

사회적 기업의 지배구조에 관한 법적 고찰*

A Legal Arguments of Corporate Governance on the Social Enterprise

김종호**
Kim, Jong-Ho

목 차

- I. 서론
- II. 사회적 기업의 지배구조를 논하는 이유
- III. 사회적 기업의 지배구조론
- IV. 사회적 기업의 지배구조 논의의 법적 과제
- V. 결론

국문초록

글로벌화 된 금융자본주의의 경제적 모델이 위험성을 드러내는 동안에 그리고 위 경제시스템이 한계를 보였던 2008년 이래로 또 하나의 새로운 경제가 등장하여 매우 다양한 영역에서 그 모습을 드러내 보이고 있다. 다른 아닌 사회적 경제라고 하는 것으로서 사회적 기업을 통해 실현되고 있다. 현재 많은 사회적 기업은 이러한 새로운 경제 형태로서 자본주의 경제체제에 융합되어 있다. 사회적 기업은 수천가지의 비교 가능한 혁신적인 시도를 하면서 전 지

논문접수일 : 2014.07.15

심사완료일 : 2014.08.04

게재확정일 : 2014.08.05

* 본고는 필자가 2013년 고용노동부의 위탁을 받아 실시한 “사회적 기업 활성화를 위한 선진국의 정책 실태 조사” 최종보고서의 일부를 수정하여 발전시킨 글이다.

** 법학박사(Ph.D & SJD) · 호서대학교 법학과 교수

구적으로 연대를 구축하며 새로운 유형으로 재편되고 있다. 이러한 새로운 경제의 실현이 매우 다양하게 나타나고 있으며 또 그들은 서로 본질적인 특성들을 공유하고 있다. 사회적 기업 프로젝트는 사회적 유용성에 혜택을 부여하고, 윤리적인 보충을 할 수 있으며, 민주적인 지배구조와 역동적인 발전이 시민들에 의해서 동기 부여되고, 지역적으로 뿌리를 내린 곳에서 발견된다.

사회적, 연대적 개념에 기초를 둔 경제행위라는 이름으로 결성된 조합이 계속 등장하고 있고 이러한 시도들은 이제 새로운 채널들을 형성하고 있다. 그들은 생산물의 산출과 소비 그리고 의사결정에 있어서 지금까지와는 다른 대안적인 방법으로 디자인되었다. 구체적으로 수행중인 사회적 경제와 사회적 기업 프로젝트들은 사람들을 보다 더 존중 할수록 환경과 지역들이 경쟁시장에서 성공할 수 있을 것이라는 믿을만한 증거를 갖고 있다. 그들은 이름하여 공정무역, 미소금융, 소규모 농업, 유아들과 노인들을 지원하는 인적 서비스와 같은 새로 등장한 개념들이다. 이러한 활동들은 사회적 경제행위에 통합될 수 있으며 공공보건에 대한 접근, 공공주택, 친환경 건축, 국제적인 연대, 연대성을 갖춘 관광, 직업에 있어서의 협력, 재활용 공장 및 시설, 자동차 함께 타기, 무료 소프트웨어와 인터넷에서의 협력, 문화영역의 확보 등과 같은 수많은 개념들이다. 하지만 이렇게 다양한 사회적 목적을 추구하는 사회적 기업에 대한 지배구조의 체계적 연구는 매우 빈약하다. 본고는 사회적 기업을 논하는 이유를 제시하고 외국의 사회적 기업 지배구조론의 연구결과를 검토하여 우리나라 사회적 기업이 당면한 법적 과제에 대한 논의를 촉구하고자 한다.

주제어 : 사회적 기업, 지배구조, 노동통합, 비영리법인, 다수이해관계자, 이사회, 집행위원회, 대표이사, 준시장, 존속가능성, 사회적 경제

1. 서론

사회적 기업이라는 용어가 처음 사용된 이후 미국과 유럽은 사회적 경제와 비영리부문의 합의된 개념은 도출하지 못한 채, 사회적 기업이라는 용어를

1990년대부터 함께 사용해 왔다. 그러나 유사한 용어들에 대한 합의된 개념이 없었기 때문에 사회적 기업의 개념은 국가 및 연구자들의 이해수준과 접근 시각에 따라 다양하게 정의되어 왔다. 그러나 연구자와 연구기관에 따라 사회적 기업에 대한 정의가 다소 차이를 보이지만 내용적으로 큰 차이는 없다고 할 수 있다. 따라서 이를 아우르는 의미에서 사회적 기업을 정의하면 아래와 같다.

사회적 기업이란 비영리 민간단체가 본래의도 했던 사회적 목적과 시장에서의 사업적 성공을 모두 달성하는 것을 목표로 하는 기업이라고 정의할 수 있다.¹⁾ 다소 추상적으로 정의하면 사회적 기업은 이념적으로는 인간중심적 철학과 사회연대성의 철학을 기반으로 삼고 있으며 현실적인 존재이유는 노동통합을 통한 실업극복과 사회적 서비스를 제공하며 기능적으로는 사회적 이익을 지향하는 자활·자립조직이자 구성원이 중요한 의사결정 과정에 쉽게 참여할 수 있는 민주적 경제조직이라는 점에 그 특징이 있다.²⁾ 기능적으로 정의하면 사회적 기업은 ① 사업목적에 있어 사회적 유용성을 지향하고, ② 사업운영 과정에서의 민주적 절차를 중시하며, ③ 수익배분 방식에 일정한 제한을 가하는 기업이라고 정의할 수 있다.

그렇다면 사회적 기업에서 갈등하는 다수이해관계자(multi-stakeholder)의 이익을 어떻게 조정할 것인가? 본 연구에서는 우선 사회적 기업과 자원봉사 부문 등과의 관계 및 사회적 기업의 지배구조(governance)를 선행연구가 어떻게 이해하여 왔는지를 검토했다. 우리나라에 사회적 기업이 등장한 이래로 사회적 기업의 지배구조에 대한 법적 논의가 거의 없기 때문이다. 사회적 기업의 지배구조에 관한 선행연구에서는 협동조합 등의 민주적 지배구조가 공동화하고 있는 자원봉사 부문에서의 한계를 지적하고 있다.³⁾ 한편, 사회적 기

1) 우리나라 사회적 기업육성법 제2조에서는 “사회적 기업이란 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 제7조에 따라 인증받은 자를 말한다”고 개념정의하고 있다.

2) 김신양, 유럽의 사회적 기업과 연대의 경제, 복지동향 Vol. 88, 참여연대 사회복지위원회, (2006), 16-19면.

3) Seitanici M. M., *Adaptive Responsibilities: Non-Linear Interactions Across Social Sectors*,

업의 특색으로 다수이해관계자(multi-stakeholder) 지배구조가 논의되고 있지만 본고에서는 과연 그 실태가 민주적 지배구조라고 할 수 있는 것인지를 고찰하고자 한다. 유럽의 노동통합형 사회적 기업의 지배구조, 영국 사회적 기업의 지배구조, STL와 몬드라곤의 지배구조 사례연구를 검토하여 결론적으로 전통적인 영리기업의 지배구조 형태가 아닌 사회적 기업의 경우 다양한 이해관계자(stakeholder)에 의한 민주적 지배구조로는 문제를 안고 있다는 것을 밝히고자 하였다. 영국 정부의 사회적 기업에 대한 시장화 정책(영리기업화)이 그 원인의 하나라는 것을 지적하고자 한다. 이와 같은 본고에서의 논의는 우리나라 사회적 기업의 실체를 파악하는데 유용한 가치체계를 제공할 것으로 생각한다.

본고에서의 주된 연구는 우선 제2장에서 사회적 기업의 지배구조를 논하는 이유를 간략히 기술하고, 제3장에서 사회적 기업의 지배구조론을 살펴보는데 노동통합형 사회적 기업, 영국 사회적 기업의 지배구조, 사회적 기업의 지배구조 사례 순으로 검토할 것이다. 제4장 사회적 기업의 지배구조 논의의 법적 과제에서는 사회적 기업의 지배구조 논의에서 해결해야 할 과제와 사회적 기업과 비영리법인의 지배구조론을 비교하고, 마지막 장에서는 본고의 논의에 대한 결론을 제시하기로 한다.

II. 사회적 기업의 지배구조를 논하는 이유

상법상 영리기업의 지배구조에 관해서는 다양한 정의와 연구가 이루어 왔지만 사회적 기업을 대상으로 하는 본 연구에서는 주로 집단이나 조직의 공동의사결정 방식으로 이 개념을 파악하고자 한다.⁴⁾ 사회적 기업의 지배구조 문제를 생각한다면 우선 2가지 문제영역이 있다고 생각된다. 하나는 개별 사

Cases from Cross Sector Partnerships, in: *Emergence : Complexity & Organization* (E: CO), Journal Vol. 10(3), (2008), pp.51-64.

4) 공동의사결정 방식에 대하여는 다음을 참조. Gerry Stoker & Chhotray Vasudha, *Governance Theory and Practice: A Cross-disciplinary Approach*, London: Palgrave Macmillan, (2009).

