# 사회적기업 실태와 발전방향

## - 고용정책의 측면에서 -

박찬임 · 김혜원

# 목 차


**요 약** ····· i

제1장 서 론 ····· 1

제2장 사회적기업과 고용 ····· 3

제1절 고용촉진정책의 의미와 분류 ····· 4

1. 복지국가의 변화와 고용촉진정책 ····· 4
2. 고용촉진정책의 특성 ····· 6
3. 고용촉진정책의 분류 ····· 14

제2절 사회적기업 특성과 발달 요인 ····· 18

1. 상이한 사회적기업의 발달 경로와 특성 ····· 18
2. 유럽의 사회적기업 발달 정도를 설명하는 몇 가지 가설 ····· 20
3. 사회적기업의 발전 정도와 성격 ····· 21
4. 사회적기업의 제도화 ····· 23

제3절 고용촉진정책으로서의 사회적기업 ····· 25

제3장 한국 사회적기업의 발달과 성격 ····· 29

제1절 한국 복지국가와 고용촉진체계 ····· 29

1. 외환위기 이전 한국 사회정책의 전개와 고용의 의미 ····· 29
2. 외환위기 이후 환경 변화와 한국 사회정책의 전개 ····· 33

제2절 한국 사회적기업의 발달 ····· 37

1. 한국 사회적기업의 발달 배경과 특성 ····· 37
2. 한국 사회적기업의 현황 ····· 40

3. 한국 사회적기업의 성격과 발전방향 ····· 56

제4장 적극적 노동시장정책과 노동통합형 사회적기업 ····· 62

제1절 노동통합형 사회적기업의 개념과 유형 ····· 63

제2절 활성화와 계약주의 ····· 65

제3절 노동통합형 사회적기업의 제도화 ····· 70

1. 유럽 노동통합형 사회적기업의 성격 ····· 70

2. 국가별 사례 ····· 73

제4절 적극적 노동시장정책과 노동통합형 사회적 기업의 발전 ····· 84

제5장 노동통합형 사회적기업의 정책 방향 ····· 86

제1절 한국 노동시장정책의 변화 ····· 87

1. 적극적 노동시장정책 ····· 87

2. 계약주의 ····· 91

제2절 취업지원형 사회적기업의 구상 ····· 96

제3절 소 결 ····· 104

제6장 결 론 ····· 106

참고문헌 ····· 109

# 표 목 차


<표 2- 1> 개입 패러다임의 변화 ····· 7
<표 2- 2> 복지국가와 능력개발 국가의 사회계약 ····· 13
<표 2- 3> 고령화 진전의 국제비교 ····· 21
<표 2- 4> 사회서비스 발전 정도 및 제3섹터 성격에 따른 사회적기업의 발전 정도와 주된 조직형태 ····· 23
<표 2- 5> 유럽 주요 국가의 사회적기업 관련 법률 ····· 24

<표 3- 1> 인증 사회적기업에 대한 지원 내용 ····· 41
<표 3- 2> 인증 사회적기업의 업종 유형 ····· 42
<표 3- 3> 인증 사회적기업의 사회적 목적 실현 유형 ····· 42
<표 3- 4> 인증 사회적기업의 일자리별 구분 ····· 43
<표 3- 5> 인증 사회적기업의 조직형태별 구분 ····· 44
<표 3- 6> 업체 규모 분포 ····· 45
<표 3- 7> 유급근로자 및 취약계층 비율 : 사회적 목적 유형 · 조직형태 · 업종별 ····· 46
<표 3- 8> 성별 · 업종별 유급근로자 실태 ····· 48
<표 3- 9> 성별 · 업종별 취약계층 분포 ····· 50
<표 3-10> 주당 근로시간 : 업종별 ····· 51
<표 3-11> 임금수준 ····· 52
<표 3-12> 산업별 · 직종별 하위 5개 분야 취업자 임금 현황 ····· 52
<표 3-13> 업종별 총 사업비 구성 ····· 54
<표 3-14> 업종별 비용지출 구조 ····· 55
<표 3-15> 업종별 총 매출액 중 공공시장 비율, 가격수준 ····· 56

<표 5- 1> 민간위탁서비스(2010년 기준) ····· 93

<표 5- 2> 청년뉴스타트 사업의 위탁비용 설계(2009년 기준) ····· 95
<표 5- 3> 노동통합형 사회적기업의 다양한 유형 ····· 101
<표 5- 4> 장애인 장려금 단가 ····· 102

# 그림목차

[그림 2-1] 고용촉진정책의 분류 ····· 17
[그림 2-2] 고용촉진정책에서 사회적기업의 위치 ····· 28

# 요 약

최근 일자리와 고용은 어느 사회에서나 화두가 되고 있다. 이는 실업의 증가, 특히 만성 실업자의 증가와 무관하지 않다. 이제 복지정책은 혼자 존재하는 것이 아니라 고용정책과 매우 강력한 연계(nexus)를 이루고 있다. 이는 기존의 복지정책이 주로 현금 복지급여를 전제하였는데, 근로능력 있는 급여 대상자들이 급증함에 따라서 이들을 다시 노동시장으로 진입시키기 위한 정책이 중요해진 것이다. 이 글에서는 고용정책의 면에서 사회적기업을 살펴보았다.

제2장에서는 고용정책의 틀에서 사회적기업이 차지하는 위치를 살펴보았다. 제3장에서는 한국 복지국가와 고용촉진 체계, 한국 사회적기업의 발달과 그 성격을 살펴보았다. 제4장에서는 아직 우리나라에서 시행하지 않고 있는 가교적 일자리로서의 노동통합형 사회적기업의 도입과 관련하여, 적극적 노동시장 정책으로서 노동통합형 사회적기업이 갖는 의미를 살펴보았다. 제5장에서는 한국 노동통합형 사회적기업의 발전방향에 대해서 논한 후, 제6장에서는 이제까지의 연구를 요약하고 방향을 제시하였다.

사회적기업이 고용정책의 측면에서 고려되는 것은 유럽의 경우는 경기침체와 이에 따른 실업문제의 해결을 위해서였다. 즉 고용촉진 정책과 사회적기업이 접점을 찾으면서, 장기 실업자에 대한 노동통합 부분을 맡아서 해왔다. 우리나라에서도 사회적기업의 모태가 대규모 실업문제에 대응하기 위한 공공근로사업이라는 점을 감안하면, 사회적기업은 고용촉진 정책의 일환으로 도입되었다고 보아도 좋을 것이다. 그리고 사회적기업에서 고용하는 상당수의 근로자에게 임금을 보조해 주고, 일정비율 이상의 고용취약계층을 고용할 것을 강제하고 있다. 우리나라 사회적기업의 또 한 측면은

앞으로 수요가 급격히 폭발할 것으로 예상되는 사회서비스를 제공하기 위한 사회적기업이다. 애초 정부는 사회적기업을 고용취약계층을 위한 사회적기업과 사회서비스 제공형 사회적기업의 두 가지로 나누어 육성하였다. 그러나 이 둘에 대해서 두 유형의 사회적기업에 대해서 지원방법은 동일하게 인건비 보조를 함으로써 사회서비스 제공형 사회적기업이 어떤 의미로는 정부의 재정지원 일자리 사업, 즉 근로복지(workfare)와 다름 아니게 되었다고 볼 수 있다. 지금과 같은 취약계층 일자리 제공형 사회적기업은 수익의 일부를 환원한다는 규정과 정부에서 이들에게 인건비를 지급하고 있다는 점을 제외한다면, 저소득층 취약계층이 주로 고용되고 있는 민간 기업과의 차이를 찾기 어려운 면이 있다. 즉 가교적 일자리로서의 노동통합형 사회적기업으로 보기는 어려운 점이 있는 것이다.

본 연구에서는 기존의 사회서비스 제공형 사회적기업과 노동통합형 사회적기업을 모두 근로복지(workfare)라는 유사한 성격을 가진 것으로 보았다. 그리고 이 경우 국가는 인건비를 보조해 주는 것보다 노동시장의 조건을 만들어가는 역할을 해야 한다고 보았다. 이들 기업이 주로 활동하는 산업 및 직종의 노동시장 조건은 대다수가 비공식 부문에 있거나 비정규직 근로자로 존재한다. 즉 이들 대부분은 사회보험이나 퇴직금 등의 혜택을 받기 어려운 조건에 있는 것이다. 그리고 사회서비스의 수요가 증가할 것을 예상하면 이 부문 근로자 수는 앞으로 상당수 늘어날 것이다. 그렇다면 국가는 이 부문의 사회적기업에게 사회보험료와 퇴직금 등을 보조해 주어서 이 시장 자체의 노동관행에 영향을 미칠 수 있어야 할 것이다.

그리고 아직까지 도입되지 않고 있는 경과적 일자리로서의 노동통합형 사회적기업을 도입할 필요가 있다. 취약계층에게 안정적 일자리를 직접 제공하는 사회적기업뿐만 아니라 취약계층이 정규 노동시장에서 일자리를 얻을 수 있도록 지원해 주는 것이 필요하다. 최근 우리나라의 고용정책은 취업취약계층에 대한 재취업지원 서비스를 강화하는 방향으로 발전하고 있으며, 특히 민간 위탁을 폭

넓게 활용하는 방향을 취하고 있다는 점에서 취업지원형 사회적기업이 폭넓게 발전할 수 있는 좋은 여건이 마련되고 있다. 이러한 점에서 우리나라에서 시도해 볼 수 있는 취업지원형 사회적기업의 유형을 제시하고 지원사업의 구조를 제시하였다. 그리고 이는 개인에게는 한시적 일자리이되 사회적기업으로서는 꾸준히 새로운 취업취약계층을 받아들여서 이들을 일반 노동시장으로 내보내는 역할을 하는 것이다.

# 제 1 장
# 서 론

본 연구는 고용정책의 틀에서 사회적기업이 차지하는 위치를 살펴보고, 사회적기업의 발전방향을 논의하는 것을 목적으로 한다. 최근 일자리와 고용은 어느 사회에서나 화두가 되고 있다. 이는 실업의 증가, 특히 만성실업자의 증가와 무관하지 않다. 이제 복지정책은 혼자 존재하는 것이 아니라 고용정책과 매우 강력한 연계(nexus)를 이루고 있다. 이는 기존의 복지정책이 주로 현금 복지급여를 전제로 하였는데, 근로능력 있는 급여 대상자들이 급증함에 따라서 이들을 다시 노동시장으로 진입시키기 위한 정책이 중요해진 것이다.

사회적기업은 지역사회 밀착형 고용창출 사업이라고 불릴 정도로 지역고용과 밀접한 관련이 있다. 사(私)부문의 시장과는 다른 지배구조와 고용원리를 갖고 지역사회와 관계를 맺고 있기 때문에, 사회적기업은 지역의 문화를 바꾸고 활력을 불러일으키는 역할을 한다. 사회적기업은 사회적 자원을 동원하고 활용하여, 지역고용을 달성하고 지역의 활성화에 기여하고 있다. 그러나 사회적기업의 이러한 측면은 그 중요성에 비해서 아직까지 관심을 끌지 못하는 영역이다.

노동통합형 사회적기업은 사회적기업의 중요 형태로서, 그 중요성이 크다. 그럼에도 불구하고 한국에서는 그 개념이 정책 영역에서 제대로 이해되지 못하고 있으며, 따라서 본격적인 노동통합형 사회적기업이 발전하지 못하고 있다.

그간 사회적기업에 대한 연구는 아직 초보 단계로서 사회적기업의 현

황이나 발전방향을 다룬 연구가 거의 대부분을 이루고 있고, 고용정책에 초점을 맞추어서 사회적기업을 다룬 연구는 아직 적은 편이다. 이에 본 연구는 고용촉진정책의 측면에서 사회적기업을 살펴보고 앞으로의 발전 방향을 제시할 것이다. 제2장에서는 사회적기업과 고용의 관계를 다루고, 제3장에서는 한국 사회적기업의 발달과 그 성격을 살펴본 후, 제4장에서는 외국 사례를 중심으로 적극적 노동시장정책과 사회적기업에 대해서 살펴본다. 제5장에서는 노동통합형 사회적기업의 정책 방향을 알아본다. 마지막으로 제6장은 결론적인 장으로서 이제까지의 연구를 요약하고 정책방향을 제시한다.

# 제 2 장
# 사회적기업과 고용

유럽에서 사회적기업에 대한 관심을 갖기 시작한 것은 그리 오래된 현상이 아니다. 유럽에서 사회적기업에 대해서 관심을 갖게 된 시기는 1980년대부터라고 보아도 좋을 것이다. 사회적기업은 1970년대 말 이후 장기적으로 지속된 경기침체와 이에 따른 대규모 장기실업자의 증가 및 복지국가 위기론에 대한 대안적인 해법의 하나로 주목받기 시작하였다. 즉 경제위기 초기 사용하였던 고용감축을 통한 실업해소 정책이 작동하지 않으면서, 새로이 착안한 해법 중의 하나가 사회적기업인 것이다.

경제위기 시 처음 유럽에서 사용한 정책은 노동시장에 부착된 인구를 줄이는 것이었다. 즉 실업급여를 관대하게 하고 조기퇴직 정책을 사용하여 노동시장 퇴장을 유도하는 방식이었다. 그러나 불황이 지속되어 장기실업자의 수가 늘어나는 동시에 연금수급자 또한 급증하자 복지국가는 재정위기를 맞게 된다. 노동시장에서 퇴출한 사람에게 지속적인 현금급여를 제공하여 소비력을 유지시켜 주는 케인지언 정책은 대다수의 국민이 노동시장에 남아 있다는 것을 전제로 했을 때 효율적으로 작동할 수 있기 때문이다. 국민 다수가 국가 복지급여의 수급자가 되도록 했던 당시의 노동시장정책은 정책 실패와 더불어 복지국가 재정위기를 가져오는 주요 요인이 되었다.

전통적인 거시경제정책과 고용정책이 실업감소라는 요구에 부합하기 어려워지자, 각국은 새로운 방향을 모색하기 시작하였다. 소극적 노동시장정책에서 적극적 노동시장정책으로 고용정책의 방향이 전환되고, 고용

촉진정책이 추구되었다. 즉 소득보장정책 위주로 편성되었던 기존의 사회보장체계는 고용촉진정책(activation policy)으로 그 강조점이 전환되기 시작하였다. 이 과정에서 사회적기업은 지역의 복지서비스 수요를 기반으로 일자리가 생성되는 지역사회 부착형 일자리라는 면과, 장기실업자를 대상으로 한 노동통합적 일자리라는 면에서 주목받게 되었다.

이 장에서는 이러한 상황 인식을 기초로 서구에서 시행 중인 고용촉진정책이 어떤 의미를 갖고 있으며, 어떻게 분류될 수 있는가를 살펴보고, 고용촉진정책 속에서 사회적기업이 갖는 의미를 살펴보고자 한다.

## 제1절 고용촉진정책의 의미와 분류

### 1. 복지국가의 변화와 고용촉진정책

케인즈주의 복지제도는 경제성장과 완전고용을 동시에 이룰 수 있다는 전제 하에 만들어진 것이다. 즉 경제성장은 일자리의 증가를 낳고, 이는 일하고자 하는 사람들 모두가 일할 수 있는 환경을 조성하는 동시에 보다 많은 조세수입을 가능하게 해준다. 그리고 이 조세수입은 국가가 시민을 위해서 행하는 수많은 복지제도의 재정적 원천이 될 수 있다는 것이다. 1980년대 이후 이러한 가정에 문제가 생겨나기 시작하였으며, 케인지언 복지제도는 도전을 받기 시작하였다. 장기적으로 지속된 경기침체와 기술집약적 산업의 발전으로 인해서 일자리의 수는 크게 늘어나지 않은 반면, 가족 형태 및 역할의 변화로 인해서 일자리를 원하는 사람의 수는 늘어나게 되었다. 과거의 가족제도는 남성 생계부양자가 경제활동을 하고 여성은 가족 내에서 양육 및 돌봄을 전담하는 역할을 하고 있었다면, 오늘날의 가족제도는 이혼가정 및 노후 단독가구의 증가, 돌봄노동의 사회화 등이 일어나게 되었으며 이는 일자리를 찾는 사람의 수를 증가시켰다. 또한 세계화와 인구고령화 등은 케인지언 지향정책의 수행에 심각한 제한을 가하는 새로운 상황에 직면하게 하였다. 동시에 생산체제가 요구하

는 질과 기술의 변화, 인구고령화, 사회적 규제를 좀 더 유연하게 바꾸라는 기업의 요구 등의 결과로 복지 모델은 이념적·제도적 수준에서 변형되게 되었다. 한편에서는 규제의 기준(regulatory benchmarks)이 변화하고 있고, 문제의 본질이 무엇이고 누가 이 문제를 해결할 책임이 있는가에 대한 지배적인 이해(understanding)가 변화하고 있다. 다른 한편에서는 산업의 새로운 요구에 대해서 노동자/시민을 더 취약한 지위에 처하게 하는 사회적 행위자들 간의 힘의 위험한 (불)균형이 변화하고 있다.

이러한 맥락에서 고용촉진(activation) 패러다임이 새롭게 생겨나게 되었다. 고용촉진 패러다임은 실업자가 일하는 것을 돕기 위해 단순히 노동시장에 개입하는 것 그 이상이다. 새로운 패러다임은 산업의 새로운 규칙에 더 기꺼이 순응하는 개인과 정체성을 만들어내는 정책을 수반하였고, 시민권에 대한 새로운 이해를 수반하였다.

고용촉진(activation) 노동시장에 대한 다양한 접근방식들은 여러 초국가적 조직과 국제 조직을 통해서 윤곽이 그려져 왔다. OECD는 미래 사회정책 시나리오로서 '적극적 사회(active society)'라는 개념을 발달시켰다. 이 '새로운 노동시장정책의 틀'은 특히 취약계층의 고용가능성 제고를 중요시하는데, 특히 노동시장에 진입하려고 하는 여성을 위한 지원에 초점을 둔다. 이를 위한 정책수단으로는 인적자본을 향상시키기 위한 훈련정책뿐만 아니라 노동비유인(work disincentives)을 막기 위한 여러 유형의 소득보조정책의 혼합도 포함된다. 고용촉진(activation)정책은 '빈곤, 의존성, 사회적 배제를 막기 위해서 모든 사람에게 경제적 기회와 활동'을 촉진한다는 생각에 기초한다(OECD, 1989, 1990: 8). 유럽연합(EU) 또한 1997년 룩셈부르크 회의 이후 '고용가능성'을 주요 목적으로 채택하면서 고용촉진을 위하여 고안된 여러 정책을 주창하였다(Aust, 2000; Keller, 1999; Lefresne, 1999).

이러한 변화는 사회정책에 대한 여러 학자들의 견해에서도 찾아볼 수 있다. 혹자는 전통적인 전후 '케인지언 복지국가'는 "슘페테리안 근로복지국가"로 변형되었다고 한다(Jessop, 1991, 1994, 1995; Torfing, 1999a). 또 다른 연구자들은 최근의 복지국가 개혁을 '능력부여(enabling)'(Gilbert, 2002; Gilbert & Gilbert, 1989) 또는 '고용촉진(activation)' 국가(Bandemer,

2001; Mezger & West, 2000; OECD, 1990; Trube & Wohlfahrt, 2001)로의 변화라고 개념화하고 있다. 이 모든 분석들은 '우리가 알고 있는' 복지국가가 변화하였다는 일반적인 인식을 넘어서서, 핵심 목표가 탈상품화였던 전통적인 복지정책들이 점차 (재)상품화를 강조하는 사회정책으로 대치되고 있다고 여긴다. 복지국가 정책에서의 이러한 패러다임 변화 속에서 고용촉진(activation) 노동시장정책(activating LMP)은 핵심적인 역할을 하는 것으로 여겨진다. 접근방법과 관계없이 고용촉진(activation) 노동시장정책은 노동시장 참여 강화, 권리에 대한 조건화, 개별 근로자에게 더 많은 의무 부과, 고용가능성을 높이고 사회적 형평을 회복하기 위한 사회서비스 확대라는 요소를 갖고 있다.

## 2. 고용촉진정책의 특성

고용촉진(activation)을 유도하기 위한 정책은 다음의 세 가지 특징을 갖고 있다. 첫째는 개별화된 접근이다. 정부 정책의 목적은 부의 공평한 재분배에 적절한 정치적 조건을 만드는 것이 아니라 개인의 행위, 동기, 태도를 변화시키는 것이다. 따라서 맞춤형, 내담자(client) 중심의 서비스 등 개입을 개별화시키고, 수혜자에게 더 많이 개입하는 것을 선호한다. 둘째는 고용을 강조한다. 고용촉진정책의 목표는 정책 대상자가 일하게 하고 자율성을 갖게 하는 것이다. 인센티브를 제공하거나 개인을 설득하고 동기화시키는 등 노동시장 내에서 개인의 행위에 영향을 미치는 것에 정책의 초점이 있다. 시민권의 정치적인 면이나 사회적인 면이 아니라 경제적인 면에 초점을 둔다. 셋째는 계약화(contractualisation)를 핵심 원칙으로 한다. 계약은 고용촉진정책을 이끌고 정당화하는 근본적인 상징의 역할을 한다. 동시에 여기에서의 계약은 시민권 개념을 정의하는 데 전통적으로 사용되는 사회계약에 관한 변화를 수반한다. 계약은 사회적 계약이나 정치적 계약이라기보다는 더 도덕적인 계약이 된다. 이제 시민이 자신의 권리에 접근하는 것은 고용에 대한 이들의 태도와 행위에 따라서 달라지는 조건부가 된다. 계약이 주요 사회통제 기제가 된다. '호혜성 규범'이 다시 주장되고, '수급자격(deservingness)'이 시민권의 정당성 자체를 지지하는

〈표 2-1〉 개입 패러다임의 변화

| | 복지 제공에 기초한 개입 패러다임 | 고용촉진(activation) 제공에 기초한 개입 패러다임 |
|---|---|---|
| 문제의 소재 | 정치경제. 시장의 잘못된 기능 | 개별적 행위, 개인적 태도 |
| 사회통합의 의미 | 정치적·사회적·경제적 통합 | 경제적 통합 |
| 시민권의 개념 | 시민에게 권리를 부여한 조건 | 받을 자격이 있는 상태. 권리는 책임 있는 행위를 했는가의 여부에 따라서 조건부로 주어짐. |

핵심 원칙의 하나가 된다.

### 가. 행위 관리를 목적으로 하는 개별화된 개입

고용촉진(activation)정책은 노동시장 배제의 문제를 해결하기 위해서 개별화된 접근을 선호한다. 개별화는 다음의 두 방식으로 이해할 수 있다. 첫째, 개인이 개입의 우선적인 초점이다(공급 측면 정책). 둘째, 자신의 통합에 개인의 관여를 촉진하는 경향이 커지고 있다. 이 두 방식의 공통점은 '클라이언트'(즉, 급여 수혜자)가 책임 있는 시민으로 행동할 것을 강력히 요구한다는 점이다. 이는 결과적으로 해결해야 할 문제의 본질을 변화시켜서, 빈곤의 척결이 아니라 복지 의존성의 척결이 정책 목표가 된다.

이렇게 개입의 일차적인 초점으로 개인을 강조하는 것은 사회적으로 통용되는 존재론적 가정이 변화하였고 그 결과 시민권과 대행자(agency)에 대한 사회적 설명(representation)이 변화하였기 때문이다. Dean(2003)은 개인을 어떻게 이해하는가에 따라서 정책적 경향이 달라진다고 하였다. 첫째는 인간을 자유주의적·계약적으로 볼 경우, 개인적인 책임의 중요성을 강조한다. 개인의 의존성이 극복되고 제어될 때만이 자율적인 개인들 간의 사회적 질서가 유지될 수 있다. 둘째는 인간 존재가 상호의존적이라는 사실을 인정하고 연대성의 개념을 선호한다. 이 경우에는 개인을 착취당하기 쉬운 존재로 인식한다. 첫 번째 견해는 고용촉진(activation) 정책의 전형이고, 두 번째의 존재론적인 가정은 사회복지정책의 특징이라고 할 수 있다.

인간의 본성에 대해서 이렇게 서로 다르게 이해하는 것은 사회 불평등에 대한 설명에 영향을 미쳤다. 산업사회에서 불평등은 전통적으로 사회문제로 간주되어 왔지만, 새로운 고용촉진 패러다임은 사회 불평등을 개인적인 결함(동기, 윤리적 의지, 훈련, 성격의 면에서)의 탓으로 돌리고, 이번에는 개인적인 결함이라는 사실 자체가 특정한 유형의 개입을 정당화시킨다. 케인지언 거시경제정책을 통해서 노동에 대한 수요에 영향을 미치는 요소들을 해결하는 개입 대신, 개입의 초점이 공급 측면, 즉 개인의 동기화와 일에 대한 열정에 관한 개입으로 바뀌었다. 다시 말해서 개인의 책임을 훨씬 더 많이, 더 노골적으로 강조하는 경향이 있다.

이러한 고용촉진(activation) 모델이 확산되자 이전의 개입 모델을 지탱하는 원칙, 즉 실업의 이유에 대한 지배적인 설명이 바뀌었다. 이제 '비고용' 또는 고용가능성의 결여('비고용가능성')는 개인적인 문제라고 인식된다. 실업에 대한 이런 새로운 설명은 구패러다임과는 달리 사회의 도덕적·정치적 각성에 호소하지 않는데, 이는 실업을 노동자의 개인적인 책임이라고 여기기 때문이다. 고용촉진 패러다임에는 상당한 징벌적 내용의 정책이 포함된다. 개인의 의지와 책임성이 고용촉진 모델의 근본적인 원칙이며, 개인이 자신의 문제를 스스로 해결해야 할 의무를 수행하는 것만이 공평한 것으로 여겨진다. 실업과 같은 위기는 피할 수 없지만, 이를 관리할 대부분의 책임은 개인에게 있다. 이 접근방식으로 사회문제를 이해하면 시민권은 양도할 수 없는 권리가 아니라 개인이 스스로 획득한 지위이다. 이 접근방식에서는 시민권을 사회적인 견지에서가 아니라 개인적인 견지, 즉 개인의 행위(개인의 선택과 태도)에 의해서 결정되는 것으로 보고, 전체 사회의 의무보다는 개인의 의무에 더 많은 초점을 둔다. 동시에 이 접근방식은 복지국가의 역할이 노동자와 시장 간의 의존적 관계를 끊는 탈상품화가 아니라 개인의 복지국가에 대한 의존성을 끊는 것이라고 본다.

그 결과, 사회적 시민권의 개념 그리고 사회적 시민권과 복지국가의 관계에 대한 개념이 변화한다. 사회적 권리에 대한 보증인으로서의 국가(the 'entitlement State')는 개인의 행위에 대한 규제자로서의 국가(the 'enabling State'), 즉 책임, 가치, 기회를 보장하는 것이 주된 역할인 국가

로 대치되었다. 책임의 사회화는 '개인의 책임'이라는 개념으로 대치되고 있으며, 여기에서 논쟁과 문제 해결을 위한 개입의 초점을 개인에게 두게 된다.

이 개입 패러다임의 확산은 징벌적 방식의 도입, 복지수급 규정의 강화와 같은 새로운 규정을 만들고 이를 정당화하고 합리화하기 위한 논쟁을 만들어내며, 결국 사회권에 대한 새로운 이해를 만들어내게 된다. 다른 말로 하면, 개인과 복지국가 사이에서 사회적 책임을 분배하는 방식이 크게 바뀌는 것을 볼 수 있다. 국가의 개입(action)을 뒷받침하는 원칙이 연대성(또는 집합적인 책임성)에서 점차 개인의 책임을 강조하는 것으로 대치된다. 고용촉진(activation)정책에는 개인의 자율성을 증대시키는 것을 목적으로 하는 개별화 과정이 포함된다(Franssen, 2003). 의존성과 책임성에 대한 이러한 담론 속에서, 사회보장을 제공하는 것이 집합적인 책임성이라는 견해에 기초한 '권리'라는 말은 점차 책임성이라는 도덕성을 강조하는 담론으로 대치되는 중이다(Dean, 2003).

따라서 비록 국가가 개입할 것이 요구되기는 하지만, 개입의 본질은 변화하고 있는 것으로 보인다. 부의 재분배를 위한 정치적·제도적 조건을 공고화하기 위해서 개입이 고안되는 대신, 개인의 책임성을 강조하고 인센티브를 통해서 영향력을 행사하고 사람들의 의지를 지배하기 위해서 개입이 고안되고 있다. 그 결과 정치적인 문제가 개인의 동기와 의지의 문제로 변화하고 있고, 이에 따라서 사회적 갈등의 관리가 비정치화되고, 사회적 배제가 사회정치적 이슈로 등장하는 것이 방지된다.

복지 수혜자들은 어떤 경우는 훈련에서, 또 다른 경우에는 참여 의지나 성격에서 결함이 있을 가능성이 큰 사람들이라고 간주된다. 그 결과로 여러 국가에서 가부장적인 개입 모델이 통용되고 있는데, 이 모델의 주요 특성은 치료(therapeutic medicalisation)이다(Schram, 2000). Schram에 따르면 치료는 개별화 이상의 것이다. 치료라는 개념을 사용하게 되면 복지의존성은 질병(illness)이 된다. 이는 복지행정에서 소득분배에 대한 강조를 줄이고 개인적인 문제를 수정하고 행동을 감시하는 면에서 빈곤을 치료하는 것을 강조하는 새로운 형태의 권력, 절차, 과정을 정당화한다. 복지 의존성을 치료하는 것은 복지를 소득재분배의 틀에서 행동 수정의

틀로 이동시키기 위한 조건을 만들어내는 것이다.

실직자들이 일자리를 찾고 경제적 독립을 획득하는 것을 돕기 위해서 제공되는 원조의 한 부분으로서 이들의 행위를 체계적으로 통제하는 이 경향은 시민권을 향상시키기보다는 사실상 시민권을 해치게 될 것이다. 이는 이러한 경향으로 인해서 개인은 자신이 통제받는다고 느끼게 될 것이고 그 때문에 독립적으로 행동할 능력이 축소되기 때문이다(Goul Andersen, 2001).

### 나. 사회적 배제의 경제적 해석: 시민의 의무로서의 일

대다수의 개인적·사회적 문제(사회적 배제, 평등한 기회의 부족, 경쟁력 부족, 심리사회적 문제 등)에 대해 제시되는 모범 답안은 사람들이 일을 찾는 것이다. 이 일자리 신화의 탄생은 사회적 배제에 대항하기 위한 대부분의 전략이 사람들이 노동력으로 편입할 인센티브를 제공하는 것에 초점을 두는 이유를 설명한다. 일은 그 자체로 모든 것을 해결하는 치료책으로 묘사된다. 네덜란드와 프랑스의 사례를 보면 자원노동(voluntary work)이나 지원고용(supported employment)과 같은 형태의 개입이 점차 줄어들고 있는데, 과거 이러한 고용형태는 고용을 위한 디딤돌이자 사회적·정치적 참여를 촉진시키는 수단으로 여겨졌다. 대신 최근의 경향은 노동시장에서 정식 일자리를 찾도록 조정된 수단만을 배타적으로 선호하고 있다. 고용이 시민권을 갖는 유일한 길이라는 주장의 미심쩍은 본질에도 불구하고, 고용촉진정책은 그것이 명백한 사실이라고 주장한다. 그러나 그간의 역사는 실업급여와 같은 현금 복지급여는 정책 또한 실업자들의 노동시장 참여를 촉진하는 수단으로 여겨졌고 그 역할을 해온 것이 사실이다(Serrano Pascual, 2003).

고용촉진 패러다임 하에서는 개인이 시장에서 권력 불평등에 직면했을 때 보호받을 수 있도록 하는 사회적 시민권은 시장에 참여하는 것을 기초로 하는 경제적 시민권으로 변화하였다(Saint Martin, 2001). 경제적 시민권은 노동자들이 다소 무조건적으로 시장의 수요를 충족시킬 능력이 있고 일할 의지가 있다는 것을 보이기를 기대한다. 이 개입 패러다임은 일

을 시민의 의무로 여기는, 일에 대한 도덕적 이해에 기초한다. 따라서 일을 시민권을 위한 전제조건으로 여긴다. 이는 배제와 시민권 획득에 관한 과거의 생각으로부터 패러다임이 전환된 것인 동시에 사회 문제(social question)의 의미 또한 전환된 것이다. 이제는 사람들에게 일생동안 재정적인 지원과 보장을 제공할 것을 약속하는 데 초점이 있기보다는 오히려 일할 기회를 약속하는 데 초점이 있다. 복지국가의 역할은 개인을 개인이 될 수 있도록 사회화하는 것이 아니라 노동자가 될 수 있도록 사회화하는 것이다(Holden, 2003).

고용촉진정책은 사람들이 조기퇴직하는 것을 말리고, 더 많은 여성이 일하는 것을 격려하기 위해서 일과 생활의 균형을 촉진하고, 조세 및 사회보장 개혁을 도입하고, 실업급여나 장애급여를 수급하는 조건을 엄격하게 하는 등을 통해서 경제활동률 자체를 높이는 것에 관심을 둔다. 이 정책은 또한 질병, 보육, 고령, 훈련 등의 이유로 비경제활동 상태에 있는 것의 정당성에 대해서 점차 더 많이 문제 제기하고 있다(Bonvin, 2004). 이 과정은 우리 사회에서 일이 우리 존재를 정당화하고 존재에 대해서 의미를 부여하는 중요한 것으로의 역할을 획득했다는 점에서 큰 영향을 미치고 있다. 고용을 시민의 권리보다는 의무로 여기는 경향이 있다. 사회권이 단지 일할 기회를 갖는 것만으로 축소된다. 권리와 의무는 호혜적인 교환의 한 부분으로 여겨진다. Dean(2003)에 의하면 이 견해는 개인을 상호의존적인 관계의 지배를 받고 결과적으로 착취에 취약한 사회적 존재로 보기보다는 독립적이고 경쟁적인 존재로 보는 것에 기초한다. 따라서 경제와 시장의 작동 문제는 개인적・도덕적・심리적인 관심사가 된다.

'보장'(위험에 대한 보호)이라는 용어는 과거에는 보호적인 복지국가 구조의 기초였는데, 이제는 '변화에 적응하는 능력'으로 의미가 변화하고 있다. 따라서 복지국가의 목적은 더 이상 시장경제에 내재된 위험에 대항해서 보호하는 것이 아니고, 사람들이 끊임없이 변화하는 경제의 요구에 적응할 수 있도록 적절한 조건과 태도를 만들어내는 것이 된다. 다른 말로 하면, 복지국가의 역할은 노동력에게 동기를 부여하고 사람들이 자신을 팔고 시장에 내놓는 방법, '자신을 기업가로 변화시키는' 방법을 가르치는 것이다. 역설적으로 이 접근법은 개인의 자유, 개인적 선택, 자아실

현, 선도성을 강조한다. 이 생각은 개인의 자율성을 증진시키기 위해서, 다른 말로 하면 자신의 사회통합과 사회참여를 독립적으로 관리할 수 있는 개인(Franssen, 2003), 즉 자신의 삶을 통제할 수 있는 개인을 만들어 내기 위해서, 개인의 잠재력과 행동 능력을 활용하는 것이다.

