

# KERI Insight



## 「사회적 경제 기본법안」의 문제점과 허구성



윤상호  
한국경제연구원 연구위원  
(yoon@keri.org)

새누리당의 유승민 의원을 비롯해 새정치민주연합의 신계륜 의원, 그리고 정의당의 박원석 의원이 지난 2014년 각기 대표 발의한 「사회적 경제 기본법안」이 국회에서 곧 통과될 것으로 알려지고 있다.

하지만 이 법안에는 자유시장 경제체제를 바탕으로 자유와 창의라는 기본적 가치를 추구하는 헌법정신을 부정하는 내용이 포함되어 있다. 또한 각종 보조금과 세제혜택을 포획하려는 비생산적 지대추구활동을 부추기는 유인구조를 조성해 경제적 부작용도 유발시킬 것으로 예상된다. 본 보고서의 목적은 「사회적 경제 기본법안」의 국회 처리에 앞서 이 법안에 내재하고 있는 문제점을 파악하고 법안이 추구하는 사회적 가치의 비합리성 및 허구성을 제시하는 것이다. 「사회적 경제 기본법안」에 의해 조

성되는 사회적 경제 생태계는 공유지의 비극과 공공재의 과소공급과 같은 문제를 해결할 수 있다고 지난 2009년 노벨경제학상을 수상한 Ostrom (2010)이 제시한 공유경제 생태계의 특징인 자발성을 배제한다.

따라서 국가와 시장의 한계를 극복하기 위해 도입한다는 법안의 목적을 달성할 수 없을 뿐만 아니라 공유경제 조직을 자발적으로 결성할 유인 구조를 왜곡시켜 창발적 공동체는 오히려 퇴출되고 시장의 영역이 축소된다. 사회적 경제의 본질적 의미에 대한 오해와 호도로 인해 자유와 창의라는 헌법적 가치를 부정하고 협력과 연대라는 명분만 앞세운 「사회적 경제 기본법안」이 제도화된다면 한국경제의 발목을 잡고 역동성이 훼손되는 원인이 될 것이다.

## 1 검토 배경

- 2014년 여·야를 망라한 3명의 국회의원이 각기 「사회적 경제 기본법안」을 대표 발의했으며 이 발의안들을 토대로 국회 본회의에 조만간 상정·처리될 예정(박원석, 2014; 신계륜, 2014; 유승민, 2014)
  - 「사회적 경제 기본법안」은 자본주의 시장경제가 한계에 봉착했다고 평가하며 협력과 연대를 기본 원리로 삼는 사회적 경제를 대안으로 제시
  - 새누리당의 현 원내대표인 유승민 의원이 2014년 4월에 최초로 대표 발의한 「사회적 경제 기본법안」은 새정치민주연합의 신계륜 의원과 정의당의 박원석 의원도 10월과 11월에 연이어 대표 발의
    - 시장경제의 한계를 사회적 경제로 보완한다는 기본적 취지를 공유하는 3개의 발의 법안은 공적 기금을 조성해 협동조합 등 사회적 경제조직을 지원한다는 대동소이한 내용을 포함
  - 원내대표간의 합의를 거쳐 지난 2015년 4월에 본회의 처리를 앞두고 있었으나 공무원연금 등 다른 안건에 대한 여·야간의 정치적 대립 및 이견으로 인해 처리가 연기
  - 하지만 여·야간 정치적 갈등이 해소된다면 야당의 협조 하에 유승민 원내대표의 주도로 법안처리가 재추진 될 예정
- 「사회적 경제 기본법안」 발의안들은 공통적으로 자유시장 경제체제를 통해 자유와 창의라는 기본적인 가치를 추구하는 합법적 가치를 부정하며 보완·수정의 대상으로 설정
  - 「사회적 경제 기본법안」의 입법 취지는 사회적 경제를 효율적으로 추진하기 위한 체계적인 지원 환경을 조성해 건강한 공동체와 공동 이익이라는 사회적 가치의 추구
  - 하지만 공동체적 가치를 표방하려는 사회적 가치는 허구적 수사에 불과하며 개인의 주관적 가치를 획일적으로 규명하겠다는 전체주의적 사고의 결과
    - 협동과 연대를 최고의 가치로 삼아 경제활동의 사회화와 공유화를 추구하는 사회적 경제는 개인의 이익추구를 부정하고 설계주의적 관점에서 경제운행원리를 확보
    - 즉 사회적 경제란 공정한 준칙의 지배하에서 시장 참여자들 간의 경쟁을 통해 공익을 자생적으로 추구하고 자유와 창의를 기본적 가치로 설정하는 시장경제와 상충하는 체제
- 사회연대주의적 경제체제를 추구하는 「사회적 경제 기본법안」이 발효된다면 경제민주화와 복지정책에 이미 발목 잡혀있는 우리나라 경제에 치명적 영향이 불가피
  - 「사회적 경제 기본법안」으로 인해 시장경제라는 헌법적 가치가 훼손되므로 이 법안이 유발할 수 있는 사회·경제적 폐해의 문제점에 대한 제사가 시급한 시점
  - 기업주의 이익실현에 기업의 구성원이 소모품처럼 이용된다는 부정적 기업관 및 반기업적 정서의 확산으로 기업 활동을 위축하는 시장 환경이 조성될 가능성이 농후
  - 「사회적 경제 기본법안」을 시발점으로 협력과 연대를 통한 사회적 가치의 추구라는 목적 하에 정부의 시장개입이 정당화된다면 불필요한 사회적 손실이 초래
  - 사회적 경제조직에 대한 범정부 차원의 지원으로 인해 기업의 경쟁력이 훼손되고 보조금, 세제혜택 등을 선점하려는 지대추구 활동을 유도
- 본 연구의 목적은 「사회적 경제 기본법안」의 구체적 내용을 비교·검토해 협동조합과 같은 사회적 기업의 조직을 통한 지대추구 활동, 기득권의 제도화 등 잠재적 부작용을 제시
  - 2절에서는 유승민, 신계륜, 그리고 박원석 의원이

각기 발의한 법안의 주요 공통 내용을 정리·파악하고 법안 간 차이점을 비교·검토

- 대통령 직속 사회적 경제위원회의 구성, 기획재정부 장관 주도하의 사회적 경제 발전에 관한 기본계획의 수립, 사회적 경제원의 설립 및 권역 별 통합지원센터의 설치 등 공통적 내용이 포함

- 하지만 사회적 경제조직의 정치적 의사 표현의 금지, 사회적 경제원 사무국의 지배 구조, 그리고 위원회의 민간위원 비율 등에 대한 이견도 존재

- 발의안의 비교·검토는 「사회적 경제 기본법안」의 기본적 취지 및 내용을 설명하며 문제점의 파악을 위한 기본 자료로 활용

○ 3절은 헌법적 가치의 훼손을 「사회적 경제 기본법안」의 본질적 문제점으로 제시하고 지대추구 경제의 고착화로 인한 경제적 폐해도 분석

- 공유지의 비극과 같은 문제의 해소 등 순기능이 가능한 창발형 공유경제조직의 성격을 제시하고 법안이 추구하는 국가 주도형 사회적 경제조직과 비교

- 협동과 연대를 기본 원리로 설정한 사회적 경제와 자유와 창의가 바탕이 되는 시장경제의 공존이 불가한 이유를 설명

- 비생산적·파괴적 기업가정신의 발현과 지대추구 경제의 고착화를 법안으로 인해 조성되는 사회적 경제 생태계의 경제적 폐해로 제시

○ 4절은 대표적 사회적 경제조직인 사회적 기업의 기존 현황에 근거해 문제점을 제시하고 「사회적 경제 기본법안」의 잠재적 폐해를 예측

- 기존 공공기관의 물품·용역 총 구매액 대비 사회적 기업 우선구매 실적에 따르면 「사회적 경제 기본법안」으로 인해 최소 15,000억 원의 추가적 지대가 형성

- 대다수의 사회적 기업은 현재 시행 중인 「사회적기업 육성법」에 근거한 정책지원의 부재 하에서는 지속 가능성이 희박

- 각종 지원의 편취 목적으로 사회적 기업으로 전환한 사례가 다수 존재하며 「사회적 경제 기본법안」이 도입된다면 이러한 사례의 증가는 불가피

- 5절은 결론과 함께 보고서를 마무리

## 2. 발의 법안의 비교·검토

□ 이미 1절에서 소개한 바와 같이 유승민, 신계륜, 그리고 박원석 의원이 2014년에 「사회적 경제 기본법안」을 각기 대표 발의

○ 유승민 의원이 2014년 4월에 최초로 대표 발의했으며 신계륜 의원, 박원석 의원이 연이어 10월, 11월에 각자 법안을 대표 발의

○ 사회적 경제에 대한 정치권의 논의는 「사회적 경제 기본법안」이 최초가 아니며 문재인 의원과 신계륜 의원이 각기 대표 발의한 두 개의 관련 법안이 존재

- 문재인 의원은 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」을 2014년 6월에 대표 발의(문재인, 2014)

