

## 공공기관과 사회적 경제조직 간의 파트너십 모델 사례로 본 사회적경제 활성화

안상준\*

### 국문요약

현 정부 100대 국정과제의 하나인 ‘공공기관의 사회적 가치 실현’은 공공기관이 인권, 안전, 환경, 양질의 일자리 등 사회적 가치를 실현하도록 권고한다. 특히 2019년부터 공공기관 경영평가에 사회적 가치 실현을 중요한 평가항목으로 넣고 있다. 국가정책의 변화는 공공기관이 사회적 가치 실현에 나서는 촉매제가 되었다. 반면 공공기관은 정작 사회적 가치 개념 이해 부족과 실현 방안에 대한 구체적인 해법 모색에 어려움을 겪고 있다. 이런 어려움 속에서도 공공기관의 사회적 가치 실현과 사회적경제 활성화에 대한 노력은 다양하고 구체적인 사례로 나타나고 있다. 수혜자에 대한 직접적 지원 사례는 물론 제3자를 활용한 간접적 지원 사례 등 다양한 사례로 실현되고 있으며, 이와 같은 공공기관의 사회적 가치 실현은 곧 사회적경제 활성화에 기여한다. 그럼에도 공공기관의 사회적경제 활성화 노력은 여전히 미흡해 보인다. 공공 섹터와 시민사회 섹터 그리고 시장 섹터의 오버랩 위치에 형성되어 있는 사회적경제 영역은 3개 섹터 간 밀접한 상호 네트워크가 이루어질 때 더욱 확장될 수 있다. 특히 안정적인 조직구조와 재정을 확보하고 있는 공공섹터의 역할은 사회적경제 영역 활성화에 직접적인 영향을 미친다. 사회적경제 활성화의 직접적인 주체로서 공공기관이 해야 할 역할이 부각될수록 공공기관과 민간 사회적경제 조직과의 네트워킹은 증가하고 이는 곧 일방에 대한 단순한 지원 단계를 넘어 상호 간 협력과 파트너십 단계로 발전한다. 공공기관과 사회적경제 조직 간 파트너십 모델의 성공은 여전히 미흡한 공공기관의 사회적경제 활성화 노력을 보완할 수 있다. 본 연구는 공공기관의 사회적 책임과 사회적 가치 실현의 구체적 사례로서 공공기관과 사회적경제 조직 간의 파트너십 사례인 ‘인천지역 사회적경제 활성화 공동기금(I-SEIF)’의 구축 배경과 진행 과정 및 성과를 살펴보고 이를 통해서 동 사례가 시사하는 공공기관의 사회적 가치 실현의 평가와 의미, 나아가 사회적 경제 활성화의 바람직한 발전방안을 제시한다.

주요어 : 공공기관의 사회적 책임, I-SEIF, 사회적 경제 활성화, 파트너십

\* 수도권매립지관리공사, 경영본부장, gardino@hanmail.net

# Revitalization of the social economy as an example of a partnership model between public institutions and social economy organizations

Ahn, Sangjoon\*\*

## Abstract

One of the top 100 national tasks of the current government, "realization of social values of public institutions" recommends public institutions to actively realize social values such as human rights, safety, environment, and quality jobs. Since 2019, the realization of social values has been included as an important criteria in the management evaluation of public institutions. Such changes in the national policy have become a catalyst for public institutions to actively realize social values. On the other hand, public institutions have difficult time finding solutions to set plans to realize social goals, and lack understanding of the concept of social values. Despite these difficulties, public institutions' efforts to realize social values and revitalize the social economy are expanding including direct support for beneficiaries as well as indirect support cases using third parties. The social economic areas formed in overlapping positions between the public sector, the civil society sector, and the market sector can be further expanded when close mutual networks are formed between the three sectors. In particular, the role of public sectors with stable organizational structures and financing power can directly impact on the expansion of the social economy sector. The success of the partnership model between public institutions and social economy organizations can complement public institutions' efforts to revitalize the social economy. As a specific example of the realization of social responsibility and social value of public institutions, this study examines the background, progress, and performance of the 'Incheon Social Economy Impact Fund (I-SEIF)' model of partnerships between public institutions and social economy organizations.

Key words : public institutions, CSR, I-SEIF, social economy, partnership

---

\*\* SUDOKWON Landfill Site Management Corp., Managing Director, gardino@hanmail.net

## I. 서 론

### 1. 연구의 배경

최근 들어 공공기관이 사회적 가치 실현에 대한 관심을 높이고 있는 이유에는 현 정부의 사회적 경제 부흥정책이 큰 몫을 차지하고 있다. 문재인 정부 출범 후 제시된 ‘100대 국정과제’ 중 하나인 ‘공공기관의 사회적 가치 실현’은 공공기관이 인권, 안전, 환경 및 양질의 일자리 등 사회적 가치를 적극 실현하도록 권장하고 있다. 특히 2019년부터는 소극적 권장을 넘어서 사회적 가치를 반영한 공공기관 경영평가를 함으로써 실질적인 과제실행을 유도하고 있다.

이런 외부적 환경의 변화로 인해 현재 많은 공공기관이 사회적 가치의 실체적 실현을 다양한 방법으로 이행하려고 노력하고 있으며 과거 어느 정부 때와 달리 사회적 가치 실현을 공공기관 연중사업으로 선정하여 예산을 편성하고 담당 부서를 지정하여 적극적이며 공격적으로 실천하고 있다. 하지만 정부나 지방자치단체, 공공기관 등 이른바 공적영역의 주체들에게 있어 ‘사회적 경제’라는 화두는 아직도 낮이 익지 않은 생소한 주제가 틀림없다. 다시 말해 ‘사회적 경제’와 ‘사회적 가치’에 대한 근본적인 이해가 현저하게 부족한 것이 현실이며 이에 따라 공공기관의 기관 평가 항목에 편입됨으로써 생겨난 사회적 가치 실현의 구체적 실행방안에 대한 현실적 고민에 직면하고 있다. 물론 지방자치단체를 필두로 한 많은 공공기관에서 기업의 사회적 책임(CSR ; Corporate Social Responsibility)을 다하기 위해 사회적 경제조직에 대한 지원정책으로 우선구매, 공공 구매 등 어느 정도의 사회적 책임 조달을 이루어내고는 있었지만, 이제는 공공기관의 일선 담당자들에게는 달라진 정부 정책의 충실 수행이라는 책임이 더해졌고 다양한 방법과 방식을 찾아내 사회적 책임을 달성해내야 하는 숙제를 떠안게 되었다.

### 2. 연구의 목적

공공기관은 설립목적이 공익의 실천이며 넓은 의미에서 공익의 실천이 곧 사회적 가치를 실현하는 것으로 가정한다면 공공기관은 이미 다양한 방법으로 사회적 가치를 실현해 오고 있다. 다만 그 실현 모델에 있어서 사회공헌활동이라는 개념을 크게 넘어서지 못했다. 사회적 경제 영역이 공공 섹터와 시민사회 섹터 그리고 시장 섹터의 오버랩에 위치한다고 볼 때 3개 섹터 간에 밀접한 상호 간의 네트워크는 필연적으로 발생하게 되며 이 네트워크의 활성화가 곧 사회적경제의 활성을 불러온다. 이런 측면에서 공공기관과 민간 사회적경제 조직과의 협업모델은 의미가 있다.

본 연구는 다양한 사회적 가치 실현 방안 중에서 공공기관과 사회적경제 조직 간의 파트너십 모델 사례로 인천지역에 소개하고 있는 3개 공공기관 - 수도권매립지관리공사, 인천항만공사, 한

국환경공단 - 이 공동으로 참여하는 '인천지역 사회적 경제 활성화 공동기금 (Incheon Social Economy Impact Fund : I-SEIF)'을 연구 대상으로 하여 그 성과와 의의를 평가하고 나아가 공공 기관의 사회적 가치 실현과 사회적 경제 활성을 위한 바람직한 발전 방안을 모색하는 데 목적이 있다.

## II. 이론적 배경

### 1. 기업과 공공기관의 사회적 책임

모든 기업의 활동은 필연적으로 기업이 속하고 있는 사회에 영향을 미친다. 그러므로 기업은 사회의 목표와 가치에 맞는 기업활동을 하여야 한다. 다시 말해 기업의 활동이 사회 문제 해결에 기여해야 하며 그로 인해 사회가 더 나은 방향으로 발전해나가게 되고 사회의 발전이 곧 기업의 발전과 맥을 같이하여야 한다.

기업의 사회적 책임(CSR, Corporate Social Responsibility)은 무엇일까. 윌리엄 워서(William Werther)와 데이비드 찬들러(David Chandler)는 2006년 '기업의 사회적 책임 전략(Strategic Corporate Social Responsibility)'이란 저서에서 '기업의 사회적 책임은 과정인 동시에 목표'라고 정의했다. 그들의 정의에 따르면 기업의 사회적 책임은 '기업 전략의 통합적인 요소'로 기업이 시장에 제품 또는 서비스를 전달하는 방식인 동시에 과정이라는 것이다. 나아가 기업의 사회적 책임은 기업이 기업과 관련된 이해 당사자들의 관심사를 중요하게 고려하고 다룸으로써 사회에서 기업 활동의 정당성을 유지하는 하나의 방식이며 기업 운영의 목표라고 정의하고 있다.

필립 코틀러(Philip Kotler)는 2006년 그의 저서 '기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility)'에서 '기업이 재량을 가지고 자원을 동원하여 사회적 약자를 위해 행하는 일련의 노력'이라고 하며 기업의 사회적 책임의 중요성을 주장했다. 이는 1970년 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)이 뉴욕타임즈 기고문에서 '기업의 사회적 책임은 이익을 증대시키는 것이다'라고 발표했던, 즉 기업은 오로지 주주의 이익을 극대화하기 위해 존재하는 것이라는 패러다임을 뒤집는 주장이다.

유럽연합(EU) 집행위원회는 기업의 사회적 책임은 '기업들이 자발적으로 그들의 사업 영역에서 이해관계자들의 사회적 그리고 환경적 관심사들을 수용해 적용함으로써 이해당사자들과 지속적인 상호작용을 이루는 것'이라고 정의했다. 즉, 유럽연합 집행위원회는 기업의 사회적 책임은 기업의 사업 관련 활동과 기업 이해 당사자들이 가지고 있는 관심사가 결합된 형태라고 정의하고 있는 것이다.

이런 주장과 정의는 기업의 모든 활동에 사회적인 책임을 중요한 기준으로 삼는 것이 기업의 성패에 중요한 영향을 미친다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 기업의 사회적 책임은 기업경영 활동에 매우 유익한 전략 중 하나가 되었으며 기업이 경영활동에 사회적인 책임을 반영하는 것이 순수하게 기업의 재정적인 이익뿐만 아니라 관련 이해 당사자들과 이들이 생활하는 사회조직에

긍정적인 영향을 미친다. 따라서 기업이 사회적 책임을 수행하기 위해 사회와 기업 이해 당사자들의 광범위한 고려사항들을 인식하고 경영활동이 그것들과 연관될 때 기업은 사회적 선(善)과 공공의 이익에 가장 잘 공헌할 수 있게 되는 것이다(최진봉, 2014).

공공기관의 경우는 어떨까. 우리나라에는 2019년 현재 339개의 공공기관이 지정되어 있다.<sup>1)</sup> 공공기관이란 ‘정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 일정 요건에 해당하여 기획재정부장관이 매년 지정한 기관을 의미한다.’<sup>2)</sup> 또한 행정학 용어사전에서는 공공기관은 ‘개인의 이익이 아니라 공적인 이익을 목적으로 하는 기관’으로 국가 또는 지방자치 단체의 공무를 수행하는 관공서는 물론 공기업, 준정부 기관까지 포함하는 개념이다.<sup>3)</sup> 공공기관의 정의와 법률규정에서 알 수 있듯이 공공기관은 공익을 위해 정부가 출연하여 설립하고 국가사무를 위임받아 수행하는 기관이다. 그러므로 공익을 실천한다는 점에서 당연히 사회적 책임의 비중이 일반 영리기업에 비해 더 높아질 수밖에 없다.

