공간과사회 2014년 제24권 3호(통권 49호) pp. 47~85

특집논문 | **거버넌스와 지역경제**

지방자치단체 사회적기업 지원정책에 대한 행위자 간 인식 비교

경기도 예비사회적기업 관리자와 공무원을 중심으로*

The comparison of actors' recognition on social enterprise promotion policy in local government: Focusing on social enterprises' managers and officials in Kyunggi-do

최준규**·박현신***

한국의 사회적기업 정책은 고용 없는 성장의 구조화나 사회서비스 수요 증가 등과 같은 사회문제 해결을 위한 대안으로 등장했다. 그 결과, 2007년에 「사회적기업육성법」이 도입되었고, 이후 사회적기업 수가 1,000개가 넘는 등 단기간에 엄청난 양적 성과를 거두게 된다. 그러나 이러한 성과에 불구하고, 사회적기업 정책은 질적 부분에 있어 미흡하다는 비판을 받아왔다. 이러한 비판에 대응해 최근의 사회적기업 정책은 지역사회의 역할을 강조하고 있다. 실제로 2013년에 발표된 제2차 사회적기업 육성계획은 사회적기업 육성정책에서 지방자치단체의 역할을 중요하게 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고, 지방자치단체에서 사회적기업 육성정책의 근간이 되는 관련 조례와 그 집행에 대한 연구는 상대적으로 부족했다. 이에 본 연구는 지방자치단체 예비사회적기업 정책운영의 근간을 이루는 관련 조례를 중심으로 관계된 행위자들의 인식을 조사·분석했다. 구체적으로 경기도 예비사회적기업 사례를 중심으로, 정책의 공급자 집단인 공무원들과 정책의 수혜자 집단인 기업인들이 지방정부 지원정책에 대해 가지는 인식을 비교·분석했다. 분

* 본 논문은 경기개발연구원에서 2013년에 발간된 「경기도 자치입법 사례의 입법영향분석」에서 수행된 사례 연구의 일부를 수정·보완하여 작성되었음을 밝혀 둔다.

** 제1저자, 경기개발연구원 의정연구센터 연구위원(quinsy8@gmail.com)

*** 교신저자, 동덕여자대학교 교양교직학부 조교수(park0616@dongduk.ac.kr)

www.kci.go.kr

석 결과, 두 행위자 집단이 그들의 사회·경제적 입장에 따라 지원정책의 운영에 대해 다르게 인지하는 것으로 나타났다. 이러한 행위자 집단 간 인식 차이는 사회적기업 정책의 전략적 지향을 도출하는 데 유의미한 함의를 제공할 것으로 기대한다.

주요어: 사회적기업, 예비사회적기업, 지방자치, 자치법규

1. 서론

한국의 사회적기업(social enterprise) 육성정책은 '고용 없는 성장의 구조화'나 '사회서비스 수요의 증가' 등과 같은 사회문제 해결을 위한 대안으로 등장했다. 2007년도에 제정된 「사회적기업육성법」은 취약계층의 고용과 사회서비스의 제공 등을 달성하기 위한 주체로서 사회적기업을 제시하고 그것을 육성하기 위한 기본적인 체계를 담고 있다. 그 결과, 2014년 1월을 기준으로 고용노동부의 인증 사회적기업은 전국적으로 1,000개가 넘는 등 일정 부분 성과를 달성한 것으로 보인다. 그렇지만 한국의 사회적기업 정책은 다양한 비판을 받아온 것 역시 사실이다. 사회적기업 정책과 관련한 일련의 비판들을 살펴보면, 가장 먼저 단기간 내에 달성한 엄청난 양적 성장과 비교해, 개별 사회적기업의 질적 향상에서는 미흡하다는 내용을 언급할 수 있다. 또한 경제적 측면에서 지속가능한 자립성을 보여주지 못했을 뿐만 아니라 사회적 목표 제시에서도 부족하다는 비판을 받아왔다(채종헌·이종한, 2009). 이러한 부분은 사회적기업 육성정책이 정책 초기 제도의 확산과 정착을 위해 실질적 운영이나 장기적인 성과보다 양적 성장에 치우친 데 기인한다. 아직 성숙되지 않은 역량을 가진 사회적기업임에도 불구하고, 양적 확산을 위해 인증과 지원을 추진한 것이다. 이러한 지원정책은 사회적기업에 대한 체계적인 육성보다는 인건비 위주의 공적 부조 형태를 취함으로써 사회적기업이

www.kci.go.kr

갖추어야 할 자립가능성을 저해하고 정부의존적인 행태를 나타나게 한 측면이 있다.

중앙정부의 사회적기업 육성정책은 이러한 비판에 직면하여 새로운 돌파구를 모색했다. 2010년을 전후로 시작된 지방자치단체의 예비사회적기업 육성은 그러한 해결책의 하나로 파악할 수 있다(노동부, 2010). 실제로 민선 5기 지방정부가 들어섬에 따라, 한국의 사회적기업 정책은 중앙정부 주도구조에서 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력구조로서 진행되었다. 특히, 지방자치단체에서 예비사회적기업을 통하여 인증 사회적기업을 위한 인큐베이팅(incubating) 사업을 추진하면서, 사회적기업 정책에서 지방정부의 역할은 더욱 중요해졌다. 그러나 지방정부의 역할이 단지 예비사회적기업의 발굴에 그친 것은 아니다. 많은 연구는 사회적기업이 중앙정부 의존적인 행태를 극복하고 지속가능성을 가지기 위해서는 지역사회에 기반을 둔 사업모델의 추구와 지방자치단체와의 긴밀한 협력이 요구된다고 지적하고 있다(김종수, 2009; 채종헌·이종한, 2009; 최석현, 2012). 이는 지역사회가 가지는 유·무형의 자원이 사회적기업 혁신의 중요한 자산이 되고, 지방정부는 중앙정부보다 근거리에서 보다 실질적인 지원정책을 수행할 수 있는 주체로서 판단되기 때문이다.

사회적기업 정책 차원에서 지역사회가 갖는 중요성이 이와 같이 강조되고 있음에도 불구하고, 지금까지의 사회적기업 연구에서는 지방정부가 가지는 중요성이나 특성의 많은 부분이 가볍게 취급되는 경향이 있어 왔다. 많은 연구가 중앙정부의 인증 사회적기업을 연구대상으로 삼거나, 예비사회적기업을 연구대상으로 하는 경우에도 지방정부 차원의 제도적 특성 등을 구체적으로 반영하지 못하는 경향을 보여 왔다. 물론, 예비사회적기업 역시 중앙정부의 사회적기업 정책이 제시하는 큰 틀 안에서 움직인다는 점에서 유사한 제도적 속성을 보일 수 있다. 그러나 예비사회적기업은 인증 사회적기업보다 초기 단계의 사회적기업이며, 지역사회가 가지는 유·무형의 자산을 사회적기업으로 유도하기 위한 경과적 기업체로서 인증 사회적기업과 구분되는 차별적 속성 역시 가질 것이다. 특

www.kci.go.kr

히 지원정책에서는 상대적으로 안정된 기업 기반을 가지는 고용노동부의 인증 사회적기업보다 초기 발굴모델이라는 점에서 정부의 지원정책 영향에 보다 직접적으로 노출됨을 기대할 수 있다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 지방자치단체의 예비사회적기업 정책을 이론적·제도적 차원에서 살펴보고, 예비사회적기업 지원정책과 관계된 행위자들의 인식을 살펴보고자 한다. 구체적으로 경기도 예비사회적기업 사례를 중심으로 정책의 공급자 집단인 공무원들과 정책의 수혜자 집단인 기업인들이 사회적기업 육성정책에 대해 가지는 인식을 비교·분석하고, 동일 정책영역 안에서 두 행위자 집단이 그들의 사회·경제적 입장에 따라 각기 다르게 인지하는 정책적 지향점의 차이를 검토할 것이다. 이러한 행위자 집단 간 인식 비교는 사회적기업 정책의 전략적 지향을 도출하는 데 유의미한 함의를 제공할 것으로 기대한다.

2. 사회적기업의 개념 및 연구동향

1) 사회적기업의 개념

1990년대 이후, 사회적기업은 한국 사회에서뿐만 아니라 세계적인 관심의 대상이 되었다. 공공의 문제 해결을 위해 공적 부문을 넘어 시장과 민간의 역량을 동원하는 방식은 이미 다양한 방식으로 시도되어왔다. 그 중 혁신의 가치를 전면에 내세운 '사회적기업'이라는 용어는 새롭게 사회에 다가섰다. 그럼에도 불구하고, 사회적기업은 하나의 정형화된 개념으로 정립되어 있는 것은 아니다. 실제로 사회적기업과 관련된 일련의 활동은 생산물이나 서비스의 대가로 수입을 얻는 시민사회조직, 기관이나 활동에 자금을 대부하는 마이크로크레디트(microcredit), 그리고 실업자를 고용하는 기업벤처 등 다양한 형태를 포괄하고 있다. 또한 사회적기업은 각 국가가 처한 사회·경제적 상황에 따라 다른 형태를 나타내, 하나

www.kci.go.kr

의 합의된 형태를 규정하는 것도 매우 어려운 일이다. 심지어 한 국가 내에서도 사회가 직면한 사회·경제적 수요에 따라 변화될 수 있는 유동적인 개념으로 파악할 수 있다. 따라서 사회적기업의 개념을 살펴보는 것은 사회적기업의 공통적 속성을 도출함과 동시에, 각 사회가 처한 사회·경제적 수요가 어떻게 반영되어 있는지를 확인할 수 있는 전략적 기초를 제공한다.

사회적기업에 대한 하나의 개념적 정의를 제시하는 것은 어려운 일이지만, 사회적기업이 보이는 공통의 속성을 도출하기 위해서는 일반적으로 언급되는 일련의 정의를 살펴볼 필요가 있다. OECD(1999: 9~12)는 사회적기업을 기업가 정신으로 조직되며 사회적·경제적 목적을 모두 추구하는 단체로서, 나라마다 그 법적 형태가 다르다고 언급했다. 또한 다양한 비교연구를 통해 "실업과 사회적 소외라는 문제에 대해 혁신적이고 역동적인 해결책을 제시하고, 지속가능한 개발의 한 측면인 사회통합을 증진시키는 경제발전에 기여한다"는 점을 사회적기업의 공통된 특성으로 제시했다. 또 다른 대표적인 연구로서 유럽 사회적기업 연구 네트워크인 EMES(L'Émergence des Enterprise Sociales en Europe)는 네 가지 경제적 기준과 다섯 가지 사회적 기준을 중심으로 사회적기업의 속성을 정의했다. 이들은 경제적 기준으로 '제품생산, 혹은 제품과 서비스의 판매를 통한 활동', '고도의 자치성', '상당수준의 경제적 리스크', '최소한의 유급노동'을, 그리고 사회적 기준으로 '지역사회에 기여하려는 명확한 목적', '시민에 의한 주도(initiative)', '자본소유에 기초하지 않은 의사결정', '참여적 속성', '이윤분배의 제한'을 제시했다(Defourny, 2001: 16~18). 이들에 따르면, 사회적기업이란 기존의 경제조직과는 차별되는 경제활동을 통해서 지역사회에 기여하는 일련의 주체를 의미한다고 볼 수 있다. 이외에도 Laville(2003)은 사회적기업을 '지역사회 전체 이익의 보호 차원에서, 사회적으로 유용한 서비스의 제공기능을 수행하고 있는 기업'으로 정의했으며, Campbell(2000)은 '상업적 이윤보다 사회적 목적의 추구에 초점을 두는 기업으로 생존을 위한 필수적 수준의 이윤창출을 필요로 하는

www.kci.go.kr

조직'이라고 정의했다. 이들 개념의 공통점은 사회적기업이 정상적인 경제활동을 기반으로 하면서도, 경제적 목적과 사회적 목적 달성을 동시에 추구해야 한다는 점이다. 이러한 속성은 사회적기업이 국가에 따라 다양한 형태로 나타날지라도, 기본적으로 추구하고 달성해야하는 지향점을 보여준다.