- 신계륜 의원은 「사회적 경제 기업을 위한 구매 촉진 및 판로지원에 관한 특별 법안」을 2013년 12월에 대표 발의(신계륜, 2013)

○ 위에서 거론된 사회적 경제 관련 5개의 발의안들은 모두 경제적 양극화, 불평등, 저성장 등의 원인으로 자유와 창의를 중시하는 시장경제체제를 지목

○ 시장경제체제의 보완책 혹은 대안으로 사회적 경제의 추진 배경을 설명하고 있으며 협동, 호혜, 그리고 연대를 통한 공동체 이익의 실현 등 사회적 가치의 추구를 경제운영원칙으로 설정

□ 현재 발의되어 있는 「사회적 경제 기본법안」은 대동소이한 내용을 포함하며 사회적 경제위원회의 운영방안 등에 대한 이견이 존재

<표 1> 사회적경제 기본법안의 비교

구분	유승민 의원안	신계륜 의원안	박원석 의원안	
목적	사회적 경제의 발전을 위한 통합 생태계와 정책 추진체계의 구축 및 사회적 경제조직의 설립·경영의 지원	사회적 경제조직 간의 협력과 연대의 촉진과 민·관 협치에 기반한 정책추진체계의 구축을 통한 사회적 경제 생태계 조성	사회적 경제의 기본원칙에 따른 법적토대의 마련과 사회적 경제의 발전을 위한 생태계 구축	
정의	사회적 경제	공동체 구성원의 공공이익과 사회적 가치의 실현을 위해 사회적 경제조직이 호혜협력과 사회 연대를 바탕으로 수행하는 모든 경제적 활동	호혜와 연대를 바탕으로 공동체 구성원의 공공이익과 사회적 목적을 추구하는 모든 경제 활동	
	사회적 가치	사회서비스 확충, 복지의 증진, 일자리 창출, 지역공동체의 발전, 기타 공익에 대한 기여	사회적·경제적·환경적·문화적 영역에서 공공이익과 공동체 발전에 기여하는 사회 공익적 성과	취약계층의 고용창출과 노동통합, 사회서비스, 낙후 지역의 재생, 사회통합 등 공익증진과 공공성 실현
	사회적 경제조직	사회적 기업, 협동조합, 자활기업, 마을기업, 산림조합, 청년조합, 신용협동조합, 신용협동조합, 새마을금고, 생활협동조합, 중소기업협동조합	농어업 법인단체, 농업협동조합(경제지주, 금융지주 제외), 수산업협동조합(중앙회 출자회사 및 은행 업무 제외), 예비 사회적 기업, 사회적 경제 중간지원조직, 사회적 경제 연대조직, 사회적 금융	농업협동조합, 수산업협동조합, 사회적 경제 연합조직
계획	기본계획	관계 중앙행정기관의 장과 협의해 5년마다 기획재정부장관이 수립	시·도 지역별 발전 기본계획(시행계획)을 기초로 4년마다 정부가 수립	관계 중앙행정기관의 장과 협의해 5년마다 기획재정부장관이 수립
	시행계획	기본계획에 따라 기획재정부장관 및 관계 중앙행정기관의 장이 매년 수립·시행	지역별 발전 기본계획(지역계획)을 고려해 중앙행정기관의 장이 4년마다 수립·시행	기본계획의 추진을 위해 관계 중앙행정기관의 장이 매년 수립·시행
	지역계획	기본계획과 연계된 지역계획을 시·도지사가 수립·시행	관계 중앙행정기관의 장과 협의해 시·도지사가 4년마다 수립·시행	기본계획과 연계된 지역계획을 시·도지사가 매년 수립·시행
국가조직	사회적 경제 위원회	주요 시책의 심의·조정을 위해 대통령 소속의 위원회를 설치 위원장 1명(대통령 지명), 부위원장(기획재정부 장관) 1명, 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체장, 민간위원(대통령 위촉, 2분의 1 이상)을 포함해 30명 이내로 구성	심의·조정 및 총괄조정을 위해 대통령 소속의 위원회를 설치 공동위원장 2명(기획재정부장관, 대통령 지명), 당연직위원(관계 중앙행정기관장), 민간위원(대통령 위촉, 2분의 1 이상), 국회추천위원(원내교섭단체 추천 각 2명), 상임위원(민·관 각 1명)을 포함해 40명 이내로 구성	위원장 1명(대통령 임명), 부위원장(기획재정부 장관, 민간위원) 2명, 민간위원(대통령령, 2분의 1 이상), 전문가위원(대통령 위촉), 국회추천위원(국회의원 소속정당 추천 5명)을 포함해 30명 이내로 구성
	사회적 경제원	재정기획부 산하 경제원을 설립해 사회적 경제조직의 지원, 정책연구, 위탁사업 등의 수행	고용노동부와 안전행정부 공동산하 경제개발원을 설립해 조사연구, 정책개발, 위탁사업 등의 수행	고용노동부, 보건복지부, 안전행정부, 기획재정부 공동산하 경제원을 설립해 학술연구, 정책개발, 위탁사업 등의 수행
	통합지원센터	기존 공공기관 및 공기업을 배제한 권역별 및 지역별 통합지원센터의 지정 및 예산지원		
재원조달	사회적 금융	-	사회적 경제의 금융기반 조성을 위한 사회적 금융제도의 정비와 협동조합금융과 같은 민간 사회적 금융기관의 지정·육성을 위한 재정적 편의 및 세제상 혜택을 제공	사회적 경제조직의 자금조달을 위한 금융 수급 및 전담 체계의 구축과 민간의 여신, 출자 활성화를 위한 금융제도의 정비
	발전기금	개인·법인 또는 단체가 출연하는 금전·물품, 정책기금 및 금융, 정부 및 지방자치단체의 출연금, 기금의 운용수익금으로 사회적 발전기금을 설치해 기획재정부장관이 운용·관리	정부 및 지방자치단체의 출연금, 기금의 운용수익금으로 사회적 발전기금을 설치해 기획재정부장관이 운용·관리하고 별도로 기업·법인·단체나 개인의 기부로 민간기금을 설치해 독립운용	정부 및 지방자치단체의 출연금, 법인·단체가 출연하는 금전·물품, 정책기금, 복권기금 및 휴먼예금의 전입금, 기금의 운용수익금으로 사회적 발전기금을 설치해 기획재정부장관이 운용·관리하고 별도로 지역기금을 설치·조정
지원 및 육성	공공기관의 우선구매	공공기관별 총구매액의 100분의 5의 범위에서 기획재정부장관이 정하는 비율 이상으로 사회적 기업이나 협동조합이 생산하는 재화나 서비스를 구매하고 정부 및 지방자치단체의 특정사무를 사회적 경제조직에 위탁	공공기관별 총구매액의 100분의 5의 범위에서 사회적 기업이나 협동조합이 생산하는 재화나 서비스를 구매하고 정부 및 지방자치단체의 특정사무를 사회적 경제조직에 위탁	공공기관별 총구매액의 100분의 7의 범위에서 사회적 경제조직이 생산하는 재화나 서비스를 구매하고 정부 및 지방자치단체의 특정사무를 사회적 경제조직에 위탁
	시설비 지원	사회적 경제조직의 설립 또는 운영에 필요한 부지구입비·시설비를 지원·융자하거나 국유·공유 재산을 대부	사회적 경제조직의 설립 또는 운영에 필요한 부지구입비·시설비를 지원하거나 공유지를 임대·양여	사회적 경제조직의 설립 또는 운영에 필요한 부지구입비·시설비를 지원하거나 공유지를 임대·양여
	조세감면 및 재정 지원	각종 세제 감면과 사회적 경제조직의 운영에 필요한 재정적 지원	법인세, 소득세, 취득세, 재산세, 등록명허세, 부가세 등의 감면과 사회적 경제조직으로 전환 시 각종 세제 혜택 부여	법인세, 소득세, 취득세, 재산세, 등록명허세, 부가세 등의 감면과 사회적 경제조직으로 전환 시 각종 세제 혜택 부여

- 2014년 4월 최초로 발의된 유승민 의원의 「사회적 경제 기본법안」보다 차후 발의된 신계륜 의원안과 박원석 의원안들의 내용이 좀 더 포괄적이며 구체·세분화
- 한 예로 유승민 의원안의 경우 사회적 금융에 대한 내용을 담고 있지 않으나 신계륜 의원안과 박원석 의원안에서는 포함
- 하지만 세 개의 법안은 공통적으로 자유시장경제라는 헌법적 가치를 부정하며 공동의 이익 및 공동체발전으로 대표되는 사회적 가치를 추구
- 사회적 경제조직에 대한 보조금, 세제 혜택, 정책 자금, 지원조직 및 발전기금의 설치 등을 통해 사회적 경제 생태계의 구축을 시도

□ 「사회적 경제 기본법안」의 내용은 표 1과 같이 (1) 목적, (2) 정의, (3) 계획, (4) 국가조직, (5) 재원조달, 그리고 (6) 자원 및 육성 등 총 6개의 범주로 구분이 가능

