

# 사회적 경제 기본법의 의의와 필요성

2014. 8.

김혜원(한국교원대학교)

# 1. 문제 제기

- 사회적 경제 기본법 요구는 지난 총선, 대선 기간 중의 사회적 기업  
을 중심으로 한 사회적 경제 조직의 주요 정책 공약 요구 사항이었  
음.
  - 사회적기업 육성법, 협동조합기본법 등의 제정 및 운용과 사회적기업  
육성사업, 자활기업 육성 정책, 마을기업 육성 정책 등 다양한 정책사업  
의 전개 속에서 사회적 경제의 실체에 대한 논의가 성숙됨.
- 새누리 당의 사회적 경제 기본법안이 새누리당 사회적경제 특별위  
원회 구성과 함께 논의됨에 따라 사회적 경제 기본법에 대한 사회적  
논의가 본격화.
  - 새정치민주연합, 정의당 등에서도 사회적 경제 기본법에 대한 수정 대  
안을 마련 중이고 2014년 정기국회에서 국회 내 논의가 예정되어 있음.
- 국회에서 사회적 경제 기본법 논의가 본격화되기에 앞서 사회적 경  
제 조직 주체들이 원하는 사회적 경제 기본법이 무엇인지에 대한 확  
인과 법안 반영이 필요.
- 이 글에서는 사회적 경제의 의의를 한국적 맥락에서 중점적으로 검  
토하며 해외 사회적 경제 기본법안의 사례를 분석함으로써 시사점  
을 도출하고자 함.

## 2. 사회적 경제의 의의

- 사회적 경제는 시장부문과 공공부문 사이에서 양자를 통해 만족되지 못한 필요를 해결하기 위해서 재화와 서비스를 제공하는 경제 활동 영역
  - 사회적 경제의 구성주체는 협동조합, 사회적 목적을 추구하는 상법상 회사, 비영리 기업, 경제활동에 참여하는 다양한 비영리 사단, 재단법인, 취약계층 및 취약지역의 자조조직 등
  - 협동조합, 비영리 조직, 자선기관, 사회적기업 등을 포괄하는 광범위한 경제 영역으로서 국가와 영리 경제 영역과 대별되는 제3의 경제 영역임.

○ 제3섹터라고도 불리는 이 영역의 취업자 규모는 2006년 기준 108만명으로 전체 취업자의 4.7%에 해당(김혜원 외(2008) 참조).

- 대분류 기준 산업으로 제3섹터보다 적은 규모의 산업으로는 출판영상정보서비스업, 금융보험업, 부동산업, 사업시설관리지원서비스업, 공공행정업, 보건복지업, 예술스포츠업 등 많은 산업보다 더 큰 규모임.
- 2000년대 초중반에 빠른 속도로 증가했음을 확인.
- 제3섹터가 많이 분포하고 있는 보건복지업의 고용규모는 2006-2012년 전체 취업자 수 연평균 증가율 1%에 비해 12배 높은 12%로 증가함. 이에 따라 최근의 제3섹터가 차지하는 규모는 더욱 커졌을 것으로 예상된다.

○ 사회적 경제의 경제 원리는 민주적 의사결정과 미션 지향성에 의해 설명될 수 있음.

- 사회적 경제 조직은 조직에 참여한 사람들에 의해 의사결정이 이루어지며 그것은 참여자의 상호 이익을 극대화하는 것을 목적으로 함.
  - 예를 들어 소비자협동조합은 소비자들의 이익을, 사단법인은 법인을 구성하는 회원의 이익을 극대화함. 이것은 투자 지분에 기초한 주주의 의사결정권 배분이 이루어지는 영리조직과 차이를 보임.
- 사회적 경제 조직은 투자 지분이 아닌 사람 중심의 조직이므로 조직에 참여한 사람들이 합의하는 미션이 의사결정의 중요한 기준이 됨. 사회적 가치를 추구하는 선의를 가진 이들이 미션을 중심으로 자발적으로 모여서 선의의 경제활동을 수행함.
  - 조합원의 이익만을 추구하는 협동조합이라도 조합원의 합의와 공감을 이끌어내기 위해 미션의 중요성이 의사결정에서 중요한 역할을 하게 됨.

