

2014 협동조합 아카데미

및
사회적경제기본법 토론회

*일 시 : 2014년 5월 31일(토) 15:00

*장 소 : 전북발전연구원 대회의실

*주최·주관 : (사)전북사회경제포럼, (사)지역농업연구원

*후 원 : 기획재정부, 한국사회적기업진흥원, 전북협동사회연대
회의, 전북지역개발협동조합, 전북광역자활센터, 전
북의제21, 전북발전연구원

협동조합기본법 및 사회적경제기본법 토론회

□ 진행 순서 □

* 1부 < 개 회 식 >

- 개회사
- 취지 및 참석자 소개

* 2부 < 토 론 회 >

▶ 좌장 : 이현민 전북협동사회연대회의 운영위원장

① 사회적기본법, 어떻게 만들 것인가?

/ 김기태 (한국협동조합연구소)

■ 발제② 사회적경제기본법 제정에 대한 사회적경제진영의 의견

/ 문보경(한국협동사회경제연대회의)

■ 발제③ 사회적경제 관련 법률의 논의 기준 시사점

/ 이인우 (더불어함께 전북지역개발협동조합)

* 휴 식

* 지정토론 : 전북 사회적경제 부문별 지정토론

* 종합토론

* 폐 회

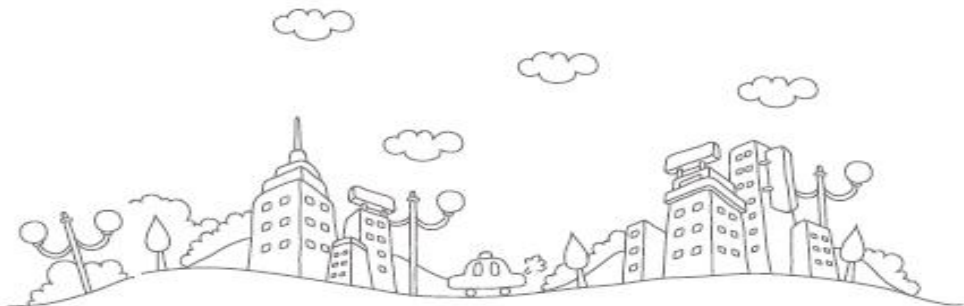


contents

- ①. 사회적경제기본법, 어떻게 만들 것인가? 7
 - 김 기 태 (한국협동조합연구소)

- 발제②. 제정에 대한 사회적경제 진영의 의견 ... 25
 - 문 보 경 (한국협동사회경제연대회의 집행위원장)

- 발제③. 사회적경제 관련 법률의 논의 기준 시사점 33
 - 이 인 우 (더불어함께 전북지역개발협동조합)





발제 [1]

사회적경제기본법, 어떻게 만들 것인가?

김 기 태
(한국협동조합연구소)

1. 사회적경제기본법의 필요성

가. 왜 사회적경제기본법이 필요한가?

- 한국적 사회적경제 제도도입의 현황을 요약하면 다음과 같음. 산업진흥을 위한 1960년대 개별협동조합 법제구성, 자활사업 -> 사회적기업 -> 마을기업 정책으로 진행된 부처별 일자리 중심 정책 세팅, 협동조합기본법 제정 후 제도정비 미비, 각자의 격자구조의 지원체계가 민간의 주도적 협력을 저해하고 있는 상황
- 이런 제도적 상황에서는 영리시장경제와 국가경제와 삼분정립할 수 있는 사회적경제의 의제설정이 범위를 설정하기 어려우며, 단순한 정책지원 대상으로 호명되는 데서 머무를 확률이 높음.
- 사회적경제의 정의를 통해 정체성을 통일시키고, 이를 통해 민간진영의 상호협력 체계를 강화하는 기반을 제도적으로 형성(범위의 설정이 중요함) - 사회적경제 생태계 구축의 제도적 전제를 확립
- 사회적경제의 정체성 통일을 통해 관련 정책들의 방향을 조율하며, 지원체계의 정비를 통해 사회적경제 정책의 효과성 제고(통합적 지원 정책의 개발, 중복정책들의 현장에서의 통합력 제고, 현장 보고의 통합, 사회적가치 측정도구의 통합 개발 등등)
- 사회적경제에 적합한 거버넌스 체계를 제도화함으로써 민관협력의 시스템을 정비
- 이론적 측면을 빼더라도 “사회적경제조직에 대한 금융지원 시스템의 정비”, “협의회 법인화 및 협동조합연합회” 등 민간 협력체계의 구축, “전 부처 차원의 사회적경제 관련 정책의 조율” 등의 내용만으로도 사회적경제기본법의 제정은 현장에서 사회적경제조직을 운용하는 당

사자들에게는 현실적 필요성으로 다가올 것임.

나. 왜 지금이 적기인가?

- 현재가 적기인가 아닌가를 판단하는 "포지티브하며 절대적인 평가기준"은 존재하지 않음. 사회경제적 제도 정비는 자연과학이나 공학의 프로세스 관리와는 다름.
- 제도 준비의 적기성을 판단하는 시기적 기준은, 판단할 수 있는 평가 범주를 몇가지 설정한 후 이들의 종합적 해석 속에서, 다양한 시기적 선택지 가운데 가장 적절한 시기를 찾아내는 방식으로 의사결정을 할 수 밖에 없다고 하겠음.
- 몇 가지 평가범주로 제시할 수 있는 것은 다음과 같음. 1)민간 혹은 국가/지자체의 활동에서 사회적경제의 포괄적인 제도구축과 관련된 선행 논의와 실행이 어느정도인가? 2) 현재 민간의 상황에서 특정한 제도를 정비하는 것이 얼마나 실익을 주는가? 3)특정한 제도를 정비하는 것과 그와 유사한 효과를 얻을 수 있는 다른 제도정비와의 기회비용은 어느정도인가? 4)별도의 제도정비가 필요한 경우 경로의존성을 감안할 때 어떤 경로를 설계하는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있는가? 5)제도의 긍정적 효과와 제도 준비에 따른 예상 비용을 비교하면 어떠한가? 등임.
- 첫번째, 선행논의와 실행은 1)민간진영의 각급 사회적경제네트워크의 설립(한국협동사회경제연대회의, 광역시별 사회적경제네트워크, 시군 단위 네트워크)의 확대, 2)민간의 사회적경제위원회 설립을 요구하는 대선시기의 제도적 활동, 3)광역 및 기초지자체의 사회적경제를 포괄하는 각종 조례의 제정, 4)광역 및 기초지자체의 사회적경제 발전계획의 수립 등을 감안할 때 다양하게 추진되고 있음.
- 두번째, 민간의 실익과 관련하여 사회적경제기본법의 제정은 도움이

될 수 있음. 새누리당의 발의내용만 보더라도 1)사회적경제 지원을 위한 기금의 조성 and 운용, 2)사회적경제위원회의 전국-광역-기초 차원의 설립 and 운영을 통한 공식적인 민관거버넌스의 인정, 3)공적우선조달의 허용, 4)민간협업체를 활성화하기 위한 협의회 of 법인화 및 이종협동조합간 연합회 설립 허용, 5)세제혜택 조문 등으로서 민간 현장의 사회적경제조직에게 도움이 될 수 있음.

- 세번째, 두번째의 내용을 기존 제도에 삽입할 경우 1)개별협동조합법의 개정, 2)사회적기업육성법 등 관련법의 개정, 3)별도의 위원회법의 제정 등 기본법을 제정하는 것에 비해 더 많은 비용이 발생할 것으로 예측됨.
- 네번째, 경로 선택 측면에서도 여러 개별법을 개정한 후 그것의 합리적 핵심을 모아 사회적경제법을 만들기보다는 사회적경제기본법을 제정한 후 그 취지에 따라 관련법을 개정하는 것이 경로관리상 유리함.
- 다섯번째, 사회적경제기본법의 제정에 따른 예상 비용은 1)각 부처별 정책의 조율에 필요한 행정비용, 2)행정의 조율-통합체계의 정비에 비해 민간의 정비와 역량발전이 미흡할 경우 행정주도성이 강화될 수 있다는 우려를 꼽을 수 있음. 이에 대해서는 제도정비 전에 민간의 협력관계를 강화하면서 기본법 제정시 제어할 수 있는 방안을 정비하는 것이 필요함.
- 이런 평가범주의 관점에서 볼 때 세번째, 네번째는 시기 선정의 기준과 크게 상관이 없음. 두번째의 문제도 시기가 무르익었을 때 어떤 실익을 더 포함시킬 수 있는가의 문제이므로 시기판단 이슈와 상관관계가 약함.
- 결국 첫번째와 다섯번째의 문제만 남는데, 이는 다시 정리하면 "민간 진영의 역량과 향후 성장의 전망, 지자체의 모범사례를 통한 국가제도 구성에 대한 영향력의 크기"의 문제로 나타남.
- 이런 평가범주들을 감안하여 시기적 판단으로는 1)현재 만드는 것이

바람직한가? 2)적정한 시기를 측정할 수 있는 민간이나 지자체의 기준을 정한 후 기준이 달성될 경우 만들 것인가?로 구분하고, 특히 현재 사회적경제기본법과 관련해서는 정치권의 제정의지가 높은 상황에서 지연할 경우 2-1)민간의 기준 달성 후 입법을 요구했을 때 입법부에서 이를 제정해 줄 구조를 갖추고 있는 가능성의 판단하여 그 가중치를 비요에 계산, 2-2)제도정비 시기가 지체되었을 경우 민간이 부담해야 할 비용을 적산한 것을 1)과 비교하여 판단할 필요가 있음.

- 필자의 의견¹⁾으로는 1)첫번째와 다섯번째의 변화가 사회적경제기본법이 없을 때 더 높아진다고 판단하기 어렵고, 2)올해 연말까지 사회적경제기본법이 제정되지 않을 경우 정치권의 일정상 2016년초 총선, 2017년말 대선 등으로 인해 향후 3년간 제정될 수 있을 지 불확실성이 높아지는 점, 3)사회적경제에 적합한 금융제도 및 공공우선조달, 사회적가치의 통합적 측정 및 공통보고서, 관련 정책의 조율 등에 소요되는 시간이 법제정 후에도 1~2년 이상 걸릴 것으로 예상된다는 사실을 종합적으로 판단하면,
- 사회적경제기본법의 제정은 지연하는 것보다 지금 "더 잘 만들도록" 노력하여 제정하는 것이 민간에게 유리하다고 판단하여, 현재를 적기라고 봄.

1) 판단의 근거를 구체적으로 기입하기에는 발제문의 분량이 너무 많아지므로 직관적으로만 설명하려 함. 질문하시면 구두설명하겠음.

2.

구조와 민관 거버넌스

가. 사회적경제기본법의 바람직한 구조

- 다른 나라들의 사회적경제관련법을 보면(김기태, 2014), 사회적경제법 제정의 목적, 사회적경제의 정의, 거버넌스의 체계, 포괄적인 지원원칙 등을 제시하고 있음.
- 우리나라 사회적경제기본법에서도 이상과 같은 내용이 법에 담겨야 함. 단 한국적 상황의 특성을 충분히 반영한 방식으로 구체화되어야 함. 다른 관련 법제도가 체계화되지 않은 상황에서 기본법적 요소와 지원법적 요소가 함께 담길 수 밖에 없으며, 장기적으로 기본법 제정 후 관련 개별법 항목들은 별도의 법을 만들면서 조정하는 활동을 계속해야 할 것임.
- 한국적 상황의 구체화 과정에서 가장 중점적으로 관심을 가져야 할 부분은 사회적경제의 정의와 작동원리, 정부의 지원원칙 등 규범적 최소한의 수준이 들어가야 함. 또한 민간의 역량강화와 수평적 파트너십을 위해 부처간 조율과 정책의 조정, 민간 네트워크의 활성화를 위한 지원제도의 설계 등 실용적인 측면의 내용도 포함되어야 함. .
- 새누리당의 발의법안에는 이상의 내용이 조문으로 담겨있음. 따라서 새누리당의 법안이 구조적 관점에서는 바람직하다고 할 수 있음. 새정 치연합이나 정의당의 법안도 별도의 큰 항목이 추가되지 않는다면(예를 들어 프랑스 사회연대경제법과 같이 협동조합기본법의 내용을 포함한다든가 하는 등의) 새누리당의 발의법안 체계와 크게 다르지 않을 것으로 생각함.

