

서울특별시의회 사회적경제 3법 제정 촉구 건의안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제2151호

나. 발 의 자 : 이준형 의원 외 25인

다. 발의일자 : 2021년 2월 5일

라. 회부일자 : 2021년 2월 9일

2. 주문

- 사회적경제 3법이란 「사회적경제기본법」과 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」, 「사회적경제 기업을 위한 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법」을 지칭하는 것으로, 국회에 이같이 다수의 법안들이 발의됐지만 아직까지 법제화 되지 못한 실정임.
- 이들 3개 법안은 이익과 효율 중심의 아닌 사람 중심의 경제체제를 지원하고 사회적 가치를 실현하는 활동을 장려하는 방안을 담고 있음.
- 이는 사회적경제 활성화와 지속가능한 생태계 구축을 위한 것으로
 - ▶ 취약계층에게 고용기회와 지속가능한 일자리제공, ▶ 기부, 후원, 자원봉사 등 사회적 자원과 결합하여 사회서비스에 대한 수요 충족, ▶ 지역 기반의 사회적기업을 중심으로 지역사회 통합 및 지역경제 활성화에 기여, ▶ ‘착한 소비’와 같은 윤리적 소비시장

확산 등의 정책 실현을 통해 사회적 가치를 공공과 민간 영역으로 확산시키는 촉매제 역할을 할 수 있음.

- 이처럼 사회적경제를 효율적으로 증진시킬 수 있도록 법적 토대를 마련하여 사회적경제에 대한 범국가적 차원의 효율적 지원을 도모하고 지속가능한 선순환 경제 생태계를 만들 수 있도록 사회적경제 3법을 국회에서 신속하게 제정할 것을 건의함.

3. 제안이유

- 지난 50년간 유지되어 온 대기업 중심의 성장구조는 우리나라 경제 성장의 발판이었으나, 이로 인한 양극화와 같은 심각한 부작용으로 사회통합을 저해하는 다양한 사회문제를 발생시키는 원인이 되고 있음.
- 이런 상황에서 4차 산업혁명, 저출산·고령화 사회로의 전환에 따라 노동이나 일의 성격 자체가 변화하는 가운데, 사회 구성원 모두에게 성장의 혜택을 공정하게 분배하는 것을 핵심으로 하는 사회적경제에 대한 관심이 고조됨에 따라, 사회적 경제 조직들을 경제활동의 중심 주체로 끌어올려야 한다는 필요성이 대두됨.
- 이들 사회적 경제 기업에는 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등 다양한 형태의 기업들이 존재함. 이들도 일반 기업처럼 재화와 용역의 생산·판매 등 경제활동을 하는 엄연한 기업들이지만, 경제적 가치와 함께 취약계층 일자리 창출, 양극화 해소, 사회서비스 제공 등 사회적 가치를 추구한다는 점에서 차이가 있음.

- 그러나 사회적 경제가 국가나 시장이 해결하기 어려운 사회문제를 해결하고 사회적 가치를 창출하는 중요한 역할을 하고 있음에도, 사회적 경제라는 개념이나 기본 원리도 아직 법적 지위를 갖지 못한 실정임.
- 이에 따라 사회적경제를 범국가적 차원에서 효율적으로 지원하고 국가와 지방자치단체와의 민·관협치에 기반한 정책추진체계 구축 등을 통해 사회적경제의 지속가능 역량을 제고하기 위한 협력적 생태계 기반을 마련하고자 사회적경제 3법을 조속히 제정할 것을 촉구하는 것임.
- 양극화 해소, 일자리 창출 등 사회공동이익과 사회적 가치를 실현하는 사회적 경제조직의 활성화를 위해 사회적경제 3법을 조속히 제정할 것을 강력히 건의함.

4. 이송처

- 가. 국회 : 국회의장, 기획재정위원장, 행정안전위원장, 환경노동위원장, 각 정당대표(더불어민주당, 국민의힘, 정의당, 국민의당, 열린민주당)
- 나. 정부 : 국무총리, 기획재정부장관, 행정안전부장관, 고용노동부장관, 농림축산식품부장관, 보건복지부장관, 서울시장

5. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 건의안의 개요

- 건의안은 범국가적 차원의 사회적경제 육성과 지원체계 마련을 위해 현재 국회에 계류 중인 「사회적경제기본법」과 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」, 「사회적경제기업제품 구매촉진 및 판로 지원에 관한 특별법」의 제정을 촉구하고자 발의되었음.

