

토론회

다시 등장한 ‘사회적경제’ 법안, 문제점과 파장을 진단하다

| 일 시 | 2016년 9월 7일(수) 오전 10시

| 장 소 | 바른사회시민회의 회의실 202호

| 주 최 | 바른사회시민회의

■————— 순 서 —————■

■ 사 회

- 손 정 식 (한양대 명예 교수)

■ 발 제

- 오 정 근 (건국대 특임 교수/아시아금융학회장)
- 조 동 근 (명지대 경제학과 교수)
- 전 삼 현 (송실대 법학과 교수)

■ 토 론

- 권 재 열 (경희대 법학전문대학원 교수)
- 양 준 모 (연세대 경제학과 교수)

■ 질의·응답

■ 폐 회



■————— 목 차 —————■

■ 발 제

사회적 경제 기본법.....7

- 오 정 근 (건국대 특임 교수/아시아금융학회장)

사회적가치 실현 기본법.....19

- 조 동 근 (명지대 경제학과 교수)

사회적경제 기업제품 구매촉진 특별법.....31

- 전 삼 현 (송실대 법학과 교수)

■ 토 론

'사회적경제'법안의 문제점과 파장

- 권 재 열 (경희대 법학전문대학원 교수)

'사회적경제'법안의 문제점과 파장

- 양 준 모 (연세대 경제학과 교수)



시장경제 위축 초래할 '사회적경제기본법'

오 정 근

건국대 금융IT학과 특임교수, 한국경제연구원 초빙연구위원

I. '사회적경제기본법'의 제안 이유

더불어민주당 일부의원들이 제출한 '사회적경제기본법'을 발의하면서 제시한 이유는 다음과 같다. “대기업 수출위주의 경제성장을 지속해온 결과 세계화와 국제외환위기 등 대내외적인 환경변화에 직면하면서 고용 없는 저성장과 경제적 양극화가 심화되고 사회통합을 저해하는 다양한 사회문제가 날로 심각해지고 있고 특히 대자본의 과도한 사적이익 추구하고 국가의 조절기능 약화는 국가와 시장과 시민사회간의 삼각균형이 무너지고 경제민주화가 후퇴하면서 공정한 시장경제의 실현과 지속가능한 사회발전에 중대한 장애가 되고 있다”(윤호중의원안)(밑줄저자)고 배경을 설명하고 있다.

“이와 같은 상황 속에서 사회적경제조직이 지속가능한 성장과 발전을 해 나가기 위해서는 공공경제와 시장경제와는 경제운영원리가 다른 사회연대경제의 원칙과 가치를 확산시키고, 사회적경제조직들이 상호간에 협력과 연대를 촉진하고 민·관협력을 발전시켜 지역공동체 발전역량을 강화하기 위한 종합적인 생태계를 조성하고 사회적경제를 효율적으로 지원하기 위한 정책추진체계 재구축등 제도개선이 필요”(전게서)(밑줄저자) 하다고 강조하고 있다.

“사회적경제분야가 활성화되면 우리사회의 시대적 과제인 양극화 해소, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공, 지역공동체 재생과 지역순환경제, 국민의 삶의 질 개선과 사회통합 등 공공선과 사회적가치를 실현할 뿐만 아니라 국민경제의 균형 있는 발전과 국가공동체 발전에도 크게 기여하게 될 것”(밑줄저자)이므로 “사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 농어촌공동체회사, 상호금융, 비영리조직, 사회적금융기관과 중간지원조직 등 다양한 사회적경제조직을 포괄하는 공통의 법적 토대를 마련하고 사회적경제 발전을 위한 정책의 수립, 총괄, 조정에 관한 필요한 사항을 정함으로써 사회적경제를 범국가적 차원에서 효율적으로 지원하고 국가와 지방자치단체와의 민·관협치에 기반한 정책추진체계 구축 등을 통해 사회적경제의 지속가능 역량을 제고하기 위한 협력적 생태계를 만들고자” 「사회적경제기본법」을 발의했다고 주장하고 있다.

II. ‘사회적경제기본법’의 주요 내용

1. 조직

‘사회적경제기본법’ 안의 주요 내용을 보면 대통령 소속 ‘**사회적경제발전위원회**’, 시·도지사 소속 ‘**지역사회적경제발전위원회**’, 지역균형발전차원에서 사회적경제 발전사업을 효과적으로 추진하기 위한 ‘**권역별 사회적경제지원센터**’와 ‘**특화 중간지원기관**’을 설치·운영하도록 하고 **한국사회적경제개발원**을 설치하도록 하고 있다. ‘**사회적경제발전위원회**’는 기획재정부장관과 민간위원 중에서 추천된 민간대표를 공동위원장으로 임명하고 전체위원 중 민간위원의 수를 2분의 1 이상으로 하며 위원회 소속으로 상임위원, 실무위원회, 소위원회, 사무처 등을 설치하고 기획재정부가 위원회의 총괄부서로서 정책조정기능과 예산확보의 역할을 담당하도록 해 사실상 민간이 좌지우지하도록 하고 있다.

또한 “국가와 지방자치단체는 사회적경제 발전에 필요한 다양한 사회적금융을 조달하기 위한 전달체계로서 지역·업종·부문·전국단위로 협동조합 금융, 사회적경제공제기금, 비영리민간재단 등 민간 **사회적금융기관**을 지정·육성하여야 하고 개인·법인·단체 등이 출자·용자·투자·기부를 통해 **사회투자 민간기금**을 조성하도록 하고 있다.

2. 사회적경제발전계획 수립과 정책추진

시·도 지역별 기본계획을 기초로 하여 5년을 단위로 하는 “**사회적경제 발전 기본계획**”을 수립하고 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 매년 부문별 시행계획과 시·도 지역별 시행계획을 수립하고 전년도 추진성과를 사회적경제발전위원회에 보고하도록 하고 사회적경제발전위원회는 관계중앙행정기관과 시·도 지방자치단체의 매년 부문별 시행계획과 시·도 지역별 시행계획의 추진실적을 평가하도록 하는 등 계획경제의 면모를 과시하고 있다. 5% 범위 내에서 공공기관 구매를 사회적 기업으로부터 구매하도록 되어 있다. 이 정도면 최악계층을 위한 시장경제의 실패를 보정하는 사회안전망 확충과 공적부조 차원 정도가 아니라 아예 사회적 경제를 시장경제를 대체하는 경제의 근간으로 대대적으로 육성하려는 것으로 보인다.

3. 자금조달

사회적경제 정책 추진에 소요되는 막대한 비용을 충당하기 위해 “**사회적 경제 발전기금**”을 중앙과 지방에 설치운영하도록 하고 있다. 기금은 정부의 출연금, 지방자치단체의 출연금, 기존의 사회적경제 관련 정책기금 또는 금융, 국가균형발전 특별법에 따른 지역발전특별회계의 수입으로부터의 전입금, 기금의 운용수익금, 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금으로 조성하도록 하고 있다. 사실상 정부의 재정에 의존하도록 되어 있어 급증하고 있는 경직성 복지지출에 이어 또 다른 정부재정 부담요인으로 작용할 전망이다.

또한 “국가와 지방자치단체는 사회적경제 발전에 필요한 다양한 사회적금융을 조달하기 위한 전달체계로서 지역·업종·부문·전국단위로 협동조합 금융, 사회적경제공제기금, 비영리민간재단 등 민간 사회적금융기관을 지정·육성하여야 하고 개인·법인·단체 등이 출자·용자·투자·기부를 통해 사회투자 민간기금을 조성할 수 있도록 하고 그에 필요한 재정적·행정적 편의 및 세제상의 혜택을 제공할 수 있다”고 규정하고 있어 현재도 과도한 기업의 준조세 부담이 추가될 전망이다.

4. 사회적경제 관련 용어 정의

“사회적경제”란 “양극화 해소, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공, 지역공동체 재생과 지역순환경제, 국민의 삶의 질 향상과 사회통합등 공동체 구성원의 공동이익과 사회적가치의 실현을 위하여 사회적경제조직이 호혜협력과 사회연대를 바탕으로 사업체를 통해 수행하는 모든 경제적 활동”(밑줄저자)이라고 주장하고 있다. “사회적가치”란 “사회적경제활동을 통하여 사회적·경제적·환경적·문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 사회 공익적 성과”(밑줄저자)로 정의하고 있다.

“사회적경제조직”은 “조직의 주된 목적이 사적 자본의 이윤창출과 축적보다 공동체 구성원의 공동이익과 사회적 목적을 우선시하는 사회적 가치를 추구”(밑줄저자)하는 경제조직으로 규정하고, 여기에는 “사회적경제기업” “사회적경제 중간지원조직”, “지역·업종·부문·분야·전국단위 사회적경제연대조직”, “그 밖에 사회적경제활동을 지속적으로 영위하는 것으로 인정되거나 사회적경제조직을 지원하는 활동을 주 목적으로 하는 조직 중 대통령령과 관계 조례에 정한 바에 따라 등록을 필한 기업·법인·단체”를 포괄하고 있어 사회적경제기업은 물론 수 많은 지원조직들이 사회적경제를 빌미로 활동하게 되어 재정부담과 기업의 준조세 부담을 가중시킬 전망이다.

“사회적경제기업”이란 사회적 가치를 추구하면서 재화 및 용역의 구매·생산·판매·소비 등 영업활동을 하는 사업조직으로 「사회적기업 육성법」에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합 및 사회적협동조합연합회, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 마을기업, 「국민기초생활 보장법」에 따른 자활기업, 「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 따라 재정지원 등을 받는 법인·조합·회사·농어업법인·단체, 「소비자생활협동조합법」에 따른 조합과 연합회 및 전국연합회, 「농업협동조합법」에 따른 지역농업협동조합과 지역축산업협동조합 및 품목별·업종별 협동조합과 농업협동조합중앙회, 「수산업협동조합법」에 따른 지구별 수산업협동조합, 업종별 수산업협동조합 및 수산물가공 수산업협동조합과 수산업협동조합중앙회, 「산림조합법」에 따른 지역산림조합, 품목별·업종별 산림조합, 조합공동사업법인 및 산림조합중앙회, 「엽연초생산협동조합법」에 따른 엽연초생산협동조합과 엽연초생산협동조합중앙회, 「신용협동조합법」에 따른 신용협동조합 및 신용협동조합중앙회, 「새마을금고법」에 따른 새마을금고 및 새마을금고중앙회, 「중소기업협동조합법」

에 따른 협동조합, 사업협동조합, 협동조합연합회, 중소기업중앙회, 「고용정책 기본법」 또는 「사회적기업 육성법」에 따라 지방자치단체장이나 중앙행정부처의 장에 의해 지정되는 예비사회적기업, 그 밖에 기업·법인·단체 중 관계법령과 대통령령이 정하는 바에 따라 사회적경제기업으로 등록된 사업조직을 광범위하게 포괄하고 있다(밀줄저자).

“**사회적경제 중간지원조직**”이란 “중앙행정기관 또는 지방자치단체와 사회적경제 조직 간의 가교역할, 사회적경제조직 간의 협력과 연대촉진, 사회적경제조직의 역량강화와 생태계 조성을 지원하는 조직”이라고 정의하고, “**사회적경제연대조직**”란 “사회적경제 조직 간의 활동교류 및 사업협력을 위하여 자발적으로 모여 법인이나 단체 등의 형태로 결성한 지역·업종·부문·분야·전국단위 협의체, 연합체, 관계망등의 연대조직”이라고 정의하고 있다.

“**사회적금융**”이란 “사회문제를 개선하고 사회적가치를 증진시키기 위해 사회적경제 조직과 사회적경제 관련사업에 투자·융자·보증 등을 통해 자금의 지속가능한 선순환을 추구하는 금융활동”(밀줄저자)이라고 정의하고 “국가와 지방자치단체는 사회적경제 발전에 필요한 다양한 사회적금융을 조달하기 위한 전달체계로서 지역·업종·부문·전국단위로 협동조합 금융, 사회적경제공제기금, 비영리민간재단 등 민간 **사회적금융기관**을 지정·육성하여야 하고 개인·법인·단체 등이 의 출자·융자·투자·기부를 통해 **사회투자 민간기금**을 조성할 수 있도록 하고 그에 필요한 재정적·행정적 편의 및 세제상의 혜택을 제공할 수 있다”고 규정하고 있다.

III. ‘사회적경제기본법’의 문제점

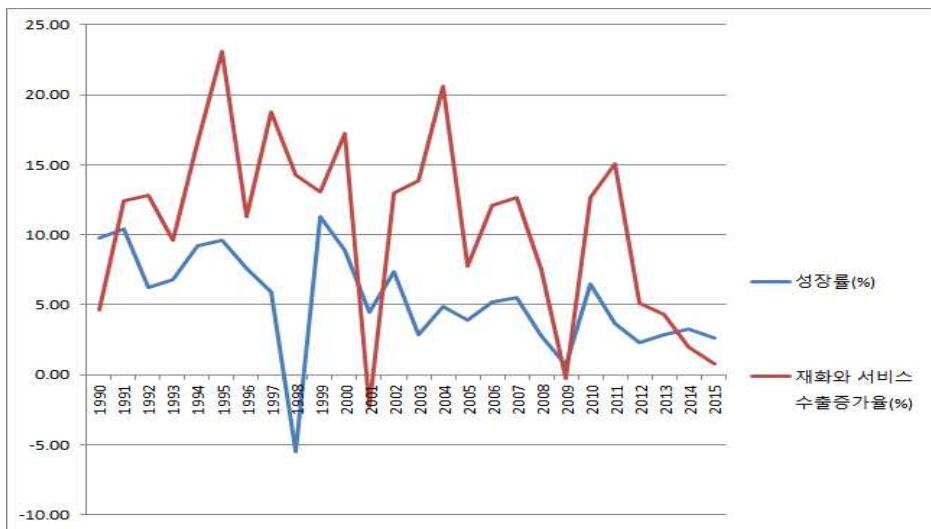
1. 대기업 수출 없이 성장과 양질의 청년일자리 창출 어렵다.

한국경제의 수출비중이 커서 글로벌경제가 기침만 하면 감기에 걸릴 정도이기 때문에 고부가가치서비스산업의 육성 등 내수비중을 제고해야 한다는 점은 이미 주지의 사실이다. 그럼에도 불구하고 자원이 전무하다시피 한 한국경제 여건에서는 자원을 수입해서 중간재를 생산해서 임금이 낮거나 시장이 큰 국가에 수출해서 가공수출하거나 아예 완성재까지 생산해서 직접수출하는 정책을 쓸 수 밖에 없는 안타까운 실정이다. 예를 들어 원유만 해도 연간 10억 배럴을 수입하는 국가다. 원유가격이 최근에는 낮아졌지만 배럴당 100달러 수준일 때는 원유수입에만 연간 1000억 달러가 필요한 국가다. 이외에도 대부분의 원자재와 심지어 곡물도 수입하고 있다. 부존자원은 한국경제에 주어진 숙명이다. 이 제약을 타개하기 위해 해외자원개발에 직접 투자하는 정책을 추진해 보았지만 적자만 누적되어 지금은 거의 중단된 상태다.

이런 실정을 고려하지 않고 다른 나라처럼 수출의존도만 줄이자는 비현실적인 선문답만 해서는 될 일이 아니다. 수출이 줄게 되면 우선 당장 원자재 수입에 타격이 불가피해 경제운영은 물론이고 국민들의 일상생활에도 어려움을 가중시킬 것은 명약관화하다.

더 큰 문제는 현재도 부족해서 아우성인 일자리를 그나마 유지할 수 없게 된다는 점이다. 수출을 줄이는 것이 아니라 불가피한 원자재수입 등 한국경제의 원천적인 부존자원의 제약이나 고용문제를 고려해 수출은 유지하면서 고부가가치서비스산업의 육성 등으로 파이를 키워 내수비중을 제고하는 정책이 바람직하다. 그러나 이마저도 각종 규제로 인해 제대로 되지 않고 있다. 고부가가치서비스산업의 육성을 위한 ‘서비스발전기본법’은 2년이 넘도록 국회의 문턱을 넘지 못하고 있다. 이런 문제가 해결되어 고부가가치서비스산업이 육성되면 수출의존도는 다소 낮아지겠지만 적어도 현재까지는 수출은 성장률에 직접적인 인과관계를 가지고 있다.

