

사회적경제기본법 입법 대응을 위한
범사회적경제

제1차 서울공청회

2014. 8. 11

사회적경제기본법 입법대응을 위한
범사회적경제 대책위원회(준)

사회적경제기본법 입법대응을 위한 범사회적경제 제1차 (서울) 공청회

- 일 시: 2014년 8월 11일(월) 오후 3시 - 5시 30분
- 장 소: 서울시 사회적경제지원센터 서로배움터1-2

□ 프로그램

사회 : 경창수 한국사회적기업중앙협의회 정책위원장

| 일자 | 프로그램 | |
|-----------|---------------|---|
| 8월 11일 | 등록 | ○ 등록 |
| | 인사나눔 (10) | ○ 김정열 한국사회적기업중앙협의회 상임대표 ○ 송경용 서울사회적경제네트워크 이사장 ○ 참가자 소개 |
| | 발제1 (25) | - 사회적경제기본법의 의의와 필요성 김혜원 한국교원대학교 교수 |
| | 발제2 (25) | - 사회적경제기본법의 입법쟁점 양동수 재단법인 동천 상임변호사 |
| | 휴식 (10) | |
| | 지정 토론 (50) | - 사회적경제기본법 입법취지와 방향 (각 10) 이홍균 여의도연구원 연구위원(세누리당 사회적경제특별위원회 자문위원) 이회수 새정치민주연합 사회적경제정책협의회 간사 이승민 정의당 사회적경제위원회 간사 - 사회적경제 정의와 범위, 기본법의 과제 (10) 유정규 지역재단 상임이사 - 사회적경제기본법 거버넌스와 전달체계 (10) 이은애 서울사회적경제지원센터 센터장 |
| | 종합 토론 (30) | ○ 전체 토론 |
| | 폐회 | |

사회적경제기본법 입법대응을 위한 범사회적경제 대책위원회 구성 기본(안)

□ 배경 및 취지

- 사회적경제기본법 새누리당(안)이 지난 4월 30일에 발의된 이후 새정치민주연합, 정의당도 9월 정기국회에 입법안을 발의할 것으로 예정되어 있음.
- 사회적경제기본법이 사회적경제 구성원은 물론 시민사회에 미칠 중대한 영향력에도 불구하고 입법화와 관련된 논의가 여야 정당에 의해 주도되고 있으므로 사회적경제 구성원이 주도적으로 입법화에 대한 이해와 요구, 공론을 형성해야 할 필요성이 시급함.
- 한국사회적기업중앙협의회는 사회적경제기본법 입법대응을 위한 범사회적경제 대책위원회(이하 대책위원회)의 구성을 제안하며 범 사회적경제 단체가 준비위원회에 참여하여 줄 것을 요청하기로 함.
- 우선 대책위원회의 구성은 전국적인 순회 공청회를 9월말까지 추진하고 공청회 직후 공식 출범하여 대책위원회 차원의 입법안을 국회에 제안하는 방안을 추진코자 함.
- 따라서 전국공청회는 준비위원회 명의로 오는 4월 11일 사회적경제기본법 입법대응 서울공청회를 시작하고자 하며 전국 광역단위별 순회공청회를 통해 참여단체를 확대해 갈 예정이다. 공청회의 주요 주제는 ▲사회적경제의 발전방향 ▲기본법의 필요성에 대한 검토 ▲주요쟁점(사회적경제 정의 및 범주, 거버넌스의 구성 원칙 및 지원체계, 공공구매, 사회적금융 등)으로 구성되며, 공청회를 통해 모든 사회적경제 구성원의 의견을 담고자 함.

□ 대책위원회 구성 및 활동

- 전국 16개 광역지역별 사회적경제 부문, 유관 기관 및 단체별 참여
- 광역단위별 사회적경제입법 대응을 위한 지역토론회 개최(9월말까지)
- 각 지역별 토론회는 사회적경제기본법 입법쟁점, 지역별 사회적경제 이슈를 중심으로 토론회를 구성함.
- 전국순회 토론회는 준비위원회 명의로 추진하며, 참가단체 순차적 확대.
- 전국순회 토론회별 주요쟁점사항 및 공통의견을 상호교류 하도록 하며, 토론회 이후 대책위원회 출범과 함께 사회적경제기본법 범사회적경제 입법(안) 또는 청원 제출

□ 제안 내용

- ‘사회적경제기본법 입법대응을 위한 범사회적경제 서울 공청회’ 참석 및 ‘사회적경제기본법 입법대응을 위한 범사회적경제 대책 준비위원회(전국순회 공청회 종료 후 전국 참여단체를 포괄하여 대책위원회로 전환)’ 참여 제안

□ 참여 방법

- 한기협 홈페이지의 가입 신청서를 작성하여 한기협 팩스(0505-365-6399) 또는 메일(kose2008@hanmail.net) 송부(문의: 김호영 정책팀장, 02-6925-3678)

목 차

- ❖ 주제 1. 사회적경제기본법의 의의와 필요성 ▷ 11
/ 김혜원 한국교원대학교 교수
- ❖ 주제 2. 사회적경제기본법의 입법쟁점 ▷ 29
/ 양동수 재단법인 동천 상임변호사
- ❖ 토론 1. 사회적경제기본법의 입법배경과 취지 ▷ 51
/ 이홍균 여의도연구원 연구위원
/ 이회수 새정치민주연합 사회적경제정책협의회 간사
/ 이승민 정의당 사회적경제위원회 간사
- ❖ 토론 2. 사회적경제 정의와 범위, 사회적경제기본법의 과제 ▷ 59
/ 유정규 지역재단 상임이사
- ❖ 토론 3. 사회적경제기본법, 거버넌스와 전달체계 ▷ 67
/ 이은애 서울시사회적경제지원센터 센터장

