

# 사회연대경제기본법안에 대한 입법공청회

| 일 시 | 2025년 11월 20일 (목) 14:00

| 장 소 | 국회행정안전위원회 회의실 (본청 445호실)



국회행정안전위원회



## 목 차

---

- 유한나 (한신대학교 글로벌비즈니스학과 교수)  
사회연대경제기본법 관련 진술서 ..... 1
  
- 권재열 (경희대학교 법학전문대학원 교수)  
사회연대경제기본법(안) 검토의견 ..... 17
  
- 이철종 (오늘이음주식회사 이사)  
사회연대경제기본법에 대한 진술서 ..... 27
  
- 김은경 (바른정책아카데미 기획실장)  
사회연대경제 입법화의 한계 ..... 43



# 사회연대경제기본법 관련 진술서

유 한 나

.....  
(한신대학교 글로벌비즈니스학과 교수)



# 사회연대경제기본법 관련 진술서

유 한 나

(한신대학교 글로벌비즈니스학과 교수)

진술인은 경영학을 전공하고 대학(원)에서 사회적경제를 연구·교육하는 사람으로서, 이번 논의가 제도의 정합성과 행정 효율성을 높이기 위한 중요한 과정임을 인식하고 있습니다. 오늘 이 자리에 의견을 공유할 기회를 주신 데 대해 감사드립니다.

## 1. 국제사회 흐름과 한국의 제도적 검토 지점

지난 10여 년간 국제사회에서는 사회연대경제(Social and Solidarity Economy, SSE)를 지역혁신, 서비스 공공성 강화, 고용 안정, 위기 대응, 지속가능발전 등 다양한 영역에서 핵심 정책 프레임으로 정비해 왔습니다.

### 1) 국제기구의 공식 인정과 권고 흐름

먼저, 2023년 4월 18일 미국 뉴욕 유엔 본부에서 열린 제77차 유엔(UN) 총회 제66차 회의에서 채택된 결의안(A/RES/77/281) 「지속 가능한 발전을 위한 사회연대경제 활성화(Promoting the Social and Solidarity Economy

for Sustainable Development)」는 사회연대경제(SSE)를 지속가능발전목표(SDGs) 이행을 위한 국제적 정책 개념으로 공식 인정하고, 각국이 이를 제도적으로 뒷받침할 수 있도록 법·정책 기반을 마련할 것을 권고하였습니다. 이 결의안 채택으로 사회연대경제는 UN 차원의 공식 정책 영역으로 자리 잡았으며, 각국은 이를 제도화하기 위한 상위 프레임워크 구축의 필요성을 다시 확인하게 되었습니다.

2022년 국제노동기구(ILO)는 역사상 처음으로 사회연대경제를 본격적으로 다룬 「괜찮은 일자리와 사회연대경제(Resolution concerning decent work and the social and solidarity economy)」 결의안을 전 회원국 합의로 채택하며, 사회연대경제가 양질의 일자리 창출과 사회적 비용 절감에 기여하는 제도적 기반임을 인정하고 각국에 법·정책 체계 구축을 권고했습니다. 2023년 OECD-ILO 고위급 회의에서도 사회연대경제는 경제 회복과 사회정의 실현을 동시에 뒷받침하는 핵심 정책 분야로 강조되었고, 이를 위해 법적 인정과 정책 통합이 필요하다고 강조하였습니다.<sup>1)</sup> ILO는 사회연대경제 통계의 국제 비교를 위해 2028년 로드맵, 2033년 공식 가이드라인 발표를 계획하고 있습니다.

2022년 OECD는 『사회연대경제 및 사회혁신 권고안(Recommendation on the Social and Solidarity Economy and Social Innovation)』을 각료이사회에서 채택하며, 회원국이 국가 전략·법제·통계를 정비할 수 있는 공식 가이드라인을 제시했습니다.<sup>2)</sup> 이어 2023년 OECD 고위급 회담에서는 “SSE는

---

1) International Labour Organization. (2022). Resolution concerning decent work and the social and solidarity economy. Adopted at the 110th Session of the International Labour Conference, 10 June 2022.

2) OECD. (2022). Recommendation of the Council on the Social and Solidarity Economy and Social Innovation.



기후·돌봄·고용 위기에 대응하는 핵심 자산”이라는 공동 인식이 확인되었고, OECD는 UNTFSSSE·ILO·EU 등과 협력하여 사회연대경제의 글로벌 제도화를 추진하고 있습니다. 더불어 2027년 장관급 회의(MCM)에서 회원국의 사회연대경제 정책의 국가별 제도화 이행 정도를 평가한 보고서를 공식 발표할 계획입니다.

2021년 12월 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 「사회적경제 실행계획(Social Economy Action Plan)」을 공표하여, 사회적경제 조직이 보다 나은 제도적 환경에서 활동할 수 있도록 제도정비, 자금·시장 접근성 개선 등을 제시하고 있습니다.<sup>3)</sup> 이어 2023년 11월 유럽이사회는 회원국들이 국가 단위의 사회연대경제 전략을 수립하고 실행할 것을 권고하는 공식적인 권고안을 채택하며, EU 차원에서 SSE의 제도적 기반을 강화하는 흐름을 한층 더 명확히 했습니다.<sup>4)</sup> 이러한 국제적 흐름은 한국에서도 관련 제도 논의를 검토하는 데 하나의 참고 근거가 될 수 있습니다.

## 2) 국가별 상위 법제 제정 확산 (1998-2018)

법제화와 관련하여 국제적으로는 사회연대경제를 하나의 독립된 경제 부문(sector)으로 상정하고, 법제를 ① 개별 조직·사업을 규율하는 개별법과 ② 전체 정책 구조를 정비하는 상위 Framework Law(기본법)의 이중 구조로 운영하는 국가가 일반적입니다.<sup>5)</sup> 프랑스, 스페인, 포르투갈, 캐나다 퀘벡,

3) European Commission. (2021, December 9). Building an economy that works for people: An action plan for the social economy.

4) Council of the European Union. (2023, November 27). Council recommendation on developing social economy framework conditions (C/2023/1344). Official Journal of the European Union, C, 1344.

5) OECD (2023). What is the social and solidarity economy? A review of concepts (OECD Local Economic and Employment Development [LEED] Papers No. 2023/13). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/dbc7878d-en>

벨기에, 멕시코, 콜롬비아, 우루과이 등은 상위 기본법을 갖추고 있습니다.<sup>6)</sup>

**<표> 사회연대경제 관련 기본법 제정 현황**

국가	법 명칭	제정연도
콜롬비아	연대경제 기본법	1998
벨기에 왈롱지방	사회적경제 법령	2008
스페인	사회적경제 기본법	2011
그리스	사회적경제및기업기본법	2011
멕시코	사회연대경제 기본법	2012
캐나다 퀘벡주	사회적경제 기본법	2013
포르투갈	사회적경제 기본법	2013
프랑스	사회연대경제법	2014
루마니아	사회적경제법	2015
그리스	사회연대경제법	2016
불가리아	사회연대경제 기업법	2018
슬로바키아	사회적경제와 사회적기업법	2018

※ 출처: OECD, 2023

공통적인 특징은 상위 기본법은 정의·원칙·조정 체계를 다루고, 협동조합법 등 기존 개별법은 유지하면서, 두 층위(기본법-개별법)가 함께 작동하며 정책 일관성을 확보하는 것입니다. OECD는 이러한 구조가 정책의 일관성 강화, 예측 가능성 제고, 부처 간 조정 강화, 데이터·통계 기반 강화, 지역-국가 연계를 개선하는데 유효한 방식이라고 평가합니다.

6) 엄형식(2023), 사회연대경제 개념의 발전과 제도화\_맥락과 함의, 국제노동브리프

## 2. 분절된 사회적경제 제도의 통합을 위한 기본법 논의의 흐름

우리나라의 기본법 논의는 19대 국회에서 처음 제기된 이후 20대와 21대를 거쳐 10년 이상 이어져 왔습니다. 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 협동조합 등 개별 조직에 대한 제도가 확대되면서 생태계는 넓어졌으나, 각 제도가 별도 법률·지침에 따라 운영되다 보니 정의·범위·통계·평가 기준이 부처마다 서로 다르게 적용되는 구조적 분절성이 지속되었습니다. 특히 2010년 이후 지방정부를 중심으로 사회적경제 관련 조례 제정이 빠르게 확산되면서, 현재는 전국 17개 모든 광역자치단체와 기초지자체의 80% 이상이 관련 조례를 보유하고 있을 정도로 지역 단위 제도 기반이 크게 강화되었습니다.

그러나 이러한 확산에도 불구하고, 국가 차원의 상위 개념·정의·정책 조정 체계가 부재한 상황에서는 조례 간 기준도 일관되기 어려워 지역별 편차와 정책 분절성이 더 심화되는 한계가 나타났습니다. 이처럼 제도는 확대되었지만 상위 체계가 부재한 상황은, OECD·ILO·UN이 지속적으로 강조해 온 국제적 SSE 기준과의 정합성을 떨어뜨리고, 국내 정책 분석과 예산 효율성 확보에도 제약을 초래해 왔습니다.