나. 민관 네트워크의 현황과 발전 방향

- 민간네트워크의 활성화를 위해서는 민간 자체의 연대활동과 상호부조 시스템의 확립이 우선되어야 함. 하지만 적절한 제도적 촉진이 이뤄질 수 있는 방안을 강구하는 것도 법제정의 중요한 과제가 될 것임.
- 현재 각급 연대활동이 진행되고 있으나, 사업적 측면의 시스템을 구축하여 성공하는 사례를 만드는 것은 생협과 연계되지 않은 경우에는 지속적인 추적 관찰이 필요함.
- 현재로서는 사업적 네트워크보다 의견수렴 및 제도적 활동에 참여하는 교육지원사업분의 네트워크에 집중하는 사례와 관심이 상대적으로 많은 상황임.
- 현재 설립될 수 있거나 사회적경제기본법을 통해 촉진될 수 있는 민간 협력체계는 1)전국-광역-기초의 지역별 사회적경제네트워크조직, 업종별 및 부문별 전국-광역 네트워크조직, 공동사업을 수행하는 전국 혹은 광역의 업종별 협동조합연합회(이종협동조합간의 협동도 포함하여) 등임.
- 사회적경제기본법은 이들 조직에 대해 촉진할 수 있도록 제도를 정비하는 것이 바람직할 것임.
- 당사자 조직 외에도 다양한 기능별 지원조직의 육성과 촉진도 필요함. 이들 조직은 이미 당사자조직의 네트워크를 통해 만들어진 것도 있고(예를 들어 이로운넷), 전문가들이 사회적가치를 추구하기 위해 만들어진 조직들도 있고,(예를 들어 한국협동조합연구소) 정부의 지원조직 정책에 대응하기 위해 지역의 다양한 자원이 결합한 경우도 있음. 이런 조직들은 기본적으로 각자의 전문적 역량에 따라 발전되고 영향력을 높여가야 하나, 전체적인 사회적경제 생태계 구축에서 기능을 강화하고, 보다 빠르게 발전될 수 있도록 하는 조직에 대해 중립적인 제도적 촉진 방안이 설계될 필요가 있음.

3.

주요 이슈와 개선방안

가. 사회적경제의 정의

1) 주요 이슈

- 규범적 정의와 조직적 정의를 어떻게 결합할 것인지에 대한 판단
- 농협 등 기본법 협동조합의 사회적경제조직 포함 여부
- 중간지원조직을 사회적경제조직에 포함할 것인지 여부(특히 지역자활센터)

2) 새누리당 발의안의 내용과 평가

- 규범적 정의와 조직적 정의를 동시에 기술하고 있으며, 규범적 정의와 운영원리 등이 부족하다는 평가를 받고 있음.
- 농협 등 기본법 협동조합을 사회적경제조직에 포괄적으로 포함하고 있음. 우리나라의 법제도적 성격상 바람직하다고 평가(생협만 포함할 수는 없음)²⁾
- 중간지원조직을 사회적경제조직에 포함하는 것은 “제2조 제3호 더. 그 밖에 사회적경제를 실현하거나 사회적경제조직을 지원하기 위하여 설립된 법인 또는 단체”로 포괄적으로 명시하고 있으며, 각 조직적 정의에서 “다. 「국민기초생활보장법」제15조의3에 따른 광역자활센터, 제16조에 따른 지역자활센터 및 제18조에 따른 자활기업”를 명기하여 지역자활센터와 광역자활센터의 중간지원조직만 명시적으로 표시하고 있음.
- 지역자활센터만 명기한 문제로 인해 지역자활센터로부터 비판을 받고 있음. 하지만 새누리당은 지역자활센터가 가지는 사업기능이 있기 때

2) 자세한 설명은 김기태(2014), ‘사회적경제와 사회적경제기본법의 필요성’의 관련부분을 참고할 것.

문(자활사업단 운영)에 포함해야 한다는 입장임.

- 조직적 정의에 들어가지 않는 사회적경제조직은 어떻게 하느냐는 문제제기가 있음.

3) 개선방안

- 규범적 정의를 보다 구체적으로 추가할 필요가 있음. 사회적경제생태계 활성화 등 전체적인 법 제정의 목적을 포괄적으로 정하고, 그에 따른 규범적 정의를 포함하는 것이 바람직함.
- 협동조합관련 조직적 정의가 9개 항목에 해당하여 사회적기업 및 마을기업등과 형평성의 문제가 있는 것처럼 보이며, 이는 거버넌스에서 다룰 대표조직의 기준을 정하는 데에도 형평성의 문제가 발생할 수 있어 부류를 구분하여 서술하는 것이 좋을 것임. 1)협동조합, 2)사회적기업, 3)마을기업, 4)자활기업, 5)일자리제공 및 사회서비스, 복지관련법인, 기타 대통령령으로 정한 기준에 합당하여 사회적경제조직으로 등록하는 조직으로 구분하고, 각각의 하위로 법적 조직을 배당하는 것이 좋을 것임.
- 6) 기타 대통령령으로 정한 기준에 합당하여 등록하는 조직을 신설하면 다양한 사회적경제조직의 참여의 범위를 넓혀 줄 수 있을 것임. 중간지원조직이나 농어촌 등 낙후지역의 기업들이나 법인들도 포함할 수 있음. 적정한 프로세스를 정해 줄 수 있음.
- 지역자활센터나 광역자활센터, 중앙자활센터의 경우에는 당사자 조직의 반대가 있다면, 다른 법률의 지원조직과 형평성을 고려하여 삭제할 수 있을 것임. 다만 필요한 경우 등록하는 방법을 열어두어 6)의 형태로 참여하는 방안을 검토할 수 있을 것임.

나. 사회적경제의 거버넌스구조 설계

- 거버넌스는 일반적으로는 민관과의 ‘수평적 파트너십에 의한 협치’로

이해되지만 학술적 용어로는 이보다 더 포괄적인 의미를 담고 있음.³⁾

- 거버넌스를 1)국가-지자체 거버넌스(정부의사결정과 전달체계 등), 2)민-민 거버넌스(협의회 및 연합회, 협력체계), 3)민-관 거버넌스의 구조로 크게 나눌 수 있음.
- 사회적경제기본법에서는 사회적경제의 특성을 감안하여 민관협력을 촉진하며, 민간의 역량을 높여주는, 민주적이고 효과적인 거버넌스 체계를 제도적으로 제시하는 것이 법 제정의 목표를 달성하는 데 도움이 됨.

1) 주요 이슈

- 사회적경제위원회의 구성 방법
- 사회적경제위원회 및 사무국 체계, 부처간 정책조율, 지자체간 관련성 등
- 공적인 지원전달체계를 어떻게 구축할 것인가?
- 민간의 협력적 관계를 형성하기 위해 전달체계와 어떻게 연결시킬 것인가?

2) 새누리당 발의안의 내용과 평가

- 사회적경제위원회의 구성은 민간위원 및 관련부처 및 관련 지자체의 장이 참여하도록 하고 민간위원이 절반 이상이 되도록 명시(발의안에서 수정)하였음. 관련 지자체 장은 모두 참여하는 것이 아니라 적절한 인원을 참여하도록 하는 것으로 되었음. 광역지자체 및 기초지자체에서도 사회적경제위원회를 만들 수 있도록 되어 있음.
- 하지만 민간위원의 참여 범위와 원칙 등이 포함되어 있지 않아, 민간의 참여가 형식적이지 않을까 하는 우려를 해소 하지 못함.
- 사회적경제위원회는 대통령 직속으로 하되, 사무국은 기획재정부가 담당하는 것으로 되어 있음. 이는 처나 청을 만들기 어려운 점, 대통령

3) 김기태(2014), 앞의 글을 참고할 것, 더 자세한 내용을 원하면 한국협동조합연구소(2011), “한국협동조합섹터의 발전방향과 사회적기업과의 연계 가능성”, 함께일하는재단 연구보고서를 참고할 것.

직속 실행위원회를 구성하는 것에 대한 의견조율의 어려움을 감안할 때 중앙부처 중 한 군데에 사무국 기능을 위임하는 것을 선택한 것임. 중앙부처 중에서는 정책조율 기능 측면에서 기재부가 선택된 것으로 보임. 현실적인 안이기는 하지만 현장에서는 기재부의 이미지에 부담감이 있는 것이 사실임. 따라서 기재부가 사무국과 부처간 조율기능을 맡더라도 민간이나 국회 등과 함께 조율이 가능한 방안을 찾아내어, 우려 사항을 완화할 필요가 있음.

- 사회적경제원으로 단일화하여 공적인 지원체계를 정비하고, 여기에 기존의 전달체계를 통합하는 것으로 정비하였음. 조율된 정책의 집행, 다양한 부처의 인가, 인증, 선정 등이 중복적인 상황에서 이들의 통합체계를 만들어 효과성을 높이겠다는 의도는 동의할 수 있음. 하지만 중간지원조직이 비대해져서 민간의 다양한 지원기관을 위축시킬 것이 아니냐는 우려가 제기되고 있음. 이런 우려를 완화할 수 있는 사회적경제원의 기능에 대한 정비 혹은 운영원칙을 구체화할 필요가 있음.
- 민간 내부의 협력적 관계를 촉진하는 내용은 1)사회적경제네트웍의 조직적 정의를 포괄적으로 하여 다양한 사회적경제 자원을 활용하도록 법적 근거를 마련한 것, 2)각급 네트워크 조직의 광역 통합지원기관 참여의 가능성을 열어 놓은 것, 3)협의회를 법인격 부여하고 지원근거를 마련한 것, 4)이종협동조합간 연합회 설립의 법적 근거 마련한 것 등의 내용이 새누리당 법안에 포함되어 있음. 전향적이고 민간의 의견을 법조문으로 정립하는 데 큰 진전이 있다고 평가할 수 있음. 이런 제도적 개선책을 활용하는 것은 향후 민간의 몫이 될 것임.

3) 개선방안

- 사회적경제 민간운동의 대표성을 잘 반영하기 위해 다른 나라의 사회적경제기본법에 있는 “대표조직”의 개념을 법조문에 추가하여, 대표조직(들)의 민간대표들이 사회적경제위원회에 당연직 민간위원으로 참여하는 방안으로 법조문을 정비하는 것이 바람직할 것임.(김현미 의원이 제안한 사회적경제기본법 초안에 관련 내용이 담겨 있음)

- 행정에 대한 견제기능을 제도화하는 것이 필요하다면 집행 및 조율의 기능을 수행하는 기재부 사무국과 전국 위원회의 의제를 합의.제안하는 이사회 사무국으로 2원화 하고, 이사회 사무국에는 각 부처 담당자들과 민간에서 추천한 전문가들이 함께 구성하는 방안을 검토할 수 있을 것임.
- 자활사업의 중간지원조직이 별도로 운영될 경우, 현재의 사회적기업진흥원의 업무에 추가되는 것은 크게 많지 않을 것임. 필요하다면 사회적경제원이 업무에 “민간 전문 지원기관의 육성”을 포함하고, 실행의 점검에 대해서는 사회적경제위원회나 국회에서 관련 사항을 견제하는 운영의 모를 살릴 수 있을 것임.