### 3. 사회적 경제의 역사적 발전

- 시장경제의 확대에 따른 파괴적 영향을 제3의 경제 영역을 통해 순화시켜왔으나 국가 부문의 발달에 따라 제3의 경제 영역은 그 역할을 잃어 갔으나 20세기 후반 다시 주목 받기 시작함.
  - 경제사적으로 시장경제의 확대가 전통적 경제부문과 전통적 가치를 파괴함에 따라 기업농에 의해 생산기반을 잃게 되는 소농과 해고와 실직의 위험에 처한 근로자를 중심으로 호혜적인 활동으로 스스로를 보호하고자 함.
  - 공동구매, 공동판매 활동을 통해 기업농의 공격에 저항한 농업협동조합, 실업 시 생계를 유지할 수 있도록 결성된 근로자의 상호공제회 등이 대표적인 사례임.

- 20세기 복지국가의 발달에 의해 시장경제의 파괴적 영향을 국가 부문이 적극적으로 순화시키고 사회적 경제의 기능을 국가기능으로 흡수함에 따라 사회적 경제의 영역이 축소됨.
  - 복지국가의 발달은 사회복지 서비스를 수행하고 사회적 일자리를 창출할 다양한 조직을 필요로 하였고 이들은 사회적 경제의 새로운 구성요소로 성장함. 이들 조직의 운영원리는 정부의 원리도 영리기업의 그것도 아닌 호혜성과 미션 지향성의 원리였음.
  - 1970년대 대불황으로 복지국가의 재정 위기가 시작되고 국가 주도성이 약화되면서 사회적 경제 조직이 다양한 형태로 만개함.

○ 사회적 경제 조직의 새로운 발전을 상징하는 것은 사회적기업임.

- 1970년대 이탈리아 사회적 협동조합의 발흥에서 출발한 사회적기업은 기존의 전통적 사회적 경제조직의 경계를 허물고 새로운 영역을 개척하고 있음.
- 조합원 중심의 협동조합과 차별화되는 이해관계자 전체를 포괄하는 사회적 협동조합은 대륙 유럽에서 주로 발달한 협동조합과 영미권에서 발달한 비영리조직의 융합이라는 새로운 형태의 조직이었음.
- 영미권에서는 영리조직과 전통적 비영리조직의 융합이 주목받았으며 이것을 사회적기업이라고 지칭함.
- 1990년대 후반 OECD에서는 사회적기업을 새롭게 발전한 경제 조직으로 승인하고 정책적으로 주목해야 함을 역설함.



## 4. 우리나라에서 사회적 경제와 사회적 기업의 삼중적 관계

- 사회적 경제라는 용어는 2008년 이후 우리 사회에서 적극적으로 수용되기 시작했으며 그 이전에는 학술 용어로 사용되거나 제한된 영역에서만 사용되었음.
  - 2008년 이전에는 사회적기업 담론이 주도하고 있었음. 2000년 자활공동체와 자활기업의 성장에 기초하여 2006년 사회적기업 육성법이 제정되면서 정책적인 주목을 받고 시민사회에서도 새로운 경향으로 지지받았음.
  - 2008년 이후부터는 사회적기업보다 더 큰 의미를 포함하는 사회적 경제라는 용어가 사용되기 시작함.
- 사회적 경제에 대한 경험과 이해가 부족한 상황에서 사회적 일자리를 창출하는 기업으로 이해되는 사회적기업이 먼저 발전한 뒤 다시 사회적 경제라는 개념이 얹혀지면서 두 용어 사이의 이해가 불분명한 상황임.

○ 현재 우리나라에서 사회적기업과 사회적 경제는 삼중적 관계를 가지고 있음.

- 첫째, 사회적기업은 가장 넓은 의미로 사회적 목적을 추구하는 비즈니스를 지칭하는 용어.
  - 간접적인 사회적 목적 실현을 포괄하는 사회적 경제와 직접적인 사회적 목적 실현을 지향하는 사회적 기업의 대비
- 둘째, 사회적기업은 사회적 혁신을 추구하는 기업이며 특히 사회적 경제 영역 내에서 가장 혁신적인 조직.
  - 협동조합, 비영리 조직의 전통적 활동과 조직 구조를 혁신하면서 등장한 것이 바로 사회적기업이며 사회적기업의 혁신성은 지금도 현재 진행형.
- 셋째, 한국 사회에서 사회적기업은 사회적 경제 내 회원-조합원 중심의 사단법인, 협동조합과 대별되는 자선적 투자자와 사회혁신 경영자 중심의 경영 흐름을 표현.
  - 1인 1표 원리로 대표되는 협동조합과 경영 방식에서 큰 차이를 가짐. 제한되지 않는 사회적 경제의 폭넓은 외연을 상징. 영리기업의 합리적 경영 기법의 적극적 수용 내포.