ISO26000은 2010년 국제표준화기구(ISO)가 제정한 사회적 책임(SR)에 대한 국제적 표준으로 사회적 책임 범위에 기업뿐만 아니라 정부나 일반조직도 포함해야 한다는 의미에서 기업(corporate)이라는 단어를 빼고 SR(Social Responsibility)이라는 용어를 사용하고 있다. 다시 말해 공공기관도 당연히 사회적 책임을 다하여야 한다는 의미다. ISO26000은 세계화에 따른 빈곤과 불평등에 대한 국제사회의 문제해결, 경제성장과 개발에 따른 지구환경 위기 대처 및 지속가능한 생존과 인류번영을 위한 새로운 패러다임의 요구에 따라 개발된 사회적 책임에 관한 국제표준으로서 정부와 공공기관의 인권, 노동, 환경, 공정, 상생, 소비자 보호, 지역사회 공헌 등 다양한 분야에서 사회적 책임을 다할 것을 요구하고 있다(황상규, 2013).

또한, 공공기관의 사회적 책임은 세계 여러 나라에서 시행되고 있는 공공부문의 조달(調達 procurement)정책에서도 찾아볼 수 있다. 사회책임조달(SRPP Socially Responsible Public Procurement)은 일반적으로 정부와 공공기관이 필요로 하는 재화 및 서비스 등을 구매하는 과정에서 정부가 고용, 사회통합, 환경 등 구매 활동의 사회적 영향을 고려하는 방식의 구매를 통칭한다. 사회책임 조달은 ‘공공 구매를 통한 사회적 가치 극대화’를 목표로 하고 있다.

미국의 경우는 중소기업을 대상으로 구체적인 구매 목표를 정하고 이를 달성하는 방식으로 제도를 구성하고 있으며<sup>4)</sup>, ‘사회약자 기업 공공 조달 우대제도: 제이비츠-와그너-오데이법(Javits Wagner-O'Day Act)’이란 구매관련법을 통해서 시각장애인을 포함한 중증장애인의 고용기회 확대를 유도하고 있다. 민관 거버넌스형 ‘공공조달 구매위원회’도 설치하여 맞춤형 공공 구매를 지원하고 있으며 공공 조달에서 장애인기업 생산품 및 서비스 용역을 우대하는 방식으로 장애인 고용을 촉진한다.

1) 공기업 36개, 준정부기관 93개, 기타공공기관 210개, 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오(ALIO)

2) 공공기관 운영에 관한 법률 제4조 1항

3) 행정학용어사전 (2010), 행정학용어 표준화연구회

4) 연방정부계약 총액의 23%를 중소기업에 할당하고 이 중 5%는 취약계층 중소기업, 5%는 여성 중소기업, 3%는 저개발지역 중소기업, 그리고 3%는 퇴역군인 중소기업에 각각 배정한다.

유럽연합(EU)은 공공조달지침(EU Directives 2004/17/EC, 2004/18/EC)에서 구매 목표를 설정하는 방식보다는 입찰, 낙찰, 계약이행 등 각 단계에서 사회적 가치를 가진 제품들이 자연스럽게 경쟁력을 가질 수 있도록 하여 지역 고용, 양질의 일자리, 차별 해소, 사회통합, 재분배 효과 등을 조달원칙의 핵심 고려사항으로 설계했다.

영국은 공공기관이 공공서비스 관련 계약을 체결함에 있어 경제적, 사회적, 환경적 복리를 함께 고려할 수 있도록 ‘사회적 가치를 위한 공공서비스법’을 2012년 3월에 제정했고, 2013년 3월 초에 시행했다.<sup>5)</sup>

우리나라의 경우도 최근에 발의된 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」(김경수 의원 대표 발의, 2016.8.17.)의 내용을 보면, 공공기관이 추구해야 할 사회적 가치 정의와 이를 위한 의무를 규정하고 있다. 이는 공공기관의 사회적 책임 조달의 시행을 위한 시작점이 되는 법안으로, 사회적 책임 조달은 사회적 가치를 창출하면서 기업의 경제적 지속성에도 기여할 수 있다는 점에서 공공기관과 사회적경제 기업 모두가 win-win할 수 있는 방법을 제시하고 있다.<sup>6)</sup>

이처럼 공공기관의 사회적 책임에 대한 실천은 봉사활동의 형식이 되었던 기부나 조달의 형식이 되었던 책임의 실천 방식과는 무관하게 공공기관의 활동에서 필연적인 책무 활동으로 자리 잡았다. 공공기관은 이 필연적이고 공익적인 책무의 실천을 위해서도, 또 공조직으로서의 당위적 존속을 위해서도 사회적 책임에 대한 실천을 더욱 확대해 나갈 수밖에 없으며 이에 대한 현실적 고민 또한 깊어지고 있다.

## 2. 공공기관과 공유가치창출

흔히 사회적 책임 활동이라고 하면 캠페인, 봉사활동, 기부행위나 자선사업 등의 사회공헌활동을 떠올린다. 주로 저소득층, 취약계층을 대상으로 하거나 교육 현장에 대한 사회공헌활동이 주를 이룬다. 최근에는 환경에 대한 문제의식으로 위생적인 생활환경과 친환경 먹거리 등 캠페인성 활동이 늘어나고 있기도 하다. 이러한 형태의 사회적 책임(SR)은 기업의 이미지 제고에 집중되어 있는 측면이 강하고 일방적인 사회 환원의 성격이 짙다. 때문에 회계연도별로 예산계획에 반영되어 해마다 반복되는 단발성 사회공헌활동에 그치기 쉽고 장기적이고 지속적 차원의 정당성 확보와 운영에는 어려움이 있다는 한계점을 드러낸다.

하버드대학교 비즈니스 스쿨의 마이클 포터(Michael E. Porter) 교수의 공유가치창출(CSV: Creating Shared Value)의 개념은 기부나 봉사활동과 같은 전통적 사회공헌 방식을 벗어나 협력업체, 지역사회 등과 공유할 수 있는 이익 창출을 통해 사회적 이슈를 근본적으로 해결하는 선순환 구조를 지향하자고 주장한다.<sup>7)</sup> 공유가치창출(CSV)은 기업의 수익 창출과 사회공헌활동이 별

5) 한국SR전략연구소 블로그 <http://blog.naver.com/ssono11>, ‘공공조달에 사회적 책임 따지는 글로벌 국가들’, 김환이, 2014

6) 따복공동체지원센터 블로그 <http://blog.ddabok.or.kr>, ‘사람의 가치, 공동체의 가치를 지향하는 사회적책임조달 시스템’ 2017

도의 활동으로 이루어지는 것이 아니라 기업의 영업활동 자체가 사회적 가치를 창출하는 동시에 경제적 수익을 추구한다는 점에서 기업의 사회적 책임(CSR)과 비교된다. 다시 말해, 처음부터 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 창출하여 기업의 이윤으로 연결하는 방법을 고민한다.

그동안의 공공기관의 사회적 가치실현 방안은 앞에서 언급한 사회공헌활동이나 사회책임 조달 수준의 사회적 책임을 다하는 것에 초점이 맞추어져 있었다. 물론 공익을 실현하는 것이 공공기관의 주된 책무이며, 이익을 발생시키는 기업과 달리 영리를 목적으로 하지 않는 공공기관의 사회적 가치 실현에 굳이 공유가치창출(CSV)이라는 개념을 도입하여 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 창출할 필요가 있을까 하는 의문이 있을 수 있겠지만 그에 대한 답은 ‘있다’이다.

표 I. CSR과 CSV 비교

분류	CSR	CSV
가치	선을 행하는 것	투입비용대비 높은 사회·경제적 가치창출
인식	평판관리, 기업의 수익 추구와는 무관	기업의 차원과 전문지식을 이용해 사회·경제적 가치 모두 추구
활동	시민의식, 자선활동, 지속가능성	기업과 공동체 모두를 위한 가치창출
이윤	이윤 극대화와 관계없는 활동이 이루어짐	이윤 극대화를 위한 필수 요소
예산	기업의 CSR 예산 한정	기업 전체 예산에 CSV 개념 반영
안전	외부 요구나 개인적 취향에 따라 활동 내용이 정해짐	CSV는 회사의 특정한 안전이고 안전은 회사 내부에서 만들어짐
한계	다른 기업 활동이나 CSR 예산문제로 영향력이 제한됨	기업별 상황과 내부 요인에 따라 활용 요인이 정해짐

\* 김성택(2012) CSR 5.0, p285 재구성

기업의 사회적 책임(CSR)과 공유가치창출(CSV)을 간단히 비교해 보자. (표 I)에서는 CSV의 활동은 이윤극대화를 위한 필수 요소이며 기업 전체 예산에 CSV의 개념이 반영되고 있으며, 또한 CSV의 활동은 기업과 공동체 모두를 위한 가치 창출이며 투입비용 대비 높은 사회경제적 가치를 창출함을 보여주고 있다.

공공기관은 기업의 이윤을 추구하지 않지만, 공공기관에 이윤보다 더 중요한 것이 대외적 이미지다. 공공기관이 CSV 활동을 통해 높아진 대외적 이미지로 보여주는 신뢰의 메시지는 시민,

7) 마이클 포터 (2011), 자본주의를 어떻게 치유할 것인가, 하버드비즈니스리뷰 게재논문

공공의 수익자들이 기본적인 생활안전과 심리적 안정을 가져다주게 되며, 이로 인해 피드백 받게 되는 공공기관의 좋은 평판과 평가는 공공기관으로 하여금 더 높은 양질의 사회서비스의 제공을 가능하게 하는 선순환 구조를 만들어 준다. 이는 기업의 이윤 창출보다 더 의미 있는 공공기관의 이윤이며 추구해야 할 가치라 할 수 있다.

최근에는 사회적 책임과 공유가치창출의 개념을 넘어서 혁신적인 방법을 통한 사회문제 해결 자체를 비즈니스 모델로 한 소셜벤처, 사회적 기업과 같은 사회적경제 조직이 등장하기 시작했다. 이는 고용 창출과 혁신을 통해 실업과 빈곤을 해결하고, 이윤추구와 사회적 가치 창출을 동시에 달성하고자 하는 시도이다(최낙삼, 백동현, 2017). 이처럼 빠르게 성장하는 사회적 경제 환경변화에 공공기관은 서둘러 적응해야 할 입장이 되었다.

공공기관의 경우 내부에서 CSR이든 CSV든 조직 자체의 고민을 외부와 소통하지 않는 경향이 많다. 기관의 좋은 이미지만을 보여주려 하고 그 결과 내부의 고민을 외부와 적극적으로 소통하지 않는다. CSR과 CSV를 단순히 ‘사회공헌’이라고 이해하여 나타나는 부작용으로 보인다. 공공기관이 속해 있는 소속 사회에 끼치는 영향 관리 측면에서 볼 때 공공기관이 환경에 미치는 영향을 관리하기 위해 다양한 주제들을 다루다 보면 그 자체가 비즈니스 모델이 될 수 있다. 앞에서 언급한 것과 같이 소셜벤처, 사회적 기업 등과 같은 사회적경제 조직과 협업하여 사회문제 해결을 주제로 비즈니스 모델로 만들어 실천하면 바람직한 CSV가 될 것이다.

