

목 차

◆ 논문

사회적경제와 ESG 경영 비교 연구: 유사점과 차이점을 중심으로	3
- 김성미, 박왕규, 오승주, 허광진	
사회적경제 중간지원기관의 운영방식과 조직성과: 경기도 양주시사회적경제지원센터 사례연구	31
- 윤석진, 윤현수	
사회적경제를 위한 사회적금융의 현황과 과제: 한국의 지방자치단체 기금 사례	51
- 장지연, 장승권	
지방정부의 지원과 협동조합 생존에 관한 탐색적 연구: 안산시민햇빛발전협동조합 사례	82
- 노영준	

사회적경제와 ESG 경영 비교 연구: 유사점과 차이점을 중심으로

김성미¹⁾, 박왕규²⁾, 오승주³⁾, 허광진⁴⁾

국문요약

전 세계적인 기후위기, 금융위기와 사회적 불평등을 완화하고자 환경, 좋은 거버넌스 및 사회적 책임을 강조하는 ESG 경영 패러다임이 대두되어 글로벌 표준으로 자리 잡아 가고 있다. ESG 경영은 재무적 성과와 함께 비재무적 성과도 중시하고 있어 사회적 가치와 경제적 가치를 동시에 추구하는 사회적경제와의 경계가 모호해졌다.

본 연구는 대표적인 연구 문헌과 국제기구의 자료 등을 분석하여 사회적경제와 ESG 경영 간의 유사점과 차이점을 밝혀내고자 하였다. 사회적경제와 ESG 경영이 추구하는 가치, 거버넌스 및 자원을 분석 틀로 사용하였다.

분석 결과에 따르면, 사회적경제와 ESG 경영은 각각 발전해온 역사와 용어의 차이에도 불구하고 경제적 성과와 함께 사회적 가치와 비재무적 성과도 중시하며, 조합원과 주주 중심의 경영, 다양한 이해관계자에 대한 협력 및 이사회 중심의 경영을 강조하고 있으며, 인간, 자연 및 사회를 포괄하는 확장된 자원관점을 공유하고 있다는 점에서 유사성이 높다. 본 연구를 통해 ESG 경영에 대한 이해를 높이고 사회적경제와의 연대와 협력이 더욱 활성화되기를 기대한다.

주요어 : 사회적경제, ESG 경영, 미션, 거버넌스, 자원

- 1) 울산부모교육협동조합, ksm25116@naver.com
- 2) 공공선연구자협동조합, wgpark21c@hanmail.net
- 3) 창업경영전략개발원, vcoop@naver.com
- 4) 느티나무의료사협, kevinhuh7@gmail.com

Comparative study of social economy and ESG management: focusing on similarities and differences

Kim Sungmee⁵⁾, Park Wanggyu⁶⁾, Oh Seungjoo⁷⁾, Huh Kwangjin⁸⁾

Abstract

To alleviate the global climate crisis, financial crisis and social inequality, the ESG management paradigm emphasizing the environment, good governance and social responsibility has emerged and is becoming a global standard. ESG management emphasizes non-financial performance as well as financial performance, blurring the line between social economy and social economy, which pursue social and economic values at the same time.

This study aimed to find similarities and differences between social economy and ESG management by analyzing representative research literature and data from international organizations. Values, governance, and resources pursued by social economy and ESG management were used as a framework for analysis.

According to the results of the analysis, social economy and ESG management, despite the differences in terms and history of development, emphasize social values and non-financial performance as well as economic performance, member- and shareholder-oriented management, and cooperation with various stakeholders. They emphasize board-centered management and share an expanded resource perspective that encompasses human, nature, and society. Through this study, it is hoped that understanding of ESG management will be enhanced and solidarity and cooperation with the social economy will be further activated.

Keywords : Social Economy, ESG Management, Values, Governance, Resources

5) Ulsan Parent Education Cooperative, ksm25116@naver.com

6) Researcher'cooperative for the public good, wgpark21c@hanmail.net

7) Development Institute for Start-up & Management Strategy, vcoop@naver.com

8) Namoohealth Coop, kevinhuh7@gmail.com

I. 서론

1. 연구의 필요성

전 세계는 지난 1987년 유엔환경계획(UNEP)과 세계환경개발위원회(WCED)가 공동으로 ‘우리 공동의 미래(일명 브룬틀란트 보고서)’를 채택하고 대재앙이나 과국을 막고 경제를 발전시키기 위해서는 지속가능 발전을 추구하는 패러다임으로 전환을 논의하고 실천해왔다. 그러나 최근 전 세계적인 이상기온은 우리가 수십년 동안 추진해온 노력들이 과연 성과가 있는지에 대한 근본적인 의문을 불러일으키고 있다. 2023년 7월 구테흐스 UN 사무총장은 최근의 기후변화 현상은 “지구 온난화 시대가 끝나고 열대화 시대가 도래”했음을 경고하며 지구 온도 상승을 제한하기 위해 즉각적인 행동을 제안하기도 하였다.

지속가능한 발전 패러다임은 영리를 추구하는 기업조차도 기후위기 극복이라는 전 지구적 과제를 외면할 수 없게 하였는데, 이는 ESG 경영으로 구체화되고 있다. 환경(Environment), 사회(Social) 및 거버넌스(Governance)를 통합하는 ESG 경영은 재무적인 성과와 함께 비재무적 성과를 동시에 추구하여 지속가능한 발전을 추구하는 것으로 진화하고 있다(Eccles, et, et., 2014). 이제 기업은 경제적으로는 수익성을 높이면서도 환경적으로는 온실가스 줄이거나 친환경 생산에 이르는 건전성을 유지해야 하며, 사회적으로는 인권과 사회공헌에 이르기까지 사회적 책임의 조화를 통해 지속가능한 성장을 추구해야 한다(Jhawar & Gupta, 2017). ESG 경영은 전통적인 기업경영의 패러다임, 즉 단기적인 재무적 이익 추구와는 차원을 달리하는 가치 혁명적인 진보로써 사회적 가치와 경제적 가치를 동시에 추구하는 사회적경제와의 경계가 모호해졌다.

그러나 사회적경제 진영에서 ESG 경영에 대한 인식은 국제기구나 경영학 학계의 전반적 인식과 달리 국제적인 압력에 대한 기업의 소극적 대응 혹은 기껏해야 기업의 이미지 개선과 홍보에 활용하는 도구 정도로 평가하고 있다. ESG 경영이 기업경영의 새로운 패러다임으로 수 백년 동안 사회적 가치와 경제적 가치를 동시에 추구하며 우리가 마주한 사회문제 해결을 위해 노력해온 사회적경제와 선의의 경쟁을 펼칠 모델인지에 대해 이론적인 연구가 절실한 시점이다.

2. 연구 목적 및 연구내용

본 연구의 목적은 사회적경제와 ESG 경영에 대한 비교분석을 통해 유사점과 차이점을

밝혀내어 사회적경제와 ESG 경영에 대한 심도깊은 이해를 제공하는 것이다. 이러한 비교 연구방법은 비교를 통해 서로간의 유사점과 차이점을 명확하게 드러낼 수 있고, 서로 다른 관점에서 살펴봄으로써 자신에 대한 깊이있는 이해를 제공할 수 있다.

본 연구의 연구문제는 사회적경제와 ESG 경영패러다임이 과연 어느 정도 유사하고 어느 정도 차이가 있는지를 규명하는 것이다. 사회적경제와 ESG 경영에 대한 선행연구를 통해 각각 주장의 핵심을 도출하고 사회적경제와 ESG 경영을 비교하는 분석틀로서 여러 영역 중 미션, 거버넌스 및 자원을 사용하였다. 첫째, 조직의 미션은 조직의 로드맵 역할을 수행하면서도 조직의 이상적인 가치실현의 의미를 포함하고 성과지표로써 사용되며, 구성원들의 동기부여 측면에서도 핵심적인 영향을 미쳐 조직의 성패에 중요한 역할을 하기 때문이다. 둘째, 거버넌스는 조직에서 최종의사결정을 누가 하며 조직의 활동을 통해 발생하는 수익과 위험을 어떻게 배분할 것인지를 규정하는 법적, 제도적, 문화적 메커니즘(Blair, 1995)이다. 거버넌스 논의를 통해 조직의 방향과 목표설정, 목표 달성 및 성과 모니터링 수단이 결정되는 구조와 시스템을 분석할 수 있기 때문이다. 셋째, 자원은 조직의 미션을 달성하기 위한 역량이다. Barney(1991)로부터 출발한 자원기반관점은 경쟁우위의 원천으로 기업이 보유한 내부의 자원과 역량을 강조하고 있는데, 소비자, 공급사슬, 지역 사회, 정부 및 환경 등 다양한 이해관계자를 포함하는 방향으로 자원의 범위와 중요성이 확대되고 있기 때문이다.

연구방법은 사회적경제와 ESG 경영을 다룬 대표적인 연구문헌, 국제기구의 보고서 및 다양한 여러 기관의 측정지표 등을 분석하는 탐색적 연구를 수행하였다.

II. 선행연구

1. 사회적경제, 사회적기업과 사회적기업가정신

1) 사회적경제

사회적경제에 대한 개념과 정의는 연구자나 국가마다 다르게 나타나는데, 그 이유는 국가마다 처해있는 역사적, 환경적 상황에 따라 다양하게 발전해왔기 때문이다. 사회적경제(social economy)는 프랑스의 경제사상가 샤를 지드(Charles Gide)에 의해 최초로 사용된 개념으로 이후 유럽으로 확산되었다. 오늘날의 사회적경제는 라틴계 유럽에서 그 기원을 발견할 수 있는 개념이며, 비영리민간부문은 미국에서, 자원봉사부문은 영국에서 폭넓게 사용되고 있는 개념이다(장종익, 2019). 따라서 사회적경제는 연대경제, 제3섹터 등과

혼용되어 사용되는 혼종성의 경제라고도 한다(김학실, 2017). 그럼에도 어느 정도 일치하는 지향점은, 특정 집단의 이익을 추구하는 것이 아니라 사회적 목적을 추구한다는 점이다. 이러한 사회적경제는 산업혁명 이후 200여 년 동안 사용되었던 개념이지만 관심을 받지 못하다가, 최근 자본주의의 폐해로 인한 시장실패(market failure)와 정부실패(government failure)가 나타나면서 유럽을 중심으로 주목받기 시작했다(김학실, 2017). 사회적경제는 경쟁중심에서 벗어나 협력과 연대를 지향해 우리 사회가 마주한 사회문제를 풀어가는 데 중요한 역할을 하기 때문이다(이창대 & 노용숙, 2020).

사회적경제 분야의 대표적 학자인 Defourny & Borzaga(2001)에 따르면 사회적경제는 연대, 자율성, 그리고 시민성 위에 마련된 경제적 시도들에 기초한 연합으로 구성된다 고 하였으며, '결사체(associations), 협동조합(cooperatives), 상호공제조합(mutual organizations) 등이 수행하는 경제활동'이라고 정의하였다. 여기에 더하여 사회적 목적 사업을 수행하는 재단(foundations) 형태의 조직이 20세기 중반 이후에 등장하였고, 최근에는 사회적기업이 등장하여 사회적경제의 외연이 확장되고 있다(장종익, 2019). 그 과정에서 작동해야 할 사회적경제 조직의 운영 원칙은 시장경제와 차이점을 갖게 되며, 궁극적 목적이 이윤추구가 아닌 (1)구성원이나 지역사회에 대한 기여, (2)운영의 자율성, (3)구성원에 의한 민주적 통제, (4)이윤의 분배에 있어서 자본보다는 사람과 사회적 목적이 자본에 우선해야 한다(Defourny & Develtere, 1992). 최근엔 이러한 원칙에 더하여 사회적경제의 특징으로 지속가능한 성장과 사회-경제 부문의 균형이 제시되기도 한다(이창대·노용숙, 2020).

2) 사회적기업

사회적기업은 다양하게 정의되고 있는데, 영국통상산업부(Department of Trade & Industry, 2002)에 의하면 사회적기업은 사회적 목적을 우선으로 하는 사업체로서, 기업의 잉여금은 주주와 소유자의 이윤을 극대화하기 위하여 운용되기보다는 그 사업체, 또는 지역사회를 위해 재투자되는 기업이라 정의하고 있다. OECD(1999)는 "사회적기업을 기업적 방식으로 조직되는 일반 활동 및 공익활동을 아우르며, 주된 목적은 이윤 극대화가 아니라, 특정한 경제 및 사회적 목적, 그리고 재화와 용역의 생산이나 사회적 소외 및 실업문제에 혁신적인 해결책을 제시하는 데 있다."고 정의하고 있다. 한편, 조영복(2006)은 사회적기업을 이윤의 극대화를 기업의 본질로 하는 전통적인 기업관과 사회서비스의 창출을 목표로 하는 사회적, 공익적 목적관을 동시에 지닌 제3의 경제주체로써 사회적경제의 실질적인 주체라고 보고 있다.

사회적기업은 국가별로 발전해온 경로가 다른데 먼저 유럽형 사회적기업은 노동시장에서 배제되는 이민자 및 적응에 실패한 청년실업자, 마약중독자 등을 대상으로 노동시장으로의 복귀 등 사회안전망 및 노동통합 관점에서 발전해왔다(Perista, 2004). 미국의 경우 유럽보다는 복지가 덜 발달했지만, 마약중독자 및 장기실업자를 대상으로 비영리기관을 중심으로 발전해 왔으며 영국은 대처정부 이후 사회복지 민영화 과정에서 노동통합을 목표로 발전해 왔다. 이처럼 사회적기업은 연구자나 국가에 따라서도 다른 실체를 지칭하고 있기도 하며 발전과정 또한 다르기 때문에 하나로 통일된 충분한 정의가 있는 것은 아니다.

Alter(2007)는 사회적기업에 대한 한 가지 사고방식은 전통적인 자발적 또는 비영리 조직과 전통적인 영리기업 간의 스펙트럼에 있는 하이브리드 조직이라고 제안한다. 또한 사회적 목표를 추구하지만, 여전히 주주를 위한 이익 창출이 주된 목적이며 사회적으로 책임 있는 기업과 추가 자금을 모으는 활동을 위해 설립하는 자발적이고 비영리적인 조직과 구별한다. Defourney & Nyssens(2006)는 사회적기업을 전통적인 비영리 조직과 협동조합의 격차를 해소하는 것으로 보고 있다. 협동조합은 상업적 조직이지만 주요 목적은 주주에게 이익을 주는 것이 아니라 조합원에게 봉사하는 것이기 때문이라고 하였다. 그러나 공통으로 언급되고 있는 것은 사회적경제를 설명하는 하나의 조직으로 전통적 비영리기관과 전통적 영리기업 간의 중간에 위치하며(Alter, 2007), 기존의 영리기업이 추구하였던 기업적 이윤이 아닌, 사회적 가치를 추구하는 데 최우선의 목적을 둔 새로운 방식의 비즈니스 활동이라는 점이다. 즉, 비영리 또는 자원봉사 단체와 마찬가지로 주요 목적은 사회적 목적을 달성하는 것이지만 비즈니스와 같다(Cornforth, 2014). 또한 사회적기업은 시장도 정부도 아닌 제3섹터를 구성하는 다양한 조직 유형 중의 하나로 이해당사자나 소유자의 이익을 극대화하는 것이 아닌 사회적 미션을 달성하기 위하여 재투자하는 기업이다(송백석, 2011).

유럽 15개국 사회적기업 연구자 네트워크인 EMES Network는 1996년 사회적기업을 정의하기 위해 EU 국가들의 사회적기업에 대한 정책과 법 구조를 비교 분석하여 사회적기업으로 정의할 수 있는 요인을 경제적 차원과 사회적 차원으로 구분하여 설명하였다. 경제적 차원은 좋은 서비스가 지속되는 생산되는 활동이 있어야 하고, 높은 수준의 자율성을 부여해야 하며, 상당한 수준의 경제위기 상황 감수, 노동자들에게 최소한의 임금을 지불하는 것이다. 사회적 차원은 지역사회 혹은 특정 집단의 이익을 목적으로 하여야 하며 시민들이 자발적으로 주도하여야 하고, 의사결정권은 1원 1표제가 아닌 1인 1표제로 하여야 하며 영향을 받는 구성원들의 의사결정 참여와 이익 배분에 있어 제한적이어야 한

다는 것이다. 이후에 Defourny & Nyssens(2013)은 이를 다시 세 가지 차원으로 분류하면서 지배구조 차원을 강조하였다.

<표 1> 사회적 기업의 사회적 및 경제적 기준

차원	기준
사회적 차원	지역사회 이익을 명시적으로 추구 시민들에 의한 주도 자본소유에 기반하지 않은 의사결정권 활동에 영향을 주는 다양한 이해관계자를 포함하는 참여 제한된 이익 배분
경제적 차원	지속적인 상품과 서비스의 생산 및 활동 높은 자율성 상당한 경제적 위기 감수 최소한의 유급 노동자

출처: Borzaga & Defourny, 2001

그러나 사회적기업이 추구하는 사회적 가치와 경제적 가치는 조직운영 과정에서 서로 상충하는 경우가 많이 발생하기 때문에 균형을 맞추는 데 어려움을 겪고 있으며 이러한 관계에 대한 문제들이 제기되고 있다. 따라서 최근에는 사회적 가치와 경제적 가치 중 어디에 치중해야 하는지에 대한 많은 연구가 이루어지고 있다. 특히 경제적 가치는 기업의 생존과 직결되어 있기에 기업이 체감하는 영향력은 더 크며, 이로 인해 사회적 가치보다 경제적 가치가 중요하게 여겨지는 이른바 미션 전이(Mission Drift) 현상을 경계해야 한다고 주장하였다(진우석·성지은, 2022). Young, et al.,(2012)은 사회적 가치와 경제적 가치에 동등한 비중을 두려는 사회적기업이 안정적인 균형을 달성하기 어려울 수 있다고 하였다. 따라서 이들의 관계를 이해하는 것이 중요하다고 하면서 거버넌스 메커니즘을 통해 미션 전이를 보호할 수 있다고 주장하였다. Cornforth(2014)는 시장이나 지배적인 자금 제공자와 같은 환경의 압력과 제도가 미션 전이의 중요한 원인이 될 수 있다고 하면서 자원의존이론과 제도이론으로 이를 설명하며 이에 대한 해결책 중 하나로 거버넌스 메커니즘(헌법, 법률 및 규제 보호 장치, 외부 인증 및 이사회 구성)과 함께 사회적기업을 경영하는 사람들은 미션 전이를 능동적으로 관리할 필요성이 있음을 주장하였다.

3) 사회적기업가정신

사회적기업가정신의 대표 학자인 Dees(1998)에 따르면, 사회적기업가(social

entrepreneur)는 기업가의 한 종이며 사회적 미션(social mission)을 가진 기업가라고 정의하면서 현재의 자원 제약에 구애받지 않고 기회를 추구하여 결국 사회의 변화를 만들어내는 ‘기업가정신(entrepreneurship)’을 토대로 사회적기업가정신을 구성해 제시하였다(이선희 외, 2021). 즉, 사회적기업가정신은 기존의 기업가정신의 특성을 중시하면서 사회적 미션을 추구한다.

그러나 사회적기업가정신이 기업가정신에서 출발하였더라도 이 둘의 주요 차이점은 존재한다. Emerson & Twersky(1996)는 전통적인 기업가정신과 사회적기업가정신이 세 가지 측면에서 차이점이 있다고 주장하였다. 첫째, 미션에서의 차이점이다. 전통적인 기업가정신에서는 수익창출이라는 것에 최우선 가치를 두지만, 사회적기업가정신에서는 사회적 가치에 보다 더 초점을 둔다는 것이다. 둘째, 성과측정에서의 차이점이다. 전통적인 기업가정신에서의 성과는 재무적인 성과로 측정이 가능하지만, 사회적기업가정신에서의 성과는 덜 표준화되어 있기 때문에 측정하는 데 어려움이 따른다(Austin, et al., 2006). 셋째, 자원 동원 능력에서의 차이점이다. 전통적인 기업가정신에서는 재무적 자원의 확보를 위한 자산 처분의 권리나 인적 자원을 확보할 능력을 가지고 있는 반면, 사회적기업가정신에서는 대부분 재무자원이나 인적 자원을 확보하는 데 어려움을 지니고 있다(Austin, et al., 2006).

이러한 차이점에도 불구하고 최근 몇 년 동안 점점 더 많은 기업이 경제적 목적과 사회적 목적을 결합하고 있다. 사회적기업에서는 사회적 목적을 우선순위에 두고 있지만(Mair & Martí, 2005), 경제적 측면을 완전히 무시하지는 않고 있다. 즉 전통적인 영리기업은 수익창출 과정에서 사회적가치를 창출할 수 있고, 사회적기업은 사회적가치 창출 과정에서 수익이 창출될 수 있다(이용탁, 2009). 따라서 모든 기업가적 활동은 사회적 가치와 경제적 가치의 생성을 위한 균형을 맞추고자 하는 것이다(Chell, 2007).

2. ESG 경영

1) ESG 선행 개념

프리드먼은 뉴욕타임즈 기사에서 기업의 사회적책임은 이익을 극대화하는 것이라고 주장하였다. 프리드먼은 사주에게 고용된 기업 임원은 법과 관습의 범주 안에서 최대한 돈을 많이 벌어들이는 것이 그들의 본분이어야 한다고 주장하였다. 그의 글에서 가장 눈에 띄는 것은 ‘환경개선이라는 사회적 목적을 위하여 법의 기준을 넘어서서 환경설비를 설치하거나 환경물질을 감소시킨다면 결국 기업 임원(대리인)이 사회적 목적을 위해 누군가(주

주, 고객, 종업원)의 돈을 쓰고 있다는 것을 의미한다' 는 부분이었다. 기업고유의 목적에 대한 해석 측면에서 환경오염방지가 사회적 목적이지만 법이 요구하는 수준만 충족하면 되는 것이며, 그 다음에는 돈을 버는 것에 매진하고 환경에 대한 기업의 책임은 사전에 봉쇄시켜버린다는 주장인 것이다. 이 주장 이후로 기업들은 단기적인 수익 창출에 전념하기 시작하였다.

하지만, 주주제일주의를 추구했던 신자유주의 시장은 1990년대 후반 월드컴(Worldcom)과 엔론(Enron)의 회계부정사태를 맞이하면서 위기를 맞게 된다. 분식회계를 통해 이익을 부풀려 보고하고 경영진은 엄청난 인센티브를 챙기게 되었지만 결국 유죄판결을 받고 형무소로 직행하는 일이 벌어진 것이다.

그 이후 2005년 다보스 포럼에서는 기업의 사회적책임이 주요 주제로 선정되어 논의되고 CSV(Corporate Social Value), ESG(Environment, Social, Governace)와 동일한 이해 맥락 선상에 있다는 암묵적 합의가 학계를 관통하고 있다(Cho, 2023). 사실 사회적책임은 갑자기 발현한 개념은 아니고 Carroll(1991)이 가장 보편적이고 명확한 정의를 학계에 발표하면서 활발한 논의가 시작되었다. 그는 사회적책임의 원칙을 피라미드 모형으로 설명하고 '사회가 특정시점에 조직에 대하여 가지는 경제적, 법적, 윤리적, 재량적 기대치를 포함한다' 라고 정의하였다. 그 이후 기업의 사회적책임 활동을 주로 자선, 기부, 환경보호 등 사회공헌활동으로 해석하고 이에 대한 관행(practice)을 기업이 속해 있는 지역사회에 이익의 일부를 환원하려는 노력으로 나타나고 있다.

사회적책임이 사업과는 별개로 비용을 들여 추진하는 사회공헌활동이라고 한다면, CSV는 기업의 비즈니스 모델 안에서 사회적 가치를 창출한다는 점에서 큰 차이가 있고, 지역사회에 존재하는 사회문제를 해결하고자 기업의 비즈니스 모델에 포함시켜 이런 문제를 개선하고 동시에 경제적 수익을 창출하려는 시도라고 볼 수 있다. 개발도상국, 저소득층 시장과의 관계를 강조하고 장기적으로는 기업의 생산성 향상 측면에서 접근한다. 기업이 추구하는 사회적책임이 기업 본연의 경영활동과 함께 이루어진다고 보는 측면에서 CSV는 CSR 보다 기업의 사회적 책임을 강하게 주장하는 것이다. 여기서 공유가치(Shared Value)는 기업의 내외부 환경에 둘러싸여 있는 이해관계자들(공급자, 소비자, 정부, 내부 직원, 지역사회)과 기업의 가치를 공유하고 이를 통해서 사회적 문제도 해결하고 경제적 가치도 동시에 추구하자는 기업 전략으로 전환되었다고 볼 수 있다. 물론 CSR와 CSV는 두 가지 모두 사회적 가치를 창출하고 환경, 지역과 공존하는 방식이다. 두 개념은 '선행을 통하여 이롭게 한다' 라는 동일한 배경을 가지고 있지만 CSR은 가치를 창출하는 CSV

개념과는 달리 기업의 책임을 강조한다는 것이다. 또 하나의 차이점은 비즈니스 연계에 대한 점이다. CSR은 시민의식과 자선활동을 연대의 동기로 가지고 있으며 기업의 가치 사슬상 존재하는 사회문제와 이와 관련된 이해관계자 이슈에 대응하는 활동을 의미한다. 반면 CSV는 기업의 이윤극대화라는 최종 목적을 위한 전략 내부에서 사회적, 환경적 가치를 통합하는 개념이다. CSR을 비용으로 인식하는 것과는 다르게 CSV는 기업의 사회적 경제적 효용을 증대시키겠다는 점에서 기업의 경쟁우위를 위한 기회에 초점을 맞추고 있다. 또한 기업 본연의 전략을 재창조하기 위해서 기업 전체의 조직과 예산이 투입되어야 한다. 경쟁이 심한 자본주의 시장에서 기업이 살아남는 길을 제시한다는 점에서 CSR을 대체하는 개념이 CSV인 것이다. CSR은 사회적인 (외부)압력에 의해 기업이 선행을 베푼다는 비용개념을 가지고 이를 통해서 기업 평판 제고에 가치를 둬 반해서 CSV는 수익 극대화라는 경쟁 세계에서 비용 대비 경제적, 사회적 편익 모두를 창출해보자는 전략에 가치를 두는 것이다.

2) ESG

‘ESG’ 라는 용어는 2003년 유엔 환경계획 금융 이니셔티브(UNEP FI)에서 환경(Environment), 사회(Social), 지배구조(Governance)의 영어 단어 글자를 조합하여 처음으로 사용하였다. 이전까지의 기업 경영 패러다임이 이윤극대화를 통한 주주의 부를 최대화하는 것에 초점이 맞추어졌다면, ESG 경영 개념은 기업의 지속가능한 경영을 위해 기업 이익 배분 대상을 주주뿐 아니라 이해관계자, 사회, 환경으로 확대하여야 한다는 주장을 기반으로 한다. 따라서 ESG 경영에서는 밀턴프리드먼의 주장 이후 촉발된 주주 자본주의를 종식하고 주주에게 이익 배분의 대상이 되는 회계적, 재무적 성과뿐 아니라 환경 및 사회 등 회계적 측정이 불가능한 비재무적 성과까지 기업의 경영성으로 포함하고 있다고 볼 수 있다.

ESG의 확산은 전세계적인 차원에서 1987년 유엔환경계획(UNEP)과 세계환경개발위원회(WCED)가 공동으로 채택한 ‘우리공동의 미래(Our Common Future)’ 일명 ‘브룬틀란트 보고서(Brundtland Report)’에서 지속가능한 발전이 주요한 의제로 제시되면서부터이다. 지속가능한 발전은 ‘미래세대에게 필요한 자원과 잠재력을 훼손하지 않으면서 현 세대의 수요를 충족하기 위해 지속적으로 유지될 수 있는 발전’으로 정의할 수 있다. 인류가 빈곤과 인구증가, 지구온난화와 기후변화, 환경파괴 등의 위기에 직면해, 앞으로 대재앙이나 파국을 맞이하지 않고도 경제를 발전시키기 위해서는 지속가능한 발전으로 패러다임의

전환이 필요하다는 의견이었다.

이러한 논의는 국가 간의 논의 수준을 넘어서 UN이 제도적 보완을 주도하면서 2016년에 GRI 가이드라인을 발표하고, 2020년에 세계경제 포럼에서 지속가능한 가치를 측정할 수 있는 백서를 발간하여 국가 수준에서 준수해야 하는 권고안을 제시하게 되었다.

소결하면, 기업의 책임은 주주에게만 있다는 주장에서 기업이 운영하는 지역사회에 대한 책임을 강조하는 기업 윤리가 강조되면서 기업의 사회적책임 개념이 발표되고, 이에 대한 기업 관행을 강조하였지만 학계수준의 연구로만 머물다가 CSV 개념이 등장하면서 기업 전략에 사회적 가치 창출도 포함되면서 기업의 자세는 변화되어 갔다고 볼 수 있다. 결국, 기업 전문경영인의 비도덕적 관행으로 인해 대리인에 대한 관리를 강화하게 되면서 CSV 개념이 나타났지만 전체 기업의 관행을 변화시키지는 못했다. 국가간의 차원을 넘어서 UN의 제도 및 권고안을 제시하고 또한 기업 투자자들의 시각이 기업의 사회적책임인 환경, 사회, 지배구조에 대한 윤리적 수준의 준수를 강압적으로 동형화시켜 왔다고 할 수 있는 것이다. 기업 주변의 이해관계자를 환경, 사회까지를 포괄하여 이들에 대한 책임도 기업의 의무가 되었다고 볼 수 있다.

III. 사회적경제와 ESG 경영 비교

1. ‘미션’ 비교 분석

1) 사회적경제와 ESG 경영의 미션

조직의 미션(mission)은 기업의 로드맵 역할을 수행하면서도 조직의 이상적인 가치실현의 의미를 포함한다. 또한 조직의 성과지표로써 활용되며 조직구성원들의 동기부여 측면에서도 핵심적인 역할을 하기 때문에 조직의 성패에 중요한 역할을 한다.

사회적경제는 시대가 요구하는 사회문제 해결을 위해 미션을 수행해 왔으며 이는 사회적경제의 궁극적인 목표이자 작동의 원동력이 된다(이새미 외, 2022). 사회적경제조직의 하나인 사회적기업의 미션은 사회적 가치를 추구하며 사회 지향적인 사고방식을 갖고, 사회문제의 해결을 위해 새로운 기회를 탐색하고 활용하는 것을 의미하며(이선희 외, 2021), 이는 추구하는 미션이나 운영 방식에 따라 다양하게 나타난다. 또한 사회적기업은 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 추구하지만 사회적 미션을 우선하여 추구한다는 공통점을 지니고 있다. Nicholls(2006)는 “다른 모든 조직적 목표들에 앞서 사회적 미션을 우선으로 하는 것이 사회적기업으로 간주될 수 있는 기업이 갖는 첫 번째 근본적 성격”

이라고 하였다. 또한 Dees(1998)는 사회적기업가들에게 사회적 미션은 중요하고도 분명하며, 사회적기업가들이 기회를 인지하고 접근하는 방법에 영향을 미친다고 하였다.

앞에서 설명한 대로 전통적인 영리기업의 미션은 주주가치 극대화에 그 목적이 있다. 이러한 흐름으로 최근까지 주주 중심주의 기업이념이 일반화되면서 기업이 주주가치 극대화를 목적으로 하는 것이 당연시 되었다. 이를 위해 기업들은 장기적인 목표 보다는 단기적인 주가 상승을 위한 정책들을 실행하였다. 즉, 기업의 목적과 가치가 이익 추구로 국한되어왔다. 그러나 최근 세계적인 금융위기와 기후변화, 사회의 불평등과 양극화 문제 등이 심화되면서 기업의 목적이 과연 주주가치의 극대화와 단기적인 이익 추구에만 있는 것인지에 대한 의문이 제기되면서 ESG 경영이 대두되었다. 즉, ESG 경영은 주주 중심주의에서 벗어나 주주, 고객, 직원, 협력업체, 지역사회 등 다양한 이해관계자를 위해 활동한다는 것으로 기업의 목적을 새롭게 정의하고 있다. ESG 경영은 지속가능성과 관련이 있는 것으로 기업에게 장기적으로 수익을 가져다 주기 때문이다. 따라서 경제적 활동과 공동체를 위한 사회적 가치추구 활동의 결합을 시도하고 있다.

2) 사회적경제와 ESG 경영의 성과측정

전 세계적으로 사회적기업과 사회적경제의 규모와 영향력 확대에 따라 사회적 가치의 측정에 대한 필요성이 제기되었다. 사회적경제기업은 사회적 가치를 지향하면서 지역공동체의 필요를 해결하고 그 결과로 사회적인 성과를 창출한다. 사회적기업의 성과측정은 이윤창출 뿐만 아니라 사회적 가치로 인한 실질적 변화인 사회적 영향(social impact)의 측정이 중요한 기준으로 제시되고 있다. 사회적 영향 측정은 직원, 고객, 거래처, 협력기관 등 다양한 이해관계자들에게 사회적기업의 미션을 보다 명확하게 이해시키고 성과에 대한 입증을 위한 것과 동시에 사회적 목표 달성을 평가함으로써 정부, 재단, 기업 등 협력기관들이 사회적기업에 대한 투자를 결정함에 있어서 투자 결정의 중요한 기준이 되기 때문이다(양용희 & 조성희, 2020). 이러한 사회적 영향은 다양한 방법으로 측정되어 왔으며 아직까지 하나의 통일된 측정도구는 없는 상황이다. 이는 사회적기업의 사업 분야가 다양할 뿐만 아니라 사회적 성과를 판단하는 기준도 다르기 때문이다.

우리나라의 경우, 한국사회적기업진흥원에서 개발한 SVI(Social Value Index)를 통해 사회적 성과, 경제적 성과, 혁신적 성과 등 3개 영역, 14개 지표에 대해 사회적기업들이 스스로 측정하도록 하고 있다. 사회적 성과는, 조직의 사회적 미션 추구여부, 주 사업활동의 사회적 가치 추구여부, 사회적 생태계 구축여부, 사회적 목적 재투자 여부, 운영의 민주성, 근로자 지향성 등으로 평가한다. 경제적 성과는 고용창출, 재정성과, 노동성과 등으

로 평가하며 혁신적 성과는 혁신노력도로 평가한다. ESG 경영 또한 투자자의 관점에서 기업에게 요구하는 다양한 평가지표가 존재한다. 한국식 ESG 지표인 K-ESG의 평가지표에서는 먼저 E(환경)부분의 평가 항목으로 환경경영 계획, 실행, 성과관리 및 보고, 이해관계자 대응 등이 포함된다. S(사회)부분의 평가 항목으로는 근로자, 협력사 및 소비자, 지역사회 등에 대해 평가하고 있다. 이같은 평가 항목에서 보여지듯이 이 두 가지의 측정지표를 비교해 보면, 사회적경제와 ESG 경영 모두에서 재무적인 부분은 물론 비재무적 부분이 포함되어 있다. 세부 정리사항은 <표 2>와 같다.