- 1) 법안의 목적은 사회적 경제 생태계를 구성하는 사회적 경제조직의 설립·운영에 도움을 줄 수 있는 정책 추진체계의 구축이며 기본적 경제운영원칙으로 협력과 연대를 설정
- 2) 법안은 공동체 구성원의 공동이익과 같은 사회적 가치에 기여하는 사회적 기업, 마을기업, 그리고 각종 협동조합 등 사회적 경제조직의 모든 경제적 활동을 사회적 경제로 정의
  - 자활센터, 농어업 법인단체, 사회적 경제 연합조직, 사회적 금융, 장애인 관련 사업장 및 시설 등에 대한 사회적 경제조직의 포함 여부에 대한 이견이 존재
  - 하지만 사회적 기업, 자활기업, 마을기업, 그리고 농협, 수협, 신협 등을 포함한 각종 협동조합 등을 공통적으로 「사회적 경제 기본법안」의 정책적 적용대상으로 설정

- 3) 기획재정부장관의 주도하에 사회적 경제 기본계획을 세우고 관련 중앙행정기관 및 지방단체장의 주도하의 시행·지역 계획을 수립·시행
  - 유승민 의원안과 박원석 의원안은 사회적 경제 5개년 기본계획을 세우고 정책화하는 시행계획과 지역계획을 관계 중앙행정기관장과 시·도지사가 매년 수립·시행
  - 반면 신계륜 의원안은 관계 중앙행정기관장과 시·도지사가 4년마다 수립·시행하는 시행계획과 지역계획을 기초로 정부가 사회적 경제 4개년 기본계획을 수립
  - 유승민 의원안과 박원석 의원안은 top-down 방식의 계획인 반면 신계륜 의원안은 bottom-up 방식의 계획

4) 사회적 경제의 정책 추진과 지원을 위해 대통령 소속의 사회적 경제위원회와 사회적 경제(개발)원을 조직·설치하고 지역별 통합지원센터를 지정

4.A. 대통령 소속의 3~40명 규모의 민·관 합동 사회적 경제 위원회를 설치해 사회적 경제 정책의 심의·조정 및 총괄 조정 업무를 수행

- 유승민 의원안은 대통령이 위촉한 민간위원이 반 이상인 30인의 위원회를 구성해 대통령이 임명한 민간위원을 위원장에, 그리고 기획재정부 장관을 부위원장에 임명하며 사무국을 기획재정부에 설치
- 심계륜 의원안은 대통령이 위촉한 민간위원이 반 이상인 40인의 위원회를 구성해 대통령이 임명한 민간위원과 기획재정부 장관을 공동위원장으로 임명
- 또한 원내교섭단체를 구성한 정당이 각기 민간위원 2명을 추천하고 민·관 위원 중 상임위원을 1명씩 임명하며 별도의 위원회 소속 사무처를 설치하고 실무위원회를 구성
- 박원석 의원안은 대통령령으로 정한 민간위원이 반 이상인 30인의 위원회를 구성해 대통령이

- 임명한 민간위원을 위원장에, 그리고 기획재정부 장관과 민간위원 1명을 공동 부위원장에 임명
- 국회의원 소속 정당이 추천한 5인의 위원과 대통령이 위촉한 전문가 위원도 포함하며 위원회 내에 상임위원회, 소위원회, 사무국을 설치
- 4.B. 사회적 경제조직의 활성화 정책 개발, 연구, 지원 업무 등을 위해 정책 연구기관인 사회적 경제(개발)원을 설치 운영
  - 유승민 의원안은 사회적 경제원을 기획재정부 산하에 설치하는 반면 신계륜 의원안과 박원석 의원안은 고용노동부, 안정행정부, 보건복지부 등을 공동 출연기관으로 참여
- 4.C. 지역별 혹은 권역별 통합지원센터는 기존 공공기관이나 공기업을 배제한 민간 통합센터를 지정해 예산을 지원하고 사회적 발전사업 활성화 사업을 수행
- 5) 사회적 경제의 금융 기반 조성  
사회적 경제조직의 지원에 필요한 자원 확보를 위해 사회적 금융 제도를 정비하고 사회적 경제 발전기금을 설치·운영
  - 5.A. 유승민 의원안에는 포함되지 않았지만 신계륜 의원안과 박원석 의원안은 사회적 금융을 조달하기 위한 제도 정비와 협동조합 금융 및 사회적 금융기관에 대한 지원·육성 방안을 포함
  - 5.B. 법인 또는 단체가 출연하는 금전·물품, 정부 및 지방자치단체의 출연금, 기존 사회적 경제 관련 정책기금 등으로 기획재정부 장관이 운용·관리하는 사회적 경제 발전기금을 조성
    - 신계륜 의원안의 경우 개인·법인 또는 단체가 출연하는 금전·물품은 별도 민간기금으로 조성·운용
    - 신계륜 의원안과 박원석 의원안은 발전기금과 동일한 재원으로 광역 및 기초단체장이 별도의 지역기금을 조성·운용

- 6) 정부와 지방자치단체는 사회적 경제조직의 지원 및 육성을 위해 공공기관의 우선 구매, 설치비 지원, 조세감면 및 재정지원 등을 시행
  - 6.A. 사회적 경제조직이 생산하는 제품이나 서비스의 구매 촉진 및 판로 확대를 위한 종합적 지원정책을 추진하며 공공기관은 구매액의 일정 분 이상을 사회적 경제조직으로부터 구매
    - 유승민 의원안과 신계륜 의원안은 공공기관별 총 구매액의 5% 범위에서 사회적 경제조직의 재화나 서비스를 구매하며 박원석 의원안은 총 구매액 7% 범위에서 구매
    - 정부 및 지방자치단체의 특정 사무를 사회적 경제조직에 위탁하며 사회서비스 전달 체계로 사회적 경제조직을 참여
  - 6.B. 사회적 경제조직의 설립·운영에 필요한 부지 구입비·시설비 등을 지원·융자하며 국유·공유재산을 임대 및 무상양여
  - 6.C. 법인세, 소득세, 취득세, 재산세, 등록면허세, 부가세 등의 감면과 같은 세제혜택을 부여하고 사회적 경제조직의 운영에 필요한 재정적 지원이나 행정적 편의를 제공

### 3. 「사회적 경제 기본법안」의 문제점

- 표 1과 2절의 설명이 보여주는 것과 같이 「사회적 경제 기본법안」은 사회적 경제 생태계의 조성을 위한 각종 인위적 개입을 제도화
  - 사회적 경제 위원회, 사회적 경제원 등 국가조직을 신설해 사회적 경제 생태계를 범정부 차원에서 계획하고 예산을 할당해 사회적 경제조직의 운영에 국가가 직·간접적으로 참여
  - 사회적 경제조직의 설립·운영에 필요한 자원조달을 위해 예산 및 공유재산을 활용하고 준조세 격인 민간출연금을 포함한 발전기금을 조성

- 공공기관별 총 구매액의 5~7%를 사회적 경제조직으로부터 구매하도록 강제하고 각종 혜택을 부여해 차별적 시장지위를 부여
- 보조금, 재정 지원, 조세 감면, 우선 구매 등을 통해 시장경쟁력이 부재한 사회적 경제조직이 연명된다면 각종 경제적 손실은 불가피
- 본 절은 2절에서 비교·검토된 「사회적 경제 기본법안」의 문제점으로 공유경제조직에 대한 오해, 헌법적 가치의 훼손, 그리고 경제의 역동성에 미치는 폐해를 제시
- 공공재의 과소공급과 공유지의 비극과 같은 문제의 해소는 구성원들의 자발적 참여로 형성된 창발형 공유경제조직으로만 가능하며 국가 주도형 사회적 경제조직으로는 불가능
- 「사회적 경제 기본법안」은 사유재산제를 바탕으로 창의와 자유를 경제의 운용 원리로 설정한다는 헌법적 가치에 대한 도전
- 보조금, 세제혜택, 우선 구매 제도 등과 같은 특혜는 이를 편취하려는 비생산적·파괴적 기업가정신으로 이어져 지대추구 경제를 합법·고착화시키고 경제의 역동성을 훼손
- 「사회적 경제 기본법안」의 문제점은 지속 가능한 사회적 경제 생태계를 정부가 조성한 인위적 유인구조를 통해 형성과 지속을 시도하며 기인

### 3.1 사회적 경제와 공유경제

- 정부와 시장의 중간 영역에서 공공재의 과소공급 혹은 공유지의 비극과 같은 문제를 해결할 수 있다는 공유경제의 역할은 2009년 노벨경제학상을 수상한 Ostrom(2010)이 제시
- 공공재는 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-exclusivity)이라는 두 가지 성질로 인해 전통적으로 시장 내에서 과소공급이 불가피하다고 간주되는 재화(Cornes and Sandler, 1996)

