
Issue Briefing

Jeonbuk Development Institute

20140630 vol.130

‘사회적경제기본법’의 논의 동향과 지역사회의 대응방향

연구진

황 영 모 (농업농촌연구부 부연구위원)

이 인 우 (농협경제연구소 부연구위원)

Jeonbuk Development Institute Issue Briefing

C O N T E N T S

‘사회적경제기본법’의 논의동향과 지역사회의 대응방향



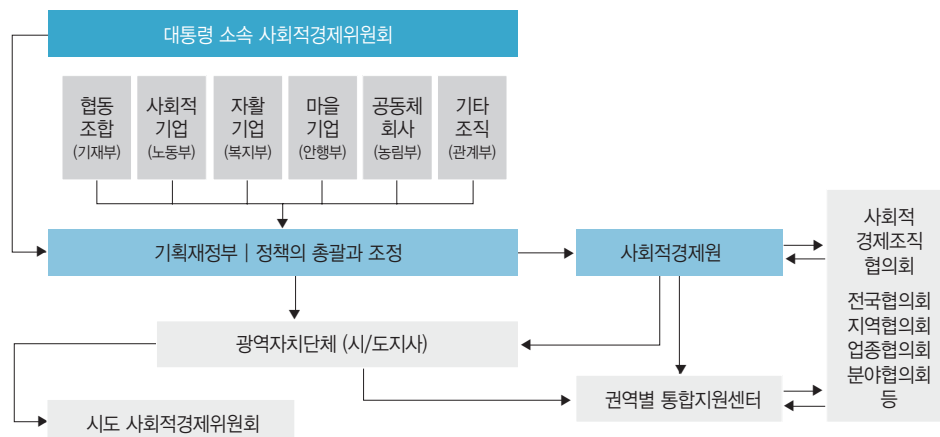
- 1. 사회적경제기본법에 주목하는 이유 4
- 2. 사회적경제 관련법률의 논의동향 5
- 3. 사회적경제기본법(안)의 주요내용 7
- 4. 사회적경제기본법(안)의 주요쟁점 11
- 5. 지역사회에의 시사점과 대응방향 15

전북발전연구원 이슈브리핑 2014년 06월 30일 vol.130 발행처 : 전북발전연구원 발행인 : 김경섭 전북 전주시 완산구 공취팔취로 1696(효자동3가 1052-1)
 TEL : 063)280-7100 FAX : 063)286-9206
 ※이슈브리핑에 수록된 내용은 연구진의 견해로서 전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.
 ※지난 호 이슈브리핑을 홈페이지 (www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.

‘사회적경제기본법’의 논의동향과 지역사회의 대응방향

- 2014년 1월부터 국회에서는 사회적경제 제도화에 대한 주요 정당별 논의가 본격화되고 새누리당은 5월, 사회적경제기본법(안)을 입법 발의하여 법제화 논의가 한창임
- 사회적경제에 관한 제도화와 실천은 여러 지자체 차원의 조례와 발전계획 등을 통해 선도적으로 추진되어 왔으나, 기본법의 입법 발의를 계기로 국가와 지자체의 사회적경제 통합정책 추진과 활성화를 위한 시스템 구축 등의 논의가 본격화 되고 있음
- 이에 이 자료는 현재까지의 사회적경제 관련 법률의 논의동향을 정리하고 입법 발의된 사회적경제기본법(안)의 내용과 쟁점을 분석하여 전라북도 차원의 대응방향 논의자료를 제공하는데 목적이 있음
- 새누리당이 입법 발의(대표발의 유승민 의원)한 사회적경제기본법(안)은 양극화의 문제가 확대되는 가운데 공동체 붕괴의 현실적 위기를 극복하기 위한 경제체제 개혁을 배경으로 하고 있음
- 사회적경제기본법을 통해 다양한 형태의 사회적경제 조직이 자생력과 지속성장이 가능한 생태계를 조성하고 이를 위한 통합적 정책추진체계 구축을 위한 제도개선을 목적으로 함
- 새누리당의 사회적경제기본법(안)은 사회적경제의 목적과 관련조직의 정의, 국가의 책무 규정, 정책수립과 추진체계, 사회적경제 발전기금의 구성과 운영, 사회적경제 조직의 지원과 육성을 위한 지원 등을 구체적으로 명시하고 있음
- 한편으로는 법(안)에서 제시하고 있는 사회적경제의 개념과 조직규정, 정책 전달체계 조정, 거버넌스 체계 구축, 사회적경제 금융지원, 공적조달 등 지원방안 등에 있어 몇 가지 쟁점과 이슈가 제기되고 있음
- 그럼에도 불구하고 사회적경제기본법의 입법제정 취지와 목적, 구체적 내용에 대한 타당성이 부정되는 것은 아니며, 입법 논의와 시행과정에서 사회적 맥락과 환경에 맞춰 수정·보완될 것으로 전망됨
- 사회적경제기본법은 국가단위 작동체계를 규정하고 있지만, 실천영역이 지역사회이고 광역단체장의 책무가 명시되어 있어 지방정부는 통합적 인식으로의 전환이 시급히 요구됨
- 이를 위해 ①지역사회의 사회적경제 기준 마련, ②자치단체 차원의 통합적 정책실행 준비, ③지역단위 자치법규의 제정 준비, ④지역단위 정책 추진체계의 내용정비, ⑤지역사회 사회적경제의 규범 형성 등을 대응방향이자 실천과제로 지적할 수 있음
- 이제 사회적경제는 국가차원의 제도화되는 수준으로 확대되고 있어, 양적성장 그늘에 놓여온 전라북도는 사회적경제를 통한 지역사회의 문제 시정을 위한 정책적 실행여건 마련과 준비노력이 그 어느 때보다 시급하게 요청되고 있음

〈새누리당 사회적경제기본법(안)에 따른 사회적경제 정책 전달체계〉



1. 사회적경제기본법에 주목하는 이유

- 시장이 가져다 줄 것으로 믿었던 효용이 시장실패로 개인과 사회를 질곡으로 몰아넣고 있어, 사회통합 가능성이 부족한 현재 시스템으로 미래를 유지할 수 없다는 지적¹⁾이 높아지고 있음

 - 세계가 주목하는 국가경제 성장의 성과에도 불구하고 성장 이면의 양극화가 심화되는 가운데, 공동체의 위기가 갈수록 심화되고 있음
 - 이에 빈곤과 사회적 배제를 만들어내는 시장경제 시스템의 근본적 성찰로부터 고용불안정과 복지후퇴로 야기되는 사회적 배제를 해결하기 위한 노력 등이 이어지고 있음
- 국가와 시장만으로 건강한 공동체를 만드는 데 한계가 나타나면서, 사회적경제에 관한 관심과 실천이 높아지는 가운데 최근 사회적경제의 제도화 논의가 본격화되고 있음