<표 2> 사회적경제와 ESG 경영의 성과측정 비교

사회적경제의 성과측정 (사회적 성과, 경제적 성과)	ESG 경영의 성과측정 (E-환경, S-사회)
사회적 미션(사회적 가치 추구 유무, 성과관리체계 시스템 구축여부) 주 사업활동의 사회적 가치(주 사업의 사회적 가치 지향성) 사회적 생태계 구축(사회적기업과 협력수준, 지역사회와 협력수준) 사회적 목적 재투자(사회적 환원 노력도) 조직운영(참여자 의사결정 비율, 근로자 임금) 근로자 지향성(고용의 질, 근로자 보건 및 안전) 고용창출 및 재정성과(근로자 역량강화 노력, 고용성과, 매출성과, 영업성과) 노동성과(노동생산성)	환경경영 계획(조직문화, 체계, 실천의지, 전략방침, 실천의지 등) 환경경영 실행(친환경 생산, 친환경적 공급망관리, 기후변화 대응, 환경위험 관리 등) 환경성과관리 및 보고(환경회계, 감사, 환경보고) 이해관계자 대응(이해관계자 참여, 환경보호 활동) 근로자(근로조건, 노사관계, 안전보건 등) 협력사 및 경쟁사(공정거래 방침, 인권이나 윤리경영 수준, 윤리교육, 부패방지 전담조직 유무 등) 소비자(공정거래, 안전 및 보건, 개인정보보호) 지역사회(지역사회 참여, 발전에 기여, 지역사회와 소통)

자료: 한국사회적기업진흥원의 SVI, 한국지배구조원의 K-ESG 평가항목 정리

3) 사회적경제와 ESG경영의 미션 비교 분석

위의 내용을 요약하면, 사회적경제의 핵심은 사회적 미션을 최우선 목표로 하고 있으며 ESG 경영 이전의 전통적인 영리기업은 주주이익(경제적 미션)을 최우선 목표로 하고 있다는 것이다. Dees(1998)는 전통적인 영리기업과 사회적기업의 비즈니스 측면을 비교하면서 전통적인 영리기업은 시장의 원리를 따르는 반면, 사회적기업은 시장에서 활동하지만, 시장의 원리를 따르지 않는 구조라고 주장하였다. 즉, 사회적기업의 경우 사회적인 문제해결이 우선이기 때문에 이익이 나지 않더라도 계속 사업을 이어 나갈 수 있으나, 전통적인 영리기업의 경우 이익이 나지 않으면 결국 시장에서 철수할 수 밖에 없다고 주장하였다. 그러면서 사회적 가치를 창조하고 유지하는 미션에 대한 헌신은 사회적기업과 전통적인

영리기업을 구별짓는 중요한 요소라고 하였다.

그렇다고 해서 사회적기업이 사회적 미션만이 중요하고 경제적 미션은 중요하지 않다는 의미는 아니다. 사회적기업은 사회적 미션과 경제적 미션을 동시에 추구하는 혼종성(하이브리드)의 조직이기 때문에 이 둘의 균형이 중요하다고 할 수 있다.

ESG 경영 또한 경제적 미션만 중요시하던 과거와 달리, 사회적 미션과의 균형이 중요해졌다. 사회적기업은 사회적 미션을 해결하는 과정에서 수익이 창출될 수 있으며, ESG 경영은 사회적 미션을 고려하면서 수익을 창출할 수 있기 때문이다. 전통적인 영리기업의 경우, 목표는 이익극대화 중심의 경제적 성과 향상이었다. 그러나 환경 문제, 사회적 문제 등이 이슈화되면서 시장에 내재된 시장실패 및 외부성 등과 함께 사회적 요구에 미치지 못하는 기업의 행태가 사회적으로 비난을 받게 되었다. 따라서 기업의 사회적책임 활동은 지속가능한 성장을 위해 선택이 아닌, 필수적 요소라는 인식을 공유하게 되었다. 최근에는 투자자들의 관점에서 기업의 지속가능성을 고려하여 경제적 활동과 공동체를 위한 사회적 가치추구 활동의 결합을 시도하고 있다.

또한 사회적경제의 주된 목적은 사람들의 삶에 지속가능한 변화를 일으키는 것으로 직접적으로 이해관계자를 고려한다고 할 수 있으며, 과거 기업의 재무적 요소만을 고려한 투자자들의 투자 방식에서 벗어나 비재무적 요소들까지 고려하여 이윤추구를 위한 장기적인 관점의 투자전략인 ESG 경영도 다양한 이해관계자를 위해 활동한다. 이에 따라 사회적경제와 ESG 경영의 사회적 가치를 평가하는 항목(<표 2> 참고)에 있어서도 유사점을 찾을 수 있었다.

결과적으로, 사회적경제와 ESG 경영 모두 지속가능성(Sustainability)의 관점에서 재무적 요소뿐만 아니라 비재무적 요소인 환경·사회·지배구조를 함께 고려하여야 한다는 점에서 유사성을 찾을 수 있다. 사회적경제와 ESG 경영은 출발점은 달랐지만 현재는 넓은 의미에서 사회적 미션과 경제적 미션을 동시에 추구하며 같은 방향을 향해 가고 있다고 할 수 있다.

2. ‘거버넌스’ 비교 분석

1) 기업 거버넌스의 정의

전 세계적으로 좋은 기업 거버넌스에 대한 관심이 날로 증가하고 있다. 이제 기업은 경제적 성과를 극대화하여 주주의 이익을 만족시키면서도 사회 전체의 이익을 위해 책임감 있게 행동해야 하며, 모든 영역에서 법과 윤리를 준수하고 기업을 둘러싼 이해관계자를

위한 공동의 이익 창출도 중요한 미션으로 간주해야 한다. 2008년 미국 서브프라임 모기지 사태가 글로벌 금융위기로 이어져 기업지배구조의 건전성 문제가 국제사회의 큰 이슈가 되었으며, 이에 기관투자자의 적극적 주주활동을 장려하기 위한 스튜어드십 코드가 제정되기도 하였다. 우리나라의 경우도 2017년 지배구조보고서 공시제도가 도입되어 지배구조의 투명성과 효율성에 대한 사회적 검증이 한층 강화되고 있다.

거버넌스는 기업에서 최종의사결정을 누가하며 기업활동을 통해 발생하는 수익과 위험을 어떻게 배분할 것인지를 규정하는 법적, 제도적, 문화적 메커니즘(Blair, 1995)이다. 경제협력개발기구(OECD)에 따르면, 기업 거버넌스는 회사의 경영진, 이사회, 주주, 이해관계자 간의 일련의 관계를 포함하며, 회사의 방향과 목표설정, 목표 달성 및 성과 모니터링 수단이 결정되는 구조와 시스템을 제공한다.

거버넌스에 영향을 미친 이론은 첫째로 대리인이론(agency theory)이다. 대리인이론은 주주 이익의 극대화를 위해 노력해야 할 경영자들이 더 많은 정보와 전문성을 통해 경영자 자신의 이익을 추구하는 성향이 있기 때문에, 이를 해결하기 위해서는 통제와 성과보상이 필요함을 주장하였다. 대리인이론은 주인(주주)과 대리인(경영자)이 서로 다른 목표를 갖게 되어 대리인(경영자)이 제대로 일하고 있는지 증명하기 어렵다는 점과 위험에 대한 서로 다른 태도에 집중하고 있다(Aisenhardt, 1989). 대리인이론은 인간의 자기 이익 추구성향, 제한된 합리성, 리스크 회피성향 및 정보의 비대칭성을 가정하고 있고, 이로인하여 도덕적 해이와 역선택이 발생할 수 있음을 주장하고 있다. 대리인 문제를 해결하기 위해 정보비대칭을 보완하는 정보시스템의 활용과 성과기반 계약을 제안하고 있다(Aisenhardt, 1989). 대리인이론에서 이사회는 주인을 대표하고 모니터링과 통제기능을 수행한다. 두 번째는 청지기(stewardship)이론이다. 청지기이론은 대리인이론과는 달리 주인과 대리인 사이에서 발생하는 이해충돌과 갈등을 방지하는 윤리적, 직업적 동기가 있다(Muth & Donaldson, 1998)고 주장한다. 관리자는 조직의 목표를 달성하기 위해 외부의 자원을 끌어올 수 있는 사람이라고 가정하고 있다. 또한 관리자는 정직한 사람(Donaldson & Preston, 1995)이며, 자신의 평판을 유지하기 위하여 주주의 목적을 방해하지 않도록 노력한다(Donaldson & Davis, 1994). 청지기이론은 경영자에 대한 통제가 아닌 규범적이며 좋은 경영을 장려하는데 집중하고 있다. 청지기이론에서 이사회는 경영진에 대한 지원 및 자문 역할을 수행하고, 다양한 이해관계자가 보유한 전문성을 제공한다. 세 번째는 자원의존이론(resource dependence theory)이다. Pfeffer & Salancik(1978)이 주창한 자원의존이론은 조직이 외부 자원에 의존하는 한계를 인식하고 이를 극복하기 위해 다양한 전략과 구조를 개발해야 하는데, 이를 위해 회사와 다양한 행

위자(agent)와의 관계 및 상호작용을 분석하여 조직의 목표달성에 대한 기여를 평가하고 그에 부합하는 구조를 개발해야 함을 역설하고 있다. 따라서 외부자원의 의존성을 관리하고 최소화하기위해 이사회와 경영자를 포함한 다양한 행위자들의 협력과 파트너십, 자체 개발, 자원공급처의 다변화 등이 요청된다.

기업의 거버넌스 논의를 통해서 우리는 기업의 투명성을 높여 신뢰를 구축할 수 있으며, 의사결정의 효율성과 책임성을 높이고, 효율적인 내부통제 및 감사체계를 통해 내외부의 위협에 효율적으로 대처할 수 있다. 또한 조직의 이익과 목표에 영향을 미치는 다양한 이해관계자의 참여를 촉진할 수 있어 지속가능한 성장을 달성할 수 있다.

2) 협동조합의 민주적 거버넌스

기업 거버넌스의 지배적인 이론의 초점은 효과적인 거버넌스를 통해 어떻게 기업의 가치를 높이고 투자 수익을 극대화하느냐이다. 이러한 이해는 자본의 소유가 기업에 대한 잔여 통제권과 잔여 소득권을 부여한다는 전제에서 출발한다(Hansmann, 2000). 이러한 관점은 조합원의 관점이 아니라 투자자나 가치 극대화의 관점에서 출발한 것으로 집단적 멤버십에 기초한 조합원 소유기업(member owned business, MOB, Birchall, 2010)인 협동조합의 거버넌스에는 적합하지 않다. ‘조합원 소유기업’에서 조합원은 단순한 투자자가 아니라 노동자, 소비자 및 공급자로서 기업의 운영과 거버넌스에 참여한다는 점에서 다르기 때문이다. 또 협동조합은 집단적 특징을 갖고 있어 소유권, 기여 및 혜택에서 집단성을 강조하고 있다(Novkovic et al., 2023). 즉, 기업의 통제권은 자산에 대한 권리보다는 조합원으로서의 권리이며, 조합 자산의 소유권은 개인이 아니라 집단이 소유하고 있는 것이다.

국제협동조합연맹(ICA)의 7원칙 중 거버넌스 관련 원칙은 ‘조합원 소유기업’과 ‘집단성’을 충실히 반영하고 있다. 제1원칙인 ‘자발적이고 개방적인 조합원제도’는 조합원중심주의를 표방하고, 조합원의 참여와 책임의식을 분명히 하고 있다. 제2원칙 ‘조합원의 민주적 통제’는 조직의 운영원리가 1주 1표가 아닌 1인 1표로 민주성의 원리를 강조하고 있다. 제3원칙 ‘조합원의 경제적 참여’는 조합의 경제적 활동도 조합원의 참여에 의한 민주적 방식으로 진행되어야 하며, 그 이익의 배분도 민주적 방식, 즉 자본의 비율이 아닌 이용에 의한 방식으로 진행되어야 함을 의미한다.

협동조합의 거버넌스는 청지기이론에 기반을 두고 있지만, 그 이상을 지향하고 있다. 협동조합의 거버넌스는 인본주의 이론의 관점에서 접근하고 있고, 조합원과 기업의 소유-이용-통제 관계를 바라본다. 인간은 단순히 경제적 이익만을 추구하는 이기적 존재가 아

나라 상호이익추구를 포함하는 복합적 본성을 갖고 있기 때문이다. 또한 인간의 한계에 대한 인식과 대응 방안으로 대리인이론과 같은 기회주의적인 방법으로 접근하는 것이 아니라 책임배분과 상호지원을 통해 민주주의적 프로세스와 관행의 확대가 필요하다(Novković et al., 2023). 이를 위해 다양한 이해관계자들의 관점이 반영되며 독립적이고 다양한 이사회로 구성되는 네트워크 거버넌스(Pirson & Turnbull, 2011)를 통해 개인과 집단의 편견을 줄일 수 있고, 단일 이사회 구조에서 직면하는 정보 과부하를 피할 수 있다.

협동조합의 민주적 거버넌스를 더욱 발전시키기 위해 대리인이론에 기반한 통제관점과 청지기이론에 기반한 수탁자 모델을 통합할 것을 제안하는 흐름도 있다. Spear(2004)는 각각이 가지고 있는 장점과 한계를 인식하고 통제 모델과 트러스티 모델 사이에서 균형을 갖는 모델과 대책이 필요함을 주장하고 있다. 구체적으로는 이사회 강화, 조합원활동 증진, 감사제도 도입, 조합원과 관리자를 직접 연결하는 포럼, 사외이사제도 도입, 자기규제 제도 도입, 사회적책임에 정통한 전문적인 관리자 육성 등을 그 해법으로 제시하고 있다.

3) ESG 경영의 거버넌스

경영자들의 단기 실적 위주의 경영, 도덕적 해이와 회계 부정, 글로벌 금융위기 및 기 후위기로 인해 환경, 사회 및 거버넌스를 통합하는 ESG 경영은 국제적인 트렌드가 되었다. 전통적인 기업경영은 재무적인 성과에 집중했다면 최근에는 재무적인 성과와 함께 ESG 경영이 중심이 된 비재무적 성과를 동시에 추구하여 지속가능한 발전을 추구하는 것으로 진화하고 있다(Eccles, et al., 2014).

ESG 경영의 거버넌스 논의는 자본주의 성격에 조응하며 진화해왔고, 아직도 진행 중이다. 영미식 주주 자본주의는 개인과 사유재산을 중시하며, 주주의 이익 극대화를 목표로 한다. 이를 위해서는 주주의 입장에서 경영자를 지휘감독할 수 있는 강력한 이사회를 필요로 한다. 또 경영자와 이사회를 견제하기 위한 독립적인 감사제도와 사외이사제도가 발달하였다. 경영진에 대한 인센티브 제도를 도입하면서도 과도한 보수에 대한 한도를 설정하였다. 주주 자본주의의 거버넌스는 주주이익의 극대화를 위한 단순하고 효율적인 거버넌스를 구축했다는 장점이 있는 반면, 끊임없이 발생하는 대리인 문제, 단기 실적 위주의 경영 및 회사 내외부 이해관계자와의 갈등을 초래하였다는 비판을 받기도 한다. 독일을 중심으로 한 유럽의 이해관계자 자본주의는 주주의 이익 극대화를 넘어 이해관계자 전체의 이익과 공동체의 지속성을 중시하고 있다. 노동자의 대표가 관리 이사회의 이사로 선임되어 경영에 참여하기도 하며, 은행을 통한 외부감사 제도가 발달하기도 하였다. 이렇게

다양한 이해관계자들이 거버넌스 구조에 참여하기 때문에 장기지속성이 높고, 위험에 선제적 대응을 할 수 있다는 장점이 있는 반면, 높은 의사결정 비용으로 거버넌스 비용이 높다는 비판을 받기도 한다.

ESG 경영이 추구하는 지속가능경영은 기업 경영의 새로운 패러다임이다. 지속가능경영은 다양한 이해관계자의 기대에 부응하여 기업가치와 기업경쟁력을 높여 지속가능한 성장을 추구하는 경영활동이며, 기업의 성과와 전략 및 운영활동의 환경적, 사회적, 경제적 측면을 통합하는 개념이다(Claudy et al., 2016). 따라서 경제적으로는 수익성을 높이면서도 환경적으로는 온실가스를 줄이고 친환경 생산에 이르는 건전성을 유지해야 하며, 사회적으로는 인권과 사회공헌에 이르기까지 사회적책임의 조화를 통해 지속가능한 성장을 추구하는 경영형태이다(Jhawar & Gupta, 2017).

ESG 경영이 추구하는 지속가능경영을 위해 주주 자본주의와 이해관계자 자본주의거버넌스의 장점을 통합하여 G20과 경제협력개발기구(OECD)가 2015년 발표한 ‘기업거버넌스의 원리’는 다음과 같다. 첫째, 기업거버넌스는 투명하고 효율적인 시장을 촉진하고, 법치에 부합하며, 다양한 감독·규제·집행 기관 간의 책임분담을 명확하게 명시해야 한다. 둘째, 회사의 주인인 주주에 관한 것으로, 주주의 권리행사와 공정한 대우를 보장해야 한다. 특히 소액주주 및 외국인 주주를 포함한 모든 주주는 자신의 권리침해에 대해 보상을 받을 수 있어야 한다. 셋째, 기관 투자자, 주식시장 및 중개자에 대해서 건전한 인센티브를 제공하고 이들이 기업거버넌스에 기여하도록 해야 한다. 넷째, 이해관계자의 역할에 대한 원칙으로, 법과 상호합의에 의한 형성된 다양한 이해관계자와 기업의 지속가능성을 위해 적극적인 협력을 장려해야 한다. 다섯째, 기업공개와 투명성에 대한 원칙으로, 재무상황, 실적, 회사의 소유권 및 지배구조 등 모든 중요한 사항을 시기적절하고 투명하게 공시해야 한다. 여섯째, 이사회에 관한 것으로, 이사회는 회사의 전략적 방향을 설정하고, 효과적으로 경영진을 감독하며, 회사와 주주에 대한 이사회의 책임성을 보장해야 한다. 결국 ‘기업거버넌스의 원리’는 회사의 주인인 주주와 기관투자자의 권리, 이해관계자의 새로운 주목, 기업공개와 투명성 그리고 이사회를 강조하고 있는 것이다.

4) 협동조합의 민주적 거버넌스와 ESG 경영의 거버넌스 비교

위에서 살펴본 것처럼 사회적경제를 대표하는 협동조합의 거버넌스는 인본주의에 기초한 조합원 중심의 민주적 거버넌스를 특징으로 하며, ESG 경영의 거버넌스는 주주 자본주의와 이해관계자 자본주의의 장점을 통합하여 사회적책임을 강조하고 주주와 이해관계자의 권리를 강화하고 있다. 각각의 특징을 요약하면 <표 3>과 같다.

본 연구에서는 협동조합과 ESG 경영의 거버넌스 특징을 거버넌스 논의의 핵심인 소유권, 이해관계자 및 의사결정자로서의 이사회를 중심으로 살펴보고자 한다.

<표 3> 협동조합과 ESG 경영의 거버넌스 특징 비교

협동조합의 거버넌스	ESG 경영의 거버넌스
<ul style="list-style-type: none"> • 조합원 소유 원칙 • 동등한 투표권과 발언권(1인 1표) • 이사를 선출할 수 있는 동등한 권리 • 정책 수립과 의사결정에 참여할 권리 • 이사회 중심의 운영 • 이해관계자와의 협력(지역사회 및 협동조합 간 협력) • 제한된 출자배당, 이용에 따른 배당 • 교육 및 훈련의 권리 	<ul style="list-style-type: none"> • 법과 사회윤리 준수 • 주주 및 기관투자자의 권리강화 및 주주에 대한 배당(1주 1표) • 소액주주 및 외국인 주주에 대한 차별금지 및 신속한 피해구제 • 투명성(내외부 회계감사) 및 공시 확대 • 이사회 중심의 운영, 이사회의 전문성, 다양성 확대 및 사외이사 확대 • 경영진의 보수한도 설정 • 이해관계자와의 협력 강화

자료: ICA의 협동조합 7원칙, OECD의 기업 거버넌스의 원리, 재구성.

첫째, 두 개의 거버넌스 모두 조합원과 주주에게 조직의 소유권이 있음을 명시하고 있으며, 조합원과 주주의 권리를 더욱 강화하는 방향으로 발전하였다. 협동조합의 경우 조합원의 집단적 소유권 원칙, 조합원의 동등한 투표권과 발언권, 조합원 자격으로서 권리를 실질적으로 행사하기 위한 교육훈련의 강조, 정책 수립과 의사결정에 참여할 권리를 강조하고 있다. ESG 경영의 거버넌스도 주주의 권리를 명시하고 있고, 주주의 대표로서 이사회 중심의 경영을 통해 경영진의 대리인 문제를 통제하여 궁극적으로 주주의 이익을 극대화하고자 한다. 이런 두 거버넌스 사이의 차이는 조합원 소유기업으로서의 1인1표 원칙과 투자자 소유기업으로서의 1주1표 원칙과 배당 시, 협동조합은 영리기업과는 달리 자본의 비율이 아닌 이용과 기여에 따른 배당을 하고 있다는 점이다.

둘째, ESG 경영에서도 이해관계자에 대한 중요성이 강조되고 있다. 협동조합은 탄생부터 소비자, 생산자, 노동자들 간의 연대와 협력의 정신을 배태하고 있으며 다중이해관계자 협동조합으로 진화하고 있다. 또 공급사슬 내의 다양한 주체들을 거버넌스 구조에 포함하고 있으며, 지역사회와의 협력도 본질적 요소이다. 최근에는 공정무역을 통한 글로벌 협력도 중요한 영역으로 자리매김 하고 있다. ESG 경영에서 과거와는 달리 이해관계자에 의한 기업 리스크의 사전 감지를 통하여 기업의 지속가능성을 높일 수 있는 요인으로 평가하고 있다(Limkriangkrai et al., 2017). 이를 위하여 공급망 내 다양한 협력업체들과의

협력관계 구축, 고객과 소비자와의 소통 확대 및 지역사회와의 협력관계 유지와 지역사회 공헌을 표방하고 있다. 그러나 다양한 이해관계자가 직접 거버넌스 구조에 참여하는 사회적경제와는 달리 ESG 경영은 ‘협력관계 구축’에 그치고 있어 지속가능성을 담보할 수 없다. 기업의 가장 중요한 이해당사자인 노동조합의 거버넌스 참여를 지적인 김남근(2022)의 주장에 귀를 기울여야 한다.

셋째, 두 거버넌스 모두 주인의 대표로서 이사회 중심 경영을 강조하고 있다는 것이다. 협동조합의 이사회는, 경영진을 통제하고 감독하는 영리기업의 이사회와는 달리 사실상 최고 경영진으로서의 역할을 한다. 따라서 협동조합의 이사회는 조합원의 민주적인 선출을 통하여 구성되며, 이사회는 조합원과의 소통을 통해 조합과 조합원간의 신뢰와 조합원간의 유대관계를 증진하여 협동조합의 경제적 성과와 사회적 성과를 제고해야 한다. EGS 경영의 거버넌스는 주주 자본주의와 이해관계자 자본주의에서 일관되게 강조되어온 이사회 중심의 경영을 특징으로 한다. 이사회야말로 주주의 대표로서 경영진을 통제감독하여 주주의 이익을 수호할 수 있기 때문이다. 이사회의 역할을 제대로 수행하기 위해 이사회 구성원의 성별, 연령, 인종, 국가간 다양성과 전문성에 대한 관심이 높고, 회사 내부의 이해관계보다 주주의 편에서 일할 사외이사의 활용에 관심이 많다.

거버넌스는 기업에서 최종의사결정을 누가하며 기업활동을 통해 발생하는 수익과 위험을 어떻게 배분할 것인지를 규정하는 법적, 제도적, 문화적 메커니즘(Blair, 1995)이다. 지금까지 살펴본 두 거버넌스는 소유권과 운영원리(조합원과 주주 중심), 이해관계자에 대한 태도 및 최종 의사결정의 단위(이사회 중심 경영) 측면에서 유사성이 상당히 높다. 사회책임투자와 지속가능경영의 등장으로 영리기업은 경제적 이익뿐만 아니라 환경 및 사회에 대한 경영활동의 영향을 동시에 고려하고 있으며, 이는 경제적 목적과 사회적 목적을 동시에 추구하는 전통적인 사회적경제와의 경계를 모호하게 만들고 있다. 이를 반영하듯 거버넌스의 핵심 원칙에서도 유사성이 높은 것은 당연한 귀결로 보인다.

3. ‘자원’ 비교 분석 : RBV, NRBV와 SRBV

Barney(1991)는 가치있고 희귀하면서 모방도 쉽지 않고 대체불가능한 자원을 보유한 기업은 지속적인 경쟁우위를 확보할 수 있다는 자원기반관점(RBV: Resource-based view, 이하 RBV) 이론을 제시하였다. 이는 기업 간의 경쟁에서는 기업이 보유한 자원에 차이가 있고 이런 자원들은 기업 간의 이동(mobility)이 쉽지 않기 때문에, 차별적인 경쟁우위 요소로 작동할 수 있다고 주장하는 것이다. 기업 특유의 자원과 경쟁력의 중요성

을 인정하면서도, 이것을 기업이 직면하는 경쟁환경하에서 반드시 고려해야 한다는 점이 다른 경쟁전략 접근법과의 차이점이라 할 수 있다.

시장에서 아무리 좋은 사업기회에 직면하게 되더라도, 내부적으로 어떠한 자원을 보유하고 있는지를 정확히 파악하지 못하거나, 또한 기회에 적합한 자원을 보유하고있지 못하면 새로운 사업기회에 기민하게 대응하지 못할 뿐만 아니라 장기적 성장을 담보할 수 없다는 해석인 것이다.

RBV는 내부 구성체로써 기업이 존재하며 영리적인 조건환경에서 기업 간의 경쟁시장을 가정(Peteraf, 1993)하고, 경영연구는 기업의 경제적 성과나 지속가능한 경쟁우위를 특정 역량을 배치하여 달성하는 방법에 지배적으로 집중하여 왔다(Barney, 1991; Teece et al. 1997, Wernerfelt, 1984).

앞에서 설명하였듯이 주주자본주의, 주주제일주의는 CSR, CSV, ESG로의 변화에서 기업의 이해관계자를 주주에만 국한하지 않고 소비자, 공급사슬, 지역사회, 정부, 환경까지 확장하는 개념으로 변화하여 왔다. 이런 점에서 RBV는 개념적인 확장이 필요하게 되면서 NRBV(Natural RBV)개념이 등장하였다.

이해관계자 개념이 '자연'까지 확대되면서 조직과 자연환경의 연구분야에서 가장 보편적으로 설명하는 주제 중 하나는, 어떤 친환경적 요소에 지불할 지에 대한 여부였다. 이러한 연구질문의 핵심은 환경성과를 개선하는 것이 단기적인 재무성과를 결정하거나 이익이 될수 있을지 여부를 판단하는 것이었고, NRBV는 이런 연구가 기업의 환경활동과 이익 간의 연관성을 설명할 수 있는 이론적 메커니즘을 확립할 수 있게 되면서 이론적 지지를 얻게 되었다. 기업의 제품 및 서비스 제공 프로세스에서 발생하는 자연환경 오염 문제가 강압적인 동형화 압박을 받게 되고, 이를 위반하는 경우, 정부의 벌금이 부과되면서 경제적 부담이 발생하게 되면서, 조직역량과 환경오염 방지에 대한 실증적 연구가 나타나고(Christmann, 2000) 혁신역량과 환경오염 방지에 기업이 공헌하는 것은, 분명하게 보완적인 자산이 될 수 있다는 것이다.

Sharma & Vredenburg(1998)는 이해관계자의 가치를 증대시키는 기반으로서 환경적 대응을 인지하는 기업은, 적극적인 환경오염 방지 대책을 취하고 있으며, 이런 효율적인 이해관계자 통합, 보다 높은 차원에서 기업 학습, 지속적인 혁신을 포괄할 수 있는 조직역량이 필요하다고 주장하였다. 이 부분은 다양한 이해관계자 관점이 제품 책임주의(Product Stewardship)뿐만 아니라 환경오염 방지에 대한 노력 또한 가치있는 것이며, Hart(1995)가 최초로 주장했던 NRBV 모형을 넘어서는 것이라 볼 수 있다.

NRBV가 환경적 제약요소, 정부의 동형화 압박을 관리할 필요가 있는 영역으로 확장한

관점이라면, 친환경 지배논리는 '환경-사회-경제적 성공 가능성'의 순서로 NRBV와는 대조되는 연구를 발표하였다(Montabon et al., 2016). 이는 지구상에 살고 있는 인간과 경제적 조직 그리고 자연세계 간에 존재했던 분리상태를 연결하려는 요청에 대한 설명을 제공했던 Glawin et. al(1995)의 주장을 수용했다고 볼 수 있는 것이다.

보다 높은 수준의 이해관계자로서 인간과 자연을 기업이 가지는 관계성에서 호혜적 교환의 중심에 위치해야 하고 역량은 기업 내부에서 기업 외부적 지향으로 나열되어야 한다는 주장을 Tate & Bals(2016)이 사회적기업 모형으로 SRBV(Social RBV)를 발표하였다. 전통적인 영리추구 기업과의 비교에서 사회적기업은 사명기반 접근법, 올바른 기업 태도 척도를 개발하고 내부 거버넌스를 자연을 넘어서 사회로 확장하고 이해해야 하며, 자원봉사자들과 직원들을 관리하고 사회적 혁신을 촉진하여야 한다는 것이다. 게다가 사회극빈층(BoP: Bottom of Pyramid)의 욕구를 이해하고 해결하여야 하며 (사회적)기업의 다양한 목적을 지속할 수 있는 전략과 사회적 모형을 개발하고 제도적 목표, 구조와 프로세스 갈등을 관리하고 공급자와 재무적 파트너(후원자, 투자자)관점에서 연대를 추진하고 공급사슬을 감독하며 다양한 외부 이해관계자를 관리해야 한다는 것이다. 요약하면, 사회적기업은 사명기반 접근법과 이해관계자 경영이 사회적기업의 핵심적인 사회적 역량이라는 것이다.

Meehan et al.(2006)는 세 가지 기업 사례 연구를 중심으로 3C(Commitment, Consistency, Connection)-SR(Social Response)모형을 활용하여 사회적역량을 설명하였다. 사명기반 접근법은 헌신(Commitment)의 신호로 간주되고 시간이 경과함에 따라 이런 접근법은 일관성(Consistency)으로 해석할 수 있으며 이해관계자 관리의 연결성(connection)으로 설명할 수 있다는 것이다.

사명기반 접근법과 이해관계자 경영은 사회적역량의 핵심이며 ESG 경영에서도 공통적인 요인을 갖고 있다고 할 수 있다. 이를 통해서 사회적역량은 사회적기업이 반드시 가져야 할 전략적 경쟁 역량이기도 하며 추구해야 할 방향이기에 이를 기준으로 ESG 경영을 비교해보면 <표 4>와 같다. 사회적기업의 사회적 역량의 추구는 ESG 경영과 비교할 수 있는 핵심적인 요인이 될 수 있다는 것을 반증하는 것이다.

<표 4> 사회적기업의 사회적역량 추구하고 ESG 경영 비교

3C-SR	사회적역량(사회적기업)	ESG 경영
헌신성 (가치)	사명기반 접근방식(창립초기)	경제적 이익 뿐만 아니라 사회적 이익추구

	내부 거버넌스 체제의 이동, 이해, 알기와 바른 행동을 추구하는 척도 개발	ESG 세부 내용에 대한 준수 여부를 기업보고서에 포함
	사회적 혁신	기업조직 혁신을 추구
연결성 (가치 네트워크)	직원과 자원봉사자 관리	인간, 자연, 지역사회를 포함
	사회적기업의 다양한 목표를 지속할 수 있는 전략적/사회적 모형 개발	사회적 가치를 추구하기 위한 기업 모형의 변화가 기업 내부 조직에 요구됨
	가치 사슬 파트너 네트워크 개발(design)	공급사슬관리에서 가치사슬관리로 전이가 필요
	BoP(빈곤층)의 욕구를 설명하고 이해함	빈곤층 보다는 시장기준 논리를 이해하려함
	(가치사슬)모니터링	공급망에 대한 ESG 준수 여부도 핵심임
	다양한 외부 이해관계자 관리	이해관계자의 범주가 확대됨(자연 자원, 인간, 정부, 지역사회 등)
지속성 (행동)	갈등하는 제도적 목적, 구조, 프로세스 관리	강압적 동형화, 제도적 압박, 사회적 압력이 작동하여 지속적 기업행동을 유도함
	사업중심 접근방식(시간 변화에 따른)	

자료: Meehan et al., (2006). 재구성.

IV. 결론

1. 연구결과

본 연구는 재무적 성과와 함께 비재무적 성과를 함께 고려하며, 환경, 사회, 거버넌스를 통합한 새로운 경영패러다임인 ESG 경영과 사회적경제에 대한 대표적인 문헌의 연구를 통해 미션, 거버넌스 및 자원의 측면에서 유사점과 차이점을 비교·분석하여 ESG 경영과 사회적경제에 대해 심도깊은 이해를 제공하는데 목적이 있다. 또한 이를 통해 사회적경제의 발전을 위한 시사점을 얻고자 한다. 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 사회적 가치와 경제적 가치를 동시에 추구하는 사회적경제의 미션과 재무적 성과와 함께 비재무적 성과까지 기업의 성과로 확장한 ESG 경영의 미션은 용어와 발전해온 역사의 차이에도 불구하고 유사성이 매우 높다. 사회적경제는 사회적 가치를 우선하여 추

구한다(Nicholls, 2006; Mair & Marti, 2005)는 측면에서 ESG 경영의 미션과 본질적으로 차이가 있지만, 사회적경제 또한 미션 전이(Mission Drift)를 걱정할 정도로 조직의 생존과 직결된 경제적 가치를 중요하게 여긴다. ESG 경영은 재무적 성과 외에 비재무적 성과에 대한 인식을 통해 장기적인 지속가능한 성장을 도모하고 있다. 결국 모든 기업가적 활동은 사회적 가치와 경제적 가치를 생성하기 위해 둘의 균형을 맞추어야 한다는 Chell(2007)의 지적처럼 사회적경제와 ESG 경영은 서로 다른 방향에서 출발하여 균형을 모색하고 있는 것이다. 한편 기후위기에 대한 전 지구적 대응 차원에서 발전해온 ESG 경영은 이를 반영하듯 환경분야의 성과측정 지표에서 환경경영 계획의 수립, 실행 및 성과관리로 구체성을 확보하고 있어 사회적 가치추구 측면에서 포괄적으로 평가하는 사회적경제보다 더 진보된 모습을 보이고 있다. 향후 사회적경제는 환경분야에 대한 평가지표를 보완하고 발전시켜야 한다.

둘째, 거버넌스 측면에서 살펴보면, 사회적경제를 대표하는 협동조합의 거버넌스는 집단성과 민주성을 특징으로 한다(Novkovic et al., 2023). ESG 경영의 거버넌스는 주주 자본주의와 이해관계자 자본주의의 거버넌스 장점을 통합하여 회사의 주인인 주주와 기관투자자의 권리강화, 이해관계자에 대한 새로운 주목, 기업공개와 투명성 제고와 이사회의 강조로 나타나고 있다(OECD, 2015). 거버넌스 논의의 핵심인 소유권, 이해관계자에 대한 태도 및 이사회의 측면에서 비교하면 유사성이 매우 높다. 먼저 두 개의 거버넌스 모두 조합원과 주주에게 조직의 소유권이 있음을 명시하고 있으며, 조합원과 주주의 권리를 더욱 강화하는 방향으로 발전하고 있다. 또 고객, 소비자, 노동자, 협력업체 및 지역사회 등 조직내외부의 다양한 이해관계자와의 협력을 강조하고 있다. 그러나 사회적경제가 이해관계자를 거버넌스 구조에 직접 참여시키는 것과는 달리 ESG 경영에서는 이해관계자와의 협력관계 유지를 강조하는데 그치고 있다. 이것은 ESG 경영의 지속가능성을 위협하는 요인이 될 수 있다. 또 두 거버넌스 모두 조합원과 주주의 대표로써 이사회 중심의 경영을 강조하고 있다. 이사회 중심의 경영을 위해 사회적경제는 민주적 선출, 조합원과의 소통 및 신뢰제고 등 민주적 운영에 강조점을 두는 반면, ESG 경영은 이사회 구성의 다양성과 전문성 제고, 사외이사의 활용 등 경영능력을 강조하는 차이가 있다.

