

**사회적경제 관련 재정사업의
성과측정과 관련 정책 평가 연구**

2022년 6월

**기획재정부
(김희운)**

<국외훈련 개요>

1. 훈련국 : 미국

2. 훈련기관명 : ICCE

3. 훈련분야 : 재정경제

4. 훈련기간 : 2021년 12월 29일 ~ 2022년 6월 26일

〈교육기관 개요〉

명 칭	ICCE(International Culture & Career Exchange)	훈련기관 성 격	민간기관		
소재지 (홈페이지)	5350 wilshire Blvd, Los Angeles, CA 90010, United States (http://www.icceusa.com)				
연 혁	<ul style="list-style-type: none"> • 법인 설립(2005년) • 美, 국무성 공식 스폰서 지정(2010년) • 美, 국무성과 공동으로 ‘국제 리더십 및 기업가 정신 강화 프로그램’ 런칭(2016년) • 美, 상공회의소 업무 협약(2020년) • 본사 직원 20명, 해외 협력 파트너 업체 직원 150명 내외 				
조 직	<ul style="list-style-type: none"> • 국제교류팀, 재무회계팀, 해외마케팅팀, 프로그램 개발부 등 				
주요인사	<ul style="list-style-type: none"> • Jimin Park - CEO • Sun Lee - Sinor Vice President 				
교섭창구	<p>Claire Han(Program Compliance Specialist)</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;">전화: 213 - 380 - 4546</td> <td style="width: 50%; border: none;">E-mail: claire@icceusa.com</td> </tr> </table>			전화: 213 - 380 - 4546	E-mail: claire@icceusa.com
전화: 213 - 380 - 4546	E-mail: claire@icceusa.com				

<목 차>

I. 연구배경	4
II. 사회적 경제의 개념	7
III. 우리나라 사회적 기업 현황	8
IV. 외국의 사회적 기업 현황	23
V. 사회적 경제 지원 사업의 성과 측정 방법 검토	30
VI. 결론	47

I. 연구배경

최근 사회적경제와 사회적 가치에 대한 관심이 날로 높아지고 있으며, 특히 문재인 정부에서 사회적경제 활성화를 국정과제로 채택하면서 민간과 공공부문에서 빠르게 양적 성장을 이루어가고 있음. 특히나 최근 정부의 사회적경제 활성화를 위한 다양한 정책에 힘입어 사회적경제 기업은 2016년말 기준 14,916개에서 2020년말 기준 24,920개로 비약적으로 증가.

<사회적경제기업 현황>

구 분	2020	2019	2018	2017	2016
협동조합	19,429	16,869	14,550	12,540	10,640
사회적기업	2,777	2,435	2,122	1,877	1,713
마을기업	1,652	1,556	1,514	1,442	1,377
자활기업	1,062	1,176	1,211	1,092	1,186
합계	24,920	22,036	19,397	16,951	14,916

출처: 사회적경제전문위원회 안건(2021년)

그러나 이와 같은 사회적기업의 양적인 증가에도 불구하고, 사회적기업의 성과를 둘러싼 비판도 존재하고 있음. 정부가 사회적기업의 대상, 범위, 역할 등에 대해 명확히 규정하지 못하고 있을 뿐만 아니라 사회적기업의 특성상 그 성과를 경제적 성과와 사회적 성과 중 어디에 보다 더 초점을 둘 것인가에 대한 공통된 합의점을 아직 도출하지 못 했기 때문임.

사회적 경제란 사회 구성원간 협력을 바탕으로 재화와 용역을 생산하고 판매하여 사회적 가치를 창출하는 민간분야의 모든 경제적 활동을 의미함. 사회적 경제는 기존의 공공서비스 개선하고 취약계층의 일자리를 창출하며 지역공동체 상생을 도모하는 등 다양한 분야에서 사회적 가치 실현을 추구함. 경쟁중심의 문화에서 벗어나 협력과 연대를 지향하여 우리 사회가 마주한 불평등을 해소하는 데 중요한 역할을 수행. 조직형태는 사회적 기업뿐만 아니라 협동조합, 마을기업, 자활기업 등으로 다양하게 존재.

사회적 가치는 사회적 약자 배려, 환경, 인권, 안전, 양질의 일자리 창출, 사회통합, 상생협력 등 공익과 공동체 발전에 기여할 수 있는 가치로 코로나 시대에 추구해야 할 핵심적 가치라 할 수 있음. 사회적 가치는 우리사회가 직면하고 있는 여러 문제들 중 개인의 노력으로는 해결이 불가능한 사회적 문제를 해결함으로써 생산되는 가치를 의미. 비록 시대적인 상황과 지역적 특성에 따라 상대적일 수는 있으나 일반적으로는 사적인 가치가 아닌 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는지 여부에 따라 사회적 가치를 판단 가능.

사회적경제기업(이하 사회적 기업이라 함)이란 사회적 가치를 추구하면서 재화 및 용역의 구매·생산·판매·소비 등의 경제 활동을 하는 조직으로, 단순한 경제적 성과뿐만이 아니라 사회적 성과를 동시에 달성해야 하는 성격을 가진 기업임. 사회적기업 사업모델은 기존의 사업 모델과 같이 주주의 가치 창출을 위한 이익의 극대화 중심 모델과 비영리조직의 공익적인 목표를 위한 사회적 가치 달성 중심 모델이 서로 혼재된 형식으로 활용 되고 있음.

사회적경제기업이 정부의 재정지원을 비롯하여 다양한 지원을 받고 있음에도 해당 기업들이 창출한 성과에 대해서는 비판적인 시각도 존재. 특히, 사회적경제기업에 대한 정부의 재정지원의 효과는 한정된

재화를 효율적으로 분배해야 한다는 측면에서 매우 중요한 쟁점이기 때문에 이에 대한 평가는 매우 중요한 요소임. 따라서 그 동안의 정부 차원의 정책적 노력과 사회적 기업에 대한 재정 지원의 효과성을 평가하기 위해서는 사회적 기업의 성과를 보다 더 명확하고, 정확하게 분석할 필요가 있으며, 합리적인 성과지표의 개발이 필요.

이에 따라 사회적기업의 성과를 평가함에 있어서 성과를 창출해내는 과정이나 결과물에 대해 분석 또는 예측하여 계량적인 지표로 측정하려는 여러 시도들이 계속되어 왔음. 성과를 평가한다는 것은 개인 또는 조직에 부과된 목표 수행 정도를 어떤 방식으로 측정하고 그것이 충분한지, 추진 과정상 문제는 없었는지 등의 판단을 내리는 행위라 할 수 있음. 성과 측정 이라는 것은 영리기업이나 비영리조직 에서 각 집단 또는 개인이 설정한 목표와 실제 발생한 결과물에 대해 정기적으로 평가 절차에 따라 비교하고 분석하는 과정임. 또한, 조직 산출물에 수치를 적용하여 체계적으로 분석하고 조직이 실행한 것들의 효과 및 효율성을 수치화하는 과정임.

2008년부터 사회적경제기업에 대한 재정지원을 시작한 이래로 사회적경제기업에 대한 성과 측정지표를 제시하기 위한 연구가 지속적으로 이루어져 왔으나, 대부분은 외국 사례에 의존하는 경향이 있었으며, 사회적 가치를 정량화하는 것이 쉽지 않은 관계로 주로 정성적 평가에 치중하는 경향이 있었음. 더군다나 우리나라 사회적 경제 활성화는 양적 성장에 치우친 정책으로 인해 부작용이 지속적으로 발생하고 있으므로 향후 우리나라의 사회적 경제가 질적 성장을 이루기 위해서는 정부지원 사업에 대한 現 성과체계의 보완이 필요.

본 연구보고서는 사회적경제의 개념과 범위를 명확화하고, 사회적기업 유형화하였으며, 특성, 평가도구, 성과 측정 및 평가방법, 사회적가치 지표 및 재무적 보고방법에 대하여 정리하였음. 사회적가치지표는

사회적경제기업의 지표를 측정하는 것인 만큼 사회적 가치를 얼마나 실현하고 있는지가 지표에 잘 반영되어 있어야 함. 또한 현존하는 다양한 사회적 가치 관련 항목을 교차분석하고, 사회적 가치 정량화 방안으로서의 주요지표(안)을 다섯 가지 항목으로 나누어 제시하고자 함.

II. 사회적 경제의 개념

우리나라에는 사회적경제로 정의할 수 있는 유사한 유형의 형태가 현대 자본주의 시장 경제가 등장하기 훨씬 전부터 존재했지만, 1990년대 말에 들어서야 국가와 시장이 해결하지 못한 실업 및 빈곤과 같은 사회적 문제를 해결하려는 다양한 활동을 정의하는 개념으로 사회적경제라는 용어가 사용되기 시작(강일선, 2018).

사회적경제기본법안¹⁾에서는 “구성원 간 연대와 협력을 바탕으로 독립적이고 자율적이며 민주적인 조직 운영을 통해 양극화 해소와 지역경제 선순환, 양질의 일자리 창출, 사회서비스 제공 등 사회통합과 공동의 이익 추구를 위해 사회적경제기업이 수행하는 모든 경제적 활동”으로 사회적경제를 정의하고 있음. 사회적경제기업이란 “사회적 가치를 추구하면서 재화 및 용역의 구매와 생산, 판매, 소비 등 영업 활동을 하는 사업조직”으로 정의하고 있으며, 그 안에 포함되는 조직으로 협동조합과 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 농어업법인과 단체를 들고 있음.

협동조합에는 협동조합기본법에 규정하고 있는 협동조합과 8개의 개별법에 규정되어 있는 협동조합(중소기업협동조합, 축산업협동조합,

1) 현재 국회에 발의된 법안의 그 제안 이유는 ‘고용 없는 저성장과 고질적 경제 양극화 문제 해결, 건강한 공동체 조성, 위기 극복의 대안’으로 사회적경제의 역할 강화할 것을 명시함.

소비자생활협동조합, 농업협동조합, 신용협동조합, 수산업협동조합, 산림조합, 엽연초생산협동조합, 새마을금고)이 전부 포함.

우리나라에 사회적경제의 범위를 두고 논쟁의 여지가 있는 이유는 개별법에 따라 설립된 협동조합 중 상당수의 협동조합이 국가의 강한 지원과 통제를 받으며 성장했음에도 불구하고, 자율, 독립, 조합원의 민주적 운영 등 협동조합의 원칙을 제대로 지키지 않았다는 비판이 존재하기 때문임.(김신양, 2016). 그러나 이와 별개로 정부와 지자체의 사회적 경제 활성화를 위한 최근의 정책은 주로 협동조합 중에서도 협동조합기본법에 따른 협동조합과 사회적기업, 마을기업, 자활기업을 위주로 수립·추진됨.

Ⅲ. 우리나라 사회적 기업 현황

Ⅰ 협동조합

한국의 사회적경제에서 가장 큰 부분을 차지하는 것은 협동조합임. 앞에서 말했듯이 협동조합은 2012년에 제정된 협동조합기본법에 따른 협동조합과 8가지 개별법에 따른 협동조합이 있는데, 특히 협동조합기본법은 협동조합의 설립 요건을 매우 완화하여 출자금 규모와 상관없이 조합원 5명만 모이면 누구든지 모든 업종(금융과 보험업은 제외)에서 협동조합을 설립할 수 있도록 규정하고 있음. 이로 인해 특별법에 따라 존재하던 소비자협동조합과 생산자협동조합 외에 노동자협동조합과 사회적협동조합, 다중이해관계자협동조합이라는 새로운 유형의 협동조합이 생겼음.

물론 우리나라에서 1920년대부터 노동자협동조합이 존재했고, 협동조합기본법이 제정되기 전에도 노동자소유기업과 노동자자주관리

기업의 형태로 사실상 노동자협동조합이나 다를 바 없이 운영된 기업이 존재하긴 하였으나(신명호, 2016), 협동조합기본법 시행으로 인해 노동자들이 공동으로 소유하고 민주적으로 운영하는 노동자협동조합이 법적으로 인정받게 된 데 그 의의가 있음.

다중이해관계자협동조합과 사회적협동조합 또한 새로운 유형인데, 전자는 단어 그대로 여러 유형의 조합원으로 구성된 협동조합이고, 후자는 지역민의 권익 또는 복리 증진과 관련된 사업을 하거나 취약 계층에게 공공서비스나 일자리를 제공하는 등의 공익을 위하여 비영리로 운영되는 협동조합을 의미함. 2021년 3월 기준 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합은 모두 20,166개이고, 이 중 일반협동조합은 17,266개, 사회적협동조합은 2,794개, 협동조합연합회는 106개임.

〈협동조합 설립인가 현황〉

(단위: 개)

구 분	2021.3월	2020	2019	2018	2017
일반 협동조합	500	1,963	1,863	1,768	1,664
사회적 협동조합	235	867	548	338	230
협동조합 연합회	2	10	20	13	4
합 계	737	2,840	2,431	2,119	1,898

출처: 사회적경제전문위원회 안건(2021년).