 - 국회(새누리당과 새정치민주연합)를 중심으로 사회적 가치를 추구하는 경제적 활동을 촉진하고 유리한 제도적 환경을 조성하기 위해 사회적경제 기본법이 입법과정에 있음
 - 그동안 개별 법률과 개별 정책에 의해 인정되거나 분산되었던 사회적경제 관련 정책을 통합화하고 제도적으로 기반을 만들어 추진하겠다는 것이 주된 내용임
- 세계적으로도 사회적경제는 신자유주의 정책에 대한 반성을 통해 국가와 시장을 넘어서 새로운 사회질서를 만들어 가고자 하는 '거대한 전환'에 대한 요청으로 수용되고 있음

 - 주요 선진국에서는 사회적기업, 협동조합, 생활관련 NPO 조직 등을 시장과 정부실패의 대체수단으로 인정하고 활성화시키기 위한 정책을 오래 전부터 다양하게 추진하고 있음
 - 특히 2011년 이후 세계 각국은 사회적경제기본법을 제정하고 이를 통해 각국이 처한 사회적, 경제적 문제들을 해결해 나가고 있음²⁾
- 이제 사회적경제는 사회적 가치를 실현하기 위한 생산-교환-분배-소비의 경제활동 방식이 국가차원에서 제도화되는 수준으로 확대되고 있어, 한국경제의 새로운 대안이 될 수 있다는 기대를 갖게 되는 상황임
- 이 자료는 현재까지의 사회적경제 관련 법률의 논의동향을 정리하고, 입법 발의된 사회적경제기본법(안)의 주요내용과 쟁점을 분석하여, 전라북도 차원의 지역사회에의 대응준비에 필요한 논의근거를 제공하는 데 목적이 있음

 - 사회적경제기본법은 국가단위 체계 등을 규정하고 있지만, 실제 실천되는 영역은 지역이기 때문에 지방정부와 지역사회의 각 주체들의 실질적 논의와 준비가 필요함

1) 지난 2012년 개최된 세계경제포럼(World Economic Forum)에서는 신자유주의 세계화에 대한 반성과 전환을 주제로 '새로운 모델의 형성'을 본격적으로 논의하였음

2) 스페인 '사회적경제법', 프랑스 '사회연대적경제법', 캐나다 퀘벡 '사회경제법', 포르투갈 '사회적경제 기본법', 멕시코 '사회연대적경제법', 에콰도르 '시민연대경제금융법', 영국 '사회적가치법' 등

- 산업화 시대의 양적성장 그늘에 오랫동안 놓여온 전라북도는 사회적경제 실천의 역사적 전통을 바탕으로 실질적인 정책적 실행여건을 마련하여 지역사회의 여러 문제를 시정하는 노력이 그 어느 때보다 시급히 요청되고 있음

2. 사회적경제 관련 법률의 논의동향

- 우리나라의 사회적경제 관련 정책은 1997년 실업·빈곤 대응을 위한 지역자활센터를 시작으로 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등으로 정책과 법률이 확대되어 오고 있음
 - 1997년 자활센터, 2003년 사회적 일자리 사업, 2007년 사회적기법육성법, 2010년 마을기업 육성법, 2012년 협동조합 기본법 등이 그것임
 - 주로 해당분야의 사회적 요청과 정책적 필요에 의해 개별 정책과 법률에 근거하여 분산 추진되어, 통합적인 정책추진과 사회여건 조성에 한계가 되어왔다는 지적이 있음
- 이러한 상황에서 2014년 1월, 국회에서는 사회적경제의 제도화에 대해 주요 정당별로 논의가 본격화되고 '사회적경제기본법' 제정논의가 공식적으로 진행되고 있음
 - 새누리당은 1월, 정부부처·시민사회·전문가 등이 참여한 '사회적경제특별위원회(위원장 유승민)'를 구성하여 사회적경제기본법(안)을 만들고 4월 공청회를 개최하고 5월 입법 발의함
 - 새천년민주당(이후 새정치민주연합)도 2월, 의원·자치단체장·전문가 등이 참여한 '사회적경제정책협의회(위원장 신계륜)'를 구성하여 사회적경제 육성을 위한 제도적 지원방안을 논의하고 있으며, 6월에는 별도의 사회적가치기본법(문재인 의원)³⁾을 발의함
- 특히 여야는 2월 국회 교섭단체 대표연설을 통해 양극화 해소와 경제민주화 추진의 중요성에 의견을 같이 하고 '사회적 시장경제 활성화로의 정책방향을 강조하였음
 - 새누리당(황우여 대표)은 '헌법에 자유시장 경제와 정의로운 경제 민주화를 두 축으로 하는 사회적 시장경제 원리를 헌법정신으로 하고 있다' 며, 사회적 약자를 위한 자활센터, 협동조합, 사회적기업 활성화 등을 강조하였음
 - 새천년민주당(김한길 대표)도 새누리당 제안에 공감하고, 사회적기업들이 경제주체로 설 수 있도록 생태계의 온전한 구축과 법제도 개선을 강조하면서 국회 차원의 '사회적 시장경제 특별위원회'를 구성해 정책수립 활동을 제안하였음
- 6·4 지방선거를 앞둔 3월에는 여야 정당과 시민사회·종교단체·전문가 등이 참여한 '전국사회적경제 매니페스토실천협의회'가 창립되어 지방선거의 사회적경제 공약 권고안을 마련하여 5월 제안·발표하였음
 - 이 조직은 사회적경제가 건강한 공동체를 만들고 양극화 해소에 기여하여 경제의 새로운 대안이 될

3) '사회적가치기본법(6.17 입법발의)'은 정부, 지방자치단체, 공기업 등 공공기관이 공공기관의 조달, 개발, 위탁 사업 등에 대해 비용 절감과 효율성만을 기준으로 할 것이 아니라 사회적 가치를 실현하고자 노력하는 사업자에게 보다 많은 인센티브를 제공하는 것을 주요내용으로 하고 있음

수 있어 보수와 진보, 보편적 복지와 선택적 복지의 대립을 넘어 사회적 경제의 지속적 확산을 촉구함
 - 사회적경제 공약 권고안은 ‘①행정조직 개편을 통한 지원체계 강화, ②사회적경제 조직 역량강화와 기반조성, ③사회적경제를 통한 지역경제 활성화와 지역재생, ④지역사회 안전망 구축과 사회서비스 제공, ⑤사회적경제 교육과 인력양성’ 등 5개 부문에 걸친 21개 공약이 주요내용임