나. 사회적경제의 개념과 등장 배경

- 사회적경제는 고용불안, 불평등, 빈부격차, 환경파괴 등의 다양한 사회문제를 해결하기 위해 등장한 대안 개념으로, 공유가치창출(CSV)과 사회적책임(CSR)의 실현을 목적으로 구성원의 협력과 연대, 자조를 바탕으로 수행하는 민간의 모든 경제적 활동을 의미함.
 - 사회적경제는 ▶ 사회 재분배 기능 수행, ▶ 구성원 또는 지역사회를 위한 생산, ▶ 자율적인 관리·운영 및 민주적 참여, ▶ 자본보다 인간과 노동에 우선순위, ▶ 수익배분 제한을 통한 사회적 소유 강조, ▶ 사회서비스의 제공과 일자리 창출 등을 주된 특징으로 함.
- 선진국을 중심으로 사회적경제에 대한 관심이 커진 이유는 자본주의 시장경제에 대한 반성에 기인하는데, 양극화의 심화, 고용 없는 성장의 고착화, 고령화 등이 진행되면서 기존의 시장경제로는 당면한 경제구조 변화에 대응할 수 없다는 공감대가 형성되었기 때문임.

- 유럽의회는 2009년 사회적경제를 지원하고자 사회적경제 개념 인식과 법적조치 권고 등 48개 항목의 “사회적경제에 대한 결의문”을 채택한 바 있음.
- OECD 사회적경제혁신부(Social Economy and Innovation Unit)는 국가와 지역적 차원의 사회연대경제와 사회적기업 지원전략을 설계하고 실행을 지원하고 있음.
- 영국, 프랑스, 포르투갈, 캐나다(퀘벡주), 스페인 등에서도 사회적경제 관련 법률을 제정하고 지원제도를 통해 다양한 형태의 사회적경제 기업의 활동을 지원하고 있음.¹⁾

다. 서울시의 사회적경제 정책 추진 현황

- 서울시는 2012년 4월 사회적경제 종합지원계획을 수립한 이래 사회적경제 활성화와 생태계 조성을 위해 적극적인 시책을 추진하고 있음.
- 또한, 「서울특별시 사회적경제기업 제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 조례안」(2014년 3월), 「서울특별시 사회적경제 기본 조례안」(2014년 5월) 등 사회적경제 관련 조례의 입법화로 사회적경제의 지속적인 지원 근거와 제도적 기반을 마련하였음.

1) 스페인(사회적경제법·2011), 영국(사회적가치법·2012), 캐나다 퀘벡주(사회경제법·2013), 포르투갈(사회적경제기본법·2013), 프랑스(사회연대경제법·2014)

- 이런 지원에 힘입어 서울시의 사회적경제기업²⁾은 2012년보다 ▶ 기업 수가 6.5배('12 : 819개→ '20 : 5,387개), 매출액은 4배('12 : 6,870억원→ '18 : 2조8천억원), 고용은 2.8배('12 : 9,300명→ '18 : 26,200명) 늘어나는 등 단기간 양적으로 크게 성장하였음.
- 하지만, 사회적경제에 대한 인식 부족과 영리기업에 비해 취약한 경쟁력 등의 문제가 여전히 남아 있어 사회적경제의 지속적 자생력 확보와 질적인 성장을 지원하기 위한 체계적이고 새로운 법·제도가 형성되어야 할 것임.

라. 사회적경제 3법 발의 현황과 입법의 필요성

- 사회적경제에 대한 법·제도적 정의가 명확히 정립되어 있지 않은 상황에서 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등 개별 사회적경제조직을 중심으로 정부와 지방자치단체의 지원이 이루어지고 있음.
- 그러나, 사회적경제를 총괄하는 기본법이 없고 사회적경제기업 유형에 따라 법과 정책이 주무부처별로 분절되어 있어 지원 사업 간에 연계성이 높음에도 불구하고 비체계적·비효율적으로 추진되고 있음.

2) 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 소비생협 포함

< 주요 사회적경제기업에 대한 지원체계 >

구분	사회적기업	협동조합	마을기업	자활기업
소관부처	고용노동부	기획재정부	행정안전부	보건복지부
근거법령	사회적기업 육성법	협동조합 기본법	행정안전부 지침	국민기초생활보 장법
사업시작 연도	2007년	2012년	2010년	2012년
참여 대상	취약계층	이해당사자	지역주민	저소득층
중간 지원기관	·한국사회적기업진흥원 ·권역별 통합지원기관 16개		·권역별마을기업 지원센터 17개	·중앙자활센터 1개 ·광역자활센터 14개 ·지역자활센터 249개
지원내용	·(재정) 인건비, 사업비, 사회보험료 ·(경영) 컨설팅, 공공기관 우선구매, 통합정보시스템 ·(세제) 법안·소득 지방세 감면, 지정기부금 인정	·(재정) 사업비 ·(경영) 교육홍보, 공공기관 우선구매, 통합정보시스템, 설립절차 안내	·(재정) 사업비 ·(경영) 컨설팅, 교육·홍보	·(재정) 인건비, 사업비 ·(경영) 컨설팅 공공 기관 우선구매, 교육홍보