다. 금융지원체계

1) 주요 이슈

- 사회적경제 금융과 관련된 이슈는 아직 사회적경제기본법 자체와 관련하여 구체적으로 제시된 이슈는 아직 두드러지지 않음.
- 신탁이 사회적경제조직들에 대해 출자/투자/기금조성 등에도 기여할 수 있도록 제도적 정비가 필요하다는 의견(경동신탁 남궁청완 이사장 토론)
- 사회적금융기관에 대한 근거조항을 포함해야 사회적경제를 활성화시킬 수 있을 것(한살림연합 조완형 전무) - 사회적금융관련 내용의 보완
- 사회적경제발전기금이 직접 투융자를 해서는 안되고, 기금의 기금으로서 기능해야 한다는 운영원칙을 명확히 해야 한다는 의견

2) 새누리당 발의안의 내용과 평가

- 현재 새누리당 발의안에는 사회적경제발전기금의 구성과 운용, 운용기관(사회적경제원)에 대해서만 조문화되어 있음.(김현미 의원 초안에는 사회적금융의 개념과 범위, 기금관리를 위한 금융평가원의 설립과 유

예 등이 추가되어 있음)

- 기금의 운용 원칙에 대해서 명시화하지 않아, 직접금융이라는 우려를 받고 있음. 하지만 제18조 자금의 용도에 대해 “3. 사회적경제 자본 시장 조성, 4. 민간의 자발적 사회적 금융 조성 및 이에 대한 투자”를 명시하여 간접금융을 지원한다는 취지가 반영되어 있음.

3) 개선방안

- 원칙적으로 사회적금융의 구체적인 내용을 사회적경제기본법에 포함할 것인지에 대한 토론과 논의가 필요함. 예를 들어 조달과 관련된 내용은 일반적인 의무적 가이드라인만 포함한 후, 구체적인 내용은 ‘사회적가치법’, ‘사회적경제 조달법’ 등의 관련법안으로 연계하는 방안과 같이 사회적금융을 정의하고, 기금을 뺀 나머지 내용은 사회적금융법을 만드는 방안도 검토할 필요가 있음.
- 새누리당의 법안으로만 보면 기금의 운용에 대해서 명시화하지 않았지만, 기금의 기금으로서 운영하고, 직접투융자 기관에 대한 기금의 저수지로서의 간접금융이란 원칙을 가지고 조문이 작성된 것으로 이해하고 있음. 이 내용이 명시화되지 않았기 때문에 이에 대한 우려가 있으므로 조문에 명시하여 개선할 것인지, 기금운용에 대한 원칙을 국회 법제정 토론을 통한 약속으로 받을 것인지 등에 대한 여러 대안을 놓고 검토가 필요함.

라. 지원방안(공적조달 중심으로)

1) 주요 이슈

- 공공기관의 의무적 우선구매의 대상으로 사회적기업과 사회적협동조합으로만 한정하는 것이 조직적 정의로 사회적경제조직을 정한 것과 위배되지 않는가?
- 사회적경제기본법에 정하더라도 사회적기업이 활성화정책에서 정하여

도 제대로 작동되지 않는 것처럼 실제로는 적용되지 않을 것이라는 우려

2) 새누리당 발의안의 내용과 평가

- 새누리당의 발의안은 “사회서비스 전달체계로 사회적경제조직을 참여할 수 있다(21조)”, “시설비의 지원(22조)”, “조세감면 및 재정지원(23조)”, “교육훈련지원(25조)” 등 다양한 지원의 근거를 명시하고 있음. 이는 기존 사회적경제 관련 지원조례들의 근거가 되어 준다는 점에서 바람직하며, 향후 타법 개정에서도 도움이 될 것임.
- 새누리당 발의안 제21조 제3항에는 “공공기관별 총구매액(재화 및 서비스에 대한 총구매액을 말하되, 공사비용은 제외한다)의 100분의 5의 범위에서 기획재정부장관이 정하는 비율 이상으로 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업과 「협동조합 기본법」 제3조에 따른 사회적협동조합이 생산하는 재화나 서비스를 구매하여야 한다.”고 명시하고 있음.
- 따라서 마을기업, 자활기업, 장애인보호작업장, 일반협동조합은 사회적경제조직 내부에서 불이익을 받게 된다는 지적에 대해 설명할 필요가 있음.

3) 개선방안

- 새누리당의 발의안에서 이 둘을 특정화한 것은 사회적기업은 공공성에 대한 적절한 인증을 받았고, 사회적협동조합은 비영리법인격을 가지며, 인가과정을 통해 공공성에 대한 인가를 받았으므로 다른 사회적경제조직과 공공성 차이가 난다고 이해한 것으로 보임.
- 하지만 마을기업 등은 선정의 과정을 거치는 등의 역할이 있고, 일반협동조합도 공공적 성격이 없는 것이 아니므로, “대통령령에 따른 공익성의 평가에서 적정한 기준을 상회하는 사회적경제조직”을 고시하고, 이들에 대해서는 의무적 우선구매의 대상이 되도록 하는 개선안을 제시할 필요가 있음.

4. 동향과 향후 전망

가. 동향

- 각 당의 현재까지의 동향은 다음과 같음.
- 새누리당은 4월 10일 공청회 후 일부 수정하여(사회적경제위원회에서 민간위원이 과반수 이상일 것, 광역자활은 통합대상에서 제외한 것 등), 4월 29일 의총에서 당론 채택을 하려 하였지만 실패하고, 4월 30일 67명의 의원의 동의를 모아 발의하였음
- 법안 발의는 하였지만, 민간진영과 지속적으로 협의하여 수정할 사항에 대해서는 대안토론에서 취합하여 수정할 의향이 있다는 유연성을 보여주고 있음.
- 새정치민주연합도 의원 및 보좌진의 토론을 통해 새정치연합의 사회적경제기본법(안)을 제정하기로 하고, 사회적경제기본법 TF를 구성하여 논의하고 있음. 민간TF위원들의 큰 틀의 의견을 제시하기로 하고, 법안 구성은 보좌진에서 작성하기로 했음.
- 새정치연합은 신계륜 위원장은 9월 법안 발의 의견을 언론인터뷰를 통해 제시하였으며, 정책협의회 차원에서는 발의 시기를 둘러싸고 논의가 진행되고 있음.
- 정의당은 박원석 의원 중심으로 사회적경제특별위원회 구성이 진행되어 22일 첫 회의가 열릴 예정임.
- 사회적경제 민간진영의 주요 상황은 다음과 같음.
- 서울시협동조합협의회와 한국협동조합연구소가 4월30일 열린세미나를 가져 다양한 협동조합진영의 의견을 나눴음. 충남도에서도 5월 8일

토론회가 열렸고, 전북도에서는 5월31일 활동가 중심으로 토론회를 가지기로 함. 광역 단위 토론회가 진행되고 있음.

- 한국협동사회경제연대회의는 5월 2일 새누리당의 사회적경제기본법 발의에 대해 반대한다는 요지의 성명서를 발표하였음. 하지만 추가적인 논의 속에서 4월 28일 운영위원회를 개최하여 사회적경제기본법에 대한 의견에 대해 논의하기로 함. 주요의제는 기본법에 대한 연대회의 입장 결정과 결정에 따른 후속조치임
- 한국사회적기업중앙협의회는 4월 22일 새누리당의 사회적경제기본법안이 사회적경제 조직에 대한 분산된 행정의 지원체계를 통합하여 사회적경제의 생태계 확장과 지원의 효율성을 기한다는 점에서 긍정적인 기여를 할 것이라고 판단하지만, 사회적경제의 행위주체인 현장조직의 경험과 가치, 요구가 실질적으로 반영되지 못한 점에 대해 우려하며, 법률의 제정이 민관 파트너십을 실현하는 것을 통해 이법을 통해 실현하고자하는 취지를 충족하여야 한다는 입장을 가지고 조문별 의견을 전달함.
- 지역자활센터협회는 새누리당 사회적경제기본법에 대한 반대 성명서를 발표함.
- 한국협동사회경제연대회의 운영위원회는 5월 28일 “민간진영의 요구를 구체화한 별도의 법안을 만들고, 이를 새정치연합, 정의당, 새누리당 수정발의안 등에 반영될 수 있도록 노력하고, 만약 반영이 어려우면 별도의 법안 청원을 하되, 병합심리 결과가 미흡할 경우 법제정에 반대할지는 그 때가서 결정하기로” 잠정적으로 정하고, 최종적인 입장은 7월 대표자회의에서 정하기로 함.

나. 향후 전망

- 현장의 의견을 최대한 폭넓게 수렴할 수 있는 방안을 마련해서 정치권의 토론회, 민간진영의 토론회 등이 지속적으로 이뤄져야 함.

- 지방선거 이후 사회적경제에 관심이 많은 지자체장이나 의원들을 대상으로 사회적경제기본법 등 여러가지 제도정비에 역량을 투여할 수 있도록 하고, 이런 과정을 통해 사회적경제진영의 민간 연대의 수준을 높이는 것이 필요함.
- 민간에서 법안을 밀도있는 토론을 통해 만들고, 이를 관철시켜 나가는 노력을 공동으로 진행하면서 민관의 수평적 파트너십이 가능하도록 노력해야 함.

발제 [2]

사회적경제기본법에 제정에 대한 사회적경제 진영의 의견

문 보 경

(한국협동사회경제연대회의 집행위원장)

※ 4/10 공청회 이후 주요 이해당사자 그룹 및 분야 전문가들의 의견을 정리.
(지역자활센터협회, 사회적기업중앙협의회, 마을기업협회, 금융, 우선구매 등)

※ 사회적경제기본법을 접근하는 관점

1. • 사회적경제기본법은 필요한가 ?
2. • 지금이 사회적기본법을 제정할 때인가 ?
3. • 사회적경제기본법 제정 과정은 민주적인가 ?
4. • 사회적경제기본법안의 내용은 적절한가 ?

1. 사회적경제기본법의 의의

사회성 획득

- 사회적경제의 정책적 유용성과 사회적 유용성을 법적으로 인정

보편성 부여

- 사회적경제의 보편적 수준을 제시함으로써 행정상의 구분을 극복하고 통합적 사고의 계기 부여

개별법 극복

- 사회적경제조직과 관련된 개별법의 편차를 극복하고 사회적경제 조직이 활동할 수 있는 환경 제공

2. 지금이 사회적경제기본법을 제정 할 때인가 ?

YES

- 사회적경제 활성화 정책 사업의 통합적 조율 환경 조성
- 개별법 한계 극복 - 금융, 공공조달 등 신규지원 정책 도입

NO

- 사회적경제에 대한 인식 및 개별 부문의 성장 단계 불균형
- 사회적경제 관련 개별법의 범위에 대한 합의 부재, 개별법 간의 충돌 및 개별법과 시장질서의 충돌 지점 미확인.
- 사회적경제와 관련해 사회적 교감 수단 부족(사회가치측정 도구 부재)

3. 사회적경제기본법 제정 과정은 민주적인가 ?



1. 성안 과정에서 이해당사자 현황 파악 및 의견 청취 부재
2. 사회적경제특위 자문위원 의견 청취 부재
3. 공청회 2일 전에 사회적경제기본법 발의안 배포
4. 공청회 이후, 의원 참여 없이 한국사회적기업중앙협의회, 마을기업협회 1회 미팅
5. 일부 유리한 의견만 반영 수정, 수정안 역시 회의 참석 일부자만 공유
6. 법안에 대한 문제제기에 경청 보다는 필요성과 당위만을 강조
7. 연대회의가 요구했다고 하는 근거 왜곡 - 2012년 대선공약 중 '사회적경제 위원회' 설치 요구했음. 독립성, 예산편성, 사업집행 가능한 전제조건은 생략하고 '위원회 설치' 만을 강조, 이를 위해 근거 법을 만들었다고 함.