주: 설립 신고·인가 누계 기준, 해산·인가 취소 등의 사유로 일부 변동 가능

2017년에 실시한 협동조합 실태조사에 따르면, 설립 인가를 받은 협동조합 중 계속 운영 중인 것은 약 50%에 불과(보건사회연구원, 2018). 이는 2019년에 한국노동연구원에서 수행한 제4차 협동조합 실태

조사에서도 유사한 양상으로 나타남. 이와 같은 현상에는 여러 이유가 있겠으나, 내부적으로는 약한 조합원들의 기반과 그에 따른 초기 자금 부족, 그리고 사업 모델의 부재를 들 수 있고, 외부적으로는 협동조합의 경쟁력을 제한하는 불필요한 규제, 협동조합에 불리하게 작용하는 금융권의 역차별, 협동조합에 대한 인식부족 및 사회적금융 관련 중개기관 부족 등을 이유로 꼽을 수 있음(김현대, 2017).

그럼에도 불구하고 2013년 기준 협동조합 종사자수는 5,830명, 취업자 수는 4,362명에서 2016년 말²⁾ 기준 협동조합 종사자수가 68,851명, 총 취업자 수가 27,129명으로 큰 폭으로 증가했으며, 이 중 취약계층의 수는 7,662명이었음(보건사회연구원, 2018). 한편, 2018년 말 기준 총 취업자 수는 42,712명이고 이 중 취약계층의 수는 11,243명으로 취약계층 고용규모가 2016년과 비교하여 무려 46.7% 증가함(사회적경제전문위원회 안건, 2021년).

<협동조합의 취업자, 임금근로자, 피고용인 중 취약계층의 수>

구 분	취업자수	임금근로자	월평균임금	취약계층 비율(인원)	근로시간
2016	총 27,129명 (평균 5.3명)	총 17,707명 (평균 3.5명)	131.3만원	43.3% (7662명)	34.4시간
2018	총 42,712명 (평균 6.1명)	총 26,579명 (평균 3.8명)	158.2만원	42.3% (11,243명)	31.4시간

출처: 사회적경제전문위원회 안건(2021년).

주: 1) 취업자 = 임금근로자+ 유급형 임원(소득을 목적 1시간 이상 종사) + 무급형 상근임원 + 유급형 자원봉사자

2) 임금근로자 = 임금을 목적으로 1시간 이상 협동조합에서 근무한 자

3) 취약계층 : 55세 이상의 고령자, 경력단절여성, 장애인, 고용시장 취약청년, 기초생활수급자 등

2) 종사자 수는 협동조합 직접 고용 대상인 취업자, 피고용인과 무급형태 사외 이사와 자원봉사자 포함한 수.

② 사회적 기업

한국은 세계에서 유일하게 사회적기업을 정부가 인증하고 육성한 국가임. 사회적기업은 2007년에 제정되고 시행된 사회적기업육성법에 따라 설립된 기업으로, 이 법에 따르면 “취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역 주민의 삶을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화와 서비스의 생산과 판매 등 영업활동을 하는 기업” 임. 사회적기업은 조직의 주된 목적에 따라 취약계층에게 일자리나 공공서비스를 제공하는 유형과 지역사회에 기여하는 유형, 창의적이고 혁신적으로 지역 문제를 해결하는 유형이 있음(고용부, 2019).

사회적기업으로 인증을 받으려면 사회적 목적을 추구해야 하며, 법인과 조합, 회사 같은 조직 형태를 갖추고, 유급 노동자를 고용하여 재화와 서비스의 생산과 판매 같은 영업활동을 할 것이 요구되는 등 법률상 정한 요건을 갖추어 신청해야 함. 또한 여러 이해관계자가 참여하는 의사결정구조를 갖추어야 하고, 영업활동을 통한 수입은 노무비의 50% 이상이고, 회계연도별로 이윤이 발생할 경우 이윤의 3분의 2 이상을 사회적 목적에 사용해야 하며, 기업의 목적과 사업내용, 의사결정방식, 수입배분과 재투자에 관한 사항을 적은 정관이나 규약을 갖추어야 함(한국사회적기업진흥원, 2019).

그러나 인증제도의 요건이 너무 엄격하고, 일자리 제공 중심으로만 이루어져 다양한 목적의 기업을 포괄하지 못한다는 지적이 꾸준히 제기되어(매일노동뉴스, 2019), 법 개정을 통해 등록제로 전환하여 진입장벽을 낮추려는 시도가 이루어지고 있음. 즉 현행 인증제도가 일정 수준 이상의 성과를 보이는 우수한 사회적 기업에 대한 인증제도로 개편되어야 한다는 주장임.

그동안 사회적기업의 규모는 가파르게 성장하여, 사회적기업육성법이 시행된 2007년에는 인증사회적기업이 55개였으나, 2018년 12월에는 2,122개, 2019년 12월에는 2,435개, 2020년 12월 말에는 2,777개로 증가. 사회적기업에서 근무하는 근로자도 2017년 12월 말 기준 41,917명에 이르고, 이 가운데 취약계층 근로자는 25,529명임.

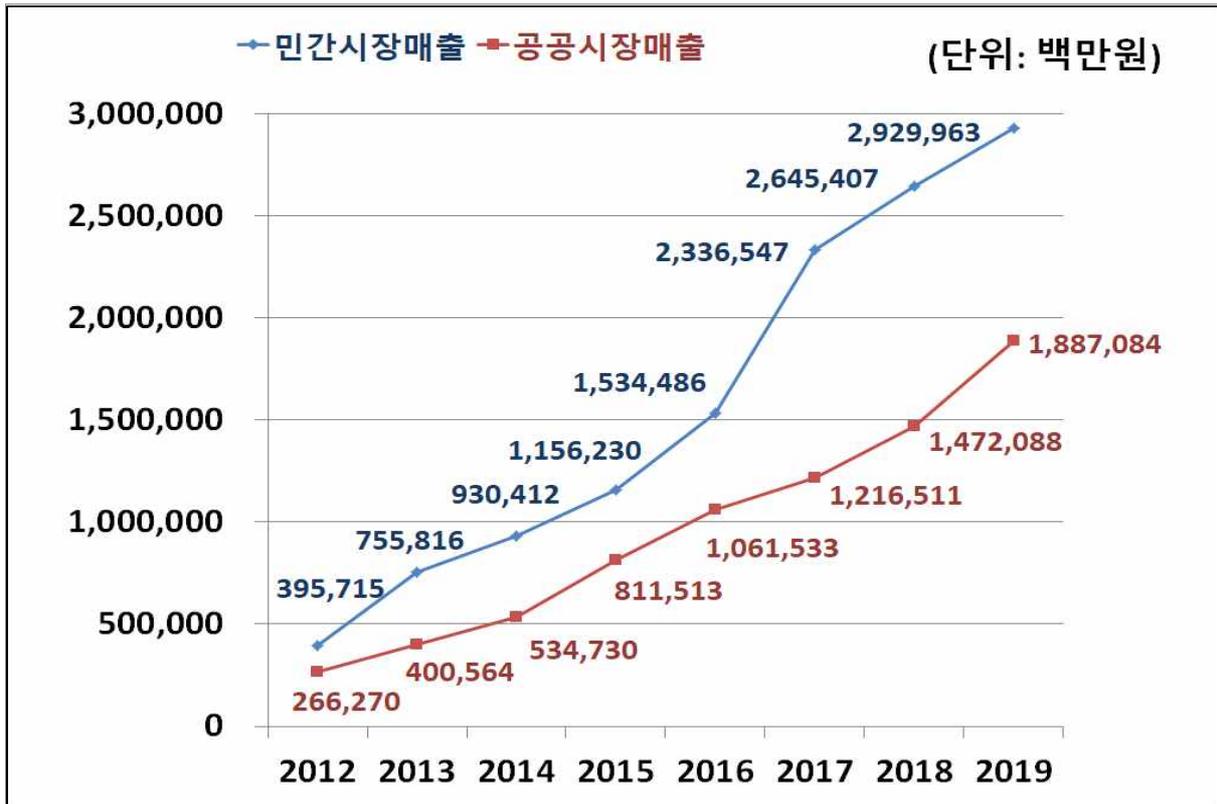
또한 일반 사업체가 기업당 평균 5.4명을 고용하는데 반해 사회적기업은 기업당 22명을 고용하여, 매출액 대비 고용 창출 효과가 일반 사업체에 비해 5배나 높고(2016년 사업체 조사), 사회적기업 종사자의 고용보험가입률도 97.6%로, 평균 89.1%인 일반 사업체의 고용보험 가입률보다 높게 나타남(한국사회적기업진흥원, 2019).

사회적기업당 연평균 매출액은 2016년 15.8억에서 2018년 20.1억으로 큰 폭으로 증가하였으며, 공공기관의 경영평가에서 사회적기업의 제품 구매 실적이 반영됨에 따라 향후에도 사회적 기업의 매출액은 견고할 것으로 예상됨.

한편 지난 8년간 육성한 사회적기업 창업팀 3,453개 전체를 대상으로 시행한 조사 결과, 사회적기업가육성사업 창업기업의 5년 생존률은 52.2%로 일반 스타트업의 28.5%보다 대략 2배 가량 높은 것으로 나타남(한국사회적기업진흥원, 2019). 국가별로 20만 개에 육박하고 GDP의 5-10%를 차지하는 유럽과 북미, 일본의 사회적기업 생태계와 비교하면, 현재 우리나라의 경우 정부 주도의 제한적인 인증제도와 취약계층 일자리 창출 중심의 지원 정책을 개선해야 한다는 시각도 있음(김혜원, 2011).

또한 청년 사회적기업가들은 사회적기업이라는 명칭이 낡았다며 기피하는 반면, 중소 규모의 영리기업들은 공공구매 시장을 노리고 사회적기업 인증을 위해 삼수, 사수를 무릅쓴다는 비판도 존재(변형석, 2017).

<인증사회적기업 총매출 추이>



출처: 사회적경제전문위원회 안전(2021년)

③ 마을기업

마을기업 육성사업은 2010년 하반기 행안부에서 안정적인 일자리 창출과 지역공동체 활성화를 위해 도입한 ‘자립형 지역공동체 사업’에서 시작된 후 2011년에 ‘마을기업’으로 사업명을 변경하며 본격적으로 시행됨(한국지방행정연구원, 2018). 마을기업은 법적으로는 2013년에 제정된 도시재생 활성화와 지원에 관한 특별법에 근거하고 있는데, 법에 따르면 마을기업은 “지역 주민이나 단체가 해당 지역의 인력과 향토, 문화, 자연자원 등 각종 자원을 활용하여 생활환경을 개선하고 지역공동체를 활성화하며 소득 및 일자리를 창출하기 위하여 운영하는 기업”이라고 정의.

마을기업을 설립하려면 4가지 요건을 충족해야 하는데, 그것은 공동체성과 지역성, 기업성, 공공성임. 이에 따라 마을기업은 공동체가 주도하고 출자하여 기업을 설립하고 기업의 운영에 공동체가 참여해야 하며(공동체성), 설립 목적이 지역 문제를 해결하고 지역사회에 공헌하고 지역과 상생하는 것이어야 하며(공공성), 정부의 지원이 종료된 후에도 자립할 수 있을 정도의 안정적인 매출과 수익을 올릴 수 있는 구조이어야 하고(기업성), 지역자원을 활용하고 동일한 생활권을 기반으로 거주하는 주민들이 참여해야 함(지역성) (행안부, 2019).

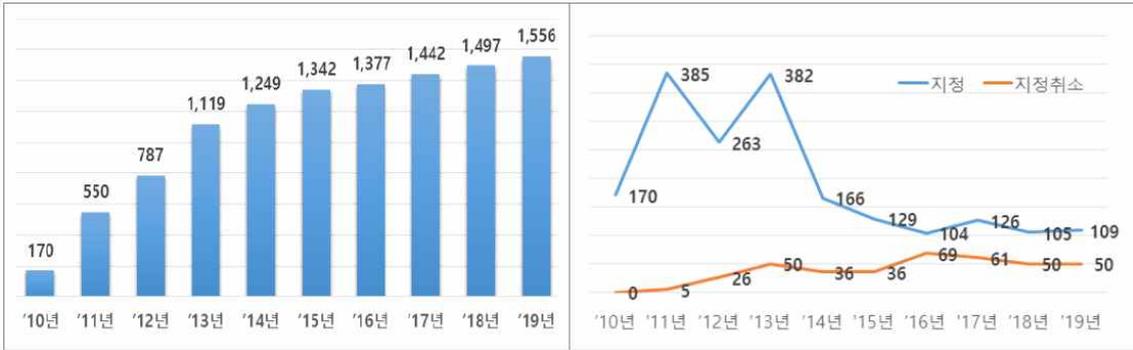
마을기업은 2019년 12월 기준으로 1,939개가 지정되었는데, 이 가운데 383개가 지정 취소되어 1,556개소가 운영 중임. 마을기업의 형태는 영농조합법인(약 40%)이 다수이나, 협동조합비율이 2016년 19.8%, 2017년 23.9%, 2019년 25.5%로 증가 추세에 있음. 마을기업을 통해 창출된 지역의 일자리와 매출액 역시 해마다 증가하여, 안정적인 지역 경제 기반으로 성장 중.