2) 연구동향

사회적기업이 세계적으로 주목을 받으면서, 국내에서도 사회적기업과 관련된 다양한 논의가 전개되어왔다. 사회적기업과 관련된 일련의 연구동향을 살펴보면, 크게 사회적기업의 개념 및 도입에 관한 연구, 법과 제도에 관한 연구, 그리고 사회적기업의 성과 및 결정요인에 관한 연구 등으로 구분할 수 있다.

우선 사회적기업의 개념에 관한 연구는 사회적기업 도입 초기에 집중적으로 나타났다. 이들 연구는 사회적기업 개념화에 대한 논의, 해외사례의 소개, 혹은 정책 도입의 방안 및 활성화 대책과 같은 제언(提言)적 차원의 연구가 대부분을 차지했다(고형면, 2007; 김경휘·반정호, 2006; 김태영, 2008; 김홍일, 2007; 노대명, 2007; 류만희, 2011; 박찬임, 2008; 신명호, 2004/2008; 심창학, 2007; 이인재, 2009; 장원봉 2008). 사회적 경제(social economy) 관점에서 사회적기업 도입의 필요성을 언급하는 연구들은 2000년대 초반부터 진행되었다. 특히, '사회적일자리사업'이나 보건복지부의 '자활사업' 등을 분석하는 연구들에서도 사회적기업에 대한 개념적 언급을 확인할 수 있다. 그러나 명시적으로 한국 사회에서 '사회적기업'을 다루는 연구는 제도가 도입·시행된 2007년을 전후로 파악할 수 있다. 초기 연구들은 사회적기업에 대한 개념제시와 더불어 한국 사회에서의 도입과정을 분석하고, 해외 사례와의 비교 등을 중점적으로 수행했다.

또 다른 연구동향으로 법·제도적 차원의 연구를 들 수 있다. 사회적기업은 고정된 하나의 형태가 아닌 다양한 지역적 맥락을 반영한 실체적

www.kci.go.kr

개념으로 볼 수 있다. 특히 한국 사회에서 사회적기업은 서구 유럽사회보다 늦은 시기에 도입되었다. 또한 실업극복 등의 정책적 목적을 중심으로 정부 주도적으로 추진된 특성을 보인다. 이러한 특성을 이해하기 위해서는 한국 사회적기업의 법·제도적 특징을 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련된 주요 연구로는 사회적기업 인증현황, 제도적 특성, 그리고 사회적기업 정책이 가지는 특성 분석 등을 언급할 수 있다(김신양, 2006; 김은진, 2007; 김학실, 2011; 김해란, 2010; 오미옥, 2005; 채종헌·최준규, 2010).

마지막으로 최근에는 사회적기업의 성과와 관련된 연구들이 주를 이루고 있다. 사회적기업은 경제적 목표와 사회적 목표를 동시에 추구하는 복합목적 조직으로서, 성과에 대한 개념규정이 매우 어렵다는 특성이 있다. 또한 형태와 운영방식이 다양하다는 점에서 그 결과나 영향을 살핀다는 것도 쉽지 않은 일이다. 이러한 사회적기업의 성과와 관계된 연구들은 크게 성과 및 현황, 지속가능성, 그리고 그에 대한 영향요인 및 평가방법 등으로 구분할 수 있다(권용덕·김덕주, 2011; 곽선화, 2009; 김순양, 2008; 김태영, 2012; 김항석 외, 1999; 김혜원, 2007; 라준영, 2010; 이영범 외, 2012; 이용탁, 2008; 이승규·라준영, 2010; 장정주, 2010; 허정수 외, 2008). 사회적기업의 경제적 속성에 대한 평가는 기존의 경영학적 차원에서 분석되어 왔으나, 사회적 성과의 경우는 그 개념도 상이하고 측정방법도 모호하여 연구에 따라서 다른 경향성을 나타낸다. 또한 지속가능성의 경우 개별 사회적기업의 경제적 지속가능성과 사회적 적합성이 혼재된 또 다른 지표로서 분석되어 왔다. 이와 같이 사회적기업의 성과에 대한 공통된 지점이 형성되지 않음으로 인해, 평가방법에서도 BSC(balanced scored card)나 SROI(social return on investment) 등 다양한 방법이 연구되고 있다. 이외에도 사회적기업의 성과에 대한 결정요인을 찾는 부분도 한 지점을 형성하는데, 주요 결정요인으로는 조직특성, 종사자 특성, 사회적기업가 역량 등이 언급된다.

지금까지 사회적기업과 관련된 국내 연구를 살펴보면, 연구가 다양한 관점에서 진행되어 왔음을 확인할 수 있다. 전반적 흐름을 살펴보면,

www.kci.go.kr

사회적기업 도입 초기에 개념 중심의 연구가 많았다면, 시간이 지남에 따라 사회적기업 제도와 그 성과를 분석하는 것으로 초점이 옮겨가고 있다.

그렇지만 이러한 연구동향 속에서도 특정 제도와 관련한 행위주체의 관점에서 수행된 연구는 그리 많지가 않다. 사회적기업 정책과 관련해, 각 행위주체가 상이한 이해관계를 가짐을 고려할 수 있다는 점에서, 국가와 지역의 경제·사회적 맥락 속에서 각기 다른 행위자들을 연구할 필요가 있다. 본 연구에서는 한국 사회의 사회적기업 정책과 지방자치단체 차원의 사회적기업 육성에 관한 조례를 바탕으로, 실제 운영 중인 사회적기업의 제도적 측면을 핵심 이해관계자별로 살펴보고자 했다.

3. 사회적기업 정책의 제도적 측면

1) 사회적기업 정책의 흐름

한국의 사회적기업 육성정책은 한국 사회의 복지 및 노동여건을 고려한 사회적 수요를 바탕으로 출발했다. 1990년대 이후, 사회적으로 배제된 빈곤 취약계층이 구조화되는 현실과 더불어, 여성의 경제활동 참여 증가 및 고령화 경향의 가속화로 인한 교육, 보건의료, 복지 등 사회서비스 수요의 증가는 한국 사회에서 사회적 일자리 창출의 필요성을 더해갔다(노동부, 2003: 1~4). 사회적 일자리를 창출하려는 정책적 시도는 외환위기 이후 공공근로사업에서 최근의 사회적기업 정책에 이르기까지 지속적으로 이어지고 있다. 김홍일(2007: 94~99)은 이러한 한국의 사회적 일자리 정책을 다음과 같이 크게 네 단계로 구분하여 정리하고 있다.

첫 번째 시기는 빈민운동이 중심이 된 1990년대 초반, 두 번째 시기는 자활사업으로 대표되는 1996년에서 1997년 사이의 기간, 세 번째 시기는 외환위기 이후 공공근로 민간위탁사업이 시작된 시기, 그리고 마지막

www.kci.go.kr

으로 '사회적 일자리'라는 개념을 중심으로 정책이 수행되던 2000년에서 사회적기업이 도입된 2007년까지의 시기이다. 그는 사회적기업 정책이 어느 순간 갑자기 나타난 것이 아니라 나름대로 오랜 시간 한국 사회에서 시험되고 변형되어 왔다고 한다(김홍일, 2007). 실제로 자활사업이나 노동부의 사회적 일자리 사업 등은 현재 운영 중인 사회적기업 정책에 많은 부분에서 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

보다 구체적으로 사회적기업 정책의 속성을 살펴보기 위해서는 사회적기업이 도입된 이후의 정책적 양상을 검토할 필요가 있다. 2007년 「사회적기업육성법」이 도입된 이후 약 6년 정도의 시간밖에 지나지 않았지만, 한국 사회의 사회적기업 정책은 크게 두 단계로 구분할 수 있다. 첫 번째 시기는 2007년에서 2010년도까지의 중앙정부 주도기, 그리고 두 번째 시기는 민선5기 이후 지방자치단체의 역할이 강화된 2010년에서 현재까지의 모습이다.[1] 2007년도에 도입된 사회적기업 정책은 초기에 중앙정부 주도로 시작되었다. 고용노동부는 2012년까지 1,000개의 사회적기업 육성을 목표로 정하고, 사회적기업의 발굴과 육성을 주도했다(노동부, 2008). 그 결과, 2007년도에 36개이던 인증 사회적기업은 2010년도 말에 501개까지 증가했다.

그러나 이러한 중앙정부 주도의 사회적기업 정책은 사회적기업이 갖는 지속가능성과 질적 평가에 있어 계속적으로 개선되어야할 부분을 남겨왔다. 이러한 사회적기업 정책은 2010년을 기준으로 새로운 국면을 맞이한다. 민선5기 정부가 등장함에 따라, 사회적기업 정책의 운영에서 지방자치단체의 권한과 의지가 본격적으로 작동하기 시작한 것이다. 홍순식(2011: 43~44)은 민선5기 자치단체장들이 공약이행을 위해 정책의 구체화 및 조직과 예산의 확충을 꾀한 것이 지방자치단체 차원에서 사회적

1) 최근의 정책적 동향까지 덧붙이자면, 제2차 사회적기업 육성계획(고용노동부, 2013)이 발표된 2013년 이후를 또 다른 시기로 제시할 수 있겠으나, 본 연구는 사회적기업 정책에 있어 핵심 이해관계자의 확장이라는 차원에서 크게 두 시점으로 구분하여 정책적 흐름을 살펴보고자 한다.

www.kci.go.kr

<표 1> 국내 사회적기업 관련 조례 현황

항목	건수	지자체 현황
사회적 기업	204건	서울(20), 부산(18), 대구(9), 광주(6), 대전(6), 울산(6), 세종(1), 경기(21), 강원(9), 충북(13), 충남(13), 전북(15), 전남(15), 경북(23), 경남(19), 제주(1) * 조례 폐지: 여주군(2013.9), 강원도(2011.12), 마산시(2010.7)
사회적 경제	10건	제품구매 촉진(3): 서울 도봉, 인천 남구, 완주 * 부천시 입법 예고 중
		육성지원(7): 도봉, 성동, 광주광역시, 광주서구, 충남, 천안, 아산 * 유성구, 강원 인제 입법 예고 중
		사회적경제지원기금(0) * 화성시 사회적경제지원기금 조례 입법 예고 중

자료: 자치법규정보시스템(ELIS); 문보경(2013) 참조.

기업에 대한 정책적 변화를 가져온 요인이라고 분석했다.

지방자치단체가 사회적기업 육성에 본격적으로 참여하게 된 계기는 조례 제정에서도 찾을 수 있다. 광역자치단체와 기초자치단체 차원에서 사회적기업 육성에 관한 조례를 제정하고 해당 자치단체에서 지역형 예비사회적기업을 육성하기 시작하면서 사회적기업 정책에서 지방자치단체의 역할이 강화되기 시작했다. 실제로 2009년 이후 국내 지방자치단체의 사회적기업 관련 조례를 살펴보면, 사회적기업과 직접적으로 관계된 조례만 204건으로 지방자치단체 차원의 정책적 위상이 크게 높아진 것을 확인할 수 있다(<표 1> 참조).

