

2023. 11.

Vol.

09

글로벌 이슈리포트

Zoom In

발행처 | 한국사회적기업진흥원 작성 | 정책연구본부 정책조사연구팀

해외
사회연대경제
법·제도에 대한
정책 동향



한국사회적기업진흥원

기획 의도

글로벌 이슈리포트 Zoom In은 해외 사회적경제 정책동향과 주요 선진사례 등을 조사·수집하고 가공·확산함으로써 사회적경제 정책개선 및 지원을 위한 기초 정보를 제공하기 위해 제작되었다.

글로벌 이슈리포트 Zoom In은 해외 사회적경제 관련 정책 현황이나 자료 등을 요약한 '정책in'과, 그 관련된 사례를 소개하는 '사례in'으로 구성되어 있으며, 시의성 있는 사회적경제의 해외 동향 관련 정보를 확산하기 위한 목적으로 2020년부터 매년 발간되고 있다.

올해의 글로벌 이슈리포트 Zoom In 9호의 '정책in'은 2023년 3월 경제개발협력기구(OECD)가 발표한 「사회연대경제 법 체계에 관한 정책안내서」를 요약·정리한 내용을, '사례in'은 법체계 관련 주요 국가들의 선진사례들을 소개하고자 한다.

[원문]

OECD (2023), Policy Guide on Legal Frameworks for the Social and Solidarity Economy, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, Paris

OECD 지역경제고용발전 프로그램(LEED)의 보고서는 모두를 위한 양질의 일자리를 제공하고 포용적이고 지속 가능한 지역 사회를 구축하는 방법에 대한 혁신적인 아이디어와 실용적인 솔루션을 제공한다. 이 시리즈는 국가 및 지방 정부가 사회적경제, 기업가 정신, 고용 및 기술과 문화와 같은 특정 부문을 활용하여 지역 개발을 촉진할 수 있는 방법을 탐구한다.

이 가이드는 2021년에 발표된 사회연대경제를 위한 사회적 임팩트 측정을 기반으로 유럽연합의 해외 파트너십 기구에서 자금을 지원하는 OECD 글로벌 액션 "사회연대경제 생태계 촉진" 프레임워크에 따라 출판되었다.

* 이 글은 OECD의 공식 번역물이 아니며 원문에 기초해 국문으로 번역 및 윤문한 것입니다. 공식 영문 및 불문 버전은 다음의 웹사이트에서 확인하실 수 있습니다. <https://doi.org/10.1787/9c228f62-en>



글로벌
이슈리포트
Zoom In

Vol. 09 2023. 11.

Contents

정책 In

[개요] 사회연대경제 및 법체계의 의미	01
[1장] 법체계의 필요성 및 타당성 평가	02
[2장] 법적 접근방식 결정 및 이해관계자 참여	05
[3장] 법체계 성과평가	12
[4장] 국제 교류 촉진	15

사례 In

[1장] 사회적기업 법적 지위 부여 사례	17
- 핀란드, 영국, 이탈리아, 프랑스, 덴마크, 룩셈부르크, 벨기에 브뤼셀, 불가리아, 루마니아, 스코틀랜드	
[2장] 법체계 성과평가 사례	22
- 스페인, 캐나다 퀘벡, 프랑스, 룩셈부르크	
[3장] 사회적경제 기본법 제정 사례	23
- 스페인, 캐나다 퀘벡, 포르투갈, 프랑스, 루마니아, 그리스, 불가리아	

사회연대경제 및 법체계의 의미

사회연대경제란?

지역 고유의 맥락, 역사 그리고 전통에 따라 사회적경제(social economy), 연대경제(solidarity economy) 또는 제3섹터(third sector)를 사회연대경제라 부르고 있다.

사회연대경제는 사회적경제와 연대경제를 결합한 개념으로 부상하였다. 특히, 1990년대 말부터 사회적경제와 연대경제의 공통점과 차이점을 더욱 분명히 하기 위한 목적으로 사회연대경제라는 용어를 사용하기 시작했다.

‘사회연대경제와 사회혁신에 관한 이사회 권고(2022, OECD)’에서 언급한 바와 같이 사회연대경제 주체는 사회적 목표(social objectives), 연대의 가치(values of solidarity), 자본이 아닌 사람 중심(people over capital), 그리고 민주적-참여형 거버넌스(democratic and participative governance)에 따라 활동을 추진한다.

사회연대경제 주체는 다음과 같은 2가지 측면에서 여타 경제조직과 구별된다: i) 사회적 필요를 충족시키고 사회적 목적을 추구한다. ii) 지역 차원의 협업에 기반한 비즈니스 모델에 따라 운영한다.

일반적인 사회연대경제 형태로서 비영리민간단체(association)¹⁾, 협동조합, 공제회, 재단 그리고 사회적기업이 있으며, 공동체에 기반한 자발적 풀뿌리 사업도 사회연대경제에 포함될 수 있다.

사회연대경제 법체계란?

이 안내서에서 “법체계(legal frameworks)”란 사회연대경제 또는 사회연대경제 주체에게 적용하는 광범위한 법률을 의미한다. 사회연대경제에 관한 기본법은 목적 측면에서 차이가 있다.

- ① 기본법(framework law)은 사회연대경제의 인정과 활성화, 또는 규제를 목적으로 한다. 기본법은 사회연대경제의 원칙과 가치를 명시하고 사회연대경제와 사회연대경제 주체를 현지 여건에 맞게 정의하며 사회연대경제의 성장을 지원한다.
- ② 개별법(specific law)은 비영리민간단체, 협동조합, 재단, 공제회 및 사회적기업과 같은 특정 사회연대경제 주체에게 적용된다. 개별법은 각 사회연대경제 주체의 법적 성격(legal nature)과 거버넌스 구조/규칙(governance structure and rules)을 규정하기 때문에 사회연대경제 주체의 경제활동에 상당한 영향을 미친다.

사회연대경제 법체계의 중요성

사회연대경제 법체계를 통해 사회연대경제 주체의 대중적 인지도를 얻을 수 있으며, 사회연대경제의 성장과 사회연대경제 구성요소 간 일관성을 높이기도 한다. 또한, 사회연대경제를 위한 정책 수단을 설계하고 맞춤형 공적지원사업(금융지원, 현물지원, 세제혜택 등)을 활성화하는 데에도 사용될 수 있다.

사회연대경제 법체계는 공공정책 방면에서 사회연대경제를 전면으로 내세우는 데 도움이 될 수 있다. 부문 간 협력(cross-sectoral co-operation)을 증진하고 정부당국과 사회연대경제 주체 간 체계적 소통창구(structured dialogue)를 마련할 수도 있다.

각국의 행정구조에 따라 중앙정부나 지방정부(예. 주정부, 통합정부, 연방정부, 준 연방정부 등) 또는 중앙정부 및 지방정부 차원에서 사회연대경제 법체계를 개발할 수 있다.

1) 역자주: 사전적 의미에서 association은 ‘협회’로 번역될 수 있으나, 사회연대경제 법체계 관련 국제적 맥락에서 association은 법적 지위가 없는 비공식 결사체부터, 조기축구회나 향우회 같은 최소한의 형식을 갖춘 집단은 물론 우리나라의 사단법인과 같은 보다 엄격한 수준의 법인격을 갖는 단체들까지 포괄하는 광범위한 의미로 사용되고 있음. 특히, association에 대해서는 비영리성이 강조되고 있음. 따라서 이 안내서에서는 보다 명확한 의미 전달을 위해 association을 ‘비영리민간단체’로 번역함. 다만, 각국의 법체계와 본문의 문맥에 따라 비영리민간단체로 직역되면 어색한 부분이 있을 수 있으나, 본질적인 의미가 퇴색되지 않으므로 모두 같은 용어로 통일함.

법체계의 필요성 및 타당성 평가

법체계는 사회연대경제 및 그 구성 주체들의 지역적·사회적·경제적·역사적 특성을 반영하여 그 경계를 명확히 기술해야 한다. 법체계의 필요성을 평가할 때 하향식(top-down) 의사결정 과정을 피하고, 다양한 이해관계자들을 참여시켜야 한다. 이것은 다양한 이해관계자의 필요와 선호도를 반영하여 법체계 개발 여부를 결정하는 데 도움이 된다. 초기 단계에서 정책목표를 명확히 설정하고, 합의를 도출하여 명확한 방향성을 세워야 한다.

1 사회연대경제 법체계의 필요성 및 개발시점 판단

사회연대경제 법체계의 필요성과 개발시점을 판단하는 과정은 다양한 요소의 영향을 받는다. 각 지역의 역사, 제도, 심지어 글로벌 위기나 지역적인 위기도 사회연대경제 법체계의 구조와 목적에 영향을 미칠 수 있다. 또한, 정부의 권력구조(단일국가제, 준연방제 또는 연방제 등)에 따라서 서로 다른 발전양상을 보이기도 한다. 사회적 쟁점을 해소하기 위해 경제가 담당하는 역할과 기능에 관한 시민의 의식수준은 입법 및 사법활동에 직접적으로 영향을 미칠 수 있다. 일부 조건은 국가의 권력구조보다도 더 큰 영향력을 행사한다.