<발제 1>

사회적 경제 기본법의 의의와 필요성

/ 김혜원 한국교원대학 교수

<발제 2>

사회적경제 기본법의 입법쟁점

/ 양동수 재단법인 동천 상임 변호사

PPT 문서 삽입

(김혜원 교수 11쪽- 27쪽)

18쪽 공백

(양동수 변호사 29~ 48쪽)

<지정토론>

사회적경제기본법 입법취지와 방향

이흥균 여의도연구원 연구위원

(새누리당 사회적경제특별위원회 자문위원)

이회수 새정치민주연합 사회적경제정책협의회 간사

이승민 정의당 사회적경제위원회 간사

사회적경제 정의와 범위, 사회적경제기본법의 과제

유정규 지역재단 상임이사

사회적경제기본법 거버넌스와 전달체계

이은애 서울사회적경제지원센터 센터장

「사회적경제기본법」의 입법배경과 취지

이흥균(여의도연구원 연구위원)

-이 토론문은 새누리당 사회적경제 특별위원회의 공식입장은 아님을 밝힘-

□ 「사회적경제기본법」의 문제의식과 입법취지

• 문제의식

- 부처 간 칸막이가 자활기업 - 복지부, 사회적기업 - 고용부, 마을기업 - 안행부 등으로 존재하고 있어, 각 사회적경제 조직들은 취약계층 일자리 확대와 사회서비스 체감도 확대라는 공통의 목적이 있음에도 그 공통의 목적을 달성하기 위한 연계사업에 많은 어려움을 겪고 있음

• 입법취지

- 부처간 칸막이를 단계적으로 허물기 위해 필요한 새로운 지배구조(governance), 대통령 직속 사회적경제위원회와 사회적경제원 신설을 위한 「사회적경제기본법」 입법 및 발의

• 「사회적경제기본법」의 기대효과

- 사회적경제의 새로운 지배구조, 곧 통합지원체제 구축에 의해 사회적경제 주체들이 공통의 목적-취약계층 일자리 및 복지체감도 제고-을 달성하고, 정부재정지원사업이 소기의 목적을 달성할 수 있는 기반 마련
- 예를 들어, 「사회적경제기본법」 시행 이후에는, 정부지원 종료 후 15%정도의 생존률에 그쳤던 사회적기업의 경우, 그 생존률이 많이 높아질 것으로 기대

□ 사회적경제 내실화의 필요성

• 사회적경제의 현 상태

- 재정지원일자리사업 예산은 적지 않은 규모임에도 불구하고 재정지원 일자리사업을 통한 안정적인 일자리 창출은 미흡한 수준
- 또한 보육, 장애인, 노인 등 사회서비스 정부예산이 2014년 9조6천억에 달하고 있고 노인장기요양보험이 건강보험과 정부보조에 의해 실시되고 있음에도 불구하고 복지체감도는 매우 낮은 편
- 한국 사회에는 사회적경제 조직, 정부지원체제 등은 잘 갖추어져 있는 편이나,
- 정부지원 종료 후 사회적경제의 자생률, 곧 사회적경제 조직의 생존률은 매우 낮은 편. 정부지원 종료 후 사회적경제 조직은 거의 대부분 폐업
 - ※ 정부지원 종료 후 사회적기업의 생존률은 15%라는 연구보고 (국회입법예산처, 2014.2)
- 결론적으로 우리나라의 사회적경제는 정부지원 의존성이 높고 자립의 지가 낮은 편이고 사회서비스에 대한 복지체감도 역시 낮은 편

• 사회적경제의 내실화를 위한 과제

- 사회적경제의 지속가능성 확보는 취약계층의 안정적인 일자리 제공으로

부의 양극화 해소에 필수적이거나, 정부지원 의존성을 낮추고 자립성을 강화할 필요가 있음

- 사회적경제 조직에 대한 정부지원이 소기의 목적을 달성하기 위한 조건들 모색 및 실천, 곧 사회적경제 조직이 자생률, 생존률이 낮은 이유를 찾아 그에 대한 대안모색 및 실천이 중요
- 특히 정부지원방식의 문제점과 개선방안을 발굴하는 것이 무엇보다 중요하고, 그에 따른 법 개정안 모색

□ 사회적경제 논의의 두 방향

• 사회적경제 논의의 두 방향

- 사회적경제의 내실화를 위해 현재 논의되고 있는 두 방향으로는 사회적경제 조직들에 대한 통합지원체제 구축과 사회적경제 조직에 대한 정부지원방식의 변화
- 통합지원체제 구축의 필요성은 각 사회적경제 조직들은 공동의 목적, 취약계층 일자리 창출과 사회복지서비스 체감도 제고 등을 갖고 있음에도 관할부처의 칸막이에서 벗어나지 못하고 있어서 그 공동의 목적 달성에 어려움을 겪고 있다는 사실로부터 도출됨.
- 현재 정부지원방식의 주된 문제점들은 인건비 중심의 직접지원방식과 일인지배를 인정하는 지원방식 등이나 이를 인건비 중심의 직접지원방식을 기술·설비 등의 인프라 지원방식으로, 그리고 일인지배를 다수지배로 전환할 필요.
 - ※ 그 이유로는 인건비 중심의 지원방식은 사회적경제 종사자들의 기술습득을 어렵게 하고, 일인지배 구조는 사회적경제 조직의 장 일인이 사회적경제 조직을 총괄 운영하며 자신의 영리를 추구할 수 있는 가능성이 높음
- 또한 정부에 의한 지원방식, Top - Down을 사회적경제 조직들의 수요에 근거한 지원방식, Bottom - Up으로 전환할 필요 등
- 그 밖에도 정부지원방식에는 개선되어야 할 많은 과제들이 있고,
- 개선이 실현되면 공공구매 확대, 금융지원 확대, 유희 공간 지원 등