먼저 마을기업으로 인해 창출된 일자리가 2011년 3,134개, 2017년에는 17,438개, 2019년에는 20,062개에 이르렀으며, 마을기업의 총 매출액도 2011년 196억 원에서 2017년 1,559억 원, 2019년 1,928억 원으로 증가. 2019년 12월 말 기준 마을기업당 평균 매출은 1.2억 원, 평균 일자리는 12.9개이며, 연 매출 10억 원 이상 마을기업도 27개소(전체의 1.7%)로 나타남(행안부, 2021).

그러나 그동안의 마을기업의 활성화 방안은 주로 식품 제조 및 가공과 관련한 농촌 중심형이기 때문에 도시형 마을기업에 대해서도 추가적인 관심이 필요하다는 비판도 존재하며, 도시에서는 카페, 공동식당, 돌봄·교육 등 사회서비스로 분야가 넓혀져야 하며 마을기반의 새마을 금고, 생협 등과의 협력 방안도 필요.

<마을기업 수(누계)>

<연도별 지정·지정취소 현황>



출처: 사회적경제전문위원회 안건(2021년).

4 자활기업

1990년대 후반에 발생한 아시아의 금융위기 이후 대량실업 및 폐업으로 인한 노동 가능 인구의 빈곤 문제가 사회적 문제로 대두되자 근로 능력 유무와 상관없이 최저생계비 이하 소득자에게 최저생활을 보장하는 국민기초생활보장법이 제정되었고, 2000년부터는 근로빈곤층의 자립 지원을 위해 직접 일자리 제공, 자산 형성 지원, 취업과 창업 지원을 하는 자활사업 실시(복지부, 2017). 자활기업이란 이러한 자활사업 일환으로 운영되는 지역자활센터의 자활근로사업단³⁾에 참여한 기초생활수급자와 차상위 계층이 스스로 사업 주체가 되어 운영하는 사업체임.

자활기업으로 인정받으면 창업자금과 인건비를 지원받는데, 이러한 지원을 받으려면 자활기업 구성원 중에서 기초생활보장 수급자와 차상위자가 3분의 1 이상이고(단 수급자는 1/5이상), 모든 자활기업 참여자에게 최저임금 이상의 임금을 지급가능해야 하며, 한시적인 인건비를 지원받는 수급자는 자활기업의 근로일수가 일정 요건을 충족해야 함. 자활기업은 자발적 운영이 원칙이나, 최초 설립일로부터 지원 대상

3) 자활근로사업은 국민기초생활보장법에 의한 저소득층에 자활을 위한 근로의 기회를 제공하고 자활기반을 조성하는 사업으로서, 연간 약 4만 여명의 참여자가 2,400여 개의 자활근로사업단에 참여(복지부, 2019).

자활기업 요건을 유지하는 동안 지역자활센터 등 사업실시기관에서 사업 내용 및 인적 구성 등 구체적 계획 수립과 기업의 경영에 필요한 교육을 통하여 기업이 안정적으로 운영될 수 있도록 적극적으로 지원하고 있음(복지부, 2019).

자활기업은 지역자활기업과 광역자활기업, 전국자활기업 등 지역 단위에 따라 세 가지 유형으로 분류됨. 2020년 9월 기준 지역자활기업은 1,136개, 광역자활기업은 37개, 전국자활기업은 3개가 있으며, 지역자활기업에 6,636명, 광역자활기업에 1,160명, 전국자활기업에 6,165명이 종사하고 있는 것으로 나타됨. 기업당 고용인력은 6.9명 수준으로 영세한 편임(복지부, 2018).

문재인 정부는 자활기업의 활성화 방안의 일환으로 청년 취업·창업 지원 강화, 사업 참여 절차개선 및 참여자의 역량 강화, 자활기업 문호 개방, 자활기업 지원 인프라 개편, 자활기금의 적극 지원 체계 구축 등을 제시하고 추진하였음. 그러나 이를 위해서는 복지부 내에 사회적 경제 관련 중·장기 계획을 수립하고 점검하는 사회적 경제 전담 부서가 필요하고, 기존의 시스템과 법규정에 끼워 맞추는 것이 아니라 사회적 경제에 맞도록 유연한 자세로 새로운 법규정을 제정해야 한다는 현장의 목소리도 존재(한겨레, 2020).

〈지역자활기업의 서비스 유형별 현황〉

구분	청소/ 소독	집수리	돌봄 (간병)	음식/ 도시락	폐자원 재활용	서비스/ 세차	기타	계
2017년	258 (24.5%)	184 (17.4%)	144 (13.6%)	98 (9.3%)	42 (4.0%)	30 (2.8%)	299 (28.3%)	1,055 (100%)
2018년	252 (21.5%)	212 (18.1%)	111 (9.5%)	190 (16.2%)	56 (4.8%)	28 (2.4%)	321 (27.4%)	1,170 (100%)

2. 우리나라 사회적 경제 관련 지원 현황

① 법률상 지원

정부는 사회적기업의 경쟁력 강화와 생태계 조성을 위해 사회적기업을 대상으로 다양한 형태로 지원하고 있음. 사회적기업법상의 ① 사회적기업의 설립 및 운영에 필요한 경영·기술·세무·노무·회계 등의 분야에 대한 전문적인 자문 및 정보 제공, ② 사회적기업의 설립·운영에 필요한 전문인력의 육성, 사회적기업 근로자의 능력향상을 위한 교육훈련, ③ 사회적기업의 설립 또는 운영에 필요한 부지구입비·시설비 등 지원·융자, ④ 사회적기업이 생산하는 재화나 서비스 우선구매, ⑤ 국세 및 지방세의 감면과 보험료 지원, ⑥ 사회적기업의 운영에 필요한 인건비, 운영경비, 자문비용 등 재정 지원이 이에 해당.

① 경영 지원

고용부장관은 사회적기업의 설립과 운영에 필요한 경영·기술·세무·노무(勞務)·회계 등 분야에 대한 전문적인 자문과 정보 제공 등을 지원할 수 있음. 또한 위의 지원업무를 정부출연기관이나 민간단체에 위탁할 수 있음.

여기서 의미하는 정부출연기관 또는 민간단체란 「공공기관의 운영에 관한 법률」 공공기관으로 지정된 기관(정부가 출연한 기관으로 한정), 상근(常勤) 컨설턴트를 3명 이상 보유한 경영컨설팅 회사, 기술·세무·노무·회계 분야에 대한 전문적인 자문 등을 할 수 있는 인적·기술적 능력을 갖춘 법인, 사회적기업이나 「고용정책 기본법」 사회서비스 부문에서 일자리 창출 사업에 참여하는 법인·단체를 1년 이상 지원한 실적이 있는 민간단체 「고등교육법」 대학의 부설 연구기관(정부가 출연한 연구기관이나 사립대학의 부설 연구기관으로 한정)을

의미. 고용부장관은 지원업무를 정부출연기관 또는 민간단체에 위탁하는 경우에는 해당 업무를 위탁받은 기관이나 단체에 위탁업무의 수행에 드는 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있으며, 관련 교육훈련을 지원할 수 있음.

한편 고용부장관은 사회적기업의 설립과 운영에 필요한 전문인력의 양성, 사회적기업 관련 종사자의 자질향상을 위하여 교육훈련을 실시할 수 있으며, 국가 및 지자체는 사회적기업에 대한 시설비를 지원할 수 있음. 그리고 사회적기업의 설립과 운영에 필요한 부지구입비·시설비 등을 지원·융자해주거나 국유·공유 재산 및 물품을 대부 또는 사용하도록 할 수 있음.

② 공공기관 우선 구매

「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에 따르면 공공기관의 장은 사회적기업제품의 우선 구매를 촉진하여야 하며, 공공기관에는 국가기관, 지방자치단체뿐만 아니라 특별법에 따라 설립된 법인과 중소기업중앙회, 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회, 산림조합중앙회, 한국은행, 대한상공회의소, 공기업, 준정부기관 및 기타 공공기관도 포함됨. 공공기관의 장은 사회적기업제품의 구매 증대를 위한 구매계획과 전년도 구매실적을 고용부장관에게 통보하여야 함.

고용부장관은 구매계획과 구매실적을 종합하여 공고하여야 하며 구매계획과 구매실적의 통보 및 공고에 필요한 사항은 시행령에 따르도록 하고 있는데, 이에 따르면 공공기관의장은 매년 2월 말일까지 사회적기업제품의 해당 연도 구매계획 및 전년도 구매실적과 해당 기관의 총 구매액에 대한 사회적기업제품의 구매액 비율 등을 고용부장관에게 통보하여야 하도록 규정하고 있음.⁴⁾

4) 이에 따라 고용부장관은 공공기관별 구매계획 및 전년도 구매실적을 종합하여 매년 4월30일까지 인터넷 홈페이지에 공고하여야 함.

③ 조세감면 및 사회보험료 지원

국가 및 지자체는 사회적기업에 대해 「법인세법」, 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있으며, 국가는 사회적기업에 대하여 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률」에 따른 고용보험료 와 산업재해보상보험료, 그리고 「국민건강보험법」에 따른 보험료 와 「국민연금법」에 따른 연금보험료 일부를 지원할 수 있음.

④ 사회서비스 제공 사회적기업에 대한 재정 지원

고용부장관은 사회서비스를 제공하는 사회적기업에 대해 예산의 범위 내에서 공개모집, 심사를 통해 사회적기업의 운영에 필요한 운영경비, 인건비, 자문비용 등의 재정 지원을 할 수 있음. 고용부장관은 연계기업 또는 연계지자체로부터 지원받는 사회적기업에 지원을 할 경우에는 해당 연계기업이나 연계지자체의 지원 상황을 고려하여 사업비 추가 지원이 가능함.

지원대상으로 선정되기 위해서는 조직 형태가 비영리법인 또는 단체여야 하고, 중앙행정기관 및 지자체로부터 동일하거나 유사한 재정 지원을 받고 있지 아니하여야 함. 단, 「상법」상 회사로서 해당 회사로부터 공공서비스를 제공받는 사람 중 취약계층의 비율, 회사 전체 근로자 중 취약계층 고용비율 또는 회사의 지역사회 공헌 내용 등이 고용부장관이 정하여 고시하는 요건을 충족하는 경우에는 재정 지원이 가능.

⑤ 연계기업 등에 대한 조세감면

국가 및 지자체는 사회적 기업에 기부하는 연계기업·법인 또는 개인에

대하여 「소득세법」, 「조세특례제한법」, 「법인세법」 및 「지방세법」에서 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있음. 한편 연계기업의 사회적기업 근로자에 대한 고용상 책임의 명확화를 위해 연계기업은 사회적기업 근로자에 대하여 고용상 책임을 지지 않는 것을 원칙으로 규정하고 있음(법 제15조).

② 정부 지원 및 민간 지원 현황

① 정부 지원 현황

가. 소셜벤처 대학 동아리 지원 사업 : 소셜벤처 문화 확산 및 인식 제고를 위하여 프로젝트 실행 및 학습 등의 활동을 유도하고 지원하는 사업이며, 대학 내의 5인 이상으로 구성된 동아리라면 본 사업에 참여 가능. 본 사업에 참여한 경우에는 활동비 지원, 멘토링 및 네트워킹 프로그램 등 다양한 지원을 받을 수 있음.

나. 소셜벤처 아이디어 경연대회사업 : 소셜벤처 및 사회적기업에 대한 이해도를 제고하고 관심을 증대시키기 위해 우수하고 혁신적인 사회적기업 모델을 발굴하는 대회임. 해당 대회를 통해 발굴된 우수한 아이디어는 사회적기업 창업지원과정인 사회적기업가 육성사업으로 연계하여 지원.

다. 사회적기업가 육성사업 : 사회적기업가로서의 역량과 창업에 대한 열정을 가진 청년들을 발굴하여 사회적목적 실현부터 사업화까지 창업의 전 과정을 지원하는 사업임.⁵⁾

5) 2011년부터 활발하게 활동하며 국내·외 사회적 문제 해결과 사회적 기업 생태계 조성에 중요한 역할 수행. 매년 말 모집하여 1간 창업공간, 창업자금, 멘토링, 네트워킹 프로그램 등 다양한 지원을 제공.

