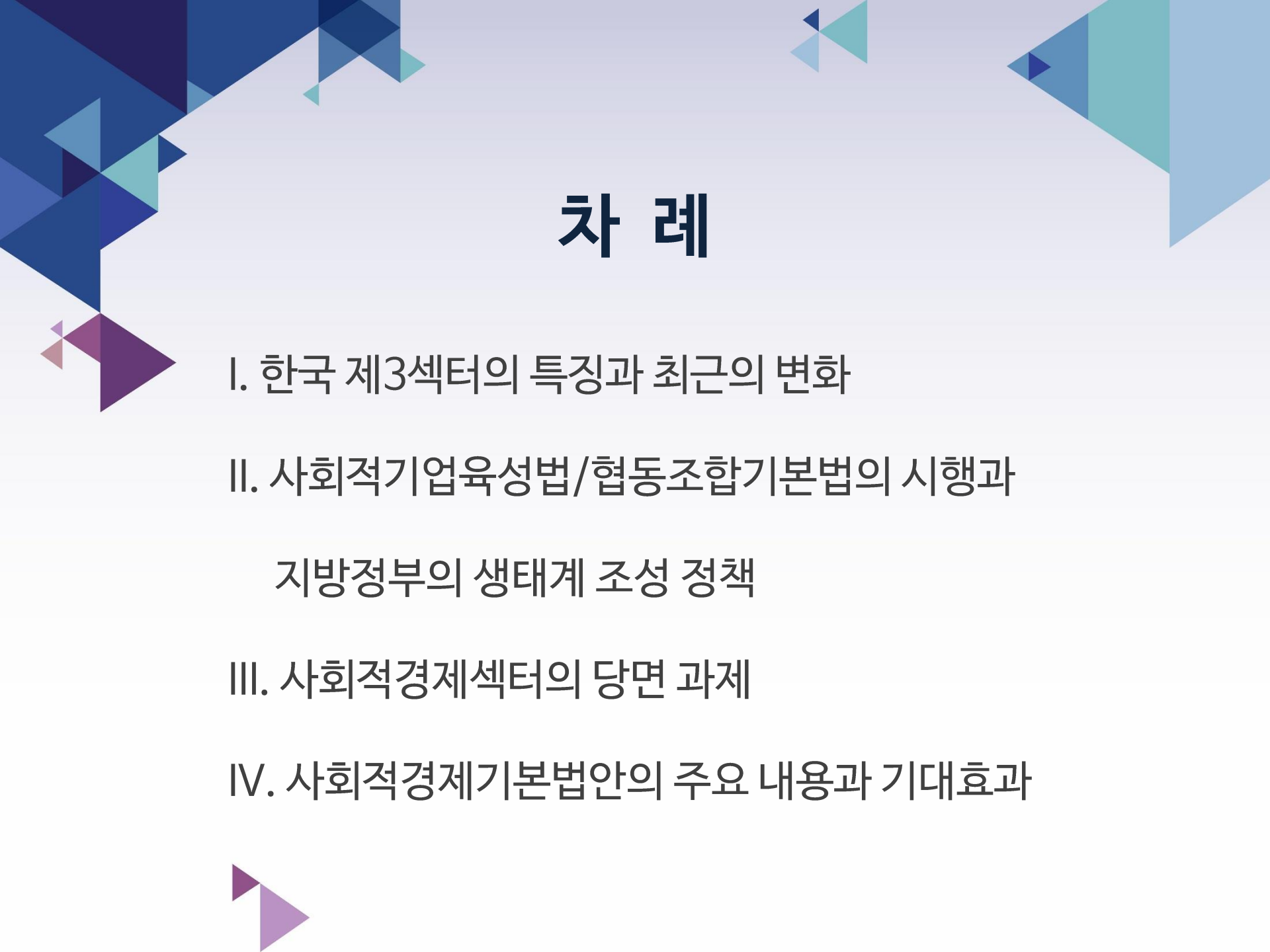


2018 사회적경제 국제포럼

▶ 한국 사회적경제의 생태계와 사회적경제법 전망

장종익

(한신대 사회혁신경영대학원 교수)