4. 사회적경제기본법의 내용은 적절한가 ?

필요 주제	관련 내용
기본법의 위상	1) 목적 : 통합 생태계와 통합 정책추진체계 구축 ① 기재부에 의한 중앙부처 정책 조율(예산통합 없음), 지자체 정책의 기초 구속력 명시. ② 전달체계 통합과 중앙집중화 명시 ③ 개별사회적경제 조직간의 협력과 연대를 저해하는 규제 개혁, 제도 개선 등의 방향 제시 없음. 2) 사회적 관계에 의해 규정 받는 경제영역 확산 목표 없음.
정의-원칙	정의와 원칙 및 사회적경제조직 특정 열거에 있어 상호 유기적 구조 부재
거버넌스	1) 사회적경제위원회, 기금운용심의위원회의 독립성, 자율성, 사회적경제 부문의 과반수 참석 명시 부재 2) 정부와 민간 사회적경제부문의 정책 협의 구조 없음.

4. 사회적경제기본법의 내용은 적절한가 ?

필요 주제	관련 내용
개별법 극복	1) 개별법에 대한 구속력 없음. 2) 개별법 극복 ① 사회적경제 기금 설치 : 기금의 정의와 성격 부재, 기금 운영의 독립성 담보 안됨.(기재부 관리) ② 우선 구매 : se와 s-coop 5% 명시(개별법의 구체화) 3) 관련 법 이외 경제활동 관련한 충돌 사항 확인과 해소 안됨.
불필요 조항	1) 사회적경제정책협의회 : 지역별 주체 상황을 고려하지 않은 획일화 규정으로 불필요. 2) 운영공개 및 경영공시 - 운영공개는 내부 사항으로 삭제, 경영공시는 필요와 성격을 명확히 할 것(사회적 성과 공시가 더 시급할 듯)

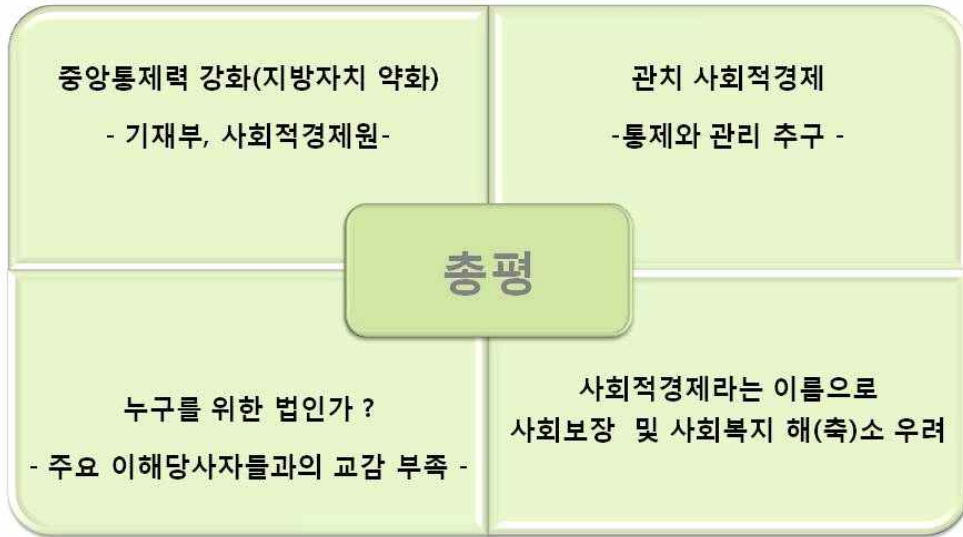
5. 사회적경제기본법안의 주요 이슈 – ①

주요 이슈	검토가 필요한 측면
정의와 기본원칙	사회적경제-사회적경제조직-기본원칙의 유기성 확보
사회적경제조직	- 사회복지 및 사회보장 vs 사회적경제 - 사회적경제 조직의 판단 기준 - 개별법의 열거 방식에 의한 정의 방법의 타당성
사회적경제위원회	- 대통령 자문위원회 성격 탈피 - 독립적 예산편재에 기반한 독립 위원회 - 시민주도성이 보장되는 위원회 구성
사회적경제 기금	- 사회적금융시스템의 구축 여부 - 기금의 성격(인내자본/투자기금/간접금융) - 기금심의위원회의 독립성 확보

5. 사회적경제기본법안의 주요 이슈 – ②

주요 이슈	검토가 필요한 측면
통합전달체계	- 지원기관의 역할 / 당사자 조직에서 수행 - 통합 vs 대상별 지원기관 분화와 확대
운영공개와 경영공시	- 각각의 목적성 불명료 - 목적에 따른 내용과 방식 - 사회적경제 조직에 대한 통제 수단화 경계
우선구매	- 라벨 기준 vs 사회적 기준 - 현실에서의 실현 가능성
기본계획	- 경직성 탈피 => 유연성 확보(기간, 수립 요청권)
국가 책무	- 지자체의 역할 강화

6. 사회적경제기본법안 총평



7. 사회적경제기본법을 보는 시선

찬성

- 사회적경제기본법의 순기능 강조.
- 관련 정책 통합을 강제 -> 사회적경제 주체 발전
- 先제정 後개정

반대

- 법의 의도와 배경에 대한 우려(이해당사자 배제)
- 현단계 사회적경제 상황에 비춰 볼 때 시기상조

준비

- 개별법의 완성도 보강, 개별법 간의 유기성 확보
- 제출 된 쟁점에 대한 사회적경제주체 내 논의
- 민관협력논의구조를 통해 충실한 준비

발제 [3]

관련 법률의 논의 기준 시사점

- 사회적경제기본법 제정 발의안 분석과 논의 방향 정립을 중심으로 -

이 인 우

(전북지역개발협동조합)

※ 전북협동사회연대회의 사회적경제기본법 토론회 준비학습모임 대표발제

〈 차 〉

- I.
- II. 사회적 경제 관련 법률 논의기준 도출방법 모색
 - 1. 사회적 경제의 개념과 범위
 - 2. 법률 분석의 주요 범주와 기준
 - 3. 사회적 경제 관련 법률 분석 범주와 기준 도출
- III. 사회적 경제 관련 법률의 주요 사례 분석
 - 1. 한국의 사회적 경제 기본법 발의안 사례
 - 2. 주요 국가와 자치체 사회적 경제 관련 법률
 - 3. 사회적 경제 관련 법률 제정 이후 후속 조치
- IV. 요약과 제안

I. 머리말

한국사회에서도 사회적 경제 기본법 제정안이 발의되었다. 이 제정안의 발의 시점을 전후하여 사회적 경제 기본법에 대한 논의가 공개적으로 전개되고 있다. 논의는 제정의 필요성, 제정 시점의 적정성, 법안의 내용, 법안의 효과 등으로 폭을 넓혀가고 있다. 자치체에서는 서울특별시가 사회적 경제 기본조례를 처음 제정하여 이행하였다. 이 기본조례는 ‘사회적 가치’와 ‘사회적경제기업’을 법률 용어로서 처음 정의하는 등 국가수준에 이어 자치체수준의 사회적 경제 관련 법률에 대한 관심과 논의를 불러일으키고 있다.

이 글은 한국사회에서 본격적으로 전개될 사회적 경제 관련 법률 논의를 앞두고 논의의 범주와 방향에 대한 기초적 토대가 되는 자료를 정리하여 제공하고자 한다. 사회적 경제의 활동 주체를 국가, 자치체, 사회적 경제 기업으로 구분할 경우, 이들은 각각 다른 명칭을 사용할 수 있을지라도 기

본법, 기본조례, 정관 등 법률과 규칙 등을 보유하게 된다. 이에 따라 사회적 경제 관련 법률의 논의는 활동 주체 측면에서 국가와 자치체, 자치체와 사회적 경제 기업, 국가와 사회적 경제 기업 사이의 관계 정립이 중요하게 된다. 또한 각각의 법률과 규칙 내부적으로 정합성이 요구될 것이다. 이밖에도 이들 법률과 규칙의 정비 이후 후속 입법 등의 조치에 대한 이해도 필요할 것이다.

이러한 배경에서 이 글은 전북협동사회연대회의 구성원들이 참고할 수 있도록 다음과 같은 내용을 살펴보고자 한다. 먼저, 사회적 경제 관련 법률에 대한 잠정적인 논의 기준을 도출하고자 한다. 전북협동사회연대회의는 논의에 앞서 대상을 분석하는 데 필요한 공통의 언어를 공유하려는 노력을 기울여왔다. 사회적 경제 관련 법률에 대한 논의에서도 공통의 언어를 먼저 공유하기 위해서는 논의의 기준을 먼저 정립할 필요가 있다.

다음은 정립된 논의 기준에 따라 한국사회에서 제정 발의된 새누리당의 사회적 경제 기본법안(이하 ‘새누리당안’), 해외 사회적 경제 관련 법률, 서울특별시의 사회적 경제 기본 조례를 분석하고자 한다. 끝으로 도출된 논의 기준과 그 기준의 적용 결과를 정리한 후 해외의 후속 관련 입법 조치 내용을 살펴보고자 한다. 이들 내용은 향후 우리사회에서 본격적으로 전개될 사회적 경제 관련 법률 논의를 폭넓고 심도있게 진행할 수 있도록 기초 자료를 제공해 줄 것이다.

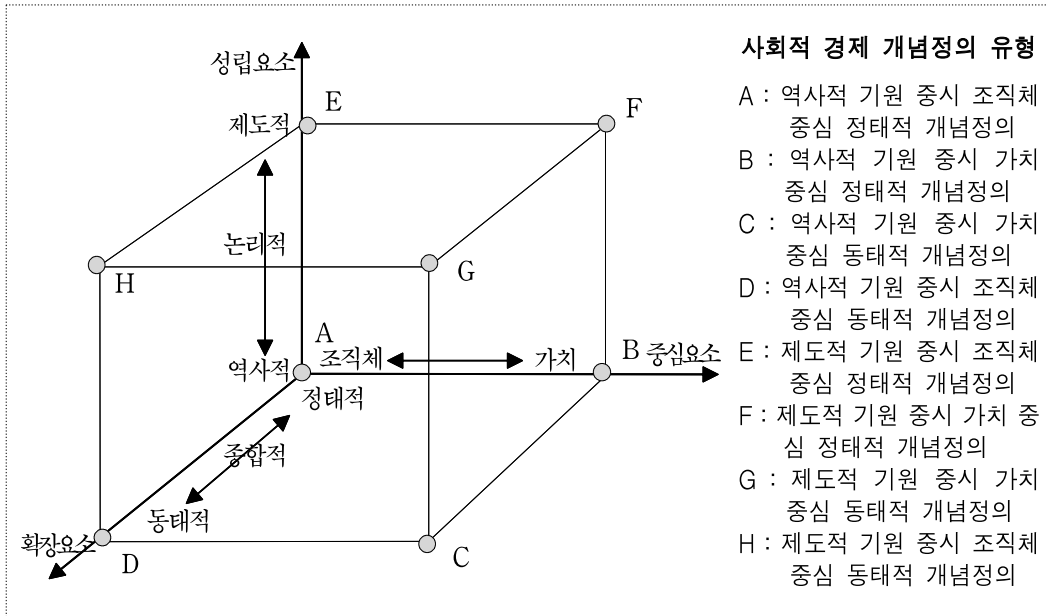
II. **경제 관련 법률의 논의 기준 도출 방법 모색**

1. 사회적 경제의 개념과 범위

사회적 경제 관련 법률의 필수 구성요소는 “사회적 경제를 어떻게 개념 정의 하느냐”이다. 그에 따라 법률의 범위와 내용이 결정된다. 또한 사회

적 경제 관련 법률이 여러 개일 때 법률 간 사회적 경제에 대한 개념 정의 일치 여부는 매우 중요하게 된다. 사회적 경제의 개념은 정의 방법 상 여러 차원에서 내부 편차를 보인다. 편의 상 그 차원은 그림 1과 같이 개념의 중심요소, 개념의 성립요소, 개념의 확장요소 차원으로 구분할 수 있다.