라. 사회적기업 성장지원센터 : 사회적기업가 육성사업 창업팀 및 사회적경제 기업 등 초기 스타트업의 성장을 지원하기 위해 조성된 사회적경제 통합지원센터로 매년 입주기업을 모집하여 평가에 따라 창업공간, 컨설팅, 교육, 자원 연계 등 다양한 지원 프로그램을 제공하고 있음.⁶⁾

마. 직접 지원 : 사회적기업 또는 예비사회적기업 사업개발비 지원 대상으로 선정될 경우 사회적기업은 연 1억 원 이내, 예비사회적기업은 연 5천만 원 이내의 지원을 받을 수 있음.

바. 사회적기업 제품 우선구매제도 : 사회적기업법 제12조에 근거하여 공공기관에서 구매하고자 하는 제품 중 사회적기업의 제품이 있는 경우에는, 사회적기업의 제품을 우선 구매하도록 유도함으로써 사회적기업의 자생력을 제고하고 경쟁력 강화를 시도하고 있음. 공공기관의 우선구매제도는 사회적기업의 발전과 성장을 독려하는 국가차원의 든든한 지지대 역할을 수행하고 있음.

사. 그 밖의 지원 제도 : 경영컨설팅, 세제지원⁷⁾, 사회보험료지원⁸⁾, 판로지원, 금융지원, 융자지원, 사회적경제 관련 교육 및 사회적경제 네트워크 확장, 프로보노 지원⁹⁾사업 등이 제도가 있음.

② 민간지원 현황

한국사회적기업진흥원은 공공·민간기업의 사회공헌자원을 사회적

6) 일반인을 대상으로 하여 사회적기업 창업 강좌를 운영하는 등 지역 내에서 사회적경제 활성화 거점 역할 수행. 현재 서울, 부산, 전북 센터를 운영 중.

7) 사회적기업에 대해 소득세, 법인세, 취득세, 등록세, 재산세를 감면. 먼저 소득세와 법인세는 3년간 100%, 향후 2년 50%를 감면해주고 취득세와 등록세는 50%를, 재산세는 25%를 감면.

8) 사회적기업의 경영주가 부담하는 4대 보험료(의료보험, 국민연금, 산재보험, 고용보험)의 일부를 4년간 지원.

9) 여러 분야의 전문가들이 사회적기업 경영 자문 또는 지역사회 협력을 연계할 수 있도록 다양하게 지원 중.

기업에게 효과적으로 연계하여 사회적기업 성장 및 역량 강화를 지원하고 있음. 사회적기업 지원 참여기업의 발굴, 분야별 사회적기업 지원모델 기획, 사회적기업과 공공·민간 기업의 연계기반조성, 프로보노 모집 및 매칭 등을 주요 골자로 하고 있음.

〈사회적 경제 기업 지원 주요 제도〉

구분	지원명 (사업명)	주요내용
직접 지원	일자리창출	<ul style="list-style-type: none"> •신규 고용에 소요되는 인건비의 일부를 지원 (최저임금수준 인건비 및 4대 사회보험료 일부)
	전문인력 인건비 지원	<ul style="list-style-type: none"> •전문인력 고용 시 인건비 지원 •기업당 2명(단, 유급근로자 50인 이상 기업은 3명)
간접 지원	사업개발비	<ul style="list-style-type: none"> •R&D, 마케팅, 브랜딩 등 경상적 사업비 지원 •연 1억원 이내(' 8년부터 사회적경제기업 전체로 지원 확대)
	경영컨설팅	<ul style="list-style-type: none"> •전문컨설팅 기관으로부터의 기술지원 및 컨설팅 비용 지원
	세제지원	<ul style="list-style-type: none"> •소득세, 법인세, 취득세, 등록세, 재산세 감면
	사회보험료 지원	<ul style="list-style-type: none"> •4년간 4대 사회보험료 일부 지원
	공공기관 우선구매	<ul style="list-style-type: none"> •공공기관에서 제품을 구매하여 사회적기업에 안정된 시장의 여건 조성
	판로지원	<ul style="list-style-type: none"> •공동판매장(store 36.5) 상품 입점 및 운영 •국내·외 박람회 및 온·오프라인 유통채널 입점 지원 •상품 진단 및 개선 지원
	금융지원	<ul style="list-style-type: none"> •소액자금 대출, 중소기업 정책자금, 사회적기업 나눔 보증, 사회적기업 전용 특별보증 등 지원
	프로보노 지원	<ul style="list-style-type: none"> •다양한 분야 전문가들의 경영자문 또는 지역 사회 협력 연계

출처: 한국사회적기업진흥원 홈페이지.

IV. 외국의 사회적 기업 현황

1. 영국

영국의 사회적기업은 대처 정권 하에서 비영리 조직에 대한 보조금이 위탁금으로 대체되어가는 중에 영리 기업과 경쟁 속에서 발생했다고 볼 수 있음. 사회적기업 조직으로는 지역 커뮤니티·비즈니스, 소셜 엔터프라이즈, 개발 트러스트, 크레디트 유니온 소셜 팜(장해피해자를 고용하는 조직), 협동조합과 같은 상조조직, 사업 지향적인 자선, 노동자 소유 기업, 전국적·국제적으로 활동하고 있는 대규모 조직까지 포함하고 있음. 그 법인격으로는 산업공제조합, 보증유한회사, 유한책임회사 등이 존재하며, 그밖에 임의단체나 등록된 자선단체 등 다양한 형태를 취하고 있음.

그러나 사회적 기업이 정부의 정책으로 급격하게 힘을 받은 것은 뉴레이버 정권이며, 2001년 무역산업성 내에 사회적기업국(Social Enterprise Unit)을 설치하고, 2002년에 「사회적 기업-그 성공을 위한 전략」(DTI, 2002)을 제시하며 사회적 기업이 지역사회의 활성화나 지역 재생에 있어서 중대한 역할을 담당하기 시작한 계기가 되었음.

영국에서는 이렇게 급속도로 사회적 기업이 확대되고 있음에도 조직형태나 법인격이 일원화되지 않아, 그것을 정리하기 위해 커뮤니티 이익회사(Community Interest Company Regulation: CIC)규칙을 2005년에 제정하였음.

그 주요 내용은 ①사회적 기업은 회사의 형태로 비상장 주식회사, 보증 유한회사, 공개 주식회사 중에서 반드시 한 가지를 선택, ②제한적인 이익 분배, ③CIC로登記하는 경우에는 정부로부터 독립된 감사인에 의해 커뮤니티의 이익 테스트를 받을 것, ④자선단체와의

이중 자격 금지, ⑤커뮤니티 이익 연차보고서 작성 의무 등임. 또, 자선사업과 같은 세제혜택은 지원 받을 수 없으나, 자선기업이 자회사로 CIC를 설립할 수 있도록 허용하고 있음.

이 규칙에 따라 등록된 단체는 2021년도 3월 시점에서 영국 전체에서 23,887개에 달하고 있음. CIC는 매년 증가하는 추세로 이는 영국정부가 CIC에 대한 투자를 더욱 유도하기 위해 2014년 10월부터 기울인 규제완화가 크게 영향을 미친 것으로 판단됨.

영국에서 CIC는 전통적인 공공, 민간, 제3섹터와 연관된 특징을 의도적으로 결합시켜 만든 새로운 형태의 하이브리드 조직 성격을 띠고 있음. CIC의 가장 기발한 측면은 외부 지분투자자 참여를 고려하며 제한된 이익 분배를 제공한다는 것임. 이것은 당시 제3섹터에는 알려지지 않았던 기업의 속성임. 사회적 기업 관련자들은 이런 복합성을 고려했을 때 이와 같은 사회적 기업의 법적 형태를 받아들일 수 없으며, 그 대신 CIC가 외부 투자자의 참여를 고려하는 사회적 기업 하이브리드로서 “민간의 투자를 받아 사회서비스를 제공하여 개혁과 혁신에 중요한 역할을 수행 할 수 있다”고 주장한 바 있음.

이 주장은 CIC가 당시 사회적 기업이 의미했던 정치적인 “리브랜딩 (revranging)”이었다는 점을 입증하는 연구 결과를 지지하는 것으로, 정부의 기대에 부응하여 경쟁적인 조달 환경을 모색하고 서비스 제공 혁신을 꾀할 수 있도록 기업의 역량을 개선하려는 의도였다고 볼 수 있음.

2. 이탈리아

이탈리아에서는 장애인 자활, 노인 복지, 이민자 등과 관련하여 다양한 운동들이 어소시에이션의 형태를 취하여 추진되고 있었으나,

제도적으로는 이러한 중구난방식의 소규모 운동들의 사업화가 곤란했기 때문에 점차 협동조합의 형태를 취하게 되었으며, 조합원뿐만 아니라 해당 커뮤니티 전체의 이익 추구를 목표로 1991년의 사회적협동조합법이 제정되었음. 이 법률에 따라 사회적 기업은 사회·보건서비스, 복지서비스 및 교육 서비스를 제공하는 “A형”과 불리한 조건하에 놓여 있는 사람들의 고용을 제공할 목적으로 다양한 사업활동을 농업, 공업, 상업, 혹은 서비스의 형태로 실행하는 “B형”으로 분류되고 있음.

또한 모든 사회적 협동조합에 ONLUS의 지위를 인정하여 적지 않은 세제혜택을 지원하고 있음. 이 법은 사회적 협동조합이 구성원끼리 이익을 분배하는 것을 금지하지 않지만, 분배 가능한 이익은 전체 이익의 80%를 초과할 수 없도록 제한하고 있음. 사회적 협동조합의 수혜자는 본질적으로는 공동체(또는 공동체의 가장 불리한 구성원)여야 하며, 사회적 기반은 여러 유형의 이해관계자를 포괄할 수 있어야 함. 여기에는 협동조합에서 근무하며 임금을 받는 조합원(운영자, 관리자), 협동조합에서 서비스를 이용하는 조합원(노인, 장애인), 무임금으로 협동조합에 봉사활동을 하는 조합원, 협동조합에게 보조금을 지급하는 조합원, 그밖에 공공기관 등이 포함될 수 있음.

2005년에 이탈리아 의회는 사회적 협동조합 이외의도 다른 형태의 사회적기업을 인정하고 통제하는 법률 제118호를 승인한 바 있으며, 사회적기업을 일반적인 목적을 달성하기 위한 재화와 용역의 생산 활동을 하는 비영리 조직으로 정의하는 한편 법에서 정한 요건을 충족하는 모든 조직에게 적용 가능한 새로운 법적 자격을 도입함. 해당 법은 사회적기업 자격을 얻을 수 있는 조직의 범위를 확대함과 동시에 사회 및 보건 지원 활동, 교육, 관광, 과학 연구, 문화유산 증진 등 사회적 기업이 제공할 수 있는 상품과 서비스의 범위까지 확대하였음.

따라서, 모든 협동조합, 재단, 협회, 유한회사는 일정부분 이익분배에 제약을 받으며 사회적기업의 자격을 획득할 수 있게 되었음. 이 법률에 따르면 기업은 사회적 협동조합 형태를 사용하지 않고도 사회적기업을 창설할 수 있기 때문에 이탈리아의 사회적기업 분야에서 중대한 변화를 가져오게 되는 계기가 됨.

2014년부터 이탈리아의 정부는 비영리 단체와 사회적기업을 위한 개편 작업을 구상하기 시작하였음. 개혁의 주요 내용은 경제적 기업가 성격을 가진 활동을 지원하고 비영리 부문에서 활동하는 비영리 단체와 사회적 기업을 비로소 경제적 주체로 인식함으로써 일반적인 관심의 목적을 추구할 수 있도록 하는 것이었음.

개혁의 주요 골자는 크게 다음과 같음. 첫째, 새로운 참여형 복지 시스템을 구축하여, 복지 서비스 제공을 현대화하는 참여형 거버넌스를 구축하고, 둘째, 사회적 경제의 성장 및 고용 잠재력을 적극 활용하며, 셋째, 민간의 기부 또는 친사회적인 행동을 유도하기 위한 보상 메커니즘을 도입한 것임. 이러한 변화는 비영리조직에게 경제적, 기업가적 마인드를 심어줌으로써 기업 형태의 사회적기업으로 진화할 수 있게 유도함.

이와 관련하여, 이탈리아 정부는 체계화된 시민 사회의 경제적 인식을 촉진시키고 유도하기 위해 여러 조항들을 도입하고 강화하려고 노력하고 있음. 첫째, 법률 No.106/2016은 비영리조직에 관한 법률시스템에 중대한 변화를 꾀했음. 비영리조직은 활동 목표가 통상적인 이익에 맞춰져 있는 한 경제-비즈니스 활동을 병행가능함. 둘째, 법률 No.112/2017(95/2018년 개정)은 비영리, 시민, 연대 및 사회적 목적을 위하여 책임성 있고 투명한 관리 방법을 도입하고 일반적 관심 사업을 안정적이고 체계화된 방식으로 수행하는 모든 민간단체를 사회적 기업으로 인정하고 있음.