차 례

I. 한국 제3섹터의 특징과 최근의 변화

II. 사회적기업육성법/협동조합기본법의 시행과

지방정부의 생태계 조성 정책

III. 사회적경제섹터의 당면 과제

IV. 사회적경제기본법안의 주요 내용과 기대효과

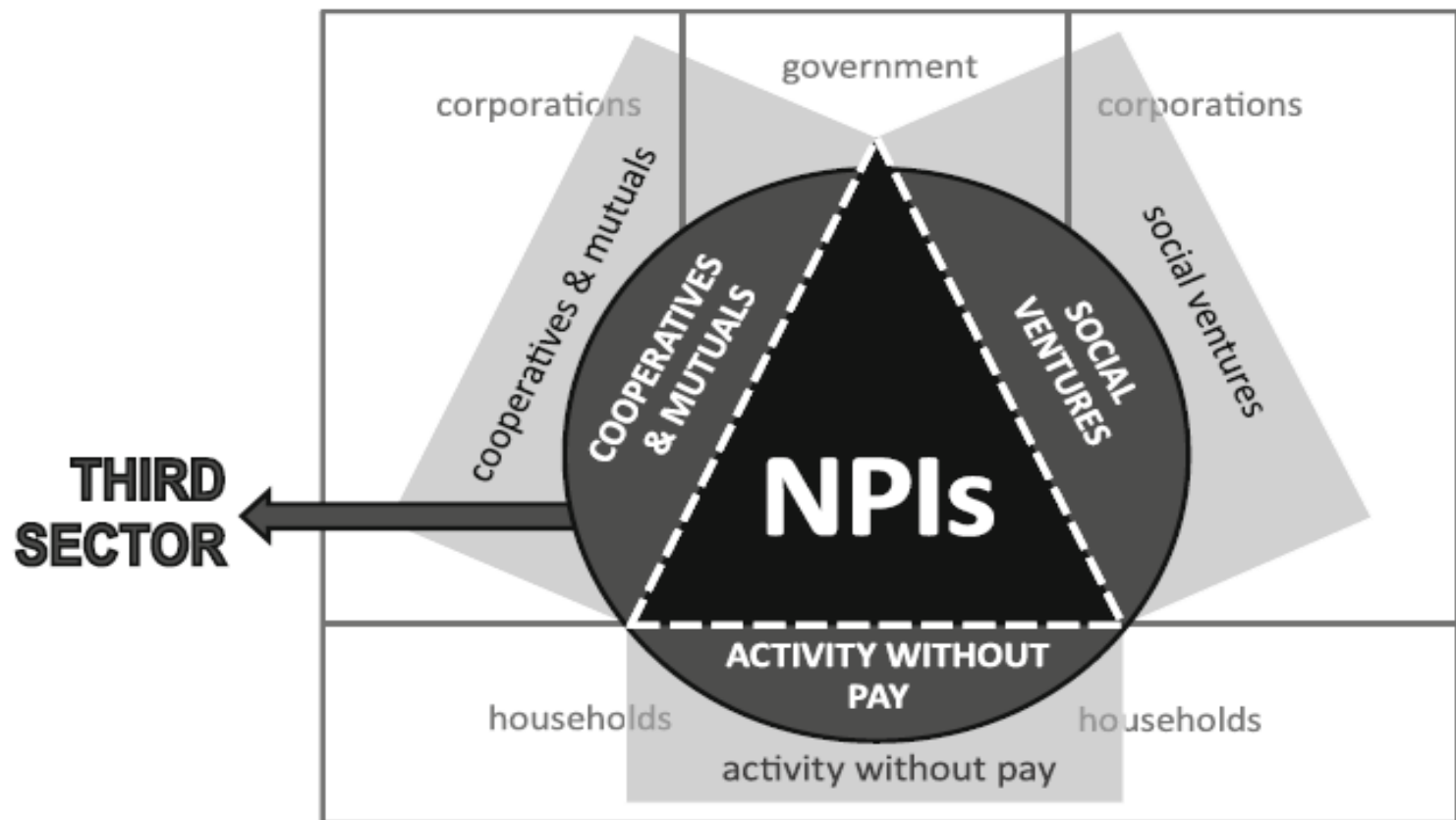


사회적경제의 원칙(CIRIEC)