- 이러한 사회적경제의 제도적 근거마련 활동에 앞서 2013년에는 전국의 지방정부와 지방의원 등이 참여하여 협의회 조직을 결성, 사회적경제 정책마련의 여러 활동을 벌여왔음
 - 2013년 3월, 29개의 지방정부가 참여하여 ‘전국사회연대경제 지방정부협의회’를 창립하고, 사회적경제 조직 활성화로 일자리 창출과 공동체 재생 등 지역문제 해결을 목적으로 정책마련 활동을 해왔음
 - 2013년 10월, 전국 421명의 지방의원들이 참여하여 ‘전국사회적경제 지방의원협의회’를 결성하고, 정당과 지역을 초월하여 지역공동체 복원과 사회적경제 활성화를 위한 활동을 벌여 왔음
- 한편 자치단체 차원에서는 서울특별시 등 6개 시·도와 17개 시·군·구가 사회적경제 활성화 또는 사회적경제 조직 지원조례를 제정하여 자치단체 차원의 법률적 근거를 마련하였음
 - 이는 국가차원의 사회적경제 통합정책과 제도가 마련되지 않은 상황에서 지방자치단체 차원의 근거를 선도적으로 마련했다는데 의의가 있음
 - 광역자치단체는 충청남도(2012.7.), 광주광역시(2013.8.), 강원도(2014.1.), 경기도(2014.1.), 인천광역시(2014.1.), 서울특별시(2014.5.) 등이 조례를 제정하거나 시행하고 있음
 - 기초자치단체는 광명시, 안산시, 안동시, 의정부시, 천안시, 화성시, 인제군, 완주군, 서울 성북구·영등포구, 인천 남구·부평구, 광주 북구·서구, 대전 유성구 등임
- 민간진영의 사회적경제 관련 활동 등도 그동안 활발하게 진행되어 왔는데, 서울시, 충청남도, 전라북도 등에서는 광역단위 사회적경제 연대조직이 구성되어 활동하고 있음
 - 광역단위 연대조직(충남사회적경제네트워크, 전북협동사회연대회의, 서울시사회적경제네트워크)과 함께 시·군단위 연대조직(강릉시, 전주시, 남양주시, 천안시, 광명시, 춘천시, 화성시, 홍성군 등), 전국단위 연대조직(한국협동사회연대회의)이 상설적 협의체 조직으로 설립, 다양한 사업과 활동을 전개하고 있음
- 이렇듯 사회적경제 활성화의 필요에 대한 사회적 인식과 정책적 환경은 지역단위의 자발적 노력과 실천수준을 넘어, 국가단위의 법률적 근거마련과 통합적 정책추진의 필요성으로 구체화되고 있음



3. 사회적경제기본법(안)⁴⁾ 주요내용

(1) 법률의 제안배경과 목적

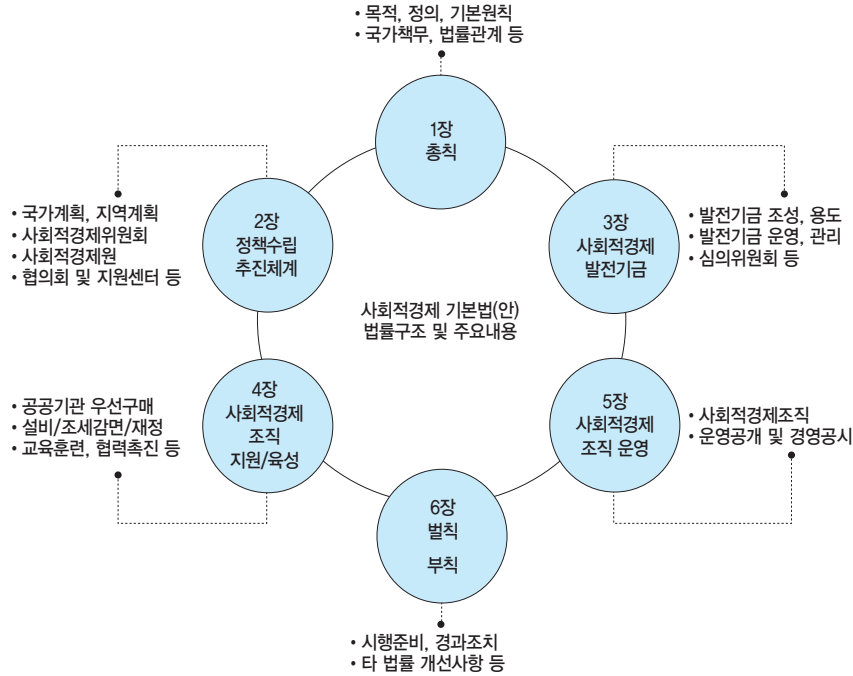
- 일반적으로 법률은 국가의 사회적 현실이 반영된 결과로 특정한 사회적 문제를 시정하고 제도화하는 것을 목적으로 하고 있어 사회적경제기본법 제안의 이유가 중요함
 - 새누리당은 사회적경제기본법의 제정배경으로 ‘고속성장 이면의 양극화 그늘에서 공동체의 붕괴 위기에 직면한 현실을 극복하는 것이 시대적 과제이며, 경제체제의 개혁이 필요하다’는 인식 하에 법률을 제안하고 있음
 - ‘빈곤해소 복지, 따뜻한 일자리, 사람과 노동의 가치, 협력과 연대의 가치, 지역공동체의 복원’ 등을 사회적 가치로 강조하면서 ‘사회적 가치를 추구하는 모든 경제적 활동인 사회적경제가 건강한 공동체와 양극화 해소에 기여할 것이라는 기대’를 명시함
- 사회적경제기본법은 사회적 문제 해결과 사회적 가치실현을 목적으로 사회적경제 발전을 위한 국가 및 지자체의 정책수립과 총괄·조정 등에 필요한 사항을 규정하고 있음
 - 다양한 형태의 사회적경제 조직이 자생력을 갖고 지속적 성장을 이루기 위해서는 사회적경제의 통합 생태계 조성 및 통합적 정책추진체계 구축을 위한 제도 개선이 필요함을 강조함
 - 특히 사회적경제 조직의 설립·운영 및 지원에 관한 규정을 마련하여 체계적인 사회적경제 지원환경 조성에 기여하는 것을 기본법 제정의 목적으로 명시함

(2) 사회적경제기본법(안)의 주요구조

- 새누리당이 입법 발의한 사회적경제기본법(안)은 총 6장 33조와 부칙 5조로 구성됨
 - 1장은 총칙으로 ‘목적, 정의, 기본원칙, 국가책무, 타 법률과 관계’ 등 5조로 구성됨
 - 2장은 사회적경제 발전 정책의 수립 및 추진체계에 관한 사항으로 ‘국가단위 기본계획이 수립 및 시행, 지역계획의 수립 및 시행, 국가 및 시도 사회적경제위원회 구성, 관련조직 협의회, 사업 및 업무수행 기관, 지원센터’ 등 11조로 구성됨
 - 3장은 사회적경제 발전기금에 관한 사항으로 ‘발전기금 조성, 용도, 운용과 관리, 심의위원회’ 등 4조로 구성됨
 - 4장은 사회적경제조직의 지원 및 육성에 관한 사항으로 ‘공동기관 우선구매, 시설비·조세감면·재정, 민간자원 연계, 교육훈련, 조직간 협력촉진’ 등 9조로 구성됨
 - 5장은 사회적경제조직의 운영에 관한 사항으로 ‘운영공개, 경영공시’ 등 2조로 구성됨
 - 6장은 벌칙에 관한 사항으로 ‘벌칙과 과태료’ 등 2조로 구성됨
 - 부칙은 법률의 시행에 필요한 준비 및 경과조치, 다른 법률의 개정 사항에 관한 것으로 5조로 구성됨

4) 현재까지 사회적경제기본법(안)은 새누리당(유승민 의원 발의)의 법안만이 발의되고 공청회를 통해 사회적 의견을 수렴하고 있어 이를 중심으로 살펴보고자 함