- 비경합성이란 어느 소비자가 사용하더라도 양이 감소하지 않으면서 다른 소비자도 동시에 사용할 수 있는 재화의 성질을 의미
- 비배제성이란 소비자가 가격을 지불하지 않더라도 공급된 재화의 소비 및 사용이 가능한 재화의 성질을 의미
- 공유지의 비극(Tragedy of Commons)이란 공유지나 공유자원의 비배제성으로 인해 남용되거나 과잉 채집되어 종내 고갈되는 현상(Ostrom, 1990)
  - 공유지의 비극은 사적재산권의 확립을 통해 원칙적으로 해결이 가능하나 비배제성이 존재하면 시장 내에서 해결이 불가능하다고 대부분 인식
- 공공재의 과소공급과 공유지의 비극은 시장의 불완전성을 보여주는, 즉 시장실패의 대표적 사례이며 정부의 시장개입이 불가피하다는 규범적 처방을 정당화
- 전통적으로 공공재나 공유자원의 관리 측면에서 사용자 개인보다 정부가 항상 더 적합하고 낫다고 간주하는 경향이 존재(Samuelson, 1954, 1955)
- 하지만 Ostrom(2010)은 시장실패가 예상되는 공유자원의 관리에 정부의 개입이 필요하는 주장에 반하는 사례들이 다수 존재하며 사용자들의 자체적 해결이 가능하다고 제시

- Ostrom and Ostrom(1999)은 공공재의 과소공급이나 공유지의 비극을 해소하기 위한 정부의 개입에도 자체적 결함이 존재한다고 제시

<표 2> 재화의 유형 분류

		경합성(Subtractability of Use)	
		높음	낮음
배제성(Difficulty of excluding potential beneficiaries)	높음	사유재(Private Good): 음식, 의류, 자동차 등	요금재(Toll Good): 공연장, 택아스, 사교클럽
	낮음	공유자원(Common-Pool Resources): 지하수, 관개수로, 호수, 어장, 산림 등	공공재(Public Good): 치안, 국방, 지식, 소방, 일기예보 등

- 경합성과 배제성의 정도에 따라 표 2와 같이 재화의 유형에 대한 분류가 가능하며 사유재와 요금제는 시장경제의 영역이나 공공재와 공유자원은 공공경제의 영역
  - 공연장과 같은 요금제의 경우 입장료의 부과를 통한 시장 공급이 가능하나 이용자의 품행에 따라 이용자의 효용이 영향 받는 특수한 구조
  - 재화의 사용을 배제할 수 없는 공공재나 공유자원의 경우 과용이나 무임승차로 인한 과소공급의 문제로 인해 공공 선택을 요구
- 공공재의 공급과 공유자원의 관리 등 공공경제의 운영을 위한 강압적 제재는 불가피하나 정부를 통한 제재도 최선책이 요구하는 필요 및 충분조건을 불충족
  - 한 예로 공공재의 적정성에 대한 측정 및 판단이 원천적으로 불가능해 공공재의 공급을 담당하는 공직자에 대한 감시·관찰은 불완전하며 비효율적 관리도 불가피
  - 또한 공공재의 공급을 위해 설립한 공기업의 관리는 정확한 수치에 근거한 관리가 가능한 사기업에 비해 느슨하고 비효과적인 통제
- 공공재의 공급과 공유자원의 관리가 항상 정부의 개입을 요구하는 것은 아니며 구성원의 자발적 참여를 통해 설립된 공동체, 즉 창발형 공유경제조직을 통한 자생적 해결 방식도 가능
- 정부의 개입이 공공재와 공유자원의 관리를 위한 유일한 해결방식이 아니며 구성원의 자발적 참여로 설립되는 다양한 종류의 공동체를 통한 공공 선택으로도 가능
- 정부를 포함해 같이 공공재와 공유자원의 관리를 위해 도입된 해결방식의 성공 가능성 및 효율성은 다양한 해결 방식에 대한 구성원의 선택이 가능할 때 보장
- 사용자의 수요 충족과 비용 절감이라는 두 개의 목표를 동시에 추구하는 공공재와 공유자원의 관리는 다양한 해결 방식 간의 경쟁을 통해서만 가능
- 공공재와 공유자원의 관리에 대한 강제적 독점권이 정부나 사회적 경제조직에 부여된다면 경쟁의 영향력에서 벗어나 과도한 사회적 비용과 비효율적 결과를 초래
- 다만 정부 조직과의 경쟁 하에서 구성원의 자발적 선택에 의해 조직된 창발형 공유경제조직은 공공재의 과소공급과 공유지의 비극과 같은 시장실패의 해소에 기여가 가능
- 실제로 창발형 공유경제조직을 통해 공공재의 과소공급과 공유지의 비극과 같은 시장실패의 극복을 제시한 후속 연구결과는 다수가 존재
- 농작물 수자원 관리의 경우 구성원의 자발적 참여를 통해 관리될 경우 수확량, 수자원의 질과 분배 등 정부가 개입한 경우보다 효율적이고 월등한 결과(Lam, 1999; Shivakoti and Ostrom, 2002)
- 또한 중앙정부를 통해 추진되는 일률적인 지취 및 통제 방식이 아닌 지역단위(i.e., polycentricity)의 자체적 노력을 통해 각종 공공재를 공급한 사례도 존재(Ostrom and Whitaker, 1974)<sup>1)</sup>
- 『사회적 경제 기본법안』이 추진하는 국가 주도형 사회적 경제조직은 자발성이 아닌 정부가 인위적으로 조성한 유인구조에 의존
- 공유경제조직이 국가의 계획과 개입으로 조직화된다며 무늬만 사회적 경제조직인 준공공기관으로 전략

1) 다해화로 칭해지는 「ol」centricity에 대한 개념은 이를 최초로 제시한 Ostrom, Tiebout, and Warren (1961)를 참고



- 국가 주도형 사회적 경제조직이 도입된다면 공공재의 과소공급과 공유지의 비극과 같은 시장실패를 해소하려는 자발적 의지를 구축 (Freij and Oberholzer-Gee, 1997; Reeson and Tisdell, 2008)
  - 이는 Bergstrom, Blume, and Varian (1986)이 제시했던 정부의 개입에 의한 공공재의 사적 공급에 대한 구축효과와 동일한 결과
- 따라서 「사회적 경제 기본법안」이 추진하는 국가 주도형 사회적 경제조직에서는 Ostrom(2010)이 제시한 창발형 공유경제조직의 순기능이 불가능
- 사회적 경제조직에 대한 정부의 개입과 인위적 유인구조의 구축은 공유자원의 자발적 공동관리를 방해하며 각종 독점권을 편취하려는 조직으로의 변화를 유도
- Ostrom(2010)과 Ostrom and Ostrom(1999)에 따르면 시장실패의 가능성이 없거나 희박한 재화는 시장 기능의 활용이 우선이며 창발적 공유경제조직의 활동 영역 또한 제한적
- 창발형 공유경제조직의 적정 활동 및 사업영역은 표 2가 나타내고 있는 배제성이 낮은 공유자원의 관리와 공공재의 공급에 한정
- 하지만 「사회적 경제 기본법안」은 국가주도형 사회적 경제조직의 활동이 가능한 사업영역에 대한 구분을 배제
- 정부 주도형 사회적 경제조직에 의한 사기업의 대체는 비효율성을 초래해 사회적 손실을 가중시키고 가격을 통한 시장 기능을 왜곡
- 양극화의 해소와 사회통합 등 「사회적 경제 기본법안」이 제안된 사유는 창발형 공유경제조직을 통한 해소가 원천적으로 불가능한 영역

### 3.2 헌법적 가치의 충돌

- 「사회적 경제 기본법안」이 구축을 시도하는 사회적 경제 생태계는 협력과 연대를 통한 사회적 가치의 실현을 최우선 과제로 설정
- 표 1과 2절의 설명과 같이 사회적 경제는 사회적 경제조직이 구성원의 공동이익과 지역 공동체의 발전과 같은 사회적 가치를 창출하는 모든 경제적 활동을 의미
- 사회적 가치를 창출할 수 있는 사회적 경제조직으로 사회적 기업, 자활기업, 마을기업, 각종 협동조합 등 구성원 간의 협력, 연대, 호혜 등을 통해 조직화된 경제단위를 지목
- 법안의 제안 이유는 협력과 연대라는 사회적 경제조직의 기본 원칙을 통한 한국경제의 체제적 개혁에 대한 필요성이며 사회적 경제 생태계를 현실적 대안으로 제시
- 「사회적 경제 기본법안」은 기본적으로 국가조직인 사회적 경제위원회의 계획에 따라 사회적 경제조직을 정부가 직접 운영·지원하는 체계
- 국가의 계획에 따라 조달된 자금으로 설립된 특정 경제단위가 공공기관의 수급 계획에 따라 재화나 서비스를 공급하는 체계는 계획경제 체제하에서만 가능한 생산방식
- 이는 「사회적 경제 기본법안」이 추구하는 사회적 경제 생태계가 여러 측면에서 소규모의 사회주의적 사회 실험으로도 이해가 가능하다는 것을 의미
  - 법안이 제시한 사회적 경제 생태계란 국가가 설정한 사회적 가치를 국가조직인 사회적 경제위원회의 주도하에 추진하고 실현한다는 전체주의적 혹은 설계주의적 발상
  - 시장경제에서 존재하는 가치는 개인 각자가 추구