복지국가의 근대적 프로젝트는 공급 측면 개입을 시행하는 '후견인(tutor)' 국가로 변화하고 있다. 이제 국가는 인적자본을 강화하고 더 유연하고 활동적이고 고용 가능한 새로운 유형의 노동자가 탄생될 수 있도록 사람들에게 자기관리, 자조, 자립이라는 윤리적인 기술을 제공한다. 그 결과, 복지국가의 주요 목적은 행위를 규제하는 것이고, 개입은 도덕적 이슈로서의 복지 원칙에 기초하여 이루어진다(Serrano Pascual, 2003).

따라서 국가의 역할은 시장의 힘에 대항해서 보호를 제공하는 것이 아니라 더 역동적인 시장을 장려하는 것이다. 그렇기 때문에, 이 담론은 개인과 복지국가 사이에서 책임을 재분배할 것을 제안하고 있지만, 사회적 배제에 대한 싸움에서 기업가의 역할에 대해서는 언급이 없다. 이 패러다임은 개인 시민과 복지국가의 지위를 재정의하고 있지만, 이는 시장의 법칙에 대해서 문제 제기하는 데 실패했을 뿐만 아니라 실제로는 시장의 법칙을 공고화하고 시장의 법칙을 당연한 것으로 확립하는 데 기여하였다(Alonso, 1999).

### 다. 지역사회와의 도덕적 계약 : 새로운 유형의 노동자 창출

Esping Andersen(1996)은 전통적으로 복지국가의 주요 목적은 시장의 폭력으로부터 보호를 제공하는 것이라고 보았다. 이는 사회보장은 양도할 수 없는 권리라는 의미이다. 그 결과 사회적 시민권은 모든 사람이 향유하는 지위가 되었다(Marshall, 1950). 즉 사회권은 시장의 폭력이라는 속박 속에서도 개인에게 주어진 권리였다. 이렇게 시장으로부터 근로자를 보호하는 것은 고용주와 근로자는 힘이 불균등하기 때문에, 근로자가 시장에서 착취당하는 것을 방지하기 위한 안전망으로 작용하고자 했기 때문이다. 이러한 원리로 복지국가는 노동자의 지위를 강화하고 고용주의 권위를 억제한다(Esping Andersen, 1996). 고용주와 노동자 간의 계약

〈표 2-2〉 복지국가와 능력개발 국가의 사회계약

| | 복지국가(Welfare State) | 능력개발 국가(Enabling State) |
|---|---|---|
| 연대성의 제도화를 뒷받침하는 주요 원칙: 대행자(agency)와 의존성에 대한 이론적 접근 | - 시민권과 시장 간의 비대칭적 관계: 시장의 폭력에 대해서 보호해야 할 책임<br>- 시장에 대한 의존성: 착취의 위험 | - 개인 대행자(경제적 독립)를 장려<br>- 국가에 대한 의존성, 위험을 다루는 이전 방식이 촉발하는 소극성 |
| 위험에 대한 주요 개념 | - 사회적 위험: 개인은 위험에 대한 책임이 없다<br>- 위험의 사회화 | - 개인적 위험: 도덕적 원칙-노동에 대한 이해-과 자신이 노동시장에 통합되는 것과 관련한 개인의 행위 |
| 국가의 역할 | 탈상품화 | 개인의 책임성 증진 |

관계에서의 불균형을 인지하게 되면, 그 위험을 개인적인 일이 아닌 사회적인 일로 규정함으로써 위험의 사회화를 하게 된다. 따라서 복지국가의 주된 역할은 시장에 대한 개인의 자율성을 보장하는 것이었다.

고용촉진 패러다임 하에서 복지의 주요 목적은 시장의 폭력에 대항해서 보호를 제공하는 것이 아니라, 노동자들이 시장의 요구에 적응하는 것을 돕는 것이다. 이는 연대성을 기초로 한 원칙을 변화시킨다. 이는 빈곤을 사회적 접근에서 개인주의적이거나 도덕적인 해석(자기 자신을 책임져야 한다는 모든 개인의 도덕적 책임)으로 바꾼다.

일자리 부족의 사회적·구조적 원인을 사회적으로 분석하게 만들 '비고용'에 초점을 두지 않고, 그 대신 낮은 경제활동률이라는 면에서 문제가 정의되고 있다. 사회적 위험 개념에 기초한 복지정책(실업급여, 상병급여, 조기퇴직, 안식년 등)은 '소극적' 정책이라고 불린다. 고용촉진정책을 이념적으로 정당화하려는 시도는 복지국가가 재정위기의 한 가운데에 있다는 것과 같은 종류의 전적으로 재정적인 논쟁 이상의 것인데, 왜냐하면 소극적 조치는 국가의 총 복지지출 중 낮은 비중을 차지할 뿐이기 때문이다. 여러 평가 연구에서 고용촉진정책이 실업과 사회적 배제에 맞서 싸우는 데 제한적인 효과가 있을 뿐이라는 것이 밝혀졌다는 점을 미루어 보면, 이 정책을 정당화하는 주요 논거는 사회적 이유가 아니다. 그보다

는 문제의 도덕적인 측면에 초점을 두고, 이에 의해서 소극적 조치가 의존성을 창출하고 사회적 책임성을 포기하게 만든다고 이해된다.

고용촉진정책은 인적자본을 개발하고 예비 노동력을 증대시키는 방향으로 작동할 수 있을 뿐만 아니라, 더 유연하고 더 책임성 있고 더 적극적인 새로운 종류의 노동자를 만들어내기 위해서 사람들에게 자기관리, 자조, 자립과 같은 도덕적인 기술들을 제공하는 방향으로 작동할 수 있다.

## 3. 고용촉진정책의 분류

노동시장 참여를 촉진하기 위한 정책 요소들의 상이한 혼합을 분류해 보면 이념적으로는 '근로복지(workfare)'와 '능력부여(enabling)'라는 용어로 정리해 볼 수 있다. 근로복지정책과 능력부여(enabling)정책은 정책 개혁에 대한 상호 배타적이고 대안적인 경로가 아니라, 고용촉진(activation) 노동시장정책을 서로 구성하는 요소로 이해될 수 있다. 근로복지정책과 능력부여(enabling)정책의 정도는 별개로 측정될 수 있는데, 그러면 노동시장정책에 이 두 척도가 혼합된 정도에 따라서 실제적인 개혁의 경로를 가늠할 수 있을 것이다.

### 가. 근로복지(workfare)의 강조

'케인즈주의 복지국가'가 '슘페테리안 근로복지 국가'로 변형되고 있다는 주장은 특히 조절주의 학파가 발전시켰는데, 이 주장은 거시경제적인 변화와 복지개혁의 생산주의적인 측면을 강조한다.[1] 고용정책에서의 변화가 두드러지는데, 그간은 새로운 일자리를 창출하기 위하여 케인즈주의적 수요관리에 집중했지만, 이제는 공급 측면의 관리와 노동시장의 유연성을 증가시키는 것에 집중한다. 근로를 복지를 받기 위한 전제조건으

1) Bob Jessop에 따르면 사회정책의 면에서 슘페터주의 근로복지국가는 다음의 세 가지에서 과거 케인즈주의 복지국가와 다르다고 한다. 첫째, 국제 경쟁을 위하여 국내의 완전고용이 다시 우선시된다. 둘째, 사회정책에서 재분배적인 복지권보다 생산주의가 우선적인 위치를 차지한다. 셋째, 다양한 수준에서 작동하는 통치기제를 위하여 국민국가의 주된 역할이 탈특권화된다(Jessop, 1994, 1999: 16).

로 상정하는 경우가 많아진다. 과거에는 거의 아무런 의무부과 없는 무조건적인 권리로서 국가의 현금급여가 주어졌지만, 이제는 국가로부터 복지급여를 받기 위해서는 노동시장 고용촉진 프로그램에 참여해야 한다는 의무와 연계된다는 점에서 사회권이 조건화되는 경우가 증가한다(Torfing, 1999a: 374). 이런 맥락에서 노동시장 고용촉진(activation) 특히 'welfare to work' 프로그램들은 현대 '시장복지'의 전형으로 여겨지는데, 이는 비록 저소득 일자리일지라도 실업자, 특히 복지수급자들이 노동시장에 (재)진입하라는 압력(혹은 심지어는 강제)에 초점이 주어지기 때문이다(Grover & Stewart, 1999; Lødemel & Trickey, 2000).

근로복지를 강조하는 접근에서는 인간을 윤리적으로는 자율적이지만 심리적으로는 의존적인 존재로 보고 있다. 인간은 본성상 소극적이기 때문에 자신의 삶을 책임지게 하기 위해서는 국가가 모든 사람에게 도덕적 의무를 수행하도록 강요하는 것이 필요하다고 가정하고 있다. 다시 말해서 인간은 인격 발달과 직업경력을 관리할 능력이 없기 때문에, 가부장적인 국가가 이를 할 수 있도록 강요해야 한다는 것이다. 특히 청년, 사회적으로 배제된 사람들, 특별히 배제의 위험에 처한 집단 등을 대상으로 하는 개입일 경우, 이러한 인간에 대한 이해가 강력히 영향을 미친다. 이 때 개입을 통해서 대상집단의 행동과 태도를 관리하여, 이들이 일하게 하는 것이 목적이 된다.

근로복지는 노동시장 참여와 관련해서 강압적이고 강제하는 요소들로 특징지을 수 있는데, 이는 급여삭감(수준과 지속기간), 수혜자격 기준의 엄격화 또는 이전급여의 조건제한 증대, 그리고 work tests의 도입, 강제 노동시장 프로그램 또는 work requirements로서 나타난다.

### 나. 능력부여(enabling)의 강조

능력부여를 강조하는 고용촉진정책은 공사 혼합 혹은 이전급여-서비스 혼합이라는 통치(governance)의 변화를 강조하는 접근이다. 따라서 전통적인 복지국가에서 능력부여(enabling) 복지국가로의 패러다임 변화는, "시민권 중 사회권으로서 노동에 대한 강력한 보호를 제공하는 공적으로

제공되는 급여에 대한 보편적인 접근"에서 "노동력의 참여와 개인적인 책임성을 증진시키는 급여를 목적으로 하는 시장지향적인 접근"으로의 변화라고 볼 수 있다(Gilbert, 2002: 44). 이런 접근에서는 고용관련 정책을 이전보다 더 강조하기 때문에, 인적자본을 향상시키고 실업자들이 현대 노동시장의 요구조건에 적응하는 것을 돕는 것을 목적으로 하는 사회프로그램의 발달을 수반하는 경향이 있다(Gilbert, 2002: 45). 시민에 대한 능력부여(enabling)를 통해서 고용촉진정책을 시행하는 국가는 근로자의 기술과 노동 가격을 새로운 경제환경에 맞추는 것을 강조한다. 즉 노동자를 시장수요에 부합시키고 적응할 수 있는 기술을 관리하는 데 중점을 둔다.

능력부여(enabling)를 통해서 고용촉진정책을 수행하는 국가는 복지국가와 급여수급자 간의 호혜성을 '권리와 책임'의 새로운 균형이라고 강조한다는 면에서 규범적이다(Giddens, 1998: 65). 시민권에 대한 새로운 개념에서 개인은 사회복지의 생산에 적극적으로 관여하고 의사결정과정에 참여할 것으로 기대된다(Olk, 2000: 112ff). 이 접근에서 복지국가는 불평등한 기회구조를 상쇄하는 하부구조(infrastructure)의 틀과 서비스를 제공함으로써, 모든 시민이 적극적으로 참여하고 스스로 책임을 받아들일 수 있어야 한다(Bandemer & Hilbert, 2001: 69; Giddens, 1998; Gilbert 2002; Gilbert & Gilbert, 1989: 8; Mezger & West, 2000). 능력부여 접근방식은 근로복지 접근방식보다 패러다임 변화의 강압적인 측면이 덜하다고 볼 수 있다(Dahme & Wohlfahrt, 2003).

능력부여를 강조하는 고용촉진정책은 인간을 정치적으로는 자율적이지만 경제적으로는 의존적인 존재라고 본다. 사람들이 경제적으로도 자율적이기 위해서는 특정 자원(어떤 경우는 훈련, 또 다른 경우는 노동경험)을 필요로 한다는 것이다. 이 때 복지국가의 역할은 산업의 새로운 요구에 부응하는 개인을 만들어낼 조건을 제공하는 것이다. 따라서 사람들에게 직업경력(개인적인 훈련)을 관리하기 위해서 필요한 교육과 특정 기술을 사람들에게 제공하기 위해서 설계되거나, 특정 집단의 사람들을 채용하도록 유인하기 위해서 특정 집단의 사람을 채용할 경우 고용주의 기여금을 삭감해 주거나 보조금을 제공하는 등의 방식을 사용한다.

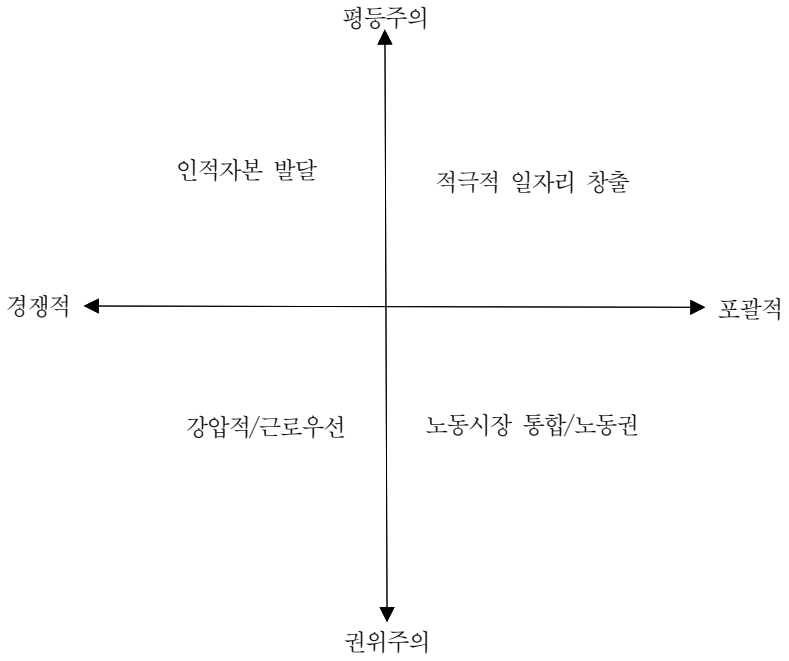
능력부여(enabling)정책은 노동시장 서비스－즉 훈련 프로그램과 고용

알선 서비스—의 확대, 여성의 고용가능성 향상을 위한 아동보육시설 공급, 특정 인구집단의 고용가능성 향상을 위한 고용주에 대한 사회보장 기여금 삭감 혹은 보조금 지급 등이 포함된다.

### 다. 고용촉진 패러다임의 분류

고용촉진 패러다임은 이념적 지향과 노동시장에 대한 이해에 따라서 다음과 같이 나누어볼 수 있다. 이념적 지향은 평등주의와 권위주의를 양 축으로 할 수 있고, 노동시장에 대한 이해는 경쟁적 노동시장과 통합적인 노동시장을 양 축으로 할 수 있다. 이 두 축을 중심으로 평면을 나누면 [그림 2-1]과 같이 사분된다. 평등주의를 지향하고 노동시장이 경쟁적이라고 가정하는 사회에서는 고용촉진정책으로 인적자본 발달을 중시할

〔그림 2-1〕 고용촉진정책의 분류




자료 : Dean, Hartley(2006).

것이다. 평등주의를 지향하고 노동시장이 포괄적이라고 보는 사회에서는 고용촉진정책으로 적극적 일자리 창출사업이 중요시될 것이다. 권위주의를 지향하고 노동시장이 경쟁적이라고 가정하는 사회에서는 강압적/근로우선정책, 즉 근로복지(workfare)정책이 중요시될 것이다. 마지막으로 권위주의를 지향하고 노동시장이 포괄적이라는 가정이 우세한 사회에서는 고용을 촉진하기 위해서 노동권에 기반한 노동시장 통합정책을 우선 실시할 것이다. 이와 같은 구분은 이념형적인 구분으로서 실제에서 상호배타적으로 나타나는 것은 아니다. 다만 어떤 요소를 더 강조하는가의 차이를 설명하기 위한 개념적 이해틀로서 작용할 수 있다.

## 제2절 사회적기업 특성과 발달 요인

### 1. 상이한 사회적기업의 발달 경로와 특성

사회적기업이란 기존의 기업과는 다르되 사회에 긍정적인 영향을 주는 기업이라는 점에는 모두 동의한다. 그러나 구체적으로 사회적기업이 어떤 모습을 가져야 하는가에 대해서는 사회적기업과 관련된 일을 하는 사람들조차도 서로 강조점이 다르다. 이러한 현상은 '사회적'이라는 말이 갖는 의미 자체가 모호하기 때문에 생기기도 하지만, 그간 외국에서 진행된 '대안적인' 기업의 형태를 모두 '사회적' 기업이라는 말로 포괄하기 때문에 생겨난 혼란이라고 볼 수 있다. 즉, 사회적기업이라는 말이 무엇을 의미하는가는 사회마다 강조점이 다르다. 가장 큰 차이를 보이는 것은 미국과 유럽의 경우이다. 두 사회 모두 사회적기업이라는 말을 사용하지만, 이 때 강조하는 점은 다르게 나타난다.

유럽에서 사회적기업은 사회적 경제(Social Economy)를 이루고 있는 조직들과 밀접한 관련이 있고, 비영리부문이나 협동조합을 그 모태로 하는 경우가 많다. 즉 기존의 시민사회의 조직이 사회적 필요에 의해서 기업의 형태를 갖추고 시장 활동에 참여하게 된 것이 사회적기업으로서, 내

용적으로 사회적 협동조합과 동일한 것으로 간주되기도 한다. 그리고 사회적 경제 조직들에 대한 법제화 과정에서 발생한 틈새를 보완하는 의미에서 사회적기업에 대한 별도의 법제화가 이루어진 것으로 이해할 수 있다.[2)]

유럽에서 사회적기업은 그간 정부가 행했던 일, 정부가 할 것으로 기대되는 일을 할 수 있는 믿을 수 있는 집단(비영리 부문), 혹은 정부가 제대로 제공하지 못하는 필요 서비스를 우리 스스로 해결하는 조직(협동조합)이라는 의미가 상당히 있다. 따라서 사회적기업은 이윤분배를 제한하고, 민주적인 조직운영 및 의사결정을 하는 조직이어야 한다. 비영리 단체나 협동조합이 사회적기업에 관심을 갖고 이를 설립하여 운영하고 있으며, 많은 경우 사회적기업은 정부의 서비스 위탁, 즉 정부 재원을 통하여 그 활동 범위를 넓혀왔다. 몇몇 국가에서는 사회적기업과 관련된 법을 제정하여 이윤분배 제한이나 민주적 의사결정 등을 정부가 인정하는 사회적기업의 조건으로 규정하고 있다.

반면 미국에서 사회적기업은 비영리 부문이나 협동조합에서 출발한 것이 아니라, 애초부터 기업의 형태로 시작하였다. 사회적기업이라는 말은 '창의적인 착한 기업'이라는 의미가 강하다. 즉, 혁신적인 아이디어를 기업의 형태로 실현하여 사회 문제의 개선에 도움이 되는 기업이 사회적기업이다. 따라서 이윤배분의 제한이나 민주적 의사결정 등이 사회적기업의 주요 조건이 되지는 않는다. 또한 사회적기업에서 생산하는 산물도 사회서비스라기보다는 혁신적인 아이디어를 이용한 산물로 보는 것이 일반적이다. 사회적기업에 대한 정부의 직접적인 지원은 거의 없다고 할 수 있다. 사회적기업과 혁신적인 기업가(정신)는 경영학의 주제로 다루어지고 있으며, 사회를 개선하기 위한 혁신적인 아이디어를 가진 개인이 사회적기업을 설립하게 된다.[3)]

---

2) 박찬임 외(2008), 「사회적기업 육성 기본계획 수립을 위한 기초연구·조사」.

3) 미국에서 사회적기업을 어떻게 규정할 것인가에 대해서는, 유료 서비스를 제공하는 비영리 법인, 지역개발운동에 참여하는 비영리 법인 등만을 사회적기업으로 규정하는 설명도 있다(Kerlin, 2006). 그러나 실제 경영학과 등에서 개설한 사회적기업 관련 내용을 살펴보면, 사회적기업 여부를 결정하는 주요 초점은 영리냐 비영리냐의 구분이라기보다는 기업의 활동 내용이 혁신을 통해서 사회를 개선하는 것

이 글에서는 애초에 고용에 중심을 두고 사회적기업을 살펴보는 것이 목적이었으므로, 유럽형 사회적기업에 한정해서 논의를 전개하고자 한다.

## 2. 유럽의 사회적기업 발달 정도를 설명하는 몇 가지 가설

### 가. 사회적기업에 대한 수요

유럽에서 사회적기업을 탄생시킨 사회적 필요성은 사회서비스 수요 증가, 장기실업자의 만연, 국가의 직접적인 사회서비스 지출 축소 등으로 정리해 볼 수 있다.

여성 취업률의 증가, 이혼, 재혼, 한부모 가정 등 가족구조의 불안정화, 인구고령화 등은 현대사회에서 나타나는 공통적인 현상으로서, 보육이나 노인 보호에 대한 수요를 증가시키는 동시에 이러한 보호서비스에 대한 가족의 능력을 잠식하게 된다. 보호서비스 수요 증대의 주요 원인은 노령화인데, 특히 문제가 되는 것은 그 속도이다. 노령화 속도가 빠르다는 것은 사회가 미처 준비할 시간도 없이 보호서비스 수요가 폭증하는 것을 의미하고, 이 때 사회는 어떤 식으로든 수요 증가에 대응해야만 한다. 전례 없이 빠른 속도로 초고령 사회에 진입하여 사회서비스 수요의 폭증을 보인 이탈리아가 바로 이러한 예일 것이다.

1990년대 이후 유럽 경제는 오랜 불황과 그로 인한 장기실업자의 만연을 경험하게 된다. 이로 인해서 복지재정 특히 실업과 관련한 급여는 급속히 증가하였고, 성장과 완전고용을 약속하던 케인지언 복지국가의 작동원리가 더 이상 현실화되지 못하는 속에서 유럽 각국은 실업 문제 특히 장기실업 문제를 해결하기 위한 새로운 방안을 모색해야만 하였다.

고실업과 복지재정의 악화는 국가복지의 확장에 대한 정치적 지지를 얻기 어렵게 하였을 뿐만 아니라, 대대적인 복지 재편 논의를 촉발하였다. 국가가 사회서비스를 직접 제공하는 것을 늘리는 것은 어려웠고, 오히려 그간 국가가 제공하던 사회서비스를 민영화하는 방안이 논의되는 경우가

---

인가의 여부라고 볼 수 있다. 물론 유럽에서도 미국 형태의 사회적기업과 사회적기업가는 존재한다. 그러나 이는 법적 의미에서의 사회적기업과는 차이가 있다.

〈표 2-3〉 고령화 진전의 국제비교

| | 도달 연도 | | | 증가 소요연수 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 고령화 사회 65세 이상 7% | 고령 사회 65세 이상 14% | 초고령 사회 65세 이상 20% | 7→14% | 14→20% |
| 한국 | 2000 | 2018 | 2026 | 19 | 7 |
| 일본 | 1970 | 1994 | 2006 | 24 | 12 |
| 프랑스 | 1864 | 1979 | 2020 | 115 | 41 |
| 독일 | 1932 | 1972 | 2012 | 40 | 40 |
| 영국 | 1929 | 1976 | 2021 | 47 | 45 |
| 이탈리아 | 1927 | 1988 | 2007 | 61 | 19 |
| 미국 | 1942 | 2013 | 2028 | 71 | 15 |

자료 : 장지연(2003), 『고령화시대의 노동시장과 고용정책』, 한국노동연구원.
UN, *The Sex and Age Distribution of World Population*, 각년도.
일본 국립사회보장・인구문제연구소, 『인구통계자료집』, 2000.
통계청(2001), 「장래인구추계」 보도자료에서 재인용.

대부분이었다. 이러한 상황 속에서 새로 등장하는 여러 문제를 해결하기 위한 대안의 하나로 사회적기업이 등장하게 되었다.

## 3. 사회적기업의 발전 정도와 성격

위에서 설명한 바와 같은 사회적기업에 대한 수요는 어느 나라에서나 볼 수 있는 일반적인 현상일 것이다. 그러나 구체적으로 어떤 국가에서 사회적기업이 얼마나 발전했으며, 어떤 성격을 띠고 있는가는 국가마다 달리 나타날 수 있다. 이에 영향을 미치는 것은 그 사회의 노동시장 상황, 복지 시스템의 성격, 제3섹터의 성격 등이다. 즉, 새로운 복지서비스 수요 증가 및 국가의 사회서비스 지출 감소를 처리하는 사회 시스템의 정향성 및 능력에 따라서, 문제 해결의 기제로 사회적기업을 이용하는 정도와 이용하는 사회적기업의 성격이 달라질 수 있다.

사회적기업의 성장과 단선적인 관련을 갖는 것은 노동시장 상황인 것으로 여겨진다. 고용사정이 지속적으로 나쁜 경우, 넘쳐나는 만성실업자를 해소하기 위한 새로운 고용정책이 필요해진다. 이 때 지역사회를 기반

으로 한 사회적기업을 발전시키는 것이 하나의 대안이 될 수 있다. 반면 고용사정이 상대적으로 양호한 경우, 이는 기존 노동시장 구조 속에서 실업 문제가 어느 정도 해결되고 있다는 것을 의미한다. 따라서 실업 문제 해소를 위한 새로운 사회적 시도의 필요성이 상대적으로 적을 수 있다.

복지체제 또한 사회적기업의 발전 정도를 결정할 수 있다. 보편주의적인 복지를 채택하고 있고 국가가 주도하는 사회서비스 발달이 두드러진 사민주의 복지체제의 경우, 국가복지 축소 논란이 적은 동시에 노동시장에서의 실적 또한 상대적으로 양호하다. 따라서 사회서비스 민영화에 대한 압박이 적을 뿐만 아니라 만성실업 해소를 위한 사회적기업의 필요성 또한 적다. 이 경우 사회적기업은 협동조합을 중심으로 기존 사회서비스 제공을 보충하는 정도로 나타나게 된다.

현금급여 위주의 복지제도를 중심으로 발달하였고 사회서비스의 발달이 부진한 대륙형 복지체제의 경우, 대량실업 사태는 복지재정에 심각한 영향을 미치게 되고 국가복지의 확대는 어려워진다. 이 속에서 이탈리아와 같이 급속한 노인인구의 증가로 사회서비스 수요가 폭증한다면 가족이나 국가 등 기존 어떠한 사회제도도 서비스 수요의 증가를 대처하기는 어렵다. 이 때 사회적 경제 및 협동조합의 발달이 어느 정도 이루어져 있으면, 실업 문제를 해소하거나 사회서비스 공급은 협동조합 형태의 사회적기업이 맡게 되는 것이다.

상대적으로 시장을 중시하는 자유주의 복지정체(welfare regime)에서는 고용상황의 악화 정도가 사회적기업의 발달에 직접적인 영향을 미치고 있다. 고용사정의 악화는 실업급여 부담을 증가시키고 세수를 감소시켜서 결국 복지재정의 악화를 초래한다. 이 경우 더 이상의 국가복지 확대가 어려워짐은 물론, 기존에 국가에서 제공하던 사회서비스에 대해서도 민영화 압력이 제기되는 경우가 많다. 이 때 국가를 대신하여 사회서비스를 제공할 수 있는 공신력 있는 집단이 필요해지는데, 사회적기업은 바로 이러한 요구에 부응하여 발전하게 된다. 또한 비영리단체 이외에도 영리기업들이 사회적기업으로 진입할 수 있도록 사회적기업에 관한 법률에서 이윤분배의 제한규정을 두지 않고 있다.

〈표 2-4〉 사회서비스 발전 정도 및 제3섹터 성격에 따른 사회적기업의 발전 정도와 주된 조직형태

| 노동시장 | 복지정체 | 제3섹터의 성격 | |
|---|---|---|---|
| | | 사회적 경제 전통 강함 | 비영리 민간단체 전통 강함 |
| 고용악화 | 대륙형 복지정체 | 사회적기업 발달 (법 제정)<br>협동조합 중심<br>이탈리아, 스페인, 벨기에, 프랑스 | |
| | 자유주의 복지정체 | | 사회적기업 발달 (법 제정)<br>비영리 민간단체 중심<br>영국 |
| 고용양호 | 자유주의 복지정체 | | 사회적기업 미발달(법 미비)<br>시장에서 서비스 공급<br>미국 |
| | 사민주의 복지정체 | 사회적기업 미발달(법 미비)<br>협동조합 중심<br>스웨덴, 노르웨이 | |

## 4. 사회적기업의 제도화

사회적기업은 국가와 시장의 중간인 제3섹터에 속한다고 할 수 있지만, 생산활동에 참여하고 고용이 이루어진다는 점에서 기존의 제3섹터 조직과는 다른 형태이다. 사회적기업이 발전하고 성장하기 위해서는 사회적기업을 사회 내 하나의 조직으로 인정하고 법적 지위를 부여해 주는 제도화가 필요하다.

사회적기업의 제도화는 크게 두 가지 측면에서 파악할 수 있다. 하나는 기존의 제3섹터 조직에 대한 법률을 유지하며, 이들이 상업적 활동을 하는 경우에는 영리 기업과 동일하게 간주하는 방식인데, 이는 엄밀한 의미에서 사회적기업의 제도화가 이루어지지 않았음을 의미하는 것이다. 이러한 방식은 미국에서 볼 수 있다. 두 번째는 기존의 제3섹터 조직에 대한 법률과 독립된 별도의 법률을 통해 사회적기업에 법적 지위를 부여하는 방식이다. 이는 협동조합 및 비영리 단체 일반에 대한 법률의 존재를 의미하는 것이 아니라, 기업의 사회적 이익 지향성과 수익배분의 제한, 그리고 수익의 사회적 재투자라는 목적을 충족시키는 법률이 존재하는가를 의미한다. 명시적으로 '사회적기업(Social Enterprise)'이라는 용어를 사용하지 않더라도 앞에서 언급한 사회적기업에 대한 협의 및 광의의 개

념에 맞는 기업에게 법적 지위를 인정하고 있다면, 이는 별도의 제도화가 이루어진 것으로 판단할 수 있을 것이다.[4)]

사회적기업에게 가장 먼저 법적 지위를 부여하고 공적 지원을 실시한 국가는 프랑스, 벨기에, 이탈리아, 영국 등 유럽 국가들이다. 이러한 경향은 유럽연합이 '반소외정책을 위한 국가실천계획(National Action Plan for Social Inclusion)'을 수립하도록 각 회원국에게 권고하고, 지역개발과 사회적 배제 극복을 위한 민관 파트너십을 강조하는 계획을 수립하도록 권고함에 따라 더욱 빠른 속도로 확산되고 있다.

유럽 주요 국가를 중심으로 사회적기업에 관한 법률의 제정 상황을 살펴보면 <표 2-5>와 같다. 이 표를 보면 대부분의 국가에서 사회적기업과 관련한 법률을 제정할 때 협동조합에 뿌리를 둔 사회적기업법과 비영리단체에 뿌리를 둔 사회적기업법 중 하나를 선택하고 있다는 점을 알 수 있다. 이는 사회적기업 관련 법률이 각국의 경제여건, 복지체제의 성격, 제

〈표 2-5〉 유럽 주요 국가의 사회적기업 관련 법률

| | 사회적 협동조합 및 유사 조직 | 사회적기업 및 유사 조직 |
|---|---|---|
| 이탈리아 | 사회적 협동조합<br>(1991년 11월8일 법 제381호) | 사회적기업<br>(2005년 법 제118호/2006년 법령 제155호) |
| 포르투갈 | 사회연대협동조합<br>(1996년 7월 법(51/96) 및 1998년 1월 법(7/98) | - |
| 스페인 | 사회적 주도 협동조합<br>(중앙정부 법(1999/27), 12개 지방법) | - |
| 프랑스 | 집단이익 협동조합<br>(2001년 7월 17일 법) | - |
| 벨기에 | - | 사회적 목적기업<br>(1995년 4월 13일 법) |
| 핀란드 | - | 사회적기업<br>(2003년 법 제1351호) |
| 영 국 | - | 공동체 이익기업<br>(2004년의 기업법/2005년 CIC법) |

자료 : CECOP(2006), "Comparative Table of Existing Legislation in Europe on Social Cooperative and on Social Enterprise," 박찬임 외(2008)에서 재인용.

4) 박찬임 외(2008), 「사회적기업 육성 기본계획 수립을 위한 기초연구·조사」.

3섹터의 특성 등을 고려하여 제정되었음을 시사하는 것이다. 지방법을 따로 제정한 경우도 있는데, 이는 사회적기업이 지역사회에 기반하여 재화와 서비스를 생산하고 지방정부의 구매가 주된 수익원이 된다는 점에서 이해할 수 있다.

또한 사회적기업에 관한 별도의 법률을 제정하지 않아도, 부문별(Sector)로 협동조합이나 비영리 민간단체가 사회적기업과 유사한 역할을 하도록 우호적인 조치를 취하는 경우가 있을 수 있고, 지방정부 차원에서 사회적기업 혹은 이와 유사한 협동조합이나 비영리단체가 생산한 재화와 서비스를 우선 구매하는 지원정책이 있을 수 있다.

## 제3절 고용촉진정책으로서의 사회적기업

고용촉진정책의 틀 내에서 사회적기업을 살펴보면 다음과 같다. 사회적기업 자체는 정부 부문이 아니라 민간 부문이기 때문에 사회적기업 자체가 정부 정책이라고 볼 수는 없다. 그렇지만 정부가 어떤 정책을 사용하는가에 따라서 사회적기업의 성장 양상은 매우 다르게 나타날 수 있다. 또한 정부는 고용 문제를 해소하기 위한 방안의 일환으로 사회적기업과 관련된 법 제도를 정비하고 제3섹터에 대한 지원을 하고 있다. 따라서 사회적기업이 정부의 고용촉진정책과 어떤 연관을 맺고 있는가를 살펴보는 것은 의미가 있을 것이다.

사회적기업은 사회서비스 제공형과 노동통합형으로 나눌 수 있다. 노동통합형 사회적기업은 고용창출과 가교적 일자리 제공이 설립 목적이므로 고용촉진정책과 분명한 연관이 있다. 사회서비스 제공형 사회적기업의 목적은 서비스 제공이지만, 여기에서 만들어지는 일자리의 대부분이 저기술의 취업취약계층을 고용대상으로 하고 있다는 점에서 고용촉진정책으로서의 기능도 하고 있다.