사회적경제 조직에 대한 지원확대와 비슷한 효과 - 사회적경제 조직의 생산품들의 품질 개선, 종사자들의 직무능력 개선, 지역공동체 회복 등 달성하게 될 것

※ 사회적경제 조직 생산품의 품질개선 없는 공공구매 확대는 사회적경제 조직으로 하여금 혁신의지를 약화시키고, 공공구매를 하는 공공기관에게 부담을 전가하는 방식이 될 가능성이 높음

□ 사회적경제의 목표

• 생산적 복지와 제 3의 길

- 사회적경제의 가장 중요한 목표는 복지 - 자립 - 성장 사다리 구축이고,
- 사회적경제의 소기의 목적은 복지 의존성을 축소하고 부의 양극화 해소, 곧 '생산적 복지 체계 구축과 제 3의 길 구축'하는 것이고 이 목적을 달성하기 위해서는 경제적 취약계층의 자활과 자립이 가능하도록 사회적경제 지원방식에 대한 개선 필요
- 이를 위해서는 사회적기업, 자활기업, 마을기업 등 사회적경제 조직에 대한 기존의 정부지원방식에 대한 총체적인 점검 및 개선방안 모색이 필수
- 결론적으로 사회적경제 조직에 대한 지원방식 점검 및 개선이 전제되지 않은 사회적경제 지원확대는 또 다른 정부지원 의존성 확대를 초래할 가능성이 높고, 사회적경제가 지속적으로 복지 영역에 머물 가능성이 높음

<지정토론>

사회적경제기본법의 입법배경과 취지

이회수(새정치민주연합 사회적경제정책협의회 간사)

<지정토론>

「사회적경제기본법」의 입법배경과 취지

이승민(정의당 사회적경제위원회 간사)

사회적 경제의 정의와 범위, 사회적경제기본법의 과제

유정규(지역재단 상임이사)

1. 사회적 경제의 일반적 발전경로와 우리나라의 특수성 이해

1) 사회적 경제의 성격과 일반적 발전경로

□ 사회적 경제의 등장배경과 기본적 성격

- 산업자본주의 시기는 이른바 신(新)야만시대, 근로대중에 대한 국가의 폭력(예; 최고임금제, 최저근로시간제)이 극에 달했던 시기이며, 이것이 곧 자본주의 성립과 발전의 토대가 되었음
- 근로대중은 이러한 (국가의 폭력과 결합된) 자본의 과도한 수탈에 맞서 스스로의 삶을 지키기 위해 노력하지 않으면 안 되었고, 그러한 노력의 일환으로 등장하게된 것이 사회적 경제의 개념이며, 그러한 사회적 경제조직이 협동조합과 공제조합 등임 → 따라서 사회적 경제는 자본의 일반적 논리와는 다른 새로운 행동원칙을 중심에 두게 되었는데, 그것이 곧 ‘자본에 우선하지 않고 사람에 우선하는 성과배분’임 ⇒ 이러한 원칙을 실현하는 수단이 곧 ‘의사결정의 민주성(=1인1표주의)’으로 표현됨

□ 사회적 경제의 흥망과 부활

- 산업자본의 말기, 근로대중은 자조·자립의 노력으로 사회적 경제조직(예; 협동조합, 공제조합 등)을 건설하면서 동시에 국가를 상대로 자신

들의 처지를 개선하기 지속적인 투쟁을 전개하게 되었고, 그 결과 사회적 경제영역의 많은 부문(예; 실업보험, 의료보험 등)이 국가의 제도적 영역에 편입됨에 따라 사회적 경제의 현실적 필요성이 약화됨 → 복지 국가의 발달

- 복지국가의 위기와 사회적 경제의 부활 : 1970년대 초 오일쇼크에 의해 촉발된 세계경제의 위기는 대규모 실업과 높은 물가가 병존하는 이른바 스태그플레이션을 초래하였고, 국가는 대규모의 실업수당 지급을 감당할 수 없게 되면서 복지지출의 감축으로 대응하게 됨. 이른바 복지국가가 위기를 맞게 되었고, 사회경제적 약자들은 자신들의 삶을 스스로 책임지지 않으면 안 되는 상황에 직면하게 됨. 사회적 경제에 대한 관심과 필요성이 다시 증대하였으며, 이것이 곧 사회적 경제의 부활을 의미함 → 사회적 경제는 반정부적 혹은 비정부적 성격을 기본적인 바탕으로 함 ⇒ ‘정부로부터의 자율’을 강조

