

낙후지역 발전을 위한 사회적 기업 육성

변필성 | 국토연구원 연구위원

머리말

기업의 이전·창업·확장 투자는 유치지역의 발전에 기여한다. 즉, 기업의 투자로 지역에서는 고용 창출·유지, 연관기업의 가동·생산 활성화, 혁신 창출·확산 등이 이루어질 수 있다. 그리고 고용창출은 해당 지역에서의 주민소득 증가, 범죄율 감소, 생활환경 개선 등과 같은 이득을 가져올 수 있다 (Taylor & Wren, 1997).

그런데 기업이 이윤을 추구한다는 점과 낙후지역이 안고 있는 다음과 같은 한계는 기업이 낙후지역에 입지하여 투자활동을 전개하는 것을 회피하게 한다. 기업의 입장에서 보면, 낙후지역에는 우선 관련 기업의 집적수준이 낮고 대학과 연구소 등 혁신거점이 미비하다. 그리고 수요가 제한적이며 양질의 인적 자원도 부족하다(Haugh, 2005). 게다가 기업 활동을 위한 물리적 하부구조, 특히 지역외부

와 연계시키는 교통 인프라도 대체로 불충분하다. 낙후지역의 이러한 문제점이 기업의 이윤추구에 장애요인이 될 수밖에 없고, 기업의 낙후지역 입지 시 비용부담 증가로 이어질 것이다. 결국 낙후지역은 지역발전의 동력으로서 기업의 투자를 확보하기 어렵다.

이상의 한계 외에도 낙후지역이 직면해 있는 다음과 같은 부정적 상황이 기업의 투자회피 경향을 심화시킬 뿐만 아니라 지역에서의 취약계층¹⁾ 비중도 증가시킬 것이다. 첫째, 낙후지역에서는 기존 지역산업의 쇠퇴 또는 구조조정으로 인해 지역경제의 활력이 저하되고 있으며 일자리 및 소득이 감소하고 있다. 둘째, 일자리 및 소득감소에 따른 인구유출, 특히 청장년층의 유출로 지역의 고령화가 가속화되고 있다. 셋째, 인구유출이 지속되어 각종 서비스의 공급기반이 붕괴됨으로써 지역 내 삶의 질도 저하되고 있다. 이러한 부정적 상황에서는 장기

1) 취약계층은 노령, 저학력, 장애, 장기실업, 저소득, 그에 따른 사회부적응 등 개인이 가진 한계(handicap)로 인해 고용시장에서 경쟁력이 떨어지고, 생활을 위해서는 정부의 복지서비스에 의존할 수밖에 없는 사회적 약자다.

실업 및 그에 준하는 상태, 저소득, 또는 노령 등으로 특징지어지는 취약계층이 낙후지역에 밀집하거나 그 비중이 증가할 우려가 높으며, 취약계층을 비롯한 주민의 일자리 및 사회서비스에 대한 수요도 상대적으로 늘어날 것이다. 그리고 기업입지의 중요 요소인 정주환경이 열악해짐에 따라 기업의 낙후지역 투자 회피 경향도 심화될 것이다.

요컨대 낙후지역은 지역자체가 갖는 한계로 인해 지역발전의 중요한 동력원 중의 하나인 기업투자를 확보하기 힘들다. 게다가 지역경제 침체와 인구유출에 따라 지역주민 중에서 취약계층이 늘어날 위험에 처해 있으며, 해당 지역에서의 일자리 및 사회서비스에 대한 수요는 상대적으로 증가할 가능성이 높다.

이러한 과제에 적절히 대응하여 낙후지역의 발전을 추진하기 위해서는 지역에 기반을 두는 사회적 기업의 육성을 고려할 필요가 있다. 사회적 기업은 기업으로서 이윤은 추구하지만, 사회적 목적 추구를 위해 영리활동을 수행한다는 점에서 일반 기업과 차별성을 갖는다. 즉, 사회적 기업은 지역에 투자하여 전개하는 영리사업과 그에 따른 수익을 토대로 해당 지역 내 취약계층을 비롯한 주민에게 일자리 및 사회서비스를 제공한다. 따라서 사회적 기업은 지역주민의 삶의 질 제고 등 지역발전의 추진에 공헌할 수 있으며, 낙후지역에서 기업투자를 장려하기 위한 수단(Neighbourhood Renewal Unit, 2001; McCabe & Hahn, 2006에서 재인용)도 될 수 있다.

물론 지역의 자원을 활용하여 설립·운영해온 영농조합법인, 어촌계 등 기존의 지역기반 사업조직을 육성함으로써 낙후지역이 지역발전의 동력원 중 하나인 기업투자를 확보하기 힘들다는 문제에

대응할 수도 있고, 일자리 창출, 소득 증대 등 지역 발전을 추진할 수도 있다. 그러나 그러한 사업조직은 사업수익의 지역사회 환원보다는 오히려 조직 구성원의 공동이익 증진에 초점을 맞추는 경향이 있다. 게다가 낙후지역에서의 취약계층 및 그에 준하는 계층의 증가 우려, 그에 따른 일자리뿐만 아니라 사회서비스의 공급 문제 등에 보다 적극적으로 대응할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 기존 사업조직의 사회적 기업화를 포함하여 지역기반 사회적 기업의 육성을 추진할 수 있다.

낙후지역 발전과 사회적 기업 육성 간의 연계는 기존 낙후지역 정책의 폐기를 의미하지 않고 해당 정책의 보완을 지향한다. 기존 정책의 중요한 구성요소인 각종 지역개발사업을 통해 정부는 낙후지역의 생산기반 조성·정비와 생활환경 개선 등 물리적 하부구조를 점진적으로 구축·개선해왔다. 또한 지역연고산업육성사업, 마을만들기사업 등에서 볼 수 있듯이, 지역 내외의 산학연 협력 활성화를 통해 지역혁신역량을 강화하거나, 또는 지역주민의 사업 기획·추진 능력을 제고시키려 하였다. 게다가 수도권 기업의 지방이전과 기업의 지방 신설·증설투자에 대해 정부와 지자체가 매칭펀드 형태로 제공하는 보조금에서도 지방의 낙후지역에 한해 정부가 국비보조비를 상향 등 특례조치도 취해왔다.