이러한 현실 속에서, 사회적경제를 명확히 정의하고, 통계·평가 체계를 일원화하며, 부처 간 정책 조정 기능을 갖춘 상위 기본법을 마련해야 한다는 요구가 현장에서 오랜기간 자연스럽게 대두되었습니다. 논의가 길어지는 데에는 다양한 의견과 접근 방식이 존재하는 한국적 상황이 영향을 미쳤지만, 여러 국회를 거쳐 지속해 온 논의 자체가 사회적경제 제도 정비에 대한 사회적 숙의가 이어져 왔다는 의미로도 볼 수 있습니다. 기본법은 새로운 지원을 창출하는 법이 아니라, 그동안 축적된 개별 제도의 분절성을 해소하고 정책 효과성을 높이기 위한 제도적 정비 기반을 마련하는 데 목적이 있습니다.

### 3. 기본법의 성격: ‘지원 확대 법’이 아니라 ‘조정·정합성 확보 법’

한국의 사회적경제 제도는 2007년 사회적기업육성법, 2012년 협동조합기본법, 마을기업 제도, 자활기업 제도 등 개별 사업·법률 중심으로 확장되어 왔습니다. 이러한 구조는 조직 유형별 요건·지원 기준을 규정하는 개별 지원법 체계이며, 전체 정책을 일관되게 다루거나 부처 간 중복을 조정하는 기능은 매우 제한적입니다.

#### 1) 한국 사회적경제 제도의 구조적 한계

<표> 사회적경제 조직 유형별 법률·근거·소관 부처 비교표

조직 유형	근거 법률·지침	소관 부처	구조적 문제점
사회적기업	「사회적기업육성법」(2007)	고용노동부	사회적가치 평가 기준이 독립 운영 → 타 제도와 비교 어려움
협동조합	「협동조합기본법」(2012)	기획재정부	공익성·사회적가치 기준 부재 → 사회적경제 범주와 불일치
마을기업	행안부 지침(「마을기업 육성 및 지원에 관한 법률」2025.8 제정)	행정안전부	법적 근거 미흡, 정의·지원 기준 부처별 상이
자활기업	「국민기초생활보장법」자활사업 지침	보건복지부	고용·성과 기준이 사회적경제 기준과 불일치
사회적금융기관 (신협·새마을금고 등)	개별 금융 관련 법률	금융위원회 등	사회적경제 범주와 제도적 연결 고리 미흡
소셜벤처	별도 법률 없음(중기부 가이드라인)	중소벤처기업부	법적 지위 불명확 → 지원·통계·조달 기준 적용 불가
중간지원조직	개별 부처 사업 지침	고용노동부·행안부·복지부 등	역할 중요하지만 법적 근거 부재 → 범위·정의·지위 불안정

현재 한국의 사회적경제 제도는 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등 개별 정책이 서로 다른 법률과 지침에 따라 독립적으로 운영되고 있습니다. 이로 인해 각 제도별 정의·범위·평가 기준·공공구매 기준이 모두 달라, 동일한 사회적경제 활동을 다르게 분류하거나 상이한 기준으로 평가하는 구조적 문제가 누적되어 왔습니다.

이러한 분절적 구조는 행정상의 불편 뿐 아니라, 부처별 정책이 서로 연결되지 못하는 정책 분절성, 동일 조직에 대한 중복 지원 또는 반대로 누락 발생, 행정·재정 집행의 비효율 증가로 이어졌습니다. 나아가 통계·평가 기준이 통일되어 있지 않기 때문에, 정부는 국가 단위에서 사회적경제의 규모·성과·경제적·사회적 기여도를 일관된 방식으로 분석할 수 없는 상황에 놓여 있습니다. 이는 정책 효과성 평가를 어렵게 만들 뿐 아니라, 국제사회가 제시하는 OECD·UN·ILO의 사회연대경제(SSE) 기준과도 정합성이 맞지 않아 한국의 정책 체계를 국제 기준에 따라 설명하거나 비교하기도 어려운 구조를 초래하고 있습니다.

## 2) 분절적 체계가 드러낸 생태계 성장의 구조적 한계에 대한 검토

현재 사회연대경제 전달체계는 사회적기업·협동조합·마을기업·자활기업 등을 중심으로 여러 부처가 개별적으로 담당하고 있어, 지역 차원의 통합적 전략 수립에 일정한 제약이 있다는 지적이 있습니다.

### ① 분절된 지원체계가 만드는 지역 대응의 어려움

관련 정책이 여러 부처에 분산되어 있어, 지역의 복합적 문제—돌봄, 주거, 에너지, 의료, 교육 등—를 단일한 관점에서 연계적으로 다루기 어려운

면이 존재합니다. 이러한 구조는 현장에서 자율적 협업을 활성화하기보다는 부처별 지원사업에 개별적으로 대응하는 방식으로 이어지는 경향이 있으며, 그 결과 지역 단위에서 통합적 접근과 축적된 해결 역량을 형성하는 데에도 한계가 나타나고 있습니다.

## ② 전달체계의 불균형과 일관성 부족

광역과 기초 간 전달체계의 편차, 위탁·직영 방식의 혼재 등은 지역 간 역량 격차와 정책 집행의 일관성 부족으로 이어질 수 있습니다. 특히 실질적인 실행력은 기초지자체에 달려 있음에도, 일부 지역에서는 전담 인력이나 지원조직이 충분하지 않아 어려움이 있다는 의견도 제기되고 있습니다.

## ③ 중간지원조직의 제도적 기반 미비

중간지원조직은 생태계에서 중요한 역할을 수행하지만, 법적 근거와 기능 정의가 부처별·사업별로 상이하여 안정적 전달체계 구축에 제약이 있다는 분석이 있습니다. 이는 조직 간 경험과 역량의 체계적 축적 및 확산을 어렵게 하고 지역 간 격차를 확대하는 요인으로도 언급됩니다.

## ④ 연합조직·협의체의 지위 불명확

지역·업종별 연합조직과 협의체는 조정, 대표성, 협업 촉진 등 중요한 기능을 수행하고 있으나, 법적 지위와 역할이 명확하지 않아 공통 기준 아래에서 일관된 기능을 수행하기 어려운 점이 있다는 지적이 있습니다. 이는 정책과 현장 간 정합성 확보에도 일정한 영향을 미칠 수 있습니다.

## ⑤ 분절된 금융지원체계의 연계·조정 기반 마련

사회적금융은 여러 부처와 기관에서 분절적으로 운영되어 평가 기준, 리스크 관리, 성장 단계별 금융 설계가 통합적으로 마련되기 어렵다는 지적이 있습니다. 이 법은 기존에 여러 부처와 지자체에서 개별적으로 운영되던 사회적금융 관련 제도들을 서로 충돌 없이 연계·조정할 수 있도록 법적 근거를 제시한다는 점에서 행정 효율성과 제도적 명확성을 높이는 데 의미가 있다고 생각합니다.

종합하면, 현행 전달체계의 여러 한계는 부처·법인격 중심의 분절적 구조 속에서 비롯된 측면이 있으며, 지역사회 문제의 복잡성과 변화 속도를 고려할 때 목적과 미션 중심의 정책 정렬이 보다 중요해지고 있습니다.

기존 제도 범위를 넘어서는 다양한 실천이 확산될수록 정책 조정과 통합적 육성 전략을 마련하는 데 어려움이 커질 수 있는 만큼, 상위 수준에서 용어와 범위, 조정 기능, 평가 기준 등을 정비하는 작업은 정책 체계 전반의 정합성을 높이는 데 도움이 될 수 있는 자연스러운 검토 지점으로 이해될 수 있습니다.

이러한 측면에서, 기본법은 새로운 조직을 만들기보다는 상위 기준을 마련해 변화하는 생태계를 보다 안정적으로 지원할 수 있는 하나의 정책적 도구로 검토될 수 있을 것입니다.

## 4. 행정적 효율성과 정책 정합성 확보 측면

우리나라의 사회적경제 정책은 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등 다양한 제도와 지자체 사업을 중심으로 운영되어 왔습니다. 이 과정에서 정의·범위·평가·통계 기준이 부처별로 상이하게 적용되면서 동일 조직에 대한 기준 차이, 유사 사업 간 중복, 지역별 접근 방식의 편차 등 행정상 여러 어려움이 지적된 바 있습니다. 기본법은 이러한 점을 새로운 제도를 추가하기보다, 기존 기준들을 상위 수준에서 조정해 정책 운영의 일관성과 정합성을 높이는 방향에서 이해될 수 있습니다.

