

통합적 고용과 사회보장권에 관한 법제전략연구

-고용과 사회보장의 통합을 위한 사회적기업의 사례연구-

이 경 희 · 김 봉 철 · 김 경 휘

글로벌법제전략 연구 14-20-③

통합적 고용과 사회보장권에 관한 법제전략연구

-고용과 사회보장의 통합을 위한 사회적기업의
사례연구-

이경희 · 김봉철 · 김경휘



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

통합적 고용과 사회보장권에 관한 법제전략연구

-고용과 사회보장의 통합을 위한 사회적기업의
사례연구-

A Study on Legislative Strategies
for Integrated employment and Social Welfare
as Discussed in Social Enterprise

연구자 : 이경희(한국법제연구원 초빙연구원)

Lee, Kyung-Hee

김봉철(한국외대 법과대학 교수)

Kim, Bong-Chul

김경휘(예수대 사회복지학 교수)

Kim, Kyung-Huy

2014. 9. 30

요 약 문

I. 연구 배경 및 목적

- 노동시장의 변화와 사회보장에 대한 요구를 포섭해야하는 미래의 법제전략은 전형적인 법체계내의 카테고리를 넘어선 대응을 요청받고 있다. 특히 고용과 사회보장의 법제는 이러한 변화에 따른 구체적인 제·개정에 대한 연구와 시도가 계속되고 있다.
- 통합적 고용과 사회보장의 권리에 관한 법제분야의 정의와 한계는 거시적 내지 미래적 시점에서 연구될 과제라 할 수도 있다. 그러나 적어도 고용과 사회보장 간의 소위 친화적 정책들에 대한 규범적 대응은 구체적이고 실질적인 현안이다.
- 이점에서 고용과 사회보장권의 조화를 위한 구체적 사례 연구의 가치를 찾을 수 있다. 사회적기업은 고용과 사회서비스의 생산, 그리고 수익에 대한 지역사회 환원이라는 점에서 사회적 목적에 부합하는 중요한 명제를 제시하고 있다. 이점에서 사회적기업은 고용과 사회보장 간의 조화를 위한 구체적인 방안의 실례가 될 수 있다.
- 특히 지금까지 민간영역에서 다양한 형태로 운영되던 사회적기업이 사회적기업 육성법의 제정이후 법적·제도적 영

역으로 편입되기 시작하였다. 한국의 사회적기업 관련 법제는 관련 기본법에서부터 자치단체 법규는 물론 각 부처의 다양한 방식을 바탕으로 지원과 규율체계를 마련하고 있고, 동시에 그 운영에 있어서 개별적인 문제가 발생하는 경우에는 이에 해당하는 개별적인 법규들이 적용되는 특색을 가지고 있다.

□ 사회적기업에 대하여는 많은 선행연구에서 인증 및 지원제도를 비롯한 그 실효성에 관한 문제점이 지적되어 왔다. 예컨대 사회적기업에 대한 지원이 양적으로 단기간에 고용을 창출했지만, 동시에 일자리와 사회서비스의 질적인 담보에 한계를 드러내기도 한다.

□ 이 연구는 좁게는 사회적 기업에 대한 법·제도적 문제에 대한 개선방안의 도출이자, 넓게는 고용과 사회보장권의 조화 내지 통합의 관점에 대한 사례연구로서 가치가 있다. 이 같은 배경에서, 본 연구는 특히 다음과 같은 구체적인 목적을 위해 진행되었다.

- 고용과 사회보장에 대한 통합적 규범화를 위한 사례 연구
- 정책 및 법제의 적용에 대한 실질적 현안 문제의 분석
- 실질적 고용 및 사회서비스 확대 효과에 관한 문제점 해결
- 고용과 사회보장의 통합적 제도 규범의 미래전략

II. 주요 내용

1. 연구 방법 및 구성

- 본 연구는 사회적기업에 관한 올바른 정책 활용과 법제적 개선을 위하여 사회적기업의 개념과 관련 제도를 사회정책학적 입장에서 분석하고, 현실적 문제를 조명하면서 이를 해결하기 위한 몇 가지 제안을 하였다.
- 이를 바탕으로, 노동시장법과 사회법적 측면에서 사회적기업제도의 활용에 대한 법적 평가와 함께 문제점 발견과 대안을 도출하였다.
- 나아가 ‘사회적기업’ 역시 경제주체인 ‘기업’이라는 인식을 전제로, 기업법과 경제법적 측면에서 ‘사회적기업’과 일반기업의 조화를 위한 규범적 방안을 제안하였다. 이와 같은 세 가지 접근을 위하여, 본 연구는 아래와 같이 본문을 구성하였다.

2. 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 : 정책적·실무적 접근

- 제2장은 사회적기업 관련 제도와 규정을 적용하는 현황을 파악하고, 현실적인 문제점을 부각시키면서 연구의 토대를 형성하였다. 이러한 현실적 문제점들은 사회적기업을 지원하는 정책의 문제, 사회적기업 육성법을 적용하는 과정에서 의 문제, 그리고 사회적기업 개별 지원제도의 문제로 나눌 수 있다.

- 우선, 사회적기업 정책과 실무적 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 지나친 일자리창출 중심의 사회적기업제도 운영
- 사회적기업의 양적 성장에 치우쳐 질적 성장 간과
- 사회적기업의 다양성을 고려하지 않은 획일적 지원
- 사회적기업의 확장을 저해하는 인증제
- 사회적기업 유형간 정책 차별화 부재

- 한편, 사회적기업 육성법을 적용하는 과정에서의 문제점은 다음과 같이 정리된다.

- 제23조 과태료의 적용상 문제점
- 관리운영주체간의 중복/충돌 또는 미비 사례
- 사회적기업육성법의 내용 중 작동되지 않는 영역 존재

- 마지막으로, 사회적기업을 개별적으로 지원하는 제도의 문제점은 다음과 같다.

- 인건비 지원 종료에 따른 재정절벽 효과 초래
- 사업개발비의 지나친 용도 제한
- 내실있는 경영컨설팅 부재
- 공공기관 인식부족과 함께 저조한 공공구매실적
- 판로지원에 대한 법적 근거 미비
- 사회적기업 상황에 맞는 대출제도 부족

- 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위한 정책적 방안으로서 본 연구는 다음과 같은 사항을 제안하였다.

- 사회적기업 일자리의 질적 성장제고
- 사업의 특성을 고려한 지원방안의 유연성 제고
- 사회적기업의 인건비 의존성을 낮출 수 있는 방안 마련
- 예산지출에 있어서의 유연성 확보
- 체계적이고 내실있는 경영지원 체계 마련
- 사회적기업 생산품에 대한 공공기관 공동구매제도 활성화
- 사회적기업의 마케팅 및 판로개척 지원정책 마련

3. 사회적기업의 고용 및 사회서비스 증진을 위한 지원규정 관련 법제 전략 : 사회법적 접근

- 제3장은 사회법 분야의 접근을 통해서, 사회적기업의 고용과 사회서비스를 증진하기 위하여 어떠한 법제적 보완이 필요한가를 검토하였다. 우선 사회적기업을 지원하는 법제가 가지는 근본적인 규범목적으로서의 ‘고용의 증진’과 ‘사회서비스의 확충’의 개념을 면밀하게 살펴보고, 이와 관련된 규범체계를 ‘기본법-법률-자치법규-시행지침’ 등의 순서로 체계적인 분석하였다. 이를 통해서 사회적기업에 관한 지원규정에 관한 사회법적 측면의 연구에 앞서, 고용과 사회서비스라는 규범목적과 규범체계내의 지원규정간의 관계를 확인하였다.
- 먼저, 사회법적 측면에서 살펴본 사회적기업 지원규정의 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 사회적기업의 법적·형식적 개념과 실질적 개념의 분리
- 사회적기업의 법적형태별 다양한 적용규범
- 관리운영주체 기준의 다양한 법체계
- 취약계층 근로조건 보호의 규범체계적 문제
- ‘채용’중심의 지원조치와 ‘사회서비스 질’ 확보의 상충

□ 특히, 취약계층에 대한 고용 및 사회서비스 지원조치의 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 지원대상인 취약계층 개념과 범위의 중첩
- 고용형태의 비정규직 편중
- 근로조건 보호의 규범체계적 한계

□ 이에 관한 사회적 취약계층 근로조건에 관련된 대안은 다음과 같이 정리된다.

- 근로기간 및 근로조건 보호 조치 규정
- 교육훈련의 기회와 경력의 산정

□ 따라서 이와 같은 문제점들을 해결하기 위한 방안으로, 사회법적 측면에서는 다음과 같은 사항들을 제안하였다.

- 사회적기업 실질적 개념의 정의
- 사회적기업의 법적지위에 따른 수급요건의 규범화
- 적용대상 내지 범위에 따른 법체계성 확립
- 취약계층에 대한 근로조건 향상 조치
 - 근로기간 및 근로조건 보호 조치

- 직업훈련의 기회와 경력의 산정
- 사회서비스의 질적 판단기준 정립
 - 사회서비스의 범위와 공급주체의 법률관계
 - ‘사회서비스’의 대상 및 요건의 규범원칙
- 통합적 기본법 체계의 구축

4. 사회적기업의 인증 및 제한 관련 법제전략 : 기업법 등 경제 관련 법률적 접근

- 제4장은 사회적기업 역시 ‘기업’의 성격을 가진다는 점을 전제로, 경제사회에서 사회적기업의 활동과 일반 기업의 활동을 조화롭게 규율할 수 있는 방안을 찾았다. 사회적기업이 경제사회에서 온전한 경제주체로 일반적인 영리추구의 기업들과 경쟁하기 위해서는, 특별한 목적의 지원책 이외에도 일반 경제/기업규범의 테두리 내에서 포섭될 수 있는 법적 장치가 마련되어야 하기 때문이다. 따라서 이 장에서는 사회적 ‘기업’에 대한 인증제도의 성격과 문제점을 비롯하여 사회적기업에 대한 기업법적 평가를 통하여 법이론적, 법실무적 개선방안을 모색하였다. 또한 제4장에서는 유럽, 미국, 일본의 사회적기업에 대한 법제를 살펴보면서, 사회적기업에 대한 회사법적 쟁점을 발굴하고, 궁극적으로 기업법제와 정합성을 가지는 사회적기업에 대한 인증제도를 제안하였다.
- 먼저, 기업법의 측면에서 살펴본 사회적기업의 인증에 대한 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 인증요건 충족의 어려움
- 인증심사 과정에서 현실적인 요건충족 판단의 어려움

□ 문제점에 대한 대안으로 다음과 같은 내용을 제안할 수 있다.

- 인증요건의 명확화와 실질적인 완화
- 인증의 등록제로의 변경

□ 이 장에서는 사회적기업을 일반적인 기업법의 틀에서 살펴보고, 쟁점이 될 수 있는 사항들을 정리하였다. 이후 주요 외국의 사회적기업에 대한 기업법적 규제들을 간략하게 정리하면서, 사회적기업의 회사법적 논점을 발굴하였다. 사회적기업과 관련된 회사법적 쟁점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 사회적기업의 의무와 책임
- 정관의 기재사항
- 의사결정구조
- 이익배당
- 잔여재산의 분배
- 자금조달
- 임원의 책임
- 주주대표소송

□ 이와 같은 회사법적 쟁점을 바탕으로 살펴볼 때, 사회적기업에 대한 기업법적 평가와 규율체계에 대해서는 다양한 범주에서 개선의 제안을 할 수 있다. 먼저 조직형태에 관한 개선사항은 다음과 같다.

- 개념요소로서 사회적기업의 영리성 개념의 구분 및 명확화
- 비영리법인으로서 사회적기업의 규율 강화
- 법인세법상의 문제해결을 위한 법제정비
- 새로운 유형의 조직형태 개발
- 개인사업자의 사회적기업 허용

사회목적의 실현과 관련하여 다음의 제안이 가능하다.

- 사회적기업 육성법에 대한 회사법상 특별법적 취급
- 관련 법률의 개정

사회적기업의 의사결정구조와 관련하여 다음과 같은 개선이 필요하다고 제안할 수 있다.

- 주식회사 형태의 사회적기업에서 의사결정기관에의 참여가능성 확대
- 이해관계자의 범위 한정
- 의견충돌의 문제점 해결을 위한 방안 마련

이밖에 사회적기업의 이윤의 재투자를 위한 규범을 개선하기 위한 방법도 찾아야 한다.

사회적기업의 인증은 결국 사회적기업의 지속가능한 발전 및 운영에 초점을 두어야 함에도 인증요건에는 이러한 점이 누락되고 단지 제도적·재정적 지원의 적합성만을 선별하는 기능을 수행하고 있다. 따라서 사회적기업의 인증 시에는 사회적기업으로서의 자립가능성 역시 평가할 수 있는 기준을 두어야 할 것이다.

□ 사회적기업에 대한 법률상 논의는 이미 많이 이루어졌지만, 대부분 사회적기업 육성법 자체의 문제를 거론하며, 타법 예컨대 회사법과의 정합성 문제에 대하여 논의한 경우는 많이 없다. 노동시장법과 사회보장법을 비롯한 사회법은 물론 그 밖에 세법, 경제법 등 사회적기업과 관련하여 논의될 수 있는 다양한 법들이 산적해 있다. 따라서 향후 사회적기업과 관련하여 보다 다양한 법들과의 관계 연구가 활발하게 진행되어야 할 것이다.

▶ 주제어 : 사회적기업 육성법, 사회적 기업, 통합적 고용, 사회보장권, 사회서비스, 회사법, 경제법, 노동시장법, 사회보장법

Abstract

I . Background and objectives

- Institutionalization of the ‘Social enterprise Promotion Act’ incorporates social enterprises into the boundary of legal and institutional boundary.
- All the social enterprises are given the legal tasks to be acknowledged as preliminary or real social enterprises by the government under the influence of the act.
- However, in reality, the enterprises applied by the act are getting through practical difficulties and the system for social enterprises itself has problems in its operation, support measures for increase of employment and social security and irrationality regarding authorization and limitation.

II. Major Contents

- This research is to analyze the concepts and relevant institutions for the social enterprises with the social political perspective and suggest several solutions by highlighting practical problems in order to exercise adequate policies and improve for the better legal system. Secondly, based on that, legal

evaluation on the application of the system for the social enterprises, its problems and alternative solutions are drawn reflecting the social political perspective. After that, normative solutions would be set out for the harmonization between social enterprises and general enterprises, adopting the position of the Business Law and Economic Law. For those three approaches, contents are composed as below.

- The second chapter form the ground of the research by acknowledging current situation in the process of applying institutions and regulations related to the social enterprises and giving prominence to realistic difficulties. Those difficulties are connected with three components: the policies supporting social enterprises, the process applying the social enterprise promotion act and the system backing individual social enterprises. To settle down those issues, politic suggestions are illustrated in the research.

- Promoting qualitative growth of occupation for the social enterprises
- Enhancing flexibility of plans for support considering with the characteristics of the business
- Finding solutions decreasing reliance of personnel expenses on the government
- Securing a way to spend their budget flexibly
- Establishing organized and stable management support system
- Activating public procurement system for the products from the

social enterprises

- Guaranteeing supporting policies for marketing and new market opening strategies of the social enterprises

- In the third chapter, there will be an examination what kinds of legal supplementation is needed to promote employment and social service of the social enterprises with the field of the Social Law. In this chapter, suggestions from the Social Law perspective will be set out like below.

- Requiring more exact and practical definition of the social enterprise
- Legalizing conditions to distinguish self-supporting or supply type in terms of legal position of the social enterprises and to the supply requirement
- Legalizing 'causality' between 'the needs for social purpose' and 'legal supply and demand' in the social enterprise law
- Establishing the integrated fundamental law system regarding all the laws and regulations

- The fourth chapter is devoted to find ways to regulate the activities of the social enterprises and general enterprises in the economic society. The chapter especially focuses on problems and improvements through the evaluation of social enterprises by standing with the business law perspective and examining laws about social enterprises in Europe, the US

and Japan. The improvements, derived from the business law perspective, to remove the problems of certification system for the social enterprises as in the following.

- Clarifying conditions for certification and easing practically
- Changing the system of certification to registration system

- Issues and reformations regarding the company law bounding the social enterprises might be vary. There are the reformations for the organization structure.

- Classifying and clarifying the concept of the commerciality of the social enterprises
- Strengthening regulation of the social enterprises as a nonprofit corporation
- Modifying legislation to resolve the issues regarding the corporate tax law
- Developing new types of organization
- Allowing individual business to establish the social enterprises

- Proposals to realize social purposes of the social enterprises are stated as well.

- Treating the social enterprise promotion act as the special law in the corporation law
- Amending relevant laws

- Upgrading plans on the decision making process of the social enterprises are illustrate in the end.

- Expanding the possibility for the participation of decision making part of the social enterprise with the form of the corporation
- Limiting the boundary of stakeholder
- Preparing solutions for the conflicts of opinion

- Even though there have been many discussions on the legal position of the social enterprises, most of the opinions are only mentioning the social enterprise promotion act itself without any precise discussion on consistency with other laws especially the corporation laws. However, it is believed that understanding on the enterprise system of the social enterprises should be preceded as the social enterprises are operated in the form of business organization. There are many relevant laws which can be dealt with the social enterprises such as tax laws, labor laws, economic laws. Therefore, it is essential to proceed further researchs on the relation between social enterprises and various laws.

➤ **Key Words** : Social enterprise Promotion Act, Social enterprise, Intergrative Employment, Social Security Right, Social service, Cooperation Law, Economic Law, Labor Market Law, Social Welfare Law

목 차

요 약 문	3
Abstract	13
제1장 서 론	23
제 1 절 연구의 배경과 목적	23
제 2 절 연구의 범위와 방법	29
제 3 절 연구의 구조와 분야별 제안 목표	32
제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 : 사회보장 정책적·실무적 접근	35
제 1 절 개 요	35
제 2 절 사회적기업의 개념과 범위	38
1. 사회적기업의 출현배경과 법적 개념	38
2. 사회적기업의 범위	39
제 3 절 사회적기업 정책 및 제도의 현황	47
1. 사회적기업 현황	47
2. 사회적기업 지원제도 현황	63
3. 인증요건 및 심사가준	68
4. 추진체계 및 역할	70
5. 예 산	72
6. 사회적기업 고용특성	74
7. 사회적기업 참여자 특성	76

제 4 절 사회적기업 정책 및 실무 차원에서의 문제점	78
1. 사회적기업 지원 정책 전반의 문제점	78
2. 사회적기업육성법 적용에 있어서 실무차원의 문제점	89
3. 사회적기업 개별지원제도의 문제점	97
제 5 절 사회적기업 정책 및 실무 차원에서의 대안	103
1. 사회적기업 일자리의 질적 성장제고	103
2. 사업의 특성을 고려한 지원방안의 유연성 제고	105
3. 사회적기업의 인건비 의존성을 낮출 수 있는 방안 마련	106
4. 예산지출에 있어서의 유연성 확보	107
5. 체계적이고 내실있는 경영지원 체계 마련	108
6. 사회적기업 생산품에 대한 공공기관 공동구매제도 활성화	109
7. 사회적기업의 마케팅 및 판로개척 지원정책 마련	110
제 6 절 소 결	111
제 3 장 사회적기업의 고용 및 사회서비스 증진을 위한 지원규정 관련 법제전략: 사회법적 접근	115
제 1 절 개 요	115
제 2 절 고용 및 사회서비스 증진의 규범목적과 관련 지원규정의 규범체계	116
1. ‘고용 증진’과 ‘사회서비스 확충’ 규범목적의 개념	116
2. 사회적기업 지원규정의 규범체계	122
3. 규범목적과 지원규정의 관계	132
제 3 절 사회적기업 지원규정에 대한 사회법적 쟁점	135
1. 사회적기업의 법적·형식적 개념과 실질적 개념의 분리	135
2. 사회적기업의 법적형태별 다양한 적용규범	137

3. 관리운영주체 기준의 다양한 법체계	140
4. 취약계층 근로조건 보호의 규범체계적 문제	144
5. ‘채용’중심의 지원조치와 ‘사회서비스 질’ 확보의 상충	148
제 4 절 사회적기업 지원규정에 대한 사회법적 대안	150
1. 사회적기업 실질적 개념의 정의	150
2. 사회적기업의 법적지위에 따른 수급요건의 규범화	153
3. 적용대상 내지 범위에 따른 법체계성 확립	156
4. 취약계층에 대한 근로조건 향상 조치	158
5. 사회서비스의 질적 판단기준 정립	162
6. 통합적 기본법 체계의 구축	167
제 5 절 소 결	171
제 4 장 사회적기업의 인증 및 제한 관련 법제전략 :	
기업법 등 경제 관련 법률적 접근	175
제 1 절 개 요	175
제 2 절 사회적기업의 인증제도 관련 규범체계	177
1. 사회적기업의 인증제도의 의의	177
2. 인증의 개념	179
3. 사회적기업인증 절차 및 요건	191
4. 사회적기업 인증제도의 문제점 및 해결방안	202
제 3 절 사회적기업과 기업법과의 관련성 및 문제점 검토 ...	210
1. 사회적기업과 기업법과의 관련성	210
2. 사회적기업의 회사법상 지위	211
3. 사회적기업에 대한 각국의 운영 현황	223
4. 사회적기업에 대한 회사법적 쟁점	234

5. 평 가	252
제 4 절 기업법제와의 정합성을 통한 인증제도의 개선방안 ...	253
1. 논의의 필요성	253
2. 조직형태	254
3. 사회목적의 실현	263
4. 의사결정구조	266
5. 이윤의 재투자	271
제 5 절 소 결	274
제 5 장 결 론	279
요 약: 쟁점별 과제에 대한 통합적 대안 분석	283
참 고 문 헌	289

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경과 목적

새로운 노동시장의 변화와 사회보장에 대한 요구를 포섭해야만 하는 미래의 법제전략은 전형적인 법체계내의 카테고리를 넘어선 대응을 요구하고 있다. 실제로 고용과 사회보장의 법제는 이러한 변화에 따른 제·개정에 대한 요청과 연구가 시작되어 향후 지속될 것은 국제적인 현상의 하나로 보인다.¹⁾ 아직 통합적 고용과 사회보장에 관한 권리에 관한 법제분야의 정의와 한계는 논의가 완결된 것은 아니지만, 적어도 고용과 사회보장 간의 친화적 정책에 대한 규범적 대응은 필요하다 하겠다.

물론 현행 법체계도 사회보장과 고용에 관한 법리적 원칙과 이에 따른 구체적 규정방식을 전형적으로 갖추고 있다. 즉 헌법은 인간다운 생활의 보장방법의 일환으로 제34조 제2항에서 국가가 사회보장과 사회복지의 증진에 노력할 의무를 규정하고 있다. 또한 사회보장법은 사회적 위험 및 보호가 필요한 상태로부터 개인을 보호하여, 인간다운 생활을 영위하고 인격의 자유로운 개발을 달성할 수 있도록 하기 위한 목적에서 지급되는 급여에 관한 법이라 하겠다. 특히 사회보장법체계는 사회보험법, 사회보상법, 사회부조법의 체계에서 구체화된다. 이중 사회부조법은 수요 및 자산을 포함한 급여필요성 조사를 필요로하는 특별사회부조(공공부조법제)와 급여필요성 조사없이 보편적으로 지급되는 일반사회부조(사회복지서비스법제)로 구축되어 있다.

1) 예컨대 Lilach Lurie, 'Integrative Employment and Social Security Rights', International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Issue 3 (2013) ; Katherine V.W. Stone, From Widgets to Digents : Employment Regulation for the Changing Workplace (2004) 등

결국 현행 법체계 내에서의 ‘사회적 위험’이란 불의의 사고·질병·실직·노령·사망 등으로부터 개인을 보호하기 위하여 사회급여의 지급을 가져오는 즉 “위험의 구성요건화”이다. 따라서 국가는 사회적 위험에 처한 개인은 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 의무를 부담하고, 국민은 이에 대응하는 권리로서 ‘사회보장권’을 향유할 수 있다. 나아가 법체계내에서 ‘구성요건화’된 위험에 처한 개인은 국가에 대하여 사회적 급여를 청구할 수 있는 구체적인 ‘사회보장청구권’을 갖게된다. 특히 사회적 위험에 처한 개인은 사회적 취약계층일 가능성이 높기 때문에, 현실적으로는 취약계층에 대한 사회보장권의 실현이 중요하다.

그런데 최근 정부는 재정적 지원 등을 통하여 사회보장권의 실현을 도모하고, 최근에는 고용과 연계하는 방식으로 그 효용성을 찾고 있다. 이러한 새로운 차원의 복지에 비례하여 다양한 의견들이 제시되고 있다. 이러한 논의들의 핵심은 주로 ① 지속가능한 성장을 위해서 복지욕구를 수렴해야 한다는 점, 그리고 ② 복지의 지속가능성을 위해서 복지체계가 고용과 연계되어야 한다는 점으로 모아진다.

고용과 조화 내지 통합된 사회보장을 위한 법제전략은 단순히 복지의 조건으로서 노동을 전제하거나, 근로소득으로 복지를 대신하는 것은 아니다. 적절한 수준의 근로와 사회서비스를 보장하여 동기를 부여하고, 노동시장의 진입 및 재진입을 순환적으로 촉진하는 전략이다. 즉 사회부조에 전적으로 의존하는 것보다 근로를 통한 복리가 개인과 국가 양자에 모두 선호될 수 있도록 하는 것이다. 왜냐하면 생산적 근로를 하는 개인은 자립적인 소득보장은 물론 인격의 자유로운 개발이 가능해진다. 한편 국가로서도 사회부조에 조세를 일방적으로 소요하기 보다는, 근로자의 세원을 기여금으로 하는 순환적이고 지속적인 복지재원을 구축할 수 있기 때문이다. 여기에서 “고용과 성장 그리고 분배의 선순환 고리로서 고용친화적 복지전략”²⁾도 착안이 가능할 수 있는 것이다.

2) 허재준 외, 『고용친화적 복지전략연구』, 한국노동연구원, 2011, 188면.

그런데 한국의 경우 실질적인 고용률이 소위 외환위기 이후 점강적인 정체와 하락을 반복·지속하고 있는 추세이다.³⁾ 그렇다고 낮은 고용률이 노동시장의 유연성과 함께 그대로 ‘고용불안’으로 직결되어서는 안 될 것이다. 이는 실업급여 등 고용보험법상 조치 및 연금을 포함한 사회보험법 그리고 기초급여와 같은 사회부조법이 ‘고용안정’과 ‘노동시장의 조정’에서 고전하고 있다는 의미이다.

예컨대 노동시장에 관한 법·제도적 대응은 단순히 실업급여로 집중되어서는 안 된다. 직업훈련 구직서비스 뿐만 아니라, 퇴직과 연금 그리고 근로자 욕구와 가족구조의 변화에 이르기까지 상당히 다면적이고도 외연적인 차원의 요건까지 대응할 수 있어야 한다. 특히 장기적인 고용시스템에서 고용의 유연성이 급속히 확대됨에 따라 기존의 법·제도적 대응은 한계와 문제를 드러내고 있다.⁴⁾

뿐만 아니라 정책적 차원에서 노동시장은 물론 복지정책과도 연계를 모색하지 못하면, 수혜대상선정이 일관적이지 못하거나 중복 수혜를 방지할 수도 없어서 효율성이 약화되고 수혜의 사각지대를 축소하지도 못할 것이다.⁵⁾

이점에서 취약계층에 대한 사회부조법상 기초급여의 일방적인 지급을 넘어, 고용을 통하여 빈곤의 예방과 경제적 자립 그리고 사회서비스의 생산과 지급까지의 연계를 착안할 수 있겠다.

그러나 과연 구체적인 법·제도적 차원의 고용과 사회서비스의 조화를 위한 구체적 방안이 무엇인지에 관한 답변은 비록 미래적 거시적 차원의 전략이라 할지라도 실증적 연구를 필요로 할 것이다.

3) 한국의 실질적인 고용률은 1997년 60.9%였던 고용률이 외환위기로 인해 56.4%(1998년)까지 하락하였으며, 2000년대에 접어들면서 60%까지 상승했지만 2003년(59.3%) 이후부터는 고용률의 정체 현상이 나타나고 있고, 2010년 고용률은 58.7%로 낮아졌다; 유경준, 『최근의 실업률 하락 및 고용률 정체 요인 분석』, KDI 현안분석, KDI, 2007, 27면.

4) 스케노 카즈오 저, 이정 역, 『고용사회와 노동법』, 박영사, 참조.

5) 허재준, 『근로빈곤층 고용지원방안』, 한국노동연구원, 2007, 2-3면.

최근 활발하게 다시 논의 되고 있는 사회적기업 개념은 소위 고용친화적 복지정책 분야는 물론 사회적경제의 시각에서도 주목받고 있다. 따라서 고용과 사회보장권의 통합이라는 측면에서 사회적기업에 대한 본격적인 관찰이 필요하며, 현실적인 문제를 파악하여 개선안을 도출하는 시도가 절실하다. 이와 같은 배경을 바탕으로, 이 연구는 다음과 같은 구체적인 목적을 위해 진행되었다.

첫째, 고용과 사회보장에 대한 통합적 규범화를 위한 사례로서 연구의 목적을 두었다.

범외연적 변화에 대응한 법제는 지역성을 넘어, 전 세계적 범주의 공통적인 과제로서 법제분야에서도 전략적인 연구의 필요성이 지속적으로 증대되고 있다. 광범위하고도 지속적인 규범외적 변화의 하나로써 노동시장의 변화와 이에 대응한 정책 특히 고용과 사회보장에 관한 규범적 수요를 꼽을 수 있다. 최근 일자리 창출정책들은 대부분 고용·노동시장에 대한 조치와 동시에 사회보장적 측면의 검증을 동한다. 특히 사회적 용역급여(서비스)분야의 일자리 정책과 미니잡 등의 조치들은 복지서비스 제공과 고용의 연계를 시도하고 있다. 미래의 고용·노동정책은 근로유인이 병행된 사회보장의 방향으로 진행될 것으로 예견할 수 있다.

이에 대응한 법·제도 또한 소득보장을 위한 고용률과 복지급여의 증대는 물론, 양질의 일자리 제공과 복지서비스의 질적 향상의 양 측면에서 평가받게 될 것이다. 즉 노동시장이 당면한 초산업경제적 수요와 사회적 소외 등의 문제 그리고 복지정책의 탈근로유인의 문제를 모두 극복할 수 있는, 즉 고용과 복지의 양자를 거시적 관점에서 연구할 필요가 있는 것이다.

그런데 고용과 사회보장권의 통합적 개념을 전제한 이론연구는 그 방법론의 구체화와 연구결과의 실효성이 실증적 사례연구가 함께 제

시될 때 가능할 것이다. 즉 이론적으로는 통합적 고용 및 복지권의 개념을 제시할 수 있는 규범이 요청될 것이다. 나아가 고용과 사회보장법제의 통합적 대응이라는 거시적 과제에 대한 실천적인 법제대응 전략까지 기대하기 위해서는 실증적 사례연구가 필요하다.

둘째, 사회적 일자리 창출정책과 예산 및 법제의 증가에 대응필요하다.

고용의 창출과 사회적 목적의 실현을 시장경제 체계 내에서 시도한 사회적기업은 고용과 사회보장의 통합을 시도한 선도적이고 구체적인 사례이다. 사회보장과 고용·노동시장의 연계라는 정책목적과 이에 따른 급증 또한 발견된다.

최근 사회적기업의 수와 그 고용창출 인력은 빠르게 성장하였다. 무엇보다도 이들이 제공하는 사회적 서비스가 매우 큰 폭으로 상승하였다. 따라서 사회적기업 정책은 노동시장내의 고용창출과 사회적서비스의 제공을 연계한 가장 뚜렷하고도 주요한 것이 되었다. 정책목표 역시 지속적인 경기침체에 따른 실업과 경제 문제를 해결하기 위한 방안으로 사회적기업에 정책적 관심을 집중하고 있다⁶⁾.

2007년 「사회적기업육성법」(법률 제8217호, 2007.1.3.제정, 2007.7.1.시행)이 제정되어 본격적인 법체계 정립이 시작되었다. 구체적인 시행과 조치에 관한 규정 및 관련 다른 법률들의 제·개정도 계속되고 있다. 지방자치단체에서도 264개에 달하는 사회적기업 관련 조례를 제정하는 등 상대적으로 단기간에 규범화가 진행되고 있다. 이러한 상황에 법분야에서의 본격적인 연구와 대응방안이 제시되어야 한다.

셋째, 실질적 고용 및 사회서비스 확대 효과에 관한 문제점 해결을 모색하고자 한다.

사회적기업에 관한 정책 및 법제에 관한 문제점 또한 계속 지적되고 있다. 정책 분야에 있어서는 과도한 일자리 창출 중심의 사회적기

6) 고용노동부, 사회적기업 활성화 추진계획, 2013. 7. 참조.

업 정책운영, 양적 증가에 편중된 질적 성장의 미비, 사회적기업의 다양성 부족, 사후 관리 및 평가제도의 미흡 등이 지적되고 있다.⁷⁾ 실무에서도 한시적인 인건비 지원에 의존한 기업의 독립적 운영미비를 지적하고 있다. 임금지원의 2년 기한과 함께 사실상 기업이 도산하거나 취약계층이 정리해고의 대상이 되는 역효과마저 드러나고 있다.

정책적 성장에 비해 상대적으로 미흡한 법제도적 체계화도 지적받고 있다. 물론 2007년 사회적기업육성법이 제정되었으나, 실질적인 활성화는 2010년([시행 2010.12.9.] [법률 제10360호, 2010.6.8., 일부개정])로 볼 수 있다. 사회적기업의 정의를 확대하면서(법 제2조제1호) 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 경우와 지역사회에 공헌하는 경우도 사회적기업에 포함되었고, 시·도별 사회적기업 지원계획의 수립 등(법 제5조의2 신설)으로 지자체의 역할까지 활성화되었다. 이 시점에서 사회적기업의 입법목적이 충분히 규범화되고 체계화되지 못했다. 특별법의 제정과 적용을 위해 기본법을 개정하는 과정을 보더라도 법체계화 문제는 심각하게 검토해야 한다. 또한 사회적기업의 양적 확대에 부합하는 질적 재고를 위한 법적 조치도 필요하다. 예컨대 2014년도 입법계획의 주요 법률안으로 「사회적기업육성법」의 ‘사회적기업 재정지원 취소 근거 마련’이 꼽히고 있다.

넷째, 고용과 사회보장의 통합적 제도 규범의 전략을 모색하고자 한다.

결국 이러한 일련의 문제들은 사회적기업의 정책목적에 있어서 ‘고용’과 ‘사회보장’이라는 양자의 ‘균형적 질적 통합’의 과제로 연결된다. 노동시장은 근로자와 사업주들이 고려하는 요소뿐만 아니라, 공적 사회적 서비스까지 고려요소가 되고 있다. 따라서 이에 대응한 법제 또한 개별 또는 통합적 노동시장의 전환에까지 역할이 필요하다.

고용·노동시장에 대응한 법제는 고용과 사회보장권의 통합적 개념을 전제할 수 있어야 할 것이다. 예컨대 고용은 근로자의 소득보장 뿐

7) 손을천, 「사회적기업 지원제도의 문제점과 개선방안」, 입법조사처, 2014.

아니라, 유연한 근로시간에 대한 권리, 평생학습권, 직업선택권에 있어서도 통합적 고용 및 복지권의 개념을 제시할 수 있는 규범이 요청되는 것이다. 나아가 노동조합, 고용주, 정책입안자에 이르기까지 통합적으로 공유될 수 있는 실천적 로드맵 특히 고용과 복지에 관한 법제에 제시될 방안에 관한 연구가 필요하다.

본 연구는 통합적 고용과 사회보장의 사례로 사회적기업을 선정하였다. 이것은 좁은 의미에서 사회적기업의 고용과 사회보장의 증진과 제한에 관한 조치 및 규범 연구가 될 것이며, 넓은 의미에서 통합적 고용과 사회보장을 위한 대안의 실증적 연구라는 가치도 기대할 수 있다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

기존의 사회적기업 연구는 주로 계량적 방법을 활용하여 일면적인 접근에서 수행되었다. 제도의 실행과 법학이론을 접목한 다면적이고 실증적 연구방법은 상대적으로 미진하다. 고용·노동시장에 대응한 미래의 법제는 고용과 사회보장권의 통합적 개념을 전제할 수 있어야 하며, 사업주 및 노동조합과 근로자는 물론 정책시행의 실무자에 이르기까지 협력적 공유가 가능한 방안을 제시할 수 있어야 한다. 이 연구는 노동시장법과 사회법은 물론 다양한 법제분야에서의 통합적 연구, 그리고 정책학적 연구분석과 실무적인 사례분석으로 실증적 연구방법을 통합적으로 사용하고자 한다.

체계적이고 지속적인 미래 법제전략의 수립은 이론·기초연구를 기반으로 하면서, 연구분야의 범주와 방법에 있어서도 다양성이 확보되어야 한다. 이러한 점에서 글로벌법제연구의 토대를 구축하기 위한 분야별의 집중연구와 각 분야의 협동연구와 분석은 방법론적으로도 의미가 있을 것이다.

분야별 연구 범위		
I. 정책실무분야 : 정책학, 실무	II. 법제1분야 : 노동시장법, 사회법	III. 법제2분야 : 경제법, 상사법
<ul style="list-style-type: none"> • 제도·규정의 적용 현황 및 사례 분석 • 관련 제도 및 정책의 효과성 검토 • 관련 제도의 실효성 확보를 위한 대안 • 김경휘 (예수대 복지정책학 교수) 	<ul style="list-style-type: none"> • 고용 증진에 관한 법제전략 • 사회보장 증진의 사회법제 전략 • 분야별 집중포럼 • 이경희 (한국법제연구원 전문연구원) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지원 및 제한 기준에 관한 적용요건 • 인증 및 제한요건규정에 관한 기업법제 제언 • 김봉철 (한국의대 법과대학 교수)
규범적용의 현황과 정책 문제분석 ↘	고용과 사회보장의 증진 조치에 관한 법제전략 ↓	인증과 제한요건에 관한 법제전략 ↙
IV. 통합적 연구 협력		

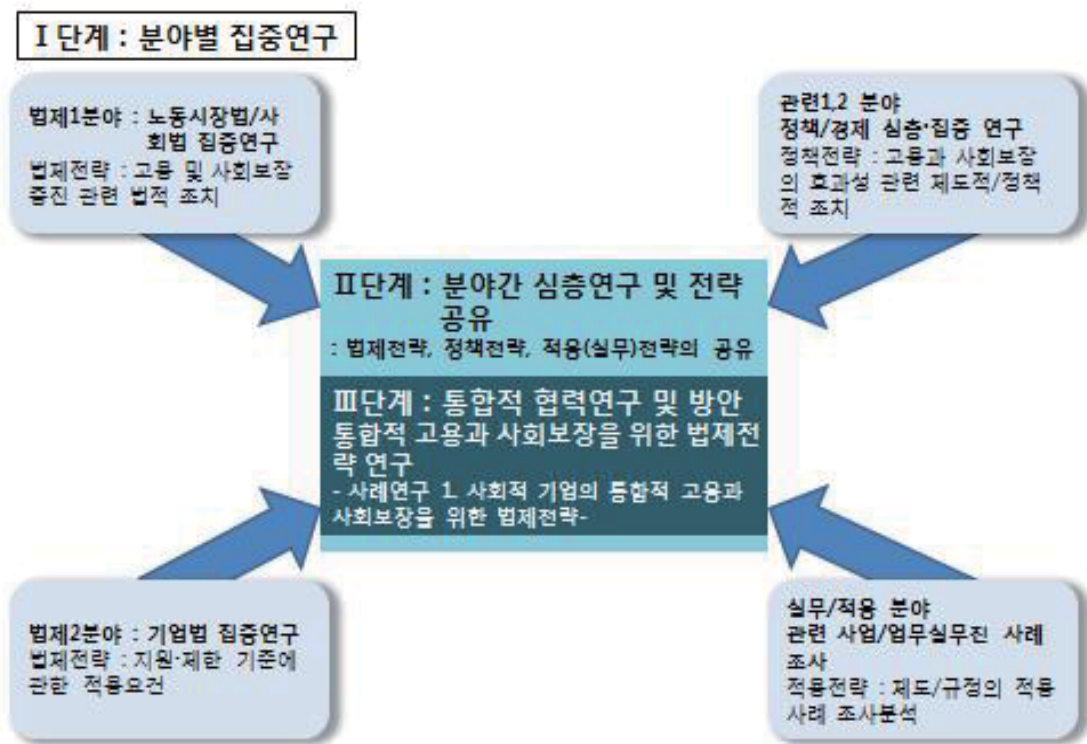
사회적기업의 연구에 접근이 가능한 분야로서 사회법, 기업법, 정책학과 실무까지 상정해서 이 연구의 범위로 한다. 즉 사회적기업의 목적 즉 고용증진과 사회적 용역관련 규범에 관하여, 노동시장법을 포함한 사회법적 범주와 시점에서 연구하고자 한다. 한편 사회적기업의 조직 및 관리운영 즉 기업인증과 지원제한 규범에 관하여, 사회적기업이 경제활동의 주체인 기업이라는 점을 바탕으로 기업법적 시점에서 연구한다. 이를 통하여 효과적인 대안과 새로운 방안의 모색이 가능할 것으로 기대된다. 나아가 법제도의 적용과 효과에 있어서는 정책적 내지 실무적 측면에서의 실증적 연구를 포함할 수 있을 것이다.

연구방법론에서도 다양한 시도를 포함한다. 즉, 사회적기업에 관련된 각 분야별 연구방법들이 활용될 수 있을 것이다. 각 분야의 문헌

연구와 데이터분석은 물론 기업의 사례연구 내지 실무가의 초점집단 인터뷰(Focus Group Interview) 조사방법도 사용하였다. 이를 위해서 이 연구는 ① 정책 및 실무 분야(사회적기업 관련 실무자)와 현장전문가(사회적기업 센터장 등) 및 학계전문가 포함 ② 법제1분야(노동시장법, 사회법 분야) ③ 법제2분야(기업법, 상사법 분야)로 구성된 분야별 워크숍과 함께 인터뷰를 실시하여, 이론적, 현실적인 문제점을 발견하려고 하였고, 이를 바탕으로 제안사항을 도출하였다.

1단계: 분야별 집중연구	1차 분야별 집중 워크숍	정책 및 실무 분야 (사회적기업관련 실무가) 현장전문가(사회적기업 센터장 등) 및 학계전문가 포함
	2차 분야별 집중 워크숍	법제1 분야 (노동시장법, 사회법 분야)
	3차 분야별 집중 워크숍	법제2 분야 (기업법, 상사법 분야)
2단계: 분야간 전략공유	4차 분야간 전략 회의	분야별 연구결과 보고 각 분야 책임(4인) 보고
3단계: 통합적 협력연구	5차 통합적 협력 회의	대안 및 상호검토 각 분야 책임(4인) 최종보고

나아가 각 분야별 연구결과의 공유와 상호간의 검토의견이 분석함으로써 통합적인 연구방법론을 시도하고자 한다. 이는 실증적 사례를 통한 연구결과가 특정적 단면적 효과만을 야기함으로써 초래하는 문제를 사전에 검토함으로써, 지속적이고 실효성 있는 법제전략의 수립을 위한 방법론으로서 의의가 있을 것으로 기대한다.



제 3 절 연구의 구조와 분야별 제안 목표

이 연구는 사회적기업의 개념과 관련 제도를 사회정책학적 입장에서 현실적 문제를 조명하고 정책제안을 시도한다. 이를 바탕으로, 노동시장법과 사회법적 측면에서 사회적기업 제도가 고용 및 사회서비스 증진을 위해서 올바르게 활용되고 있는지 법적 평가와 함께 분석하여 대안을 도출한다. 이후 ‘사회적기업’ 역시 경제주체인 ‘기업’이라는 인식하에, 기업법과 경제법적 측면에서 ‘사회적기업’을 일반적인 기업과 경제주체로서 조화롭게 규율하기 위한 방법을 찾는다. 이와 같은 세 가지 접근을 위하여, 본 연구는 아래와 같이 서론 이후의 본문을 구성한다.

제2장은 사회적기업 관련 제도와 규정을 적용하는 현황을 파악하고, 현실적인 문제점을 부각시킨다. 이 부분은 연구의 토대를 형성하며,

사회적기업의 개념과 범위를 설명하고, 제도의 현실적 논의들과 문제점을 분석한다. 이러한 현실적 문제점들은 사회적기업을 지원하는 정책의 문제, 사회적기업 육성법을 적용하는 과정에서의 문제, 그리고 사회적기업 개별 지원제도의 문제로 나뉘어진다. 문제점 발견 이후에는 이를 해결하기 위한 정책대안을 마련한다.

제3장은 사회법 분야의 접근을 통해서, 사회적기업의 고용과 사회서비스를 증진하기 위하여 어떠한 법제적 보완이 필요한가를 검토한다. 우선 사회적기업을 지원하는 법제가 가지는 근본적인 목적을 세밀하게 확인하고, 이와 관련된 규범체계를 ‘기본법-법률-자치법규-시행지침’ 등의 순서로 체계적인 분석을 시도한다. 이를 통해서 사회적기업 지원과 관련된 법규의 문제점을 다양한 각도에서 도출한다. 아울러, 제3장에서는 사회적기업에 대한 사회법적 쟁점들을 위의 문제점 발견과 연결하여 부각시키고, 이러한 쟁점들에 관한 대안을 제시한다.

제4장은 사회적기업의 ‘기업’성격을 전제로, 일반 기업규제와 조화될 수 있는 방안을 찾는다. 사회적기업이 경제사회에서 온전한 경제주체로 일반적인 영리추구의 기업들과 경쟁하기 위해서는, 특별한 목적의 지원책 이외에도 일반 경제/기업규범의 테두리 내에서 포섭될 수 있는 법적 장치가 마련되어야 한다. 따라서 사회적 ‘기업’에 대한 인증제도의 성격과 문제점을 비롯하여 사회적기업에 대한 기업법적 평가를 통하여 법이론적, 법실무적 개선방안을 모색할 수 있을 것이다. 또한 제4장에서는 유럽, 미국, 일본의 사회적기업에 대한 법제도 살펴보면서, 사회적기업에 대한 회사법적 쟁점을 발굴하고, 궁극적으로 기업법제와 정합성을 가지는 사회적기업 인증제도를 제안해본다.

제5장은 위의 주요 본문에서 제안된 개선방안들을 간략하게 재검토하고, 정책과 법제의 개선에 용이하게 반영될 수 있도록 제안사항을 정리한다.

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 : 사회보장 정책적· 실무적 접근

제 1 절 개 요

최근 한국사회의 주요한 화두는 실업에 대한 문제와 그것을 해결하기 위한 정책 중에 하나인 사회적기업에 대한 법적·제도적 확장이다. 국내에서 사회적기업은 2007을 시작으로 2010년에 사회적기업에 관한 지원법규가 개선되면서 정점을 이루게 되었다. 또한 법률 제정과 함께 많은 사회적기업 관련 조례가 제정되었다. 이처럼 사회적기업은 짧은 역사에도 불구하고 법제적 틀을 갖추어가고 있다. 이와 같은 법적·제도적 틀이 마련되면서 사회적기업은 단기간에 빠른 성장을 이루었다.

한국사회적기업진흥원(2013)의 보고에 따르면, 사회적기업은 사회적기업의 전단계인 (예비)사회적기업이 2007년 397개였던 것이 2013년 1,537개로 증가했으며, 사회적기업은 2007년 50개였던 것이 2013년 950개로 증가했다.⁸⁾ 또한 고용인원수 측면에서 보면, 사회적기업에 근로하는 총 고용자수는 2007년 2,539명 이었던 것이 2013년 21,574명으로 증가하였다. 이중 취약계층 고용자수는 2007년 1,403명 이었던 것이 2013년 13,108명으로 증가하였다.⁹⁾ 이상의 결과에서 볼 수 있듯이, 사회적기업은 2007년 이후 그리고 2010년 제도화 된 이후 우리 사회의 일자리 창출 영역으로서 중요한 기능을 담당하고 있다.

이와 같은 상황에서 정부에서는 지속적으로 심화되는 경기침체에 따른 실업과 경제 문제를 해결하기 위한 방안으로 사회적기업에 보다

8) 한국사회적기업진흥원, 「사회적기업개요집」, 2013, 18면.

9) 한국사회적기업진흥원, 위의 책, 18면.

제2장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
사회보장 정책적·실무적 접근

많은 관심을 두고 있다. 애초 국내의 사회적기업 논의는 공공분야 이전에 민간분야에서 기존의 시장경제체도가 앓고 있다는 다양한 문제를 해결하기 위한 사회적 경제 방법의 틀에서 시작되었다. 이후 공공부분에서 이 개념을 도입하여 실업과 일자리창출을 위한 정책적 도구로서 2010년부터 공공영역으로 편입되었다.

사회적 요구와 정부의 강력한 지원에 힘입어 공공영역으로 진입하게 된 사회적기업은 사업의 중요성에 비해 법적·제도적 역사나 내용은 일천한 것이 사실이다. 정부에서 사회적기업에 대한 본격적으로 관심을 갖고 이에 대한 제도를 강화한 시점은 2010년 전후였기 때문에, 충분한 논의와 고민이 있는 후 제도화 되어야 함에도 불구하고 줄속으로 진행된 면도 있다. 실제로 최근의 조사결과는 사회적기업 관련 제도와 정책이 ① 과도한 일자리창출 중심의 사회적기업 운영, ② 양적 확대에 치중함으로써 질적 성장에 소홀, ③ 사회적기업의 다양성을 고려하지 못한 획일적인 지원, ④ 사회적기업에 대한 사후관리 및 평가체계 미흡이라는 문제를 앓고 있다고 지적하고 있다.¹⁰⁾

사회적기업육성법의 목적은 “사회적기업의 설립·운영을 지원하고 사회적기업을 육성하여 우리 사회에서 충분하게 공급되지 못하는 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 사회통합과 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다”¹¹⁾이다. 그러나 최근에 이루어진 사회적기업 관련 연구들은, 사회적기업이 현장에서 제대로 작동하지 못하고 촛촛하지 못한 법망(Law net)으로 인해 악용하는 사례 및 사회적기업의 지속가능성을 담보하지 못하고 예산을 낭비하는 제도로 평가받고 있다고 지적하고 있다.

이와 같은 구조적인 문제와 함께, 한시적인 인건비 지원으로 인한

10) 손을천, 앞의 보고서, 50-62면.

11) 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&query=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EC%A0%81%EA%B8%B0%EC%97%85&x=0&y=0>.

‘재정절벽 효과(Fiscal Cliff Effect)¹²⁾ 발생가능성에 대한 지적이 사회적기업 현장에서 지속적으로 제기되고 있는 실정이다. 실제로 사회적기업 육성법에 따르면 사회적기업으로 인증되면 한시적, 즉 약 2년 동안의 인건비 지원을 받도록 되어 있다. 문제는 2년 동안의 사업기간이 종료됨과 동시에 인건비 지원 역시 종료됨에 따라 사업의 성과가 지속되지 못하고 상당수의 사회적기업들이 도산하는 사태가 일어나고 있다는 점이다.

따라서 사회적기업에 대한 가치 및 목적에 대한 사회적 동의를 명확하고 정부 지원이 확대되는 현 상황에서, 현장의 목소리와 요구를 반영함과 동시에 법적 요구를 충족할 수 있는 사회적기업 관련 연구와 고민이 필요하다. 이 절에서는 그동안 우리 사회에서 중요하게 자리 잡은 사회적기업과 관련한 사회적기업의 개념과 범위, 사회적기업의 현황 그리고 사회적기업 관련법의 현 주소와 문제점을 체계적으로 살펴보고 그 대안을 제시하는데 목적이 있다.

현재 국내에서 사회적기업에 관련된 법제연구가 거의 부재한 실정임을 고려한다면, 현재 가장 필요한 것은 사회적기업에 관한 기존 연구들에 대한 검토와 함께 과연 현장에서 사회적기업법이 제대로 작동하고 있는가를 확인하는 것이라고 하겠다. 국내에서 사회적기업에 대한 관련 연구 역시 단편적인 담론 및 계량적 연구 수준에 그치고 있을 뿐만 아니라, 관련법에 대한 심도 있는 분석이 이루어지지 못하고 있다.

따라서 이 절에서는 기존의 사회적기업에 대한 문헌고찰과 함께, 다양한 계량적 데이터를 활용하여 사회적기업의 현황에 대해 심도 있는 분석을 진행한다. 이러한 일차원적인 분석 결과를 바탕으로 전문가 및 실무자 초점집단인터뷰(Focus Group Interview, FGI) 조사방법을 사

12) 본래 재정절벽효과란 세금감면 혜택 종료와 정부지출 삭감정책이 동시에 실시되어 경기가 급격히 위축되는 현상이며, 이런 상황이 지속될 경우 경제 전반에 걸쳐 심각한 타격이 발생할 수 있다는 의미이다.

용하여, 현장의 전문가들을 통해 실제 관련 법률이 현장에서 어떻게 적용되고 있고 이 과정에서 발생하는 법적 한계와 대안이 무엇인지를 살펴본다.

제 2 절 사회적기업의 개념과 범위

1. 사회적기업의 출현배경과 법적 개념

사회적기업에 대한 정의는 여러 가지가 있을 수 있으나, 국내에서는 사회적기업의 개념을 법적으로 명확하게 제시하고 있다. 물론 오래전부터 이러한 사회적기업에 대한 개념에 동의할 수 있는가에 대한 논의가 있었다. 그 이유는 사회적기업이 처음으로 시작된 유럽의 역사적 배경과 제도화 과정이 국내의 상황과 상이하기 때문이다. 유럽에서는 사회적기업의 개념이 시장경제의 확대와 신자유주의에 대응하기 위한 민간차원의 조직적인 노력에서 나타난 결과물이었다. 반면에 국내에서는 사회적기업의 개념이 금융위기 이후 경제후퇴와 대량실업으로 인한 경제위축 등 사회적으로 새로운 일자리 창출이 필요했던 시기에 도입되었다.

국내에서도 민간을 중심으로 시작된 과거 협동조합과 생활협동조합 등 다양한 형태에서 사회적기업 개념과 유사한 의미를 찾아볼 수도 있을 것이다. 그러나 국가 경제의 악화와 실업과 고용의 문제가 중요한 정책의제가 되면서, 그동안 민간을 중심으로 확산되던 사회적기업의 개념이 2007년 전면적으로는 제도화되었다고 볼 수 있다. 당시 제도화 여부에 대한 논란도 많았지만, 더 중요한 문제는 제도화 되면서 과연 사회적기업을 어떻게 정의해서 어떤 주체까지 제도권으로 편입시킬 것인가에 대한 논란이었다.

사회적기업에 대해 2007년에 법으로 제도화된 「사회적기업육성법」 제2조(정의)의 개념을 바탕으로 살펴보면, 사회적기업이란 “취약계층

에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 제7조에 따라 인정받은 자(법 제2조제1호)”로 정의된다. 또한 이에 따르면, “취약 계층”이란 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층으로서, 저소득자, 고령자, 장애인, 성매매피해자, 경력단절 여성, 한부모가정 보호대상자, 결혼이민자, 장기실업자, 북한이탈주민 등이 포함된다(법 제2조제2호 및 시행령 제2조). 이밖에 “사회서비스”란 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화, 예술·관광·운동, 보육, 산림보전, 간병·가사, 문화재 보존 및 활용, 청소 등 사업시설, 고용서비스 등을 의미한다(법 제2조제3호 및 시행령 제3조).

사회적기업은 2007년 제도화된 이래 현재까지 확대일로에 놓여 있다. 이와 같은 사회적기업의 확산은 저소득층을 중심으로 한 일자리 창출과 함께 현재 많은 수요가 존재하는 사회서비스 일자리에 일자리를 공급하는 중요한 역할을 담당한다.

2. 사회적기업의 범위

사회적기업에 대한 논의는 사회적기업의 개념에서 시작하여 사회적기업의 범위 또는 유형까지 확대된다. 현재까지 진행된 사회적기업에 대한 범위 또는 유형에 관한 논의를 몇 가지로 나누어볼 수 있는데, 김경휘·반정호(2006)는 기존 선행연구를 고찰하여 지금까지 논의된 것을 ① 사회적기업을 개념형태에 따른 개념모형, ② 조직형태에 따른 조직모형, ③ 기업의 범주형태에 의한 범주모형으로 구분하였다.¹³⁾

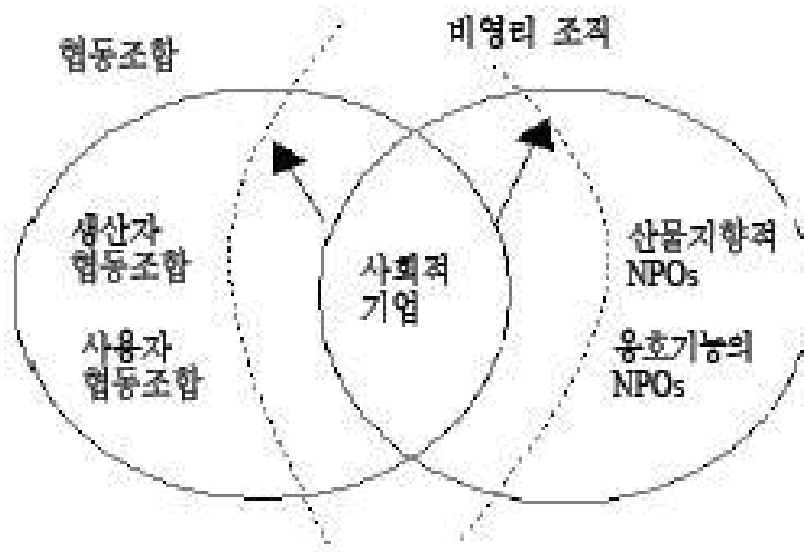
첫 번째 모형은 사회적기업의 형태를 개념차원에서 정의한 모형으

13) 김경휘·반정호, “한국 상황에서의 사회적 기어의 개념과 유형에 관한 소고”. 노동정책연구, 한국노동정책연구원, 2008, 41-44면.

제2장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

로서, 이는 이미 한국노동연구원에서 정의된 바 있다. 이 정의에 따르면 “사회적기업은 크게 협동조합 영역과 비영리조직(NPO, Non-Profit Organization)으로 구분하고 있다. 협동조합 영역에는 생산자 협동조합과 사용자 협동조합으로 구성되어 있으며, NPO는 산물지향적 NPO와 옹호기능의 NPO로 구성되어 있다(그림 1). 여기서 사회적기업은 협동조합과 비영리조직의 성격을 모두 갖는 조직으로 정의하고 있다. 이는 사회적기업이 갖고 있는 사회적 가치 달성이라는 협동조합의 정신과 함께 비영리를 통한 수익발생과 수익의 지역사회 환원이라는 성격을 모두 갖고 있기 때문으로 판단된다.

<그림 1> 사회적기업 개념화¹⁴⁾

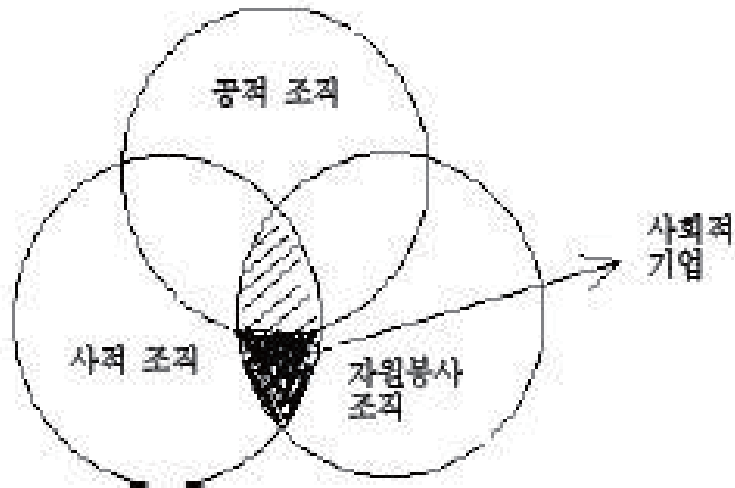


두 번째 모형은 사회적기업을 조직형태에 의한 조직모형으로 정의하는 미국의 사회적기업 전문 컨설팅 연구소에서 정의한 것으로서, 사회적기업이란 “사적조직임과 동시에 자원봉사조직의 중간적 성격을 갖는다”라고 정의하고 있다(그림 2). 이에 따르면, 사회적기업은 공공조직의 지원없이 민간차원에서 자발적으로 필요에 의해 만들어진 조

14) 김경휘·반정호, 위의 논문 41면.

적인 것이다. 결국 이 정의에 따른 사회적기업은 공식적으로 공공조직으로부터 어떤 지원도 받을 수 없다.

<그림 2> 사회적기업 개념화¹⁵⁾



세 번째 모형은 사회적기업을 크게 협동조합, 상호부조, 협의체 측면에서 분석한 것이다(그림 3). 이 모형은 사회적기업을 하나의 개념으로 정의하기 보다는 다양한 조직들이 포함된다고 정의하면서 그 포섭가능성을 넓힌다. 이 모형은 사회적기업을 크게 협동조합, 상호부조 그리고 협의체로 보는 것에서 출발한다. 그리고 각각의 대 분류 하에 협동조합에는 노동자협동조합, 소비자협동 조합 등이 포함되고, 상호부조 분류 하에는 마이크로크레딧, 비영리 자조조직이 포함된다고 정의하고 있다. 그리고 협의체에서는 박애주의를 기초로 하여 이익집단 및 주택협동조합과 자선조직이 포함된다고 정의하고 있다.

15) 김경휘 · 반정호, 앞의 논문 42면.

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

<그림 3> 사회적기업 개념화¹⁶⁾

협동조합 (Co-operatives)	상호부조 (Mutuals)	협의회 (Associations)
노동자협동 조합 소비자협동 조합	Building Societies	주택협동조합 자선조직
상호보험 조합	무담보소액대출은행 (Credit Unions)	업격한 자조 집단 이익집단
농업협동조합	무역/전문직 협의회	개방적 자조 집단
지역사회 협동조합		지역사회 기업
영리(Profit) 자조조합	비영리(not Profit) 자조조합	박애주의(Philanthropic)

앞서 언급한 사회적기업의 범위에 대한 논의는 다양하다고 할 수 있다. 2007년에 제도화된 사회적기업육성법에 따르면, 사회적기업의 조직형태를 다음과 같이 명시하고 있다.¹⁷⁾

제 8 조(사회적기업의 조직 형태) 법 제8조제1항제1호에서 “특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리민간단체 등 대통령령으로 정하는 조직 형태”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조직 형태를 말한다. <개정 2012.6.5., 2012.8.3.>

1. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인
2. 「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체
3. 「사회복지사업법」 제2조제3호에 따른 사회복지법인
4. 「소비자생활협동조합법」 제2조에 따른 소비자생활협동조합
5. 「협동조합기본법」 제2조제1호에 따른 협동조합, 같은 조 제2호에 따른 협동조합연합회, 같은 조 제3호에 따른 사회적협동조합 및 같은 조 제4호에 따른 사회적협동조합연합회
6. 그 밖에 다른 법률에 따른 법인 또는 비영리단체

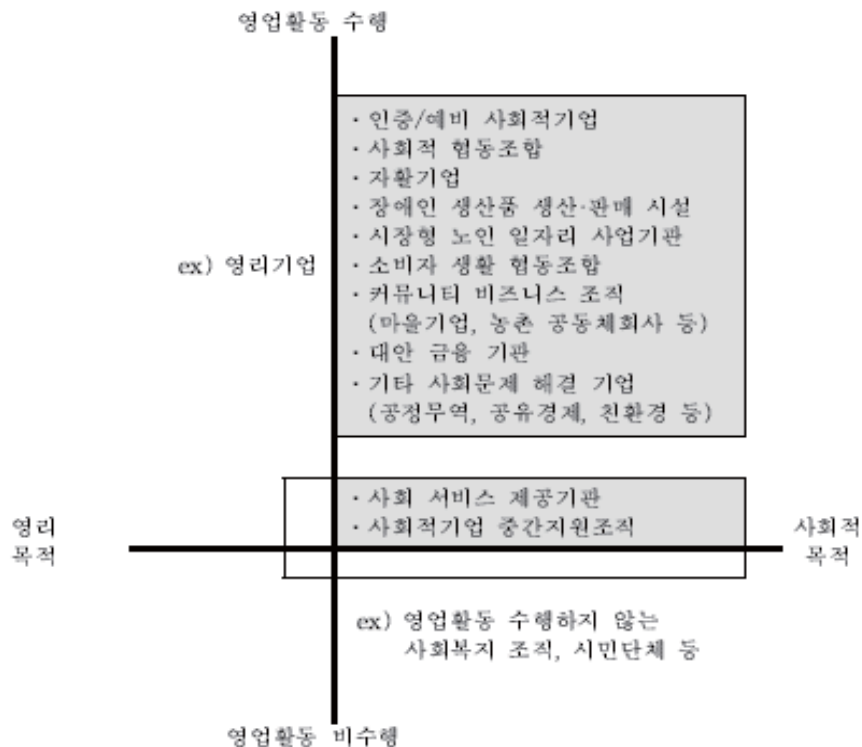
16) 김경휘·반정호, 앞의 논문 43면.

17) 국가법령정보센터.

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&query=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EC%A0%81%EA%B8%B0%EC%97%85&x=0&y=0>

한편, 한국노동연구원(2013)은 사회적기업이란 사회적 목적을 실현 하면서 영업활동을 수행하는 조직으로 보고, 사회적기업의 범위에 대해 영리목적여부와 영업활동수행여부라는 두 축을 활용하여 사회적기업의 범위를 정리하였다(그림 4).¹⁸⁾ 이에 따르면, 사회적기업은 “인증/예비 사회적기업, 사회적 협동조합, 자활기업, 장애인 생산품 생산판매 시설, 시장형 노인 일자리 사업기관, 소비자 생활 협동조합, 커뮤니티 비즈니스 조직(마을기업, 농촌 공동체 회사 등), 대안금융기관, 기타 사회문제 해결 기업 등”을 포함한다. 이와 같은 정의와 범위는 현재 국내에서 모든 사회적 경제 영역에 포함될 수 있는 조직들을 사회적기업의 주체로 파악한 것이다.

<그림 4> 사회적기업 개념화



18) 한국노동연구원, 「2012 사회적기업 성과분석」, 한국사회적기업 진흥원, 2013, 14면.

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

또한 한국노동연구원은 이 연구에서 현재 인증된 사회적기업에 대한 개념과 요건 및 현황 등을 정리하였다.¹⁹⁾ 2007년 사회적기업이 제도화된 후 현재까지 사회적으로 인증 받은 주요 사회적기업을 구체적으로 살펴보면, 현재 인증된 사회적기업의 유형을 총 13개 정도로 구분할 수 있다. 이를 정부의 소관부처별로 보면, 보건복지부가 가장 많은 5개 유형, 고용노동부 3개 유형, 기획재정부 1개 유형, 문화체육관광부 1개 유형, 공정거래위원회 1개 유형, 안전행정부 1개 유형으로 정리할 수 있다.

이 연구에 따르면, 현재까지 존재하는 사회적기업은, 인증 사회적기업이 누적 856개소(2013), 예비 사회적기업이 1,425개소(2013), 사회적협동조합이 58개소(2013), 자활기업이 2,340개소(2012), 장애인 생산품 생산시설이 478개소(2012), 장애인 생산품 판매시설이 16개소, 시장형 노인 일자리 사업 수행기관이 779개소(2012), 생산협동조합이 391개소(2011), 마을기업이 787개소(2012), 농촌 공동체 회사가 725개소(2013) 등으로 나타났다.²⁰⁾

<표 1> 인증된 유사 사회적기업 개념과 현황

사회적기업 유형	개념	요건	소관부처	현황
인증 사회적기업	취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로, 7가	①조직형태 ②유급근로자 ③사회적목적 ④의사결정구조 ⑤영업활동수입 ⑥정관·규약	고용노동부	856개소 (2013년)

19) 한국노동연구원, 앞의 책, 13면.

20) 한국노동연구원, 위의 책, 24-26면.

제 2 절 사회적기업의 개념과 범위

사회적 기업 유형	개 념	요 건	소관 부처	현 황
	지 요건을 갖추어 고용노동부의 인 증을 받은 기업	⑦이윤재투자		
예비 사회적 기업	사회적기업 인증을 위한 요건 중 일 부를 갖추지 못하였으나 향후 사회 적기업 인증을 목표로 지방자치단 체장(지역형) 또는 중앙부처 장(부처형)이 지정한 기업	①조직형태 ②유급근로자 ③사회적목적 ④이윤재투자	고용 노동부	1425개소 (2012년)
사회적 협동조합	협동조합 중에서 지역주민들의 권 익·복리 증진과 관련된 사업을 수 행하거나 취약계층에게 사회서비 스 또는 일자리를 제공하는 등 영리 를 목적으로 하지 않는 협동조합으 로, 기획재정부의 인가를 받은 기업	①발기인 5인 ②정관작성 (주사업 수행) ③설립동의자 ④창립총회	기획 재정부	58개소 (2013년)
자활기업	2인 이상의 수급자 또는 저소득층 이 상호 협력하여 조합 또는 공동사 업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활 사업을 운영하는 업체로, <국민기 초생활보장법>에 의한 자활기업 요 건을 갖추고 보장기관으로 부터 인 정받은 업체	①기초생활수급 자 ②구성원 수 ③수익금배분 ④근로일수 ⑤사업 동일성	보건 복지부	1,340개소 8,953명 (2012년)
장애인 생산품 생산 시설	장애인 직업재활시설(근로사업장, 보호작업장)과 장애인 복지단체 등 에서 장애인을 고용하여 제품을 생 산하는 시설	직업재활시설 ①장애인 수 중증장애인 생산품 시설 ①장애인 수 ②장애인 비율 ③장애인근로 시간	보건 복지부	478개소 13,758명 (2012년) 369개소 (2012년)

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

사회적 기업 유형	개 념	요 건	소관 부처	현 황
장애인 생상품 판매 시설	장애인 생산품의 판매활동 및 유통을 대행하고, 장애인 생산품이나 서비스·용역에 관한 상담, 홍보, 판로 개척 및 정보제공 등 마케팅을 지원하는 업무를 수행하는 시설	①사업수행 ②설비기준	보건 복지부	16개소
시장형 노인 일자리 사업 수행 기관	노인에게 소득창출 및 사회참여의 기회를 제공하고자 지역사회 등에서 적합한 업종에 노인을 고용하여 재화를 생산·판매하는 기관. ‘시장형’ 노인일자리 사업 기관	①조직형태 ②최소실무자 ③사업수행능력	보건 복지부	779개소 16,101명 (2012년)
생산협동 조합	생산자와 소비자와의 직거래를 통해 중간마진을 없앴으로써 조합원들에게 저렴하게 생활필수품을 제공하는 조합	①발기인 30인 ②정관작성 ③창립총회	공정 거래 위원회	조합수 391개소 조합원 63만명 (2011년)
마을기업	마을주민이 주도적으로 지역의 각종 자원을 활용하여 안정적 소득 및 일자리를 창출하는 마을단위 기업으로, 요건을 갖추어 안전행정부로부터 지정된 기업	①지역주민 구성 법인 ②지역주민출자 ③특수관계인 지분 ④지역자원활용	안전 행정부	787개소 6,533명 매출액 492억원 (2012년)
농촌 공동체 회사	지역주민 또는 귀촌인력이 자발적으로 참여해 기업경영방식을 접목하여 지역의 인적/물적 자원을 활용함으로써 농촌의 일자리와 소득을 창출하고 지역사회 발전에 기여하는 조직으로, 요건을 갖추어 농림축산식품부로부터 지정된 기업	①조직형태 ②농어촌 자원 활용 ③일자리 창출, 공공서비스 제공 ④농어업인 중심 운영	농림 축산 식품부	725개소 15,964명 매출액 8015억원 (2013년)

사회적기업 유형	개념	요건	소관부처	현황
기타 사회문제 해결 기업	환경오염, 저개발국가와의 불공정 거래문제 등 전 지구적으로 존재하는 광범위한 사회문제를 해결하는 것을 목적으로 제품 판매, 서비스 제공 등 영업 활동을 통해 운영되는 조직	-	(다양)	-
사회적기업 중간 지원 조직	사회적기업에 대하여 인사·노무, 회계·세무, 법무 분야 등에 대한 컨설팅 제공, 인적·물적 자원 연계 등 사회적기업이 필요로 하는 사항들을 지원하는 민간 조직	경영컨설팅 관련 전문지식과 현장시사 및 모니터링에 필요한 인력을 갖춘 단체 또는 법인	고용노동부	권역별 통합지원 기관 14개 외 다수 (2013년)
사회 서비스 제공 기관	사회복지, 보건의료, 교육, 문화·예술 등 개인 또는 사회전체의 복지 증진 및 삶의 질 향상을 위해 필요한 서비스를 제공하는 기관	-	보건복지부	9,332개소 74,500명 (2013년)
		-	문화체육관광부	959개소 (2013년)

자료: 길현종, 「2012 사회적기업 성과분석」, 한국사회적기업진흥원, 2013, 24-26면.