1 사회연대경제 생태계의 성숙도 검토

사회연대경제 생태계의 성숙도는 법체계 개발에 영향을 미친다. 사회연대경제 생태계의 발전수준과 관련하여 특히 법체계를 도입하는 시점(timing)이 중요하다. 기존재하는 사회연대경제 관련 법령으로도 사회연대경제의 잠재력을 끌어내고 실현할 수 있다. 그러나, 너무 이른 시기에 법령을 제정하면 사회연대경제 주체들이 받아들이기 어려워할 수도 있다. 법체계가 사회연대경제의 혁신을 억누르고 성장을 저해할 수도 있으며, 국가에 따라서는 사회연대경제 지원 법체계의 필요성이 없다고 판단할 수도 있다.

1 성숙한 사회연대경제 생태계의 지표적 요소 1



SSE 사안을 전담하는 법정 기관의 설립 여부 등 제도적 프레임워크



SSE를 위한 정부 및 민간 금융상품의 존재 여부



공공조달 규모 등 SSE 주체의 민간 및 공공시장에 대한 접근성



창업지원기관 및 지원조직 네트워크의 성숙도



사회적 성과 측정 방법 및 보고체계

② 명확한 정책목표 수립

사회연대경제 법체계는 다양한 정책목표를 뒷받침할 수 있다.

- 명확성과 인지도 제고: 대부분 국가는 사회연대경제 주체와 관련된 소유권과 거버넌스 규칙을 정의할 뿐만 아니라 사회연대경제 분야의 정의, 목적 및 원칙을 공식화하기 위한 목적으로 법체계를 개발한다.
- 사회연대경제의 범위 확대: 세계 각국은 사회적기업이 활동할 수 있는 영역을 확대하기 위해 더욱 포괄적인 법체계를 마련하였다.
- 사회연대경제 스케일업: 법체계는 사회연대경제 주체의 규모 확장과 새로운 분야로의 진출에도 기여할 수 있다.
- 복지국가 발달 지원: 복지수준이 높은 국가는 사회연대경제 생태계 조성의 필요성이 낮은 반면, 복지수준이 낮은 국가의 사회연대경제 법률은 더욱 광범위한 대상에게 사회서비스를 제공하거나 공공서비스가 닿지 않는 사각지대를 보완하는 사회연대경제 주체에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 사회연대경제 생태계가 복지국가발달을 지원하기 위한 목적으로만 등장하는 것은 아니다.
- 일자리 창출: 브라질, 멕시코와 같은 일부 국가는 취약계층의 빈곤과 소득불평등을 해소하거나 그들을 위한 일자리 창출과 고용을 증진하기 위해 사회연대경제 법체계나 제도를 도입하였다.
- 비공식 부문의 공식화: 사회연대경제는 취약계층의 '비공식 노동(labour informality)'의 문제를 해소하고 직업교육에 대한 접근성을 증진하며 협동조합과 같은 조직을 통한 '일의 공식화(formalisation of work)'에 기여했다.

③ 법체계 도입시 기대효과

- 사회연대경제와 사회연대경제 주체에 대한 법적 정의: 의회에서 승인된 법체계는 정부가 마련한 전략이나 실행계획과 같은 정책 수단보다도 더 높은 권한을 갖는다. 하지만 공식적인 절차를 밟아야 하기 때문에 정치적 여건이 바뀐다면 쉽게 개정하기 어렵다는 단점도 있다. 대부분의 경우, 사회연대경제 법체계는 (기본법을 통하여) 사회연대경제를 하나의 독립된 경제영역으로 인정하며 (개별법을 통하여) 사회연대경제 주체의 주요 특징, 목적, 거버넌스 규칙 및 활동을 정의한다.
- 사회연대경제 활성화 및 지원을 위한 정책수단의 도입 가능성 마련: 법체계는 사회연대경제 주체를 위하여 차별화된 법적 제도와 다양한 지원책을 마련하고 세금감면 및 재정지원을 제공하며 사회연대경제 주체가 맞춤형 공공조달시장과 공적자금에 접근할 수 있게 만들고 설립과 등록비용을 절감하게 하며 특정계층(예. 취약계층, 장애인 등)을 고용하도록 장려할 수 있다. 또한, 공공지원사업 신청에 필요한 법적 요건이 분명해지는 효과도 있다.
- 투자자 및 정책당국과의 관계에서 사회연대경제의 입지 향상: 법체계는 대외적으로 사회연대경제 주체의 존재감을 높일 수 있다. 사회연대경제를 법적으로 인정함으로써 투자자는 사회연대경제 주체에 투자를 단행하거나 사회연대경제 주체와의 협력을 통한 편익을 가늠할 수 있으며 동시에 사회연대경제 주체가 추구하는 사회적 가치를 지지할 수 있다. 또한, 사회연대경제 주체는 주주의 이윤 극대화가 아닌 사회적 목적을 우선시하며 다양한 기제(예. 이윤배당제한, 이윤적립, 자산동결²⁾)를 통하여 그러한 법인격이나 지위가 보장된다.

2) 자산동결(asset lock)이란 이윤을 창출하는 활동 등 기업의 모든 자산을 그대로 유지하기 위한 조치를 의미한다. 유럽경제사회위원회(EESC, 2019)가 육성하는 비영리 또는 준-비영리 조직/기업 및 공익 목적의 사회적경제 조직과 기업은 법인 자산의 전부 또는 거의 대부분을 구성하는 비분할 적립금(indivisible reserve)을 보유해야 한다. 주주라 할지라도 비분할 적립금을 임의로 처분할 수 없으며 오직 법적 목적을 실현하는 용도로만 사용 가능하다(Noya, 2009). 법인을 해산하는 경우, 유사한 사회적 목적을 추구하는 사회연대경제 조직으로 동결자산을 이전해야 한다.

④ 법체계 필요성에 관한 협의대상 이해관계자 파악

정책당국(하향식 프로세스)이나 풀뿌리 운동(상향식 프로세스)이 법체계의 필요성을 제기하기도 한다. 이해관계자 협의는 사회연대경제 네트워크, 상위조직 및 연합체 등을 협의에 포함하여 정책입안자의 사회연대경제 이해도를 높이고 요구사항과 정책당국의 전략적 목표를 연계함으로써 적절한 법안을 마련할 수 있다. 입법과정에서 시민사회단체의 참여를 제도화하기도 한다.

② 사회연대경제의 범위와 공통적 특징 파악

정책입안자는 사회연대경제의 개념과 사회연대경제 주체를 명확하게 정의해야 한다. 사회연대경제 주체는 일정한 원칙과 가치를 공유하고, 이윤보다는 사람을 우선시하며 지역을 중심으로 사회적 목적을 추구한다. 또한, 차별화된 소유구조 및 의사결정 방식을 적용한다.

협력과 협동은 사회연대경제 주체의 핵심가치이며, 이는 각 사회연대경제 주체가 다른 주체와 정부 및 민간 부문과의 파트너십을 통해 사회적 목적의 달성과 자원 접근을 할 수 있게 만든다.

법적 접근방식 결정 및 이해관계자 참여

1 적절한 법적 접근방식 결정

사회연대경제를 위한 법체계를 적용하기 위해서는 관련 기본법 혹은 개별법을 신설하거나, 새로운 법인격이나 법적 지위를 도입하여 기존 법률을 개정하거나, 또는 법률 신설이나 기존 법률 개정 없이 정책적인 대안을 활용하는 방법 등이 있다.

1 기본법 신설

기본법은 의회가 경제 및 정책 전반에 걸쳐 사회연대경제를 육성하고 전면에 내세우려는 의지를 분명하게 표현하는 방법이다. 기본법은 사회연대경제의 원칙과 가치를 명시하고 사회연대경제와 사회연대경제 주체의 개념을 정의하며 사회연대경제의 발전을 도모한다.

일반적으로 기본법은 사회연대경제 주체의 모든 유형에 관한 세부 사항을 다루지 않기 때문에, 개별법을 제정하여 기본법의 근거를 마련하거나 기본법을 보완한다.

기본법의 목적은 다양한 정책목표를 달성하는 것이므로 그 형식이나 기능이 다를 수밖에 없다. 일부 국가에서는 기본법이 사회적경제를 정의하고 가시성을 제고하는 데 방점을 두는 반면, 또 다른 국가에서는 특정 정부 부처에 사회연대경제를 위한 지원 혹은 규제하는 활동의 형태로 나타난다.

기본법을 설계할 때, 3가지 접근법으로 사회연대경제를 정의할 수 있으며, 각 방법은 저마다 장점과 단점을 갖고 있다. 따라서 정책입안자는 자국의 여건에 가장 적합한 방법을 선택해야 한다.

① **법적 접근법(statutory approach)**은 사회연대경제로 간주할 수 있는 모든 형태의 법인격을 정의한다. OECD는 사회연대경제 법인격을 비영리민간단체, 재단(자선재단 등), 협동조합, 공제회 및 사회적기업으로 정리하고 있으며, 그 밖에도 국가별로 고유한 법인격이 존재한다.

법적 접근법은 사회연대경제 주체를 각자의 법인격에 따라 인정함으로써 법적 확실성(certainty)과 명확성(clarity)을 가질 수 있다는 장점이 있다. 법적 근거가 있기 때문에 정부는 이들을 정책목표의 대상으로 삼을 수 있다. 하지만 각 주체가 수행하는 활동이나 그러한 활동이 가져오는 사회적 성과와 무관하게 오직 법인격만을 기준으로 한다는 단점도 있다. 다시 말해서, 사회연대경제로 간주되는 특정 기업이 실제로는 아무런 사회적 성과도 거두지 못하는 상황이 발생할 수 있는 것이다.