〈새누리당 입법 발의 사회적경제기본법(안)의 구조〉



*자료 : 새누리당 사회적경제기본법(안)에서 정리 작성

(3) 사회적경제기본법(안)의 주요내용

● 법률의 목적에 관한 사항

- 사회적경제의 지속적 발전을 위해 필요한 통합 생태계와 통합적 정책 추진체계를 구축하여 사회적경제 조직의 설립·경영의 지원 및 일자리 창출 도모하여 양극화 해소, 건강한 공동체의 조성 및 국민경제의 균형발전에 이바지함을 목적으로 명시함

● 사회적경제의 정의에 관한 사항

- 사회적 경제는 ‘구성원 상호간의 협력과 연대, 적극적 자기혁신과 자발적 참여를 바탕으로 사회서비스의 확충, 복지증진, 일자리 창출, 지역공동체 발전, 기타 공익에 대한 기여 등 사회적 가치를 창출하는 모든 경제적 활동’으로 정의함

● 사회적경제 조직 규정 및 기본원칙에 관한 사항

- 사회적경제의 정의에 입각하여 관련한 16개 개별 법률에 의해 설립되어 활동하고 있는 조직을 사회적경제 조직으로 규정함

〈새누리당 입법발의 사회적경제기본법(안)의 사회적경제조직 규정〉

- 사회적기업 육성법에 따른 사회적기업
- 협동조합기본법에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회
- 국민기초생활보장법에 따른 중앙자활센터, 광역자활센터, 지역자활센터, 자활기업
- 도시재생활성화지원법에 따른 마을기업
- 농업인삶의질향상법에 따라 재정지원을 받는 법인, 조합, 회사, 농어업법인, 단체
- 8개 개별 협동조합법에 따른 농협 및 중앙회, 수협 및 중앙회, 산림조합 및 중앙회, 연연초조합 및 중앙회, 신협 및 중앙회, 새마을금고 및 중앙회, 소비자생활협동조합 및 연합회, 중소기업협동조합
- 장애인고용촉진법과 장애인복지법에 따른 장애인 표준사업장, 직업재활시설
- 사회복지사업법에 따른 사회복지법인
- 사회적경제를 실현하거나 사회적경제 조직 지원을 위해 설립된 법인 또는 단체

- 사회적경제 조직의 기본원칙으로 '①사회적 가치의 실현, ②자율적이고 투명한 운영, ③다양한 이해관계자가 참여하는 민주적 의사결정 구조, ④발생한 이윤의 구성원 공동의 이익과 사회적 목적 실현을 위한 우선사용, ⑤지속가능한 성장을 위한 상호협력' 등 5개를 제시함

● 국가와 자치단체의 역할에 관한 사항

- 국가는 사회적경제 발전을 위한 종합적 시책을 세우고, 추진에 필요한 행·재정적 지원방안 강구를 명시함
- 지방자치단체는 국가의 시책과 지역적 특성을 고려하여 사회적경제 발전에 필요한 시책 강구를 명시함

● 사회적경제 정책 추진체계에 관한 사항

- 정부(기획재정부)는 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 사회적경제 발전 기본계획 수립(5년 마다), 시·도지사는 사회적경제 발전에 관한 지역계획의 수립과 시행을 명시함
- 사회적경제 주요 시책의 심의·조정을 위해 국가는 대통령 소속으로 사회적경제위원회를 두며, 시·도단위에는 사회적경제위원회를 둘 것을 명시함
- 사회적경제 활성화 사업에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위해 한국사회적경제원을 두며, 효과적 사업수행을 위해 시·도지사는 권역별 통합지원센터를 지정할 것을 명시함

● 사회적경제 금융에 관한 사항

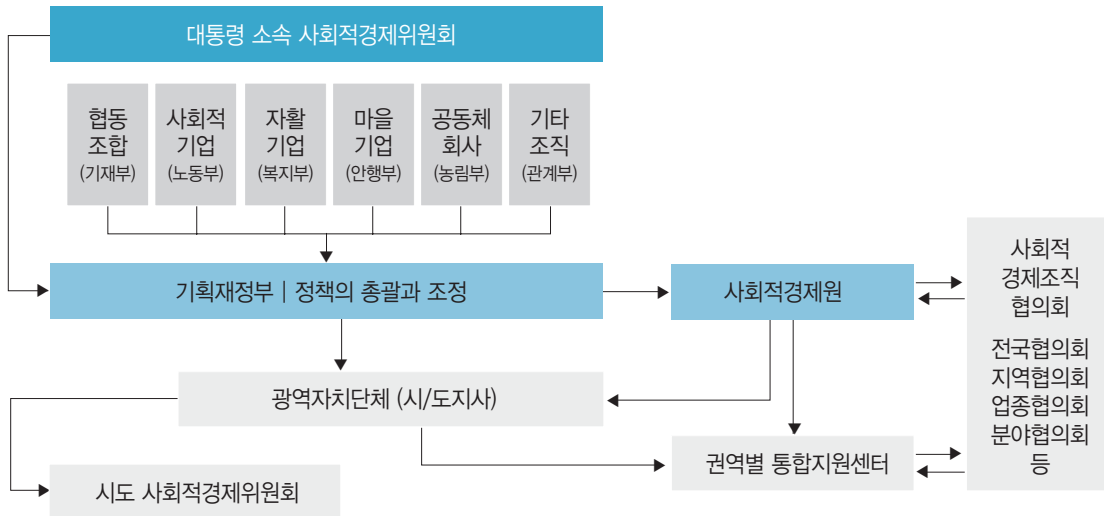
- 정부는 사회적경제 금융기반 조성 및 사회적경제 조직의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위해 사회적경제 발전기금의 설치와 운영을 명시함

● 사회적경제 조직의 지원에 관한 사항

- 국가와 지방자치단체는 사회적경제 조직이 생산하는 재화나 서비스의 구매촉진 및 판로확대를 위하여 필요한 지원 및 시책을 종합적이고 효과적으로 추진할 것을 명시함

- 국가와 지방자치단체는 사회적경제 발전에 대한 민간부문의 참여를 유도할 수 있도록 정책을 개발·시행하고 그 여건을 조성할 것을 명시함
- 국가와 지방자치단체는 사회적경제 조직 간 사업연합 및 협의체 구축을 촉진하고 이에 필요한 지원을 명시함

