





사회적경제 활성화

# 정책 대화

경제민주화를  
염원하는  
정치리더와  
시민들의 만남

2016.08.25(목) 오전10:00~12:00  
서울시청 신청사 8층 다목적홀

주최 | 서울특별시 서울시사회적경제민관정책협의회 한국사회적기업중앙협의회 주관 | 서울시사회적경제지원센터



사회적경제 활성화  
**정책  
대화**

**2011-2015**

서울시 사회적경제 활성화  
정책 5년 성과 및 향후 과제

---

2016.8  
서울시사회적경제지원센터

---

# I. 들어가며

## 1. 성과분석 배경 및 목적

다수의 경제 전문가들이 한국 경제의 위기가 더욱 심화되리라고 전망하고 있다. 조선업의 위기는 거제와 울산의 지역경제와 시민생활 서비스 수요의 급격한 위축으로 이어지고, 중국의 기술 산업의 발전 속도에 국내 자동차 산업과 IT업체들도 위기 경고를 선포하기도 한다. 이러한 위기 국면에서 지역에 순환되는 부가가치를 생산하며 지역고용과 재투자를 이룰 주체는 누구일까?

일반적인 기업들처럼, 사회적경제 기업들도 커뮤니티의 수요에 대응하여 제품이나 서비스를 제공한다. 그리고 이러한 경제활동을 통해 동시적으로 노동시장에서 배제되기 쉬운 계층에 우호적으로 고용을 창출하고, 지역에 순환되는 부가가치를 생산하여 재투자하며, 사회문제 해결방법을 혁신한다.

지난 2011년 말 서울시와 시민사회는 사회적경제를 고용 창출의 수단으로만 바라보는 양적 확충 정책에서 벗어나고자 합의하였고, 이후 줄곧 '서울 시민의 행복도 제고와 경제민주화에 기여하는 사회적경제의 활성화'를 위한 생태계 조성'을 공동 목표로 사회적경제의 '인재 - 자본 - 시장 - 자조기반'이라는 네 개의 기둥이 조성되도록 새로운 정책을 개발해 옴.

이러한 노력의 결과, 2016년 7월 말 현재 서울시 사회적경제 기업<sup>1)</sup>은 3,318개소로, 2011년 718개소에서 5년 사이에 4배 이상의 성장을 보임. 결국 현재 서울 소재 사회적경제 기업의 78%가 신생 기업임을 알 수 있음.

2015년 말 기준으로, 사회적경제 기업은 3,054개소로 집계되었으나 신생 조직들의 실 가동률이 낮아 수익활동이 일어나는 기업은 1,960개소(64%)에 그침.<sup>2)</sup> 이에 신규 창업자원에 치우치기 보다는 휴·폐업 기업들의 실가동율을 높이는 환경 조성에 노력을 기울여야 할 때임.

한편, 이들이 만들어 낸 핵심적인 경제사회적 가치를 측정해보면 연매출 약 1조 4,600억원 (기업당 매출 7억 4,500만원), 총고용 약 17,900명(기업당 고용 9.1명)으로 나타남. 이를 최근 7년 내 창업한 서울 시내 일반 기업체들과 비교하면 기업당 평균 매출은 21% 수준으로 아직 미흡하나, 기업당 평균 고용은 93% 수준임<sup>3)</sup>

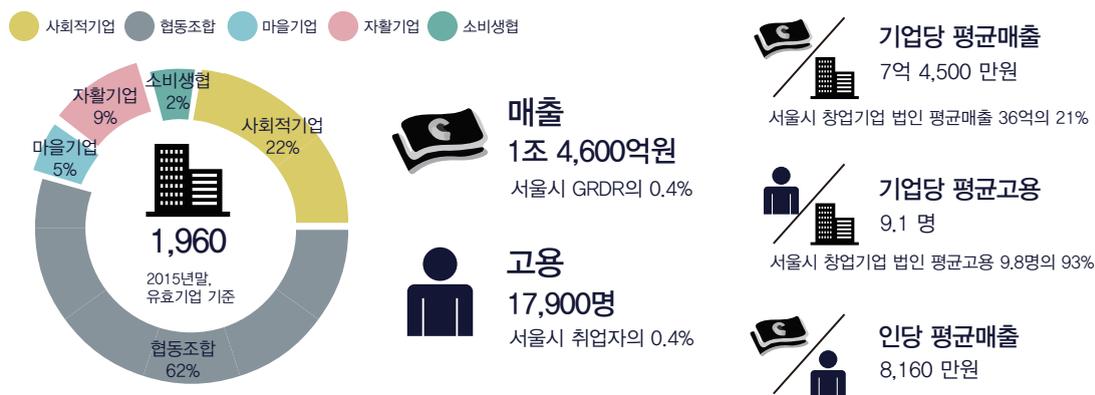


그림1) 2015년 서울시 사회적경제의 가치 창출 개요

2014년 말 서울시 전체 경제 규모에서 사회적경제의 비중을 살펴보면, 서울시 GRDP의 0.4%, 지역고용 기여도 0.4% 수준을 보임. 서울시 사회적경제 정책지표에 따르면 2020년까지 GRDP 2%, 전체 고용의 8% 달성을 목표로 했고, 2016년 말까지 GRDP 1%, 전체 고용의 4%를 달성해야 했던 것을 감안하면, 지역 고용률에서 특히 분발이 요구됨.<sup>4)</sup>

1) 서울시 (예비)사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 소비생협 현황 (2016년 7월말 기준)  
 2) 기획재정부, '제2차 협동조합 실태조사 결과' (2016. 1), 서울시사회적경제지원센터, 서울시 마을기업 현황 (2016. 5)서울광역자활센터, 2015년 서울시 자활기업 현황 (2016. 6)  
 3) 중소기업청, '2015년 창업기업 실태조사' (2016. 5)  
 4) 서울시, '사회적경제 종합지원계획' (2012. 3)

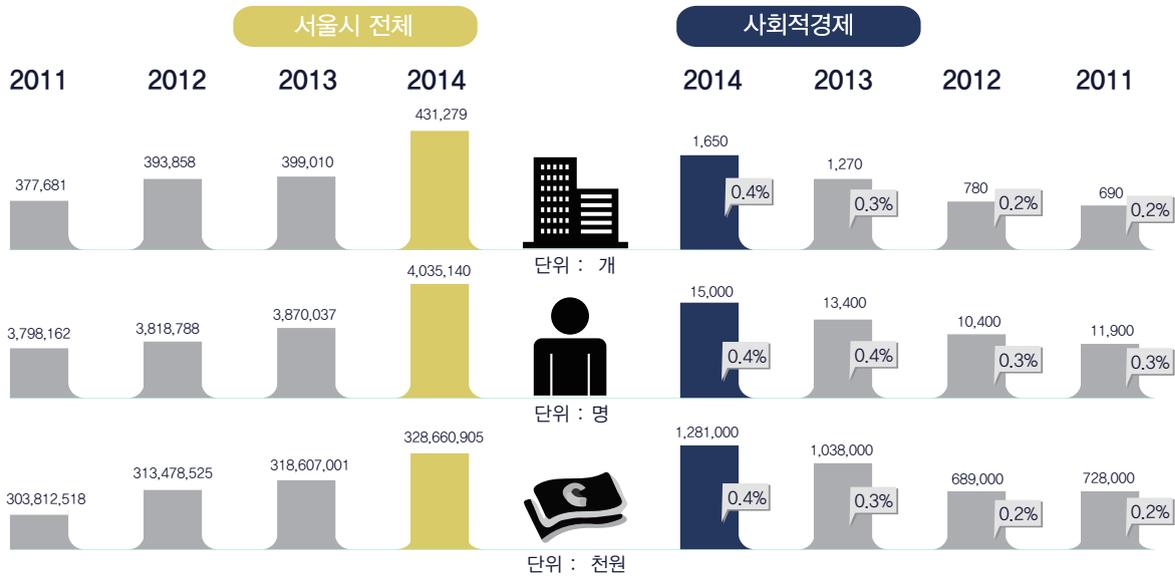


그림2) 서울시 경제지표 대비 사회적경제 기여도

이러한 서울시 사회적경제의 성과는 사회적경제의 역사가 170여년 된 캐나다 퀘백주와 비교해보아도 손색이 없음. 2014년 말 인구 9백만 명의 퀘백주에는 7천여 개의 사회적경제 기업들이 지역 고용의 4%(15만 명)를 책임지고, 이중 절반에 달하는 협동조합의 연매출이 3,340만 달러에 달함. 사회적경제 기업들은 영리기업보다 높은 생존율(창업 5년 후 생존율 62%, 영리기업 35%, 10년 후 생존율 사회적경제 44% 영리기업 20%)<sup>5)</sup>을 보이고 있어 후발 주자인 우리 사회에 주는 시사점도 고무적임.

본 성과분석 과정은 서울시 사회적경제가 지난 5년간 창출한 사회적·경제적 성과들과 이를 가능하게 한 생태계 조성 수준을 살펴보고, 그간 서울시의 특성화된 지원 전략이 타당했는지를 점검하는 과정임. 이를 통해 향후 위기의 한국경제의 문제를 해결하는데 사회적경제가 보다 담대하게 기여할 수 있는 실행 전략 및 정책 환경을 조성해 나가는 것이 목적이 될 것임.

## 2. 사회적경제의 개념 및 등장배경

본 성과분석에서 개념상 포괄하고 있는 ‘사회적경제 조직’이란 (예비)사회적기업, 자활기업, 마을기업, 협동조합, 소셜벤처, 서울형 공유기업, 사회적경제연합체, 중간지원조직 등을 포괄함. 다만, 5년의 성과 분석에서는 중앙정부 및 서울시의 제도적 지원 장치가 가동 중인 (예비)사회적기업, 자활기업, 마을기업, 협동조합기본법에 의한 협동조합과 자발적인 발전의 과정을 거쳤음에도 기업정보를 제공해 준 소비자생활협동조합법에 의한 소비생활협과 일부 의료생활협동조합(현 의료복지사회적협동조합)만을 포함하고 있음.

사회적경제의 특성을 표현하는 방법으로는 사회적경제가 포괄하는 다양한 조직들의 공통점을 강조하는 방법이 있음. 유럽연합과 국내 관련 법률 제정 시 고려했던 사회적경제의 고유한 특성들로는 다음과 같은 사항이 있음.

- 조직 설립의 일차적인 목적이 조직 구성원 혹은 더 넓은 지역사회의 필요에 대응하는 것
- 공공기관으로 부터 의사결정의 통제를 받지 않는 경영의 자율성 확보
- 구성원에 의한 민주적 통제
- 경제적 지속가능성을 추구하나, 잉여 배당은 제한되고 기업에 재투자됨 : 잉여 분배에 있어 사람과 사회적 목적이 자본에 우선함
- 폐업 또는 매각이, 잔여 재산은 유사 목적을 공유하는 조직에 귀속됨

5) 출처 : 퀘백주 경제혁신수출부, 퀘백의 사회적경제 생존률

# 1. 들어가며

‘조직 설립의 목적이 공익적 기여에 있다’ 는 것은 사회적경제 조직의 경제 활동이 투자된 자본에 대한 재정적 보상을 위한 도구가 아니라는 점을 의미하며, 경제 활동을 통해 발생한 이익은 구성원 또는 보다 넓은 지역사회에 필요한 재화의 지속적 공급을 위한 재투자 수단이지 활동의 주요 동기가 아님을 나타냄. 또한 ‘경영의 자율성’ 항목은 사회적경제를 공공 부문과 구분하는 주요 요소로서, 시민들이 주도하는 결사체 조직의 역동성을 근거로 하는 넓은 의미의 자율성을 의미함. ‘민주적 통제’ 란 영리기업의 일반 원리인 ‘1주 1표’ 가 아닌 ‘1인 1표’ 의 원리 혹은 지배구조에 대한 다양한 이해관계자의 참여 경영을 의미함. 마지막 특성은 첫 번째 특성과 연결되며, 사회적경제 기업의 수익이 발생할 경우에 개인 자산화보다는 투자 자본에 대한 배당 제한, 노동과 이용고에 따른 배당 도입, 공익 목적사업을 위한 비분할 적립 및 재투자 등 다양한 실천 방안들이 사용된다는 것을 의미함.

한국에서 사회적경제가 주목받게 된 배경으로는 다음과 같은 흐름을 꼽을 수 있음.

- 글로벌 시장경제 확장 속에서 지역경제 위기 가중
- 내수 활성화를 가능케 할 시민 생활경제의 중요성 부각
- 기존 산업의 일자리 창출력 급감으로 새로운 노동수요 창출 필요
- 취약계층의 노동을 통한 사회통합력 제고 필요
- 고령화 등으로 증가된 사회서비스 수요에 대응할 지역커뮤니티 재건 필요
- 시민사회의 창의성과 사회적 자본 증식 및 연계의 필요 등 다양한 차원에서의 수요가 증가함을 꼽을 수 있음.

이에 사회적경제 조직은 한시적 재정지원에 의존한 ‘일자리 창출’ 을 넘어, 커뮤니티가 보유한 **특유의 인적·물적 자원을 활용함으로써 내발적 발전을 이끄는 지역경제 재구축**과 이를 가능케 할 **생태계 조성**이라는 시대적 과제이자 핵심 사명으로 등장하게 됨.

2015년 서울 서베이 결과 또한 서울 시민의 사회적경제에 대한 인식이 이러한 사회문제 해결에 사회적경제의 역할을 기대하는 것으로 나타남.

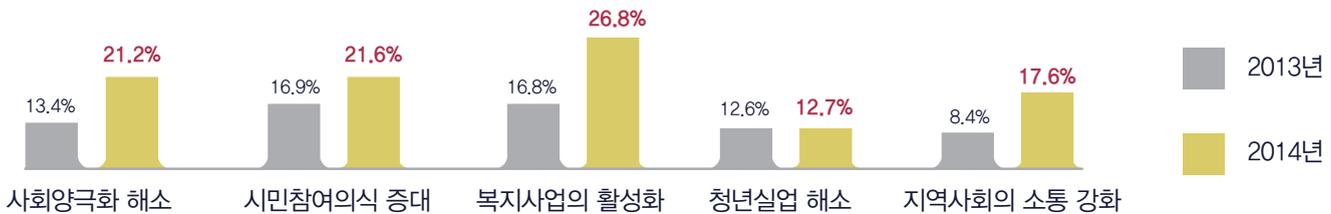


그림3) 사회적경제의 긍정적 영향 – 서울시민 인식조사 6)

6) 서울시, '2015 서울 서베이' (2015. 12)

## II. 서울시 사회적경제 정책 흐름

### 1. 2011년 정책 환경

국내에서 사회적경제 관련한 정책의 역사는 20년 정도에 그침. 자활공동체기업 육성(복지부, 1996년), 소비자생활협동조합 인가(공정위, 1998년), 사회적일자리를 이용한 사회적기업 육성(고용부, 2003년), 농어촌공동체회사 육성(농림부, 2011년), 마을기업 육성(안행부, 2011년), 협동조합 기본법 제정(기재부, 2012년) 순으로 확대되어 옴.

2011년 초, 중앙정부 내 정책 간 연계를 통해 사회적기업 활성화 방안을 정비하고자 청와대 서민정책비서관 주재로 사회적기업 TF가 가동되어, 사회적기업 제품의 공공구매 시 가점 부여제 도입 · 중소기업기본법 개정을 통한 사회적기업 포함 · 부처지정형 사회적기업 육성제도 및 통합적 중간지원조직 운영방안 수립 · 협동조합기본법 제정을 통한 사회적기업의 새로운 법인격 부여 등의 제도적 정비작업을 추진함.

한편 2011년 2월, 한국지역자활센터협회 · 협동조합연구소 · 사회투자지원재단 주최로 ‘협동조합기본법 제정 동향과 과제 공감을 위한 간담회’ 를 열어 협동조합기본법 추진위원회 구성을 논의 후, 협동조합기본법제정연대회의 결성 및 법제정 과정에 적극 참여함.

2010년 사회적기업 육성법 개정 이후로는 지방자치단체들의 참여가 증가하면서 서울시를 시작으로 전국의 광역 및 기초 지자체에서 지역형 사회적기업 육성 조례 및 정책을 추진함. 그러나 서울시의 경우, ‘2012년까지 1천개 신규 서울형 사회적기업 지정 = 2년 내 인건비 지원’ 식의 무리한 양적 확충으로 인해 급조된 유사 사회적기업이 증가했고, 이들의 32.5%가 중도 탈락하면서 사회적 불신과 취약 계층들의 회전문 고용 상황이 발생하는 문제를 보임. 특히 중소기업 창업이 어려운 한국 현실에서 사회적기업의 지속가능한 환경 조성과 성장 지원 정책이 미흡한 가운데, 서울시의 지역적 특성과 다양한 사회 자원을 연계하는 지원이 부족하다보니 사회적기업의 정체성 논란과 지속성에 대한 우려가 커짐.

### 2. 서울시 사회적경제 정책 패러다임 변화

2011년 11월 30일, 서울시장 보궐선거에서 당선한 박원순 시장이 참여하는 ‘사회적기업 청책’ 을 계기로 사회적경제 진영에서 새로운 정책패러다임을 제시함. 서울형 사회적경제의 육성 목표를 ‘서울 시민의 주도적이고 민주적인 참여와 사회 · 경제 · 문화적 수요에 기반하여 지역경제 활성화를 위한 혁신적 해법을 제시하는 가운데 다양한 지역자원을 연계함으로써 사회적 목적 수행의 지속가능성을 확보해 나가는 다양한 유형의 사회적경제 기업을 육성’ 하는 것으로 새롭게 제창함. 특히 재생산 영역의 공동체 활동으로 분류되던 지역화폐운동 · 사회책임소비운동 · 사회책임투자운동의 활성화를 위한 마을과 사회적경제의 연대의 필요성을 제기하며 사회적경제의 개념을 확장시켜 나갈 것을 제창함.



그림4) 서울시 사회적경제 정책 패러다임 전환 제안 (2011정책, 이은애)

## II. 서울시 사회적경제 정책 흐름

2012년 초 박원순 시장의 인수위원회에 해당하는 희망정책자문단이 운영되기 시작하면서 사회적경제에 대한 협의 창구가 필요해지자 서울사회적기업협의회의 제안으로 사회적기업 및 마을공동체, 민간 중간지원조직이 모여 ‘서울 사회적기업 민간협의체(2012.5 서울사회적경제네트워크로 확대)’ 를 구성하고 2012년도 지원정책 및 예산의 재구성 방안을 제안함. 이를 서울시가 일부 수용해 ‘서울시 사회적기업·마을기업 활성화 계획’ 발표함.

표1) 서울 사회적기업 민간협의체 정책 제안 반영도 (2012)

정책 제안사항	정책 반영도
1. 사회적경제 생태계 조성 위한 전략적 지역특화 시범 사업 운영	2012.5 개시
2. 사회적기업 발전단계별 맞춤 지원 사업 신규사업 발굴 및 육성 : 서울시 전략사업 10대 분야 기획 공모 성장기 사회적기업 지원 : 사회적경제 규모화 및 소셜프랜차이즈 지원	2012. 9 혁신형 사회적기업 공모 2013. 5 소셜프랜차이즈 사업 공모
3. 사회적경제 활성화를 위한 기반 조성사업 사회적기업가 인력 양성 사회적기업 시장조성	2013 사회적경제지원센터와 서울통상진흥원 지원사업 개시
4. 사회적경제 지원센터 설립 운영	2013. 1 설립
5. 시민사회 이니셔티브 전환 기반 조성 공식적 거버넌스 재구성 : 서울시 사회적기업위원회 재구성 서울시 사회적기업 민간네트워크 강화	2012.10 희망경제위원회 사회적경제분과 구성

그러나 2012년 3월부터 3개월간 운영된 ‘서울시 사회적경제 민관TF’ 의 정책교섭 양상이 ‘민간이 제안하면 공공이 일부 선택하는’ 방식으로 운영되고, ‘사회적기업개발센터 (현 사회적경제지원센터, 사회적기업 육성 조례 근거, 사회적경제를 포괄하는 실기능 맞춤형 명칭 개정 합의)’ 에 대한 민간위탁도 시의회에서 3차례나 불승인되면서 민간의 정책제안을 혁신적으로 추진할 집행기구의 부재로 인한 사업지체 문제가 드러남. 2012년 우선 개소한 서울시 마을공동체 종합지원센터가 서울시 마을기업 육성사업을 담당하며 2015년 8월까지 역할 수행함.

이에 2012년 7월, 보다 실효성 있는 거버넌스 체계 구축을 제안하기 위해 사회적경제 기업 및 중간지원조직, 마을공동체 대표진이 서울시장과의 간담회에서 ‘서울시 사회적경제 정책기획단’ 이라는 새로운 거버넌스 구성을 제안하여 합의함. 이는 충남의 경험을 벤치마크한 것이며, 이 과정을 전후로 협동조합과 자활기업들의 참여도 확대됨. ‘서울시 사회적경제 정책기획단(현 서울시 사회적경제 민관정책협의회)’ 은 서울시 사회적경제 정책에 대한 민관 공동수립 · 공동집행 · 공동책임 구조로서 전국적으로 확산됨.

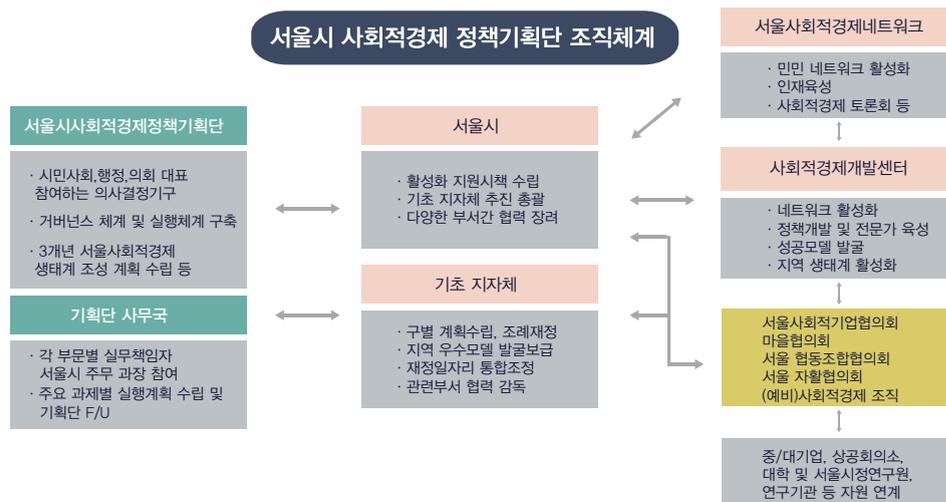


그림5) 서울시 사회적경제 민관 정책기획단 조직체계

한편 ‘서울시 사회적경제 정책기획단’ 과는 별도로 2012년 4월부터 3개월간 서울시와 협동조합, 협동조합 중간지원조직이 참여하는 ‘협동조합 민관TF’ 를 구성하여 ‘서울시 협동조합 1차 기본계획’ 을 수립함. 6월에는 생활협동조합의 제안으로 ‘서울지역협동조합협의회’ 가 발족하였고, 11월에는 전국 최초로 ‘서울시 협동조합 상담지원센터’ 를 개소하여 협동조합 선배그룹에 의한 신설 조합 설립지원이 개시됨.

2012년 9월, ‘서울시 사회적경제 정책기획단’ 에서는 서울시 사회적경제 활성화 10대 과제 및 정책지표를 합의하고, 시장숙의를 통해 공론화함.

표2) 민선5기 서울 사회적경제 10대 과제 및 정책지표 (서울시사회적경제정책협의회, 2012.9)

영역	세부과제
1. 기반조성	1) 공공시장 등의 활성화 2) 사회적 금융의 기반조성 3) 사회적기업가 등 인재육성 4) 인큐베이팅 등 공간 인프라의 조성 5) 광역 및 기초 지원 인프라의 조성
2. 발굴 및 성장지원	6) 유형별 · 의제별 발굴 및 성장 지원사업
3. 제도와 거버넌스	7) 사회적 경제 부문을 위한 육성 및 지원제도의 도입 8) 협치적 거버넌스의 구축
4. 네트워크와 전략적 공동사업	9) 지역 · 업종 · 부문 단위 네트워크의 활성화 10) 전략적 공동사업

#### 목표

사회적경제 규모화	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 범사회적경제 부문의 성장 : '12년 600개 → '13년 1,400개 → '14년 2,000개</li> <li>● 사회적경제의 실체화(GRDP) : '12년 0.3%(0.9조원) → '13년 0.5%(1.5조원) → '14년 1%(3조원)</li> </ul>
생태계의 확장	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 공공시장 우선 구매 : '12년 500억원(1%) → '13년 2,500억원(5%) → '14년 5,000억원(10%)</li> <li>● 사회적금융자본 : '12년 1,000억원 → '13년 2,000억원 → '14년 3,000억원</li> <li>● 클러스터 공간(입주 기업 수) : '12년 4개(104) → '13년 12개(300) → '14년 25개(625)</li> <li>● 신규 사회적기업가의 육성 : '12년 250명 → '13년 500명 → '14년 1,000명</li> <li>● 자치구 지원 인프라 : '12년 8개 → '13년 15개 → '14년 25개</li> <li>● 사회적경제 네트워크 지역 : '12년 8개 → '13년 15개 → '14년 25개 업종 : '12년 5개 → '13년 10개 → '14년 15개 부문 : 사회적기업, 자활, 마을, 협동조합 관련 협의회</li> </ul>
사회통합적 가치 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 고용기여도 : '12년 0.3%(16,200명) → '13년 0.6%(32,000명) → '14년 1%(52,000명)</li> <li>● 관참은 일자리의 확충 정규직 비율 : '12년 50% → '13년 60% → '14년 70% 임금 수준의 제고(근로자 평균 임금 대비) : '12년 50% → '13년 60% → '14년 70%</li> <li>● 공공서비스 제공을 확대 : '12년 35억원 → '13년 5% → '14년 10%</li> <li>● 협동경제의 마을 확대 : '12년 63개 → '13년 120개 → '14년 180개</li> </ul>

## II. 서울시 사회적경제 정책 흐름

2013년 1월, **사회적기업개발센터(현 사회적경제지원센터)**가 설립되어 사회적경제 정책기획단의 간사조직이자 집행기구로서 역할을 수행하며 안정적인 거버넌스 운영을 지원함.

한편 **서울사회적경제네트워크**는 사회적경제와 관련한 **대외협력 활동을 강화**하여 서울시의회 사회적경제포럼, 전국 사회연대경제 지방정부협의회, 전국 사회적경제 지방의원협의회, 국회 사회적경제 연구포럼의 설립과정과 운영에 적극 협력해 옴.

2013년 8월, 민관정책협의회에서 필요성이 논의되기 시작한 ‘서울시 사회적경제 기본 조례’ 는 2014년 5월에 총남에 이어 두 번째로 제정함. 이후 서울시 조례는 19대 국회의 사회적경제 기본법 제정 과정 등에서 주요한 사례연구 대상으로 활용됨.

### 3. 민선6기 지방선거 이후 정책 환경

2014년 지방선거를 전후로 사회적경제에 대한 여야 간의 정책 경쟁과 공조가 더욱 활발해짐. 국회 차원에서는 새누리당에 이어 새정치민주연합과 정의당에 사회적경제위원회가 구성되고, 사회적경제 기본법 · 사회적가치법 · 사회적경제 우선구매법 제정 및 사회적기업육성법 개정 등 제도 정비를 위한 노력이 진행되나 미완의 상태로 20대 국회의 과제로 이어짐.

2014년 민선6기 지방선거 결과, 재임한 박원순 서울시장뿐 아니라 서울시교육청, 25개 자치구청장 및 시 · 구의원 중 상당수가 사회적경제를 통한 지역 활성화를 약속하는 선거공약을 제시하였고, 이를 실현하는 다양한 정책 집행이 진행 중임.

- 박원순 서울시장은 사람이 안전하고, 행복한 도시를 만들기 위해 환경과 문화 그리고 친환경을 통한 창조적인 시정을 강조함. 60개의 주요 공약을 사회적경제와의 결합도를 중심으로 재분류하면 ‘창조경제 육성’, ‘일자리 창출’, ‘사회복지’, ‘주거 · 문화 · 환경’ 등으로 구분 가능함.

표3) 민선6기 박원순 서울시장의 핵심공약별 사회적경제 연계방안

분야	주요 공약	사회적경제 대표 모델	관련업종	사회적경제 대응 전략
창조경제육성	5대 창조경제 거점 육성 (G밸리/상암 DMC/동대문/신·홍·합/개포동)	업종협의회, 지역특화사업 연계 예) 동대문 패션디자이너 : 오르그닷 온라인플랫폼 & 윤리적패션네트워크 협력	· 봉제 · 윤리패션 · 재활용 가구 디자인 · IT	· 동대문> 봉제 수주 지원시스템 운영, DDP 주변 대안노점 구성, 디자이너 협동화 사업, 신진 디자이너들의 협동조합 구성 지원 · 홍대 · 합정> 석유비축기지 활용한 생태/문화업종 생산혁신기지 설치
	사회적경제특구	부문 · 업종협의회, 지역특화사업, 자치구허브센터, 은평혁신파크 모델	· 전 업종	· 근린형/산업클러스터 연계형/권역형 특구 · 지역사회 거버넌스 구성 및 지역계획 수립 · 지역자원 조사 및 협동기반 앵커시설 조성 · 지역의제 실현위한 사회적경제 창/취업
	전통시장 다시살림 프로젝트	대안장터협의회(방물단, 일상예술창작센터 등), 전통시장 활성화를 위한 청년그룹 (오늘공작소, 조각보, 성북신나 등), 농산물직거래 싱싱사업단 등	· 장터협의회 · 물류/유통	· 대안장터협의회 협력 강화 · 전통시장 공유형 물류유통시스템 구축 · 자립 가능한 협동조합 사업모델 확산 · 재래시장 활성화 SE기업 육성 (쌈지농부, 모자란협동조합 사례)



## II. 서울시 사회적경제 정책 흐름

### 4. 서울시 사회적경제 생태계 조성 전략

#### 1) 서울시 사회적경제 지원센터의 지원 전략

2011년 말 정책 이후로 서울시 사회적경제 활성화 지원정책은 계속 진화해 옴. 정책목표를 사회적경제를 통한 서울시민 생활문제의 혁신적 해결 및 경제민주주의 확장으로 설정하고, **협동경제기반 확충 · 사회적경제 지역화 · 지속가능한 생태계 조성 · 굿거버넌스 정착** 등을 주요한 전략으로 수립함. 특히 다양한 사회주체들 간의 호혜적 연대 확장으로 사회적경제의 규모화가 이루어져야 하며 교량적 사회자본과 커뮤니티 공유자산을 확대해 나가는 것을 자조기반의 핵심으로 설정함.

또한 사회적경제의 지속가능성을 제고하기 위한 생태계 조성에 있어서는 ‘**시민사회 자조와 협동을 통해**’ 민간이 스스로 해결할 수 있는 문제들은 시민사회 안에서 우선 해법을 찾고 부족한 부분을 공공이 지원하는 ‘**보충성의 원리**’ 를 실현하는 것으로 원칙을 수립함.



그림7) 서울시 사회적경제지원센터 생태계 조성 전략 및 목표 (2013.8)

이러한 목표를 실현하기 위한 지원사업의 방향을 다음과 같이 구성함.

#### ① 창업단계 인건비 지원 중심에서 기업의 생애주기별 맞춤지원 전략으로 이행

선진국과 달리 사회적경제 창업에 필요한 시민투자형 자본조달이 어려운 우리 현실에서 고용부 및 서울시의 재정지원은 취약층의 고용 창출은 물론 사회적기업의 초기 자본 축적을 가능케 함. 반면, 취약층 피고용자 인건비 중심의 지원은 사회적기업 고유의 수요를 반영하기 보다는 일자리 창출이라는 정책목표 수행에 필요한 비용 지원이자 실업부조를 대체하는 피고용자 지원의 성격을 지님. 이에 2010년 이후로 고용부의 지원정책도 직접적 임금지원에서 사회보험료 및 사업개발비 · 공공시장 판로지원 등 간접적 지원정책을 강화 중인 바, 서울시도 관련 예산의 절대 다수를 차지했던 인건비 지원 방식에서 탈피하여 사회적경제 기업들의 발전 단계별 또는 업종별 특수성을 반영한 맞춤형 지원전략을 개발하게 됨. 성장기 기업들의 경우에는 규모화를 위한 대규모 자본조달의 수요가 높는데 이는 서울시에서 계획 중인 사회적 투자기금을 조성하여 Patient & Long term Fund 방식으로 운영함으로써 해소하고자 함.



