

한국 사회적경제기본법(안) 쟁점 연구

강민수* 윤모린**

본 연구의 목적은 한국 사회적경제기본법(안) 제정에서 발생한 쟁점을 파악하고 한국 사회적경제의 제도화가 가지는 함의를 살펴보는 데 있다.

이에 본고는 국회에 공식적으로 제출된 사회적경제기본법 제정 법률안과 민간에서 제안한 사회적경제기본법안, 국회의 공청회 과정에서 발생한 자료들을 중심으로 한국 사회적경제의 정의, 범주, 지원정책 등 사회적경제기본법 제정에 관한 쟁점들과 제도화가 가지는 함의들에 대해 연구하였다.

유럽에서 시작된 사회적경제 대한 개념을 우리사회에 적용하고 그 실체를 법률로 구체화하기 위해서는 사회적경제에 대한 더 많은 학문적, 정책적 논의가 있어야 한다. 그러나 사회적경제기본법 제정의 필요성에는 시민사회와 정치권의 동의가 있었으므로 우선 사회적경제기본법을 제정하고 보완사항은 제정 후 수정해 나가면 된다고 제안하였다.

주제어: 사회적경제, 사회적경제기본법, 협동조합, 사회적기업

* 주저자: 서울대학교 일반대학원 농경제사회학부 지역정보전공 박사과정, 서울시 협동조합지원센터 센터장

** 교신저자: 이화여자대학교 일반대학원 사회적경제협동과정 박사수료, 서울사이버대학교 휴먼서비스대학원 사회복지학과 겸임교수

1. 서론

사회적경제 조직이 출현하는 근본적 이유는 기업 경영을 통해 그 시대가 가진 다양한 사회경제적 문제를 해결하려는 것에 있다. 실제 유럽에서는 18세기 중엽 초기 자본주의 사회에서 발생한 빈부격차, 소외계층의 증가, 대량실업 등 사회적 문제를 해결하고자 하는 과정에서 협동조합, 상호부조조직(Mutual), 자발적 조직(Association)과 같은 사회적경제 조직이 출현하고 성장하였다.

그러나 제2차 세계대전 이후 케인지언 자본주의의 성장과 유럽형 사회복지모델이 고조되면서 사회적경제는 사회문제 해결자로서의 역할이 급속하게 축소되기에 이른다. 하지만 1974년 오일쇼크를 시작으로 전 세계적 자본 불황이 시작되면서 유럽식 사회복지모델이 퇴행하고, 영미를 중심으로 신자유주의모델이 등장하게 된다. 이는 곧 국가가 책임져야 하는 공공 영역들이 대거 시장으로 편입되는 사태를 가져오게 된다. 이 과정에서 시민 스스로 자발적이고 호혜적인 방식으로 문제를 해결하려는 시도가 ‘사회적경제’라는 이름으로 재조명 된 것이다.

유럽에서는 1991년 이탈리아의 ‘사회적협동조합(social cooperative)’, 1995년 벨기에의 ‘사회적목적회사(social finality enterprise)’, 2001년 프랑스의 ‘공익협동조합(collective interest cooperative society)’ 등 사회적경제 기업의 활동을 법제화하게 된다. 2011년 스페인은 사회적경제 기업의 활동을 보다 광범위하게 지원 할 목적으로 유럽국가로서는 처음으로 사회적경제법(Law on Social Economy)을 제정하였고, 이어 북미의 캐나다 퀘벡주가 2013년 사회적경제법(Social Economy Act)을 채택하게 되었다.

한국은 유럽 사회적경제와 다른 경로로 사회적경제가 발전해온 특징이 있다. 1997년 IMF 위기 이후 실업극복 과정에서 자활운동이 주

목받았고, 2008년 미국발 금융위기를 경과하면서 2011년 ‘협동조합기본법’ 제정 운동으로 협동조합을 불러냈다. 특히 문재인 정부 출범 후 협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 소셜벤처 등 사회적경제 기업 설립 및 종사자 수가 빠르게 증가하고 있다. 4대 주요 사회적경제 기업인 협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업은 2016년 14,916개에서 2019년 22,036개로 13.6% 증가하였고, 종사자 수 역시 2016년 92,656명에서 2019년 137,954명으로 22.7% 증가하였다(관계부처합동 2021, 1). 이는 사회적경제 조직이 취약계층 고용을 통한 일자리를 창출하고, 사회적 가치 창출에도 지속적으로 기여하여 경제·사회·문화적 위기 속에서 사회문제 해결에 역할을 하고 있기 때문이다.

이런 현실을 반영하여 우리 사회는 사회적경제의 실체를 법률로 제도화하려는 입법적 시도를 19대 국회에서부터 꾸준히 해 왔다. 그러나 유럽에서 시작된 사회적경제에 대한 개념을 한국에 적용하고 그 실체를 법률로 구체화하는 일은 보다 심도 깊고 확장된 논의가 필요하다.

장원봉은 “사회적경제가 제도적 환경에 대한 동형화(同型化)¹⁾를 통해 필요한 자원을 획득함으로써, 사회적경제 조직들이 현실의 필요를 해결하기 위한 혁신성과 합리성을 양보하도록 한다”고 주장하며 제도화에 반대하였다(장원봉 2009, 6-9). 하지만 현실에서는 보건복지부가 자활사업 및 자활기업(2000년)을, 고용노동부가 사회적기업(2007년)을, 행정안전부가 마을기업(2011년)을, 기획재정부가 협동조합(2012년)을, 그리고 중소벤처기업부의 소셜벤처(2021년)를 차례로 제도화하면서 부처별로 사회적경제 조직을 육성하고 있다. 다만 부처별로 사회적경제에 관한 근거법이 상이하여 부처별 ‘칸막이 행정’이 존재하며 행정

1) “제도적 동형화란 제도적 규범을 따르지 않게 될 경우에 조직의 정당성을 상실하게 되어 필요한 자원을 획득하지 못하게 됨으로 인해, 효율성의 차원과는 무관하게 조직들이 제도적 환경에 의해서 동일하게 변형되어 가는 현상”이라고 장원봉은 말한다(장원봉 2009, 6-9).

절차 및 예산 집행의 비효율성이 심화되었다. 이에 대해 다양한 사회적경제 현장에서는 보다 통일적이고 명확한 법적 근거를 만들고 통합된 정책 아래 사회적경제를 지원하라는 목소리를 지속적으로 표출하였다.

이에 더하여 글로벌 경기 침체와 코로나 19와 같은 감염병 위기까지 겹쳐 최근 한국 경제는 저성장, 양극화와 같은 경제문제(위기)로 큰 어려움을 겪고 있다. 사회문제 해결자로서 사회적경제가 시장위기를 극복하는 과정에서 어떤 대응을 할 수 있을지 관심이 높아지고 있는 상황이다.

이런 상황 속에서 본고는 사회적경제기본법(안) 제정 과정에서 사회적경제 영역의 다양한 의견이 반영되어 충실하게 법안이 형성될 수 있도록 입법 과정에서 고려해야할 사항을 제시하고자 한다.

이상의 연구 필요와 목적을 달성하기 위해 본고는 사회적경제기본법 제정을 둘러싼 기존 문헌과 자료를 정리·분석하는 문헌연구(literature review) 방법을 적용하였다. 이는 법·제도 연구의 특성을 반영하여 연구의 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 방법이라고 판단했기 때문이다. 1차적 분석의 대상이 된 문헌은 사회적경제기본법 제정을 둘러싼 출판물 중 국회 입법 과정에서 발생한 공식적 문서인 제출된 법률, 제안 법률에 대한 국회 기획재정위원회 법안심사소위원회 검토자료, 사회적경제기본법 제정을 위한 입법공청회 자료이며, 이 자료를 민간의 사회적경제를 대표하는 조직인 한국사회적경제연대회의의 사회적경제기본법 제안과 비교하면서 쟁점을 파악하고 분류하였다. 계속해서 분류된 쟁점이 가지는 함의에 대해서는 국내외 선행의 사례를 참고하여 연구를 진행하였다.

2. 사회적경제기본법의 입법 추진과정

1) 국회의 입법 추진 과정

사회적경제기본법(안)은 19, 20, 21대 국회에서 7명의 국회의원에 의해 총 11차례 발의되었다.