회적 기업 조직의 운영과 의사결정 방식을 대상으로 하는 사회적 기업 조직 자체의 지배구조론이다. 다른 하나는 1980년대 이후 정부나 지방자치단체의 공공정책이 집행되는 지역수준에서 영리·비영리를 포함한 민간단체, 지역주민, 학교, 병원 등 다양한 여러 행위자가 정책결정과 집행에 참여하는 지역(local) 지배구조의 문제가 논의되어 왔다.⁵⁾ 이는 사회적 기업의 활동이 이러한 지역 지배구조에 어떤 영향을 미치고 있는가 하는 문제, 즉 지역 지배구조로서 사회적 기업의 역할이라는 문제이다.⁶⁾ 하지만 본고에서는 전자의 사회적 기업 조직 자체의 지배구조 문제에 대한 검토를 진행하기로 한다.⁷⁾

1. 사회적 기업 지배구조의 논의 방향

사회적 기업에서 지배구조 즉, 내부운영구조의 문제는 상법상 영리법인과와의 구별을 위하여 매우 중요하다.⁸⁾ 벨기에의 사회적 기업 연구자 드푸르니(Defourny)의 정의에도 나타나 있듯이 의사결정권의 민주적 통제, 다양한 이해관계자의 참여는 사회적 기업이 추구하는 사회적 목적에 해당된다.⁹⁾ 따라서 민주적, 다원적 내부 지배구조는 사회적 기업의 정체성을 구성하는 중요한 요소로 볼 수 있다. 사회적 기업의 지배구조에 대한 논의는 크게 사회적 기업의 관리적 측면과 민주성 및 책임성 측면으로 나누어 볼 수 있다.

5) 谷本寛治(編著), *ソーシャル・エンタープライズ-社會的企業の台頭*, 中央經濟社, (2006).

6) Gerry Stoker, *Transforming Local Governance*, London: Palgrave Macmillan, (2004).

7) 지역(local) 지배구조의 개념은 야마모토(山本隆, 2009)와 Stoker, *supra* note 6, (2004)를 참조, 사회적 기업과 지역 지배구조를 검토한 일본의 연구로는 후지이(藤井敦史, 2007)와 니시야마(西山志保, 2007) 등이 있다. 시미즈(清水洋行, 2007)도 이 문제를 언급하고 있다. 또한 후지이(藤井敦史, 2007)는 본 연구가 주된 대상으로 하고 있는 사회적 기업조직의 지배구조도 고려하고 있다. 가나카와(金川幸司, 2008)와 야마모토(山本隆, 2009)는 영국의 지역 지배구조 연구에서 자원봉사자 단체 등이 정책에 참가하는 것을 논의하여 왔다. 사회적 기업의 지역차원의 공공정책 참여가 기존의 지역 지배구조론에 어떤 새로운 결과를 가져 온다고 할 수 있는가 아니면 기존의 지역 지배구조론을 강화하는 것인가 하는 문제를 고찰하는 것도 중요 논점이지만 본고에서는 이 문제는 논의하지 않는다.

8) 김제완, 사회적 기업에 관한 법적 개선을 위한 연구, 법제처, (2011. 8), 38면.

9) 이인재, 사회적 기업의 사회적 목적과 실천적 함의, 민주사회와 정책연구 2010년 상반기 (통권 제17호), (2010), 228면.

우선 기업의 관리적 측면의 경우 내부 운영구조의 기능적 측면으로 볼 수 있으며 내부 운영구조의 구성 및 작동방식에 대한 이해와 조직 효과성에 대한 영향을 의미한다. 민주성 및 책임성 측면은 사회적 기업의 구성원과 이해관계자들이 조직운영에 어떻게 참여하고 있는지 그리고 조직 내외부에 대해 책임성 구조를 어떻게 형성하고 있는지에 대한 것이다. 사회적 기업은 그 개념상 필연적으로 주주이익 보호와 설립자의 재량 및 조직가치의 상충관계가 존재한다. 사회적 기업은 산업현장에서 위계질서를 갖춘 무제한의 영리추구를 위한 투쟁이 아니라 관계를 맺는 근로자들의 지배구조와 권한부여의 조직화를 의미하기도 한다. 따라서 사회적 기업의 수혜자, 주주, 공동체, 기부자, 계약자 등 다양한 이해관계자와 이사회 간 지배구조에 대한 이해와 전범에 대한 연구가 필요하지만 아직 이 분야의 연구가 부족한 것이 사실이다.¹⁰⁾

2. 사회적 기업의 지배구조에 대한 견해

메이슨 등(Mason, Kirkbride & Bryde)은 기업지배구조(corporate governance) 관점에서 사회적 기업의 내부 운영구조에 대한 이론적 논의를 시도하고 있다.¹¹⁾ 사회적 기업을 이해관계자 이론(stakeholder theory)과 청지기 이론(stewardship theory)의 두 관점에서 접근하여 사회적 기업의 내부 운영구조에 대한 대안적 설명을 도출하고 있다. 리들리와 더프(Ridley-Duff)는 사회적 기업의 내부 운영구조에 대해 개인주의자(individualist)와 공동체주의자(communitarian)의 관점에서 접근하고 있다.¹²⁾ 이들에 따르면 사회적 기업의 특성상 공동체주의자적 관점의 다원주의 운영구조가 사회문제를 해결하는데

10) Geoff Mulgan, Simon Tucker, Rushanara Ali & Ben Sanders, *Social Innovation: What it is, Why it Matters and How it can be Accelerated*, The Young Foundation, (2006), p.24.

11) Mason C., Kirkbride J., & Bryde D., "From stakeholders to institution: the changing face of social enterprise governance theory," *Management Decision*, 45(2) (2007), pp.284-301.

12) Ridley-Duff R., *Communitarian Governance in School Trends Enterprises: Case Evidence from the Mondragon Cooperative Corporation and School Trends Ltd.*, in: *Social Enterprise Journal* Vol. 6 No. 2, (2010), pp.125-145.

더 적합한 것으로 나타났다.

스피어 등(Spear, Cornforth & Aiken)은 사회적 기업을 (i) Mutuals, (ii) Trading charities, (iii) Public sector spin-offs, (iv) New-start social enterprises의 4가지 형태로 구분하고 각각 직면할 수 있는 내부 운영구조(governance)의 문제를 다루고 있다. 사회적 기업이 겪게 되는 내부 운영구조 문제는 대체로 NGO 혹은 자원봉사자 조직이나 비영리조직과 비슷하지만 상행위(commercial activities), 기업가주의(entrepreneurialism), 사업관리 및 위험(risk) 등에서 기인하는 특징적인 문제도 있다.¹³⁾

보르자가 등(Borzaga, C. & Solari L.)은 사회적 기업의 내부 운영구조와 인적자원 관리는 여타 조직과 달라야 한다고 하면서 이는 영리기업의 이해관계자들이 추구하는 이익극대화와는 달리 사회적 기업의 경우 이해관계자(stakeholders)가 필연적으로 이질적이고 서로 다른 목표를 가지기 때문이라고 주장한다. 또 국가별로 사회적 기업의 법적 근거가 다른 만큼 사회적 기업의 내부 운영구조가 매우 다양하게 나타나고 있지만 이익을 분배받는 주주가 없다는 중요한 특징이 공통점으로 나타난다고 한다. 이를 대리인 이론으로 접근하면 사회적 기업은 주인(principal)으로서 주주가 없는 셈이지만 보다 정확히 내부 운영구조를 정의하면 주인 역할을 고객(customers), 피고용인(employee), 투자자(funding members)가 담당하는 셈이다. 결국, 다원적 이해관계자(multi-stakeholder) 특징을 지니는 사회적 기업은 개별 사회적 기업의 주된 특성(prevalent nature)에 따라 내부 운영구조가 변화하여야 함을 해결책으로 제시하고 있다.

13) Spear, R., Cornforth, C. & Aiken, M., *The Governance Challenges of Social Enterprises: Evidence from a UK Empirical Study*, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2), (2009), pp.247-273.에서는 사회적 기업이 직면하는 고유의 내부운영구조 문제를 다음과 같이 정리하고 있다. (1) finding and developing board members with the necessary business, (2) financial and entrepreneurial skills and experience, (3) deciding the right legal and governance structures for combining entrepreneurial activity with a social mission, (4) managing diverse stakeholder interests in multi-stakeholder governance systems, (5) balancing business and commercial decisions with the social mission of the organizations, (6) developing and professionalizing board roles in small and growing social enterprises.

3. 사회적 기업의 범위 확정과 지배구조 문제

사회적 기업의 지배구조 문제는 이해관계자들의 목표를 어떻게 이해하느냐에 따라 그 법적 성격을 결정할 수 있고 이는 사회적 기업의 범위확정 문제와도 직결된다고 본다.¹⁴⁾ 사회적 기업 조직의 의사결정은 누가 어떻게 하고 있는지, 사회적 기업의 의사결정은 민간 영리기업의 의사결정 구조와는 어떻게 다르다는 것인지 살펴보아야 한다. 사회적 기업의 지배구조에 관한 OECD의 보고서는 사업에 관련된 다양한 당사자(이해관계인)가 공동으로 조직의 운영에 참여하는 다수이해당사자 지배구조의 개념을 주요 특징으로 들고 있다.¹⁵⁾ 최근 영리기업의 지배구조에 관해서도 다양한 이해관계자의 이익을 고려할 필요가 있다는 논의가 진행되고 있다. 그러나 기업경영의 지배이념과 규범론은 차치하고 실제적인 기업의 의사결정 구조는 종래대로 경영전문가가 담당하고 있어 여전히 기업의 출자자인 주주가 큰 발언권을 가지고 있는 것처럼 보인다. 만약 OECD가 지적한 것처럼 사회적 기업의 다수가 다양한 이해관계자의 참여로 의사결정과 조직의 운영이 이루어지고 있다고 한다면 이것은 민주적 지배구조라고 부를 수 있을 것이며 지배구조 측면에서 이점이 사회적 기업과 상법상 영리기업은 결정적으로 다른 것이라고 파악할 수 있다. 전술한 J. Defourny와 M. Nyssens도 다양한 이해관계인이 의사결정에 참여하는 것을 사회적 기업의 주요 특징으로 지적하고 있다.