셋째, 자원의 측면에서 살펴보면, 사회적경제와 ESG 경영 모두 조직의 경쟁우위의 원천으로 자원을 중요하게 여긴다. 그러나 자원의 의미는 유형, 무형 및 인적 자원으로 분류되던 전통적인 의미의 자원을 뛰어넘어 환경 오염 방지를 위한 조직의 역량(Cristmann, 2000)을 강조하는 NRVB(Natural RVB), 기업이 인간과 자연에 대해 호혜적 교환을 해야 하며 역량은 기업내부에서 외부로 향해야 한다는 SRVB(Social RBV)로

확장되었다. Meehan et al.(2006)에 따르면, 사명기반 접근법과 이해관계자 중심의 경영은 사회적기업이 보유한 핵심적인 사회적 역량이며 ESG 경영에서도 사회적 이익을 추구하며, 인간, 자연, 지역사회를 포함하며 공급망에 대한 ESG 준수를 강조하는 등 많은 공통점을 갖고 있다.

지금까지 사회적경제와 ESG 경영의 미션, 거버넌스 및 자원의 측면에서 유사성과 차이점을 대표적인 문헌 연구를 통해 살펴보았다. 우리가 마주한 사회문제를 해결하고자하는 요구에서 출발한 사회적경제와 단기적인 경제적 이익 추구에서 진화를 거듭해온 EGS 경영 패러다임은 비록 상이한 역사와 논리를 갖고 있지만 그 유사성이 매우 높다. Alter(2007)의 주장처럼 사회적경제와 ESG 경영은 전통적인 비영리조직과 전통적인 영리기업의 중간에 위치한 수많은 하이브리드형 조직과 패러다임 중 하나이며 서로간의 거리는 우리가 생각한 것보다 훨씬 더 가까울 수 있다. 사회적경제는 ESG 경영이 표방하는 환경, 좋은 거버넌스와 사회적책임 등 의도한 경영 목표를 달성할 수 있도록 협력의 정신으로 응원과 함께 지속적인 모니터링과 감시자의 역할을 수행하여야 한다.

2. 연구의 한계

본 연구는 다음의 한계를 갖고 있다.

첫째, 본 연구는 사회적경제와 ESG 경영을 비교하기 위한 분석틀로써 미션, 거버넌스 및 자원만을 사용하였다. 미션, 거버넌스 및 자원은 사회적경제와 ESG 경영이 추구하는 가치, 가치를 실현하기 위한 구조와 역량으로서 조직의 본질적 요소에 해당하기에 분석틀로서 사용하였다. 그러나 Porter(1985)는 기업의 가치창출을 위한 본원적 활동으로 물류조달, 운영, 판매물류, 마케팅과 판촉, 서비스 활동 등 5가지 활동과 지원활동으로 조달, 기술개발, 인적 자원관리, 기업 하부구조 등 4가지를 제시한 것처럼 기업의 여러 활동 측면에서 비교분석이 수행되지 못한 한계를 갖고 있다.

둘째, 본 연구는 사회적경제와 ESG 경영에 대한 개념과 대표적인 이론을 비교분석한 것으로서 구체적으로 작동하고 있는 현실을 충분히 반영하지 못했다. 사회적경제와 ESG 경영이 개념적, 이론적 유사성에도 불구하고 구체적인 현실에서도 그러한지 후속 연구가 필요하다.

참 고 논 문

- 김남근. (2022). ESG 경영에 대한 노동조합의 참여. 노동연구, 45, 97-128.
- 김학실. (2017). 사회적 경제 제도화 과정에 대한 비판적 담론 분석. 사회적경제와 정책연구, 7(1), 27-61.
- 송백석. (2011). 사회적 경제모델과 한국의 사회적 기업정책. 공공사회연구, 1(2), 5-32.
- 이선희, 신호진 & 이상윤. (2021). 국내 사회적기업가정신 연구 동향 분석과 과제. 전략경영연구, 24(2), 145-172
- 이새미, 변장섭, 최지혜, 브라운, 앨런. (2022). 토픽모델링과 사회네트워크분석을 활용한 사회적기업의 미션 연구. Journal of Digital Convergence, 20(4).
- 이용탁. (2009). 사회적 기업가정신에 관한 이론적 고찰. 사회적가치와 기업연구, 22: 5-28.
- 이창대, 노용수. (2020). 사회적경제 기업의 특성과 사회적 성과간의 관계에 관한 연구: 사회적가치지표 (SVI) 측정을 중심으로. 사회적가치와 기업연구13(3), 3-41.
- 양용희, 조성희. (2020). 사회적기업의 사회적 영향 측정도구 개발. 사회적가치와 기업연구, 13(3), 249-274.
- 장종익. (2019). 사회적경제 개념에 관한 고찰: 비영리섹터 개념과의 비교를 중심으로. 사회적가치와 기업연구, 123: 35-61.
- 진우석, 성지은. (2022). 하이브리드 조직의 모순 대응 전략 변화: 소셜벤처 노을과 에누마 사례를 중심으로. 벤처창업연구, 17(5), 151-168.
- Alter, K. (2007). Social enterprise typology. Virtue ventures LLC, 12(1), 1-124.
- Austin, J., Stevenson, H., and Wei-Skillern, J.(2006), "Social and Commercial Entrepreneurship: Same, Different, or Both?," Entrepreneurship Theory and Practice, Vol. 30, No. 1, pp. 1-22.
- A. Nicholls. (2006). Social Entrepreneurship. New Models of Sustainable Change. Oxford : Oxford University Press.
- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. Journal of management, 17(1), 99-120.
- Blair, M. M. (1995). Rethinking assumptions behind corporate governance. Challenge, 38(6), 12-17.
- Birchall, J. (2010). People-centred businesses: Co-operatives, mutuals and the idea of membership. Palgrave Macmillan.
- Carroll, A. B. (1991). The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders. Business horizons, 34(4), 39-48.
- Christmann, P. (2000). Effects of "best practices" of environmental management on cost advantage: The role of complementary assets. Academy of Management journal, 43(4), 663-680.
- Claudy, M. C., Peterson, M., and Pagell, M. (2016). The roles of sustainability orientation and market knowledge competence in new product development success. Journal of Product Innovation Management, 33, 72-85.
- Cho, D. S. (2023). Environmental, Social, and Governance (ESG): Where Has It Come from, and Where Will It Go?. In The Competitiveness of Nations 2: Government Policies and Business

- Strategies for Environmental, Social, and Governance (ESG) (pp. 103-121). World Scientific.
- Cornforth, C. (2014). Understanding and combating mission drift in social enterprises. *Social enterprise journal*, 10(1), 3-20.
- DEES, J. Gregory, et al. (1998) The meaning of social entrepreneurship.
- Defourny, J., Borzaga, C. and Defourny, J. (2001). From third sector to social enterprise. London: Routledge.
- Defourny, J., and Nyssens, M. (2006). Defining social enterprise. *Social enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society*, 7, 3-27.
- Donaldson, T., and Preston, L. E. (1995). The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *Academy of management Review*, 20(1), 65-91.
- Donaldson, L., and Davis, J. H. (1994). Boards and company performance research challenges the conventional wisdom. *Corporate governance: An international review*, 2(3), 151-160.
- Eccles, R. G., Ioannou, I., and Serafeim, G. (2014). The impact of corporate sustainability on organizational processes and performance. *Management science*, 60(11), 2835-2857.
- Hansmann, H. (2000). The ownership of enterprise. Harvard University Press.
- Jhavar, N., and Gupta, S. (2017). Frameworks of corporate governance in BRICS. *Asian Journal of Research in Social Sciences and Humanities*, 7(8), 277-284.
- Limkriangkrai, M., Koh, S., and Durand, R. B. (2017). Environmental, social, and governance (ESG) profiles, stock returns, and financial policy: Australian evidence. *International Review of Finance*, 17(3), 461-471.
- Meehan, J., Meehan, K., and Richards, A. (2006). Corporate social responsibility: the 3C SR model. *International journal of social economics*, 33(5/6), 386-398.
- Montabon, F., Pagell, M., and Wu, Z. (2016). Making sustainability sustainable. *Journal of Supply Chain Management*, 52(2), 11-27.
- Muth, M., and Donaldson, L. (1998). Stewardship theory and board structure: A contingency approach. *Corporate Governance: An International Review*, 6(1), 5-28.
- Novkovic, S., and Miner, K. (2015). Co-operative governance fit to build resilience in the face of complexity. *International Co-operative Alliance*, Brussels-Belgium.
- Perista, H., and Nogueira, S. (2004). Work integration social enterprises in Portugal (Vol. 4, No. 06). Working Papers Series.
- Pfeffer, J., and Salancik, G. R. (1978). The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.
- Pirson, M., and Turnbull, S. (2011). Corporate governance, risk management, and the financial crisis: An information processing view. *Corporate Governance: An International Review*, 19(5), 459-470.
- Sharma, S., and Vredenburg, H. (1998). Proactive corporate environmental strategy and the development of competitively valuable organizational capabilities. *Strategic management journal*, 19(8), 729-753.

-
- Spear, R. (2004). Governance in democratic member based organisations. *Annals of public and cooperative economics*, 75(1), 33-60.
- Teece, D. J., Pisano, G., and Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic management journal*, 18(7), 509-533.
- Tate, W. L., and Bals, L. (2018). Achieving shared triple bottom line (TBL) value creation: toward a social resource-based view (SRBV) of the firm. *Journal of Business Ethics*, 152, 803-826.
- Wernerfelt, B. (1984). A resource based view of the firm. *Strategic management journal*, 5(2), 171-180.
- Young, D. R., Kerlin, J. A., Teasdale, S., Soh, J., and Kickul, J. (2012). The dynamics and long-term stability of social enterprise. *Patterns in social entrepreneurship research*, 217-242.
- OECD. <https://www.oecd.org/corporate/principles-corporate-governance/> (검색일 2023년 9월 8일)
- OECD (2015), *G20/OECD Principles of Corporate Governance*, OECD Publishing, Paris

사회적경제 중간지원기관의 운영방식과 조직성과: 경기도 양주시사회적경제지원센터 사례연구

윤석진¹⁾, 윤현수²⁾

국문요약

본 연구의 목적은 사회적경제 중간지원기관 운영방식이 조직성과에 어떠한 영향을 미치는지 알아보는 것이다. 그리고 조직 설립 및 운영 주체에 따라 제도화가 진행되어 조직성과가 달라진다는 가정을 바탕으로 했다. 한국의 중간지원기관은 사회적기업육성법 및 협동조합기본법이 제정된 이후 정부와 지역 공동체 사이에서 매개 역할을 하는 목적으로 활성화되기 시작하였다. 이러한 중간지원기관은 사업방식, 사업유형 등과 같이 다양한 기준을 바탕으로 그 유형을 정의할 수 있다. 본 연구에서는 설립 및 운영주체에 따라서 관주도형(공설공영), 민간주도형(민설민영), 민간위탁형(공설민영)로 구분한 기준을 바탕으로 하며, 특히 기초지방자치단체에서 가장 많이 활용되는 관주도형 및 민간위탁형을 기준으로 운영방식을 구분하였다. 연구대상은 2017년 설립된 양주시사회적경제지원센터인데, 설립 당시 관주도형으로 설립되어 양주시가 직접 운영하였으나 2022년 민간위탁형으로 전환하였다. 이 기관은 공설공영 및 공설민영의 운영방식을 모두 경험하였기에 본 연구에 적합하다고 판단했다. 본 연구의 함의는 다음과 같다. 첫째, 공설공영 방식의 중간지원기관은 정량적 성과평가 방식과 수직적 조직구조 등에서 강제적 동형화가 발생하여 성과창출에 한계가 있다. 둘째, 사회적경제 분야의 중간지원기관은 동시다발적으로 설립, 운영되어 전국적으로 유사한 형태의 조직형태 및 사업을 진행하고 있다. 셋째, 공설민영 형태의 중간지원기관은 협력적 민관 거버넌스가 비교적 수월히 발생하여 조직혁신이 일어난다는 점을 제시하여 추후 중간지원기관이 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다.

주요어 : 중간지원기관, 사회적경제, 양주시사회적경제지원센터

1) 성공회대학교 협동조합경영학과, 석사과정(kimkooyoon@naver.com)

2) 양주시사회적경제지원센터, 선임매니저(himcha@nate.com)

Operational method and organizational performance of the social economy intermediary organization: The case study of Yangju City Social Economy Support Center

Yoon, Seokjin³⁾ Yoon, Hyunsu⁴⁾

Abstract

The purpose of this study is to investigate how the operational methods of social economy intermediary organizations impact organizational performance. In Korea, intermediary organizations began to be activated with the purpose of mediating between the government and local communities after the enactment of the Social Enterprise and cooperatives Promotion law. These intermediary organizations can be defined based on various criteria such as business methods and types. In this study, the criteria for classification were based on the organizers of establishment and operation, distinguishing between government-founded (public-led), and public-led and privately-commissioned (public-private partnership) types. The Yangju Social Economy Support Center, the subject of the study, was established in 2017 as a publicly-led organisation and switched to a privately-commissioned type in 2022. This organization has experience with both public-led and privately-commissioned operational methods, making it suitable for this study. The implications of this study are as follows: Firstly, public-led intermediary organizations tend to experience limitations in performance due to mandatory standardization in quantitative performance evaluation methods and hierarchical organizational structures. Secondly, Social economy intermediary organizations are simultaneously established and operated, leading to nationwide similarities in organizational forms and activities. Thirdly, privately-commissioned intermediary organizations in the public-private partnership type tend to facilitate cooperative public-private governance relatively easily, leading to organizational innovation.

Key words : Intermediary Organization, Yangju Social Economy Support Center

3) Department of Management of Co-operatives, Master's student, Graduate School, Sungkonghoe University, Seoul, Korea (kimkooyoon@naver.com)

4) Yangju Social Economy Center, Predecessor Manager, Yangju-Si, Korea (himcha@nate.com)

I. 서론

2007년 사회적기업육성법, 2012년 협동조합기본법 이후 대한민국의 사회적경제는 급격한 양적성장을 이루었다. 2007년 사회적기업의 경우 55개소로 시작하여 2021년 12월 말 기준 3,215개소 활동 중이며 61,877명 고용 중 36,605명 취약계층의 고용 성과를 만들었다(기획재정부, 2022). 이 같은 급격한 성장의 배경에는 여러 요인이 있으나, 국가의 주도적 역할, 시민사회의 성숙 등 다양한 요인이 있을 것이다. 본 연구에서는 대한민국의 사회적경제의 양적성장을 일궈낸 다양한 요인 중 행정과 기업의 사이에서, 민과 관의 중간자로서의 중간지원기관의 운영방식에 따른 성과의 차이에 대해 살펴보고자 한다.

지역에 따라 사회적경제 중간지원기관은 지방자치단체(지자체)가 직접 설립하여 운영하기도 하고, 지자체가 설립하여 민간에 위탁 운영하기도 하는 등 운영방식이 상이하다. 최근 2년 동안 경기도의 경우 민간위탁의 운영방식을 철회하고 직접 운영하는 공영 센터가 민간위탁으로 전환되는 등의 사례가 있어 그와 같은 중간지원기관의 운영방식 변화가 지역 사회적경제 생태계구축에 어떤 영향을 주는지, 조직의 성과가 나타나는지를 살펴보고자 한다.

연구대상은 양주시사회적경제지원센터이다. 이 기관은 2017년도 개소하여 공설공영되어 운영되었고, 2022년에 민간위탁운영으로 전환되었다. 문헌 자료연구를 바탕으로 실제 중간지원기관의 운영방식의 변화가 만들어내는 성과에 대해 제시하고, 이를 통해 운영방식의 변화가 지역 사회적경제 생태계구축에 미친 영향을 제시하고자 한다. 또한, 민간 위탁방식의 중간지원기관은 민관 거버넌스를 확보할 수 있다는 점을 제시하여, 지역과 환경에 맞는 중간지원기관의 발전 방향에 대해 모색해보고자 한다.

II. 이론리뷰

1. 사회적경제 중간지원기관

‘중간지원기관’이라는 개념은 일반적으로 정부실패와 시장실패 이후 제3섹터인 NPO(Non Profit Organization, 이하 NPO)와 사회적경제 조직 활동이 활발해지면서 조직 간의 역량강화와 역할 조정을 위해 정부와 민간의 그 가운데에 위치한 지원조직을 지칭하면서 그 개념이 발전하였다(이자성, 2018). 이러한 중간지원기관의 특징은 대상 조

직을 직접적으로 지원하는 것이 아니라, 조직 및 기관을 간접적으로 지원하고 협력적인 관계에 있는 조직들의 활동을 조정하며, 자금의 조달 및 지원을 통한 전문성 확보 등과 같은 자원을 제공하는 자원소개기능, 그리고 각 수혜자 조직의 역량과 전문성을 발전시키기 위한 역량개발 및 교육활동의 기능을 보유하고 있다(Hatch, 1980). 미국 및 유럽 등은 고용문제 및 각종 사회문제 해결을 위해 제 3섹터의 적극적 사회참여를 유도하였고 이를 위한 중간지원기관을 구축하였는데 미국의 중간지원기관은 1800년대 후반에 기반조직(Infrastructure Organization)으로 불리며 등장했다. 1970년대 후반, NPO가 폭발적으로 증가하자 정부는 각 조직의 회계 관리와 전문성 확보를 강조하기 시작했고 이를 위한 중간지원기관이 대폭 증가하였다. 영국은 중간지원기관을 산하조직(Umbrella Organization)으로 표기하였고 이후 이들을 VCS(Voluntary & Community Sector, 이하 VCS)라고 지칭하였다. 영국은 시민сек터와 정부간의 협력체계를 구축하고 지역인재 육성, 자금조달, 전문가 연계 등 중간지원기관으로서 VCS를 지원하여 지역 내 구심적 역할을 수행하도록 하였다(김재현 외, 2013).

이처럼, 영국을 비롯한 유럽과 일본, 미국에서는 공식적인 사업으로 정착하고 있으며 한국에서는 과거 설치된 다양한 목적의 중간지원기관들이 정부의 정책 전달 및 사회 전반에서 그 영향력을 발휘하고, 실제 현장에서 지원활동을 진행하면서, 최근 중간지원조직의 역할이나 활동 영역, 필요성, 개념 등과 관련하여 활발한 논의가 진행되고 있다(강권오·남윤섭, 2022). 특히, 한국에서는 사회적경제 분야에서 중간지원기관에 관한 연구가 활발하게 이뤄지고 있다.

한국에서 중간지원기관(Intermediary Organization)의 사전적 개념은 정부와 지역 공동체 사이에서 매개 역할을 하는 지원조직을 말한다(김민찬·남재걸, 2021). 사회적 경제 내에서 중간지원기관의 개념은 어떤 주체가 특정 지역에서 활동하거나, 특정 활동이나 기능을 운영하면서 겪는 어려움을 지원해주는 조직이며 주로 사회적기업과 협동조합 등을 지원하는 개념으로 사용된다(마상진, 2011). 지식경제부는 2018년 중간지원기관을 전문성과 마케팅 능력, 기획력 등을 갖춘 조직으로 다양한 이해관계자들과의 협력 등을 통해 전문지식 및 활동기반을 구축하고 민과 관의 공통적인 ‘주요목표’를 추진하는데 필요한 인재육성, 정보제공 등을 실행하는 기관이라고 정의하였다.

중간지원기관의 유형은 누가 설립하고 운영하는지에 따라 다양한 형태로 나누어질 수 있으며 사업방식 및 활동지역 범위에 따라 분류할 수 있다. 본 연구에서는 설립 및 운영 주체에 따른 중간지원기관 분류 유형을 기준으로 조직성과를 비교한다.

<표 1> 기준별 중간지원기관 유형

①설립/운영	②사업방식	③활동지역
공설공영(公設公營)	종합지원형	광역형
공설민영(公設民營)		지역형
민설민영(民設民營)	특정분야 지원형	

설립 및 운영주체에 따른 유형은 관주도형, 민간주도형, 민간위탁형 등 3개로 구분할 수 있다(<표 1> 참조). 첫째, 관주도형(이하 공설공영)은 정부나 지자체가 직접 운영하는 유형이다. 공익성 증진의 목적에 적합하며 재정적인 안정성을 보유했다는 장점이 있으나 조례, 시책, 정책에 기초하여 정부 혹은 지자체 단체장 의견이 사업운영에 직·간접적으로 영향을 미쳐 정부의 대변인 역할에 머문다는 부정적 의견도 있다. 또한, 이러한 운영방식은 행정이 직접적으로 제시한 운영방식에 따르기 때문에 많은 제약이 존재하여 창의적 활동에 한계가 있다는 특징이 있다.

둘째, 민간주도형(이하 민설민영)은 민간이 설립하고 민간이 운영하는 유형이다. 행정기관의 간섭 없이 중간지원기관을 운영할 수 있다. 자율성과 유연성이 장점이지만 재정안정의 측면에서 불안정성이 존재하여 다양한 사업(교육, 조사연구 등)을 통해 차별화된 전략으로 사업을 접근할 필요가 있다.

셋째, 민간위탁형(이하 공설민영)은 공공기관이나 정부가 설립하고, 민간이 운영하는 형태이다. 일정 부분에서는 행정으로부터 벗어나 독자적으로 운영할 수 있고, 행정과 협동운영하는 방식으로도 모색이 가능하다. 무엇보다 안정적 예산확보에서 큰 강점이 있고, 운영노하우 및 인적 네트워크를 가진 민간과 결합하여 운영하는 유형이다. 그러나 해당 방식도 위탁 기관의 지침이나 의견으로부터 벗어나기 어렵기 때문에 민간주도형에 비해 운영상 유연성이 낮다(지식경제부, 2011: 28-29; 마상진, 2011: 12-13; 강내영, 2011).

<표 2> 설립 및 운영 주체에 따른 중간지원기관의 유형

	공설공영(관주도형)	공설민영(위탁형)	민설민영(민간주도형)
주체	정부(행정)	정부(행정)	민간단체
운영주체	정부(행정)	민간단체(입찰 혹은 수의계약)	민간단체
사업자금	정부(행정)자금	정부(행정 혹은 지자체)자금	자체 자금
자유도	규제있으나 안정적	수탁단체의 능력, 전문성,	불안정(자유로움)

		경제적 자립도는 교섭능력이 필요	
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 안정적 자금 • 운영의 연속성 • 뚜렷한 목표성과 도출이행 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업운영의 유연성 • 예산의 안정적 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민의 주체성 • 사업운영의 유연성 • 시민섹터의 높은 주체성
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 가시적 성과도출 필요 • 기관장 의견 중요, 각종 규제 이행 • 담당자의 빈번한 인사이동 	<ul style="list-style-type: none"> • 가시적 성과도출 필요 • 운영주체의 능력 중요 	<ul style="list-style-type: none"> • 예산확보의 어려움 • 운영전반에 높은 전문지식 요구
특징	사회적 신용 및 자금이 안정적이나 행정주도형으로 운영되기 쉽고 특히 직원의 이동으로 책임성 문제로 인한 지원제로서 전문성 및 선구자적 성격을 기대하기 어려움.	행정은 민간에게 위탁하는 경우가 많고, 사업 수입에만 의존하지 않고 회비, 조성금, 자체사업 등으로 재원 확보를 위해 노력하여 시민주도의 운영을 목표로 설정하는 것이 중요함.	시민이 자발적으로 시민공익활동을 추진해 의욕 넘치는 거점 운영을 목표로 하나 높은 경영 능력 필요함.

자료: (강내영, 2011; 지식경제부, 2011)

2. 제도적 동형화와 조직성과

제도주의에서 조직은 사회적으로, 혹은 환경적으로 인정되는 규범과 가치를 흡수하여 제도화를 이룰 때 그 조직은 사회로부터 정당성을 획득하고 생존하여 발전한다고 설명한다(Scott & Meyer, 1994). 제도주의 관점은 DiMaggio & Powell(1991)에 의해 확산의 전기를 마련하게 되었으며, 신제도주의라는 이름으로 확산되었다. 신제도주의 이론은 구제도주의 이론과 뿌리를 공유한다. 신제도주의의 출발점은 1977년 존 메이어(John Meyer)의 논문에서 시작되었다면, 제도주의는 1949년 필립 셀즈닉(Philip Selznick)의 연구에서 출발한다(유규창, 2019). 두 이론 모두 합리적 의사결정 모델에 대해 비판하며 조직 내 제도화(institutionalization) 과정을 중시한다. 또한, 제도화를 통해 합리적으로 의사결정하지 못하는 조직 내의 행위자들이 어떻게 정당성을 확보하는지에 관심을 둔다(오단이, 2013).

그러나 신제도주의는 구제도주의와 확연하게 구분되는 점을 가지고 있다. 구제도주의는 조직 내 문제해결에 관심이 있어 조직 내 갈등이 중요한 분석 대상이 된다. 즉, 구제도주의는 제도화가 합리성을 제한하는 원인이 구성원들 간의 갈등 해결을 위한 정치적 과정이라고 주장한다. 반면, 신제도주의에서는 비공식적 상호작용보다는 조직이 정당성을 확보하는 과정에서 제도화가 합리성을 제한한다고 주장한다(유규창, 2019). 또한 조직이 활동하는 환경적인 공간에 대한 관심에서도 큰 차이가 있는데, 구제도주의의 분석 수준은 지역 공동체 차원에서 이루어지는데, 신제도주의는 조직필드나 그 조직이 활동하는 사회 전체로 분석 수준이 확대된다. 따라서, 제도화의 범위도 구제도주의는 조직 자체에 한정하는 반면, 신제도주의는 조직필드 및 조직과 조직 간에 벌어지는 제도화까지 포함한다. 특히, 신제도주의는 서로 다른 조직이 닮은꼴이 되는 것에 관심을 가지며 이를 제도적 동형화 이론을 통해 설명하고 있다(유규창, 2019).

Dimaggio & Powell(1991)는 조직의 성장단계에 비추어 볼 때 처음 조직이 만들어지는 시점에서는 다양한 형태를 보여주나 시간이 흐를수록 하나의 조직필드가 형성이 되고 일단 조직필드가 형성이 되면 그 필드 내에 있는 조직의 구조나 관행은 다양성보다는 동질성을 보여준다는데 주목한다. 이때 형성되는 것이 제도이며 즉, 제도는 독특한 행위자와 정당한 활동 루틴을 정의해 주는 표현적, 구성적, 규범적 규칙과 규제 메커니즘을 포함하는 상징과 행위 체계로 이해할 수 있다(Scott & Meyer, 1994).

조직필드는 유사한 제품이나 서비스를 제공하는데 각자 맡은 역할을 수행하는 조직들의 집합을 말한다. 제품이나 서비스를 직접 제공하는 조직 이외에도 주요 공급자, 소비자, 규제와 관련된 조직 등도 여기에 포함된다(유규창, 2019). 사회적경제 중간지원기관으로 예를 든다면, 수혜받는 조직부터, 중간지원기관 구성원, 정부기관, 후원기관 등이 모두 포함되는 것이다.

신제도이론에서 제도적 동형화는 조직들이 유사해지는 이유를 다른 조직이나 정치적인 역학관계, 제도적인 정당성, 사회적인 적합성 등에서 찾는다. 이러한 제도적 동형화가 작동하는 데는 강압적 동형화, 모방적 동형화, 규범적 동형화 등 3가지 원리가 존재한다(이경목, 2012).

강압적 동형화는 정치적인 영향력과 정당성의 문제에서부터 발단된다. 조직은 사회의 일부분이기 때문에 사회 속에 존재하는 문화에 의해 영향을 받는 것이다. 즉, 강압적 동형화는 어떤 조직이 한 사회의 규정, 법 등에 의해서나 다른 조직에 예속되는 경우, 상위 조직의 영향으로 강제적으로 제도적 규범을 수용하는 경우를 말한다(오단이, 2013). 사회적경제 필드에서 강압적 동형화는 어떠한 조직이 재정적으로 의존하고 있는 다른 조직으

로부터 공식적, 비공식적인 압력이나 혹은 정당성의 문제에 의해서 조직에 미치는 “사회적, 문화적 기대”라는 압박속에서 조직형태가 제도적으로 수렴되어 가는 것이라고 제시할 수 있다. 장원봉(2009)은 한국의 사회적기업은 타 국가의 사회적기업과는 달리 정부의 사회적기업 인증을 받은 이후 사회적기업으로서의 활동이 가능하기 때문에 명시적이고 강제적 제도적 동형화의 압력을 받는 대표적인 예라고 할 수 있다고 주장했다.

모방적 동형화는 불확실성에 대한 표준화된 반응에서부터 시작한다(유규창, 2019). 조직을 운영하는 기술체계가 정립되지 않았거나, 목표가 불분명할 때도 조직은 불확실성을 마주친다. 모방적 동형화는 한 사회의 제도적 규범을 수용한 타 조직을 모방하여 제도적 동형화가 수렴되는 것을 의미한다. 즉, 모방적 동형화는 환경의 불확실성이 높고, 기술이 모호하거나 조직의 목표가 불확실할 때 발생하는 불확실성을 제거하기 위한 목적으로 타 조직을 모델로 모방하여 동형화가 이루어진다고 할 수 있다. 정다민(2013)은 한국의 사회적경제 환경은 짧은 역사를 가지고 있고, 사회적 목표를 측정하는 척도가 미비하여 사회적경제의 환경 불확실성을 가중시킨다고 주장한다. 이러한 상황에서 사회적경제 중간지원 기관은 소수의 성공적인 형식을 모방함으로써 성과를 창출하고자 하는 모방적 동형화가 발생할 수 있다.

마지막으로 규범적 동형화는 특정 분야의 전문가에 의해서 제도적 규범이 수용되는 것을 의미한다(오단이, 2013). 이러한 규범적 동형화는 전문화와 관련이 있는데, 여기서 전문화란 특정 분야의 사람들이 자신들의 작업 조건이나 방법을 정의하거나 작업의 최종 산출물을 통제하기 위한 집단적인 노력이라고 설명할 수 있다(유규창, 2019). 전문화를 통한다면 전문가 집단이 타 집단으로부터 직업적 자율성을 확보할 수 있는 지식적인 기반과 정당성을 갖게 되며 결과적으로 전문화는 대학과 같은 기관의 공식적인 훈련이나 교육을 통해 전문가들이 갖추어야 할 규범적인 규칙이나 행동양식을 규율하는데 중요한 역할을 한다. 규범적 동형화 기제를 통해 조직 구성원이나 조직 간의 관계적 네트워크가 세부화 되고 그 정도가 높을수록 조직들은 집단적 동형화 현상을 보여줄 수 있다.

3. 선행연구 리뷰

본 연구에서는 서술적 사례연구를 진행하고자 한다. 서술적 사례연구는 사례연구의 가장 보편적인 형태 중 하나로, 정책 개발, 학술적 논의, 그리고 일반 대중에게 연구를 통해 가능한 시사점이나 이점을 제시하기 위해 수행된다(김영천·정정훈, 2021). 이를 위해 서술적 사례연구는 다양한 문서 분석, 심층 면담, 관찰과 같은 방법을 통해 특정한 상황에서

생활하는 사람들의 경험, 관점, 세계관 등을 드러내고자 노력한다. 서술적 사례연구는 일반화를 위한 전형성의 발견이 사례연구의 목적이 아니라는 특징이 있다. 즉, 사례연구의 결과는 반드시 일반화할 수 있는 것은 아니지만 유사한 사례에 대한 이해에 통찰을 제공해 줄 수 있으며, 관련된 실천적, 정책적 질문에 대한 해답의 하나의 열쇠를 제공해 줄 수 있다.

중간지원기관과 관련된 선행연구는 미미하다. 2011년부터 2022년까지 진행된 사회적경제 중간지원기관과 관련된 연구는 19건으로, 이 중에는 학위논문도 포함하고 있어, KCI 등재지로 그 기준을 바꾸면 더 감소한다. 그중 사례연구로 중간지원기관을 대상으로 한 연구에 대해 제시하도록 한다.

<표 3> 중간지원기관 연구 연대별 현황

연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
논문 수	3	-	-	2	1	1	2	4	1	-	4	1
비율	16%	-	-	11%	5%	5%	11%	21%	5%	-	21%	5%

김보람·최정민(2017)은 중간지원기관과 행정기관 간의 협력관계를 연구하며 사례연구방법을 사용하였다. 이 연구는 서울시 마을공동체종합지원센터와 서울시의 관계를 분석하여 행정기관과 공설민영 중간지원기관의 협력관계 발전 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 연구자료로써, 서울시 마을공동체종합지원센터 연구보고서 등의 문헌자료, 서울시 홈페이지 대시민 공개 문서 및 서울시 온라인 공개자료 등 관련 기관 홈페이지의 자료를 통해 센터와 행정기관과의 관계를 분석하였다. 추가적으로 서울시 마을공동체종합지원센터 실무자 및 관리자를 총 3회에 걸쳐 인터뷰하였다. 이 연구는 단일사례 연구로서 타당도 확보를 위해 마을공동체종합지원센터와 서울시가 체결한 협약서 등 다양한 서면자료를 이용, 서울시와 센터 간의 협력관계 모형을 구성하여 동인, 촉진요인 등의 항목을 포함하였다. 이를 바탕으로 실무진 인터뷰를 통해 해당 모형의 근거를 발견해 나갔다. 인터뷰에서 센터는 “서울시에 사업 수행과 관련한 사항을 보고하거나 종합성과평과 등을 받아야 한다”라는 점을 도출, 성과를 가지적으로 보여주기 위해 정량적으로 수치화해 보여줘야 한다는 점을 밝혀내 거버넌스의 한계를 제시하기도 하였다.

또한 민간위탁종합 성과평과와 같이 추진 사업에 대하여 외부 기관의 평가를 진행하는

데, 이때 배점 및 평가항목에 대한 기준이 서울시가 민간위탁한 전체 기관과 동일하게 적용하는데, 이는 실제 사업에 대한 기대효과 보다 부정적 결과로 나오는 경우가 있음을 밝혀냈다. 결과적으로 행정적인 자원과 예산을 가지고 있는 서울시와 위탁 사업을 수행하는 센터의 관계가 종속관계로 변질될 경우, 효과성에 큰 영향을 줄 수 있다는 점을 제시하였다.

Yin(2009)은 사례연구에서 구인 타당도, 내적 타당도, 외적 타당도, 신뢰도를 어떻게 확보할 것인지 자세하게 제시하였다. 구인 타당도 확보 방법은 다양한 형태의 자료와 증거확보, 참여자에 의한 사례연구 보고서 확인, 증거/자료 간의 관련성 확보를 제시하였다. 김보람·최정민(2017)의 연구는 협약서 및 결산서 등의 자료를 확보, 실무진 및 경영진의 심층인터뷰를 통해 구인 타당도를 충실히 확보하였다고 평가할 수 있다. 내적 타당도 및 외적 타당도, 신뢰도의 경우 Yin(2009)은 심층기술, 삼각 검증, 수집과 분석의 반복을 통해 확보될 수 있다고 밝혔는데 이는 해당 연구의 사전연구라고 볼 수 있는 김보람(2016)의 학위논문에서 충실히 이뤄졌음을 알 수 있다.

