

사회적기업 활성화를 위한 5대 과제

김동열*

현대경제연구원 기업정책연구실 수석연구위원

dykim@hri.co.kr



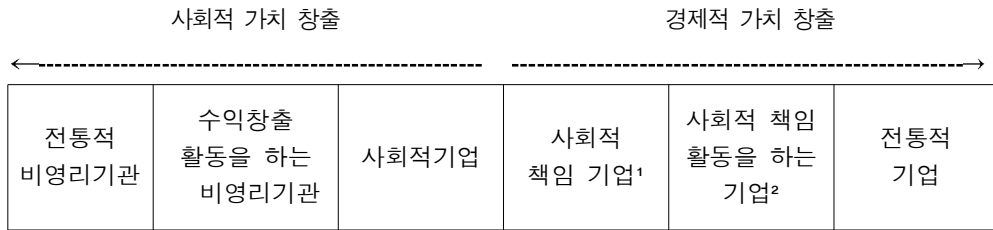
1. 머리말

사회적기업과 일반 기업은 어떻게 다른가? 미국의 대표적 사회적기업의 하나인 루비콘 베이커리는 “우리는 빵을 팔기 위해 고용하는 것이 아니라, 고용하기 위해 빵을 판다”는 미션을 내세우고 있는데, 일반기업과 사회적기업의 차이점을 쉽게 표현해주고 있다.

즉, 이처럼 사회적 가치와 경제적 가치라는 이율배반적 가치를 동시에 달성해야 한다는 점이 사회적기업의 독특한 성격이며, 이로 인해 사회적기업의 정체성을 유지하기가 쉽지 않음을 알 수 있다. 앞의 사회적기업에 대한 정의에서 소개했듯이, 우리나라에서 ‘사회적기업’이라는 호칭을 쓰기 위해서는 정부에서 제시한 7가지 요건을 충족하여 인증을 획득해야 한다.

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구

- 서울대 경제학·석사, 서울대 행정대학원 정책학 박사 수료
- 한국개발연구원(KDI) 연구원, 재정경제부 장관정책보좌관, 한국금융연구원 초빙연구원
- ‘한국 중산층의 구조적 변화’, 현대경제연구원 경제주평 11-30, 2011.8.26 외 다수



자료 : 정선희(2004)에서 재인용.

주 : 이윤의 상당부분을 사회적 목적에 사용하고, 미션에도 사회적 사명이 포함되어 있는 기업.

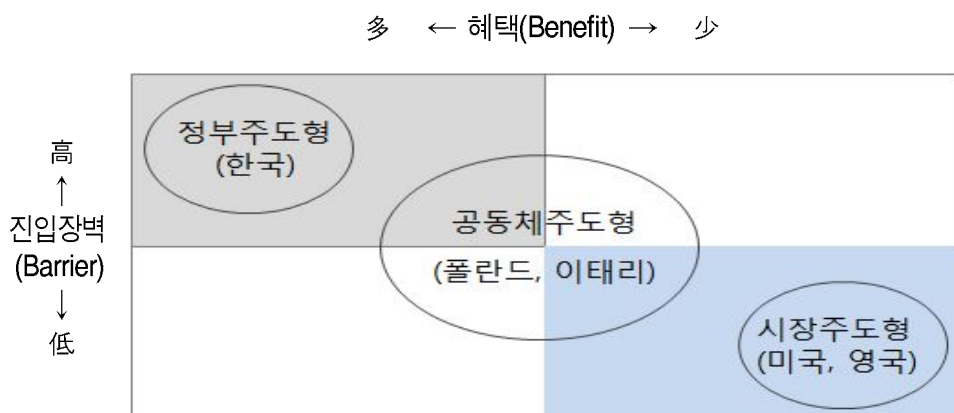
주 : 이윤추구를 목적으로 하지만, 이를 위해 사회공헌 활동을 전략적으로 활용하는 기업.

[그림 1] 사회적기업의 성격

‘사회적기업육성법’ 제7조와 제8조, 그리고 법 시행령에 규정된 사회적기업의 인증 요건을 충족하여, 정부의 인증을 받은 기업에 한하여 사회적기업이라는 호칭을 사용할 수 있으며, 세제 혜택 등 정부의 지원을 받을 수 있게 되어 있다.