CSV는 경영전략임과 동시에 사회혁신 측면에서 봐야한다. 그러므로 모든 조직에 흡수되어 효율성을 높일 수 있는 방법들을 발굴해야한다. 공공기관 역시 시대적 요구를 온전히 받아들여 단순히 공공기관이 속한 사회 환경, 사회 문제에 대한 책임으로써의 CSR을 넘어서 사회의 구성원으로서 윤리를 준수하고, 사회 문제를 함께 고민하고 해결하기 위한 노력을 다해야 한다. 아울러 공공기관은 공유가치창출(CSV)의 개념을 넘어서 등장하는 사회적경제 조직과의 긴밀한 네트워킹을 통해 보다 실질적이고 고효율의 적극적인 사회적 가치의 실현을 이행할 것을 요구받고 있다.

### 3. 사회적 경제와 사회적 가치의 실현

칼 폴라니(Polany)는 주로 경제에 대해 역사적, 실체적 관점으로 접근했다면, 최근 스테파노 자마니(Zamagni)의 접근방식을 주목해 볼 필요가 있다. 자마니는 일반적으로 경제적 합리성을 바탕으로만 작동한다고 인식되는 시장경제에 있어서도 이타적 목적의 시장경제가 존재한다는 것을 제시하고 있다. 자마니의 저서 ‘협동조합으로 기업하라’에서 “자본주의 경제가 아무리 중요해도 시장경제라는 상위의 ‘속’ 아래에 있는 하위의 ‘중’에 포함되는 것이다”라고 하였다. 자마니에 따르면 시장경제의 성격은 시장 참여자들의 특정한 목적으로 규정된다. 여기서 특정한 목표는 공동선(common good)과 전체선(total good)으로 구분되며, 공동선은 시민 시장경제의 목표이고, 전체선은 자본주의 시장경제의 목표이다(김성기 외, 2015).

전체선의 극대화가 목표인 경제에서는 어떤 사람의 후생을 희생하여 다른 사람의 후생을 극대화하는 것이 최선이다. 약탈적인 자본주의 시장경제가 이처럼 전체선을 극대화하는 경제의 예이



다. 반면, 공동선의 원리에서는 다른 사람을 위해 개인의 후생을 희생하는 것을 허용하지 않는다. 따라서 공동선을 목표로 한 시민에게 시장경제는 누구라도 인간으로서의 기본권을 보장받도록 하는 인간 존중의 시장이다. 사회적 기업이나 협동조합이 만들어 가는 이타적 시장경제가 공동선을 모교로 한 시장경제이며 역사적으로 존재해 왔다. 따라서 자마니의 시장경제 관점에서 보면, 공동선의 원리로 작동하는 이타적 시장경제가 바로 사회적 경제로 볼 수 있다(김성기 외, 2015).

표 II. 자마니의 시장경제 관점에서 본 한국의 사회적 경제와 공공시장의 현실

이념	전체선	공동선
시장의 성격	이기적 시장 - 자본주의 경제	이타적 시장 - 사회적 경제
공공시장의 성격	경쟁과 최저가격을 중시하는 공공조달	최적가치를 중시하는 공공조달 (사회책임조달)
한국의 경우	(극 편향) ← ← ← ← ← ← ←	→ (현저히 미미)

\* 김성기 외 (2015)

공동선을 목표로 하는 시장경제인 사회적 경제는 적극적 의미의 공공성과 그 목표를 함께한다. 따라서 공공시장의 사회화를 살펴 볼 필요가 있다. 공공시장의 사회화가 확산된다면, 사회적 경제의 성장을 위한 기회가 확장되는 것으로 볼 수 있기 때문이다. (표II)는 자마니의 시장경제 관점에서 본 한국 사회적 경제와 공공시장의 현실을 제시한 것이다. 그의 관점에 따르면 한국의 경우 전체선을 목표로 하는 경제인 자본주의적 시장경제가 발달해 있는 반면에 공공시장의 경우는 사회적 가치를 고려하는 사회책임 조달 시장은 발전이 되지 않은 상황이다. 협동조합과 사회적기업의 역량과 경험도 초기 단계이기에 사회적 경제의 발전도 걸음마 수준에 있다.

정부와 공공기관의 조달계약제도 이외에도 사회적 경제와 연결될 수 있는 여러 공공시장 영역<sup>8)</sup>이 있지만 우리의 현실은 많은 난관에닥쳐있다. 그럼에도 불구하고 이런 상황에서 어떤 동력으로 사회적 경제의 발전을 이룰 것인가가 관심의 대상이고, 사회적 가치 실현의 새로운 접근방법은 끊임없이 요구된다. 왜냐하면 사회적 가치는 공공성, 공공시장, 사회적 경제 모두를 연결시키고 목표를 공유하는 핵심 키워드이기 때문이다.

사회적 가치는 모호하고 다양한 개념이지만, 한 사회에서 어떤 현상이나 사물, 행위 등이 구성원에게 의미 있고 바람직하다고 인정될 때 사회적 가치가 있다고 표현하는 경우가 일반적이다. 정치학자인 데이빗 이스턴(David Easton)이 “정치는 사회적 가치의 권위적 배분”이라고 했을 때 처럼 사회적 가치를 사회구성원들이 공통적으로 받아들이고 소유하기 원하는 효용을 지칭하는

8) 민간위탁, 정부 재정지원사업, 사회서비스 사업 등

경우도 있다. 하지만 사회적 가치에 관한 언급 가운데 상당수는 사회적으로 ‘바람직하다고 인정되는’ 경우를 포함시킨다. 예를 들어 사회적 기업이 창출하는 사회적 가치를 논의할 때에도 ‘효용’의 측면보다는 ‘유의미성’ 또는 ‘바람직함’이 중심이 된다(김성기 외, 2015).

콕스(Cox, 2012)는 사회적 가치가 서로 다른 두 가지 내용으로 구분된다고 정리하는데, 하나는 사람에게 미치는 경제적이거나 금전적인 영향이고, 다른 하나는 건강 또는 복리 차원의 영향이다. 여기서 주목할 부분은 복리 차원의 접근으로, 사회적 가치를 정책 차원에서 반영할 수 있도록 한 대표적 법안인 영국의 ‘공공서비스법(The Public Service Act 2012)’에서도 사회적 가치를 복리 차원에서 규정하고 있음을 볼 수 있다. 이 법안에 따르면 지역의 ‘경제적, 사회적, 환경적 복리’를 증진시키는 것이 사회적 가치를 창출하는 행위다. 이 법에 근거하여 좀 더 구체적인 정책 프로그램을 정리한 영국 버밍엄 시의회의(Birmingham City Council, 2013) 정의에 따르면, 사회적 가치로 인정될 수 있는 ‘복리’는 지역 고용의 창출, 지역 제품 구매를 통한 지역경제의 진흥, 지역공동체와의 협력, 피고용인의 권리를 보장하는 좋은 일자리, 에너지 소비와 폐기물 생산의 최소화를 통한 환경의 지속가능성 보전, 윤리적 생산과 유통 등이다.

공공의 이익을 극대화하는 것이 정부가 행하는 정책의 목표라고 한다면 결국 정부 정책의 목표는 전술한 바와 마찬가지로 사회적 가치 실현의 극대화와 사회적 가치의 공정하고 효율적인 배분이라고도 할 수 있다. 흔히 말하는 ‘공공경제’도 결국 이러한 맥락에서 사회적 가치 창출을 목적으로 한다고 볼 수 있고, 사회적 가치가 중심이 되는 ‘사회적 경제’ 또한 가치지향적인 경제이다. 사회적기업, 협동조합 등 사회적경제 조직은 기본적으로 ‘상생’과 ‘호혜’, ‘연대’ 등을 기본원리로 운영되기 때문에, 모두 ‘사회적 가치’의 실현을 목표로 하고 있다. 양극화 해소 등 우리 사회의 심각한 사회 문제 해결을 위해 사회적 경제가 대안으로 주목받는 이유도 사회적 경제가 지향하는 가치가 현실에서 가장 유효하고 바람직한 것으로 받아들여지기 때문이라고 할 수 있다(김성기 외, 2015).

사회적 가치 실현이 유의미하고 바람직하다면 조직의 경우 정책 의사결정과정에서부터 사회적 가치를 중심에 두어야 할 것이다. 다만 우리의 현실은 아직 미흡한 편이다. 사회적 가치를 구현하기 위한 정책은 물론이고 사회공헌활동 프로그램도 빈약하고 제한적인 상황이다. 그럼에도 사회적 가치는 기업이나 공공기관의 윤리경영과 맞물려 조직의 중요한 운영원리로 작동하고 있다. CSR로써의 단순한 윤리적 사회공헌활동을 넘어서 조직 운영에 직접적인 플러스 요인을 만들어내는 CSV 활동은 적극적인 사회 문제 해결을 가능하게 하고 궁극적으로 사회적 경제 활성화에 기여한다. 따라서 이제는 우리 사회에서 실천해야 할 사회적 가치는 무엇이지, 그리고 어떻게 실천할 것인지에 대한 본격적인 논의가 필요하다. 그리고 이런 논의를 바탕으로 정부와 공공기관의 사회적 가치 실현 노력이 출발 되어야 한다.

### III. 공공기관의 다양한 사회적 가치 실현 노력

#### 1. 공공기관을 향한 사회적 가치 실현 요구 환경

공공기관의 ‘공공(公共)’이라는 말은 ‘사회의 일반 구성원에게 공동으로 속하거나 두루 관계되는 것’<sup>9)</sup>으로 공공기관은 사회구성원에게 두루 이익이 될 수 있는 공익을 목적으로 정부의 출연을 통해 설립되고 사회적 책임 활동은 선택이 아닌 필연적 의무사항이다. 최근 들어 특별히 사회적 가치의 실현에 대한 요구가 커진 것은 사실이지만 이미 공공기관은 스스로의 책무 이행으로 생산되는 공적 가치의 사회 환원이라는 명목으로 사회적 가치 실현과 구호만 다를 뿐 사회책임 조달, 사회공헌활동 등 다양한 방법으로 꾸준히 공익을 실천해 왔다. 더불어 사회적 가치 실현의 모범적 주체가 되어야 하는 공공기관의 책무 이외에도 공공기관을 둘러싼 사회적 가치 실현과 사회적 경제 활성화에 대한 기여 요구 환경은 최근 들어 빠른 속도로 확대되어 가고 있다.

앞에서 언급한 국제표준화기구(ISO)의 사회적 책임(SR)에 대한 국제표준도 공공기관으로 하여금 소속된 사회에 이익이 될 수 있도록 하기 위해 다양한 분야에서의 사회적 책임을 실천할 것을 요구하고 있으며, 또한 ‘공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안(일명: 사회적가치기본법안)<sup>10)</sup>’은 현 정부의 문재인 대통령도 의원 시절에 발의한 법안으로 국회 본회의 통과는 되지 않아 법 제정에 이르지지는 않았지만 그 내용에는 ‘(1) 기본권리로서 인권의 보호 (2) 안전한 근로와 생활 환경의 유지 (3) 보건복지의 제공 (4) 노동권의 보장과 근로조건의 향상 (5) 사회적 약자에 대한 기회 제공과 사회통합 (6) 대기업과 중소기업 간의 상생과 협력 (7) 양질의 일자리 창출 (8) 지역 사회 활성화와 공동체 복원 (9) 이익이 순환되는 지역경제 공헌 (10) 윤리적 생산과 기업의 자발적인 사회적 책임 이행 (11) 환경의 지속가능성 보전 (12) 민주적 의사결정과 참여 실현 (13) 공동체 이익 실현과 공공성 강화’를 담고 있으며, 기본적으로 사회적 가치의 정의와 공공기관의 책무와 역할<sup>11)</sup>, 사회적 가치 성과평가 등 사회적 가치의 실현을 위한 기본사항을 담고 있다. 이렇게 달라진 정부 시책으로 인해 공공기관을 향한 사회적 책임과 사회적 가치 실현 요구는 더욱 커지고 있고, 일명 사회적가치기본법이 국회를 통과하게 되면 급물살을 타게 되어 공공기관이 수행해야 할 필연적 업무로 더욱 다양하면서도 의미 있고 바람직한 적극적 사회적 가치 실현 방안을 찾아 나서야 하는 환경에 놓였다.