제 3 절 사회적기업 정책 및 제도의 현황

1. 사회적기업 현황

(1) 연도별 사회적기업 현황

국내의 사회적기업의 수는 2007년을 시작으로 급속하게 확대되었다. 한국사회적기업진흥원의 보고에 따르면, 2013년 9월까지 29차에 걸쳐

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

총 968개 인증되었고, 현재 913개소가 활동 중이라고 한다.²¹⁾ 구체적으로 보면, 2007년에 사회적기업 등록신청을 한 업체가 166개이고, 2008년 285개 업체, 2010년 408개까지 신청업체가 증가하다가 2013년에는 다소 감소한 304개 업체가 신규로 인증을 신청하였다. 인증된 사회적기업은 2007년 55개 업체에서 2010년 216개, 2013년에는 157개로 확대되었다.²²⁾

사회적기업의 현황에서 중요한 부분은 인증된 사회적기업 중에서 과연 몇 개의 업체가 유지되고 있는가를 살펴보는 것이다. 한국사회적기업진흥원의 자료에 따르면, 사업유지율이 2007년 81.8%에서 2010년 94.0%, 그리고 2013년 100.0%인 것으로 나타났다. 이러한 자료를 바탕으로 사회적기업의 정부의 지원이 2-3년임을 고려한다면, 현재 인증 사회적기업의 유지율은 매우 높다고 평가할 수 있다.

<표 2> 사회적기업 현황

(단위: 개소)

연도	신청	인증	현재유지	유지율
계	2,003	968	913	94.3
2007	166	55	45	81.8
2008	285	166	140	84.3
2009	199	77	75	97.4
2010	408	216	203	94.0
2011	255	155	151	97.4
2012	386	142	142	100.0
2013	304	157	157	100.0

자료: 한국사회적기업진흥원, 「사회적기업 인증 현황자료」, 2013, 수정보완.

21) 한국사회적기업진흥원, 앞의 책 11면.

22) 2007년 인증된 55개 사회적기업 중에서 2013년까지 유지되고 있는 업체는 45개라고 한다.

사회적기업의 인증 유형별 증가율을 살펴보면, 신규 인증유형별 추이를 분석한 결과 2007년에는 혼합형이 31.4%로 가장 높은 비율을 차지하다가 2008년에 일자리제공형이 44.6%, 2009년 59.7%, 2010년 68.2% 그리고 2011년 72.7%로 가장 많은 비율을 차지하였다.²³⁾ 사회적기업이 제도화 된 후 일자리제공형의 비율은 점차적으로 증가되고 있음을 알 수 있다. 반면에, 사회적기업의 본래 취지인 사회서비스제공 측면에서 시작된 사회서비스제공형은 점차 감소하여 2011년 5.8%에 그치고 있음을 알 수 있다. 물론 이러한 감소추세는 혼합형 및 기타형에서도 동일하게 나타나고 있다.

<표 3> 사회적기업 인증 유형별 증가율

(단위: 개소, %)

		2007	2008	2009	2010	2011
인증 유형별 신규	사회서비스제공형	7 (13.7)	22 (13.3)	8 (10.4)	11 (5.1)	9 (5.8)
	일자리제공형	15 (29.4)	74 (44.6)	46 (59.7)	146 (68.2)	112 (72.7)
	지역사회공헌형	- -	- -	- -	- -	3 (2.0)
	혼합형	16 (31.4)	49 (29.5)	16 (20.8)	19 (8.9)	16 (10.4)
	기타형	13 (25.5)	21 (12.7)	7 (9.1)	38 (17.8)	14 (9.1)
	계	51 (100.0)	166 (100.0)	77 (100.0)	214 (100.0)	154 (100.0)
인증 유형별	사회서비스제공형	7				

23) 전병유·김성기·반정호·신현구·오창호·이병희·이혜정·이인재·장종익·장홍근·황덕순·허동한, 「사회적기업 실태 조사 연구 보고서」, 고용노동부·한국사회적기업진흥원, 2013, 12면.

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

		2007	2008	2009	2010	2011
계	일자리제 공형	15				
	지역사회 공헌형	- -	- -	- -	- -	3 (0.5)
	혼합형	16 (31.4)	64 (29.4)	77 (26.6)	96 (19.6)	108 (17.1)
	기타형	13 (25.5)	36 (16.5)	41 (14.2)	75 (15.3)	89 (14.1)
	계	51 (100.0)	218 (100.0)	289 (100.0)	491 (100.0)	631 (100.0)

* 2007~2008년은 각 년도 사업보고서의 인증 유형. 2010년에는 2011년 사업
 보고서 유형을 적용

자료: 전병유 외, 앞의 책, 12면.

(2) 지역별 사회적기업 현황

2013년 7월 현재 총 1,904개소가 사회적기업 인증을 신청하여
 47.8%인 911개소가 인증되었다. 이 중 856개소가 활동 중이고 55개소
 는 취소 및 반납한 것으로 나타났다.²⁴⁾ 이를 지역별 현황을 살펴보면,
 2013년 기준으로 서울이 196개소이며, 경기도가 146개소, 그 다음으로는
 부산이 58개소, 전북이 57개소로 큰 차이 나타나고 있다.

<표 4> 사회적기업 지역별 현황

(단위: 개소)

서울	인천	경기	강원	부산	울산	경남	대구	경북	광주	전남	전북	대전	충남	충북	제주	세종
196	48	146	40	58	31	33	44	51	43	37	57	25	31	41	22	5

자료: 한국사회적기업진흥원, 「사회적기업 인증 현황자료」, 2013을 수정보완함.

24) 한국사회적기업진흥원. http://www.socialenterprise.or.kr/notice/docu_books.do?page=2&cmd=&search_word=&board_code=BO04&category_id=CA06&seq_no=219858&com_certifi_num=&selectyear=&mode=view

(3) 설립경로별 사회적기업 현황

사회적기업은 당초 민간영역에서 출발하였다. 공공의 지원을 수반하는 사회적기업의 제도화 이전에도 사회적기업의 개념은 사회적일자리, 자활공동체, 그리고 장애인작업장을 중심으로 민간기관에서 자율성 있게 활용되고 있었다. 이처럼 운영되던 기업들은 2007년 사회적기업 관련 규범이 제정되면서 상당수가 제도권으로 진입하게 되었다. 다음에 제시된 표를 살펴보면, 설립경로별 현황은 사회적일자리 사업이 615개 소로 가장 많고 자활공동체가 108개로 그 다음 순위이며, 장애인 작업장이 88개, 협동조합이 13개, 기타 89개인 것으로 나타났다.²⁵⁾

<표 5> 사회적기업 설립경로별 현황

(단위: 개소)

사회적일자리	자활공동체	장애인작업장	협동조합	기타
615	108	88	13	89

자료: 한국사회적기업진흥원, 『사회적기업 인증 현황』, 2013.

(4) 조직형태별 사회적기업 현황

사회적기업은 크게 영리기업과 비영리기업(조직)으로 구분할 수 있다. 사회적기업의 조직형태별 현황을 살펴보면, 영리조직인 상법상 회사는 468개이며, 비영리조직으로는 민법상 법인이 202개로 가장 많은 것으로 나타났다. 그 다음으로는 비영리민간단체가 110개소이며, 사회복지법인이 91개, 생활협동조합이 14개, 영농조합법인이 28개소로 나타났다.²⁶⁾

25) 한국사회적기업진흥원. http://www.socialenterprise.or.kr/notice/docu_books.do?page=2&cmd=&search_word=&board_code=BO04&category_id=CA06&seq_no=219858&com_certifi_num=&selectyear=&mode=view

26) 한국사회적기업진흥원.

<표 6> 사회적기업 조직형태별 현황

(단위: 개소)

영리	비영리				
상법상 회사	민법상 법인	비영리 민간단체	사회복지 법인	생활협동 조합	영농조합 법인
468	202	110	91	14	28

자료: 한국사회적기업진흥원, 「사회적기업 인증 현황」, 2013.

연도별 조직형태에 따른 사회적기업의 인증이 어떤 추이를 보이는지를 분석하였다. 분석결과, 2007년부터 2011년 동안 상법상 회사의 비율이 2007년 43.1%, 2008년 47.6%, 2009년 47.6%, 2010년 44.9%, 2011년 42.2%로 점차적으로 감소하는 것으로 나타났지만 여전히 가장 높은 비율을 보이고 있다.²⁷⁾ 반면에 특정한 법인 내 사업단 형태의 비율은 2007년 15.7%, 2008년 22.3%, 2009년 22.3%, 2010년 27.1%, 2011년 33.1%로 점차적으로 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 추이는 다른 형태의 비율들은 제자리 숫자를 유지하거나 미미하게 감소하는데 반해서 법인 내 사업단 비율이 점차적으로 증가하고 있음을 의미한다.

<표 7> 조직형태에 따른 사회적기업 인증 추이

(단위: 개소, %)

		2007	2008	2009	2010	2011
조직 형태별	민법상 법인	10 (19.6)	23 (13.9)	23 (13.9)	31 (14.5)	19 (12.3)

http://www.socialenterprise.or.kr/notice/docu_books.do?page=2&cmd=&search_word=&board_code=BO04&category_id=CA06&seq_no=219858&com_certifi_num=&selectyear=&mode=view

27) 전병유 외. 앞의 책 24면.

제 3 절 사회적기업 정책 및 제도의 현황

		2007	2008	2009	2010	2011
신규	민법상 조합	4 (7.8)	6 (3.6)	6 (3.6)	6 (2.8)	2 (1.3)
	비영리 단체	4 (7.8)	11 (6.6)	11 (6.6)	22 (10.3)	17 (11.0)
	사회복지 법인	3 (5.9)	10 (6.0)	10 (6.0)	1 (0.5)	0 (0.0)
	상법상 회사	22 (43.1)	79 (47.6)	79 (47.6)	96 (44.9)	65 (42.2)
	법인내 사업단	8 (15.7)	37 (22.3)	37 (22.3)	58 (27.1)	51 (33.1)
	계	51 (100.0)	166 (100.0)	166 (100.0)	214 (100.0)	154 (100.0)
조직 형태별 계	민법상 법인	10 (19.6)	34 (15.6)	34 (15.6)	72 (14.7)	88 (14.0)
	민법상 조합	4 (7.8)	10 (4.6)	10 (4.6)	16 (3.3)	17 (2.7)
	비영리 단체	4 (7.8)	15 (6.9)	15 (6.9)	42 (8.6)	58 (9.2)
	사회복지 법인	3 (5.9)	13 (6.0)	13 (6.0)	12 (2.4)	11 (1.7)
	상법상 회사	22 (43.1)	101 (46.3)	101 (46.3)	223 (45.4)	280 (44.4)
	법인내 사업단	8 (15.7)	45 (20.6)	45 (20.6)	126 (25.7)	177 (28.1)
	계	51 (100.0)	218 (100.0)	218 (100.0)	491 (100.0)	631 (100.0)

자료: 전병유 외, 「사회적기업 실태 조사 연구 보고서」, 고용노동부·한국사회적기업진흥원. 2013, 12면.

(5) 사회적 목적 실현 유형별 사회적기업 현황

사회적기업의 중요한 가치는 기업의 영리적 가치보다도 무엇보다 영리활동을 통한 개인과 지역사회에 일자리 제공 및 사회적 가치를 실현하는 것이다. 이것이 사회적기업육성법에 명문화되어 있기 때문에 제도권 내에 있는 모든 사회적기업은 사회적 가치 실현을 위한 노력들을 다해야 한다. 최근까지 설립·운영되고 있는 사회적기업을 사회적 목적 실현별로 구분해보면, 일자리 제공형이 587개소로 가장 많으며, 혼합형이 142개, 기타형이 118개소인 것으로 나타났다. 전체적으로 저소득층에게 일자리를 제공하는 것을 목적으로 하는 사회적기업의 비율이 높다는 것을 알 수 있다.

<표 8> 사회적 목적 실현 유형별 현황

(단위: 개소)

서비스제공형	일자리제공형	지역사회공헌형	혼합형	기타형
57	587	9	142	118

자료: 한국사회적기업진흥원, 「사회적기업 인증 현황」, 2013.

(6) 사회적기업 유형별 정의 및 현황

사회적기업육성법에 따르면, 사회적기업은 크게 다섯 가지 유형으로 구분할 수 있는데, 일자리제공형, 사회서비스제공형, 혼합형, 기타형, 그리고 지역사회공헌형이 존재한다. 각각에 대한 정의는 다음과 같다.²⁸⁾

28) 국가법령정보센터.

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&query=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EC%A0%81%EA%B8%B0%EC%97%85&x=0&y=0>

- 일자리제공형: 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리를 제공
- 사회서비스제공형: 조직의 주된 목적이 취약계층에게 사회서비스를 제공
- 지역사회공헌형: 조직의 주된 목적이 지역사회에 공헌
- 혼합형: 조직의 주된 목적이 취약계층 일자리 제공과 사회서비스 제공의 혼합
- 기타형: 사회적 목적의 실현여부를 계량화하여 판단하기 곤란한 경우

사회적기업의 유형에 따른 연도별 고용추이를 살펴보면 다음과 같다.²⁹⁾ 먼저 일자리제공형은 2007년 15개 기업이었던 것이 2011년에는 381개로 크게 확대되었다. 이와 같은 기업 수의 확대는 자연스럽게 근로자수의 증가로 연결되었다. 즉, 일자리제공형 사회적기업에 고용된 일자리 수는 2007년 481명이었던 것이 2011년 10,127명으로 늘었다. 두 번째로 규모가 큰 유형은 혼합형인데, 2007년 16개였던 것이 2011년 108개로 확대되었다. 근로자수 역시 2007년에는 1,030명이었던 것이 2011년 2,920명으로 증가하였다.

<표 9> 사회적기업 유형에 따른 연도별 고용추이

(단위: 명)

		일자리 제공형	사회서비스 제공형	혼합형	기타형	지역사회 공헌형	계
기 업 수	2007	15	7	16	13		51
	2008	89	29	64	36		218
	2009	134	37	75	40		286
	2010	278	41	102	66	2	489
	2011	381	47	108	89	3	628
근 로 자	2007	481	241	1,030	787		2,539
	2008	3,299	1,046	2,811	1,350		8,506
	2009	5,060	1,400	3,148	1,542		11,150

29) 전병유 외, 앞의 책, 80면.

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

		일자리 제공형	사회서비스 제공형	혼합형	기타형	지역사회 공헌형	계
수	2010	7,534	1,331	3,090	1,464	24	13,443
	2011	10,127	1,232	2,920	1,683	28	15,990

자료: 전병유 외, 「사회적기업 실태 조사 연구 보고서」, 고용노동부·한국사회적기업진흥원, 2013.

사회적기업 유형에 사회적기업 참여자의 특성을 살펴보면 다음과 같다.³⁰⁾ 첫째, 평균근로자수는 혼합형이 27명, 일자리제공형이 26.6명, 사회서비스 26.2명으로 나타났다. 둘째, 취약계층 참여자 비율을 보면, 일자리제공형 기업에서 취약계층의 비율이 69%로 가장 높게 나타났고, 지역사회공헌형이 57.1%, 혼합형이 52.4% 순으로 나타났다. 셋째, 여성참여자 비율을 살펴보면, 일자리제공형이 69%, 지역사회공헌형이 57.1%이 높게 나타났다. 넷째, 참여자의 연령대를 살펴보면, 지역사회공헌형에서 30-54세 비중이 75.0%으로 가장 높게 나타났고, 사회서비스제공형이 65.0%으로 가장 높게 나타났다.

<표 10> 사회적기업 유형에 사회적기업 참여자의 특성

(단위: %)

		일자리 제공형	사회서비스 제공형	지역사회 공헌형	혼합형	기타형
평균근로자수		26.6	26.2	9.3	27.0	18.9
취 약 계 층	소계	18.3	8.4	5.3	14.2	6.3
	저소득층	2.4	1.7	1.3	3.1	1.9
	고령자	6.8	4.5	1.3	8.0	1.9
	장애인	6.8	0.8	1.0	0.6	0.8
	기타	2.3	1.4	1.7	2.5	1.7

30) 전병유 외. 앞의 책 82면.

		일자리 제공형	사회서비스 제공형	지역사회 공헌형	혼합형	기타형
(취약계층 비중)		(69.0)	(32.1)	(57.1)	(52.4)	(33.3)
성	남	10.9	4.7	2.7	3.7	8.2
	여 (여성 비중)	15.7 (59.1)	21.6 (82.2)	6.7 (71.4)	23.3 (86.3)	10.7 (56.4)
연 령	30세미만	3.9	3.7	1.0	1.7	3.9
	30~54세	14.6	17.0	7.0	16.5	12.6
	55세이상	8.1	5.5	1.3	8.9	2.4
	(30~54세 비중)	(55.1)	(65.0)	(75.0)	(61.0)	(66.8)

자료: 전병유 외, 「사회적기업 실태 조사 연구 보고서」, 고용노동부·한국사회적기업진흥원, 2013.

(7) 분야별 사회적기업 현황

초창기 민간으로부터 시작된 사회적기업은 사회서비스를 중심으로 시작되었다. 그러나 사회적기업이 제도화 된 후 이들의 활동영역은 사회서비스뿐만 아니라 더욱 다양하게 확장되었다. 2013년 기준 활동 중인 사회적기업의 분야는 환경 분야가 151개로 가장 많고, 문화 분야가 143개, 사회복지 분야도 102개로 나타났다. 이밖에 간병가사 67개, 교육 55개, 보건 13개, 산림보전 1개인 것으로 나타났다.³¹⁾

31) 한국사회적기업진흥원.

http://www.socialenterprise.or.kr/notice/docu_books.do?page=2&cmd=&search_word=&board_code=BO04&category_id=CA06&seq_no=219858&com_certifi_num=&selectyear=&mode=view

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

<표 11> 사회적기업 분야별 현황

(단위: 개소)

교육	보건	사회복지	환경	문화	보육	산림보전	간병가사	기타
56	13	102	151	143	22	1	67	359

자료: 한국사회적기업진흥원, 『사회적기업 인증 현황』, 2013.

업종별 사업의 확대 추이를 살펴보면, 2007년에는 환경 관련 사회적기업이 33.3%로 가장 높게 나타났고, 2008년에는 사회복지 관련 사회적기업이 19.3%, 2009년 사회복지 관련 사회적기업이 23.4%, 2010년 보육관련 사회적기업이 20.6%, 2011년 환경 관련 사회적기업이 19.5%로 나타났다.³²⁾ 전체적으로 살펴보면 기타사업의 비율이 점차적으로 증가하고 있지만, 이는 분류하기 힘들어 분석에서 제외하였다. 기타사업을 제외한 사업 중에서는 대부분 환경, 사회복지 그리고 보육관련 사업들이 대부분임을 알 수 있다.

<표 12> 업종별 사업의 확대 추이

(단위: 개소)

		2007	2008	2009	2010	2011
업종별 신규	교육	3 (5.9)	7 (4.2)	2 (2.6)	14 (6.5)	17 (11.0)
	보건	4 (7.8)	1 (0.6)	2 (2.6)	2 (0.9)	2 (1.3)
	사회복지	4 (7.8)	32 (19.3)	18 (23.4)	32 (15.0)	5 (3.3)
	환경	17 (33.3)	22 (13.3)	15 (19.5)	30 (14.0)	30 (19.5)

32) 전병유 외. 앞의 책 26면.

제 3 절 사회적기업 정책 및 제도의 현황

		2007	2008	2009	2010	2011
	보육	3 (5.9)	10 (6.0)	7 (9.1)	44 (20.6)	24 (15.6)
	예술, 관광, 운동	1 (2.0)	10 (6.0)	6 (7.8)	8 (3.7)	1 (0.7)
	간병가사지원	8 (15.7)	23 (13.9)	7 (9.1)	11 (5.1)	7 (4.6)
	기타사업	11 (21.6)	61 (36.8)	20 (26.0)	73 (34.1)	68 (44.2)
	계	51 (100.0)	166 (100.0)	77 (100.0)	214 (100.0)	154 (100.0)
업종별 누적	교육	3 (5.9)	10 (4.6)	12 (4.2)	25 (5.1)	42 (6.7)
	보건	4 (7.8)	5 (2.3)	7 (2.4)	9 (1.8)	10 (1.6)
	사회복지	4 (7.8)	36 (16.5)	54 (18.7)	86 (17.5)	91 (14.4)
	환경	17 (33.3)	39 (17.9)	52 (18.0)	80 (16.3)	107 (17.0)
	보육	3 (5.9)	13 (6.0)	18 (6.2)	62 (12.6)	85 (13.5)
	예술, 관광, 운동	1 (2.0)	12 (5.5)	17 (5.9)	24 (4.9)	22 (3.5)
	간병가사지원	8 (15.7)	31 (14.2)	37 (12.8)	47 (9.6)	53 (8.4)
	기타사업	11 (21.6)	72 (33.0)	92 (31.8)	158 (32.2)	221 (35.0)
	계	51 (100.0)	218 (100.0)	289 (100.0)	491 (100.0)	631 (100.0)

자료: 전병유 외, 「2012 사회적기업 실태 조사 보고서」, 고용노동부·한국사회적기업진흥원, 2013, 26면.

제2장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

다음은 분야별 저소득층 고령자 등의 취약계층 현황을 분석한 자료이다. 각 사업 분야에서 저소득층이 가장 많이 고용된 사업 분야는 가사간병지원 관련 사회적기업에서 평균 인원수가 26.4%로 나타났다.³³⁾ 이와 같은 결과는 현재 가사 및 간병 일자리는 대부분 지역자활센터의 자활사업 중심으로 시작되어서 이들이 자활기업으로 전환하고, 다시 사회적기업으로 인증받기 때문인 것으로 예측된다. 다음으로 높은 취약계층 고용률을 보이고 있는 분야는 보건과 환경, 그리고 사회복지 영역인 것으로 나타났다.

<표 13> 사회적기업 참여 취약계층 현황

(단위: %)

	교육	보건	사회복지	환경	보육	문화 예술 관광 운동	간병 가사 지원	기타
소계	6.6	17.2	15.0	16.8	6.5	14.0	26.4	16.6
저소득층	1.1	5.3	1.3	4.1	1.7	3.5	5.7	1.4
고령자	1.3	9.8	5.4	9.9	1.1	4.5	17.7	4.7
장애인	0.1	0.5	6.8	1.6	0.3	0.2	0.7	8.5
기타	4.1	1.6	1.5	1.2	2.7	5.8	2.3	2.0
(취약계층 비중)	(42.8)	(57.5)	(58.9)	(60.4)	(41.7)	(51.8)	(51.5)	(70.6)

자료: 전병유 외, 「2012 사회적기업 실태 조사 보고서」, 고용노동부·한국사회적기업진흥원, 2013, 84면.

사회적기업의 세부적인 사업영역에 따른 연도별 추이를 살펴본 결과, 2007년에는 제조업 비율이 25.6%, 재활용 18.6%, 교육 관련 사회

33) 전병유 외, 앞의 책, 84면.

적기업이 11.6% 순으로 높게 나타났다. 2008년에는 제조업이 비율이 29.7%로 가장 높았고, 다음으로 사회복지 관련 사회적기업이 10.1% 비율로 높게 나타났다. 2009년 역시 제조업이 19.5%로 가장 많았고, 전년도와 달리 사업시설관리 및 사업지원서비스 비율이 14.3%로 높게 나타났다. 2010년에는 제조업 22.0%, 문화 관련 사회적기업이 14.8%로 가장 높게 나타났다. 2011년에는 제조업이 33.1%, 교육 관련 사회적기업이 15.6%로 가장 높게 나타났다.³⁴⁾ 전체적으로 살펴보면, 제조업의 비율이 가장 높게 나타났고, 다음으로 재활용, 사업시설관리 및 사업지원서비스, 교육, 사회복지 그리고 문화 관련 사회적기업의 인증이 증가하고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 추이 변화는 그 해년도의 사회적 분위기와 함께 지역사회의 욕구가 반영된 것으로 판단된다.

<표 14> 사회적기업의 세부적인 사업영역에 따른 연도별 추이

(단위: 개소, %)

		2007	2008	2009	2010	2011
업종 별 신규	농업	1 (2.3)	3 (2.0)	0 (0.0)	5 (2.4)	2 (1.3)
	제조업	11 (25.6)	44 (29.7)	15 (19.5)	46 (22.0)	51 (33.1)
	재활용	8 (18.6)	10 (6.8)	7 (9.1)	10 (4.8)	8 (5.2)
	건설업	0 (0.0)	7 (4.7)	2 (2.6)	8 (3.8)	2 (1.3)
	도소매음식 숙박업	1 (2.3)	8 (5.4)	6 (7.8)	28 (13.4)	12 (5.8)
	사업서비스	1 (2.3)	7 (4.7)	5 (6.5)	15 (7.2)	9 (5.9)

34) 전병유 외, 앞의 책, 27면.

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

		2007	2008	2009	2010	2011
	사업시설관리 및 사업지원서비스	3 (7.0)	11 (7.4)	11 (14.3)	18 (8.6)	18 (11.7)
	교육	5 (11.6)	9 (6.1)	6 (7.8)	20 (9.6)	24 (15.6)
	보건	3 (7.0)	5 (3.4)	0 (0.0)	3 (1.4)	0 (0.0)
	사회복지	4 (9.3)	15 (10.1)	12 (15.6)	12 (5.7)	4 (2.6)
	문화	1 (2.3)	4 (2.7)	2 (2.6)	31 (14.8)	17 (11.0)
	기타개인서비스	5 (11.6)	25 (16.9)	11 (14.3)	13 (6.2)	7 (4.6)
	계	43 (100.0)	148 (100.0)	77 (100.0)	209 (100.0)	154 (100.0)
업종 별 누적	농업	1 (2.3)	4 (2.1)	4 (1.5)	9 (1.9)	11 (1.7)
	제조업	11 (25.6)	55 (28.8)	70 (26.1)	116 (24.3)	167 (26.5)
	재활용	8 (18.6)	18 (9.4)	25 (9.3)	35 (7.3)	43 (6.8)
	건설업	0 (0.0)	7 (3.7)	9 (3.4)	17 (3.6)	19 (3.0)
	도소매음식 숙박업	1 (2.3)	9 (4.7)	15 (5.6)	43 (9.0)	55 (8.7)
	사업서비스	1 (2.3)	8 (4.2)	13 (4.9)	28 (5.9)	37 (5.9)
	사업시설관리 및 사업지원서비스	3 (7.0)	14 (7.3)	25 (9.3)	43 (9.0)	61 (9.7)

		2007	2008	2009	2010	2011
	교육	5 (11.6)	14 (7.3)	20 (7.5)	40 (8.4)	64 (10.1)
	보건	3 (7.0)	8 (4.2)	8 (3.0)	11 (2.3)	11 (1.7)
	사회복지	4 (9.3)	19 (10.0)	31 (11.6)	43 (9.0)	47 (7.5)
	문화	1 (2.3)	5 (2.6)	7 (2.6)	38 (8.0)	55 (8.7)
	기타개인서비스	5 (11.6)	30 (15.7)	41 (15.3)	54 (11.3)	61 (9.7)
	계	43 (100.0)	191 (100.0)	268 (100.0)	477 (100.0)	631 (100.0)

자료: 전병유 외, 「2012 사회적기업 실태 조사 보고서」, 고용노동부·한국사회적기업진흥원, 2013, 27면.

2. 사회적기업 지원제도 현황

사회적기업에 대한 정부의 지원은 「고용정책기본법」제28조, 「국가재정법」, 「보조금 관리에 관한 법률」 및 「사회적기업육성법」 등의 개별 지원조항에 근거하고 있으며, 고용노동부가 구체적으로 정한 사업별 시행지침에 따라 세부적인 지원이 이루어지고 있다. 정부지원정책은 사회적기업의 영업활동에 소요되는 비용 등을 해당 업체에 직접 지급하는지 여부에 따라 직접지원과 간접지원으로 구분해볼 수 있다.

<표 15> 사회적기업에 대한 지원제도 현황

지원제도		지원내용
직접 지원	인건비 지원	사회적일자리사업 참여 인건비 (최저임금 수준)

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

지원제도		지원내용
	전문인력 인건비	전문인력 채용 인건비 (200만원 정도)
	사업개발비 지원	기술개발 등을 위한 사업비 (최대 7천만원 한도)
	경영지원	경영, 세무, 노무회계 등 경영컨설팅 (330만원~2천만원 한도)
	사회보험료 지원	사업주 부담 4대 사회보험료 일부지원 (1회당 91천원)
	세제지원 제공	법인세, 소득세, 취득세, 면허세 50% 감면 (재산세 25%)
		사회적기업에게 기부하는 금액에 대한 지정기부금 인정
	시설비 등 지원	자금대출 (미소금융, 중소기업 정책자금 등)
국공유지 임대 등 지원		
모태펀드	고용부 및 민간출자자 참여를 통해 펀드 조성 (12년도 40억원)	
간접 지원	공공구매제도	사회적기업의 제품이나 서비스의 우선적 구매 권고
	판로개척	온라인 상품소개사이트 및 공동판매장 구축 및 운영

직접지원제도는, 인건비 지원, 전문인력 인건비, 사업개발비 지원, 경영지원, 사회보험료 지원, 세제지원 제공, 시설비 등 지원, 모태펀드 운영 등이 있으며, 간접지원제도로는 공공구매제도, 판로개척 지원 등이 있다.

<표 16> 사회적기업에게 지원되는 세부적인 지원 정책³⁵⁾

직접지원제도 중에서 ① 근로자 인건비 지원으로, 「(예비)사회적기업 일자리 창출사업」에 참여한 예비사회적기업 또는 사회적기업 근로자에 대하여 최대 5년간 참여근로자의 인건비와 사회보험료의 일부가 지원된다.³⁶⁾ ② 전문인력 인건비 지원은, 예비사회적기업 또는 사회적기업이 경영역량 강화를 위해 전문인력을 신규로 채용하는 경우 심사를 통하여 전문인력에 대한 인건비의 일부를 지원하고 것이다.³⁷⁾ 예비사회적기업의 경우는 기업 당 1인에 대하여 최대 2년간, 사회적기업의 경우에는 기업 당 3명(유급근로자 수가 50인 미만 인 기업은 2인)을 한도로 최대 3년간 전문인력 인건비를 지원한다.³⁸⁾

③ 사업개발비 지원사업은, (예비)사회적기업이 지속적이고 안정적인 수익 구조 기반을 마련할 수 있도록 브랜드(로고), 시장진입 및 판로개척을 위한 홍보 및 마케팅, 제품의 성능 및 품질개선 비용 등을 사업개발비로 지원한다. 사업개발비는 기업의 성장단계별로 A·B·C유형으로 구분하여 지원금액을 다르게 하고 있다.³⁹⁾ ④ 사회보험료 지원은 인증사회적기업의 자립기반 조성을 지원하기 위하여 사업주가 부담하는 고용보험료, 산업재해보상보험료, 건강보험료(노인장기요양보험료 포함) 및 국민연금보험료의 일부를 지원하는 것이다. 정부부처나 지방자치단체로부터 인건비(사회보험료 포함)를 지급받고 있지 않는 인증사회적기업을 지원대상으로 하며, 기업규모와 지원인원에 제한 없이 유급근로자 전원(대표, 임원 및 이들의 직계존비속 제외)에 대하여 최대 4년간 지원한다.⁴⁰⁾

⑤ 인증사회적기업은 「조세특례제한법」 제85조의6에 따라 최초소득이 발생한 과세연도 이후 5년간 법인세 또는 소득세 세액의 50%를 감면받고, 「지방세특례제한법」 제22조의4에 따라 취득세·등록세·면허세 및 재산세 등의 지방세도 감면된다.⁴¹⁾ 「부가가치세법」 제26조, 동법 시행령 제35조 및 제36조에 따라 인증사회적기업이 제공하는 사회서비스 중 의료보건 용역과 교육 용역에 대해서는 부가가치세를 면제한다. 이밖에 「법인세법」 제24조 및 동법 시행령 제36조와 「소득세법」 제34조 및 동법 시행령 제80조에 따라 사회적기업에 기부하면 지정기부금으로 인정한다.

⑥ (예비)사회적기업의 경영역량 강화와 지속가능한 자립경영의 토대를 마련할 수 있도록 한국사회적기업진흥원에서 맞춤형 경영컨설팅을 지원한다. 경

35) 국회입법조사처, 앞의 책 17-28면.

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

영컨설팅은 기업의 경영능력 수준에 따라 기초컨설팅과 전문컨설팅으로 구분하는데, 기초컨설팅은 신규로 인증된 사회적기업 또는 컨설팅을 받은 이력이 없는 사회적기업을 대상으로 한다.⁴²⁾ 기초컨설팅 이력이 있는 (예비)사회적기업 또는 일정 규모이상의 (예비)사회적기업에 대해서는 경영전반 또는 특정과제를 해결하여 생산성 제고 및 경쟁력 강화를 위한 전문컨설팅이 지원된다.⁴³⁾

⑦ 시설자금 융자 지원으로, 사회적기업의 설립이나 경영에 필요한 부지구입비, 시설비 등에 필요한 자금을 미소금융재단 등의 지원을 받는 복지사업자,⁴⁴⁾ 중소기업청 정책자금⁴⁵⁾ 또는 지역신용보증재단⁴⁶⁾을 통하여 대출이 가능하다. 이밖에, ⑧ 고용노동부가 출자한 모태펀드(한국벤처투자)를 통하여 기업·재단 등 민간이 출자자로 참여한 사회적기업 투자조합을 결성하고 (예비)사회적기업에 투자지원을 한다.

간접지원제도 중에서, ① 공공기관 우선구매제도는 사회적기업의 판로 개척과 자생력 제고를 위해서 「사회적기업 육성법」 제12조에 따라 인증사회적기업의 제품(재화 및 서비스)을 공공기관⁴⁷⁾이 우선 구매하도록 하는 제도이다.⁴⁸⁾ 이밖에, ② 사회적기업 제품의 실질적인 판매를 지원하기 위하여 온라인 상품 소개 몰을 구축·운영하거나 공동판매장을 조성하며 온·오프라인 판로개척 및 홍보 등의 업무를 한국사회적기업진흥원이 수행하고 있다.⁴⁹⁾

- 36) 기업별로 최대 30명까지 최저임금 수준의 인건비를 예비사회적기업은 2년(1년차 100%, 2년차 90%) 동안, 사회적기업은 3년(1년차 90%, 2년차 80%, 3년차 70%) 동안 연차별로 차등하여 지급하고 있다. 지원금은 1일 8시간(1주 40시간) 근로자를 기준으로 실제 근로일과 유급휴일에 대해 당해 연도 일급 최저임금을 곱한 금액에 사업주가 부담하는 4대보험료(참여근로자별 인건비를 모두 합한 금액에 9% 한도)를 포함하여 지급한다.
- 37) 전문인력이란, “기획, 인사, 노무, 영업, 마케팅·홍보, 교육, 훈련, 회계, 재무, 법무 등 기업경영에 필요한 분야에 3년 이상 종사한 자(단, 문화·예술·디자인·영상관련, 무역, 정보, 통신, 컴퓨터, 상품기획 분야는 2년 이상 종사자) 또는 해당 분야 석·박사 학위 소지자”이거나 “국가기술자격법상 기술사, 기능장 등의 자격증을 소지하거나, 기사·산업기사·기능사 자격증 또는 개별법상 국가자격증을 소지하고 해당분야에서 2년 이상 근무한 자”를 말한다.
- 38) 월 200만원을 한도로 지원하되, 급여의 일정 부분을 기업이 연차별로 부담하도록 하고 있다. 차부담 비율은 예비사회적기업은 1차년도 20%, 2차년도 30%이며, 사회적기업은 1차년도 20%, 2차년도 30%, 3차년도 50%이다.
- 39) 창업초기단계의 A유형은 사업초기의 인프라 구축을 위해서 1천만원 한도에서 지원하며, 사업정착단계의 B유형은 기업 제품 및 서비스의 시장적합화를 위해서 5천

- 만원 한도(예비사회적기업은 3천만원 한도)에서 지원한다. 또한 사업활성화단계의 C유형은 기술집약형 모델개발 등 제품과 서비스의 생산성 향상과 경영효율화를 위해서 1억원 한도(예비사회적기업은 5천만원 사회적기업 지원제도의 문제점과 개선 방안 한도)에서 지원을 한다. 이밖에 공동상표·브랜드를 개발하여 판로개척 등을 하고자 하는 경우에는 연간 3억원 한도로 지원할 수 있다. 지원받은 사업개발비는 수익모델 개발과 직접 관련 없는 시스템 구축비, 유형의 시설·장비 등 자본재 구입비, 재료비, 사무용품, 인건비 등의 용도로 사용할 수 없다.
- 40) 지원금은 4대 보험을 모두 가입한 경우 1인당 약 월 91,000원(65세 이상으로 고용보험과 국민연금 적용이 제외된 자는 약 37,000원) 정도이다.
- 41) 즉, 고유업무에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해 취득세의 50%를 경감하고, 법인등기에 대해서는 등록면허세의 50%를 경감하며, 과세기준일 현재 고유업무에 직접 사용하는 부동산에 대해서 재산세의 25%를 경감한다.
- 42) 주요내용은 인사/노무/회계/세무/법무/법률분야와 경영개선 등에 관한 경영코칭, 회계자료 작성/관리 및 관리회계프로그램 보급 등 회계관리 지원, 신규인증 사회적기업에 대한 워크숍, 프로보노 전담 위탁기관과 연계 지원, 조직형태 변경 등 정책연계 컨설팅 등이 있다. 경영코칭의 경우 연간 330만원 한도 내에서 최대 3회까지 지원할 수 있고, 회계관리 지원은 연간 100만원 한도로 최대 3년간 지원할 수 있다.
- 43) 컨설팅의 주요내용은, 선발 사회적기업가나 전문가 등의 전문팀이 경영전반을 지원하는 멘토형 컨설팅, 회계/마케팅/생산관리 등의 특정분야에 관한 프로젝트형 컨설팅, 일자리사업 종료가 예정된 사회적기업을 대상으로 실시하는 지속성장형 컨설팅, 동종분야 또는 동일지역의 사회적기업들에 대해 다양한 형태의 지원을 하는 공동 컨설팅 등이 있다. 멘토형 컨설팅은 1천만원 한도(예비사회적기업은 500만원 한도), 프로젝트형과 지속성장형은 각각 2천만원 한도로 지원된다.
- 44) 열매나눔재단은 전세계 소외계층에 자립의 기회를 열어주는 국제자립개발 NGO로서 (예비)사회적기업과 협동조합을 대상으로 자금을 지원하고 있다. 임대차보증금, 시설·운영자금 등의 용도로 1억원 이내의 자금을 연 4.5% 수준의 금리로 대출을 한다. 민생경제정책연구소는 저소득, 저신용 등 취약계층에게 무보증·무담보로 자금을 대출하고 금융소외 계층을 대상으로 창업자금, 운영자금 등 자활자금을 지원하는 사단법인으로서 (예비)사회적기업에게 자금을 지원하고 있다. 임대차보증금, 시설·운영자금 등의 용도로 1억원 이내의 자금을 연 3% 수준의 금리로 대출을 한다. 함께일하는재단에서는 다양한 실직 계층을 지원하고 사회적기업에 대한 경영지원, 교육, 대출 등을 실시한다. 임대차보증금, 시설·운영자금, 재무구조 개선자금 등의 용도로 1억원 이내의 자금을 연 3% 수준의 금리로 대출해주고 있다.
- 45) 사회적기업은 「중소기업법」 제2조에 따른 중소기업에 해당되므로 중소기업 정책자금 대출을 받을 수 있으며(예비사회적기업 제외), 창업기업지원자금으로 시설 및 운전자금에 대하여 각각 연간 30억원 및 5억원 한도로 중소기업진흥채권 발행금리('13년 4.39%)에서 0.82%를 차감한 금리로 대출받을 수 있다. 또한 신성장기반자금이라는 명목으로 5년 이상 중소기업을 대상으로 시설 및 운전자금에 대하여 각각 연간 30억원 및 5억원 한도로 중소기업진흥채권 발행 금리('13년 4.39%)에 0.2%를 가산한 금리로 대출을 받을 수 있다.
- 46) 지역신용보증재단의 소기업 등을 위한 우선보증제도도 있다. 중소기업, 소상공인

3. 인증요건 및 심사가준

(1) 인증요건

사회적기업육성법상 사회적기업으로 인증을 받기 위해서는 법률에 의해 규정되는 일정한 독립된 조직형태를 갖추어야 한다. 따라서 어느 조직의 하위 부서 또는 사업단은 원칙적으로 사회적기업으로 인증받을 수 없다. 또한 개인사업자나 공공기관 출연·출자 및 지자체에서 출연한 조직은 인증대상에서 제외되고 있다.

<표 17> 사회적기업 인증 요건

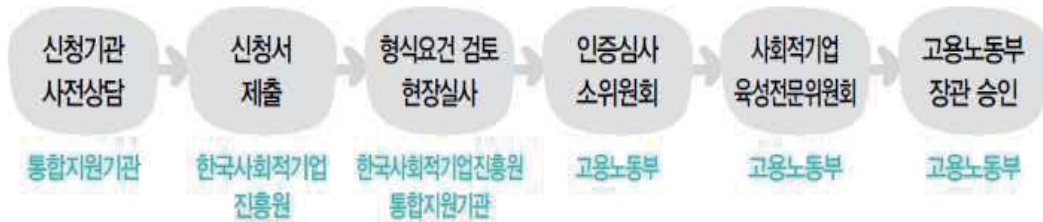
규정법률	내용	비고
민법	사단·재단법인, 조합	
상법	회사, 합자조합	
공익법인의 설립·운영에 관한 법률	공익법인	※제외대상 - 개인사업자 - 정부/지자체/공공기관 출자·출연 조직
비영리민간단체지원법	비영리민간단체	
사회복지사업법	사회복지법인	
소비자생활협동조합법	소비자생활협동조합	
※ 그 밖에 다른 법률에 따른 비영리단체		

자료: 한국사회적기업진흥원, 「사회적기업 매뉴얼」, 2012, 88면.

- 등을 대상으로 4억원을 한도로 영리 사회적기업은 4.6%, 비영리 사회적기업은 3.7% 금리로 대출이 가능하다.
- 47) 공공기관은 「중소기업제품 구매 촉진 및 판로지에 관한 법률」 제2조에 따른 공공기관으로서 2013년 기준 국가부처(41개), 광역지방자치단체(16개) 및 교육청(16개), 공기업(28개), 준정부기관(82개), 기타공공기관(176개), 지방공기업(130개) 및 기타특별법인(농업협동조합 등 6개) 등 504개 기관이 이에 해당한다.
- 48) 공공기관의 장은 사회적기업 제품의 해당연도 구매계획, 전년도 구매실적, 총구매액에 대한 사회적기업 제품의 구매액 비율 등을 매년 2월말까지 고용노동부장관에 통보하고, 고용노동부장관은 공공기관별 구매계획과 전년도 구매실적을 종합하여 매년 4월 30일까지 홈페이지에 공고해야 한다.
- 49) 진흥원의 홈페이지에 사회적기업 생산품 공동구매통합정보 제공시스템을 구축하여 사회적기업 제품을 소개하고 있다. 또한 오프라인 매장으로는 복합매장(스토어 36.5 동작점 등)과 슝인슝 개념의 미니스토어36.5(목동 등) 등 전국적으로 25개가 운영되고 있다.

(2) 인증절차

<그림 5> 사회적기업 인증절차



자료: 한국사회적기업진흥원, 『사회적기업 매뉴얼』, 2012, 147면.

사회적기업의 인증신청을 위해서는 준비과정에서 몇 가지 자가점검을 실시하고, 각 권역별 지정 지원기관에 문의하여 상담을 받아야 한다. 각 기업이 소재지를 중심으로 각 권역의 지원기관에서 상담과 컨설팅이 진행된다. 인증신청 서류의 제출이 종료되면 제출된 서류에 대해서 한국사회적기업진흥원이 서류검토를 실시한다.

서류 검토가 완료된 후, 한국사회적기업진흥원과 통합지원기관은 직접 실사를 한다. 실사가 성공적으로 마무리 되면, 한국사회적기업진흥원에서는 신청기관의 특성을 고려하여 각 중앙 부처와 광역자치단체의 추천을 요구한다. 이러한 추천 과정이 종료되면, 고용노동부에서는 신청 기업의 인증요건을 다시 검토하여 인증심사소위원회를 통해 인증여부에 관한 의견을 ‘사회적기업 육성 전문위원회’에 제시한다.

최종적으로 사회적기업 육성 전문위원회는 심의를 실시하여 인증여부를 최종 확인하고, 이 결과를 고용정책심의회에 보고한다. 보고 후 고용노동부에서는 인증서를 발급하여 관할고용센터를 통해 사회적기업으로 인증된다.

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

<그림 6> 사회적기업 인증신청에 따른 세부 절차



자료: 한국사회적기업진흥원, 『사회적기업 매뉴얼』, 2012, 148면.

4. 추진체계 및 역할

사회적기업 제도는 예비사회적기업과 인증사회적기업으로 구분하여, 다르게 운영되고 있다. 인증사회적기업은 고용노동부, 예비사회적기업은 지방자치단체를 중심으로 지정되고 있다. 예비사회적기업 제도의 운영목적은 지방자치단체와의 협력을 강화하여 지역적 상황에 맞는 모델을 개발과 함께 지역 자원과의 연계를 통해 사회적기업을 확산시키는데 목적이 있다.

2012년부터는 각 정부 부처별 육성모델을 통한 예비사회적기업을 지정할 수 있도록 제도가 변경되었다. 부처형 사회적기업 지정제도란 “중앙부처장에게 사회적기업 인증을 추천할 수 있는 권한을 부여, 소관분야의 예비사회적기업을 직접 육성하고 그 중 우수한 예비사회적기업은 사회적기업 인증을 용이하게 받을 수 있도록 추천”하는 방법이다. 따라서 예비사회적기업은 지역형과 부처형으로 구분될 수 있다.

지역형 예비사회적기업은, 광역자치단체가 지정주체가 되며 사회적기업의 육성과 지원을 위한 조례가 제정되거나 공모를 통한 지역형 예비사회적기업이 지정되는 형식을 취한다. 한편 기초자치단체는 지역형 사회적기업의 관리주체가 되어 행정구역 내의 지역형 예비사회적기업에 대한 관리 및 재정지원, 모니터링, 지도 점검 등을 수행한다.

<표 18> 지역형 예비사회적기업에 대한 자치단체의 역할

구분	광역자치단체	기초자치단체
역할	<ul style="list-style-type: none"> · 지정주체 · 사회적기업 육성과 지원을 위한 조례 제/개정을 통해 지정근거 마련 · 공모를 통한 지역형 예비사회적기업 지정 및 운영 · 재정지원사업 참여기관 선정 및 예산교부 · (예비)사회적기업가 교육 실시 	<ul style="list-style-type: none"> · 관리주체 · 행정구역 내 지역형 예비사회적기업에 대한 관리 및 재정지원 등 · (예비)사회적기업 모니터링 · 재정지원사업 수행기관에 대한 관리 및 지도점검 등

자료: 한국사회적기업진흥원, 「사회적기업 매뉴얼」, 2012, 184면.

부처형 예비사회적기업은, 각 중앙부처가 예비사회적기업 지정제도 운영지침을 수립하여 운영과 사후관리 및 모델을 발굴하고 육성하는 업무까지 수행한다. 특히 고용노동부는 사회적기업 육성 주관부처로써 사회적기업 육성을 위한 정책 수립 및 사업 전반에 관한 총괄 계획을 수립한다. 한국사회적기업진흥원은 사회적기업의 설립과 운영을 지원하고 사회적기업 모니터링 및 평가, 전국단위의 사회적기업 네트워크 구축 및 운영을 지원한다.⁵⁰⁾

50) 한국사회적기업진흥원. <http://www.socialenterprise.or.kr/kosea/reserve.do>.

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

<표 19> 부처형 예비사회적기업에 대한 시행주체별 역할

구분	중앙부처	고용노동부
	<ul style="list-style-type: none"> · 부처별 부처형 예비사회적기업 지정제도 운영지침 수립 및 운영 · 부처형 예비사회적기업 현황 및 사후관리 · 부처별 특성에 맞는 예비사회적기업 모델 발굴 및 육성 · 부처형 예비사회적기업 교육 및 지원 · 지정서 및 추천장 발급 	<ul style="list-style-type: none"> · 사회적기업 육성을 위한 정책수립 및 사업전반 총괄 계획 수립 · (예비)사회적기업 관련 DB 공유 · 부처형 예비사회적기업에 대하여 중복 지원이 되지 않는 범위에서 기존의 지원제도 모두 적용 · 부처형 예비사회적기업 지정제 및 인증 추천제 운영지침 제·개정
역할	한국사회적기업진흥원 <ul style="list-style-type: none"> · 부처별 특성에 맞는 사회적기업 모델 발굴 지원 · 예비사회적기업에 대한 통합 DB관리 · 부처형 예비사회적기업에 대한 경영컨설팅 등 경영지원 및 네트워크 구축 · 사회적기업 인증 추천제도 운영지원 	지방자치단체 <ul style="list-style-type: none"> · 부처형 예비사회적기업이 지역형 예비사회적기업에 비하여 차별대우 받지 않도록 노력 · 부처형 예비사회적기업에 대한 재정지원 대상 심사 및 재정지원 · 지역사회의 사회적기업 유관기관과 부처형 예비사회적기업 간 연계체계 구축지원을 통한 자생력 제고 지원

자료: 한국사회적기업진흥원, 『사회적기업 매뉴얼』, 2012, 190면.

5. 예 산

사회적기업과 관련된 2013년 예산(안)은 약 1,355억 원으로 전년도에 비해 약 169억 원이 감액되었다. 이와 같은 예산의 감액현상은 인건비 지원 규모가 전년도에 비해 감소되었기 때문이다.

<표 20> 사회적기업 육성(자치단체보조 포함) 예산

(단위 : 백만원)

구 분	'11결산	'12예산 (A)	'13예산(안)		증 감 (B-A)	%
			요 구	조정(B)		
사회적기업 육성	68,547	57,201	34,150	30,082	△27,119	△47.4
사회적기업육성 (자치단체 보조)	50,880	95,342	102,232	105,510	10,168	10.7
합 계	119,427	152,543	136,382	135,592	△16,951	△11.1

자료: 국회 환경위원회, 「2013고용노동부 소관 예산 기금운용 계획안 검토보고서」, 2013.

사회적기업육성법에 따른 지원 예산 편성 내역을 살펴보면, 전체 예산은 2011년을 제외하고 2010년에 비해 2012년도의 예산은 점차 증가하고 있음을 알 수 있다. 세부 항목별로 보면, 고용부에서 지원하는 인건비 비율은 점차 줄어들고 지방자치단체에서 지원하는 인건비 비율이 증가하고 있다. 이는 그만큼 지방정부의 재정적 부담이 크다는 것을 의미한다. 그리고 사업개발비는 전년도 대비 5.9% 증가, 경영지원비는 53.6% 감소, 지원기관운영은 22.9% 증가, 기타간접지원 및 운영비는 29.2% 감소한 것으로 나타났다. 또한 전체적으로 경영지원비 예산을 제외하고는 다른 예산항목들은 증가하였다. 그 중에서도 지원기관운영비 항목의 증가율이 가장 눈에 띈다. 인건비 지원에 있어서 중앙정부의 지원보다 점차적으로 지방정부의 인건비 부담이 많아진다는 것도 확인할 수 있다.

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

<표 21> 사회적기업 육성사업 예산 편성내역

(단위: 백만원)

사업명	2010년 예산	2011년 예산	2012년 예산	증 감 (B-A)	%
사회적기업 육성사업 합계	148,734	145,341	152,543	7,202	5.0
일자리창출 인건비 (고용부 직접)	107,457	77,533	45,841	△31,692	△40.9
일자리창출 인건비 (자치단체)	-	34,413	77,842	43,429	126.2
사업개발비	18,521	16,526	17,500	974	5.9
경영지원	12,736	10,389	4,822	△5,562	△53.6
지원기관운영	5,714	2,344	2,880	536	22.9
모태펀드	-	2,500	2,500	-	0.0
기타간접지원 및 운영비	4,306	1,636	1,158	△478	△29.2

자료: 손을천, 앞의 책, 12면.

6. 사회적기업 고용특성

사회적기업의 인증 연도별 일자리사업 고용과 자체 고용수를 분석한 결과, 2007년부터 2009년간 일자리사업 유형별 추이를 분석하였다. 인증 연도가 2007년도 사회적기업의 경우 2008년도에 일자리사업 고용이 68.7%였던 것이 2011년 6.0%로 감소한 반면, 자체고용은 2008년 31.3%였던 것이 2011년 94.0%로 급상승했음을 알 수 있다. 2008년은 일자리사업이 58.2%, 자체고용이 41.8%였던 것이 2011년 일자리사업

은 23.7%, 반면에 2009년에 인증 받은 기업들은 2009년 53.5%에서 2011년 63.9%로 상승했음을 알 수 있다. 자체사업이 76.3%로 나타나, 비율의 차이는 있으나 자체고용 비율이 여전히 높게 나타났다.

<표 22> 사회적기업의 인증 연도별 일자리사업 고용과 자체 고용수
(단위: 명, %)

고용인원	인증 연도	항목	2008	2009	2010	2011
총계	2007	일자리 사업	1,787 (68.7)	2,211 (61.1)	562 (23.0)	139 (6.0)
		자체고용	813 (31.3)	1,410 (38.9)	1,884 (77.0)	2,197 (94.0)
	2008	일자리 사업	2,330 (58.2)	3,355 (61.4)	2,179 (46.0)	945 (23.7)
		자체고용	1,676 (41.8)	2,113 (38.6)	2,553 (54.0)	3,034 (76.3)
	2009	일자리 사업	-	835 (46.5)	682 (31.2)	805 (36.1)
		자체고용	-	959 (53.5)	1,505 (68.8)	1,424 (63.9)
기업별 평균	2007	일자리 사업	40.6 (68.7)	47.0 (61.1)	12.2 (23.0)	3.2 (6.0)
		자체고용	18.5 (31.3)	30.0 (38.9)	41.0 (77.0)	51.1 (94.0)
	2008	일자리 사업	16.9 (58.2)	22.2 (61.4)	14.3 (46.1)	6.4 (23.7)
		자체고용	12.1 (41.8)	14.0 (38.6)	16.8 (53.9)	20.5 (76.3)

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

고용인원	인증연도	항목	2008	2009	2010	2011
	2009	일자리사업	-	11.4 (46.5)	9.0 (31.2)	10.5 (36.1)
		자체고용	-	13.1 (53.5)	19.8 (68.8)	18.5 (63.9)

자료: 전병유 외, 「2012 사회적기업 실태 조사 보고서」, 고용노동부·한국사회적기업진흥원, 2013, 30면.

7. 사회적기업 참여자 특성

현재 사회적기업에 참여하고 있는 취약계층의 전반적인 현황을 보면 다음과 같다. 첫째, 2007년부터 전체 참여자 중 취약계층은 2007년 55.3%였던 것이 2011년 59.3%로 약간 감소하는 추세를 보이고 있다. 취약계층 중에는 2007년도에 고령자 비율이 10.9%였던 것이 2011년 6.1%로 감소했지만 여전히 가장 높은 비율을 보이고 있다. 둘째, 사회적기업에 참여하고 있는 참여자의 성별을 분석한 결과, 2007년 여성 참여자의 비율이 72.0%였던 것이 2011년 65.9%로 약간 감소하는 추세를 보이고 있지만, 전체적으로 여성 참여자가 남성 참여자보다 참여율이 더 높다는 것을 알 수 있다. 셋째, 사회적기업에 참여하고 있는 참여자의 연령분포를 분석한 결과, 전체적으로 30대 이상의 참여자 비율이 높게 나타났다. 30-54세 비율이 2007년에는 61.7%였던 것이 2011년 58.2%으로 약간 감소하였다. 그러나 30대에서 50대 참여자 비율이 높다는 것을 알 수 있다.

<표 23> 사회적기업에 참여 취약계층 현황

(단위: 명, %)

		평균					합계				
		2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
취약계층	소계	49.8	39.0	39.0	27.5	25.5	2,539	8,506	11,150	13,443	15,990
	저소득층	4.9	4.9	4.5	2.9	2.4	251	1,078	1,285	1,433	1,500
	고령자	10.9	8.1	8.3	6.1	6.1	556	1,773	2,366	2,998	3,854
	장애인	8.4	6.4	6.2	4.6	4.4	430	1,405	1,780	2,248	2,765
	기타	3.3	2.9	3.6	3.2	2.2	166	640	1,032	1,548	1,369
	취약계층비중	55.3	57.6	58.0	61.2	59.3	55.3	57.6	58.0	61.2	59.3
성	남	13.9	12.0	12.8	8.9	8.8	711	2,612	3,668	4,371	5,497
	여	35.8	27.0	26.2	18.6	16.7	1,828	5,894	7,482	9,072	10,493
	여성비중	72.0	69.3	67.1	67.5	65.6	72.0	69.3	67.1	67.5	65.6
연령	30세 미만	5.5	5.0	5.1	3.5	3.5	283	1,100	1,447	1,701	2,172
	30~54세	30.7	25.0	24.4	17.0	14.8	1,566	5,449	6,974	8,299	9,306
	55세 이상	13.5	9.0	9.5	7.0	7.2	690	1,967	2,729	3,443	4,512
	30~54세 비중	61.7	64.1	62.5	61.7	58.2	61.7	64.1	62.5	61.7	58.2

자료: 전병유 외, 「2012 사회적기업 실태 조사 보고서」, 고용노동부·한국사회적기업진흥원, 2013, 75면.

제 4 절 사회적기업 정책 및 실무 자원에서의 문제점

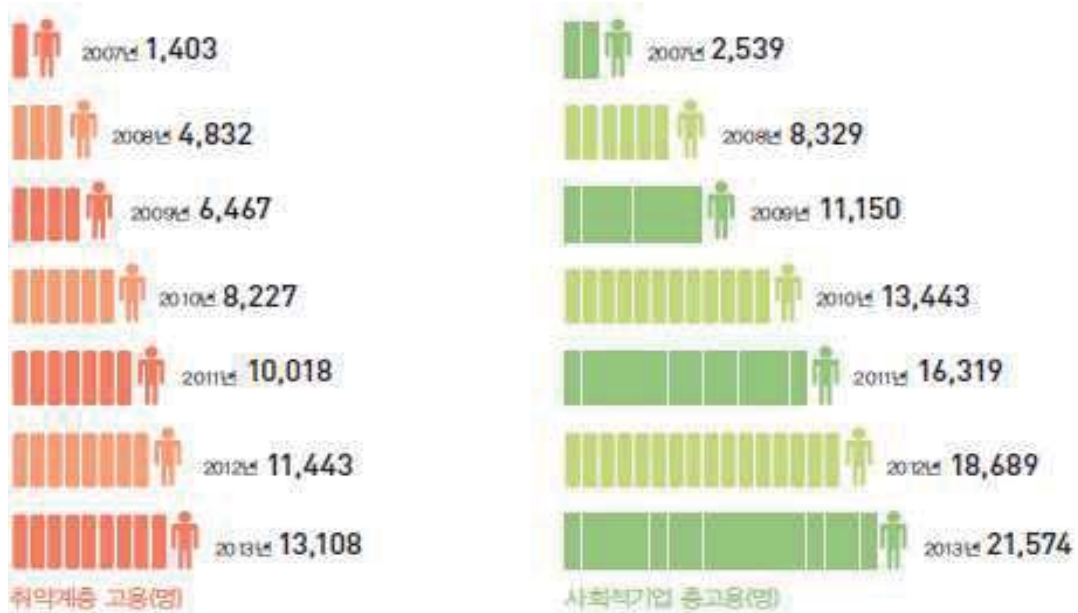
1. 사회적기업 지원 정책 전반의 문제점

(1) 지나친 일자리창출 중심의 사회적기업제도 운영

사회적기업은 2007년 제도화 되면서 양적으로나 질적으로 급속도로 확대되었다. 그 중에서도 사회적기업의 양적 성장은 매우 크다고 할 수 있다. 다음에 제시된 그림을 살펴보면, 2007년 1,403명이었던 취약 계층 고용자는 2013년 13, 108명으로 확대되었다. 그리고 사회적기업 총고용자수는 2007년 2,539명이었던 것이 2013년 21,574명으로 확대되었다.

이처럼 사회적기업은 취약계층에게 일자리를 제공한다는 취지와 함께 사회에서 제공되지 않은 다양한 서비스를 사회서비스 형태로 제공, 지역사회에 공헌이라는 목적을 가지고 추진되었다. 그러나 국회입법처(2013) 자료에 따르면, 전체 1,012개 인증사회적기업 중 사회서비스제공형은 6%(60개), 지역사회공헌형은 1%(11개)에 불과하다. 이에 반해 일자리제공형은 65%(616개)에 이르고 혼합형(144개, 15%)과 기타형(122개, 13%)도 대부분 일자리제공을 기본적인 사업목적으로 추구하고 있다.

<그림 7> 연도별 사회적기업 고용추이



자료: 한국사회적기업진흥원, 「사회적기업 개요집」, 2014, 18면.

사회적기업이 시작된 유럽의 경우, 사회적기업의 활동은 저소득층에 대한 사회서비스 제공을 중심으로 이루어진다.⁵¹⁾ 일자리 창출 중심으로 확산되는 사회적기업 정책은 점차 본래의 중요한 가치인 사회적 가치에 대해 과소평가하도록 만들고 있다. 일자리사업 편향의 제도운영은 지원업체 선정에 있어서 일자리제공형에 비하여 사회서비스제공형 업체에게 불리하게 작용하는 결과를 낳기도 한다. 사회적기업을 일자리창출 중심으로 운영할 경우 사회적기업이 정부의 인건비와 사회보험료 지원에 의존하게 함으로써 지원종료 후 인력감축과 일반근로자로의 교체로 이어지는 등 단기적 성과에 그칠 수 있다. 이는 사회적기업의 지속가능성과 자생력 제고에 저해요인으로 작용한다.

51) 이탈리아는 취약계층에 대한 일자리제공형(B타입)이 33% 수준인 반면, 사회서비스제공형(A타입)은 60%에 달하고 있다. 사회서비스제공형 사회적기업이 많은 이탈리아의 경우 노인, 가정에 문제가 있는 청소년, 장애인 등에 대한 서비스뿐만 아니라 마약중독자, 알콜중독자, 정신병자, 출소자, 집행유예중인 자, 노숙자 등 서비스 대상과 내용이 다양하고 광범위하다.

(2) 사회적기업의 양적 성장에 치우쳐 질적 성장 간과

한국사회의 사회적기업은 정부의 육성정책에 힘입어 양적으로는 크게 확대되고 있으나, 사회적기업의 자립성 및 지속가능성과 같은 질적 측면에서는 양적 성장을 따르지 못하고 있다. 양적확대에 치중된 기존의 일자리제공형 사회적기업은 여러 부서에서 동시 다발적으로 확산되고 있는 실정이며, 이렇게 확대된 사회적기업도 대부분 소규모 영세업체로 남아 더욱 정부지원에 의존하는 악순환을 겪을 수 있다.

예를 들면, 사회적기업의 평균근로자 수를 기준으로 볼 때, 2007년 49.8명에서 2009년 38.6명, 2011년 25.3명, 2013년 22.3명으로 사회적기업의 규모가 지속적으로 작아지고 있다. 또한 대표적인 경영지표인 영업이익을 보더라도 2007년에는 영업이익에서 흑자를 기록한 사회적기업이 전체 업체 중 73%였으나, 2009년 24.6%, 2010년 16.2%, 2011년 14.1% 등 매년 크게 하락하는 등 2011년 기준으로 약 86%의 사회적기업이 영업이익에서 적자를 보고 있다.

<표 24> 사회적기업 평균근로자수 및 흑자기업 추이

(단위: 명, 개소, %)

	2007	2008	2009	2010	2011
사회적기업의 평균근로자 수	49.8	39.0	38.6	27.4	25.3
사회적기업 중 영업이익이 흑자인 기업 수(비중)	27 (73.0)	자료 부정확	71 (24.6)	79 (16.2)	89 (14.1)

자료: 전병유 외, 「2012 사회적기업 실태 조사 보고서」, 고용노동부·한국사회적기업진흥원, 2013, 27-31면 재정리.

아래 제시된 내용을 살펴보면, 사업수행 기간이 오래될수록 사회적기업의 영업이익 규모가 점차 줄어들고 있음을 알 수 있다. 사회적기

업의 경표로 볼 수 있는 영업이익 양이 2007년도 73.0%에 달하지만 2011년에는 14.4%에 불과하다. 또한 당기순익에서도 양이 80.0%였던 2007년에 비교하여 2011년에는 63.5%으로 감소하였다.

<표 25> 사회적기업 매출 및 영업이익 추이

(단위: 백만 원)

		2007	2008	2009	2010	2011
전체 사회적 기업	매출	870,552	591,115	777,197	766,742	828,524
	영업이익	60,784	-	-183,402	-169,561	-147,206
	영업외 수익	-	-	-	220,865	178,793
	당기순 이익	90,860	47,957	24,553	15,857	11,483
	영업 이익양 (%)	27 (73.0)	-	71 (24.6)	79 (16.2)	89 (14.1)
	당기 순이익양 (%)	40 (80.0)	165 (80.9)	194 (67.1)	325 (66.7)	397 (63.5)

주: 2008년의 경우 영업이익 자료가 부정확하여 제외, 각 설별로 일부 무응답이 있는 경우가 있어서 평균값을 제시, 영업의 수익의 경우 2009년까지는 조사되지 않음.

자료: 전병유 외, 「2012 사회적기업 실태 조사 보고서」, 고용노동부·한국사회적기업진흥원, 2013, 32면.

같은 시점에 인증을 받은 기업들만 추출해서 사회적기업의 질적 성장이 어떠한지 분석할 수 있다. 다음에 제시된 표에 따르면, 사회적기업의 규모는 계속 증가하고 있는데, 영업이익 및 당기순이익은 악화되는 것으로 나타났다. 또한 해가 갈수록 각 년도 신규인증기업들의 매출규모가 증가하고 있지만 오히려 영업이익이나 당기순이익은 감소

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

하고 있다는 사실도 주목해야 한다. 즉, 사회적기업의 확대와 함께 매출의 증가가 나타나지만 순수 영업이익 및 당기순이익이 감소한다는 점은 사회적기업들이 질적 성장을 크게 이루지 못하고 있다는 것을 의미한다.

<표 26> 인증사회적기업의 연도별 매출 및 영업이익

(단위: 백만 원)

인증 연도	항 목	2007	2008	2009	2010	2011
2007	매출	870,552	1,215,216	1,481,611	1,675,230	2,027,076
	영업이익	60,784	-	-292,767	-251,780	-232,697
	영업외수익	-	717,827	-	330,656	336,138
	당기순이익	90,860	96,306	95,478	10,540	70,756
	영업이익 양	27 (73.0)	-	9 (17.7)	6 (13.6)	10 (23.3)
	당기순이익 양	40 (80.0)	43 (93.5)	35 (68.6)	25 (56.8)	29 (69.0)
2008	매출		395,614	715,927	863,145	894,381
	영업이익		-	-198,032	-128,174	-181,209
	영업외수익		230,697	-	299,952	208,533
	당기순이익		33,881	12,886	21,939	8,709
	영업이익 양		-	32 (19.9)	20 (13.1)	20 (13.5)
	당기순이익 양		122 (77.2)	107 (66.5)	104 (68.0)	93 (63.7)
2009	매출			437,949	671,579	782,544
	영업이익			-80,375	-147,243	-131,934
	영업외수익			-	199,625	161,672

제 4 절 사회적기업 정책 및 실무 차원에서의 문제점

인증 연도	항 목	2007	2008	2009	2010	2011
	당기순이익			1,971	25,762	2,431
	영업이익 양			30 (39.0)	12 (15.6)	12 (15.6)
	당기순익 양			52 (67.5)	52 (67.5)	47 (61.8)
2010	매출				532,532	717,452
	영업이익				-125,931	-140,017
	영업외수익				147,852	164,001
	당기순이익				9,008	155
	영업이익 양				41 (19.2)	27 (12.9)
	당기순익 양				144 (67.6)	130(62.2)
2011	매출					604,009
	영업이익					-108,048
	영업외수익					139,452
	당기순이익					17,874
	영업이익 양					20 (13.0)
	당기순익 양					98 (64.5)

자료: 전병유 외, 「2012 사회적기업 실태 조사 보고서」, 고용노동부·한국사회적기업진흥원, 2013, 33면.

(3) 사회적기업의 다양성을 고려하지 않은 획일적 지원

사회적기업은 매우 다양한 업종과 분야가 존재하고, 사회적 가치를 추구하는 유형이 다르기 때문에 각 사업별 지원 업체 선정심사나 지원금의 지원방식, 사후관리, 평가 등에 있어서 이런 다양한 형태를 감

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

안한 기준을 적용하는 것이 바람직하다. 그러나 일자리창출사업(인건비), 사업개발비, 사회보험료, 경영컨설팅 등 정부의 각 지원 사업에 있어서 업종이나 분야 및 유형 등을 고려하지 않고 단순·획일적으로 이루어고 있는 것이 문제로 지적되고 있다.

<표 27> 인증사회적기업에 대한 지원내용

지원 제도	지원내용	지원 대상	
		예비	인증
경영지원	○ 사회적기업의 설립(인증) 및 운영에 필요한 경영·세무·노무·회계 등 경영컨설팅 및 정보 제공 등 지원 ○ 지원한도 - 사회적기업: 연간 10~20백만 원, 3년간 총 20~30백만 원 - 예비사회적기업: 연간3백만 원, 3년간 총 5백만 원	○	○
시설 등 지원	○ 사회적기업의 설립·운영에 필요한 부지 구입비와 시설비 등을 지원·용자하거나 국·공유지 임대 등 지원	-	○
세제지원	○ 사회적기업에 법인세·소득세 4년간 50% 감면	-	○
	○ 사회적기업에 기부를 하는 연계기업에 그 기부금을 법인소득의 5% 범위 내에서 손금 산입 처리	-	○
사회보험료	○ 사업주 부담 4대 보험료 일부 지원 (4년간,1인당 79천원)	-	○
재정지원	○ 사회적기업이 전략기획, 회계, 마케팅 등 사업 운영에 필요한 전문인력 고용 시 인건비 지원 ○ 105만원 한도 (3년간, 기관당 3명, 수혜기관에 자부담*부과)	-	○

제 4 절 사회적기업 정책 및 실무 차원에서의 문제점

지원 제도	지원내용	지원 대상	
		예비	인증
	* 자부담률: 10%(1년차도)→30%(2년차도)→50%(3년차도)		
(예비) 사회적기업 일자리 인건비 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적기업이 (예비)사회적기업 일자리 창출사업 참여시 참여자 인 건비 지원 ○ ‘11년 1인당 월 980천원 (사업주 부담분 사회보험료 포함) * 연차별 지원금 차등지급 <ul style="list-style-type: none"> - 예비사회적기업: 1년차(100%), 2년차 90% (3년차 80%) - 사회적기업 : 1년차 90%, 2년차 80%, 3년차70% (50%) 	O	O
사업개발비 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적기업의 기술개발, R&D, 홍보 및 마케팅 등 경영능력 향상을 위한 사업비 지원 * 고용노동부 80%, 자자체 20%로 매칭하여 사회적기업은 7천만 원, 예비사회적기업은 3천만 원 한도로 지원 	O	O

자료: 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&query=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EC%A0%81%EA%B8%B0%EC%97%85&x=0&y=0>

일자리창출사업의 경우 취약계층 고용비율이 50%에 미달하는 업체는 일률적으로 배제하고 있다. 그러나 업종과 분야에 따라 취약계층 인력이 풍부할 수도 있고 부족할 수도 있는 등 사회적기업의 다양성이 고려되지 않고 있다. 선정심사 기준에 있어서도 사업의 지속가능성과 수익창출 가능성을 주요 기준으로 삼고 있다. 그러나 업종에 따라 수익창출 능력과 지속가능성이 다를 수 있고, 서비스제공형 기업은 일자리제공형 기업에 비하여 대체로 수익을 내기가 더 어려운 것

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

이 현실이다. 기업의 영업환경이 업종에 따라 다르고, 기업의 유형에 따라 지원금이나 지원기간 등 지원방법을 달리할 필요가 있기 때문에 이러한 획일적 지원은 실효성이 크게 떨어진다는 것이 사회적기업가들의 공통적인 지적이다.