우리나라의 사회적기업은 정부가 부여한 높은 문턱, 즉 인증요건(Barrier)을 충족하면, 많은 혜택(Benefit)이 주어지는 ‘한국형 모델’을 추구하고 있다는 특징이 있으며, 다른 서구 선진국과 상당한 차이점을 드러내고 있다.

아래 그림과 같은 B-B(Barrier-Benefit) 매트릭스에 따르면, 우리나라의 사회적기업은 정부 지원에 의존하는 소수의 인증 기업들이 사회적기업을 주도하는 ‘정부주도형’ 모델이며, 시장과 지역공동체의 자발성에 기초하고 있는 서구 선진국의 사회적기업에 비하면 양적인 팽창과 질적인 도약에 상당한 한계가 존재함을 알 수 있다.



[그림 2] 우리나라 사회적기업의 위치 (B-B Matrix)

우리 사회적기업은 이제 시행 5년째를 맞이하여 걸음마 단계에 불과하며, 그 숫자(565개)나 고용비중(0.04%), 매출액 비중(0.01%)도 매우 미미한 상태에 있다.

〈표 1〉 국가별 사회적기업 숫자 및 비중

구분	영국 (‘06)	이태리 (‘04)	프랑스 (‘07)	독일 (‘97)	폴란드 (‘05)	미국 (‘95)	한국 (‘11)
기업 수 (개)	약 55,000	약 11,000	약 8,400	약 4,000	약 52,000	약 175,000	565
고용 비중* (경제활동인구中)	5%	5.2%	7.0%	3.7%	4.6%	6.3%	0.04%
매출액 비중 (GDP 대비)	2%	1.4%	-	-	-	-	0.01%

자료 : 조영복 외 (2009), 홍석빈(2009) 등을 참고하여 재작성.

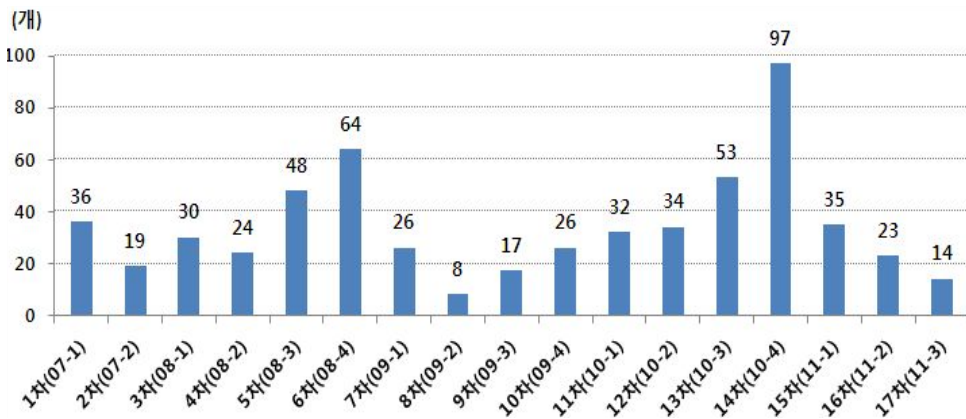
주1 : 국가별로 사회적기업의 정의와 범위가 달라서 비교의 정확도가 높지 않음 .

주2 : 경제활동인구 中 사회적기업 고용 비중은 OECD 평균 4.4%.

주3 : 한국의 고용비중은 '11년12월 현재 유급근로자 약 1만여명을 경제활동인구로 나눈 것이며, 매출액 비중은 '11년 매출 추정액 약800억 원을 명목GDP로 나눈 것.

2. 우리나라 사회적기업의 인증 현황

2011년 12월 현재 우리나라의 사회적기업은 565개가 활동 중이며, 2008년 말과 2010년 말 두 번의 피크를 기록한 후 2011년 들어 감소 추세에 있다.

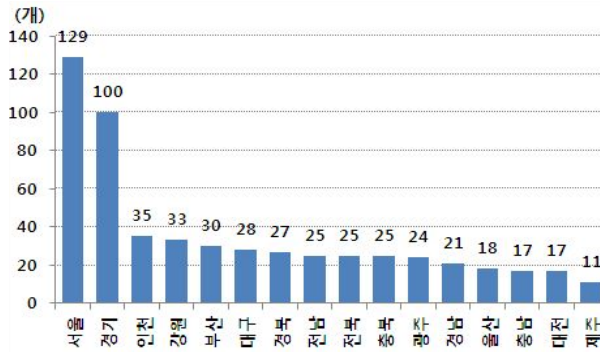


자료: 노동부 자료를 기초로 재작성.