사회적 가치 실현을 위한 공공기관의 역할이 주목받고 있는 가운데 이에 더해 2017년 12월 28일 기획재정부는 공공기관 경영평가에 있어서 그동안 제한적이고 형식적이던 사회적 가치 항목의 배점을 확대하고 항목을 5개 세부 지표로 구성한 ‘공공기관 경영평가제도 개편 방안’을 발표했다. 문재인 정부의 100대 국정과제 중 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’과 ‘사회적 경제 활성화’의 주관부처인 기획재정부가 사회적 가치 실현에 본격적으로 나선 것이다. 공공기관 경영

9) 다음 Daum 국어사전

10) 2014.6월 문재인 의원, 2016.8월 김경수 의원, 2017.10월 박광온 의원 대표발의 법안

11) 제4조(공공기관의 책무) ① 공공기관은 모든 정책·사업·업무 등을 수행할 때에 사회적 가치를 실현하기 위하여 다음 각 호의 노력을 하여야 한다. 1. 사회적 가치의 실현을 위해 필요한 관계법령 및 조례의 제정 및 개정, 폐지 등 2. 사회적 가치의 실현을 위해 필요한 조직의 정비 등 3. 사회적 가치의 실현을 위해 필요한 시책의 수립 및 시행 ② 공공기관은 정책 등의 수행과정에 있어 해당 기관의 특성과 여건을 반영하여 사회적 가치가 실현될 수 있도록 하여야 한다.

평가 100점 만점에서 일반 경영관리와 기타 주요 사업을 제외하면 ‘사회적 가치 실현’을 평가하는 항목이 최소한 40점 이상의 비중을 차지하게 된 것이다. 공공기관의 경영평가는 크게 두 가지로 구성된다. 즉 경영관리와 주요 사업으로 나뉘는데, 경영관리의 하위 항목인 ‘경영전략, 사회공헌’ 중에서 상세항목으로 분류됐던 ‘사회적 책임’이 2018년도 개편안에서는 ‘사회적 가치’라는 새로운 항목으로 신설되고, 그 비중도 크게 늘었음을 확인할 수 있다. 또한 포괄적인 평가만 이루어졌던 주요 사업에 ‘사회적 가치 관련 전체 비중은 공기업의 경우에는 100점 만점에 40-45점, 준정부기관일 경우에는 58-63점이 된다. 행정안전부 지방공기업평가원에서 추진하는 2018년 지방공기업 평가에서도 이러한 흐름을 반영하여 사회적 가치 부분은 일자리 창출, 고객 및 주민참여, 윤리경영, 노사 상생, 환경안전 관리, 지역사회 공헌, 사회적 약자 배려 등 여러 항목에 걸쳐 높은 비중으로 반영하고 있다(황상규, 2018).

공공기관은 매년 이루어지는 기관평가로써 기관의 사업 성과를 가늠 받는다. 현 정부의 사회적 경제 활성화와 사회적 가치 실현 정책의 강력한 드라이브는 기관 고유의 목적사업의 충실 이행여부, 청렴과 반부패 실천여부 등과 함께 사회적 가치 실현 여부를 무엇보다도 중요하게 평가하고 있어 공공기관은 더더욱 적극적으로 사회적 책임의 이행에 나서야 하는 내외적 환경을 맞이하고 있다.

## 2. 공공기관의 사회적 가치 실현 모델

바뀐 정부 정책에 따라, 또 달라진 시대적, 환경적 요구에 따라 공공기관은 앞다투어 사회적 가치 실현에 매진하고 있다. 실제 몇몇 기관에서는 사회적 가치 실현을 전담하는 독립된 전담 조직<sup>12)</sup>을 만들어 사회적 책임사업을 기관의 주요사업의 하나로 인정하고 본격적인 이행에 나서고 있다. 이는 다른 공공기관에게는 자극제가 되어 사회적 가치 실현을 전담할 독립조직은 더욱 늘어날 전망이다. 이런 독립된 전담 조직(또는 전담부서)은 기관의 사회적 가치 이행 사업을 전담하게 되고, 부족한 정보를 공유하고 아이디어를 찾기 위해 같은 입장에 놓인 다른 공공기관 간의 네트워킹과 협업에 적극적으로 나서게 하는 동기를 부여한다.

공공기관의 사회적 가치 실현 모델은 수혜자를 기준으로 보아 두 가지로 ‘수혜자 직접지원 모델’과 ‘수혜자 간접지원 모델(표Ⅲ)로 나누어 볼 수 있다.

수혜자 직접지원 모델은 공공기관이 수혜대상자에 대해 직접 현물 또는 현금을 지원하는 사업 모델로서 그동안 다양한 형태로 공공기관이 이행해 온 사회공헌활동이 대표적인 사례이다. 공공인 한겨울 산동네 취약 가정을 위한 ‘사랑의 연탄 나누기’ 행사를 떠올리거나, 한여름 팔을 걷어붙이고 넓은 들판에서 열리는 ‘농촌 일손 돕기’ 사업을 떠올릴 수 있다. 대부분의 수혜자 직접지

12) 한국토지주택공사의 미래혁신실, 인천항만공사의 일자리사회가치실, 도로교통공단의 혁신평가처, 부산항만공사의 사회적가치혁신실, 한국국제협력단의 혁신위원회, 수도권매립지관리공사의 사회적가치평가위원회 등 많은 공공기관이 전담조직을 운영하고 있다.

원 모델은 단발성, 한시적, 계절성 행사에 머무는 경우가 대부분이다.

표Ⅲ. 수혜자 직접 지원모델과 수혜자 간접 지원모델

분류	수혜자 직접지원 모델	수혜자 간접지원 모델
형태	공공기관이 수혜대상자에 대해 직접 현물 또는 현금을 지원	공공기관이 공정하고 객관적인 제3자를 통해 수혜자에게 혜택이 돌아가도록 간접적으로 지원
사례	1사1촌 결연사업, 농촌일손돕기, 생활환경개선지원, 나눔활동, 기부금, 현물지원사업, 헌혈, 환경보호캠페인, 넓은 의미에서의 사회책임조달 등	중간지원조직을 통한 사업, 재단설립 지원, 제3자 위탁사업 등

특히 공공기관이 가진 기관 고유업무의 특성을 살린 사업, 예를 들어 한국전력공사의 가정용 전기시설점검 무료 지원 사업, 국민건강보험공단의 의료 검사비 지원사업, 대한법률구조공단의 무료 법률 상담 지원사업 등의 사업보다는 어느 기관이나 이행할 수 있는 (표Ⅲ)의 사례에서 보듯이 기관의 고유 업무 특성과는 상관없는 보편적 사회공헌활동을 이행하는 경우가 대부분이다. 이런 현상이 나타나는 이유는 일반적으로 공공기관의 사업 이행 주체들이 사회적 가치 실현에 대한 이해도가 낮거나 사회적 가치 실현 방안의 다양한 모델에 대한 아이디어가 부족하거나 대중을 의식한 보여주기식 홍보 위주의 사업이거나 행정상의 편의로 이행하기 손쉬운 보편적 사업을 추진한 결과일 것이라고 추측할 수 있다. 그럼에도 불구하고 수혜자 직접지원 모델은 복리후생의 개념과 맞물려 공공기관의 사회적 책임과 정부의 공공정책 충실 수행이라는 긍정적인 효과를 나타낸 것은 사실이다. 반면에 오랫동안 공공기관의 사회공헌활동 모델로 주류를 형성했던 수혜자 직접지원 모델은 오히려 수혜자에게도 길들여져 가시적인 복지 정책성 효과가 빨리 드러나는 직접 지원을 더욱 선호하게 하는 경향을 나타내기도 한다.

수혜자 간접 지원 모델은 직접지원 모델보다는 한 단계 업그레이드 된 형태로 볼 수 있다. 수혜자 간접지원 모델의 등장은 앞에 언급된 직접지원 모델에 집중될 수밖에 없는 이유들을 보완하고 한 단계 더 발전시키기 위한 노력으로 제3자의 전문적인 기관<sup>13)</sup>을 통하거나 객관적이고 공정한 위치의 제3의 조직<sup>14)</sup>을 새롭게 만들어 이들을 통해서 수혜자에게 혜택이 돌아가도록 간접적으로 지원하는 형태를 말한다. 이 방식은 사회적 경제 분야에서 공공기관보다 훨씬 더 전문적이고 개방적이고 발전적인 사회적경제 조직을 활용하여 실질적이고 실효성 높은 사회적 가치 실현

13) 사회적경제 전문지원 조직, 중간지원조직, 사회적경제기업 등

14) 예를 들어, 기관이 출연하는 만드는 비영리단체, 재단법인 등

을 가능하게 한다.

특히 공공기관과 수혜자의 매개 역할을 하는 중간지원 조직을 경유하는 경우를 찾아볼 수 있는데, 예를 들자면 서울특별시의 사회적경제지원센터의 설립 운영이 그것이다. 서울특별시 사회적경제지원센터는 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등 사회적경제 기업들의 활동이 활발해지도록, 그래서 서울 시민의 삶이 더 다채롭고 풍성해지도록 돕기 위해 2013년 1월 23일 설립된 민관 거버넌스 기관이다. 서울특별시와 사회적경제 조직들은 사회적 경제로의 정책 통합 및 지속가능한 기반 조성을 위한 민관 협력의 필요성에 공감하고 이를 효과적으로 실현하기 위한 사회적 경제 현장 및 민간 지원 조직들의 허브로서 사회적경제지원센터를 설립하게 되었고, 서울시 사회적기업육성조례에 근거하여 서울시가 설립하고 (사)서울사회적경제네트워크가 위탁 운영하고 있다.<sup>15)</sup> 서울특별시 사회적경제지원센터는 중앙부처의 개별적인 행정으로 인해 분절적으로 운영되어 온 사회적 경제 부문별 조직들과 지원조직들의 네트워크를 촉진하고, 서울시와 자치구의 통합적 정책 환경 조성 및 사회투자, 공공 구매, 윤리적 소비 등을 통한 기업과 시민들의 참여를 유도하고, 서울시의 정책 기획, 실행 과정에서 다양한 이해관계자들의 참여와 소통의 활성화로 정책 효과를 극대화함으로써 서울시의 사회적 경제 생태계를 조성하고 활성화를 촉진하는데 크게 기여하고 있다.

개별 공공기관은 서울특별시와 같은 지방자치단체 조직이 아니라 국한된 특정 사업을 목적으로 설립된 국가기관이기에 중간 지원 조직을 직접 설립하지는 않더라도 기존에 활동하고 있는 사회적경제조직을 선정하여 중간 지원 조직으로서의 역할을 맡기는 방식을 채택할 수 있다. 특히 이런 수혜자 간접지원 모델은 사회적 가치 실현을 위한 공공기관의 책무 이행의 효율성을 높여주고 동시에 행정업무의 양을 줄여주는 효과도 있다. 다만 제3자 또는 제3의 조직을 얼마나 공정하고 객관적으로 또 검증 가능한 방법으로 선택하느냐의 문제는 공공기관의 몫으로 남는다.