1. 사회적 경제의 개념정의 유형 구분



사회적 경제의 개념을 정의할 때 사용하는 중심요소는 크게 두 방향으로 구분된다. 하나는 조직체를 중심으로 특정 조직체들의 활동을 사회적 경제라고 정의하는 것이다. 다른 하나는 가치를 중심으로 특정 가치를 추구하는 활동을 사회적 경제라고 정의하는 것이다.

사회적 경제의 개념을 정의할 때 필요·충분 조건으로서 활용하는 개념의 성립요소는 세 방향으로 구분된다. 첫째, 역사적 기원을 중심으로 특정 조직체, 개념, 가치추구 활동이 발생하여 지속되는 경우를 사회적 경제라고 정의하는 견해가 있다. 둘째, 논리적 조건을 중심으로 특정 인과요인과 함께 특정 조직체, 개념, 가치추구 활동이 발생하는 경우를 사회적 경제라고 정의하는 견해가 있다. 셋째, 제도적 조건을 중심으로 자원의 동원, 운용, 가치의 창출, 분배가 별도의 제도를 통해 이루어지는 경제활동을 사회적

경제라고 정의하는 견해가 있다.

사회적 경제의 개념을 정의할 때 시·공간적 확장성을 고려하는 개념의 확장요소는 세 방향으로 구분해볼 수 있다. 첫째, 정태적 구분방법을 통해 사회적 경제 조직체와 활동의 공간적 경계를 횡단면적으로 구분하고 그 경계 안에 속한 영역을 사회적 경제라고 정의한다. 둘째, 동태적 구분방법을 통해 사회적 경제 조직체와 활동의 신축적 경계를 파악하고자 하며, 특정 시점에서 경계 내부에 속한 영역을 사회적 경제라고 정의한다. 셋째, 종합적 구분방법이라고 할 수 있는 것으로 동태적 구분방법을 활용하며, 국가, 시장, 민간이 모두 사회적 경제 활동에 참여한다는 관점에서 특정 국가 단위의 사회적 경제를 정의하는 견해가 있다.

이러한 내용을 종합하면, 사회적 경제에 대한 개념 정의 유형을 그림 1과 같이 정리할 수 있다. 사회적 경제 관련 법률을 입법, 분석, 평가할 경우, 사회적 경제 자체를 법률적으로 개념 정의해야 하는 문제가 따른다. 특히, 법률에 대한 분석과 평가 작업에서는 그 법률이 어떤 개념 정의 유형을 채택한 것인지 주목할 필요가 있다.

2. 법률 분석의 주요 범주와 기준

법률의 제정안 발의 활동은 최종적으로 법규를 정립하는 국가의 작용을 염두에 둔 것이다. 따라서 법률 분석의 대상은 법규를 정립하는 국가의 작용에 대한 분석을 최종 목표로 두는 것이 바람직하다. 이는 정당의 법안 발의 자체가 중요한 것이 아니라 최종적으로 그러한 법규를 정립하는 국가의 작용이 정당하고 타당하며 정합적인가를 중요하게 판단해야 한다는 의미가 된다. 이런 의미에서 법률 분석의 주요 범주는 입법의 범위, 입법의 취지, 입법의 기능을 중심으로 구성할 수 있다.

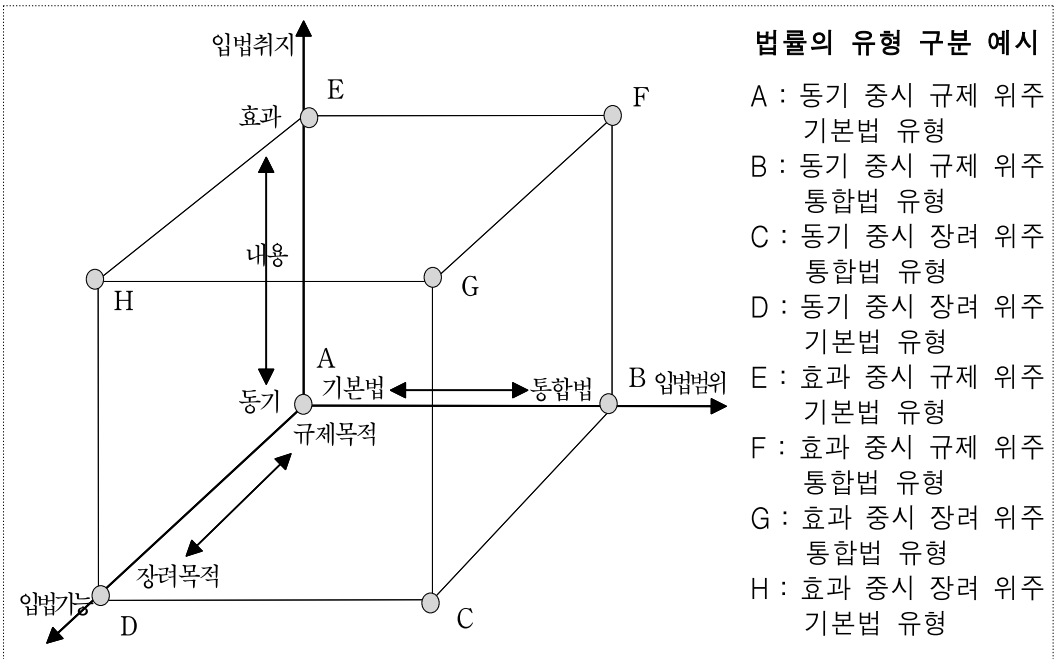
입법의 범위는 두 가지 방향으로 구분할 수 있다. 하나는 적극적인 경우, 다른 하나는 소극적인 경우이다. 사회적 경제 관련 법률에서 적극적인 경우는 단적으로 기존의 특별법을 통합하는 입법, 즉 통합법을 지향하는 경우라고 할 수 있다. 이에 비추어 소극적인 경우는 기존의 특별법을 토대

로 관련 특별법들에서 규정하지 않는 사항들을 종합적으로 보완하는 입법, 즉 기본법을 지향하는 경우라고 할 수 있다.

입법의 취지는 내용 면의 분석을 구성한다. 입법의 취지가 정당한가, 정당하다면 규정하려고 하는 대상들에 대한 전제가 바른가, 전제가 바르다면 규정하려는 내용의 범주가 적당한가, 범주의 세부 내용이 타당한가, 이들이 모두 부정되지 않는다면 현재의 제도와 합치하는가, 합치한다면 기대했던 효과가 구현될 수 있는가를 분석하는 것이다. 일반적인 의미에서 법률 분석은 주로 이러한 입법 취지와 내용 위주의 분석이 활용된다.

입법의 기능은 두 가지 방향으로 구분할 수 있다. 하나는 주로 규제 기능을 중심으로 법률이 제정되는 경우가 있다. 다른 하나는 주로 장려 기능을 중심으로 법률이 제정되는 경우가 있다. 이는 나아가 새로운 활동을 촉진하는 기능을 발전시킬 수도 있다. 이러한 내용을 종합하면, 법률 분석의 일반적 범주와 기준 역시 그림 2와 같이 대상 법률의 유형을 구분할 수 있도록 해주며, 그에 따라 법률의 국가 간 또는 자치체 간 비교 분석틀로 활용할 수 있는 가능성을 열어준다.

2. 법률 분석의 일반적 범주와 기준을 적용한 법률의 유형 구분

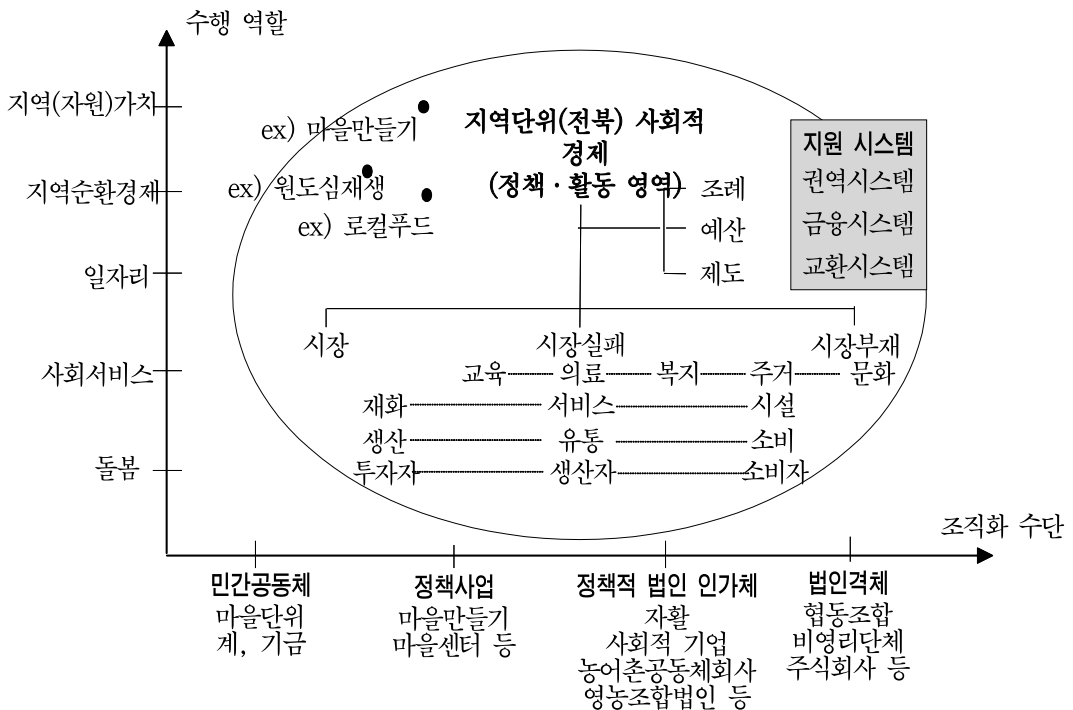


3. 사회적 경제 관련 법률 분석의 주요 범주와 기준 도출

사회적 경제 관련 법률 분석에서 사회적 경제의 개념정의 유형과 법률의 유형을 살펴 본 이유는 사회적 경제 관련 법률에서 사회적 경제에 대한 개념이 일관되지 않고, 법률의 유형도 단일한 형태로 고정되어 있지 않기 때문이다. 따라서 사회적 경제 관련 법률 분석의 주요 범주와 기준은 이러한 사회적 경제 개념 정의의 유형과 법률의 유형을 토대로 현실의 맥락에 부합하는 특정 기준을 정한 후 그에 따라 정립될 수 있는 세부 내용에 대한 분석틀 형태로 도출하는 것이 바람직하다.

