%
	4.수출		8	21	37	0	66	0.2%
	5.내수	0.01	3	50	11	0	64	0.2%
	6.창업			72			72	0.2%
	7.경영	249	100	216	249	504	1,318	3.4%
소계	3,068	6,004	5,793	13,499	10,769	39,133	100%	

주: 중소벤처기업부의 중소기업통합시스템 데이터 중 4대 사회적경제조직을 추출 후 분석.

다섯 번째로 4대 사회적경제조직의 중소기업 지원 이력은 점차 중복지원으로 전환되고 있다는 점이다. 즉, 일부 사회적경제조직에게 중소기업 지원정책의 수혜가 집중되고 있다는 점이다. 2016년부터 5년간 중소기업 지원사업의 지원을 받은 사회적경제조직 중 약 51.5%만이 1회 지원이었고, 48.5%가 2회 이상으로 파악된다. 또한 중복지원 경향은 2016년 39.5%였지만 2020년에 들어서는 59.3%까지 증가한다. 그리고 이러한 성향은 사회적기업을 비롯한 4대 사회적경제조직 모두에게 나타나는 공통 현상이었다. 한편 세부 유형별로 살펴보면, 중복수혜의 비중이 사회적

기업에서 특히 높은 것을 확인할 수 있다. 5년간 사회적기업의 중소기업 지원 건수 2회 이상 비중은 전체 평균 48.4%보다 높은 65.7%였으며, 이는 협동조합(14.3%), 마을기업(31.9%), 자활기업(34.9%)보다 최대 34%p 높은 수치였다. 이러한 결과는 사회적기업의 지원사업이 3년간 지속된다는 점을 고려하였을 때 어느 정도 이해가 가지만, 타 사회적경제조직들 중 일부 기업들의 중복수혜율이 해마다 점차 높아지고 있다는 점은 정부 의존도라는 측면에서 약간 우려스러운 점이라고 판단된다.

〈표 3-15〉 2016~2020년, 4대 사회적경제조직에 대한 분야별 집행액

(단위: 개, %)

구분	연도	구분	지원건수		합계	
			1	2회 이상 중복		
전체	2016	지원조직 수(개)	1,031	672	1,703	
		비중(%)	60.5	39.5	100.0	
	2017	지원조직 수(개)	1,141	803	1,944	
		비중(%)	58.7	41.3	100.0	
	2018	지원조직 수(개)	1,312	1,004	2,316	
		비중(%)	56.6	43.4	100.0	
	2019	지원조직 수(개)	1,302	1,354	2,656	
		비중(%)	49.0	51.0	100.0	
	2020	지원조직 수(개)	1,321	1,925	3,246	
		비중(%)	40.7	59.3	100.0	
	소계	지원조직 수(개)	6,107	5,758	11,865	
		비중(%)	51.5	48.5	100.0	
	사회적기업	2016	지원조직 수(개)	447	562	1,009
			비중(%)	44.3	55.7	100.0
2017		지원조직 수(개)	477	668	1,145	
		비중(%)	41.7	58.3	100.0	
2018		지원조직 수(개)	576	828	1,404	
		비중(%)	41.0	59.0	100.0	
2019		지원조직 수(개)	538	1,128	1,666	
		비중(%)	32.3	67.7	100.0	
2020		지원조직 수(개)	424	1,533	1,957	
		비중(%)	21.7	78.3	100.0	

74 복지국가와 사회적경제의 조용형태에 대한 국제비교 연구

구분	연도	구분	지원건수		합계	
			1	2회 이상 중복		
소계		지원조직 수(개)	2,462	4,719	7,181	
		비중(%)	34.3	65.7	100.0	
협동 조합	2016	지원조직 수(개)	405	34	439	
		비중(%)	92.3	7.7	100.0	
	2017	지원조직 수(개)	448	52	500	
		비중(%)	89.6	10.4	100.0	
	2018	지원조직 수(개)	477	41	518	
		비중(%)	92.1	7.9	100.0	
	2019	지원조직 수(개)	466	88	554	
		비중(%)	84.1	16.0	100.0	
	2020	지원조직 수(개)	521	172	693	
		비중(%)	75.2	24.9	100.0	
	소계		지원조직 수(개)	2,317	387	2,704
			비중(%)	85.7	14.3	100.0
	마을 기업	2016	지원조직 수(개)	122	43	165
			비중(%)	73.9	26.1	100.0
2017		지원조직 수(개)	144	51	195	
		비중(%)	73.9	26.2	100.0	
2018		지원조직 수(개)	194	90	284	
		비중(%)	68.3	31.7	100.0	
2019		지원조직 수(개)	193	90	283	
		비중(%)	68.2	31.8	100.0	
2020		지원조직 수(개)	233	141	374	
		비중(%)	62.3	37.7	100.0	
소계			지원조직 수(개)	886	415	1,301
			비중(%)	68.1	31.9	100.0
자활 기업		2016	지원조직 수(개)	57	33	90
			비중(%)	63.3	36.7	100.0
	2017	지원조직 수(개)	72	32	104	
		비중(%)	69.2	30.8	100.0	
	2018	지원조직 수(개)	65	45	110	
		비중(%)	59.1	40.9	100.0	
	2019	지원조직 수(개)	105	48	153	
		비중(%)	68.6	31.4	100.0	
	2020	지원조직 수(개)	143	79	222	
		비중(%)	64.4	35.6	100.0	
	소계		지원조직 수(개)	442	237	679
			비중(%)	65.1	34.9	100.0

주: 중소벤처기업부의 중소기업통합시스템 데이터 중 4대 사회적경제조직을 추출 후 분석.



#### 4. 한국 사회적경제조직의 정부 사회서비스 진출 현황

한편, 사회적경제조직의 정부 의존도 현황을 살펴볼 수 있는 또 다른 방법으로는 정부가 운영하는 사회복지사업 및 사회서비스 사업에 사회적경제조직이 어느 정도 참여하는지를 살펴보는 것이다.

〈표 3-16〉 사회복지사업법상 사회복지시설 신고 및 위탁 내용

**사회복지사업법 제34조(사회복지시설의 설치)** ① 국가나 지방자치단체는 사회복지시설(이하 “시설”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다. ② 국가 또는 지방자치단체 외의 자가 시설을 설치·운영하려는 경우에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 시설의 설치·운영 신고를 할 수 없다. ③ 시장·군수·구청장은 제2항에 따른 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다. ④ 시설을 설치·운영하는 자는 보건복지부령으로 정하는 재무·회계에 관한 기준에 따라 시설을 투명하게 운영하여야 한다. ⑤ 제1항에 따라 국가나 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 사회복지법인이나 비영리법인에 위탁하여 운영하게 할 수 있다.

**사회복지사업법 시행령 제20조(시설의 설치·운영신고 등)** ① 법 제34조 제2항에 따라 국가 또는 지방자치단체 외의 자가 시설을 설치·운영하고자 하는 때에는 별지 제15호 서식의 사회복지시설설치·운영신고서(전자문서로 된 신고서를 포함한다)에 다음 각 호의 서류(전자문서를 포함한다)를 첨부하여 관할 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 「전자정부법」 제36조 제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 법인 등기사항증명서(법인인 경우만 해당한다)·건물등기부 등본 및 토지등기부 등본을 확인하여야 한다.

**사회복지사업법 시행령 제21조(시설의 위탁기준 및 방법)** ① 법 제34조 제5항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설을 위탁하여 운영하려는 경우에는 공개모집에 따라 수탁하는 법인(이하 “수탁자”라 한다)을 선정해야 한다. 다만, 국가 또는 지방자치단체가 사회복지사업을 할 목적으로 설립한 비영리법인에 위탁하여 운영하려는 경우로서 보건복지부장관이 정하는 경우에는 공개모집을 하지 않을 수 있다.

자료: 법제처 국가법령정보센터. (2022). 사회복지사업법. <https://www.law.go.kr/법령/사회복지사업법에서> 2022. 인출.

이와 관련하여 사회복지사업법 시행령에서는 사회복지시설 운영과 관련하여 자가 시설을 운영하려는 자(사회복지사업법 시행령 제20조)와 국가 및 지방자치체의 시설을 위탁받아 운영하려는 자(사회복지사업법 시행령 제20조)로 나누어 신고제 또는 공개모집 방식으로 사업에 참여할 수 있다고 기술하고 있다. 특히 위탁운영의 경우 자격요인으로 사회복지법인과 비영리법인만이 가능한 것으로 기술되어 있다(사회복지사업법 제34조 5항). 따라서 사회적경제조직 중 비영리법인들은 정부의 사회복지시설 위탁사업 참여가 가능하다. 특히 앞에서 본 유럽의 복지국가와 사회적경제조직의 조응이, 재정위기로 인한 복지예산 감소와 부족해지는 사회서비스를 영리법인 대비 공신력 있는 사회적경제조직에 위탁하는 과정에서 이루어졌는데, 이렇게 풀어나간 유럽의 사례와 한국의 사회적경제조직의 발전과정이 어느 정도 유사한가를 비교해 볼 수 있다는 점에서 중요하다. 이에 본 연구에서는 사회복지시설정보시스템을 운영 중인 한국사회보장정보원의 협조를 받아 복지부의 사회복지시설사업과 재가장기요양사업에 한국의 사회적경제조직들이 어느 정도 참여하고 있는지를 분석하였다. 이 과정에서 협동조합기본법상 협동조합에 대해서는 기획재정부 협동조합과의 협조로 2021년 말 기준, 설립된 협동조합들의 사업체 등록번호를 이용하여 사회복지시설 운영 사업자 중 협동조합이 어느 정도 시설사업에 참여하고 있는지를 파악하였다. 하지만 사회적기업과 마을기업 그리고 자활기업의 경우, 사업자등록번호를 확보하기 어려워 분석에는 적용하지 못하였다. 단 사회복지시설 중 지역자활센터의 경우, 자활기업 또는 자활 관련 임의단체로 가정하여 분석에 이용하였다. 따라서 본 분석은 협동조합에 한해 분석이 이루어졌기 때문에 한계가 있다는 점을 독자들이 유념해 주길 바란다.

분석 결과, 첫째로 어린이집을 제외한 정부 사회복지사업 참여 주체 중

사회적경제조직 비중은 약 2%대로 매우 미미하였다, 2022년 기준, 복지부의 사회복지시설과 재가장기요양사업에 진출한 협동조합과 자활 관련 단체는 총 551개로, 전체 시설 25,297개 중 2.18%에 불과하였다. 사회복지시설의 경우 일반 및 사회적협동조합은 369개, 자활 관련 단체는 146개 등 총 515개로 전체의 2.97%를, 또한 총 7,865개 재가장기요양기관 중 일반 및 사회적협동조합은 23개, 자활 관련 단체는 13개, 총 36개로 0.3%에 불과했다.

〈표 3-17〉 2022년 8월 기준 협동조합의 사회서비스 위탁시장 진출 현황

(단위: 개, %)

대분류	중분류	소분류	사회복지시설		재가장기요양기관		소계	
			개	%	개	%	개	%
법인	비영리법인	국가 및 지방자치단체	16	0.09	0	0.00	16	0.06
		재단법인	47	0.27	0	0.00	47	0.19
		사단법인	29	0.17	0	0.00	29	0.12
		사회복지법인	1,436	8.29	0	0.00	1,436	5.70
		사회적협동조합	363	2.09	17	0.22	380	1.51
	영리법인	영리법인	259	1.49	327	4.16	586	2.33
		일반협동조합	6	0.03	6	0.08	12	0.05
비법인	비영리단체	자활	146	0.84	13	0.17	159	0.63
		종교단체	29	0.17	14	0.18	43	0.17
		비영리단체	7,285	42.03	502	6.38	7,787	30.90
	영리단체	개인 혹은 개인으로 보는 단체	7,716	44.52	6,986	88.82	14,702	58.35
총계			17,332	100	7,865	100	25,197	100

주: 한국사회보장정보원의 협조를 받아 사회복지시설정보시스템과 재가장기요양시스템의 시설정보의 운영 주체를 사업자번호와 사명, 법인등록번호, 복지부 법인 코드로 분석.

둘째로, 사회복지시설 중 어린이집의 경우에도 협동조합의 비중은 1%대 미만으로 파악된다. 대표적인 돌봄 사업인 어린이집의 경우 부모협동조합 등이 운영 중인 협동형 어린이집의 현황을 살펴보면, 2020년 기준 152개로 전체 어린이집 35,352개의 0.4%에 불과한 것으로 파악된다. 이러한 경향은 2012년 0.2%였던 협동어린이집의 비중을 고려할 때 2020년까지 2배 정도 상승한 수치지만, 그 절대적 비중은 매우 낮다.

〈표 3-18〉 2021년 기준 부모협동어린이집 진출 현황

(단위: 개, %)

연도	합계	국공립	사회복지법인	법인단체 등	민간	가정	협동	직장
2012	42,527	2,203	1,444	869	14,440	22,935	113	523
2013	43,770	2,332	1,439	868	14,751	23,632	129	619
2014	43,742	2,489	1,420	852	14,822	23,318	149	692
2015	42,517	2,629	1,414	834	14,626	22,074	155	785
2016	41,084	2,859	1,402	804	14,316	20,598	157	948
2017	40,238	3,157	1,392	771	14,045	19,656	164	1,053
2018	39,171	3,602	1,377	748	13,518	18,651	164	1,111
2019	37,371	4,324	1,343	707	12,568	17,117	159	1,153
2020	35,352	4,958	1,316	671	11,510	15,529	152	1,216

자료: 보건복지부. (2022). 보건복지통계연보.

한편, 사회복지시설을 운영 중인 사회적경제조직들은 각각 특정 일부 시설사업에 집중되어 있는 것으로 보인다. 사회적협동조합의 경우에는 93.1%가 지역아동센터 사업에, 일반협동조합은 재가노인복지시설에, 자활 관련 단체 중 94.5%는 지역자활센터에 집중되어 있었다.

〈표 3-19〉 2022년 8월 기준, 협동조합의 세부 사회서비스 위탁시장 진출 현황

(단위: 개, %)

구분	사회적협동조합		일반협동조합		자활 관련 단체		총합계	
	개	%	개	%	개	%	개	%
노인요양시설	1	0.3					1	0.2
다함께돌봄센터	1	0.3					1	0.2
장애인보호작업장	1	0.3					1	0.2
재가노인복지시설	22	6.1	6	100.0	1	0.7	29	5.6
지역아동센터	338	93.1					338	65.6
노숙인자활시설					6	4.1	6	1.2
장애인공동생활가정					1	0.7	1	0.2
지역자활센터					138	94.5	138	26.8
총합계	363	100.0	6	100.0	146	100.0	515	100.0

주: 한국사회보장정보원의 협조를 받아 사회복지시설정보시스템과 재가장기요양시스템의 시설정보의 운영 주체를 사업자번호와 사명, 법인등기번호, 복지부 법인 코드로 분석.

셋째, 사회복지시설 사업 이외에 재가돌봄을 중심으로 하는 이른바 바우처 사회서비스 사업에서도 사회적경제조직들의 비중은 낮은 것으로 나타났다. 물론 가사지원간병방문지원의 경우, 13.7%의 점유율로 타 사업 보다 높지만, 이 외에 돌봄 맞춤형 사업과 다함께돌봄센터, 장애인활동지원의 경우 모두 3~4%대의 점유율을 보였다.

〈표 3-20〉 2022년 8월 기준, 협동조합의 세부 사회서비스 위탁시장 진출 현황

(단위: 개, %)

구분	노인 돌봄	영유아 돌봄	장애인	가사지원
	맞춤형 돌봄	다함께 돌봄센터	활동 지원	간병 방문지원
개소 수	20 / 647	4/ 101	47 /1,122	64 /466
점유율	3%	4%	4.2%	13.7%

주: 사회복지사업의 점유율 현황은 최근 분석내용 제시로 삭제함  
자료: 관계부처합동(2020), 사회서비스분야 사회적경제 활성화 방안.

넷째, 정부 지원 사회복지시설과 사회서비스 사업에서 사회적경제조직의 점유율이 낮은 이유는 위탁사업자 선정과정에서 재무 규모 등 경쟁력

이 전통적으로 사회복지사업을 담당했던 사회복지법인 및 비영리법인과 비료해 취약하기 때문으로 추정된다. 앞의 사회복지사업법 34조에서 한국의 사회복지사업은 사회복지법인과 비영리법인에게 자격이 주어짐을 설명하였다. 그리고 국가·지자체로부터 시설을 위탁받을 경우에는 다른 비영리법인과 공개 경쟁을 거쳐야 한다. 이때 해당 시설을 설치한 국가 또는 지방자치단체는 수탁자선정심의위원회를 설치하고, 수탁자의 재정적 능력, 공신력, 사업수행 능력 등에 대한 평가 등을 종합적으로 고려하여 선정위원회의 심의를 거쳐야 한다(사회복지사업법 시행규칙 제21조 2항 및 3항). 따라서 사회적경제조직들은 선발주자인 사회복지법인이나 비영리법인들에 비해 상대적으로 경쟁력이 부족할 수밖에 없다. 실례로 <표 3-21>과 같이 사회복지시설의 법인 형태별 평균 세입액과 세출액을 살펴보면 사회적협동조합은 사회복지법인 대비 18%에 불과하다.

<표 3-21> 2022년 8월 기준 사회복지시설 법인 형태별 평균 세입과 세출 현황

(단위: 개, 원)

구분		개	세입액	세출액	
법인	비영리법인	국가 및 지방자치단체	16	1,150,885,473	1,120,891,030
		재단법인	47	1,188,194,510	1,059,130,101
		사단법인	29	1,229,908,232	1,162,320,140
		사회복지법인	1,436	1,406,214,339	1,319,809,228
		사회적협동조합	380	249,292,692	239,019,814
	영리법인	영리법인	586	818,364,664	786,777,218
		일반협동조합	12	273,431,462	265,788,588
비법인	비영리단체	자활	159	3,036,492,875	2,891,274,736
		종교단체	43	807,013,148	750,275,938
		비영리단체	7,787	919,213,669	856,544,321
	영리단체	개인·개인으로 보는 단체	14,702	421,494,570	409,085,494
분류 불가		5	241,308,077	234,936,519	
총계		25,202	657,894,811	624,123,877	

주: 한국사회보장정보원의 협조를 받아 사회복지시설정보시스템과 재가장기요양시스템의 시설정보의 운영 주체를 사업자번호와 사명, 법인등기번호, 복지부 법인 코드로 분석.

결국, 한국 사회적경제조직의 정부지원 사회복지시설 사업과 바우처 사회복지서비스 시장의 진출 정도는 매우 미약한 상황이다. 이러한 결과는 다음과 같이 크게 3가지 시사점을 내포하고 있다고 판단된다. 그 첫째는 현 사회적경제조직 중 비영리법인들의 정부 의존도가 낮다는 점이다. 정부지원 사회복지사업이나 사회복지서비스 사업은 정부 재정지원 일자리라는 성격이 강하다. 사회복지사나 요양보호사 자격증을 보유한 여성 근로자들로 하여금 이용자들에게 서비스를 제공하고, 그 보상으로 인건비를 정부가 지원하고 있기 때문이다. 따라서 한국의 사회적경제조직들이 정부지원 사회복지사업이나 사회복지서비스 사업에 많이 진출해 있다면, 정부가 복지예산 감축 등 사회복지서비스나 사회복지서비스를 중단할 경우에 사업위탁을 받은 사회적경제조직들은 매출과 인력 감소가 동시에 발생해 경제적 타격이 상당할 수밖에 없다. 그러나 현재 한국 사회적경제조직들의 정부지원 사회복지사업이나 사회복지서비스 사업 진출 정도가 미미하다는 점은 상대적으로 정부 의존성이 떨어진다고 해석할 수 있을 것이다. 두 번째는 정부의 제도화에 포함된 한국 사회적경제조직들이 사회복지서비스 제공보다는 기초생활수급자나 취약계층, 그리고 도시 및 농어촌 지역공동체 주민들의 고용창출 기업으로서만 자리매김하고 있다는 점이다. 정부가 재정을 투입하여 자체적으로 지역문제를 해결할 수 있는 사회복지서비스를 제공하기 위해서 정부 재정사업으로 도입된 사회적경제조직들은 자체 경쟁력이 부족하여, 유럽의 경우처럼 시민 중심의 사회복지서비스 제공이 불가능하다는 점은 결국, 사회복지서비스 제공이 아닌 단순한 고용창출 수단으로서 안착할 가능성이 높다는 점을 시사한다. 즉, 제도화에 포함된 일부 비영리법인 성격의 사회적경제조직들이 스스로 자립하기가 어려워지면서 과거 공공근로사업이 사회적경제조직 정책으로 변경되었을 뿐, 그 내용은 변하지 않았다는 오해를 불러올 가능성이 높다는 것이다.

## 5. 한국 사회적경제조직에 대한 사회적 금융지원 현황

한국의 사회적경제조직의 정부 의존도를 살펴볼 수 있는 또 다른 방법으로는 간접 지원정책인 사회적 금융지원 정책이 있다. 일반기업은 보통 사업 운영 시, 운영자금과 시설자금 등 다양한 용도의 자금을 필요로 하는데, 자금조달을 위해 은행 같은 일반금융기관을 통해 부동산 등 담보 대출이나 기업공개를 통한 자금조달 등 다양한 방법이 존재한다. 그러나 한국의 사회적경제조직은 기초생활수급자나 취약계층, 지역공동체, 개인 사업체나 소상공인 등 일반기업 대비 상대적으로 자금력이 부족한 사람들이 모여 사업을 하는 조직이므로 운영 및 시설자금 마련을 위한 대출 시, 담보 확보가 가능한 경우가 드문 것으로 알려져 있다. 이에 정부 및 지자체에서는 사회적경제조직을 위한 보증 및 용자를 지원하는 체계를 갖추어 왔으며, 일부 비영리기관에서는 정부와 공동으로, 또는 영리기업의 사회공헌 활동으로 조성한 자금으로 사회적경제조직을 위한 투자펀드를 조성해 지원하고 있다. 이를 반영하듯 행정안전부의 2022년 사회적경제 정책사업 자료집에서는 중앙부처 주관 53개 사업 중 금융지원과 관련된 사업 9개에 약 7,805억 원의 예산이 배정되어 있었음을 확인할 수 있었다. 이에 본연구에서는 한국의 사회적 금융정책의 특징과 사회적경제 유형별로 사회적 금융에 의존하는 정도에 대한 차이를 파악하기 위하여 고용노동부와 한국사회적기업진흥원이 발간한 ‘2022년 사회적 금융 길라잡이’ 자료집을 데이터화하여 분석하였다. 이 자료집에서는 정부와 지자체 민간조직이 사회적경제조직에 지원하는 금융프로그램을 설명하고 있는데, 은행 등 일반 금융기관은 제외되어 있다.

분석 결과를 살펴보면 첫째, 한국 사회적경제조직에 대한 사회적 금융 지원정책은 주로 용자방식을 선택하고 있는 것으로 파악된다. 고용노동



부의 ‘2022년 사회적경제기업 자금조달 길라잡이 자료집’에 따르면, 총 62개의 금융프로그램이 운영되고 있으며, 그중 용자 프로그램이 34개로 전체의 54.8%를 차지하는 것으로 파악된다. 다음으로는 정부와 민간이 추진하는 특정 사업에 참여하면 회수 없이 자금을 지원하는 정책이 15개 (24.2%)로 2위였고, 투자정책(7개, 11.3%)과 보증정책(6개, 9.7%)이 그 뒤를 이었다.

〈표 3-22〉 자금지원 주체별 사회적 금융 투자방식 현황(2022)

(단위: 개, %)

구분	전체		공공		광역		기초		민간	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
전체	62	100	22	35.5	27	43.5	2	3.2	11	17.7
보증	6	9.7	4	6.5	2	3.2	2	3.2	6	9.7
용자	34	54.8	11	17.7	15	24.2				
지원	15	24.2	7	11.3	8	12.9				
투자	7	11.3			2	3.2			5	8.1

주: 고용노동부·한국사회적기업진흥원. (2022). 사회적 금융 길라잡이. 재분석.

둘째는 자금회수 없는 지원정책이 그 수에서는 2위로 많지만 예산 규모는 매우 적다는 점이다. 총 62개 사회적경제지원 금융프로그램 중 총 지원 규모 파악이 가능한 프로그램은 총 24개였으며, 총 조성 규모는 6,894억 원이었다. 이 중 용자방식은 총 11개로 예산 규모가 4,499억 원으로 전체의 65.3%를 차지하고 있었다. 반면에 자금회수 없는 지원정책은 총 5개로 주로 광역지자체에서 지원되는 상황이었으며 예산 규모는 12억 원으로 미미하였다. 한편 각 프로그램의 정확한 조성 규모가 누락되어 일반화는 어렵지만 흥미로운 결과는, 정부와 지자체에 따라 프로그램 선호 방식이 약간 차별적일 가능성이 있다는 점이다. 즉, 중앙정부는 보증정책(1개, 1,000억 원)을, 광역지자체는 용자방식(6개, 4,370억 원)과

지원방식(4개 3억 원)을, 민간에서는 투자방식(4개, 1,241억 원)을 상대적으로 선호하는 것으로 나타난다.

〈표 3-23〉 자금지원 주체별 사회적 금융 총액 현황(2022)

(단위: 개, 억 원)

구분	전체		공공		광역		기초		민간	
	수	금액	수	금액	수	금액	수	금액	수	금액
전체	24	6,894	3	1,109	13	4,515	2	15	6	1,255
보증	2	1,100	1	1,000	1	100				
용자	11	4,499	1	100	6	4,370	2	15	2	14
지원	5	12	1	9	4	3				
투자	6	1,284			2	43			4	1,241

주: 고용노동부·한국사회적기업진흥원. (2022). 사회적경제기업 자금조달 길라잡이. 재분석.

셋째, 사회적경제조직에 대한 세부 유형을 보면, 한국의 사회적 금융지원은 (예비)사회적기업에 집중된 모습을 보이고 있다는 점이다. 4대 사회적경제조직 각각에 대한 사회적 금융지원 대상 현황을 살펴보면, 사회적기업은 총 62개 프로그램 중 16개로 전체의 25.8%를 차지하고 있었으며, 다음으로 협동조합(9.7%), 소셜벤처(4.8%), 마을기업(1.6%)과 자활기업(1.6%)의 순이었다. 이러한 경향은 사회적경제조직을 대상으로 하는 프로그램의 수를 고려하면 더욱 강할 것이라 추정된다. 총 62개 프로그램 중 4대 사회적경제조직을 포함하는 프로그램(26개, 41.6%)과 마을기업+사회적기업+협동조합을 대상으로 하는 프로그램(3개, 4.8%), 그리고 협동조합+사회적기업만을 대상으로 하는 프로그램(4개, 6.5%)의 수가 33개로 전체의 52.9%를 차지하기 때문이다. 따라서 총 62개 프로그램 중 사회적기업을 직간접으로 포함한 금융프로그램 수는 49개로 협동조합(39개), 마을기업(30개), 자활기업(27개)보다 많다.

〈표 3-24〉 자금지원 주체의 사회적 금융 지원 대상 현황(2022)

(단위: 개, %)

구분	전체		공공		광역		기초		민간	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
전체	62	100	22	35.5	27	43.5	2	3.2	11	17.7
4대 사회적경제조직	26	41.9	6	9.7	13	21.0	2	3.2	5	8.1
사회적기업+협동조합 +마을기업	3	4.8	2	3.2	1	1.6				
마을기업	1	1.6	1	1.6						
사회적기업	16	25.8	6	9.7	5	8.1			5	8.1
사회적기업+협동조합	4	6.5	3	4.8	1	1.6				
소셜벤처	3	4.8			2	3.2			1	1.6
자활기업	1	1.6	1	1.6						
중소기업	1	1.6			1	1.6				
중소기업협동조합	1	1.6			1	1.6				
협동조합	6	9.7	3	4.8	3	4.8				

자료: 고용노동부·한국사회적기업진흥원. (2022). 사회적경제기업 자금조달 길라잡이. 재분석.

이 같은 경향은 금융지원 규모에서도 나타난다. 4대 사회적경제조직 각각에 대한 사회적 금융지원 규모를 살펴보면, 협동조합이 2,200억 원으로 가장 크고, 다음으로 사회적기업 1,836억 원, 중소기업협동조합 1,600억 원, 소셜벤처 393억 원의 순이다. 이 외에 4대 사회적경제조직을 포함하는 프로그램이 365억 원, 마을기업+사회적기업+협동조합을 대상으로 하는 프로그램이 500억 원으로 파악된다. 따라서 표면적으로는 협동조합 지원 규모가 사회적기업 지원 규모보다 크다고 보여지지만, 2,200억 원의 협동조합 대상 용자 프로그램은 강원도 내 중소기업 육성 지원 사업 예산이라는 점에서 전국 단위의 사업이 아닌 반면에, 사회적기업은 전국 단위의 지원사업이라는 점에서 차이가 있다. 따라서 전국의 사회적경제조직 전체를 대상으로 하는 금융프로그램의 가장 큰 수혜자는 사회적기업이며, 정부 의존도가 가장 높은 유형도 사회적기업이라고 추정된다.

〈표 3-25〉 자금지원 주체의 사회적 금융 지원 대상 현황(2022)

(단위: 개, %)

구분	전체		보증		융자		지원		투자	
	수	금액	수	금액	수	금액	수	금액	수	금액
전체	24	6,894	2	1,100	11	4,499	5	12	6	1,284
4대 사회적경제조직	11	365	1	100	6	189	2	10	2	66
사회적기업+협동조합 +마을기업	1	500			1	500				
마을기업										
사회적기업	6	1,836	1	1,000	1	10	3	1	1	825
사회적기업+협동조합										
소셜벤처	3	393							3	393
자활기업										
중소기업										
중소기업협동조합	1	1,600			1	1,600				
협동조합	2	2,200			2	2,200				

자료: 고용노동부·한국사회적기업진흥원. (2022). 사회적경제기업 자금조달 길라잡이. 재분석.

넷째, 사회적경제조직에 대한 정부의 사회적 금융 예산이 약 7,800억 원임에도 불구하고, 사회적경제조직이 자산화 등 규모를 확장하는 데 도달할 수 있는 프로그램의 지원 한도는 작은 것으로 파악된다. 총 62개 금융지원프로그램의 지원 한도를 살펴보면, 사회적경제조직당 1~5억 원 정도의 지원 한도 비중은 45.2%로 가장 많았고, 다음으로 1억 원 미만이 14.5%, 그리고 5~10억 원 미만과 10억 원 이상의 경우가 각각 11.3%로 파악되었다. 결국 5억 원 미만의 지급 한도를 지원하는 사회적 금융프로그램이 전체의 59.7%를 차지하는 것이다. 물론 10억 원 이상 자금을 지원하는 프로그램도 존재하지만 대부분 주택도시보증공사가 임대상가, 창업 시설 건설, 부동산 리모델링 등에 관해 지원하는 프로그램이다. 따라서 복지국가를 대신해 돌봄 및 환경 등 사회서비스를 제공하는 사회적경제조직들의 경우, 사회복지시설과 기계설비 등 사업기반을 마련하는 데 큰 어려움을 겪을 수밖에 없다는 점을 암시한다.

〈표 3-26〉 자금지원 방식과 기업당 지원 한도 현황(2022)

(단위: 개, %)

구분	전체		보증		용자		지원		투자	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
전체	62	100	6	9.7	34	54.8	15	24.2	7	11.3
10억 이상	7	11.3			7	11.3				
5~10억	7	11.3			6	9.7			1	1.6
1~5억	28	45.2	6	9.7	17	27.4	4	6.5	1	1.6
1억 미만	9	14.5			3	4.8	5	8.1	1	1.6
한도 없음	11	17.7			1	1.6	6	9.7	4	6.5

자료: 고용노동부·한국사회적기업진흥원. (2022). 사회적경제기업 자금조달 길라잡이. 재분석.

### 제3절 사회적경제조직의 경쟁력

경영성과 분석이란 기업의 미래상 및 목표 달성 여부를 측정하는 것을 목적으로 재무적 성과지표나 비재무적 성과지표를 이용해 기업의 과거와 현재 상태를 평가하여 미래의 경영성과를 예측하는 것을 말한다. 이와 관련하여 4대 사회적경제조직이 중소기업 지원사업에 참여한 후 지속가능한 경쟁력을 확보하고 있을까? 경쟁력을 확보하였다면 어느 세부 유형에서 가장 우수한 것일까? 이 질문에 대한 해답을 찾기 위하여 본 연구에서는 중소기업지원정책에 참여한 사회적경제조직들의 경영성과를 4대 유형별로 나누어 지원사업 참여 전과 후로 나누어 분석하였다. 분석을 위한 기초자료는 중소벤처기업부의 중소기업 지원사업 통합 관리시스템(Small Business Integrated management System, 이하, SIMs)에서 인증정보를 통해 사회적기업, 마을기업, 자활기업의 재무 자료를 추출한 자료와 한국기업데이터(Korea Enterprise Data, 이하 KED)를 연계하여 구축하고 인증 제도를 운영하지 않는 협동조합기본법상의 협동조합들은 기재부로부터 제공 받은 법인번호를 이용하여 한국기업데이터와 연계하였다.

또한 본 연구에서는 분석에 앞서 측정해야 할 경영성과에 대한 지표를 크게 성장성, 수익성 및 안정성 3가지 측면에서 지표를 선정하였다. 성장성 지표로는 총자산증가율과 매출액증가율을, 수익성 지표로는 매출액영업이익률과 매출액순이익률, 그리고 안정성 지표로는 부채비율과 유동비율을 선정하였다. 보통 성장성 지표는 기업의 경영규모와 경영활동 성과가 이전 연도보다 얼마나 증가했는지를 분석하여 기업의 경쟁력과 미래 가치를 직접적으로 판단할 수 있게 해주는 지표를 사용한다. 대표적으로 총자산증가율, 매출액증가율, 재고자산증가율, 유동자산증가율, 유형자산증가율 등이 있는데, 본 연구에서는 총자산증가율과 매출액증가율 두

가지를 이용하여 평가했다. 총자산증가율(Growth rate of total assets)은 전기 대비 총자산의 증가율을 측정하는 것으로 기업 전체의 성장정도를 측정한다. 또한 매출액증가율(Growth rate of sales)은 당기 매출액 증가분을 전기 매출액으로 나눈 값으로 기업의 외적 성장세를 판단하는 지표이다.<sup>1)</sup> 두 번째로 수익성 지표는 수익 정도를 다른 재무항목과 대비하여 나타내는 지표로서 매출액세전순이익률, 매출액영업이익률, 금융비용 대 매출액비율, 이자보상비율 등이 있다. 이 중 본 연구에서는 매출액영업이익률과 매출액순이익률 2가지 지표를 통해 사회적경제기업 유형별 수익성을 분석하였다. 매출액영업이익률(Operating income to sales)은 제조 및 판매 활동과 직접 관계된 순수한 영업이익만을 매출액과 대비한 것으로 영업 효율성 측정에 유용하다. 또한 매출액순이익률(Net income to sales)은 매출액에 대한 당기순이익의 비율을 나타내는 것으로 기업의 전반적인 경영활동이 얼마나 합리적인 수익구조를 가졌는지를 평가할 수 있다. 따라서 매출액영업이익률과 매출액순이익률이 높아질수록 기업의 수익성이 좋아지고 있을 의미한다. 세 번째로 안정성 지표는 기업의 재무 상태가 안정적인지를 파악하는 지표로, 부채비율, 유동비율, 자기자본비율, 고정비율 등이 있다. 본 연구에서는 부채비율과 유동비율 2가지 지표를 통해 기업형태별 안정성을 분석하였다. 부채비율(Debt ratio)은 기업의 자기자본과 타인자본 간의 관계를 나타내는 대표적인 안정성 지표로서 해당 비율이 높을수록 회사의 재무구조는 안정적이지 못하다는 것을 의미한다. 일반적으로 부채비율이 100 이하이면 재무상태가 안정적이고, 200 이상이면 위험하다고 할 수 있다. 또한 유동비율(Current ratio)은 단기채무를 상환할 수 있는 유동자산을 얼마나 가

1) 이하, 지표에 관한 설명은 한국은행(2020), 2019년 기업경영분석의 분석지표 해설을 일부 인용했음.

지고 있는지를 나타내는 지표로, 여신평가 시 기업의 단기지급능력을 판단할 수 있다. 유동비율이 100 미만인 기업은 재무상태가 좋지 않다고 평가할 수 있고, 반면에 지나치게 높으면 자산운용의 효율성이 떨어져 수익성이 저해될 수 있다는 시사점을 제공한다.

〈표 3-27〉 경영성과 분석지표 설명

구분		산식 및 의미
성장성	총자산증가율	- (당기말 총자산 - 전기말 총자산) ÷ 전기말 총자산 × 100 - 회사의 자산총계 증가정도를 확인할 수 있는 비율로서 회사의 규모가 얼마나 성장했는지를 확인할 수 있음
	매출액증가율	- (당기말 매출액 - 전기말 매출액) ÷ 전기말 매출액 × 100 - 회사의 매출액 증가 정도를 확인할 수 있는 비율로서 회사의 거래규모 및 주된 영업활동이 얼마나 성장했는지를 확인할 수 있음
수익성	매출액영업이익률	- 매출액영업이익률 = 영업이익 ÷ 매출액 × 100 - 기업의 주된 영업활동에 대한 수익률을 보여주는 지표로서 회사가 적절한 원가율을 유지하는지를 나타냄
	매출액순이익률	- 당기순이익 ÷ 매출액 × 100 - 매출액 대비 당기순이익의 비율로서 매출액에서 비용, 세금 등을 제하고 최종적으로 남은 순이익의 비율이 얼마나 되는지를 나타내는 수치
안정성	부채비율	- 타인자본 ÷ 자기자본 × 100 - 회사의 자기자본 대비 부채가 차지하는 비율로서 해당 비율이 높을수록 재무구조는 불안정
	유동비율	- 타인자본 ÷ 자기자본 × 100 - 단기채무를 상환할 수 있는 유동자산이 얼마나 되는지를 나타내는 지표로서 여신평가 시 기업의 단기지급능력을 판단

자료: 한국은행. (2020). 2019년 기업경영분석. 지표를 저자 정리.

분석 결과, 첫째, 성장성 측면에서는 사회적기업이 가장 우위이고, 다음으로 자활기업, 협동조합, 마을기업의 순으로 나타났다. 우선, 총자산 증가율을 살펴보면 아래 〈표 3-28〉에서 확인할 수 있듯이, 협동조합, 사회적기업, 자활기업, 마을기업의 총자산은 지원 이후 5년 동안(T+0~T+4년도) 지속적으로 증가하였다. 세부 유형별로는 지원 당해연도(T+0년도) 사회적기업의 평균 총자산이 471.6백만 원으로 가장 많았고, 이어서 자활기업(273.1백만 원), 협동조합(143.8백만 원), 마을기업(105.0백



만 원)의 순이었다. 그리고 지원 이후 총자산은 긍정적으로 증가했는데 지원 이후 4년도(T+4년도)에서는 사회적기업이 1,598.2백만 원, 자활기업 808.3백만 원, 협동조합 460.3백만 원, 마을기업 333.6백만 원으로 크게 증가했다.

〈표 3-28〉 사회적경제기업 유형별 총자산 및 총자산증가율 현황(2016~2020)

(단위: 백만 원, %, 개사)

구분	이전 T-1 년도	지원이후					연평균 증가율	
		T+0 년도	T+1 년도	T+2 년도	T+3 년도	T+4 년도		
총 자산액	협동조합	132.7	143.8	189.9	254.2	325.4	460.3	28.2
	사회적기업	398.0	471.6	610.2	827.0	1,159.1	1,598.2	32.1
	자활기업	232.5	273.1	353.7	427.1	698.6	808.3	28.3
	마을기업	110.3	105.0	147.7	209.9	264.9	333.6	24.8
총자산 증가율	협동조합	-	8.3	32.1	33.9	28.0	41.5	-
	사회적기업	-	18.5	29.4	35.5	40.2	37.9	-
	자활기업	-	17.5	29.5	20.8	63.5	15.7	-
	마을기업	-	-4.8	40.7	42.1	26.2	25.9	-
표본수	협동조합	219	317	240	176	108	50	-
	사회적기업	1,447	1,639	1,508	1,279	984	662	-
	자활기업	70	79	68	54	40	26	-
	마을기업	120	170	157	113	69	40	-

자료: 중소벤처기업부(2016~2020) SIMS 데이터와 한국기업데이터(KED) 분석.

이를 반영하듯 총자산의 연평균 증가율에서도 사회적기업은 5년간 32.1%로 가장 높았고, 다음으로 자활기업(28.3%)과 협동조합(28.2%), 그리고 마을기업(24.8%)의 순이었다. 또한 정부 지원사업 수혜 이후 총자산증가율 추이를 유형별로 살펴보면, 지원 당해연도(T+0년도) 기준 총자산증가율은 사회적기업이 18.5%로 가장 높았고, 이어서 자활기업(17.5%), 협동조합(8.3%) 순이었다. 반면에, 마을기업은, 지원 당해연도(T+0년도) 총자산증가율이 -4.8% 감소한 것으로 나타났다. 하지만 협동조합과 마을기업은 지원 후 2년도(T+2년도)까지, 사회적기업은 지원 후

3년도(T+3년도)까지 총자산증가율이 증가하였다. 그리고 자활기업은 지원 후 1년부터 증가하는 모습을 보여주다가 3년 차 이후 감소하였다. 즉 4개 사회적경제 기업 모두 지원사업 이후 총자산 증가율이 긍정적으로 증가하고 있지만 세부 유형에 따라 감소되는 시점이 차별적이며, 그중 사회적기업의 증가 경향이 가장 긴 것으로 파악된다.

〈표 3-29〉 사회적경제기업 유형별 매출액 및 매출액증가율 현황(2016~2020)

(단위: 백만 원, %, 개사)

구분	이전	지원 이후					연평균 증가율	
	T-1 년도	T+0 년도	T+1 년도	T+2 년도	T+3 년도	T+4 년도		
매출액	협동조합	268.9	220.1	288.1	399.3	405.3	610.0	17.8
	사회적기업	676.6	737.1	907.0	1,084.2	1,368.2	1,690.1	20.1
	자활기업	524.6	563.9	687.8	741.2	923.1	1,246.0	18.9
	마을기업	173.5	147.5	187.9	221.0	290.4	375.2	16.7
매출액증가율	협동조합	-	-18.2	30.9	38.6	1.5	50.5	-
	사회적기업	-	8.9	23.0	19.5	26.2	23.5	-
	자활기업	-	7.5	22.0	7.8	24.5	35.0	-
	마을기업	-	-15.0	27.4	17.6	31.4	29.2	-
표본수	협동조합	202	294	238	174	106	47	-
	사회적기업	1,422	1,634	1,508	1,279	983	662	-
	자활기업	67	79	68	54	40	26	-
	마을기업	110	166	155	113	69	40	-

자료: 중소벤처기업부 SIMs데이터, 한국기업데이터(KED) 분석.

매출액증가율에서도 사회적기업의 강세 현상은 계속되는 것으로 파악된다. 〈표 3-29〉에서 처럼 사회적경제기업의 매출액은 지원 이후 5년간(T+0~T+4년도) 계속해서 증가한다. 구체적으로 살펴보면, 지원 당해연도(T+0년도) 사회적기업의 매출액은 737.1백만 원으로 가장 많았고, 이어서 자활기업(563.9백만 원), 협동조합(220.1백만 원), 마을기업(147.5백만 원)의 순이었다. 그리고 지원정책 다음 연도부터 매출액은 계속 증

가해 지원 후 4년도(T+4년도)에는 사회적기업의 경우, 1,690.1백만 원, 자활기업(1,246.0백만 원), 협동조합(610.0백만 원), 마을기업(375.2백만 원)의 순으로 크게 늘어난다. 따라서 지원 당해연도(T+0년도) 기준, 매출액증가율이 8.9%였던 사회적기업, 7.5%였던 자활기업, -18.2%였던 협동조합과 -15.0%였던 마을기업은 각각 T+1년도 이후 증가하다가 T+4년도에는 협동조합이 50.5%, 사회적기업은 23.5%, 자활기업은 35.0%, 마을기업은 29.2% 급성장한다. 이와 같은 수치는 지원 다음 연도인 T+1년도보다 최소한 3배 정도 높은 것이다.

〈표 3-30〉 사회적경제기업 유형별 매출액영업이익률 현황(2016~2020)

(단위: 백만 원, %, 개)

구분	지원 이전	지원 이후					
		T-1년도	T+0년도	T+1년도	T+2년도	T+3년도	T+4년도
영업이익	협동조합	-5.2	-13.3	11.0	4.5	18.2	39.4
	사회적기업	13.1	18.6	25.7	32.1	48.7	49.4
	자활기업	-1.0	6.7	15.5	9.1	27.2	41.7
	마을기업	-18.2	-20.9	-13.5	-14.5	-12.6	-6.5
영업이익률	협동조합	-45.0	-77.0	-34.0	-18.0	-15.0	-9.0
	사회적기업	-13.0	-12.0	-4.0	-3.0	-1.0	-3.0
	자활기업	-3.0	1.0	0.0	-1.0	-1.0	3.0
	마을기업	-94.0	-95.0	-37.0	-32.0	-20.0	-21.0
표본수	협동조합	202	294	238	174	106	47
	사회적기업	1,422	1,633	1,508	1,279	983	662
	자활기업	67	79	68	54	40	26
	마을기업	110	166	155	113	69	40

자료: 중소벤처기업부 SIMs 데이터, 한국기업데이터(KED) 분석.

둘째, 수익성 측면에서는 중소기업지원사업 참여 이후 개선되는 모습이 나타나지만 적자에서 흑자로 전환하기 어렵다는 모습을 보여준다. 우선, 영업과정에서 발생한 매출액에서 영업이익의 비율을 나누어 산출하는 매출액영업이익률의 경우 〈표 3-30〉에서 보듯이, 정부 지원사업 참여

이후 5년간(T+0~T+4년도) 지속적으로 개선되었지만, 자활기업을 제외하고 모두 마이너스로 수익성이 매우 취약한 것으로 나타난다. 구체적으로 살펴보면, 지원 당해연도(T+0년도) 기준 마을기업의 매출액영업이익률은 -95.0%로 영업손실이 가장 컸으며, 다음으로 협동조합이 -77.0%, 사회적기업이 -12.0%, 자활기업 1.0%의 순이었다. 하지만 정부 지원사업 참여 이후 매출액영업이익률은 개선되기 시작해 지원 이후 4년도(T+4년도)까지 마을기업은 -21.0%, 협동조합은 -9.0%, 사회적기업 -3.0%로 나타난다. 한편, 매출액순이익율에서 한국의 사회적경제조직들은 매출액 당기순이익율보다 양호한 모습을 보여주고 있다. 매출액순이익률은 당기순이익을 매출액으로 나눈 값으로 기업경영에 있어서 최종적으로 창출해 낸 이익률을 말한다. 이와 관련하여 <표 3-31>은 협동조합, 사회적기업, 자활기업, 마을기업의 정부 지원사업 이전 1년도와 이후 4년도의 매출액순이익률의 추이를 보여주고 있다.

<표 3-31> 사회적경제기업 유형별 매출액순이익률 현황(2016~2020)

(단위: 백만 원, %, 개)

구분		지원 이전	지원 이후				
		T-1년도	T+0년도	T+1년도	T+2년도	T+3년도	T+4년도
당기 순이익	협동조합	3.4	6.7	30.8	15.5	35.7	9.3
	사회적기업	32.6	32.4	35.1	39.1	78.8	64.8
	자활기업	20.3	17.9	23.7	21.6	69.6	71.1
	마을기업	-1.0	3.9	9.0	2.2	15.3	23.4
당기 순이익률	협동조합	-24.0	-20.0	-12.0	-9.0	-2.0	-2.0
	사회적기업	-1.0	-2.0	2.0	2.0	3.0	0.0
	자활기업	1.0	4.0	3.0	1.0	4.0	5.0
	마을기업	-39.0	-9.0	-3.0	-9.0	2.0	3.0
표본수	협동조합	201	294	238	173	106	47
	사회적기업	1,420	1,631	1,508	1,279	983	662
	자활기업	67	79	68	54	40	26
	마을기업	110	166	155	113	69	40

자료: 중소벤처기업부 SIMs 데이터, 한국기업데이터(KED) 분석.

지원 당해연도(T+0) 협동조합은 -20.0%로 가장 낮은 매출액순이익률을 기록했지만, 이후 계속해서 수익성이 개선되어 지원 이후 4년도(T+4년도)에는 -2.0%로 당기순이익이 적자를 기록했지만, 수익성이 조금씩 좋아지고 있는 것을 볼 수 있다. 사회적기업과 마을기업의 지원 당해연도(T+0년도) 매출액순이익률은 각각 -2.0%, -9.0%로 마이너스 이익률을 기록했지만, 사회적기업은 지원 이후 1년도(T+1년도)에, 마을기업은 지원 이후 3년도(T+3년도)부터 당기순이익이 흑자로 돌아서면서 플러스 이익률을 기록해 지원 이후 해마다 수익성이 개선되고 있는 것으로 나타났다. 반면에 자활기업은 지원 당해연도(T+0년도)에 매출액순이익률이 4.0%를 기록했고, 지원 이후 2년도(T+2년도)까지 감소하다가 이후 증가하는 모습을 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고, 사회적경제조직이 고용 창출과 지역사회 문제를 해결하기 위한 비영리적 특성이 포함된 조직이라는 점을 염두에 두더라도, 매출액 영업이익률은 지원사업 이후 4년이 지난 후에도, 매출액 순이익률은 지원사업 이후 2년이 지난 후에도 적자라는 사실은 지속가능성 측면에서 사회적경제조직에 대한 시민사회와 정부의 자원이 계속 투입되어야 된다는 시사점을 제공한다. 영업이익률이 적자인 상황에서 사회적경제조직이 지속되기 위해서는 영업 외 이익이 발생해야 하며, 이는 곧 사회적경제조직 관련자들의 기부 등 부가적인 자원 투입이 요구되기 때문이다.