## ② 사회적경제의 지속가능성 확보를 위한 우호적 시장 형성

첫째, 공공 기관 및 기업 참여로 사회적임 조달시장을 확대하기 위한 조례 정비 및 우선구매 목표제를 시행함. 사회적경제의 일반적인 수익구조는 교차보조(cross-subsidization)형태를 띠게 되는 바, 수익성이 높은 사업 분야나 지불 능력을 보유한 소비자로부터 얻은 수익을 이용하여 수익성은 낮지만 사회적 가치가 높은 분야나 취약층 소비자에게 재배분하는 것을 의미함. 이에 공공기관 및 대기업이 우선적으로 이러한 ‘사회적임조달’을 실천함으로써 사회적경제의 사회적 목적 수행을 지속가능하게 협력하도록 함. 둘째, 사회적경제 간의 상호거래 시장을 활성화 함. 교육과 문화예술 · 공정여행 사회적기업 간에 융복합서비스를 개발하여 소그룹 형태로 전환되는 중고생 수학여행 시장에 대안상품을 개발하고 공동 마케팅을 수행한다든지, 서울 시내 외식업 사회적경제 기업들이 농촌지역 친환경 농산물 재배 · 가공형 사회적기업과 계약 재배를 통해 도시민들의 먹거리 안전 문제를 해결하면서 농촌경제 살리기에 일조하는 등 내부 거래를 통한 상호 사회적 목적 수행을 지지하는 시스템이 구축될 수 있음. 이러한 과정은 당사자네트워크가 강화되는 가운데 충분히 실현 가능해지리라 봄. 셋째, 서울은 국내 최대의 소비 도시이자 인구 밀집 · 자원 밀집 지역임. 이에 사회적경제에 대한 시민들의 윤리적이고 호혜적인 소비 촉진 · 사회투자 · 공익서비스에 대한 후원(취약층 소비자에 대한 대리 지불) · 자원봉사 · 비상임 이사로서 지배구조 참여 등 다양한 역할을 개발하고 참여를 독려해 나가는 전략이 필요한 한편, 사회적경제 조직들도 품질 제고 및 자율적 경영공시 등 윤리경영 실천을 강화하도록 독려 필요함.

## ③ 서울시민 대상의 수요 및 자원 조사를 통한 전략사업 및 전략지역 지정사업 개발

2011년까지 서울시는 사회적기업 창업이 요구되는 분야나 동원 가능한 지역자원에 대한 조사는 부족한 채로 개별 조직들의 사업계획 심사에 입각한 지원사업을 추진함으로써 공급자 중심형 · 단순복제형 · 과당 경쟁형 창업을 양산하는 의도치 않은 결과를 맞기도 함.

이에 이후로는 서울연구원 등과 협력을 통해 서울 시민 욕구 조사 및 지역자원 조사를 추진하고, 이를 기반으로 전략적 확충이 필요한 사회서비스 분야 및 추진모델을 제시하는 방안을 신설할 필요가 제기됨.

또한 생활문제가 발생하는 기초 지방자치단체를 거점으로 지역에 필요한 사회적기업 발굴육성은 물론 생태계 조성을 위한 노력들이 이루어지고 기초 지자체 수준에서 중간지원조직들이 성장할 수 있도록 '전략지역 특화사업' 등도 추진함으로써 서울시의 정책효과가 기초 지역에서 뿌리내릴 수 있는 지원전략도 개발함.

## ④ 시민사회 역량 제고 및 네트워크 강화

이미 국내외 사례를 통해 사회적경제 발전에 있어 핵심 동력은 인재 양성과 네트워크 활성화임이 드러나고 있음. 이에 전문분야 경력자는 물론 청(소)년 · 경력단절여성 · 은퇴 시니어 · 취약계층 등 다양한 시민들을 대상으로 하는 기업가 발굴 및 훈련 지원이 필요한 상황임. 이에 그간의 기초 창업교육 외에 인턴십 · 기술지원 · 국내외 기술전수 등이 가능하도록 인력양성 지원사업을 다각적으로 추진함. 또한 사회적경제협의체의 업종별 네트워크의 강화뿐 아니라 시민사회 조직들과의 협력 하에 포괄적인 사회적경제 구축 활동 · 지역화폐 운동 · 품앗이 노동 · 전문직 시민이 참여하는 서울인재은행 등 - 이 구축될 수 있도록 정책적으로 지지하고, 당사자 협의체 스스로도 지역발전을 위한 비전 선언이나 윤리강령 채택 등의 자구적 노력을 통해 지역고용 확대 · 지역 원자재 소비율 제고 · 지역자산 확충 · 지역간 불균등 발전 해소 · 지역 재투자율 제고 등 구체적 목표를 실천하도록 환경 조성함.

## ⑤ 민관 거버넌스로 시너지 제고

서울시의 정책 기초 내에 시민사회의 역량강화에 기초한 분권과 자치적 경제 민주주의 신장이라는 가치 철학을 수립하고, 중앙정부와 지자체 · 민관 · 민민 간의 거버넌스의 효용성에 대하여 재인식하는 과정을 최우선적으로 마련함.



## II. 서울시 사회적경제 정책 흐름

### ⑥ 사회적기업의 개별적 생존을 넘어 생태계 조성을 돕는 풀뿌리 중간지원조직 확충

사회적경제와 같이 시민이 주체가 되어 성과를 만들어 나가는 정책 사업에 있어서는 행정과 시민사회의 중간 지대에서 양자를 연계하고 지원하는 중간지원조직의 역할이 매우 중요함. 이때, 중간지원조직과 사업위탁권자인 행정 간에 전형적인 갑을관계를 탈피하는 것이 필요하며, 중간지원조직을 통해 사회적경제를 둘러싼 다양한 이해관계자들 · 지자체 · 재계 및 노동계 · 시민사회계 · 잠재적 시민 기업가 및 소비자 그룹 등 - 의 적정한 참여 모델이 제안 · 연계 · 조정되고, 사회적경제의 경쟁력 강화 지원뿐 아니라 지속가능한 생태계 구축을 위한 싱크탱크 역할을 수행하도록 보장하는 것이 필요함.

### 2) 서울시 사회적경제 육성 로드맵

2013년 하반기, 서울시 사회적경제지원센터는 '서울시 사회적경제 육성 로드맵'을 개발함. 연구를 책임졌던 정태인은 지역사회내 시민기반의 사회적자본이 취약한 메가시티 서울의 발전 모델로 '퀘백식 거버넌스모델을 거쳐 유럽식 사회적자본 기반형으로 진화' 모델을 제시함.

표4) 도시별 사회적경제 발전모델 비교

중심 도시	몬드라곤시	볼로냐시	퀘백주	서울시
면적		22.446km <sup>2</sup>	1,542,056km <sup>2</sup>	
인구	2만5천명	443만명 (2010)	790만명 (2010)	1,039만명 (2013)
1인당 GDP		약 31,900유로 (2008)	약 37,278CD (2009)	약 25,467\$ (2011)
특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>협동조합그룹 수직적 통합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>협동조합협의회체 발전</li> <li>수평적 지역 소기업</li> <li>네트워크 활발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부-시민사회-노동계 협업적 네트워크</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부 주도에서 민관거버넌스 및 사회적경제 상호부조</li> <li>주도성 회복 전환기</li> </ul>
업종	<ul style="list-style-type: none"> <li>제조업(전기전자), 금융, 유통, 사회서비스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제조업(기계), 유통, 사회서비스, 금융</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회서비스, 금융, 유통</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회서비스, 기타서비스, 제조, 유통</li> </ul>
사회 금융	<ul style="list-style-type: none"> <li>협동조합 내부 기금, 협동조합 은행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>협동조합 네트워크 기금, 협동조합 보험, 정부 예산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공동체 기금, 정부예산, 협동조합 은행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부예산, 서울사회투자기금</li> </ul>
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>규모 및 범위의 경제와 세계화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>네트워크 외부성, 일반 신뢰와 협동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민의 참여민주주의</li> <li>노동조합-사회적경제 연대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민운동가풀 존재</li> <li>정치리더 철학 공유</li> <li>청년세대 참여 증가</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>특수성, 상대적 폐쇄성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화적 전통과 모방의 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제조업 부재로 인한 고용의 한계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구 천만의 거대 실험</li> <li>사회적자본 취약</li> </ul>

\* 자료 출처 : 정태인 '서울시 사회적경제 5개년 로드맵' 중 일부 발췌, 이은애 수정 작성

아울러 그림8과 같이 **공유자원망 구축을 통한 사회적자본 형성과 활용도를 제고하는 방향으로 생태계를 조성하는** 것을 제안함. 공유자원은 신뢰와 협동이 없다면 지속가능하지 않은 7) 사회적자본의 핵심요소로서, 곧 사회적경제를 운영하는 메커니즘이기도 함. 사회적경제 발전을 위한 **공유자원의 종류는 네 분야로서, 사업서비스(경영지원), 인력양성과 연구, 기금 등 사회금융, 그리고 시장형성을 상정함.** 서울의 사회적경제 조직과 네트워크는 이 공유자원을 활용하여 자신들의 사업을 운영하는 동시에 그 성과는 공유자원의 축적에 기여하리라 전망함.

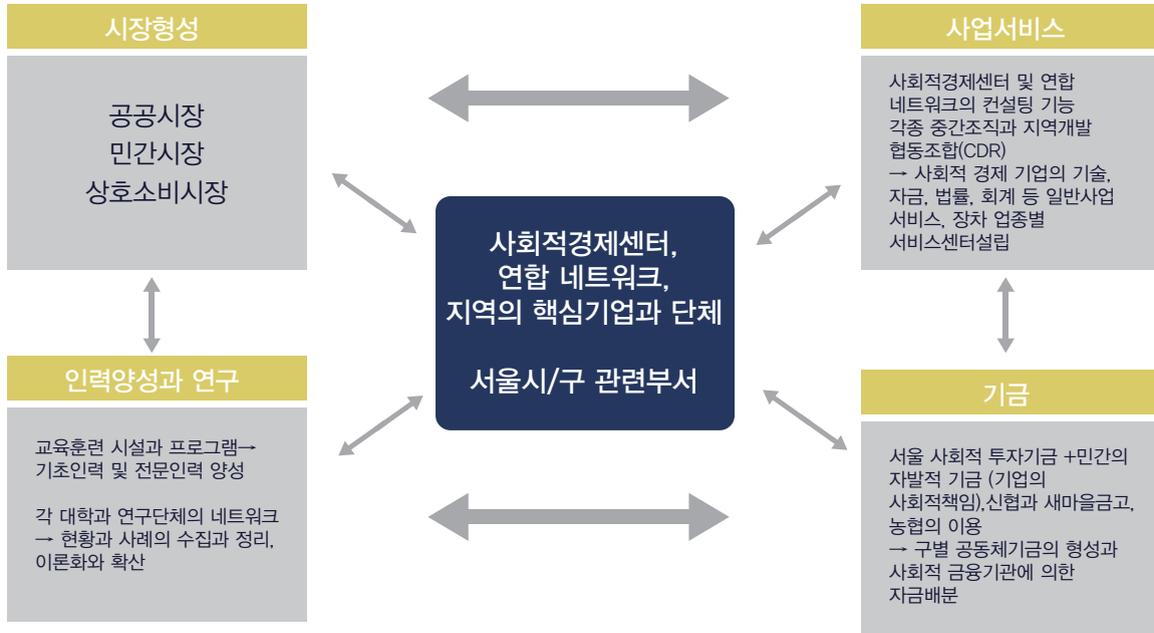


그림 8) 서울시 사회적경제 공유자원망 구축방향

사회적경제를 통한 내생적 발전전략의 성공여부는 커뮤니티 내의 공유자원을 얼마나 확보하고 잘 이용하느냐에 달려 있음. 이에 유럽이나 미국에서는 내생발전전략을 "자산기반 발전"(asset-based development)이라고 부르고 그 주체로 사회적경제와 마을공동체를 상정함.

7) 하딘의 "공유지의 비극"은 사유(인클로저)와 국가규제(리바이어던)를 해법을 내 놓았지만 오스트롬의 결론은 협동(공유자원 관리의 8가지 규칙)이었다. 물론 오스트롬은 "만병통치약은 없다"면서 이들 해법을 결합해야 한다고 주장한다.

### III. 서울시 사회적경제 정책 5년의 주요 성과

#### 1. 사회적경제 기업 4배 확대, 신생 휴면기업 대응 필요

서울의 사회적경제 조직은 2011년 718개에서 2015년 말 현재 3,054개<sup>8)</sup>로 크게 증가하였음. 이러한 양적 성장은 2012년 말 제정된 협동조합기본법에 근거한 신규 협동조합 2,200여개가 주를 이룸. 이러한 신규 창업체 수는, 지난 3년간 설립된 서울시 신설 법인의 2.7%에 해당하는 수치임<sup>9)</sup>

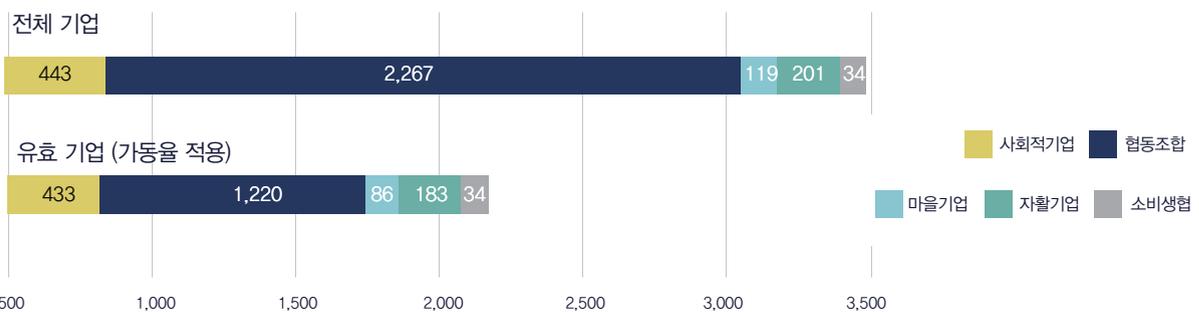
표5) 서울시 사회적경제 기업 증가추이

기업수 (개)	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
전체	718	819	1,766	2,497	3,054
사회적기업	475	532	433	374	443
협동조합		16	1,007	1,772	2,267
마을기업	67	76	108	125	119
자활기업	149	167	188	194	201
소비생협	27	28	30	32	34

2015년 하반기부터 협동조합 설립 추세는 완화되었으나 매월 30~40건이 꾸준히 설립되고 있음. 특히, 신생 협동조합 확대로 사회적경제 기업 수의 분포도에 큰 변화가 나타남. 즉, 전통적 사회적경제 밀집 지역이던 마포·영등포 외에 강남·서초·송파가 최대 설립 지역이 되고 참여 계층의 폭도 넓어지고, 자영업자·택시기사 등 참여 직업군의 다양성과 대중화에도 기여함.

반면, 서울시와 중앙부처의 실태 조사와 함께 자치구 생태계조성사업단이나 부문협의체의 연간 활동보고서 등에 근거한 현장 정보를 종합해 볼 때, 서울시 사회적경제 조직들의 실 가동률은 평균 64%에 불과함(유효기업 1,960여 개). 사회적기업 유지율<sup>10)</sup>은 90.0%<sup>11)</sup> 자활기업 유지율은 91.0%<sup>12)</sup>로 재정지원 최대 5년이 종료된 이후까지 기업경영 정보 집계가 가능한데, 전체 기업에서 영업 활동은 일어나지만 10~20년의 역사 속에 폐업된 기업이 9~10%가 존재하여 유지율은 높은 편임. 반면 재정지원이 2년에 그치고 커뮤니티 관계망이 적극적 소비자망으로 작동하기 어려운 현실에 놓인 마을기업 유지율은 69%이고, 유지되는 기업의 가동율은<sup>13)</sup> 85%로 낮은 편임.<sup>14)</sup> 또한 최근 양적 확충을 주도하는 협동조합 가동율은 최대 53.9%<sup>15)</sup>~44.4%<sup>16)</sup>로 이들 휴면기업에 대한 대책이 절실한 상태임.

지난 오세훈 시장 재임시절, 무리한 서울형 사회적기업 1천개 육성의 폐단으로 인해 민관 간에 '단순한 양적확충은 지양하자'는 공감대가 존재했으나, 한편으로는 이와 괴리되는 양상을 보여 신규 창업체 규모를 주요 성과지표화 하는 정책적 접근에 대한 근본적인 재점검이 필요함.



8) 사회적경제 기업 수는 관할 부처별로 실태조사와 통계관리 이루어지고, 부문 간 중복 인가 있어 중복 집계 가능

9) 중소기업청 신설법인동향

10) 유지율 = 전체 인증/지정/신고수리된 기업 가운데 폐업/해산/타지역이전 등을 하지 않고 유지되고 있는 기업 비율

11) 한국사회적기업진흥원, '2016년 6월 사회적기업 인증 현황'

12) 서울광역자활센터, 자활기업 현황, 2016

13) 가동율 = 폐업/해산/타지역이전 등을 하지 않고 유지되는 기업 가운데 사업을 운영 중인 기업 비율

14) 행정자치부-서울시사회적경제지원센터, 마을기업 전수조사 결과, 2016

15) 기획재정부-보건사회연구원, 제2차 협동조합 실태조사, (2016. 1)

16) 서울지역협동조합협의회, 2016 협동화사업 성과 보고 사업운영윤 인용, 2016

- 협동조합의 경우 조직설립 후 사업 개시를 유보한 상태에 머무르는 비율이 높는데, 사업을 운영하지 않는 원인은 '사업모델 미비(30.4%)', '충분한 조합원 미확보(18.1%)<sup>17)</sup>' 등으로 조사됨. 이에 협동조합 설립지원이 단순한 법적 설립정보 제공이 아니라 비즈니스모델 수립을 돕는 예비등록제 및 모범사례 제시 등 창업보육의 강화 필요.

- 다만 서울협동조합협의회에서는 이러한 높은 휴·폐업율이 재정지원을 받지 않는 자발적 결사체로서 불가피하다는 점을 강조함.

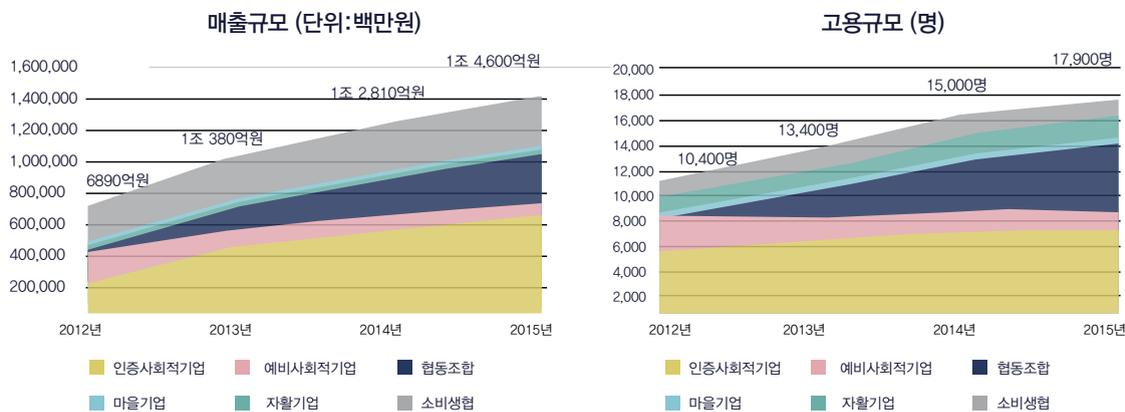
- **마을기업**의 경우 공간지원금과 용도에 제한이 적은 사업비 등의 차별화 된 지원 정책이 지역주민들의 소규모 창업을 상대적으로 용이하게 하는 디딤돌로 작용하였음. 반면 정책 초기 참여기업의 폐업율이 높고, 의외로 서울형 마을기업 지원기업들의 폐업율도 33%에 달함. 2015년 8월까지 마을기업 육성을 담당했던 마을공동체지원센터에서는 2015년 사회적경제정책협의회 지역화TF에서 "마을기반을 갖춘 서울시 마을기업은 30% 이내" 라 분석함. 이는 대도시 마을기업이 '커뮤니티 기반을 이용하고 확충하는 비즈니스' 로서 가동되기에는 마을 내 '호혜적 경제 관계망' 이 취약한 것이 주원인이라 사료됨. 이에 **현재의 안행부 제도에 맞춘 마을기업의 양적확충 보다는 마을기반 모범사례의 성공요인 분석과 확산을 위한 기반 정비기가 필요**하리라 봄.

- **사회적기업**의 경우는 2011년부터 고용노동부 지원 하에 매년 100팀의 청년 사회적기업가가 서울시에서 육성되나 (예비)사회적기업 진입률은 10% 이내에 그침. 특히 고용부의 청년 소셜벤처 및 사회적기업 정책은 사회적경제를 포함한 제3섹터 전 분야로 청년 세대가 대거 등장하는데 핵심적으로 기여하였으나, 현재의 사회적기업 인증 및 지원 제도의 전면적 개편이 추진되지 않을 경우에 기업가의 세대 계승에 난맥이 우려됨.

- **서울시 공유기업** 중 70% 이상이 사회적경제 지원제도를 통해 성장함. 소카·그린카·우주·서울소셜스탠다드·집밥·열린옷장·키플·위즈돔·잇다·자락당·마이리얼트립 등 다수가 해당함. 반면 서울시 공유경제 정책에서는 이들에 대한 행·재정적 지원에도 불구하고 그에 따른 사회적 책무(대주주 지분제한, 이익의 공익적 재투자 등)는 부과하지 않음. 이에 이들에 대한 민간 투자가 증가하는 반면 규모 있는 청년 소셜벤처들의 사회적기업 전환 지체와 공유경제의 상업화가 가속화되지 않을까 우려됨.

## 2. 사회적경제 기업의 가치 창출 성장

사회적경제 기업의 수적 증가뿐 아니라, 기업 당 평균 매출과 고용 창출 면에서도 꾸준한 성장세 보임. 실가동률 64%를 적용하여 2011년과 2015년의 사회적경제 기업들의 성과를 비교해보면 매출은 100%, 고용은 46% 증가함.



이를 부문별로 살펴보면 **총매출의 성장은 (예비)사회적기업이 48%(평균 16억 원)**를 차지하고, **소비자생활협동조합 24%(평균 103억 원)**과 **신생 협동조합 25%(평균 3억 원)**으로 이어지나 부문 내부에서 기업 간의 격차가 매우 큰 상태임. 자활기업 2%(평균 1.3억 원)은 매출 규모는 적으나 생계비 수급자들의 자활 기반을 만들어 나가는 성과를 보임.

17) 기재부, 제2차 협동조합 실태조사 결과, 2016

### III. 서울시 사회적경제 정책 5년의 주요 성과

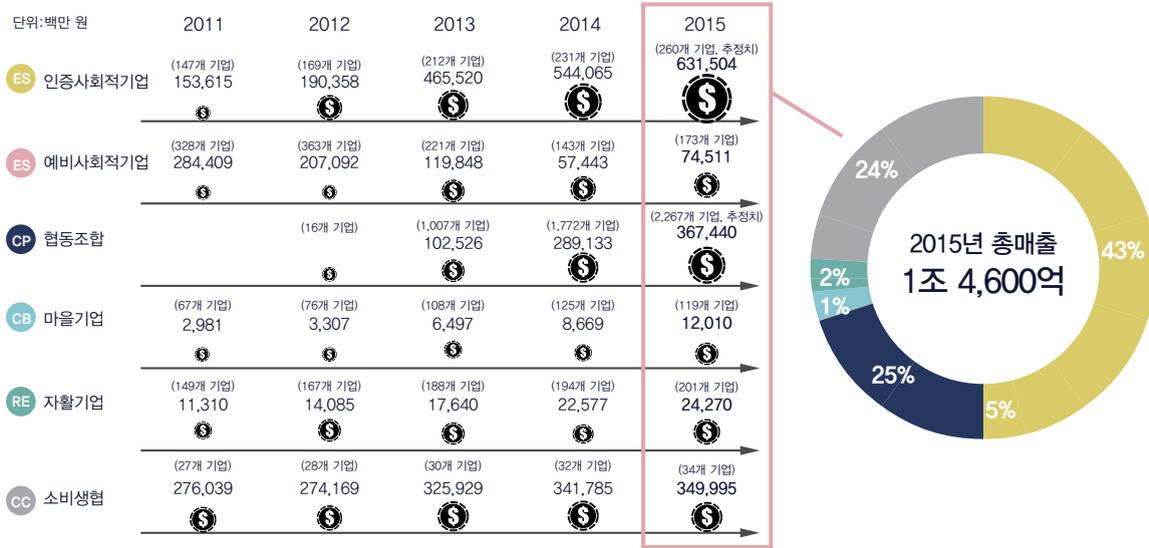


그림9) 서울시 사회적경제 매출 성장도

고용창출력에서도 (예비)사회적기업이 총 고용의 46.5%(8,090명, 평균 18.3명)를 차지하고, 기업 수가 가장 많은 신생 협동조합 36.4%(7,120명, 평균 5.2명)과 역사가 가장 긴 소비자생활협동조합 8.2%(1,430명, 평균 42.1명) 순임. 사회적기업의 고용 기여도가 높은 것은 취약층 노동통합을 목적으로 설립된 사회적기업이 다수이고, 인건비 지원이 종료된 이후에도 영업활동 통해 62%의 지속 고용율을 유지한 결과임.

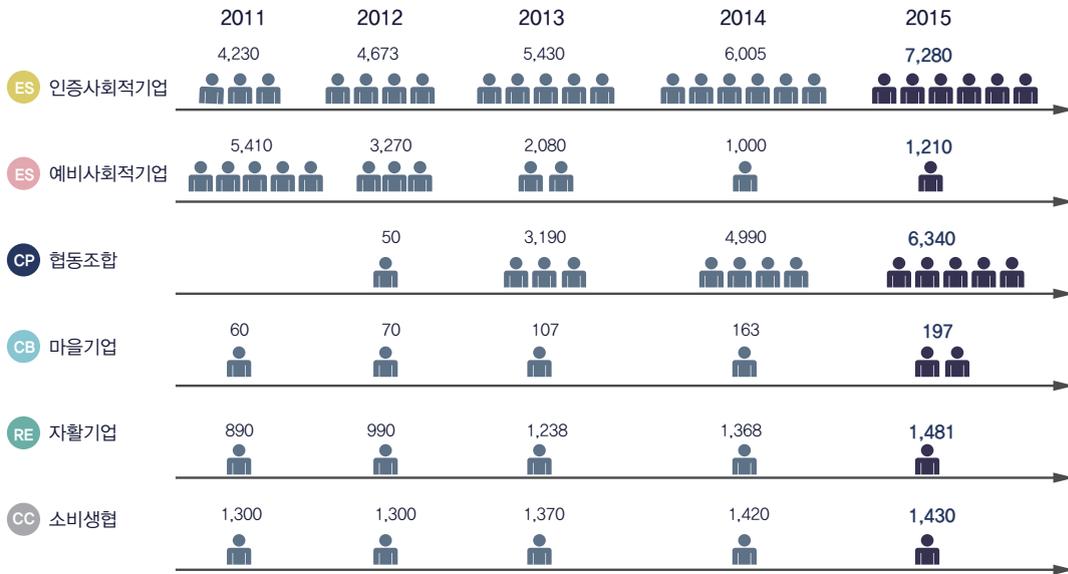


그림10) 서울시 사회적경제 고용창출 규모

고용의 양뿐만 아니라 질을 분석한 결과, 임금 수준의 경우 2014년도 도시근로자 평균 급여(월 264만원)에 대비하여 65% 수준을 보임. 반면 취약계층의 경우에는 이전 소득이나 동종업종 영리기업 급여와 대비해 120% 향상 효과를 보이고 사회보험 가입에서도 월등히 높은 근로조건을 보임. 신생 협동조합(42%)이 낮음. 특히 한국노동연구원 길현중 박사의 연구 결과, 사회적기업과 협동조합에서 자율과 관한, 민주적 운영과 협력 문화, 공정성 지표에서 높은 만족도를 보이며, 특히 취약계층 근로자의 만족도가 좀 더 높게 나타남.

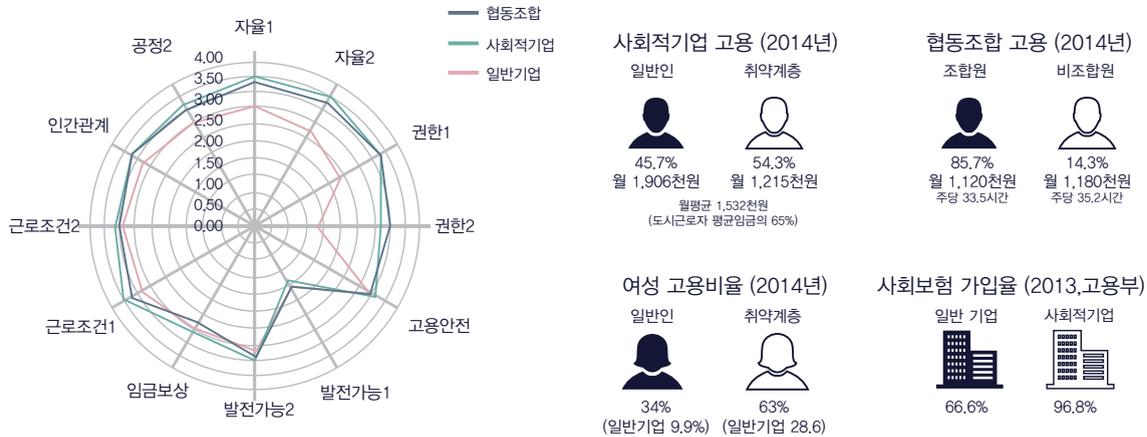


그림 11) 사회적경제 기업의 고용의 질

2014년 4월, 서울시에서 조사한 임금조사에서도 유사하게 나타남.

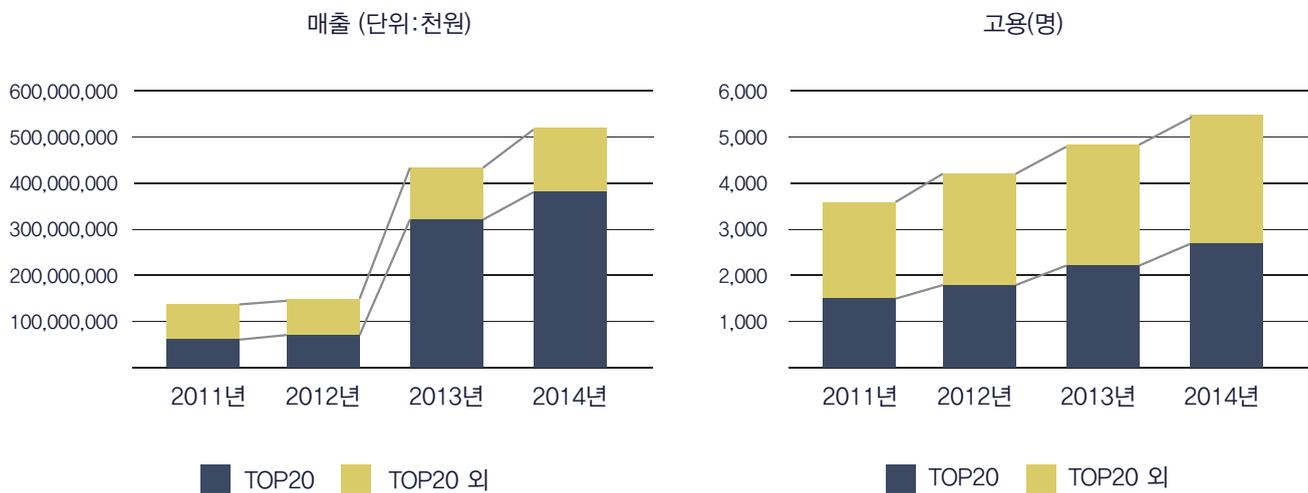
표 6) 서울시 사회적경제 기업 임금

구분	평균고용(명)	최저 월급여(원)	최고 월급여(원)	응답기업수/조사표본수
사회적기업	17	1,023,189	2,053,842	157/165
협동조합	5	1,295,711	2,048,384	96/202
마을기업	3	1,103,921	1,762,394	36/45

\*서울 사회적경제 발전계획 수립을 위한 실태조사 및 분석 보고서 (서울시, 2014) (N=500)

또한 2014년 실적을 근거해 볼 때 사회적경제 조직의 성과 창출 과정에서 매출과 고용 규모가 모두 큰 상위 기업들의 비중도가 더욱 확대되고 있음. 사회적기업만을 분석해볼 때, 상위 20대기업의 기여도는 2012년과 2015년을 비교 시 고용기여도가 40%에서 47%로, 매출기여도는 46%에서 74%로 급증함.

