

2015년 자활정책 토론회

사회적경제 기본법이
자활정책에
미치는 영향

- 일 시 : 2015년 3월 31일
- 장 소 : 국회 의원회관 제2소회의실

국회의원 김성주,  사단
법인 한국지역자활센터협회

사회적경제 기본법이 자활정책에 미치는 영향

일시 2015. **3. 31(화)** 14시

장소 국회 의원회관 제2소회의실

프로그램 14:00~14:30

● **인사말**

- 김성주 국회의원 (새정치민주연합)
- 오상운 회장 (한국지역자활센터협회)
- 심성지 원장 (중앙자활센터)

14:30~15:10

- **좌장** 신명호 소장 (사회적경제연구센터)
- **발제** 김현숙 사무총장 (한국지역자활센터협회)

15:10~16:30

● **토론**

- 이문국 교수 (신안산대학교 사회복지과)
- 서광국 팀장 (중앙자활센터)
- 이병학 센터장 (경기광역자활센터)
- 문보경 집행위원장 (한국협동사회경제연대회의)

16:30~17:00

● **플로어 토론**

주최 국회의원 김성주



한국지역자활센터협회

「사회적경제 기본법안」이 자활정책에 미치는 영향

김현숙 사무총장(한국지역자활센터협회)

1. 들어가며

최근 여야는 「사회적경제 기본법안」을 4월 임시국회에서 처리하기로 합의하였음. 이는 사회적경제 조직의 운영과 발전의 측면에서는 고무적인 일이라 할 수 있음. 그러나 유승민의원이 대표발의한 새누리당의 「사회적경제 기본법안」에는 빈곤층의 사회안전망인 자활정책에 심대한 영향을 미칠 수 있는 조항을 포함하고 있어 심각한 우려를 표함

국민기초생활보장법 제정이후 자활센터는 빈곤층에 대한 일자리제공 및 자립지원을 위한 활동을 통해 빈곤층 사회안전망으로서의 역할에 최선을 다해왔음. 또한 이러한 활동의 결과 사회적기업 및 협동조합 등의 사회적경제 조직을 육성하고 발전시키는 역할에 기여한 것 또한 주지의 사실임. 이에 자활센터는 사회적경제 지원조직의 성격과 사회안전망의 기초적인 공공부조 인프라로서의 성격을 동시에 갖고 있다고 할 수 있음.

또한 자활사업에 대한 지원 및 자활기업의 성장과 발전을 위해 광역단위 인프라로서 광역자활센터가 설립되었으며, 중앙자활센터는 자활센터 평가 및 연구기관으로서 중앙차원의 지원인프라로서 역할을 하고 있음.

자활사업은 기초와 광역, 중앙 인프라가 상호 유기적인 관계에서 각자의 역할을 수행할 때 발전하고 성장해 왔으며, 어느 하나의 조직을 떼어낸다면 자활사업에 어려움이 도래할 수 있음.

2. 자활센터의 이중적 성격

사회적경제 기본법안에 의하면 “사회적경제란 ...(중략) 사회서비스 확충, 복지의 증진, 일자리 창출, 지역공동체의 발전...(생략)”이라고 정의되어 있음. 동법의 정의에 비춰보면 “사회서비스 확충, 일자리 창출” 등의 역할을 하는 자활센터는 사회적경제 조직의 성격을 갖고 있다고 할 수 있음.

자활센터는 국민기초생활보장법 제정이후 수급자 및 차상위층의 자립을 지원하기 위해 다양한 활동이 이루어져왔음. 특히, 수급자에게는 자립자활의 기회 제공 뿐 아니라 생계급여를 포함하는 공공부조 역할을, 차상위층에게는 실업부조의 역할을 해옴

이러한 과정을 통해 자활센터는 사회서비스 제공기관으로서의 역할을 수행하였으며, 지역의 부족한 사회서비스를 확충하고 서비스 제공자가 되어왔음. 또한 자활기업 창업을 지원하며 일자리를 확대하는데 기여하였음.

이러한 과정은 자활센터가 사회적경제를 지원하고 육성하는 성격을 갖고 있음을 반증하는 것이고, 사회적경제를 논할 때 자활센터를 배제할 수 없는 이유가 되기도 함.

그러나 자활센터는 빈곤층에 대한 자립지원을 위한 공공부조 인프라로서의 성격이 설립의 근거이자 본연의 역할임을 간과해서는 안될 것임.