〈표-1〉 사회적경제기본법 제정 관련 발의 법률안

의안번호	의안명	제안일자	심사결과
2105051	사회적경제기본법안(양경숙의원 등 10인)	2020.11.06	소관위접수
2104988	사회적경제기본법안(장혜영의원 등 10인)	2020.11.05	소관위접수
2104663	사회적경제기본법안(김영배의원 등 21인)	2020.10.26	소관위접수
2102535	사회적경제기본법안(강병원의원 등 14인)	2020.07.30	소관위접수
2101880	사회적경제기본법안(윤호중의원 등 15인)	2020.07.14	소관위접수
2019005	사회적경제기본법안(강병원의원 등 10인)	2019.03.06	임기만료폐기
2002616	사회적경제기본법안(유승민의원 등 15인)	2016.10.11	임기만료폐기
2001614	사회적경제기본법안(윤호중의원 등 27인)	2016.08.17	임기만료폐기
1912395	사회적경제기본법안(박원석의원 등 10인)	2014.11.11	임기만료폐기
1912030	사회적경제기본법안(신계륜의원 등 65인)	2014.10.13	임기만료폐기
1910422	사회적경제기본법안(유승민의원 등 67인)	2014.04.30	임기만료폐기

※ 출처: 대한민국 국회 (www.assembly.go.kr). 2021년 3월 31일 기준

19대 국회에서는 유승민(14.04.30), 신계륜(14.10.13), 박원석(14.11.11) 등 총 142명의 국회의원들이 법안을 발의하였으나 처리하지 못하고 자동 폐기 되었으며, 20대 국회에서는 윤호중(16.08.17), 유승민(16.10.11), 강병원(19.3.6) 의원이 발의하였으나 역시 처리하지 못하고 자동폐기 되었다.

이번 21대 국회에서는 윤호중(20.07.14), 강병원(20.07.30), 김영배(20.10.26), 장혜영(20.11.05), 양경숙(20.11.06) 의원이 사회적경제기본

법을 발의하여 국회 기획재정위에 계류되어 있는 상태다.

사회적경제기본법(안)은 법률을 새로 만들거나 대폭 개정 할 경우 공청회 또는 청문회를 개최하도록 한 국회법 제58조 6항의 규정에 따라, 19대에서는 2014년 12월 3일 공청회(진술인: 김종걸 한양대 교수, 양동수 재단법인 동천 변호사, 이인재 한신대 재할학과 교수, 최혁진 한국사회적기업진흥원 본부장)와 20대에서는 2016년 11월 2일 공청회(진술인: 권재열 경희대 교수, 김기태 한국협동조합연구소 소장, 윤희숙 KDI 국제정책대학원 교수, 최혁진 아이쿱생협사업연합회 CSO)를 개최하여 관련 전문가 및 이해관계자들의 의견을 수렴한 바 있다. 이 과정에서 네 차례의 법안소위가 열렸다. 19대 국회에서 진행된 공청회에서는 진술인 모두가 이견 없이 사회적경제기본법의 조속한 제정을 요청하였다.

〈표-2〉 19대 국회 사회적경제기본법 진술요지

진술인	진술요지	법안입장
김종걸	여야당 모두 사회적경제기본법의 제정 필요성에 동의하는 것으로 판단하여 조속한 법안 통과 요청	제정찬성
양동수	여야 모두 사회적경제기본법 제정에 동의하고 있으므로 법안의 통과 그 자체보다는 어떤 내용이 포함되는지가 더 중요함	제정찬성
이인재	사회적경제 생태계 육성을 위한 사회적경제 2.0이 필요한 시점임. 다만, 영리조적인 농수협중앙회 지주회사 등은 포함하지 않는 것이 더 타당할 것 같음. 또한 장애인 직업재활시설, 사회복지법인 등은 국가서비스를 대행하는 공공적 성격이 강하기 때문에 사회적 가치를 창출한다고 보기 어렵기 때문에 제외하는 것이 더 타당할 것으로 판단됨.	제정찬성
최혁진	사회적경제 기본법 제정을 통해 사회적경제 통합성장의 토대가 마련되고 효과적인 사회적경제 생태계와 지원체계를 기반으로 사회적경제 조직, 민간, 정부, 지역사회 내 일자리와 복지, 그리고 당면한 사회적 문제를 창조적 방식으로 해결 할 수 있다고 기대함	제정찬성

※ 출처: 국회 기획재정위원회 공청회 2014-1 「사회적경제 기본법안에 대한 공청회」
2014년 12월 3일

다음으로 20대 국회에서 진행된 사회적경제기본법 공청회에서는 권재열을 제외한 진술인들이 사회적경제기본법 제정에 찬성하였다.

〈표-3〉 20대 국회 사회적경제기본법 공청회 진술요지

진술인	진술요지	법안입장
권재열	기존 경제질서와의 연관성을 설명하는 작업이 선행되어야 하지만, 아쉽게도 기본법안에서는 이러한 노력을 찾아 볼 수 없으며, 영업비밀 노출 등을 우려하여 신중한 접근을 요청함	유보입장
김기태	사회적경제는 경제혁신과 복지확대와 함께 우리나라의 지속가능한 발전의 3대 축이라고 믿으며, 사회적경제기본법의 조속한 제정을 요청	제정찬성
윤희숙	법안의 취지에 깊이 공감하나 ① 사회적경제 범위 및 획일적 적용방식 ② 지원방식의 두 가지(양당 공통)에 대해서는 추가적인 논의와 심도 있는 고찰이 필요하다고 판단됨.	제정찬성
최혁진	사회적경제 통합생태계 구축의 필요성이 있어 조속한 제정 요청	제정찬성

※ 출처 : 국회 기획재정위원회 공청회 2016-5, 「사회적경제기본법안」 및 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」에 대한 공청회, 2016년 11월 2일.

2) 민간의 입법 추진과정

한국협동사회경제연대회의²⁾는 2014년 7월 9일 제1차 대표자회의를 통해 사회적경제기본법 TF를 구성하여 사회적경제기본법에 관한 연대회의 초안을 마련하였다. 이후 19대 국회에서 사회적경제기본법 입법을 추진하고 민간의 의견을 수렴하기 위하여 2014년 8월 26일부터 9

²⁾ 한국협동사회경제연대회의는 2006년 사회적기업육성법 제정을 계기로 결성된 '사회적경제연대회의'와 2011년 결성된 '협동조합기본법 제정 연대회의'가 통합해 2012년 11월 21일 출범했다. 출범 당시 지역, 부문, 업종을 대표하는 사회적경제 조직 44개 단체가 가입하여 활동하였다.

월 1일까지 전국 9개 권역에서 사회적경제기본법 설명회를 개최하여 사회적경제 당사자 조직의 의견을 수렴하기 위한 활동을 전개하였다.

그러나 19대 국회에서는 여야의 극심한 대립으로 국회의원 142명이 발의한 사회적경제기본법이 국회를 통과하지 못하였다. 특히 헌정 사상 유래가 없는 대통령 탄핵과 조기 대선을 치르게 되면서 국회에서 법안이 장기 표류하자 20대 국회가 시작되어 운영되기 시작한 2017년 11월 14일 한국사회적경제연대회의(이하 연대회의)³⁾를 중심으로 사회적경제기본법 제정을 위한 시민행동을 결성하여 시민사회의 참여를 통해 사회적경제기본법의 입법을 촉구하였다.

그러나 헌정 사상 초유의 대통령 탄핵과 조기 대선 등 급변하는 정치일정 속에 사회적경제기본법안은 통과되지 못하였다. 이에 사회적경제기본법 제정을 위한 시민행동은 2018년 2월 7일 정기국회 개원에 맞춰 국회의원 대회의실에서 ‘사회적경제기본법 제정 시민행동 전국 대회’를 개최하여 사회적경제기본법 제정을 위한 선언문을 채택하는 등 사회적경제기본법의 조속한 제정을 촉구하였다. 나아가 21대 국회에서는 2020년 11월 18일부터 사회적경제기본법의 조속한 제정을 위한 사회적경제기본법 제정 촉구 캠페인, 언론사 릴레이 기고를 통한 실천을 전개하였다.

³⁾ 한국사회적경제연대회의는 한국협동사회경제연대회의가 2017년 2월 명칭을 변경하여 구성 운영 중인 사회적경제 당사자들의 연대단체로 2021년 3월 30일 현재 28개의 연합회와 28개의 단체로 구성 운영 중에 있다. 사회적경제 민간조직들의 대표적인 연대조직이라 볼 수 있다.

〈표-4〉 사회적경제기본법 제정을 위한 민간의 활동

일자	내용	비고
2014.07.09	한국협동사회경제연대회의 '사회적경제기본법' 초안 작성	
2014.08.26	전국 9개 권역 사회적경제기본법 설명회 개최	전국
2017.09.01	한국사회적경제연대회의 '사회적경제기본법(안)' 작성	
2017.11.14	사회적경제기본법 제정을 위한 시민행동 결성	
2018.02.07	사회적경제기본법 제정 시민행동 전국대회	의원회관 대회의실
2020.11.18	사회적경제기본법 제정 촉구 캠페인	온라인

※ 출처 : 한국사회적경제연대회의 '사회적경제기본법(안) 내부자료, 2017.09.01. 재구성함.