2) 예비사회적기업 지원체계

고용노동부 차원에서 인증하고 운영하는 사회적기업과 함께, 이러한 사회적기업을 인큐베이팅하기 위한 예비사회적기업 역시 사회적기업 정책에서 중요한 위치를 차지한다. 예비사회적기업이란 사회적 목적 실현, 영업활동을 통한 수익창출 등 사회적기업 인증을 위한 최소한의 법적 요건을 갖추고 있으나, 수익구조 등 일부 요건을 충족하지 못하고 있는 기

www.kci.go.kr

관을 지방자치단체장 혹은 중앙부처장이 지정한 기업으로, 향후 사회적 기업으로 인증 가능한 기관을 의미한다. 초기 사회적기업 정책은 고용노동부를 중심으로 중앙정부 차원에서 주도되었으나, 사회적기업 정책이 지역사회를 중심으로 움직일 필요성이 대두되면서 지방자치단체 차원에서 인큐베이팅할 수 있는 예비사회적기업의 발굴이 강화되게 되었다. 이러한 예비사회적기업들은 지방자치단체장에 의해 지정되는 지역형 예비사회적기업과 중앙부처장이 지정하는 부처형 예비사회적기업으로 나눌 수 있는데, 상당수의 예비사회적기업은 지방자치단체 차원에서 발굴되는 지역형 예비사회적기업이다.

예비사회적기업의 경우 「사회적기업육성법」에 근거한 지방자치단체의 사회적기업 육성 조례에 기반을 두고 있다. 이 때문에, 전반적인 제도의 틀은 중앙의 인증 사회적기업과 유사한 형태를 보인다. 그러나 세부 지정요건이나 지원내역에서는 부분적으로 차이가 있다. 이는 예비사회적기업이 여러 조건에서 인증 사회적기업에는 미치지 못하지만, 인큐베이팅 단계를 거쳐 사회적기업으로 성장 가능한 사업모델을 발굴하는 데 초점이 맞추어져 있기 때문이다. 이러한 이유로 예비사회적기업의 지정요건은 인증 사회적기업보다 완화되어 있다. 사회적기업과 예비사회적기업의 세부 지정요건 및 지원내용은 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

먼저 지정요건과 관련해서는 조직형태, 유급근로자의 고용, 사회적 목적 실현, 이윤의 재투자 요건 등에서 유사성을 보인다. 그러나 이해관계자가 참여하는 의사결정구조, 영업활동을 통한 매출액이 전체 노무비의 30% 이상일 것, 정관 및 규약에 관한 요건 등은 예비사회적기업에는 해당되지 않는다. 이는 기업이 사회적기업이 추구하는 기본적인 정책목표를 공유할 때, 기업의 안정성이나 체계화 정도는 예비사회적기업 단계를 거치면서 점진적으로 준비할 수 있도록 배려한 규정으로 볼 수 있다. 이러한 차이점은 지원내용에서도 발견된다. 사회적기업과 예비사회적기업의 경우, 경영컨설팅, 공공기관 우선구매, 인건비 지원, 사업개발비 지원, 모태펀드 등에서는 유사한 지원체계를 가지지만, 세제 지원과

www.kci.go.kr

<표 2> 사회적기업과 예비사회적기업의 차이

구분	사회적기업	예비사회적기업
법률	사회적기업 육성법	사회적기업 육성 지원을 위한 조례·규칙
인증(지정) 요건	① 조직형태 ② 유급근로자 고용을 통한 영업활동 수행 ③ 사회적 목적 실현 (취약계층 고용·사회서비스 제공 등) ④ 이해관계자가 참여하는 의사결정구조 ⑤ 영업활동을 통한 수입 (매출액이 노무비의 30% 이상) ⑥ 정관·규약을 갖출 것 ⑦ (상법상 회사의 경우) 이윤의 2/3 이상 사회적 목적을 위해 재투자	① 조직형태 ② 유급근로자 고용을 통한 영업활동 수행 (매출규모 무관) ③ 사회적 목적 실현 (취약계층 고용·사회서비스 제공 등) ④ (상법상 회사의 경우) 이윤의 2/3이상 사회적 목적을 위해 재투자
지원	① 경영컨설팅 ② 공공기관 우선구매 ③ 시설비 등 지원 ④ 세제 지원 ⑤ 사회보험료 지원 ⑥ 전문인력 채용 지원 ⑦ 인건비 지원 ⑧ 사업개발비 지원 ⑨ 모태펀드	① 경영컨설팅 ② 공공기관 우선 구매(기관별 차이 있음) ③ 인건비 지원 ④ 사업개발비 지원 ⑤ 모태펀드

자료: 한국 사회적기업진흥원 홈페이지 참조.

사회보험료의 지원 등 세부 내용에서는 기존 사회적기업과 차이를 보인다. 또한 유사한 지원내용이라 할지라도, 그 지원규모와 대상에서 차이를 나타낸다. 예를 들면, 지원정책의 가장 큰 부분을 차지하는 인건비 지원과 관련해서 사회적기업은 최장 3년간의 인건비 지원을 받을 수 있지만, 예비사회적기업은 최대 2년간의 지원만을 받을 수 있다. 또한 사업개발비에서도 사회적기업은 한도 금액이 7,000만 원인 반면, 예비사회적기업은 3,000만 원이다. 경영컨설팅 역시 두 형태의 기업이 동일하게 지원받을 수 있으나, 사회적기업의 경우 지원 가능한 금액이 최대 2,000만 원까지인 반면, 예비사회적기업의 경우는 최대 300만 원까지로 제한되어 있다.

www.kci.go.kr

예비사회적기업의 세부 지원내용을 좀 더 자세히 알기 위해서는 지방자치단체별로 조례에 따라 설계된 지원정책을 살펴볼 필요가 있다. 본 연구의 대상인 경기도의 사회적기업 정책은 「경기도 사회적기업 육성지원에 관한 조례」를 통하여 그 내용을 확인할 수 있다.[2] 경기도의 조례는 총 17개의 조문을 통하여 사회적기업 육성지원의 목적과 정의, 위원회의 구성 및 각종 지원과 관련된 내용을 규정하고 있다.

우선 제1조(정의)에서는 경기도 사회적기업 조례의 목적을 "「사회적기업 육성법」에 따른 사회적기업 육성 지원과 관련하여 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 지역사회와의 통합과 주민의 삶의 질 향상에 기여함"이라고 제시하고 있다. 제3조와 제4조에서는 사회적기업육성위원회의 역할과 육성계획의 수립 및 시행에 관련된 내용을 명시하고 있다. 특히, 사회적기업, 예비사회적기업, 경기도형 예비사회적기업을 "사회적기업 등"으로 제시하고, 이의 설립과 육성에 관한 위원회의 구성방법을 제시하고 있다. 제7조부터 제15조까지는 예비사회적기업에 대한 구체적인 지원내용을 열거하고 있다. 주요 지원 내용으로는 시설비, 재정지원, 우선구매 등의 지원, 홍보 등이 언급되고 있다. 이러한 지원사항에 대한 내용은 경기도 조례의 핵심적인 부분을 구성한다. 이외에도 조례에서는 사회적기업에 대한 도지사의 지도·감독 의무와 지방자치단체 차원에서 사회적기업 육성과 관련된 지원정책을 명기하고 있다.

2) 「경기도 사회적경제 육성지원에 관한 조례」가 2014년 1월 10일에 제정됨에 따라서 기존의 「경기도 사회적기업 육성지원에 관한 조례」와 「경기도 협동조합 육성에 관한 조례」가 폐지되고(부칙 제2조), 종전의 「경기도 사회적기업 육성지원에 관한 조례」 제3조에 따른 경기도 사회적기업 육성위원회와 「경기도 협동조합 육성에 관한 조례」 제5조에 따른 경기도 협동조합위원회는 「경기도 사회적경제 육성위원회」로 통합되었다(부칙 제3조). 그럼에도 불구하고 신설된 「경기도 사회적 경제 육성지원에 관한 조례」가 이전 「경기도 사회적기업 육성지원에 관한 조례」의 내용을 거의 동일하게 포괄하고 있고 또한 연구시점이 조례 제정 이전임을 고려하여, 본 연구에서는 「경기도 사회적기업 육성지원에 관한 조례」를 주된 제도적 검토의 대상으로 삼았다.

www.kci.go.kr

4. 연구 설계

1) 분석 개요

본 연구의 목적은 지방자치단체의 사회적기업 지원정책에 대한 전반적인 인식을 살펴보고, 정책의 공급자 집단과 수혜자 집단 간의 인식 차이를 비교·분석하는데 있다. 지방자치단체 차원에서 이해관계자 집단을 구분하면, 정책을 공급하는 공무원 집단과 정책의 수혜자 집단인 사회적기업 관계자로 나누어 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 공급자 차원에서 광역과 기초를 포괄하는 공무원 집단과 그리고 수혜자 차원에서 사회적기업의 관리자 집단의 인식을 살펴보았다. 사회적기업을 둘러싼 두 집단의 인식차이는 현재 운영되고 있는 사회적기업 지원정책에 대한 이해당사자의 평가를 보여주는 지표로 활용될 수 있다.

예비사회적기업 지원정책을 둘러싼 전반적인 인식을 살펴보기 위해 변수의 구성은 <표 3>과 같이 구성했다. 첫째, 사회적기업 정책의 목표와 관련된 인식을 살펴보았다. 이러한 정책목표는 경제적 목표와 사회적 목표 그리고 경제·사회적 영향으로 구분하여 측정했다. 경제적 목표와 사회적 목표가 단기적으로 확인 가능한 성과라면, 경제·사회적 영향은 사회적기업이 추구하는 장기적인 미션을 의미한다.[3] 구체적으로 사회적 목표에는 취약계층에 대한 고용과 사회서비스뿐만 아니라, 사회 전반의 일자리 확충 및 사회서비스 개선 효과를 포함하는 포괄적인 정책목표를 제시했다. 또한 경제·사회적 영향에서 지속가능성의 확보는 일면 경제적 자립성을 뜻하는 것으로 생각할 수 있으나, 세부적인 경제지표에 대한 판단이 아닌 사회적기업의 다면적 성과를 포함한다는 측면에서 장기적인 목표에 포함시켰다. 둘째, 선행연구에서 언급되는 사회적기업 운영에

3) 본 연구에서는 성과 개념에 따라 단기적 차원에서 직접적으로 확인 가능한 산출(output) 요소와 장기적으로 전 사회에 걸쳐 발생하는 영향(impact) 요소로 정책목표를 구분하고 있다.

www.kci.go.kr

<표 3> 변수의 구성

구분		세부지표
정책 목표	경제적 목표	매출액 증대, 사업운영 개선, 영업이익의 증대
	사회적 목표	취약계층 고용, 취약계층에 대한 사회적 서비스 일자리 확충, 사회서비스의 질적 향상
	경제·사회적 영향	지역경제 활성화, 지역사회 공동체 활성화 지속가능성 확보
애로사항		전문경영능력 부족, 전문기술 및 지식정보 부족, 근로자의 업무능력 부족, 인력수급 문제, 사업장 확보 문제, 장비 및 설비 미비, 운영자금 부족, 마케팅 및 판로 문제 등
지원내용		시설비, 업무위탁, 인건비, 전문인력, 사업개발비, 우선구매, 민간위탁사업 참여, 민간기업 등의 참여, 홍보 등 지원
개선방향		인건비 재정지원, 전문인력 재정지원, 조례 개정, 간접지원 실효성 확보, 조례 통합 등

서의 애로사항에 대한 인식을 측정했다. 이를 통해 이해관계자 집단이 어떤 부분을 정책목표 달성의 걸림돌로 인식하는지를 분석하고자 했다. 셋째, 예비사회적기업 지원내용에 대한 집단별 인식을 측정했다. 지원내용은 「경기도 사회적기업 육성지원에 관한 조례」의 내용을 토대로 구성했다. 구체적으로, 본 연구에서는 조례에서 제시된 지원내용과 경기도 사회적기업 홈페이지 그리고 경기도 공무원과의 인터뷰 등을 통하여 지원내용을 시설비, 업무위탁, 인건비 및 전문인력 지원, 사업개발비 지원 등 9개 영역으로 세분화하여 측정했다. 마지막으로 예비사회적기업 관련 당사자들이 인식하는 정책의 개선방향에 대해 살펴보았다. 이를 통해서 사회적기업 지원정책에 대한 집단별 인식이 얼마나 일치하고 있는가를 분석하고자 했다.