2) 우리나라 사회적 경제 발전경로의 특수성

- 우리나라는 대외지향적 고도경제성장과정에서 어쩔 수 없이 세계경제(위기)의 영향권에 편입되었고, 1990년대 말에는 세계 경제위기의 직격탄(=IMF 경제신탁통치)을 맞게 됨
 - 정부는 실업극복을 위한 자활기관 육성(?), 사회적기업육성법 제정하고 시행함 → 정부의 ‘정책적 영향력 하’에서 사회적 경제에 대한 관심이 증대함
 - 때문에 정부로부터의 자율은 ‘형식/당위’적 측면이고 ‘내용/현상’은 규제와 타율 속에 벗어나지 못하는 태생적 한계를 안고 있음
- 서구제국의 경우는 일반적으로 국가의 복지지출이 축소(=복지국가의 위기) 되는 가운데, 사회적 경제의 개념이 부활, 발달했지만 우리는 경제 위기상황 속에서 국가의 복지지출이 확대되는 가운데 사회적 경제에 대한 관심과 제도가 구축됨
 - 이는 사회적 경제의 발전이 기본적으로 반국가, 비국가적인 성격 즉 시민사회의 영역이기 때문에 사회적 경제의 발전은 ‘경제적 여건(=실업증대, 복지축소)’+‘시민사회의 역량’의 결합물이라는 의미임
 - 우리의 경우는, 과거 복지제도의 미흡으로 사회적 경제의 필요성이 어

느 나라 보다도 컸지만 시민사회의 역량이 미약(일제, 한국전쟁, 군사독재의 영향)했기 때문에 시민들 스스로 자조할 수 있는 역량이 성숙되지 못했기 때문에 사회적 경제가 발전할 수 없었지만, 1980년대 말 (형식적, 절차적)민주화 과정을 거치면서 이후 시민사회의 역량이 급속히 성장했으며, 이것이 1990년대 말 경제위기와 결합되면서 사회적 경제에 대한 구체적 실천으로 나타나게 됨 → 여전히 정부의 규정성이 너무 크기 때문에 이번 기본법에 그동안 실질적으로 기능하지 못했던 ‘시민영역’을 얼마나 반영하느냐가 중요함

2. 사회적 경제의 정의와 범위

1) 사회적 경제의 정의

- 사회적 경제에 대한 정의는 다음과 같은 전제 위에서 고민되어야 함
 - 첫째, 사회적 경제를 역사적 개념으로 볼 것인가 초역사적 개념으로 볼 것인가
 - 둘째, 사회적 경제를 제도적 관점에서 볼 것인가 논리적 관점에서 볼 것인가
 - 셋째, 사회적 경제의 기본원칙을 어떻게 볼 것인가
- 사회적 경제는 역사적 개념인가 초역사적 개념인가.
 - 사회적 경제는 자본주의 발전과정에서의 문제점 극복을 위한 사회경제적 약자들의 자조적이고 자주적인 노력의 결과물 → 인류역사의 전 과정에서 등장하는 것이 아니라 자본주의하는 역사발전단계에서 형성된 ‘역사적’개념
 - 이는 사회적 경제의 정의와 (사회적 경제조직의) 범위를 설정하는 기본적인 전제가 되어야 함
- 사회적 경제는 논리적인 측면에서 보다는 제도적인 측면에서 접근할 필요가 있음
 - 특히, 우리나라와 같이 사회적 경제의 정상적인 발전이 지체되고 왜곡되어 있는 경우에는 논리적 접근만으로는 사회적 경제의 발전에 한계가 있음

- 여기서 제도적 접근이라 함은 사회적 경제의 발전을 위해 우리에게 합당한 제도가 어떤 것이어야 하는가를 중시해야 한다는 것임. 우리의 현실을 인정하는 위에서 사회적 경제를 촉진, 발전시킬 수 있는 방안을 고민해야 함
- 사회적 경제의 기본원칙 정리는 다음과 같은 관점이 바라볼 필요가 있음
 - 첫째, 사회적 경제는 본질적으로 ‘자본이 아닌 사람 중심의 성과배분’이고 이를 관철시키는 수단이 ‘민주적인 의사결정(1인1표)’이 중요하다는 점
 - 둘째, 사회적 경제는 기본적으로 ‘사회적 목적/가치’을 중시하는데, 이는 사회적 경제에서 ‘사회적’이 의미하는 바가 무엇인가를 명확히 하는 것임
 - 셋째, 사회적 경제는 영역적으로 ‘시민영역’이고, 따라서 ‘국가/정부로부터의 자율’이 보장되어야 한다는 점
- 이상의 관점에서 본다면, 사회적 경제는 ‘우리 사회가 당면하고 있는 사회적·경제적 문제해결을 위한 시민들의 자발적·자주적인 노력으로서 빈곤과 소외극복 등 공공의 이익과 사회적 가치의 실현을 목적으로 생산, 교환, 분배 및 소비가 이루어지는 호혜경제’라고 포괄적으로 정의할 수 있음

2) 사회적 경제(조직)의 범위

- 사회적 경제는 국가마다 발전 배경과 경로가 다양하며, 그 목적과 정의를 매우 추상적·규범적으로 정의하고 있기 때문에 현실 속에서 이를 이해하고 구체적인 범위를 확정하기가 곤란하기 때문에 세계 각국은 규범적 정의를 법적, 제도적인 경제조직으로 열거하는 방식을 취하고 있음

〈사회적 경제조직의 제도적 범위〉

| 국가 | 범위 | 국가 | 범위 |
|----------|--|----------|---|
| 스페인 | 협동조합, 공제조합, 어업조합 재단 및 협회 근로자공동소유기업, 취업촉진 기업 특별고용센터, 농산물가공업체 이법의 원칙에 부합하는 노동 이민부에 의해 등록된 단체 | 포르 투갈 | 협동조합, 상호조합 자선단체, 재단, 기타 사립지원기 관 이타적 목적으로 운영되는 협회 자주적 관리기관 이 법의 원칙을 준수하며, 사회 적 경제의의 데이터베이스에 등 재된 법인격을 가진 기관 |
| 캐나다 | 협동조합 공제조합 이법의 원칙에 따라 운영되는 단체 | 멕시코 | 공동소유지, 공동체, 근로자조직 협동조합, 근로자소유기업 기타 사회적으로 필요한 재화와 서비스를 생산, 분배, 소비를 위 한 모든 형태의 일반적 조직 |
| 에콰 도르 | 지역공동체부문 협회부문 조합부문 서민경제단위 | 프랑스 | 협동조합 상호공제조합, 상호공제조합연합 회 규정된 정관을 충족하는 회사 |