셋째, 안전성 측면에서 한국의 사회적경제조직들은 정부지원 전에는 건전한 모습을 보여주다가 오히려 중소기업지원사업 참여 이후에 악화되는 모습을 보여준다. 그렇지만 이 같은 경향은 기업규모의 성장 과정에서 나타나는 필수적인 모습이며, 지표상 부실의 가능성도 높지 않다고 판단된다. 우선, 부채비율에서 살펴보면 다음과 같다. 부채비율은 타인의 자본에 어느 정도 의존하고 있는지를 보여주는 지표로서 부채를 자기자본

총계로 나눈 값이다. 일반적으로 100% 미만을 재무상태가 안정적이고, 100% 이상이면 부채가 자기자본보다 많다는 것을 의미한다. 그리고 200% 이상이면 재무건정성과 안정성이 나쁜 것으로 평가된다. 이와 관련하여 아래 <표 3-32>처럼 협동조합, 사회적기업, 자활기업, 마을기업은 지원 이전 연도(T-1 연도)의 부채비율이 각각 139.0%, 153.0%, 99.0%, 65.0%로 모두 양호하다. 정부 지원사업 수혜 이후 부채비율 추이를 사회적경제기업 유형별로 살펴보면, 협동조합, 자활기업 및 마을기업은 증가와 감소를 반복하다가 지원 이후 4년도(T+4)에는 각각 138.0%, 180.7%, 116.0%로 양호한 수준을 보였다. 사회적기업은 지원 당해연도(T+0년도) 152.0%로 조금 감소하다가 이후 계속해서 증가해 지원 이후 4년도(T+4)에는 211.0%까지 증가했다. 결국, 지원 이전과 지원 후 4년도를 비교하였을 때, 협동조합은 비슷한 수준이며, 자활기업과 마을기업은 1.8배, 사회적기업은 1.4배 증가하였지만, 건전성 측면에서는 모두 양호한 상태이다.

<표 3-32> 사회적경제기업 유형별 부채비율 현황(2016~2020)

(단위: 백만 원, %, 개)

구분		지원 이전	지원 이후				
		T-1년	T+0년	T+1년	T+2년	T+3년	T+4년
부 채 액	협동조합	159.5	152.6	187.8	279.9	367.7	614.0
	사회적기업	384.5	448.7	594.0	802.0	1105.0	1390.2
	자활기업	135.1	162.3	216.7	261.3	464.3	547.8
	마을기업	110.9	123.0	156.0	218.2	220.0	265.4
부 채 비 율	협동조합	139.0	175.0	112.0	88.0	212.0	138.0
	사회적기업	153.0	152.0	194.0	208.0	208.0	211.0
	자활기업	99.0	165.0	76.0	98.9	135.0	180.7
	마을기업	65.0	130.0	102.0	111.0	103.0	116.0
표 본 수	협동조합	214	310	238	174	107	49
	사회적기업	1,434	1,637	1,508	1,278	984	662
	자활기업	69	79	68	53	39	24
	마을기업	117	168	157	113	69	40

자료: 중소벤처기업부 SIMs 데이터, 한국기업데이터(KED) 분석.

한편, 유동비율에서도 중소기업지원사업에 참여한 사회적경제조직들은 양호한 것으로 나타난다. 유동비율이란 1년 내 현금화가 가능한 자산(유동자산)을 1년 내 갚아야 할 부채(유동부채)로 나눈 값으로, 일반적으로 200% 이상이면 건전한 것으로, 100% 이하면 유동성을 부정적으로 판단한다. 이와 관련하여 <표 3-33>과 같이, 정부 지원사업 이전 연도(T-1년도)에 협동조합, 사회적기업, 자활기업, 마을기업 모두 유동비율이 200% 이상으로 양호하였다. 정부지원 사업 수혜 후 유동비율 추이를 사회적경제 기업 유형별로 살펴보면, 사회적기업은 지원사업 수혜 이후 유동비율이 증가해 해를 거듭할수록 좋아졌다. 하지만 협동조합과 마을기업은 지원 이후 3년도(T+3년도)까지는 큰 폭으로 증가하다가 지원 이후 4년도(T+4년도)에 각각 267.0%, 274.0%로 감소한다. 그리고 자활기업은 지원 이후 2년도(T+2년도)까지 증가하다가 이후 감소와 증가를 반복해 비슷한 수준을 유지하고 있었다.

<표 3-33> 사회적경제기업 유형별 유동비율 현황(2016~2020)

(단위: 백만 원, %, 개)

구분	지원 이전	지원이후					
		T-1년도	T+0년도	T+1년도	T+2년도	T+3년도	T+4년도
유 동 자 산	협동조합	125.3	113.1	163.8	204.4	277.5	415.2
	사회적기업	332.4	387.2	497.1	638.5	797.0	1015.0
	자활기업	134.1	168.4	218.1	296.0	411.5	506.4
	마을기업	86.3	102.3	122.3	159.8	147.6	231.9
유 동 비 율	협동조합	295.0	241.0	233.0	319.0	610.0	267.0
	사회적기업	240.0	261.0	276.0	337.0	381.0	417.0
	자활기업	297.6	334.0	422.0	401.0	350.0	372.0
	마을기업	372.0	206.0	218.0	209.0	793.0	274.0
표 본 수	협동조합	212	305	239	174	107	49
	사회적기업	1,433	1,637	1,507	1,277	983	661
	자활기업	68	79	68	54	40	26
	마을기업	114	168	157	113	69	40

자료: 중소벤처기업부 SIMs 데이터, 한국기업데이터(KED) 분석.

이상과 같은 분석 결과를 종합해보면 한국의 사회적경제조직들은 중소기업지원사업에 참여하면서 어느 정도 성장성과 안전성 측면에서 경쟁력을 갖추어 가고 있음을 확인할 수 있었다. 다만 수익성에서 매출액 영업이익률이 지원사업 이후 4년도 또는 5년도까지 적자라는 사실은 수익성을 유지하기 위한 판로확보에 어려움을 겪고 있음을 암시한다. 따라서 매출액순이익률을 흑자로 전환하기 위해서는 부가적인 사업 또는 시민사회와 정부의 지속적인 자원 투입이 요구된다는 점에서 자생력 강화를 위한 보완방안이 필요하다. 둘째는 중소기업지원사업 참여 사회적경제조직들은 경영성과 측면에서 각각 강점을 가진다는 점이다. 성장성 측면에서 사회적기업은(연평균 총자산 증가율 32.1%, 연평균 매출액 증가율 20.5%) 타 유형 대비 높았고, 수익성 측면에서 마을기업이 가장(4년간 매출액영업이익률 73%p 제고, 4년간 매출액순이익률 36%p 제고) 높았다. 그리고 안전성 측면에서는 협동조합(4년간 부채비율 138% 유지, 유동비율 270~290% 댐 유지)이 가장 경쟁력이 있었다.





## 제4장

### 스페인의 사회적경제 : 일반협동조합 중심으로

제1절 스페인 협동조합 개관

제2절 스페인의 협동조합 지원정책

제3절 스페인 협동조합 정책의 특징과 시사점



## 제 4 장

# 스페인의 사회적경제: 일반협동조합을 중심으로

### 제1절 스페인 협동조합 개관

#### 1. 문제 제기

제2장에서는 시민사회 주도의 노동자협동조합이 최근 30년간 정부 주도의 제도화에 포함되는 과정을 중심으로 한국의 사회적경제조직의 발전 과정과 정부 의존도에 대하여 살펴보았다. 그 결과, 기초생활수급자와 차상위 계층을 중심으로 하는 자활기업과 취약계층을 대상으로 하는 사회적기업, 그리고 지역공동체 주민을 대상으로 하는 마을기업의 경우, 인건비와 사업비 등 직접 현금 지급방식으로 인해 정부 의존도가 상대적으로 높았다. 반면에, 법인격 부여와 인프라 육성을 중심으로 지원하는 협동조합의 경우에는 정부 의존도가 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 이와 관련하여 전통적으로 오일쇼크나 글로벌 외환위기 등 국가 경제의 침체로 인한 복지예산의 감소와 부족해진 사회서비스를 시민 중심의 협동조합이 위탁받아 발전한 유럽의 사회적경제 사례 중에서, 본 연구에서는 원래 정부가 비영리 협동조합 중심으로 제도화한 후, 협동조합기본법 개정을 통해 영리 중심으로 전환하여 일반협동조합이 사회적경제조직 중심으로 발전한 국가로 스페인을 선정하였다. 그리고 스페인이 어떤 정책과 방법으로 일반협동조합을 육성했는지 그 특징과 시사점 도출을 위해 스페인의 일반협동조합 현황과 주요 정책 등을 다음과 같이 검토하였다.

## 2. 스페인 협동조합의 정의와 유형

스페인 협동조합법에서는 협동조합의 정의를 ‘민주적 조직과 기능을 갖추고 경제적·사회적 필요와 욕구를 충족시키고자 사업 활동을 하는 개방적인 조직(스페인 협동조합법 제1조 제1항)’으로 정의하고, 조합원의 경제적·사회적 수요 충족과 지역사회에 대한 배려 등을 목적으로 한다고 설명하고 있다. 따라서 스페인의 협동조합은 사업영역 및 구성하는 조합원, 운영 목적에 따라 다음과 같이 구분된다.

첫째, 스페인 협동조합법(제6조)에 따른 협동조합의 종류는 사업영역에 따라 노동자협동조합, 소비자 및 사용자 협동조합, 주택협동조합, 농식품협동조합, 농민협동조합, 서비스협동조합, 수산업협동조합, 운송협동조합, 보험협동조합, 보건의료협동조합, 교육협동조합, 신용협동조합, 종합협동조합,<sup>2)</sup> 혼합협동조합,<sup>3)</sup> 사회적목적 협동조합(La Coopeativa de Iniciativa Social),<sup>4)</sup> 등 15가지로 분류된다.

둘째, 협동조합을 구성하는 조합원에 따라 1급과 2급으로 구분된다. 1급 협동조합은 최소 3인 이상의 조합원(개인 또는 법인)이 구성하는 일반적인 협동조합이며, 2급 협동조합은 2개 이상의 동일한 또는 다른 종류의 협동조합이 참여하는 협동조합을 지칭한다.

셋째, 운영 목적에 따라 일반(영리)협동조합과 (비영리)사회적목적 협동조합으로 구분된다. 일반협동조합은 사업을 영위하는 영리법인으로, 잉여금 발생 시 조합원에게 배당할 수 있다. 반대로, 명백한 공익 기여,

2) 2개 이상의 업종에서 협동조합 활동을 목적으로 삼는 협동조합(제105조).

3) 일반 조합원과 투자 조합원으로 구성된 협동조합. 투자 조합원은 의결권이 있으며(최대 49%까지) 가중의결권을 행사할 수 있다(박광동 등, 2019).

4) 비영리·사회적목적을 지니며 사회서비스(보건의료, 교육, 문화), 사회적 배제에 처한 계층의 노동통합, 시장이 공급하지 않는 필요를 충족하기 위해 설립된 협동조합(제106조).

또는 공공서비스를 위탁 운영하거나 사회적 포섭을 목적으로 활동하는 협동조합은 공익 서비스 제공의 요건 충족 시, 사회적목적 협동조합 인증을 통해 세제 우대 등의 혜택을 누릴 수 있다. 비영리·사회적 목적을 지니며 사회서비스(보건의료, 교육, 문화), 사회적으로 배제된 취약계층의 노동통합, 시장이 공급하지 않는 수요를 충족시키기 위해 설립된 협동조합(제106조)으로 한국의 사회적협동조합에 해당한다. 일반협동조합은 인가제(설립요건 충족 시 설립등기와 함께 법인격 부여)로 별도 허가를 받아야 설립이 인정되는 허가제가 아니다. 그러나 사회적목적 협동조합 인증은 지방정부 또는 중앙정부 담당 부처(노동 및 사회적경제부)에서 받는다. 사회적목적 협동조합 인증 시 정관에, 잉여금 배당 금지, 조합원 출자금 환급 시 법정금리 이상 미적용, 임원은 무보수, 노동자 임금은 해당 부문의 일반 수준의 150%를 넘지 않는다는 규정을 명시해야 한다.

### 3. 스페인 일반협동조합(?)의 역사와 현재

스페인의 협동조합 발전경로에 대한 특징을 살펴보면, 약 200년 전, 민간 주도로 성립된 협동조합을 1930년대 비영리 협동조합으로 제도화한 후, 다시 1970년대 들어 협동조합기본법을 통해 영리화하고, 이 중 일부를 1999년에 다시 영리와 비영리로 분할하는 발전경로를 밟았다는 점이 다. 따라서 영리와 비영리협동조합으로 구분하고 비영리협동조합에 한해 사회서비스 위탁 등에 관한 혜택을 부여했다는 점에서는 한국과 비슷하지만, 전체 협동조합을 비영리화 한 후, 차후 다시 영리로 전환시킨 점은 한국의 발전경로와는 분명한 차이가 있다고 할 수 있다. 그 내용을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

## 가. 19, 20세기 협동조합

1842년에 시작된 스페인의 협동조합 운동은 프랑스 협동조합 운동의 영향을 받는다. 주로 카탈루냐, 발렌시아 지역을 중심으로 최초의 소비자 협동조합들이 등장하기 시작했으며, 운동 초기 협동조합은 형제애와 상호 원조를 기반으로 하는 소비자 협회의 모습을 띠었다. 따라서 파업 중에도 질병이나 예상하지 못한 재난이 닥쳤을 때 재정지원을 할 수 있는 일종의 사회안전망 역할을 담당하였다.

한편, 1860년대에 들어서 노동자와 농부들에 의해 협동조합이 다수 설립되면서 협동조합 운동이 본격화되었다. 1931년 스페인 최초 협동조합법이 제정되었고, 1942년에 개정된 협동조합법에서는 프랑코 정부 집권 3년 후에 제정된 것이기 때문에 협동조합을 정책 수단인 수동적 경제주체로 보았다. 내전과 뒤이은 프랑코 독재 기간 동안 협동조합 운동은 번성하지 못했고 정권의 엄격한 통제 아래 있었다. 최소 조합원 수를 15명으로 규정하고, 협동조합의 이익 추구를 금지했으며, 잉여금의 대부분을 적립금 및 사회사업기금으로 의무 적립해야 했다. 그러나 정부 통제가 강한 한편, 동 법으로 보호되고 있었던 협동조합에게는 법인세 등이 면제되었다.

그러나 프랑코 사망 후 민주화 시기에 협동조합은 새로운 전환점을 맞는다. 새로운 협동조합기본법이 제정되면서(1974) 협동조합을 비영리로 규정한 조문은 삭제되고 영리활동이 가능하게 되었다. 최소 조합원 수는 7명으로 줄어들고 정부 간섭도 완화되었다. 1987년 협동조합기본법이 개정되면서 최소 조합원 수는 5명으로 축소되었고, 정부의 역할은 협동조합의 감독으로 제한되고, 운영은 협동조합에 맡기는 것으로 전환되었다. 창설된 협동조합의 수가 매년 40~50%의 비율로 증가하였고, 노동자

협동조합은 고용과 부의 재분배를 촉진하는 역할을 했다. 이후 협동조합 운동은 1980년대 후반에 감소되다가 1990년대 전반부에 다시 성장하여, 전통적 자본주의 기업의 경제위기에 대응하는 모델로 작용했다.

## 나. 오늘날 협동조합

21세기 협동조합은 사회적목적 협동조합이 협동조합법에 명시(1999년)되면서 영리를 기반으로 하는 일반협동조합과 비영리의 사회적목적 협동조합으로 다변화되었다. 사회적목적 협동조합의 설립 수도 지속적으로 증가하기 시작하였다. 2000년대 협동조합은 건강, 주거 및 재택 요양 서비스의 위탁 등 사회서비스 수요 증가 및 서비스 위탁에 대응하여 많은 협동조합이 설립되었다.

〈표 4-1〉 스페인 사회서비스 제공 협동조합 Cuideo(사례)

<ul style="list-style-type: none"><li>· 목표: 노인과 피부양자를 위한 재택 간호 서비스 제공</li><li>· 주요사업: 사례관리 방식의 노인 및 피부양가족 맞춤형 재택 간호 서비스 제공(24시간 연중무휴), SOS 의료상담 및 GPS를 활용한 노인케어 서비스 제공</li><li>· 성과: 40,000명 이상의 노인 및 피부양자 가족에게 서비스 제공, 100,000명 이상의 의료 전문가 pool 보유, 고객 만족도 93%</li></ul>
---

자료: Cuideo 홈페이지([www.cuideo.com/precios](http://www.cuideo.com/precios))(검색일: 2022.09.03.)

한편 21세기 협동조합 운동의 역할은 스페인의 일반적인 경제 상황과 비교하여 반주기 방식으로 이루어져, 경제위기 동안에 협동조합의 설립이 도리어 증가했다. 이는 협동조합이 일자리를 보호하고 경제위기에 더 탄력적이기 때문이다. 2016년 스페인 노동 및 사회적경제부(Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique(2016))가 발표한

‘2017-2020 스페인 사회적경제 전략’에 따르면, 스페인 경제위기(2007~2013년) 이후 협동조합은 위기 회복탄력성을 보여주었다. 2011년과 2014년 사이에 협동조합의 고용 창출은 비교적 안정적으로 유지되었고, 2014년 대비 2017년에 27,000개 이상의 일자리가 증가했다. 경제위기 이후 일반기업들이 일자리의 59%를 회복했지만, 협동조합은 2017년 당시 이미 92%를 회복했다.

코로나 위기를 겪은 2019, 2020년에는 다른 기업과 같이 협동조합도 그 수가 감소하고 협동조합이 창출하는 일자리 역시 줄어들었으나, 팬데믹 속에서 식품의 생산·가공·유통을 하는 협동조합, 즉 식품을 취급하는 소비자 생협은 경제력이 내려진 와중에도 시민들이 최소한의 생활이 가능하도록 활동을 계속했다. 또한 몬드라곤협동조합의 벅센 메디컬(Bexen Medical)은 월 천만 개의 마스크를 대량 생산하여 의료 종사자들을 측면 지원하기도 했다(Hirota Yasuyuki, 2020).

오늘날 스페인 국민의 일상은 협동조합과 떼려야 뗄 수 없이 밀접하게 연관되어 있다. 스페인 사회적경제기업연합회(2021)에 따르면, 2020년 기준 스페인의 농식품협동조합이 생산하는 총생산량은 전체 농식품 생산량의 38%에 달한다. 3,669개에 달하는 농식품협동조합 매출이(34,673 백만 유로) 전체 식품산업 매출의 28%를 차지하며 110만 명의 회원과 111,500명 이상을 직접 고용하면서 식품산업 전체 고용 규모의 21%를 담당하고 있다. 에너지 부문에서 협동조합이 차지하는 비중은 10.1%로 스페인 인구의 15%가 주택협동조합이 관리하는 주택에 거주하고 있다. 교육협동조합은 560개 이상의 학교, 중등학교 및 대학교와 함께 약 300,000명의 학생을 교육한다. 스페인 전역에서 활동하는 약 17,000개의 노동자협동조합들은 30만 개가 넘는 일자리의 이익을 대변한다.<sup>5)</sup>

5) Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado. (2021). Las



## 다. 스페인 일반협동조합의 통계 현황

### 1) 통계를 생산하고 관리하는 주체

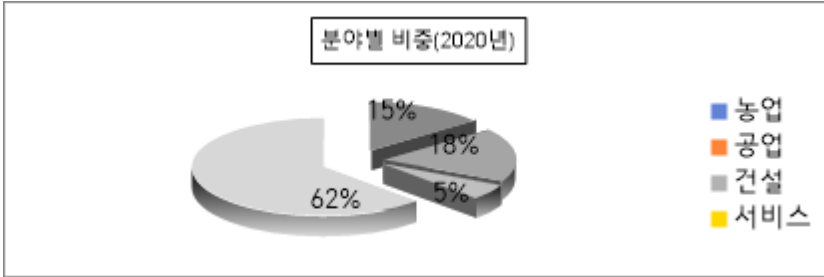
스페인의 협동조합 통계는 협동조합을 관할하는 노동사회보장부(MESS)가 협동조합법에 따른 협동조합 및 사회보장제도의 데이터를 기반으로 통계 정보를 생산하고, 스페인 통계청에서 해당 통계를 별도의 위성계정으로 분류하여 수집 및 관리하고 있다.

협동조합 통계는 일반협동조합과 노동자협동조합으로 나누어진다. 데이터 범위는 신규조합, 신규 조합원, 업종, 근로자 및 근로자 성별, 협동조합 규모, 부가가치(협동조합의 유형에 따른 지역별 경제활동 등) 등이다. 이 데이터베이스에는 노동자, 농업, 주택, 교육 등 9가지 유형의 협동조합이 포함된다. 스페인 통계청에서 발간하는 통계연감을 통해 ‘노동, 복지’라는 카테고리하에 ‘사회 활동’ 항목에서 고용 및 사회적경제부가 승인한 협동조합 및 조합원에 대한 데이터를 확인할 수 있다. 해당 통계 데이터를 가공 및 활용하여 사회적경제조직 및 협동조합연맹, 연합회들은 협동조합 현황 및 이슈를 분석한다.

### 2) 스페인 협동조합 현황

2020년 기준 협동조합은 18,035개에 달하며, 283,567개의 일자리를 창출하고 있다. 협동조합의 분야별 분포 비율은 서비스업(62%), 공업(18%), 농업(15%), 건설업(5%) 순으로 나타난다.

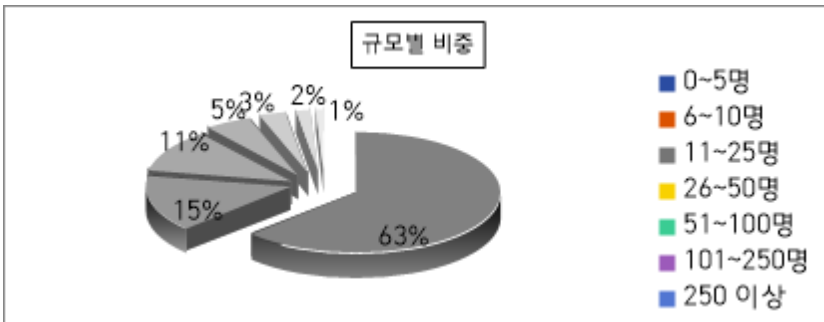
[그림 4-1] 협동조합의 분야별 비중



자료: COCETA. (2021). Informe-question-coceta-2020. 인용

규모 면에서는 5명 이하(63%), 6~10명(15%) 등 영세 규모의 협동조합이 약 80%를 차지한다. 11~25명은 11%, 26~50명은 5%, 51~100명은 3%, 101~250명은 2%, 250명 이상은 1%이다.

[그림 4-2] 협동조합의 규모별 비중

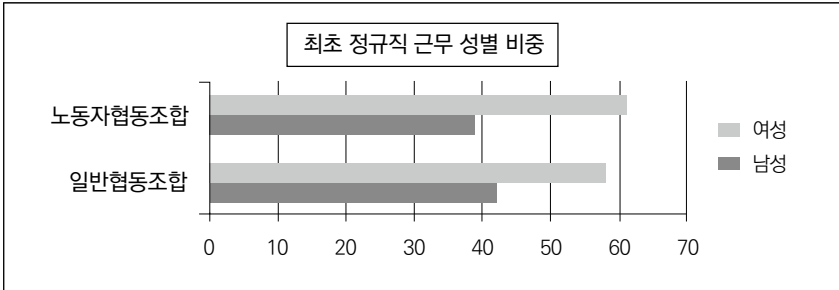


자료: COCETA. (2021). Informe-question-coceta-2020. 인용

협동조합이 사회평등에 기여하는지를 보여주는 중요한 지표 중 하나는 협동조합에서 처음으로 정규직 근무를 시작하는 남성 및 여성의 비중이다. 2020년 기준 협동조합에서 처음으로 임시계약직이 아닌 정규직으로 시작한 성별 비중은 노동자협동조합이 여성 61%, 남성 39%이다. 일반협

동조합은 그보다 좀 낮은 여성 58%, 남성 42%로 노동자협동조합이 근소하게 앞섰다. 협동조합이 여성 우호적인 일자리를 제공하는 데 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

[그림 4-3] 협동조합의 최초 정규직 근무 성별 비중



자료: COCETA. (2021). Informe-question-coceta-2020. 인용

최근 10년간 협동조합 수는 2만 개를 상회하여 2017년에 20,958개로 정점을 찍었다가 2018년부터 감소세에 접어들었다. 협동조합이 창출한 일자리도 2018년 322,880명까지 증가했다가 2019년 314,119명, 2020년에는 283,567명으로 감소하였다. 2017년 대비 2018년에 활동하는 협동조합 수는 감소하였으나 고용은 오히려 증가했다는 점은 협동조합의 운영이 안정되고 고용 창출 능력이 강화되고 있음을 알 수 있다. 그러나 팬데믹 위기였던 2019~2020년에는 협동조합도 그 수와 고용이 감소하였다.

〈표 4-2〉 협동조합 및 고용 창출 건수(2016~2020)

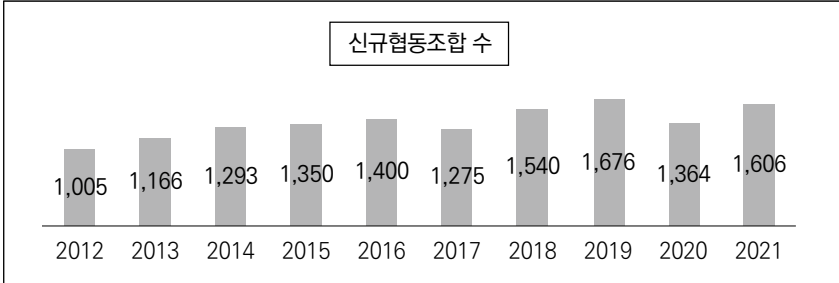
연도	협동조합 수	고용
2012	21,499	286,912
2013	21,412	286,771
2014	20,258	292,394
2015	20,792	301,867
2016	20,384	315,116
2017	20,958	319,792
2018	19,954	322,880
2019	18,635	314,119
2020	18,035	283,567

자료: Ignacio Bretos, Millán Díaz-Foncea and Carmen Marcuello. (2020). La Cooperativa de Iniciativa Social: un modelo de Empresa Social en España: Revista de Estudios Cooperativos. 인용

지난 10년간 신규 협동조합 설립 건수는 2012년 1,005개, 2014년 1,293개, 2016년 1,400개까지 증가했다가 2017년 일시적으로 1,275개로 하락했고, 2018년 1,540개로 증가세를 회복했다. 그러나 팬데믹 위기였던 2020년 1,364개로 설립 건수가 하락했다가, 2021년(1,606개)에 다시 증가세를 회복했다.

2020년 신규 협동조합 설립은 서비스업 > 건설업 > 공업 > 농업 순으로 드러났는데, 이는 스페인이 연간 8천만 명의 외국인 관광객이 유입되는 관광국으로 서비스업이 발달했으며, 유럽경제 위기 및 코로나 경제위기에서 경제 회복을 위해 EU 경제회복기금 및 자국 예산을 활용하여 주택 및 도심 환경 개선, 친환경 전환 등 건설경기 진작에 영향을 주는 정책을 사용했기 때문으로 보인다.

[그림 4-4] 신규 협동조합 수(2012~2021)



자료: 스페인 통계청(Instituto Nacional de Estadística, 2022), 협동조합 통계.

신규 협동조합 설립 유형은 노동자 협동조합(77.1%)이 과반수를 차지하며 이어서 주택협동조합(12.3%), 농업 협동조합(3.1%), 서비스 협동조합(2.1%), 기타 협동조합(1.8%), 소비자 및 사용자협동조합(1.3%), 농지 개발공동체 협동조합(1.0%), 운송협동조합(1.0%), 교육협동조합(0.3%) 순이다.

<표 4-3> 신규 협동조합 설립 유형

연도	노동자	소비자 및 사용자	주택	농업	농지 개발 공동체	서비스	운송	교육	기타	합계
2012	733	8	107	52	16	31	19	5	34	1,005
2013	950	13	59	46	13	39	15	8	23	1,166
2014	1,004	20	119	57	19	32	12	3	27	1,293
2015	1,026	8	161	45	17	30	24	6	33	1,350
2016	1,058	13	192	46	21	24	17	5	24	1,400
2017	950	17	190	38	14	30	9	4	23	1,275
2018	1,143	24	235	35	14	32	19	1	37	1,540
2019	1,315	17	225	37	10	39	9	3	21	1,676
2020	1,124	24	141	37	14	10	5	2	7	1,364
2021	1,242	31	246	27	13	24	5	3	15	1,606
합계	10,545 (77.1%)	175 (1.3%)	1,675 (12.3%)	420 (3.1%)	151 (1.0%)	291 (2.1%)	134 (1.0%)	40 (0.3%)	244 (1.8%)	13,675 (100%)

자료: 스페인 통계청(Instituto Nacional de Estadística, 2022), 협동조합 통계.

2012~2021년까지 협동조합의 신규 설립과 함께 확인된 조합원 수는 총 68,817명이며, 이 중 노동자협동조합이 57.4%를 차지한다. 뒤이어 주택협동조합(15.1%), 농업협동조합(14.5%), 소비자 및 사용자협동조합(4.0%), 기타협동조합(3.0%), 서비스 협동조합(3.4%), 농지개발공동체협동조합(1.1%), 운송협동조합(1.1%), 교육협동조합(0.4%) 순으로 나타났다.

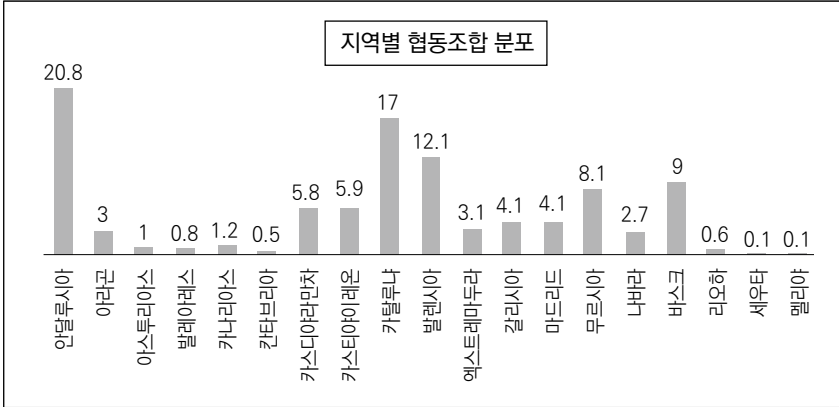
〈표 4-4〉 신규 협동조합의 조합원 수

연도	노동자	소비자 및 사용자	주택	농업	농지 개발 공동체	서비스	운송	교육	기타	합계
2012	8,436	90	633	629	110	332	240	30	219	10,719
2013	3,632	286	318	2,546	61	331	60	56	161	7,451
2014	3,323	478	809	586	96	439	95	63	434	6,323
2015	3,429	232	967	3,109	68	323	107	29	269	8,533
2016	3,276	276	1,123	1,344	101	230	82	21	136	6,589
2017	2,890	244	907	267	87	199	47	34	146	4,821
2018	4,480	299	2,284	553	82	150	70	5	411	8,334
2019	3,712	140	1,267	254	35	134	34	9	142	5,727
2020	2,961	282	691	520	50	42	21	5	38	4,610
2021	3,352	407	1,430	205	37	163	28	14	74	5,710
합계	39,491 (57.4%)	2,734 (4.0%)	10,429 (15.1%)	10,013 (14.5%)	727 (1.1%)	2,343 (3.4%)	784 (1.1%)	266 (0.4%)	2,030 (3.0%)	68,817 (100%)

자료: 스페인 통계청(Instituto Nacional de Estadística, 2022), 협동조합 통계.

협동조합이 가장 많이 분포하고 있는 세 지역은 안달루시아 > 카탈루냐 > 발렌시아 순이다. 안달루시아, 카탈루냐, 발렌시아는 스페인 역사상 가장 먼저 협동조합들이 등장하기 시작한 지역이며, 사회주의 운동(카탈루냐)이 두드러진 곳이기도 하다. 사회운동과 결합하여 발달한 스페인 협동조합의 역사를 방증한다.

[그림 4-5] 지역별 협동조합 분포



자료: COCETA. (2021). Informe-question-coceta-2021. 인용

## 라. 민간 주도적 성장을 가능케 한 연합회, 연맹, 총연합회

스페인 협동조합은 자발적으로 연합회(uni6n), 연맹(federaci6n), 총연합회(confederaci6n)를 결성할 수 있다. 연합회는 동종 협동조합 3개 이상이면 설립할 수 있으며, 연맹은 10개 이상의 이종협동조합들로 결성한다. 총연합회는 가입한 3개 이상의 연합회가 3개 주 이상에서 활동해야 한다. 이들은 협동조합의 창업부터 대(對)정부 협상, 조합 간 분쟁 조정, 로비, 평가, 감사 등 협동조합의 성장 및 육성에 주도적 역할을 해왔다.

<표 4-5> 협동조합법(제120조)에 따른 협동조합연합회·연맹·총연합회 역할

- 협동조합 및 조합원의 일반이익을 대표, 옹호하며 경우에 따라서는 법적 조치를 실행
- 협동조합의 설립을 촉진, 지원
- 회원 협동조합 간 발생하는 분쟁, 협동조합과 조합원 사이에서 발생하는 분쟁 조정
- 평가, 감사, 법적·기술적 지원, 기타 조합원 이익을 증진하는 서비스 제공
- 협동조합 대표조직으로서 정부 및 공공기관과의 대화, 협의

예를 들어 발렌시아협동조합연합회(FEVECTA)는 지난 33년간 협동조합 설립 운영 및 자문을 비롯하여, 협동조합 교육, 노동자협동조합 창업 지원, 협동조합 간 협력 증진, 발렌시아 협동조합 운동에 관한 자료발행 및 캠페인, 지방자치단체와의 회담, 워크숍, 회의, 세미나 및 지역 개발 프로젝트를 수행하며 매년 약 60개의 협동조합 창업을 지원해 왔다. 한편 발렌시아협동조합연합회의 운영비는 정부에서 받는 지원금 외에 회원사 회비 및 자체 사업을 통해 벌어들인 수익으로 독립적으로 운영된다.

#### 4. 스페인 사회적목적 협동조합의 역사와 현황

##### 가. 사회적목적 협동조합의 역사와 특징

1999년 협동조합법의 개정과 함께 사회적목적을 위하여 운영되는 비영리 협동조합의 활동 토대가 강화되었다. 사회적목적 협동조합은 비영리·사회적목적을 지니며 사회서비스(보건의료, 교육, 문화), 사회적 배제에 처한 계층의 노동통합, 시장이 공급하지 않는 수요를 충족시키기 위해 설립된 협동조합을 가리킨다. 한국에서와 같이 스페인의 일반협동조합과 사회적목적 협동조합의 차이점은 명확하다. 일반협동조합은 기본적으로 조합원이 소유하고 민주적으로 회사를 운영하는 형태이다. 사회적목적 협동조합은 노동통합 같은 사회에서 충족되지 않은 사회적 요구에 대응하여 사회 전체 또는 특정 계층을 위한 혜택을 제공하거나 환경을 보호하는 등의 사회 전체를 위한 활동을 하는 협동조합으로, 조합원 간의 이익 배분에 제한이 있다. 사회적목적 협동조합은 대부분 5명 미만의 조합원과 5,000유로 미만의 초기 자본금으로 설립되는 소규모 조직이 많다. 주로 교육, 사회서비스, 의료 서비스 분야에서 활동한다.

사회적목적 협동조합에 대한 정의 및 범위, 법 제도는 지역마다 다르

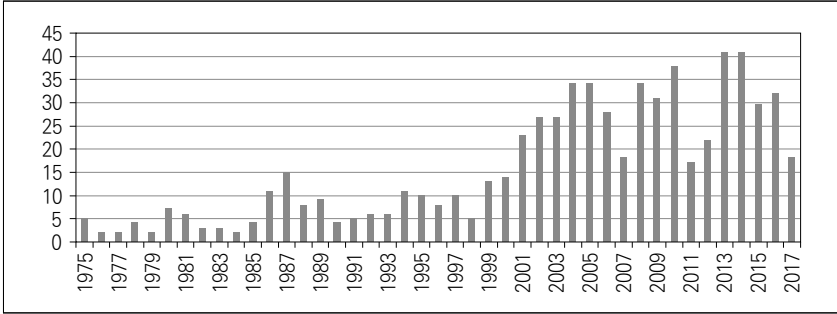


다. 카나리아 제도를 제외하고는 거의 모든 자치 공동체가 사회적목적 협동조합에 대한 자체 규정을 가지고 있다. 일부 지역법은 주법(州法)을 그대로 준용하지만 일부 지역은 사회통합 협동조합, 사회적이익의 협동조합, 사회적통합 협동조합 같은 유사 명칭을 사용한다. 리오하(Rioja)지역의 경우 서비스 수혜자 계층을 지정하여 해당 계층과 관련된 사회서비스를 제공할 경우에 사회적목적 협동조합으로 제한하며, 아라곤(Aragón) 지역의 경우 교육, 예방 및 사회통합 등으로 사회적목적 협동조합의 사업 범위를 제한한다. 칸타브리아(Cantabria) 지역은 사회통합 목적으로 분류된 소비자협동조합을 특별히 지정하는 반면, 마드리드는 소비자협동조합 외에 관련 업무 및 종합협동조합으로 확장하여 사회적목적 협동조합을 인정한다. 바스크(Basque) 지역은 사회통합 협동조합에 대하여 구성된 대다수가 신체적 또는 정신적 장애가 있는 사람들로 구성되고 모든 종류의 서비스 제공에 전념할 것이라고 명시하고 있다.

#### 나. 사회적목적 협동조합의 현황

1999년 사회적목적 협동조합의 입법화 이전에도 사회복지 및 교육 분야의 협동조합들이 존재했으나 법률에 명시됨으로써 그 가시성이 강화되었고 설립도 증가했다. 1987년(15개)을 제외하고 1985년 이후 연간 설립된 사회적목적 협동조합의 수는 5~10개에 불과했다. 그러나 2000년대 들어 사회적목적 협동조합의 법적 기반이 강화되고 사회서비스 수요가 증가하면서 2013년에는 41건까지 설립 건수가 증가하여 2017년 누적 647개를 기록하고 있다. 2013년 이후 신규 설립 건수는 다소 주춤하며 둔화 추세지만 기존에 설립된 다수의 사회적목적 협동조합들이 폐쇄하지 않고 운영을 유지한다는 점에 주목할 필요가 있다.

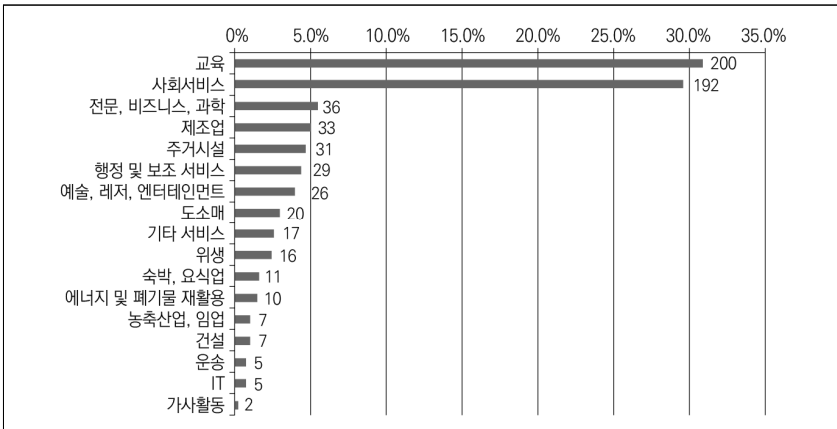
[그림 4-6] 연도별 사회적목적 협동조합 신규 설립 건수(1975~2017)



자료: Ignacio Bretos, Millán Díaz-Foncela and Carmen Marcuello. (2018). Las Cooperativas y la Constitución Española de 1978: una mirada retrospectiva: Universidad de Zaragoza.

사회적목적 협동조합은 주로 교육과 사회서비스 분야에 분포하며, 전체의 약 30%를 차지한다. 2000년대에 교육 및 건강, 주거 및 재택 요양 서비스 위탁에서 사회적협동조합이 중요한 역할을 수행하여 이 부문에서 많은 협동조합이 설립되었다.

[그림 4-7] 사회적목적 협동조합의 업종별 비중



자료: Ignacio Bretos, Millán Díaz-Foncela and Carmen Marcuello. (2018). Las Cooperativas y la Constitución Española de 1978: una mirada retrospectiva: Universidad de Zaragoza.

2017년 기준 사회적목적 협동조합은 10명 미만의 조합이 약 80%를 차지한다. 대부분 5명 미만의 조합원(69.5%)을 가진 영세 조합들이 많으며, 6~10명 규모의 조합이 17.1%, 11~25명 규모 조합이 6.9%인 것으로 나타났다. 또한 5,000유로 미만의 초기 자본금으로 설립되는 소규모 조직이 많다.<sup>6)</sup>

〈표 4-6〉 사회적목적 협동조합의 규모(2017)

조합원 수(명)	사회적목적 협동조합 수	총비율
0-5	322	69.50%
6-10	79	17.10%
11-25	32	6.90%
26-50	14	3.00%
51-100	4	0.90%
101-250	5	1.10%
251-500	3	0.60%
501-1,000	2	0.40%
1,000 이상	2	0.40%

자료: Ignacio Bretos, Millán Díaz-Foncea and Carmen Marcuello. (2018). *Las Cooperativas y la Constitución Española de 1978: una mirada retrospectiva*: Universidad de Zaragoza.

〈표 4-7〉 스페인 사회적목적 협동조합 사례: Lagun Aro

- 설립배경: 몬드라곤 협동조합의 근로자 조합원이 주법에 따라 직원으로 포함되지 않아 사회보장 혜택에서 배제되자 라군 아로(Lagun Aro)라는 협동조합을 설립하여 의료, 연금 및 실업보장 등을 제공(1959년)
- 현 황: 28,022명 조합원(2020년 기준)에게 의료, 연금 및 실업보장 서비스 제공. 몬드라곤 퇴직자들은 연금의 60%를 정부에서, 40%는 라군 아로에서 수령(스페인 정부는 노동자협동조합 조합원에 대한 사회보장 입장을 수정했으며 Lagun Aro는 정부가 제공하는 혜택과 병렬적으로 혜택을 제공)

자료: Lagun Aro 홈페이지(www.lagunaro.es/ataria2/historia)(검색일: 2022.09.03.)

6) 스페인 사회적목적 협동조합의 약 70% 조사 결과. Ignacio Bretos(2020). 사회적목적 협동조합: 스페인의 사회적기업 모델(La Cooperativa de Iniciativa Social: un modelo de Empresa Social en España). p.11.

## 제2절 스페인의 협동조합 지원정책

### 1. 정책 추진 근거(법제)

1978년 스페인의 현행 헌법이 제정되었고 그중 제7장(경제와 재정) 제 129조 2항에서 협동조합을 명시하고 있다. 강력한 지방자치제로 인해 협동조합법 역시 지자체법이 먼저 탄생하여, 중앙정부법과 병존하고 있으며, 지자체법이 꼭 중앙정부법을 따라야 하는 것만은 아니다. 자치주(州)에서 활동하는 협동조합은 지자체법을 따라야 하나, 2개 이상 자치주(州)에서 활동하는 협동조합과 지자체법이 없는 카나리아 제도 등 지역은 중앙정부법의 적용을 받는다. 대부분의 지자체법은 협동조합 7원칙을 명시적으로 또는 암묵적으로 언급하지만 모든 법률이 동일한 것은 아니다. 예를 들어, 발렌시아 법과 카탈로니아 지자체법은 협동조합 원칙의 규제 및 해석적 가치를 인정하는 반면, 바스크 지자체법은 그렇지 않다.<sup>7)</sup>

### 2. 협동조합 지원정책의 유형

스페인의 협동조합 지원정책은 협동조합에 우호적인 환경을 만드는 것과 협동조합을 사업 단위로 보고 경쟁력 강화를 지원하는 정책, 크게 2가지로 나눌 수 있다. 첫 번째는 협동조합이 탄생, 운영 및 성장할 수 있는 우호적인 제도적, 문화적 환경을 구축하는 것을 목표로 하는 정책이다.

---

7) 협동조합 강화를 위한 각종 정책은 중앙정부보다 지자체 차원에서 집행되는 것이 많다. 규제 권한 역시 1978년 개정된 스페인 헌법에 따라 중앙정부의 권한이 지방자치단체로 다수 이양되면서 각 지역 자치 정부에서 협동조합을 규제한다. 지역별 근거 조례에 따라 협동조합 정책설계 시 각 지역의 사회적경제 연합회가 정책 파트너로서 협동조합에 특화된 법적 조치와 규제 등에 조언을 제공한다. 예를 들어, 안달루시아의 경우 지방정부가 안달루시아 사회적경제 대표단체(CEPES Andalucía)와 함께 사회적경제 부문에 대한 재정지원 정책을 협의한다.

경제활동의 모든 부문에서 협동조합 설립에 대한 규제적 장애물을 제거하는 것부터 사회적경제 과목을 대학교 수강과목에 포함시키거나, 정책 개발과정에서 협동조합 대표조직의 참여를 제도화하는 것 등이 포함된다. 두 번째 정책은 인센티브를 통해 협동조합의 기업 활동 과정에 개입하고 협동조합 가치 사슬의 경제적 경쟁력을 강화하는 것이다(Rafael Chaves, 2012). 예를 들어, 특정 유형의 근로자를 협동조합에 채용하기 위한 보조금 지원 및 기술 훈련 지원, 실업수당 수급자가 협동조합 설립을 결정할 경우 실업수당을 협동조합 설립에 사용할 수 있도록 허용하거나, 협동조합에 대한 세금 감면, 사회보험료 지원, 공공 시장과 국제 시장에 대한 우선구매 등이 있다(Rafael Chaves, 2012).

〈표 4-8〉 스페인 협동조합 정책 분류

정책 분류	내용
협동조합에 우호적인 환경 구성	- 협동조합이 경제활동의 모든 부문에서 활동하는 것을 방해하는 규제적 장벽을 제거
	- 협동조합을 정책의 수립과 집행에 있어서 정치적 활동가, 대화자로 인식
	- 협동조합을 활성화하기 위한 공공기관의 촉진
	- 협동조합에 대한 인식 및 지식 확산
	- 협동조합에서의 교육훈련 촉진
	- 협동주의에 관한 연구 촉진
협동조합을 사업 단위로 보고 경쟁력 강화를 지원	- 조세감면 및 재정 지원 조치
	- 협동조합의 설립 및 사업개발 등 생애주기에 따른 경쟁력 강화 지원 (금융, 컨설팅/자문, 교육, 고용 및 인적 자원 관리, 협력 및 네트워크, 연구개발 혁신, IT기술, 물리적 공간 지원 등)
	- 국제시장 및 공공시장에 대한 접근성 제고

자료: Rafael Chaves. (2012). 공공정책과 협동조합(Las políticas públicas y las cooperativas). p.177.

## 가. 일반협동조합 조세지원

이처럼 다양한 협동조합에 대한 지원정책 중에서 협동조합에 가장 유용한 정책은 이익에 대한 법인세 감면이다. 스페인 법인세법에서 지칭하는 ‘협동조합에 대한 특별 과세(Special tax scheme for cooperative groups)’에 따라 협동조합법에 따라 설립되었거나 지방자치단체의 협동조합 조례를 따라서 설립된 협동조합은 조세감면 혜택을 누릴 수 있다.

협동조합은 법인세율이 25%가 아닌 20%(신용협동조합은 25%)로, 구분경리를 통해 조합원들의 거래로 생긴 이익에 대해서는 20%의 세율을 적용하여 협동조합에 간접적인 세제 혜택을 제공한다. 단, 비협동조합 활동(조합원 이외 주체와의 거래)에 의해 생긴 이익은 일반기업과 동일한 세율인 30%를 적용한다. 협동조합이 최고 40%의 지분을 소유하고 있는 자회사에 대해서도 동일한 세율인 20%가 적용되지만, 자회사의 수익이 협동조합과 관련 없거나 비조합원과의 거래 또는 투자이익에 관련된 경우에는 표준세율인 30%가 적용된다(손원익, 송은주, 홍성열, 2013). 협동조합은 조합 활동으로 인한 손실뿐 아니라 비협동조합에서의 손실도 향후 15년의 과세 연도 내에서 협동조합 활동의 이익에서 결손급 공제를 받을 수 있다. 또한 이용 고배당 재원이 되는 잉여금에 대하여 과세소득에 포함하지 않는 손금산입을 한다. 스페인은 비 분할적립금 비과세를 적용하여 협동조합의 재정에 간접적인 지원을 한다. 또한, 출자배당금에 대하여 스페인 국립은행의 기본 이자율을 과세 기준으로 하는 것 또한 혜택 중 하나이다(박지현, 2016).

## 나. 기타 특수 협동조합에 대한 조세지원

일반협동조합에 부여되는 세제 혜택 이외에 다음과 같은 추가 세제 혜택이 존재한다. 특별 보호 대상 협동조합은 노동자협동조합, 농업협동조합, 지역토지개발 협동조합, 어업협동조합, 소비자협동조합이며, 노동자협동조합연합은 설립 후 5년간 납부한 세금의 90%를 환급받는다. 또한 농업개발협동조합협회(priority agricultural associative exploitation)는 기간의 제한 없이 총납부액의 80%를 환급받는다. 특별보호대상 협동조합은 일반협동조합이 받는 세제 혜택 이외에 납부 세금의 50%를 환급받음으로써 실제 세율은 10%를 적용받는다(Alberto, Vaquero García, Maria, Bastida and Miguel, Ángel Vázquez Taín, 2020).

이 밖에 스페인 정부는 실업수당 일괄 지급제도를 통해 실업수당을 자본화하여 근로자가 노동자협동조합이나 노동 회사를 설립할 수 있도록 지원한다. 실업수당 지급 기간 동안 창업을 희망하는 노동자의 사회보험료를 지원하기도 한다. 신규 노동자협동조합 또는 신규 노동 회사의 구성원 중 약 절반이 이 제도를 활용하고 있다.

마지막으로, 협동조합은 노동자공동소유회사와 함께 정부가 지급하는 보조금 대상 단체로서 실업자 또는 장애인을 고용한 경우, 사회보험료 일부를 돌려받거나, 실업보험금을 협동조합 출자금으로 충당하거나, 임신/출산휴가 중 사회보험료를 돌려받는 등의 혜택을 누릴 수 있다.