즉, 사회적경제 기업들의 고용 창출력은 창업기보다는 매출 발생 이후 성장기에 급증하는 바, 충성도 높은 소비자물을 확보한 성장기 사회적경제 기업들에 대한 취약층 노동통합 인건비 지원, 소규모 신생 기업들의 사업연합 구축 지원 등 다각적 모색이 필요함.



### III. 서울시 사회적경제 활성화 5년의 주요 성과

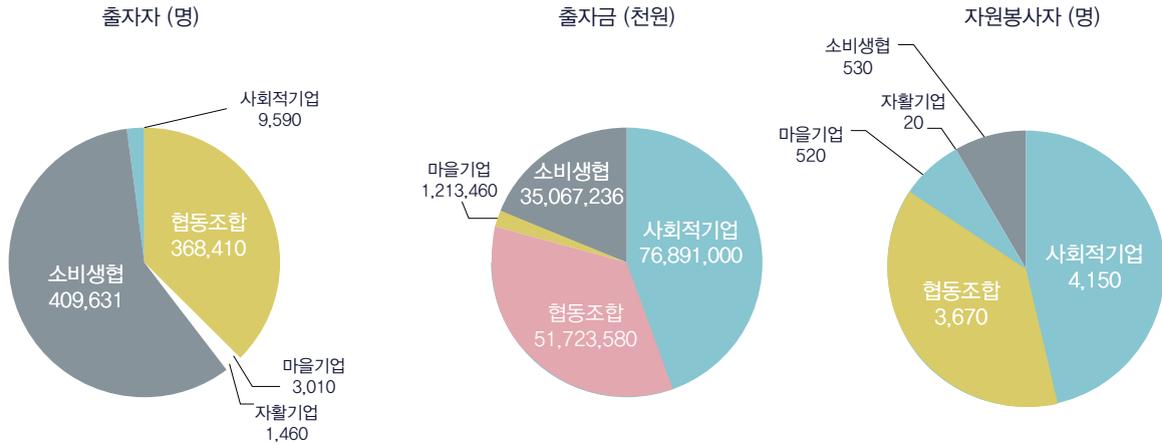
	기업명	매출(억 원)	고용(명)
1	행복나래	2,220	151
2	아름다운가게	230	413
3	정립전자	194	160
4	한화비앤비	156	206
5	그린주의	125	44
6	레드스톤시스템	124	45
7	푸른환경코리아	100	394
8	동연디자인	92	26
9	다솜이재단	77	430
10	리드릭	66	73
11	청밀	63	35
12	늘푸름보호작업장	62	42
13	사회적협동조합도우누리	59	274
14	재단법인행복한학교재단	41	38
15	동천	37	69
16	복지유니온	37	24
17	사람마중	34	56
18	한국이에이피협회	33	56
19	장애인노동진흥회	30	34
20	한국장애인문인복지후원회	27	32

인증 사회적기업의 2012년과 2014년 비교 결과 역시, 서울의 사회적기업들이 전국의 사회적기업에서 차지하는 기업 수 비중은 22.5%에서 18.3%로 감소하나, 사회서비스 공급과 매출 기여도에서는 각각 42.1%에서 44.7%로, 28.6%에서 37.1%로 증가되어 성장기 기업들의 가치창출 확대를 확인할 수 있음.

구분	2012년			2014년		
	전국	서울시	서울시 공헌율	전국	서울시	서울시 공헌율
사회적기업수	751	169	22.5%	1228	225	18.3%
사회서비스 수혜자수(천명)	18,470	7,781	42.1%	16,046	7,169	44.7%
총매출(백만원)	661,985	189,232	28.6%	1,465,156	544,065	37.1%
공공시장 매출비중	n/a	70%		58%	43%	
유급근로자수	18,297	4,673	25.5%	28,201	6,005	21.3%
유급근로자 평균임금(천원)	1,246	1,408		1,362	1,532	

서울 사회적경제 기업의 시민 참여도를 2015년 조사를 활용해 살펴보면,

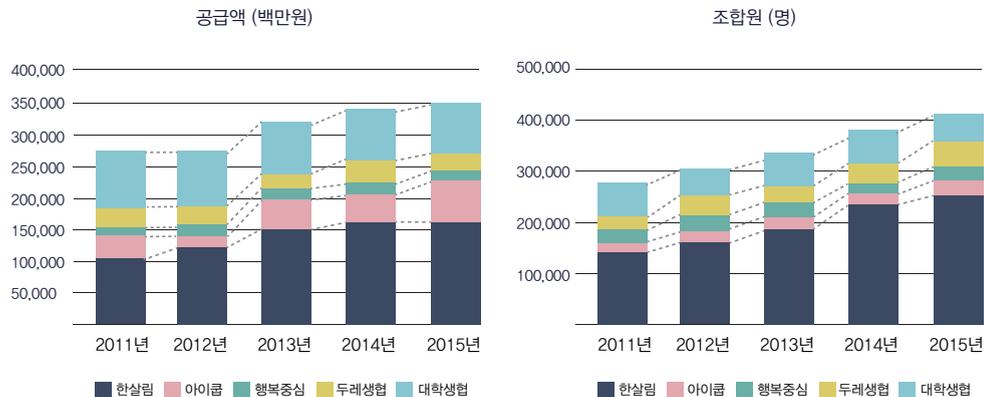
- 2015년 사회적경제 기업 출자자는 79만2천명이고, 총 출자금은 1,650억여 원으로 추정됨.
- 사회적경제 조직에 참여하는 자원봉사자는 약 8,900여 명이고, 연간 약 170억여 원이 사회적 목적으로 지역사회에 재투자 되는 것으로 추정됨.



구분		합계	평균	응답기업	최대	최소
마을기업	출자자수	1,573	41	38	765	1
	회원수	1,511	44	34	192	4
	자원봉사	273				
사회적기업	출자자수	5,222	56	93	2,000	1
	회원수	22,647	338	67	5,300	1
	자원봉사	2,262				
자활기업	출자자수	707	18	40	536	1
	회원수	603	11	55	100	1
	자원봉사					
협동조합	출자자수	60,904	322	189	36,727	1
	회원수	26,087	159	164	9,999	2
	자원봉사	582				
합계	출자자수	68,406	109	360	36,727	1
	회원수	50,848	138	320	9,999	1
	자원봉사	3,124				

\*서울 사회적경제 발전계획 수립을 위한 실태조사 및 분석 보고서 (서울시, 2014) (N=500)

- 특히 소비생활협동조합의 경우, 2011년 이후 연평균 6%씩 꾸준히 성장하여 2015년 말 조합원이 약 41만 세대 (서울시 363만 가구의 약 11%)를 차지함.



### III. 서울시 사회적경제 활성화 5년의 주요 성과

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	연평균 성장률
공급액(백만원)	276,039	274,169	325,929	341,785	349,995	6.1%
출자금(백만원)	20,346	23,808	27,064	31,071	35,067	14.6%
조합원수(명)	279,660	306,780	339,527	382,104	409,631	10.0%
직원수(명)	1,537	1,522	1,716	1,822	1,798	4.0%
단위생협수(개)	27	28	30	32	34	5.9%

이러한 서울 사회적경제의 정책 효과를 분석한 **서울연구원의 연구 결과**<sup>18)</sup>, 생태계조성 정책 추진 이후 사회적기업의 경제·사회 성과가 큰 폭으로 상승한 것으로 나타남. 2012년 서울연구원에서 시행한 서울형 사회적기업 성과 평가 시에 사용되었던 평가지표(사회성과지수\*)를 사용해 2013년 이후의 서울시 사회적기업에 대해 분석함.

\* 사회성과지수 : 기업에 투입된 지원금 대비 고용·사회서비스 가치 창출 효과

\* 조사대상 : [2012] 서울형 사회적기업 411개중 99개 (24%)  
[2016] 서울시 예비(지역형+부처형) 사회적기업137개중38개(37.6%)

사회적성과 = 
$$\frac{\text{①취약계층에게 제공되는 일자리의 화폐적 가치} + \text{②취약계층에게 제공되는 사회서비스의 화폐적 가치}}{\text{투입(지원금/후원금 합계)}}$$

①=취약계층 유급근로자의 (연간 임금 총액 + 4대보험 회사 부담금 + 상해 보험료)  
②=취약계층에게 제공되는 유료서비스에 대한 연간매출액(시장가격 반영분) + 취약계층에게 제공되는 무료서비스에 대한 연간매출액(시장가격 반영분)

2012년도에 조사하였던 서울형 사회적기업의 사회성과지수가 2.8배에 그친 반면, 2016년 현재 서울시 예비사회적기업들은 재정지원 대비 12.9배의 사회적가치를 창출하는 것으로 드러남. 즉, 생태계 조성을 우선하는 지원 정책의 변화 이후로 사회적 성과 창출이 증가하였던 것으로 나타남.



· 사회적성과 지수 > 1 → 사회적가치 창출  
· 조사대상 기업 : 서울시 사회적기업 439개 (15년 말기준) 중 81개 기업

그림13) 서울시 사회적기업 업종별 사회적가치 창출 정도

기업의 지속가능성의 척도가 되는 **투자수익률**은 2011년까지 지정되었던 서울형 사회적기업이 -1.1로 마이너스 수익률을 보였으나, 2012년 이후 서울시 예비 사회적기업은 총자본 대비 평균 **1.19배의 영업이익**을 거두는 것으로 나타남. 영업이익을 거두는 것으로 나타남.

표7) 서울시 사회적기업 성과평가 사회성과지수 비교 (2012년, 2016년)

구분	'12년	'16년	비고
사회성과지수 최소값	2.8	8.8	취약계층 일자리와 사회서비스 가치
사회성과지수 최대값	10.6	23.0	취약계층 뿐 아니라 일반인까지 포괄
투자수익률 (ROI)	-1.1	1.19	영업이익을 총자본으로 나눈 값

18) 조달호 외, 2012, 2012 서울형 사회적기업의 성과 및 정책방향, 서울연구원.  
조달호 외, 2016, 서울시 사회적기업의 성과 평가, 서울연구원

### 3. 자생력 강화를 위한 생태계 조성

#### 1) 기업의 성장단계별 맞춤형 지원제도 개발 개시

2011년까지 창업기에 한정했던 지원사업들을 기업의 생애주기별로 적합한 지원방안을 개발하며 시범 운영해 옴. 시민들의 아이디어를 단기간 운영하며 구체적인 창업 준비로 나아가는 위키서울 시민창안대회, 동종업종 선배기업가를 통한 피어컨설팅, 검증된 사업모델의 확산을 위한 소셜프랜차이즈형 사업지원 등 다양한 개발 노력이 진행 중임. 이에 서울시 사회적경제 정책을 벤치마크 위해 방문하는 **국내외 교류(연평균 1,197명, 39개국 44개 도시)**를 통해 전국 지방자치단체뿐 아니라 아시아 국가들에도 제도 개선의 견인차 역할을 수행 중임.

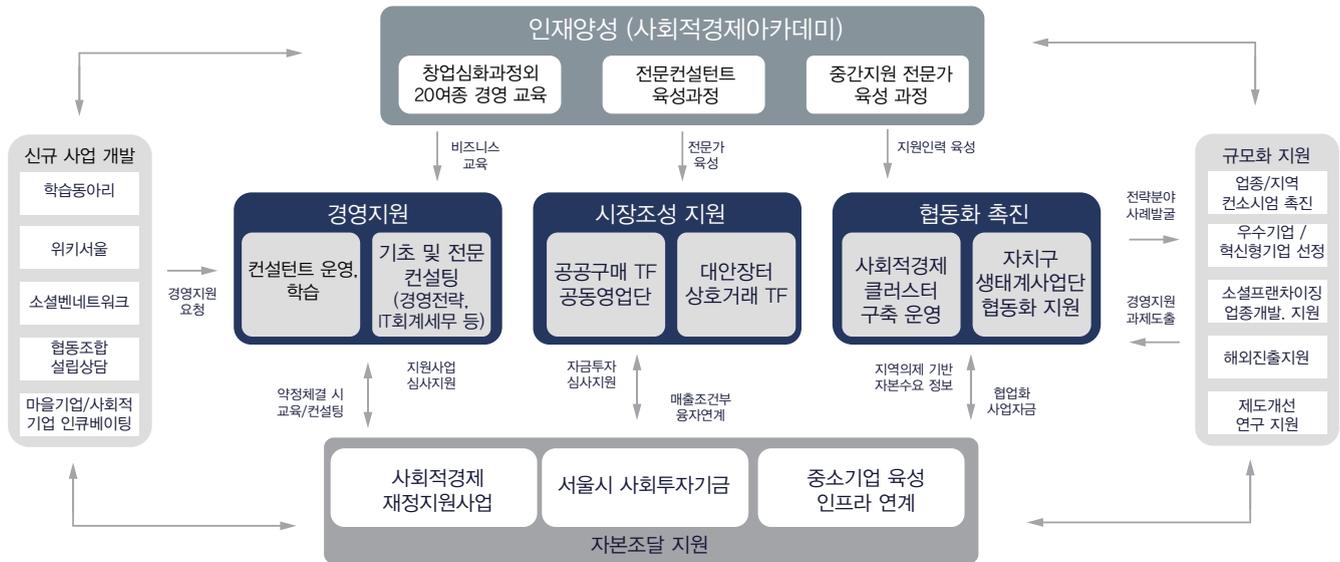


그림14) 서울시 사회적경제 생애주기별 지원 사업

경영컨설팅 지원사업의 효과를 분석해보면, 2012년부터 매년 300여 기업을 대상으로 경영전략 및 홍보마케팅 컨설팅· 회계대행서비스 지원· 법률지원· IT 기술지원 서비스 등을 제공해 옴. 2013년부터 2014년에 컨설팅 서비스를 받은 수진기업 81개소의 이후 2년간의 경영실적을 추적 조사한 결과, **매출 29% 및 고용창출 49%가 확대되는** 효과를 보임.

표8) 경영 컨설팅 수진기업 성장도 분석 (N=81)

구분	2014년	2015년	성장율	비고
평균 유급 근로자 (명)	10.6	15.7	48%	
평균 연매출 (백만원)	271	350	29%	

서울시에서는 선도적으로 **500억 원을 출연하여 서울사회투자기금을 운용**하였음. 2013년부터 2014년에 사회투자기금을 지원받은 31개 기업의 성장추이를 조사한 결과, **지원 전 대비 총매출 129%, 일자리 창출 157%로 증대**됨.

구분	지원 전	지원 후	비고
매출 (억원)	1,800	2,315	129%(515 억 원) 증가
고용 (명)	737	1,158	157%(421명) 증가

또한, 사회적경제가 활용 가능한 주요 정책금용의 활용도 분석 결과에서도 서울사회투자기금의 활용도가 높은 편임.

### III. 서울시 사회적경제 활성화 5년의 주요 성과

구분	합계	2013년	2014년	2015년
서울사회투자기금	330억 원	109억 원	75억 원	146억 원
사회적경제 활용 정책금융*	163.9억 원	51.8억 원	61.3억 원	61.3억 원

\*시행기관: 서울보증재단, 신용보증재단 중앙회, 중소기업진흥공단, 신용보증기금

#### 2) 사회적경제 업종 협업 촉진 및 우수기업 선정 추진

서울 시민의 체감도가 높은 사업 분야에서 전략적으로 사업체(연합)를 발굴하고 규모화를 돕는 것은 지속가능성 확보에 매우 중요함. 이에 서울에서는 혁신형 사업공모 외에도 업종별 간담회·서울시사회적경제지원센터 등의 기획 과정과 서울시 사회적경제 민관정책협의회의 검토 과정을 거쳐 서울 시민들의 생활 문제 중에서 사회적경제가 강점을 발휘할 수 있는 전략업종을 부여하고 업종 협업사업을 촉진해 옴. 사회주택 건설 및 공동관리, 공익보육 확충, 지역 노인 종합돌봄서비스 등에서 사업모델 혁신과 협업사업의 발전을 지원 중임.

2015년에 서울연구원에서 조사하였던 서울 시민의 생활경제 핵심이슈<sup>19)</sup>중 시민들의 관심도와 중요도가 높은 주거·청년실업 해소·복지 분야에서 사회적경제의 생활재 생산 공급이 활발함. 주거 분야 사회적경제 조직들은 사회주택협회를 만들기 이전부터 359가구에 대한 공동체주택 건설관리서비스를 제공했으며, 서울 사회적경제의 10% 달하는 보건복지 분야 기업들이 연간 100만 명에 달하는 시민들에게 서비스를 제공 중.

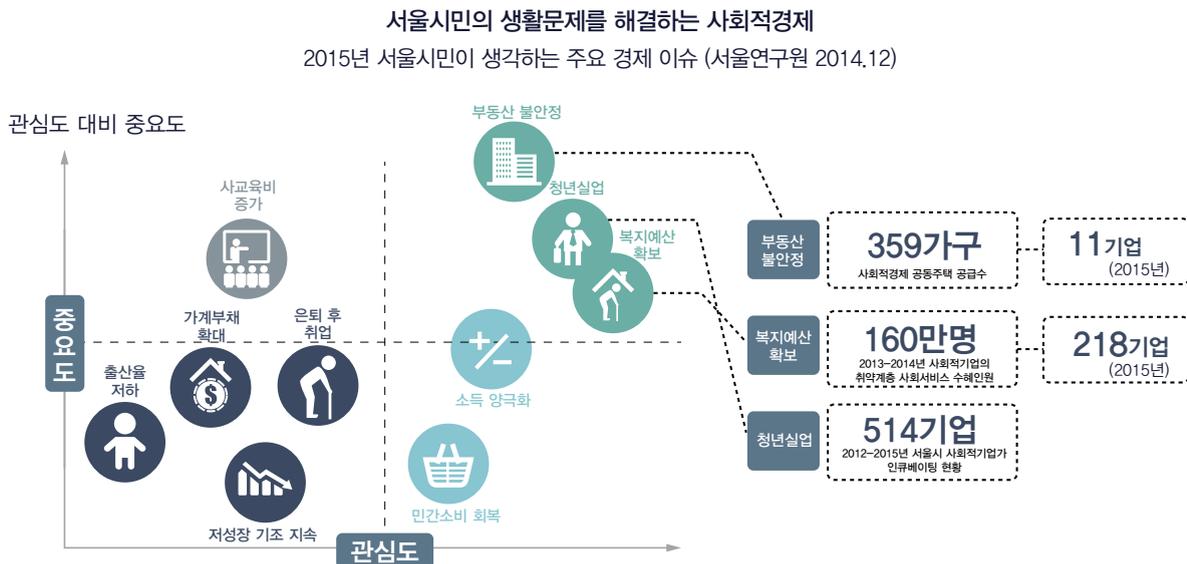


그림15) 서울시민의 핵심 생활의제에서 사회적경제 기여도

대도시 시민들의 제일의 생활문제인 주거 분야의 경우, 2012년 주거실태 조사 결과 서울시 전체 소득 대비 임대료 비율(RIR)은 25.5% 수준으로 전국 평균인 19.8%를 크게 상회하는 바, 협동조합형 공유주택 등을 통해 주거비 부담을 줄이고, 안정적인 생활공간을 확보하고자 하는 시민들의 욕구가 늘어남.

사회적경제 기업들은 지난 5년간 공동체주택 359가구를 건설·임대·관리해 본 경험을 바탕으로 사회주택협회를 창립하여 서울시의 임대주택 8만호 공급목표를 수립하는 과정에서 민간임대주택의 15%(3천호)를 사회적경제 방식의 공동체 주택으로 공급하고자 목표를 세움. 이후 서울시와 SH공사, 생활협동조합 등과 공동으로 공동체주택의 보급·확산을 위한 협약을 체결하는 등 주거약자들의 주거안정을 확보하기 위한 노력 중임.

19) 2014년 4/4분기 서울지역 소비자 체감경기 전망 부가조사 (서울연구원, 2014. 12)

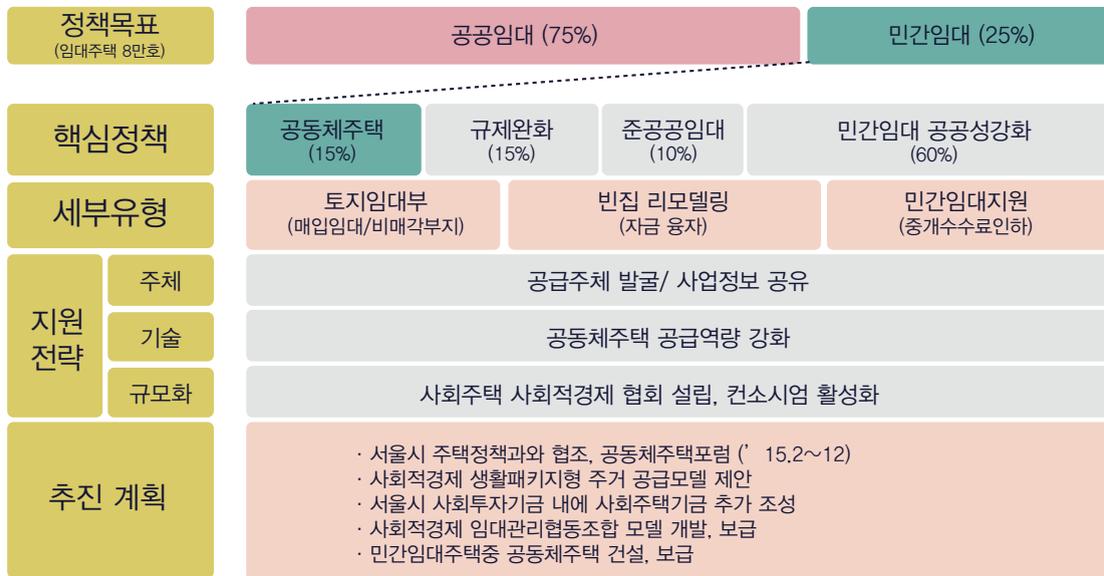


그림16) 서울시 사회적경제지원센터의 사회주택 사회적경제 지원 전략

또한, 서울시에서는 자본조달 지원을 위해 사회투자기금에 사회주택 건설기금을 추가 출연, 소셜하우징 용자사업을 통해 총 7채의 공동체주택을 건설하는데 기여함.

최근에는 서울 소재 사회적기업 주도로 ‘협동조합형 뉴스테이 모델’ 을 기획하여 향후 500세대에 달하는 다양한 계층들의 안정적인 주거 제공은 물론 아파트 단지 내에 수요를 보이는 생활재를 입주민들이 설립한 사회적경제를 통해 생산하고 소비하는 직주근접 일자리도 통합적으로 만들어 나가고자 추진 중임.

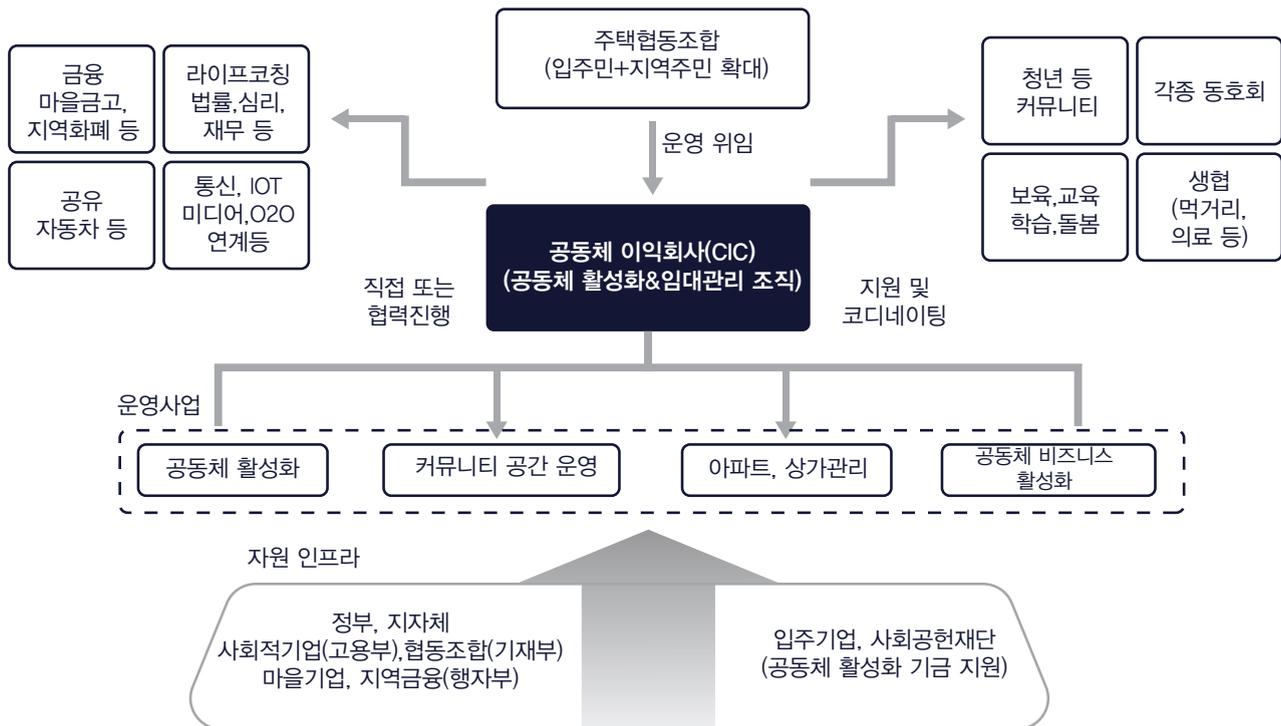


그림17) 서울시 사회주택 사회적경제 우수 사업 모델

### III. 서울시 사회적경제 활성화 5년의 주요 성과

돌봄 분야의 경우, 아동학대 등 보육시설에서의 발생하는 사건·사고로 인한 불안감이 커지면서 공공의 관리책임과 부모참여 경영이 가능한 국공립 보육시설에 대한 수요가 늘어남. 서울시는 2015년 3월, **2018년까지 확충 계획인 국공립어린이집 1,000곳 중 10%에 해당하는 100곳을 사회적경제와 협력하여 설립, 위탁하는 계획을 수립함.**

이에 사회적경제 영역에서는 서울시사회적경제민관정책협의회에 아이돌봄 분과를 설치하여, 지속가능한 사회적경제 돌봄 시스템 구축을 위한 지역사회 돌봄 네트워크를 구축하고 사회적경제의 강점을 살린 새로운 공공어린이집 모델을 개발, 추진 중. 한살림서울과 행복중심동북생협에서 각각 강동구와 노원구의 국공립 어린이집을 신규로 수탁 받아 운영 중이며, 나아가, **북서울신용협동조합 등에서는 신협에서 부지를 매입하여 시민과 공공이 협력하는 새로운 국공립어린이집 모델인 ‘서울형 카라박 프로젝트’ 식의 돌봄사업 추진.**

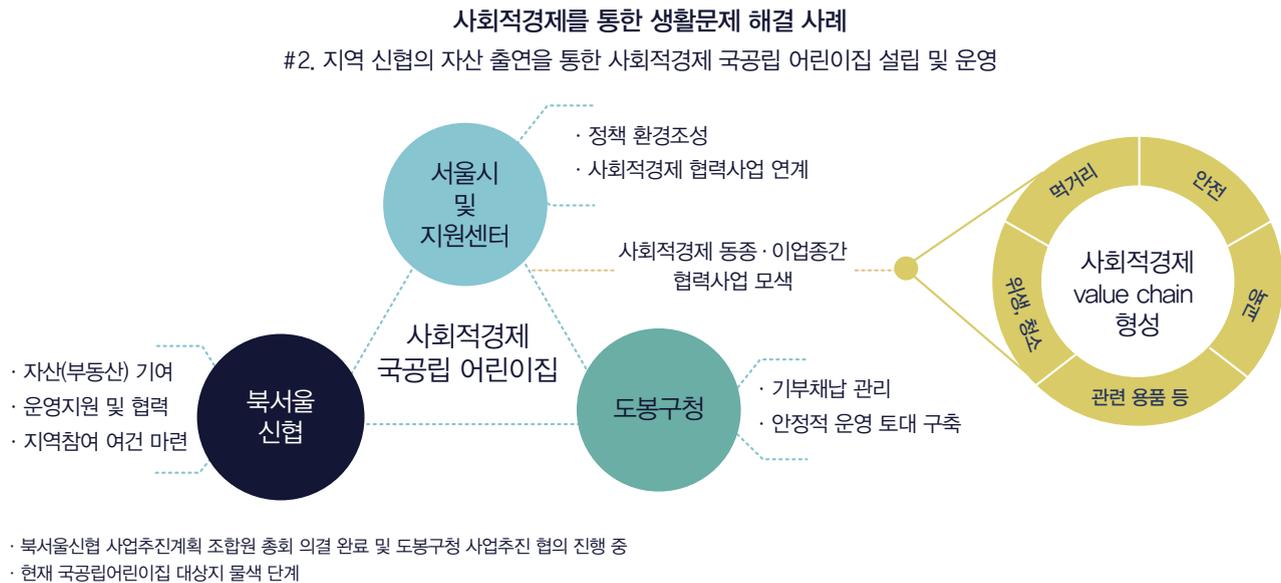


그림18) 서울시 한국형 카라박 프로젝트- 공익적 보육시설 운영모델 설립 준비 중

또한, 지식산업 위주로 변화하는 산업구조와 경기침체 악화에 따라 20대 고용률이 지속적으로 하락하는 환경에서 청년층의 특성을 반영하여 다채로운 고용구조에 대응할 수 있는 **새로운 청년 일자리 해법의 필요성**이 제기됨. 이에 2011년부터 고용부 사회적기업진흥원의 사회적기업가 육성사업을 통해 **서울시에 소재한 사회적기업 인큐베이팅 기관들에서 514개 청년 창업팀을 육성함.** 이외 서울시 사회적경제지원센터에서는 사회적경제 아이디어대회 (위키서울)를 통해 4년간 166개 실행팀이 시범사업 경험한 후에 약 30%가 창업에 참여.

한편 서울시에서는 **우수 사회적경제 기업 100개소 지정**을 목표로 시민홍보 및 공공조달 구매지원 등 지원 사업을 펼치고 있음. 2015년 초 그간 선정된 18개 우수 사회적경제기업의 경영성과 분석 결과, 2013년과 2014년도 선정기업의 **총매출 성장률이 각각 57.2%, 18.1%**로 높게 나타나 중소기업 매출증가율 3.6%<sup>20)</sup>와 비교하여 손색이 없음. 이들 서울시 우수기업의 실적은 전국 사회적기업들의 실적 평가와 비교에 상위 7%에 해당.

20) 통계청, 2015, 2014년 기준 영리법인 기업체 행정통계 잠정결과

표 9) 서울시 우수 사회적경제 기업 매출 성장도

구분		'14년	'15년	성장률
매출 총액(백만원)	2013년 선정 12개소	34,996	55,029	57.2%
	2014년 선정 6개소	5,052	5,964	18.1%

### 3) 협동경제시스템 구축

개별화되어 있는 사회적경제 기업들의 협동경제 기반조성을 위해 **몬드라곤협동조합복합체 등에서 시도해 온 협동의 4기둥을 구축하는 사업을 추진해 옴.** 즉, **‘사회적경제 혁신인재 양성’, ‘사업서비스 지원’, ‘협동사업 촉진’, ‘사회적 금융 확대’** 라는 4대 전략을 통해 **민간의 자조·자립 역량을 제고** 위한 마중물 정책을 추진. 이에 920여 기업(부문협의체-456개사, 업종·의제협의체-120개사, 공동사업-228개사, 자조기금-120개사)이 협동네트워크에 참여하고 있으며 20개의 협동 공간 등 공유자산을 조성하고 44.5억 원의 자조기금을 조성함.