② **실체적 접근법(substantial approach)**은 법인격과 무관하게 기업이 실제 수행하는 활동, 분야 또는 가치 등을 기준으로 사회연대경제 주체를 인정한다.

실체적 접근법은 사회연대경제 주체를 포괄적으로 정의한다는 장점이 있다. 그러나 사회연대경제 주체를 명확하게 파악하기 어렵고 집행과정에서도 불확실성이 발생한다는 단점도 있다. 또한, 특정 주체가 사회연대경제에 속하는지 그 여부를 확인하기 위해 더 많은 관리가 필요하다. 뿐만 아니라, 실체적 접근법은 사회연대경제 주체 인정에 관하여 분명한 기준을 제시하지 못한다. 이는 라벨(labels)이나 지위(statuses) 부여가 해결방안이 될 수도 있다.

③ 법적 접근법과 실체적 접근법을 결합한 **하이브리드 접근법(hybrid approach)**은 우선 기업이 수행하는 활동과 무관하

게 사회연대경제로 간주되는 법인격을 정의하고(“법적 접근법”) 그 다음에 사회연대경제에 해당하는 활동이나 가치를 정의(“실체적 접근법”)한다.

② 개별법 도입

개별법은 비영리민간단체, 협동조합, 재단, 공제회 및 사회적기업과 같은 사회연대경제 주체를 직접적으로 다룬다. 이러한 법률은 사회연대경제 주체의 법적 성격, 거버넌스 구조 및 내규까지도 규정하기 때문에 사회연대경제 주체가 사회, 경제적 활동에 참여할 수 있는 능력을 좌우할 수 있다.

개별법은 법인격이나 법적 지위를 명시한다. 법인격(legal form)이라 함은 비영리민간단체, 협동조합, 유한책임회사와 같이 사회연대경제 주체가 권리능력의 주체로서 선택한 법적 구조를 의미한다. 사회연대경제 주체의 법인격을 정의하는 법률은 각 법인격의 목적, 소유권, 지배구조, 이윤분배방식, 그리고 여타 법인격(일반 기업)과 구분되는 사회연대경제 조직만의 지배방식에 관한 규칙을 설정한다.

사회연대경제 주체는 특정기준(자산동결, 안정적이고 지속적인 재화 및 용역의 생산 등)에 따라 다양한 법적 지위(legal status)나 법적 자격(legal qualification)을 가질 수 있다.

③ 법적 지위를 위한 법률 도입

기본법 또는 개별법을 통하여 법인격 유형과 무관하게 사회연대경제에 속하는 경제주체를 인정하는 라벨(label)이나 지위(status) 제도를 도입할 수 있다.

실체적 접근법, 하이브리드 접근법으로 법체계를 설계하거나 사회연대경제 기본법이 없는 국가의 경우, 정책입안자는 사회연대경제 주체에 대한 라벨·지위 부여 또는 등록제도를 검토해 보아야 할 것이다.

라벨 또는 지위 부여를 통해 사회연대경제 주체가 일반시민에게 쉽게 인지될 수 있고 사회연대경제 주체는 법적 확실성을 가질 수 있다. 이러한 제도는 사회연대경제 주체를 공인하며 사회연대경제 주체를 위한 정책 시행을 용이하게 한다.

그러나 라벨의 단점은 상당한 비용이 소요된다는 점이다. 신청 조직이 라벨 기준의 충족 여부를 확인하기 위해 일련의 절차를 거쳐야 하며, 일정 기간이 지나면 라벨을 갱신할 수 있도록 사후관리체계도 마련해야 한다. 이미 예산과 인력부족을 호소하고 있는 정부기관이 또 다른 확인절차를 시행하려면 결국 더 큰 부담을 지게 될 수 있다.

연방정부와 지방정부가 입법 권한을 나누어 가진 연방제 국가의 경우, 라벨이나 지위 부여 제도가 여러 정부와 부처에 걸쳐 분산될 위험도 있으므로 범국가적 차원에서 접근한다면 각종 제도가 중복되는 문제를 예방할 수 있다. 연방정부와 지방정부가 각자의 제도를 마련하더라도 그 적용 범위를 명확하게 정의한다면 제도의 공존이 반드시 혼란을 일으키지는 않을 것이다.

그러나 라벨 및 지위 부여제도가 하나의 독립된 정책수단으로서 충분하지 않을 수 있다. 따라서 이를 보완하는 추가적인 조치가 필요하다. 2014년, 덴마크는 등록사회적기업에 관한 법률(Act on Registered Social Enterprises)을 제정하고 사회적기업 등록제도(Registreret Socialøkonomisk Virksomhed)를 마련하였다. 그러나 홍보 부족으로 인하여 시행 초기 등록실적은 매우 저조했다. 고위급 관계자로 구성된 비공식 실무그룹인 사회적경제위원회(Committee on Social Economy)는 제도 활성화를 위해 등록사회적기업에게 자문, 재무 인센티브, 교육훈련, 공공조달 우선권을 제공해야 한다고 권고하였다.

4 기존법률 개정

정책입안자는 현행 법률을 개정하거나 입법 행위를 하지 않을 수 있다. 다양한 법인격의 사회연대경제 주체를 규제하는 포괄적 법률(여러 종류의 법인격에 적용 가능한 회사법이나 법인법 등)을 이미 갖고 있는 국가는 법률을 신설하기 보다는 현행 법률을 개정하는 쪽으로 기울 것이다. 또한, 사회연대경제 생태계 변화에 대응하고 법률적 장벽이나 법률간 불일치 문제를 해소할 목적으로도 현행 법률을 개정할 수 있다.

5 우호적 정책환경 조성

관련 법체계를 마련하지 않더라도 우호적인 정책환경을 조성하여 사회연대경제의 발전을 가속화할 수 있다. 법체계 도입은 매우 복잡하고 긴 시간이 소요되므로 새로운 법체계를 제안하기 전에 다른 형태의 정책수단을 강구하는 것이 더 나은 선택일 수도 있다. 일부 국가에는 사회연대경제 주체를 포괄적으로 규제하는 법률이 존재하지 않지만 맞춤형 정책(예. 중앙정부 또는 지방정부 차원의 전략, 실행계획 등)을 통해서 사회연대경제가 성장할 수 있는 우호적 생태계를 조성하고 있다.

2 이해관계자와의 소통 및 이상적인 법체계에 관한 합의 구축

1 정부기관과 수평적, 수직적 조정

정책입안자는 정부 부처 및 각급 정부 간 의견을 조율해야 한다.

- 수평적 조정: 정책입안자는 지원사업의 분산을 막고 부처별로 상이한 정책을 일원화하기 위해 핵심 유관부처가 입법절차에 참여하도록 만들어야 한다. 정부부처나 산하기관을 사회연대경제 정책 주무기관으로 지정하거나 부처 간 정책 전반을 조율하는 공식 조직을 신설하는 방법 등을 통해 수평적 조정을 이룰 수 있다.
- 수직적 조정: 연방제 국가, 특히 연방정부와 지방정부 모두가 입법권한을 갖는 국가에서는 정부 간 대화가 매우 중요하다. 그렇지 않을 경우에는 각급 정부가 서로 다른 접근법을 취하거나 각자의 사회연대경제 법체계를 도입해 버릴 수 있기 때문이다.

2 법체계 개발 전반에 걸친 외부 이해관계자 협의

사회연대경제 법체계가 성공을 거두기 위해서 외부 이해관계자, 정부기관 및 정치인이 뜻을 모아야 한다. 다양한 이해관계자의 참여를 통해 정보 비대칭성을 완화하고 추후 법률의 시행 및 조정과정에서 거래비용을 절감할 수 있다. 상당한 시간이 소요되지만 장기적 측면에서 보았을 때 효과적이고 혁신적인 맞춤형 법률 제정을 가능하게 한다.

또한, 정책입안자는 기존의 사회연대경제 주체(예. 노동조합, 협동조합)와 비교적 최근에 등장한 사회연대경제 주체(예. 사회적기업) 그리고 중간지원조직 간 균형을 유지해야 한다.

3 각급 정부 간 및 기존 법령 간 입법적 일관성 확립

새롭게 제정되는 사회연대경제 법체계는 기존 법률과 일관성을 유지해야 한다. 새로운 법체계 도입에 앞서 사회연대경제 전체 또는 특정 사회연대경제 주체에 적용되는 중앙정부 및 지방정부의 현행 법령을 검토해야 한다. 당사자 간 공감대를 조성하고 소통을 촉진함으로써 법체계 개발 과정에서 잠재적인 법률 간 충돌 가능성을 선제적으로 파악할 수 있다.

1 중앙정부 법령과 지방정부 법령 간 시너지 창출

각국의 권력구조 및 헌법에 따라 각 경제주체는 중앙정부나 지방정부의 규제를 받게 되며 그 결과 한 나라 안에서 특정 주체에 대한 서로 다른 규범이 공존할 수 있다. 이와 같은 다층적 입법체계(multi-layered legislation)는 경우에 따라 법적 혼란을 야기할 수 있다. 각 규범의 적용범위를 명확히 정의하여 모순되는 조항을 피하여 혼란을 방지해야 한다.