III. 사례연구방법

사례연구란 특정 인물, 사회, 상황, 사건과 같은 ‘사례(case)’를 탐구하기 위해 이에 관한 형상, 행위, 정보를 체계적으로 수집하여 특정한 상황과 맥락에 기초하여 이해하는 연구 방법론이다(김영찬·정정훈, 2021). 사례연구는 다양한 학문 분야에서 다양한 연구 목적으로 수행되기 때문에 다양한 개념이 존재한다. 아울러 모든 연구는 연구대상이 있으며, 이를 ‘사례’로 부르는 경우도 많기 때문에 ‘OO사례에 대한 연구’라는 의미로 ‘사례연구’라는 용어가 사용되기도 한다(이원석, 2020). 이원석(2020)은 연구 현장에서 사례연구가 질적 연구방법의 주요 유형으로서 가지고 있는 그 특수성을 나타내지 못하고 일반적인 질적 연구를 포괄하는 의미로 주로 사용된다면 이는 연구방법론으로서 사례연구의 이론적 발전을 저해할 뿐만 아니라 그 유용성을 제대로 알지 못하게 될 것에 대해 우려했다.

사례연구를 연구하는 주요 학자들 간에도 연구 방법으로서의 사례연구의 핵심이 연구대상(Unit of study)에 있는지 혹은 수행하는 과정에 있는지에 대해서 견해의 차이가 존재한다. 사례연구와 관련하여 로버트 K. Yin(Robert K. Yin)의 사례연구와 로버트 E. 스테이크(Robert E. Stake)의 사례연구가 중요하다. 사례연구 방법에서 ‘사례’의 정의에 대해 Stake는 ‘장소로서의 사례’라고 주장하며, Yin은 ‘현상으로서의 사례’라고 주장한다.

Stake는 ‘사례’를 특정한 기능을 수행하는 제한된 체계로 간주한다. 즉 학교, 프로그램, 기관, 병원과 같이 물리적으로 구분 가능한 실체가 있어야 한다는 것이다(김영천·정정훈, 2021). Stake는 사례가 가져야 하는 몇 가지 속성을 제시한다. 특정하고 복잡하며 기능하는 것이며 더 구체적으로 경계와 작업 부분을 갖는 통합시스템으로 목적을 가지고 운영되는 것이 그 속성이다(장용석, 2019).

반면, Yin은 ‘사례’를 연구자가 탐구하는 것은 기관이나 장소라기보다 그곳에서 일어나는 현상이므로 연구자가 관심을 가진 활동이나 현상을 사례로 이해해야 한다고 주장한다(김영천·정정훈, 2021). 특히, 실제 생활 맥락 내에서 발생하는 현상 내에서 현상과 맥락 사이의 경계가 명확하지 않고 연구자가 현상과 맥락을 거의 통제할 수 없는 경우가 ‘사례’라고 정의하는 것이다(Yazan, 2015).

Stake는 연구의 목적이나 주제가 어떠한 현상이나 실천이라 할지라도 연구자는 물리적 공간의 경험적 실체를 선택해야 한다고 보았다. 반면 Yin은 사례를 공간으로만 이해할 경우 구체적인 연구 목적과 질문 탐구를 위한 연구 방법적 제약이 있을 수 있기 때문에 장소가 아니라 현상을 사례로 보아야 한다고 주장한 것이다.

김영천·정정훈(2021)은 이러한 차이점에 대해 실제적, 실천적 측면에서는 생산적이지 못한 논쟁이라고 주장한다. 양 의견이 가지고 있는 차이는 철학적, 이론적 측면에서는 차이점이 있겠지만 현재 많은 학자들이 각자의 연구 목적을 위해 이 두 입장을 상호 보완적으로 활용하고 있기 때문이다. 특히 Stake와 Yin의 입장은 분명한 교차점이 존재한다. 그중 Yazan(2015)은 각 연구가 주창하는 바에 차이가 있어 보이지만 구체적인 문제의식의 측면에서 분명한 교차점이 있다고 주장한다. Stake(2006)가 사례와 대비되는 개념으로 ‘과녁’이라는 개념을 사용했는데 이를 바탕으로 하면 상호간의 교차점을 발견할 수 있다. Stake가 제시한 “사례와 과녁” 개념에서 사례가 물리적, 경험적 실체로서 개인, 학교, 기관, 프로그램 등을 의미하며, 과녁은 그 공간에서 일어나는 기능, 활동, 현상 등을 의미한다. Yin의 사례가 Stake의 과녁이 되고 Stake의 사례가 Yin의 과녁이 되기 때문에 분명한 교차점이 발생한다는 것이다. 결국 이들은 서로 간의 우선순위의 차이로 인식할 수 있다.

Yin은 사례연구를 “현상과 맥락의 경계가 명확하지 않을 때 실제적인 맥락 안에서 현재의 현상을 탐구하는 경험적 조사”라고 정의한다. 해당 정의에서는 연구할 대상으로서 ‘사례’ 또는 ‘경계 지워진 체제’에 대한 언급은 없으며, 맥락과 뚜렷이 구분되기 어려운 현재의 현상이라는 광범위한 연구대상을 제시하고 있다(이원석, 2020).

Yin은 사례연구의 설계를 매우 강조한다(Yazan, 2015). 그는 사례연구를 목적에 따른

정보의 제공과 평가와 관련하여 다섯 가지 범주로 분류할 수 있다고 제시했다. 사례 규모에 따라 단일 사례연구와 다중 사례연구로 분류하였으며, 목적에 따라 탐색적·기술적·설명적 사례연구로 범주화하였다(김영천·정정훈, 2021). Yin은 연구방법들이 위계적 관계를 가진다는 인식을 제시하였다. 즉, 사례연구는 탐색적인 단계에서만 사용되고, 기술적인 단계에서는 서베이, 역사 연구가 필요하고 설명적인 단계에서는 실험연구가 적절하다는 인식을 비판하면서 사례연구의 유형을 탐색적, 기술적, 설명적 사례연구로 분류하였다. 이러한 분류는 아직 잘 알려지지 않은 새로운 현상이나 주제에 대해 탐구하는 목적일 경우 탐색적 사례연구, 어떤 현상에 대해 묘사하고자 할 경우 기술적 사례연구, 인과관계를 설명하고자 수행할 경우에는 설명적 사례연구로 구분하였다.

본 연구는 Yin의 사례연구방법을 채택하였다. Yin(2009)은 사례연구 모형을 상호 의존적인 여섯 단계(계획, 설계, 준비, 수집, 분석, 공유)로 이론화하였다. 계획 단계에서 연구자는 연구의 목적과 연구 문제를 명료하게 하고, 왜 자신의 연구가 ‘사례연구’ 방법으로 탐구되어야 하는지, 그 합리적이고 타당한 이유를 확보해야 한다. 본 연구는 사회적경제 분야의 중간지원기관의 선행연구가 충분하지 않고, 또 그 조직의 수가 많지 않아 절대적인 지표가 존재하지 않은 상황이다. 특히 공설 중간지원기관은 등장으로부터 10~15년 이내로, 현상과 관련된 서술적 사례연구를 통해 추후 지원기관의 정착을 위한 정책적인 함의를 포함하기 유리하다.

본 연구에서는 조사의 일관성을 확보, 타당성과 신뢰성을 확보하기 위하여 문서 자료를 수집하였다. 문서정보로는 양주시 사회적경제지원센터의 운영위원회 회의자료 및 사업별 추진계획 및 결과보고서 등을 열람하였고, 2017년부터 2022년도 12월까지의 양주시 사회적경제지원센터의 성과를 확인하기 위하여 홈페이지 및 사업계획 및 결과보고를 열람하였다.

IV. 양주시사회적경제지원센터 사례연구

본 연구는 사회적경제지원센터의 운영방식에 따른 중간지원기관의 제도적 동형화가 조직의 성과에 어떤 영향이 있는지를 분석하는 것이다. 따라서 연구대상은 경기도 내 기초자치단체의 사회적경제 중간지원기관 중 운영방식의 변화를 겪은 센터 중, 깊이 있는 이해와 상호작용의 실체를 파악하기 위해 연구자가 직접 참여하고 관찰이 가능한 양주시 사회적경제지원센터를 사례로 선정하였다.

양주시 사회적경제지원센터를 사례로 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 양주시 사회적경제지원센터는 2012년 협동조합기본법이 만들어지고, 경기도 파북공동체 사업의 지원을 받아, 2017년 10월 지자체가 중심이 되어 직접 설립하여 운영(공설공영)하였으며, 2022년 1월 민간에 위탁하는 공설민영의 방식으로 변경되었다.

둘째, 민간위탁 운영방식으로 운영방식이 변경되면서 센터의 역할, 조직의 구성, 주요사업 등 변화된 내용들이 있어, 조직운영의 변경 전후를 비교하여 중간지원기관의 운영방식에 따른 조직의 성과에 어떤 영향이 있는지를 살펴볼 수 있다.

셋째, 연구자가 양주시사회적경제지원센터의 구성원이다. 정량적 측정을 통한 성과로 드러나는 것뿐 아니라, 혁신적 성과를 만들기 위한 구성원들의 노력과 성장의 과정을 살펴보고 연구하기 위해서는 완전 참여자로서의 참여관찰이 필요하기 때문이다.

1. 양주시 사회적경제지원센터의 운영방식의 변화

양주시는 2015년도 지역에서 사회적경제 중간지원에 대한 필요성과 정책적 요구에 따라 양주시 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례에 근거하여 2017년도 질 좋은 일자리를 만들고, 건강한 지역 공동체를 만들기 위하여 지속가능한 사회적경제 생태계조성을 목표로 우수한 사회적경제기업의 설립 및 운영을 위해 상담, 컨설팅, 교육, 생태계 조성 등의 사업을 지원하고자 양주시 사회적경제지원센터를 개소하였다. 개소 후 2018년부터 2021년도 12월까지 양주시 사회적경제지원센터는 사회적경제 및 마을공동체 지원사업을 각 사업분야로 담당 임기제 공무원 각 1명씩을 두어 운영하였으며 사회적경제 나눔장터, 사회적경제 창업교육, 마을공동체 및 사회적경제 소통 워크숍 등을 주요 업무로 양주시 사회적경제 발전을 위해 노력하였다. 사업의 성과로 양주시 사회적경제기업은 2018년도 51개소에서 2021년도 11월 기준 119개소로 성장하였고, 기업의 양적인 성장을 뒷받침하기 위하여 양주시는 지원사업을 고도화 및 전문화하기 위하여 중간지원센터의 민간위탁을 결정하였다. 양주시는 사회적경제지원센터의 체계적이고 효율적인 운영을 위한 민간위탁 운영기관을 공개 모집하였으며, 지난 2021년 12월 24일 양주시와 서정대학교 산학협력단은 양주시 사회적경제지원센터의 효율적인 관리·운영을 위한 위수탁협약을 체결하였다(세계타임즈, 2021).

이로써 2022년 1월 양주시 사회적경제지원센터는 민간위탁운영의 중간지원기관으로 비상근 센터장 1명을 포함하여 상근자 4명을 배치하여 양주시 사회적경제 중간지원기관으로 사회적경제기업 컨설팅과 판로개척지원, 사회적경제 생태계조성 등 사회적경제의 기반을

구축하기 위하여 운영하고 있다.

2. 양주시 사회적경제지원센터 소개 및 주요사업

양주시 사회적경제지원센터는 현재 서정대학교 산학협력단이 위탁운영하고 있으며, ‘지역사회와 함께 성장하는 사회적경제도시, 양주’의 비전을 가지고 사회적경제의 성장과 생태계 조성에 필요한 자원을 발굴하고 연계하며 공공과 민간을 사회적경제기업과 연결하는 허브 역할을 수행하고 있다. 사회적경제기업 발굴육성, 네트워크 지원 및 자원연계, 판로 확대 및 성장지원, 사회적경제 친화적 환경조성 그리고 지역사회 공헌 및 특화사업을 포함하여 5대 과제를 설정하고 사회적경제기업의 설립 및 운영상담, 창업 3년 미만의 기업들 대상의 스타트업 컨설팅 및 연계, 사회적경제기업 창업교육아카데미, 프로보노 경영자 문서서비스, 협업사업 모델개발 및 지원, 네트워크 역량강화 워크숍, 자원발굴 및 연계, 사회적경제 종사자 역량강화 교육, 양주시 사회적가치 성과지표 분석 및 구축사업, 성장단계별 맞춤형 컨설팅 및 연계, 판로확성화 지원사업, 사회적금융 자금조달 연계, 사회적경제 나눔장터-기버마켓등 18개 사업을 추진하고 있다.

<표 4> 양주시사회적경제지원센터 주요사업(2023년)

추진전략	사업명	추진내용
1. 사회적경제 기업발굴 육성	사회적경제기업 설립 및 운영상담	사회적경제기업 발굴, 육성, 상담
	start-up 컨설팅 및 연계	창업에 필요한 컨설팅 지원
	사회적경제기업 창업교육 아카데미	사회적경제 인재 육성
2. 네트워크 지원 및 자원연계	프로보노 경영 자문 서비스	경영전문가 자문 서비스 제공
	협업사업 모델 개발 및 지원	사회적경제 네트워크 강화 및 활성화
	네트워크 역량 강화 워크숍	사회적경제 기업 간 소통 및 정보 교류
	자원 발굴 및 연계	다양한 인적 물적 자원 발굴 및 연계
3. 판로 확대 및 성장 지원	사회적경제 종사자 역량 강화 교육	종사자 역량 강화 사업
	사회적가치 성과지표 분석 및 구축사업	사회적가치 종합 측정 및 평가
	성장단계별 맞춤형 컨설팅 및 연계	맞춤형 컨설팅 지원
	판로 활성화 지원사업	세미나, 홍보물 제작, 구매상담회 등
	사회적금융 자금조달 연계	투융자금에 대한 정보 제공 및 연계

4. 사회적경제 친화적 환경조성	사회적경제 나눔장터-기버마켓	제품 홍보 및 판매 촉진
	홍보 활성화 사업-“사회적경제 일과만파”	사회적경제 인식 확산
5. 지역사회 공헌도 및 특화사업	지역특화사업_양주시 사회적경제 기본계획수립 및 네트워크 의제발굴	양주시 사회적경제 발전을 위한 기본계획 수립
	일자리정책마켓 드림투게더	지역의 사회적경제기업과 청년들의 일자리 연계
	양주 사회적경제 정책세미나	사회적경제 현안에 대한 이슈발굴 및 공론의 장 마련
	서정대학교 HiVE 사업연계	지역청년들의 사회적경제기업에 대한 인식제고 및 취창업연계

자료: 양주시 사회적경제 자원조사 및 욕구분석 자료 (2022)

3. 양주시사회적경제지원센터의 성과 및 사업현황

2018년부터 2021년도 12월까지 양주시 사회적경제지원센터는 사회적경제를 지원하는 사회적경제 나눔장터, 사회적경제 아카데미를 포함하여, 네트워크 워크숍 및 민간합동연찬회, 양주시 마을공동체 통합공모사업 등 마을공동체 지원의 사업 등이 진행되었다.

2022년 1월부터 현재까지 양주시 사회적경제지원센터는 마을공동체 지원업무가 분리되어 양주시 사회적경제 창업교육과정, 사회적경제 나눔장터, 네트워크 역량강화 워크숍 외 지역특화사업으로 양주시 사회적경제 자원조사 및 욕구 분석 등의 사회적경제를 지원하는 사업들을 중심으로 운영하고 있다.

<표 13> 양주시 사회적경제지원센터 주요사업(연혁)

년도	주요 사업
2018	2018.04.~10. 양주시 사회적경제 나눔장터 운영 2018.08.~11. 사회적경제 스쿨운영 2018.09. 양주시 사회적경제한마당 2018.11.01.~03. 양주시 마을공동체 사회적경제 소통워크숍
2019	2019.04.~10. 양주시 사회적경제 나눔장터 운영 2019.04.~08. 양주시 사회적경제 아카데미 운영(5개과정, 119명 수료) 2019.07. 마을공동체 사회적경제 통합워크숍 ‘왔다, 문호리!’ 2019.09.02.~03. 사회적경제기업 네트워크 워크숍 2019.06.~11. 양주시 터무늬학교 교육 및 실천과정 운영(마을공동체 기본교육)
2020	2020.05.~10. 양주시 사회적경제 창업교육(4개과정, 127명 수료) 2020.08.~10. 양주시 사회적경제나눔장터 ‘기버마켓’ 3차 (육정중심상가, LF스퀘어)

	2020.01.~12. 양주시 마을공동체 통합공모사업 운영 2020.03.~12. 경기도형 아동돌봄공동체 조성 공모사업 4개소 선정 운영 2020.03.~12. 경기도 청년공동체 활동지원사업 1개소 선정 운영 2020.11. 양주시 마을공동체 만들기 기본계획 수립연구용역
2021	2021.04.~09. 양주시 사회적경제 창업교육(4개과정, 283명수료) 2021.05.~10. 양주시 사회적경제나눔장터 ‘기버마켓’ 3차(LF스퀘어) 2021.02.~12. 양주시 마을공동체 통합공모사업 운영 2021.01.~12. 경기도형 아동돌봄공동체 조성 공모사업 2개소 선정 운영 2021.01.~12. 경기도 청년공동체 활동지원사업 1개소 선정 운영 2021.03~10. 양주시 터 무너 학교 진행 2021.11. 양주시 마을공동체 성과공유회 개최
2022	2022.01.~ 양주시 사회적경제지원센터 민간위탁_서정대학교 산학협력단 2022.04.~12. 양주시 창업교육아카데미(5개과정, 261명 수료) 2022.04.~11. 2022년 일자리정책마켓 드림투게더(21개 기업, 청년활동가 26명 참여) 2022.06.~10. 양주시 사회적경제나눔장터 ‘기버마켓’ 3차(LF스퀘어, 회암사지 일원) 2022.08. 2022년 양주시 사회적경제 네트워크 역량강화 워크숍 2022.08.~12. 지역특화사업 ‘양주시 사회적경제 자원 조사 및 욕구 분석’ 2022.09. 제 1회 사회적경제 정책세미나 ‘양주시 사회적경제기업 판로지원 어떻게 할 것인가?’ 2022.12. 양주시 사회적경제 제품 구매촉진 및 판로지원 조례 제정 2022.12. 제 2회 사회적경제 정책세미나 ‘대학-지역사회 가치공유 협력 세미나’

자료: 양주시 사회적경제지원센터 홈페이지 기관소개

또한 양주시 사회적경제지원센터의 경우 재정지원사업이나, 매칭사업에만 집중되어있는 중간지원조직의 한계를 극복하고자 지역의 다양한 자원들과의 연계를 시도하였다. 사회적경제 활성화를 위해 지역사회 유관기관들과의 협력체계 구축을 위해 노력하였으며 다양한 이해관계자들이 참여하는 센터의 운영위원회 구성, 나눔장터 추진위원회를 구성하였고 서정대학교, 경기북부노동인권센터 및 어린이집연합회와 3건의 협약 체결 등 네트워크 지원의 성과도 확인할 수 있었다. 그 외 모 법인의 자원을 활용한 사회적경제 정책세미나가 2회 운영되어 양주시 사회적경제기업 판로지원에 대한 논의를 지역에서 만들어 내었고, 이와 같은 노력을 바탕으로 양주시는 ‘양주시 사회적경제제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 조례’를 제정·공포하였다.

V. 결론

본 연구는 사회적경제 중간지원기관의 운영방식은 지역의 사회적경제 생태계구축에 어떤 영향을 주는지, 조직성과에 어떤 영향을 주는지 살펴보고, “사회적경제 중간지원기관의 운영방식은 조직성과에 영향을 미칠 것” 이라고 주장한다. 공설공영 형태의 중간지원기관은 정부 조직의 정량적인 평가에 의존하는 경향을 가지고 있어 당사자 조직의 수 증가, 공공구매 구매실적 등 몇 가지 주요한 성과에만 집중하는 경향이 있다. 이는, 정부 정책이나 법적인 환경 내에서 사회적경제 중간지원기관의 정당성을 확보하기 위해 강압적 동형화가 일어나는 것으로 예측할 수 있다. 정부 및 지자체 조직으로부터 공식 또는 비공식적으로 압력을 받는 강압적 동형화는 당사자 조직 및 지역환경이 고려가 되지 않아 일관되고 편향된 사업계획을 야기하여 조직성과와 부의 영향을 끼칠 것으로 볼 수 있다.

반면, 공설민영의 경우 조직의 의사결정단계의 유연함을 가지고 있어 위탁범위를 이상의 성과를 만들기 위한 지역자원 간의 연계, 다양한 사업의 시도를 하고 있어 실무자의 내재적동기부여 및 전문성강화를 통해 조직성과가 정량, 정성적으로 높아질 것으로 기대된다. 특히, 지역 대학이 위탁으로 운영되는 양주시 사회적경제지원센터의 경우, 민간위탁을 통해 공식적인 교육기관과 당사자 조직 등 다양한 이해관계자가 거버넌스 구조에 포함되어 있는 것이 특징이다, 또, 센터의 전담인력 상근자를 배치하여 지역의 다양한 자원들과의 연계하고 협력하는 등 양주시 사회적경제 생태계구축에 필요한 인적·물적자원 확보에 성과를 내었는데 이를 통해 사회적경제 중간지원조직의 운영방식이 조직성과에 영향을 끼치는 것으로 볼 수 있다.

본 연구는 다음과 같은 시사점을 제공한다. 첫째, 공설공영 방식의 중간지원기관은 정량적 성과평가 방식과 수직적 조직구조, 인건비 총액제 등 구조적 한계로 현장의 요구에 맞춘 긴밀하고 밀착된 지원활동을 진행해야 하는 중간지원기관의 형태로는 한계점을 보유한다. 둘째, 사회적경제 분야의 중간지원기관은 동시다발적으로 설립, 운영되어 각 지역에 맞는 적합한 사업수준이 아닌 전국적으로 유사한 형태의 조직형태 및 사업을 진행하고 있을 것이며, 이는 다양한 제도의 영향을 받은 제도적 동형화로 설명할 수 있다. 이를 통해 중간지원기관의 위치는 일종의 대리기관의 역할을 넘어서야 할 필요가 있음을 밝히고자 한다. 마지막으로 공설민영 형태의 중간지원기관은 협력적 민관 거버넌스가 비교적 수월히 발생하고, 지역의 다양한 자원을 통해 인적 물적자원 확보 등 조직성과를 만들어 낸

점을 제시하여 추후 중간지원기관이 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다.

다만, 본 연구는 김보람·최정민(2017)의 연구에서 제시된 것처럼, 공설민영 방식의 중간지원기관 또한 정부의 정량적인 평가에서 자유로울 수 없으며, 실제 살펴본 양주시 사회적경제지원센터의 경우, 조직운영방식이 2022년에 변화하여 약 1년 정도의 단기간만을 살펴 조직의 성과에 대해 충분히 설명하지 못하는 한계가 있다. 하지만, 중간지원조직의 운영방식과 조직성과에 관한 연구가 부족한 상황 속에서 공설공영 형태와 공설민영의 형태를 모두 경험한 조직이라는 측면에서 운영방식에 따른 조직의 변화를 제시할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

마지막으로 공설민영 방식의 중간지원기관이 정부나 지자체의 정량적 평가에서 더 발전적이고 수평적이고 협력적인 거버넌스 관계로 나아가기 위한 방향(김보람·최정민, 2017)은 본 연구에서도 가장 중요한 부분 중 하나이다. 중간지원기관이 현장에서 더욱 효과적인 지원사업을 진행하기 위고, 그 방향성을 제시하는데 있어서 협력적 거버넌스 구축은 가장 선행되어야 할 중요한 것임을 확인할 수 있었다. 이는 사회적경제의 성장과 함께 지자체가 지원센터라는 중간지원기관을 설립운영되고 있는 현 상황에 실제 기관 운영에 중요한 통찰을 제시할 수 있을 것이며 실천적, 정책적 질문인 “중간지원기관의 역할과 성과”에 대한 해답의 열쇠를 제시해 줄 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 강권오, 남윤섭(2022), 커뮤니티 비즈니스 사업에서 중간지원조직의 역할에 관한 연구, NGO 연구 17, 147-177.
- 강내영(2011), 일본중간지원조직의 현황 및 과제, 제3차 농어촌 사회적 기업 활성화 포럼: 해외 중간지원 조직의 운영현황과 시사점, 지역재단.
- 기획재정부(2022), 사회적경제 활성화를 위한 도전과 성과, 사회적경제 우수사례집, 8-11.
- 김민찬, 남재결(2021), 지역공동체와 중간지원조직 및 정부와의 갈등 분석, 융합사회와 공공정책 (구 공공정책과 국정관리), 15(3), 3-33.
- 김보람(2016), 서울시 중간지원조직과 행정기관 간의 협력관계 증진을 위한 연구, 국내석사학위논문, 서강대학교 공공정책대학원
- 김보람, 최정민(2017), 중간지원조직과 행정기관 간의 협력관계 연구: 서울시 마을공동체종합지원센터와 서울시를 중심으로, 국정관리연구 12(3), 1-32.
- 김영천, 정정훈(2021), 사회과학을 위한 질적연구 핸드북, 아카데미프레스
- 김재현, 태유리, 이효정, 임윤정(2013), 커뮤니티 비즈니스 활성화를 위한 중간지원조직의 역할 연구, 한국농촌경제연구원 연구자료, 1-99.
- 마상진(2011), 사회적기업 역량강화를 위한 중간지원조직 육성과 네트워크 활성화, 한국농촌경제연구원 기본연구보고서, 1-125.
- 세계타임즈(2021), <https://www.thesegeye.com/news/view/1065607567364523>, (검색일 2023.09.08.)
- 양주시사회적경제지원센터(2023), <https://yjcc.yangju.go.kr/secenter/contents.do?key=3103>, (검색일 2023.08.13.)
- 오단이(2013), 자원의존이론과 신제도주의 관점에서 바라본 한국 사회적기업의 형성 및 성장에 관한 사례연구: 초기 인증사회적기업을 중심으로, 사회복지정책, 40(3), 269-297.
- 유규창(2019), 조직학의 주요이론 중 “Walter W. Powell과 Paul J. DiMaggio의 신제도주의 조직이론,” 오석홍, 손태원, 이창길 편저, 법문사, 388
- 이경목(2012), 21세기 매니지먼트 이론의 뉴패러다임 중 “3장. 제도이론”, 이학종 외, 위즈덤하우스
- 이원석(2020), 질적 연구방법으로서 사례연구의 특성, 질적연구, 21(2), 85-91.
- 이자성(2018), 일본 사회적기업의 중간지원조직 특징 및 시사점, 지역산업연구, 41(4), 71-96.
- 장용석(2019), 조직학의 주요이론 중 “W. Richard Scott의 합리체계, 자연체계, 개방체계로서의 조직,” 오석홍, 손태원, 이창길 편저, 법문사, 444-450.
- 장원봉(2009), 사회적 기업의 제도적 동형화 위험과 대안 전략, 시민과세계, (15), 150-164.
- 정다민(2013), 한국 사회적기업의 제도적 동형화 현상 연구, 소셜 네트워크 게임의 SNS 플랫폼에 따른 커뮤니케이션 비교-플루서의 커뮤니케이션 이론을 중심으로, 19, 87.
- 지식경제부(2011), 커뮤니티비즈니스센터 중간지원 조직 운영매뉴얼, 커뮤니티비즈니스 센터, 14-15.
- Hatch, S. (1980), Outside the State London, CrossHelm
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991), BIntroduction, The new institutionalism in organizational analysis, 1-38.
- Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1994), Institutional environments and organizations: Structural

complexity and individualism. Sage.

Stake, R. E. (2006), Multiple case study analysis, Guilford press.

Yazan, B. (2015), Three approaches to case study methods in education: Yin, Merriam, and Stake, The qualitative report, 20(2), 134-152.

Yin, R. K. (2009), Case study research: Design and methods (Vol. 5), sage.

사회적경제를 위한 사회적금융의 현황과 과제: 한국의 지방자치단체 기금 사례

장지연¹⁾, 장승권²⁾

국문요약

사회적경제의 지역 밀착성을 높이고, 앞으로 발생할 위기 상황에 대한 지역사회 차원의 대응력을 갖추기 위해서는 사회적금융을 지역기반으로 활성화하는 것이 필요하다. 지방자치단체(지자체)의 기금은 이러한 요구에 대응하는 유용한 정책 수단이 될 수 있다. 본 연구의 목적은 지자체의 사회적경제기금 운영현황을 진단하고 개선과제를 도출하는 것이다. 2022년 말 기준으로 14개 지자체에 사회적경제기금이 설치되어 있는데, 전체 규모는 2,015억 원에 이른다. 지자체 기금은 예산액 기준으로 90.3%를 용자·투자에 사용하고 있다. 지자체는 다양한 방식의 용자사업을 통해 금융기관에 대한 접근성을 높이기도 하고, 제도권 금융의 사각지대를 해소하거나, 자체적인 정책의제를 부각시키기도 한다. 공공의 자금은 생태계 조성을 목적으로 전략적으로 운용된다면 지역에 밀착된 사회적금융 관련 주체들의 역량을 강화하고, 제도권 금융 시스템을 변화시켜 사회적경제 조직과 사업의 금융 접근성을 높일 수 있다. 지자체기금이 이처럼 지역기반 사회적금융을 활성화하는 역할을 하기 위해서는 몇 가지 개선이 필요한데, 사업관리 및 수행체계 보강, 성과관리 체계 강화, 그리고 적정규모의 기금 형성 등이 그것이다. 이를 위해서는 기금운영 목적을 '사회적경제 자금공급 확대'에서, '지역 기반 사회적금융 생태계 조성'으로 재설정하는 것이 필요하고, 목적에 부합하는 성과관리 체계를 정립하는 것이 중요하다.

주요어: 사회적경제, 지방자치단체기금, 사회적금융, 생태계 조성

1) 재단법인 한국사회가치연대기금 기반조성그룹장 (jiyeon.jang@gmail.com)

2) 성공회대 경영학전공 및 일반대학원 협동조합경영학과 교수 (serijang@skhu.ac.kr)

Status and Challenges of the Social Finance for the Social Solidarity Economy : The case of Local Government Funds in Korea

Jang, Jiyeon³⁾, Jang, Seungkwon⁴⁾

Abstract

To enhance the locality of social solidarity economy and build community-level resilience for impending crisis, it is imperative to activate local-based social finance. Local governments' funds can serve as valuable policy tools to address these needs. The objective of this study is to diagnose the status of social economy funds within local governments and derive areas for improvement. As of August 2023, social economy funds are established and operational in 14 local governments, with a total volume of 201.5 billion KRW. Local government funds allocate 90.3% of the budgeted amount for lending and other uses. Local governments enhance accessibility to financial institutions through diverse loan programs, resolve blind spots in financial institutes, and highlight their own policy agendas. If public funds are strategically managed with the goal of ecosystem development, they can strengthen the capacity of socially oriented financial stakeholders at the local level and transform the formal and institutionalized finance system to enhance financial accessibility for social solidarity economy organizations and businesses. In order for local government funds to effectively activate local government-based social finance, several improvements are necessary, including bolstering business management and execution systems, strengthening performance management mechanisms, and establishing funds of appropriate sizes. To achieve this, it is important to redefine the fund's operational purpose from 'expanding the supply of social solidarity economy funds' to 'establishing a local government-based social finance ecosystem,' and to establish a performance management system that aligns with this purpose.

Key words: social solidarity economy, local government fund, social finance, ecosystem development

3) Program Director, Korea Social Value and Solidarity Foundation (jiyeon.jang@gmail.com)

4) Professor, Business Administration Major & Department of Management of Co-operatives, Graduate School, Sungkonghoe University (serijang@skhu.ac.kr)

I. 서론

사회적경제의 지역 밀착성을 높이고, 앞으로 발생할 위기 상황에 대한 지역사회 차원의 대응력을 갖추기 위해서는 사회적금융을 지역 기반으로 활성화하는 것이 필요하다. 지방자치단체(이하 지자체)의 기금은 이러한 요구에 대응하는 유용한 정책 수단이 될 수 있다. 지자체 사회적경제기금은 코로나19 위기가 진행되는 동안 사회적경제 조직이 처한 어려움을 포착해 기민하고 유연하게 대처한 자금이었다. 고용 유지를 지원하기 위해 만기를 연장하거나 심사 기준을 완화하고, 자금공급의 사각지대를 발굴해 추경을 통해 적극적으로 대처하였다.* 이는 기금운용에 있어 지역을 기반으로 이해관계자들이 의사결정에 참여하면서 함께 관리하는 구조를 가지고 있어 가능했던 것으로 보인다.

사회적경제 활성화를 위해 지자체가 기금을 설치해 운영하기 시작한 것은 2010년부터이다. 이 가운데 특히 기금을 활용해 사회적경제 조직에 대한 투융자를 본격적으로 시작한 곳은 서울시이다. 서울시는 2012년 별도 조례를 제정해 500억 원 규모의 기금을 설치했고, 사회적경제 지원역량을 갖춘 민간기관을 통해 자금을 공급했다. 사회적경제기금은 다른 사회적경제 활성화 정책과 함께 여러 지자체로 확산되어 2023년 8월말 현재 14개 지자체에 사회적경제 관련 기금이 설치되어 있다.

기금을 설치하는 관행은 확산되었지만, 기금 규모는 지역마다 편차가 커서 서울시, 경기도, 화성시를 제외하고는 20~30억 원 규모에 그친다. 상대적으로 기금 규모가 큰 서울, 경기, 화성의 경우에도 사업의 내용과 방식이 달라 검증된 모델로 수렴되지 않은 채 운영되고 있다.

이런 가운데 서울시는 2022년 기금운용의 문제점에 대한 자체 감사보고서를 내고 운영 방식 변화를 시도하다가, 2023년 3월 사회투자기금을 중소기업육성기금으로 통폐합하였다. 이렇게 되더라도 별도 계정으로 운영되기 때문에 이전과 크게 달라지지 않는다는 것이 시의 설명이지만, 중소기업육성기금 관리체계 안으로 편입되면서 앞으로 기금운용 방식에 있어 새로운 시도는 쉽지 않아 보인다. 서울시와 달리 경기도와 화성시의 경우 조성된 기금을 충분히 활용하지 못하는 문제를 안고 있다. 경기도는 매년 계획한 사업이 제대로 실행되지 않는 시행착오를 겪어 왔고, 화성시는 기금 규모에 비해 상대적으로 사용액

* 서울시 보도자료, “서울시, 코로나19 피해 사회적경제기업에 최저 0.5% 특별융자”, 2020. 4. 2

경기도 보도자료, “도, 코로나19로 위기에 빠진 사회적경제기업에 긴급 수월 …제1차 추가경정예산에 100억 원 편성”, 2020. 3. 25.

이 적어 활용성이 떨어진다는 지적을 받는다.

본 연구의 목적은 사회적금융 활성화 관점에서 지자체 사회적경제기금의 운영현황을 진단하고 개선과제를 도출하는 것이다. 연구 질문은 다음과 같다. 첫째, 지자체 사회적경제기금은 어떤 목적으로 얼마나 설치되어 있고, 매년 집행되는 사업예산 규모와 변화 추이는 어떻게 되나? 둘째, 지자체기금은 구체적으로 어떤 방식으로 운영되고 있나? 셋째, 운영상 발생하는 어려움과 이를 해결하기 위한 주요 개선과제는 무엇인가?

이를 위해 연도별 기금운영계획을 분석하였다. 지방자치단체는 매년 기금운영 계획을 수립해 의회 동의 절차를 거쳐 확정하고 그 내용을 홈페이지에 공개한다. 기금운영 계획에는 당해년도 계획뿐 아니라 과거 운영실적이 포함되어 있어 전반적인 운영현황을 파악하는데 유용하다. 모든 지자체가 같은 형식을 사용해 매년 일관되게 생산하는 자료이기 때문에 이를 기본으로 하고, 관련 조례, 사업 공고문, 언론 기사, 감사보고서 등 공개된 자료를 보조적으로 활용했다. 분석 대상은 광역 6개, 기초 8개 등 14개 지자체 사회적경제기금이고, 기간은 사회적경제기금이 운영되기 시작한 2011년부터 2023년까지이다.