이와 같이 사회적 기업은 비영리 부문의 정의에 포함되며, 사회적 협동조합과 해당 컨소시엄(은행 재단은 제외)에 대한 권리로서 사회적 기업의 자격이 확대되는 것임. 한발 나아가 세계 측면에서는 사회적 기업에 투자를 결정한 사람이 협동조합 등 1개 이상의 기업 자기자본에 투자한 금액의 30%를 공제하여 혜택을 볼 수 있게 지원하고 있음.

또한 만일 사회적기업에 재투자된 이익에 대한 비과세혜택이 있다면, 제한된 형태이나 이익을 분배하는 것도 가능함. 2006년에 법적 형식을 사용할 가능성이 생긴 유한회사는 여전히 이탈리아 내에서 사회적 기업의 작은 부분만을 이루고 있음. 이 회사들은 사회 및 의료 서비스, 교육 및 훈련, 관광, 환경 및 생태 보호, 문화 유산 홍보, 대학 및 대학원 교육, 문화 서비스 연구 및 제공 등의 활동을 수행할 수 있음.

3. 미국

미국은 다양한 형태의 조직이나 기업들이 사회적기업으로서 활동할 수 있으며 특정한 법률체제로 규정하지는 않고 있음. 여기서 말하는 다양한 형태의 조직에는 사회적 목적을 가지고 활동하는 비영리조직과 영리기업, 유한책임회사, 비영리재단, 협동조합 등이 포함됨. 미국은 비영리민간재단이나 민간단체에 대해 국세청의 세제혜택이나 보조금 지원, 비영리단체의 상업적인 활동 허용을 통하여 사회적기업을 지원하고 있음. 그중에서도 버몬트주는 2008년 유한책임회사법이 최초로 통과되면서 사회적 기업을 위한 전문 법형식을 제정하기도 하였음. 그 이후로 유한책임회사 형태의 사회적기업은 인기가 떨어졌으며 2012년 이후부터 새로운 유한책임회사 법률이 제정되지 않고 있는 실정임.

미국은 현재 8개 주에서만 유한책임회사 형태를 규정하고 있음. 이러한

여러 형태의 사회적 기업 중 최근에 주목을 받고 있는 베네피트 기업(benefit corporation)이 있음. 베네피트 기업이란 기업적 원리를 이용하여 사회적 문제를 해결함으로써 사회에 기여하고자 하는 기업 중에 세계적 수준의 엄격한 기준을 통과한 기업에게만 부여하는 명예로운 칭호로서 기업의 이윤을 넘어 사회적 공익을 추구하는 기업을 의미.

베네피트 기업은 2018년 말까지 이미 미국 전역에 퍼져 있었고, 16개¹⁰⁾ 주를 제외한 모든 주에서 베네피트 기업 설립이 가능했음. 2019년에는 나머지 주의 절반 이상이 베네피트 기업을 활성화하기 위해 법안을 도입. 2019년 메인 주와 오클라호마 주 두 주가 성공적으로 베네피트 기업 관련 법률을 제정한 바 있음.

오클라호마 베네피트 기업법(The Oklahoma Benefit Corporation Act)은 2019년 4월에 제정되어 2019년 11월에 발효되었으며, 이는 주에서 최초로 승인한 사회적 기업 형태라는 것에 그 의의가 있음. 해당법안의 입안자인 Julia Kirt에 따르면 베네피트 기업의 지정이 단지 새로운 일자리와 투자뿐만 아니라 브랜딩과 유능한 인재 유치 위한 도구가 될 수 있다고 주장. 메인주에서는 2019년 6월 베네피트 기업의 설립에 관한 법률 제정되어 2019년 9월부터 시행되었으며 이는 주에서 두 번째로 승인된 사회적 기업 형태 법안임.

델라웨어주에서는 2019년에 SPBLP의 창설을 허가하는 완전히 새로운 형태의 법안(Del. Laws c. 2019)이 통과되었는데 공익합자조합법이라고 하는 이 법안에 따르면 델라웨어주에서 공익 관련 직위를 선출하고자 하는 합자조합은 법정 공익합자조합을 명시해야 하며, 합자조합 인증서에 1개 이상의 혜택을 명시해야 함.

10) Alabama, Alaska, Georgia, Iowa, Maine, Michigan, Mississippi, Missouri, North Carolina, North Dakota, New Mexico, Ohio, Oklahoma, South Dakota, Washington, Wyoming.

통일 주법에 관한 전국 위원회 회의에 따르면 통상적으로 합자조합 형태에 대해 관심이 다소 감소하고 있다는 지적도 있으나 합자조합 형태는 세금관리를 원하는 사업자에게는 여전히 매우 매력적인 요소임. 한 가지 흥미로운 점은 이미 델라웨어주의 기업은 전문적 법률 형식이 없이도 기존 법령에 따라 공익 목적을 추구하는 합자조합을 설립할 수 있었다는 것임.

기존에 기업은 제한적인 파트너십 계약 조항을 수정이 요구되었으며, 새로운 법률은 이 과정을 간소화하고 표준화된 법적 양식을 만들기 위하여 제정되었다고 볼 수 있음. 또한 공식적인 SPBLP 선출을 통해 기업은 공익 목적에 대하여 한층 강력한 기여의 의지를 드러낼 수 있으며, 이것을 통해 고객과 투자자 모두 유치하는 데에 큰 도움이 될 수 있음.

SPBLP는 델라웨어주에서의 공익적 법인과 공익적 유한책임회사 BLLC에 이어 세 번째의 사회적기업 형태임. 새로운 법률은 SPBLP를 델라웨어주의 다른 형태와 유사한 방식으로 통제하고 관리하도록 규정하고 있음. 예를 들면, 델라웨어주 베네피트 기업의 이사와 마찬가지로 SPBLP의 경영자는 파트너의 금전적 이익, 유한책임에 따라 중대한 영향을 받는 이들의 궁극적인 이익, 그리고 유한책임 증명서에 명시되어 있는 공익의 균형을 유지해야 함.

또한 합자조합의 이익 중에 최소 2% 이상의 지분을 소유하고 있는 SPBLP의 유한책임 사원들은 SPBLP의 대표가 SPBLP의 공익을 계속 고려할 수 있도록 하기 위해 대표소송을 제기할 수도 있음. 이는 델라웨어에서 운영되고 있는 영리법인 주주들의 대표소송제기권과 유사한 형태임. 델라웨어주는 새로운 법인형태를 발빠르게 도입하기로 유명한 주인데, 베네피트 기업과 관련한 새로운 법률은 공익합자조합에 대해 지속적으로 입법적 관심을 나타내는 것으로 이해할 수 있음.

V. 사회적 경제 지원 사업의 성과 측정 방법 검토

1. 성과의 개념 정의

성과의 사전적 의미는 “이루어 내거나 이루어진 결과” 인데, 사회적 기업은 다양한 가치를 포함해야 하는 특징 때문에 성과에 대한 개념이 복합적으로 정의됨(조상미 등, 2018). 그러므로 사회적기업은 경제적 성과와 사회적 성과 두 가지로, 복합적으로 측정되어야 한다는 것이 연구자들의 공통된 의견임(이진민 · 이상식, 2017).

Ⅰ 경제적 성과

경제적 성과는 사회적기업이 기업을 운영하는 데 요구되는 재원을 지속적으로 창출해내는 것을 의미함. 다만 영리기업과의 근본적인 차이는 성과에 대한 수익을 사회적 목적을 위해 사용한다는 것임. 특히 사회적기업의 경제적 성과는 정부의 보조금 또는 기부금에 대한 과도한 의존성을 극복하고 조직의 지속 가능성을 확보하기 위해 매우 중요하다고 볼 수 있음(정무성 외, 2011).

이와 관련하여 다수의 연구는 경제적 성과를 사회적기업의 재무와 관련된 성과로 정의한 바 있음(장성희 · 반성식, 2010; 홍효석 · 김예경, 2016). 그중에서도 이준희(2016)는 경제적 성과를 기업이 가져야 하는 가장 본질적인 성과인 매출 및 순이익과 같은 양적 성과로 이해하였으며, 이와 함께 사회 전반에 걸쳐 나타나는 조직과 지역 차원의 성장을 달성하는 것이라고 보았음. 조상미 등(2012)은 경제적 성과를 사회적 기업을 유지시키고 성장시키기 위한 금전적인 성과와 경제적 자립의 정도로 정의한 바 있음(이준희, 2016).

한편 사회적 기업의 경제적 성과를 측정하기 위해 여러 측정지표들이 사용되고 있음. 재무제표 상의 매출액, 영업이익, 당기순이익과 같은 객관적 지표들이 있으며(최석현·남승연, 2015), 총매출액과 당기순이익(곽선화,2009), 매출액비율, 매출총이익비율, 영업이익비율(최준규, 2013), 매출액 대비 당기순이익과 매출액 대비 영업이익(최홍근·유연우, 2013), 당기순이익(김희철, 2015) 등을 측정 지표로 사용하기도 함.

하지만 정량적인 자료 수집이 어려워 다수의 기존 연구들이 정성적 평가를 통하여 경제적 성과를 측정하고 있는 실정임. 정은경(2012)은 지속적 매출증가, 경영자립도 향상, 수익적 목표달성, 고객만족도 상승 등의 주관적 지표로 측정하였으며, 경우에 따라서는 고용 수입, 개인의 기술 향상, 고용의 증가, 현금흐름의 증가, 혁신의 증가 등으로 경제적 성과를 측정하기도 함(Haugh, 2006). 이와 유사하게 지속 가능성, 예산 및 지출관리, 사회적 책임 지표를 사용한 예도 있음(Bull, 2007).

또한 기업의 가치나 브랜드의 가치 향상도 향후 소비자의 구매 여부에 영향을 줄 수 있으므로 이를 기업의 중요한 자산으로 여기고 주관적으로 측정하기도 함(박현희·박은영, 2017). 기본적으로 사회적기업은 경영을 통한 수익을 활용해야 하고 이러한 본질적인 기업 운영을 통해 사회적 목표를 달성해야 하며, 이것은 경제적, 재무적 건전성이 유지되는 지점에서 사회적 목표가 추구될 수 있기 때문임(Bagnoli & Megali, 2011).

② 사회적 성과

사회적기업의 사회적 성과는 사회서비스 제공, 지역사회 삶의 질 향상 및 지역사회 통합, 취약계층 고용 등 다양한 공익적인 성과를 의미(박현희·박은영, 2017). 사회적 성과는 사회적기업의 일반적인 기업 활동으로 생성된 사회적 이익 중에서 화폐 가치로 환산할 수

없는 성과를 의미하며(임경수, 2014), 사회적기업의 특성과 떼려야 뗄 수 없는 밀접한 관계에 있음(최조순, 2012). 사회적기업을 사회적 목적에 따라 일자리제공형, 사회서비스제공형, 지역사회공헌형, 혼합형, 기타형의 5가지 유형으로 구분하고 있으며, 사회적기업의 사회적 성과는 위의 5가지 유형에서 나타나는 성과로 볼 수 있음. 우리나라의 사회적기업이 목표로 삼고 있는 최우선적 사회적 성과는 취약계층을 위한 고용 창출과 공공서비스 제공(김창범 · 이찬영, 2015; 홍효석 · 김예경, 2016)임. 아울러 지역의 환경을 개선하고 지역 주민 삶의 질을 제고하는 등 지역 상생 발전을 도모하는 것도 중요한 성과로 볼 수 있음(이재희 · 조상미, 2015).

사회적기업의 사회적 성과는 일관된 지표가 없어 상대적으로 다양한 지표로 측정되고 있음. 우선 객관적 지표는 취약계층 고용률(최홍근 · 유연우, 2013)과 취약계층 고용비율, 그리고 정규직 비율(최준규, 2013) 등이 있으며, 김희철(2015)은 취업계층 고용 인원수로 측정한 사례도 있음. 객관적 자료의 측정과 수집에 어려움이 있는 관계로 많은 기존 연구들이 주관적 평가를 통해 사회적 성과를 측정할 수밖에 없는 실정임.

김기철, 서병덕(2017)은 사회서비스 확충, 지역경제 활성화, 일자리 확대 등으로 측정하였고, 나선영, 이영근(2014)은 수익의 지역사회 환원률, 지역 주민과 사회적 약자의 고용률, 양질의 제품 및 서비스의 공급, 원재료 구입 시 지역기업 이용 여부, 거래사와의 관계, 상품에 대한 고객만족도, 지역주민의 인식개선 노력 등으로 분석함. 또한 사회적 성과를 공익적 가치로 간주하고 지역공동체 기여도, 장애인 · 저소득층에 대한 기여도, 일자리 창출 기여도, 사회서비스 제공 기여도 등으로 측정한 연구(김진경 등, 2018)도 있으며, 일자리 창출 및 삶의 질 제고 정도, 자본 보유와 무관한 의사결정 여부, 이해관계자 참여 구조, 수익배분 제한 등으로 측정한 연구(곽선화, 2009)도 있음.