〈새누리당 사회적경제기본법(안)에 따른 사회적경제 정책 전달체계〉



*자료 : 새누리당 사회적경제기본법(안)을 토대로 직접 작성

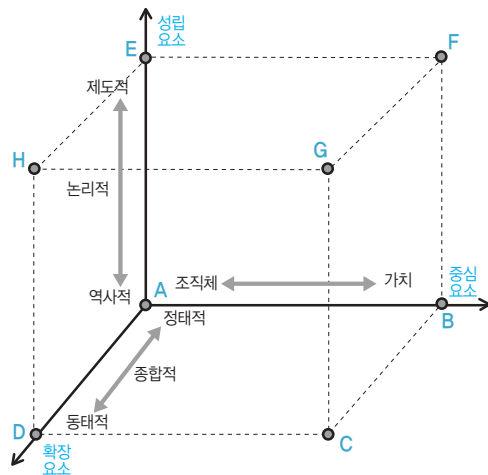


4. 사회적경제기본법의 주요쟁점

(1) 논의기준과 법안성격 논의⁵⁾

1) 사회적경제의 개념과 범위

- 사회적경제 관련 법률을 분석할 경우 사회적경제 자체의 법률적 개념정의 문제가 따르는데, 어떠한 개념 정의 유형을 채택한 것인지에 주목할 필요가 있음
 - 조직체를 중심으로 파악할 것인가, 가치를 중심으로 파악할 것인가 (x축-중심요소)
 - 제도적으로 파악할 것인가, 역사적으로 파악할 것인가 (y축-성립요소)
 - 정태적으로 파악할 것인가, 동태적으로 파악할 것인가 (z축-확장요소)
 - 이러한 요소를 결합시켜 사회적경제의 개념을 정의하는 유형을 현실적으로는 아래와 같이 8개로 구분할 수 있음



〈사회적경제 개념정의 유형〉

A : 역사적 기원 중시 조직체 중심 정태적 개념
 B : 역사적 기원 중시 가치 중심 정태적 개념
 C : 역사적 기원 중시 가치 중심 동태적 개념
 D : 역사적 기원 중시 조직체 중심 동태적 개념
 E : 제도적 기원 중시 조직체 중심 정태적 개념
 F : 제도적 기원 중시 가치 중심 정태적 개념
 G : 제도적 기원 중시 가치 중심 동태적 개념
 H : 제도적 기원 중시 조직체 중심 동태적 개념

*자료 : 이인우(2014)

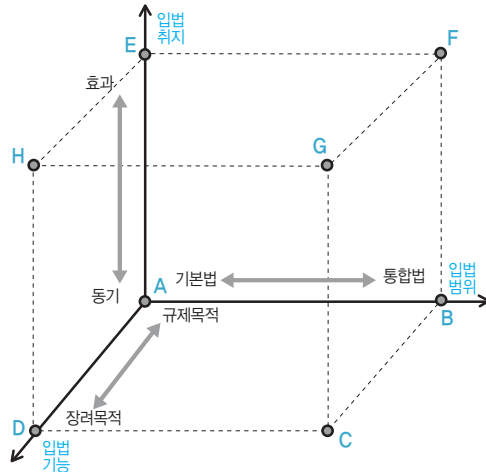
- 새누리당이 입법 발의한 사회적경제기본법(안)에서 규정하는 사회적경제의 개념과 범위는 '역사적 기원 중시-조직체 중심-정태적 개념정의 유형(A)'을 채용한 것으로 파악할 수 있음

2) 법률분석의 범주와 기준

- 법률(안)을 발의하고 제정하는 제반의 활동은 국가의 작용을 목적으로 하기 때문에 국가의 작용이 정당하고 타당하며 정합적인가를 중요하게 판단해야 함
- 이러한 관점에서 법률분석의 범주는 입법범위, 입법취지, 입법기능 등으로 구분할 수 있음

5) 이 내용은 이인우(2014)의 자료를 요약한 것으로 자세한 내용은 해당자료를 참조

- 입법범위는 기존 개별 법률을 통합하는 통합법(적극적)과 기존 법률에서 규정하지 않는 사항들을 종합적으로 보완하는 기본법(소극적)의 경우 등으로 구분할 수 있음
- 입법취지는 입법취지의 정당성, 규정대상 전제의 정합성, 규정내용 범주의 적절성, 범주 세부내용의 타당성, 현 제도와 합치성, 기대효과 구현 가능성 등을 분석해야 함
- 입법기능은 규제의 기능을 중심으로 법률이 제정되는 경우와 장려의 기능을 중심으로 법률이 제정되는 경우로 구분할 수 있음



〈법률의 유형 구분 예시〉

A : 동기 중시 규제 위주 기본법 유형
 B : 동기 중시 규제 위주 통합법 유형
 C : 동기 중시 장려 위주 통합법 유형
 D : 동기 중시 장려 위주 기본법 유형
 E : 효과 중시 규제 위주 기본법 유형
 F : 효과 중시 규제 위주 통합법 유형
 G : 효과 중시 장려 위주 통합법 유형
 H : 효과 중시 장려 위주 기본법 유형

*자료 : 이인우(2014)

- 새누리당이 입법 발의한 사회적경제기본법(안)은 ‘효과중시-규제위주-기본법 유형(E)’에 가까운 것으로 파악할 수 있음
 - 국가수준의 사회적경제기본법의 대상은 민간단체뿐만 아니라 현행 개별 법률의 내용 자체까지 포함한 것이라는 특징이 있음
 - 이와 관련하여 규제는 민간단체에 대한 규제가 아니라 정부 부처별 독자적 정책활동에 대한 규제를 의미
 - 정부 개별 부처에 대해 통합법의 성격을 가졌지만, 민간단체를 포함한 전체적 측면에서는 특별법과 개별법에서 규정하고 있지 않은 사항을 보완하려는 기본법 성격에 가까운 것으로 볼 수 있음

(2) 사회적경제기본법(안)의 주요 쟁점⁶⁾

1) 사회적경제의 개념 및 조직규정

- 사회적경제의 개념에 대해 규범적 정의와 조직적 정의를 동시에 하고 있으나 규범적 정의와 운영원리 등이 부족하다는 평가가 있어 구체적 내용기술이 필요함
 - 사회적경제에 대해 우리 사회의 입장을 포괄할 수 있는 정의의 정립과 이에 따른 기본원칙, 사회

6) 새누리당 주최의 공청회와 지역 토론회(충청남도, 전라북도)에서 발제되고 논의된 내용을 중심으로 정리하였음

- 적경제 조직의 규정이 이뤄지는 것이 필요하다는 의견이 제시됨
- 사회적경제 관련 법률이 제정된 해외의 사례를 볼 때, 협동조합, 사회적기업, 결사체(association)를 포괄하여 정체성을 정의하는 경향을 참고할 필요가 있음
- 사회적경제 조직의 조직적 규정에 포함되지 않은 조직을 어떻게 반영시킬 것인가와 조직운영에 있어 사회적경제의 가치실현과 거리가 있다고 평가되는 조직을 어떻게 파악할 것인가의 문제임
 - 기본법(안)에 명시되지 않는 중간지원조직, 일자리·사회서비스를 제공하는 사회적경제 조직은 기타 대통령령으로 정한 기준에 충족하면 포함시키는 방식으로 범위를 넓힐 필요가 있음
 - 기존 개별법 협동조합(농협, 수협, 신협 등) 등을 배제시킬 경우 사회적기업, 마을기업 등과의 법리상 형평성의 문제가 발생할 소지가 있어 포함시키는 것은 타당함