- 사회적 경제를 구성하는 두 원리인 (1) 사회적 가치 지향과 (2) 인간 중심의 민주적 의사결정은 각각 사회적기업과 협동조합이라는 두 조직으로 상징됨.
  - 두 원리는 and로 연결되는 것이 아니라 or로 연결됨. 하나는 활동 목적의 가치이고 다른 하나는 활동 방식의 가치임.
  - 협동조합도 사회적 가치를 지향할 수 있고 사회적기업도 1인1표의 협동조합적 법인격을 가질 수 있음. 하지만 협동조합이 사회적 가치보다 조합원의 이익을 중심으로 할 수 있으며 사회적기업이 경영자나 투자자의 의지에 따라 운영될 수 있음.
  - 활동 목적의 가치가 좀 더 이해받기 쉬우므로 사회적기업을 사회적 경제의 최정점으로 위치지우는 것이 필요. 이런 점에서 사회적 경제 조직 내의 위계를 구성할 수 있음.

민주적 의사결정

사회적 가치 추구

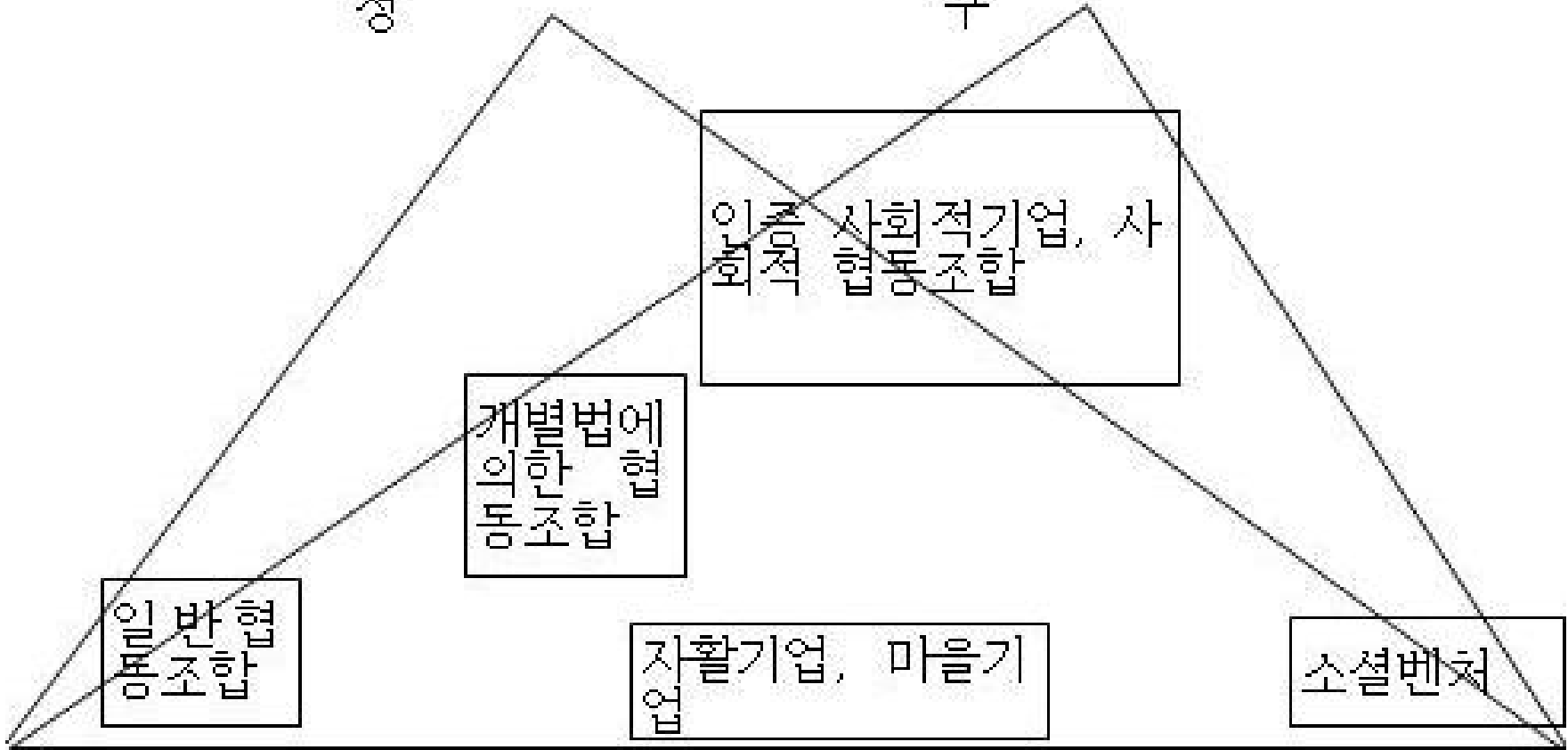
이해관계자 참여, 사회적기업, 사회적협동조합

개별법에 의한 사회적협동조합

이해관계자 참여, 사회적협동조합

지활기업, 마을기업

소셜벤처



# 5. 해외의 사회적 경제 기본법

- 이 글에서는 스페인, 포르투갈, 캐나다 퀘벡의 사회적 경제 기본법의 주요 내용을 살펴보고 그 시사점을 살펴보고자 함.
- 스페인 사회적 경제법의 기본 목적은 우리나라의 사회적 경제 기본법 제정에 있어서 참조할 것이 많을 것으로 보임.
  - 사회적 경제법이 개별 조직에 대한 현행 법규를 대체하지 않음을 천명.