### 1) 정책 중복·누락을 점검할 수 있는 조정 틀 마련

부처별로 목적이 유사한 사업이 독립적으로 운영되고, 동일한 자료 제출·평가 절차가 반복되는 구조는 오래전부터 지적돼 온 행정적 부담 요인입니다. 기본법은 이러한 문제를 즉각적으로 해소한다기보다, 기존 제도들을 상위 수준에서 정리해 기준·용어·통계를 일관되게 맞출 수 있는 틀을 제공하는 성격으로 이해할 수 있습니다. 해외에서도 스페인·포르투갈 등이 기본법을 통해 정책 기준을 정합성 있게 정비한 사례가 있습니다(OECD, 2023).<sup>7)</sup>

국내의 경우 사회적경제 재정지원 체계는 재정 여건과 정책 환경 변화에 따라 조정되어 왔으며, 예산 규모와 배분 구조 변화에 대해 현장에서는 다양한 의견이 나타나고 있습니다. 이러한 변화가 지속되는 상황에서 정책 목표·평가 기준·통계 체계를 일정 수준에서 정비하는 작업은 예산을 배분하는 과정의 예측 가능성을 높이는 데 기여할 수 있습니다.

---

7) OECD. (2023). Policy guide on legal frameworks for the social and solidarity economy (LEED Papers, No. 2023/03). OECD Publishing.



또한 여러 연구들 역시 재정지원이 초기 형성 단계에서 일정한 역할을 했다는 점과 동시에, 성장 단계와의 연계성은 추가 논의가 필요하다는 점을 제시하고 있습니다. 이는 기존의 인건비 중심 지원뿐 아니라, 지역 기반 역량 강화나 협업 구조 등 다양한 지원 방식이 함께 논의될 수 있는 체계를 마련할 필요성을 뒷받침하는 자료로 볼 수 있습니다.

종합하면, 기본법은 새로운 재정을 도입하기 위한 법이라기보다는, 정책 구조·용어·평가 기준을 정돈하여 중복과 누락을 점검하고, 변화하는 지원 구조 속에서 예산 운영의 일관성과 예측 가능성을 높이는 ‘정책 조정 도구’로 검토될 수 있습니다. 즉, 기본법은 향후 정책 설계가 보다 체계적으로 이루어지도록 하는 기반을 마련하는 역할에 가깝습니다.

## 2) 행정 효율성 측면: 정책 판단의 일관성과 국가통계의 신뢰 기반 마련

사회적경제에 대한 통계·평가 체계는 현재 부처별 법령과 사업 목적에 따라 별도로 구축되어 있습니다. 예컨대 고용노동부의 사회적기업 실태조사와 기획재정부의 협동조합 실태조사는 조사 범위, 분류 기준, 평가 방식이 서로 달라 동일한 현상도 서로 다른 체계로 집계되는 경우가 있습니다.

이러한 구조에서는 국가 차원의 비교·평가·모니터링이 어렵고, 동일 조직을 정부와 지자체가 서로 다른 기준으로 분류·관리하는 비효율이 발생할 수 있다는 지적이 이어져 왔습니다.

기본법은 새로운 제도를 만드는 것이 아니라, 기존 제도 간 정의·통계·평가 기준을 일정 수준에서 정리해 정책 판단의 일관성과 국가 통계의

신뢰성을 높일 수 있는 상위 프레임으로 검토될 수 있습니다. 이렇게 기준 체계를 정비하면 향후 정책 효과 측정과 정책 간 정합성 확보에도 도움이 될 수 있습니다.

## 5. 사회 전체적 안정성과 지속가능성 제고 측면

국내외 연구에 따르면 사회연대경제 조직은 지역사회와 취약계층을 지원하는 과정에서 보완적 역할을 수행해 온 것으로 보고되고 있습니다. 예를 들어 OECD(2020)는 코로나19 이후 발간한 보고서에서 사회연대경제 조직이 지역 기반의 회복력(resilience)을 높이는 데 기여한 사례들을 소개하며, 고용 유지, 돌봄, 지역 서비스 안정화 등 여러 영역에서 긍정적 역할이 확인되었다고 평가했습니다. 이 보고서는 사회연대경제 조직이 공공부문과 시장이 대응하기 어려운 영역을 보완하는 데 도움이 될 수 있는 잠재력을 지닌 것으로 분석하고 있습니다.

유럽연합(EU) 역시 코로나19 시기를 거치며 사회적경제가 공공서비스와 지역 기반 돌봄·복지 기능을 보완하는 역할을 수행할 수 있다는 점을 정책적으로 강조해 왔습니다. 유럽위원회가 발표한 「사회적경제 행동계획(Social Economy Action Plan, 2021-2030)」에서는 사회적경제가 위기 대응 능력과 지역사회 회복력(resilience)을 강화하는 중요한 주체 중 하나임을 언급하고 있으며,<sup>8)</sup> 특히 돌봄·교육·의료 등 필수 서비스 영역에서 공공부문과 협력해 지역사회에 기여할 수 있는 가능성을 제시하고 있습니다.

---

8) European Commission. (2021). Building an economy that works for people: An action plan for the social economy. Publications Office of the European Union.

국내에서도 일부 긍정적 지표가 확인되고 있습니다. 예를 들어 한국사회적기업진흥원(2022)이 조사한 결과에 의하면 2007년부터 2020년까지 인증받은 사회적기업의 생존율은 84.3%로 높은 수치를 나타냈습니다<sup>9)</sup>. 인증 이후 5년 이상 계속 활동하는 사회적기업의 생존율은 52.5%로, 이는 일반 창업기업의 5년 생존율인 29.2%를 상회하는 수치입니다.<sup>10)</sup> 코로나19 시기에는 **고용 유지 노력**이 주요 대응 전략으로 확인되었으며<sup>11)</sup>, 돌봄·생협·의료·자활·청년 분야에서는 **지역 공공서비스의 공백을 보완**한 사례들이 다수 보고되었습니다.

또한 **지역소멸, 고령화, 기후위기** 등 구조적 변화가 진행되는 상황에서 사회연대경제 조직이 **돌봄·의료·생활서비스·식품·에너지** 등 **지역 생활 인프라 분야에 참여**해 온 사례도 여러 지역에서 확인되고 있습니다. 이러한 활동은 **지역사회가 직면하는 부담을 완화**하고, **공공부문과 지역 주민의 협력을 지원**하는 측면에서 의미 있게 평가될 수 있습니다. 생협, 에너지협동조합, 자원순환 조직 등은 **친환경 전환이나 지역 내 기후적응 활동**에서도 일정한 기여를 해 온 것으로 확인되고 있습니다.

즉, 사회연대경제 조직은 특정 조직의 이해를 넘어, 다양한 사회·경제·환경적 변화 속에서 **지역사회가 보다 안정적으로 대응할 수 있도록 보완적 역할을 수행**해 온 것으로 평가됩니다. 기본법은 이러한 역할을 확대하기 위한 새로운 사업을 도입하기보다는, **관련 기준을 정비하고 통계를 일관되게 구축**해 정책 체계의 **정합성을 높이는 데 그 목적**을 둘 수 있습니다.

---

9) 한국사회적기업진흥원. (2022). 2021 한 손에 잡히는 사회적기업. 한국사회적기업진흥원

10) 중소벤처기업부. (2020). 창업기업 생존율 현황

11) 한국사회적기업진흥원 외. (2022). 코로나19 이후 한국 사회적경제기업의 경기여건 및 고용변화.

## 6. 맺음말

저는 이번 기본법 논의가 국제적 정책 환경 변화, 국내 제도의 다양화로 인한 정합성 과제, 행정·재정 효율성 확보, 그리고 지역 기반의 안정성과 대응력 제고라는 흐름 속에서, 이미 운영 중인 제도들을 보다 일관성 있게 정리하는 과정으로 이해하고 있습니다.

위원님들께서 이러한 맥락을 참고하시어, 기본법이 행정 체계의 예측 가능성을 높이고 지역 기반 경제·사회 구조의 지속가능성을 지원하는 하나의 중장기적 정책 도구로서 검토될 수 있도록 살피주신다면 감사하겠습니다. 경청해 주셔서 고맙습니다.

# 사회연대경제기본법(안) 검토의견

권 재 열

(경희대학교 법학전문대학원 교수)



# 사회연대경제기본법(안) 검토의견

권 재 열

(경희대학교 법학전문대학원 교수)

## I. ‘기본법’의 취지와 모순됨

본디 ‘기본법’의 경우 그 법령 자체가 다른 법령의 총칙규정으로서의 기능을 한다는 점에서 총괄적이고 포괄적인 사항 등만을 규정하고<sup>12)</sup> 기본법에서 구현하려는 제도의 구체적이고 세부적인 사항 등은 관련 개별 법령을 만들어 운영하는 것이 바람직하다. 기본법의 목적은 개념적 틀과 방향 제시이지, 모든 세부 정책의 강행규정화를 의미하지 않는다. 그러나 국회에 제출된 여러 사회연대경제기본법안은 기본법이라고 하기에는 너무 구체적인 내용을 담고 있을 뿐만 아니라, 여러 각칙적인 규정을 두다 보니 기존의 다른 법률과의 충돌 등을 비롯하여 다양한 문제가 발생하고 있다.