2) 사회적경제 거버넌스 구조 및 정책 전달체계

- 대통령 소속 사회적경제위원회 구성방법은 위원구성에서 있어서 지역과 민간의 대표성을 어떻게 반영할 것인가가 모호함
 - 사회적경제의 특성 상 민간역량을 높여주는 거버넌스 구조와 지역별 현실이 반영되는 민주적이고 효과적인 체계를 제도적으로 제시하는 것이 필요함
 - 민간위원을 절반 이상으로 확대하고 형식적 민간참여를 극복할 방안과 지역의 대표성을 갖는 광역단위 단체장 모두를 위원으로 명시하는 것이 필요함
 - 사회적경제위원회의 사무국은 정책의 집행 및 조율을 담당하는 기능(기획재정부)과 의제의 합의를 담당하는 기능(민간과 국회)을 이원화하는 방안의 검토가 필요함
- 한국사회적경제원으로 단일화한 공적인 지원체계는 민간에서 이뤄지는 다양한 지원기관의 사업과 활동을 위축시키지 않는 운영원칙의 구체적 마련이 필요함
 - 민간 사회적경제 조직 간의 협력적 관계를 촉진하는 규정이 법안에 반영된 것은 긍정적으로 평가할 수 있으나, 향후 민간영역의 실질적 활동과 참여가 과제로 제기됨
 - 현재 부문별로 운영되고 있는 지역단위 지원조직이 권역별 통합지원센터로 어떻게 효과적으로 통합될 것인가에 대한 세밀한 검토가 요청됨
 - 사회적경제를 실제적으로 파악하기 어려운 현실에서 사회적경제의 통계 생산 및 제공에 대한 국가의 의무조항이 마련될 필요가 있음

3) 사회적경제 금융 지원체계

- 사회적경제 금융의 구체적인 내용을 기본법에 어떻게 포함할 것인가에 대한 구체적인 논의가 진행될 필요가 있음

- 사회적경제의 활성화를 위해서는 사회적경제 조직의 특성을 고려한 인내자본(patient capital)으로 역할을 담당할 독립적 금융 시스템으로 발전시켜나갈 계획이 필요함
- 조달과 관련된 내용은 의무적 기준을 포함하고 구체적 내용은 관련법안(사회적경제 조달법 등)과 연계하거나, 기본법에는 사회적금융을 정의하고 기금을 제외한 나머지 내용은 '사회적금융법'을 별도로 제정하는 방안이 바람직하다는 의견이 있음

● 사회적경제 발전기금의 조성¹⁾과 운용, 운영기관 등은 조문화되어 있으나, 기금운용 원칙 등에 대해서 명시되지 않음

- 법안에는 기금운영에 대해 명시적이지는 않지만, 기금의 기금으로 운영하고 직접 투융자 기관에 대한 기금의 저수지로서 간접금융이란 원칙이 반영된 것으로 이해됨
- 사회적경제 금융기관에 대한 구체적 근거조항의 마련과 기금의 운용에서 중요한 재원, 용도, 관리 등의 영역에서 독립적이고 자율적 운영방안이 반영될 필요가 있음

4) 공적조달 등 지원방안

● 사회서비스 전달체계에 사회적경제 조직을 포함시키고, 시설비 지원 조세감면 및 재정지원 교육훈련 지원 등의 다양한 지원근거가 명시되어 있는 점은 바람직함

● 사회적경제 조직 제품의 공공기관의 우선구매 등에 있어 사회적기업과 사회적협동조합만을 한정시킨 것은 제도적 규제가 될 소지가 있음

- 마을기업, 일반협동조합 등도 공공적 성격을 가지고 있기 때문에 사회적경제 조직으로서 공익성의 평가에 대한 적절한 기준을 만들고 이들 조직도 의무적 우선구매 대상이 될 수 있도록 개선할 필요가 있음
- 사회적경제 조직 간의 거래 활성화를 촉진하는 구체적인 내용의 반영과 침체된 농촌지역의 취약성을 고려할 때 거주인구도 반영하여 공공기관 우선구매 대상을 지정할 수 있도록 하는 방안의 검토도 필요함



5. 지역사회에의 시사점과 대응방향

(1) 사회적경제기본법의 의의

- 사회적경제기본법은 우리사회가 처한 경제·사회·제도적 여건을 고려할 때 사회적경제가 사회적·제도적 시민권을 획득하여 사회발전의 중요한 시스템이 될 것으로 기대됨
 - 개별 법률에 의해 사회적경제 조직을 설립하거나, 부처별 개별 정책으로 추진되어 온 상황에서 제도 정비를 통해 통합적 지원체계 구축은 물론 민간영역과의 협력이 확대될 것으로 기대됨
 - 제도적 발전경로 상에서 사회적경제 관련 개별 법률의 현실적 개정과 보완, 유기적 연계를 추동할 기본법으로서 의미가 있음
 - 특히 사회적경제에 대한 사회적 이해를 높이고 민간진영의 상호협력 체계 강화기반을 만들어 사회적경제 활동의 유리한 여건형성의 토대를 확립할 것으로 기대됨
- 현재까지 제출·입법·발의된 새누리당의 사회적경제기본법(안)에 대한 주요 이슈와 쟁점 등은 각급 단위에서는 논의과정에서 검토되고 보완될 것으로 전망됨
 - 이는 사회적경제기본법(안)의 구체적 내용에 대한 타당성 자체가 부정되는 것이 아니라 제도와 효과의 정합성에 대한 문제제기와 관련이 있는 것으로 파악되어야 함
 - 보다 중요한 과제는 지역사회 차원에서의 사회적경제 활성화 환경조성을 만들기 위한 제반내용 등이 충분히 검토되고 기본법에 반영되는 과정을 만들어 나가야 함
- 사회적경제 관련 법률은 제정 그 자체로 완결적이지 않으며, 입법발의와 논의 제정과 공포 시행과정에서 사회적 맥락과 환경에서 수정·보완될 것이기 때문에 후속조치를 염두에 두어야 함
 - 사회적경제 관련 법률이 잘 갖추어진 것으로 알려진 이탈리아의 경우도 1980년대 중반 이후 임의적으로 조직된 별종 협동조합을 1991년 법제화한 이후 지속적으로 법체계를 변화시켜오는 과정⁷⁾에 있음에 주목해야 함
 - 우리사회는 다양한 특별법과 개별법, 정부 정책사업에 의해 여러 계통조직이 육성되어 왔고, 민간진영의 사회적경제 운동과 결합되어 있어 정책과 민간의 다양한 상호작용 속에 구체적인 내용과 근거 등이 수정·보완될 것으로 전망됨