그림19) 서울시 사회적경제 협동경제 기반조성 성과

이외에도 80여개 기업의 **사회적경제 상호거래 참여**, 부문협의체 협동화사업 촉진과 당사자협의체를 통한 연대 기반 확장 지원, **선배 사회적경제 기업(4대 생협, 신협, 아름다운가게, 해피브릿지협동조합 등)**이 자신의 매장이거나 사업 인프라를 **후발기업과 공유**하며 공존의 가능성을 높이고 있음.

한편, 신생 소규모 사회적경제 기업들의 재무회계 관리를 지원하는 **‘재무관리 협동조합 육성사업’** 을 2015년부터 서울시 뉴딜일자리사업과 연계하여 추진 중. 즉, 회계 전담 인력을 채용하기 어려운 신생 사회적경제 기업 100개소를 대상으로 8명의 회계사무지원단 여성들이 회계법인 총괄 하에 기장대리 및 부가세·원천세 등 세무대행 서비스를 제공함. 향후 회계관리자들의 확충 및 재무관리 협동조합으로의 전환과 기업매출 성장에 따른 유료 실비 서비스제를 도입하여 권역별 회계사무지원시스템을 더욱 확장할 계획임.

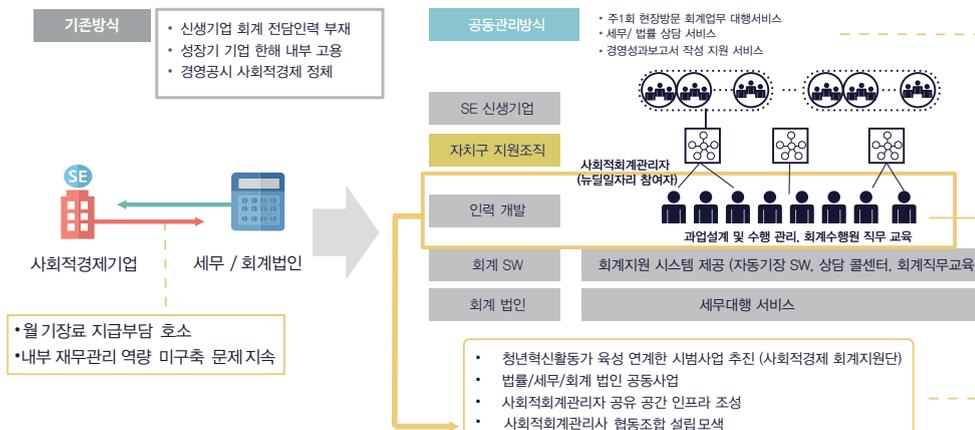


그림20) 사회적경제 회계지원단 사업

### III. 서울시 사회적경제 활성화 5년의 주요 성과

기업들의 자발적인 네트워크도 확대되고 다양화되고 있음. **부문협의체 회원 조직화율**은 점차 확대되어 2013년 5.4%에 그쳤던 참여율이 2016년 6월 기준으로 10배 정도 증가함. 즉, 사회적기업 29%, 협동조합 14%, 마을기업 30%, 자활기업 29%로 높아지고, 회비를 통한 운영자립율도 2015년 결산 기준할 때 사회적기업 34%, 협동조합 74%를 보임.

또한, 사업연합 방식인 업종협의체의 경우 업사이클 디자인, 공정무역, 공정여행, 노동자협동조합, 윤리적패션, 사회주택 등 **10개 업종협의체가 형성되어 사업적 연대를 추진 중.**

향후 이러한 협동화의 기초를 확대하여 업종 기반의 협업사업 지원 비중을 더욱 넓힐 계획이며, 기업들 간의 부족한 자산과 정보, 소비자망도 공유할 수 있는 **공유플랫폼을 구축해** 나가려 함.

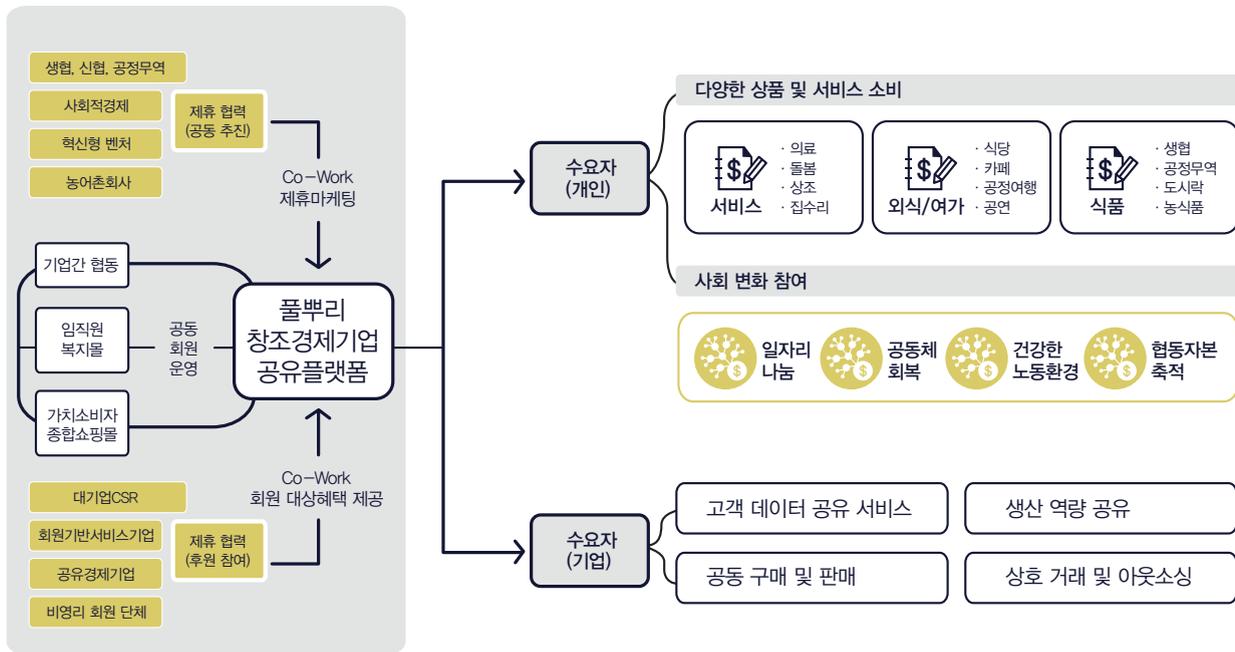
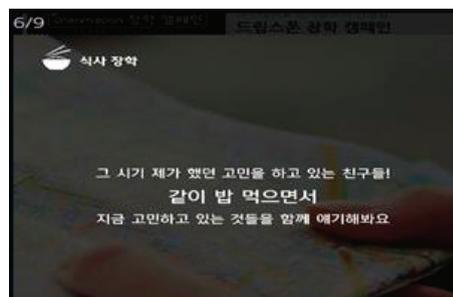


그림21) 서울시 사회적경제 사업기반 공유플랫폼 구축 계획

〈 청년들의 언어로 청년에게 사다리를, 사회적기업 빌라노 〉

빌라노는 정보 부족으로 장학금 혜택을 받지 못하는 학생들의 문제를 해결하고자, 2012년 대학생들이 설립한 예비 사회적기업이다. 다양한 장학 정보를 카드 뉴스 형식으로 만들어 제공하는 플랫폼인 '드림스폰' 을 운영 중이며, 현재 6만 명의 회원과 9만 여명의 페이스북 친구를 두고 있다. 초기에는 기존 장학제도를 알기 쉽게 제공하다, 최근에는 피자장학, 커피장학, 노트장학 등 장학기부의 새로운 모델을 만들어가고 있다. 특히, 4년간의 운영 노하우를 바탕으로 장학 프로모션, 온라인 시스템 개발이라는 수익기반을 다져, 2016년 예비 사회적기업 지정에 이어, 서울시 혁신형 사업에도 선정되어 사업 확장의 발판을 마련했다.

빌라노는 대표를 포함한 직원 7명과 총원될 2명이 함께, 향후 '인턴장학', '서포터즈장학' 등 다양한 장학금 프로그램을 개발해 장학 캠페인을 더욱 활성화할 계획이다. 또한 장학금 정보제공에 그치지 않고, 장학금 제조 플랫폼으로 성장하여 청년들에게 터닝 포인트를 제공하고 꿈을 후원해주는 기업으로 성장하려는 목표를 갖고 있다.



#### 4) 공공시장 확대

서울시는 7조원 대에 달하는 공공조달의 사회적 책임성을 높이기 위한 정책을 지속적으로 추진하고 있으며 구청과 교육청, 사회적 경제 협의체 등 업무협약을 통해 사회적임조달 확대를 위한 민관 협력 체계도 구체화하였음(2015년 11월, 33개 민·관 기관 참여). 또한, 사회적임조달의 확대를 위해 제도와 조례를 마련함. 2013년, '계약제도의 공공성 강화방안'(13.11월)을 마련하고 사회적경제기업을 위한 가산점 확대·신설(13.11월), 2014년에는 『서울시 사회적기업 제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 조례』 제정(14. 3월), 『서울시 사회적경제 기본 조례』 제정(14. 5월), 『서울시 사회적가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례』 제정(14.5월), 『서울시 공공조달 가이드라인』 (14. 6월)을 마련함.

이와 같은 성과로 공공조달에 신규로 참여하는 사회적경제 기업이 지속적으로 확대되고 있으며 참여기업의 평균 매출도 2년 새 132%로 신장됨. 조달 품목도 장애인 배려 물품 중심에서 사회서비스 분야로 품목이 다변화되고 있고, 사회서비스(용역) 비중이 2014년 35%에서 2015년 44%로 지속 확대 중임. 매출도 2년 새 132%로 신장됨. 조달 품목도 장애인 배려 물품 중심에서 사회서비스 분야로 품목이 다변화되고 있고, **사회서비스(용역) 비중이 2014년 35%에서 2015년 44%로 지속 확대 중임.**

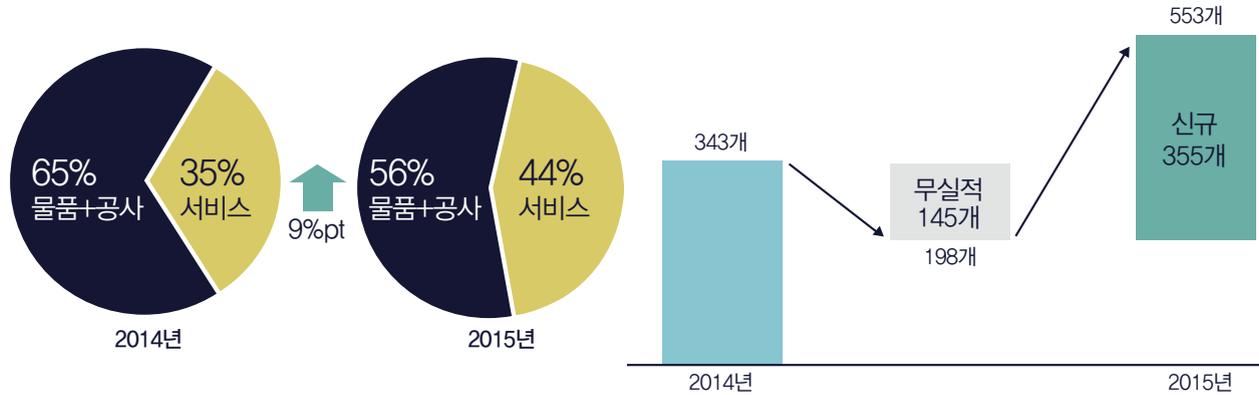
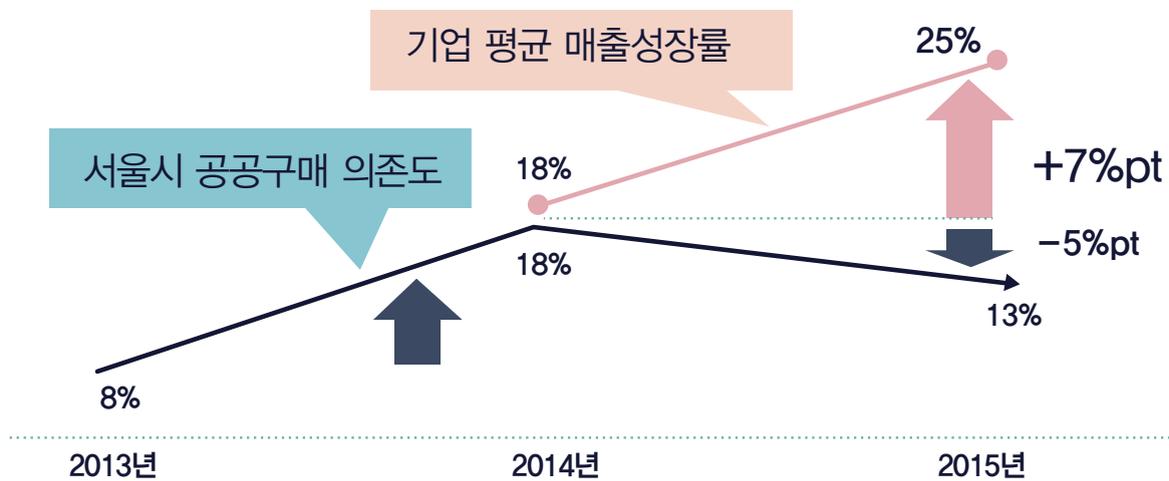


그림22) 서울시 공공조달 중 사회적경제 참여도 변화

자율 경영공시에 참여한 서울 소재 사회적기업 20개소의 지난 3년 매출 성장률 및 공공매출 비중도의 변화를 분석한 결과 21), 2015년도 기준으로 전년 대비 25%의 매출 성장률을 보이는 가운데 공공조달 매출은 5%포인트 감소하고 일반 시장 매출이 7%포인트 높아져 결국 공공조달 시장이 테스트 마켓으로서 타시장 개척에 긍정적으로 활용되고 있음을 알 수 있음.



참고자료: 사회적기업진흥원 2016년 경영공시 자료와 서울시 공공구매 집계자료

그림23) 서울시 사회적기업 매출 성장률 및 공공조달 비중도 변화

21) 서울시사회적경제지원센터 공공구매영업단, 2016



## 4. 사회적경제 인재 육성

2013년 서울시사회적경제지원센터에서는 ‘서울시 사회적경제 인재육성협의체’ 를 구성, 인재육성 로드맵을 수립하고, 사회적경제 분야 직군에 따른 역량모델(사회적기업가, 실무자, 분야별 전문가, 행정가, 중간지원조직 활동가)을 제시하며 42개의 액션러닝형 교육과정을 개발함. 이후 3년간 17억 4천여만 원의 교육훈련 예산을 투입하여 86개 교육 과정을 운영하였으며 총 4,048명이 교육을 수료함.

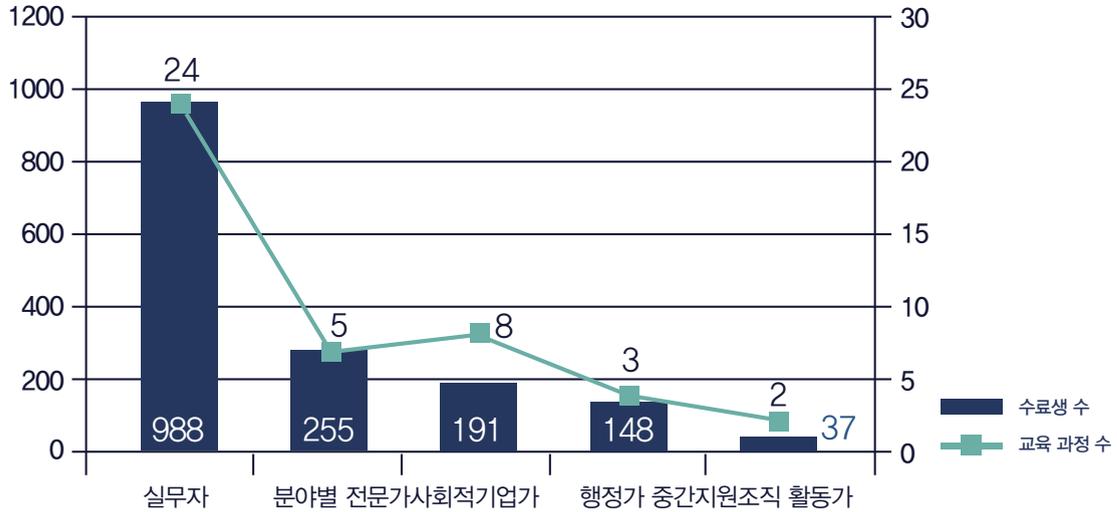


그림25) 서울시 사회적경제 아카데미 교육과정 및 수료 현황(2013~2015년)

2016년 8월 초 실시한 수료생 추적조사 결과, 수료생의 60.7%가 사회적경제 영역에서 계속 종사 중이며, 사회적경제 영역에 종사하지 않았던 27.8%가 취·창업 형태로 신규 진입하였고 향후 진입을 희망하는 비율도 50%에 달함. 또한 서울시 사회적경제 인재양성 온라인 플랫폼(academy.sehub.net)도 구축하여 서울 시내에서 개최되는 교육 정보 964건, 강사 정보 21건, 교육 자료 379건, 구인구직 정보를 제공하는 등 인재양성 허브 역할을 수행 중임.

표 10) 서울시 사회적경제 인재양성 온라인 플랫폼 사업안내

인재 양성 플랫폼	운영 목표	세부 추진 계획
	교육 공급 역량 강화	서울시 사회적경제 교육 프로그램 공유 - 교육 과정 중복 및 누락 해소 - 교육 검색 - 수강신청/관리 시스템 운영 - 교육 과정 개설 경향 등 지속적 분석을 통한 교육의 질 개선
	사회적경제 인재풀구축	강사, 인재, 구인/구직 정보 공유 - 다양한 커리큘럼의 강사풀 구축 - 프로보노, 영리분야 이직 희망자, 사회 초년생 등 사회적경제 분야 진입 희망자 풀 구축 - 사회적경제 분야 구인/구직 정보 제공을 통한 취업연계 지원
	수요자 맞춤형 교육과정 개발지원	사회적경제 현장 수요 반영 커리큘럼 개발 지원 - 교육과정 공모 및 시범 교육 진행
	정보 공유 및 네트워킹 강화	정보 공유 및 교류 촉진 - 교육 주체간 소통과 네트워킹 강화

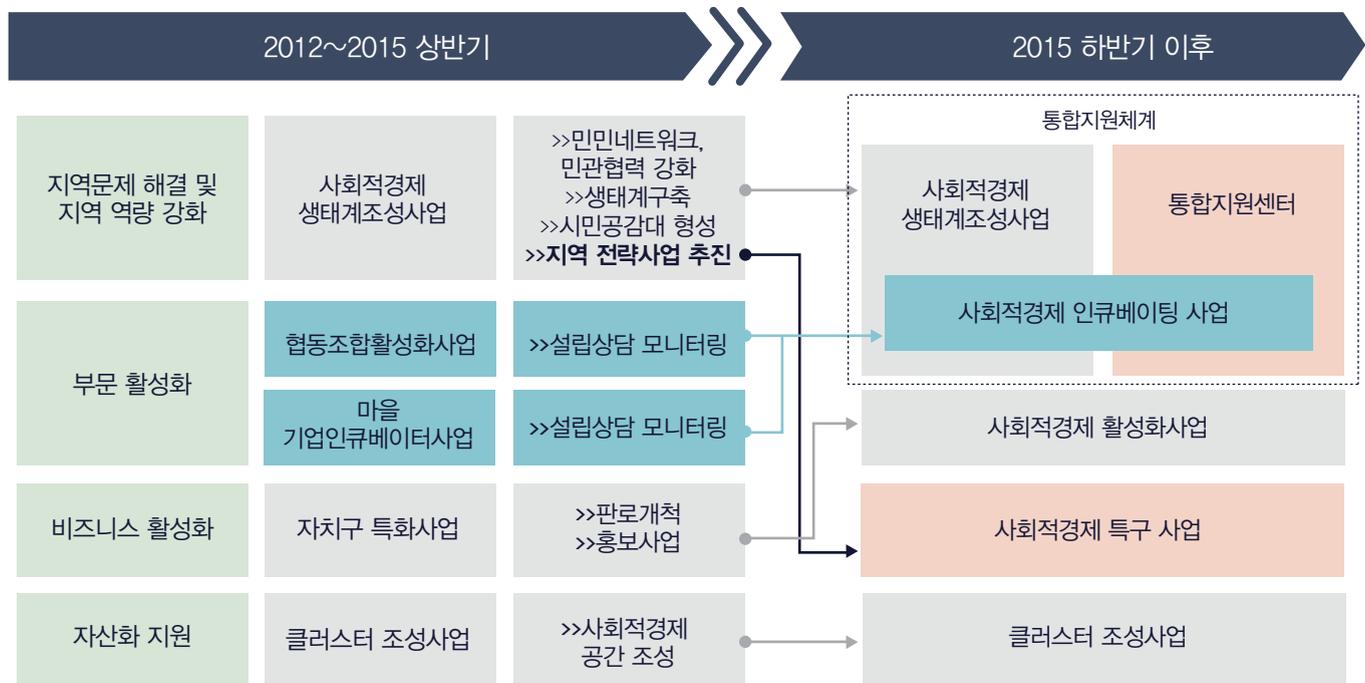
### III. 서울시 사회적경제 활성화 5년의 주요 성과

#### 5. 지역문제 해결 플랫폼 구축

##### 1) 지역 밀착형 사회적경제네트워크 촉진 및 지원체 육성

서울시 수준에서는 광범위한 당사자네트워크가 광역과 기초에서 사회적경제에 대한 거버넌스형 중간지원조직 운영주체로 활동 중임. 즉, 부문별 지원조직의 운영 주체는 서울시마을기업사업단(2012~2015.8 (사)마을, 2015.9~현재 서울사회적경제네트워크), 서울시협동조합상담지원센터(2013~현재, 서울협동조합협의회 외), 서울광역자활센터(한국자활기관협회 서울지부)이며, 종합 지원허브인 서울시사회적경제지원센터(2013~현재 서울사회적경제네트워크)도 포괄적인 사회적경제 부문과 자치구협의체, 민간지원체들의 네트워크가 운영함.

25개 자치구에서 사회적경제 기반조성과 협력촉진을 위해 2012년 이후로 자치구 생태계조성사업을 지원하여 20개구에서 참여하였고, 이후 자치구 지원센터를 설치한 사례가 17개구에 달함



(사)서울시사회적경제네트워크, 사회적경제 지방 정부 협의회 운영:서울시 내 12개 자치구 참가 중

서울시, 사회적경제 관련 인센티브 정책 추진: '서울 희망일자리 만들기' 를 위한 인센티브 항목 포함

서울시 사회적경제 지원센터, 자치구간 네트워크 형성 지원 및 전략사업 발굴 지원

이러한 과정을 통해 20개구에 당사자협의회가 설립되어 협력 활동을 추진 중이며 51개의 지역의제를 발굴하여 공동사업으로 해결에 도전하고 자치구 정책 환경도 함께 변화시켜 나가는 성과를 도출함.



그림26) 사회적경제 지역화 후 자치구 변화상

### III. 서울시 사회적경제 활성화 5년의 주요 성과

#### 2) 지역의 사회적경제 의제 발굴 및 특성화 사업 육성

2015년 말 기준으로 14개 자치구에서 총 51개의 의제를 발굴하고 383개 기관이 참여하여 사회적경제 방식의 해결을 추진 중임. 일반적으로 사회적경제에서 강점을 보이고 있는 돌봄사업, 문화예술교육에 대한 지역의 관심 높음. 더불어 서울시의 정책지원과 맞물려 도시재생사업, 학교협동조합에 대한 사업추진도 활발함.

자치구	생태계사업단명	지역 의제수	참여 기관수	지역의제명
관악	관악사회적경제 생태계조성사업단	5	18	의료복지, 햇빛발전, 아이돌봄, 청년주거, 어르신돌봄
금천	금천구사회적경제 지역특화사업단	3	37	건축, 봉제, 돌봄
성북	성북구사회적경제지원단	3	22	공동체기금, 도시재생, 돌봄
은평	은평사회적경제 생태계조성사업단	4	22	마을관광, 상상학교, 자유학기제, 소셜하우징
강북	강북구사회적경제지원단	4	27	자원순환, 먹을거리, 주거복지, 교복생산
구로	구로사회적경제 특화사업단	2	15	학교협동조합, 도시재생
노원	노원사회적경제 활성화추진단	4	29	되살림, 청소년, 어르신돌봄, 먹을거리
성동	성동협동사회경제추진단	4	18	안심돌봄, 의료복지, 봉제패션, 시장활성화
강동	강동구사회적경제생태계 조성지역특화사업단	3	48	도시재생, 문화예술, 학교협동조합
마포	마포사회적경제생태계 조성지원사업단	4	52	문화예술, 마을카페, 돌봄, 클러스터
광진	광진구사회적경제 생태계조성단	4	44	돌봄, 교육, 마을화페, 문화예술
동작	동작구협동경제지원단	2	7	공동체금융, 청년
양천	양천사회적경제 생태계조성사업단	2	11	먹을거리, 영유아돌봄
영등포	영등포사회적경제 생태계조성사업단	7	33	노인돌봄, 문화예술, 장애인일자리, 영유아돌봄, 방과후마을돌봄, 청소년, 도시농업
합 계		51	383	

- 서울시 자치구에서 기업수가 가장 높은 비중을 차지하는 지역은 강남구이지만 강남구가 매출로 차지하는 비중은 0.63%, 전체 고용에서는 1.54% 비중을 차지함
- 동작구와 송파구는 기업수 측면에서는 높지 않지만 가장 높은 매출을 달성하고 있으며, 광진구, 성동구, 관악구, 영등포구, 마포구 등은 고용 측면에서 높은 비중을 차지하고 있음

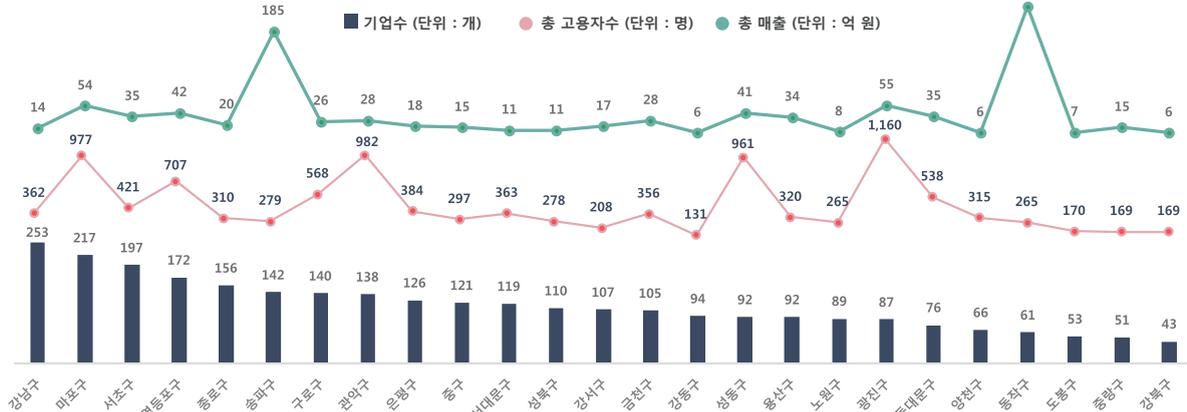


그림 27) 자치구별 사회적경제 기업 분포 및 성과 현황

금천구에서는 사회적기업 오르그닷의 온라인 플랫폼을 활용하며, 패션봉제 관련 12개 공장 네트워크와 청년디자이너의 일감 연계와 공동 개발실 운영 등 사회적경제를 통한 도심형 제조 산업의 활성화가 모색 중임

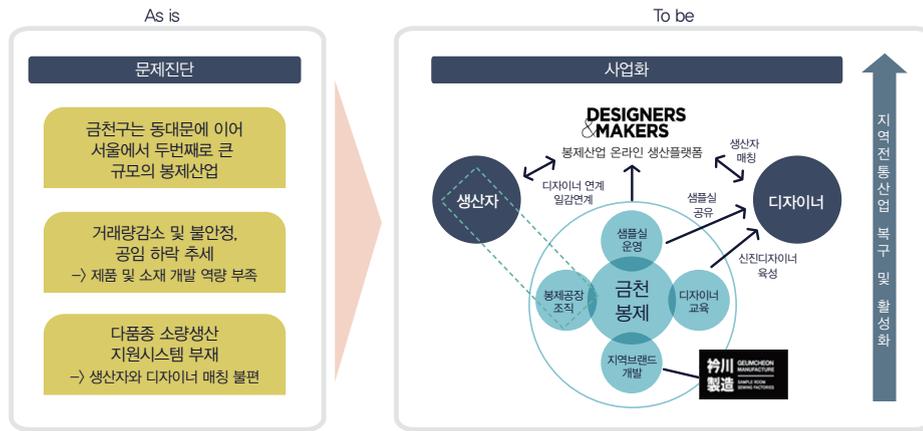


그림28) 금천 봉제 사업 : 봉제산업 플랫폼 구축을 통한 전통산업 복구

봉제뿐만 아니라 수제화 등 소공인이 밀집한 성동구에서도 사회적경제와 자치구, 지역 내 대학 등과의 협력 하에 산업적 난제를 해결해 나가는 중.



그림29) 성동 소셜패션 특구 : 지역의 다양한 주체가 참여하는 소셜패션 생태계 구축

성북구에서는 장위1동 도시재생사업과 연계하여 사회적경제를 통한 공동 주거관리는 물론 주차장관리, 아동 및 노인 돌봄서비스 등이 종합적으로 제공되며 지역주민 고용을 만드는 지역관리회사 설립을 준비 중임.

### III. 서울시 사회적경제 활성화 5년의 주요 성과

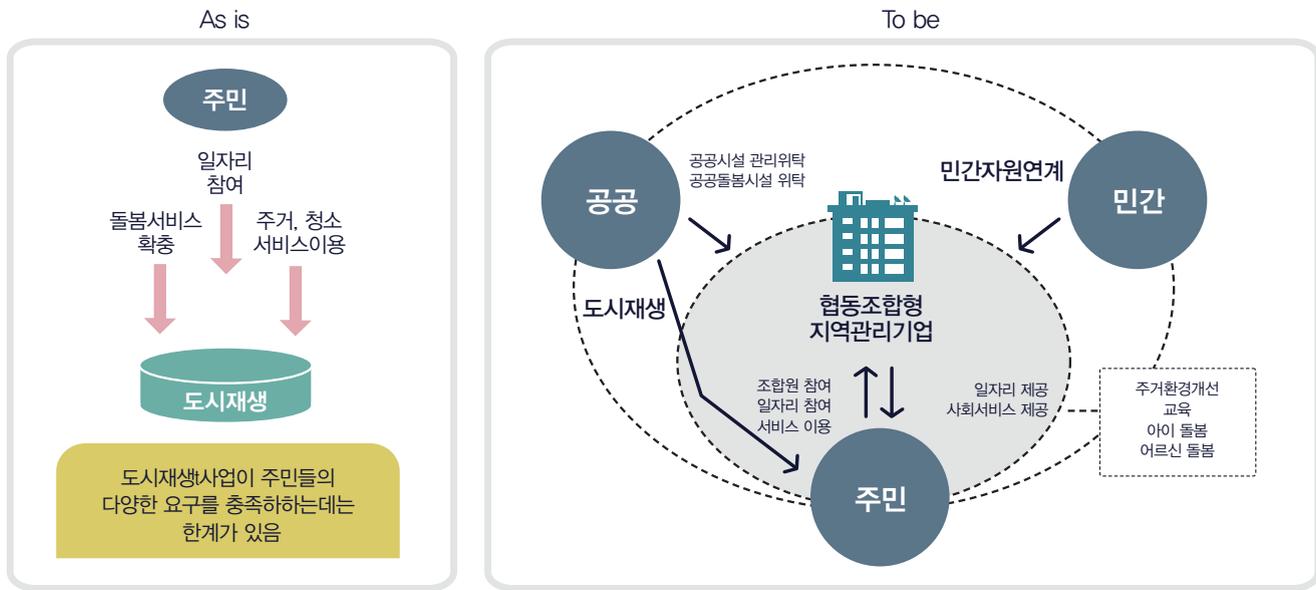


그림30) 장위동 도시재생 : 지역주민이 참여하는 지역관리회사 설립

광진구에서는 산재해 있는 다업종 사회적경제 기업들이 사업연합을 구성하여 지역 내 노인돌봄체계를 구축하는 사업이 추진 중인 바, 사회복지공동모금회와도 협력하여 주민모금을 연계하는 전략도 개발 중임.