하는 이질적 가치가 유일하며 시장경제는 특정한 설계나 통제 없이 이질적 가치 간 상충문제를 해결

- 범정부적 계획에 따른 사회적 기업의 조직, 반강제적 민간기금의 조성 등의 조치는 경제활동의 사회화 및 공공화를 의미
- 설계주의에 기반한 경제운영은 소수의 의지와 목적을 다수에 부과하는 것과 일치하며 자유와 창의에 대한 억압이 불가피
- 전체주의 및 설계주의에 입각해 협력과 연대를 국가가 강제하는 사회적 경제체제와 자유와 창의에 기반을 둔 시장경제체제는 공존이 불가능
- 소규모로 시작한 사회주의적 사회실험은 기득권을 형성시켜 고착화와 확산이 필연적이며 시장경제의 영역이 점차 축소되는 문제를 야기 (Hayek, 2008)
- 사회적 경제조직에 부여된 공공기관의 우선구매 등 각종 경제적 혜택과 지원은 소비자의 선택을 얻기 위한 시장경쟁으로부터 사회적 경제조직을 보호
- 정부가 사회적 경제조직과 같은 특정 경제단위를 위한 경제적 안정을 인위적으로 조성한다면 동일 시장에서 활동하던 기존 타 경제단위의 경제적 안정 및 소비자 후생의 훼손이 불가피
- 하지만 사회적 경제조직에만 부여된 보호조치로 야기되는 사회적 손실의 절대적 규모가 크더라도 다수의 소비자 혹은 납세자에게 분배되어 각 경제주체들은 경미하게 인식
  - 한 예로 사회적 경제조직에 독점권을 부여해 특

정 제품의 가격이 상승하였어도 그 제품이 소비자의 전체 구매액에서 차지하는 비율은 적어 소비자 개개인이 체감하는 비용은 매우 경미

- 따라서 사회적 경제조직에게 부여했던 보호 조치에 대한 대중적 지지로 이어지며 시장경쟁에 대한 보호 조치를 타 경제단위에게 확장시키려는 정치적 욕구는 강화
- 또한 기존에 보호 대상이 불포함되어 사회적 손실이 집중되었던 경제단위들도 보호조치를 요구하며 종내는 모든 경제단위들을 대상으로 하는 보호조치로 증가
- 보호조치의 대상이 증가할수록 보호조치로 유발되는 사회적 손실이 기하급수적으로 증가하며 소비자 후생 또한 후퇴하였다는 것을 의미
- 모든 경제단위에 대한 보호조치는 정부의 시장개입을 극대화하고 역으로 시장의 영역과 기능을 축소시켜 정부에게 무제한적 권한을 부여
- 사회적 경제 생태계의 구축을 통한 한국경제의 체제적 개혁 시도는 자유와 창의라는 현재의 기본 원칙을 협력과 연대로 대체하겠다는 시장경제에 대한 전면적 도전
- 「사회적 경제 기본법안」은 시장경제의 폐해로 인해 우리나라가 붕괴의 위험에 직면했다고 진단하며 보완책으로 경제체제의 개혁과 국가주도형 사회적 경제의 당위성을 제시
- 헌법은 경제운영의 기본 원칙으로 자유와 창의에 기반을 둔 시장경제를 추구하며 시장실패의 보완을 위해 정부의 한정적 역할을 허용<sup>2)</sup>

2) 헌법은 다음과 같은 제119조 1항과 2항을 통해 자유와 창의를 경제질서의 기본 가치로 설정하며 시장 지배와 경제력 남용의 방지를 위한 제한적 정부 개입을 허용한다고 경제영역에 대한 기본원칙을 확립.

(1) 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

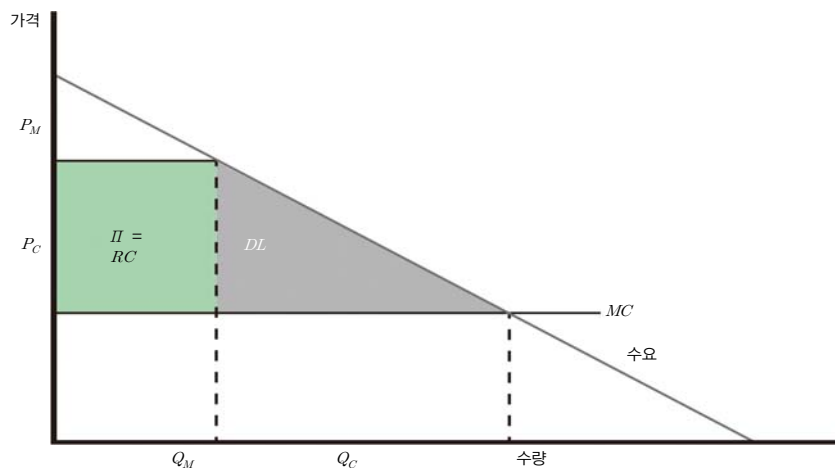
(2) 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

- 자유와 창의를 기본 원칙으로 설정하는 시장경제 체제의 대안으로 연대와 협력을 중시하는 사회적 경제 공동체를 추구한다면 헌법이 규정한 경제운영의 기본 원칙을 부정
- 또한 헌법 119조 2항에 따르면 경제에 대한 정부의 개입은 시장 지배와 경제력 남용의 방지 등 경제 민주화를 위한 특정 사유로 제한
- 하지만 3.1절에서 거론된 바와 같이 정부 주도형 사회적 경제조직은 물론 창발형 공유경제조직의 기여가 가능한 사업영역은 제한적이며 경제 민주화에 대한 기여도 불가능
  - 국가 주도형 사회적 경제조직은 시장실패에 대한 해결 능력이 부재하며 오히려 자발적 해결 방식의 창발을 방해
- 「사회적 경제 기본법안」은 자유와 창의에 대한 억압과 함께 시장실패에 대한 보완적 효과도 없이 정부 영역의 확산만을 초래
- 시장경제에 대한 정부의 보완적 개입이 아닌 체제적 개혁을 위해 구축되는 사회적 경제 생태계 구축에 대한 범정부적 지원은 헌법적 가치에 전면적 도전과 동일한 조치

### 3.3 지대추구 활동과 경제적 폐해

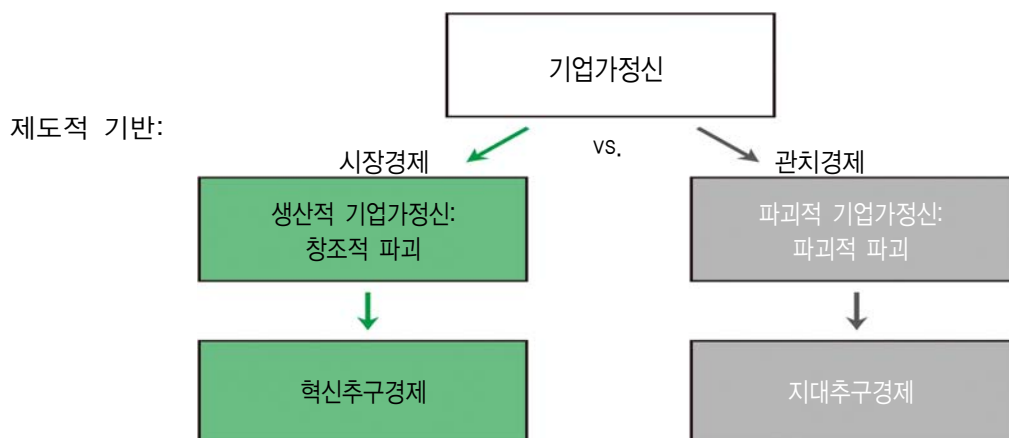
- 「사회적 경제 기본법안」은 헌법적 가치의 부정과 더불어 지대추구 경제로의 전략이라는 경제적 폐해를 야기
- 지대추구 경제란 보조금, 세제혜택, 우선구매제도 등 정부의 개입 등으로 조성된 인위적 수익, 즉 지대를 추구하는 경제를 의미
- 한 예로 그림 1와 같이 시장경쟁 하에서는 불가능한 수익( $\Pi$ )이 우선 구매제도와 같은 독점권의 인위적 부여로 독점가격( $P_M$ )을 청구하며 가능
  - 시장독점권이 부재하다면 모든 공급자는 시장가격에 영향력을 갖지 못하는 가격 수용자(i.e., price-taker)이며 경제이익이 부재한  $Q_C$ 를 시장에 공급
  - 생산성이나 기술 우위를 통한 수익보다 인위적 개입을 통한 지대가 유리하다면 지대의 우선적 편취나 자신만이 영위할 수 있는 지대의 설치를 위해 노력하는 지대추구 활동을 유도
- 독점권과 같은 인위적 수익, 즉 지대를 편취하기 위한 노력은 경제적 가치의 재고 혹은 경제발전에 도움을 주지 못하는 비생산적인 경제활동