  - 하지만 개별 조직을 포괄할 수 있는 사회적 경제의 개념이 부재하여 해당 조직의 법적 안정성이 불비함을 지적하고 사회적 경제의 정의를 통한 법적 안정성 제고를 목적으로 함을 밝히고 있음.

○ 사회적 경제 조직이 운영되는 기본 원칙을 상세히 규정함으로써 사회적 경제 조직의 외연을 개방적으로 규정함.

- a) 자본보다 인간 및 사회적 목표를 우선시한다. 이 원칙은 자율적이고 투명한 경영, 민주적이고 참여적인 경영으로 구체화되며, 자본 출자보다 인간 및 단체에 제공한 노동과 서비스의 기여도 또는 사회적 목적에 기초한 의사결정에 우선순위를 부여한다.
- b) 경제활동으로 얻은 결과는 구성원이 수행한 노동과 서비스 혹은 활동에 준해 그리고 조직의 목적인 사회적 목적에 따라 사용되고 배분된다.
- c) 단체의 내부적 연대는 물론 지역 발전, 남녀의 기회 평등, 사회적 결속, 사회적 배제에 처할 위험이 있는 사람들의 통합, 안정적인 양질의 고용 창출, 개인 및 가족의 삶과 노동의 조화, 그리고 지속가능성을 추구하는 사회와의 연대를 촉진한다.
- d) 공공기관에 대해 독립성을 유지한다.

○ 첫 번째 조항은 민주적 의사결정을, 두 번째는 경제적 성과의 배분 원리, 셋째는 미션 지향성, 넷째는 국가로부터의 독립성을 의미함.

○ 사회적 경제 조직은 위의 원칙에 따라 운영되는 조직이면서 구체적으로는 다음과 같이 열거됨.

- 경제활동을 수행하는 협동조합, 공제조합, 재단, 근로자 공동소유기업, 노동통합기업, 특별고용센터, 어업조합, 장애인협회 등
- 앞에서 열거한 원칙에 따라 특정 법률에 의거해 설립한 특수 단체들
- 사회적 경제 조직의 리스트는 노동부에 의해 작성되고 공표됨.