연도별로 사회적기업의 수를 보면, 전체적으로 기타항목을 제외한 상황에서 환경, 사회복지 그리고 보육분야 사회적기업의 확대가 많이 이루어졌음을 알 수 있다. 근로자수, 즉 일자리창출 규모면에서는 환경, 가사간병지원, 사회복지, 보육 관련 사회적기업이 크다. 사회적기업의 근로자는 다양한 영역에서 분포되어 있고, 특히 사회서비스 부문이 차지하는 비율이 높다. 이러한 상황에서 획일적인 지원 기준이 과연 적절한가에 대한 현장 실무자들의 지적이 타당성을 가진다.

<표 28> 사회적기업 사업분야별 기업수 및 근로자수

(단위: 개소, 명)

		교육	보건	사회복지	환경	보육	문화 예술 관광 운동	간병가사 지원	기타	계
기업수	2007	3	4	4	17	3	1	8	11	51
	2008	10	5	36	39	13	12	31	72	218
	2009	12	7	52	52	18	17	37	91	286
	2010	25	9	84	80	62	24	47	158	489
	2011	42	10	89	107	85	22	53	220	628
근로자수	2007	165	76	248	903	126	19	620	382	2,539
	2008	422	242	1,543	1,617	437	357	1,783	2,105	8,506
	2009	482	262	2,057	2,165	475	556	2,118	3,035	11,150
	2010	572	350	2,472	2,281	1,011	737	2,324	3,696	13,443
	2011	645	299	2,273	2,973	1,317	597	2,720	5,166	15,990

자료: 전병유 외, 「2012 사회적기업 실태 조사 보고서」, 고용노동부·한국사회적기업진흥원, 2013, 83면.

(4) 사회적기업의 확장을 저해하는 인증제

「사회적기업육성법」은 취약계층 고용비율, 사회서비스 제공 비율 등을 충족시킨 조직만을 사회적기업으로 인증하고 있다. 사회적기업은 인증을 신청한 날이 속하는 달의 직전 6개월 동안에 해당 조직의 영업활동을 통한 총수입이 같은 기간에 지출되는 총 노무비의 30% 이상인 기업이 해당된다. 총 수입에서 정부나 지자체의 지원금, 보조금, 후원금, 회비 등은 제외된다. 사회적기업이 인증을 받게 되면 정부로부터 인건비 지원을 받게 되며, 사업 기간도 2년 연장이 가능하다. 다만, 마을기업, 농어촌공동체회사, 자활기업, 협동조합 등의 사업들은 사회적기업 인증에서 배제되고 있다. 따라서 사회적기업의 기본적인 속성인 사회적기업에 대한 폭넓은 정의가 필요하다.

<표 29> 사회적기업진흥법에 의한 인증조건

항 목	내 용
조직형태	「민법」에 따른 법인·조합, 「상법」에 따른 회사 또는 비영리 민간 단체
유급근로자 고용	1명 이상의 유급근로자를 고용하여야 하며, 사회보험에 가입되어 있고 최저임금 인상을 받아야 하며, 정규직, 비정규직, 파트타임 모두 포함
사회적 목적 실현	① 취약계층에 일자리 제공: 전체 근로자 중 취약계층 고용비율 50/100이상 (단, 2013년 12.31까지는 30/100) ② 취약계층에게 사회서비스 제공: 전체 서비스 수혜자 중 사회서비스를 제공받는 취약계층의 비율이 50/100 이상 (단, 2013년 12.31까지는 30/100) ③ 지역사회 공헌: 고용노동부장관이 정책심의회 심의를 거쳐 사회적기업에 의한 지역사회 공헌이 필요하다고 인정하는 지역의 인적·물적 자원을 활용하여 지역주민의 소득과 일자리를

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

항 목	내 용
	늘리는 것으로서 해당 조직의 전체 근로자 중 해당조직이 있는 지역에 거주하는 취약계층의 고용비율이나 해당 조직으로부터 사회서비스를 제공받는 사람 중 취약계층의 비율이 20/100 이상 일 것 ④ 취약계층에게 일자리와 사회서비스 제공 : 전체 근로자 중 취약 계층의 고용 비율과 전체 서비스 수혜자 중 사회서비스를 제공 받는 취약계층 비율이 각각 30/100 이상 (단, 2013년 12.31까지는 20/100)
의사결정 구조	서비스 수혜자, 근로자 등 이해관계자가 참여하는 의사결정 구조
영업활동을 통한 수익	사회적기업 인증을 신청한 날이 속하는 달의 직전 6개월 동안에 해당 조직의 영업활동을 통한 총수입이 같은 기간에 지출되는 총 노무비 (서비스나 생산에 투입되는 인력에 대한 비용)의 30% 이상 일 것. (단, 총수입에서 정부나 지자체의 지원금, 보조금, 후원금, 회비 등은 제외)
정관 및 규약	목적, 사업내용, 명칭, 주된 사무소 소재지, 기관 및 지배구조의 형태와 운영방식 등 중요 사항의 의사결정 방식, 수익배분 및 재투자에 관한 사항, 출자 및 용자에 관한사항, 종사자의 구성 및 임면에 관한 사항, 해산 및 청산에 관한 사항 등을 담은 정관 및 규약을 갖출 것
이윤의 재투자	이윤의 2/3 이상을 사회적 목적을 위하여 사용할 것 (「상법」에 따른 회사)

자료: 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&query=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EC%A0%81%EA%B8%B0%EC%97%85&x=0&y=0>

(5) 사회적기업 유형간 정책 차별화 부재

사회적기업육성법에 따라 사회적기업은 사회서비스제공형, 일자리제공형, 지역사회공헌형, 혼합형 그리고 기타형 등 5가지로 구분된다.

이와 같은 유형화는 본래 취지가 다양한 목적에 맞게 사회가치를 실현한다는 것을 근본적인 목적으로 하고 있다. 사회적기업이 다양한 행태로 존재하고 있음에도 불구하고, 지원정책은 하나의 획일화된 형태로 제공되고 있다는 것이 중요한 문제로 대두되고 있다.

사회적기업육성법에서는 이러한 유형간 차이를 충분히 고려하지 않은 채 획일적인 지원이 이루어지도록 설계되어 있다. 사회적기업의 목적별 유형에 관계없이 단지 예비사회적기업 또는 인증사회적기업인가에 따라서면 세제지원, 사회보험료지원가 지원되고, 일부 제도는 예비사회적기업에게는 지원되지 않기도 한다. 사회적기업의 유형에 상관없이 동일한 지원을 하다면 사회적기업육성법이 사회적기업을 유형에 따라 분류한 근본적인 취지와도 상반되는 것이다.

2. 사회적기업육성법 적용에 있어서 실무차원의 문제점⁵²⁾

다음의 내용들은 전문가와의 FGI를 통해서 얻은 결과를 토대로, 사회적기업육성법이 실무에서 적용되는 과정에서 발생하는 문제점들을 법 조항별로 정리한 것이다.

(1) 제23조 과태료

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

● 제17조제4항에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 자⁵³⁾

52) 사회적기업육성법 적용에 있어서 실무차원의 문제점의 내용은 본 연구수행을 위해 실시된 사회적기업 전문가 FGI 내용을 수정보완하여 인용하였다.

53) 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&query=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EC%A0%81%EA%B8%B0%EC%97%85&x=0&y=0>

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

- ① 사회적기업은 사업 실적, 이해관계자의 의사결정 참여 내용 등 고용노동부령으로 정하는 사항을 적은 사업보고서를 작성하여 매 회계연도 4월 말 및 10월 말까지 고용노동부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 고용노동부장관은 고용노동부령으로 정하는 방법에 따라 사업보고서를 공표할 수 있다.
 [개정 2012.2.1.]
- ② 고용노동부장관은 사회적기업을 지도·감독하며, 필요하다고 인정하는 경우에는 사회적기업 및 그 구성원에 대하여 업무에 필요한 보고나 관계 서류의 제출을 명할 수 있다.
- ③ 고용노동부장관은 제1항에 따라 제출된 사업보고서를 기초로 사회적기업의 운영에 대한 평가를 할 수 있다.
- ④ 고용노동부장관은 제1항부터 제3항까지에 따른 보고 사항의 검토, 지도·감독 및 평가를 한 결과 필요하면 시정을 명령할 수 있다.
 [전문개정 2010.6.8] [[시행일 2010.12.9]]

이와 같은 과태료 법 조항이 현장에서는 다음과 같은 애로사항으로 인해 수행이 어려운 점이 있다.

● 사업보고서 제출

- 사업보고서의 제출은 매년 4월과 10월 2회에 걸쳐 고용노동부장관에게 의무적으로 보고하고 있으며, 기본항목의 작성 및 관계서류의 제출 간소화를 위해 온라인사업보고서 제출시스템을 통해 행정업무 간소화 노력도 병행하고 있음
- 4월 보고에는 기본현황, 유급근로자, 1년간 영업활동, 민주적 의사결정구조 운영결과, 사회서비스 제공내역 증빙 등
- 10월 보고에는 기본현황, 유급근로자, 민주적의사결정구조 등
 ※ 10월 보고에 재무제표는 빠짐
- 사업보고서를 제출하는데 있어서 제출서류 작성(재무제표 등)에 어려움이 있음. (사회적기업이 회계보고를 위한 전문성 부족으로 혼선 빈번함)
- 군·읍 지역으로 갈수록 회계·세무 등의 전문가가 부족하여 제출서류 준비에 어려움이 있음.
- 사회적기업의 여건상 회계 담당자를 따로 두는 기업보다는 대표자가 모든

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
사회보장 정책적·실무적 접근

● 또한 제19조를 위반하여 사회적기업 또는 이와 유사한 명칭을 사용한 자

사회적기업이 아닌 자는 사회적기업 또는 이와 유사한 명칭을 사용하여서는 아니 된다.

사회적기업 명칭 사용에 대해 현장에서 실제 이를 위반하는 사례가 종종 발생하는 것으로 보고되고 있다.

- 인증 또는 지정되지 않은 곳에서 사회적기업이라는 용어를 사용하여 시정을 요구한 사례가 일부 있음.
- 그러나 대부분은 지역형 예비사회적기업에서 ‘사회적기업’의 명칭을 사용하는 경우가 발생하고 있으나, 이처럼 이해도 부족으로 표기하는 경우 외에 악용하려는 사례는 발견하지 못함.
- 사회적기업이 아니면서 사회적기업 명칭을 사용하는 사례는 제도 초기에 비해 많이 줄어들었지만 최근에는 예비사회적기업과 인증사회적기업을 혼용하여 사용하는 사례 발생

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만 원 이하의 과태료를 부과한다.

● 제9조제2항에 따른 정관 등의 변경에 대한 보고의무를 이행하지 아니한 자

② 제1항에 따른 정관 등이 변경된 경우에는 변경일 부터 14일 이내에 그 내용을 고용노동부장관에게 보고하여야 한다.

정관변경 등과 같은 행정적인 업무에 있어서 사회적기업 실무에서는 미숙함이 발생하여 종종 이와 같은 과태료부과대상이 되는 경우가 발생하고 있다.

- 사회적기업의 정관 수정에 대한 보고의무는 모르고 있는 사회적기업들이 많으며, 임의로 보고를 하지 않는 경우 보다는 보고의무를 알지 못하거나 실수에 의한 보고누락이 많음
 - 정관 변경 사유 발생시 중간지원조직과 협의하는 경우가 일반적이며, 변경된 정관을 노동부에 보고함
 - 지원기관의 기업 관리를 통해 정관 변경에 대한 내용을 확인하고 보고 안내를 하는 경우가 많음
 - 사회적기업의 경우 10명 이내의 사업규모, 사업수익이 낮아 일반기업이 사업하지 않은 사업수행, 노동통합형 고용구조 등으로 적은 환경변화에도 사무실 이전이 적지 않게 이루어지고 있음.

◎ 제17조제1항에 따른 사업보고서 작성·제출 의무를 게을리하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 작성한 자

① 사회적기업은 사업 실적, 이해관계자의 의사결정 참여 내용 등 고용노동부령으로 정하는 사항을 적은 사업보고서를 작성하여 매 회계연도 4월 말 및 10월 말까지 고용노동부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 고용노동부장관은 고용노동부령으로 정하는 방법에 따라 사업보고서를 공표할 수 있다. [개정 2012.2.1]

이와 같은 서류작업에 대한 요구는 효과적이고 효율적인 사업관리 차원에서 반드시 필요하지만, 실무에서는 많은 어려움을 겪고 있는 요소이다.

- 사회적기업들은 분주한 기업 운영 업무 때문에 사업보고서 작성을 후순위로 두는 경우가 대부분
- 또한 행정업무에 대한 부담을 갖는 기업들이 상당수 존재함
- 이러한 현실을 규제하기 보다는 현실적인 방법을 찾는 노력이 필요함

제2장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
사회보장 정책적·실무적 접근

● 제17조제2항에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자 또는 서류를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 자

② 고용노동부장관은 사회적기업을 지도·감독하며, 필요하다고 인정하는 경우에는 사회적기업 및 그 구성원에 대하여 업무에 필요한 보고나 관계 서류의 제출을 명할 수 있다.

위와 같은 법 조항에 대해서 실무자들은 통합지원 기관 사이에 문제가 발생하고 있다고 지적하고 있다.

- 시/군에서 지도·감독을 해야 하나 형식적으로 이루어지거나 가능하면 문제를 만들지 않으려는 경향성 등이 보이고 있음.
- 이에 통합지원기관에서 우려되는 (예비)사회적기업 등에 대하여 정보를 주거나 지도·감독의 필요성을 제기하는 것을 꺼려하거나 통합지원기관에게 무리한 요구를 하는 등의 문제가 발생하고 있음.

(2) 소관부처(고용노동부 등) 및 지자체 등 관리운영주체간의 중복/충돌 또는 미비 사례

현재 사회적기업 주관 업무는 고용노동부에서 담당하고 있다. 그럼에도 실제 사업이 진행되는 현장에서는 실무적 차원에서 관리운영주체간의 미세한 문제가 나타나고 있다.

- 주체간 역할 조정에서 사회적기업의 의미와 역할에 대한 부분 공유 부족
 - 그 동안 사회적기업 관련 제도 초기에는 노동부 주관으로 진행되었으며 이를 고용센터에서 담당하여 왔음
 - 사회적기업의 지역사회 역할 강화와 지자체의 책임 강화를 위해 2010년경부터 지역형 예비사회적기업 제도가 만들어지고 지방행정으로 대폭 이관되는 과정을 겪음
 - 이 과정에서 사회적기업에 대한 이해 없이 일자리 창출을 위한 정책으로 지

자체 공무원들이 이해하면서 내용적 정체기를 맞음

- 이러한 원인으로 양적성장에도 불구하고 내용적으로 빈약한 사회적기업들이 출현하는 경향이 발생함.
 - 고용센터에서 지자체로의 행정 이관은 비교적 원활히 이루어 졌지만, 사회적기업에 대한 취지와 역할을 공유하지 못하면서 발생한 문제임
 - (예비)사회적기업 재정지원 사업 업무매뉴얼은 고용노동부에서 제작 및 배포하고 있으며, 재정지원 사업의 업무 대부분은 기초자치단체가 집행하고 있는 상태로 운영에 있어서 권한 소재가 상이한 경우가 발생하고 있음.
 - 일자리창출사업 참여 제한 기업으로 3개월 이내 고용유지나 고용조정조치가 있는 기업으로 규정하고 있으나, 충청북도나 청주시에서는 확인할 수 있는 권한이 없어 기초 지자체에서는 기업별 현황을 고용센터에 협조를 구해 확인하여야 하는 상황임. 그러나 지자체 담당자의 경우 잦은 교체로 확인 조치가 누락되는 경우가 있어 이에 대한 확인이 제대로 이루어지지 않고 있음.
 - 고용센터에서는 일자리창출사업 공모, 선정에 있어 참여하지 않고 있는 실정으로 이에 대해 적극적인 확인을 요청할 수 있는 상황도 아님.
 - 일자리창출사업 재심사 1인당 매출액 확인도 고용보험관리기준상 제조업/비제조업을 구별하여 기준을 적용하게 되어 있으나, 재심사 관여 기관은 지방자치단체, 충청북도이나 고용보험 관리기준 확인 기관은 고용센터임. 이러한 내용을 행정수행 공무원이 숙지하지 못하고 있음. 이는 제도적 설계의 문제로 이해됨.
 - 고용센터(고용노동부)와 충청북도(광역자치단체), 지방자치단체(청주시, 청원군등)간의 긴밀한 협조가 이루어지지 않으면서 지침 해석권한과 책임 소재의 불분명으로 사회적기업들의 지원제도 활용에 어려움이 발생하고 있으며, 지침 상 불분명하게 기재된 사항에 대한 적극적인 해석 요청이 없어 사회적기업에게 불리하게 해석되는 사례가 발생하고 있음.
 - 사업개발비 지원사업의 경우 업종별 예시 이외에 대한 사항에 대해 필요성 여부 판단, 일자리창출사업 참여기업의 중복참여여부에 대한 판단등 유권 해석의 권한에 대한 주체가 불분명하여 지원사업이 소극적으로 활용되고 있음.
- 예) 마을기업 참여기업의 일자리창출사업 참여 가능 여부의 경우 1인 인건비 사용이 가능한데, 마을기업이 사회적기업으로 전환후 일자리창출사업

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

지원을 신청할 경우 지원기간에 산업할 것인가에 대한 판단여부 등

- 담당공무원의 잦은 교체 및 업무 이해도 부족문제가 끊이지 않고 제기되고 있음.
 - 이로 인해 재정지원 사업을 예산 집행을 달성에 대해서만 중요시 하는 있는 경향 있음.
 - 현재 일자리창출사업과 전문인력 지원사업의 경우 예산항목이 동일하여, 사회적기업에 대한 전문인력 지원사업의 취지와 필요성에 대한 이해도 없이 예산집행의 편의성과 일자리창출사업 예산 부족 등의 이유를 들어 적극적으로 집행 되지 않고 있음.
- 자활기업이 사회적기업으로 인증받는 경우 보건복지가족부, 고용노동부 등에 보고해야 하는 2중적 행정을 해야 하는 상황이 발생하고 있음.
- 마을기업이 사회적기업으로 지정/인증을 받고자 할 때 마을기업 담당 부서에서 싫어하거나 부정적인 분위기를 조성하기도 함
- 이러한 문제는 담당 부처의 평가를 고려하여 실적은 챙기고, 문제나 갈등은 넘기려는 경향성이 작용하는 것이라 사료됨
- 부처별 특성을 고려한 사업이 지역의 문제 해결을 다양한 방식으로 해결할 수 있다는 측면에서 긍정적으로 작용할 가능성이 있으나, 그 효과를 발휘하지 못하고 있음

(3) 사회적기업육성법의 내용 중 작동되지 않는 영역 존재

- 우선구매, 공공구매 저조
 - 2014.2월 국회입법조사처의 보고서에 의하면 우선구매제도가 23.7%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 인건비 지원이 20.6%, 사회적 가치의 공유확산 및 환경조성이 14.7%로 나타남
 - 그러나 교육훈련(2.0%), 경영컨설팅 지원(2.3%), 사회보험료 지원(3.5%), 세제지원(4.8%), 금융지원 (5.0%)등은 사회적기업의 지속성에 크게 영향을 미치지 않는 것으로 조사됨

- 정부지원정책 중 문제가 있어 개선이 필요한 정책
 - 공공기관 우선구매제도가 17.9%로 가장 높고, 사업개발비 지원(15.3%), 인건비 지원(12.8%), 사업장과 장비 및 시설지원(11.3%)순임
 - 공공기관 우선구매제도는 사회적기업이 지속적인 성장, 발전을 위해 가장 필요한 정부정책으로 꼽고 있으나 현재 가장 문제점이 많아 개선이 필요한 정책으로 나타남
- 사회적 목적 실현, 이익의 분배 등 법조문 집행 내용 부족
 - 사회적 목적 실현에 대한 평가지표 부재로 인해 획일화 되거나 사문화 될 우려 존재
 - 이익의 재분배 관련한 내용에 있어 집행의지 부족으로 강제력을 갖지 못하는 상황임

3. 사회적기업 개별지원제도의 문제점

(1) 인건비 지원 종료에 따른 재정절벽 효과 초래

현재의 사회적기업 제도는 한시적으로 지원되는 인건비에 지나치게 의존함으로써 정부지원이 종료 된 후에 자생력 저하와 과도한 인력감축 등을 초래하는 재정절벽 효과가 나타난다.⁵⁴⁾ 다음의 표에서 2007년 이후 기업별 평균 고용인원 수를 보면, 2007년 49.8명이던 근로자 수가 2013년에는 22.3명까지 낮아지고 있다. 기업당 자체 고용인원은 2009년 이후 평균 16명~17명 수준에서 큰 변동이 없으나, 정부의 인건비 지원을 통한 고용인원이 인건비지원 종료로 2008년 22.6명에서 2012년 6.8명으로 낮아지는 등 일자리사업을 통한 고용인원이 큰 폭으로 감소하기 때문이다.

54) 천우정 · 박동찬 · 서기영 · 김영진, 「사회적기업 육성사업 평가」, 국회예산정책처, 2012, 54면.

제 2 장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
 사회보장 정책적·실무적 접근

<표 30> 사회적기업 고용창출 현황

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
전체	49.8	39.0	38.6	27.4	25.3	24.4	22.3
일자리사업을 통한 고용	-	22.3	23.6	11.4	8.6	6.8	-
자체고용	-	13.7	16.5	16.0	16.8	17.5	-

자료: 손을천, 「사회적기업 지원제도의 문제점과 개선방안」, 입법조사처, 2014, 55면.

만약 기업에 인건비 지원이 중단될 경우, 자신들의 기업의 인력을 줄이지 않겠다는 응답이 55.8%로 나타났고, 인건비 지원 종료 후 고용을 줄이겠다는 응답이 44.2%로 나타났다. 그 중에서도 바로 인력을 감축하겠다는 사회적기업이 25.7%로 나타나 현재 사회적기업에서 최대 5년간 이루어지는 인건비지원이 기업의 존폐에 중요한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

<표 31> 인건비 연차적 축소의 고용영향

(단위: 개소,%)

	빈도	비율
고용변화 없음	296	55.8
인건비 지원 1년후부터 고용감소	48	9.1
인건비 지원 2년후부터 고용감소	21	4.0
인건비 지원 3년후부터 고용감소	29	5.5
인건비 지원 종료 후 고용감소	136	25.7
합계	530	100.0

주: 37개 기업 무응답

자료: 전병유 외, 「사회적기업 육성 기본계획 수립을 위한 기초 조사·연구」, 2012, 22면.

실제로 일부 설문결과에 따르면, 전체 사회적기업 중 42.7%가 현재 정부의 인건비 지원에 가장 크게 의존하고 있는 것으로 나타났다. 또한 설문 결과, 만약 기존에 지원받던 인건비가 지원되지 않는다면 약 58.6%가 폐업하거나 일반기업으로 전환 또는 인력을 감축하겠다는 의사를 갖고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 현재 사회적기업에 최대 5년간 지원되는 현재의 인건비 보조체계는 분명 중요한 문제점으로 지적이 되고 있고, 실제로 이러한 우려가 기업의 도산과 폐업으로 나타나고 있다. 따라서 사회적기업이 지원되는 인건비에 대한 다른 방안들이 고려되어야 할 것이다.

(2) 사업개발비의 지나친 용도 제한

사업개발비의 지출항목이 지나치게 제한적이어서 현실적으로 업종과 분야별로 다양한 사업개발비 항목에 사용하지 못하고 있다.⁵⁵⁾ 예를 들면, A유형(창업초기단계)에 대해서는 홍보·박람회 참가·정보화 구축·인증비용 및 론칭행사비로 제한되어 있고, B유형(사업정착단계)과 C유형(사업성장단계)에 대해서는 제조업, 음식업, 소매업, 서비스업, IT분야 등 세부 업종별로 지출항목이 지정되어 있다. 또한 B유형의 경우 제조업에 대해서는 ① 자본재 리스비용, ② 시장개척비, ③ ERP(전사적 자원관리시스템), ④ B2B(솔루션 제작의뢰)로 제한되어 있고, 음식업은 ① 메뉴개발(주메뉴개발 및 시연회), ② 요식업관리매뉴얼, ③ 서비스 매뉴얼 구축으로 한정되어 있으며, 소매업에 대해서는 ① 쇼핑물 론칭비와 ② CI·BI 개발을 통한 패키지(쇼핑백, 포장지 등)로 용도가 지정되어 있다.

사회적기업의 수는 급격하게 증가하는 가운데 지방자치단체장의 선심성 나눠 주기식 배분이 되는 경우도 있고, 업체별로 지원금이 적어 필요한 사업개발에 적절하게 활용하지 못하고 있다는 지적을 받고 있

55) 천우정 외, 앞의 책 36면.

다. 사업개발비는 연간 최대 1억원까지 지원할 수 있도록 하고 있으나, 2012년의 경우 사업개발비 예산액 175억원이 1,246개 업체에 지원되어 업체당 평균 1,400만원이 지원되는데 그치고 있다. 지원업체 선정에 있어서 심사의 전문성이 결여되어 있고, 신청한 기업에 대한 충분한 심사가 이루어지지 않고 있다는 것도 문제이다. 또한 심사과정에서 해당 업체에게 부여하는 프레젠테이션 시간이 1~2분 정도로 짧아 자사의 사업개발에 대한 설명기회를 실질적으로 갖지 못하고 있다는 지적이 많다.

(3) 내실있는 경영컨설팅 부재

컨설팅 내용이 주로 기초적이고 일반적인 내용이어서 유형별·분야별 사회적기업에 적합한 컨설팅이 되지 않고, 경영에도 크게 도움이 되지 않는다는 지적이 많다.⁵⁶⁾ 정부의 지원정책 중 가장 도움이 되고 있는 정책이 무엇인가라는 설문조사 결과를 보면, 경영컨설팅에 대한 응답은 2.5% 수준에 불과하여 인건비(42.7%), 사업개발비(22.1%), 전문인력채용(13.7%) 지원 등과 비교할 때 실효성이 매우 낮은 정책으로 나타났다. 또한 향후 국내의 사회적기업이 지속적으로 발전하기 위해 필요한 정부정책이 무엇인가라는 설문조사에서도 11개의 정부정책 중 교육훈련(2.0%) 다음으로 낮은 2.3%로 조사됨 경영컨설팅이 전문적으로 지원되지 못하는 이유는 컨설팅 업체가 전문성을 갖추지 못하고 있고, 업종별 사회적기업에 적합한 컨설팅 업체를 선정하지 못하고 있기 때문이다.

(4) 공공기관 인식부족과 함께 저조한 공공구매실적

공공기관 우선구매제도에 대한 업체들의 수요는 가장 높은 데 반하여 사회적기업가들의 만족도는 가장 낮다.⁵⁷⁾ 사회적기업의 지속·성

56) 고용노동부, “제2차 사회적기업 육성 기본계획”, 관계부처 합동회의, 2012, 8면.

57) 최윤선·정선희·김은, 『경기도 사회적기업육성을 위한 정책연구-보육 및 교육분

장을 위해 가장 필요한 정부정책이 무엇인가라는 연구결과에 따르면, 공공기관 우선구매가 23.7%로 가장 높게 나타났다. 그러나 정부의 지원정책 중 가장 도움이 되는 정책은 무엇인가라는 질문에 인건비(42.7%), 사업개발비(22.1%), 전문인력 채용지원(13.7%)보다 크게 낮은 6.7%로 나타났으며 가장 문제가 있어서 개선이 필요한 정부정책으로 공공기관 우선구매제도가 가장 높은 것으로 조사되었다.

「사회적기업육성법」제12조는 공공기관의 장이 사회적기업에서 제조된 제품을 우선 구매하도록 촉진할 의무를 규정하고 있다 그러나 현실적으로 공공기관 스스로 사회적기업에 대한 이해와 인식이 매우 부족하며, 구매촉진 장치(구매목표비율제, 입찰조건이나 구매계약 요건 완화 등)도 제대로 마련되어 있지 않아서 구매실적도 저조한 상황이다.

<표 32> 공공기관 우선구매제도 운영 현황

	총구매액	중소기업제품 구매액	여성기업제품 구매액	사회적기업제품 구매액
2012년 실적	106조 3,598억원	71조 9,860억원	3조 4,075억원	1,916억원
비중	100.0%	67.7%	3.2%	0.18%
법정구매 목표비율		50% 이상	물품·용역: 5%이상 공사: 3%이상	없음

자료: 2013년도 중소기업 제품 공공구매목표(중소기업청 공고 제2013-115호) 및 공공기관의 사회적기업 제품 구매실적 및 구매계획(고용노동부 공고 제2013-115호) 재정리.

야를 중심으로」, 경기도가족여성연구원, 2009, 32-34면.

제2장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
사회보장 정책적·실무적 접근

504개 공공기관의 2012년도 사회적기업 제품 구매실적을 보면, 1,916억원으로 총 구매액의 0.18%에 불과하다. 이 중 91개 기관은 구매실적이 전혀 없으며, 66개 기관은 구매액이 500만원 이하로 나타나고 있다. 지방자치단체 단체장 및 공공기관은 사회적기업 제품의 구매계획과 전년도 구매실적을 고용노동부장관에 통보하도록 하고 있다. 공공기관에는 「사회적기업육성법」제12조13) 및 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호14)에 따라 모든 국가기관이 포함된다. 이러한 법률 규정에도 불구하고 일부 국가기관(국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 소속)은 실제로 구매계획 및 구매실적의 통보나 고용노동부의 공고 대상기관에서 제외되고 있으며, 이들 기관들의 사회적기업 제품 공공구매 관리가 제대로 되지 않고 있다.

(5) 판로지원에 대한 법적 근거 미비

사회적기업의 자생력을 위해서 가장 중요한 것 중 하나가 사회적기업 제품의 판로확보이다. 그럼에도 불구하고 「사회적기업육성법」에는 판로지원에 관한 근거를 두고 있지 않으며, 정부의 지원도 다른 지원책에 비하여 취약한 실정이다. 사회적기업 운영 시 겪는 가장 큰 어려움은 인건비 등 운영자금 부족(29.6%) 다음으로 판로애로(18.4%)를 꼽을 만큼 정부의 정책적 지원책이 요구되고 있다.

사회적기업은 민법상 법인, 비영리단체 그리고 사회복지법인 등으로 많은 업체가 비영리 조직이거나 영업분야의 전문성이 크게 떨어지기 때문에, 판로지원을 위한 노력이 필요하다. 또한 사회적기업진흥원이 자체적으로 운영하고 있는 온라인 쇼핑몰 및 판매장은 이렇다 할 성과를 나타내지 못하고 있을 뿐만 아니라, 사회적 기대도 충족시키지 못하고 있다.

(6) 사회적기업 상황에 맞는 대출제도 부족

자금대출 지원은 사회적기업이 시설·장비 등의 투자를 통하여 자생력을 확보할 수 있는 중요한 정책수단임에도 까다로운 대출조건과 사회적기업에 특화된 대출상품 미비로 활용 실적이 저조하다. 2012년도 자금대출 실적을 보면, 미소금융재단을 통해 29건(26억원), 중소기업청 정책자금을 통해서는 3건(8억 원) 등 총 32건(34억 원)이 지원되는데 그쳤고 2013년도에는 10월 말까지 미소금융재단을 통해서 8건(8억 원), 중소기업청 정책자금을 통해서 10건(25억 원) 등 총 18건(32억 원)에 불과하다. 「중소기업법」 제2조에 따라 사회적기업을 중소기업의 범위에 포함시켜 창업기업지원자금, 신성장기반자금을 활용할 수 있게 하고 있으나, 사회적기업은 취약계층을 근로자로 고용하거나 사회서비스를 제공하기 때문에 적자기업이 70%가 넘는 등 일반 중소기업과 비교할 때 수익창출 능력과 대출금 상환 여건이 매우 취약하다. 따라서 영리활동만을 목적으로 하는 중소기업과 동일한 조건의 자금대출 제도를 이용하도록 하는 것은 적절하지 않다.

제 5 절 사회적기업 정책 및 실무 차원에서의 대안

1. 사회적기업 일자리의 질적 성장제고

한국의 경제는 대내외적으로 취약한 경제구조를 갖추고 있으며, 수출중심의 경제성장은 대내외 경제지표에 따라 국가의 경제구조가 취약해 결과로 이어지고 있다. 더 심각한 문제는 세계화를 중심으로 일어나는 경제변화와 위기는 고스란히 저소득층 및 사회적 취약계층이 삶에 부정적인 결과로 나타난다는 점이다. 그 결과는 바로 실업과 빈곤문제이다.

제2장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
사회보장 정책적·실무적 접근

실업과 빈곤의 문제는 그동안의 여러 정부의 중요 정책의제가 되었고, 이를 해결하기 위한 다양한 방안들이 마련되었다. 그러한 방안 중에 하나가 바로 적극적 노동시장정책이다. 적극적 노동시장정책은 국가재정을 투입하여 국가가 일자리를 만들거나 일자리를 만들기 위한 법적·제도적 틀을 마련하는 것이다. 이러한 일자리창출 및 지원 정책의 일환으로 제도화 된 것이 사회적기업이다.

사회적기업법이 마련되어 그동안 민간 중심으로 이루어졌던 사회적기업 운영은 법적 영역으로 편입되었다. 사회적기업의 법제화는 분명 그동안 지역차원에서 미미하게 이루어졌던 사회적기업이 시장경제에 편입되는 계기를 마련해 준 것은 부인할 수 없는 사실이다. 사회적기업이 제도화 된 후 사회적기업의 양적 성장은 눈에 띄게 확장되었다. 이와 같은 사회적기업의 급속한 성장은 사회적기업이 사회에 분명 필요한 요소임을 재확인시켜주는 것이라고 하겠다.

사회적기업은 분명 단기지표로서 고용률 및 실업률에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 따라서 이제 우리 사회에서 사회적기업의 필요성 및 존재의 당위성에 대해서는 큰 이견이 없는 것으로 판단된다. 다만, 어떤 제도도 마찬가지로이지만, 제도를 운영하다보면 다양한 시행착오를 경험하게 된다. 사회적기업 제도 역시 예외는 아닌 것으로 나타났다. 그 시행착오의 중심에는 지나친 양적성장 중심 지원정책으로 인해 사회적기업의 질적 성장에 대해서는 충분히 고민하지 못하고 있다는 점이다.

예를 들면, 전체적인 일자리의 양은 확대되었지만, 문제는 그 일자리의 안정성과 지속성에 문제가 있다. 사회적기업의 확대가 불안정한 단기일자리 및 비정규직을 양산함과 동시에 임금 또한 정부의 인건비 보조에 의존하다보다 충분한 고용안정 및 생활안정을 담보하지 못하고 있다. 또한 사회적기업육성법에 의해 사회적기업으로 지정되면 정부로부터 인건비 보조를 받을 수 있으나, 지원기간이 종료됨과 동시

에 상당수의 사회적기업이 인건비부담을 감당하지 못하고 폐업하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다.

따라서 향후 사회적기업 제도가 시장경제에 대한 보조경제 또는 대안경제의 일환이라고 한다면, 보다 내실있는 제도의 정비와 운용이 필요하다고 하겠다. 특히, 사회적기업 전반에 대한 지원정책이 좀 더 체계적이고 현장감 있게 마련되어야 한다는 지적은 그동안 많이 있어 왔다. 사회적기업이 창출하는 고용효과가 보다 안정적인 방향으로 이루어지도록 사회적기업 일자리의 질적인 상승이 필요하다.

2. 사업의 특성을 고려한 지원방안의 유연성 제고

현재 사회적기업에 대한 지원은 일자리창출사업을 통한 인건비 보조, 사업개발비, 사회보험료, 경영컨설팅 등이 일률적으로 이루어지고 있다. 이와 같은 지원들은 사회적기업의 창업과 운영에 매우 필요한 기본적인 요소이다. 다만, 이와 같은 기본적인 지원만으로 다양한 형태로 운영되는 사회적기업에 대한 지원은 충분하지 않다. 예를 들어, 예비사회적기업과 인증사회적기업에 제공되는 서비스의 내용이 다르다. 예비사회적기업으로 선정되면, 경영지원(경영, 세무, 노무 등)이 되고, 1인당 인건비가 지원된다. 그러나 인증사회적기업이 되면 예비사회적기업이 지원에 더하여 시설 등 지원, 세제지원, 사회보험료, 전문인력 인건비 지원을 받는다. 물론 예비사회적기업이 인증사회적기업으로 가는 과도기적 형태라고는 하지만, 인증사회적기업과의 지원차이가 지나치게 크다.

현재 지원대상은 예비사회적기업과 인증사회적기업으로만 구분되고 있다. 여기에는 사업의 유형이 전혀 고려되지 못하고 있다는 한계를 갖고 있다. 사회적기업은 교육 분야를 시작으로, 보건, 사회복지, 환경, 보육, 문화예술, 가사간병 등의 영역까지 매우 다양하다. 이처럼

다양한 형태의 사업유형에 획일적인 기준으로 대고 지원한다는 것은 재고해야 한다. 같은 예비사회적기업 또는 인증사회적기업이라고 하더라도 사업의 성격상 지원의 내용이 추가적으로 더 필요할 수도 있다. 각 사회적기업 별로 놓여 있는 처지와 상황 그리고 조건이 매우 상이하기 때문이다.

예비사회적기업 및 인증사회적기업 선정과정에서도 동일한 기준을 사용하고 있는데 이는 매우 부적절하다. 예를 들면, 서비스제공형은 일자리제공형에 비해서 수익보다는 지역사회에 부족한 사회서비스를 제공하는 것을 일차적인 목적으로 한다. 따라서 사업의 성격과 사업 참여자의 성격 등을 충분히 고민하여 각 사업의 특성에 맞는 적절한 심사기준 및 지원방법이 필요하다.

3. 사회적기업의 인건비 의존성을 낮출 수 있는 방안 마련

사회적기업이 활성화 되는 계기가 된 것은 사회적기업에 대한 인건비 지원제도 때문이라도 과언이 아니다. 사회적기업에 대한 인건비 지원은 사업의 매출 및 수익구조가 취약한 사회적기업에게 안정적으로 사업을 시작해서 유지할 수 있는 좋은 바탕을 제공해 주었다. 그러나 사회적기업이 지금까지 운영되어 오면서 받은 많은 지적의 중심에도 사회적기업에 대한 인건비 지원제도가 있다.

원래 상당수의 사회적기업들은 사업을 운영함에 있어서 매출이 잘 발생하지 않음에 따라 매우 심각한 재정적 부담을 앓고 있었는데, 이러한 현실과 함께 정부가 재정투입을 통한 일자리창출을 하고자 하는 정책방향이 맞음으로써 인건비 보조는 사회적기업들에게 큰 도움이 되었다. 이러한 인건비 보조의 결과는 충분한 일자리 창출이 가능했고, 그로 인해 생산성도 향상된 것이 사실이다.

이러한 인건비 보조는 기업의 재정적 불안요소의 중요한 부분을 해

소 또는 경감시켜주는데 큰 도움을 준 것은 사실임은 틀림없으나, 제도를 운영함에 있어서 점차 문제가 발생하였다. 사회적기업들이 지나치게 정부의 인건비에 의존하게 됨으로써, 인건비지원 기간이 종료됨과 동시에 도산 또는 폐업하는 사회적기업이 늘고 있다. 심지어 이러한 제도의 허점을 이용하여, 인건비 보조지원만을 받고 지원종료와 동시에 고의로 기업을 폐업시키는 현상까지 발생하였다. 시민단체들도 여러 차례 이러한 문제점을 지적하였고, 정부도 심각성을 인지하고 있다.

따라서 향후 사회적기업에 대한 일정한 정도의 인건비 보조는 필요하겠으나, 인건비를 지원하는 형태 또는 방식의 변화가 반드시 필요하다. 예를 들어, 2년 정도의 인건비 지원과 동시에 사업의 성과에 따라 차등적으로 인건비 보조기간을 연장하는 가능성을 두는 방법을 고려할 수 있다. 물론 이러한 방법도 최대 3년 또는 5년 이내로 제한하여 이 기간에 충분히 사회적기업이 성장할 수 있는 토대를 마련하는 법과 정책의 변화가 필요하다고 본다. 또한 제도를 악용하는 다양한 도덕적 해이 현상에 대한 제제장치들이 마련되어야 한다.

4. 예산지출에 있어서의 유연성 확보

사회적기업에 대한 예산지원에 있어서 지나치게 사용처가 제한적인 영역은 사업개발비에 대한 지원부분이다. 사회적기업은 사업내용이 매우 다양하여 그것을 하나로 표준화하는 것이 현실적으로 어렵다. 사회적기업에게는 사업의 다양성이 매우 중요하고, 지원에 있어서도 이런 내용들이 충분히 고려되어야 한다.

그럼에도 불구하고, 현재 지원되는 사업개발비를 포함한 예산지원에 있어서 융통성 없는 사용처에 대한 제한이 너무 많은 것도 사실이다. 예를 들면, A형 사업의 경우에 대해서는 박람회참가, 정보화구축, 인

증비용 등으로 엄격하게 제한되어 있고, B형 사업에 대해서는 제조업, 음식업, 소매업, 서비스업, IT업으로 명확히 제한되어 있다.

사업비지원에 있어서 이와 같은 규정들이 지원내용을 표준화 한다는 측면에서 효율적일 수 있으나, 사업의 다양성을 충분히 고려하지 못하는 문제도 발생한다. 따라서 사회적기업에 대한 예산지출에 있어서 다소 확장된 개념을 적용하여 사업비의 활용처를 열어줌과 동시에 사업비 집행에 대한 정확한 기준규정들을 마련한다면, 이와 같은 지원들이 사회적기업의 정착과 유지에 큰 도움이 될 것이다.

5. 체계적이고 내실있는 경영지원 체계 마련

일반 경제사회에서 수많은 기업들이 설립되고 또 폐업된다. 기업들이 가진 막대한 예산과 정부나 사회의 지원에도 불구하고 결과적으로는 많은 수가 지속가능성을 확보하지 못하는 현실을 고려하면, 그보다 열악한 상황에 있는 사회적기업이 직면하는 사업운영에서의 어려움은 훨씬 많을 것이다. 따라서 하나의 사회적기업이 만들어지고 운영되고 결과적으로 수익을 창출하기 위해서는 많은 지원과 노력들이 필요하다.

현재 사회적기업에 대한 지원방식은, 정부의 직접적인 예산지원을 그 중심에 두고 사업운영에 필요한 다양한 도움을 제공하는 형태를 취하고 있다. 사회적기업의 문제들은 분명 단순한 재정적 지원으로만 해결되는 것이 아니다. 하나의 사회적기업이 만들어지고 운영되기 위해서는 사업아이템의 선정부터 사업참여자 선정, 사업계획수립, 사업운영전략, 행정, 회계, 마케팅, 평가 등 세심하게 돌봐야 할 대상들이 많다.

현재 한국사회적기업진흥원 및 함께일하는재단 그리고 여러 단체에서 실시하고 있는 사회적기업의 지원은 대부분 기초적이면서 일반적

인 내용이 주를 이루고 있다. 물론 이러한 기초적이면서 일반적인 지원은 반드시 필요한 것이지만, 이것만으로는 부족하다. 열악한 사회적기업이 좋은 사업 아이템으로 성공할 수 있기 위해서는 다음과 같은 보다 내실있는 경영지원체계가 필요하다.

첫째, 컨설팅 및 교육지원에서 보다 실무적인 사항들을 반영하여 실질적으로 도움이 되는 방향으로 보완해야 한다. 정부의 지원에 대한 만족조사에서 컨설팅에 대한 만족수준은 약 2.5%로 나타났고, 이는 인건비와 사업개발비에 대한 만족수준보다 낮다. 따라서 현재 이루어지는 다양한 교육에 대하여 많은 수정이 필요하다. 둘째, 사회적기업의 유형별, 분야별 맞춤형 컨설팅이 이루어져야 한다. 현재 사회적기업은 복지, 보건, 교육, 환경, 문화 등 다양한 분야에서 활동하고 있다. 이에 대하여 하나의 기준으로 표준화된 컨설팅을 실시한다는 것은 실효성을 담보하기 어렵다. 따라서 사회적기업에 대한 컨설팅을 기초적인 수준과 함께 분야별 컨설팅으로 이원화하는 것도 필요하다.

6. 사회적기업 생산품에 대한 공공기관 공동구매제도 활성화

사회적기업은 정부의 막대한 재정을 투입한 일자리창출 사업이고, 많은 사회적기업과 일자리가 만들어졌다. 따라서 사회적기업의 지속가능성을 담보하기 위해서는 다양한 노력들이 이루어져야 한다. 특히 사회적기업이 시장경제에서 생존할 수 있는 생산결과에 대한 보호장치는 단기적으로 사회적기업에 매우 필요한 부분이다.

구체적인 방법으로, 사회적기업법에 명시된 공공기관 공동구매제도의 활성화를 생각할 수 있다. 사회적기업이 정부의 여러 지원 속에 성장하고 있음에도 불구하고, 사회적기업 생산품에 대한 공동구매제도는 크게 활성화되지 못하고 있다. 이를 개선하기 위해서 정부 및 지방자치단체가 더욱 노력해야 한다. 현실적으로 보면, 사회적기업 생

제2장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
사회보장 정책적·실무적 접근

산품에 대한 공동구매제도 외에도 다른 정부지원 일자리사업 또는 자활사업 등에서도 유사한 공동구매제도가 존재한다. 따라서 정부 또는 지방자치단체는 유사한 지원제도를 갖고 있는 일자리사업 및 복지사업에 대한 적절한 공동구매제도 할당 및 입찰 방식 등을 마련하여, 보호된 시장 내에서도 어느 정도의 경쟁이 이루어지도록 유도할 필요도 있다.

사회적기업 스스로 보호된 시장뿐만 아니라 일반 시장경제에서도 경쟁해서 살아남을 수 있도록 내부적인 노력들이 수반되어야 할 것이다. 이 부분은 제도적으로 개입하기 어려운 부분이 있으나, 사회적기업에 대한 평가영역을 보강한다면 사업 운영의 내실을 확보하고, 이를 바탕으로 사회적기업이 성장할 수 있도록 유도할 수 있을 것이다. 이를 통해서 보호된 시장에 대한 의존을 줄이고 일반 시장에서도 경쟁력을 갖추는 기대를 할 수 있다.

7. 사회적기업의 마케팅 및 판로개척 지원정책 마련

사회적기업은 초기에 매우 영세하다는 점이 특징이다. 사업의 내용뿐만 아니라 사업을 참여하는 구성원들의 인적자본이나 전체적인 역량을 고려했을 때, 이들을 통해서 사업적 성공을 얻는다는 것은 쉽지 않다. 사회적기업이 생산한 재화에 대해서 공공기관의 공동구매 제도를 통해 소비하자고 제안했으나, 단기적인 방법으로 가능할 수 있을지는 모르지만 이것만으로 모든 사회적기업의 생산재화를 소비한다는 불가능할 뿐만 아니라 장기적으로 바람직하지도 않다.

따라서 장기적인 관점에서 사회적기업에서 생산하는 재화가 일반시장에서 생산되는 재화와 경쟁할 수 있도록 도와주는 것이 필요하다. 현실적으로 사회적기업이 일반기업보다 경쟁에서 뒤질 가능성이 높다. 이는 재화와 서비스의 질이 같을지라도 시장경제 내에서 일반기

업인 경쟁 기업의 브랜드 가치 및 마케팅이 사회적기업보다 높은 경우가 많기 때문이다.

따라서 정부는 사회적기업에 대한 홍보와 마케팅에 대한 체계적인 지원체계를 마련해야 할 것이다. 현재는 일단 사회적기업이 만들어지고 일자리를 창출시키는데 지원의 초점이 맞추어져 있다면, 향후 사회적기업이 안정적인 일자리를 유지도록 하려면 생산된 재화와 서비스를 일반 시장경제에 판매할 수 있는 판로개척 지원제도가 반드시 필요하다.

제 6 절 소 결

현대사회의 유럽에서 사회적기업은 신자유주의 시장경제에 대한 대안으로 시작되었다. 사회적기업은 사회적 가치와 기업이라는 영리성을 함께 추구하는 것이다. 즉, 기업 활동을 통해 영리를 달성함과 동시에 사회적 가치를 함께 달성해야 하는 힘든 사업이다. 사회적기업이 민간차원에서 순수하게 시작되었을 때에는 활동영역이나 재원규모에서 매우 열악할 수밖에 없었음에도 불구하고 이러한 가치를 추구하는 노력이 기반을 이루었다.

이처럼 민간을 중심으로 점차 확대되던 사회적기업은 금융위기 이후 주로 일자리 창출을 위한 목적으로 정부의 관심을 받았고, 결국 고용노동부를 중심으로 사회적기업육성법이 마련되었다. 사회적기업육성법의 제정은, 민간중심의 사회적기업에 대해서 국가차원에서 법적 책임을 지고 지원하겠다는 의미를 가지며, 그동안 자율적으로 운영되었던 사회적기업에 대해서 보다 체계적이고 규범적인 활동을 요구하게 된다는 것을 뜻하기도 한다. 또한 그동안 영세했던 사회적기업의 자금 규모가 확대될 가능성도 커졌다.

한편 사회적기업육성법을 통해서 사회적기업이 한국사회에서 제도화되었다는 것은, 사회적기업이 참여자의 구성에 있어서 일정한 요건

제2장 사회적기업 관련 제도·규정 적용의 현황과 문제 :
사회보장 정책적·실무적 접근

을 충족해야 하고 일정한 수익을 지역사회 환원해야 한다는 중요한 의무를 부담한다는 의미도 있다. 즉, 사회적기업육성법을 적용받는 사회적기업 참여자의 일부는 반드시 빈곤층 및 저소득층이어야 하고, 동시에 발생한 수익 중 일부는 반드시 어떤 형태로든 지역사회에 재투자되어야 하는 것이다.

실제로 사회적기업육성법이 제도화되면서 그동안 민간차원에서 다양한 형태로 운영되던 사회적기업들은 정부의 법적·제도적 영역으로 편입되었다. 사회적기업육성법 영향 아래 속하면서 모든 사회적기업들은 이제부터 정부로부터 예비사회적기업 및 사회적기업으로 인증을 받아야 하는 법적과제를 부여받았다. 이와 같은 제도화는 분명 그동안 부족한 재원으로 영세하게 운영되던 사회적기업의 영역을 확대함과 동시에 저소득층의 일자리 창출 및 소득증대에 긍정적인 영향을 미쳤을 것이다. 물론 실제로도 긍정적인 영역을 미친 것으로 평가되고 있다.

그러나 이와 같은 제도화가 보다 체계적인 접근과 함께 중장기적인 고민속에서 이루어졌다면 오늘날 사회적기업이 겪는 어려움들을 다소 해소되었을 수 있을 것으로 예측된다. 현재 사회적기업육성법을 적용받는 많은 예비사회적기업 및 인증사회적기업들은 어려움을 겪고 있다. 사회적기업 제도의 예산운영에 있어서 세밀하지 못하고 획일적인 지원을 함으로써, 사회적기업의 부실과 일자리의 불안정성을 막지 못하는 문제를 드러냈다.

특히 사회적기업으로 인증되어 받게되는 인건비 지원이 지원기간 종료와 함께 소멸되면 과연 생존하는 사회적기업과 일자리가 얼마나 되겠는가 하는 의문은, 사회적기업에 대한 문제점을 명확하게 지적하는 것이다. 실제로 사회적기업 실무에서는 이에 대해 매우 우려하고 있을 뿐만 아니라, 인건비 지원이 소멸한 경우 도산 및 폐업한 사회적기업이 발생 상당히 많은 것도 사실이다. 또한 획일적인 기준을 법제화함으로써 민간차원에서 자율적이고 다양하게 이루어지던 사회적

기업의 가치와 정신이 훼손되고 실질적인 도움이 되지 않은 지원법과 정책이 많다는 지적도 있다. 게다가 사회적기업육성법 각 조항별로 일선 현장에서 적용하는데 한계가 있다는 지적도 있다. 따라서 사회적기업 실무자들의 의견을 충분히 반영하여 규범과 제도의 지속적인 수정이 필요하다.

제 3 장 사회적기업의 고용 및 사회서비스 증진을 위한 지원규정 관련 법제전략: 사회법적 접근

제 1 절 개 요

기존의 전형적 노동법체계와 사회보장법체계가 노동시장의 유연성 및 인구구조의 변화에 대한 적응의 한계가 계속 지적되어 오고 있다. 이에 적응을 위한 체계적 변화 내지 새로운 규범체계로서 노동시장의 탄력과 안정을 동시에 조화시킬 수 있는 통합적 모델이 제안되었다. 소위 통합적 고용과 사회권에 관한 정책적 또는 법이론적 완성이 완료되었다고 하기는 어려울지 모르나, 적어도 향후 미래법제전략의 주된 기초이자 방향으로 지속될 것으로 보인다.

이에 법체계는 통합적 고용과 사회보장 내지 노동법과 사회보장법의 통합적 체계의 마련의 측면에서 시도를 하고 있다. 한국의 경우에도 최근의 고용 및 사회보장에 관한 정책 및 법제도적 변화가 이러한 방향성에 따르고 있다고 하겠다.

그러나 구체적인 규범체계 특히 노동법과 사회법체계내에서 어떻게 반영되고 있는가라는 질문에 답하기 위해서는 통합적 고용과 사회보장권에 관한 법이론적 시도만으로는 충분치 않다. 이에 구체적 사례로서 특히 최근 법체계내 사회적경제 개념의 도입에 따른 사회적기업에 관한 정책 및 법제도적 변화에 주목하고자 한다. 이러한 실증적 사례연구가 오히려 구체적인 규범의 제·개정 내지 제도변화에 대한 통합적 고용과 사회보장권의 실현이라는 과제에 귀납적인 제언을 시도할 수 있을 것이다.⁵⁸⁾

58) 이미 한국의 정책분야에서도 사회적 기업의 경우 취약계층을 고용을 통해 노동시장에 참여시키면서 사회서비스 공급주체도 될 수 있다는 점에서 소위 노동통합

앞선 장에서는 사회적기업의 현황적 분석 특히 정책적 문제와 대안을 살펴보았다. 이에 본 장에서는 구체적 규범체계 특히 사회적기업의 규범목적과 지원조치에 밀접한 노동 및 사회보장법제의 측면에서 연구를 시도하고자 한다. 우선은 사회적기업에 대한 지원조치에 관련된 규범체계와 현황문제를 살펴, 사회법적 문제에 관련된 현황분석을 중심으로 한다.

특히 사회법적 측면에서의 과제와 대안을 중심으로 정리 분석함으로써, 통합적 고용과 사회보장권을 위한 법제전략의 사례로써 의의를 찾을 수 있다.

제 2 절 고용 및 사회서비스 증진의 규범목적과 관련 지원규정의 규범체계

1. ‘고용 증진’과 ‘사회서비스 확충’ 규범목적의 개념

(1) ‘고용 증진’ 규범목적의 개념

1) 사회적기업 고용의 원칙

사회적기업에 관한 입법목적의 하나인 고용증진은 그 목적과 원칙에 관하여서도 규범화되어 있다.

고용정책에 관한 법률을 제정 또는 개정하는데 있어서 고용정책기본법의 목적과 원칙에 부합하도록 규정되어 있다(고용정책기본법 제4조). 즉 고용정책의 목적과 원칙에 관하여 다른 법률의 기본법으로서 고용정책기본법을 두고 있는 것으로 규정하고 있다. 여기서 목적은 국가로 하여금 고용에 관한 정책을 수립·시행하여 국민에는 직업능력 개발과 취업기회 확보, 근로자에게는 고용안정, 기업에는 일자리창출

형 사회적기업(Work-integration Social Enterprise: WISE)에 대한 지원의 필요성이 강조되고 있다. 허재준외11, 『고용친화적 복지전략 연구』, 한국노동연구원, 2011, 271면.

과 인력확보지원, 노동시장에는 효율성과 인력수급의 균형을 도모하게 하며, 이로써 국민의 삶의 질 향상과 지속가능한 경제성장 그리고 고용을 통한 사회통합을 목적으로 한다(고용정책기본법 제1조).

고용에 관한 정책 또한 기본원칙은 사회적기업도 따르도록 한다. 동시에 사회적기업의 고용에 관한 정책과 시행조치들은 이 원칙들을 기준으로 그 효과가 판단될 것이다. 예컨대 사회적기업에 고용된 근로자의 권리와 직업선택의 자유, 사업주의 자율적인 고용관리, 구직자의 취업노력, 고용정책의 효율성과 노동시장 및 다른 정책 및 운영주체들 간의 균형 등의 요건이 사회적기업의 고용정책과 시행조치의 효과성 판단기준이 될 것이다⁵⁹⁾.

국가의 고용촉진 지원의 대상에 관한 규정은 사회적기업의 고용촉진 대상으로서 고려될 수 있다⁶⁰⁾. 그 밖에 고용에 관한 근로자와 사업주의 책무에 관하여서도 사회적기업이 노력하여야 한다⁶¹⁾.

사회서비스일자리 창출과 사회적기업 육성에 관한 국가의 의무를 선언하고, 특히 사회적기업 육성에 관한 법률위임을 기본법의 체계에서 규정하고 있다(고용정책기본법 제28조).

사회적기업 육성법에 근거한 기본계획과 인증의 심사기준 및 지원에 관한 시행령 사항은 고용노동부의 고용정책심의회에서 심의하도록

59) 제3조(기본원칙) 국가는 이 법에 따라 고용정책을 수립·시행하는 경우에 다음 각 호의 사항이 실현되도록 하여야 한다.

1. 근로자의 직업선택의 자유와 근로의 권리가 확보되도록 할 것
2. 사업주의 자율적인 고용관리를 존중할 것
3. 구직자(求職者)의 자발적인 취업노력을 촉진할 것
4. 고용정책은 효율적이고 성과지향적으로 수립·시행할 것
5. 고용정책은 노동시장의 여건과 경제정책 및 사회정책을 고려하여 균형 있게 수립·시행할 것
6. 고용정책은 국가·지방자치단체 간, 공공부문·민간부문 간 및 근로자·사업주·정부 간의 협력을 바탕으로 수립·시행할 것

60) 고용정책기본법 제25조(청년·여성·고령자 등의 고용촉진의 지원) 및 제26조(취업취약계층의 고용촉진 지원) 참조

61) 고용정책기본법 제5조(근로자 및 사업주 등의 책임과 의무) 및 제7조(취업기회의 균등한 보장) 참조

하고 있다(고용정책기본법 제10조). 또한 사회적기업육성에 관한 고용정책심의위원회에는 전문위원회를 두고 있다(고용정책기본법 시행령 제7조)⁶²).

고용정책의 법적 의미와 기본법의 기능 및 체계의 판단은 차지하더라도, 적어도 이 법은 주무부처의 고용정책에 있어서는 기본법으로서 실질적 법체계성을 선언한 것으로 볼 수 있다.

2) 사회적기업 고용의 주체

사회적기업 육성법의 고용주체는 사회적기업이다. 그런데, 사회적기업 육성법에 있어서 고용주체는 사회적기업이나 통상적으로 근로자의 직업선택의 자유에 대응한 사업주에 보장된 고용의 자유는 인증 요건 규정(이 법 제1조)에서 제한된다. 사회적 기업의 존립과 목적은 전통적인 경제가치 뿐만 아니라 사회적 가치를 필요로 한다(이법 제7조).

이로 인해 사회적기업의 법적 형태 또한 상법상 회사, 합자조합, 유한책임회사와 특별법에 따른 법인은 물론, 비영리법인 즉 민법상 법인인 사단법인 및 재단법인에서부터 민법상 조합까지 폭넓게 포함된다. 그리고 ‘특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리민간단체 등 대통령령이 정하는 조직형태’(법 제8조 제1항 제1호)로서 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인, 「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체, 「사회복지사업법」 제2조제3호에 따른 사회복지법인, 「소비자생활협동조합법」 제2조에 따른 소비자생활협동조합, 「협동조합기본법」 제2조제1호에 따른 협동조합, 같은 조 제2호에 따른 협동조합연합회, 같은 조 제3호에 따른 사회적협동조합 및 같은 조 제4호에 따른 사회적협동조합연합회, 그 밖에 다른 법률에 따른 법인 또는 비영리단체에(영 제8조 제1호 내지 8조) 이르는 다양한 법적 형태를 띠고 있다.

62) 정책심의회에 1. 사회적기업육성전문위원회 2. 적극적고용개선전문위원회 3. 장애인고용촉진전문위원회를 둔다.

결국, 사회적기업의 ‘고용’이라는 측면에서 규범체계는 매우 다양한 법률상 주체를 법적 형태로 하고 있다. 따라서 ‘고용’에 관한 ‘권리와 의무’에 관한 관계 즉 법률관계 또한 다양한 기업의 법적 형태에 따른 법령에 따르게 된다.

3) 사회적기업 고용의 대상

사회적 기업의 ‘취약계층’에 대한 ‘고용’제공에 관하여는 사회적기업 육성법에서 그 적용대상 등을 규정하고 있다. 그런데 ‘취약계층’의 ‘고용’에 관한 규범체계는 사회적기업 육성법 이외의 다수 법령들로 이루어져있다고 보아야 할 것이다. 적어도 사회적 기업의 대상과 목표 내지 사회적기업 육성법의 적용범위와 규범목적은 다른 법령들과 관련되어 있다.

구체적으로 주무부처가 고용노동부로서, 고용 특히 고령자, 여성 등 사회적 기업의 취약계층과 중첩되는 법령들도 다수이다. 예컨대 사회적기업의 ‘취약계층의 고용’에 관한 법률로 「고용상 연령차별 금지」 및 「고령자 고용촉진에 관한 법률」, 「장애인고용촉진 및 「직업재활법」, 「청년고용촉진 특별법」, 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」등 들 수 있다. 또한 ‘고용’에 관한 기본법령들로서 「고용정책기본법」, 「고용보협법」등도 살필 수 있다.

한편 ‘고용’에 관한 법령임에도 불구하고, 취약계층의 ‘근로자성’판단에 따라 적용이 제외될 수 있는 법령들도 다수 이다. 예컨대 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」, 「근로기준법」, 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「근로복지기본법」, 「근로자 직업능력개발법」등은 ‘취약계층’의 근로자여부 판단에 따라 적용여부가 판단될 법령들이다.

그 밖에도 ‘부조’의 대상으로서 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한법률」, 「가정폭력방지 및 피해자보호등에 관한 법률」, 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한법」 등의 법령은 ‘취약계층’의 범위에 관하여서도 관련된다.

결국 사회적 기업의 고용에 관한 규범체계는 적용대상과 규범목적 그 밖에 이행주체 등의 기준에 따라 여러 법령들이 다양한 체계를 드러내고 있다.

고용이라는 조치의 대상을 중심으로 하는 규범체계라기 보다는 조치와 이의 시행기구를 중심으로 규정된 것이라 하겠다.

소관 부처·부서별로 공급자 중심의 복잡하고 어려운 법체계로 보고 있는 견해가 있다.

(2) ‘사회서비스 확충’ 규범목적의 개념

사회적기업의 설립 및 운영을 지원하고 육성하여 우리 사회에서 충분하게 공급되지 못하는 사회서비스를 확충함으로써 국민의 삶의 질 향상을 사회적기업 육성법의 목적으로 규정하고 있다(사회적기업 육성법 제1조). 즉 사회적기업을 지원하는 규범을 정하는 목표의 또 다른 하나가 사회서비스의 확충이라 할 수 있겠다.

사회서비스란 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스를 말한다(법 제2조 2). 사회서비스의 종류는 1. 보육 서비스 2. 예술·관광 및 운동 서비스 3. 산림 보전 및 관리 서비스 4. 간병 및 가사 지원 서비스 5. 문화재 보존 또는 활용 관련 서비스 6. 청소 등 사업 시설 관리 서비스 7. 「직업안정법」 제2조의2제9호에 따른 고용서비스 8. 그 밖에 고용노동부장관이 정책심의회를 거쳐 인정하는 서비스로 정하고 있다.(법 시행령 제3조)

현행 법체계는 “사회서비스”의 ‘영역을 열거’하고 있으며, 서비스 ‘내용의 사회적 목적의 합치’에 관한 판단요건은 규정하지 않는다. 사회적기업 육성법의 경우에도 “사회적 목적의 판단”은 ‘취약계층의 요건과 범위’로 포섭되고 있다. 예컨대 ‘사회서비스 제공형’ 사회적기업 사실확인서의 경우에도 취약계층의 요건과 비율만을 내용으로 하고

있다(법 시행령 제9조 별지 제2호 서식).

그런데 “사회서비스의 영역”은 각 법체계 내지 법령에 따라 상이하다. 예컨대 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률에서의 사회서비스란 사회복지사업법의 사회복지서비스 보건의료기본법의 보건의료서비스 및 이에 준한 시행령으로 정한 서비스를 포함한다.⁶³⁾

주무부처 관할의 법령에 따른 정의를 달리함으로써 체계성을 담보하려는 규정으로 볼 수 있겠다. 그러나 관리운영주체가 아닌 수급대상 내지 수급권자의 측면에서는 동일한 법률용어에 대하여 적용요건과 범위까지 각 법령별 내지 주무부처별로 달리하고 있게 된다. 법체계 내에서 ‘수급 대상’과 ‘급여 요건’의 다양성이 확인되고 있는 것이다. 법적 판단요건의 다양성이란 탄력적 적용 내지 대응이라는 강점이 될 수도 있으나, 동일한 규범목적의 조치들 간의 효율성 내지 효과성을 저해하는 요소가 될 여지 또한 크다.

63) [사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률] [시행 2014.8.7.] [법률 제11998호, 2013.8.6., 타법개정]

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사회서비스”란 「사회복지사업법」 제2조제4호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스를 말한다.

[법 시행령] 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2011.8.4, 2012.1.26, 2014.5.20>

6. “사회복지서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담, 재활, 직업 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것을 말한다.

7. “보건의료서비스”란 국민의 건강을 보호·증진하기 위하여 보건의료인이 하는 모든 활동을 말한다.

2. 사회적기업 지원규정의 규범체계

(1) 기본법

1) 고용정책기본법

사회적기업 육성법에 관한 법체계에 있어서도 고용정책기본법의 근거를 기본법차원의 단계로 보고 있다. 앞서 사회적기업에 관한 입법 목적에서 본 바와 같이, 고용증대라는 사회적기업의 입법목적과 정책 원칙은 고용정책기본법에서 발견할 수 있다. 구체적인 사회적기업의 근거 기본법으로서의 구체적인 규정과 내용에 관하여서는 앞선 설명으로 갈음한다.

2) 사회적경제 기본법

최근 논의되고 있는 사회적경제 기본법(안)은 그 적용범위와 대상에 있어서 사회적기업의 규범목적에 포섭할 것으로 보인다. 따라서 향후 사회적경제 기본법이 제정된다면 고용정책기본법을 포함 기존의 기본법과 법률들과의 법체계적 위치에 관하여서도 논의될 것이다.

이 법안에 관한 자세한 대강의 사항은 사회적기업에 관한 사회법적 대안에서 다루기로 한다.

(2) 법 률

1) 사회적기업 육성법

① 정부 직접지원

사회적기업 육성법 제10조 내지 16조의 2는 사회적기업에 관한 지원조치를 규정하고 있다.

사회적기업에 대한 지원은 경영, 교육훈련, 시설비 등의 지원과 사

회보험료 지원, 재정지원, 그리고 사회적 기업의 날 등을 규정하고 있다(동법 제10조 내지 11조, 제13조, 제16조의2).

사회적기업 육성법에 따른 인증을 받은 사회적기업에 대한 직접적인 국가의 지원은 다음과 같다.

먼저 인증 사회적 기업에 대해서는 기업의 설립 및 운영에 필요한 경영, 기술, 세무, 노무, 회계 등의 분야에 대한 전문적인 자문 및 정보제공 등의 지원을 할 수 있다(제10조 제1항).

예컨대 사회적기업 육성법에 따라 설립된 한국사회적기업진흥원을 통해 경영컨설팅 지원을 받을 수 있다⁶⁴⁾.

또한 전문인력의 육성 및 근로자의 능력향상을 위한 교육훈련을 실시할 수도 있다(제10조의2).

그리고 사회적 기업의 설립 및 운영에 필요한 시설비 등을 지원할 수 있으며(제11조), 조세감면 및 사회보험료에 대한 지원방안도 마련하고 있다(제13조).

특히 사회적기업에 대한 재정적인 지원방안도 마련하고 있는데, 사

64) 경영컨설팅 지원

□ (예비)사회적기업의 경영역량 강화와 지속가능한 자립경영의 토대를 마련할 수 있도록 한국사회적기업진흥원에서 기업 수요에 대응하는 맞춤형 경영컨설팅을 지원함

□ 기업의 경영능력 수준에 따라 기초컨설팅과 전문컨설팅으로 구분함

○ 기초컨설팅: 신규로 인증된 사회적기업 또는 컨설팅을 받은 이력이 없는 사회적기업을 대상으로 사회적기업으로서 갖추어야 할 기본적인 사항을 컨설팅함. 컨설팅의 주요내용은 기업의 기본현황을 분석하여 ①인사, 노무, 회계, 세무, 법무, 법률분야와 경영개선 등에 관한 경영코칭, ②회계자료 작성·관리 및 관리회계프로그램 보급 등 회계관리 지원, ③신규인증 사회적기업에 대한 워크숍, ④프로보노 전담 위탁기관과 연계 지원, ⑤조직형태 변경 등 정책연계 컨설팅 등이 있음

○ 전문컨설팅: 기초 컨설팅 이력이 있는 (예비)사회적기업 또는 일정 규모이상의 (예비)사회적기업을 대상으로 하며, 경영전반 또는 특정과제를 해결하여 생산성 제고 및 경쟁력 강화를 위한 컨설팅을 함. 컨설팅의 주요내용은 ①선발 사회적기업가나 전문가 등의 전문팀이 경영전반을 지원하는 멘토형컨설팅, ②회계, 마케팅, 생산관리 등의 특정분야에 관한 프로젝트형컨설팅, ③일자리사업 종료가 예정된 사회적기업을 대상으로 실시하는 지속성장형컨설팅, ④동종분야 또는 동일 지역의 사회적기업들에 대해 다양한 형태의 지원을 하는 공동컨설팅 등이 있음

제3장 사회적기업의 고용 및 사회서비스 증진을 위한 지원규정 관련 법제전략:
사회법적 접근

회서비스 제공 사회적 기업에 대해서는 별도 심사를 통해 필요한 인건비, 운영경비 등을 지원할 수도 있도록 하고 있다(제14조).