<한국의 수출증가율과 성장률 추이>



자료: 한국은행

한국에서 수출은 주로 대기업이 담당해 오고 있다. 수출은 언제나 글로벌 시장에서 치열한 경쟁이다. 글로벌 시장의 치열한 경쟁을 고려해 볼 때 기술력과 브랜드가치, 광범위한 글로벌시장 네트워크 면에서 대기업 수출비중이 높은 것은 불가피한 측면도 있다. 국내적인 이유로 중소기업의 육성해야 한다는 것과는 차원이 다른 글로벌 경쟁문제다. 대기업 수출이 호조를 보일 때 중간재나 부품을 공급하는 중소기업도 활황이 된다. 자동차수출 대기업 하나에 납품 중소기업이 4천여 개 이상 매달려 있다. 근년 들어 수출이 안되면서 수 많은 중소기업들이 부도위기에 직면해 있다. 3년 연속 영업이익으로 이자도 못내면서 정부나 금융기관 지원으로 연명하고 있는 한계중소기업이 2700여 개에 이르고 있는 실정이다.

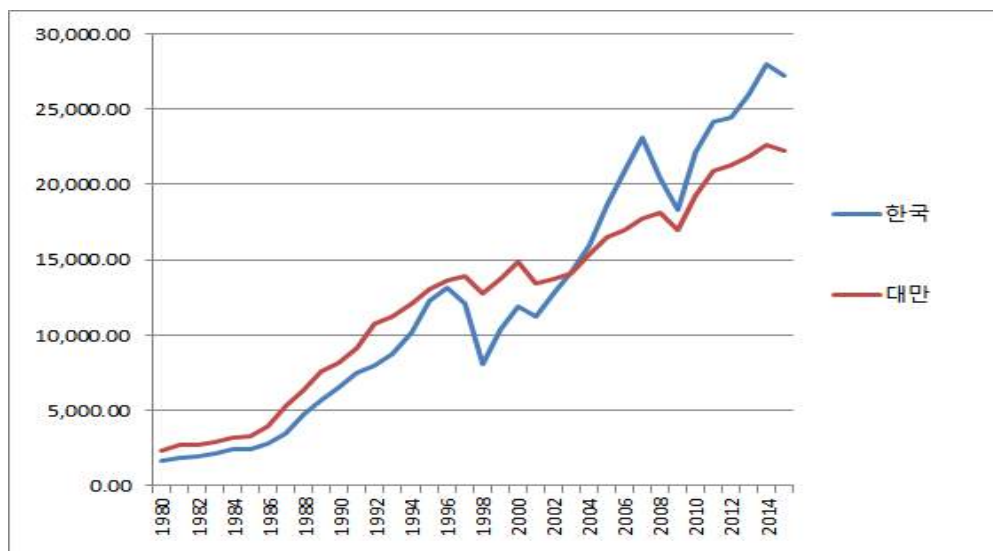
물론 강소기업을 육성해서 이들 기업들의 수출 비중을 높이는 정책도 추진하고 있지만 아직은 기술력과 브랜드가치 면에서 그다지 실효성이 높지 않은 실정이다. 심지어 최근 정부는 이들 강소기업들의 수출 증대를 위해 대기업의 수출망을 이용하는 정책마저 추진되고 있지만 대기업 자신들의 수출도 어려운 때 어느 대기업이 중소기업의 수출을 위해 뛰겠는가. 실효성이 없는 정책이라고 할 수 밖에 없다.

무엇보다도 장려금 지원 등 갖은 정부의 중소기업 취업유인 정책에도 불구하고 청

년들이 중소기업에 가려고 하지 않는다. 실업자 구직활동자 취업준비생 등 체감청년실업자는 150여 만 명에 이르는 한편 외국인근로자도 150여 만 명에 달한다는 점이 이를 대변해 주고 있다. 하물며 한국의 고학력 청년들이 일류 글로벌 대기업 보다 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 농어촌공동체회사 등 사회적경제조직에 일하려고 하겠는가.

한 때 동아시아는 물론 미국까지도 광범위하게 퍼져 있는 화교경제권에 편승해 중소기업 수출정책으로 성장해 오던 대만도 한계를 보이고 있다. 드디어 1인당 국민소득이 2003년부터 한국이 앞서기 시작했다. 입만 열면 청년일자리 운운하는 정치권은 제발 청년들이 어디서 일하고 싶어하는지는 알고 정책을 주장해야 할 것이다.

<한국과 대만의 1인당 소득 추이 (달러)>



자료: 국제통화기금(IMF)

2. 양극화의 주범은 성장정책이 아니라 저성장이다

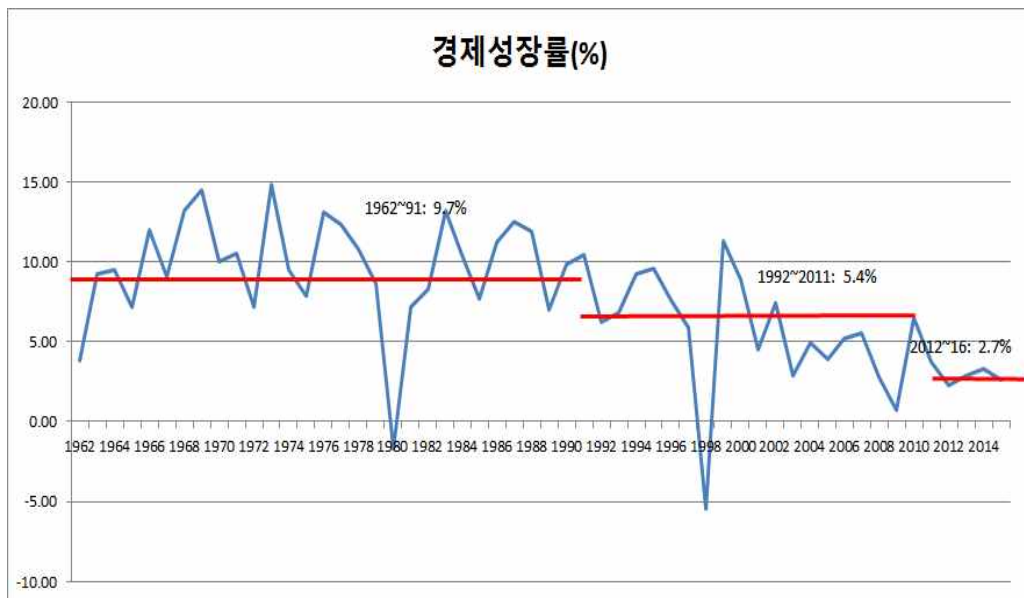
“대기업 수출위주의 경제성장을 지속해온 결과 세계화와 국제외환위기 등 대내외적인 환경변화에 직면하면서 고용 없는 저성장과 경제적 양극화가 심화되고 사회통합을 저해”(전계서) 하고 있기 때문에 사회적경제를 육성해야 한다니 이는 또 무슨 주장인가. 외환위기는 수출이 안돼서 기업부실과 금융부실이 증가하고 외환보유액이 부족해서 일어난 위기가 아니든가. 수출이 안되어 성장률이 하락하면서 일자리 자체가 줄어들면서 강성노조를 배경으로 정규직 일자리라는 기득권을 사생결단 지키려고 하는 계층과 여기에 진입하지 못하는 비정규직 근로자와 실업자 계층 간에 양극화가 심화되어 왔다.

한국경제는 1962~91년 29년간 연평균 9.7%의 고성장이라는 기적을 달성한 후 1992년부터 2011년 까지 20년 간 연평균 5.4%의 중성장기를 거친 후 2012년부터 2%대의 저성장기에 진입했다. 1992년부터 중성장기에 진입한 결과 1992년을 전환점으로 분배구조가 악화되고 중산층 비율이 줄기 시작했다. 오랜 저성장으로 일자리가 없어지면서 비

정규직 650만 명, 1인 영세자영업자 400만 명, 실업자 110만 명 등 고용구조 양극화가 심화되고 있다. 이를 배경으로 권력과 패권을 추구하는 정치 시민사회 세력들이 준동하면서 경제민주화라는 미명하에 온갖 인기영합적 주장에 이어 사회적경제 주장까지 대두되고 있지만 이렇수록 투자와 성장을 통해 양질의 일자리를 많이 창출해 가는 것이 정답이다. 실증분석 결과도 성장이 분배를 개선시키는 것으로 나타나고 있다. 반대로 분배는 성장에 유의한 인과관계가 없는 것으로 나타났다¹⁾.

성장이 보다 효과적으로 소득분배도 개선하여 성장과 분배가 선순환하는 구조를 가져올 수 있게 하기 위해서는 첫째로는 기업투자활성화를 위한 획기적인 규제완화가 필요하다. 외국인투자는 물론 해외에 나간 한국기업들마저도 귀국할 수 있을 정도로 기업투자를 저해하고 있는 각종 규제를 획기적으로 완화하여야 한다. 1990년대 독일에서 산업입지담론이 대두되면서 산업입지로서 독일의 경쟁력을 제고하기 위하여 노동시장 유연화 정책과 적극적 노동시장정책을 도입하고 연금도 개혁함으로써 오늘날 세계 최고의 경쟁력을 유지하고 있는 점이 좋은 예다. 둘째로 지식기반형 고부가가치 서비스업에 대한 획기적인 규제완화로 새로운 성장동력과 고급일 자리를 창출해야 한다. 지식기반형 고부가가치 서비스업의 고급일 자리가 말로 청년들이 가고 싶어 하는 일자리이므로 청년실업을 해소하면서 경제도 선진국으로 도약할 수 있는 길이다. 이런 점을 외면한 사회적경제 정책은 양극화해소에 효과적인 정책이 아니다.

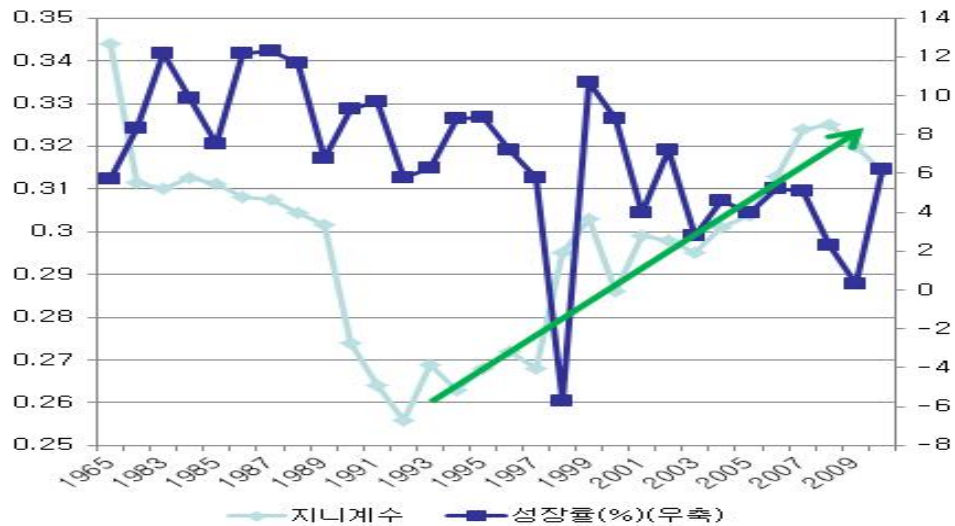
<한국의 성장률 추이>



자료: 한국은행

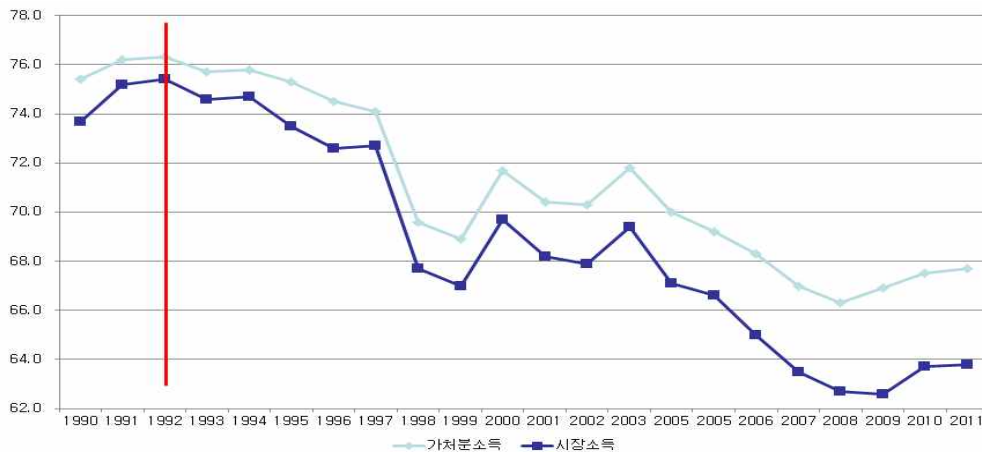
1) 오정근, “경제성장이 소득분배구조 개선에 미치는 영향과 정책방향”, 2012.

<한국의 성장률과 분배 추이>



자료: 한국은행, 통계청

<한국의 중산층 비율 추이>

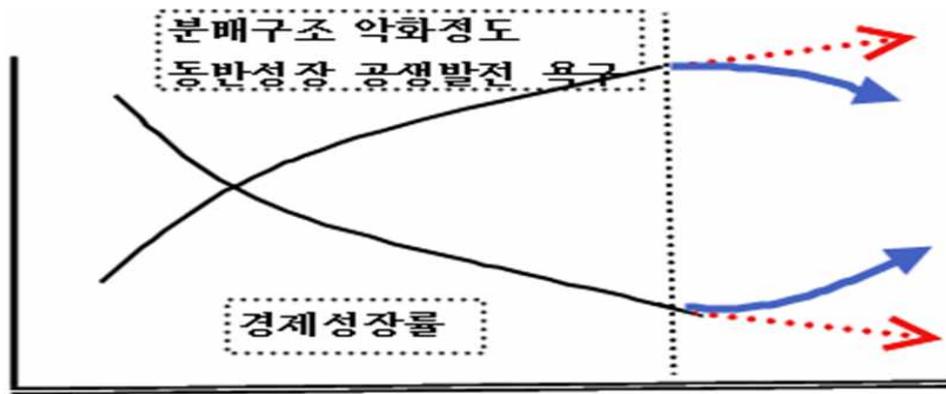


자료: 한국은행, 통계청

이처럼 성장률이 하락하면 일자리가 줄어들어 분배구조가 악화되고 중산층도 줄어들면서 양극화가 심화되어 동반성장 공생발전 심지어 이번처럼 사회적경제 육성 등 경제적 논리보다 사회적 논리에 바탕을 둔 주장들이 대두되면서 사회분열이 심화된다. 성장이 사회통합을 저해하는 것이 아니라 저성장이 사회통합을 저해하는 것이다. 지금 한국은 장기간 저성장이 지속되면서 분배개선과 양극화 해소 목소리가 커지는 등 성장과 추락의 기로에 서 있다. 여기서 성장이 더욱 둔화되어 사회적 차원에서 분배개선과 양극화

해소 욕구와 주장이 더욱 커져 자원배분이 성장동력 확충보다는 복지확대 사회적경제육성 등에 치우쳐지게 되면 한국은 돌아오기 힘든 추락의 길로 들어서게 된다.

<추락과 도약의 변곡점에 선 한국경제>



3. 시장경제를 대체하는 사회적 경제는 번영을 가져오지 못한다.

사회적경제기본법은 “공공경제와 시장경제와는 경제운영원리가 다른 사회연대경제의 원칙과 가치를 확산”시킨다는 데 목적을 두고 있다고 명시하고 있다. 말하자면 시장경제를 지양하고 사회적경제로 더불어 같이 잘 사는 경제를 구현해 보자는 주장이다. 한 때 이러한 ‘사회적’ 개념이 유행하던 시절이 있었다. 경제체제에서 ‘사회적’ 개념이 도입된 것은 전후 독일에서 ‘사회적 시장경제’를 도입하면서 부터다. 전후 독일은 근로자 경영참여를 근간으로 하는 ‘사회적 시장경제’ 제도를 도입했다. 그러나 독일의 사회적 시장경제는 어디까지나 시장경제를 근본으로 하면서 시장경제 결과 나타난 분배의 불평등 등 시장실패를 사회적 경제로 보정하자는 경제제도였다. 사회적경제가 주이고 시장경제가 종인 제도가 아니었다. 이마저도 1990년대 경기가 장기침체하자 슈뢰더 사민당 수상은 영국 노동당 블레어 수장과 함께 ‘사회적’ 개념보다 ‘경제적’ 개념을 강조한 유럽사민주의의 현대화를 규정한 ‘슈뢰더 블레어 선언’을 통해 수정하면서 독일경제를 부활시켰다.