- i) 자본의 이익보다 사람 및 사회적 목적의 우선
- ii) 자발적이고 공개 가입원칙
- iii) 조합원에 의한 민주적 통제 (조합원을 보유하고 있지 않은 재단은 예외)
- iv) 조합원, 이용자, 그리고/혹은 일반대중의 이익의 결합
- v) 연대와 책임 원칙의 견지와 적용
- vi) 정부당국으로부터 독립과 자율적인 경영
- vii) 잉여의 대부분은 지속가능한 발전, 조합원의 이익, 혹은 일반대중의 이익을 위해 사용함

International Centre of Research and Information on
the Public, Social and Cooperative Economy, 2015

제3섹터에 대한 개념 정의의 수렴 경향 (미국과 유럽)



Salamon & Sokolowski (2016)

한국 비영리 및 협동조합 섹터의 정부 주도 전통

- 정부의 사회복지지출에 대한 낮은 비중 (GDP의 3% (1990) vs. 17% (OECD 평균))과 약한 비영리섹터 규모(2.4% (1997), 취업인구 비중)
(박태규 외, 2004)
- 정부에 의한 협동조합의 하향식 발전
 - ← 유교 문화: 복지영역에서 가족의 역할 강조, “시민사회조직 형성의 필요 조건”을 약화시킴 (Defourny and Develtere, 1999)
 - ← 국가관료제의 전통과 개발독재체제의 지속: 정부의 제도적 다원성 (institutional pluralism)에 대한 정부의 거부

2000년 이후 비영리섹터의 팽창과 구조적 변화

〈표 1〉 가계봉사비영리단체의 국내총생산 대비 비중

	1970	1980	1990	2000	2005	2010
총 GDP에서 차지하는 비중 (%)	3.0	2.8	3.1	4.2	4.9	5.7

출처: 국민계정, 한국은행

〈표 2〉 한국 비영리조직 수의 최근 추이

	1990	1995	2000	2005	2010	2014
비영리법인	9,318	11,487	10,694	15,046	19,798	21,768
공익법인	3,790	4,461	5,773	26,517	29,132	29,732
등록된 비영리민간단체	-	-	3,654	n.a.	9,603	12,252

출처: 국세청, 행정자치부 등

2000년 이후 비영리섹터의 팽창과 구조적 변화

〈표 3〉 비영리부문 생산액의 서비스영역별 구성 변화

	1990	1995	2000	2005	2010
의료 및 보건	28.1	25.8	29.4	32.5	36.2
문화 및 레크리에이션	(1.5)	(1.7)	(1.2)	(1.1)	(1.0)
교육	(51.1)	(46.9)	(42.3)	(40.0)	(32.8)
사회복지	(4.1)	(5.2)	(8.8)	(10.1)	(15.6)
종교	(8.5)	(11.0)	(10.2)	(9.7)	(6.9)
정당 및 노동조합	(1.7)	(2.0)	(1.1)	(1.0)	(0.8)
기타	(4.9)	(7.4)	(7.0)	(5.7)	(6.7)
합계	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

정부의 사회복지지출 비중 (GDP의 9% ('12) vs. 22% (OECD 평균))

1990년대 후반 이후 새로운 협동조합운동의 확산

〈표 4〉 생협 공급액의 성장 추이

(단위: 10억 원)

	1998	2001	2003	2005	2007	2009	2012
아이쿱생협	1.5	8.3	27.8	58.4	94.2	206.2	344.9
한살림	11.7	27.2	49.5	80.9	109.0	159.4	256.3
두레생협	2.1	6.1	13.6	20.4	24.2	41.6	93.2
행복중심생협	1.2	3.0	5.7	6.7	8.6	15.4	16.7
합계	16.5	44.6	96.5	166.5	141.7	436.6	711.1