그러나 물리적 하부구조의 점진적 구축·개선이 낙후지역 기업투자 활성화, 지역경제 회생, 또는 인구유출 완화로 반드시 이어지는 것은 아니다. 또한 지역혁신역량 강화사업과 마을만들기 사업은 지역 특화산업 육성 및 소득원 창출을 위한 역량 강화를 중점적으로 추구한 반면, 지역 내 창업 등 기업투자에 직접적으로 초점을 맞추지는 않았다.²⁾ 그리고 지

방 낙후지역 투자기업에 대한 재정지원상의 특례조치만으로는 기업의 낙후지역 투자회피 경향을 완화시키기 힘들다. 요컨대 기존 정책은 낙후지역에의 기업투자를 활성화시키고 궁극적으로 지역발전에 기여하게 하는 선순환 형성에는 미흡하다고 볼 수 있다.

무엇보다도 낙후지역이 지역발전의 동력원으로 서 기업투자를 확보하기 어렵다는 점뿐만 아니라 해당 지역에서 취약계층이 늘어날 위험이 높아 일자리 및 사회서비스에 대한 수요가 커질 것이라는 점도 기존 정책을 반영할 필요가 있다. 즉, 낙후지역에 한해서는 기존의 지역정책을 보완할 수 있는 새로운 접근이 요구되며, 그러한 요구에 대응하기 위해 지역기반 사회적 기업 육성을 고려해볼 수 있다.

그런데 정부는 그간 사회적 기업 활성화를 통한 일자리 창출은 강조해왔지만, 낙후지역 발전을 위한 사회적 기업 육성은 중요하게 다루지는 않았다. 하지만 최근 들어 농림수산식품부(2010)가 농어촌 발전을 위해 지역자원을 활용하는 농어촌 공동체 회사의 육성을, 행정안전부(2010; 2011)가 지역풀뿌리형 사회적 기업 및 마을기업 육성을, 농림수산부와 고용노동부가 농어촌 분야 사회적 기업 육성을 위한 업무협약 체결을 발표했다(농림수산식품부·고용노동부, 2010). 이상의 일련의 발표는 정부가 사회적 기업 육성을 통한 고용창출에 국한되지 않고 지역발전 또는 낙후지역 발전과 사회적 기업 육성 간의 연계에도 정책적 관심을 갖기 시작했음을 보여준다.

이러한 맥락에서 이 글에서는 낙후지역 발전을

위한 사회적 기업 육성 방안과 과제를 논의하고자 한다. 또한 그러한 논의의 틀 내에서 사회적 기업에 대한 이해도 도모하고자 한다.

사회적 기업에 대한 이해

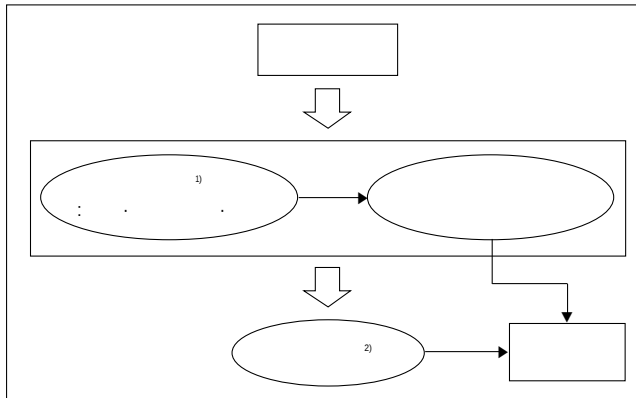
1.

사회적 기업은 궁극적으로 사회적 목적을 추구하며, 그것을 뒷받침하기 위해 영리사업을 전개하는 다양한 형태의 기업을 지칭한다(Young, 2006). 사회적 목적의 추구는 취약계층에 일자리 및 사회서비스를 공급하고 그에 따라 지역발전에 기여하는 것이며, 영리사업은 일자리를 창출하거나 사회서비스 공급 재원을 확충하기 위해 재화·서비스를 생산하고 판매하는 활동이다(〈그림 1〉 참조). 일자리 및 사회서비스는 취약계층뿐만 아니라 일반인에게도 제공할 수 있다. 특히 일반인에 대한 사회서비스 공급은 사회적 기업 영리사업의 일환으로서 이루어질 수 있다.

현행 「사회적 기업 육성법」 제2조 제1호는 사회적 기업을 “취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업”으로 정의한다. 이상의 정의에 따르면, 사회적 기업이 추구하는 사회적 목적은 취약계층에의 일자리 및 사회서비스 공급뿐만 아니라 지역발전도 포괄한다. 따라서 주민이 지역의 자원을 받

2) 최근 들어 지역연고산업육성사업은 창업지원프로그램을 공통지원사업에 포함시켰으며, 또한 지역자원을 활용하여 비즈니스 방식으로 사업을 전개함으로써 지역문제를 해결하는 커뮤니티 비즈니스(community business)에 대한 시범사업도 공통지원사업에 포함시켰다(지식경제부, 2010).

〈그림 1〉 사회적 기업의 역할



주: 1) 영리사업으로서 일반인을 대상으로 하는 사회서비스 공급 포함.
2) 취약계층뿐만 아니라 일반인에게도 일자리를 창출.

굴·활용하여 비즈니스 방식으로 지역발전을 추진하는 사업조직으로서 영리사업과 그에 따른 수익을 토대로 취약계층에게 고용기회 및 사회서비스를 제공할 수 있는 커뮤니티 비즈니스(community business)도 사회적 기업에 포함시킬 수 있다.

그리고 사회적 기업이 일자리 및 사회서비스를 제공하는 주요 대상인 취약계층은 실업자, 저소득층, 고령자, 장애인 등으로서 “자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층”을 지칭한다(「사회적 기업 육성법」 제2조 제2호). 동법 시행령 제2조에서는 취약계층을 다음과 같이 열거하고 있다. ① 가구 월 평균소득이 전국 가구 월 평균소득의 100분의 60 이하인 자, ② 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 고령자, ③ 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에 따른 장애인… (중략) … ⑫ 그 밖에 1년 이상 장기실업자 등 고용노동부장관이 취업 상황 등을 고려하여 「고용정책 기본법」 제10조에 따른 고용정책심의회 심의를 거쳐 취약계층으로 인정한 사람 등이다.