주: 차수별 인증 합계 586개, 현재 활동 기업 565개, 그 차이 21개는 인증 후 취소 기업

[그림 3] 사회적기업의 차수별 인증 추이

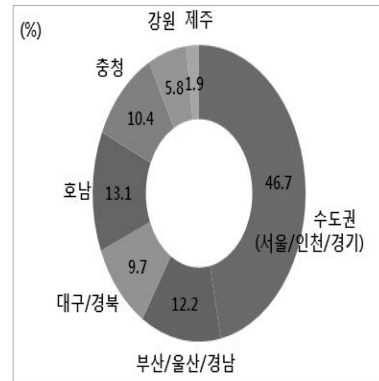
지역별 분포를 보면 서울(129개)과 경기도(100개) 등 수도권에 264개(46.7%)가 몰려 있으며, 강원도(33개)와 호남권(74개)이 경제규모에 비해 사회적기업 활동이 활발하다.



[그림 4] 사회적기업의 시도별 분포

자료: 노동부 자료를 기초로 재작성

주: 2011년 12월, 565개 기준



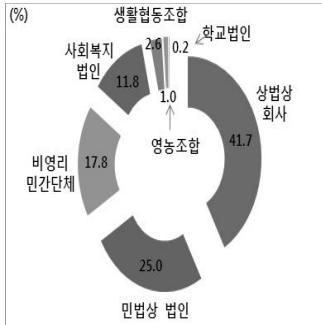
[그림 5] 권역별 분포

사회적기업의 조직형태별 분포를 보면 상법상 회사가 41.7%로 가장 많고, 민법상 법인 25.0%, 비영리단체 17.8%, 사회복지법인 11.8%, 생활협동조합 2.6%, 영농조합 1.0%, 학교법인 0.2% 등의 순으로 되어있다.

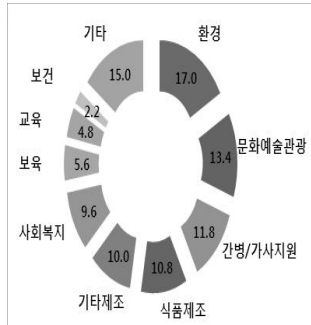
사회적기업의 사업분야(업종)별 분포를 보면 환경, 복지, 사회서비스 관련 분야의 비중이 많음을 알 수 있다. 환경 분야가 17.0%로 가장 비중이 크고, 문화예술 13.4%, 간병·가사지원 11.8%, 도시락, 반찬 등 식품제조 10.8%, 장갑, 휴지, 천연비누 등 기타제조 10.0%, 사회복지 9.6%, 보육 5.6%, 교육 4.8%, 보건 2.2%의 순이다.

사회적기업의 사회적 목적별 분포를 보면, 일자리 창출과 연계된 일자리 제공형이 56.9%로 가장 많으며, 일자리와 사회서비스를 함께 제공하는 혼합형이 18.6%, 사회서비스만 제공하는 기업은 8.8%로서 아직 많지 않은 편이다.

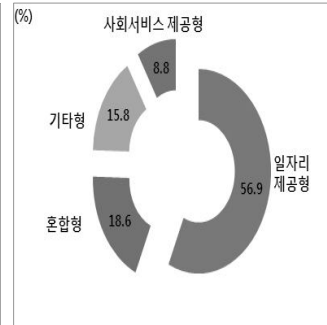
2011년 12월 현재 사회적기업의 인증이 취소된 경우도 21건이 있으며, 총 인증기업 586개의 3.6%에 해당한다. 인증취소 기업을 인증획득 시기별로 나눠보면 2007년 6개, 2008년 12개, 2010년 3개이다.