한국 제3섹터의 변화를 가져온 요인

• 수요 측 요인

- 실업과 양극화의 심화; 노령화, 1인가구화, 여성의 경제적 진출 확대 등에 따른 사회서비스 수요 증대
- 자본주의적 시장의 과잉에 대한 불만 및 대안적 경제방식에 대한 요구 증대

• 공급 측 요인

- 민주화를 통한 국가와 시민사회의 세력관계가 변화, 제도 및 정책의 변화
- ▶ 제도적 다원성(institutional plurlism)에 대한 정부의 수용 :
국민기초생활보장법(1999), 비영리민간단체지원법(2000)

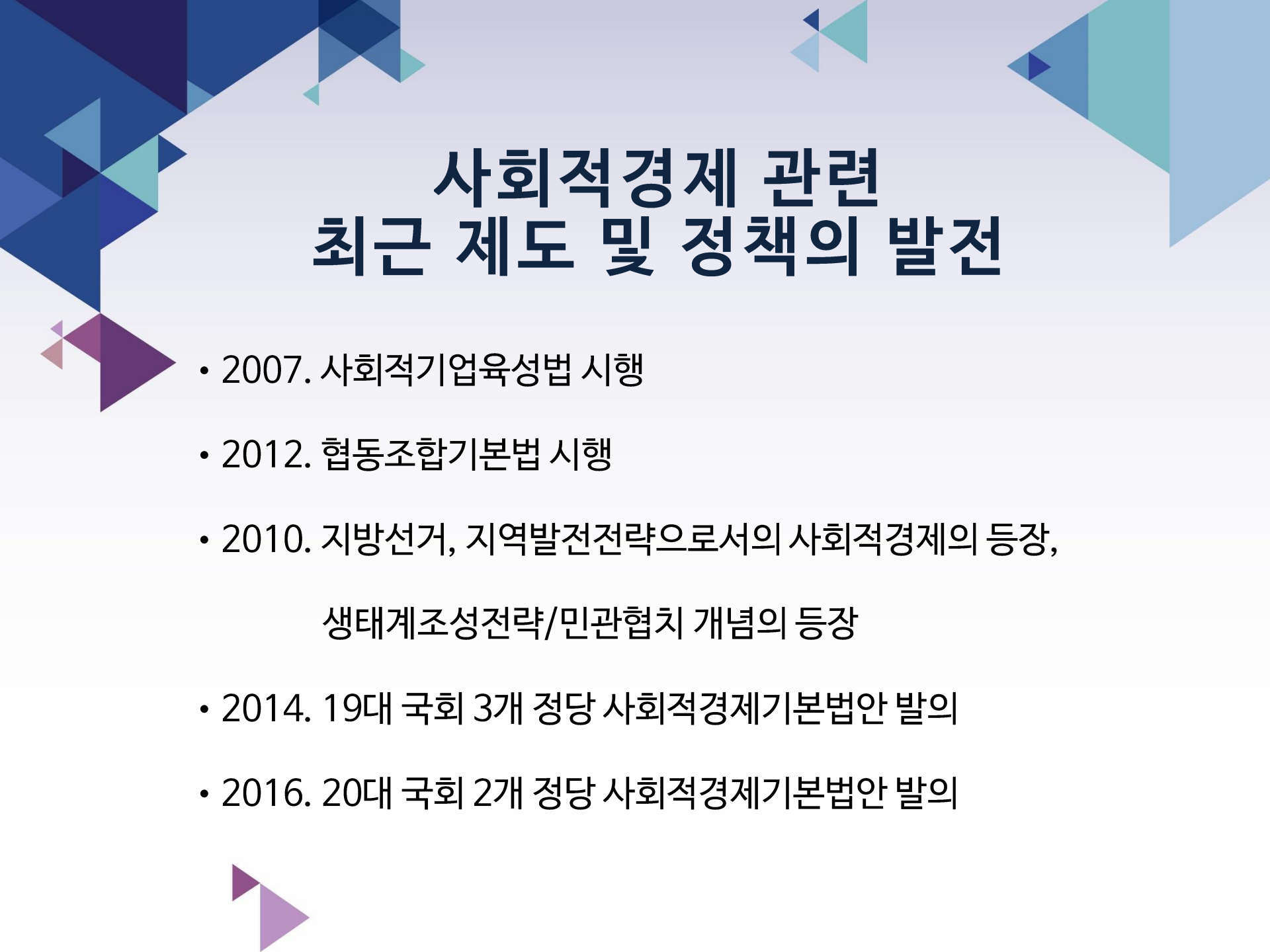
한국 사회·경제의 문제점과 사회적경제의 역할

문제

1. 구조적 실업
2. 양극화
3. 경제적 배제층 증가
4. 노인빈곤· 노인소외
5. 가정의 육아· 돌봄
6. 낙후된 지역 재생
7. 환경· 에너지
8. 교육
9. 마을 해체

해결

1. 좋은 일자리 창출
 - 안정적 일자리 제공
 - 자영업자 소득향상
2. 노동통합형 일자리 창출
 - 장애인, 노인 등 민간부분에서는 일자리를 구하기 힘든 층에 일자리 제공
3. 관계형 사회서비스 제공
 - 가정에서 담당해온 돌봄을 제도화하여 가정의 부담을 완화함.
4. 지역사회 복원
 - 정부 의존도를 줄여 지역자생력을 높이고 지역공동체에 대한 신뢰라는 사회자본 구축



사회적경제 관련 최근 제도 및 정책의 발전

- 2007. 사회적기업육성법 시행
- 2012. 협동조합기본법 시행
- 2010. 지방선거, 지역발전전략으로서의 사회적경제의 등장,