2017년부터 한국사회적기업진흥원에서 사회적가치 측정지표(SVI)를 매뉴얼로 배포하고 있음. 이 지표는 사회적기업이 창출해 내는 사회적 성과와 그 영향을 더욱 종합적이고 객관적으로 측정하는 지표라고 볼 수 있음. SVI는 사회적 목적과 가치를 추구하면서도 재화와 서비스를 생산하고 판매하는 등의 영업활동을 수행하는 사회적기업을 대상으로 하여 사회적 성과(사회적경제 생태계 구축, 사회적 목적 재투자, 사회적 미션, 주 사업 활동의 사회적 가치, 운영의 민주성, 근로자 지향성), 경제적 성과(노동성과, 고용창출 및 재정 성과), 혁신 성과(기업 활동의 혁신성)를 포함하여 평가함(한국사회적기업진흥원, 2020). 사회적기업의 사회적 성과는 이처럼 사회적 기업의 사회적 목적을 명시적으로 밝혀주고 단순 경제적 성과만으로는 왜곡될 수 있는 사회적기업의 성과 평가를 적절히 이루어질 수 있도록 도움을 줌(이준희, 2016).

2. 사회적 경제 관련 재정 사업의 성과(사회적 가치)평가 방법

정부에서 추진하고 있는 사회적 경제 활성화를 위한 궁극적인 목표는 바로 사회적 가치의 증진이라고 볼 수 있을 것임. 따라서 본 연구보고서에서는 사회적 경제 관련 추진되고 있는 재정 사업의 성과를 사회적 가치 증대로 보고 평가 지표를 제시할 예정임.

1] 측정 지표의 종류

사회적 기업 성과평가 방법(사회적 가치 측정 방법)에 대한 선행 연구는 이론 중심의 접근법과 지표 중심의 방법론으로 구분할 수 있음(최유경·김정욱, 2020). 전자의 경우에는, 대표적으로 사회투자수익률(Social Return On Investment), 사회적회계(SocialAccounting) 등의 방법론이 거론되며, 후자의 경우는, 글로벌 임팩트 투자 평가시스템(Global Impact Investing Rating System), 한국사회적기업진흥원의 SVI (Social Value Index), 지표의 표준화(Impact Reporting Investment

Standards) 등이 대표적임.

위의 두 가지 분류체계에서 분화된 형태로 사회적 가치의 이해관계자를 확장하는 미국의 B-임팩트 측정¹¹⁾ 또는 사회적 가치 수혜자 중심 린 데이터(Lean DataSM) 등이 존재.

한편 정부나 비영리조직의 영향 평가를 목적으로 하여 개발된 사회적 기업 평가 지표들을 민간 기업들에 그대로 적용하기엔 무리인 측면이 있음.(조일형, 2020) 그러나 기업의 사회적인 책임과 역할에 대한 요구가 증가함에 따라 기업의 사회적 책임(CSR), 공익가치 창출(CSV)을 비롯하여 더블바텀라인(Double Bottom Line)이나 트리플바텀라인(Trippl Bottom Line)¹²⁾ 등의 개념이 점진적으로 분화되어 현대에 이르렀으며, 궁극적으로는 기업의 재무적 성과 외에도 비재무적 사회적 가치 성과를 재무제표(財務諸表)에 반영할 수 있는 방법에 대한 국내 외적 논의가 지속되고 있음.¹³⁾

이처럼 다양한 사회적 기업 성과평가 방법론이 존재함에도 불구하고, 사회적가치기본법 제정과 함께 사회적 가치 측정 및 정량화는 무엇을 얼마만큼 지표화할 것인지 또는 측정의 주체와 구체적 방법 그리고 검증 문제는 결국 해소되지 않고 있음.

11) BIA는 특히 GIIRS를 운영하는 비랩이 IBA를 통해 이익뿐만 아니라 유익도 함께 추구하는 기업으로서의 이른바 비-코퍼레이션 인증제도를 운영함에 따라 발전된 측정 지표이며, 미국 내에서의 비콥 무브먼트는 지난 수 년 간 약 37개주 베네핏 코퍼레이션의 법제화로 이어져 주목을 받고 있음.

12) 이 두 가지 측정 기준의 결정적인 차이점은 DBL은 TBL에 비하여 환경적 요소를 별도의 측정 지표로 분리하지 않는다는데 있으며, 현재 우리나라 기업 가운데 SK의 사회적 가치 측정 기준은 DBL에 의하고 있는 반면, 최근 적극적으로 논의되고 있는 E.S.G. 공시와 측정 등에 있어서는 환경적 요소가 점차 큰 비중을 차지하게 될 것으로 예상됨.

13) 이와 같은 논의는 코로나를 계기로 민간기업에 대한 E.S.G. 공시 제도 확립으로 급속하게 진전 중. 이로써 사회적 가치 추구에 별다른 관심을 보이지 않던 민간기업 들마저도 E.S.G. 관련 논의를 무시할 수 없게 됨. 향후 우리나라에서의 E.S.G. 논의 도 주요 E.S.G. 지표의 개발과 평가, 인증 및 재검증 등 제도화 방법 논의로 이어질 것으로 전망.

② 現 평가 체계의 특징과 한계

현재 우리나라 정부와 공공기관을 비롯하여 사회적기업, 금융기관, 그리고 민간기업은 이미 서로 다른 목적에 따라 사회적 가치를 측정하고 평가하는 저마다의 방식을 일부 활용하고 있기도 함. 공공기관의 경우에는 사회적 가치를 기관의 성과를 측정하기 위한 하나의 지표로 활용하고 있으며, 신용보증기금은 사회적금융 활성화를 목표로 사회적기업이 창출하는 사회적 가치를 평가하고 있음.

2018년부터 고용노동부에서 사회적기업의 재정지원사업을 위한 평가 지표로서 사회적기업에 대한 일자리창출 지원사업과 사업개발비 지원사업에 사회적가치지표(SVI)를 부분적으로 적용하고 있음.

그러나 사회적 가치를 측정하는 주체와 목적에 따라 이를 바라보는 시각이 서로 달라질 수 있으며, 그에 따른 평가방법론 역시 상이하다 보니 어떠한 지표가 가장 적합한 지표인지 판단하기 매우 까다로움.

한편, 사회적 가치를 화폐적 가치로 환산하고 있는 대표적인 사례로 예비타당성조사와 SK의 사회적 가치 측정 방법을 들 수 있음. 예비타당성조사는 사업 추진 타당성을 사전적으로 분석하는 데 목적이 있는 반면, SK의 경우에는, 사회적기업이 생산해내는 사회적 가치를 SK에서 확정한 지표로 사후적에 평가하고, 그에 따른 보상시스템을 확립하고 있음. 결과적으로 사회적 가치를 정의하는 방법과 화폐적 가치화하는 방식은 서로간에 유기적이어야 하며, 이들 두 기관의 평가지표는 결국 동일할 수 없게 됨.

공공기관 경영평가의 경우에는 최근 3 ~ 4년간의 기존 평가지표에 ‘사회적가치 구현’ 항목과 배점을 추가하고, 그 배점 비중을 확대하여 성과 평가하는 방식으로 운영하고 있음. 이 지표에는 상생, 협력 및

지역발전, 균등한 기회, 사회통합, 안전 및 환경, 일자리 창출, 윤리 경영 등이 포함되어 있으며, 총 22 ~24점까지 반영됨.¹⁴⁾

부분적으로 기관별로 주요사업 평가 지표에 사업 활동과 연관된 사회적 가치가 일부 반영되어 있기도 하나, 이들 지표는 원칙적으로 각 공공기관 별로 특성을 고려하기보다는 일률적으로 사회적 가치를 성과 평가함.

이러한 지표 시스템으로 평가할 수밖에 없는 현실적인 이유도 전혀 이해할 수 없는 부분은 아니나, 이와 같이 경영 평가에 사회적 가치 평가 지표를 단순하게 강화하는 방법은 사회적 가치를 제도화하는 의미를 반감시킬 뿐만 아니라 사회적 경제 활성화를 위한 정책의 효과가 기존의 정책과 차이점을 가지기 어려운 측면도 분명히 있음. 표준화된 평가지표는 각 공공기관마다 더욱 창의적인 사회적 가치 지표를 발굴해내거나 창출하는 데에 근본적 한계점으로 작용할 가능성이 매우 높음.

특히 특정 사회적 가치 항목 배점이 과다하게 책정된다면, 피평가 기관들이 이 항목에만 치중하게 될 것이고, 주객이 전도되어 공공기관의 주요 사업부문의 운영이 오히려 소홀해 질 우려마저 있으며, 이러한 경우는 공공기관 경영평가 취지와 전혀 상반되는 결과마저 초래할 수도 있음.

3. 사회적 경제 관련

지금까지 살펴본 여러 사회적 가치 측정지표와 평가방법을 토대로 우리나라에서 사용되고 있는 다양한 사회적 가치 평가지표 항목을

14) 이와 같은 사회적 가치 항목과 배점 증가는 평가자와 피평가자 모두에게 정확한 사회적 가치 창출에 관한 메시지를 주고 있지 못한 것으로 보이며, 향후 평가 항목과 배점이 유동적으로 변경될 가능성도 배제하기 어려우므로 혼선을 야기할 가능성.

수집·분석하였음. 특히 정부의 재정지원을 받는 사회적 기업 등을 대상으로 한 관련 사업 성과인 사회적 가치를 정량적으로 평가함에 있어 보다 더 적합한 측정 지표를 제시할 예정임.

□ 현행 지표 검토를 통한 주요 지표 범주화

사회적 가치는 그것을 생산하는 주체와 또한 그것을 향유하는 수혜자 및 성과와 목표 등 그 범위가 매우 광범위한 것이 특징임. 제19대 국회부터 「제출된 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」은 “사회적 가치란 사회 경제 환경 문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치로서 다음 각 목의 내용을 포괄한다.”고 정의하면서, 무려 13개에 이르는 세부 항목을 나열하고 있음.¹⁵⁾

사회적 가치를 측정하기 위해서는 위 법안이 열거하고 있는 광범위한 사회적 가치의 특수성을 고려하여 이와 동등하거나 유사성을 가진 세부 분류 항목으로 범주화할 필요. 사회적 가치를 범주화하는 것은 각 항목 내부에서의 서로 간의 우선순위를 추정할 수 있게 하며, 사회적 가치를 추구하는 데 있어서 균형감 있는 목표 설정과 성과 평가를 가능하게 해준다는 이점이 있음.

사회적 가치 추구 및 사회적 경제 활성화 모범사례로 성과를 보이고 있는 서울특별시의 경우는 사회적 가치를 조달 평가에서 고려함. 그 지표로 소비자 이슈, 환경, 공정운영 관행, 노동 관행, 조직 거버

15) 가. 인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호, 나. 재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지, 다. 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공, 라. 노동권의 보장과 근로조건의 향상, 마. 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합 증진, 바. 협력업체와의 상생협력 및 공정거래, 사. 품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출, 아. 지역사회 활성화와 공동체 복원, 자. 경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌, 차. 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행, 카. 환경의 지속가능성 보전, 타. 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현, 파. 그 밖에 공동체의 이익실현과 공공성 강화

넌스(governance), 인권, 지역사회 참여 및 발전 등으로 구분하여 평가에 반영 중(서울특별시 공공조달혁신백서, 2016). 또한 예비타당성 조사에서 고려할 수 있는 사회적 가치로 삶의 질, 공공안전, 지속가능한 미래, 양극화 완화, 환경보호 등의 항목을 제시하고 있음. 한편, 사회적기업진흥원은 사회적 기업 평가시 경제적 성과, 사회적 성과, 혁신 성과 등의 관점으로 사회적 가치를 고려.(2020년 사회적 가치 지표(SVI) 활용 매뉴얼, 사회적기업진흥원)

서울특별시의 경우는, 공공조달에서 사회적 가치를 반영하게 하고 있으나, 사회적 가치를 정량화하여 체계적으로 반영하는 것은 아니고, 정성적 평가 지표 위주로 이루어지고 있음. 이와 반대로, 정부의 공공기관 경영평가 또는 지방공기업 경영평가, 예비타당성 조사에서 다양한 사회적 가치 항목이 평가되고 있음. 그러나 평가항목에 있다고 해서 반드시 그것이 사회적 가치를 창출해내거나 연계되는 것은 아닐 수도 있다는 점에 주의가 요구됨.

예를 들어, 조직의 거버넌스 또는 윤리경영은 사회적 가치를 지탱하고 있는 매우 중요한 요소임에도 반드시 그것이 실질적이며 직접적인 사회적 가치 창출로까지 연계된다고 볼 수만은 없는 측면도 있음. 또한 윤리 경영으로 인해 조직 내부에서 사회적 가치가 창출되고 조직 내외부에 사회적 가치가 공유될 가능성은 높아지나, 윤리 경영 자체가 측정 가능한 사회적 가치라고 보기는 어려운 측면이 있음.