- 우리나라에서 사회적 경제(조직)의 범위설정과 관련해서는 일반론과 구체적 현실론이 충돌해 오고 있음
 - 세계 각국은 협동조합이 사회적 경제를 구성하는 핵심적인 조직으로 간주하지만, 우리의 경우 농협, 축협, 새마을금고 등의 조직이 갖고 있는 태생적 한계 때문에 이를 사회적 경제조직으로 볼 수 없다는 의견(신명호, 장원봉 등)과 기존의 농수축협까지 포함하여 사회적 경제조직의 범위를 폭넓게 확장할 필요가 있다는 의견(김기태)이 있음
 - 물론, 개발독재기에 산업발전을 위한 농어민 통제수단이자 국민들로부터 자본을 동원하기 위해 만든 농수축협, 새마을금고 등을 지역사회문제 해결을 위해 형성되기 시작한 새로운 사회적 경제 조직(생협, 자활기업, 사회적기업, 사회적 협동조합 등)과 동일한 범주로 포괄하는 것

의 효과와 역효과를 면밀히 검토해 볼 필요가 있다는 중간적인 의견(이은애)도 있음

- 이처럼 우리의 경우, 사회적 경제조직의 범위를 어디까지로 할 것인가 특히 농수축협과 새마을금고 등을 사회적 경제조직에 포함할 것인가에 대한 입장차이가 극명한데, 이는 논리적·당위론적인 차원과 제도적인 차원으로 구분하여 살펴볼 필요가 있음
 - 우선 논리적·당위론적인 차원에서는 농수축협의 포함 모든 협동조합을 사회적 경제조직에 포괄할 필요가 있음. 이는 첫째, 우리의 농수축협이 태생적인 한계가 있기는 하지만, 최근에는 전국적으로 꾸준한 개혁운동을 통해 협동조합의 본질에 충실하기 위해 노력하는 많은 농수축협이 생겨나고 있다는 점. 둘째, 우리의 사회적 경제 진영이 아직 너무 왜소하기 때문에 진영확대를 위해서는 좀 더 외연을 확장할 필요가 있다는 점에서 이러한 주장은 타당성이 있다고 생각함
 - 하지만, 사회적 경제 기본법에서의 ‘사회적 경제 범위’는 구체적인 제도의 문제이기 때문에 논리적이고 당위론적인 입장과는 구별해서 접근해야 함. 즉, 향후 이 기본법에 의해 하위법령이 생겨나고, 그 법령에 따라 구체적인 제도가 만들어질 것이기 때문에 기존의 농수축협을 사회적 경제조직에 포함시키는 것은 좀 더 신중을 기할 필요가 있음. 다시 말해, 농수축협을 사회적 경제조직에 포함시켜서 제도화할 경우, 예상되는 여러 가지 문제점들에 대해 면밀히 검토해 봐야 한다는 것이며, 이에 대한 본격적인 토론이 필요함

3. 사회적 경제 기본법의 성격과 과제

- 일반적으로 ‘기본법’이라 함은 하위 법령과 제도의 ‘기본’이 된다는 것을 의미함
 - 사회적 경제기본법은 기존의 사회적 경제 관련법령이나 제도 혹은 새롭게 생겨날 관련법령이나 제도의 ‘기본’이 되어야 할 것임. 즉, 사회적 경제 영역의 헌법과 같은 성격과 기능을 담당해야 한다는 것임
 - 그렇게 생각할 경우, 사회적 경제영역과 관련한 기존의 법령(예: 사회적기업육성법, 협동조합기본법 등)과의 관계는 어떻게 될 것인가.
 - 새롭게 제정을 앞두고 있는 공동체회사육성법(?), 공동체활성화지원법

(?) 등 법령과의 관계는 어떻게 될 것인가.

⇒ ‘기본법’이 각 부처의 입장만을 반영하고 있는 개별법들을 포괄하는 기본법으로서의 역할을 다할 수 있을 것인가에 대한 검토가 필요함

□ ‘기본법’을 관장하는 주무부처를 어디로 할 것인가에 대한 검토가 필요함

- 기존의 사회적기업육성법과 같이 ‘기본법’의 관할부처를 고용노동부로 할 경우, 이 법의 기능은 고용대책기본법으로 왜소화되고 말 것이고, 기재부(새누리당)로 할 경우도 이법의 포괄범위를 충족시키는데 한계가 있을 것임

- 따라서 이 기본법의 주관부처는 전 부처를 통괄하는 국무조정실로 하는 것이 타당할 것이며, 이는 사회적 경제(기업)을 다루는 부서를 기존의 경제통산부에서 수상 직속의 내각부로 이관한 영국의 사례를 참조할 필요가 있음

사회적경제기본법 거버넌스와 지원체계를 중심으로

이은애(서울사회적경제지원센터 센터장)