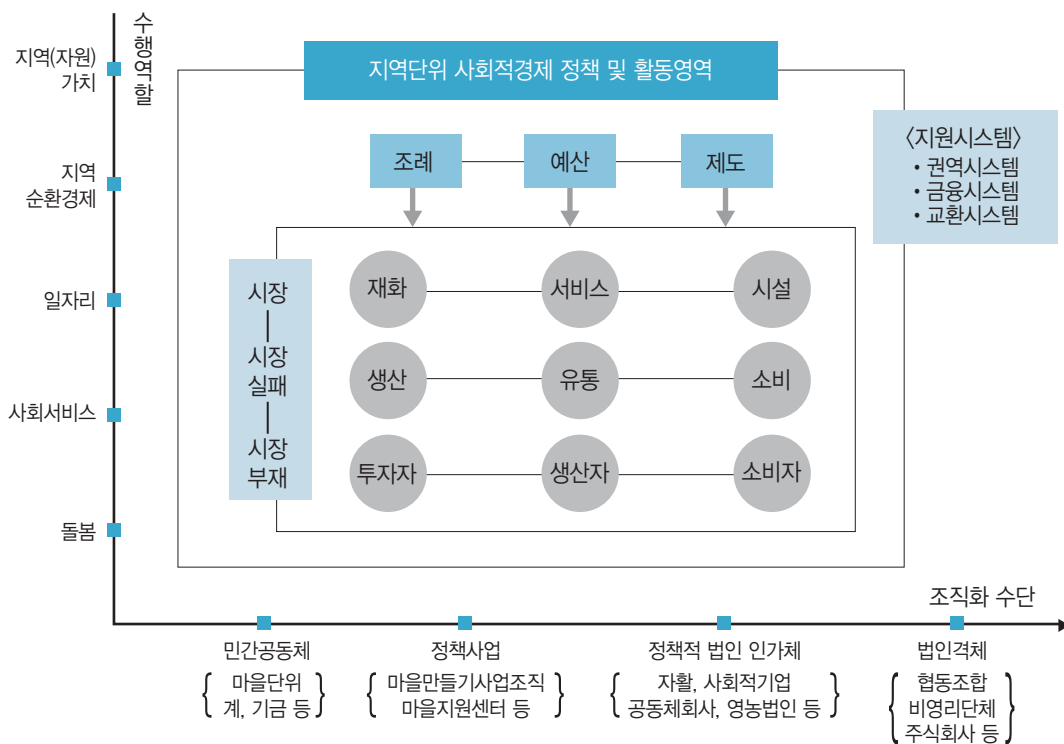
7) 2002년에는 종전의 사회서비스형(A형)과 노동통합형(B형)에서 사회적 이익활동형을 추가하였고 비영리단체(NPO)를 사회적 이익활동에 참여하도록 장려하기 위해 2006년 사회적기업 규정법률(155호)을 제정하였고, 이러한 활동은 2010년 사회적기업의 등기제도를 법제화할 때까지 지속적으로 이뤄져 온 것에 주목해야 함.

(2) 지역사회 의 대응방향

1) 지역사회 차원의 사회적경제의 기준 마련

- 지역차원에서 사회적경제의 조직화 수단과 수행역할에 대한 실질적인 평가와 검토, 실행방안 등의 포괄적 논의와 연구가 필요함
 - 지역단위에서 사회적경제가 현실적으로 어떻게 실제적으로 존재하고 어떠한 영역에서 이루어지고 있는지에 대한 면밀한 분석과 검토가 필요함
 - 현실적으로 사회적경제 조직화 수단은 ‘민간공동체, 정책사업, 정책적 법인인가체, 법인격체’ 등으로 구분할 수 있고, 수행하는 역할은 ‘돌봄, 사회서비스, 일자리, 지역경제, 지역(자원)가치’ 등으로 파악할 수 있음
 - 따라서 어느 영역에서 시장실패와 시장부재가 나타나는지, 지역사회의 필요와 욕구는 어느 영역인지 등에 대한 연구와 분석이 절실함
 - 이러한 과정이 선행된 토대 위에 지역단위의 사회적경제 정책 및 활동영역 활성화를 위해 필요한 정책과 지원시스템에 대한 검토 등이 이어져야 할 것으로 판단됨
- ※ 전라북도에는 약 4천여개의 사회적경제 조직이 지역내 고용의 4.7%, 매출액의 1.8% 수준을 담당하는 것으로 추정되고 있으나, 실제적으로 통계가 생산되고 파악되지 못한 한계가 있음

〈그림 3〉 지역단위 사회적경제 정책 및 활동영역의 예시



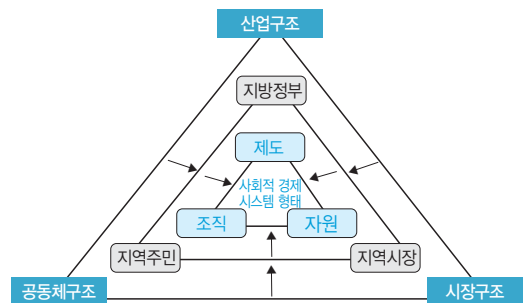
*자료 : 이인우(2014)에서 수정

2) 자치단체 차원의 통합적 정책의 실행 준비

- 자치단체(광역·기초) 수준에서 사회적경제 관련 정책을 어떻게 통합하고 실천해 나갈 것인가에 대한 실질적 준비가 필요함
 - 사회적경제기본법은 국가단위 작동체계를 규정하고 있지만, 실천되는 영역은 결국 지역이기 때문에 지방정부 차원의 통합적인 행정인식 전환이 시급히 요청되고 있음
 - 국가의 제도와 정책이 먼저 정리되고 법률에서 규정하는 지자체의 위임사무 또는 역할 등을 수행하면 된다는 지금까지의 소극적 방식의 접근자세는 지양되어야 함
 - 정부 부처별 정책실행 계통에 따라 국 단위로 분산된 사회적경제 관련 정책을 도차원에서 어떻게 효과적으로 연계, 통합화 할 것인가의 실질적 준비가 요구됨
 - 이 경우 기본법에서 제시하고 있는 사회적경제 조직규정에 입각하되, 지역공동체 활성화를 목적으로 하는 사업조직(사회적기업, 협동조합, 자활, 마을기업, 농어촌공동체회사, 마을만들기 등)을 우선적으로 연계하는 것이 전북지역의 현실적 방안일 수 있으며, 통합적 정책의 조정·실행을 위한 컨트롤타워 설치 등의 검토도 필요함

3) 지역단위 자치법규(조례)의 제정 준비

- 사회적경제 관련 자치법규(조례)는 지역사회의 사회적경제 사업조직과 사업 및 활동을 규정하는 내용이기 때문에 지역사회의 합의도출 과정으로 추진되어야 함
 - 사회적경제 조례는 지역이 처한 사회적 맥락과 경제적 여건 등을 고려하여 논의되고 반영되어야 하며, 그 과정이 지역사회 합의의 도출하는 과정이 되어야 함
 - 구체적으로 사회적경제 정의, 사회적경제 조직 규정, 사회적경제 조직 지원방안, 관련 정책의 통합과 추진체계 정비, 민간영역과의 거버넌스 구축 등이 그것임
 - 이를 위해서는 지역의 산업구조, 시장구조, 공동체구조 등에 입각한 사회적경제 활성화를 위한 지역단위 시스템 구축 논의가 본격화되어야 함
 - 이미 사회적경제 조례를 제정·시행하였거나, 사회적경제 5개년 계획을 수립한 서울특별시, 충청남도, 강원도 등의 사례 학습을 통해 우리 지역에서의 정책적 시사점 등을 도출해야 함



4) 지역단위 정책의 추진체계 준비

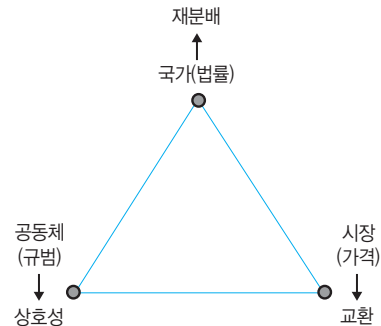
- 사회적경제의 추진체계(지역계획, 지역위원회, 지원센터 등)를 어느 수준에서 구성하고 구성하여 실행할 것인가에 대한 검토와 준비가 필요함