3. 사회적경제기본법 제정의 쟁점

1) 사회적경제기본법의 구조

사회적경제기본법(안)은 제1장 총칙, 제2장 사회적경제 발전을 위한 기본계획 수립, 제3장 사회적경제발전위원회의 및 추진체계, 제4장 사회적금융과 사회적경제발전기금, 제5장 사회적경제 조직의 지원 및 육성, 제6장 사회적경제 조직의 운영, 제7장 보칙과 부칙 규정으로 구성되어 있다. 사회적경제기본법을 내용적으로 구분해 보면 사회적경제 기본법 제정의 목적, 포괄하는 범위, 기본계획, 계획의 조정, 계획의 실행, 지원으로 구분해 볼 수 있다. 그 핵심 개요를 살펴보면 아래<표-5>와 같다.

〈표-5〉 사회적경제기본법(안) 핵심 개요

구분	주요 내용
목적	사회적 경제 공통의 법적 토대를 마련하고 민관협력을 기반으로 한 정책추진체계 구축
범위	사회적경제기업의 범위 규정
계획	국가차원에서 5년 단위의 사회적경제 발전을 위한 기본계획을 세우고 이에 입각해 각 부처는 매년 시행계획을 만들도록 하였으며 지역단위에서도 국가의 계획과 조율되는 방식으로 지역 계획 수립
조정	정책조정을 위해 대통령직속위원회를 만들며, 광역단위의 사회적경제(발전)위원회 설치
실행	실행기관으로서 기재부장관이 한국사회적경제재단을 신설하도록 하였으며 시도별 사회적경제지원센터와 권역별지원센터를 지정
지원	사회적경제 발전기금, 사회적경제조직에 대한 공공조달, 조세감면 및 재정지원, 민간자원 연계, 교육훈련지원, 사회적경제 조직 간의 협력 도모

〈표-6〉 사회적경제기본법(안)의 구성

조문	주요 내용
제1장 총칙	제1조(목적), 제2조(기본원칙), 제3조(정의) 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 제5조(사회적경제조직의 책무) 제6조(국민의 권리와 의무) 제7조(다른 법률과의 관계)
제2장 사회적경제 발전 기본계획 수립 등	제8조(사회적경제 발전 기본계획의 수립) 제9조(부문별 발전계획안 수립 및 시행계획의 수립) 제10조(시·도 지역별 기본계획의 수립과 시행계획의 수립) 제11조(시행계획의 협의·조정) 제12조(시행계획 및 추진실적의 평가) 제13조(지역발전 시책의 추진) 제14조(다른 계획과의 관계)
제3장 사회적경제발전 위원회 및 추진체계	제15조(사회적경제발전위원회) 제16조(위원회 구성 및 사무처 설치 등) 제17조(실무위원회 등) 제18조(지역사회적경제발전위원회) 제19조(협의 및 조정), 제20조(공무원 등의 파견 요청) 제21조(사회적경제 통계조사) 제22조(사회적경제연대조직의 설립) 제23조(한국사회적경제재단의 설립 등) 제24조(권역별 사회적경제지원센터 지정 등)

	제25조(시·도 지역별 사회적경제지원센터 지정)
제4장 사회적금융과 사회적경제 발전기금	제26조(사회적금융의 제도정비) 제27조(사회적금융기관의 설립과 육성) 제28조(사회적경제발전기금의 조성) 제29조(기금의 용도), 제30조(기금의 운영 및 관리) 제31조(기금운용심의위원회) 제32조(민간기금의 조성)
제5장 사회적경제조직 의 지원 및 육성	제33조(공공기관의 우선구매 등) 제34조(사회적성과 평가지표 개발과 보급) 제35조(시설비등의 지원), 제36조(조세감면 및 재정 지원) 제37조(교육·훈련 등 지원) 제38조(민간의 참여와 민간자원과의 연계) 제39조(사회적경제조직 간 협력과 연대 촉진) 제40조(국제협력 등) 제41조(청년층의 창업활동 촉진과 참여 증진)
제6장 사회적경제 조직의 운영	제42조(운영의 공개), 제43조(경영공시)
제7장 보 칙	제44조(자료제출 등의 요구) 제45조(국회보고 등), 제46조(벌칙), 제47조(과태료)
부 칙	제1조(시행일), 제2조(경제원의 설립 및 경과조치) 제3조(다른 법률의 개정)

※ 출처: 「사회적경제기본법」 (의안번호 제2101880호, 제안일자: 2020. 7. 14, 대표발의: 윤호중) 의안원문.

2) 사회적경제기본법의 주요 쟁점

본고에서는 앞에서 살펴본 제20대 국회 사회적경제 공청회에서 제기된 주요 요지와 민간의 의견을 반영한 윤호중의원안(20.07.14)과 정부의 의견을 충실히 반영했다고 판단되는 김영배의원안(20.10.26)을 한국사회적경제연대회의(17.09)의 법안과 비교하면서 그 쟁점을 살피고자 한다.

(1) 쟁점 : 법 제정의 필요성

사회적경제기본법의 제정을 둘러싼 가장 큰 쟁점은 ‘과연 이 법이 필요한가’ 여부에 관한 것이다. 연대회의, 윤호중 의원, 김영배 의원 모두 사회적경제 제정의 필요성을 강조하였고, 19대 국회에서 진행된 공청회에서 진술인들 모두는 법 제정이 필요하다고 하였다. 다만 20대 국회에서 진행된 공청회에서는 진술인이 제출한 문서에는 명확하지 않으나 ‘국회 기획재정위원회 사회적경제기본법 검토보고’에 의하면 사회적경제의 자율성 침해 가능성과 다양한 사회적경제조직의 획일화, 현행 개별법 외에 별도 기본법 제정 필요성에 의문을 제기하며 반대 의견이 제출되었다.

〈표-7〉 사회적경제기본법 제정의 필요성에 대한 의견

일자	구분	찬성	반대
2016. 11. 2. (공청회)	법 제정 필요성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적경제조직 간 연대·협력을 위한 제도 정비 필요(김기태) ○ 사회적 자본 확대·지역경제 활성화·사회안전망 확충 등 효과 기대(최혁진) ○ 양극화 심화 등을 해결하기 위한 경제의 대안이 될 수 있음 (박광은) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적경제의 자율성 침해 가능성(권재열) ○ 다양한 사회적경제조직의 획일화 우려(윤희숙) ○ 현행 개별법 외에 별도 기본법 제정 필요성·실효성에 의문 (김성식)

※ 출처 : 제382회 국회(정기회) 제3차 기획재정위원회 사회적경제기본법 검토보고

반대의 주요 논거로 제기된 자율성 침해는 사회적경제기본법 제42조에 따른 운영의 공개 등을 문제 삼은 것이며, 다양한 사회적경제 조직의 획일화 우려는 2019년 11월 국회 기획재정위원회 경제재정소위원회 소위심사에서 “신협과 새마을금고는 각각 출자자인 조합원과 회

원의 이익을 추구하는 조직이므로 사회전체의 이익을 추구하는 사회적 경제조직에서 제외할 필요가 있고, 동법 적용 대상에 포함시킬 경우 예금 이탈 등의 부작용이 우려”를 제기한 것도 관련이 있다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 사회적경제기본법의 제정은 일자리부족과 복지사각지대 문제를 해결하는 등 정부의 경제 및 사회정책을 보완하고, 자본 중심의 기업 활동이 포괄하지 못하거나 외면하는 영역과 대상에 대한 보완적 역할을 해 온 사회적경제를 제도적으로 승인하고 안정화하는 효과를 가져 온다. 즉, 사회문제를 해결하는 주요 정책 수단으로 자리 잡은 사회적기업, 협동조합, 자활기업, 마을기업, 소셜벤처를 비롯해 사회 가치를 우선하는 다양한 경제활동과 그 수행 조직을 사회적경제라 호명(呼名)해 부문화된 행정 및 정책의 통합성을 유도할 수 있는 것이다. 또한 사회적경제 호혜와 연대의 가치를 추구하는 사회적경제를 통해 경제공동체만이 아니라 생활공동체를 발전시키고 시민들의 선택지를 넓혀 다양성이 공존하는 사회풍토를 이끌어 낼 수 있다. 특히 코로나19와 같은 사회경제적인 위기 상황에서 기존 시장 중심 시스템에서 도출될 대처 방안이 제한적일 경우, 사회적경제가 대안적 사회 및 대안적 경제 모델을 구상하는 중요한 원천이 될 수 있다는 것에 주목한다면 사회적경제기본법의 제정은 필수적이라 볼 수 있다.

(2) 쟁점 : 사회적경제의 정의

사회적경제기본법 제정을 둘러싼 쟁점 중 가장 본질적이고 필수적인 것은 사회적경제를 무엇이라고 정의할 것인가라는 질문 그 자체다.