[그림 6] 조직형태별 분포



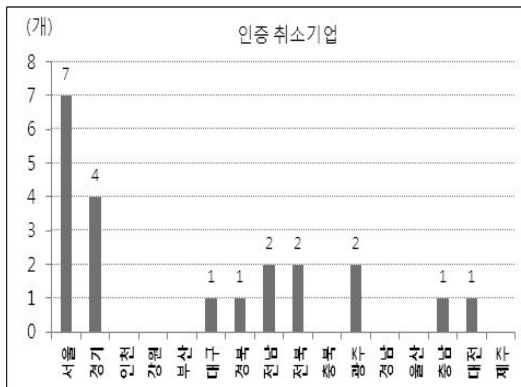
[그림 7] 사업분야별 분포



[그림 8] 사회적목적별 분포

자료: 노동부 자료를 기초로 재작성

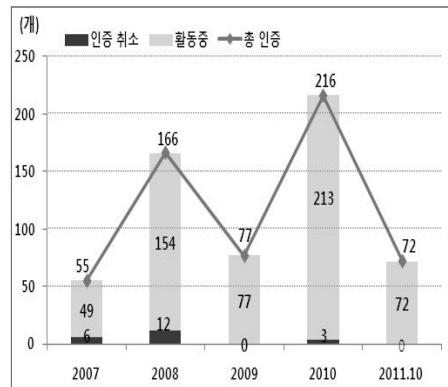
주: 2010년말 501개 기준



[그림 9] 인증취소 현황 (지역별)

자료: 노동부 자료를 기초로 재작성

주: 2011년 12월 현재



[그림10] 인증연도별 취소 현황

3. 우리나라 사회적기업의 문제점

4년 반이라는 짧은 기간에 사회적기업의 육성을 위한 법적·제도적 안정화를 달성했다는 성과에도 불구하고, 양적 팽창과 질적 발전이라는 2단계 도약에 걸림돌로 작용하는 몇 가지 문제점이 남아 있다.

1) 핵심요소의 불균형

사회적기업의 발전을 위한 3가지 핵심 요소¹⁾는 ①사회적기업이 재화와 용역을 거래하고 자원을 획득하는 사회적 경제, ②사회적기업의 발전을 촉진하는 정부 지원, ③인력, 자금, 경영노하우 등 사회적기업의 역량 등 크게 3가지로 지적되고 있다.

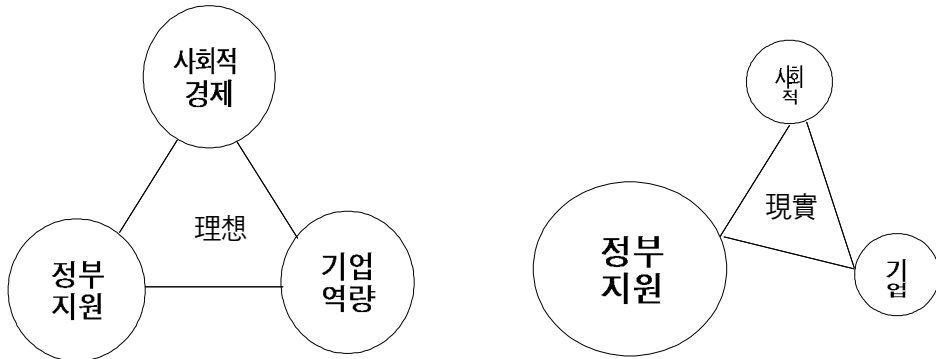
우리나라의 현실은 기부와 봉사, 인식 등 여러 여건이 미흡하여 사회적 경제가 협소하고, 사회적기업의 자체 역량이 취약한 상태이며, 정부 지원의 기능과 역할만 크게 부각되어 있는 불균형 상태에 있다.

〈표 2〉 미국과 한국의 기부현황 비교

구분	미국	한국
개인기부 총액(비중)*	2274.1억달러(76%)	54.3억달러(30%)
GDP대비 기부액 비율	1.6%	0.7%
가구의 기부참여율	86%	52.3%
가계소득 중 기부액 비중	3.1%	0.35%
종교단체에 기부 비중	35%	86%
유산기부의 비율	7.6%	1%

주: 미국은 개인기부(76%)가 법인기부(24%)보다 비중이 높으며, 한국은 개인기부가 30%로서 법인기부 70%에 비해 저조함을 의미

1) 美 하버드 경영대학원(HBS)의 '더치 레오나드'(Dutch Leonard) 교수는 "사회적기업의 성공을 위해 가치와 역량과 지원의 조화가 필요하며, 이 3가지 조건이 충족되는 영역을 전략적으로 확대해나갈 필요가 있다"고 주장했다(심상달 외(2008), p.108).