그림31) 광진 돌봄사업 특구 : 돌봄서비스 조직의 협동화를 통한 지역 돌봄 서비스 혁신모델 발굴

이러한 사업들은 2012년초 사회적기업협의체에서 제안했던 자치구 기반의 사회적경제 지역화를 위한 장기지원사업의 결과물이며, 민선6기 들어서면서 이러한 인프라의 성장을 기반으로 ‘사회적경제 (예비)특구 지정사업’으로 발전시킴. ‘사회적경제 특구’란 기존 산업요소를 통한 지역재생 가능성이 낮고 사회적경제에 대한 수요나 추진역량이 우수한 기초 지자체를 대상으로 우선투자지구로 선정하여 집중 육성하는 사업임.

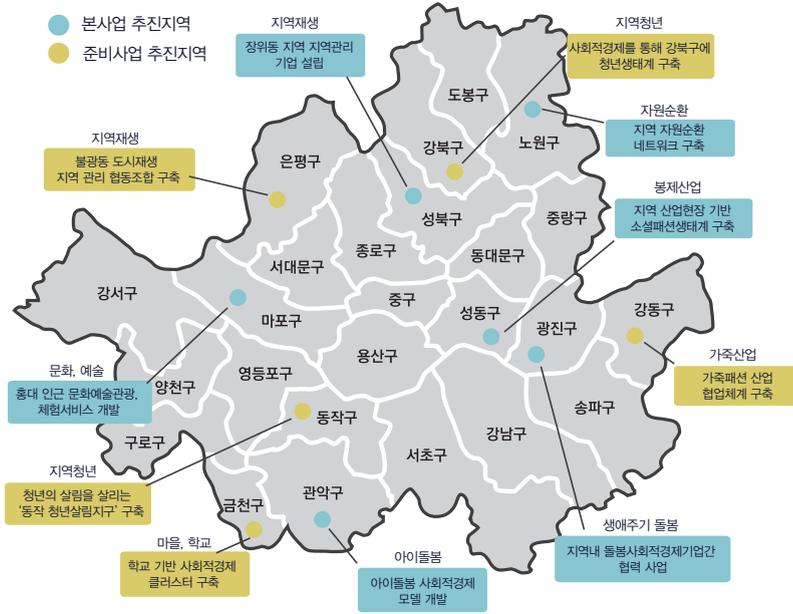


그림32) 사회적경제 특구 현황도

자치구 정책의지 제고도 발견되는 바, '사회연대경제 지방정부협의회' 12개 자치구청장 참여, 평균 2.6억원의 사회적경제 예산확보, 사회적경제에 대한 공공구매 액수 2015년 338억원 달성, 총 39건의 자치구 범위에서 사회적경제와 관련한 조례의 제·개정, 성동과 은평의 '사회적경제 활성화기금 설치' 등이 진행됨.

구분	주요내용
사회적경제 기본조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사회적경제 관련 일반적이고 포괄적인 조례로서, 사회적경제 활성화 위원회 구성, 사회적경제 활성화 계획수립 등이 명시화됨</li> <li>● 우선구매, 기금설치, 재정지원 사항을 명시하여 사회적경제 활성화 정책의 근거를 마련</li> </ul>
사회적경제 기업 제품 구매촉진 및 판로지원 조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사회적경제 기업 제품 구매 활성화를 위한 중·장기 계획 수립하게 하여 지속적인 공공구매 확대를 모색함</li> <li>● 본예산 확정 후 사회적경제 기업 제품 구매계획 공고를 의무화하여 공공구매에 대한 정보접근을 용이하게 함(공고내용: 품목 및 구매목표율, 구매촉진을 위한 추진체계, 계약의 특수조건 규정 등)</li> </ul>
협동조합 활성화 지원조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 경영, 교육, 재정 지원 사업 등의 지원사업에 대한 근거 조항 기술</li> <li>● 우선구매 촉진 조항을 통해 공공구매에 진입할 수 있는 근거 마련</li> </ul>
사회적경제 기금 설치 조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 기금의 재원 중 '일반회계로부터 출연금 규정'</li> <li>● 기금의 용도를 사회적경제조직의 설립과 운영 지원 외 사회적경제 민간네트워크의 지역사회 공헌활동, 사회적경제 관련 기술개발 민 조사연구에 이르기까지 포괄적으로 규정</li> </ul>
젠트리피케이션 방지 조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지속발전구역을 지정하여 구청장이 지역공동체 생태계 및 지역상권 보호를 위하여 공공 임대공간을 확보하도록 함</li> <li>● 지속가능발전구역 내 지역공동체 생태계 및 지역상권에 중대한 피해를 입히거나 입힐 우려가 있다고 인정되는 업체·업소일 경우 주민협의체의 사업개시 동의를 받은 후 입점토록 절차를 둠</li> </ul>

그러나 서울시의 25개 자치구별로 사회적경제에 대한 정책의지나 재정투입 가능성 달라 균형적인 사회적경제 활성화가 어렵고, 특정 지역 이전이나 공동화도 우려되어 지역 간 격차를 해소하기 위한 자치구의 노력은 물론 광역차원의 예산매칭제 등 환경조성도 적극 모색되어야 함.

### III. 서울시 사회적경제 활성화 5년의 주요 성과

#### 6. 국제사회적경제협의체(Global Social Economy Forum) 설립 주도

2013년 서울시와 서울시사회적경제센터에서는 사회적경제 정책에 관심을 가진 주요 도시정부와 현장네트워크 조직 간의 국제적 교류의 장을 마련함. 이에 2013년 11월 서울시장에서 국제사회적경제포럼(GSEF 2013)을 열고 전 세계가 직면한 사회와 경제의 위기를 극복하기 위하여 사회적경제의 활성화가 필수적이라는 데 공감하고, '서울선언문' 을 결의함.

서울선언문에 근거하여 2014년에 창립총회(GSEF 2014)를 열어 지방정부와 사회적경제 부문 민간단체를 회원으로 하는 국제사회적경제포럼을 발족함. 현재 서울시가 의장도시를 맡아 사무국을 유지하였으며, 23개 지방도시 및 사회적경제 네트워크 회원 기관이 활동하고 있음. 주요 사업으로는 회원 기관 간 교류 및 교육, 정책 모범사례 확산, 연구, 사회적경제의 의제화를 위한 옹호활동 등이 있음. 2016년 9월, 몬트리올에서 열리는 제 2차 총회(GSEF 2016)를 통하여 사회적경제 부문의 민관이 함께 참여하는 국제 네트워크로서 그 영향력을 증대하고자 함.

#### 글로벌 연대 강화 - 글로벌사회적경제포럼



#### 7. 공공 재정 효율성 제고

2011년까지 서울시 사회적경제 예산은 90%가 개별 사회적기업에 대한 인건비와 사업비 지원금으로 구성됨. 반면 2012년 이후로는 서울시 사회적경제 민간정책협의체에서의 합의를 통해 간접비 성격의 생태계 조성 사업비를 52% 수준까지 확대함.

- 직접 재정지원 사업 : 89% ('10 ~ '12년) ⇒ 48% ('13 ~ '15년)
- 생태계 조성 사업(시장 확대 및 인재양성 등) : 11% ('10 ~ '12년) ⇒ 52% ('13 ~ '15년)

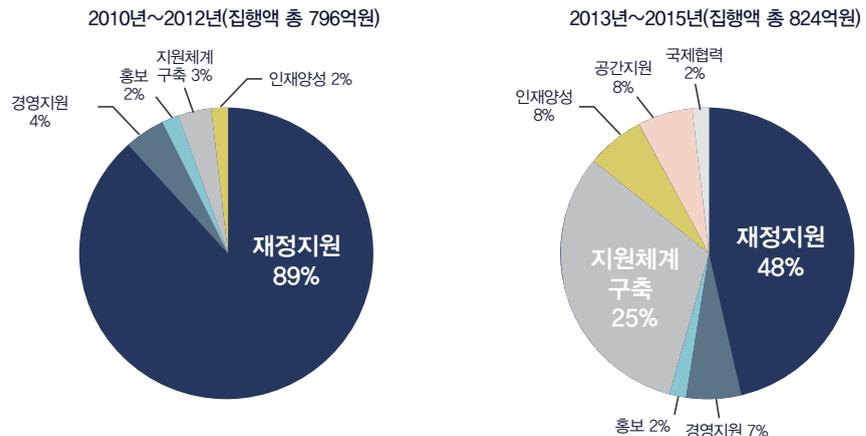


그림33) 서울시 사회적경제 예산 변화도

주목할 점은 지난 5년을 비교 시 서울의 사회적경제 기업들이 4배 이상 증가하는 가운데 그것도 박원순 서울시장의 '부채 7조원 상환을 위한 예산 절감' 기조 하에서 신규 사업과 예산이 수립된 바, 결과적으로 **매년 10%씩 감액되는 예산으로 기업 지원과 인프라 조성까지 동시에 추진해 온 것**이어서 재정 효율성을 높이는 데도 기여했다고 평가됨.

또한 2012년부터 2015년까지 서울시 사회적경제 정책예산은 총 1,319억 원이었던 바, 서울시 사회적경제기업들은 이러한 직간접적 지원예산을 활용하여 총 3조1,390억 원의 누적 매출을 달성하여 158백명의 고용을 창출함으로써 투입대비성과율(ROI)이 22.78의 건전한 성과를 보임.

사회적경제 부문별로 재정지원의 수준이 달라 재정지원 대비 성과를 부문별로 나누어 분석해 볼 필요가 있음. 그 결과, (예비)사회적기업의 경우 기업당 연평균 4,700만 원을 지원받아 연매출 13억 원을 달성하고 18명의 고용을 창출함(총 7,300명). 마을기업은 연평균 3,500만원이 지원되어 8,100만원의 매출을 올리며 2.3명(총 197명)을 고용함. 협동조합 중 사회적기업이나 마을기업으로 동시 인가받은 곳을 제외한 대부분의 조합들은 기업당 연 500만원 수준의 간접 지원비만을 받아, 기업당 연매출 2억원, 총고용 6,300명(기업당 5.2명)의 높은 성과를 보여줌.

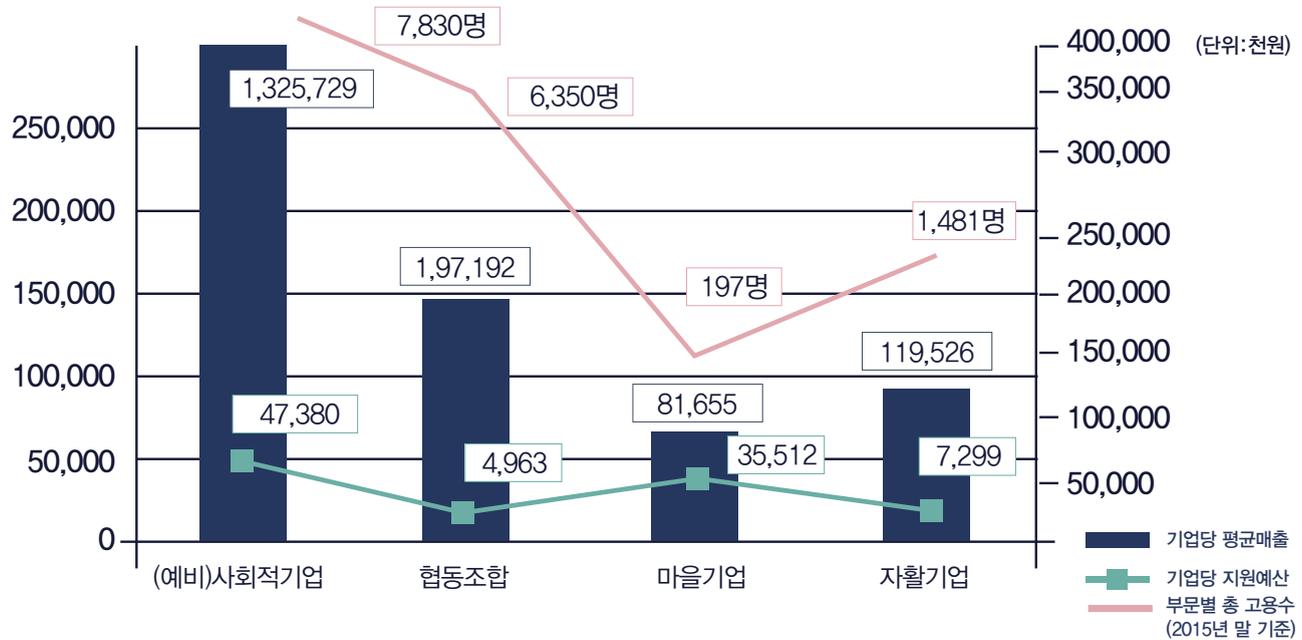


그림 34) 서울시 사회적경제 부문별 지원재정 대비 매출성과 비교 (2012~2015년 합산 기준)

## IV. 향후 과제

이와 같은 5년간의 노력에도 불구하고 아직은 사회적경제가 지향하는 '내발적 · 민주적 경제 발전 원리'가 주류 시장경제에 영향력이 가시화되기에는 미약한 초기 정착기임.

향후 서울시민들이 체감하는 생활 문제에서 규모 있고 혁신적인 해법을 제시하는 사업 모델의 개발 노력을 경주하고 '인재양성 · 기술개발 및 의제연구 · 협업사업이 가능한 공유플랫폼 · 금융과 시장 조성' 의 생태계 조성을 통해 포용적 성장을 이루어 나가는 정책의 지속성이 보장되어야 함.

물론 별첨 자료와 같이 '2014 사회적경제 매니패스트 실천협의회' 공약권고 사항에 대한 서울시의 이행정도는 매우 높고, 역으로 서울에서의 정책적 변화가 민선6기 지방선거 과정에서 타 지방자치단체에게 영감을 제공하는 선두주자로서의 역할을 수행 중이라고 감히 자평할 수 있음.

마지막으로 향후 서울시뿐 아니라 25개 자치구와 국회, 중앙정부, 현장조직들이 보다 도전적으로 검토하고 추진해야 할 정책과제를 살펴보고 마무리 짓고자 함.

### 1. 사회적경제 사업연합 활성화

사회적경제가 발달한 **몬드라곤협동조합복합체(스페인) · 협동조합그룹(영국)** 등을 살펴보면

'내부자원과 사업역량' 을 축적한 선배 사회적경제를 주축으로 동 · 업종 간의 기업들이 모여 사업연합체를 구성하고 자원 공유와 협업사업을 활발하게 추진함. 국내에서도 공정무역협의회 · 아이쿱협동조합지원센터 · 아름다운가게 뷰티풀팰로우 지원사업 · 해피브릿지협동조합 외식업경영연구소 등의 활동이 해당하는 좋은 사례임.

그간 우리사회는 사회적경제 내부에 공유할 자원이 부족하고 시민들의 신뢰나 소비망이 부족한 상황이어서, 전문 중간지원조직들과 정책별 부문협의체를 통한 자원개발 및 정책교섭이 중요했었음. 그러나 기업들에게는 해당 시장에서 직접 생존전략을 익혀온 선배기업을 통한 사업지원과 연대가 중요한 바, 향후 사업연합 활성화에 주력 필요함.

주체	전문 중간지원조직	당사자 연합회	사업연합체(컨소시엄)
해당국가	영국, 스웨덴, 벨기에 등	이탈리아, 스페인, 프랑스 등	이탈리아, 스페인/영국
대표사례	1. 영국 CDA(coop development agency) - 개별 SE가 회원, 협동조합 UK 회원조직 - 대규모, 생협과 노협 성과에 기반 - 1976년 이후 중앙정부 및 지자체 지원하에 30개 설립, 1980년대 보수당 정권 하에서 폐업, 소규모화함, 이후 사회적기업과 CB 지원 통합, Big Society 하에서 지원 축소 예) SEL(런던 ICOM, CDA 교육기관 통합) - 자원 : 공공기금, 회비, 생협기금, 서비스 비용 c) 벨기에 : 기본지원 + 성과형 인센티브 스웨덴 : 지역자원 동원시 공공 매칭펀드 - 사회적 감사 제도 전파 - 한계 : 전국적 공유시스템, 전문가 양성 부재  2. COOPERATIVE ENTERPRISE HUB - 영국 최대 '협동조합 그룹' 산하, 기금 조성 - 4일 무료 컨설팅 등 동일 문제 선배 멘토링 - 거버넌스 컨설팅 최다, 수익모델 자문 및 자본조달 연계(협동조합 그룹펀드 대출 등) - 연합회 가입비 지원(전국 현황 통계 가능) - 7개 지역, 130명의 전문 컨설턴트 보유	1. 이탈리아 - CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP 등 - 4개 연합회 발전, 2011년 전국 연맹체 설립 - 자원 : 개별 SE가 지불하는 연매출 4%회비, 연간 세전수익 3% 개발기금 활용 - 지역연합회 : 창업컨설팅, 정보 및 교육 제공  2. 스페인 - COCETA(1986, 16개 광역지자체협의회) - 1930~1975 정체가, 1970년대 민주화와 지방분권화시 재주목, 지자체 지원 활발 - 자원 : 회비, 지자체 지원 - 법률 지원, 제도 개선 교섭에 주력 - 사업지원은 업종네트워크에서 자발적 추진	1. 컨소시엄 - 이탈리아 발달, 1909/1971 법률 제정 - 협동조합간 연대형 2차 협동조합 - 공동 회계, 공동 입찰, 자금조달, 컨설팅, 대출 및 공공 계약시 보증, 품질 관리 - 유사/동일 업종간 공동사업 연합체 - 농업 수직계열화, 생협 공동구매, 지역밀착 사회적 COOP 공동 입찰 활발 - 컨소시엄간 연합인 CGM 전국 입찰, 전략개발 조사 연구, 교육훈련 담당  2. 그룹 - 스페인 발달, 1999년 법제화 - 그룹을 통해 경영지도 권한 부여 - 경영시스템, 위기 및 성과 공유 예) 스페인 몬드라곤복합체그룹  3. SDB(sectoral development body) - 영국 빠르게 성장, 업종네트워크 주도 - 업종별 시장 정보, 전문 노하우 제공 - 업종 전략, 사업연합, 표준화, 글로벌허브 예) cooperative college
배경	-1990년대 후반 이후, 실업해소, 낙후 지역재생 등 공공 정책 실현 과정에서 사회적경제와 파트너십 강화, 지원 인프라 구축에 공공지원	- 대규모 생협, 노협의 개발기금 활용 Basevi법(1947) 연합회 통한 개별 SE 지도감독 권한 부여 c) 프랑스 유사	-재원은 사업연합체를 통해 연대의 이익을 취하는 회원 협동조합 부담금에 전액 기반

이러한 업종별 사업연합 활성화로 기업의 규모화나 가치창출의 규모화는 물론 사회적경제협의체들의 낮은 회원 조직화율 문제도 개선되리라 봄. 아울러 향후 사회적경제 인프라 확충 시에는 공공과 지원기관 외에 당사자협의체의 고유한 위상과 역할을 마련하고 이를 제도적으로도 보장하려는 노력이 필요함.

구분	2013년 6월말 기준		2016년 7월말 기준		부문협의회 설립 여부 및 핵심사업
	해당 기업수	회원 기업수(조직화율)	해당 기업수(가동기업수)	회원 기업수(조직화율)	
사회적기업	433	95(21.9%)	435	124(28.5%)	2008년 7월 -사회적기업 네트워크, 컨설팅, 제도개선 -사회혁신기금 조성
협동조합	519	6(1.1%)	2,541 [1,128]	162(6.4%) [162(14.4%)]	2013년 6월 -협동조합 교육, 컨설팅, 제도개선 -서울시협동조합지원센터 수탁 운영
마을기업	111	-	110	32(29.1%)	2015년 4월 -마을기업 네트워크, 컨설팅
자활기업	167	-	201	72(35.8%)	2016년 3월 -자활기업 네트워크, 전략업종 육성
광역 소계	1,230	101(8.2%)	3,287 [1,874]	390(11.9%) [390(20.8%)]	
자치구 사회적경제 협의체	678 (11개자치구 기준)	187 (27.6%)	2,396 (20개자치구 기준)	599 (25.0%)	

## 2. 상호공제조합(기금) 육성 기반 조성

사회적경제 조직들은 생산에 필요한 자금 확보뿐 아니라 피고용인을 위한 관혼상제 상호부조기금 등 다양한 금융서비스를 필요로 함. 이에 당사자들의 수익금 여수신과 상호부조보험업 등이 가능한 사회적경제 공제조합을 설립할 수 있도록 사회적경제 기본법 및 조례를 제·개정하고, 서울시사회투자기금을 매칭하는 육성 전략을 추진할 필요가 있음.

공제조합 설립 시 당사자 조직들의 자발적 참여와 공공·기부금 출연을 연계하고, 당사자 협의체에 운영권을 부여함으로써 자조금융으로 정착을 유도할 필요가 있음. 이미 지난 2011년 중소기업협동조합의 공제사업을 허용하도록 '중소기업협동조합법'이 개정되어 시행 중인 바, 사회적경제 공제조합을 통해 창출된 잉여를 커뮤니티 내부에서 순환시키며 조달계약 확대에 따른 보증보험료 부담 완화나 사회적경제 가족들을 위한 상조서비스 운영 등 다각적인 사업모색이 가능함.

## 3. 조직유형별 지원에서 미션유형별 지원제로 재편

중앙부처 제도를 기초로 사회적경제 조직이 4개 부문(자활기업·사회적기업·협동조합·마을기업)으로 유형화되고 상이한 지원 제도에 놓여 있었으나, 최근 들어 부문 간 중복화가 커짐. 또한 기업의 입장에서는 부문·지역·업종별 네트워크에 각기 참여해야 하는 피로감을 호소함.

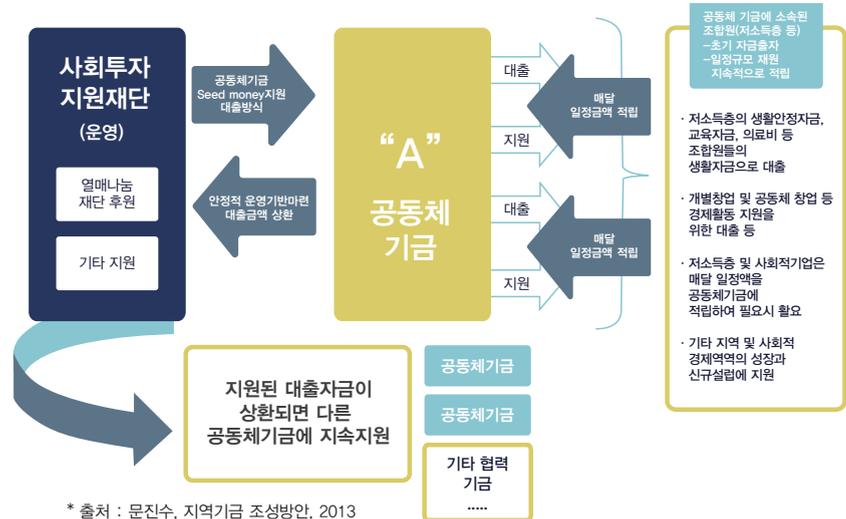


그림35) 서울형 사회적경제 공제조합 모형

현장 조직들은 조직 유형보다는 미션 유형별로 의제의 시급성·자본 조성방식·주 소비자의 지불 능력·사회적 지지망·시장형성도 등이 상이하므로 이를 고려한 맞춤형 지원정책의 설계를 기대함. 따라서 서울시를 선두로 부처 간 칸막이를 깨는 '갈대기 지원 행정'을 추진할 필요가 있는 바, 서울시 사회적경제 기본조례를 토대로 우선 서울시의 독자 예산 사용에서부터 사회적경제 조직들을 미션유형별로 재구분하여 사업에 필요한 지원 사업을 재구성할 필요가 있음. 또한 조직 유형간의 이행 경로를 제시할 필요가 있음.



그림36) 미션별 지원제도 전환

# IV. 향후 과제

## 4. 젠트리피케이션 대응할 유휴 공공자산의 커뮤니티 위탁경영 확대

2012년, 서울시 사회적경제 지원 예산의 30%까지를 자산조성비로 전환하자는 민관협의체의 공감대 있었으나 자치구 협동화단지 조성비 이상으로 확대되지 못함. 반면 국내 기초 지자체 중 사회적경제의 양과 질 모두에서 선도 지역이라는 마포구가 맞이한 젠트리피케이션의 악영향·상업지를 포함한 도시재생지 및 유명 관광지의 부동산 투기열풍·현금성 재정지원에서 시장조성(공공계약 확대)과 자산운용 위임을 확대한 선진국의 지원제도 변천사 등을 고려할 때 향후 서울에서 사회적경제 조직들의 협업형 공간자산 조성을 위한 사회투자기금 용자 확대 및 민간주도형 협동화 단지 조성 지원 등 다양한 지원 방안 필요.

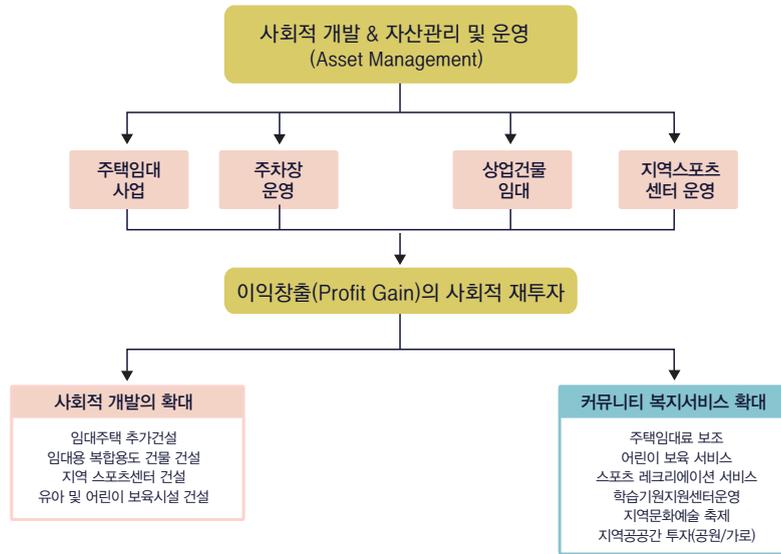


그림37) 커뮤니티 자산관리 모델

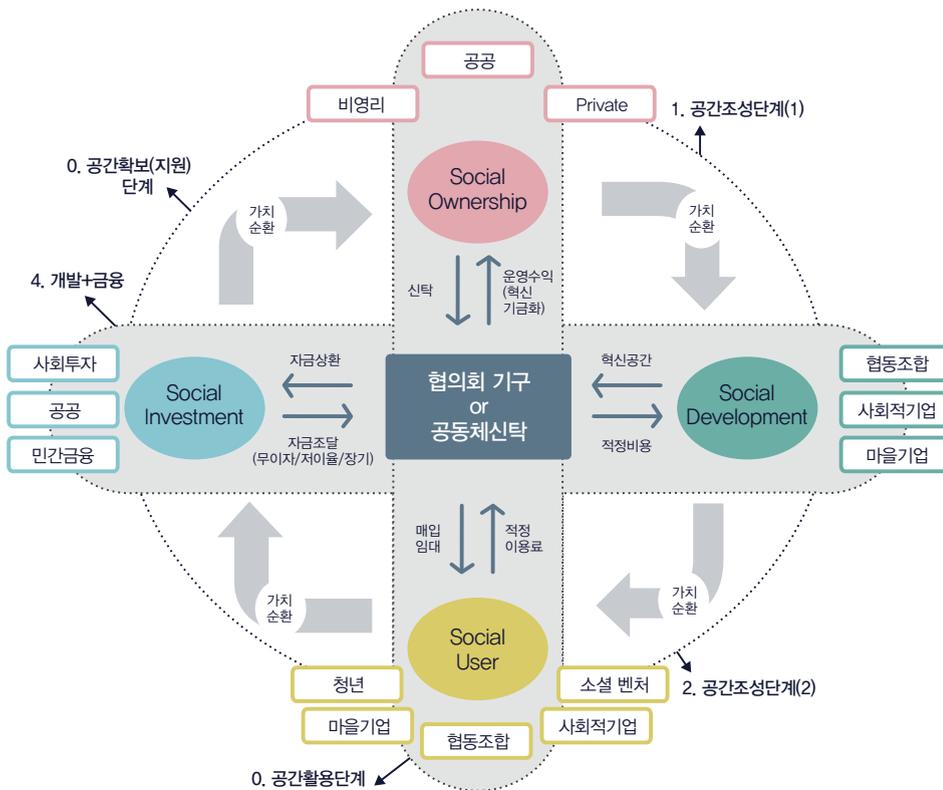


그림38) 민간주도형 공동자산화 & 공공부지 민간경영 확대

중장기적으로는 공공자산 가치 하락기를 활용하여 사회적경제 조직들이 '유휴 공공자산 공동체 신탁'을 만들어 공간자산 운용과 자산수익의 사회적 목적사업 재투자할 수 있는 법적 장치 개발이 필요함.

결국 이러한 과제들은 서울시의 정책의지나 민간역량만으로 해결이 불가능하며, 서울시의회를 통한 적극적 조례 제개정, 그리고 20대 국회에서 사회적경제 관련한 다양한 법률의 제개정 과정이라는 협력적 기반 조성이 가능해야 할 것임.