이 글에서 사회적 경제 관련 법률 분석을 위한 주요 범주와 기준은 앞에서 살펴본 사회적 경제의 가능한 유형과 사회적 경제 관련 법률의 가능한 유형을 종합하는 데서 출발할 수 있다. 그림 3은 사회적 경제를 지역 단위에서 개념도로 나타낸 것이다. 가로축은 사회적 경제 조직체들을 조직화의 법률적 근거에 따라 구분했다. 세로축은 사회적 경제에서 추구하는 가치들을 구체적인 수행 역할들로 구분하여 나타냈다. 이에 따르면, 사회적 경제

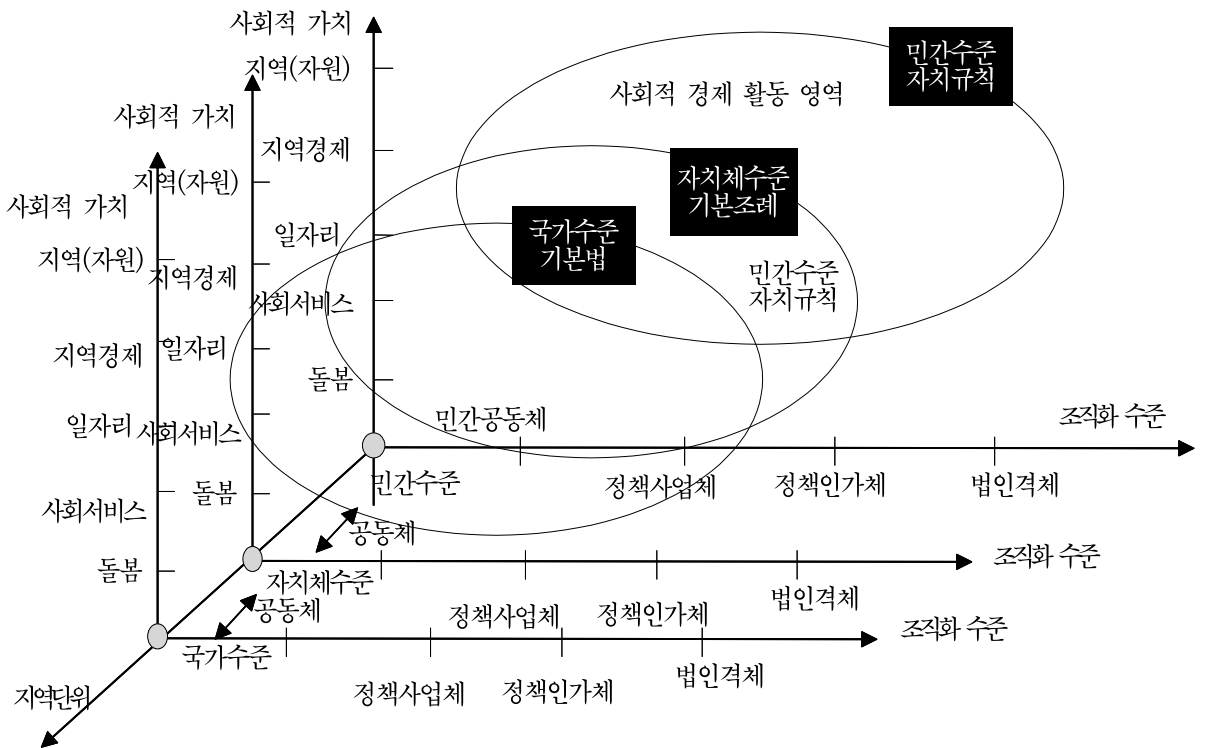
3. 지역 단위 사회적 경제 개념도



는 이른 바 현장에서 사회적 경제 조직체를 통해 추구하는 가치를 구현하려는 활동을 전개함으로써 나타나는 경제 활동으로 볼 수 있다.

지역단위 사회적 경제 기본 개념도를 지역단위 수준별로 확장시키면 그림 4와 같이 지역단위 수준별 사회적 경제 관련 법률의 독자적 영역들이 나타난다. 이에 따라 한국의 사회적 경제 관련 법률이 어느 지역단위 수준의 법규이며, 어떤 논의 기준이 적용될 수 있는지 구별된다. 세부 논의 기준은 입법 내용의 가정과 전제 정당성, 범주와 내용 타당성, 제도와 효과 적합성이 될 수 있다.

4. 지역단위 수준별 사회적 경제 관련 법률의 구성 체계



III. 경제 관련 법률의 주요 사례 분석

1. 한국의 사회적 경제 기본법 발의안 사례

한국에서 사회적 경제 기본법은 2013년부터 논의되기 시작했다. 협동조합 기본법이 2012년 12월 1일 시행된 이후 다양한 사회적 경제 조직체와 관련 법률 사이의 조율이 필요했다. 언론에서 사회적 경제 기본법의 필요성을 언급했고, 야당인 민주당에서도 필요성을 인식했다. 자치체인 서울특별시에서도 자치체 단위의 사회적 경제 기본 조례의 필요성을 인식했다. 2014년에는 여당인 새누리당에서 뒤늦게 출발했지만 4월 말 사회적 경제 기본법안을 국회에 발의했다. 서울특별시는 5월 14일 사회적 경제 기본 조례를 공포했다. 이에 따라 2014년 5월 말 기준 한국에서 사회적 경제 관련 법률은 국가수준의 사회적 경제 기본법을 새누리당에서 발의한 것(이하 ‘새누리당안’)과 자치체 수준의 사회적 경제 기본 조례를 서울특별시에 공포한 것(이하 ‘서울시 조례’) 두 가지 사례가 있으며, 민간의 단체마다 자치 규칙이 있다.

이들 사례에 대한 분석은 우선 국가수준의 법률과 자치체수준의 조례를 구분하여 전자의 유형을 먼저 분석할 수 있다. 새누리당안의 사회적 경제 개념 정의는 앞의 유형 구분에 따라 살펴보면, 역사적 기원 중시 조직체 중심 정태적 개념정의(그림 1의 A)를 채용한 것으로 파악된다. 법률의 유형은 효과 중시 규제 위주 기본법 유형(그림 2의 E)에 가까운 것으로 보인다. 여기에서 국가수준 사회적 경제 기본법의 대상은 민간단체 뿐만 아니라 현행 특별법과 개별법의 내용 자체까지 포함한 것이라는 특징이 있고, 그와 관련하여 규제는 민간단체에 대한 규제가 아니라 중앙정부 내 개별 부처들의 독자적 활동에 대한 규제를 의미한다. 그런 의미에서 중앙정부 내 개별 부처에 대해서는 통합법의 성격을 가졌지만, 민간단체를 포함한 전체적인 측면에서는 특별법과 개별법에서 규정하고 있지 않은 사항을 보

완하려는 기본법 성격에 더 가까운 것으로 볼 수 있다.

입법 내용 관련 사항 중 가정과 전제의 정당성을 살펴보면, 먼저 사회적 경제 기본법의 제정 필요성이 현장에서 제기되지 않았다는 가설, 이른 바 ‘시기상조론’은 쉽게 부정된다. 대표적인 예는 중첩적으로 사업을 하고 있는 조직체인 경우, 구체적으로 자활기업이 마을기업이면서 협동조합 법인격을 보유한 가운데 사회적 기업 인증을 받은 경우, 사업에 대한 감사를 3곳에서 받고, 각각 4가지의 사업보고서를 작성할 수 있다. 이에 대해 1번의 사업보고서를 작성하는 것으로 업무를 간편화 해야 한다는 필요가 제기되었다. 또한 같은 지역에서 지원이 별도로 이루어져 투자 효율을 기대하기 어려우므로 전체적인 조율 기능과 제도가 필요하다는 요구가 제기되었다.

다음으로 각각의 사회적 경제 조직체에 대한 기본 이해이자 출발점인 전제가 그릇되었다는 이른 바 ‘평론가의 탁상작업론’도 부정된다. 개별 조직체의 극단적 사례를 기준으로 조직체에 대한 기본 전제를 마련하면 현행 특별법과 개별법에서 정한 조직체 또한 사회적 경제의 실체라는 점을 소홀히 여기기 쉽다. 또한 사회적 기업의 극단적 사례와 자활기업의 극단적 사례를 기준으로 현장에 대한 기본 전제를 마련했다기보다 이들의 근거 법률을 기준으로 보완사항을 추출하려고 한 기본법에 가깝기 때문에 사회적 경제 조직체에 대한 근본 전제가 그릇된 것으로 볼 수 없게 된다.

따라서 가정과 전제의 문제보다 내용 면의 범주와 세부 조항이 주요 분석 대상으로 된다. 새누리당안은 그림 5와 같이 7개 주요 범주를 구분했다. 총칙, 사회적 경제 발전 정책의 수립 및 추진체계, 사회적 경제 발전 기금, 사회적 경제 조직의 지원 및 육성, 사회적 경제 조직의 운영, 벌칙, 부칙이다. 세부 내용에 대한 평가는 지역단위의 수준과 조직체의 종류에 따라 다를 수 있다. 일부에서는 이들 수준과 종류를 고려하지 않고, 전반적으로 ‘졸속안’이라거나 ‘통제 위주’, ‘빈약한 내용’이라는 평가를 내리고 있다. 가상적으로 그 평가는 그림 5에서 각 범주들마다 평가 점수를 부여한 후 그 점들을 직선으로 연결한 거미집 모형 평가표가 작성될 수도 있으며, 대립되는 안이 있을 경우, 역시 그림 6과 같이 작성하여 대칭 비교하거나 그림 7처럼 중첩 비교할 수 있다.