- 스페인의 사회적 경제 기본법은 사회적 경제의 진흥을 공익적 과제로 규정함으로써 진흥 정책의 근거를 제시하고 구체적으로 세부 진흥 목표를 다음과 같이 열거.
  - 사회적 경제 조직의 경제활동을 저해하는 난관을 제거
  - 사회적 경제의 다양한 이니셔티브를 촉진.
  - 사회적 경제의 원칙과 가치를 진흥
  - 사회적 경제 조직의 전문교육 촉진하고 기술혁신과 조직혁신을 지원
  - 여성, 청년 및 장기실업자의 적극적 고용정책에 사회적 경제 조직을 참여
  - 사회적 경제 관련 내용의 교육
  - 농촌 개발, 사회통합 분야에서의 사회적 경제의 발전 촉진



- 스페인 사회적 경제 기본법에서 다루는 거버넌스의 문제는 사회적 경제 조직의 대표단체 구성 요건과 정부의 파트너로서의 사회적 경제 진흥 위원회임.
  - 대표단체인 연맹, 조직, 연합은 사회적 경제 조직의 이익에 영향을 주는 사안을 다루는 중앙정부 기관에 대해 대표성을 가짐을 명시. 이는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부에 대해서도 유사한 대표성을 가짐.
  - 사회적 경제 진흥위원회는 사회적 경제의 부문별 주요 단체 및 대표적 노동조합을 대변하는 대표들과 노동이민부가 정한 사회적 경제 영역의 저명인사 5명으로 구성되며 자문 및 협의체로서 정부와 사회적 경제 간의 협력, 조정 및 의사소통을 담당.

○ 포르투갈은 사회적 경제를 직접 정의하기보다는 사회적 경제 조직에 의한 경제적, 사회적 활동으로 정의함.

- 사회적 경제 조직의 원칙은 스페인과 유사. 민주적 의사결정, 경제적 성과의 배분 원리, 미션 지향성, 국가로부터의 독립성을 모두 포괄하고 있음.
- 특기할 점은 회원, 수혜자 그리고 공중의 이익의 조화의 원칙을 천명하여 회원이나 조합원 위주의 이익 배분과의 차이를 강조.

○ 스페인 기본법에서는 사회적 경제 조직 목록의 작성과 공표를 명시하고 있는데 비해서 포르투갈에서는 사회적 경제기관에 대한 상시적인 정보를 작성, 공개함을 명시하여 보다 더 많은 정보 공시를 천명

- 나아가 국민계정 내에 사회적 경제 계정을 만들고 유지할 것은 천명

## ○ 포르투갈에서도 사회적 경제의 진흥을 공공정책의 목적으로 천명

- 진흥의 세부 목표에 있어서 사회 문제 해결의 혁신적 대안으로서의 사회적 경제를 강조하고 있음.
  - 법안에 따르면 “지방, 지역, 국가 또는 모든 지역 사회가 직면하는 도전과제에 혁신적으로 대응하기 위한 수단으로서 사회적 경제 분야의 경제활동을 수립하고 실시하는데 있어 장애를 제거하기 위한 개선을 하며, 이 분야에 다양한 정책을 지원한다”고 명시
- 기본법은 사회복지 및 노동 관련 부처에서 관리.
- 거버넌스 측면에서 사회적 경제 기관을 대표하는 기구와 공동으로 사회적 경제 기관과 그 회원들 간의 투명한 관계를 보장하게 하는 감독 체계를 수립함을 명시하여 투명성 보장을 강조.

- 캐나다 퀘벡주의 사회적 경제 기본법은 법의 목적으로 사회적 경제의 기여를 사회적으로 인정(recognition)하는 것임을 천명.
  - 기본법을 통해 사회적 경제를 촉진하고 정부 정책의 일관성과 투명성을 높이며 사회적 경제조직이 정부의 사업에 참여하는 접근성을 높이고자 함.
- 퀘벡의 사회적 경제 조직의 정의에서 특기할 점은 사회적 목적의 강조.
  - 사회적 경제 조직은 사회적 목적에 따라 운영되어야 함을 명시하고 있으며 사회적 목적에 대해 상세한 부연설명을 후술하고 있음.
    - 사회적 목적은 금전적 이익을 중심으로 하지 않고, 구성원 또는 공동체에 대한 봉사를 중심으로 하는 목적을 말하며 특히 그 구성원 또는 공동체의 복지 및 지속가능한 양질의 일자리 창출로 특징지워질 수 있음.