지금 한국경제는 장기저성장에 진입, 경제사회 불안이 심화되고 있다. 이런 때는 독일처럼 ‘경제적’ 개념이 강조되는 정책으로 경제를 반등시켜 양질의 일자리를 제공하는 것이 정도다. ‘협력’과 ‘연대’를 주장하며 ‘같이 가자’는 식의 남미나 남유럽식 포퓰리즘은 침몰 밖에 없다.

미국 MIT대 에이스모글루 교수와 하바드대 로빈슨 교수가 2012년 공저한 “국가는 왜 실패하는가”라는 역저에서 ‘포용적 경제제도’가 창조하는 ‘포용적 시장경제’가 성장과 번영을 가져온다고 역설하고 있다. 여기서 ‘포용적 경제제도’란 사유재산권, 법치, 공정경쟁, 창업과 직업선택의 자유가 보장됨으로써 대다수 국민의 경제활동 참여가 허용되고 권장되는 경제제도라고 설명하고 있다. 시장경제제도 만이 번영을 가져온다는 주장이다.

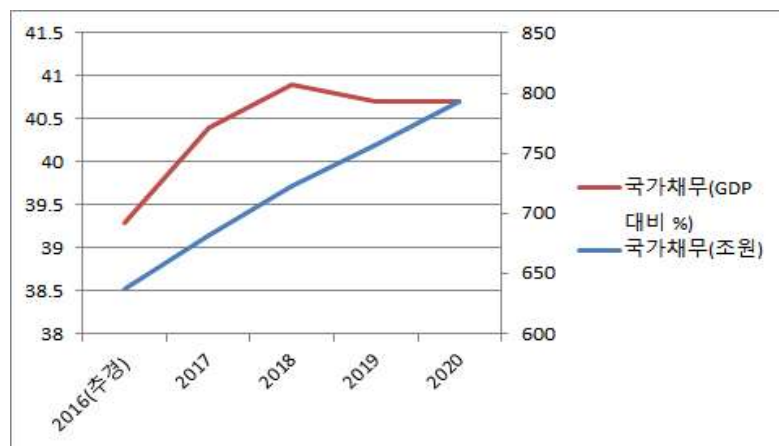
최근 야당과 일부 언론에서 모든 국민에게 보편적 복지를 확대하는 등 경제민주화를 포용적이라고 사용하고 있는 주장과는 상반된 개념이다. 이러한 과정에서 부득이 따라오지 못하는 취약계층은 사회안전망을 통해 보호하는 보다 넓은 의미의 ‘포용적 시장경제’가 필요한 것이지 시장경제를 부정하고 대안으로 사회적경제를 주장하는 것은 같이 몰락하자는 주장이나 다름없다.

한국사회적기업진흥원에 의하면 현재 한국의 사회적 기업은 1548개다. 이들은 예비적 사회적기업 단계에서 1년차 70%, 2년차 60%, 다시 사회적기업으로 선정되면 1년차 60% 2년차 50%, 3년차 30% 등 5년간 인건비를 지원받고 있다. 이 밖에 전문인력, 경영컨설팅, 공공기관 우선구매 등의 지원을 받고 있다. 경쟁력 없는 좀비기업들만 유지되고 경쟁력 있는 동종 기업들이 부실화되고 퇴출될 우려가 커지고 있다. 공적부조가 필요한 취약계층을 위한 사회적 기업은 필요하다. 그러나 과도한 지원으로 건설한 기업과 양질의 일자리를 구축하는 정도의 사회적 경제 확산은 경제전체의 생산성 저하로 재정부담만 가중시킨다. 사회적경제기본법이 통과되면 현재 1548개 사회적 기업, 8000여 협동조합, 수천 개 마을기업, 각종 지원기관 등 정부지원을 받게 되는 준공기업 성격 기업과 단체들이 우후죽순 늘어날 것이다.

4. 사회적경제 정책의 과도한 추진은 재정위기 앞당긴다

한국의 재정사정이 여유가 있는 상황이 아니다. 내년도 국가채무/GDP 비율은 40%를 돌파할 것으로 추정되고 있다. 금년에 638조원으로 추정되는 국가채무규모는 2020년에 794조원으로 급증할 것으로 전망되고 있다. 그러나 이는 한국의 국가재정법에 의한 한국만의 기준에 의한 것이다. 국제기준처럼 공무원 군인연금 총당금, 공기업 중 국가기능수행부분의 부채 등을 포함하면 벌써 국가채무/GDP 비율은 100% 내외로 이미 위험수위에 도달한 것으로 추정되고 있다.

<한국의 국가채무 추이>



자료: 기획재정부

특히 저출산고령화로 경직성 복지지출이 증가하는 등 이러한 추세가 지속되면 20여 년 후면 한국도 재정위기 가능성도 있다는 분석도 나오고 있다. 여기에 설상가상으로 정부출연을 기본으로 하는 방대한 사회적경제조직의 운영은 재정부담을 급격히 증가시킬 것으로 전망된다. 세금을 쓰는 사회적경제 활성화로 기존에 세금을 내는 경쟁력 있는 기업들이 구축되면 세수가 줄어들면서 재정부담은 더욱 빠른 속도로 가중될 것으로 전망된다.

5. 시장경제를 기본으로 하는 대한민국 헌법적 가치에 대한 도전이다

“대자본의 과도한 사적이익 추구하고 국가의 조절기능 약화는 국가와 시장과 시민사회 간의 삼각균형이 무너지고 경제민주화가 후퇴하면서 공정한 시장경제의 실현과 지속가능한 사회발전에 중대한 장애가 되고 있다”고 주장하고 “이와 같은 상황 속에서 사회적경제조직이 지속가능한 성장과 발전을 해 나가기 위해서는 공공경제와 시장경제와는 경제운영원리가 다른 사회연대경제의 원칙과 가치를 확산시키고, 사회적경제조직들이 상호간에 협력과 연대를 촉진하고 민·관협력을 발전시켜 지역공동체 발전역량을 강화하기 위한 종합적인 생태계를 조성하고 사회적경제를 효율적으로 지원하기 위한 정책추진체계 재구축” (윤호중의원안)(밑줄저자) 하는 것을 발의 배경을 설명하고 있다. 이는 개인과 기업의 자유와 창의를 토대로 한 시장경제를 기본으로 하고 있는 대한민국 헌법적 가치에 위배될 소지가 큰 주장으로 보인다.

더욱이 비록 과도하다는 단서를 달기는 하였지만 사적이익 추구에 대한 부정적인 시각은 사유재산권 보호를 근간으로 하는 시장경제 원리에 부합하지 않는 측면도 있고 기업가정신을 위축시킬 소지도 있다. 대자본의 과도한 사적이익 추구하고 국가의 조절기능 약화 주장은 마치 대기업이 국가기능을 약화시키고 있기라도 하는 듯한 주장으로 정부의 영향력이 너무 커서 문제인 한국 현실과는 맞지 않는 진단이다.

IV. 맺음말: ‘사회적경제’는 시장경제의 보완정책으로 추진되어야

사회적경제기본법은 “공공경제와 시장경제와는 경제운영원리가 다른 사회연대경제의 원칙과 가치를 확산”시킨다는 데 목적을 두고 있다고 명시하고 있다. 말하자면 시장경제를 근간으로 하되 취약계층을 위해 사회적경제를 보완적으로 추진하는 정도가 아니라 시장경제와는 다른 원리의 사회적경제를 확산시키고자 한다는 주장이다. 공산주의는 동구와 구소련의 몰락으로 한계가 역사적으로 입증되었고 독일의 사회적시장경제 등 유럽 사회주의도 경제적 개념이 강조된 방향으로 수정되고 있는 때다.

추락과 반등의 기로에 서 있는 한국경제에서 사회적경제를 근간으로 하자는 주장은 시대착오적인 주장이라고 아니 할 수 없다. 어디까지나 사유재산권, 법치, 공정경쟁, 창업과 직업선택의 자유가 보장되는 시장경제를 근간으로 하되 따라오지 못하는 취약계층을 위해 필요한 정도의 사회적경제를 보완적으로 추진하는 정책이 바람직하다.

이러한 논란이 지속되고 있는 가운데 서울시가 ‘사회적 경제’ 교재를 제작 보급해

이번 학기부터 사용하고 있다고 한다. 초등학교에는 ‘사회적 경제 교수학습자료’를, 고등학교에는 ‘사회적경제 워크북’을 보급하고 있다. 사회적경제는 ‘경제적’ 가치보다는 ‘사회적’ 가치를 강조하는 등 개인과 기업의 창의와 자유를 존중하는 자유시장경제 원리를 규정한 헌법 119조 1항의 헌법적 가치와 부합하지 않는 부분이 많다는 지적 등으로 국회 통과가 되지 않고 있는 가운데 서울시가 먼저 청소년용 사회적 경제 교재를 제작 보급한 것은 적절한 조치가 아닌 것으로 보인다.

세계는 개인과 기업의 창의를 바탕으로 한 혁신이 핵심인 4차 산업혁명시대로 진입하고 있다. 한국경제를 지탱해 온 전통 제조업은 한계를 보이면서 4차 산업혁명시대로 이행하지 않으면 추락할 수 밖에 없는 벼랑 끝에 서 있다. 세계 초일류기업을 육성해야 할 시점에 사회적 경제의 과도한 육성은 한국경제 경쟁력을 떨어뜨려 추락을 초래할 뿐이다. 소득분배와 양극화 문제 해소는 사회적 경제 육성을 통해서가 아니라 경쟁력 있는 기업 육성을 통한 양질의 일자리 창출로만 가능하다. 사회적 경제 교재는 청소년들에게 시장경제는 나쁘고, 사회적 경제는 좋은 것이라는 그릇된 인식을 심어줄 우려가 있다. 아직 국가차원에서 결정도 되지 않은 사회적 경제를 자라나는 청소년들에게 가르치고자 하는 교재 배포는 즉각 중단되는 것이 바람직하다.

운동권 시각과 지력의 한계에 갇힌 '공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안'

조 동 근

명지대 경제학교 교수

‘공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안’(김경수의원 대표발의)의 제안이유는 이렇게 시작된다.

“지금까지 세계경제를 이끌어왔던 신자유주의 성장전략은 심각한 양극화와 불평등을 초래했을 뿐 아니라 성장도 더 이상 불가능함을 증명하고 있음....사회통합을 유지하는데도 한계에 봉착하고 있음.... 세월호 참사는 사람의 생명과 안전보다 이윤을 앞세웠던 우리 사회의 민낯을 직시하게 함. 이제는 이윤과 효율이 아니라 사람의 가치, 공동체의 가치를 지향하도록 국가시스템을 바꾸어야 할 때임.....공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 사회적 가치가 경제운영원리의 중요한 축으로 자리매김 될 필요성이 제기되고 있음....”

신자유주의가 심각한 양극화와 불평등을 초래해 더 이상 사회가 지탱될 수 없다면, 자유를 억압하고 평등을 지향한 사회주의가 몰락한 이유는 무엇인가? 세월호 참사가 우리 사회의 민낯을 드러내게 했다면, 세월호 특조위 연장을 둘러싼 갈등은 무엇인가? 세월호 특조위가 기집행한 150억원이 적정하고, 광화문 광장을 지금도 무단 점유하고 있는 그들에 공감하는 국민은 얼마나 될까? 그렇다면 한국 사회의 또 다른 민낯을 드러낸 것일 수 있다. 경제법안 발의에 세월호가 적정한 인용논거가 될 수 있는 지 의문이다. 그리고 합의하기 어려운 사회적 가치를 입법을 통해 실현하는 것이 실효적인지 의구심이 든다. 끝으로 사회적경제 관련 입법이 양극화를 해소하는 현실적 대안이 될 수 있는지 아니면 국가의 시장개입 타성만 남길 것인지도 확신할 수 없다.

1. 제러미 리프킨의 『유로피안 드림』(2004)

19대 국회 때 유승민 의원이 대표발의한 ‘사회적경제기본법’을 보면 제러미 리프킨의 『유로피안 드림』(2004)을 떠올리게 한다. 이듬해 국내에서도 출간된 이 책은, 노무현 전(前)대통령이 참모들에게 일독을 권했다는 입소문으로 유명해졌음은 익히 알려진 그대로다.

『유로피안 드림』은 개인의 자유보다 공동체 내의 관계를, 획일 보다는 문화적 다양성을, 부의 축적보다는 삶의 질을, 경쟁보다는 협력을, 재산권보다는 보편적 인권을 강조했다. ‘아메리칸 드림’은 여지없이 저급한 것으로 격하되고 ‘유로피안 드림’은 삶의 질을 고양시키는 지상 과제로 격상됐다. 미국 발(發) 글로벌 금융위기가 발발하면서 경제체제로서의 자본주의 시장경제는 종언을 고한 것으로 여겨졌다. 대신 유럽의 사회주의에 기반 한 경제체제는 공고한 것으로 여겨졌다.

『유로피안 드림』은 작위적으로 ‘선과 악’을 대비시켰다. 대중들이 반길만한 가치를 중첩시킨 일종의 논리 배열의 트릭(trick)일 수 있다. 하지만 유로피안 드림은 이내 무색해지고 말았다. 이유는 간명하다. 미국 발(發) 글로벌 금융위기 이후의 미국의 경제부활과 유럽, 특히 남유럽의 경제위기가 그 답이다. 미국의 경제는 살아났지만 유럽은 여전히 침체 국면에 놓여 있다.

지난 2012년 8월 국제신용평가사 무디스는 한국의 신용등급을 상향조정(A1→Aa3) 했다. 2008년도 미국 발(發) 금융위기를 상대적으로 잘 극복해서 일 것이다. 그 결과 한국은 2010년에 G20 의장국의 역할을 수행할 수 있었다. 한국이 미국 발(發) 금융위기를 잘 넘길 수 있었던 것은 ‘정책불확실성’이 없었기 때문이다. 경제문제를 경제논리로 풀 수 있었다. 당시에는 ‘경제민주화’라는 정책 불확실성이 없었다.

2. 사회적경제 관련 법안의 공통된 인식오류

사회적경제 관련 법안의 원조는 19대 국회 새누리당 유승민 의원의 발의안일 것이다. 나머지 법안은 유사 법안으로 거기서 거기다. 사회적경제 관련법안은 공통적인 문제의식을 갖고 있다. “양극화로 대한민국이라는 공동체는 내부로부터의 붕괴위기에 직면해 있다”는 것이다. 공동체의 붕괴를 막기 위해서라도 한국경제의 체제를 개혁해야 한다. 이제까지의 패러다임인 국가의 복지, 자유시장경제의 성장으로는 부족하다는 것이다. ‘사회적경제’라는 새로운 대안이 필요하다는 것이다.

유승민 의원의 ‘사회적경제 기본법안’은 19대 국회 문턱을 넘지 못해 폐기됐지만 20대 국회 들어 좀비처럼 다시 살아나고 있다. 최근 더불어민주당이 사회적경제 관련해 3개 법안을 발의했다. 사회적경제 관련 법안이 재(再)발의 돼서 안 되는 이유는 간명하다. 시장경제의 근간을 흔들기 때문이다.

사회적경제 입법안은 공동체를 강조한다. 연대와 협력은 ‘선한 의지와 정신’으로 미화되고 ‘자유와 경쟁’은 비인간적인 것으로 폄하된다. 하지만 원시공동체의 ‘대면(對面)사회’를 익명의 ‘개방사회’로 바꾼 것은 ‘경쟁과 분업’이다. 시장경제는 분업과 경쟁을 통해 협

동과 연대를 꺾는 체제이다. 연대와 협력은 오히려 시장경제체제에서 효율적으로 추구된다. 따라서 ‘연대와 협력’을 ‘경쟁과 분업’의 대척점에 위치시켜서는 안 된다.

사회적경제 관련법은 미사여구를 걷어내면 결국 ‘사회적 가치를 창출하는 기업에게 특혜’를 주겠다는 것이다. 우리 사회를 자유시장경제가 아닌 ‘사회적 경제’로 이끌고 가겠다는 의도를 드러낸 것이다. ‘경제의 사회주의화’이다. 이는 헌법 제119조1항에서 규정하고 있는 ‘대한민국의 경제질서’에 대한 심각한 도전이 아닐 수 없다. 그 자체로서 위헌적 요소를 갖고 있다.

3. 한국경제 있는 그대로 보기

정책적 사고가 왜곡되는 것은 현실을 정확히 있는 그대로 보지 않으려하기 때문이다. “신자유주의로 양극화가 추동돼 한국사회가 내부적으로부터 붕괴의 위기에 처해있다”는 대학운동권식 현실 인식이 그 사례이다.