사회적기업은 근로복지(workfare)의 요소와 능력부여(enabling)의 요소를 둘 다 가졌다고 볼 수 있을 것이다. 우선 사회적기업에 고용된 사람

들에게 정부가 일부일지라도 임금보조금을 지급한다고 보자. 사회적기업을 운영하는 기업주의 입장에서 이는 근로자 1명을 고용하는 데 드는 비용이 낮아지는 것을 의미한다. 다시 말해서 시장 가격을 낮추어서 고용가능성을 높이는 정책이라고 볼 수 있고, 이는 능력부여(enabling)정책의 하나로 분류된 바 있다.

노동통합형 사회적기업은 근로자에게 근로할 수 있는 정신과 능력을 길러서 일정기간 후 일반 노동시장으로 통합할 수 있도록 해주는 가교적 일자리를 지향한다는 점에서 능력부여(enabling)정책의 요소를 가졌다. 동시에 사회적기업에서 일을 해야만 급여를 받을 수 있도록 했다는 점에서 근로복지적(workfare) 요소를 가졌다고 볼 수 있다.

사회서비스 제공형 사회적기업을 국가가 직접 운영하지는 않는다. 하지만 이들 사회적기업의 일거리는 국가의 사회서비스 외주화(contract out)을 통해서 만들어지는 경우가 대부분이다. 만일 일정 자격조건의 취약계층에게 국가가 급여를 제공하거나 보조하고 있다면, 이런 국가의 급여를 받는 사람의 입장에서는 근로복지(workfare)라고 보아도 좋을 것이다. 그러나 근로복지의 성격이 어느 정도 되는가는 사회적기업의 근로자 고용과 근로자 급여에 국가가 얼마나 직접적으로 관여하고 있는가에 따라서 다르게 볼 수 있을 것이다.

다음은 [그림 2-1]에서 언급한 고용촉진정책의 분류기준에 의거해서 사회적기업의 성격을 살펴보자. 사회적기업의 이념적 지향이 평등주의적인가 권위주의적인가에 대해서는 모호한 측면이 있다. 앞에서 사회적 경제라는 것으로 언급되었지만, 사회적기업 내부의 이념적 지향은 평등주의에 가깝다. 협동조합 자체가 1원 1표주의가 아니라 1인 1표주의라는 민주주의와 평등주의의 원칙에 의거해서 움직이고 있다. 제3섹터라고 불리는 민간부문도 정부 부문으로부터 일정 거리를 두고 독립하고 있다고 해서, '독립부문'이라고 불리기도 한다. 이 독립부문 내부에서는 민주성의 원칙이 자본의 원칙보다 우선한다는 것이다. 또한 사회적기업은 그 의사결정 구조가 권위적이지 않고 민주적이라는 것이 사회적기업의 자격조건의 하나가 되고 있다. 이상의 것을 반영하면 사회적기업 내부에서는 평등주의적 원칙이 우선하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 국가의 고용

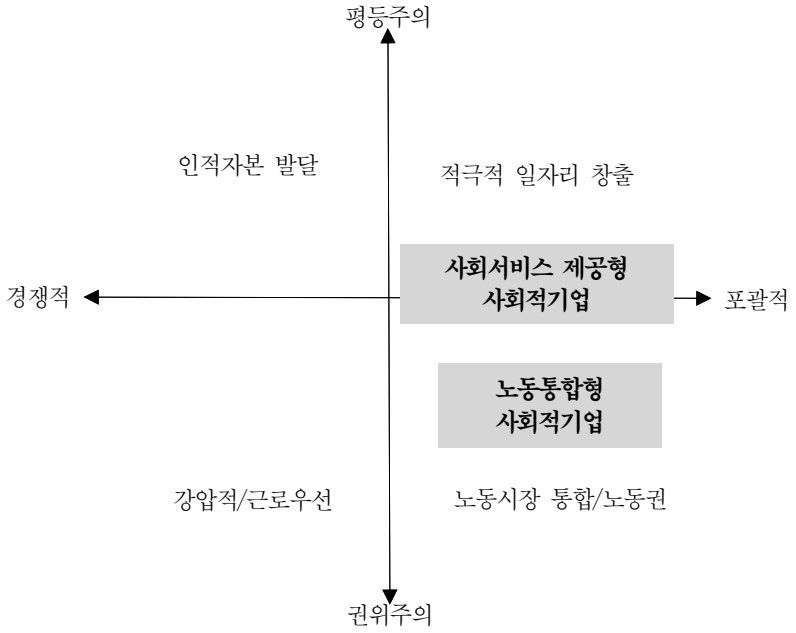
촉진정책이라는 맥락에서 사회적기업을 살펴본다면 이는 사회적기업 내부의 작동기제가 아니라, 외부에서 사회적기업의 성장을 견인하는 기제에 초점을 둘 필요가 있을 것이다. 이 경우 이야기는 달라진다.

국가의 정책이 사회적기업을 확장시키고 있다고 볼 수 있다. 이 경우 국가 고용정책 내에서 사회적기업을 바라볼 경우, 이는 권위주의로 볼 수 있을 것이다. 왜냐하면 권위주의는 가부장주의를 포함하는 것으로서 국가가 아버지와 같이 시민들의 어려움에 대해서 직접적으로 나서서 보호하는 경향을 의미하고 있기 때문이다. 즉 실업 및 고용, 혹은 사회서비스 제공의 필요성에 대해서 국가가 직접적으로 반응해서 만든 것이 사회적기업일 경우 다소 가부장주의적 권위주의 경향을 띤다고 볼 수 있을 것이다.

다음은 사회적기업에서 하고 있는 노동시장에 대한 가정을 살펴보자. 노동시장이 경쟁적이라고 가정할 경우 우선시될 고용촉진정책은 인적자본 발달에 치중하는 정책이거나 강압적인 근로우선정책일 것이다. 노동시장이 포괄적이라고 가정할 경우 우선시될 고용정책은 적극적 일자리 창출정책이나 노동권에 기반한 노동시장 통합정책일 것이다. 노동통합적 사회적기업이든지 사회서비스 제공 사회적기업이든지 사회적기업은 강압적인 근로우선정책이나 인적자본 발달만을 위주로 한 정책이라고 보기는 어렵다. 그보다는 노동권을 기반으로 한 노동시장 통합정책으로 보거나 적극적 일자리 창출정책의 하나로 보는 것이 적절할 것이다. 이렇게 보면 사회적기업이 가정하는 노동시장은 경쟁에 기반한 노동시장이라기보다는 포괄성에 기초한 노동시장으로 보는 것이 적절할 것이다.

이상을 종합하면 사회적기업은 노동권에 기반한 노동시장 통합정책으로 규정지을 수 있고, 여기에 가장 잘 들어맞는 것은 노동통합형 사회적기업일 것이다. 그러나 사회서비스 제공 사회적기업은 위의 분류에 딱 들어맞는 형태로 구분되기 다소 곤란하다. 이는 이 분석틀이 국가가 재정을 제공하는 고용촉진정책을 분류하는 틀로서 만들어졌는데, 사회서비스 제공 사회적기업의 경우 국가의 재정지원 형태가 직접적인 인건비 형태로 오는 경우가 드물기 때문일 것이다. 만일 국가가 사회적기업에 고용된 근로자 전원에게 직접적인 인건비를 보조한다면 노동권에 근거한 노동시장 통합정책으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 이런 경우는 거의 없다. 국가가

〔그림 2-2〕 고용촉진정책에서 사회적기업의 위치




인건비를 일부 보조하거나 간접적으로 보조한다면 이는 적극적 일자리 창출정책에 더 가깝다. 결국 사회서비스 제공형 사회적기업은 노동시장 통합정책과 적극적 일자리 창출정책 사이의 어딘가에 위치한다고 볼 수 있을 것이다.

# 제 3 장
# 한국 사회적기업의 발달과 성격

이 장에서는 한국 사회정책 발달의 맥락 속에서 한국 사회적기업의 성격을 살펴보기로 한다.

## 제1절 한국 복지국가와 고용촉진체계

### 1. 외환위기 이전 한국 사회정책의 전개와 고용의 의미

#### 가. 한국 사회정책의 전개 : 1960~외환위기 이전

1960년대 초반 본격적인 산업화의 개시 이후 외환위기가 있기까지 우리 경제는 지속적인 성장을 거듭하였다. 일자리의 수가 지속적으로 증가했을 뿐만 아니라, 일자리에서 받는 보수 또한 증가하는 방향으로 나아갔다.

1960년대는 일자리의 제공 자체가 곧 복지였던 시기라고 볼 수 있다. 한국전쟁의 폐허 위에서 경제발전이 시작되었기 때문에, 국민 대다수가 절대빈곤이라는 동일한 출발선상에서 생활이 이루어진 시기였다. 이 시기에는 가난한 농촌의 인구와 도시의 많은 실업자 집단에게 일자리를 제공해 주는 것 자체가 가장 큰 국가의 역할이었고 복지였다. 매년 5% 이

상 경제가 급속히 성장하였기 때문에, 일할 생각이 있는 사람은 비록 열악한 처우의 일자리일지라도 일자리를 구할 수 있었다. 일을 해서 생계를 유지하는 것 이외의 다른 선택은 불가능했기 때문에, 전 국민이 절대적으로 시장에 의지하여 노동력을 상품화하여 생계를 꾸렸던 시기라고도 할 수 있을 것이다.

이 시기 국가가 반드시 챙겨야 할 사회정책은 소수였다. 우선 노동능력이 없는 빈민을 위한 공공부조정책이 필요했다. 다음은 노동 생산력인 근로자를 보호하기 위해서 노동환경 규율을 제공하는 근로기준법과 이들이 작업 중 사고를 당했을 때 이를 보호해 줄 수 있는 산재보험이 필요했다. 공공부조는 근로 무능력 빈곤인구에 대해서만 매우 제한적으로 실시되었으며, 노동능력이 있는 모든 사람은 시장에서 근로를 통해서 자신과 가족의 복지를 책임지는 것이 대원칙이었다. 또한 전쟁고아 등을 위한 아동생활보호시설만이 있을 뿐, 일반 가족을 위한 복지서비스는 개념 자체가 존재하지 않았던 시기였다. 이러한 사정과는 별도로 공무원에 대해서는 1960년 연금제도가 도입되었고, 1962년에는 군인연금제도가 분리되었다.

1970년대는 농촌인구의 유입을 통한 노동력의 무제한적인 공급이 마감되고, 산업구조의 고도화가 시작되면서 고급인력의 수요가 늘던 시기라고 볼 수 있다. 기업의 입장에서는 낮은 임금으로 사람을 쓰던 시기는 지나고, 노동력의 유지를 위해서 무언가 인센티브를 제공해야 할 필요가 생긴 시기이기도 하였다. 또한 지속적으로 증가한 국민소득이 일정 규모가 되어서, 대부분의 가계에서 생활수준의 향상을 경험하는 시기이기도 하였다.

이 시기 주목해야 할 복지제도는 의료보험의 도입이다. 의료보험은 애초 대기업에서 사적 보험으로 시작하였다. 의료 자체는 전국적인 수요가 있지만, 시작은 재원이 충분한 대기업에서 높은 기술수준의 근로자를 유지하기 위한 방안으로 기업단위 의료보험이 시작된 것이다. 이후 의료보험의 필요성에 대한 사회적 압력이 높아짐에 따라서 1977년 근로자 500인 이상 대기업을 대상으로 사회보험으로서의 의료보험이 처음 도입되었다. 이후 1979년 공무원과 교직원을 대상으로 한 의료보험이 도입되었다.

1980년대는 우리 사회의 높은 교육열이 키워낸 다수의 고등교육을 받

은 시민이 노동시장에 진입하기 시작한 시기이다. 고등교육을 받은 세대는 이전 세대보다 더 나은 조건의 직업을 갖게 되고 급속한 생활수준의 향상을 경험하였다. 이들은 이전 세대와는 다른 환경에서 다른 가치관을 갖고 생활하게 되었다. 도시화와 핵가족화가 가속화되었으며, 따라서 노후 소득보장을 위한 연금제도와 사회서비스에 대한 요구가 터져나온 시기이다. 또한 1987년 이후 진행된 민주화와 노동계급의 대두는 대기업에만 머물렀던 사회보험의 확대를 견인하는 주요 세력이 되었다.

1980년대는 여러 복지 관련 법안이 도입되었다. 의료보험이 급속히 확대되었고[5] 국민연금이 도입되었으며, 아동, 장애인 등 요보호 인구집단을 위한 개별적인 복지법안과 사회복지서비스 관련 법안이 도입되었다. 지역사회 주민을 위한 사회복지관이 개설되기 시작한 것도 이 시기이다. 이 시기 도입된 복지제도는 국가가 특별히 재정적 개입을 하지 않는다는 것을 특징으로 한다. 사회보험은 국가가 재정을 부담하는 것이 아니라 임금근로자는 사업주와 반씩 부담하고, 지역 가입자는 가입자가 전부 부담하는 구조이다. 사회복지서비스 관련 법안은 비록 법안 자체는 만들어졌지만, 현실적인 재정 부담은 하지 않고 있었다. 요약하면 복지제도와 관련해서 국민이 체감할 수 있는 변화는 의료보험에서 나타났고, 나머지 모든 복지욕구는 여전히 가족의 책임으로 남아 있었다. 노동할 수 없는 빈민을 제외한 나머지 국민은 여전히 시장에서 고용을 통해서 소득을 얻어야 했고, 서비스가 필요할 경우 가족이나 비공식 시장을 통해서 욕구를 만족시켜야 했다.

1990년대는 1995년 고용보험제도가 도입되고, 국민연금의 적용확대가 급속히 이루어지고,[6] 직장의료보험과 지역의료보험으로 나뉘어 있던 의료보험이 통합되는 등 사회보험제도가 확립되는 시기이다. 1963년 산재보험이 도입된 이후 1997년 의료보험, 1988년 노령연금, 1995년 고용보험이 도입됨으로써 약 30여 년의 기간 동안 4대 보험제도가 모두 도입된 것

5) 의료보험은 1981년 근로자 100인 이상 기업, 1988년 농어촌 지역과 근로자 5인 이상 기업, 1989년 도시지역으로 확대되었다. 국민연금은 1988년 처음 도입되었다.
6) 국민연금은 1988년 도입 당시는 10인 이상 사업장에만 국한되었지만, 1992년 5인 이상 사업장, 1995년 농어촌 지역, 1999년 도시 지역으로 그 적용이 확대되었다.

이다.

### 나. 고용의 의미

산업화가 시작되면서 외환위기 시기까지 국민의 생활을 보장해 준 유일한 요소는 고용이었다. 시민들은 직업이 있어야만 매달 필요한 생활비를 충당할 수 있었고, 일정 규모 이상의 기업에서 임금근로자로 일할 때에만 상대적으로 적은 부담으로 사회보험을 이용할 수 있었다.[7] 아직까지 공적으로 제공되는 사회서비스가 발달하지 않았고 일부 대기업에서만 기업복지의 일환으로 서비스를 제공하고 있었다. 따라서 시민들은 시장에서 일자리를 구할 수 있을 때만이 필요한 모든 욕구를 충족시킬 수 있었다. 국가의 혜택은 노동 무능력자이면서 빈곤한 경우에 한정되어 있었다.

모든 필요가 노동시장에서 노동력의 상품화를 통해서 충족되고 있었고, 노동시장에서 상품화를 할 수 없는 경우 어디에도 의존할 길이 없었다. 즉 노동의 상품화를 통해서만 사회권이 획득되는 구조였다. 또한 복지의 수혜 자격 또한 노동시장에서의 지위에 따라서 달라지고 있었다. 우리 사회에서 고용은 존엄하게 살 수 있는 사회권-복지권을 얻을 수 있는 유일한 통로였고, 실업률이 극도로 낮게 유지되고 있었기 때문에 노동력의 상품화는 비교적 용이했다. 이러한 상황은 시장으로부터 혜택입는 것을 오래 경험하게 하고, 시장이 우상이 되는 경우를 낳았다. 이를 문제의식 없이 받아들이게 되면 시민의식의 성장은 더디게 된다.

이러한 우리나라의 상황은 앞에서 살펴본 서구의 상황과는 상당히 다르다. 서구에서는 노동시장에서의 탈상품화를 추구할 수 있도록 현금급여가 상당히 발달하였다. 이후 대량실업 사태를 맞이하여 국가의 재정위기 문제가 대두되었고, 이에 대한 대안으로 다시 재상품화를 도모하고 있는 실정이다. 그 재상품화 방안으로 등장한 정책이 바로 고용촉진정책인 것이다.

---

7) 임금근로자의 경우 산재보험은 전액 사업주 부담, 연금과 의료보험, 실업보험은 필요한 보험료의 절반을 사업주가 부담해 준다. 비임금근로자의 경우 산재보험과 고용보험은 가입이 어려우며, 연금과 의료보험은 사업주 부담금이 없기 때문에 내야할 보험료가 임금근로자의 두 배이다.

## 2. 외환위기 이후 환경 변화와 한국 사회정책의 전개

외환위기 이후 우리 사회에서 자주 논의되고 있는 주제의 하나는 양극화이다. 지표상의 실업률이 감소하고 경제성장이 회복되었음에도 불구하고 근로자들이 체감하는 현실은 그렇지 못했다. 이는 다른 곳에서도 원인을 찾을 수 있겠지만, 소득분배 구조의 악화, 비정규 근로자와 정규 근로자 간의 임금 및 근로조건의 차이 등 노동시장 양극화에서 기인하는 면이 크다. 즉, 과거에는 일시적 현상이나  일부의 문제로 여겨졌던 노동법적 보호나 사회보장의 범주에서 벗어나거나 고용이 불안정한 근로자의 규모가 확대되었고, 이들이 보호를 받는 일자리로 이동할 가능성 또한 극히 낮게 되었다.

### 가. 노동환경의 변화와 양극화

외환위기 이후 기업은 노동비용을 절감하고 위험 분산을 위해 그간의 장기고용이라는 암묵적인 노동계약 관계의 관행에서 탈피하게 된다. 핵심적인 기술과 업무를 하는 일자리는 정규직 근로자를 쓰지만, 그 이외의 일자리는 비정규직 근로자의 채용을 선호하게 된다. 따라서 과거 정규직 일자리였던 많은 일자리는 이제 비정규직의 일자리로 변화하게 된다. 또한 대기업의 경우 적극적인 아웃소싱을 추구함으로써 국내뿐 아니라 국외로 생산현장을 옮기는 경향이 생기게 되었다. 이러한 일련의 과정 속에서 비정규직 근로자가 증가하고, 그간의 장기근속 구조가 변화하게 되며, 중소영세기업에 종사하는 근로자가 늘어나게 되었다.

노동시장 양극화가 심화되면서 취업자는 고학력 남성 근로자로 구성된 핵심 근로자층과 여성, 청년, 저학력 중고령 남성 근로자로 구성된 한계 근로자층으로 양분된다. 앞에서 살펴본 바와 같이 상당수 임금근로자가 비정규직, 영세중소기업 근로자 등 주변부의 한계 근로자로 살아가고 있는데, 이들 한계 근로자층의 다수는 여성, 청년, 중고령의 저학력 남성 근로자이다. 이들은 비정규 근로자, 영세규모 사업장 근로자 등의 임금근로자 형태로 존재할 뿐만 아니라 생계형 자영업자라는 비임금근로자의 형태로

존재하며, 실업과 취업을 반복하는 불안정 취업계층의 형태로도 나타난다.

여성 임금근로자를 보면 비정규직이나 중소영세기업에 종사할 가능성이 남성보다 훨씬 더 높다. 특히 중장년층 여성이거나 고졸 이하의 여성의 경우, 취업하였다 하더라도 정규직으로 취업할 가능성은 극히 낮은 것으로 나타나고 있다. 여성의 경제활동참가율은 50% 미만이고, 취업여성의 경우 임금근로자로 일하는 경우가 62.3%, 비임금근로자로 일하는 경우가 37.7%인 것으로 나타나고 있다. 비임금근로자로 일하는 여성은 대부분 자영업자로서 혹은 무급가족종사자로서 일하고 있으며, 고용주로 일하는 비율은 남성의 1/3에 불과하다. 전체 일하는 여성 중 상용직으로 일하는 비율은 20.6%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 특히 50세 이상의 여성이거나 중졸 이하 취업여성의 경우 상용직 근로자로 일하는 경우는 7%대에 불과한 것으로 나타나고 있다. 또한 비록 수치로는 잘 나타나지 않지만 파출부, 간병 등 비공식 부문에서 다수의 여성 근로자들이 종사하고 있는데, 이들은 공식 부문의 근로자가 아니기 때문에 모성보호, 퇴직금, 산재보험, 고용보험 등 노동법적 보호 등의 대상에서 처음부터 제외되어 있다.

자영업자의 비중이 높은 것은 한국 노동시장이 갖는 독특한 특성이다. 취업자 중 자영업자 비율은 2009년 현재 24.5%로서 여타 선진국에 비해서 높다. 자영업자 중 가장 많은 비중을 차지하는 사람은 영세 생계형 자영업자로서,[8] 이들은 대체로 서비스업, 특히 도소매・음식숙박업에 집중되어 있다. 도소매・음식숙박업은 상대적으로 고급 기술의 필요성이 적고 영세한 부문으로서, 일반 노동시장에서의 경쟁력이 낮은 실직자 혹은 장기실직자들의 생계형 창업의 주된 대상이 되고 있는 업종으로서, 그 과정에서 과당경쟁의 문제점이 지적되고 있는 부문이기도 하다.[9] 저숙련 저학력의 생계형 영세자영업자가 다소 포진하기 때문에, 자영업자들은 저소득, 창업 실패로 인한 고용불안 및 부채의 위험을 가진 집단이라고

8) 영세자영업의 경우, 일반적으로 종업원을 고용하지 않거나 종업원 5인 미만을 고용한 자영업자로 정의되나, 본 글에서는 종업원을 고용하지 않은 자영업자로 한정한다. 이들의 비중은 전체 취업자의 18.0%이고 자영업자의 73.7%이다.

9) 우리나라의 일반음식점 수는 1997년 548,986개에서 2004년 611,112개로 증가하여 인구 79명당 1개소꼴이다.

볼 수 있을 것이다. 금재호 등(2005)의 연구를 보면 자영업자 중 전체의 31.5%가 월평균 소득 100만 원 이하이다. 이들의 사업 생존율을 보면 13.0%는 1년 안에 사업을 포기하고, 5년 생존율은 15.7%에 불과한 것으로 나타나 있다.

외환위기 이후 고용불안계층이 증가한 것은 생계형 자영업자가 증가한 원인의 하나로 볼 수 있다. 실업률을 보면 우리나라의 실업률은 외환위기 당시의 급등을 제외한다면 3%대 초반을 유지하고 있다. 이 정도의 수치는 비록 외환위기 이전과 같은 수준은 아니지만 어느 정도 안정적인 고용상황을 나타내는 것으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 노동력 상태 이동률이나 실업 경험률 등 다른 수치를 보면 현재의 고용은 안정된 상태라고 말하기는 다소 어려워진다. 취업, 실업, 비경활 등 노동력 상태를 이동할 확률을 보면 외환위기 이전인 1996년 3.3%에서 2004년 4.7%로 증가하였고, 따라서 연간 실업을 경험할 확률도 4.8%에서 9.5%로 2배 가량 증가한 것으로 나타난다. 연간 실업경험률이 9.5%라는 것은 10명 중 약 1명꼴로 연간 실업을 경험할 가능성이 있다는 것으로서 공식 실업률보다 상당히 높은 수치이다. 또한 상용직이나 고용주와 같이 고용이 안정적인 일자리는 실업과 취업 사이를 이동하는 경향이 상대적으로 높지만, 임시일용직, 자영업자, 무급가족종사자와 같이 불안정한 일자리는 비경제활동과 취업사이를 이동하는 경향이 강하다(남재량・최효미, 2005)는 점을 감안하면, 실업 통계에 나타나지 않는 잠재실업자의 수는 이보다 더 많을 것으로 추측할 수 있다.

### 나. 외환위기 이후 사회정책의 전개

외환위기는 우리 사회에 많은 것을 바꾸어 놓았다. 기업은 줄도산을 경험하였고, 수많은 근로자가 일자리를 잃고 거리로 내몰렸다. 그 동안 노동가능한 사람에 대한 복지는 전적으로 노동시장에 맡겼던 정부는 이제 정책을 바꾸어야만 했다. 정부는 시장에서 노동력을 팔지 못하는 노동능력이 있는 사람을 사회정책의 대상으로 삼았다. 실업급여를 1인 이상 사업장에까지 확대하였고, 대대적인 공공근로사업을 도입하였다. 외환위기

가 수습된 이후에는 노동능력이 있는 빈민에게도 자활사업 참여를 전제로 복지급여를 제공하도록 공공부조를 개혁하였다. 사회적기업의 발달은 이러한 전반적인 환경에서 이루어진 것이다. 복지와 고용의 결합이 주요한 정책과제가 되었다. 여성, 중고령자, 장기실업자 등 취업취약계층에 대하여 취업알선 및 직업훈련을 실시하여 이들을 노동시장에 통합시키기 위한 정책의 개발이 지속적으로 시도되었다. 드디어 한국사회에서도 고용촉진정책이 사회정책의 주요 요소의 하나로 자리잡기 시작한 것이다.

또 하나의 주요 정책과제는 사회서비스를 제공하는 것이다. 인구학적인 면에서 보면 노인인구의 급증과 핵가족화로 인해서 사회서비스에 대한 수요는 이미 증가하였고, 앞으로도 증가가 예상된다. 고용정책의 면에서 보면 여성 취업률의 증가로 인해서 그리고 앞으로 여성 취업률이 더 증가하기 위해서는 사회서비스의 제공이 필요하다. 이를 위해서 정부는 사회서비스를 필요로 하는 가구에게 이를 이용할 수 있는 경제적 능력을 제공해야 하는 동시에, 적절한 가격에 사회서비스를 공급할 구조를 갖추어야 한다. 2008년 시작된 노인장기요양보험은 요양서비스가 필요한 노인들에게 이를 구매할 수 있는 경제력을 주기 위해서 도입된 것이다. 또한 적절한 가격과 품질로 사회서비스를 제공할 수 있는 제도를 만드는 것이 주요 정책과제가 되었다. 사회적 일자리, 사회서비스 제공형 사회적기업, 사회서비스 바우처 일자리 등은 바로 이러한 목적을 달성하기 위해서 도입된 정책이라고 볼 수 있다. 이는 시장원리로만 작동하지는 않는 사회서비스를 제공 조직을 만들기 위한 정부의 의도가 가시화된 것이다. 그러나 여기에서 잊지 말아야 할 것은 정부는 시장원리로만 작동되는 것은 지양했지만, 기관의 운영 자체는 시장을 통해서 이루어지도록 의도했다는 점이다. 즉 사회적 일자리, 사회적기업, 사회서비스 바우처 등은 모두 사회서비스가 필요한 소비자에게 이를 판매해서 얻은 수익을 기초로 생존하는 구조로 설계되었다.

근로능력자를 대상으로 한 고용촉진사업으로 가장 먼저 실시된 정책은 공공근로사업이다. 공공근로사업은 외환위기시 한시적 생계부조를 실시하는 동시에 실업률을 낮추어서 고용지표를 안정시키는 것을 목적으로 한 사업이었다. 대상은 저소득 취업취약계층이다. 1998년부터 2004년까지

중앙정부에서 관장하였고 그 이후는 규모를 대폭 축소하여 지자체 사업으로 이관시켰다.

## 제2절 한국 사회적기업의 발달

### 1. 한국 사회적기업의 발달 배경과 특성

#### 가. 한국 사회적기업의 발달 배경

한국 사회에서 사회적기업과 관련한 논의는 1990년대 말의 실업대책에서 시작한다. 당시 한국 사회는 외환위기로 인하여 급작스런 대량실업 사태에 직면하게 되었고 생계가 어려워진 사람들이 넘쳐났다. 정부는 급하게 자금을 마련하여 저소득 실업자에게 공공근로의 형태로 현금을 지급하고자 하였지만, 이러한 대량실업은 본격적인 산업화 이후 초유의 사태로서 정부는 인력도 부족하였고 어떤 일을 어떻게 해야 할지도 잘 몰랐다. 이 때 시민사회단체들이 정부의 파트너로서 공공근로사업에 참여하게 된다. 이는 한국 사회에서 시민사회단체들이 정부 자금을 이용하여 자신의 구상대로 사업을 한 최초의 사건이라고 볼 수 있을 것이다. 이들이 공공근로사업의 내용을 고민하는 과정에서 유럽의 사회적기업 개념이 소개되었고, 우리 사회에 필요한 새로운 서비스를 발굴하는 것에 주력하여 저소득 취약계층이 공급 주체가 되는 몇 가지 사회서비스가 도입된다. 그러나 외환위기가 곧 극복되면서, 공공근로사업을 통하여 새로 개발된 사회서비스 공급을 지속하기는 어려워졌는데, 이 때 개발된 서비스의 유용성이 어느 정도 인정되면서 일부 서비스는 노동부 사회적 일자리사업과 복지부 자활사업으로 지속되게 된다.

국민기초생활보장제도가 도입되고 자활사업이 실시되면서 복지부는 자활사업의 수행을 민간단체에 위탁하게 되고 이 과정에서 일부 시민사회단체가 참여하게 된다. 자활사업의 실시는 그간 실험적으로 진행되었던 몇

몇 사회서비스 생산을 이제 안정적인 재원을 이용하여 제도화시킬 수 있다 것을 의미하였고, 이 과정에서 시민단체가 주요한 조직자가 되었다.

또한 고용노동부에서는 이러한 일련의 과정 속에서 사회서비스의 개발 및 보급의 필요성이 어느 정도 인정되면서, 새로운 사회서비스를 개발하고 유용성이 인정될 경우 이를 제도화하는 과정을 사회적 일자리사업을 통하여 지속하려고 하였다. 이 때 정부는 예산 확보를 위해서 사회서비스 자체의 사회적 유용성에 초점을 두기보다는 사회서비스의 생산 혹은 수혜자가 '취약계층'이라는 것을 강조하는 기존의 방식을 사용하였고, 이는 이후 사회적기업의 발달에도 영향을 끼친다. 즉, 사회적 일자리는 사회서비스의 확대 쪽으로 무게 중심이 변화했지만 재정지원을 받기 위해서 취약계층 일자리라는 슬로건을 앞세웠고, 이후 지속적인 재정 투입이라는 비난에 직면하게 되었다. 이러한 비난에 대한 타개책으로 나온 것이 사회적기업이다.

사회적기업은 '일자리'가 아니라 '기업'이기 때문에 '일정 기간' 동안만 도와주면 시장에서의 자립이 가능한데, 일정 기간 동안 도와주어야 하는 이유는 '착한' 기업이기 때문이라는 것이다. 사회적기업이 사회적 일자리와 구별되는 지점은 시장에서의 자립가능성이다. 이는 사회적기업의 여러 측면 중 창의와 혁신, 자율성이 강조되는 지점이다. 즉, 한국의 사회적기업은 사회서비스 공급의 측면과 시장 자립을 강조하는 혁신적 기업의 측면 두 가지를 혼합시킨 것으로 볼 수 있다. 그러면서도 '일정 기간' 도와주어야 하는 이유는 취약계층과 관련하여 찾고 있다. 즉, 현재 한국의 사회적기업의 상(像)은 유럽의 사회서비스 제공 사회적기업과 취약계층 일자리로서의 사회적기업, 미국의 사회를 개선하는 혁신적인 기업이라는 세 가지 상(像)이 섞여 있는 상태이다.

### 나. 한국 사회적기업의 환경

위와 같은 사회적기업의 발달 배경은 한국의 사회적기업이 처한 상황을 규정하고 있다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

우선, 한국사회는 복지축소 과정이 아니라 복지확장 과정에 진입해 있

으며, 이 과정에서 다양한 쟁점이 부각되고 있다는 점에서 서구와 차이가 있다. 즉, 서구는 공공부문 서비스 공급자가 일정 정도 구축된 상황에서 이를 민영화하고 있다면, 한국은 공공부문 서비스 공급자가 충분히 성장되어 있지 않은 상황에서 민영화를 하고 있으며, 이 과정에서 공공부문을 통한 공급과 비영리 민간부문의 육성 그리고 영리부문을 통한 공급이라는 다양한 과제가 동시다발적으로 터져나오는 상황이다.

둘째, 제3섹터의 전통과 관련해서도 우리 사회는 그 어떠한 낙관도 어려운 상황이다. 유럽국가에서 발견할 수 있는 사회적 경제의 전통이 취약하다는 것은 잘 알려져 있는 사실이다. 또한 비영리 민간단체 또는 시민단체의 경험과 역량은 아직 검증되지 않은 상황이다. 물론 외환위기 이후 우리 사회의 비영리 민간부문이 사회서비스 공급에 있어 국가가 해결하지 못하는 부분에 개입하기 시작했으며 이것이 중요한 토양이 될 것이다. 그러나 대규모의 서비스 공급이 이 부문의 자발성과 자율성에 미칠 영향에 대해서는 의문의 여지가 있다. 더욱이 정부가 민간부문과 동반자-협조자의 관계로 같이 일한 경험은 외환위기 시기 몇 년에 불과하다고 볼 수 있고, 복지서비스를 제공하는 민간 기관을 파트너라기보다는 정부 정책을 실행해 주는 하부기관으로 여겼던 전통이 있다는 점도 간과할 수 없을 것이다.

처음 사회적기업에 대한 논의는 민간의 시민단체 및 연구자들에서 출발하였지만 이후 주도적인 추진과정은 정부에서 맡아서 매우 급속히 이루어졌으며, 양적인 확장이 과제의 하나로 설정되었다는 사실은 이러한 정황을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 한국에서 사회적기업은 애초부터 고용정책 즉 일자리 사업으로 시작되었다. 사회적 사업의 뿌리는 공공근로사업이다. 공공근로사업은 다시 고용노동부의 사회적기업과 보건복지부의 자활사업으로 나뉘는데, 이 두 사업은 강조점과 재원이 다를 뿐 대상자나 사업의 목적은 유사하다고 볼 수 있다. 자활사업은 저소득 취약계층에게 일자리를 통해서 자립할 기회를 마련해 준다는 점에 포커스가 있다. 사회적기업은 사회서비스 산업의 증가라는 산업구조 변화에 대한 대응과 일자리창출이라는 측면을 강조한다. 이 때 사회서비스 산업은 주로 보건복지부의 소관 사항이다. 이

는 사회적기업이 제도와 업무 내용의 규제가 두 부서에 걸쳐 있을 것이라는 점을 시사한다. 사회적기업과 자활사업이 모두 대상자를 노동시장으로 진입하게 하는 것이 목표라는 점을 감안하면, 이 두 사업은 모두 고용촉진정책으로 볼 수 있을 것이다. 이는 고용정책의 면에서 사회적기업을 볼 때 사실 자활정책도 같이 포함하여 볼 수 있다는 점을 시사한다.