② 제3자 간접지원 : 공공기관 우선구매, 연계기업 등에 대한 조세감면과 책임한계

사회적기업에 대한 제3자의 지원으로는 공공기관 우선구매, 연계기업 등에 대한 조세감면과 책임한계를 규정하고 있다(동법 제12조, 제15조 내지 16조).

「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장은 사회적 기업 제품의 구매계획과 구매실적을 고용노동부장관에게 통보하도록 함으로써(법 시행령 제12조의 2)우선 구매를 명시하고 있다(법 제12조).⁶⁵⁾ 그 밖에도 연계기업의 사회적기업 근로자에 대한 고용상 책임제한(법 제15조) 및 조세감면의 규정이 있다(법 제15조의 2).

사회법의 법률관계 즉 사회보장법내 권리의무관계는 국가와 수급자간의 관계를 의미한다. 따라서 사회적기업과 국가 간 수급청구권과 급여지급의무의 관계는 경영지원, 교육훈련지원, 시설비지원, 조세감면 및 사회보험료지원 등의 재정지원 그리고 사회적 기업의 날 등에 관한 조치가 해당한다.

이중 사회적 기업의 날과 교육훈련지원을 제외하면 급여종류는 금전급여에 해당한다. 즉 사회적기업 육성법의 사회보장 급부는 주로 금전급여가 차지하고 있다. 사회급여의 종류 중에서 금전급여는 수급권자의 선택권을 고려한 서비스를 공급하는데 의의가 크다. 한편 사회적기업의 입법목적과 특성은 자립적 사회보장에 있다.

65) 최근 사회적기업 제품의 우선구매에 관하여 개정안이 소관위에 있다; 의원번호 제6788호 (2013년 9월 11일 전순옥의원 대표발의(등 18인) 현재 공공기관의 장은 사회적기업제품의 구매 증대를 위한 구매계획과 전년도 구매실적을 고용노동부장관에게 통보하고 있는데, 개정안은 사회적기업제품의 구매 증대를 위해서는 공공기관의 장은 일정 비율 이상의 구매목표를 수립하고 이를 이행하도록 의무화를 발의함. (안 제12조).

따라서 이 법의 조치와 목표 간에는 국가가 사회적기업에 금전급여를 지급하고, 이로써 사회적기업이 스스로의 선택으로 자립한다는 견련이 필요하다.

나아가 이러한 급여지급 내지 청구의 요건 또한 이러한 조치의 목표와 합치하여야 한다. 즉 급여지급 또는 청구의 판단기준은 사회적기업이 국가로부터의 급여를 규범목적 내지 효과에 부합한 선택을 하였는지에 관한 요건이다. 또한 구체적 지급요건은 필요성 조사와 심사기준을 통해 결정되어있어야 한다.

2) 다른 법률의 지원 규정

사회적기업 육성법 이외에도 다른 법률에 근거를 둔 사회적기업의 지원규정이 다수 있다.

국가재정법 및 국가보조금관리에 관한 법률 그리고 국세 및 지방세 특례 등 제세에 관한 법률에 근거한 사회적기업에 대한 세제지원이 대표적인 예이다.

「조세특례제한법」제85조의6에 따라 인증 사회적기업에 대해서는 최초소득이 발생한 과세연도 이후 5년간 법인세 또는 소득세 세액의 50%를 감면한다.

「지방세특례제한법」제22조의4에 따라 인증 사회적기업에 대해서는 다음과 같이 취득세·등록세·면허세 및 재산세 등의 지방세를 감면한다.⁶⁶⁾

「부가가치세법」제26조, 동법 시행령 제35조 및 제36조에 따라 인증 사회적기업이 제공하는 사회서비스 중 의료보건 용역과 교육용역에 대해서는 부가가치세를 면제한다.⁶⁷⁾

66) ○ 고유업무에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해 취득세의 50%를 경감함 ○ 법인등기에 대해서는 등록면허세의 50%를 경감함 ○ 과세기준일 현재 그 고유업무에 직접 사용하는 부동산에 대해서는 재산세의 25%를 경감함

67) ○ 사회적기업이 직접 제공하는 간병·산후조리·보육 용역과 학생, 수강생, 훈

제3 장 사회적기업의 고용 및 사회서비스 증진을 위한 지원규정 관련 법제전략:
사회법적 접근

「법인세법」제24조 및 동법 시행령 제36조와 「소득세법」제34조 및 동법 시행령 제80조에 따라 사회적기업에 기부하는 경우 지정기부금으로 인정한다.⁶⁸⁾

「중소기업법」제2조에 따른 중소기업에 해당되는 사회적기업은 중소기업청 정책자금을 통해 중소기업 정책자금 용자를 받을 수 있다(예비사회적기업 제외).⁶⁹⁾

(3) 지방자치단체의 자치법규

사회적기업 육성법은 지방자치단체에 사회적기업 지원시책을 수립·시행하도록 책무를 두고 있다(법 제3조). 또한 지방자치단체가 사회적기업의 설립 또는 운영에 필요한 부지구입비·시설비 등을 지원·용자하거나 국유·공유 재산 및 물품을 대부하거나 사용하게 할 수 있도록 하고 있다(법 제11조).

또한 사회적기업에 대하여 「법인세법」, 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있으며(법 제13조), 연계기업에게도 지방세를 감면할 수 있다(법 제16조).

이 법에 따른 고용노동부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 지방자치단체의 장 또는 지방고용노동관서의 장에게 위임할 수 있다(법 제21조).

이에 지방자치단체는 사회적기업 육성에 관한 조례를 제정하고 있다. 특히 사회적기업과 별도로 “예비사회적기업”을 정의하고 있다. 대체로 “예비사회적기업”이란 ‘사회적기업’으로 인증 받지 않았으나, 사

련생, 교습생 또는 청강생에게 지식, 기술 등을 가르치는 교육용역
68) ○ 법인은 소득금액의 10%(개인은 30%)를 한도로 손금산입을 허용함
69) ○ 창업기업지원자금 : 시설 및 운전자금에 대하여 각각 연간 30억원 및 5억원 한도로 중소기업진흥채권 발행금리('13년 4.39%)에서 0.82%를 차감한 금리로 대출함
○ 신성장기반자금 : 5년 이상 중소기업을 대상으로 시설 및 운전자금에 대하여 각각 연간 30억원 및 5억원 한도로 중소기업진흥채권 발행금리('13년 4.39%)에 0.2%를 가산한 금리로 대출함

회서비스의 제공, 취약계층에의 일자리 제공 등 사회적기업으로서의 실체를 갖추고 지방자치단체가 사회적기업으로 전환·육성하기 위하여 선정한 기업으로 정의하고 있다. 따라서 “예비사회적기업”에 대한 판단은 각 지방자치단체의 조례 등 자치법규에 따라 요건을 달리 할 수 있다⁷⁰⁾.

그런데 앞서 사회적기업의 현황에서 살핀바와 같이 법상 인증받은 사회적기업 보다도 예비사회적기업의 수가 월등히 많다. 또한 정부의 사회적기업에 대한 지원사업의 신청대상은 예비사회적기업을 포함하고 있다.

(4) 중앙부처의 시행지침

1) 고용노동부 주관 사업 시행지침⁷¹⁾

고용정책기본법과 사회적기업 육성법에 근거하여 정부는 사회적기업에 대한 지원사업의 시행지침을 통해 구체적인 지원조치를 시행하고 있다. 특히 고용노동부는 (예비)사회적기업에 대한 재정지원사업의 일환으로 다양한 사업을 각 시행지침을 통해 시행하고 있다.

70) 「서울특별시 사회적기업 육성에 관한 조례」(시행 2011. 7.28 [서울특별시조례 제 5110호, 2011. 7.28, 일부개정] 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “사회적기업”이란 「사회적기업 육성법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호의 기업을 말한다.

2. “예비사회적기업”이란 제1호의 ‘사회적기업’으로 인증 받지 않았으나, 사회서비스의 제공, 취약계층에의 일자리 제공 등 사회적기업으로서의 실체를 갖추고 제5조에 따라 서울특별시가 사회적기업으로 전환·육성하기 위하여 선정한 기업을 말한다.

3. “취약계층”이란 법 제2조제2호의 계층을 말한다.

4. “사회서비스”란 법 제2조제3호의 서비스를 말한다.

5. “연계기업”이란 법 제2조제4호의 기업을 말한다.

71) 자세한 사항은 고용노동부, ‘일자리창출사업 시행지침」(2014년도 (예비)사회적기업 재정지원사업 업무매뉴얼」, 2014, 107면 이하 참조.

제3장 사회적기업의 고용 및 사회서비스 증진을 위한 지원규정 관련 법제전략:
사회법적 접근

① (예비)사회적기업 일자리창출사업 시행지침

「(예비)사회적기업 일자리창출사업」에 참여한 예비사회적기업 또는 사회적기업(이하 “(예비)사회적기업”이라 함) 근로자에 대하여 최대 5년간 참여근로자의 인건비와 사회보험료의 일부를 지원하고 있다.

가. 인건비 지원

기업별로 최대 30명까지 최저임금 수준의 인건비를 예비사회적기업은 2년(1년차 100%, 2년차 90%) 동안, 사회적기업은 3년(1년차 90%, 2년차 80%, 3년차 70%) 동안 연차별로 차등하여 지급하고 있다.

지원금은 1일 8시간(1주 40시간) 근로자를 기준으로 실제 근로일과 유급휴일에 대해 당해연도 일급 최저임금을 곱한 금액에 사업주가 부담하는 4대 보험료(참여근로자별 인건비를 모두 합한 금액에 9% 한도)를 포함하여 지급한다.

나. 사회보험료 지원

(예비)사회적기업 일자리창출사업에 참여한 예비사회적기업 또는 사회적기업의 근로자에 대하여 최대 5년간 참여근로자의 인건비이외에 사회보험료의 일부를 지원한다.

인증 사회적기업에 대하여 사업주가 부담하는 고용보험료, 산업재해보상보험료, 건강보험료(노인장기요양보험료 포함) 및 국민연금보험료의 일부를 지원한다. 정부부처나 지방자치단체로부터 인건비(사회보험료 포함)를 지급받고 있지 않는 인증 사회적기업을 지원대상으로 하고 있다. 이 경우 기업규모와 지원인원에 제한 없이 유급근로자 전원(대표, 임원 및 이들의 직계존비속 제외)에 대하여 최대 4년간 지원한다. 예컨대 4대 보험을 모두 가입한 경우, 1인당 약 월 91,000원에 상당한다(65세 이상으로 고용보험과 국민연금 적용이 제외된 자는 약 37,000원).

② 전문인력 지원사업 시행지침 : 전문인력 인건비 지원

예비사회적기업 또는 사회적기업이 경영역량 강화를 위해 전문인력을 신규로 채용하는 경우 심사를 통하여 전문인력에 대한 인건비의 일부를 지원하고 있다.

전문인력이란 다음 요건의 어느 하나에 해당하는 자이다.

- 기획, 인사, 노무, 영업, 마케팅·홍보, 교육, 훈련, 회계, 재무, 법무 등 기업경영에 필요한 분야에 3년 이상 종사한 자(단, 문화·예술·디자인·영상관련, 무역, 정보, 통신, 컴퓨터, 상품기획 분야는 2년 이상 종사자) 또는 해당 분야 석·박사 학위 소지자
- 국가기술자격법상 기술사, 기능장 등의 자격증을 소지하거나, 기사·산업기사·기능사 자격증 또는 개별법상 국가자격증을 소지하고 해당분야에서 2년 이상 근무한 자

예비사회적기업의 경우는 기업 당 1인에 대하여 최대 2년간, 사회적기업의 경우에는 기업 당 3명(유급근로자 수가 50인 미만인 기업은 2인)을 한도로 최대 3년간 전문인력 인건비를 지원한다.

월 200만원을 한도로 지원하되, 급여의 일정 부분을 기업이 연차별로 부담하도록 한다. 자부담 비율은 예비사회적기업은 1차년도 20%, 2차년도 30%이며, 사회적기업은 1차년도 20%, 2차년도 30%, 3차년도 50%이다.

③ 사업개발비 지원사업 시행지침 : 사업개발비 지원

(예비)사회적기업이 지속적이고 안정적인 수익구조 기반을 마련할 수 있도록 브랜드(로고), 시장진입 및 판로개척을 위한 홍보·마케팅, 제품의 성능 및 품질개선 비용 등을 사업개발비로 지원한다.

기업의 성장단계별로 A·B·C유형으로 구분하여 지원금액을 차등 지원한다.

제3장 사회적기업의 고용 및 사회서비스 증진을 위한 지원규정 관련 법제전략:
사회법적 접근

- A유형(창업초기단계) : 사업초기의 인프라 구축 지원 - 1천만원 한도
- B유형(사업정착단계) : 기업 제품 및 서비스의 시장적합화 지원 - 5천만원 한도(예비사회적기업은 3천만원 한도)
- C유형(사업활성화단계) : 기술집약형 모델개발 등 제품과 서비스의 생산성 향상과 경영효율화 지원 - 1억원 한도(예비사회적기업은 5천만원 한도)

공동상표·브랜드를 개발하여 판로개척 등을 하고자 하는 경우에는 연간 3억원 한도로 지원할 수 있다.

단, 지원받은 사업개발비는 수익모델 개발과 직접 관련 없는 시스템 구축비, 유형의 시설·장비 등 자본재 구입비, 재료비, 사무용품, 인건비 등의 용도로 사용할 수 없다.

2) 각 부처 사회서비스 내지 고용 관련사업 시행지침

각 부처는소위 부처형 예비사회적기업에 관한 지침을 마련할 수 있다. 예컨대 보건복지부의 「예비사회적기업 지정제도 및 인증추천제도」에 관한 지침이 있다. 이에 관하여 고용노동부는 「부처형 예비사회적기업 지정제 운영지침」을 두고 있다⁷²⁾.

뿐만 아니라 사회서비스 제공과 고용에 관하여 각 부처별로 사업을 수립하고 시행지침을 마련하고 있다. 비록 동일목적에 이중급여가 제한되는 것이 원칙이나, 사실상 각 부처 간에 사업의 대상과 목적의 중첩에 따른 효율성 재고가 제기되고 있다.

72) 고용노동부는 지방자치단체 및 부처의 예비사회적기업의 지정에 관하여 ‘지역형 예비사회적기업 지정제 운영지침’ 및 ‘부처형 예비사회적기업 지정제 운영지침’을 두고 있다, 2014. 1월.

(5) 그 밖에 사회적 목적의 기업에 관한 제도

이상 살펴본바와 같이 사회적기업에 관하여서는 기본법체계에서부터 법률로서 ‘사회적기업육성법’ 그리고 자치법규까지 규정되고 있다.

그러나 이러한 법령체계내에 규정된 ‘사회적기업’ 뿐 아니라, 이법 제정 이전의 시점 또는 법적 정의개념 이외의 용어로서 사회적기업이 사용되고 있다⁷³⁾.

따라서 사회적기업에 관한 ‘규범목적’인 ‘고용 증대’와 ‘사회서비스 확충’의 실현을 위한 구체적 조치들이 모두 인과적 법적 규정으로 포섭되고 있다고 볼 수 없다. 결국 사회적기업에 대한 구체적 지원조치들은 앞서본 법체계 이외의 범위에서도 제도적 정책적 차원으로 시행되고 있다.

예컨대 사회적 기업과 관련한 제도로서 ‘사회적기업육성법’에 따른 인증 사회적 기업에 대한 지원 외에도, 행정안전부가 주관하는 ‘마을기업 육성사업’⁷⁴⁾, 농림수산식품부가 주관하는 ‘농어촌 공동체회사 우수사업지원’⁷⁵⁾ 등을 찾아볼 수 있다.

특히 협동조합기본법의 제정이후 급격히 늘어난 사회적 협동조합의 경우에도 사회적기업의 법적 정의와 동일하지는 않으나, 이들 협동조합에 대한 지원정책이나 제도들도 찾아 볼 수 있다.

73) 이에 관한 자세한 사항은 본고 ‘사회적기업 지원규정에 대한 사회법적 쟁점’에서 다루기로 한다.

74) 마을기업이란 ‘지역공동체의 각종 특화자원(향토, 문화, 자연자원 등)을 활용해 주민 주도의 비즈니스를 통해 안정적 소득 및 일자리 창출을 하는 마을 단위의 기업’을 말하며, 행정안전부가 주체가 되어 지자체별로 마을기업을 선정하여 지원하는 사업을 행하고 있다.

75) 농어촌 공동체회사 우수사업지원제도는 ‘농어업인의 삶의 질 향상을 위한 특별법’ 제19조의3 농어업인 등의 일자리 창출 기여 등 단체에 대한 지원규정에 근거한 제도로서 농림수산식품부가 주관한다. 농어촌 공동체회사 지원대상이 되기 위해서는 ① 목적: 사회서비스 공급, 일자리 창출 등을 통해 지역사회를 활성화시키는 조직, ② 구성: 지역주민 또는 귀촌인력이 자발적으로 결성한 조직, ③ 운영: 자립성과 지속성을 가질 수 있는 기업경영방식을 갖춘 조직, ④ 민법상 법인, 조합, 상법상 회사, 농어업법인, 기타 비영리단체여야 한다는 조건을 충족시켜야 한다.

이처럼 법체계내에서도 사회적기업의 형식적 요건과 실질적 개념이 공존하고 있다. 이로 인해 이들 각 개념들에 근거한 구체적 조치와 제도들이 다양한 법령 및 제도들에서 찾아 볼 수 있게 된 것이다.⁷⁶⁾

무엇보다 법적 정의로서 내지 법률용어로서의 ‘사회적기업’ 뿐만 아니라, 법제정 이전의 시점 내지 포괄적 의미에서 사실상 사회적 기업을 수범자들이 인정하고 순응한다는 점은 간과하기 어렵다.

3. 규범목적과 지원규정의 관계

사회적기업에 관하여 법률로써 정하고 있는 이유이자 정당성은 그 규범체계내의 입법목적 내지 규범목표에서 확인되어야 한다. 즉 사회적기업에 관하여 특히 사회적기업을 지원하도록 법으로 정함으로써 얻고자 하는 목표이자 사회적기업의 역할이 규범목적에서 확인되는 것이다⁷⁷⁾.

따라서 사회적기업에 대한 지원조치를 법으로 정하는 목표이자 사회적기업의 역할에 대한 평가기준 또한 관련 법률의 입법목적과 관련 규정들의 규범목적으로부터 확인되어야 한다.

우선 사회적기업에 관한 법제의 입법목적은 사회서비스의 전달체계에 있어서 국가 이외의 다양한 조직형태를 두는데 있겠다. 기존의 국가중심의 사회서비스 공급체계와 시장에서의 공급한계를 극복하는데 법적 효력이 있을 것이다.

그러나 이는 사회서비스 전달에서 국가의 책무를 경감시키거나 민간영역이 대위하는 것을 목적으로 하지 않는다. 오히려 국가적 관리

76) “우리나라의 경우 사회적기업이라는 명칭을 사용하지 않지만 실제로 사회적 목적을 위해 존재하는 기업들이 다수 있으며, 이들을 지원하기 위한 다양한 제도운영의 중복과 혼란이 발생하고 있다”, 사회적기업 지원제도의 문제점과 개선방안, 국회입법조사처, 17면.

77) 규범목적과 조치들 간의 체계정합성에 관하여서는 이경희, 입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구, 입법평가 방법론 1 : 규범분석론, 2013, 121-122면 표17 참조.

운영과 지원조치를 강조하는데 입법목적이 있다고 보아야 할 것이다.

특히 사회서비스는 시장원리에 따른 소비만이 아니라, 국민 모두가 보편적으로 받을 수 있어야 한다. 따라서 사회적기업에 관한 법률은 시장에서 충분히 공급되지 못하는 사회서비스에 대한 국가적 인식과 이를 공급하는데 목적을 두고 있다. 그리고 이러한 사회서비스 공급의 국가적 책무를 실현하기 위하여 구체적 조치와 이에 관한 규정을 제정할 수 있는 것이다.

한편 노동시장에서 사용자의 채용과 근로자의 직업선택의 자유가 완전히 부합하지 못하는데 대응하기 위한 국가적 노력이 고용관련 법제의 입법목적이 있다 하겠다. 특히 취약계층의 노동시장에서의 소외 내지 배척에 대하여 국가적 조치가 제정될 수 있다.

이로써 국가의 사회적기업에 관한 입법목적과 사회적기업에 대한 국가적 지원규범들 간의 정합성이 확인 될 수 있다.⁷⁸⁾ 그리고 궁극에는 사회적기업의 지원에 관한 규범들의 목표를 ‘고용의 증진’과 ‘사회서비스의 확충’으로 선정할 수 있게 된다.

다만 전통적 의미의 근로자성 인정에 따른 재산권보장 및 생계보장의 법리만으로는 소위 사회법적 목적규범의 조치에 따른 취약계층의 근로권을 전부 아우르는데 한계가 있다. 예컨대 취약계층의 생계보장은 이미 다층적인 기존의 사회법적 조치들로 가능하다. 따라서 취약계층의 생계를 위한 사회적 부조에서 나아가 취약계층의 근로권까지 보장하려면, 법적 근거와 이에 적용할 법적 원칙이란 이를 목적하는 법률에서 확인되어야 하는 것이다.

또한 입법의 목적을 확인하고, 개정의 취지와 경위를 파악하는 것은 향후 입법 정책을 논하는데 아주 중요하다고 본다. 즉 개정 취지와 논점을 명확히 하는데서 입법 정책적 판단의 기준이 선정되고, 평가

78) 예컨대 사회적기업 육성법의 목적(법 제1조)과 지원 규정들(법 제10조 내지 16조의 2)의 조치들 간의 정합성이 확인 되어야 하는 것이다.

의 시기도 결정되어야 할 것이다. 사회법의 특성상 법외연적 대응과 밀접하게 관련되어 있기 때문에 법정책과 평가도 이에 대응하고 있다고 할 것이다. 경제학적 논증방법 내지 요소를 활용한 평가방식을 크게 꼽을 수 있을 것이다.

한편 다양한 법외연적 논증방식과 요소들도 대상인 정책의 흐름과 이론의 체계안에서 정당성을 얻은 때라야 지속적이고 방향성있는 설득력을 얻을 수 있을 것이다. 특히 법적 체계안으로까지 규범화하기 위해서는 법적 정당성의 확보에 이를 수 있는 법리적 설명이 가능해야 할 것이다. 비록 모든 정책과 평가를 사회법에서 전부 구성요건화 내지 인과적 규범화할 것을 의미하지는 않는다. 그러나 적어도 입법 목적과 법체계적 합치여부는 불가결한 기준이며, 이는 입법목적과 개정의 취지와 쟁점들에서 계속적으로 확인되어야 할 것이다.

또한 법학 방법론적으로도 외국의 비교법적 연구방법만으로 특정의 규정을 판단하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 특히 노동시장에 관한 법은 그 지역성이 매우 뚜렷한 분야로 근로자 기업은 물론 시장에 이르는 많은 요소들이 국가마다 지역마다 이질적 특성이 크다. 따라서 비교법적 고찰에 의한 경험만으로는 한계가 있으며, 한국의 구체적 대상에 대한 규범화는 제정목적과 개정이유와 논의배경 등 법연혁적 고찰도 가능할 것이다.

다만 지면관계상 모든 법학방법론을 사용하는데 한계가 있으므로, 본고는 규범목적과 지원규정의 정합적 관계를 확인하는 방법을 사용하고자 한다. 즉 고용 증가와 사회서비스 확대를 규범목적으로 파악하고, 이러한 규범목적과 사회적기업에 대한 지원규정들과의 정합적 관계를 전제한다. 그리고 전제된 규범목적과 지원규정들 간의 관계를 중심으로 사회법적 쟁점과 대안을 분석해나가고자 한다.

제 3 절 사회적기업 지원규정에 대한 사회법적 쟁점

1. 사회적기업의 법적·형식적 개념과 실질적 개념의 분리

한국의 경우⁷⁹⁾ 사회적 기업이라는 명칭의 사용은 사회적기업 육성법에 따른 인증을 요건으로 한다. 즉 인증을 받지 않는 경우 사회적기업이라는 명칭의 사용이 금지된다. 또한 사회적기업을 사업의 대상으로 하거나 요건으로 하는 지원을 받을 수 없다. 결국 사회적기업 입장에서 인증을 받는다는 것은 대외적 신뢰와 간접적 이익뿐만 아니라, 직접적인 지원을 보장하는 것이다.

이로 인해 인증을 받으려는 기업들이 계속·누적으로 증가하는 상황에서 인증에 집중한 기업들은 사실상 법외연적 문제에 개입될 여지가 있다. 또한 실질적인 사회적 목적에 충실함에도 불구하고 인증을 받지 못하여 사회적기업이라는 명칭조차 사용하지 못하게 될 수 있다.

반면 법은 사회적기업의 조직형태를 폭넓게 규정함으로써, 기업의 경영방식에 적합한 다양한 법적 형태를 유도하고 있다. 예컨대 최근 협동조합 기본법은 법인이 협동조합이나 사회적협동조합으로의 변경 기준과 절차를 개정함으로써, 조직변경을 용이하게 하는데서 개정이유를 들고 있다.⁸⁰⁾

79) 사회적기업의 용어사용금지에 관한 외국 사례는 드물다; 자세한 것은 본 보고서 제4장 제3절 사회적기업에 대한 각국의 운영 현황 부분 참조.

80) 협동조합 기본법 [시행 2014.7.22.] [법률 제12272호, 2014.1.21., 일부개정]

【일부개정이유】 협동조합연합회 등이 그 명칭에 국가나 지방자치단체의 명칭을 사용하는 경우 일반국민에게 그 대표성에 오해나 혼동을 일으키는 것을 방지하고, 기존 법인이 협동조합이나 사회적협동조합으로 조직을 변경할 때 필요한 기준과 절차 등을 정하여 조직 변경을 용이하게 하는 한편, 협동조합연합회는 회원들의 상

그러나 사실상 새로운 사회적 문제에 대응한 긴급한 사회적 목적을 찾은 신생 사회적기업 일수록 영업이익이 낮을 수밖에 없고 이를 극복하기 위한 영업활동과 자본조달을 위해서라도 사회적기업의 명칭의 사용이 중요하다. 그러나 아이러니하게도 지원받기 위해서는 인증의 규범적·형식적 요건에 더욱 집중해야 한다.

결국 엄격한 인증요건을 충족해야만 사회적기업의 명칭을 사용할 수 있기 때문에 오히려 사회적기업의 지원제도가 사회적 목적과 분리될 여지도 있다. 81)

이처럼 사회적 목적을 추구하면서 영업활동을 하는 기업이라는 실질적 요건은 공통임에도 불구하고 기업의 법적형태와 지원조치는 매우 다양하고 수범자의 이해가능성도 낮게 되었다.

이에 대한 원인을 두고 고용노동부와 같은 특정 부처가 사회적기업을 법적 명칭으로서 선점하고, 배타적으로 명칭사용을 금지하는데 따른다는 견해가 있다. 즉, 사회적기업육성법에 의해 인증을 사회적기업의 인정요건으로 제한하고 있으므로, 비록 사회적 목적의 추구라는 동일한 목적에도 불구하고 용어를 달리해야 하는 것이다.82)

이를 주된 원인이라면, 소관부처들 간의 사회적기업의 명칭사용을 자유롭게 사용하도록 하면 대안으로 만족할 것이다. 현행 법체계하에서는 사회적기업의 명칭을 각 부처들이 소관법령에서 각기 자유롭게 사용하게 하는 것이다. 이 경우, 각 법령의 조치 내지 지원을 위해서 또다시 기업에게는 인증과 같이 각 소관조치를 적용받을 수 있는 형식요건을 요구하게 된다. 즉 각 소관부처 내지 소관법령에 근거한 다양한 인증기업의 발생이라는 문제가 순환적으로 발생될 여지가 있다.

호부조를 위한 공제사업을 할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

81) 엄격한 인증요건을 충족시켜야만 명칭을 사용할 수 있게 함에 따라 사회적 기업에 뜻을 두고 있는 사람이나 조직이 동 제도를 이용하는 것을 어렵게 만들고 있다; 김성기, 사회적 기업의 이슈와 쟁점-‘여럿이 함께’의 동학- (아르케, 2011), 100면.

82) 광관훈, “사회적기업 육성법제 및 기타 창업관련 법제 정비방안”, 10-13면.

따라서 사회적기업의 형식적 개념에 근거한 정의규정과 수급요건에 있어서 인증이 주된 요건으로 규정되고 있는 한, 이러한 문제들은 주무부처 등 관리운영주체 내지 법체계와 별건으로 지속될 여지가 크다. 결국 근본적인 원인은 사회적기업의 형식적 개념이 인증을 요건으로 하는데 있다. 동시에 형식적 개념요건인 인증이 곧 지원의 수급요건이 되는데서 문제가 가중된다고 본다.

2. 사회적기업의 법적형태별 다양한 적용규범

앞서 살핀바와 같이, 사회적기업의 ‘고용’이라는 측면에서 규범체계는 매우 다양한 법률상 주체를 법적 형태로 하고 있다. 즉 ‘고용 주체’로서 사회적기업의 ‘고용’에 관한 규율은 다양한 기업의 법적 형태별로 상이한 규범체계를 따르게 된다. 따라서 ‘고용’에 관한 ‘권리와 의무’에 관한 관계 즉 법률관계 또한 다양한 기업의 법적 형태에 따른 법령에 따르게 된다. 이는 사회적기업의 ‘고용’에 관한 책임과 의무 그리고 권리에 관하여 다양한 법률이 적용되며, 각 법체계의 법원칙과의 조화라는 법리적 과제를 안게 된다. 기업이 사업의 종류와 내용에 따라 적합한 법적 형태를 선택한다는 측면에서는 법적 탄력은 필요하며 바람직하다.

그러나 다양한 주체만큼이나 다양한 법률관계와 법리와의 조화가 정합성이 필요하다. 특히 기업에 대한 급부와 제한에 관한 조치는 다양한 사회적기업의 형태간의 법적 형평을 고려할 필요가 있다.

만약 사회적기업의 다양한 법적형태에 따라 상이한 지원조치와 책임이 발생하게 된다면, 지원에 의존하는 기업이 많을수록 특정 법적 형태에 대한 사회적기업의 선택이 편향될 것이다. 최근 사회적기업의 법적형태가 협동조합으로 편중되는 현상도 예견가능하다.

실제로 협동조합기본법 제정 이후, 협동조합을 조직형태로 하는 사회적기업이 급속히 증가하고 있다. 심지어 협동조합으로 조직형태를 전

환하는 것이 최신의 경향으로 까지 여겨지는 현상마저 발생하고 있다. 협동조합 기본법의 최근개정(시행 2014.7.22. [법률 제12272호, 2014.1.21., 일부개정])은 협동조합이나 사회적 협동조합의 조직변경 규정을 신설하였는데,⁸³⁾ 개정이유도 기존 법인이 협동조합이나 사회적 협동조합으로 조직을 변경할 때 필요한 기준과 절차 등을 정하여 조직 변경을 용이하게 하는 것으로 설명하고 있다.

물론 조직형태에 따라서 설립의 근거 법령을 달리하는 것은 당연하다. 그런데 앞서 살핀바와 같이 사회적기업에 있어서 매우 중요한 인건비 지원 등 직접적 재정지원을 받기 위해서는 사회적기업에 대한 지원사업 예컨대 사회적기업 일자리창출사업의 신청이 필요하다. 동시에 신청대상으로서 (예비)사회적기업이 되기 위해서는 우선 (지정)인증을 받아야 하는 것이다. 이로 인해 지정 및 인증의 규범체계가 적용되게 된다.

결국 기업의 조직형태에 관한 법령, 지정에 관한 자치법규 및 지침, 인증에 관한 법률, 그리고 지원사업에 관한 지침의 다양한 단계와 범주의 규범체계를 거쳐야 한다.

실례로 조합을 사회적기업의 조직형태를 선택하고 인건비 등 재정지원을 받으려고 하는 경우에는 이러한 다양한 단계와 범주의 규범체계를 거치게 된다. 즉 사회적협동조합이 (예비)사회적기업이 되어 직접적인 재정지원을 받고자 할 경우이다.

사회적협동조합 형태의 사회적기업을 설립하기 위해서는 협동조합 기본법에 따라 5인 이상의 조합원 자격을 가진 자가 발기인이 되어 정관을 작성하고 창립총회의 의결을 거친 후 기획재정부장관에게 인가를 받아야 한다(협동조합기본법 제85조 제1항). 인가받아 설립된 사회적 협동조합은 각 지자체의 사회적기업에 관한 조례와 규칙 또는

83) 협동조합 기본법(시행 2014.7.22. [법률 제12272호, 2014.1.21., 일부개정])은 협동조합이나 사회적협동조합으로의 조직변경 규정을 신설하였다(제60조의2, 제68조의2, 제105조의2, 제105조의3 및 제108조의2 신설).

각 부처의 지침에 근거한 지정을 받아야 ‘예비’사회적기업이 될 수 있다. 또는 각 부처의 지침에 근거한 인증추천제도 또는 사회적기업 육성법에 따라 인증을 받아야 사회적기업이 되는 것이다. 지정 또는 인증받은 (예비)사회적기업이 인건비 등 재정지원은 또다른 범주의 규범 체계이다. (예비)사회적기업에 대한 재정지원사업의 시행부처의 지침에 따라 심사를 거쳐야 비로소 지원을 받을 수 있게 된다.

이외에도 다양한 명칭과 형태들이 존재하고 있다는 점을 간과할 수 없다. 물론 사회적기업이라는 명칭은 사회적기업육성법에서 규정한 인증을 받은 기업으로 규정되고 있으며, 예비사회적기업의 명칭은 자치법규에서 정의되고 있다. 그러나 사회적 목적의 다양한 조직형태들 예컨대 사회적 협동조합, 마을 기업, 농어촌 공동체회사 등이 다양한 명칭으로 사용되고 있다.

비록 사회적기업육성법이 정의하는 인증요건 등의 미비로 ‘사회적기업’의 명칭사용이 법상 금지되어 있으나, 기업의 목적과 실질적 의미에서는 사회적기업에 근접한 다양한 형태와 이들에 대한 제도들이 있다.

따라서 사회적기업으로서 다양한 기업형태를 동시에 갖추고 이에 관한 다양한 규범의 적용을 받을 수 있게 된다. 실제로 사회적기업의 상당수가 재활기업 내지 사회적협동조합의 형태에서 발전하고 있다. 이로 인해 다양한 규범근거한 의무와 관리를 받게 될 여지가 크다.⁸⁴⁾

84) 기업은 사회적기업을 포함한 다양한 법적 형태에 따라 다양한 규범에 근거한 의무를 지게 된다. 예컨대 사업주가 취약계층으로서 자활센터에서 직업교육 후 사회적협동조합법인을 설립하는 경우, 기업형태가 자활기업이자 사회적협동조합이 되며, 동시에 마을기업 지원사업으로 설비를 갖추고 사회적기업 인증을 받을 수 있다. 이 경우 기업의 법적 형태는 자활기업이자 사회적기업, 마을기업이자 사회적협동조합이라는 여러 지위를 동시에 갖추게 된다. 이 경우 기업의 법적 형태별로 관련 법령에 근거하여 사회적기업으로서 고용부에는 사업보고서를, 사회적협동조합으로서 기획재정부에는 경영공시자료를 제출해야 하고, 마을기업으로서 안전행정부 및 자활기업으로서 복건복지부에도 사업실적을 제출하는 등 4개 부처로부터 동시에 관리감독을 받게 된다.

이와 같이 다양한 형태의 실질적 내지 사실상 사회적 목적의 기업들이 근거법령과 소관부처 및 관리운영주체를 달리하며 운영되고 있다. 이에 대하여 시행에서의 중복지원 등 행정적 효율성 저하와 기업으로서는 감독에 대한 절차적 부담의 누적 등의 문제가 지적되고 있다.⁸⁵⁾

3. 관리운영주체 기준의 다양한 법체계

결국 사회적 기업의 고용에 관한 규범체계는 적용대상과 규범목적 그 밖에 이행주체 등의 기준에 따라 여러 법령들이 다양한 체계를 드러내고 있다. 기본법으로부터 주무부처는 물론 각 부처들의 법률부터 조치와 매뉴얼 그리고 지자체의 자치법규까지 사회적기업에 대한 정의와 지원요건 등이 규정되어 있다.

심지어 동일 조치에 관하여서도 각 운영주체의 지침이나 규칙 등에 근거해 적용요건의 차이를 발생할 수 있다. 예컨대 ‘예비’사회적기업에 대한 지정의 경우, 구체적인 지정요건은 각 지정의 주체에 따라서 자치법규 또는 부처지침으로 정하고 있다. 주체를 달리해서 중복지정 또한 가능하다. 이는 적용대상의 특성에 탄력적으로 대응하여 적용요건을 다양하게 정할 수 있다는 장점은 있다.

반면 지정의 심사는 신청주의 이므로, 신청자는 각 시행주체들의 다양한 지정요건들을 사전에 주지하고 선택하는 능력을 필요로 한다. 물론 지정과 인증으로 법상 사회적기업의 명칭을 보호받는 것이 재정지원의 충분요건은 아니다. 그러나 인건비지원과 같이 중요한 직접적 재정지원사업이 사회적기업 내지 ‘예비’사회적에 대하여 시행되고 있다. 예컨대 “(예비)사회적기업 일자리창출사업”에 따라 사회적기업 또

85) “사회적기업으로서 실질은 같지만 근거법령 및 관할관청이 각기 다른 형태로 운영되다 보니 중복지원 및 행정적 낭비의 문제는 물론 복수기관으로부터 감독을 받게 되는 등 많은 문제점이 노출되고 있다”고 한다, 동지; 이광택, “사회적기업 법적 형태의 진화 - 영국의 사례를 중심으로,” 함께 일하는 재단 정책연구원 『경제사회 변동과 공동체 패러다임』, 최종대·이광택 외, 공저, 2011.

는 예비사회적기업은 인건비지원을 신청하고 심사받을 수 있다.⁸⁶⁾

인건비와 같은 직접적인 재정지원조치는 시행주체 내부보다는 (예비)사회적기업의 근로자와 사업주는 물론 지역사회에까지 효과가 미칠 수 있는 중요한 조치이다. 따라서 조치의 적용요건을 이행주체가 내부에서 정하나, 그 효력은 (예비)사회적기업에게 미치며, 신청주의로 신청자가 사전에 주지하고 선택할 부담을 안는 경우에는, 적어도 구체적인 심사여건을 정하는 기준 내지 심사내용의 판단기준은 법체계 내로의 규정이 고려될 필요가 있다.

물론 각 조례와 부처들의 지침으로 다양한 지정에 대한 심사기준과 절차를 마련하는 것은 가능하다. 각 주체들의 각 지정들이 중첩되거나 추가된다 하더라도, 특정한 재정지원에 관하여서는 개별 사업단위의 지침으로 지원요건을 규정함으로써 예산의 중복집행 등의 문제는 별건이라 할 수도 있겠다.

그러나 지정의 신청자로서는 사전에 지자체의 자치법규는 물론 각 부처의 지침들의 심사기준을 주지하고 비교할 수 있는 능력을 갖추고 있어야 하며, 이들 중 적합한 지정기준을 판단해서 신청하는 부담을 안게 된다. 게다가 지정이란 사회적기업에 관한 지원사업의 대상이 되는 것이므로, 지정이 재정지원 심사를 신청하기 위한 전제라는 현실을 감안하여야 한다. 즉 지정요건의 중복적 또는 가중된 심사항목과 첨부자료들에 대한 신청자의 능력에 따라 재정지원의 실질적 가능성과 정도의 차이가 발생할 여지도 있는 것이다.

86) 자세한 것은 2014년도 (예비)사회적기업 재정지원사업 업무매뉴얼, 2014, 고용노동부, 참조.

제 3 장 사회적기업의 고용 및 사회서비스 증진을 위한 지원규정 관련 법제전략:
 사회법적 접근

<표 33> 규범체계별 ‘예비’사회적기업 및 사회적기업의 정의와 요건

규범체계	법률 (사회적기업 육성법)	자치법규 (조례, 규칙)	지침 (부처 운영지침)
명칭정의	사회적기업	예비사회적기업	부처형 예비사회적기업
판단기준	인증 (일자리형, 사회서비스형 등)	지정 (지역형)	지정 (부처형)
운영주체	고용노동부	지자체	부처
요건	조직형태		
	유급근로자 고용 & 영업활동	유급근로자 고용(3개월이상) & 영업활동(매출 발생)	
	사회적 목적 실현 (취약계층 고용, 사회서비스 제공 등)	사회적 목적 실현 (취약계층 고용, 사회서비스 제공 등)	
	배분 가능한 이윤 2/3이상 사회적 목적에 채투자 (상법상 회사의 경우)	배분 가능한 이윤 2/3이상 사회적 목적에 채투자 (필요 기업에 한함)	
	이해관계자가 참여하는 의사 결정 구조		부처 자율추가 가능
	영업활동 통한 수입 (매출액이 노무비 30% 이상)		
	정관·규약		

사회서비스와 고용이라는 조치의 목적이나 수급대상을 중심으로 하는 규범체계라기 보다는 조치와 이의 시행기구를 중심으로 규정된 것

이라 하겠다. 특히 소관 부처·부서별로 공급자 중심의 복잡하고 어려운 법체계로 보고 있다. 이로 인해 정책과 예산의 중복 등의 문제가 발생될 여지가 있게 된 것이다⁸⁷⁾.

결국 사회적 기업에 관하여서도 고용과 복지라는 정책과제가 각 시행주체 즉 집행을 중심으로 각 소관법령이 체계화된 것이라고 평가될 수 있다.

각 시행주체와 소관법령을 중심으로 하는 법체계는 이행의 측면에서는 기간과 결과를 즉각적으로 확인할 수 있다는 점에서 효과적이다. 그러나 고용과 복지에 관한 정책은 단선적인 이행구조와 즉각적인 결과만이 실효성에 직결되지 않는다는 것을 이미 앞서 현황문제에서 확인한 바 있다.

오히려 이로 인해 고용과 복지의 통합적인 정책은 차지하더라도, 법제의 체계성과 효과적·지속적인 입법목적의 실현에서 괴리될 여지가 있다.

무엇보다 관리운영주체를 기준으로 정립된 법률체계는 각각의 규정체계들 간의 정합성이 문제될 수 있다. 즉 개별 관리운영주체의 독립된 법률행위는 명확하게 규정되어 있는데 반해, 관리운영주체 상호간의 권한과 책무의 관계는 상대적으로 미비할 가능성이 있다.

예컨대 본고에서 살핀 사회적기업 육성법 적용의 실무적 문제도 법제적 측면에서는 원인을 권리운영주체별 법체계 내지 이들 간의 법률관계의 미비에 있다고 볼 수 있다.⁸⁸⁾

87) 류철호, 『일자리 창출을 위한 미래사회 대비 법제 연구』국외훈련 결과보고서, 법제처, 2014. 2, 30면.

88) 그 밖에 다양한 권리운영주체 간의 문제와 사례는 본고 제2장 제4절 2. (2) 소관 부처 및 지자체등 권리운영주체간의 중복/충돌 또는 미비 사례 부분 참조.

4. 취약계층 근로조건 보호의 규범체계적 문제

(1) 지원대상인 취약계층 개념과 범위의 중첩

사회적기업 육성법의 적용대상인 취약계층은 다른 법령의 정의개념 내직 적용범위를 인용하고 있다(법 시행령 제2조). 그런데 이들 취약계층은 각 법령들에 근거해 다양한 지원조치들 또한 적용되게 된다. 예컨대 「사회적기업 육성법」에 따른 취약계층인 ‘고령자’는 사회적기업의 고용대상일 뿐 아니라, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」의 적용대상으로서 다양한 고용관련 조치를 받을 수 있다.

그런데 사회적기업의 고용 및 사회서비스의 대상인 취약계층 정의의 근거법령들은, 법체계적으로는 법률이라는 동등한 체계에서 고용이라는 동일한 입법목적이다. 그러나 각 주무부처는 물론 법의 적용대상을 판단하는 기준 또한 소득, 연령, 성별 등 매우 다양하게 된다.

<표 34> 사회적기업 고용대상인 취약계층 >

적용대상		적용기준	주무부처	법 명	
취약계층		소득	고용노동부	「사회적기업 육성법」	
고령자		연령	고용노동부	「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」	
장기실업자 등		실업	고용노동부	「고용정책 기본법」	
장애인		장애	보건복지부	「장애인고용촉진 및 직업재활법」	
청년	고용촉진 장려금의 지급대상	연령	고용노동부	「청년고용촉진 특별법」	「고용보험법 시행령」 「고용보험법

적용대상		적용기준	주무부처	법 명	
여성		성별	여성가족부 고용노동부	「경력단절여 성등의 경제활동 촉진법」	시행령」
한부모가족		가족	여성가족부	「한부모가족 지원법」	
가정폭력피해자		가정폭력피 해	여성가족부	「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」	
북한이탈주민		북한이탈	통일부	「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」	
결혼이민자		국적	법무부	「재한외국인 처우 기본법」	
성매매피해자		성매매피해	법무부	「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」	
갱생보호 대상자		형사 또는 보호처분	법무부	「보호관찰 등에 관한 법률」	
구조피해자 또는 사망자 및 그 피부양자		범죄피해	법무부	「범죄피해자 보호법」	

따라서 지원조치의 대상인 취약계층으로서 다양한 법령과 이에 근거한 다양한 사업의 적용대상에 해당될 수 있으며, 뿐만 아니라 사회적기업의 취약계층들 내에서도 각 특성별로 다른 법령들과 조치 및 관리운영주체를 달리 하게 된다.

물론 동일한 목적에서 이중수급이 제한되어 지며, 대상의 특성에 따른 탄력적인 지원의 선택이라는 측면에서 장점이 있다. 또한 사업 내지 법령에 따라 각 시행 내지 주무부처가 명확하다는 측면에서 행정적 편의성도 확보된다. 그러나 각 사업과 법령의 목적과 관리운영주

제3장 사회적기업의 고용 및 사회서비스 증진을 위한 지원규정 관련 법제전략:
사회법적 접근

체가 명확히 구분됨에도 불구하고, 적용 대상과 효과가 중첩되는 효율성 저하의 원인이 될 소지도 있다. 게다가 최근 ‘고용과 복지’ 또는 ‘고용과 사회서비스’의 ‘연계 내지 통합’의 정책변화가 취약계층에 대한 지원사업의 목적에 반영되고 있다. 이로 인해 각 사업들의 적용법령들과 관리운영주체들 간의 체계성이 새로운 국면을 맞고 있다.

무엇보다 취약계층내의 특정 수급자로서는 각 법령에 근거한 각 사업의 지원조치들을 사전에 인지하고 이를 선택할 수 있는 능력에 대한 책임을 부담한다. 더욱이 구체적으로 각 대상의 선정요건과 필요성 심사의 요건들에 관한 기준들을 인지하고 가장 유리한 조치에 지원받는 것은 용이하지 않다. 게다가 이미 취업이 배제 내지 소득능력이 낮을 것을 예상한 취약계층에게 이러한 정보접근과 판단능력을 기대하는 것은 쉽지 않다.

따라서 이들 판단을 돕는 내지 조치를 연계하는 다양한 시스템과 인적 용역지원이 에 다시금 의존할 수밖에 없다. 이는 서비스의 자유로운 선택과 취업의 적극적인 청약 이라는 원칙에서 예외적이다. 결국 취업과 서비스의 유도는 개별 수급자의 책임을 수동적으로 제한하고, 지원조치에 대한 분쟁발생 시에도 이러한 점이 고려되어 판단될 여지도 있는 것이다.

(2) 고용형태의 비정규직 편중과 근로조건 보호의 한계

사회적기업에 대한 지원조치의 주된 대상의 하나가 취약계층의 고용이라 하겠다. 물론 이들에 대한 낮은 고용률에 대한 법적 인식과 실증적 결과들은 고무적이다.

그러나 사회적기업 종사 근로자에 대한 실질적이고 지속적인 근로조건의 향상의 결과가 없다면 법적 효력에 대한 분석이 필요하다.

앞서 제도현황 분야의 문제점에서도 밝힌바와 같이 사회적기업의 고용이 국가로부터의 인건비 지원조치에 의존하고 있다는 점이 지적

된바 있다. 이로 인해 고용이 지속적이지 않고 반복적 내지 지속적으로 단절되고 있다고 보고 있다.

물론 근로유연성이 높은 현대 노동시장의 고용형태가 매우 다양한 데 따른 소위 비정규직의 증가현실은 노동시장 전반의 문제이다. 또한 사회적기업의 업종에 따라 생산량의 변동이 크게 요청되는 경우도 있을 것이다. 노동시장내 사회적기업에 있어서도 사업주의 ‘채용의 자유’범위 내에서 고용형태로서의 비정규직의 선택은 당연히 가능할 것이다.

그러나 사회적기업에 종사하는 근로자 또한 유기근로계약의 체결에 따른 법적 보호를 필요로 한다할 것이다. 즉 상대적으로 정규직보다 낮은 근로조건과 해고제한 규정의 제한에 따른 고용불안에 대하여 법적 보호가 함께 보완되어야 한다. 물론 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률(이하 ‘기간제법’) 과 같이 비정규직의 보호를 위한 법제적 대응이 있다.

그러나 문제는 사회적기업에 종사하는 유기계약 근로자의 대부분이 소위 비정규직보호법의 적용제외에 해당한다는 점이다.

예컨대 고령자는 사회적기업의 고용대상인 취약계층에 해당하나, 비정규직보호법의 적용제외 규정에 해당하여(기간제법 제4조 및 기간제법 시행령 제3조 2항) 무기계약전환 규정도 제외된다.

결국 사회적기업에 종사하는 다수의 근로자는 유기계약의 반복적인 체결 즉, ‘채용’과 ‘근로계약 기간 만료’를 반복하는 소위 ‘사슬계약’의 전형을 만들어 내고 있다. 여기에서 사회적기업 종사 근로자에 대한 고용보호법제 적용의 한계와 이로 인한 고용불안의 문제가 크다.

물론 고용의 증가라는 입법목적에 따른 법적 조치와 지원이 계속되고 있다. 그러나 취약계층의 소득보장에서 ‘근로소득’의 비율이 증가하고, 근로기간을 비롯한 고용안정이 확보되고 있지 않다면 문제의 여지가 있다.

특히 사회적기업에 종사하는 근로자의 지속적인 고용불안과 이로 인한 경력단절이 초래되고 있다는 점은 간과할 수 없다.

이에 관한 구체적인 규범적 대응이 갖추어 질 때라야, 비로소 고용이란 단순히 채용의 증가에 있지 않고 ‘적정한 일자리’ 나아가 소위 팬텀은 일자리까지를 의미한다고 할 수 있을 것이다.

5. ‘채용’중심의 지원조치와 ‘사회서비스 질’ 확보의 상충

사회적기업의 고용에 관한 지원의 주된 방안인 일자리사업이 계속되고 있다. 그러나 여전히 정규예산으로 안정적인 제도로 정착되지 못하였다는 지적이 있으며, 그 원인으로 고용창출의 수치에 반응하는 정책평가가 꼽힌다.

사회적기업의 고용이 지원되는 범위내에서 최저임금 수준의 일자리 숫자를 늘리고, 고용에 대한 사회적 필요는 일자리사업 운영으로 대응에 머무르고 있다는 것이다.

즉 노동시장으로의 진입에 집중된 ‘채용’중심의 지원조치가 지속되고 있는 것이다.

이에 대응한 제도적 방안으로 노동시장 취약계층의 계층별로 타깃화된 정책개발이 요청되기도 한다. 즉 청년, 여성, 고령자 및 영세 자영업자 등에 대한 일자리문제를 해결하기 위해, 각 계층별로 특화된 고용창출과 고용유지 및 직장이동을 포함한 계층별 일자리 정책이 필요하다는 견해이다.

다만 이러한 견해에 따르면 구체적 집행을 위한 법제는 규정대상 내지 규정내용의 범위와 위계가 체계적으로 갖추어져 있어야만 정책간의 체계적 효율성이 확보된다.

그런데 앞서 취약계층의 개념과 범위에서 제기한 바와 같이, 현행 법체계는 각 취약계층에 대한 다양한 사회적 보호에 관하여서 각기

특별한 법령을 두고 있다. 따라서 소위 취약계층별로 고용에 관하여 특별한 규정을 두려면, 각 계층에 대한 일관된 법체계와 관리운영주체를 두고 있거나 또는 고용 등 정책목적별로 규범목적을 같이하는 법제와 운영주체간의 조정가능한 체계를 함께 갖추고 있을 때라야 규범적 효과성이 담보될 것이다.

한편 취약계층의 고용창출 내지 채용에 중심을 둔 지원조치와 성과는 상대적으로 공급되는 사회서비스에 대한 과제를 남겨두고 있다.

시장에서 충분히 공급되지 못하거나 이를 시장에서 구매할 능력이 부족한 계층에게 공급되는 사회서비스의 양적 확보에 대한 사회적기업의 역할은 앞서 정책분야 연구에서 이미 확인된바 있다.

그러나 사회적기업으로서는 법적 명칭의 사용 및 각종 지원요건으로서 취약계층의 ‘채용’과 상대적으로 전문성이 낮은 취약계층의 생산성에 따른 사회서비스 공급이라는 모순에 처한다. 생산되는 사회서비스의 질을 높이기위한 전문가의 채용은 상대적으로 취약계층의 고용률을 낮추는 딜레마에 빠질 가능성이 있는 것이다.

이로 인해 고용은 채용을 중심으로, 사회서비스는 양적 확보를 중심으로 사회적기업의 기업활동이 귀결될 수 밖에 없게 된다.

법체계적으로 넓게는 고용 증가와 사회서비스 확보라는 입법목적간의 조화의 문제로 고찰될 수 있다. 그러나 좀 더 구체적으로는 고용과 사회서비스를 내용과 질적으로도 판단할 수 있는 규범적인 판단기준이 필요할 것이다. 이러한 사회법적 쟁점에 대한 대안은 이후 자세히 다루도록 한다.

다만 공급되어야 하는 사회서비스의 수요측정과 공급체계는 정책적으로도 여전히 숙제이다. 즉 필요한 사회서비스를 파악하고 이들 서비스들 중에서 어떠한 기준으로 선택을 하는가? 그리고 수요도가 인정된 사회서비스를 사회적기업 등 시장에서 어떠한 공급체제로 전달 할 것인가? 이러한 쟁점이다.

정책적 차원의 사회서비스 사회서비스에 대한 필요성과 국가가 공급할 서비스의 선택문제이겠다. 이는 사회법적 차원에서는 필요성조사에 근거한 국가적 지원 내지 급여의 요건이다. 따라서 이에 관한 자세한 법적 쟁점과 대응은 사회서비스의 판단기준으로서 이후에 자세히 다루기로 한다.

제 4 절 사회적기업 지원규정에 대한 사회법적 대안

1. 사회적기업 실질적 개념의 정의

앞서 사회적기업의 형식적 개념요건의 문제에서 살핀바와 같이, 사회적기업의 인증을 요건으로 하는 명칭사용과 지원의 문제들이 지적되어 왔다. 더불어 그 원인 내지 문제분석 또한 다양하다. 공통적인 지적은 사회적 목적에 부합하는 사회적기업에게 인증이 오히려 영업활동과 지원에 허들이 될 수 있다는 점이다. 이를 두고 소위 소관부처의 배타적 내지 선점된 사회적기업의 명칭사용을 원인으로 꼽기도 하였다. 이러한 원인이 주된 것이라면, 소관부처들간의 사회적기업의 명칭사용을 자유롭게 사용하도록 하면 대안으로 만족할 것이다. 그러나 현행 법체계하에서는 사회적기업의 명칭을 각 부처들이 소관법령에서 각기 사용하게 될 것이다. 즉 각 법령의 조치 내지 적용에 있어서는 또다시 인증과 같이 소관법령의 조치를 적용받는 사회적기업의 형식요건을 필요로 하게 된다. 즉 각 소관부처 내지 소관법령에 근거한 다양한 인증기업이라는 문제가 순환적으로 발생될 수 있다.

현행 사회적기업의 규범방식은 사회적기업 육성법상 인증을 요건으로 ‘사회적기업’의 명칭을 사용할 수 있다. 그러나 사회적기업 육성법의 제정 이전부터 사회적기업의 용어가 사용되어 왔었다. 게다가 현재 지자체에 위임된 사회적기업 육성정책에 따라 조례가 인정하는

‘예비’사회적기업의 수가 법률로 인증된 사회적기업보다도 많다. 또한 법령제정 이전부터 사회적기업이라는 명칭은 보편적으로 앞서 사용되어 왔다⁸⁹⁾.

이에 대한 대안으로서 현행 사회적기업의 인증제를 등록제로 전환할 것이 견지되고 있다.⁹⁰⁾ 한편 등록제로 전환한다고 하여도 등록요건을 엄격하게 한다면 기존의 인증제와 유사한 결과를 가져오므로, 등록요건을 대폭 완화하여 원하는 기업 대부분이 사회적기업으로 등록할 수 있도록 하는 방안도 제시되고 있다. 다만, 인증받은 기업에 대해서는 국가 차원의 지원이 이루어진다는 점을 고려할 때, 일정요건을 갖춘 기업을 모두 사회적 기업으로 등록하게 한다면 국고낭비가 발생할 가능성이 있다는 점에서 바람직하지 않다고 한다.⁹¹⁾ 따라서 외국례와 같이 당사자가 원하는 경우에는 ‘사회적 기업’이라는 용어를 폭넓게 사용할 수 있도록 하고, 법률에 의해 인증받은 사회적 기업은 ‘인증 사회적 기업’으로 구분하여 개념을 재정립할 것을 주장하고 있다. 즉, 간단한 요건을 갖추면 자유롭게 사회적 기업이라는 명칭을 사용할 수 있도록 한다. 단 사회적기업육성법에 따른 지원을 받고자 하는 경우에는 별도의 엄격한 요건에 따라 인증을 받도록 하는 견해이다.⁹²⁾ 이처럼 원인에 있어서는 사회적기업의 규범적 개념에 따른 사용제한을 대다수 지적하고 있다. 그러나 지원의 요건의 규범화의 필요성을 감안하여, 인증제 내지 인증된 사회적기업의 개념에 관한 논의는 유지되고 있다.

89) 김제완 외, 「사회적기업에 관한 법제 개선을 위한 연구」, 법제처, 2011, 44면.

90) 이희수, 「사회적기업 관련법제 비교연구」, 석사학위논문, 고려대학교, 2011, 167면; 이광택, “사회적기업 지원을 위한 법제도의 개선”, 법학논총, 제24권 제3호, 262-264면.

91) 등록 내지 인증이 그대로 국고지원의 법적 요건이 되는 것은 아니다. 따라서 사회적기업의 명칭을 자유롭게 사용하자는 견해와 지원받는 사회적기업이 구별된다는 견해는 동조하나, 등록 내지 인증이 국고지원의 원인이라는 점에서 착안된 논점에 대하여 분고는 의견을 달리한다.

92) 광관훈, “사회적기업 육성법제 및 기타 창업관련 법제 정비방안”, 15면.

살피건대 현행 사회적기업의 규범방식은 ‘인증’이라는 형식적 개념 요건으로 하면서, 법률상 인증된 ‘사회적기업’은 정책상 국가로부터 ‘지원’을 받을 수 있다는 인과성이 사실상 견련되어 있다는데 근본적 원인이 있다고 생각된다.

즉 규범체계적인 법리로 사회적기업을 정의하기 보다는 인증을 사회적기업의 법적 형식적 요건으로 규범화하고 있는데 근본적인 원인이 있는 것이다.

더욱이 인증은 전형적인 행정행위로서 명확히 정의되어 있는 법률 용어라고 하기 어렵다. 즉 인증이 일반 행정법이론의 행정작용 즉 행정행위의 법리로서 다뤄지지는 않는다는 것이다. 다만 개별 법률에 따른 인증의 법적성격이 소위 ‘처분성’을 지니는 경우에 한하여, 행정행위로 다뤄질 수 있다고 하겠다. 그러나 인증을 통상 행정행위로 보지는 않는다.⁹³⁾

더욱이 인증은 절차적으로 구성되어 있는 일종의 계속적 작용이므로 특정 단계나 시점에서의 법적성격이 결정되기도 어렵다. 즉 인증은 기술적인 설정에서부터, 기준에 대한 적합성의 평가, 법적 효과를 발하기까지 절차적인 과정이다. 법적 성격 또한 절차적인 과정에서 달라질 수 있다. 즉 기준의 설정은 행정의 규범화로, 검사 내지 감정은 인증기준을 확인하는 사실행위로서, 적합성평가는 일정의 재량판단의 과정으로, 인증의 발급은 공증적 성격을 가지는 등 모든 단계 내지 절차에 대한 인증의 법적 성격을 단정할 수 없다라는 것이다.⁹⁴⁾

특히 법률이 사회적기업에 다양한 법적 형태를 허용하고 있는 의의는 사회적기업의 기업활동과 특성에 부합하는 법적 지위를 선택할 수 있도록 하는데 규범목적이 있다는 점을 고려할 필요가 크다.

93) 홍정선, 『행정법원론(상)』, 서울: 박영사, 2013 참조.

94) 자세한 것은 최환용, 『기준인증제도 선진화를 위한 법제정비방안 연구』, 서울: 한국법제연구원, 2010, 123면.

무엇보다 사회적기업이란 이익의 창출에 기한 자립이라는 기업적 성격을 기본으로 하여야 한다. 다만 사회적 목적의 필요성 등 수요조사에 근거한 수급요건에 부합할 경우, 국가로부터의 급여를 받는 사회법적 관계를 규범화할 수 있는 것이다. 즉 실질적인 의미의 사회적 기업은 사회적 목표에 따른 사회적 목적과 동시에 기업적 성격에 따른 영업활동과 이익창출을 기본으로 한다고 볼 수 있다. 다만 입법목적에 따라 사회적 필요성 등의 수요조사와 이에 근거한 수급요건을 규정함으로써, 법적·인과적으로 사회적기업이 국가로부터 급여를 받을 수 있는 수급권이 발생하게 되는 것이다.

따라서 사회적기업에 관한 규범방식은 현행 ‘인증’의 형식적 개념요소가 아닌 실질적 요건으로 정의될 수 있다. 적어도 사회적기업의 유사명칭 사용금지규정(법 제19조)는 삭제 또는 수정을 고려할 수 있다.

이 경우 사회적기업의 실질적 의미에 따른 정의규정과 별건으로, 규범목적과 필요성조사에 관한 규정을 규정하고 이를 원인으로 하는 인과적 급여로서 사회적기업의 수급권을 규정하는 것이 바람직할 것이다. 이로써 사회적기업의 다양한 법적 형태를 선택하게 하고 있는 현행 법체계와 부합하며, 정의규정 및 명칭사용과 지원규정이 인증을 요건으로 모두 함께 결연되는데 따른 법체계성의 문제와 명칭사용의 실태를 조화시킬 수 있을 것이다.

2. 사회적기업의 법적지위에 따른 수급요건의 규범화

법률에서 정의하는 사회적기업은 인증의 형식요건을 필요로 하며(법 제2조 제1호), 인증받은 사회적 기업은 국가로부터 지원을 받을 수 있게 된다(법 제10조 내지 16조).

그런데 막상 소위 예비 사회적기업의 인증률은 매우 낮다(2011년의 경우 서울형 예비 사회적기업 중 인증된 사회적기업은 7%임). 그렇다면 인증받지 않은 경우 내지 국가의 직접지원을 받지 않는 경우, 기

능에 있어서 사회적기업의 목적과 같이 할지라도 법적 형태는 사회적기업으로 보지 않을 것이지. 또는 사회적 기업은 인증과 정부지원을 요건으로 하는 것이 자립적인 활동에 부합하는 것인지. 등의 현실적 모순에 부딪힐 가능성이 크다. 이는 다양한 형태의 법적 지위를 두고 있는 입법취지에도 부합하지 않으며, 사회적기업에 대한 직접지원은 오히려 드문 입법례라는 점을 감안할 때 재고의 여지가 있다.

이 점에서 견해에 따라서는 등록제로의 전환이 주장되기도 한다⁹⁵⁾. 한편 사회적 기업의 법적 지위는 기존의 법적 형태와 다른 별도의 법적 지위를 부여할 것을 주장하는 견해가 있다. 이는 기존의 기업형태가 전통적으로 영리목적인데 반해 사회적기업은 의사결정과 이윤배분은 물론 기업목적에 있어서도 본질적으로 상이한 특성임을 지적한다. 또한 국외의 사례 예컨대 영국의 공동체이익회사(CIC), 미국의 자선회사(Benefit Corporation)과 유연목적회사(Flexible Purpose Corporation)에서 착안된 견해이다⁹⁶⁾.

그러나 사회적기업에 관한 법적 형태와 지위는 지역성을 간과할 수 없다. 한국의 경우 사회적기업이 소위 ‘협동조합형’에 편중된 점은 사회적기업의 법적 지위에 있어서 고려할 사항으로 지적되고 있다. 협동조합과 사회적기업이 모두 자산의 고정과 장기간의 이익이라는 점에서 공통적이다. 그러나 자산에 대하여 협동조합은 장래세대에 대한 이익이라면, 사회적기업은 상대적으로 현재이익에 중심을 두고 있다는 점에서는 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 협동조합기본법의 제정으로 협동조합의 설립 분야가 대폭늘고, 설립 기준이 낮아진데다 사회적협동조합의 설립을 두고 있다⁹⁷⁾. 따라서 한국의 사회적기업의 법적 형태와 지위에 있어서 협동조합은 필연적인 귀결일 수 있다.

95) 이희수, 「사회적기업 관련법제 비교연구」, 석사학위논문, 고려대학교, 2011, 167면.

96) 김제완 외, 「사회적기업에 관한 법제 개선을 위한 연구」, 법제처, 2011, 44면.

97) 이광택, “사회적기업 지원을 위한 법제도의 개선”, 법학논총, 제24권 제3호, 262-264면.

또한 현행법상 한국의 사회적기업에 관한 입법목적이 지원에 따른 육성에 있어 양적인 성장이라는 순기능에 대한 실증적 결과도 간과할 수 없다.

따라서 사회적기업의 설립과 성립을 법체계내에서도 폭넓게 인정할 필요가 있다. 이는 다양한 법적 형태를 두고 있는 입법목적에도 크게 벗어나지 않는다. 즉 사회적기업의 설립의 법적 요건은 등록제를 포함하여 더욱 폭넓게 인정되는 것이 고려될 수 있다.

다만 국가로부터의 급여가 있는 경우 이는 ‘사회보장의 법률관계’에 해당하므로 사회적기업과 국가간의 책임과 의무가 법적으로 명확히 규범화 되어야 한다. 왜냐하면 사회적기업은 그 법적형태를 불문하고, 사회법관계내의 법적지위를 기준으로 수급권이 판단되기 때문이다.

국가와 수급자간의 ‘급여’을 내용으로 하는 ‘사회법적 법률관계’를 성립시키는 법적 요건은 ‘인증’이 아니라, ‘수요조사’에 근거한 ‘수급요건’이 되어야 할 것이다. 그래야만 ‘사회적 목적’에 기여하는 내지 ‘필요한 정도’에 비례한 국가적 지원이라는 ‘사회법적 법리’가 기능할 수 있게 된다.

물론 사회적기업에 대한 지원의 대상에 따른 별건의 사업들 예컨대 ‘일자리창출사업’ 등에서 이루어지고 있다. 그러나 현실적으로 사회적기업에 대한 지원사업은 ‘(예비)사회적기업’을 대상으로 하고 있다. 결국 ‘지원에 관한 법률관계’의 발생은 사회적기업의 ‘인증’을 전제 내지 요건으로 하게 된다.

그러나 ‘법률상 사회적기업’에게 ‘국가’가 ‘지원’을 한다는 인과관계는 입법원칙의 보완을 필요로 한다. 왜냐하면 국가로부터의 법적·인과적 급여에 관한 법률관계는 규범화된 ‘수급요건’에 근거해야 하기 때문이다.

따라서 ‘사회적 목적과 필요’와 ‘법정 지원 내지 수급’간의 ‘인과적 급여’에 관한 규범화가 필요할 것이다. 즉 ‘수급 내지 지원’을 부여

받는 ‘기업’에 대한 ‘법정 요건’이 법령에 명시되는 것이다. 이로써 법률상 사회적기업이든 사실상 다양한 형태의 사회적 목적의 기업이든 인증절차든 등록절차든 절차적 형식과는 별건으로, 국가로부터의 지원을 받게되는 기업의 합목적성이 다뤄질 수 있는 것이다.

국가로부터의 지원 또는 수급을 받을 수 있는 요건들 예컨대 사회적 목적, 고용증진 및 사회서비스 확충 목표, 의사결정구조, 재투자 비율 등의 요건이 규범화될 때 비로소, 실질적 의미의 사회적기업과 구별되는 지원사회적기업(가칭)의 명칭도 법률 용어로서 규범화될 수 있을 것이다.

3. 적용대상 내지 범위에 따른 법체계성 확립

앞서 살핀바와 같이, 현행 규범체계는 시행기관 내지 시행조치를 기준으로 하고 있다는 비판을 받고 있다. 즉 주무부처와 소관법령이라는 시행의 능률을 고려하여, 규범체계 또한 사회적기업에 관한 조치와 그 관리운영주체를 중심으로 각 법령이 제정되는 경향이 크다. 이로 인해 막상 ‘조치의 대상’이자 ‘규범의 적용범위’를 기준으로 볼 때, 다양한 법체계내의 다수의 법령들이 복잡하게 관련되어 해석된다.

특히 사회적기업에 관한 법령의 대상이자 적용범위으로써 주요한 ‘취약계층의 고용’의 경우, 다수의 법령들과 개별적으로 관련되어 일관된 법체계성을 정립하는데 어려움이 있다.

‘취약계층의 고용’에 관한 법률만도 「고용상 연령차별 금지」 및 「고령자 고용촉진에 관한 법률」, 「장애인고용촉진 및 「직업재활법」, 「청년 고용촉진 특별법」, 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」등 들수 있다. 또한 ‘고용’에 관한 기본법령들로서 「고용정책기본법」, 「고용보험법」 등도 살필 수 있다.

한편 ‘고용’에 관한 법령임에도 불구하고, 취약계층의 ‘근로자성’판단에 따라 적용이 제외될 수 있는 법령들도 다수 이다. 예컨대 「기간제 및

단시간근로자 보호 등에 관한 법률」, 「근로기준법」, 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「근로복지기본법」, 「근로자 직업능력개발법」등은 ‘취약계층’의 근로자여부 판단에 따라 적용여부가 판단될 법령들이다.

그 밖에도 ‘부조’의 대상으로서 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한법률」, 「가정폭력방지 및 피해자보호등에 관한 법률」, 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한법」 등의 법령은 ‘취약계층’의 범위에 관하여서도 관련된다.

현행 법령은 취약계층을 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한계층으로, 그 구체적인 기준은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다(제2조 제2호).

현행 규정에 대한 비판적인 견해는 사회서비스를 제공받는 대상으로서의 취약계층과 고용 대상으로서의 취약계층을 구별하지 않는다는 지적이 있다. 이로 인해 취약계층을 열거적으로 규정하고 이들을 고용하거나 사회서비스를 제공할 것을 사회적기업의 인증요건으로 하고 있다는 것이다. 따라서 취약계층의 범위를 구체화할 것을 주장하고 있다. 즉 고용대상으로서의 취약계층은 사회적기업의 생산 및 영업의 자원으로써 범위를 넓게 두어야 하며, 사회서비스 제공대상으로서의 취약계층은 서비스를 제공받는 대상으로서 범위가 구체화되어야 할 필요가 있다는 견해이다.⁹⁸⁾

‘고용’에 관한 규정과 ‘사회서비스’에 관한 규정은 원칙상 ‘노동시장’에 관한 법체계와 ‘사회보장’에 관한 법체계로서 각각 법체계를 달리한다. 상이한 법체계 내의 법원칙과 법리가 다른 것은 당연하며, 이로 인해 규정방식 또한 달리 할 수 있다.

‘고용’의 대상으로서 취약계층은 국민의 일할 권리로서 누리는데 특별한 법적 제한이 있기보다는 노동시장내 사실상 여건이 용이하지 않

98) 김제완 외, 「사회적기업에 관한 법제 개선을 위한 연구」, 법제처, 2011, 47면.