2) 조사설계

본 연구에서는 지방자치단체의 사회적기업 지원정책에 대한 전반적인 인식을 살펴보기 위해 구조화된 설문지를 이용했다. 조사는 전문조사기

www.kci.go.kr

관에 의뢰해 방문 면접조사 및 전화조사를 통해 이루어졌고, 그 밖에 Fax와 E-mail을 통해 설문지가 배포되고 취합되었다. 설문조사는 2013년 12월 2일부터 20일까지 19일간에 걸쳐서 233개 예비사회적기업의 관리자들과 97명의 경기도 사회적기업 담당자 및 중간 지원조직 담당자를 대상으로 이루어졌다.[4] 이 중 예비사회적기업 관리자(151개, 64.8%)와 사회적기업 담당 공무원(69개, 71.1%)에게서 수집된 총 220개의 표본이 분석에 활용되었다.[5]

설문 응답자의 인구통계학적 분포는 <표 4>와 같다. 담당 공무원 집단과 관리자 집단 모두 응답자 중 남성이 여성보다 많았으며, 연령에서는 40대가 가장 많은 분포를 보였고, 학력과 관련해서는 절반 이상이 대학교를 졸업한 것으로 나타났다. 또한 사회적기업 담당 공무원들의 경우 대부분이 2년 미만의 관련업무 수행경험을 갖고 있는 것으로 나타났다. 이렇게 수집된 자료는 SPSS 통계패키지를 이용해 분석했으며, 분석방법으로는 빈도분석, 기술통계분석, 독립표본 t-검정을 사용했다.

4) 기업에 대한 설문조사의 경우, 응답 자료가 대표성을 띠도록 관리자급 이상의 종사자에게만 설문조사를 실시했다.

5) 수집된 표본에서 예비 사업적기업 관리자들의 대표성이 문제가 될 수 있다. 그러나 본 연구에서는 경기도 전체 사회적기업 223개(2013년 10월 기준) 가운데 약 67.7%에 이르는 151개 사회적기업을 표본으로 확보했으며, 표본의 구성 측면에서도 전체 모집단과 수집된 표본이 유사한 분포를 나타내, 표본의 대표성에 큰 문제가 없는 것으로 판단했다. 구체적으로 모집단인 경기도 전체의 예비사회적기업의 경우, 교육·컨설팅이 22.2%로 가장 많았으며, 그 뒤를 이어 물품·사무용품(19.4%), 청소·경비(15.3%) 등의 차례를 보였고, 환경·녹색 분야가 6.3%로 가장 낮은 분포를 보였다(2013년 10월 기준). 본 연구의 분석 표본인 151개 기업의 유형별 분포 역시 세부적인 차이는 있었으나, 교육·컨설팅(17.2%), 청소·경비(18.5%)가 상대적으로 높은 우선순위를 보였으며, 환경·녹색(11.3%)은 상대적으로 낮은 분포를 나타냈다.

www.kci.go.kr

<표 4> 설문 응답자의 인구통계학적 특성

구분		사회적기업 담당 공무원		예비사회적기업 관리자	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
성별	남성	36	52.2	88	58.3
	여성	33	47.8	63	41.7
연령	20대	1	1.4	9	6.0
	30대	25	36.2	33	21.9
	40대	29	42.0	68	45.0
	50대 이상	14	20.3	41	27.2
학력	고졸	5	7.2	20	13.2
	전문대졸	10	14.5	22	14.6
	대학교졸	49	71.0	80	53.0
	대학원졸	5	7.2	29	19.2
관련 업무 수행 기간	1년 미만	37	53.6	응답자 중 68명(45.0%)이 대표 혹은 대표이사라고 응답함. 또한 응답자 대부분이 중간관리자급 이상의 직위를 가짐.	
	1년~2년	19	27.5		
	2년~3년	8	11.6		
	3년 이상	5	7.2		
합 계		69	100.0	151	100.0

5. 분석 결과

아래에서는 예비사회적기업 지원정책을 둘러싸고, 예비사회적기업 지원정책의 정책목표와 예비사회적기업 운영의 애로사항, 지원내용, 그리고 개선방안에 대해서 담당 공무원 집단 및 예비사회적기업 관리자 집단이 느끼는 인식을 비교·분석한다. 우선 사회적기업 지원 조례로 대표되는 지원정책이 정책목표 달성에 얼마만큼 기여하는지를 분석하고, 다음으로 각 정책목표를 달성하는데 존재하는 장애요인을 살펴본다. 또한 구체적인 지원내용에 대해서 만족도와 중요도를 비교·분석하고, 마지막으로 지원정책의 개선방향과 관련한 두 집단의 인식을 고찰한다.

www.kci.go.kr

1) 지원정책과 정책목표

경기도의 사회적기업 지원정책이 본래 목표했던 바를 얼마만큼 달성했는지를 살펴보기 위해 사회적기업 담당 공무원 집단과 예비사회적기업 관리자 집단의 인식을 비교·분석했다. 지원정책은 다양한 내용을 포함하고 있으나, 지방자치단체의 사회적기업 지원정책은 대부분 관련 조례를 바탕으로 이루어지고 있다. 이에 조례운영이 예비사회적기업 정책이 가지는 여러 세부 정책목표에 어느 정도 기여하는지에 대해서 두 행위자 집단이 느끼는 인식을 분석했다. 전체적인 분석 결과는 <표 5>와 같다.

먼저 항목별 평균값을 고려할 때, 사회적기업 조례의 운영은 경제적 목표나 경제·사회적 영향보다는 '4. 취약계층 고용'이나 '5. 취약계층에 대한 사회서비스 제공' 등과 같은 사회적 목표 달성에 상대적으로 좀 더 긍정적인 효과를 발휘하는 것으로 나타났다. 이를 구체적으로 살펴보면, 사회적기업의 경제적 목표(1.~3.)와 관련해, 담당 공무원 집단과 예비사회적기업 관리자 집단은 통계적으로 유의미한 차이 없이 3.20 이하의 상대적으로 작은 평균값을 나타냈다. 이러한 결과는 두 집단 모두 사회적기업 조례가 예비사회적기업의 경제적 성과에 상대적으로 큰 기여를 하고 있지 못하다고 인식함을 보여준다.

이와는 대조적으로, 사회적 목표(4.~7.)와 관련해서는 두 집단 모두 상대적으로 높은 평균점수를 나타냈다. 특히, '4. 취약계층 고용'과 '5. 취약계층에 대한 사회서비스의 제공' 항목에서 가장 높은 평균 점수를 나타냈다. 이러한 결과는 한국의 사회적기업 육성정책이 다양한 정책목표 가운데서도 취약계층에 대한 지원을 우선시하고 있음을 보여준다. 한편, '4. 취약계층 고용' 항목을 제외한, '5. 취약계층에 대한 사회서비스 제공', '6. 경기도 일자리 확충', 그리고 '7. 사회서비스의 질적 차원에 대한 기여' 항목의 경우, 예비사회적기업 관리자 집단이 공무원 집단보다도 통계적으로 의미 있게 더 높은 평균 점수를 나타냈다. 이는 예비사회적

www.kci.go.kr

<표 5> 사회적기업 조례 운영의 효과에 대한 인식 비교

항목	사회적기업 담당 공무원		예비사회적기업 관리자		Levene 테스트 F통계량	t통계량
	평균 (순위)	표준 편차	평균 (순위)	표준 편차		
1. 사회적기업 조례는 사회적기업의 매출액 증대에 긍정적 기여를 하고 있다.	3.03 (10)	.939	3.09 (9)	1.039	.669	-.390
2. 사회적기업 조례는 사회적기업의 사업운영 (판로개척 등)에 긍정적 기여를 하고 있다.	3.25 (4)	.864	3.06 (10)	1.053	.445	1.287
3. 사회적기업 조례는 사회적기업의 영업이익의 증대 등에서 긍정적 기여를 하고 있다.	3.17 (5)	.857	3.15 (8)	1.035	2.201	.198
4. 사회적기업 조례는 취약계층 고용에서 긍정적 기여를 하고 있다.	3.54 (1)	.759	3.62 (2)	.951	2.564	-.612
5. 사회적기업 조례는 취약계층에 대한 사회서비스의 제공에서 긍정적 기여를 하고 있다.	3.41 (2)	.734	3.68 (1)	1.035	6.887 **	-2.263 **
6. 사회적기업 조례는 경기도 일자리 확충에서 긍정적 기여를 하고 있다.	3.26 (3)	.700	3.57 (3)	1.003	12.872 **	-2.631 **
7. 사회적기업 조례는 사회서비스의 질적 향상에서 긍정적 기여를 하고 있다.	3.14 (7)	.648	3.48 (4)	.915	17.390 **	-3.077 **
8. 사회적기업 조례는 지역경제 활성화에서 긍정적 기여를 하고 있다.	3.16 (6)	.740	3.38 (7)	.929	8.043 **	-1.866 *
9. 사회적기업 조례는 지역사회 공동체 활성화에서 긍정적 기여를 하고 있다.	3.13 (8)	.746	3.40 (6)	.895	7.301 **	-2.309 **
10. 사회적기업 조례는 사회적기업의 지속가능성에 긍정적 기여를 하고 있다.	3.10 (9)	.807	3.45 (5)	.907	6.194 **	-2.859 **

* p<.05 (one-tailed)
** p<.05 (two-tailed)

기업 관리자 집단이 이들 항목과 관련해서 공무원집단보다도 조례의 효과를 긍정적으로 인식하고 있음을 보여준다.

마지막으로 예비사회적기업 관리자 집단의 경우 '8. 지역경제 활성화', '9. 지역사회 공동체 활성화', '10. 사회적기업의 지속가능성' 등 사회적기업의 장기적인 영향과 관련한 항목들에서 경제적 목표 달성보다는 높

www.kci.go.kr

지만 사회적 목표 달성보다는 낮은 평균값을 나타냈다. 즉, 예비사회적기업 관리자 집단은 사회적 목표만큼은 아니지만, 조례 운영의 장기적인 영향에 대해서 3.40 내외의 상대적으로 높은 평균점수와 함께 긍정적인 인식을 나타냈다. 반면, 사회적기업 담당 공무원 집단은 척도의 중간 점수인 3.00을 조금 넘는 평균점수를 나타내, 이들 효과에 대해서 상대적으로 유보적인 태도를 보였다. 이러한 결과는 담당 공무원 집단과 비교해 예비사회적기업 관리자 집단이 조례의 효용성을 더 높게 평가하고 있으며, 또한 그들이 사회적기업 자체가 장기적인 차원에서 본연의 목적을 달성하고 있다고 인식하고 있음을 보여준다.