1. 거버넌스

1) 새로운 거버넌스 구성의 필요 및 원리

- 사회적경제를 통한 호혜적·민주적·내발적인 지역경제 발전이 가능하려면 시민사회의 창발성과 다양한 사회주체들의 사회적 책임 이행이 병행되어야 함. 즉 굿거버넌스 (정부외 사회주체의 역할과 파트너십 강조, 다양한 민간 자원 활용, 사회적 자본형성)에 기반한 생태계 변화를 필요로 함
- 이에 사회적경제 활성화 정책을 포함하여 사회문제에 대한 혁신적 해법과 주체양성을 고려하는 제도발전에 있어서는, 시민을 행정의 대상화하거나 반대로 행정에 모든 것을 요구·의존하던 관행에서 벗어나 숙의민주주의의 실현이 요구됨. 숙의민주주의는 정부-시장-시민사회 집단의 자치(self-government) 역량을 기반으로 하는 다양한 사회주체 간의 협력(거버넌스)의 제도화와 정부의 새로운 규범과 역할 변화를 포함하는 것임
- 따라서 사회적경제 기본법에서 다뤄야 할 새로운 거버넌스의 필요가 있다면, 바로 이러한 숙의민주주의의 실현에 걸맞도록 사회적경제를 둘러

싼 민민-민관-정부간(부처간, 중앙정부와 지자체간)의 자치역량 강화방안과 협치의 내실화로 맞춰져야 할 것임

- 반면 새누리당·새정치연합·정의당의 법률 전문이 아직 공개되지 않는 상황이라는 하나 대부분의 정당에서 거버넌스 문제를 ‘정부간 협력강화를 조정할 민관 거버넌스 구조’ 정도로 접근하는 한계를 보임
- 예) 새누리당 기본법 입법 취지로 ‘(사회적경제의 내실화를 위한 통합지원 체계 구축을 위해) 부처간 칸막이행정을 일소할 새로운 거버넌스 필요’로 설명함
- 또한 일부에서는 사회적경제 조직들의 내실화 문제의 대안을 단순히 부처간 지원집행체계 의 통합에서 찾으려는 오류도 발견됨
- 따라서 새로운 거버넌스의 필요와 구성원리는 사회적경제가 활성화 가능한 생태계 구성에 있어서 사회주체 간의 사회적 책임이행과 협치를 강화하는 것으로 명확히 할 필요가 있음

2) 거버넌스 범주의 확장 필요

- 상기한 바와 같이 사회적경제 활성화를 위해서는 민민-관관-민관 차원의 다양한 거버넌스 실현이 요구됨
- 특히 그간 국내 사회적경제 관련 정책발전 과정에서 간과해 온 민민 거버넌스의 강화를 목표로 입법화 하는 것이 중요함. 즉, 시민들이 정부 의존성을 탈피하여 자주적 이고 상호 부조적인 새로운 경제 영역을 확장해 나갈 수 있도록 하기 위해서는 사회적경제 조직간의 자치와 협동, 그리고 보다 넓은 시민참여로 호혜적인 사회적 자본을 확충해 나가는 과정이 보장되고 촉진되어야 함. 이에 사회적경제 당사자협의회·중간지원조직네트워크·확장된 시민사회 진영과의 민민 거버넌스 구조를 촉진하고, 자조·자주·자립적인 사회적경제 생태계 조성을 위한 공동의제 합의·상호부조기금 조성·윤리적 상호거래·공동의 R&D 및 물류유통 기반구축 등을 주도하도록 법률을 통해 위상을 재정립하는 것이 필요함

3) 민관 거버넌스의 위상과 성격

- 세정당이 공통적으로 대통령 소속으로 사회적경제위원회 형태로 제시함. 한편 새누리당과 새정연에서는 민관이 공동으로 참여하는 주요 시책에 대한 심의·조정기구로 제안하나, 정의당의 경우는 정부조직법에 근거한 행정집행기구 (사회적경제원 대체?)로 구상하여 향후 토론이 기대됨
- 거버넌스의 특성인 투명성·참여성·효과성 실현 보장되도록 설계 필요
거버넌스는 공동으로 해결해야 할 목표와 문제에 관한 정보들이 투명하게 공개되어야 하며, 다양한 이해관계자들의 참여가 최대한 보장되고, 의사결정 과정이 효과적으로 진행되도록 하는 방법과 플랫폼이 구축되어야만 강력한 임팩트를 발휘 가능함
- 사회적경제 활성화를 위한 숙의민주주의의 실현이라는 관점에서 보면, 민관 거버넌스 구조·과정의 제도화와 문화 정착이 매우 중요한 쟁점임. 이에 단순 자문기능을 넘어서서 정책 과 예산에 대한 심의조정 권한부여·투명하고 민주적인 위원의 추천 및 선정 과정·민관 동수 위원 구성·부처별 조정사항의 집행에 대한 감독권한 부여 등이 필요함

예) 서울특별시 녹색서울시민위원회 및 상설 사무국

1996년 설치되어 최근 서울시 지속가능위원회로 전환함. 조례 제3984호에 근거하여 3명의 공동 위원장(시민대표, 기업대표, 시장)과 위촉직 및 당연직으로 구성된 위원들이 3개 위원회(서울의제 21 실천협의회, 지속가능성발전위원회, 시민·기업협력위원회)에 참여하는 가운데 정책 및 예산에 대한 심의조정과 핵심기능에 대한 독자적 집행체계(위원회 및 상설 사무국)를 가지고 운영되어 그간 성공적 거버넌스로 평가됨

반면 정당별 사회적경제특별위원회 (자문위원단)의 구성과 정보의 공개 정도 등을 고려해볼 때, 사회적경제 당사자협의회(사회적기업·협동조합·자활기업·마을기업)에 대한 배제문제도 기발생한 바, 향후 법제정 취지

에 걸맞는 거버넌스 구성 및 운영을 낙관하기만은 어려움

- 또한 사회적경제위원회를 구성할 경우, 개별법 상의 다양한 민관거버넌스와 연계되어 사회적 가치 창출에 유리한 생태계 조성의 지표개발과 발전전략을 권고하고 모니터링하는 기능도 부과되는 메타 거버넌스로서 위상 정립도 요구됨

- 기획재정부 주도성 관련

기재부 내의 전통적 성장주의 기조와 사회적경제가 조화를 이룰 수 있을 것인가?