<표-1>은 1990년 이래 ‘시장소득을 기준으로 한 지니계수’(gini_1), ‘가처분소득을 기준으로 한 지니계수’(gini_2) 그리고 실질GDP 성장률(r_gdp)을 표시한 것이다.²⁾ <표-2>는 정권별 지니계수 평균치와 실질경제성장률 평균치를 정리한 것이다.

경제성장률은 최근 들어 급전직하하고 있다. 이명박 정부의 경제성장률 평균은 3.20%로 김영삼 정부 경제성장률 7.82%의 반토막에 지나지 않는다. 2011년 경제민주화 바람이 불던 2011년부터 2013년까지, 그리고 박근혜 정부 출범한 2013년 이후 경제성장률 평균은 마지노선으로 여겨진 3.0%를 밑돌고 있다. ‘저성장의 구조화’는 이미 기정사실화 되었다. 소득분배를 나타내는 지니계수로 최근 들어 악화되고 있다. 김영삼 정부 gini_1은 0.26에서 박근혜 정부 들어 0.31로 악화되었다.

<표-3>은 지니계수와 실질 경제성장률의 통계 특성치를 표시한 것이다. <그림-1>은 실질경제성장률과 시장소득기준 지니계수(gini_1)간의 관계를 표시한 것이다. 성장률은 추세적으로 하락했고, 지니계수는 추세적으로 악화됐음을 알 수 있다. <그림-2>는 ‘시장소득기준 지니계수’(gini_1)와 ‘가처분소득 지니계수’(gini_2)의 추이 및 정부 개입에 따른 소득분배 개선 정도를 나타낸 것이다. 정부 재분배 정책은 지니계수를 상당 정도 감소시켰다. 이도 그럴 것이 2017년 복지예산(안)은 전체 400조 7000억원 중 130조원을 넘고 있다. 양극화로 사회가 무너지고 있다는 진단은 사실에 근거하지 않은 예단적 과장이 아닐 수 없다.

2) 지니계수는 전국 1인 가구를 포함한 것이 정확한 지표라 할 수 있지만, 전국 1인 조사는 최근 예야 이루어져 과거 통계치를 확보하는 차원에서 ‘도시 비농가 2인 가구’를 기준으로 했다. 일인 가구가 포함되면 당연히 지니계수는 악화될 것이다.

<표-1> 한국경제의 소득불평등도 및 실질경제성장률 추이

year	gini_1 시장소득 지니계수	gini_2 가처분소득 지니계수	r_gdp(%) 실질GDP성장률
1990	0.266	0.256	9.8
1991	0.259	0.250	10.4
1992	0.254	0.245	6.2
1993	0.256	0.250	6.8
1994	0.255	0.248	9.2
1995	0.259	0.251	9.6
1996	0.266	0.257	7.6
1997	0.264	0.257	5.9
1998	0.293	0.285	-5.5
1999	0.298	0.288	11.3
2000	0.279	0.266	8.9
2001	0.290	0.277	4.5
2002	0.293	0.279	7.4
2003	0.283	0.270	2.9
2004	0.293	0.277	4.9
2005	0.298	0.281	3.9
2006	0.305	0.285	5.2
2007	0.316	0.292	5.5
2008	0.319	0.294	2.8
2009	0.320	0.295	0.7
2010	0.315	0.289	6.5
2011	0.313	0.289	3.7
2012	0.310	0.285	2.3
2013	0.307	0.280	2.9
2014	0.308	0.277	3.3
2015	0.305	0.269	2.6

자료: 한국은행 통계 DB (이하 동일)

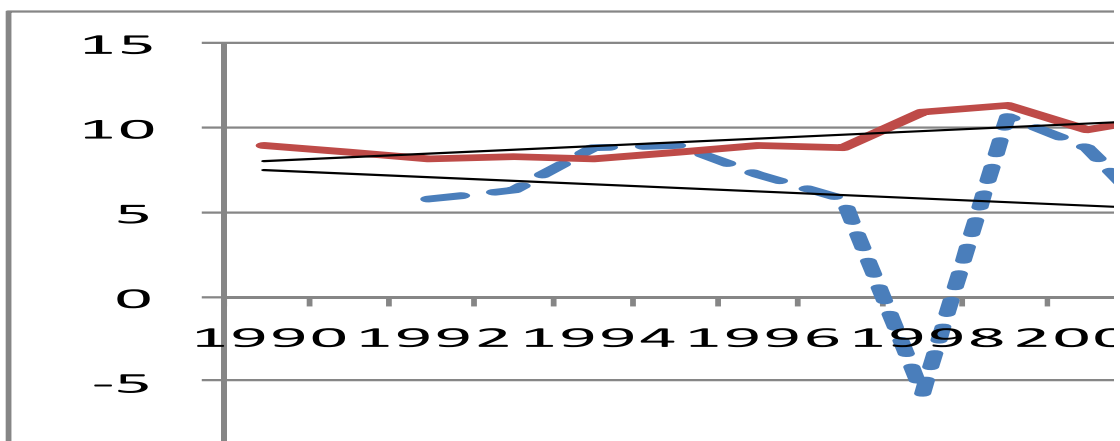
<표-2> 역대 정부별 실질경제성장률 및 지니계수 추이

년도	정부구분	국내 총생산(%)	시장소득 지니계수	가처분소득 지니계수
1993~1997	김영삼 정부	7.82	0.26	0.25
1998~2002	김대중 정부	5.32	0.29	0.28
2003~2007	노무현 정부	4.48	0.31	0.28
2008~2012	이명박 정부	3.20	0.32	0.29
2013~2015	박근혜 정부	2.93	0.31	0.28
2006~2015	최근 10년간	3.55	0.31	0.29
2011~2013	경제민주화 기간	2.97	0.31	0.28

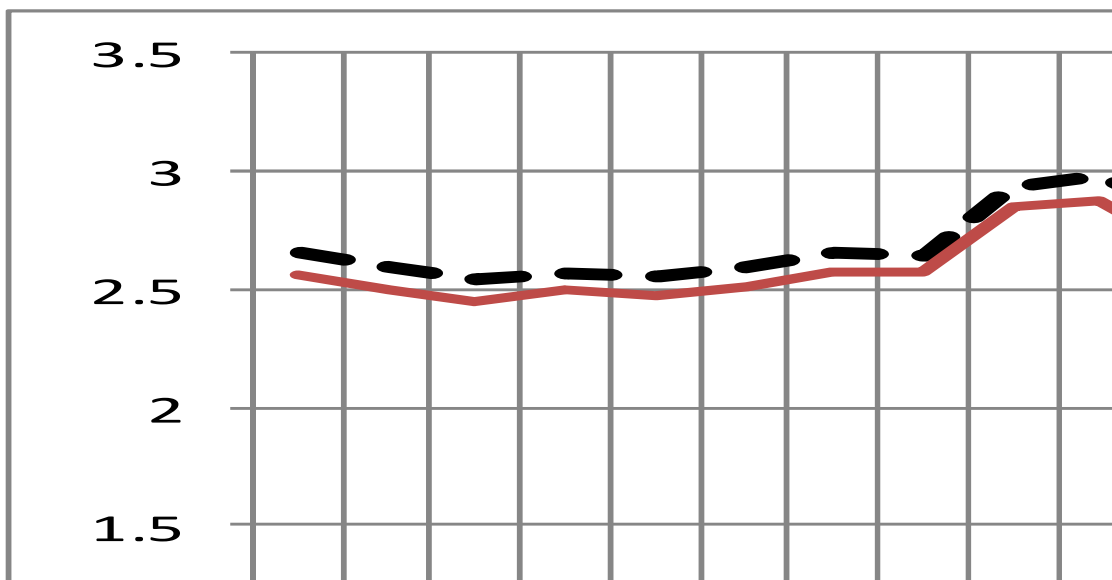
<표-3> 지니계수 및 실질경제성장률 특성치

	시장소득 지니계수	가처분 소득 지니계수	실질경제성장률
평균	0.2893	0.2727	5.3576
표준편차	0.0226	0.0161	3.6034
최대치	0.3200	0.2950	11.3
최소치	0.2540	0.2450	-5.5

<그림-1> 지니계수와 실질경제성장률의 관계 및 추이



<그림-2> ‘시장소득 기준 지니계수’(gini-1) 대 ‘가처분소득 지니계수’(gini_2) 추이



4. 경제성장률과 소득불평등도 간의 관계: 불평등 줄이려면 성장페달을 밟아야

<표-4> 실질경제성장률과 소득불평등도 간의 관계에 관한 추정식

	시장소득 지니계수	시장소득 지니계수	가처분소득 지니계수	가처분 소득 지니계수
	(eq-1)	(eq-2)	(eq-3)	(eq-4)
상수항	3.0743 (44.34)***	2.9198 (60.47)***	2.8531 (57.26)***	2.7537 (67.91)***
실질경제성장률 (r_gdp)	-0.0336 (-3.12)***	-0.0523 (-7.31)***	-0.2334 (-3.02)***	-0.0353 (-5.89)***
실질경제성장률, 연도 복합변수 (r_gdp*time)		0.0043 (6.50)***		0.0028 (4.98)***
F 값	9.72	34.37	9.10	21.47
R_square	0.2882	0.7493	0.2748	0.6512
표본수	26	26	26	26

주: *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의수준을 나타냄

<표-4>와 같은 평이한 분석이 결여됐기 때문에 정책사고가 냉정하지 못한 것으로 보여진다.³⁾ (eq-1)과 (eq-3)을 보면 실질경제성장률이 높아질수록 소득분배가 개선되는 것을 알 수 있다. (eq-1)의 실질경제성장률 계수 값이 (eq-3)의 그것보다 큰 것은 직관에 부합한다.⁴⁾ 이는 경제성장률이 높아질수록 시장소득으로 평가한 분배개선 효과가 크다는 것을 나타낸다. (eq-2)와 (eq-4)는 ‘실질경제성장률과 연도’를 곱한 복합변수를 추가 설명변수로 채택하고 회귀 분석한 것이다. <그림-1>에서 보듯이, 지니계수는 추세적으로 악화돼 왔다. 따라서 ‘시간변수의 영향’을 회귀분석에서 고려해야 한다. (eq-2)을 보면, 실질경제성장률이 1단위 증가하면, “-0.0523”만큼 지니계수가 개선된다. 하지만 복합항이 있기 때문에 실질경제성장률이 1단위 증가할 때, 지니계수는 “0.0043”만큼 ‘누적적’으로 악화된다. (eq-2)와 (eq-4)를 볼 때, 각 설명변수의 계수 값은 직관에 부합한다. 즉 경제성장률이 높아져 시장소득기준의 소득불평등도가 완화되고 여기에 재분배정책의 효과가 더해지면, 소득불평등도는 실질적으로 완화될 수 있다. (eq-3)과 (eq-4)는 피설명변수가 가처분소득 기준 지니계수이기 때문에, (eq-1)과 (eq-2)에 비해 상수항을 제외한 각 설명변수의 절대 값이 작게 나타나고 있다.

모든 현상에는 근거요인이 있기 마련이다. <표-2>에서 느닷없이 ‘저성장의 구조화’가 들이닥친 것이 아니다. 정치권의 인기영합에 따른 ‘경제의 정치화’가 근원적 오류(mother

3) <표-4>에서 지니계수는 경제성장률이 비하면 ‘1.0’ 이하의 작은 수이기 때문에, 편의를 위해 지니계수 값에 10을 곱해 회귀분석을 했다. 그렇지 않으면 각 회귀식의 설명변수의 값이 너무 작게 표시되어, 마치 지니계수에의 영향이 무시해도 좋을 만큼 작은 것으로 오해될 위험이 있다.

4) 절대 값을 기준으로 평가한 것이다.

fallacy)이다. 대한민국 경제체제의 정체성에 반(反)하는 입법시도가 붓물을 이루었다. 경제민주화 관련 법안이 그것이다. 19대 국회의 ‘사회적경제기본법’ 발의에서 정점을 이루고 있다.

19대 국회 유승민 의원이 내린 ‘사회적 경제’의 정의는 이렇다. 빈곤을 해소하는 복지, 따뜻한 일자리, 사람과 노동의 가치, 협력과 연대의 가치, 지역공동체의 복원 그리고 이러한 것들을 추구하는 사람들의 선한 정신과 의지 등이 소중한 ‘사회적 가치’이며 “사회적경제는 이러한 사회적 가치를 추구하는 경제적 활동”이라는 것이다. 그야말로 추상 그 자체이다. 20대 국회에서 더민주당 의원이 발의한 사회적경제 관련 법도 대등소이하다. 정책사고가 천편일률적이니 법안 내용도 늘 거기서 거기다.

사회경제적 조직을 육성하면 양극화를 제어하고 체제 붕괴를 막을 수 있겠는 가. 부정적이다. 정부가 후원한 사회적 기업이 자율성과 경쟁력을 갖추 것으로 기대하기는 어렵다. 최악의 경우에는 일부 좌파 정치세력과 단체의 생계유지 수단으로 전락할 수도 있다.⁵⁾

5. 정부지원으로 굴러가는 조직: 돈 먹는 하마

‘사회적 경제조직’은 사회적경제 관련 발의 이전에 이미 존재했다. 2007년부터 ‘사회적기업 육성법’이 시행되어왔기 때문이다. “사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 농어촌공동체회사” 등이 그것이다. 사회적 경제조직 그 자체를 백안시할 필요는 없다. 기업 생태계는 다양할수록 좋다. 하지만 문제는 사회적 가치를 추구하는 사회적 경제 조직들은 자생력이 없기 때문에 정부가 자원을 투입해야 한다는 것이다. 정부가 ‘태업을 감아주지 않으면’ 스스로 굴러갈 수 없는 조직이 사회적 경제 조직인 것이다.

사회적경제 관련해 누더기식으로 추가 입법할 것이 아니라, ‘사회적기업 육성법’에 의해 시행되고 있는 사회적 기업의 현황을 살펴보고 이들 기업을 튼실하게 하게하는 것이 급선무일 것이다. 사회적기업은 고용노동부로부터 인증된 ‘인증 사회적 기업’, 지자체 및 중앙부처에서 지정된 ‘예비 사회적 기업’, 그리고 정부의 인증여부와 관계없이 운영되는 ‘사회적 협동조합’, ‘자활기업’, ‘장애인 생산품 생산·판매 시설’, ‘소비자 생활 협동조합’ 등이 있다.⁶⁾ 사회적기업이라는 이름으로 다양한 기업이 ‘중층적’으로 포진되어 있다.

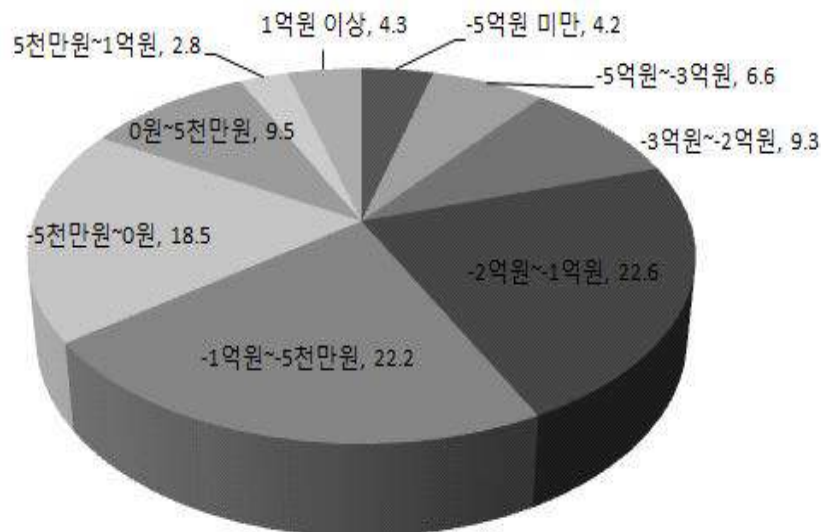
5) 노파심에서 ‘최악의 경우’라는 단서를 달았다.

6) ‘사회적 기업 육성법’에서 정의한 사회적 기업은 “취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업”을 의미한다.

사회적 기업의 일반현황을 살펴보면, 2012년까지 총 811개의 기업이 인증되었으며 그 중 55개(6.8%)가 인증취소 되었다. 2012년 말 운영되는 사회적 기업 수는 751개이며, 2010년 이래 매년 120~140개의 사회적 기업이 증가하고 있다.