2) 운영상 애로사항

다음으로 <표 6>과 같이 예비사회적기업 운영 과정에서 직면할 수 있는 애로사항에 대해 두 집단의 인식을 비교·분석했다. 먼저 전반적인 결과를 살펴보면, 집단에 관계없이, '7. 운영자금의 부족'과 '8. 마케팅 및 판로 문제'가 사회적기업 운영에 있어 가장 큰 난제(難題)로서 인식되었다. 또한 '5. 사업장 확보 문제'와 '6. 장비 및 설비 미비' 문제를 제외한 6개 항목에서 5% 유의수준에서 유의미한 차이를 보였다. 이들 6개 항목의 경우 사회적기업 관리자 집단의 평균 점수가 공무원 집단보다도 낮게 나타나, 사회적기업 운영과 관련한 다양한 어려움에 대해 담당 공무원 집단이 예비사회적기업 관리자 집단보다 통계적으로 좀 더 부정적인 인식을 갖는 것으로 나타났다.

이를 구체적으로 살펴보면, 담당 공무원 집단은 '8. 마케팅 및 판로', '7. 운영자금 부족', '1. 대표자나 관리자의 전문경영 능력 부족', '4. 근로자의 인력수급 문제' 등을 상대적으로 중요한 기업경영의 애로사항으로 인식한 반면, '2. 전문기술 및 지식, 정보 부족', '5. 사업장 확보 문제', '3. 근로자의 업무능력 부족', '6. 장비 및 설비 미비'에 대해선 사회적기업 운영의 부수적인 문제로 바라보았다. 이와는 대조적으로, 예비사회적

www.kci.go.kr

<표 6> 예비사회적기업의 운영상 애로사항에 대한 인식 비교

항목	사회적기업 담당 공무원		예비사회적 기업 관리자		Levene 테스트 F통계량	t통계량
	평균 (순위)	표준 편차	평균 (순위)	표준 편차		
1. 대표자나 관리자의 전문경영 능력 부족	4.03 (3)	.874	2.74 (6)	1.198	21.997 **	9.019 **
2. 업종 전문기술 및 지식, 정보 부족	3.35 (7)	.872	2.50 (8)	1.101	4.808 **	6.169 **
3. 근로자의 업무능력 부족	3.39 (6)	.844	2.64 (7)	1.073	6.760 **	5.590 **
4. 근로자 채용 및 이직 등 인력수급 문제	3.74 (4)	.869	3.14 (4)	1.255	14.204 **	4.106 **
5. 사무실/매장/공장 등 사업장 확보 문제	3.35 (7)	1.041	3.13 (5)	1.300	4.759 **	1.314
6. 사업에 필요한 장비 및 설비 미비	3.45 (5)	.948	3.20 (3)	1.206	6.325 **	1.665 *
7. 운영자금 부족	4.23 (2)	.789	3.82 (2)	1.053	6.256 **	3.212 **
8. 마케팅 및 판로 문제	4.42 (1)	.715	3.90 (1)	1.106	8.158 **	4.171 **

* p<.05 (one-tailed)
** p<.05 (two-tailed)

기업 관리자 집단은 '2. 전문기술 및 지식, 정보 부족', '3. 근로자의 업무능력 부족', 그리고 '1. 대표자나 관리자의 전문경영 능력 부족'을 3.0 미만의 낮은 평균 점수와 함께 상대적으로 중요한 문제가 아니라고 인식했다.

이러한 결과는 예비사회적기업 관리자들의 역량을 두고 담당 공무원 집단과 기업 관리자 집단 간에 인식의 격차가 존재함을 보여준다. 예비사회적기업 관리자 집단은 자신들이 기업의 운영 및 경영에 필요한 충분한 역량을 보유하고 있다고 생각한다. 반면, 사회적기업 담당 공무원 집단은 현재의 예비사회적기업의 문제가 서비스나 제품의 생산을 둘러싼 판로 등의 환경적 문제만큼이나 기업을 운영하고 관리해나가는 경영문

www.kci.go.kr

제에 있다고 본다. 다시 말해서, 공무원들은 현재 예비사회적기업이 직면한 문제를 운영자금이나 마케팅과 같은 기업의 외적 환경 관리 문제로 뿐만 아니라 전문경영 능력이나 전문기술 등 기업 내부의 역량 문제로서 파악하고 있는 반면, 예비사회적기업 관리자들은 운영자금이나 마케팅 혹은 설비 문제 등과 같은 기업 인프라 및 외부 환경과 관계된 문제로서 인식하고 있는 것이다. 이러한 두 집단 간의 인식차이에도 불구하고, '8. 마케팅 및 판로 문제'와 '7. 운영자금 부족'의 항목에서 두 집단 모두의 평균 점수가 높게 나타난 점은 이들 문제에 대해 지방자치단체를 포함한 정부가 좀 더 많은 관심을 기울일 필요가 있음을 시사한다.

이 밖에도 기업 운영상의 애로사항을 묻는 개방형 질문을 통해서 좀 더 풍부한 의견을 확인할 수 있었다. 의견들을 범주화하여 재정리하면 <표 7>과 같다.[6] 첫째, 예비사회적기업 관리자들은 여전히 많은 사람들이 사회적기업에 대해 잘 알지 못하거나 편견을 갖고 있다고 생각했다. 그러한 무관심에는 기초자치단체를 포함하여 공무원 집단의 무관심도 언급되고 있다. 둘째, 취약계층 고용에 따라 부수적으로 발생하는 인력관리의 어려움과 전문인력 부족 문제가 많은 예비사회적기업에서 제기되었다. 특히, 사회적기업의 인력수급 문제가 기업 전반의 인력채용과 관련되기보다는 특정 전문인력의 확보와 관련됨을 나타냈다. 셋째, 많은 예비사회적기업의 관리자들은 자금 확보 및 판로 등과 관련해서 기업운영에 애를 먹고 있는 것으로 나타났다. 이러한 기업운영 관련 사항은 예비사회적기업이 아직까지 기업적 기반을 탄탄하게 갖추지 못함에 기인한 것으로 보인다. 넷째, 제도적 측면에서 사회적기업의 관리자들은 현행 사회적기업인증제도가 업종별 특성을 충분히 고려하지 않고 있으며, 인증요건 역시 기업운영에 부담이 될 정도로 과도하다는 반응을 나타냈다. 마지막으로, 많은 예비사회적기업의 관리자들은 현재의 지원 수준이

6) <표 7>에 제시된 대부분의 의견은 예비사회적기업 관리자들로부터 나온 것이다. 담당 공무원들에게서도 4건의 의견이 제시되었으나, 예비사회적기업 관리자들의 것과 큰 차이는 없었다.

www.kci.go.kr

<표 7> 예비사회적기업 관리자들이 인식하는 기타 애로사항

구분	내용
외부의 인식	· 사회적기업의 지속가능성 · 기초자치단체의 무관심 · 공무원의 사회적기업에 대한 인식부족 · 사회적 인식의 부족
내부관리	· 취약 계층 근로자의 공동체의식 및 직무능력 부족 · 전문인력의 부족
기업운영	· 판로 확보 · 대출 · 지출 규정 준수(예, 인건비, 복리후생비용)와 수익성 유지 문제가 상존
사회적기업 제도	· 사회적기업 인증요건 간소화 · 인증시 서류요건 간소화 · 업체별 특성을 무시한 획일적 관리 · 평가기준의 다양화
사회적기업 지원	· 매출 활성화를 위한 지자체의 지원 · 수의계약을 포함한 우선구매의 현실화 · 컨설팅 외 지원의 다양화

예비사회적기업들이 기대하는 수준에 미치지 못한다고 지적했다. 특히, 우선구매의 현실화라든가 매출 활성화를 위한 지자체의 역할 등 간접적 지원 영역의 실효성 확보를 위한 대안을 요구했다.

이상의 예비사회적기업 관리자들이 인식하는 애로사항을 살펴본 결과, 기업 내부의 역량 문제가 언급되고 있기는 하지만, 그보다는 외부의 인식이나 판로의 문제 등과 같은 사회적기업을 둘러싼 시장환경의 문제가 좀 더 중요하게 여겨지고 있음을 확인할 수 있다. 또한 획일적인 제도의 적용이나 간접지원 제도가 제 역할을 다하지 못하는 것 역시 예비사회적기업 운영에서 중요한 문제점으로 지적되었다.

3) 예비사회적기업 지원정책

지방자치단체인 경기도는 예비사회적기업 운영을 통하여 정책목표를

www.kci.go.kr

달성하고 기업이 직면하고 있는 애로사항을 해소하기 위해 다양한 방식의 지원정책을 수립 및 수행하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 그러한 지원정책은 사회적기업 육성 조례를 통해 그 지원내용이 명시되어 있다. 이에 경기도 차원에서 수행되는 다양한 지원정책에 대해 사회적기업 담당 공무원 집단과 예비사회적기업 관리자 집단이 인식하는 만족도와 중요도를 분석하고, 그 차이를 비교함으로써 향후 좀 더 강화되거나 조정되어야 할 지원정책의 전략적 방향을 도출하고자 했다. 지원정책에 대한 만족도는 현재 지원 중인 다양한 정책들에 대해 두 집단이 인식하는 만족 수준을, 그리고 중요도는 현재의 지원 수준에 관계없이 관련 행위자 집단이 중요하다고 판단하는 정도를 의미한다.