법안은 다양한 정책목표(사회적 가치 실현, 지역순환경제, 국제협력 등)를 종합적으로 나열하고 있으나, 이들 모두를 법적 의무로 설정하고 있다. 또한 ‘기본법’임에도 지나치게 많은 구체적 사항을 대통령령·조례 위임으로 처리하고 있다. 이처럼 정책목표의 선언성과 강행규정의 결합은 법적 안정성을 저해하고 결국 집행 불가능한 규범만 양산할 우려가 있다.

---

12) 법제처의 법령입안·심사기준에 따르면 “여러 법령에서 규정하고 있는 사항에 대한 기본 원칙이나 정책 방향 등을 규정하는 경우에는 「○○기본법」이라는 표현을 사용한다.” 법제처, 「법령입안·심사 기준」(법제처, 2024), 727면.

## II. 개념 정의의 포괄성으로 인한 무차별성

법안은 “사회연대경제”의 정의를 지나치게 넓게 규정하고 있다(김영배 의원 대표발의안 제3조 제1호). 사회적기업·협동조합뿐 아니라, 농협·수협·산림조합·새마을금고·신협·중소기업 협동조합 등 전국의 거의 모든 협동조합 기반 조직을 포괄하여 “사회연대경제 기업”으로 규정하고 있다(안 제3조 제3호). 광범위한 조직을 단일 체계로 묶을 경우 규제대상 및 지원대상이 명확하지 않아 법 집행의 실효성이 크게 저하될 우려가 있다. 농협·수협 등 대규모 경제조직은 이미 별도의 개별법·감독체계를 가지고 있으므로, 본 법과 충돌하거나 이중 규제가 발생할 가능성이 높다. 이처럼 분모가 지나치게 넓은 개념 설정은 정책대상의 특정성과 차별성을 약화시키며, 정책효과의 집중성을 훼손한다.

## III. 관 주도의 가동체계

대통령 소속으로 “사회연대경제 발전위원회”(안 제16조)를 신설하고, 시·도·시군구까지 모든 단계에서 지역발전 기본계획·시행계획을 의무화하고 있다(안 제8조~제11조). 사실상 전국 모든 자치단체가 4년 단위 기본계획을 작성해야 하는 포괄적 국가계획 체계를 가동하여야 할 것으로 보인다. 사회연대경제는 본래 지역성과 자율성이 중요한데, 국가·지방정부의 계획수립 의무를 법률로 강제하면 관 주도의 중앙집중 구조가 강화되어 사회연대경제의 자율성을 침해할 것으로 예상된다. 게다가 모든 지방자치단체에 계획·보고·평가를 의무화하는 것은 행정비용 증가, 불필요한 문서행정 확대, 형식적 계획 남발을 초래할 위험이 클 뿐만 아니라 헌법상 지방자치의 본질인 자율성 침해 가능성이 있다.



법안은 정부가 계량화된 평가지표를 개발하여 사회연대경제 조직의 사회적 가치 실천 및 기여 정도를 평가하도록 명시하고 있다(안 제35조). 그러나 법안상의 ‘사회적 가치’의 개념(안 제3조)은 광범위하고 추상적이어서, 이를 객관적으로 계량화하는 것은 본질적으로 어렵다. 평가 과정에서 정치적 혹은 행정적 자의성이 개입될 여지가 크며, 이는 곧 정부의 입맛에 맞는 조직에 지원이 편중되는 결과를 낳을 수 있다.

#### IV. 과도한 국가기관 신설 및 재정 부담 증가

한국사회연대경제원 신설(안 제24조), 각 지자체별 사회연대경제 지원센터 설치(제25조), 사회연대경제 발전기금 설치(제29조) 등 여러 신규 공공기관·기금 설치를 법률로 강제하고 있다. 예컨대, 기금설치 및 운영에 소요되는 재원은 국가와 지자체의 출연금으로 충당할 것으로 보인다(안 제29조 제3항 등).

새로운 중앙 공공기관 설립과 기금 조성은 막대한 예산을 필요로 하며, 장기적으로 국가재정 부담을 가중할 수 있다. 그 결과 국가와 지방자치단체의 재원이 사회적으로 생산적인 곳에 사용되지 못하는 기회비용의 손실이 발생하게 된다. 이러한 국가와 지방자치단체의 행위 자체가 시장에서의 경쟁을 제한하는 효과가 있어 자원배분에 영향을 미친다.<sup>13)</sup> 현재도 사회적기업진흥원, 각종 협동조합·지역경제 관련 지원체계가 존재해 기존 기관과 기능이 중복된다. 중복기관 설치는 행정 조직 비대화와 관료주의를 심화시켜 정책 효율성 저하와 예산 낭비를 초래할 가능성이 높다.

---

13) 한정택, “한국의 경제적 지대와 지대추구행위 타파를 위한 제언,” 「한국경제포럼」 제7권 제4호 (한국경제학회, 2015), 27면.

## V. 도덕적 해이 조장과 혁신 저해

공공기관 우선구매 의무화(안 제33조 제3항), 공공서비스의 사회연대경제 조직 우대(제34조), 금융·세제·조달·교육 지원의 광범위한 확대(제36조~제38조) 등은 시장 중립성과 경쟁 원칙을 훼손할 수 있다. 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 경영실적 평가를 받아야 한다. 이에 공공기관은 나쁜 평가를 피하기 위하여 품질고하를 막론하고 사회연대경제 기업이 생산하는 것이면 무엇이든지 구매하려는 움직임을 보일 것으로 예상된다. 이 같은 상황에 놓이게 되면 사회연대경제 기업이 생산하는 재화나 서비스에 대해서는 어떠한 경쟁도 존재하지 않아 무조건적으로 판매될 수 있게 된다. 이처럼 우선구매의무화정책(안 제33조 제3항)은 재화나 서비스에서의 경쟁의 제한을 의미하는 것으로서 이는 제품이나 서비스 혁신의 유인을 줄이고 경우에 따라서는 도덕적 해이를 방관하는 우려를 범할 수 없다. 즉, 우선구매의무화로 인하여 민간 기업과의 경쟁 조건이 불공정하게 변질되어 기업 간 역차별 가능성이 존재한다. 공공서비스 위탁도 마찬가지로 특정 조직 형태에 우대 규정을 두는 것은 공정경쟁 원칙에 반한다.

## VI. 다른 개별법들과의 충돌 가능성

협동조합, 농협·수협·산림조합, 사회적기업 등은 이미 개별 특별법이 존재하며 각 법률은 개별 감독기관(농림축산식품부, 해수부, 산림청 등)을 두고 있다. 본 법안은 이러한 조직들을 “사회연대경제 기업”이라는 이름 아래 포괄하고 감독·평가·보고 체계의 통합을 도모하고 있다(제7조, 제35조, 제48조~50조).

그러나 이로 인해 감독체계 간 충돌, 권한 중복, 법적 혼선이 불가피할 것으로 예상된다. 개별법의 특수성에 맞춰져 있는 지원 체계를 기본법으로 통합하려는 시도는 정책의 분절성 해소라는 긍정적 효과보다, 기존 법률과의 충돌이나 혼란을 야기하고 개별 조직의 특성에 맞는 맞춤형 지원을 약화시킬 수 있다. 특히 개별법상 규율과 본 법의 규제가 상충할 경우 행정 혼란이 발생하고, 행안부 중심의 조정체계를 강제하면 타 부처의 고유 권한 침해 문제도 발생할 것으로 보인다.

## VII. 과잉규제

사회연대경제 조직에게 재무상태표, 사업결산, 사회적 가치 지표 등을 통합정보시스템에 공시하도록 강제하고 있다(안 제48~50조). 이 같은 공시체계는 중소 규모 조직·마을기업·소규모 협동조합 등에 과도한 행정 부담을 초래한다. 이처럼 공시는 대기업이나 공공기관조차 부담되는 행정작업인데, 작은 지역 공동체 조직에 동일한 수준을 요구하면 현실적으로 이행이 어렵고 과잉규제에 해당한다. 특히 공공 지원을 받는 대가라 하더라도, 일반 영리 기업으로서의 색채가 강한 사회연대경제 기업(예컨대, 소셜벤처기업, 새마을금고)에 대해서도 민감한 정보인 재무 정보를 의무적으로 공개하게 하는 것은 경영 활동의 위축을 가져올 수 있다.

## VIII. 지역공동체의 개념 강조의 불필요성

법안에 따르면 사회연대경제 조직은 발생한 이익을 해당 조직과 지역공동체 발전을 위해 재투자해야 한다(제2조 제4항). 그러나 이 요건은 AI 시대에 어울리지 않는다. 예컨대, 사회연대경제 조직 중에는 소수의 인원이 물리적인 사무실없이 운영될 수 있을 것이므로 그러한 조직이 기여할 지역공동체 내지 지역사회의 범위확정을 비롯하여 실제로 그러한 재투자와 발전에 기여할 수 있을지가 논란이 될 수 있기 때문이다.