〈표-8〉 사회적경제기본법 중 사회적경제의 정의에 관한 의견

구분	연대회의(17.09)	윤호중(20.07.14)	김영배(20.10.26)
사회적경제의정의	○“사회적경제”란 호혜와 연대를 바탕으로 공동체 구성원의 공동의 이익과 사회적 목적을 추구하기 위해서 필요한 재화와 용역을 생산, 유통, 교환, 소비하는 민간부문의 모든 경제활동을 말한다.	○양극화 해소, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공, 지역공동체 재생과 지역순환경제, 국민의 삶의 질 향상과 사회통합등 공동체 구성원의 공동이익과 사회적가치의 실현을 위하여 사회적경제조직이 호혜협력과 사회연대를 바탕으로 사업체를 통해 수행하는 모든 경제적 활동을 말한다.	○사회 구성원 간 연대와 협력을 바탕으로 자율적이며 민주적인 조직 운영을 통해 양극화 해소와 공동체 활성화, 국민의 삶의 질 향상과 사회통합, 사회혁신 등 사회적 가치 실현과 공동체 구성원의 이익을 추구하는 개인과 조직의 모든 경제활동을 말한다.

※ 출처 : 한국사회적경제연대회의 ‘사회적경제기본법(안) 내부자료 2017.09.01.

‘사회적경제’는 법적·제도적으로 개념화되어 있지 않으나, OECD는 “국가와 시장 사이에 존재하는 모든 조직들로 사회적 요소와 경제적 요소를 동시에 가진 조직”으로 정의하고 있다(OECD/European Union 2017). 한편 유럽연합(EU)은 사회적경제를 “참여적 경영 시스템을 갖춘 협동조합, 상호공제조합, 사단, 재단 등이 사회적 목적을 추구하기 위한 경제적 활동”으로 정의하고 있으며, 캐나다 퀘벡 주에서는 “사회적 목적을 달성하기 위해 ‘6대 원칙’(구성원·공동체의 필요 충족, 국가로부터의 자율성, 민주적 지배구조, 경제적 성과 추구, 출자액에 비례한 배당 금지, 해산 시 잔여재산 타법인 양도)에 따라 운영되는 기업의 경제활동”으로 정의하고 있다(OECD/European Union 2017).

국가와 연구자에 따라 사회적경제를 제3부문(the third sector), 비영리섹터

(non-profit sector), 자활 조직(voluntary organization), 연대경제(solidarity economy), 시민경제(civil economy), 독립부문(independent sector) 등으로 다양하게 정의하고 있다.

다만 사회적경제기본법 상 사회적경제를 정의하는 것은 ‘학문적’ 접근과는 차이가 있을 수 있는데 학문적 접근은 규범적인 차원에서 혹은 실증적인 차원에 강조를 한다거나 여러 상황을 비교해가면서 유연하게 진행 될 수 있으나, 법 제정 논의는 일반적으로 입법을 위한 정치적 합의 및 전략적 선택을 제도화 하는 현실적 과정으로 이해당사자들과 입법자들 모두를 만족시킬 수는 없다. 다만 법의 제정 취지에 맞는 넓은 합의를 기반으로 제정하여 사회적경제의 법적·제도적 안정성을 확보해 나가면서 추후 현장에 맞게 (부분)개정해 나가는 것이 현실적 선택이 아닌가 한다. 이런 이유로 2012년 제정된 협동조합기본법의 경우 2021년 3월 현재까지 5차례 법 개정이 꾸준히 있었다는 점을 고려하면 더욱 그렇다.

일반적으로 사회적경제의 정의는 정의, 원칙, 가치 등을 포함하는 사회적경제의 정체성을 말하기도 하는데, 사회적경제의 정의와 함께 논의되는 “사회적경제의 운영원칙은 ①공동이익과 사회적 목적을 우선시하는 사회적 가치 추구 ②민주적이고 개방적인 운영구조 ③자율적이고 독립적으로 운영 ④사회적 목적 실현을 위한 이익금의 우선적인 사용 ⑤지역사회발전에 기여 등을 기본 원칙으로 규정”하고 있다(신명호 2014, 11-46).

연구자마다 사회적경제기본법 상의 사회적경제 정의에 차이가 있으나 사회적경제를 ‘호혜의 정신’에 기초하여 개인이 아니라 ‘공동체의 이익’에 기여하는 경제라 정의한다는 공통점이 있다고 볼 수 있다.

(3) 쟁점 : 사회적경제의 범위

사회적경제기본법 제정을 둘러싼 쟁점 중 가장 논쟁적인 분야는 사

회적경제의 외연의 범위를 규정하는 것이다. 정부 정책과 입법 차원에서는 행정적, 재정적 지원의 대상을 어느 범위까지 할 것인지를 정하는 문제로 나타난다.

윤호중, 김영배의원안에서는 공통적으로 사회적기업·협동조합·마을기업·자활기업·농어업법인단체·소비자생활협동조합·농협·수협·산림조합·엽연초생산협동조합·신용협동조합·새마을금고·중소기업협동조합 등 13개 조직을 포함하고 있다. 다만 김영배의원안의 경우 ‘예비’사회적기업은 제외하고 최근 사회적경제조직으로 운영되는 ‘소셜벤처’는 포함한다는 차이가 있다.

연대회의안은 윤호중, 김영배의원안과 달리 사회적경제기업으로 법안에 열거할 기업과 등록할 기업을 구분하고 있으며, 유럽과 달리 우리나라에서 사회적경제 조직이라 인식되지 않는 공제조합(회), 결사체(association, ngo, npo), 사단법인과 재단법인을 사회적경제기본법에 어떻게 포괄할 것인지에 대한 고민을 담고 있다.

〈표-9〉 사회적경제기본법 중 사회적경제의 범위에 관한 의견

구분	연대회의(17.09)	윤호중(20.07.14)	김영배(20.10.26)
사회적경제의 범위	○현재 사회적경제로 인정, 인식되는 사회적기업, 협동조합(개별법 협동조합, 기본법 협동조합), 마을기업, 자활기업 등은 열거하여 포괄 - 중간지원기관, 새로운 사회적경제조직 등은 등록제를 활용하여 사회적경제 조직으로 등록하도록 함.	○사회적기업·협동조합·마을기업·자활기업·농어업법인단체·소비자생활협동조합·농협·수협·산림조합·엽연초생산협동조합·신용협동조합·새마을금고·중소기업협동조합·예비 사회적기업	○사회적기업·협동조합·마을기업·자활기업·농어업법인단체·소비자생활협동조합·농협·수협·산림조합·엽연초생산협동조합·신용협동조합·새마을금고·중소기업협동조합, 우수문화사업자, 소셜벤처 등

※ 출처 : 한국사회적경제연대회의 ‘사회적경제기본법(안) 내부자료 2017.09.01. 윤호중의 법안(2020.07.14.), 김영배의원법안(2020.10.26.)를 재구성함.

연대회의의 문제의식은 장종익(2019)의 논문에서도 잘 드러나는데, 장종익은 “유럽에서 사용되고 있는 사회적경제 개념의 조작적 정의와 한국에서 사용되고 있는 정의는 차이가 있다”고 하면서, “가계에 봉사하는 소규모 비영리단체, 사회행동결사, 사회행동재단, 사회적경제가 통제하는 비금융기업, 법인이나 사회적경제 비금융조직에 봉사하는 비영리단체와 유럽에서는 경제적 약자들이 설립한 생명공제 및 손해공제조합이 사회적경제섹터에 포함되는 반면에 한국에서는 제외되어 있다”고 하였다(장종익 2019, 35-91).

위에서 표명된 다양한 의견과 사례에서 보듯이 사회적경제기본법상의 사회적경제 조직의 범위를 규정하는 문제는 여전히 열려있는 과제라 할 수 있다. 학문적 논의와 현실을 반영하면서 법은 제정 이후에도 충분히 개정이 가능하다. 다만 사회적경제조직의 범위는 현행 개별법에서 인정하는 사회적경제 조직뿐만 아니라 공동체의 이익을 우선으로 하는 사업이나 활동을 하는(사회적경제의 호혜와 연대 활동의 가치를 현실에서 실현하고 있는)조직을 포괄 적용하는 입법의 방향으로 추진하는 것이 바람직해 보인다.

(4) 쟁점 : 사회적경제 정책의 수립과 조정

윤호중·김영배의원법(안) 모두 국가 차원에서 하향식으로 5년 단위 사회적경제 발전을 위한 기본계획을 세우고, 이에 입각해 각 부처는 매년 시행계획을 만들도록 하였으며 지역단위에서도 국가의 계획과 조율되는 방식으로 지역계획을 만들도록 하였다.