새롭고 중요한 사회적경제 영역 즉, 국토부와 행안부를 중심으로 추진되기 시작한 주민참여형 지역재생 사업 등은 어떻게 포괄해 나갈 것인가?

2. 통합 지원체계 구축 관련

1) 사회적경제 활성화를 위한 정책의 기본 원리 재구성 필요

- 사회적경제 활성화 과정은 사회주체 간의 자치역량 강화와 공동책임 실현을 목표로 '파트너십 실천'과 '보충성 원리'가 구현되어야 함

사례) 서울시 사회적경제지원센터 운영원칙중 발췌

○ 파트너십의 원칙

- 사회적경제지원센터·공공·기능별 네트워크 및 지원조직·중앙 부처 및 기초 지자체·사회적경제 협의체를 포함한 시민사회·기업섹터 간에는 공동목표를 달성해 나가는 협력체계를 마련하고 실천함
- 거버넌스 구조에 참여하는 다양한 사회주체들의 자발적 참여와 협력에 기초하되, 사회주체들이 보유한 자원·권력·책임을 공유하고 의사를 조율함

○ 보충성의 원칙

- 사회주체간 수평적 거버넌스의 어려움 (불평등한 권력 및 자원 보유도, 경쟁중심의 발전패러다임 영향, 부문조직간 상시연대 경험부족 등)도

인정하되 이를 극복하기 위하여 시민자치역량 강화에 적극 투자함을 원칙으로 함

- 지원센터는 직접사업을 과도하게 부여하기 보다는 민간의 활동을 촉진 하면서 동시에 기존 민간조직들이 할 수 없거나 효율적으로 수행하지 못하는 영역을 수행하도록 함
- ① 사회적경제 당사자 네트워크 등을 통해 해결할 수 있는 것은 우선 스스로 해결하고,
- ② 불가능한 것은 민간의 자조역량 (지역사회, NGO, 기업 CSR)을 동원 하고,
- ③ 민간에서 해결 못하는 것은 지방정부(기초/광역자치체)가 도와주고,
- ④ 그래도 안되는 것은 중앙정부가 조정하고 지원함

2) 통합의 필요 및 대상범위

- 규모화된 중앙단위 사회적경제원은 누구의 필요를 반영하는가?
법제정의 가시적 성과가 '중앙집중적 전달체계 통합과 권한강화'에 편 중되면 안됨

3) 전국-광역-기초 지방자치단체 수준에 이르는 전달체계의 지역화 전략 필요

- 2010년 이후로 강조되기 시작한 사회적경제의 지역화, 지방정부로의 권한 및 책임 이양에 모순적인 거대한 중앙 사회적경제원 설치의 문제 임. 시도별, 시군구별 지역화 한 사회적경제 생태계 조성 및 맞춤형 정책, 자본이 흐르는 구조 필요함
- 차츰 중앙 및 광역 지자체 차원의 지원조직의 역할 및 비중 감소 필요
광역 및 기초 지자체 수준에서 중간지원조직 설치운영을 위한 재원조성 및 민간지원조직, 당사자협의회와의 관계정립 필요
- 아울러 중앙조직의 안정성 강화에도 불구하고 시도별 통합지원센터에 대해서는 '불안정하고 저렴한 아웃소싱제' 정도로 인식하는 오류에서 벗

어나야 함

4) 공립 지원조직· 민간 지원조직· 당사자협의회 등의 역할 분담제 도입 필요

- 향후 지원체계는 단일조직의 규모화 보다는 업종별· 기능별 (교육훈련· 경영지원· 판로개척· 홍보· 물류유통· 국제협력 등)로 민간 지원체계가 다양화하고 세분화하는 것이 타당함
- 또한 지난 10년간 사회적경제 조직들의 성장으로 당사자협의회가 사회적경제 정의에 입각한 조직운영 원리 자율준수 감독· 우수 사회적경제 조직 발굴 및 홍보· 회원 조직화 및 재교육 확대· peer consulting 전문가 육성· 상호거래 목표제 도입 및 모니터링· 공동기금 조성 및 운용· 가치창출의 규모화를 위한 연대사업· 정책제언 등에서 직접적인 지원기능을 상당수 수행하리라 봄. 이에 당사자협의회의 유사경험 축적과 역량개발이 가능한 방식으로 역할분담 도입 필요
- 사회적경제원의 주기능은 사회적경제 조직현황 및 가치 창출 현황에 대한 데이터 구축과 빅데이터 분석법에 기초한 발전전략의 개발· 개별법에 의한 정책 현황 및 평가 모니터링· 생태계 구성요인중 가장 난항인 분야에서의 성과목표제에 따른 집행사업 (예-공공구매지원센터 설립운영)으로 한정할 필요가 있음
- . 정당별 법률안에서 사회적경제원의 역할로 열거된 사업의 상당부분은 사회적경제 조직의 협의체 또는 협력체계를 통해 수행될 수 있는 사업임
- 국공립 지원조직의 지배구조 개선 필요
- . 민관거버넌스를 통한 비전합의 및 인사권· 예산심의권 발휘 필요
- . 사회적경제원이 행정에 대한 지원기능 중심에서 현장지향적으로 변화하기 위해서는 지도감독권을 정부 부처(기획재정부)가 아닌 민관거버넌스 기구 (사회적경제위원회 등)이나 현장참여형 평가단 등으로 이관 필요