## IX. ‘윤리적 소비’의 편향성

안 제6조 제2항에서의 ‘윤리적 소비’는 무엇을 의미하는가? 이 용어가 사회연대경제기본법안에서 사용되고 있다는 점에서 ‘윤리적 소비’는 사회연대경제 기업 등이 생산한 상품을 소비하는 것으로 해석되므로, 국민은 동항에 따라 사회적 경제조직 등의 상품을 소비하는 것을 노력할 의무를 부담하는 것이다.<sup>14)</sup> 다만, 이러한 노력의무는 소비자 주권(consumer sovereignty)과 충돌한다는 점에서 큰 문제점을 내포하고 있다.

소비자 주권이 헌법재판소의 결정에 의하여 인용된 만큼<sup>15)</sup> 국내에서 공

---

14) 국내 학자 중에는 사회적 기업을 ‘착한 기업’으로 범주화하는 분도 있다. 조영복·류정란, “사회적기업의 사회적 가치 측정, 그 접근법과 발전방향의 모색 -SROI의 우수성을 중심으로-,” 「인적자원관리연구」 제21권 제3호(한국인적자원관리학회, 2014), 476면. 사회적 기업이 사회적 경제조직 등에 속하고, 사회적 경제의 주체라는 점을 고려한다면 결국 사회적 경제는 착한 경제로 귀결된다. 김성기·김영식, “사회적 가치의 제도화를 통한 사회적 경제와 공공성의 확장을 위하여,” 「착한 경제, 어떻게 만들것인가: 사회적 가치 기본법 도입의 의미와 전망」(국회 사회적경제 연구포럼 등의 주최로 2014년 2월 10일 국회 의원회관에서 개최된 세미나 자료), 4면. 이와 같이 사회적 경제의 ‘착한 경제’론은 묵시적으로 시장경제가 ‘덜 착한 경제’이거나 ‘착하지 않는 경제’ 내지 ‘나쁜 경제’로 오인될 여지를 남겨둔다.

15) 헌법재판소는 1996.12.26 선고, 96헌가18 결정에서 “소비자는 물품 및 용역의 구입·사용에 있어서 거래의 상대방, 구입장소, 가격, 거래조건 등을 자유로이 선택할 권리를 가진다. 소비자가 시

인된 용어로 정착한 것을 부인할 수 없다. 이런 이유로 인하여 윤리적 소비가 되기 위해서는 윤리적인 상품을 소비자가 임의적인 결정에 따라 구입이 가능하여야 한다. 만약 윤리적인 상품을 소비자 개개인이 자유롭게 선택하여 구입할 수 없다면 그러한 소비는 결코 윤리적이라고 할 수 없다. 따라서 윤리적 소비 그 자체 또는 윤리적 소비를 위해 노력할 의무를 부과하는 것은 헌법상 인정되는 소비자 주권을 침해하는 것이다.

---

장기능을 통하여 생산의 종류, 양과 방향을 결정하는 소비자주권의 사고가 바탕을 이루는 자유시장경제에서는 경쟁이 강화되면 될수록 소비자는 그의 욕구를 보다 유리하게 시장에서 충족시킬 수 있고, 자신의 구매결정을 통하여 경쟁과정에 영향을 미칠 수 있기 때문에 경쟁은 또한 소비자 보호의 포기할 수 없는 중요 구성부분이다”이라고 판시한 바 있다.



# 사회연대경제기본법에 대한 진술서

이 철 종

(오늘이음주식회사 이사)





# 사회연대경제기본법에 대한 진술서

이 철 중

(오늘이음주식회사 이사)

저는 지난 25년 동안 사회적경제 생태계의 네 가지 주요 조직 형태인 사회적기업, 자활기업, 사회적협동조합, 마을기업과 함께 현장에서 실질적인 변화를 경험해 왔습니다. 자활기업을 경험하고, 사회적기업가로서 사회적기업육성법 제정 과정에 참여했으며, 협동조합기본법 제정 과정과 마을기업 제도화 지원 경험 등 다양한 시기와 단계에서 현장의 목소리와 제도 사이의 간극을 체감해 왔습니다. 오늘의 진술은 바로 그 현장의 경험을 기반으로 하고자 합니다.

## 1. 사회연대경제기본법이 필요한 이유: 시대적·구조적 배경

지난 20여 년간 한국 사회는 저성장, 고령화, 인구감소, 지역소멸, 사회서비스 수요 증가라는 구조적 변화를 겪어왔습니다. 그리고 이러한 변화 속에서 공공부문과 시장부문만으로는 해결하기 어려운 영역을 메워온 것이 바로 사회연대경제조직이었습니다.

특히 IMF, 2008 금융위기, 코로나19 등 국가적 위기 때마다 사회적경제 조직들은 고용조정 없이 취약계층을 보호하고 지역의 최소한의 경제활동을

유지해온 ‘보이지 않는 사회적 안전망’ 역할을 해왔습니다.

그러나 이러한 역할에도 불구하고 사회연대경제는 각 부처별로 분절된 법률과 정책 속에서 운영되어 왔습니다. 사회적기업육성법은 고용부, 협동조합기본법은 기재부, 자활기업은 복지부, 마을기업은 행안부로 나뉘어 관리되고 있으며, 각 부처 정책의 목적과 대상이 다르다 보니 조직 간 연계성과 정책 정합성은 항상 부족했습니다.

현장에서는 “부처가 다르면 지원의 목적부터 언어까지 다르다”, “같은 지역에서 함께 일하지만 서로 다른 제도의 규칙 속에서 움직인다”는 어려움을 지속적으로 호소해 왔습니다.

이러한 구조를 통합할 수 있는 제도적 장치가 바로 기본법이며, 이는 지원 확대가 아닌 정합성과 조정 기능을 제공하는 상위법적 체계입니다.

## 2. 한국 사회연대경제 생태계의 현재 규모와 구조적 의미

본 진술에서는 사회연대경제기본법의 필요성을 설명함에 있어, 광의의 개념으로 정리되는 사회적경제를 모두 다루기보다는, 제가 지난 25년간 현장에서 직접 경험해 온 협의의 개념의 사회적경제(사회적기업, 사회적협동조합, 마을기업, 자활기업)의 4대 유형을 중심으로 논지를 전개하고자 합니다.

이는 현재 제공된 통계(총 1만 4천 여개 조직)가 한국 전체 사회적경제 생태계를 완전히 포괄하지 못하고 있음에도, 실제 정책 집행(특히 공공구

매·지방계약·민간위탁·지역 지원체계 등)에서 직접적으로 적용되는 대상 역시 이 4대 유형이기 때문입니다.

즉, 기본법 제정의 필요성을 논할 때 가장 실제적이고 제도적으로 중요한 영역이 바로 이 협의의 4대 유형이며, 오늘의 진술 역시 이러한 현장 기반 구조에 맞추어 설명드리고자 합니다.

**[표 1] 사회연대경제조직 현황**

구 분	기업 수(개소)	기준일
인증 사회적기업	3,762	2024. 12
부처형 예비 사회적기업	622	2024. 12
지역형 예비 사회적기업	975	2024. 12
사회적협동조합	6,702	2025. 11
마을기업	1,726	2024. 12
자활기업	954	2025. 09

[표 1]에서 확인할 수 있듯이 한국의 사회연대경제 생태계는 약 14,000개 조직이 활동하는 국가적 인프라 수준으로 성장했습니다. 인증 사회적기업, 예비 사회적기업, 사회적협동조합, 마을기업, 자활기업 등으로 구성된 이 생태계는 전국 모든 지역에 분포하며, 단순한 조직 수의 증가를 넘어 지역의 복지·돌봄·경제를 지탱하는 핵심 구조로 자리 잡고 있습니다. 특히 사회적협동조합 6,702개 등 비영리 조직의 빠른 확대는 지역문제 해결을 위한 주민·시민 참여 기반이 넓어지고 있다는 점에서 중요한 변화입니다.

성과 측면에서도 사회연대경제는 이미 ‘공공성과 시장성의 결합 구조’를 실질적으로 구현하고 있습니다. 한국사회적기업진흥원의 「2023 사회적기업 성과분석보고서」에 따르면 사회적기업은 연간 7조 2,851억 원의 경제적 성과를 창출했으며, 2,839억 원을 사회적 목적에 재투자했습니다. 또한 총 71,950개의 일자리를 만들었고, 이 중 취약계층 고용이 46,385명(64.5%)에 달합니다. 사회서비스 수혜자 역시 224만 명이 넘으며, 취약계층 수혜 비율은 78.5%에 달합니다.