<그림 1> 지대추구경제



- 한 예로 인위적으로 조성된 독점 시장의 경우 흔히 거론되는 자중손실(DL)뿐만 아니라 지대의 편취 및 인위적 조성을 위한 지대추구 비용(RC)을 초래
- 사회적 경제조직을 위한 보조금, 세제혜택, 우선 구매제도와 같은 지원책들은 공정한 시장환경하에서 찾아볼 수 없는 인위적 지대의 조성을 의미
- 「사회적 경제 기본법안」은 지대추구 활동에 적합한 환경을 조성해 지대추구 비용이라는 추가적 경제적 손실을 야기
- 지대추구 경제의 문제는 윤상호와 허원제 (2014)가 지적한 바와 같이 비생산적·파괴적 기업가정신의 발현을 통한 지대의 고착화 및 지대추구 비용의 극대화
- 기업가정신에 대해 대다수는 시장 확대를 통한 경제발전을 이끄는 원동력으로만 인식하고 있으나 수익의 성격이나 종류에 상관없이 수익 기회가 존재한다면 발현
- 혁신가와 발전가적 측면을 동시에 내포하는 기업가정신은 시장의 신기회를 포착하고 새로운 방식을 통해 수익창출의 기회를 구체화시키는 합리적 도전정신을 의미<sup>3)</sup>
- 기업가정신은 수익창출 기회에 반응하는 본성을 의미하며 잘못된 제도적 환경하에서 기업가정신이 비생산적·파괴적으로 돌변한다고 Baumol (1990)이 제시
- 잘못된 제도적 요인으로 인한 기업가정신 및 인적자본의 왜곡 현상이 경제발전을 저해하는 요인으로 작동한다고 Murphy, Shleifer, and Vishny (1993)도 분석
- 기업가정신이 지대 취득을 위해 발현된다면 혁신적 제품이나 생산방식을 통한 시장의 확대가 아닌 그림 2와 같이 지대의 고착화 및 기득권 유지와 같은 파괴적 창조가 발생
- 합리적 도전정신으로 정의되는 기업가정신은 항상 창조적 파괴의 과정을 유발시키는 것이 아니라 잘못된 유인구조의 설정으로 파괴적 창조의 과정을 이끄는 부정적 요소로 작용
- 파괴적 창조란 보조금, 독점권의 취득을 통한 기득권 보전이 더 큰 수익 기회를 제공해 기업가정신이 기득권 보호방식의 혁신을 이끌며 경제발전에 반하는 파괴적 힘으로 작용하는 현상

<그림 2> 기업가정신의 양날



3) Schumpeter(1934[1912])는 새로운 재화나 생산방식을 도입해 경제병화/발전의 원동력이 되는 혁신가 측면의 기업가정신을 강조한 반면 Kirzner(1978)는 이전까지 알려지지 않아 무시되어진 수익창출기회를 포착해 비효율성을 타파시키는 발견가 측면의 기업가정신을 강조

- 파괴적 창조를 이끄는 기업가정신이 지대추구 활동의 효율성을 높이는 데 발현되어 경제 지대를 낭비·파괴시키는 수준을 극대화
- 비생산적·파괴적 기업가정신의 발현은 사회의 인적자본이 낭비되고 시장경쟁을 통한 창조적 파괴의 과정이 축소되었다는 것을 의미
- 「사회적 경제 기본법안」의 도입으로 조성된 사회적 경제 생태계는 시장경제 생태계의 유인구조를 왜곡시켜 비생산적·파괴적 기업가정신의 발현을 유도
- 비생산적·파괴적 기업가정신의 발현은 사회적 경제 생태계를 팽창시켜 지대를 확장시킬 뿐만 아니라 지대를 효율적으로 낭비시키는 현상을 야기

- 사회적 기업의 현황 및 지원정책에 대한 검토를 통해 「사회적 경제 기본법안」의 영향에 대한 유추가 어느 정도 가능

- 고용노동부(2013, 2014, 2015)는 「사회적 기업 육성법」에 따라 실행중인 공공기관별 사회적 기업 우선 구매 실적 및 계획을 2012년부터 표 3과 같이 공시

<표 3> 사회적 기업 우선구매 실적

(단위: 백만원, %)

구분	2012	2013	2014	2015(계획)
총구매액	35,991,782	38,858,926	37,225,488	37,320,180
사회적 기업 구매액	191,633	263,186	355,026	412,358
비율	0.5	0.68	0.95	1.10
5% 구매시	1,799,589	1,942,946	1,861,274	1,866,009
7% 구매시	2,519,424	2,720,125	2,605,784	2,612,413

#### 4. 사회적 기업의 현황과 문제점

- 「사회적 경제 기본법안」은 국회의 담당 소위원회에 상정 중이며 따라서 3절에서 제시된 잠재적 폐해에 대한 직접적인 검증은 불가능
- 3명의 국회의원이 각기 대표 발의한 「사회적 경제 기본법안」이 기획재정부위원회 경제재정소위원회에 지난 5월 6일 동시에 상정 (경제재정소위원회, 2015)
- 「사회적 경제 기본법안」과 같이 법안이 국회의 심의를 마치고 공포된 바가 없는 경우 그 효력에 대한 직접적인 평가 및 검증은 불가능
- 하지만 「사회적 경제 기본법안」에 포함된 사회적 기업의 경우 유사한 지원정책이 지난 2012년 개정된 「사회적 기업 육성법」을 통해 시행 중 (국가법령정보센터, 2012)

- 「사회적 기업 육성법」은 「사회적 경제 기본법안」과 같은 공공기관별 우선 구매비중을 비포함하지만 공시 제도를 통해 우선 구매를 촉진
- 고용노동부(2013, 2014, 2015)에 따르면 공공기관의 공사비를 포함하지 않은 물품·용역 총 구매액은 2012년 약 36조 원이었으며 2015년에는 약 37조 원을 상회할 것으로 계획<sup>4)</sup>
- 표 3과 같이 지난 2012년 공공기관의 총 구매액 중 약 0.5%인 약 1,916억 원이, 그리고 2014년에는 0.95%인 약 3,550억 원이 사회적 기업으로부터 조달
- 2015년에는 공공기관 총 구매액의 1.1%를 상회하는 약 4,124억 원에 달하는 물품·용역이 사회적 기업으로부터 조달될 계획

4) 보건복지부 (2015)에 따르면 같은 범위의, 즉 공공기관의 물품·용역 총 구매액이 39.4조원에 육박할 것으로 보고하고 있어 정부발표에 의한 총 구매액의 정확한 수치의 추정은 불가능하며 또한 국회회의록 (2015)에 따르면 2013년 기준 공공기관의 총 구매실적은 약 50조원

<표 4> 사회적 기업의 인증년도별 일자리 사업 고용과 자체 고용 수

(단위: 명, %)

고용 인원	인증연도	항목	2008	2009	2010	2011
총계	2007	일자리사업	1,787 (68.7)	2,211 (61.1)	562 (23.0)	139 (6.0)
		자체고용	813 (31.3)	1,410 (38.9)	1,884 (77.0)	2,197 (94.0)
	2008	일자리사업	2,330 (58.2)	3,355 (61.4)	2,179 (46.0)	945 (23.7)
		자체고용	1,676 (41.8)	2,113 (38.6)	2,553 (54.0)	3,034 (76.3)
	2009	일자리사업	-	835 (46.5)	682 (31.2)	805 (36.1)
		자체고용	-	959 (53.5)	1,505 (68.8)	1,424 (63.9)
기업별 평균	2007	일자리사업	40.6 (68.7)	47.0 (61.1)	12.2 (23.0)	3.2 (6.0)
		자체고용	18.5 (31.3)	30.0 (38.9)	41.0 (77.0)	51.1 (94.0)
	2008	일자리사업	16.9 (58.2)	22.2 (61.4)	14.3 (46.1)	6.4 (23.7)
		자체고용	12.1 (41.8)	14.0 (38.6)	16.8 (53.9)	20.5 (76.3)
	2009	일자리사업	-	11.4 (46.5)	9.0 (31.2)	10.5 (36.1)
		자체고용	-	13.1 (53.5)	19.8 (68.8)	18.5 (63.9)

- 「사회적 경제 기본법안」이 실행되어 공공기관의 의무적 우선 구매 비중이 5~7%로 확장된다면 2015년 계획 기준 약 18,660~26,124억 원이 사회적 경제조직으로부터 조달
- 표 3의 공공기관의 물품·용역 총 구매실적에 따르면 3.3절의 설명과 같이 공공기관의 우선 구매 제도로 인해 최소 18,000억 원 규모의 시장독점권이 사회적 경제조직에 부여
- 이미 사회적 기업에서 공급되고 있는 물품·용역

을 제외할 경우 최소 15,000억 원 규모의 시장독점권이 추가적으로 부여된다는 의미)

- 15,000억 원 규모의 추가적 조달시장은 혁신을 통해 생성되는 시장의 확장이 아닌 투명성, 효율성에 근거한 경쟁입찰이 이미 시행되고 있는 조달시장의 대체
- 경쟁입찰 제도를 보호 제도로 대체한다는 것은 조달시장의 지대화 및 지대추구 경제의 확장을 의미하며 파괴적 창조를 통해 사회적 손실을 야기