또한 사회서비스는 탈산업화 및 유연적 노동시장 형성, 여성의 사회진출 증가, 고령화 등 사회경제 변화로 그 수요가 증가하고 있는데, “교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스”를 포함한다(「사회적 기업 육성법」 제2조제3호). 그리고 대통령령으로 정하는 분야의 서비스는 ① 보육, ② 예술·관광 및 운동 서비스, ③ 산림 보전 및 관리, ④ 간병

및 가사 지원, ⑤ 문화재 보존 또는 활용 관련 서비스, ⑥ 청소 등 사업시설 관리, ⑦ 「직업안정법」 제2조의2 제9호에 따른 고용서비스 등(「사회적 기업 육성법」 시행령 제3조)을 지칭한다.

2.

사회적 기업이 등장하고 성장하게 된 배경은 우선 사회경제적 변화와 그에 따른 새로운 사회서비스에 대한 수요 증가에서 찾을 수 있다(임혁백 외, 2007; 김정원, 2009). 구체적으로 탈산업화 및 유연적 노동시장 형성 등에 따라 실업이 증가하였고 노동이 양극화되어 고용 불안정이 심화되었으며, 그에 따라 고용에의 접근성 제고를 위한 직업교육·훈련 수요도 늘어났다. 또한 여성의 사회진출 증가로 공공보육 수요가 증가하였으며, 고령화로 노인 간병·간호서비스 수요도 급증하였다. 이러한 상황에서 정부는 재정지원만 담당하고, 지역사회에 기반을 둔 비영리조직 또는 제3섹터가 그러한 재정지원을 토대로 지역사회 여건에 맞춰 사회서비스를 공급하는 경향이 나타났다. 이것은 정부가

사회서비스를 공급하기에는 재정부담 가중과 정부 부문의 비대화가 우려되었기 때문이며, 그간 전국적으로 표준화된 현금급여와 서비스 공급만을 담당해온 정부가 지역에 특수한 사회서비스를 제공하기는 힘들다는 인식 때문이었다.

지역에 기반을 둔 비영리조직은 정부로부터 재정 지원을 받으며 사회서비스를 공급해옴과 동시에 해당 부문에서 일자리도 창출해왔다. 그리고 정부도 고용 없는 성장에 대응하고 실업급여의 단순 제공이 아닌 노동을 통한 사회통합이라는 생산적 복지를 실현하기 위해 적극적으로 사회서비스 공급과 일자리 창출을 연계시키려는 노력을 전개해왔다. 이러한 제반 여건하에서 취약계층에의 사회서비스 공급과 일자리 창출을 수행하고 그것을 위해 영리사업을 전개하는 사회적 기업이 등장·성장하게 되었다. 요컨대 정부로부터 비영리부문 및 제3섹터로 사회서비스 공급활동의 상당수가 이양되는 상황에서 그러한 사회서비스 공급과 해당 부문 일자리 창출 간의 효과적이고 지속가능한 연계를 위한 하나의 수단으로서 사회적 기업이 출현하여 성장하게 된 것이다.

사회적 기업의 등장·성장 배경에 대한 이상의 논의는 주로 유럽의 경험을 바탕으로 하고 있다(임혁백 외, 2007; 김정원, 2009).³⁾ 물론 우리나라의 경험과도 공유되는 부분이 상당하다. 그러나 우리나라에서 사회적 기업이 등장·성장한 배경은 유럽에서와 같은 사회경제적 변화에 따른 새로운 사회서비스 수요증가와 함께 외환위기로 야기된 실업을 극복하고 일자리를 창출하기 위한 정부정책

의 집행과 그 변화를 포괄한다.

1998년 외환위기에 있던 정부는 단기 일자리 창출과 생계지원에 치중하는 공공근로사업을 직접 또는 민간위탁을 통해 전개하기 시작하였고, 2000년 「국민기초생활보장법」의 시행을 계기로 그간 추진된 민간위탁 공공근로사업 중 성과를 거둔 사업을 활용하여 창업형 자립을 추구하기 위해 자활근로 및 자활공동체 사업을 지원하였다(임혁백 외, 2007). 2003년부터는 사회서비스 공급과 해당 부문 일자리 창출을 목표로 하는 사회적 일자리 창출 사업을 전개하였다(임혁백 외, 2007). 그러나 공공근로사업, 자활공동체사업, 사회적 일자리 창출사업이 모두 취약계층에게 일자리는 제공하였지만, 안정적인 일자리의 공급에는 한계가 있었다(임혁백 외, 2007; 김정원, 2009). 기존 사업의 이러한 한계를 극복하려는 정부의 노력에 사회서비스 부문 일자리 창출을 위한 민간 부문 역량 활용에 대한 정부의 정책적 관심이 결합되어 2007년에 「사회적 기업 육성법」이 제정되어 시행되고 있다(김정원, 2009). 이러한 정부정책의 변화가 우리나라에서 사회적 기업이 출현하고 성장하는 배경의 중요한 부분을 차지한다.

3.

「사회적 기업 육성법」과 동법 시행령에서 규정하는 인증요건은 우리나라 사회적 기업의 구체적인 법적 정의라고 볼 수 있다.⁴⁾ 2010년 12월 현재 전국

3) 유럽의 경우 이탈리아에서 1980년대 말에 나타난 사회적 기업 개념(Defourny & Nyssens, 2008)이 1990년대부터 유럽 전역에서 사용되기 시작했으며, 사회적 기업의 사회서비스 공급 및 일자리 창출에의 기여 가능성도 유럽 각국과 EU에서 검토되기 시작하였다(임혁백 외, 2007).

적으로 501개의 사회적 기업이 인증을 받았다(www.socialenterprise.go.kr). 그리고 <표 1>의 인증요건에 따르면, 사회적 기업은 취약계층에의 사회서비스 또는 일자리 제공, 지역사회에의 공헌, 지역주민의 삶의 질 제고 등 사회적 목적을 실현하기 위해 정관 및 규약을 갖추고 유급근로자를 고용하여 재화·서비스의 생산·판매를 수행한다. 게다가 「상법」상의 회사와 「민법」상의 법인·조합뿐만 아니라 공익법인, 사회복지법인, 생활협동조합,

비영리민간단체 등으로도 조직할 수 있고, 사회서비스 수혜자, 근로자 등 이해관계자가 의사결정에 참여해야 하며,⁴⁾ 「상법」상의 회사인 경우에는 연도별 배분가능 이윤의 3분의 2 이상을 사회적 목적에 활용해야 한다.