생태계조성전략/민관협치 개념의 등장
- 2014. 19대 국회 3개 정당 사회적경제기본법안 발의
- 2016. 20대 국회 2개 정당 사회적경제기본법안 발의

정부 주도형 사회적기업육성법 모델의 성과와 한계

- 사회적기업육성법(2006)의 성과

- 사회적기업의 의미와 중요성의 대중 확산 (3천 개의 인증 및 예비 사회적기업 설립, 38천명의 고용, 이중 60% 취약계층, '17.7)

- 사회적기업육성법 모델의 한계향

- 정부의 주도성, 정부와 시민사회조직간의 협력체제의 미흡
- 취약계층 일자리 창출이라고 하는 사회적기업에 대한 협소한 관점의 제도와 정책 추진체계로 인하여 사회복지서비스 분야에서의 사회적기업의 상대적 저조
- 개별기업의 성립에 초점을 맞추고 사회적경제라고 하는 넓은 관점에서 시민사회의 역량을 함양하고 활용하는 관점의 부재
- 중앙, 광역, 기초자치체 간의 협력체제 미흡 등으로 인하여 지역의 문제를 해결하는 전략으로서 사회적경제를 발전시키는 전략적 사고가 미흡(Mendell, et al., 2010)

협동조합기본법(2011) 시행이 사회적경제에 미치는 영향과 과제

• 성과

- 협동조합기본법은 시민들에게 협동조합의 설립 및 운영의 법적 자유를 제공, 이는 제도상의 큰 변화
- 2016년 11월 기준으로 1만개의 협동조합에 12만여 명의 시민들이 1,600여 억원을 출자함
- 자본주의적 기업방식 이외에 협동조합 비즈니스방식에 대한 노하우를 학습하기 시작하면서 이는 사회적 신뢰의 제고 기여할 것으로 기대됨