3. 사회적경제공제조합 제안

- 기본법 제정이 단순한 중앙 부처간 권력 재조정에서 끝나지 않고 실질적인 효과를 보이려면 사회적 금융에 대한 명확한 근거 법률로서 작동 가능한 수준까지 법률구성이 필요하다 봄
- 사회적경제의 핵심가치를 반영하면서도 성장단계별로 활용가능한 새로운 금융시스템 개발과 새로운 재원에 대한 구상이 필요함
- 사회적경제 조직들은 담보력이 취약하고, 생산이나 기술개발 및 유통에 필요한 자금 확보가 어려운 실정인 바, 사회적경제 조직을 대상으로 금융 및 사회보장 서비스를 동시에 제공하는 공제조합을 설립할 수 있도록 사회적경제 기본법 및 조례를 제·개정 필요
- * 공제조합이란? 구성원인 조합원이 공동으로 일정한 부담금(출자금, 출연금, 부금, 기금, 예탁금 등)을 모아 조합원 가운데 일정한 공제 사유가 발생시, 공동으로 조성한 재산을 운용하여 자금대여·보증·투자 등 금융지원과 의료·연금 등 사회보장 공제사업을 운영하는 조직체를 말함
- 사회적경제 공제조합 설립시에는 당사자 조직들의 자발적 참여와 공공·기부금 출연을 연계하고, 당사자협의체에 운용권을 부여함으로써 자조 금융으로 정착을 유도하고 당사자협의체 활성화에도 기여 가능
- 이미 지난 2011년 중소기업협동조합의 공제사업을 허용하는 '중소기업협동조합법' 개정도 시행되었으며, 공제조합을 통해 수익의 사회적 재투자 촉진과 공공조달시 요구받는 신용보증 보험료의 선순환, 사회적경제 노동자들을 위한 생활안정서비스도 확충 가능하리라 봄

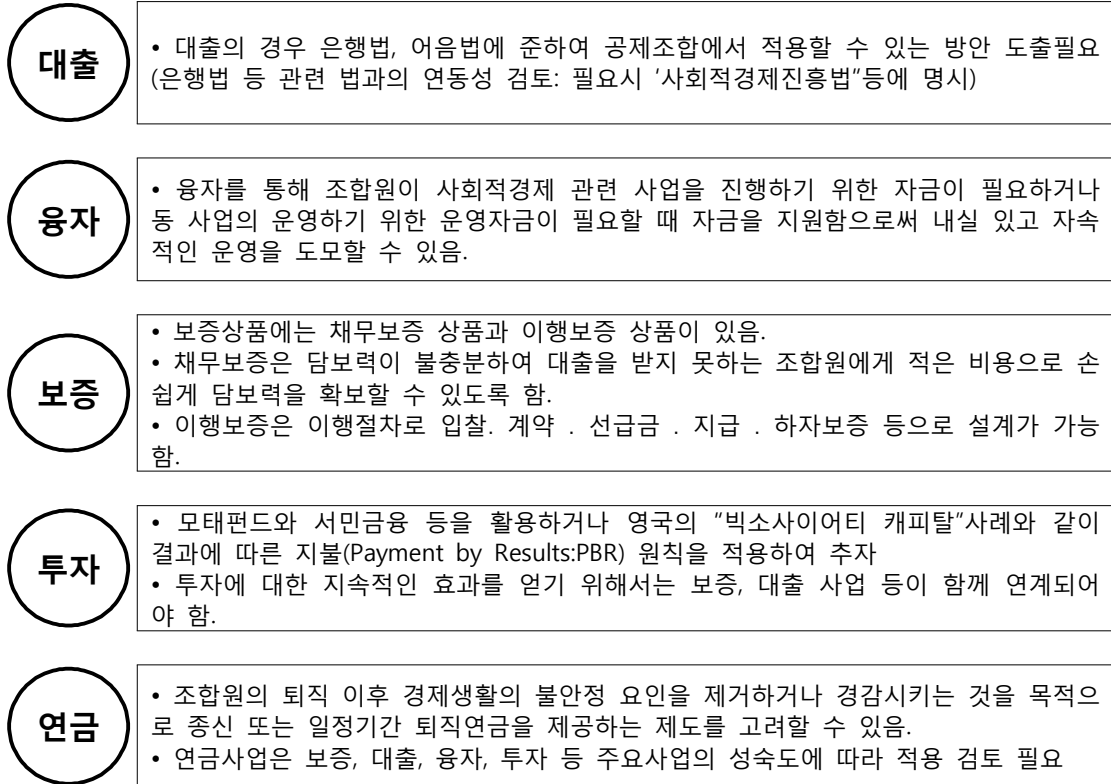


그림1) 강원도 사회적경제 공제조합 구상(안)

4. 마치며

과연 한국의 정치세력과 사회적경제 조직들이 경제민주화의 진전을 사회적으로 합의하고, 사회적경제가 이를 위한 주요한 혁신주체라는 위상하에 법제정 과정에 임하고 있는지 성찰과 더 큰 노력이 요구됨