(1) 사회적기업 지원정책에 대한 만족도

경기도의 사회적기업 조례에 따른 지원정책에 대해서 두 집단의 만족정도를 비교·분석한 결과는 <표 8>과 같다. 먼저 담당 공무원 집단의 평균 점수가 예비사회적기업 관리자 집단의 평균 점수보다 전반적으로 높게 나타났다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 공무원 집단은 '5. 사업개발비 지원' 항목에서 가장 높은 평균값을 나타냈고, 그 밖에 '4. 전문인력 지원', '3. 인건비 지원', '2. 출연기관 등의 업무위탁' 항목에서 3.0 이상의 평균점수와 함께 대체로 긍정적인 인식을 보였다. 가장 낮은 만족도를 보인 항목은 '1. 시설비 등 지원'이었고, 다음으로 '6. 우선구매 등 지원'과 '8. 민간기업 등의 참여 확충', '7. 민간위탁사업 참여 장려', 그리고 '9. 홍보' 순이었다. 이에 반해, 사회적기업 관리자 집단은 '5. 사업개발비 지원'을 제외한 전 항목에서 척도의 중간점수인 3.0 미만의 평균 점수를 나타냈다. 가장 낮은 평균점수를 보인 항목부터 열거하면, '6. 우선구매 등 지원', '1. 시설비 등 지원', '4. 전문인력 지원', '8. 민간기업 등의 참여 확충', '7. 민간위탁사업 참여 장려', '2. 출연기관 등의 업무위탁', '9. 홍보', 그리고 '3. 인건비 지원' 순이었다. 마지막으로 두 집단의 응답결과가 5% 유의수준에서 통계적인 차이를 보인 항목은 '4. 전문인력 지

www.kci.go.kr

<표 8> 사회적기업 지원내용에 대한 만족도 비교

항목	사회적기업 담당 공무원		예비사회적 기업 관리자		Levene 테스트 F통계량	t통계량
	평균 (순위)	표준 편차	평균 (순위)	표준 편차		
1. 시설비 등 지원 (부지구입비, 시설비지원 및 융자 등)	2.62 (9)	.788	2.64 (8)	.897	.998	-.153
2. 출연기관 등의 업무위탁 (운영 관련 전문적 지원을 위한 출현기관 위탁)	3.10 (4)	.770	2.81 (4)	.789	.393	2.579 **
3. 인건비 지원 (일자리창출사업에 대한 인건비 지원)	3.23 (3)	.957	2.97 (2)	.989	.555	1.862 *
4. 전문인력 지원 (기업 내부의 전문인력에 대한 지원)	3.29 (2)	.842	2.73 (7)	.938	.062	4.251 **
5. 사업개발비 지원 (기술개발, 품질개선, 브랜드 등에 대한 지원)	3.42 (1)	.830	3.03 (1)	1.026	.012	2.797 **
6. 우선구매 등 지원 (조달계약 우대, 판로개척 등)	2.74 (8)	.918	2.61 (9)	1.006	1.629	.912
7. 민간위탁사업 참여 장려 (민간위탁시 사회적기업 등의 자발적 참여 장려)	2.81 (6)	.713	2.79 (5)	.835	1.472	.145
8. 민간기업 등의 참여 확충 (민간기업·단체 등의 사회적기업 분야 참여 장려)	2.75 (7)	.755	2.76 (6)	.830	.454	-.068
9. 홍보 등 (모범모델의 발굴 및 확산, 홍보 및 인식제고)	2.90 (5)	.807	2.88 (3)	.886	.385	.142

* p<.05 (one-tailed)
** p<.05 (two-tailed)

원', '5. 사업개발비 지원', '2. 출연기관 등의 업무위탁'으로, 이들 항목에 대해 사회적기업 관리자 집단은 담당 공무원 집단보다도 더 부정적인 인식을 나타냈다.

이러한 분석 결과는 현행 경기도의 지원정책에 대해서 정책의 공급자 집단인 사회적기업 담당 공무원들은 상대적으로 긍정적인 평가를 하고 있는 반면, 실질적인 수혜자 집단인 예비사회적기업의 관리자들은 공급자 집단에 비해 부정적인 평가를 내리고 있음을 보여준다. 이를테면, 두 집단 모두에서 상대적으로 높은 만족도 순위를 보인 '5. 사업개발비 지

www.kci.go.kr

원'과 '3. 인건비 지원'의 경우, 담당 공무원 집단이 예비사회적기업 관리자 집단보다 긍정적으로 평가하고 있음을 확인할 수 있다. 또한 '4. 전문인력 지원'의 경우, 공무원 집단은 세 번째로 높은 점수를 부여했으나 사회적기업 관리자 집단은 여섯 번째로 높은 점수를 부여하고 있어, 두 집단 사이에 인식의 격차가 존재함도 생각할 수 있다.

그런데 <표 8>에서 제시된 다양한 지원정책은 지원방식에 따라서 직접적 지원과 간접적 지원으로 구분할 수 있다. 직접적 지원이 근로자나 전문인력에 대한 인건비 지원 등과 같이 직접적으로 운영 자금을 지원하는 방식이라면, 간접적 지원은 우선구매나 민간위탁사업 장려 등 환경적 촉진 정책의 속성을 갖는다. 이러한 분류 측면에서 현재의 지원 수준에 대한 만족도를 보면, 두 집단 모두에서 '3. 인건비 지원'과 '5. 사업개발비 지원' 등과 같은 직접적 지원 방식에 대한 만족도가 상대적으로 높게 나타난 반면, '8. 민간기업 등의 참여 확충'이나 '6. 우선구매 등 지원'과 같은 간접적 지원 방식에 대해서는 만족도가 상대적으로 낮게 나타났다. 다만, 직접지원에 해당하는 '1. 시설비 등 지원'의 경우는 예외적으로 두 집단 모두에서 가장 낮은 만족도 수준을 보였다. 이는 현행 예비사회적기업에 대한 지원체계가 지정조건을 충족한 기업을 대상으로 심사 후 지정하는 방식을 따름에 따라서 초기 기업 설립 당시의 지원이 상대적으로 취약하게 이루어지고 있음을 보여주는 것으로 해석할 수 있다. 또한 현재 이루어지고 있는 지방자치단체의 지원방식이 간접적인 지원보다는 직접적인 지원을 중심으로 이루어지고 있음을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

(2) 사회적기업 지원정책에 대한 중요도

다음으로 만족도 비교에서 다루었던 동일 항목을 가지고, 현재의 지원정도와 관계없이, 각 항목이 갖는 중요도를 측정했다(<표 9> 참조). 사회적기업 담당 공무원 집단과 예비사회적기업 관리자 집단 모두 '6. 우선구매 등 지원'과 '9. 홍보'를 높은 평균 점수와 함께 예비사회적기업 지원

www.kci.go.kr

<표 9> 사회적기업 지원내용에 대한 중요도 비교

항목	사회적기업 담당 공무원		예비사회적 기업 관리자		Levene 테스트 F통계량	t통계량
	평균 (순위)	표준 편차	평균 (순위)	표준 편차		
1. 시설비 등 지원 (부지구입비, 시설비지원 및 융자 등)	3.23 (8)	.987	4.07 (6)	.825	5.712 **	-6.160 **
2. 출연기관 등의 업무위탁 (운영 관련 전문적 지원을 위한 출현기관 위탁)	3.51 (7)	.885	3.67 (9)	.806	.592	-1.338
3. 인건비 지원 (일자리창출사업에 대한 인건비 지원)	3.20 (9)	1.065	4.12 (5)	.945	.681	-6.409 **
4. 전문인력 지원 (기업 내부의 전문인력에 대한 지원)	3.52 (6)	.933	4.13 (4)	.889	.647	-4.603 **
5. 사업개발비 지원 (기술개발, 품질개선, 브랜드 등에 대한 지원)	3.74 (4)	.816	4.29 (3)	.754	.004	-4.912 **
6. 우선구매 등 지원 (조달계약 우대, 판로개척 등)	4.20 (1)	.850	4.40 (1)	.826	.001	-1.660 *
7. 민간위탁사업 참여 장려 (민간위탁시 사회적기업 등의 자발적 참여 장려)	3.70 (5)	.773	3.92 (7)	.821	.395	-1.920 *
8. 민간기업 등의 참여 확충 (민간기업·단체 등의 사회적기업 분야 참여 장려)	3.87 (3)	.784	3.89 (8)	.918	1.634	-.192
9. 홍보 등 (모범모델의 발굴 및 확산, 홍보 및 인식제고)	4.20 (1)	.739	4.31 (2)	.834	.591	-.925

* p<.05 (one-tailed)
** p<.05 (two-tailed)

내용의 가장 중요한 항목으로 꼽았다. 이들 항목에 대해선 두 집단 사이에 통계적인 차이도 나타나지 않았다. 그러나 그 밖의 지원내용과 관련해서는 두 집단 사이에 다소 차이가 나타났다.

공무원 집단의 경우 이들 두 항목 다음에 '8. 민간기업 등의 참여 확충'과 '5. 사업개발비 지원', '7. 민간위탁사업 참여 장려' 순으로 중요하다고 인식한 반면, '3. 인건비 지원'과 '1. 시설비 지원', '2. 출연기관 등의 업무위탁', '4. 전문인력 지원' 항목에 대해서는 상대적으로 그 중요성이 낮다고 보았다. 반면, 예비사회적기업 관리자 집단의 경우 '5. 사업개발

www.kci.go.kr

비 지원', '4. 전문인력 지원', '3. 인건비 지원', '1. 시설비 지원'을 상대적으로 중요하다고 보았다. 특히, 이들 4개 항목의 경우 5% 유의수준에서 공무원 집단과 통계적으로 유의미한 평균 차이를 보였다. 그리고 예비사회적기업 관리자 집단은 나머지 '2. 출연기관 등의 업무위탁', '8. 민간기업 등의 참여 확충', '7. 민간위탁사업 참여 장려' 항목에 대해 상대적으로 그 중요성이 떨어진다고 인식했다.

이러한 결과는 공무원 집단의 경우 인건비 지원이나 전문인력 지원과 같은 직접적인 지원방식보다 민간기업 등의 참여 확충이나 민간위탁사업의 참여 장려와 같은 간접적인 지원방식이 상대적으로 더 중요하다고 인식함을, 반면 예비사회적기업 관리자 집단의 입장에서는 여전히 직접적인 지원방식이 중요함을 보여준다. 즉, 사회적기업 관리자 집단의 경우 직접 기업을 운영하고 수익을 창출해야 하는 입장이므로 보다 단기적인 관점에서 예비사회적기업 지원정책을 보는 반면, 정책 공급자인 공무원 집단의 경우는 보다 규범적인 차원에서 지원정책의 중요도를 평가하는 것으로 판단할 수 있을 것이다.

(3) 지원정책의 중요도와 만족도 차이

아래에서는 각 집단이 인식하는 만족도와 중요도 간 평균차이 점수를 도출하고, 그 결과를 비교·분석했다. 이러한 분석 결과는 <표 10>과 같다. 공무원 집단의 경우 총 9개 항목 중 '3. 인건비 지원'을 제외한 나머지 8개 항목에서 만족도와 중요도의 평균차이 점수가 음(−)의 값을 나타냈다. 반면, 예비사회적기업 관리자 집단의 경우는 모든 항목에서 음(−)의 결과 값을 나타냈다. 이러한 결과는 '3. 인건비 지원'을 제외하고, 공무원들이나 관리자들 모두 지원수준이 그 중요성에 비해 기대에 못 미치고 있다고 인식함을 보여준다. 한편, 만족도와 중요도 간 점수차가 가장 크게 나타난 항목은 '6. 우선구매 등 지원'과 '9. 홍보'로 나타났다. 즉, 두 집단 모두 이들 항목을 가장 중요하게 생각하지만, 지원 정도는 그 중요성에 비해 상대적으로 미흡하다고 인식했다.

www.kci.go.kr

<표 10> 사회적기업 지원내용에 대한 만족도와 중요도 차이 비교

항목	사회적기업 담당 공무원			예비사회적기업 관리자		
	만족도 (순위)	중요도 (순위)	차이 (순위)	만족도 (순위)	중요도 (순위)	차이 (순위)
1. 시설비 등 지원 (부지구입비, 시설비지원 및 융자 등)	2.62 (9)	3.23 (8)	-0.61 (5)	2.64 (8)	4.07 (6)	-1.43 (2)
2. 출연기관 등의 업무위탁 (운영 관련 전문적 지원을 위한 출현기관 위탁)	3.10 (4)	3.51 (7)	-0.41 (6)	2.81 (4)	3.67 (9)	-0.86 (9)
3. 인건비 지원 (일자리창출사업에 대한 인건비 지원)	3.23 (3)	3.20 (9)	+0.03 (9)	2.97 (2)	4.12 (5)	-1.15 (6)
4. 전문인력 지원 (기업 내부의 전문인력에 대한 지원)	3.29 (2)	3.52 (6)	-0.23 (8)	2.73 (7)	4.13 (4)	-1.40 (4)
5. 사업개발비 지원 (기술개발, 품질개선, 브랜드 등에 대한 지원)	3.42 (1)	3.74 (4)	-0.32 (7)	3.03 (1)	4.29 (3)	-1.26 (5)
6. 우선구매 등 지원 (조달계약 우대, 판로개척 등)	2.74 (8)	4.20 (1)	-1.46 (1)	2.61 (9)	4.40 (1)	-1.79 (1)
7. 민간위탁사업 참여 장려 (민간위탁시 사회적기업 등의 자발적 참여 장려)	2.81 (6)	3.70 (5)	-0.89 (4)	2.79 (5)	3.92 (7)	-1.13 (7)
8. 민간기업 등의 참여 확충 (민간기업·단체 등의 사회적기업 분야 참여 장려)	2.75 (7)	3.87 (3)	-1.12 (3)	2.76 (6)	3.89 (8)	-1.13 (7)
9. 홍보 등 (모범모델의 발굴 및 확산, 홍보 및 인식제고)	2.90 (5)	4.20 (1)	-1.30 (2)	2.88 (3)	4.31 (2)	-1.43 (2)