Ⅲ. 사회적 기업의 지배구조론

사회적 기업의 일반구성원은 모든 이해관계인을 포섭하는 등 민주적인 지배구조와 사회적 공익을 지향하는 의식이 강하다. 그러나 사회적 기업의 이사

14) 전형수, 사회적 기업의 육성 방안-이해관계자 협동조합을 중심으로, 한국협동조합연구 제27집 제2호, (2009), 2-4면.

15) OECD (2009), *The Changing Boundaries of Social Enterprises*, Paris: ECD, (OECD, 2010).

회 구성원인 이사는 이러한 점에서 일반구성원과는 다른 인식을 가지고 있고 이것이 사회적 기업의 지배구조의 본래의 모습과 사회적 목표의 추구사이에 모순을 초래하고 있다. 다수이해관계인이 참여하는 지배구조라는 측면에서 사회적 기업의 이사회 구성원인 이사 및 일반구성원 사이에는 심각한 인식의 격차가 있어, 지배구조의 본래의 모습이나 사회적 공익추구를 놓고 갈등과 경쟁이 표출될 수 있다. 사회적 기업이 시장에서의 경쟁에 적응할 수 있어야 한다는 것을 요구하는 영국 정부의 정책은 사회적 기업의 민주적인 지배구조와 사회적 공익의 추구를 억제하는 작용에 서로 반대방향의 영향력을 미치고 있는 것 같다.¹⁶⁾

1. 유럽과 미국의 사회적 기업 지배구조 비교

선행연구에서 사회적 기업의 이해 방법은 유럽형 사회적 기업과 미국형 사회적 기업과는 크게 다르다. 민주적인 참여를 이상형으로 하는 다수이해관계인 지배구조는 크게 유럽형 사회적 기업에서 논의되어 왔다.¹⁷⁾ 리들리-더프(Rory Ridley-Duff)와 마이크 볼(Mike Bull)은 유럽연합 유형의 사회적 기업과 미국형 사회적 기업을 비교하여 지배구조 문제를 논하고 있다.¹⁸⁾ 미국의 사회적 기업(social entrepreneurship)에서는 일관된 비전을 가지고 사회적 기업가의 개인활동이 큰 역할을 담당하고 있으며, 그 지배구조는 하향식(top down)이다. 이에 대해 EU의 사회적 기업에서는 다양한 이해관계자 간의 연대와 상호관계의 이념에 따라 조직의 집단적인 활동이 큰 특색이고 그 지배구조는 상향식(bottom up) 형식이라고 할 수 있다. EU형 사회적 기업의 특색은 유럽의 역사를 거슬러 올라가는 기독교 사회주의¹⁹⁾와 세속 사회주의, 종

16) 山口浩平, 社會的企業-イギリスにおける政策パートナーとしての位置づけ, イギリス非營利セクターの挑戦-NPO・政府の戦略的パートナーシップ, 塚本一郎 (他編著), ミネルヴァ書房, (2007), 92-116頁.

17) Kerlin J., A., *Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the Differences*, Voluntas 17(3), (2006), p.246.

18) Ridley-Duff R. & Bull M., *Understanding Social Enterprise: Theory and Practice*, London: Sage, (2011).

교 커뮤니티와 노동자의 상호부조 조직과 협동조합의 전통에서 유래한 것으로 지적하고 있다.

그러나 OECD의 보고서를 포함한 선행연구에서 현실적으로 이해관계 당사자가 조직운영에 참여하는 민주적 지배구조로 논의되고 있는 사례의 다수는 전통적인 협동조합 형태의 조직이다.²⁰⁾ 만일 사회적 기업이 종래의 자원 봉사자 단체나 NPO의 한계를 무너뜨리는 역할을 하고 있다고 평가하려면, 전통적인 협동조합과는 다른 유형의 사회적 기업의 지배구조를 검토할 필요가 있다.²¹⁾

〈표 1〉 유럽과 미국의 사회적 기업 비교²²⁾

EU형 사회적 기업	미국형 사회적 기업
집단적인 활동	개인활동
사회문제에 대한 노동운동과 정부의 대응	사회문제에 대한 기업가(시장)의 대응
사회관계 자본(social capital) 또는 사회적 자산(assets)의 점차적인 구축	사회적 성과의 신속하고 효과적인 달성
연대와 상호관계	승자와 변화하는 경영상 대리인(agents)
관계 당사자(이해관계인)의 조정	일관된 비전
민주주의 (상향식 지배구조)	박애주의 (하향식 지배구조)
사회적 경제	모든 분야의 경제

영국 사회적 기업 14개 단체를 조사한 보고서는 그 설문조사 결과에서 이러

19) 기독교사회주의(Christian Socialism)는 기독교와 사회주의가 긴밀히 연결되어 있다고 보는 사상으로, 1850년에 붙여진 이름이다. 넓게 보자면 해방신학과 사회복음주의가 이 부류에 들어갈 수 있다. 기독교사회주의는 빈부의 격차문제에 대한 기독교적 대안제시를 목적으로 하고 있다. 이덕주, 기독교 사회주의 산책, 홍성사 (2011), p.12

20) Pestoff는 전통적인 협동조합 등 제3의 분야를 통틀어 연구하였다. 그도 유럽형과 미국형의 구분을 논하고 있지만, 여기서 유럽형으로 제시되는 사례는 주로 스웨덴이다. Pestoff V. A., *A Democratic Architecture for the Welfare State*, London and New York: Routledge, (2009).

21) OECD (編著), 連合總合生活研究所 (譯), 社會的企業の主流化-‘新しい公共’の担い手として, 明石書店, (2010).

22) Ridley-Duff & Bull, *supra* note 18, (2011), p.60.

한 사회적 기업의 총회나 이사회에 지역주민과 수혜자가 참여하는 것을 지적 하면서, '사회적 기업에 의한 경영독재'가 아니라 '다양한 이해관계자를 끌어 들인 참가형 경영조직'을 구성하고 있다고 주장한다.²³⁾ 이 연구는 사회적 기업의 중간지원단체, 취업지원 및 서비스를 제공하는 단체 등 전통적인 협동조합 형태가 아닌 단체도 포함하고 있으며, 영국 사회적 기업에서 다수의 이해관계자가 기능하고 있는 것을 밝히고 있다. 그러나 이 연구가 개별 사회적 기업의 지배구조의 구체적인 상황을 검토하는 것에 이르지 못하는 못하였다.

다음은 유럽이나 영국의 사회적 기업의 조사와 사례연구를 주제로 다수 이해관계인 지배구조의 실태를 검토하고 이어서 전통적인 협동조합 형태와는 다른 사회적 기업이 전통적인 '자원봉사자 부분의 한계'를 넘어 섰다고 평가할 수 있는지를 고찰하고자 한다.

2. 노동통합형 사회적 기업의 지배구조

본 연구에서는 노동통합형 사회적 기업(work integration social enterprises)에 한정한 지배구조 연구이지만 영국을 포함한 많은 유럽 국가의 사례를 다룬 캄피 등(Campi *et al.*)의 연구를 검토하고자 한다. 이 연구는 사회적 기업의 지배구조에 관한 흥미로운 연구결과를 제공하고 있다. 캄피 등은 다수 이해관계자 지배구조를 취한 노동통합형 사회적 기업에서 다양한 이해관계자 중에서도 어떤 이해관계인이 조직의 의사결정에 영향을 미치고 있는지를 밝히고 있다. 이 조사는 노동통합형 사회적 기업의 경영자에 대해 이사회(board of director)의 대표를 맡고 있는 8개의 이해관계인 속에서 어떤 이해관계인이 의사결정 과정에 영향력을 주고 있다고 생각 하느냐는 질문에 대한 답변의 숫자를 나타낸 것이다. 8개의 이해관계인은 ① 이용자·고객, ② 자원봉사자, ③ 직원, ④ (노동통합) 참가자, ⑤ 영리기업, ⑥ 정부, ⑦ NPO 단체, ⑧ 기타 등이다. 기타에는 소비자 입장을 제외한 개인, 지역사회 대표, 금융기관, 전문가 등이 포함되어 있다. 조사의 대상 국가는 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스,

23) 藤井敦史, ボランティア・セクターの再編成過程と社會的企業, 社會政策研究 7, (2007), 98頁.

독일, 이탈리아, 스페인, 스웨덴, 영국 9개국이다.

〈표 2〉 노동통합형 사회적 기업에 관련된 각 다수이해관계인 사이의 영향력²⁴⁾

국 가	이용자 · 고객	자원 봉사자	직 원	참가자 ²⁵⁾	영리 기업	정 부	NPO	기타 ²⁶⁾	총 계
벨기에	1	13	24	10	9	10	19	15	100
덴마크	9	7	17	7	13	25	18	5	100
핀란드	0	6	26	21	10	10	15	13	100
프랑스	10	36	10	3	10	10	13	10	100
독 일	0	25	12	18	10	18	18	0	100
이탈리아	4	29	55	1	3	0	1	6	100
스페인	0	44	28	0	4	0	15	9	100
스웨덴	12	6	24	24	9	15	3	8	100
영 국	3	13	4	0	25	19	19	17	100
평 균	5	20	21	7	10	13	14	10	100

이 조사결과에 따르면 9개국의 평균에서 사회적 기업의 의사결정에 가장 큰 영향력을 미치고 있다고 생각되는 것이 사회적 기업의 직원 21%, 그 다음은 자원봉사자 20%, 3위는 NPOs의 14%이다. 직원 및 자원봉사자가 상위 2위를 차지하고 있기 때문에 이러한 사회적 기업은 사업을 담당하고 있는 사람들이 상대적 영향력을 가지고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 최상위에 나열된 이해관계인이 21%이고 특정 이해관계인이 이사회에 결정에 독점적인 영향력을 행사하지 않는 것으로 나타났다. 이것은 이사회에 의사결정 권한이 다수의 이해관계인 사이에서 공유되는 것을 의미한다.²⁷⁾

24) Sara Campi, Jacques Defourny & Olivier Grégoire, "Working Integration Social Enterprise: Are they Multiple-goal and Multistakeholder Organization?," in Nyssens ed., Social Enterprise, London and New York: Routledge, (2006), p.40.