어찌됐든 공공기관의 수혜자에 대한 직접 또는 간접 지원방식의 사회적 가치 실현 방안은 앞으로는 간접 지원 모델을 중심으로 확대되어 질 것으로 예상해 볼 수 있다. ‘프로는 프로를 알아본다’는 말처럼 사회적 경제 영역 또한 사회적 경제 전문가들의 시선으로 접근하는 것이 바람직하기 때문이다. 제3자인 사회적 경제 전문가에게 지역사회와 사회적 경제 시장에 대한 정보를 얻고 자문을 받아 공공기관과 사회적경제 조직들과의 네트워킹과 협업이 가능한 간접 지원 모델을 만들어내는 방식으로 사회적 가치 실현을 확대해나가는 것이 바람직하다. 이로 인해 공공기관은 사회적 경제 전문가에 의해 발굴된 사회 문제의 해결에 더욱 손쉽게 접근할 수 있다. 또한 공공기관의 한정된 인적자원의 한계에 여유를 주어 주어진 기관 자체의 고유업무 수행에도 더욱 충실할 수 있으며, 나아가 기관 자체의 고유업무 수행과정에서도 자연스럽게 사회적경제 조직들과의 스킨십이 가능하게 되어 소속된 사회에서의 구성원으로서의 존재감을 높일 수 있다. 공공기관의 지역사회를 향한 적극적 참여의 자세는 지역사회에서 활동 중인 사회적경제 조직으로 하여금 높은 신뢰를 얻게 하고, 그 결과 공공기관과 사회적경제 조직 간의 동지 의식, 파트너십 의식을 형성하

15) 서울특별시 사회적경제지원센터 홈페이지, <http://sehub.net/center-purpose>

는 계기가 된다.

#### IV. 공공기관과 사회적경제조직간의 파트너십 모델 사례

##### 1. 파트너십 모델의 필요성

공공기관의 사회적 가치 실현 방안의 수혜자 간접 지원 모델로서 중간지원 조직 활용의 필요성은 사회적 경제 시장에서 활동 중인 사회적 경제 조직의 전문성을 활용하는 것에서 의미를 더할 수 있다. 공공기관과 그 기관이 속한 사회의 구성원 간의 네트워킹을 통한 협력적 관계는 사업 성과에 있어 높은 시너지를 수반한다. 공공기관과 사회적경제 조직과의 새로운 관계 정립 노력은 다양한 형태로 등장하고 있다. 그 중의 눈에 띄는 것은 양자가 단발성이 아닌 지속가능한 방식으로 상호 간의 네트워킹을 통한 정보공유, 공동사업 추진, 공동이미지 구축 등의 파트너십 관계를 정립해 나가는 노력이다. 양자 간의 협력적 파트너십 모델은 공공기관의 대외 이미지 제고 및 우수기관평가에 직접적인 도움을 주며, 나아가 공공기관의 경쟁력 강화 및 국가 경쟁력 강화를 위해서도 중요한 모델이 된다.

파트너십 모델을 각각의 이해관계자(stakeholder)들이 독립성을 유지한 상태에서 상호 공동의 목적을 위해 정보와 자원을 공유하거나 협력하는 지속적 관계구조라고 볼 때, 파트너십 모델은 일방적인 관계가 아니라 상호성이 작용하는 교환관계이며 각각의 이해관계자들이 관계를 통하여 각자의 목적을 성취할 수 있어야 한다. 그러므로 공공기관과 사회적경제 조직간의 파트너십 모델의 성공을 위해서는 양자 모두가 그 필요성에 대해 정확히 인식을 같이해야 한다. 파트너십을 통해 이를 수 있는 시너지를 분명하게 이해하고 서로의 역할에 대해서도 분명한 인식이 있어야 한다.

특히 공공기관과 사회적경제 조직 간의 파트너십 활성화를 기대할 때는 공공기관의 감독기구인 정부도 파트너십의 중요성을 인식하고 적극적인 제도적, 경제적 지원을 통해 공공기관을 독려해나가야 한다. 무엇보다 중요한 것은 공공기관의 태도인데 사회적경제 조직들의 참여 욕구를 높일 수 있는 환경을 조성하는 데 적극적이어야 한다. 공공기관은 사회적경제 조직을 또 다른 고객으로 인식할 필요가 있다. 공공기관은 지방자치단체나 소속 사회단체 등에서 쉽게 얻을 수 있는 단순한 행정정보를 활용해서 사회공헌활동을 지속해 왔다. 앞에서 언급한 수혜자 직접지원 모델의 형식으로 주로 취약계층, 소외계층 등을 상대로 한 자선사업 성격의 단발성 지원사업이 주류를 이루었는데 이는 곧 지역사회에 대한 세밀하고 정확한 정보를 확보하고 있지 못하다는 것을 의미하기도 한다. 지역사회에 대한 정확한 정보의 활용은 공공기관으로 하여금 더 정교한 사회적 가치 실현을 가능하게 할 수 있다. 이런 측면에서 파트너십 모델은 의미 있다. 파트너인 사회적경제 조직이 전문성을 앞세워 지역사회에 대한 세밀하고 정확한 정보를 제공하면 공공기관은 이를 활용해 성공적인 지원을 가능하게 할 수 있다.

파트너십 모델은 사회적경제 조직에게는 어떤 이점이 있으며 또 공공기관의 입장에서는 어떤

이점이 있을까. 창업 이후 성장기에 접어든 사회적경제 조직의 현실적 고민으로는 사업비의 부족과 영업력의 부족이 가장 심각하다. 대부분의 사회적 경제 기업은 소규모의 출자금으로 출발하고 있으며 창업 이후 얼마 지나지 않아 사업비 부족, 영업력 부족, 사회적 경제에 대한 이해 부족, 두텁지 않은 사회적 경제 저변 인구, 지원제도 미비 등으로 인한 경영난에 처하게 되며, 특히 기존 금융권을 활용해 사업비를 조달하는 것은 그림의 떡인 경우가 많다. 사회적 경제에 대한 전반적인 사회구성원의 이해 부족은 영업활동에도 큰 장벽으로 다가온다. 이런 현실에서 파트너십 모델은 사회적경제 조직으로 하여금 공공기관으로부터 사업비 지원과 함께 영업활동의 도움을 받을 수 있는 기회를 제공 받을 수 있게 한다. 협동조합, 마을기업, 사회적 기업, 자활기업 등 사회적경제 조직은 누구보다 자신들의 형편을 잘 이해하고 있는 중간지원 조직<sup>16)</sup>을 통해서 신뢰도 높은 공공기관을 파트너로 두게 되고 재정 및 영업 지원을 받아 조직의 지속적이고 안정된 운영을 가능하게 한다. 금융 혜택과 더불어 사업 확장 기회와 기업의 문제점 해결할 수 있는 기회를 얻게 된다. 중간지원 조직 또한 공공기관을 지원 파트너를 두게 되어 법인의 인지도 및 신뢰도 제고, 사회적 경제 시장에서의 우위 선점 등을 확보할 수 있다.

표IV. 공공기관과 사회적경제 조직 간의 win-win 포인트

공공기관	사회적경제조직
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공정성 확립</li> <li>- 실효성 높은 타겟팅 지원</li> <li>- 정확한 정보와 다양한 여론 반영</li> <li>- 행정력 절약</li> <li>- 대외 이미지 제고</li> <li>- 지역사회 신뢰 구축</li> <li>- 기관 평가 유리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융 혜택 및 사업비 지원</li> <li>- 영업활동 지원</li> <li>- 사회적 경제 시장 우위 선점</li> <li>- 법인 인지도 및 신뢰도 제고</li> <li>- 사업 확장 기회</li> <li>- 기업 문제점 해결</li> </ul>

파트너십 모델은 공공기관의 입장에서도 기관의 경제적 지원활동이 지역의 사회적 경제 전문성을 가진 중간지원 조직을 통함으로써, 단발적이거나 소모적으로 쓰이지 않고 지역사회와 사회적 경제 발전에 집중적이고 지속적으로 지원될 수 있도록 한다. 또한 수혜 대상기업의 현재 상황을 검증할 수 있게 되어 사회적 가치를 실현하는 기관으로서의 신용도를 높여 대외적 이미지를 제고할 수 있으며, 기관평가에도 대응할 수 있는 이점을 확보할 수 있다. 또한 공공기관으로서의 공정성 확립, 정확한 정보 습득, 다양한 여론 반영, 행정력 절약, 지역사회 신뢰 구축 등을 확보할 수 있다.

파트너십 모델은 공공기관과 사회적경제 조직 양자 모두가 실익을 함께 얻을 수 있는 공유가치실천(CSV) 모델이며 진정한 동반자로서 함께 길을 모색해 나가는 Win-Win전략(표IV)이다.

16) 공공기관이 선택한 중간지원조직으로서의 사회적경제조직



## 2. 파트너십 모델 사례 I-SEIF

공공기관의 공익실천 책무와 사회적경제 조직의 사회적경제 활성화 노력은 파트너십 모델을 통해 시너지를 발휘하고 정부 차원의 사회적 경제 활성화 추진정책이나 제도적 지원정책이 더해져 파트너십 모델을 통해 정책의 성공률을 높인다. 사회적 경제 일선 현장의 활동 당사자인 공공기관과 사회적경제 조직 간의 유기적 결합과 협력이 돋보이는 파트너십 모델 사례로 인천지역의 I-SEIF<sup>17)</sup>에 관해 살펴보자.

### 1) I-SEIF 개요 및 추진배경

책임 있는 국가 공기업으로서 정부 핵심국정과제인 공공부문 중심의 ‘사회적 가치 실현<sup>18)</sup>’을 추진해 나가야 하는 공공기관은 기관업무의 계획 수립과 집행, 평가 등 전 영역에 걸쳐 ‘사회적 가치 실현’ 내용이 핵심적으로 활용될 수 있도록 노력하고 있다. 이런 배경 아래 2018년 정부 시책에 부응하고자 인천광역시에 소재하고 있는 3개의 공공기관이 참여하여 만들어낸 I-SEIF(인천 지역 사회적경제 활성화 공동기금)은 공공기관의 사회적 가치 실현 공동사업 사례다.

I-SEIF는 인천지역 소재 주요 공공기관인 수도권매립지관리공사, 인천항만공사, 한국환경공단 이 사회적 가치 창출을 위해 사회적 가치 5대 지표, 즉 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영의 실현을 목표로 발족했다. 국가 공공기관 간의 협력적 업무추진을 통해 사회적 가치 실현의 효율적 대응 및 시너지 제고를 마련하기 위해 2018년도(11월~12월) 사업을 시작으로 2019년, 2020년 3개년 사업 시행의 계획을 우선 마련했다.

(표 V)에서 보듯이 I-SEIF는 궁극적으로 ‘인천지역의 사회적 경제 활성화를 견인하는 지원 플랫폼’으로 자리매김하는 것을 비전으로 두고 있으며, 사회적경제 기업을 통한 일자리 신규 창출, 평균 매출액 10% 증가 달성, 연1회 사회적경제 기업 박람회 개최 및 전문가 간담회 개최 등 구체적인 사업 목표를 가지고 출범했다. I-SEIF의 핵심 가치는 지속가능성과 지역자원 개발, 동반성장, 우수사례 개발로 선정하였고, 추진과제로는 금융지원, 성장지원, 사후관리, 지역생태계 조성, 판로 지원, 간담회 및 성과보고회 등으로 지속가능성에 중점을 두었다. 추진과제는 매우 구체적이고 실현 가능성이 높은 것으로 계획되어 있어 사업의 실효성과 성공가능성을 높이고 있다. 특히 추진 과제 중에 공공기관과 사회적경제 조직 간의 정기적인 간담회와 성과보고회 등은 공공기관이 단발성으로 지원하는 사회적 공헌 활동을 넘어 수혜(펠로우)기업의 성장을 지속적으로 관찰하고 성과에 관여함으로써 공공기관과 사회적경제 조직 간의 파트너십 모델의 성공적 모델을 공동 창출하고자 하는 노력을 엿보게 한다.