그 밖의 항목들에서 나타난 집단별 특성을 살펴보면, 공무원 집단의 경우 만족도와 중요도의 평균차이 점수가 −1.0 이상의 상대적으로 큰 점수를 보인 항목은 '8. 민간기업 등의 참여 확충'뿐이었다. 반면, 예비사회적기업 관리자 집단의 경우는 '2. 출연기관 등의 업무위탁' 항목을 제외한 모든 항목들에서 −1.0 이상의 차이를 보였다. 이들 항목 중에서 '1. 시설비 지원', '3. 인건비 지원', '4. 전문인력 지원', '5. 사업개발비 지원' 등 4개 항목의 평균차이 점수는 공무원 집단의 평균차이 점수와 상대적으로 큰 대비를 이루었다.

이러한 결과는 예비사회적기업 관리자 집단은 우선구매에 대한 지원

www.kci.go.kr

이나 홍보뿐만이 아니라 이들 4개 항목에 대한 지원 역시도 절실하다고 생각하는 반면, 공무원들은 우선구매 지원 및 홍보와 함께 민간위탁사업 참여 장려에 좀 더 많은 정책적 우선순위가 두어질 필요가 있다고 생각함을 시사한다.

4) 지원정책의 개선방향

마지막으로 조례를 기반으로 하는 지원정책의 운영에서 보완되어야 할 점에 대한 인식을 측정했다. 좀 더 직접적인 질문은 사회적기업 정책 영역 안에 있는 이해관계자들이 인지하는 바를 더욱더 분명하게 드러내 주는 역할을 한다. 또한 앞선 분석 결과와의 비교를 통해 인식에 대한 분석이 일관성을 갖고 있는가를 부분적으로 검증하는 효과도 기대할 수 있다. 경기도의 사회적기업 지원정책과 관련해서 보완되어야 할 사항에 대해 두 집단의 인식을 분석한 결과는 <표 11>과 같다.

분석 결과, 공무원 집단과 관리자 집단 모두 '4. 명시된 지원사항의 실효성 강화'와 '3. 간접지원 내용의 구체성 보완'을 조례 운영에 있어 보완이 필요한 중요한 내용으로 인식했다. 그러나 다른 2개 항목에 대해서는 두 집단이 대비되는 태도를 나타냈다. 사회적기업 담당 공무원 집단은 '2. 전문 인력 지원 사업에 대한 재정지원 강화' 및 '1. 인건비에 대한 재정지원 강화'와 같은 직접지원 방식에 대해 부정적인 태도를 나타냈다. 반면, 사회적기업의 관리자 집단은 이들 항목에서 상대적으로 높은 평균 점수를 나타냈다. 이러한 결과는 공무원들의 경우 인건비 지원과 같은 직접적인 지원보다 간접적인 지원 형태가 바람직하다고 인식하는 것과는 대조적으로, 예비사회적기업의 관리자들은 간접지원 방식만큼이나 인건비 지원과 같은 직접적인 지원이 여전히 중요하고도 필요하다고 인식함을 보여준다. 또한 이러한 분석 결과는 앞서 분석된 지원정책에 대한 만족도·중요도에서의 분석 결과와 유사한 경향성 위에 있다는 점에서, 본 연구의 분석 결과들의 일관성을 뒷받침한다.

www.kci.go.kr

<표 11> 조례 운영에 있어 보완되어야 할 사항의 중요도 비교

항목	공무원		종사자		Levene 테스트 F통계량	t통계량
	평균 (순위)	표준 편차	평균 (순위)	표준 편차		
1. 인건비에 대한 재정지원 강화	2.77 (4)	1.126	4.07 (2)	.914	8.977 **	-8.392 **
2. 전문인력 지원사업에 대한 재정지원 강화	3.25 (3)	1.063	4.06 (3)	.866	6.056 **	-5.567 **
3. 간접지원 내용의 구체성을 보완하는 조례의 개정	4.04 (2)	.830	4.06 (3)	.835	.001	-.133
4. 명시된 지원사항의 실효성 강화	4.09 (1)	.836	4.20 (1)	.775	.075	-.968

* p<.05 (one-tailed)
** p<.05 (two-tailed)

6. 결론

사회적기업은 그 개념에서부터 지역사회와의 연계성을 바탕으로 한다. 기존의 일반 기업과 차별화되는 경쟁력을 가지기 위해서는 지역사회가 가지는 유·무형의 자산을 바탕으로 혁신동력을 마련할 필요가 있다. 실제로 최근 발표된 제2차 사회적기업 육성계획(고용노동부, 2013)을 살펴보면, 정책영역에서 지방자치단체의 역할을 중요하게 설정하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 이와 같이 지방자치단체의 역할이 부각되고 있음에도 불구하고, 지방자치단체 차원에서 예비사회적기업에 대한 연구는 상대적으로 부족했다.

이에 본 연구는 경기도의 사례를 가지고, 예비사회적기업 정책운영의 근간을 이루는 관련 조례를 중심으로 관계된 행위자들의 인식을 조사·분석하고자 했다. 조례의 경우, 「사회적기업육성법」을 근간으로 함에 따라, 지역별로 내용상에서 큰 차이를 보이지 않는다. 하지만 지자체별로 세부적인 운영방침과 집행상의 초점은 차이가 있을 수 있다. 구체적으로 본

www.kci.go.kr

연구는 경기도 예비사회적기업 지원정책을 공급하는 공무원 집단과 정책의 혜택을 보는 예비사회적기업 관리자 집단의 인식을 분석함으로써, 경기도에서 그 지역적 특성에 적합한 지원정책의 집행이 이루어지고 있는지 그리고 향후 보완해야할 점은 어느 부분에 있는지에 대한 정책적 함의를 확인·도출하고자 했다. 본 연구의 분석 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사회적기업 지원 조례로 대표되는 지원정책이 정책목표 달성에 얼마만큼 기여했는지를 분석한 결과, 조례운영이 경제적 목표보다는 사회적 목표 달성에 긍정적인 효과를 갖는 것으로 나타났다. 또한 조례 운영의 장기적인 영향에 대해, 담당 공무원 집단보다는 예비사회적기업 관리자 집단이 좀 더 긍정적인 인식을 갖는 것으로 나타났다.

둘째, 이러한 정책목표를 달성하는 데 존재하는 장애요인을 살펴본 결과, '운영자금의 부족'과 '마케팅 및 판로 부족' 문제가 가장 큰 난제로서 인식되었다. 그리고 예비사회적기업 관리자의 역량을 두고 담당 공무원 집단과 기업 관리자 집단 간에 인식의 차이가 나타났다. 현재 예비사회적기업들이 직면한 문제를, 담당 공무원 집단이 운영자금이나 마케팅과 같은 기업 외부의 환경 관리문제로뿐만 아니라 전문경영 능력이나 전문기술 등의 기업 내부의 역량 문제로서 파악하는 것과 달리, 예비사회적기업 관리자 집단은 기업 인프라 및 외부 환경과 관계된 문제로서 인식했다.

셋째, 지원정책에 대해 두 집단이 인식하는 만족도와 중요도를 분석한 결과, 담당 공무원 집단이 상대적으로 좀 더 긍정적인 평가를 내렸다. 또한 예비사회적기업 관리자 집단의 경우 '인건비 지원' 등 직접지원 형태에 대한 만족도가 '우선구매' 등 간접지원에 대한 만족도보다 높은 지점에서 형성되었다. 그러나 현재의 지원 정도와 관계없이 중요도를 묻는 질문에서는 두 집단 모두 '우선구매 등 지원'과 '홍보 등'을 가장 중요한 지원내용으로 보았다. 구체적으로 예비사회적기업 관리자 집단은 직접지원의 필요성에 대해 강하게 긍정한 반면, 공무원 집단은 직접적인 지원보다는 간접적인 지원으로 지원방식이 변화되어야 한다는 인식이 강

www.kci.go.kr

한 것으로 드러났다. 이러한 결과는 사회적기업 지원내용에 대한 만족도와 중요도의 차이 그리고 지원정책의 개선방향을 분석한 결과에서도 유사하게 나타났다.

이러한 분석 결과는 몇 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 본 연구결과는 지방자치단체의 사회적기업 육성정책이 중앙정부의 정책과 마찬가지로 취약계층의 고용과 복지에 초점이 맞추어져 왔음을 보여준다. 지역사회 친화적인 사회적기업을 육성한다는 것은 지역상황에 적합한 맞춤형 지원정책이 이루어질 때 가능할 것이다. 이런 측면에서 현재의 지방자치단체의 사회적기업 지원정책은 중앙정부의 정책과 차별성이 부족해 보인다. 사회적기업 정책의 초점이 지방자치단체로 이동한 배경에는 지역적 특성을 반영하여 기존의 사회적기업 정책을 보완하고자 하는 정책목표가 존재한다. 그럼에도 불구하고 경기도 자치법규를 바탕으로 살펴본 결과, 지방자치단체의 사회적기업 정책은 기존 중앙정부의 정책에서 크게 벗어나지 못하는 경로의존성을 강하게 나타냈다. 따라서 사회적기업 정책의 질적 제고를 위해서는 지역적 맥락에 기초한 사회적기업 지원체계를 자치단체별로 고민할 필요가 있어 보인다.

둘째, 분석 결과에서 확인할 수 있는 바와 같이, 지역 차원에서 사회적기업 정책을 바라보는 대표적인 두 집단인 공무원과 예비사회적기업 관리자들의 인식은 많은 부분에서 서로 다른 지향성을 드러냈다. 특히, 지방자치단체의 지원내용에 대한 두 집단의 인식의 간극은 두 집단 사이에 소통과 협력의 필요성을 제기한다. 직접 지원을 중심으로 더 많은 지원을 바라는 예비사회적기업 관리자 집단과 그리고 이러한 직접 지원과 기업인들의 경영능력에 대해 상대적으로 부정적으로 바라보는 공무원 집단 간의 입장 차이는 어떤 지원방식이 바람직한 것인지에 대한 의문을 던진다. 이러한 두 입장의 간극을 줄이기 위해서는 두 집단 모두가 공감할 수 있는 지원에 대한 사후관리 및 평가체계의 정비가 필요할 것이다. 또한 사회적기업가들 역시 공무원 집단과의 인식차를 줄이기 위해 스스로 자신들의 가치를 드러낼 수 있는 노력이 필요할 것이다.

www.kci.go.kr

셋째, 본 연구의 결과는 기존 중앙정부 차원의 연구결과와 크게 다르지 않은 일반론적 결론을 맺고 있다. 사회적기업의 육성 및 운영의 주체가 중앙정부에서 지방자치단체로 이동하고 있음에도 불구하고, 선행연구들과 유사한 분석 결과를 보이는 것은 아직까지 지방자치단체의 역량이 충분치 않음을 보여주는 방증일 것이다. 역으로 이것은 지방자치단체의 역량이 강화될 때, 지역의 특성이나 정책기조에 따라 다양한 모습의 사회적기업 육성 조례와 지원정책이 나타날 수 있음을 시사한다.