25) 노동통합 사업의 참가자를 말한다.

26) 기타는 소비자가 아닌 개인, 지역사회 대표 금융기관, 전문가가 포함된다.

27) Catherine Davister, Jacques Defourny & Olivier Grégoire, *Work Integration Social Enterprises in the European Union: an Overview of Existing Models*, Working Papers No. 04/04., (2004), pp.29-48.

유럽 국가의 노동통합형 사회적 기업에서는 다수이해관계인은 단순한 이념이 아니라 실제 기업운영에 개입하여 기능을 발휘하고 있는 것을 알 수 있다.²⁸⁾ 또한 캄피 등의 연구에서 지적하고 있지는 않지만 본 연구가 주된 대상으로 하는 영국의 경우 최상위 이해관계인으로 생각하는 존재는 영리기업(25%)이며, 그 다음 정부와 NPOs(각각 19%)를 각 들 수 있다. 사회적 기업에 미치는 9개국 평균 영향력은 영리기업은 10%, 정부 13% 임을 감안할 때 영국의 경우 정부나 영리기업이 사회적 기업의 의사결정에 미치는 영향력은 유럽 9개국에서 매우 크다고 할 수 있다. 또한 영국에서는 9개국 평균 최상위에 올라 있던 직원의 영향력은 4%, 2위의 자원봉사자는 13%에 불과하다. 단일이해관계인이 조직의 의사결정에서 독점적인 영향력을 미치고 있지 않다는 점에서 영국의 경우도 다수이해관계인 지배구조라고 할 수 있지만, 직원과 자원봉사자의 영향력이 작아 영리기업과 정부가 큰 영향력을 미치고 있다고 하는 점에서 영국의 사회적 기업에서 다수이해관계인은 당사자의 참여와 민주적 지배구조라는 의미에서 큰 문제를 안고 있는 것으로 보인다.

사회적 기업 지배구조에 미치는 영향력의 9개국 평균 수치를 살펴보면 이용자·고객이 의사결정에 영향을 미치고 있는 것으로 보인다는 응답은 5%, 노동통합 참가자는 7%이고, 다른 이해관계인과 비교하면 발언권은 현저히 작다. 이 조사에서 다루어지고 있는 8개의 이해관계인 중 9개국 평균 한 자리 숫자를 나타내는 이해관계인은 이용자·고객과 노동통합 참가자이다. 영국의 경우 이용자·고객은 3%이며, 노동통합 참가자는 0%로서 9개국 평균도 밑돌고 있다. 이용자나 노동통합 참가자가 이사회 의사결정에 미치는 영향력은 작지만 이것은 다수이해관계인 지배구조의 중요성을 부정하는 것은 아닐 것이다.

캄피 등은 위의 조사에서 조사대상이 되고 있는 국가에서 다수이해관계인 지배구조는 단순한 이념형이 아닌 현실로 기능을 발휘 하는지와 다양한 이해관계인의 존재가 제도적으로 이사회구성에 반영되어 있을 뿐 아니라 현실적으로 의사결정에 영향력을 행사하고 있는 것을 지적하고 있다.²⁹⁾ 노동통합형

28) 김혜원, 노동시장정책의 변화와 노동통합형 사회적 기업의 역할-해외사례를 중심으로, 2010년 한국노동연구원 학술연구용역, (2010. 3. 7), 2면.

29) Campi *et. al.*, *supra* note 24, at 38-40.

사회적 기업의 의사결정에 다양한 이해관계인이 참여하는 것과 관련하여 캄피 등은 다음과 같은 점도 지적하고 있다. 사회적 기업의 이사회에 여러 이해관계인이 존재하는 것이 사회적 기업의 정당성을 포함한 자원 범위를 개선하는데 기여하고 있다. 의사결정에 참여하는 여러 이해관계인 사이에 잠재적인 대립이 존재할 가능성은 있지만 영리기업에서 주주·경영자·노동자 등 이해관계인 간의 이해충돌이 명료한 것과 비교하여 사회적 기업의 경우에는 참여하는 다양한 이해관계인 간에는 가치관의 공유가 인정된다.

사회적 기업의 이사회가 이질적이고 다양한 구성원으로 이루어진 경우이면 그것이 의사결정을 장기화하고 복잡하여 비효율성을 낳게 된다. 그러나 한편으로 이사회 구성원의 다양성이 신뢰를 낳는 효과가 있을 수도 있다. 유럽 9개국의 노동통합형 사회적 기업 연구에서 결론적으로 캄피 등은 이사회에 여러 이해관계인이 참여하여 민주적인 의사결정 과정이 인정된다고 주장하였다.³⁰⁾ 이것은 유럽 9개국의 평균으로부터 도출되는 결론이다. 그러나 위에서 지적한 바와 같이 영국의 경우 9개국 평균과는 조금 달리 다양한 이해관계인의 참가는 인정되지만, 이해관계인 중에서도 영리기업과 정부가 가장 큰 영향력을 미치고 있으며, 민주적 의사결정이라는 점에서 의문을 남기고 있는 것 같다.

3. 영국 사회적 기업의 지배구조

사회적 기업(social enterprise)의 지배구조에 대한 논의는 이제 크리스 메이슨(Chris Mason)의 연구를 기초로 영국 사회적 기업의 지배구조를 검토하고자 한다. 메이슨의 연구는 2006년부터 2007년 사이에 사회적 기업의 구성원으로부터 집계한 질적 조사 데이터를 활용하여 사회적 기업의 지배구조를 검토한바 있다. 사회적 기업은 노동시장에서 배제된 사람들 혹은 불리한 상태에 놓여있는 사람들에게 고용기회를 제공하는 것을 목적으로 하는 기업이다.³¹⁾

30) *Id.* at 40-46.

31) See Chris Mason, *Choosing Sides : Contrasting Attitudes to Governance Issues in Social Firms in the UK*, in *Social Enterprise Journal* Vol. 6, No. 1, (2010), p.8.

이 조사에서 사회적 기업의 이사회 구성원(board member)과 이사회에 속하지 않는 일반 구성원(non-board member) 사이에서 사회적 기업이 지향해야 하는 여러 목표와 핵심가치를 둘러싸고 심각한 차이가 있는 것으로 밝혀지고 있다. 또한 사회적 기업의 지배구조에 모든 이해관계인이 포섭(stakeholder inclusion) 되어야 하는 점에 대해 양자는 인식의 차이가 인정된다.³²⁾ 이사회에 속하지 않는 일반 구성원들은 사회적 기업의 사업이 사회적 공익(social benefits)을 이끌어내는 것을 중시하고 있다. 그러나 사회적 기업에서 일하는 직원들 사이에서는 의식의 차이가 인정된다. 사회적 기업에서 일하는 직원은 자원봉사자 직원과 유급직원으로 이루어지며, 그 비율은 각각의 사회적 기업에 따라 매우 다양하다. 메이슨의 조사 분석에서는 사회적 기업에서 일하는 동기로 자원봉사 직원 일수록 사회적 목적을 동기로 하는 경우가 많고, 유급 직원의 경우는 오히려 금전적 동기가 큰 것을 알 수 있다.³³⁾

이처럼 사회적 기업에 고용된 직원들 사이에서는 자원봉사자 및 유급직원 간의 차이가 인정되지만, 사회적 기업의 일반적인 이해관계인은 사회적 공익을 추구하는 경향이 강하다. 또한 이사회에 속하지 않는 구성원들은 평등주의적 원칙을 유지하고, 이사회에 일반구성원을 민주적으로 대표한 운영이 이루어져야 하는 것으로 기대하고 있다. 사회적 기업에서는 모든 이해관계인이 포섭되어야 하는 지배구조를 기대하고 있다. 또한 일반구성원들은 이사회가 사회적 기업의 이념인 사회적 공익을 목표로 경영하는 것을 기대하고 있다. 사회적 기업이 사회적 공익을 목표로 활동하기에 좋은 내용을 존립목적으로 정할 수는 있지만 이를 스스로 보여줄 수 있는 기회를 확보해야 이사회에 정당성을 제공하게 될 것으로 인식되고 있다.³⁴⁾ 그러나 사회적 기업의 이사회 구성원은 일반구성원과 다른 인식을 보여주고 있다. 즉, 이들은 사회적 공익을 목표로 기업을 운영하는 것을 요구하고 있다.

32) Brickson S. L., *Organizational identity orientation, forging a link between organizational identity and organizations' relations with stakeholders*, In: Administrative Science Quarterly 50, (2005), pp.576-609.

33) Mason, *supra* note 31, at 15.

34) *Id.* at 16-18.