17) I-SEIF(Incheon social Economy Impact Fund), 인천지역 사회적경제 활성화 공동기금

18) 국정과제 12, 16, 20, 26번 및 공공기관 경영관리 주요지표 (사회적가치 구현) - 경영평가 항목

표 V. I-SEIF 핵심가치 및 추진과제

비전	“인천 사회적 경제 활성화를 견인하는 지원 플랫폼”			
목표	사회적경제 기업을 통한 일자리 신규 창출, 평균 매출액 10% 증가 달성, 연1회 사회적경제 기업 박람회 개최, 연1회 전문가 간담회 개최			
핵심 가치	지속가능성 (Sustainability)	지역자원개발 (Community Resource)	동반성장 (Win-Win Growth)	우수사례 개발 (Best Practice)
추진 과제	① 금융지원 - 성장단계별 맞춤형 금융지원 ▲ 무상 지원    ▲ 무이자 대출 지원			
	② 성장지원 - 사회적경제 기업의 자생력 강화 ▲ 성장 단계별, 업종별 멘토링 지원    ▲ 수요 맞춤형 교육 강화			
	③ 사후관리 - 지속적 지원체계 조성 ▲ 지원기업 경영현황 모니터링    ▲ 후속 자원 연계 ▲ 지원기업에 대한 성과 평가    ▲ 지원기업 투명성 제고			
	④ 지역생태계 조성 - 지역 중심 지원체계 조성 ▲ 사회적금융 기술 이전 ▲ 지역 사회적경제 네트워킹 조성			
	⑤ 판로지원 - 사회적기업 제품·서비스 소비 촉진 ▲ 연 1회 인천지역 사회적경제 기업 대상 박람회 지원			
	⑥ 간담회 / 성과보고회 개최 - 인천지역 사회적경제 활성화 방안도출 ▲ 연 1회 사회적경제 분야 관계자 및 전문가 간담회 /성과보고회 개최			

## 2) I-SEIF 추진 경과

인천지역의 사회적경제기업 현황은 2018년 8월 현재 인증(예비) 사회적기업 170개소, 협동조합 381개소, 마을기업 62개소, 자활기업 33개소 등 총 646개소로 사회적기업, 마을기업은 타 광역시도와 대비해서 높은 비율의 기업이 육성되어 있다. 인천지역 사회적기업 3년 생존율은 91.8%(2016년 기준)로 일반기업 38.8%(통계청 기업생멸 행정통계 2014년 기준)에 비해 월등히 높은 수준으로 재정지원 종료 사회적기업의 3년 생존율도 75.4%(2016년 기준)로 높은 수준이며, 2017년 12월 기

준 2,864백만 원의 영업이익을 달성하고 있다.<sup>19)</sup>

I-SEIF의 핵심은 3개 기관별로 각 5억 원 출연, 총 15억 원의 기금을 조성하여 사회적경제 기업을 지원하고 사업성과 평가 후 지속 시행 여부를 판단하고 긍정적이고 가시적인 성과가 확인되면 조성금액을 더욱 늘려 지속적으로 시행하려는 것이다. 인천광역시에는 2018년 10월 현재 49개 소<sup>20)</sup>, 약 4,905백만 원의 사회적 금융 수요가 존재하며, 사업 초기 단계인 예비 1년 차와 성장기인 인증 1년~2년 차 사회적 기업들의 금융지원이 절대적으로 필요한 실정이다. 이런 현황들에 근거하여 규모화된 금융지원을 진행하고 이를 수행할 중간지원 조직 양성을 도모하여 인천지역에 알맞은 사회적 경제 생태계를 조성하는 것에 중점을 두었다.



그림 I. I-SEIF 조직도

I-SEIF를 효율적으로 운영하기 위해 (그림 I)과 같이 운영위원회를 두어 공동기금 위탁사의 투명한 자금 운용을 관리 감독하고 있으며, 운영위원회는 I-SEIF 3개 공공기관의 사회적 가치 업무를 담당하는 부서장으로 구성하여 공동기금 위탁에 관한 사항을 심의, 의결한다. 중간지원 조직으로서의 기금운용사는 공개 공모를 거쳐 공정한 심사로 선정했으며, 기금운용사는 사회연대은행, (사)함께하는 인천사람들, (사)홍익경제연구소 총 3개 민간기관의 컨소시엄으로 구성되어 운영되고 있으며, 사회연대은행은 I-SEIF의 운영 총괄 업무를 맡고 (사)함께하는 인천사람들은 지원기업의 사후관리 프로그램 운영을, (사)홍익경제연구소는 지원기업의 성장지원 프로그램 운영을 각각 맡아서 인천지역 사회적 경제 전문가로서의 전문성을 발휘하고 있다.(표VI)

19) 수도권매립지관리공사 I-SEIF 추진보고서(2019) 중에서 발췌

20) 예비사회적기업 19개소, 인증사회적기업 26개소, 협동조합 3개소, 마을기업 1개소

표VI. I-SEIF 중간지원 조직으로서의 기금운용사(3개 민간 컨소시엄) 역할

컨소시엄 기관	역 할
사회연대은행	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ I-SEIF 운영 총괄                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인천의 우수한 사회적 경제 기업 발굴 및 금융, 성장지원 등 맞춤형 지원 프로그램 운용</li> <li>- 기금운용을 통한 일자리창출 등 사회적 가치 측정 및 성과보고서 작성</li> <li>- 사회적 금융 기술이전 및 지역 중간지원조직 육성</li> </ul> </li> </ul>
(사)함께하는 인천사람들	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지원기업 사후관리 프로그램 운영                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기금 관련 제반 업무 지원 및 관련 사회적 금융 기술 습득</li> <li>- 기금 지원기업의 사후관리 및 모니터링</li> <li>- 지역 내 사회적 경제 지원기관 협력 체계 구축</li> </ul> </li> </ul>
(사)홍익경제연구소	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지원기업 성장지원 프로그램 운영                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기금 지원기업의 멘토링 및 컨설팅 등 성장지원 제반업무 수행</li> <li>- 기금 지원기업 대상 교육 및 예비 창업자 상담 및 발굴</li> </ul> </li> </ul>

### 3) I-SEIF 성과

I-SEIF는 2018년 7월 20일 처음 논의되어 2019년 10월 현재까지 지속적으로 추진되어 오면서 의미 있는 결과를 내놓고 있다. 기금운용사(3개 컨소시엄)는 중간 지원 조직으로서의 역할을 수행하고 그 결과 2018년도에는 창업기 기업 2개, 성장기 기업 3개로 총 5개의 펠로우(수혜) 기업<sup>21)</sup>(표VII)을 선정하여 지원을 시작하고 있고, 2019년도에는 창업기 기업 4개, 성장기 기업 4개로 총 8개의 펠로우 기업(표VIII)을 선정하여 지원을 이어나가고 있다.

21) 기금 수혜대상 기업을 펠로우(Fellow)기업이라 명명함.

표Ⅶ. I-SEIF 2018년도 선정 펠로우 기업

구분		기업명	주요사업	지원금액(천원)
1	창업기	(협)아이스타 팩토리	스타트 업 지원	무상 15,000
2	창업기	(주)몬스터레코드	도시재생 및 행사대행	무상 10,000
3	성장기	(주)스마일시스템	여행 소프트웨어 개발	대출 40,000
4	성장기	(주)흙 마을	도예치료교육, 도자기공예	대출 30,000
5	성장기	(주)세림조경 디자인	조경식재 관리	대출 30,000
총 계				125,000

표Ⅷ. I-SEIF 2019년도 선정 펠로우 기업

구분		기업명	주요사업	지원금액(천원)
1	성장기	(주)자연과 창의성	지역 교육 컨설팅	대출 50,000
2	성장기	(주)마따아	(취약) 빵, 떡류 제조	대출 50,000
3	성장기	(주)신성피엔텍	(취약) 용지 제조	대출 25,000
4	성장기	(주)이지피플	(시니어) 조경식재	대출 25,000
5	창업기	(주)밸리스	반려동물 업사이클	무상 10,000
6	창업기	(주)청풍협동조합	지역문화 공연기획	무상 10,000
7	창업기	(주)오세르	친환경 화장품 제조	무상 15,000
8	창업기	(주)한지생각이닥	전통한지공예	무상 15,000
총 계				200,000

기금운용사는 2018년도 I-SEIF 사업 첫해의 펠로우 기업 선정을 모두 공개모집을 통해 까다로운 심사과정(그림Ⅱ)을 거쳐 투명하게 선정하였다. 그 결과로 선정된 펠로우 기업 최종 5개 기업을 대상으로 기업의 성장단계에 맞는 금융지원을 통해 사업 안정화 및 경쟁력 제고에 기여하고,

우수 사회적경제 기업 발굴과 성공사례 창출, 그리고 기업의 경쟁력 제고와 일자리 창출, 사회서비스 제공 등 사회적 효과 확산을 목적으로 총 125백만 원(무상지원 25백만 원, 대출지원 100백만 원)을 지원하였으며(표7), 2018년도의 기대성과는 예상치를 뛰어넘는 고무적인 결과를 나타내 주었다. 2018년도 I-SEIF는 사회적 성과와 경제적 성과는 물론 일자리 성과와 혁신성과도 이룬 것으로 평가된다(표IX).



그림 II. I-SEIF 2018년도 펠로우 기업 선정과정

표IX. I-SEIF 2018년도 성과

사회적 성과	경제적 성과	혁신적 성과	일자리 성과
사회서비스 204명 수혜, 기부금 15백만 원	매출액 21억 원 (지원 이후 성장세 기 대)	상품개발(특허 등)13개 자원조달 104백만 원	43명 (취약계층 16명, 37%) 2019년 11명 추가 창 출 (예정)

2019년도에 선정 지원한 8개의 펠로우 기업(표VIII) 역시 1년간의 금융지원에 대한 성과를 평가하게 될 것이며, 긍정적이고 지속적인 성장을 기대하고 있다. 특히 2019년도 선정기업의 경우는 다양한 업종의 사회적경제 기업이 선정된 것을 볼 수 있는데, 교육, 제과, 조경, 반려동물, 문화, 화장품 등 다양한 업종을 보여주고 있다. 이는 지역사회에서 활동 중인 사회적경제 기업들이 점차 다양한 업종으로 진출하고 있음을 보여주며, 더불어 사회적 가치의 확산 또한 다양한 분야로 전파되고 있다는 것을 보여주는 고무적인 현상이라 할 수 있다. 전 업종에 걸쳐 견고한 사업 아이템으로 사회적 가치 실현을 앞세우고 공공기관과 같은 신뢰 조직으로부터의 적절한 금융지원을 받은 사회적경제 조직의 지속적인 성장은 지역사회에서 공공기관과 사회적경제 조직 간의 파트너십 모델이 매우 효과적이고 바람직한 성공적 모델 사례로 자리 잡을 수 있음을 엿보게 한다.

더욱 고무적인 것은 2019년 11월 현재 I-SEIF에 참가하고 있는 수도권매립지관리공사, 인천항만공사, 한국환경공단 이외에 인천국제공항공사도 참여하기로 확정하였으며, 인천광역시도 참여를 저울질하고 있다. 인천광역시의 참여가 최종 결정되면 2020년부터는 지방자치단체가 포함된 5

개 공공기관이 참여하는 명실공히 인천지역의 대표적 사회적 경제 활성화 기금으로서의 I-SEIF로 확대 운영될 예정이다. 각 공공기관이 개별적으로 사업을 이행하는 것보다는 사회적 가치 실현이라는 공동의 목적을 수행하기 위해 정보를 공유하고 협업을 만들어내는 것이 더 큰 시너지를 만들어낼 수 있음을 인식한 더 많은 공공기관의 참여가 앞으로도 계속 이어질 것으로 기대한다.

## V. 사례를 통해 본 공공기관의 사회적 가치 실현 성과평가와 발전방안

앞에서 살펴본 I-SEIF 사례는 파트너십 모델로서의 필요충분조건을 갖추고 있을까. 파트너십 모델은 이해관계자 각각의 요구를 적절하게 충족시켜야 함이 전제되어 있어야 하는데 I-SEIF 사례는 그러할까. I-SEIF 사례에서 나타나는 공공기관의 사회적 가치 실현의 성과와 한계를 살펴보고 이를 토대로 발전 방안을 제시해 본다.