5. 새누리당의 사회적 경제 기본법안 범주 구성

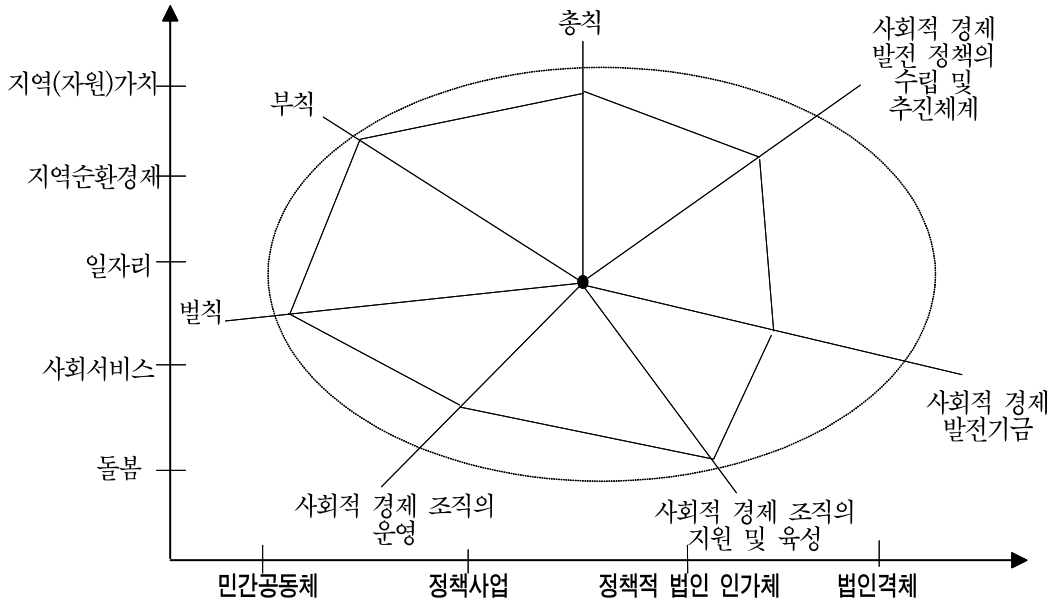
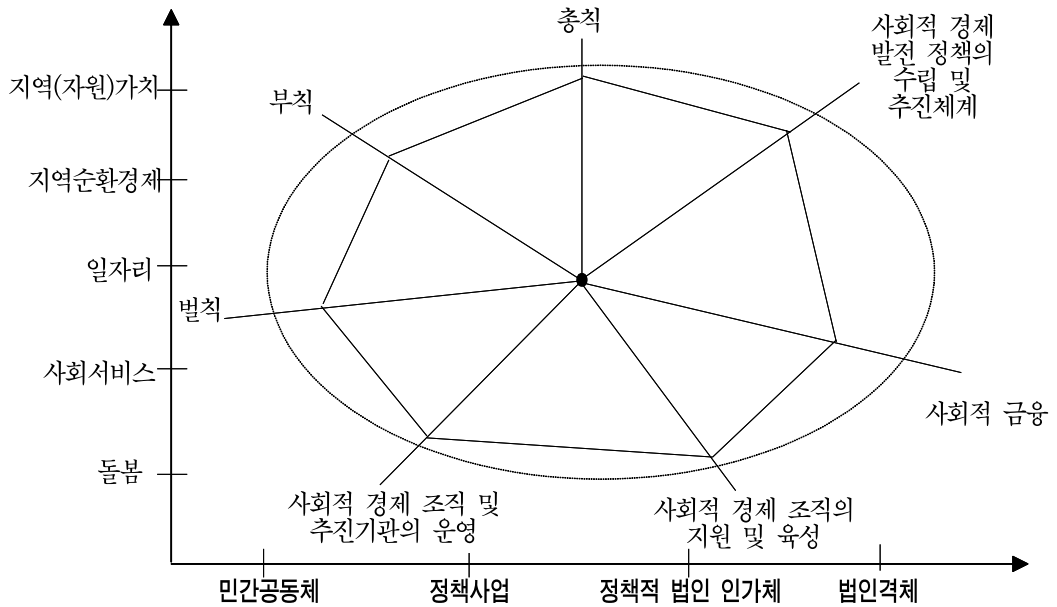
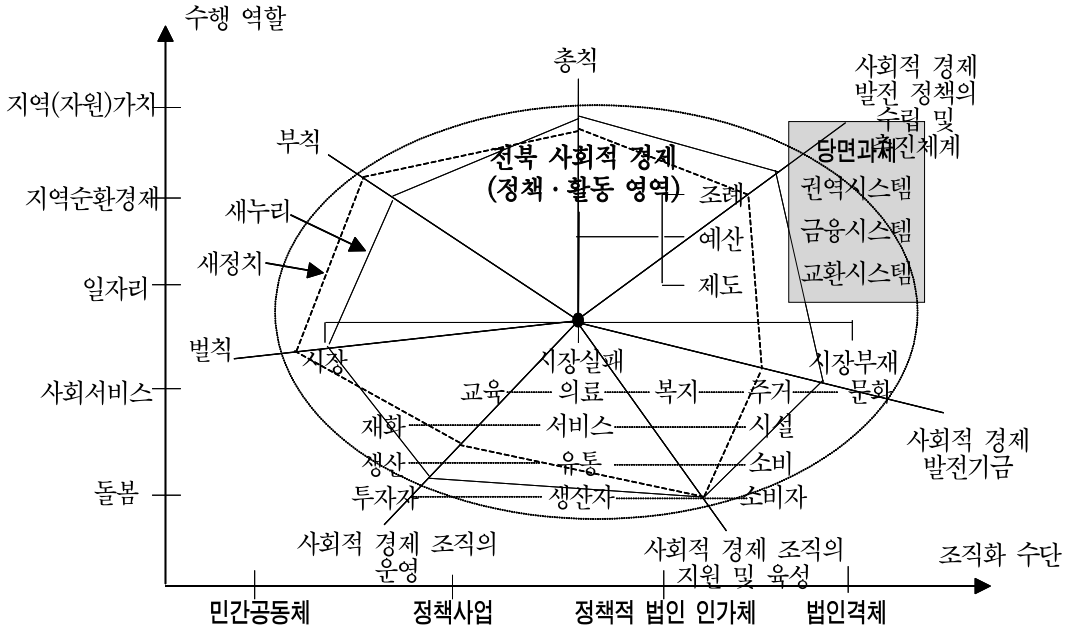


그림 6. 가상적 사회적 경제 기본법 대립안 범주 구성



7. 가상적 사회적 경제 기본법안 범주의 중첩 비교 개념도

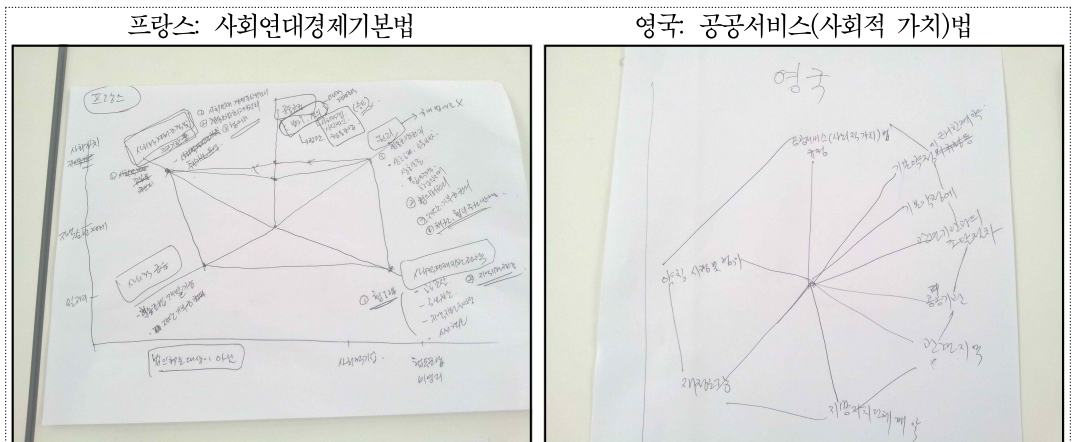


새누리당안의 세부 내용에 대한 구체적인 지적은 향후 사회적 경제 관련 법률의 본격적인 논의가 진행되면서 보완될 예정이기 때문에 현재로서는 본문에서 생략할 수 있다.⁴⁾ 세부 내용의 타당성에 대한 논의는 새누리당

4) 토론에서 제기된 논점을 정리해보면, ① 사회적 경제 용어에 대한 일반적인 이해와 법률적인 개념 규정의 격차를 어떻게 좁힐 것인지 고려해야 한다. ② 사회적 경제 기본법이라고 한 이유가 궁금하다. 사회적 경제 발전 지원법이라든가, 아니면 사회적 경제 통합법과 차이점이 설명되어야 한다. ③ 광역 자치체와 기초 자치체 수준에서 생각해보면, 기재부 중심의 통합적 추진체계가 지역 수준에서 어떻게 수행될 것인지 궁금하다. 예를 들면, 전북 도청에서 추진하던 신활력사업 등 경쟁적으로 사업을 확장했던 사업 영역과 조직체들이 있는데, 이들이 어떻게 조정될 것인가, 예산의 통합이 어떻게 이루어질 것인가 등은 사회적 경제 기본법과 관련되지만 그 법 외부에서 해결해야 하는 문제인지 궁금하다. 사회적 경제 기본법이 제정되면 자치체의 사회적 경제 조례에도 영향을 미칠텐데, 사회적 경제 조직체를 법률로 규정했을 때, 조례에서 별도로 사회적 경제 조직을 지정할 수 있을지 생각해봐야 할 것이다. ④ 사회적 경제 추진체계와 기본계획의 문제는 도의 위원회와 기본계획, 도지사의 정책이 어떻게 기재부에서 종합적으로 작성되는 기본계획에 반영되거나 연결될지 궁금하다. ⑤ 사회적 경제 위원회에 지방의 대표권은 어떻게 확보될 수 있는지 궁금하다. ⑥ 사회적 경제 발전기금의 구성과 사용에서 사회적 경제 조직체의 활동 조율을 추구하는 가운데 기금의 분리 사용이 가능한지 궁금하다. ⑦ 공공기관 우선구매 5%는 더 상향할 계획이 있는지, 사회적 기업과 사회적 협동조합이라고 지정하였을 때, 오히려 공공기관 우선구매의 본래 취지에서 벗어나 제도적 규제가 될 수 있으므로, 별도의 매출액 기준 등을 설정해서

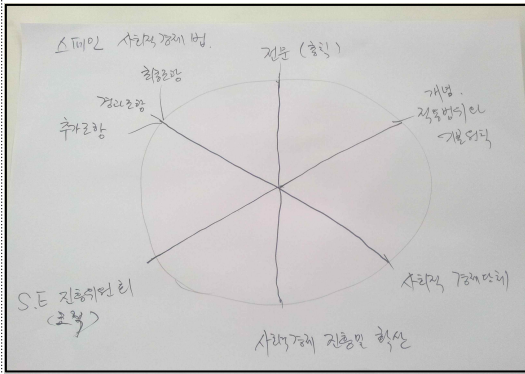
안의 내용에 대한 타당성 자체를 부정하기보다 오히려 제도와 효과의 정합성에 대한 문제제기와 더 많이 연결될 수 있다. 이 문제는 새누리당안의 과제라고 볼 수 있다.

2. 주요 국가와 자치체 사회적 경제 관련 법률

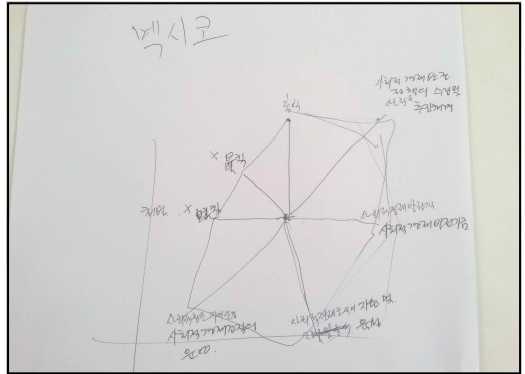


관리하는 방법도 고려해야 한다. 또한 농촌의 취약성을 고려할 때 거주 인구 기준도 반영해서 공공기관 우선구매 대상을 지정할 수 없는지 궁금하다. ⑧ 공공조달과 관련하여 사회적 기업과 사회적 협동조합에게 어떤 우선권을 주게 되면, 부작용이 발생할 수 있다. 실제로, 아파트 재활용품 수거 사업을 자활기업으로 조직하여 초창기에는 무료로 전개했다. 그러나 이 사업이 전반적으로 사회적 기업에 양도되어 왔다. 여기에서 문제는 자활기업에서 사회적 기업으로 자연스럽게 조직체를 전환해 나가면 바람직한데, 신규 사회적 기업이 이 사업을 겨냥하여 설립되고 그 사회적 기업은 사실상 1인 기업 형태로 운영되어 사회적 가치 창출과 무관한 비즈니스를 하는 경우가 발생한다는 점이다. 그렇게 되면, 당연히 자활기업에서도 경계심리가 작용한다. ⑨ 국민기초생활보장법이 개정 중에 있기 때문에 사회적 경제 기본법에서 사회적 경제 조직체를 명시할 때 국민기초생활보장법의 내용을 보완할 수 있도록 고려해야 한다. ⑩ 기재부의 기본계획이 너무 강하게 수립되면, 자치체에서는 지역사업보다 기재부의 기본계획에 포함된 사업의 유사사업들을 새롭게 개발하기 시작할 것이다. 기재부의 기본계획 수립 절차에 대한 신중한 접근이 필요하다. ⑪ 통합지원센터는 어떤 형태로 통합을 할 것인지 궁금하다. ⑫ 사회적 경제 조직의 판로에 언급이 부족하다. 제1조에 경영의 지원에 판로 지원이 포함되는가? 또한 사회적 경제 조직간의 거래 언급이 미흡하다. 이 분야에 대한 세제와 행정 지원이 27조에 더 구체적으로 명시되면 바람직할 것 같다. ⑬ 사회적 경제의 통계 수집 및 제공에 대한 국가의 의무 조항이 없다. ⑭ 사회적 경제 발전기금 감독기구에 대한 명시가 없다. ⑮ 기타 '시행', '시책'에서 '시(施)'자를 사용하지 않았으면 좋겠다, ⑯ 기타 협동조합 기본법처럼 사회적 경제 기본법 또한 민간단체들을 시장경제에 순응하도록 하는 수단이 될 우려가 있다, ⑰ 시행령으로 미뤄둔 내용이 불확실하다는 등의 견해가 제시되었다.