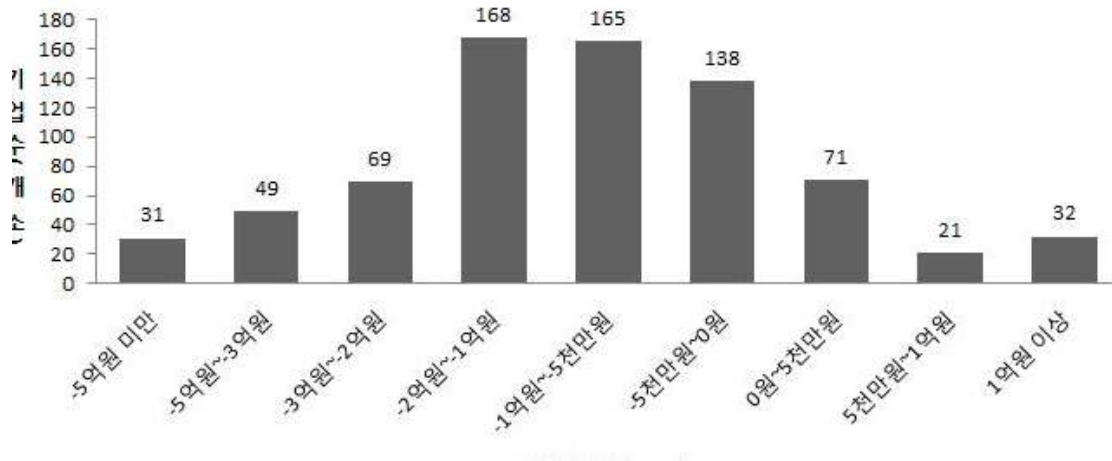
<그림-3>은 2012년 사회적 기업들의 영업이익(손실) 분포를 나타낸 것이다. 사회적 기업들이 가장 많이 달성한 영업이익(손실) 구간은 “-2억원 ~ 1억원 미만”으로 전체 기업의 22.6%를 나타내고 있다. “-1억 ~ -5천만원”의 영업 손실을 나타낸 기업들이 22.2%를 차지하고 있다. “0원 ~ -5천만원”의 영업 손실을 나타낸 기업들은 18.5%이다. 영업이익(손해)을 보고한 전체 744개의 사회적 기업들 중 83.3%인 620개의 기업이 영업손실을 냈고, 16.7%인 124개의 기업만이 영업이익을 나타냈다.

<그림-3> 영업이익(손실) 분포 (전체 744개, 단위: %)



자료: 사회적기업보고서(2012), 이하 동

<그림-4> 영업이익(손실) 기업 분포 (전체 744개, 단위: %)



<그림-4>는 2012년 사회적 기업들의 영업이익(손실) 구간별 기업수를 나타낸 것이다. 사회적 기업들이 가장 많이 포진한 영업이익(손실) 구간은 “-2억원 ~ -1억원 미만”으로, 168개 기업이 여기에 속한다. “-1억 ~ -5천만원”의 영업 손실을 나타낸 기업들은 165개이다. “0원에서 -5천만원”의 영업 손실을 나타낸 기업들은 138개이다. 영업이익을 보고한 전체 744개의 사회적 기업들 중 620개의 기업이 영업손실을 실현했고, 124개의 기업만이 영업이익을 올렸다. 사회적 기업의 적자는 결국 ‘영업외 수익’, 즉 각종 지원금으로 메꿔질 수밖에 없다. 지원금은 당연히 세금에서 나온다.⁷⁾ 2012년에 기업 당 약 1억 6천만원의 지원이 이루어졌다. 이 중 대부분은 ‘정부 지원’이고(80.3%), 인증유형 중에는 ‘일자리 제공형’, 조직형태에서는 ‘사회복지법인’에 가장 많은 지원이 이뤄지고 있다.

6. ‘공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안’ 평가

6.1 동 발의안의 주요내용

동 발의안의 주요내용을 발췌하면 다음과 같다.

제3조(용어 정의)

3. “사회책임조달”이란 공공기관이 필요로 하는 재화 및 서비스 등을 구매하는 과정에서 사회적 가치를 고려하는 구매방식을 말한다.

7) 세금으로 사회적 경제를 지원하는 것은 사회적 경제를 위해 시장경제를 줄이는 것이다. 생산성 낮고 폐쇄적인 경제를 확대하기 위해 생산성 높고 개방적인 경제를 억누르는 것이다. 그렇다면 ‘사회적가치’ 추구는 지속가능할 없다.

4. “사회적경제”란 사회적 가치 실현을 위하여 수행되는 민주적이고 호혜적인 사람중심의 경제를 말한다.
6. “공공서비스”란 주거·교통·교육·보건의료·복지·문화·정보통신 영역에서 공공기관이 제공하는 서비스를 말한다.

제4조(공공기관 책무)

- ③ 공공기관은 사회적 가치 실현을 위하여 사업자와 비영리 단체에 대한 재정적 지원 등의 방안을 강구하고 이를 실천하기 위하여 노력하여야 한다.

제7조(공공기관의 조달 및 위탁 등) ① 공공기관의 장은 물품구입, 용역 등을 수행하거나 행정사무의 민간위탁을 수행할 때 사회책임조달을 실행하여야 한다.

- ② 공공기관의 장은 물품·용역 등에 관한 구매계약이나 위탁계약 등을 체결하려는 때에는 사회적 가치를 실현하는 사업자의 수주(受注) 기회가 늘어나도록 하여야 한다.

제8조(도시 및 지역개발사업 등)

- ③ 공공기관의 장은 도시 및 지역개발사업을 수행할 때 사회적 가치를 실현하는 사업자의 수주(受注) 기회가 늘어나도록 해야 한다.

제9조(사회적경제 정책계획 및 시행 등)

- ② 공공기관의 장은 물품구입, 용역, 행정사무의 민간위탁 등을 수행할 때 대통령령이 정하는 기준에 따라 사회적 가치의 실현을 주된 목적으로 한다고 인정되는 사회적경제조직을 우대할 수 있다.

제10조(기본계획 등의 수립 및 시행) ① 기획재정부장관은 사회적 가치 실현을 효율적·체계적으로 이행하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 사회적 가치 실현에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

제14조(사회적가치위원회의 설치) ① 공공기관의 사회적 가치 실현과 관련된 주요 정책 및 계획과 그 이행에 관한 사항을 심의하기 위하여 대통령 소속으로 사회적가치위원회를 둔다.

- ⑤ 기획재정부장관은 기본계획 및 실행계획 등의 수립과 시행에 있어 사회적가치위원회의 승인을 받는다.

제17조(사회적 가치 실현을 위한 민간참여 지원) ① 정부는 사회적 가치를 실현함으로써 국가경제의 건전성과 지속가능성을 강화하고 국민의 복리증진을 지속적으로 이룩하기 위해 사회적 가치 실현이 민간분야에서도 이루어지도록 육성·지원 정책을 마련하여야 한다.

제19조(사회적 가치 실현을 위한 국·공유재산 중 무상대부) ① 공공기관은 사회적 가치를 실현하기 위해 필요한 경우 대통령령이 정하는 사업자에 대하여 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 국유재산과 공유재산 및 물품을 일정기간 동안 무상으로 대부하거나, 사용·수익하게 할 수 있다.

제28조(자료제출 등의 요구) ① 사회적가치위원회는 직무 수행상 필요하다고 인정되는 경우 관계 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관의 장에게 사회적 가치 실현에 관한 정보 또는 자료의 제출을 요구할 수 있다.

6.2 동 발의안의 독소조항 및 문제점

‘사회적 가치’와 같은 합의하기 어려운 개념을 국가의 ‘자익성’을 배제해야 하는 행정법을 통해 추구하는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다.⁸⁾ 협력과 연대를 전면에 내세우면 ‘자유와 창의’를 경제상의 기본질서로 한다는 헌법 119조 1항과 충돌한다. ‘사회적경제’에서 ‘사회적’에 방점이 찍히는 순간 시장은 실종되고 ‘통제와 계획’이 그 자리를 메운다. ‘하이에크(F.A. Hayek)’가 설파했듯이 자유와 계획은 양립할 수 없으며 양립할 경우 계획으로 기울어진다. ‘사회적’이라는 용법은 큰 정부를 합리화시킬 뿐이다.

국가를 자애롭고 전지전능한 능력을 가진 존재로 인식하는 것만큼 위험한 것은 없다. 무제한의 국고(國庫)와 무오류의 조연을 나눠줄 수 있다면 누구도 그런 국가를 원하지 않을 리 없다. 이는 “민간 부문이 아닌 국가가 박애주의의 실천자가 되는 것만큼” 위험한 것은 없다는 것을 의미한다. 동 법안의 제 4조, 7조, 8조, 12조는 치명적 오류를 범하고 있다. 특히 “공공기관의 장은 도시 및 지역개발사업을 수행할 때 사회적 가치를 실현하는 사업자의 수주(受注) 기회가 늘어나도록 해야 한다”는 조항은 상식 밖이다. 아귀다툼이 일어날 것이다. 공공기관의 용역구매와 민간위탁 시 사회적 기업 우대는 정부 의존만 심화시킬 뿐이다.

어떤 미사여구를 갖다 붙이더라도 국가가 다른 사람들에게 부담을 추가하지 않고서 그런 요구를 들어줄 수 없다. 한 손으로 무엇인가를 빼앗아 다른 손으로 나눠줘야 한다. 그렇게 되면 국고는 약탈의 대상이 되고 국가는 ‘만인이 만인을 착취하는 거대한 착취 도구’로 전락하게 된다. 19세기 자유주의자 프레데릭 바스티아는 일찍이 법이나 정치의 도움으로 타인의 재산을 강탈하는 것을 ‘합법적 약탈’로 명명한 바 있다.

동 법안이 정하고 있는 ‘사회적가치위원회’는 옥상옥이 될 수밖에 없는 구조이다. 동 법안에 따르면 기획재정부가 사회적가치 실현을 위한 기본계획을 짜도록 되어있는 바, 기획재정부장은 기본계획 및 실행계획 등의 수립과 시행과 관련해 ‘사회적가치위원회’의 승인을 받도록 명문화 했다. 그렇다면 사회적가치위원회가 기재부를 내세울 것이 아니라

8) 제3조 용어정의와 제4조 3항

직접 기본계획을 직접 짜는 것이 타당할 것이다.

7. 에필로그

발의된 사회적경제 관련 법안은 운동권의 시각과 지력의 한계를 벗어나지 못하고 있다. 운동권 출정식을 보는 것 같다면 과장일 가. 사회적경제 관련 법안은 그것이 무엇이 됐던 발상부터 잘못된 것이다. 사회적 기업법이 발효된 이후 아직 안착되지도 않은 상태에서, 또 다른 유사법안을 제출하는 것은 혼란만 가중시킬 뿐이다.

사회적 가치가 무슨 요술방망이인 양 매달려서는 안 된다. 협동, 분업, 경쟁, 연대는 서로 배타적인 개념이 아니다. 분업을 통한 경쟁이 협동과 연대를 낳기 때문이다. 기업들은 이미 이윤추구 뿐만 아니라 ‘사회적 가치’를 창출하기 위한 노력을 다양하게 기울이고 있다. 기업이 사회적 가치를 추구하는 것은 ‘사적자치’로서 기업전략이다. 기업 이미지 제고 차원에서 사회적 기업을 만들어 운영하고 있는데 국가가 나서면 자생적인 사회적 기업마저 고사될 수도 있다.

사회적경제기본법은 반자본주의 이데올로기와 협동조합주의의 결합에서 그 뿌리를 찾을 수 있다. 사회적 경제조직을 마치 곧 무너져 내릴 자본주의의 대안으로 미화해서는 안 된다. ‘사회적 연대’가 지속가능한 일자리를 만들 수는 없다. 지속가능하려면 세금이 투입돼야 한다. 정부 지원이 끊기면 주저앉는 관치 사회적경제가 오히려 국가적 낭비와 위기를 초래할 개연성이 높다. 보조금과 지원금, 세금투입의 중독에서 벗어나야 한다. 지금 필요한 것은 규제완화, 노동시장 개혁, 혁신을 통한 진정한 의미에서의 일자리 창출이다.

2016. 9. 5일자 한국경제신문의 머릿기사는 “법정관리 기업 1150개…법원 “우리도 겁난다”, “한 달 80곳씩 쏟아져”…판사 84명이 모두 관리⁹⁾이다. 현실이 이러할 진대, 사회적경제 관련법은 공동체의 목가적 향수에 빠져있다.

가난한 사람을 돕기 위함이라면 사회적 경제 활동에 세금을 쓰는 것보다 가난한 사람들을 직접 돕는 것이 더 낫다. ‘고용 없는 성장’보다 더 나쁜 것이 ‘성장 없는 고용’일 수 있다. 사회적 경제에 대한 재정 지원은 자칭, 타칭 사회적 경제 활동가들만 좋은 일 시킬 가능성이 농후하다. 국민의 세금이 이렇게 쓰여서야 되겠는가.

9) <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2016090462651>

사회적 경제기업제품 구매촉진 특별법안에 관한 검토

전 삼 현

승실대 법학과 교수

I. 문제제기

지난 8월 16일 더불어민주당의 서형수위원을 비롯한 22인¹⁰⁾의 국회의원들이 “사회적경제기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법 (이하 의무구매법)”안을 국회에 제출한 바 있다. 이 법안은 윤호중의원이 대표발의한 「사회적경제기본법안」(의안번호 제1614호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결 되는 경우에는 이에 맞추어 재조정을 전제로 국회에 제출되었다.

결국, 이 법안은 사회적경제기본법과 한 세트로 제출된 법안이라는 점에서 반시장적 법률안으로 분류할 수 있다. 특히, 이 법안은 사회적 기업의 제품을 의무적으로 구매하도록 강제한다는 점에서 시장배분적 규제를 통한 경쟁제한행위를 법으로 보장하는 근본적인 문제점을 갖고 있다.

이 법안은 2013년 12월 19일 신계륜의원 등 30인의 의원이 제19대 국회에 제출했다가 무산되었던 것으로 제20대 국회에서 여소야대의 상태를 기회로 경제민주화를 실현할 목적으로 다시 제출된 법안으로 이해된다.

그러나 이 법안은 대한민국의 헌법적 가치에 정면으로 위배되는 법률안이라고 할 수 있다. 즉, 대한민국 헌법 전문에서는 “자유와 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고....”라고 선언함으로써 대한민국은 자유민주적 기본질서 하에서의 경쟁과 자유를 원칙으로 하면서도 경쟁에서 낙오된 이들에 대한 소득의 적정한 분배를 동시에 실현해야 할 헌법적 가치로 천명하고 있다.

그리고 헌법 제119조 제1항에서도 자유시장경제적 질서 하에서의 자유와 경쟁을 원칙으로 하면서도 제2항에서는 경제민주화를 명문화함으로써 경제적 경쟁과 분배를 동시에 헌법적 가치로 천명하고 있다.

그러나 그 어디에도 “사회적 경제”라는 용어는 사용하지 않고 있다. 이는 대한민국의 헌법적 질서 내에서는 “사회적 경제기업”관련 입법이 반헌법적 가치를 갖는 법률안이라는 것을 의미한다.

이하에서는 이러한 관점에서 의무구매법안의 문제점 및 해결방안을 제시하고자 한다.

10) 발의자: 서형수, 윤호중, 이용득, 송옥주, 최인호, 박주민, 전재수, 민홍철, 김해영, 제윤경, 윤종오, 박남춘, 박재호, 신창현, 한정애, 김경수, 김철민, 손혜원, 유은혜, 김현미, 김영춘, 정동영 의원 등 22인.

II. 의무구매법안의 주요 내용

이 법안의 제안이유를 보면 경제적 양극화를 주된 이유로 삼고 있다. 그리고 이어 극소수의 이윤 과점을 위하여 사회 구성원 다수가 희생하는 구조적 문제를 지적하고 있다. 즉, 제안이유를 보면 다음과 같다.

“최근 대한민국은 경제적 양극화로 인하여 파생된 수많은 사회적 갈등과 병폐에 직면해 있음. 극소수의 이윤 과점을 위하여 사회 구성원 다수가 희생하는 구조적 문제로 인하여 실업자 문제는 만성화되고 있으며, 빈곤의 악순환 속에서 서민들의 상대적 박탈감과 낮은 삶의 질이 심각한 사회문제로 노정되고 있음. 중략.이제 경쟁주의와 양극화를 조장하는 시장경제를 치유하고 보완해줄 인간적 경제 기제를 강구할 필요가 있으며, 이에 호혜와 협동 그리고 공생의 미덕을 기저에 두고 단기적인 이윤창출보다는 인간다운 노동과 일자리를 제공하면서도 사회적 가치의 생산을 중시하는 공동체적 기업문화를 기반으로 하는 ‘사회적경제’ 논의를 주목할 필요가 있음.”