자활사업에 참여하는 수급자 및 차상위 계층은 자활사업 참여를 통해 더 나쁜 빈곤의 나락으로 떨어지지 않고, 부족하나마 생활의 안정을 얻을 수 있었으며, 교육과 훈련의 기회를 통해 보다 나은 삶을 준비할 수 있었음. 자활사업은 수급자 등의 빈곤층에게 빈곤의 나락으로 떨어지지 않도록 도와주는 사회안전망이며, 자활센터는 사회안전망을 튼튼히 떠받쳐주는 인프라로서 역할을 하는 것은 매우 중요함.

3. 사회적경제 기본법안의 문제점

그러나 유승민의원이 대표발의한 새누리당의 사회적경제 기본법안에는 사회안전망을 훼손하고, 복지정책의 후퇴를 우려할만한 조항을 포함하고 있는 것으로 보임. 새누리당의 사회적경제 기본법안이 갖고 있는 문제점을 살펴보면 다음과 같음

1) 공공부조 지원체계를 사회적경제 지원제도 안으로 편입시키는 것은 사회복지 정책이 후퇴하는 결과를 만들것임

□ 사회적경제 기본법안에 따르면 “사회적경제란 . 사회서비스 확충, 복지의 증진, 일자리 창출, 지역공동체의 발전, 기타 공익에 대한 기여 등 사회적 가치를 창출하는 모

든 경제적 활동”을 하는 조직들로 정의하고 있으며, 사회적경제 조직은 이러한 활동을 하는 경제조직들을 대상으로 정의하여야 함. 자활센터는 사회적경제 기본법에서 정의하는 활동을 하고 있기는 하지만, 경제활동 조직은 아닌 것임.

□ 또한 동법안에서 정의하는 “복지의 증진”이란 국가의 복지정책을 의미하는 것은 아니라고 판단됨. 국가차원에서 이루어지는 복지정책은 빈곤층의 사회적 배제를 해소하기 위해 국가가 국민에게 제공해야 할 의무가 있는 정책적 접근이 필요한 사안임.

따라서 사회적경제 조직이 활동의 목적 또는 결과로 나타나는 ‘복지의 증진’이란 국가가 제공해야 할 복지정책 외에 민간차원에서 제공되는 추가적인 복지 증진의 성격이라고 해석하는 것이 적절할 것으로 보임.

□ 따라서 이는 복지지원체계인 자활센터가 사회적경제 지원체계 안으로 들어가는 것과 무관하다는 것을 의미함

□ 이는 공공부조 정책인 자활사업이 사회적경제 지원체계 속에서 해야 할 역할이 아니며, 자활사업이 사회적경제 조직이 된다면 정부의 공공부조 정책이 약화되거나 사라질 수 있다는 우려를 갖게 함

□ 자활사업이라는 공공부조정책은 빈곤층의 사회안전망으로서 그 역할을 지속적으로 수행하고 강화해야 함

2) 공공부조 인프라를 훼손하는 사회적경제 기본법안의 관련 조항의 삭제를 요청함

□ 자활사업은 수급자 및 차상위계층을 대상으로 자활을 지원하기 위해 추진되는 공공부조 사업임

□ 수급자 등의 자활을 지원하기 위한 인프라로 지역자활센터-광역자활센터-중앙자활센터 등이 설립되어 있으며, 이들 인프라는 상호 유기적인 관계 속에서 각자의 역할을 수행하고 있음. 특히 자활사업은 취약계층의 자립자활을 지원하기 위한 고도의 종합 사례관리와 직업능력 향상을 위한 교육 및 훈련, 사회적응력을 높이기 위한 제반 활동 등 전문성과 노하우가 축적되어야 가능한 분야임.

□ 지역자활센터, 광역자활센터, 중앙자활센터는 기초-광역-중앙차원에서 서로 다른 역할을 부여받고 있으며, 이 역할을 수행하기 위한 전문성과 노하우를 갖고 있는 조직임. 이는 자활사업을 수행하는 세단위의 인프라 중 어느 하나라도 없어진다면 자활사업에 중대한 어려움을 초래하게 될 수 있음을 알 수 있음. 자활사업은 기초-광역-중앙 단위의 자활사업 인프라가 연대와 협력을 통해 사업의 효과성을 높일 수 있는