### 1. 성과와 한계

사회적 가치 실현에 나서는 공공기관의 현실적인 고민 중 하나는 수혜자에 대한 직접지원의 경우 불필요한 특혜시비에 휘말릴 수 있다는 우려이다. 그 결과 많은 공공기관은 민원과 위험성이 낮은 사업을 선호하게 되고 취약계층, 저소득층 등 객관적인 시각에서도 동의되어질 수 있는 한정된 수혜자에 대한 일반적 보편복지 형태의 사업을 선호하게 되는 경향이 있다. I-SEIF 사례는 수혜자 간접 지원 방식을 채택하고 있고 확장성이 큰 사회적경제조직을 수혜 대상으로 삼고 있다는 점에서 기존의 사회적 가치 실현 모델들과는 다르게 그 성과(표X)를 평가해 볼 수 있다.

첫째, 개별기업에 대한 직접지원이 불가능한 공공기관의 현실적 한계를 극복하기 위한 합리적 지원방안이다. 수혜자 간접 지원 모델 형식으로 사회적 경제 전문기관과의 파트너십을 통해 객관적이고 공정한 금융지원을 가능하게 하여 불필요한 특혜시비와 오해의 소지를 차단할 수 있다. 더불어 집행과정에서의 행정력 낭비를 줄일 수 있는 합리적 지원방안이기도 하다.

둘째, 사회적 경제 분야의 전문기관을 활용해 전문적인 평가 기준으로 전문성 있는 수혜기업의 선정이 가능하다. 중간지원 조직의 역할을 할 사회적 경제 전문기관을 공개경쟁을 통해 선발하고, 이들이 공모하여 제시한 수혜기업들의 사업계획서와 업력을 평가하여 보다 전문적인 사회적경제 기업으로의 수혜 전달이 가능하다. 특히 공공기관은 스스로가 깊이 있게 파악하지 못하는 시민사회와 사회적 경제 특유의 잠재적 능력과 가치에 대한 이해 부족을 보완할 수 있다. 또한 중간지원 조직의 선정과정에서 일개 조직이 아닌 3개 컨소시엄 조직을 선정함으로써 보다 공정하고 객관적인 자금운용을 담보할 수 있다.

셋째, 공공기관이 속한 지역사회에 보다 구체적이고 실질적인 지원이 가능하다. 지역 사회적 경제 조직 간의 내부거래의 장점을 살려 공공기관이 속한 공동체 지역사회에서 공공기관과 사회적경제 조직이 공동체 일원으로서 상호 간의 협력 시너지를 높일 수 있다. 이는 곧 사회구성원으

로서의 공공기관이 지역의 사회적 경제 수요에 신속하고 적합한 서비스를 적재적소에 협업으로 제공할 수 있는 기회를 높인다.

넷째, 공공기관 간의 협업이다. 일반적으로 공공기관은 해마다 기관평가를 받게 되고 자연스럽게 기관 간의 경쟁의식이 자리 잡는다. I-SEIF 파트너십 모델에서 보여준 3개 공공기관의 협업은 고무적일 수밖에 없으며 공공조직의 유연해진 사고를 보여주는 경우다. 공공기관 간의 협업은 시너지를 가져오고 대외 신뢰도를 제고하게 되어 긍정적 선순환 결과를 낳는다. 특히 추가로 인천국제공항공사와 인천광역시의 참여를 전인하는 역할을 하는 등 공공기관 간의 성공적 협업을 보여주고 있다.

다섯째, 공공기관과 사회적경제 조직 간의 지속적이고 발전적인 협업을 가능하게 한다. 단순히 심사를 통해 돈만 전해주는 차원을 넘어서 펠로우(수혜)기업의 성장을 지속적으로 관찰하고 관여하며 성장 과정에서 발생하는 문제점을 함께 해결해나감으로써 궁극적으로 성공모델을 공동 창출할 수 있게 한다. 이는 상호 간에 win-win 할 수 있는 진정한 파트너십의 성과를 보여주고 있다.

여섯째, 사회적 경제 활성화에 직접 기여하는 효과가 있다. 중간지원 조직을 통해 적재적소에 투입된 금융지원은 다양한 업종의 사회적경제 기업들의 성장에 기여하고, 이들의 영업활동으로 인해 각 업종별, 분야별 시장에서 사회적 가치가 확산되는 효과를 가져오게 되어 궁극적으로 사회적 경제 활성화에 기여하게 된다.

끝으로, 규모화된 기금의 마련이 가능하다. 개별공공 기관이 아니라 수 개의 공공기관이 같은 규모로 함께 기금을 출연함으로써 규모 있는 기금 마련이 가능해진다. 특히, 앞에서 언급된 바와 같이 인천국제공항공사의 추가 참여가 확정되었고, 곧이어 인천광역시가 참여하는 등 I-SEIF의 확대가 일어나는 가운데 출연기금의 증액 또한 가능해지며, 대규모 기금의 효율적 사용은 인천지역의 사회적 경제 붐업에도 상당한 영향을 미치게 한다.

표 X. I-SEIF의 성과

구분	I-SEIF 성과
1	개별기업 직접 지원 불가의 한계 극복 및 행정력 낭비 차단
2	전문기관에 의한 전문적 평가로 확장성 있는 펠로우(수혜)기업 지원
3	지역사회를 향한 구체적 실질적 지원
4	공공기관 간의 협치
5	지속적 관리로 성공모델 공동창출
6	사회적 경제 활성화에 직접 기여
7	규모화 된 기금 마련



반면, I-SEIF 사례의 한계(표XI) 또한 찾아볼 수 있다.

첫째, 간접 지원 모델을 택하고 있지만 일방적 지원이라는 시선을 피할 수 없다. 파트너십이 상호 간의 동등하거나 그에 상응하는 정도의 협업이 이루어지는 것을 의미하지만 I-SEIF의 경우 공공기관은 단순히 재정적 지원만을 하고 향후 진행될 모든 사업은 파트너인 사회적경제 조직이 도맡아 한다는 인식으로 쌍방보다는 일방에 가까운 협업모델이 되어 파트너십 모델이라는 말이 무색해질 수 있다는 시선에서 자유롭지 못하다. 즉 기존의 일방적 사회공헌활동과 본질적으로 크게 다르지 않을 것이라는 시선이다. 물론 펠로우(수혜) 기업의 성장 과정에 지속적인 관찰과 관여를 통해 성공모델의 공동 창출을 지향하고 있지만 현실적으로 공공기관이 깊이 있는 이해가 부족한 사회적경제 기업들의 성장 과정에 구체적으로 개입하고 의견을 관철시킬 수 있는지는 여전히 의문이다.

둘째, 공공기관의 도덕적 해이가 높아질 가능성이 있다. 공공기관의 수혜자 직접지원 모델을 벗어나 제3자인 사회적경제 조직에 공정함과 객관성을 기대하며 재정을 지원하고 사무를 위탁하는 형태로 가지만 이로 인해 관리 감독에 오히려 소홀해질 수 있는 허점을 나타낼 수 있다. 최종 소비자인 펠로우 기업의 기금 사용의 결과에 대한 별도의 정교한 관리기능이 작동하지 않는 한 재정지원 자체로만 공공기관의 사회적 책임을 다했다는 도덕적 해이에 빠질 우려가 있다. 특히 해마다 주어지는 사회적 가치 실현의 몫으로 정해놓은 예산을 충실히 집행했다는 안도감에 빠질 우려 또한 없지 않다.

셋째, 모델과 상관없이 공공기관의 경영평가 항목의 신설 관점에서 대응한다는 평가를 받을 수 있다. I-SEIF 사례가 만들어낼 수 있는 시너지보다는 지원의 결과로 발생하는 (표IX)과 같은 눈에 보이는 성과를 수치로 확보하려고 하는, 다시 말해 정부의 바뀐 사회적 경제 정책에 부응하고자하는 노력의 일환으로 공공기관 조직 전반에 걸친 혁신이 아니라 기획 단위, 전담부서 등의 경영평가 업무부서의 과제로 인식될 수 있다.

넷째, 실제적 효과와 부가적인 가치들을 입증하기 위한 신뢰성 있는 증거들이 부족하다. 중간 지원 조직을 통해 지원된 금융자원이 수혜기업의 기업 활동에 효과적으로 쓰였는지, 다시 말해 가시적인 성과를 표현하기 위해 수치로 나타낸 실적(표IX)이 실제로 사회적 경제 활성화에 얼마나 효과와 가치를 나타내고 있는지에 대한 신뢰성 있는 증거를 찾기가 어렵다.

다섯째, 중간지원 조직의 공정성의 검증이 부실해질 우려가 있다. 대부분의 공공기관이나 자치단체가 저지르기 쉬운 실수 중에 하나가 위탁사업 주체의 선정에는 제법 행정력을 집중하지만, 선정 이후 지속 운영에서는 기계적으로 사업기간을 연장하거나 선정업체의 연속 계약을 허용하는 등 행정편의주의에 매너리즘에 빠지기 쉽다. 물론 I-SEIF의 경우는 이를 방지하기 위해 3개 민간기관의 컨소시엄 형태를 택하는 등 나름의 공정성을 담보하기 위해 노력하지만 중간지원 조직의 도덕적 해이와 공공기관의 행정편의주의는 경계해야 할 지점이다.

표XI. I-SEIF의 한계

구분	I-SEIF 한계
1	일방적 지원이라는 견해에서 자유롭지 못함
2	공공기관의 도덕적 해이
3	단순한 경영평가 관점에서의 접근
4	효과와 가치를 입증할 증거 부족
5	중간지원조직의 공정성 검증 부실

## 2. 발전 방안

공공기관과 사회적경제 조직 간의 I-SEIF 파트너십 모델 사례의 성과와 한계를 통해 앞으로 지속되어야 할 공공기관의 사회적 경제 활성화를 위한 바람직한 발전방안(표XII)에는 무엇이 있을까.

첫째, I-SEIF와 같은 공공기관과 사회적경제 조직 간의 파트너십 모델 등을 적극적으로 실현하여 공공기관의 사회적경제 조직 지원을 더욱 늘려가야 한다. 이를 위해서는 사회적경제 조직의 지원을 통해 사회적 경제 활성화에 기여하는 것이 곧 사회적 가치 실현이라는 인식이 선행되어야 한다. 지금까지 공공기관이 이행해오던 보편적 복지 성격의 사회공헌활동을 넘어서 지역의 사회적경제 기업과 같은 경제조직을 지원하는 것이 곧 사회적 경제의 활성화에 기여하는 것이라는 인식을 기반으로 사회적경제 조직에 대한 지원을 더욱 늘려가야 하며, 지원받은 사회적경제 조직의 2차, 3차 조직(영업) 활동의 결과가 나비효과를 가져와 더욱 폭넓은 사회적 경제 활성화의 확산을 가져올 것을 기대한다.

둘째, 공공기관조직의 혁신이 필요하다. 경직된 공무 조직을 보다 유연하게 재편하여, 사회적 경제 업무를 전담할 독립된 전담 조직(전담부서)을 만들어 운영할 필요가 있다. 특히 공공기관의 조직 구성원을 대상으로 하여 사회적 경제에 대한 인식개선 교육과 홍보를 강화해야 한다. 사회적 경제를 바라보는 공공기관조직 구성원 간의 공감대를 형성해 나가야 한다. 공공기관 구성원들의 인식과 역할의 전환은 조직의 근본적인 혁신을 촉진하는 원동력이 되고, 이를 바탕으로 할 때 사회적 가치 실현을 위한 공공기관의 진정한 정책 방안이 수립되고 시행될 것이기 때문이다.