〈표 4-9〉 협동조합 및 노동자공동소유회사에 대한 중앙정부 지원정책

구분	내용
1	- 30세 미만(또는 33% 장애 등급을 보유한 35세 미만) 조합원의 노동통합(3년 간 사회보험료 지원): 1년 차 €137.5/월(€1,650/년), 2·3년 차 €66.67/월(€800/년)
2	- 30세 이상의 조합원 노동통합: 3년간 월 66.67유로(연간 800유로) 수당 지급
3	- 실업수당의 일괄지급: 협동조합의 경우 출자금을 포함하여 조합의 자본금 조성에 기여한 금액, 노동자공동소유회사의 경우 주식 취득 또는 자본금 참여에 기여한 금액만큼 일괄 지급(협동조합 법인 설립 및 창업 비용에 사용 가능)
4	- 출산, 입양, 위탁 양육, 임신 중 위험, 모유 수유 중 위험으로 인한 휴식 기간에 있는 조합원 지원 · (일반 사회보장제도) 산재사고 및 업무상 질병(직업병) 발생 시 사회보험료 및 연금보험료 100% 감면 · (자영업자 사회보장제도) 근로자가 이 제도를 이용하기 직전 12개월 평균을 적용하여 사회보험료 100% 감면(특별 사회보장제도에 포함된 근로자의 자영업 활동에 따라 의무적으로 설정된 기여 유형)
5	- 근로자 조합원 및 협동조합 직원에 대한 지원: 1인당 최대 5000€ 지급(풀타임 근무) 1) 25세 미만의 실업자로서 이전에 정규직으로 근무한 적이 없는 자 2) 45세 이상 실업자 3) 25세 미만이자 이전 16개월 중 최소 12개월 또는 이전 8개월 중 6개월 동안 실직 상태로 고용 사무소에 등록된 장기 실업자 4) 재정지원을 신청하는 협동조합이나 노동자공동소유회사에 소속되어 일괄지급 방식으로 실업수당 지급을 받는 실업자(단, 25세 이상은 실업수당 기간 360일 미만, 25세 미만은 180일 미만) 5) 24개월 미만의 임시 고용 계약에 의해 고용된 근로자 최대 7.000€ (풀타임 근무): 상기 조건에 해당하는 여성 최대 8.000€ (풀타임 근무): 사회취약계층 최대 10.000€ (풀타임 근무): 장애인 시간제 근무의 경우 노동시간에 비례하여 수당 지급

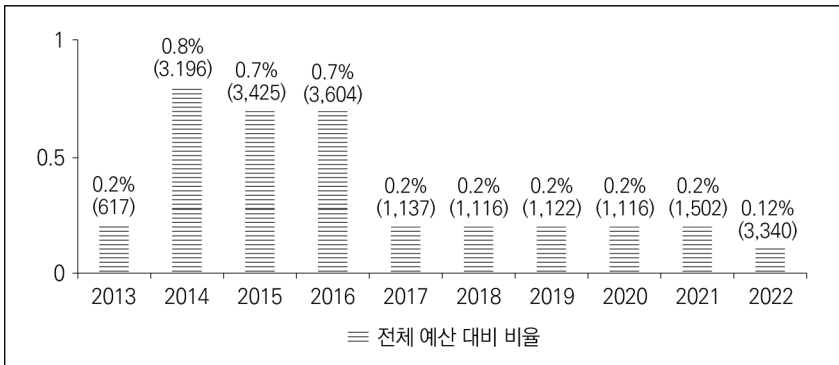
주: Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique. (2016), Révision coopérative - Principes et normes : Cahier des charges pour les sociétés coopératives d'intérêt collectif 자료를 근거로 저자 작성.



### 3. 사회적경제에 대한 정부 재정지출(2013년 이후)

일반협동조합에 대한 스페인 정부의 재정지출 추이를 분석하는 것은 다음과 같은 이유로 매우 복잡하다. 첫째, 스페인은 준연방국가이기 때문에 지방자치정부가 협동조합 지원정책에 광범위한 권한을 가지고 있어 지역별로 산재된 정부지출을 총체적으로 집계하는 것이 매우 어렵다. 중앙정부가 협동조합을 지원하기는 하나 그것은 지방자치정부의 정책보다 상대적으로 훨씬 작은 규모로 이루어진다. 둘째, 사회적경제를 담당하는 노동 및 사회적경제부처뿐만 아니라 다른 부처(농업, 노동, 주택 등)에서 추진하는 정책에 협동조합이 참여할 수 있는 프로그램도 많다. 따라서 본 연구에서는 중앙부처(노동 및 사회적경제부처)에서 ‘사회적경제’ 정책으로 명시하는 정책예산으로 한정하여 다음과 같이 정부 재정지출 추이를 분석하였다.

[그림 4-8] 사회적경제에 대한 중앙정부 재정지출 추이



주: 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 스페인 국가 경제 및 재무 보고서(INFORME ECONÓMICO Y FINANCIERO)를 재정리.

분석 결과, 일반협동조합에 대한 중앙정부의 재정지출은 매우 낮은 것으로 파악된다. 2013년 중앙정부의 사회적경제 정책지원 예산은 전체예산의 0.2%였으나, 2014년부터 2016년까지 0.7~0.8%로 0.5~0.6%p 상승하여 3년간 비슷한 비중을 유지하였다. 그러나 2017년 다시 0.2%로 하락한 후 2022년에는 0.12%까지 감소하였다. 이는 2016년 총선 이후 스페인 중도우파 국민당(PP)이 집권한 것에 기인하는 것으로 보인다.

〈표 4-10〉 사회적경제에 대한 중앙정부(노동 및 사회적경제부) 재정지출

(단위: 백만 유로)

연도	재정지출	전체 예산 대비 비율	정책명
2013	617	0.2%	사회적경제의 발전과 기업의 사회적 책임 (Desarrollo de la economía social y de la responsabilidad social de las empresas)
2014	3,196	0.8%	
2015	3,425	0.7%	
2016	3,604	0.7%	
2017	1,137	0.2%	사회적경제에서의 자율적 일의 발전과 기업의 사회적 책임 (Desarrollo trabajo autónomo de la economía social y de la responsab.social de las empresas)
2018	1,116	0.2%	
2019	1,122	0.2%	
2020	1,116	0.2%	
2021	1,502	0.2%	
2022	3,340	0.12%	포용적이고 지속가능한 경제 구조의 생성을 위하여, 사회적경제 촉진을 위한 종합계획 (Plan integral de impulso a la Economía Social para la generación de un tejido económico inclusivo y sostenible)

주: 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 스페인 국가 경제 및 재무 보고서(INFORME ECONÓMICO Y FINANCIERO)를 재정리.

### 제3절 스페인 협동조합 정책의 특징과 시사점

#### 1. 스페인 일반협동조합 정책의 특징

중앙정부의 재정 투입이 낮은 상황에서 영리 중심의 일반협동조합이 발달한 스페인 협동조합 정책은 다음과 같은 특징을 가지고 있는 것으로 파악된다. 첫째, 발전과정에서 민간에서 자발적으로 발전한 협동조합을 비영리 부분으로 국가가 제도화한 후, 다시 영리 영역으로 전환하는 발전 경로를 가졌다는 점이다. 이를 통해 이익 추구 금지와 잉여금의 적립금 및 사업사회기금으로의 의무적립을 해제하는 한편, 조합원 수의 감소와 정부의 간섭을 최소화함으로써 일반협동조합의 설립 확대를 촉진시켰다.

둘째는 일반협동조합임에도 불구하고 조세지원을 통해 사회적경제 간의 연대와 협력을 촉진시키고, 자생적인 경쟁력을 확보할 수 있도록 지원한다는 점이다. 스페인 협동조합들은 '법인세법상 협동조합에 대한 특별 과세'에 따라 일반기업(30%)보다 낮은 법인세율(25%)을 적용받을 뿐만 아니라 조합원 간 거래로 생긴 이익이나 협동조합이 자회사와의 거래에서 생긴 이익에 대해서는 20%의 세율을 적용받는다. 또한 협동조합들은 조합 활동으로 인해 발생한 손실에 대해 결손금 공제를 받거나, 잉여금 중 배당 재원에 대해서 손금산입을 적용하는 등 일반협동조합 설립과 폐업에 대한 장벽을 조세제도로 지원받는 것으로 보여진다.

셋째는, 스페인의 협동조합 제도 및 정책이 노동자협동조합의 활성화에 매우 우호적이라는 점이다. 자영 노동자 존재 인정, 협력조합원, 노동자협동조합 및 노동자공동소유회사에 관한 세제 우대 조치 등 노동자협동조합을 위한 여러 가지 우대정책이 존재한다. 이는 급격한 기술혁신과 산업구조의 변화를 반영하면서 기업의 존속에 기여하는 노동자협동조합

의 잠재력을 공공이 인지하고 이를 적극 제도화한 것이다(박광동·김형미·Hirota Yusuyuki·강봉준·신창섭·홍고우나·홍성민, 2019).

넷째, 스페인의 협동조합은 정부의 관리보다는 협동조합 연합회, 연맹, 총연합회 등 자체 연대조직의 역할이 크다는 점이다. 전국단위의 협동조합 통계 수집 및 관리는 정부에 의존하고 있는 실정이나, 연합회, 연맹, 총연합회는 부문별로 협동조합 설립 운영 자문을 비롯하여, 협동조합 교육, 창업지원, 협동조합 간 협력 증진, 협동조합 운동에 관한 자료발행 및 캠페인, 정부와의 협상 및 공동 정책설계, 워크숍 및 지역 개발 프로젝트 수행 등 전방위에서 다양한 역할을 하고 있다. 또한 정부에서 받는 재정 지원 외에 회원사 회비 및 자체 사업을 통해 벌어들인 수익으로 독립적으로 운영된다.

다섯째, 스페인 협동조합 정책에서 가장 두드러지는 점은 협동조합 강화를 위한 각종 정책이 중앙정부보다 지자체 차원에서 집중적으로 집행된다는 것이다. 중앙정부가 협동조합을 지원하기는 하나 그것은 지방자치정부의 정책보다 상대적으로 훨씬 작은 규모로 이루어진다. 따라서 지역별 협동조합에 적용되는 법률에 따라, 과세율이 가변적이거나, 협동조합 관할에 대해서 지자체법과 중앙정부법의 경계가 명확치 않는 경우가 발생한다(박광동 등 2019). 기본적으로 한 지역에서 설립된 협동조합은 해당 지역의 협동조합법의 적용을 받지만, 사업 규모와 범위가 복수 지역으로 확장되었을 때의 관할은 여전히 지방법에 따르는 경우가 많고, 지방법에서 전국법으로 관할이 이행하는 것이 아니다.

## 2. 한국에 주는 시사점

스페인의 사회적경제는 국제적으로 주목할 만하다. 2021년 기준 43,000여 개 사회적경제조직<sup>8)</sup>이 연간 218만 개 이상 고용을 창출하고 있고, 회원은 21백만 명에 이른다. 또한 헌법에 ‘협동조합’이 명시<sup>9)</sup>되는 등 국가 운영의 근간에 사회적경제가 자리 잡고 있다. 전국 단위의 사회적경제기본법(2011 제정) 외에 17개 자치주(州) 중 16개 자치주(州)가 개별 협동조합법 제정할 정도로 협동조합을 중심으로 한 사회적경제의 제도적 기반이 잘 잡혀 있다. 사회적경제 전담부처(노동 및 사회적경제부)가 있으며, 전담부처 장관이 부총리직을 겸직하여 정책 추진력을 확보하고 있다. 제도와 정책적 기반이 잘 갖춰져 있을 뿐 아니라 스페인의 사회적경제의 성장은 보다 민간 주도적이며 당사자 주도적으로 이루어졌다.

이와 같은 스페인의 사회적경제조직 중 일반협동조합 정책을 통해 한국이 얻을 수 있는 정책적 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 스페인은 산업구조의 변화에 대응하여 노동자협동조합을 대안 모델로 보고 이를 활성화하는 데 우호적이라는 점을 주목할 필요가 있다. 팬데믹, 4차 산업혁명으로 인한 일자리 대체, 경제 저성장의 고착화 등 일자리와 기업의 수가 감소하는 현 추세에서 노동자 공동소유의 형태를 통해 기업이 존속할 수 있는 노동자협동조합들의 활동 기반을 강화하는 것은 민주적이며 시민 주도적인 방법으로 사회안전망을 강화하고 양질의 일자리를 창출하는 좋은 방안이다. 현재 한국은 직원 협동조합을 규정하는 법률이 없고,

8) 스페인 사회적경제의 범위: 협동조합, 공제조합, 재단법인, 경제활동을 하는 NPO, 노동자공동소유회사, 장애인 특별고용 시설 / 스페인 사회적경제조직의 기준: ▲자본보다 사람을 우선(민주적인 운영) ▲(자본이 아닌) 노동에 따른 성과 배분 ▲내부 연대와 지역공헌 ▲남녀평등 추구 ▲정부로부터 독립의 원칙을 지키며 제도적 범인격 보유

9) 스페인 헌법 제129조 제2항: “공권력은 기업의 다양한 형태의 참여를 효과적으로 추진하고, 적절한 법 제도를 통해 협동조합을 촉진한다.”(1978년 제정)

협동조합기본법 시행령에서 간접적으로 직원 협동조합을 설명<sup>10)</sup>하고 있을 뿐이다. 직원협동조합 유형을 법률에 명시하고 그에 따른 다양한 정책 효과를 창출할 필요가 있다. 예를 들어 법률에 명시함으로써 직원협동조합이 기존 법인에 대한 인수 합병 시 취·등록세 면제 등 제도적 근거로 활용 가능하다. 또한 스페인과 같이 기존 노동자를 비롯하여 다양한 형태의 노동자협동조합 구성원(자영노동자 존재 인정, 협력조합원 등)을 인정하고 노동자협동조합 전환 컨설팅, 세제 혜택 등 직간접 지원을 통해 노동자협동조합들이 생성, 활동할 수 있는 토대를 만들 필요가 있다.

둘째, 협동조합 연합회 등 자체 연대조직의 역할을 강화할 필요가 있다. 현재 한국사회적기업진흥원에서 하고 있는 협동조합 설립운영 자문, 창업지원, 협동조합 교육, 협동조합에 관한 자료발행 등 역할을 협동조합들이 자체적으로 할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 이를 위해 전국 협동조합연합회와 지역별 연합회들이 역량을 강화할 수 있도록 간접 지원하는 한편 정부의 역할은 축소하는 단계적, 전략적 접근이 필요하다. 또한 스페인 협동조합들이 연맹, 연합회, 총연합회로 발전하여 체계를 갖추고 각 조직에서 R&R을 분담하여 유기적으로 협력하는 연대구조를 구축한 것과 같이, 한국의 당사자 대표조직, 연대조직들이 유기적이며 체계적인 협력구조를 갖출 수 있도록 유도하는 것도 필요하다. 마지막으로, 재정 건정성 및 독립을 위하여 정부 재정지원 사업이 아닌 회원사 회비 및 자체 사업을 통해 벌어들인 수익으로 독립적으로 운영될 수 있도록 자체 사업 역량을 강화하는 데 방점을 두고 집중 지원할 필요가 있다.

셋째, 협동조합이 일자리 창출을 위한 정책 수단이 되지 않도록 유의하는 것은 매우 중요하지만, 실제 협동조합이 창출하고 있는 부가가치와 일

10) (시행령 제10조) (일반)협동조합 중, 조합원의 3분의 2 이상이 직원이고, 조합원인 직원이 전체 직원의 3분의 2 이상인 경우.

자리 창출 효과에 대한 가시성을 높이는 것은 더욱 중요하다. 스페인 통계청 및 전담 부처에서 수집, 발표하는 근로자 정보에는 반드시 남성 및 여성의 정규직 근무 비율이 포함되며 이것이 매 분기별로 업데이트되어 공개된다. 이를 통해 성평등 실현에 대한 협동조합의 기여와 역할이 더욱 가시화되고 더 많은 기업과 협동조합들이 성평등에 기여하는 데 동참하게 한다. 협동조합 실태조사에 따르면, 한국의 협동조합 역시 일반기업과 비교하여 장애인, 경력단절 여성, 고령자 등 취약계층의 고용 비율이 높고 또한 증가추세에 있다. 이러한 점을 통계적으로 더욱 가시화하고 분석하여 사회평등에 대한 협동조합의 역할을 객관화하고 국민 공감대와 정책적 지원 필요성을 강화할 필요가 있다.







## 제5장

### 영국의 사회적경제 : 사회적기업을 중심으로

제1절 영국의 사회적기업 개관

제2절 영국의 사회적기업 지원정책

제3절 영국의 사회적기업 특징과 시사점



## 제 5 장

# 영국의 사회적경제: 사회적기업을 중심으로

### 제1절 영국의 사회적기업 개관

#### 1. 문제 제기

사회적경제를 논할 때 영국 사례는 꼭 언급되는 것이 일반적이다. 근대 최초의 협동조합인 로치데일 협동조합이 설립된 곳이 영국이었고, 협동조합이라는 법인격을 넘어 사회적기업이라는 포괄적 개념을 도입하여 안착시키는 데 영국이 큰 역할을 했기 때문이다. 이에 본 연구에서는 한국의 사회적경제가 향후 벤치마킹해야 할 대안 국가로 영국의 사회적기업에 관한 정책과 그 특징을 연구 내용에 포함하였다. 영국의 사회적기업 정책의 가장 큰 특징 중 하나는 한국처럼 정부 주도형으로 사회적기업을 육성하였지만, 보조금 지급 같은 직접 지원이 아니라 인프라 조성 등의 간접 지원방식을 채택했다는 점이다. 이와 같은 정책 방향은 취약계층 고용을 목적으로 도입한 한국의 사회적기업과는 다르지만, 간접 지원방식으로 영리법인을 육성하고 있는 한국의 협동조합기본법상 협동조합의 정책 성향과 일치한다. 또한 영국의 사회적기업 정책 분석은 한국의 사회적기업의 육성정책을 기존 직접 지원방식으로 지속할지 아니면 재정 효율성 측면에서 전환할지를 고민하는 데 도움을 줄 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 영국의 사회적기업에 대한 역사와 지원정책에 대하여 2010년 보수당 정부가 들어온 시점을 전후로 나누어 살펴보았다. 그 이유는 정부의 성향에 따라 지원정책에 변화가 있을 수 있다는 의견을 반영했기 때문이다.

## 2. 영국의 사회적기업 정의와 역사

영국 정부(2007)는 사회적기업을 사회적인 목적을 우선으로 추구하는 기업으로서 주주와 소유주의 이익 극대화보다는 창출된 수익을 사회목적 달성을 위해 주로 기업 자체나 지역사회에 재투자하는 기업으로 정의한다. 반면에 한국의 사회적기업은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 추구하면서 재화의 생산 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업으로 규정하고 있다. 따라서 한국과 영국의 사회적기업의 정의에서 드러나는 차이는 사회적 목적을 달성하는 데 초점이 맞추어져 있다는 점에서 동일하지만, 영국은 지역사회를, 한국은 취약계층을 주 대상으로 한다는 점에서, 그리고 영국은 수익을 창출해 재투자하는 방식에 집중하지만, 한국은 일자리 창출을 위한 기업 영업활동 자체에 주력한다는 점에서 차이가 있다.

영국의 사회적기업에 대한 역사를 간략히 살펴보면, 그 뿌리는 기업 활동을 영위하는 소규모 공동체나 자원봉사가 중심이었던 17세기 민간의 자선 및 박애주의로 거슬러 올라간다. 1793년 영국은 우애조합법(Friendly Society Act)을 제정하는데, 우애조합은 당시 질병과 노령, 질환의 위험에 처한 노동자들이 상호 지원과 부양을 위한 기금을 마련하고, 이를 기반으로 상호금융과 장례비를 제공하는 공제조합이었다. 이후 우애조합이 활성화되자 영국 정부는 1852년 우애조합에게 법인격을 부여하고, 조합명의의 부동산 소유와 비조합원의 사업 이용도 허용하는 산업공제조합법(Industrial and Provident Societies Act)을 제정한다,

이후 1980년대 오일쇼크 등 경제위기로 영국 정부의 공공서비스 민영화와 분권화가 지속되면서 지역사회 문제를 자체적으로 해결하고자 했던 사회적기업이 부상하였다. 그리고 2002년 노동당의 중도좌파 수장인 토

니 블레어 총리가 사회적기업 전담 기구 설치와 법률 제정 등을 통해 영국 사회적기업의 성장기를 열었다(조상미, 김진숙, 강철희 2011). 토니 블레어 정부는 2001년 영국의 무역산업부에 사회적기업청을 신설하고 2002년 '성공적인 사회적기업을 위한 전략과 2006년 사회적기업 경쟁력 강화 방안'을 발표하였다(배이화 2007). 이 과정에서 2005년 영국 정부는 공동체이익회사법(The Community Interest Company Regulation)을 제정하였다. 공동체이익회사법은 사회적기업 활성화 정책의 일환으로 비영리 기관들에게 상법상 지위를 부여하고, 자금조달을 위한 주식발행과 이로 인한 수익배분 시 일정 부분을 경영자에게도 부여하는 내용을 담고 있다. 또한 지역사회개발 투자유치를 위해 비영리기관들이 가지고 있는 보증유한회사의 한계를 제거하는 데 초점을 맞추었다. 보증유한회사의 경우, 조직 내규상, 이윤을 관리자의 급료로 지출할 수 없기 때문이었다(한상진, 황미영, 2010). 이후 무역산업부에 있었던 사회적기업청을 2006년 내각사무처 내의 제3섹터청(Office of the Third Sector)으로 이관하였다.

그러나 2010년 5월에 실시된 영국 총선에서 집권당이었던 노동당과 제1야당이었던 보수당 모두 원내 과반 확보에 실패하고 이후 보수당과 자유민주당의 연립내각이 등장하면서 보수당의 데이빗 카메론 정부가 집권한다. 이후 데이빗 카메론 정부는 지방이양 정책의 일환으로 커뮤니티와 관련 단체 및 조직에 더 큰 권한을 이양하고, 시민들로 하여금 자신의 커뮤니티에 대해 더욱 적극적으로 참여하도록 장려하는 빅 소사이어티(Big Society)를 정책 기조로 발표한다. 이후 영국의 사회적기업에 대한 지원정책은 사회적기업 자체보다는 지방분권 및 공공서비스 개혁과 연결되어 추진되기 시작하였다.

### 3. 영국의 사회적기업 현황

2019년 기준, 영국의 사회적기업은 약 456,418개가 존재하며, 이 중 임금근로자를 고용하는 사회적기업은 약 131,290개로 파악된다. 이 같은 수치는 사회적기업이 영국 내 일반 중소기업의 약 8.1%를 차지하며, 고용이 있는 일반 중소기업 총 138.2만 개 중 약 9.5%를 담당한다는 것을 의미한다. 한편 종사자 규모별 기업 수에서는 1~9명인 사회적기업은 10.1만 개로 전체 13.1만 개 사회적기업 중 약 77.1%를 차지하고 있어, 영국 내 사회적기업의 크기는 대부분 매우 작다. 하지만 기업이윤 발생률에서는 사회적기업이 85.8%로, 일반 중소기업 80.8%보다 나은 것으로 파악된다.

〈표 5-1〉 영국의 사회적기업 규모

(단위: 개, %)

구분	일반 중소기업	사회적기업	일반 중소기업 대비 비중
전체(고용 무 포함)	5,660,000	456,418	8.1
전체(고용 유)	1,382,000	131,290	9.5
종사자 무	4,278,000	325,128	7.6
극소기업(1~9명)	1,137,000	101,193	8.9
소기업(10~49명)	210,000	25,620	12.2
중기업(50~249명)	35,000	4,305	12.3

자료: Department for Digital, Culture Media & Sport. (2021.4). Social Enterprise: Market Trends 2019, Centre for Enterprise and Economic Development Research.

〈표 5-2〉 영국 사회적기업의 이윤 발생률

(단위: %)

구분	일반중소기업(n=6,950)	사회적기업(n=945)
이익 발생 여부	80.8	85.8

자료: Department for Digital, Culture Media & Sport. (2021.4). Social Enterprise: Market Trends 2019, Centre for Enterprise and Economic Development Research.

둘째로, 영국 사회적기업들의 법인격에 대해서 살펴보면, 먼저 개인유한책임회사가 48.6%로 가장 많고, 다음으로 보증책임회사(13.8%)와 개인기업(12.6%), 공동체 이익회사(9.5%)의 순이다.

〈표 5-3〉 영국 사회적기업의 법인격 형태

(단위: %)

구분	일반 중소기업(n=6,950)	사회적기업(n=945)
개인유한책임회사	72.8	48.6
개인기업	14.1	12.6
합자회사	7.8	7.5
보증책임회사	2.2	13.8
유한책임회사	1.2	5.1
자선단체	0.0	2.0
공동체 이익회사	0.9	9.5
그 외	0.8	0.8

자료: Department for Digital, Culture Media & Sport. (2021.4). Social Enterprise: Market Trends 2019, Centre for Enterprise and Economic Development Research.

〈표 5-4〉 영국 사회적기업의 자금 융통 수단

(단위: %)

구분	일반 중소기업(n=1,043)	사회적기업(n=119)
은행 대출	39.6	30.8
은행 당좌어음	41.4	19.2
임대/할부구매	23.1	11.1
보조금	5.1	30.1
개인 차입금	5.9	0
기업 차입금	7.3	0
신용카드 자금	15.4	7.7
P2P	7	3.8
기타	6.4	11.5

자료: Department for Digital, Culture Media & Sport. (2021.4). Social Enterprise: Market Trends 2019, Centre for Enterprise and Economic Development Research.

셋째로, 자금조달 수단의 경우 은행 대출이 30.8%로 가장 많았고, 다음으로 보조금(30.1%), 은행 당좌어음(19.2%)의 순이었다. 이 중 정부 보조금이 차지하는 비중이 30.1%라는 것은 영국의 사회적기업 중 상당 부분이 정부 보조금으로 운영되고 있다는 사실을 증명한다. 또한 자금조달 이유로는 운영자금 조달이 57.7%로 가장 많고, 부동산 구매 및 빌딩 개조(46.2%), 자본 설비투자(30.8%)의 순이었다. 일반중소기업 대비 영국의 사회적기업이 자본 설비투자보다 부동산 구매 및 빌딩 개조가 상대적으로 많은 것은 주요 업종이 제조업보다는 도소매업(14.6%), 식품 및 숙박업(12.2%), 건강(9.4%), 문화 및 레저(4.3%), 교육(3.9%) 등이기 때문으로 해석된다.

〈표 5-5〉 영국 사회적기업의 자금조달 이유

(단위: %)

구분	일반 중소기업(n=1,043)	사회적기업(n=119)
운영자금	64.5	57.7
자본설비 투자	56.9	30.8
부동산 구매 및 빌딩 개조	25.9	46.2
연구개발	17.2	14.3

자료: Department for Digital, Culture Media & Sport. (2021.4). Social Enterprise: Market Trends 2019, Centre for Enterprise and Economic Development Research.

넷째로, 영국 사회적기업의 고용효과에 대해 살펴보면, 우선 2019년 기준 전체 종사자 수는 128.6만 명으로 기업당 평균 9.8명을 고용하고 있는 것으로 파악된다. 일반 중소기업의 경우, 고용인 9명 미만인 82.9%, 10~49명을 고용하는 소기업 비중이 14.7%인 반면, 사회적기업은 극소기업 비중이 77.5%로 일반 중소기업 대비 적은 반면에, 소기업 비중이 19.4%, 50~249명의 중기업 비중은 3.2%로 나타나 일반 중소기업 대비 규모가 더 큰 것으로 파악된다. 또한 임직원 구성에서도 일반 중소기업이



남성 리더 비중이 47.9%로 높지만 사회적기업은 소수 여성 비중이 상대적으로 높았다.

〈표 5-6〉 영국 사회적기업의 평균 종사자 규모

(단위: 개, 명)

구분	전체 사회적기업 수	평균 종사자 규모	총 종사자 규모
전체	131,290	9.8	1,286,354
극소기업	101,193	3.7	370,151
소기업	25,620	19.4	498,126
중기업	4,305	97.1	418,077

자료: Department for Digital, Culture Media & Sport. (2021.4). Social Enterprise: Market Trends 2019, Centre for Enterprise and Economic Development Research.

〈표 5-7〉 영국 사회적기업 근로자 규모

(단위: %)

구분	일반 중소기업(n=6,950)	사회적기업(n=945)
1~9명	82.9	77.5
10~49명	14.7	19.4
50~249명	2.4	3.2

자료: Department for Digital, Culture Media & Sport. (2021.4). Social Enterprise: Market Trends 2019, Centre for Enterprise and Economic Development Research.

〈표 5-8〉 영국 사회적기업 구성

(단위: %)

구분		일반중소기업 (n=6,950)	사회적기업(n=945)
임직원구 성	여성 리더	14.9	14.7
	남녀 리더	25.6	21.8
	일부 여성 리더	9.8	12.7
	남성 리더	47.9	36.5
	모름	1.8	14.3

자료: Department for Digital, Culture Media & Sport. (2021.4). Social Enterprise: Market Trends 2019, Centre for Enterprise and Economic Development Research.

또한 과거 1년 대비 고용 규모에서는 1년 전보다 고용인력이 많다는 의견에 대해 일반 중소기업은 21.8%였지만 사회적기업은 24.3%로 고용 창출력이 일반 중소기업보다 높았으며, 향후 1년 후 기대하는 고용인력에 대해서 ‘현재보다 많을 것’이라는 의견에 동의하는 중소기업은 27.8%였지만 사회적기업은 30.0%로 2019년 당시 사회적기업의 고용창출력은 일반 중소기업보다 높았다고 추정된다.

<표 5-9> 영국 사회적기업의 과거 1년 대비 고용 규모

(단위: %)

구분	일반 중소기업(n=6,950)	사회적기업(n=945)
1년 전보다 많음	21.8	24.3
1년 전과 동일	59.1	57.4
1년 전보다 적음	18.9	17.9

자료: Department for Digital, Culture Media & Sport. (2021.4). Social Enterprise: Market Trends 2019, Centre for Enterprise and Economic Development Research

<표 5-10> 영국 사회적기업의 1년 후 기대하는 고용인력

(단위: %)

구분	일반 중소기업(n=6,950)	사회적기업(945)
현재보다 많음	27.8	30
현재와 동일	54.9	56.5
현재보다 적음	16.3	12.6

자료: Department for Digital, Culture Media & Sport. (2021.4). Social Enterprise: Market Trends 2019, Centre for Enterprise and Economic Development Research

## 제2절 영국의 사회적기업 지원정책

### 1. 2010년 이전 지원정책

앞의 사회적기업의 역사 부분에서, 2010년 전(前) 영국의 사회적기업 지원정책은 정부 주도로 사회적기업 자체를 육성하는 데 초점을 맞추었다고 설명한 바 있다. 이를 위해 영국 정부는 사회적기업 담당 부서와 관련 법률을 정비하는 등 전폭적인 지원체제를 구축하였다. 따라서 2010년 이전, 영국 노동당 정부의 사회적기업 지원정책의 특징은 재정 투입 등 직접 지원방식 아니라 인프라 조성 등 간접 지원방식을 추진했던 것으로 요약된다. 그 내용을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 재정지원 측면에서 영국노동당 정부는 정부 보조금 중심의 재정 지원 정책보다는 세금 우대 정책을 추진한다. 회원의 출자나 지역 기업의 투자유치 목적으로 종업원이 자신의 회사에 투자하게 되면 세금혜택을 주고, 회사 지분을 종업원에게 보너스로 지급하면 비과세 소득으로 인정하여 기업의 세금을 면제해 주었다(조상미 등, 2011). 또한 사회적기업이 자선단체 지위를 얻게 되는 경우, 자선단체법(Charities Act 2006)을 적용하여 자선단체의 목적 달성을 위한 수익에 대해 소득세, 양도소득세, 법인세의 면제 등의 혜택을 주었다. 그러나 후자는 사회적기업만을 위한 혜택이 아니라 자선단체에 사회적기업이나 비영리법인 등이 포함되면 모두 제공되는 조세정책이라는 점에서 사회적기업에게만 주어지는 특별한 지원정책은 아니라고 판단된다.

두 번째는 자금조달 부분으로, 특이한 점은 사회적기업의 자금 유입을 위한 독자적인 금융시스템을 구축하였다는 점이다. 사회적기업들은 특성상 영리 추구 목적이 적어 일반금융기관을 통한 자금조달이 어렵다. 따라

서 정부는 공공금융 시스템으로 신탁과 지역개발기관으로 하여금 설립 자금을 융통시켜주고, 사회적기업 육성을 위해 정부와 민간이 공동으로 조성한 Phoenix Fund(3천만 파운드), Future Builders Fund(2억 1,500만 파운드), Risk Capital Fund(1천만 파운드) 등 사회투자기금을 연계시킨다. 그리고 영국 정부는 사회적 금융기관들의 공공협동조합은행으로 Big Society Fund를 조성하여 사회적기업에게 자금을 융통시켜주는 역할을 부여한다. 이 외에도 영국 정부는 국가복권 판매기금 등 공공기금의 이자를 민간기금화(Big Issue Invest)하여 사회목적투자기금으로 활용하게 하였다(이철선, 박세경, 권소일, 2013).

세 번째, 영국 정부는 사회적기업 육성을 위해 다양하고 전문화된 중간지원기관을 설치·운영하였다. 이와 관련하여 이철선 등(2013)은 영국의 중간지원기관의 유형을 정부사업 위탁형, 정부 주도 기관형, 민간 주도 연합형, 민간 주도 전문형의 4가지로 분류하여 설명하였다. 첫째, 정부사업위탁형의 경우에는 Locallity(자산이전 컨설팅), Community Link(창업지원), Social Investment Bank(창업자금 지원)의 사례를 들었다. 이들 기관들은 사회적기업 육성사업을 정부로부터 위탁받아 운영하는 사회적기업 형태의 중간 지원기관들이었다. 둘째, 정부 주도 기관형으로는 1976년 지방정부가 근로자협동조합 설립 지원을 위해 설립한 협동조합개발기관(Cooperative Development Agency)을 사례로 들었다. 셋째, 민간 주도 연합형은 영국 정부가 사회적기업정책을 도입하기 전부터 존재하던 사회적경제 관련 연합회 등, 즉 영국 사회적기업연합회, 영국 협동조합 연합회, 협동조합 그룹 등을 그 예로 제시하였다. 넷째, 민간 주도 전문형은 주택·금융, 교육, 농촌, 스포츠 등 각 특성 섹터에서 협동조합들을 개발·설립·지원하는 섹터 개발기구들을 그 대안으로 설명하였다.

〈표 5-11〉 영국의 사회적기업 과년 4대 유형별 중간 지원 기관

구 분	주요 내용
정부 사업 위탁형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (사회적기업 중간지원기관) 정부의 사회적기업 육성에 관한 위탁사업을 받아 경영컨설팅, 교육, 창업지원 등을 수행하는 사회적기업 형태의 중간지원기관이 300여 개</li> <li>· (Locality) 지방정부의 공휴 자산을 민간에게 위탁하는 자산이전 컨설팅 수행</li> <li>· (Community Link) 지역사회 서비스 개발을 위한 사회적기업 창업지원서비스</li> <li>· (Social Investment Bank) 정부로부터 사회적 육성 지원기금을 위탁 창업지원 및 자금조달 서비스를 제공</li> </ul>
정부 주도 기관형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (협동조합 개발기구: CDA) 중앙정부가 근로자협동조합 설립 지원을 목적으로 1976년 협동조합개발기관을 설립</li> <li>· (회원 수) 중앙정부의 지원 중단으로 초기 80여 개에서 2013년 36개만이 존속</li> <li>· (역할) 협동조합 설립·운영·성장전략 등에 대한 전문컨설팅 서비스와 교육에 초점</li> <li>· (사업) 지방정부의 보조금 기반 광역 사회적기업 허브형과 협동조합 그룹이 구축한 협동조합 엔터프라이즈 허브에 소속된 협동조합 전문 컨설턴트 네트워크, 커뮤니티 협동조합이나 재생에너지 등 특화된 협동조합 컨설팅 업체로 존속</li> </ul>
민간 주도 연합형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (영국사회적기업연합회) 공동체이익회사, 비영리기관, 민간기업, 협동조합 등이 회원</li> <li>· 사회적기업에 대한 홍보, 연구 및 교육, 국제교류, 실태조사 등을 실행</li> <li>- (영국협동조합연합회, 1886) 협동조합 등 691개가 회원사(2012)</li> <li>· (정책) 중앙정부의 협동조합 정책결정의 참여자로서의 역할 수행</li> <li>· (역할) 협동조합 설립운영 서비스, 온라인 정보제공, 법률자문, 협동조합 캠페인 등</li> <li>· (수입) 약 305만 파운드(2012)로 회비(55%), 회의 및 이벤트(19%), 프로젝트(11%)</li> <li>· (연대) 협동조합 대학 및 협동조합 정당 설립 기여 등</li> <li>- (협동조합 그룹) 영국 내 순위 5위의 도소매업 업종의 소비자협동조합</li> <li>· (직접지원) 협동조합 엔터프라이즈 허브, 커뮤니티 대출기금, 협동조합 커뮤니티 주식기금 등</li> <li>· (간접지원) 협동조합 대학, 협동조합 학교 등 후원과 지역사회 프로그램들을 지원</li> </ul>
민간 주도 전문형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (섹터개발기구) 교육, 주택, 농촌, 스포츠 등 특정 영역에서의 협동조합 개발지원기관</li> <li>· (역할) 섹터 내 협동조합의 구심점, 전략설정, 정보공유와 컨설팅, 프로젝트별 이해관계자들의 연합 형성, 표준 및 규제, 자금지원 채널, 글로벌 허브, 혁신 장려 등을 추진</li> <li>· (주택/금융) 섹터별 협동조합 연합회 10여 개, 섹터 내 사업개발 및 운영을 위한 지원</li> <li>· (교육분야) 협동조합 대학이 초중고 대상 교육프로그램 개발로 공립학교의 협동조합 학교 전환을 지원, 2009년 설립된 협동조합 학교 연합회는 6개 권역별 협동조합 학교 모임을 운영</li> <li>· (농촌분야) 플링킷 재단이 농촌지역 내 상점과 선술집, 로컬푸드 생산 등에 대하여 지역주민들이 커뮤니티 주식을 통해 공동으로 출자하고 공동 소유하는 비즈니스 모델을 확산</li> <li>· (스포츠 분야) 서포터즈 다이렉트가 FC 맨체스터 유나이티드 창단과정에서 서포터즈들에게 협동조합형 운영방식의 창단을 지원하는 등 스포츠 캠페인 분야에서 협동조합 모델을 전파</li> </ul>

자료: 이철선, 박세경, 권소일. (2013). 친서민정책으로서의 사회서비스 일자리 확충전략 3: 사회서비스 산업-제3섹터-고용창출 연계모델. 한국보건사회연구원.

네 번째로, 영국 정부는 사회적기업 육성을 위해 다양한 관련 기관과 원활한 공조 체제를 유지했다. 사회적기업 육성은 담당 부서인 제3섹터청에 국한된 것이 아니라 부총리실 등 영국 정부 내 다양한 부처와 연계된다. 또한 중앙정부 이외에 지방정부에도 사회적기업을 담당하는 부서가 존재한다. 이에 영국 정부는 사회적기업과 관련하여 1만여 개 이상의 관련 조직이 참여한 사회적기업연합(The Social Enterprise Coalition in the UK, SEC)를 설립한다. 이를 통해 영국 중앙정부는 사회적기업 육성 정책에 대한 이슈와 대응 방안 등을 검토하고 참여한 이해관계자들과 공감대를 형성하는 데 노력한다(조상미 등, 2011).

결국, 2010년 이전 영국 노동당 정부의 사회적기업 육성 정책은 한국과 달리 직접 지원 정책이 없는 것으로 파악된다. 물론 그 과정에는 1997년 영국 정부가 공공자산의 운영비 절감과 지역사회단체의 사업 활성화를 위하여 공휴 상태인 지방정부의 건물 등 부동산을 사회적기업에게 무상임대하는 자산이전 모델 같은 지원방식도 존재했다. 하지만 대부분의 정책이 국민 세금과 관련된 직접 재정 투입이 아니라, 사회적기업이 자유롭게 활동할 수 있도록 법적 형태를 마련하고, 사업 진행에 필요한 자금을 지원하는 시스템을 구축하는 등 성장 인프라 조성에 주력했다는 것이다. 이와 같은 정책 방향은 인건비와 시설비, 사회보험료와 각종 세금감면까지 지원하는 한국의 사회적기업 정책과는 전혀 다르다. 따라서 영국의 사회적기업들은 일반 중소기업 대비 경쟁력을 보유하고 있는 것으로 파악된다. 그렇다면 인프라 조성 정책이 사회적기업의 자생력을 강화시키는 데 더 효과적인 것은 아닐까? 이와 관련해 본 연구에서는 2010년 이후의 영국의 사회적기업 지원정책을 검토하였다.

## 2. 2010년 이후 지원정책

2010년 이전 정책이 사회적기업, 즉 기업형태의 제3섹터 모델을 육성 하였다면, 2010년 이후 영국의 사회적기업 정책은 사회적기업 자체가 아니라 경제 불평등, 저임금과 불안정한 고용, 지역 불균형 성장, 산업구조 문제와 장기투자 부족, 가난과 생산성 저하, 경제 거버넌스 문제, 공공서비스 위기, 기후 변화 위기 등 영국이 직면한 경제·사회적 문제를 해결하기 위한 중앙정부의 정책에 사회적기업을 연결하는 형태로 진행되었다는 특징이 있다. 즉 영국 정부는 2010년 이후 지역분권과 공공서비스 개혁이라는 2가지 축의 정책을 추진하는데 이 과정에서 지역 권한의 주체로서, 그리고 공공서비스 전달자로서 사회적기업에게 일정 부분 역할을 부여한다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째, 영국의 보수당-자유민주당 연립정부는 경제 불평등, 지역 간 불균형 성장, 산업구조 문제와 투자 부족, 가난과 생산성 저하, 경제 거버넌스의 문제를 다루기 위하여 2007년부터 ‘장소 중심의 로컬리즘’이라는 지방이양 정책을 추진한다. ‘장소 중심의 로컬리즘’ 정책은 지방정부를 포함한 지역 이해관계자 그룹이 함께 모여 주도적으로 지역 발전 계획을 수립한다면 관련 예산의 통제 권한을 중앙정부에서 지방정부로, 지방정부에서 지역공동체로 이양하겠다는 것이 주요 골자이다. 이를 위해 영국 정부는 2011년 지역 주권법과 2016년 도시 및 지방정부에 관한 이양법을 제정한다. 이 정책은 2010년부터 5년간 집권한 영국의 보수당-자유민주당 연립정부의 핵심 철학이었던 ‘빅 소사이어티’를 주요 정책으로 적용한 결과였다. 빅 소사이어티는 지역사회를 중심으로 각각의 개인이 자신들과 지역사회를 위한 책임을 지고 의사결정을 내리는 사회를 강조한 정책 비전이었다. 그리고 정책 수준으로 중앙정부에서 지방정부로, 지방

정부에서 지역공동체로 나누어 정책을 추진한다. 먼저 중앙정부에서 지방정부로의 지방이양에 대한 정책 수단을 살펴보면 기업 파트너십(Local Enterprise Partnership, LEP)을 설치한다. 기업 파트너십은 지역을 대표하는 다양한 주체가 참여하는 기구로, 기업 파트너십이 지역 발전을 수립하면 중앙정부는 수립된 계획을 승인하고 자금을 지원하며, 권한을 이양하는 다양한 협상(Deal)을 수행한다. 이를 통해 영국 중앙정부는 일부 지자체에게 성인 교육, 기업 지원, 취업 프로그램, 지역투자기금, 통합 교통인프라 개발, 토지개발, 주택, 보건/의료, 돌봄 등과 관련된 예산과 통제권을 완전히 이양한다(Sandford, 2015). 한편, 지방정부에서 지역공동체로의 지역 권한 이양에 관한 ‘장소 중심의 로컬리즘’ 정책은 지역 내 필요한 공공서비스 개발을 공공도시계획이나 공공자산 활용 등과 연결하여 지역공동체 수준에서 추진하자는 것이 주요 목적이었다. 따라서 지역공동체가 자신들이 필요한 공공서비스를 개발하고 제공하도록 지방정부는 커뮤니티 예산 이용 권한, 근린 지역 도시계획, 지역사회 입찰 권한, 지역사회 건설 권한, 지역사회 도전 권한, 사회적 가치 기반의 커미셔닝 등의 정책수단을 도입하게 된다. 이 과정에서 주민과 근로자가 직접 소유하고 운영하는 공공 상호조합이 공공서비스 제공뿐만 아니라 지역 기반 협동조합 운영이 가능해져, 지역공동체의 역량 강화, 공공서비스 효율성과 질 개선, 공공자산의 효율적 이용, 지역공동체가 합의하여 가장 원하는 형태의 도시계획 등 주민 참여의 공동 디자인과 공동 생산이 가능한 공공서비스와 도시계획이 가능해지는 성과를 얻게 된다.



〈표 5-12〉 ‘장소 중심 로컬리즘’ 관련 중앙정부의 지방정부로의 권한 이양

구분	주요 내용
내용	- 지방정부를 포함한 지역 이해관계자 그룹이 함께 모여 주도적으로 지역 발전 계획을 수립하고 관련 예산의 통제 권한을 중앙정부로부터 이양
목표	- 국가발전 불균형 해소, 장기 전략으로서 지역 계획 실천이 보장되는 지속가능한 재정 확보, 지역에서 발전 계획 내 예산을 통제하는 권한 확보와 중앙정부의 통제 없이 독립된 의사결정과 실행을 통해 성과에 대한 책임 소재를 명확히 함
근거 법	- 2016년 도시 및 지방정부 관한 이양법, 2011년 지역 주권법
정책	- 지역 기업 파트너십(Local Enterprise Partnership), 시티 딜, 성장 딜, 권한이양 딜, 지역산업 전략, 타운 딜, 영국 공동변영 기금, 광역권 통합 지자체 설립 및 통합 지자체 단체장 직선
정책특징	- 지역의 비전과 장기 계획을 지역 리더십 그룹이 주도적으로 수립하고, 이를 대표 지자체가 중앙정부에 제출 · 중앙정부는 지자체가 제출한 계획에 동의하면 그 계획이 실현될 수 있도록 재정, 행정, 정치의 권한을 지자체로 이양하는 구체적인 내용과 권한 이양에 따른 달성 목표를 명시한 딜(deal)로 협상 체결 - 지역발전계획 수립과 중앙정부와의 딜 협상을 위해 현존하는 복수의 지자체를 광역으로 묶어 통합으로 조율하고 관장하는 통합 광역 지자체를 새로 출범하고, 광역 지자체장을 주민 직선으로 선출

주: 서울특별시 사회적경제지원센터. (2020). 영국 사회적경제 2019년 전략 이슈와 방향: 중앙정부, 지자체, 사회적경제 주요기관 전략을 중심으로. 스프레드아이 자료 재정리.

〈표 5-13〉 ‘장소 중심 로컬리즘’ 관련 지방정부의 지방공동체 권한 이양

구분	주요 내용
내용	- 공공서비스는 지역 주민이 가장 필요한 것을 파악하여, 주민과 함께 공동 디자인과 운영이 가능하도록 주민주도 기회 확대 · 공동체 규모(근린지역) 단위의 지역공동체에 다양한 지역 도시계획, 지역 예산, 지역 자산 등의 소유권 및 (이용) 통제권을 지역 공동체에 이양
목표	- 지역 공공서비스 개선을 위해 지역 공동체가 협의하여 성과 중심의 공공서비스를 만드는 것 - 지방정부 각 부처가 인지하지 못하던 공공 도시 계획, 공공자산 활용법, 공공 서비스와 제공 방법을 공동체 수준에서 이해하고 파악하여 재구성
근거 법	- 2011 지역주권법, 2012 사회적 가치법
정책	- 커뮤니티 예산(커뮤니티 통합 예산, 근린지역 커뮤니티 예산, 우리 장소), 근린지역 도시계획, 지역사회 입찰 권한, 지역사회 건설 권한, 지역사회 도전 권한, 공공서비스 상호조합, 사회적 가치 기반의 커미셔닝, 콤팩트 협상
성과	- 지역공동체 역량 강화, 공공서비스 효율성과 질 개선, 공공자산의 효율적 이용, 지역공동체가 합의하여 가장 원하는 형태의 도시 계획 가능, 주민 참여의 공동 디자인과 공동 생산이 가능한 공공서비스와 도시계획

주: 서울특별시 사회적경제지원센터. (2020). 영국 사회적경제 2019년 전략 이슈와 방향: 중앙정부, 지자체, 사회적경제 주요기관 전략을 중심으로. 스프레드아이 자료 재정리.

두 번째는 공공서비스 개혁이었다. 2011년 집권당이었던 보수당은 강력한 긴축재정 정책을 전면으로 내세우며 감소된 예산 규모를 대체할 방안으로 ‘공개 공공서비스(Open Public Services)’를 주 내용으로 하는 공공서비스 개혁을 제안한다. 공개 공공서비스는 다양한 형태의 공공서비스 제공 주체와 모델을 활용하는 것이 주 내용이었다. 즉 “공개”의 의미는 공공서비스의 디자인과 제공 주체를 정부만으로 제한하지 않고 시민들이 서비스 디자인과 제공에 좀 더 통제권을 가질 수 있도록 다양한 주체들의 참여를 유도하는 것이었다. 그리고 ‘사람, 장소, 예방 중심의 통합서비스’와 ‘공공서비스 외주사업(커미셔닝)’의 개혁 관련 정책을 추진하였다.

먼저, ‘사람, 장소, 예방 중심의 통합서비스’ 정책에서 통합서비스란 공통의 목적과 성과를 달성하기 위하여 복수의 주체가 상호조율하여 서비스를 제공하는 것을 말한다. 서비스 이용자인 사람을 중심에 두고 그에게 필요한 서비스를 분절 없이 연계하여 제공하기 위해서는, 현재 공공서비스를 각각 전달하고 있는 지자체, 공공기관, 시민사회 단체, 사회적경제 주체, 민간기업 등이 한자리에 모여 서비스 제공 경로와 각 기관 및 종사자의 역할과 책임, 서비스 제공에 요구되는 예산 등의 재조정과 통합이 필요하다. 이를 지원하기 위해 영국 정부는 2012년 지역에서 제공되는 다양한 의료, 보건 및 돌봄 서비스가 연계되어 제공될 수 있도록 디자인하고 운영될 수 있는 프로세스를 구축하고, 지역 현장의 의료기관 운영은 지역 의료진이 전문성을 살려 진행할 수 있도록 보건과 사회적 돌봄법을 제정하였다. 그리고 2014년, 지자체가 의료통합 서비스를 적극적으로 활용하여 지역민 개인의 웰빙, 돌봄 서비스 질 향상, 불필요한 돌봄 수요 예방에 대한 의무를 부여하는 돌봄 법을 제정하였다.