사회적 기업도 다른 기업들과 마찬가지로 시장에서의 경쟁에 노출되어 있다. 사회적 기업의 경영자나 이사회의 이사는 시장에서의 경쟁에 대응한 성장 전략의 실행이 필요한 것을 강하게 인식하고 있다.³⁵⁾ 영속성이 없는 기업의 경우 아무리 존립목적이 숭고하다고 해도 경영에 실패하면 그 기업은 존재의 의가 없기 때문이다. 따라서 영국 정부는 시장의 경쟁에 온전히 적응할 수 있도록 사회적 기업의 영리기업화를 추진하는 정책을 실시해 왔다. 이러한 환경에 적응하기 위해 사회적 기업의 경영자나 이사는 무엇보다도 우선하여 성장 전략을 추진해야 하는 것이 필요하다. 또한 이사회회의 이사는 일반구성원과 동일한 정도로 모든 이해관계인을 포섭해야 하는 기업운영 방식은 더 이상 필요성을 느끼지 못한다.³⁶⁾

4. 사회적 기업의 지배구조 사례

이제까지 유럽 9개국의 노동통합형 사회적 기업의 연구 및 영국의 사회적 기업의 조사연구를 바탕으로 영국의 사회적 기업의 지배구조 문제를 검토하여 왔다. 본 연구에서는 전통적인 주주이익 극대화 지배구조 유형이 아닌 사회적 기업 School Trends Ltd. (STL)과 협동조합이 설립한 사회적 기업인 Mondragon Cooperative Corporation (MCC)의 비교연구³⁷⁾를 검토하여 위 사회적 기업의 지배구조 문제를 검토하고자 한다.

STL은 영국 초등학교와 중등학교에 교복 등을 공급하는 것을 사업으로 하는 사회적 기업이며, 최근에는 학교에 유용한 웹(web)을 보급하는 사업(현재 6,000개 이상의 학교가 STL의 고객임)에도 힘을 쏟고 있다(STL, 2011). MCC는 협동조합 운동을 통해 설립한 사회적 기업으로 국제시장에서 경쟁사업자의 목표와 사업조직을 민주적 방법으로 결합하는 것을 목표로 하고 있다.

35) Gerry Stoker & Chhotray Vasudha, *Governance Theory and Practice: A Cross-disciplinary Approach*, London: Palgrave Macmillan, (2009).

36) Mason, *supra* note 31, at 17-18.

37) Ridley-Duff R., *Communitarian Governance in School Trends Enterprises: Case Evidence from the Mondragon Cooperative Corporation and School Trends Ltd.*, in: *Social Enterprise Journal* Vol. 6 No. 2, (2010), pp.125-145.

그 철학에는 협동, 참여, 사회적 책임, 혁신이 포함되어 있다(MCC, 2011).

MCC와 STL의 지배구조에는 공통점이 있다. 즉, 두 조직 모두 모든 직원이 참여하는 총회(assembly)가 각각 표준원칙으로 채택되어 있고 직원이 집행위원회(governing council)를 선출하고 있다. 이 집행위원회가 대표이사(Chief Executive Officer)를 임명하고, 경영진의 전략계획에 책임을 지고 있다. 직원들의 '1인 1표 원칙'으로 선출하는 집행위원회가 경영에 관한 매우 큰 권한을 가지고 있다. 집행위원회가 수행하는 역할에서 두 조직의 의사결정은 출자자의 의사가 아닌 구성원 개개인의 투표에 의해 결정된다. 이 점에서 두 조직의 의사결정은 민주적인 통치라고 할 수 있다.³⁸⁾ 또한 MCC와 STL에는 공동체적인(communitarianism) 가치관이 두 조직 구성원 모두 공유되고 있는 것처럼 보인다. 그러나 두 조직의 지배구조 방식에는 큰 차이도 인정된다.

MCC에서는 직원이 집행위원회에 입후보할 경우에 대비해 자격기준(eligibility criteria)을 마련하고 있다. 이 자격기준은 최소 2년간 이 회사의 서비스에 종사하여야 하고 집행위원회 선출 2년 전의 기간 동안의 훈련 및 고충처리위원회의 기록, 훈련 및 수업과정을 수료해야 하며, 자사에 최소한의 자본투자를 하고 있을 것이 요건으로 제시되어 있다. 이들은 집행위원회에 입후보 하려면 어떤 조건이 부과되어 있다는 것을 충분히 자각하고 있다는 것을 의미한다. 이러한 조건에서 경영자·관리자 측이 직원에게 영향력을 행사할 여지가 있다. 즉, 직원이 집행위원회를 선출하여 경영자·관리자 측에 영향력을 미치는 것을 허용하고 있다. STL에서는 직원이 조직운영에 참여하는 것이 가능하고 경영자 및 관리자의 평가에 의해 영향을 받고 있는 반면 MCC에서는 직원이 집행위원회에 입후보 하는데 참가제한을 두지 않는다.³⁹⁾ 조직운영의 지배구조에 대해 직원이 참여하는 제도를 양 조직 모두 마련하고 있지만 그 운영에 관하여 중요한 차이가 인정된다. STL는 민주적 지배구조에 경영진이 영향을 미칠 여지가 있다.

또한 1999년부터 2003년 사이의 기간 동안 STL의 이직률은 20%로 비교적

38) Ridley-Duff, *supra* note 37, pp.126-130.

39) *Id.* at 134.

높았다. 전직한 원래 STL의 직원은 자신의 전직 이유로 가장 많이 언급하는 것은 24%가 STL 경영자 측의 운영방침과 문화적 차이 때문이었다. STL의 높은 이직률 이유는 고급경영자·관리자와 일반직원 간의 조직의 운영에 관한 인식차이의 크기에 있다. 이것은 STL이 고급경영자 관리자가 요구하는 가치에 동조하지 않는 사람들을 배제하는 경향이 있고, 직장의 다양성·이질성에 대해 관대하지 않다는 것을 의미한다.⁴⁰⁾ 다양한 관계당사자인 다수이해관계인 지배구조의 관점에서 볼 때 STL의 본질적인 모습은 문제가 있어 보인다. 이에 대해 MCC에서는 고급 경영자·관리자 측과 일반직원 사이에서는 STL과 같은 심각한 인식의 차이는 인정되지 않는다. 또한 MCC는 직장에서 선출된 위원이 근로조건을 결정하는 등 조직경영을 위한 다양한 의사결정에 영향을 미치고 있다.⁴¹⁾

이상 STL과 MCC 모두 직원들이 각자 자신의 표를 사용하여 투표로 선출하는 집행위원회가 조직의 경영에 큰 권한을 가지고 있으며, 이러한 의미에서 민주적 지배구조로 간주 할 수 있다. 그러나 그 운영방식을 고려하면 STL는 경영진이 직원 집행위원회의 입후보 자격을 제한하고 있는 점이나 조직의 운영방침을 둘러싼 인식의 차이에서 직원의 이직률이 높은 등 민주적인 다수이해관계인의 관점에서 문제를 안고 있다고 평가할 수 있다. MCC의 경우 직원이 조직경영에 참여하여 운영이 이루어지고 있으며, 민주적 지배구조가 작동하고 있는 것 같다. MCC는 협동조합이 설립한 사회적 기업이며, STL은 완전히 전통적인 자원봉사자 부문이 아닌 사회적 기업이다. MCC의 사례에서 민주적인 이해관계인 지배구조는 협동조합이 전통적으로 영향을 미친 배경이 되어 있으나, STL과 같은 더 진취적인 성격을 띤 사회적 기업은 민주적인 다수이해관계인 지배구조라는 측면에서 한계와 문제점을 안고 있다는 것을 알 수 있다.

40) *Id.* at 132.

41) *Id.* at 126.

IV. 사회적 기업의 지배구조 논의의 법적 과제

본 연구는 부분적으로 유럽 국가와 미국의 사회적 기업도 언급 하지만, 주로 영국 사회적 기업을 중심으로 검토를 진행하였다. 영국을 주된 고찰의 대상으로 하는 이유는 본 연구의 전체 검토와 마지막 결론에서 언급 한대로, 영국에서 추진되고 있는 사회적 기업의 시장주의 정책(영리기업화의 행보)이 다수이해관계자(multi-stakeholder) 지배구조 및 사회적 사명(mission)의 이념과 심각한 모순을 일으키는 것처럼 생각되기 때문이다.⁴²⁾ 이제 이상에서의 사회적 기업 지배구조의 논의가 우리나라 사회적 기업의 지배구조에 어떤 정책적 시사점을 제공하는지 면밀히 검토해야 한다.

1. 사회적 기업의 지배구조 논의에서 해결해야 할 과제

앞장에서는 유럽의 노동통합형 사회적 기업의 지배구조, 영국 사회적 기업에 관한 지배구조, STL와 MCC라는 2가지 사회적 기업의 사례연구를 살펴보고, 이러한 사회적 기업의 지배구조의 실태와 문제들을 고찰하였다. 본 연구는 사회적 기업(Social Enterprise)⁴³⁾ 지배구조의 방향을 검토하고 이면에서 사회적 기업이 자원봉사 영역의 한계를 극복하고 있다고 평가할 수 있는가의 문제를 고찰하고자 한다. 사회적 기업의 증가 현상과 관련성은 이러한 기업들의 지배구조와 경영이 보다 더 중요성을 더해가고 있고 그 결과 사회적 이익 추구 영역으로써 자리 잡게 되었다. 대부분의 사회적 기업 이사회와 경영진은 사회적 기업이 성공적으로 안착할 수 있고 또 강력하게 자리 잡을 수 있도록 협업을 하고 있다.⁴⁴⁾ 이하에서 본 연구는 먼저 사회적 기업과 자원봉사 영역

42) Barnett M. L., *Stakeholder influence capacity and the variability of financial returns to corporate social responsibility*, in: *Academy of Management Review* 32, (2007), pp.794-816.

43) 사회적 기업(Social Enterprise)이라는 용어에 관하여 일본문헌에서는 타니모토(2006)과 츠카모토(2008)처럼 사회적 기업으로 표기하고 이에 대한 동의어 모두를 병기하고 있는 경우도 있지만, 본고는 사회적 기업으로 통일하여 표기하기로 한다.