<표 2>에서 볼 수 있듯이, 정부는 인증 사회적 기업에게 「사회적 기업 육성법」과 동법 시행령에 근거하여 전문적인 자문 및 정보, 교육훈련, 부지구입비·시설비 용자 등을 제공할 수 있고, 소득·법

<표 1> 사회적 기업의 인증요건

인증요건	근거 조항
① 다음과 같은 조직형태를 갖추어야 함 • 「민법」에 따른 법인·조합, 「상법」에 따른 회사, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조의 공익법인, 「비영리민간단체지원법」 제2조의 비영리민간단체, 「사회복지사업법」 제2조 제2호의 사회복지법인, 「소비자생활협동조합법」 제2조의 생활협동조합, 그 외 다른 법률에 따른 비영리단체	「사회적 기업 육성법」 제8조 제1호, 동법 시행령 제8조
② 유급근로자를 고용하여 재화와 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행해야 함	동법 제8조 제2호
③ 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 제고하는 등 사회적 목적 실현을 조직의 주된 목적으로 추구해야 함 그리고 사회적 목적 실현에 대한 구체적 판단기준은 다음과 같음 • 조직의 주된 목적이 취약계층에의 일자리 제공인 경우, 전체 근로자 중 취약계층 비율이 50%(2013년 12월 31일까지는 30%) 이상일 것 • 조직의 주된 목적이 취약계층에의 사회서비스 제공인 경우, 전체 서비스 수혜자 중 취약계층 비율이 50%(2013년 12월 31일까지는 30%) 이상일 것 • 조직의 주된 목적이 취약계층에의 일자리와 사회서비스 제공인 경우, 전체 근로자 중 취약계층 비율과 전체 서비스 수혜자 중 취약계층 비율이 각각 30%(2013년 12월 31일까지는 20%) 이상일 것 • 조직의 주된 목적이 지역사회에 공헌하는 것인 경우, 지역의 인적·물적 자원을 활용하여 지역주민 소득과 일자리를 늘리는 것으로서 해당 조직의 전체 근로자 중 지역거주 취약계층의 비율이나 사회서비스 수혜자 중 지역거주 취약계층의 비율이 20% 이상일 것 • 이상의 기준으로는 사회적 목적 실현 여부를 판단하기 힘든 경우, 고용정책심의회 심의를 거쳐 고용노동부장관이 사회적 목적의 실현 여부를 판단함	동법 제8조 제3호, 시행령 제9조
④ 이해관계자(서비스 수혜자, 근로자 등)가 참여하는 의사결정 구조를 갖추어야 함	동법 제8조 제4호
⑤ 사회적 기업 인증 신청일이 속하는 달의 직전 6개월 동안에 해당 조직의 영업활동을 통한 총수입이 같은 기간에 그 조직이 지출한 총노무비(서비스나 생산에 투입되는 인력에 대한 비용을 지칭)의 30% 이상이어야 함	동법 제8조 제5호, 시행령 제10조
⑥ 「사회적 기업 육성법」 제9조에 따라 정관이나 규약 등을 갖추어야 함	동법 제8조 제6호
⑦ 회계연도별로 배분 가능한 이윤이 발생한 경우, 이윤의 2/3 이상을 사회적 목적을 위해 사용해야 함(「상법」에 따른 회사인 경우에만 해당)	동법 제8조 제7호

4) 물론 사회적 기업 인증이 인증요건을 충족하지 못하거나 인증을 신청하지는 않았지만 법령에서 규정하는 바와 같은 역할을 수행하는 조직을 배제시키는 부작용을 낳을 수 있다는 우려가 있다(김정원, 2009).

5) 낙후지역 발전을 위해 지역기반 사회적 기업을 육성할 경우, 사회적 기업의 서비스 수혜자, 종업원 등 이해관계자가 참여하는 의사결정 구조는 지역주민의 의견 및 요구, 또는 지역여건이 효과적으로 반영되는 지역발전 추진에 기여할 수 있다(Haugh, 2005).

인세를 감면하거나(4년간 50% 감면) 사회보험료 일부를 지원할 수 있으며, 사회서비스를 제공하는 사회적 기업 운영에 필요한 비용을 재정적으로 지원할 수 있다. 또한 사회적 기업 홈페이지(www.socialenterprise.go.kr)에 따르면, 정부는 사회적 기업이 전문인력 채용 시 기업당 3인까지 최대 3년간 매년 인건비 일부를 지원할 수 있다. 게다가 사회적 기업은 정부의 지원을 받아 연간 2천만 원까지 3년간 총 3천만 원 이내에서 신청을 통해 컨설팅을 받을 수 있다(www.socialenterprise.go.kr).

지자체는 「사회적 기업 육성법」과 동법 시행령에 근거하여 인증 사회적 기업에게 지방세를 감면 해주거나 부지구입비·시설비 등을 지원할 수 있고(〈표 2〉 참조), 지자체별로 사회적 기업 육성 조례를 제정하여 각종 지원을 제공하고 있다. 또한 공공기관은 인증 사회적 기업이 생산하는 재화·서비스의 우선 구매를 촉진해야 한다. 게다가 정부와 지자체는 사회적 기업뿐만 아니라 사회적 기업에 기부하는 연계기업·법인 또는 개인에게 국세와 지방세를 감면해줄 수 있다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 인증 사회적 기업에 대한 지원