(표-10) 사회적경제기본법 중 사회적경제 정책의 조정 관련 의견

구분	연대회의 (17.09)	윤호중(20.07.14)	김영배(20.10.26)
사회적 경제 발전 위원회	윤호중 의원안과 동일	<ul style="list-style-type: none"> ○(대통령 소속) 사회적경제발전 전위원회 설치 -위원장 2명(기재부장관, 민간 위원 중 1인) 포함 40명 이 내, 민간위원 과반수 -상임위원, 실무위원회, 소위 위원회, 사무처 및 전문위원 (위원회에 설치) ○지역사회적경제발전위원회 ○협의 및 조정 공무원 등의 파견 요청, 자료제출 요구권, 국회 및 사도의회 보고 	<ul style="list-style-type: none"> ○(대통령 소속) 사회적경제발전 전위원회 설치 -위원장 2명(기재부장관, 민간위원 추천 1인) 포함 40 명 이내, 민간위원 과반수 -실무위원회와 사무지원조직 (이하 사무처) 설치 ○지역사회적경제발전위원회 ○협의 및 조정, 공무원 등의 파견 요청, 자료제출 요구권, 국회 및 사도의회 보고

※ 출처 : 한국사회적경제연대회의 '사회적경제기본법(안) 내부자료 2017.09.01.
윤호중의원법안(2020.07.14.), 김영배의원법안(2020.10.26.)를 재구성함.

한편 5년 단위 기본계획과 1년 단위 실행계획의 효율적인 수립과 조정을 위해 사회적경제 정책을 조정할 대통령 직속 '사회적경제발전 위원회'를 설치하도록 하였는데, 40명 이내로 구성하되 민관이 동수로 구성토록 하였다.

사회적경제조직의 활성화를 위한 계획 수립과 조정을 위한 위원회의 구성에 있어 연대회의(안)이 윤호중의원(안)과 동일한 것은 윤호중 의원이 민간의 의견을 적극 수렴하여 법안에 반영한 결과라고 할 수 있다. 이는 민간에서 꾸준히 사회적경제 활성화를 위한 기본계획의 수립, 시행과정에서의 민관 거버넌스의 구축을 요구해 왔었기에 가능한 것이었다. 이처럼 한국에서 사회적경제 조직의 활성화를 위한 계획 수립과 조정을 위한 민관 거버넌스는 법 제정과정 뿐만 아니라 이후 정책의 법적·제도적 실현과정에서도 꼭 필요해 보인다.

〈표-11〉 사회적경제기본법 중 사회적경제 정책의 실행관련 의견

구분	연대회의(17.09)	윤호중(20.07.14)	김영배(20.10.26)
한국 사회적경제 원	○ 한국사회적경제원 (기재부 운영감독 총괄 고용부 행자부 협력)	○ 한국사회적경제원 (기재부 운영감독 총괄 고용부 행자부 협력)	○ 한국사회적경제원 (기재부 소속, 행정안전부 등 공동출연으로 설립)
사회적경제 지원 센터	○ 정부와 광역, 기초 지방자치단체는 사회적경제의 활성화를 위해 중간지원기관을 설치하여 운영 ○ 정부와 광역, 기초 지방자치단체는 중간지원기관을 사회적경제 조직 및 사회적경제 연합조직에 위탁하여 운영	○ 권역별, 지역별 사회적경제 지원센터 설치	○ 시·도 지역별 사회적경제 지원센터 지정

※ 출처 : 한국사회적경제연대회의 '사회적경제기본법(안) 내부자료 2017.09.01. 윤호중의원법안(2020.07.14.), 김영배의원법안(2020.10.26.)를 재구성함.

(5) 쟁점 : 사회적경제 정책의 실행

위에서 보듯이 기재부장관 아래에 (가칭)한국사회적경제원을 둔 것과 시도별 사회적경제지원센터와 권역별지원센터를 지정한 것은 신설 부처별로 분할되어 수립·시행 중인 사회적경제 정책의 효율적인 실행을 위함이다.

사회적경제정책의 실행을 위해 연대회의, 윤호중의원은 기재부 산하에 기존 한국사회적기업진흥원 등을 통합한 (가칭)한국사회경제원의 설립을 요청하였다. 하지만 김영배의원안에서는 고용노동부 산하의 한국사회적기업진흥원을 그대로 두고 한국사회적경제원을 신설하도록 제안되어 있는데, 이는 부처 간 이견이 법안에 반영된 것으로 보인다. 한편 시도지역별 사회적경제지원센터의 지정의 문제에서도 이견이 표출된 채로 반영되었는데, 연대회의는 중간지원기관을 사회적경제조직

및 사회적경제연합조직이 위탁하여 운영할 수 있도록 요청하였으나 윤호중, 김영배의원안에는 반영되지 않았다.

(가칭)한국사회적경제원은 그간 분절화 되어있는 사회적경제 전반의 정책을 총괄 관리하고 성과를 종합적으로 도출해 내는 기관으로 자리매김하는 것이 사회적경제 및 사회적경제 조직의 활성화를 위해 유리해 보인다. (가칭)한국사회적경제원을 기재부 산하에 신설하고, 이를 뒷받침할 수 있는 지역별 중간지원조직을 당사자인 사회적경제조직이나 연합조직에서 맡아 운영·관리하는 것이 바람직해 보인다. 민간에서 사회적경제 정책을 통합하여 실행 할 공공기관을 어디에 설치할 것인지에 관한 문제를 제기한 이유는 현행 고용노동부 산하로 정책실행을 맡기게 되면, 고용노동부의 부처 존재의 이유에 따라 사회적경제조직을 통한 사회문제 해결이라는 사회적경제기본법 제정의 입법 목적이 자칫 사회적경제기업의 일자리 개소를 늘리는 것으로 한정될 수 있다는 우려를 반영한 것이다.

(6) 쟁점 : 사회적경제기금의 설치

연대회의와 윤호중의원은 정부가 사회적경제의 지속가능한 발전과 생태계 조성을 위하여 사회적경제발전기금을 설치·운영하도록 요청하였으나 법안심사과정에서 기금설치에 반대하는 정부의 의견을 고려하여 김영배의원안에서는 사회적경제발전기금을 설치하는 것이 아니라 ‘지정’할 수 있도록 하였다. 이는 입법과정에서 국회와 정부간의 의견 차이를 드러낸 것으로 기금을 문제로 사회적경제기본법 전체가 부결되는 일이 없도록 하기 위해 조율된 선택이라고 할 수 있다.

〈표-12〉 사회적경제기본법 중 사회적경제기금 설치 관련 의견

구분	연대회의(17.09)	윤호중(20.07.14)	김영배(20.10.26)
사회적 경제 발전 기금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부는 사회적경제의 금융기반 조성과 사회적경제조직의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 사회적경제발전기금(이하 '기금'이라 한다)을 설치·운영한다. ○ 기금조성 및 관리감독은 기획재정부가 담당하고 기금운영은 민간 사회적금융기관 전담체계를 통해 수행할 수 있도록 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부와 지방자치단체는 사회적경제 발전정책의 원활한 추진 및 사회적경제조직의 지원에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 사회적경제발전기금(이하 '기금'이라 한다)을 설치·조성한다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 경제 발전기금의 지정 ○ 기금운영기관의 지정 절차 등에 관하여 필요한 세부사항은 대통령령으로 정함

※ 출처 : 한국사회적경제연대회의 '사회적경제기본법(안) 내부자료 2017.09.01.
윤호중의원법안(2020.07.14.), 김영배의원법안(2020.10.26.)를 재구성함.

사회적경제 기업 중 80%로 가장 많은 수를 차지하는 협동조합의 최근 실태조사에 따르면 협동조합을 위한 가장 필요한 정책은 재정지원 및 사회적금융 조성(4.27/5점)이라고 밝히고 있다.(기재부 실태조사 2020, 2.) 사회적경제의 재정확보와 금융기반 조성을 위하여 사회적경제 발전기금을 마련하는 것이 사회적경제 활성화를 위해 무엇보다 시급해 보인다.

이처럼 민간의 입법 주체인 연대회의에서 사회적경제기금의 설치를 지속적으로 주장한 이유는 사회적경제기본법 제정을 통해 정부·지자체의 사회적기금 출연·출자 근거 마련하고 그 운영은 정부가 아니라 민간이 참여할 수 있도록 함으로써, 기존 기금 사업이 대출 위주의 보수적 운영을 넘어서 출자·대출·출연·보증 등 다양한 사업을 통해 민간의 사회적 자금 수요에 탄력적으로 대처 할 수 있을 것으로 판단하였

기 때문이다. 현행 사회적경제 발전기금은 정부와 지자체가 운영 주체로 현장의 긴급한 자금 수요에 탄력적으로 대응하기 어렵고, 원금의 손실이 일어나지 않는 보수적 운영에 주력하였다. 이에 연대회의는 사회적 경제 발전기금의 구성을 통해 민간주체의 '경제적' 참여를 통한 사회적금융 활성화를 주장하였다.