○ 퀘벡의 사회적 경제 조직 정의는 자산 처분의 제한 요건을 포함하고 있음

- 다른 나라의 기본법과 마찬가지로 잉여소득의 배분을 금지하거나 각 구성원이 기업에서 수행한 거래에 비례하여 그 구성원 간에 잉여소득을 배분할 것을 규정함.
- 여기에 추가하여 기업을 해산할 경우 기업의 잔존재산은 유사한 목표를 공유하는 다른 법인으로 양도되어야 함을 규정함. 이것은 영국의 CIC법과 동일함.

- 퀘벡의 사회적 경제 기본법은 지방자치 관련 부처의 소관 법률이지만 재정경제부와 공동으로 정책을 개발함.
  - 여러 부처의 활동을 조정할 필요성에 대해서도 언급.
  - 기본법 제3장의 정부의 역할 파트에서 정부의 조치와 사업을 개선하고 기업을 위한 새로운 수단을 개발할 때에 사회적 경제를 필히 고려해야 함을 강조. 이는 사회적 경제가 퀘벡의 사회경제적 구조의 필수불가결한 부분임을 인정하고 승인해야 하기 때문임.
- 퀘벡 사회경제위원회(The Chantier de l'économie sociale) 및 퀘벡협동조합연합(the Conseil québécois de la coopération et de la mutualité)은 사회적 경제와 관련된 경우, 정부의 주요 교섭담당기관임.
  - 장관 자문 기관으로서 사회적 경제 협력위원회(The Panel of Social Economy)를 설치함.

○ 이상의 세 나라의 사회적 경제 기본법을 검토한 결과 다음과 같은 공통점을 확인할 수 있음.

- 사회적 경제 기본법을 제정한 목적은 사회적 경제의 인정(recognition)과 가시성(visibility)을 부여하는 법적 토대를 제공하기 위함임.
- 사회적 경제의 정의를 주로 사회적 경제 조직의 운영 원칙 중심으로 기술하고 있음.
- 사회적 경제 조직의 운영 원칙은 민주적 의사 결정, 사회적 목적의 추구, 지분에 근거한 배분과 구별되는 경제적 성과 배분의 원리, 국가로부터의 독립성임.
- 협동조합, 재단, 협회 등 다양한 제3섹터 조직을 포괄하고 있음.

- 세 나라 공히 거버넌스 측면에서 정부와 정책협회의 파트너가 될 대표 조직 또는 조직의 조건을 선언
  - 나아가 사회적 경제와 관련된 정책에 대해 정부 자문과 협의를 맡는 기관을 설립하여 운영함을 명시.
- 또한 세 나라 모두 사회적 경제의 진흥을 정부의 공공정책적 목표로 선언하고 있으며 진흥의 조치를 정부 차원에서 취하여야 함을 명시.
  - 사회적 경제 조직이 사회적 문제 해결의 중요한 혁신자 역할을 할 것을 기대하고 있고 정부 조치나 프로그램에 사회적 경제 조직이 현재보다 더 적극적으로 참여할 수 있도록 문호를 개방할 것을 촉구하고 있음.
  - 하지만 세 나라의 기본법에서 모두 구체적인 진흥 지원기관 설치에 대한 상세한 규정은 없음.
  - 또한 우선구매나 금융 조치에 대한 규정도 없음.



○ 공통점이 더 많지만 세 나라 사이의 차이점도 존재함.

- 해당 법률의 주관 기관이 스페인의 경우 노동부가, 퀘벡의 경우 지방자치 관련 부서가, 포르투갈의 경우 사회복지 및 고용 관련 부서가 담당하여 차이가 있음.
- 사회적 경제 조직의 정의 규정에서 사회적 목적의 중요성을 강조할 것인지 여부에 대해 미묘한 차이가 있음.
  - 퀘벡의 경우 잔여자산 처분의 제한을 선언하여 구성원 사이에서의 처분에도 제한을 두고 있는데 비해 스페인의 경우 협동조합의 권리를 인정하는 분위기임.
  - 퀘벡은 사회적 목적 추구를 강조하고 포르투갈은 공익과 조합원의 이익의 조화를 강조하는데 비해서 스페인의 경우 이에 대한 언급이 없다는 점에서도 차이가 있음.
- 사회적 경제 조직의 정보 공개에 대한 범위에서도 차이가 있음.