은 것이다. 즉 ‘취업’에 관한 국가적 지원은 취약계층의 특별한 필요성의 조사나 이에 근거한 차이를 두지 않으며, 보편적 대상으로서 지원이 가능할 것이다. 오히려 ‘고용’에서 취약계층을 적극 고려한다는 점에서는 사업주인 사회적기업의 고용의 자유에 대한 유도 내지 제한이 될 수 있으므로, ‘고용’의 대상에 관하여서는 기업을 이행주체로 하는 규범화가 실효성이 있을 것이다.

4. 취약계층에 대한 근로조건 향상 조치

(1) 근로기간 및 근로조건 보호 조치

앞서 사회적기업에 종사하는 근로자의 근로형태의 비정규직 편중과 이에 대한 법적 보호의 한계와 채용대상인 취약계층에 대한 다양한 법체계 등을 살펴보았다.

특히 취약계층 근로조건에 대한 규범적 쟁점으로 근로조건 보호의 한계를 살펴보았다. 이는 근로조건향상과 보호에 대한 법적 조치에 대한 질문이며, 궁극에는 취약계층에게 증가된 고용의 질에 대한 법적 판단기준에 대한 과제이다.

사회적기업을 통해 근로의 기회가 제공된 취약계층 또한 사회법체계 내의 근로자로서 규범적 보호가 필요하다. 소위 팬텀은 일자리에 대한 정책적 요구란 사회법체계 내에서는 근로기회제공의 조치에 대한 적정 일자리의 판단으로 다뤄질 수 있을 것이다. 예컨대 고용창출, 고용촉진, 취업촉진 등의 규범목표에 기한 지원조치의 법적 효력이란 채용건수 뿐 아니라 고용의 질적 향상을 실질적 효과로 보아야 할 것이다.

그렇다면 사회법적 차원에서 실질적이고 효과적으로 고용의 질을 높이기 위한 법적 조치 내지 규범적 대안은 무엇인가?

사회적기업의 지원사업과 인증기준이 고용의 질에⁹⁹⁾ 미치는 영향에

99) 고용의 질에 대한 지표로 고용안정성, 근로조건, 관계, 보상, 발전가능성 등을 포

관한 실증적 사례연구의 결과는 제시하는 바가 크다. 비록 법학연구는 아니지만 노동법제의 근로자보호에 있어 주요한 근로조건, 임금, 경력 및 고용보호법제의 주요한 고용안정을 ‘고용의 질’로서 포함하고 있다고 보여진다.

연구결과에 따르면 사회적기업의 조직형태, 유급근로자 수, 사회적기업의 유형의 인증요건은 고용의 질적 수준에 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 또한 경영컨설팅지원, 공공기관우선구매 지원, 판로개척 지원, 사회공헌일자리 지원사업지원, 프로보노 지원, 자금 대부, 세제 지원, 사회보험 지원의 지원사업은 고용의 질 수준과 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

반면 의사결정 구조 및 재투자 비율의 인증요건은 고용의 질에 유의미한 것으로 보았으며, 인건비 및 전문인력 지원 및사업개발비 지원은 고용의 질에 유의미한 지원사업으로 나타났다¹⁰⁰⁾.

이러한 실증적 사례 내지 평가는 노동법체계내에 시사할 바가 있다고 보인다. 사회적기업의 법적 형태와 이윤 확대를 위한 법적 조치가 이들 기업에 종사하는 근로자의 근로조건 향상으로 직결되지 않을 수 있는 것이다. 심지어 ‘일자리 제공형’이 ‘서비스 제공형’보다 기업 수는 많으나 고용의 질에서 특별한 유의미가 나타나지 않았다. 즉 채용의 건수를 그대로 고용 증가라는 규범목적에 대한 실질적 판단기준으로 보는데 한계가 있다.

반면 사회법적 측면에서 볼 때, 사회적기업의 법적 형태와 기업의 이윤확대를 위한 조치보다는 사회적기업내 의사결정과 재투자 및 사업개발의 유연성과 지속성이 규범요건화가 될 필요가 있다.

함하고 있는데, 이는 이운식, 장애인 고용의 질 척도개발에 관한 연구, 박사학위논문, 2010을 따르고 있다고 한다.

100) 자세한 연구결과는 송창근·나운환·이혜경, “사회적기업 인증이 직업재활시설의 고용의 질과 경영성과에 미치는 영향”, 특수교육재활과학연구 제53권 제2호, 283-288면 참조.

인건비 및 전문인력의 지원조치 또한 근로중인 취약계층의 근로기간과 근로조건의 향상을 판단기준으로 할 필요가 하다.

특히 사회적기업에 종사하는 취약계층의 근로기간과 근로조건은 적어도 이들에 대한 임금 지원조치에 있어서는 판단기준이 될 수 있을 것이다.

(2) 직업훈련의 기회와 경력의 산정

사회적기업이 부담가능한 비용으로 사회서비스를 안정적 공급하고 이 과정에서 고용을 증가시키는 것은 소위 고용친화적 복지전략의 궁극적 지향이다.

사회적기업이 다수의 채용을 양질의 근로조건으로 기회를 제공하는 것은 고용친화적 복지전략의 주요한 기반이다. 특히 노동시장에서 취약계층이 사회서비스를 구매할 적절한 근로소득을 얻을 수 있도록 사회적기업에 대한 지원조치를 하고 있다.

근로대상인 취약계층으로서는 근로능력을 갖추고 취업의사를 표시할 때 가능한 법적 조치이다. 이미 노동시장에서의 취약성을 지원요건으로 하고 있으므로, 취업의사 보다는 근로능력의 향상 조치가 시급하겠다.

그런데 사회적기업이 제공하는 사회서비스가 의료와 같이 전문직 근로자를 필요로 하는 경우 취약계층을 고용하기 어렵다는 지적이 있다. 또한 사회적기업이 생산하는 사회서비스를 고품질로 높이기 위한 경영이 취약계층의 채용비율을 낮추게 되는 모순도 발생할 수 있다는 지적이 있다¹⁰¹⁾.

고용증진정책의 대상인 취약계층은 대체로 비숙련 내지 비전문적인 근로능력의 상태로 노동시장에서 배척과 소외를 동시에 겪고 있다.

101) 김혜원, “사회서비스 일자리사업과 사회서비스 확충”, 『고용친화적 복지전략 연구』, 노동연구원, 2011. 260면.

한편 시장에서 사회서비스를 제공함으로써 이익을 확보해야하는 사회적기업은 채용에 있어서 모순적인 문제에 부딪히기 쉽다. 즉 양질의 서비스제공으로 시장에서 이익을 창출하려면 숙련되고 전문화된 노동력이 필요한데 반해 재정지원을 받기 위해서는 상대적으로 숙련도가 낮은 취약계층이 채용대상이 제한되기 때문이다.

이러한 딜레마를 사회보장법제내에서 조정하기 위해서는 근로자의 직업훈련과 사용자의 채용간의 체계적 연계가 필요하다. 사회적기업의 채용대상에 대해서는 채용이전부터 고용기간과 퇴직이후에 이르는 전 과정에 걸쳐 교육훈련의 기회가 체계적으로 제공되어야 한다.

특히 적성에 맞는 내지 노동시장의 수요에 부합하는 직종에 대한 정보와 교육제공은 취약계층은 물론 개별 기업으로서도 선택·부담하기 어렵다.

따라서 사회서비스관련 노동시장의 수요조사와 관련 교육의 제공을 위한 규범적조치가 필요하며, 이러한 조치의 유무 및 정도는 고용과 사회서비스 확대라는 규범목적과 관련 지원요건에 대한 판단기준으로도 고려될 수 있다.

나아가 사회적기업에 종사하는 근로자의 고용형태가 소위 비정규직에 편중되어 있으나, 현행 비정규직보호법의 적용은 제외되고 있다. 따라서 근로에 대한 정당한 보상과 고용안정 등 근로자로서의 근로조건을 보호받을 수 있는 사회법적 조치가 절실하다.

노동시장의 유연성과 사회적기업의 경영상 이유가 취약계층의 고용불안과 필연적으로 직결되는 것은 아니다. 예컨대 고용보험법체계내의 실업급여뿐 아니라 직업훈련 및 직업알선이 국가와 기업 그리고 근로자간에 고용의 전 과정에서 체계적인 연계를 갖추면, 근로계약의 기간의 제한에 대하여서도 근로자의 불안정도는 낮아진다.

다만, 근로계약의 체결과 종료를 반복하게 되는 취약계층의 임금 등 근로조건에 대한 적절한 기준을 위하여 경력을 산정할 수 있는 조치가 필

요하다. 이는 취약계층으로 하여금 근로의사와 교육훈련을 지속시키게 하고, 사업주 및 국가정책에서도 적절한 합리적 처우를 제시하는 기준을 마련하게 한다.

예컨대 교육훈련의 실시와 경력 근로자에 대한 처우 개선 등을 요건으로 하는 사업주에 대한 국가의 조치와 개별 취약계층으로 하여금 경력의 축적을 위한 직업훈련에 참여할 기회와 의사를 높이 조치를 고려할 수 있을 것이다¹⁰²⁾.

5. 사회서비스의 질적 판단기준 정립

(1) 사회서비스의 대상 및 범위의 규정방식

사회적기업 지원법상 취약계층의 범위는 다른 법령의 적용범위 내지 정의기준을 차용하고 있다. 뿐만 아니라 사회서비스의 지원대상은 다양한 주무부처의 다양한 사업별로 각기 별건으로 정하고 있다. 따라서 수급자인 취약계층 중 특정 대상의 경우에 있어서는 사회서비스의 지원대상 판단기준 또한 각 사업별로 판단을 받게 된다.

사회서비스는 보편적 개념정의라기 보다는 범위 내지 종류에 관한 열거적 규정으로 하고 있다. 따라서 수급자인 취약계층으로서는 사회서비스의 형태별로 그리고 각 사업의 지원대상별로 판단 받게 되는 것이다.

또한 사회적기업에 대한 규범체계내에서 사회서비스를 국가가 특정 대상에게 특별히 지급 내지 지원하기로 규정하기 위해서는 입법목적의 정합성이 반드시 요구된다. 더욱이 국가적으로도 한국은 제조업 생산성에 비하여 서비스업의 생산성이 현저히 낮다.¹⁰³⁾

102) 비정규직의 경력산정의 방식에 관한 사례 등 자세한 사항은 이경희, “근로조건 보호 목적에 대한 비정규직법의 과제와 대응”, 371면 각주 32 내지 35 참조.

103) 서비스업 근로자의 1인당 생산성은 제조업의 49.3%(2009년 기준)에 불과하며, 심지어 서비스업의 제조업대비 생산성은 2004년 이후 계속 하락하고 있어 2004년

이런 부분에서 법적 조치의 대상이자 사회서비스의 공급대상을 취약계층에 한정하지 않고 사회와 국민의 범위로 보아야 하는 것이다.¹⁰⁴⁾

한편 ‘고용’에 관한 규정과 ‘사회서비스’에 관한 규정은 원칙상 ‘노동시장’에 관한 법체계와 ‘사회보장’에 관한 법체계로서 각각 법체계를 달리한다. 따라서 상이한 법체계 내에서는 각각의 법적 원칙에 따라서 규정방식 또한 달리 할 수 있다.

사회서비스를 내용으로 하는 취약계층에 대한 지원은 그 법적 근거를 필요로 하는 인과적 급여이다. 따라서 지원이 될 수 있는 원인이자 요건은 규범화될 수 있어야한다. 즉 필요성 조사 내지 심사에 관한 규정과 이에 근거한 지원요건이 법령으로 규정되어야 한다. 필요성 심사에 따라 법정 요건을 만족하는 취약계층만 사회서비스의 수급자가 되는 것이 사회보장에 관한 법체계내의 사회급여에 관한 법률관계내의 원칙인 것이다.

이를 위해 우선은 사회서비스의 범위가 규범적으로 명확할 뿐 아니라, 규범의 내용이 적합할 것이 요구된다. 현행법은 사회서비스를 “교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스”로 정의하고 있다(법 제2조 제3호). 그리고 그 밖의 서비스 분야를 시행령에서 열거하고 있다.¹⁰⁵⁾

62.6%이던 서비스업 근로자 1인당 부가가치는 2005년 58.9%, 2006년 54.5%, 2007년 51.7%, 2008년 50.2%로 낮아지고 있다. 여기의 서비스업은 건설업과 전기, 가스 및 수도를 제외한 것이다, 이규용 외, 일자리지원사업 평가와 과제, 한국노동연구원, 2010, 10면 및 각주 3 참조.

104) 「사회적기업 육성법」 제1조(목적) 이 법은 사회적기업의 설립·운영을 지원하고 사회적기업을 육성하여 우리 사회에서 충분하게 공급되지 못하는 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 사회통합과 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다. [전문개정 2010.6.8]

105) 시행령 제3조로 열거되는 그 밖의 서비스로는 1. 보육 서비스 2. 예술·관광 및 운동 서비스 3. 산림 보전 및 관리 서비스 4. 간병 및 가사 지원 서비스 5. 문화재

이를 두고 사회서비스를 한정적으로 열거하고 있는 규정으로 인하여 소위 사회서비스제공형 사회적기업이 상대적으로 적다는 견해가 있다. 특히 사회서비스 대상을 취약계층 뿐 아니라 사회적기업까지 인정하여, 사회적기업들 간에 그리고 관리운영주체들 간의 협력을 도모할 수 있다는 의견도 있다.

결국 법규범적으로는 사회서비스의 범위와 내용을 확대하여 규정할 필요성에 관한 견해들로 볼 수 있겠다. 그런데

(2) 사회서비스의 공급주체에 대한 법률관계

사회서비스의 공급은 국가 등 공적 주체와 사회적기업의 다양한 조직형태가 공존한다. 즉 사회서비스의 공급주체가 정부 등 공적 관리운영주체 뿐 아니라 다양한 사회적기업의 형태를 포함한 사적 주체도 역할을 하고 있다.

이는 정책적으로는 사회서비스의 효율적 공급이라는 측면에서 의미가 있겠다. 또한 서비스 공급의 다양성과 효율성이 확보되는 효과로 받아들여질 수 있겠다. 특히 증가하는 사회서비스에 대한 요구에 대하여 국가주도의 관료주의, 유연성 부족, 이용자의 자율성 침해, 국가적 통제 등의 문제에 대한 대응방안으로서 공급주체의 다양화가 이루어져왔다. 이로써 사회적기업을 비롯한 제도적으로도 사회서비스의 공급을 민간부분에 위탁하는 시스템이 마련되어온 것이다.

그러나 사회적기업으로 하여금 사회서비스 제공하는 역할을 크게 기대하는데는 몇 가지 문제가 지적되고 있다. 소위 사회서비스제공형 기업이 적다는 현실에 대해, 사회서비스의 범위와 대상에 관한 규정 방식의 대응만으로도 실질적 효과를 기대하는데 한계가 있을 것이다.

보존 또는 활용 관련 서비스 6. 청소 등 사업시설 관리 서비스 7. 「직업안정법」 제2조의2제9호에 따른 고용서비스 8. 그 밖에 고용노동부장관이 정책심의회 심의를 거쳐 인정하는 서비스로 규정하고 있다.

예컨대 사업보고서의 사회적목적 실현의 항목 중, 기타사회공헌실적의 반영을 위한 구체적인 구성과 방법이 명확하지 않거나, 사업보고서 제출시기와 제공된 사회서비스의 효과가 반영되는 기간간의 차이가 발생할 수 있다.

따라서 다양한 사회서비스를 제공하는 기업에 대한 지원규정이 적극적으로 시행될 수 있도록, 기업이 생산하는 다양한 사회서비스에 대한 평가의 시기와 기준 또한 탄력적인 적용이 가능해야 할 것이다.¹⁰⁶⁾

즉 사회적기업에 대한 일률적인 기준과 계량적 평가보다는 영업활동의 방식과 매출의 발생시기에 따른 평가시기의 조정이 필요하다.

특히 사회서비스의 질적 평가기관은 기업의 영업활동에 대한 사회적 목적을 판단하는 주체와 요건들에 관하여 구체적이고 적용가능한 규정 방식을 제시하여야 한다. 또한 사회서비스 이용자의 평가를 평가주체로 포함한 요건을 두거나, 절차적 참여방식을 규정할 수도 있겠다.

한편 법체계적으로는 사회서비스 공급주체가 국가뿐 아니라 다양한 조직형태로 확대되면, 공급주체에 관한 법률관계 또한 달라진다. 즉 법체계적으로는 사회서비스 공급의 확대라는 정책적 효과만을 의미하지 않는다.

사회서비스의 공급에 관한 법률관계에서 주체는 서비스에 관한 법적 의무와 권리의 주체이며, 동시에 다수의 주체들 간의 법률관계 또한 규범화 내지 해석을 필요로 한다.

우선 사회서비스를 받는 소비자는 공급하는 주체가 국가인지 사회적기업 등의 조직형태인지에 따라 법적 분쟁의 대상과 권리가 달라질 것이다. 예컨대 서비스이용자와 공급자 간의 관계에서 민간단체가 정부보다 더 이용자에게 잘 반응할 것이라는 가설이 있다. 그러나 민간단체가 정부의 재정공급을 받기위해, 단기적인 성과가 쉬운 이용

106) 사회적기업은 예컨대 건축업과 같이 업종별로 영업활동과 영업매출의 발생하는 시기가 상이하므로, 이로 인해 사업보고서의 작성시기의 선정부터 공정성과 적합성이 결여되어 있다는 비판이 있을 수 있다.

제3장 사회적기업의 고용 및 사회서비스 증진을 위한 지원규정 관련 법제전략:
사회법적 접근

자에게 서비스를 더 공급하려는 경향이 있을 수 있다. 또한 공공서비스의 시장화로 인한 문제도 있을 수 있다. 무엇보다 사회서비스 제공자의 양적 팽창과 지역적 편중현상으로, 오히려 서비스 공급에서 차별이 있을 수도 있다.

결국 이러한 정책적 비판을 사회법적으로 분석하면, 공급주체의 법적 형태에 따른 이용자의 사회서비스에 관한 권리·의무관계에 관한 것이라 하겠다.

한편 공급주체가 국가와 기업이 공동인 경우에는 이들 간의 법적 의무와 권리의 해석과 규범이 필요하게 되는 것이다. 예컨대 사회서비스 공급에서 민관협력이 항상 긍정적 효과만 있는 것이 아니라 정부 시장 비영리단체의 관계가 어떠한 구조적 양태를 가지는가에 따라 다르다. 각 부분의 한계에 대하여 상호 보완이 되기도 하지만, 오히려 서로 책임을 전가하여 실패요인이 증폭될 수 있다고 지적한 정책적 견해가 있다.¹⁰⁷⁾

이들 견해는 사회법관계에서 분석하면, 공·사적 공급주체들 간의 권한 및 권리 그리고 의무에 관한 법률관계를 의미한다고 하겠다.

결국 소비자 입장에서는 공급주체의 법률관계에 따라, 사회서비스의 질에 대하여 다투게 되는 당사자 및 권리·의무가 달라지는 것이다. 이 경우 서비스의 공급주체에 따른 질적 판단의 기준을 달리 볼 것인지. 아니면 서비스의 종류에 따라 동일한 질적 판단의 기준을 둘 것인지. 등의 법적 판단기준이 필요하게 된다.

다만 사회서비스란 시장에서의 공급이 충분하지 못하다는 위험에 대한 국가적 지원의 근거가 있다는 점을 간과할 수 없다. 따라서 국가의 사회서비스에 대한 책임은 회피될 수 없으며, 정부에 의존할 수밖에 없는 사회적기업에 대한 독립성을 침해해서도 안 될 것이다. 그

107) 정부-시장-비영리단체의 협력에 대한 비판에 관하여서는 김수영 외, “사회서비스 공급체계에서 공사역할분담의 이론과 사례”, 고용-복지 통합형 사회서비스 전달 체계 개선방안, 한국노동연구원, 2012, 11-23면 참조.

래야만 사회서비스의 질에 대한 국가적 의무와 이용자의 권리가 보장 될 것이다.

또한 사회서비스의 질이란 결국 사회서비스 공급의 주체인 기업과 생산주체인 근로자로부터 확보된다는 점을 간과할 수 없다. 앞서 언급한 근로조건의 향상조치가 함께 이루어질 때, 순환적으로 생산되는 사회서비스의 질이 확보 되는 것이다. 그래야만 사회서비스 부문的高용 확대가 곧 사회서비스의 질적 향상과 근로조건의 향상이라는 규범목적의 실질적인 효과를 보장하는 것이다.¹⁰⁸⁾

6. 통합적 기본법 체계의 구축

(1) 사회적기업 기본법 제정의 안

앞서 사회적기업에 대한 지원조치의 효율성을 확보하기 위해서는 관련 법제의 체계성이 필요함을 제시하였다. 특히 본고에서 언급된 사회적기업의 지원규정에 대한 몇 가지 쟁점들에 대하여 법적 체계성 구축이 요구될 수 있다.

우선 사회적기업의 다양한 조직형태별로 다양한 법률체계를 따르는데 따른 문제에 대한 제언으로 기본법 제정이 제시 될 수 있다. 즉 기업의 다양한 법적형태별로 법률관계가 상이하게 형성되는데 따른, 지원제도의 형평성과 체계성의 유지 문제 그리고 이로 인해 파생되는 조직형태의 편중과 관리운영의 효율성 문제 등의 해결에 기본법의 제정이 제안될 수 있다.

나아가 실질적으로 사회적 목적을 가진 다양한 기업들이 관리운영 주체를 기준으로 규율되고 있는 다양한 법체계에 따라 관리·운영되는데 따른 체계적인 지원제도의 구축의 요청에 대한 대응으로써 기본

108) 사회서비스의 질에 관한 정책적 견해는 김수영 외, “사회서비스 공급체계에서 공사역할분담의 이론과 사례”, 고용-복지 통합형 사회서비스 전달체계 개선방안, 한국노동연구원, 2012, 11-23면 참조.

법제정이 제언될 수 있다.

즉 사회적기업에 관한 기본법을 제정함으로써, 사회적기업에 대한 통합적이고 체계적인 지원제도 및 조치규정의 정립할 수 있다는 취지이다.

기본법에서 사회적기업에 관한 기본적인 정의와 지원제도 등을 규정하고 구체적인 내용은 법률에 위임함으로써 주무 부처별 지침 등까지 체계성을 유지할 수 있을 것이라는 견해 또한 이러한 취지일 것이다. 이 견해에 따르면, 사회적기업에 관한 정의규정에서 사회적 목적을 판단하는 기준을 기본법에 둬으로써 법적 정의 개념에 부합하도록 한다. 그리고 기본법체계 아래의 법률부터 부처별 지침에 이르는 규정들이 구체적인 판단 및 시행을 정할 수 있도록 이원적 규정체계가 필요하다는 견해이다.¹⁰⁹⁾

다만 이러한 대안의 실효성이란 현행 사회적기업 육성법과 고용정책기본법의 상위법으로서 형식적인 기본법 제정으로는 부족할 것이다. 나아가 각 주무부처 및 지방자치단체의 사회적 목적에 따른 조직 등에 관한 규정들의 상위법 내지 특별법으로서 통합적인 기본법 차원의 제정이어야 가능할 것이다. 이 점에서 단순한 법기술적 차원의 해결 방안이기 보다는, 사실상 관리·운영체계와 다양한 법체계내의 규정들 대한 통합적인 정비 내지 개정작업에 앞서 정책적 조정이 요구되는 대안이기도 하다.

(2) 사회적경제 기본법 제정의 안

소위 사회적경제 기본법의 제정을 통해 사회적기업에 대한 쟁점을 해결하고자 하는 대안의 법적 의의는 다음의 몇 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 사회적기업의 개념의 한계에 대응한 새로운 정의규범이 법체계적으로 규정될 수 있을 것이다.

109) 곽관훈, “사회적기업 육성법제 및 기타 창업관련 법제 정비방안”, 13-14면.

앞서 사회적기업에 대한 사회법적 쟁점에서, 현행 사회적기업 육성법의 법적 개념의 한계를 다룬 바 있다. 즉 사실상 다양한 사회적 목적의 기업형태를 판단하고 포섭하는 규범적 역할이 충분하지 못하다는 지적이 계속되고 있다.

이에 대응하여 사회적 경제의 특성과 취지에 착안한 사회적 기업 개념의 규범화가 제시되고 있다. 즉 사회적기업 육성법의 입법목적은 취약계층에 대한 고용 증진과 사회서비스의 확충으로 볼 때, 사회적 경제의 취지와 크게 다르지 않다고 한다. 특히 사회적 경제의 특성이 사회적기업과의 개념적으로 유관하다는 점에서 양 개념의 유사성에 착안한 개념정의를 모색하고 있다.¹¹⁰⁾

그렇다면 사회적경제 기본법의 제정의 대안은 사회적기업의 법적 정의를 포섭하는 상위의 개념요소를 규정함으로써, 사회적 목적에 기한 기업에 대한 실질적 개념을 규범화하도록 요구 될 것이다.

사회적경제 기본법(안)에서 사회적 경제는 구성원 상호간 협력과 연대, 적극적이고 자발적인 사회서비스 확충, 일자리 창출, 지역공동체 발전 등 사회적 가치를 창출하는 모든 경제활동으로 정의된다¹¹¹⁾. 이는 사회적경제의 특성이자 사회적기업과도 공통적인 개념요건들을 포함하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이 점에서 사회적경제기본법의 제정에 따라 사회적기업에 대하여서도 체계적이고 포괄적인 정의가 가능할 것이 기대될 수도 있겠다.

110) 사회적기업과 개념적으로 유사한 사회적 경제의 특성으로는 기업이윤보다는 구성원과 지역공동체 이익이 주된 목표라는 점, 민주적인 의사결정과정을 갖추고 있는 점, 부분적으로 독립적 운영이 가능하며, 무엇보다 이윤배분이 자본보다는 노동력을 기준으로 한다는 점을 꼽고 있다. 자세한 것은 김종호, “사회적 기업 개념의 범주화에 대한 법적 담론”, 법학논고 제47집, 2014. 136면.

111) “사회적경제”란 구성원 상호간의 협력과 연대, 적극적이고 자발적인 자기혁신과 자발적인 참여를 바탕으로 사회서비스 확충, 복지의 증진, 일자리 창출, 지역공동체의 발전, 기타 공익에 대한 기여 등 사회적 가치를 창출하는 모든 경제적 활동을 말한다. 사회적경제 기본법안(유승민의원 대표발의), 제2조 1항, 의안번호 10422, 2014. 4. 30. 발의.

제3장 사회적기업의 고용 및 사회서비스 증진을 위한 지원규정 관련 법제전략:
사회법적 접근

둘째, 다양한 관리운영 주체들 및 규정들 간의 조정을 법체계적으로 새롭게 시도할 수 있다. 앞서 사회법적 쟁점에서도 다룬바와 같이 취약계층의 고용과 사회서비스에 관하여서도 개별 주무부처와 이들이 운영하는 다양한 지원규범들이 시행되고 있다. 이로 인해 대상의 중복 등 이를 관리·운영하는 주체들 간의 조정에 관한 문제는 누적되고 있다.

예컨대 고용노동부의 사회적기업 이외에도 취약계층 보호 및 지역공동체 서비스 및 복지확충 등 유사한 사회적 목적으로 기획재정부의 협동조합, 보건복지부의 자활기업, 안전행정부의 마을기업 등 다양한 조치 및 관련규정이 시행되고 있다.

사회적경제 기본법(안)의 입법목적에서도 정부 부처의 유사한 사회적 경제조직들에 대한 지원조치가 단기적이고 양적인 실적위주로 성장한데 따른 미래적이고 질적인 효과의 부재를 지적하고 있다.¹¹²⁾

현행 법제가 소위 소관부처 중심의 시행주체에 따라 다양하게 규정되어 있다. 이로 인해 각 법률을 적용받는 규범대상 또는 대상조치의 법적 효과에 대한 지적도 짙을 수 있다. 즉 다양한 관리운영주체들과 조치들의 체계성은 이를 조화 내지 통합할 수 있는 법체계내에서 가능하다는 점에서 기본법 제정의 의의를 찾는 것이다. 특히 사회적 목적이라는 공통의 입법목적 하에서 소위 사회적기본법 체계 내에서 각 관리운영주체들과 규정들이 조화 내지 통합될 수 있을 것이라는 기대이다.

셋째, 통합적인 사회적기업 지원제도 및 정책적 효율성을 재고할 수 있다. 즉 동일한 사회적 목적의 기업들 간의 불필요한 경쟁이¹¹³⁾ 아닌

112) 예컨대 R&D 성격의 사회적기업에 대한 사업개발비 지원의 경우 고용부와 지자체가 연간 최대 1억원을 지원할 수 있으나, 지원기업 수의 실적에 치중하여 1,246개 기업에 분할 지원함에 따라, 지원금이 평균 1,400만원 수준에 머물러 실질적인 사업경쟁력 확보에는 부족하였음을 지적함, 사회적경제 기본법 공청회, 서울사회적경제포럼, 2014. 4. 10 참조.

113) 예컨대 보건복지부의 지원을 받는 자활기업이 고용노동부의 지원을 받는 사회

조화를 위해서, 사회적 경제라는 상위의 입법목적에 따른 통합적 기본법체계를 구축한다는 것이다.

또한 사회적경제로 포섭되는 다양한 조직들은 미래에 사회적기업으로의 전환가능성이 크다는¹¹⁴⁾ 점에서도 통합적인 정책의 필요성이 강조된다. 즉 사회적기업이 사회적경제의 핵심적인 주체로서 사회적기업과 사회적경제가 상호보완과 성장의 관계이므로 양자를 동반 내지 통합하는 정책이 필요하다.

결국 사회적기업과 다양한 사회적 목적의 조직을 포섭하는 상위의 통합적 법제로서 사회적경제 기본법의 제정이 필요하다는 것이다.

다만 다양한 사회적 목적의 조직들 사이 특히 관리운영주체들 간의 권리의무관계를 어떻게 조정할 것인가라는 정책판단의 과제는 규범화에 앞서 판단이 필요할 것이다.

제 5 절 소 결

사회적기업에 관한 다양한 지원조치와 규범체계란 궁극에는 규범목적인 고용과 사회서비스의 증진에 대한 통합적·체계적 실현을 위한 것이라 하겠다. 그리고 규범목적은 구체적인 조치들과의 관계에 따라 확인되는 것이다.

따라서 본고는 사회적기업에 관한 입법목적인 ‘고용 증대’와 ‘사회서비스 확대’의 통합적 체계적 실현이라는 과제에 대하여, 사회법제 분야에 있어서 관련성이 높은 지원규정을 중심으로 보았다.

적 기업과 판매장 개설이나 경로개척 등에서 경쟁가능성이 있으며 이로 인한 수익성 저하도 지적된다(사회적경제 기본법 공청회, 서울사회적경제포럼, 2014. 4. 10). 물론 정책적인 차원에서 기업들 경쟁을 낮출 수는 있으나, 유사 내지 동일업종에 대한 다수 부처들의 지원으로 인한 기업들 간의 경쟁 가능성 자체를 해결하는 데는 한계가 예상된다.

114) 예컨대 소위 근로빈곤층의 생산공동체인 자활기업은 사회적기업으로 성장하는 주요 조직의 하나로서, 한국사회적기업진흥원(2014)에 따르면, 2014년 4월 기준으로 인증 사회적기업 1,052개 중에 115개가 자활기업에 기원을 두고 있다.

제3장 사회적기업의 고용 및 사회서비스 증진을 위한 지원규정 관련 법제전략:
사회법적 접근

사회법적 측면에서 사회적기업에 대한 법적 쟁점으로 첫째 사회적기업의 법적·형식적 개념과 실질적 개념의 분리, 둘째 사회적기업의 법적형태별 다양한 법률관계, 셋째 관리운영주체 기준의 다양한 법체계, 넷째 취약계층의 판단기준과 근로조건 보호의 규범체계적 문제, 다섯째 ‘채용’중심의 지원조치와 ‘사회서비스 질’ 확보의 모순으로 분석하였다.

특히 현행법체계는 고용증대와 사회서비스 확대라는 동일한 규범목적에 기한 법체계는 기본법부터 자치법규는 물론 각 부처의 시행지침에 이르기까지 그 체계적 위치가 다양하다. 뿐만 아니라 관리운영주체별로 구체적 조치와 법령들이 산재해있어 시행과 행정적 편이와는 달리, 지원대상이자 수급자인 기업으로서는 신청 이전부터 판단과 책임의 부담을 지게 된다.

더욱이 사회적 목적이라는 동일한 목표라는 점에서 뿐 아니라 다양한 조직형태라는 점에서는 법상 사회적기업과 사실상 사회적 목적의 기업들이 혼재하고 있다. 심지어 동일 법체계내에서도 법률상 정의된 사회적기업보다는 자치법규상 정의되는 예비사회적기업의 수가 절대다수이다.

이와 같이 사회법체계 내에서 찾아본 쟁점들에 대한 대안에 관하여 본고는 미래법제전략의 차원에서 장기적 거시적 관점의 제언을 모색하였다.

장기적 내지 장래적 시점에서 사회법분야의 대안은 사회적기업에 관한 법체계가 향후 새로운 사회적 요구과 사회적 경제를 포함한 개념들을 포섭할 수 있는 법적 체계성을 구축·유지하기위한 미래의 법제전략이 될 수도 있겠다.

동시에 사회적기업에 관한 현행 법령의 효력에 있어서도 사회법 분야의 대응이 필요하다. 왜냐하면 현행 법령의 실질적 효력, 즉 사회적기업의 고용증진과 사회서비스 확충이란 수범자들의 이해와 순응의

정도에 비례하기 때문이다. 게다가 이법의 효력은 직접적인 수범자인 기업뿐만 아니라, 고용된 근로자와 사회서비스 수요자 등 상대적으로 그 폭이 매우 넓다. 따라서 미래적 거시적 차원의 제언은 곧 현행 지원규정들에 대한 사회법적 차원의 현실적 대안일 수 있겠다.

본보고서는 제시된 사회법적 쟁점들에 대한 사회법체계 내의 대안으로서 첫째 사회적기업 실질적 개념의 정의, 둘째 사회적기업의 법적지위에 따른 수급요건의 규범화, 셋째 적용대상 내지 범위에 따른 법체계성 확립, 넷째 취약계층의 근로조건 향상을 위한 구체적 방안으로써 근로기간 및 근로조건 보호 조치의 마련 및 직업훈련 기회와 경력 산정방식의 마련을 들었다. 다섯째 사회서비스의 질적 판단기준의 정립, 그 밖에 최근 논의 중인 통합적 기본법 체계의 구축 방안을 모색하였다.

우선 사회법상 사회적기업은 실질적 개념요건으로 규정하는 것이 보다 법체계적인 정의개념에 부합한다. 무엇보다 사회적기업에 대한 지원조치와 사업시행의 기준은 법적,인과적으로 규정되어야 한다. 즉 규범목적인 고용과 사회서비스에 관한 지원사업과 시행조치들의 적용대상과 심사요건은 법체계내의 법적 원칙 내지 적어도 판단기준에 근거해야한다. 즉 특히 법체계내에서 근거한 조치는 그 요건과 대상이 동일 법체계내에서 확인될 필요가 있다.

한편 통합적 차원의 고용증대와 사회서비스 창출의 차원에서 제안되고 있는 기본법안의 제안들도 살펴보았다. 법의 외연적 범주의 거시적이고 지속적인 시점의 견해들에 따른 제언은 향후 고용과 복지간의 상충적인 모순에 대한 지적 속에서도 통합적인 지향이 꾸준히 제시되고 있다.

고용이라는 노동시장내 유동적 요소와 복지를 통한 안정성은 상호 균형관계를 이상적으로 하고 있다. 그러나 노동시장의 실태와 이에 대응한 복지정책은 고용의 유동성과 안정성을 균형적으로 도출할 수

있는 단일적인 요건 내지 패턴으로 제공하기 어렵다. 오히려 가변적 현상과 지역성이 강하게 드러나는 고용과 복지에 관하여서는 한국의 요건과 이에 따른 경로패턴(경로의존적 : path-dependent)¹¹⁵⁾의 유형화를 발견하는 것이 보다 실효성 있는 미래전략일 것이다.

미래의 장기적 거시적 관점에서 통합적 고용과 사회보장의 법체계는 기존의 노동보호법제 내지 사회보장법제를 넘어서 양 법체계내 모두 내지 상호연계가 가능한 법리와 개념의 지속적인 구축이 요구될 것이다. 이러한 미래전략적 연구의 사례로서 본고 또한 각 법제의 고유한 내지 특성을 아우르는 법적 원리와 개념을 찾는 것은 장기적이고도 필연적인 과제일 것이다. 예컨대 고용상의 ‘차별’과 사회보장에서의 ‘소외’ 개념과 같은 기존의 각 영역내의 고유한 개념을 아우르는 개념과 원리를 구축해야 할 것이다. 즉 법체계내에서는 장애와 같은 사회적 위험이 고용을 통한 근로권과 사회보장을 통한 인격개발로부터의 기회 박탈로부터 동시에 안전하게 되는 것이다. 물론 법체계내 평가와 기준은 합목적적 목표아래에서 인과적 요건으로 규정될 수 있는 연속적인 기간의 범주에서 실증적인 필요성에 근거해야 할 것이다.

115) Sophie Rouault, *Multiple jobholding and path-dependent employment regimes: answering the qualification and protection needs of multiple job holders*, WZB Discussion Paper, No. FS I 02-201 (Berlin, 2002), p22.

G. Schmid (2009b), *op. cit.*, J. Leschka, G. Schmid and D. Griga, *On the Marriage of Flexibility and Security : Lessons from Harz-Reform in Germany*, WZB Diskussions Paper SP I 2006-108 (Berlin, 2006).

K. Philips and R. Eamets. *Approach to flexicurity : Eu models*, European Foundation for the Improvements of Living and Working Conditions (Dublin, 2007) 참조

제 4 장 사회적기업의 인증 및 제한 관련 법제전략 : 기업법 등 경제 관련 법률적 접근

제 1 절 개 요

과거 우리나라는 취약계층에 안정적이고 장기적인 일자리를 제공하기 위한 방안으로 사회적 일자리 사업에 관심을 두게 되었고, 이를 위하여 사회적기업을 육성하고자 2007년 1월 사회적기업육성법이 제정되어 현재까지 시행되고 있다. 현재까지 사회적기업에 대한 연구는 주로 모델분석을 통한 경제학적 접근이나, 복지·경영에서의 연구가 대부분을 이루고 있다. 그러나 관련한 법리적 접근은 활발하게 이루어지고 있지 않으며, 대부분 사회적기업을 두고 있는 해외 주요국의 관련 제도 소개에만 그치고 있다. 따라서 사회적기업에 대한 보다 심도 깊은 법리적 접근, 특히 사회적기업 역시 기본적으로 영리를 추구하는 집단이라는 점에서 사업목적의 범위에서 더 나아가 설립 및 활동에 대한 조직법적 측면의 검토 즉, 기업법적 또는 경제법적 논의가 필요하다.

이와 관련하여 우선 사회적기업의 첫 단계인 인증과정에서의 문제를 짚어볼 필요가 있다. 인증제도는 사회적기업 제도를 두고 있는 여러 국가 중 우리나라만이 가지는 유일한 장치로서 사회적기업에 대한 지원과 육성을 위하여 해당 기업의 사회적 신뢰를 확보할 수 있다는 장점이 있다. 정부 역시 인증의 목적에 대하여 ‘인증을 받은 사회적기업에 대한 재정·세제·경영지원 등을 집중적으로 지원하여 단기간에 육성하며, 부적절한 사회적기업의 출현을 방지’하기 위함으로 설명한다. 그러나 문제는 인증요건¹¹⁶⁾이 엄격하고 절차가 복잡하여 인증률이

116) 구체적으로 ① 조직형태, ② 유급근로자의 고용을 통한 영업활동, ③ 사회적 목

매우 낮다는데 있다. 예를 들어, 사회적기업의 성격상 규모가 소규모임에도 불구하고 인증신청 직전 6개월 동안의 영업활동을 통한 총 수입이 총 노무비의 30% 이상을 요건으로 하는 것 등은 다른 기업 및 단체가 사회적기업으로 전향하여 나아가는 것에 장애가 된다. 실제 인증률도 전체 지원기업대비 50% 미만이다. 따라서 이러한 인증기준에 대하여 재검토하고 실효적인 인증절차를 마련하여 사회적기업을 보다 활성화시킬 필요가 있으며, 이를 위한 연구가 필요하다.

현재 많은 사회적기업은 현재 조합이나 비영리단체의 형태로서 운영되고 있다. 그러나 사회적기업의 목적이 사회공헌과 더불어 이윤의 달성 역시 맞물려 있는 이상, 차후 주식회사 등 상법상 회사 형태를 가진 사회적기업의 활용이 높아질 것으로 예상된다. 따라서 사회적기업이 상법상 회사로서 운영될 경우 사회적기업육성법과 함께 당연히 상법의 규제를 받게 되며, 이 경우 양 법 간의 충돌이 발생할 수 있는지를 검토할 필요가 있다.

우선 사회적기업이 주식회사로 설립등기 할 수 있는가에 대한 문제가 있다. 이 경우 기업의 영리적 목적 이외에 사회적 목적을 주된 목적으로 기재한 정관을 등기하는 것은 가능하지 않다. 이것은 사회적기업육성법 제8조 제1항 제1호에서 상법상 회사로서 사회적기업이 가능하다는 내용과 배치되므로 이에 대한 개선논의가 필요하다.

또한 사회적기업육성법의 경우 제8조 제1항 제4호의 인증요건에서 ‘이해관계자가 참여하는 의사결정구조를 갖출 것’을 규정하고 있는데, 주식회사의 경우 주주총회가 의사결정기구에 해당하므로 이해관계자가 주주가 아닌 이상 의사결정에 영향을 미칠 수 없게 된다. 이 경우 이해관계자에게 급여 대신 일정 주식을 배당하는 방식이나 사외이사로 선임하는 방식으로 의사결정에 참여하게 할 수는 있는데, 과연 그

적 실현, ④ 이해관계자가 참여하는 의사결정구조, ⑤ 영업활동을 통한 수입, ⑥ 정관 및 규약의 구비, ⑦ 사회적 목적을 위한 이윤의 재투자로 총 7가지이다(사회적기업육성법 제8조).

것이 사회적기업의 본래 이념에 적합한 것인지, 그리고 실질적으로 이해관계자가 어떠한 방식으로 의사결정과정에 참여가 가능한지에 대한 연구 역시 필요하다.

사회적기업육성법에 의하면 회계 연도별로 배분 가능한 이윤이 발생한 경우에는 이윤의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위하여 사용할 것을 요구하고 있으며(제8조 제1항 제7호), 청산시 배분 가능한 잔여재산이 있으면 잔여재산의 3분의 2 이상을 다른 사회적기업 또는 공익적 기금 등에 기부하도록 규정하고 있다(제9조 제1항 제9호). 이러한 규정은 사회적기업이 정부로부터 재정적 지원을 받기 때문에 인정되는 것이지만, 영리의 측면에서는 기업활동을 위축시키는 요인이 된다. 따라서 새로운 종류의 주식발행을 통하여 잔여재산처분을 제한하면서 기업활동을 충분히 보장할 수 있는 방안을 연구할 필요가 있다. 이를 위하여는 상법상 이러한 종류의 주식발행이 가능한지를 검토하고 사회적기업에의 적용가능성을 타진해 볼 필요가 있다.

본 연구는 사회적기업육성법의 규정 중 인증 및 기업조직 등에 관련한 기업법적 내용을 중심으로 진행한다. 인증제도와 관련하여서는 사회적기업육성법을 기본으로 인증제도에 대한 규범분석과 기존의 연구자료를 분석하고, 다른 국가의 사회적기업 관련 규정과 비교법적으로 연구한다. 기업법상 논의는 상법, 자본시장법, 기타 무역 규범 등을 중심으로 관련·유사 규정의 비교를 통하여 문제점을 발굴하고, 새로운 규정 및 제도개선 방안을 도출한다.

제 2 절 사회적기업의 인증제도 관련 규범체계

1. 사회적기업의 인증제도의 의의

과거 사회적 일자리 사업은 주로 민간과 기업에서 국가의 지원을 받아 소규모로 이뤄져 왔다. 이러한 이유로 사회적 서비스에 대한 수

요가 늘어나는 것에 비해 공급이 부족했고 추진되는 사회적 일자리 사업도 수익성 악화, 경직성과 비효율성 등의 결과를 초래하게 되었다. 또 기존의 사회적 일자리 사업에 대해 선택적이고 집중적인 중점 투자의 필요성이 제기됐다. 이에 따라 정부는 사회적기업 설립을 통해 일반기업과의 차이를 분명히 하고 인증 받은 사회적기업에 다양한 지원을 제공해 건전한 사회적기업의 육성을 도모하고자 하였다.

사회적기업은 그 취지상 시장의 원리를 통하여 사회의 공익적 목표를 달성하는 수단이다. 적어도 국내에서 만큼은 사회적기업이 정부 정책 수단으로서의 역할을 함과 동시에 방법적인 면에서는 시장성의 원리가 작동되기 때문에 이러한 면을 적절하게 유지시켜 줄 수 있는 정부의 장치가 필요하였다. 이러한 취지에 발맞춰 2007년 시행된 사회적기업육성법에서는 사회적기업을 운영하고 하는 자에 대하여 요건에 맞춰 인증을 받고 정부의 지원을 받을 수 있도록 개별적 절차를 규정하였다(제7조 및 제8조).

고용노동부는 이러한 사회적기업 인증의 도입취지를 “국민과 사회로부터 사회적기업에 대한 신뢰를 확보하고, 인증을 받은 사회적기업에 대한 재정·세제·경영지원 등을 집중적으로 지원하여 단기간에 육성하며 부적절한 사회적기업의 출현을 방지하는데 있음”으로 규정하였다.¹¹⁷⁾

이러한 정부의 정의에 따르면 인증의 목적은 정부와 기업 두 가지 차원으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 정부 차원에서 기업이 공식적인 인증절차를 거쳐 인증을 받게 하고 이를 통하여 사회적기업에 대한 이해를 높이고, 맹목적인 사회적기업 증가를 방지할 수 있다. 즉 양적·질적으로 사회적기업의 올바른 성장균형을 맞출 수 있다는 것이다. 둘째, 기업 차원에서 공식적인 인증이 확정된 경우, 재정·세제·

117) 김순양, 「사회적기업 인증제도의 개선방안 고찰」, 『사회적기업연구』 2권 1호, 사회적기업연구원, 2009. 6, 76면.

경영 등의 지원을 받을 수 있다는 이점이 있다. 또한 인증을 받음으로써 정부나 사회적기업을 이용하는 소비자 등에게 기업에 대한 신뢰를 줄 수 있다는 점에서 중요하다.

2. 인증의 개념

(1) 사전적 의미의 인증

인증이란 강학상 정의되지 않는 용어로서 사전적 의미에서 인증은 “어떠한 문서나 행위가 정당한 절차로 이루어졌다는 것을 공적 기관이 증명”을 뜻하며, 구체적으로는 “어떤 사물이나 사람이 진실된 것인지를 확인하는 과정 즉, 어떤 사람이나 사물이 실제로 신고된 바로 그 사람(또는 그것)인지를 판단하는 과정”¹¹⁸⁾이다. 본래 인증제도란 기술 및 산업분야와 관련하여 주로 사용되는 용어로서 제품 등 평가대상이 일정한 표준기준 또는 기술규정 등에 적합한지 여부를 평가하여 안정성 및 신뢰성 등을 인증하는 절차 및 제도를 의미하였다. 다시 말해 인증이란 인증받고자 하는 객체를 평가하기 위한 수단으로서, 일정한 규격을 두고 그 그런 규격범위 안에 평가대상의 본질 및 형식이 이에 부합하는지 여부를 평가하는 방식을 말한다.

이러한 인증은 현재 사회전반으로 그 개념이 널리 이용되고 있는데 과거 기술 및 산업분야에 주로 그 사용이 집중되었던 것과는 달리 현재는 그 사전적 의미에 따라 그 대상여부를 가리지 않고 특정 사실¹¹⁹⁾임을 증명하는 행위 전반을 인증으로 본다. 특히 이러한 인증 범위의 확장은 전자상거래 분야에서 볼 수 있는데, 전자상거래에서 활발하게 사용되고 있는 개념으로서 인증이란 전송받은 정보내용이 변

118) <http://terms.co.kr/>

119) 여기에서의 사실은 행위에 대한 사실 뿐만 아니라, 본인인증과 같은 본질에 대한 사실 및 특정 자격에 대한 사실 등과 같이 현상에 대한 사실을 포괄적으로 포함한다.

조되지 않았는지, 주체가 되는 송·수신자가 정당한지 등을 확인하는 것을 의미하며 이러한 인증은 흔히 사용자인증과 메시지인증으로 구분된다. 사용자인증은 송·수신자, 이용자, 관리자 등이 자신이 진정한 사용자라는 것을 증명하는 기능을 의미하는데, 제3자가 위장을 통해서 자신이 사용자임을 입증하는 것이 불가능해야 한다. 메시지인증이란 전송되는 메시지 내용이 변경이나 수정이 되지 않았음을 확인하는 과정을 말한다.¹²⁰⁾

인증의 방식으로는 첫째, 확인대상품의 속성(attributes)을 진품과 비교하는 것이다. 즉, 진품이라면 갖추어야 할 속성에 비추어서 확인대상품이 그러한 속성을 가지고 있는 지를 대조하는 것이다. 가령, 미술품 감정가들이 그림의 유형, 사인(sign)의 위치와 형태, 종이나 물감의 재질 등을 통하여 화가의 다른 원작들과 감정대상품을 비교함으로써 진위를 식별하는 것이다. 고고학에서는 탄소연대추정을 행하기도 한다. 위조지폐를 식별하는 경우도 진품과 비교하여 보는 것이다. 두 번째 방식은 문서자료(documentation)나 기타 증거물품에 의존하는 방식이다. 형사법정에서의 증거자료 수집이나 증언청취가 이에 해당한다.¹²¹⁾

현행 사회적기업에서의 인증제도는 위의 인증 중 대상자의 자격이 규범에 부합하는지 여부를 판단하여 그 적합성을 가리를 방식으로 문서자료 등에 의하여 결정되는 방식으로 볼 수 있다.

(2) 사회적기업 인증제도의 강화상 성격

1) 문제의 소재

위에서 본 인증의 개념에 따르면 인증제도는 일종의 사실행위로서 볼 여지가 크다. 그러나 사회적기업의 인증제도는 사업자가 인증을

120) 이호건 외, 「인증관련 주요 국제기구 및 국가인증제도 현황분석」, 『통상정보연구』 Vol.1, No.2, 한국통상정보학회, 1999, 125-126면.

121) 김순양, 앞의 논문, 73면.

통하여 법률상 사회적기업으로서 활동하는 법률행위 주체가 된다는 점 즉, 일정한 권리 및 의무가 수여된다는 점에서 객관적 결과의 실현을 목적으로 하는 공법상 사실행위(단순한 확인행위)로 보는 것은 어려울 것으로 보인다. 본래 인증에 대하여는 행정법상 허가, 인가 등과는 달리 별도의 법리적 해석이 존재하지 않는다. 그럼에도 사회적기업육성법 제7조에서는 사회적기업을 운영하려는 자는 인증요건을 갖추어 고용노동부장관의 인증을 받도록 규정하고 있다.

그렇다면 과연 이러한 사회적기업의 인증이 강학상 어떠한 성격을 가지고 있는가를 판단하는 것이 필요하다. 현행 사회적기업과 관련하여 발생하는 여러 문제점 중에서 인증에 대한 사항 역시 적지 않게 거론되고 있는 바, 이러한 문제점은 대부분 사회적기업의 인증제도가 일반적인 인증과 그 성격을 달리하고 있다는 점에서 기인한다. 따라서 이러한 차이를 명확하게 구분하고 사회적기업의 인증에 대한 강학적 성격을 구체화하는 것이 이러한 문제점을 해소하기 위한 전제가 될 수 있을 것으로 생각한다.

2) 사회적기업 인증 유사 개념

우선 사회적기업의 인증이 기본적으로 당사자의 신청에 따라 주무관청에서 그 여부를 판단하는 행정행위라는 점에서 행정법상 신고·신청에 따른 수리·등록·허가 등과 유사한 성격을 가진다고 볼 수 있다. 이하에서는 각각의 간략한 개념을 설명하고 사회적기업 인증의 성격과 그 유사성을 검토하고자 한다.

① 신고와 신청 및 이와 관련한 수리, 허가, 등록

사회적기업육성법 제7조는 사회적기업의 인증과 관련하여 ‘사회적기업을 운영하려는 자는 제8조의 인증요건을 갖추어 고용노동부장관의 인증을 받아야 한다’고 규정하는 바, 인증을 받으려는 자가 고용노

동부장관에게 인증요건을 제출하는 행위가 과연 신고의 성격을 가지는지 신청의 성격을 가지는 지에 대한 규정은 모호하다. 원론적으로 볼 때 신고와 신청은 사인이 행정청에 대하여 일정한 공법적 효과를 발생시킬 목적으로 행하는 사인의 공법행위라는 점에서는 공통점을 갖는다.

- 신고의 의의

신고는 “사인이 공법적 효과의 발생을 목적으로 행정주체에 대하여 일정한 사실을 알리는 행위” 라고 할 수 있다.¹²²⁾ 이러한 신고는 일정한 사실을 알릴 것을 행정주체가 요구하고 있음을 전제로 한다. 행정주체가 일정한 사실을 알게 되는 것이 행정목적에 위하여 필요하기 때문인 것이다. 따라서 신고의 제도적 취지는 행정목적에 위하여 행정주체가 특정한 사안에 대하여 ‘알 기 위하여’ 필요한 제도이다.

이러한 신고는 의무성이 강한 개념이긴 하나 신고의 이행으로 인하여 특정한 법적 의무를 이행한 것으로 되는 등의 그 결과상의 효과를 받으므로 사인으로서의 신고를 한 것으로 취급받아 유리하게 된다. 또한 신고는 특성상 의무성을 띠지만, 그 외에도 법률상 수익적 효과를 수반하는 특징을 갖는다.¹²³⁾ 이러한 신고는 수리를 요하는 신고와 수리를 요하지 않는 신고로 나뉜다.

수리를 요하지 않는 신고에 대하여는 행정절차법 제40조에 따른 그 신고가 형식적 요건을 갖춘 경우에는 신고서가 접수기관에 도달된 때에 신고의 의무가 이행된 것으로 본다(행정절차법 제40조 제2항; 자기완결적 공권행위). 신고자가 적법한 요건을 갖춘 신고만을 하면 행정청의 조처를 기다릴 필요가 없다고 할 것이며, 행정청으로서도 그것

122) 홍정선, 『행정법특강(제9판)』, 박영사, 2010, 113면. 단순한 사실로서의 신고는 여기서 말하는 사인의 공법행위로서의 신고에는 해당되지 않는다(이상천, 「요건으로서의 신고·신청에 따른 효과로서의 수리·등록·허가의 개념적 구분 재론」, 『공법학연구』 제11권 제3권, 한국비교공법학회, 2010. 8, 277면).

123) 이상천, 위의 논문, 277면.

이 법규정에 부합하는 이상 이를 수리하여야 하고, 법 규정에 정하지 아니한 사유를 이유로 신고수리를 거부할 수 없다.¹²⁴⁾ 또한 적법요건을 갖춘 신고 그 자체로 당연히 수리된 것으로 보게 되므로 그 불수리를 다룰 이유도 없고, 그 불수리를 처분으로 구성할 이유도 없는 것이어서 처분성도 부정되며, 신고결과의 신고필증의 교부도 법적 효과를 발생시키지 않는 단순 사실행위에 불과하여 항고소송의 대상이 될 수 없다고 본다.¹²⁵⁾ 이러한 수리를 요하지 않는 신고는 행정절차법상 명문으로 규정된 것으로서 본질적 의미에서의 신고라고 볼 수 있다.¹²⁶⁾

수리를 요하는 신고란 신고와 관련한 여러 실정법상에 나타난 신고의 해석상 행정기관의 수리가 필요한 신고를 말한다. 즉, 행정기관의 수리라는 행위요건으로서의 신고를 말한다.¹²⁷⁾ 행정절차법에 따르면 요건 미비의 신고서가 제출된 경우 지체없이 상당한 기간을 정하여 신고인에게 보완을 요구하여야 한다거나(동법 제40조 제3항), 신고인이 그 소정의 기간 내에 보완을 하지 아니한 때에는 그 이유를 명시하여 당해 신고서를 되돌려 보내야 한다(동조 제4항)는 등의 규정을 두고 있는 바, 이 규정 역시 수리를 요하는 신고에 준용된다.¹²⁸⁾ 이러한 신고가 있게 되면 행정기관은 수리라는 행위를 함으로써 비로소 신고의 효력을 발하게 된다. 따라서 효력발생 시기는 수리를 한 때 발생하게 되고, 수리를 거부하면 이는 실질적인 행정처분으로 보아 항고소송이 가능하게 된다.¹²⁹⁾

124) 대법원 1999. 4. 27. 선고 97누6780 판결.

125) 박균성, 『행정법강의(제7판)』, 박영사, 2010, 126면; 대법원 1995. 3. 15. 선고, 94누9962 판결.

126) 조만형, 「행정법상 신고의 유형과 해석기준에 관한 소고」, 『공법연구』 Vol.39 No.2, 한국공법학회, 2010, 602-603면.

127) 조만형, 위의 논문, 605면.

128) 이상천, 위의 논문 286면.

129) 대법원, 1997. 8. 29. 선고 96누6646 판결.

그리고 신고가 수리되면 신고필증을 교부하도록 하는 규정을 두고 있는 법령이 많은데, 수리를 요하는 신고의 경우에 주어지는 신고필증은 사인의 신고를 수리하였음을 증명하는 서면일 뿐만 아니라 그 증서에 나타난 신고된 사항들은 사인에게 형성적으로 권리관계를 발생시키는 원인행위가 되는 것이다.¹³⁰⁾ 또 수리를 요하는 신고를 행정요건적 공법행위로 보는 것에 대한 이견은 없으며, 행정절차법 적용에 있어서 수리를 요하지 않는 신고를 규정한 제40조를 적용할 것이 아니라 수리의 신청을 규정한 제17조를 적용해야 한다. 이처럼 수리를 요하는 신고는 수리를 요하지 않는 신고와 효력상의 차이는 물론이고, 효력발생시기, 수리거부에 대한 법적 효력과 항고소송인정여부의 차이와 제재의 정도, 그리고 행정절차법 규정의 적용상의 차이를 보인다.¹³¹⁾

- 신청의 의의

신청은 ‘사인이 행정청에 대하여 일정한 조치를 취하여 줄 것을 요구하는 의사표시’로 존재하는 의무의 이행이 아니라 존재하지 않는 어떤 미래의 권익을 위한 대행정적 미래지향적 의사표시이다.¹³²⁾ 이러한 신청은 행정기관에 대하여 공법적 효과를 발생하도록 특정한 행위를 요구하는 것으로 신청에 대하여는 행정청이 강제권을 행사할 수 없다. 신고가 의무로서 신고의무가 부여되지만 신청은 권리로서 신청권으로 표현되어진다.¹³³⁾

신청은 행정기관에서 접수한 후에 신청사항을 심사하여 법령의 범위 내에서 행정목적 달성을 위한 처분의 내용을 결정하게 되고 이를 신청당사자에게 통지라는 일련의 과정을 마침으로써 처분의 효력을

130) 홍정선, 「사인의 공법행위로서의 신고의 법리 재검토」, 『고시계』 46권 제4호, 고시계사, 2001, 15-18면.

131) 조만형, 위의 논문, 605면.

132) 박균성, 앞의 책, 120면.

133) 이상천, 앞의 논문, 296면.

발생하게 된다. 따라서 신청은 이른바 행정기관의 행위요건적 공법행위가 된다. 그러나 수리를 요하지 않는 신고는 법령에서 정하고 있는 이러한 법정 요건을 구비하여 행정기관에 제출하면 접수됨과 동시에 목적하는 공법상의 효력발생을 가져온다.

결국 수리를 요하지 않는 신고는 접수시점이 효력발생시점이지만, 신청사항에 대한 효력은 행정기관이 결정한 내용을 통지한 때에 발생하게 된다(행정절차법 제40조 제2항). 신청 자체가 적법하기 위하여 갖추어야 할 요건으로서 신청인은 신청권이 있어야 하며 법령상 요구되는 구비서류 등의 요건을 갖추어야 한다. 신청권은 법령상 정해진 것일 수도 있으며, 조리에 의해 인정될 수도 있다. 신청권은 실체법상의 적극적 청구권의 개념이 아니라, 그것과는 구별되는 절차적 권리인 것이다. 곧 신청권은 행정청의 응답을 구하는 권리이며 신청된 대로 처분을 구하는 권리는 아닌 것이다.¹³⁴⁾

신청에 따른 행정청의 대응은 등록과 허가로 나뉜다. 등록과 허가는 모두 현재 법률상 금지되어 있는 것을 해제한다는 의미에서 공통점을 가지며, 신청한 사인은 금지해제를 통해 그 법적 지위를 회복하는 것이다. 등록이나 허가를 얻어 그 법적지위회복이라는 궁극적 목적은 완전히 이행된 것이고 더 이상 후속절차는 없으며, 그를 전제로 한 별개의 영업 등의 행위 등이 예정되어 있을 뿐 신청 자체에 의무적 성격은 없다.¹³⁵⁾

등록이란 행정통제의 한 수단으로서 등록이라는 공증행위를 통하여 행정기관이 사인의 사적 활동을 허용하는 제도를 말한다. 즉 일반적으로 금지된 어떤 행위를 일정한 요건을 정하여 일반적으로 허가하는 것으로서, 그 요건을 충족시킬 수 있는 자라면 누구나 그 행위를 적법하게 할 수 있도록 하는 것을 말한다. 이와 같이 등록은 특정인에

134) 박균성, 앞의 책, 121면.

135) 이상천, 앞의 논문, 290면.

대하여 이루어지는 것이 아니고 일정한 요건을 충족시킨 모든 자에 대하여 이루어지는 것이기 때문에 행정기관이 특정인의 신청의 수리와 관련하여 재량을 행사할 수 없다고 보아야 할 것이다. 즉 등록은 기속행위에 해당한다.¹³⁶⁾

이와 같이 등록행위는 기속행위에 해당하므로 행정기관의 정당한 이유없이 등록을 거부하는 경우에 신청인은 행정심판 및 행정소송을 제기할 수 있다. 일반적으로는 등록은 허가보다는 완화된 규제로서 활용되는 수단이다. 사인이 등록대상이 되는 행위에 법적 효력을 얻기 위해서는 사인의 등록신청과 행정기관의 등록행위가 있어야 한다.

허가는 공익적 관점에서 개별법상 일반적으로 금지되어 있는 행위를 특정의 경우에 특정 개인이나 법인이 적법하게 할 수 있게 하는 행정처분이다.¹³⁷⁾ 허가는 헌법상 보장된 개인의 사업활동 및 직업선택의 자유를 일정한 정책목적의 달성을 위하여 제한하였다가 이를 특정한 경우에 특정인에 대하여 회복시켜 주는 행정행위에 불과하기 때문에 관계법상의 허가요건이 충족되는 경우에 행정기관은 반드시 이를 허가해 주어야 한다는 의미에서 행정기관이 구속을 받아야 할 기속행위라고 할 수 있다.¹³⁸⁾

그러나 허가요건은 ‘공익목적 달성을 위하여’ 등의 불확정개념을 포함하고 있기 때문에 이러한 허가요건의 충족여부 및 공익목적 달성가능성에 대한 판단에 있어서 행정청의 재량이 개입될 여지가 크며, 이런 의미에서 허가는 재량행위로 볼 여지가 있고 따라서 행정기관의 판단이 행정권한의 월권이나 남용 등의 법률적 하자가 없는 한 그것은 사법적 심사의 대상이 되지 않는다고 한다.¹³⁹⁾

136) 최병선, 『경제적 규제완화 추진방식의 평가;인·허가의 등록 및 신고제로의 전환을 중심으로』, 행정규제민간연구센터, 1992, 11면.

137) 조만형, 앞의 논문, 609면.

138) 김동희, 『행정법1』, 박영사, 2012, 215면.

139) 최병선, 앞의 보고서, 10면. 이에 따르면 허가가 개인과 기업의 자연적 자유를 회복시켜 주는 것에 불과한 것이기 때문에, 특정 개인이나 법인이 신청한 내용이

위에서 설명한 바대로 어떤 행위를 적법하게 할 수 있도록 하는데 있어서 행정기관이 허가과 등록이라는 두 가지 방식을 사용하는 이유에는 중요한 차이가 있다. 즉, 허가의 경우에는 특정인이 행하는 사업이 일정한 정책목적을 달성하는데 기여하게 하기 위해서는 행정기관이 허가사업자의 사업활동에 대하여 구체적으로 개입하여야 할 필요가 있다고 보는데 비하여, 등록의 경우에는 최소한의 등록요건을 충족시킬 수 있는 사업자라면 그의 사업활동을 통하여 일정한 공익목적이 행정기관의 특별한 개입 없이도 달성될 수 있다고 보기 때문이다.¹⁴⁰⁾

특허란 특정인을 위하여 특정한 권리를 설정하는 행위를 말한다.¹⁴¹⁾ 특정인에 대하여 새로운 법률상의 힘을 설정하는 행위라는 뜻에서 설정행위라고도 한다. 실정법에서는 특허에 해당하는 내용에 대하여 허가·인가·면허 등의 용어를 혼용한다. 특허는 사람이 자연적으로는 가지지 아니하는 법률상의 권리 등을 특정인에게 새롭게 설정하는 행정행위라는 점에서 형식적 행위로서의 성질을 가진다. 다만, 이와 같은 특허가 출원을 요건으로 하는 단독행위(즉 쌍방적행위)나 공법상계약이나에 관하여 종래 견해의 대립이 있으며 그것이 대부분의 경우에 공법상계약인 까닭에 상대방의 출원은 특허의 성립요건이며 따라서 출원의 취지와는 다른 특허는 원칙적으로 유효하게 성립하지 못한다고 한다.

그러나 특허가 행정처분이나 공법상 계약이나라는 문제는 그것이 권력작용인지 혹은 관리작용인지의 문제에 도달하게 되며, 그렇게 볼 때에는 당해 행위가 국가적 독점권의 수여·개인적 독점의 허여·국가적공권의 수여, 국민의 자유와 재산에 대한 제한 등 일반 권력적 내용을 가진 것인 때에는 행정처분으로서의 특허라 하여야 할 것이

허가요건에 부합됨에도 불구하고 허가를 하지 않는 것은 불필요한게 개인의 자유를 제한하는 것이므로 행정기관의 재량에는 엄연한 한계가 있다고 보기 때문에 이러한 의미에서 허가는 기속재량행위에 속하게 된다고 한다.

140) 최병선, 위의 보고서, 11면.

141) 박균성, 앞의 책, 122면.

고, 당해행위가 그와 같은 일반 권력적 내용을 가지지 아니하고 국민의 복리를 내용으로 하는데 그치는 것은 행정처분이 아니라 공법상계약이라 하여야 할 것이다. 특허는 일정한 공익상의 필요에 따라 특정인에게 법률상의 힘을 부여하는 행위이기 때문에 특허를 할 것인가의 여부는 행정청의 자유재량에 속하는 것이 원칙이나 법령이 일정한 사유가 존재하는 때에는 특허를 하도록 규정하고 있는 경우에 기속재량 행위에 속한다.¹⁴²⁾

인가란 개인이나 법인의 행위에 국가 동의를 부여하는 방법으로 그 행위에 법률상의 효력을 보충하는 행위를 말한다.¹⁴³⁾ 그러므로 인가는 사실로서의 행위가 적법하게 행하여지기 위한 적법요건으로서 인가를 받아야 할 행위를 인가받지 않고 행한 때에는 그 행위는 무효로 된다. 또한 인가는 개인이나 법인의 법률적 효력을 보완한다는 의미에서 형성적 행위에 속하지만 그 효과는 인가에 선행하는 개인이나 법인의 법적 행위를 전제로 하여 생긴다는 점에서, 직접적으로 권리 등을 설정하는 특허와도 차이가 있다.¹⁴⁴⁾ 인가는 그것이 개인이나 법인의 법률적 행위에 대하여 법적 효력을 보완하는 것이므로 항상 신청에 의하여 행하여진다. 따라서 기본적 법률행위의 내용은 신청인이 결정하는 것이며 행정기관은 이에 대한 인가여부만 소극적으로 결정하는 것에 지나지 않는다. 따라서 행정기관이 당사자의 의사를 대리 행사하는 것은 허용되지 않으며, 신청인의 인가신청 내용을 수정하는 수정인가도 법령에 근거가 있는 경우가 아닌 한 인정되지 않는다. 또한 인가는 개인이나 법인의 법률적 행위의 보충적 행위에 지나지 않으므로, 기본적 행위가 불성립 또는 무효로 된 경우에는 인가는 받더라도 유효하게 될 수 없으며 인가도 무효로 된다.¹⁴⁵⁾

142) 법제처, 「許可·特許·認可」, 법제월보, 1966, 5면.

143) 박균성, 앞의 책, 123면.

144) 최병선, 앞의 보고서, 13면.

145) 최병선, 위의 보고서, 14면.

- 신고와 신청의 차이

신고와 신청은 둘다 사인의 공법행위이나, 신고는 공법적 효과의 발생을 목적으로 일정한 사실을 알리는 것이고, 신청은 수익적 결과를 위하여 행정청에 일정한 조치를 취하여 줄 것을 요구하는 의사표시이며, 신고는 그 효과로 신고가 적법할 경우 신고의무를 이행한 것으로 되는 것에 그치나, 신청의 경우에는 행정청의 대응에 따라 목적 달성 여부가 결정되게 된다는 차이점이 있다. 곧 신고는 수리를 요하든 요하지 않든, 그 효과는 신고의무를 이행하였다는 것에 있는데 반하여, 신청의 경우는 신청의 대상이 되는 행정청의 반응을 얻어야 목적이 달성되는 것으로 신청과는 별개의 행정청의 대응행위 예컨대 등록이나 허가 등의 새로운 행정조치를 통해서만 목적을 달성한다는 점에서 차이가 있는 것이다.

(3) 사회적기업 인증제도의 성격

사회적기업의 인증제도가 강학상 과연 위의 것 중 어느 것에 해당하는지를 판단하기 위하여는 사회적기업의 인증의 목적에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 사회적기업육성법 제8조는 사회적기업을 운영하고자 하는 자는 인증 요건을 갖추어 고용노동부장관의 인증을 받아야 한다고 규정하고 있는 바, 그렇다면 인증을 받지 않은 자는 사회적기업의 운영이 금지되어야 하는가를 생각할 필요가 있다.

별도의 인증 없이 사회적기업육성법상 정해진 요건을 갖추어 운영하고 있는 경우에도 그 운영은 금지될 수 없을 것이다. 왜냐하면 사회적기업은 그 취지상 취약계층의 보조 및 지역경제발전에 이바지하여야 한다는 목적으로 이에 적합한 구조를 갖추어 운영되는 조직으로 공익증진의 측면에서 인증 여부와는 관계없이 그 운영이 보장되어야 한다고 본다. 또한 우리나라는 헌법상 회사설립에 자유를 보장하고

있으며, 회사의 운영에 있어 사회적 취약계층을 고용한 경우 단순히 인증받지 못함을 이유로 그 설립 및 운영을 금지시킨다면 고용자유의 원칙에 반하게 되는 결과를 초래한다. 따라서 인증 여부는 사회적기업 운영의 필수조건이 될 수 없다고 본다.