## 2. 한국 사회적기업의 현황

### 가. 한국 사회적기업의 인증 조건 및 지원 내용

한국의 사회적기업 육성정책은 정부가 추구하는 사회적기업, 즉 취약계층에게 사회서비스와 일자리를 제공하는 사회적기업의 기준을 정해 이 기준을 충족하는 단체에 대해 사회적기업으로 인증하고,[10] 여러 가지 지원을 하는 것을 기본 골격으로 하고 있다. 또한 정부의 인증을 받지 못하면 제도적 지원을 받을 수 없을 뿐만 아니라, 「사회적기업 육성법」(이하 법)에 의해 사회적기업 또는 이와 유사한 명칭을 사용할 수도 없도록 하고 있다.

사회적기업 지원법에서 밝히고 있는 인증 사회적기업에 대한 지원은 경영지원, 시설비 등의 지원, 공공기관 우선구매, 조세감면, 사회보험료 지원, 사회서비스 제공 사회적기업에 대한 재정지원, 연계기업에 대한 고용책임 면제, 연계기업에 대한 조세감면 등이다.

지원 내용은 직접적인 재정지원 부분과 간접적인 지원 부분으로 나누어볼 수 있다. 경영지원, 공공기관 우선구매, 조세감면, 연계기업에 대한 조세감면, 연계기업에 대한 고용책임 면제 등은 간접 지원으로 볼 수 있고, 사회서비스 제공 사회적기업에 대한 재정지원, 사회보험료 지원 등은 직접적인 지원으로 볼 수 있으며, 시설비는 지원해 줄 경우는 직접 지원, 투융자일 경우는 간접 지원으로 볼 수 있을 것이다. 또한 예비 사회적기업을

10) 사회적기업의 인증 요건은 법적 실체가 있는 조직형태일 것, 민주적 의사결정 구조를 가질 것, 조직의 주된 목적이 사회적 목적을 실현하는 것일 것, 정관을 갖출 것, 이윤배분을 제한할 것 등으로 요약할 수 있다.

〈표 3-1〉 인증 사회적기업에 대한 지원 내용

| | |
|---|---|
| 경영지원 | 고용노동부 장관은 경영·기술·세무·노무·회계 등의 분야에 대한 전문적인 자문 및 정보 제공할 수 있음. |
| 시설비 등의 지원 | 국가 및 지방자치단체는 사회적기업의 설립 또는 운영에 필요한 부지구입비·시설비 등을 지원·융자하거나 국·공유지 임대할 수 있음. |
| 공공기관 우선구매 | 공공기관의 장은 구매계획 작성 시 사회적기업이 생산하는 재화 및 서비스의 구매계획을 구분하여 포함시켜야 하고, 사회적기업이 생산하는 재화나 서비스의 우선구매를 촉진하여야 함. |
| 조세감면 | 국가 및 지방자치단체는 사회적기업에 대해「법인세법」,「조세특례제한법」,「지방세법」이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세 감면할 수 있음. |
| 사회보험료 지원 | 국가는 고용보험료, 산업재해보상보험료, 국민건강보험료, 국민연금보험료의 일부를 지원할 수 있음. |
| 사회서비스 제공 사회적기업에 대한 재정지원 | 고용노동부 장관은 사회서비스를 제공하는 사회적기업에 대해 인건비·운영경비·자문비용 등의 재정지원을 할 수 있음. |
| 연계기업에 대한 고용책임 면제 | 연계기업은 사회적기업의 근로자에 대한 고용상의 책임을 지지 않음. |
| 연계기업에 대한 조세감면 | 국가 및 지방자치단체는 연계기업에 대하여「법인세법」,「조세특례제한법」,「지방세법」이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세 감면할 수 있음. |

발굴하고, 이들이 사회적기업을 설립하고 인증받을 수 있도록 지원하고 있다.

사회적기업에 대한 실제 지원방식을 보면 사회적기업 인증과 직접적인 재정지원은 정부가 직접 하지만, 간접적인 지원 중 경영지원, 금융지원 대상의 선정, 지역사회와의 연계, 예비 사회적기업 육성 등 인력과 기술이 필요한 부분은 대부분 민간위탁을 통해서 지원하고 있다. 특히 2009년부터는 전국을 6개의 지역으로 구분하여 각 지역별로 민간단체들끼리 컨소시엄 형태로 지원조직체를 만들어, 이 지원조직체가 필요한 구체적인

지원을 하도록 하고 있다.

### 나. 인증 사회적기업의 업종 및 조직 현황

인증 사회적기업의 현황은 다음과 같다. 우선 업종별로 보면 제조업 등 구체적인 분류에 포함되지 않는 기타 분야가 전체의 29% 수준이며, 사회복지(21.3%), 환경(16.0%), 간병 · 가사지원(12.7%)의 순이었다. 또한 사회적 목적 실현 유형별로 보면 일자리 제공형이 42.6%로 가장 많고, 혼합형(28.3%), 기타 형(15.6%), 사회서비스 제공형(13.5%)의 순으로 사회서비스 제공형이 낮은 편으로 나타났다.

〈표 3-2〉 인증 사회적기업의 업종 유형

(단위 : 개, %)

| | 기업수 | 비율 |
|---|---|---|
| 사회복지 | 52 | 21.3 |
| 환경 | 39 | 16.0 |
| 문화/예술/관광/운동 | 13 | 5.3 |
| 보육 | 20 | 8.2 |
| 간병 · 가사지원 | 31 | 12.7 |
| 교육 | 10 | 4.1 |
| 보건 | 8 | 3.3 |
| 기타 | 71 | 29.1 |
| 전 체 | 244 | 100 |

자료 : 노동부 & 사회적기업 연구원(2009), 『사회적기업』 Vol. 09.

〈표 3-3〉 인증 사회적기업의 사회적 목적 실현 유형

(단위 : 개, %)

| | 기업수 | 비율 |
|---|---|---|
| 일자리 제공형 | 104 | 42.6 |
| 사회서비스 제공형 | 33 | 13.5 |
| 혼합형 | 69 | 28.3 |
| 기타형 | 38 | 15.6 |
| 전 체 | 244 | 100 |

자료 : 노동부 & 사회적기업 연구원(2009), 『사회적기업』 Vol. 09.

인증 사회적기업을 일자리별로 구분해 보면, 사회적기업의 성격을 보다 명확히 알 수 있다. 사회적기업은 거의 대부분 정부의 재정지원 사업을 모태로 하고 있었다. 고용노동부 사회적 일자리 사업에서 발전한 경우가 52.5%이고, 장애인 작업장인 경우가 16.2%, 자활공동체가 사회적기업으로 전환한 경우가 14.9%로 나타났다. 기타 보건복지부 사업이나 노인일자리 사업 등 정부의 재정지원 사업인 것이 확실한 경우가 3.1%로서, 전체 인증 사회적기업 중 87.1%는 정부의 재정지원 사업을 시작으로 사회적기업으로 발전한 것을 알 수 있다.

인증 사회적기업을 조직 형태별로 구분해 보면 비영리 조직이 59.4%, 영리 회사가 40.6%인 것으로 나타나고 있다. 정관상의 이윤분배 제한 규정이 있고, 취약계층에 대한 일자리 혹은 서비스 제공이라는 인증 요건에도 불구하고 영리 기업의 비중이 이렇게 높은 것은 장애인 작업장이 모두 영리 회사로 등록되어 있고,[11] 자활공동체의 조직 형태 또한 대부분 영리 회사이기 때문일 것으로 생각해 볼 수 있다.

〈표 3-4〉 인증 사회적기업의 일자리별 구분

(단위 : 개, %)

| | | 기업수 | | 비율 |
|---|---|---|---|---|
| 사회적 일자리 | NGO단독형 | 33 | 81 | 21.4 |
| | 기업연계형 | 37 | | 24.0 |
| | 광역형 | 11 | | 7.1 |
| 자활사업 | 자활공동체 | 23 | 23 | 14.9 |
| 장애인 작업장 | 보호작업시설 | 9 | 25 | 5.8 |
| | 근로작업시설 | 6 | | 3.9 |
| | 표준사업장 | 10 | | 6.5 |
| 복지부 사업 | 바우처사업 | 3 | 4 | 1.9 |
| | 기타사업 | 1 | | 0.6 |
| 기타 | 협동조합 | 2 | 2 | 1.3 |
| | 영리기업 | 7 | 7 | 4.5 |
| | 비영리민간사업 | 11 | 11 | 7.1 |
| | 노인일자리사업 | 1 | 1 | 0.6 |
| | 전 체 | 154 | 154 | 100.0 |

자료 : 함께 일하는 재단.

11) 장애인고용촉진장려금을 수령하기 위해서는 장애인이 회사에 고용되어 있어야만 한다. 따라서 장애인 작업장은 모두 영리 회사로 등록되어 있다.

〈표 3-5〉 인증 사회적기업의 조직형태별 구분

(단위 : 개, %)

| | 기업수 | % |
|---|---|---|
| (영리) 상법상 회사 | 99 | 40.6 |
| (비영리) 민법상 법인 | 58 | 23.8 |
| (비영리) 비영리 민간단체 | 47 | 19.3 |
| (비영리) 사회복지법인 | 29 | 11.9 |
| (비영리) 생활협동조합 | 10 | 4.1 |
| (비영리) 영농조합 | 1 | 0.4 |
| 전 체 | 244 | 100.1 |

자료 : 노동부 & 사회적기업 연구원(2009), 『사회적기업』 Vol. 09.

이상과 같이 현재의 인증 사회적기업의 업종, 일자리, 조직형태 등을 살펴보면, 현재의 인증 사회적기업은 정부가 재정지원하는 일자리 사업이 사회적기업으로 변화한 경우가 대부분으로 상당히 동질적인 성격을 가진 조직이라고 볼 수 있다. 이는 다시 말하면 현재 인증 사회적기업 중 상당수는 기존 사업을 통해서 정부로부터 인건비 지원을 받고 있다는 것을 의미한다.[12] 그리고 사회서비스 제공과 관련된 사회적기업의 수가 상대적으로 적은 것도 이러한 인건비 지원과 무관하지 않다고 볼 수 있다. 이를 보면 결국 정부의 정책, 특히 지원의 방향이 한국 사회적기업의 발전 방향을 결정하고 있다고 보아도 좋을 것이다.

### 다. 사회적기업의 고용환경

사회적기업의 고용환경에 대해서 살펴보았다. 우선 사회적기업의 업체 규모를 근로자 수를 기준으로 살펴보았다. 근로자 수 10인 이상 30인 미만이 47.6%로 가장 높았고, 다음은 30인 이상 100인 미만인 기업이

12) 이 중 장애인 일자리나 바우처 사업의 경우는 인건비 지원에 기간 제한이 없지만, 사회적 일자리나 자활공동체와 같은 인건비 지원사업은 기간 제한이 있다. 이러한 조직들이 사회적기업으로 모이게 된 원인 중 하나는 정부가 기존에 재정지원해 왔던 사업 목적, 즉 취약계층에 대한 일자리 제공 혹은 서비스 제공을 사회적기업 인증의 조건으로 삼았기 때문일 것이고, 정부가 재정지원하는 사업을 실시하던 조직이 다른 조직보다 정보가 빨랐고, 사회적 일자리 참여 조직의 경우는 정부가 사회적기업으로의 전환을 유도하였기 때문이기도 할 것이다.

〈표 3-6〉 업체 규모 분포

(단위 : 개소, %)

| 5인 미만 | 5~10인 미만 | 10~30인 미만 | 30~100인 미만 | 100인 이상 | 전체 |
|---|---|---|---|---|---|
| 4.0 | 17.1 | 47.6 | 28.2 | 3.2 | 100.0 |

주 : 252개소 기준.
출처 : 곽선화(2009), 「2008 사회적기업 성과분석」.

28.2%였다. 이로서 사회적기업 중 75.8%가 10인 이상 100인 미만 기업이었다. 근로자 수가 5인 미만이거나 100인 이상인 기업은 각기 4.0%와 3.2%로 매우 낮은 비율이었다. 근로자 수가 10인 이상 30인 미만 기업의 비중이 가장 높은 이유는 아마도 정부 일자리 사업을 하기에 가장 적절한 규모라는 점이 작용하였을 것으로 사료된다.

사회적기업에 근로하고 있는 유급근로자 현황을 보면 다음과 같다. 2008년 현재 유급근로자의 수는 1만여명이고, 이 중 53%인 5,500여명이 취약계층 근로자이다. 기업당 평균 근로자 수는 47.9명으로 나타났다. 사회적 목적 유형, 조직형태, 업종에 따라서 평균 근로자 수와 취약계층 비율이 어떻게 달라지나 살펴보았다.

사회적 목적 유형에 따른 평균 근로자 수를 살펴보면, 기업당 평균 근로자 수가 가장 많은 형태는 혼합형으로 55.5명이고, 가장 적은 형태는 일자리 제공형으로 42.7명이었다. 취약계층 비율은 일자리 제공형이 68.7%로 가장 높았고, 사회서비스 제공형이 39.5%로 가장 낮았다.

조직형태에 따른 기업당 평균 근로자 수와 취약계층 비율을 살펴보자. 평균 근로자 수가 가장 많은 조직형태는 민법상 법인으로 63.3명이고, 가장 적은 조직형태는 상법상 회사로 31.8명으로서 그 차이는 2배가 넘었다. 취약계층 비율이 가장 높은 조직형태는 사회복지법인으로서 전체 유급근로자 중 취약계층 비율은 61.5%였고, 가장 낮은 조직형태는 협동조합으로서 37.5%로 나타났다.

업종별로 볼 때 평균 근로자 수가 높은 업종은 재활용, 보육, 사회복지의 순으로 각기 261.3명, 184.3명, 139.3명으로 나타났다. 평균 근로자 수가 낮은 업종은 전문교육, 지역개발 및 컨설팅, 장애인 교육, 집수리의 순으로, 이들 업종의 기업당 평균 근로자 수는 30명 미만이었다. 업종별 취

약계층 비율을 보면 물류택배가 84.8%로 가장 높았고, 사회복지, 기타서비스도 70% 이상으로 나타났다.

〈표 3-7〉 유급근로자 및 취약계층 비율 : 사회적 목적 유형 · 조직형태 · 업종별

(단위 : 명, %, 개소)

| | | | 평균 근로자수 | 취약계층 비율 | 유급 근로자수 | 취약계층 근로자수 | 회사수 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전 체 | | | 47.9 | 53.1 | 10,433 | 5,535 | 218 |
| 사회적 목적 유형 | 일자리 제공형 | | 42.7 | 68.7 | 3,803 | 2,611 | 89 |
| | 사회서비스 제공형 | | 48.8 | 39.5 | 1,414 | 559 | 29 |
| | 혼합형 | | 55.5 | 53.2 | 3,552 | 1,891 | 64 |
| | 지역사회 공헌형 | | 46.2 | 28.5 | 1,664 | 474 | 36 |
| 조직 형태 | 민법상법인 | | 63.3 | 51.5 | 3,547 | 1,827 | 56 |
| | 협동조합 | | 53.1 | 37.5 | 584 | 219 | 11 |
| | 비영리단체 | | 54.5 | 53.2 | 1,418 | 754 | 26 |
| | 사회복지법인 | | 59.4 | 61.5 | 1,961 | 1.206 | 33 |
| | 상법상회사 | | 31.8 | 52.3 | 2,923 | 1,529 | 92 |
| 업종 | 교육 | 방과후학교 | 47.5 | 44.2 | 190 | 84 | 4 |
| | | 전문교육 | 23.8 | 23.2 | 95 | 22 | 5 |
| | | 장애인교육 | 27.3 | 43.1 | 109 | 47 | 3 |
| | 보건 | | 114.8 | 25.1 | 459 | 115 | 10 |
| | 사회복지 | | 139.3 | 71.1 | 557 | 396 | 7 |
| | 환경 | 재활용 | 261.3 | 43.2 | 1,045 | 451 | 20 |
| | | 청소 | 113.0 | 65.9 | 452 | 298 | 15 |
| | | 집수리 | 28.3 | 42.5 | 113 | 48 | 7 |
| | 보육 | | 184.3 | 44.4 | 737 | 327 | 14 |
| | 문화, 예술 관광, 운동 | 공연예술기획 | 33.1 | 12.4 | 298 | 37 | 9 |
| | | 관광 | 43.0 | 18.6 | 86 | 16 | 2 |
| | 간병 · 가사지원 | | 85.2 | 54.4 | 2,897 | 1,575 | 34 |
| | 기타 | 음식료제조 | 33.4 | 58.0 | 1,334 | 774 | 40 |
| | | 물류택배 | 56.4 | 84.8 | 282 | 239 | 5 |
| | | 일반제조 | 47.3 | 67.5 | 1,087 | 734 | 23 |
| | | PC · 소모품 | 33.7 | 49.0 | 202 | 99 | 6 |
| | | 지역개발 · 컨설팅 | 26.8 | 13.4 | 134 | 18 | 5 |
| | | 출판·인쇄·복사용지 | 31.4 | 63.7 | 157 | 100 | 5 |
| | | 기타서비스 | 49.8 | 77.9 | 199 | 155 | 4 |

자료 : 곽선화(2009), 「2008 사회적기업 성과분석」.

다음은 성별, 업종별 유급근로자의 실태를 살펴보았다. 연령분포를 보면, 40세에서 54세까지가 43.0%로 가장 높고, 55세 이상 중고령자가 23.9%로서 전체 유급근로자의 2/3 이상이 40대 이상이었다. 성별로 보면, 40세에서 54세까지 근로자의 비율이 남성 26.5%, 여성 50.2%로 여성이 2배 가까이 높았다. 그 결과 40세 이상 근로자 비율을 보면, 남성은 52.9%인데 비해서 여성은 72.8%로 높게 나타났다. 이는 사회적기업에는 40세 이상 여성이 많이 근로하고 있다고 해석할 수 있을 것이다.

업종별 연령분포를 보면, 전문교육과 공연예술기획은 전체 근로자 중 40세 미만 근로자의 비율이 70% 이상으로 가장 젊었다. 다음은 장애인 교육, 출판・인쇄・복사용지, 지역개발・컨설팅, 관광 등으로 이들 업종에서는 근로자의 60% 이상이 40세 미만이었다. 반면 중고령자 비율이 가장 높은 업종은 물류택배업으로서 전체 근로자의 45.7%가 55세 이상 중고령자였다. 이외에도 청소(37.1%), 집수리(34.3%)도 중고령자의 비율이 30%를 넘었다. 유급근로자 중 40세 이상 비율이 높은 업종을 보면, 음식료 제조업이 86.2%로 가장 높았고, 청소, 집수리 등 환경관련 업종이 75% 이상이었으며, 보건, 보육이 70% 이상인 것으로 나타났다.

중고령 근로자의 비중은 전체 업종에서 주로 어떤 취약계층이 분포하고 있는가와 밀접한 관련이 있다. <표 3-8>을 보면 근로자의 연령이 가장 젊은 업종인 전문교육과 공연예술기획은 취약계층 중 중고령자의 비중이 6% 미만으로 매우 낮게 나타났다. 반면 중고령자 비율이 높은 물류택배, 청소, 집수리 업종은 취약계층 중 중고령자의 비율이 40% 이상인 것으로 나타났다.

다음은 종사상의 지위를 살펴보기로 한다. 정규직 비율은 전체 유급근로자 중 43.1%이었고, 관리직은 11.3%였다. 정규직 비율을 성별로 보면, 남성은 58.1%인데 비해서 여성은 36.0%로 훨씬 낮았다. 업종별로 정규직 비율을 보면 다음과 같다. 정규직 비율이 가장 높은 업종은 전문교육과 지역개발・컨설팅으로 각기 85.3%, 79.2%였고, 이외 물류택배와 PC・소모품의 경우도 근로자 중 70% 이상이 정규직이었다. 반면 정규직 비율이 낮은 업종은 관광과 장애인 교육으로 정규직의 비율은 각기 6.7%와 7.1%로 현저한 차이를 보였다. 정규직의 비율이 높은 업종의 취약계층 분포를

보면, 기타로 분류되는 취약계층이 많은 경우(전문교육), 장애인이 많은 경우(물류택배, PC・소모품), 저소득층이 많은 경우(지역개발・컨설팅)으로 분류할 수 있다.

관리직의 비율을 보면, 평균 11.3%이지만, 남성 18.7% 여성 7.8%로서 성별 차이가 현저했다. 업종별 관리직의 비율을 보면, 전문교육이 62.5%로 가장 높고, 방과후학교와 장애인 교육도 비교적 높은 편에 속해서 교육부문에서 관리직의 비율이 높게 나타났다. 그 다음으로 관리직의 비율이 높은 업종은 지역개발・컨설팅으로 37.3%가 관리직이었다. 반면 관리직의 비율이 낮은 업종은 보육(4.5%), 사회복지(4.8%), 간병・가사지원

〈표 3-8〉 성별・업종별 유급근로자 실태

(단위 : %)

| | | | 연령분포 | | | | 정규직 비율 | 관리직 비율 | 여성 비율 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | ~29 | 30~39 | 40~54 | 55~ | | | |
| 전 체 | | | 12.8 | 20.3 | 43.0 | 23.9 | 43.1 | 11.3 | 69.0 |
| 성별 | | 남성 | 19.8 | 27.3 | 26.5 | 26.4 | 58.1 | 18.7 | - |
| | | 여성 | 10.2 | 17.0 | 50.2 | 22.6 | 36.0 | 7.8 | - |
| 업종 | 교육 | 방과후학교 | 8.2 | 31.2 | 54.1 | 6.5 | 54.2 | 22.7 | 78.8 |
| | | 전문교육 | 40.9 | 40.9 | 16.7 | 1.5 | 85.3 | 62.5 | 56.1 |
| | | 장애인교육 | 28.6 | 40.5 | 28.6 | 2.4 | 7.1 | 16.2 | 64.3 |
| | 보건 | | 7.7 | 17.2 | 53.7 | 21.4 | 55.8 | 16.5 | 85.1 |
| | 사회복지 | | 16.3 | 15.3 | 44.4 | 24.0 | 27.0 | 4.8 | 62.5 |
| | 환경 | 재활용 | 8.8 | 28.7 | 34.0 | 28.5 | 63.8 | 9.8 | 51.2 |
| | | 청소 | 8.9 | 15.6 | 38.5 | 37.1 | 45.8 | 18.1 | 65.8 |
| | | 집수리 | 5.7 | 18.2 | 55.7 | 20.5 | 64.2 | 23.9 | 51.1 |
| | 보육 | | 5.5 | 20.7 | 58.7 | 15.2 | 17.6 | 4.5 | 97.0 |
| | 문화, 예술 | 공연예술기획 | 34.3 | 37.3 | 18.9 | 9.4 | 50.5 | 18.5 | 53.7 |
| | 관광, 운동 | 관광 | 25.6 | 35.6 | 30.0 | 8.9 | 6.7 | 19.3 | 57.8 |
| | 간병・가사지원 | | 3.5 | 10.3 | 58.7 | 27.5 | 33.2 | 5.0 | 92.7 |
| | 기타 | 음식료제조 | 17.9 | 18.2 | 38.3 | 25.7 | 29.0 | 12.7 | 65.2 |
| | | 물류택배 | 9.2 | 21.3 | 23.8 | 45.7 | 70.7 | 14.4 | 35.5 |
| | | 일반제조 | 29.2 | 27.8 | 26.1 | 16.9 | 67.8 | 14.7 | 40.3 |
| | | PC・소모품 | 19.7 | 26.9 | 33.7 | 19.7 | 70.5 | 25.5 | 30.1 |
| | | 지역개발・컨설팅 | 26.6 | 37.5 | 23.4 | 12.5 | 79.2 | 37.3 | 35.9 |
| | | 출판・인쇄・복사용지 | 34.6 | 30.8 | 22.6 | 12.0 | 21.1 | 20.0 | 44.4 |
| | | 기타 서비스 | 17.4 | 24.4 | 23.8 | 34.3 | 15.1 | 7.0 | 49.4 |

자료 : 곽선화(2009), 「2008 사회적기업 성과분석」.

(5.0%)으로 대체로 여성의 비율이 높은 업종에서 관리직의 비율이 낮게 나타났다.

여성의 비율은 최대 97.0%에서 최하 30.1%까지 나타났다. 앞에서 설명한 바와 같이 보육, 간병・가사지원은 근로자의 90% 이상이 여성이었고, PC・소모품, 물류택배, 지역개발・컨설팅은 근로자 중 여성의 비율이 30% 대로 나타났다.

성별・업종별 취약계층 분포를 살펴보면 다음과 같다. 취약계층 중 저소득층이 많은 업종은 공연예술 기획분야와 지역개발・컨설팅 분야로 취약계층이라고 보고한 근로자의 82.4%, 72.2%가 저소득층이었다. 반면 출판・인쇄・복사용지 분야와 물류택배 분야는 취약계층 중 저소득층 비율이 1% 미만이었다. 취약계층 중 중고령자의 비율이 높은 업종은 보건분야로 전체 유급근로자의 70.8%가 중고령자로 보고되었고, 다음은 물류택배로서 취약계층 중 50.3%가 중고령자였다.

취약계층 중 장애인 비율은 성별 차이를 많이 나타냈다. 취약계층으로 등록된 남성근로자는 그 중 53.6%가 장애인인 경우였지만, 취약계층으로 등록된 여성근로자의 경우에는 14.7%에 불과하였다. 등록된 취약계층 중 장애인의 비율이 40% 이상인 업종은 출판・인쇄・복사용지, 일반제조업, 물류택배, PC・소모품, 기타서비스 등으로 나타났다. 반면 장애인 비율이 4% 미만인 업종은 보육, 방과후학교, 전문교육, 간병・가사지원 등으로 나타났다. 취약계층의 분류 중 저소득층, 중고령자, 장애인 등으로 분류하기 어려운 사람들은 기타로 분류된다. 기타로 분류된 사람의 비율이 높은 업종은 방과후학교(59.5%), 전문교육(53.8%), 보육(48.5%) 등 교육 및 보육과 관련된 분야인 것으로 나타났다.

사회적기업의 주당 근무시간을 살펴보면 최소 주당 6시간에서 최대 주당 80시간까지이고 평균은 39시간이었다. 주평균 근무시간의 중앙값은 방과후학교를 제외하고는 모두 주당 40시간으로 업종과 무관하게 대체로 비슷한 시간을 근로한다고 볼 수 있었다. 그렇지만 업종간의 편차는 다소 있었는데 이는 다음과 같다. 평균 근무시간이 짧은 업종은 장애인 교육(33.3시간), 물류택배(35.0시간), 재활용(35.9시간)이고, 근무시간이 긴 업종은 청소(42.5시간) 분야인 것으로 나타났다. 주당 근무시간의 최소값이

〈표 3-9〉 성별 · 업종별 취약계층 분포

(단위 : 명, %)

| | | | 저소득층 | 중고령자 | 장애인 | 기타 | 전체 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전 체 | | | 20.2 | 41.5 | 26.3 | 12.0 | 100.0 |
| 성별 | 남성 | | 12.1 | 28.6 | 53.6 | 5.6 | 100.0 |
| | 여성 | | 27.6 | 40.4 | 14.7 | 17.2 | 100.0 |
| 업종 | 교육 | 방과후학교 | 32.2 | 5.8 | 2.5 | 59.5 | 100.0 |
| | | 전문교육 | 41.0 | 2.6 | 2.6 | 53.8 | 100.0 |
| | | 장애인교육 | 30.2 | 24.5 | 22.6 | 22.6 | 100.0 |
| | 보건 | | 9.2 | 70.8 | 5.4 | 14.6 | 100.0 |
| | 사회복지 | | 10.3 | 46.2 | 37.4 | 6.2 | 100.0 |
| | 환경 | 재활용 | 31.7 | 48.3 | 12.3 | 7.7 | 100.0 |
| | | 청소 | 35.3 | 41.0 | 19.3 | 4.3 | 100.0 |
| | | 집수리 | 52.4 | 38.1 | 9.5 | 0.0 | 100.0 |
| | 보육 | | 18.3 | 31.3 | 1.9 | 48.5 | 100.0 |
| | 문화, 예술 | 공연예술기획 | 82.4 | 5.9 | 5.9 | 5.9 | 100.0 |
| | 관광, 운동 | 관광 | 42.9 | 35.7 | 21.4 | 0.0 | 100.0 |
| | 간병 · 가사지원 | | 32.4 | 48.5 | 3.8 | 15.3 | 100.0 |
| | 기타 | 음식료제조 | 26.1 | 36.7 | 26.2 | 11.1 | 100.0 |
| | | 물류택배 | 0.7 | 50.3 | 49.0 | 0.0 | 100.0 |
| | | 일반제조 | 3.8 | 39.1 | 55.8 | 1.3 | 100.0 |
| | | PC · 소모품 | 11.5 | 35.3 | 42.3 | 10.9 | 100.0 |
| | | 지역개발 · 컨설팅 | 72.2 | 16.7 | 5.6 | 5.6 | 100.0 |
| | | 출판 · 인쇄 · 복사용지 | 0.0 | 39.4 | 56.8 | 3.8 | 100.0 |
| | | 기타 서비스 | 1.6 | 32.3 | 40.9 | 25.2 | 100.0 |

주 : 2007. 12 기준.
자료 : 곽선화(2009), 「2008 사회적기업 성과분석」.

10시간 미만인 업종은 음식료제조, 물류택배, 일반제조, 재활용 분야이었다. 주당 근무시간이 가장 높은 업종은 청소업으로 최대 주당 80시간을 일한다고 보고한 경우도 있었다.

사회적기업에서 유급근로자에게 지급하는 임금수준은 다음과 같았다. 평균 임금수준은 106만 8천원이었고, 남성 116만 3천원, 여성 97만 3천원으로 여성의 임금은 남성 임금의 83.7%에 불과하였다. 연령별 임금을 보면, 남녀 모두 30세부터 55세 사이의 임금이 높고, 30세 미만과 55세 이상은 상대적으로 낮았다. 하지만 성별 임금격차는 임금이 높았던 30세에서 55세 사이에 가장 많이 나타났다. 고용형태별 임금을 보면, 정규직 119만 9천원, 비정규직 91만 3천원으로 비정규직은 정규직 임금의 76.2%에 불

〈표 3-10〉 주당 근로시간 : 업종별

(단위 : 시간)

| | | 평균 | 중위수 | 최소 | 최대 |
|---|---|---|---|---|---|
| 전 체 | | 39.0 | 40.0 | 6.0 | 80.0 |
| 교육 | 방과후학교 | 38.0 | 38.0 | 36.0 | 40.0 |
| | 전문교육 | 40.0 | 40.0 | 40.0 | 40.0 |
| | 장애인교육 | 33.3 | 40.0 | 20.0 | 40.0 |
| 보건 | | 40.7 | 40.0 | 35.0 | 46.0 |
| 사회복지 | | 40.0 | 40.0 | 40.0 | 40.0 |
| 환경 | 재활용 | 35.9 | 40.0 | 8.0 | 48.0 |
| | 청소 | 42.5 | 40.0 | 30.0 | 80.0 |
| | 집수리 | 40.5 | 40.0 | 35.0 | 44.0 |
| 보육 | | 40.0 | 40.0 | 40.0 | 40.0 |
| 문화, 예술, 관광, 운동 | 공연예술기획 | 40.2 | 40.0 | 40.0 | 41.5 |
| | 관광 | 40.0 | 40.0 | 40.0 | 40.0 |
| 간병・가사지원 | | 39.3 | 40.0 | 20.0 | 48.0 |
| 기타 | 음식료제조 | 38.1 | 40.0 | 6.0 | 48.0 |
| | 물류택배 | 35.0 | 40.0 | 7.0 | 44.0 |
| | 일반제조 | 38.2 | 40.0 | 8.0 | 44.0 |
| | PC・소모품 | 40.9 | 40.0 | 40.0 | 43.5 |
| | 지역개발・컨설팅 | 41.2 | 40.0 | 40.0 | 44.0 |
| | 출판・인쇄・복사용지 | 40.6 | 40.0 | 40.0 | 42.5 |
| | 기타서비스 | 40.5 | 40.0 | 40.0 | 42.0 |

자료 : 곽선화(2009), 「2008 사회적기업 성과분석」.

과하였다. 직급별 임금수준을 보면, 관리직 137만 5천원, 비관리직 96만 3천원으로 비관리직 임금은 관리직 임금의 70%로 나타났다. 성별로는 남성 관리직은 145만 6천원을 받고 여성 관리직은 129만 3천원을 받아서 여성 관리직의 임금은 남성 관리직 임금의 88.8%에 불과한 것으로 나타났다. 취약계층별 임금수준을 보면, 기타로 분류되는 취약계층이 98만 2천원으로 가장 높고, 장애인이 90만원으로 가장 낮았다. 성별 임금격차를 볼 때 흥미로운 현상은 임금이 높을 때 성별 임금격차도 크게 나타난다는 점이었다.

다음은 사회적기업 임금수준이 전체 업종이나 직종별 임금수준을 볼 때 어느 정도의 위치에 있는가를 살펴보았다. 비록 업종이나 직종별 임금수준을 위 자료의 임금수준과 직접적으로 비교하기는 어려울지라도, 어

〈표 3-11〉 임금수준

(단위 : 천원, %)

| | | 남자 | 여자 | 평균 | 성별임금격차 |
|---|---|---|---|---|---|
| 평균 임금수준 | | 1,163.0 | 973.0 | 1,068.0 | 83.7 |
| 연령 | 29세 이하 | 942.4 | 946.1 | 944.3 | 100.4 |
| | 30~39세 | 1,185.0 | 991.8 | 1,088.4 | 83.7 |
| | 40~54세 | 1,201.0 | 969.7 | 1,085.4 | 80.7 |
| | 55세 이상 | 971.6 | 920.7 | 946.1 | 94.8 |
| 고용형태 | 정규직 | 1,227.2 | 1,117.7 | 1,199.0 | 95.4 |
| | 비정규직 | 949.8 | 876.9 | 913.3 | 92.3 |
| 취약계층 | 저소득층 | 965.8 | 917.0 | 941.4 | 94.9 |
| | 중고령자 | 945.6 | 899.3 | 922.5 | 95.1 |
| | 장애인 | 914.6 | 884.7 | 899.7 | 96.7 |
| | 기타 | 1,035.4 | 928.5 | 982.0 | 89.7 |
| 직급 | 관리직 | 1,455.9 | 1,293.3 | 1,374.6 | 88.8 |
| | 비관리직 | 1,001.7 | 923.5 | 962.6 | 92.2 |

자료 : 곽선화(2009), 「2008 사회적기업 성과분석」.

느 정도 수준을 가늠할 수는 있을 것이다. 이를 위해서 산업별・직종별 하위 5개 분야의 임금현황을 살펴보았다. 이를 보면 사회적기업의 임금수준은 업종별로 볼 때는 임금수준이 가장 낮은 업종의 임금수준에도 미치지 못하고, 직종별로 볼 때에도 매우 낮은 수준임을 알 수 있었다. 이렇게 사회적기업의 임금수준이 낮은 것은 사회적기업 중 많은 수가 정부 일자리 사업을 하면서 근로자 인건비 지급 기준을 이에 맞추고 있기 때문인 것으로 여겨진다.