## 6. 한국적 맥락의 특수성과 사회적 경제 기본법의 필요성

- 우리나라 사회적 경제의 성장은 서구의 사회적 경제 조직의 발달 궤적과 공통적인 측면을 포함하면서도 정부의 정책 사업과 밀접한 관련을 맺고 있다는 차별적 특징을 가지고 있음.
  - 전세계 유례 없는 급속한 고도성장과 국가 중심적 사회경제정책 운용에 의해 전통적 경제 원리는 급속히 해체되고 소농과 근로자의 자발적 대응 역시 억압되었음.
  - 서구에 비해 조합 주도의 사회적 경제는 과소발전하였으며 사회복지서비스와 관련된 조직들은 양적으로 성장하였으나 호혜성과 미션 지향성 중심으로 발전하기보다는 국가에 의해 관리되고 통제되었으며 이에 순응하는 행태가 지배.

- 외환위기 이후 15년간 우리 정부는 복지재정을 확대하는 방향으로 대응하여 왔고 이와 함께 정부 재정에 의한 일자리 사업, 사회서비스 확충 사업을 실시해 왔음.
  - 추가적으로 도시와 농어촌의 피폐화된 공동체를 복원하려는 정책적 노력이 농림축산식품부의 마을 만들기 사업이나 국토부의 도시 재생 사업 등의 형태로 진행됨.
- 기존의 정형화된 국가 사무의 대행이라는 틀에 갇혀 있지 않는 다양한 사업들이 전개되고 기존의 정부 순응적인 조직과 차별화되는 새로운 조직들이 등장하면서 사회적 경제의 주체가 형성되기 시작함.
  - 복지부의 자활사업 수행에 따른 자활공동체, 노동부의 사회적일자리사업 수행에 따른 사회적 일자리 사업기관, 행안부의 지역공동체 일자리 사업에 따른 지역공동체 조직, 커뮤니티 비즈니스 조직 등임.

○ 이들 조직은 성숙된 시민사회 역량을 바탕으로 사회적 경제의 주체로 성장하여 사회문제 해결의 파트너이자 혁신자로 등장하고 있음.

- 2007년 사회적기업 육성법 제정 및 시행의 5년의 역사에 더하여 2012년 협동조합 기본법의 시행과 함께 사회적 경제에 대한 대중적 참여와 관심이 달라지고 있음.
- 사회적 경제 조직 스스로 주체를 의식하고 활동하고 연대하고 있음.
- 이제는 단순히 정부의 사업 수행기관을 육성하는 차원이 아니라, 공공영역과 시장영역과 다른 또 하나의 영역인 사회적 경제가 독자적인 영역으로 등장하고 있음을 인정하고 사회적 경제 영역의 건강한 발전을 지원하는 차원에서 접근해야 함.

○ 이러한 시점에서 사회적 경제의 실체를 사회적  
으로 승인하는 것이 요구됨.

- 사회적 경제 조직은 경제 활동에 있어서 불완전하거나 임시적이거나 경계에 있는 조직이라는 시선에 시달려 왔으나 이제는 그 자체로 온전히 인정받아야 함.
- 정부 정책 및 사업 관련 법률에 의해 구성되고 정의되는 조직이 아니라 그 자체로 원리를 토대로 운영되는 독립적인 조직으로 인정되어야 함.
- 사회적 경제 조직이 시장 경제 내의 경제 활동과 정부 사업과 관련된 경제 활동에서 차별 받지 않고 정당하게 대우받는 것이 필요하며 나아가 일부 영역에서는 사회적 경제 조직의 사회적 가치 창출 기여에 입각해 우선적 지위를 부여 받을 수 있어야 함.
- 이를 위해서 사회적 경제 기본법과 같은 기본법 제정을 통해 사회적 실체를 선언하는 것이 필요.

○ 정부 부처와 지자체는 정책 사업이 사회적 경제에 미칠 수 있는 영향을 종합적으로 고려하지 않고 사업을 기획, 운영 하고 있음.

- 정부 부처가 자기 사업 중심의 폐쇄적 사업 운영을 하게 되면 지역의 사회적 경제 조직은 경쟁하는 부처 사이에서 눈치를 봐야 하고 관료적인 형식적 규칙이 양산되는 결과를 빚게 됨.
- 다른 한편으로 독자적으로 설계된 사업의 빈틈과 허점으로 사회적 경제 조직들이 과잉되거나 중복된 지원을 받을 수 있음.
- 정부 부처별로 독자적인 전달체계를 만들고 지원체계를 만들게 되면 사회적 경제 조직 공통의 지원체계를 구성하는 것에 비해 비효율적이고 중복되는 예산낭비를 낳게 됨.
- 이러한 문제점은 2000년대 이후 관련 정책 사업이 확대되면서 지속적으로 지적되어 왔으나 제대로 된 해결책을 찾지 못하고 있었음.