II. 지자체기금과 사회적금융 활성화 정책

1. 사회적경제를 위한 사회적금융 활성화 정책

2009년에 발행된 사회적기업에 관한 OECD 보고서는 금융지원의 현황과 문제점을 다루었는데, 기존의 투자 틀이 사회적기업과 호환되지 않는 문제에 주목하며 사회적기업에 적합하고 실효성 있는 금융도구를 설계하기 위해서는 금융, 법률, 회계, 정책 커뮤니티가 새로운 현실에 문화적 적응을 할 필요가 있다고 지적했다. 또한, 사회적금융이 지속 가능해지려면 전통적인 자본시장과는 구별되는 통합적 접근을 채택해야 한다고 강조했다 (Mendell & Nogales, 2009).

국내에서도 사회적경제 자금공급 활성화에 관한 논의는 단순히 공공에 대한 자금공급 확대 요구를 넘어 사회적 투자자 개발, 제도권 금융 접근성 강화, 사회적 가치 평가체계 마련, 사회적경제 원리로 운영되는 금융기관 진흥 등 다양한 주체와 측면을 포괄해 이루어졌다. 지난 10년 국회와 정부의 사회적경제 금융지원 관련 입법활동과 정책시행은 이런 배경 속에 추진되었다.

국회에서는 2014년부터 11차례 「사회적경제 기본법」이 발의되었는데 법안마다 사회적경제 기업과 활동에 대한 금융지원 방안이 포함되어 있고, 일부 법안에서 이를 지칭하는

용도로 ‘사회적금융’이라는 용어를 사용했다.* 사회적경제 기본법 발의안은 저마다 사회적경제 기업에 대한 금융지원 방안을 포함하고 있는데, 사회적경제 원리에 적합한 금융제도 정비, 재원마련, 중개기관 육성, 민간투자 활성화 등이 그 내용이다.

정부는 2018년 사회적경제 기업에 대한 자금공급 활성화 방안을 「사회적금융 활성화 방안」이라는 이름으로 발표했다.** 활성화 방안에서는 한국의 사회적금융이 “정부·공공 재원을 중심으로 기존 중소기업·서민 정책금융 지원체계 내에서 수행 중”이라고 진단하며 ① 사회적금융 시장조성과 ② 사회적금융 공급확대를 동시에 추진하겠다고 밝혔다. 2021년 말, 금융위원회는 그간의 추진 내역을 평가하며, 정책 시행으로 사회적금융 공급액이 증가하였으나 공공부문 위주로 증가하였기 때문에 민간 참여를 활성화할 필요가 있다고 다시 한번 강조했다.***

사회적금융 활성화 정책은 자금공급 확대 측면에서는 성과를 거두었으나, 중개기관 육성이나 사회적 투자자 개발 등 시장조성 측면에서는 성과가 미미하여, 관련 생태계는 2018년 계획수립 당시 정부가 진단한 상태에서 질적으로 크게 달라지지 않았다고 할 수 있다. 중앙정부 사회적금융 활성화 정책은 비록 의도한 만큼 성과를 거두지는 못했지만, 시장조성이라는 목적을 가지고 출발했기 때문에 이에 근거해 정책의 효과성을 검토할 수 있었다. 이런 측면에서 현재 운영모델 정립에 어려움을 겪고 있는 지자체 사회적경제기금을 활성화하기 위해서는 기금의 운용 목적부터 살펴보아야 한다.

2. 지자체기금과 사회적금융 활성화

사회적경제 조직의 자금조달 문제 해결을 목적으로 가장 먼저 기금을 설치한 지자체는 서울시이다. 서울시는 2013년에 사회투자기금을 활용한 융자사업을 시작하면서 민간 중개기관이 시 기금을 다른 자원과 혼합해 현장에 공급하는 방식으로 사업을 설계했다. 이렇게 함으로써 민간자금을 적극적으로 활용할 수 있고, 결과적으로 현장에 공급되는 자금 규모를 키울 수 있다는 것이 명시적 이유였다(서울시b, 2022).

* 신계륜(‘14.10월), 윤호중(‘16.8월, ’20.7월), 강병원(‘19.3월, ’20.7월), 김영배(‘20.10월), 양경숙(‘20.11월), 장혜영(‘20.11월) 의원 대표 발의안에 사회적금융에 관한 내용이 포함되어 있다. (괄호안은 법률안을 발의한 시기)

** 관계부처 합동, 「사회적금융 활성화 방안」, 2018. 2. 8

*** 금융위원회, 「ESG 경영·투자 확산에 연계한 사회적금융 활성화 방안」, 2021. 12. 8.

서울시 「2021년 사회투자기금 운용 성과분석 보고서」 中 총평

○ 지방자치단체 최초의 사회적경제분야 지원 기금

－ 일반 금융권 이용이 어려운 사회적경제기업 등을 지원하기 위해 2012년 설치된 ‘사회투자기금’은 시기금에 민간 사회적금융기관이 자체적으로 조성한 자금을 매칭하는 구조로 민과 관이 협력하여 기금을 조성·운영하고 있음

○ ’21년도 사회투자기금 주요사업 추진실적

－ (유자) 시와 민간이 총 19,200백만원을 마련하여 (市 16,000백만원, 민간 3,200백만원) 99개 사회적경제기업에 15,726백만원, 고용취약노동자 144명에 1,041백만원 융자

서울시는 민관 협력 방식 도매기금 조성과 민간 중개기관을 통한 사업체계 구축 역할을 민간기관에 위탁했다. 이 구조는 2012년에 영국에서 출범한 빅소사이어티캐피털의 사업구조에서 영향을 받은 것이다.* 서울시 사회투자기금 설치 이후 지자체 차원의 사회적경제 기금 설치가 활성화되었는데, 다른 지자체의 경우에도 사회적경제 기업의 자금조달 문제 해결이라는 목적이 기금 설치의 배경이 된 것은 동일하다.**

서울시 사회투자기금이 모델로 삼은 빅소사이어티캐피털(Big Society Capital, BSC)은 민관 협력을 통해 사회적 문제를 해결함으로써 공공부문의 예산 부족과 서비스 비효율성 문제에 대응하고자 2012년 설립되었다. 개별 조직에 직접 자금을 지원하는 방식이 아닌 중개기관(Social Investment Financial Intermediaries, SIFI)을 통해 지원하는 방식을 채택했고, 자금이 공급되는 과정에 은행, 투자자, 비영리 기금, CSR 자금, 기부금 등 다양한 민간 자원을 개발해 결합할 수 있는 구조를 중시했다. BSC는 10년 성과보고서를 통해, 영국정부의 사회투자시장 육성정책의 영향으로 BSC 설립연도인 2012년 8억 파운드였던 사회투자시장은 2022년 기준 64억 파운드로 성장했다고 밝혔다.***

사회투자 시장조성을 목적으로 운용되는 기금 BSC는 서울시 사회투자기금뿐 아니라 2018년 발표된 중앙정부의 사회적금융 활성화 방안에 포함된 ‘사회가치기금’ 구상에도 영향을 미쳤다. 2019년 이후 설치된 지자체기금은 모두 지자체 직접 대출이 아닌 “중개기관을 통한 자금공급”이라는 사업구조를 채택하였다. 국내외의 사회적금융 활성화 정책이 중개기관을 중요시하는 이유는, 투자자 개발, 수요자 개발, 새로운 자금공급 방식 개발의

* 이종수 외 (2013), “사회적금융과 사회투자기금” 지상중계, 협동조합네트워크 (통권61호)

** 2010~2011년에 설치된 성남시와 완주군 기금은 원래 사회적기업 육성 조례에 근거해 사회적기업 육성기금으로 설치되었으나, 2015~2016년 사회적기업 육성 조례가 사회적경제 활성화 조례로 변경되면서 사회적경제 기금으로 명칭이 변경되었다. 2012년 이후 설치된 기금들이 융자사업 중심으로 운영된 것과 달리, 두 기금은 운용수의 범위 안에서 지원사업 위주로 운영되었다.

*** Big Society Capital(2022), Ten Years of Investing for Impact

핵심에 중개기관이 있다고 보았기 때문이다.

<그림 1> 사회적금융 생태계 구성 요소



3. 사회적금융 개념

국내에서 “사회적 금융”이라는 용어가 정책적으로 사용되기 시작한 것은 2010년대 들어서이고, 주로 사회적경제 활성화를 위한 금융지원 필요성을 논의하는 과정에서 사용되었다.*

2014년부터 국회에서 발의된 「사회적경제 기본법」에서는 사회적경제 조직과 활동을 위한 자금공급 체계를 지칭하는 말로 사회적금융이라는 용어가 사용되었는데, 뒤로 갈수록 사회적경제 조직에 국한되지 않고 사회적 가치 실현을 위한 활동까지 포괄하는 경향을 보인다.

중양정부의 「사회적금융 활성화 방안」에서는 사회적 금융을 “사회적 가치 창출을 목적으로 사회적경제 기업 등에 투자·융자·보증을 통해 자금을 지원하는 금융 활동”으로 정의하고, 넓은 의미의 사회적 금융은 “보조금, 자선행위도 포함하거나 사회적 가치를 넓게 적용하여 ESG 우수기업에 투자하는 사회책임투자까지 포괄”한다고 덧붙였다.

한국에서 ‘사회적금융’이라는 용어는 사회적경제 기업·활동을 위한 자금조달 체계와 밀

* 정부가 낸 보도자료와 정책자료 등을 모아 놓은 ‘대한민국 정책브리핑’ 사이트에서 제목에 “사회적 금융”이 들어간 자료를 검색하면 50건의 결과가 나오는데, “사회적”과 “금융”이라는 단어가 분리된 채 단순히 검색 결과에 포함된 경우를 제외하면 가장 오래된 자료는 「2013년 사회적금융 활성화를 위한 정책포럼」 개최를 알리는 고용노동부 보도자료이다(www.korea.kr, 2023. 8. 14 접속). 또한, 국립중앙도서관에서 운영하는 ‘POINT 정책정보포털’에서 제목에 “사회적 금융”이 들어간 정책 보고서를 검색하면 9건의 결과가 나오는데, 해당 어구가 정확히 들어간 자료 모두 2015년 이후에 만들어진 것들이다(policy.nl.go.kr, 2023.8.14. 접속).

접하게 연관되어 사용되기 시작했지만, 사회적 가치를 추구하는 주체에 대한 인식이 사회적경제 조직을 넘어 확장되는 과정에서 사회적금융도 ‘사회적경제’를 넘어 ‘사회적가치’와 보다 긴밀히 연결되어 인식되는 경향이 있다.

<표 14> 국회에서 발의된 사회적경제 기본법안에서 정의하는 사회적 금융

법률안	‘사회적 금융’의 정의
신계륜 의원 대표발의안 (‘14.10) 윤호중 의원 대표발의안 (‘16. 8) 강병원 의원 대표발의안 (‘19. 3)	사회문제를 개선하고 사회적가치를 증진시키기 위해 사회적경제조직과 사회적경제 관련 사업에 투자·융자·보증 등을 통해 자금의 지속가능한 선순환을 추구하는 금융활동
김영배 의원 대표발의안 (‘20.10)	사회문제를 개선하고 사회적 가치를 증진시키며 참여자의 경제적 역량을 높이기 위한 목적으로 자금의 지속가능한 선순환과 사회적 가치 창출을 추구하는 금융활동을 말하며, 사회적 경제 조직의 사업활동을 포함한 사회적 가치 실현을 위한 사업을 대상으로 수행되는 투자·융자·보증·출연, 보조금의 집행 등을 포함
장혜영 의원 대표발의안 (‘20.11)	사회문제를 개선하고 사회적가치를 달성하기 위한 사회적경제조직에 대한 투자·융자·보증 등의 금융활동과 사회적경제조직 외의 법인·단체 등에 대한 사회적가치의 달성을 위한 금융활동

국내에서 사회적경제 조직에 대한 자금공급 관점을 넘어 사회적금융을 다룬 연구로 서봉만·서희원(2014), 이준호(2015) 등의 연구가 있다. 서봉만과 서희원은 금융소외를 극복하고자 하는 포용금융, 지역밀착형 금융, 그리고 금융을 통해 사회를 개선하고자 하는 임팩트 금융을 사회적금융으로 보았다. 이준호는 사회적금융이 민간투자·국가재정활동에 의하여 금전적·재무적 이익과 함께 사회적 목적 달성 등 비재무적 수익까지 고려하는 금융활동을 의미한다고 설명하며, 마이크로파이낸스, 지역금융, 협동금융, 사회목적투자 등이 이에 해당한다고 보았다.

국제기구 가운데 ILO는 괜찮은 일자리(Decent Work)를 촉진하기 위한 방안 중 하나로 마이크로크레디트에 주목하고 2005년 이에 관한 보고서를 발표하면서 마이크로크레디트를 사회적금융이라고 칭했다(ILO, 2005). 이후 ILO 안에 Social Finance Unit이 설치돼 현재까지 활동하고 있는데, 이 사업단은 은행, 마이크로파이낸스기관, 신탁, 보험회사, 투자사 등 금융 섹터와 일하면서 이들이 ILO의 괜찮은 일자리 의제에 공헌할 수 있도록 촉진하는 활동을 한다(ILO, 2023).

영미권에서는 2000년대 들어 재무적 가치와 함께 사회적 가치를 균형 있게 또는 적극적으로 고려하는 금융을 가리켜 혼합금융(blended finance), 혼합가치투자(blended

value investing), 더블바텀라인 투자(double bottom line investing) 등으로 불렸다. 세계경제포럼에서 혼합가치투자 개념을 제시한 제드 에머슨 등은 상호금융과 공제, 마이크로크레딧, 벤처자선, 임팩트투자 등을 포괄해 사회적 금융으로 지칭했다(Nicolls et. al., 2015; World Economic Forum, 2006).

사회적금융이라는 용어는 주류 금융 시스템으로 해소되지 않는 자금 수요에 대응하는 대안적인 금융을 지칭하거나 제시하는 용도로 사용되었고, 이런 수요가 지닌 사회적 가치, 즉 재무적 가치로 온전히 수렴되기 어려운 비재무이면서 공익적인 가치를 강조하는 측면에서 ‘사회적’ 금융으로 불리어 왔다. 이 글에서는 이와 같은 맥락을 고려해 사회적금융을 “사회적 가치를 우선적으로 추구하거나 적어도 재무적 가치와 균형 있게 추구하는 금융”을 의미하는 말로 사용하되, 실제 연구는 사회적경제를 위한 사회적금융 범위 안에서 진행한다.

4. 사회적금융의 특징

사회적금융의 특징을 파악하고 이해하기 위해서는 국내에서 사회적금융 영역을 형성시킨 두드러진 흐름들을 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 1960년대 빈곤 극복을 위해 지역 단위로 결성된 신용협동조합 운동, 둘째, 2000년대 초반 빈곤층 자활 지원을 위해 비영리 센터에서 주도한 마이크로크레딧 운동, 셋째, 2010년대 사회적경제 조직의 자금조달 문제 해결을 위해 이루어진 사회투자 활성화 활동이 그것이다.

대안금융을 추구해 온 민간의 활동은 정부 정책과 만나 조금씩 다른 국면을 만들어내기도 했다. 신용협동조합 운동은 새마을금고, 농협 등 협동조합 금융기관의 등장과 성장을 촉진했고, 제3섹터의 마이크로크레딧 활동은 정부 정책과 금융권의 사업관행에 영향을 미쳐 현재의 서민금융 정책이 형성되는데 영향을 미쳤다(임은의·박은주, 2013; 최진배, 2019). 사회적경제를 위한 사회투자 활성화 활동은 최근 임팩트투자 섹터*의 성장으로 이어지고 있다.

신용협동조합 운동은 자조와 자립, 조합원 참여, 지역사회개발을 강조했다(이현배, 2019). 마이크로크레딧 활동은 사회적 자본에 기반한 저금리·무담보 대출, 자활지원 목적의 교육·훈련, 현장에 밀착된 비영리 주체에 의한 사업실행을 강조한다(최홍관, 2009). 사회적경제를 위한 사회투자 활성화 활동에서는 사회가치 창출 목적이라는 의도성, 사회

* 국내에서 임팩트 투자는 사실상 소셜벤처에 대한 투자를 의미하는데, 소셜벤처는 2021년 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」이 개정되면서 법적 근거가 마련되었고, 이에 기반해 벤처투자 생태계 안에서 성장하고 있다.

적가치 평가를 반영한 투자설계, 임팩트 성과관리 등이 핵심 고려사항이다.

사회적금융 각 분야의 주요 특징들은 시간과 영역을 넘나들며 서로에게 영향을 미치고 있다. 신탁 운동의 자조와 자립, 민주적 소유, 지역사회를 중시하는 관행들은 자조기금, 공제 등 다양한 방식으로 연대금융을 시도하는 주체들에게 영향을 주었다. 마이크로크레디트의 사업 특징은 사회적경제를 위한 사회투자 사업이 저금리 신용대출 중심으로 운영되고, 교육·컨설팅을 병행하며, 비영리 중개기관 역할을 강조하는 방식으로 설계되는데 영향을 미쳤다. 사회적가치에 대한 측정·관리체계를 중시하는 사회투자의 관행은 이제 사회적금융 전 영역으로 확산되고 있다.

사회적금융의 이러한 특징이 사회적금융 영역에서 함께 활동하는 주체들에게 서로 영향을 미치고 있기 때문에, 전통 금융과 구별되는 사회적금융의 특징을 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

<표 15> 전통적인 금융과 구별되는 사회적금융의 특징

사회적 금융의 특징	
○ 사회적 가치를 명시적으로 추구	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 가치를 우선적으로 추구하거나 적어도 재무적 가치와 균형있게 추구 - 자금의 공급과 사후관리 과정에서 사회적 가치를 집계·평가하고 이에 근거해 성과 관리 - 재무적 가치를 추구했으나 결과적으로 사회적 가치를 창출하기도 하는 전통금융과 구별되는 차이
○ 자금공급 과정에서 역량개발 중시	<ul style="list-style-type: none"> - 교육·컨설팅 등 자금 활용 주체에 대한 비재무적 지원을 중요하게 여기고, 이를 통해 가치를 창출
○ 사회적 자본을 활용하고 확충	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 신용, 관계금융의 원리를 활용한 리스크 관리 - 투명한 사업관리, 조합원 참여 활성화, 민주적 통제 구조 마련으로 투자자 개발

II. 지자체 사회적경제기금 설치 현황

1. 설치 현황

2022년 말 기준으로 전국 14개 광역·기초 지자체가 사회적경제 관련 기금을 설치해 운영하고 있다. 광역지자체는 6개 지역, 즉 서울, 경기, 세종, 충남, 전북, 경남이 기금을 설치하고 있다. 그리고 기초지자체는 8개 지역, 즉 경기도 성남시와 화성시, 그리고 서울시

성동구, 성북구, 은평구, 강동구가 기금을 운영하고 있으며, 전라북도의 완주군과 전주시가 기금을 설치했다.

<표 16> 광역 지자체 사회적경제기금 현황

(단위: 백만 원)

구분	#	지자체	기금 명칭	설치년도	조성액*	'23예산
광역	1	서울시	사회투자기금	2012	90,700	5,470
	2	경기도	사회적경제기금	2016	29,650	9,998
	3	세종시	사회투자기금	2018	1,000	—
	4	충남도	사회적경제기금	2019	1,680	812
	5	전북도	사회적경제기금	2020	1,500	527
	6	경남도	사회적경제기금	2020	3,420	330
기초	7	경기 성남	사회적경제육성기금	2010	2,075	63
	8	전북 완주	사회적경제육성기금	2011	1,050	20
	9	경기 화성	사회적경제지원기금	2014	60,800	5,627
	10	서울 성동	사회적경제활성화기금	2014	1,750	600
	11	서울 성북	사회투자기금	2015	1,958	491
	12	서울 은평	사회적경제활성화기금	2015	3,650	900
	13	서울 강동	사회적경제투자기금	2016	300	100
	14	전북 전주	사회적경제활성화기금	2019	2,000	300

광역 지자체 6곳은 모두 별도의 기금 관련 조례를 제정하고 이에 근거해 기금을 설치·운영하고 있다. 기초지자체 8곳 중 6곳은 사회적경제 활성화 조례에 근거를 두고 있으나, 나머지 2곳은 광역과 동일하게 별도 기금 조례를 제정하였다. 별도 기금 조례를 제정한 지자체는 서울, 경기, 세종, 충남, 전북, 경남, 그리고 서울 성동, 경기 화성이다. 사회적경제 조례에 근거해 기금을 설치·운영하는 지역은 서울 성북, 서울 은평, 서울 강동, 경기 성남, 전북 완주, 전북 전주이다.

* 연도별 지자체 전입금 누계

2. 설치 목적

지자체기금 관련한 조례에는 기금의 설치 목적이 기술되어 있다. 서울시의 경우 사회구성원 공동의 삶의 질 향상 및 복리증진, 좋은 일자리 창출을 위한 재원마련으로 기술되어 있고, 경기도와 세종시는 좀 더 구체적으로 사회적경제 조직의 자금조달을 지원한다는 내용이다. 이 외에 다른 11개 지자체는 조례에서 사회적경제 활동과 기업을 지원하고 활성화하는 것이 목적임을 밝히고 있다.

<표 17> 지자체 사회적경제기금 설치 목적 및 소관부서

구분	#	지자체	설치목적	소관 부서
광역	1	서울시	사회구성원 공동의 삶의 질을 향상하고 복리증진 및 좋은 일자리 창출을 위한 재원 마련	노동공정상생정책관 공정경제담당관
	2	경기도	사회적 신용 을 통해 사회적경제와 공유경제의 성장, 구축 및 활동과 조직의 설립 및 운영을 적극 지원	사회적경제국 사회혁신경제과
	3	세종시	낮은 신용도로 인해 기존 금융권 이용이 어려운 사회적경제조직을 지원하기 위해 저금리 융자지원	경제산업국 기업지원과
	4	충남도	사회적경제 활동과 사회적경제 조직의 설립 및 운영 등에 대한 적극 지원	산업경제실 경제정책과
	5	전북도	사회적 가치 실현을 목적으로 사회적경제 조직의 활동과 사회적경제기업의 설립 및 운용 등을 적극 지원	기업유치지원실 금융사회적경제과
	6	경남도	사회적경제조직의 육성·발전과 경영안정을 지원	경제기업국 사회경제노동과
기초	7	경기 성남	사회적경제의 육성지원	재정경제국 지역경제과
	8	전북 완주	사회적경제 조직의 지속가능한 생태계 조성을 위한 재정지원 등	경제산업국 경제식품과
	9	경기 화성	사회적경제 활동과 사회적경제기업의 설립 및 운영을 적극 지원	기획조정실 사회적경제과
	10	서울 성동	서울특별시 성동구에 소재하고 있는 사회적경제조직의 육성발전과 경영안정	기획재정국 일자리정책과
	11	서울 성북	사회적경제 조직의 지속가능한 생태계 조성을 위한 재정지원 등	안전생활국 지역경제과
	12	서울 은평	사회적경제의 활성화	재정경제국 사회적경제과
	13	서울 강동	사회적경제 조직 설립 및 운영지원, 새로운 일자리 창출 및 복지 환경 문화 등 다양한 사회적 과제 해결	기획경제국 일자리정책과
	14	전북 전주	사회적경제의 활성화 지원	경제산업국 사회적경제과

* 2023. 8. 31 기준

각 기금의 연도별 운용계획에는 사업 목표와 개요가 좀 더 구체적으로 기재되어 있는데, 이 내용을 보면 대부분 지자체에서 사회적경제 기업에 대한 금융지원을 목적으로 기금을 설치·운영 중임을 확인할 수 있다. 이는 지자체 사회적경제기금이 사회적경제 조직이 자금을 조달하는 과정에서 겪는 어려움에 대한 해결책을 찾는 과정에서 조성되었기 때문이다.

<표 18> 지자체 사회적경제기금 2023년 운영계획에 나타난 목적과 내용

구분	#	지자체	사업 목표	사업 개요
광역	1	서울시	<ul style="list-style-type: none"> 사회적경제기업, 사회투자프로젝트, 고용취약노동자 등에 대한 투융자 지원을 통해 좋은 일자리와 사회적가치를 창출하고 지역경제 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 사회적경제기업에 대한 투융자 지원
	2	경기도	<ul style="list-style-type: none"> 사회적경제 활성화 및 육성지원 사회적경제기업의 경쟁력 강화 및 자립기반 구축 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 공동사업모델의 중장기적 발전기반 구축 융자기업 부담 완화를 위한 이차보전
	3	세종시	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 경제조직의 육성발전과 경영안정을 위한 재원 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 2020년 융자금 회수 및 사회적경제기업 지원 기금용도: 창업자금, 경영안정자금, 시설자금, 운전자금 등 융자
	4	충남도	<ul style="list-style-type: none"> 사회적금융 생태계 구축을 통해 제도권내 금융사각지대를 해소 사회적경제 기업의 자립경영 등을 통한 지속성장 및 질적성장 이바지 	<ul style="list-style-type: none"> 사회적경제 조직의 설립 및 운영 등 성장단계별 체계적인 금융지원 사회적경제 조직에 대한 투·융자(손실액) 및 이차차액보전 등
	5	전북도	<ul style="list-style-type: none"> 사회적금융 지원을 통한 사회적경제기업의 금융지원 사각지대 해소 및 사회적가치 확산 도모 	<ul style="list-style-type: none"> (금융지원 사각지대 해소) 사회적경제기업의 지속 성장 및 경영안정화 지원을 위한 저금리 융자, 이차차액보전 및 사회적평가를 통한 지원기준 완화로 금융지원 사각지대 해소 (사회적금융 활성화) 현장과 밀착하여 활동하는 사회적금융 중개기관 육성·지원으로 전북형 사회적금융 활성화 (가용재원 확대) 중개기관과 자금매칭을 통한 가용재원 확대 추진
	6	경남도	<ul style="list-style-type: none"> 사회적경제기업의 자생력 강화 및 안정적 경영기반 구축 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 사회적경제기업에 대한 이차보전 지원 등
기초	7	경기 성남	<ul style="list-style-type: none"> 사회적경제기업 등에 안정적 	<ul style="list-style-type: none"> 사회적경제기업 설립 또는 운영에

구분	#	지자체	사업 목표	사업 개요
			금융지원	필요한 시설 및 운영자금 지원, 금융비용 지원
	8	전북 완주	• 사회적경제 조직, 기관에 대한 마중물 형태의 지원으로 사회적경제 및 지역경제 활성화 도모	• 다양한 사회적과제 해결을 위한 아이디어 발굴 등
	9	경기 화성	• 사회적경제의 지속가능한 생태기반 조성	• 사회적경제 활동과 사회적경제 조직의 설립 및 운영을 적극 지원
	10	서울 성동	• 사회적경제조직의 육성 및 발전과 경영안정 지원	• 연차별로 재원을 확보하여 기금을 조성 하고 운영에 필요한 최소재원을 확보 후 사회적경제조직에 대해 체계적으로 지원
	11	서울 성북	• 사회적경제 조직의 창업 및 운영에 필요한 자금의 지원 으로 역량강화 및 성장지원	• 사회적경제 조직의 역량강화와 지속가능한 성장지원 등을 위한 기금 적립, 금융지원
	12	서울 은평	• 지역사회문제를 해결하려는 사회적경제기업 등을 지원하여 자금의 선순환 도모	• 관내 사회적경제기업 및 사회적경제조직 사업 지원
	13	서울 강동	• 사회적경제조직에 대한 지원을 통한 지역의 사회적경제 발전 도모	• 사회적경제조직의 역량강화와 지속가능한 성장 지원 등을 위한 기금을 조성 하고 사회적경제조직에 대한 체계적인 지원
	14	전북 전주	• 관내 사회적경제조직의 안정적인 기업활동 및 자립경영 지원, 지속가능한 일자리 창출 및 주민 소득증대 등 선순환적 지역경제 생태계 구축	• 기금조성액 : 4억원, 기금운용액 : 4억원 • 기본방향 : 다양한 사회적가치 창출사업의 발굴·지원 • 중점추진과제 : 사회적경제기업 운영에 필요한 금융지원 , 사회적가치를 창출하는 프로젝트 추진에 필요한 금융지원

* 2023년 기금운용계획

3. 기금 규모

사회적경제기금 조성을 위한 각 지자체의 전입금 누적 규모는 2023년 기준 2,015억 원으로 집계된다. 광역지자체는 서울 907억, 경기 296억, 경남 34억, 충남 17억, 전북 15억, 세종 10억 원이다. 기초지자체는 화성시 608억, 은평구 36억, 전주시 20억, 성북구 20억, 성동구 18억 원 등이다. 기금 규모가 100억원 이상인 서울시, 경기도, 화성시를 제외한 11개 지자체의 평균 기금 규모는 18.5억 원으로 작은 수준이다. 2021년 이후 신

규 기금 설치는 이루어지지 않았고, 2022년과 2023년의 전입금 예산은 각각 24억, 15억 원으로 매우 낮아졌다.

<표 19> 지자체 사회적경제기금 규모 - 전입금 누계액

(단위: 백만 원)

지자체	~'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	누계	규모*
광역시											
서울	50,000	2,600	2,600	2,600	15,600	8,800	8,500	-	-	90,700	68,639
경기			2,000	8,000	4,000	11,000	4,650	-	-	29,650	18,836
세종					1,000	-	-	-	-	1,000	1,011
충남						444	560	580	-	1,680	745
전북							500	500	500	1,500	1,329
경남							3,000	420	-	3,420	2,845
기초											
성남	2,000	75	-	-	-	-	-	-	-	2,075	2,470
완주	1,050	-	-	-	-	-	-	-	-	1,050	1,060
화성	60,800	-	-	-	-	-	-	-	-	60,800	65,180
성동	-	-	200	-	250	300	300	300	400	1,750	1,392
성북	285	197	201	275	200	200	200	200	200	1,958	1,177
은평		3,000	325	325	-	-	-	-	-	3,650	4,155
강동			200	-	100	-	-	-	-	300	328
전주					400	400	400	400	400	2,000	1,967
합계											
-	114,135	5,872	5,526	11,200	21,550	21,144	18,110	2,400	1,500	201,533	171,134

4. 사용 현황

사회적경제기금은 융자, 펀드 출자, 이차보전, 중개기관 지원금 등에 사용되는데, '23년 까지 누적 지출예산 편성액은 약 2,880억 원으로 확인된다. 그러나 '21년 363억, '22년 283억, 그리고 '23년 252억원으로 '21년 이후 감소세를 보인다.

* 2023년 말 지자체 보유액에 융자금 미회수채권을 더한 추산액 (2023년 기금운용계획)

<표 20> 광역 지자체 사회적경제기금 사용 현황 - 지출예산
(단위: 백만 원)

구분	지자체	~'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	누계
광역	서울	66,205	21,754	9,984	13,340	17,670	26,710	19,280	13,040	5,470	193,453
	경기				776	9,710	14,750	4,650	4,950	9,998	44,834
	세종					760	170	-	-	-	930
	충남						4	83	521	812	1,420
	전북							495	505	527	1,527
	경남							2,410	420	330	3,160
기초	성남	-	41	-	-	-	-	300	100	63	504
	완주	5	-	18	-	10	25	50	20	20	148
	화성	-	726	1,011	2,015	2,573	6,594	6,498	6,186	5,627	31,230
	성동	-	-	100	100	200	350	300	306	600	1,956
	성북	-	185	290	403	192	479	483	482	491	3,005
	은평			108	103	183	300	900	900	900	3,394
	강동			-	60	30	120	100	100	100	510
	전주					-	-	800	800	300	1,900
합계		66,210	22,706	11,511	16,797	31,328	49,502	36,349	28,330	25,238	287,971

지자체기금의 사업예산은 ‘금융성사업비’와 ‘비금융성사업비’로 나누어 볼 수 있다. 「지방자치단체 기금운용계획 수립기준」(행정안전부 예규 제257호)에서는 주요 지출 편성목으로 ‘비용자성사업비’와 ‘융자성사업비’ 등을 제시하며 이 둘을 구분해 지출예산을 편성하도록 하고 있다.

<표 21> 지자체기금운용계획 수립기준 - 주요 지출 편성목

- 비용자성사업비: 각종 기금설치조례의 목적사업으로 규정된 내용에 따라 지출되는 사업비로서, 장학금·구호금·보조금·보상금 등이 해당됨
- 융자성사업비: 회수를 전제로 하는 융자사업 형태의 목적사업을 말함
- 인력운영비, 기본경비
- 예탁금, 예치금, 차입금원리금 상환, 예수금원리금 상환, 기타 지출

서울시처럼 지자체가 기금을 활용해 펀드 출자사업을 하는 경우도 있는데, 이 예산은 「지방자치단체 예산편성운영기준」에 따라 ‘출자금’에 해당하지만, 기금운용계획 상 ‘비금융성사업비’로 편성된다. 그러나 사회적경제기금사업에서 출자금은 회수를 기대하며 집행하는 사업비이기 때문에 보조금보다는 융자금과 한데 묶어 분석하는 것이 사업 파악에 도움이 된다. 여기서는 융자금과 출자금 등 회수관리가 수반되는 사업비를 ‘금융성사업비’, 보조금 등 회수 계획 없이 집행하는 사업비를 ‘비금융성사업비’로 구분해 사업예산을 분석하였다.

기금 예산 중 금융성사업비는 약 2,600억원이고, 비금융성사업비는 279억원으로 사업예산 중 비금융성 사업 비율은 약 9.7%이다. 서울, 경기, 전북, 경남, 화성, 성북 등 지자체는 금융·비금융성 사업을 혼합해 운영하고 있고, 서울 성동, 은평, 강동, 전주 등은 금융성 사업을 중심으로 운영하고 있으며, 충남, 경기 성남, 전북 완주는 비금융성 사업 위주로 운영된다.

<표 22> 사회적경제기금 지출예산 구성 내역 (누계)

(단위: 백만 원)

구분		사업비예산	금융성사업	비금융성사업	비금융성사업 비율	참고 (전입액 누계)
광역시	서울	193,453	180,663	12,790	6.6%	90,700
	경기	44,834	36,933	7,901	17.6%	29,650
	세종	930	930	—	0.0%	1,000
	충남	1,420	—	1,420	100.0%	1,680
	전북	1,527	1,328	199	13.0%	1,500
	경남	3,160	2,250	910	28.8%	3,420
기초	성남	504	—	504	100.0%	2,075
	완주	148	—	148	100.0%	1,050
	화성	31,230	27,860	3,370	10.8%	60,800
	성동	1,956	1,750	206	10.5%	1,750
	성북	3,005	2,584	421	14.0%	1,958
	은평	3,394	3,366	28	0.8%	3,650
	강동	510	510	—	0.0%	300
	전주	1,900	1,860	40	2.1%	2,000

구분	사업비예산	금융성사업	비금융성사업	비금융성사업 비율	참고 (전입액 누계)
합계	287,971	260,034	27,917	9.7%	201,533

III. 지자체 사회적경제기금 운영 방식

1. 사업 내용

지자체 사회적경제기금은 대부분 사회적경제 기업을 위한 금융의 과소공급 문제를 해결하기 위해 설치되었기 때문에 지역 내 사회적경제 기업을 위한 투자·융자를 활성화하려는 목적으로 운용되고 있다. 따라서 사업 내용에 있어 융자를 기본으로 하고, 그 외 사업들도 사회적경제 기업에 대한 자금조달을 지원하려는 목적에서 크게 벗어나지 않는다. 사회적경제 기업 이차지원 사업의 사례는 서울, 경기, 세종, 충남, 전북, 성남에서 볼 수 있다. 사회적경제 기업 금융교육 사업은 경남 사례에서 볼 수 있다.