이러한 성과는 사회적경제가 단순한 기업군이 아니라 취약계층 노동시장·사회서비스 공급·지역문제 해결·지역경제 순환을 담당하는 구조적 인프라임을 보여줍니다. 일부에서 제기되는 “보조금 의존” 논란과 달리, 사회적경제에 대한 인건비 지원은 기업 이익 보조가 아니라 고령자·장애인·저소득층 등 취약계층의 고용을 유지하기 위한 복지적 지출로 이해해야 합니다. 이것은 본래 국가와 지자체가 수행해야 할 영역을 민간 조직이 맡고 있는 것으로, 동일 서비스를 공공이 직접 수행할 경우 오히려 비용이 증가할 가능성이 큼니다.

결국, 사회연대경제 생태계의 확대와 성과는 한국 사회가 직면한 돌봄 공백, 지역소멸, 복지수요 증가라는 구조적 문제를 공동체 기반 방식으로 해결해 나가고 있음을 보여주며, 이러한 변화를 통합적으로 뒷받침하기 위한 상위법적 체계 마련의 필요성을 뚜렷하게 시사하고 있습니다.

### 3. 공공조달·우선구매 제도의 구조적 한계와 기본법 제정의 필요성

한국 사회연대경제 생태계가 지난 10여 년간 크게 성장했음에도 불구하고, 실제 공공시장에서의 참여도는 매우 낮은 수준에 머물러 있습니다. 이 문제는 흔히 사회적경제조직의 역량 부족으로 오해되지만, 데이터를 세밀하게 들여다보면 이는 조직의 문제가 아니라 제도의 문제임이 명확하게 드러납니다. 저는 현장에서 축적된 공공조달 데이터를 분석해 온 경험을 바탕으로, 사회연대경제기본법이 왜 필요한지를 우선구매 제도의 현실을 통해 설명드리고자 합니다.

2024년 전체 공공조달 규모는 225조 1천억 원에 달합니다. 그러나 사회적기업의 실질 구매액은 2조 3천억 원으로, 전체의 1.04%에 불과합니다. 정부가 공식 발표하는 3.08%와의 격차는 통계 산정 방식이 달라 발생하는 착시효과로, 물품과 용역만을 분모로 사용하는 방식 때문에 실적이 과대평가되는 구조입니다. 실제 현장에서 체감되는 시장 접근성은 1% 수준이며, 이는 중소기업(76.8%), 여성기업(10.1%)의 구매율과 비교하면 현격히 낮습니다. 다시 말해, 사회적경제조직이 공공시장에 실질적으로 접근할 수 있는 문은 매우 좁게 열려 있는 것입니다.

이러한 낮은 구매율은 사회적경제조직의 품질 문제나 가격 경쟁력 문제 때문이 아니라, 법령 구조 자체가 중소기업과 여성기업에 비해 근본적으로 불리하게 설계되어 있기 때문입니다. 대표적인 원인이 바로 “직접 생산 요건”입니다. 현행 사회적기업육성법, 협동조합기본법, 기초생활보장법에는 “사회적경제조직이 직접 생산하는 재화·서비스”라는 문구가 명시되어 있습니다. 이는 사회적경제조직의 유형적 다양성을 고려하지 않고, 제조 중심의 고정된 경제 모델을 기준으로 한 규정입니다.

문제는 이 요건이 단순한 문구를 넘어 시장 접근을 구조적으로 제한한다는 점입니다. 사회적경제 생태계에는 유통, 판매, 유지관리, 플랫폼 서비스, 문화·교육 서비스, 지역서비스 등 다양한 형태의 조직이 존재합니다. 그러나 현행 법령은 제조·생산 중심의 사회적경제조직만을 ‘우선구매’ 대상으로 인정하여, 유통형·서비스형 조직들은 구매 대상에서 사실상 배제되고 있습니다. 반면 중소기업과 여성기업의 경우 물품·용역·공사를 모두 대상으로 하며, 직접생산 요건도 없을 뿐 아니라 의무구매 비율까지 명확하게 규정되어 있어 비교조차 어려운 상황입니다.

또한 공공조달의 가장 큰 비중을 차지하는 공사 분야(전체 38.1%, 약 85조 원)는 사회적경제기업에 사실상 완전히 닫혀 있습니다. 국가계약법·지방계약법에서 수의계약 특례를 인정받는 대상은 “물품·용역”으로 한정되어 있어, 공사계약은 사회적경제기업이 참여할 수 없는 구조입니다. 지역 기반의 사회적협동조합, 자활기업, 마을기업 가운데는 실제로 공사 수행 역량을 갖춘 조직들도 있으나, 법적 진입 경로가 차단되어 있어 공공시장에서의 역할을 전혀 수행할 수 없는 상황입니다. 이 역시 역량의 문제가 아니라 법적 구조의 설계 오류로 볼 수 있습니다.

문제는 구매율 자체보다도 정확한 실태 파악조차 어렵게 만드는 통계·평가 체계에 있습니다. 행정안전부의 지방자치단체 합동평가 지표나 기획재정부의 공공기관 경영평가 지표는 사회적경제조직의 유형을 명확히 구분하지 않거나, 분모·분자 산정 방식이 불일치하는 등 구조적 문제를 안고 있습니다. 통계가 왜곡되면 정책 판단도 왜곡되고, 결국 제도 개선의 필요성 자체가 희석되는 악순환이 발생합니다.

이러한 문제들을 종합하면, 현재 한국의 사회적경제 공공조달 구조는 제도적으로는 존재하나, 실질적으로는 작동하지 않는 '형식적 제도'에 가깝습니다. 사회적경제기본법은 바로 이 지점에서 중요한 정책적 의미를 갖습니다. 각 개별법 수준에서 우선구매 조항을 조정하거나 부분적인 제도개선을 시도해도, 상위법의 부재로 인해 정책 정합성을 확보하기 어렵고 부처 간 조정 또한 사실상 불가능합니다. 기본법은 우선구매 제도의 목적, 범위, 평가체계, 통계 기준, 조직 범위, 공공기관의 책임 등을 국가 정책의 상위 수준에서 일관되게 설정할 수 있는 유일한 법적 기반을 제공합니다.

특히 기본법이 마련되면, 향후 사회적기업육성법 제12조의 “직접 생산 재화·서비스” 조항을 “물품·용역·공사”로 전환하거나, 수의계약 대상에 공사를 포함시키는 등 실질적 시장 접근성을 높이는 구체적 개정 작업이 가능해집니다. 또한 통계산정과 공공기관 평가체계를 정상화하여 실제 구매율을 객관적으로 반영하게 할 수 있고, 민간위탁·바우처 영역에서 사회적경제조직이 공정하게 경쟁할 수 있는 환경을 마련할 수 있습니다.

궁극적으로 우선구매 제도의 문제는 역량 부족의 문제가 아니라 제도 설계의 문제이며, 이 설계 오류를 바로잡기 위한 전제조건이 바로 사회연대경제기본법 제정입니다. 사회적경제조직은 이미 지역사회에서 취약계층 고용·사회서비스 공급·지역경제 활성화 등 공공적 역할을 수행하고 있습니다. 이 조직들이 공공시장에서 정당한 기회를 얻고, 국가가 설정한 사회적 가치를 실현하기 위해서는 단편적인 개별 지원정책을 넘어 국가 차원의 정책 인프라 구축이 필수적입니다. 기본법은 그 출발점입니다.

#### 4. 기본법 제정이 가져올 구조적 변화와 정책적 효과

사회연대경제기본법이 제정될 경우 가장 큰 변화는 정책의 분절 구조가 해소되고, 실행력 있는 국가 단위의 통합체계가 마련된다는 점입니다. 지금까지 사회적경제 영역은 사회적기업육성법, 협동조합기본법, 자활지원 정책, 마을기업 지침 등 개별 법령과 지침에 의해 산발적으로 운영되어 왔습니다. 이는 과거 특정 부처 내에서 정책이 출발했던 논리에는 적합했지만, 현재와 같이 사회적경제조직이 지역문제 해결·사회서비스·취약계층 고용·지역경제 순환 등 다양한 공공적 역할을 수행하는 수준으로 성장한 상황에서는 명백히 한계를 드러내고 있습니다.

기본법이 마련될 경우, 첫째로 국가-지방-민간을 아우르는 종합 정책 체계가 정립됩니다. 세 개의 발의안은 구성의 차이는 있으나 모두 대통령 소속의 사회연대경제발전위원회를 설치하도록 하고 있으며, 이를 통해 국가 정책 방향과 부처 간 조정 기능이 강화됩니다. 또한 중앙정부의 기본계획과 지방자치단체의 지역계획이 연동되면서 정책의 일관성과 효율성이 동시에 확보될 수 있습니다. 지금까지는 지자체가 각자 조례와 사업을 만들며 지역별 격차가 심화되었지만, 기본법은 이러한 편차를 통제하고 지역 기반 정책의 구조를 표준화할 수 있는 기반을 제공합니다.