이는 노동임금의 착취와 그에 따른 경제적 불평등을 부정하고 이에 대응하는 가치로 생산수단의 공동소유와 관리, 계획적인 생산과 평등한 분배를 주장했던 1872년 영국 오언파(派)의 사회주의 정신과 동일한 기저를 갖고 있다고 할 수 있다.

결국, 의무구매법안의 제안이유는 현재의 경제적 양극화의 원인이 제도적인 것이 아니라 사적 소유 및 자유경쟁에서 찾고 그 대안으로 “사회적 공동체”를 구현하는데에서 실마리를 찾고자 하는데 있다.

그리고 구체적으로는 사회적경제기업의 주체인 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등의 확산을 유도하여, 이들 중심으로 대한민국 경제가 운용될 수 있도록 사회주의 국가의 건설을 목표로 하고 있는 것으로 이해된다.

따라서 이 법안의 주된 내용을 보면 우선, 중앙정부와 지자체가 사회적경제기업제품의 구매촉진을 주도하고, 공공기관의 장이 특별한 이유가 없을 경우 사회적경제기업 제품을 우선구매하도록 하고 (안 제18조 및 제19조), 공공기관의 소관사무를 민간위탁할 경우 사회적경제기업을 우대할 수 있도록 하는 내용이 포함되어 있다. (안 제20조).

그리고 사회적경제기업제품의 구매촉진 및 판로지원을 위해 전자정보관리체계 구축, 구매담당자 및 사회적경제기업에 대한 교육, 재정지원, 국·공유재산의 무상대부, 사회적경제기업 판매장 설치, 사회적경제기업구매지원센터 설치 및 운영 등의 지원사업을 할 수 있도록 하고(안 제25조부터 제31조까지), 정부가 사회적경제기업제품의 구매실적이 우수한 공공기관 또는 지자체를 포상하고, 구매실적을 공공기관의 평가요소로 활용할 수 있도록 하는 근거규정을 두고 있다(안 제32조부터 제34조까지).

III. 법리적 검토

1. 헌법적 해석상 문제점

대한민국의 국회의원들이 앞에서 언급한 대로 거리낌 없이 사회적 경제질서 등을 운운하는데에는 나름대로 헌법학자들의 해석에 근거를 두고 있는 것으로 이해된다. 즉, 대한민국 헌법학자들의 상당수¹¹⁾는 우리 헌법 제119조가 수정자본주의에 입각한 사회적 시장경제질서를 우리 경제헌법의 기본원리로 삼고 있다고 보고 있다.¹²⁾

그리고 대부분의 헌법학자들은 독일헌법 제20조 제1항에서 “독일연방공화국은 민주적이고 사회적 연방 국가이다”¹³⁾라고 명문화하고 독일 헌법 제28조 제1항¹⁴⁾에서 “각 주의 헌법질서는 기본법상의 공화주의적, 민주적, 사회적 법치국가의 원칙에 부합하여야 한다”라고 규정하고 있는데 정서적 공감을 하고 있는데 기인하는 것으로 이해된다.

그러나 우리나라 경제질서를 사회적 경제질서라고 부르는 것은 독일과는 달리 헌법적 근거가 미약하다는 점에서 신중할 필요가 있다. 이와 관련하여 우리헌법의 경제질서를 사회적 시장경제질서라고 부르는 것은 부정확하며 혼합경제체제라고 부르는 것이 타당하다는 견해¹⁵⁾가 있다. 그러나 학설상으로 다수견해¹⁶⁾가 헌법 제119조가 수정자본주의에 입각한 사회적 시장경제질서를 우리 경제헌법의 기본원리로 삼고 있다고 한다.¹⁷⁾

그러나 이러한 자유로운 강학상의 해석론에 비해 헌법재판소는 헌법 정신을 고려한 해석을 해 왔다. 즉, 헌법재판소는 “헌법이 이와 같이 근로 3권을 보장하는 취지는 원칙적으로 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 하는 시장경제의 원리를 경제의 기본질서로 채택”이라고 하여 사회적 시장경제질서라는 용어를 사용하지 않고 있다.¹⁸⁾

이러한 관점에서 본다면 금년 8월 16일 더불어민주당의 서형수위원을 비롯한 22인의

11) 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2011(전정 7판), 168면 이하; 장영수, 『헌법학』, 홍문사, 2011(6판), 221면 이하; 한수웅, 『헌법학』, 법문사, 2012(제2판), 310면 이하; 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2010(제10판), 258면 이하.

12) 민경식/송태수, 독일 연방헌법(Grundgesetz)과 사회적 시장경제 질서, 중앙법학 제14집 제4호 (2012년 12월), 40면.

13) Art 20 (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

14) Art 28 (1) Die verfassungsmaige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wahlbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Korperschaft die Gemeindeversammlung treten.

15) 김형성, “독일과 한국에 있어서의 사회적 시장경제,” 『법철학연구』제3권 제1호, 208면.

16) 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2011(전정 7판), 168면 이하; 장영수, 『헌법학』, 홍문사, 2011(6판), 221면 이하; 한수웅, 『헌법학』, 법문사, 2012(제2판), 310면 이하; 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2010(제10판), 258면 이하.

17) 민경식/송태수, 독일 연방헌법(Grundgesetz)과 사회적 시장경제 질서, 중앙법학 제14집 제4호 (2012년 12월), 40면.

18) 헌재 1993. 3. 11. 92헌바33 결정.

국회의원들이 국회에 제출한 의무구매법안은 사회주의의 정신을 확산하고자 하는 반헌법적 가치를 지닌 법률안으로서 재논의가 필요한 법률안이라고 할 수 있다.

2. 중소기업육성 정책과의 가치 충돌

의무구매법안의 취지를 보면 “경쟁주의와 양극화를 조장하는 시장경제를 치유하고 보완해줄 인간적 경제 기제를 강구할 필요가 있으며, 이에 호혜와 협동 그리고 공생의 미덕을 기저에 두고 단기적인 이윤창출보다는 인간다운 노동과 일자리를 제공하면서도 사회적 가치의 생산을 중시하는 공동체적 기업문화를 기반으로 하는 ‘사회적경제’ 논의를 주목할 필요가 있음”이라고 언급하고 있다.

이는 사회적 경제가 한국경제의 새로운 대안이 될 수 있으며, 이러한 사회적 경제가 대한민국에서 실현되기 위하여는 현존하는 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 농어촌공동체회사 등 사회적 경제조직들이 자생력을 갖고 지속적인 성장을 할 수 있도록 사회적경제의 통합생태계를 조성하고 통합적인 정책추진체계를 구축하는 제도개선이 필요하다는 것이다.

이는 경제적으로 독립하기 어려운 경제조직들이 생산한 제품을 공공기관 등이 의무적으로 구매하는 것이 사회적 가치를 존중하는 것이라고 보고, 이를 실현하는 제도가 의무구매법이라고 주장하고 있는 것으로 이해된다.

이는 과거 중소기업보호정책과 그 취지가 유사하다고 할 수 있다. 즉, 과거 대기업과 중소기업을 구분하고 대기업에 대하여는 규제를 가하고 중소기업들이 자생할 수 있도록 각종 지원제도를 두는 것과 그 취지가 같다고 할 수 있다.

그럼에도 중소기업관련법들에서는 사회적이라는 용어를 사용하지 않는 등 보다 헌법적 정신에 입각한 입법적 노력들이 있었다고 판단된다.

이러한 점에서 볼 때 우리 헌법에서 사용하지 않는 용어인 “사회적 시장경제질서”나 “사회적 경제” 등과 같은 반헌법적 용어를 사용하면서까지 무리하게 사회적 기업 등이 생산한 제품을 의무적으로 구매하도록 하는 것은 우리 헌법 제123조 제5항이 “국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다”라고 하는 내용을 왜곡하는 법률안이라고 할 수 있다.

3. 정부에 의한 중소기업 및 골목상권 잠식

사회적 경제기본법안을 비롯한 의무구매법안의 핵심 내용은 사회적 경제조직을 지원하고 육성하는 것을 것이다. 이는 정부가 시장을 대기업 시장과 중소기업시장, 그리고 사회적 경제조직 시장으로 3분하는 결과를 가져 올 수 있다.

더욱이 사회적 경제조직들을 정부가 주도적으로 설치하는 경우 우리 경제시장은 대기업 시장과 중소기업시장, 사회적 기업시장으로 3분되어 규제를 받는 혼란이 초래될 수 있으며, 심지어는 준공기업인 사회적 기업들에 의하여 중소기업과 골목상권이 심각한 침해를 받을 가능성이 높다.

역사적으로 오랜 기간 동안 경제공동체를 경제적 조직으로 인정하여 경제정책의 한 대상으로 인정하여 온 독일이나 일본의 경우 정부가 인위적으로 사회적 경제조직을 설치하여 지원하는 법제도를 운영해 오지 않았다.

참고로 독일은 전통적으로 조합원들이 자주적으로 결성하여 운영하는 소비자협동조합법을 1889년 제정한 이래 민간기업 중의 한 유형으로 협동조합을 활성화시킨 바 있다.

국제협동조합연맹인 ICA가 1995년 9월 영국 맨체스터에서 개최된 총회에서 협동조합의 정체성에 관한 선언에 따라 내린 정의에 따르면 "협동조합은 공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공동의 경제적, 사회적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직(A Cooperative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic and social needs and aspirations through a jointly-owned and democratically-enterprise)."으로 정의하고 있다. 이러한 정의에 의하면 협동조합은 주식회사나 개인기업, 행정기관과는 다른 조직으로 동일한 필요를 지닌 조합원이 스스로 요구를 해결하기 위해 만들어진 자발적인 사업체이자 운동체 라고 할 수 있다.

즉, 사회적 경제조직인 협동조합의 특징을 분설해 보면 첫째, 협동조합은 정부 및 사기업과의 관계에서 독립적이고 자율적인 조직이다. 둘째, 협동조합은 사람들이 결성한 조직으로서, 자발적으로 조직되어야 하고 조합원의 가입이 강제되지 않는 자율적 사업자 단체이다. 셋째, 협동조합은 조합원들이 공동의 경제, 사회, 문화적 필요와 욕구를 충족시키기 위해 조직한 것이다. 따라서 이러한 활동이 조합원에게 혜택을 줄 수 있는 종류의 서비스가 되기 위해서 경제적 방식으로 수행되어야 한다.

넷째, 협동조합은 공동으로 소유되고 민주적으로 관리되는 사업체이다. 따라서 협동조합의 소유권이 민주적인 방식으로 조합원에게 배분되며, 이것이 자본에 의해 통제되는 사기업이나 정부에 의해 통제되는 공기업 등과 같은 조직체와 협동조합을 구분하는 중요한 요소이다.

이러한 점들을 고려해 보면 사회적 경제관련 법률안들의 이념적 모델이라고 할 수 있는 독일 협동조합법은 개별 협동조합이 하나의 조직체로서 시장경제에 정상적으로 기능하는 기업이라는 점에 초점을 맞추어 조합원들의 권리와 의무를 규정하고 있는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

이러한 독일의 협동조합법 (Das Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, 약칭 Genossenschaftsgesetz 또는 GenG)은 유럽연합이 마련한 2005 중소기업아젠더와 맥락을 같이 하여 협동조합을 중소기업의 한 유형으로 보고 이를 지원하기 위하여 2006년 8월 18일 독일협동조합법을 개정하였다. 이에 따르면 종래에는 7인 이상의 조합원이 있어야 설립이 가능하였는데, 개정 후 3인으로 축소되었으며, 대차대조표상의 금액이 100만 유로 이하이거나 또는 매출액이 200만 유로 이하인 조합의 경우에는 결산서에 대한 회계감사의무를 면하게 되었다. 더욱이 조합법의 개정으로 사회적 또는 문화적 목적을 갖는 조합에게도 개방되었는데, 향후 독일에서는 유치원을 비롯한 요양원, 문화시설 등을 협동조합이 비교적 용이하게 설립할 수 있게 되었으며, 이들을 통해 보다 자율적인 수익사업을 할 수 있도록 되었다고 한다.

이러한 독일의 예를 보건대 의무구매법안의 적용대상인 사회적 경제조직은 자생적으로 조직된 공동체에 한하여 정책적 지원을 제도적으로 보장하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

4. 준 공기업의 양산

의무구매법안에서는 사회적경제기업제품의 구매촉진 및 판로지원을 위해 전자정보관리 체계 구축, 구매담당자 및 사회적경제기업에 대한 교육, 재정지원, 국·공유재산의 무상대부, 사회적경제기업 판매장 설치, 사회적경제기업구매지원센터 설치 및 운영 등의 지원 사업을 할 수 있도록 하는 내용이 포함되어 있다(안 제25조부터 제31조까지).

결국, 정부주도로 사회적 경제조직을 설치하고 이들을 기업의 한 유형으로 제도화하여 경제활성화와 일자리 창출, 복지효과 등을 기대하고 하고 있다.

그러나 이러한 사회적 기업들이 자생적으로 조직되지 않는 한 경제시장을 확대하고 이윤을 창출해내는 경제주체로서 정부가 기대하는 경제활성화, 일자리창출, 복지확대 등의 효과를 창출해 내는 주체로 입법자의 기대에 부응하기 어려울 수 있다.

참고로 앞에서 언급한 바와 같이 독일의 협동조합법의 경우 정부주도로 사회적 경제의 발전을 주도하는 것은 자칫하면 소규모 공기업을 대량생산하는 결과를 초래할 수 있다는 우려 때문이라고 생각한다.

따라서 사회적 기업들의 시장을 창출하고 경제시장의 중요한 경제주체로서의 한 축을 차지하도록 하기 위해서는 정부기관이 아닌 민관합동기구나 민간경제단체가 이를 주도하도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다.

즉, 사회적 기업을 공기업으로 육성할 것이냐, 아니면 민간기업으로 육성할 것이냐에 대한 심도있는 정책적 결단이 필요하며, 우리 경제규모를 고려할 때 사회적 기업을 공기업으로 육성하는 것은 시대적 흐름에 역행할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

III. 대안

1. 자생적 사회적 기업 육성 정책으로의 전환

앞에서 언급한 바와 같이 독일의 협동조합법은 자생적 생활공동체에 대하여 지원하는 체제를 구축함으로써 생활공동체들이 자생적으로 경제적 독립성을 확보할 수 있도록 제도적 장치를 마련한 바 있다.

미국에서 협동조합법의 권리장전이라고 불리는 1922년 캐퍼볼스테드법 (Capper & Volstead Act)은 독점과 카르텔을 엄격히 금지시키고 있는 셔먼법(Sherman Act)을 농업협동조합에는 적용을 배제하도록 한 법률이다. 그 이후 협동조합들에 대하여는 광범위하게 독점금지법이 적용되는 것을 면제해 줌으로서 자생적인 생활공동체들이 민간기

업들과 경쟁할 수 있도록 환경을 조성한 바 있다.

그 결과 현재 미국은 거의 모든 분야에 걸쳐 약 48,000개의 협동조합이 조직되어 있으며, 조합원도 전체 인구의 40%인 약 1억 2천만 명에 달하는 등 '협동조합 중심국가'로 성장한 바 있다. 대표적인 협동조합기업으로는 Sunkist Growers, Sun-Maid(건포도), Welch's(포도 음료), Blue Diamond(알몬드 제과) 등이 있다.

즉, 미국의 협동조합도 정부주도로 생성된 것이 아니라 자생적으로 생성된 경제조직이었다는 점을 고려해 볼 필요가 있다.

따라서 의무구매법안의 취지를 실현하기 위해서는 정부주도적 사회적 경제조직의 생성 및 지원보다는 자생적으로 생성된 사회적 경제조직들에 대하여만 정부지원이나 제도적 특례를 인정하는 입법안 마련이 필요하다고 본다.

2. 중소기업지원정책의 수정

우리 헌법 제123조 제3항은 “국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다”고 규정하고 있으며, 제5항에서는 “국가는 농어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장하여야 한다”고 규정하고 있다.

이는 국가가 중소기업을 보호하고 육성하여야 하며, 또한 중소기업이 자생적으로 설립될 수 있는 환경을 조성하고 동시에 이들의 발전을 보장해야 할 의무를 지고 있다.

이처럼 헌법에 중소기업의 육성과 보호에 관한 국가의무를 규정한 것은 중소기업들이 대기업과의 경쟁에서 살아남기 어렵다는 현실을 인식하고 이들이 대기업과 당당히 경쟁하여 국가경제발전에 기여할 수 있도록 정부가 보호자 역할을 다하여야 한다는 것을 의미한다.