<표 5> 주요 경영지표 추이(평균)

(단위: 천원, 개소, %)

구분		2007	2008	2009	2010	2011
전체 사회적 기업	매출	870,552	591,115	777,197	766,742	828,524
	영업이익	60,784	-	-183,402	-169,561	-147,206
	영업외수익	-	-	-	220,865	178,793
	당기순이익	90,860	47,957	24,553	15,857	11,483
	영업이익 양	27 (73.0)	-	71 (24.6)	79 (16.2)	89 (14.1)
	당기순이익 양	40 (80.0)	165 (80.9)	194 (67.1)	325 (66.7)	397 (63.5)

5) 재정기획부 제2차관인 방문규에 따르면 5%의 우선구매가 규정된다면 약 2조7천억 원 정도의 의무구매 부담이 예상 ... 여기 5% 이내로 정하는 것과 관련해서 보면 13년 기준공공기관의총 구매실적이 약한 50조 원인데 그중에서 물품과 용역에 대한 사회적 경제조직이 5% 우선구매를 규정하게 되면 약 한 2조 7000억 정도의 의무구매 부담이 생깁니다. 물론 법이 향후에 그렇게 적용될 것을 전제로 규정을 하고 있습니다마는 지금 현재 사회적 기업에서 생산되는 물품의 총규모가 약 한 3,500, 3,600억 수준이라는 점을 감안해 볼 때 이 5% 이내에서 구매한다 라고 하면 약 2조 7,000억이 면 그 2조 7,000억의 의무 구매를 위해서 어디 가서 있지도 않은 물품을 찾아서 구매를 해야 되는데 현재 지금 시장 규모에 비해 볼 때 이 5% 구매 비율은 너무 과다하고 현실적으로 실현 불가능한 비율이 아니냐 ... (국회회의록, 2015)

- 「사회적 기업 육성법」에 근거해 인증된 사회적 기업에게 참여 근로자와 전문 인력의 인건비를 최대 3년간 지원하고 사회보험료도 일부를 지원
- 한신대학교 산학협력단 (2012)의 용역 보고서는 표 4와 같이 인증 연도별 사회적 기업의 고용 추이가 관찰된다고 보고
- 표 4에 따르면 인증 후 3년을 초과해 참여 근로자와 전문 인력에 대한 인건비 지원 대상에서 제외되는 시점에 고용 규모가 급격히 감소하는 현상이 발생

외되는 시점에 고용 규모가 급격히 감소하는 현상이 발생

- 한 예로 2007년에 인증된 사회적 기업의 경우 일자리 사업(총 고용)으로 2008년과 2009년에 각각 1,787(2,691)명과 2,211(3,621)명을 고용
- 하지만 인건비 지원이 종료된 2010년과 2011년에 일자리 사업(총 고용)으로 각각 562(2,446)명과 139(2,336)명을 고용

<표 6> 인증연도별 사회적 기업의 경영지표 추이

(단위: 천원, 개소, %)

인증 연도	항목	2007	2008	2009	2010	2011
2007	매출	870,552	1,215,216	1,481,611	1,675,230	2,027,076
	영업이익	60,784	-	-292,767	-251,780	-232,697
	영업외수익	-	717,827	-	330,656	336,138
	당기순이익	90,860	96,306	95,478	10,540	70,756
	영업이익 양	27 (73.0)	-	9 (17.7)	6 (13.6)	10 (23.3)
	당기순이익 양	40 (80.0)	43 (93.5)	35 (68.6)	25 (56.8)	29 (69.0)
2008	매출		395,614	715,927	863,145	894,381
	영업이익		-	-198,032	-218,174	-181,209
	영업외수익		230,697	-	299,952	208,533
	당기순이익		33,881	12,886	21,939	8,709
	영업이익 양		-	32 (19.9)	20 (13.1)	20 (13.5)
	당기순이익 양		122 (77.2)	107 (66.5)	104 (68.0)	93 (63.7)
2009	매출			437,949	671,579	782,544
	영업이익			-80,375	-147,243	-131,934
	영업외수익			-	199,625	161,672
	당기순이익			1,971	25,762	2,431
	영업이익 양			30 (39.0)	12 (15.6)	12 (15.6)
	당기순이익 양			52 (67.5)	52 (67.5)	47 (61.8)
2010	매출				532,532	717,452
	영업이익				-125,931	-140,017
	영업외수익				147,852	162,001
	당기순이익				9,008	155
	영업이익 양				41 (19.2)	27 (12.9)
	당기순이익 양				144 (67.6)	130 (62.2)
2011	매출					604,009
	영업이익					-108,048
	영업외수익					139,452
	당기순이익					17,874
	영업이익 양					20 (13.0)
	당기순이익 양					98 (20)

- 2008년에 인증된 사회적 기업에서도 비슷한 고용 추이, 즉 인건비 지원 대상에서 제외되는 시점 후 급격한 고용 규모의 감소가 관찰

○ 자체 고용의 증가로 인해 총 고용 규모의 감소는 상대적으로 적지만 인건비 지원이 사회적 기업에 의한 고용의 지속 가능성에 미치는 영향은 미미한 수준

□ 사회적 기업의 경영지표를 보고하는 표 5에 따르면 2011년 기준 영업이익이 흑자인 사회적 기업은 14.1%에 불과

○ 2007년을 제외한 모든 연도에서 평균적으로 사회적 기업의 영업이익이 적자이며 정부의 재정 지원이 포함된 당기순이익에서 흑자

○ 사회적 기업이 자체적 영업능력을 통한 경제적 자립도를 확보하지 못하고 정부의 재정 지원에만 의존한 좀비기업적 성질이 나타난다는 의미

○ 또한 표 6에 따르면 평균적으로 영업 이익의 흑자를 기록했던 2007년 인증 사회적 기업도 대다수 영업이익의 적자로 전환

○ 이후 인증된 사회적 기업 대다수의 경우 영업 이익상 적자가 예상되는 상황에서 사업을 시작했으며 이는 정부의 재정 지원 편취를 목적으로 시작했을 가능성을 시사

- 특히 사회적 기업에 대한 정부의 지원 제도가 본격화된 2011년에 인증된 사회적 기업의 경우 당해 겨우 13%가 영업이익의 흑자를 기록

- 신규 인증된 사회적 기업의 경우 인증 당해에 영업이익이 적자인 기업의 비중이 점차 증가하는 추세

○ 대다수 사회적 기업이 영업능력에 기초한 경제적 자립도를 확보하지 못하고 있는 현상은 재정 지원의 부재 하에서 사회적 기업의 지속가능성이 희박하다는 의미

□ 사회적 기업을 목적으로 설립되지 않은 기업을 대상으로 전환목적에 대해 설문조사를 실시한 결과 표 7과 같이 모기관의 사회적 목적이 가장 주요한 요인

<표 7> 사회적 기업으로 전환한 이유 I

(단위: 빈도, %)

구분	1순위	2순위	합계
모기관이 지향하는 사회적 목적과 일치	174 (57.6)	29 (10.4)	203 (34.9)
더 많은 지원을 받기 위해서	27 (8.9)	53 (19.0)	80 (13.8)
외부지원 없이는 생존 곤란	11 (3.6)	34 (12.2)	45 (7.8)
사업에 대한 이미지 향상	43 (14.2)	104 (37.3)	147 (25.3)
조직내부 혁신	35 (11.6)	57 (20.4)	92 (15.8)
기타	12 (4.0)	2 (0.7)	14 (2.4)
계	302 (100.0)	279 (100.0)	581 (100.0)

○ 모기관의 사회적 목적에 일치하기 때문에 사회적 기업으로 전환한 경우 모기관의 사회적 공헌활동의 일환으로 전환되었다고 유추가 가능

○ 따라서 모기관이 지향하는 사회적 목적에 일치해 사회적 기업으로 전환한 경우는 이미 자체적 영업에 기반을 둔 사업성 및 수익성에 대한 고려가 불필요

<표 8> 사회적 기업으로 전환한 이유 II

(단위: 빈도, %)

구분	1순위	2순위	합계
더 많은 지원을 받기 위해서	27 (21.1)	53 (21.2)	80 (21.2)
외부지원 없이는 생존 곤란	11 (8.6)	34 (13.6)	45 (11.9)
사업에 대한 이미지 향상	43 (27.3)	104 (41.6)	147 (24.3)
조직내부 혁신	35 (27.3)	57 (22.8)	92 (24.3)
기타	12 (9.4)	2 (0.8)	14 (3.7)
계	128 (100.0)	250 (100.0)	378 (100.0)