(7) 쟁점 : 사회적경제조직에 대한 지원

〈표-13〉 사회적경제기본법 중 사회적경제조직의 지원관련 의견

구분	연대회의 (17.09)	윤호중(20.07.14)	김영배(20.10.26)
사회적 경제 조직 지원	○ 판로 지원, 시설비, 조세감면 및 재정 지원, 교육 훈련 등의 지원에 관한 지원 요청	○ 공공기관이 총 구매액의 5% 범위에서 사회적 기업· 사회적 협동조합이 생산한 재화나 서비스를 우선 구매 ○ 부지구입비·시설비 등을 지원·용자하거나 공유지·국공유재산 등을 임대 ○ 사회적 가치를 실현하는 방향으로 조세 제도를 운영하고, 사회적경제조직에 대해 국세 및 지방세 감면이 가능하며, 일반기업 등이 사회적경제조직으로 전환 시 세제 상 감액 또는 면제 혜택 가능 ○ 설립·운영의 전문인력과 구성원에 대한 교육·훈련의 실시가 가능하고, 조직 경영 컨설팅을 지원해야하며, 시민 등에 대한 사회적경제 교육을 개발·시행하도록 노력	○ 국가와 지방자치단체는 사회적 경제 기업이 생산하는 제품이나 용역의 구매 촉진 및 판로확대를 위하여 필요한 지원 및 시책을 추진하여야 한다. ○ 조세 감면 및 재정 지원

※ 출처 : 한국사회적경제연대회의 '사회적경제기본법(안) 내부자료 2017.09.01., 윤호중의원법안(2020.07.14.), 김영배의원법안(2020.10.26.)를 재구성함.

연대회의는 사회적경제기업을 위한 판로지원, 시설비, 조세감면 및 재정지원, 교육훈련 등의 지원에 관한 지원 요청하였으며 윤호중의원

안은 공공기관의 사회적경제경제기업 의무구매를 5%로 규정하는 등 민간의 입법요청을 적극 반영하였다.

다만 김영배의원안의 경우, 공청회 및 법안심사소위에서 제기된 사회적경제 지원을 위한 법안 제정에 반대한다는 논리를 수용하여 공공기관의 구매 의무비율 5% 규정을 명시하지 않았으며, 기타 지원도 법률적 근거만을 남기고, 향후 시행령과 시행규칙에 입법취지를 반영하는 방식으로 입법전략을 수정하였다.

사회적경제 조직의 지속가능성을 담보하려면 그들이 생산하는 재화와 서비스의 매출이 지속적으로 이루어져야 하고 이는 판로개척을 통해서 가능하다. 시장에서 경쟁력을 갖추려면 인내자본과 시간이 필요하고 그러기 위해서는 사회적경제기업을 위한 판로지원, 시설비, 의무구매 제도, 조세감면 및 재정지원, 교육훈련 등에 대한 지원이 필요하며 사회적경제기본법(안)에 적극 반영되어야 할 것이다.

이상을 통해 사회적경제기본법 제정을 위한 국회 입법 과정에서 발생한 공식적인 문서와 사회적경제를 대표하는 민간조직인 한국사회적경제연대회의의 의견을 비교하면서 사회적경제기본법 제정을 둘러싼 7가지 쟁점을 분석하였다.

7가지 쟁점은 법 제정을 둘러싼 기술적이고 세부적인 쟁점을 포함하므로 향후 바람직한 법 제정을 위해 사회적경제기본법 제정 과정에서 발생한 쟁점을 중복과 배제 없이 재분류하면 첫째, 사회적경제기본법의 제정이 필요한가 여부, 둘째, 제정의 필요성을 논하는 과정에서 제기된 사회적경제의 개념과 범위에 관한 문제, 셋째, 사회문제 해결에 대한 기여라는 입법 목적 달성을 위한 행정, 재정적 지원 등에 관한 것이다.

이상 재분류한 3가지 쟁점은 한국의 사회적경제가 발전하는 데 있어 학문적으로도 정책적으로도 필요한 것으로 각각의 논점이 가지는

합의를 정리하여 향후 한국 사회적경제기본법의 바람직한 제정에 필요한 논의에 기여하고자 한다.

4. 사회적경제기본법 제정을 위한 과제

유럽에서 시작된 사회적경제에 대한 개념을 한국에 적용하고 그 실체를 법률로 구체화하는 것은 한국적 맥락을 염두에 둔 많은 논의가 필요해 보인다.

지난 19대 국회에서 시작된 사회적경제기본법 제정을 둘러싼 논의에 대해 선행의 연구와 해외사례 등을 비교하면서 그 합의와 제정을 위한 과제를 제안하고자 한다.

1) 사회적경제기본법 제정의 필요성

쟁점연구를 통해 전술한 바, 19대 국회, 20대 국회에서 진행된 공청회를 통해 진술인 다수에서 법 제정의 필요성에 대해서는 동의가 있었다. 그럼에도 불구하고 사회적경제기본법 제정이 필요한가에 대해서는 학문적으로 충분한 논의가 있었던 것은 아니다. 이에 해외의 입법례를 통해 우리사회에 사회적경제기본법 제정이 필요한 지 여부에 대해 살펴보하고자 한다.

2021년 현재 전 세계적으로는 스페인, 에콰도르, 멕시코, 포르투갈, 캐나다 퀘벡, 프랑스 6개국에서 사회적경제기본법을 제정하여 시행하고 있다.

〈표-14〉 세계 사회적경제기본법 제정 현황

국가	연도	법명
스페인	2011.05.	사회적경제법
에콰도르	2011.05.	서민연대경제금융법안
멕시코	2012.05.	사회연대적경제법
포르투갈	2013.03.	사회적경제기본법
캐나다 퀘벡	2013.10.	사회적경제법
프랑스	2013.11.	사회연대경제법

※ 출처: 김기태, 2014. “사회적경제와 사회적경제기본법의 필요성.” 『협동조합네트웍』 . 94. 재인용함.

프랑스 사회연대경제법, 스페인 사회적경제법 등 외국의 사회적경제기본법 제정의 목적은 사회적경제의 정체성 규정을 위한 법적 근거를 제시하고, 경제 위기 및 일자리 부족에 대한 포괄적인 지원 및 촉진 정책을 시행하기 위함이라 밝히고 있다.

프랑스는 1970년 6월 협동조합, 상호공제회 및 어소시에이션(association)의 공동보조와 연대를 위해 ‘공제와 협동조합, 비영리조직 전국연락위원회’가 결성되었고, 1981년 프랑스에서 사회당정부가 집권하면서 세계 최초로 ‘사회적경제’라는 용어를 채택한 ‘사회혁신과 사회적경제 부처 간 연락 위원회’가 만들어졌으며, 2011년 입법요청이 있던 후 3년이 경과 한 2014년 7월 31일 ‘사회연대경제법’을 제정하여 시행하고 있다(강민수 2015, 123-134).

프랑스가 사회연대경제법을 제정한 이유는 2012년 경제위기 상황에서 다른 민간분야에서의 고용이 0.2% 감소한 반면 사회연대경제에서는 고용이 0.3% 성장한 상황을 반영하여, 사회연대경제의 지속적인 발전에 기여할 공공정책의 수립 필요에 기여하고 자 사회연대경제를 국가적인 차원에서 공식적으로 인정하는 사회연대경제법을 제정하였다고 하였다.

프랑스 정부는 사회연대경제법의 제정을 통해 프랑스 사회적경제의 정의와 범위를 명확히 하고, 사회적경제기업의 법적 지위를 확정하여, 연대기업의 인가에 보다 일관성을 부여함으로써, 사회연대경제에 민간 투자자들을 유인하는데 우호적인 생태계를 조성하였다고 평가한다(신순예 2014, 31-66).

실제 프랑스의 사회연대경제법의 입법 과정에서 프랑스공공투자은행(BPI France)는 500백만 유로 기금, 사회혁신기금 20만 유로, 미래투자프로그램 100만 유로 등 사회연대경제에 대한 금융 지원 확대를 예고하였다.

국제협동조합연맹(ICA)의 미디어인 이다이제스트(eDigest)의 2014년 10월 해외소식에 따르면 프랑스의 사회연대경제법 제정이 가지는 효과는 “더 공정한 사회, 지속가능한 발전, 풍부한 고용 기회제공, 건강한 성장 전략을 건설하기 위해 모든 면에서 사회연대경제의 규모의 변화를 장려한다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다”고 하였다.

〈그림 1〉 사회연대경제법의 효과



※ 출처: 신순예, 한국협동조합학회 2014년 후기학술대회 논문집, 『프랑스 사회연대경제법의 제정 동향과 시사점』 인용함.

2014년 프랑스 사회연대경제법의 제정 이유와 제정 이후의 효과는 한국에서 왜 사회적경제기본법의 제정이 필요한지에 대한 선행의 입법례라고 하겠다.