등 제 분야의 다른 행위자와의 관계를 선행연구가 어떻게 이해하여 왔는지 정리하고 이 문제를 고려하여 사회적 기업의 지배구조 문제가 중요하다는 것을 지적하고자 한다. 이어서 사회적 기업의 지배구조에 대해 어떤 논의가 이루어지고 왔는지, 또 어떤 문제가 남아 있는지를 검토한다. 마지막으로 이러한 검토를 통해 사회적 기업의 지배구조는 민주주의 다수이해관계자 지배구조(multi-stakeholder governance)라고 할 수 있는지 또한 크게 지배구조 문제에서 사회적 기업은 자원봉사의 영역의 한계를 넘어 섰다고 평가할 수 있는지 등의 문제를 고찰한다.

2. 사회적 기업과 비영리 법인의 지배구조론

사회적 기업의 정의에 관하여 선행연구에서 다양한 논의가 이루어져 왔지만, 사회적 기업을 영리기업처럼 이윤추구를 주목적으로 하는 것이 아니라 사회적 사명(mission)을 추구하면서 사업활동을 하고 있는 조직이라고 인식하는 점에서는 일치하고 있는 것 같다. 이러한 사회적 기업이 주목을 받아온 배경으로 '시장실패'⁴⁵⁾와 '정부실패'⁴⁶⁾를 거친 후 공공서비스의 공급자로서 사회적 기업 등 제 분야의 존재가 주목받아 왔다는 점을 지적할 수 있다.

1970~80년대 이후 공공부문은 고객들의 요구에 부응하는 공공서비스를 제공하는 방식에 성공하지 못하고 있다는 '정부실패'를 논박할 수 있게 되었다. 또한 영국 등에서는 공공정책의 영역에 민간부문을 참여시킴으로써 공공서비스를 제공하는 공급업체를 복수화하고 선택과 경쟁을 도입하는 준시장(quasi-market) 정책의 전개와 복지국가의 이념도 도입하여 '복지다원주의화'를 진행시키게 되었다. 그러나 1980~90년대 마가렛 대처와 존 메이저 보수당 정권에 의한 공

44) Horton R. D., *Social Enterprise : Meaning, Scope, Potential*, Sang-dal Shim (ed.), *Social Enterprise : Concepts and Emerging Trends*, Korea Development Institute, (2009), pp. 1-8.

45) 시장실패(market failure)는 경제학에서 시장기구가 그 기능을 제대로 발휘하지 못하여 자원이 효율적으로 배분되지 못하는 상태를 지칭한다.

46) 정부실패(government failure)는 시장에 대한 정부의 개입이 오히려 자원의 비효율적 배분으로 이어지는 현상을 지칭한다. 시장실패와 대칭되는 개념이다.

공정책의 개혁은 일정한 성과를 거두어들이면서도 동시에 다양한 변형도 초래하였고 공공정책의 시장화에 대한 폐해도 가져오게 되었다. 따라서 공공정책이나 공공 서비스의 공급에 대해 정부나 지방자치 단체와 같은 공공부문에서도 영리기업과 시장도 아닌 비영리단체와 사회적 기업 등 여러 분야의 등장과 존재가 주목받게 되었다. 영국에서 사회적 기업을 대상으로 한 연구가 급성장한 사연은 이상과 같은 시대적 동향이 배경으로 등장하고 있는 것 같다. 그러나 사회적 기업과 비영리단체(NPO) 및 자선단체, 협동조합 등 제 분야를 구성하고 있는 다른 행위자와의 관계를 어떻게 이해하는지는 여러 연구에서 미묘한 차이점이 있다.

유럽국가의 제반 분야를 연구하는 보르자가(Borzaga) 및 드푸르니(Defourny)의 연구는 사회적 기업의 존재를 협동조합뿐만 아니라 다양한 분야를 구성하는 하나의 행위자로 이해하고 있다.⁴⁷⁾ 영국 협동조합을 연구해 온 학자들은 사회적 기업의 존재를 조합 등과의 전통의 연속성으로 이해하고 있다. 이와는 달리 영국 사회적 기업에는 다양한 종류의 법인이 존재하고 있다고 지적하면서, 자원봉사자 공동체(community) 분야 등을 포함하여 포괄적으로 사회적 기업 개념으로 파악하는 견해도 있다. 또 다른 연구자는 경영학의 입장에서 시민사회의 공공(公共)을 담당하는 행위자로 사회적 기업과 NPO를 포괄적으로 다루고 있다. 이들은 주로 경영·기업연구의 관점에서 사회적 기업 연구를 전개하고 있다. 일군의 학자들은 사회적 기업을 자원봉사자 부문 등의 한계를 넘는 존재로 해석하고 있다고 생각된다. 영국 자원봉사자 부문 등의 한계를 넘은 사회적 기업에 대해 다음과 같은 점을 지적하는 자도 있다.

1980년대 이후 영국 자원봉사자 조직은 공공부문의 공공서비스 공급업무를 계약으로 하청받아 수행함으로써 그 존속이 오로지 이러한 계약에 의존하고 있었다. 이러한 계약의 과도한 의존에서 자원봉사자 조직은 사회적 사명을 상실하고 있었다. 자선자격을 얻은 많은 자원봉사자 조직이 그 자격조건에 제한을 받아 사회적인 문제의 해결에 한계를 가지고 있었다. 공공부문이 담당하고 있던 사회서비스 공급업무를 자원봉사자 조직이 담당하게 한 결과, 자원봉사

47) Borzaga C. & Defourny J., *The Emergence of Social Enterprise*, Taylor & Francis Books Ltd., (2001).

자 조직이 관료화·전문화 되는 경향이 강해지고, 본래의 사회적 임무와 모순이 되는 상황이 나타나게 되었다. 구성원이 조직의 운영에 참여하는 협동조합의 민주적 관리가 형해화하는 경향이 나타나기도 하였다. 자원봉사자 조직과 협동조합의 다양한 한계를 지적한 연구결과는 영국에서 이러한 한계를 넘고자 하는 다양한 시도가 이루어지고 있음을 지적하면서, 기존의 자원봉사자 조직과는 다른 사회적 기업 활동의 중요성을 논하고 있다.⁴⁸⁾

한편, 영국 사회적 기업은 다양한 형태의 조직이 있음을 지적하면서, 사회적 기업 등 제 분야에서 시장의 육성·발전을 도모하고자 하는 노동당 정부의 정책은 영국 사회적 기업에 대하여 글로벌 비즈니스 기술을 중시한 사업체의 성격을 강화하고 있다는 주장도 존재한다.⁴⁹⁾ 또 다른 견해는 NPO를 정부·시장·지역사회 등 여러 행위자 간의 논리를 포섭하는 매개과정 이라고 평가하면서 사회적 기업은 기업성과 사회성을 포섭한다는 점에서 기존의 NPO나 협동조합 보다 뛰어난 가능성이 있다고 지적하고, 사회적 기업이 NPO의 새로운 전개를 개척할 가능성이 있다는 것을 밝혔다.

오늘날 사회적 기업이라는 새로운 범주가 제기하고 있는 의미는 사회적 기업의 기업성과 사회성의 매개과정이 기존의 NPO와 협동조합 등의 매개과정과는 다른 특성을 가지고 있고 그 특성이 단체의 지속적인 존속가능성(sustainability)에 있어서 일정한 우위를 가지고 있는 점에 있다고 할 수 있다.⁵⁰⁾

3. 사회적 기업 지배구조의 새로운 접근

이상의 선행연구는 사회적 기업에는 다양한 형태가 존재하고 있는 것이나, 사회적 기업을 자원봉사자 부문이나 NPO 등과 같은 범주로 평가하고 있다는 점에서 공통점이 있다. 그러나 사회적 기업과 전통적인 협동조합이나 자원봉

48) 谷本寛治 編著, *ソーシャル・エンタープライズ(Social Enterprise)―社會的企業の台頭*, 中央經濟社, (2006), 185-187頁.

49) Andrew Glyn & Steward Wood, *Economic Policy under New Labour: how Social Democratic is the Blair Government?*, *The Political Quarterly*, (Jan. 2001), pp.50-66.

50) 清水洋行, *NPO研究における社會的企業アプローチの可能性と課題*, *社會政策研究* 7, (2007), 64-84頁.

사자 부문과의 차이를 어떻게 이해하는지에 관하여 위의 여러 연구에는 미묘한 차이가 있다. 비즈니스 기술의 중시와 혁신과 관련하여 제3부문의 다른 행위자보다 사회적 기업이 혁신적이거나 혹은 우위에 있다고 이해하는 것처럼 보인다. 이러한 점에서 영국의 사회적 기업은 다른 제3부문의 행위자와는 다른 새로운 존재로 이해할 수 있다. 이에 대해 보르자가(Borzaga)는 양자의 차이는 인정 하면서도, 사회적 기업과 제3부문의 다른 여러 행위자와의 관계를 대립관계에 있는 것으로 이해하는 것이 아니라 이들을 포괄적으로 파악하고 있다. 또 기존의 자원봉사자 단체에 대한 사회적 기업의 우수성을 지적하면서도 그 의도는 양자를 대립적으로 파악하는 것이 아니라 오히려 사회적 기업의 새로운 활동이 NPO 전체의 새로운 활성화로 이어질 수 있는 전망을 보여 줄 수 있을 것 같다.⁵¹⁾ 그러나 이렇게 지적할 수 있는 것이 진정 사회적 기업이 기존의 자원봉사자 단체보다 우위를 갖는다고 말할 수 있을까 하는 점은 여전히 의문이다. 이외에도 자원봉사자 부문의 한계를 현실적으로 사회적 기업이 극복하고 있다고 말할 수 있는가 하는 문제에 관해서도 심도있는 검토가 필요할 것이다.