# 별첨 \_ 민선6기 지방선거 사회적경제 매니페스토 실천협의회 공약권고 및 서울시 이행도

## I. 사회적 경제 지원체계 : 행정조직 및 민관 거버넌스 체계, 제도 기반

구분	주제	범위	공약 및 내용	제안주체	서울시 추진 현황 및 확산 정도 (*과제)
I	행정 체계	광역 기초	사회적경제 통합 부서 설치	한국사회적기업 중앙협의회	2012년 서울시 최초 도입 ▶광주, 전주, 경기 통합중
			각 지자체에 사회적경제과 설치	대전충청	성북, 성동, 금천 등 확대중
			사회적경제과 협동조합팀 설치	협동조합연구소	서울시 및 자치구 도입 *부문별 팀제의 적정성 평가 필요
			사회적경제 전담공무원 장기 근속	한국사회적기업 중앙협의회	서울시 사회적경제과 일부 시행 *장기근속 인센티브 개발 필요
			협동조합 담당자 역량강화 교육	협동조합연구소	서울 사경센터 & 인재개발원 기본교육& 자치구 추진중
I	거버넌스	광역 기초	시도 사회적경제위원회 설치	한국사회적기업 중앙협의회	2012 서울시 희망경제위 구성 * '15조례개정, 재구성 완료
			협동조합협의회-담당팀 정책협의	협동조합연구소	2012.3 서울사회적경제정책협의 회 설치, 지속 운영중 *부문별 협의방식 평가 필요
		광역	광역단위 사회적경제 협의회 설치 - 민관 개방형광역 정책조정협의회 - 실국별 사업과 기초지자체 연계	대전충청	서울사회적경제정책협의회 ▶전국적 확산 *다양 실국 연계 강화 과제
		기초	기초단위 사회적경제 협의회 및 중간지원조직 활성화	대전충청	2012 서울시 최초 정책 추진 현재 20개 자치구 확산
I	지원 체계	광역 기초	사회적경제 통합 지원센터 설치	한국사회적기업 대전충청기획단	2013.1 서울시 최초 설치 ▶강원,경기,충남,광주,제주,대구, 인천/전주,화성,서울시내 10개구
			민간·지역 중심의 보건의료복지 사회적경제 지원기관 육성	의료복지연합	2012 서울 보건소&의료생협 협력사업후 중단 *16 전략업종 협동화 구상
			긴급 일자리 제공기관으로서의 지역자활센터 역할 확대	한국자활협회	서울, 부산 자활센터 희망리본사업 경험 보유
I	제도 및 계획	광역 기초	사회적경제 기본조례 제정	한국사회적기업	'12충남, '15서울시 제정▶확산
사회적경제 기본계획 수립			한국사회적기업 중앙협의회	'12충남, '13 서울 연구, '14 강원, '16 경기 추진 *서울 중기 계획/평가 필요	
사회적경제에 자활기업 포함 . 사회적경제 지원금 조례 제정 . 자활사업 활성화 조례 제정			한국자활협회	-'15 서울 조례 포함 -'12 서울 사회투자기금 조례 제정 및 기금 운용 *사회투자기금 개편중	
I	기타	광역	전문 사회경제연구기관 설치	대전충청	*서울사경센터 연구팀 구성, 서울연구원 SE 전담자 타당

## 별첨 \_ 민선6기 지방선거 사회적경제 매니페스토 실천협의회 공약권고 및 서울시 이행도

### II. 사회적경제 역량강화와 기반조성

구분	주제	범위	공약 및 내용	제안주체	서울시 추진 현황 및 확산 정도 (*과제)
II	공공 서비스 위탁	광역 기초	공공서비스 사회적기업 위탁 확대	한국사회적기업 중앙협의회	'12 서울시 목표제, 최다성과 '15 조례, 조달 5%할당 반영 <b>*공급력 제고, 서비스 위탁 확대</b>
			사회서비스 사회적협동조합 지원 -바우처의 30~50% 우선배분 조례	협동조합연구소	'15 여성대회시 돌봄서비스 10%할당 협약, 성과 부진 <b>*조직형태별 경쟁 부적절</b>
			신규 공공서비스 30% 할당	한국의료복지 사회적협동조합	<b>*사회적 합의/R&amp;D 필요</b>
			전략분야 협동조합 육성	협동조합연구소	'13 서울시 추진, 성과 미미
			유휴 공공자산 사회적기업 위탁	한국사회적기업	'12 서울시 사경클러스터 ▶ '15 타시도 인수위 최대관심 사항, 경기 따박타운 등으로 확산 <b>*적극적 자산활용 연계 필요</b>
II	시장조성 및 판로지원	광역 기초	시도 사회적경제위원회 설치	한국사회적기업	'14서울 사회적가치 조달 조례 ▶타시도 민간 최대 관심사항 <b>*공기업 지방이전후 감소, 다양 공공기관 참여 유인 지속필요</b>
			사회적경제 재화 의무구매공시제	매니페스토 실천협의회	'13 사경센터 목표대비 성과분석 <b>*서울시 재무국 정보공개망 필요 의무구매 전환 사회적합의 검토</b>
			사회적경제를 위한 사회책임조달 4개년 계획 수립 (2015년-18년)	매니페스토 실천협의회	서울시, 부분도입중
			사회적경제 공공구매지원센터의 설치 및 운영	매니페스토 실천협의회	'15 서울시사회적경제지원센터 공동영업단 ▶경기등 복제중
			1공공- 1사회적기업 매점/카페	한국사회적기업	'13 서울 함께누리몰 운영개시 자치구클러스터/역사 복합매장 대전충청
			사회적기업 복합매장 설치	한국사회적기업 대전충청	
			지자체 주관행사에 사회적기업의 참여 촉진	한국사회적기업 대전충청기획단	서울시 / 자치구 기시행중
II	자원연계	광역	협동조합 공동창업센터 설립 및 운영 위탁	협동조합연구소	'13 서울 협동조합종합센터 → '16 휴먼조합 설립후 지원 확대
		광역	사회적기업 공유자원허브 설립	한국사회적기업 중앙협의회	'13사경센터 서울자원공유업 '15사경센터 공유플랫폼 기획
			사회서비스 사회적협동조합 지원	협동조합연구소	'14 서울 협동조합 활성화 지원
			적정기술(사회기술) 지원강화	대전충청 기획단	'15사경센터 사회적경제 기술혁신랩 설치 준비, 장소 애로발생
II	사회적 투자	광역	민관합동 로컬거버넌스기금 운용	매니페스토 실천협의회	<b>*서울사투기금 개선 &amp; 연대기금</b>
			대규모 자본 투자 장기상환 지원	대전충청 기획단	

### III. 사회적경제를 통한 지역경제 활성화와 지역재생

구분	주제	범위	공약 및 내용	제안주체	서울시 추진 현황 및 확산 정도 (*과제)
III	지역 재생 및 개발	광역 기초	사회적경제 우선투자지구 지정 및 장기적 종합지원	한국사회적기업 중앙협의회	'15 서울시 사회적경제특구 추진 도시재생본부와 정책협의회 참여 * 젠트리피케이션 대응책 강화 지역개발회사 접목
			소지역 단위 주민참여형 도시재생 지역공동체회사	매니페스토 대전충청기획단 협동조합연구소	
III	창업 육성 및 지역 경제 진흥	광역 기초	지역 농산물의 생산-가공-유통 전문 사회적경제 육성 농촌활성화	대전충청 기획단	'13 농산물유통쿵 증가 * 개별적 접근 한계 보완책 필요
			협동조합을 통한 중소기업들의 협업구조 규모화와 시스템화	매니페스토 실천협의회	사업자조합 75%, 재정지원중 * 소상공 협업 노하우, 모델 부족
III	에너지	광역 기초	발전차액지원제도의 도입	대전충청 기획단	서울시 햇빛발전 위탁 지속
			노후건물 에너지 진단과 에너지 효율 개선사업 추진	대전충청 기획단	서울시 일부 도입

### IV. 지역사회 안전망 구축과 사회서비스 제공

구분	주제	범위	공약 및 내용	제안주체	서울시 추진 현황 및 확산 정도 (*과제)
IV	일자리 모델 확대	광역 기초	사회적기업과 연계한 공공근로사업의 새로운 전략 수립	한국사회적기업 중앙협의회	'13~'14 서울시 공공근로 개선 TF 운영, but '경과형일자리' 미추진 * 서울시 일창출 정책 개입 필요
			취약계층 자활기업(self-help firm)에 대한 적극적 지원 강화	한국사회적기업 중앙협의회	
			자립형 노인일자리 모델 확대	대전충청기획단 사회적기업협회	
			지역일자리창출형 사회서비스 개발 - 지역특화사회서비스민관협의회 - 자활사업 연계, 지역사회 투자	한국자활협회	
IV	보육	광역 기초	'제3섹터형 공보육시설' 설치운영 - 사회적경제와 공공 공동설립 - 직장보육시설 보육협동조합 전환 - 지역돌봄 일시보육 공간 마련 - 부모놀이교실 개설 장애아 가족 행복나눔 서비스	매니페스토 실천협의회	'15 서울시 공보육 확충 MOU, 사회적경제 추진단 운영 * 단순 위탁 아닌 제3섹터형 설립 추진을 낮음
IV	의료	기초	동단위 "건강협동센터" 설립 - 주민참여형 마을건강위원회 운영 서비스는 사회적경제 제공	한국의료복지 사회적협동조합	'12 서울시 시범사업후 중단
IV	장애인 복지	광역 기초	생산성복지 사업장 운영 - 정신지체장애인 자립생활훈련, 힐링치유 프로그램 운영 - 정년퇴직한 전문가의 재능기부 및 노령인력 창출 중증장애인 근로지원인 제도를 통한 일자리 창출	매니페스토 실천협의회	'08 고용부 프로보노단 지원 전문 민간기관(세스넷) 설치, 연계 미흡 '16 서울시 50+재단과 협력모색
IV	주거	광역	저소득층 주거안정을 위한 공공임대주택 공급 확대	한국자활협회	'15 (서울) 사회주택협회 설립 전국 우수사례 보유 * 사회주택기금 추가 출연
IV	기타	광역	지역형 기초보장제도 신설 - '서울형 기초보장제도' '서울형 자활근로사업' 시행	한국자활협회	'15 박원순시장 민선6기 공약

별첨 \_ 민선6기 지방선거 사회적경제 매니페스토 실천협의회 공약권고 및 서울시 이행도

V. 사회적경제 교육과 인력양성

구분	주제	범위	공약 및 내용	제안주체	서울시 추진 현황 및 확산 정도 (*과제)
V	공교육 관련	광역	초중고생 사회적경제 기초교육 전면 실시	한국사회적기업 중앙협의회	'15서울시/교육청 교재교구 개발 '11 고용부 교육부 교섭, 미추진
			정규 교과과정에 사회적경제 관련 교육내용 확산	대전충청 기획단	
		광역 기초	학교 협동조합 활성화 지원	한국사회적기업 협의회 대전충청 기획단	'13 사경센터, 학교협동조합추진단 현재 7개소 설립, 교육청TF <b>*매점형 vs 교육서비스형 재합의</b>
V	진로 교육	광역 기초	사회적경제조직 연계 진로체험 · 동아리 · 방과후교육 지원 활성화 테마형 수학여행 확대	한국사회적기업 중앙협의회	'15 서울 교육청, 동아리 지원 <b>*개별학교 교섭 미흡</b>
V	시민 교육	광역 기초	사회적경제 학습동아리 100개 육성	대전충청 기획단	'13~'14 서울사경센터 추진
V	인재 양성	광역 기초	협동조합 심화교육프로그램 운영 협동조합 코디네이터 지정 육성	협동조합연구소	'13 협동조합센터 역할 & 사경센터 아카데미, 부문협회 피어컨설팅 <b>*자치구센터/타부문 협업 과제</b>
			국,공립 대학의 지역평생학습 특화사업으로 사회적경제 · 도시재생 학위 제도 실시	대전충청 기획단	'14 서울 대학 협력 확대 중 <b>*수도권 학사 규제, 대학 소극성 대응 필요</b>
			인재육성 펠로우 기금 조성 - 잠재 지역리더 청년 생활비 지원	대전충청 기획단	' 13 서울 청년혁신활동가 기추진 ' 16 서울시 청년수당
			청년단체 활성화 및 네트워크 거점공간 제공	대전충청 기획단	'11 고용부 청년사회적기업 육성기관 서울내 6~7개소, 협력중 '13 서울시 청년허브 운영
			사회자본형 청년정책플랫폼 "청년정책 네트워크"	대전충청 기획단	

사회적경제 활성화  
**정책  
대화**

# 사회적경제 제도 개선 과제

- 사회적기업 법제도 개선을 중심으로 -

---

2016. 8  
김혜원(교원대학교)

---

## 제1절. 서론

기존 경제 교과서에서는 경제를 시장과 국가의 두 영역으로 구분하였다. '재화와 서비스의 생산과 분배가 이루어지는 장'으로서의 경제는 한편으로 수요자와 공급자의 등가교환을 원리로 하는 시장 메커니즘에 의해 작동한다. 다른 한편, 경제는 시장만으로 설명되지 않고 세금 부과와 이를 통한 공공재의 생산과 소득의 재분배가 이루어지는 정부 영역이 작동한다.

현실의 경제에서 재화와 서비스는 시장과 국가 이외의 제3의 영역에서 생산되고 분배된다. 예를 들어, 자선 기관은 대가 없이 주어지는 시민의 기부금과 자원봉사를 원천으로 하면서 또한 대가 없이 취약계층에게 재화와 서비스를 제공한다. 아파트의 부녀회는 다양한 경제 사업을 하고 있지만 이윤을 목적으로 운영되거나 행정이나 정치의 일부로 운영되는 것이 아니라 아파트 주민의 이익을 위한 자발적 활동으로 이루어진다. 시민의 자발적인 협력과 선의의 이타심이 어우러지는 영역이 존재한다.

이러한 영역은 등가 교환도 아니고 재분배도 아닌 순수 증여 또는 증여와 답례라는 '호혜성의 원리'에 의해 작동한다. 이러한 영역을 제3부문 또는 시민사회라고 부른다. '시민사회'라는 명칭이 정치적, 사회적 측면을 강조한다면, '제3섹터'라는 명칭은 경제적 측면을 강조한 것이며 동일한 대상을 지칭한다. 자선 단체, NGO, 환경단체, 학술단체, 사회적기업, 협동조합, 공동체 기업 등이 제3부문의 대표적인 조직들이다.

오늘날 대부분의 경제체제는 혼합경제체제로서 시장이 재화와 서비스의 배분을 주도하되 정부가 공공재의 생산과 소득 재분배에 개입하는 경제체제를 말한다. 그런데 제3부문의 존재를 인식하게 되면 혼합경제체제에서 공동체라는 영역의 활동을 포함시키지 않을 수 없다. 나아가 등가교환의 원리와 재분배의 원리만으로 사회가 유지되기 어려우며 호혜성의 원리가 두 원리와 함께 발현되는 사회가 조화로운 사회이다.

'사회적경제(social economy)'는 제3부문 중에서도 생산과 판매 활동의 비중이 높은 영역을 지칭하는 용어이다. 자선단체처럼 시민에 의한 기부금을 원천으로 취약계층에게 일방적인 자선을 베푸는 활동은 제3섹터의 중요한 일부이지만 사회적경제라고 불리지는 않는다. 학술단체 등의 전문조직도 제3부문에 속하지만 사회적경제는 아니다. 비영리기관의 고유목적사업은 사회적경제라 부르지 않지만 비영리기관이 사회적 가치를 위해 수행하는 수익사업은 사회적경제라 부를 수 있고, 노동통합형 사회적기업이 취약계층을 채용하여 상품을 생산하고 이를 판매함을 통해 취약계층의 고용 자체를 유지하고 확대하는 것을 목적으로 하는 바, 이러한 기업은 제3섹터의 일부이자 사회적경제에 속한다.

이런 관점에서 보면 제3섹터, 시민사회 그리고 사회적경제는 오래 전부터 우리 사회에서 의미 있는 규모로 본연의 기능을 이미 수행하고 있었음을 알 수 있다. 2000년대 이후 우리 사회에서 자활기업, 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등의 형태로 활발하게 된 것은 갑작스러운 사건이 아니라 경제사회적 환경 변화에 따라 사회적경제의 역할이 보다 적극적으로 요구되었기 때문이다.

사회적경제가 지난 10여 년간 크게 성장하였지만 여전히 사회적경제가 가진 잠재력을 충분히 발휘하지 못하고 있으며 다양한 어려움에 처해 있다. 그 이유는 사회적경제 조직의 역량 부족의 문제, 사회적경제 생태계의 미성숙, 사회적경제를 둘러싼 여타 민간조직과 시민의 낮은 수준의 이해와 관심, 국가의 지원정책 설계의 제약, 지방자치단체 지원사업의 한계, 미비한 법제도적 환경 등 다양하게 찾을 수 있다.

이 글에서는 주로 사회적경제의 활동을 뒷받침하는 법제도 환경의 개선 사항, 그 중에서도 특히 사회적기업과 관련된 제도 개선 사항에 대해 논의하고자 한다. 제2절에서는 우리나라 사회적경제의 현황에 대해 개관하고, 제3절에서는 주요 법제도 및 정책 개선사항을 제시한다. 제4절에서는 결론과 요약의 담고 있다.

## 제2절. 사회적경제의 현황

### 1. 사회적경제의 규모

사회적경제는 사회적경제 조직의 활동으로 정의될 수 있으며 우리나라 사회적경제를 구성하는 조직들로 대표적인 것은 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등을 거론할 수 있다.<sup>1)</sup> 이들 사회적경제 조직은 영리기업이나 공공조직과 구분되는 몇 가지 기본 원칙을 따르는 것으로 한정하고 있다. 우선, 조직의 주된 활동이 자본 중심보다는 인간 중심으로 이루어져야 하며, 둘째는 국가와 공공기관으로부터 자율적이고 독립적이어야 한다는 것이다. 셋째로 발생한 이익을 사회적 목적의 실현을 위해 사용되어야 한다는 것이다.<sup>2)</sup>

첫째 원칙은 영리기업과의 차이를 말하고, 둘째 원칙은 공공 부문과의 차이를 말한다. 셋째 원칙은 이익의 사회적 목적 사용을 규정한다. 둘째 원칙은 모든 사회적경제 조직 유형이 충족하지만 첫째와 셋째 원칙 중에서 무엇을 강조하느냐에 따라 차이가 드러난다. 협동조합은 1인 1표제의 운영원리로 정의되므로 첫째 원칙을 최우선으로 강조하며 협동조합 7원칙 중 조합원을 넘어선 지역공동체 기여 원칙을 통해서 셋째 원칙이 포괄된다. 사회적기업은 이해관계자의 참여를 통한 민주적 의사결정구조를 가져야 한다는 점에서 첫째 원칙을 수용하지만 셋째 원칙에 더 큰 강조점을 두고 있다.

사회적경제가 전체 경제에서 차지하는 비중을 일자리를 중심으로 평가해보자. 사회적경제의 규모를 추정함에 있어서 좁은 개념과 넓은 개념으로 나누어 볼 수 있다. 넓은 개념은 공공 부문과 영리 부문을 제외한 나머지 모든 영역을 포괄하는 것으로서 제3부문 전체와 등치된다. 좁은 개념은 넓은 개념으로 포괄되는 조직들 중에서 사회적 목적을 위해 설립되고 활동하는 조직만으로 한정하는 것이다.

넓은 개념에 입각하여 취업자 규모를 추정해보자.<sup>3)</sup> 우선 우리나라 규모를 이해하기 위해서는 EU의 비중을 검토해볼 필요가 있는데 2003년 기준 사회적경제의 비중은 6.8% 수준이다(이철선 외, 2012 : 150). 이는 협동조합과 공제조합 그리고 협회사 사단법인 등의 결사체를 모두 포괄한 것이다. 가장 큰 비중을 차지하는 것은 결사체로서 70%에 육박하여 협동조합이 30%를 넘는다. 프랑스의 경우 9.1%, 이탈리아의 경우 8.3%이며 스페인과 영국은 6.1-6.2% 수준이다.

표 1) EU의 사회적경제 취업자 비중(2003년 기준)

국가	협동조합	공제조합	결사체	합계	전체취업자	현비중(%)
전체	3,663,534	351,291	1,128,058	11,142,883	164,604,599	6.8
프랑스	439,720	110,100	1,435,330	1,985,150	21,865,200	9.1
이탈리아	837,024	-	499,389	1,336,413	16,125,000	8.3
스페인	488,606	3,548	380,060	872,214	14,127,400	6.2
영국	190,458	47,818	1,473,000	1,711,276	28,046,000	6.1

출처 : 이철선 외(2012), 협동조합기본법 관련 현황조사 연구, 기획재정부, p. 150

김혜원 외(2008)에 따르면 우리나라에서 제3부문에 취업한 이들의 비중은 2006년 기준 113만 명으로 추정되며 이는 전체 취업자의 7.3%에 해당한다(김혜원 외(2009): 92).<sup>4)</sup> 이정도 규모는 2006년 대분류 산업 취업자들을 비교할

1) 각 기업 유형의 정의에 대해서는 김현중 외(2014), 2013 사회적기업 성과 분석 : 기초분석, 한국사회적기업진흥원, 김현중 외(2015), 2014 사회적기업 성과 분석 : 기초분석, 한국사회적기업진흥원을 참조할 수 있다.

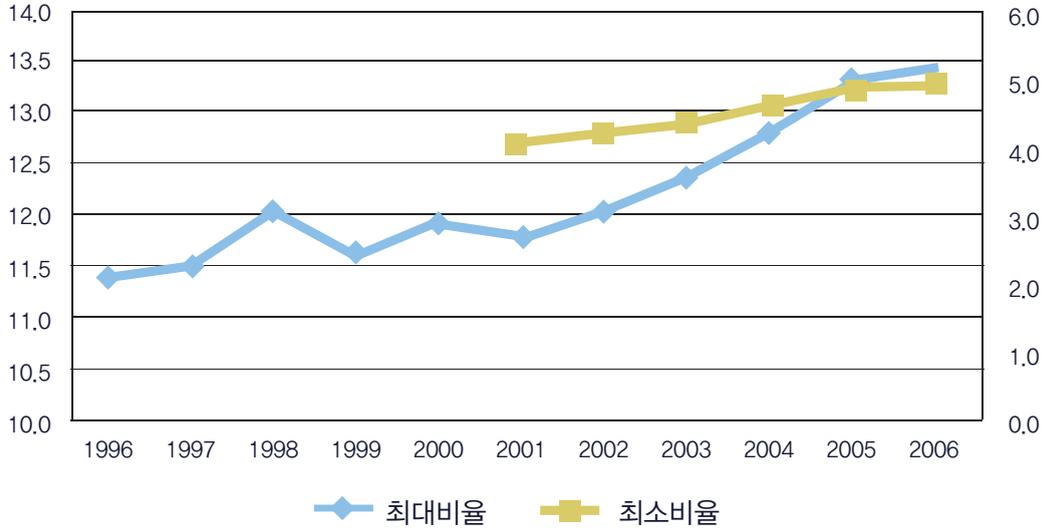
3) 넓은 의미의 사회적경제의 규모 추정은 김혜원(2015), 사회적경제의 주요 내용요소 구성안, 박도영 외, 사회적기업 교육 표준(안) 수립을 위한 기초연구, 한국사회적기업진흥원을 참조.

4) 김혜원 외(2009), 『제3섹터 부문의 고용창출 실증연구』, 한국노동연구원. 김혜원 외(2009)에서는 사업체기초통계조사 원자료를 이용하여 제3섹터의 취업자 규모를 추정하였다. 총 143만명 정도가 정부도, 영리기업도 아닌 부문에 종사하고 있다. 그런데 143만명 중에는 공기업 등의 공공 부문이 포함되어 있으므로 이를 제외해야 하는 바 30만 정도로 추정하였다. 이에 따라 113만명의 규모를 최종적으로 사회적경제의 영역으로 계산해 낼 수 있다. 이 중에서 협동조합의 비중은 25만명 정도로 추정된다.

## 제2절. 사회적경제의 현황

때 제조업, 도소매업, 숙박음식업, 사업서비스업, 교육서비스업을 제외한 그 외 모든 산업보다 더 취업자 수가 많다. 제3부문은 우리 경제의 고용 창출이 부진해지던 그 시기에 빠른 속도로 증가해왔다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 1990년대 후반 이후 빠르게 증가해 왔다. 우리나라의 제3부문은 2000년대 중반 이후에 빠른 속도로 증가했을 것으로 추정된다. 제3부문 조직이 많이 활동하고 분포하고 있는 영역은 사회복지 영역인데 사회복지 영역은 국가 재정의 확대와 함께 크게 확대되었다. 제3섹터가 많이 분포하고 있는 보건복지업의 고용규모는 2006-2012년 전체 취업자 수 연평균 증가율 1%에 비해 12배 높은 12%로 증가하였다.<sup>5)</sup> 이에 따라 최근의 제3섹터가 차지하는 규모는 더욱 커졌을 것으로 예상된다.<sup>6)</sup>

그림 1) 사회적경제 취업자 비중의 변화 추이(1996-2006년)

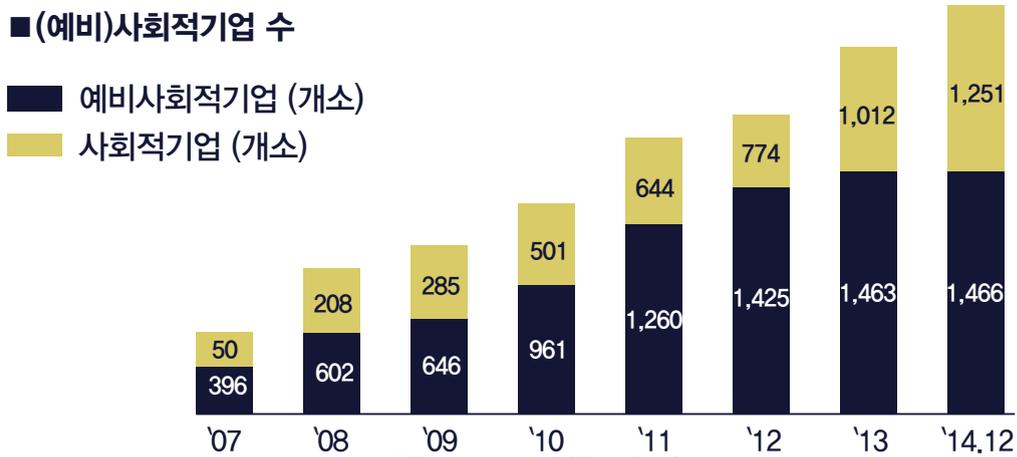


자료 : 통계청, 「사업체기초통계조사」 원자료, 각년도.

주) 최대비율은 좌측 축, 최소비율은 우측 축임. 최대비율은 영리부문이 아닌 취업자를 모두 포함한 것이며 최소비율은 영리부문이 아닌 취업자에서 공공 부문과 협동조합을 제외한 값임(출처: 김혜원 외(2009), p. 97)

좁은 의미의 사회적경제 조직은 2000년대 이후 우리 사회에서 급성장했다. 인증 사회적기업은 사회적기업진흥원에 의해 관리되고 있는 바, 2016년 8월 현재 1,578개가 존재한다. 2015년 말 현재 부처형 예비 사회적기업은 109개이며 지역형 예비 사회적기업은 1,286개(2016년 6월말 현재)이다.

그림 2) 사회적기업 수의 증가



출처: 조선비즈 기사(2015. 3. 15)  
[http://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2015/03/09/2015030900713.html](http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2015/03/09/2015030900713.html)

5) 통계청 경제활동인구조사 산업별 취업자 통계를 이용하여 저자가 직접 계산한 결과이다(www.kosis.kr).

6) 정부의 사회서비스확충 정책은 반드시 제3섹터의 발전만을 가져온 것은 아니다. 사회서비스확충 정책은 재정 규모에 있어서는 바우처 사업이나 보육료 지원사업 등과 같은 수요자 보조금 정책을 중심으로 추진되었으며 이에 따라 영리사업자들이 대거 진입하였다. 이런 점에서 보건복지업 내의 사회적경제가 연평균 12% 규모로 증가했다고 보기는 어렵다.

## 제2절. 사회적경제의 현황

협동조합은 협동조합 기본법 제정 이후 급격히 증가했으며 2016년 8월 현재 9,885개이고 일반협동조합이 95%를 차지하며 사회적협동조합은 5%에 불과하다. 제2차 협동조합 실태조사에 따르면<sup>7)</sup> 설립 신고된 협동조합 중에서 실제 운영되고 있는 협동조합의 비중은 절반을 약간 넘는 수준이지만 사실상 휴면상태의 협동조합은 그보다 더 많다는 평가도 있다. 2014년 말 기준 6235개의 협동조합이 존재하며, 이 중에서 법인 등기와 사업자등록을 마치고 사업을 실제로 하는 협동조합의 비중은 55.5%이다. 일반협동조합이 대부분을 차지하고 사회적협동조합은 7.3% 정도이다. 주로 영위하는 업종은 도소매업, 교육서비스업, 농림어업으로 이들 세 개 업종이 50%를 차지한다.

자활기업은 2015년 말 현재 1,339개로 집계된다.<sup>8)</sup> 개인사업자가 78%를 차지하며 다음으로 주식회사가 12% 정도를 차지한다. 협동조합인 자활기업도 60개가 존재한다. 업종 측면에서는 집수리, 청소, 외식 사업에 주로 분포하고 있다. 마을기업은 2013년 말 현재 1,119개(2010년~ 2013년 12월)이며, 사업을 통해 약 1만여 개의 일자리를 창출(기업당 평균 9개)하고 총 737억원의 매출실적을 올려 지역경제에 기여한 것으로 파악되고 있다.<sup>9)</sup> 안전행정부는 2017년까지 1,700개 마을기업 육성을 목표로 하고 있다. 농촌 공동체회사는 2014년 5월에 완료된 조사에 따르면 2013년 기준 전국적으로 867개소가 운영되고 있다. 크게 5가지 유형으로 구분되는데 농식품산업형이 가장 큰 비중인 48%를 차지하고, 도농교류형이 33%를 차지한다. 사회서비스유형이 6%, 지역개발형이 3%로 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있다.

### 2. 사회적경제 속의 사회적기업

협동조합은 법인격인데 비해서 나머지 기업 유형들은 특정한 법인격이 아니라 고유의 목적과 운영방식을 채택하고 있기 때문에 해당 유형의 이름으로 불린다. 각각의 기업 유형들이 서로 중복되는 경우도 있다. 자활기업이면서 사회적기업인 경우도 있으며 앞서 언급했던 것처럼 60개의 협동조합 법인격을 취하고 있기도 하여 세 가지 유형을 모두 포괄하기도 한다.

모든 유형들이 제품 및 서비스의 생산과 판매 행위를 하고 경제활동에 적극적으로 참여한다는 점에서 공통적이며 영리기업과도 유사하다. 하지만 기업 활동을 통해서 공익적 성격이나 사회적 또는 공동체 문제 해결과 연계되어 있다는 점에서 영리를 추구하는 일반 영리기업과 차이를 보인다.

기업 유형간의 차이는 설립자 특성, 지역 특성, 법인격 특성 등에 의한 것이다. 자활기업은 국민기초생활보장제도 상의 수급자 또는 차상위소득 가구원 2인 이상이 설립한 기업으로서 설립자 특성에 의해 규정된다. 농촌공동체회사는 농촌이라는 지역 특성에 의해 규정된다. 마을기업은 도시건 농어촌이건 마을을 중심으로 마을 주민이 주도하여 지역 발전에 기여한다는 점에서 설립자 특성과 지역 특성이 중첩되어 있다. 협동조합은 앞서 언급한 것처럼 특정한 법인격을 취한다.

개념적으로나 활동 내용 측면에서 가장 넓은 범위를 가진 것은 사회적기업이다. 사회적기업은 지역 특성이나 설립자 특성, 법인격 특성의 다양성을 모두 포괄하고 있으며 이런 점에서 다른 유형의 사회적경제 기업과 가장 많이 중첩되고 있다. 하지만 사회적기업은 사회적 목적 추구를 핵심 정의 규정으로 삼고 있고 이것이 마을기업, 협동조합, 자활기업 중 일부 기업들과 차이를 가질 수 있다. 예를 들어, 협동조합 중에서 조합원만의 이익을 추구하는 협동조합은 사회적기업의 범주 안에 포함시키기 어려운 점이 있고, 자활기업도 빈곤계층 주도로 자활을 목적으로 하는 초기 단계에서는 사회적기업으로 볼 수 있으나 안정적인 경영활동 수준에 진입한 이후 해당 기업의 이익만을 추구할 경우 사회적기업으로 보기 어렵다.

7) 이철선 외(2015), 2015년 협동조합 실태조사, 한국보건사회연구원 및 기획재정부(2015), 2차 협동조합 실태조사 결과 발표, 기획재정부 참조

8) 중앙자활센터(2015), 2015 자활백서 참조

9) 양세훈 외(2013), 마을기업 발전방안 연구, 한국정책분석평가원 및 2014년 마을기업 박람회 홈페이지 참조

<http://www.xn--ok0bn1p8wbn9cj4sv9bs06b.kr/sub.asp?bct=01&mct=02>

## 제2절. 사회적경제의 현황

협동조합 기본법의 발효와 함께 최근 5년 사이에 협동조합이 빠르게 늘어난 것에 비해 사회적기업 숫자의 양적 성장은 둔화되는 양상을 보이고 있다. 이러한 현상에 대해 협동조합이라는 새로운 법인격의 출현으로 사회적 관심이 협동조합에 일시적으로 과도하게 쏠렸기 때문이라는 해석도 있고, 정부와 공공 부문의 사회적기업에 대한 지원과 관심이 상대적으로 줄었다는 해석도 있다. 나아가 사회적기업 개수의 증가보다는 성장기 사회적기업의 규모의 확대와 경쟁력의 향상 등을 주목해서 봐야 한다는 해석도 제시될 수 있다.