중앙정부나 지방정부 차원에서 사회연대경제 전체를 주관하는 법체계를 도입할 수 있다. 중앙정부의 법률은 지방정부 차원에서 채택된 다양한 법체계 간 일관성을 제고하는 데 도움이 되는 반면, 지방정부의 법체계는 어떠한 정책을 전국적으로 시행하기에 앞서서 일부 지역에 시범적으로 시행할 수 있는 기회를 제공한다.

중앙정부와 지방정부가 법체계를 개발하는 속도는 서로 다를 수 있다. 연방제 국가의 경우, 지방정부는 입법권한이 허용하는 범위 내에서 사회연대경제를 쉽게 규제할 수 있겠지만 연방정부의 법체계 개발은 정치적으로 험난하며 매우 느리게 추진될 것이다.

2 국제협약과 일관성 함양

사회연대경제를 의제로 채택하는 국제행사가 점점 증가하는 추세에 있다. 국제연합(UN)을 주축으로 사회연대경제에 관한 법체계가 마련된 것은 아니지만, 사회연대경제 전반 또는 특정 사회연대경제 주체에 관한 국가 간 논의가 활발하게 진행되고 있다.

“협동조합 진흥에 관한 ILO 권고 제193호(2002, ILO)”, “비공식경제의 공식화 전환에 관한 ILO 권고 제204호(2015, ILO)”, “2022년 국제노동회의 양질의 일자리와 사회연대경제에 관한 ILO 결론(2022, ILO)” 등이 있다. 유사하게, OECD는 “사회연대경제 및 사회혁신에 관한 권고(2022)”를 통하여 회원국이 자국의 사회적경제 육성을 위한 정책과 기조를 수립하는 데 참고할 수 있는 ‘국제적으로 합의된 기준’을 처음으로 마련하였다. 이렇게 국제적 차원에서 합의된 각 권고문은 회원국에게 지침이 될 수는 있지만, 강제성을 주지는 않는다.

4 보완적 정책수단 활용

사회연대경제를 위한 법체계는 정책수단의 효과성을 높일 수 있다. 법체계가 사회연대경제 생태계를 보완하고 완성하는 데 도움이 될 수는 있으나 법체계만으로 사회연대경제를 발전시킬 수는 없다. 사회연대경제 생태계를 뒷받침하기 위해 각종 정책수단이 어떻게 사회연대경제 법체계를 보완하고 상호작용하는지를 살펴보면 아래와 같다.

1 기금 및 금융에 대한 접근성 향상

정부는 사회연대경제 주체가 적절한 자금을 안정적으로 융통할 수 있도록 예산을 마련하고 금융상품을 개발할 수 있다. 사회연대경제 주체는 판매수익, 정부보조금, 민간투자, 기부금 또는 자원봉사와 같이 다양한 방식으로 운영자금을 마련한다. 그러나 사회연대경제 주체는 자원 마련에 어려움을 겪는 경우가 많다. 고위험-저수익 투자처로 인식될 뿐만 아니라, 영리 기업을 대상으로 하는 일반 금융상품을 적용할 수 없기 때문이다. 사회연대경제 주체에게 맞춤형 금융지원을 제공하거나 대출보증제도를 개발하는 일은 결국 공공기관의 몫이다.

금융수단의 다양성은 곧 사회연대경제의 다양성을 반영한다. 사회연대경제 주체가 규모, 법인격 그리고 활동영역 등 측면에서 상이한 것처럼 대출, 자본투자, 보증 또는 채권과 같이 지원수단도 서로 상이하다. 많은 기금들이 법인격을 필수로 요구하기 때문에, 법체계가 사회연대경제 주체에게 법적 지위를 부여하는 것은 금융접근성을 개선하는 데 도움이 될 수 있다.

각 사회연대경제의 필요와 특성에 맞게 설계된 맞춤형 금융상품도 필요하다. 사회적기업가가 소액투자자 또는 대출기관과 접촉할 수 있는 플랫폼(크라우드소싱 등)은 사회연대경제의 금융접근성을 개선할 수 있을 것이다. 펀드와 같은 전통적인 상품도 사회연대경제 주체에 맞게 설계할 수 있다.

창업 초기에 많은 사회연대경제 주체가 자금난에 시달리는데, 정부가 대출금 중 일정 비율을 보증해준다면 사회연대경제 주체는 민간 금융기관으로부터 창업 초기 투입자본금을 조달할 수 있다. 정부가 보증을 서 준다면 민간 금융기관이 스타트업에 용자를 제공할 가능성도 높아진다. 또는, 정부가 보조금이나 교부금 형식으로 사회적기업가에게 직접 자본금을 제공하는 방식도 가능하다. 그러나 스타트업이 장기적으로 정부에 의존하는 것을 방지하기 위해 지원기간에 제한을 두어야 한다.

금융혁신 및 기존의 금융수단들은 시장의 변화와 사회연대경제에 맞춰 조정되어야 한다. 금융 이해력(financial literacy)을 넓힘으로써 사회연대경제 주체는 새로운 자금조달경로를 확보할 수 있다. 법적으로 인정된 사회연대경제 주체는 다양한 지원사업에 참여할 자격을 얻게 되며, 사회적기업가의 금융 이해력 교육을 통해 사회연대경제 주체의 장단기 성공 가능성을 높일 수 있다.

2 세금감면 및 공정거래법 특례적용

각국 정부는 사회연대경제의 발전을 장려하고 특정부문이나 목표집단에서 사회적으로 유익한 활동을 독려하기 위해 다양한 세제혜택과 재정정책을 펼치고 있다.

세제 혜택은 사회연대경제 주체에게 매우 중요한 인센티브로 작용한다. 대부분의 국가에서 비영리민간단체나 재단과 같이 영리활동에 종사하지 않는 단체는 소득세 면제혜택을 받는다. 일부 국가는 공정한 경쟁을 보장하기 위한 목적으로 소득세 면제대상자가 특정 상업활동에 종사하지 못하도록 제한하기도 한다.

사회연대경제 주체에 대한 기업과 개인의 기부 또는 투자를 권장할 목적으로 세금환급과 같은 제도를 활용하기도 한다.

이러한 정책은 납세자에게 선택권을 부여함으로써 사회연대경제 주체의 자금조달을 용이하게 만드는 효과가 있다. 투자자에게 세금혜택이나 세액공제를 주는 방식으로 사회연대경제 주체에 대한 투자를 장려하기도 한다.

조직의 유형이 아니라 그 활동이나 분야를 기준으로 세제혜택을 주는 경우도 있다. 예를 들어, 핀란드와 헝가리는 보건, 스포츠, 사회서비스, 교육, 직업훈련 및 기타 유사한 활동에 종사하는 사업자에게 부가세를 면제하고 있다. 벨기에는 보건 및 사회서비스분야에서 활동하는 경제주체에게 사회보험료를 감면해 준다. 이러한 접근법을 통하여 중앙정부는 정책우선 순위에 따른 맞춤형 지원을 제공할 수 있다.

여러 국가에서 세제혜택(tax benefits)과 직접지원(direct transfers)을 혼용하여 취약계층 고용과 같은 사회적 활동에 인센티브를 제공하고 있다. 특히, 장애인이나 취약계층을 채용할 경우, 해당 종업원의 사회보험료를 면제해 주는 경우가 많다. 프랑스, 이탈리아, 리투아니아, 스페인 등은 사회연대경제 주체와 노동통합형 사회적기업(Work Integration Social Enterprise, WISE)³⁾ 사이에 전통적인 연결고리를 고려하여 사회보험료 및 기타 인건비 지출에 대한 세금감면 혜택을 주기도 한다. 또한, 핀란드나 포르투갈은 노동통합형 사회적기업이 아니더라도 취약계층을 채용하는 경우에는 인건비 보조금 신청자격을 부여한다. 사회연대경제 관련 법체계가 미비하더라도 정책입안자는 이러한 조치를 활용하여 노동시장의 통합을 촉진하고 사회적 포용성을 확대할 수 있다.

정책입안자는 사회연대경제 주체에 관한 법과 세법 사이에 존재하는 다양한 접근방식과 해석의 차이에 유의해야 한다. 이러한 문제를 해결하고자 네덜란드 정부는 공익법인 인정제도(ANBI, Algemeen nut beogende instelling)를 시행하고 있다. 부가가치세와 법인세 공제를 희망하는 경우, 공익법인 인정제도(ANBI)를 취득해야 하며, 공익을 추구하고 실제 활동의 90% 이상이 공공의 이익에 부합하는 경우에만 이를 신청할 수 있다.

③ 사회연대경제 주체로부터 구매 확대

사회연대경제 주체는 민간 및 공공조달을 통하여 민간 및 공공시장 진출을 모색할 수 있다. 관급 계약규모가 정부의 전체 예산에서 상당한 비중을 차지하고 있다는 점을 고려할 때, 공공조달사업은 사회연대경제 주체에게 안정적인 매출처이다. 2019년도 기준 OECD 회원국의 공공조달규모는 GDP의 12.6%를 차지했다. EU의 경우, 공공기관이 유럽내 총생산의 14%를 소비하는 등 주요한 투자자 역할을 하고 있다.

민간기업 SAP의 “5&5 by 2025” 계획, UN 글로벌 콤팩트(UN Global Compact), 포용성장을 위한 기업(Business for Inclusive Growth) 이니셔티브 등 사회적기업으로부터 재화와 용역을 구매하는 민간기업이 점차 증가하고 있다. 이러한 변화는 사회연대경제 주체와 정책입안자에게 중요한 기회이며, 민간기업은 구매 활동을 통해 사회연대경제 생태계 전체의 성장을 지원하면서 긍정적인 사회적 효과를 만들어낼 수 있다.