2) 사회적경제의 정의와 범위

사회적경제라는 개념을 대중적으로 처음 사용한 학자는 프랑스의 경제학자인 지드(C. Gide, 1847-1932)로 현장에서 형성되고 조직된 자율적이고 독립적인 결사체들의 역할과 협동의 경제학을 강조했다. 한편 드푸르니(J. Defourny)는 사회적경제를 협동조합, 공제조합 그리고 비영리조직에 의해 수행된 경제활동으로 이루어진다고 하였다(신명호 2009, 11-46). 나아가 OECD(2009)는 협동조합을 포함하여 사회적 경제란 “국가와 시장 사이에 존재하는 모든 조직들로 사회적 요소와 경제적 요소를 가진 조직들”이라고 정의하였다. 국가와 시장 사이에 존재하는 조직으로서 사회적경제는 ①공동체 구성원의 공동이익과 사회적 목적을 우선시하는 사회적 가치 추구 ②자율적이고 독립적으로 운영 ③민주적이고 개방적인 운영구조와 다양한 이해관계자의 참여 촉진 ④발생한 이익의 재투자 및 조직과 공동체에 대한 기여를 중심으로 한 배당 등 사회적 목적 실현을 위한 우선적인 사용 ⑤지역공동체 발전을 위해 상호협력의 촉진과 지역사회발전에 기여 등을 운영의 원칙으로 한다(OECD 2009).

이처럼 유럽에서 시작된 사회적경제의 개념을 한국적 맥락에서 재정의하는 일은 여전히 진행형인 과제다.

사회적경제의 개념에 대해 장종익(2019)은 우리나라에서는 사회적 경제 개념 자체에 대한 학문적 논의가 충분히 이루어지지 않은 채, 제

도적·정책적인 개념 규정에 의존하는 경향에 대해 지적하며 사회적경제에 관한 유럽에서의 정의와 한국에서 사용하는 사회적경제의 개념에 차이가 있다고 하였다. 장종익(2019)은 우리나라의 사회적경제 개념에는 유럽과 달리 사회행동결사와 사회행동재단이 포함되어 있지 않다고 하였다. 장종익의 논리를 빌리면 사회적경제기본법이 현재와 같이 제정되면 사회적경제기본법 상에 호명된 13개 사회적경제기업만을 사회적경제기업이라고 인식할 우려가 있기 때문이다. 실제 사회적경제기본법 제정 과정에서 사회적경제 조직의 범위 관련하여, 현재 국회 기획재정위에 계류되어있는 윤호중, 김영배의원의 사회적경제기본법(안)에는 농협, 신협이 포함되어 있으나 2019년 진행된 법안심사소위에서 자신들을 사회적경제에서 제외되어야 한다고 주장하였다. 물론 국회의 입법과정에 진행된 논의는 사회적경제기본법 제정의 필요성의 유무 차원에서 진행된 것이 아니라, 이미 개별 법률로 구분되어 제도화된 사회, 경제조직을 사회적경제기업이라고 규정하고, 사회적경제기본법 상에 포함하여 규율할 것인지 아닌지에 관한 기술적 쟁점이라고 판단된다.

그럼에도 이 현실적인 쟁점은 우리사회에서 과연 사회적경제는 무엇이고 그 범위를 어디까지로 규정해야 할 것인지에 관한 중대한 시사를 제공한다. 왜냐하면 한 사회의 사회적경제가 고정불변한 개념이 아니라면 이는 학문적으로 정책적으로 지속적인 논의가 필요하기 때문이다.

예를 들어 한국에서 사회적경제가 확장되면서 시민사회와 사회적경제의 관계 등에 대한 논의가 진행되고 있는데, 정무권(2019)은 전통적인 자유주의 관점에서 정치는 국가의 영역으로, 경제는 시장의 영역으로 분리 강조하는 맥락에서 경제활동을 하는 협동조합, 상호부조조직, 사회적 기업을 포함하는 사회적 경제조직들의 역할이나, 이익집단과

정당 등 정치적 기능의 조직들에 대하여서는 시민사회의 영역에서 배제시키거나 시민사회 조직으로서 그 역할에 관심을 두지 않았다고 하였다. 정무권(2019)에 따르면 사회경제조직들도 제3섹터의 영역에서 시민사회를 구성하는 중요한 결사체 조직들이다. 이에 따라 사회적 경제는 시민사회를 통해 사회에 배태된 경제의 기능을 회복하고, 시장경제의 폐해를 줄이는 중요한 구조적, 제도적 전환을 이루는 주체가 될 수 있다고 본다.

이처럼 사회적경제란 시민이 스스로의 욕구와 필요를 해결하기 위해 만든 역사 속의 다양한 경제조직 형태를 이론가들이 사후에 개념화한 것이므로, 만인이 동의하는 단일한 정의를 구하기는 어렵다. 그러므로 사회적경제가 무엇인지 그 범위를 어디까지로 할 것인지에 관한 논의는 닫힌 결말이 아니라 현장의 역동을 반영하여 변화해 갈 무엇이라고 해야 함이 옳다.

사회적경제기본법 제정을 둘러싼 논쟁의 과정에서 출현한 우리 사회의 사회적경제에 대한 정의와 범위에 관한 논의는 우리사회 내 '제도로서의 사회적경제'와 제도가 포함하지 못하는 '실체로서의 사회적경제'가 드러나는 순간으로 사회적경제의 정의와 범위에 관한 풍부한 논쟁을 시작하게 한 점에서 학문적으로도 정책적으로도 의미가 있다.

3) 행정·재정지원의 방향과 민간의 과제

사회적경제기본법의 입법목적은 저성장, 양극화와 같은 사회문제 해결에 사회적경제조직들이 기여 할 수 있다는 점에 착안하여 사회적경제의 발전에 우호적인 정책 환경을 만드는 것에 있다. 그런데, 사회적경제기본법이 자칫 사회적경제조직의 혁신성을 규제하는 것으로 되어

서는 안 된다는 우려가 제기된다.

장원봉(2008)은 사회적경제조직이 혁신성과 합리성을 배제한 채 과도한 행정적, 재정적 지원에 의존하려는 제도적 동형화의 위험에 빠질 수 있다고 하였다. 예를 들어 현재와 같은 제도적 상황에서 사회적경제기본법이 제정되고 정책으로 정부가 기준을 정하면 사회적경제조직들은 이를 따라야하는 “경로의존(path dependency)”이 만들어 질 수 있다는 것이다. 실제 한국의 사회적경제는 그 실체와 관계없이 사회적기업은 고용노동부, 마을기업은 행정안전부, 협동조합은 기획재정부를 통해 규율되는 것으로 인식되고 있다. 자칫 사회적경제기본법 제정이 이러한 경향을 더 구조화 할 수 있다는 것이다.

그러나 국가가 정책적 필요에 의해 사회적경제를 법률로 규정하고 지원하는 일은 당연히 필요한 조치라 할 수 있다. 유럽의 경우 국가를 대신해서 공공서비스를 제공하기 때문에 정부의 재정 지원은 당연하다는 논리가 강하고, 사회적기업 역시 특별한 법적 지위를 부여 받고 있다.

우리사회에서도 이미 국가가 하지 못하거나 할 수 없는 일을 사회적경제조직들이 나서 수행하고 있고, 이를 보충성의 원칙에 따라 지원하고 있는 상황에서 사회적경제기본법 제정을 통해 정부 정책의 통합성을 기하고, 사회적경제조직들에 대한 행정적, 재정적 지원의 원칙과 범위를 명확히 하자는 사회적경제기본법 입법 필요의 주장은 타당하다.

예를 들어 마을기업의 경우, 근거가 되는 법률이 없이 정권에 따라 지원의 범위와 방법이 언제든지 변할 수 있으며, 사회적경제기본법이 없어 조례로 그 활성화를 지원하는 경우 지방정부의 권력 교체에 따라 지원 역시 달라 질 수 있다.

이처럼 현실의 변화에 따라 성장한 사회적경제에 대해 사회경제기본법을 제정함으로써 국가의 책무와 지방정부의 역할을 명확히 할 필

요가 있다.

다만 사회적경제 조직이 본래의 혁신성을 잃지 않고 사회문제를 해결 할 수 있도록 하기 위해서는 사회적경제조직들의 자기 노력이 계속되어야 한다. 왜냐하면 정무권(2019)의 주장처럼 “현실 세계에서 결사체 조직화는 밑으로부터의 자발적 과정으로만 가능한 것이 아니라, 권위주의 체제의 강제적, 동원적 차원에서도 가능하다. 그리고 다양한 결사체 조직들이 민주적으로 운영된다는 보장도 없다. 구성원들은 수동적인 가운데 과두제적 리더들에 의해서 또는 전문가들에 의해 수직적으로 운영되는 경우도 많다.”는 점에서 그렇다.