하지만 세계 각국에서 활발하게 전개되는 사회적기업의 활동에 비추어볼 때, 사회적기업의 잠재력이 훨씬 더 크고 질적 성장과 더불어 양적 성장 역시 견고할 것으로 기대되는 것에 비하면 최근의 양적 성장 추이에 대해서는 우려할 점이 존재한다. 또한 소셜벤처, 공유경제 등으로 청년 사회적기업가와 혁신적 사회적기업가들이 늘어나고 있으나 이들이 사회적기업 인증을 받는 경우는 많지 않다. 현장의 목소리를 들어보면 이들 기업은 정부 지원 사업에 큰 매력을 느끼고 있지 않으며 현재의 사회적기업 인증이 자신들을 표현하고 드러내는데 그다지 도움이 되지 않는다고 느끼고 있다.

우리나라의 사회적기업은 인증제도에 의해 정의되며 인증제도는 정부의 사회적기업 지원정책과 긴밀히 연관되어 있다는 점에서 인증제도와 지원정책이 양적, 질적 성장에 어떤 영향을 주고 있는지에 대해 검토해볼 필요가 있다.

사회적기업의 숫자는 인증된 기업의 숫자에 의해 규정되는데 현행 인증제도에서는 6개월 이상의 영업실적을 요구하고 있다. 6개월 이상의 영업실적을 요구한 이유는 사회적기업이 경제적으로 지속가능해야 하며 실적으로 이를 보여줘야 한다는 필요에 의한 것이다. 인증제는 일정 수준 이상의 품질이나 자격 수준을 도달한 기업을 인증하는 것이므로 단지 계획만으로 평가할 수 없기 때문이다. 그런데 일정 수준 이상의 기준을 충족한 곳만을 사회적기업이라고 부르게 함으로써 사회적기업으로 진입하는 창구를 매우 협소하게 했다는 비판을 받게 된다.

사회적기업 인증에서 6개월 이상 영업실적을 요구하고 진입 창구를 협소하게 만든 것은 정책 당국의 명시적인 의도에 의한 것이다. 사회적기업이 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 추구하는 것인데 자칫 사회적 가치 일반도로 흐를 위험이 있고 이럴 경우 정부 지원금을 요구하고 자생력을 갖추지 못하는 조직이 주도할 가능성이 있었다. 이럴 경우, 사회적기업이 추구하는 목적과 달리 사회적기업이라는 명칭이 정부 지원에 의존하는 조직을 지칭하는 것으로 비춰질 위험이 있다.

진입 창구의 협소함을 완화하기 위해 사회적기업 육성정책을 추진하는 정부는 몇 가지 보완적인 사업과 제도를 만들었다. 하나는 '예비 사회적기업 지정제도'이다. 영업활동 기준을 6개월 이상에서 3개월 이상으로 단축하였으며 매출액이 인건비의 50% 이상이어야 한다는 기준을 삭제했다. 다른 하나는 '사회적기업가 양성사업'으로서 사회적기업 창업을 지원하는 여러 가지 프로그램을 제공한다. 또한 사회적기업 인증을 받게 되면 인건비 지원, 사회보험료 지원, 사업개발비 지원 등 다양한 지원을 받을 수 있어 인증 이후의 지원의 매력이 커서 진입 창구가 협소하더라도 많은 이들이 인증을 받길 희망하게 만들고자 했다.

예비 사회적기업 지정제도는 고용노동부가 주도하기보다는 지자체와 고용노동부 이외의 부처가 지정권을 갖도록 하여 단순히 고용노동부의 사업에 한정되지 않도록 했다. 하지만 예비 사회적기업 지정제도 역시 재정지원과 긴밀하게 연계되는 방식으로 운영됨으로써 재정지원을 원하는 기업들이 많이 몰리는 결과를 낳았다. 사회적기업으로 전환이나 사회적기업 창업이라는 본연의 의미를 확대하고 발전시키는 계기로서 성장하지 못했다.

## 제2절. 사회적경제의 현황

표 2) 사회적기업과 예비 사회적기업의 비교

구분	사회적기업	예비 사회적기업	
		지역형	부처형
근거	사회적기업 육성법	조례 · 규칙	지침
요건	① 조직형태	① 조직형태	
	② 유급근로자 고용하여 영업활동을 수행할 것 * 6개월 이상의 실적 요구	② 유급근로자를 고용하여 영업활동을 3개월 이상 수행할 것 * 매출이 발생해야 함	
	③ 사회적 목적 실현 (취약계층 고용 · 사회서비스제공 등)	③ 사회적 목적 실현(취약계층 고용 · 사회서비스제공 등)	
	④ 이해관계자가 참여하는 의사결정구조	④ -	
	⑤ 영업활동을 통한 수입 (매출액이 노무비의 50% 이상)	⑤ -	
	⑥ 정관 · 규약 등을 갖출 것	⑥ 상법상 회사 등의 경우 정관 · 규약 등을 갖출 것	
	⑦ 배분 가능한 이윤의 2/3 이상 사회적 목적을 위해 재투자(상법상 회사 등의 경우)	⑦ 배분 가능한 이윤의 2/3 이상 사회적 목적을 위해 재투자(상법상 회사 등의 경우)	

정부는 청년 등 사회적기업가 양성사업을 통해 사회적기업으로 성장할 수 있는 창업 기업의 인큐베이팅에 고용노동부가 수년간 예산을 투입해 왔다. 인증이 이미 창업하고 영업실적도 있는 기업을 대상으로 함에 따라 인증의 대상을 지나치게 한정하고 있다는 점에서 창업 단계에서 사회적기업 지향성을 갖는 기업들을 키워내겠다는 것이다. 그런데 사회적기업가 육성사업을 통해 창업된 기업 중에서 사회적기업 인증을 받는 기업의 비율은 매우 낮아서 육성사업의 의도가 제대로 구현되지 못하고 있다.

사회적기업으로 전환하는 것은 여러 가지 영역으로부터 이루어진다. 우선 개인 사회적기업가의 창업으로부터 시작될 수 있다. 또한 비영리기관에서 사업단 또는 자회사 형태로 운영되는 조직이 사회적기업 인증을 받는 것도 가능하다. 애초에 영리기업으로 시작했으나 사회적기업으로 인증받는 것도 가능하다. 기존의 정책에서 강조점을 뒀던 것은 개인 사회적기업가 양성과 창업 그리고 인증이다. 상대적으로 비영리기관에서 만들어내는 사회적기업은 많지 않다. 사회적기업 육성법이 제정되기 전 2000년대 초반 사회적일자리사업 등을 통한 초기 육성 단계에서는 비영리기관을 통한 사회적기업 설립과 발전이 많았다. 지역 사회의 비영리기관이 사회적기업 활동에 대거 참여했으며 사회적일자리사업을 통해서 기업을 창업하는 일이 많았다. 하지만 비영리기관 주도의 창업은 현재로서는 작은 부분을 점하고 있을 뿐이다.

사회적기업을 얼마나 새롭게 많이 만들어낼 것이냐의 이슈도 중요하지만 사회적기업의 성장을 얼마나 견인하고 사회적기업다움을 유지할 수 있도록 할 것인가도 중요한 문제이다. 현장에서 많이 제기되는 문제 중의 하나는 인증 사회적기업이 모두 사회적기업의 인증 요건을 제대로 유지하고 있느냐, 사회적기업으로서 사회적 가치를 얼마나 창출하고 있느냐이다. 일부 인증 사회적기업들은 애초부터 정부 지원제도를 활용할 목적으로 인증을 취득하고 인증 이후 정부 지원제도만을 활용할 뿐 사회적 가치를 창출하는데 관심을 기울이지 않는다.

현행 사회적기업 제도에서는 연 2회 사업보고서를 제출하고 있으며 사업보고서 내에서 인증 요건 중 민주적 의사결정구조, 이익의 2/3 이상 사회적 목적 지출, 사회적 가치 창출을 위한 경영 활동, 경제적 지속가능성 등을 확인할 수 있는 항목들에 대해 보고하고 있다. 한국사회적기업진흥원 및 고용노동부는 사업보고서를 검토함으로써 해당 사회적기업이 사회적기업으로서 활동하고 있는지를 확인하고 있으나 실제 사업보고서만으로 깊이 있는 검토를 하는 것은 쉽지 않은 실정이다. 사회적기업으로서의 요건을 충족하고 있는지를 전문적인 지식과 윤리적인 지향을 가지고 판단할 주체가 명확하지 않으며 실제 인증 최소의 절차나 제도도 제대로 갖춰져 있지 않다.

## 제2절. 사회적경제의 현황

정부의 지원제도는 초기보다는 많이 다양화되었긴 하지만 여전히 인건비 지원의 비중이 높고 인증 초기에 대한 지원이 많고 경직된 방식으로 지원이 이루어지는 경향이 존재한다. 성장기 사회적기업이 자신의 사회적 미션과 관련하여 이루어지는 기업 활동을 지속적으로 인정받고 지원받을 수 있는 방안이 미흡한 실정이다. 정부 조달에서의 사회적기업에 대한 관심도는 높아지고 있으나 단순히 제조품을 구매해 주는 것이 아니라 사회적기업이 지향하는 사회적 혁신 활동이 정부의 공공서비스 제공과 긴밀히 결합되는 방향의 변화는 여전히 부족하다.

이상에서 살펴본 것처럼 진입과 퇴출과 관련된 인증제도의 한계점과 사회적기업의 미션 자체와 관련된 지원정책 설계의 미비가 사회적기업의 잠재력을 극대화하는 데 한계로 작동하고 있다. 사회적경제의 발전과 사회적기업의 양적, 질적 성장을 위해서는 법제도 측면에서 다양한 개선이 필요하다. 다음 절에서는 사회적기업의 발전 과제를 중심으로 어떠한 법제도 및 정책 개선이 필요한지에 대해 살펴본다.

## 제3절. 법제도 및 정책 개선 방안

### 1. 사회적경제 기본법 제정과 관련 법령의 정비

사회적경제 기본법 요구는 19대 총선과 이어진 2012년 대선 기간 중의 사회적기업을 중심으로 한 사회적경제 조직의 주요 정책 공약 요구 사항이었다. 사회적기업 육성법, 협동조합기본법 등의 제정 및 운용과 사회적기업 육성사업, 자활기업 육성 사업, 마을기업 육성 및 농촌공동체회사 육성 등 다양한 부처의 다양한 정책 사업의 전개 속에서 사회적경제의 실체에 대한 논의가 성숙되었다. 특히 지방자치단체 수준에서 중앙정부에서 쏟아 내는 정책사업과 기업 육성이 유사한 조직과 사업 내용으로 진행됨에 따라 사회적경제라는 큰 개념 위에서 통합적으로 논의하고 정책을 추진할 필요성이 제기되었다. 이에 일부 지자체는 사회적경제라는 명칭을 사용한 조례를 제정하고 사업을 추진하는 적극적 대응을 했으나, 해당 조례의 법적 근거가 없다는 점에서 근원적인 불확실성을 느끼고 있었다.

2014년 새누리당의 사회적경제 기본법안이 새누리당 사회적경제 특별위원회 구성과 함께 논의됨에 따라 사회적경제 기본법에 대한 사회적 논의가 본격화되었고 당시 새정치민주연합, 정의당 등에서도 사회적경제 기본법에 대한 수정 대안을 제시하였고 2014년 정기국회에서 논의되었으나 결과적으로 19대 국회에서 제대로 논의되지 못하고 폐기되었다. 여당인 새누리당 내 일부에서 사회적경제 기본법에 대한 이념적 반대가 존재했으며 법안 소관부처와 정책추진 부처의 지정을 둘러싼 정부 부처 내 논란과 대립이 있었다.

한국의 경우, 정부 부처 사업 중심으로 사회적경제 조직이 육성되어 왔고 그 성격이 강하게 영향 받고 있는 현실에서 각각의 정부 부처의 지원 동력을 어떻게 활용할 것이며 다른 측면에서 부처별 독립적 사업 추진으로는 사회적경제 조직의 건전한 발전을 기대하기 어려운 상황에서 어떻게 개별 부처의 독자적 정책 추진을 조율할 것이냐는 두 가지 풀어야 하는 문제를 안고 있다. 이 두 측면이 사회적경제 기본법 추진의 주요한 배경이라는 점에서 한국적 특수성을 기본법에 어떻게 반영할 것이냐가 중요한 쟁점이다.

또한 사회적경제 조직의 진흥을 위한 구체적 정책 조치들이 과연 기본법에 담겨야 할지 그리고 담긴다면 어떻게 담겨야 할지에 대한 전략적 검토도 필요하다. 한편으로는 구체적 정책 조치들이 기본법에 실릴 필요가 있느냐는 회의론과 그나마 기본법에 명시되어야 특별법 제정이나 정부 사업 등의 후속 조치로 이어질 수 있다는 긍정론이 대립되어왔다.

선진국의 법 제정 사례에서 확인할 수 있는 것처럼 사회적경제 기본법은 사회적경제의 사회적 인정(recognition)을 선언함을 주요 목적으로 할 필요가 있다. 정책과 사업에 의해 정의되는 것이 아닌 원칙에 의해 사회적경제가 정의되어야 한다.<sup>10)</sup> 사회적경제 기본법에서는 사회적경제 조직의 기본 원칙을 천명하여 유사 조직과 형식이 아닌 실질적 구분을 제시할 필요가 있고, 사회적경제의 진흥을 정부의 공익적 목표로 설정하는 것이 포함됨으로써 사회적경제와 공공 부문의 관계가 정의되고 정책 추진을 위한 민관 거버넌스를 규정할 필요가 있다.

이러한 내용 이상을 넘어서는 구체적인 지원 정책의 내용 규정들이 사회적경제 기본법에 담겨야 할지에 대해서는 입법 전략과 다른 관련 법안의 제정이나 개정 논의 추이를 검토하면서 결정될 필요가 있다. 만약 여타 사회적경제 관련 법률에서 구체적인 육성 및 지원방안이 규정될 수 있다면 기본법에서는 원칙적 규정만이 포함되어도 될 것이다.

예를 들어, 사회적경제 기업의 판로 지원에 대한 특별법이 제정될 수 있다면 기본법에서는 판로 지원에 대한 선언적 규정만 포함되어도 될 것이다. 공공 부문이 수행하는 사업 방식을 근본적으로 재검토하고 사회적 가치를 극대화하기 위해 제3섹터, 사회적경제 조직과 협력할 것을 요구하는 사회적가치법이 제정된다면 조달을 넘어서 위탁서비스와 핵심 공공사업까지 사회적경제 조직이 활발히 참여할 수 있을 것이므로 사회적경제 기업의 사회혁신에 대한 기여를 기본법에 담는 것으로 충분할 수 있다. 사회적 금융에 대한 법률이 제정될 수 있다면 사회적경제 기업이 활용할 수 있는 다양한 금융수단과 기금에 대한 원칙적 선언만이 기본법에 담겨도 될 것이다.

10) 김혜원·양동수(2014), 사회적경제 기본법의 의의와 입법 쟁점 참조

## 제3절. 법제도 및 정책 개선 방안

### 2. 사회적기업 정의와 인증제도 개선

현재의 사회적기업육성법 상의 사회적기업 정의는 세 가지 기원을 가지고 있다. 각각의 기원은 사회적기업 정책의 역사 속에서 각 정부의 기여와 관련되어 있다. 첫째는 김대중 정부에서의 국민기초생활보장법 제정과 자활사업정책의 유산으로서 취약계층의 일자리 창출에 반영되어 있다. 둘째는 노무현 정부에서의 사회서비스 확충 정책의 유산으로서 취약계층에 대한 사회서비스 제공에 반영되어 있다. 셋째는 이명박 정부에서의 사회적기업 정책의 지역화 전략의 유산으로서 지역공동체에 대한 강조에 반영되어 있다.

2010년 법개정과 함께 지역이 강조되면서 인증 유형에도 변화가 나타났다. 애초에 일자리제공형, 사회서비스제공형을 기본으로 하고 기타형과 혼합형이 부차적으로 배치되었는데, 지역이 강조되면서 지역사회공헌형이 추가되었다. 사회적기업 활동이 다양화되면서 취약계층의 일자리창출이나 사회서비스제공 외의 사회문제에 대한 해결방안을 제시하는 사회적기업이 등장하기 시작했다. 이러한 활동을 인증 유형으로 포괄하기 위해 지역사회공헌형 내에 사회문제해결형이라는 유형이 신설되었다. 또한 사회적기업 활동을 지원하는 조직들이 늘어나고 이들의 경제활동 역시 활발해지면서 사회적기업을 지원하는 유형도 신설되었다. 그런데 이러한 새로운 유형들이 일자리제공형, 사회서비스제공형, 지역사회공헌형 외의 별도의 유형으로 설정되지 않고 지역사회공헌형 내의 하위 유형으로 규정되었다.

지역사회를 강조하는 현행의 정의와 이에 연유한 인증 유형 구분은 예기치 못한 부작용을 낳았다. 대표적인 것이 글로벌 사회공헌을 주요 미션으로 삼고 있는 사회적기업의 경우, 대한민국 영토를 벗어난 지역사회를 지원한다는 점에서 사회적기업 인증을 받기 어렵다는 것이다. 또한 사회문제의 지리적 범위가 시군구 단위의 행정지역이나 마을을 넘어서서 전국적, 세계적 차원인 경우 이런 활동을 지역사회공헌이라는 인증 유형 내에서 포괄하기 어렵고, 당사자인 사회적기업 입장에서 지역사회공헌이라는 범주 내의 유형 규정을 불편하게 느낀다.

취약계층에 대한 지원은 사회적기업이 추구하는 사회적 가치 중에서도 중요하면서도 비중으로서도 크게 차지하는 게 사실이지만 그것이 전부는 아니며 본질적인 것도 아니다. 하지만 법의 정의 규정에서 취약계층에 대한 서비스와 일자리 제공을 명시함으로 인해 사회적기업이 사회적 배제집단에 직결된 기업으로 인식되는 문제를 낳고 있다. OECD의 정의와 같이 사회적 목표 달성을 목적으로 하는 기업이며, 기존의 관행에 비추어 혁신적인 해결책을 기업적 방식으로 제시하고 활동하는 기업으로 정의함으로써 취약계층 중심적 개념화와 이미지를 탈피할 필요가 있다.

정의 규정에서 사회적 목적이나 사회적 가치를 핵심으로 언급하고, 과연 이것이 무엇인지에 대해서 이하의 조문에서 예시를 들어 상술할 필요가 있다. 취약계층에 대한 사회서비스 제공이나 취약계층의 일자리 창출은 사회적 가치의 하나로 제시되는 것이 바람직하다. 정의 규정에서 사회적기업의 의미가 사회적 가치 창출과 혁신을 중심으로 명확하게 규정될 경우 사회적경제 내에서 사회적기업이 차지하는 위상도 명확해질 수 있을 것이다.

사회적 가치의 예시와 상술은 현행 인증제도 내에서 인증 유형 정의와도 연결된다. 인증 유형을 정의하는 핵심적 목적은 사회적기업의 활동 내용을 일반 시민과 사회적기업 활동에 관심을 갖는 모든 이들에게 구체적으로 이해시키기 위함이다. 이런 이유로 현재 시점에서 활발하게 진행되며 향후에 활성화될 필요가 있는 사회적기업 활동들을 반영하여 예시와 유형이 기술되어야 한다. 첫째, 모든 가능한 경우를 예시할 필요는 없고 중요한 것을 중심으로 유형이 설정되어야 하며 둘째, 시대의 변화에 맞추어 항상 변화할 수 있고 재분류될 수 있음을 인정해야 하며 셋째, 유형 분류의 논리성과 적절성을 갖추어 각 영역에서 활동하는 이들의 유형 분류 수용성이 높아야 한다. 이런 점에서 지역사회공헌형 내에 사회문제 해결형이 포함되는 방식은 적절치 않으며 지역사회공헌형과 별도로 사회문제 해결형이 기술될 필요가 있다.

## 제3절. 법제도 및 정책 개선 방안

인증 유형은 활동 내용을 잘 알리는 목적 이외에도 현행 인증제 하에서 인증 요건을 구체화하는 것과 밀접한 관련을 가지고 있다. 일자리제공형은 취약계층 30% 고용이라는 요건을 핵심요건으로 하며 사회서비스 제공형은 전체 고객 중 취약계층에게 저가 또는 무료로 서비스를 제공해야 하며 저가 또는 무료로 제공받는 취약계층 고객은 30% 이상 되어야 한다.<sup>11)</sup> 전자는 취약계층 기준이 느슨하기 때문에 충족하기 쉬운 조건이며 후자는 사실상 증명하기 어렵거나 충족하기 어려운 조건이다. 이러한 이유로 현재와 같이 일자리제공형으로 인증 받는 사회적기업이 많고 이렇게 인증 받은 기업의 실제의 활동 내용과 일자리제공형이라는 인증 유형 간의 괴리가 발생한다.

지역사회공헌형이나 기타형은 인증요건이 애매하여 인증 신청을 하는 이도 인증될 가능성에 대한 믿음이 약해서 실제로 해당 유형으로 인증 신청을 하는 경우가 적다. 인증 기준을 명확하게 할 경우 지역사회공헌형이나 기타형 인증이 활성화될 수 있지만, 이 영역의 경우 정성적인 판단이 중요하여 인증 기준을 명확하게 만드는 것이 어려운 영역이다. 자칫하면 문서 작업만으로 인증을 받아 무늬만 사회적기업인 기관이 진입할 위험이 있다. 이 때문에 인증심사를 하는 쪽에서 해당 유형에 대해 보수적으로 엄격하게 판단하는 경향이 있다.

정량적인 접근이 어려운 사회서비스제공형, 지역사회공헌형, 사회문제해결형과 같은 유형에 대해서는 현재의 인증소위원회 중심의 방식에서 탈피하여 정성적인 방식을 적극적으로 도입하고 인증 전문가 또는 전문조직을 육성하는 방안을 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 산업통상자원부가 주관하는 우수서비스 품질기업 인증의 경우 한국생산성본부 등의 인증위탁업무를 받은 전문기관에 신청서를 접수시키고 이들 기업에 대해 서류심사, 현장평가, 고객 및 임행 평가 등을 거쳐서 평가 결과를 종합하고 최종적으로 인증평가위원회 심사를 거쳐 인증을 부여한다.<sup>12)</sup> 인증 심사 기준을 명확히 제시하고 대표적인 인증 성공 및 실패 사례에 대해 결과를 공개함으로써 정성적인 심사임에도 불구하고 인증 가능성에 대한 불확실성을 줄여나갈 경우 비일자리제공형 사회적기업에 대한 인증이 확대될 가능성이 높아질 것이다.

이러한 개선과 더불어 일자리제공형 사회적기업에 대한 인증 요건을 점진적으로 강화할 필요가 있다. 인증 요건에서 강화할 것은 취약계층 고용률 30% 기준이 아니라 취약계층으로 포괄되는 범위이다. 현행 취약계층 범위는 지나치게 넓게 설정되어 있어 저부가가치 업종의 경우 보통의 기업들이라도 쉽게 그 요건을 충족할 수 있어 사회적 가치를 추구하지 않더라도 인증 요건을 맞출 수 있는 문제점이 있다. 일자리제공형 이외의 사회적기업 인증의 불확실성을 낮추는 것에 상응하여 취약계층 고용 기준을 좀 더 엄격하게 관리해갈 필요가 있다.

### 3. 사회적기업 법인격의 신설<sup>13)</sup>

사회적기업의 발전은 공익적 목적의 비영리법인이 비즈니스 방식을 활용함과 함께 발전해왔다. 영국과 미국의 경우 비영리법인이 자선 중심의 기존의 방식에서 탈피하여 기업적 경영기법을 적용하여 큰 성과를 거둔 사례들이 다수 발견된다. 그런데 우리나라의 경우 그동안 비영리법인에 의한 비즈니스는 터부시되거나 억압되어 왔다.

비영리법인에 의한 비즈니스가 위축된 이유는 다음과 같다. 첫째, 비영리법인의 수익활동에 대한 부정적 인식으로 인해 우리 사회의 비영리법인 내외의 문화와 관행은 수익 활동을 억제하는 방향으로 형성되었다. 둘째, 비영리성의 인정이 주무부처의 재정적 판단에 의존하고 주무부처가 수익성을 비영리성과 반대되는 것으로 보는 시각이 지배적임에 따라 현행 비영리법인의 법제는 사회적기업 활동을 저해하고 있다. 셋째, 일부 재벌기업의 기업 지배력 유지 및 상속증여세 우회 수단으로 비영리법인이 활용됨에 따라 비영리법인의 사회적기업을 활용하는 투자 전략 역시 강력한 규제 하에 놓이게 되었다.

이러한 결과 우리나라 풍토에서 사회적기업에서 상법상 회사 형태의 사회적기업이 지배적이다. 그렇지만 상법상

11) 현행 시행령에서는 50%라는 기준을 제시하지만 경과규정으로 실제로는 30%를 적용하고 있다.

12) 사회적기업과(2015), 사회적기업 인증제도 문제점 및 개선방향 검토, 고용노동부

13) 이 소절의 주된 내용은 김혜원(2011), 사회적기업을 위한 새로운 법인격의 구성, 황승화 외, 사회적기업 제도개선 과제 발굴, 고용노동부에 의존하고 있다.

### 제3절. 법제도 및 정책 개선 방안

회사 형태는 고유의 약점을 가지고 있다. 그것은 상법상 회사 형태로 조직을 설립할 경우 투자금과 기부금을 확보하기가 어렵다는 것이다. 아무리 사회적기업가가 선의를 가지고 있다고 하더라도 발생 수익에 대한 전적인 처분권을 가지고 있는 영리법인 형태를 취할 경우 자선적 투자자들 입장에서 믿고 투자하기 어려울 것이며 고객 입장에서라도 해당 기업의 제품과 서비스를 안심하고 구매하기 어렵다.

상법상 회사의 법인격을 가진 인증 사회적기업의 약점은 지속적으로 사회적 목적을 위해 활동하고 이윤을 지역사회를 위해 재투자할 것인지 여부가 불확실하다는 것이다. 인증제도의 속성 상 인증을 받은 시점에서는 사회적기업으로서의 특성을 가지고 있지만 인증을 계속 유지할지 여부는 해당 기업의 자유로운 선택의 문제이기 때문이다. 실제로도 인증을 반납한 사례가 이미 나타난 바 있다.

상법상 회사 형태의 사회적기업에 장기적 투자를 하고자 하는 사회투자가 입장에서 현행 인증제도보다 더 강한 이윤 배분의 제한을 요청한다. 투자가 안정적으로 이루어지기 위해서는 해당 사회적기업이 사회적 목적을 위해 지속적으로 활동할 것이 보증되어야 한다. 그런데 현행 사회적기업 인증제도로는 해당 기업이 정관 변경을 통해 이윤을 추구하고 자산을 처분하는 것을 막을 방도가 없다. 새로운 법인격이 이윤분배의 제한을 법적으로 보장할 경우 사회적 투자가 직면한 불확실성 중 하나가 제거될 수 있다.

진정성을 가진 사회적기업 입장에서 고객과 투자자의 신뢰를 얻기 위해서는 주식회사의 유연성을 포기하는 것을 자발적으로 선택할 수 있다. 주식회사가 갖는 지배구조의 유연성은 그대로 가지되, 이윤 배분을 주주총회에 의해 결정할 수 있는 권리를 법적으로 차단하는 것을 선택하는 것이다. 현재와 같이 정관 변경으로 바뀔 수 있는 것이 아니라 정관 변경으로도 바꿀 수 없는 형태를 애초부터 선택하는 것이다. 이를 통해 고객과 사회적 투자자의 신뢰를 얻는다면 자발적으로 이러한 법인격을 선택하는 것이 활성화될 것이다.

앞선 여러 문제점을 극복하는 새로운 해결책은 다음의 조건을 충족하는 것이다. 첫째, 설립에 있어서 상법상 회사만큼의 낮은 비용이 소요되어야 한다. 비영리법인과 같은 일정 수 이상의 회원을 확보해야 하거나 과도한 수준의 기본 재산을 요구받아서 안 된다. 둘째, 조직을 설립한 측이 해당 조직의 지분 또는 통제권을 안정적으로 가질 수 있어야 한다. 해당 조직이 설립된 목적에 따라 제대로 운영되는지 제대로 감시할 수 있어야 하며 해당 조직에서 수익이 발생할 경우 모법인에서 사회적 목적을 위해 수익을 사용할 수 있어야 한다. 셋째, 해당 조직이 과도한 영리성을 추구하지 않는다는 것이 법적으로 보장되어야 한다. 우선 모법인이나 모기업이 지분을 소유한다고 해서 모법인이 이윤을 추구한다는 오해를 받지 않아야 한다. 그리고 영리성이 제한되어야만 주무관청의 허가를 얻기 쉬울 것이며 만약 공익법인의 주식 취득 및 보유 규제에 예외 조항을 만들더라도 이 조직에 관한 한 적용하기 용이할 것이다.

이러한 요건을 충족하는 해법은 이윤 배분 제약을 가지면서 동시에 상법상 회사처럼 쉽게 설립할 수 있는 새로운 회사 형태를 법적으로 신설하는 것이다. 영국의 공동체 이익회사(CIC)의 사례가 있으며 영국에서는 CIC를 새롭게 만듦으로써 사회적기업의 비약적인 성장의 단초를 열었다. 우리나라의 경우 현행 사회적기업 육성법 내에 '가칭' 사회적목적 회사'이라는 이름으로 새로운 법인격을 신설하는 것이 필요하다. 해당 법인격은 상법상 회사만큼 설립을 자유롭게 하되 해당 법인은 이윤의 2/3 이상을 배분할 수 없으며, 청산할 경우 잔여자산을 사회적기업 또는 비영리조직에 증여해야 하는 규제를 부여받는 것으로 설계되어야 한다. 또한 해당 법인은 등록을 통해 설립하되 등록 시 사회적 목적성을 공인받아야 하며 1년에 한 번 사회적 목적을 위해 활동하고 있음을 증명하는 보고서를 제출해야 한다.

인증 사회적기업이 1,500개 이상으로 늘어나면서 겉모양만 사회적기업인 곳과 진실한 사회적기업을 구별하는 것이 매우 중요한 문제가 되었다. 이를 구별하기 위해서 인증을 받는 과정을 강화하거나 인증 이후 모니터링을 강화하는

## 제3절. 법제도 및 정책 개선 방안

것은 자칫 사회적기업에 대한 과도한 규제와 통제로 비화되어 사회적기업의 발전을 가로막을 수 있다.

사회적목적 회사와 같은 법인격이 신설될 경우 진정성을 가진 사회적기업가들이 이윤배분 제약과 자산 제약을 기꺼이 받아들이고 사회적 투자자들과 윤리적 소비자들을 더 많이 만나기 위해 새로운 법인격을 채택하는 일이 활발해 질 것이다. 이에 비해, 겉모양만 사회적기업이되 실제로는 정부 지원만을 원하는 기업들은 이윤배분제약과 자산제약이 있는 새로운 법인격을 쉽게 선택하지 못할 것이다. 법인격의 신설은 기업가 스스로 자신의 진정한 목적을 드러내는 계기가 될 수 있을 것이다.

법인격을 신설한다고 해서 모든 사회적기업가가 사회적목적 회사를 선택하지는 않을 것이다. 사회적기업 인증제도에서도 반드시 사회적목적 회사와 같은 법인격을 필수적으로 요구할 이유는 없다. 다만 법인격이 신설될 경우에는 상법상 회사 형태의 기업에 대해 사회적 가치 추구의 인증 요건을 좀 더 강화하여 요구할 수 있을 것이다.