사회연대경제 주체로부터의 사회적 조달을 촉진할 수 있는 다양한 방법이 있다. 중앙정부 및 지방정부는 조달계약서에 사회적 조항(social clause)을 삽입함으로써 사회연대경제 주체의 취약계층 고용을 확대하고 사회통합을 증진하며 사회연대경제 전반의 성장을 지원할 수 있다.

그럼에도 불구하고 사회연대경제 주체는 규제부터 사회적 조달시장에 이르기까지 다양한 곳에서 난관에 봉착하고 있다. 사회연대경제 주체는 복잡한 조달 절차를 진행할 만한 역량을 갖추지 못한 경우가 많다. 또한, 재화와 용역을 구매하고자 하는 공공기관이나 민간기업도 적절한 공급자를 물색하는데 어려움을 겪고 있다. 정책입안자가 사회연대경제나 사회적 조

3) 역주: 노동통합사회적기업(Work Integration Social Enterprise, WISE)은 노동시장에서 심각한 어려움을 경험하고 있는 사람들의 직업적 통합을 주요한 목적으로 하는 자율적인 경제적 실체라고 할 수 있다. (Davister&Defourny&Gregoire, 2004)

달에 관하여 잘 알지 못하는 경우에는 법적 불확실성이 가중될 수도 있다.

사회연대경제 주체로부터의 사회적 조달을 촉진하려면 공공부문, 민간부문 및 사회연대경제 주체를 위한 역량 구축 및 지원서비스를 제공해야 한다. 특히, 정부는 사회연대경제 주체가 복잡한 조달 절차에 참여할 수 있도록 적극적인 지원을 펼치고 담당 공무원에게도 적절한 교육과 지침을 제공할 수 있어야 한다. 또한, 사회적기업 중간지원기관 및 전국 사회적기업 네트워크는 지원서비스를 제공하고 구매자와 판매자 사이의 “매개체” 역할을 수행할 수 있을 것이다.

④ 정부기관, 중간지원조직 및 네트워크조직을 통한 제도화 촉진

일관성 있는 사회연대경제 정책을 실현하기 위해 각국 정책입안자는 충분한 인력과 예산이 보장되는 정부 산하기관 또는 국가기관 설립방안을 검토해 보아야 할 것이다. 정부산하의 전담기관은 사회연대경제를 위한 단일창구 역할로서 정책 전반을 조율하는 데 도움을 줄 수 있다.

정책입안자는 사회연대경제 네트워크와 중간지원조직 구축 및 사회연대경제 관련 학술연구 추진에 유리한 여건을 조성할 수 있다. 법체계 도입을 가속화하기 위해 사회연대경제 네트워크와 중간지원조직은 실무자에게 자문을 제공하고 역량 구축을 지원할 수 있다.

법 체계 성과평가

1 사회연대경제 법체계의 조정·개선을 위한 법률 평가 메커니즘 정립

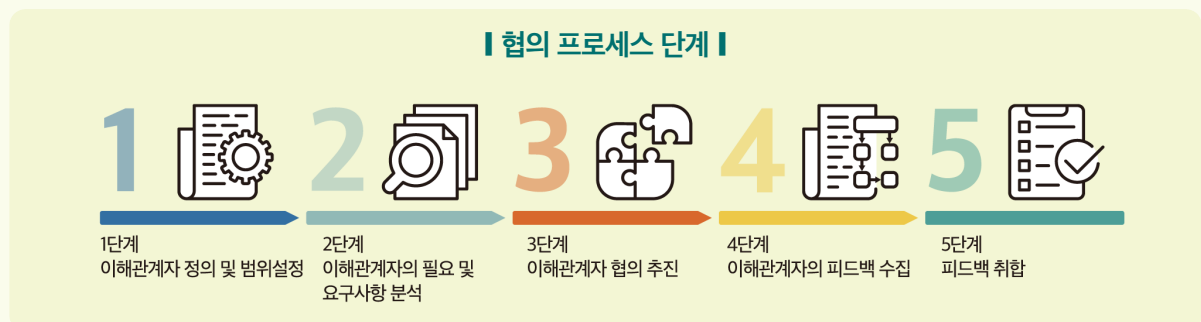
1 이해관계자의 참여하에 정기적인 법체계 평가 메커니즘 정의

사회연대경제 법체계를 평가하는 국가 및 지역들은 사회연대경제 법령 자체에 공식적인 평가 메커니즘을 명시하고 있다. 공식적인 메커니즘은 사회연대경제 법체계가 창출한 성과 및 결과를 지속적으로 피드백하는 데 도움이 된다. “규제정책 및 거버넌스에 관한 이사회 권고(2012, OECD)”, “OECD 규제정책평가 프레임워크(2012, 2014, 2018, OECD)” 그리고 “선진규제를 위한 EU 가이드라인과 툴-박스(2017, EU 집행위원회)”에서 법령 평가 메커니즘의 설계 담당자가 고려해야 할 세부사항을 찾아볼 수 있다. 일반적으로 평가 메커니즘에는 이해관계자 협의, 사전평가 및 사후평가 그리고 평가 주기가 포함된다.

- **이해관계자 협의:** 양질의 정보를 최대한 수집하고 현지 사회연대경제의 관행과 요구사항이 법률에 반영되도록 만드는 데 목적이 있다. 정책담당자는 비공식 협의, 의견 회람, 공청회, 자문기구 설치 등 다양한 방식을 활용할 수 있다.
- **사전평가:** 사전평가는 법령의 신설 또는 개정 필요성을 판단하는 데 도움이 된다.
- **사후평가:** 사후평가는 법률의 효과성, 효율성, 일관성 및 편의성을 파악하는 데 도움이 된다.
- **평가주기:** 평가를 위해서는 평가 시기가 명확하게 정의되어야 한다.

2 실용적 평가 기준 정립

일반적으로 평가는 과정(process)과 결과(outcome)를 대상으로 한다. 현업 실무자와 사회연대경제 네트워크를 통해 실용적 기준을 정립할 수 있을 것이다. 어떤 맥락에서 어떤 옵션이 더 나은 것인지 판단하기 위한 영향평가와 법체계 사용자/수혜자의 피드백 또한 평가에 포함해야 한다.



① 과정

상향식, 순차적 그리고 포용적 프로세스를 통해서 사회연대경제 법체계를 성공적으로 설계할 수 있다. 일부 국가는 법체계 설계의 각 단계에서 사회연대경제와 각급 정부와 여러 부문의 네트워크 및 이해관계자 참여를 보장하기 위해 모범기준을 개발하고 이를 법률에 명시하기도 했다.

② 결과

법률의 결과는 입법 배경과 법률이 지향하는 우선순위와 연관되어 있다. 결과평가는 국가별로 다를 수밖에 없고 법령이 사회연대경제 주체의 활동에 미치는 영향을 측정할 수 있는 기준을 활용해야 한다. 사회적기업의 경우 폐업한 업체 수, 사회연대경제 주체의 소재지(도시/농촌), 사회연대경제 주체가 창출한 일자리 개수와 질, 전략적 우선순위 및 정책 시행에 대한 기여도 등을 기준으로 삼을 수 있다.

결과평가를 통하여 특정 법체계가 사회연대경제 주체 지원에 적합하지 않은 이유를 파악할 수 있으며 또한 관료주의적 관행, 행정적 부담, 과도한 보고절차, 복잡한 업무처리, 법률에 대한 수요 부족, 사회연대경제 주체의 요구사항에 대한 이해 부족 등과 같이 예상하지 못했던 결과를 발견할 수 있다. 또한 사회연대경제 법체계 결과평가 전략에는 최종사용자/수혜자(사회연대경제 네트워크와 그리고/또는 그 대표자 등)를 반드시 포함시켜야 한다.

궁극적으로 결과평가는 각국이 사회연대경제를 위해 더 나은 여건을 조성하는데 도움이 되어야 한다. 사회연대경제에 관한 인식과 가시성을 높이고, 사회연대경제 정의에 대한 법적 명확성을 제고하며, 시장장벽이나 시장왜곡을 해소하고, 금융 접근성을 개선하며, 맞춤형 세제혜택을 설계하는 등에 기여해야 한다.

OECD는 사회연대경제 법체계의 결과 평가 실무를 지원하기 위해 **규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)** 모범기준을 개발하였다. 규제영향분석은 정부 조치로 인하여 발생할 수 있는 잠재적 영향을 체계적으로 일관성 있게 검토하고 의사결정자에게 정보를 제공하는 도구이다.

규제영향분석(RIA) 모범기준

1. RIA에 대한 정치적 노력을 최대화한다.

정부 최고위층이 개혁의 원칙과 RIA 활용을 승인해야 한다. 주무부처의 장관이 RIA 실행을 책임져야 한다.

2. RIA 프로그램 요소에 대한 책임 소재를 분명히 한다.

RIA 실행에 관한 책임을 규제기관에게 부여함으로써 “주인의식”을 고취하고 의사결정과정에 반영케 한다. 감독기관은 RIA 프로세스를 모니터링하고 일관성, 신뢰성 및 품질을 확보해야 한다. 또한, 관리감독을 수행하는데 필요한 권한과 역량을 보유해야 한다.