것임

- 그러나 새누리당 유승민의원이 대표발의한 「사회적경제 기본법안」에 의하면 중앙 자활센터와 광역자활센터를 국민기초생활보장법에서 삭제하고, 사회적경제기본법안의 중앙과 광역차원의 지원체계로 통합하는 내용을 포함하고 있음
- 이는 결과적으로 자활사업이라는 공공부조 지원체계를 훼손시켜 빈곤층 대상 사회 안전망이 국가복지정책이 후퇴하는 결과를 만들것이 자명함
- 이에 전국 246개 지역자활센터로 구성된 본 협회와 14개 광역자활센터, 1개 중앙자활센터는 「사회적경제 기본법안」의 관련 조항을 삭제할 것을 요청함

■ 제2조 (정의) 제3항의 “다”

「국민기초생활보장법」 제15조의 3에 따른 광역자활센터, 제16조에 따른 지역자활센터 및 제18조에 따른 자활기업

→ 의견) 「국민기초생활보장법」 제15조의 3에 따른 광역자활센터, 제16조에 따른 지역자활센터 조항 삭제

■ 부칙 제2조(경제원의 설립) 이 법 시행일로부터 사회적기업 육성법 제20조에 따른 한국 사회적기업진흥원과 국민기초생활보장법 제15조의 2에 따른 중앙자활센터를 통합하여 제15조에 따른 경제원으로 한다

→ 의견) 부칙 제2조 삭제 및 관련조항 부칙 제4조의⑦ 삭제

■ 부칙 제5조(사회적경제 권역별 통합지원센터에 대한 경과조치) 부칙 제1조의 규정에도 불구하고 국민기초생활보장법 제15조3에 따른 광역자활센터의 사회적경제 권역별 통합지원센터로의 통합은 이 법 시행일로부터 2년 이내에 실시한다.

→ 의견) 부칙 제5조 삭제

■ 부칙 제6조(다른 법률의 개정) ② 국민기초생활보장법 일부를 다음과 같이 개정한다. 이하...

→ 의견) 부칙 제6조 ②의 전체내용 삭제

3) 자활기금을 사회적경제 발전기금으로 편입하는 것은 부당함

- 법안에서는 사회적경제의 기반 조성 및 사회적경제 조직의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위해 사회적경제 발전기금을 설치·운영하도록 규정하고 있으나 동법에 첨부된 “비용추계 미첨부 사유서”에 따르면 “선언적 형식으로 규정되어 기술적으로 비용추계가 불가능한 것으로 판단”되는 것으로 기술하고 있음.
- 또한 제17조(사회적경제 발전기금의 조성)②의 “2. 기존 사회적경제 관련 정책기금

또는 금융"에서 명시하고 있는 관련 정책기금은 자활기금만이 유일함. 이는 자활기금을 사회적경제 발전기금으로 편입하겠다는 것으로 판단할 수 있음

□ 그러나 자활기금은 지자체에서 조성하여 운영하고 있는 기금으로, 이를 중앙 차원의 전달체계인 사회적경제원에서 운영한다는 것은 지방에서 조성된 기금을 중앙에서 운영하겠다는 것으로 지방화 시대에 역행하는 법안체계가 될 것임

□ 또한 자활기금은 조성과정에서 국가와 지자체뿐만 아니라 자활사업 참여자들의 직접적인 노동의 결과가 포함되어 조성된 것임. 따라서 자활사업 참여자들의 자립을 지원하는 과정에서 참여자들이 사용하거나 지역의 근로빈곤층의 자활지원을 위해 사용하도록 규정된 기금임. 이러한 성격과 조성과정을 갖고 있는 자활기금을 사회적경제 발전기금으로 편입하여 기금조성에 아무런 기여도 하지 않은 사회적경제 조직들에게 사용할 수 있도록 하는 것은 부당함

<표1> 자활기금 조성현황

(2013.12.31. 기준/천원)

출연금 (예산)	자활수익금	이자수입	기금운용수 익(대여자금 회수 등)	타기금	기타(항목에 없는 수입액)	생활안정기 금 계정의 수입액	합계
3,285,000	28,489,375	8,718,711	8,933,722	601,603	6,662,804	3,998,994	60,690,209

<표2> 시도별 자활기금 조성현황

(단위:천원)

구분	'12.12월말	구분	'12.12월말
시도기금 총계			300,360,340
서울	35,228,742	강원	27,954,260
부산	12,773,324	충북	12,315,654
대구	9,532,839	충남	14,460,466
인천	13,914,006	전북	27,130,754
광주	8,078,520	전남	29,922,929
대전	6,544,971	경북	15,494,502
울산	4,043,279	경남	19,329,265
세종	938,839	제주	2,594,760
경기	60,103,230		

□ 따라서 사회적경제 발전기금은 기존의 자활기금을 편입하여 조성할 것이 아니라 새롭게 조성해야 하는 것이 바람직함.