[그림 11] 사회적기업 발전의 3가지 핵심요소

2) 상업성의 과잉

사회적기업은 공익성과 상업성을 동시에 만족시켜야 하는 이중성을 내포하고 있음에도 불구하고, 상법상 회사의 비중이 가장 많고, 인증을 위해서는 인건비의 30% 이상을 영업을 통한 수입으로 커버해야 하는 등 태동단계에서 사회적기업의 상업성을 너무 강조한다는 우려가 제기되고 있다.

복지제도의 문제점을 해소하고 민영화와 효율화를 추진하는 과정에서 사회적기업이 활성화되었던 영국, 미국, 북유럽 등의 선진국과 달리, 우리는 복지서비스의 과잉이나 비효율성이 문제가 되는 것은 아니므로 상업성의 지나친 강조는 우리 현실과 부합하지 않는다.

3) 사회적 목적의 편중

고용노동부의 일자리창출사업과 연계한 인건비 직접 지원에 의존하다보니 사회적 목적에 있어서 일자리 제공형이 56.9%로 가장 많이 나타나고, 사회적기업이 정부의 고용정책과 너무 밀착되는 문제점²⁾이 드러나고 있다. 반면, 사회서비스 제공형은 8.8%에 불과하며, 혼합형 18.6%를 합치더라도 27.4%에 그쳐, 고령화와 저출산 등 새로운 사회서비스 수요에 대응하고 기존 서비스의 질적 향상에 기여한다는 기대에는 못 미치고 있음을 알 수 있다. 향후 고용노동부의 일자리창출사업에 대한 과도한 의존을 줄이고, 보건복지부, 환경부, 행정안전부, 광역자치단체 등 다양한 부처와 기관의 공공서비스 요구에 사회적

2) 이태리 사회적 협동조합의 경우, 2004년 말 약7천개 중에서 59%(4,026개)가 사회 및 교육서비스를 제공하는 A타입이며, 33%(2,459개)가 취약계층을 대상으로 노동통합을 추구하는 B타입, 8%(377개)가 앞의 2개 타입의 혼합 또는 컨소시엄의 형태를 취하고 있다.(Monica Loss(2008)).

기업이 기여하도록 새로운 틀을 만들어 줄 필요가 있다.

4) 높은 진입장벽

우리나라에서 사회적기업이라는 명칭을 부여받기 위해서 필요한 7가지 인증요건을 충족하기가 매우 어렵고, 특히 취약계층³⁾ 고용비율 50% 또는 취약계층의 서비스 수혜비율 50%와 같은 인증요건은 사회적기업의 창출과 다양성을 가로막는 진입장벽이 되고 있다. 사회적기업의 태동단계에서 인증요건을 너무 좁게 잡은 까닭에 사회적기업의 활발한 창출이 어려운 실정이며, 2011년 12월 현재 565개로서 당초 목표인 「2012년까지 1천개 육성」은 사실상 어려운 상태에 있다.

5) 낮은 자율성

사회적기업으로 인증받은 기업이 채용한 인력의 인건비를 직접 지원하는 것은 독립된 법인으로서의 자율성⁴⁾을 제약하는 장치로 작용하기 십상이다. 취약계층의 상당수가 사회보험의 혜택을 누리지 못함을 감안한다면, 인건비 직접 지원 없이 사회보험료만 지원하더라도 충분한 인센티브가 될 것이다. 아울러, 높은 진입장벽과 함께 직접적인 인건비 지원은 사회적기업이 시장에서 재화나 서비스의 판매를 통해 자립하는 것을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다.⁵⁾

3) '사회적기업육성법' 시행령 제2조에 따르면, '취약계층'에는 가구 월평균소득이 전국가구 월평균소득의 100분의 60 이하인 자, 고령자, 장애인, 장기실업자, 성매매 피해자 등이 포함됨.

4) 사회적기업을 판단하는 기준으로 가장 널리 알려진 EMES의 9가지 요건 중 하나가 '높은 수준의 자율성'임.

5) 우리나라는 개별 사회적기업에 대한 지원은 과도한 반면 사회적기업의 역량을 육성하는 데에는 투자와 지원이 부족하다. 이렇게 지원영역이 과도하게 크고, 역량이 부족할 경우에는 이지머니(easy money)에 대한 의존성이 높아짐으로써, 정부지원이 끊어지는 2,3년 뒤의 생존가능성을 보장하는 역량을 키워내기가 힘들어진다는 문제가 발생한다. (심상달 외(2008), p.108).