○ 사업성과 수익성의 고려가 필요한 사회적 기업만을 대상으로 표 7의 결과를 재구성하면 표 8과 같은 분포



- 표 8에 따르면 사회적 기업에 대한 각종 지원의 편취 및 이를 통한 생존 도모 등 정책적 지원 혜택을 위해 사회적 기업으로 전환한 경우는 전체의 33.1%에 육박
- 약 3분의 1에 달하는 사회적 기업이 각종 정책적 지원을 목적으로 전환했다는 결과이며 이는 정부의 인위적 개입으로 형성된 지대의 편취와 동일한 목적
- 「사회적 경제 기본법안」의 도입으로 우선 구매제도, 조세 감면, 재정 지원 등 지원책이 확장된다면 이를 편취하기 위해 사회적 기업으로 전환하는 기업은 증가할 것을 암시
- 더불어 3.3절에서 거론된 바와 같이 기업가정신의 왜곡 현상으로 이어져 파괴적 창조를 야기하는 비생산적·파괴적 기업가 정신이 발현되고 사회적 손실은 극대화

## 5. 결론 및 시사점

- 본 보고서는 현재 정치권에서 논의되고 있는 「사회적 경제 기본법안」의 문제점을 파악하고 허구성을 지적하는데 목적
- 본 보고서의 분석에 따르면 공유경제조직에 대한 오해, 헌법적 가치의 훼손, 그리고 지대추구경제의 고착화라는 세가지 문제가 존재
- 「사회적 경제 기본법안」은 공유경제조직에 대한 오해에서 기인한 법안이라고 평가가 가능
- 사회적 경제조직의 모델이라 할 수 있는 공유경제조직은 법안이 추구하는 목적을 수행할 수 있는 조직이 아니며 그 역할이 제한적

- 2009년 노벨경제학상을 수상한 Ostrom(2010)에 따르면 공유경제조직을 통해 공공재의 과소공급과 공유지의 비극에 대한 해소가 가능
- 공유경제조직의 역할은 비배제성이란 재화의 성질로 유발되는 시장실패 사례들의 해소에 제한되며 구성원의 자발적 참여로 조직되었을 때 그 역할의 수행이 가능
- 반면 「사회적 경제 기본법안」이 추구하는 사회적 경제 생태계는 국가주도형 사회적 경제조직으로 정부가 조성한 인위적 유인구조 및 각종 지원 정책에 의존
- 법안이 정책목표로 삼고 있는 소득의 양극화, 불평등, 저성장 등의 사회적 문제는 사회적 경제조직으로 해소가 불가능

- 「사회적 경제 기본법안」이 추구하는 사회적 경제조직 및 생태계는 시장경제체제와 공존이 불가능한 경제단위
- 헌법이 제시하고 있는 경제의 운영원칙은 자유와 창의이며 국가의 시장개입은 경제민주화를 위한 보완책으로 한정적으로만 허용
- 반면 사회적 경제 생태계의 구축은 모든 경제단위에 대한 보호조치로 이어져 정부의 시장개입을 극대화시키고 역으로 시장의 영역과 기능은 축소
- 협력과 연대로 경제의 기본원칙을 대체하겠다는 목적은 시장경제에 대한 전면적 도전이며 헌법적 가치에 대한 부정
- 법안이 추진하는 사회적 경제조직에 대한 보조금, 정책지원, 세제혜택, 우선구매제도는 기업가정신을

- 비생산적 · 파괴적으로 왜곡시키고 지대추구 경제를 고착화
- 정부의 인위적 개입은 시장경제 생태계의 유인구조를 왜곡시켜 경제의 역동성이 점차 사라지고 기득권 유지와 지대의 효율적 파괴를 창조의 과정으로 유발
- 「사회적 경제 기본법안」으로 인해 각종 경제적 폐해의 야기와 함께 소비자 후생의 후퇴가 예상되는 이유
- 국가주도형 사회적 경제조직에 대한 허구적 환상에서 벗어나 「사회적 경제 기본법안」이 추진하는 계획, 국가조직, 자원조달, 그리고 확정적 지원책들에 대한 재고가 필요
- 현재와 같은 「사회적 경제 기본법안」은 지대추구경제를 합법화하고 고착화시켜 우리나라 경제 회복의 가능성을 훼손
- 굳이 「사회적 경제 기본법안」의 도입이 필요하다면 계획, 국가조직, 자원조달 등을 배제하고 기존 협동조합 등에 대한 종합적 재검토안으로 대체
- 한국경제의 저성장 기조가 강화되고 있는 시점에 「사회적 경제 기본법안」이 발의안 그대로 도입된다면 경제적 후퇴는 불가피
- 선한 의도가 항상 좋은 결과로 이어지지 않으며 의도하지 않은 결과에 대한 심층적 분석과 고려가 필요한 시점

## References

- Baumol, William J. 1990. "Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive." *Journal of Political Economy* 98 (5):893 - 21.
- Bergstrom, Theodore, Lawrence Blume, and Hal Varian, 1986. "On the Private Provision of Public Goods." *Journal of Public Economics* 29 (1):25 - 49.
- Cornes, Richard and Todd Sandler. 1996. *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Frey, Bruno S and Felix Oberholzer-Gee. 1997. "The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out." *American Economic Review* : 746 - 755.
- Hayek, Friedrich A. 2008. "The Road to Serfdom." *In The Collected Works of F.A. Hayek*, vol. 2, edited by Bruce Caldwell. New York: Routledge.
- Kirzner, Israel M. 1978. *Competition and Entrepreneurship*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Lam, Wai Fung. 1999. *Governing Irrigation Systems in Nepal: Institutions, Infrastructure, and Collective Action*. Oakland, CA: ICS Press.
- Murphy, Kevin M, Andrei Shleifer, and Robert W Vishny. 1993. "Why is Rent-Seeking So Costly to Growth?" *American Economic Review* 83 (2): 409~414.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, 2010. "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems." *American Economic Review* : 641~672.
- Ostrom, Elinor and Gordon P Whitaker. 1974. "Community Control and Governmental Responsiveness:

- The Case of Police in Black Neighborhoods.” In *Improving the Quality of urban Management*, edited by Willis Hawley and David Rogers. Beverly Hills, CA: Sage, 303~4.
- Ostrom, Vincent and Elinor Ostrom, 1999. “Public Goods and Public Choices.” In *Polycentricity and Local Public Economies, Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, edited by Michael McGinnis. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 75 - 105.
- Ostrom, Vincent, Charles M Tiebout, and Robert Warren, 1961. “The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry.” *American Political Science Review* 55 (04) : 831~842.
- Reeson, Andrew F and John G Tisdell, 2008. “Institutions, Motivations and Public Goods: An Experimental Test of Motivational Crowding.” *Journal of Economic Behavior and Organization* 68 (1) : 273~281.
- Samuelson, Paul A, 1954. “The Pure Theory of Public Expenditure.” *Review of Economics and Statistics* : 387~38.
- \_\_\_\_\_, 1955. “Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure.” *Review of Economics and Statistics* : 350~356.
- Schumpeter, Joseph A, 1934[1912]. *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Shivakoti, Ganesh P and Elinor Ostrom, 2002. *Improving Irrigation Governance and Management in Nepal*. Oakland, CA: ICS Press.
- 경제재정소위원회. 2015. 제332회 국회 임시회 제4차 기획재정위원회 경제재정소위원회 회의결과 보고. 기획재정위원회 소위원회 일정.
- 고용노동부, 2013. *공공기관의 사회적 기업제품 구매실적 및 구매계획*. 고용노동부 공고 제2013-115호.
- \_\_\_\_\_, 2014. *공공기관의 사회적 기업제품 구매실적 및 구매계획*. 고용노동부 공고 제2014-153호.
- \_\_\_\_\_, 2015. *공공기관의 사회적 기업제품 구매실적 및 구매계획*. 고용노동부 공고 제2015-146호.
- 국가법령정보센터. 2012. *사회적기업 육성법*. 법제처, 2012.2.1. 일부개정.
- 국회회의록. 2015. 19대 332회 3차 경제재정소위원회 (2015년 4월 30일). 국회.
- 문재인. 2014. *공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안* (문재인 의원 대표 발의). 국회 의안정보시스템, 의안번호 10886.
- 박원석. 2014. *사회적 경제 기본법안* (박원석 의원 대표 발의). 국회 의안정보시스템, 의안번호 12395.
- 보건복지부. 2015. *공공기관, 지난해 중증장애인생산품 3,530억원 구매*. 보건복지부 보도자료, 2015.5.11.
- 신계륜. 2013. *사회적 경제 기업을 위한 구매 촉진 및 판로지원에 관한 특별 법안* (신계륜 의원 대표 발의). 국회 의안정보시스템, 의안번호 8665.
- \_\_\_\_\_, 2014. *사회적 경제 기본법안* (신계륜 의원 대표 발의). 국회 의안정보시스템, 의안번호 12030.
- 유승민. 2014. *사회적 경제 기본법안* (유승민 의원 대표 발의). 국회 의안정보시스템, 의안번호 10422.
- 윤상호 and 허원제. 2014. “우리나라 기업가정신의 평가와 창조경제의 미래.” *KERI Insight* 15-13.
- 한신대학교 산학협력단. 2012. *사회적기업 실태 조사 연구 보고서*. 고용노동부, 한국사회적기업진흥원.

keri 한국경제연구원

발행일 2015년 7월 30일 | 발행인 권태신 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울특별시 영등포구 여의대로 24 FKI TOWER 45층 | 전화 3771-0060 | 팩스 785-0270~3