※ 자료 : 국회, 사회적경제 기본법 검토보고서(2020.9)

- 따라서, 사회적경제 정책을 총체적으로 관리하고 각 정책들을 유기적으로 연계·운영하여 사회적경제 전반의 지속가능성과 성장을 견인해야 할 것임.
- 국회에서는 사회적경제에 대한 통합적이고 체계적인 정책과 지원을 위해 제20대 국회 이전까지 ‘사회적경제 기본법안’이 발의되었으나, 모두 임기만료로 폐기된 바가 있음.

< 임기만료로 폐기된 사회적경제 기본법안 현황 >

국회	법률안명	대표발의	발의일
제19대	사회적경제 기본법안	유승민 의원	2014.4.30
	사회적경제기본법안	신계륜 의원	2014.10.13
	사회적경제기본법안	박원석 의원	2014.11.11
제20대	사회적경제기본법안	윤호중 의원	2016.8.17
	사회적경제 기본법안	유승민 의원	2016.10.11
	사회적경제 기본법안	강병원 의원	2019.3.6

- 이후 문제인 정부의 100대 국정과제로 사회적경제 기본법 제정을 포함한 ‘사회적경제 활성화’가 선정되었고, 제21대 국회에 ‘사회적경제 기본법안’과 함께 ‘공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안’, ‘사회적경제기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법안’, 이른바 사회적경제 3법이 각각 발의되었음.

< 사회적경제 3법 발의 현황 >

구분	주요내용	대표발의 의원
사회적경제 기본법	<ul style="list-style-type: none"> · 사회적 경제와 사회적 가치의 정의 · 사회적 경제 기업의 범위 · 사회적 경제 발전 기본계획·부분별 발전계획안 등 · 대통령 소속 사회적경제발전위원회 등 설치 · 한국사회적경제원 설치 · 사회적금융 제도정비 및 사회적금융기관 지정·육성 · 사회적경제 발전기금 조성 및 민간투자 활성화 · 공공기관 우선구매, 조세감면, 국공유재산 대부 등 사회적경제조직에 대한 지원 	윤호중 의원 (2020.7.14) 강병원 의원 (2020.7.30) 김영배 의원 (2020.10.26) 장혜영 의원 (2020.11.5) 양경숙 의원 (2020.11.6)
공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법	<ul style="list-style-type: none"> · 사회적 가치와 공공기관의 정의 · 사회적 가치 실현을 위한 법령·조직 정비, 시책 마련 · 기본계획 및 지역별 추진계획 수립 등 · 사회적가치위원회, 사회적가치기획단 등 설치 · 사회적 가치 실현 성과평가 및 포상 · 조달 및 계약 등 업무수행시 행·재정적 지원 및 우대 	홍익표 의원 (2020.9.20)

사회적경제 기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법	·사회적경제기업, 사회적경제중간조직 등 정의 ·사회적경제기업제품의 구매 촉진에 관한 기본계획, 시·도별 구매촉진 지원계획, 구매지침 수립 등 ·사회적경제기업제품구매촉진위원회 설치 및 운영 ·사회적경제기업 간 경쟁제품의 지정 및 우선구매 ·재정지원, 국·공유재산 무상대부, 세제지원 등	김정호 의원 (2020.8.24)
--	---	-----------------------

- 사회적경제를 활성화하고 지속가능성을 확보하기 위해서는 통합적인 지원체계와 안정적인 법·제도적 기반의 마련이 시급히 요구된다는 점에서 국회와 정부에 사회적경제 3법 제정을 촉구하는 본건의안은 시의적절하고 타당한 것으로 판단됨.
- 특히나, 코로나19로 인해 소득 양극화와 고용불안이 심화되고 있는 상황에서 취약계층에 대한 고용 비중이 높고 경제위기 시에 회복력(resilience)이 좋은³⁾ 사회적경제의 활성화가 필요한 시기임.
- 다만, 사회적경제 3법의 정책이 보다 실질적으로 집행되기 위해서는 국가와 지방의 재정 및 계약법령, 민간위탁·민간투자 법령 등 개별 법령들이 사회적경제 3법의 입법취지에서 부합되는 방향으로 함께 개정·보완되어야 할 것임.

담당 조사관	연락처
김성만	02-2180-8055

3) 2008년 금융위기 당시에도 이탈리아(20%)·프랑스(0.8%)·벨기에(12%) 등 유럽 주요국의 사회적경제 고용은 오히려 증가하였음(2017, OECD)