지역에 따라 지역사회에 밀착된 주체를 다양하게 발굴·육성하려는 목적으로 기금을 활용해 융자 전·후 단계를 지원하는 경우도 있다. 지역사회에 밀착된 주체를 발굴·육성하기 위해, 기금을 활용하여 융자 지원 전에 주체에 대한 재정지원 사업을 시행하는 성북구 사례를 볼 수 있다. 그리고 기금 규모가 커서 보유자금 운용으로부터 나오는 수익이 안정적으로 확보되는 경우 기금을 활용해 다양한 지원사업을 수행하는 화성시 사례도 있다.

<표 23> 사회적경제기금 사업 유형

구분	내용	사례
기금 투·융자		
- 사회적경제기업 (일반) 융자	- 사회적경제 기업 대상 저리 융자 - 5천~3억원 한도, 이자 2~3%, 기간 3~6년 ※ 금융기관 협조융자는 담보대출 시행 (최대 5억원, 15년 이내)	대부분 시행
- 우수기업 융자	- 사회적경제 우수기업 성장 지원 융자 - 일반 융자에 추가 한도 제공 - 3~5억원 한도, 기간 5~10년	서울시
- 특화 분야 융자	- 소셜하우징 융자 (사회주택 건설자금) - 10억 한도, 이자 3% 이내, 기간 15년	서울시

구분	내용	사례
- 지역 자산화 용자	- 사회적경제 지역 자산화 프로젝트 용자 - 6~10억 한도, 이자 1.5~2%, 기간 10~15년	서울시, 경기도
- 불안정고용 노동자 등 중사자 용자	- 불안정고용 노동자 생활자금 용자 (5백~1천만원, 3%이내, 3년) - 사회적경제 중사자 대상 용자	서울시, 화성시
- 자조기금 운영기관 용자	- 민간 자조기금 운영기관 매칭 용자 (3억원 이내, 무이자, 기간 7년) - 대출금리 4% 이내	경기도
- 소셜벤처 투자	- 소셜임팩트펀드 투자 (모태펀드 출자) - 대략 1~2억원 규모	서울시, 경기도
금융기관 이용 지원		
- 이자지원	- 금융기관 협약 통해 저리 대출 (금융기관 이자 지원) - 사회적경제기업 이자부담 지원 (기업별 이자 지원)	경기도, 세종시, 충청남도, 경남도
- 손실분담	- 금융기관 대출 후 손실 발생 시 지자체에서 분담	충남도
역량 개발		
- 사업개발비 지원	- 사회가치 우수기업 사업개발비 지원 - 청년 소셜벤처 사업개발비 지원	화성시, 성북구
- 교육·컨설팅	- 사회적경제기업 금융 교육	경남도
기타		
- 인프라 운영	- 소셜벤처허브 운영, 사회적경제 홍보관 운영 등	서울시, 화성시

2. 운영: 용자사업

용자사업은 운영 형태에 따라 지자체기금을 주요 재원으로 하여 이루어지는 ‘기금 용자’와 제도권 금융기관의 사회적경제 기업에 대한 용자를 촉진·지원하는 ‘협력 용자’로 구분해 볼 수 있다. 기금 용자는 지자체가 기업에 직접 자금을 공급하는 ‘직접 용자’와 중개 기관을 통해 자금을 공급하고 회수하는 ‘간접 용자’로 구분된다.

지자체기금을 활용한 융자사업은 자금이 공급되는 방식에 따라 결과적으로 다른 효과를 발휘할 수 있다. 지자체는 ‘협력 융자’를 통해 제도권 금융기관의 사회적경제 기업에 대한 이해도를 높이고 업무처리 체계를 갖출 수 있게 촉진함으로써 사회적경제 기업의 금융기관 접근성을 높일 수 있다.

‘기금 융자’는 금융기관 보유자금 대비 상대적으로 제한된 재원을 사용하는 융자이기 때문에 다음 두 가지 효과를 낼 수 있다. 첫째, 제도권 금융을 통해서만 자금공급이 사실상 어렵거나 충분하지 않은 분야에 자금을 공급한다. 둘째, 지자체가 사회적경제 방식으로 풀어 가고자 하는 정책의제를 부각시킨다.

‘기금 융자’ 중에서도 ‘민간 중개기관’을 통한 융자는, 사회적경제 기업에 밀착된 자금 공급 역량구축, 사회적 투자자 개발, 자조기금 조성 등 풀뿌리 역량을 강화해 사회적 가치를 추구하는 자금의 선순환 구조 창출을 목적으로 한다.

<그림 2> 사회적경제기금 융자사업 유형



<표 24> 사회적경제기금 융자사업 운영 유형 (2021~2022년)

구분	내용	검토의견
기금융자	지자체기금을 주요 재원으로 하여 시행하는 융자	
- 직접융자	- 자체가 사회적경제 기업에 직접 대출 시행 - 민간 지원기관에 심사·사후관리 등 일부 업무 아웃소싱	(목적) 자금공급 사각지대 해소, 정책의제 부각 (사례) 성북구, 은평구, 강동구, 화성시
- 간접융자	- 지자체가 민간 중개기관을 통해 융자 시행	(목적) 사회적 경제 금융 역량 강화 통한 생태계 조성

구분	내용	검토의견
	- 사회적경제 지원 및 자금관리 역량을 갖춘 조직에 재투자 방식으로 자금 공급	(사례) 서울시, 전북도, 성동구, 전주시
협력투자	재원을 보유한 금융기관에 대한 지원과 유인을 통해 사회적경제 기업 투자 촉진	
- 협력투자	- 신용보증기금을 통한 보증지원 및 투자사업 - 이차보전, 손실분담 등으로 금융기관 참여 동인 제공	(목적) 금융기관 접근성 제고 (사례) 경기도, 충남도, 경남도, 성남시

사회적경제 기업을 위한 특별한 자금공급이 필요한 이유는 사회적 가치를 명시적으로 추구하는 금융이 시장에 부족하기 때문이다. 공공의 자금 공급은 첫째, 사회적경제 주체들의 금융 관련 역량을 강화하고, 둘째, 제도권 금융 시스템을 변화시켜 사회적경제 조직과 사회적 가치를 추구하는 사업이 필요한 자금을 적기에 구할 수 있는 체계를 만드는 역할을 한다. 지속가능한 자금공급 체계를 구축하기 위해서는 장기적 관점에서 2가지 접근을 균형 있게 활용하는 것이 필요하다.

<표 25> 지자체기금 별로 채택하고 있는 사업 유형

구분		자금 공급			접근성 제고		역량 개발		비고
		직접투자	간접투자	간접투자	이자지원	손실분담	재정지원	교육컨설팅	
광역시	서울	-	◎	○	○	-	-	-	
	경기	-	-	-	○	-	-	-	
	세종	○	-	-	-	-	-	-	
	충남	-	-	-	○	○	-	-	
	전북	-	◎	-	○	-	-	-	
	경남	-	○	-	○	-	-	○	
기초	성남	-	-	-	○	-	-	-	
	완주	-	-	-	-	-	-	-	
	화성	○	○	-	○	-	○	-	
	성동	-	○	-	-	-	○	-	
	성북	○	-	-	-	-	○	-	
	은평	○	-	-	-	-	-	-	
	강동	○	-	-	-	-	-	-	
	전주	-	○	-	-	-	-	-	

◎ - 이차지원, 손실분담, 운영비 지원 등 투자 재원 공급 외 추가적인 지원을 병행하는 경우

융자사업 운영 유형에 따라 기금 예산의 편성항목은 다르지만, 비용을 구성하는 요소는 동일하다. 융자실행 비용과 손실 부담액이 이자 수입을 통해 확보되어야 하지만, 낮은 이자율로 융자가 이루어지고 대부분 기금 규모가 작기 때문에 비용을 상쇄할 만한 수입을 기대하기는 어렵다. 이로 인해 중개기관에 대한 운영비 지원, 이차보전 수요가 발생한다.

<표 26> 융자사업 운영 유형별 예산사용 방식

구분	기금융자 - 직접	기금융자 - 간접	금융기관 협력융자
융자 재원	지자체기금	지자체기금 + 중개기관 자금	금융기관 자금
운영 수수료	심의위원회 운영비 평가 대행 수수료 상환관리 용역비	중개기관 운영비 지원 (서울, 전북)	이자 보전 (경기, 충남 등)
손실 부담	대손상각	중개기관 손실 공동 부담 (전북)	금융기관 손실 공동 부담 (충남)

IV. 운영상 어려움

기금을 활용해 융자사업을 가장 먼저 시작한 곳은 서울시이다. 서울시는 2013년부터 민간 중개기관을 통한 재융자 방식으로 사회적경제 기업과 활동에 자금 공급을 시작했다. 이후 2016년에서 2018년 사이에 화성시, 성북구, 은평구, 성동구, 강동구 등 기초지자체와 경기도가 기금을 활용한 융자사업을 시작했다.

서울시와 달리 성북구와 은평구, 강동구 등 기초지자체는 기업과 직접 대출 계약을 체결하는 방식을 선택했다. 이들 지자체는 연 1~2회 공모를 통해 기업으로부터 대출신청을 받고, 지자체에 설치된 사회적경제 관련 위원회가 민간 중개기관의 평가 내역을 참고해 최종 승인하는 방식으로 사업을 운영한다. 이는 지자체가 보조금 사업에 사용하는 일반적인 방식인데, 그런 이유로 금융지원 사업임에도 마치 보조금 사업처럼 운영된다. 기업들은 자금이 필요한 시점에 필요한 금액을 필요한 기간만큼 대출받는 것이 아니라, 공모신청 기간에 허용된 한도의 금액을 신청하고, 지자체는 형평성을 고려해 적절히 예산을 배분하는 방식으로 운영한다.

상대적으로 기금 규모가 큰 경기도와 화성시의 경우에도 해당 지역에 소재한 중개기관이 없다는 이유로 지자체가 직접 대출하는 방식으로 출발했다. 그러나 이내 실험을 지역 중개기관으로 바라보기 시작했고, 사업 1~2년 경과 시점부터 실험과 협력해 기금사업을

풀어 가기 시작했다. 경기도는 2019년 신협중앙회와 협약을 체결하고 2년간 경기도 소재 신협을 통해 채용자 방식으로 자금을 공급했다. 그러나 3년째가 되는 2021년부터 신협이 자체적으로 보유한 자금을 활용해 대출을 실행하고, 지자체는 이자를 지원하는 방식으로 바뀌었다. 예금을 받아 운용하는 금융기관으로서는 채용자 방식 자금조달보다는 대출에 따른 위험을 흡수하거나 분담해주는 지원이 더 필요했던 것이다. 충청남도과 경상남도의 경우에도 지역신협과 협력유자를 시행하는데, 이 사업에서 지자체기금의 역할은 이자지원과 손실보전이다.

문제는 기금사업의 내용에서 손실보전, 이자지원 등 지원사업이 추가 되고, 지원 규모가 기금의 운용수익을 넘어서는 경우이다. 기획재정부의 기금존치 평가기준을 보면, “사업을 예산으로 집행할 경우 적절한 집행이 불가능한지”, “예산으로 수행하는 사업 중 중복되거나 유사한 사업이 없는지”를 확인하여 사업의 적정성을 검토하게 되어 있다(기획재정부, 2022). 특별한 재원과 연결구조 없이 지자체 일반예산으로 기금을 조성하고, 기금 규모가 작아 운용수익을 기대하기 어려운 경우에는, 자금이 순환하며 자체 수입을 발생시키는 투·융자 방식 운용이 적합하다. 조성된 기금의 원금으로 지원사업만 실행하는 경우, 예산사업으로 할 수 있는 사업을 굳이 기금사업으로 만들어 복잡하게 관리하는 셈이 되어 기금의 존치 필요성이 약해진다.

비수도권의 경우 금융접근성 제약이 동력이 되어 기금 설치가 추진되곤 하는데, 사업설계 과정에서 적절한 지역의 민간 중개기관을 찾지 못해 금융기관 협력사업으로 방향이 잡히는 경향이 있다. 그러나 금융기관 협력을 위해서는 보증이나 이자지원 등 지원사업이 더 유용하다는 것을 발견하면서 결국 기금사업이 흐지부지되는 과정을 겪고 있다. 이는 투·융자를 위한 기금을 가장 먼저 설치하고 나름의 운영모델을 정립한 서울시의 방식이 어떤 이유에서든 다른 지역으로 수용되지 못한 채, 사회적경제기금 설치가 확산되면서 벌어진 혼란으로 보인다.

이 와중에 서울시는 2013년부터 10년간 유지해 온 민관 협력 융자사업이라는 틀을 버리고 공공기관 대행 방식으로 변화를 예고하고 있다. 그 과정에서 사업수행 전반에 걸친 감사 결과를 공개하고 사업관리 체계의 부실함을 지적했다.* 서울시 사회투자기금의 이런 변화는 아직 기금운영 모델을 채 정립하지 못한 지자체에 위협으로 다가갈 수 있다.

지자체 사회적경제기금의 운영상 어려움은, 기금의 설치·운영 목적이 사회적경제 조직의 자금조달 문제를 해결하려는 것이었다는 데에서 온다. 이는 지자체기금 사업이 보조금 방

* KBS뉴스, “서울시, 사회투자기금 감사서 부적절한 ‘채용자’ 사례 적발”, 2022. 7. 12.

식의 지원 논리에서 벗어나 금융 방식의 지원체계를 구축하는 것과 관련되어 있는데, 지자체 입장에서 이런 사업 방식 변화는 생각보다 쉽지 않은 것으로 받아들여진다. 금융 방식 지원체계 구축에는 민간자금 조달, 자금관리, 기업 평가, 사회적경제에 적합한 공급방식 개발 등 세부 과제가 포함되는데 이것이 “민간 중개기관을 통한 자금공급”이라는 말로 뭉뚱그려 논의되고, 민간 중개기관에 맡기기만 하면 모두 해결될 것처럼 이야기된 측면이 있다. 서울시의 경우 이런 과제들을 해결하는 역할을 맡기로 한 도매기금 운영기관이 기금조성의 어려움과 법 개정으로 설 자리를 잃게 되면서, 사업환경에 대한 개선보다는 매년 사업실행에 좀 더 매진하는 방식으로 사업이 흘러갔다.

지자체 사회적경제기금의 운영이 안정화되지 못한 이유에는 사회적경제가 중앙정부 차원에서 제도적 기반을 마련하지 못한 채 지자체 정책으로 추진되는 상황이 지속되고 있다는 것도 포함된다. 중소기업육성기금 등 다른 지자체기금의 경우, 지자체가 준거로 삼을 만한 중앙정부 차원의 제도와 정책이 뒷받침되고 있는데 사회적경제기금의 경우에는 이런 틀이 존재하지 않는다. 지자체 사회적경제기금은 각 지자체가 서로의 시행착오를 참고하고 배워가며 서서히 운영의 틀을 형성해 가고 있는데, 그런 만큼 새로운 체계 구축보다는 기존에 익숙한 보조금 사업 관리 관행으로 회귀하거나, 아니면 중소기업 정책으로 흡수되는 모습을 보이고 있다.

<표 27> 지자체 사회적경제기금 운영 현황

지자체		운영 경과	검토 의견
광역시			
1	서울시	2013~2015년, 민간위탁 방식으로 기금 운용 - 2015년 지방기금법 개정으로 민간위탁 금지 2016~2022년, 시에서 수행기관 통해 재융자 - 2023년 중소기업육성기금으로 통폐합 2023년~, 서울신용보증재단 대행 방식 전환 예정	중개기관 통해 민간자금 매칭 → 민간역량 강화 추구 2022년 이후 민관협력 중단, 공공기관 운영으로 전환
2	경기도	2018년~, 도 직접 융자 (자산화, 혁신형, 자조기금) 2019년~, 신탁 협력융자 (사회가치 벤처펀드) 2023년~, 사회적경제원 출연 (임팩트펀드 출자)	도 직접융자는 집행실적이 낮음 신탁 융자는 재융자 방식에서 3년차에 이차보전으로 전환 이차보전 규모가 크고 사회적경제원 출연으로 기금규모 급감
3	세종시	2019~2020년, 직접 융자 (신용보증기금 심사 지원)	기금 조성액으로 한 차례 융자/회수 후 후속사업 없음 기금운용 사실상 중단

지자체		운영 경과	검토 의견
4	충 남 도	2020년~, 신탁 협력용자 (손실보전, 이차보전)	전액 비금융성 사업비로 집행 기금사업이 아닌 예산사업 방식 운영
5	전 북 도	2021년~, 중개기관 통한 재용자 (민간자금 매칭)	중개기관 통한 민간자금 매칭 운영비 보전, 손실분담, 이차지원 등으로 지역주체 육성
6	경 남 도	2021년~, 신탁 협력용자 (이차보전)	신탁 용자는 재용자 방식에서 2년차에 이차보전으로 전환 기금사업이 아닌 예산사업 방식 운영
기초			
7	경기 성남	2021년~, 신탁 협력용자 (이차보전)	2010년 설치, 2021년 이차보전 개시 운용이자 수입 범위 안에서 지원
8	전북 완주	2017년~, 아이디어 발굴대회 운영 (지원금)	2011년 설치, 2017년 지원사업 개시 운용이자 수입 범위 안에서 지원
9	경기 화성	2016년~, 시 직접 용자 (중개기관 심사지원) 2018년~, 신탁 협력용자 (재용자) 2018년~, 지원사업 (성장지원, 이차지원 등)	용자사업 안정화, 운용수익으로 다양한 지원사업 시행 기금규모가 수요보다 커서 활용성이 떨어진다는 내부 지적 존재
10	서울 성동	2018년~, 중개기관 통해 재용자 (민간자금 매칭) 2023년~, 지원사업 (ESG실현 공모사업)	2019년 이후 연 3억씩 전입, 용자방식 운영으로 기금 축적 중개기관 유인은 낮지만, 운영 안정화
11	서울 성북	2016년~, 구 직접 용자 (중개기관 심사지원) 2020년~, 지원사업 (소셜벤처 사업개발비)	2015년부터 연 2억씩 전입
12	서울 은평	2017년~, 구 직접 용자 (중개기관 심사지원)	30억원 일시 조성 후 용자사업 일관된 운영모델 유지
13	서울 강동	2018년~, 구 직접 용자	기금 규모 3억원으로 규모는 작지만 매년 공모 통해 용자사업 시행
14	전북 전주	2021년~, 중개기관 통해 재용자 (민간자금 매칭)	2019년 이후 연 4억씩 전입 지역 중개기관 지원·육성

V. 개선과제 및 개선방안

1. 개선과제

지자체 사회적경제기금 운영의 개선과제는 세 가지이다. 첫째, 사업관리 및 수행체계를 보강해야 한다. 둘째, 성과관리 체계 강화이다. 셋째, 지자체가 적정규모의 기금을 조성해야 한다.

첫 번째 개선과제인 사업관리 및 수행체계와 관련해 2022년 사회투자기금에 대한 서울시 자체 감사 결과를 검토할 필요가 있다. 서울시는 2021년 12월부터 2022년 1월까지 사회투자기금의 관리·운용 실태에 관한 내부감사를 시행하고 결과를 공개했는데, 주요 지적사항은 수행기관의 융자사업 대상자 선정 및 심사 적정성, 주무부서의 사업관리 방안 및 성과에 대한 평가가 부족한 점 등이었다(서울시, 2022a). 김효선 외(2023)은 서울시 사회투자기금 감사보고서와 다른 유사사업에 대한 감사원 지적사례를 분석한 후, 조례의 내용에 기금운영의 목적, 수행기관에 관한 사항 등을 보다 구체화할 필요가 있고, 쟁점이 된 이해관계 상충을 방지하기 위한 보다 명확한 기준과 체계가 마련되어야 한다는 의견을 제시하였다. 보다 구체적으로 들어가면 다음과 같은 개선사항들이 도출된다.

첫째, 지원자격에 대한 사전 점검 체계를 보강해야 한다. 지원자격과 관련한 감사 지적사항은 일차적으로 사업공고상 지원자격에 대한 검토미비에 기인하고 있으므로 수행기관에서 이를 사전 스크리닝하는 절차와 기준이 필요하다. 융자금 지원횟수를 위반하거나, 지원대상 업종으로 정해진 업종이 아님에도 불구하고 융자가 실행되는 등 지원대상을 사전 공고내용에 따라 적절히 선별하지 못한 업무상 과실이 지적되었으므로, 수행기관에서 이를 사전 스크리닝할 수 있는 전담조직과 내부절차를 마련할 필요가 있다. 관련하여, 명확한 사전 스크리닝을 위해서는 지원자격에 대한 세부적 기준이 필요하다.

현재 대부분 지자체 사회적경제기금에서는 ‘사회적경제 기업’ 등으로 융자지원 대상을 제한하고 있으므로, 융자사업에 따라 지원대상의 범위를 보다 구체적으로 열거할 필요가 있다. 아울러 융자금 지원횟수나 융자금액 한도 등의 제한을 두는 경우, 횟수나 금액을 계산하는 방식에 대한 명확한 지침도 마련될 필요가 있다. 예컨대 서울시의 경우 사회주택, 사회적경제기업, 사회적투자사업, 민간자산클러스터, 고용취약노동자 등으로 부문을 나누어 사업이 운용되었는데, 이와 같이 여러 가지 사업이 병존하는 경우 과거 융자횟수나 한도금액을 계산할 수 있는 기준이 필요하다.

둘째, 지원대상과의 특수관계에 대한 사전 점검이 필요하다. 서울시의 경우 다양한 측

면에서 융자수행기관과 지원대상업체 사이의 특수관계에 관한 문제가 지적되었다. 서울시에서 이와 같은 문제가 지적된 이유는, 통상적인 정책자금 융자사업이 공공기관 주도로 이루어지는 반면에 사회적경제기금은 민간기관에 기금운용을 위탁하였다는 차이점이 있고, 지자체 사회적경제기금이 관계금융, 지역금융이라는 바탕 하에 운영되었다는 특성 때문인 것으로 보인다. 다만 세법이나 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등 기업 간 특수관계를 규율하는 일반적인 법제에서 이해관계, 특수관계란 혈연관계, 고용관계, 지분관계 등을 통해 영향력을 행사할 수 있는 지위를 의미하는데, 서울시 감사에서는 이러한 이해관계의 범위가 지나치게 넓게 해석되고 있다. 이는 이해관계나 특수관계의 범위가 사전에 특정되어 있지 아니하였기 때문이다. 이처럼 이해관계업체에 대한 융자 환수조치 제한이 있음에도 불구하고 이해관계나 특수관계에 대한 정의가 없는 경우, 결국 수행기관과 밀접한 이해관계가 있는 기업에 해당하는지 여부에 대한 판단은 오로지 주무관청의 재량에 따를 수밖에 없어서, 수행기관으로서 이해관계업체의 범위를 예측할 수 없어 언제나 융자금이 환수 조치될 위험을 감수해야 한다. 따라서 국세기본법, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등 특수관계 범위가 세밀하게 규정된 법제를 참고하여 사업대상에서 제외되는 수행기관의 이해관계업체의 범위를 명확하게 설계하고 이를 사전 스크리닝 절차에 반영할 필요가 있다.

셋째, 중복지원 파악을 위한 모니터링 체계 구축이 필요하다. 유사한 융자사업을 통해 이미 융자금을 지원받은 업체를 중복하여 지원대상으로 선정함으로써 결과적으로 지원금액 한도가 초과된 문제가 타 사업에서도 빈번하게 발생한다. 일반적으로 우수한 사업실적을 가진 기업에 융자지원이 집중되기 쉽기 때문에 중복융자로 인한 융자편중 문제는 타 지원사업에서도 빈번하게 지적되기도 한다. 같은 기금으로부터의 중복융자를 줄이기 위해서는 여러 사업 사이에서 융자횟수나 금액을 계산하는 방식에 대한 명확한 지침이 마련될 필요가 있다. 한편 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단의 경우 기관 간 중복보증을 최소화하기 위하여 정기적으로 보증상황을 모니터링하고 있는 것으로 확인된다. 특정 기업에 사회적경제기금이 편중 지원되는 것을 방지하기 위해서는, 위 사례를 참고하여 장기적으로 수행기관별로 정기적으로 정보가 공유될 수 있는 채널이 필요하다.

두 번째 개선과제는 성과관리 체계를 강화하는 것이다. 즉, 기금이 목적으로 하는 성과를 가시적으로 드러낼 수 있는 지표를 개발하고 사업수행 과정에서 해당 성과가 효율적으로 집계될 수 있도록 사업관리 체계를 단계적으로 개선하는 것이 필요하다.

세 번째 개선과제는 적정규모의 재원을 만드는 것이다. 지자체기금은 서울, 경기 지역을 제외하고는 규모가 매우 작아서 사업을 지속하고 영향력을 발휘하는데 어려움이 있다.

사업의 지속성을 보장하는 기금 규모를 설정해 단계적으로 조성하는 접근이 필요하다. 대부분 기금의 존치 기한이 5년이므로 5년을 조성 기간으로 설정하는 것이 바람직하다. 사회적경제기금에 연결된 별도의 수입금이 없거나 기금 규모가 상대적으로 작다면, 투융자 사업 중심으로 운용하고 초기에는 투융자 기간을 5년 이내로 설정해 상환 수입을 재원으로 사업이 지속될 수 있게 관리해 나가야 한다. 지역사회 안에서 상환 경험이 누적되고 기금 규모가 증가하면 일부 상품의 만기를 늘리고, 투융자 전후로 필요한 재정지원 사업을 병행할 수 있다.

2. 개선방향

첫째, 기금 운영의 목적을 재설정해야 한다. 지자체기금 운영을 개선하기 위해서는 기금의 운영 목적을 기존의 ‘사회적경제 조직 자금공급 확대’에서 한걸음 나아가, ‘지역 기반 사회적금융 생태계 조성’으로 설정할 필요가 있다. 그리고 이 목적에 정렬된 성과관리 체계를 정립하고 사업을 관리해 나가야 한다.

둘째, 성과관리 체계를 정립해야 한다. 실질적인 운영 개선을 위해서는 새롭게 설정한 목적에 정렬된 성과관리 체계 정립이 필수적이다. 지자체기금 운영 성과를 생태계 조성 효과, 기업 육성 효과, 지역사회 공헌 효과로 구분해 핵심적인 관리 지표를 도출하고 이를 실행해야 한다.

셋째, 운영 전략을 수립해야 한다. 생태계 조성을 위해서는 지자체기금을 사회적 투자자 개발 및 참여를 촉진하는 ‘촉매 자본’으로 운용하는 것이 효과적이다. 글로벌 임팩트 측정·관리 프레임워크 IMP(Impact Management Project)에서는 사회적 투자자가 자금 공급 행위를 통해 창출할 수 있는 사회적 가치를 신호효과, 개입효과, 시장육성효과, 유연 자본 공급효과 등 4가지로 설명한다*. 이처럼 생태계를 고려한 운영 전략에 기반해 기금을 운용한다면, 자금공급 효과 외에도 투자 행위 자체에서 나오는 사회가치 창출 효과를 기대할 수 있다.

VI. 결론

이 연구는 지역기반 사회적금융을 활성화하는데 지방자치단체의 사회적경제기금이 유용

* <https://impactfrontiers.org/norms/investor-contribution/>

한 정책 수단이 될 수 있을 것으로 보고 운영 현황을 진단하고 개선과제를 도출하는 것을 목적으로 진행되었다. 이를 위해 14개 지자체 사회적경제기금의 연도별 운영계획을 분석하고, 추가적으로 관련한 사업 공고문, 감사보고서 등을 수집해 검토하는 문헌 연구를 진행하였다.

14개 지자체기금 중 6개 광역지자체는 모두 별도 기금조례를 제정해 이에 근거해 기금을 운영하고 있다. 8개 기초지자체 중 화성시와 성동구의 경우에도 별도 조례에 근거해 기금을 운영하고, 나머지 6개 기초자치단체는 사회적경제 조례에 기금 관련한 조항을 두고 이에 근거로 삼아 사업을 하고 있다.

지자체기금 전입액을 모두 합산해 보니, 전체적으로 2,015억원의 자금이 지역기반 사회적경제기금으로 유입된 것으로 나타났다. 지자체기금은 융자출자 등 금융성 사업과 지원금, 이차보전 등 비금융성 사업에 사용되는데, 예산액 기준으로 90.3%의 금액이 금융성 사업에 편성된 것으로 나타나, 기금으로 유입된 자금 대부분이 상환을 전제로 순환하는 방식으로 운용되고 있음을 알 수 있다. 지원금 등으로 사용되는 비금융성 사업 예산은 대개 시중은행 예치 등으로 발생한 이자수익 범위 안에서 소규모로 편성되고 있다.

지자체 사회적경제기금은 대부분 사회적경제 기업을 위한 금융의 과소공급 문제를 해결하기 위해 설치되었기 때문에 지역 내 사회적경제 기업에 대한 투융자 활성화 목적으로 운용되고 있다. 따라서 사업 내용에 있어 융자를 기본으로 하되 그 밖의 사업들도 이차지원, 금융교육 등 자금조달을 지원하는 목적에서 크게 벗어나지 않는다. 화성시처럼 기금 규모가 큰 경우에는 보유자금 운용수익을 활용해 지역 주체 발굴·육성 사업을 보다 적극적으로 추진하기도 한다.

지자체기금을 활용한 융자사업은 자금이 공급되는 방식에 따라 다른 효과를 발휘할 수 있다. 지자체는 ‘협력 융자’를 통해 제도권 금융기관의 사회적경제 기업에 대한 이해도를 높이고 업무처리 체계를 갖출 수 있게 촉진함으로써 사회적경제 기업의 금융기관 접근성을 높일 수 있다. ‘기금 융자’는 금융기관 보유자금 대비 상대적으로 제한된 재원을 사용하는 융자이기 때문에, 제도권 금융의 사각지대를 해소하거나, 지자체의 정책의제를 부각시키는 효과를 낼 수 있다.

사회적경제 기업을 위한 특별한 자금공급이 필요한 이유는 사회적 가치를 명시적으로 추구하는 금융이 시장에 부족하기 때문이다. 공공의 자금은 생태계 조성을 목적으로 전략적으로 운용된다면 지역에 밀착된 사회적금융 관련 주체들의 역량을 강화하고, 제도권 금융 시스템을 변화시켜 사회적경제 조직과 사업의 금융 접근성을 높일 수 있다.

지자체기금이 이처럼 지역기반 사회적금융을 활성화하는 역할을 하기 위해서는 몇 가지

개선이 필요하다. 첫째, 사업관리 및 수행체계를 보강하고, 둘째, 성과관리 체계를 강화하며, 셋째, 적정규모의 기금이 형성되어야 한다.

이를 위해서는 기금 운영 목적을 기존의 ‘사회적경제 자금공급 확대’에서 한걸음 나아가, ‘지역 기반 사회적금융 생태계 조성’으로 재설정하는 것이 필요하다. 생태계 조성을 위해서는 지자체기금을 사회적 투자자 개발 및 참여를 촉진하는 ‘촉매 자본’으로 운용하는 것이 효과적이다.

생태계 조성이라는 목적은 사업을 둘러싼 이해관계자들에게 자칫 추상적으로 받아들여질 수 있다. 따라서 이를 구체화하는 것이 필요한데, 새롭게 설정한 목적에 부합하는 성과관리 체계를 정립해 사용한다면 효과적으로 사업을 변화시켜 나갈 수 있다.

참 고 문 헌

- 금융위원회(2018), 사회적금융 활성화 방안.
- 금융위원회(2021), ESG 경영·투자 확산에 연계한 사회적금융 활성화 방안.
- 기획재정부(2022), 기금존치 평가보고서.
- 김효선, 정순문, 조예린, 정경민(2023), 지자체 사회적경제기금 운영개선을 위한 기초 연구, 한국사회가 치연대기금.
- 서봉만, 서희원(2014), 인천시 사회적 금융 도입을 위한 기초연구, 인천연구원.
- 서울시(2022a), 사회투자기금 관리·운용실태 감사결과. 감사위원회.
- 서울시(2022b), 2021회계연도 기금운용 성과분석 보고서.
- 이준호(2015), 사회적금융의 법제화 방안 연구, 한국법제연구원.
- 이현배(2019), 신탁인의 눈으로 본 초기 신탁 활동, 한국협동조합운동 100년사 I, 가을의아침.
- 임은의, 박은주(2013), 마이크로크레딧의 정책변동과정 분석, 한국콘텐츠학회논문지, 13(1), 234-246.
- 최진배(2019), 신용협동조합의 초기 성장과 정부 개입에 의한 변화, 한국협동조합운동 100년사 I, 가을의아침.
- 최홍관(2009), 한국 마이크로크레딧의 현황과 과제, 시민사회와 NGO, 7(1), 127-174.
- 행정안전부(2022), 지방자치단체 기금운용 성과분석 결과 보고서 (2021회계연도).
- 행정안전부(2023), 지방자치단체 기금운용계획 수립기준 (행정안전부 예규 제257호).
- Big Society Capital. (2022), Ten Years of Investing for Impact.
- ILO. (2005), ILO policy statement: Microfinance for decent work.
- ILO. (2019), The Contribution of the Social and Solidarity Economy and Social Finance to the Future of Work.
- ILO. (2023), Social Finance Annual Report 2022.
- Mendell, M., and Rocio Nogales. (2009), 'Social Enterprises in OECD Member Countries: What are the Financial Streams?' in Antonella Noya (ed.), The Changing Boundaries of Social Enterprises. OECD.
- Nicholls, A., Rob Paton, and Jed Emerson. (2015), Social Finance. Oxford: Oxford University Press.
- World Economic Forum. (2006), Blended Value Investing: Capital Opportunities for Social and Environmental Impact.

지방정부의 지원과 협동조합의 생존에 관한 탐색적 연구: 안산시민햇빛발전협동조합 사례

노영준¹⁾

국문요약

기후위기, 원전 반대운동, 에너지 자립 등을 목적으로 하는 시민발전협동조합은 시민들이 출자한 출자금으로 신재생에너지 발전 및 판매 사업을 하는 협동조합이다. 그러나 발전소 부지 확보, 판매 경쟁 등의 어려움을 겪고 있다. 이러한 환경에서 안산시민햇빛발전협동조합은 전국 최초로 메가(MW) 단위의 전력을 생산하고 있는 에너지 협동조합의 성공 사례다. 안산시민햇빛발전협동조합은 지방정부의 지원을 활용함으로써 조직의 필수 자원을 확보하여 생존하였다. 또한, 이러한 자원을 토대로 내부 역량 강화와 외부 네트워크를 확장을 통해 지속가능하였다. 그 결과 외부 환경에 대한 의존성을 줄이고, 안정성을 확보하였다. 본 연구는 자원의존이론 관점에서 안산시민햇빛발전협동조합 사례를 살핌으로써 지방정부의 지원이 조직의 초기 생존에 미치는 영향을 파악하고, 이와 동시에 조직은 독립적인 자원 구축을 위한 노력이 필요함을 시사하고자 한다.