〈표 5-14〉 사람, 장소, 예방 중심의 통합 공공서비스 내용

구분	주요 내용
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공서비스 이용자인 시민 한 사람, 한 사람의 일상을 중심으로 공공서비스 전달방식이 진행될 수 있도록 다수의 분리된 서비스를 통합하여 전달</li> <li>· 통합 서비스(integrated service)란 공통의 목적과 성과를 달성하기 위해 복수의 주체가 상호 조율하며 여러 서비스가 끊임 없이 연계되어 마치 한 조직(팀)이 여러 서비스를 원스톱으로 제공하는 서비스</li> </ul>
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 원스톱 서비스 제공을 통해 이용자의 중복 행정을 피하고, 이용자에게 꼭 필요하지만 누락되었던 서비스를 파악하여 연계 제공</li> <li>· 이 과정에서 시급한 문제 해결을 위한 서비스뿐 아니라 근본 원인의 해결을 위한 예방 차원의 서비스도 맞춤형으로 제공</li> </ul>
실시된 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합 돌봄 및 지원 시범사업, NHS 5개년 미래 계획, 어려움에 빠진 가족 프로그램, 더 나은 돌봄 기금, 지속가능성과 전환 파트너십, 커뮤니티 예산, 각 지자체 통합 의료 보건 프로그램 사회적 배제팀 등 운영</li> </ul>
근거 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2012년 보건과 사회적 돌봄법, 2014년 돌봄 법</li> </ul>
성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의료/보건/돌봄 서비스의 대대적인 통합 사업이 진행</li> <li>- 지역 분권 달을 성사한 지자체 등에서 다양한 통합서비스 모델이 시도</li> </ul>
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1999년부터 지금까지 지속되고 있는 의료/돌봄 서비스 통합 노력에도 불구하고 여전히 전반적인 시스템 전환은 이루어지지 못함</li> <li>· 다만 지역에 따라 몇몇 시범사업에서는 불필요한 인원을 줄이고 시민들에게 적합한 재가 서비스를 제공하는 개선된 사례가 관찰됨</li> </ul>

주: 서울특별시 사회적경제지원센터. (2020). 영국 사회적경제 2019년 전략 이슈와 방향: 중앙정부, 지자체, 사회적경제 주요기관 전략을 중심으로. 스프레드아이 자료 재정리.

더불어, 영국 정부는 공공서비스 개혁을 위해 ‘공공서비스 외주사업’의 개혁 정책을 추진한다. 공공서비스 개혁 모델인 장소, 사람, 예방 중심의 통합 모델을 제공하는 데 최적인 사회적경제 주체가 최종 외주사업자로 선정되기 위해서는 외주사업 선정과정의 검토가 필요했기 때문이다. 따라서 영국 정부는 공공기관에서 제공하던 서비스를 공공기관에서 독립한 공공서비스 상호조합이나 공공서비스 설계에서 지역주민의 적극적인 참여를 통해 지역 중심 경제발전과 일자리 창출을 주도하는 사회적기업 및 협동조합 등 다양한 커미셔닝 대안들과 혁신적인 모델을 시도해 온 사회적경제 주체가 외주사업자로 선정될 수 있도록 입찰 평가 과정 등을 개발하였다.

〈표 5-15〉 공공서비스 외주사업(커미셔닝) 개혁 - 사회적 가치를 고려한 커미셔닝

구분	주요 내용
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민들의 요구사항 파악하고, 이를 충족할 수 있는 서비스 형태와 자원의 가용성을 파악하여 서비스 주민 만족도와 자원 활용성을 최대화하는 측면에서 전략적으로 외주사업자를 발굴</li> <li>· 커미셔닝이란 계약, 사업 과정 관리, 사업 실적 평가를 포함하는 적극적이고 전문화된 외주사업자 선정과 사업 진행 방식</li> <li>· 2012년에 제정된 사회적 가치법에 근거, 공공서비스 조달과정에서 사업자 선정 시 "사회적 가치"를 고려해 사회적 가치 기반 커미셔닝 진행.</li> </ul>
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공기관의 외주사업자가 서비스를 제공할 때 그 지역의 경제, 사회, 환경 혜택을 모두 고려하여 어떠한 방식으로 무슨 서비스를 디자인하고, 누가 서비스를 제공할지에 대해 결정</li> <li>· 공공서비스를 디자인 단계에서부터 주민 개인, 지역 공동체, 외주 제공자(시민사회 /사회적경제 주체 포함) 등이 함께 대화하고 구체적인 내용을 만들고, 어떠한 사회적 성과가 공공서비스 제공을 통해서 달성되어야 할지를 명확하게 입찰 조건에 명시</li> </ul>
실시된 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 커뮤니티 웰스 빌딩 모델 적용, 공공서비스 상호조합, 커미셔닝 아카데미 등의 교육, 가이드 정보 공유</li> </ul>
근거 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2012년 사회적가치법, 2011년 지역주권법</li> </ul>
성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과거 조달사업 선정 시 우선순위가 "비용절감"이었던 것을 "가치창출"로 전환</li> <li>· 지자체가 예산 균형을 맞추기 위한 노력을 하면서 동시에 꼭 고려할 사회적 가치를 뒷순위로 두지 않게 됨</li> <li>· 지자체는 사회적 가치법을 활용하여 장기적인 관점과 공동체 회복력 제공과 고용의 기회 확대, 미래 문제를 피하기 위한 조기 예방, 장기적인 비용을 줄이기 위한 전략적 도구로 사용.</li> </ul>
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적 가치법이 재화뿐만 아니라, 서비스도 포함할 수 있도록 적용확대 필요</li> <li>· 사회적 가치를 주요 정책전략에 포함하여 사회적 가치가 모든 주요 정책의 기반이 되도록 함</li> <li>· 공공 조달 체계를 사회적 가치체계(Social Value Framework)로 재정의 필요</li> </ul>

주: 서울특별시 사회적경제지원센터. (2020). 영국 사회적경제 2019년 전략 이슈와 방향: 중앙정부, 지자체, 사회적경제 주요기관 전략을 중심으로. 스프레드아이 자료 재정리.

이와 같은 공공서비스 외주사업의 개혁은 우선, 2012년 제정된 사회적 가치법에 그 근거를 두고 있다. 2018년 기준, 잉글랜드 지역의 지자체를 포함한 중앙정부는 연간 2천 8백4십억 파운드(약 444조 5,556억 원) 규모의 서비스와 상품을 구매한다. 이는 정부 전체 예산의 1/3을 차지하는

규모이다. 현재 정부는 사회적가치법을 적극 활용하여 정부 조달 시장의 제공 사업자를 대기업 편중에서 환경, 사회, 지역 경제 편익을 가져올 중소기업으로 확대할 것을 정책 목표로 설정해왔다. 2018년 조사에 따르면 정부 조달시장에서 중소기업이 제공자인 경우는 약 22%로, 유럽 연합의 32%에 미치지 못하는 상황이다. 사회적가치법은 공식적으로는 ‘공공서비스(사회적가치)법(Public Service (Social Value) Act, 2012)이다. 2012년에 제정되고 2013년에 시행된 공공서비스법은 공공기관에서 커미셔닝 과정을 통해 선정된 외주사업자가 서비스를 제공할 때, 그 지역의 경제, 사회, 환경 혜택을 모두 고려하여 어떠한 방식으로, 무슨 서비스를 디자인하고, 누가 서비스를 제공할지에 대한 결정을 해야 한다고 명시하고 있다. 이것이 의미하는 바는 공공서비스를 디자인하는 단계에서부터 서비스 이용자인 주민 개인, 지역공동체, 외주 제공자 등 시민사회와 사회적경제 주체를 포함하여 구체적인 내용을 적고 어떤 사회적 성과가 달성되어야 할지를 명확하게 입찰 조건에 명시해야 한다고 기술되어 있다. 즉, 공공서비스 제공의 사회적, 환경적, 경제적 성과에 대한 명확한 평가 과정도 입찰 조건에 명시된 대로 이행되어야 한다는 것이다. 이를 위해 영국 정부 내, 국무조정실은 사회적가치법의 취지와 내용, 커미셔닝 과정에서의 경제·사회·환경 가치를 고려하는 사례 모음 등 조달정책 노트를 발간하여 배포하였고, 영국 정부와 공공기관 전체의 외주사업을 담당하는 정부 상업 기능(Government Commercial Function) 부서는 2019년 2월에 정부 공공사업 외주에 대한 의사결정 지침과 과정 안내 지침서인 ‘외주사업 플레이 북’을 발간하는 등 사회적가치법 확산을 위한 홍보에 집중하고 있다. 이후 2019년에 사회적가치법 개정안이 작성되었는데, 개정안 초안에는 크게 사회적 가치 평가 기준, 입찰업체 평가 시 사회적 가치 10% 가산점 부여 등이 포함되어 있다. 특히 중소기업에 대한 조달

확대를 위해 지자체에 의해 사회적가치법의 적용이 활발히 이루어졌지만, 중앙정부의 여러 부서에서는 많이 적용되지 못했다. 이를 고려하여, 중앙정부 각 부처의 커미셔닝 과정 시 사회적 가치 평가를 어떻게 할 것인가에 대한 기준을 정리하였다. 중소기업과 시민사회 및 사회적경제 주체를 포함하는 공급망 체인의 다각화, 취업 기회를 확대하고 고용 역량 강화를 위한 기회 창출, 사회통합·정신건강·웰빙 기여도, 환경적 지속가능성 확보, 안전한 공급망 체인 확보라는 5가지를 기준으로 제시하였다. 하지만 2019년 6월 말, 의견 청취 기간이 완료되었으나, 개정안 발의는 영국 브렉시트 정국에 밀려 아직 진행되지 못하고 있다.

이와 같은 영국의 지방이양 정책과 공공서비스 개혁의 주된 의제인 공공서비스의 외주화는 영국 사회적기업의 육성에도 깊은 영향을 미쳤다. 지방이양 정책으로 인해 지역에 기반을 둔 많은 영국의 사회적기업들이 돌봄 등 복지서비스의 개혁에서 주도적인 주체로 참여할 뿐만 아니라 공공서비스의 외주화에서 주요 커미셔너로 등장했기 때문이다. 공공서비스 비용 효과를 높이기 위해 외부의 민간기업과 계약 관계를 맺고 위탁받은 민간기업이 공공서비스를 제공하는 공공서비스의 외주화는 그 시작이 1980년대로 거슬러 올라간다. 공공서비스 외주화 초기에 공공서비스의 시장화로 공공성이 상실되는 부작용이 발생하자, 시민단체나 사회적경제와 같이 공공성을 갖는 주체들이 더 적합한 공공서비스의 외주사업자로 부상하게 된다. 그리고 한 걸음 더 나가 공공기관 내에서 공공서비스를 제공하던 부서나 공공기관 자체를, 독립된 사회적경제 기업으로 스피아웃시켜 공공서비스를 제공하는 모델인 공공서비스 상호조합을 탄생시킨다. 후자의 경우 단순히 외부기관이 공공사업을 수주하는 것이 아닌, 과거 공공 부서나 공공기관이 민간으로 독립되어 일정 지역에서 과거 지자체나 다른 공공기관이 직접 제공하던 공공서비스를 전담하여 직접 디자

인하고 제공하는 등 다양한 비즈니스 모델이 생겨나기 시작하였다. 이러한 성공을 기반으로, 1990년대 공공서비스의 비용 효과 및 서비스 질 개선을 목표로 하던 신노동당 정부가 사회적기업 창업지원 정책을 펼치자 사회적기업과 협동조합이 다양한 공공서비스 제공을 담당하였다. 특히 날로 늘어가는 예산과 서비스 질 저하로 고민이 많던 의료 및 돌봄 분야에서 공공서비스 상호조합을 스핀아웃시키는 시도들이 신노동당 정부에 의해서 추진되었다.

영국 정부가 정의하는 공공서비스 상호조합은 다음의 세 가지 요소를 갖고 있다(DDCMS, 2017). 첫째는 공공기관에서 스핀아웃된 조직이어야 하며, 둘째는 공공기관이 제공하던 공공서비스를 그대로 제공하고, 그 결과로 긍정적인 사회적 효과를 만들어내는 것을 목적으로 해야 한다는 것이다. 그리고 세 번째가 조직 운영 시 조직원의 참여가 상당 수준 보장되어야 한다는 것이다. 2011년 정부가 공공서비스 상호조합 TF를 시작하면서 ‘공공서비스 상호조합(Public Service Mutual)’이라는 새로운 형태를 정의하였다. 이러한 정의는 법령이 아닌 정부의 공공서비스 상호조합 설립 지원을 위한 일반적인 개념이었다. 공공서비스 상호조합 TF가 시작되었던 시기에는, 공공기관에서 독립되어 새로 설립된 조합원 소유의 기관이 공공서비스를 제공할 때, 이 조합원 소유의 기관을 공공서비스 상호조합이라 불렀다. 특히 직원을 포함한 다른 이해관계자 그룹이 공동으로 소유하고 거버넌스에 참여하는 조직으로 정의되었다(Mutuals Taskforce, 2012). 다시 말하면 공공서비스 상호조합은 사회적기업의 한 형태로 볼 수 있다. 공공서비스 상호조합이 일반협동조합과 다른 점은 공공서비스 최종 책임기관인 공공기관과의 관계이다. 기존에 공공서비스를 제공하던 지자체의 특정 팀이나 전문 공공기관이 독립되어 상호조합으로 설립된 것이므로 특별한 공공의 지원과 신뢰가 존재한다. 특히 중사

자들은 상호조합 설립 이전엔 공공기관 소속 공무원이었기 때문에 공공기관의 문화와 프로세스에 대한 이해도가 높다(Le Grand and Roberts, 2018).

〈표 5-16〉 공공서비스 외주사업 개혁: 사회적 가치를 고려한 커미셔닝

구분	주요 내용
공공서비스 상호조합 지원 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2012년 천만 파운드(약 150억 원) 규모의 지원 프로그램으로 시작</li> <li>- 2017년 상호조합 중간지원 기금이 추가 조성</li> <li>- 2018년 공공서비스 상호조합 지원 2 프로그램이 170만 파운드(약 23억 원) 규모로 시작</li> <li>- 상호조합 설립 시, 필요한 서비스 디자인, 비즈니스 모델 개발, 법적 지위 선택 등에 대한 전문가 지원 제공</li> </ul>
공공서비스 상호조합 파트너십 지원 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2018년 복수의 공공서비스 상호조합 간 파트너십 체결과 공공서비스 사업지원 전략을 수립하는 시범사업</li> </ul>
공공서비스 멘토링 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2018년 현재 운영 중인 공공서비스 상호조합의 리더들로부터 1대1 멘토를 받는 프로그램.</li> </ul>
상호조합팀(The Mutuals Team):	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민사회청 내 포괄 경제단 소속으로 공공서비스 상호조합 설립과 지원 전담팀을 설치</li> <li>- 공공서비스 상호조합 지원 프로그램을 전담하고 성과평가 등을 수행</li> </ul>
고 뮤추얼(Go Mutual)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 디지털, 문화, 미디어, 스포츠부에서 공공서비스 상호조합 전환 및 지원 전문기관 6곳을 지정</li> <li>- 전략/비즈니스/재무/마케팅 계획 수립, 법률 및 거버넌스 상담, 인사 및 조직구조 변경, 공공서비스 사업 입찰, 사회적 가치 평가 방법 등의 지원</li> </ul>

주: 서울특별시 사회적경제지원센터. (2020). 영국 사회적경제 2019년 전략 이슈와 방향: 중앙정부, 지자체, 사회적경제 주요기관 전략을 중심으로. 스프레드아이 자료 재정리.



## 제3절 영국의 사회적기업 정책의 특징과 시사점

### 1. 영국의 사회적기업 정책의 특징

오일쇼크 등 경제위기로 인해 1980년대부터 시작된 영국의 긴축재정 기조는 복지예산의 감소로 연결되었고, 부족해진 공공서비스의 개선을 위해 민간 사회적기업을 육성한 영국의 사회적 정책은 2022년 현재까지 다음과 같은 특징이 있다고 해석된다. 첫째, 공공서비스의 외주화를 담당할 수 있는 사회적기업을 정부 주도형으로 육성시켰다는 점이다. 물론 영국 사회적경제의 역사는 산업혁명 시기에 자율조직이었던 로치데일 협동조합과 교회 등 자선기관의 역사 속으로 거슬러 올라가지만, 이후에는 정부가 주도해왔다. 1965년에 협동조합 등 제3섹터 기관에게 유한회사로써 법인격을 부여해 주고, 부동산 소유 허용과 자선단체로 전환 시 소득세 및 양도소득세 감면 등 조세감면 제도를 실시하는 등 산업공제조합법(Industrial and Provident Society Act)을 제정하였다. 2005년에는 비영리기관의 자금조달을 위해 주식발행을 허용하여 일정 부문 경영자에게 수익배분이 가능하도록 제도화한 공동체이익회사법을 제정하였다. 그리고 2010년에 발표된 보수당 정부의 빅 소사이어티 정책과 2011년 공공서비스 외주화 과정에서 탄생한 공공서비스 상호조합 및 2012년에 공공서비스 외주화 과정에서 외주사업자에게 경제, 사회, 환경 혜택을 모두 고려한 서비스를 디자인하고 제공해야 한다는 사회적가치법을 제정하였다. 이러한 내용을 종합해보면, 영국 정부가 복지예산 감소로 인한 공공서비스의 품질 저하의 방지 대안으로서 사회적기업의 생태계를 정부 주도로 육성해 왔다고 판단된다.

둘째, 비영리조직에 영리 추구를 더한 하이브리드 조직의 탄생을 촉진

했다는 것이다. 1852년 제정된 산업공제조합법은 상호부조단체로 규정되어 있던 협동조합들에게 재산권 보장과 조합원 이외 사람들에 대한 물품 판매 등을 허용해 주었고, 비록 5%에 불과하였지만, 조합원 출자배당을 허용하였다. 즉, 상호부조 단체에게 법인격을 부여하여 영리사업을 통한 비영리사업의 촉진을 유도한 것이다. 한편 2004년에 제정된 공동체이익회사법에서도 비슷한 경향이 나타난다. 공동체이익회사는 사적인 이익을 넘어 공동체 이익을 위해 활동하는 회사의 개념으로, 주주보다 공동체 이익을 우선 고려하는 유한회사의 한 형태이다. 따라서 공동체 목적을 위해 설립되었는지를 검토받는 공동체이익회사 심사를 통과해야 하며, 그해 발생한 영업이익 중 65%는 회사 내에 적립하고, 나머지 35%만 구성원에게 배당해야만 한다. 그리고 해산 시 자산은 주주나 기타 사적 단체가 아닌 공동체에게 양도해야 하는 등 비영리법인의 성격이 존재한다. 하지만 공동체이익회사는 개인 투자에 제한이 없어, 사업이 지역공동체에 이익이 된다면 영리활동을 할 수 있고, 배당에 상한이 있는 주식도 발행할 수 있다. 따라서 자선단체와 같은 세금감면정책도 없다. 이 같은 경향은 2011년의 공공서비스 외주화 과정에서 발생한 공공서비스 상호조합에서도 나타난다. 법률적으로 규정된 것은 아니지만 공공기관에서 스핀아웃된 조직이어야 한다는 점, 공공기관이 제공하던 공공서비스를 그대로 제공하고 긍정적인 사회적 영향을 만들어내어야 한다는 점, 그리고 운영방식에서 상당한 수준의 직원 영향 또는 통제력을 가지고 있어야 한다는 점은 비영리법인 중 공익법인과 비슷하다. 하지만 공공서비스 개선에 있어 혁신적이고 상업적인 적용 방식이 가능하며, 영리사업을 할 수 없다는 내용은 없다.

셋째, 영국의 사회적기업의 정책은 단순히 사회적기업 정책에만 국한시키는 것이 아니라 국가의 산업 및 지역 정책 등과 연계하는 등 그 폭이

확장되고 있다는 점이다. 1997년부터 2010년까지 약 14년을 집권했던 신노동당 정부는 사회적경제 정책으로 “사회적기업”을 정부 정책의 앞에 내세우며 국무조정실에 제3섹터청을 신설하고 사회적기업 육성전략 정책을 시행해왔다(김정원, 2015). 또한 지역 재생 정책을 추진하면서 영국 전역에 위치한 지역개발청의 지역 재생 파트너로 시민사회와 사회적기업의 역할을 강조해왔다(스프레드아이, 2017). 이러한 중앙정부의 사회적경제 주체 성장을 위한 종합적인 지원은 2010년 보수당 집권의 긴축 재정 정책과 함께 중단되었고, 그 자리를 현 집권당의 첫 수상인 데이빗 카메론이 앞세운 빅 소사이어티라는 국정 철학으로 대체하였다.

이후 지금까지 보수당 정부는 사회적기업이나 다른 사회적경제 주체만을 집중적으로 육성하는 정책을 만들어 운영한 적이 없다. 대신 이러한 사회적경제 주체들의 성장을 돕는 사회적 투자와 시민참여(김정원, 2015), 시민사회와 지역사회의 주도적 의사결정이 반영된 정책설계와 집행 등을 지원하는 지역주권법과 사회적가치법, 사회적 가치 기반의 커미셔닝, 공공서비스 상호조합 지원, 장소 중심의 지역분권 정책 등이 주로 사회적경제 정책으로 볼 수 있는 주요 정책들이다. 이를 반영하듯 2018년에 영국 시민사회청이 발표한 “시민사회 전략” 보고서에서는 그동안 보수당 정부에서 주제별로 단편적으로 진행되었던 시민사회 및 사회적경제 관련 정책을 좀 더 전략적인 구조로 재배치시킨 후 향후 더 집중할 분야와 정책 진행 방향을 소개하는 정도에 그치고 있다.

〈표 5-17〉 영국의 시민사회전략 보고서가 정의한 사회적 가치 5개 기반요소

정책분야	투입자금
1. '사람'을 위한 전략/정책: 평생 기여	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개인의 선한 행위와 자선단체의 역할 및 변화를 위한 사회 운동 등 사람들의 행동은 강력한 사회의 기반임</li> <li>- '사람'을 위한 전략/정책은 모든 사람이 자신의 삶 속에서 번영하고, 서로 연결하고, 자신이 속한 공동체에 기여할 수 있고, 사람들이 자신과 자신이 속한 공동체의 미래를 통제할 수 있는 사회를 만드는 것을 목표로 함</li> </ul>
2. '장소'를 위한 전략/정책: 지역공동체로 권한이양과 투자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이웃과의 연결, 그리고 자신이 사는 동네에 대한 책임을 통해 느끼는 귀속감은 모두에게 혜택이 됨</li> <li>- '장소'를 위한 전략/정책은 공공 영역이 장소를 기반으로 주민들이 필요로 하는 것을 파악하고, 그것을 충족시키는 활동을 하는 모든 주체들(공공, 민간, 시민사회, 시민 개인)이 협력하여 공공서비스를 디자인하고 제공하는 것</li> </ul>
3. '사회 영역'을 위한 전략/정책: 사회적경제 주체와 시민사회 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회 영역을 위한 전략/정책은 비영리 자선단체/사회적경제 주체 등 시민사회조직이 지속해서 변화하고 번영하며, 공공으로부터의 신뢰를 강화하여 새로운 방식으로 자원을 끌어내어 사회에 기여할 수 있도록 하는 것이 목적</li> <li>- 자선단체 및 사회적경제 영역이 공론장에서 의견을 표명하고 정책을 함께 만들어 가는 역할을 강화하는 것이 목표</li> </ul>
4. '민간 영역'을 위한 전략/정책: 착한 비즈니스, 금융, 기술	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간 영역을 위한 전략/정책은 기업들이 사회적/환경적 책임을 기업 전략과 업무 중심에 두는 것을 목표로 함</li> </ul>
5. '공공 영역'을 위한 전략/정책: 협력적 커미셔닝	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과거 영국 정부는 공공서비스 제공에 경쟁모델을 도입하여 세금의 효율성을 높이려고 했으나, 이는 사람들과 공동체에 필요한 관계와 유연성에 비중을 두기보다 수치, 예산, 시간 등 엄격한 숫자에 초점을 두게 됨</li> <li>- 현재 영국 정부의 공공서비스에 대한 비전은 협력적 커미셔닝에 초점을 두고 있음</li> <li>- 미래의 지역 이해관계자들이 서비스가 만들어지고 제공되는 과정에 함께 참여하고, 공동체 문제를 풀기 위하여 공공 자원뿐만 아니라 공동체 자원도 활용하는 것을 의미</li> </ul>

주: 서울특별시 사회적경제지원센터. (2020). 영국 사회적경제 2019년 전략 이슈와 방향: 중앙정부, 지자체, 사회적경제 주요기관 전략을 중심으로. 스프레드아이 자료 재정리.

넷째, 정부 주도로 사회적경제의 인프라를 육성한 만큼, 실험적인 사회적기업 육성에 국민의 세금이 아닌 휴면계좌의 기금이나 복권, 사회투자기금을 투입함으로써 실패 리스크를 감소시켰다는 점이다. 영국 정부는 사회적기업 정책 수단으로 공공서비스를 담당할 수 있는 주체들의 법적

위상 확보, 기금을 이용한 예산 부여, 그리고 사회적기업의 역할을 강화하는 공공서비스 시장 부여 등, 사람과 돈, 그리고 먹거리 3가지 정책을 중앙정부가 산업 정책 추진과정에서 전략적으로 단계를 밟듯이 도입해 왔다. 이 과정에서 중앙정부가 투입한 예산은 국민의 세금이 아닌 기금이 었다, 그리고 성과를 평가함으로써 세금 투입으로 발생할 수 있는 국민들의 거부감을 방지하고 프로젝트의 성공 가능성을 촉진시켰다.

〈표 5-18〉 영국의 사회적기업 관련 기금 투입 현황

정책분야	투입기금
취약계층 주택 및 지역 자선 단체 및 사회적기업 지원	- 빅 소사이어티 캐피탈(Big Society Capital) · 상업은행과 주택담보 대출 은행으로부터 휴먼계정자금 기부 · 135만 파운드 조성
커뮤니티 사업지원	- 600만 파운드의 국가 복권 커뮤니티 기금(National Lottery Community Fund)에서 지원
소외지역 재생	- 영국공동번영기금(UK Shared Prosperity Fund) · 브렉시트로 EU에서 지원받던 소외지역재생기금을 대체
로컬리즘 정책	- 지역 기업파트너십 설치(LEP) 시 장소발전기금(growing Place fund) 지원
	- 성장 딜(Growth Deal) 진행 시, 지역성장기금(Local Growth Fund)
	- 타운 딜(Town Deal) 진행 시 타운기금(Town Fund) 지원
사람, 장소, 예방 중심의 통합 서비스 정책	- 통합서비스 제공 시 더 나은 돌봄 기금(Better Care Fund, 53억 파운드)에서 지원 · NHS와 지자체가 함께 지역의 의료 및 돌봄 서비스 통합 제공을 위해 마련한 기금
공공서비스 상호조합 육성	- 상호조합 중간지원기금(170만 파운드) 지원

주: 서울특별시 사회적경제지원센터. (2020). 영국 사회적경제 2019년 전략 이슈와 방향: 중앙정부, 지자체, 사회적경제 주요기관 전략을 중심으로. 스프레드아이 자료 재정리.

## 2. 한국에 주는 시사점

영국의 사회적기업 정책이 한국에 주는 시사점을 살펴보면 크게 4가지로 설명할 수 있다. 첫째는 지역 분권화에 따른 지역 이양을 통해 사회적기업의 먹거리인 시장을 만들고 있다는 점이다. 사회적기업의 정책적 의미는 지역 내 사회적 문제를 공공성이 담보된 조직이 자체적으로 해결하는 데 있다. 따라서 사회적기업은 서비스를 지역 맞춤형으로 디자인하고 제공할 수 있는 최적의 대안이 된다. 그러나 보통 중앙정부 정책은 각 지역의 욕구를 맞춤화하여 충족시켜주기보다는 문제에 대한 공통요소를 도출하여 표준화된 방법으로 해결하는 경향이 강하다. 이와 관련하여 최근 영국 정부는 중앙정부로부터 지역 정부로, 지역 정부로부터 지역공동체로 권한을 이양하여 공공서비스 개혁의 주체자로 사회적기업이 참여하는 구조를 만들고 있다. 지역 권한 이양이 지역 간 격차를 해소시키며, 지역공동체가 회복적 역량을 회복하는 데 중요한 출발점이 될 수 있기 때문이다. 따라서 영국의 지방이양 정책은 한국의 사회복지시설 사업과 같이 중앙정부가 하던 일을 지방정부에 하청식으로 이양하는 것이 아니라 지역에서 주도권을 가지고 다양한 이해관계자와의 협업거버넌스를 만들어 지역 비전, 발전 계획, 운영과 평가까지 이양하여 지속가능한 방식으로 추진하는 것이다. 이러한 영국의 정책 동향은 고령화 및 저출산 현상으로 발생하는 지역소멸이라는 국가적 이슈에 직면한 한국에게도 유효한 시사점을 제공한다. 즉 지역소멸 가능성이 높은 지자체와 지역 공동체에게 그들에게 필요한 공공서비스를 자체적으로 디자인하고 집행할 수 있는 권한을 이양하고, 사회적기업에게 운영을 담당하게 하여 지역회생의 가능성을 검토하게 할 수 있기 때문이다.

둘째는 공공서비스 입찰방식의 변화이다. 영국 정부는 지방이양과 동

시에 공공서비스의 외주화를 추진하면서 지역공동체가 필요한 서비스의 디자인, 프로그램에 대한 예산집행 권한을 함께 이양하면서 입찰 조건을 비용 절감에서 가치 창출로 변화시키는 정책을 취하고 있다. 이는 스페인 협동조합들이 지자체에 필요한 사회서비스를 프로포절 방식으로 제안하는 것을 넘어선다. 스페인의 방식은 지방정부가 협동조합의 제안을 받아 예산을 집행하는 방식이라면, 영국의 공공서비스 외주화 방식은 지역공동체가 디자인하고, 예산을 집행하며, 위탁자를 선정할 때 평가도구에 사회적 가치를 고려해 선정하는 방식이다. 반면에 한국은 사회서비스를 비롯한 입찰방식에서 가치 창출보다는 비용 절감이 여전히 우위를 차지한다. 물론 중앙정부와 지자체를 포함한 공공기관에서는 중소기업과 사회적기업들을 우선구매 대상으로 선정하는 지원 법안이 존재하지만, 사회적기업의 비중은 2021년 기준, 약 3%를 넘지 못한다. 또한 대표적인 복지사업인 사회복지시설 위탁사업에서도 수십 년간 진행되어온 사업 관행과 세금을 기반으로 한 일반회계 규정, 그리고 재산 규모 등 지자체의 정형화된 평가체제로 인해, 사회적기업을 비롯한 많은 사회적경제조직들의 진입이 어렵다. 따라서 외주사업을 입찰할 때, 영국이 도입한 사회적 가치 창출 개념을 포함한 평가체제를 한국 정부도 검토할 필요가 있다고 판단된다.

〈표 5-19〉 2021년 한국 공공기관의 사회적기업 제품 우선 구매실적

(단위: %, 백만 원)

총 구매액	사회적기업 제품 구매액	비율
65,501,165	1,817,072	2.77

자료: 고용노동부. (2022). 고용노동부, 공공기관의 사회적기업 제품 구매실적 발표.

셋째는 영국 사회적기업의 자생력 수준이다. 앞에서 2019년 기준 영국의 사회적기업 현황을 살펴보면, 우리는 영국의 사회적기업의 경쟁력

이 일반 중소기업 대비 고용창출력 등에서 우위를 점하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 물론 한국의 사회적기업 역시 일반 중소기업과의 경쟁력을 비교한다면 고용 창출이나 매출액 등에서 우위를 점한다. 하지만 한국의 사회적기업이 영국의 사회적기업과 다른 점은 한국의 사회적기업은 정부의 인증을 받아 적게는 3년, 많게는 5년 동안 인건비를 비롯한 정부 보조금을 받는다는 것이다.

그렇다면 영국의 사회적기업에 대한 자생력은 어디서 나오는 것일까? 이와 관련해서 본 연구에서는 영국의 사회적기업의 지원정책을 보수당 집권 시기에 맞추어 2010년 이전과 2010년 이후로 나누어 살펴보았다. 그 결과 2010년 이전에는 노동당 정부가 정부 주도로 사회적기업을 육성하기 위해 관련 법률 정비, 전담 기구 설치, 기금 조성, 협의체 구성, 전문 중간 지원기관 등을 육성하였으며, 2010년 이후에는 지방분권 및 공공서비스 개혁과 관련하여 사회적기업을 공공서비스 외주화의 주제로 참여시키는 정책 대안들을 살펴볼 수 있었다. 결국 영국의 사회적기업들은 보수와 진보 정권에 상관없이 정부 주도형의 간접 지원방식으로 육성되었다는 것을 확인할 수 있었다. 하지만 한국이 사회적기업에 대한 직접 지원 방식 대신 간접 지원방식을 채택할 경우, 효율성 측면에서 사회적기업의 자생력을 끌어올 수 있다는 답을 내놓기는 어렵다. 영국의 사회적기업 육성지원 방식인 간접 지원방식을 벤치마킹한 한국의 협동조합기본법상 협동조합이, 도입된 지 10년이 지났지만 아직도 소상공인 정도의 경쟁력을 보이고 있기 때문이다.

오히려 발상의 전환 측면에서, 사회적기업의 자생력 확보는 활성화를 위한 정책 수단의 차이가 아니라 정책이 도입되는 사회적 기반에 있다고 보는 것이 정확할 수 있지 않을까? 영국의 사회적기업들은 자선과 박애주의라는 사회적 공감대에서 출발한 반면, 한국의 사회적기업은 노동통합



기업이라는 정부 정책 목표에서 출발하였다. 또한 그 기간도 영국의 사회적기업은 약 300년의 시간이 소요되었지만, 한국은 채 30년도 되지 않을 만큼 짧다. 이를 반증하듯 영국의 사회적 금융은 정부가 휴면계좌계정을 이용하여 조성한 경우도 있지만, 상당 부분 민간에서 사회투자 목적으로 조성된 기금이다. 반면에 한국의 사회적 금융은 최근 민간에 의해 조성된 것도 있지만 대부분이 정부 정책자금으로 조성되었음을 제2장 한국의 사회적 금융의 현황분석에서 확인할 수 있었다. 한편, 사회적기업의 자생력 차이는 정책대상의 차이에서 발생할 수도 있다. 영국의 사회적기업은 오랜 시간 동안 운영해온 자선단체와 협동조합을 근간으로 구축된 반면, 한국의 사회적기업과 협동조합은 기존에 사업을 운영해 왔던 경영자나 관련 노동자들이 아니라 취약계층 등 새롭게 창업을 시도하는 사람들이 상대적으로 많다. 결국 기업 운영 능력에서 상대적으로 취약해질 수밖에 없는 것이다.

그렇다면 한국의 정책 담당자들은 사회적기업의 정책을 어떤 방향으로 유도할 것인가? 이와 관련하여 본 연구에서는 앞에서 언급한 사회적경제의 기반과 정책대상을 고려할 때, 기존에 복지사업에 종사하고 있는 제3섹터 조직들, 즉 사회복지법인을 비롯하여 재단 및 사단법인, 그리고 비영리단체가 사회적기업이나 사회적경제의 주체로서 참여하기를 기대한다. 사회적기업의 자생력이 정책 수단이 아닌 사회적 기반과 대상자라는 것에 차이에 있다면, 기존에 사회복지 영역에서 종사해 온 비영리법인 및 단체들이 영국의 사회적기업의 기반이 되었던 지역공동체의 주체들과 가장 유사하다고 판단되기 때문이다.





## 제6장

### 이탈리아의 사회적경제 : 사회적협동조합을 중심으로

제1절 이탈리아 협동조합 개관

제2절 이탈리아 사회적협동조합 지원정책

제3절 사회적협동조합의 성장 및 발전의 내적 동력

제4절 한국에게 주는 시사점



## 제 6 장

# 이탈리아의 사회적경제: 사회적협동조합을 중심으로

### 제1절 이탈리아 협동조합 개관

#### 1. 문제 제기

이탈리아의 사회적협동조합은 여러 측면에서 의의를 가진다. 우선 협동조합 운동 측면에서 사회적협동조합은 조합원의 상호이익을 추구하는 단일이해당사자 모델을 갖춘 기존의 협동조합과는 달리 지역사회 공익을 추구하는 다중이해당사자 모델로서 협동조합의 새로운 지평을 열었다. 또한 이탈리아의 사회적협동조합은 사회적기업 모델의 전형이 됨으로써 한국뿐만 아니라 전 세계적으로 사회적기업 발흥 및 제도화의 동력이 되었다. 이렇듯 이탈리아의 사회적협동조합은 1991년 법제화 이후 세계 협동조합 운동의 지형을 변화시켰을 뿐 아니라 사회적기업방식(social entrepreneurship)의 붐을 일으킨 대표적인 사회적경제 사례로 널리 알려져 있다.

하지만 이러한 국제적 명성에 비하여 국내에서는 아직 이탈리아의 사회적협동조합에 대한 현황 소개를 넘어선 심층 연구는 이루어지지 않은 것으로 보인다. 또한 2012년에 ‘협동조합기본법’이 제정된 이후, 국내에서도 사회적협동조합이 빠른 속도로 증가하고 있지만, 아직 그 운영모델이 제대로 정립되지 않아 현장에서는 어려움을 겪고 있다. 이러한 의미에서 본 연구는 이탈리아의 사회적협동조합에 대한 일반적인 소개를 넘어 구조적이고 심층적인 분석을 시도하고자 한다. 특히, 본 연구의 가장 중요한 목적은, 사회적협동조합이 1960년대 초 등장하여 1980년대부터 거

의 매년 500여 개가 설립되어 2019년 현재 15,000여 개로 증가한 성장과 발전의 동력은 무엇이었는지, 그것이 가능할 수 있었던 요인을 주체의 전략 제도와 정책, 사회적 자원 동원의 측면에서 살펴볼 것이다. 이러한 생태계 분석을 통해 일차적으로는 향후 국내 사회적협동조합의 운영체계 정립 및 발전전략을 모색하는 데 도움이 되는 근거를 제공할 것이다. 그런데 이후 밝히겠지만 이탈리아 사회적협동조합의 의미는 한국의 사회적협동조합을 넘어 자활 지원기관, 사회복지기관 등을 비롯하여 사회적경제 부문 전체의 재구성에 필요한 시사점을 제공한다. 이는 지원체계, 민관의 협력 관계, 사회적경제와 시민의 참여 등 다양한 주제로 정리될 것이다.

특히, 이탈리아의 사회적협동조합은 본 연구의 연구방법론에서도 언급하였듯이, 비영리 섹터 부분에서 정부 의존도가 낮은 사회적경제조직의 대표적인 모델이다. 이와 관련하여 이탈리아 사회적협동조합은 정부보조금이 아닌 총매출의 60%를 공공계약에 의한 서비스 위탁 부문(지자체)에 의존하면서도, 운영의 자율성을 견지하며 혁신을 이룬 사회적경제조직 모델로 그 모순관계를 파악하는 것은 중요하다. 그리고 그 실마리는 초기부터 컨소시엄이라는 독자적인 지원체계를 구축하고, 많은 자원봉사를 조직하며, 지역사회와 튼튼한 관계를 맺은 데서 찾을 수 있다. 이와 같이 이탈리아 사회적협동조합은 시민의 조직화와 독자적인 지원체계를 기반으로 공공부문과의 파트너십 구축이라는 발전경로를 보였다는 점에서 복지국가와 사회적경제가 조응한 모범적인 사례로 평가할 수 있다.

## 2. 이탈리아 사회적협동조합의 발전과정

이탈리아의 사회적협동조합은 1991년 법제화가 이루어졌지만, 그 기원은 1960년대 초로 거슬러 올라간다. 북부 롬바르디아지방의 브레샤에서 가톨릭 활동가인 주제페 필리피니 씨가 버려진 아이들을 돌보기 위해 만든 ‘꼬삐라티바 산 주제페’가 그것이다. 그가 만든 협동조합은 ‘사회연대협동조합’의 시작이었고, 이와 더불어 장애인과 비장애인이 연대 의식을 가지고 함께 일하는 ‘생산 및 노동통합협동조합(integrated production/work coop)’, 그리고 교육자와 사회복지사가 서비스 제공을 위해 만든 ‘사회서비스 협동조합(social service coop)’ 3유형의 협동조합이 사회적협동조합으로 통합되는 계기가 되었다(김신양, 2021). 그리고 자원봉사를 기반으로 설립된 사회적협동조합들은 경제 위기와 더불어 그 필요성이 더욱 커져 70년대 중반부터 급속히 확산되면서 제도화의 필요성이 제기되었다. 이에 기민당 출신 의원이 법안을 제출하였으나 몰이해와 다양한 이해관계자들의 조율 필요성으로 인하여 1991년에야 법이 제정되었다.

사회적협동조합 유형의 협동조합들은 70년대 중반부터 법 제정 이전까지 매년 평균 120개가 설립되어 1985년 650개, 1990년 1,800개가 설립될 만큼 널리 확산되었다. 그 견인차 역할을 한 것이 사업연합(consorzio)으로, 1983년에 브레샤에서 설립된 가톨릭 계열 협동조합연합회인 콘프꼬삐라티브가 대표적이다. 콘프꼬삐라티브(Confcooperative)는 10개의 사회연대협동조합들과 함께 Sol.Co.라는 사업연합을 설립하였다. 협동조합다운 관계 형성을 위해 소규모(human scale)의 원칙을 지향하는 사회적협동조합들이 전문성을 살리며 규모의 경제를 실현할 수 있었던 비결이 바로 이 사업연합에 있다.

사회적협동조합은 법 제정 이후 매년 500여 개가 증가할 정도로 빠른 속도로 성장했다. ‘소규모, 전문성, 지역성’을 원칙으로 운영되는 사회적협동조합의 양적 확대와 지속가능성의 비결은 첫째, 위에서 언급한 사업연합을 통해 효율적인 지원체계를 구축한 것이다. 둘째, 적극적으로 자원봉사를 조직하여 지역사회와의 다양한 이해당사자를 포함한 민주적 운영체계를 갖추었기 때문이다. 셋째, 이러한 전문성과 지역성을 기반으로 지자체 등 및 공공부문으로부터 신뢰를 얻어 사업을 위탁받거나 수주하면서 복지서비스의 전달자로서 안정적인 시장을 확보할 수 있었기 때문이다. 이에 더하여 이탈리아는 전통적으로 협동조합이 발달한 까닭에 가톨릭 계열 Confcoop뿐만 아니라 사회주의 계열 레가코프(Legacoop)와 같은 연합회 자원도 활용할 수 있었다. 또한 이탈리아의 경우 협동조합에 우호적인 진보적인 노동조합총연맹인 CGIL 같은 노동조합조직과도 긴밀히 연대하는 등 지역뿐만 아니라 전국 차원에서도 연대와 협력 관계가 다양하여 많은 사회적 자원을 동원할 수 있었다. 이러한 주체의 역량과 우호적인 생태계 덕분에 2008년 서브프라임 사태로 시작된 경제 위기 때에도 고용을 유지하며 운영의 안정성을 도모할 수 있었다.

그러나 복지체제로 통합되면서 안정적인 발전을 달성했지만, 조직 문화와 운영방식에 있어 제도적 동형화 현상이 발생한다는 비판과 더불어 발전경로에 수정이 필요해졌다. 특히 매출의 약 60%가 공공부문에서 발생하는 A형의 경우 공공정책에 대한 의존성이 강해졌고, 그에 따라 최저가에 기반한 경쟁입찰 제도는 혁신적 활동과 미래 발전에 제약이 되었다. 또한 경제 위기 시, 이탈리아 정부가 시행한 지출심사제도(Spending reviews)는 지방정부에 할당된 자원의 총량에 영향을 미쳐, 때로는 복지영역의 사회적협동조합이 활용할 수 있는 공공자원의 감소를 유발하는 결과를 초래하기도 했다. 이것이 사회적협동조합의 확장 속도에 제동을



결었던 요인이 되기도 했다. 그러나 이러한 상황은 사회적협동조합이 새로운 시장을 발굴하는 시장 다변화로 이어진다. 특히 민간 이용자의 새로운 수요를 발굴하여 민간시장에서 소비되었던 많은 양의 자원을 취득했다. 일반적 이익을 가지는 서비스를 제공하는 사회적협동조합의 주요 도전은 보건 및 교육 분야에서 새로운 혁신의 순환구조를 실험하고, 일반기업의 피고용인, 그들의 가족 및 이용자를 대상으로 한 기업복지서비스 제공을 증가시켜야 한다는 방향성이 정립되었다. 이에 따라 사회적협동조합의 새로운 세대가 등장했다. 이들은 전통적인 사회서비스 분야가 아닌 사회주택, 사회적 관광, 지역 재생과 사용되지 않는 토지의 활용, 연대적 공동구매를 통해 수확한 유기농 및 윤리적 생산품 마케팅 등의 영역으로 확장했다. 또한, 공공부문에 대한 자원의존도가 상대적으로 약한 B형의 노동통합형 사회적협동조합의 주요 도전은 저부가가치에서 고부가가치 사업으로 이동하여 사회적 취약계층인 노동자들의 이력 향상이 과제로 대두되었다(Borzaga, 2020).

그러나 사회적협동조합의 최근 제도적 환경의 변화를 고려할 때, 향후에는 이전과 같은 양적 성장세를 보이기 어려울 것으로 전망된다. 왜냐하면 우선 실효성 측면에서 2005년에 제정된 사회적기업에 관한 법 118이 2016년에 개정되면서 배당금지 등 여러 제약이 풀렸기에 상대적으로 유리한 제도적 혜택을 받았던 사회적협동조합으로 설립하지 않을 것이기 때문이다. 또한 2016년에 제정된 제3섹터 개선법 106호 및 법령 117호에 따라 사회적기업을 포함한 제3섹터 조직들이 사회적협동조합과 유사한 세제 혜택 및 다양한 제도적 지원 혜택을 받게 되었기 때문이다. 그래서인지 2017년 이후 사회적협동조합은 오히려 양적으로 감소하는 추세를 보인다. 반면에 사회적협동조합에 대해서는 매년 사회적 대차대조표 (bilancio sociale, social report) 작성을 의무화하면서 사회적협동조

합의 정체성을 분명히 하도록 하는 조치가 취해졌다.

이러한 상황을 종합해볼 때 향후 이탈리아의 사회적협동조합은 제3섹터라는 우산개념 안에서 다른 유형의 조직들과 차별성을 가지는 협동조합으로서의 정체성을 분명히 하기 위한 전략이 필요하고, 특히 사회적협동조합의 구조적 특성인 다중이해당사자 구조의 장점을 살려 운영함으로써 지역사회의 인적·물적 자원을 적극적으로 동원하는 역량을 강화해야 할 것으로 보인다. 이를 통해 사회적협동조합이 가지는 지역성과 사회적 가치가 더욱 부각되어 대중적 인지도를 높이고 지속가능성을 담보해야 할 것이다.

〈표 6-1〉 이탈리아 협동조합의 발전 단계

- 1단계: 태동기(1963~1970년 상반기). 사회적협동조합의 원형인 사회연대협동조합, 생산/노동통합협동조합, 사회서비스협동조합의 탄생
- 2단계: 확장 및 체계화(1970년 중반~ 1991년 중반). 자원봉사조직의 전환, 지역 및 전국 컨소시엄의 설립으로 독자적인 지원체계 구축, 지방 차원의 법 제정 시도, 법 제정을 위한 노력
- 3단계: 제도화(1991년 하반기~2006년). 381법 제정, 연평균 500개 신규 설립, 공공 계약 방식 개선
- 4단계: 변화 모색(2007~2016). 정부 서비스 예산 축소로 인한 사업 다변화 전략 모색, 일부 사회적기업 지위 획득
- 5단계: (2017년 이후 ~). 사회적 대차대조표작성 의무화 조치, 코로나19로 인한 일부 해산 및 합병, 수적 감소 추세

### 3. 이탈리아 사회적협동조합의 통계 현황

이탈리아 사회적협동조합의 현황은 EU의 사회적기업 생태계에 대한 보고서(Carlo Borzaga. 2020), 이탈리아 통계청(ISTAT, 2021) 등을 통해 알아볼 수 있다. 최근까지의 현황을 살펴보면, 2017년의 제3섹터 개선법 제정이 분기점이 되어 수적 감소가 보이고, 2020년의 코로나19로 인해 구조적 변화가 보인다. 따라서 현황은 크게 2017년 이전과 이후로 나누어서 살펴보기로 하고, 특히 2019년 이후 최근 상황은 통계청 및 EU의 보고서가 아직 발간되지 않아 사회적협동조합연합회의 데이터를 활용하여 살펴본다.

#### 가. 2017년까지의 현황

우선 협동조합 수에 대한 현황을 살펴보면, 2003년에서 2017년 사이에 크게 성장했다. 2017년 기준, 사회적협동조합의 수는 총 15,770개이며, 이는 2002년 대비 약 186% 증가한 수치이다. 임금노동자 수는 441,000만 명으로 파악되는데, 그중 취약계층 노동자는 32,000명으로 약 7.2%를 차지한다. 그리고 총매출액은 119억 유로로 2003년 대비 약 147% 증가하였다. 이 현황에서 가장 주목해야 할 지점은 이탈리아의 경제 위기가 심할 무렵인 2008~2014년 동안의 변화이다. 이 시기 동안 일자리 창출로 이어지는 계약은 20% 감소했다. 하지만 전체 임금노동자 수는 340,000명에서 407,000명으로 20.1% 증가했으며, 특히 상용직이 25.7% 증가하였다. 이는 위기 시에 사회적협동조합의 고용 창출은 오히려 증가한 것을 보여준다.