- 기본법(안)은 광역단위의 사회적경제 발전 지역계획의 수립과 시행, 사회적경제위원회 설치와 운영, 사회적경제 권역별 통합지원센터 지정 등을 명시하고 있음
- 특히 광역자치단체장의 책무를 구체적으로 명시하고 있어 ‘지역계획-지역위원회-지원센터’ 등은 광역단위 사회적경제 정책의 추진체계의 핵심적 구성요소이며, 이 경우 기초자치단체에서도 현실적인 추진체계 구축에 대한 준비가 요청됨
- 사회적경제의 추진체계는 행정과 민간의 거버넌스 구조를 얼마나 실질적이고 실효적으로 구축할 것인가에 달려 있어 주체 간 긴밀한 협력구조 마련도 선결조건임

5) 지역사회 사회적경제의 규범 형성

● 지역수준에서 사회적경제 관련 자치법규(조례)는 민간수준의 자치규칙 등이 포함되기 때문에 지역사회(공동체)의 사회적경제 규범을 암묵지 형태로 만들어 나가는 것이 요청됨

- 사회적경제의 목적은 사회에 있으며 ‘국가의 법률을 통한 재분배, 시장의 가격을 통한 교환, 공동체의 규범을 통한 상호성’으로 자원이 분배되는 구조임
- 국가(지방정부 포함)와 시장을 통한 재분배와 교환이 사회적경제의 목적에 맞게 이뤄지기 위해서는 사회규범이 지역사회의 작동기제로 마련되어야 함
- 사회적경제가 활성화된 캐나다 퀘벡주의 사회경제법(Social Economy Act)에 사회적경제 정책수립의 파트너로 지역 내 사회적경제를 대표하는 연대조직⁸⁾을 명시한 것에 주목할 필요가 있음
- 이를 위해 지역 내 민간의 다양한 사회적경제 협의회 조직을 중심으로 사회적경제의 기본원칙을 지키며 사업과 활동을 해나가는 민간차원의 보편적 기준을 만들고 그 자체를 지역사회의 사회적경제 규범으로 정착시키는 노력이 필요함



※ 전라북도의 사회적경제 영역의 민간협의체로는 ‘지역자활협의회, 사회적기업협의회, 마을만들기협회의’ 등 다양한 부문에서 걸쳐 이해 당사자 조직이 설립 활동하고 있음

8) 캐나다 퀘벡주의 ‘사회경제법’에는 주정부는 ‘사회경제위원회 및 퀘벡협동조합연합’과 협의하여 사회적경제 발전을 위한정책을 개발하고 제안해야 하는 것으로 규정하고 있음.

 <참 고>

외국의 사회적경제 관련 법률제정 현황

- 스페인 ‘사회적경제법’ (Economia Social), 2011. 5 제정
 - 개별 사회적경제 단체에 적용되는 특정 법률에 관해 전체를 포괄하는 공통의 법적 토대를 마련을 목적으로 함
 - 협동조합, 공제조합, 어업조합, 재단 및 협회, 근로자공동소유기업, 취업촉진기업, 특별고용센터, 농산물가공업체, 법률의 원칙에 부합하는 노동이 민부에 의해 등록된 단체 등을 사회적경제 조직으로 규정
- 에콰도르 ‘서민연대경제금융법’ (Popular Y Solidaria Y Del Sector Financiero Popular Y Solidario), 2011. 5 제정
 - 서민연대 경제와 금융부문을 구성하는 개인과 법인에 대한 법적 틀을 마련을 목적으로 함
 - 지역공공체부문, 협회부문, 조합부문, 서민경제단위 등을 사회적경제 조직으로 규정
- 멕시코 ‘사회연대적경제법’ (Ley De La Economia Social Y Solidaria), 2012. 5 제정
 - 사회적경제 분야의 경제활동의 발달, 강화, 실현을 촉진하기 위한 매커니즘을 수립을 목적으로 함
 - 공동소유지, 공동체, 근로자 조직, 협동조합, 근로자 소유기업, 기타 사회적으로 필요한 재화와 서비스의 생산, 분배, 소비를 위한 모든 형태의 일반적인 사회조직을 사회적경제 조직으로 규정
- 포르투갈 ‘사회적경제기본법’ (Lei de Bases da Economia Social), 2013. 3 제정
 - 사회적경제의 사법적 체제 및 그 원칙을 정하는 것을 목적으로 함
 - 협동조합 상호조합 자선단체, 재단, 기타 사립지원기관 이타적 목적으로 운영되는 협회, 자주적 관리의 기관, 법률의 원칙을 준수하며 사회적경제의 데이터베이스에 등재된 법인격을 가진 기관 등을 사회적경제 조직으로 규정
- 캐나다 퀘벡 ‘사회경제법’ (Social Economy Act), 2013. 10 제정
 - 다양한 활동부문과 모든 퀘벡의 영토에 있어 퀘벡의 사회적경제 발전에 대한 사회적경제의 특정한 기여를 승인하기 위한 목적으로 함
 - 협동조합 공제조합 법률의 원칙에 따라 운영되는 단체, 2개의 대형조직(사회적경제위원회, 퀘벡협동조합연합) 등을 사회적경제 조직으로 규정
- 프랑스 ‘사회연대적경제법(안)’ (L'economie sociale et solidaire), 2013. 11. 하원 등록
 - 사회연대적 경제의 원칙과 범위를 정하는 것을 목적으로 함
 - 협동조합 상호공제조합, 상호공제조합연합 규정된 정관을 충족하는 회사를 사회적경제조직으로 규정

 <참고자료>

- 김기태, ‘사회적경제와 사회적경제기본법의 필요성’, 충남 사회적경제기본법 토론회, 2014. 5
- 김기태, ‘사회적경제기본법, 어떻게 만들 것인가’, 전라북도 사회적경제기본법 토론회 발표자료, 2014. 5
- 새누리당, ‘사회적경제기본법안’, 2014. 4
- 이인우, ‘사회적경제 관련 법률의 논의기준 및 시사점’, 전라북도 사회적경제기본법 토론회 발표자료, 2014. 5
- 이인우, ‘협동조합의 이론과 운영에 대한 학습’, 전북지역개발협동조합 교육자료, 2013
- 황영모, ‘전라북도 사회적경제 실태와 활성화 방향’, 전북협동사회연대회의 창립총회 발표자료, 2013. 3
- 황영모, ‘전라북도 사회적경제조직 실태분석과 활성화 방향’, 전북발전연구원 이슈브리핑 105호, 2013. 4
- 황영모, ‘사회적경제에서 지역경제의 미래를 찾다’, 창조전북-기회와 도전, 전북발전연구원 총서 2013. 8.



전북발전연구원

560-860 전라북도 전주시 완산구 콩쥐팍쥐로 1696(효자동3가 1052-1)

Tel.063-280-7100 Fax.063-286-9206

www.jthink.kr