○ 이상과 같이 우리나라 사회적 경제에 정부의 정책 사업이 미치는 막대한 영향력을 고려할 때 사회적 경제 기본법이 진흥의 선언만이 아니라 정부의 정책 사업의 거시적인 통합적 조율을 가능케 하는 내용이 담겨야 한다는 주장이 힘을 얻어 왔음.

- 이를 지지하는 측은 2011년 청와대 중심의 부처 협의를 통한 사회적 기업 정책의 조율 노력이 일정 부분 성과를 내기도 했으나 목적인 성과를 충분히 내지 못했기 때문에 이를 법률에 명기하는 방식의 보다 강한 정책적 드라이브가 필요하다고 판단함.
  - 영국의 경우에도 사회적기업과가 통상산업부 내에 설치되었다가 사회적기업이 다양한 부처와 접촉해야 한다는 점 때문에 수상 직속의 내각부로 이관되었음.
- 하지만 정책적 조율을 담보하기 위해서 어떤 수준의 조치가 필요한지 그리고 사회적 경제 기본법에 이와 관련된 내용이 어떤 수위로 담겨야 하는지에 대해서는 논란이 있음.
  - 선언적인 조정의 필요성을 언급하는 차원에서부터 조정을 위한 행정체계와 지원체계까지 명기하는 것까지 다양할 수 있음.

- 사회적 경제의 자생적 발전에 기초한 민간 자원의 규모 및 네트워크가 미비하게 발전해 있고 공공의 이해가 매우 부족하기 때문에 이에 대한 정책적 개선 요구가 기본법 제정 논의에 포함됨.
  - 해외 사례에서는 구체적인 진흥 정책에 대한 조항이 기본법에 없으므로 이는 한국적 특수성을 보여주는 또 하나의 사례임.
  - 일부에서는 기본법에서 우선구매제도나 금융기금과 관련된 실질적 조치를 가능케 하는 조항을 포함시켜야 한다는 주장 있음.
  - 다른 일부에서는 진흥의 실질적 조치는 기본법 아래 별도의 법률 제정을 통해서 해야 한다는 주장이 있음.
  - 사회적 경제 기본법 제정 움직임은 진흥을 위한 실질적 조치의 법적 기반에 대한 사회적 논의를 촉발했다는 점에서 긍정적.



## 7. 결론

- 선진국의 경우와 마찬가지로 새로 제정될 사회적 경제 기본법은 사회적 경제의 사회적 인정(recognition)을 선언함을 주요 목적으로 해야 함.
  - 정책과 사업에 의해 정의되는 것이 아닌 원칙에 의해 정의되어야 함.
  - 사회적 경제 조직의 기본 원칙을 천명하여 유사 조직과 형식이 아닌 실질적 구분을 제시해야 함.
  - 사회적 경제의 진흥을 정부의 공익적 목표로 설정하는 것도 포함되어야 함.

- 한국의 경우 정부 부처 사업 중심으로 사회적 경제 조직이 육성되어 왔고 그 성격이 강하게 영향 받고 있는 현실을 감안할 때 부처별 독립적 사업 추진으로는 사회적 경제 조직의 건전한 발전을 기대하기 어려운 상황이라는 특수성을 가지고 있음.
  - 이러한 측면이 사회적 경제 기본법 추진의 주요한 배경이라는 점에서 한국적 특수성을 기본법에 어떻게 반영할 것인지가 중요한 쟁점.
- 사회적 경제 조직의 진흥을 위한 구체적 정책 조치들이 과연 기본법에 담겨야 할지에 대한 전략적 검토도 필요함.
  - 구체적 정책 조치들이 기본법에 실리는 것으로 힘을 가질 수 있느냐라는 회의론과 그나마 기본법에 명시되어야 특별법 제정이나 정부 사업 등의 후속 조치로 이어질 수 있다는 긍정론이 있음.