지원내용		근거 조항
① 전문적인 자문 및 정보 제공 등	- 고용노동부장관은 사회적 기업 설립 및 운영에 필요한 경영·기술·세무·노무·회계 등에 대해 전문적인 자문 및 정보 제공 등을 수행할 수 있음 - 고용노동부장관은 이상의 지원업무를 대통령령으로 정하는 정부출연기관이나 민간 단체에게 위탁할 수 있고, 해당 기관이나 단체가 위탁받은 업무 수행에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 예산범위에서 지원할 수 있음	「사회적 기업 육성법」 제10조, 동법 시행령 제12조
② 교육훈련 지원	고용노동부장관은 사회적 기업의 설립·운영에 필요한 전문인력 육성, 사회적 기업 근로자의 능력향상을 위해 교육훈련을 실시할 수 있음	동법 제10조의 2
③ 시설비 등 지원	국가 및 지자체는 사회적 기업의 설립 또는 운영에 필요한 부지구입비·시설비 등을 지원·융자하거나 국·공유지를 임대할 수 있음	동법 제11조
④ 공공기관의 우선구매	「중소기업진흥에 관한 법률」 제2조 제8호에 따른 공공기관의 장은 사회적 기업이 생산하는 재화나 서비스의 우선 구매를 촉진하여야 함 - 공공기관의 장은 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제5조 제1항에 따라 구매계획을 작성하는 경우, 사회적 기업이 생산하는 재화 및 서비스의 구매계획을 구분하여 포함시켜야 함	동법 제12조
⑤ 조세감면 등	- 국가 및 지자체는 사회적 기업에 대하여 「법인세법」, 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있음 - 국가는 사회적 기업에 대하여 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률」에 따른 고용보험료 및 산업재해보상보험료, 「국민건강보험법」에 따른 보험료 및 「국민연금법」에 따른 연금보험료의 일부를 지원할 수 있음	동법 제13조
⑥ 사회서비스 제공 사회적 기업에 대한 재정지원	- 고용노동부장관은 사회서비스 제공 사회적 기업에 대해 예산의 범위에서 공개모집 및 심사를 통해 사회적 기업 운영에 필요한 인건비, 운영경비, 자문비용 등을 재정적으로 지원할 수 있음 - 고용노동부장관은 연계기업 또는 연계지방자치단체^{주)}로부터 지원받고 있는 사회서비스 제공 사회적 기업에게 재정지원을 수행할 때에는 그 연계기업이나 연계지방자치단체의 재정지원 상황을 고려하여 사업비를 추가로 지원할 수 있음	동법 제14조
⑦ 연계기업 등에 대한 조세 감면	국가 및 지자체는 사회적 기업에 기부하는 연계기업·법인 또는 개인에 대해 「법인세법」, 「소득세법」, 「조세특례제한법」 등에서 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있음	동법 제16조

주: 연계기업은 “특정한 사회적 기업에 대하여 재정 지원, 경영 자문 등 다양한 지원을 하는 기업으로서 그 사회적 기업과 인적·물적·법적으로 독립되어 있는 자”를 지칭한다(「사회적 기업 육성법」 제2조 제4호). 연계지방자치단체는 “지역주민을 위한 사회서비스 확충 및 일자리 창출을 위하여 특정한 사회적 기업을 행정적·재정적으로 지원하는 지방자치단체”를 의미한다(동법 제2조 제5호).

낙후지역 발전을 위한 사회적 기업 육성 방안과 과제

1. 가

낙후지역 발전을 위한 사회적 기업 육성은 사회적 기업이 투자를 통해 전개하는 영리사업과 그에 따른 수익을 근거로 취약계층에게 일자리 및 사회서비스를 제공하고, 그럼으로써 취약계층 비중이 높거나 비중 증가가 우려되는 낙후지역의 발전에 기여할 수 있다는 점에서 도출된다. 또한 현행 「사회적 기업 육성법」도 사회적 기업을 취약계층에의 일자리 또는 사회서비스 제공, 지역사회 공헌, 지역주민의 삶의 질 제고 등 사회적 목적을 추구하고 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 전개하는 기업으로 정의함으로써 낙후지역 발전에 사회적 기업 육성을 연계시킬 수 있게 한다. 게다가 「사회적 기업 육성법」 시행령 제9조도 지역사회 공헌을 사회적 기업이 추구하는 사회적 목적 유형의 하나로써 명시하고 있으며, 해당 사회적 목적의 실현 기준도 인증요건으로서 제시하고 있다(〈표 1〉 참조).

개별 낙후지역에서의 사회적 기업 육성은 취약계층을 비롯한 지역주민에게 일자리 및 소득창출 기회를 창출하고, 지역여건에 맞는 사회서비스를 공급할 수 있다. 더 나아가 지역주민의 소득증가 및 소비활성화, 그리고 세수기반 확충이라는 긍정적 성과도 얻을 수 있다(Haugh, 2005). 또한 정부 및 지자체가 담당해온 기존의 복지서비스 공급에 사회적 기업의 사회서비스 공급이 연계되어 취약계층을 비롯한 주민의 전반적인 삶의 질 향상을 기대할 수 있다. 궁극적으로는 사회적 기업의 육성을 통해 낙후지역의 발전을 추진할 수 있다.

그러나 낙후지역 발전을 추진하기 위해 육성해

야 할 사회적 기업은 대도시를 비롯한 성장지역에서의 사회적 기업과는 차별성을 가질 필요가 있다. 특히 이 점은 사회적 기업의 기본적 기능인 취약계층에의 일자리 창출과 사회서비스 공급을 재정적으로 뒷받침하는 영리사업에 해당될 것이다. 대도시와 같은 성장지역과 달리, 낙후지역 사회적 기업의 영리사업은 해당 지역 내부에서 충분한 시장수요를 확보하지 못할 수 있다. 이 경우 해당 지역의 지자체 및 공공기관이 우선 구매를 통해 수요를 창출해줄 수 있거나, 또는 수요부족에 따른 손실보전을 위해 정부 및 지자체로부터 인건비 지원 등 자금 지원을 받을 수 있다. 하지만 사회적 목적을 지속가능하게 추구할 수 있도록 안정적인 수익을 창출할 수 있는 단계까지 사회적 기업을 육성하지는 못하므로, 사회적 기업이 기업의 낙후지역 투자회피 경향과 낙후지역에서의 취약계층 및 그에 준하는 계층 증가 위험에 적절히 대응하여 지역발전에 기여하기는 힘들 것이다.