둘째로, 기본법은 사회연대경제조직의 범위와 역할을 현재의 생태계를 반영하는 방식으로 재규정하게 됩니다. 그동안 사회적경제 정책은 주로 사회적기업과 협동조합 중심으로 이뤄졌으나, 실제 생태계는 비영리 단체, 지역협동조직, 플랫폼 기반의 사회적경제조직 등 매우 다양해졌습니다. 기본법은 이러한 변화를 제도적으로 수용하고, 조직의 다양성과 활동영역 확대를 가능하게 하는 개방적·포괄적 정의 구조를 마련합니다. 이는 새로운 형태의



사회적경제조직이 시장에 진입할 수 있는 제도적 문을 열어주며, 장기적으로는 사회혁신·지역문제 해결·서비스 공공성 강화를 동시에 이룰 수 있는 기반이 됩니다.

셋째로, 기본법은 정보공시 체계와 통합정보시스템 구축을 통해 통계·실태 데이터의 정확성을 확보하게 할 것입니다. 현재 사회적경제 통계는 부처별로 상이하게 운영되고 있으며, 기획재정부·행정안전부·고용노동부 등 각 부처의 지침과 평가체계가 서로 다른 기준을 사용하고 있어 정책 분석과 성과평가가 구조적으로 어렵습니다. 세 개의 법안 모두 통합정보시스템 구축을 명시하고 있으며, 일정 수준 이상의 공시 의무와 정보 연계를 규정하고 있습니다. 이는 공공조달·금융연계·정책평가 등에서 정확한 데이터 기반 의사결정을 가능하게 하여, 결과적으로 사회적경제정책의 효율성과 신뢰성을 높이는 역할을 하게 됩니다.

넷째로, 기본법은 사회연대금융과 지역기금 등 지속가능한 재원조달 구조를 마련하는 상위 근거가 됩니다. 현행 제도에서는 사회적경제조직이 중장기적 사업을 수행하기 위한 안정적 재원 확보가 구조적으로 어렵습니다. 김성희의원안과 김영배의원안은 사회연대금융기관·중개기관·공제기금·민간기금 등 다양한 금융 장치들을 규정하고 있으며, 이는 사회적경제조직에게 시장 기반에서 성장할 수 있는 실질적 재정 메커니즘을 제공합니다. 해당 금융 구조는 단순한 지원금이 아니라 융자·투자·공제 등을 활용한 지속가능한 경제 생태계 구축이라는 점에서 의미가 큼니다.

결과적으로 기본법은 사회적경제가 국가의 주요 정책 이행 파트너로 자리 잡을 수 있는 제도적 인프라를 제공하는 법률이며, 이는 단순 지원 강화를 넘어 구조적 혁신을 가져올 것으로 기대됩니다.

## 5. 반대 논리에 대한 온건한 설명과 사실 기반의 해석

사회연대경제기본법 논의 과정에서 다양한 우려가 제기되는 것을 잘 알고 있습니다. 특히 “보조금 의존도”, “효율성”, “시장경쟁력”과 관련된 문제는 오랫동안 제기되어 온 질문이며, 이러한 우려가 생겨나는 데는 나름의 근거와 맥락이 있다고 생각합니다. 다만 이러한 논점들을 좀 더 넓은 정책적 시각과 객관적인 데이터를 바탕으로 바라볼 필요가 있어 몇 가지 설명을 드리고자 합니다.

우선 사회적경제조직에 대한 정부의 재정지원은 일반 기업을 대상으로 한 지원과는 성격이 다릅니다. 사회적기업의 고용구조를 보면 전체 종사자 중 약 64.5%가 취약계층 근로자입니다. 이는 노인, 장애인, 장기실업자, 저소득층 등 고용 취약성이 높은 분들이 다수를 이루고 있다는 의미이며, 이러한 고용구조는 자연스럽게 비용 부담이 크고 운영 난이도가 높은 특성을 가집니다. 즉, 사회적경제조직에 제공되는 인건비 지원은 기업의 이익을 보존하기 위한 목적이 아니라, 취약계층의 사회적 보호와 노동시장 참여를 돕는 공공정책의 일환으로 이해하는 것이 보다 적절합니다.

또한 사회적경제조직은 단순한 고용 창출을 넘어 다양한 사회서비스 기능을 수행하고 있습니다. 2023년 기준으로 사회적기업이 제공한 사회서비스 수혜자는 224만 명에 이르며, 그 중 78.5%가 취약계층입니다. 이처럼 사회적경제조직은 지역사회에서 돌봄, 교육, 문화, 복지 등 공공성이 높은 분야에서 역할을 해왔으며, 이는 공공부문과 민간부문을 연결하는 중요한 장치로 작동해 왔습니다. 이러한 기능을 고려하면 사회적경제의 운영을 순수한 시장 논리만으로 평가하는 데에는 분명한 한계가 있습니다.

경제적 성과 측면에서도 의미 있는 활동들이 확인되고 있습니다. 사회적 기업의 연간 경제적 성과는 7조 원 이상이며, 약 2,839억 원이 사회적 목적을 위해 재투자되었습니다. 이는 사회적경제조직이 경제 활동을 통해 발생한 성과를 다시 지역사회와 취약계층을 위해 재투자하고 있다는 점에서, 시장경제와 공공경제의 장점을 함께 활용하는 모델로 볼 수 있습니다.

한편 사회적경제조직의 공공조달 참여 비율이 낮다는 점을 들어 역량 부족을 우려하는 시각도 있습니다. 그러나 앞서 설명드린 것처럼, 현행 공공조달 제도에는 직접 생산 요건, 공사시장 제한, 통계 산정의 불일치, 평가체계의 한계 등이 존재하여 구조적으로 참여가 어렵도록 설계되어 있습니다. 즉, 낮은 시장 참여율은 조직의 역량 문제라기보다 제도적 접근성이 충분히 보장되지 않았던 결과라고 보는 것이 타당합니다.

저는 이러한 다양한 우려들이 모두 중요한 문제 제기라고 생각합니다. 다만 이를 해결하기 위해서는 개별사업 단위의 보완만으로는 한계가 있으며, 정책체계 전반을 정비하는 상위 수준의 법적 기반이 필요합니다. 사회연대경제기본법은 이러한 논점을 제도적으로 조율하고 정합성을 높이는 역할을 수행할 수 있는 ‘정책적 플랫폼’이라고 생각합니다. 법 제정을 통해 사회적경제의 공공적 기능과 시장적 역할을 보다 균형 있게 발전시키고, 오해를 줄이며, 정책의 투명성과 효율성을 동시에 확보할 수 있을 것입니다.

## 6. 행안부 주무부처의 적합성

마지막으로, 11월에 발의된 법안들 중 공통적으로 등장하는 핵심 구조가 행정안전부를 중심으로 하는 주무부처 체계입니다.

저는 이 방향이 현실적으로 타당하다고 생각합니다. 그 이유는 다음과 같습니다.

첫째, 사회연대경제조직의 절반 이상이 비영리 기반 조직입니다. 사회적협동조합과 비영리형 사회적기업이 증가하고 있으며, 이들 조직은 이미 지방보조금, 민간위탁, 사회서비스 등 비영리 공공서비스와 밀접합니다.

둘째, 행안부는 지방계약법·민간위탁·비영리 공공서비스 행정을 주관하고 있으며, 사회연대경제조직이 수행하는 주요 영역과 가장 밀접한 부처입니다. 지역 소멸 위기 대응과 지역 순환경제 구축이라는 국가적 과제 역시 지자체 중심으로 진행되기 때문에, 사회연대경제의 역할을 행안부가 통합적으로 조정하는 것이 자연스럽습니다.

셋째, 각 부처별로 분절된 지원체계를 통합하기 위해서는 지역 단위 통합 지원센터 구축이 필수적이고, 이는 지방행정 체계 전반을 담당하는 행안부가 적합한 위치에 있습니다.

마지막으로, 일부 법안에서 장애인 직업재활시설·표준사업장 등 취약계층 직업조직이 포괄된 점은 기본법이 단순한 사회적경제 진흥이 아니라 분절된 취약계층 경제 조직 전체를 아우르는 공공적 기능 강화라는 점을 잘 보여주는 사례입니다.

## 6. 맺음말

사회연대경제기본법은 단순히 또 하나의 법률을 만드는 작업이 아닙니다. 이미 전국적으로 1만 4천여 개 이상의 사회연대경제조직이 활동하고 있으며, 이들은 취약계층 고용, 사회서비스 제공, 지역경제 활성화, 지역공동체 구축 등 국가적·사회적 과제를 폭넓게 수행하고 있습니다. 이러한 규모와 기능을 가진 생태계가 개별 부처 정책과 단편적 지원으로만 운영되는 것은 더 이상 지속가능하지 않습니다.

사회적경제 우선구매 제도의 낮은 실효성, 구조적으로 왜곡된 통계와 평가체계, 공사시장 접근 제한, 직접 생산 요건 등은 단순한 현장 문제를 넘어 정책 체계 전체의 구조적 문제를 반영합니다. 이 문제들은 현행 개별법 체계 안에서는 결코 해결될 수 없으며, 국가 차원의 상위 정책 체계, 즉 기본법 제정을 통해서만 해소될 수 있습니다.