정량화를 통한 사회적 가치 제도화 측면에서는, 무엇을 사회적 가치로 보고 측정 하는지도 중요하나, 그것이 측정 가능한 지표인지 여부 역시 매우 중요함. 또한 이 지표가 요구하는 항목들은 피평가 기관들의 민감할 수 있는 내부 자료 제공을 통하여 이루어질 수밖에 없으므로 이를 검증하는 과정에서 합리성·투명성·공정성 확보 방안도 함께 검토되어야 할 것임. 정량화를 통한 사회적 가치 평가시에는

복잡하고 세밀한 지표 수립 이전에 사회적 기업에 대해 우리가 우선 기대하거나 요구할 수 있는 사회적 가치의 대분류 항목을 도출해야 할 필요가 크기 때문이다.

② 평가 항목과 지표

사회적 가치 측정과 평가에 관한 민간 및 공공부문에서 현재 사용되고 있는 다양한 지표를 분석하여 크게 다섯 가지로 범주화 가능함. 이런 형태의 범주화는 평가 지표 간 중복과 상충을 막을 수 있으며, 계량화 지표로서 정량적 평가를 가능하게 함. 특히 예비타당성조사에서 감안할 수 있는 사회적 가치를 근간으로 여타의 사회적 가치 평가 항목을 포함할 수 있는 항목으로 재구성함.

① 안정적인 고용 환경 및 양질의 일자리 창출

우선 ‘안정적인 고용 환경과 양질의 일자리 창출’은 「사회적가치기본법(안)」 제안시부터 지속적으로 우리 사회에 가장 시급한 문제로 인식되고 있는 것이 사실임. 민간 기업의 일자리 창출 노력을 비롯하여 근로자 친화 고용 환경 조성은 단순 일자리의 양뿐만이 아니라 질적인 향상을 도모하는 것으로, 사회적 가치 지표로 범주화하는 것이 가능. 세부 지표로는 ① 고용 안정성, ② 근로조건 향상 및 ③ 고용 형평성이 있음.

가. 고용 안정성

고용 안정성이란 안정적 고용환경조성을 위해 사회적 기업의 성과를 평가하는 지표이며, 대표적으로 정규직 고용 및 전환, 고용의 지속률, 고용의 성장률 등을 측정하여 정량화하는 것임. 한편 정규직 고용과 관련해서는, 현재 공공부문(공공기관, 지방공기업)의 경우 전환 실적을

바탕으로 평가하며, 신용보증기금은 유급근로자 수 대비 정규직 근로자 수의 비율을 사용하고 있음. 이밖에도 신용보증기금의 경우 “고용의 지속성(기업 입사 대비 평균 근속년수)” 이나 “고용의 성장률(전년도 대비 당해 연도 근로자수)” 등을 함께 사용.

나. 근로조건 향상

근로조건 향상은 복리후생, 임금수준 및 근로기준법 준수 여부, 직무 훈련과 같이 기업 종사자의 근로 여건의 질적 향상으로 발생하는 사회적 가치를 측정하는 것임. 보수 수준의 경우에는 임금 인상률(공공기관 평가 편람), 근무자의 평균임금(SVI)를 통해 배점을 부여하는 정량평가와 합리적 보수체계로 전환하려는 노력(공공기관 평가편람)에 대한 정성적 평가를 같이 사용하여 측정할 수 있으며, 기업종사자의 직무 관련 교육 참여도와 직원 복리 후생(사내복지, 근무환경개선) 정도도 함께 평가해야 할 것임. 이밖에도 근로기준법 준수 여부와 및 그 정도를 평가하는 것도 가능.

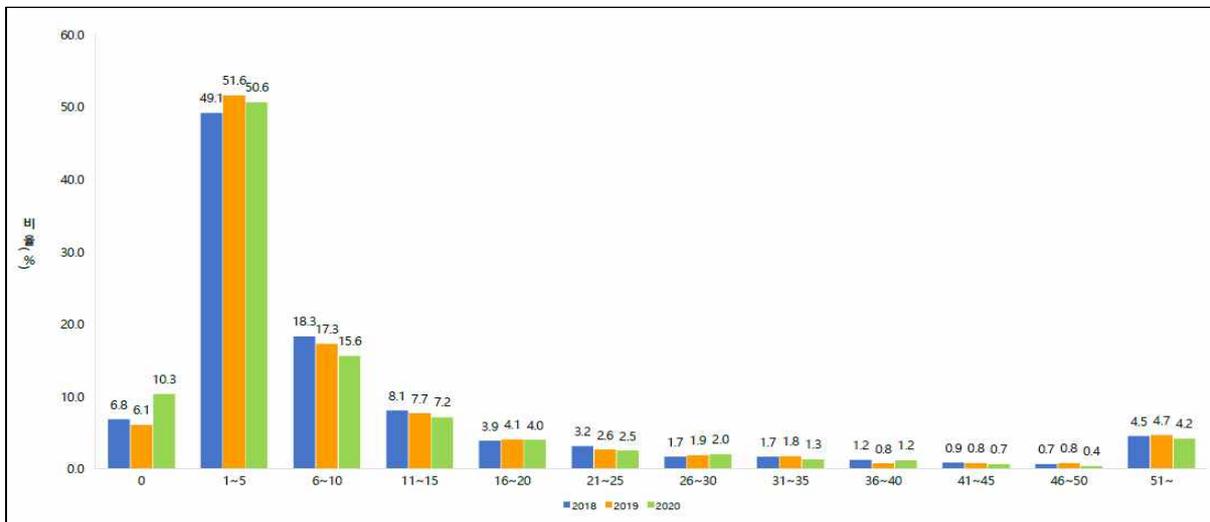
다. 고용의 형평성

고용 형평성이란 고용 취약 계층의 취업 보호와 같이 균등한 기회 부여 및 사회 통합 노력을 측정하는 것임. 이는 고용 취약 계층(국가유공자, 장애인 등)을 의무 고용하거나 우선 채용하는 기업이 많아질수록 가점을 부여하는 방식으로 사회적 가치를 측정(공공기관 평가편람)하는 것을 의미. 민간 부문에서 이 지표는 취약계층 고용으로 발생하는 근로자 소득 증대분(=현재 급여 - SE 취업 이전 근로소득)을 고용 형평성 증대로 인한 사회적 가치로 측정하고 있음.

한가지 주의할 점은, 고용과 관련한 사회적 가치 지표는 임금, 고용률, 복지수준 등 수치화 가능한 데이터가 존재해야만 상대적으로 정량화가

용이한 편에 속하나 정량화 단계에서 중복 계상하지 않도록 해야 함. 가령, “고용 형평성” 항목에 포함된 취약계층 고용은 기업의 전체 고용 안에도 포함될 것이므로 두 항목의 정량화 방식을 정확히 구분하여 측정하지 않는다면, 중복 계상의 가능성이 존재함. 또한 “근로 조건 향상” 관련 지표 산정 시, 근로자의 소득만 지표로 이용하여 정량화할 경우엔 고용의 사회적 가치가 과소평가될 수도 있다는 문제점이 있을 수 있음에 유의.¹⁶⁾

〈취약계층 유급근로자수별 사회적 기업 비율〉



출처: 사회적기업 사업보고서(2020)

② 안전한 근로 생활환경의 유지

이 지표는 근로자의 근무환경과 국민들의 생활환경에서 안전과 관련된 사회적 가치 지표를 범주화한 것으로서 크게 ① 근로자 안전, ② 안전 교육, ③ 생활안전의 세 가지로 세분화됨.

16) 실제로 해고가 발생했을 경우, 소득 상실로부터 비롯된 피해보다 더 큰 비효율을 경험하는 것으로 나타남. 이는 개인에게 일자리는 단순한 생계유지 수단만이 아니며 사회와 접촉하고 자아 실현 수단이기 때문이며, 결과적으로 근로자의 보수 수준은 고용을 유지함으로써 발생하는 사회적 가치를 온전히 반영하지 못할 수 있음.

가. 근로자 안전

산업재해 등 근로자의 사고 방지 및 사업장 내 안전관리 및 근무환경 개선을 위한 기업의 노력과 성과를 평가하며, 안전사고 및 재해감축률 등을 기준으로 측정함.¹⁷⁾

나. 안전교육

근무 환경 및 근무자 보호를 위해 안전 교육에 대한 근무자의 교육 이수 및 실적을 평가함. 일례로 한국광물자원공사는 광산안전 교육 연간목표 대비 실제 교육실적시간을 기준으로 하여 보급실적을 산출하고 있음.

다. 생활안전

각종 재난 사고로부터 국민들의 안전한 생활 환경을 유지하기 위하여 사회적 기업이 기울인 노력과 그 성과를 평가하는 것으로, 주로 안전사고 발생 건수 또는 예방 노력 등으로 측정됨.¹⁸⁾ “안전”의 가치에 대한 중대성은 어느 누구나 공감하고 꼭 필요하다고 인식하고 있음에도 불구하고 안전 확보 노력은 여전히 미온적이며, 안전 확보에 대한 노력과 성과가 미흡한 결과를 초래하고 있는 실정임. 따라서 다른 사회적 가치 지표와 비교해 보았을 때, 일반기업의 경우에는 ‘안전’ 항목보다 다른 사회적 가치를 우선 추구하는 경향을 보이고, 안전의 평가 항목은 주로 공공기관에서만 평가되는 경향이 있음.

17) 이 때 안전사고 감축성과는 유형별 사고발생점수를 100점에서 차감하는 방식으로 측정하거나 안전사고 발생건수(산재보험 처리건수)의 평점을 기준으로 측정. 또한 재해율 감축성과는 상시 근로자 수 대비 재해유형별 배점을 달리 적용하여 측정하거나 상시근로자수 대비 사망자 수와 재해자 수를 기준으로 사망만인율을 측정하기도 함.

18) 안전사고 감소 노력의 경우, 전체 100점에서 공사·공단이 관리하는 시설물에서 발생한 일반국민의 유형별 사고발생점수를 차감하여 측정하며, 안전사고 유형별로 가중치를 적용하거나 기관이 보험처리를 완료한 건수를 기준으로 성과를 측정하여 평가.

궁극적으로 안전이라는 사회적 가치의 지표를 보다 정밀하게 설정하기 위해 기준 시점 대비 사고 저감치, 위험도 절감도 등과 같이 위험, 사고 등의 부정적 요인 절감분을 최대화하는 방향으로 이루어질 수 있어야 할 것임.

③ 사회적 취약계층 지원

이 항목은 (1) 사회적 취약계층에 대한 공공서비스 지원 및 (2) 사회적 약자 보호를 위한 사회적 기업의 노력을 평가하는 지표로 구성됨. 먼저 사회적 취약계층의 일자리 창출과 관련한 항목은 앞에서 설명한 “안정적 고용환경 및 양질의 일자리 창출” 항목과도 유사한 면이 있으므로 본 항목의 범주에는 포함되지 않음. 오히려 취약계층 지원과 관련한 사회적 가치를 추구하는 기관들은 보통 주요 사업 부문과 연계되어 있는 공공서비스를 제공하고 있는 것으로 보이며, 대표적으로 주거 취약 계층에 대한 기업의 지원 및 성과, 의료 취약계층에 대한 지원 실적 평가 등을 통하여 이를 입증 가능함.¹⁹⁾ 한편 정보 취약 계층에 대한 지원 실적 평가도 있는데, 한국정보화진흥원은 정보 취약 계층의 정보화 교육을 통하여 ICT 역량수준을 향상시키고 정보 격차를 해소하기 위한 노력 성과 평가.

사회적 취약계층을 지원하는 활동은 대개 정부나 공공기관에서 나타나는 것으로 파악되며, 민간에서는 아직까지 상대적으로 미흡하고 소극적인 수준에 그치고 있는 경향이 있음. 이는 공공기관이 공공성 및 공익성의 실현을 위하여 설립된 취지와는 다르게 민간부문에서는 사회적 취약계층 지원과 관련한 사회적 가치를 창출할 유인이 다소 부족하다는 점에서 기인하는 것으로 판단할 수 있음. 따라서 향후 이 항목의 지표 개발과 측정을 위해 민간기업에서도 취약계층의 지원 관련 활동이 반영되도록 별도의 평가 항목과 지표를 마련할 필요가

있다고 보임. 무엇보다도 사회적 취약계층은 생계, 의료, 정보 분야 외에도 보다 더 다양한 항목과 지표가 개발되어야 할 것이며, 사회적 경제 관련 기업들은 주요 사업과 연계된 활동을 보다 적극적으로 수행할 수 있도록 유인하여 다양한 취약계층을 지원하도록 해야 할 것임.

④ 환경의 지속가능한 보전

해당 지표는 기업이 환경 오염 정도를 저감시키고 환경친화적인 경영을 지속하기 위한 노력과 성과를 평가하는 것으로 가. 환경오염개선과 나. 친환경 경영의 두 개 항목으로 세분됨.