주요어 : 시민발전협동조합, 지방정부, 자원의존이론, 안산시민햇빛발전협동조합

1) 한겨레경제사회연구원, 보조연구원, agnes.rr7@gmail.com

An exploratory study on local government support and cooperative survival: The case of Ansan Citizens' Solar Power Cooperative

Ro, Young-joon²⁾

Abstract

Aiming to address the climate crisis, opposition to nuclear power plants, and energy independence, Energy cooperatives are cooperatives that generate and sell renewable energy with capital invested by citizens. However, they face difficulties in securing power plant sites and competing for sales. Ansan Citizens' Solar Power Cooperative is a success case of an energy cooperative that is producing megawatts (MW) of electricity for the first time in the country. Ansan Citizens' Solar Power Cooperative survived by securing essential organizational resources by utilizing the support of the local government. Based on these resources, it was sustainable by strengthening internal capabilities and expanding external networks. So it reduced its dependence on the external environment and secured stability. By examining the case of Ansan Citizens' Solar Power Cooperative from the perspective of resource dependence theory, this study aims to identify the effect of local government support on the initial survival of the organization and suggest that organizations need to make efforts to build independent resources.

Key words : Energy Cooperative, Local Government, Resource Dependence Theory, Ansan Citizens' Solar Power Cooperative

2) Hankyoreh Economy and Society Research Institute(HERI), Research Associate,
agnes.rr7@gmail.com

I. 서론

기후위기와 함께 전세계적으로 재생에너지에 대한 관심이 급증하고 있다. 한국도 이에 맞춰 RE100, ESG 등을 실천하고자 노력한다. 그러나 한국의 재생에너지 생산은 다른 국가들에 비해 부족한 실정이다. 풍력, 태양광, 수력 등 다양한 재생에너지 생산을 시도해왔으나, 현재 한국의 전기 소비량에 비해 생산량은 턱없이 부족한 상태다. 이러한 배경에서 지역 내 재생에너지 사업을 하는 시민발전협동조합이 등장하였다.

시민발전협동조합은 태양광, 풍력 등 발전기를 설치하여 전력 생산 및 판매를 한다. 조합원들의 출자를 통해 지역 내 발전소를 설치하고, 환경 보호, 원전 반대, 에너지 자립 등을 목표로 한다. 때문에 시민발전협동조합의 사업 방식은 대규모의 태양광 부지 설치를 통한 대기업 또는 정부 단위의 전력생산과는 다른 방식이다. 시민발전협동조합이 이러한 생산 방식을 택한 이유는 조합원들이 관리하고, 조합원들에 의해 생산되는 전력으로, 조합원들이 사용하는 전력을 충당하여 환경보호에 한발 더 나아가기 위함이다. 또한, 거주지 주변에 작은 부지들에 설치하여 투입 비용을 줄이고, 환경 교육, 체험 등 교육 공간으로써 활용하고 있다.

태양광 발전 사업을 하는 시민발전협동조합의 사례들이 한국 재생에너지 전환 활동의 성공 사례이나, 여전히 조직 운영에 있어 취약한 상황이다(최승국 · 최근희, 2018). 발전 사업의 특성으로 인하여, 다른 산업에 비해 초반 투입비용이 많이 필요하다. 또한, 발전소를 설치하기 위한 지역의 부지확보에 어려움을 가진다. 시민햇빛발전협동조합은 조직이 가진 기존의 건물을 사용하거나, 허가를 통해 공공기관 또는 사유지에 설치해야 한다. 외부환경에서의 문제로, 대규모 자원을 이용하여 태양광 사업에 참여하는 기업들이 증가하고, 이들이 시장의 대부분을 차지하고 있다. 때문에 지역 기반 협동조합들은 이들과 시장에서 경쟁해야 하는 위기에 놓여있다(최승국·최근희, 2018). 이에 공공차원에서 시민발전협동조합의 제도적 지원, 재정적 지원이 이루어지고 있다.

본 연구에서 사례로 다루는 안산시민햇빛발전협동조합은 지방정부의 공공기관 유휴부지 지원 등으로 다양한 공공기관 건물 옥상에 태양광 발전소를 설치하여 전력을 생산하고 있다. 안산시민햇빛발전협동조합은 한국의 초기 시민발전협동조합 중 하나이자, 시민햇빛발전협동조합으로써 성공적인 모델로 알려져 있다. 외부 자원을 적극적으로 활용함으로써 초기 생존과 성장이 이루어졌고, 이후 다양한 조직적 선택을 통해 장기지속성을 달성하였다.

따라서, 본 연구는 안산시민햇빛발전협동조합의 사례를 분석하여, 지방정부의 역할이 협동조합 생존에 기여함을 확인함으로써 시민발전협동조합에 시사점을 제공하고자 한다. 지방정부라는 외부 환경적인 요건이 안산시민햇빛발전협동조합의 초기 생존 및 장기지속성에 영향을 미쳤을 것으로 보아, 자원의존이론 관점을 이용하여 이를 살피고자 하였다.

II. 선행연구

1. 시민발전협동조합*

한국의 시민발전협동조합은 2011년 일본 후쿠시마 원전사고로 인한 원전의 위험성에 대한 인식, 기후위기에 따른 재생에너지의 관심이 사회적으로 공유되며, 2012년 협동조합 기본법을 계기로 설립되어 왔다(박진희, 2015). 한국의 지리적 특성에 맞추어 태양광, 수력, 풍력 등의 재생에너지 중 태양광 발전 사업을 하는 시민발전협동조합이 주를 이루고 있다. 이는 태양광이 다른 재생에너지원에 비해 자원, 부지 등에 대한 제약이 적기 때문이다. 태양광 에너지를 생산하는데 사용되는 태양광 패널, 설치 비용, 설치 공간 등이 다른 재생에너지원(풍력 발전, 수력 발전 등)에 비해 쉽고, 사업의 크기를 조절하기 용이하다. 시민발전협동조합은 지역 내에서 발전소 사업 외에도 다양한 활동을 수행한다. 조합원 및 지역사회 기후행동 참여 독려, 시민들의 역량 향상, 재생에너지에 관한 의식 개선을 위한 교육 사업, 시민 출자와 재투자를 통한 지역사회 개발, 재생에너지 확대 및 보급을 위한 정책 활동 등의 역할을 수행하고 있다(박중문 외, 2017).

현재 92개의 시민발전협동조합이 전국시민발전협동조합연합회에 가입되어 있으며, 그중 대다수가 태양광 발전 사업을 하는 협동조합이다(전국시민발전협동조합연합회, 2023). 다만, 그중 5개를 넘는 발전소를 설치한 시민발전협동조합은 8개의 조직에 그친다(전국시민발전협동조합연합회, 2023). 또한 설립 당시 5명의 조합원 외에 조합원 수가 증가하지 않는 조직도 약 25% 정도(총 25개)를 차지한다. 이처럼 시민발전협동조합의 사례들이 한국 재생에너지 전환 활동의 성공 사례이나, 여전히 협동조합들은 취약한 상황에 놓여있다(최승국·최근희, 2018). 대규모 자원을 이용하여 태양광 사업에 참여하는 기업들이 증가하였고, 발전 사업을 통한 수익 창출이 어렵기 때문이다. 지역 기반 협동조합들은 이들과 시장에서 경쟁해야 하는 위기에 놓여있다(최승국·최근희, 2018). 이에 공공차원의 시민햇빛

* 본 연구는 시민발전협동조합을 전국시민발전협동조합연합회 정관에 따른 사업을 하는 시민참여 재생에너지 협동조합을 포괄하는 용어로 사용한다.

발전협동조합의 제도적 지원, 재정적 지원이 이루어지고 있다.

한국의 재생에너지 사업을 지원하는 제도는 발전차액지원제도(Renewable Portfolio Standard, RPS)이다. 이는 2012년부터 시행해온 ‘신재생에너지 의무할당제도’(윤순진·심혜영, 2015)의 일환으로 RPS를 통해 정부는 재생에너지 사업자에게 발전의무량을 할당하여 공급규모를 제한한다. 이는 가격은 시장의 상황에 따라 변동되나 공급규모를 조절할 수 있고, 경쟁을 촉진하여 생산비용을 감소시킨다는 강점을 가진다(윤순진·심혜영, 2015). 또한 각각의 재생에너지 사업자가 생산한 전력 생산량은 외부에서 인증서를 구입함으로써 할당할 수 있다는 측면에서 탄력적인 제도로 평가받는다(김태은, 2011). 그러나 전력 판매가가 시장에서 결정되기 때문에 변동성과 불안정성이 큰 제도다(윤순진·심혜영, 2015).

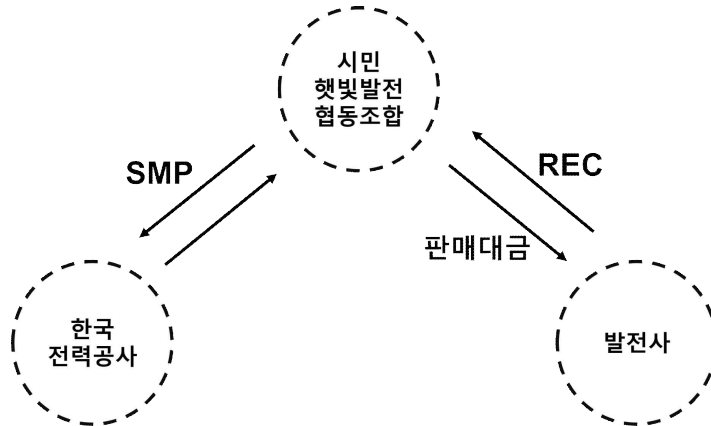
RPS 제도에서는 재생에너지 설비를 이용하여 전력 생산을 하였음을 인증하는 신·재생에너지 공급인증서(Renewable Energy Certificate, REC)와 전력시장에서 유통되는 전기의 변동가격인 계통한계가격(System Marginal Price, SMP)를 사용한다(윤순진·심혜영, 2015). REC 가격은 시장의 수요와 공급에 따라 결정된다. SMP는 전력시장에서 해당 시간대에 가장 비싸게 발전한 발전소의 발전비용을 기준으로 산정하기 때문에 매달 변동가격이 적용된다(SK E&S, 2022). 시민발전협동조합은 한국 전력공사의 6개 발전자회사 및 7개 민간 발전사를 대상으로 REC 장기 고정계약을 하고, 이에 SMP를 더한 가격(REC+SMP)으로 수익을 얻는다. RPS 제도하의 재생에너지 산업의 수익 구조 및 거래 과정은 <표 1>과 <그림 1>과 같다.

<표 1> RPS 제도에서 재생에너지 사업 수익구조

공급인증서(REC)	계통한계가격(SMP)	합계
고정가격(A)	변동가격(B)	A+B(원/kWh)
전력사와 12년 고정 입찰계약 현물시장에서는 변동시장가격	전력거래소에 따른 변동가격 시장가격으로 산정	발전사업자가 받는 수입

출처: 윤순진·심혜영. (2015). 에너지 전환을 위한 전략적 틈새로서 시민햇빛발전협동조합의 가능성과 제도적 한계: 서울시 사례를 중심으로. 공간과 사회, 51(0), 140-178.

<그림 1> 태양광 발전 거래 형태



출처: 봉화군민녹색에너지협동조합. (2023). 신재생에너지 발전소 건설운영. 봉화군민녹색에너지협동조합.

다만, 시민발전협동조합은 REC 경쟁입찰에서 대규모 발전소보다 약세한 점, AMP와 REC 가격의 지속적인 가격 하락, 초기 계통비용의 과도한 비용 부담 등의 이유로 운영의 어려움을 겪고 있다.

2. 자원의존이론

본 연구는 한국 시민발전협동조합의 생존에 기여한 지방정부의 역할을 살피기 위해 자원의존이론의 관점에서 바라보고자 하였다. 조직이 생존하는데 필수적인 대부분의 자원은 조직을 둘러싼 환경(외부 조직들)을 통해 얻을 수 있다. 때문에 시민발전협동조합이 생존하기 위한 필수자원을 누구로부터 어떻게 조달할 수 있는가에 대한 이해가 필요하다. 자원의존이론은 시민발전협동조합의 외부 환경을 이해함으로써 조직의 생존 요인을 파악하는데 용이하다.

자원의존이론(Resource dependence theory)은 제프리 페퍼(Jeffrey Pfeffer)와 제럴드 샬런치(Gerald R. Salancik)에 의해 개발된 이론으로, 조직 생태학의 관점으로부터 조직과 환경을 맥락적으로 살피는 것을 목적으로 한다. 자원의존이론에서 환경은 조직을 둘러싼 외부의 조직들로 정의한다. 조직 생태학에서 주장하듯, 환경은 조직의 생존에 영향력을 행사하는 존재이나, 자원의존이론에서는 조직 또한 행동 선택을 통해 환경을 변화시킬 수 있음을 주장한다(이근주, 2019). 즉, 조직은 대부분 환경에 대한 반응으로써 행동하며, 자원조달을 위해 다양한 선택을 한다. 이러한 조직 전반의 행동을 이해하기 위해서는 조직 내외부에서 발생하는 권력관계를 맥락적으로 파악하는 것이 중요하다(이근주, 2019).

조직은 외부와의 상호작용을 통해 존재하며, 이는 필연적으로 환경으로부터 많은 영향을 받는다. 제프리 페퍼(Jeffrey Pfeffer)는 영향력이란 곧 권력으로 해석하였다. 즉, 환경으로부터 강한 영향력을 받는 조직은 권력의 관계가 기울어졌다고 볼 수 있다. 때문에, 자원의존이론은 조직이 기동성을 유지하면서, 외부의 의존을 피하고, 생존에 필요한 자원 또는 전략을 확보하는 방안을 찾는다 (Scott & Davis, 2016). 자원의존이론을 주장한 제프리 페퍼(Jeffrey Pfeffer)는 ‘자원의존성이란 시장실패에서 조직 간 관계 유형을 정확하게 이해하기 위해’ 개발하였다고 설명하였다 (Scott & Davis, 2016).

자원조달이 필요한 조직은 상호 의존하고 이러한 의존관계는 권력관계의 불확실성을 가져온다. Pfeffer & Salancik(1978)은 이러한 불확실성과 상호의존성의 개념을 중요하게 설명한다(이근주, 2019 재인용). Pfeffer & Salancik(1978)은 조직이 환경의 불확실성을 감소시키기 위해 환경에 대한 의존성을 낮춰야 한다고 주장하였고, 그에 대한 전략으로 합병, 제휴, 이사회, 정치적 행동, 조직 내부구조를 통한 관리자의 선택을 제시하였다 (Scott & Davis, 2016; Hillman et al, 2009. 신동엽 외, 2008 재인용).

조직은 변화하는 환경에서 살아남기 위해 늘 변화하는 조직이면서, 동시에 현재의 안정성을 가지며 운영되어야 한다. 조직은 늘 양극단의 특성을 저울질하거나, 절충하려 한다. 따라서 조직의 전략은 하나의 합리적 설계보다 선택의 연속으로 바라보아야 한다. 환경에 대한 지나친 의존은 조직에게 장기적으로 한계가 된다. 따라서 조직은 독립된 재정, 목적, 행동 등을 통하여 환경의 지나친 의존을 경감시키고 ‘적절한’ 관계성을 유지해야 한다(정규진 외, 2013).

3. 사례연구

사례연구(Case study)는 ‘현상’을 연구자의 관점으로 드러내는 질적연구방법론으로, 과정과 결과를 모두 설명할 수 있는 포괄적 연구방법이라 할 수 있다 (Zainal, 2007). 좁은 개념으로서 사례연구는 사례가 매우 초기 단계이거나 기존의 이론이 부적절할 때 주로 사용되며, 넓은 의미에서 사례연구는 ‘어떻게(How)?’와 ‘왜(Why)?’라는 질문을 할 때 유용하게 사용된다 (Yin, 2016, p. 31; Rowley, 2002). 사례연구의 주요 특징은 연구자가 상황 또는 맥락을 이해하는 것을 연구목적으로 삼으며, 연구 문제를 연구자가 가진 관점으로 분석한다는 점에서 사례에 대한 새로운 통찰력을 제공할 수 있다는 것이다(Creswell & Poth, 2022; 김영천, 2017).

이때, ‘사례’란 현상 자체로 보기 때문에, 어떠한 개인, 조직, 사건, 심지어 다수의 사례

를 분석대상으로 삼을 수 있다. ‘사례’를 보는 관점은 연구자에 따라 다르나, 특정 맥락 또는 상황 특성을 다른 사례와 구분지어 본다는 특징이 있다. 사례연구에 대한 정의는 연구자에 따라 차이를 가진다. 그 중 Yin(2016)은 ‘사례’를 발생하는 현상 자체로 보았다. 그리고 타당하고 정교하게 설계된 연구 절차를 통해 추론과정을 거치고 사례를 일반화하는 것을 강조한다.

본 연구는 안산시민햇빛발전협동조합이라는 조직을 ‘사례’로 연구하고자 하였다. 안산시민햇빛발전협동조합이 다른 협동조합들과 경계지어지는 특성을 분석하고자 Yin(2016)의 관점을 수용하였다. 그리고 국내 시민햇빛발전협동조합 연구 및 자료가 부족하여 탐색적 사례연구를 실시하고자 하였다. 또한, 조직과 조직 주변의 환경과의 복합적인 상호작용을 다루기 위해 단일사례를 대상으로 한 사례연구방법이 적합하다고 보았다. 조직의 설립 당시인 2012년 12월부터 현재까지 약 10년의 기간을 사례의 범위로 삼고, 지난 10년간 환경과의 상호작용 과정을 분석하고자 하였다.

Yin(2016)은 문서, 면접, 기록물, 직접관찰, 참여관찰, 물리적 인공물 중 최소 2~3개의 다양한 자료원을 이용하여 사례연구해야 한다고 제시하였다. 이에 따라 다양한 자료원을 수집하여 사례를 확인하고 안산시민햇빛발전협동조합이 가진 상호작용을 분석하고자 하였다.

III. 안산시민햇빛발전협동조합

본 연구는 정부 지원이 시민발전협동조합의 생존에 어떠한 영향을 미치는가를 파악하기 위해 안산시민햇빛발전협동조합의 사례를 분석하고자 하였다. 안산시민햇빛발전협동조합은 공공차원의 활발한 지원과 다양한 지역사회 네트워크로 지역사회에 기반을 쌓고 생존한 시민발전협동조합의 성공사례로 알려져 있다.

안산시민햇빛발전협동조합은 재생에너지 보급 확대와 시민참여를 통한 기후위기 대응 실천 및 에너지 자립을 목적으로 2012년에 설립되었다(이창수, 2018). 안산환경운동연합, 환경재단, 안산 YWCA, 안산의료복지사회적협동조합 등 지역사회 8개의 단체가 함께 결성하였다. 주요 활동은 태양광 발전을 통한 재생에너지 확대 보급, 기후위기에 대한 시민 교육의 장, 에너지 빈곤층에 대한 지원, 일자리 창출 등을 목적으로 한다(이창수, 2018). 조합원 수는 2023년 2월 기준 1,496명이고, 출자금은 약 49억 원이다(조수빈, 2023). 2018년도부터 꾸준한 배당(약 5% 내외)을 하고 있으며, 2017년에 사회적 기업 인증을

받았다.

<표 5> 안산시민햇빛발전협동조합 발전소 현황

번호	발전소명	설비용량(kWp)	장소	준공일
1	안산시민햇빛1호발전소	30.0	중앙도서관 옥상	2013
2	안산시민햇빛2호발전소	19.8	중앙도서관 옥상	2014
3	안산시민햇빛3호발전소	199.66	상록수 체육관 옥상	2017
4	안산시민햇빛4호발전소	299.88	와~ 스타디움 주차장 옥상	2015
5	안산시민햇빛5호발전소	99.855	재활용선별센터 옥상	2017
6	안산시민햇빛6호발전소	76.86	올림픽 기념관 옥상	2017
7	안산시민햇빛7호발전소	99.855	안산문화예술의 전당 옥상	2017
8	안산시민햇빛8호발전소	99.855	반월배수지	2017
9	안산시민햇빛9호발전소	99.83	감골시민홀 옥상	2017
10	안산시민햇빛10호발전소	199.325	와동체육관 옥상	2017
11	안산시민햇빛11호발전소	50.25	청소년수련관 옥상	2017
12	안산시민햇빛12호발전소	149.94	생활폐기물중계처리시설 옥상	2017
13	안산시민햇빛14호발전소	236.5	와동배드민턴장 옥상	2018
14	안산시민햇빛15호발전소	67.68	차량등록사업소 옥상	2018
15	안산시민햇빛16호발전소	97.09	반월배수지 옥상	2018
16	안산시민햇빛17호발전소	98.6	일동배수지 옥상	2018
17	안산시민햇빛19호발전소	207.36	안산정수장 옥상	2018
18	안산시민햇빛20호발전소	99.9	안산정수장 옥상	2019
19	안산시민햇빛20-1호발전소	19.24	안산정수장 옥상	2019
20	안산시민햇빛21호발전소	70.56	선부다목적체육관 옥상	2018
21	안산시민햇빛23호발전소	99.9	안산하수처리장 옥상	2019
22	안산시민햇빛24호발전소	99.9	안산하수처리장 옥상	2019
23	안산시민햇빛18호발전소	99.9	안산게이트볼장 옥상	2020
24	안산시민햇빛22호발전소	80.85	점심체육관 옥상	2020
25	안산시민햇빛25호발전소	99.9	조합화성공장 옥상	2020
26	안산시민햇빛26호발전소	99.84	원시동 공단 3주차장	2022
27	안산시민햇빛27호발전소	99.84		
28	안산시민햇빛28호발전소	99.84		
29	안산시민햇빛29호발전소	62.40		
30	안산시민햇빛30호발전소	99.84	원시동 공단 1주차장	2022
31	안산시민햇빛31호발전소	9.84		
32	안산시민햇빛32호발전소	99.84		
33	안산시민햇빛33호발전소	98	시화호수로 자전거도로사면	2022
34	안산시민햇빛34호발전소	99	시화호수로 자전거도로	2022
35	안산시민햇빛35호발전소	99		
36	안산시민햇빛36호발전소	99		
37	안산시민햇빛37호발전소	99		
38	안산시민햇빛42호발전소	99	시화호수로 자전거도로사면	2022
39	안산시민햇빛43호발전소	99		
40	안산시민햇빛44호발전소	99	바다향기수목원 주차장	2022
41	안산시민햇빛대부도발전소	98.77		

누계	총 41개	4,354Wp
----	-------	---------

출처: 안산시민햇빛발전협동조합. (2023). 2023년 제 11차 대의원 정기총회자료집 안산시민햇빛발전협동조합. 안산시민햇빛발전협동조합.

안산시민햇빛발전협동조합은 전국 최초의 시민햇빛발전소를 설립하였으며, 2022년 12월 기준 총 4,354kW의 태양광 발전소 41호기를 운영하고 있다(안산시민햇빛발전협동조합, 2023). 이는 소규모 발전의 한계를 넘어선 대표적 사례로, 한국 최대·최다 태양광 발전소를 세운 시민발전협동조합이다(조수빈, 2023). 또한 2025년까지 시민참여형 발전소 20,000kWp 건설을 목표로 하고 있다(안산시민햇빛발전협동조합, 2023).

<표 6> 안산시민햇빛발전협동조합 사업 종류

목적 사업	내용
태양광 발전사업	-
태양광 발전소 설치 사업	발전소 시공, 시민들에게 재생에너지 사업 소개 및 건설탕을 통한 시민 발전사업자 확대.
경기콧 공공 플랫폼 사업(에너지 분야)	공공자산을 활용한 사회적 경제 조직의 자산화, 규모화, 산업화 지원 및 지속가능한 호혜적 경제 생태계 조성
미니태양광 설치사업	700W 이하 소형 태양광 발전 시설 설치
전기공사사업	발전사업·송전사업·배전사업 및 구역전기사업, 전력 사용 장소에서 전력을 이용하기 위한 전기계장설비에 해당하는 설비 등을 설치·유지·보수하는 공사 및 부대공사
연대사업	조합간 협동, 지역사회와 연대. 신재생에너지 제도개선 및 정책 수립을 위한 연대 협력활동
협동조합 공동사업 (에너지협동조합 생태계 조성사업)	활동가 역량 교육, 에너지 교육
위탁사업	안산시 에너지마켓
신·재생에너지 및 협동조합 홍보, 교육사업	에너지 전환에 따른 에너지 절약, 에너지 효율, 재생에너지 생산에 따른 학생 교육 및 시민교육으로 에너지 문제의 인식개선 사업
정책 제안 사업	전국시민햇빛발전협동조합 네트워크 사업을 통해 에너지 분야 제도개선이나 중앙정부 신재생 에너지

	3020 이행계획 수립 민관활동
사회공헌사업	에너지 빈곤층에 대한 공익 사업, 취약 계층 및 저소득층 햇빛 장학금 지원

출처: 안산시민햇빛발전협동조합. (2023). 2023년 제 11차 대의원 정기총회자료집 안산시민햇빛발전협동조합. 안산시민햇빛발전협동조합; 이창수. (2018). 안산시민햇빛발전협동조합의 현황과 햇빛발전 참여하기. 한국신재생에너지학회 학술대회논문집, 64. 재구성.

안산시민햇빛발전협동조합은 자체발전소 설치 사업을 통해 4,354kWp 발전소를 보유하고 있고, 이에 따라 전력 생산을 하고 있다. 2022년 기준 누적 전력생산량은 19,783MWh이며, 22,185tCO₂ 누적 탄소절감을 달성하였고, 약 11억의 전력수입을 얻었다(안산시민햇빛발전협동조합, 2023). 또한 기업들의 RE100 달성을 위한 REC 계약 체결 등을 통하여 수익을 창출하고 있다.

이외에도 타 협동조합, 기관 건물, 공장 등에도 태양광 및 미니 태양광 설치 발주를 받아 설치 사업을 하고 있다. 이를 통해 2022년에 46억에 가까운 시공 수익을 얻었다. 공공기관, 학교 등을 대상으로 전력을 이용하는데 필요한 설비 등의 설치, 유지, 보수 공사 및 부대공사 사업도 함께 하고 있다.

에너지 자립, 협동조합 간 연대, 에너지 교육 등을 위한 사업도 진행하고 있다. 안산시민햇빛발전협동조합은 초기 설립부터 안산시 내의 다양한 조직과 네트워크를 가지고 있었다. 현재에도 경기도에너지협동조합, 시민발전이중협동조합연합회, 안산시 사회적경제연대 등의 사회적경제 조직들과 협력하고 있으며, 환경부, 한국에너지 공단, 경기환경에너지진흥원 등의 기관들과 지역사회 문제 해결을 위해 연대사업을 진행하고 있다.

마지막으로 시민햇빛발전협동조합의 업종적 특이성, 전문성으로 인해 발생하는 어려움, 사업 확장을 위한 지속적인 내부 역량 강화 등을 위하여 직원 훈련 및 역량 강화를 자체적으로 진행하고 있다. 태양광발전 시공, 태양광 발전 설계, 전기공사기술자 양성 교육, 다수공급자계약실무 등 태양광 사업에 대한 교육 뿐 아니라, 윤리적 소비 교육, 사회적경제기업교육, 조합 가치 인식 교육 등 협동조합의 정체성과 가치에 대한 교육을 함께 진행하고 있다.

안산시민햇빛발전협동조합은 설립 초기에 지방정부의 부지 지원을 통해 발전소를 설치하고, 수익을 확보하였으며, 현재는 이를 기반으로 다양한 형태의 사업으로 확장하고 있다. 또한 에너지 교육, 연합회 활동 등을 통해 외부 환경을 변화시키는 전략을 시도하고 있다. 그 대표적인 예로, 기존의 태양광 발전사업 외에 발전소 설치 사업, 전기공 사업, 미니태양광 사업 등이 있다. 이는 부지에 제약을 받지 않고 확장할 수 있는 사업이며, 조

직의 재정 확보에 기여하였다. 또한, 전문적 영역으로 받아들여져 협동조합에서 접근하기 어려웠던 전기공 및 발전소 설치 사업을 시도하기 위해 관련 전문 직원을 고용하는 등의 적극적인 행동을 통해 기존 환경에서의 한계를 극복하고자 하였다. 이렇듯, 안산시민햇빛발전협동조합은 적극적으로 지방정부의 지원을 이용하였고, 이를 기반으로 새로운 관계망을 구축하는 등 독립성과 지속가능성을 달성하기 위해 노력하고 있다.

IV. 지방정부의 지원

안산시민햇빛발전협동조합이 취한 외부 환경 자원은 경기도 및 안산시 지방정부의 지원이다. 안산시민햇빛발전협동조합은 지방정부와 지속적인 민관협력을 이뤘다. 안산시는 녹색에너지과를 통해 에너지 업무를 담당하고 있고, 하위 4팀을 구성하여 경기도 내 기초지자체 중 가장 많은 에너지 업무 부서를 구성하고 있다(고재경 외, 2018). 안산시는 2013년 ‘안산시 지속가능한 에너지 도시 조례’를 시행하였고, 신재생에너지 개발 및 보급에 대한 지원 및 협력적 태도를 가져왔다. 2016년부터는 안산시 에너지자립 선도사업을 통해 에너지자립시설과 신재생에너지 설비 설치 및 운영에 대한 사업비 지원이 이루어졌다. 신재생에너지에 대한 지자체장의 높은 관심과 함께 시민참여 방식의 지역 에너지 활동을 확대하였다.

특히, 시민발전협동조합은 발전소를 설치할 부지 확보가 조합의 운영에 중요한 문제다. 이에 대해 안산시는 조합의 설립 초기부터 도서관, 주차장 등 공공기관 유휴부지를 제공하였으며, 조합은 설립 직후 발전소를 설치할 수 있었다. 안산시의 부지 제공과 조합원들의 출자, 시민 펀드는 발전 사업을 꾸준히 이어갈 수 있는 동력이 되었다. 이로써 설치된 발전소가 증가함에 따라 수익확보가 가능하였다.

또한, 후쿠시마 원전 사고 이후, 분산형 에너지 공급, 환경 문제에 따른 재생에너지 확대 등의 에너지 정책 패러다임의 변화에 맞춰 경기도 에너지 비전 2030이 발표되었다(고재경, 2016). 안산시민햇빛발전협동조합은 지속적인 환경 운동을 한 협동조합으로 안산 에너지 비전 2030의 활동으로 지원을 받았다. 이를 통해 부지 및 경기도 환경 관련 자금을 지원받아왔다. 지방정부의 다양한 제도적 지원들이 조직 활동의 협력적 환경을 마련하였고, 안산시민햇빛발전협동조합의 생존에 기여하였다.

V. 결론 및 시사점

시민발전협동조합은 환경에 대한 변화를 촉구하는 정치적 행동을 이뤄왔다. 많은 시민발전협동조합이 환경에 강한 의존성을 가지고 있기 때문이다. 초기 설립된 시민발전협동조합들을 중심으로 연합회를 구성하였으며, 재생에너지에 대한 인식 개선, 소규모 발전사업을 위한 제도적 개선 등의 다양한 활동을 하였다. 다만, 지난 10년간 외부 환경은 재생에너지 산업에 우호적으로 변화하지 않았으며, 불확실성이 증가하였다(SK E&S 미디어룸, 2022). 그럼에도 불구하고 안산시민햇빛발전협동조합은 다양한 조직 행동을 시도함으로써 장기 성장 및 운영의 안정성을 확보하였다. 안산시민햇빛발전협동조합은 외부 환경인 지방정부를 적극적으로 활용하였고, 이를 통해 생존할 수 있었다.

선행연구에 따르면, 정부의 직접적인 재정적 지원은 조직 생존에 강한 기여도를 보이는 것으로 나타났다(유두호·장용석, 2022). 때문에 Pfeffer & Salancik(2003) 뿐 아니라, 많은 선행연구에서 우려하듯, 의존성이 과도할 경우 조직의 장기지속성에 부정적 요인이 될 수 있다(정규진 외, 2013). 외부에게 필수자원을 의존하는 관계는 조직의 불확실성을 높여, 장기적인 조직의 성장에 제약이 되기 때문이다.

안산시민햇빛발전협동조합은 지방정부의 지원을 받는 과정에서 이러한 의존성을 낮추기 위해, 다양한 외부조직으로부터 자원을 조달하여 내부 역량을 구축하려고 노력하였다. 발전 및 전력에 전문성을 가진 직원을 확보하고, 다른 공기업, 협동조합 등을 통해 네트워크를 구축하였다(김범수, 2017; 김환이, 2022). 사업 영역에서는 발전 사업 뿐 아니라 설치, 수리 등의 영역까지 확장하여 자원 확보 통로를 넓혔다(안산시민햇빛발전협동조합, 2023). 이를 통해 지방정부에 대한 의존성을 줄이고, 조직과 환경 사이의 적절한 관계성을 유지하였다.

안산시민햇빛발전협동조합은 전국 최초로 메가(MW) 단위의 전력을 생산하는 에너지 협동조합이다. 안산시민햇빛발전협동조합의 사례를 살핌으로써 한국의 시민발전협동조합이 시도할 수 있는 다양한 전략을 확인할 수 있을 것으로 기대한다. 또한, 지방정부의 적극적인 지원이 조직의 초기 생존에 중요한 요인임을 강조함과 동시에, 그럼에도 불구하고 조직은 지속적으로 환경에 대한 의존에서 벗어나 독립적으로 자원 구축을 노력해야 함을 시사할 것으로 기대한다.

참 고 문 헌

- 고재경. (2016). 경기도 에너지 비전 2030의 의미와 내용.
<https://www.cni.re.kr/main/search/download.do?gcd=AC0000029902&seq=1>
- 고재경, 박훈, 예민지. (2018). 경기도 에너지비전 2030 실현을 위한 시군 평가 모델 개발. 정책연구, pp. 1-145.
- 김범수. (2017). “안산·햇빛발전협동조합, 태양광 확산 선도사업 MOU 체결,” 중부일보.
<http://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=1216798> (검색일 2023년 8월 16일).
- 김영천, 정정훈. (2021). 사회과학을 위한 질적연구 핸드북. 아카데미프레스.
- 김태은. (2011). 신재생에너지 성장의 영향요인 연구: FIT와 RPS의 효과성 검증을 중심으로. 한국행정학보, 45(3), 305-334.
- 김환이. (2022). “[사회적경제 ESG8] 시민참여 태양광발전소, ‘안산시민햇빛발전협동조합,’ IMPACT ON. <https://www.impacton.net/news/articleView.html?idxno=5352> (검색일, 2023년 8월 16일).
- 박종문, 이성재, 윤순진. (2017). 공동체에너지 개념을 통해서 본 에너지협동조합의 설립과정과 역할: 서울시 소재 에너지협동조합 운영 사례를 중심으로. 사회과학연구, 28(4), 67-96.
- 박진희. (2015). 재생에너지 협동조합의 현황과 과제: 에너지 시티즌십의 관점에서. 환경사회학연구 ECO, 19(1), 173-211.
- 봉화군민녹색에너지협동조합. (2023). 신재생에너지 발전소 건설운영. 봉화군민녹색에너지협동조합.
<http://xn—6e0b51exj74fr5ocrbdyimg8k41f7udhs0cswbxya.kr/product1.html> (검색일, 2023년 6월 29일).
- 신동엽, 이상목, 김선희. (2008). 21세기 매니지먼트이론의 뉴패러다임 중 “거시조직이론: 역사적 발전과정과 현황”, 이학중 & 신동협 편저. 위즈덤하우스.
- 안산시민햇빛발전협동조합. (2023). 2023년 제 11차 대의원 정기총회자료집 안산시민햇빛발전협동조합. 안산시민햇빛발전협동조합.
http://ansansolar.kr/sub.asp?maincode=459&sub_sequence=480&sub_sub_sequence=&mskin=&exec=view&strBoardID=kui_480&intPage=1&intCategory=0&strSearchCategory=|s_name|s_subject|&strSearchWord=&intSeq=3630 (검색일, 2023년 6월 1일).
- 유두호, 장용석. (2022). 사회적 기업의 사회적 가치 창출-자원의존이론과 제도주의 조직론을 중심으로. 한국정책학회보, 31(4), 45-77.
- 윤순진, 심혜영. (2015). 에너지 전환을 위한 전략적 틈새로서 시민햇빛발전협동조합의 가능성과 제도적 한계: 서울시 사례를 중심으로. 공간과 사회, 51(0), 140-178.
- 이근주. (2019). 조직학의 주요이론 중 “Jeffrey Pfeffer와 Gerald R. Salancik의 자원의존이론”, 오석홍, 손태원 & 이창길 편저. (과주:법문사). p.361-369.
- 이창수. (2018). 안산시민햇빛발전협동조합의 현황과 햇빛발전 참여하기. 한국신재생에너지학회 학술대회논문집, 64.
- 전국시민발전협동조합연합회. (2023). 시민협동조합. 전국시민발전협동조합연합회.