그렇다면 과연 사회적기업의 인증의 목적이 무엇인지를 살펴보면, 궁극적으로 제도적·재정적 지원 혜택이 그 목적이 될 수 있다.¹⁴⁶⁾ 다시 말해, 사회적기업의 인증은 사회적기업의 설립 및 운영에 대한 인증이 아닌 지원 혜택에 대한 인증, 즉 수익적 행정처분을 위한 인증을 의미한다. 또한 이외에도 사회적기업의 인증은 사회적기업이라는 명칭사용에 대한 자유를 부여한다(제19조). 따라서 이러한 인증의 요청행위는 의무가 아닌 권리로서 이해할 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 살펴보면, 신고의 경우 비록 그 효과가 신고자에게 수익적으로 나타날 수 있으나, 본질은 의무라는 점과 사회적기업의 인증이 인증해줄 것으로 행정청에 요구한 행위임에 반하여 신고는 행정청에 대하여 일정한 사실을 알리는 행위라는 점에서 사회적기업의 인증제도와는 다소 거리가 있다. 그렇다면 인증을 요청하는 행위는 강학상 신청행위라고 볼 수 있으며, 앞서 설명한 바대로 신청행위의 대응행위는 등록, 허가, 특허, 인가로 나뉘는데 과연 이 중 어떠한 것에 해당하는지 알아볼 필요가 있다.

우선 등록의 경우 그 적합성을 판단함에 있어 허가에 비하여 실질적인 요소보다는 외형적·형식적 요소가 중요하게 작용하는 바, 뒤에서 설명하는 것과 같이 사회적기업의 인증제도가 엄격한 기준을 가지고 심사한다는 점에서 등록과는 차이가 있다고 본다. 그리고 특허는 권리창설행위인 반면 인증은 사회적기업 운영에 대한 권리를 창설하는 행위가 아니라 재정지원의 승인 및 명칭사용의 자유를 부여하므로

146) 사회적기업육성법에 따르면 경영지원(제10조), 교육훈련(제10조의2), 시설 등의 지원(제11조), 공공기관의 우선경매 구매(제12조), 제13조(조세감면 및 사회보험료의 지원) 등 인증된 사회적기업에 대하여 많은 혜택을 보장한다.

그 성격이 다르다는 점에서 차이가 있다. 인가의 경우는 신청객체와 제3자 간의 법률행위에 대한 행정청의 보충적 처분인 반면 인증은 신청객체인 사회적기업과 제3자 간의 법률행위가 아닌 행정청과의 관계에서의 재정지원과 명칭사용 등의 사실행위에 초점이 맞춰져 있는 것으로서 인가 역시 인증의 성격과는 거리가 멀다.

이러한 점에서 다루어 볼 때, 사회적기업의 인증제도는 비교적 허가에 가까운 것으로 판단된다. 특히 허가가 법률상 금지된 행위에 대하여 이를 해제하여 자연적 자유를 부여한다는 측면에서 볼 때 인증받은 기업만이 ‘사회적기업’이라는 명칭을 자유롭게 사용할 수 있도록 승인해 준다는 측면에서 이를 허가의 성격을 가진 것으로 볼 수 있을 것이다.

3. 사회적기업인증 절차 및 요건

(1) 사회적기업의 인증절차

사회적기업의 인증절차 및 방법에 관한 내용은 사회적기업육성법 제8조와 시행령 및 시행규칙에 규정되어 있다. 사회적기업에 대한 인증은 인증신청 공고로부터 시작된다(시행규칙 제14조). 인증신청은 연 1회 이상 공고하도록 되어 있다(시행규칙 제12조). 공고가 되면, 인증신청이 시작되는데, 신청 시에는 인증신청서와 인증심사 관련서류(조직형태 관련서류, 유급근로자 명부, 취약계층 확인서류, 사회적기업 사실확인서, 의사결정 관련서류, 영업활동 관련서류, 정관이나 규약 사본 등)를 첨부하여 한국사회적기업진흥원에 제출한다(시행규칙 제9조 제1항). 한국사회적기업진흥원 장은 이러한 인증신청서를 받으면 모든 서류가 갖추었는지를 조사 확인하여야 하며, 구비서류가 다 갖추어지지 아니한 경우에는 보완하도록 요구할 수 있다(동조 제2항).

인증신청서를 제출받은 한국사회적기업진흥원은 관련서류의 구비여

부를 조사·확인한 이후에 인증신청서를 고용노동부장관에게 송부한다(동조 제3항). 노동부장관은 신청기간 종료일부터 60일 이내에 고용정책심의회를 거쳐 적합한 경우에는 사회적기업인증서를 발급한다(시행규칙 제10조). 그리고 심사과정에서 현장실사를 할 수 있다.¹⁴⁷⁾ 인증을 받은 경우에도 부정한 방법으로 인증을 받은 때와 인증요건을 갖추지 못하게 된 때에는 이를 취소할 수 있다(법 제18조).

<사회적기업의 인증절차>



※ 출처: 고용노동부, 「2014년 사회적기업 인증 심사기준」, 2014. 1, 4.

147) 김순양, 앞의 논문, 77면.

(2) 사회적기업의 인증요건

사회적기업육성법에는 인증요건은 일곱 가지로 구분하는데, 이는 이론적으로 논의되었던 사회적기업의 정의 및 특성들로부터 도출된 것들이다. 사회적기업육성법, 동법 시행령 및 시행규칙을 토대로 사회적기업의 인증요건, 구체적 판단기준, 입증서류를 구체적으로 보면 다음과 같다.¹⁴⁸⁾

1) 조직형태

사회적기업으로 인증받기 위해서는 사회적기업육성법 제8조 제1항 제1호에 따른 독립된 조직형태를 갖추어야 한다. 그러므로 조직의 부서·사업단 등은 원칙적으로 사회적기업으로 인증 받을 수 없다. 비영리법인의 경우 독립법인 형태의 지부 뿐만 아니라登記부상에 지부가 명시되어 있고 회계·인사·의사결정 등이 중앙회 본부와 독립 운영된다는 사실을 입증하는 경우에는 인증이 가능하다. 다만, 별도의 조직 독립이 안 되어 있고 정관 등도 별도의 아닌 중앙회의 것을 제출한 경우에는 인증되지 않는다.

개인사업자인 경우에는 인증대상이 아니며, 사회적 목적의 추구를 위해 자발적으로 조직된 단체가 아닌 정부·공공기관의 출연기관 또는 자치단체의 출연을 받아 운영하는 장애인시설 등 역시 인증대상이 되지 않는다. 정부출연연구기관의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 제3조의 ‘정부출연연구기관’, 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조의 ‘공공기관’은 사회적기업 조직형태로 인정될 수 없다.

비영리법인·단체 등의 경우 조직의 목적 달성을 위한 수익사업을 수행하는데 용이하도록 별도의 사업단을 구성하여 신청하는 경우에는 그 사업단이 인사·회계·의사결정 등에 있어 모법인과 실질적으로

148) 이하의 내용은 ‘고용노동부, 「2014년 사회적기업 인증 심사기준」, 2014. 1, 4-46면’을 정리.

독립되어 자율적으로 운영되는 것이 객관적으로 확인되는 경우에 한하여 인정 가능하다. 모법인 산하 사업단이 사회적기업 활동을 주목적으로 하고 있는 경우에는 ‘법인 내 사업단’ 이름으로 인증이 가능하다. 이 경우, 모법인의 정관에 사업단 명을 기재하는 것을 원칙으로 하되, 불가피한 경우 모법인과 회계·인사·의사결정 등에 있어 실질적으로 독립 운영된다는 모법인의 이사회 회의록을 공증받아 제출하면 인증이 가능하다.

사업단이 사회적기업으로 인증 받기 위해서는 모법인으로부터 회계·인사 등 운영이 실질적으로 독립되어 있어야 한다. 인증신청 전 6개월부터 회계장부 및 통장 분리, 모법인의 사업단 수익금 전용 금지 준수, 급여대장 분리, 별도 운영규정을 제정하여야 한다. 다만, 사업단이 모법인으로부터 외형적으로 분리 독립하는 경우에도 모법인이 실질적인 창업자로서 설립이념 준수를 내부강제할 수 있다는 점과 정부 재정 지원 시 계약 주체로서 사회적 책임을 이행할 법적 책임이 존재함을 고려할 때, 모법인 임직원의 사업단 비상임 임원직 겸임은 인정할 수 있다.

2) 유급근로자를 고용하여 영업활동을 수행

사회적기업으로 인증 받기 위해서는 “유급근로자”를 고용하여 “영업활동”을 해야 한다. 단순히 자원봉사자만으로 구성되어 있거나, 실질적이 아닌 사업 계획만 있는 경우는 허용되지 않는다. 정규직 근로자뿐만 아니라 기간제 근로자, 파트타임 근로자 등 사업을 수행하기 위해 고용된 인원은 고용형태와 상관없이 유급근로자(근로기준법상 근로자)로 인정한다. 다만, 유급형태가 아닌 자원봉사자, 인증 신청한 사회적기업 활동과 무관한 근로자, 기관 대표(사업단의 경우에는 단장 혹은 사업을 총괄하는 자)는 유급근로자에 포함되지 않는다. 이러한 유급근로자가 신청 기관의 소속인지 여부는 근로계약서 및 고용 보험

전산망 조회를 통해 판단하며 유급근로자는 적용 제외 대상이 아닌 한 4대 보험에 가입되어야 하고, 최저임금법에서 정한 임금 이상의 급여를 지급받아야 한다. 유급근로자의 소속이 당해 기관이 아닌 다른 단체의 소속으로 되어있는 경우에는 원칙적으로 인증이 불가하지만, 자활공동체, 비영리단체 등이 상법상회사로 전환되면서 사회적 일자리 사업 참여 자격에 문제가 발생할 우려가 있는 등의 특별한 사유가 인정되는 경우에 한해 인증 후 2주 이내에 근로자를 당해 기관의 소속으로 전환하는 것을 조건으로 인증할 수 있다.

자체고용 근로자가 1명도 없이 전체근로자가 모두 일자리참여 근로자인 경우에는 인증되지 않으며, 모법인의 사업단이 신청한 경우에는 근로자는 반드시 사업단에 소속되어야 하며, 모법인 소속 근로자는 인정되지 않는다. 또한 일자리 제공형은 일자리 창출이라는 사회적 목적 실현을 위하여 유급근로자를 5인 미만 고용한 경우 인증되지 않는다. 다만, 혼합형 등으로 변경을 추진하고 있음이 명백하고, 사업계획 등을 통해 2년 이내 변경이 가능한 것으로 판단될 경우 조건부 인증이 가능하다.

예외적으로 일자리 제공형을 제외한 다른 유형은 유급근로자 수가 지극히 적어 영업활동의 실적을 판단하기가 어려운 영세 사업장의 경우에는 매출·자산 및 부채 규모, 지역사회·기업과의 네트워크 구축 등을 통한 자원 동원 역량, 향후 수익창출의 가능성 등을 종합적으로 검토하여 인증여부를 결정한다.

3) 사회적 목적 실현

사회적기업은 취약계층에게 일자리나 사회서비스를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적목적 실현을 조직의 주된 목적으로 하여야 한다. 여기서 취약계층 고용여부 또는 취약계층에 대한 서비스제공 여부 등은 기관에서 제출한 사실관계 확인 서류를 통해

확인하여야 한다. 또한 사회적 서비스란 개인 또는 사회전체의 복지 증진 및 삶의 질 제고를 위해 사회적으로 제공되는 서비스를 의미하며, 개별 사례가 사회서비스인지 여부가 불분명한 경우에는 사회적기업 육성 전문위원회에서 심의·결정한다. 만약 정관·규약의 개정으로 법인·단체의 설립목적이 현저히 훼손된 경우에는 인증될 수 없으며, 상법상 회사의 경우 정관이나 운영규정 등에 이윤의 2/3 이상을 사회적 목적을 위해 사용한다는 내용이 있는지 확인하여야 한다.

이때 사회적 목적의 실현은 단순히 취약계층 고용 또는 서비스제공 비율을 만족시켰다고 하여 당연히 인정되는 것은 아니고, 법 제8조 제1항 제3호에 규정된 바와 같이 조직의 “주된 목적”이 사회적 목적을 추구해온 경우에만 인정된다.

취약계층과 관련한 규정은 사회적기업육성법 시행령 제2조에 규정되어 있는데, 이 중 제12호에 따르면 1년 이상 장기실업자 등 고용노동부장관이 취업상황 등을 고려하여 ‘고용정책 기본법’ 제10조에 따른 고용정책심의회 심의를 거쳐 취약계층으로 인정한 자를 규정하고 있다. 이에 대한 해석과 관련하여 취약계층은 지역 여건, 경제상황 등을 감안하여 취업취약계층 범위에 포함할지 여부는 사회적기업 육성 전문위원회에서 논의 및 결정한다. 또한 신분변동이 가능한 유형의 취약계층 인정은 자활사업, 사회적일자리 사업, 인증 승인 등을 통해 취약계층으로 인정된 최초 고용 또는 사회서비스 제공일을 기준으로 5년 이내까지 취약계층으로 인정한다.

4) 이해관계자가 참여하는 의사결정구조

사회적기업은 다양한 이해관계자가 실질적으로 참여하는 민주적인 의사결정구조를 갖추어야 한다. 이에 대해서는 공증된 정관, 이사회 및 운영위원회 구성 및 운영현황, 회의록 등을 종합적으로 검토하여 판단한다. 따라서 인증을 위하여 기관의 의사결정에 서비스수혜자, 후

원자 등 다양한 구성원이 참여할 수 있도록 회의체가 구성되어 있는지 확인하여야 하며, 회의체의 형식적 운영이 아닌 실질적 운영 여부로 판단한다. 인증 신청 전에 구성원 2/3이상이 참석하는 최소 2회 이상의 회의개최 실적이 있어야 하며, 회의 개최 전에 정관 및 규약에 미리 정해져 있어야 한다. 상법상 회사의 경우 주식 소유지분에 대한 제한은 없으며, 대표 개인과 그 친인척이 과반수 이상 소유 지분 혹은 주식을 소유하였더라도 인증이 가능하다.

다양한 이해관계자 중 최소 또는 필수 참여자 범주는 의사결정과정에서 사회적기업 대표나 설립자 대표 이외에 근로자 대표, 서비스수혜자 대표, 연계기업이나 연계자치단체 담당자, 사업관련 전문가, 후원자, 지역사회인사 등이 참여하는 민주적 경영을 유도하되, 참여가능한 다양한 이해관계자의 참여 범위와 참여단위는 서로 다를 수 있다.

5) 영업활동을 통한 수입

사회적기업으로 인증 받기 위해서는 “유급근로자”를 고용하여 “영업활동”을 해야 한다. 영업활동은 최소 6개월 이상 영위하여야 신청자격이 있고, 그 수입이 총 노무비 대비 50%이상이어야 한다. “영업활동” 영위 기간을 판단할 때에는 사회적 목적 실현과 관련된 영업활동 기간만을 산입하며 영리 목적, 혹은 사회적 목적 실현과 관계없는 사업을 위해 영업활동을 한 기간은 산입하지 않는다. 재무제표 제출시 신청기간 직전 월을 포함한 6개월의 실적을 제출하는 것을 원칙으로 하되, 영업활동 기간이 1년 이상일 경우에는 최소 1년 이상의 사업기간의 재무제표를 제출하도록 한다.

사실상 동일한 사업을 수행해 오면서 사회적기업 인증을 위해 새로운 조직형태를 갖추는 경우 종전 조직에서의 영업활동 실적은 인정가능하지만 유급 근로자 소속 등 나머지 사항은 새로운 조직으로 승계가 완료되어 있어야 하고 정관 등도 새로운 조직의 것이어야 한다.

다만, 개인사업자로서의 과거 실적은 인정되지 않지만, 자활공동체는 현실적으로 개인사업자 형태를 가지고 운영되는 경우가 많아, 예외적으로 자활공동체 운영 당시 영업실적은 인정한다.

영업활동을 통한 총수입에 보조금, 후원금 수입은 포함되지 않으나, 공공매출에 의한 수입, 바우처 사업 참여를 통한 수입 등은 포함된다. 발주처가 경쟁공모를 통해 사회서비스 제공 기관을 선정하고 계약한 경우에는 ‘지원금, 보조금 등’의 용어를 사용하는 경우라도 공공시장에 대한 영업수익으로 인정한다.

6) 정관·규약

정관이나 규약에는 목적, 사업내용, 명칭, 주된 사무소의 소재지, 기관 및 지배구조의 형태와 운영 방식 및 중요 사항의 의사결정 방식, 수익배분 및 재투자에 관한 사항 (상법상 회사·합자조합의 경우 회계연도별 배분 가능한 이윤의 2/3 이상을 사회적 목적에 재투자해야 함), 출자 및 용자에 관한 사항, 종사자의 구성 및 임면에 관한 사항, 해산 및 청산에 관한 사항(상법상 회사·합자조합인 경우에는 배분 가능한 잔여재산이 있을 경우 잔여재산의 2/3 이상을 다른 사회적기업 또는 공익적 기금 등에 기부하는 내용 포함), 기타(사회적기업의 지부, 자원 조달, 회계에 관한 사항)의 항목이 반드시 포함되어야 한다. 법인 내 사업단의 경우에는 모법인의 정관과 별개로 사업단의 규약이나 운영규정 속에 사회적기업육성법 제9조에서 정한 기재사항이 모두 포함되어야 한다. 이러한 정관 등의 기재사항이 구비되지 못한 경우에는 인증되지 않는다. 비영리법인의 경우 등기소 등기 또는 공증 반드시 필요, 영리법인의 경우 등기가 되므로 등기를 조건으로 하여 공증이 필요없다.

7) 이윤의 사회적 목적 재투자

이는 상법상 회사·합자조합만 해당하는 것으로 회계연도별 배분가능한 이익은 상법상 배당가능이익으로 해석한다. 정관이나 운영규정 등의 수익배분·재투자, 이익금의 처분에 관한 조항에 이윤의 2/3 이상을 사회적 목적을 위해 사용한다는 내용이 있는지 확인하여야 하며, 회사의 해산 및 청산시에도 배분 가능한 잔여재산이 있는 경우 잔여재산의 2/3 이상을 다른 사회적기업 또는 공익적 기금 등에 기부하도록 하는 내용을 포함하여야 한다. 상법상 회사의 배당가능이익 발생시 ‘1/3에 한해 주주 및 질권자에 대한 배당’이 허용되나, 계량적 기준을 정관에 미기재시에는 인정되지 않는다. 정관상의 형식적 명기 뿐 아니라 주주동의서 작성 여부, 지난 회계연도 이윤 사용 및 재투자 내역을 종합적으로 평가하여 인증된다.

<사회적기업의 인증요건 개요>

인증요건	법(제8조)	시행령
조직 형태	민법상법인 조합, 상법상회사 합자조합, 특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리 민간단체 등 대통령이 정하는 조직형태를 갖출 것	<p>(제8조) 대통령령이 정하는 조직형태</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」제2조에 따른 공익법인 2. 「비영리민간단체지원법」제2조에 따른 비영리민간단체 3. 「사회복지사업법」제2조제3호에 따른 사회복지법인 4. 「소비자생활협동조합법」제2조에 따른 소비자생활협동조합 5. 「협동조합기본법」제2조제1호에 따른 협동조합, 같은 조 제2호에 따른 협동조합연합회, 같은 조 제3호에 따른 사회적협동조합 및 같은 조 제4호에 따른 사회적 협동조합연합회

제 4 장 사회적기업의 인증 및 제한 관련 법제전략 : 기업법 등 경제 관련 법률적 접근

인증요건	법(제8조)	시행령
		6. 그 밖에 다른 법률에 따른 법인 또는 비영리단체
<p>유급 근로자 고용</p>	<p>유급근로자를 고용하여 재화와 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 할 것</p>	
<p>사회적 목적 실현</p>	<p>당해조직의 주된 목적이 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 실현하는 것일 것</p>	<p>(제9조) 사회적 목적실현에 대한 구체적 판단 기준</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 사회서비스 제공형 <ul style="list-style-type: none"> · 조직의 주된 목적이 취약계층에게 사회서비스(법 제2조 제3호)를 제공하는 것인 경우, 전체 서비스 수혜자 중 취약계층의 비율이 30% 이상일 것 ○ 일자리 제공형 <ul style="list-style-type: none"> · 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리를 제공하는 것인 경우 전체 근로자 중 취약계층 비율이 30% 이상일 것 ○ 지역사회 공헌형 <ul style="list-style-type: none"> · 조직의 주된 목적이 지역사회에 공헌하는 것인 경우, 지역(고용노동부장관이 정책심의회 심의를 거쳐 사회적기업에 의한 지역사회 공헌이 필요하다고 인정하는 지역)의 인적·물적 자원을 활용하여 지역주민의 소득과 일자리를 늘리는 것으로서 해당 조직의 전체 근로자 중 해당 조직이 있는 지역에 거주하는 취약계층(지역취약계층)의 고용비율이나 해당 조직으로부터 사회서비스를 제공받는 사람 중 지역취약계층의 비율이 20% 이상일 것 · 지역의 빈곤, 소외, 범죄 등 사회문제를 해결하는 것인 경우: 해당 조직의 주된

제 2 절 사회적기업의 인증제도 관련 규범체계

인증요건	법(제8조)	시행령
		<p>목적에 해당하는 부분의 수입 또는 지출이 조직의 전체 수입 또는 지출의 40% 이상일 것</p> <ul style="list-style-type: none"> · 지역사회에 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 우선적으로 추구하는 조직에 대하여 컨설팅·마케팅·자금 등을 지원하는 것인 경우: 해당 조직의 주된 목적에 해당하는 부분의 수입 또는 지출이 조직의 전체 수입 또는 지출의 40% 이상일 것 ○ 혼합형 <ul style="list-style-type: none"> · 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리와 사회서비스를 제공하는 것인 경우, 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율과 전체 서비스 수혜자 중 사회서비스를 제공받는 취약계층 비율이 각각 20% 이상일 것 ○ 기타형 <ul style="list-style-type: none"> · 사회적목적의 실현여부를 위 각호의 요건에 따라 판단하기 곤란한 경우로 육성위원회 심의를 거쳐 고용노동부장관이 사회적목적의 실현여부를 판단
<p>이해관계자가 참여하는 의사결정 구조</p>	<p>서비스 수혜자, 근로자 등 이해관계자 참여하는 의사결정구조를 갖출 것</p>	
<p>영업활동을 통한 수익</p>	<p>영업활동을 통하여 얻는 수입이 대통령령이 정하는</p>	<p>(제10조) 영업활동을 통한 수입의 기준 사회적기업 인증신청일이 속하는 달의 직전 6개월 동안에 해당 조직의 영업활동을 통한 총</p>

인증요건	법(제8조)	시행령
	기준 이상일 것	수입이 같은 기간에 그 조직에서 지출되는 총 노무비(서비스나 생산에 투입되는 인력에 대한 비용을 말함)의 50% 이상('14.6.30까지는 30% 이상)에 해당하는 경우
정관·규약 등 구비 및 기재사항 준수여부	법정사항(법 제9조)에 따른 정관이나 규약 등을 갖출 것	
(상법상 회사) 이윤의 사회적 목적 재투자	회계연도별로 배분 가능한 이윤이 발생한 경우 2/3이상을 사회적 목적을 위하여 사용	

※ 출처: 고용노동부, 「2014년 사회적기업 인증 심사기준」, 2014. 1, 4.

4. 사회적기업 인증제도의 문제점 및 해결방안

(1) 인증제도의 문제점

사회적기업의 인증은 사회적기업에 대한 제도적·제정적 기원을 그 목적으로 하고 있지만, 그 이면에는 사회적기업을 운영할 수 있는 최소한의 무자격자를 걸러내고 그 자 외에는 사회적기업으로서 인증함으로써 사회적기업을 활성화시키기 위한 목적이 있다. 그러나 현재 사회적기업의 인증률은 50%를 밑돌고 있어 사실상 인증제도는 사회적기업의 진입장벽으로서의 역할을 하고 있는 실정이다.

<사회적기업 현황>

연도	신청	인증	현재유지
계	2,003	968	913
2007	166	55	45
2008	285	166	140
2009	199	77	75
2010	408	216	203
2011	255	155	151
2012	386	142	142
2013	304	157	157

위의 표에서 보듯이 2013년 7월까지의 인증현황은 총 2,003개소가 신청하여 968개소가 인증되어 50%에 근접한 인증률을 나타낸다. 이렇듯 인증률이 저조한 이유는 홍보부족 서류미비 등의 외적·형식적 요인들도 있으나, 근본적으로 인증제도 자체에 문제가 있다고 볼 것이다. 따라서 이하에서는 인증제도의 문제점을 실시하고 이에 대한 해결방안을 모색하고자 한다.

1) 인증요건 충족의 어려움

위에서 살표 본 바와 같이 사회적기업으로 인증을 받기 위해서는 조직형태, 유급근로자의 고용을 통한 영업활동, 사회적 목적 실현, 이해관계자가 참여하는 의사결정구조, 영업활동을 통한 수입, 정관 및 규약의 구비, 사회적 목적을 위한 이윤의 재투자의 요건을 모두 충족하여야 한다. 이러한 요건은 현실적으로 규모가 작은 사업적 기업의 경우에 충족가능성이 상대적으로 떨어질 수밖에 없다. 물론, 설립 초창기의 사회적기업들은 예비 사회적기업 발굴을 통하여 지원을 받고 단계적으로 인증요건을 구비할 수 있지만, 그렇게 하더라도 영업활동

을 통한 수입 요건(총 노무비의 30% 이상) 등을 충족하기가 쉽지 않다. 인증탈락 사유를 분석한 자료에 의하면, 인증 탈락사유 중 ‘영업 활동을 통한 수입’ 항목으로 인하여 탈락한 경우가 제일 많은 것으로 들어났다.¹⁴⁹⁾

고용률의 경우 일자리 제공형은 취약계층 비율은 전체 근로자 중 30% 이상이어야 하고 사회서비스 제공형은 서비스 수혜자 중 취약계층 비율이 30%를 넘어야 한다. 업무의 성격보다 고용되는 자가 누구인가 더욱 중요하기 때문에 유급 직원이 없는 사회적기업의 경우 인증을 받을 수 없게 된다.¹⁵⁰⁾

본래 사회적기업의 발생은 정부주도형으로 이루어진 것이 아니라 제3섹터로서 사회의 자생적 노력의 일환으로 이루어진 것으로, 따라서 처음의 발생부터가 수익목적과 공익적 목적이 적절히 안배되어 이루어졌다. 그러나 법률은 사회적기업의 강제적 공익목적 달성에 초점을 맞추고 있는 것으로 보이며 기업의 규모와 관계없이 이를 획일적으로 정한다. 그리고 현재 사회적기업의 인증요건은 각각의 유형과 별개로 거의 획일적으로 적용하고 있는 바, 이는 사회적기업의 유형별 특성을 반영하지 못한 것이다. 즉, 일자리제공형, 사회서비스제공형, 혼합형의 세 유형으로 구분되는 사회적기업이 약간의 차이만을 둘 뿐 적용기준이 모두 동일하다는 것이다. 그러나 인증기준이 그 조직상 유형을 달리함에도 동일하게 적용된다면, 특정 유형에 속하는 사회적기업은 인증요건을 충족하는데 어려움을 겪을 수 있고, 결국 다양한 유형의 사회적기업을 육성하는데 장애가 된다. 특히 취약계층에 대한 고용비율을 유형별로 일률적으로 정함으로써 그 요건을 매우 까다롭게 하고 있다.¹⁵¹⁾

149) 김순양, 앞의 논문, 80면.

150) 한국의 사회적기업 인증규제 장벽에 대하여는 <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2012080991261&sid=010401&nid=000<ype=1> 참조.

151) 사회적 기업의 인증요건으로 고용을 살펴보면, 일자리제공형은 전체 근로자 중

물론 이러한 요건들은 모두 사회적기업의 특성을 적절하게 반영하는 것들이다. 그러나 인증요건이 이처럼 많으면 인증 탈락률이 높아질 수밖에 없다. 그리고 무엇보다 인증요건이 많다 보면, 인증신청기관의 입장에서는 인증기준을 만족시키기 위한 서류작업을 하는데 많은 시간을 할당할 수밖에 없게 된다. 실제로는 사회적기업으로서의 기능을 수행함에도 불구하고, 정해진 인증요건을 갖추는데 상당한 시일을 소모하게 된다. 따라서 이러한 많은 인증기준들이 반드시 필요한 것인지를 점검할 필요가 있다.¹⁵²⁾

2) 인증심사상의 문제

현재 사회적기업의 인증요건 및 관련 증빙서류의 내용은 법제화되어 있다. 따라서 인증심사기관은 이러한 서류 등을 통하여 사회적기업의 인증 가능 여부를 심사하게 된다. 그러나 이러한 심사에 대한 기준이 모호하여 공무원이나 심사위원의 자의적인 판단 즉 지나친 재량이 개입될 여지가 많다. 물론 매년 고용노동부에서 인증심사기준 매뉴얼을 작성하여 이러한 재량의 개입을 최소화 할 수 있도록 객관적인 기준을 제시하고 있다. 그러나 이러한 매뉴얼은 법적 강제력이 있는 것이 아니며, 매뉴얼 기준도 아직 많은 부분 모호한 기준을 담고 있다. 예를 들어 유급근로자의 고용과 관련하여 일자리제공형을 제외한 다른 유형의 경우 유급근로자 수가 적어 영업활동의 실적을 판단하기가 어려운 영세 사업자의 경우에는 매출·자산 및 부채 규모, 지역사회·기업과의 네트워크 구축 등을 통한 자원 동원 역량, 향후 수익창출의 가능성을 종합적으로 검토하여 인증여부를 결정한다고

취약계층 비율이 30% 이상, 사회서비스제공형은 서비스 수혜자 중 취약계층 비율이 30% 이상, 지역사회공헌형은 해당 지역 취약계층 고용비율 또는 서비스제공률이 20% 이상, 혼합형은 취약계층 고용비율과 취약계층 서비스 제공 비율이 각각 20% 이상, 기타형의 경우 육서위원회 심의를 통해 고용노동부장관이 판단하도록 정하고 있다.

152) 김순양, 앞의 논문, 81면.

되어 있으나, 아직 개개의 경우에 대한 실례가 축적되지 않은 상황이라는 점을 감안하더라도 이러한 재량의 부여는 사업자 입장에서는 일종의 진입장벽으로 작용할 수 있게 된다.

또한 발생하는 이윤의 2/3 이상을 사회적 목적에 환원하도록 규정하고 있는데, 그렇다면 과연 사회적 목적을 무엇인지를 구체적으로 판단하기는 매우 모호할 경우가 있다. 그리고 ‘이해관계자가 참여하는 의사결정구조’ 요건 등 일부 인증요건들을 증빙서류에만 의존하여 판단하게 되면 담당자들의 재량이 많이 개입할 수밖에 없다.¹⁵³⁾

(2) 해결방안

1) 인증요건의 완화

사회적기업 인증의 취지는 사회적기업에 대한 국민의 신뢰를 확보하고, 인증을 받은 사회적기업에 대해서는 집중적인 정부지원을 통하여 단기간에 육성하며, 부적절한 사회적기업의 출현을 방지하기 위함이다. 즉 사회적기업의 통제와 동시에 제도적 보장을 통한 활성화를 그 목표로 하고 있는 것이다. 따라서 인증요건은 기본적으로 이러한 취지를 적극반영할 필요가 있다. 따라서 인증과 관련하여 어느 정도의 제한을 두는 것은 타당하지만, 인증요건을 현실에 맞지 않게 까다로이 두게 되면, 인증이 신설 혹은 중소기업들의 사회적기업들에게는 결국 진입장벽으로 작용할 수밖에 없다. 또한 증빙서류가 지나치게 복잡한 경우에는 인증신청기관들에게 과도한 행정부담을 지우게 된다. 따라서 인증제도의 본질적 취지를 살리는 것과 인증제도의 실효성을 유지하는 것 간의 균형이 필요하다.

우선 이를 위하여는 인증제도의 본연의 목적을 명확하게 할 필요가 있다. 위에서 설명한 바와 같이 법률상 인증제도는 정부의 제도적 ·

153) 김순양, 앞의 논문, 81면.

재정적 지원을 위한 자격기준으로서의 역할을 한다. 그러나 사회적으로 볼 때는 사회적기업을 운영할 수 있는 최소한의 자격있는 자를 선별하여 그들로 하여금 사회적기업의 본연의 목적을 달성할 수 있게 하기 위한 것이다. 따라서 이러한 사회적 목적에 따르면 인증의 요건을 현재 보다 완화할 필요가 있다. 즉 최소한의 자격요건으로서 기능할 수 있도록 하면 충분할 것이며, 이러한 사회적기업의 목적이 달성되었는지 여부를 사후에 평가하는 방식으로 운영할 수 있다. 따라서 인증 이후 기준에 현저히 도달하지 못한 사회적기업의 경우 인증을 취소하거나 인증 이후 부당한 방식으로 영업을 영위한 사업자의 경우 별도의 행정벌이나 형사벌의 처벌이 가능하게 하는 방안 역시 고려해 볼 수 있을 것이다.

또한 인증요건을 정하는데 있어 사회적기업의 유형별로 차별화 하여야 한다. 현재 ‘사회적 목적의 실현’이 사회적기업의 유형을 나누어 각각 그 기준에 차별을 두는 것과는 달리 그 외의 인증요건들은 차별 없이 동일한 기준을 적용하고 있다. 그 결과 유형에 따라 사회적기업의 일부 인증요건들은 현실과 괴리를 보인다. 예를 들어 수입기준의 경우 상대적으로 상법상 회사보다 영세한 규모에 놓은 비영리 법인은 총 노무비의 50% 이상을 수입으로 충당하기에 사실상 어려움에 직면할 수밖에 없다. 따라서 사회적기업의 각 유형별로 인증요건을 차별화 하여 설정해야 하며, 사회적기업의 조직형태별로도 상이한 인증요건을 적용할 수 있을 것이다.

그리고 인증제도는 사회적기업의 자립가능성 여부에 그 초점을 맞춰야 한다. 사회적기업육성법의 궁극적인 목적은 자립형 사회적기업을 육성하여 사회적 취약계층에 대한 지속가능한 일자리 및 사회서비스를 제공하도록 하여야 한다는 것이다. 그러나 현재의 인증제도는 단순히 제도적·재정적 지원의 적합성만을 선별하는 기능을 수행하고

있다. 따라서 사회적기업의 인증 시에는 사회적기업으로서의 자립가능성 역시 평가할 수 있는 기준을 두어야 할 것이다.

2) 인증의 등록제로의 변경

사회적기업으로 인증 받고자 하는 많은 기업이 인증절차상 탈락하는 경우는 인증심의 단계에서의 탈락이 대부분이다. 즉, 위에서 살펴본 바와 같이 인증은 사실상 허가의 성격을 가지고 있는 것으로 보아야 하므로, 허가의 특성상 형식적 심사 외에도 실질적 심사를 배제할 수 없는 관계로 사회적기업에 대한 심의는 법률상 문제가 없다. 그러나 이러한 인증을 허가제의 성격으로 계속하여 유지할 경우 공무원 및 심사위원의 재량개입으로 인하여 사회적기업의 육성 및 활성화라는 목표 달성에 지장을 초래할 수 있다.

구체적으로 살펴보면, 사회적기업형태로 운영하는 많은 기업들 중 인증받은 기업과 인증받지 못한 기업이 사실상 등급화될 수 있다. 또한 사회적기업육성법은 인증 받은 기업만 ‘사회적기업’이라는 명칭을 사용할 수 있도록 강제하는 규정을 두고 있다(제19조). 이러한 규정은 명칭의 경우 무분별하게 사회적기업이라는 명칭을 사용한다면 이를 신뢰한 제3자에게 불측의 손해를 발생시킬 수도 있으며, 사회 전반적으로 혼란이 야기될 가능성이 있으므로, 이를 인증된 사회적기업에 한하여 사용할 수 있게 한다는 점에 취지가 있다. 그러나 인증 받지 못한 사회적기업은 형식적인 요건을 모두 갖추었음에도 불구하고 사회적기업이라는 명칭을 사용할 수 없게 됨으로써 대외적인 신뢰도 하락과 더불어 활동이 더더욱 위축되는 결과를 야기시킨다. 그렇다면 명칭사용의 문제를 해결하면서도 사회적기업의 활성화에 기여할 수 있는 방안으로 인증의 등록제로의 변경을 생각해 볼 수 있다.

원론적으로 볼 때 허가를 통한 진입제한은 등록을 통한 진입제한에 비하여 진입제한의 강도가 훨씬 강할 수밖에 없다. 각종의 진입규제

를 완화함에 있어서 허가제를 등록제로 전환하는 경우 행정기관의 재량이 개입될 소지를 축소함으로써 어떤 사업에의 신규진입을 보다 용이하게 할 수 있다. 허가제를 등록제를 전환하는 것이 규제완화의 유용한 정책수단이 될 수 있기 위해서는 다음이 충족되어야 한다.¹⁵⁴⁾

① 등록요건만으로 일정한 정책목적을 달성하는데 필요한 사업자를 충분히 선별할 수 있어야 하되, 실질적으로 신규 사업자의 진입이 촉진될 수 있도록 등록요건이 충분히 완화되어야 한다. 따라서 행정기관이 등록요건의 충족여부를 심사하는 과정에서 부당하게 재량적 판단을 개입시키게 되어서는 안되는 것이다. ② 또한 등록제로의 제도전환 이후 신규진입자가 많이 참여하게 됨으로써 시장경쟁이 활성화되고 이에 따라 기존의 경제 사회질서에 일시적 혼란이 야기되는 것을 강제로 규제하여서는 안된다. 즉 행정기관은 시장경쟁에 대하여 보다 적극적인 인식을 가져한다. ③ 등록제는 사업자가 구비해야 할 최소한의 요건을 정하여 두는 것만으로도 일정한 정책목적을 달성하는데 아무런 지장이 없다는 정책적 판단 하에서 이루어지는 것이므로 등록제로 전환한 이후에 불필요하게 등록사업자의 사업활동에 대하여 행정기관이 구체적으로 개입하려 해서는 안된다. 만일 등록제로의 전환 이후에도 행정기관이 여전히 등록사업자의 구체적 사업활동에 대하여 제한을 가하려 하다거나 간섭하려 하는 경우에는 시장경쟁이 저해될 수 밖에 없고, 등록제로의 전환은 사실상 유명무실하게 될 수 밖에 없게 된다. 즉 등록제로의 전환은 어디까지나 시장경쟁을 촉진할 수 있도록 개방적으로 그리고 투명하게 운영되어야 비로소 실효성이 있을 것이다.

이러한 점에서 볼 때 사회적기업의 인증의 등록제로의 전환은 보다 시장친화적인 기업환경을 조성할 수 있으므로 사회적기업육성법이 다소 공적목적 보장으로 경화된 점을 보완할 수 있을 것으로 판단된다.

154) 이하 최병선, 앞의 보고서, 13면.

이러한 등록제로의 전환을 위하여는 인증요건을 보다 구체화함으로써 인증과정에서 행정재량의 개입을 줄일 필요가 있다. 인증요건들 중에서 사회적 목적의 실현, 이해관계자가 참여하는 의사결정구조, 사회적 목적을 위한 이윤의 재투자 등은 그 내용이 비교적 추상적 것이며, 서류제출시 허위기재 및 모호한 기재 등의 위험이 있는 부분으로 이 부분에서 행정청의 재량이 개입될 여지가 클 수밖에 없다. 결국 이러한 요건들은 구체적이고 객관적인 기준을 마련하기가 쉽지 않으며, 따라서 인증과정에서 행정재량이 과도하게 개입할 수 있다. 그 결과, 인증에서 탈락한 기관은 인증결과에 불만을 가질 수 있다. 그러나 이러한 부분에 있어서는 보다 강화된 현장실사 등을 통하여 서류상 내용의 적합성 여부를 판단할 수 있는 장치를 마련하여야 하며, 이러한 장치를 통하여 형식적으로 하자 없는 사회적기업에 대하여는 등록하도록 하여 현 인증제도 준하는 혜택을 부여할 수 있도록 하여야 할 것이다.

제 3 절 사회적기업과 기업법과의 관련성 및 문제점 검토

1. 사회적기업과 기업법과의 관련성

현행 사회적기업 육성법에 따른 사회적기업의 조직형태¹⁵⁵⁾별 현황을 살펴보면, 영리조직인 상법상 회사가 569개로 가장 많은 비중을 차지하고 있다.¹⁵⁶⁾ 사회적기업의 지속가능한 발전을 위하여 무엇보다 시장의 메커니즘을 통한 연속적인 지원이 필요한데,¹⁵⁷⁾ 사회적기업의

155) 사회적기업으로 인증을 받으려면 「민법」에 따른 법인·조합, 「상법」에 따른 회사·합자조합, 특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리민간단체 등 대통령령으로 정하는 조직 형태를 갖추어야 한다(사회적기업육성법 제8조 제1항 제1호).

156) 한국사회적기업진흥원, “2014년 3월 사회적기업 인증 현황”, 한국사회적기업진흥원 홈페이지, 2014. 5. 26. 방문(http://www.socialenterprise.or.kr/notice/docu_books.do?board_code=BO04&category_id=CA06&seq_no=221298&mode=view)

다양한 조직형태 중에서 자본시장의 지원을 받을 수 있는 가장 이상적인 회사 형태는 상법상 회사로서 특히 주식회사의 형태이다. 주식회사의 형태로 설립되는 사회적기업의 운영을 위해서는 법제도적인 뒷받침이 마련되어야 하는데, 사회적기업의 안정적 운영과 지속적인 발전을 위하여 기업의 생활관계를 규율하는 기본법인 상법 제3편 회사편(이하 ‘회사법’이라고 함)의 적용가능성을 검토해 본다면, 기존의 사회적기업육성법과 함께 사회적기업 관련 법제의 기반을 정립할 수 있을 것으로 기대한다.

이하에서는 먼저 사회적기업이 기존의 기업의 개념과 본질에 비추어 기업의 범주에 속하는지 여부를 검토하고, 나아가 사회적기업에 대한 회사법의 적용문제를 살펴보고자 한다. 이를 바탕으로 상법상 주식회사의 형태로 운영되는 사회적기업과 관련하여 기업법(특히 회사법)적 관점에서의 몇 가지 쟁점을 중심으로 그 문제점을 도출하고, 사회적기업의 시장경제활동의 활성화 및 지속적인 발전을 위하여 몇 가지 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 사회적기업의 회사법상 지위

(1) 기업의 개념과 본질

종래 기업은 조합·법인·회사와 같이 특정한 법적 효과나 일정한 단체법상의 지위를 가지는 법적 성격은 주어지지 아니하였으나, 널리 영리성을 추구하는 조직체를 의미하는 것으로 사용되어 왔다. 한편 기업과 유사한 개념으로 회사라는 개념이 있는데, 좁은 의미에서 회사란 상법 제169조¹⁵⁷⁾에서 규정한 ‘상행위나 그 밖의 영리를 목적으로

157) 노희진 외, 『사회적기업 육성을 위한 자본시장 연구Ⅱ』, 정책연구용역사업보고서, 고용노동부, 2010, 150면.

158) 상법 제169조의 ‘회사’란 상행위나 그 밖의 영리를 목적으로 하여 설립한 법인을 말한다고 규정하고 있다. 즉 영리성이 법문상으로도 명백하고 또한 상법에서 특

하여 설립한 법인'을 말하며, 넓은 의미에서는 영리단체 뿐만 아니라 비영리단체를 모두 포괄하는 개념으로 이해된다.¹⁵⁹⁾

영리성 내지 영리 목적이 회사의 본질적 개념요소로 파악되지 아니하며, 우리 상법상의 회사 개념 외에도 민법상의 비영리 사단·조합·익명조합·등기된 협동조합·상호보험회사·유럽경제이익단체 등이 그 대상이 된다.¹⁶⁰⁾ 미국의 경우 회사와 관련하여 통일적인 법적 정의가 존재하지 않는다. 그러나 보통은 경제활동을 영위하여 영리를 추구하고자 하는 사람들의 인적결합체로 보거나, 구성원과는 독립된 권리를 가지는 법인격체로서 스스로 경제활동의 주체가 되는 단체로 정의하면서 회사를 비영리회사와 영리회사, 공기업과 사기업, 공개회사와 비공개회사로 분류한다. 이 중에서 공개회사와 비공개회사만 회사법의 대상이 된다고 한다. 19세기 이전 영국의 경우에는 회사는 영리를 위한 사적 조직체가 아닌 공익적 목적을 추구하기 위하여 창설된 조직체였다. 그리하여 17, 18세기 영국에서의 회사는 경제활동이 아닌 주로 자선활동이나 정치적 활동과 연계하여 만들어졌었다.¹⁶¹⁾

이상에서 본 바와 같이 기업의 개념과 회사의 개념은 일반적으로 기업의 개념이 보다 넓은 의미로서 사용되고 있으나, 우리나라에서는 상법 제169조에서 회사 개념을 정의하고 있어 좁은 의미의 회사 개념

유의 법적 지위를 부여받고 있는 것이다. 회사가 영리를 목적으로 한다는 것은 회사가 단지 대외적으로 영리활동을 하는 것을 목적으로 한다는 것에 그치지 않고, 대외적인 수익활동을 통해 얻은 이익을 사원들에게 분배하는 것을 목적으로 한다는 뜻도 포함한다. 재단법인이나 비영리사단법인은도 수익사업을 영위할 수 있고 이는 분명 영리활동이지만 사원들에게 분배하기 위한 것이 아니므로 상법에서 규정하는 영리목적에 충족하지 못한다. 한편 중소기업협동조합·새마을금고 등은 사단법인이고, 잉여금을 구성원들에게 분배하지만 대외적인 수익활동을 하지 않으므로 역시 상법상 영리목적에 갖지 않고 따라서 회사가 아니다(이철송, 『회사법강의』, 박영사, 2012, 43면 참조).

159) 강정혜, 「사회적기업에 대한 법적 고찰」, 『서울법학』 제20권 제3호, 서울시립대학교 법학연구소, 2013, 112면.

160) 권기범, 『현대회사법론』, 삼영사, 2012, 30면.

161) 강정혜, 앞의 논문, 112~113면.

이 널리 통용되고 있는 실정이어서, 우리나라에서는 그 개념상 기업과 회사가 구분되고 있다고 할 수 있다.¹⁶²⁾

(2) 사회적기업의 조직상 의의

일반적으로 사회적기업은 1970년대 후반 이후 서구 선진 각국을 중심으로 등장한 민간부문 중심의 활동들로서 취약계층의 노동통합, 사회서비스 전달, 지속가능한 지역개발 등의 목표를 가지고 운영되는 제반의 조직들을 통칭하고 있다. 사회적기업의 개념은 국가마다 다양하게 정의되고 있지만, 일반적으로 기업지향성, 사회적 목적 추구, 사회적 소유의 개념을 공통된 요소로 담고 있다.¹⁶³⁾ 각 국가들은 사회적기업에 관하여 이러한 그 기본적인 틀이나 취지는 공유하고 있으나 형태에 대하여는 서로 다양한 모습을 나타내고 있으며, 특히 각국의 법률을 바탕으로 하여 그 종류가 다양하게 변형되어 나타나고 있는 특징을 지닌다. 이것은 법제도의 차이에서 기인한 것으로 궁극적으로는 각국의 경제구조, 역사·문화적 배경에 따른 것이다. 우리나라 사회적기업육성법은 사회적기업을 취약계층에게 사회서비스¹⁶⁴⁾ 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 고용노동부장관의 인증을 받은 자로 정의하고 있다.¹⁶⁵⁾¹⁶⁶⁾

162) 강정혜, 앞의 논문, 113면.

163) 권재열, 「사회적기업 출자 활성화를 위한 회사법적 개선방안」, 『증권법연구』 제13권 제3호, 한국증권법학회, 2012, 77면.

164) 사회적서비스란 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 보육 서비스, 예술·관광 및 운동 서비스, 산림 보전 및 관리 서비스, 간병 및 가사 지원 서비스, 문화재 보존 또는 활용 관련 서비스, 청소 등 사업시설 관리 서비스, 「직업안정법」 제2조의2 제9호에 따른 고용서비스, 그 밖에 고용노동부장관이 정책심의회 심의를 거쳐 인정하는 서비스를 말한다(사회적기업육성법 제2조 제3호, 동 시행령 제3조).

165) 사회적기업육성법 제2조 제1호.

166) 「협동조합기본법」상의 협동조합은 사회적기업의 범주에 속한다고 볼 수 있는데,

사회적기업은 기본적으로 영리활동을 영위하며 이윤을 내고자 하는 조직이다. 비록 사회적기업의 목적이 공익적인 것을 추구하므로 그 이윤이 공익적으로 쓰여 져야 하는 제한이 있기는 하나 기본적으로 기업 활동을 통한 이윤 창출을 전제로 하고 있다. 이 점에서 사회적기업은 이윤창출을 목적으로 하는 영리기업 쪽에 더 가깝다고 할 수 있다. 사회적기업육성법 제2조가 사회적기업을 ‘재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업’으로 정의하면서 동법 시행령 제10조에서 영업활동을 통한 수입의 기준을 설정한 것도 이러한 범주를 충족시킨다고 할 것이다. 이와 같이 사회적기업은 그 조직적 특징을 바탕으로 영리활동을 수행하고 이를 통하여 이익을 창출한다는 점에서 자체적인 생산활동 없이 외부의 지원에 의하여 운영되는 민간 NGO단체나 비영리기관과 기본적인 차이가 있다.

또한 사회적기업은 위와 같은 영리추구와 더불어 공익적 목적을 추구하여야 하는 조직이다. 따라서 사회적기업은 영업활동을 통하여 수입이 발생되더라도 일반 기업과 달리 주주나 기업 자체의 이익을 위하여 사용되는 것이 아니라 공익적인 목적을 위하여 그 사용이 제한된다. 이로써 발생한 수입이나 이윤의 사용에 대한 공익적 견지에서 제한이 없는 일반 영리기업과 구별된다. 공익적 목적이란 정확한 정의는 없으나 일반적으로 지역사회에 대한 공헌이나 이익추구가 될 수 있고, 또는 일자리 창출이나 저소득층에 대한 사회적 서비스의 제공

사회적기업육성법에서의 사회적기업과의 관계나 법적 지위가 문제된다고 할 것이다. 새로운 경제사회 발전의 대안으로 인식되고 있는 협동조합을 활성화하기 위하여 「농업협동조합법」등 기존 8개의 개별법 체제에 포괄되지 못하거나 「상법」에 의한 회사설립이 어려운 경우 생산자 또는 소비자 중심의 ‘협동조합’을 설립하여 경제적 활동이 가능하도록 하고, 취약계층에 대한 사회서비스 또는 일자리 제공, 지역사회 공헌활동 등을 주로 수행하는 ‘사회적협동조합’을 별도로 도입하며, 협동조합 등의 설립·운영에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 자주·자립·자치적인 협동조합의 활동을 촉진하고, 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여하려는 취지로 2012년 제정·공포되었다. 협동조합 기본법에 관한 보다 자세한 내용은, 기획재정부 협동조합법 준비기획단, 「협동조합 기본법 시행과 향후 정책방향」, 한국개발연구원, 2012를 참조할 것.

등 다양한 형태로 구현될 수 있다. 사회적기업육성법 제2조가 사회적기업을 ‘취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하는 기업’이라 정의하면서 동법 시행령 제9조에서 사회적 목적 실현의 판단기준으로 각종의 공익적 목적을 열거하고, 동법 제8조 제7호에서 해당 사회적기업이 영리조직인 경우(상법에 따른 회사·합자조합의 경우) 회계연도별로 배분 가능한 이윤이 발생한 경우에는 이윤의 2/3이상을 사회적 목적을 위하여 사용할 것을 규정한 것이 이러한 공익적 목적을 표현한 것이라고 할 수 있다.

(3) 사회적기업의 회사법상 지위

사회적기업육성법 제8조 제1항 제1호와 시행령 제8조는 사회적기업의 조직형태는 ‘민법에 따른 법인·조합, 상법에 따른 회사·합자조합, 특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리민간단체¹⁶⁷⁾일 것을 요구하고 있다. 따라서 사회적기업은 구체적으로 그 조직에 관하여는 반드시 관련 법(민법, 상법, 특별법)에 근거해야 한다. 즉 법령에 근거한 조직임을 요구받고 있는 것이다. 그리고 위 법령에서 열거되고 있는 조직형태를 살펴보면, 사회적기업은 ‘법인, 조합 나아가 비영리단체’ 중 어느 하나의 조직형태만 취하면 사회적기업의 요건을 충족하는 것으로 되어 있다. 그런데 법인, 조합, 비영리단체는 법적 형태에 있어 모든 형태의 단체를 모두 아우르는 개념이다. 그러므로 사회적기업의 법적 형태 내지 법적 조직의 유형은 중요한 의미를 가지지 아니한다. 단지 위 법률에 따라 그 조건을 만족시키기만 하면 사회적기업이 되

167) 비영리민간단체에는 공익법인의 설립·운영에 관한 법률에 기한 공익법인·비영리민간단체지원법에 따른 공익법인·사회복지사업법에 따른 사회복지법인·소비자생활협동조합법에 따른 소비자생활협동조합·협동조합기본법에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합 및 사회적협동조합연합회·그 밖에 다른 법률에 따른 법인 또는 비영리단체 등이 있다.

는 것이고, 그 법적 형태는 별다른 제한을 두지 않는다. 나아가 위 법률은 사회적기업의 조직형태가 영리조직인지 비영리조직인지 여부는 요건으로 삼고 있지 않으며, 다만 ① 일정한 영업이익을 발생시킬 것과, ② 상법에 따른 영리조직인 경우 그 수입을 법률상 요건에 맞춰 일정하게 배분할 것을 요건으로 규정하고 있다.¹⁶⁸⁾

이와 같이 사회적기업육성법이 법적 형태에 있어 기존의 단체 조직을 모두 포괄하지만, 이 중 법률상의 요건을 만족시키는 단체에 대해서만 사회적기업으로 인정하는 방식을 취한 이유는 사회적기업의 인증 요건 위주로 법이 이루어졌기 때문이라 할 수 있다.¹⁶⁹⁾ 사회적기업의 지속적인 발전 및 운영의 활성화를 위하여 사회적기업의 법적 지위가 보장될 필요가 있다. 구체적인 방안으로 기업법(회사법)적 테두리 안에서 그 법적 지위를 보장하고 규율하는 것도 검토해 볼 수 있다. 다만, 현행 회사법의 경우 모든 형태의 사회적기업을 완전히 포섭하기란 불가능하다. 따라서 먼저 기업의 ‘공공성·사회성’에 관한 내용을 회사법의 지도원리로 인정하고, 기업의 사회적 책임에 관한 일반규정을 신설함으로써 사회적기업 내지 기업의 사회적 책임에 대한 법적 입장을 분명히 하여 일관된 논리를 확립하는 것이 선행되어야 한다고 본다.¹⁷⁰⁾

사회적기업의 특성에 현행 상법상 회사와 관련하여 그 특성을 파악하고자 한다. 현행 상법상 회사라 함은 “상행위 그 밖의 영리를 목적으로 설립된 법인”을 말하며, 이러한 개념 규정을 분석하여 보면, 「영리성」, 「법인성」, 「상인성」, 「준칙성」 등을 그 요소로 하고 있으며, 최근 들어 「사회성 내지 공공성」도 논의가 되고 있다. 따라서 이하에서는 위의 상법상 회사의 요소를 중심으로 그 특징을 살펴보고자 한다.

168) 강정혜, 앞의 논문, 135면

169) 강정혜, 앞의 논문, 136면.

170) 안택식, 「기업의 사회적 책임의 실현방향」, 『상사법연구』 제19권 제1호, 한국상사법학회, 2000. 6, 168면; 정운용, 「기업의 사회적 책임 제고를 위한 입법론적 제언」, 『기업법연구』 제25권 제3호, 한국기업법학회, 2011, 198면.

1) 영리성

상법상 회사는 “상행위나 그 밖의 영리」를 목적으로 한다”고 하여 영리성을 가지고 있다. 우리나라의 경우 회사의 영리성이란 회사라는 단체가 만들어진 동기이고 또 그 존재와 활동을 성격지우는 요소라고 한다.¹⁷¹⁾ 나아가, “영리를 목적으로 한다”는 의미는 이익의 취득과 더불어 이익의 분배까지를 의미한다고 보아야 한다.

그런데 만약 정관상 목적 사업은 영리사업이지만, 실질적으로 비영리사업을 경영하는 경우에는 회사로 볼 수 있는가에 대해서는 견해의 대립이 있다. 즉, 정관에 영리성을 정한 이상 이익을 분배하지 않고 공익사업을 하더라도 무방하지만, 공익사업을 한다는 것과 이익분배를 하지 않는다는 것은 다른 의미이므로 양자는 구별하여야 한다고 주장하면서 회사로 보아야 한다는 주장이 있다.¹⁷²⁾ 하지만, 실질적으로 영리를 경영하는 한 영리사업으로 보아 상법을 적용하여야 하는 것과 같은 이치로, 비영리사업을 실질적인 목적으로 설립된 법인을 정관상 목적사업에 영리사업으로 기재하고 있다는 이유만으로 회사로 볼 수는 없다고 하여야 한다.¹⁷³⁾ 따라서 회사라고 하면 ‘부수적인’ 측면에 있어서 비영리사업을 겸영할 수 있다고 보아야 한다.

사회적기업 육성법 제2조에 의하면, 사회적기업을 “재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업”이라고 하고 있고, 또한 동법 제8조 제1항 제5호에서 “영업활동을 통하여 얻는 수입이 대통령령으로 정하는 기준 이상일 것”이라고 하고 있으며, 이와 관련 동 시행령 제10조에 의하면, “영업활동을 통하여 얻는 수입이 대통령령으로 정하

171) 정희철, 『상법학(상)』 박영사, 1989, 277면.

172) 서돈각/정완용, 『상법강의(상)』, 법문사, 1999, 283면; 서정갑, 『상법(상)』, 일신사, 1984, 178면; 이병태, 『전정 상법(상)』, 교문사, 1988, 395면; 정동윤, 『회사법』, 법문사, 2001, 11면; 양승규/박길준, 『상법요론』, 삼영사, 1993, 175면; 채이식, 『상법강의(상)』 박영사, 1996, 378면.

173) 정찬형, 앞의 책, 440-441면.

는 기준 이상”이란 법 제8조 제3항에 따라 사회적기업의 인증을 신청한 날이 속하는 달의 직전 6개월 동안에 해당 조직의 영업활동을 통한 총수입이 같은 기간에 그 조직에서 지출되는 총 노무비(서비스나 생산에 투입되는 인력에 대한 비용을 말한다)의 100분의 50 이상인 경우를 말한다”고 규정하고 있다. 이러한 사실을 보면 사회적기업도 기본적으로 기업 활동(영업 활동)을 통한 이윤 창출을 전제로 하는 것으로 보인다. 이때의 사회적기업의 형태는 비영리조직이라도 상관없다. 즉, 비영리조직인 경우 일정한 수입을 창출하여야 하고, 영리조직인 경우(상법상 회사·합자조합)에는 그 수입을 일정하게 주주에게 배분하는 것을 사회적기업의 요건으로 하고 있기 때문이다.

“영리성”이라는 측면에서 양자를 비교하여 보면, 양자 모두 수익창출의 목적을 가지고 있다고 할 수 있다. 다만, “이익의 분배”와 관련하여 양자는 차이가 있다고 보아야 한다. “회사”의 경우에는 주주에게 이익배당을 우선으로 하겠지만, 사회적기업의 경우에는 후술하는 바와 같이 이익의 일정 비율 이상을 사회적 목적으로 사용하도록 요구하고 있다. 그러한 점에서 양자는 차이가 있다고 본다(이익배당과 관련한 부분은 후술함).

2) 법인성

우리나라의 경우 회사는 모두 “법인”으로 하고 있다. 하지만, 입법적으로는 “법인”으로 하는 경우와 “비법인”으로 하는 경우로 나누어져 있다 즉, 프랑스·일본법의 경우 우리나라와 마찬가지로 모든 회사를 법인으로 규정하고 있지만, 독일법이나 영미법의 경우에는 회사에 따라 법인성이 인정되는 것과 그렇지 않는 것이 있다.¹⁷⁴⁾

174) 독일법에서는 주식회사(AG)와 주식합자회사(KGaA) 및 유한회사(GmbH)는 법인이지만 합명회사(OHG)와 합자회사(KG)는 법인이 아니고 단순한 조합에 지나지 않고, 영미법에서는 물적회사인 Company(영국)와 Corporation(미국)은 법인이지만, 인적회사의 성질이 있는 Partnership과 Limited partnership은 법인이 아니다[정찬형, 앞

사회적기업 육성법 제8조 제1항 제1호에 의하면, 사회적기업의 형태로 “「민법」에 따른 법인·조합, 「상법」에 따른 회사·합자조합, 특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리민간단체 등 대통령령으로 정하는 조직 형태를 갖출 것”이라고 규정하고 있고, 대통령령으로 정하는 조직 형태란, 공익법인, 비영리 민간단체, 사회복지법인, 협동조합, 협동조합 연합회, 그 밖에 다른 법률에 따른 법인 또는 비영리단체를 포함한다고 규정하고 있다.

양자를 비교하여 보면, 회사는 입법례에 따라 약간 차이가 있지만, 우리나라의 경우 “법인성”을 갖추어야 한다. 하지만, 사회적기업 육성법에서의 사회적기업의 조직 형태는 사회적기업 고유의 특수한 법적 조직을 창설하거나 법적 지위를 설계하지 않고, 법적 형태에 있어서 기존의 단체 조직을 모두 포함하되, 사회적기업으로서 인증 요건을 만족하면 되는 것으로 보인다.¹⁷⁵⁾ 따라서 사회적기업은 법인성에 대하여 크게 문제 삼지 않으며, 단체이면 충분한 것으로 보인다. 따라서 사회적기업의 형태는 법인이든 비법인이든 모두 포함하며 회사보다는 훨씬 광범위하고 포괄적인 성격의 단체로 보아야 한다.

3) 사회성 및 공공성

상법상 회사의 개념과 관련해서는 「사회성」 및 「공공성」의 요소는 고려되지 않고 있다. 통상 회사는 서로 간에 계약을 통하여 이루어진 결합체로서 영리를 자유롭게 추구할 수 있는 권한을 가지며 회사의 이윤추구는 궁극적으로 주주의 이익을 위한 것이라고 할 수 있다. 다만, 최근 미국은 사적 영리 추구 외에도 전체적인 사회 이익도 추구하여야 하며, 이를 위하여 취득된 이익으로 사회 공헌에 기여하여야 한다는 논의가 진행되고 있다.¹⁷⁶⁾ 또한 독일에서 대두된 “기업자체이

의 책, 445면].

175) 강정혜, 앞의 논문, 135면.

176) Kent Greenfield, *The Failure of Corporate Law*, The University of Chicago Press,

론 또는 기업법(Unternehmensrecht) 사상”도 이러한 사회적 내지 공공성의 중요성을 강조가 하고 있다. 그러한 예로 Rathenau의 “오늘날 대기업은 이제 더 이상 단순한 사법적 이익 조직만은 아니고, 그것은 오히려 개별적이든 전체적이든 국민경제적이며 전체에 소속하는 인자이기 때문에 사경제적이 아닌 국가적 구속에 복속되어야 한다”고 선언을 들 수 있다.¹⁷⁷⁾

뿐만 아니라 최근 기업의 사회적 책임투자(Social Responsibility Investment, SRI)를 하여야 한다는 주장도 대두되고 있다. 이러한 주장 또한 기업의 사회적 내지 공공성의 반영이라고 할 수 있다. 사회적 책임투자란 자본시장에서 투자자들의 투자원칙에 가치와 윤리 이념을 도입해 실행하는 방식으로, 도덕적이고 투명한 기업, 환경 친화적인 기업에는 투자하지만 비도덕적이고 환경파괴를 일삼는 기업에는 투자를 해서는 안 된다는 원칙을 말한다. 물론 이러한 원칙의 이면에는 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility)이라는 이념을 전제로 하고 있다.¹⁷⁸⁾ .

이러한 점을 감안하면 전통적인 측면에서 상법상 회사의 경우에는 주주의 이익만을 고려하고 “사회적 내지 공공성”에 대해서는 고려하지 않았지만, 최근 들어 “사회적 내지 공공성”도 일정 부분 고려하도록 하고 있는 것으로 보인다.

사회적기업은 사회적으로 지역사회의 이익을 추구하고, 사회적기업의 이해당사자들이 의사결정의 과정에 참여하고, 의사결정권이 자본의 소유구조에 따르지 않는 기업을 말한다.¹⁷⁹⁾ 사회적기업 육성법에서

2006, p. 29, 125.

177) 남기윤, 「기업자체사상에 관한 연구서설」, 『경영법률』 제12집, 한국경영법률학회, 2002, 115-118면.

178) 고재중, 「기업의 사회적 책임 경영과 이사의 책임에 대한 고찰」, 『경원법학』 제3권 제2호, 경원대학교 법학연구소, 2010. 8, 3면; 양만식, 「기업의 윤리경영과 사회적 책임」, 『기업법연구』 제24권 제1호, 한국기업법학회, 2010, 245-275면].

179) Carlo Borzaga/Jacques Defourny, *The Emergence of social Enterprise*, London : routledge, 2003, pp. 16-18; 이희중, 「사회적기업과 영리성」, 『한양법학』 제41집,

의 사회적기업의 개념을 보면, 사회적으로 취약계층인 장애인·여성
가장·노약자 등에게 일자리를 제공하는 주체로서, 이들 취약 계층이
사회 서비스를 제공받을 수 있도록 하는 기능을 주로 담당하고 있으
며, 사회적기업 육성법도 사회적기업이 사회적 목적을 실현하는 지에
대한 판단 기준을 사회적기업이 취약계층을 고용하거나 이들에게 사
회서비스를 제공하는 비율로 판단하고 있다(동법 시행령 제9조). 이러
한 내용을 보면, 사회적기업은 상법상의 회사보다 “사회성 내지 공공
성”을 강조하고 있다고 할 수 있다.

상법상 ‘회사’는 기본적으로 영리를 전제로 하지만, 전혀 사회적 책
임을 지지 않는다는 의미는 아니라고 본다. 이 경우 회사의 ‘영리성’
과 관련하여 충돌이 발생할 가능성이 있는데, 이때에는 개개 주주의
이익을 사회성 내지 공공성에 우선하여 처리하여야 한다고 보아야 한
다. 반면 사회적기업의 경우에는 상법상 회사와는 달리 개개 구성원
의 이익보다는 사회성 내지 공공성이 우선하여 적용된다고 할 수 있
다. 후술하는 이익의 배당의 부분을 보아도 이익 중 3분의 2 이상을
사회적 목적에 우선 적용되어야 한다고 규정을 예로 들 수 있다. 이
에 의하면 경우에 따라서는 주주에게 이익을 전혀 배당하지 않을 수
도 있다. 그렇다고 하여 주주의 이익배당청구권 자체를 부인한다는
의미로 해석하여서는 안 될 것이다.

(4) 협동조합 기본법상 사회적기업에 대한 논의

1) 동법의 제정

협동조합 기본법은 2012년 1월 26일 제정되어 2012년 12월 1일 시
행된 법률이다. 이러한 법률의 제정 배경은 2008년 국제 금융위기 이
후 새로운 경제주체로서 협동조합이 대안적 경제모델로 주목받고 있
고, 협동조합은 이용자 소유 기업으로서 단기적인 이윤 추구보다는

한양법학회, 2013. 2, 513-514면.

장기적인 이익에 관심을 두으로써 안정적인 경영이 가능하고, 인적 자원 중심으로 운영되므로 일자리 확장과 고용안정에 기여할 수 있고, 사회 양극화와 빈부격차 등 사회 갈등 요인을 치유하는 공생발전의 포용적인 새로운 시장경제 발전의 대안이 될 수 있다는 이유에서였다. 더불어 자본주의 경제의 취약점을 보완하는 잠재력과 성장가능성, 새로운 경제성장의 동력으로서의 협동조합의 중요성을 인식하게 된 국제연합(UN) 총회는 2012년을 “세계 협동조합의 해”로 지정하는 결의문을 채택하고 협동조합의 발전을 위한 법과 제도 정비를 권장에 근거한 것이라고 할 수 있다¹⁸⁰⁾

2) 구체적인 내용

동법 제2조 제1호에 의하면, “재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직”이라고 정의하였고, 그 설립 목적은 “구성원의 복리증진과 상부상조를 목적으로 경제적·사회적·문화적 수요에 부응하는 것이다”(동법 제5조)고 규정하고 있다.

나아가, 협동조합, 협동조합 연합회(이하 협동조합 등)의 법인격은 “법인”으로, 사회적 협동조합, 사회적 협동조합 연합회(사회적 협동조합 등)는 “비영리법인”으로 할 것으로 규정하면서(동법 제4조), 협동조합 등은 상법 제1편 총칙, 제2편 상행위, 제3편 제3장의 2 유한책임회사에 관한 규정을 준용하면서 협동조합은 상인에 준하여 판단하고, 사회적 협동조합 등은 민법 제1편 제3장 법인에 관한 규정을 준용하면서 사단법인에 준하여 판단하고 있다(동법 제14조 제1, 2항). 따라서 협동조합의 형태로도 사회적기업이 성립될 수 있으며, 이를 위해서는 위의 사회적기업 육성법에서 요구하는 요건의 만족과 더불어 사회적기업으로서 인증을 받으면 성립할 수 있다고 보아야 한다.

180) 강정혜, 앞의 논문, 137쪽.

3. 사회적기업에 대한 각국의 운영 현황

본 장에서는 사회적기업에 대한 유럽과 미국, 일본 등에서 사회적기업이 어떻게 운영되고 있는지를 검토하고자 한다. 각국의 사회적기업은 회사, 비영리법인, 조합 등 다양한 형태를 취하고 있지만, 그에 대한 법적 정비는 아직 완비되어 있지 못한 것으로 보인다. 영국을 제외한 대부분의 국가에서 이제야 비로소 관련법의 정비가 진행 중인 것으로 보인다. 하지만, 사회적 목적의 실현을 위한 다양한 형태의 단체 구성에 대한 필요성은 매우 성숙되어 있다고 할 수 있다.

(1) 유럽 국가

유럽에서는 사회적기업을 중·소기업의 고유한 기업형태로 개념지우고 있다.¹⁸¹⁾ 통상, 사회적기업은 협회 또는 연합(Association), 협동조합(Co-operatives), 유한회사(Company limited by guarantee or by share), 상호부조조직(Mutuals) 등의 형태를 취하고 있다. 상품이나 서비스 판매에 있어서 상당한 자유를 허용하고 있는 법제의 국가에서는 협회 또는 연합의 형태를, 제한된 권한을 부여하는 국가의 법제에서는 협동조합의 형태를 많이 취하고 있다.¹⁸²⁾ 그러나 유럽 회원국은 이와 같이 사회적기업에 대한 제도를 도입하여 사용하고 있음에도 불구하고, 그 개념을 정의함에 있어 서로 상이하게 사용하고 있다. 따라서 국제연구네트워크(EMES)는 이러한 차이점을 찾기 위해서 법적 또는 제도적 규정을 뛰어넘어 표준화된 기준에 따라서 개념을 확립하고자 제시하였는데,¹⁸³⁾ 이는 다음과 같다:

181) Europea Commission, <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/>

182) Defourny, J & Nyssens, M., "Social enterprise in Europe : Recent Trends and Developments : Introduction to an Update", Working Papers Series, no. 08/01, 2008, pp. 7-8.

183) EMES (Emergence of Social Enterprises) definition: <http://www.emes.net/index.php?id>

- 사회적기업은 사회 및 공동체에 관계된 목표를 설정하고 실현하기 위해 사법에 기초한 경제 기업이다.
- 사회적기업은 사회적, 환경적, 경제적 상황의 위험 내지 상품과 서비스의 공급 부족을 의식하는 시민들이 자기 조직화 또는 자구행위의 형태로 발생시켰다.
- 사회적기업의 경제 활동은 사회 및 공동체에 관계된 목적에 예속되며(또는 최소한 대등하며), 민간 이익무분배의 원칙(Prinzip des 'Not-For-Private-Profit-Distributing')을 따른다.
- 사회적기업의 활동은 공동의, 단체의 또는 협력의 기초 하에 시작된다.