제3의 영역에서 사회적 기업의 입지를 어떻게 이해하는지와 관련하여 J. Defourny와 M. Nyssens는 흥미로운 논의를 전개하고 있다.⁵²⁾ 그들은 사회적 기업의 개념을 제3의 영역 내에서 대립하는 요소를 해소하는 것으로 간주하고 있다. 제3의 영역에는 2가지 모순되는 요소가 있다. 하나는 사회적 목표를 지향하면서 시장에서 판매하는 생산물을 공급하는 사업자와 보조금 및 보조금과 같은 자원에 의존할 수밖에 없는 경제적 기반이 약화된 단체나 조직과의 대립이다. 두 번째 대립은 협동조합이나 상호부조 조직과 같이 조직 구성원의 이익을 주목적으로 하는 조직과 빈곤과 사회적 배제를 해소하려는 노력

51) 시미즈(清水洋行)의 경우 사회적 기업이 NPO 보다 뛰어나다는 것이 논의의 주된 논점은 아니라고 한다. 오히려 기존의 NPO와는 다른 성질을 가지는 것으로 사회적 기업을 이해한다. 그는 사회적 기업이 NPO의 새로운 가능성을 제시하고 있다고 한다. 이 점에서 시미즈의 이해는 보르자가 등이나 나카가와(中川雄一郎), 야마구치(山口浩平)의 이해와 같은 논쟁의 중심에 있는 것처럼 보인다. 이에 대해 타니모토(谷本寛治)의 경우 사회적 기업을 전통적인 자원봉사자협회 및 협동조합과는 다른 새로운 존재로 이해하고 있다.

52) Carlo Borzaga & Jacques Defourny, 사회적 기업 I-이론과 실제편, 시그마프레스, (2009).

과 환경보호 등 조직구성원에 국한되지 않는 일반적인 이익을 추구하는 조직과의 긴장 관계이다.

사회적 기업은 전통적인 단체나 조직과 대비하여 시장의 생산활동을 지속적으로 실시하는 사업체이며, 전통적인 협동조합과 대비하여 그 조직구성원에 국한되지 않고 더 넓은 일반적인 이익을 지향하는 것으로 이해 가능하다. 동시에 J. Defourny와 M. Nyssens는 사회적 기업의 개념을 제3의 영역 내의 다른 여러 조직과 단절된 존재로 이해하는 것이 아니라, 오히려 제3의 영역의 새로운 활력을 표현하는 것이며 제3의 영역의 새로운 가능성을 나타내는 것이라고 이해한다. 사회적 기업의 중요한 요소로서 사회적 목표와 경제적 목표 등 복합적인 목표를 추구하고 있는지 여부와 다양한 이해관계자가 조직의 의사결정에 참여하는 것이 결합되어 있는 지 여부를 들고 있다.⁵³⁾

유럽에서는 최근 다양한 당사자가 조직의 의사결정에 참여하는 문제는 사회적 기업 지배구조의 개념에서 논의되어 왔다.⁵⁴⁾ 전술한 바와 같이 전통적인 자원봉사자 조직의 한계로는 민주적인 통제의 공동화를 지적할 수 있다. 그러나 좁은 의미로 파악하여 사회적 기업의 지배구조 문제를 구체적으로 제시한 연구는 적은 것 같다. 본 연구에서는 사회적 기업의 지배구조 문제에 초점을 맞추고 사회적 기업의 의사결정 방식과 이러한 측면에서 사회적 기업이 전통적인 자원봉사자 부문의 한계를 극복하고 제3의 분야로서 새로운 기능을 나타내고 있다고 할 수 있는지를 고찰하였다. 본 연구의 시사점을 아래 결론 부분에서 언급하기로 한다.

V. 결 론

지금까지의 검토를 바탕으로 사회적 기업 지배구조의 실태와 문제점을 본

53) Jacques Defourny & Marthe Nyssens, "Defining Social Enterprise," in: Nyssens (ed.), *Social Enterprise*, London and New York: Routledge, (2006), pp.7-10.

54) 유럽은 사회계약론의 발원지로서 계약을 통해 사회질서를 새롭게 만들어 보려는 시도가 여러 영역에서 자주 나타난다. 고봉진, 사회계약론의 역사적 의의-홉스, 로크, 루소의 사회계약론 비교, 제주대 법과정책 제20집 제1호 (2014. 3.), 56-80면.

연구의 결론으로 정리하고자 한다. 유럽 9개국의 노동통합형 사회적 기업의 연구에서 하나의 독립된 이해관계인이 의사결정에 독점적인 영향력을 미치는 것이 아니라 다양한 이해관계인이 의사결정에 참여하고 있음을 알 수 있다. 선행연구에 의하면 사회적 기업의 경우 다수이해관계인 지배구조가 이루어지고 있는 것으로 밝혀졌다. 이점이 상법상 영리기업의 지배구조와 다른 차이점이다. 그러나 영국의 사회적 기업에 대해서는 다른 8개국과 달리 영리기업과 정부의 힘이 미치는 영향력이 크다. 그렇다고 해도 이것 때문에 다양한 이해관계인이 참여하는 민주적 지배구조라고 평가하는 데에 영국은 특별한 문제를 제기하지 않는다. 영국의 사회적 기업을 대상으로 한 연구에서 사회적 공익의 추구 및 지배구조의 본래의 모습에 대해 이사회 이사 및 경영진과 이사회에 속하지 않는 일반구성원 간의 심각한 격차가 존재하는 것으로 밝혀졌다. 사회적 기업의 일반 구성원들 사이에서는 사회적 공익의 추구하고 민주적 지배구조를 요구하는 인식이 강하다. 이에 대해 이사회 측은 시장에서의 경쟁 원리에 대응하기 위해 기업으로서의 성장전략을 선호하는 경향이 있는바 이런 점은 일반구성원들의 인식과는 많이 다르다. 협동조합이 설립한 MCC와 전통적인 유형이 아닌 STL은 모두 직원이 의사결정에 참여할 수 있는 지배구조의 제도라는 점이 특징이다. 그러나 STL에서도 직원의 참여를 제한하는 원칙이 작용하고 있었다.

이상에서 유럽이나 영국의 사회적 기업은 전통적인 협동조합 계열의 것이든 그렇지 않은 새로운 유형의 사회적 기업이든, 이해관계인이 의사결정에 참여하는 동안 다수수준의 이해관계인이 각자 역할을 수행하고 있는 것으로 밝혀졌다. 그러나 협동조합의 사회적 기업은 비교적 민주적인 다수이해관계인으로 기능하고 그러한 사회적 기업은 사회적 사명의 추구를 중시하고 있는 것으로 보인다. 이에 대해 STL의 사례 등에서 협동조합과 같은 전통적인 요소가 없는 사회적 기업은 민주적 지배구조의 제도를 구축하고 있어도 그 운용에 민주주의 원리를 제약하는 측면이 존재한다.

또한 이러한 사회적 기업의 경우 경영진이 시장에서 경쟁에 살아남기 위한 정책을 중시하기 때문에 다른 이해관계인이 요구하는 사회적 사명의 추구하고 다양한 이해관계인의 참여라는 이념을 침식하는 경향이 있다. 따라서 (전통적.

인 협동조합 형태가 아닌) 사회적 기업에도 다수이해관계인 지배구조의 요소를 평가하는 것은 가능하지만, (협동조합 유형과 비교하여) 현재는 그것을 과대하게 평가할 수는 없다. 민주주의 다수이해관계인 지배구조의 관점에서 본다면, 적어도 이론적으로는 사업 지향적인 새로운 유형의 사회적 기업이 자원봉사자 부문의 한계로 지적되는 민주적인 지배구조에서 뛰어나다고 평가하기는 힘든 것 같다.⁵⁵⁾

영국 사회적 기업에서 민주주의 다수이해관계인 지배구조가 작동하지 않는 중요한 요인의 하나로서 영국정부가 시장에서의 경쟁환경에 대응할 수 있도록 사회적 기업의 영리기업화를 촉진해온 것을 지적할 수 있다.

사회적 기업과 자원봉사자 단체나 NPO 등을 포괄하고 있는 것은 제3의 영역이라고 하지만 제3영역의 이해에 대해 영국과 다른 유럽 국가 사이의 차이가 있을 수 있다는 점을 지적하여야 할 것 같다. 유럽에서는 제3영역을 사회적 경제(social economy)라고도 부르고 이윤의 극대화 보다 사회적 요구의 충족을 우선하고 시장원리의 지나친 강조를 억제하는 측면을 중시하고 있다. 이에 대해 영국에서는 정부의 재정지출 삭감에 대응하여 제3영역의 여러 행위자에 대하여 시장화나 기업화를 촉진하는 측면이 강한 것으로 평가할 수 있다. 이와 같은 영국과 유럽의 차이가 사회적 기업의 지배구조의 본질적인 모습에도 영향을 주고 있는 것 같다.⁵⁶⁾ 우리나라에서는 사회적 기업의 중요한 요소로 다수이해관계인 지배구조 및 사업활동을 통한 사회적 사명(mission)의 추구가 자주 언급되어 왔다. 하지만 영국 사회적 기업의 지배구조 문제를 검토한바 사회적 기업에 시장화나 기업화를 강요하는 것은 이러한 이념을 억제하는 작용을 한 다기 보다는 사회적 기업의 존속가능성을 염두에 둔 정책목표의 달성에 있는 것으로 보인다.