가. 환경오염개선

이 항목은 사회적 기업이 기업활동을 수행하는 과정에서 직접적으로 발생시키는 환경오염의 저감 실적을 나타내는 사회적 가치로서, 주로 환경 오염 개선 노력과 성과를 통하여 측정 가능함. 일례로 공공기관의 경우에는 각 기관의 사업 수행 과정에서 발생할 수 있는 환경오염의 특징에 따라 환경 오염 저감 성과를 측정하고 있음.²⁰⁾ 반면 민간부문에서는 환경오염 감소, 그리고 정화에 대한 환경 비용의 절감액을 추산하여 측정하고 있음.

나. 친환경 경영

이 항목은 친환경적 제품을 우선구매하거나, 자원의 소비를 최소화 노력을 기울이는 등 기업이 환경 보호를 위해 간접적으로 수행하는 사회적 활동을 나타내는 지표임. 환경보전에 따른 사회적 가치 측정에는 기업이 실행하는 환경오염 개선 노력이 주요한 지표로 사용되

20) 대표적으로 한국지역난방공사의 경우 온실가스 및 대기오염물질 감축률을 통해 대기질 개선노력을 측정하며, 해양환경공단, 항만공사, 해양환경공단의 경우 해양 생태계, 수질 개선 등에 대하여 평가함.

고 있으나, 그러한 노력이 실제로 사회적 가치를 창출하는가에 대하여는 향후 보다 논의가 필요한 상황임. 특히 환경의 오염은 기업들의 사업 수행 과정에서 어쩔수 없이 발생할 수밖에 없는 부정적인 외부효과로 인식되므로, 환경 개선에 대한 문제는 보통 기업의 사회적 책임이라는 틀 하에서 논의되어 왔음.

따라서 기업들에 다양한 환경 규제를 부과하고 있으며, 이를 준수하지 않을 경우엔 제재의 대상이 되는 경우도 있음. 만일 사회적 기업에 부과된 각종 규제가 기업 활동이 유발하는 환경오염을 단순히 상쇄하는 수준이라면, 사회적 가치 설정의 기준선은 규제하는 것 이상의 오염 저감 노력을 수행했을 때에야 비로소 발생하는 것으로 볼 수 있을 것임. 또한 환경보전과 관련한 비용 투입에 따른 성과시현은 단기적으로는 가시화되지 않기 때문에 단기적 성과평가 방법론으로는 장기적 효과를 측정하는 데 분명한 한계점이 존재.

특히, 환경오염 저감성과를 기업별로 비교하고 평가하는 것을 목적으로 하는 경우에는 장기적인 시점에서 수행하는 것이 바람직하다 할 수 있을 것임.

⑤ 지역경제 활성화를 위한 국토균형 발전

가. 지역경제 활성화를 위해 사회적 기업이 노력한 성과와 나. 중소기업, 사회적기업과의 상생 협력과 관련된 사회적 가치 지표로 범주화해 볼 수 있음.

가. 지역경제 활성화

지역사회 활동 및 지역여건 개선 등에 대해 사회적 기업들 기여도를 평가하는 항목으로 구성됨. 즉 지역사회 활동에서 창출한 사회적 가치는

주로 민간부문에 반영되고 있으며, 조직 내부의 역량을 이용한 실적을 평가하는 측정 항목들로 구성됨.²¹⁾ 지역 여건 개선실적은 공공부문에 반영되고 있으며, 주요 사업과 연계된 사업 등을 통해 평가지표에 반영 가능함.

나. 상생협력

대·중소기업의 동반성장, 사회적기업 활성화, 지역사회 기업과의 협력을 위하여 기여한 실적 등으로 평가 가능함. 그러나, 본 항목은 사회적 가치 실현에 대한 요구 수준이 높은 것과는 반대로 그 이행의 수준이 낮은 항목으로 비판받고 있음.²²⁾ 기업 간 격차(특히, 대기업과 중소기업 또는 수도권거주 기업과 비수도권 거주 기업 간)는 산업별 네트워크 경쟁력을 훼손시키고 안정적이고 지속적인 성장을 가로막을 수 있다는 점을 고려했을 때, 이 항목에 있어서 기업 간의 격차는 향후에 반드시 해결되어야 할 부분임. 무엇보다 단순 제품구매실적 등으로 사회적 성과를 창출하는 형태가 아니라 주요 사업부문과 이어져 다른 사회적 기업들과 상생 협력할 수 있는 활동을 추진해야 할 필요가 있음.

Ⅵ. 결론

사회적 경제와 관련한 사업들의 재정지원 효과를 측정함에 있어서 가장 중요한 것은 사회적 가치 개념의 범주화를 통해 지원 대상 기업들에 대한 합리적이며 효율적인 사회적 가치 측정 지표를 마련하고,

21) 신용보증기금에서는 조합의 역량과 자원을 활용해 지역사회에 공헌한 횟수 등을 바탕으로 성과 평가하며, 문화행사, 장터, 바자회, 봉사활동 등 지역 활동을 통한 외부사회활동도 조합의 사회적 가치에 반영. 또한 사회적 가치지표(SVI)에서는 조직 역량을 활용한 활동과 기업이 제공한 공공 서비스를 화폐로 수치화하여 사회적 환원 노력도에 반영하고 있음.

22) 사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략(관계부처 합동, 2020)

이를 정량화하는 것임. 특히 사회적 가치의 평가 체계를 구축함에 있어서는 피평가 기업이 목적과 취지를 충분히 이해하고, 경제 및 사회 생태계를 유연하고 창의적인 방법으로 다양하게 개선해 갈 수 있도록 실질적인 유인을 제공하는 것 또한 매우 중요함.

특히 기업의 특성상 음(-)의 사회적 가치를 창출할 수밖에 없는 경우에는 독립적 평가보다는 포괄적 평가가 보다 적합할 것으로 판단됨. 다만, 이와 같은 정량화 방식은 사회적 기업의 존립과 목적 자체가 이미 사회적 가치를 구현하는 것이라는 점이 자칫 간과되어 피평가 기업의 평가 피로도가 불필요하게 증가 되는 점과, 사회적 가치 평가 항목의 범위 내로 경직되는 점에서 반드시 최선의 방법은 아닐 수도 있음.

본 연구보고서에서 제시한 사회적 가치 정량화를 위한 주요지표는 ① 안정적 고용환경 및 양질의 일자리 창출, ② 안전한 근로 생활환경의 유지, ③ 사회적 취약계층 지원, ④ 환경의 지속가능한 보전 및 ⑤ 지역경제 활성화를 통한 국토균형발전임. 이들 항목은 사회적기업을 지원하는 재정 당국에서 중요하게 인식하고 있는 할 사회적 가치이기도 하며, 현존하는 평가 체계 내에서도 상당 부분 측정이 가능하다는 점에서 합리적인 최소한의 기준을 제공한다는 데 그 의의가 있음. 이와함께 사회적 기업들이 보다 자발적이고 적극적으로 다양한 사회적 가치를 추구하기 위해서는 사회적 가치의 평가 항목을 유연하게 추가할 수 있도록 제도적으로 보장하거나 배점을 확대하는 등의 방안이 동시에 고려되어야 함.

나아가 사회적 가치 정량화의 관점에서 정량적 평가는 사회적 가치에 대해 기업별 독립적인 “사회적 가치 성과 보고서”를 작성하여 공개하는 방안으로 보완할 수 있을 것임. 이 보고서는 사회적 기업별로 특수성과 장점, 우수성 등을 감안하여 독립적으로 작성하도록

하는 동시에 사회적 가치 정량화 지표에 따른 성과 평가의 주요 사항과 방법을 각 기업 별로 작성·공개하도록 하는 것임.

이는 사회적 가치에 관한 정량적 평가와 더불어 정성적 평가 지표로 병행하여 운영할 때 당초에 측정이 어려웠던 가치를 추구하고 있는 배경과 목표, 성과 도출을 위한 과정과 그 결과에 이르는 전반적인 내용을 서술할 수 있도록 함. 이를 위해서는 기업별로 ① 공통 항목과 ② 기업별 특성을 고려한 개별 평가 항목들을 동시에 설정하고, 기업별로 독립된 개별 사회적 가치 성과 보고서를 작성하여 수정·보완할 수 있는 지원 체계를 마련할 필요가 있음.

결론적으로 사회적 가치의 정량화를 통한 성과 평가 체계를 마련함에 있어서는 첫째, 주기적으로 우리 사회가 현 시점에서 중점을 두고자 하는 사회적 가치가 주기적으로 무엇인지를 확인하고, 둘째, 정량적으로 평가할 수 있는 공통적 사회적 가치 항목을 도출하여, 이를 지표화하는 동시에 셋째, 각 기업별로 다양하고 창의적인 사회적 가치를 발굴하고 이를 극대화할 수 있도록 정성적 평가 체계로서의 보고서를 도입하는 두 개의 평가 체계가 요구됨.

한발 더 나아가 앞서 다룬 다섯 가지의 항목은 궁극적으로 국가 재원의 분배와 사용의 단계에서 사회적 가치를 화폐화하여 사회적 가치가 통용되는 새로운 시장을 형성할 수 있는 가능성도 열어두고 있음. 이때 원칙적으로 주요 지표들을 토대로 기업별 상대평가를 수행하도록 하되 기업별 특성 항목을 통해 가감점을 부여하는 방식도 고려 가능함.

기업별 특성에 따른 사회적 가치 평가결과를 매년 연속적으로 공개하여 개별 기업이 창출하는 사회적 가치의 평가결과가 누적될수록 기업의 사회적 가치 창출 유인이 증대되는 선순환 구조를 마련해야

할 것임. 이 같은 선순환 구조 속에서 기업의 조직운영방식 자체를 사회적 가치 중심으로 재편하기 위해 새로운 유인을 제공할 것이며, 새로운 시장의 안정적인 유지와 확대를 보장받을 수 있을 것이기 때문임.

그러므로 사회적 가치 평가의 법제도화에 있어서는 각 대안의 장·단점과 사회적 비용을 감안하여 추진할 것이 요구됨. 평가 항목 설정과 목표치, 배점 등 평가 체계가 체계적으로 구현하기 위해서는 전면적인 사회적 가치 평가의 법제도화에 앞서 사회적 가치 성과 보고서를 다년에 걸쳐 우선 작성하게 하고, 이들 보고서를 재검토하는 방안으로 면밀하고 현실성 높은 사회적 가치 평가 틀을 구축하는 작업이 중장기적 관점에서 선행되어야 함. 결과적으로 각 기관의 사회적 가치 추구 노력과 그 성과를 가늠한 이후 견고한 사회적 가치 평가 기준을 제시하는 점증적 방안이 적절하게 될 것임.

<참고 문헌>

1. 김기섭, 사회적 경제란 무엇인가 - 인간의 사회를 향한 생명의 경제 운동, 들녘, 2018.
2. 김성택, CSR 5.0: 기업의 사회적 책임과 역할, 도서출판 청람, 2012.
3. 김태영, 사회적 가치 이해와 평가, 국가공무원인재개발원, 2019.
4. 사회성과인센티브 추진단, 사회성과인센티브 측정매뉴얼, 2019.
5. 서울특별시, 서울시 공공조달 혁신백서, 2016.
6. 조영복 류정란, SROI 사회적 투자수익률 측정 가이드, 사회적기업 연구원, 2010.
7. 김순양, “사회적기업에 대한 성과평가 지표의 개발 및 적용”, 지방정부연구, 제12권 제1호, 2008.
8. 라준영 김수진 박성훈, “사회성과인센티브(SPC)와 사회적기업의 사회적 가치 측정: 사회성과의 화폐가치 환산”, 사회적기업연구 2018.
9. 박명규, “사회적 가치의 다차원적 구조”, Social Innovation Monitor Vol. 15, 사회적 가치연구원, 2018.
10. 배종태, “사회적 가치란 무엇이며 어떻게 측정할 것인가”, 기업의 미래를 여는 사회가치경영, 한국인사조직학회 편, 2018

11. 조일형, “기업의 사회적 성과 측정과 보고: 더블바텀라인의 실무 적용을 위한 탐색적 연구, 2020.
12. 기획재정부 외 관계부처 합동, 사회적금융 활성화 방안, 2018.
13. 김주영, “사회적 가치 입법화를 위한 범주화, 한국법제연구원 이슈페이퍼, 2019.
16. 임성은 문철우 이은선 윤길순 김진희, 사회적경제의 사회 경제적 가치 측정을 위한 통합 지표 개발 연구, 한국보건사회연구원, 2018.
17. 최유경 김정욱, 사회적 가치 제도화 방안 연구(II)- 사회적 가치의 정량적 평가와 법제도화 방안, 한국법제연구원, 2020.
18. 한국사회적기업진흥원, 2020 사회적 가치지표(SVI) 활용 매뉴얼, 2020.