〈표 6-2〉 이탈리아 사회적협동조합의 주요 현황(2003~2017)

(단위: 개, 명, 백만 유로)

구분	2003	2005	2011	2017	2003-2017
협동조합 수	5,515	7,363	11,264	15,770	+186%
임금노동자	189,134	244,233	365,006	441,000	+133%
이용자	2,403,245	3,302,551	6,000,000	7,500,000	+36%
취약계층 노동자	23,587	30,141	30,534	32,000	+212%
총매출	4,826	6,381	10,000	11,900	+147%

자료: Carlo Borzaga. (2020). Social enterprises and their ecosystems in Europe. country report ITALY, p.43.

두 번째로 이탈리아 협동조합의 수입구조를 2011년 기준 ISTAT (2021)의 통계에서 살펴보면, 사업수입이 93%이며, 정부 보조금 및 기부 등은 2%밖에 되지 않는 것으로 파악된다. 사업수입의 65%는 공공 계약 인데, A형은 68%, B형은 54.4%이다. 이 수치를 CGM이 발표한 1997년 과 비교해보면 A형은 65.4%, B형은 44.3%이며, 전체는 57.7%였다. 한편, 1997년에는 지자체 보조금이 각각 11%와 4.6%로서 전체 수입의 8.6%를 차지했다. 이를 통해 사회적협동조합에 대한 지자체의 보조금은 지속적으로 줄어든 반면, 공공계약은 점차 확대한 것으로 보인다.

〈표 6-3〉 이탈리아 사회적협동조합의 수입구조(2011)

(단위: %, 백만 유로)

총매출액	정부 보조금	공공 계약	조합원 출자금	상품 및 재화 판매	기부	자산 및 부동산 소득	기타 소득
11,157	1	65	2	28	1	1	2

자료: Carlo Borzaga. (2020). Social enterprises and their ecosystems in Europe. country report ITALY, p.50.

## 나. 2017~2019년 팬데믹 이전 현황

이탈리아의 대표적인 사회적협동조합연합회는 가톨릭 계열인 Confcooperative Federsolidarietà, 좌파 계열인 Legacoopsociali, 공화 계열인 AGCI Solidarietà가 있다. 이 중 가장 역사가 오래되고 가장 많은 회원 수를 보유한 Confcooperative Federsolidarietà의 조사에 기반해 팬데믹 이전 2019년의 현황을 살펴보면 아래와 같다.

〈표 6-4〉 Confcooperative Federsolidarietà 조사 기반 사회적협동조합 현황(2019)

구분	개, 금액	비중
협동조합 전체 수	14,472개	100%
- A유형	8,021개	55%
- B유형	3,749개	26%
- A+B복합형	2,702개	19%
임금노동자 수	480,000명	100%
- 취약계층	40,000명	8%
- 장애인	18,000명	4%
- PWDs <sup>11)</sup>	20,000명	4%
총부가가치	96억 유로	100%
- A유형	67억 유로	70%
- B유형	16억 유로	17%
- A+B유형	13억 유로	13%
총매출(유로)	159억 유로	100%
- A유형	106억 유로	67%
- B유형	27억 유로	17%
- A+B유형	26억 유로	16%
순자산	37억 유로	100%
- A유형	25억 유로	68%
- B유형	6.7억 유로	18%
- A+B유형	5.3억 유로	14%
출자금총액	6.5억 유로	100%

자료: Fondo Sviluppo. (2021a). Atlante economico e strutturale della cooperazione sociale. Studi & Ricerche N° 157. 인용.

11) PWDs는 People with difficulties의 약자로사회적불이익계층이나 장애인으로 분류되지 않아도 각별한 어려움을 가진 이들을 일컫는다.

우선, 2019년 사회적협동조합 수는 14,472개로 컨소시엄이 제외된 수치이나, 컨소시엄은 매년 평균 전체의 3.6% 정도를 차지하므로 이를 고려하더라도 이전에 비해 수적으로는 감소했다. 그러나 전체 수의 감소에도 임금노동자는 2017년의 441,000명에 비해 480,000명으로 증가했으며, 총매출 또한 2017년의 119억 유로에서 2019년 159억 유로로 증가했다. 평균 개별 사회적협동조합의 고용은 28명에서 33명이며, 매출은 754,597유로에서 1,098,673유로로 증가하였다. 출자금 총액은 6억 5천만 유로로서 평균 44,914유로(한화 약 59백만 원) 정도이다. 가톨릭계열 사회적협동조합은 소규모를 지향하는 원칙을 가지고 있으므로 조합원 수가 50~100명 정도이다.

#### 다. 2019년 팬데믹 이후 현황

Borzea(2020) 보고서에서 사용된 자료는 대부분 2017년 이전의 것으로, 최근 자료에서는 양적인 변화가 관찰된다. 이는 앞에서 서술했듯이 2017년의 제도적 변화와 연동된 것으로 예측된다. 모든 사회적협동조합이 연합회에 소속되어 있지는 않지만 2019년 기준, 전체 15,489개 중 60% 정도가 가장 큰 연합회인 Confcooperative Federsolidarietà와 Legacoopsociali에 소속되어 있으므로, 구체적인 상황은 각 연합회에 소속된 사회적협동조합에 관한 자료를 통해 확인할 수 있을 것이다. 특히 최근 팬데믹 상황이 사회적협동조합에 미친 영향을 살펴보고, 위기 대응 능력과 지속가능성을 파악하고자 한다.

우선, 가장 큰 변화는 사회적협동조합의 수적 감소이다. 이탈리아 통계청인 ISTAT(2021)의 통계에도 2019년에 총 15,489개로 2018년도에 비해 4%가 감소했다고 되어 있다. 아래 <표 6-5>에서 보듯 두 연합회 소

속 기업 수도 2021년에 2019년 대비 각각 158개(2.6%), 129개(5.1%) 감소한 것으로 나타난다. 특히 Confcooperative Federsolidarietà 소속 컨소시엄은 263개에서 198개(-24%)로 급격히 감소했다. 보르자가(2000)의 보고서에는 지역 컨소시엄을 아우르는 중앙컨소시엄인 CGM의 경우, 1,000개 단위의 사회적협동조합이 소속된 70개 지역 컨소시엄을 가지고 있고, 2003년에 구축되어 2007년에 Confcooperative Federsolidarietà에 가입한 Idee in Rete의 경우에는 150개의 사회적협동조합이 14개의 지역 컨소시엄에 소속되어 있다고 했다. 그러나 2022년 현재 CGM은 701개의 사회적협동조합과 58개의 지역 컨소시엄으로, Idee in Rete는 130개의 사회적협동조합과 11개의 지역 컨소시엄으로 구성되어 있다.<sup>12)</sup>

둘째는 팬데믹 이후에 임금 노동자 수가 오히려 증가했다는 점이다. Confcooperative Federsolidarietà의 경우 16,240개로, 2019년에 비해 7.3% 증가했으며, Legacoopsociali의 경우 34,019개(37.6%)로 큰 증가 폭을 보였다. 또한 고용계약의 유형도 상용직이 각각 73.3%, 86%로서 안정된 일자리를 창출하고 있으며, 임금노동자의 70% 이상이 여성이었다. 이를 통해 볼 때 사회적협동조합은 사회적 불이익 계층뿐만 아니라 일반인들을 위해서도 다수의 안정적인 여성 일자리를 창출하고 있다고 할 수 있다.

12) CGM 웹사이트(<http://cgm.coop/la-rete-in-italia/>), 2022.10.7. 인출. Idee in Rete 웹사이트(<https://www.ideeinrete.org/i-soci>), 2022.10.7. 인출.

〈표 6-5〉 이탈리아 연합회에 소속된 사회적협동조합 최근 현황

(단위: 개, %, 명)

구분	Confcooperative Federsolidarietà		Lagacoopsociali	
	(2021/12/31 기준)	2019	(2022/10/1 웹사이트 기준)	2019
전체 기업 수	6,087	6,245	2,421	2,550
- A유형	3,310		1,191	
- B유형	1,452		674	
- A+B복합형	1,045		406	
- 컨소시엄	198	263	150	150
조합원 수	226,900명 (법인 4,973)			
자원봉사자	26,200명			
임금노동자	245,140명 (비EU 외국인 8.1%)	228,900	124,219명 (조합원 82%)	90,200
- 여성	71.4%		74%	
- 상용직	73.3%		86%	
- A유형	156,889명(64%)			
- B유형	46,577명(19%)			
- A+B복합형	41,674명(17%)			
- 취약계층	18,500명 (장애인 10,400명)		12,000	
- PWDs	11,000명			

주: 1) 2021년 수치는 Legacoopsociali. (2022). Confcooperative Federsolidarietà 인용  
 2) 2019년 수치는 한국보건사회연구원. (2019). 사회서비스 분야 양질의 일자리 창출 방안. p.166 인용.

이와 같은 현황은 이탈리아 협동조합 연합회인 Confcooperative Federsolidarietà가 2001년 4월에 발간한 팬데믹 상황에서 사회적협동조합의 상황에 대한 조사연구에서도 나타난다. 이 보고서는 소속 사회적협동조합을 대상으로 2019년 대비 2020년의 변화를 조사한 것으로, 주요 조사 내용 및 결과는 다음과 같다.



〈표 6-6〉 팬데믹 상황에서의 사회적협동조합의 상황 변화 보고서 요약

<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업수준: 정상 48%, 감소 47%, 증가 5%</li> <li>· 경쟁력: 변동 없음 68%, 향상 10%, 악화 22%</li> <li>· 총매출: 감소 65%, 동일 24%, 증가 11%</li> <li>· 고용: 유지 52%, 감소 26%, 증가 22%</li> <li>· 유동성: 좋음 47%, 보통 47%, 나쁨 6%</li> <li>· 장애 요소: 관료주의적 행정 및 지침 41.2%, 불확실성과 혼란 38.6%, 시스템 위기로 인한 수요 감소 22.2%, 자격 및 전문성 부족 15.7%, 유동성 부족 13.7%, 기타 9.2%, 코로나19의 다른 요인 4.6%, 설비 부족 1.3%, 특별한 장애요소 없음 8.5%</li> <li>· 향후 전망: 사업 공고화 53%, 전략적 합병을 통한 강화 및 확장 18%, 고용축소를 동반한 사업조정 17%, 고용축소 없이 사업조정 8%, 계속된 위기로 인한 해산 4%</li> </ul>
---

자료: Fondo Sviluppo. (2021b). La cooperazione sociale nella pandemia: dinamiche congiunturali e strutturali. Studi & Ricerche N° 136에서 인용.

이 조사 결과를 보면, 우선 부정적인 상황으로는 사업 수준의 감소(47%), 총매출 감소(65%)이다. 그러나 이러한 상황에서도 시장경쟁력은 변동이 없거나 향상된 경우가 78%이며, 고용이 유지되거나 증가한 경우가 74%, 유동성은 보통 이상이 94%로 뛰어난 편이다. 이를 통해 볼 때, 2020년의 심각한 팬데믹 상황에서 사업이 위축되어 2/3 정도가 총매출이 줄어들었으나 이것이 고용과 경쟁력에 미친 영향은 상대적으로 크지 않았다. 또한 사업의 장애 요소를 보면, 내부적인 문제인 자격 및 전문성 부족, 유동성 부족, 설비 부족 등이 30.7%인데 반해, 외부적인 요소가 106.6%인 것을 보면 위기 이후 회복력을 갖추고 있는 것으로 보인다. 이를 반증 하듯이 향후 전망을 보면, 사업이 공고화될 가능성이 53%이며, 전략적 합병을 통한 강화 및 확장이 18%로 긍정적 전망이 71%에 이른다. 반면 고용축소를 동반한 사업조정이 17%, 해산이 4%로 부정적인 전

망은 21%이다.

결국, 2003년에서 2017년 사이의 발전 현황 및 최근 현황을 종합해보면 다음과 같은 변화가 읽힌다. 첫째, 사회적협동조합의 양적 성장은 멈추었을 뿐만 아니라 오히려 수적 감소 추세이다. 양적 성장이 멈춘 까닭은 최근 제3섹터 개선법으로 인하여 다른 비영리조직이 사회적협동조합으로 전환할 필요성이 줄어들었기 때문일 것이다. 또한 앞의 Confcooperative Federsolidarietà의 조사 결과에서 보았듯이 2020년 이후에 코로나19의 지속으로 해산한 경우가 있어 매년 증가를 보이던 추세에 변화가 생겼다. 둘째, 전체 수는 감소했으나 고용은 오히려 증가한 것으로 보아 일부 폐업이나 다른 법인격으로 전환했을 수도 있지만, 효율적인 운영을 위하여 개별 조직 간 통폐합이 이루어졌을 것으로 예측된다. Confcooperative Federsolidarietà의 조사 결과에서 '전략적 합병을 통한 강화 및 확장'이 18% 나온 것이 이를 반증한다. 셋째, 이러한 변화에도 불구하고 사회적협동조합의 고용 창출 역량은 여전하며, 특히 장애인을 포함한 사회적 불이익 계층 및 여성을 위한 안정적인 일자리를 창출하는 조직으로서의 기능은 지속되고 있다고 보여진다. 따라서 이탈리아 사회적협동조합은 향후 신규 설립이 아닌 기존 사업의 공고화 및 신규사업 발굴을 통해 일자리를 창출하는 방향으로 전환이 이루어지는 시점으로 해석할 수 있겠다. 또한 두 연합회 소속을 대상으로 한 조사 결과이지만 코로나19 이후에 고용이 오히려 증가했다는 것은 사회적협동조합이 안정적인 운영 및 경영 전략을 통해 위기에 대응하는 능력이 탁월하다는 것을 보여준다.

## 제2절 이탈리아 사회적협동조합 지원정책

사회적협동조합에 대한 지원은 중앙정부와 지방정부로 구분해서 보아야 한다. 중앙정부는 1991년 법에 따라 <표 6-7>에서 보듯 관대한 조세 제도를 시행하고 있으며, 노동통합 목적의 B형에 대해서는 제5조에 공공 조달 항목을 두어 수의계약을 가능하게 했다. 현재 사회적협동조합이 활용할 수 있는 정책은 총 4종류이나, 이 중 2개만 사회적협동조합 및 사회적기업을 특정한 것이다.

그런데 대부분의 정책 예산이 EU의 기금을 활용하거나 혼합한 경우이고, 오직 '혁신적인 사회적 스타트업' 지원 제도만 독자적인 정부예산이 운용된다. 그러나 이 정책은 사회적기업 법령에 따라 이루어진 것이므로 전체 사회적협동조합의 극히 일부에만 해당된다. 따라서 조세제도 외의 지원에서 중앙정부의 역할은 미미하다고 할 수 있다.

<표 6-7> 사회적협동조합 지원 조세제도

구분	주요 내용
법인세	- 비분배된 이윤의 97%에 대해 면제
기부 및 투자	- 개인 및 기업의 기부금에 대한 전액 감면
부가가치세	- A유형 사회적협동조합은 5%까지 낮출 수 있음(표준 비율은 22%)
사회보험 기여금	- B유형 사회적협동조합의 경우 전액 면제
생산활동 소득세	- 지방정부 차원에서 세율을 0%까지 낮출 수 있음
등록비 및 상속세	- 등록비 및 상속세 면제

자료: Carlo Borzaga. (2020). Social enterprises and their ecosystems in Europe. country report ITALY, p.37 인용.

반면, 지방정부의 경우 독자적으로 정책을 개발하여 운영하기도 하지만, 인건비를 포함하여 가장 중요한 수입원은 공공계약을 통해 이루어진다. 법 381의 제5조 또한 지자체 차원에서 시행되므로, 사회적협동조합

은 지원정책을 통해 성장했다기보다는 지자체와의 협력을 통해 계약을 맺고 시장 판매 수입으로 유지되고 있다. 그러므로 이 절에서는 전체 지원정책을 개괄하고, 특히 공공계약과 관련한 제도를 중심으로 살펴보고자 한다.

## 1. 중앙 및 지방정부의 지원정책

1991년 법 외에 사회적협동조합이 혜택을 누릴 수 있는 정책 및 지원 제도는 크게 중소기업지원제도, 사회적경제 및 NPO 지원제도,<sup>13)</sup> 사회적기업 지원제도 3가지로 구분할 수 있다. 그중 특정한 조건을 충족하면 모든 중소기업이 혜택을 누릴 수 있는 중소기업지원제도는 2000년부터 시행되는 중소기업보증기금제도로, 경제개발부 소관으로 운영되고 있다. 이 외에 사회적경제 및 NPO 지원제도와 사회적기업 지원 제도를 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 사회적경제 및 NPO를 대상으로 한 지원정책

#### 1) 마르코라 기금(Marcora Fund): 49/1985법

1985년에 제정된 마르코라법에 따라 경제위기 시 고용유지를 위하여 위기에 처한 기업이 노동자협동조합으로 전환하는 것을 지원할 목적으로 두 가지 형태의 기금을 설치하였다. 하나는 중앙노동은행(Banca

13) 2001년과 2007년 두 차례, 유럽지역개발기금을 활용한 오아시스기금(Oasis Fund) 사업은 남부지역에 소재한 중소기업 사회적협동조합을 지원하였으나 이미 오래전에 종료되어 포함하지 않았다. 또한 2013년도에 상업회의소에서 시행한 '사회적기업가 정신을 위한 스타트업(start-up imprenditoria sociale)' 사업 또한 일시적인 지원사업이며, 구체적인 예산 및 성과에 대한 자료가 없어 지원제도에 포함하지 않았다.

Nazionale del Lavoro)이 관리하는 회전기금으로, 저리의 대부분을 제공한다. 두 번째 기금은 1986년에 설립된 2차 협동조합 기관투자자 CFI (Cooperazione Finanza Impresa)가 운영한다. CFI는 마르코라 법에 따라 노동자 인수를 지원하는데 이탈리아의 노동자협동조합 및 사회적협동조합 지원에 중요한 역할을 담당했다. 이 보조금 대출제도는 노동자 인수를 통한 협동조합 및 사회적협동조합, 그리고 조직범죄로 압수된 자산을 운영하는 협동조합의 설립을 지원한다. 또한 이탈리아 남부지방에 소재한 협동조합들의 개발과 개선을 지원하기도 한다.

## 2) 혁신적인 사회적 스타트업 지원제도

(Start-up innovative a vocazione sociale - SIAVSS)

법령 179/2012에 따라 시행된 이 제도는 수혜기업이 일반적 이익을 추구해야 한다고 명시되어 있어, 실제 운용에서는 사회적협동조합을 비롯한 사회적기업이 주된 수혜대상이다. 왜냐하면 이 제도는 사회적기업에 관한 법령 155/2006에서 규정한 부문에 한정(?)하며, 수혜기업은 자신이 창출한 사회적 영향력을 증명해야 한다. 이러한 요건을 충족시키면 기존의 혁신적인 스타트업보다 유리한 세제혜택을 받는다.

## 나. 사회적기업을 대상으로 한 지원제도

### 1) 사회적경제 확산 및 강화를 위한 제도

2015년 7월 3일에 시행된 부처령에 따라 경제개발부가 추진하는 지원 계획은 일반적인 목적을 추구하는 사회적기업의 설립 및 성장을 목적으로 한다. 따라서 수혜대상은 381/1991법에 따른 사회적협동조합과

155/2006법에 따른 사회적기업이 된다. 이 제도에 할당된 예산 총액은 한화 약 3천억 원(223백만 유로)이며, 경제개발부 소유의 개발회사인 Invitalia가 운용하고 있다. 예산은 사회적기업 보증기금과 연결해 보조금 대출 및 투자프로그램 보조금으로 제공되는데, 사전에 평가를 받아야 한다.

#### 2) 노동통합 사회적협동조합을 위한 사회보험 기여금 면제

앞의 사회적협동조합에 관한 조세제도에서 보았듯이 B형의 노동통합을 목적으로 하는 사회적협동조합은 모든 사회적 불이익 계층 노동자들에 대한 사회보험 기여금이 전액 면제된다. 이에 따라 총노동비용의 20~25%를 절감할 수 있어 이들 노동자의 낮은 생산성을 보충할 수 있다.

#### 3) Fertilità project

2001년, 2006년, 2016년 세 차례 시행된 제도로 이탈리아개발회사인 Invitalia가 노동사회정책부와 협력하여 운용했다. 이 프로젝트는 남부지역의 스타트업 사회적협동조합 및 컨소시엄을 대상으로 이미 설립된 사회적협동조합 및 컨소시엄으로부터 훈련 및 컨설팅, 코칭 서비스를 받을 수 있도록 지원했다. 세 차례에 걸쳐 총 700개의 프로젝트에 26백만 유로(한화 약 300억)가 지원되었다.

#### 4) 포괄적 보조금 ESPRIT와 ESPRIT3

ESPRIT3은 유럽사회기금이 2007~2013년 동안 토스카나지방에서

진행한 지원제도이다. 이 제도는 빈곤과 결핍의 원인을 제거하기 위하여 사회적 불이익 계층의 개별화된 발전 계획을 수립한 후 지원하는 방식으로, NPO를 통해 노동시장 통합과정과 신규 창업을 목표로 하였다. 총 167개 프로젝트에 750만 유로가 투입되어 549명의 사회적 불이익자들이 직접 지원을 받았다. 그 결과 28개의 신규 기업이 설립되었으며, 130명이 노동시장 진입에 성공했다. 또한 ESPRIT는 2000~2007년 프로그램 사업으로 829명의 직접 수혜자를 대상으로 지원하여 109개의 신규 창업, 160명이 노동시장 진입에 성공했으며, 120개 이상의 NPO를 대상으로 조직력 강화 사업을 지원했다.

#### 5) 포괄적 보조금 Piccoli Sussidi

이탈리아의 여러 지방에서 시행한 이 지원정책은 유럽사회기금의 지원으로 2000~2006년, 2007~2013년 프로그램 기간 동안 사회적협동조합 및 인증 사회적기업을 포함한 광범위한 NPO를 지원했다. 주요 지원 내용은 ① 기술혁신 및 서비스 질 향상을 통한 기존 조직의 발전, ② 신규 조직 창업지원, ③ 장기 일자리 및 사회통합 활동 지원이다. 이 정책 가운데 가장 중요한 지역 사례는 아풀리아 지방에서 2013년에 시행된 'Piccoli Sussidi Puglia'인데, 총 540만 유로를 운용하여 700건 이상을 지원했다.

#### 6) 사회적협동조합을 위한 투자 및 저리용자 보증기금

이 제도는 2014년에 피에몬테지방에서 시작한 것으로, 투자 및 저리용자에 대한 보증을 제공한다. 지원은 최소 15,000유로에서 시작하여 투자 필요 자본의 100%까지 대출 형태로 주어지며, 기계 및 설비 구입, 사업장 구매 및

건설, 사업성 향상에 필요한 기술 장비와 공간 마련이나 리모델링 등에 활용할 수 있다.

#### 7) Intervento 18

1990년대 말 트렌토주에서 시작된 정책으로 당시 명칭은 ‘Azione 9’ 였으나 2012년부터 ‘Intervento 18’로 변경되었다. 이 제도는 사회적 불이익자들과 어려움을 겪는 자들(people with difficulties, PWDs)의 고용 및 사회통합을 위하여 사회적협동조합에게 보조금을 제공한다. 보조금은 사회적 불이익자거나 장애인들 및 그들의 트레이너들의 채용으로 발생하는 인건비 일부를 보전하는 데 사용된다. Borzaga(2020)의 연구(2013)에 따르면, 이 제도 때문에 사회적 불이익자들이 노동시장에 편입되어 공공부문에서 발생하는 편익이 1명당 연간 6,000유로에 달한다고 한다. 이 편익은 사회적 불이익자들의 건강이 향상되면서 감소한 사회 및 보건 서비스 비용에서 발생한 것이다. 이 제도는 2013년에 유럽사회기금이 지원하는 사회적기업가정신네트워크(SEN)의 모범사례로 선정되었다.



〈표 6-8〉 사회적협동조합 지원정책

정책명	대상	지역	근거	재원	시기/지속여부
중소기업 보증기금	모든 기업	전국	662/96법	정부 및 EU기금	2000년/지속
마르코라기금	노동자 인수기업, 사회적협동조합	전국	49/1985법	정부	1985년/지속
혁신 사회적 스타트업	사회적기업 (사회적협동조합)	전국	179/2012, 221/2012 법령	정부	2012년/지속
사회적경제 확산 및 강화를 위한 지원대책	사회적기업, 사회적협동조합	전국	2015 7월 3일 부처령	정부 및 EU(ESF)	2015년/지속
Fertilità project	사회적협동조합 및 컨소시엄	남부 지역		정부	2001, 2006, 2016년/종료
ESPRIT ESPRIT3	NPO(사회적 불이익계층)	토스 카나 지방	POR FSE 시행대책 2014-2020	EU(ESF)	2000-2007, 2007-2013/종료
Piccoli Sussidi	NPO(사회적협동조합, 인증 사회적기업)	여러 지방	지방법	EU(ESF)	2000-2007, 2007-2013/종료
사회적 협동조합을 위한 투자 및 저리융자 보증기금	사회적협동조합	피에 몬테 지방	지방법 18/1994	지방	2014년/지속
Intervento 18	사회적협동조합	트렌 토주	지방법 18/1994	지방	2012년/지속

자료: Carlo Borzaga. (2020). Social enterprises and their ecosystems in Europe. country report ITALY, p.66.

## 2. 공공시장과 지자체의 계약

이탈리아 사회적협동조합이 성장하고 안정화되는 데 있어 중요한 것 중의 하나는 공공시장 확보를 통한 안정된 소득의 창출이다. 이는 1991년 법 제5조에 따른 우선구매 조항 때문이기도 하지만, 이는 B형만 해당되기 때문에 전체 사회적협동조합의 수입원의 65%가 공공부문으로부터 나온다는 것을 설명하지 못한다. 그보다는 지자체와의 튼튼한 파트너십을 통한 공공계약을 확보했기 때문이다. 지자체와의 파트너십은 사회적협동조합의 이해당사자인 기관이 조합원 형태로 참여하는 방식도 있지만, 사회적협동조합이 공공계약을 확보하기 위해 다양한 노력을 기울였기 때문이다.

### 가. 공공시장과 사회적 조항

381/1991법에 따르면, 노동통합 사회적협동조합의 성장을 지원하기 위해 공공기관은 우선구매를 할 수 있다. 그러나 이 조항은 EU의 문제 제기<sup>14)</sup>를 받아 1996년에 개정되었다. 따라서 일정한 조건(사회적 불이익 계층의 최소 참여비율)을 충족시키는 한에서 자치단체는 계약 입찰을 받을 수 있게 되었다. 이후 개정된 법안은 EU의 승인을 받아 자치단체는 2만 유로 이하로 수의계약을 체결할 수 있게 되었다. 또한 2015년의 ‘안정법’ 제5조에 따라 EU의 상한선을 지키는 계약을 B형 사회적협동조합에게만 제공할 수 있도록 했다.

14) EU의 공공구매(public procurement)에 대한 규칙에 따르면, 공적 서비스를 위탁할 때 ‘a. 무엇보다 최저가격을 선택할 것’ 혹은 ‘b. 경제적 이익이 가장 큰 업자를 선택’해야 한다는 규정을 두고 있다. 여기서 문제제기의 핵심은 ‘최저가격의 원리’를 지키지 않고 사회적협동조합에게 특혜를 주는 것이므로 불공정 거래에 해당한다는 뜻이다.

이에 더하여 새로운 변화는 50/2016법령이 승인됨에 따라 입찰에 관한 법이 사회적기업에게 우호적인 여건을 조성해 주었다는 점이다. 이 법령은 사회적·환경적 조항을 강화하면서 공공 입찰을 투명하고 혁신하는 방식으로 개선되었는데, 그중 노동통합 사회적기업(WISEs)에 대해서는 EU의 상한선을 넘어 수의계약을 체결할 수 있게 되었다. 따라서 B형 사회적협동조합을 비롯하여 노동인력 중 사회적 불이익자들이 최소 30%를 차지하는 모든 사회적기업에게 유리한 조건이 형성되었다. 이러한 '사회적 조항'은 유럽 각국에서 시행하고 있으며, WISEs의 경우 일반기업의 하청을 통한 일감을 확보하는 방식으로 활용하고 있다.

#### 나. 입찰방식의 변화를 통한 공공시장 확보

보르자가의 연구에서 보듯 사회적협동조합 수입원의 60% 이상은 공공 부문에서 나온다. 이 수치는 사회적협동조합 초기부터 거의 변하지 않았다. 그런데 특이한 점은 오히려 A형이 공공부문 의존도가 강하고, B형은 시장 판매 수입원이 더 크다는 점이다. CGM의 1997년 자료를 보면, 공공부문으로부터의 수입은 66.3%이고 민간부문은 33.7%이다. 그런데 A형의 경우 공공부문이 76.4%, 민간부문이 23.6%, B형의 경우 각각 48.9%, 51.1%다. 공공부문으로부터의 수입원의 구성을 보면 지자체의 보조금이 8.6%, 지자체에 대한 재화와 서비스의 판매 50.6%, 1991년 법 제5조에 따른 계약이 7.1%로서 실제 공공시장의 대부분은 법 조항을 활용했다기보다는 지자체와의 협력을 통하여 수익을 확보했다는 것을 알 수 있다. 특히 법 제5조를 활용할 수 없는 A형의 경우 보조금이 11%, 재화 및 서비스 판매가 65.4%이며, B형의 경우에도 제5조에 따른 계약은 19.6%인데, 재화 및 서비스 판매가 24.7%, 보조금이 4.6%로서 제5조에

다른 계약보다 지자체를 대상으로 한 판매 비율이 높다. 이는 특히 보건, 사회, 교육 서비스를 제공하는 A형 사회적협동조합이 지자체와의 계약을 통해 서비스를 제공하기 때문이다.

이러한 공공 계약이 가능할 수 있었던 까닭은 사회적협동조합의 전문성과 혁신성이 중요하겠지만 다른 이유가 존재한다. 전통적으로 이탈리아 교회 세력은 국가와의 관계가 긴밀했다. 그래서 CARITAS 등 가톨릭에 기반한 비영리부문은 국가의 적극적인 보호와 지원하에 발전했다. 사회적협동조합의 시초이자 다수는 가톨릭 계열 연합회인 Confcooperative Federsolidarietà와 전국 컨소시엄인 CGM 소속이다. 이로 인하여 사회적협동조합은 초기부터 지자체와의 관계가 밀접했다. 같은 맥락에서 일부 지자체의 경우 지자체 주도로 사회적협동조합을 설립하기도 하고, 그 과정에서 지자체가 사회적협동조합의 기관조합원으로서 이해당사자가 되어 참여했다.

다른 하나는 1991년 법 제정 이후 각 지방에서 후속 조치로 있었던 지방법 제정 과정에서 공공입찰 방식의 개선을 위한 노력이 반영된 결과이다. 그 시작은 법 제정 전부터 사회적협동조합법을 추진한 트렌티노알토아디제 지방의 고민이었다. 그 과정을 정리해보면, 우선 공공재원을 어떻게 생산적으로 활용할 것인가에 대한 고민이 있었다. 트렌티노알토아디제 지방은 1980년대 초 가톨릭 계열의 사회적협동조합이 활발했고, 보르자가 등 연구자의 노력으로 1983년에 이미 A형 사회적협동조합에 관한 법이 제정되었다. 그리하여 협동조합으로서의 자율성을 지키기 위하여 지자체를 포함한 공공부문과의 관계 설정이 중요한 쟁점이 되어 ‘공적 재원에 대한 의존 체질을 어떻게 변화시킬 수 있을 것인가?’, ‘공적 재원을 활용하는 과정에서 어떻게 지자체와의 관계를 생산적으로 만들어 갈 것인가?’라는 관점에서 고민이 이루어졌다. 그 대안으로 ‘가격 이외의 평가

지표 도입'이나 프로젝트 능력을 확인하는 '제안형 경쟁입찰 방식'이 검토되었다.

둘째, 최저가 입찰에 대한 문제의식의 확산이었다. 입찰 관련 EU의 지침에 '최저가격'과 '경제적 이익이 가장 큰 업자 선택'이 있다. 그런데 이 경제적 이익에는 가격조건만 따질 것이 아니라 '작업의 질, 지역적 뿌리, 기업적 능력, 해당 분야의 경험 축적' 등을 살펴야 한다는 문제의식이 제기되었다. 입찰에 대한 이러한 내용에 대해 지자체들이 공감하면서 각 지역에서도 지방 법에 포함하는 작업이 진행되었다. 이와 더불어 사회조사 기구인 IRS는 민간위탁 방식이 최저가격원리에도 불구하고 지자체의 재원 절감에 효과적이지 못했다는 조사 결과를 발표하였다. 그리하여 A형에 대해서는 프로포절 방식<sup>15)</sup>의 경쟁입찰을, B형에 대해서는 일부 수의 계약 방식이 중심을 이루게 되었다.

셋째, 독립항목을 제정한 경우이다. 사회적협동조합법 제9조에 지자체와 협동조합의 위탁에 관하여 지방 법은 계약방식, 입찰 시 검토사항, 계약자 선정방식 등을 규정해야 한다고 되어 있다. 이에 따라 토스카나, 에밀리아로마냐, 피에몬테 주 등은 독립항목을 두고 있다. 이 중 에밀리아로마냐지방은 지방법 제10조 '계약자 선정을 위한 평가 기준'에 관한 조항을 1997년 3월과 4월에 개정하였는데, 제5항에 "계약자의 선정 시 가격 요인은 종합 평가점수의 50%를 넘어서는 안 된다"라는 조항이 추가되었다. 롬바르디아의 경우 평가점수에 관한 내용은 없으나 "가격은 최고 30, 서비스 내용 및 기타 최고 70" 혹은 "가격 최고 20, 서비스 내용 및 기타 최고 80"이라는 공시도 있다.

15) "지자체가 대강의 틀을 제시하면 업자가 그 범위 내에서 재량을 발휘하여 프로젝트의 기초부터 가격결정에 이르기까지 종합적으로 제안하는 방식."

〈표 6-9〉 공공 계약에 대한 이탈리아 지방법 개선 사례

<p>1. 토스카나(지방법 제9조 제4항): 위탁관계의 성격에 관하여</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방공공기관과 협동조합의 위탁관계는 상방이 가진 조직 면에서의 자율성을 특징으로 한다. 지방공공기관은 서비스 제공을 위탁하고 협동조합은 위탁받은 사업을 수행하기 위하여 관련 행위자와 연계하여 복합적인 조직으로서 기능한다.</li> </ul> <p>2. 에밀리아로마냐(지방법 제10조 제1항): 가격과 품질의 균형에 대하여</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- “복지·의료·교육서비스 운영에 대한 평가를 목적으로 계약 상대를 선택할 경우, 일반적인 선택기준인 최저가격과는 다른 별개의 객관적인 기준에 대해서도 고려하면서 해당 서비스를 평가하지 않으면 안 된다.”</li> </ul> <p>3. 피에몬테주(지방법 제18호 제1항): 사회서비스 위탁 결정에 관하여</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- “어떤 경우에도 최저가격만 가지고 결정해서는 안 된다”고 규정하고, 일반 공공사업의 경우 ‘최저가격’을 가지고 계약하지만 사회적협동조합과 계약하는 경우에는 최저가격 위주의 계약은 반드시 배제해야 한다고 되어 있다.</li> </ul>
--

넷째, 사회적협동조합의 특성을 고려한 위탁 방식 도입이다. 사회적협동조합의 탄생지이자 최초로 컨소시엄을 설립하여 독자적인 지원체계를 구축한 롬바르디아의 브레샤에서는 특히 사회적협동조합의 특성을 고려하여 위탁 공모를 하고 있다. 브레샤 한 지자체에서 1999년에 개소한 공설민영 방식의 고령자 시설 ‘틸데 에 루이지 콜로시오(Tilde e Luigi colosio)’의 위탁운영과 관련한 공시서류를 보면 사회적협동조합의 특성이 충분히 고려된 ‘프로포절 방식에 의한 입찰’의 전형을 볼 수 있다. 〈표 6-10〉을 보면, 우선 5개 평가항목 중 가격을 제외한 나머지 서비스 특성에 대한 평가항목 점수 배분이 70%로 훨씬 높다. 그런데 더욱 중요한 점은, 각 항목별 세부 구성을 보면 사회적협동조합의 특성이 반영될 수 있는 다양한 이해당사자의 참여와 지역성을 고려한 지표가 곳곳에 포함되어 있다. 예컨대 D 시설운영의 프로젝트 하부 지표에는 ‘이용자 본인과 가족이 시설에 대해 가지고 있는 관심과 참여 방식’이라는 지표가 있다.

특히 지역의 자원 동원 능력 및 지역성을 볼 수 있는 C 항목의 경우 'a) 서비스의 공급에 적합한 상시 자원봉사자, b) 언제라도 참여가 가능한 자원봉사자 단체, c) 사회적협동조합에 의한 새로운 이니셔티브, d) 해당 지역에 대한 사회적협동조합, 자원봉사단체의 실천적 참여, e) 이용자 측의 통제 능력을 활성화시킬 수 있는 경험' 등이 포함되어 있다.

〈표 6-10〉 '탈데에루이지콜로지오'의 운영위탁업체 선정 평가항목과 점수배분

평가항목	점수 배분
A. 고령자 대상 사회·의료서비스 분야에서의 능력과 실적(지표 5개)	최고 15점
B. 사회적기업으로서의 직업적 전문성과 조직기구(지표 4개)	최고 15점
C. 해당 지자체에 거주하는 자원봉사자 및 이용자가 가진 전문적인 자원의 가치를 인정하고 활성화하기 위한 능력 및 실적(지표 6개)	최고 10점
D. 시설운영의 프로젝트(서비스의 복합성, 특징, 품질)(지표 7개)	최고 30점
E. 가격	최고 30점

자료: 타나카 나츠코. (2014). 이탈리아 사회적경제의 지역전개. 아르케 출판사. p.230 인용.

이 지역의 사례가 보편적이지는 않지만 사회적협동조합의 활성화에 있어 공공시장의 비중이 큰 만큼 공공입찰 과정과 절차의 개선은 중요한 요인이다. 특히 우선구매나 수의계약 같은 방식도 필요하지만, 시설위탁이나 서비스 구매에서 사회적협동조합을 비롯한 사회적경제의 특성이 반영된 평가항목의 재구성은 아주 중요하다. 이를 통해 서비스의 질을 향상시킬 수 있을 뿐만 아니라 사회적경제의 장점을 발휘시킬 수 있기 때문이다.

### 제3절 사회적협동조합의 성장 및 발전의 내적 동력

이탈리아의 사회적협동조합은 태동 이후 법 제정 이전부터 꾸준히 증가하며 이탈리아의 복지서비스를 강화하는 데 기여해 왔다. 많은 연구자가 지적하듯 이러한 지속적인 성장에는 사업연합이라는 컨소시엄의 역할이 컸다. 컨소시엄은 개별 협동조합의 지원 역할을 했을 뿐만 아니라, 특히 전문성을 기르고 규모의 경제를 실현하여 시장경쟁력을 확보할 수 있도록 해주어 민간의 독자적인 지원체계의 혁신이라 할 수 있다. 그러나 이뿐만 아니라 사회적협동조합은 오랜 기간의 법 제정 과정을 겪으며 노동조합과도 긴밀한 관계를 형성하여 일반기업의 자원을 활용하는 데 도움을 받는 등 사회적 자원 동원에도 적극적이었는데, 이 점 또한 성공의 요소이다. 마지막으로, 가장 중요한 것은 사회적협동조합은 사회적 대차대조표의 실천에서 보듯 제도에 의존하지 않고 오히려 제도를 앞서가는 실천으로 제도를 견인하는 주도성을 보였다는 점을 가장 높게 평가해야 할 것이다.

#### 1. 독자적인 지원체계 구축: 컨소시엄

첫 번째, 이탈리아의 사회적협동조합이 성공한 중요한 이유로 컨소시엄을 꼽을 수 있다. 1970년대 중반 이후 세계적인 경제 위기로 인하여 사회적협동조합이 증가하기 시작하였다. 그 뒤에는 콘프코페라티브(Confcooperative)의 지원이 있었는데, 대부분이 자원봉사조직에서 사회연대협동조합으로 전환된 형태였다. 수적으로 확대된 상황에서 1983년에 콘프코페라티브는 세미나를 개최하여 사회연대협동조합의 정체성이 되는 세 가지 원칙, 즉 ‘민주적 운영을 위한 소규모 조직구성’, ‘지역사



회와의 강력한 연계’, ‘소규모이면서 규모의 이점도 놓치지 않기 위한 사업연합조직의 활용’을 수립하였다. 첫 번째 원칙은 협동조합 안에서 인간적인 관계를 유지하기 위해 적절한 규모를 유지하기 위한 전략이었다. 두 번째는 지역성을 유지하기 위한 자원봉사자의 조직으로 드러난다. 그러나 첫 번째 원칙은 협동조합을 하기는 좋으나 시장경쟁력을 가지는 데는 단점으로 작용한다. 이렇듯 컨소시엄은 협동조합의 장점을 유지하면서도 단점을 보완하기 위한 장치다. 그리하여 1983년에 롬바르디아지방의 브레샤에서 10개의 사회연대협동조합이 모여 최초의 컨소시엄은 Sol.Co.를 설립했다. 컨소시엄은 그야말로 개별 사회적협동조합의 상호부조와 통합을 통해 형성된 독자적인 지원체계이다. 활동 목적은 크게 6가지로 ‘연대적 기업 정신’을 가질 수 있도록 훈련과 방법론 전수를 통한 인적자원 개발, 사회적 불이익계층의 직업능력 향상을 위한 훈련 제공, 지역사회에 필요한 서비스 창출과 연계사업 네트워크 구성, 신규 설립을 위한 금융서비스 제공, 위기에 대응하기 위한 자본화 프로그램 운영, 일반기업과의 협력 구축이었다.

컨소시엄의 첫 번째 역할은 사회적협동조합의 내부 운영지원을 비롯하여 조직 간의 협동체계를 구축하는 것이다. 우선 사업 프로젝트 기획과 조정, 정책 개발 등에 기반하여 서비스 제공체계의 완결성을 갖추기 위한 일종의 ‘서비스 사슬 체계’를 구축한다. 따라서 신규 설립은 항상 사슬 체계의 빈틈을 메워주는 연결성을 가지거나 서비스 확장을 위한 기획 창업이었다. 즉, 컨소시엄 역할 자체가 지역 내 사회적협동조합의 생태계를 구축하는 과정이라 할 수 있다.

컨소시엄의 또 다른 중요한 역할은 개별사회적협동조합을 위한 행정지원을 비롯하여 지자체와의 관계에서 ‘대표계약자(general contractor)’ 역할을 담당하는 것이다. 이를 통해 작은 조직도 공공시장에 접근할 수

있게 되고, 부족한 기술과 기능을 상호 보완할 수 있다. 또한 컨소시엄은 금융기관을 상대로 대출에 따른 이윤을 협상하고, 은행 대출 시 개별 조직의 보증인 역할도 담당한다.

그렇다면 구체적으로 지역사회에서 컨소시엄이 어떤 방식으로 개입하는지 예를 들어보기로 하자. 각별한 어려움을 겪는 청년이나 장애인을 비롯한 사회적 불이익 계층의 일자리를 창출하는 목적을 가지는 경우 하나의 사회적협동조합이 아래와 같이 ①~④ 단계에 걸쳐 필요한 모든 서비스를 제공하기 어렵다. 여기서 컨소시엄의 개입이 이루어진다. 우선 컨소시엄은 단계별로 해당 사회적협동조합이 협력할 수 있도록 교류의 장을 마련하고 상호 업무를 조정한다. 예컨대 ②단계에서 A형 사회적협동조합에서 직업훈련을 마친 사람이 ④단계의 일반기업이나 사회적협동조합 취업을 하기 전, ③단계의 B형 사회적협동조합에서 실습생을 받아들일 수 있도록 조정하는 방식이다. 여기서 단계별로 필요한 서비스를 제공하는 사회적협동조합이 없을 경우, 신규 설립을 조직하여 서비스 사슬 체계를 완성한다.

이처럼 지역사회에서 사회적협동조합 간 협동체계를 구축하여 한 사람을 위한 체계적인 지원이 이루어지도록 하는 데 중심 역할을 하는 것이 컨소시엄이다. 이를 통해 노동통합 참여대상자는 단계적으로 필요한 서비스를 제공받아 노동시장에 진입할 준비를 갖추 수 있다. 또한 그에게 적합한 일자리는 사회적협동조합이 미리 확보해 두기 때문에 따로 취업 활동을 할 필요가 없다. 다른 한편 일반기업이나 사회적협동조합의 동료나 경영자는 채용 전에 취업대상자에 대한 충분한 안내를 받기에 신뢰를 가지고 채용 의사를 밝히게 된다. 또한 채용 후에도 잡 코치가 파견되므로 채용에 따른 부담도 줄어든다.

〈표 6-11〉 청년 및 사회적 불이익 계층의 노동통합(취업지원) 체계 구축의 예

단계	서비스	사형
① 상담, 직업소개	- 맞춤형 직업탐색 지원(카운슬링) - 근로동기 부여	A형
② 직업교육, 직업능력 형성	- 노동시장 참여 권유 - 직업능력 향상 과정 구성 - 청소년 직업 관련 종합 교육 실시	A형, B형, AB형
③ 현장실습, 취업 현장 확보	- 보호된 공간에서 교육 및 직업훈련 - 장애인이 취업할 협동조합이나 일반기업의 동료 및 경영자를 대상으로 사회적 불이익 계층(장애인)에 대한 이해를 높이기 위한 활동	B형
④ 취업	잡코치 파견	A형

자료: 타나가 나츠코(2014), 이탈리아 사회적경제의 지역전개, 아르케 출판사. pp.241~243 재정리.

## 2. 다양한 네트워크 및 사회적 자원 동원 능력

두 번째, 이탈리아의 사회적협동조합이 성공한 또 다른 이유로는 다양한 네트워크 및 사회적 자원 동원 능력을 꼽을 수 있다. 사회적협동조합의 가치가 널리 알려진 데는 컨소시엄을 통한 협동체계가 큰 몫을 했다. 특히 이러한 방식을 통해, 장애인 의무고용제도를 기피하기 위해 벌금을 내던 일반기업이 신뢰를 가지고 사회적협동조합의 실습생을 채용함으로써 사회적협동조합은 취업률을 높일 수 있었고, 일반기업은 장애인 채용률을 높여 기업 이미지 개선에도 기여했다. 이때 일반기업과의 협력에 중요한 역할을 한 것이 노동조합이다. 전통적으로 이탈리아의 노동총동맹은 협동조합에 우호적이며, 많은 사회적협동조합은 노동조합에 가입되어 일상적인 관계를 형성하고 있다.<sup>16)</sup> 노동조합은 사회적협동조합 안에서의 노사관계가 원활히 이루어지는 데 큰 역할을 할 뿐만 아니라, 특히 장애인 및 사회적 불이익 계층이 착취를 받거나 노동권이 제대로 이루어지는

16) ILO. (2014). Italian Social Cooperatives and Trade Unions in the crisis era. [https://www.ilo.org/global/docs/WCMS\\_234159/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_234159/lang-en/index.htm).

지 감시하는 역할을 한다. 또한 노동조합은 단체협상 안에 일반기업이 사회적협동조합에 일감을 제공하거나 사회적협동조합에서 훈련된 장애인을 고용하도록 하기도 한다. 사회적협동조합이 장애인 취업에서 높은 성과를 거둘 수 있었던 것은 평소 지역 및 전국 컨소시엄을 비롯하여 사회적협동조합연합회가 노동조합과의 연대를 긴밀히 했기 때문이다.

### 3. 제도를 앞선 실천을 통한 제도와의 조응

세 번째, 이탈리아의 사회적협동조합은 민간의 자발적인 주도를 기반으로 제도와 조응을 추진했다는 점이다. 이탈리아의 사회적협동조합은 법 제1조 1항에 “인간의 발전과 시민의 사회통합을 실현함에 있어 공동체의 일반적인 이익”을 추구한다고 되어 있다. 따라서 사회적협동조합의 성과는 단지 경제적인 성장만이 아니라 다양한 이해당사자의 참여, 민주적 운영을 비롯하여 사람의 발전과 공동체에 기여하는 요소 같은 사회적 영향력으로 평가해야 할 것이다.

이와 관련하여 이탈리아 사회적협동조합은 법 제정 이전에 이미 매년 재정 보고와 더불어 사회적 대차대조표(bilancio sociale, social report)를 작성하여 사회적협동조합이 생산하는 사회적 가치를 알리는 노력을 기울였다. 법 제정 후 1990년대부터는 이미 체계화된 사회적 대차대조표 양식을 만들어, 다양한 이해당사자들과의 소통과 협력을 통해 사회적 불이익자들의 노동통합과 이용자의 편익을 증진하는 지표로 삼았다. 그리고 이렇게 축적된 데이터는 지역사회 및 공공부문과의 관계 강화에 활용되었다. 이에 2010년과 2014년 사이에 롬바르디아와 에밀리아로 마냐주 등 일부 지방정부에서 모든 사회적협동조합에 이 제도를 의무화 하면서 Confcooperative Federsolidarietà는 공동의 틀을 만들어 온

라인 플랫폼을 구축하였다. 이러한 실천은 최근 제정된 제3섹터 개선법에 영향을 미쳐 모든 사회적협동조합과 법적 사회적기업은 의무적으로 매년 사회적 대차대조표를 작성하도록 하였고, 2019년에는 모든 제3섹터 조직이 사회적 대차대조표 작성을 위한 가이드라인을 채택하도록 하였다. 따라서 Confcooperative Federsolidarietà는 2020년에 새로운 전국 플랫폼을 구축하여 사회적협동조합과 사회적기업이 활용할 수 있도록 개방하였고, 이런 과정에서 축적된 데이터는 사회적협동조합의 옹호와 로비활동뿐만 아니라 관련 연구의 촉진과 혁신 도구로 활용되고 있다.