EU의 사회적기업에 대한 정책현황과 관련하여 세계 금융위기 이후 유럽 연합은 사회 경제를 부흥시키기 위해서 공공복지에 대한 중요성을 부각시켰고, 이는 유럽 연합의 국내시장의 사회 경제를 강화하는데 기여할 수 있었다. 또한, 최근 유럽 연합은 두 개의 안을 발의시켰는데, 하나는 사회적 혁신과 사회적기업가 정신에 대한 전제조건이며, 다른 하나는 이 요건을 대중에게 알리기 위한 것이다. 사회적기업가 정신에 대한 발의는, ‘사회 경제 및 사회 혁신의 열쇠로써 사회적기업을 장려하기 위한 환경시스템의 형성’ 및 ‘사회적기업가 정신을 위한 유럽 투자 펀드에 관한 규정’¹⁸⁴⁾에 대한 인식을 장려하기 위한 것이다. 이는 곧 사회 경제가 (국민) 경제의 중요한 영역을 차지하고 있는 것을 의미한다. 즉, 순수한 시장 논리를 뛰어넘지만, 국가와 사경제와의 관계 안에서 새로이 조정하는 것이다.¹⁸⁵⁾

=203; European Network for Economic Self-Help and Local Development: Community Economic Development and social enterprises, 1997; Technologie-Netzwerk Berlin e.V.(Hrsg.), Stärkung der sozialen Infrastruktur durch soziale Unternehmen im Land Brandenburg: Eine Exploration am Beispiel von drei Brandenburger Landkreisen, Berlin 2011, S. 7.

184) Verordnung (EU) Nr. 346/2013 de Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2013 über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum.

‘사회적기업가 정신을 위한 유럽 투자 펀드에 관한 규정’은 이미 2012년 유럽 위원회로부터 협의되었고, 2013년 7월 시행되었다. 유럽의 벤처 캐피탈 펀드(European Venture Capital Fund: EuVECA)와 유럽의 사회적기업 기금은 시작에서 사회적 목적을 추구하는 기업 또는 회사에 지원된다. 또한, 유럽 위원회는 사회적기업을 장려하기 위해서 잠재적인 투자자의 범위를 넓게 해석하고 있다. 즉, 이에 보험회사와 연금 펀드뿐만 아니라, 개인 투자자들이 포함되고 있다.¹⁸⁶⁾

사회적기업가 정신을 위한 유럽 투자 펀드는 일반적으로 비상장 기업을 장기적으로 지원하기 위해서 사용된다. 이를 위해 일반적으로 자본금의 70%는 장기 또는 여러 해에 걸쳐 투자되어야 한다. 조기 상환청구는 단지 특별한 경우에 한하여 예외적으로 가능하며, 장기 투자자는 ‘비유동성 프리미엄’을 통해 보상된다. 그러나 유럽 기관에서 생성된 자금은 사회적기업가 정신을 위한 유럽 투자 펀드에 유입되지 않는다.¹⁸⁷⁾

규제 관점에서 펀드 또는 펀드 매니저는 금융시장규정(MiFIR)¹⁸⁸⁾ · 금융시장지침(MiFID)¹⁸⁹⁾에 대한 규정과 대체 투자펀드 매니저(AIFM-

185) Fuchs, “Soziale Innovationen” durch “Sozialunternehmen”: Schlüssel zur Lösung gesellschaftlicher Probleme?, NDV Oktober 2013, S. 469.

186) Bremer, Neuere Entwicklungen in Brüssel, NZG 2013, 813 (814).

187) Bremer, NZG 2013, 813 (814).

188) Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Verordnung(EMIR) über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister Brüssel, den 20.10.2011(KOM)2011= 652 endgültig 2011/0296)COD=.

189) Finanzmarkttrichtlinie 2004/39/EG, ABl. EU v. 30.4.2004 Nr. L 145, S. 1, berichtigt durch ABl. EU vom 16.2.2005, Nr. L 45 S. 18, geändert durch Richtlinie 2006/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.4.2006 zur Änderung der Richtlinie 2004/39/EG über Märkte für Finanzinstrumente in Bezug auf bestimmte Fristen, ABl. EU v. 27.4.2006, Nr. L 114, S. 60, erneut geändert durch Richtlinie 2007/44/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 5.9.2007 zur Änderung der Richtlinie 92/49/EWG des Rates sowie der Richtlinie 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG und 2006/48/EG in Bezug auf Verfahrensregeln und Bewertungskriterien für die aufsichtsrechtliche Beurteilung des Erwerbs und der Erhöhung von Beteiligungen im Finanzsektor, ABl.

지침)¹⁹⁰⁾에 관한 지침을 준수하여야 한다. 또한, 펀드 또는 펀드 매니저는 구조화된 상품(패키지 소매 투자 상품: Packaged Retail Investment Products - PRIPs)으로써 개인 투자자를 위한 기초 정보지의 작성을 위한 의무를 부담하며, 이에 대해서 자격이 주어진다. 투자 대상은 상장주식이 아니기 때문에 공동의 증권투자를 위한 조직에 대한 펀드에 관한 전형적인 법적 요건은 적합하지 않다.

유럽 위원회의 예상에 의하면 2020년까지 펀드총액은 1.5 - 2조 유로에 이를 것으로 추정하고 있다. 이러한 자금은 유럽에서 긴급한 사회설비 프로젝트(Infrastrukturprojekte)에 지원될 것이다. 무엇보다 사회설비를 위해서 유럽 위원회는 2007년부터 0.1조에서 0.15조 사이의 자금을 충원하였지만, 이러한 자금과 비교해 볼 때 사회적기업가 정신을 위한 유럽 투자 펀드는 몇 배나 많은 금액이다.¹⁹¹⁾ 그러나 사회적기업가 정신을 위한 유럽 투자 펀드가 사회설비와 에너지 네트워크의 확장을 위해서 긴급하게 필요로 하는 자금조달수단을 제공하는지 여부는 앞으로 두고 봐야할 것이다.

1) 영국

영국은 1960년대 급진적 사회주의 운동의 영향에 따라 1970-1980년대에 형성된 노동자 생산협동조합, 도시의 낙후 지역에서 취약계층의 문제를 해결하는 지역사회 기업(Community Firm) 및 사회적 회사(Social Firm), 지역사회 협동조합(Community Service Cooperative), 개발트러스트(Development Trust), 자선조직의 상업조직 등이 있다. 이러한 사회적기업에 대하여 영국은 2005년 7월 “공동체이익회사 규정

EG vom 21.9.2007, Nr. L 247, S. 1.

190) Richtlinie 2011/61/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2011 über die Verwalter alternativer Investmentfonds und zur Änderung der Richtlinien 2003/41/EG und 2009/65/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 und (EU) Nr. 1095/2010.

191) Bremer, NZG 2013, 813 (814).

(Community Interest Company regulation)”을 제정함으로써 사회적기업을 확산시키는 계기가 되었다.

이러한 공동이익회사(community Interest Company, CIC)는 2004년 회사법(Companies-Audit, Investigations and Eommunicity Enterprise) Act of 2004) 제2장(Part 2, Community Interest Companies) 제26조(Sec. 26) 제2항에서 새로운 형태의 회사로서 주식회사(Community Interest Company by Share : CLS)와 보증유한책임회사(Community Interest Company by Guarantee, CLG)의 두 가지를 규정하였다.¹⁹²⁾ 이들 회사의 특징은 “순수한 사적인 이익이 아니라 공동체 이익을 위하여 영업이나 기타 활동을 영위하는 이들을 위한 추가적인 특별 규정을 가진 유한회사이며, CIC로 등록하기 위해서는 공동체 이익 테스트(community interest test) 및 그 자산과 수익이 이러한 목적으로 위하여 사용된다는 것을 증명하는 자산동결(asset lock)이 필요한 점을 들 수 있다.¹⁹³⁾ 영국에서 사회적기업에 대한 개념은, ‘사회적기업은 우선적으로 사회적 목적을 추구하는 기업 경영이다. 따라서 기업이 경영을 통해 이익을 추구하는 경우 주주 또는 소유자들을 위해서 이익을 극대화하는 것이 아니라, 주로 기업 또는 공동체의 목적을 위해 다시 투자되는 경영’으로 정의하고 있다.¹⁹⁴⁾

2) 프랑스

프랑스는 1990년대 처음으로 사회적기업이라는 용어가 등장하였지만, 사회적기업에 대한 별도의 법은 존재하지 않았다. 당시 비영리단체, 협회, 협동조합 또는 영리기업의 형태를 취하는 조직의 형태로 취약계층의 노동시장 통합을 도와주거나 지역밀착 서비스를 제공하는

192) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/27/part/2>.

193) 강정혜, 앞의 논문, 123면, 주 32.

194) Department of Trade and Industry(2002): Social Enterprise: A strategy for success; London.

방식으로 사회적기업 활동을 행하여 왔다.

이러한 사회적기업의 유형으로는 ① 기간의 정함이 있는 유기(有期) 근로계약 하에 근로자로서의 임금을 받고 수입은 주로 기업 또는 공공기관과의 도급계약 또는 재화판매 등 자체적으로 조달하는 노동자 통합기업((Entreprises d'Insertion), ② 사회적 취약계층을 고용하여 한시적인 일자리를 제공하는 장애인 고용지원센터(CAVA), ③ 장기실업자나 50세 이상 고령 실업자 등 취약계층을 파견하여 일자리를 제공하는 노동중개협회(AL), ④ 취약계층을 기업에 파견하여 2년 이내의 한시적인 일자리와 교육 훈련을 제공하며, 주로 26세 이하의 청년층, 장기실업자, 최저생활보호자, 공공부조 수혜자 등으로 구성되는 임시직 노동시장 통합기업(ETTL), ⑤ 특정지역에 거주하는 지역주민들에 의하여 운영되는 근린기업(RQ), ⑥ 100인 미만 기업을 회원으로 하여 취약계층 고용에 관심을 두고 활동하는 고용 및 직업훈련 고용주 단체(GEIQ)의 여섯 가지를 들 수 있다.¹⁹⁵⁾

3) 독일

독일의 경우 나치 체제 하의 독일 경제의 폐해를 경험 삼아 중앙 집권적 경제 체제를 거부하고 제3의 경제 체제인 “사회적 시장경제 (social economy)”의 모델을 성립시켰다. 이러한 모델은 민간 기업에게 최대한 자유를 보장하지만, 사회적 형평성과 시장질서 확립을 위하여 정부의 시장개입을 허용하였다는 점을 그 특징으로 하고 있다.

2010년 독일 연방 정부는 사회적기업에 대한 요건을 개선하고자 국가적인 사회참여 전략 2010(Nationale Engagementstrategie 2010)을 발표하였다. 사회참여 전략의 발표로 인하여 정부는 그동안 불명확했던 사회적기업에 대한 개념을 명확하게 제시하였다. 동 전략에 의하면, 독일에서 사회적기업은 ‘개개 시민의 사회 참여에 의하여 사회적 조

195) 강정혜, 위의 논문, 123-125쪽.

직을 형성하는 사람들을 말한다. 동시에 이 조직은 혁신과 기업가적인 접근방법으로 사회 문제를 해결하여야 하며, 이들은 이러한 목적으로 설립 내지 운영되어야 한다'고 정의하고 있다.¹⁹⁶⁾

사회적기업의 주요 목적은 사회, 환경 및 지역 공동체를 위해서 중요한 원동력을 제공하는 것이다. 사회적기업은 사회적 혁신으로 지금까지 이행되지 않은 요구를 충족시키면서 지적인 성장에 기여한다. 결과적으로 노동자가 자신의 능력을 훈련하고 향상시키기 위해서 끊임없이 노력하는 것은 대부분의 사회적기업들에게 있어 지극히 당연하다. 사회적기업은 자신의 작업 환경을 고려하고, 장기적인 전략을 추구하고 그리고 결과적으로 지속적인 성장에 기여한다. 따라서 사회적기업은 배출물과 폐기물을 감소시키고 천연 자원의 사용을 위해서 효율적인 설비를 발전시킨다. 또한, 사회적기업의 중심은 인간의 관점과 사회적 결합에 있으며 그리고 통합적인 성장을 형성하는 것이다. 따라서 사회적기업은 예컨대 여성뿐만 아니라, 청년과 노인들을 위해서 지속적인 일자리를 창출하는 것이다.¹⁹⁷⁾

노동자들은 자신의 작업환경에서 긍정적인 분위기를 느끼고, 자신의 업무는 다른 사람들과 그들의 환경에 영향을 미친다. 또한, 노동자의 작업환경은 직무수행 시 신뢰성과 통일성을 형성하는 것뿐만 아니라, 일반적인 기업의 자원(정형화된 인적자원)에 의존하지 않으면서 현저히 높은 성과가 있다는 것을 보여주고 있다. 사회적기업의 노동자들은 약 50% 미만이 장애인이기 때문에 적은 비용으로 기업을 유지할 수 있다. 그 밖에 임금과 급여 역시 다른 기업에 비해 적게 지급되고 있다. 이를 통해 사회적기업은 시장에서 경쟁력의 우위를 차지하게 된다. 그 밖에 기업이익은 사회적기업에게 지속 가능한 장기 투자 가능성을 제공하는 기업에 다시 투자하게 된다.¹⁹⁸⁾독일의 사회적기업의

196) BT-Drs. 17/10926, S. 1 f.

197) Europäische Kommission, 앞의 주 7)의 논문, 1. 2014, S. 2.

형태로는 협동조합, 자선기구, 재단, 연합체와 같은 전통적인 사회단체 이외에도 사회적 약자 그룹의 통합을 위한 조직, 자원봉사조직과 기관, 대안운동과 여성운동의 자립기업, 자조운동, 사회문화기업, 지역 사회 교환거래제도, 지역사회 공동체 경제운동 등과 같이 다양한 분야에 산재하여 있다.¹⁹⁹⁾ 이중 가장 흔한 형태로는 조합, 유한회사, 연합(association)이며, 특히 연합의 비중이 높는데 이는 그 설립과 운영이 상대적으로 용이하고 나중에 다른 형태로 전환이 용이하기 때문이라고 한다.

하지만, 독일에서의 사회적기업의 법적 지위를 보면, 이를 총괄하는 전체적인 법률이나 법제도는 존재하지 아니하고, 실제로 사회적기업이 빈곤해소나 고용문제 등에 대하여 중요한 역할을 함에도 불구하고 중앙정부나 지자체 차원에서 이를 지원하는 체계를 가지고 있지 않다.²⁰⁰⁾ 이러한 사실은 2012년 독일은 기업의 법적 형식은 중요하지 않다고 발표한 연방 공보를 통하여 알 수 있다. 다만, “사회적기업이 중·소기업과 관계된다면 이들을 위하여 기업가적인 방법과 혁신적인 영업모델을 도입하여 해결하여야 한다”고 언급하고 있다.²⁰¹⁾

(2) 미 국

미국의 경우 사회적기업의 형태로 비영리조직(non profit organization)과 2011년 10월 미국 캘리포니아주를 통한 기업과 사회의 공유 가치를 창출하는 기업 활동을 장려하려는 목적의 법안 2개가 통과되었다. 그것은 자선회사(Benefit Corporation) 및 유연목적회사(flexible Purpose

198) Europäische Kommission, 앞의 주 7)의 논문, 1. 2014, S. 3.

199) 새롭게 등장한 사회적기업들은 사회변화를 실제적 도구로서의 대안경제, 대량실업에 대한 대응책, 지역경제와 공동체 발전을 위한 수단이라는 특징을 가지고 있다 (강정혜, 위의 논문, 126면).

200) Marthe Nyssens, “Social Enterprise in Europe : Recent Trends and Developments”, *Working Papers Series*, no. 08/01, 2008, p. 22.

201) BT-Drs. 17/10926, S. 2.

Corporation)에 관한 것이다. 이하에서는 비영리조직, 자선회사 및 유연 목적회사에 대하여 살펴본다.

1) 비영리조직

미국에서 사회적기업에 상응하는 조직으로 협동조합과 비영리기관을 들 수 있는데, 이중 비영리조직은 1980년대 정부의 재정적자의 증가를 방지하기 위하여 복지 분야에 대한 정부의 지원을 축소하고, 상업적 활동을 확장하여 재정적 불확실성의 타개와 위기를 극복하고자 하였다.²⁰²⁾ 이러한 비영리기관 중에서 기업의 형태를 취하는 경우를 비영리회사(non profit corporations)라고 한다.²⁰³⁾

비영리회사는 공공조직과 사조직의 중간적인 성격의 지위를 가지는데, 그 목적에 있어서 공익 목적(public purpose) 내지 자선 목적(charity purpose)²⁰⁴⁾에 있다는 점에서 다른 형태의 회사와 구분된다. 나아가, 비영리적 회사로 인정받기 위해서는 “이윤을 회사 구성원에게 분배하지 않을 것”이라는 필수적인 요건을 만족하여야 한다. 따라서 비영리회사는 창출한 이윤을 회사의 구성원들인 주주, 직원, 이사들에게 분배하여서는 안 되고, 소정의 비영리 목적을 위하여 사용하여야만 했다.²⁰⁵⁾

이와 관련하여 미국 연방정부는 비록 사회적기업에 대한 법률적 지원은 하지 않았지만, 그들의 공익적 성격을 인정하면서 그들에게 세제 상의 혜택을 주었다.²⁰⁶⁾

202) Janelle A. Kerlin, “Social enterprise in the United States and Europe : Understanding and learning from the difference”, *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 17, september, 2006, p. 251.

203) 예를 들면, veterans’ organizations, Fraternal Order of Police, Boy Scout of American, parents-teacher associations, religious organization, charities 등을 들 수 있다.

204) 사회적기업가를 육성하고 지원하는 조직으로는 Ashoka Foundation, Skoll Foundation 등을 들 수 있다[이희중, 앞의 논문, 519면].

205) Neal R. Bevans, *Business Organizations and Corporate Law*, Thomas, 2007, p. 168.

206) Janelle A. Kerlin, op. cit., p. 253.

2) 자선회사

미국은 최근 들어 사회적기업으로 자선회사(Benefit Corporation)를 두고 있는데,²⁰⁷⁾ 이 회사의 정비로 각주는 회사법을 개정하여 법인격을 인정하고 있으며, 워싱턴 DC를 포함한 16개 주에서 법 개정 절차가 진행 중에 있다.²⁰⁸⁾ 그런데 이러한 자선회사는 “일반 공중의 이익 (general public benefit)”을 추구하지 않으면 안 된다. 여기서 일반 공중의 이익이란 사회 및 환경에 실질적으로 긍정적 영향(material positive impact)을 주는 것을 의미한다.

자선회사의 구체적인 특징으로는 ① 기업 활동의 목적으로 공공의 가치에 이바지하는 것, ② 이사의 신인임무의 범위를 비재무적 이해의 배려까지 확대,²⁰⁹⁾ ③ 기업의 사회·환경에의 대체에 대해서는 독립한 제3자의 기준에 기하여 감사된 정보를 개시하는 것(annual benefit report)을 요구하고 있다.²¹⁰⁾

3) 유연목적회사

유연목적회사(Flexible Purpose Corporation)란 회사의 정관에 영리적 목적 이외의 공익 내지 사회적 목적 사업 영역을 명시하여, 주주에

207) 이러한 자선회사에 관한 포털사이트 Benefit Corp. Information Center에 의하면, 유명한 아웃도어 용품 제조업자인 Patagonia를 포함한 108개사가 등록되어 있다 [<http://benefitcorp.net/flnd-a-benefit-corp/search>].

208) 2010년 메릴랜드주를 시작으로 현재 11개주의 회사법을 개정하여 법인격을 인정하고 있다[류만희, 「한국의 사회적기업 특성과 발전 전략에 관한 연구」, 『상황과 복지』, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2011, 178면].

209) 펜실베이니아주는 1983년 미국에서 최초로 이사가 주주 이외의 다른 이해관계를 골하는 것이 정당하다고 입법하였다[Jonathan D. Springer, 「Corporate Constituency Statutes : Hollow Hopes and False Fears」, 1999 Ann. Surv. , am. L., 85, 95(1999)]; 자선회사 입법은 이사의 신인임무에 다양한 이해관계자의 그룹을 포함시키는 것으로 이사의 신인임무를 확대하고 있다[Judd F. Sneirson, 「Doing Well by Doing Good : Leverage Due Care for Better, More Socially Responsible Corporate Decisionmaking」, 3 Corp. Governance L. Rev., 438, 448 n. 29(2007)].

210) 손영화, 「사회적기업에 대한 회사법적 검토」, 『상사판례연구』, 한국상사판례학회, 2012. 12, 50면.

대한 경영진의 법적 책임을 유연하게 하는 회사를 말한다.²¹¹⁾ 즉, 기본적으로는 주주의 이익을 우선으로 하는 것이 법적으로 인정되고 있으나, 그러한 목적은 지역사회, 환경문제 등 사회에 공헌하도록 하는 등 정관에 특별한 목적을 두도록 하고 있다. 예를 들면, “저학력자나 실업자를 사회 전체의 ○% 고용한다”와 같은 내용을 경영자와 주주 사이의 합의에 따라 정관의 목적사항으로 하고 있는 점을 들 수 있다.²¹²⁾

이러한 유연목적회사를 통하여 이사진과 경영자는 사업의 일상적인 사업 과정과 관리 상황 하에서 주주의 가치에 반하여 특별한 목적을 보다 중시한 경우에도 이사의 책임으로부터 보호된다. 따라서 동 회사는 경영판단의 원칙에 추가적으로 새로운 피난처(safe harbor)를 제공하고 있다고 할 수 있다.²¹³⁾

(3) 일 본

일본은 2007년 9월 「Social business연구회」를 설치하고, 영국의 경험을 참고하여 사회적기업에 대한 지원책을 검토하기 시작하였다. 이후 2008년 7월에 각의 결정된 “사회보장의 기능강화를 위한 긴급대책 5개의 안심(安心) 플랜”에 따라 “Social business의 추진”을 포함시켰다. 그 내용은 ① 사회적기업이 그 활동의 성과를 가능한 한 객관적으로 보여줄 수 있도록 개발, 보급하여야 하며,²¹⁴⁾ ② 자금조달의 중요성, ③ 사회적기업에 의하여 위탁사업을 보다 이용하기 쉽게 할 것 등을 포함하고 있다.

211) Omidyar Network Co.(ebay의 공동설립자인 Pierre Omidyar씨가 창설한 투자회사)와 같이 유연목적회사를 적극적으로 지원하고 있다[손영화, 앞의 논문, 55면].

212) Cal. Corp. Code §2602(b)(2).

213) 손영화, 위의 논문, 53면.

214) 여기에서 사회적기업은 사업성과 사회성이라는 두 개의 목표를 달성하여야 하지만, 후자가 전자보다 우선한다고 한다[鈴木正明, 「英國のソーシャルエンタープライズ-日本の社会的企業育成への示唆を探る-」, 『日本政策金融公庫論集』(日本政策金融公庫総合研究所, 2009. 5), 21頁].

일본은 2007년 11월부터 2008년 1월까지 조사한 「Social business연구회」의 보고서에 의하면, 당시 약 8,000개의 사업자, 고용 규모는 약 32,000명, 시장 규모는 약 2,400억엔으로 추정되었다. 나아가, 사회적기업의 사업 분야로는 「지역 활성화 및 도시 정비」를 둘러싼 기업의 비율이 약 60%, 「보건, 의약, 복지」, 「교육, 인재육성」, 「환경(보건·보전)」을 하는 사회적기업이 약 20%를 차지하고 있다.²¹⁵⁾

다만, 일본의 경우 사회적기업의 활성화를 위한 과제로 ① 소비자, 이용자의 PR부족(45.7%), ② 자금조달의 불충분(41%), ③ 인재부족에 따른 교육 체제 등의 미확보(36.2%) 등을 들고 있다.²¹⁶⁾

어쨌든 일본은 사회적기업의 형태에 대하여 아직 법적으로 정비되어 있지 않는 것으로 보인다. 먼저, 사회적기업의 정의에 대해서 일률적으로 정의하지 못하고 있으며, 사업의 주목적이 ‘사회적’인 것이라고 하지만, 그 목적은 ‘이익’을 전제하고 있다. 즉, 미션으로 사회적 과제를 해결하기 위한 것을 포함하는 ‘사회성’과, 민간 기업에 의하여 수익을 올리고, 계속적으로 사업을 하는 ‘사업성’의 쌍방을 겸한 사업자를 사회적기업이라고 한다. 사회적기업의 형태로는 NPO, 영리법인 등을 포함하고 있다.²¹⁷⁾

4. 사회적기업에 대한 회사법적 쟁점

사회적기업이 성립하였을 경우 그 법률관계는 어떻게 처리하여야 할 것인가에 대하여 상법상의 회사와 다른 점이 있다. 물론 사회적기업의 형태가 무엇인가에 따라 그 성립 및 법률관계의 처리도 다르게 나타날 것이다. 이하에서는 이 중 중요한 쟁점 몇 가지에 대하여 검토하기로 한다.

215) みずほ総合研究所, 「注目高みまる社会的企業」, 『ずほ政策インサイト』(2010. 6. 7), 1頁

216) 鈴木正明, 前掲論文, 21-22頁.

217) みずほ総合研究所, 前掲論文, 1頁.

(1) 사회적기업의 의무와 책임

1) 의무와 책임의 주체

먼저, ‘기업’이 그 대상이 된다 하겠다. 회사의 경우 영리를 목적으로 하는 단체이므로 사회에 대한 의무와 책임의 주체가 될 것인지에 대하여 논란의 여지가 있을 수 있지만, 사회적기업은 기본적으로 영리를 목적으로 하는 단체이지만, 회사와 달리 ‘사회성 내지 공공성’이 강조되는 단체로 당연히 사회에 대한 의무의 주체가 된다고 하여야 할 것이다.

둘째, 회사의 경영자 내지 이사 등 회사의 임원을 들 수 있다. 경영자 내지 이사가 사회적 책임의 주체가 될 수 있는가의 문제이다. 경영학에서는 기업의 사회에 대한 책임은 곧 경영자이 사회에 대한 책임으로 인식하고 있다. 그 이유는 기업의 의사결정은 실제로는 경영자에 의하여 이루어지기 때문이라고 한다.²¹⁸⁾ 따라서 사회적기업에서 ‘사회성 내지 공공성’을 강조한다면 기업의 의사결정은 경영자 내지 이사 등 임원에 의하여 이루어지기 때문에 이들의 사회에 대한 의무와 책임을 진다고 하여야 할 것이다. 다만, 이러한 의무와 책임과 관련하여 회사법의 경우 법적 책임 내지 도덕적 책임인가에 대하여 논란의 여지가 있을 수 있지만, 사회적기업의 경우에는 사회적기업 육성법 제9조에서 정한 ‘목적’ 부분에 ‘사회성 내지 공공성’이 반영된다고 보아야 할 것이고, 그렇다면 법적 책임으로 보아야 할 것이다.

셋째, 종업원 등도 그 대상이 될 수 있는가도 문제될 수 있다. 즉, 종업원 등이 경영에 참가한 경우 그들도 경영자 내지 이사와 마찬가지로의 책임을 져야 하는가? 이에 대해서는 사회적기업은 종업원 등을 위한 기업으로 그들에게 책임을 지운다는 것은 사회적기업의 성격과 배치된다고 본다. 따라서 종업원 등은 그 주체에서 제외되어야 할 것으로 본다.

218) T. A. Petit, *The Moral Crisis in Management*, McGraw Hill Publishing Company, 1967, p. 119.

2) 의무와 책임의 상대방

기업 내지 경영자 등이 사회적 내지 공공성에 근거하여 책임을 진다면 그것은 누구에 대한 책임일까가 문제될 수 있다. 고든(R. A. Gordon)에 의하면, 소유자(주주), 채권자, 재화의 공급자, 고객, 경쟁회사, 노동자, 정부 등을 열거하고 있으며,²¹⁹⁾ 페티트(T.A. Petit)는 주주, 노동자, 공급업자, 판매업자, 고객, 정부, 지방단체 등을 들고 있으며,²²⁰⁾ 국내법 학자로는 국가와 사회, 주주, 종업원, 채권자, 소비자, 주민 등을 드는 견해,²²¹⁾ 노동자, 소비자, 공해 피해자를 드는 견해²²²⁾ 등이 있다. 물론 그 의무와 책임의 상대방은 정책적으로 결정될 수 있는 문제이지만, 기업의 사회적 내지 공공성에 근거한 책임으로 주주 이외의 모든 이해관계인 뿐만 아니라 지역 사회에 대한 책임까지도 져야 할 것으로 보인다. 그 이유는 현대 산업사회에 있어 기업의 거대화화 시장의 독과점적 지배와 기업에 의한 소유자(주주)의 이윤추구 및 사회이익과의 사이에서 모순·갈등이 초래됨으로써 기업의 이익과 구별되는 사회 내지 공공의 이익에 대한 책임이기 때문이다.

3) 의무와 책임의 책임 내용

사회적기업이 지는 책임의 내용은 경제적 책임에 한정되는가 아니면 비경제적인 책임도 포함한 책임일까? 이에 대하여 양자를 모두 포함한다는 견해²²³⁾와 구분되어야 한다는 견해의 대립이 있다.

219) R. A. Gordon, *Business Leadership in the Large Corporation*, The Brookings Institution, 1945, p. 148; 문기호, 「기업의 사회적 책임공시에 관한 연구」, 『목포대 논문집』, 목포대학교, 1989. 12, 132면 주 27 재인용.

220) Thomas A. Petit, op. cit., p. 119; 문기호, 앞의 글, 132면 주 28 재인용.

221) 정희철, 「기업의 사회적 책임」, 『기업법의 전개』, 1979, 110-116면.

222) 정진세·강위두, 「기업의 사회적 책임에 관한 법적 연구」, 『석당논총 I』, 동아대학교 석당학술원, 1976, 192면.

223) 樓井克彦, 「現代企業の社會的責任」(千倉書房, 1975), 13쪽.

먼저, 기업의 사회적 책임의 부정론자이며 자유주의를 신봉하는 미국의 경제학자인 프리드만(M. Friedman)의 “기업의 사회적 책임이란 곧 이윤을 증가시키는 것이다”라는 주장을 하는 한편,²²⁴⁾ 원래 이윤이란 사기업에 대한 시장적 보수로서 “개인적”(private)이고 사회적 전체로서의 “공공적”(public)인 것은 아니라고 한다. 하지만, 이는 사회적 책임과 이윤 증가를 동일시 하면서, 이윤을 개인적인 것과 공공적인 것으로 구별된다고 하는 논리는 모순된다고 보아야 한다.²²⁵⁾ 그렇다면 비경제적인 요소도 포함된다고 하여야 하는가? 이와 관련하여 원칙상 제품이나 서비스의 공급은 기업 본래의 모습이지만, 그 이면에는 환경오염 등 비경제적인 요소도 발생할 여지가 많이 존재한다. 따라서 이러한 비경제적인 요소도 포함된다고 보아야 할 것이다.

또한 사회적기업의 책임은 법률적인 책임인가 아니면 도덕적 책임인가의 여부도 문제될 수 있다. 이와 관련하여 경영학적 측면에서는 법률적 책임과 그 밖의 책임을 포함한다는 견해²²⁶⁾와 양자를 구별하는 견해²²⁷⁾로 나누고 있지만, 사회적 책임은 윤리적인 것이고 경영자의 자각과 양심을 의미하는 것으로 도덕적 책임으로 파악하는 경향이 있다. 종래 상법상 회사와 관련하여 기업의 사회적 책임을 논할 때는 이러한 사회적 책임을 질 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있다. 하지만, 사회적기업은 ‘사회성 내지 공공성’을 ‘영리성’에 우선

224) 上屋守章譯, “企業の社會的責任とは何か,” 『中央公論經營問題』(1974 秋季號), 328頁.

225) M. Friedman, "The Social Responsibility of Business is to increase its profits," *New York Times Magazine*, Sep. 13, 1970.

226) 엘스(R. Eells)는 법적 책임보다 그 이외의 책임, 특히 도덕적 책임을 강조하고 있다[R. Eells, *The Meaning of Modern Business*, p. 360].

227) 데이비스(K. Davis)에 의하면, 「사회적 책임의 개념은 법률이 끝나는 데서부터 시작하며 만일 사회가 단지 법률상의 최소한의 요구를 만족하는데 그친다면 그것은 사회적 책임감이 있다고 말할 수 없다. 즉, 그와 같은 것은 선량한 시민이면 누구든지 행하기 때문이다. . . . 사회적 책임은 보다 진일보한 것이며 그것은 회사가 법률의 요구를 넘어 사회적 의무를 보장하는 것이어야 한다」고 하였다[K. Davis, "The Case for and against Business Assumptions of Social Responsibilities," *Academy of Management Journal*, June 1973, p. 313].

하여 적용하는 기업이고, 그 목적에 대해서는 정관에서 규정하고 있다. 따라서 상법상의 ‘회사’에서는 이러한 논의가 있을 수 있지만, 사회적기업에서는 이러한 논의는 의미가 없다고 보여지며, 그러한 책임은 법률적 책임으로 보아야 할 것이다.

(2) 정관의 기재사항

1) 정관의 기재사항

사회적기업육성법에 따르면 사회적기업으로 인증을 받기 위해서는 사회적 목적의 실현을 조직의 주된 목적으로 할 뿐만 아니라, 그 목적의 실현 여부를 판단하는 구체적인 기준²²⁸⁾을 충족하여야 한다.²²⁹⁾ 나아가 그 목적을 적은 정관 또는 규약을 갖추어야 한다. 이는 정관에 사회적 목적을 기재하고 등기를 경료하라는 것으로 파악된다.²³⁰⁾

구체적인 정관의 내용으로는 사회적기업으로 인증받으려는 자는 다음 각 호의 사항을 적은 정관이나 규약 등(이하 “정관등”이라 한다)을 갖추어야 한다(사회적기업 육성법 제9조). 즉, ① 목적, ② 사업내용, ③ 명칭, ④ 주된 사무소의 소재지, ⑤ 기관 및 지배구조의 형태

228) ① 조직의 주된 목적이 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 것인 경우: 해당 조직으로부터 사회서비스를 제공받는 사람 중 취약계층의 비율이 100분의 50(2016년 12월 31일까지는 100분의 30으로 한다) 이상일 것

② 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리를 제공하는 것인 경우: 해당 조직의 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율이 100분의 50(2016년 12월 31일까지는 100분의 30으로 한다) 이상일 것

③ 조직의 주된 목적이 지역사회에 공헌하는 것인 경우

④ 조직의 주된 목적이 취약계층에게 사회서비스와 일자리를 제공하는 것인 경우: 해당 조직의 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율과 해당 조직으로부터 사회서비스를 제공받는 사람 중 취약계층의 비율이 각각 100분의 30(2016년 12월 31일까지는 100분의 20으로 한다) 이상일 것

다만, 사회적 목적의 실현 여부를 판단하기 곤란한 경우에는 정책심의회 심의를 거쳐 고용노동부장관이 사회적 목적의 실현 여부를 판단한다.

229) 사회적기업육성법 제8조 제1항 제3호.

230) 권재열, 앞의 논문, 82면.

와 운영 방식 및 중요 사항의 의사결정 방식, ⑤ 수익배분 및 재투자에 관한 사항, ⑦ 출자 및 용자에 관한 사항, ⑧ 종사자의 구성 및 임면(任免)에 관한 사항, ⑨ 해산 및 청산에 관한 사항(「상법」에 따른 회사·합자조합인 경우에는 배분 가능한 잔여재산이 있으면 잔여재산의 3분의 2 이상을 다른 사회적기업 또는 공익적 기금 등에 기부하도록 하는 내용이 포함되어야 한다), ⑩ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항²³¹⁾을 반드시 갖추도록 하고 있다. 정관이 변경된 경우에는 변경일 부터 14일 이내에 그 내용을 고용노동부장관에게 보고하여야 한다.²³²⁾

위의 기재사항 중에서 ‘목적’이란 회사가 그 존재 이유로 삼아 수행하고자 하는 사업을 말한다. 다시 말하면, 주주에게는 출자의 동기를 이루며, 이사에게는 자신이 수행해야 할 업무집행에 대한 적극적 및 소극적 권한의 범위를 제시하고 있다. 그렇지만 그 구체적인 행위규 준은 존재하지 않는다. 다만, 실무에서는 「경영이념」 내지 「강령」으로서 행위규준이 존재하고 있지만, 이는 단순히 하나의 구호에 불과하고 이를 위반하였다고 하여 법적인 구속력이 인정되는 것은 아니다. 이러한 정관은 주식회사의 경우 회사의 ‘영리성’을 기본 전제로 하고 있다. 반면 사회적기업은 이러한 영리성 뿐만 아니라 ‘사회성 내지 공공성’의 성격도 함께 가지고 있으므로 목적에 이에 대한 내용을 반드시 포함시켜야 할 것이다.

둘째, ‘명칭’에 대해서는 회사의 경우 합명회사, 합자회사, 주식회사, 유한회사 및 유한책임회사라는 명칭을 명확하게 밝혀야 한다. 또한 회사가 아닌 경우에는 회사라는 명칭을 사용해서는 안 된다. 이와 마찬가지로 사회적기업이 아니라면 사회적기업 또는 이와 유사한 명칭을 사용하여서는 아니 된다(사회적기업 육성법 제19조).

231) ① 사회적기업의 지부(支部), ② 사회적기업의 채용 조달, ③ 사회적기업의 회계를 말한다(동법 시행령 제11조).

232) 사회적기업육성법 제9조, 동법 시행령 11조.

셋째, ‘기관 및 지배구조의 형태와 운영 방식 및 중요 사항의 의사결정 방식’에 대해서는 주식회사의 경우 정관상 아무런 언급도 하지 않고 있다. 물론 이에 대하여 정관 상에 강행법규, 선량한 풍속 및 주식회사 본질에 반하지 않는다면 운영 방식 내지 의사결정 방식을 규정할 수는 있다(임의적 기재사항). 하지만, 사회적기업의 경우 이에 대하여 반드시 기재하도록 하고 있다. 통상 사회적기업의 형태가 매우 다양하고 사회적기업의 조직 형태에 따라 기관 및 지배구조의 형태와 운영 방식 및 중요사항의 의사결정의 방식이 다르다 보아야 하므로 이에 대하여 기재하도록 하고 있다고 보여진다.

넷째, ‘수익배분 및 채투자에 관한 사항’에 대하여 사회적기업의 명시적으로 기재하도록 하고 있다. 통상 회사의 경우 ‘영리성’의 개념과 관련하여 이익의 취득과 더불어 이익의 분배도 포함시키고 있으나, 그 방법에 대해서는 이익배당, 주식배당, 현물배당 등에 대해서 규정하고 있을 뿐 그 용처에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않고, 주주총회의 결의를 통하여 정할 수 있다. 그런데 사회적기업의 경우에는 ‘수익배분 및 채투자에 관한 사항’을 정관의 기재사항으로 하고 있다. 이는 사회적기업의 성격이 ‘사회성 및 공공성’을 포함하고 있고 이러한 이념이 ‘영리성’보다 우선하여 적용된다는 점을 감안하여 규정한 것으로 보인다.

다섯째, ‘종사자의 구성 및 임면(任免)에 관한 사항’도 주식회사의 경우는 물적회사이므로 사원의 개성이 중요시하지 않으므로 누가 주주인가는 문제되지 않는다. 하지만, 사회적기업의 경우 그 목적 사항에 사회성 내지 공공성을 반영하고 종사자가 누가인가가 사회적기업으로 판단함에 매우 중요한 사항 중 하나로 보여진다. 따라서 이를 반드시 기재하도록 한 것으로 보인다.

2) 기재사항의 불기재시 효력

위에서 정관의 기재사항은 ‘갖추어야 한다’고 규정함으로써 회사의 경우 정관의 ‘절대적 기재사항’로 다루어야 할 것으로 보인다. 그런데 상법상 회사의 경우 정관의 절대적 기재사항을 기재하지 않으면 설립 자체가 무효가 되는데, 이와 관련하여 사회적기업의 경우도 마찬가지로 보아야 하는가가 문제될 수 있다. 하지만, 상법상 회사의 경우 정관의 기재와 더불어 설립등기로 회사의 법인격을 취득하는데, 사회적기업의 경우 정관의 기재와 더불어 노동부장관의 인증으로 사회적기업의 성립한다. 이는 회사 내지 법인의 설립 요건과는 다른 성격의 것으로 사회적기업으로의 인증 여부만 문제될 뿐이다. 따라서 만약 정관에 위의 기재사항이 기재되지 않았을 경우에는 사회적기업으로서의 인증이 취소된다고 하여야 할 것이다(동법 제18조).

(3) 의사결정구조

사회적기업육성법에 의하면 사회적기업으로 인증받기 위한 요건으로서 서비스 수혜자, 근로자 등 이해관계자가 참여하는 의사결정 구조를 갖출 것을 규정하고 있으며,²³³⁾ 정관에 기관 및 지배구조의 형태와 운영과 중요사항의 의사결정 방식을 기재하여야 한다.²³⁴⁾ 따라서 사회적기업육성법의 의사결정 방식은 국제적인 동향, 특히 기존 유럽의 사회적기업의 의사결정 방식을 그대로 수용한 결과로 보여진다.²³⁵⁾

경제적인 측면에서 주주는 주식회사의 소유자이므로 사회적기업이 주식회사의 형태를 갖는다면 다른 조직형태와는 달리 소유자로서 사회적기업의 주주가 존재하게 된다. 소유자인 주주는 회사에 대해 출

233) 사회적기업육성법 제8조 제1항 제4호.

234) 사회적기업육성법 제9조 제1항.

235) 조상미·김진숙·강철희, 「사회적기업 정책특징 비교분석 연구: 영국, 프랑스, 이탈리아, 한국을 중심으로」, 『사회복지정책』 제38권 제2호, 한국사회복지정책연구원, 2011, 25면.

자의 규모에 비례하여 주식의 형태로 지분을 가진다. 아직 국내에는 사회적기업을 위한 자본시장이 제대로 형성되어 있지 않다. 또한 사회적기업은 사회적 목적을 주된 목적으로 하는 기업이며, 정부의 지원을 받고 있어 시장에 의한 감시를 할 만한 유인이 떨어진다. 따라서 현행법 하에서는 사회적기업의 경영진은 정부를 제외하고는 제대로 된 감시를 받지 않을 것으로 예상된다. 정부가 제대로 운영되지 못하는 사회적기업에 대하여 취할 수 있는 감시수단으로서 사회적기업의 인증거부를 통해 정부의 지원을 단절하는 것 밖에 없다. 그러나 정부의 경우 전문성이 미흡하고 관료주의의 비효율성 등과 같은 장애물이 산적해 있다, 따라서 정부의 감시가 법률상 가능하다 하더라도 사회적기업의 도덕적 해이가 발생할 우려가 크다.²³⁶⁾

(4) 이익배당

1) 주식회사에서의 이익배당 분배

주식회사는 영리성을 보장하는 회사로 다른 어느 종류의 회사에 비하여 투자에 적합한 회사 형태라고 할 수 있다. 주식회사가 영리성을 보장해주는 방법, 즉 이익의 분배의 방법으로 주식의 매각 이외의 이익배당과 잔여재산의 분배 등이 있다. 현행 상법은 이러한 이익배당에 대하여, 주주총회의 결의로 정하며, 단지 회사의 재무제표를 이사회가 승인하는 경우에는 이사회가 이익배당을 결정할 수 있다(상법 제462조 제2항). 이익배당은 대차대조표의 순자산액으로부터 자본금의 액, 그 결산기까지 적립된 자본준비금과 이익준비금의 합계액, 그 결산기에 적립하여야 할 이익준비금의 액, 대통령령으로 정하는 미 실현이익을 공제한 액을 한도로 하여 이익배당을 할 수 있다(동법 제462조 제1항). 이와 같이 상법에서는 이익배당의 한도액을 규정하

236) 권재열, 앞의 논문, 86면.

고, 이익배당의 여부와 구체적인 배당금액은 주주총회에서 정하도록 하고 있다.

2) 사회적기업의 경우 이익배당의 문제

사회적기업이 주식회사인 경우에는 회계 연도별로 배분 가능한 이익이 발생한 경우에 그 이익의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위하여 사용하도록 규정하고 있다²³⁷⁾. 이 규정은 사회적기업이 주식회사 형태인 경우에 혹시라도 사회적기업으로서의 사회적 목적을 외면하고 주주에게의 이익 분배를 우선하는 것을 방지하기 위한 규정이라고 해석될 수 있다. 이러한 사회적기업육성법의 규정은 사회적기업의 개념을 생각하면 당연히 존재할 수밖에 없는 규정이라고 볼 수 있다. 그러나 이 규정은 주식회사의 주주에게 인정되는 이익배당청구권을 침해하는 결과를 초래할 수도 있다. 사회적기업은 상법상의 회사가 아니고 특별법상의 회사로 볼 수 있지만, 사회적기업이 주식회사의 조직 형태를 취하고 있을 때에는 상법의 규정을 지켜야 할 것이다. 사회적기업육성법은 주주에게의 이익배당 자체를 금지하지는 않고 배당 가능한 이익의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위하여 사용하도록 규정하고 있다. 그러나 이 규정이 최소한 배당가능한 이익의 3분의 1은 주주에게 배당이 가능도록 보장한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 전체 배당 가능한 이익 중에서 사회적 목적을 위한 사용이 최소한 3분의 2는 되어야 한다는 뜻이며, 사회적 목적을 위한 사용의 상한선은 규정하고 있지 않다. 따라서 사회적기업은 배당 가능한 이익의 전부를 사회적 목적을 위하여 사용하고 주주에게는 이익배당을 하지 않을 수도 있는 것이다. 그렇다고 하여 사회적기업이 배당 가능한 이익의 전부를 계속하여 사회적 목적을 위하여 사용하고 주주에게는 전혀 이익배당을 하지 않아도 아무런 문제가 없다는 것은 아니다. 예를 들

237) 사회적기업육성법 제8조 제1항 제7호.

어 소외계층의 지원을 위한 복지재단에 대한 기부, 빈민층의 의료지원을 위한 병원건립, 학술단체나 문화단체에 대한 지원 등 반대급부를 기대하지 않고 행한 기부를 들 수 있다.

만약 이러한 기부를 경비로 처리하게 되면 통상 주주의 이익배당은 거의 존재하지 않게 되어, 주주들은 불만을 표출하게 될 것이다.²³⁸⁾ 이는 곧 주주의 이익배당청구권 자체를 부인하는 것으로 주주의 본질적인 권리를 침해하는 것으로 보아야 할 것이다. 이익배당은 주식회사의 본질에 해당하며²³⁹⁾, 주식회사가 주주에게 전혀 이익을 분배하지 않음은 물론, 부당하게 장기간 이익배당을 중지하는 것도 위법하기 때문이다.²⁴⁰⁾ 이렇듯 주식회사의 형태의 사회적기업에서 주주에 대한 이익배당과 사회적 목적을 위한 사용을 어떠한 방법으로 조화시킬 것인지가 문제될 수 있다.²⁴¹⁾

아무리 사회적 목표가 우선시되는 사회적기업이라고 하더라도 그 형태가 상법상의 주식회사인 경우에는 주식회사로서의 본질을 무시할 수는 없다. 따라서 주식회사 형태의 사회적기업이 배당 가능한 이익의 많은 부분을 사회적 목적을 위해서 사용하는 것은 사회적기업으로서 당연한 일이지만, 절대로 주주의 이익배당청구권 자체를 박탈해서는 안 된다. 사회적기업도 어느 정도는 투자 목적의 자금을 유치하는 것이 필요한데 이를 위해서는 적절한 기대 이익을 제시하여야 하고, 최소한의 주주에 대한 이익배당은 보장되어야 한다. 이렇게 되면 개인이 아니라 영리기업도 기업의 사회적 책임을 이행하는 하나의 방법으로 사회적기업에 대한 투자를 고려할 수 있을 것이고, 사회적기업의 성장에도 도움이 될 수 있을 것이다. 따라서 주주에 대한 이익배당을 원칙적으로 인정한 후에 다만 이익배당의 총 한도액을 적정한

238) 안택식, 앞의 논문, 177-178면.

239) 정찬형, 『상법강의(상)』, 박영사, 2012, 618면.

240) 이철송, 앞의 책, 943면.

241) 이희종, 앞의 논문, 525-526면.

선에서 규제하는 방식이 주주의 권리 보호와 사회적기업의 지속성 보장을 위해서 더 합리적인 방법이라고 생각된다. 만약에 주주에게 최소한의 이익배당이 법적으로 보장 된다면 이러한 현상이 발생하는 것을 방지할 수 있을 것이다.²⁴²⁾

(5) 잔여재산의 분배

1) 상법상의 경우

상법상 잔여재산의 분배에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 주식회사가 해산하는 경우에는 청산인이 회사의 모든 채무를 변제한 후에 잔여재산을 주주에게 분배하도록 하고 있다(상법 제542조 제1항, 제260조). 이때의 기준은 각 주주가 가지는 주식수의 비율에 의하여야 한다(동법 제538조). 그러나 주식회사가 잔여재산 분배에 관하여 내용이 다른 주식을 발행한 경우에는 그에 의한다(동법 제538조 단서, 제344조 제1항).

2) 사회적기업의 경우

우리나라는 주식회사 형태의 사회적기업에 대해서는 사회적기업의 비영리성이 다른 나라보다는 완화되어 있는 편이다. 사회적협동조합²⁴³⁾의 경우에는 해산할 때에 부채 및 출자금을 변제하고 잔여재산이 있을 때에는 정관으로 정하는 바에 따라 상급 사회적협동조합 연합회, 유사한 목적의 사회적협동조합, 비영리법인·공익법인, 국고의 어느 하나에 귀속된다²⁴⁴⁾. 이와는 다르게 사회적기업육성법에서는 사

242) 이회중, 위의 논문, 526-527면.

243) 사회적협동조합이란 협동조합 즉 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직 중 하나로서, 지역주민들의 권익·복지 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합을 말한다.

244) 협동조합기본법 제104조.

회적기업이 주식회사인 경우에는 해산 및 청산 시 배분 가능한 잔여 재산이 있으면 그 잔여재산의 3분의 2 이상을 다른 사회적기업 또는 공익적 기금 등에 기부하도록 하는 내용을 정관에 규정하도록 하고 있다.²⁴⁵⁾ 이 규정에 따르면 배분 가능한 잔여재산의 전부를 다른 사회적기업 또는 공익적 기금 등에 기부하는 것도 가능하기 때문에, 이익 배당의 경우와 마찬가지로 결과적으로 주주의 권리를 침해하는 결과를 가져올 수도 있다. 사회적기업육성법은 사회적기업이 주식회사 형태인 경우에 주주에게의 잔여재산 분배 자체를 금지하지는 않고 잔여재산의 3분의 2 이상을 다른 사회적기업 또는 공익적 기금 등에 기부하도록 규정하고 있다. 그러나 이 규정도 앞의 이익배당과 관련한 조항과 마찬가지로 잔여재산의 전부를 사회적 목적을 위해서 사용할 수도 있으므로 결과적으로 주주의 잔여재산분배청구권 자체를 박탈하게 되는 결과를 가져올 수도 있다.

영국의 공동체이익회사(Community Interest Company; CIC)와 같이 회사 형태를 취하면서 잔여재산의 분배를 원칙적으로 금지하는 조직체도 있는 것이 현실이다. 그러나 영국의 공동체이익회사는 영국 회사법상의 회사이지만 사회적기업만을 위해서 특별하게 만들어진 회사이다. 따라서 공동체이익회사가 주주에게의 잔여재산 분배를 원칙적으로 금지한다고 해서 영국 회사법의 다른 규정과 충돌하는 문제는 발생하지 않는다. 그러나 우리나라의 사회적기업육성법의 규정은 사회적기업만을 위해서 만들어진 특수한 조직체가 아닌, 상법상의 주식회사가 사회적기업인 경우에 주주에게의 잔여재산분배 자체를 박탈할 수도 있으므로 문제가 되는 것이다. 사회적기업육성법에서 잔여재산 분배 자체를 금지한다고 규정하지 않고 배분 가능한 잔여재산의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위해서 사용하라고 규정해서 잔여재산 분배의 여지를 남겨 놓은 이유는 외국의 경우보다는 사회적기업의 영리

245) 사회적기업육성법 제9조 제1항 제9호.

성을 더 인정하려는 취지로 파악된다. 그런데 현재의 법률 규정상으로는 잔여재산의 전부를 사회적 목적을 위해서 사용하여도 사회적기업육성법에 위반하는 것이 아니다. 이와 같이 주주에게의 잔여재산 분배 자체를 금지하는 결과가 발생하지 않도록 주주에게 분배가 가능한 잔여재산의 상한선을 규정하는 것이 더욱 타당하다고 여겨진다.

사회적기업에 대한 출자자가 사회적기업의 청산 시 잔여재산분배청구권을 충분히 가지는 경우에는 사회적기업에 대한 감시와 감독의 유인이 발생하며, 또한 이를 통하여 사회적기업의 경영 효율성을 높이는 효과도 기대할 수 있다. 사회적기업이 이제 시작 단계인 우리나라에서는 사회적기업에의 투자에 대한 동기를 유발시키기 위해서도 이와 같이 주주에게 최소한의 잔여재산 분배를 인정하는 것이 사회적기업의 발전을 위해서 더 좋은 방법이라고 생각된다. 이 때 주주에게 분배 가능한 잔여재산의 상한선의 범위는 분배 가능한 잔여재산의 3분의 1 이내가 적당하다고 생각된다.

분배 가능한 잔여재산의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위해서 사용하도록 규정한 사회적기업육성법의 규정은 사회적기업에 대한 출자자의 감시유인을 줄이는 효과가 있는 반면에 일반인의 창업유인까지 축소시킬 우려가 있다. 또한, 사회적기업의 청산이 그 유지보다 경제적으로 효율적인 경우에도 청산 시의 기부 의무로 인하여 사회적기업의 시장에서의 자연스러운 퇴출을 방해할 우려도 있다. 따라서 사회적기업육성법의 규정을 개정하는 것이 법 체계적으로도 맞는 것이고, 사회적·경제적으로도 더욱 좋은 효과를 기대할 수 있는 방법이다.²⁴⁶⁾

(6) 자금조달

사회적기업활동은 기본적으로 기업의 외양을 가지므로 기업활동을 유지하기 위하여는 이에 필요한 자금이 원활하게 공급되어야 한다.

246) 이희중, 앞의 논문, 529-530면.

이러한 사회적기업금융²⁴⁷⁾의 방법에는 크게 자본시장을 통하여 사회적기업에 대한 일정의 투자금을 확보하여 공급하는 방식과 정부재정 또는 비영리재단을 통하여 기부의 방식으로 사회적기업을 지원하는 방식으로 나눌 수 있다. 이것은 사회적기업에 자금을 공급하는 주체가 누구인지에 따라 나뉘는 것으로서 전자에서의 자금공급주체는 재무 투자자이고, 후자의 경우는 기부 출자자의 성격을 가진다고 볼 수 있다.²⁴⁸⁾

기업의 목적은 본질적으로 영리추구에 있으므로 기업운영에 있어서 필요한 자금을 조달하는 것은 당연하다. 이러한 자금 조달은 효율적인 기업운영을 위한 기업활동의 요소에 의하여 결정되게 되며, 외부적으로 국내 또는 국제적인 경제환경의 변화에 따라 영향을 받게 된다. 그러나 사회적기업은 일반 기업과 달리 그 목적이 순수한 영리추구에 있지 않고 공공의 목적 또는 사회적 목적을 달성하는 것에 있으므로, 이러한 자금조달은 일반 기업에 비하여 다소 어려울 수밖에 없게 된다. 따라서 사회적기업들이 자신의 사업을 운영하기 위하여 필요한 자금조달의 방식을 검토하고 더불어 이러한 자금조달의 효율성을 제고할 수 있는 방법에 대하여 논의할 필요가 있다.

사회적기업의 운영에 필요한 자금의 조달과 관련하여, 사회적기업 역시 일반 주식회사와 마찬가지로 주식, 사채 등 증권을 발행하게 되면 이러한 발행 및 양도 등에 대한 상법규정의 적용을 받는다. 이러한 상법의 적용과 관련하여 과연 사회적기업에 대한 출자를 활성화시키기 위하여는 어떠한 조직형태로서 사회적기업을 인정하여야 할 것이며, 또한 어떠한 형태를 가진 사회적기업에 대하여 편의를 제공

247) 사회적기업금융이라 함은 사회적기업이 필요로 하는 자금을 조달하는 것을 말하는데, 구체적인 자금조달 방법은 금융기관으로부터 직접 자금을 대출받는 것과 자본시장에서 주식과 사채 등을 발행하는 방법이 있다.

248) 김병연, 「사회적기업금융과 자본시장적 검토」, 『증권법연구』 제13권 제3호, 한국증권법학회, 2012, 114면.

할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 또한 사회적기업은 그 특성상 일반 기업과 달리 영리추구가 비교적 덜하게 나타나는데, 여기에 일반 기업에 적용되는 배당원칙이 적용될 경우 기업활동에 요구되는 자금을 확보하기 어려운 상황이 발생할 수 있다. 따라서 사회적기업의 취지를 반영할 수 있는 재무구조나 지배구조를 개발할 필요가 있는 것이다.²⁴⁹⁾

사회적기업은 일반 주식회사와 달리 다량의 생산 및 거래 등을 통하여 자금을 조달할 수 없다. 그러나 현재 경제상황에서 지식산업의 부가가치가 크다는 점에 미루어 볼 때 작은 회사 규모에도 불구하고, 아이디어 산업 등을 통하여 자금조달을 이룰 수 있다.

자금조달과 관련하여 회사법상 자금조달과 자본시장법상의 자금조달 방식을 생각해 볼 수 있는데 우선 회사법상 자금조달의 경우는 그 절차가 복잡하여 자금조달의 시간이 보다 소요된다, 사회적기업은 그 영세성으로 인하여 지속적 경영을 보장할 수 없는 경우가 많아 이러한 회사법상의 자금조달은 사회적기업에 적합하지 않는 것으로 보인다. 그러나 자본시장에서의 자금조달은 우선 투자자의 결정이 선결된다면 단시간에 대규모의 자금의 조달이 이루어질 수 있다는 점에서 사회적기업에 적합하다고 볼 수 있다. 자본시장에 의한 자금조달이라 할지라도 자본시장법상 공시규제 등의 절차로 인하여 다소 시장과 비용이 필요하지만, 유통시장의 경우 단순히 당사자들 간의 합의로서 계약이 이루어지고 일단 계약이 이루어질 경우 자금이 즉각적으로 공급되므로 자금조달의 시간을 단축시킬 수 있다. 한편, 자본시장을 통한 자본조달의 경우도 회사법상의 자금조달과 같이 투자자에게 이익을 배당하여야 한다. 또한 만약 사회적기업이 상장하여 거래소를 이용하게 된다면 이러한 시장이용에 따른 비용이 발생하며, 거래소가 요구하는 각종 공시서류를 작성하기 위한 비용의 부담이 발생하게 된

249) 김병연, 위의 논문, 102면.

다. 그러나 이러한 부담은 다른 유형의 자금조달방식보다 경감된 부담이며, 위에서 살펴본 바와 같이 그 절차의 간소성으로 인하여 잠재적인 사업가치만으로도 충분히 자금조달을 이루어 낼 수 있다는 장점이 더 크게 작용한다. 또한 사회적기업의 성장과 관련하여 단순히 공공부문에서의 자금공급만으로는 사회적기업의 규모를 확대시키는 것은 어려우나 사경제, 즉 자본시장을 통한 자금공급은 투자자가 이에 대하여 투자할 것을 결정하기만 한다면 공공부문에서의 자금공급보다 더 많은 대규모의 자금공급도 가능하다는 장점이 있다. 이것은 사회적기업금융에 대하여 과거부터 있어왔던 기부를 통한 지원의 형태가 아닌 시장논리를 통한 사회적기업금융의 도입이 요구되고 있음을 의미한다.

회사가 주식, 사채 등의 증권을 발행하는 경우에는 상법상 각종 채무에 관한 규제가 적용된다. 사회적기업이 주식회사인 경우에는 주식청약서 및 사채청약서에 의한 증권의 발행, 자본금 및 준비금제도, 재무제표 및 영업보고서 등 회계제도의 적용, 이익배당에 관한 상법상 원칙 등이 적용된다.²⁵⁰⁾

(7) 임원의 책임

1) 상법상 이사의 선관주의의무와 충실의무

주식회사의 이사와 회사 간에는 위임관계로 이사는 일반적인 의무로 회사에 대한 선량한 관리자의 주의의무를 부담한다. 그런데 1998년 상법의 개정에서 이사의 책임을 강화시켜 건전한 기업운영을 촉진한다는 목적으로 다시 이사의 충실의무를 도입하여 “이사는 법령과 정관의 규정에 따라 회사를 위하여 그 직무를 충실하게 수행하여야 한다”고 규정하였다.²⁵¹⁾ 따라서 주식회사의 이사는 선관주의의무와 충

250) 김병연, 앞의 논문, 105면.

251) 미국의 많은 주의 회사법에 있어서도 이사의 사회적 책임을 입법화하고 있다고

실의무를 진다고 하겠다. 통상 이사는 이사로서 업무를 집행하거나 이사회 의 구성원으로서 이사 업무의 감시·감독을 함에 있어서 경영 판단은 회사 내지 회사법의 목적을 실현하기 위하여 또는 기업 가치를 유지하거나 향상시키기 위하여 행하여진다. 따라서 전통적인 견해에 의하면 이사 등 임원은 「주주를 위한 이윤의 극대화」, 「주주에 대한 잉여금 분배를 위한 이윤추구」를 그 목적으로 업무집행을 하여야 하며, 그 목적에 위배될 경우에는 그에 대한 책임을 진다고 하여야 한다.²⁵²⁾ 다만, 최근 들어 주식회사의 임원 등도 회사법의 목적을 어떻게 이해하느냐에 따라 그 책임을 진다는 견해도 있다.²⁵³⁾

2) 사회적기업에의 적용

그러나 사회적기업의 경우 본래적으로 영리성보다는 사회적 목적을 보다 중요하게 생각한다. 즉, 종업원, 회사채권자, 소비자, 지역사회 등의 「다원적인 사회적 이익의 실현」을 그 목적으로 한다고 할 수 있다. 따라서 사회적기업의 이사 등 임원은 영리성뿐만 아니라 사회적 목적을 동시에 고려하여야 하며, 양자의 충돌시에는 사회적 내지 공공성을 우선하여 업무를 집행하여야 할 것이다. 이러한 점에서 이사의 행위가 설령 영리성 측면에서 회사에 손해를 끼친 경우라 하더라도 이사 등 임원의 책임을 지지 않는다고 보아야 한다. 즉, 사회적기업의 경우 이사 등 임원의 선관주의의무 및 충실의무의 범위가 사회적 내지 공공성을 반영하여야 하기 때문에 상법상 이사의 의무보다 그 범위가 넓다고 하여야 할 것이다.

한다[C. Hansen, "Other Constituency Statutes : A. Search for Perspective," *The Business Lawyer*, vol. 46, at 1355 - 1376(1991)].

252) 손영화, 앞의 논문, 65쪽.

253) 坂田桂三, "取締役および執行役の經營判斷における責任-企業の社會的責任-企業價值實現からの考察", 『法學論叢』(明治大学法律研究所, 2008. 2), 169頁.

(8) 주주대표소송

사회적기업의 이사가 그 직무를 집행함에 임무해태가 있는 경우 회사가 즉각 책임추궁을 하여야 한다. 그러나 회사의 지배구조의 사정상 회사가 권리행사를 소홀히 하는 경우가 흔하고, 이 경우 주주의 대표소송이 회사를 대신하여 이사의 책임추궁의 실효성을 확보하는 것이다.²⁵⁴⁾ 사회적기업에 있어서 이사가 사회적 목적 수행을 위하여 회사에 손해를 끼친 경우 그러한 사회적 목적이 회사의 정관에서 규정하고 있는 목적인 경우 당연히 이사의 직무집행의 범위에 포함되는 행위로서 주주대표소송의 대상이 되지 않을 것이다. 즉 이사가 법령 또는 정관에 위반하는 행위를 한 결과 생긴 회사에 대한 손해배상책임과 이사의 회사에 대한 자본충실책임을 추궁하기 위하여 주주의 대표소송이 인정된다고 보는 경우 사회적기업의 이사가 사회적 목적을 이루기 위한 사회활동은 원칙적으로 주주대표소송이 되지 않는다고 보아야 할 것이다.²⁵⁵⁾

5. 평 가

사회적기업이란 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로 기업의 사회성 내지 공공성과 매우 밀접한 관련이 있다고 본다.

하지만, 이러한 사회적기업이라고 하여 사회성 내지 공공성만을 목적으로 한 것이 아니라, 기본적으로는 영리성을 전제로 한 기업에 해당된다. 따라서 사회적기업의 운용을 통하여 영리를 취득한 다음 이

254) 이철송, 앞의 책, 788면.

255) 손영화, 앞의 논문, 67면.

를 일부는 상법상 회사의 경우 주주에게, 나머지는 취약계층 등에게 배분하는 것으로 목적으로 한다고 보아야 한다.

이러한 경우 사회적 내지 공공성과 관련한 사회적기업의 목적 달성을 위하여 상법상 회사의 주주에 대한 이익배당청구 내지 잔여재산 분배청구권까지도 배제할 수 있는가에 대하여는 한계가 있다. 상법상 회사의 경우에는 양자 간의 충돌의 여지가 있을 것으로 보인다. 또한 사회적기업의 형태가 회사 아닌 법인 내지 조합 등의 형태라고 하더라도 출자자인 사원과 관계에서 똑 같은 문제가 발생할 여지가 있다.

향후 사회적기업은 더욱 양적으로 성장할 것으로 예상된다. 하지만, 그 과정에서 분쟁 또한 다양한 형태로 나타날 것으로 예상된다. 이 경우 주주 내지 사원의 이익과 취약계층의 사회적 목적의 달성을 어떻게 조화를 시킬 것인가에 대하여 신중한 검토가 필요하다고 본다.

제 4 절 기업법제와의 정합성을 통한 인증제도의 개선방안

1. 논의의 필요성

앞서 본 바와 같이 사회적기업 자체가 상법상 회사의 형태로 존재하는 경우가 많기 때문에 사회적 목적성과 이윤추구의 가치실현 충돌이 실제로 일어날 가능성이 크다. 결국 사회적기업 관련 제도의 문제점으로 인하여 발생할 수 있는 제도적 문제는 많은 부분 기업법제와의 충돌에 의하여 발생할 수밖에 없다. 그러나 구체적으로 충돌이 발생할 수 있는 영역을 판단해 보면, 우선 조직 운영에 관련하여서는 사회적기업육성법상 별도의 규정을 두고 있지 않으므로, 각 유형에 따른 조직의 운영은 해당하는 법률에 따르면 될 것이다. 따라서 조직의 운영 자체는 기업법제와 충돌가능성이 적을 수밖에 없다. 그렇다면 결국 사회적기업육성법상 회사법과 충돌은 사회적기업에 조직

및 형식에 대하여 정부가 적극적으로 관계하는 단계, 즉 인증시에 주로 발생한다고 보아야 할 것이다.

이러한 충돌은 결국 양 법제가 추구하는 이념의 차이에 기반한 것으로서 이러한 이념의 차이를 최대한 인정하면서 법제도 운영에 조화를 이룰 방안이 필요하다. 따라서 이러한 인증제도의 요건 중 기업법제와 충돌되는 규정을 살펴보고 이에 대한 개선책을 제시함으로써 사회적기업으로서의 진입을 용이하게 할 수 있으며, 이를 통하여 보다 안정적인 사회적기업 운영의 실익을 담보할 수 있을 것으로 판단된다. 본 장 제2절에서는 인증제도 요건 제반 및 그 강학적 문제점에 대하여 고찰하였고, 제3절에서는 사회적기업과 기업법제와의 관련성을 검토하였는바, 여기에서는 좀 더 구체적으로 기업법제와 인증제도와의 관련성을 검토하고 그 문제점 및 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 조직형태

(1) 개념요소로서 사회적기업의 영리성 개념의 구분 및 명확화

사회적기업의 인증과 관련하여 조직형태 민법에 따른 법인·조합, 상법에 따른 회사·합자조합, 특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리민간단체 등 대통령령으로 정한 조직형태를 따라야 한다. 또한 2012년 1월 제정된 협동조합기본법에 따라 사회적 협동조합²⁵⁶⁾이라는 조직형태를 사회적기업으로 새롭게 인정하였다. 이러한 규정양상으로

256) 사회적 협동조합은 협동조합 중 지역 주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 않는 협동조합을 말한다(협동조합기본법 제2조 제3호). 이러한 사회적 협동조합은 비영리법인으로 하고(동법 제4조 제2항), 5인 이상의 조합원 자격을 가진 자가 발기인이 되어 정관을 작성하고 창립총회의 의결을 거친 후 기획재정부 장관에게 인가를 받아야 한다(동법 제85조 제1항). 탈퇴하는 조합원은 출자금의 환급을 청구할 수 있으며(동법 제89조 제1항), 조합원은 출자좌수에 관계없이 각각 1개의 의결권과 선거권을 가진다(동법 제91조, 제23조).

볼 때 사회적기업의 형태는 매우 넓게 인정되고 있어, 사실상 개인사업자나 간이과세자 정도를 제외하고는 일정한 조직을 갖춘다면 사회적기업으로서의 인증이 가능하다. 외국 역시 위에서 살펴본 바와 같이 협동조합, 회사, 비영리법인 등의 다양한 형태의 조직체로 존재하고 있으며, 국가마다 그 법적형태도 서로 다른 모양으로 존재한다. 이러한 인증의 조직규정은 사회적기업의 운영에 있어서 조직형식상의 제한을 두지 않고 폭넓게 대상 사업자를 인정함으로써 사회적기업의 활성화에 기여하고자 하는 입법취지의 발현으로 보인다. 그러나 이론적인 측면에서 살펴보면, 이러한 조직형태에 대한 규정이 현재의 회사법리와 다소 충돌할 여지가 있다.

우선 사회적기업의 정의를 보면 ‘사회적기업이란 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업’(사회적기업육성법 제2조)으로 정의한다. 이에 따르면 사회적기업의 본질은 ‘사회적 목적 추구(공공성)’와 ‘영업활동(영리성)’으로 이루어졌으며, 어느 한쪽의 목적에 치우치는 경우는 결국 비영리 사회단체나 사회적 책임을 수행하는 기업이 될 수밖에 없다. 사회적기업에 대한 많은 논의는 이러한 영리성과 공공성의 조화에 대하여 논의하고 있는데, 여기서 ‘영리성’이라는 용어가 가지는 의미가 문제된다.

영리성은 상법상의 개념으로서 상법총칙상의 상인 및 회사법상의 회사에 적용되는 개념이다. 구체적으로 살펴보면, 상인에게 영리란 자본적 계산방법 하에서 이윤의 획득을 목적으로 동종의 행위를 계속적·반복적으로 영위하는 것을 의미한다.²⁵⁷⁾ 이 경우 현실로 이익이 발생하고 또 같은 행위를 반복하더라도 그것이 주관적 및 객관적으로 인식되는 비영리적 목적을 수행하는 데 부수하는 결과에 불과하다면

257) 이철송, 『상법총칙·상행위』, 박영사, 2008, 65면.

영리성이 인정되지 않는다.²⁵⁸⁾ 또한 회사의 측면에서 영리성이란 상인으로서의 영리행위 뿐만 아니라 영리행위에 의하여 얻은 이익을 그 사원에게 분배하는 것까지를 그 목적으로 한다.²⁵⁹⁾ 따라서 기업형태로 사업을 운영하는 경우 비록 영리활동이 있으나, 분배가 제한되는 경우에는 영리성이 인정되지 않는다고 할 것이다. 이러한 법리에 비추어 볼 때, 비영리법인의 사회적기업 활동은 기본적으로 영리성이 인정되지 않는다. 비록 사회적기업육성법 제9조 제1항 제6호에 수익배분에 대한 사항을 정관에 명시하도록 되어 있으나, 비영리법인은 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단법인 또는 재단법인(민법 제32조)이므로, 영리성을 사회적기업의 개념요소로 두는 것은 법리상 문제가 있다고 할 것이다. 따라서 현재 사회적기업과 관련한 많은 논의에서 사회적기업의 개념요소를 사회성과 영리성으로 설명하고 있는 것에 대하여, 이후의 논의에 있어서는 영리성 대신 영리활동 내지 수익성 등 보다 포괄적인 표현으로 바꿀 필요가 있다.