- <http://unionsolar.cafe24.com/gnuboard5/members> (검색일, 2023년 6월 29일).
- 정규진, 서인석, 장희선. (2013). 사회적 기업의 지속가능성에 대한 탐색적 연구-자원의존이론의 관점을 중심으로. 한국정책학회보, 22(1), 171-203.
- 조수빈. (2023). '시민이 만든 10년의 성공 기록'...한국의 에너지 전환 마을 르포[ESG리뷰]. 매거진 한경. <https://magazine.hankyung.com/business/article/202303214435b> (검색일, 2023년 5월 31일).
- 최승국, 최근희. (2018). 에너지전환을 위한 에너지협동조합 활성화 방안: 수도권 소재 시민참여형 태양광발전 협동조합을 중심으로. 도시행정학보, 31(3), 65-84.
- Birnbaum, P. H. (1985). Political strategies of regulated organizations as functions of context and fear. Strategic Management Journal, 6(2), 135-150.
- Creswell, John W. and Poth, Cheryl N. (2022). 질적연구방법론: 다섯가지접근. (조홍식, 정선옥, 김진숙 & 권지성, 역). 학지사.
- Hillman, A. J., Withers, M. C., and Collins, B. J. (2009). Resource Dependence Theory: A Review. Journal of Management, 35(6), 1404-1427.
- Rowley, J. (2002). Using case studies in research. Management research news, 25(1), 16-27.
- Pfeffer, J., and Salancik, G. R. (2003). The external control of organizations: A resource dependence perspective. Stanford University Press.
- Scott, W.Richard and Gerald F.Davis. (2016). Organizations and Organizing : Rational, Natural, and Open System Perspectives. Routledge.
- SK E&S 미디어룸. (2022). [에너지백과] SMP(계통한계가격). SK E&S. <https://media.skens.com/2304>
- Yin, Robert K. (2016). 사례연구방법. (신경식, 서아영 & 송민채, 역). 한경사.
- Zainal, Z. (2007). Case study as a research method. Jurnal kemanusiaan, 5(1).

Social Business Review 편집규정

제1장 총칙

Social Business Review(이하 SBR)는 협동조합, 사회적 기업, 그리고 마을기업과 자활기업 등을 포함한 사회적 경제 조직의 경영 이론과 실천 지식을 연구하는 성공회대학교 협동조합경영연구소가 발행하는 학술지이다. SBR은 연구논문을 게재하고, 관련 연구자들에게 학문토론 기회를 제공하며 그들의 연구 및 교육활동에 도움이 될 자료를 제공할 것이다. 이를 위해서 SBR 편집위원회(이하 편집위원회)는 사회적 경제 조직의 경영분야 학문 발전을 위하여 수준 높은 논문을 공정하고 엄격하게 심사하고, 편집할 것이다.

제1조(명칭) 본 규정은 SBR 편집규정이라 한다.

제2조(목적) 본 규정은 ‘성공회대학교 협동조합경영연구소’(이하 ‘연구소’)가 발행하는 SBR의 발행과 관련한 제반 사항을 정하는데 목적이 있다.

제2장 편집위원회

제3조(목적) SBR 편집위원회는 사회적 경제 조직의 경영에 관한 학문적 발전에 기여할 수 있는 수준 높은 학술 논문, 사례 연구 등을 신속하고도 공정하고 엄격한 심사절차를 통하여 발간하는 업무를 관장한다.

제4조(구성) ① 편집위원회는 성공회대학교 협동조합경영연구소의 산하 조직으로 협동조합경영연구소의 감독 및 지원을 받는다.

② 편집위원회는 편집위원장, 편집위원, 편집간사로 구성된다.

③ 편집위원장, 편집위원, 편집간사는 협동조합경영연구소 소장이 임명하며, 임기는 2년으로 한다.

제5조(임무) 편집위원회는 SBR에 게재할 원고의 모집과 심사 등 SBR 편집에 관한 제반 업무를 관장한다.

제6조(회의) 편집회의는 위원장 또는 위원 1/3이상의 요청으로 소집하며, 과반수 출석과 출석과반수의 찬성으로 의결한다.

제7조(편집위원의 역할과 자격) ① 편집위원장은 편집위원회를 주관하고 SBR의 편

집과정과 발간에 책임을 진다.

- ② 편집위원장은 학술논문, 학회발표, 저서 등의 관련 연구업적이 총10건 이상인 자를 임명함을 원칙으로 한다.
- ③ 편집위원은 편집위원회에 참석하며, SBR 발전과 발간에 관련된 주요 사항들을 검토하고 결정에 참여하는 역할을 담당한다.
- ④ 편집위원은 학술논문, 학회발표, 저서 등의 관련 연구업적이 있거나, 국내외 협동조합 및 사회적 기업 등 관련 단체에 5년 이상 종사한 자를 임명한다.

제3장 투고

제8조(투고자의 자격) 협동조합과 사회적 기업 등 사회적 경제 조직의 이론과 실무에 기여할 수 있는 논문이라면 누구든지 투고할 수 있다.

제9조(투고의 종류 및 양) ① 투고의 종류는 사회적 경제 조직의 경영 분야 논문, 비평, 서평 등으로 한다.

- 1. 논문 : 창의적 연구결과, 일정한 주제에 관한 연구성과·동향·전망을 학술 논문의 형식에 따라 기술한 것.
- 2. 서평 : 국내외의 신간 서적에 대한 소개 및 논평.

② 논문은 다른 간행물에 심사 중이거나 게재되지 않은 것이어야 하며, 논문 내용에 대한 책임은 집필자가 진다.

③ 논문은 그림과 표를 포함하여 A4 용지 20매 내외, 보고·자료·비평은 10매 내외, 서평은 2매 내외를 기준으로 한다.

제10조(투고일)¹⁾ 투고 마감은 발행일로부터 2개월 전을 원칙으로 하며, 투고는 수시로 할 수 있다. 투고된 논문은 반환하지 않는다.

제11조(원고 작성 방법) ① 원고는 국문, 국한문, 또는 영문으로 쓰여야 한다. 기타 언어로 작성된 논문의 접수 여부는 편집위원회에서 정한다.

② 원고는 한글 또는 MS워드 A4용지크기로 글자체는 신명조로 작성하여야 하며, 양식은 위/아래 20, 왼쪽/오른쪽 30, 머리말/꼬리말 25, 줄 간격 160, 큰제목 크기 18, 본문글자크기 10, 1페이지 분량 37행으로 20매 내외로 한다.

③ 게재가 확정되면 집필자는 최종본을 편집위원회에서 권고하는 형식에 따라 재작성하여 e-mail로 편집위원회에 제출 하여야 한다.

④ 원고 제1면에는 국문과 영문으로 원고제목과 투고분야와 원고 매수 및 투고일자를 표시하되, 투고자의 소속이 연락처에 관한 사항은 기입하지 않는다.

1) (접수일) 원고의 접수일은 논문 파일이 본 편집위원회에 도착한 날로 한다.

- ⑤ 원고 제2면부터 본문에 앞서 국문 및 영문초록을 기술한다.

논문의 초록은 연구주제, 연구방법, 연구결과, 연구의 공헌 및 연구방향 등에 관하여 쉽게 이해하고 읽을 수 있도록 평이한 용어를 선택하여²⁾ 한글 600자와 영문으로 180단어 이상으로 작성한다. 그리고 논문의 내용을 대표하는 낱말(또는 낱말군)을 5개 이내로 선택한 다음, 논문의 초록 다음에 한 줄을 띄워 한글과 영문 주요어를 다음과 같이 기술한다.

주요어: 소비자생활협동조합, 자본구조, 지배구조, 이사회

Key Words: consumer co-operatives, capital structure, governance, board of directors

- ⑥ 학술용어는 될 수 있는 한 국문으로 쓰되 번역이 곤란한 경우에 영문으로 쓸 수 있으며 번역된 용어의 이해를 돕기 위하여 영문을 괄호 안에 넣어 덧붙일 수 있다.
- ⑦ 목차의 순서는 I, 1, 1), (1) 순으로 기재한다.
- ⑧ 수식의 번호매김은 별도 행을 이용하여 행 가운데 놓여야 하고 아라비아 숫자를 이용하여 장, 절의 구분 없이 수식의 오른쪽에 정렬하여 괄호속의 일련번호로 표기한다.
- ⑨ 모든 표 및 그림은 선명하게 그리며 해당번호(예: <표 1>, <그림 3>)와 제목 또는 설명을 붙이고 중앙에 위치하도록 한다. 표의 제목은 위에, 그림은 아래에 붙이도록 한다.
- ⑩ 주석은 꼭 필요한 경우에만 작성하되 각주로 처리하고, 각주는 해당하는 문장 또는 용어의 오른쪽 끝에 반괄호의 일련번호로 표시하며 그 내용은 각 면 아래 부분에 작성한다.
- ⑪ 본문 중 인용문헌의 표기는 각주로 처리하지 않고 본문 중에서 직접처리하며, 그 요령은 다음과 같다.
1. 저자의 이름이 본문에 언급된 경우에는 그 다음에 출판연도를 괄호 안에 제시하고 본문에 언급되지 않은 경우에는 이름과 출판연도를 모두 괄호 안에 제시한다.
예) 강나다(1995), Beaver(1968); (강나다, 1995), (Beaver, 1968)
 2. 저자가 외국인인 경우 외국어로 쓴다.
 3. 2인 공동저술일 경우 두 사람의 이름을 모두 제시한다.
예) “...(강나다·나우리, 1995).” “...(Ball & Brown, 1968).”
 4. 3인 이상의 공동저술일 경우 제1저자의 이름을 제시하고 한글이름 뒤에

2) 초록은 포괄성(전체적인 내용을 전달해야 함), 정확성(내용을 명료하고 분명하게 전달해야 함), 표현의 적절성(적절한 표현을 활용해야 함) 등을 갖추어야 한다.

“외”, 영문이름 뒤에는 "et al."을 사용한다.

예) “...(강나다 외, 1995).” “(Brown et al., 1995)”

5. 개인이 아닌 단체나 기관에 의한 저술일 때는 최소한의 저자표기를 사용한다.

예) “노동부(2010)”

6. 두 개 이상의 서로 다른 저술을 인용할 때는 연도순으로 세미콜론을 사용하여 저술을 구분한다.

예) “...(강나다, 1995; Brown, 1995).”

7. 같은 연도에 같은 저자의 여러 문헌을 인용할 때는 a, b 등을 두어 구분한다.

예) “...(강나다, 1995a, 1995b).”

8. 기관이름, 보고서 등을 인용하는 경우, 약자(略字) 또는 영문표기를 사용할 수 있으나, 논문에 처음으로 언급되는 부분에서 완전한 이름(full name)으로 표기하고 괄호 안에 그 이후부터 사용될 약자 또는 영문표기를 명기한 후 사용한다.

예) 외부감사대상기업(외감기업), 미국 재무회계기준위원회(FASB)

- ⑫ 참고문헌은 본문의 마지막에 장을 달리하여 기재한다. 참고문헌은 논문에서 직접 인용된 것에 한정하며, 서적과 논문의 구별 없이 국문문헌, 외국어문헌의 순서로 하며, 국문문헌의 경우 가나다순으로, 영문문헌은 알파벳순으로 기재한다.

- ⑬ 참고문헌의 표시방법은 정기간행물의 경우 저자명, 연도(괄호로 표시), 논문제목, 간행물명 (국내문헌의 경우 고딕체로, 외국문헌의 경우 이탤릭체로 표시), 권(Vol.), 호(No.), 페이지 순으로 한다. 정기간행물이 아닌 경우는 저자명, 연도, 도서명 (국내문헌의 경우 고딕체로, 외국문헌의 경우 이탤릭체로 표시), 출판회수 (2판 이상), 권 (2권 이상), 출판지, 출판사 이름의 순으로 기재한다.

- ⑭ 참고문헌은 구체적으로 아래와 같이 표기한다.

1. 국내문헌

강나다(2017), 한국 협동조합의 미래, Social Business Review, 1(1), 100-125.

강나다, 나우리(2017), 사회적 금융 정책 사례 연구, Social Business Review, 1(1), 126-150.

강나다(2017), 한국 생활협동조합의 이해, 한국출판사.

나우리(2017), 한국 사회적 기업의 미래, 강나다 외(편), 경영의 미래, 257-364. 한국출판사.

2. 외국문헌

- Becker, H. S. (1960), Notes on the concept of commitment, *American Journal of Sociology*, 66, 32–40.
- Cohen, W. M., & Levinthal, D. A. (1990), Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation, *Administrative Science Quarterly*, 35, 128–152.
- Cullen, J. B., Johnson, J. L., & Sakano, T. (1995), Japanese and local partner commitment to IJVs: Psychological consequences of outcomes and investments in the IJV relationship, *Journal of International Business Studies*, 26, 91–115.
3. 호별로 쪽 번호가 처음부터 매겨진 학술지에 게재된 외국논문을 인용할 때
Bouchiki, J., & Kimberly, J. R. (2003), Escaping the identity trap, *Sloan Management Review*, 44, 20–26.
- Krackhardt, D., & Hanson, J. (1993), Informal networks: The company behind the charts, *Harvard Business Review*, 71, 104–111.
4. 편집된 책에 수록된 논문을 인용할 때
Gioia, D. A. (1986), Symbols, scripts, and sensemaking, In H. P. Sims (Eds.), *The thinking organization* (pp. 49–74), San Francisco: Jossey-Bass.
- Albert, S., & Whetten, D. A. (1985), Organizational identity, In L. L. Cummings and B. W. Staw (Eds.), *Research in Organizational Behavior* (Vol. 7, pp. 263–295), Greenwich, CT: JAI Press.
- Alderfer, C., & Sims, A. (2002). Diversity in organization, In W. C. Borman, D. Ilgen, & R. Klimoski (Eds.), *Handbook of Psychology* (vol. 12, pp. 595–614), New York: Wiley.
5. 단행본 책을 인용할 때
Organ, D. W. (1988), *Organizational citizenship behavior: The “good soldier” syndrome*, Lexington, MA: Lexington.
6. 워킹 페이퍼를 인용할 때
Bercovitz, J., Jap, S., & Nickerson, J. A. (2003), The Antecedents and performance implications of cooperative exchange norms, Working paper, Duke University Fuqua School of Business, Durham, NC.
7. 학회에서 발표된 논문을 인용할 때
Deephouse, D. L. (2003), Stakeholder knowledge of corporate citizenship: Integrating reputation into the CSP/CFP debate, Poster session presented at the #th Annual Convention of the Academy of

Management, Seattle.

8. 편집된 책 자체를 인용할 때

Wasserman, S., & Galaskiewicz, J. (Eds.). (1994), *Advances in social network analysis*, London: Sage.

9. 출판되지 않는 박사학위 논문을 인용할 때

Hunt, M. (1972), *Competition in the major home appliance industry 1960-70*, Unpublished doctoral dissertation, Harvard University.

- ⑮ 투고되는 모든 논문, 보고, 자료, 비평, 서평에는 영문으로 제목과 저자명을 밝혀야 한다.

제12조(원고 제출 등)³⁾ ① 모든 투고는 편집위원회 전자우편으로 제출한다.

② 논문을 제외한 원고의 게재 여부와 게재 순서는 편집위원회에서 결정한다.

③ 편집위원회는 원고의 체제나 내용상의 오류, 부적절한 표현 등에 대하여 투고자에게 수정 및 보완을 요구할 수 있다.

④ 인쇄 시 초교는 필자가, 재교 이후는 편집위원회가 담당한다.

⑤ 그 밖의 사항은 일반적인 관행에 따르거나 편집위원회에서 결정한다.

제4장 논문심사

제13조(논문심사위원) ① SBR에 게재하려는 논문은 소정의 심사를 거쳐야 한다.

② 심사위원은 편집위원장이 지명한다. 편집위원장은 심사위원장을 겸한다.

제14조(심사위원의 자격) 심사위원은 편집위원 또는 다음 각 호에 해당되는 자이어야 한다.

① 심사위원은 논문의 주제관련 전문가 또는 관련 분야 박사학위소지자가 된다.

② 선정된 심사위원이 불가피한 사정으로 논문심사를 할 수 없을 경우에는 즉시 편집위원장에게 통보하여야 한다.

제15조(심사의 익명성 및 보안) ① 논문의 심사과정에서 필자와 심사위원은 공개하지 않는다.

② 심사위원은 심사과정에서 얻은 정보를 공개하거나 남용하지 아니하여야 하며, 필자와 심사위원은 편집위원회를 통해서만 의견을 개진할 수 있다.

제16조(심사 기준과 판정) 논문의 심사 기준은 다음과 같다.

3) 게재가 확정되면 집필자는 편집위원회에서 권고하는 형식에 따라 최종본을 작성하여 최종본 파일을 편집위원회에 제출하여야 한다. 논문의 내용에 대한 책임은 집필자가 진다.

- ① 연구주제 및 방법의 독창성
- ② 연구방법의 타당성
- ③ 논리전개 및 논문구성의 충실성
- ④ 연구결과의 기여도
- ⑤ 문장표현 및 편집상의 요건

제17조(논문 심사)⁴⁾ ① SBR 투고요령에 맞게 제출된 원고만 심사의 대상이 된다. 따라서 편집위원장은 투고요령에 맞지 않는 원고에 대해서는 투고자에게 보완을 요청할 수 있다.

- ② 논문심사를 의뢰받은 심사위원은 심사결과를 ‘게재가’, ‘수정 후 게재 가’, ‘수정 후 재심’, ‘게재 불가’ 중 하나로 평가하고 논문심사평가서를 작성하여, 정해진 기일까지 편집위원회로 제출하여야 한다.
- ③ 논문내용을 수정할 필요가 있다고 인정할 경우 심사위원은 수정 보완할 내용을 논문심사평가서에 구체적으로 밝혀야 한다.
- ④ ‘게재 불가’로 판정할 경우에는 심사위원은 그 이유를 논문심사평가서에 구체적으로 밝혀야 한다.

제18조(심사결과 판정) ① 심사위원들은 논문을 심사하고 게재 가, 수정후 게재, 수정후 재심사, 게재 불가 네 단계로 초심결과를 판정하고 투고자에게 심사자의 인적사항을 삭제한 후 심사평가서를 통보하여야 한다.

② 심사논문의 종합판정은 아래 판정에 따른다.⁵⁾

1. 1단계 심사논문은 편집위원장이 심사위원 2인의 심사내용을 종합하여 판정한다. 최종 종합판정은 편집위원회에서 결정한다.
2. ‘게재가’ 판정논문은 그대로 게재하되, 투고자의 추가 수정을 허용한다.
3. ‘수정후 게재’ 판정논문은 투고자에게 수정지시사항에 대한 의견서 및 수정된 논문을 제출받아 편집위원회에서 수정여부를 확인하고 최종 판정한다.
4. ‘수정후 재심사⁶⁾’ 판정논문은 투고자에게 수정지시사항에 대한 의견서 및 수정된 논문을 제출받아 동일한 심사자에게 재심사를 의뢰하며, 1차 심사에서 게재불가 판정한 심사위원은 교체하여 재심사한다. 재심 심사평가는 게재가, 수정후 게재, 게재불가의 3단계로 최종 판정한다.

4) 편집위원장은 학술지의 질적 수준 향상을 위해 심사자들이 요구하지 않은 수정요구 사항을 추가적으로 요구할 수 있다.

5) 2차 이상 심사논문의 경우에는 무수정게재, 수정후 게재, 게재불가의 판정만을 할 수 있도록 심사자에게 요청한다. 이는 2차 이상의 수정을 하고도 게재가 거부되는 경우를 막고 심사프로세스의 효율성을 높이기 위함이다.

6) 심사자의 부득이한 사정으로 장기간 심사가 지연될 경우 편집위원장은 제 3의 심사자를 위촉할 수 있다. 수정 후 게재 판정의 경우 심사자의 요구에 따른 충실한 수정여부의 점검과 최종 게재여부 확정 은 편집위원장이 한다.

5. ‘게재 불가’ 판정논문은 투고자에게 그 결과를 통보하고 모든 심사를 종결한다. 단, 투고자의 재투고 의사가 있을 경우 논문제목변경 등 전면 수정 후 신규 투고할 수 있으며 이 경우는 논문심사자는 1차 심사자와 중복되지 않도록 한다.

③ 게재결정이 내려진 논문이 타인의 저작물을 표절한 것이거나 이미 다른 학술지에 게재한 사실이 있는 것으로 밝혀진 때에는 게재결정을 취소하며, 본 연구소의 연구윤리규정에 따라 처리한다.

제19조(이의제기) ① 심사위원의 심사의견, 수정요구 및 재심 이유에 대한 반론이나 서로 다른 시각 또는 견해를 밝히고자 하는 투고자는 편집위원회에 서면으로 이의를 제기할 수 있으며, 이 때 상당한 논거나 실증 사례를 제시하여야 한다.

② 편집위원회는 이의신청을 적극 검토하여 조치해야 하며, 익명으로 투고자와 심사위원 간의 의견교환을 중재할 수 있다. 계속 견해차가 좁혀지지 않는 경우, 그 주장의 타당성 여부는 편집위원회에서 최종 판단한다.

③ 투고자는 편집위원회의 최종판정에 대해서 다시 이의를 제기할 수 없다.⁷⁾

제20조(논문게재시기) ① 심사완료 후 게재 확정된 논문은 가장 빠른 시일 내에 발간되는 호에 게재됨을 원칙으로 하며 게재순서는 게재확정일, 심사완료일, 투고일 순으로 한다.

② 편집위원회는 ①항에도 불구하고 발행호의 통일성, 투고자의 중복 등을 감안하여 게재순서 등을 조정할 수 있다.

제5장 발행 및 기타 사항

제21조(발행 횟수와 시기) SBR의 발행은 연간 2회로 하며 발행일은 8월 말일과 2월 말일로 한다. 그리고 특별호를 추가적으로 발행할 수 있다.

제22조(발행 부수 등) SBR의 발행 부수와 인쇄의 질 및 그에 따른 재정은 편집위원회에서 정한다.

제23조(특별기고) 특별기고로 초청받은 논문에 대해서도 제4장의 논문심사 규정들을 준용하여 필요한 수정을 거쳐 게재한다.

제24조(논문판권) SBR에 게재된 논문의 판권은 성공회대학교 협동조합경영연구소가 소유한다.

제25조(기타 사항) 이 규정에 명시하지 않은 사항은 편집위원회에서 정한다.

7) (수정기간) 수정기간은 심사결과 통보일을 기준으로 2개월을 원칙으로 한다. 6개월을 초과할 경우 논문철회로 간주되며, 저자의 요청에 따라 재투고할 경우 최초투고로 처리된다.

부칙

1. 본 규정은 2017년 7월 31일부터 적용한다.
2. 본 규정은 2019년 6월 30일부터 적용한다.

윤리헌장

제1절 연구자 연구윤리규정

제1조 표절

저자는 자신이 행하지 않은 연구나 주장의 일부분을 자신의 연구 결과이거나 주장인 것처럼 논문이나 저술에 제시하지 않는다. 타인의 연구 결과를 출처를 명시함과 더불어 여러 차례 참조할 수는 있을지라도, 그 일부분을 자신의 연구 결과이거나 주장인 것처럼 제시하는 것은 표절이 된다.

제2조 출판 업적

- (1) 저자는 자신이 실제로 행하거나 공헌한 연구에 대해서만 저자로서의 책임을 지며, 또한 업적으로 인정받는다.
- (2) 논문이나 기타 출판 업적의 저자(역자)나 저자의 순서는 상대적 지위에 관계없이 연구에 기여한 정도에 따라 정확하게 반영하여야 한다. 단순히 어떤 직책에 있다고 해서 저자가 되거나 제1저자로서의 업적을 인정받는 것은 정당화될 수 없다. 반면, 연구나 저술(번역)에 기여했음에도 공동저자(역자)나 공동연구자로 기록되지 않는 것 또한 정당화될 수 없다. 연구나 저술(번역)에 대한 작은 기여는 각주, 서문, 사의 등에서 적절하게 고마움을 표시한다.

제3조 연구물의 중복 게재 혹은 이중 출판

저자는 국내외를 막론하고 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물 포함)을 새로운 연구물인 것처럼 출판(투고)하거나 출판을 시도하지 않는다. 이미 발표된 연구물을 사용하여 출판하고자 할 경우에는, 출판하고자 하는 학술지의 편집자에게 이전 출판에 대한 정보를 제공하고 중복 게재나 이중 출판에 해당되는지 여부를 확인하여야 한다.

※ 중복게재의 판단 기준(연구윤리정보센터⁸⁾)

학술지와 학술지 간, 연구보고서와 연구보고서 간, 학위논문과 학술지 논문 간, 학술대회 발표자료와 학술지 논문 간, 기존 연구 실적물 간 서로 중복으로 투고하거나 자기 표절을 하는 행위

중복게재에 해당되는 경우와 관련하여 한국학술단체 총연합회의 연구윤리지침에 제시된 중복게재의 판단 기준은 전 학문 분야에서 공통적으로 고려할 수 있는 내용을 담고 있다고 봄

※ 한국학술단체 총연합회의 연구윤리지침 일부

2) 다음의 경우는 중복게재로 볼 수 있다.

- ① 연구자가 자신의 동일 또는 유사한 가설, 자료, 논의(고찰), 결론 등에서 상당부분 겹치는 학술적 저작물을 적절한 출처표시 없이 동일 또는 다른 언어로 중복하여 게재한 경우
- ② 이미 게재된 자신의 학술적 저작물의 일부라도 적절한 출처표시 없이 그대로 사용한 경우
- ③ 하나의 논문으로 발표해야 할 내용을 여러 논문으로 고의로 나누어 게재한 경우. 단, 연속 논문은 제외

그렇지만 다음의 경우는 중복게재에 해당되지 않는다.

- ① 자신의 학술적 저작물을 인지할 수 없는 다른 독자군을 위해 일차와 이차 출판 학술지 편집인 모두의 동의를 받아 출처를 밝히고 게재한 경우
- ② 연구자가 자신의 선행연구에 기초하여 논리와 이론 등을 심화 발전 시켜 나가는 연구과정(국내외 학술대회에서 발표 후 출판된 논문 및 자료의 경우)에서 적절한 출처 표시를 한 후속 저작물
- ③ 이미 발표된 자신의 학술적 저작물을 모아서 출처를 표시하여 저서로 출판하는 경우
- ④ 자신의 학술적 저작물의 내용을 일반 대중용 책이나 잡지 등에 쉽게 풀어 쓴 경우
- ⑤ 기타 관련 학계 또는 동일 분야 전문가들 사이에 중복게재가 아닌 것으로 현저하게 평가되고 있는 경우

제4조 인용 및 참고 표시

- (1) 공개된 학술 자료를 인용할 경우에는 정확하게 기술하도록 노력해야 하고, 상식에 속하는 자료가 아닌 한 반드시 그 출처를 명확히 밝혀야 한다. 논문이나 연구계획서의 평가 시 또는 개인적인 접촉을 통해서 얻은 자료의 경우에는 그 정보를 제공한 연구자의 동의를 받은 후에만 인용할 수 있다.
- (2) 다른 사람의 글을 인용하거나 아이디어를 차용(참고)할 경우에는 반드시 각주(후주)를 통해 인용 여부 및 참고 여부를 밝혀야 하며, 이러한 표기를 통

8) 연구윤리정보센터, 중복게재의 판단기준,

http://www.cre.or.kr/board/?board=thesis_articles&no=1382539

해 어떤 부분이 선행연구의 결과이고 어떤 부분이 본인의 독창적인 생각·주장·해석인지를 독자가 알 수 있도록 해야 한다.

제5조 논문의 수정

저자는 논문의 평가 과정에서 제시된 편집위원과 심사위원의 의견을 가능한 한 수용하여 논문에 반영되도록 노력하여야 하고, 이들의 의견에 동의하지 않을 경우에는 그 근거와 이유를 상세하게 적어서 편집위원(회)에게 알려야 한다.

제2절 편집위원이 지켜야 할 윤리규정

제1조 편집위원은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 모든 책임을 지며, 저자의 인격과 학자로서의 독립성을 존중해야 한다.

제2조 편집위원은 학술지 게재를 위해 투고된 논문을 저자의 성별, 나이, 소속 기관은 물론이고 어떤 선입견이나 사적인 친분과도 무관하게 오로지 논문의 질적 수준과 투고 규정에 근거하여 공정하게 취급하여야 한다.

제3조 편집위원은 투고된 논문의 평가를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰해야 한다. 심사 의뢰 시에는 저자와 지나치게 친분이 있거나 지나치게 적대적인 심사위원을 피함으로써 가능한 한 객관적인 평가가 이루어질 수 있도록 노력한다. 단, 같은 논문에 대한 평가가 심사위원 간에 현저하게 차이가 날 경우에는 해당 분야 제3의 전문가에게 자문을 받을 수 있다.

제4조 편집위원은 투고된 논문의 게재가 결정될 때까지는 심사자 이외의 사람에게 저자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개하면 안 된다.

제3절 심사위원이 지켜야 할 윤리규정

제1조 심사위원은 학술지의 편집위원(회)이 의뢰하는 논문을 심사규정이 정한 기간 내에 성실하게 평가하고 평가 결과를 편집위원(회)에게 통보해 주어야 한다. 만약 자신이 논문의 내용을 평가하기에 책임자가 아니라고 판단될 경우에는 편집위원(회)에게 지체 없이 그 사실을 통보한다.

제2조 심사위원은 논문을 개인적인 학술적 신념이나 저자와의 사적인 친분 관계를 떠나 객관적 기준에 의해 공정하게 평가하여야 한다. 충분한 근거를 명시하지 않은 채 논문을 탈락시키거나, 심사자 본인의 관점이나 해석과 상충된다는 이유로 논문을 탈락시켜서는 안 되며, 심사 대상 논문을 제대로 읽지 않은 채 평가해서도 안 된다.

제3조 심사위원은 전문 지식인으로서의 저자의 인격과 독립성을 존중하여야 한다. 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 판단을 밝히되, 보완이 필요하다고 생각 되는 부분에 대해서는 그 이유도 함께 상세하게 설명해야 한다. 가급적 정중하고 부드러운 표현을 사용하고, 저자를 비하하거나 모욕적인 표현은 삼간다.

제4조 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다. 논문 평가를 위해 특별히 조언을 구하는 경우가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 논문 내용을 놓고 다른 사람과 논의하는 것도 바람직하지 않다. 또한 논문이 게재 된 학술지가 출판되기 전에 저자의 동의 없이 논문의 내용을 인용해서는 안 된다.

제4절 윤리규정 위반에 대한 신고, 심의, 조치

제1조 「Social Business Review」에 게재된 논문이 위의 규정을 위반한 사실을 발견한 자는 그 사실을 「Social Business Review」 편집위원장에게 기명 또는 익명으로 알릴 수 있다. 편집위원장은 신고자의 신원을 보호할 의무가 있다.

제2조 윤리규정을 위반한 사실에 대한 신고가 있을 때는 편집위원장이 임시 심의위원회를 구성하여 위반 내용의 심각성을 심의하고 그에 합당한 조치를 취해야 한다.

제3조 편집위원장이 심의위원회의 위원장이 되고, 추가로 중립적이고 공정하게 심의할 수 있는 심의위원을 편집위원장이 위촉한다. 편집위원장은 이들의 익명성을 보호할 의무가 있다.

제4조 편집위원장은 윤리규정을 위반한 것으로 신고된 논문의 저자(들)에게 서면으로 소명할 기회를 주어야 한다.

제5조 편집위원장을 포함한 심의위원 중 과반수 이상의 합의로 윤리규정 위반 여부를 결정한다. 연구윤리를 위반한 것으로 판정된 논문의 「Social Business Review」 게재를 불허한다. 이미 게재된 논문의 경우에는 「Social Business Review」의 논문목록에서 삭제하고, 이 사실을 공지한다. 연구윤리를 위반한 논문의 저자에게는 이후 3년간 「Social Business Review」에 대한 논문투고를 금지한다.

논문심사절차

※ 접수 논문에 대한 다음의 심사과정은 편집위원장이 총괄합니다. 논문의 1차 심사 기간(논문이 접수된 시점부터 논문의 1차 심사보고서가 저자에게 송부되는 시점까지의 기간)은 원칙적으로 6주 이내로 하며, 8주를 초과하지 않도록 합니다. 2차 심사가 필요할 경우에는 1차 심사과정에 준하여 처리합니다.

1단계: 논문접수~심사위원 선정 절차

(1) 접수

－ 편집간사가 접수처리하면, 투고자, 편집위원장에게 메일로 확인 여부를 통보합니다.

(2) 논문심사분야 확인 및 적합여부 확인

－ 투고자의 논문내용을 고려하여 심사분야를 확인합니다.
－ 투고 논문이 SBR의 편집방향과 연구분야에 부합하는지를 편집위원장이 판단합니다. 만약 부적합하다고 판단하면, 이하의 심사과정을 거치지 않고 부적합 판정을 내릴 수 있습니다.

(3) 편집위원 선정

－ 편집위원장은 2인 심사자를 지정하여 심사를 의뢰합니다.
－ 선정된 심사자에게는 논문 사본 1부(저자 이름 및 소속 삭제)와 심사의뢰서(심사 기한 및 형식 명기)를 이메일로 전달합니다.

2단계: 논문심사 절차

(1) 개별 심사

－ 심사를 수락한 2인의 심사위원은 각각 의뢰받은 논문에 대해서 심사소견을 작성하고 심사판정을 합니다.
－ 논문의 심사기간은 심사자의 논문 수령 후 4주 이내를 원칙으로 하며, 심사가 과도하게 지연될 경우 편집위원장은 심사의뢰를 철회할 수 있습니다.

(3) 집계판정

－ 2인의 심사위원의 개별판정을 근거로 편집위원장이 논문에 대한 집계판정을 합니다.

- 집계판정 결과는 투고자에게 메일로 통보됩니다.

(4) 논문파일 보완

- 집계판정결과에 따라 논문 투고자(교신저자)는 수정보완을 합니다.

- 투고자가 수정논문을 제출하면, 재심사해야 하는 심사위원에게 수정논문이 전달됩니다.

- 투고 논문에 대한 최종심사판정은 편집위원회에서 합니다.

- 최종논문 제출이 완료됩니다.

Social Business Review

제7권 제1호

발 행 일 2023년 8월 28일

인 쇄 일 2023년 9월 2일

발 행 인 이 상 훈

편 집 인 최 우 석

발 행 처 성공회대학교 협동조합경영연구소
08359 서울특별시 구로구 연동로 320
(TEL) 02-2610-4805

인 쇄 다울프린팅

I S S N 2586-4939

※ 본 학술지에 게재된 원고의 판권은 성공회대학교 협동조합경영연구소가 소유하고 있으며 무단전재 및 복제를 금합니다.