사회적 대차대조표에 작성된 데이터는 크게 4개 범주, 즉 지역경제 발전에 기여, 민주적이고 참여적인 거버넌스 모델과 노동자의 참여, 노동통합과 고용 회복력, 수혜자에 미친 영향력에 관해 사회적 영향력을 분석한다. 사회적 대차대조표는 사회적협동조합의 가치 확산뿐만 아니라 특성을 살린 운영을 공고히 하는 데도 큰 역할을 한다. 특히 협동조합 조합원으로 노동자 및 자원봉사자들이 참여하도록 함으로써 다양한 주체들 사이에 정보를 널리 전파할 수 있게 되어 정보 비대칭의 문제를 줄일 수 있고, 기회주의적 행동을 방지하여 관리능력을 향상시킬 수 있었다. 또한 외부 이해당사자인 지역 공공기관과 수혜자들이 참여하도록 하여 지역의 다양한 이해를 고려하고 지역사회와 직접적이고 안정적인 관계를 유지할 수 있게 도움을 주고 있다. 사회적 대차대조표와 관련된 경험에서 보듯 사회적협동조합은 항상 제도에 앞서 필요한 실천을 조직하고, 제도는 사회적협동조합의 실천에 기반하여 만들어지기 때문에 제도에 이끌리지 않고 주도하는 모습을 보였다. 이것은 사회적협동조합이 법 제정 후에도 제도의 통제하에서 자율성을 잃지 않고 발전할 수 있는 동력이 되었다. 이런 까닭에 사회적협동조합은 복지제도에 편입했지만 단지 정부 정책의 도구가 되지 않고 제도와 조응하는 관계를 형성할 수 있었다.

## 제4절 한국에게 주는 시사점

이탈리아 사회적협동조합의 발전경로와 생태계는 한국 사회적경제의 상황과 큰 차이를 보인다. 이는 법과 지원정책의 내용과 방식, 지자체와의 관계, 지원체계, 운영 구조 등의 측면에서 비교된다. 우선 한국의 경우 ‘선 제도 및 법 제정, 후 실천’의 경로를 밟는 반면, 이탈리아는 ‘선 실천, 후 법과 제도 정비’가 두드러진다. 가장 큰 차이는 지원체계로서, 한국의 경우 중간지원제도를 중심으로 한 창업지원인 반면, 이탈리아의 경우 사회적협동조합의 힘을 통한 컨소시엄을 설립하여 독자적인 지원체계를 구축했다. 또한 한국은 중앙정부 주도의 지원 정책과 예산 편성인 반면, 이탈리아는 지방정부와의 공공계약 중심의 정책을 발전시켰다. 마지막으로 운영 구조를 보면, 이탈리아의 사회적협동조합은 소규모의 협동조합다운 인간관계를 형성하고, 적극적인 자원봉사를 조직하여 인력을 확충하고, 지자체 및 지역사회 이용자의 참여를 강화하여 다중이해당사자 구조의 장점을 적극 발휘한다. 반면에 한국은 의료복지와 돌봄 영역에서 대규모의 사회적협동조합으로 조직되고, 자원봉사자의 참여는 극히 미미한 반면에 대부분 일부 후원자를 조직하여 재정적 기여만 받는 정도에 그치며, 지역사회와의 소통 또한 소홀한 편이다. 그 결과 사회적협동조합 내 다양한 이해당사자의 참여라는 민주적 거버넌스는 제대로 작동하지 않아 노동 갈등도 빈번하다. 따라서 이 각각의 측면에서 한국 사회적협동조합 운영 및 지원정책 및 체계에 대한 방향을 제안하고자 한다.

첫째, 사회적경제 관련 제도 및 정책과 현장 실천 간의 관계에 대한 인식의 전환이다. 이탈리아 사회적협동조합은 법 제정 이전에도 이미 1,800개가 존재하고 있었고, 1983년부터는 이미 독자적인 지원체계를 구축하여 성장과 발전을 견인했다. 물론 기존의 강력한 협동조합연합회

의 지원이 있었고, 그들이 정부나 지자체와 비교적 좋은 파트너십을 형성한 바탕이 있었으나 최초의 컨소시엄이 만들어진 것도 사회연대협동조합의 원칙을 공동으로 수립한 후 그 필요성을 인식하여 사회적협동조합 스스로가 설립한 것이다. 물론, 조직이 확산되어 법 제정을 추진하였으나 10년간 좌절되었던 경험이 있었고, 그동안 충분한 시간을 가지고 노동조합 및 상이한 연합회 측이 정부와 함께 법의 목적이나 명칭, 사회적 불이익 계층 및 자원봉사자들의 참여 한도 등 세세한 부분을 조율하며 합의점을 만들어 갔다. 그 결과 법 제정 이후에 더욱 안정적인 성장을 이루며 발전해왔다.

이탈리아 통계청 자료에 따르면, 사회적협동조합의 고용 수는 2017년에 441,000명으로 전체 협동조합 부문의 약 1/3을 차지한다. 그뿐만 아니라 사회적협동조합의 수는 전체 NPO의 4.5%밖에 되지 않지만, 고용에서 차지하는 비중은 50%에 이른다. 또한 최근의 수적 감소에도 불구하고 고용은 오히려 늘어났으며, 특히 안정적인 여성 일자리 비율이 높다.

반면에 2006년 통과된 사회적기업법은 주식회사 및 유한회사를 비영리 형태로 설립하도록 함으로써 실효성이 떨어져 2013년에 사회적협동조합 228개, 어소시에이션 11개를 포함, 총 774개밖에 등록되지 않았고 이 중 주식회사 및 유한회사는 235개이다. 이후 2012년의 221법에 따라 공제조합도 사회적기업으로 등록하도록 하여 2014년에는 총 109개의 공제조합이 사회적기업으로 등록되었다. 2013년에서 2018년 동안 법적 사회적기업은 총 1,693개로 증가하였으나, 실상은 사회적협동조합 및 어소시에이션, 재단, 공제조합 등 전통적인 사회적경제 부문의 조직의 비중이 더 크고, 주식회사 및 유한회사 형태의 사회적기업은 소폭 늘어났지만 그 비중은 1/3정도밖에 되지 않는다. 또한 사회적협동조합과 비교하면 이들 기업은 규모 및 고용인원, 혁신의 측면에서도 떨어지는 것으로 조사

되었다. 이러한 상황을 종합해볼 때, 2017년에 제정된 제3섹터개선법에는 사회적협동조합의 경험이 긍정적으로 검토되어 모든 제3섹터조직이 사회적협동조합과 유사한 세제 혜택을 누리게 되었고, 사회적협동조합이 실천하던 사회적 대차대조표를 시행하는 방식으로 내용이 구성되었다. 이를 통해 볼 때 이탈리아에서 사회적협동조합의 경험은 정부 및 민간의 폭넓은 지지를 얻고, 꼭 필요한 조직이라는 공감대가 형성된 것으로 판단할 수 있다.

반면, 한국의 경우 자활지원제도부터 최근의 사회적협동조합까지 이미 정부가 정책으로 발전경로를 설정해두고, 지침을 통하여 민간은 이를 이행하는 역할을 하는 방식이다. 그 과정에서 정책 방향과 현장의 실천은 갈등을 일으키고, 정책 목표와 현장의 성과 사이에 간극이 생겨 민관의 파트너십에 균열이 생긴다. 이로 인해 제도개선에 대한 요구가 끊이지 않는 실정이다. 법과 제도가 만들어지는 과정은 다양한 이해관계자와의 토론과 교류를 통하여 의견이 조율되고 광범위한 지지를 얻는 과정이다. 따라서 이 과정은 시간 낭비가 아니라 법과 제도가 시행될 때 발생할 수 있는 위험을 줄이고 장애 요소를 제거하는 데 참여야 하는 시간이다. 따라서 민간은 제도에 기대어 빨리 자리 잡고 성장하고자 하는 태도와 입장을 비판적으로 성찰하여 제도 및 정책에 대한 인식을 전환해야 할 것이다. 그렇지 않으면 사회적경제라는 민간의 실천은 정부의 정책과 혼동되어 주체가 누구인지 구분하기 어려워진다. 특히 지난 시기 사회적경제기본법 제정에 대한 요구가 번번이 좌절되고 난항을 겪은 경험을 통해 현장의 폭넓은 지지와 공감대 형성, 다양한 이해관계자와의 토론 및 조율의 과정을 거치며 적합한 법을 만드는 데 이탈리아의 경험을 소중한 교훈으로 삼아야 할 것이다.

둘째, 이탈리아 사회적협동조합의 지원체계를 벤치마킹하여 한국 사회



적경제 지원체제로 재구성할 필요가 있다는 점이다. 한국의 경우 중간지원조직에 예산을 투여하여 창업을 지원하고 양적 성장을 꾀하는 방식이다. 이러한 까닭에 공적 예산은 많이 투입되지만 사회적경제조직들이 체감하는 지원은 적다. 오히려, 이탈리아의 공공부문은 사회적협동조합에게 사업을 위탁하거나 서비스를 구매하여 안정적인 사업기반을 조성해준다. 그러나 최저가에 무턱대고 위탁하지 않고 공공계약 방식의 변화를 통해 사회적협동조합이 혁신을 꾀하여 제공하는 서비스의 품질을 높이는 데 주력할 수 있는 체계를 만들었다. 이를 통해 사회적협동조합은 양질의 일자리를 창출하는 혁신적인 기업으로 인식되었고, 지자체는 수급자에게 질 좋은 서비스를 제공하여 시민의 신뢰와 지지를 얻게 되어 사회통합에 기여하게 되었다. 또한 공공 계약이 가지는 2차 효과는 사회적협동조합의 대 금융권 신뢰를 높여주어 시중은행으로부터 대출이 용이하게 되었다는 점이다. 이로 인해 정부는 창업 및 설비 구축, 유동성 개선을 위한 예산 지원의 부담이 줄어든다.

이러한 점은 향후 한국에서 사회적경제를 복지제도의 파트너로 상정하고 사회서비스 제공자라는 역할을 부여하는 데 반드시 참고해야 할 요소이다. 정부는 사회적경제를 예산 절감을 위한 ‘싼 업자’가 아니라, 정부를 대신하여 신뢰할 수 있는 민간 파트너로 관계를 맺어야 한다는 관점을 먼저 가져야 한다. 그리고 신뢰 형성을 사회적경제에게 일방적으로 요구할 것이 아니라 상호 간의 노력을 통해 사업 위탁이나 서비스 구매 방식 및 절차를 개선하여 좋은 서비스가 효율적으로 제공될 수 있도록 방안을 이끌어내야 한다. 여기서 가장 중요한 것은 이탈리아의 사례에서 보듯 최저가격의 원리가 지배하는 경쟁입찰이 아니라 프로포절 방식의 장점을 살리면서 질적 개선을 도모하는 것이다. 이를 간과한다면 정부는 ‘정부의 역할을 싼값에 민간에 떠넘긴다’는 비판을, 사회적경제는 예산에 맞추기

위해 저임금노동자를 양산한다는 오명을 입고 혁신의 여지는 줄어들 것이다.

셋째, 사회적협동조합의 특성이 반영된 구조 및 운영방식의 정립이 필요하다. 사회적협동조합의 가장 큰 특징은 조합원의 상호이익만이 아니라 지역사회 공동체에도 편익을 제공한다는 공익성과 다중이해당사자의 참여를 통한 민주적 거버넌스의 구축이다. 그런데 한국의 경우 사회적협동조합의 가장 큰 특징을 일반협동조합과 비교해 '비영리성'에 두고 강조하기 때문에 본래의 특성을 제대로 살려서 운영되지 못하는 실정이다. 예컨대 다중이해당사자를 형식적으로 구성하여 제 기능을 발휘하지 못하고 있으며, 전문성은 갖추되 단순노동의 기여로 노동비용 절감 효과를 가지게 하는 자원봉사자의 참여는 극히 미미한 정도이다. 또한 이사회를 비롯한 경영책임 단위에서 각 이해당사자의 적절한 구성비는 민주적 운영에 꼭 필요한 요소인데도 이에 대한 이해가 부족하고 원칙도 없다. 특히 다수의 소비자 중심의 조직에서 노동자 조합원의 이해는 제대로 반영되지 못하여 노동 갈등이 발생하며, 극단적인 상황에 이르는 경우도 관찰되었다.

이에 더하여 공익성을 일반기업의 사회공헌사업과 혼동하는 경우가 종종 관찰된다. 사회적협동조합의 공익성(일반적인 이익)이란 조합원에게 편익을 제공하는 것에 머무르지 않고, 지역사회의 장애인이나 어려움을 겪는 계층에 대한 돌봄과 지원을 의미한다. 즉 사회적협동조합의 편익이 비조합원인 지역사회 주민들에게도 제공된다는 뜻이다. 이는 '비조합원의 원외 이용'과는 다른 것으로, 지불 능력이 부족하거나 없는 대상이 서비스에 접근할 수 있도록 해주는 다양한 사업을 구상하고 자원을 동원하는 노력이 수반되는 과정이다. 이 때문에 사회적협동조합은 많은 자원봉사자가 필요하게 된다. 그런데 공익성을 무료 봉사, 혹은 방문이나 물품

전달 등의 한시적인 활동으로 생각하는 경향이 있다.

이런 측면에서 한국의 사회적협동조합은 정체성을 분명히 하기 위한 구조 및 운영방안 정립이 시급하다고 할 수 있다. 공익성은 누구를 대상으로 어떻게 실현할 것인지, 주된 이해당사자는 누구이고 그들을 어떻게 참여하도록 할 것인지, 민주적인 운영을 위해 이사회는 어떻게 구성하고 각 이해당사자의 권한과 역할은 무엇인지 등을 과제설립 준비부터 논의하고, 사업의 기획 단계에서 설계해야 한다. 따라서 사회적 대차대조표 작성 같은 제도가 적극적으로 반영되어야 할 것이다. 사회적 대차대조표는 이미 협동조합점검제도를 통해 세계 각국의 협동조합이 도입하여 운영하는 실정이다. 그러나 한국에서는 협동조합기본법이 제정될 당시 제대로 논의조차 되지 않았다. 협동조합 실태조사에서 이미 보았듯이, 많은 협동조합이 설립되는 것만이 능사가 아니다. 그중 약 60%가 개점 후 휴업상태이며, 초기에 언론에 떠들썩했던 거대 협동조합들이 운영 미숙과 내부 갈등으로 해산하고 법적 분쟁까지 가는 사례를 종종 볼 수 있다. 특히 사회적협동조합은 내부 갈등으로 어려움을 겪는 사례를 많이 볼 수 있다. 한국의 경우 법 제정 초기이니만큼 현장의 기반을 튼튼하게 만드는 것이 중요하므로 사회적협동조합의 구조 개선 및 운영방안 정립은 시급히 이루어져야 할 과제로 상정해야 할 것이다.

넷째, 규모의 경제 실현과 전문성 제고를 위한 독자적인 지원체계 구축이 필요하다. 한국의 사회적경제에서 중간지원조직의 등장은 많은 문제를 제기하였다. 불필요한 예산이라는 비판과 함께, 가장 많이 지적되는 것이 전문성 부족 문제이다. 이는 중간지원조직이 현장에 기반하지 않고 분리되어, 행정 대행의 역할을 담당하기 때문이다. 즉 근본적인 문제는 지원이 현장과 분리되어 있다는 점이다. 그로 인하여 현장 당사자들의 입장을 고려하여 대변하거나 대의하기보다는 예산을 지원한 정부나 지자체

의 관리 감독에 더 민감할 수밖에 없다. 설상가상으로 정부와 지자체는 예산을 지원했다고 하위 부서로 인식하여 복잡한 행정업무를 떠맡기기도 하는데, 이 때문에 지원역량을 키우고 전문성을 갖출 여지가 줄어드는 것이다.

이탈리아의 사회적협동조합 컨소시엄은 오히려 현장의 당사자 조직들이 그들의 이해에 기반하여 설립되었다. 그러나 단순한 연합회가 아니라 지역 전체를 두고 개입할 영역을 찾아내며, 개별 조직의 행정업무 부담을 줄여주고, 시장경쟁력을 강화할 수 있는 기반을 조성해준다. 실제 한국에서도 민간 사회적경제조직이 네트워크를 통해 지원 업무를 위탁받은 경우, 더욱 현장성을 가지고 역동적으로 운영하는 사례를 볼 수 있다. 몬드라곤협동복합체의 경우에도 회원사들이 매출의 1%를 기금으로 적립하여 협의와 조정 등 각종 지원 및 협동 체계를 구성하는 데 활용하고 있다. 이외에도 컨소시엄의 개입 방식을 유심히 살펴 지원방식의 변화에 참고해야 할 것이다. 지역 컨소시엄들은 사람을 중심으로 지원체계를 구축하기 위한 교류와 협의를 이끌어낸다. 그리고 빈구석을 채우기 위한 기획 창업을 조직한다. 이럴 때 지역사회의 사회적경제 생태계는 촘촘히 구성되고, 신규 창업은 시장에서 제 역할을 하며 지속가능성이 보장될 것이다.



## 제7장

### 프랑스의 사회적경제 : 공익협동조합을 중심으로

제1절 프랑스 공익협동조합 개관

제2절 프랑스 공익협동조합 지원정책

제3절 프랑스 공익협동조합 정책 특징과 시사점



## 제 7 장

# 프랑스의 사회적경제: 공익협동조합을 중심으로

### 제1절 프랑스 공익협동조합 개관

#### 1. 문제 제기

유럽에서 사회적경제의 개념을 가장 빨리 이론화하고, 실천체제 역시 가장 빨리 구축한 국가가 프랑스이다. 영국의 로치데일 협동조합 설립 이후, 프랑스의 샤를지드(Charles Gide, 1848~1932)는 우후죽순처럼 생겨나는 프랑스의 협동조합들을 1900년 프랑스 만국박람회를 기회로 사회적경제라는 개념으로 규합한다. 그리고 1970년대 이후 오일쇼크로 인한 경제위기 상황에서 정부의 긴축재정으로 인한 고용과 복지의 위기 상황을 제3섹터 기반의 사회적경제 기관들이 대항할 수 있음에 주목하고, 정부 지원 및 조직의 법인격 인정 등을 추진한다. 이후 프랑스는 사회적기업 설립을 위해 1998년 반소외법을 제정하고, 노동법전에 사회적기업 형태로서 영리 및 비영리, 협동조합 등을 선정한 후 민법상 비영리법인으로 규정한다. 그리고 2001년 사회적 목적 집단에게 법인격을 부여하는 공동체이익협동조합법을 제정한다. 이와 같은 과정에서 프랑스의 사회적경제조직의 근간은 노동자 관점에서 자체적인 고용 창출과 복지제공이었다. 이에 본 연구에서는 사회적경제조직과 복지국가 정책의 조응관계에서 정부 주도로 비영리법인, 즉 사회서비스 제공목적의 공익협동조합을 도입한 프랑스 정책 사례의 특징과 시사점을 다음과 같이 검토하였다.

## 2. 프랑스 공익협동조합의 정의와 특징

2001년 7월 17일, 사회, 교육, 문화, 기타항목 관련 법(2001-624법)에 따라 프랑스 협동조합 시스템에 공익협동조합이라는 새로운 법적 지위가 포함되었다. 공익협동조합(société coopératives d'intérêt collectif, SCIC)<sup>17)</sup>이란 경제활동을 기반으로 사회적 유용성을 가진 공익적 인(집합적 이해, intérêt collectif) 재화와 서비스를 생산하고 공급하는 목적을 가진 협동조합을 말한다. 따라서 일반협동조합과 민간단체, 영리기업과 구별되면서도 각각의 특징을 동시에 보유한 혼합적 성격을 가진다. 그리고 도입된 지 20년 동안 공익협동조합은 일련의 제도적 변화를 겪으면서 2020년 기준 약 1,060개가 설립되어 활동 중이다. 이와 같은 공익협동조합의 특징을 법적 위상 등 총 7가지 관점에서 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 공익협동조합의 법적 위상

첫째로, 프랑스의 공익협동조합은 협동조합기본법으로 규정되어 별도의 기업 지위를 적용받는 일반협동조합과는 다른 차별적인 법적 지위를 가진다. 프랑스에서 협동조합은 1947년 9월 10일 제정된 협동조합기본

---

17) 원래 표현을 따르면 집합이해(intérêt collectif) 협동조합이라 할 수 있으나, 취지를 감안하여 한국사회에 이미 소개된 표현인 공익협동조합이라는 번역을 사용함. '공익'은 불어에서 두 가지 다른 실체를 가리키는데, 먼저 일반이해(intérêt général)는 사회 전반을 위한 이해관계로서 법적으로는 국가가 책임을 짐. 집합이해(intérêt collectif)는 사회 전반보다는 일정한 지역적 범위에 있는 다양한 이해당사자들이 공유하는 이해관계로 지방자치체가 법적으로 책임을 짐. 일반이해와 집합이해는 개인들이 갖는 개별적 이해(intérêt individuel)와 구분되는 점에서 모두 공익적 성격을 가짐. 일반이해와 집합이해에 대한 분명한 구분이 없는 한국 상황에서는 이해하기 용이한 '공익'이라는 표현이 적합한 번역으로 볼 수 있음.



법(47-1775)에 따라 그 지위가 규정된다. 따라서 일부 농업분야 협동조합을 예외로 할 경우, 협동조합은 별도의 기업 지위를 만들지 않고, 기존 상법상 기업 지위<sup>18)</sup>에 협동조합의 특성을 적용함으로써 협동조합의 지위를 얻는다. 그리고 기본법은 특정한 유형의 협동조합에 적용되는 개별법들에 의해 보완된다. 따라서 상법, 협동조합기본법, 특정 유형의 개별 협동조합법은 배타적인 것이 아니라 상호보완적인 방식으로 하나의 협동조합의 특성을 규정하고 있다. 하지만 공익협동조합은 일반협동조합과는 달리, 1947년 협동조합기본법 개정을 통해 제도화되었다.

〈표 7-1〉 프랑스 협동조합 모델의 특징

- 이중 지위 - 협동조합 조합원은 협동조합의 서비스를 이용하거나 (노동자협동조합의 경우) 협동조합에서 일을 하는 동시에 협동조합의 자본을 보유하는 이중적 지위를 가진.
- 민주적 운영 - 협동조합 조합원들은 총회에서 1인 1표를 행사함.
- 개방성 - 협동조합 가입은 자발적이고 개방적이어야 함.
- 배타성 - 협동조합은 조합원들과만 거래를 수행해야 함.
- 제한적 영리성 - 출자자본에 대한 엄격한 수준의 보상과 수익의 일정 부분을 배분 불가능한 의무적립금에 할당해야 함.

주: 저자 정리

둘째로, 공익협동조합은 설립 운영으로 인한 혜택이 비조합원에게도 적용된다는 점에서 일반협동조합의 배타성이 예외 적용된다는 특징이 있다. 공익협동조합은 민주적 지배구조와 자본에 대한 제한된 보상이라는 일반협동조합의 특징을 가지고 있어 영리기업과 비영리민간단체와 구별되는 지위를 가진다. 공익적 재화와 서비스를 생산하고 공급하며, 조합원

18) 유한회사(sociétés à responsabilité limitée, SARL), 주식회사(sociétés anonymes, SA), 약식 주식회사(sociétés par actions simplifiées, SAS)

들만이 아닌 지역사회 일반인을 대상으로 한다는 점에서도 협동조합기본법의 예외적인 유형이다. 이는 조합원들에게 서비스를 제공하는 목적을 가지면서 비조합원과는 상업적 거래관계를 가지지 못하는 일반협동조합처럼 폐쇄형 조직이 아니라, 비조합원인 제3자가 생산물과 서비스의 혜택을 볼 수 있다는 점에서 ‘배타성’으로부터 예외를 인정받는다고 할 수 있다.

셋째로, 일반협동조합은 조합원이 서비스 이용자이자 동시에 소유자라는 이중적 지위를 갖는다. 그러나 공익협동조합은 서비스 이용자가 아닌 사람들, 가령 자원봉사자도 조합원이 될 수 있다는 점에서 예외적이다. 이러한 특징은 다른 협동조합에서 찾을 수 없는 제도적 장치로, 이해당사자 그룹이 투표권 배분을 통해 1인 1표 원칙을 행사하는 다중이해관계자의 지배구조보다 이익 배분을 엄격히 제한하며, 이를 통해 사회적 유용성과 공익적 성격을 보장받는 것이다.

## 나. 민간단체 지위와의 관계

공익협동조합은 다른 협동조합 유형과 달리 다중이해관계자 지배구조, 자원 활동, 보조금을 받을 수 있는 자격, 제공하는 재화와 서비스의 공익적 성격 같은 민간단체 성격을 상당 부분 가지고 있다. 프랑스의 민간단체는 상업적 활동을 수행할 수 있으나 각각 활동에 대해 별도로 사업 신고를 하는 번거로움이 있다. 반면에 공익협동조합은 제도 도입 당시부터 본격적인 경제활동을 통해 공익적 목적을 수행하려는 민간단체들이 취할 수 있는 법적 지위로 고안되었다. 따라서 민간단체는 기존 활동을 유지하면서, 새로운 설립과정 없이 공익협동조합으로 전환할 수 있는데, 이 경우 다음 <표 7-2>와 같은 장점이 있다. 즉 공익협동조합은 민간단체의 대

체가 아닌 법적 제도의 보완제도이다. 따라서 현실적으로 경제활동 계획이 없는 민간단체들에 대해서는 공익협동조합으로 전환하라고 권고하지 않고 있다.

〈표 7-2〉 민간단체의 공익협동조합 전환 시 장점

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 조직 운영에 직원들이 참여할 수 있어 지배구조의 질을 향상</li> <li>· 지사체를 지배구조에 참여시킬 수 있음</li> <li>· 제한적 영리성을 유지하면서 경제활동을 전면적으로 영위하는 기업의 논리를 취할 수 있음</li> <li>· 자본금과 대출 등을 통해 자금조달 조건을 개선</li> <li>· 자원 활동을 통해 이루어지던 활동을 전문화시킴</li> </ul> |
|---|

주: 저자 정리

원칙적으로 공익협동조합은 비영리민간단체가 아닌 상업기업의 형태를 가지기 때문에 민간단체에 적용되는 법인세 및 부가세 관련 조세 혜택을 누리지 못한다. 또한 민간단체가 접근할 수 있는 ‘메세나’에도 접근할 수 없다. 그러나 실제로는 정관에 영리 배분 금지 조항을 포함하여 관계 기관들로부터 비영리성을 실질적으로 인정받을 수 있다. 그리고 공익협동조합으로 전환 후, 민간단체에서 맺었던 계약 및 협정, 인가, 직간접 보조금 등은 해당 사항들이 요구하는 조건을 충족한다면 계속 유지된다. 따라서 민간단체의 공익협동조합 전환은 공익협동조합의 비영리성을 인정 한 법적 지위보다는 비영리 단체 정책에서 공익협동조합을 포함해야 하는지 여부와 관련이 있다.

#### 다. 공익 추구 - 사회적 유용성

공익협동조합은 사회적 유용성을 갖는 공익적 재화와 서비스를 생산하거나 제공하는 것을 목적으로 한다. 여기서 사회적 유용성에 관한 내용은 활동 분야가 정해져 있지 않기 때문에 원칙적으로 공익협동조합의 모든 경제활동 분야가 포함된다.

사회, 교육, 문화, 기타항목 관련 법(2001-624법)에서는 공익협동조합의 집합 이해와 사회적 유용성을 정의하지 않고 있지만, 2002년 시행지침에서는 집합 이해란 내부적으로 조합원들의 집합적 이해를 반영하는 동시에 외부적으로는 집합체로서 지역사회 이해를 반영하는 것이라고 설명하고 있다. 공익협동조합이 조합원들만의 자족적인 집합적 이해에 머물러서는 안 된다는 것이다.

또한 2001년 법은 공익협동조합의 사회적 유용성을 확인하기 위해서 도지사의 인가를 받아야 한다고 규정하고 있다. 그리고 시행령에서는 공익협동조합의 소재지가 위치한 도의 도지사 인가를 받아 기업등기소에 공익협동조합으로 등기해야 하며, 인가는 매 5년마다 갱신해야 한다고 규정하고 있다. 인가 과정은 협동조합이 생산 또는 제공하는 공익적 재화와 서비스의 사회적 유용성을 확인하는 과정으로, 인가를 신청한 협동조합의 활동 계획이 관련 법률과 규제의 준수 여부를 확인하는 것이다. 특히, 인가갱신 과정에서는 지난 기간 동안 협동조합의 공익적 목표가 어떻게 수행되었는지를 점검하는 협동조합 감독 보고서를 제출해야 한다.

공익협동조합의 차별성을 강조하는 사회적 유용성에 대하여 법 제정 초기 시행령에서는, 새롭게 등장하거나 미충족된 욕구, 취약계층의 사회적 및 노동 통합, 그리고 사회통합 고취 및 재화와 서비스의 접근성 향상을 가져오는 기여라고 명시하였다. 그리고 사회적 유용성은 공익적 목적

활동을 수행하는 특정한 방식, 즉 시장이나 공공부문과는 다른 방식을 고려해야 한다고 적시하였다. 특히 후자와 관련하여, 한 기관의 사회적 유용성은 활동 분야가 아닌 그 활동이 수행되는 조건들에서 나오며, 공익협동조합의 사회적 유용성을 보장하는 조건은 내부적으로 민주적 운영을 조직하고 외부적으로 지역 자원을 잘 동원함으로써 지역사회의 욕구에 응답하는 능력에 달려 있다고 정의하였다. 그러나 이와 같은 인가 관련 조항은 2012년 삭제되었으며, 이후로는 공익협동조합의 사회적 유용성에 대한 정당화는 설립자들의 정당성 설명으로 대체되었다.

현재 행정적으로 공익협동조합의 사회적 유용성에 대한 감독 방법은 ‘협동조합 감독 (révision coopérative)’이 유일하다. 하지만 사회적 유용성 여부를 사전에 정의하지 않은 상황에서 이미 설정된 법률과 규칙, 정책 방향에 의한 협동조합의 실제 작동 여부에 초점을 맞추는 협동조합 감독은 사회적 유용성 문제를 충분히 다루기 어렵다. 이에 프랑스 정부는 제도적 불확실성을 해소하기 위해 공익협동조합의 사회적 유용성 개념을 명확히 하는 시행령을 검토하고 있다.

## 라. 엄격한 영리의 제한

공익협동조합을 포함한 협동조합 전반을 설명하는 개념 중에 “제한적 영리성(lucrativité limitée)”이 있다. 그러나 이 개념은 영리와 비영리로만 구분되는 재무적 접근에서는 제도적으로 인정받지 못하고 있다. 따라서 공익협동조합을 포함한 일반적인 협동조합은 영리기업으로 간주되어 관련된 조세제도의 적용을 받는다.

그러나 공익협동조합은 강화된 비자본주의적인 성격을 가지고 있고, 이 점에서 다른 유형의 협동조합들보다 훨씬 더 엄격한 영리의 제한이 이

루어진다. 이를 통해, 공익협동조합의 목적이 사회적이며, 수익배분이라는 관점으로부터 자유롭다는 점을 명시적으로 보여준다. 나아가 공익협동조합은 정관에 이익 배분 금지를 자발적으로 명시하면 비영리적 성격을 가질 수 있으며, 이를 통해 비영리와 관련된 재무 및 행정적 혜택을 민간단체와 유사한 방식으로 받을 수 있다.

공익협동조합의 엄격한 영리의 제한은 구체적으로 다음과 같이 적용된다. 첫째, 협동조합 일반에 적용되는 출자자본에 대한 보상 제한이 공익협동조합에도 적용된다. 협동조합은 이익이 발생할 경우, 조합원들의 출자자본에 대해 민간기업의 3년간 채권수익 평균율을 적용한 보상을 받는다. 또한 적립금을 출자자본으로 전환하는 것은 금지되며, 탈퇴하는 조합원의 출자자본 가치에 대한 재평가도 금지된다.

두 번째, 이익을 배분이 금지된 적립금에 할당하는 규칙이 다른 협동조합들보다 더 엄격하다. 일반기업에서는 주주들이 자산의 일부인 적립금에 대하여 절대적인 권한을 갖지만, 일반적으로 협동조합에서는 배분이 불가능한 적립금은 조합원 전체의 집단 소유로 간주하여, 협동조합의 재정을 안정시키는 역할을 한다. 따라서 일반협동조합은 최소한 출자자본에 해당하는 금액에 이를 때까지 매년 발생하는 잉여금의 최소 15%를 법정적립금으로 할당해야 한다. 그런데 공익협동조합은 법정적립금 할당 이후, 나머지 잉여금의 최소 50%를 임의적립금에 할당해야 한다. 즉, 공익협동조합은 잉여금의 총 57.5%를 법정적립금에 할당해야 한다는 것이다. 또한 공익협동조합은 적립금 할당 비율을 자발적으로 높일 수 있으며, 결과적으로 출자자본에 대한 보상이 없는 비영리적 성격을 가질 수 있다.

세 번째, 의무적인 법정 및 임의적립금 할당 이후, 잉여금을 배분하기에 앞서 공적 보조금을 받은 경우, 해당 금액만큼을 다시 법정적립금에 할당해야 한다. 이와 같이 모든 적립금에 대한 할당을 마친 후, 남은 잉여금을

출자자본에 따른 보상을 위해 사용할 수 있다. 출자자본에 대한 보상은 해당 총회 이전 3년 동안의 기업채권 평균 수익률을 넘을 수 없다. 이 외에도 공익협동조합은 다른 협동조합 유형과 달리 협동조합과의 거래에 따른 이용배당금이 없다. 한편, 적립금 할당 및 출자자본에 대한 보상을 마친 후 남는 잉여금은 다른 적립금 항목으로 적립하거나 다른 협동조합이나 연합회에 보조금 형태로 지원할 수도 있고, 공익적 목적을 위해 사용할 수도 있다. 그리고 해산할 경우, 다른 협동조합들과 마찬가지로 공익협동조합은 부채를 탕감하고 출자자본을 환급한 이후, 남은 금액은 총회 결정에 따라 다른 협동조합이나 협동조합 연합회, 다른 사회연대경제 조직에 이전하게 된다.

## 마. 다중이해관계자 구조

공익협동조합에 다양한 방식으로 기여하는 개인 또는 법인들은 공익협동조합의 조합원<sup>19)</sup>이 될 수 있다. 이들은 구체적으로 재화나 서비스 생산자, 직원, 협동조합 활동의 수혜자, 자원활동가, 공공기관 등으로 분류될 수 있으며, 공익협동조합은 최소한 세 개 이상의 서로 다른 이해당사자 그룹이 포함되어야 한다. 이 중 수혜자와 직원(직원이 없는 경우 재화나 서비스 생산자) 그룹은 반드시 포함되어야 한다.

공익협동조합은 민주적 지배구조 원칙에 기반하고 있지만 서로 다른 이해당사자 그룹의 목소리를 균형있게 반영하기 위해 총회에서 투표권을 그룹별로 할당하는 투표그룹(collège) 제도를 허용하고 있다. 원칙적으

19) 주식회사나 약식 주식회사 지위를 활용하는 공익협동조합의 경우 최소 3명의 조합원(협동조합법에 따른 최소 설립 인원은 2명이지만, 논리적으로 공익협동조합은 3개의 다른 이해당사자를 포괄하기 위해 최소한 3명의 조합원을 필요로 함)이 필요하며, 최대 인원 제한은 없음. 그러나 유한회사 지위를 이용하는 경우, 최대 조합원 수가 100명을 넘을 수 없음.

로 모든 조합원은 각각 자신들의 투표그룹에서 1인 1투표권을 가진다. 총회에서는 각각의 투표그룹이 그룹별 내부에서 얻은 투표 결과를 바탕으로 의견을 표명할 수 있는데, 이때 각 그룹은 동일 수의 투표권을 행사하거나, 특정 그룹이 지배적인 투표권을 갖지 않는 방식으로(즉, 어느 그룹도 독자적으로 50% 이상 또는 10% 이하의 투표권을 갖지 않는 방식으로) 조정하여 그룹의 힘이 균형을 이루도록 한다. 이러한 투표그룹 방식은 각각의 이해관계자 그룹들이 갖는 규모의 차이(가령, 10명의 직원 조합원, 1,000명의 이용자 조합원, 1개의 지자체 조합원)를 조정함으로써 그룹 간 힘의 균형을 가능케 해준다. 그리고 이와 같은 다중이해관계자 성격은 사회적 유용성을 가진 공익적인 재화와 서비스의 제공을 보장하는 역할도 한다. 서로 다른 이해관계자들의 이중적 협상(그룹 내에서 협상과 그룹 간 협상)이라는 점에서 비효율성과 비용의 문제가 제기될 수 있으나, 이러한 과정 자체가 평등하고 민주적인 방식으로 진행되어 다양한 이해를 조율하고 합의함으로써 집합적 이해를 구성하는 과정이 된다.

## 바. 설립

공익협동조합은 법적 지위의 전환을 통해 설립이 가능하다. 다른 법적 지위에서 공익협동조합으로 전환할 때는 기존 조직을 해산한 후 새로운 조직을 설립하는 것이 아닌, 정관 수정을 통해 공익협동조합이 요구하는 조건을 충족하면 된다. 일반기업이 공익협동조합으로 전환하는 경우, 기존 출자지분이나 주식은 협동조합 출자금으로 전환되며, 이때 지분 가치가 액면가보다 높은 경우에는 회계 규범기관(Autorité des normes comptables)이 정한 조건에 따라 차액의 전체 또는 일부를 자산으로 설정할 수 있다. 2015년 자료에 따르면, 공익협동조합의 65%가 순수 창업



이고, 27%는 민간단체나 다른 협동조합의 전환이었으며, 8%는 비협동조합 일반기업의 전환이었다.

## 사. 지위 상실

아래 상황의 경우에는 협동조합고등평의회(Conseil supérieur de la coopération)가 의견을 청취한 후 관계 기관의 허가를 받아 공익협동조합은 지위를 상실하게 된다. 이 경우, 관계 기관의 허가가 나오는 날짜를 기준으로 소유한 적립금의 분배가 불가능하고, 출자자본으로 전환시키지 못하는 성격의 적립금들은 이후 10년간 동일한 성격을 유지해야 한다.

〈표 7-3〉 공익협동조합의 지위 상실이 경우

- 협동조합 지위가 기업의 생존에 즉각적 장애가 되는 경우.
- 협동조합 지위로 인해 기업의 발전 전망을 상실할 정도의 기업 활동의 심대한 침체 및 저하가 있는 경우.
- 협동조합 감독(révision coopérative, 아래 참조)의 결과로 지적된 협동조합적 결함을 보완하지 못하는 경우.

주: 저자 정리

## 3. 프랑스 공익협동조합의 역사

공익협동조합의 아이디어는 1997년 프랑스노협총연합회 대회에서 처음으로 제기되었고, 1998년 사회당-녹색당 집권 연정이 녹색당 유럽의회 의원, 알랭 리피에츠에 의뢰한 보고서를 통해 공식적인 정책의제로 채택되었다. 리피에츠 보고서는 당시 경쟁적 개념으로 여겨지던 사회적경제와 연대경제의 관계를 해명하고,<sup>20)</sup> 공익적 활동을 상업적 방식을 통해

수행할 수 있는 법인격의 필요성을 모색하고자 하였다. 또한 1998~2001년 당시 중요 사회문제로 부각되었던 새로운 서비스, 청년 일자리, 사회적 배제와의 투쟁에 대한 의회 토론도 공익협동조합 지위가 도입된 배경이 되었다.

공익적 목적의 기업 지위에 대한 필요는 1980~1990년대에 걸쳐 서구 전반에서 급증했다. 이는 상업적 자원을 포함한 다양한 자원을 동원하여 혁신적 방식으로 사회문제에 응답하는 ‘사회적기업’이라 불리는 일반적인 현상의 등장과 발전과도 연결된다. 1990년대 초반부터 일부 국가에서는 기존 사회적경제조직의 지위를 활용하여 새로운 법적 지위를 제도화하였는데, 1991년 이탈리아 사회적협동조합, 1994년 벨기에 사회적목적기업, 1996년 포르투갈 사회연대협동조합, 1997년 캐나다 퀘벡 연대협동조합 등이 프랑스 공익협동조합에 영향을 준 선행적인 법인격이었다. 프랑스 공익협동조합을 포함하여 이들 새로운 법인격들은 EMES 연구네트워크 등의 작업을 통해 종합 정리되어 전 세계로 소개되었으며, 이후 전 세계적인 사회적기업 열풍의 진원지가 되었다.

공익협동조합은 2001년 7월 17일, 2001-624법, 즉 사회, 교육, 문화, 기타항목 관련 법에 의해 1947년의 협동조합기본법에 일부 내용을 추가하는 방식으로 도입되었다. 또한 시행령과 시행규칙, 시행공문을 통해 그 내용이 구체화되었다. 제도 도입 첫 10년 동안 설립된 공익협동조합의 수는 2010년 기준 231개로 연평균 20개가 설립되었다. 이러한 느린 성장세는 공익협동조합 설립에 따른 행정적 복잡성(특히, 도지사 승인 절차), 법적 지위에 따른 재무적 및 여타 유인책 부재, 설립지원을 위한 수단의 부족, 새로운 내용에 대한 낮은 이해 등이 그 원인으로 지목되었다.

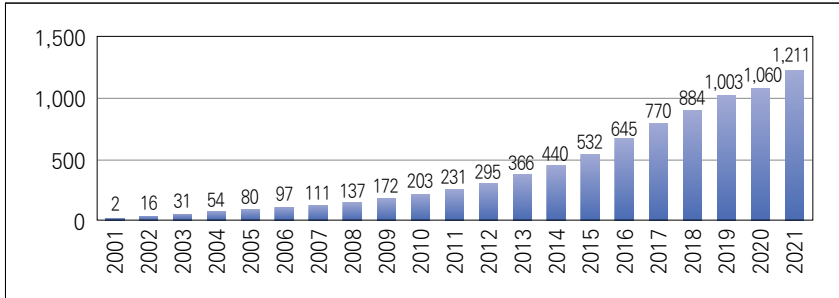
20) 실제로 이 보고서의 제안을 바탕으로 2000년대 이후 프랑스에서는 사회적경제와 연대경제를 통합한 개념인 사회연대경제라는 표현을 사용하고 있음.

이후 2012년 도지사의 승인을 받는 절차가 생략되는 주요 제도 변경이 있었으며(2012년 3월 22일 2012-387법), 2014년 사회연대경제기본법이 도입되어 법적 지위를 재검토하고, 이에 따라 제도도 변경되었다(2014년 7월 31일 2014-856법). 2014년 법에 의한 공익협동조합 관련 개정 사항으로는 첫째, 약식 주식회사 지위가 선택할 수 있는 기업 지위에 포함되었으며, 2018년 현재 공익협동조합의 27%가 이 지위를 채택하고 있다. 둘째는 공익성을 인정받는 활동 분야로서 국제 개발원조가 포함되었으나 현재까지 이 활동을 수행하는 공익협동조합은 없다. 셋째, 전체 출자자본에서 지자체의 지분이 차지할 수 있는 한도가 기존 20%에서 50%로 증가하였다. 넷째, 최소 3가지 기본 조합원 유형(직원, 이용자, 기타) 중 직원 조합원이 없는 경우 재화나 서비스의 생산자가 이 범주를 대체할 수 있도록 허용되었다. 마지막으로 다섯째는 한국의 사회적일자리와 유사한 고용지원계약(contrat d'accompagnement dans l'emploi)을 통해 취약계층 노동통합 프로그램에 접근할 수 있게 되었다.

#### 4. 프랑스 공익협동조합의 현황

첫 번째로, <그림 7-1>에서 볼 수 있듯이 2021년 현재 활동 중인 프랑스의 공익협동조합의 수는 1,211개이며, 조합원은 총 94,500명으로 파악된다. 법 제정 10년 차였던 2012년에는 295개에 불과했지만, 행정절차의 변경과 사회연대경제 전반에 대한 우호적 정책이 실행되기 시작했던 2012년부터 공익협동조합의 증가세는 가중되기 시작하였고, 2012년부터 2017년 사이에는 연평균 21%의 높은 성장세를 보였다. 그러나 2018년 이후로는 성장세가 주춤해지고 있으며, 2021년 현재는 1,211개로 2019년 대비 약 6% 정도 성장한 상황이다.

[그림 7-1] 공익협동조합 수(2001~2021)



자료: www.les-scic.coop

두 번째로 공익협동조합의 법적 지위를 살펴보면, 2018년 기준 48%가 유한회사, 27%가 약식 주식회사, 그리고 25%가 주식회사로 파악된다. 프랑스 협동조합은 일부 유형을 제외하면 모두 유한회사(SARL), 주식회사(SA), 약식 주식회사(SAS) 등 기존 기업 지위를 기본 구조로 활용하고 있다. 기존 기업 지위는 기업의 규모 및 경영구조에 대한 규제에 관련된다.

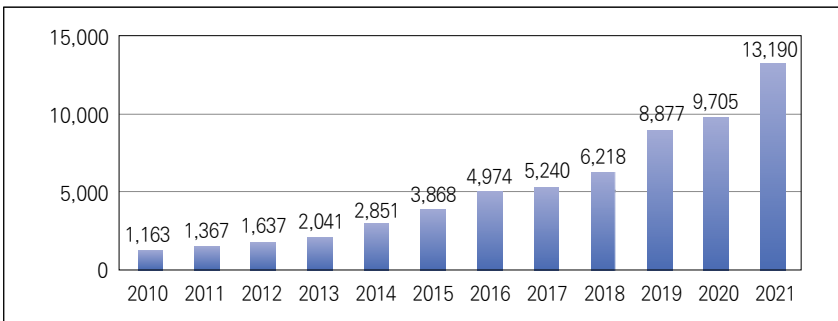
세 번째로 공익협동조합의 총매출 규모는 2018년 기준 6억 9백만 유로로 파악된다. 2010년에 8천 3백만 유로였던 점을 고려할 때 연평균 29%의 성장세를 보였다. 또한 개별 공익협동조합 매출 평균은 2018년 82.9만 유로로 나타난다. 그러나 최상위 3개 공익협동조합의 매출액이 각각 5천만 유로 이상이라는 점을 고려할 때, 개별 공익협동조합의 평균 매출액은 어느 정도 편향된 수치임을 인지할 필요가 있다고 판단된다.

네 번째로 프랑스 공익협동조합의 업종을 살펴보면 2020년 기준 서비스업의 활동률이 83%로 가장 많은 것으로 파악된다. 이외 제조업(5%), 농업(2%)의 순이었다. 서비스 분야 중에서도 공익협동조합은 기업 및 개인 서비스가 31%로 가장 많았으며 다음으로 상업(12%), 보건 및 사회사업(6%), 여가(6%), 외식업(5%) 및 교육(5%)이 뒤를 잇고 있었다. 한편 제조업 분야에서는 재생에너지 등 기간시설 분야가 7%(에너지 5%, 폐기물

관리 2%)로 가장 많았고, 다음이 농식품 생산(4%), 건설(3%)의 순이었다.

다섯 번째로 프랑스의 공익협동조합은 <그림 7-2>에서 볼 수 있듯이 2018년 전일제 기준, 6,218명, 개별 협동조합당 평균 8.5명을 고용하고 있는 것으로 파악된다. 그리고 전일제로 환산하지 않은 최근 자료의 경우에는 2021년 기준 13,190명, 개별 협동조합당 평균 10.9명을 고용하고 있는 것으로 파악된다. 그런데 상당수의 고용이 규모가 큰 공익협동조합에 집중되어 있어 평균에 대한 해석에 신중할 필요가 있다. 2020년 현재 55% 이상의 고용이 50명 이상을 고용하는 큰 규모의 공익협동조합(전체 공익협동조합 중 6%)에서 발생하고 있는 반면에, 대다수를 차지하는 5인 이하 고용 공익협동조합(전체 공익협동조합 중 63%)은 전체 고용의 단지 11%만을 담당하고 있기 때문이다. 이를 반영하듯 2020년 현재 공익협동조합의 종사자 규모를 살펴보면, 대부분 극소기업(77%)이거나 중소기업(22%)이며, 1%만이 중견기업 이상의 규모를 가지고 있다. 또한 경제활동 부분에서는 대부분 공익협동조합 수 비중 대비 직원 수 비중이 낮으나, 보건 및 사회사업의 경우는 반대로 고용직원 비중이 3배 정도 높은 것으로 나타난다.

[그림 7-2] 공익협동조합 실무자 수(2010~2021)



자료: IGF and IGAS. (2021). (2010-2018년 자료. 전일제 환산); www.les-scic.coop (2019-2021년 자료. 전일제 미환산)

〈표 7-4〉 공익협동조합 및 직원 수 경제활동 부문별 현황 (2020년 현재)

경제활동부문	공익협동조합 수 비중	공익협동조합 직원 수 비중
농업	3%	1%
문화, 공연, 여가활동	6%	5%
기타 서비스	48%	52%
상업	12%	5%
교육	5%	4%
호텔 및 식당	5%	4%
제조업	8%	5%
보건 및 사회사업	6%	18%
전기, 수도, 폐기물	7%	6%

자료: IGF and IGAS, 2021(프랑스노협총연합회 자료 활용. 공익협동조합 전체 70% 대상).

여섯 번째로 공익협동조합의 생존율을 살펴보면, 5년 이상 생존율의 경우, 공익협동조합은 74%로 동기간 프랑스의 일반기업 생존율 67%에 비해 약 7%p 높은 것으로 파악된다. 생존율이 기업의 경쟁력 측정의 대표 지표임을 고려할 때, 공익협동조합이 일반기업 대비 생존율이 높다는 것은 지자체의 조합원 참여로 인한 출자와 보조금 등의 수령이 가능하기 때문으로 추정된다.

이 외에 공익협동조합의 소재지를 살펴보면, 2020년 현재 전체 공익협동조합 중 64%가 도시지역이었으며, 나머지 36%는 농어촌지역으로 나타났다.

## 5. 공익협동조합의 세부 유형

공익협동조합제도 도입 이후 특별한 현상 중의 하나는 공익협동조합의 법인격을 보유한 세부 유형의 협동조합들이 관련법을 근거로 다양하게 도입되고 있다는 사실이다, 이와 관련된 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사회주택 공익협동조합이 있다. 사회주택 공익협동조합(sociétés

anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré, SCIC HLM)은 2003년 8월 1일 '2003-710 도시 및 도심 재생을 위한 방향과 실행 관련 법'에 의해 도입된 공익협동조합으로, '건축 및 주택법(code de la construction et de l'habitation)'에 따라 사회임대주택의 건축과 관리를 수행하는 기존 사회주택 생산협동조합(société coopérative de production d'HLM)과 같은 권한을 갖는다. 2019년 현재 84개의 사회주택 공익협동조합이 있는데, 이들 공익협동조합에는 지자체가 참여하고 있고, 최소 10%의 투표권을 이용자와 직원들에게 부여하고 있다.