따라서 낙후지역 사회적 기업은 지역외부 시장을 대상으로 지역의 자원을 발굴·활용하여 재화 및 서비스를 생산·판매하는 영리사업(예: 지역특산물 생산·판매, 도농교류사업)을 전개하면서 취약계층을 비롯한 주민에게 일자리를 창출하고 사회서비스를 공급할 가능성이 크다. 지역의 자원에 기반을 두고 영리사업을 추진할 경우, 지역연고산업육성사업, 마을만들기 등 기존 정부 지원 사업을 통해 지역에 형성된 소프트웨어적 또는 하드웨어적 하부구조를 활용할 수 있고, 더 나아가 기존 사업 성과와의 시너지를 기대할 수도 있다. 또한 지역 자원과 관련해서 주민 개개인에게 체화되어 있거나 개개인의 네트워크로부터 동원할 수 있는 지식·경험 등을 활용할 수 있다.

그리고 낙후지역 발전이라는 목표하에 지역외 부 시장을 대상으로 지역의 자원에 근거하는 영리 사업을 수행하여 일자리 및 소득원을 창출하고 사회서비스를 공급하는 사회적 기업을 육성함으로써 다음과 같이 「국가균형발전특별법」 제16조에서 규정하는 성장축진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 지역발전시책 추진에도 일조할 수 있을 것이다.

“국가와 지방자치단체는 성장축진지역, 특수상 황지역, 농산어촌 등의 생활환경을 개선하고, 특성 있는 지역발전을 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 추진하여야 한다.···(중략)··· 2. 주민의 소득창출기반의 확충에 관한 사항, 3. 특성 있는 향토 자원의 개발 및 활용에 관한 사항, 4. 도시환경의 개선과 교육·의료·복지의 증진에 관한 사항···”

2.

낙후지역 발전을 위해 육성 가능한 사회적 기업을 논의함과 동시에, 그러한 목표하에서 사회적 기업 육성 지원책을 강구할 필요가 있다. 첫째, 현행 「사회적 기업 육성법」과 동법 시행령이 규정하고 있는 사회적 기업의 설립·운영에 대한 지원을 낙후지역에 한해 확대하는 것을 검토할 수 있다. 그러나 사회적 기업이 기본적으로 취약계층에게 일자리 및 사회서비스를 공급한다는 점을 감안한다면, 낙 후지역 중에서도 취약계층의 비중 또는 증가율이 일정기간 기준 이상인 지역을 대상으로 현행 법령 상의 정부 지원을 확대할 필요가 있다. 지원 확대에 필요한 재원 마련을 위해 기존 낙후지역 정부 지원 예산 일부를 지역 주민의 삶의 질 향상 등과 같은 목표하에서 사회적 기업 육성에 할당하는 방안을 고려할 수 있다.

둘째, 인적 자원 측면에서의 지원책으로서 귀촌 도시은퇴자에 대한 지원을 내실화하고 확대하는 방안도 강구할 필요가 있다. 인적 자원 부족은 인 구가 감소해온 낙후지역에서 사회적 기업을 육성 할 때 직면하게 될 주요 애로사항 중 하나다. 오내 원 외(2010)에 따르면, 농촌 소재 사회적 기업의 현 지역 입지 시 애로점으로서 역량 있는 인력 부 족이라는 응답비율(군지역 25.2%, 도농복합시 17.0%)이 가장 높다. 그런데 민간기업 업무경험을 가진 귀촌 도시은퇴자를 인적 자원으로 활용하는 경우 은퇴자 개개인의 경영 노하우, 마케팅 경험, 비즈니스 마인드, 관계자산 등을 접목하여 사회적 기업의 영리사업을 효과적으로 운영할 수 있는 여 건을 조성할 수 있다. 또한 낙후지역 사회적 기업 은 지역 외부시장을 대상으로 영리사업을 전개할 가능성이 높으므로, 귀촌 도시은퇴자가 제공할 수 있는 지역특산물 소비자의 시각도 유용할 것이다. 그리고 사회적 기업의 사회서비스 공급에서도 은 퇴한 의사, 간호사, 교사 등 귀촌 인력의 전문지식 및 경험을 활용할 수 있다. 따라서 경제적으로 안 정되고 봉사정신을 갖춘 도시은퇴자의 귀촌에 대 한 효과적인 지원이 중요하다. 예를 들어 지자체의 현행 귀농 지원책이 비영농 목적의 귀촌 도시은퇴 전문인력까지 포괄할 수 있도록 제도적 여건을 조 성함으로써, 대다수가 농산어촌인 낙후지역에서 지역기반 사회적 기업을 육성할 수 있는 인적 자원 을 확충시킬 수 있다.⁶⁾

셋째, 낙후지역 발전을 위한 사회적 기업 육성의 토대를 강화시킬 수 있도록 지역기반 사회적 기업 에 대한 기업 및 비정부조직의 지원을 활성화시킬 필요가 있다.⁷⁾ 이를 위해 낙후지역 중 취약계층의 비중 또는 증가율이 일정기간 기준 이상인 지역의

경우 해당 지역 내 사회적 기업에게 기부하는 연계 기업·법인 또는 개인에 대한 조세감면을 확대할 수 있을 것이다. 현행 「사회적 기업 육성법」 제16조에 따르면, 국가 및 지자체는 사회적 기업에 기부하는 연계기업·법인 또는 개인에게 「법인세법」, 「소득세법」, 「조세특례제한법」 등에 근거하여 조세 감면을 제공할 수 있다.