(2) 비영리법인으로서 사회적기업의 규율 강화

비영리법인이 영리성이 인정되지 않더라도 목적을 달성하기 위하여 본질을 발하지 않는 정도의 영리행위를 할 수 있다고 할 것인데,²⁶⁰⁾ 그렇다면 비영리법인의 목적을 반하지 않는 수익활동의 범위를 어디까지 두어야 할 것인지에 대하여 의문이 있다. 우선 이론적인 면에서 보면, 민법상에서의 기존 논의는 비영리법인의 수익활동에 대한 예시로서 입장료 징수, 병원에서의 진료비 징수 등을 들고 있어 수익활동 자체가 궁극적으로 이윤추구로 이어지는 것에 대하여 소극적인 모습을 보여 왔다.

258) 대법원 1994. 4. 29. 선고 93다54842 판결.

259) 이철송, 위의 회사법강의, 39면.

260) 송덕수, 『신 민법강의』, 박영사, 2014, 393면.

비영리법인의 설립 목적이 취약계층의 취업지원 등 사회적기업의 모습을 예정한 것이라면 이러한 취약계층을 이용하여 영업활동을 수행하는 것을 부정할 이유는 없다고 생각한다. 그러나 이 경우 자칫 비영리법인 형태로 운용되는 사회적기업이 이윤극대화를 추구하는 행동으로 나가갈 가능성이 있다. 상법상 회사는 기본적으로 영리추구를 목적으로 운용되므로 이러한 이윤극대화가 극히 자연스러운 현상이며, 회사형태로 운영되는 사회적기업의 역시 이윤추구가 중요한 목적으로 될 수밖에 없다. 따라서 사회적기업육성법은 이러한 회사의 성격을 사회적 목적과 조화시키고자 회계연도별로 배분 가능한 이윤이 발생한 경우 2/3 이상을 사회적 목적을 위하여 사용하도록 규정(제8조 제1항 제7호)함으로써 지나친 이윤극대화 양상을 경계한다.

그러나 비영리법인의 경우 마땅한 제재규정이 없으며, 아울러 사회적 목적 실현과 이윤추구 간에 경계 역시 모호하다. 물론 수익의 크기 등으로 이윤추구 여부를 판단할 수 있으나, 과연 어느 정도의 수익을 이윤으로 볼 것인지에 대한 구분이 명확하지 않다. 특히 수익분배와 관련하여 상법상 회사의 경우 분배 가능한 이윤이 전체의 1/3 이하인 반면, 비영리법인의 경우는 이러한 제한이 없어 더 많은 수익을 배분할 수 있다. 결국 이러한 문제는 비영리법인을 상화(商化)시키는 결과를 초래하며, 종래에는 사회적기업에 있어서는 비영리법인의 본질 자체가 흐려질 가능성이 크다고 할 것이다.

이러한 문제점의 해결을 위하여 우선 비영리법인의 경우에도 상법상 회사와 마찬가지로 수익의 이용에 일정한 제한을 두는 방안이 필요하다.²⁶¹⁾ 즉, 수익을 법인의 이익을 위하여 사용하는 것을 제한하고, 일정 부분 사회적 목적상 사용으로 용도를 제한함으로써 영리화되는

261) 본질적으로 사회적기업은 사회적 목적의 달성이 영업 활동보다는 주가 되는 개념이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 사회적기업은 이윤극대화를 추구하는 행동을 피하면서 그 구성원에게는 제한적으로 이익을 분배하여야 한다(이희중, 앞의 논문, 521면)

폐단을 막을 필요가 있다. 다만, 회사와 같이 이윤의 2/3를 사회적 목적상 사용으로 규정하는 것은 영세한 규모로 이루어진 비영리법인에게 너무 가혹한 결과를 초래할 수 있으며, 그것보다 더 완화된 기준으로서 이해당사자들 간의 협의를 통하여 그 비율을 정할 필요가 있을 것이다.

(3) 법인세법상의 문제해결을 위한 법제정비

또한 비영리법인의 영업활동을 법률적인 측면에서 검토해볼 필요가 있다. 비영리법인의 영업활동은 법인으로서의 수익이 발생하므로 당연히 조세의 대상이 된다. 따라서 법인세법은 비영리법인의 수익활동에 대한 규정을 두고 있는 바,²⁶²⁾ 본 조항은 실질적으로 비영리법인의 수익활동의 범위에 대하여 정한 것으로 볼 수 있다. 그러나 법인세법은 비영리법인의 사회적기업 활동에 대하여 명시적으로 법률에 근거를 두고 있지 않고 있다. 다만, 시행령 제2조 제1항 각 호 상 축산업(축산관련서비스업을 포함한다)·조경수 식재 및 관리서비스업 외의 농업(제1호), 사업서비스업중 연구 및 개발업(제2호), 교육서비스업중 「유아교육법」에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에

262) 법인세법 제3조 (과세소득의 범위) ③ 비영리내국법인의 각 사업연도의 소득은 다음 각 호의 사업 또는 수입(이하 "수익사업"이라 한다)에서 생기는 소득으로 한다. <개정 2013.1.1.>

1. 제조업, 건설업, 도매업·소매업, 소비자용품수리업, 부동산·임대 및 사업서비스업 등의 사업으로서 대통령령으로 정하는 것
2. 「소득세법」 제16조제1항에 따른 이자소득
3. 「소득세법」 제17조제1항에 따른 배당소득
4. 주식·신주인수권(新株引受權) 또는 출자지분(出資持分)의 양도로 인하여 생기는 수입
5. 고정자산(고유목적사업에 직접 사용하는 고정자산으로서 대통령령으로 정하는 것은 제외한다)의 처분으로 인하여 생기는 수입
6. 「소득세법」 제94조제1항제2호 및 제4호에 따른 자산의 양도로 인하여 생기는 수입
7. 제1호부터 제6호까지의 규정 외에 대가(對價)를 얻는 계속적 행위로 인하여 생기는 수입으로서 대통령령으로 정하는 것

따른 학교, 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」에 따른 외국교육기관 등(제3호)을 운영하는 사업, 사회복지시설에서 제공하는 사회복지사업(제4호) 등을 15가지로 규정하고 있다.

따라서 법인세법상 수익사업이 가능한 것으로 인정한 영역에 있어서만 수익사업의 방식을 사회적기업으로 영위하는 것이 가능하다고 볼 것이다. 다시 말해, 법인세법 시행령 제2조 제1항 각 호 외의 비영리법인의 수익활동은 인정되지 않으며, 사회적기업으로서의 활용 역시 제한된다. 물론 법인세법상 이러한 규정은 비영리법인의 수익사업을 충분히 유형화 시킨 것으로 보인다.

그러나 사회적기업의 활성화에 대한 논의가 계속 이어지고 있으며, 사회적기업으로서 운영되는 비영리법인이 얻게 되는 제도적 지원이 상대적으로 크므로²⁶³⁾ 사실상 비영리법인의 수익사업에 대한 진입유인이 높아질 것으로 예상되는 상황에서 앞으로 다양한 유형의 비영리법인이 사회적기업으로 진출할 가능성이 높을 것 본다. 또한 사회적기업 자체가 고유목적에 포함되는 비영리법인(예컨대, 취약계층을 고용하여 수익 전체를 다시 고용된 자들에게 환원할 목적으로 법인을 설립한 경우)을 설립하는 경우²⁶⁴⁾에도 현행 법인세법에 따르면 수익사업으로 인정되지 않게 된다. 결국 이러한 상황에서 법인세법상의 규

263) 제85조의6(사회적기업 및 장애인 표준사업장에 대한 법인세 등의 감면) ① 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따라 2016년 12월 31일까지 사회적기업으로 인증 받은 내국인은 해당 사업에서 최초로 소득이 발생한 과세연도(인증을 받은 날부터 5년이 되는 날이 속하는 과세연도까지 해당 사업에서 소득이 발생하지 아니한 경우에는 5년이 되는 날이 속하는 과세연도)와 그 다음 과세연도의 개시일부터 2년 이내에 끝나는 과세연도까지 해당 사업에서 발생한 소득에 대한 법인세 또는 소득세의 100분의 100에 상당하는 세액을 감면하고, 그 다음 2년 이내에 끝나는 과세연도에는 소득세 또는 법인세의 100분의 50에 상당하는 세액을 감면한다.

264) 사회적기업은 기업이라는 구조적 측면에서의 접근도 가능하지만, 그 자체가 사회적 목적 달성이라는 가치를 수행하므로 하나의 목적으로서도 정의될 수 있을 것이다.

정은 비영리법인의 수익사업을 제한함으로써 사회적기업으로의 진출을 방해하는 규정으로서 작용할 여지가 있는 것이다. 따라서 법인세법상의 규정의 정비를 통하여 이를 수용할 수 있는 방식, 예를 들어 현재의 유형을 열거방식이 아닌 예시조항으로 두고 별도의 위임조항을 둠으로써 구체적인 경우에 있어 관련 부처가 판단할 수 있도록 포괄적으로 규정하는 방식 등으로 변경할 필요가 있다.

(4) 새로운 유형의 조직형태의 개발

위에서 언급한 해결책 외에도 사회적기업을 별도의 조직형태로 보고 사회적기업에 적합한 조직법령을 별도로 규정하자는 견해가 있다. 즉 이 견해에 따르면 사회적기업이 비영리 법인인 경우 이를 법적으로 기업이라고 볼 수 있는지, 특히 이를 중소기업이라고 보아 지원을 할 수 있는 지 등이 문제가 될 수 있다. 근본적으로는 사회적기업을 제3의 경제영역으로 인정하여 현재 그 기반이 약한 사회공공서비스를 대체할 수 있는 정책수단으로 발전시켜야 하며, 이를 위해서는 기존의 조직형태를 따르는 것이 아닌 사회적기업 자체에 대한 별도의 법적 성격을 부여하는 것이 바람직하다고 주장한다.²⁶⁵⁾ 이 견해는 사회적기업육성법에서 별도의 명문상 근거 규정을 둠으로써 이러한 문제를 해소할 수 있다고 한다. 또한 고용노동부에 따르면 사회적기업을 사회적 취약계층에게 일자리나 사회서비스를 제공하자 하는 사회적 목적을 추구하는 기업으로서, 민주적으로 운영되면서, 수익을 주로 사회적 목적에 재투자하는 생산활동에 종사하는 기업으로 정의하며 조직의 성격을 전통적인 비영리기관과 영리기업 간의 중간에 위치하는 새로운 형태의 조직으로 본다.²⁶⁶⁾

265) 김제완·정태길·양동수, 「사회적기업 육성을 위한 우리나라 법제의 현황과 개선방안」, 『법조』 Vol. 668, 법조협회, 2012. 5, 155면.

266) 김순양, 위의 논문, 70면.

이러한 정의는 전통적으로 사회적기업이 제3섹터로 분류되어 온 점을 반영한 것으로서 결국 제3의 영역으로서의 사회적기업은 그에 부합하는 조직구조를 가져야 한다는 결론으로 귀결된다. 이와 관련하여 영국은 사회적기업과 연관된 법적구조를 취하는 회사형태를 정하고 있는데, 위에서 언급한 공동체이익회사(CIC)가 그것이다.²⁶⁷⁾

이와 같이 새로운 기업형태를 법률상 규정하자는 견해는 사회적기업의 성격 및 기타 타 법률과의 충돌문제를 해소할 수 있는 비교적 좋은 대안으로 보인다. 그러나 이러한 입법화를 위하여는 우선 사회적기업의 성격에 대한 학계와 실무계의 합의가 선행되어야 한다. 즉 법인을 크게 비영리법인과 영리법인으로 구분하는 현행 법체계에서 새로운 영역의 법인형태를 따로 규정하는 입법은 법률상 많은 혼란을 발생시킬 수 있다. 구체적으로 단일화된 사회적기업형태를 사회적기업육성법상 입법하였다 하더라도 결국에는 그 운영에 대한 세부사항 중 비영리적 성격부분은 민법상 규정을 준용하도록 그리고 영리적 부분은 상법상 규정을 준용하도록 입법할 여지가 크다. 그러나 수익창출의 측면에서 입법과정 중 사회적기업은 사실상 영리친화적인 조직인 상법상 회사의 형태로 규정될 가능성이 크며, 자칫 제3의 유형의 ‘공적회사’가 개발될 여지가 있다.

영국의 공동체이익회사 역시 회사법에 규정되어 있다는 점에서 볼 때, 새로운 유형의 사회적기업 역시 사실상 상법에 적용을 받는 회사의 형태가 될 가능성이 높다. 이렇게 될 경우 인증요건에 대한 규제는 단일화 되어 사회적기업으로서의 진입 완화의 효과를 거둘 수는 있겠으나, 사실상 운영에 있어서 사회적기업의 태생적 성격상 영세사업자가 많을 수밖에 없는 구조로 볼 때, 사실상 어느 정도의 자본규모를 갖춘 자만이 회사의 형태로 사회적기업을 운영할 수밖에 없어 사회적기업의 활성화라는 측면에서 문제점이 발생하게 된다. 따라서

267) 공동체이익회사에 대한 자세한 설명은 제3절 III. 2. (1) 영국 참조.

사회적기업육성법 내에 새로운 조직형태를 규정하는 방안은 현재 사회적기업이 허용되는 많은 조직상 장점을 충분히 수용할 수 있도록 논의가 선결된 후에 이루어져야 할 것으로 보인다.

(5) 개인사업자의 사회적기업 허용

사회적기업의 대상이 되는 조직형태 중 개인사업자는 예외로 정하여 인증을 받을 수 없다.²⁶⁸⁾ 고용노동부의 설명에 따르면 개인사업자의 경우 ① 사업의 연속성·장기적인 지속가능성이 담보되지 않는다고 한다. 법인격은 대표자가 바뀌어도 사업 연계가 가능하나, 개인사업자는 개인의 사정에 따라 조직 자체가 소멸되어 연속성의 부재에 따른 조직운영에 위험이 있다는 것이다. 또한 ② 개인사업자의 경우 무한책임 귀속으로 채무 발생 등 다양한 사정으로 행위능력이 소멸할 수 있으며, ③ 개인은 조직법상 규제를 받지 않으므로 국가와 법체계 내에서 관리가 곤란하다고 한다. 마지막으로 ④ 재정지원·이익금 사용 등에 있어 개인의 다른 활동을 통한 수익 발생과 구분 관리가 어려워 회계의 투명성이 확보되기 어렵다고 한다.

개인사업자에 대한 제한은 사회적기업의 운영에 대한 신뢰와 안정성의 측면에서 일면 타당하다. 다만, 사회적기업 활성화의 측면에서 비록 개인사업자라 할지라도 채무 건전성 등이 뛰어난 경우 정부부처가 이들에 대하여 사업안정성을 보장하는 경우에 있어서는 정부의 책임 하에 개인사업자에게도 사회적기업으로서의 인증을 부여할 수 있는 제한적 허용 또한 필요하다고 본다.

268) 고용노동부, 위의 심사기준, 6면.

3. 사회목적의 실현

(1) 사회적기업의 사회적 목적의 실현에 관련된 개선노력

사회적 목적의 실현은 사회적기업의 핵심적인 요소로서 당연히 사회적기업의 인증에 있어서 필수적으로 고려하여야 할 요소이다. 이러한 사회적 목적의 판단은 조직의 ‘주된 목적’이 사회적 목적을 추구해 온 경우에만 인정된다.²⁶⁹⁾ 이러한 목적의 판단은 실제 취약계층에 대한 고용 및 서비스 제공 비율을 맞췄다고 하여 인정되지 않는다. 그렇다면 이러한 ‘주된 목적’을 판단함에 있어 어떠한 자료를 그 근거로 삼는가에 대하여 판단해볼 필요가 있다. 비영리법인의 경우 고유목적이 존재하므로 그 고유목적이 사회적기업활동에 부합하는 한 사회적 목적의 실현 요건이 충족됨에 무리가 없다. 그러나 상법상 회사 특히 주식회사의 경우 기본적으로 그 목적이 영리성 실현이므로 이 부분에 대하여 과연 주식회사가 그 목적에 공공성을 추가할 수 있는가가 의문이다.²⁷⁰⁾

이러한 문제는 종래 사회적기업이 주식회사의 형태를 취하는 경우 과연 공공의 목적의 실현을 조직의 주된 목적으로 하는 정관이 등기될 수 있는가가 문제로 귀결된다. 상법상 회사의 목적은 회사의 영리성을 실현할 수 있는 것에 한하여야 하며, 이해관계자들에게 예측 가능성을 부여할 수 있도록 구체적으로 정관에 그 설립목적을 적시하여야 한다.²⁷¹⁾ 이러한 목적은 절대적 기재사항에 해당하며(상법 제289조 제1항 제1호), 상법상 주식회사가 되기 위해서는 설립등기를 해야하고

269) 고용노동부, 앞의 심사기준, 23면.

270) 요건으로서의 사회적 목적 실현과 관련한 문제는 취약계층의 범위 문제 등에 관한 한 문제점(김순양, 앞의 논문, 85-86면; 김제완 외, 앞의 논문, 159면 등)에 대한 논의 역시 주요한 쟁점으로 다루지지만 본 논의는 기업법상 쟁점에 대한 영역으로 한정하여 다루고자 한다.

271) 이철송, 앞의 책, 227면.

정관의 목적은 등기사항이다(상법 제317조 제1항·제2항). 정관상 목적을 필수적인 등기사항으로 강제하는 이유는 다음과 같다.²⁷²⁾

첫째, 출자자에게 자신의 자금이 투입되는 사업의 범위에 관하여 알려 줌으로써 그 위험의 유형과 채권자 혹은 투자자가 부담의 범위 등을 공시하는 효과를 발생시킨다. 둘째, 정관상 목적은 그것이 내부적으로 회사기관의 행동범위에 관한 의무 또는 업무집행상의 의무를 정하는 의미를 갖는다. 즉, 정관상의 목적은 회사 내부적으로 이사, 이사회, 기타 회사기관의 직무수행의 범위와 회사가 추진할 사업의 방향을 정하는 의미를 가지고 있다. 따라서 정관의 목적범위에 포함되지 않은 대표기관의 행위는 상대방의 대하여 선의·악의를 묻지 않고 효력이 있으나, 그러한 행위를 한 자의 경우에는 회사 내부적인 책임을 부담하게 된다. 셋째, 어떠한 자가 회사와 거래하는 경우 그 거래가 회사의 사업범위 내의 거래인지를 판단할 수 있는 기준이 된다. 이상에서의 목적은 주식회사의 주주의 출자 동기부여를 통한 영리성 보장 및 채권자 보호를 취지로 하는 것으로 사회적기업의 사회목적 실현과 다소 거리가 있다. 그러나 사회적 목적 실현이 사회적기업육성법상의 인증요건에 포함되어 있는 이상 이러한 사항을 정관의 목적으로 필수적으로 기재하여야 하는데, 과연 이러한 기재가 기존 회사법상 효력이 있는가가 문제이다. 법률상 판단해 보면 회사의 목적은 회사의 영리성에 관련한 사항에 한정되어야 하며, 이해관계자들이 불측의 손해를 받지 않도록 그리고 그 목적에 대하여 충분히 예상할 수 있도록 구체적으로 적시하여야 한다.²⁷³⁾ 따라서 기업의 영리적 목적 이외에 사회적 목적을 주된 목적으로 기재한 정관을 등기하는 것은 사실상 주식회사의 목적을 벗어하는 것으로서 주식회사의 본질에 벗어나게 되므로 법리상 인정될 수 없을 것이다.

272) 이하 권재열, 앞의 논문, 82-83면; 이철송, 위의 회사법강의, 77면.

273) 이철송, 위의 책, 227면.

(2) 사회적기업 육성법의 회사법상 특별법적 취급

이에 대한 해결방안으로서 다음의 견해가 제시된다. 우선 해석상 사회적기업육성법이 회사법에 특별법으로 보는 견해가 있다.²⁷⁴⁾ 즉 양법의 적용대상으로 볼 때, 상법은 다양한 유형의 회사에 모두 적용되는 법으로서 일반법에 모습을 가지는 반면, 사회적기업육성법은 사회적기업에만 적용되므로 상법과 비교할 때 그 범위와 목적이 더욱 좁은 후자가 특수한 목적이 인정되며 따라서 특별법으로서의 지위에 놓이게 된다는 것이다. 결국 이러한 해석상 견해에 따르면 당해 법이 회사법에 우선적용되므로 사회적기업에 한하여 사회적기업육성법상의 사회목적의 실현에 대한 목적이 주식회사의 정관에 기재되는 것이 문제가 없게 된다. 그러나 이와 같이 특별법으로서 해석하는 경우 단순히 제도 운영상의 예외정도로 그치는 것이 아니라 사실상 특별법으로 사회적 목적을 위한 주식회사라는 새로운 형태의 기업유형을 인정하는 것과 동일하게 된다.

따라서 이 견해에 따른다면 상법에 대하여 사회적기업육성법의 특별법적 지위를 명문으로 정할 필요가 있으며, 필요한 경우 그 제도 운영의 안정성을 위하여 관련 회사의 운영 대하여는 상법 회사편의 규정을 준용한다는 등의 조문을 추가하는 개정작업이 이루어져야 할 것으로 보인다.

(3) 관련 법률의 개정

또한 관련 법률의 개정작업을 통하여 이러한 문제를 해결하고자 하는 견해가 있다. 즉 사회적기업육성법이 사회적기업의 조직형태로서 주식회사를 인정하는 만큼 정관의 등기와 관련된 법제와 육성법과의 정합성을 제고하기 위해 상업등기법 제7절 주식회사의 등기에 주식회

274) 이희수, 「사회적기업 관련 법제에 관한 비교연구-영국, 이탈리아, 미국, 한국을 중심으로-」, 『사회적기업연구』 제4권 제2호, 사회적기업연구원, 2011, 73면.

사 형태의 사회적기업 등기에 관한 사항을 정하여 사회적기업의 정관에 사회적 목적을 주된 목적으로 기재하는 주식회사의 등기를 허용하는 방향으로 개정되어야 한다고 한다.²⁷⁵⁾ 생각건대, 이러한 관련 법률 개정을 통한 해결이 위의 문제에 대한 안전한 해결책이라고 본다. 또한 이러한 개정으로 인하여 상법에 우선하여 육성법이 적용되는 경우에 대응하는 것이다.²⁷⁶⁾

4. 의사결정구조

(1) 의사결정구조 참여의 의미

사회적기업의 의사결정구조와 관련하여 고용노동부는 다양한 이해관계자가 실질적으로 참여하는 민주적인 의사결정구조를 갖출 것을 인증의 요건으로 하고 있다. 의사결정구조와 관련하여 과연 이해관계자로서 의사결정과정에 참여하여 자신의 의견을 반영할 수 있는 구조를 의미하는 것인지 아니면 더 나아가 의사결정에 있어서 결정권을 행사하는 것인지 살펴볼 필요가 있다.

우선 외국의 경우 사회적기업은 사회적 목적을 실현하기 위하여 자본소유에 기반을 두지 않는 의사결정구조를 운영하며 이해관계자의 참여에 의하며, 1인 1표의 원리를 적용해왔다. 이와 같이 외국이 두수주의의 채택이 가능한 것은 첫째, 이해관계자들 간의 목적이 서로 상이하기 때문이다. 둘째, 우리나라와 달리 외국의 경우 사회적기업의 형태를 특별법에 의하여 별도로 정하고 있으며, 이에 따라 사회적기업의 특징에 걸맞게 조직된 협동조합, 또는 비영리조직의 형태를 선호하기 때문이다. 셋째, 사회적기업은 그 특성 실질적인 업무관계성을 갖는 자가 자원봉사자를 비롯하여 지역관계자가 될 확률이 높다. 따

275) 권재열, 위의 논문, 84면.

276) 권재열, 위의 논문, 84면.

라서 만약 이들이 동등한 의결권을 보유하지 못하게 된다면 공생이 곤란하게 되기 때문이다.²⁷⁷⁾

그러나 유럽의 경우에도 최근 기업의 형태로 최근 들어서는 1인 1표주의가 완화 및 폐지되는 경향을 보인다. 예를 들어 이탈리아의 경우 2005년 사회적기업법의 제정으로 1991년 사회적협동조합법에서 인정하던 1인1표제의 민주적 의사결정구조를 없앴고, 영국의 경우 공동체이익회사법에 1인1표제를 포함하고 있지 않고 있다. 이는 기존에 민주적 의사결정구조가 가지는 비효율성을 줄이는 한편 영리기업의 참여를 촉진시키기 위한 방안으로서 그동안 사회적기업의 구성요건으로 인식되고 있던 민주적 의사결정구조를 폐기한 것이다.²⁷⁸⁾

이를 검토해 보건대 사회적기업육성법상 의사결정구조는 과거 유럽의 사회적기업의 의사결정 방식과 매우 유사한 모습 띤다. 따라서 이해관계자가 참여하는 의사결정구조란 다시 말해 이해관계자에 대하여 실질적인 의결권의 행사를 보장한다는 의미이다. 이러한 의사결정구조는 사회적기업의 목표가 사회성 보다 영리성으로 기울게 되는 상황을 경계하기 위한 것으로서, 의사결정구조에 비영리적 요소의 반영시킴으로서 궁극적으로 사회적 목적을 강하게 실현시키는 효과를 거둘 수 있게 한다.

(2) 주식회사 형태의 사회적기업에서 의사결정기관에의 참여가능성 확대

이러한 의사결정구조는 주식회사에 적용될 경우 중요한 문제점을 발생시킨다. 즉 주식회사의 최고 의사결정기관인 주주총회(상법 제361조)와 관련하여, 주식회사는 기본구조상 주식을 발행하고 주식을 매입한 주주가 회사에 대하여 주식매입분에 비례하여 일정 부분 지분을

277) 이하 권재열, 위의 논문, 84면-85면.

278) 이희수, 앞의 논문, 59-61면,

가지고 그 부분만큼 지배권을 획득하게 된다. 또한 의사결정과정에서 주주가 매입한 주식의 수만큼 의결권을 가지게 되고, 따라서 매입한 주식의 수만큼 의결권이 차등적으로 분배되게 된다. 주식의 매입 정도는 결국 위험의 인수정도를 나타내는 것으로서 민주주의 정치체제로부터 영향을 받은 주식회사는 위험인수 정도의 대가로서 주주의 의결권 행사와 관련하여 주식의 보유량을 기준으로 하는 다수결의 원칙을 채택하고 있다.²⁷⁹⁾ 따라서 이러한 구조로 볼 때 주식회사 형태의 사회적기업에서 주식을 보유하지 않는 이해관계자에게 주주총회에 일정 부분 의결권을 부여하는 것은 자본다수결원칙에 위배되는 것으로서, 주식회사의 근본이념을 해치는 결과를 발생시키게 될 것이므로 허용될 수 없다. 또한 만약 관련 법률의 개정 등을 통하여 예외적으로 이해관계자에게 의결권을 부여할 수 있는 근거가 마련된 경우라 하더라도 그들에게 최소한의 의결권을 부여할 수밖에 없는데, 지분에 따라 다수결로 의사결정이 이루어지는 주주총회에서 이들의 의결권이 과연 의사결정에 영향을 미칠 수 있는가에 대하여도 회의적이다.

그렇다면 주식회사의 형태를 취하는 사회적기업에서 이해관계자가 참석하여 실질적인 효과를 거둘 수 있는 기관을 보건대, 또다른 의사결정기관인 이사회에의 참석을 생각할 수 있다. 특히 이사회는 법률이나 정관 또는 이사회규정에 의해 특별히 이사의 결의사항으로 정해져 있지 않더라도 업무집행에 관한 의사결정은 원칙적으로 이사의 결의를 거쳐야 하도록 되어 있어(상법 제393조 제1항) 이해관계자가 이사회에 의결권을 행사할 경우 업무집행에 실질적으로 관련한 사항을 직접 결정할 수 있어 보다 이해관계자 스스로의 이익을 강하게 보호할 수 있게 된다. 그러나 이사회는 이사 전원으로 구성되어 있는 바, 이사의 지위에 있지 않은 이해관계자는 이사회에 참석하지 못하

279) 이러한 특징은 주식회사의 가장 본질적인 부분으로서 이에 대하여 예외를 인정하거나 변경하는 등의 행위를 할 수 없다(권재열, 앞의 논문, 86면).

게 된다. 따라서 외부인사를 이사회에 참가시켜 경영에 대한 결정권을 부여하는 사외이사제도를 활용하여 이해관계자를 사외이사로 선임하여 이사회의 구성원이 되는 방안을 모색하여야 한다. 다만, 상법에서 피용자가 사외이사가 되기 위하여는 일정한 자격요건을 갖추어야 하고 만약 이러한 자격을 흠결하였을 경우에는 사외이사로의 될 수 없기 때문에(상법 제382조 제4항) 사회적기업은 사회적기업육성법에 특례를 두어 이러한 제한에 대한 개정이 필요할 것으로 보인다.²⁸⁰⁾

(3) 이해관계자의 범위 한정

또한 사회적기업은 다양한 이해관계자가 참여할 수 있는 의사결정 구조를 갖추어야 한다고 정하는데, 그렇다면 이해관계자의 범위를 어디까지 한정할 것인가에 대한 사항도 문제가 될 수 있다. 특히 주식회사의 경우 회사의 성격상 자본에 의하여 복잡하게 채권채무관계가 얽히게 된다. 그러나 사회적기업육성법은 이해관계자의 범주에 이러한 금전적 이해관계자까지 포함하는지 혹은 사회적 목적 달성과 관련한 이해관계자로 한정하고 있는지가 명확하지 않으며, 고용노동부의 사회적기업 인증 심사기준 역시 이해관계자의 예시로서 설립자 대표 외에 근로자 대표, 서비스수혜자 대표, 연계기업이나 연계자치단체 담당자, 사업관련 전문가, 후원자, 지역사회 인사 등 이해관계자 범위를 폭넓게 규정하고 있을 뿐 제한에 대하여는 별도로 정하지 않는다.

생각건대, 이해관계자의 참여의 취지는 사회적기업으로 하여금 이들의 이익을 보장하도록 하여 사회적 목적 달성에 기여하기 위한 것으로 보인다. 결국 이해관계자는 기업의 사회적 목적과 관련된 자에 한정될 필요가 있으며, 영리성에 기한 이해관계자를 의사결정구조에 참여시키는 경우 사회적기업육성법의 본래의 취지를 훼손할 가능성이 크다. 예를 들어, 주식회사의 대표적인 이해관계자인 주주가 사회적기

²⁸⁰⁾ 권재열, 위의 논문, 87면.

업육성법상 이해관계자로서 의사결정구조에 참여하게 된다면, 상대적으로 회사에 대하여 강한 힘을 발휘할 수 있는 주주의 의사가 다른 이해관계자들의 의사보다 회사에 적극적으로 반영될 가능성이 크므로 이는 이해관계자들 간의 평등한 의사결정을 규정한 사회적기업육성법의 입법목적에 반하게 된다. 또한 이러한 금전적 이해관계자는 이익의 침해가 발생(또는 발생이 우려되는)된 경우 소송 등 사법적 구제수단 등을 통하여 손해를 보상받을 수 있으므로 이들을 이해관계자에 포함시킬 필요는 없을 것으로 생각된다.

(4) 의견충돌 해결을 위한 방안 마련

다양한 이해관계자의 참여는 각각의 이익이 반영됨으로써 사회적기업운영에 시행착오를 줄여 사회적 목적 달성의 효율성을 제고할 수 있다는 장점이 있지만, 반대로 이익의 분배를 둘러싼 갈등이 발생할 수 있다. 예를 들어 서비스 수혜자의 경우 더 많은 이익을 분배받으려 할 것이며, 사회적기업은 이익의 분배를 최소화할 것이다. 그러나 앞서 본 바와 같이 이해관계자의 참여는 단순한 의견조율 관계가 아닌 실질적인 의결권을 행사할 수 있는 지위를 보장하는 것이므로 이러한 의견충돌은 결국 결정단계에서의 충돌까지 이어질 우려가 크다. 또한 이해관계자 상호간에도 의견이 대립할 가능성이 충분하며, 결국 이러한 의견충돌은 의사결정의 신속성을 저해하여 시장상황에 적절히 대응하지 못하게 될 수 있다.

이에 대한 해결책으로 이해관계자들 간의 의견조정을 위한 별도의 기구를 설치하도록 사회적기업육성법상 규정을 두어 의사결정단계 이전에 적정한 기일 동안 의견조율을 할 수 있는 절차를 마련한 방법을 생각해 볼 수 있다. 또한 회사경영의 효율성을 제고하기 위해서는 어쩔 수 없이 회사의 잔여재산분배청구권자(상법 제538조)인 주주가 직

접 나서야 한다는 견해가 있다.²⁸¹⁾ 이 견해에 따르면 주주가 이윤창출에 게을리한 경영진에 대한 해임 권한을 행사할 수 있도록 의사결정체계가 보장되어야만 이사가 회사의 이윤을 극대화하기 위하여 업무를 성실하게 수행할 것이고, 그이에 따라 이사와 주주 간의 대리인 문제를 해소할 수 있어 사회적기업의 경쟁력을 담보할 수 있다고 한다.

5. 이윤의 재투자

(1) 주식회사에서의 이익배당 분배

주식회사는 영리성을 보장하는 회사로 다른 어느 종류의 회사에 비하여 투자에 적합한 회사 형태라고 할 수 있다. 주식회사가 영리성을 보장해주는 방법, 즉 이익의 분배의 방법으로 주식의 매각 이외의 이익배당과 잔여재산의 분배 등이 있다. 현행 상법은 이러한 이익배당에 대하여, 주주총회의 결의로 정하며, 단지 회사의 재무제표를 이사회가 승인하는 경우에는 이사회가 이익배당을 결정할 수 있다(상법 제462조 제2항). 이익배당은 대차대조표의 순자산액으로부터 자본금의 액, 그 결산기까지 적립된 자본준비금과 이익준비금의 합계액, 그 결산기에 적립하여야 할 이익준비금의 액, 대통령령으로 정하는 미 실현이익을 공제한 액을 한도로 하여 이익배당을 할 수 있다(동법 제462조 제1항). 이와 같이 상법에서는 이익배당의 한도액만을 규정하고, 이익배당의 여부와 구체적인 배당금액은 주주총회에서 정하도록 하고 있다.

(2) 사회적기업의 경우 이익배당의 문제

사회적기업이 주식회사인 경우에는 회계 연도별로 배분 가능한 이익이 발생한 경우에 그 이익의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위하여

281) 권재열, 위의 논문, 87면

사용하도록 규정하고 있다²⁸²⁾. 이 규정은 사회적기업이 주식회사 형태인 경우에 혹시라도 사회적기업으로서의 사회적 목적을 외면하고 주주에게의 이익 분배를 우선하는 것을 방지하기 위한 규정이라고 해석될 수 있다. 이러한 사회적기업육성법의 규정은 사회적기업의 개념을 생각하면 당연히 존재할 수밖에 없는 규정이라고 볼 수 있다. 그러나 이 규정은 주식회사의 주주에게 인정되는 이익배당청구권을 침해하는 결과를 초래할 수도 있다. 사회적기업은 전적으로 상법상의 회사는 아니지만, 사회적기업이 주식회사의 조직 형태를 취하고 있을 때에는 상법의 규정을 지켜야 할 것이다. 사회적기업육성법은 주주에게의 이익배당 자체를 금지하지는 않고 배당 가능한 이익의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위하여 사용하도록 규정하고 있다. 그러나 이 규정이 최소한 배당가능한 이익의 3분의 1은 주주에게 배당이 가능하도록 보장한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 전체 배당 가능한 이익 중에서 사회적 목적을 위한 사용이 최소한 3분의 2는 되어야 한다는 뜻이며, 사회적 목적을 위한 사용의 상한선은 규정하고 있지 않다.

따라서 사회적기업은 배당 가능한 이익의 전부를 사회적 목적을 위하여 사용하고 주주에게는 이익배당을 하지 않을 수도 있는 것이다. 그렇다고 하여 사회적기업이 배당 가능한 이익의 전부를 계속하여 사회적 목적을 위하여 사용하고 주주에게는 전혀 이익배당을 하지 않아도 아무런 문제가 없다는 것은 아니다. 예를 들어 소외계층의 지원을 위한 복지재단에 대한 기부, 빈민층의 의료지원을 위한 병원건립, 학술단체나 문화단체에 대한 지원 등 반대급부를 기대하지 않고 행한 기부를 들 수 있다. 만약 이러한 기부를 경비로 처리하게 되면 통상 주주의 이익배당은 거의 존재하지 않게 되어, 주주들은 불만을 표출하게 될 것이다.²⁸³⁾ 이는 곧 주주의 이익배당청구권 자체를 부인하는

282) 사회적기업육성법 제8조 제1항 제7호.

283) 안택식, 앞의 글, 177-178쪽.

것으로 주주의 본질적인 권리를 침해하는 것으로 보아야 할 것이다. 이익배당은 주식회사의 본질에 해당하며²⁸⁴⁾, 주식회사가 주주에게 전혀 이익을 분배하지 않음은 물론, 부당하게 장기간 이익배당을 중지하는 것도 위법하기 때문이다.²⁸⁵⁾ 이렇듯 주식회사의 형태의 사회적기업에서 주주에 대한 이익배당과 사회적 목적을 위한 사용을 어떠한 방법으로 조화시킬 것인지가 문제될 수 있다.²⁸⁶⁾

아무리 사회적 목표가 우선시되는 사회적기업이라고 하더라도 그 형태가 상법상의 주식회사인 경우에는 주식회사로서의 본질을 무시할 수는 없다. 따라서 주식회사 형태의 사회적기업이 배당 가능한 이익의 많은 부분을 사회적 목적을 위해서 사용하는 것은 사회적기업으로서 당연한 일이지만, 절대로 주주의 이익배당청구권 자체를 박탈해서는 안 된다. 사회적기업도 어느 정도는 투자 목적의 자금을 유치하는 것이 필요한데 이를 위해서는 적절한 기대 이익을 제시하여야 하고, 최소한의 주주에 대한 이익배당은 보장되어야 한다. 이렇게 되면 개인이 아니라 영리기업도 기업의 사회적 책임을 이행하는 하나의 방법으로 사회적기업에 대한 투자를 고려할 수 있을 것이고, 사회적기업의 성장에도 도움이 될 수 있을 것이다. 따라서 주주에 대한 이익배당을 원칙적으로 인정한 후에 다만 이익배당의 총 한도액을 적정한 선에서 규제하는 방식이 주주의 권리 보호와 사회적기업의 지속성 보장을 위해서 더 합리적인 방법이라고 생각된다. 만약에 주주에게 최소한의 이익배당이 법적으로 보장 된다면 이러한 현상이 발생하는 것을 방지할 수 있을 것이다.²⁸⁷⁾

284) 정찬형, 『상법강의(상)』, 박영사, 2012, 618면.

285) 이철송, 앞의 책, 943면.

286) 이희중, 위의 논문, 525-526쪽.

287) 이희중, 「사회적기업과 영리성」, 『한양법학』 (제24권 제1집, 통권 제41집), 한양법학회, 2013. 2, 526-527면.

제 5 절 소 결

우리나라에서의 사회적기업 규율 규범은 사회적기업육성법이라는 기본법을 두는 동시에 그 운영에 있어서 각 조직에 해당하는 개별법이 적용되는 특수형태를 취한다. 이러한 사회적기업육성법은 인증단계를 규제로서 다루고 있으며, 나머지 부분은 대부분 사회적기업의 지원에 대한 규정으로 구성되어 있다. 이상에서는 이러한 사회적기업육성법 중 규제에 대한 사항 즉 인증에 초점을 맞추어 논의를 진행하였다. 사회적기업의 인증에 대하여는 많은 선행연구에서 그 문제점이 지적되어 왔는데, 이러한 논의를 토대로 볼 때 인증제도의 문제점은 비교적 많은 인증요건의 구비와 심사의 과도한 엄격성에 집중되어 있다. 이러한 문제로 말미암아 현재 인증률은 50%를 겨우 웃도는 수준에 머물러 있는데, 이는 사회적기업의 활성화를 통하여 취약계층을 폭넓게 보호하고 지역사회발전에 이바지하게 하려는 사회적기업육성법의 본연의 취지에 부합하지 않는다.

본 장의 2절은 이러한 인증제도 자체의 문제점을 지적하고 이에 대한 개선책을 제시하고자 하였다. 우선 인증요건이 과도하게 높은 기준을 제시하고 있다는 점과 관련하여 인증의 본연의 목적이 자격 여부를 소극적으로 판단하는 것임을 명확히 할 필요가 있다. 또한 모든 사회적기업유형에 동일한 인증 요건을 요구하는 것은 조직의 특성을 이해하지 못한 무리한 입법으로 볼 여지가 있다. 그리고 사회적기업의 인증은 결국 사회적기업의 지속가능한 발전 및 운영에 초점을 두어야 함에도 인증요건에는 이러한 점이 누락되고 단지 제도적·재정적 지원의 적합성만을 선별하는 기능을 수행하고 있다. 따라서 사회적기업의 인증 시에는 사회적기업으로서의 자립가능성 역시 평가할 수 있는 기준을 두어야 할 것이다. 또한 허가제의 성격이 강한 인증

제도를 등록제도로 바꿔 사회적기업으로의 진입을 보다 자유롭게 할 필요가 있다. 등록제로의 변경은 사회적기업을 보다 시장친화적으로 조직할 수 있으며, 사회적기업육성법이 다소 사회적 목적 달성에 치우친 점을 보완할 수 있을 것으로 본다.

제3절에서는 사회적기업과 기업법제와의 관련성에 대하여 검토하였다. 사회적기업육성법 제8조 제1항 제1호와 시행령 제8조는 사회적기업의 조직형태는 ‘민법에 따른 법인·조합, 상법에 따른 회사·합자조합, 특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리민간단체’일 것을 요구하고 있다. 여기서 알 수 있듯이 사회적기업은 그 조직형태에 대하여 폭넓게 인정하고 있으며 이를 통하여 다양한 형태의 사회적기업이 활동할 수 있다. 특히 사회적기업의 대부분이 상법상 회사 특히 주식회사의 형태를 많이 취하고 있는데, 이것은 사회적기업의 개념 요소 중 하나가 수익성이라는 점에서 결국 영리친화적인 기업형태로서 주식회사를 선호하기 때문이다.

이러한 점에서 볼 때 현행 회사법상 주식회사제도와 사회적기업육성법과의 정합성 여부가 중요한 문제이다. 사회적기업과 주식회사의 가장 큰 차이점은 그 목적에 공공성이 포함되는지 여부이다. 공공성은 사회적기업이 태생적으로 가지는 목적이므로 이러한 공공성은 주식회사의 형태를 취할 경우 취약계층의 고용 및 이윤의 재투자자의 형태로 나타나게 된다.

사회적기업과 상법상 회사는 구체적인 면에서 다소 차이를 보이는데, 우선 정관의 기재사항 중 목적, 명칭, 기관 및 지배구조의 형태와 운영 방식 및 중요 사항의 의사결정 방식의 기재, 수익배분 및 재투자에 관한 사항에 대하여 차이를 보인다. 또한 의사결정구조에 있어서 사회적기업은 이해당사자를 의사결정구조에 포함하는 방식으로 일반적으로 회사와의 조직구조와는 차이를 보인다.

이익배당과 관련하여 사회적기업이 주식회사인 경우에는 회계 연도

별로 배분 가능한 이익이 발생한 경우에 그 이익의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위하여 사용하도록 규정하고 있어, 그 사회적 목적을 명확히 하고 있다. 마지막으로 이사의 책임의 경우 사회적기업의 경우 이사의 행위가 설령 영리성 측면에서 회사에 손해를 끼친 경우라 하더라도 이사 등 임원의 책임을 지지 않는다고 보아야 한다. 즉, 사회적기업의 경우 이사 등 임원의 선관주의의무 및 충실의무의 범위가 사회적 내지 공공성을 반영하여야 하기 때문에 상법상 이사의 의무보다 그 범위가 넓게 인정된다.

제4절에서는 제2절에서의 인증에 대한 논의와 제3절에서의 회사법과의 관련성을 바탕으로 사회적기업의 인증에 대한 회사법적 문제에 대하여 보다 구체적으로 논의하였다. 사회적기업의 인증과 관련하여 회사법과 관련있는 부분으로는 조직형태, 사회적 목적실현, 이해관계자가 참여하는 의사결정구조, 이윤의 재투자로 총 4가지이다. 우선 조직형태와 관련하여 가장 문제가 되는 것이 비영리법인의 수익사업에 대한 문제이다.

비영리법인의 목적 내에서의 수익활동은 본래 인정되어 왔으나, 사회적기업의 형태로 운영될 경우 수익활동이 결국 영리추구의 모습을 나타낼 가능성이 있으므로 이에 대하여 경계하고 비영리법인에게도 이윤의 재투자 등의 규정을 적용할 필요가 있을 것이다. 또한 법인세 법상 정해진 수익사업 외에도 다른 수익사업을 할 수 있도록 법령을 정비하는 방법이 필요할 것이다. 또한 개인사업자의 경우도 원칙적으로 사회적기업으로 인증이 불가하지만 예외적인 경우에 한하여 정부가 보증하는 방식으로 점차 개인사업자의 영역까지 사회적기업을 확대해 나갈 필요가 있을 것이다.

사회적 목적실현과 관련하여 과연 주식회사의 정관에 이윤추구의 목적 외에 공공목적 달성을 목적으로 할 수 있는가가 문제이다. 주식회사의 목적은 변경불가능한 필수적인 영역이므로 목적에 공익성을

추가하는 방식은 금지되어야 할 것이다. 다만 사회적기업육성법을 특별법으로 보고 이를 우선 적용하는 방식이나 상업등기법의 개정을 통하여 주식회사 형태의 사회적기업이 사회성을 목적으로서 기재할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있을 것이다.

사회적기업의 의사결정구조는 이해관계인이 참여하게 되어 있는데, 주식회사의 경우 의결권을 가진 자는 주주이므로 이해관계인이 주주총회에서 의결권을 행사할 수는 없다. 따라서 이해관계자는 사외이사의 지위로서 이사회에서 결정권을 가질 수 있으며, 이를 위하여 사회적기업육성법에 특례를 두어 상법상 피용자가 사외이사가 되는 경우에 적용되는 제한을 일부 수정할 필요가 있을 것이다. 이해관계자의 범위는 사회적 목적과 관련된 자로 한정하여야 할 것이며, 그 외의 이해관계자는 사회적기업육성법상 의사결정구조에 참여하지 못하는 것으로 보아야 할 것이다.

마지막으로 이윤의 재투자의 경우 사회적기업육성법은 주주에게의 이익배당 자체를 금지하지는 않고 배당 가능한 이익의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위하여 사용하도록 규정하고 있는데, 이 규정이 최소한 배당가능한 이익의 3분의 1은 주주에게 배당이 가능하도록 보장한다는 것을 의미하는 것은 아니므로 이익의 전액도 재투자가 가능하다. 따라서 적절한 기대 이익을 제시하여야 하고, 최소한의 주주에 대한 이익배당은 보장되어야 할 것이다.

이상에서의 논의는 사회적기업의 인증 및 이와 관련된 기업법적 문제를 분석하고자 이루어졌다. 사회적기업에 대한 법률상 논의는 이미 많이 이루어졌지만, 대부분 사회적기업육성법 자체의 문제를 거론하며, 타법 특히 회사법과의 정합성 문제에 대하여 논의한 경우는 많이 없다. 그러나 사회적기업이 기업형태로 영업활동을 하는 만큼 회사제도에 대한 이해가 사회적기업에 대한 이해에 선행되어야 할 것으로 생각한다. 그러나 회사법 외에도 세법, 노동법, 경제법 등 사회적기업

과 관련하여 논의될 수 있는 법들이 산적해 있다. 따라서 향후 사회적기업과 관련하여 보다 다양한 법들과의 관계 연구가 활발하게 진행되어야 할 것으로 보인다.

제 5 장 결 론

노동시장의 변화와 사회보장에 대한 요구를 포섭해야하는 미래의 법제전략은 전형적인 법체계내의 카테고리를 넘어선 대응을 요청받고 있다. 특히 고용과 사회보장의 법제는 이러한 변화에 따른 구체적인 제·개정에 대한 연구와 시도가 계속되고 있다.

통합적 고용과 사회보장의 권리에 관한 법제분야의 정의와 한계는 거시적 내지 미래적 시점에서 연구될 과제라 할 수도 있다. 그러나 적어도 고용과 사회보장 간의 소위 친화적 정책들에 대한 규범적 대응은 구체적이고 실질적인 현안이다.

이점에서 고용과 사회보장권의 조화를 위한 구체적 사례 연구의 가치를 찾을 수 있다. 사회적기업은 고용과 사회서비스의 생산, 그리고 수익에 대한 지역사회 환원이라는 점에서 사회적 목적에 부합하는 중요한 명제를 제시하고 있다. 이점에서 사회적기업은 고용과 사회보장 간의 조화를 위한 구체적인 방안의 실례가 될 수 있다.

특히 지금까지 민간영역에서 다양한 형태로 운영되던 사회적기업이 사회적기업 육성법의 제정이후 법적·제도적 영역으로 편입되기 시작하였다. 한국의 사회적기업 관련 법제는 관련 기본법에서부터 자치단체 법규는 물론 각 부처의 다양한 방식을 바탕으로 지원과 규율체계를 마련하고 있고, 동시에 그 운영에 있어서 개별적인 문제가 발생하는 경우에는 이에 해당하는 개별적인 법규들이 적용되는 특색을 가지고 있다.

사회적기업에 대하여는 많은 선행연구에서 인증 및 지원제도를 비롯하여 그 실효성에 관한 문제점이 지적되어 왔다. 예컨대 사회적기업에 대한 지원이 양적으로 단기간에 고용을 창출했지만, 동시에 일자리와 사회서비스의 질적인 담보에 한계를 드러내기도 한다.

이에 본 연구는 사회적기업에 관한 올바른 정책 활용과 법제적 개

선을 주된 목적으로 사회정책학적 관점과 법제적 관점을 통합하여 진행되었다. 본문에서 도출된 바와 같이 이 연구는 다음과 같은 문제해결대안을 제안할 수 있다.

우선, 사회적기업 정책 및 실무 차원에서의 문제점을 극복하기 위해서는 업 특성을 고려한 유연성 제고와 인건비 의존성을 낮출 수 있는 방안을 마련해야한다. 예산지출에 있어서도 유연성을 확보하고 체계적이고 내실 있는 경영지원 체계를 마련해야한다. 아울러 사회적기업 생산품에 대해 공공기관 공동구매제 활성화 및 마케팅 및 판로 개척 지원정책이 마련되어야한다.

사회법적 측면에서 고용 증진 및 사회서비스 확대를 위한 지원규정에 대한 문제점을 극복하기 위해서는 사회적기업의 실질적 정의개념을 규범화 하는데서 시작할 수 있다. 또한 사회적기업의 다양한 조직형태에 따라 다양하게 적용되는 규범들에 대한 체계적인 법체계를 마련하여야 한다. 이를 위해서는 사회적기업의 법적지위 즉 법적·인과적 급여를 받는지를 기준으로 수급요건을 규정하는 것이 바람직하다. 뿐만 아니라 관리운영주체를 기준으로 정립된 규범체계에서 적용대상과 적용범위 즉 법의 수요자인 사업주와 근로자 및 서비스수혜자를 중심으로 체계화할 필요가 있다.

무엇보다 실질적인 고용과 사회서비스의 질적 향상을 위하여 근로기간 및 근로조건의 보호조치를 구체적으로 규정하고, 교육훈련의 기회와 경력의 산정방안도 모색할 필요가 있다. 나아가 사회적기업 수급권의 인과적 요건 및 통합적 기본법 체계의 구축도 모색될 수 있다.

인증 및 제한의 합리적 기준 개선을 위해서는 새로운 유형의 조직형태의 개발 및 특별법으로서의 사회적기업 육성법 해석이 이루어져야한다. 아울러 법률 개정작업이 진행되어야하며 이윤의 재투자 등이 규정되어야할 것이다.

또한, 사회적기업의 인증은 결국 사회적기업의 지속가능한 발전 및 운영에 초점을 두어야 함에도 인증요건에는 이러한 점이 누락되고 단지 제도적·재정적 지원의 적합성만을 선별하는 기능을 수행하고 있다. 따라서 사회적기업의 인증 시에는 사회적기업으로서의 자립가능성 역시 평가할 수 있는 기준을 두어야 할 것이다.

이상에서의 논의는 사회적기업의 인증 및 이와 관련된 기업법적 문제를 분석하고자 이루어졌다. 사회적기업에 대한 법률상 논의는 이미 많이 이루어졌지만, 대부분 사회적기업 육성법 자체의 문제를 거론하며, 타법 특히 회사법과의 정합성 문제에 대하여 논의한 경우는 많이 없다. 그러나 사회적기업이 기업형태로 영업활동을 하는 만큼 회사제도에 대한 이해가 사회적기업에 대한 이해에 선행되어야 할 것으로 생각한다. 그러나 회사법 외에도 세법, 노동법, 경제법 등 사회적기업과 관련하여 논의될 수 있는 법들이 산적해 있다. 따라서 향후 사회적기업과 관련하여 보다 다양한 법들과의 관계 연구가 활발하게 진행되어야 할 것으로 보인다.

요 약: 쟁점별 과제에 대한 통합적 대안 분석

▣ 사회적기업제도의 실효성 확보를 위한 정책실무적 개선 방안

사회적기업 정책과 실무적 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 지나친 일자리창출 중심의 사회적기업제도 운영
- 사회적기업의 양적 성장에 치우쳐 질적 성장 간과
- 사회적기업의 다양성을 고려하지 않은 획일적 지원
- 사회적기업의 확장을 저해하는 인증제
- 인건비 지원 종료에 따른 재정절벽 효과 초래
- 사업개발비의 지나친 용도 제한
- 내실있는 경영컨설팅 부재
- 사회적기업 상황에 맞는 대출제도 부족

따라서 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안으로 본 연구는 다음과 같은 사항을 제안한다.

- 사회적기업 일자리의 질적 성장제고
- 사업의 특성을 고려한 지원방안의 유연성 제고
- 사회적기업의 인건비 의존성을 낮출 수 있는 방안 마련
- 예산지출에 있어서의 유연성 확보
- 체계적이고 내실있는 경영지원 체계 마련
- 사회적기업 생산품에 대한 공공기관 공동구매제도 활성화
- 사회적기업의 마케팅 및 판로개척 지원정책 마련

▣ 고용 및 사회서비스 증진을 위한 지원규정 법제 개선 전략

사회적기업 지원제도의 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 사회적기업의 법적·형식적 개념과 실질적 개념의 분리

요 약: 쟁점별 과제에 대한 통합적 대안 분석

- 사회적기업의 법적형태별 다양한 적용규범
- 관리운영주체 기준의 다양한 법체계
- 취약계층 근로조건 보호의 규범체계적 문제
- ‘채용’중심의 지원조치와 ‘사회서비스 질’ 확보의 상충

따라서 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안으로 본 연구는 다음과 같은 사항을 제안한다.

- 사회적기업 실질적 개념의 정의
- 사회적기업의 법적지위에 따른 수급요건의 규범화
- 적용대상 내지 범위에 따른 법체계성 확립
- 취약계층에 대한 근로조건 향상 조치
 - 근로기간 및 근로조건 보호 조치
 - 직업훈련의 기회와 경력의 산정
- 사회서비스의 질적 판단기준 정립
 - 사회서비스의 범위와 공급주체의 법률관계
 - ‘사회서비스’의 대상 및 요건의 규범원칙
- 통합적 기본법 체계의 구축

▣ 인증 및 제한의 합리적 기준을 위한 개선 방안

사회적기업 자체가 상법상 회사의 형태로 존재하는 경우가 많기 때문에 사회적 목적성과 이윤추구의 가치실현 충돌이 일어날 가능성이 크다. 결국 사회적기업 관련 제도의 문제점으로 인하여 발생할 수 있는 제도적 문제는 많은 부분 기업법제와의 충돌에 의하여 발생할 수 밖에 없다.

사회적기업의 인증에 대한 문제점은 인증요건 충족의 실질적인 어려움과 인증심사 과정에서 현실적인 요건충족 판단여부의 어려움을 들 수 있으며, 문제점에 대한 대안으로 다음과 같은 내용을 제안한다.

- 인증요건의 명확화와 실질적인 완화
- 인증의 등록제로의 변경

아울러, 사회적기업의 인증은 결국 사회적기업의 지속가능한 발전 및 운영에 초점을 두어야 함에도 인증요건에는 이러한 점이 누락되고 단지 제도적·재정적 지원의 적합성만을 선별하는 기능을 수행하고 있다. 따라서 사회적기업의 인증 시에는 사회적기업으로서의 자립가능성 역시 평가할 수 있는 기준을 두어야 할 것이다.

한편, 사회적기업과 관련된 회사법적 쟁점은, 사회적기업의 의무와 책임, 정관의 기재사항, 의사결정구조, 이익배당, 잔여재산의 분배, 자금조달, 임원의 책임, 주주대표소송 등에서 찾아볼 수 있다. 또한 회사법적 쟁점을 바탕으로 살펴볼 때, 사회적기업에 대한 기업법적 평가와 규율체계에 대해서는 다양한 범주에서 문제점을 발견하고 개선을 위한 제안을 할 수 있다.

조직형태에 관한 개선사항은 다음과 같다.

- 개념요소로서 사회적기업의 영리성 개념의 구분 및 명확화
- 비영리법인으로서 사회적기업의 규율 강화
- 법인세법상의 문제해결을 위한 법제정비
- 새로운 유형의 조직형태 개발
- 개인사업자의 사회적기업 허용

사회적기업의 사회목적의 실현 필요성 문제를 해결하기 위하여 다음과 같이 제안한다.

- 사회적기업 육성법에 대한 회사법상 특별법적 취급
- 관련 법률의 개정

사회적기업의 의사결정구조와 관련하여 다음과 같은 개선이 필요하다고 제안할 수 있다.

요 약: 쟁점별 과제에 대한 통합적 대안 분석

- 주식회사 형태의 사회적기업에서 의사결정기관에의 참여가능성 확대

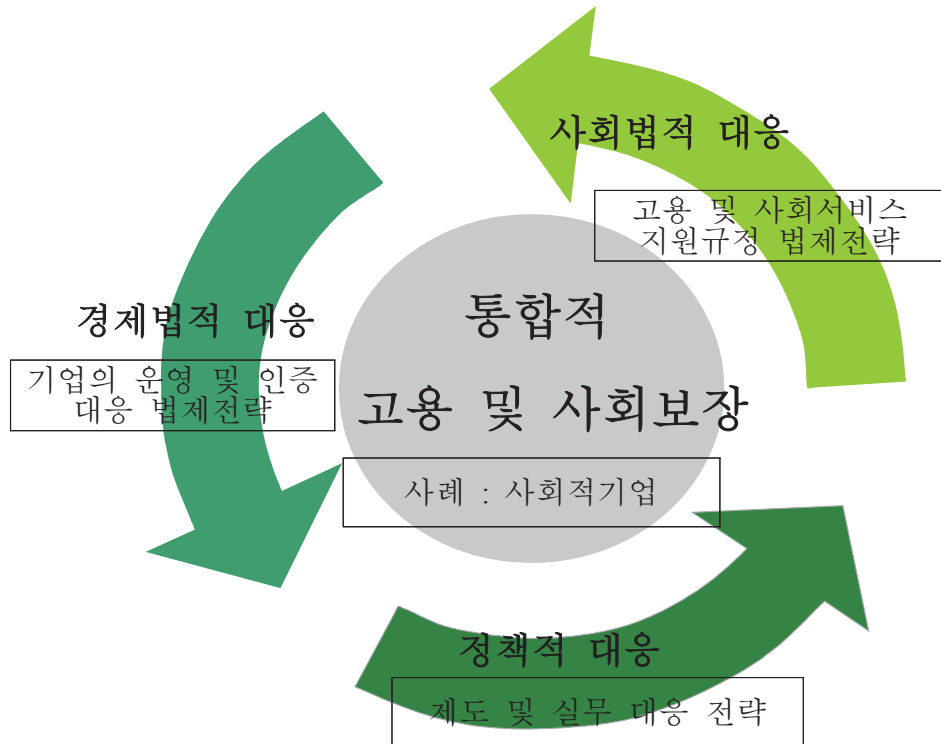
- 이해관계자의 범위 한정

- 의견충돌의 문제점 해결을 위한 방안 마련

이밖에 사회적기업의 이윤의 재투자를 위한 규범을 개선하기 위한 방법도 찾아야 한다.

▣ 고용증진과 사회보장의 통합을 위한 개선 방안

- 개념요소로서 사회적기업의 영리성 개념의 구분 및 명확화
- 비영리법인으로서 사회적기업의 규율 강화
- 법인세법상의 문제해결을 위한 법제정비
- 새로운 유형의 조직형태 개발
- 개인사업자의 사회적기업 허용
- 사회적기업 육성법에 대한 회사법상 특별법적 취급
- 주식회사 형태의 사회적기업에서 의사결정기관에의 참여가능성 확대
- 이해관계자의 범위 한정
- 의견충돌의 문제점 해결을 위한 방안 마련
- 사회적기업 실질적 개념의 정의
- 사회적기업의 법적지위에 따른 수급요건의 규범화
- 적용대상 내지 범위에 따른 법체계성 확립
- 취약계층에 대한 근로조건 향상 조치
 - 근로기간 및 근로조건 보호 조치
 - 직업훈련의 기회와 경력의 산정
- 사회서비스의 질적 판단기준 정립
 - 사회서비스의 범위와 공급주체의 법률관계
 - ‘사회서비스’의 대상 및 요건의 규범원칙
- 통합적 기본법 체계의 구축



- 사회적기업 일자리의 질적 성장제고
- 사업의 특성을 고려한 지원방안의 유연성 제고
- 사회적기업의 인건비 의존성을 낮출 수 있는 방안 마련
- 예산지출에 있어서의 유연성 확보

참 고 문 헌

- 강정혜, 「사회적기업에 대한 법적 고찰」, 『서울법학』 제20권제3호, 서울
시립대학교 법학연구소, 2013.
- 고용노동부, ‘일자리 창출 사업 시행 지침’ 「2014년도 (예비) 사회적 기업
재정 지원 사업 업무 매뉴얼」, 2014
- 고용노동부, 「(예비) 사회적 기업 재정 지원 사업 업무 매뉴얼」, 2014.
- 고용노동부, 「2014년 사회적 기업 인증 심사 기준」, 2014.1.
- 고용노동부, 사회적 기업 활성화 추진 계획, 2013.7.
- 고재중, 「기업의 사회적 책임 경영과 이사의 책임에 대한 고찰」, 『경원법
학』 제3권제2호, 경원대학교 법학연구소, 2010.
- 곽관훈, 「사회적 기업 육성 법 제 및 기타 창업 관련 법 제 정비 방안」, 『증권법연
구』 Vol.13 No.3, 한국증권법학회, 2013
- 국회예산정책처, 「사회적 기업 육성 사업 평가」, 2012.
- 권기범, 『현대회사법론』, 삼영사, 2012.
- 권재열, 「사회적 기업 출자 활성화 를 위한 회사법 적 개선 방안」, 『증권법연
구』 제13권제3호, 한국증권법학회, 2012.
- 기획재정부 협동조합법 준비기획단, 「협동조합 기본법 시행과 향후 정
책 방향」, 한국개발연구원, 2012.
- 김동희, 『행정법1』, 박영사, 2012.
- 김병연, 「사회적 기업 금융과 자본 시장 적 검토」, 『증권법연구』 (제13
권제3호), 한국증권법학회, 2012.
- 김수영외, 「사회 서비스 공급 체계에서 공사 역할 분담의 이론과 사례

참 고 문 헌

- 」, 고용 - 복지통합형 사회서비스 전달체계 개선방안, 한국노동연구원, 2012
- 김순양, 「사회적 기업인증 제도의 개선방안 고찰」, 『사회적기업연구』 2권1호, 사회적기업연구원, 2009
- 김제완외, 「사회적 기업에 관한 법제개선을 위한 연구」, 법제처, 2011.
- 김제완 · 정태길 · 양동수, 「사회적 기업육성을 위한 우리나라 법제의 현황과 개선방안」, 『법조』 Vol.668, 법조협회, 2012.
- 남기윤, 「기업자체 사상에 관한 연구서설」, 『경영법률』 제12집, 한국경영법률학회, 2002.
- 노희진외, 「사회적 기업육성을 위한 자본시장 연구 II」, 정책연구용역사업 보고서, 고용노동부, 2010.
- 류철호, 「일자리 창출을 위한 미래사회 대비 법제연구」 국외훈련 결과보고서, 법제처, 2014.
- 문기호, 「기업의 사회적 책임공시에 관한 연구」, 『목포대논문집』, 목포대학교, 1989
- 문기호, 「기업의 사회적 책임공시에 관한 연구」, 『목포대논문집』, 목포대학교, 1989.
- 박균성, 『행정법강의(제7판)』, 박영사, 2010.
- 법제처, 「許可 · 特許 · 認可」, 법제월보, 1966.
- 서돈각/정완용, 『상법강의(상)』, 법문사, 1999.
- 서정갑, 『상법(상)』, 일신사, 1984.
- 손영화, 「사회적 기업에 대한 회사법적 검토」, 『상사판례연구』, 한국상사판례학회, 2012.

- 손을천, 「사회적기업 지원제도의 문제점과 개선방안」, 입법조사처, 2014.
- 송덕수, 『신 민법강의』, 박영사, 2014.
- 안택식, 「기업의 사회적 책임의 실현방향」, 『상사법연구』 제19권제1호, 한국상사법학회, 2000.6.
- 양만식, 「기업의 윤리경영과 사회적 책임」, 『기업법연구』 제24권제1호, 한국기업법학회, 2010.
- 양승규/박길준, 『상법요론』, 삼영사, 1993.
- 이광택, 「사회적 기업지원을 위한 법제도의 개선」, 『법학논총』 제24권제3호, 국민대학교 법학연구소, 2012.
- 이규용 외, 『일자리지원사업 평가와 과제』, 한국노동연구원, 2010.
- 이병태, 『전정 상법(상)』, 교문사, 1988.
- 이상천, 「요건으로서의 신고·신청에 따른 효과로서의 수리·등록·허가의 개념적 구분 재론」, 『공법학연구』 제11권제3권, 한국비교공법학회, 2010.
- 이철송, 『상법총칙·상행위』, 박영사, 2008.
- 이호건외, 「인증관련 주요 국제기구 및 국가인증 제도 현황분석」, 『통상정보연구』 Vol.1, No.2, 한국통상정보학회, 1999.
- 이희수, 「사회적 기업관련 법제 비교 연구」, 석사학위논문, 고려대학교, 2011, 167면.
- 이희수, 「사회적 기업관련 법제 비교 연구」, 석사학위논문, 고려대학교, 2011.
- 이희수, 「사회적 기업관련 법제에 관한 비교 연구 - 영국, 이탈리아, 미국, 한국을중심으로-」, 『사회적기업연구』 제4권제2호, 사회

- 적기업연구원, 2011.
- 이희중, 「사회적 기업과 영리성」, 『한양법학』 제41집, 한양법학회, 2013.2.
- 이희중, 「사회적 기업과 영리성」, 『한양법학』 (제24권제1집, 통권제41집), 한양법학회, 2013.2.
- 정동윤, 『회사법』, 법문사, 2001.
- 정운용, 「기업의 사회적 책임제고를 위한 입법론적 제언」, 『기업법 연구』 제25권제3호, 한국기업법학회, 2011.
- 정진세·강위두, 「기업의 사회적 책임에 관한 법적 연구」, 『석당논총 I』, 동아대학교석당학술원, 1976.
- 정희철, 「기업의 사회적 책임」, 『기업법의전개』, 1979.
- 정희철, 『상법학(상)』 박영사, 1989.
- 조만형, 「행정법상 신고의 유형과 해석기준에 관한 소고」, 『공법연구』 Vol.39 No.2, 한국공법학회, 2010.
- 조상미·김진숙·강철희, 「사회적 기업정책 특징 비교분석 연구: 영국, 프랑스, 이탈리아, 한국을 중심으로」, 『사회복지정책』 제38권제2호, 한국사회복지정책연구원, 2011.
- 채이식, 『상법강의(상)』 박영사, 1996.
- 최병선, 『경제적 규제완화 추진방식의 평가;인·허가의 등록 및 신고제로의 전환을 중심으로』, 행정규제민간연구센터, 1992.
- 최환용, 「기준인증제도 선진화를 위한 법제정비 방안 연구」, 서울: 한국법제연구원, 2010.
- 한국사회적기업진흥원, 「사회적 기업 실태 조사 연구 보고서」, 2012.11.30.

- 한국사회적기업진흥원, 「사회적 기업 개요집」, 2013.
- 한국사회적기업진흥원, 『한국 사회적기업 실태조사 연구 보고서』, 2013.
- 한국의 사회적 기업 특성과 발전전략에 관한 연구」, 『상황과복지』, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2011.
- 홍정선, 「사인의 공법 행위로서의 신고의 법리 재검토」, 『고시계』 46권제4호, 고시계사, 2001.
- 홍정선, 『행정법특강(제9판)』, 박영사, 2010.
- 坂田桂三, “取締役および執行役の經營判斷における責任-企業の社會的責任-企業價值實現からの考察”, 『法學論叢』, 明治大学法律研究所, 2008. 2.
- みずほ総合研究所, 「注目高みまる社會的企業」, 『ずほ政策インサイト』, 2010. 6. 7.
- 樓井克彦, 『現代企業の社會的責任』, 千倉書房, 1975.
- 上屋守章譯, 「企業の社會的責任とは何か」, 『中央公論經營問題』, 秋季號, 1974.
- 鈴木正明, 「英國のソーシャルエンタープライズ-日本の社會的企業育成への示唆を探る一」, 『日本政策金融公庫論集』, 日本政策金融公庫総合研究所, 2009. 5.
- Carlo Borzaga/Jacques Defourny, The Emergence of social Enterprise, London : routledge, 2003.
- Defourny, J & Nyssens, M., “Social enterprise in Europe : Recent Trends and Developments : Introduction to an Update”, Working Papers Series, no. 08/01, 2008.

참 고 문 헌

European Network for Economic Self-Help and Local Development:
Community Economic Development and social enterprises, 1997.

Fuchs, “Soziale Innovationen” durch “Sozialunternehmen”: Schlüssel zur
Lösung gesellschaftlicher Probleme?, NDV Oktober 2013.

K. Philips and R. Eamets. Approach to flexicurity : Eu models, European
Foundation for the Improvements of Living and Working
Conditions, 2007.

Kent Greenfield, The Failure of Corporate Law, The University of
Chicago Press, 2006.

Leschka, G. Schmid and D. Griga, On the Marriage of Flexibility and
Security: Lessons from Harz-Reform in Germany, WZB
Diskussions Paper SP I 2006-108 , 2006.

M. Friedman, “The Social Responsibility of Business is to increase its
profits,” New York Times Magazine, Sep. 13, 1970.

Marthe Nyssens, “Social Enterprise in Europe: Recent Trends and
Developments”, Working Papers Series, no. 08/01, 2008.

Sophie Rouault, Multiple jobholding and path-dependent employment
regimes: answering the qualification and protection needs of
multiple job holders, WZB Discussion Paper, No. FS I 02-201
(Berlin, 2002)

<인터넷 자료>

국가법령정보센터.

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&query=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EC%A0%81%EA%B8%B0%EC%97%85&x=0&y=0>.

한국사회적기업진흥원.

http://www.socialenterprise.or.kr/notice/docu_books.do?page=2&cmd=&search_word=&board_code=BO04&category_id=CA06&seq_no=219858&com_certifi_num=&selectyear=&mode=view.

<http://www.socialenterprise.or.kr/kosea/reserve.do>