우리나라에서도 사회적 기업이 해마다 늘고 있지만 그 내부 지배구조에 관

55) 자원봉사자 섹터의 한계라고 하는 경우 물론 본 연구가 다룬 지배구조 문제 이외에도 여러 가지 문제가 있다. 본 연구는 어디까지나 사회적 기업의 다수이해관계인 지배구조의 실태를 밝히면서, 전통 협동조합 형태의 사회적 기업과 그렇지 않은 사회적 기업을 비교 검토하는 것을 주목적으로 하고 있다.

56) Ash Amin, *Extraordinary Ordinary: Working in the Economy*, in: *Social Enterprise Journal*, Vol. 5, No. 1, (2009), pp.30-49.

한 문제는 별로 연구자들의 관심에서 벗어나 있는 것 같다. 이러한 문제점은 우리나라 사회적 기업 정책의 성패가 걸린 매우 중요한 사항이므로 후속연구자의 동참이 절실하다.

참고문헌

<국내문헌>

- 김신양, “유럽의 사회적 기업과 연대의 경제,” 『복지동향』 Vol. 88, 참여연대 사회복지위원회, (2006), 16-19면.
- 김제완, “사회적 기업에 관한 법제 개선을 위한 연구,” 법제처, (2011. 8), 38면.
- 김혜원, “노동시장정책의 변화와 노동통합형 사회적 기업의 역할-해외사례를 중심으로,” 2010년 한국노동연구원 학술연구용역, (2010. 3. 7), 2면.
- 이덕주, 『기독교 사회주의 산책』, 홍성사 (2011), p.12
- 이인재, “사회적 기업의 사회적 목적과 실천적 함의,” 『민주사회와 정책연구』 2010년 상반기 (통권 제17호), (2010), 228면.
- 전형수, “사회적 기업의 육성 방안-이해관계자 협동조합을 중심으로,” 『한국협동조합연구』 제27집 제2호, (2009), 2-4면.

<번역서>

- Carlo Borzaga & Jacques Defourny, 사회적 기업 I -이론과 실제편, 시그마프레스, (2009).

<일본문헌>

- OECD (編著), 連合總合生活研究所 (譯), 社會的企業の主流化-‘新しい公共’の担い手として, 明石書店, (2010).
- 谷本寛治 編著, ソーシャル・エンタープライズ(Social Enterprise)-社會的企業の台頭, 中央經濟社, (2006), 185-187頁.
- 藤井敦史, ボランティア・セクターの再編成過程と社會的企業, 社會政策研究 7,

(2007), 98頁.

山口浩平, 社會的企業-イギリスにおける政策パートナーとしての位置づけ, イギリス非営利セクターの挑戦-NPO・政府の戦略的パートナーシップ, 塚本一郎 (他編著), ミネルヴァ書房, (2007), 92-116頁.

清水洋行, NPO研究における社會的企業アプローチの可能性と課題, 社會政策研究 7, (2007), 64-84頁.

〈서양문헌〉

Andrew Glyn & Steward Wood, *Economic Policy under New Labour: how Social Democratic is the Blair Government?*, The Political Quarterly, (Jan, 2001), pp.50-66.

Ash Amin, *Extraordinary Ordinary: Working in the Economy*, in: Social Enterprise Journal, Vol. 5, No. 1., (2009), pp.30-49.

Barnett M. L., *Stakeholder influence capacity and the variability of financial returns to corporate social responsibility*, in: Academy of Management Review 32, (2007), pp.794-816.

Borzaga C. & Defourny J., *The Emergence of Social Enterprise*, Taylor & Francis Books Ltd., (2001).

Brickson S. L., *Organizational identity orientation, forging a link between organizational identity and organizations' relations with stakeholders*, In: Administrative Science Quarterly 50, (2005), pp.576-609.

Catherine Davister, Jacques Defourny & Olivier Gregoire, *Work Integration Social Enterprises in the European Union: an Overview of Existing Models*, Working Papers No. 04/04., (2004), pp.29-48.

Chris Mason, *Choosing Sides : Contrasting Attitudes to Governance Issues in Social Firms in the UK*, in Social Enterprise Journal Vol. 6, No. 1, (2010), p.8.

Geoff Mulgan, Simon Tucker, Rushanara Ali & Ben Sanders, *Social Innovation: What it is, Why it Matters and How it can be Accelerated*, The

- Young Foundation, (2006), p.24.
- Gerry Stoker & Chhotray Vasudha, *Governance Theory and Practice: A Cross-disciplinary Approach*, London: Palgrave Macmillan, (2009).
- Horton R. D., *Social Enterprise : Meaning, Scope, Potential*, Sang-dal Shim (ed.), *Social Enterprise : Concepts and Emerging Trends*, Korea Development Institute, (2009), pp.1-8.
- Jacques Defourny & Marthe Nyssens, "Defining Social Enterprise," in: Nyssens (ed.), *Social Enterprise*, London and New York: Routledge, (2006), pp.7-10.
- Kerlin J., A., *Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the Differences*, *Voluntas* 17(3), (2006), p.246.
- Mason C., Kirkbride J., & Bryde D., "From stakeholders to institution: the changing face of social enterprise governance theory," *Management Decision*, 45(2) (2007), pp.284-301.
- OECD (2009), *The Changing Boundaries of Social Enterprises*, Paris: ECD, (OECD, 2010).
- Pestoff V. A., *A Democratic Architecture for the Welfare State*, London and New York: Routledge, (2009).
- Ridley-Duff R., *Communitarian Governance in School Trends Enterprises: Case Evidence from the Mondragon Cooperative Corporation and School Trends Ltd.*, in: *Social Enterprise Journal* Vol. 6 No. 2, (2010), pp.125-145.
- Ridley-Duff R. & Bull M., *Understanding Social Enterprise: Theory and Practice*, London: Sage, (2011).
- Sara Campi, Jacques Defourny & Olivier Grégoire, "Working Integration Social Enterprise: Are they Multiple-goal and Multistakeholder Organization?," in Nyssens ed., *Social Enterprise*, London and New York: Routledge, (2006), p.40.
- Seitanidi M. M., *Adaptive Responsibilities: Non-Linear Interactions Across*

Social Sectors, Cases from Cross Sector Partnerships, in: *Emergence : Complexity & Organization (E: CO)*, Journal Vol. 10(3), (2008), pp.51-64.

Spear, R., Cornforth, C. & Aiken, M., *The Governance Challenges of Social Enterprises: Evidence from a UK Empirical Study*, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2), (2009), pp.247-273.

[Abstract]

A Legal Arguments of Corporate Governance on the Social Enterprise

Kim, Jong-Ho

Professor of Law at Hoseo University, Ph.D & SJD

This article examines governance specifically within social enterprises. This is a critical part of social enterprise management. Whether referred to as a board of directors or a management committee, this is the area of management that sets the overall framework within which the organization operates. It is a neglected area to date within social enterprise research where the focus has tended to be on the political or the micro-operational.

The governance of organizations has received much attention in recent years. A useful definition for this concept is that governance "is the relationship among various participants in determining the direction and performance of corporations." This can be adapted to embrace sectors beyond for-profits by replacing "corporations" with "organizations" more generally. Participants within the governance function of corporations

typically include shareholders, senior management and the board of directors. They have rights and obligations that are enshrined in law. In contrast, participants in the not-for-profit sector do not have the same legal entitlement to participation in governance.

This article is concerned principally with boards as the locus of organizational governance. It is at board level that critical decisions are made. Other parties may influence these decisions through mechanisms such as motions put down at annual general meetings but ultimately the board has a significant degree of autonomy to do as it pleases. The board “bears the ultimate responsibility for the integrity of the corporation [and] general compliance with law” and so requires its members to have a commitment to the well-being of the organization and both the skills and experience to discharge such a role.

The importance of governance has been acknowledged by academics and policy-makers alike in recent years. Academic research has been wide-ranging and not confined to any particular sector of the economy, with public, private and voluntary organizations all being analysed. The issues dominating each have varied. The public sector has been subject to debates over the decentralizing of decision-making resulting from policies of outsourcing service provision. This has promoted analyses that have examined the role played by citizens, rather than solely government officials, in formulating services and monitoring their quality. Voluntary sector governance research has sought to investigate a range of aspects including the function and composition of boards of management. The emphasis in this body of work, in common with private sector governance issues, is often on the identification of some notion of good practice in board operations.

Lots of research has paid attention to governance but the wider forms of social enterprise have received little attention in Korea. This absence is

significant as the governance dynamics within social enterprises constituted as companies have the potential to be quite distinct from those within co-operative, mutual benefit organizations. These company dynamics, and the governance responses that may be necessary to deal with these dynamics, will be identified in the work. This provides a platform for theorizing about social enterprise governance in order to begin to address the gap in the future research in Korea.

In order to provide a base on which to build a theory specifically for social enterprise governance, it can be usefully compared to voluntary sector organizations that are governed by boards or management committees, and inevitably to the limited company form found in the corporate sector (limited by shares). Therefore, the article begins by examining both stewardship and democratic models of governance in the EU and other jurisdiction. I examines the rationale for treating social enterprises as a form of organization that is distinct from more traditional for-profits and non-profits. This rationale then forms a foundation for a consideration of governance within social enterprises and how this might also be distinctive. I offers two propositions focussing on social enterprise governance. This article concludes by detailing the research that is necessary to investigate these propositions and that can meet the need for sector specific studies which are necessary for theory-building in Korea.

Key words : social enterprise, corporate governance, labor integration, non-profit organization, multi-stakeholder, board of director, governing council, chief executive officer, quasi-market, sustainability, social economy