두 번째로는 소유권 확보를 위한 공익협동조합(sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accèsion à la propriété, SACICAP)이 있다. '2006-1048 시행령'에 의해 도입된 공익협동조합으로 저소득층 주민을 위한 주택 소유권과 관련하여 사회적 혼합을 목적으로 하는 주택 정비 및 건축, 개량, 주택 관련 서비스를 제공하기 위한 목적에서 도입되었다. 소유권 확보를 위한 공익협동조합은 조합원 유형에 직원과 지자체가 반드시 포함되어야 하며, 조합원 그룹별 투표 집단 구성이 의무적이다. 하지만 지자체 출자금이 전체 출자금 50%를 넘어서는 안 된다는 제약이 적용되지 않는다.

세 번째로 주택-주민 협동조합(société coopérative d'habitants, SCH)이 있다. 주택-주민 협동조합은 2015년 3월 24일 '2014-366법'에 의해 도입되었는데 조합원들이 주택을 소유할 수 있고, 지역주민들과 공동생활 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다. 주택-주민 협동조합이 2015년 현재 12개가 존재하는 것으로 보고된다.

네 번째로 공익협동조합형 공공보건센터가 있다. '2016-41 보건 시스템 현대화 관련 법'의 '2018-17 시행규칙'에 의해 도입된 공익협동조합

형 공공보건센터는 공공보건센터가 공익협동조합 지위를 활용하여 설립되고 운영이 가능하도록 도입되었다. 이 경우, 개인이 아닌 법인조합원만이 가능하며, 또한 이익을 배분할 수 없는 비영리적 성격을 의무적으로 가진다.



## 제2절 프랑스 공익협동조합 지원정책

영리와 비영리의 성격이 혼합된 공익협동조합은 영리기업, 협동조합, 민간단체의 장점을 조합하여 환경변화에 좀 더 적합하고 유연하게 활동을 할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 동시에 이러한 혼합적 성격은 각 조직모델의 단점들을 동시에 부과하기도 한다. 먼저, 영리기업으로서 민간단체를 포함한 비영리 조직에 접근할 수 있는 능력이 원활하지 못하다. 동시에 엄격한 영리의 제한성으로 인해 영리기업에게만 가능한 외부 투자유치가 어렵다는 단점이 존재한다.<sup>21)</sup> 이와 같은 이중 제약을 극복하기 위해 공익협동조합에 대한 지원정책은 제도설계 단계에서부터 고려된 대책, 관련 문제 해결을 위한 별도의 공공정책, 그리고 사회연대경제기업 및 협동조합 관련 정책, 공익협동조합 자체 정책의 4가지 분야에서 다음과 같은 정책 수단들이 존재한다.

### 1. 제도설계 단계에서 고려된 정책

제도설계 단계에서부터 고려된 정책 중 첫째는 조세 혜택이 있다. 공익협동조합은 영리기업과 동일한 법인세를 적용받지만, 법정적립금과 임의적립금 같은 배분 불가 적립금에 할당되는 잉여금에 대해서는 법인세 대상에서 면제를 받는다. 이는 법정적립금에 할당된 금액만을 면제받는 다른 협동조합들과는 차별적인 혜택으로 공익협동조합이 가지게 되는 엄격한 영리의 제약성을 반영한 것이다. 이 혜택은 법적으로 규정된 비율 이상의 잉여금을 적립금에 할당하는 동기가 된다.

21) 재생에너지 분야 공익협동조합에 대한 투자를 활성화시키기 위해 해당 분야에서 활동하는 협동조합의 출자자본에 대한 보상이 현재 수준의 두 배까지 가능하도록 하는 입법 제안이 있었으나 상원 토론 과정에서 삭제됨. 삭제된 이유는 자본에 대한 제한적 보상이라는 협동조합의 원칙과의 충돌 때문이었음.

둘째는 지자체가 협동조합에 참여하는 것이 가능하다는 점이다. 공익협동조합은 민주적 운영을 바탕으로 공익을 추구한다는 점에서 다른 협동조합들과 달리 지자체의 자본출자 및 보조금 방식의 재정을 지원받는 것이 가능하다. 즉, 다양한 수준<sup>22)</sup>의 개별 지자체와 지자체 연합체가 공익협동조합의 조합원이 될 수 있다는 것이다. 그리고 그 출자자본 비중 수준은 제도 초기에, 총출자자본의 최대 20%까지만 지자체가 보유할 수 있었으나, 2014년 사회연대경제법에 따라 50%까지 상향되었다. 하지만 출자자본 비중과 관계없이 투표권은 지배구조에서 다른 이해관계자들과의 균형을 맞추는 방식으로 가지게 되었다.

프랑스노협총연합회 조사에 따르면, 2016년 기준 143개 공익협동조합 중 49개 협동조합(34%)이 지자체를 조합원으로 포함하고 있었다. 이들 중 69%의 공익협동조합에는 최소한 하나의 기초지자체가 조합원으로 참여하고 있었다. 또한 42%는 기초지자체 네트워크가, 22%는 광역지역이, 9%는 도가 조합원으로 참여하고 있었다. 한편 지자체가 조합원으로 참여하고 있는 49개 공익협동조합 중 세부 자료를 얻을 수 있는 47개 공익협동조합을 분석해 보면, 지자체의 지분이 20% 이하인 곳은 40개였으며, 7개는 20%를 넘어서는 것으로 파악되었다.

셋째는 협동조합 감독(révision coopérative)제도이다. 협동조합 감독제도는 협동조합의 조직과 작동이 협동조합 원칙과 규칙, 관련 법령 및 조합원들의 이해에 부합하는가를 확인하고, 불합치가 확인되는 경우, 이를 보완할 것을 요구하는 절차이다. 2014년 이전까지는 공익협동조합을 포함한 일부 협동조합 유형에 적용되었으나, 2014년 사회연대경제 기본법 도입 이후에는 모든 협동조합 유형에 적용되고 있다.

22) 프랑스 지자체 층위는 광역지역(région), 도(département), 기초지자체(commune)로 구성되며, 인근 기초지자체들이 일부 권한을 집중시켜서 공동으로 관리하기 위한 연합체를 구성할 수 있음.

협동조합 감독 수행은 협동조합고등평의회 인준을 받아야 가능하다. 협동조합고등평의회 의견 참조하여 도지사에 의해 인가되는 개인 또는 법인인 감독관(réviseur)에 의해 감독이 수행된다. 다른 협동조합 유형의 경우, 일정한 규모 이상의 협동조합만이 협동조합 감독을 의무적으로 받아야 하지만, 공익협동조합의 경우에는 모든 협동조합이 5년에 한번씩 협동조합 감독을 받아야 한다. 그러나 실제로는 비용이나 부족한 정보를 이유로 협동조합 감독을 받지 않는 경우도 있는 것으로 보고되고 있다. 협동조합 감독을 받지 않아도 아무런 제재가 없는 것이 원인 중의 하나이다. 협동조합 감독 비용은 1일 900유로이며, 협동조합 감독 결과 보고서는 협동조합에 제공되어 총회에서 조합원들에 의해 토론되어야 한다. 이를 통해 조합원들은 자신들의 협동조합이 협동조합 원칙과 관련 법률에 충실하게 작동하는지를 확인할 수 있고, 협동조합 지도자들은 활동 방향을 재설정하는 계기로 삼을 수 있기 때문이다.

## 2. 포괄적 공공정책

우선, 지자체는 공익협동조합의 조합원 지위 여부와 관계없이 공익협동조합에 보조금을 제공할 수 있다. 또한 공익협동조합은 중소기업이 활용할 수 있는 보조금을 다른 중소기업과 같은 방식으로 이용할 수 있다. 다만 지자체가 지분의 25% 이상을 보유하고 있는 공익협동조합은 중소기업에 포함되지 않아, 중소기업에 대한 보조금을 이용할 수가 없다. 2020년 45개 지자체 대상 조사에 따르면, 이들 중 38%가 공익협동조합에 보조금을 지급하였고, 그 금액은 연간 평균 53,000유로였으며, 이 중 최대는 290,000유로로 나타났다.

둘째, 지자체의 공공 입찰에 공익협동조합들이 참여할 수 있다. 이는

해당 지자체의 공익협동조합 조합원 여부와는 관계가 없다. 다만, 지자체가 공익협동조합의 조합원인 경우, 공익협동조합에서 지자체 대표자가 협동조합 대표자로 지자체의 입찰 과정에 참여해서는 안 된다. 이러한 상황은 지자체 대표자가 참여하고 있는 민간단체도 마찬가지이다. 기존 공공시장 기본법에서는 노동자협동조합, 농업생산자그룹, 장인협동조합, 노동통합기업에 대해 우호적인 고려 조항이 존재하였으나, 현재는 해당 조항이 존재하지 않는다. 반면 현행 공공조달 기본법(code de la commande publique)은 사회연대경제기업에게 특정 서비스 분야의 공공조달 시장 일부를 할당할 것을 규정하고 있다. 극소기업 및 중소기업 규모를 가진 99%의 공익협동조합들은 이 조항에 해당되어 공공조달시장에 참여할 수 있다.

셋째, 참여채권이 있다. 참여채권(titre participative)은 1984년 1월 3일 83-1 법에 따라 만들어진 제도로서 협동조합, 특히 노동자협동조합에 대한 외부 투자를 유도하면서도 협동조합의 기본 원칙을 훼손하지 않도록 하는 것을 목적으로 도입된 제도이다. 따라서 참여채권은 공기업, 주식회사 또는 유한회사 지위로 설립된 협동조합과 사회주택 유한회사 등 관련 법에 의해 정해진 기관들에서만 발행이 가능하고, 반면에 약식주식회사 지위를 가진 공익협동조합은 참여채권을 발행할 수 없다<sup>23)</sup>. 한편, 참여채권에 대한 보상은 고정비율 방식과 사업성과에 따라 매년 조정되는 방식으로 구분되며, 후자의 경우에는 채권의 명목가치 40%를 넘을 수 없다. 참여채권은 회계에서 자기자본으로 간주되며, 이를 통해 은행권 대출이 쉽다. 따라서 관련 법률과 재무적 복잡성을 다룰 수 있는 일정 규모의 협동조합들은 장기투자 자산을 대상으로 참여채권을 발생하는 경향이 있다. 이외에 참여채권의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

23) 공익협동조합의 27%가 약식 주식회사 지위를 가지고 있음.

〈표 7-5〉 프랑스 참여채권의 특징

<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업이 해산할 때만 환불이 가능하다는 점에서 원칙적으로 채권의 유효기간은 정해지지 않으며, 기본적으로 처음으로 채권이 발행된 이후 최소 7년 이상 거치되어야 함.</li> <li>· 채권 발행계약에 의한 채권의 환불은 무담보 채권자와 참여 대출이 정산된 이후에 이루어질 수 있음.</li> <li>· 참여채권은 투표권이나 출자자본에 대한 지분을 제공하지 않음.</li> </ul>
---

주: 저자 정리

### 3. 사회연대경제 조직 및 협동조합 관련 지원정책

첫째는 사회연대기업에게 주어지는 법적 지위에 관한 지원정책이다. 2014년 사회연대경제기본법에서는 사회연대경제 조직들에게 〈표 7-6〉의 충족조건을 갖추면 인가제를 통해 ‘사회적 유용성을 가진 연대기업(entreprise solidaire d’utilité sociale, ESUS)’이라는 법적 지위를 부여하였다. 이 지위는 노동법에서 규정했던 기존 연대기업(entreprise solidaire)의 지위를 대체한 것이었다. 따라서 여러 유형의 노동통합기업, 공익성을 인정받은 민간단체와 재단은 별도의 인가 없이 사회적 유용성을 가진 연대기업의 혜택을 누릴 수 있으며, 물론 공익협동조합도 지위 획득이 가능하다.

연대기업으로 인가를 받는 경우에는 다음과 같은 혜택이 주어졌다. 연대임금예금기금과 생명보험기금을 통한 재정지원을 받을 수 있고, 중소기업 투자프로그램 중 연대 분야에 대한 지원도 가능하다. 또한 공익요원을 신청할 수 있다. 따라서 2019년 현재 이 인가를 획득한 조직은 1,710개이며 이 중 69개가 공익협동조합이다.

〈표 7-6〉 연대기업 인가 충족조건

<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회연대경제법에서는 다음과 같은 공익적 목적 중 하나를 주요 목적으로 추구해야 함. 취약한 상황에 놓인 사람들에 대한 지원(사회사업, 보건, 의료 등 분야), 사회적 관계의 보전과 발전, 지역적 통합의 유지와 강화, 시민교육과 이를 통한 사회문화적 불평등 축소, 지속가능발전, 에너지 전환, 문화 활성화, 국제연대 등</li> <li>· 첫번째 조건이 조직 정관에 기록되어야 함.</li> <li>· 사회적 유용과 관련해 투입된 비용이 결산에서 중요비중을 차지해야 함.</li> <li>· 임금 관련 정책이 노동법에 의해 정해진 기준을 준수해야 함. (기업 내 최고임금과 최저임금 격차의 제한)</li> <li>· 출자자본을 가진 경우, 주식이 금융시장에서 거래되어서는 안 됨.</li> </ul>
---

주: 저자 정리

둘째로 사회연대경제 조직 사례관리 지역프로그램(dispositif local d'accompagnement, DLA)이 있다. 이 프로그램은 공익협동조합을 포함한 사회연대경제조직들에게 컨설팅과 기술적 자문을 제공해주는 공공 정책이다. AVISE라는 기관이 전국적으로 이 프로그램을 관리하고 있다. 재원은 중앙정부(43%), 지방은행(Banque des territoires)(24%), 광역 및 도 지자체(15%), 유럽사회기금(13%) 및 기타 조직(5%)이 공동으로 조달하여 수혜자들에게 무료로 제공한다. 2020년 52개 공익협동조합과 창업보육협동조합(CAE)이 이 프로그램의 혜택을 받았는데, 일반적으로 프로그램의 주요 수혜 기관은 민간단체들이었다(2017년 수행된 6,022 사례관리 중 96%가 민간단체였다). 공익협동조합이 이 프로그램을 적게 이용하는 이유는 프로그램이 잘 알려지지 않았다는 점과 더불어 프랑스노협연합회가 공익협동조합을 포함한 회원 기업들을 대상으로 자체적으로 제공하는 지원 서비스가 존재하기 때문이다.

셋째로 사회연대경제 조직 및 협동조합 대상의 다양한 금융지원 정책이 있다. 이와 관련된 정책을 살펴보면, 우선 연대투자가 있다. 사실 협동

조합 지위는 연대투자자들에게는 장애가 되지 않지만, 이들의 투자 규모는 수천 유로 정도로 작다. 반면 기술적, 사회적 혁신이 동반되는 프로젝트들의 경우 수십만 유로의 투자가 요구되지만, 이를 조달할 수 있는 시장은 아직 형성되지 않았다. 2019년 기준, 프랑스에는 25개 연대금융 투자자(기관투자자 및 선의투자자 클럽(CIGALES))가 70개 공익협동조합에 총 1,300만 유로를 투자한 것으로 파악된다.

한편, 사회연대조직을 대상으로 하는 기금 기반의 금융지원기관도 존재한다. 프랑스의 액티브(France Active)는 40여 개 민간단체와 상호공제조합, 그리고 협동조합 금융 및 공공기관이 주도하여 1988년 설립된 기금으로 공익적 목적의 프로젝트와 조직들에 대해서 보증, 대출, 투자의 금융지원 활동을 수행하고 있다. 2019년과 2020년 동안 프랑스 액티브 네트워크는 177개 공익협동조합에 대해 은행 대출, 연대 대출, 참여채권 방식을 통해 지원을 진행하였다.

또한 협동조합조직의 자체 금융지원 정책도 존재한다. 공익협동조합은 노동자협동조합 같은 방식으로 프랑스노협연합회에 회원으로 가입하면 연합회가 가지고 있는 금융지원을 이용할 수 있다. 프랑스노협연합회는 회원들의 회비 중 일부를 토대로 조성된 세 가지 금융 수단(Socoden, Scopinvest, Sofiscop)을 자금 수요의 성격에 따라 회원 협동조합들에 제공하고 있다.

〈표 7-7〉 프랑스 노동자 연합회의 3개 자체 금융지원 수단

<ul style="list-style-type: none"><li>· Socoden: 주요 긴급자금 대출 역할, 대출자금의 11%가 공익협동조합에 의해 이용</li><li>· Scopinvest: Socoden의 자회사로 참여채권 형태의 장기 프로젝트에 투자하여 협동조합의 자기자본 강화를 통한 은행권 이용을 지원하고, 노동자들의 기업 인수 과정에서 필요한 자금투자에 활용됨. 공익협동조합은 현재 진행된 투자의 5%만을 이용하고 있으며, 이는 공익협동조합 상당수가 대규모 자본이 필요하지 않은 활동 분야에 종사하기 있기 때문으로 분석됨</li><li>· Sofiscop: 협동조합의 은행 대출 시, 대표자 개인의 보증을 대체하는 역할을 담당. 공익협동조합은 2019년 5월부터 금융 도구를 이용할 수 있게 되어 단지 2%만이 공익협동조합을 위해 사용됨. 또한 제조업 및 건설업에 대표자 보증이 중요하게 작용하는데, 이 업종은 공익협동조합이 적게 활동하는 분야임</li></ul>
--

주: 저자 정리

더불어 프랑스노협연합회는 노동자협동조합 Alma 및 프렌치 테크 등 파트너들과 함께 공익협동조합, 노동자협동조합 또는 디지털 분야에서 창업하는 윤리적 성격의 기업을 지원하기 위해 CoopVenture라는 투자기금을 설립하였다. 이 투자를 받음으로써, 혁신적 기업들은 자신들의 사업모델이 성공한 후 기업을 다른 기업에 판매하는 것이 아니라, 지역에서 활동을 유지하도록 하게 한다.

이 외에도 일반대중이 주도하는 크라우드 펀딩이 있다. 크라우드 펀딩은 일반 대중이 인터넷 플랫폼을 통해 특정한 프로젝트와 조직에 자금을 조달할 수 있게 해 준다. 크라우드펀딩은 참여금융 인터넷 플랫폼 중개기관을 통해서도 이루어지지만, 개별 조직들도 웹사이트를 통해 크라우드 펀딩을 진행할 수 있다. 2019년 5월 22일 '2019-486 기업의 성장과 전



환에 관련한 법'에서는 기업들이 크라우드 펀딩을 통해 출자자본을 모집할 수 있는 방식과 과정을 명시하였다. 따라서 주식회사의 법적 지위를 가지고 있는 협동조합도 금융시장기관(Autorité des marchés financiers, AMF)이 정한 조건에 따라 크라우드 펀딩을 통해 대중으로부터 출자자본을 모집할 수 있다. 따라서 프랑스노협연합회는 노동자협동조합과 공익협동조합에 대한 크라우드 펀딩을 활성화시키고자 2016년 독자적인 온라인 크라우드펀딩 플랫폼([www.jefinanceunprojetcooperatif.fr](http://www.jefinanceunprojetcooperatif.fr))을 구축하였다. 그리고 이 플랫폼을 통해 2020년과 2021년 3월까지 24개 협동조합이 크라우드 펀딩을 제안했으며, 이 중 11개가 공익협동조합이었다.

#### 4. 공익협동조합 당사자 지원정책

앞에서 살펴본 지원정책들이 정부나 협동조합연합회 등 외부 이해관계자들에 의한 지원정책이었다면, 공익협동조합 진영이 자신들의 경쟁력 강화를 위해 도입한 정책들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째는 프랜차이징이다. 사회연대경제 조직의 규모화는 사회적 임팩트를 극대화하는 중요한 전략이다. 이와 관련하여 프랜차이징은 규모화의 주요 방법 중 하나로 주목을 받아왔다. 검증된 사업모델을 통해 여러 지역에서 공통 확인되는 사회적 필요에 대해 효과적으로 대응할 수 있고, 수행되는 여러 경험들이 네트워크에서 축적될 수 있다는 장점을 가지고 있기 때문이다. 또한 경제적으로도 더 큰 규모의 자본과 투자를 동원할 수 있다는 점에서 효과적이다. 따라서 프랜차이징 모델은 공익협동조합이 지역에 정착하면서도 규모의 경제를 추구하는 방법으로 초창기부터 검토되었다. 그 결과 2020년 현재 최소 92개 공익협동조합, 즉 전체 공익협동조합의 9%가 프랜차이

즈 방식을 통해 네트워크를 구성하여 활동하고 있다. 더 정확하게는 23개의 공익협동조합이 69개의 신규 공익협동조합을 네트워크 방식으로 지원하여 설립에 영향을 미쳤다. 참고로 프랜차이즈 방식으로 만들어지는 신규 조직은 공익협동조합이 아닌 민간단체 지위를 갖는 경우도 많다. 이러한 프랜차이즈 방식의 시도는 2010년부터 시작되었고, 2015년 이후 본격적으로 발전하였다. 프랜차이즈 방식이 활성화된 분야는 모기업을 기준으로 보면 기타서비스(고용지원, 기업서비스, 장례업 분야 14개 공익협동조합), 에너지(4개 공익협동조합) 및 상업 분야(3개 공익협동조합)이다. 2020년 기준으로 교육, 사회사업, 문화, 스포츠, 여가 등 분야에서는 프랜차이즈 모델이 없는 것으로 파악된다.

둘째로 연대적 성격의 부동산 지주회사가 있다. 공익협동조합은 필요한 재원의 조달을 위해 별도의 법적 지위를 갖춘 조직을 이용할 수 있다. 따라서 일부 공익협동조합은 연대적 성격의 부동산 지주회사를 설립하여 부동산 구입을 위한 비용을 시민, 기업 및 지자체의 투자를 통해 동원하기도 한다. 또한 재단을 설립하여 개인이나 법인의 부동산 또는 현금 기부를 받을 수도 있다.

### 제3절 프랑스 공익협동조합 정책의 특징과 시사점

#### 1. 프랑스 공익협동조합 정책의 특징

사회적협동조합의 한 유형인 공익협동조합을 도입한 프랑스의 정책적 특징은 다음과 같이 크게 4가지로 요약이 가능하다. 첫째, 지자체가 기관조합원으로서 참여하고, 협동조합의 인가와 협동조합의 감독을 담당하고 있다는 점을 고려하였을 때, 프랑스의 공익협동조합은 매우 높은 강도의 정부 주도형 협동조합이라고 할 수 있다. 프랑스의 공익협동조합은 그 유형에 따라 해당 지역의 지방자치단체가 기관조합원으로서 지배구조에 대한 참여가 가능하다. 그리고 일반적으로 지자체가 차지할 수 있는 출자지분은 50%가 한도이다. 특히 주택 정비 및 건축, 개량, 주택 관련 서비스를 제공하는 ‘소유권 확보를 위한 공익협동조합’에는 지자체가 반드시 조합원에 포함되어야 한다. 그럼에도 불구하고, 지자체가 조합원으로 참여한 공익협동조합은 정부로부터 보조금 지급과 공공 조달시장 참여가 가능하다. 보조금 지급은 지자체의 조합원 참여와 관계없이 공익협동조합이 중소기업으로 인정되는지 여부와 직접 관련성이 있고, 공공 조달시장은 공익협동조합이 사회연대경제 기업 포함 여부에 따라 결정되기 때문이다. 한편 공익협동조합은 사회적 유용성, 즉 공익성을 정부로부터 확인받기 위하여 도지사로부터 정부의 인가를 받아야만 법적 지위를 획득할 수 있다. 그리고 인가는 5년마다 갱신되어야 한다. 특히 협동조합 감독제도는 인가제도와 연동하여 공익협동조합의 법적 지위를 상실시킬 수 있다. 2014년 사회연대경제기본법 도입 이후 모든 협동조합 유형에 적용되고 있는 협동조합 감독제도는 매 5년마다 협동조합의 조직과 활동이 협동조합 관련 법령과 조합원들의 이해에 부합하였는지 여부를 확인하고,

부합하지 못한 경우에는 보완하라는 명령을 내리지만, 그럼에도 보완하지 못한 경우에는 법적 지위를 상실시킨다.

둘째, 민간단체를 공익협동조합으로 전환시키고자 하는 목적달성을 위하여 특별법 형태로 다양한 유형을 도입했다는 점이다. 즉, 신생 설립보다는 기존 단체의 전환에 초점을 두고 정책을 설계하였다는 것이다. 프랑스는 사회적 유용성이라는 공익성을 가진 재화와 서비스를 생산하고 공급한다는 목적하에 2001년 ‘2001-624 사회, 교육, 문화, 기타항목에 관한 법’ 제정을 통해 공익협동조합에 대한 법적 지위를 부여하면서 제도화하였다. 이는 기존 협동조합들의 활동의 근간이 되었던 협동조합기본법과는 차별을 둬으로써 비조합원에 대한 사업 수혜, 서비스 이용자이면서 수혜자인 조합원의 이중적 지위 예외, 그룹별 의사반영을 위한 1인 1표 기반의 투표방식 변화, 엄격한 이익 배분의 제약 등 여러 가지 특성을 반영하기 위함이었다는 것으로 보인다. 그 이유는 상업활동을 수행할 수 있으나 각각의 활동에 대하여 별도로 사업 신고를 해야 하는 민간단체의 문제점을 보완하기 위해, 공익협동조합으로 전환해주는 것을 주목적으로 하였기 때문이다. 따라서 프랑스 정부는 2003년, ‘2003-710 도시 및 도심 재생을 위한 방향 및 실행 관련 법’에 의해 사회주택 공익협동조합을, ‘2006-1048 시행령’에 의해 소유권 확보를 위한 공익협동조합을, ‘2014-366 법’에 의해 주택-주민 협동조합을, 그리고 ‘2016-41 보건의스팀 현대화 관련 법’과 ‘2018-17 시행규칙’에 의해 도입된 공익협동조합형 공공보건센터 등 다양한 공익협동조합의 파생형을 도입한다.

셋째, 프랑스 공익협동조합은 비영리법인의 성격을 가지지만 영리기업으로서 영리활동과 관련된 지원정책을 받을 수 있다. 따라서 프랑스의 공익협동조합은 영국의 사회적기업 같은 하이브리드 조직이라고 할 수 있다. 우선, 프랑스 공익협동조합은 프랑스 노동자협동조합이 외부로부터

자기자본 확충을 위해 도입한 참여채권 발행이 가능하다. 참여채권은 공기업, 주식회사 또는 유한회사의 지위를 가진 협동조합만 발행이 가능하기 때문에 영리법인의 성격이 강하다. 그리고 참여채권은 자기자본의 성격이 강하기 때문에, 은행 대출을 용이하게 해 준다는 장점이 있다.

반면에 이익 배분에서 공익협동조합은 영리법인인 일반협동조합에 비해 매우 엄격한 구조를 가진다. 보통 일반협동조합은 매년 발생하는 잉여금이 최소한 출자자본 금액에 도달할 때까지 최소 15%를 매년 법정적립금으로 할당해야 한다. 하지만 공익협동조합은 15%의 법정적립금 할당 이후에, 나머지 잉여금의 최소 50%를 임의적립금으로 할당해야 한다. 즉, 공익협동조합은 잉여금의 총 57.5%를 법정적립금 및 임의적립금에 할당해야만 하는 것이다. 그리고 나머지 잉여금 배분 전에 해당 공익협동조합이 정부나 지자체로부터 공적 보조금을 받았다면, 해당 금액만큼을 법정적립금에 할당해야 하며, 그 후에야 나머지 잉여금을 배당할 수 있다. 그마저도 다른 적립금 항목에 적립하거나 타 협동조합이나 연합회에 보조금 형태로 지원한다.

이러한 특성을 고려할 때, 공익협동조합은 비영리법인 성격이 강하다고 할 수 있다. 따라서 공익협동조합은 조세제도에서 영리기업과 동일한 법인세를 적용받지만, 법정적립금과 임의적립금에 할당된 금액에 대해서는 법인세를 면제받는다. 그리고 공익협동조합은 일반 중소기업의 자격을 가지고 있어 중소기업 지원 보조금뿐만 아니라 지자체로부터 민간단체에게 지원하는 보조금 수령도 가능하다. 이외에 공익협동조합은 공공조달시장의 참여도 가능하다.

네 번째는 공익협동조합은 정부의 사회연대기업에 포함되면서 그 지원정책의 폭이 확대되었다는 것이다. 즉, 공익협동조합이 사회적경제 정책에 포함되어 운영되고 있다는 것이다. 2014년 프랑스 의회는 기존의 연

대기업을 대체하는 제도로 사회연대경제기본법을 제정하였고, 그 범위에 노동통합기업, 공익성을 인정받은 민간단체와 재단 그리고 공익협동조합을 포함하였다. 그리고 지원제도로서 연대임금예금기금과 생명보험기금을 통한 재정지원과 중소기업 투자프로그램 중 연대 분야 부문에 해당하는 정책을 도입하였다. 이와 같은 정책 방향은 비영리법인의 성격이 강한 공익협동조합에게 금융지원이라는 큰 혜택을 지원한 것이다. 그 예로 프랑스의 민간단체, 상호공제조합, 협동조합 금융 및 공공기관 주도로 1988년에 설립된 기금인 프랑스 액티브는 은행대출, 연대대출, 참여채권 방식으로 공익협동조합을 지원한다. 또한 공익협동조합들은 프랑스 노동자협동조합연합회에 가입하면서 디지털 분야 창업에 투자하는 노동자협동조합이 구축한 기금인 CoopVenture의 혜택을 받게 된다. 이 외에 프랑스 노동자협동조합연합회는 노동자협동조합과 공익협동조합의 중소기업으로서의 법적 지위를 활용하여 일반 대중으로부터 크라우드 펀딩을 위한 시스템을 구축하였다.

결국, 프랑스는 비영리법인 성격의 사회적협동조합, 즉 공익협동조합을 구축하는 과정에서 기존 민간단체를 공익협동조합으로 전환해 주기 위해 법적 지위와 지원정책 마련, 파생형 협동조합 설립을 위한 추가적인 제도 마련, 그리고 도입 후 사회연대경제기본법을 제정하여 사회적경제 및 금융지원을 위한 정책 기반을 마련했다는 점에서 정책의 범위가 점차 확대되어 가고 있음을 확인할 수 있다.

## 2. 한국에 주는 시사점

첫째, 프랑스의 공익협동조합 정책은 주요 정책대상으로 신규 설립보다는 기존 민간단체의 전환에 초점을 두고 있어, 한국의 협동조합기본법

상 사회적협동조합 정책과 차별점이 있다. 물론, 한국의 협동조합기본법 제4장 제6절의 2(제105조의 2) ‘조직변경’에서는 (1) 협동조합기본법에 따라 설립된 일반협동조합, (2) 민법에 따라 설립된 비영리 사단법인, 그리고 (3) 소비자생활협동조합법에 설립된 생활협동조합 등 민법 이외 법률에 따라 설립된 비영리 사단법인, 이 3개 조직형태에 한해 사회적협동조합으로 변경이 가능하다고 적시하고 있다. 그러나 이 조직들이 사회적협동조합으로 전환하기 위해서는 설립 때처럼, 인가 절차를 받아야 하는 반면에, 혜택은 비영리 법인격 부여 외에는 부가적인 것이 없다. 일반협동조합과 소비자협동조합이 사회적협동조합으로 전환 시, 법인세 감면 등이 주어지지만, 비영리법인에 대한 혜택과 동일하고, 민법상 비영리 사단법인들은 사회적협동조합 전환으로 인한 혜택이 거의 없다. 반면에 프랑스의 공익협동조합은 직원들이 지배구조에 참여할 수 있고, 자본금과 대출 등의 자금조달 조건이 개선되며, 자원봉사활동의 전문화 등이 지원된다.

이와 관련하여 한국 정책 담당자가 고려해 볼 점은, 재가장기요양 사업을 포함한 한국의 사회복지사업에 참여한 상당수의 기업이 개인 또는 영리법인이라는 것이다. 만약 이들 비법인격의 개인사업자나 영리법인 제 공 업체에게 비영리 법인격을 큰 장애 없이 부여할 수 있다면, 협동조합 기본법상 사회적협동조합의 도입목적과 국가사업인 사회복지사업의 제공자에 대한 국민 신뢰도가 높아지는 계기가 될 수 있다. 따라서 기존 조직들이 사회적협동조합으로 전환 확대를 고민한다면, 사회적협동조합으로 전환할 때 지원할 수 있는 혜택을 개발하는 것이 필요하다고 판단된다.

둘째, 프랑스의 공익협동조합은 지자체가 법인조합원으로 참여가 가능한 반면에, 한국에 도입된 사회적협동조합은 지자체의 참여가 불가능하다는 차이점이 있다. 한국의 협동조합기본법에는 조합원의 자격에 개인

과 법인을 포함하고 있으나, 지자체가 법인조합원으로 참여해도 된다는 내용은 없다. 따라서 일부 활동가들 사이에 사회적협동조합의 지속가능성을 위해 지자체를 법인조합원으로 참여하도록 하는 방안을 도입해야 한다는 의견이 있기도 하다. 이와 관련하여 고려해 볼 문제는, 지자체의 법인조합원 참여가 사회적협동조합의 지속가능성에 도움이 되는가, 하는 문제이다. 만약 지자체가 법인조합원으로서 사회적협동조합에 참여한다면, 출자금의 안전성으로 인해 조기 폐업의 가능성은 감소하겠지만, 사회적협동조합이 프랑스의 공익협동조합처럼 정부 보조금 사업에 불참한다면 보조금 지원을 받을 수 없고, 공공조달 시장에 참가하더라도 중소기업 등 다른 조직 형태와 동일하게 경쟁입찰에 참가해야 하기 때문에 큰 이점이 없다. 오히려 지자체의 법인조합원 참가는 영국의 공공서비스 개혁에서 도입된 공공서비스 상호조합과 같이 사회적협동조합이 정부의 구조조정 수단으로 활용될 수 있으며, 지자체 특정 정당 정무직 공무원들의 고용유지 수단으로 사용될 가능성도 존재한다. 그리고 가장 큰 문제는 지역 사회 문제를 자주·자조·자립적으로 해결하기 위한 사회적협동조합의 민주적인 운영 취지가 정부 의견으로 침해될 가능성이 있다는 것이다. 이와 관련하여 프랑스 노동자협동조합연합회가 조사한 143개 공익협동조합 중 지자체를 조합원으로 포함하는 비중이 34%에 불과하다는 결과는 무엇을 의미하는지 고민해볼 필요가 있다.

셋째, 프랑스의 공익협동조합 정책은 정부의 사회연대경제정책에 포함 되어 통합정책 추진상에서 지원을 받고 있다. 이와 관련하여 한국의 사회적협동조합도 사회적경제조직과 관련된 정부 정책에 따라 정부 지원을 받고 있다는 점에서 비슷하다. 그러나 프랑스의 공익협동조합은 이미 오래전부터 자생력을 확보한 기존 사회적경제조직의 지원을 받고 있는 반면에 사회적협동조합은 기존 사회적경제조직의 자생력이 마련되지 못했



다는 점에서 차이가 있다. 앞의 제2장에서 한국의 사회적경제조직들의 정부 의존도에 관한 현황분석을 통해, 한국의 사회적협동조합들은 비록 문재인 정부시절 사회적경제기본법 제정에 실패했지만, 사회적경제정책에 포함되어 중앙부처 및 지자체, 그리고 민간 지원정책의 대상자가 되었음을 확인하였다. 또 사회적협동조합은 기초생활수급자 대상의 자활기업이나 취약계층대상의 일자리 창출 사업인 사회적기업과는 달리 사회복지시설 위탁사업 참여 같은 정부 사업에 진입률이 낮은 것을 확인할 수 있었다. 그리고 낮은 자립성을 보완하고자 사회적협동조합들은 오히려 정부 사업인 자활기업이나 사회적기업, 그리고 마을기업에 참여하는 경향이 높은 것으로 파악되었다. 이와 같은 결과는 프랑스의 공익협동조합들이 노동통합기업이 아닌 노동자협동조합과 연계를 하고 있다는 점에서 한국의 정책 담당자에게 시사점을 제공한다. 한국의 경우, 협동조합기본법상의 사회적협동조합이 이미 자생력을 갖추고 있는 농업협동조합 등 기존 개별법 협동조합들과의 연대가 미진하여 정부 의존도가 높은 사회적경제에 포함된 대상자들을 연대의 대상으로 탐색하였고, 이로 인해 사회적협동조합의 도입 취지가 훼손되고 있다는 점을 의미한다. 협동조합기본법이 다른 개별법을 포괄하는 기본법으로서의 역할을 담당하지 못하기 있기 때문이다.





## 제8장

### 한국의 사회적경제 발전 방향과 향후 정책 과제

제1절 한국의 사회적경제 발전 방향

제2절 한국의 사회적경제 발전을 위한 정책적 과제



## 제 8 장

# 한국의 사회적경제 발전 방향과 향후 정책과제

### 제1절 한국의 사회적경제 발전 방향

#### 1. 한국의 사회적경제 정책의 문제점

본 보고서는 복지국가와 한국 사회적경제조직의 조응관계를 통해 향후 한국 사회적경제조직의 지속가능성 확보방안이 무엇인지를 도출하는 데 목적이 있다. 따라서 본 연구에서는 제2장에서 최근 20년간 한국의 사회적경제조직 발전과정과 4대 사회적경제조직에 대한 정부 의존도 현황을 분석하였다. 그 결과, 한국의 사회적경제조직은 2000년 이후 정부 제도에 포함되면서 정부 주도로 발전해온 것으로 확인된다.

그리고 사회적경제조직에 대한 정부 예산도 최근 5년간 증가한 것으로 파악된다. 하지만 그 규모가 상대적으로 적고, 상당 부분의 예산이 사회적기업에 집중되고 있었으며, 직접 투입보다는 사회적 금융 등 간접인프라에 투입되고 있었다. 특히 정부 보조금이 투입되는 사회적기업이나 마을기업은 기업당 정부 지원액이 많지만, 간접 지원방식의 협동조합기본법상 협동조합은 적은 등 사회적경제 유형에 따라 재정 의존도가 차별적이었다. 즉 사회적경제조직 중에서도 ‘부익부 빈익빈’ 현상이 발생하고 있는 것이다. 특히 복지국가와 사회적경제의 조응관계에서 가장 중요한 연결고리인 사회서비스 제공에서 한국의 사회적경제조직은 정부의 사회복지시설위탁사업이나 재가장기요양사업 참여 비중이 2.2%(2022), 어린이집 사업에 참여하는 협동어린이집 비중이 0.4% 등 매우 미미하였다. 즉 한국의 사회적경제조직은 복지국가와의 조응관계에서 가장 큰 연결고

리인 사회서비스 제공이 상대적으로 취약하다는 것이다. 이러한 결과는 한국 사회적경제조직의 발전과정이 고용 창출을 위한 노동통합기업으로서의 역할과 사회서비스 제공기관으로서의 역할 중 전자에 집중했음을 의미한다. 실례로, 4대 사회적경제조직의 법인 유형을 <표 8-1>에서 살펴보면, 대부분 고용 창출을 위한 영리법인으로 확인된다. 자활기업은 2017년 기준, 81.1%가, 사회적기업은 2019년 기준 76.7%가, 마을기업은 2021년 기준 81.5%가, 그리고 협동조합기본법상 협동조합은 2021년 말 기준 86.7%가 영리법인이다. 따라서 한국의 사회적경제기업의 발전 유형은 정부 주도의 고용 창출을 위한 영리법인 육성에 집중했으며, 사회서비스 제공을 위한 비영리법인 육성에서는 다소 미흡했다고 판단된다.

<표 8-1> 4대 사회적경제 기업의 법적 지위

(단위: 개, %)

구분	전체	영리법인		비영리 법인		미확인	
	수	수	%	수	%	수	%
자활기업(2017년)	1,760	1,428	81.1	332	18.9	-	-
사회적기업(2019년)	2,435	1,868	76.7	567	23.3	-	-
마을기업(2021년)	1,697	1,383	81.5	59	3.5	255	15.0
협동조합기본법상 협동조합(2021년)	19,465	16,880	86.7	2,585	13.3	-	-

주: 자활기업은 2017 자활기업 백서에서 과세유형 중 면세, 비과세, 비영리를 비영리법인으로, 간이 및 일반과세를 영리법인으로 포함하여 분석.

사회적기업 자료는 한국사회적기업진흥원 2019년 자료 인용.

마을기업 자료는 2021년 행안부 마을기업 자료를 각 마을기업의 상호를 이용하여 영리(농업회사법인, 영농조합법인, 유한회사, 일반협동조합, 조합법인, 주식회사, 합명회사)와 비영리(사단법인, 사회복지법인, 사회적협동조합, 재단법인)로 구분 후 분석.

협동조합기본법상 협동조합 현황은 Coop 협동조합(2021.1.27.) 자료를 인용하여 저자가 통합 분석하여 작성.

이에 본 연구에서는 사회적경제조직과 사회서비스의 연계가 활발한 유럽 국가 중 사회적경제의 발전 주체와 사회적경제조직의 주력 법인 유형을 고려하여 스페인, 영국, 이탈리아, 프랑스 4개국의 사례를 3~6장에서

검토하였다. 특히 해외 사례 검토 국가의 선정에서 주력법인 유형을 고려한 것은 사회적경제조직의 주요 주체에 따라 사회서비스와의 연계를 지원하기 위한 정책이 차별적일 것이라는 가설 때문이었다. 즉, 정부 주도형으로 비영리법인을 육성하는 경우, 표준화된 사회서비스 제공을 목적으로 보조금 중심의 직접 지원정책이 많을 가능성이 있다. 반면에, 정부 주도형으로 영리법인을 육성하는 경우, 사회서비스 대행보다는 고용창출 기업으로서 지속가능성을 가질 수 있도록 국가 차원에서 금융지원 등 간접 지원방식이 선호될 가능성이 높다. 또, 민간 주도로 비영리법인을 육성하는 경우, 중앙정부보다는 지자체와의 협력 관계를 통해 비표준화된 사회서비스 제공에 주력할 것이다. 반면에 민간 주도로 영리법인을 육성하는 경우에는 시장개방 등의 제도 지원방식이 선호될 가능성이 높을 것이다.

이에 본 연구에서는 다음 단계로, 향후 한국의 사회적경제조직이 지속가능성을 확보하는 데 필요한 사회서비스 제공과 확대를 위하여 어느 국가를 벤치마킹해야 하며, 벤치마킹할 때, 어떤 정책에 주력해야 할지를 살펴보고자 하였다. 따라서 한국 사회적경제조직의 벤치마킹 대상으로 선정된 영국, 프랑스, 이탈리아, 스페인 유럽 4개국과 한국을 포함하여 5개국의 GDP 중 사회서비스 산업이 차지하는 비중을 살펴보았다. OECD에서는 표준산업분류 중 사회서비스 산업을 보통 공공행정·국방·사회보장, 교육, 보건·사회복지, 문화·오락, 가사서비스로 규정하고 있다. 이를 기준으로 살펴보면, 한국은 2018년 기준, GDP 중 사회서비스 산업이 차지하는 비중은 17.7%로 비교국가 5개국 중 가장 낮았다.

〈표 8-2〉 2018년 기준, 5개국의 GDP(부가가치) 현황과 비중

(단위: 10억, 미국 달러)

구분	프랑스	이탈리아	스페인	영국	한국
농림, 어업, 수산	2.2%	1.8%	3.1%	0.6%	1.9%
광업	0.3%	0.1%	0.3%	1.1%	0.1%
제조업	16.7%	10.9%	12.4%	10.1%	29.1%
전기, 가스, 증기	1.6%	1.7%	2.1%	1.4%	1.4%
수도, 하수처리, 재활용	1.0%	0.8%	1.1%	1.3%	0.7%
건설	4.3%	5.6%	6.2%	6.5%	6.0%
도소매 판매, 자동차 수리	12.0%	10.3%	13.0%	10.4%	7.9%
운송	5.4%	4.1%	4.4%	3.4%	3.1%
음식, 숙박	3.9%	2.9%	6.2%	2.9%	2.5%
정보통신	3.9%	5.8%	3.9%	7.2%	4.8%
금융, 보험	4.9%	3.9%	4.0%	6.8%	6.0%
부동산 임대	13.5%	12.9%	11.6%	13.5%	8.0%
전문, 과학기술서비스	6.4%	8.1%	4.7%	7.7%	6.2%
사업지원서비스	3.3%	5.9%	4.3%	5.3%	3.5%
공공행정, 국방, 사회보장	6.5%	7.8%	6.1%	4.9%	6.6%
교육	4.1%	5.4%	5.2%	5.7%	5.2%
보건, 사회복지	5.9%	9.2%	6.6%	7.5%	4.7%
문화, 오락	1.1%	1.4%	2.0%	1.6%	1.1%
기타 서비스	1.8%	1.3%	1.9%	1.8%	1.2%
가사서비스	1.1%	0.1%	0.9%	0.3%	0.1%
사회서비스 외 산업	81.1%	76.1%	79.1%	80.0%	82.3%
사회서비스 산업	18.9%	23.9%	20.9%	20.0%	17.7%
합계(금액)	1,871.2	2,479.2	1,287.0	2,548.6	1,578.0

주: 총 20개 산업분류 중 사회서비스는 공공행정·국방·사회보장, 교육, 보건·사회복지, 문화·오락, 가사서비스의 5개 산업을 포함하며, 사회서비스 외 산업은 이 외 산업을 포함.

자료: OECD. (2018). Gross domestic product.

또한 일자리 창출력과 관련하여 5개국의 총피용자 중 사회서비스 산업의 비중을 살펴보면 한국은 20.5%로 GDP와 같이 가장 낮았다.



〈표 8-3〉 5개국의 피고용자에 대한 산업별 비중

(단위: 천 명)

구분	프랑스	이탈리아	스페인	영국	한국
농림, 어업, 수산	2.5%	3.8%	4.2%	1.1%	5.0%
광업	0.1%	0.1%	0.2%	0.5%	0.1%
제조업	11.8%	18.4%	12.6%	8.8%	16.8%
전기, 가스, 증기	0.8%	0.5%	0.4%	4.3%	0.3%
수도, 하수처리, 재활용	0.8%	1.1%	0.8%	4.2%	0.5%
건설	6.7%	6.1%	6.3%	7.2%	7.6%
도소매 판매, 자동차 수리	12.9%	14.2%	15.6%	12.8%	13.9%
운송	5.3%	4.9%	5.1%	4.9%	5.2%
음식, 숙박	4.0%	6.3%	8.8%	5.4%	8.4%
정보통신	3.1%	2.6%	3.0%	4.0%	3.1%
금융, 보험	3.3%	2.8%	2.2%	4.0%	3.1%
부동산 임대	1.3%	0.6%	0.8%	1.1%	2.0%
전문, 과학기술서비스	6.0%	6.4%	5.1%	7.3%	4.1%
사업지원서비스	4.1%	4.3%	5.1%	4.8%	4.9%
공공행정, 국방, 사회보장	9.2%	5.4%	7.0%	6.4%	4.1%
교육	7.3%	6.8%	6.8%	10.0%	6.9%
보건, 사회복지	14.8%	8.2%	8.4%	13.0%	7.6%
문화, 오락	1.8%	1.3%	2.0%	0.0%	1.7%
기타 서비스	2.7%	3.1%	2.4%	0.0%	4.6%
가사서비스	1.2%	3.3%	3.3%	0.0%	0.2%
국제기구	0.1%	0.1%	0.0%	0.2%	0.0%
사회서비스 외 산업	65.7%	75.0%	72.6%	70.5%	79.5%
사회서비스 산업	34.3%	25.0%	27.4%	29.5%	20.5%
합계	26,673	23,215	19,325	32,790	26,823

주: 총 20개 산업분류 중 사회서비스는 공공행정·국방·사회보장, 교육, 보건·사회복지, 문화·오락, 가사서비스의 5개 산업을 포함하며, 사회서비스 외 산업은 이 외 산업을 포함.

자료: OECD(2018).

## 2. 사회적경제 정책의 벤치마킹 국가 선정

복지국가와 사회적경제조직이 조응하도록 하기 위해서는 사회서비스 산업과 연계하는 것이 필수요인이다. 그리고 연계의 효과가 효율적이어야 한다. 즉 사회적경제조직과 사회서비스와 연계성이 낮은 한국의 사회적경제조직이 향후 사회서비스와 연관을 통해 국가의 부가가치와 고용창출력을 증대시키기 위해서는, 수요 대비 공급의 효율성이 가장 큰 해외 국가를 선정하고 그 국가가 추진해온 정책을 검토할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 앞에서 사례분석이 이루어진 5개국의 사회적경제조직, 즉 비영리 섹터의 소비지출을 확대할 경우, 그로 인한 생산 효과와 부가가치, 그리고 고용에 미치는 영향을 파악하기 위하여 국민계정체계의 구성요소를 이용한 산업연관분석을 실시하였다.

국민계정체계의 대표적인 산업연관표는 일정 기간(보통 1년) 동안 국민경제 내에서의 재화와 서비스의 생산 및 처분과정에서 발생하는 모든 거래를 일정한 원칙과 형식에 따라 기록한 종합적인 통계표(한국은행, 2014)이다. 따라서 본 연구에서는 5개국의 비영리 섹터에 대한 산업연관분석을 위하여 2018년도 OECD 산업연관표(2021 edition)의 최종수요 구성항목인 가계에 봉사하는 민간 비영리단체의 소비지출 자료를 이용하여 분석하였다. 분석 방법은 산업연관표의 구성요소인 중간투입표로부터 기술계수 행렬을 구한 다음, 그의 역행렬(레온티에프 역행렬, Leontief inverse)에 외부 충격의 크기를 곱하여 부문별 파급 효과를 계산하는 것이었다. 따라서 분석과정은 ① OECD 홈페이지에서 추출한 각 나라의 산업연관표 데이터를 중분류 수준에서 대분류 수준으로 통합하고, ② 중간투입 행렬을 총산출 벡터로 나누어 기술계수 행렬을 계산한 후, ③ 기술계수 행렬로부터 Leontief 역행렬을 계산하여, ④ Leontief 역행렬에 최종

수요의 변화 벡터를 곱하여 부문별 영향효과를 계산하는 과정으로 진행하였다. 이 과정에서 본 연구에서는 수요의 변화 벡터를 비영리섹터의 소비지출이 약 10억 달러 증가하는 경우로 설정하였다. 소비지출은 비영리섹터의 정부지원금과 인건비, 그리고 순간접세 등에 대한 수요가 증가하여 제3섹터 자체 및 민간과 정부의 자원이 투입되어 10억 달러만큼의 최종수요가 증가했다는 가정을 의미한다. 그리고 10억 달러는 비영리단체의 현행 지출 구성에 따라 비례적으로 지출된다고 가정하였다.