〈표 3-12〉 산업별・직종별 하위 5개 분야 취업자 임금 현황

(단위 : 만원)

| 순번 | 하위 5개 업종 | | 하위 5개 직종 | |
|---|---|---|---|---|
| | 업종명 | 임금 | 직종명 | 임금 |
| 1 | 보건업 및 사회복지서비스업 | 107.2 | 경비 및 청소 관련직 | 105.3 |
| 2 | 교육서비스업 | 112.5 | 음식서비스 관련직 | 106.1 |
| 3 | 농업・임업 및 어업 | 113.5 | 식품가공 관련직 | 107.3 |
| 4 | 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업 | 113.7 | 미용, 숙박, 여행, 오락 및 스포츠 관련직 | 109.5 |
| 5 | 사업시설관리 및 사업지원 서비스업 | 117.5 | 사회복지 및 종교 관련직 | 110.8 |

자료 : 고용노동부 내부자료(2010년 11월 말 현재).

정부의 인건비 지원은 대부분 열등처우(less eligibility)의 원칙에 의거해서 정부가 아닌 시장에서 근로하여 소득을 얻는 자보다 더 높은 소득을 얻지는 못하는 구조로 되어 있다. 현재의 구조에서 사회적기업의 근로자가 정부 인건비 지원 이상의 소득을 얻기 위해서는 인건비 지원 이외의 시장 매출이 상당부분 있어야 할 것이다. 그러나 사회적기업의 사업비 구성과 비용지출 구조를 살펴보면 이러한 것이 쉽지 않음을 알 수 있다.

사회적기업의 업종별 총 사업비 구성을 보면 업종별로 차이는 있지만, 정부 지원금이 전체에서 차지하는 비중이 27.8%나 된다. 특히 방과후학교(66.6%), 보육(59.0%), 장애인 교육(54.0%), 관광(53.1%) 분야는 전체 사업비에서 정부 지원금이 차지하는 비중이 50% 이상이다. 그리고 민간기관과 모기관으로부터 받는 지원금의 비중은 극히 적다. 전체 사업비 중 민간기관의 지원금이 높은 사업분야는 간병・가사지원(5.2%)과 장애인 교육(4.2%) 분야인데, 이 둘은 대기업이 사회공헌 활동의 일환으로 사회적기업에 지원을 하고 있는 경우이다. 모기관의 지원금이 높은 분야는 전문교육(5.5%) 분야였다. 전체 사업비 중 매출액의 비중이 높은 분야는 지역개발・컨설팅(93.1%), 출판・인쇄・복사용지(86.5%), 집수리(81.5%), 보건(79.5%), 청소(79.5%), PC・소모품(78.6%) 등이다.

업종별 비용지출 구조를 보면, 사회적기업의 특성을 좀 더 확실히 알 수 있다. 지출에서 인건비가 차지하는 비중이 50% 미만인 업종은 재료비가 필요한 업종으로서, 집수리(14.6%), 출판・인쇄・복사용지(19.3%), PC・소모품(26.6%), 지역개발・컨설팅(36.0%), 일반제조(37.0%), 음식료 제조(43.0%) 등이다. 나머지 업종들은 비용에서 인건비가 차지하는 비중이 극도로 높은 편이다.

또한 지원금 대비 매출액을 보면, 방과후학교(38.3%), 보육(63.6%), 장애인 교육(74.3%), 관광(82.7%) 분야는 매출액이 지원금에 못미치는 것으로 나타났다. 또한 매출액 대비 인건비 비율을 보면, 매출액이 인건비보다 높은 분야는 방과후학교(262.5%), 보육(165.6%), 관광(160.0%), 장애인 교육(156.5%), 사회복지(101.5%) 등이다.

그리고 매출 중 많은 부분을 공공시장에서 판로를 찾는 업종 또한 존재한다. 출판・인쇄・복사용지(67.2%), 공연예술기획(38.9%), 사회복지

〈표 3-13〉 업종별 총 사업비 구성

(단위 : %)

| | | | 매출액 | 정부 지원금 | 민간기관 지원금 | 모기관 지원금 | 기타 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전 체 | | | 64.3 | 27.8 | 2.2 | 1.0 | 4.7 |
| 업종 | 교육 | 방과후학교 | 25.5 | 66.6 | 1.6 | 0.0 | 6.3 |
| | | 전문교육 | 46.9 | 45.5 | 0.8 | 5.5 | 1.3 |
| | | 장애인교육 | 40.1 | 54.0 | 4.2 | 0.7 | 1.0 |
| | 보건 | | 79.5 | 13.4 | 2.4 | 0.8 | 3.9 |
| | 사회복지 | | 49.6 | 42.6 | 0.1 | 3.8 | 3.9 |
| | 환경 | 재활용 | 61.6 | 18.8 | 3.5 | 0.4 | 15.7 |
| | | 청소 | 79.5 | 17.9 | 0.0 | 1.2 | 1.4 |
| | | 집수리 | 81.5 | 17.2 | 0.6 | 0.0 | 0.8 |
| | 보육 | | 37.5 | 59.0 | 2.0 | 0.1 | 1.4 |
| | 문화, 예술 관광, 운동 | 공연예술기획 | 56.8 | 31.1 | 0.7 | 0.0 | 11.4 |
| | | 관광 | 43.9 | 53.1 | 0.4 | 2.6 | 0.1 |
| | 간병 · 가사지원 | | 55.2 | 38.0 | 5.2 | 0.2 | 1.4 |
| | 기타 | 음식료제조 | 56.8 | 32.4 | 2.3 | 3.4 | 5.1 |
| | | 물류택배 | 72.4 | 25.8 | 0.0 | 0.0 | 1.8 |
| | | 일반제조 | 69.0 | 26.4 | 0.4 | 1.2 | 2.9 |
| | | PC · 소모품 | 78.6 | 15.8 | 0.0 | 0.0 | 5.5 |
| | | 지역개발 · 컨설팅 | 93.1 | 2.4 | 0.0 | 1.2 | 3.2 |
| | | 출판 · 인쇄 · 복사용지 | 86.5 | 11.9 | 0.0 | 0.3 | 1.3 |
| | | 기타서비스 | 58.8 | 37.2 | 2.3 | 1.5 | 0.2 |
| 조직 형태 | 민법상법인 | | 58.0 | 28.4 | 5.1 | 0.5 | 8.0 |
| | 민법상조합 | | 79.1 | 17.3 | 0.3 | 0.0 | 3.3 |
| | 비영리민간단체 | | 49.2 | 46.7 | 2.4 | 0.7 | 1.0 |
| | 사회복지법인 | | 51.7 | 41.0 | 0.2 | 3.1 | 4.0 |
| | 상법상회사 | | 78.0 | 18.3 | 0.4 | 0.8 | 2.6 |

자료 : 곽선화(2009), 「2008 사회적기업 성과분석」.

〈표 3-14〉 업종별 비용지출 구조

| | | 비용구조 | | | | 자원금 대비 매출액 | 매출액 대비 인건비 | 자산 대비 부채 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 원가 | 인건비 | 교육 훈련비 | 제세 공과금 | | | |
| 교육 | 방과후학교 | 1.3 | 97.3 | 0.2 | 1.2 | 38.3 | 262.5 | 59.5 |
| | 전문교육 | 17.5 | 81.4 | 0.0 | 1.0 | 103.1 | 87.3 | 20.5 |
| | 장애인교육 | 0.0 | 98.5 | 1.1 | 0.5 | 74.3 | 156.5 | 36.9 |
| 보건 | | 12.5 | 85.9 | 0.0 | 1.6 | 594.7 | 63.1 | 79.4 |
| 사회복지 | | 22.5 | 76.4 | 0.0 | 1.0 | 116.5 | 101.5 | 31.2 |
| 환경 | 재활용 | 25.7 | 71.8 | 0.1 | 2.4 | 327.7 | 70.0 | 35.4 |
| | 청소 | 44.8 | 53.0 | 0.0 | 2.2 | 443.8 | 43.0 | 82.3 |
| | 집수리 | 84.8 | 14.6 | 0.0 | 0.6 | 474.3 | 14.3 | 65.0 |
| 보육 | | 0.0 | 99.4 | 0.2 | 0.4 | 63.6 | 165.6 | 50.5 |
| 문화, 예술, | 공연예술기획 | 2.2 | 94.8 | 0.1 | 2.9 | 182.9 | 67.6 | 81.6 |
| 관광, 운동 | 관광 | 0.0 | 96.9 | 0.8 | 2.3 | 82.7 | 160.0 | 40.6 |
| 간병・가사지원 | | 1.9 | 97.1 | 0.0 | 0.9 | 145.4 | 90.0 | 33.1 |
| 기타 | 음식료제조 | 56.1 | 43.0 | 0.0 | 0.9 | 175.2 | 67.0 | 28.2 |
| | 물류택배 | 1.4 | 95.5 | 0.1 | 3.1 | 280.3 | 71.9 | 89.0 |
| | 일반제조 | 61.6 | 37.6 | 0.0 | 0.7 | 261.4 | 52.6 | 46.2 |
| | PC・소모품 | 72.2 | 26.6 | 0.0 | 1.1 | 496.3 | 28.2 | 71.7 |
| | 지역개발・컨설팅 | 63.0 | 36.0 | 0.2 | 0.8 | 3,837.5 | 29.2 | 58.6 |
| | 출판・인쇄・복사용지 | 80.2 | 19.3 | 0.0 | 0.5 | 725.1 | 19.8 | 91.2 |
| | 기타서비스 | 6.7 | 92.6 | 0.0 | 0.6 | 158.3 | 70.3 | 48.7 |
| 전 체 | | 38.5 | 60.2 | 0.1 | 1.2 | 231.8 | 64.2 | 48.6 |

자료 : 곽선화(2009), 「2008 사회적기업 성과분석」.

(36.6%), 음식료 제조(36.3%) 등은 전체 매출의 1/3 이상을 공공부문에서 올리고 있다.

이상을 요약하면 사회적기업은 대체로 주당 40시간 전후의 일을 하면서, 정부 인건비 지원 수준 정도의 낮은 임금을 받는 일자리라고 볼 수 있을 것이다. 그렇다면 이 일자리는 시장의 일자리보다 훨씬 더 열악한 자리인가? 결론부터 말하면 '그렇지 않다'가 될 것이다. 이는 이들 분야, 특히 사회서비스 분야에서 생겨나는 일자리의 특성과 관련된다. 사회서비스를 제공하고 있는 사회적기업의 일자리의 절대적 수준이 높은 것은 분명 아니다. 사회서비스 제공 사회적기업의 경우에도 낮은 보수와 힘든 노동이라는 문제는 있다. 그러나 적어도 근로기준법, 사회보험, 모성보호 등은 지켜지는 최소수준을 지킨다는 점에서 기존 사회서비스 업종 일자

〈표 3-15〉 업종별 총 매출액 중 공공시장 비율, 가격수준

| | | 총 매출액 중 차지하는 비중 | | 가격수준 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 공공시장매출 | 민간시장 매출 | 마진 미만 | 시장가격 미만 |
| 교육 | 방과후학교 | 13.6 | 86.4 | 75.0 | 75.0 |
| | 전문교육 | 16.9 | 83.1 | 40.0 | 80.0 |
| | 장애인교육 | 0.0 | 100.0 | 33.3 | 33.3 |
| 보건 | | 16.6 | 83.4 | 50.0 | 62.5 |
| 사회복지 | | 36.6 | 63.4 | 50.0 | 66.7 |
| 환경 | 재활용 | 4.8 | 95.2 | 37.5 | 23.5 |
| | 청소 | 22.5 | 77.5 | 66.7 | 72.7 |
| | 집수리 | 12.2 | 87.8 | 57.1 | 50.0 |
| 보육 | | 1.6 | 98.4 | 100.0 | 81.8 |
| 문화, 예술, 관광, 운동 | 공연예술기획 | 38.9 | 61.1 | 42.9 | 0.0 |
| | 관광 | 6.4 | 93.6 | 50.0 | 100.0 |
| 간병・가사지원 | | 7.8 | 92.2 | 92.3 | 46.2 |
| 기타 | 음식료제조 | 36.3 | 63.9 | 73.5 | 54.5 |
| | 물류택배 | 11.6 | 88.4 | 33.3 | 66.7 |
| | 일반제조 | 12.8 | 87.2 | 40.0 | 38.1 |
| | PC・소모품 | 0.1 | 99.9 | 33.3 | 0.0 |
| | 지역개발・컨설팅 | 23.0 | 77.0 | 50.0 | 100.0 |
| | 출판・인쇄・복사용지 | 67.2 | 32.8 | 50.0 | 33.3 |
| | 기타서비스 | 0.7 | 99.3 | 50.0 | 75.0 |
| 전 체 | | 18.4 | 81.6 | 61.6 | 51.7 |

자료 : 곽선화(2009), 「2008 사회적기업 성과분석」.

리에 비하여 양질의 일자리임은 분명하다. 그리고 이 또한 정부의 기준 제정 및 규제와 관련된다.[13]

## 3. 한국 사회적기업의 성격과 발전방향

### 가. 근로복지(workfare) 일자리로서의 사회적기업과 발전방향

한국 사회적기업은 대대적인 인건비 지원방식으로 육성된다는 점에서

13) 정부는 사회적기업의 근로자에게 4대보험과 퇴직금 적립금을 적립하도록 하고 있다.

다른 국가의 사회적기업 지원방식에서는 찾아보기 어려운 다소 독특한 형태이다. 유럽 국가의 경우 사회서비스 제공형 사회적기업에 대한 지원은 정부 위탁 등을 통하여 시장형성을 지원하거나 금융지원을 하는 데 주력하고 있고, 인건비 지원은 일부 중증장애인이나 사회통합 또는 노동통합을 위하여 일정 기간의 치료·훈련이 필요한 집단을 대상으로 하는 사회적기업에 국한하고 있는 실정이다. 우리나라에서 사회적기업에 대한 지원이 인건비 지원방식으로 이루어진 이유는 저소득 실업자에 대한 긴급생계지원 사업이 사회적기업 성장의 계기가 되었고, 이 사업이 단시간 동안 정부 주도로 사회적기업으로까지 성장했기 때문으로 볼 수 있을 것이다.

우리 나라의 사회적기업은 사회서비스 제공형, 취약계층 노동통합형, 혁신적이고 창의적인 기업가형 등 여러 형태가 혼재해 있다. 그리고 이 세 유형의 사회적기업을 나누는 지침 또한 있다. 그러나 이들에 대한 지원방식은 그리 다양하지 않은 것이 현실이다. 비록 앞으로 개선할 예정이기는 하지만, 아직도 사회적기업의 육성을 위하여 인건비 지원을 가장 큰 수단으로 삼고 있다.

또한 현재 사회적기업육성법에서 규정하는 취약계층은 상당히 넓은 편으로서,[14] 이들을 고용할 경우 이를 모두 '사회적' 행위라고 규정한다면, 청소, 재활용 등 일부 업종에 종사하는 근로자는 시장에서 활동하는 기업의 근로자라 할지라도 대개 이 조건을 충족시킬 수 있다.

그럼에도 불구하고 정부에서 나서서 이들을 고용하고 인건비를 지급하는 현재의 방식은 앞에서 한 뿌리라고 설명한 공공근로사업이나 자활사업과 다분히 유사하다고 볼 수 있다. 즉 저소득 실업자들에게 일자리를 마련해주고, 그 일을 할 경우 현금보전을 해주는 일종의 근로복지(workfare) 성격을 지녔다고 할 수 있을 것이다. 이는 이들이 받는 임금수준이 최저임금에서 크게 벗어나지 않는 낮은 수준이라는 것에서 다시 한 번 확인된다.

사회적기업이 이들 정부 재정지원 일자리 사업과 다른 점은 있다. 사회적기업은 일정기간 동안만 정부가 지원해 주면 그 이후는 기업으로 시장

14) 현재 법은 가구 월평균소득이 전국 평균의 60% 이하인 자, 55세 이상인 자 등 대단히 넓은 범주를 취약계층으로 규정한다.

에서 자립할 수 있다는 '가정'에서 시작한다. 그러나 이는 지난 3년 동안 정부지원을 받은 일부 기업에서 이미 본 바와 같이 어느 정도는 의심스러운 가정이다. 그렇다면 현재 한국의 사회적기업은 어느 정도는 정부의 근로복지(workfare)라는 의제(agenda)를 맡아서 수행하는 기관으로 볼 수 있을 것이다. 그리고 어떤 의미에서 보자면 현재 노동통합적인 사회적기업으로 꼽을 수 있는 것은 기존에 장애인 고용장려금을 받아서 운영되고 있는 장애인 기업이 가장 유력하다고 볼 수 있다.

현재 수많은 사회적기업은 몇 가지 틀에 의해서 다시 정리해서 관리될 필요가 있다고 여겨진다. 사회서비스를 제공하는 사회적기업은 '일자리 창출'이라는 고용촉진 정책의 측면보다는 사회서비스 시장을 새롭게 형성하고, 사회서비스 공급자의 일자리 질의 최소 수준을 지킬 수 있는 대안의 역할을 할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

보육, 간병 등 사회서비스 관련 일자리는 요구되는 교육과 숙련수준이 그다지 높지 않기 때문에, 일자리의 문턱이 높지 않은 대신 일자리의 질은 비교적 낮다.[15] 더욱이 공식적인 조직체에서 뿐만 아니라 개별 가정 등 비공식 부문에서 서비스의 공급이 이루어지고 있는 경우가 많은데, 고용계약이 이루어지지 않는 비공식 부문에서 일하게 되면 근로자로 인정되지 않아서 근로기준법의 적용을 받지 못하고, 근로자로서 사회보험에 적용되는 것이 아니기 때문에 산재 등이 발생한 경우에도 아무런 보상을 받을 수 없는 경우가 많다. 앞으로 예상되는 사회서비스 부문의 일자리 확대가 비공식 부문 혹은 비정규직 일자리의 증가로 귀결되지 않기 위해서는 일자리 질에 대한 대책이 필요하다. 그렇지 않을 경우 사회서비스 수요의 증가는 우리 사회의 모순점을 더욱 부각시키는 거대한 나쁜 일자리의 늪을 만들어낼 수 있다.[16] 이렇게 된다면, 우리는 일자리 증가를 기

15) 일자리의 질은 보수, 안정성, 안정성, 퇴직금 및 출산휴가 등 근로조건의 적용, 사회보험 수급 등을 통해서 알 수 있다.

16) 현재 우리 사회에서 일자리의 질과 관련하여 제기되는 논제의 하나는 사회보험의 적용이 상당히 낮다는 것이다. 임금근로자의 경우 제도적으로는 전체 근로자가 수급대상이지만 실제로는 상당수의 중소영세기업 근로자나 비정규직 근로자가 적용에서 제외되어 있고, 비임금 근로자의 경우는 제도적으로 근로자로서 적용되지 못하고 있다. 2006년을 기준으로 하여 실제 적용률을 살펴보면, 의료보장은 수치상 전국민이 포괄되어 있지만, 노령연금 61.5%, 산재보험 75.2%, 고용보험

뻐할 수 있는 것이 아니라, 일자리 증가를 걱정해야 하는 상황이 될 것이다.

현재 사회서비스를 제공하고 있는 사회적기업의 일자리의 절대적 수준이 높은 것은 분명 아니지만, 적어도 근로기준법, 사회보험, 모성보호 등은 지켜지는 최소수준을 지킨다는 점에서 기존 사회서비스 업종 일자리에 비하여 양질의 일자리임은 분명하다. 사회적기업을 통한 사회서비스의 확대가 사회서비스 직종 일자리의 질을 제고시키는 촉발제 역할을 할 수 있어야 할 것이다.

그러기 위해서 정부가 사회서비스 제공 사회적기업의 성장을 위하여 지원할 수 있는 가장 바람직한 방안은 시장을 창출해 주는 것과 참여자 인건비 대신 사회적기업의 근로자에 대한 사회보험료(기업주 부담분)와 퇴직적립금을 지원하는 것이다. 사회보험료와 퇴직적립금을 지급하는 것은 인건비 지급이 갖는 정부 의존성을 방지하면서 기업의 경영부담을 덜어줄 수 있고, 일자리의 질을 높일 수 있는 확실한 방법이다. 사회적기업에서 제공하는 일자리는 일부를 제외하면 거의 대부분 저숙련·저임의 일자리가 주를 이루고 있는데, 비슷한 일을 하는 시장 일자리의 경우, 사회보험이나 퇴직금의 수혜를 받기 어려운 경우가 대부분일 것이다. 정부가 기업주가 부담하는 사회보험료와 퇴직적립금을 지원하게 되면 사회적기업에서 종사하는 근로자들이 사회보험과 퇴직금의 혜택을 볼 수 있게 될 것인데, 이는 유사업종 일자리 전반에 대한 모범적인 사례를 만들어낼 수 있을 것이다. 따라서 현재 정부가 사회적기업에 대한 사회보험료 지원 정책을 시행하는 것은 바른 방향이라고 볼 수 있다.

사회적기업에서 제공하는 사회서비스가 정부의 위탁이 가능한 사업일 경우, 적극적인 정부 위탁을 통하여 기존 시장 내에서 사회적기업이 자립할 수 있는 기반을 마련해 주는 것이 필요하다. 비영리 조직이 새로운 유료 사회서비스를 개발할 경우, 이에 대해서는 한시적으로 인건비 등을 지원하여 서비스 개발을 촉진하되, 일정기간 경과 후에는 기존 제도로의 편입여부를 판단하는 것이 필요하다. 다만, 제도로의 수용이 어렵다고 판단될 경우에도 사회보험료, 퇴직적립금 등 기존 시장의 고용관행을 변화시

53.0%로 나타나고, 적용대상을 임금근로자가 아니라 취업자 전체로 바꿀 경우 각 제도의 적용률은 산재보험 50.5%, 고용보험 35.5%에 불과하다.

킬 수 있는 지원은 지속하여야 할 것이다. 영리조직이 사회서비스를 제공할 경우는 지원이 다소 달라져야 할 것이다. 사회서비스를 제공하는 영리조직의 경우는 사회적기업의 인증조건에 부합한다면 사회적기업으로 인증받을 수 있을 것이다. 사회적기업으로 인증받는다는 것이 의미하는 바는 이윤배분에 일정 정도의 제한을 두고, 이를 확인할 수 있어야 한다는 것이다. 영리기업 형태로 사회서비스를 제공하는 기업의 경우 청소, 폐기물 등 이미 민간의 영리 시장이 형성된 업종일 가능성이 높을 것이다. 이 경우 이윤배분의 제한 등을 확실히 하고, 사회적기업에 대해서는 정부 위탁 등 정부 시장을 통한 안정적인 판로를 확보하는 것을 도와줄 수 있을 것이다. 영리기업에 대해서는 직접적인 현금지원보다는 시설비 융자 등 간접적인 지원이 바람직할 것이다.[17]

### 나. 노동통합적 사회적기업의 발전방향

경제위기와 관련하여 저소득 취업취약계층의 수는 증가하고 있으며, 이들에 대한 적절한 일자리를 제공하여 앞으로 사회에 통합될 수 있도록 하는 것은 국가의 중요한 책무의 하나이다. 사회적기업은 취약계층의 사회통합·노동통합을 목적으로 하는 보호된 시장 혹은 경과적 일자리 사업에 참여할 수 있다. 노동통합형 사회적기업은 해당 기업의 근로자가 일정기간 이후에는 일반 노동시장에 진입할 것을 명시적인 목적으로 하는 기업이다. 그러나 현재 우리나라는 이러한 형태의 노동통합형 사회적기업은 아직 실시하지 않고 있다고 볼 수 있다. 노동통합형 사회적기업의 도입이 필요하다.

정부는 사회적기업에 참여하는 취약계층에 대하여 인건비 지원을 할 수 있을 것이다. 정부의 사회적기업의 참여자(직원)에 대한 인건비 지급은 노동통합이 극도로 어려운 중증장애인, 출소자, 약물중독자, 노숙인,

17) 이는 다음과 같은 고려에 따른 것이다. 저임·저숙련 일자리에 취업하는 근로자 대부분은 취약계층일 것인데, 이들을 고용하는 행위 자체를 '사회적' 행위로 규정하기는 어렵다. 또한 사회적기업에만 인건비를 제공한다 하더라도, 이 경우 사회적기업에만 근로자 인건비를 제공할 근거를 찾기는 현실적으로 쉽지 않다.

탈북자 등으로 한정할 필요가 있다. 이 경우에도 전문 인력 인건비 및 참여자 관리비의 지원은 이루어져야 할 것이다. 극도의 취업취약계층을 대상으로 하는 노동통합형 사회적기업에 대해서는 정부에서 지속적인 지원을 할 필요가 있다. 이는 이윤이나 기업으로서의 생존에 초점을 둘 경우 기업 내에서 목표전치가 발생할 수 있기 때문이다.

다만, 참여 근로자의 경우 중증장애인을 제외한 나머지 집단에 대해서는 인건비 지원을 받을 수 있는 기간을 정하여, 사회적기업이 이들을 치료하여 사회로 통합시키는 역할을 하는 가교적인 일자리 제공자의 기능을 할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이에 대해서는 다음의 장에서 더 자세히 다루기로 한다.

# 제 4 장
# 적극적 노동시장정책과 노동통합형 사회적기업

우리나라에서 사회적기업은 영업활동을 통해 취약계층에게 일자리를 제공하거나 사회서비스를 제공하는 기업으로 알려져 있다. 전자의 취약계층에게 일자리를 제공하는 역할을 중점적으로 하는 사회적기업을 일자리 제공형 사회적기업이라고 부르고, 후자의 취약계층에 대해 사회서비스를 제공하는 역할에 초점을 맞춘 사회적기업을 사회서비스 제공형 사회적기업이라고 부른다. 양자의 성격을 동시에 가지고 있는 사회적기업을 혼합형 사회적기업이라고 부른다.

일자리 제공형 사회적기업은 취약계층에게 일자리를 제공한다는 점에서 고용정책적으로 중요한 의미를 갖는다. 고용정책이 더 많은 일자리와 더 좋은 일자리를 창출하는 목표를 가지고 있다는 점에서 이러한 일자리 창출의 엔진의 하나로서 일자리 제공형 사회적기업은 우리나라는 물론 전 세계적으로 주목 받고 있다. 그런데 OECD, EU를 비롯한 국제기구 및 선진국 정책가와 학자들 사이에서는 취약계층에게 일자리를 제공하는 사회적기업을 일자리 제공형 사회적기업이 아닌 노동통합형 사회적기업이라는 이름으로 부르고 있다.

노동통합이라는 용어의 의미는 사회로부터 배제되고 있는 취약한 실직자들을 노동 또는 일을 통해 재통합한다는 의미를 내포하고 있다. 노동통합형 사회적기업은 취업취약성을 가진 실직자를 다시 노동시장으로 재통합하는 사회적기업이다. 그런데 실직자들을 다시 재취업시키는 일은 적극적 노동시장정책의 목적에 다름 아니며, 최근 강화되고 있는 활성화 정

책은 취약성이 높은 집단에 있어서도 복지사업이나 소득보전을 통한 생계보장보다는 일을 통한 재취업을 우선시하고 있다. 이런 점에서 적극적 노동시장정책과 활성화 정책은 노동통합형 사회적기업과 밀접한 관계를 가질 것으로 보인다.

이 글은 유럽 각국에서 가시화되는 노동통합형 사회적기업의 발전이 적극적 노동시장정책 특히 활성화 정책과 어떻게 연관되어 있는지를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이 글은 다음과 같이 구성된다. 제1절은 노동통합형 사회적기업의 개념과 유형을 개관한다. 제2절은 적극적 노동시장정책의 개념 및 1990년대 이후 활성화 정책과 고용서비스에서의 계약주의의 발전을 살펴본다. 제3절은 노동통합형 사회적기업이 어떻게 적극적 노동시장정책과 상호작용하며 발전했는지를 각국의 사례를 중심으로 살펴본다. 제4절은 요약을 담고 있다.

## 제1절 노동통합형 사회적기업의 개념과 유형[18]

노동통합형 사회적기업은 "노동시장에서 심각한 어려움을 경험하고 있는 사람들의 직업적 통합을 주요한 목적으로 하는 자율적인 경제적 실체"라고 할 수 있다(Davister, Defourny & Gregoire, 2004). 노동통합형 사회적기업들은 주로 노동시장 진입에서 심각한 어려움을 겪고 있는 취약계층의 직업적응력을 높이기 위한 목적으로 운영된다. 이들 기업들은 다양한 형태로 운영되고 있으며, 각국의 사회제도적 환경에 따라서 다양한 방식으로 운영되고 있다. 일반적으로 노동통합형 사회적기업의 활동은 취약계층들의 직접적인 생산활동을 통해서 이들의 기능향상을 위한 훈련을 조직한다. 이같은 직업능력 향상을 위한 훈련은 취약계층의 개별적 조건에 밀착된 맞춤형 지원을 포함하기도 하는데, 해당 노동통합형 사회적기업의 활동부문에 따라서 사회서비스, 건설, 목공, 자원재활용, 공원 및 녹

18) 이 절은 주로 장원봉 외(2009), 장원봉(2009), Davister, Defourny & Gregoire (2004)를 참조하였다.

지조성, 요식업 등 다양한 영역에서 이루어지고 있다.

유럽에서 노동통합형 사회적기업의 형성은 1960년대 벨기에, 1970년대 프랑스, 1980년대 핀란드, 포르투갈, 스페인 등에서 일반적으로 장애인들의 통합을 위해서 이루어지게 되었다. 물론 각국의 노동통합형 사회적기업들이 놓인 상황은 앞에서도 언급한 바와 같이, 각국의 노동시장과 노동정책의 상황이라는 다른 맥락 속에서 상이하였다.

노동통합형 사회적기업의 법적 지위, 제도적 인정의 수준에 따라 세 가지 유형으로 구분할 수 있다(Spear & Bidet, 2003). 첫째, 사회적기업에 대한 법적 틀을 가지고 노동통합에 대한 관심을 배타적으로 가진 사회적기업의 유형이다. 이 유형의 대표적인 사례로는 이탈리아의 B유형의 사회적 협동조합을 언급할 수 있다.

둘째, 노동통합 활동에 전념하고 있어 제도적으로 인정받고 있지만 법적 인정을 받고 있지 못한 경우이다. 이 유형의 사례로는 아일랜드의 사회통합기업(Social Integration Enterprises), 포르투갈의 통합기업(Insertion Companies), 프랑스와 벨기에의 통합기업(Entreprisesd'insertion), 핀란드의 노동자협동조합(Labour Co-operatives) 등이 있다.

셋째, 특별한 법률적 근거를 가지고 있지 못한 상황 속에서 노동통합 활동에 참여하고 있는 유형이다.

이들 노동통합형 사회적기업들을 통해서 이루어지는 취약계층의 노동통합은 네 가지 유형으로 구분된다(Davister, Defourny & Gregoire, 2004). 첫째는 경과적 일자리제공(transitional occupation) 유형의 노동통합형 사회적기업이다. 대상 집단이 정규 노동시장에 진입할 수 있도록 경과적인 일자리를 제공함으로써 노동경험을 쌓게 하거나 현장 직업훈련을 제공한다. 이 과정은 개인의 욕구에 적합한 직업능력 향상 프로그램의 제공을 통해 노동시장에서 대상 집단의 고용가능성을 높이도록 설계된다.

두 번째는 자립 재정의 지속적인 일자리제공(creation of permanent self-financed jobs)을 통해서 취약계층의 노동통합을 달성하는 경우이다. 정규 노동시장으로부터 배제된 집단을 대상으로 지속적인 일자리를 제공하고자 하는 노동통합형 사회적기업은 취약계층의 초기 낮은 생산력을 보완하기 위해서 공공부문으로부터 이들의 노동통합을 위한 보조금을 받

기는 하나 이는 점차 생산된 재화와 서비스의 판매를 통한 시장자원으로 대체된다.

세 번째는 지속적 보조금을 통한 직업통합(professional integration with permanent subsidies) 유형으로, 노동시장에서 가장 취약한 계층을 대상으로 지속적인 보조금 지급을 통해 자신들의 사회적 정체성을 찾고 직업능력을 가질 수 있도록 운영되는 노동통합형 사회적기업의 활동이 이 유형에 해당된다. 이 유형의 노동통합형 사회적기업들에는 주로 신체 및 정신지체 장애인들이 참여하게 되며, 이들 기업들은 보호 작업장의 성격을 가지게 된다.

마지막으로는 생산활동을 통한 사회화(socialization through a productive activity) 유형을 들 수 있는데, 이 유형에 해당되는 노동통합형 사회적기업의 활동은 알코올중독, 약물중독, 전과자 등의 심각한 사회문제를 가진 집단이나 신체 및 정신지체 중증장애인을 대상으로 정규 노동시장에서 이들의 노동통합을 위한 것이라기보다는 사회적 접촉, 규칙 준수, 계획된 생활 등을 통한 사회화에 목적을 둔다. 따라서 이들의 활동은 실질적인 노동계약이나 법적 지위에 의해서 규제되지 않으며, 준공식(semi-formal)인 형태를 지니게 된다.

## 제2절 활성화와 계약주의

노동시장정책은 크게 소극적 노동시장정책(passive labour market policy)과 적극적 노동시장정책(active labour market policy)으로 구분된다. 소극적 노동시장정책은 실업자에게 실업급여를 지급하는 일을 지칭한다. 적극적 노동시장정책은 구직자들이 다시 취업될 수 있도록 적극적으로 지원하고 촉진하는 정책을 말한다. 적극적 노동시장정책은 기능별로 공공고용서비스, 직업훈련, 일자리 보조정책으로 구분된다. 일자리 보조정책은 다시 고용보조금 정책과 직접적 일자리창출 정책으로 나뉜다.[19]

1970년대까지 대부분의 유럽 선진국에서는 소극적 노동시장정책 중심의 노동시장정책이 형성되었으며 스웨덴 등 일부 북유럽 국가에서만 적극적 노동시장정책에 대한 투자가 강화되었다. 그런데 1970년대 오일쇼크와 대불황 이후 1980년대 내내 유럽 대부분의 국가에서는 높은 실업률과 높은 실업보험 및 공적부조 재정지출로 어려움을 겪었다. 고실업률로 어려움을 겪은 많은 유럽 국가들은 단순히 실업급여 지급수준을 낮추거나 실업급여 지급기간을 줄이는 양적 제한정책이 효과가 없다는 사실에 직면했다. 많은 유럽 국가들은 전체 노동시장정책을 재취업을 촉진하는 방향으로 재구조화해야 하며, 스웨덴과 같은 적극적 노동시장정책 투자가 이와 같은 방향의 전형임을 자각했다. 이에 따라 여러 나라들은 서서히 복지정책과 노동시장정책의 재구조화를 위한 단계적 정책 변화를 시도하였다.

1994년 OECD 고용전략은 이러한 추세를 반영하면서 동시에 명확한 목표를 제시한 하나의 분수령이 되었다. OECD 고용전략에서는 기존의 노동시장정책이 수동적 전략에 머물렀던 것을 비판하고 적극적 전략으로 전환해야 함을 역설했다. 구직자의 급여수급 요건을 강화하면서 적극적인 구직활동을 촉진하는 방향으로 제도를 변화시킬 것을 주장하였다. 이러한 방향의 정책을 활성화 정책(activation policy)라고 총칭할 수 있다.