제17조(사회적경제 발전기금의 조성) ② 기금의 조성은 다음 각 호의 재원으로 한다.

2. 기존 사회적경제 관련 정책기금 또는 금융

→ 의견) “기존” 문구 삭제

4) 사회적경제 조직에 차별적인 내용을 포함하고 있는 공공기관 우선구매 조항은 수정되어야 함

□ 사회적경제조직의 지원 및 육성을 위해 가장 중요한 것은 사회적경제조직의 제품 및 서비스에 대한 우선구매가 실질적으로 이루어지도록 하는데 있음

□ 그러나 동법에는 사회적경제조직의 제품 및 서비스에 대한 우선구매 관련 조항에는 사회적기업과 사회적협동조합만을 명시하고 있어, 다른 사회적경제 조직들에 대한 차별을 법제화하고 있음

□ 특히 자활기업, 마을기업 등의 영세한 사회적경제 조직들은 우선구매에서 배제됨으로 인해 시장경쟁에서 생존해야 하는 상황으로 남게 되어 사회적경제의 활성화를 저해할 소지가 있음

□ 또한 우선구매에서 배제된 많은 사회적경제 조직들은 상대적 박탈감을 갖게 되는 등 사회적경제 조직간의 분열과 다툼을 만들 수 있음

제22조(공공기관의 우선구매) ③ 제2항에도 불구하고 공공기관의 장은 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.

→ 의견) 사회적경제 기본법 제2조제3호의 가목, 나목, 다목, 라목에서 정하는 사회적경제 조직으로 수정

4. 마치며

사회적경제 기본법은 아직은 연약한 사회적경제 조직을 강화시키고 발전시키기 위해 필요한 법안임. 그러나 사회적경제 기본법이 제정되는 과정에서 국가적 차원의 복지정책이 후퇴하거나 훼손되어서는 안될 것임.

따라서 빈곤층의 사회안전망인 자활사업의 훼손과 후퇴가 우려되는 동법의 관련 조항에 대하여는 적극적인 재검토가 이루어지는 것이 필요함.

또한 빈곤층의 사회안전망인 자활사업이 안정화되고 강화되기 위한 제도적 대안을 만들어야 할 것임. 자활사업은 지난 15년간 많은 성과와 실적에도 불구하고, 성과에 대한 저평가가 이루어졌으며, 자활사업은 풍전등화와 같은 어려움에 직면해 있음.

이는 국가에서 보장해야 할 빈곤층에 대한 사회보장체계가 정부의 정책변화에 의해 끊임없이 흔들리는 과정이었으며, 이로 인해 빈곤층과 자활 지원 조직들은 혼란과 어려움을 겪고 있음.

사회적경제 기본법 역시 빈곤층에 대한 사회보장체계인 자활사업을 흔들리는 결과를 야기하고 있다고 할 수 있음.

이에 빈곤층의 자활을 지원하는 사회보장체계를 별도의 법제정 과정을 통해 안정화시키고 강화하는 것이 필요함.

다시 한번 강조하지만 자활제도는 빈곤층에 대한 사회안전망으로서 매우 중요한 사회보장체계이기 때문에 어떠한 경우에도 훼손되거나 후퇴되어서는 안될 것임.

이러한 점을 고려하고 반영된 사회적경제 기본법이 4월 임시국회에서 여야가 합의하여 제정되길 바랍

근로연계형 사회보장체계

이문국 교수 (신안산대학교 사회복지과)

외국 사회 보장	섹터	사회보장체계 및 사회적경제조직체 유형	기금 유형	부가 서비스	전달체계	빈곤선 및 참여 자		
사회 보험 (1차)	제2섹터	취업중심 사회보험 체계 (1차안전망)	사회 보험 기금	보편 급여	관련부서	일반		
		노동자협동조합						
실업 부조 (2차) + 사회적경제 참여 지원	제3섹터	노동부 사회적기업 기재부 사회적협동조합 행자부 마을기업 지자체 사회적기업 등	사회 적 경제 기금	사회 보 험 료 / 인 적 물 적 지 원	생 산 품 우 선 구 매	고용안정 센터 · 사회적 경제 센터	200 장기 실업 청년 실업 경력단 절여성	
		예비 사회적기업				자 활 기 금	중양자활	150
		자활기업					광역자활	차상위 · 비수급 실업자
		시장형 자활근로					지역자활	100
.....		
사회 부조(3차)	제1섹터	공공부조 체계 (2차안전망)	국고	사회 (복지) 서비스		80 수급자		