기본법은 지원 확대가 아니라 정책 정합성 확보, 제도 정상화, 역량 기반 성장 생태계 구축이라는 매우 근본적인 목적을 가지고 있습니다. 이는 지역 소멸과 양극화, 취약계층 고용 위기, 사회서비스 격차 확대라는 국가적 문제를 해결하기 위한 중요한 정책 수단입니다.

오늘 이 공청회가 정치적 논쟁을 넘어서, 한국 사회가 사회연대경제를 지속가능한 국가시스템의 한 축으로 자리매김하게 되는 출발점이 되기를 기대합니다. 기본법의 제정은 단지 사회적경제를 위한 법이 아니라, 국가의 지속가능성과 사회적 통합을 위한 미래 전략임을 강조드리며, 위원님들의 깊은 검토를 부탁드립니다.



# 사회연대경제 입법화의 한계

김 은 경

(바른정책아카데미 기획실장)





## 사회연대경제 입법화의 한계

김 은 경

(바른정책아카데미 기획실장)

### 1. 법을 만들면 사회연대경제가 활성화할 수 있을 것인지에 대한 평가 필요

□ 한국의 사회적(사회연대)경제 부문은 강한 정부 의존성으로 인해 생존이 어려운 상황이며 이에 대한 평가가 선행되는 것이 필요

- 정부의 지원이 부족해서 사회적경제 활성화가 안 되는 것인지 냉정한 평가 필요
- 예를 들어 그동안 사회적기업에 대해 많은 보조금이 지급되고 지자체에서도 사회적경제에 대한 지원이 거의 실효성이 없었다는 것이 주된 평가
- 이제까지 정부 지원에도 불구하고 사회적경제가 성장하지 못한 이유가 정부 지원이 정말 부족해서인지 아니면 다른 이유가 있는지에 대한 평가가 선행되어야 사회연대경제기본법의 제정 타당성이 확보
- 좋은 목적을 가진 법이 법의 실효성을 보장하는 것은 아니며, 사회적경제에 대한 지원에 대해 국민들의 공감대도 거의 없는 것이 현실

□ 서구의 사회연대경제는 민간의 역량과 수요에 기반하여 성장한 반면 한국의 사회적경제는 정부 지원에 기반하여 공급 기반 성장

- 사회연대경제의 핵심은 풀뿌리 민간조직이며, 사회경제적 중요성이 커지면서 공공의 지원이 의미를 가지는 것
- 서구 사회적 경제 부문은 민간의 자발적 활동 중심으로 형성되고 필요에 따라 법이 제정된 것이기 때문에 정부 의존성이 상대적으로 크지 않은 편
- 공공이 사회연대경제를 육성한다는 관점은 관치에 기반한 개발연대적 사고
  - 사회연대조직이 정부 보조금에 의존하고 공공기관의 의무구매가 주요 판로라는 것은 일반 국민에게 희생을 강요하는 것

□ 현재 사회적경제 부문은 자본력, 운영 자금 및 인건비 등이 모두 부족하여 운영이 어렵기 때문에 오히려 구조조정이 필요한 상황인데, 사회경제연대법이 이 문제를 해결할 수 있는지 의문

- 정부 지원이라는 것이 주로 숫자 늘리기에 중점을 두기 때문에 현존하는 사회적경제 조직들이 직면한 문제를 해결하는 것은 쉽지 않은 과제
  - 정부가 사회적경제 조직의 성장을 위한 액셀러레이터 역할을 하는 것은 거의 불가능
- 기존 법률과의 관계 설정이나 충돌 문제, 각 부처별로 분절화된 정책과 관리 시스템의 문제 해결도 현실적인 문제
  - 사회연대경제의 범위 명확화, 부처별 업무 조정, 중앙과 지방의 역할 및 기능 분담 등

□ 한국사회연대경제원이나 대통령직속위원회를 법에서 규정하는 것은 불필요

- 수많은 공공연구기관들이 중복 연구를 하는 상황에서 또 다른 연구원을 만드는 것은 무의미
  - 사회연대경제 부문이 별도의 연구기관이 필요할 정도의 부문은 아니며 부문도 상당히 제한적
- 대통령 직속 위원회는 자리 나눠먹기이고 실효성은 거의 없는 것으로 평가
- 여유로운 예산이 있다면 지역의 사회적경제 지원센터들이 활성화되고 실무 지원을 잘 할 수 있도록 지원하는 것이 더 효과적

□ 각종 규제나 제도적 장벽으로 인해 사회연대경제가 활성화되지 못할 때는 법이 필요하지만, 관이 주도하여 특정 경제 부문을 키우려고 법을 제정하는 것은 부적절

- 법을 만들어 관이 주도하여 풀뿌리 민간조직을 키운다는 발상에 대해 정치적 의도가 있다는 평가도 존재

## 2. 프랑스 사례

□ 프랑스의 사회연대경제(économie sociale et solidaire, ESS)는 150년 이상의 역사 보유

- 사회적경제는 19세기 초에 자본주의와 산업혁명으로 인한 폐해에 대응하기 위해 공통적인 필요를 충족시키는 집단적 실천 운동으로 시작

- 세계적인 불황의 시대인 1970년대에는 연대경제가 등장
  - 지속적인 실업, 생태적 인식, 탈식민지화 등을 배경으로 프랑스의 연대경제는 일반적인 관심사에 대응하기 위한 집단적 활동으로 정의
- 사회적경제와 연대경제가 결합하여 개념적으로 확대된 사회연대경제는 최근 사회적 또는 환경적 목적, 수익성 제한 원칙, 참여적 거버넌스 원칙, 사회적 기업가 정신 등에 기반

□ 2014년 7월 31일 사회연대경제법(Loi du 31 juillet 2014 relative à l'Économie Sociale et Solidaire, ESS법) 제정

- ESS에 법적 정의를 제공하여 일정한 조건을 갖추고 ESS의 설립 원칙을 준수하면 민간 법인도 ESS 기업으로 인정
- ESS 법은 ESS 경제를 경제 개발 원칙의 범위에 기초하여 포용적인 사회적경제로 정의하면서 사회적 효용 활동을 개발하고 이러한 원칙을 준수하는 상업 기업이 ESS의 범위에 진입할 수 있도록 사회적 효용 연대 기업(ESUS) 인증
- ESS는 사회적 효용을 창출하고 최소한의 참여적 거버넌스와 재투자의 가치를 공유하는 협동조합, 상호공제, 협회 또는 재단의 형태로 조직된 일련의 사업 등을 포괄하고 내부 운영과 활동이 연대와 사회적 효용의 원칙에 기초한 경제
- 프랑스의 ESS는 협회, 재단, 협동조합, 상호공제 및 사회적 목적을 위한 상업 기업들로 구성
- ESS 회사들은 민주적이고 참여적인 경영 방식을 채택하고 실현된 이윤의 사용을 엄격히 규제하며, 개인의 이익은 보호되고 성과는 재투자되며 재원은 대개 부분적으로 공공에서 비롯
- ESS법은 사회연대경제레지옹회의소(CRESS)의 역할과 임무를 강화

하고 ESS 기업 목록을 CRESS가 공표하도록 규정

- ESS는 레지옹경제 개발계획에도 참여

□ 2020년 기준 ESS는 164,540개 기업, 222,331개의 개인 사업체가 있고 프랑스 고용의 10.5%, 민간 임금 고용의 14%인 2.4 백만 명을 고용(68% 여성)하고 있으며 1,200만 명의 자원봉사자 등을 포괄

◦ 사회서비스에는 약 100만 명이 고용되어 10명 중 4명이 ESS에 소속되며, 34,000개의 근접성 기관 및 참여

◦ 공공 및 민간 고용에서 차지하는 ESS의 비중은 농촌지역에서 13.8%, 교외 지역에서 11.4%, 도시지역에서 10.2%

### 3. 사회연대경제의 핵심은 지방분권 및 지방자치

□ 지방에서는 지방자치의 가장 큰 걸림돌이 행정안전부라고 평가

◦ 지자체는 행정안전부의 불모라는 평가가 광범위한 지자체의 정서

□ 사회연대경제는 지방 기반 풀뿌리 조직인데 이를 위한 발전이나 계획을 행정안전부와 협의하는 것은 한국 관행상 결국 행정안전부가 개입하고 조정한다는 의미

◦ 지방마다 사회연대경제 조직의 발전 수준과 필요가 다른데 이를 제대로 고려하지 못하는 행안부의 개입은 풀뿌리 사회연대경제조직의 발전을 저해

- 사회연대경제는 철저하게 지방자치단체가 관장해야 제대로 발전이 가능하므로, 행정안전부는 지방자치단체의 요청과 필요에 따라 부차적인 역할을 하는 것이 사회연대경제의 발전을 촉진하는 방안
- 지자체와 해당 지역의 사회연대경제조직을 중심으로 모든 정책이 입안되고 실행되어야 실제 지역경제 활성화와 사회연대경제의 결합이 가능