따라서 우리나라 입법부는 이러한 헌법정신에 입각하여 대략 700여개의 중소기업관련법령들을 제정하여 운용하고 있으며, 이 가운데 중소기업을 보호하고 육성, 또는 지원하는 직접적인 법률만도 중소기업기본법을 중심으로 22여개의 법률들이 있다.

그 외에도 우리 정부는 대기업이 중소기업의 경쟁력을 제한하는 행위를 막기 위하여 경제력집중에 대한 억제정책을 다른 나라보다 강력하게 입법화하고 또한 이를 집행하고 있다.

그러나 최근 현행 중소기업관련법률들이 본래의 입법취지에 부합하는 제 역할을 다하고 있다고 보기는 어렵다. 특히, 이러한 중소기업관련법률이 중소기업들과 대기업간의 경쟁력차이를 극복하는데 효율적으로 기여를 하고 있다고 보기 어렵다는 것 또한 사실이다.

이러한 상황에서 사회적 경제조직들을 새로운 기업의 유형으로 보는 경우 현행 중소기업지원제도에 대한 전면 수정을 가하지 않으면 우리 경제시장이 극심한 혼란에 접어들 수 있다.

따라서 사회적 경제조직으로 분류되지 않는 중소기업들에 대하여는 그 동안 수행해 왔던 지원정책들을 대폭 축소하고, 이들이 더 이상 피터팬 신드롬에 빠지지 않도록 제도적 개선이 필요하다고 본다.

IV. 결어

2016년 8월 현재 국회에 상정된 의무구매법안이 국회를 통과하는 경우 중소기업이 지배하던 시장은 물론이고 골목상권마저 준공기업인 사회적 경제기업들이 지배할 가능성이 높은 것이 현실이다. 이는 각 선진국들의 사례를 보건대 오히려 옥상옥, 또는 관피아 확대라는 비판에 직면할 수 있기 때문이다.

이미 한국경제는 물론이고 세계경제는 한 경제권으로 무한경쟁체제로 진입한지 오래되었다. 즉, 어떠한 경제조직이든 자생적으로 조직되고 자생적인 시장지배력을 확보하지 않는 한 국민세금만 먹는 하마로 전락할 수 있다.

이번 의무구매법안은 그 취지 역시 사회주의가 추구하는 이념에 기반을 둔 반 헌법적인 정신을 추구하는 이념적 입법안이라고 할 수 있다.

어찌 보면, 이번 의무구매법안은 그 동안 우리경제성장의 억제 요인으로 인식되어 온 경제민주화 이념보다 더 진일보한 사회주의적 성격의 입법안이라고 할 수 있다.

1991년 구 소련 붕괴를 시작으로 이미 사형선고를 받은 사회주의 이념이 2016년에 다시 한국에서 사회적 경제기업들을 등에 업고 법률로 재탄생하는 일이 없기를 고대해 본다.

'사회적경제'법안의 문제점과 파장

권재열

경희대 법학전문대학원 교수

I. 사회적 경제 기본법안(윤호중의원 대표발의)의 검토

1. 사회적 경제의 자생력 무시

다소 최근이기는 하지만 스페인을 비롯한 유럽의 몇 개 국가를 비롯하여 북아메리카와 남아메리카에 위치한 캐나다의 퀘벡(Québec)주 및 멕시코 등과 같은 국가가 사회적 경제에 관련된 법률을 이미 제정하여 시행하고 있다. 스페인 사회적 경제법¹⁹⁾(Law on Social Economy)은 사회적 경제조직에 대한 법률적 기반조성과 그러한 조직에 대한 지원을 목적으로 한다. 동법은 사회적 경제를 하나의 섹터로 인정함으로써 이에 대한 인식을 제고하는 것을 중시한다.²⁰⁾ 그러다 보니 스페인 사회적 경제법이 사회적 경제조직에 대하여 적용되는 기존의 법률을 대체하려는 의도가 없음을 명시하고 있다. 퀘벡주 사회적 경제법(Social Economy Act)도 사회적 경제의 기여를 인정하는 것을 그 목적의 하나로써 정하고 있다.²¹⁾ 이처럼 외국의 사회적 경제법은 자생적으로 출현하여 작동되고 있는 사회적 경제에 정체성을 부여하는 데 많은 비중을 할애하고 있다.²²⁾ 한편, 한국의 기본법안의 경우 부분적이기는 하지만 사회적 경제의 국가경제에 대한 기여를 인정하지는 취지를 담고 있어 사회적 경제에 대한 정체성을 인정하는 것을 목적으로 하는 스페인과 퀘벡주의 법과 유사한 점이 있다. 한국에서 사회적 경제에 관한 법률을 제정하는 것은 사회적 경제를 국가체계에 내에 포섭한다는 점에서 의의가 있지만, 이 법안의 경우에는 민·관 협치를 전제로 하고 있다는 점에서 사회적 경제의 자율성을 부정하는 것 까지도 함께 법화(Verrechtlichung)한다는 점에서 문제가 있다. 이와 같은 노력은 사회적 경제의 자발성 내지 자생력을 무시하는 것뿐만 아니라 사회적 경제조직이 그동안 축적되어 왔던 자율성마저 상실하게 만든다는 점²³⁾에서 스페인과 퀘벡주의 사회적 경제법과는 입장을 전혀 달리한다.

19) 이 법률의 정식 명칭은 Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social이다.

20) 스페인은 포르투갈과 함께 정부에 의하여 사회적 경제가 인정된 선도적인 국가로 평가받고 있다. Roger Spear, Social Economy-Laying the Groundwork for Innovative Solutions to Today's Challenges 9(European Commission, 2013).

21) 퀘벡주의 사회적 경제는 19세기부터 시작되었으며, 사회적 경제법상의 “사회적 경제”의 정의는 퀘벡주 정부의 인식이 반영된 것으로 이해되고 있다. Marie J. Bouchard & Paulo Cruz Filho & Tassadit Zerdani, *Social Enterprise in Québec: Understanding their “Institutional Footprint,”* 6 Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research 42, 45(2015).

22) 김기태, “사회적경제와 사회적경제기본법의 필요성,” 「사회적경제 기본법 관련 충남 지역 토론회(자료집)」(2014년 5월 8일), 8-9면.

23) 강희원, “사회적 경제 법제의 현황과 그 입법적 과제-사회적경제기본법 제정논의와 관련해서-,” 「경희법학」 제50권 제1호(경희대학교, 2015), 101면.

2. 헌법상 경제질서와의 관계 설정 부족

사회적 경제라 함은 본디 근대 자본주의 시장경제의 발전으로 초래된 시장의 폐해를 보완하는 대안적인 경제활동으로 등장한 것이다.²⁴⁾ 이 때문에 사회적 경제가 법적 개념으로서 자리잡기 위해서는 이 개념을 기존의 경제질서와의 관계 내지 그 경제질서 속에서 정의하는 것이 바람직하다. 게다가 사회적 경제가 제3섹터²⁵⁾로서의 성격을 가지고 있다는 점까지 감안한다면 기존의 경제질서와의 연관성을 설명하는 작업이 선행되어야 하지만, 아쉽게도 그러한 노력을 이 법안에서 찾아 볼 수 없다. 기존의 경제질서와의 관계 설정을 제대로 하지 못한다는 것은 기존의 경제질서와의 충돌을 야기할 수 있다는 우려를 낳게 한다.

3. 사회적 경제의 이념적 편향성

이 법안은 제6조 제2항에서 정한 국민의 의무를 설령 위반한다고 하더라도 위반에 대한 제재가 동법안상 존재하지 않는다는 점에서 윤리적 생산과 소비의 노력의무는 단지 선언적인 것이 지나지 않는다. 그러나 동항의 문언을 살펴 볼 때 사회적 경제는 사회적 가치의 실현을 지향하는 존재이며(제3조 제1호), 이를 위해서 모든 국민은 윤리적 생산과 소비에 노력을 경주하여야 한다는 뜻으로 읽힌다. 이처럼 사회적 경제에 불가치성(value-freedom)이 결여된 “윤리적 생산”과 “윤리적 소비”라는 개념을 접합시킴으로 인하여 사회적 경제조직이 생산하는 것은 윤리적 생산이며, 사회적 경제조직의 생산하는 재화와 서비스를 소비하는 것을 윤리적 소비로 인식하도록 유도하고 있다. 이는 사회적 경제만이 “윤리적”이라는 취지로 귀결되는 까닭에 사회적 경제가 기존의 시장경제보다 더 우월적인 경제라는 잘못된 관념을 심어 줄 우려가 있다.²⁶⁾

24) 김성기, “사회적경제의 제도화와 사회적기업 육성 정책의 이슈,” 『THE HRD REVIEW』 제17권 제3호(한국직업능력개발원, 2014), 101면.

25) 페스토프(Pestoff) 교수는 사회를 구성하는 영역으로서의 공동체, 국가, 시장을 삼각형으로 표시한 후 제3섹터를 다른 3영역을 상호 연관지을 수 있는 중심에 두면서 제3섹터의 매개기능을 중시하였다. 역사적 변화의 시각에서 살펴본다면 원시사회에서는 공동체가 지배적인 위치를 차지하였으며, 농업사회에서는 제1섹터인 권력기구(government)가 지배적인 위치를 점하였고, 공업사회에서는 시장이 확대됨으로써 제2섹터인 민간의 영리기업(business)이 지배적인 위치를 차지하였다. 페스토프 교수는 오늘날 공동체·국가·시장 각각의 결함을 보완하는 제3섹터의 리더십을 통해 사회의 여러 영역이 양호하게 구동할 수 있는 혼합 시스템을 조성하여야 한다고 주장한바 있다. 이 경우 제3섹터에서는 박애주의(philanthropy)가 주된 이념이다. 제3섹터는 사회적 목적을 가진 경제활동을 의미하는 사회적 경제(social economy)로 불리기도 한다. Victor A. Pestoff, *Beyond the Market and the State: Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society* 40(1998); 장원봉, “사회적 경제(Social Economy)의 대안적 개념화: 쟁점과 과제,” 『시민사회와 NGO』 제5권 제2호(한양대학교, 2007), 6면.

26) 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 만들 것인가: 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.

4. 준조세로의 변질우려

사회적 경제 기본법안 사회적 경제조직에 대한 지원을 위하여 사회적 경제 발전기금을 조성하는 것을 예정하고 있다(제28조 이하). 2015년 5월 현재 정부의 기금은 자체적인 수입보다는 정부의 지원에 절대적으로 의존하면서 자생력을 잃고 있는 상황이다. 국가 세출예산에서 기금으로 지원되는 규모가 상당한 수준일 뿐만 아니라 그러한 기금은 예산과 별도로 운영돼 국회의 직접적인 통제도 받지 않는다는 것이 문제점으로 지적되고 있다.²⁷⁾ 이에 정부는 재정건전성의 향상을 위하여 기금을 통폐합하고 축소하는 등 구조조정을 단행하고 있다.²⁸⁾ 이러한 상황에서 새로운 기금을 설치하는 것은 정부의 부담으로 작용할 것이 분명하다. 그리하여 이 법안에 따라 민간기금의 조성(제32조)에 박차를 가한다면, 이는 기업의 부담으로 작용하여 준조세²⁹⁾(quasi-tax)로서 기업의 수익성을 저해하게 되고 그 결과 투자위축을 야기할 수 있다. 특히 현재의 사회적 기업이 대부분 적자상태에 허덕인다는 사정³⁰⁾을 감안한다면 결국은 사회적 경제발전기금은 대기업의 출연으로 메워질 우려가 농후하다.³¹⁾ 경기침체로 기업들의 실적이 좋지 않은 상황에서 이러한 기금의 조성은 기업의 경쟁력을 떨어뜨려서 국가경제에 부정적인 영향을 미치게 되는 것이다. 대기업의 출연으로 조성한 사회적 경제발전기금이나 민간기금으로 사회적 경제조직 등에 지원을 한다면 이는 대기업의 소득이 사회적 경제조직 등에 무상으로 이전되는 효과가 있다. 이는 소수의 대기업이 결국 사회적 경제 전체를 떠맡는 형국으로 변질된다.

II. 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안(김경수의원 대표발의)의 검토

1. 공공기관의 고유한 역할 경시

이 법안은 “사회적 가치”를 정의면서 여전히 추상적인 용어를 사용하는 바람에 제대로 그 개념을 이해하기가 어렵다. 이 법안은 사회적 가치를 사회적·경제적·환경적·문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치로 정의하고, 그 예로서 인간의 존엄성을 유지하는 기본권리로서 인권의 보호, 대기업, 중소기업 간의 상생과 협력, 그 밖에 공동체의 이익실현과 공공성 강화 등을 들고 있다. 따라서 국내에서 공공기관이 교육이나 범죄예방 등과 같이 인간의 니즈에 대한 충족을 사회적 가치로 지향하는 것이 가능할

27) 최승진, “기금 64개중 14개는 ‘좀비’...구조조정 착수,” 『매일경제』(2015년 5월 19일자), A19면.

28) 이에 정부는 국가재정법 제82조에 따라 기금운용평가를 실시하여 국무회의에 보고한다. 만약 기금이 존치할 목적이 유효하지 않는 경우에는 폐지도 가능하며, 기금의 필요사업의 성과가 부실한 경우에는 사업 폐지, 통·폐합 등 제도개선을 권고를 할 수 있다. 2015년 기금존치평가 결과 기금목적에 맞지 않거나 정비가 필요한 49개 사업에 대해서는 사업 폐지, 통·폐합 등 제도개선을 권고한 바 있다. 기획재정부, “[보도자료] 기금 존치, 기금 자산운용 및 사업운영 평가 결과,” (2015년 5월 26일자), 2면 참조.

29) 국가 및 지방자치단체는 그 재정활동 수행에 소요되는 경비를 충당하기 위하여 국민과 기업에게 일정한 재정적 부담, 즉 금전지급의무를 부과하고 있다. 이러한 금전지급의무는 조세와 조세 이외의 금전지급의무로 분류할 수 있는데, 이 중에서 후자가 준조세라고 불린다. 신영수, 「준조세 운용의 투명성 제고를 위한 법제개선 방안」 연구보고 2007-14(한국법제연구원, 2007), 17-18면.

30) 이인재 외, 「사회적기업 육성 정책 평가 및 과제」(고용노동부 용역보고서, 2014), 264면.

31) 이명박 정권시절에 소액대출사업(micro credit)을 주된 내용으로 하여 출범한 미소금융재단은 그 재원을 금융권의 휴면예금을 비롯하여 은행·대기업기부금 및 증권사 기부금으로 조성한 바 있다. 대기업이 정부의 강요에 의하여 기부금을 출연하였다고 하여 그 기부금은 준조세와 다를 바 없다는 비난을 받은 바 있다. 손기은·박정경, “전정부때 탄생 ‘미소금융’, 현정부서 단명?” 『문화일보』(2013년 7월 22일자), 2면; 이유식, “미소금융, 서민의 축복 될까,” 『나라경제』 2009년 11월호(KDI, 2009), 92면.

지는 의문이다. 게다가 사회적 가치성과 평가를 하다 보니 공공기관은 좋은 평가를 받기 위하여 어쩔 수 없이 사회적 가치를 추구할 수밖에 없는 경우도 생각할 수 있는데, 그 경우에는 그 기관 고유의 기능과 역할에 몰입하지 못하는 문제점이 발생한다.

2. 국민의 부담 증가

이 법안이 통과되어 시행하는 경우 그로 인하여 소요되는 최소한의 재정규모를 살펴보자. 국회예산정책처는 추계기간을 5년으로 하여 계산한 결과 총 10억 4,000만원(연평균 2억 800만원)을 제시하고 있다. 이 법안은 사회적 경제 기본법안의 통과를 전제로 하는 데, 사회적 경제기본법의 시행을 위해서는 5년간 총 341억 1,500만원(연평균 68억 2,300만원)의 추가적인 재정이 투입되어야 한다. 이러한 투입하여야 하는 재정은 국민의 부담으로 전가될 수밖에 없다.