3. 규제기관 실무자에 대한 교육을 실시한다.

적절하게 설계된 공식적인 프로그램을 활용하여 규제기관의 실무자가 양질의 RIA를 실행하는데 필요한 역량을 갖추게 한다.

4. 일관적이고 유연한 분석도구를 사용한다.

모든 규제에 비용편익(cost-benefit)원칙을 적용하지만, 모든 긍정적·부정적 영향을 파악하여 가중치를 부여하고 정량적·정성적 분석을 통합한다면 실제 분석방법은 달라질 수 있다. 단, 일관성을 최대화하기 위해 의무적으로 준수해야 할 기본사항(mandatories)은 제공되어야 한다.

5. 데이터 수집 전략을 개발 및 시행한다.

분석의 유효성을 담보하기 위해서는 데이터 품질이 중요하다. 정책을 통해 허용 가능한 데이터 품질기준을 명시하고 제한된 시간 내에 최소한의 비용으로 양질의 데이터를 확보하기 위한 전략을 수립해야 한다.

6. 분석대상을 취사선택한다.

규제 결과를 최선의 방향으로 바꾸고 영향력이 가장 큰 규제에 자원을 집중해야 한다. 법률, 규칙, 부처별 시행령 등을 가리지 않고 중요도가 높은 모든 정책을 대상으로 RIA를 실시해야 한다.

7. 가능한 빨리 RIA를 정책결정 프로세스와 통합한다.

규제기관은 RIA를 외부에 위탁하는 “옵션”이 아닌 정책결정과정의 필수요소로 인식해야 한다.

8. 결과를 공유한다.

정책결정자는 분석전문가가 아니다. 따라서, 구체적인 시사점과 가능한 대안 등 RIA 결과를 명확히 공유해야 한다. 효과적인 커뮤니케이션을 위해서 정형화된 서식을 사용해야 한다.

9. 이해관계자의 폭넓은 참여를 보장한다.

다양한 이익집단과 적시에 그리고 폭넓게 협의해야 한다. 단계별 협의 프로세스를 참고한다.

10. 신규 법률뿐만이 아니라 기존 법률에도 RIA를 적용한다.

기존 규정을 검토할 때에도 RIA 원칙을 적용해야 한다.

출처: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>

② 사회연대경제 주체의 사회적 목표 이행실태 점검 방안 파악

① 사회연대경제 주체의 이행실태 점검 방안 모색

법체계의 목적 달성 여부를 평가하는 또 다른 방법은 사회연대경제 주체의 사회적 목적 이행실태를 파악하는 것이다. 사회연대경제 주체의 이행실태를 점검하는 범위는 각 주체에게 부여된 혜택(정부 보조금, 공공조달 우선순위 또는 규제유예 등)에 따라 다를 수 있다. 다른 경제주체와 달리 사회연대경제 주체만 누리는 특혜가 늘어날수록 정부는 그 정당성을 확보하기 위해 사회연대경제 주체가 사회적 목표를 충실히 달성하고 있는지 확인할 수밖에 없을 것이다. 이를 소홀히 한다면 허위로 특혜를 누리는 기업이 발생할 위험이 있기 때문이다.

일부 국가는 감독 대상인 법인격을 기준으로 관리 및 감독업무를 배정하고 있다. 특히, 고유한 사회연대경제 법인격이 있고 기업의 기능이 아니라 기업의 형태를 중심으로 규제정책을 펼쳐온 국가의 경우, 사회연대경제 주체에게 혜택을 제공하는 정부부처가 관리감독 역할을 수행하는 것이 가장 적합할 것이다. 그러나 사회연대경제 주체를 특정 법인격으로 제한하는 국가의 경우에는 이러한 접근법이 어려울 수 있다. 관리감독 권한이 여러 부처/기관으로 분산된 경우, 감독대상이 비교적 수월한 규제기관을 찾아 범망을 교묘하게 빠져나갈 우려가 있으므로 정부당국은 감독업무를 더욱 긴밀하게 조율해야 한다.

마지막으로 살펴볼 것은 사회연대경제에 피드백을 제공하는데 민간영역 및 공공영역의 행위자로서 시장의 역할이다. 이해관계자 협의에서 밝혀진 바에 따르면, 시장이 사회연대경제 주체의 행보에 긴밀하게 반응할 수 있는 제도를 구축하는 것이 관리감독 당국의 입장에서 더 유리하다. 이를 위해서는 사회연대경제 주체의 투명성과 기업공개에 촉진할 수 있는 프레임워크를 개발해야 한다. 또는, 이미 존재하는 투명성 보장 메커니즘에 편승하는 방법도 가능할 것이다. 그러나 궁극적으로는 이러한 제도를 보강하고 기업공개 의무도 강화해야 할 것이다.

③ 사회연대경제의 진화에 대응하기 위한 평가체계의 활용

① 새로운 필요에 대한 대응

성과 평가를 통하여 사회연대경제 법체계에 역동적으로 대응할 수 있다. 어느 법률과 마찬가지로 사회연대경제 법체계도 사회적·경제적 상황에 따라 개정 또는 조정되어야 한다. 사회연대경제 주체는 본질적으로 역동적인 시장에서 활동하고, 계속 진화하는 수요와 도전과제에 직면한다. 사회연대경제 주체는 사회적 포용성을 증진하고 환경친화적인 경제와 사회로 나아가기 위해 마땅히 더 큰 역할을 해 나가야 할 것이다. 따라서, 정책입안자는 변화하는 시장과 이해관계자의 필요에 응답하여 언제라도 기존 법체계를 개선할 수 있도록 만반의 준비를 갖추어야 한다.

법체계를 설계하고 시행하는 동안에 새로운 문제점이 속출할 수 있으므로 정치적인 추진력을 유지하는 것도 중요하다. 캐나다 퀘벡주 사례와 같이 책임성 보장 메커니즘을 공식화함으로써 장기적으로 법체계의 적응가능성을 보장하고 정치적 추진력도 유지할 수 있다. 이러한 메커니즘은 모니터링 활동과 정책조치를 직접 연계하기 때문에 사회적기업의 현실적인 필요에 맞게 법체계를 개정할 때에도 도움이 될 것이다. 이러한 활동의 이점은 시간을 두고 천천히 드러난다. 책임성 보장 메커니즘을 충실히 구축한다면 사회연대경제가 정책 우선순위에서 밀려나더라도 필수적인 예산과 인력을 유지할 수 있을 것이다.

국제 교류 촉진

1 실무경험 비교 및 공유

1 해외사례를 통한 교훈

사회연대경제는 각 지역에 특화된 것이고 각 국가마다 사용하는 용어나 법률 환경이 다르기 때문에 국제적 차원의 교류가 어려울 수 있다. 특히, 사회연대경제의 핵심 개념에 관한 정의는 국가마다 심지어 한 국가 내에서도 지역마다 다른 경우가 많다. 또한, 국가별로 채택한 법률 시스템(대륙법 또는 영미법)에 따라서 법체계의 발전양상도 다른 모습을 보인다. 마찬가지로 각국이 법안을 마련하고 채택하며 시행하는 방식에서도 큰 차이가 존재한다. 이러한 까닭에 각국의 정책담당자가 공통의 과제를 선정하고 해외사례에서 교훈을 얻기 쉽지 않다.

OECD의 동료 학습 파트너십(PLP, Peer-Learning Partnerships)은 상호학습의 잠재력을 강조하고 향후 국제협력사업 추진을 위한 템플릿을 제공한다. 국제공동행동(Global Action)의 일환으로 OECD는 법체계 개발을 비롯한 다양한 사회연대경제 관련 정책영역에서 동료 학습 파트너십을 추진했다. 스페인 사회적경제연합회(CEPES)와 사회적경제도시-지방 유럽네트워크(REVES)가 주관한 ‘사회적경제 법률생태계 PLP’는 캐나다, 유럽연합, 한국, 멕시코, 미국의 25개 네트워크, 정책입안자 및 사회연대경제 주체를 한 자리에 모아 기본법, 개별법 및 정책수단(예. 공공조달, 재정정책, 금융 접근성 및 지원사업)의 3가지 주제를 중심으로 논의를 진행했다. 법체계 관련 PLP에 참여한 각국의 법률적 전통, 사회연대경제 생태계의 발전 수준, 사회연대경제 및 사회연대경제 주체에 관한 인식은 서로 달랐다. 그러한 차이점을 극복하기 위해 참석자들은 공동가치와 사회연대경제 관련 정의에 관한 합의를 도출하고 또한, 향후 협력이 필요한 공동과제를 설정하였다. 다양한 배경과 서로 다른 법률적 전통을 갖고 있는 국가의 이해관계자들이 PLP를 계기로 각자의 경험과 아이디어를 공유할 수 있었다. 공통분모를 파악하고 합의점을 찾는다면, 국가별 다양성에도 불구하고 지식을 공유하고 상호이해를 도모할 수 있다.

2 국제적 차원의 공동행동

1 국제행사를 통한 사회연대경제 이해 증진

국제행사(포럼)는 전문가와 실무자가 아이디어와 경험을 교류하는 기회를 제공함으로써 사회연대경제에 관한 정의와 이해를 증진할 수 있다. 국제행사는 사회연대경제 우수사례 및 가이드라인의 발전과 보급에도 기여한다. 국제행사는 국제회의, 워크숍 및 세미나와 같은 일회성 행사로 추진되거나 국제기구 산하의 상설조직 또는 실무그룹을 통해서 이루어질 수도 있다. 덧붙여 여러 국제행사에서 사회연대경제는 지속가능한 개발 목표의 중요한 이행 수단으로 인식되고 있다.