따라서 사회경제조직은 결사체 참여민주주의의 관점에서 조직 내 구성원들의 실질적인 자유와 평등을 보장하기 위한 규범과 제도를 만들기 위해 끊임없이 노력해야 한다.

5. 결론

지금까지 본고에서는 우리 사회에서 사회적경제의 실체를 법률로 제도화하려는 입법적 시도에 관한 과정과 그 과정에서 발생한 주요 쟁점과 법 제정을 위한 과제가 무엇인지 살펴보았다. 사회적경제기본법의 제정을 통해 우리사회의 구체적 실체로 성장한 사회적경제조직들의 법적 근거를 마련하고 부처별로 상이한 사회적경제 정책을 통합 지원 할 수 있다. 또한 호혜와 연대의 가치를 추구하는 사회적경제 활동을 통해 경제공동체만이 아니라 생활공동체를 발전시키고 이를 통해 시민들의 사회적경제에 대한 인식을 제고할 수 있다. 특히 코로나 19 팬데믹 상황을 겪으며 사회적경제조직이 지역돌봄 및 사회서비스

를 포함해 사회보호와 시민의 삶을 지켜나가는 데 중요한 원천이 될 수 있다는 것에 주목한다면 사회적경제기본법의 제정은 꼭 필요하다.

다만 유럽과 다른 경로로 성장한 우리나라의 사회적경제가 혁신성과 대중성을 잃지 않기 위해서는 사회적경제기본법 제정에서 실질적 관점에서의 민관 거버넌스 구축에 대한 고민이 함께 이루어져야 하며, 동시에 결사체 참여민주주의의 관점에서 사회적경제조직의 자기 노력도 함께 이루어져야 한다.

사회적경제기본법은 이런 관점을 법안 내에 반영하여야 하며 정부는 입법의 취지가 훼손 되지 않도록 정책을 시행하여야 한다.

나아가 사회적경제기본법(안)은 법의 목적, 사회적경제의 정의와 사회적경제 조직의 범위에 있어서 법안이 규정하고 있는 ‘제도로서의 사회적경제’ 뿐만 아니라 법안이 포괄하지 못한 ‘실체로서의 사회적경제’를 포괄하려는 노력을 계속 해 나가야 한다. 이는 사회적경제의 조직 범위가 고정되고, 불변하는 것이 아니라는 관점에 근거한다. 2012년 제정된 협동조합기본법 제정 과정을 돌아보면 협동조합기본법 제정 당시에도 내부적으로 법안의 완결성에 대한 지적이 있었고, 개별법 협동조합들의 반대의견도 존재하였다. 그럼에도 불구하고 국회와 정부, 민간은 협동조합기본법을 제정하는 것이 중요하다고 보았다. 당시 민간의 입법 주체였던 한국사회적경제연대회의는 일단 협동조합기본법이 제정되고 나면 시간을 두고 기본법과 개별법의 조화로운 공존을 추구하면서 필요한 개정 작업에 착수할 수 있다고 판단하였다. 실제 협동조합기본법은 제19대 국회의원들의 임기인 2012년 5월 30일~2016년 5월 29일 사이에 1차, 2차, 3차 법 개정이 이루어졌고, 제20대 국회의원들의 임기인 2016년 5월 30일~2020년 5월 29일 사이에 4차, 5차 법 개정이 이루어졌다.

이상에서 보고는 사회적경제기본법 제정에 관한 쟁점이 무엇인지,

그 함의가 어디에 있는지를 제시함으로써 사회적경제기본법 제정을 위한 연구를 시작한 점에 의의가 있다. 그러나 본고는 사회적경제기본법 제정에서 공개된 국회의 공식자료와 민간의 자료를 기초로 한 탐색적 연구라는 한계가 있다.

향후 사회적경제기본법 제정 이후 해외의 사례가 가지는 실질적 변화를 추적한 실증연구들이 계속되어 본 연구의 한계를 보완해 갔으면 한다.

(2021년 4월 11일 접수, 5월 6일 심사완료, 5월 19일 게재확정)

참고문헌

- 강민수. 2015. “프랑스 협동조합의 현황과 사례.” 『협동조합 네트워크 통권』, 69호 123-134.
- 권재열. 2015. “사회적 경제 기본법(안)에 대한 비교법적 검토 - 총칙규정을 대상으로 하여.” 『아주법학』. 9(3).
- 김기태. 2014. “사회적경제와 사회적경제기본법의 필요성.” 『협동조합 네트워크』.
- 김주환. 2016. “한국에서 사회적기업과 신자유주의 통치: 사회적인 것의 통치 메커니즘을 중심으로.” 『경제와 사회』. 110호. 164-200.
- 김현희. 2013. 『프랑스의 사회적경제(ESS)에 관한 규범적 의미 해석 연구』. 한국법제연구원.
- 신명호. 2009. “한국의 ‘사회적 경제’개념 정립을 위한 시론.” 『동향과 전망』. 75호. 11-46.
- 신순예. 2014. “프랑스 사회연대경제법의 제정 동향과 시사점.” 『협동조합네트워크』, 67호. 31-66.
- 장원봉. 2009. “사회적 기업의 제도적 동형화 위험과 대안 전략.” 『시민과 세계』. 15호. 150-1.
- 장원봉. 2005. 『사회적경제의 대안적 개념구성에 관한 연구』. 한국학중앙연구원 박사논문.
- 장중익. 2019. “사회적경제 개념에 관한 고찰 : 비영리섹터 개념과의 비교를 중심으로.” 『사회적기업연구』 12(3), 35-61.
- 주성수. 2010. 『사회적 경제 이론, 제도, 정책』. 한양대학교출판부.
- A.F.레이들로, 염찬희 역. 2015. 『21세기의 협동조합 레이들로보고서』. 알마.

- 관계부처합동. 2021. 「21년 사회적경제 정책방향」. 1.
- 국회 기획재정위원회 공청회. 2014-1. “사회적경제 기본법안에 대한 공청회” 『사회적경제 기본법안에 대한 공청회 자료집』. (2014년 12월 3일)
- 국회 기획재정위원회 공청회. 2016-5. “「사회적경제 기본법안」 및 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」에 대한 공청회.” 『사회적경제 기본법안 및 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안에 대한 공청회 자료집』. (2016년 11월 2일)
- 기획재정부. 『제4차 협동조합 실태조사 결과』. (2020년 3월 31일)
- 제382회 국회(정기회) 제3차 기획재정위원회 사회적경제기본법 검토 보고
- 「사회적경제기본법안」 (의안번호 제2101880호, 제안일자: 2020. 7. 14, 대표발의: 윤호중) 의안원문.
- 「사회적경제기본법안」 (의안번호 제2104663호, 제안일자: 2020. 10. 26, 대표발의: 김영배) 의안원문.
- 일자리위원회 관계부처 합동. 2017. “사회적경제활성화방안.” (기획재정부: 2017.10.18.)
- 국회 입법조사처. 2014. “프랑스 사회연대경제기본법.”
- 국회 입법조사처. 2014. “스페인 사회적경제법.”
- 국회 입법조사처. 2014. “캐나다 사회적경제법.”
- 서울시사회적경제지원센터. 2018. 「오마이뉴스」 “스페인·프랑스 사회적경제는 지역변화에 어떻게 대응하는가?”
- http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002491837 (검색일: 2021.4.01)
- Noya, A. & Clarence, E. 2007. *The Social Economy: Building Inclusive Economies*. Publications de l'OCDE.

OECD/European Union. 2017. *“The Law on the Social and Solidarity Economy (SSE), France.” Boosting Social Enterprise Development: Good Practice Compendium*. Paris: OECD Publishing.

Social Economy Act. 2013.

www.assembly.go.kr

A Study on the Issues of the Social Economy Act in Korea

MinSu Kang · MoRin Yun***

The purpose of this study is to examine the issues and implications of institutionalization of the Social Economy Act in Korea. In response, the institute studied issues and institutionalization related to the enactment of the Framework Act on Social Economy, the proposed Framework Act on Social Economy, and the National Assembly's public hearing.

In order to apply the concept of social economy originated in Europe to our society and embody its substance into law, there must be more academic and policy discussions on the social economy. However, the necessity of enacting the Framework Act on Social Economy was agreed by civil society and politicians, so it was suggested that the Framework Act on Social Economy should be enacted first and supplementary matters should be revised after enactment.

* MinSu Kang: Ph.D. Student, Research of Regional Information Studies, Agricultural & Resource Economics, Seoul National University, Seoul. Head of Seoul Cooperative Support Center.

** MoRin Yun: Ph.D. Candidate, Interdisciplinary Program of Social Economy, The Graduate School of Ewha Womans University, Seoul. Adjunct professor, Department of Social Welfare, Human Service Graduate School of Seoul Cyber University, Seoul.

Key word : Social Economy, Social Economy Act, Cooperative, Social
enterprise