Ⅲ. 사회적경제기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법안(서형수의원 대표발의)의 검토

1. 혁신 유인의 상실

공공기관 우선구매의 취지는 사회적 경제조직 등이 생산한 상품의 판로를 지원하고 자생력을 고취하는 데 있다. 이 법안은 우선구매를 공공기관의 “의무”로서 명시하고 있다(제18조 제1항 본문). 이 법안은 우선구매에 요구되는 법적 구매최저선을 총구매액의 5% 범위로 정하고 있다(제18조 제2항). 통계적으로 볼 때 2013년 기준 공공기관의 총 구매 실적이 약 50조원 규모인데, 만약 이 법안에 따라 그중에서 사회적 경제기업 제품을 5%나 우선구매하여야 한다면 약 2조 5,000억 정도를 지출하여야 한다. 하지만 현재 사회적 기업에서 생산되는 재화나 서비스의 총 규모가 3,600억원에 못미치는 상황이므로 공공기관이 사회적 기업이 생산하는 것을 전부다 구매한다고 하더라도 우선구매의무를 제대로 충족시킬 수 없다.³²⁾ 공공기관은 공공기관의 운영에 관한 법률(이하 “공공기관법”으로 줄임)에 따라 경영실적 평가를 받아야 한다(제48조). 이 법안이 그대로 통과되는 경우 공공기관은 현실적으로 그 우선구매의무를 충실히 이행할 수 없어 그 의무불이행으로 인한 비난을 받을 수 있다. 더 나아가 공공기관은 그 의무불이행으로 인하여 공공기관법에 의한 경영실적평가에서 좋은 점수를 받기 어려운 처지에 놓이게 된다. 이에 공공기관은 나쁜 평가를 피하기 위하여 품질고하를 막론하고 사회적 기업이 생산하는 것이면 무엇이든지 구매하려는 움직임을 보일 우려도 있다. 이 같은 상황에 놓이게 되면 사회적 경제기업이 생산하는 제품에 대해서는 어떠한 경쟁도 존재하지 않아 무조건적으로 판매될 수 있게 된다. 그 결과 어느 기업이 예컨대, 사회적 기업으로 인증(사회적 기업 육성법 제7조)만 받으면 그 생산량을 모두 판매할 수 있게 되므로 혁신의 유인(incentive)을 가질 필요가 없다.³³⁾ 사실 진정하게 사회적 경제기업의 육성을 위해서는 기존의

32) 「제332회 국회(임시회) 기획재정위원회회의록 (경제재정소위원회)(임시회의록)」(2015년 4월 30일), 16면 (기획재정부제2차관 방문규의 답변부분).

33) 윤상호, “「사회적 경제 기본법안」의 문제점과 허구성,” 「KERI Insight」 KERI 정책제언 15-18(한국경제연구원, 2015), 14면.

사회적 경제기업의 사회적 성과에 연동하여 재화나 서비스를 우선구매하는 것이 바람직한 방법이지만,³⁴⁾ 이 법안의 우선구매의무화정책은 재화나 서비스에서의 경쟁의 제한을 통한 극단적인 지대 추구행위(rent-seeking activity)³⁵⁾를 법률이 허용하는 경우에 해당한다.

2. 피터팬 증후군의 심화

사회적 기업 육성법에 따라 사회적 기업으로 인증을 받은 조직은 규모기준과 독립성기준 등을 충족하면 중소기업관련 법률에 의한 보호를 받고서, 더 나아가 기본법에 의한 보호까지 받을 수 있는 등 과도한 특혜를 향유할 수 있다.³⁶⁾ 그러나 사회적 기업이 설립된 후에 사업기간이 경과할 수록 그 기업이 창출해내는 성과가 부정적이라는 통계분석³⁷⁾에 비추어 볼 때 과도한 정부지원은 국민적인 공감대를 이끌어 내기 어렵다. 이러한 상황에서 공공기관이 사회적 경제기업의 제품을 우선 구매하고 그 판로확대를 위해 지원을 하는 것을 기화로 사회적 경제조직 등이 성장을 통해 성과개선에 노력하기 보다는 반대로 성장을 꺼리는 “피터팬 증후군”(Peter Pan syndrome)이 심화되고, 그 결과 국가경제적으로 성장동력이 저하될 우려가 있다.

34) 라준영, “사회적 기업 생태계와 정책혁신: 진화론적 관점,” 『한국협동조합연구』 제32집 제3호(한국협동조합학회, 2014), 44면.

35) 지대(rent)는 정당한 노력에 의하여 추구하는 것이 아니라 정부의 보조금, 세제상의 우대 조치, 진입 규제 등과 같이 정부의 지원정책의 시행으로 인한 인위적인 제한의 결과로서 발생하기도 한다. 만약에 경제 주체가 개인의 이익을 위하여 법률이나 정부기관 등을 이용하여 부(富)의 이전을 도모하는 비생산적 행위를 하는 경우 그러한 행위를 “지대추구행위”라 한다. James M. Buchanan, *Rent Seeking and Profit Seeking*, in: 40 Years of Research on Rent Seeking 1: Theory of Rent Seeking 55, 56(Roger D. Congleton et al. eds., 2008).

36) 중소기업기본법은 사회적 기업 중에서 대통령령이 정하는 규모와 독립성에 관한 요건을 갖춘 경우에는 동법의 적용을 받는다고 규정하고 있다(제2조 제1항 제1호).

37) 선남이·박능후, “사회적기업의 사회경제적 성과에 미치는 영향요인 분석,” 『지방정부연구』 제15권 제2호(한국지방정부학회, 2011), 157면.

'사회적경제'법안의 문제점과 파장

양 준 모
연세대 경제학과 교수

1. 문제제기: 사회적경제 관련 입법 무엇이 문제인가.

■ 헌법적 가치와 사회적경제 관련 법안

- 헌법적 가치와 사회적경제 관련 법안이 서로 배치되는가.
- 사회적 가치 실현을 위해 공공기관의 역할을 강제하는 법률이 위헌적인가.

■ 사회적경제가 대안일 수 있는가.

- 사회적경제의 활성화가 경제성장과 국민행복에 기여할 수 있는가.
- 사회적경제조직이 과연 다른 경제 조직과 다른 차별적 대우를 받아야 되는가.

■ 오정근 교수의 발제

- “시장경제를 기본으로 하는 대한민국 헌법적 가치에 대한 도전이다.”
- “시장경제를 대체하는 사회적 경제는 번영을 가져오지 못한다.”

■ 전삼현 교수의 발제

- “금년 8월 16일 더불어민주당의 서형수위원을 비롯한 22인의 국회의원들이 국회에 제출한 의무구매법안은 사회주의의 정신을 확산하고자 하는 반헌법적 가치를 지닌 법률안으로서 재논의가 필요한 법률안”
- “의무구매법안은 그 취지 역시 사회주의가 추구하는 이념에 기반을 둔 반 헌법적인 정신을 추구하는 이념적 입법안”

■ 조동근 교수의 발제

- “사회적경제 관련법은 미사여구를 걷어내면 결국 ‘사회적 가치를 창출하는 기업에게 특혜’를 주겠다는 것이다. 우리 사회를 자유시장경제가 아닌 ‘사회적 경제’로 이끌고 가겠다는 의도를 드러낸 것이다. ‘경제의 사회주의화’이다.”
- “어떤 미사여구를 갖다 붙이더라도 국가가 다른 사람들에게 부담을 추가하지 않고서 그런 요구를 들어줄 수 없다. 한 손으로 무엇인가를 빼앗아 다른 손으로 나눠줘야 한다. 그렇게 되면 국고는 약탈의 대상이 되고 국가는 ‘만인이 만인을 착취하는 거대한 착취 도구’로 전락하게 된다.”

2. 헌법적 가치와 사회적경제

■ 사회적경제의 지향적 가치는 과연 무엇인가.

	조선민주주의인민공화국 사회주의헌법	사회적경제기본법안
경제의 토대	제 19 조: 조선민주주의인민공화국은 사회주의적생산관계와 자립적민족경제의 토대에 의거한다.	제1조: 사회적경제의 기본원칙에 따른 ... 사회적경제 조성을 목적
경제활동의 원리와 윤리	제 20 조: 조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다. 제 32 조: 국가는 사회주의경제에 대한 지도와 관리에서 정치적지도와 경제기술적지도, 국가의 통일적지도와 매개 단위의 창발성, 유일적지휘와 민주주의, 정치도덕적자극과 물질적자극을 옹계 결합시키는 원칙을 확고히 견지한다.	제6조 모든 국민은 사회적가치를 실현하는 사회적경제의 기능과 역할의 중요성을 인식하고 윤리적인 생산과 소비를 위해 노력하여야 한다. 제8조(사회적경제 발전 기본계획의 수립) 11. 사회적경제 공유자산 및 공유거점 형성 및 확대방안
국가의 의무	제 22 조: 사회협동단체소유는 해당 단체에 들어있는 근로자들의 집단적 소유이다. ... 국가는 사회협동단체소유를 보호한다.	제4조: 국가와 지방자치단체는 ... 사회적경제 발전을 위한.. 시책을 수립 추진하여야 한다.
경제적 특권	제 36 조: 조선민주주의인민공화국에서 대외무역은 ...사회협동단체가 한다.	제33조(공공기관의 우선구매등)

■ 기본적으로 사회적경제 육성을 위해 국가가 개입하여 사회적경제조직에 특권적 지위를 부여할 수 있는 헌법적 근거가 있는가.

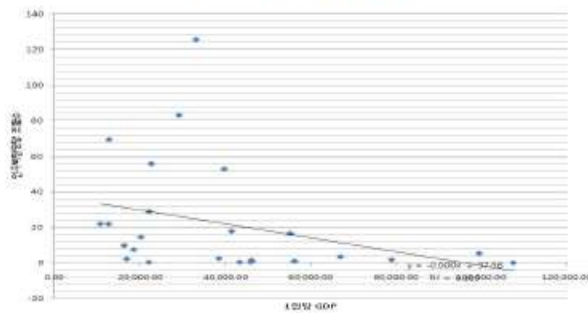
- 중소기업의 육성 등은 헌법 123조에서 규율
- 헌법 119조로는 지원에 대한 근거가 미흡
 - 제119조 ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.
 - ②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

3. 사회적경제가 대안이 될 수 있는가.

■ 사회적경제조직과 경제성과

- 출처:
 - 서명 / 저자 : 강원도 사회적금융 도입 및 효율적 운영방안 / 양준모/ 2014.12.

〈그림 2-1〉 협동조합의 수와 삶의 질



주 : 오스트리아, 벨기에, 체코, 독일, 덴마크, 에스토니아, 스페인, 핀란드, 프랑스, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴, 슬로베니아, 슬로바키아, 영국, 노르웨이, 스위스, 터키, 한국의 2012년 기준 1인당 GDP와 2011년 기준 인구 백만 명당 조합의 수를 그림으로 그린 것

■ 사회적경제조직

○ 사회적기업, 협동조합 등 사회적 경제기업과 ‘사회적가치’

- 사회적 가치를 추구하면서 영업활동을 하는 사업조직으로 정의되고 있으나, 기존의 경제조직과 차별성이 모호
- 기존 기업들이 탈만 바꾸어 사회적 경제 조직에 대한 지원만을 추구하는 것에 대한 철저한 대비가 필요

○ 사회적 가치를 실현하는 데에 사회적기업이 효과적인가.

- 취약계층 고용, 국민건강 증진 등을 일반 기업도 얼마든지 효과적으로 추진할 수 있음.

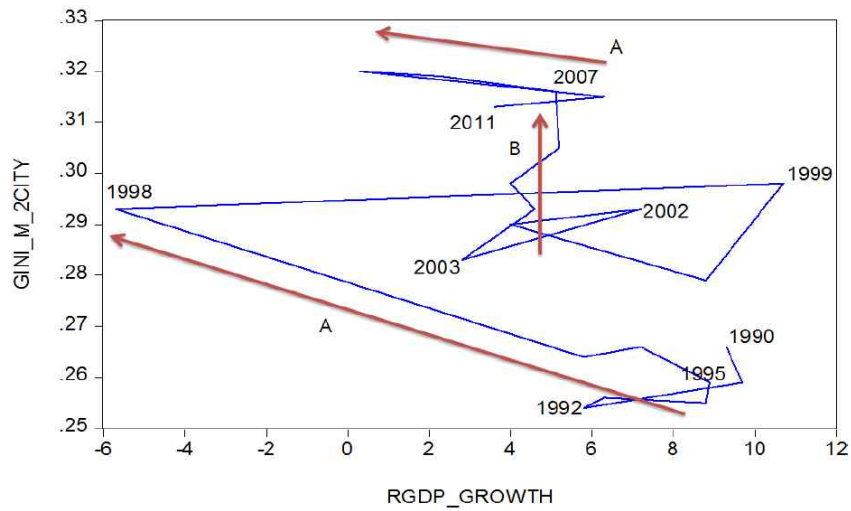
○ 지속가능성

- 사회적경제조직은 왜 지속가능성을 제고하기위한 지원이 필요하고 일반 경제조직은 지원하지 않는가.
- 2012년 1233억원 ==> 2014년 1661억원
- 2014년 인증기업 고용 2779명, 1명당 7천만원 지원하는 셈. (1661억원/ 2779명)
- 매출 2014년 12억, 공공시장매출 6억, 민간시장 매출 8억
- 2014년 평균 영업이익 -9천만원, 중위값 -6천만원
- 2014년 평균 당기순이익 2천만원/ 1206개 기업, 중위값 6.6백만원

■ 저성장과 경제 양극화

○ 경제성장과 소득분배

<그림 1> 우리나라의 경제성장과 소득분배의 추이



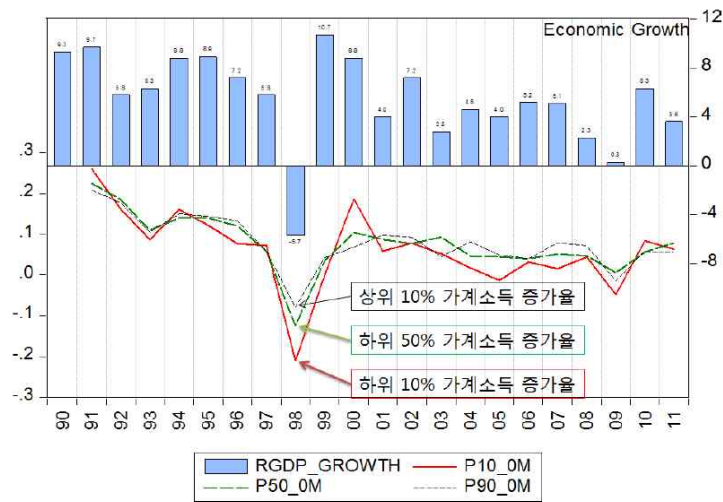
자료: 통계청 홈페이지

주: GINI_M_2CITY는 2인 이상 도시가구의 시장소득으로 계산된 지니계수이며,
RGDP_GROWTH는 경제성장률임.

○ 경제위기와 소득

- 경제위기에 가장 취약한 계층은 저소득 계층이며, 저성장으로 인해 소득불평등이 더 확대됨.
- 저성장의 장기화에 기여하는 것은 세금과 복지지출 등임.

<그림 2> 우리나라의 경제성장과 가계소득의 변화



주: RGDP_GROWTH은 경제성장률, P10_0M은 시장소득기준 하위 10% 가계의 경계소득, P50_0M은 하위 10% 가계의 경계소득이며, P90_0M은 상위 10% 가계의 경계소득임.

<표 5> 실업자 수가 10% 증가할 경우, 소득불평등의 변화

연도	2008년	2009년	2010년
변화후 의태분석 지니계수 (A)	22.9	21.2	21.4
변화전 의태분석 지니계수 (B)	22.5	20.8	21.0
변화율 (A/B-1)	1.4%	1.7%	1.7%
실업률 변화율	0.4%	0.5%	0.5%
실업률 1%변화에 따른 지니계수변화율	3.4	3.8	3.7

출처: 저자계산

4. 결론

- 저성장과 경제적 양극화에 대한 원인 진단의 잘못
 - 경직적 노동시장으로 국제경쟁력 하락과 구조조정 실패
 - 수출 동력 상실로 인해 경제적 문제 발생하였으므로 수출 동력 확보가 중요
- 저성장과 소득불평등에 대한 대책
 - 성장 동력 확보와 고용 증가가 소득불평등 해소에 효과적인 대책
- 사회적경제와 저성장과 소득불평등 해소와는 무관
 - 소득이 낮은 나라에 더 많은 협동조합이 있음.
 - 사회적경제 조직에 대한 지원은 저성장의 늪으로 가는 길임.
 - 사회적경제조직은 적자 조직이며 고용창출에 비효율적임.
- 불필요하고 이념 갈등의 소지가 있는 사회적경제 논의보다는 경제활성화에 매진해야 함.

[illegible]



서울시 중구 세종대로 14길 38(북창동) 단암빌딩 별관 3층

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>