• 과제

- 협동조합의 운영 활성화/비즈니스 성장 미흡
- 노인돌봄, 운수 등 협동조합에 대한 수요가 높은 분야에서의 협동조합 등장의 저조

기본법으로 설립된 협동조합 유형

유형	기준	서울 조합수	경기 조합수	소계
소상공인 협동조합	조합의 주된 설립 목적이 조합원 사업체의 경쟁력 강화, 조합원 수입 증가, 조합원 고용안정 등이라고 답변한 협동조합	190 (40.0)	159 (50.3)	349 (43.8)
프리랜서 협동조합	조합원 수입증가, 조합원 고용안정, 사업체 경쟁력 강화라고 응답한 협동조합	129 (26.9)	57 (18.0)	186 (23.4)
직원 협동조합	조합원이 협동조합에 고용되어 있는 협동조합	9 (1.9)	5 (1.6)	14 (1.8)
지역공동체 증진형 협동조합	지역사회 공헌 등 사회적 가치 실현, 조합원 복지 증진, 사회혁신이나 지역사회 재투자, 지역환경보호, 장애인 등 취약계층 지원 등이라고 응답한 협동조합	96 (20.0)	58 (18.4)	154 (19.3)
사회적 협동조합	인가기준	56 (11.7)	37 (11.7)	93 (11.7)
합계		480 (100.0)	316 (100.0)	796 (100.0)

지방정부와 시민조직과의 파트너십 등장

- 2010년 지방선거 이후 한국 사회적경제 정책은 중앙정부 중심에서 지방정부로 무게중심이 이동하는 추세
 - 서울시(2011년)를 시작으로 광역 및 기초자치단체들이 사회적경제 관련 조례를 제정하고 사회적경제 발전을 위한 생태계 조성 정책 시행
 - 사회적경제지원센터(중간지원조직)의 민간위탁 (官設民營)
 - 민관정책협의회 등의 신거버넌스 등장

▶ 1960년대 초 미국 케네디-존슨정부의 “The Great (Civil) Society Program” (Young, 2003), 유럽국가들의 전후 ‘Welfare Partnership’ (Salamon and Toepler, 2016)과 유사

사회적경제 섹터의 당면 과제

- 성장과 사회적 임팩트의 과제: 개별 사회적기업과 협동조합의 매출액, 고용규모, 사회적 가치 창출 규모를 비추어볼 때, 일부 사회적기업과 협동조합을 제외하고는 대부분 영세한 수준
- 일부 지방정부 차원에서 추진되어온 민관파트너십 중심의 사회적경제 생태계 조성정책을 중앙정부 차원으로 확산시키는 과제
- 민관 파트너십의 운용에 있어서 당사자조직 대표의 대리인문제나 관료의 칸막이 행정의 문제
- 설립 지원 중심의 지원정책에서 대안적 비즈니스 성장 촉진 중심으로 생태계를 혁신하는 과제

사회적경제기본법안의 주요 내용

- 윤호중법안(2016, 29조), 유승민법안(2016, 41조), 정부의 수정안
(윤호중법안을 기반으로 수정)

- 윤호중 법안의 주요 내용은 다음과 같음

제1장(총칙): 사회적경제의 기본원칙, '사회적경제', '사회적가치', '사회적경제기업' 등에 대한 정의 규정, 국가, 사회적경제조직들의 책무, 다른 법률과의 관계를 규정

제2장: 정부의 사회적경제 발전을 위한 기본계획 수립 규정

제3장: 사회적경제발전위원회의 설치 및 운영 및 추진체계 규정.

제4장: 사회적금융 제도 및 기관, 사회적경제발전기금의 조성 및 운영 규정

제5장/제6장: 공공기관의 우선구매, 사회적성과 평가지표 개발 등 사회적경제조직의 지원 및 육성에 관한 내용 규정

제7장: 보칙 규정(자료제출요구, 국회보고 및 과태료 등에 관한 규정)

사회적경제기본법안의 제정 기대효과

- 영리와 비영리의 이분법적 구분이 엄격한 한국 법 체계에서 하이브리드 조직(사회^경제, 영리^비영리, 공공^민간)에 대한 인식이 확대될 수 있는 계기
- 사회적기업에 대한 개별적 지원과 취약계층 일자리 창출이라고는 협소한 관점에서 '사회적 가치' 창출이라는 넓은 의미의 사회적경제 관점과 생태계 조성 정책으로의 전환 계기
- 민관 협치, 중앙정부의 부처간 협력, 중앙정부와 지방정부의 협력을 촉진하는 계기