4. 사회적기업 활성화를 위한 제도 개선 방안

지금까지 살펴 본 바와 같이 2007년 7월 이후 4년 반가량의 짧은 기간에 많은 사회적기업들이 배출되었으며 하나의 제도로써 잘 정착되어 가고 있으나, 향후 사회적기업의 활성화와 질적 발전을 위한 과제는 다음과 같은 것들을 제시해 보았다.

첫째, 사회적기업 모델을 정부주도형에서 시장주도형으로 점차 전환되어야 한다. 사회적기업의 다양한 유형 가운데 우리나라는 초기의 정부주도형 모델에 속하며, 2단계의 양적인 팽창과 질적인 도약을 위해 시장주도형 모델로 점차 전환해야 한다.

사회적기업의 인증요건(Barrier)을 낮추고, 인증된 사회적기업에 대한 혜택(Benefit)도 낮춰 ‘시장주도형’ 모델로 점차 전환하는 것이 2단계 자생적 발전에 필수적이다. 노동부의 인증업무를 공공기관으로 독립시켜 보건복지부 등 관련 부처에서도 사회적기업 육성에 적극 참여하도록 하며, 인건비 직접 지원 등의 지원항목을 점차 축소하고, 취약계층의 수혜율과 고용비율도 점차 인하여야 한다.

둘째, 경영대학원(MBA)에 사회적기업가 양성 프로그램을 개설하는 등 사회적기업 역량 강화를 지원해야 한다. 사회적기업의 지속가능한 경영을 위해서는 우수한 임직원을 육성하는 것이 중요하므로, 경영대학원(MBA) 과정에 사회적기업가 양성 프로그램을 개설하고, ‘아쇼카’⁶⁾와 ‘SSE’⁷⁾와 같은 전문가 육성 프로그램도 벤치마킹할 필요가 있다. 미국의 하버드 비즈니스 스쿨에서는 지난 1993년부터 ‘사회적기업 이니셔티브’ 프로그램을 시작했으며, 이후 예일, 컬럼비아 등 다른 주요 경영대학원과 재단에서도 사회적기업을 위한 다양한 훈련과 교육프로그램을 시작했다.

최근 미소금융재단에서 전직 금융인들을 미소금융 지점장으로 선발하는 것처럼, 베이비붐세대 은퇴자들의 능력과 경력을 재활용하는 프로그램을 활성화한다면 ‘고령자 일자리 창출’은 물론 ‘사회적기업 활성화’에도 기여할 것이다.

셋째, 사회적기업에 장기 투자할 수 있는 ‘인내 자본’(patient capital)의 육성과 (가칭) ‘사회적기업 투자펀드’의 설립이 필요하다. 사회적기업에 장기간 투자하며 저금

6) ‘아쇼카’의 창립자 빌 드레이튼은 세계 곳곳에서 잠재력있는 사회적기업가들을 찾아내 3년간 금전적 지원(연간5만불)과 경영컨설팅 및 멘토링을 제공했으며, 지난 2006년까지 아쇼카는 전세계 68개 국에서 1,820명의 사회적기업가들에게 6,500만불 달하는 자금을 지원했다(심상달 외(2008)에서 재인용).

7) SSE(School for Social Entrepreneurs)는 개인들에게 실질적인 사회적기업가 교육을 제공함으로써 창업을 지원하는 기관으로 1997년 사회사업가 마이클 영(Michael Young)이 설립했다. 주1회 1년 단위 과정으로 진행되는 SSE 프로그램은 스스로의 성취를 공유하고 전파하는 액션 러닝이라는 교육방식을 사용하며, 영국 전역에 지부를 개설하는 프랜차이즈 기법을 활용했다는 특징을 지니고 있다(심상달 외(2008)에서 재인용).

리로 장기간 대출해주는 ‘인내 자본’ (patient capital)의 육성이 필요하며, (가칭) ‘사회적기업 투자펀드’에 정부와 민간의 출연을 지원해야 한다.