넷째, 그럼에도 불구하고 사회적기업 육성정책은 지방자치단체의 획일적 지원강화로는 전반적 질적 강화를 달성하기는 어렵다. 왜냐하면 다양한 특성을 가진 사회적기업들이 존재하기 때문이다. 오히려 사회적기업들에 대한 지자체의 획일적인 관리방식 적용은 부작용을 초래할 수도 있다. 또한 지역사회의 상황과 업종의 특성이 제각기 다름에 따라, 지역사회의 욕구와 사회적기업 업종 간에 정합성의 문제가 발생할 수도 있을 것이다. 따라서 지역기반의 사회적기업을 육성하기 위해서는 먼저 지역사회의 욕구와 일치하는 업종을 선정하는 과정이 선행될 필요가 있어 보인다. 개별 사회적기업의 수요와 사회의 욕구에 대한 정합성 판단은 사회적기업의 범위와 성격, 비전 등을 포괄하는 전략적 방향을 제시할 것으로 기대된다. 이것은 향후 특정 업종이 지역사회 기반의 사회적기업으로 적합한지 그리고 지역사회의 욕구를 충족시킬 수 있는지 등의 정합성에 대한 심층적 연구의 필요성을 시사한다.

마지막으로 본 연구는 사회적기업에 대한 지역사회의 관심이 현재적 상황에서 어떠한 진전이 있었고 또한 어떠한 수준인가에 대한 시사점을 제공한다는 측면에서 의미를 갖는다. 그러나 지방자치단체의 사례를 분석하는 연구임에도 불구하고, 관련 행위자 집단의 인식을 뒷받침하는 객관적 자료가 충분히 제시되지 못한 점 그리고 심층면접 등 질적 연구의 미흡으로 인해 관련 행위자 집단의 인식의 배경이 되는 맥락을 충분히 설명하지 못한 점은 본 연구가 갖는 한계이다. 이는 후속연구의 과제로 남긴다.

www.kci.go.kr

원고접수일: 2014년 8월 6일
심사완료일: 2014년 8월 26일
게재확정일: 2014년 8월 27일
최종원고접수일: 2014년 9월 12일

www.kci.go.kr

Abstract

The comparison of actors' recognition on social enterprise promotion policy in local government: Focusing on social enterprises' managers and officials in Kyunggi-do

Choi, Jun-Kyu·Park, Hyun-Shin

The social enterprise in Korea emerged to solve the social problems such as the rise in unemployment, increased demand for social services, and so on. As a result, the policies on social enterprise were established and the Social Enterprise Promotion Act was introduced in 2007. Since then, the number of social enterprises has increased more than 1,000 in Korea. However, despite such quantitative expansion over the past few years, the government policies have been criticized for the qualitative problems faced by individual social enterprises. In order to respond to these criticisms, the government's latest policies emphasize the roles of local community. Actually the significant roles of local government were referred to in the 2nd Social Enterprise Promotion Plan published by Ministry of Employment and Labor in 2013. In spite of the government's support, the researches on the role of local government or local legislation have been relatively rare. Therefore, this study tried to analyze the actors' recognition of the social enterprise promotion policy in local government, Kyunggi-do. Specifically the study compared the attitudes of two groups who are involved in the policy: policy providers and beneficiaries. The results showed that two groups, represented by managers and officials, had different awareness on the policy depending on their social and economic positions. This study will provide significant implications to derive the strategic orientation of the social enterprise policy.

Keywords: social enterprise, local preliminary social enterprise, local autonomy, local legislation

www.kci.go.kr

참고문헌

「경기도 사회적경제 육성지원에 관한 조례」(제정 2014.1.10, 조례4668호).
경기도 사회적기업. https://se.gg.go.kr/
「경기도 사회적기업 육성지원에 관한 조례」(개정 2013.8.5, 조례4576호).
고용노동부. 2013.『제2차 사회적기업 육성계획』. 고용노동부.
_____. 2010.『사회적기업 육성을 위한 (예비)사회적기업 일자리 창출사업 시행 지침』. 고용노동부.
고형면. 2007.「사회적기업 정책과 한국적 모델의 발전 가능성」.『한국 사회학회 2007 후기사회학대회 발표논문집 (I)』, 109~126쪽.
곽선화. 2009.『2008 사회적기업 성과분석』. 노동부.
권용덕·김덕주. 2011.「경남 사회적기업의 운영 및 생태계 분석」. ≪사회적기업연구≫, 4권 2호, 107~136쪽.
김경휘·반정호. 2006.「한국 상황에서의 사회적기업의 개념과 유형에 관한 소고」. ≪노동정책연구≫, 6권 4호, 31~54쪽.
김순양. 2008.「사회적기업에 대한 성과평가 지표의 개발 및 적용」. ≪지방정부연구≫, 12권 1호, 31~59쪽.
김신양. 2006.「사회적기업의 법제화: 유럽 및 한국의 사례」. ≪도시와 빈곤≫, 80권, 75~91쪽.
김은진. 2007.「사회적기업과 영리성: 사회적기업 육성법을 중심으로」. ≪안암법학≫, 25권, 885~908쪽.
김종수. 2009.「지역기반형 사회적기업의 태동과 운영에 관한 연구」. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
김태영. 2008.「공기업정책의 이상과 실천: 한국의 사회적기업의 성장과 과제」.『한국정책학회 동계학술대회 및 정기총회 자료집』, 413~428쪽.
_____. 2012.「사회적기업의 지속가능성과 공동체 정신」. ≪도시행정학보≫, 25권 3호, 31~64쪽.
김학실. 2011.「행위자 특성에 따른 사회적기업 지원정책 우선순위 연구」. ≪지방정부연구≫, 15권 2호, 165~185쪽.
김항석·이의영·김현철. 1999.「지역기업의 사회적 성과평가모형 개발」. ≪한국경제연구≫, 2권, 243~260쪽.
김해란. 2010.「정책도구의 전략적 선택과 조합: 사회적기업 육성정책을 중심으로」. ≪사회적기업연구≫, 3권 1호, 5~38쪽.
김혜원. 2007.「사회적서비스 분야 사회적기업은 지속가능한가」. ≪노동리뷰≫, 3권 27호, 31~50쪽.

www.kci.go.kr

김홍일. 2007.「한국 사회적기업의 현황과 가능성 모색」.『사회적 경제 심포지엄 자료집』.
노동부. 2003.『사회적 일자리 창출사업 2003년도 시행지침』. 노동부.
_____. 2008.『사회적기업 육성 기본계획(2008~2012)』. 노동부.
노대명. 2007.「한국의 사회적경제(Social Economy)의 현황과 과제: 사회적경제의 정착과정을 중심으로」. ≪시민사회와 NGO≫, 5권 2호, 35~71쪽.
라준영. 2010.「사회적기업의 비즈니스 모델」. ≪기업가정신과 벤처연구≫, 13권 4호, 129~161쪽.
류만희. 2011.「한국의 사회적기업 특성과 발전전략에 관한 연구」. ≪상황과 복지≫ 31권, 161~191쪽.
문보경. 2013.「한국협동사회경제동향을 통해 본 과잉과 결핍」.『2013 협동사회경제 활동가대회 자료집』.
박찬임. 2008.「사회적기업 창출 및 육성을 위한 과제」. ≪노동리뷰≫, 43권, 31~48쪽.
신명호. 2004.「사회적기업: 한국적 실험의 역사와 교훈」. ≪도시와 빈곤≫, 70권, 5~22쪽.
_____. 2008.「한국의 '사회적경제' 개념 정립을 위한 시론」. ≪도시와 빈곤≫, 89권, 5~45쪽.
심창학. 2007.「사회적기업의 개념 정의 및 범위 설정에 관한 연구: 유럽의 사회적기업을 중심으로」. ≪사회보장연구≫, 23권 2호, 61~85쪽.
오미옥. 2005.「고용 보장 제도로서의 사회적기업: 한국에서의 도입 가능성 탐색」. ≪현상과 인식≫, 29권 4호, 63~97쪽.
이승규·라준영. 2010.「사회적기업의 사회경제적 가치 측정: 사회투자수익률(SROI)」. ≪기업가정신과 벤처연구≫, 13권 3호, 41~56쪽.
이영범·박성우·남승연·정무권. 2012.「근거이론을 통한 사회적기업의 지속발전 모형에 대한 연구: 서울형 사회적기업을 대상으로」. ≪한국 사회와 행정연구≫, 22권 4호, 355~387쪽.
이용탁. 2008.「사회적기업의 BSC모형 개발에 관한 연구」. ≪사회적기업연구≫, 1권 1호, 65~92쪽.
이인재. 2009.「한국 사회적기업의 쟁점과 전망」. ≪동향과 전망≫, 75권, 109~141쪽.
자치법규정보시스템(ELIS). http://www.elis.go.kr/
장원봉. 2008.「한국 사회적기업의 실태와 전망」. ≪도시와 빈곤≫, 89권, 46~74쪽.
장정주. 2010.「사회적기업의 경영효율성 평가를 위한 DEA모형 도입에 관한 연구: H지역 간병·가사지원업을 중심으로」. ≪국제·경영연구≫, 17권 2호, 179~191쪽.
채종헌·이종한. 2009.『지속가능발전을 위한 사회적기업의 역할과 활성화 방안에 관한 연구』. 한국행정연구원.
채종헌·최준규. 2010.「한국 사회적기업의 운영상 특성과 법·제도 인식에 관한 연구」.

www.kci.go.kr

≪도시행정학보≫, 23권 2호, 23～54쪽.
최석현. 2012.「사회적기업의 지속가능성을 위한 지역사회자본 형성전략에 대한 이론적 고찰: 연결망 재구축과 지속가능성을 중심으로」. ≪한국거버넌스학회보≫, 19권 1호, 125～151쪽.
최준규. 2013.『경기도 자치입법사례의 입법영향분석』. 경기개발연구원.
한국 사회적기업진흥원. http://www.socialenterprise.or.kr/kosea/reserve.do
허정수·윤영숙·박현상. 2008.「BSC를 활용한 비영리조직의 성과측정 도구 개발」. ≪한국비즈니스리뷰≫, 1권 2호, 387～403쪽.
홍순식. 2011.「민선5기 이후 자치구의 사회적기업 지원활동 강화: 은평구와 성북구 분석」. ≪민주주의와 인권≫, 11권 1호, 41～78쪽.

Campbell, D. 2000. *The Socially Constructed Organization*. London: H. Karnac Books.
Defourny, J. 2001. "Introduction: From Third Sector to Social Enterprise." in C. Borzaga and J. Defourny(eds.). *The Emergence of Social Enterprise*. New York: Routledge.
Laville, J. 2003. "A New European Socioeconomic Perspective." *Review of Social Economy*, Vol. 61, No. 1, pp. 390～405.
OECD. 1999. *Social Enterprise*. OECD.

www.kci.go.kr