활성화 정책은 다양한 사회-경제적 제도를 고용친화적으로 개편하는 것을 의미한다. 활성화 정책이 적용되는 제도에는 실업보험, 사회부조, 장애급여, 연금 등의 소득보장제도는 물론이고 적극적 노동시장정책과 노동시장 법제 등도 포함한다. 소득보장제도의 활성화는 수급자격 조건을 강화하고 급여 수준을 억제하며 수급자의 근로유인을 높이는 등의 방법을 써서 고용친화적(employment-friendly) 제도로 개편하는 것을 의미한다. 노동시장 조직의 활성화는 노동시장의 유연성을 제고하는 한편, 공공고용서비스(public employment service)의 효과성・효율성을 높여 구직활동을 하는 실업급여 수급자의 재취업을 극대화하는 것이다. 또 적극적 노동시장정책은 활성화 정책의 필수 요소로 유지하되, 과거의 수요 중심 정책(공공부문 일자리 창출, 고용보조금 지급 등)대신에 공급 중심 정책

19) 양재진 외(2008),『사회정책의 제3의 길』, 백산.

(구직자의 취업능력 제고, 근로 의식 전환 등)이 강조되는 경향을 보인다. 활성화는 세계화의 흐름 속에서 노동시장의 동학(dynamics)과 사회보장 시스템을 조화시키려는 시도로 볼 수 있다.[20]

활성화 정책의 선두 주자는 네덜란드였다. 네덜란드 개혁의 기반은 1990년대에 마련되었다. 특히 실업보험은 여러 차례의 크고 작은 개편 과정을 거쳤다. 이 개편 과정은 문자 그대로 '더욱 엄격한 급여 체제(stricterbenefitregime)'를 향한 행보라고 할 수 있다. 급여 수준은 낮아지고 수급 기간은 짧아졌으며 수급 자격은 엄격해졌다. 실업보험의 관리 및 시행 구조도 크게 바뀌었다. 주된 목적은 사회적 파트너들의 영향력을 줄이고 활성화 조치를 효율적으로 시행하기 위한 것이었다. 이에 따라 1994년에는 사회적 파트너들의 협의기구인 사회보험위원회(SVR)를 폐지했고 2002년에는 이른바 SUWI법을 제정하였다.

실업급여 수급자와 관련된 대표적인 활성화 조치는 CWI(Centresvoor Werken Inkomen, 고용 및 소득센터)의 설치였다. CWI는 과거의 공공고용서비스 조직을 대체하는 것으로 실업자의 등록 접수와 유관기관 의뢰를 수행하는 일종의 게이트웨이(gateway)이자 원스톱 서비스 조직이다. 지속적인 손질이 가해지던 실업보험은 2006년에 다시 개정되었는데 실업보험의 의미를 '일자리와 일자리 사이의 다리'로 재규정하는 획기적인 것이었다.

그동안 이원화되어 있던 실업급여는 단일 급여로 바뀌었고 단기 급여는 폐지되었다. 최대 수급 기간은 5년에서 3년 2개월로 크게 줄었고 수급 자격을 얻기 위한 취업경력 기간은 더욱 길어졌다. 수급자의 재통합 의무는 강화되었고 수급자가 자신이 원하지 않는 일자리 제공을 거부하는 데 사용하는 '적절한 일(passendearbeid, suitablework)'의 기준도 훨씬 엄격해졌다. 특히 수급 기간이 긴 실업자에겐 '적절한 일'의 기준이 사실상 적용되지 않는 상황이 된 것이다.

독일의 활성화 정책도 네덜란드처럼 1990년대에 시동을 걸었으나 큰 성과를 거두지는 못했다. 독일은 이 시기에 통일이 이루어졌는데 그 여파로 실업률이 급증하고 통합 비용이 늘어나면서 개혁의 필요성이 더욱 부

20) 김종일(2010), p.256.

각되었다. 결국 개혁은 2000년대 들어와 본궤도에 오르게 되었다. 하르츠(Hartz)개혁으로 불리는 일련의 활성화 조치들이 시행된 것이다. 독일의 활성화 정책은 이른바 '지원하고 요구하는 정책(Fördern und Fordern)'으로 요약된다. 여기에는 고용서비스 조직 개편, 임시 및 저임금 고용 확대 등의 조치가 포함되었다. 그러나 가장 급진적인 조치는 과거의 실업부조와 사회부조를 합쳐 실업급여 Ⅱ를 만드는 것이었다. 여기에는 급여 삭감과 수급조건 강화 등의 활성화 조치를 통해 장기실업자를 활성화시키려는 의도가 들어 있다(Seeleib-Kaiser & Fleckenstein, 2007). 실업급여 Ⅱ는 과거의 임금연계 방식을 적용하지 않기 때문에 급여 수준이 크게 낮아졌다.

프랑스와 벨기에 등은 독일과 네덜란드에 필적할 만한 변화를 이끌어내지는 못한 것으로 보인다. 활성화 조치가 도입되지 않은 것은 아니나, 제도 개혁의 성격이 약하고 의무 불이행자에 대해 유효적인 제재를 가하는 일이 드물어 국제기구로부터 개혁 의지가 없다는 지적을 종종 받는다. 프랑스의 대표적인 활성화 조치를 보면, 우선 2001년의 실업보험개혁을 들 수 있다. 새 실업보험의 이름은 재취업지원수당(allocation d'aide au retour al'emploi : ARE)이다. ARE는 급여 수준이나 수급 기간은 철저히 기여 기간에 비례하도록 개정되었다. 적극적 구직활동 조항과 일자리 제의를 수락해야 한다는 의무 규정도 추가되었다. 무엇보다도 중요한 변화는 ARE 수급 조건으로 실직자가 재취업지원계획(plan d'aide au retour al'emploi : PARE)에 서명해야 한다는 점이다(Babier & Kaufmann, 2008). PARE의 시행은 프랑스의 실업보상제도에 형식적으로나마 사례관리 방식이 도입되었다는 의미를 갖는다.

벨기에 역시 1999년부터 '적극적 사회국가(Etatsocialactif)'라는 구호를 내걸고 실업보험과 사회부조의 활성화 조치에 힘을 기울여 왔다. 1990년대 말까지 벨기에 복지국가는 매우 수동적인 성격을 지니고 있었다. 실업보상 제도의 개혁은 벨기에 활성화의 필수 요건이었다. 수급 조건에 대한 손질은 2000년대 이전에도 있었으나 큰 개혁은 없었다. 드디어 2004년에는 실업보험제도를 활성화 정책과 강력하게 연계시키는 개혁 조치가 이루어졌다. 수급 실업자는 국가고용청(l'ONEM)의 주도 하에 적극적 모니

터링의 대상이 된다. 실업자는 최대 3회의 인터뷰를 통해 구직활동 노력에 대해 검증을 받아야 한다. 구직활동을 적극적으로 하지 않는 수급자에게는 급여 삭감 등의 제재가 가해진다. 그러나 벨기에의 실업보험 개혁은 대체로 보수적인 성격을 견지했다. 무엇보다도 이웃 나라들과 달리 수급 자격 조건이 크게 강화되지 않았고 무제한의 수급 기간도 그대로였다. 단지 급여 수준의 인상을 통제하여 장기적으로 관대성 수준이 낮아지게 하였는데 이것이 실업급여 지출의 증대를 막는 유일한 방식이었다(Clegg, 2007).

다른 한편으로 공공정책에 있어서 계약주의적 경향이 강화되었다. 신공공관리론의 확산에 의해 공공기관 운영의 원리에 있어서 성과 계약의 원리가 확산되었다. 공공기관이나 부서는 매년 자신의 경영 목표를 세우고 이러한 경영 목표를 달성하는지 여부에 따라 기관의 평가가 이루어지는 방식을 채택하기 시작했다. 계약주의적 경향은 공공기관의 운영 방식에 한정되지 않으며 정부 기능의 민간위탁 활성화로 연결되었다. 교도소의 민영화 등에서 나타나듯이 기존에 민간위탁이 이루어지지 않을 것으로 여겨지던 영역에서 새롭게 민간위탁이 확대되었다. 또한 기존에 민간위탁이 이루어지던 영역에서 성과 중심의 계약 관행이 확산되었다. 이에 따라 공공고용서비스에서도 준시장적 원리와 계약주의는 확대되었다.

전통적인 공공고용서비스의 민간위탁은 다양한 수준에서 국가별로 차이를 보이고 있으나 최근 민간위탁이 확대되고 있는 추이는 분명하다. 호주, 미국, 영국, 네덜란드, 캐나다 등 영미계 국가들은 상대적으로 민간위탁이 매우 활발하며, 고용서비스의 민간위탁을 통해 비용 대비 효과 측면에서 괄목할 만한 성과를 거두었다. 이들 영미계 국가에서의 민간위탁사업의 성과를 벤치마킹하여 민간위탁에 소극적이었던 독일, 프랑스, 오스트리아 등 유럽 대륙계 국가들과 북유럽의 덴마크, 스웨덴 등에서도 민간위탁사업을 시범적으로 시행한 이후 단계적으로 확대하고 있다. 이제 민간위탁에 소극적이었던 국가에서도 “민간이 성과가 좋은 분야는 고용서비스의 일부 또는 전부를 민간에 맡길 수 있다”는 경향이 점차 대세를 이루어가고 있다(유길상 외, 2010).

활성화 전략이 채택되고 준시장적 원칙이 적극적 노동시장정책에 도입

됨에 따라 취업취약계층에 대한 노동시장정책은 일방적인 정부의 지원사업이 아니라 재통합 계약(integration contract)이라는 형태를 띠게 되었다. 재통합 계약은 이중적인 의미를 가지고 있다. 이것은 일차적으로 취약 구직자와 공공 고용정책당국 사이의 계약이다. 그 계약 속에는 실직자와 고용정책당국 쌍방의 권리와 의무가 포함되었다. 계약의 목적은 구직자를 가능한 한 빠른 시간 내에 정규 노동시장으로 복귀시키는 것이다. 만약 구직자가 협력하지 않는다면 고용정책당국은 제재를 가한다. 예를 들어 적절한 일자리를 제안했으나 구직자가 합당한 사유 없이 거절할 경우 고용정책당국은 급여를 삭감하는 조치를 취할 수 있다. 국가와 개인 사이의 재통합 계약은 국가의 의무 또한 규정한다. 국가는 취약구직자의 재취업을 위해 노력할 의무를 가지며, 또한 재취업 기간 동안의 생활안정을 위해 노력할 의무를 갖는다.

재통합 계약은 단지 구직자와 고용정책당국 사이의 계약만에 한정되지 않는다. 구직자가 일반 노동시장으로 재통합될 수 있도록 도와주는데 공공고용지원센터의 역할뿐만 아니라 민간의 역할이 주목받게 되었다. 동등한 조건 하에서 비영리 민간기구나 영리 기업이 재통합 서비스를 공공고용지원센터와 경쟁할 수 있다는 생각이 퍼져나갔다. 이에 따라 재통합 계약은 국가가 의무로서 제공해야 하는 재통합 서비스를 민간에 위임하는 위탁계약을 포함하는 것으로 볼 수 있다.

## 제3절 노동통합형 사회적기업의 제도화

### 1. 유럽 노동통합형 사회적기업의 성격

최초에 유럽에서 노동통합형 사회적기업의 발전은 시민사회 주도성에 의해 자생적인 것이었다. 적극적 노동시장정책이나 계약주의의 발달에 의해 영향받기보다는 복지국가의 발전에도 불구하고 지속적으로 사회적으로 배제되는 이들을 돕기 위한 자발적인 행동에 기초한 것이다. 대표적

인 사례로서 이탈리아의 사회적 협동조합의 발전은 이탈리아의 저조한 적극적 노동시장정책의 배경 하에서 이루어진 것이다.

그렇지만 노동통합형 사회적기업이 전적으로 정부 프로그램과 무관한 것은 아니었다. 사회적기업은 민간시장과 공공시장의 매출과 민간 및 공공 기부금을 적절히 조합하여 재정적 지속가능성을 높여간다. 정부가 일자리창출과 취약계층의 지원을 위해 프로그램을 만들 경우 적극적으로 참여하여 이를 활용하였다. 1990년대 중반 벨기에, 프랑스, 독일, 아일랜드에서는 노동통합형 사회적기업들이 고용정책과 사회서비스정책의 중간 형태에 해당하는 사업에 참여하였다. 취약계층에게 일자리를 제공한다는 점에서는 고용정책적 측면을 가지고 있으면서 동시에 지역사회에 도움이 되는 서비스를 제공하거나 사업을 시행하는 내용을 가지고 있다는 점에서 사회서비스정책적 측면도 가지고 있었다.

이들 사업의 대표적인 사례를 들면 프랑스의 고용연대계약(CES), 벨기에의 실업감축 프로그램(programmes de resorption du chomage), 독일의 일자리창출사업(Arbeitsbeschaffungsmassnahmen : ABM), 아일랜드의 지역사회 프로그램(Community Programme) 등이다. 아래에서는 프랑스와 독일의 사업을 좀 더 세부적으로 살펴봄으로써 이들 사업의 의미를 이해하는 데 도움을 주고자 한다.

프랑스의 고용연대계약은 특별히 구직에 어려움을 갖는 이들을 정규 노동시장에 편입할 수 있도록 하는 데 목적을 두고 있다.[21] 이 계약을 통해 채용된 이들은 시장에 의해서건 정부에 의해서건 지금까지 충족되지 않았던 새로운 공공의 니즈가 있는 일에 배치되었다. 이들을 고용하는 고용주는 지역단체, 공공법인, 협회, 노동조합, 비영리 민간단체 등으로서 영리 기업과 국가기관은 참여하지 않는다.

고용연대계약의 고용형태 및 근로조건을 살펴보면 우선 근로계약기간이 명시적으로 정해지는 기간제 근로계약이 일반적이다. 최소 3개월에서 최대 12개월 체결되며, 자치단체장의 결정으로 계약기간은 24개월로 연장될 수 있다. 동시에 고용연대계약은 파트타임 계약의 특징을 갖는다.

---

21) 황준욱(2003), 『미국·프랑스의 고용창출지원 프로그램 연구』, 한국노동연구원 pp. 99~100.

주당 20시간으로 계약하는 경우가 많다.

고용연대계약에서 정부 지원금은 고용주 보조금 형태로 지급된다. 취약구직자를 채용한 고용주에게는 최저임금 기준 65%에서 90%의 임금이 지원되었다. 임금지원 비율의 차이는 근로자의 특성의 차이를 반영하며 취업취약성이 높을수록 지원 비율이 높다. 또한 고용주는 실업보험을 제외한 사회보험료를 감면받는다. 또한 가족수당 등에 대한 기여금을 감면받는다. 근로자분의 사회보험기여금과 고용주의 실업보험기여금은 감면되지 않는다.

독일의 일자리창출사업(ABM)은 실업자를 감소시키면서 동시에 사회적 인프라를 개선시키기 위한 목적으로 만들어진 일자리 창출 프로그램이다(Heinelt, 1992: 139). ABM은 구직자를 채용하는 조직에게 노동비용을 지급한다. ABM을 규정하는 고용촉진법에 따르면 공공조직, 자선조직 및 일정한 제한을 만족하는 영리 기업이 이 사업에 참여할 수 있다. 이것은 직접적으로 비영리 조직을 지원하는 자금은 아니지만 신규 고용창출을 통해 사업을 실시하는 비영리 조직의 자금원으로 큰 역할을 했다. 비영리 부문의 ABM 일자리는 주로 대인서비스로서 노인요양, 장애인 돌봄, 구호급식, 청소년 서비스 등이었다.

ABM 프로그램은 1980년대 최절정에 달하였고 이후에 줄어들었다. 최절정기에 45만명이 참여했으나 2001년에는 22만명으로 줄어들었다. 통일 이후에 서부 독일에서는 완전히 사라졌으며 고실업으로 몸살을 앓은 동부 독일에서 주로 활용되었다.[22]

이러한 정책들은 노동통합형 사회적기업이 활동할 수 있는 공간을 넓히는 결과를 가져왔다. 이 사업에 참여함으로써 노동통합형 사회적기업은 구직자에게 일자리를 제공하면서 동시에 사회적으로 필요한 서비스나 활동을 전개하였다. 그런데 정책당국자 입장에서는 사업의 결과에 대해 실망하게 되었다. 정책당국자들이 기대했던 것보다 실제 사업에 참여한 구직자들이 정규 노동시장으로 이행하는 성공률이 너무 낮다고 판단한 것이다.

---

22) Annette Zimmer and Stefan Toepler(2000), Government Policy and Future Issues. Federal Republic of Germany, Third Sector in Germany.

이러한 실망으로 인해 고용정책과 사회서비스정책이 결합된 형태의 느슨한 노동통합정책은 그 규모가 축소되고 고용정책적 성격이 강한 형태의 노동통합정책으로 전환되었다. 이에 따라 직접 일자리창출정책의 비중은 줄어들고 사회서비스와 일자리창출을 결합하는 방식의 사업 규모 역시 줄어들었다. 이에 비해 사회적 배제의 위험에 처한 이들을 고용하는 이들에게 한시적 보조금을 지급하고 이들이 일반 노동시장으로 복귀하는 것을 주요 성과 목표로 제시하는 사업 방식이 강화되었다.

노동통합형 사회적기업이 구직자 중에서 특별히 취약성이 높은 집단을 재통합하는 데 기여할 수 있을 것이라는 기대 속에서 몇몇 나라에서는 전국적인 차원에서 정책 파트너로 적극적 노동시장정책에 참여하게 되었다. 프랑스와 벨기에 그리고 포르투갈은 재통합 기업을 인증하고 이들을 적극적 노동시장정책의 파트너로 활용하고 있다. 핀란드는 사회적기업법을 제정하고 취업취약계층에 대한 정책을 이들을 통해 전달하고 있다. 아일랜드는 사회적 경제 노동통합기업을 만들었다. 이하에서는 각국의 사례를 살펴본다.

## 2. 국가별 사례

### 가. 핀란드[23]

1990년대 초반 경기불황에 따른 노동시장 위기로 인해 핀란드는 새로운 노동통합형 사회적기업의 발전을 경험했다. 한편으로는 실직자로 구성된 노동자협동조합이 발달하였고, 다른 한편으로 장애인에 특화되었던 일자리센터(work centre)가 장기실업자를 포괄하는 방향으로 발전하였다. 1990년대 중반 이후 일자리센터는 두 가지 방향으로 발전하였는데 첫 번째 경향은 재활, 훈련 그리고 근로경험을 제공하는 다기능 센터로 발전한 것이다. 두 번째 경향은 경영의 효율성을 높이는 기업가적 방향성을 강화한 것이다. 후자의 경향은 일자리센터를 민영화하고 참여자의 생산

23) Pekka Pattiniemi(2008), “Social Enterprise Legislation in Finland,” mimeo.

성을 높이는 결과를 낳았으며 이것은 국제적 추세와 발맞추어 사회적기업 또는 사회적 회사로 불리기 시작했다.

핀란드는 사회적기업법을 2003년 새롭게 제정하였다. 사회적기업법 제정의 목적은 대안적 조치를 통해 적극적 노동시장정책을 강화하는 데 있었다.[24] 이 법은 기존의 기업이 사회적기업으로 전환함으로써 장애인이나 장기실업자를 더 많이 고용하도록 촉진하고자 하는 것을 목적으로 하고 있었다. 또한 기업과 유사한 부서를 가지고 있는 비영리 조직이 이들 부서를 독립적인 기업으로 발전시키는 것을 촉진하려는 목적을 가지고 있었다.

핀란드의 사회적기업은 사회서비스형이나 공익형은 없으며 노동통합형 사회적기업에 특화하고 있다.[25] 사회적기업법 제1조에서 사회적기업을 "장애인과 장기실업자를 고용하기 위해 만들어진 기업"으로 정의하고 있다. 핀란드에서 사회적기업으로 등록되기 위해서는 장애인과 장기실업자를 반드시 30% 이상 고용해야 한다. 핀란드의 사회적기업에서 독특한 것은 장애인을 최소 1명 이상 채용해야 한다는 것이다.

핀란드는 사회적기업에 관해 등록제를 사용하고 있는데 등록되지 않은 기업이 사회적기업이라는 용어를 사용하는 것을 금하고 있다. 2008년 6월 현재 170개의 기업이 등록되어 있으며 이 중에서 166개는 민간 영리 기업이고 14개는 사회적 경제기업이다. 대부분의 기업은 2~3명을 채용하는 소기업으로 알려져 있다.

등록 사회적기업은 몇가지 점에서 일반 기업에 비해 혜택을 누린다. 첫째, 고용보조금을 받는 데 있어서 일반기업에 비해 수월하다. 둘째, 고용보조금 수령 기간도 3년 단위로서 일반기업이 6개월이나 1년마다 재심사를 받아야 하는 상황에 비해 우월하다. 셋째, 금액 수준도 일반기업이 받을 수 있는 최대한이다. 장애인에 대한 고용보조금은 해당 장애인이 노동시장에서 일할 수 있을 때까지 지속적으로 보조금을 받을 수 있는 데 비해서 장기실업자는 3년의 기간에 한정하여 단 한 차례 받을 수 있을 뿐이다.

---

24) Pekka PÄTTINIEMI(2004), p.17.

25) 현재 핀란드에서는 사회적 돌봄 서비스 영역에서의 사회적기업에 대한 법안을 준비중이다. 이것은 영국의 CIC나 스웨덴의 이윤제한기업의 아이디어를 따르고 있다.

핀란드의 사회적기업은 이윤에 대한 처분 제한을 갖지 않는다. 또한 이해관계자가 참여하는 의사결정구조를 갖춰야 한다는 규제도 없으며 참여적 구조를 갖는 조직에 대한 특혜도 없고 차별도 없다.[26] 핀란드에서 사회적기업은 장애인과 장기실업자를 고용하는 행위 그 자체로만 평가받는다는 점을 기억할 필요가 있다.

### 나. 벨기에[27]

벨기에의 사회적기업들은 중앙정부 차원보다는 지방정부 차원에서 추진되는 경우가 많다. 대표적인 사례로서 왈룬 지방정부의 사회적기업 정책을 살펴볼 수 있는데 왈룬 지방에는 취약구직자를 위한 재통합기업(entreprises d'insertion, or EIs)이 활동하고 있다. 왈룬 지방정부는 1998년 재통합기업이라는 기업 형태(work form)를 만들었고 재통합기업으로 활동하고자 하는 조직은 지방정부로부터 인증을 받아야 한다. 인증은 2년 동안 유효하며 재인증받을 경우 2년 더 연장된다.

재통합기업으로 인증받기 위해서는 반드시 사회적목적회사(social purpose company, societe a finalite sociale, SFS)라는 법적 형태(legal form)를 가져야 한다. 사회적목적회사가 아닌 경우에는 재통합기업과 관련된 보조금을 받지 못한다. 하지만 다른 보조금은 신청할 수 있다. 사회적목적회사는 벨기에에서 만든 사회적기업을 위한 고유한 법적 지위이다. 사회적목적회사는 기업의 모습을 갖지만 이윤을 추구하기보다는 회원 또는 공동체 전체의 이익을 위하며 경영의 자율성을 갖되 민주적 과정에 의해 경영되는 특징을 갖는다.[28]

재통합기업의 미션은 생산적 활동을 통해 왈룬 지방의 저숙련 근로자 특히, 매우 알선하기 어려운 구직자를 위한 일자리 창출을 수행하는 것이

---

26) Pekka PÄTTINIEMI(2004), WORK INTEGRATION SOCIAL ENTERPRISES IN FINLAND, EMES WP no. 04/07.

27) Nyssens and Platteau(2006), Profiles of Workers and Net Effect of Belgian Work Integration Social Enterprise, Nyssens et al.(2006).

28) GREGOIRE(2003), NATIONAL PROFILES OF WORK INTEGRATION SOCIAL ENTERPRISES: BELGIUM , EMES WP.

다. 이때 특별히 알선하기 어려운 구직자의 구체적인 요건은 고용지원센터에 최소 2년간 등록한 자로서 고등학교 졸업 미만의 학력을 가진 실직자이다. 취약구직자를 고용한 기업에 대해 개별 근로자별로 4년 동안 인건비 보조금이 지급된다. 2004년 법 개정으로 재통합 과정에 있는 근로자를 돕기 위한 사회적 지지를 담당하는 근로자에 대한 보조금이 추가로 지급되기 시작했다.

재통합기업이 제공하는 일자리는 단기간의 한시적 일자리가 아니라 정규직 일자리이다. 재통합기업은 취약구직자에게 경과적인 일자리를 제공하는 것이 아니라 재통합기업 내에서 그들을 위한 안정적 일자리를 만들고 그들을 이러한 일자리에서 일할 수 있는 근로자로 변화시킨다. 따라서 보조금을 받는 4년의 기간 내에 이들은 보통의 생산성을 가진 근로자로 재훈련되어야 한다. 처음에는 낮은 생산성을 가지고 있다는 점에서 높은 고용보조금이 1년차에 지급된다. 하지만 점차 생산성이 개선될 것이라는 예상에 기초하여 고용보조금이 연차적으로 25%p씩 줄어든다. Gregoire (2003)에 따르면 첫 해인 1차년도에는 4,958유로가 전일제 근로자에 대해 지급되지만 2차년도에는 3,718유로, 3차년도에는 2,479유로, 4차년도에는 1,239유로가 지급된다. 그 이후에는 보조금이 지급되지 않는다.

재통합기업으로 인정받으려면 취약계층을 최소 일정 수준 이상 고용해야 한다. 설립된 1차년도에 재통합기업은 20% 이상의 취약구직자를 채용해야 하지만 2차년도에는 30%, 3차년도에는 40%, 4차년도에는 50%를 채용해야 한다. 4년 후에는 절반 이상의 구직자를 채용하면서 기업을 유지해야 하므로 재통합기업은 강한 상업적 성공을 추구해야 한다. 재통합기업은 설립 첫 해에 지방정부로부터 창업보조금을 지원받으며 나아가 최고경영자의 급여 일부를 지원받는다. 하지만 해를 거듭할수록 상업적 기반을 확고히 해야만 생존할 수 있다.

플랜더스 지방정부의 재통합기업(invoegbedrijven, or IBs)은 전체적으로 왈룬 지방의 재통합기업과 비슷하지만 세부 사업 설계에서 약간 다르다. 플랜더스에서는 재통합기업으로 인증된 지 3년 후에 최소한 30%의 재통합 대상 구직자를 채용하고 있어야 한다. 재통합기업에 채용된 취약구직자에 대한 고용보조금은 첫 해에 임금비용의 80%를 보조받으며 4년

까지 20%p씩 감소하여 4년째 되는 해에는 20%를 보조받는다. 5년 이후에는 보조금이 주어지지 않는다. 하지만 환경 분야에서 일하는 재통합기업은 4년차부터 35%의 임금 보조를 지속적으로 받는다.

플랜더스 재통합기업에서 채용하는 재통합 대상 취약구직자는 중졸 이하의 학력자이며, 최소한 1년 동안 실업급여를 받았거나 최저소득 수준(minimex)에서 살고 있는 자이다.

### 다. 프랑스

프랑스의 대표적인 취업취약계층에 대한 훈련 및 고용 프로그램으로 미래계약(Contrat d'avenir : CA)과 고용연대계약(Contrat d'accompagnement dans l'emploi : CAE)이 있다.[29] 미래계약과 고용연대계약을 통해 취업취약계층을 채용하는 고용주는 고용보조금을 받는다. 원칙상 모든 고용주가 이 보조금을 신청할 수 있지만 실제로는 취업취약계층의 재통합을 지원하는 사회적기업이 주로 이 보조금을 활용하고 있다.

CAE는 프랑스의 취약계층 대상 고용정책의 수단이다. CAE의 대상자는 심각한 어려움에 처한 실직자이다. 최저임금에 해당하는 금액을 지원하며 최소 6개월에서 최대 24개월의 고용을 제공한다. CAE에서 근로자는 최소한 주당 20시간 일해야 한다. 그리고 근로자에 대한 교육 및 훈련 계획이 포함되어야 한다. CAE를 고용하는 고용주는 주로 비영리 조직이다. CAE는 ① 장기실업자의 노동통합에 대한 지원 ② 비영리 섹터의 일자리 창출 지원 ③ 새로운 서비스 개발에 대한 지원을 목표로 하고 있다. 우리나라 사회적 일자리창출사업과 유사하다. 이 사업을 수행하는 주체 중 43%가 사회적기업이다. CA 역시 취약계층을 대상으로 하고 있는데 RMI 등의 수혜자가 주요 집단이다. 비영리 부문의 단시간근로 일자리에 취업할 때 보조금이 지급된다. 최대 3년까지 지급되며 최소한 최저임금을 보장한다. 사회적기업 영역이 CA의 54%를 차지하고 있다.[30]

---

29) CAE와 CA가 프랑스 적극적 노동시장정책에서 차지하는 위치에 대해서는 Pallier (2008)를 참조하라.

30) Heckl, Eva and Pecher, Ingrid(2007), pp.30~31.

프랑스의 재통합기업(enterprise d'insertion : EI)은 대표적인 노동통합형 사회적기업이다. 1988년 이후 정부로부터 공식적으로 인증을 받았다. 1991년에 한시적 일자리를 제공하는 EI도 제도화되었고 1998년에 노동법에 포함되었다.[31] 재통합기업은 정규 근로자를 중심으로 적극적인 시장활동을 하는 기업이며, 추가적으로 취약근로자를 기간제 계약형태로 고용하여 사회화 과정을 도와주고 실제 취업 상황에서의 훈련을 제공하는 등 취약근로자가 일반 노동시장에서 일할 수 있도록 도와준다.

재통합기업은 비영리 조직의 법적 지위를 가질 수도 있고 영리 기업의 법적 지위를 가질 수도 있다. 재통합기업 중 비영리 단체의 비중이 점차 줄어들고 영리 기업의 지위를 가진 조직이 늘어나고 있다. 1998년 기준 58%가 비영리 단체이고, 3%가 노동자협동조합이며, 나머지는 영리 조직이다.[32]

재통합기업에 채용되는 근로자는 특별히 사회적·직업적 어려움을 겪고 있는 실직자이다. 공적 당국은 큰 어려움에 처한 청년, 장기실업자, 공공부조 및 RMI 수령자, 마약중독자 및 출소자 등을 채용할 것을 재통합기업에 요구한다. 실제 통계를 내보면 다른 형태의 기업에 비해 재통합기업에서 일하는 근로자가 가장 열악하다.[33]

재통합기업으로 인증받기 위해서는 지방정부의 고용부서에 신청을 하며 경제활동을 통한 재통합위원회(Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique, or CDIAE)의 의견을 청취하여 지방정부의 고용부서에서 재통합기업 인증을 수여한다. 인증을 받은 재통합기업은 공적 보조금을 지급받는데 재통합서비스에 대한 대가 및 취업취약자의 저생산성에 대한 보상이다. 지방정부의 고용부서에서 지원하는 금액은 1998년까지 1년 1개 일자리당 5,793유로였으며 그 이후에는 7,622유로로 증가하였다. 2000년 현재 861개의 재통합기업이 활동하고 있으며 이들 재통합기업은 12,440명의 취약계층을 채용했다. 취약근로자와 함께 일하는 정규

31) Silver and Wilkinson(1995), *Policies to Combat Social Exclusion : A French-British Comparison*, ILO

32) Eme and Gardin(2003), "National Profiles of Work Integration Social Enterprises : France," EMES WP no. 03/09, p.11.

33) 2000년 기준 36.6%가 RMI 수령자, 16%가 큰 어려움을 겪고 있는 청년이다.

근로자는 연간 전일제 환산 기준 4,260명이다.

프랑스에는 직접고용형 재통합기업만 있는 것이 아니라 파견형 재통합기업도 존재한다. 이들은 재통합기업이라고 불리지 않고 따로 파견형 재통합기업(temporary EI)으로 불린다. 이들은 취업취약층을 한시적 계약방식으로 일반 기업에 파견하고 그 기업에의 적응과 훈련을 지원하고 모니터링하는 기업이다. 2000년 276개의 파견형 재통합기업이 활동하고 있으며 900명의 정규 직원이 일하고 있다. 이들이 한 해 동안 관리하는 취업취약자는 49,300명이고 이것을 연간 전일제 근로자로 환산하면 6,770명이다. 한 명의 근로자가 일하는 시간은 250시간이다.

프랑스의 노동통합형 사회적기업에는 중간자원조직이라는 형태도 존재한다. 이들 중간자원조직(intermediate voluntary organization)은 고용정책의 경계에서 활동한다. 파견이 제약된 법적 상황에서 중간자원조직은 취약계층의 재통합을 위해 파견사업을 실질적으로 수행하고 있었다. 1998년에 입법화되면서 제도화되었다. 중간자원조직은 근로자를 파견한다는 점에서 파견형 재통합기업과 비슷하지만, 기업에 파견하지 않고 비영리 조직이나 개인에게 파견한다. 처음에는 기업에 대한 파견은 금지되었으나 이후 완화되었다.

중간자원조직은 재통합이 가장 어려운 대상자를 상대하며 이들이 노동시장과 처음으로 만나는 과정을 지원한다. 이런 점에서 중간자원조직은 재통합의 첫 번째 단추를 끼는 일에 종사한다고 볼 수 있다. 다른 재통합기업과 마찬가지의 공적 지원을 받으며 이에 추가하여 부가가치세를 면제받는다. 2000년 현재 1,013개의 중간자원조직이 활동하고 있으며 181,860명의 근로자를 고용하고 있다. 연간 전일제 환산 근로자수는 17,100명이다.

### 라. 영 국

1970년대 오일쇼크에 따른 불황으로 실업률이 치솟자 많은 유럽 국가들은 직접일자리창출정책을 이용하여 실업사태에 대처했다. 불황이 물러감에 따라 직접일자리창출은 대폭 줄어들었다. OECD의 고용전략에서는 취업취약계층에 대한 고용대책으로서 직접일자리창출은 부적절하며 고

용정책의 정책 대상을 좀더 세분하여 주의 깊게 대상 집단을 선별해야 하며 알선 등을 통해 구직활동을 지원하는 고용지원서비스에 집중하는 방향을 제안하였다.

영국에서 시행된 기존의 대규모의 지역사회 프로그램(Community Programme : CP)은 단시간 일자리를 제공했으나 광범위한 사중손실과 대체효과를 낳았다는 부정적인 평가를 받았다. 일자리 행동(Employment Action) 사업 역시 사업 참여자의 고용률과 대조 집단의 고용률에 아무런 차이가 없다는 점에서 부정적 평가를 받았으며, 프로젝트 일자리(Project Work) 사업 역시 효과가 없었다고 평가되었다.

이러한 환경 속에서 등장한 것이 영국의 중개노동시장조직(intermediate labor market : ILM)이다. 영국의 노동통합형 사회적기업 중에서 이 소절에서는 주로 중개노동시장조직에 대해 검토할 것이다. 중개노동시장조직의 특징은 참여자에게 보다 현실적인 근로경험을 제공한다는 것이다. 이것은 지역재생 프로그램이나 사회적 경제 영역의 확대를 위한 노력과 중개노동시장의 프로젝트를 긴밀히 결합시킴으로써 현실적인 일자리를 창출하고 이를 기초로 근로경험을 제공한다. 참여자는 1년 동안 한시적인 일자리를 제공받는다.