글로벌 차원에서 사회연대경제의 공동 법률 문화가 등장할 수도 있다. ILO 및 OECD와 같은 국제기구가 추진한 국제 비교 연구 및 국제 공공정책 보고서도 사회연대경제 범위에 대해 국가 간 이해증진에 기여하고 있다. 용어와 형식의 차이점을 인정하면서도 다양한 사회연대경제 법령 사이에 거리를 좁히려는 노력도 가능할 것이다.

국제행사는 아래와 같은 사항에 집중함으로써 사회연대경제를 더욱 명확하게 정의하고 국가 간 공동의 이해를 증진하는데 기여할 수 있다.

- 정의 및 범위: 사회연대경제의 정의와 범위를 명확히 함으로써 사회연대경제가 무엇이며 그것이 여타 개념(예. 사회적

신)과 어떻게 다른 것인지 이해당사자 간 공동의 이해를 도모할 수 있다.

- **사례연구:** 사회연대경제 지원사업 및 법령의 성공사례를 제시함으로써 실질적 적용과 사회연대경제의 잠재적 임팩트를 보여주는 데 도움이 된다.(예. BEPT(Better Entrepreneurship Policy Tool), 더 나은 사회적기업 정책도구)
- **협업 및 파트너십:** 정부, 중간조직 및 민간부문 등 사회연대경제 생태계 간 협업을 장려함으로써 사회·경제적 발전 부문의 사회연대경제의 역할에 관한 공동의 이해를 증진할 수 있다.
- **조율:** 사회연대경제 관련 업무를 수행하는 국제기구간 업무를 조율함으로써 중복과 불일치를 방지할 수 있다.
- **연구 및 데이터 공유:** 연구결과와 데이터를 공유함으로써 사회연대경제에 관한 이해의 폭을 넓힐 수 있다. 특히, 국제기구는 회원국에서 수집한 각종 데이터를 저장하는 도서관과 같은 역할을 수행할 수 있다.

사회적기업 법적 지위 부여 사례

앞선 ‘정책In’에 이어, ‘사례In’에서는 사회연대경제 법체계 제정과 관련된 실제 사례를 살펴보고자 한다.

[1]사회적기업 법적 지위 부여 사례, [2]법체계 성과평가 사례, [3]사회적경제 기본법 제정 사례 등 총 3가지 장에 따라 사회연대경제 법체계 관련 주요 국가들의 선진사례들을 소개한다.

1 핀란드(2003)

2003년에 사회적기업법(Laki sosiaalisista yrityksistä 1351/2003)이 제정되어 2012년 개정되었다. 사회적기업은 다음과 같은 사람을 30% 이상 고용하는 경우 핀란드노동협회(Association for Finnish Work)에서 3년간 유효한 사회적기업 인증서를 발급한다(제1,2조). ① 장애 또는 질병으로 인해 취업이 어려운 사람, ② 구직자로서 12개월 연속 실직 상태인 사람, ③ 500일 이상 실업급여를 받은 자. 다음의 경우는 사회적기업 등록이 취소된다(제7조). 해당 기업의 요청, 30% 이상 고용 비율을 지키지 못하거나 6개월 이내에 해당 취약계층을 고용하지 않는 경우, 중요한 사항을 부정확하게 기재한 경우, 지원금에 대한 부당한 수령, 지원이나 감독상 필요한 정보를 제공하지 않는 경우 등.

사회적기업으로 등록되면 노동경제부에서 국가예산의 범위 내에서 사회적기업의 설립과 운영을 지원할 수 있다(제3조). 사회적기업에 대한 임금 보조금에 대해서는 공공 노동 및 기업 서비스에 관한 법률(Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012)에서 규정하고 있다. 예를 들어 장애 등 근로능력이 저하된 사람을 10개월 이상 고용할 경우 임금의 70%를 지원하며 지원 기간은 최대 24개월까지 연장할 수 있다. 구직자로서 12개월 이상 실직할 경우 고용시부터 10개월간 임금지원을 한다.

2 영국(2005)⁴⁾

영국의 사회적기업은 1985년 회사법(Companies ACT)에 의해 유한책임회사, 우애조합법에 따른 우애조합, landP법(Industrial and Provident Society)에 따라 산업·공제사회(landP)의 지위를 가지게 되었다. 2005년에는 공동체이익회사법(The Community Interest Company Regulation)이 제정되었다. 이는 사회적기업 활성화 정책의 일환으로 추진된 법으로, 사회적기업 주법이라 할 수 있고, 지역사회를 기반으로 지역사회 발전이나 사회서비스 전달에 참여하는 비영리적 조직에 상법상의 지위를 부여하였다.⁵⁾

공동체이익회사는 공동체이익회사 감독국(Community Interest Regulator)이 주관하는 심사를 통과한 경우에만 등록될 수 있다. 평가를 통하여 신청기업의 목적이 “합리적인 관점에서 지역사회나 사회 전반의 이익을 추구”하는 것으로 볼 수 있는지 여부를 판단한다.

공동체이익회사는 사적인 자산 및 영업양도로부터 기업을 보호하고, 회사의 이윤과 자산을 공동체의 이익을 위해 사용할 수

4) 조상미, 김진숙, 강철희 (2011). 사회적기업 정책특징 비교분석 연구: 영국, 프랑스, 이탈리아, 한국을 중심으로. 사회복지정책, 38(2), 1-38

5) 엄형식(2008). 한국의 사회적 경제와 사회적기업. 실업극복국민재단 정책연구원.

있으며, 주식을 발행해 투자를 유치할 수 있고 많은 의무에서 자유롭다. 관리방식은 유연하나 매년 보고서를 제출해야 한다. 직접적인 보조금 정책보다는 세금우대 정책이나 자금을 조달할 수 있는 방향으로 집행되고 있다. 세금우대를 통해서 회원의 출자나 지역기업의 투자를 유치시키도록 하고 있다. 종업원이 자신의 회사에 투자하게 되면 세금혜택을 주고, 회사지분을 종업원에게 보너스로 지급하면 비과세소득으로 인정하여 기업의 세금을 면제해준다. 또한 자기자본조달방식은 소유권 지분이 없는 방식으로 민간투자나 신규투자를 유도하는 것으로 이는 민간이 지역 개발금융기관을 통해 투자시 정부가 세금감면 혜택을 제공하는 방식이다.

지원기관과 관련해서 사회적기업청(Social Enterprise Unit, SEU)이 2001년 신설되었으며 사회적기업에 영향을 주는 새로운 정책 결정의 초점이자 코디네이터 역할을 하며, 정부 전반에서 사회적기업에 관한 정책 개발과 이행의 책임을 지고 있다. 사회적기업청은 사회적기업을 활성화하고 홍보 역할을 하며, 다수의 주요 이해관계자들이 참여하게 되는 사회적기업 관련 프로그램에서 상호조정역의 핵심역할을 한다.

3 이탈리아(2006)

이탈리아는 1991년 사회적협동조합에 관한 법률(381/1991)을 제정하였으며 2006년에 사회적기업에 관한 법률(Regulation of the Social Enterprise 155/2006)을 제정하였다. 동 법률은 사회적기업, 사회복지, 비영리적 생산 등의 정의에 관한 18개 조항으로 구성, 재무구조를 비롯하여 소유권 구조, 회계, 합병, 인수, 직무, 모니터링, 연구 활동 등에 관한 의미를 포함하고 있다. 2016년에 이어 2017년에 법령(Decreto legislativo 3 luglio 112/2017)이 개정되었다.

제1조에서 사회적기업에 대해 “비영리 기반으로 연대 및 사회적으로 유용한 목적을 위해 책임감 있고 투명한 경영 방식을 채택하고 직원, 사용자 및 기타 이해관계자가 활동에 최대한 폭넓게 참여하는 것을 선호하면서 공공의 이익을 위해 사업 활동을 수행하는 법인”으로 규정하고 있다. 여기에는 다양한 형태의 협동조합, 협회, 재단법인 외에도 주식회사가 포함된다. 다만 정관에 따라 회원 또는 관계자에게만 재화 및 서비스를 제공하도록 제한하는 1인 기업, 공공 행정기관 및 단체는 제외된다. 사회적 목적 추구하고 관련해서는 보건, 교육, 환경보호, 문화유산개발, 이주민의 사회통합, 사회적농업 등 22개 사업 분야에서 매출의 70% 이상을 창출해야 한다. 한편, 취약계층과 장애인 등 사회적약자를 30% 이상 고용하는 조직은 사업 분야에 국한없이 대상이 된다(제2조). 직원, 이해관계자 등이 사회적기업의 결정에 영향력을 행사할 수 있도록 참여 구조를 만들어야 한다(제11조) ‘사회적기업’ 또는 기타 이와 유사하거나 오해의 소지가 있는 단어나 문구는 사회적기업 이외의 단체에서 사용할 수 없다(제6조).