넷째, 낙후지역 사회적 기업에 한정하여 사업기회 및 판로 개척과 투자자금 조달을 지원하기 위해 연계기업·법인의 범위 확장을 고려할 필요가 있다. 오내원 외(2010)에 따르면, 농촌 소재 사회적 기업의 현 지역 입지 시 애로사항으로 상품 및 서비스 수요 부족이라는 응답비율이 역량 있는 인력부족에 이어 두 번째로 높았다(군지역 13.0%, 도농복합시 10.4%). 그리고 사회적 기업은 대체로 낮은 담보능력으로 민간금융기관으로부터의 자금조달이 어려워 정부의 지원에 의존할 수밖에 없다(오내원 외, 2010). 이러한 상황에 대응하기 위해 정부가 아니라 시장에서의 통상적인 계약 및 거래를 통해 사회적 기업에게 사업기회 및 판로를 제공하거나 사회적 기업을 협력업체로 활용하는 민간기업 또는 사회적 기업에게 사업자금을 공급하는 민간금융기관을 연계기업·법인에 포함시킬 수 있다. 이것은 일차적으로 낙후지역 발전을 위해 육성할 수 있는 사회적 기업이 주로 지역외부 시장을 대상으로 영리사업을 전개해야 하므로, 일반적인 사회적 기업에 못지않게 안정적인 사업기회 및 판로

확보가 우선적으로 이루어져야 한다는 점을 고려한 것이다. 또한 사회적 기업 육성 지원은 궁극적으로 사회적 기업이 하나의 기업으로서 자체적으로 안정적인 수익을 창출하여 본래의 사회적 목적을 지속가능하게 추구할 수 있는 단계까지 성장하는 것을 목표로 설정해야 함을 감안하였다. 또한 그러한 목표 실현을 위해, 사회적 기업이 용이하게 자금을 조달할 수 있게 하는 제도적 장치를 정부가 도입할 필요도 있음을 강조한 것이다. 그러나 연계기업·법인의 범위 확장으로 포함될 민간 기업 및 금융기관에 대한 지원은 시장 질서를 왜곡시키지 않는 범위에서 낙후지역 사회적 기업과 관련해서만 이루어져야 한다. 이와 관련해서 영국정부의 CDFI(Community Development Financial Institution) 인증, 그리고 CITR(Community Investment Tax Relief)이라는 조세감면 제도는 참고할 만하다. 인증 CDFI는 전문적으로 사회적 기업 및 쇠퇴·낙후지역 중소기업 등에게 자금을 공급하는데, 영국정부는 CDFI를 인증하고 인증 CDFI에 투자한 개인과 법인에게 CITR이라는 소득·법인세액 공제를 제공함으로써(Department for Business Innovation and Skills, 연도미상) 인증 CDFI가 CITR을 활용하여 보다 용이하게 자금을 유치할 수 있게 하고, 동시에 CITR을 통해 유치하여 조성한 투자재원 중 일정 비중 이상을 취약계층을 위한 사업을 전개하거나 쇠퇴·낙후지역에서 사업을 벌이는 중소기업 등에게 공급하는 의무를

6) 전문지식 및 경험을 갖춘 인적자원 확보는 사회적 기업이 직면하는 최대 현안 중 하나다. 2010년 개최된 '비상경제 대책회의의 겸 국가고용전략회의'에서도 은퇴 전문인력의 사회적 기업 지원을 장려할 것을 제시하고 있다(노동부, 2010). 또한 정부는 각 분야 전문가들이 자신들의 지식, 경험, 기술, 네트워크 등을 사회적 기업에 기부하는 프로보노(pro bono) 서비스를 장려하고 있다(www.socialenterprise.go.kr).

7) 사회적 기업의 지속가능한 발전을 위해서는 정부, 기업, 시민단체 및 비영리기관 등 다양한 주체와의 네트워크 형성·운영이 필수적이다. 해당 네트워크로부터 사회적 기업은 자본, 사업기회, 인력, 지식, 기술 등을 조달받을 수 있기 때문이다. 특히 일반 기업은 사회적 기업을 협력업체로 활용하여 사업기회 및 판로를 제공함으로써 기업의 사회적 책임을 실행할 수 있으며, 동시에 사회적 기업은 일반 기업과의 지속적인 거래관계 속에서 경영기법 및 기술을 습득할 수 있고 인력을 제공받을 수 있다(임혁백 외, 2007).

인증유지의 요건으로 부과한다(www.hmrc.gov.uk/manuals/citmanual).

3.

이상에서 논의한 낙후지역 발전을 위한 사회적 기업 육성의 지원책을 보다 구체화시킬 필요가 있다. 그것을 위해서는 다음과 같은 사항이 선행되어야 한다.

첫째, 낙후지역 현황조사가 정기적으로 이루어질 필요가 있다. 낙후지역 현황조사는 실업률, 소득수준, 삶의 질 등을 포괄해야 하며, 특히 취약계층의 현황, 비중, 증가율도 중요한 조사내용이 될 것이다. 또한 낙후지역 현황조사를 위해 현행 법령에서 낙후지역에 대한 정의를 어떻게 할 것인가의 문제도 논의해야 한다. 그러한 논의는 낙후지역에서 일자리 및 사회서비스를 필요로 하는 취약계층과 그에 준하는 계층이 증가할 수 있다는 문제를 반영할 수 있는 낙후지역 지정 지표⁸⁾의 개발과 활용, 지정을 위한 공간단위 설정도 포함할 것이다. 아울러 대다수가 농산어촌인 낙후지역에서 적지 않은 지역주민이 사실상 실업 및 저소득에 준하는 상태에 있지만 농지 등의 토지소유와 농림수산업의 특성으로 취약계층으로 간주하기 힘들다는 점을 감안하여, 낙후지역 취약계층의 범위설정 방안도 논의해볼 수 있다.

둘째, 낙후지역 사회적 기업 창업·성장의 현황 및 잠재력을 고찰할 필요가 있다. 낙후지역에서의 사회적 기업 및 그에 준하는 조직의 설립·운영 현

황 및 역할, 사회적 기업 창업·성장을 위한 지자체, 중간지원기관, 주민조직, 비영리단체 등의 활동을 살펴볼 수 있고, 기존의 지역기반 사업조직의 사회적 기업화 가능성 및 그 방안도 검토할 수 있을 것이다. 게다가 낙후지역 사회적 기업 육성이 해당 지역의 발전을 추구한다면, 기존 지역산업지원기관을 비롯한 혁신거점의 중간지원조직으로의 활용 가능성도 검토할 수 있다.

셋째, 사회적 기업이 활성화되어 있는 국가를 대상으로 사회적 기업 육성을 위한 정부지원 제도 또는 민간·비영리부문의 지원을 장려하는 제도를 고찰해야 할 것이다. 물론 이러한 외국제도 고찰은 낙후지역 발전을 위한 사회적 기업 육성의 제도적 기반 조성·확충에 초점을 맞출 필요가 있다. 특히 낙후지역 사회적 기업 인적 자원 확보 차원에서의 도시은퇴자 정착 지원방안, 민간영리기업의 사업기회 제공 및 민간금융기관 자금공급의 활성화 방안, 지역기반 사회적 기업 분야 중간지원기관의 조직 및 운영 방안 등의 마련에 기여할 수 있어야 한다.