초기 단계의 ILM은 소규모였고 그 특징이 분명하지 않았다. 하지만 1990년대 중반이 되면서 특징이 분명해졌다. 주요 특징은 다음과 같다.

- 한시적 계약에 기초하여 장기실업자를 채용
- 참여자에게 임금을 지급
- 강의실 훈련을 제공하며, 개인적 발전을 위한 활동을 제공
- 구직 활동 및 알선에 대한 지원을 제공

ILM 과정은 참여자가 일자리를 구하게 되면 성공적으로 끝난다. 취업하더라도 ILM으로부터 지속적인 지원을 받을 수 있다. 일자리를 구하지 못한 이들은 교육이나 훈련으로 가거나 다시 구직급여를 받는 상태로 돌아간다.

ILM은 다양한 자금을 결합하여 운영되는데 실업자를 위한 영국 정부의 뉴딜프로그램의 재원을 이용하기도 하며 유럽사회기금, 지역개발기금,

고용촉진지역사업 재원을 이용하기도 한다.[34] 조직에 따라 뉴딜프로그램의 재원을 대폭 활용하는 곳도 있고 지역개발기금을 중점적으로 활용하는 경우도 있다.

ILM 조직의 주요 대상자는 2년 이상의 실직기간을 가진 취업취약층이다. 이들이 일반 노동시장에서 일자리를 얻을 수 있도록 지원한다는 점에서 영국 정부의 뉴딜프로그램과 긴밀한 관련을 가지고 있다.[35] ILM의 참여자들은 뉴딜로부터 의뢰되거나 지역의 수급 조건을 충족한 경우 지자체로부터 의뢰된다. 뉴딜로부터의 의뢰자는 주로 환경보호 옵션에 참여하는 사람이거나 자원섹터 옵션을 선택한 사람들이며 일자리 옵션인 경우도 있다.[36] 뉴딜로부터 의뢰될 경우에는 바로 프로그램에 참여하지만 그렇지 않을 경우에는 인터뷰를 통한 선별 절차를 따른다. ILM에 참여하게 되면 참여자의 급여는 중단된다.

참여자는 6개월에서 12개월 사이의 계약을 ILM과 체결하고 1주일에 3~4일 정도의 일에 배치된다. 그들이 주로 하는 일은 지역사회에 도움이 되는 서비스이다. ILM에서 제공하는 일자리는 다양한 형태이다. 모단체에서 직접 일자리를 제공하기도 하고 지역사회 다른 단체나 기업에 있는 일자리에 파견을 보내기도 한다. 알선처는 제3섹터 부문의 그것이 많지만 최근에는 민간 영리기업 내 일자리도 늘어나고 있다. 그리고 1주일에 하루는 훈련에 투입되며 구직활동을 지원받기도 한다.

뉴딜 프로그램의 취약구직자를 고용한 고용주들은 전일제의 경우 참여자 1인당 주당 60파운드의 보조금을 받는다. 보조금을 받는 대신 주당 최

---

34) Darlow(2004), *Intermediate Labour Markets:Policy Research Institute*, Leeds Metropolitan University, p.1.

35) Finn et al.(2003) 참조.

36) 뉴딜에 참여하는 사람의 네 가지 옵션은 다음과 같다.
- A subsidised job placement. The subsidy is £60 per week, and lasts 6 months; a £750 training allowance is also available to participants. Clients are paid a wage from the employer.[citation needed]
- Full-time education and training, for up to 12 months.[citation needed]
- Work in the voluntary sector, the client is paid JSA plus a £15 training allowance.
- Work with the Environmental Task Force.(DWP website; Peck, “Workfare” 304; Glyn 53)

소 30시간의 일을 제공해야 한다. 주당 24~29시간의 일자리의 경우에는 주당 40파운드의 보조금이 지급되었다. 25세 이상 2년 이상 장기실업자의 경우 추가로 15파운드를 더 지급받는다. 앞서 언급한 것처럼 고용주는 1주일에 하루 이상 교육과 훈련을 제공해야 하는데 이러한 목적을 위해 1인당 750파운드가 추가적으로 지급된다(Dorsett, 2004 : 6). 고용주들은 원칙적으로 보조금 지급이 끝난 6개월 후에도 계속 고용해야 하고, 그것이 여의치 않을 경우엔 6개월의 보조금 고용기간이 참여자들의 고용잠재력을 증대시키는 획기적 기회가 되었음을 보여주어야 한다.

1인당 60파운드의 보조금은 ILM이 사용하는 중요한 재원 중 하나이다.[37] 그런데 ILM이 제공하는 일자리가 과연 고용보조금을 받을 수 있는 진정한 일자리에 해당하는 것인지 여부에 대해서는 영국 내에서도 논란이 존재한다. ILM이 제공하는 것이 일자리로 간주하기 어려울 수 있다는 한계도 있지만 고용보조금이 진정한 일 그 자체가 아니라 근로경험을 제공하는 것을 목표로 한다는 점에서 일자리로 봐야 한다는 주장이 설득력이 있다.

ILM과 적극적 노동시장정책과의 관계는 또한 고용촉진지역(Employment Zone) 사업에서도 확인된다. ILM은 초기 고용촉진지역 사업에도 참여했으며, 이 경우에는 확실히 일자리로 인정받았으며 고용보조금으로서 매주 75파운드를 받았다.[38] 2000년부터 새롭게 시작된 고용촉진지역 사업에서는 ILM이 적극적으로 참여했다.

최초의 ILM은 1983에 설립된 글래스고우 지역의 와이즈 그룹(Wise Group)이다. 오늘날 광범위하게 퍼진 모델을 시작했는데 장기실업자에게 유급 한시근로를 제공하고 정규 노동시장으로 옮겨가는 것을 돕는다. 훈련도 제공하지만 그보다 더 중요한 것은 정규 노동시장과 유사한 환경을 만들어서 유급 근로를 하는 것이다. 1994년에 설립된 글래스고우 웍스(Glasgow Works)는 와이즈 그룹의 모델에 기초하지만 그보다 훨씬 많은 지역의 단체와 계약을 맺어 다양한 일자리와 서비스를 제공한다.

또 하나의 대표적인 ILM 조직인 크리에이트(CREATE, Community

37) Marshall et al.(2003), p.33.
38) Marshall et al.(2000), pp.33~34.

Recycling Enterprise and Training for Employment)는 1995년 리버풀에서 설립되었다. 가전제품을 수거하여 수선한 뒤 재판매하는 사업을 하고 있다. 실업자와 취약계층은 세 개의 사업장 중 하나에서 일하면서 훈련을 받고 이후 노동시장에 통합된다.

프레스턴 로드 웍스(Preston Road Works)는 2001년에 시작되었으며 취약한 지역주민에게 낮은 수준의 일자리에 들어갈 수 있는 기초 능력을 배양하여 일자리를 제공한다. 이 지역의 노동시장에서는 낮은 수준의 일자리는 많이 있지만 이러한 일자리에 들어갈 기초 능력을 갖춘 이들이 부족했다. 프레스턴 로드 웍스는 이러한 미스매치를 해결하고자 했다. 이 지역의 고용주들은 프레스턴 로드 웍스를 지역 내 채용대리인으로 활용하고 있다.

영국의 중개노동시장조직은 유럽의 재통합기업이나 미국의 이행적 일자리(transitional jobs) 사업과 유사하다. 1990년대 후반 미국에서 시행된 이행적 일자리 사업은 취업취약계층에게 정규 노동시장으로 갈 인센티브를 제공하면서 동시에 정규 일자리를 얻을 준비를 제공하는 사업이었다. 영국 전역에 ILM이 산재하지만 전국적인 프로그램은 없다. ILM은 지역에 기반한 사업이기 때문이다. 1997년 이래 노동당 정부의 고용촉진지역(Employment Zone) 사업이나 뉴딜 사업 등을 통해 ILM의 발전은 촉진되었다.[39]

### 마. 독 일

최초에 ABM은 사람들에게 일을 제공하는 정책사업이고 ABM을 통해 일을 마친 사람들에게 일자리를 알선해 주는 것은 독일 연방 고용지원센터의 업무였다. 이에 따라 ABM 사업의 평가 요소는 주로 참여자에게 한시적 일자리를 제공했는지와 일자리를 통해 생산된 결과가 사회적으로 의미 있는지 여부였다. 참여자가 정규 노동시장에서 일자리를 얻었는지 여부는 ABM의 주요 목표가 아니었다. 하지만 1998년을 기점으로 ABM은 성격은 변화했다. ABM 사업의 목표는 다음과 같이 전환되었다.[40]

---

39) www.idea.gov.uk.

- 일자리창출사업을 통해 숙련형성
- 재취업 전망의 개선
- 구조적 개선을 준비하거나 보완
- 사회적 인프라 및 환경을 개선

이에 따라 1998년부터 ABM 사업에 참여하는 개별 근로자의 취업 성과가 모니터되기 시작했다. 2001년의 결과에 따르면 ABM 참여자의 44.6%가 프로그램 참여 후 6개월 후에 실업급여를 더 이상 받지 않으며 29.7%가 사회보험을 내는 일자리였다.

ABM 사업은 공공기관과 노동회사(labour companies)에 의해 전달된다. ABM 사업에 참여할 경우 연방정부는 임금비용과 함께 운영비를 제공한다. 노동회사는 대부분 비영리조직이거나 사회적경제 부문에서 활동하는 조직이다. 이들 조직은 영국의 ILM만큼의 전문성이나 기업적 성격을 갖지 않는다고 평가되지만 사회적기업적 성격을 다수 지니고 있다.

## 제4절 적극적 노동시장정책과 노동통합형 사회적 기업의 발전

이 글은 유럽에서의 노동통합형 사회적기업 발전이 적극적 노동시장정책의 발전과 밀접히 관련되어 있음을 보여주는 목적으로 쓰여졌다. 핀란드와 스웨덴 등과 같이 적극적 노동시장정책이 오래 전부터 발달한 나라의 경우 장기실업자에 대한 사회적기업은 그다지 발전하지 않았다. 스웨덴의 경우 사회적기업으로 분류되는 조직은 대부분 장애인 고용과 관련된 것들이며 그 발전은 미약하다. 핀란드의 경우에도 사정은 비슷하여 1990년대 이전에는 장애인 관련 사회적기업이 대부분이었다. 그런데 최근 핀란드에서는 새로운 사업 방식으로 장기실업자 및 장애인의 재취업을 지원하는 사회적기업이 발전하고 있다.

40) Finn(2003), pp.72~74.

영국은 유럽 국가 중에서 적극적 노동시장정책이 그다지 발달하지 않은 국가였으나 1997년 노동당 정부의 집권 이후 뉴딜프로그램, 고용촉진지역 사업을 통해 영국은 활성화 원리가 강력히 각인된 적극적 노동시장정책을 획기적으로 발전시켰다. 뉴딜프로그램이 시작되기 이전 장기실업자의 재취업 문제를 해결하기 위해 자생적으로 성장했던 중개노동시장 조직들은 뉴딜프로그램과 고용촉진지역 사업에 참여함으로써 역량과 규모를 키우는 계기를 마련하였다.

프랑스와 벨기에는 적극적 노동시장정책이 크게 발달하지 않는 국가이면서 동시에 취업 우선의 원리가 강하게 발달하지 않은 국가이다. 프랑스와 벨기에는 다양한 실험을 시행하는 데 개방적인 나라이고 이에 따라 다양한 사회적기업 모델이 시도되고 있다. 프랑스는 실직자에 대한 소득보장 체계를 잘 갖추고 있지만 이와 동시에 실직자의 재취업을 위한 적극적 노동시장정책을 위해 장기실업자 고용보조금 사업을 실시하고 있다. 이 사업의 중요한 고용주로서 사회적기업이 대거 참여하고 있다. 또한 프랑스는 재통합기업이라는 기업 형태를 신설하여 재취업에 특별한 어려움을 겪고 있는 집단에 대한 재취업지원을 사회적기업을 통해 추진하고 있다. 취약구직자들은 재통합기업을 거쳐 일반 노동시장으로 진출한다. 벨기에의 재통합기업은 프랑스와 달리 재통합기업 자체를 재정적으로 자립시켜서 이에 참여한 실직자에게 안정적 일자리를 제공하는 것을 목적으로 한다.

비록 노동통합형 사회적기업이 적극적 노동시장정책으로부터 재정적인 지원을 받고 사업의 방향과 관련하여 영향을 받는 것은 사실이지만 그렇다고 노동통합형 사회적기업이 단순하게 적극적 노동시장정책의 대행자에 그치는 것은 아니다. 사회적기업은 시민사회의 자율성과 네트워크를 기반으로 성장하는 것이며 노동통합형 사회적기업 역시 그러하며 새로운 사업 방식을 개발하여 적극적 노동시장정책의 다양화를 이끌어온 측면을 무시할 수 없다. 이런 점에서 한국의 노동통합형 사회적기업 역시 적극적 노동시장정책과의 상호작용을 통해 발전해 갈 것으로 기대된다.

# 제 5 장
# 노동통합형 사회적기업의 정책 방향

사회적기업 육성법상 일자리 제공형 사회적기업은 취약계층에게 일자리를 제공하는 기업으로 정의되어 있다. 이때 '일자리를 제공한다'는 것이 사회적기업 내에서 취약계층에게 안정적 일자리가 제공된다는 것으로 일반적으로 이해되고 있다. 그런데 선진국의 노동통합형 사회적기업(Work-Integration Social Enterprise)에서 일자리 제공은 이중적인 의미를 가진다.[41] 앞서 말한 의미 외에도 일정 기간 사회적기업 내에 근로할 수 있게 하고 이를 발판으로 일반 노동시장에서 안정적 일자리를 가질 수 있도록 한다는 의미도 포함된다.

현행 일자리 제공형 사회적기업에 대한 지원전략은 취약계층에게 직접 일자리를 영구히 주는 사회적기업을 기준으로 설계되어 있다. 취업능력이 떨어지는 취약계층을 일반 노동시장으로 통합시키는 유형의 사회적기업에 대한 전략 및 지원이 미비하다는 것이다. 이런 점에서 노동통합형 사회적기업의 유형이 다양화될 필요가 있으며 특히 취약계층에게 일자리 기회를 주는 사회적기업에 대한 지원 사업이 추가적으로 설계될 필요가 있다.

일반적으로 사회적기업은 일자리를 얻기 어려운 이를 위해 고용을 창출하는 기업으로 알려져 있다. 그런데 일자리를 얻기 어려운 이들은 단일

41) 노동통합형 사회적기업에 대해서는 Nyssens, ed.(2006), Borzaga and Defourny (2001), 박수지(2010) 등을 참조하라.

한 성격을 가지고 있지 않다. 장애인과 같이 쉽게 일반인과의 생산성 차이를 좁히기 어려운 집단도 있는 반면, 장기간 실직상태에 놓임으로 인해 자신감과 직업능력을 많이 상실했지만 긴 호흡으로 돌보고 치료하고 지원하고 촉진할 경우 일반인과 같은 생산성을 회복할 수 있는 집단도 있다. 기존의 우리나라의 일자리 제공형 사회적기업은 취약계층이라는 이름 하에서 이처럼 이질적일 수 있는 다양한 집단을 동일한 특성을 지닌 것처럼 간주하였고 이에 따라 일자리 제공형 사회적기업에 대한 지원 수단 역시 차별화되지 못했다. 향후의 고용창출을 위한 사회적기업 정책은 취약집단의 특성을 고려하여 다양한 방식으로 설계될 필요가 있다.

이 글은 이러한 문제 의식 하에서 우리나라의 노동통합형 사회적기업이 취할 수 있는 다양한 유형을 분류하고 이들을 다양한 방식으로 육성할 수 있는 지원 정책을 제시하려는 목적으로 작성되었다. 이 글은 다음과 같이 구성된다. 제1절에서는 최근의 적극적 노동시장정책의 동향 및 공공고용서비스와 자활정책에 있어서의 계약주의의 확대에 대해 살펴본다. 이러한 정책의 변화는 한국에서 다양한 노동통합형 사회적기업이 육성될 수 있는 제도적·정책적 기반을 이룬다. 제2절에서는 한국에서 현재 부족한 노동통합형 사회적기업의 유형에 대해 살펴보고 이를 육성하기 위한 구체적인 정책 지원 방안을 살펴본다. 제3절에서는 요약과 결론을 담고 있다.

## 제1절 한국 노동시장정책의 변화

### 1. 적극적 노동시장정책

한국에서 본격적인 고용정책은 외환위기를 기점으로 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 이전 시기에는 완전고용에 가까운 상황이었으므로 고용정책보다는 노사관계정책에 정책의 무게가 실려 있었다. 하지만 외환위기로 인해 대량실업 사태에 직면하고 그 이후 비정규직의 증가, 청년실

업률의 증가, 임금소득 불평등의 확대 속에서 체계적인 고용정책의 필요성에 직면하였다.

고용정책은 크게 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책으로 구분될 수 있다. 소극적 노동시장정책은 1995년 고용보험의 도입을 계기로 시작되어 외환위기 시기 소득안정 기능의 필요성에 부응하여 제도적 완성이 이루어졌다. 하지만 자발적 실직자에 대한 급여지급 금지, 영세사업장에 여전히 남아 있는 고용보험 미가입의 문제 등에서 나타나듯이 소극적 노동시장정책만이 형식적으로 완성되었을 뿐 실질적으로는 노동시장정책 전반이 미완의 발전 상태에 머물러 있다. 이러한 낮은 수준의 노동시장정책 수준은 자기주도적 구직활동이 가능한 평균 능력 수준의 실직자에게는 큰 문제가 아닐 수 있으나, 생산성이 떨어지고 노동시장으로부터 배제될 위험에 처해 있는 취업취약성이 높은 이들에게는 심각한 문제가 아닐 수 없다.

적극적 노동시장정책도 외환위기를 계기로 급속도로 발전하였으나 개별 사업의 예산 증가, 개별 사업 운영 체계의 발전에도 불구하고 몇가지 문제점을 안고 있다. 첫째, 적극적 노동시장정책이 분절화된 상태로 성장했다. 취업알선, 직업훈련, 직접 일자리창출을 포함한 고용보조금은 적극적 노동시장정책의 3대 핵심 사업인데 이들 사업이 서비스 대상자를 중심으로 체계적으로 구조화되지 못하고 각 사업별로 별도로 진행되는 문제점을 안고 있다. 취업알선은 주로 실업급여를 받기 위해 고용지원센터를 내방하는 구직자를 중심으로 이루어진다. 직업훈련은 민간 직업훈련기관이 주도하여 모집한 이들이나 개인적으로 훈련을 받고자 하는 이들이주 대상자이다. 고용보조금은 고용보조금의 형식적 자격요건을 갖춘 이들에게 자동적으로 부여되거나 직접 일자리창출 사업을 시행하는 사업자가 모집한 이들 중심이다. 분절화된 고용지원서비스로 인해 자기주도적 구직활동이 어려운 취업취약계층은 제대로 된 지원을 받고 있지 못하다.

둘째, 고용보험 중심으로 고용정책을 추진함에 따라 정책 대상에서 누락되는 취약계층이 광범위하게 존재하는 문제점이 존재한다. 이병희(2009)에 따르면 실직을 당했을 때 안전망으로 역할하는 실업급여를 받을 수 있는 실직자는 2003년 기준 2.4%, 2005년 기준 5.9%에 불과하다. 실직

자 가운데 고용보험이 적용되지 않는 자가 차지하는 비중은 15.4%, 고용보험 미가입자의 비중은 56.4%로 나타나 실직자이면서도 실업급여 수급 자격이 없는 가장 큰 요인은 실직자가 고용보험에 가입하지 않기 때문이다.[42] 실업급여뿐만 아니라 적극적 노동시장정책에서도 취약계층의 배제는 나타난다. 취약계층의 취업을 촉진하기 위해 제공되는 고용보조금은 고용보험 사업장에 한정하여 지급되며 기간의 정함이 있는 계약직 일자리일 경우 제외된다. 그런데 취약계층이 취업하는 저임금 일자리의 고용보험 적용 비중은 28.4%(2007년 8월 기준)에 불과하며 1~4인 사업체의 고용보험 적용 비중은 20.5%, 5~9인 사업체는 45.6%에 불과하다. 게다가 이들 일자리가 계약직 일자리일 경우에는 고용보조금 활용이 불가하여 취약계층이 활용할 수 있는 여지가 제약된다.

셋째, 기존의 고용정책에서 취약계층을 직접 타깃으로 하는 정책은 직접 일자리창출사업인데 이들 사업에서는 제대로 취약계층을 채용하는지에 대한 엄격한 관리가 이루어지지 않고 있다. 고용노동부의 대표적인 일자리창출사업인 사회적 일자리사업[43]의 경우 원칙적으로 취약계층을 우선적으로 뽑도록 하고 있으나 이에 대한 명시적인 관리는 2010년 이전에 이루어진 바 없으며 대부분 사회적 일자리사업을 시행하는 기관이 자율적으로 선발하고 있다. 고용지원센터에 등록된 구직자를 체계적으로 사회적 일자리사업과 연결하는 체계가 마련되어 있지 않으며, 특히 장기실업자나 취약자를 우선적으로 이들 사업에 참여시키고 관리하는 시스템이 마련되어 있지 않다.[44]

이상의 문제점을 해결하기 위해 최근 노동시장정책은 새로운 변화를 추구하고 있다. 첫째, 기존의 분절적 고용서비스를 대신하여 통합적 고용지원서비스가 발전하고 있다. 고용지원센터에서는 2007년부터 실시한 심층상담사업을 통해 통합적 고용지원서비스로의 첫 발을 시작했다. 심층상담사업의 경험을 바탕으로 2009년부터 본격적인 통합서비스인 취업성

42) 이병희 외(2009), 『임금근로자의 노동시장 이행과 고용보험』, p.22.
43) 2010년부터는 (예비)사회적기업 일자리창출사업으로 명칭이 변경되었다.
44) 일자리창출사업에서 대상자의 타기팅이 이루어지고 있지 않는 것에 대해서는 김혜원(2010)을 참조하라.

공패키지 사업이 실시되었다. 취약계층에 대한 전담 상담원이 배치되고 전담 상담원은 초기 상담에서부터 재취업을 위한 개별행동계획을 구직자와 함께 수립하고 직업훈련, 경과적 일자리, 심층상담, 집단상담 등 구직자의 욕구에 맞는 서비스를 결합하여 제공한다.

둘째, 취약계층을 대상으로 한 고용지원서비스를 강화하고 있다. 대표적인 사업은 앞서 언급한 저소득층 취업성공패키지 사업이다. 현행 고용지원센터의 재취업서비스가 주로 실업급여 수급을 목적으로 한 내방자를 중심으로 서비스가 이루어지고 있음에 따라 실업급여 수급기간이 만료되었거나 실업급여를 받지 못하는 실직자에 대한 서비스가 충분히 발전해 있지 못했다. 2009년부터 고용노동부는 저소득 실직자에 대한 재취업서비스를 강화하기 위해 취업성공패키지 사업을 시작하였다. 12개월의 기간 동안 1개월의 초기 상담, 6개월 내외의 직업훈련, 일자리 제공 등의 취업역량 강화, 5개월간의 집중 취업알선을 통해 재취업을 지원하며 직업훈련 시에는 생계유지를 위한 참여수당을, 취업성공 시에는 취업성공수당을 재취업자에게 직접 제공하고 있다.[45]

셋째, 직접 일자리창출정책의 활용을 다양화하고 대상자에 대한 타기팅을 강화하고 있다. 앞서 언급한 것처럼 2010년부터 고용노동부는 정부 전체의 일자리창출사업에서 취약계층 비율을 관리하려는 시도를 하고 있으며 특히 고용노동부가 직접 시행하는 사회적 일자리창출사업의 경우 2010년부터 참여근로자 중 취약계층 의무고용 비율을 명확히 제시하여 취약계층 50% 이상 고용을 권장하고, 최소한 30% 이상을 채용해야 하며 그렇지 않을 경우 재계약에서 불이익을 받을 수 있다.[46] 또한 경과적 일자리사업을 2009년부터 신설하여 취약구직자의 근로경험이 부족할 경우 5개월간 근로경험을 쌓아서 정규 노동시장으로 진출하는 준비를 할 수 있도록 지원하고 있다.

---

45) 신규채용장려금과 달리 취업성공수당은 계약직 일자리일지라도 지급된다.

46) '취약계층'이라 함은 저소득자, 고령자, 장애인, 성매매피해자, 그 밖에 고용노동부 장관이 취약계층으로 인정한 장기실업자(6개월 이상) 등을 말한다. 고용노동부 장관이 인정한 취약계층은 노숙자, 새터민, 여성가장, 결혼이민자, 모부자가정 등이다.

## 2. 계약주의

취업취약계층에 대한 재통합 서비스는 크게 고용노동부의 공공 고용지원서비스와 보건복지부의 자활사업으로 구분할 수 있다. 2000년대 중반까지 공공 고용지원서비스는 대부분 공공 고용서비스기관인 고용노동부의 고용지원센터를 통해서 전달되었다. 공공 고용서비스를 통한 재통합 서비스는 계약주의의 영향을 거의 받지 않았다. 하지만 2000년대 중반 이후 고용지원센터 이외의 민간기관에 사업을 위탁하는 것이 점차 늘어나기 시작했다.

이에 비해 공공부조 대상자의 재취업과 자활을 위해 시행된 보건복지부의 자활사업은 애초부터 민간에 위탁하는 방식으로 시작되었다. 하지만 자활사업의 관리체계는 재계약 경쟁이 활성화되어 있지도 않으며 성과관리 방식으로 운영되지 않았다는 점에서 계약주의라고 부르기 어려웠다. 최근 자활사업의 관리체계에도 계약주의가 강화되고 있는 추세이다.

계약주의의 확산은 노동통합형 사회적기업에게 있어서 새로운 사업 영역이 열리는 것이며 새로운 수익원을 확보할 수 있는 통로를 확보하는 것이다. 나아가 계약주의 확산은 제도화되지 않았던 조직이나 미분화되었던 사업 영역이 사회적으로 인정받고 제도화되는 기회를 제공한다. 이 소절에서는 취약계층의 재취업지원 서비스 영역에서 최근의 동향이 어떠하며 어떤 방향으로 계약주의가 확대되고 있는지를 살펴본다. 이를 통해 노동통합형 사회적기업이 어떤 정책의 흐름을 활용할 수 있을지 가늠해볼 수 있다.

이 글에서는 고용노동부의 고용지원서비스에서의 계약주의 확산을 중점적으로 살펴보고자 한다. 공공 고용지원서비스가 민간위탁되기 시작한 것은 주로 특정 취약계층에 대한 서비스이다. 고용지원센터의 개수가 전국적으로 통틀어서 80여개에 불과하여 지역 내 취약구직자가 고용지원센터를 접근하기 어렵다. 또한 고용지원센터의 서비스가 주로 실업급여 수급자를 중심으로 제공됨에 따라 실업보험의 사각지대에 놓여 있는 취약구직자들은 제대로 서비스를 받기 어려웠다. 이에 따라 노숙자, 건설일용근로자, 경력단절 여성 등 특정 취약집단에 대한 고용지원서비스를 제공

하기 위해 취약계층 고용지원 관련 센터를 관련 비영리기관에 지정하여 운영하는 방식으로 공공 고용지원서비스의 민간위탁이 이루어졌다.

2008년 기준으로 고용노동부가 시행하고 있는 취업지원 민간위탁사업은 총 7가지이다.[47] 구체적으로 여성고용지원센터, 노숙인 고용지원센터, 건설인력 고용지원센터, 산업단지 고용지원센터, 전직지원센터, 집단상담 인소싱, 취약계층 취업알선 및 집단상담 운영위탁사업이 있다. 여기에 2009년에 새로 시작한 청년뉴스타트 민간위탁사업과 취업성공패키지 취업알선 민간위탁사업 그리고 여성 새로일하기센터 사업, 직업훈련수료자 고용지원센터 사업, 2010년부터 시작된 취업성공패키지 전부위탁사업이 추가되면 12가지로 늘어난다.

민간위탁사업은 다양한 기준으로 분류할 수 있으나 크게 대상과 기능으로 분류될 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 민간위탁사업은 특정 취업취약계층에 대한 취업알선서비스를 제공하는 사업이 주를 이룬다. 여성고용지원센터, 노숙인 고용지원센터, 여성 새로일하기센터, 청년뉴스타트, 취업성공패키지 취업알선사업 등이 그러하다. 비록 취업취약계층은 아니지만 집중적인 취업지원서비스가 필요하다고 인정되는 이들에 대해 민간위탁서비스가 설계되어 있는데 그것이 건설인력, 직업훈련수료자, 전직희망자, 산업단지 관련 구직자 등에 대한 민간위탁사업이다. 특정 기능을 위탁한 것은 집단상담 인소싱이 유일하다.

상담과 알선까지의 전 과정을 위탁하는 사업은 여성 새로일하기센터와 청년뉴스타트사업 그리고 취업성공패키지 전 과정 위탁사업이 대표적이며, 대부분의 사업은 취업알선에 한정되어 있다. 모집을 누가 하느냐도 중요한 구분 기준이 될 수 있는데 현재 진행 중인 많은 사업들이 모집 책임을 민간위탁기관에 부여하고 있다. 모집 책임을 고용지원센터가 맡고 민간위탁기관에 의뢰를 하는 사업은 집단상담 인소싱과 취업성공패키지 취업알선 민간위탁사업인데 집단상담 인소싱은 장소도 고용지원센터에서 이루어지며 취업알선기능이 부가되어 있지 않다는 점에서 취업성공패키지 취업알선 민간위탁사업과 구별된다.

---

47) 자세한 내용에 대해서는 황덕순 외(2008), 「'일을 통한 복지' 실현을 위한 고용지원서비스 발전방안」, 노동부를 참조.

〈표 5-1〉 민간위탁서비스(2010년 기준)

| 명칭 | 대상 | 모집 | 집단상담 | 취업알선 |
|---|---|---|---|---|
| 여성고용지원센터 | 경력단절 여성 | O | X | O |
| 노숙인 고용지원센터 | 노숙인 | O | X | O |
| 건설인력 고용지원센터 | 건설인력 | O | X | O |
| 산업단지 고용지원센터 | - | O | X | O |
| 직업훈련수료자 고용지원센터 | 실업자훈련수료자 | O | X | O |
| 전직지원센터 | 영세자영업자, 중소기업 퇴직자 | O | X | O |
| 집단상담인소싱 | - | X | O | X |
| 취약계층 취업알선 및 집단상담 운영위탁 | 취업취약계층 | O | O | O |
| 여성 새로일하기센터 | 경력단절 여성 | O | O | O |
| 청년뉴스타트 민간위탁사업 | 저소득가구 취약청년구직자 | O | O | O |
| 취업성공패키지 취업알선 민간위탁사업 | 저소득가구 비취업자 | X | X | O |
| 취업성공패키지 전 과정 위탁사업 | 저소득가구 비취업자 | O | O | O |

아래에서는 취업성공패키지 전 과정 위탁사업, 여성 새로일하기센터 사업, 청년뉴스타트 사업 등 세 가지 사업을 세부적으로 살펴보면서 취업성공패키지 민간위탁사업의 의의를 검토하고자 한다.

새일센터 사업은 경력단절 여성에 대해 모집부터 훈련, 일자리, 알선서비스까지 전 과정을 통합적으로 제공하도록 민간기관에 위탁하는 사업이다. 그런데 1인당 비용이 특정되어 있지 않고 기관별로 일률적인 예산이 배정되는 특징을 갖는다. 예를 들어 집단상담은 직업상담사 2인의 인건비 예산으로, 취업알선은 5~6인 내외의 취업설계사 인건비 예산으로 잡혀 있다. 이처럼 인건비 예산으로 책정됨에 따라 운영비가 부족한 상황이 나타난다. 이 사업의 또 하나의 특징은 경력단절 여성을 위한 무료 훈련예산이 별도로 책정되어 있다는 것이다.

새일센터에는 훈련예산에 따른 무료 훈련과정이 개설되고 있으며 이 훈련과정에 참여하는 사람들이 주로 사업 참여자로 인식되고 있다. 하지만 집단상담 프로그램에 참여하는 사람도 사업 참여자이며 취업설계사에 의한 취업상담이 이루어지는 사람도 사업 참여자이다. 그런데 새일센터

를 운영하는 기관의 다른 훈련 프로그램을 마친 사람도 이 사업에 의해 취업상담을 받으므로 기관의 고객과 사업의 고객이 혼재되는 양상이 나타난다.[48]

결과적으로 사업 대상자가 경력단절 여성으로 상정되어 있을 뿐 실제 이 사업으로 모집된 사람이 정확히 누구인지 특정하기 어렵다는 것이 이 사업 관리에 있어서 심각한 문제로 대두되고 있다. 누가 모집된 사람인지가 분명하지 않으면 성과 목표가 분명해지지 않게 되고, 결과적으로 어느 사업이 잘 운영되었는지 평가하는 것이 불가능해지며 사업의 목표가 달성되었는지 여부를 판단할 수도 없게 된다.

청년뉴스타트 사업은 취약청년에 대한 고용서비스를 통합적으로 제공하도록 하는 사업인데 이 사업 역시 모집 책임을 민간위탁기관이 갖는다. 이 프로그램의 특징은 1단계 수료후 2단계 연계가 확정될 때 참여수당 30만원을 지급한다는 것이다. 새일센터 사업과 달리 훈련예산은 별도로 책정되지 않는다. 하지만 청년 직장체험이나 청년 인턴제와 연계하여 단기 일자리를 제공할 수 있다.

민간위탁기관의 위탁비용은 전부위탁과 부분위탁 유형에 따라 다르다. 전부위탁의 경우 1인당 최대 150만원이 책정된다. 이 중에서 30만원은 3개월 이상 고용유지를 할 경우 위탁기관이 받게 되는 취업보너스로서 이를 제외하면 120만원이다. 부분위탁은 제1단계의 서비스에 한정되며 취업알선이 제외된다. 전부위탁이나 부분위탁 모두 모집의 주체가 민간위탁기관이다.

취업성공패키지 전 과정 위탁사업은 최저생계비 150% 이하의 저소득 가구의 실직자에 대한 취업성공패키지 사업 전 과정을 민간기관에 위탁하는 사업이다. 2009년에는 3단계 집중알선 단계만 위탁하였으나 2010년에는 모집부터 집중알선까지 모든 지원을 통합적으로 제공하는 사업이 추가되었다. 대상자는 고용지원센터로부터 의뢰받기도 하지만 자체 모집하는 인원도 있다.

민간기관이 받는 위탁비는 참여자 1인당 금액으로 책정되어 있으며 기본금과 성공금으로 구분된다. 기본금은 참여자의 취업 여부와 무관하게

48) 새일센터를 위탁받은 기관 중 많은 수가 여성인력개발센터이다.