협동조합기본법 제정 이후 사례에서 보듯이 신설 법인격을 통한 자유로운 설립을 보장할 경우 폭발적으로 조직 수가 늘어나는 효과가 기대된다. 특히 협동조합이 조합원을 모아야 하는 부담이 있는 반면 신설 사회적목적 회사 법인격은 그러한 부담은 없기 때문에 신규 사회적기업이 크게 늘어날 것으로 예상된다. 설립이 자유로워짐에 따라 사회적기업의 창업과 폐업, 그리고 협동조합과 같은 휴면조직 또한 크게 늘어날 것이다. 기존의 사회적기업 인증제도는 6개월 이상의 영업활동 실적이 있는 기업에 한정하였기에 경제적 지속가능성이 1차적으로 검증된 기업들이 인증받았고 이에 따라 폐업률이 낮게 나타났지만 사회적기업으로 창업하는 기업들이 대거 등장하면 초기에 영업실적이 없는 휴면기업도 늘어나고 영업 실적 부진으로 폐업하는 기업들도 늘어날 것이다. 그런데 이러한 창업과 폐업의 역동적인 활동은 사회적기업 전체에 있어 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

사회적목적 법인과 같은 사회적기업에 맞는 법인격이 신설될 경우, 현행과 같은 사회적기업 인증제도를 계속해서 유지할 필요가 있는지 재검토할 필요가 있다. 현행 인증제도는 사회적기업 명칭을 인증된 기업만이 쓸 수 있도록 제한하고 있으면서 엄격한 절차를 거치고 요건을 충족해야 사회적기업 인증을 부여하고 있다. 그런데 이윤배분제약과 자산처분제약을 받아들이고 사회적 목적 추구의 테스트를 통과한 사회적목적 회사가 대거 등장하는 상황에서 사회적목적 회사가 사회적기업으로 호명되는 것을 거부하는 인증제도를 유지하는 것은 어려울 것으로 보인다. 인증제도를 등록제로 전환하고 현행 인증제도는 일정 수준 이상의 성과를 보이는 우수한 사회적기업에 대한 인증제도로 전환되어야 할 것이다.

## 4. 사회적경제 당사자조직의 강화

사회적경제 조직의 기본 원칙 중 두 번째는 자율성과 독립성이다. 자율성과 독립성은 조직의 지배구조에서 공공 부문에 의해 영향을 받지 않고 자율적인 의사 결정을 하는 것을 의미한다. 개별 조직의 자율성과 독립성은 사회적경제 조직 간의 연대와 협동에 의해 지지될 수 있고 이런 점에서 사회적경제 조직의 협의조직이나 연대체의 역량이 강화될 필요가 있다. 이하에서는 사회적기업 영역을 중심으로 사회적경제 당사자 대표 조직의 강화 전략을 검토한다.

우리나라의 사회적기업 영역은 정부의 지원 정책에 영향을 많이 받으면서 성장해 왔고 이런 점에서 공공 부문의 영향과 의존을 줄여가는 것이 중요한 과제이다. 이러한 영향과 의존을 줄여나가기 위해서는 첫째로는 사회적기업 간의 협동과 연대를 강화하고 이를 지원하는 협의조직의 역량을 키워나갈 필요가 있고, 둘째로 사회적기업 정책 수립에 사회적기업 당사자의 참여와 개입을 확대하여 올바른 정책수립과 함께 사회적경제계의 정부 정책 의존성을 줄여갈 필요가 있다.

사회적기업 영역에서는 인증 사회적기업을 중심으로 지역별 협의회와 업종별 협의회가 조직되어 있다. 100% 인증 사회적기업을 모두 포괄하고 있지는 않지만, 지역별 협의회는 모든 시도 단위에서 주요한 사회적기업을

### 제3절. 법제도 및 정책 개선 방안

포괄하여 조직되어 있고 사회적기업의 회비를 바탕으로 운영되고 있으며 지역 내 주요 사안에 공동대응하고 지역 내 공동사업을 수행하고 있다. 또한 전국 단위에서 사회적기업중앙협의회가 설립되어 지역의 회비 수입을 중심으로 자율적인 운영을 하고 있으며 중요한 중앙정부 정책 사안에 대응하고 있고 사회적기업 판로확대를 위한 전국 단위 사업과 사회적기업 금융 애로 해소를 위한 공제사업을 실시하고 있다.

제2차 사회적기업 육성 기본계획에서도 사회적기업 당사자 조직의 강화를 주요한 제2차 기본계획 기간의 목표로 설정하였고 이를 위해 사회적기업들의 인증 취득 이후 사회적 가치 추구를 지지하는 자정 기능, 자율규제 기능을 사회적기업 당사자 협의조직에 부여하는 방안을 추진할 예정이었다. 하지만 제2차 기본계획 기간이 끝나가는 현 시점에서 해당 정책 방안은 실현되지 못한 상태이다.

당사자 조직의 대표성과 역량 강화 문제는 단순히 자율규제 기능을 강화하는 문제에 그치지 않으며 다각도에서 종합적으로 추진될 필요가 있다. 우선적으로 당사자에 의한 정책 대표성이 강화될 필요가 있다. 현재 중앙정부 사회적기업 정책은 고용노동부 사회적기업과에서 담당하고 있으며 최고위급의 논의는 고용정책심의회 산하 사회적기업육성전문위원회에서 이루어진다. 해당 위원회에서 논의하는 내용은 「사회적기업 육성법」 제5조에 따른 사회적기업육성기본계획, 「사회적기업 육성법」 제7조에 따른 사회적기업 인증의 심사기준에 관한 사항, 그 밖에 사회적기업의 지원을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 등으로 핵심적인 정책 결정 기구이다.

사회적기업육성전문위원회는 고용노동부의 고용정책심의회 산하에 설치되어 있다. 사회적기업 육성이 고용노동부의 소관 정책이긴 하지만 사회적기업 육성은 고용 정책이라는 틀 내에서만 논의되기에는 적절하지 않다. 취약계층의 일자리 창출은 사회적기업이 추구하는 사회적 가치의 한 부분에 불과한데 육성 정책은 고용정책적 관점에서 심의되고 기획되고 있다. 법 시행 당시처럼 고용정책심의회와 독립된 사회적기업육성위원회가 설치되어 운영될 필요가 있다.

사회적기업육성위원회 내에서 당사자 조직의 대표성이 보장될 필요가 있다. 2007년 제정 당시에는 법 제4조에 육성위원회 규정이 있었는데 이때에도 육성위원을 "사회적기업에 대하여 학식과 경험이 풍부한 자 중 노동부장관이 위촉하는 자"로 규정하여 당사자 조직의 대표성이 명문화되어 있지 않다. 정책 기획과 입안 과정에서뿐만 아니라 정책 집행 과정에서도 당사자 조직의 영향력은 미미하다. 실제 사회적기업 육성정책을 집행하는 기관은 고용노동부 산하 공공기관인 한국사회적기업진흥원인데 진흥원의 이사회 내에도 당사자 조직의 목소리를 반영하는 명시적인 구조를 가지고 있지 못하며 당사자 조직을 대표하는 이사 지분은 존재하지 않는다.

해외의 사례를 살펴보면 사회적경제 조직이 정책 거버넌스 측면에서 사회적경제 대표 조직이 정부와 정책협의의 파트너임을 천명하고 있다. 예를 들어 스페인의 경우, 대표 단체인 연맹, 조직, 연합은 사회적경제 조직의 이익에 영향을 주는 사안을 다루는 중앙정부 기관 및 지방정부에 대해 정책적 대표성을 가지고 논의를 한다. 중앙정부와의 정책 논의를 위해 사회적경제 진흥위원회를 설치하고 있으며 진흥위원회는 사회적경제의 부문별 주요 단체 및 대표적 노동조합을 대변하는 대표들과 노동이민부가 정한 사회적경제 영역의 저명인사 5명으로 구성된다. 진흥위원회는 자문기구이자 협의기구로서 정부와 사회적경제 간의 협력, 조정 및 의사소통을 담당한다. 캐나다 퀘벡의 경우 퀘벡 사회경제위원회(The Chantier de l'économie sociale) 및 퀘벡협동조합연합(the Conseil québécois de la coopération et de la mutualité)은 사회적경제와 관련된 경우, 정부의 주요 교섭담당기관이며 장관 자문 기관으로서 사회적경제 협력위원회(The Panel of Social Economy)를 설치하고 있다.

정책 파트너로서의 당사자 조직의 위상 제고를 위해서는 사회적기업 육성법 상에 당사자 조직에 대한 조항을 명기할 필요가 있다. 법적 지위를 가져야지 정책 파트너로서도 안정적인 지위를 가질 수 있기 때문이다. 이와 함께

### 제3절. 법제도 및 정책 개선 방안

당사자 조직의 기능과 역할을 확대하고 강화하는 것도 필요하다. 제2차 사회적기업육성 기본계획에서 천명되었던 바와 같은 자율규제기능이 당사자 조직에 부여될 필요가 있으며 당사자 대표 조직에 의한 회원사에 대한 교육 사업이 강화되어야 하며 사회적기업 당사자조직이 운영하는 공제기금의 발전 방안이 구체화될 필요가 있다.

첫째, 인증 사회적기업에 대한 자율규제 기능을 사회적기업 당사자 대표 조직에 부여하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 당사자 조직은 일상적으로 지역 내, 업종 내에서 경제적 거래를 하고 공동 사업을 추진하며 회원 기업에 대한 평판과 정보를 주고받는다. 또한 사회적기업으로서의 자격에 대한 판단을 할 수 있는 전문적 지식과 가치 지향성을 가지고 있다. 당사자 조직이 부적절한 사회적기업을 지도하고 변화시킬 역할을 수행할 수 있는 역량을 가지고 있다.

현행 인증제도 하에서 당사자 조직에 의한 사회적기업 자율규제 기능은 사회적기업육성전문위원회에 인증 취소를 건의하는 권한으로 구체화될 수 있다. 이럴 경우 당사자 조직에 의한 자율규제의 범위가 당사자 대표 조직에 가입한 회원사에 한정할 것인지 말 것인지의 문제가 남게 된다. 인증취소 건의 기능을 회원사에 한정할 경우 회원사가 오히려 불리해지는 문제가 있고 인증 취소 위험을 줄이기 위해 오히려 회원을 탈퇴하여 대표 조직의 가입률을 떨어뜨릴 수 있다.

이런 문제를 해결하기 위해 하나의 방안은 모든 인증 기업이 의무적으로 대표 조직에 가입해야 한다는 것이며 다른 하나의 방안은 대표 조직이 회원사뿐만 아니라 비회원사에 대해서도 인증 취소 건의를 할 수 있도록 하는 것이다. 자율적이고 독립적인 운영을 기본 원칙으로 하는 사회적경제 조직에서 대표 조직을 단일하게 강제하고 의무 가입을 요구하는 것은 지나친 규제를 하는 것으로 판단된다. 비회원사에 대해서도 인증 취소를 할 수 있도록 하는 후자의 방안이 적절하되 비회원사에 대해서 나아가 문제가 되는 기업에 대한 조사 권한과 기능을 누가 어떻게 담당해야 하는지에 대해서는 구체적인 추가 검토가 필요하다.

둘째, 당사자 조직의 교육 사업 기능이 확대될 필요가 있다. 앞서 언급한 자율규제 기능이 부정적 측면을 차단하기 위한 규제적, 사후적 조치라고 하면, 교육 사업 확대는 부정적 측면을 사전 예방하기 위한 조치이면서 동시에 사회적기업의 긍정적 역할을 확대하기 위한 적극적 조치라고 할 수 있다.

기존의 교육사업이 고용노동부와 사회적기업진흥원의 민간위탁사업으로 운영되고 매년 사업운영자를 선정하여 진행되고 있다. 당사자 대표 조직이 모든 교육 사업을 수행할 필요는 없으며 자율규제 기능과 관련하여 사회적기업으로서의 기본을 지키기 위해 필요한 교육을 사회적기업 인증을 받으려는 기업과 인증을 받은 기업에 한정하여 제공하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 사회적기업 인증 과정에서 사회적기업 의무교육 제도를 도입할 필요가 있다. 인증을 받기 위해서 이수해야 할 신규인증 의무 교육과 인증을 받은 후 인증지속 보수 교육으로 구분하여 진행될 수 있을 것이다. 의무 교육을 이수해야 하는 대상자는 대표자 또는 대표자에 준하는 이에 한정하여 기업가 교육 위주로 이루어질 필요가 있다. 이러한 교육은 당사자 대표 조직과 개별 회원 기업 사이의 접촉면을 늘려서 신뢰관계를 구축하는데도 큰 도움이 될 것으로 판단된다.

셋째, 공제기금에 대한 법적 근거를 마련하고 공제기금의 발전을 위한 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 검토할 이슈 중 하나는 자발적 기금으로 설계할 것인지 의무가입 기금으로 설계할 것인지이다. 예를 들어, 중소기업중앙회 공제회는 자발적 기금인데 비해서 고용서비스기금은 의무기금인데 후자가 의무기금인 이유는 고용서비스와 관련된 손해배상 책임과 관련되어 있기 때문이다. 사회적기업 공제기금은 특별히 손해배상 책임과 관련한 문제가 없으므로 자발적 기금으로 설계해야 할 것이다.

## 제3절. 법제도 및 정책 개선 방안

또 하나의 쟁점은 정부나 지방자치단체의 자원 투입을 받아들일 것인지의 문제이다. 예를 들어, 친환경농산물 인증사업에서는 인증 법인과 농가의 자조금 납부가 포함되어 있고 이 경우 인증 자조금 납부에 매칭하여 정부의 자금이 투입되어 자조금 조성이 확대되는 구조를 가지고 있다. 정부 재원을 받아들이면 공제기금 관리에서 여러 가지 정부의 간섭을 받게 된다는 약점을 안고 있다는 점에서 쟁점이 될 수 있다.

사회적기업 육성법 내에 공제기금에 대한 내용이 포함되어 법률적으로 공식적인 인정을 받게 되면 정부 이외의 민간 외부 자원의 투입이 원활해 질 수 있는 기회가 될 것이다. 이런 점에서 육성법 개정을 통해 공제사업이 명시되는 것은 시급한 과제이다. 공제사업을 당사자 대표 조직의 사업 중 하나로 열거하되 기금의 규모가 커질 경우 전문 금융 조직에 위탁하여 운영할 수 있는 여지를 열어둘 필요는 있다.

협동조합에서도 연합회(협의회)가 강화되어야 한다. 협동조합은 스스로 자립할 수 있는 결사·사업체로 성장해야 하며 성공가능성을 통해 사회적 지지와 신뢰를 얻어야 한다. 이를 실현하기 위해서는 협동조합 간 협동으로서 '연합회(협의회)'가 생태계 조성의 중심 역할을 해야 한다.

연합회는 회원 조합에 대한 자율적 관리 기능을 갖는다. 정부의 협동조합에 대한 지도 관리 감독은 한계가 있으며 적절하지도 않으므로 자율적 관리기능을 통해 건강한 협동조합이 성장할 수 있는 내부 기제가 되어야 한다. 또한 연합회를 통한 금융 기능은 연합회에서 연대기금을 조성하여 협동조합 경영위기에 대응하고, 신규협동조합 설립을 지원하고, 사업혁신 등에 사용하면서 협동조합의 지속가능성을 뒷받침한다. 협동조합 간 상호거래를 통한 협동경제 시장 조성도 필요하다. 기본법 상의 협동조합은 대부분 상품과 서비스의 판로 확대가 절실하며 설립 초기 단계에서는 안정적 소비처가 매우 필요하다. 마지막으로 현장에 보다 가까운 연합회에서 교육 훈련 및 경영지원을 하는 것이 효과적이다. 협동조합 개별의 실상을 정확히 알고 이에 기초하여 정보 및 지원수단의 제공이 가능하기 때문이다.

협동조합 당사자 조직을 강화하기 위해서 현행 협동조합 기본법의 개정이 필요하다. 첫째, 이종 협동조합 간 연합회 설립이 허용되어야 한다. 현행법에서는 개별법과 기본법협동조합 각각 연합회를 구성해야 하는 것으로 되어 있으나 개별법과 기본법간 연합회 설립을 허용해야 하며 일반협동조합과 사회적협동조합 간 연합회 설립도 허용될 필요가 있다. 둘째, 연합회 차원의 기금조성과 운영이 보장되어야 한다. 현재는 법적 조항이 없다. 연합회가 공동으로 조성하는 기금의 설치와 운영에 대한 법적 근거를 마련하고 또한 조합의 기금 출연에 대해서는 비용으로 인정하여 기금의 조성과 운영을 촉진할 수 있어야 한다. 셋째, 연합회 공제사업의 이용범위가 현실화되어야 한다. 연합회의공제사업은 연합회에 가입한 단위조합에게만 공제사업을 할 수 있도록 되어 있고 조합원 개인에게는 허용이 안 되고 있다. 사실상 조합원의 관혼상제, 긴급 대출 등에 사용되는 건데 이를 막아놓고 있어 유명무실해져 있다.

### 5. 지원제도의 개선

현행의 사회적기업 인증 유형은 사회적기업 지원제도와 직접적인 관련을 갖고 있지 않다. 사회적기업 지원제도에서 인증 유형을 감안하여 차별화된 지원을 하는 것은 없다. 지원제도 중에서 인건비 지원과 사회보험료 지원은 인증을 받을 경우 거의 90%가 신청하는데 특별히 인증 유형을 기준으로 하고 있지 않다. 조달시장에서의 사회적기업 우대는 수년 전부터 주목받아 왔고 청소 등의 표준화된 서비스나 취약계층을 고용하는 상품 제조 등이 주로 우선구매 제도의 수혜 업종이며 사회문제해결형 등은 조달과 특별히 관련을 갖고 있지 않다. 사업개발비 지원제도 역시 인증 유형과 무관하며 별도의 기준을 적용하여 심사를 하고 있다.

앞서 언급한 것처럼 인증 유형 구분과 실제의 사회적기업 활동의 괴리가 존재하며 일자리제공형 중심으로 인증 유형이 쏠려 있다. 초기에 인증을 받을 때는 인증 유형이 해당 사회적기업의 활동을 잘 반영하지만 기업이 성장하면서 활동 내용이 변화될 수 있으며 그에 따라 활동 내용과 인증 유형의 괴리가 나타날 수도 있다. 따라서

### 제3절. 법제도 및 정책 개선 방안

인증 유형 구분에 기초하여 유형별 지원제도를 구상하고 해당 유형은 해당 지원을 신청할 수 있도록 하는 것은 부적절하다.

하지만 사회적기업 유형별로 적절한 지원의 내용은 다를 수 있다. 예를 들어, 장애인, 노숙인 등의 일자리 제공을 목적으로 하는 사회적기업에 대해서는 취약계층의 낮은 생산성을 일정기간 보상해 주는 인건비 지원 정책이 중요한 정책수단이 되겠지만 전문가에 의한 사회서비스 제공이 중심인 사회적기업에서 취약계층 중심의 한시적 인건비 지원은 효과적인 지원이 될 수 없다.

현행의 인증 유형에 기초하지 않고 자신의 미션 유형에 맞추어 자기선택을 할 수 있도록 지원제도를 설계할 필요가 있다. 예를 들어, 취약계층 인건비 지원은 취약계층의 장기고용이나 더 나은 일자리로의 이행 성과에 기초하여 지원이 이루어져야 한다. 일반인에 대한 채용 지원은 현행 인건비 지원제도에 묶어서 갈 것이 아니라 전문인력 인건비 지원사업을 별도로 확대 설계하고 지원 기준을 별도로 가져갈 필요가 있다.

좀 더 구체적으로 상술하면 김혜원(2013)에서는 현행 사회적기업 대상 인건비 제공사업을 취업취약계층에 대한 노동시장 통합 성과를 중심으로 하는 제도로 전면 개편할 필요성을 제시한 바 있다.<sup>14)</sup> 사회적기업 인건비 지원사업을 고용안정사업 중 취업취약계층에 대한 고용촉진사업과 통합적으로 운영하는 방향으로 전환하여 고용촉진지원금에 근로자의 취약성에 의거한 보조금 사업에 추가하여 기업 유형에 따른 보조금 사업 신설을 제안하였다.

이것은 인증 사회적기업의 초기 기업지원금이 아니라 취업취약계층 개인별 보조금의 성격으로 전환하는 것을 말한다. 현행 제도는 사회적기업 인증 이후 최대 3년간 기업이 받을 수 있는 인건비 지원으로 설계되어 있다. 이러한 방식을 전면 수정하여 사회적기업이 취업취약계층을 채용하면 언제든지 얼마의 기간 동안이든 성과를 내면 받을 수 있는 인건비 지원금으로 설계하자는 것이다.

이렇게 성격을 변화시킬 경우 사업 평가 체계도 전면적으로 바뀌어야 한다. 사업의 성과가 지원 받는 기간 중 일자리 창출 개수에 한정되는 것이 아니라 인건비 지원을 받은 취약 근로자가 장기적으로 노동시장에 얼마나 통합되는지 여부가 된다. 이를 위해 참여한 취업취약계층의 이후 노동시장 경력에 대한 추적 조사가 필요하며 이에 근거한 사회적기업 성과 평가, 그리고 추가 인센티브 제공 등을 연계할 필요가 있다.

인건비 지원의 성과 목표가 취약계층의 안정적인 노동시장 통합이므로 성과 지표가 채용된 취약근로자의 해당 사회적기업에서의 장기 근속, 해당 사회적기업에서의 정규직화만으로 좁게 정의되어서는 안 된다. 임금 증가율, 고용안정성의 개선 정도를 성과 목표로 설정해야 하며, 지원 종료 후에는 인건비 지원을 받은 근로자의 종료 후 1년 동안의 고용보험사업장 취업기간, 지원 기간 중 임금 대비 지원 종료 이후의 임금 증가율, 지원 종료 이후의 고용안정성 수준 등의 다양한 지표를 성과 목표로 설정해야 한다.

기업의 경쟁력을 확보하기 위해서는 숙련된 인력의 보유가 중요하며 취약계층 중에서 오랜 기간 기업과 함께 일하며 숙련을 쌓은 근로자는 매우 중요한 자원이다. 장기근속을 유지하면서 고숙련을 가진 취약계층에 대한 임금 보조금은 사회적기업의 경쟁력 강화라는 관점을 추가하여 보완될 필요가 있다. 높은 숙련도를 가진 근로자는 높은 임금을 지급할 필요가 있다는 점에서 임금 보조율을 낮추더라도 보조액 상한은 높이는 방식의 접근이 필요하다. 예를 들어 2차 년도 60% 보조율은 최저임금 기준 60만원을 상한으로 하되, 3차 년도 30% 보조율은 최저임금의 180% 금액 기준 54만원을 상한으로 함으로써 150만원으로 인상된 월급을 받는 근로자가 45만원의 보조를 받을 수 있도록 섬세하게 설계될 필요가 있다.

14) 김혜원(2013), 사회적기업 육성사업의 중기 재정 투자 방향, 중기재정운용계획 자료집

### 제3절. 법제도 및 정책 개선 방안

표 3) 노동통합형 사회적기업을 위한 지원제도

구분	현행 고용안정사업 내 고용촉진지원금	현행 사회적기업 인건비 지원	새로운 사회적기업 노동통합 지원제도
지원 단위	개인 대상 지원	기업 대상 지원	개인 대상 지원
근로자 요건	취업취약계층	취업취약계층이 인건비 지원인력 전체의 50% 이상	취업취약계층
기업 요건	고용 전 3개월, 고용 후 12개월간 고용조정으로 근로자를 이직시키지 아니한 사업주	인증 사회적기업 또는 예비 사회적기업	인증 사회적기업 또는 예비 사회적기업 (일자리 제공형으로 한정하는 것도 고려 가능)
고용형태	무기계약	유기계약 가능	유기계약 가능
지원액	48만원/월 (통상임금 110만원 미만자의 경우, 최저임금 47%) 정률이 가미된 정액보조금	91만4천원/월 (인증 1년차, 최저임금 90% 기준) 정액보조금	1년차 80%, 2년차 60%, 3년차 30%, 정률보조금
지원기간	근로자별 최대 12개월	기업당 최대 3년 (예비 포함시 최대 5년)	근로자별 최대 3년 기업당 지원기간 제한 없음.
지원근로자 수 제한	없음	최대 50명	일자리제공형의 경우 50%, 그 외의 경우 20% 이내.
지원 후 평가	없음	없음	지원받은 이들의 노동시장 통합 정도 평가
지원 후 기업에 대한 조치	없음	없음	성과가 낮을 경우 인건비 지원금 수취 자격 제한

일자리 제공형 사회적기업은 취약계층 중에서도 가장 취업취약성이 높은 이들을 사회적 소명 의식을 가지고 채용해서 이들을 성공적으로 노동시장에 통합시키고자 노력하는 기업인데 현재의 지원제도는 한시적인 지원기간이 끝나고 나면 취약계층의 변화를 유도하는 역할을 오로지 사회적기업의 자생적인 경영 성과에 기초해서 해야 하므로 해당 사회적기업의 잠재력을 충분히 발휘할 수 없다. 지원제도를 전환할 경우, 사회적기업 인건비 제공사업은 노동통합형 사회적기업을 위한 최적의 정부 지원 사업으로 변화될 수 있다. 이러한 인건비 지원제도의 변화를 반드시 중앙정부 사업으로 할 필요가 있는 것은 아니다. 재정적 여력과 사업 관리 능력이 있는 지방정부에서도 채택하여 실시할 수 있다.

이상의 개선 방안은 주로 일자리제공형 사회적기업을 위한 맞춤형 지원제도이다. 사회서비스 제공형 사회적기업의 경우 취약계층 고용이 연계된 지원금이 적절하지 않다. 사회서비스제공형 기업은 사회서비스의 질적 수준이 매우 중요한데 취약계층 고용으로 질 높은 서비스를 안정적으로 제공하는 것이 어렵고 이것은 해당 기업의 장기적 성장을 저해할 수 있다.

하지만 사회서비스제공형 사업은 노동집약적 업종의 사업이므로 인건비 보조가 매우 효과적인 지원 수단인 것은 분명하다. 사회서비스 노동시장의 주된 문제는 비공식적 노동의 만연이며 개인 중심의 숙련에 의존하고 기업과 조직 차원에서의 품질관리가 제대로 이루어지지 않는다는 것이다. 사회적기업은 이러한 사회서비스 시장의 관행을 혁신할 수 있는 잠재력을 가지고 있으므로 직접 고용 방식과 기업 주도의 품질 혁신을 추진하는 사회적기업에 취약계층 직접 인건비 지원보다는 획기적으로 강화된 간접적 인건비 지원을 하는 것이 필요하다.

### 제3절. 법제도 및 정책 개선 방안

노동 비용의 최대 25% 정도를 차지하는 사회보험료 및 퇴직적립금에 대한 지원 형태로 간접적 인건비를 지원하는 것은 그 하나의 방안이다. 구체적으로 현행 사업주 부담 보험료 지원에 추가하여 근로자 부담 보험료도 지원하며 장기적으로 퇴직적립금에 대한 지원을 검토해 볼 수 있다. 또한 최저임금 수준으로 지원액의 상한을 설정해 놓은 현행 방식에서 탈피하여 지원액 상한을 상향함으로써 취약계층 고용보다는 우수한 인력을 고용하는 것이 유리하도록 설계할 수 있다. 이러한 설계 변경은 질 좋은 서비스 제공으로 이어질 것으로 기대된다.

현행 사회적기업 인건비 지원사업은 취약계층 일자리 제공의 의미만이 아니라 초기 사회적기업에 대한 일반 보조금 성격을 가지고 있다. 일반 보조금 성격이란 현행 인건비 지원제도에서는 최대 50%의 일반 근로자를 채용할 수 있도록 되어 있고, 이것을 활용하여 사회적기업 초기의 사업 진행을 위한 인건비 부담을 줄일 수 있다. 그런데 앞에서 제시한 방식을 전면화할 경우 일반 보조금 성격이 약화될 수밖에 없다.

그런데 일반 근로자 채용에 대한 인건비 지원은 노동에 대한 기업 부담 비용을 줄여주어 적절한 수준에 비해 과도하게 인력을 많이 쓰게 만드는 유인으로 작동한다. 초기 사회적기업에 대한 보조금은 노동비용 보조금보다는 포괄적 보조금 방식으로 전환하는 것이 적절하므로 이러한 개편을 계기로 보조금 전체의 구조조정을 검토하는 것이 필요하다. 그리고 이와 보완적으로 현재의 전문인력 인건비 지원을 재설계하여 사회적기업 경쟁력 강화를 위한 인건비 보조금 사업을 별도로 설치하는 것도 필요하다.

이상에서 설명한 지원방안을 적절히 조합하면 사회적기업 특성별 맞춤형 지원으로 구성해 낼 수 있다. [표 4]에서 제시된 것처럼 초기 사회적기업과 성장기 사회적기업에 차별화된 지원을 하고 동시에 취약계층에 대한 노동통합을 사회적 가치로 삼은 사회적기업과 사회서비스 제공을 사회적 미션으로 삼은 사회적기업에 대해서도 차별화된 지원을 하는 것이 가능하다.

표 4) 인건비 보조 사업의 개편

구분	일자리 제공형	사회서비스 제공형 등
초기	- 확대된 전문인력 인건비 지원 - 사회보험료 지원	- 확대된 전문인력 인건비 지원 - 사회보험료 지원
성장기	- 노동통합 성과계약 사업에 따른 인건비 보조	- 연장된 사회보험료 및 퇴직금 지원

## 제4절. 결론

우리나라는 외환위기 이후 빈곤 문제가 심각해지고 일자리 문제가 심화되었고 이를 해결하기 위한 다양한 복지정책과 고용정책 등이 실시되었다. 기존의 복지관련 기관과 단체들이 정부 자원과 정부 사업에 따라 수동적으로 일하는 것으로는 외환위기 이후 늘어난 사회적 수요와 정책적 요구를 충족하기 어려웠다. 혁신적 경영 문화를 가지면서 사회적 목적을 추구하는 새로운 형태의 기관, 기업이 요구된 것이다. 이에 따라 우리나라에서는 선진국에서 새롭게 확대되고 있는 사회적기업을 육성하고 협동조합 설립을 자유롭게 하는 법제정을 추진했다.

정부는 사회적경제기업이 발전할 수 있도록 금융, 판매, 경영지원 등의 측면에서 다양한 지원정책을 펼치고 있다. 예를 들어 사회적기업 제품과 용역을 정부기관 및 공공기관이 구매하는 목표를 제시하여 판로를 확대하는데 노력하고 있으며 보조금을 투입하여 경영컨설팅, 사회적기업가 양성 훈련, 사업개발자금지원 등을 실시하고 있다.

사회적경제의 발전은 단순히 정부가 지원한다고 해서 가능한 것이 아니다. 사회적경제가 건전하게 발전할 수 있는 법적, 제도적 기반이 마련되어야 하고 소비, 기부, 투자 등등 일반 시민과 기업, 다양한 조직들의 연계, 지원 활동이 확대되어야 한다. 우선 사회적경제 기업을 이해할 수 있는 공통의 법적 기반이 부족하다. 중앙부처들의 개별적 정책 운용은 중복과 불필요한 경쟁을 낳고 있으며 지방자치단체에서는 통합적 정책 운영을 원하고 있으나 법적 기반의 부재로 안정적 기반이 필요한 상황이다. 이를 위해 사회적경제 기본법의 제정이 필요하다.

사회적경제 기본법에서는 중앙정부 차원에서의 민관이 공동으로 정책을 결정하는 사회적경제위원회 설치가 필요하다. 그리고 사회적경제위원회에 대표성 있게 참여하는 당사자 조직의 강화가 필요하다. 이는 기본법이 아닌 개별법 차원에서의 개정이 필요한 바 사회적기업육성법에서 당사자 대표 조직 규정이 신설되고 자정기능, 공제사업, 교육사업, 판로지원사업 등이 기술되어 당사자 조직의 역량이 강화될 수 있게 해야 한다. 협동조합법에서도 이종간 연합회의 설립을 허용하고 연합회 사업이 강화되는 법 규정이 필요하다.

협동조합 기본법 제정을 통해 사회적경제 기업을 위한 대부분의 법인격이 완비되었으나 사회적기업을 위한 법인격이 아직 마련되지 않아 인증제도의 개선이나 사회적기업의 양적, 질적 성장에 걸림돌이 되고 있다. 주식회사처럼 쉽게 설립하면서 이윤배분과 자산처분을 법적으로 규제받는 회사형태가 법제화될 필요가 있다. 새로운 법인격의 신설은 사회적기업에 대한 시민의 신뢰 수준을 높이고 사회적 투자와 윤리적 소비자의 활동 수준을 한 단계 끌어올릴 것이다. 이것은 장기적으로 정부 지원의 규모를 줄이고 자생적이며 건강한 사회적경제의 발전으로 이어질 것이다.