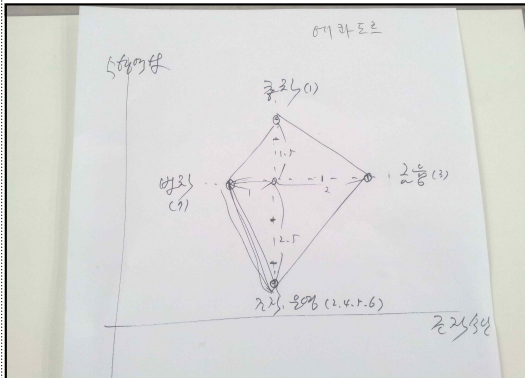
스페인: 사회적 경제법



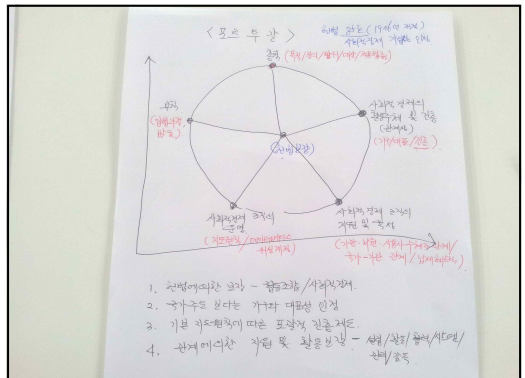
멕시코: 사회적 경제 연대법



에콰도르: 시민연대경제금융법



포르투갈: 사회적 경제에 관한 기본법



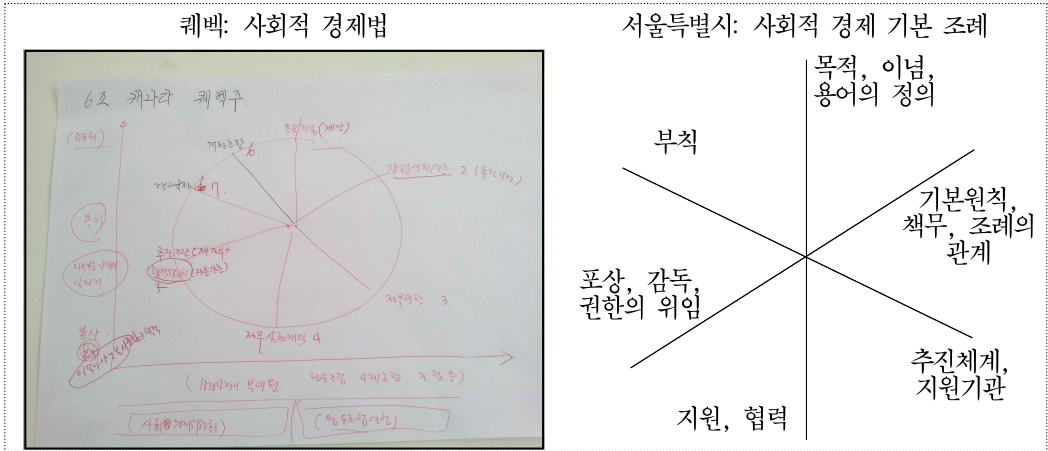
주요 국가의 사회적 경제 관련 법률과 새누리당안 및 서울특별시 기본조례를 비교해보면, 범주 면에서 근본적인 차이라고 의심될만한 요소는 발견되지 않는다. 위의 그림은 먼저 국가수준의 사회적 경제 관련 법률인 프랑스(사회연대경제기본법), 영국(공공서비스(사회적 가치)법), 스페인(사회적 경제법), 멕시코(사회적 경제 연대법), 에콰도르(시민연대경제금융법), 포르투갈(사회적 경제에 관한 기본법)의 관련 법률에서 범주의 구성요소들을 살펴본 것이다.

이밖에도 영국의 경우, 「2004년 기업(감사, 조사 및 공동체이익회사)법(Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act 2004)」 제2장(Part 2)과 「2005년 공동체이익회사규칙(Community Interest Company Regulations 2005)」에 의하여 영국의 사회적 기업인 '공동체이익회사(Community Interest Company, 이하 'CIC'라고 함)'를 법률상 규율하고 있다. 또한 이탈리아는 1991년 법률 381호에서 사회적

협동조합(social cooperative)을 처음 법제화하였고, 2006년 법률 155호에서 사회적 기업(social enterprise)을 역시 처음 법제화하였다.

서로의 사회 구조가 다르기 때문에 법률 내용의 실질적 격차를 직접 비교하기 어렵지만, 위의 내용 중 스페인, 에콰도르, 멕시코, 포르투갈의 사회적 경제 관련 법률은 헌법에 근거하여 제정되었음을 명시하고 있는 점이 특징적이다. 이는 사회적 경제를 국가수준에서 하나의 독립된 경제 섹터(sector)로 명시할 것인가, 아니면 정부 정책 사업의 단순한 묶음으로 규정할 것인가의 차이를 보여준다는 점에서 중요한 의미가 있는 것으로 보인다. 또한 이탈리아의 경우, 사회적 협동조합에 이어 사회적 기업체의 활동을 활성화하기 위해 관련 법률들을 지속적으로 보완하며 후속조치를 전개해 온 점은 특징적이며 다음 항에서 조금 더 주목할 사항이라고 할 수 있다.

한국의 국가수준 사회적 경제 관련 법률에 이어 자치체 수준 사회적 경제 관련 법률은 서울특별시의 기본 조례와 캐나다 퀘벡의 주단위 법률을 비교하여 시사점을 얻을 수 있다. 서울특별시의 조례는 23개 조문, 3개 부칙으로 구성되어 있으며, 대체로 부칙을 포함하여 아래와 같이 6개 범주로 구분할 수 있다. 퀘벡의 사회적 경제법과 공통점은 사회적 경제 조직체를 ‘사회적 경제 기업(social economy enterprise)’이라는 용어를 통해 포괄적으로 정의한 점이다. 커다란 차이점은 퀘벡의 경우 사회적 경제 위원회(Chantier)와 퀘벡 협동조합 연합회(CQCM)를 정부의 주요 교섭담당기관으로 명시하여 사회적 경제 거버넌스(협치) 구조를 분명히 갖추고 있는 점이다. 한국의 자치체에서도 퀘벡의 거버넌스 구조는 주목할 구성요소인 것으로 보인다.



3. 사회적 경제 관련 법률 제정 이후 후속 조치

사회적 경제 관련 법률의 제정은 그 자체로 완결적이지 않다. 현재 한국의 사회적 경제 기본법 제정 발의안인 새누리당안이든 새롭게 발의되는 대립안이든 최종적으로 국가의 입법 작용에 의해 제정, 공포되는 사회적 경제 기본법 또는 사회적 경제 관련 법률은 한국의 특수한 맥락에서 다양한 특별법과 개별법 체계를 배경으로 수정되고 변화될 것이다. 이와 관련하여 이탈리아의 법률 제정 이후 후속 조치는 염두에 둘 필요가 있다.

이탈리아는 1980년대 중반 이후 임의적으로 조직된 별종 협동조합(사회적 협동조합의 원형)을 1991년에 법제화한 이후 지속적으로 이 법 체계를 변화시켜 왔다. 2002년에는 세부 유형을 종전의 사회서비스형(A형)과 노동통합형(B형)에서 사회적 이익 활동(social interest activity)형을 하나 더 추가했다. 그 후에는 1997년부터 비영리 단체(NPO)를 사회적 이익 활동에 참여하도록 장려하기 위하여 2006년 사회적 기업을 규정한 법률 155호를 제정하였고, 이러한 활동은 2010년 사회적 기업의 등기 제도를 법제화할 때까지 지속적으로 이루어져 왔다.

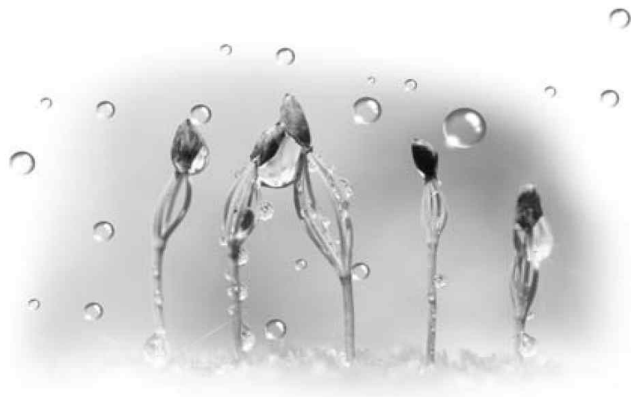
이 과정의 특징은 사회적 기업을 보통명사로 법제화하는 노력을 전개한 점이다. 당초 이탈리아는 2006년 사회적 기업을 법률 155호로 입법할 때 영국의 공동체 이익 회사(CIC) 규정을 참조했기 때문에 이탈리아에서 사회적 기업을 특정 법률의 부속물로 간주하는 경향이 있었다. 그러나 사회적 기업이 특정 법률의 부속물이 아니라 사회적 경제를 수행하는 기업체로서 기존의 비영리 단체나 사회적 협동조합 등을 모두 동일한 범주 안에 포괄할 수 있는 보통명사가 되도록 입법을 추진해왔다.

이 점은 한국의 사회적 경제 관련 법률에서 주목해야 할 사항이 된다. 한국사회는 다양한 특별법과 개별법, 정부 사업에 의해 여러 계통 단체들을 육성해 왔고, 이들이 사회적 경제 운동과 결합하였으며, 최근에는 사회적 경제 관련 법률인 사회적 경제 기본법 제정 발의안에 포함되어 일부 반발도 제기되었다. 한국의 사회적 경제 운동이 이탈리아와 같이 더 많은 단체가 사회적 경제 운동에 참여할 수 있도록 하는 방향으로 전개될 경우, 개별 단체의 명칭을 포괄할 수 있는 보통명사로서의 사회적 경제 관련 단

체에 대한 명칭이 개발될 것으로 전망할 수 있다. 퀘벡과 서울특별시가 사회적 경제 기업체라는 용어를 사용한 점은 이러한 맥락에서 주목할 수 있을 것이다.

IV. 요약과 시사점

이상과 같이 전북협동사회연대회의 사회적 경제 기본법 토론회 준비학습 모임의 이름으로 사회적 경제 관련 법률의 논의 기준을 정리해보고, 그에 따라 한국과 기타 국가의 관련 법률을 비교해 보았다. 한국사회에서도 사회적 경제 기본법 제정 발의안을 계기로 사회적 경제 관련 법률 논의가 본격 전개될 것이다. 이 글은 무엇보다 지역사회의 관점에서 공통의 분석적 언어를 토대로 국가, 지역, 민간 수준 사회적 경제 관련 법률과 자치구 범을 일관되게 정립하려는 분석틀을 마련하는 것이 법률 논의의 출발점임을 강조한다. 그 분석틀은 이론적 비교는 물론 실천 면에서도 지역단위 사회적 경제의 현재와 미래 발전 목표에 대한 좌표 정보 제공 및 공동의 필요를 시사하는 역할을 한다.



메 모

메 모