셋째, 기관이 속한 지역사회에서 활동하는 지역사회조직, 즉 마을공동체, 사회적경제공동체, 교육공동체 등의 주민조직과의 네트워킹 확대와 홍보 강화가 이루어져야 한다. 예를 들어 공공구 매설명회, 지역의 인적·물적 자원 활용 등 지역조직과의 상시적 협업체계를 구축하고 정기적인 네트워킹을 통해 공공기관이 지역사회의 일원으로서, 공동체로서의 공감대를 지역공동체와 함께

형성해 나가야 한다. 지역 활동가를 비롯한 지역조직으로 하여금 지역 내에 존재하는 공공기관이 친구 같은 존재로 여겨지고 상시 소통할 수 있는 가깝고 다가가기 쉬운 기관으로 인식되도록 노력해야 한다. 최근에는 지방자치단체 차원에서도 다양한 주민조직을 아우를 수 있는 협치(協治)의 개념을 도입하여 전담부서를 운영하고 있다. 공공기관 역시 지역주민조직과의 소통에 적극적이어야 한다.

넷째, 대리인의 문제를 해결하기 위한 견제기능을 작동시켜야 한다. 공공기관의 위탁사업 역시 영리기업의 이사회가 전문경영인에게 경영을 대리시키는 대리인 모델에서 나타나는 문제들, 즉 이기적인 기관 중심 행동, 기관의 도덕적 불감증, 갑을관계의 행사 등을 견제하기 위한 장치를 마련할 필요가 있다. 대리인 문제를 해결하고 공공기관의 공익실천의 책무를 다하기 위해서는 외부 인력 자원을 활용하여 어느 정도 중간지원 조직을 견제할 수 있을 것이다. 특히 사회적경제 조직과의 파트너십 모델사업을 객관적으로 평가하고 조언할 수 있는 공정한 외부평가단을 별도로 운영하여 모든 평가과정이 투명하고 객관적으로 이행될 수 있도록 하여야 한다. 그밖에도 펠로우(수혜) 기업의 목소리를 직접 들을 수 있는 기회를 마련하고 다양한 채널을 통해 공동기금의 편법 운용이나 비도덕적 행위가 일어나지 않도록 견제 기능을 작동시킬 필요가 있다.

표XII. 공공기관의 사회적 경제 활성화를 위한 바람직한 발전 방안

구분	사회적 경제 활성화를 위한 발전 방안
1	공공기관의 사회적경제조직 지원 확대
2	공공기관 조직 혁신
3	지역사회 조직과의 네트워킹 확대와 홍보 강화
4	대리인 문제 해결을 위한 견제 방안 강구
5	다양한 사회적 가치 실현 모델 개발
6	공공기관의 이해관계자와의 관계 재정립

다섯째, 다양한 사회적 가치 실현 모델을 시도해 나가야 한다. I-SEIF 파트너십 모델과 같이 보편적 복지 활동 수준의 사회공헌활동을 넘어서는 한 단계 업그레이드되고 실효적이며 상호 win-win할 수 있는 모델을 다양하게 개발하고 시도해 나가야 한다. 특히, 개발과정에 사회적 경제 전문성을 가진 지역조직을 적극 참여시켜 구체적이고 효과적인 다양한 모델들이 개발할 필요가 있다. 사회적 경제 시장에서의 공공기관의 참여는 사회적경제 조직에게는 큰 의지가 되고 사회적경제 조직 스스로가 다양한 요구사항과 아이디어를 제시하게 될 것이며 공공기관은 이를 놓치지 않고 적극적인 상생 모델로 개발해 내어야 한다.

여섯째, 공공기관과 이해관계자, 즉 사회적경제 조직, 마을공동체, 교육공동체, 다양한 지역 활동 조직 등과의 관계 재정립이 필요하다. 공공기관의 이해관계자에 대한 상대적 우월적 지위를 떠나 상호 간의 동등한 상생과 협력적 관계로 전환해야 한다. 쌍방향의 의사소통과 새로운 가치의 공유, 상생 방안의 모색을 위해 일방적으로 나누어주는 정책이 아니라 진정한 CSV의 실천이 이루어지도록 지역사회와 함께 고민하고, 함께 기획하고, 함께 실천한다는 자세로 사회사회의 참여를 견인하고 지역사회와 함께 사회적 가치의 실현을 구사해 나가야 한다. 이를 위해서는 정기적인 소통의 기회를 마련하는 것이 무엇보다 중요하다.

## VI. 맺음말

공공기관이 달라지고 있다. ‘생산성’이 아닌 ‘사회적 가치’를 최우선 목표로 재설정하고 체질 개선에 들어갔다. ‘포용국가’를 슬로건으로 내건 현 정부가 공공기관에 사회적 가치 창출을 주문하고 있기 때문이다. 2019년부터 본격적으로 시행된 공공기관의 공공성과 사회적 가치를 높이기 위한 정부의 공공기관 경영평가 방식의 변화는 공공기관으로 하여금 그간의 사회공헌활동을 넘어서는 현실적이며 고도로 전략적인 사회적 가치 실현방안을 찾아야 하는 고민을 안겨주고 있다.

정신분석적 정치이론가인 제임스 글래스(James Glass)는 ‘조각난 자아(shattered self)’라는 개념을 사용하면서 현대사회에서의 가치의 다양성 증대가 낳는 후유증을 설명한다. 한 사람의 마음 속에 다양한 가치가 함께 있다면 자유가 아니라 고통을 가증시킨다는 것이다. 어떤 가치를 따라야 하는지에 대한 고민을 낳고 자신의 개성을 소멸시킴으로써 자신의 정체성을 의심하게 된다. 공공기관 구성원들에게 사회적 가치라는 새로운 가치의 도입은 고통과 혼란을 가져다줄 수 있을 것이다(김재구 외, 2018).

사회적 가치, 사회적 경제에 관한 개념은 제법 오랜 시간 우리 곁에 있어왔지만 정작 실현 방안을 찾아야 하는 현실적 상황에 맞닥뜨리면 사회적 가치 실현은 여전히 어려운 개념인 듯하다. 그럼에도 불구하고 공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 노력은 진일보하고 있다. 사회적 우월적 지위에서 일방적으로 수혜자에게 공급하는 인센티브와 같은 개념이 아니라 서로 동등한 지위에서 상호협력과 네트워킹을 통해 가치를 배가시키는 상생의 방안을 쉬지 않고 찾아가고 있다.

공공기관과 사회적경제 조직 간의 파트너십 모델 역시 고통과 혼란의 결과물일 수 있다. 사회적 가치 창출에 나서는 공공기관에게 있어 외부 기관들과의 협력은 쉽지 않은 일이다. 협력대상인 사회적경제 기업을 선정하는 것조차 조심스럽고 매 순간 공정한 프로세스를 따져 묻게 된다. 어떤 사회적경제 기업이 도움을 필요로 하는지에 대한 정보도 부족하고 어렵게 선정하였어도 다른 공공기관의 사업 분야와 중복되어 효율이 떨어지는 경우도 있다.

I-SEIF 사례는 이와 같은 고민을 함께 하고 있는 인천지역의 공공기관들이 협력하고, 수혜대상인 사회적경제 기업과의 가교 역할을 해줄 중간지원 조직을 공정한 프로세스를 통해 컨소시엄의 형태로 선정하고, 선정된 중간지원 조직의 전문성을 매개로 수혜기업을 선발하고 최종 지원하는,

그리고 수혜기업의 성장 과정을 주기적인 네트워킹과 간담회, 협업을 통해 지속적으로 관찰하고 관여하여, 궁극적으로 공공기관과 사회적경제 조직 간의 성공모델을 공동으로 창출해내는 바람직한 사회적 경제 활성화 모델이다.

I-SEIF 사례는 이해관계자 간 -즉 공공기관, 중간지원 조직, 그리고 펠로우 기업 간-에 있어서, 공공기관은 공정성 확립, 정확한 정보와 다양한 여론 반영, 행정력 절약, 대외 이미지 제고, 지역 사회 신뢰 구축 등을 확보할 수 있고, 중간지원 조직은 안정적 지원, 사회적 경제 시장 우위 선점, 법인 인지도 및 신뢰 제고 등을 확보할 수 있으며, 펠로우 기업은 실질적 금융 혜택, 사업 확장 기회, 기업 문제점 해결 등을 얻을 수 있는, 다시 말해 이해관계자 모두가 win-win할 수 있는 모델이다.

I-SEIF와 같은 공공기관과 사회적경제 조직 간의 바람직한 파트너십 모델은 공공기관의 핵심 역량과 사회적 정당성 확보를 가능하게 하고, 궁극적으로는 이해관계자 간의 협업을 통해 사회적 문제 해결에 기여하며, 사회적 자본을 더욱 탄탄하게 하는 바람직한 사회적 경제 활성화 모델이라 할 수 있다.

공공기관은 달라진 정부의 당면과제를 해결하는 데만 초점을 맞춰 사회적 가치 경영평가 점수 채우기에 급급한 경향을 벗어나기 위한 노력, 새로운 가치에 대한 고통과 혼란을 최소화하기 위한 노력, 장기적인 관점에서 자율성을 발휘해 임팩트를 만들기 위한 노력을 해 나가야 한다. 정부, 그리고 정부의 대리인 역의 공공기관, 공공기관과 민간조직의 중간지원 조직 역의 사회적경제 지원조직, 수혜자 역인 사회적경제 기업, 사회적경제 기업을 직접 이용하는 최종 소비자, 이들 모두가 각각의 사회적 경제 주체로서, 누구보다 가까운 친밀한 파트너로서, 주어진 역할을 충실히 이행하고 긴밀한 네트워킹과 협력을 이루어 나갈 때, 그로 인해서 전개될 사회적 가치의 확산은 사회적 경제를 발전시키는 가장 바람직한 미래비전이라 할 수 있다.

## 참 고 문 헌

- 강대성 (2016), 나는 착한기업에서 희망을 본다, 올림.
- 김민희 (2018), CSR에서 CSV로 : 사회적 가치의 시대, 공학교육, 25(4).
- 김성택 (2012), CSR 5.0 기업의 사회적 책임과 역할, 청람.
- 김성기, 김경아, 김영식, 박경지, 조경희 (2015), 사회적경제기업을 위한 공공시장 마케팅, 아르케.
- 김재구 외 (2018), 기업의 미래를 여는 사회가치경영, 클라우드나인.
- 김현의, 박광동 (2018), 공공기관의 사회적가치 강화를 위한 관련 법제 개선방안 연구, 한국법제연구원.
- 배성기 (2018), 공공기관 및 지방정부 사회적 가치 구현 사례, 사회적가치연구소.
- 사회적경제언론포럼 (2017), 사회적 경제 참 좋다, 서울특별시 사회적경제지원센터.
- 스테파노 자마니, 베라 자마니 (2013), 협동조합으로 기업하라, 송성호 역, 북돋음.
- 유승원 (2018), 공기업의 정치경제, 박영사.
- 이태진, 정병두 (2018), 공공기관의 사회적가치 창출 길라잡이, GM company.
- 최진봉 (2014), 기업의 사회적 책임, 커뮤니케이션북스.
- 최낙삼, 백동현 (2017), 기업은 어떻게 공유가치를 만들 수 있는가, 커뮤니케이션북스.
- 황상규 (2018), 사회적 가치 구현과 지방공기업의 역할, 지방공기업, 봄호, 지방공기업평가원.
- 황상규 (2013), 사회책임의 시대, ISO 26000 이해와 활용, 티움출판.
- 한국사회적기업진흥원 (2019), 협동조합 정책 활용 길라잡이, 한국사회적기업진흥원.
- 후지이 다케시 (2016), CSV 이노베이션, 이면현 역, (주)한연.

### 웹사이트

- 한국SR전략연구소 (2014), 공공조달에 사회책임 따지는 글로벌 국가들,  
<https://blog.naver.com/ssono11>
- 따복공동체지원센터 (2017), 사람의 가치, 공동체의 가치를 지향하는 사회책임조달시스템,  
<http://blog.ddabok.or.kr>

논문접수일 : 2022년 2월 10일
심사완료일 : 2022년 2월 15일
게재확정일 : 2022년 2월 18일