뉴욕에 본부를 두고 있는 아큐먼 펀드(Acumen Fund)⁸⁾는 록펠러재단, 빌게이츠재단으로부터 자금을 모아 하루 수익이 4달러 이하인 사람들에게 물, 건강, 주택 등을 서비스하는 기업들에게 투자하는 비영리 벤처펀드다.

또한, 사회적기업의 자금조달에 기여하는 (가칭) ‘사회적기업 투자펀드’를 구성하고, 사회적기업의 증시 상장을 지원하는 프리보드, 사회적기업 전용 증권거래소 개설⁹⁾ 등 자본시장의 역할을 강화하는 중장기 대책도 검토할 필요가 있다.

넷째, 정부와 시장이 참여하지 않고 있는 사회적기업 고유의 사업 분야(Market Niche)를 발굴하여 ‘사회적 경제’를 확장해 나가야 한다. 미국의 ‘중증장애인사업단’이 사회적기업의 사회적 시장 창출에 크게 기여한 바와 같이, 우리나라도 정부와 공공기관을 중심으로 사회적기업에 대한 인센티브를 좀 더 강화하고 ‘사회적 구매’를 활성화할 필요가 있다. 서울시를 비롯한 일부 지자체에서 사회적기업 제품의 우선 구매를 조례에 반영하고 있지만, 미국의 사례와 같이 우리나라 국가계약법에도 이를 반영하여 사회적기업의 제품을 ‘구매하기 위해 노력’하는 정도에서 그치는 것이 아니라 ‘구매하여야’ 하는 것으로 좀 더 책임을 강화할 필요성이 있다.

다섯째, 지자체의 신용보증 지원과 지역연계형 사회적기업의 비중이 확대되어야 한다. 우리나라 사회적기업의 특징 중 하나는 초기의 사회적기업을 SK, 삼성, 포스코 등 대기업들이 주도하고 있다는 점이며, 이와 같은 기업연계형 사회적기업의 높은 비중은 발전 초기에는 어느 정도 역할을 할 수 있으나 장기적으로는 자립형 사회적기업의 활성화에 장애요인이 될 수도 있음에 유의해야 한다. 따라서, 사회적기업의 중심을 현재와 같은 ‘대기업 연계형’에서 차츰 ‘지역연계형’으로 전환하도록 유도하고, 지역사회(communitiy)의 발전과 부족한 사회복지를 보완해주는 제3의 시스템¹⁰⁾으로서 활성화해야 한다.

8) 2001년 재클린 노보그라츠(Jacqueline Novogratz)에 의해 설립된 아큐먼 펀드는 대표적 ‘인내 자본’ (patient capital)으로서 세계 빈곤문제를 해결하기 위해 기업가적 접근법을 사용하는 비영리 벤처펀드임. 저소득층에게 건강, 물, 주택, 연료를 감당 가능한 가격에 제공할 잠재력을 지닌 기업가들을 지원하며, 2012년까지 총1억 달러를 투자하여 5천만명 이상의 사람들을 돕는다는 목표를 수립한 바 있음 (Molly Alexander(2009)).

9) 노희진(2010.4) 참고.

10) 정부와 기업 어느 쪽에도 속하지 않는 비영리 민간단체, 시민사회단체 등을 제3섹터로 불렀으나, 사회적기업과 이를 포괄하는 사회적 경제(Social Economy)를 유럽에서는 흔히 제3의 시스템(The Third System)이라고 부름.

지자체가 지역신용보증기금에 사회적기업용 자금을 출연하고, 지역신용보증기금이 그 출연금의 12배까지 사회적기업에 자금을 지원함¹¹⁾으로써, 지역사회에 밀착한 지역연계형 사회적기업의 활성화에 기여할 수 있을 것이다.

아울러, 지자체와 지역경제의 특성에 맞도록 사회적기업 육성에 관한 조례를 지정하는 등의 노력이 필요하다.

11) 마포구청은 지자체 최초로 신용보증기금에 2억 원을 출연하고 '중소기업 신용보증지원 협약'을 체결했으며, 마포구에서 6개월 이상 영업실적이 있는 기업이 마포구청으로부터 추천을 받으면 신보로부터 최대 1억 원 까지 보증 받을 수 있도록 했다. 이를 통해 마포구청이 직접 자금을 지원하는 것보다 12배 가까운 자금지원효과를 거뒀다. (한국경제신문, '마포구청 추천 기업은 신보 보증받는다', 2007.7.31 記事 참조).