수령하는 금액으로서 참여자 1인당 100만원이 책정되었다. 성공금은 위탁대상자 취업시에만 받을 수 있는 금액으로서 취업 직후 70만원을 받으며 3개월 이상 근속 시 30만원을 추가로 지급받는다.

제2단계의 직업훈련이나 경과적 일자리 제공은 위탁기관에 책정된 자체 예산으로 수행하는 것이 아니라 고용노동부에서 지원하는 계좌제 훈련과 경과적 일자리사업을 활용한다. 제3단계 집중알선을 통해 취업할 경우 고용지원센터에 의해 취업한 경우와 마찬가지로 취업성공수당을 수령할 수 있다.

2011년부터는 기존의 다양한 취약계층 고용지원사업이 취업성공패키지 사업으로 통합될 예정이다. 청년뉴스타트 역시 취업성공패키지 내의 한 프로그램으로 운영될 예정이며 노숙인, 건설인력 등 취약계층에 대해서도 취업성공패키지 사업 방식을 허용하여 특정 취약계층에 전문적인 고용지원서비스를 하는 기관을 육성할 계획이다. 그렇지만 기존의 기관보조금 방식의 노숙인 고용지원센터 지정이나 건설인력 고용지원센터 지정을 2011년에 바로 폐지하지는 않을 것으로 알려져 있다.

취업성공패키지 전 과정 위탁사업에 참여하기 위해서는 영리, 비영리 내지 법인 여부에 관계 없이 무료직업소개사업자, 유료직업소개사업자, 직업정보제공사업자의 자격요건을 갖추고 취업지원을 위한 최소한의 시

〈표 5-2〉 청년뉴스타트 사업의 위탁비용 설계(2009년 기준)

<table>
<tr><td rowspan="3">전부위탁<br>(1인당)</td><td colspan="2">기본운영비(모집, 심층상담, 직업진로지도, 알선)</td><td colspan="2">취업 보너스</td></tr>
<tr><td>프로그램 운영비</td><td>위탁기관 관리비</td><td>위기청소년</td><td>고졸이하・장기구직자</td></tr>
<tr><td>90만원</td><td>30만원</td><td>30만원</td><td>20만원</td></tr>
<tr><td rowspan="2">부분위탁<br>(1인당)</td><td colspan="4">참여자 모집, 심층상담 및 직업진로지도</td></tr>
<tr><td colspan="4">70만원</td></tr>
</table>

주:직업진로지도 프로그램이란 CAP+, 취업희망, 성취프로그램을 원칙으로 하되, 1개월 이내 동 프로그램이 개설되지 않을 경우, 단기특강・취업캠프・잡스쿨 등의 프로그램으로 대체 지원 가능.

설요건 및 자격을 갖춘 최소 3명의 위탁업무 담당자의 인적 요건, 취업지원을 위한 위탁기관 고유의 자체 프로그램을 갖추어야 한다.

## 제2절 취업지원형 사회적기업의 구상

일자리창출의 성과를 높이려고 할 때 사회적기업 내에서의 일자리 제공에만 한정할 경우 성과를 높이는 데 한계가 있다. 예를 들어 30인을 고용하는 사회적기업이 100명을 고용하는 기업으로 성장하는 것은 매우 어려운 일이지만, 사회적기업을 거쳐간 사람들 중 100명을 안정적으로 재취업시키는 것은 불가능하지 않다. 앞 장에서 살펴본 선진국에서 쉽게 발견되는 정규 노동시장으로의 통합을 지원하는 사회적기업 유형은 한국에서 미발달하였다. 취약계층이 사회적기업을 통해 일반 노동시장에서 안정적 일자리를 찾을 수 있다면 그것 역시 사회적기업에 의한 일자리창출로 볼 수 있다. 이런 점에서 사회적기업은 취약계층에게 자기 기업 내의 일자리를 제공하는 것만 아니라 다른 기업의 일자리를 포함한 넓은 의미에서 일자리 기회(work opportunity)를 제공하는 것으로 인식되어야 한다. 이 글에서는 직접 일자리를 제공하는 것이 아닌 일반 노동시장에서의 일자리 기회를 제공하는 사회적기업을 취업지원형 사회적기업으로 명명할 것이다.

선진국에서의 사례는 앞 장에서 확인한 것처럼 풍부하게 확인할 수 있다. 대표적으로 영국의 사회적기업 중 하나인 ILM 조직(Intermediate Labor Market Organization)은 2년 이상의 실직기간을 가진 취업취약층이 일반 노동시장에서 일자리를 얻을 수 있도록 지원하는데 영국 정부의 뉴딜 프로그램과 긴밀한 관련을 가지고 있다.[49] 프랑스의 재통합기업(integration enterprise)은 취업취약계층(공공부조 수급자, 장기실업자, 취약청년, 마약중독자 등)에게 일정 기간 일자리를 제공하고 이후 일반 노동시장에서 일자리를 얻는 것을 지원하는 기업이며, 일자리당 지원금을

49) Finn et al.(2003) 참조.

받는다.[50] 그 외에도 프랑스의 associations intermédiaires, entreprises de travail temporaire d'insertion(ETTI), 벨기에의 entreprises de formation par le travail, 포르투갈의 empresas de inserção, 룩셈부르크의 structures reconnues d'utilité socio-économique, initiatives d'économie solidaire) 등이 있다.[51]

노동통합형 사회적기업에서의 취약계층은 취업능력에서의 취약성으로부터 정의된다. 취업취약성은 생리적·물리적인 원인도 있지만 사회적·심리적 요인에도 기인한다. 일반적으로 취약집단의 기준으로 논의되는 소득 기준 또는 빈곤선 기준은 취업취약성의 한 표현 양태이지 취업취약성과 등치될 수는 없다.

취업취약계층은 영구적으로 생산성 격차가 존재하는 집단과 훈련 등을 통해 생산성 격차를 줄일 수 있는 취약계층으로 구분된다. 전자의 대표적 사례가 장애인이며 후자의 대표적 사례는 장기실업자이다. 영구적으로 생산성 격차가 존재하는 경우에는 근로자의 생산성 격차를 반영한 장기간의 지속적인 임금보조금을 지급해야 한다. 이에 비해 비교적 단기간에 생산성 격차를 줄일 수 있는 경우에는 일시적인 임금보조금을 지급해야 한다. 장애인과 장기실업자 사이에 다양한 유형의 취업취약계층이 존재한다. 출소자나 마약중독자, 노숙자, 탈북자 등은 앞서 언급한 장애인과 장기실업자의 중간 영역에 속하는데, 짧은 시간 내에 노동능력을 되찾기 어렵고 사회적 편견에 시달리고 있으며 능력이나 동기 측면에서 매우 낮은 수준의 집단이다.

취업취약집단은 개인에 대한 근로장려금만으로 문제를 해결할 수 없다. 취업하고 있지 않은 것이 의지의 부족, 인센티브의 부족만에 근거한 것이 아니기 때문이다. 고용주의 편견에 의한 미채용 문제도 존재하며 숙련의 부족 문제도 심각하기 때문이다. 그렇다고 이들 집단에 대한 기업측 채용장려금만으로 큰 효과를 보기도 어렵다. 채용장려금만으로 이들을 선뜻 고용하는 사업주는 많지 않은데 그 이유는 직업의식, 일에 대한 태도, 인간관계 형성의 어려움 등등 보조금으로 메울 수 없는 생산성 격차

50) Borzaga and Defourny(2001) 참조.
51) Spear and Bidet(2003).

가 존재하기 때문이다. 또한 낙인효과(stigma effect) 때문에 취약구직자 자신이 이러한 보조금 제도를 이용하여 취업하지 않으려는 경향도 확인된다. 이처럼 표준적인 방식의 고용보조금은 이들 집단에게 유효하지 않을 가능성이 높다.

개인보조금도 기업측 채용장려금도 아닌 사회적기업에 대한 보조금으로 이러한 문제를 해결할 가능성이 존재한다. 이들 취업취약계층을 근로자로 받아들여 일정 기간 후에 신체적으로 그리고 정신적으로 건강한 근로자로 만드는 데 있어서 사회적기업은 경쟁우위를 가지고 있다. 근로자 또는 일반 영리기업에게 보조금을 제공하는 기존 방식 대신에, 취약계층을 배려하며 이들을 고용하여 취업지원을 제공하는 사회적기업에게 보조금을 주는 제도가 현실적으로 작동할 가능성이 높다.

현재 우리나라에서는 사회적기업에 대해 일자리창출사업에 의한 인건비 지원금이 일부 제공되고 있다. 현행 인건비 지원금은 위에서 언급한 취업지원형 사회적기업에 대한 보조금 제도와 유사한 효과를 일부 기업에서 발휘하고 있다. 하지만 일반적으로는 현행 인건비 지원금은 일반 노동시장에의 재통합에 대한 분명한 목표 설정이 주어져 있지 않기 때문에 사회적기업 내에서도 이에 대한 체계적인 접근을 취하고 있지 않으며 사회적기업은 취약계층을 지속적으로 고용하는 데만 초점을 맞추고 있다. 인건비 지원을 관리하는 공공 정책당국 역시 취약계층을 일반 노동시장에 취업시키는 성과를 중요한 평가 요소로 생각하고 있지 않다.[52]

취업취약계층을 일반 노동시장에 재통합시키는 일자리 기회 제공형 사회적기업을 육성하는 정책을 추진할 필요가 있다. 일자리 기회 제공형 사회적기업은 취업취약계층을 일정 기간 채용하되 이들을 일반 노동시장에 통합시키는 것을 목표로 한다. 취업취약계층의 재통합은 공공이 책임지는 영역이므로 이를 대신 수행하는 사회적기업에 대해 보상하는 제도 신설이 필요하다.

일정 기간 동안 사회적기업에서 일하는 동안 이들의 낮은 생산성을 보상할 수 있도록 인건비의 전부 또는 일부를 지급하고 동시에 이들이 노동

52) 사회적기업 육성법에서 사회서비스 제공형에 대한 재정지원만을 규정하고 있는 것도 재검토해 볼 문제이다.

시장 통합에 성공할 수 있도록 재통합 서비스를 제공한 데 대해 추가적인 비용이 공공 당국에 의해 사회적기업에게 지불될 필요가 있다. 재통합 서비스 가격은 성과연동형으로 설계될 필요가 있다. 예를 들어 취업취약계층이 일반 기업에서 일자리를 얻어 6개월 이상 취업을 유지할 경우 성공보수를 지급하는 방식을 갖추는 것이 적절할 것이다.

일자리 기회 제공형 사회적기업은 취약계층에 대한 공공 고용지원서비스 정책과 조화를 이루고 시너지 효과를 가질 수 있도록 설계되어야 한다.[53] 독자적인 사회적기업 지원정책이 아니라 고용지원서비스 체계 내의 하위 정책과 결합하여 설계될 때 더욱 강력한 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 영국이나 벨기에, 프랑스 모두 이와 같은 고용정책적 접근을 취하고 있다.

<표 5-3>은 노동통합형 사회적기업의 다양한 유형을 요약한 것이다. 노동통합형 사회적기업은 대상자의 취업취약성을 기준으로 세 가지 그룹으로 크게 구분할 수 있다. 중증장애인이나 고령자는 영구적인 생산성 저하를 겪는 집단이고 장기실업자 또는 저소득 미취업자는 일시적인 생산성 저하를 겪는 집단이다. 그 중간에 노숙자, 알콜중독자 등의 집단이 위치한다. 또 하나의 구분 기준은 취업취약집단에게 제공되는 일자리가 지속적이냐 한시적이냐이다. 지속적 일자리를 제공한다는 것은 취약구직자와 함께 자립적 수익구조를 갖추는 것을 추구하는 사업 자립형 전략을 채택한다는 것이다. 이에 비해 한시적 일자리를 제공한다는 것은 취약구직자의 생산성과 숙련, 근로의욕과 태도를 변화시켜 정규 노동시장에서 일할 수 있도록 지원하는 취업지원형 전략을 취한다는 것이다. 세 번째 기준은 취약집단에게 구체적으로 어떤 서비스를 제공할 것인가이다. 일자리 그 자체를 제공하면서 현직훈련이나 근로경험을 통해 근로동기와 근로태도 그리고 생산성을 변화시키는 방식을 취하는 것이 일자리 제공형 사회적기업의 주된 방법이다. 이에 비해 취업지원형 사회적기업은 고용 후 취업알선 및 사후관리 서비스를 제공하거나 훈련을 제공한 뒤 취업알

53) 저소득층 취업성공패키지 사업과 취업지원형 사회적기업은 상보적인 관계를 형성하며 발전할 수 있을 것으로 예상된다. 저소득층 취업성공패키지 사업에 대해서는 김혜원(2010b)를 참조하라.

선 및 사후관리 서비스를 제공한다.

이상의 세 가지 기준에 따라 <표 5-3>에서와 같이 6가지의 노동통합형 사회적기업의 유형 구분이 가능하다. 편의상 각 유형은 A, B-1, B-2, C-1, C-2, C-3으로 부르기로 하자. 각 유형에 따른 정부의 지원사업 역시 차별화될 필요가 있다. A형의 경우 취약구직자의 참여기간 동안 항구적인 인건비 지원이 제공될 필요가 있다. 하지만 B-1형과 같이 심각성이 상당한 취약구직자와 함께 자립할 수 있는 사업화를 추진하는 경우 4년 정도의 비교적 긴 기간 동안 보조금을 제공할 필요가 있으며, C-1형과 같이 상대적으로 심각성이 낮은 집단을 활용하여 사업화를 추진하는 경우 그보다 짧은 기간동안 보조금을 제공하는 것이 적절하다. 그리고 보조금의 액수는 연차별로 낮추어 감으로써 재정적 자립을 촉진할 필요가 있다.

취업지원형 사회적기업의 경우에는 상대적으로 짧은 기간 동안 지원을 하고 이들을 정규 노동시장에 통합하도록 해야 한다. 장기실업자의 경우 1년 이내로 지원을 하며 그보다 취업취약성이 심각한 경우에는 2년 이내로 지원을 하는 것이 적절하다. 취업지원형 사회적기업은 이들을 고용할 뿐만 아니라 정규 노동시장에서 일할 수 있도록 직업훈련이나 취업알선을 제공하므로 이와 관련된 추가적인 지원금을 설계할 필요가 있다. 그리고 정규 노동시장 통합의 목표를 분명하게 추구할 수 있도록 최소한 취업알선서비스와 관련된 지원금은 취업 성과에 연동되도록 설계하는 것이 필요하다.[54] 추가적으로 언급할 것은 B-2, C-2형은 두가지의 하위 유형을 가질 수 있다는 것이다. 즉, 취업지원형 사회적기업은 상담 및 사례관리 등 취업지원서비스만을 제공하는 유형과 고용과 취업지원을 함께 제공하는 유형으로 구분할 수 있다.

이상과 같은 노동통합형 사회적기업의 분류 및 조응하는 지원정책에

54) 취업지원형 사회적기업에서 일하는 취약구직자를 고용보험에 가입하도록 하는 것이 적절한가에 대해 검토가 필요하다. 취약구직자가 고용보험에 가입할 경우 취업지원형 사회적기업에서 일하는 과정에서 피보험단위기간 요건을 충족하게 되어 사회적기업을 통해 재취업을 하지 않더라도 다시 실업급여 수급 자격요건을 채우게 된다. 이것은 실업급여 수급과 사회적기업을 오가는 집단을 형성할 위험이 있다. 이런 점에서 취업지원형 사회적기업에서 일하는 취약수급자는 온전한 근로자로서의 지위를 부여하는 것에 신중할 필요가 있다.

〈표 5-3〉 노동통합형 사회적기업의 다양한 유형

| | | 일자리 제공형 사회적기업 | | 취업지원형 사회적기업 | 일자리 제공형 사회적기업 | 취업지원형 사회적기업 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 명칭 | | A형 | B-1형 | B-2형 | C-1형 | C-2형 | C-3형 |
| 대상자 | | 중증장애인, 고령자 | 알콜중독자, 노숙자, 출소자, 탈북자, 경증장애인, 취약청소년, 저학력 장기실업자 등 | | 장기실업자, 저소득 미취업자 | | |
| (a) 취업취약성 | | 매우 심각 | 상당히 심각 | | 상당히 심각 | | |
| (b) 일자리 지속성 | | 지속적 | 지속적 | 한시적 | 지속적 | 한시적 | 한시적 |
| (c) 취약계층 지원 내용 | | 고용 | 고용 | 고용/알선 또는 알선 중심 | 고용 | 고용/알선 또는 알선 중심 | 훈련 및 알선 |
| 정부지원 | 참여자 지원기간 | 항구적 지원 | 4년 이내 | 2년 이내 | 3년 이내 | 1년 이내 | 1년 이내 |
| | 1인당 고용보조금 설계 | 불변 | 체감 | 불변 | 체감 | 불변 | 불변 |
| | 취업연계 인센티브 | | | 제공 | | 제공 | 제공 |
| | 고용보험 | 적용 | 적용 | 미적용 | 적용 | 미적용 | 미적용 |
| 사례 | | 동천모자, 슈완베이커리, Social Firm(UK) | 메자닌 아이팩, EI(Belgium) | Integration Enterprise (France) | EI(Belgium) | ILM(UK) | 크레솔(벨기에), Center for Employment Training(USA) |

기초하여 현재의 한국의 노동통합형 사회적기업에 대한 지원을 평가해 보면, 현재 우리나라에는 A형, B-1형 그리고 C-1형의 일자리 제공형 사회적기업 유형만 존재한다고 볼 수 있다. 그리고 현재 사용가능한 일자리창출사업에 의한 지원은 취약집단의 취업취약성 정도와 무관하게 일률적인 지원만이 제공되고 있다. 다만 A형의 장애인의 경우 장애인 장려금을 지속적으로 받을 수 있으며, A형 고령자의 경우 5년간 한시적으로 소액의

〈표 5-4〉 장애인 장려금 단가

(단위 : 원)

| | 경증남성 | 경증여성 | 중증남성 | 중증여성 |
|---|---|---|---|---|
| 입사일로부터 만 3년까지 | 300,000 | 400,000 | 400,000 | 500,000 |
| 입사 후 만 3년 초과 만 5년까지 | 210,000 | 280,000 | 400,000 | 500,000 |
| 만5년 초과 | 150,000 | 200,000 | 400,000 | 500,000 |

고령자다수고용촉진장려금을 받을 수 있다.

취업지원형 사회적기업이 아직까지 발전하지 못했지만 그 가능성은 매우 크다고 생각된다. 제2절에서 살펴본 것처럼 우리나라의 적극적 노동시장정책의 발전이 지체되었는데 이것은 취업지원형 사회적기업이 성장하지 못한 중요한 요인이다. 사회적기업이 취약구직자를 일정한 기간 동안 고용하거나 취업지원서비스를 제공하여 취업시키는 노력을 지속할 수 있으려면 현직훈련이나 직업훈련, 취업알선에 드는 비용을 보전할 수 있어야 한다. 이러한 활동의 가치를 공공 정책당국이 인식하고 비용을 지불할 수 있을 때 취업지원형 사회적기업은 확고한 성장의 기반을 확보할 수 있다. 최근 고용정책적 차원에서 취약구직자의 재통합 서비스를 강화하고 이에 대한 민간위탁이 확대되고 있는 것은 취업지원형 사회적기업이 성장할 수 있는 안정적이고 확고한 토대를 제공할 수 있을 것이다.

구체적으로 말하자면 취업성공패키지 관련 민간위탁사업을 다각도로 활용하는 것이 취업지원형 사회적기업 발전의 중요한 출발점이 될 수 있을 것으로 보인다. 첫째, 취업성공패키지 전 과정 위탁사업에는 영리기업 형태의 유료직업소개소와 비영리조직인 무료직업소개소가 참여하고 있다. 영리기업 중 사회적 가치 실현에 관심을 갖는 기업은 사회적기업으로 전환할 수 있으며, 무료직업소개소 역시 사업 운영 방식을 보다 합리적으로 재조직화하여 사회적기업으로 발전될 수 있을 것이다.

둘째, 기존의 노숙인 지원사업을 하는 조직이나 탈북자 지원사업을 하는 비영리기관들도 취업성공패키지 사업을 통해서 사회적기업으로 발전할 수 있을 것이다. 노숙인이나 탈북자의 자활에서 일자리 문제는 필수적

요건이고 그 중요성은 점점 더 커지고 있다. 기존의 사례관리 역할 및 복지지원 기능에 취업지원 기능을 결합시킬 경우 사업의 효과성을 배가시킬 수 있을 것이다. 취업성공패키지 사업은 대상자 1인당 200만원 내외의 수입을 가져다주며 탈북자나 노숙인의 경우 가장 높은 수준의 금액이 책정되므로 일정 규모 이상의 안정적인 의뢰자와 참여자 수를 확보할 경우 수익을 내는 것이 가능하다.

셋째, 이미 생산이나 서비스 영역에서 활동하고 있는 사회적기업도 직업소개소업을 추가하여 취업성공패키지 사업에 참여할 수 있다. 특정 업종에서 활동하고 있는 사회적기업은 해당 업종 및 관련 업종의 네트워크를 통해 구인처를 다수 확보하고 있다는 장점을 가지고 있다. 또한 취약계층을 일을 통해 변화시키는 경험과 전문성 역시 갖추고 있다. 그리고 해당 업종에서 숙련된 인력으로 일하기 위해서 필요한 직업훈련과 근로경험이 무엇인지 구체적으로 알고 있고 이를 제공할 수 있는 능력도 갖추고 있다. 이러한 장점을 활용하여 직업소개소업 허가를 얻어 취업성공패키지 사업에 참여할 경우 특정 업종, 특정 유형의 근로자에 대한 전문적인 취업지원 기능을 수행할 수 있을 것이다. 일부 근로자는 자신의 사업장에 취업시키고 일부의 근로자는 관련 업종의 사업장에 취업시킬 수 있다.

사회적기업 단독으로 취업성공패키지 사업을 수행할 수도 있으나 컨소시엄을 통해 사업을 수행하는 것도 가능할 것이다. 사회적기업 단독으로 사업을 수행할 경우 해당 업종에 관심을 갖지 않는 취약구직자를 의뢰받는다면 이들을 취업시키기 위해 자신의 업종과 무관한 영역에 대한 취업알선 역량을 축적해야 하는 부담을 갖게 될 것이다. 이러한 부담을 줄이는 하나의 방법은 일반적인 취약계층 취업지원 전문기관과 컨소시엄을 맺어서 참여하는 것이다.

이미 존재하는 취업성공패키지 사업을 활용하는 것에만 한정할 필요는 없다. 취업지원형 사회적기업을 육성하기 위해 새로운 제도를 만드는 것도 구상해 볼 수 있다. 예를 들어 사회적기업 중에서 취업지원사업을 하고자 하는 기업을 위해서 성과연동형 취업지원 및 고용보조금 사업을 만들 수 있을 것이다. 이 제도 하에서 사회적기업은 1년간 취약구직자를 고용하면서 훈련을 제공하여 일반 노동시장으로 취업할 수 있도록 계약하

고 대신에 공공정책당국은 1년간 취약구직자의 임금의 일부를 보조하고 취업지원서비스에 대한 기본금을 제공하며 취업 시 그리고 취업 6개월 유지 시 성공금을 지급하는 것이다.

## 제3절 소 결

한국의 사회적기업 정책은 주로 취약계층에게 안정적 일자리를 직접 제공하는 사회적기업 유형을 중심으로 형성되어 왔다. 하지만 취약계층에 대한 고용지원은 사회적기업 내에 지속적으로 고용하는 것만에 한정되지 않으며 정규 노동시장에서 일자리를 얻을 수 있도록 지원하는 것까지 포괄하여 이해되어야 한다. 최근 한국의 고용정책은 취업취약계층에 대한 재취업지원 서비스를 강화하는 방향으로 발전하고 있으며, 특히 민간위탁을 폭넓게 활용하는 방향을 취하고 있다는 점에서 취업지원형 사회적기업이 발전할 수 있는 좋은 여건이 마련되고 있다. 이러한 점에서 이 글에서는 우리나라에서 시도 가능한 취업지원형 사회적기업의 유형을 제시하고 지원사업의 구조를 제시하였다.

이상의 설명은 주로 일자리 기회를 제공하는 사회적기업 육성에 초점을 맞추고 있으나 그렇다고 기존의 일자리 제공형 사회적기업이 필요없다는 것은 아니다. 취업취약계층을 채용하여 안정적 일자리를 제공하는 기존의 사회적기업 유형도 지속적으로 발전해야 함을 강조하고자 한다. 대표적으로 장애인 고용 사회적기업이 이 유형에 속한다. 다양한 사회적 자원이 결합되어 자립 가능성을 높여갈 필요가 있다. 복합적 문제를 안고 있는 이들의 안정적 일자리를 만드는 사회적기업 역시 중요하다. 이들 사회적기업은 상대적으로 오랜 기간 동안 지원을 하되 일정 기간 이후에는 직접적인 인건비 지원을 중단함으로써 원래 목표한 바를 달성할 것을 규율할 필요가 있다. 벨기에의 사회적기업 유형의 하나인 EI(enterproses d'insertion)는 이러한 유형의 사회적기업이다.[55]

선진국의 노동통합형 사회적기업은 다양한 형태를 가지고 있지만 우리

나라에서는 취약계층에게 일자리를 직접 제공하는 유형의 사회적기업만이 강조되고 육성되어 왔다. 앞으로는 일반 노동시장에서의 일자리 기회를 제공하는 취업지원형 사회적기업이 발달할 필요가 있다. 취업지원형 사회적기업은 취약계층의 노동통합을 위한 적극적 노동시장정책과 시너지 효과를 발휘하며 발전할 것으로 기대된다.

55) Nicaise et al.(2003).

# 제 6 장
# 결 론

본 연구는 고용정책의 틀에서 사회적기업이 차지하는 위치를 살펴보고, 한국 복지국가와 고용촉진 체계, 한국 사회적기업의 발달과 그 성격을 살펴보았다. 그리고 아직 우리나라에서 시행하지 않고 있는 가교적 일자리로서의 노동통합형 사회적기업의 도입과 관련하여 살펴보았다. 적극적 노동시장 정책으로서 노동통합형 사회적기업이 갖는 의미를 살펴본 후, 한국 노동통합형 사회적기업의 발전방향에 대해서 논하였다.

최근 일자리와 고용은 어느 사회에서나 화두가 되고 있다. 이는 실업의 증가, 특히 만성 실업자의 증가와 무관하지 않다. 이제 복지정책은 혼자 존재하는 것이 아니라 고용정책과 매우 강력한 연계(nexus)를 이루고 있다. 이는 기존의 복지정책이 주로 현금 복지급여를 전제하였는데, 근로능력 있는 급여 대상자들이 급증함에 따라서 이들을 다시 노동시장으로 진입시키기 위한 정책이 중요해진 것이다. 이 글에서는 고용정책의 면에서 사회적기업을 살펴보았다.

사회적기업이 고용정책의 측면에서 고려되는 것은 유럽의 경우 경기침체와 이에 따른 실업문제의 해결을 위해서였다. 즉 고용촉진 정책과 사회적기업이 접점을 찾으면서, 장기 실업자에 대한 노동통합 부분을 맡아서 해왔다. 우리나라에서도 사회적기업의 모태가 대규모 실업문제에 대응하기 위한 공공근로사업이라는 점을 감안하면, 사회적기업은 고용촉진 정책의 일환으로 도입되었다고 보아도 좋을 것이다. 그리고 사회적기업에서 고용하는 상당수의 근로자에게 임금을 보조해 주고, 일정비율 이상의

고용취약계층을 고용할 것을 강제하고 있다. 우리나라 사회적기업의 또 한 측면은 앞으로 수요가 급격히 폭발할 것으로 예상되는 사회서비스를 제공하기 위한 사회적기업이다. 애초 정부는 사회적기업을 고용취약계층을 위한 사회적기업과 사회서비스 제공형 사회적기업의 두 가지로 나누어 육성하였다. 그러나 이 둘에 대해서 두 유형의 사회적기업에 대해서 지원방법은 동일하게 인건비 보조를 함으로써 사회서비스 제공형 사회적기업이 어떤 의미로는 정부의 재정지원 일자리 사업, 즉 근로복지(workfare)와 다름 아니게 되었다고 볼 수 있다. 지금과 같은 취약계층 일자리 제공형 사회적기업은 수익의 일부를 환원한다는 규정과 정부에서 이들에게 인건비를 지급하고 있다는 점을 제외한다면, 저소득층 취약계층이 주로 고용되고 있는 민간 기업과의 차이를 찾기 어려운 면이 있다. 즉 가교적 일자리로서의 노동통합형 사회적기업으로 보기는 어려운 점이 있는 것이다.

본 연구에서는 기존의 사회서비스 제공형 사회적기업과 노동통합형 사회적기업을 모두 근로복지(workfare)라는 유사한 성격을 가진 것으로 보았다. 그리고 이 경우 국가는 인건비를 보조해 주는 것보다 노동시장의 조건을 만들어가는 역할을 해야 한다고 보았다. 이들 기업이 주로 활동하는 산업 및 직종의 노동시장 조건은 대다수가 비공식 부문에 있거나 비정규직 근로자로 존재한다. 즉 이들 대부분은 사회보험이나 퇴직금 등의 혜택을 받기 어려운 조건에 있는 것이다. 그리고 사회서비스의 수요가 증가할 것을 예상하면 이 부문 근로자 수는 앞으로 상당수 늘어날 것이다. 그렇다면 국가는 이 부문의 사회적기업에게 사회보험료와 퇴직금 등을 보조해 주어서 이 시장 자체의 노동관행에 영향을 미칠 수 있어야 할 것이다.

그리고 아직까지 도입되지 않고 있는 경과적 일자리로서의 노동통합형 사회적기업을 도입할 필요가 있다. 취약계층에게 안정적 일자리를 직접 제공하는 사회적기업뿐만 아니라 취약계층이 정규 노동시장에서 일자리를 얻을 수 있도록 지원해 주는 것이 필요하다. 최근 우리나라의 고용정책은 취업취약계층에 대한 재취업지원 서비스를 강화하는 방향으로 발전하고 있으며, 특히 민간 위탁을 폭넓게 활용하는 방향을 취하고 있다는 점에서 취업지원형 사회적기업이 폭넓게 발전할 수 있는 좋은 여건이 마련되고 있다. 이러한 점에서 우리나라에서 시도해 볼 수 있는 취업지원형

사회적기업의 유형을 제시하고 지원사업의 구조를 제시하였다. 그리고 이는 개인에게는 한시적 일자리이되 사회적기업으로서는 꾸준히 새로운 취업취약계층을 받아들여서 이들을 일반 노동시장으로 내보내는 역할을 하는 것이다.

# 참고문헌

김종일(2010),「대륙복지국가의 활성화정책 추이에 관한 퍼지 집합 이념형 분석, 2000~2007」,『사회보장연구』 26(2), 한국사회보장학회.

유길상 외(2010),『국내외 공공고용서비스 민간위탁 추진실태 분석을 통한 효율화 방안 모색』, 고용노동부.

장원봉(2009a),『한국의 노동통합형 사회적기업에 관한 연구』, 한국사회투자지원재단.

_____(2009b),「장애인을 위한 노동통합형 사회적기업의 역할과 전망」,『장애인 노동통합형 사회적기업의 방향성 모색을 위한 정책토론회 자료집』.

김혜원(2010),「재정지원 일자리사업과 노동이동」, 한국노동경제학회 2010 경제학 공동학술대회.

Archambault(2004), "The Third Sector in France and the Labour Market Policy," Zimmer and Stecker(2004), pp.75~86.

BIDET and EUM Hyung-Sik(2010), "Social Enterprise in South Korea: History and diversity," mimeo.

Blien, U., Walwei, U. and Werner, H.(2002), "Labour Market Policy in Germany," IAB Labour Market Research Topics No. 49, Federal Employment Service, Berlin.

Dean, Hartley(2006), "Activation Policies and the Changing Ethical Foundations of Welfare," In ASPEN/ETUI Conference: Activation policies in the EU, 20-21 Oct 2006, Brussels.

Defourny, J., and Nyssens, M.(2008), "Social Enterprise in Europe: Recent trends and developments," *Social Enterprise Journal* 4(3), pp.202~228.

Defourny, Jacques and Marthe Nyssens(2008), “Social Enterprise in Europe: Recent trends and developments,” *Social Enterprise Journal* 4(3), pp.202~228.

EME and GARDIN(2003), NATIONAL PROFILES OF WORK INTEGRATION SOCIAL ENTERPRISES: FRANCE, EMES WP no. 03/09.

Finn et al.(2003), “Intermediate Labour Markets in Britain and an International Review of Transitional Employment Programmes,” Department of Work and Pension.

Heckl, Eva and Pecher, Ingrid(2007), “Study on Practices and Policies in the Social Enterprise Sector in Europe,” Austrian Institute for SME Research.

Nicaise et al.(2003), “The Belgian National Action Plan for Social Inclusion 2001~2003: A preliminary evaluation Report of the non-governmental experts.″

Nicaise(2002), “Giving Fish or Teaching to Fish? A Cost-Benefit Analysis of Belgian Employment -Training Projects for Minimum Income Recipients,” *Public Finance and Management* 2(2), pp.272~293.

Nicaise(2010), “Activation as a Stepping Stone to Participation?, mimeo.

Nicaise, Rubbrecht, Matheus and D′Addio(2004), “Sustainable Labor Market Integration of Vulnerable Groups through Investment in Capabilities : The case of Flemish Social Enterprises, TLM-Conference ′Quality in Labor Market Transitions : A European Challenge,” mimeo.

Pallier, Bruno(2008), Aktivierung und soziale Ausgrenzung im internationalen Vergleich : Frankreich, Freidrich Ebert Stiftung.

Richard Dorsett(2004), “The New Deal for Young People: Effect of the options on the labour market status of young men,” Policy Studies Institute, mimeo.

Spear, R. and Bidet, E.(2003), “The Role of Social Enterprise In European Labour Markets,” EMES Working Papers no. 03/10.

Van Opstal, Wim, Deraedt, Eva and Gijselinckx, Caroline(2009), “Monitoring Prole Shifts and Dierences among Work Integration Social Enterprises in Flanders,” HIVA - K.U. Leuven, MPRA Paper No. 16398.

Zimmer and Stecker(2004), “Strategy Mix for Nonprofit Organisations: Vehicles for social and labour,” Nonprofit and Civil Society Studies.

◈ 執筆陣

• 박찬임(한국노동연구원 연구위원)
• 김혜원(한국교원대학교 교수)

사회적기업 실태와 발전방향 : 고용정책의 측면에서

▪ 발행연월일 | 2010년 12월 6일 인쇄
2010년 12월 10일 발행
▪ 발 행 인 | 김 주 섭 원장직무대행
▪ 발 행 처 | **한국노동연구원**
1|5|0-|7|4|0| 서울특별시 영등포구
은행길 35
☎ 대표 (02) 785-5080 Fax (02) 3775-0697
▪ 조판 · 인쇄 | 도서출판 창보 (02) 2272-6997
▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일
▪ 등 록 번 호 | 제13-155호

ⓒ 한국노동연구원 정가 6,000원

ISBN 978-89-7356-843-7