분석 결과, 첫째, 각국의 비영리 섹터 소비지출 확대가 총산출액에 미치는 영향이 가장 큰 국가는 한국으로 20억 2,848만 달러였다. 그리고 다음으로 이탈리아(19억 3,490만 달러), 영국(16억 1,990만 달러), 스페인(15억 9,940만 달러), 프랑스(15억 8,480만 달러)의 순이었다. 하지만 사회서비스에 미치는 파급 효과의 비중에서는 영국이 56.0%로 가장 컸으며, 다음으로 프랑스(47.3%), 스페인(27.5%), 한국(26.2%), 이탈리아(26.1%)의 순이었다. 즉 비영리 섹터에 대해 10억 달러의 공급이 확대 지원되었을 경우, 파급 효과는 한국이 가장 크지만, 사회서비스 산업에 미치는 파급 효과는 26.2%에 불과한 반면에, 영국은 파급 효과의 크기는 작지만 사회서비스 산업에 미치는 파급 효과의 비중은 56.0%로 한국의 2배 이상이었다. 그리고 이러한 성향은 프랑스에서도 동일하게 나타났다.

두 번째, 각국의 비영리 섹터 소비지출 확대가 부가가치에 미치는 영향에서도 한국이 11억 4,870만 달러로 가장 크게 나타났다. 하지만 사회서비스에 미치는 파급 효과의 비중에서는 영국이 56.5%로 가장 컸으며, 다음으로 프랑스(50.6%), 한국(30.2%), 스페인(26.4%), 이탈리아(23.9%)의 순이었다. 즉 비영리 섹터에 대해 10억 달러의 공급이 확대 지원될 경우, 사회서비스 산업에 미치는 파급 효과 비중은 영국과 프랑스가 한국보다 높은 것이다.

〈표 8-4〉 총 산출액에 미치는 효과와 비중(2018년 기준)

(단위: 10억 미국 달러, %)

구분	프랑스	이탈리아	스페인	영국	한국
농림, 어업, 수산	0.6%	1.2%	1.0%	0.2%	1.2%
광업	0.4%	1.1%	0.8%	0.6%	2.7%
제조업	8.3%	12.6%	9.8%	6.9%	27.7%
전기, 가스, 증기	1.3%	3.2%	1.6%	1.8%	2.3%
수도, 하수처리, 재활용	0.7%	0.9%	0.7%	0.6%	1.3%
건설	1.0%	1.1%	1.3%	1.2%	0.4%
도소매 판매, 자동차 수리	4.4%	5.3%	4.2%	3.4%	5.7%
운송	2.2%	3.0%	2.1%	1.7%	2.4%
음식, 숙박	0.7%	9.9%	2.9%	0.7%	3.9%
정보통신	2.6%	3.0%	2.0%	3.3%	3.2%
금융, 보험	3.0%	3.0%	1.9%	3.2%	3.2%
부동산 임대	2.4%	2.4%	1.6%	2.7%	1.3%
전문, 과학기술서비스	6.0%	6.6%	3.3%	6.9%	3.6%
사업지원서비스	4.4%	2.9%	2.8%	4.7%	2.5%
공공행정, 국방, 사회보장	13.1%	2.1%	0.5%	0.3%	1.5%
교육	3.6%	3.4%	10.3%	33.8%	7.9%
보건, 사회복지	25.4%	5.3%	14.1%	18.7%	11.4%
문화, 오락	5.2%	15.4%	2.5%	3.1%	5.3%
기타 서비스	14.8%	17.6%	36.7%	6.1%	12.6%
가사서비스	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
사회서비스 외 산업	52.7%	73.9%	72.5%	44.0%	73.8%
사회서비스 산업	47.3%	26.1%	27.5%	56.0%	26.2%
영향력 합계	1.5845	1.9349	1.5994	1.6199	2.2848

주: 총 20개 산업분류 중 사회서비스는 공공행정·국방·사회보장, 교육, 보건·사회복지, 문화·오락, 가사서비스의 5개 산업을 포함하며, 사회서비스 외 산업은 이 외 산업을 포함.

자료: OECD. (2021). Input-Output Tables (IOTs). 2021 ed.

세 번째로, 각국의 비영리 섹터의 10억 달러 소비지출 확대가 고용에 미치는 영향에서는 영국과 한국, 이탈리아가 모두 20명 수준으로 비슷한 것으로 나타났다. 하지만 사회서비스 인력에 미치는 파급 효과의 비중에서는 한국이 17.2%에 불과한 반면, 영국은 65.9%, 프랑스는 47.2%로 상대적으로 차이가 컸다.

〈표 8-5〉 부가가치에 미치는 효과와 비중(2018년 기준)

(단위: 10억 미국 달러, %)

구분	프랑스	이탈리아	스페인	영국	한국
농림, 어업, 수산	0.5%	1.1%	1.2%	0.2%	1.2%
광업	0.4%	1.1%	1.1%	0.6%	2.6%
제조업	7.4%	12.3%	12.4%	6.6%	26.2%
전기, 가스, 증기	1.3%	3.4%	3.2%	1.7%	2.3%
수도, 하수처리, 재활용	0.7%	0.9%	0.9%	0.6%	1.4%
건설	1.0%	1.1%	1.1%	1.1%	0.3%
도소매 판매, 자동차 수리	4.2%	5.2%	5.3%	3.3%	5.5%
운송	2.1%	2.9%	2.9%	1.7%	2.3%
음식, 숙박	0.7%	10.5%	12.6%	0.7%	3.4%
정보통신	2.5%	2.8%	2.9%	3.3%	3.2%
금융, 보험	2.9%	3.0%	3.0%	3.2%	3.3%
부동산 임대	2.6%	2.4%	2.5%	3.0%	1.5%
전문, 과학기술서비스	5.5%	6.6%	5.4%	6.7%	3.5%
사업지원서비스	4.3%	2.8%	2.8%	4.6%	2.6%
공공행정, 국방, 사회보장	14.0%	2.3%	1.9%	0.3%	2.2%
교육	4.3%	4.8%	4.7%	36.9%	10.8%
보건, 사회복지	28.1%	5.4%	4.7%	16.5%	11.9%
문화, 오락	4.3%	11.5%	15.1%	2.8%	5.2%
기타 서비스	13.5%	19.9%	16.3%	6.3%	10.5%
가사서비스	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
사회서비스 외 산업	49.4%	76.1%	73.6%	43.5%	69.8%
사회서비스 산업	50.6%	23.9%	26.4%	56.5%	30.2%
영향력 합계	0.9765	1.0897	1.0929	1.1487	1.1144

주: 총 20개 산업분류 중 사회서비스는 공공행정·국방·사회보장, 교육, 보건·사회복지, 문화·오락, 가사서비스의 5개 산업을 포함하며, 사회서비스 외 산업은 이 외 산업을 포함.

자료: 자료: OECD, Input-Output Tables(IOTs), 2021 ed.

결국, 한국이 비영리 섹터에 대한 지원을 증가시킨다면, 사회서비스 산업의 총산출액과 부가가치액, 그리고 고용 증대를 고려할 경우, 영국을 벤치마킹 대상으로 선정하는 것이 가장 타당한 것으로 나타난다.

〈표 8-6〉 고용에 미치는 효과와 비중(2018년 기준)

(단위: 천명, %)

구분	프랑스	이탈리아	스페인	영국	한국
농림, 어업, 수산	0.6%	1.0%	1.1%	2.5%	0.0%
광업	0.6%	1.0%	1.1%	3.0%	0.5%
제조업	7.2%	12.0%	12.8%	31.0%	6.8%
전기, 가스, 증기	1.1%	3.5%	3.4%	2.0%	2.0%
수도, 하수처리, 재활용	0.6%	1.0%	0.6%	0.5%	0.5%
건설	1.1%	1.0%	1.1%	6.4%	1.0%
도소매 판매, 자동차 수리	4.4%	5.0%	5.6%	8.4%	3.4%
운송	2.2%	3.0%	2.8%	3.4%	1.5%
음식, 숙박	0.6%	11.5%	14.5%	5.9%	0.5%
정보통신	2.8%	2.5%	2.8%	3.4%	2.9%
금융, 보험	2.8%	3.0%	2.8%	3.4%	2.9%
부동산 임대	1.7%	2.5%	2.2%	2.5%	1.5%
전문, 과학기술서비스	5.0%	5.5%	5.0%	4.4%	5.9%
사업지원서비스	4.4%	2.5%	2.8%	2.5%	4.4%
공공행정, 국방, 사회보장	10.6%	1.5%	1.7%	3.4%	0.5%
교육	3.9%	5.5%	5.0%	5.9%	45.4%
보건, 사회복지	29.4%	5.0%	5.0%	6.4%	20.0%
문화, 오락	3.3%	9.0%	12.8%	1.5%	0.0%
기타 서비스	17.8%	23.0%	16.8%	3.0%	0.5%
가사서비스	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
사회서비스 외 산업	52.8%	78.0%	75.4%	82.3%	34.1%
사회서비스 산업	47.2%	21.0%	24.6%	17.2%	65.9%
영향력 합계	0.0179	0.018	0.02	0.0203	0.0205

주: 총 20개 산업분류 중 사회서비스는 공공행정·국방·사회보장, 교육, 보건·사회복지, 문화·오락, 가사서비스의 5개 산업을 포함하며, 사회서비스 외 산업은 5개 산업 이 외를 포함.

자료: 자료: OECD. Input-Output Tables(IOTs). 2021 ed.

## 제2절 한국의 사회적경제 발전을 위한 정책적 과제

그렇다면 한국의 사회적경제조직의 지속가능성 확보를 위해 영국으로부터 벤치마킹해야 할 시사점은 무엇일까? 일단 영국은 정부 주도로 영리법인의 사회적기업을 육성해 왔다는 점에서 한국의 정책 기초와 유사하다. 다만 정책 수행 과정에서 7가지 관점에서 차이가 있으며, 이는 한국의 사회적경제조직의 발전을 위해서 다음과 같은 정책적 과제를 시사한다고 판단된다.

첫째, 정책 방향 차원에서 한국은 사회서비스 제공 조직으로서 사회적경제조직의 역할에 대한 재편을 고려할 필요성이 있다. 영국 정부는 사회적기업의 노동통합기업으로서의 역할뿐만 아니라 사회서비스 제공기업으로서의 역할을 지방분권과 권양이양 정책과 연결하였다. 그래서 지방정부가 사회서비스를 외주화할 경우, 지역공동체와 사회적기업을 참여시키는 정책을 최근 10년 동안 실시해오고 있다. 반면에 한국의 대표적인 사회적경제조직인 자활기업, 사회적기업, 마을기업, 협동조합기본법상 협동조합중 최소 76% 이상이 사회서비스와 관련성이 먼 영리법인이다. 이는 사회서비스 제공보다는 취약계층의 고용 창출을 위한 노동통합기업으로서의 역할에 집중하고 있다는 것을 보여준다. 이와 같은 정책 방향은 2가지 관점에서 논쟁을 불러올 수 있다. 첫째는 사회서비스 제공 역할이 없는 한국의 사회적경제조직이 노동통합기업인가, 하는 역할 의문론이다. 한국의 자활기업은 기초생활수급자를, 사회적기업은 취약계층을 주요 대상으로 한다. 따라서 이들 사회적경제조직이 일자리를 창출하는 것은 국가적으로 중요한 문제이며, 그 자체만으로도 정책적 성과를 달성해 왔다. 다만 우려되는 점은 최근에 이슈화되고 있는 청년실업 문제나 우리 사회의 고질적인 문제인 고령자 일자리 문제와 관련해서 정부가 추진하

고 있는 고용정책과 무슨 차이가 있느냐, 하는 점이다. 즉, 사회적경제조직의 사회서비스 제공 역할이 미미하거나 없다면, 다른 취약계층 대상의 고용지원정책과 큰 차이가 없다는 것이다. 둘째는 한국형 실업부조제도인 국민취업지원제도가 도입되어 노동통합기업으로서의 사회적경제조직의 역할이 점차 감소할 것이라는 역할 감소론이다. 국민취업지원제도란 구직자에게 취업지원서비스를 종합적으로 제공하고, 이 중 저소득 구직자에게는 생계를 위한 최소한의 소득도 지원하는 제도로, 2021년 제도화되었다.

〈표 8-7〉 국민취업지원제도 개관

구분	I형	II형
대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 요건심사형: 15~69세 구직자 중 가구 단위 중위소득 60% 이하이고 재산 4억 원(18~34세 청년은 5억 원) 이하이면서, 최근 2년 안에 100일 또는 800시간 이상의 취업경험이 있는 사람</li> <li>- 선발형: 요건심사형 중 취업경험요건을 충족하지 못한 사람(단, 18~34세의 청년은 가구 단위 중위소득 120% 이하이고 재산 5억 원 이하이면서, 취업경험 무관) 근로동기 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정 계층: 기초생활수급자, 노숙인 등 비주택거주자, 북한이탈주민, 신용회복지원자, 결혼이민자 및 결혼이민자의 외국인(중도입국) 자녀, 위기청소년, 구직단념청년, 여성가구주, 국가유공자, 월 소득 250만 원 미만인 특수형태근로종사자, 건설일용직, FTA 피해 실직자, 미혼모·한부모, 청소년 부모, 기초연금수급자, 영세 자영업자 등</li> <li>- 청년: 18~34세 구직자</li> <li>- 중장년: 35~69세 구직자 중 중위소득 100% 이하인 사람</li> </ul>
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구직촉진수당(50만 원x6개월) 및 취업지원서비스 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1년간 취업지원서비스 제공, 참여자 희망의 경우 6개월 기간 연장</li> <li>- 취업활동비용 제공</li> <li>- 취업에 성공한 참여자에게는 근무기간에 따른 취업성공수당(최대 150만 원)을 별도로 지급</li> </ul>

자료: 한국고용정보원. (2022). 취업이름 국민취업지원제도. (<https://www.kua.go.kr/uaptn010/selectMain.do>)



특히 국민취업지원제도 II형의 대상자에는 노동통합기업으로서의 역할을 담당하는 자활기업과 사회적기업의 주 피고용자인 기초생활수급자를 비롯한 취약계층이 모두 포함되어 있다. 따라서 국민취업지원제도를 통해 취업을 원하는 사회취약계층은 일반기업 대비 급여 등이 낮은 자활기업이나 사회적기업에 굳이 취업을 할 이유가 부족하다는 것이다. 이를 반영하듯 자활기업의 경우 <표 1-2>에서처럼 점차 감소하는 상황이다.

둘째, 사회서비스 제공조직으로 한국의 사회적경제조직이 정착하기 위해서는 정부의 민간 위탁사업 계약방식 중 공모방식 강화와 지역사회의 참여인력 확대 및 창의적인 운영 방식 등 운영심사지표 등을 변경하는 것이 필요하다. 영국은 사회적기업이 사회서비스를 제공하는 역할을 하도록 사회적가치법(2012)을 제정하여 공공서비스 계약제도를 최저가격 중심에서 가치창출 중심으로 변경하여 참여의 기회를 확장하고 있다. 이와 관련하여 사회복지시설 위탁사업 등 한국의 사회적경제조직이 공공부문 사회서비스에 진출한 현황은 <표 3-24>에서 살펴보았듯이 약 3%대에 불과하다. 그 이유 중에는 한국의 사회적경제조직 중 사회서비스 제공형이 상대적으로 적다는 것도 있지만, 사회적협동조합 등이 정부의 사회복지시설위탁사업 등에 참여할 기회가 상대적으로 적다는 점에 주목할 필요가 있다. 대표적인 돌봄사업인 복지부의 사회복지시설 위탁사업의 경우, 중앙부처 사업도 있지만 대부분 지자체에서 수탁자를 선정한다. 이 과정에서 지자체는 공개모집 경쟁이나 갱신계약을 하게 되는데, 공개모집의 경우 <표 8-8>과 같은 공신력, 사업수행능력, 재정능력 3개 차원으로 구성된 지표에 따라 평가를 받는다. 표면상 심사지표에는 큰 문제가 없는 것 같지만, 안을 들여다보면 규모가 크고 역사가 오래된 기존 사회복지법인 등에게 유리한 것을 알 수 있다. 이를테면, ‘공신력’ 부분 중 ‘법인의 적격성’의 ‘법인 형태와 정관’ 부분의 세부 항목에서는 신청 법인의 유형

중 사회복지법인은 타 비영리법인 대비 가점(2점)을 받게 되어 있고, 이 사회 구성에서도 구성인력 중 사회복지분야 전문가 비율이 20% 이상이어야 높은 점수를 받을 수 있게 되어 있다. 또한 시설운영 실적에서는 수탁대상 시설과 동종 또는 다른 사회복지시설을 운영한 경험이 있는지 여부도 주요 평가항목이다. 그리고 재정 능력에서는 법인의 보통재산 정도를 평가하고 있다.

〈표 8-8〉 지자체 사회복지시설 수탁자 선정 공개모집 심사지표

심사영역	심사문항	심사항목	항목수	배점	비고
가. 공신력 (34점)	A. 법인의 적격성	A1. 법인 형태와 정관	3	6	정량3, 정성3
		A2. 이사회 구성	6	12	정량
	B. 법인의 사업 능력	B1. 법인의 사업역량	7	10	정량
		B2. 법인대표의 추진 의지	3	6	정성
나. 사업수행 능력 (51점)	C. 인적 능력	C1-A. 시설장의 전문성 및 추진 의지	4	10	정량 5, 정성 5
		C1-B. 시설장 채용계획	4	10	정성
		C1-C. 인력확보 및 인사관리 계획	4	12	정량 3, 정성 9
	D. 인력 운영	D1. 시설 운영실적	2	9	정량 2, 정성 7
		D2. 향후 운영 계획	10	20	정성
다. 재정능력 (15점)	E. 재정부담 계획과 자산보유 현황	E1. 법인전입금 확보 정도	2	5	정량
		E2. 확보 방법의 구체성	1	5	정량
		E3. 법인의 보통재산 수준	1	5	정량
합계			43	100	정량

자료: 부산광역시. (2022). 부산광역시 사회복지시설 민간위탁 업무처리지침.

한편, 심사지표보다 더 큰 이유로, 사회적경제조직이 정부의 사회복지 시설 위탁사업에 참여하기 어려운 것은 민간위탁 사업의 계약에서 공모 경쟁보다는 재계약 비중이 높기 때문이다. 사회복지시설 민간위탁 계약

은 사회복지사업법 시행령에 의해 5년 단위로 이루어지며, 위탁기간 만료 90일 전에 각 지자체 주관부서에 의해 성과평가를 받는다. 이때 갱신 심사지표에 의한 평가 결과가 100점 만점에 80점 이상이면 ‘우수’ 이상의 평가를 받게 되고, 갱신계약을 하게 된다. 중요한 점은 각 지자체가 업무 과중으로 인해 대부분 위탁시설사업의 경우, 공모경쟁보다는 재계약 중심의 갱신계약을 선호한다는 점이다. 이로 인해 대표적인 사회복지시설 위탁사업인 사회복지관의 위탁 횡수처럼 장기간 위탁이 이루어지고 있다. 이는 새롭게 사회복지시설사업에 참여하고자 하는 한국의 사회적경제조직들이 지자체의 갱신계약 선호로 인해 사회복지시설 위탁사업 참여기회 자체를 박탈당할 가능성이 높다는 것이다. 따라서 서비스 위탁 완료 시, 공모경쟁을 통해 갱신 대상자와 새롭게 위탁사업을 지원하는 법인과의 공정한 경쟁구조를 만들 필요가 있도록 제도화할 필요가 있다고 판단된다.

〈표 8-9〉 지역별 사회복지관 민간위탁 횡수 현황

(단위: 회)

지역별	현 법인 위탁횡수	지역별	현 법인 위탁횡수	지역별	현 법인 위탁횡수
강원	4.1	대구	5.7	인천	3.1
경기	3.4	대전	5.6	전남	6.8
경남	3.6	부산	5.8	전북	5.0
경북	4.1	서울	4.5	제주	1.0
광주	5.3	울산	3.0	충남·세종	3.2
충북	5.2	전체	4.5		

자료: 한국사회복지관협회. (2019). 2019년 제1차 사회복지관 현황조사 결과.

셋째, 사회서비스 제공조직 차원에서 한국의 사회적경제조직은 신규 설립보다는 기존에 사회서비스 제공기관 중 개인사업체나 임의단체를 사회적경제조직으로 전환시키는 데 초점을 맞추어야 한다. 영국 정부는 사

회서비스 외주화를 진행하면서 기존에 공공서비스를 제공하던 공공기관 등을 협동조합 형태인 공공서비스 상호조합으로 분사시키는 정책을 실시하였다. 이와 같은 정책 방향은 기존의 표준화된 공공서비스를 지방정부로 이양으로 하는 과정에서 서비스 단절을 방지하고, 보다 역량 있는 서비스 제공조직을 확보하기 위해 추진되었다고 추정된다. 이와 관련하여 한국의 사회적경제조직의 경우 서비스의 지속적인 제공과 이용자들의 신뢰성 확보를 위하여 사회복지시설 사업에 참여한 운영주체 중 개인 등을 사회적경제조직으로 전환시키는 사업을 도입할 필요가 있다. 사회복지시설사업은 사회복지사업법 제34조(사회복지시설의 설치) ⑤항에 따라 국가나 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 사회복지법인이나 비영리법인에 위탁하여 운영하게 할 수 있다고 명시되어 있다. 하지만 복지부에서 발표한 사회복지시설 운영 주체에 관한 현황을 살펴보면, 법인이 아닌 단체와 개인이 전체의 66.2%를 차지하고 있다,

〈표 8-10〉 2020년 기준 한국의 사회복지시설 운영 주체

(단위: 개, %)

지역별	전체	지자체	사회복지법인	기타법인	단체 (법인 외)	개인
계	60,087	8,041	6,347	5,251	675	39,773
비중	100.0	13.4	10.6	8.7	1.1	66.2

자료: 보건복지부. (2021). 보건복지통계연보.

이는 노인, 아동, 장애인 등 관련 시설과 어린이집 등의 운영 주체 모집에서 사회복지법인과 기타법인의 운영자가 부족하여 어린이집 등 일부 사업지침에서 개인 및 영리법인을 운영자로 포함하고 있기 때문이다. 이로 인해 어린이집 등 일부 개인 등이 운영하는 사회복지시설에서 학대 등 다양한 사고·사건이 발생하여 국민의 공분을 사는 경우를 매스컴을 통해

가끔 직면하게 된다. 따라서 제3장의 정부 의존도 현황에서 분석하였던 지역아동센터의 사회적협동조합의 전환 사례처럼 개인사업체나 법인이 아닌 단체 등을 비영리법인의 사회적경제조직으로 전환시키는 방안이 확대 도입된다면, 신생 설립으로 인한 사회서비스 제공인력 및 시설의 숙련도 미숙을 사전에 방지할 수 있고, 지역주민들의 참여를 촉진하여 새로운 사회서비스 개발과 운영사업체들의 공신력 강화에 도움을 줄 수 있다고 판단된다.

넷째, 민간기업으로부터의 자금조달 차원에서 한국의 사회적경제조직에게는 민간기업의 사회공헌활동과 연계된 정책적 지원이 필요하다. 영국정부는 사회적기업 육성을 위해 직접 보조금 등 세금을 기반으로 한 금융지원보다는 기금 조성을 통해 사회적경제조직을 지원하고 있었다. <표 5-18>에서 살펴볼 수 있듯이 영국 정부는 다양한 사회정책 지원을 위하여 정부가 휴면계정기금이나 복권 등을 이용한 기금을 조성하여 사회적기업을 지원하고 있다. 또 정부와 민간이 공동으로 Phoenix Fund(3천만 파운드), Future Builders Fund(2억 1,500만 파운드), Risk Capital Fund(1천만 파운드) 등 사회투자기금을 연계시키고 있었다. 이와 관련하여 한국의 사회적경제조직들을 위한 금융지원은 <표 2-31>에서 볼 수 있듯이 총 62개 금융프로그램 중 11개만이 민간에서 지원되는 프로그램이었으며, 그중 6개는 보증, 5개는 투자프로그램으로 확인되었다. 즉 민간에서 조달되는 기금 형태의 지원 프로그램이 매우 적다는 것이다. 이와 관련하여 고려할 수 있는 대안으로는 사회복지공동모금회를 통하여 조성된 민간기업의 사회공헌 기부금을 사업화하여 사회서비스를 제공하는 사회적경제조직에게 연계하는 방안이 있다. 사회복지공동모금회는 사회복지공동모금회법에 따라 1998년 설립된 법정 전문 모금 및 배분기관으로 2020년 총 8,461억 원을 법인과 개인으로부터 모금하여 총 7,261억 원

을 배분한 것으로 파악된다. 이 중 45,968개의 법인으로부터 5,809억 원의 기금을 모금한 것에 주목할 필요가 있다. 즉 사회복지공동모금회는 다양한 민간기업의 사회공헌활동과 연계되어 있는 것이다. 따라서 사회복지공동모금회를 통한 민간자원을 지원받기 위해서는 사회복지시설 위탁 사업 등 사회복지사업<sup>24)</sup>이나 그 밖의 사회복지활동에 주력하는 사회적경제조직이어야만 한다.

〈표 8-11〉 2020년 기준 사회복지공동모금회 사업실적

(단위: 개, %)

구분	모금		구분	배분	
	금액	비중		금액	비중
전체	8,461	100.0	전체	7,261	100.0%
법인	5,809	68.7	기초생계지원	3,386	46.6
			교육자립지원	863	11.9
			주거환경개선	563	7.8
			보건의료지원	1,480	20.4
개인	2,652	31.3	심지정서지원	240	3.3
			사회적돌봄지원	450	6.2
			소통과 참여확대	180	2.5
			문화격차해소	99	1.4

자료: 사회복지공동모금회. (2021). 2020 사랑의 열매 지속가능보고서.

다섯째, 시민들의 자본 및 인적 조달을 위하여 한국의 사회적경제조직에 대한 신뢰성 및 공익성을 강화시킬 수 있는 사회적경제조직들에 대한 경영공시제도의 의무화에 대한 검토가 필요하다. 영국 정부는 사회적기업 육성을 위해 2005년 공동체이익회사법 제정을 통해 비영리기관들에게 상법상 지위를 부여하고, 자금조달을 위한 주식발행과 이로 인한 수익 배분 시 일정 부분을 경영자에게도 부여한다. 이와 관련해 시민과 투자자

24) 사회복지공동모금회법 제25조(재원의 사용 등)

들이 기업의 경영상태를 파악할 수 있는 영국의 기업공시제도는 1985년 회사법과 2000년에 제정된 금융시장법에 의해 실시되고 있다. 이 중 회사법상의 공시대상 정보는 영국 통상산업부 관할의 행정기관인 회사등기소(Companies Registrar at Companies House)에 등록이 강제된다. 공시해야 할 대상 정보로는 회사의 회계 및 재무정보, 이사보고서, 이사 보수보고서, 감사보고서 등이 있다. 또한 금융서비스시장법상의 공시 대상은, 금융서비스시장법상 공모 발행된 증권이 발행된 경우, 상장명세서에 투자자들이 합리적으로 판단을 하는 데 필요하다고 기대되는 모든 정보를 공시할 의무가 부과된다.<sup>25)</sup>

반면에 한국의 사회적경제조직의 경영공시제도는 제도과 정보공개 수에서 아직 미진하다. 우선, 법적으로 경영공시제도가 의무화된 사회적경제조직은 협동조합기본법상 사회적협동조합과 조합원 200인 이상의 일반협동조합, 그리고 연합회<sup>26)</sup>에 한정된다. 그리고 사회적기업과 자활기업, 마을기업에 대한 경영공시제도는 없다. 다만 사회적기업의 경우 의무화가 아닌 자율 공시를 하는데, 한국사회적기업진흥원을 통해 이루어지고 있다. 이로 인해 협동조합의 경우 2021년 기준, 총 3,303개의 협동조합이 경영공시에 참여했는데, 이는 2021년 전체 협동조합기본법상 협동조합 22,035개의 14.9% 수준에 불과하고, 자율 경영공시 제도를 운영하는 사회적기업은 2021년 기준 총 3,215개 중 45.0%인 1,448개가 참여하고 있는 것으로 한국사회적기업진흥원 홈페이지에서 확인된다. 이 같은 수치는 시민을 기반으로 사회적 문제를 해결하고자 하는 사회적경제조직이 시민들에게 운영의 투명성과 신뢰성을 제공하지 못하고 있음을 의미한다. 물론 일반기업과 비교하여 한국의 사회적경제조직의 경쟁력은

25) 이준호. (2013). 글로벌 변화에 대응한 자본시장 공시제도 연구. 한국법제연구원.

26) 협동조합기본법시행령 제12조(협동조합 등의 경영공시), 제27조(사회적협동조합등의 경영공시), 제31조 7(이종협동조합연합회의 경영공시)

취약하다. 하지만 사회적경제조직은 지역공동체뿐만 아니라 지역 시민의 지지와 자원 조달에 의해 운영된다는 정체성을 지니고 있다. 즉 지정기부금이나 조합원, 또는 자원봉사를 통해 사회적경제조직 참여가 가능하다는 것이다. 따라서 지역사회의 주민과 기업들이 지역 내 사회적경제조직에 대한 운영정보를 정확히 알 수 있도록 하는 정보 제공에 관한 제도는 우선적으로 이루어져야 할 것이다. 그것이 한국의 사회적경제조직이 정부 보조금이 아닌 인적·물적 민간자원의 조달을 가능하게 하는 계단이 될 것이라고 생각한다.





- 고용노동부·한국사회적기업진흥원 (2022). 2022년 사회적 금융 길라잡이.
- 고용노동부(2022). 공공기관의 사회적기업 제품 구매실적 발표.
- 곽선화, 문흥석, 강승화, 김민형, 이나영, 김미희(2010), 사회적기업 3주년 성과분석, 고용노동부.
- 관계기관합동(2022). 2022 사회적경제 정책사업 자료집, 행정안전부.
- 관계부처합동(2020). 사회서비스분야 사회적경제 활성화 방안.
- 국민건강보험공단(2022), 재가장기요양시스템. <https://longtermcare.or.kr/npbs/indexr.jsp>
- 기획재정부(2021). 한국의 4대 사회적경제 기업의 수 및 취업자 수, 내부자료.
- 기획재정부(2022). 열린재정정보시스템, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>
- 김기태, 류진아, 강지원, 노현주, 조성은, 여나금, ... 여유진. (2022). 문제인 정부와 복지국가. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김미곤, 강혜규, 고제이, 김태완, 남찬섭, 노대명, ... 최효진. (2018). 한국의 사회보장제도. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김상균, 최일섭, 최성재, 조흥식, 김혜란(2001). 사회복지개론. 나남.
- 김신양(2021). 처음 만나는 협동조합의 역사, 착한 책가게.
- 김신양·신명호·김기섭·김정원·황덕순·박승욱·노대명(2022). 한국 사회적경제의 역사, 한올아카데미
- 김신영. (2022). 사회적경제고찰: 정의, 범주, 그리고 몇 가지 쟁점들. The Journal of the Convergence on Culture Technology (JCCT), 8(5)
- 김정원(2015). 영국 사회적기업 제도와 정책 환경, 비즈니스 모델로 본 영국 사회적기업 - 한신대학교 사회혁신경영대학원 글로벌 사회적경제 현장 탐방 시리즈, 알마 출판사, p241-323, 2015년 10월 23일.
- 김정원·황덕순(2022). 한국 사회적경제의 역사 - 4장 한국 사회적기업의 역사와 현실, 한올아카데미.

- 김태성, 성경룡. (1993). 복지국가론. 파주: 나남.
- 김현경·노대명·송지원·양정승·엄형식·정성미·최요한(2019). 사회서비스 분야 양질의 일자리 창출 방안, 한국보건사회연구원.
- 노대명. (2022). 한국 사회적경제의 진단과 과제. 김신양 외, 한국 사회적경제의 역사-이론의 모색과 경험의 성찰. 파주: 한울.
- 박광동·김형미·Hirota Yusuyuki·강봉준·신창섭·홍고우나·홍성민(2019). 주요국의 협동조합 관련 법체계 연구, 한국법제연구원.
- 박지현(2016). 협동조합 관련 지방세 지원방안, 한국지방세연구원.
- 배이화(2007). 영국의 사회적기업육성 방향과 전략. 국제사회보장동향, 봄, pp33-41.
- 법제처 국가법령정보센터. 국민기초생활보장법. <https://www.law.go.kr/법령/국민기초생활보장법에서> 2022. 인출.
- 법제처 국가법령정보센터. 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법. <https://www.law.go.kr/법령/도시재생활성화및지원에관한특별법에서> 2022. 인출.
- 법제처 국가법령정보센터. 사회복지공동모금회법. <https://www.law.go.kr/법령/사회복지공동모금회법에서> 2022. 인출.
- 법제처 국가법령정보센터, 사회복지사업법, <https://www.law.go.kr/법령/사회복지사업법에서> 2022. 인출.
- 법제처 국가법령정보센터. 사회적기업 육성법. <https://www.law.go.kr/법령/사회적기업육성법에서> 2022. 인출.
- 법제처 국가법령정보센터, 중소기업기본법, <https://www.law.go.kr/법령/중소기업기본법에서> 2022년 인출.
- 법제처 국가법령정보센터. 협동조합기본법. <https://www.law.go.kr/법령/협동조합기본법에서> 2022. 인출.
- 보건복지부(2021). 보건복지통계연보.
- 보건복지부(2022). 보건복지통계연보.
- 부산광역시(2022). 부산광역시 사회복지시설 민간위탁 업무처리지침.
- 사회복지공동모금회(2021). 2020 사랑의 열매 지속가능보고서.

- 서울특별시 사회적경제지원센터(2020). 영국 사회적경제 2019년 전략 이슈와 방향: 중앙정부, 지자체, 사회적경제 주요기관 전략을 중심으로, 스프레드아이.
- 세계법제정보센터(2022), 스페인 협동조합법, ([https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS\\_SEQ=30661&AST\\_SEQ=1966&](https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=30661&AST_SEQ=1966&))에서 2022.9.3. 검색.
- 손원익·송은주·홍성열(2013). 협동조합 과세제도 연구, 한국조세재정연구원 세법연구센터.
- 송재복. (2018). 사회적 경제의 복지실현기능에 대한 탐색적 연구: 복지국가와의 비교적 관점. 한국자치행정학보, 32(2).
- 스페인전국사회적경제기업연합회(CEPES), 협동조합 및 고용창출건 수(2016~2020). [www.cepes.es/estadisticas](http://www.cepes.es/estadisticas)에서 2022.09.03.에 검색
- 스페인 통계청(Instituto Nacional de Estadística, 2022), 협동조합 통계.
- 스프레드아이(2017). 지방정부 혁신을 위한 영국 공공혁신 사례 연구, 제주도청, 2017년 12월.
- 이준호(2013). 글로벌 변화에 대응한 자본시장 공시제도 연구, 한국법제연구원.
- 이철선·박세경·권소일(2013). 친서민정책으로서의 사회서비스 일자리 확충 전략 3: 사회서비스 산업-제3섹터-고용창출 연계모델. 한국보건사회연구원.
- 이태수(2009). 한국의 복지국가 발전에 있어 사회적기업의 의의와 한계. 창조와 혁신, 2(2), p. 264.
- 장원봉(2006). 사회적경제의 이론과 실제. 서울: 나눔의집.
- 정무권(2017). 복지국가의 미래와 사회적 경제의 역할: 새로운 사회서비스 복지 혼합과 지역공동체 중심의 사회서비스 거버넌스 형성. 2017 사회정책연합학술대회 자료집.
- 정무권(2020). 복지국가의 미래와 사회적 경제의 새로운 역할: 지역공동체 복지 레짐의 형성. 지역발전연구, 29(3), 191-249.
- 정무성, 황정은, 김수영, 현종철, 서정민(2011). 사회적 기업과 사회서비스, 한국사회복지협의회

정해식·고혜진·김미곤·노대명·정은희·하은솔(2020), 제2차 기초생활보장 자활  
급여 기본계획 수립연구, pp53, 한국보건사회연구원.

조상미·김진숙·강철희(2011). 사회적기업 정책 특징 비교연구: 영국, 프랑스, 이  
탈리아, 한국을 중심으로, 사회복지정책 Vol. 38. No. 2, pp 1-38.

중소벤처기업부(2016~2020). 중소기업통합관리시스템(SIMS) 데이터, [https://  
www.sims.go.kr/](https://www.sims.go.kr/)

중앙자활센터(2016). 2016 자활기업백서.

최나래·김의영(2014). 자본주의다양성과 사회적 기업- 영국과 스웨덴의 비교연  
구. 평화연구, 22(1), 309-343.

타나카 나츠코(2014), 이탈리아 사회적경제의 지역전개, 아르케 출판사.

프랑스노동자협동조합연합회. 공익협동조합 관련, [www.les-scic .coop](http://www.les-scic.coop).

한국고용정보원(2022). 취업이름 국민취업지원제도, [https://www.kua.go.kr/  
uaptm 010/selectMain.do](https://www.kua.go.kr/uaptm010/selectMain.do),

한국사회보장정보원. 사회복지시설정보시스템, [http://www.w4c.go.kr/main  
/mainPage.do](http://www.w4c.go.kr/main/mainPage.do)

한국사회복지관협회(2019). 2019년 제1차 사회복지관 현황조사 결과

한국사회적기업진흥원(2020). 사회적기업 리스트. [https://www.socialenter  
prise.or.kr/social/ente/company.do?m\\_cd=D003](https://www.socialenterprise.or.kr/social/ente/company.do?m_cd=D003)

한국사회적기업진흥원(2022). 2022년 사회적경제기업 자금조달 길라잡이  
자료집, 고용노동부.

한국은행(2014). 2014년 산업연관표 해설편 및 통계편.

한국은행(2020). 2019년 기업경영분석.

한국기업데이터(2022). <http://www.kodata.co.kr/ci/CIINT01R0.do>.

한상진·황미영(2010). 한국과 영국의 사회적 기업 제도화에 관한 비교 연구,  
한양대학교 제3섹터연구소, vol.8. no.1. pp.91-124.

Anheier, H. (2001), 'Dimensions of the third sector: comparative  
perspectives on structure and change', working paper, London

- School of Economics: Centre for Civil Society, London.
- Alberto, Vaquero García, Maria, Bastida and Miguel, Ángel Vázquez Taín(2020). Tax measures promoting cooperatives: a fiscal driver in the context of the sustainable development agenda: European Research on Management and Business Economics.
- Ascoli & Ranci. (2002). *Dilemmas of the Welfare Mix*, Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Briggs, Asa. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology*. No. 2.
- Burchardt, Hills & Propper(1999), Private welfare and public policy, Joseph Rowntree Foundation.
- Cardinale, L., Migliorin, C., Zarri, F.(2014). Italian social cooperatives and trade unions in the crisis era. [https://www.ilo.org/global/docs/WCMS\\_234159/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_234159/lang-en/index.htm).
- Carlo Borzaga(2020). Social enterprises and their ecosystems in Europe, country report ITALY, European Commission.
- CGM(2022). <http://cgm.coop/la-rete-in-italia/>에서 2022.10.7. 인출.
- COCETA(2021), Informe-question-coceta-2020.
- Confcooperative Federsolidarietà, Legacoopsociali(2022),(<https://www.federsolidarieta.confcooperative.it/CCNL>)(검색일: 2022.10.1. 인출)
- Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado(2021). Las empresas más relevantes de la Economía Social 2020-2021.
- Coop 협동조합(2001), <https://www.coop.go.kr/COOP/state/guildEstablish.do>(검색일: 2021.1.27.)
- Crouch, C. (1999). *Social Change in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Cuideo(2022), 스페인 사회서비스 제공 협동조합 Cuideo(사례). ([www.cuideo.com](http://www.cuideo.com)).

- com/precios)(검색일: 2022.09.03.)
- Department for Digital, Culture Media & Sport(2017). Annual Report and Accounts 2017-18.
- Department for Digital, Culture Media & Sport(2021.4). Social Enterprise: Market Trends 2019, Centre for Enterprise and Economic Development Research.
- Esping-Andersen, Gosta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press.
- Evers Adalbert. and Laville Jean-Louis., (2004), Defining the third sector in Europe in Evers Adalbert. and Laville Jean-Louis, (eds), *The Third Sector in Europe*, 11-42, Cheltenham: Edward Elgar.
- Fondo Sviluppo(2021a), Atlante economico e strutturale della cooperazione sociale, Studi & Ricerche N° 157,
- Fondo Sviluppo(2021b), La cooperazione sociale nella pandemia : dinamiche congiunturali e strutturali, Studi & Ricerche N° 136.
- Gilbert & Terrell. (2020). 사회복지정책론-분석틀과 선택의 차원. (남찬섭, 조성은, 김기태, 민기채, 김수정 옮김). 파주: 지식공동체.
- Hirota Yasuyuki(2020). [스페인통신] 코로나19 위기에 스페인 사회적경제 분야의 대응. 라이프인, 2020.9.8.에 검색
- Idee in Rete. <https://www.ideeinrete.org/i-soci>에서 2022.10.7. 인출.
- Ignacio Bretos, Millán Díaz-Foncea and Carmen Marcuello(2018). *Las Cooperativas y la Constitución Española de 1978: una mirada retrospectiva*: Universidad de Zaragoza.
- Ignacio Bretos, Millán Díaz-Foncea and Carmen Marcuello(2020). *La Cooperativa de Iniciativa Social: un modelo de Empresa Social en España*: Revista de Estudios Cooperativos.
- ILO(2014), Italian Social Cooperatives and Trade Unions in the crisis era, [https://www.ilo.org/global/docs/WCMS\\_234159/langen/ind](https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_234159/langen/ind)

- ex.htm.
- Inspection Générale des Finances and Inspection Générale des Affaires Sociales(2021). Les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) et les coopératives d'activité et d'emploi (CAE).
- ISTAT(2021), Struttura e profili del settore Non Profit. anno 2019.
- Johnson, N. (1998), *Mixed Economies of Welfare: A Comparative Perspective* London: Prentice-Hall Europe.
- Korpi, W(1983). The democratic class struggle, London: Routledge and Kegan Paul.
- Lagun Aro. 스페인 사회적목적 협동조합 사례: Lagun Aro, www.lagunaro.es/ataria2/historia로부터 2022.09.03.에 검색
- Le Grand, J. and Roberts, J.(2018). The public service mutual: theories of motivational advantage, *Public Administration Review*, 78 (1). pp. 82-91. ISSN 0033-3352, [https:// bit.ly/391OPPH](https://bit.ly/391OPPH).
- Macpherson, Ian. (2008). The co-operative movement and the social economy traditions: reflections on the mingling of broad visions. *Annals of Public and Cooperative Economics*. Vol. 79, Iss, 3-4.
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2013~2022). Presupuestos Generales del Estado 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, Informe Economico y Financiero.
- Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique(2016), Révision coopérative - Principes et normes : Cahier des charges pour les sociétés coopératives d'intérêt collectif
- Mishra, Ramesh. (1984). *The Welfare State in Crisis*. Wheatsheaf Books.
- Mutuals Taskforce(2012). Public Service Mutuals: The Next Steps, A

- Mutuals Taskforce Report, <https://goo.gl/v8LPQr>.
- Myrdal, Gunnar. (1965). *Beyond the Welfare State*. Methuen&Co.
- OECD(2018). Gross domestic product.
- OECD(2021). 2021년 Input-Output Tables (IOTs)
- Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (ed.) (2001), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Salamon, L.M. and H.K. Anheier (1998), 'Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally', *Voluntas*, 9 (3), 213-48.
- Rafael Chaves(2012). *Las políticas públicas y las cooperativas*: Universidad de Valencia y CIRIEC-España.
- Sandford, M.(2015). "Community budgets and city deals", Briefing Paper, Number 05955, House of Commons Library, May 2015, <https://bit.ly/2xzfG7Q>.
- Thane, P. (1990), 'Government and society in England and Wales, 1750-1914', in F.M.L. Thompson (ed.). *The Cambridge Social History of Britain, 1750-1950*, vol. 3, Cambridge: Cambridge University Press.
- Weisbrod(1988), *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press.
- Wilensky, Leveaux(1965). Wilensky, H.L. and Lebeaux, C.N.(1965). *Industrial Society and Social Welfare*. New York : Free Press.





## [부록 1] 업종별 스페인 협동조합 신규설립 및 고용창출 수 (2020-2021)

### 1. 전체 협동조합

업종별	협동조합					
	협동조합 신규 설립 건수		협동조합 신규조합원 수			
	2020	2021	2020	2021		
				합계 (법인조합원 포함)	남성	여성
농업, 임업 및 어업	85	85	434	360	234	89
채굴 산업	-	-	-	-	-	-
제조업	111	93	520	343	208	128
전기 가스 증류 및 약품 공급	6	17	40	144	58	37
상수도, 위생, 폐기물 관리	2	2	12	5	2	3
건설	227	350	924	1,614	1,029	568
도소매업; 자동차 수리	222	220	665	622	315	287
운송 및 물류	40	54	130	217	150	64
숙박, 요식업	126	147	314	395	219	174
정보통신	54	52	143	175	117	56
금융 및 보험	9	5	27	10	7	3
부동산	56	75	213	319	183	132
과학기술	152	172	374	463	245	212
행정 보조 서비스	59	61	136	192	91	85
행정 및 국방; 사회 보장	-	2	-	5	3	2
교육	65	69	186	193	64	123
위생 및 사회서비스	45	54	153	162	56	88
문화예술	51	61	210	215	132	74
기타서비스	54	85	129	260	135	116
가사서비스	-	1	-	12	3	9
국제단체 조직 및 활동	-	1	-	4	-	4

\* 행정 보조 서비스: 임대, 고용 관련 행정, 여행 예약, 보안 서비스, 조사연구, 건물 및 정원관리 등 각종 서비스

## 2. 스페인 노동자협동조합

업종별	노동자협동조합					
	노동자협동조합 신규 설립 수		노동자협동조합 신규조합원 수			
	2020	2021	2020	2021		
				합계 (법인조합원 포함)	남성	여성
농업, 임업 및 어업	39	45	109	123	86	35
채굴 산업	-	-	-	-	-	-
제조업	104	91	272	325	194	125
전기, 가스, 증류 및 에어컨 공급	3	3	9	25	11	11
상수도, 위생, 폐기물 관리	1	2	2	5	2	3
건설	106	130	300	327	267	57
도소매업; 자동차 수리	212	211	540	477	259	214
운송 및 물류	34	47	103	173	119	53
숙박, 요식업	126	142	314	367	205	162
정보통신	52	51	133	144	96	46
금융 및 보험	9	5	27	10	7	3
부동산	27	39	94	112	56	56
과학기술	150	168	369	454	238	210
행정 보조 서비스	55	56	126	150	69	76
행정 및 국방; 사회 보장	-	2	-	5	3	2
교육	62	64	173	174	56	112
위생 및 사회서비스	42	48	127	138	46	77
문화예술	50	57	142	148	96	51
기타서비스	52	80	121	191	83	99
가사서비스	-	-	-	-	-	-
국제단체 조직 및 활동	-	1	-	4	-	4

\* 행정 보조 서비스 안대 고용 관련 행정, 여행예약, 보안 서비스, 조사연구, 건물 및 정원관리 등 각종 서비스

### 3. 스페인 신규설립 (전체)협동조합 및 노동자협동조합 조합원 수

구분		협동조합 신규조합원 수																															
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021										
합계	7,584	5,018	3,201	10,719	5,006	5,579	7,451	5,169	2,146	6,323	3,937	2,231	8,533	5,669	2,594	6,589	4,116	2,230	4,821	3,024	1,682	8,334	5,535	2,674	5,727	3,330	2,229	4,610	2,726	1,739	5,710	3,251	2,254
농업	2,845	2,046	656	708	448	2,202	788	2,199	517	655	415	1,833	2,286	2,337	808	1,541	928	440	417	287	831	1,442	1,235	189	346	190	88	434	297	92	360	234	89
공업	695	503	181	1,404	1,050	317	476	347	123	460	321	139	578	413	147	371	220	143	271	165	101	438	268	162	389	252	130	572	326	218	492	268	168
간접	1,661	1,133	508	975	716	255	642	510	129	1,184	892	284	1,232	835	379	1,427	1,029	394	1,263	884	372	472	1,815	640	1,524	985	534	924	601	293	1,614	1,029	568
서비스	2,383	1,336	975	7,627	2,791	4,785	3,545	2,113	1,377	4,021	2,307	1,623	3,483	2,083	1,253	3,250	1,939	1,257	2,870	1,688	1,127	3,982	2,217	1,683	3,466	1,903	1,477	2,680	1,502	1,136	3,244	1,720	1,429

구분		노동자협동조합 신규조합원 수																															
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021										
합계	2,309	1,452	845	8,436	3,578	4,844	3,632	2,351	1,275	3,323	2,124	1,198	3,429	2,170	1,241	3,276	2,021	1,256	2,890	1,847	1,034	4,480	3,006	1,444	5,712	2,176	1,485	2,961	1,717	1,188	3,352	1,893	1,396
농업	114	82	32	71	46	23	162	107	55	89	59	29	134	77	56	108	67	41	72	57	15	838	815	22	78	55	23	109	84	23	123	86	35
공업	253	182	71	1,312	1,012	298	428	317	111	367	254	113	395	297	92	305	182	123	242	150	91	383	236	142	337	220	116	283	170	95	355	207	139
간접	307	265	42	337	280	57	364	319	44	380	321	59	313	269	41	454	380	73	441	390	51	408	340	67	362	297	65	300	220	73	327	267	57
서비스	1,635	923	700	6,713	2,239	4,464	2,678	1,608	1,065	2,484	1,488	994	2,585	1,524	1,051	2,409	1,383	1,012	1,351	1,250	877	2,851	1,613	1,213	2,935	1,604	1,281	2,269	1,243	993	2,547	1,333	1,165