넷째, 낙후지역 발전의 차원에서 사회적 기업이 가져다주는 성과를 객관적이고 체계적으로 제시할 수 있는 방안도 강구해야 한다. 그러한 성과 중 일부는 창출되는 일자리 수와 같이 계량화할 수 있지만, 지역주민의 동기부여와 같이 일부는 계량화하기 힘든 질적 속성을 가질 수 있다(Haugh, 2005). 하지만 성과를 객관화시키고 체계화시켜 나타낼 수 있게 함으로써, 낙후지역 발전을 위한 사회적 기업 육성에 대해 주민 및 이해관계자의 공감대를 넓

8) 우리나라의 경우 낙후지역에 대한 법적 정의는 현재 없지만, 「국가균형발전특별법」과 동법 시행령에서 정의하는 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌을 그 특성상 낙후지역과 유사하다고 볼 수 있다. 성장촉진지역의 지정을 위해서는 인구변화, 소득수준, 재정상황, 지역 접근성 지표가 활용되며, 특수상황지역 중 접경지역 일부의 경우 최근 5년간 인구증감률, 도로포장률, 상수도보급률, 제조업종사자 비율, 군사시설보호구역 점유 비율이 활용된다(「접경지역지원법」 시행령 제2조). 농산어촌의 경우, 읍·면 지역인지 여부, 인구밀도, 산림면적 비율 및 경지면적 비율 등이 지정 지표로서 활용된다.

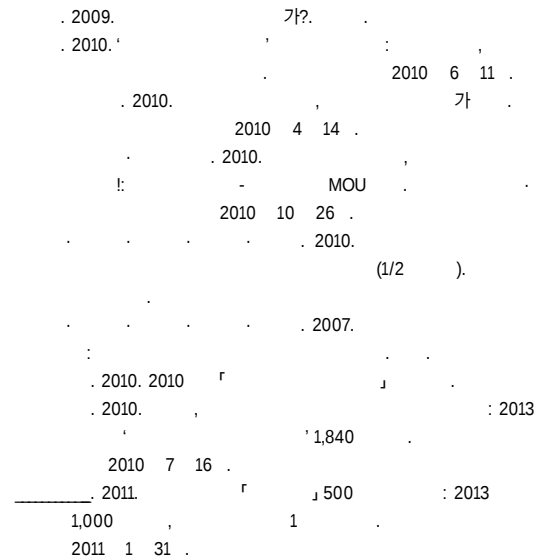
힐 수 있으며, 정부 및 지자체의 지속적인 지원도 가능케 한다. 또한 낙후지역 발전을 위한 사회적 기업 육성의 모범사례를 전파하는 효과도 부수적으로 얻을 수 있다.

맺음말

지금까지 낙후지역 발전을 위한 사회적 기업 육성에 대해 논의하였다. 우선 사회적 기업에 대한 이해를 도모하였는데, 사회적 기업, 취약계층, 사회서비스를 비롯한 관련 용어 정의, 사회적 기업의 등장·성장 배경, 우리나라 사회적 기업의 인증요건 및 인증 사회적 기업에 대한 지원을 다루었다. 그 다음으로 낙후지역 발전을 위한 사회적 기업의 육성 방안과 과제를 논의하였다. 해당 논의는 낙후지역 발전을 위해 육성 가능한 사회적 기업, 육성 지원책, 지원책을 구체화시키기 위한 선결과제를 포괄하였다. 특히 육성 지원책은 인적 자원, 사업기회 및 판로 개척, 투자자금 조달, 낙후지역 발전을 위한 사회적 기업 육성의 토대 확충 측면에서 다루었다. 그리고 보다 구체적인 육성 지원책을 마련하기 위해 낙후지역 현황의 정기적인 조사 및 낙후지역 지정·정의, 낙후지역 사회적 기업 창업·성장의 현황 및 잠재력 고찰, 사회적 기업 육성을 위한 외국의 정부지원 제도 또는 민간·비영리부문의 지원 장려 제도 고찰, 낙후지역 발전의 차원에서 사회적 기업 성과의 객관화 및 체계화 등이 선행되어야 함을 강조하였다.

무엇보다도 낙후지역 발전을 위한 사회적 기업 육성은, 사회적 기업이 정부 및 지자체의 지원에 의존하거나 사업을 위탁받아 추진하는 조직으로 그치지 않고, 하나의 기업으로서 자체적으로 수익을 안

정적으로 창출하여 일자리 창출 및 사회서비스 공급 등 낙후지역 발전에 지속적으로 기여할 수 있는 단계까지 성장해야 함을 전제로 이루어져야 한다. ●



- Defourny, Jacques & Marthe Nyssens. 2008. Social Enterprise in Europe: Introduction to an Update. in Jacques Defourny & Marthe Nyssens(eds). Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments. EMES European Research Network Working Paper no.08/01 pp4-12.
- Department for Business Innovation and Skills. Questions and Answers relating to Community Investment Tax Relief(www.bis.gov.uk 가).
- Haugh, Helen. 2005. "The role of social enterprise in regional development". *International Journal Entrepreneurship and Small Business* vol.2, no.4. pp346-357.
- McCabe, Angus & Sangjin Hahn. 2006. Promoting Social Enterprise in Korea and the UK: Community Economic Development, Alternative Welfare Provision or a Means to Welfare to Work?. *Social Policy & Society* vol.5, no.3. pp387-398.
- Neighbourhood Renewal Unit. 2001. A New Commitment to Neighbourhood Renewal, National Strategy Action Plan. London : NRU.
- Taylor, Jim & Colin Wren. 1997. "UK Regional Policy: An evaluation". *Regional Studies* vol.31, no.9. pp835-838.
- Young, Dennis R. "Social enterprise in community and economic development in the USA: theory, corporate form and purpose". *International Journal Entrepreneurship and Innovation Management* vol.6, no.4. pp241-255.
- . www.socialenterprise.go.kr.
- HM Revenue & Customs CITR . www.hmrc.gov.uk/manuals/citmanual.