사회적기업은 이익 및 잉여금을 본 사회적 목적을 위해 사용해야 하며 구성원을 위한 배분은 해산시에도 금지되어 있다. 또한 이사 및 직원에게도 유사한 직종의 임금보다 초과하는 개별보수를 지급할 수 없다(제3조). 사회적기업 직원 간의 임금 차이는 연간 총 보수를 기준으로 계산할 때 1 대 8의 비율을 초과 할 수 없다(제12조). 사회적기업은 일반적인 회계 문서 외에도 사회적 영향을 평가할 목적으로 수행된 활동을 담은 “사회적 결산서(social balance)”를 제출해야 한다(제4, 9조)

사회적기업에 대해서는 세제 혜택이 있다. 이전 회계 연도에 발생한 손실을 공제한 후 연간 순이익의 3%를 초과하지 않는 지분을 제 사회적기업의 촉진 및 개발 관련 기금에 할당할 수 있는데 이에 대해서는 소득세 공제가 된다(제16조). 사회적기업의 이익 및 잉여금이 사회적 목적 추구 및 자산의 증가에 배분될 경우 면세 혜택을 받는다. 2017년 개정 이후 사회적기업의 지위를 취득하고 36개월 이내에 설립된 협동조합에 대한 개인(100%) 및 법인 투자금(30%)에 대해서는 소득세 공제가 된다. 다만 3년 이상 투자를 유지해야 하며 개인은 100만 유로를 초과할 수 없으며 법인은 180만 유로를 초과할 수 없다(제18조).

4 프랑스(2014)⁶⁾

프랑스는 사회연대경제기본법에 따라 법적 요건을 준수할 때, 사회연대경제 생태계로 진출할 수 있는 ESUS 라벨(Entreprise Solidaire d'Utilité Sociale, 공익사업 사회적기업)을 도입하였다. 또한 노동법 개정을 통해 인증 조건을 분명히 규정하여 더 많은 금융 지원 및 혜택을 보장받을 수 있도록 하였다. 인증의 유효기간은 5년이다. ESUS 인증 대상은 노동통합기업, 임시고용통합기업, 중개민간단체, 노동통합 아틀리에와 작업장, 사회통합조직과 장애 아동·성인 지원센터(가족과 사회복지법), 아동 대상 사회복지서비스, 보호시설 및 사회재활센터, 지역관리기업, 직업적응기업, 재택근무지원센터, 근로시설 및 근로지원 서비스, 공적 유용성이 인정된 민간단체 또는 재단, 장애 아동/성인 지원기관 등 다양하다. ESUS로 인증을 받으면 ① 연대임금저축기금(Fonds d'épargne salariale solidaire)에서 기금 총액의 10%를 연대기업에 투자, ② 지자체의 보조금 지원 대상이 된다.

5 덴마크(2014)

덴마크는 2014년에 등록사회적기업에 관한 법률(Act on Registered Social Enterprises)을 제정하고 사회적기업 등록제도(Registreret Socialøkonomisk Virksomhed)를 마련하였다.

동 법률에 따라 일련의 기준을 준수하는 모든 유형의 유한책임회사는 사회적기업으로 인정받을 수 있다. 동 법률이 요구하는 사회적기업 등록 요건 5가지는 다음과 같다(제5조). ① 사회, 문화, 고용, 보건 또는 환경과 관련된 사회적 목적을 조직의 주된 목적으로 추구, ② 실질적으로 영리활동을 영위, ③ 정부기관으로부터 독립, ④ 포용적이고 책임 있는 거버넌스를 실천, ⑤ 창출한 이윤을 사회적 목적에 사용하거나 사회적기업에 재투자하는 방식으로 이윤을 사회적으로 관리. 이를 위해 회사의 정관 등 사회적 목적을 입증하는 문서, 이익을 사회적으로 관리한다는 문서 등을 제출해야 한다(제6조)

덴마크 사업청은 사회적기업에 대해 감독을 해야 한다(제11조). 이에 따라 사회적기업은 연차보고서를 제출해야 하며, 최소한 회계등급 B에 해당하는 규정을 준수해야 한다(제8조).

6 룩셈부르크(2016)

룩셈부르크는 2009년에 연대기반경제 전담 부서를 설치하였고 2013년에는 이를 노동고용사회연대경제부(Ministry of Labour, Employment and Social and Solidarity Economy)로 승격하였다. 그리고 2016년, 룩셈부르크는 사회적임팩트기업(Societal impact company, SIS)에 따라 설립되는 사회적기업을 규제하기 위해 법률을 제정하였다. 이에 따라 경제활동, 이윤분배, 경영 및 사회적 목적 측면에서 일정한 기준에 부합하는 비즈니스 모델을 사회연대경제로 정의하였다

사회적임팩트기업의 4가지 원칙은 다음과 같다. ① 상품이나 서비스의 지속적인 생산, 유통 또는 교환 활동 수행, ② 취약계층 지원 또는 사회적문제 해결, ③ 자율적 관리운영, ④ 이익의 50% 이상을 사회적 목적 활동 및 재투자 2018년에 동 법률을 개정하며 비영리단체와 재단에게만 주어졌던 세금감면과 같은 혜택을 사회적임팩트기업도 누릴 수 있도록 했다. 2021년도에는 행정적 부담을 완화하는 조치 및 사회적임팩트기업 인증 활성화를 위한 인센티브를 도입했다.

6) 신재민(2021). 외국의 사회적경제법과 정부 정책- 프랑스 사회연대경제법과 정책을 중심으로 - 사회적경제기본계획연구 포럼

7 벨기에 브뤼셀(2018)

2016년 브뤼셀-수도권지역(Brussels-Capital Region) 고용경제부 장관은 경제고용청과 협력하여 사회적기업 관련한 조례를 논의했다. 이후 경제사회협의회, 사회적 경제 전문가들과 함께 의견을 교환했으며 사회적경제 연맹과 대표자들(Febisp, FeBIO, Tracé Brussel, SAW-B)을 한자리에 모아 4개월 간의 협의를 거쳤다. 2018년 5월과 6월에 현장의 주요 관계자들에게 설문조사를 하고 그 결과를 바탕으로 조례 초안이 2018년 7월 의회에서 표결되었고, 조례 시행령이 2018년 12월에 통과되었다⁷⁾. 이에 따라 일정한 기준을 준수하는 모든 유형의 법인에게 사회적기업 지위를 부여하는 사회적기업 인증 및 지원에 관한 조례(Ordinance on the accreditation and support of social enterprises)가 제정되었다.

동 조례는 사회적 차원, 경제적 차원, 지배구조 차원으로 구성된 일련의 기준을 바탕으로 사회적기업을 '경제적 사업을 시행하고 사회적 목적을 추구하며 민주적 거버넌스를 실천하는 민간 또는 공공 법인'으로 정의하고 있다. 동 조례를 통해 유럽 국가 지원 법안과 관련된 법적 확실성을 강화했고 재원에 대한 접근성을 높임으로써 사회적기업 발전에 긍정적인 영향을 미쳤다. 또한 사회적기업에 대한 공통된 이해를 구축하고 전반적인 분야를 구조화하는 데 도움을 주었다. 2021년 6월 기준 브뤼셀-수도권지역에서는 155개의 사회적기업이 인증을 받았다.

2019년 벨기에 연방정부는 협동조합만을 "사회적기업"으로 인정하는 법률을 제정하였으나 이러한 조례와 법률은 별다른 문제 없이 공존하고 있다.

8 불가리아(2018)

2018년 제정된 사회연대경제에 관한 기본법의 기준을 충족하는 경우 법인격 유형과 무관하게 사회적기업 등록을 신청할 수 있다. 사회적기업으로 등록된 사회연대경제 주체는 자사 제품에 인증라벨을 부착하고 지방자치단체로부터 더 많은 지원(대출 및 공공자산 활용 등)을 받을 수 있다.

불가리아 정부는 등록 사회적기업을 "Class A"와 "Class A+"로 구분하고 있다. 다음과 같은 4가지 기준을 준수하는 사회적기업은 "Class A"로 분류된다. ① 장관이 정한 사회적 가치를 창출하는 활동을 수행 ② 의사결정과정 전반에 걸쳐 투명성과 이해관계자의 참여를 보장, ③ 세후 이익의 최소 50% 이상을 사회적경제 목적으로 사용, ④ 종업원의 30% 이상을 취약계층 출신으로 채용. 전술한 4가지 기준을 모두 충족하는 것에 더하여 실업률이 높은 지역에서 사업을 영위하며 세후 이익의 최소 50% (최소 75,000 레프) 이상을 사회적 사명을 위해 사용하고 취약계층 출신 종업원을 30인 이상 고용할 경우에는 "Class A+" 사회적기업으로 분류된다.

재정적 지원과 관련해서 장애인, 사회적 취약계층 등을 위한 기부금을 지출하거나 장애인 또는 장기 실업자를 채용한 기업은 소득세법에 따른 인센티브를 받을 수 있다. 장애인 협동조합 등 사회통합기업은 법인세 환급을 청구할 수 있으며 사회보험료 납입액의 최대 30%를 환급 받을 수 있다. 또한 사회적기업에게 기부금을 지출한 기업은 순이익의 최대 10% 내에서 세금을 감액 받을 수 있다.

7) <https://betterentrepreneurship.eu/en/content/brussels-2018-ordinance-social-enterprises-belgium-inclusive-policy-making-process-co>

9 루마니아(2022)

2022년에 사회적경제법을 개정하며 사회연대경제 부문에서 활동하고 있는 법인들에게 사회적기업 지위를 부여하는 인증을 제공한다. 법인격 종류와 상관없이 사회연대경제 주체들은 사회적기업으로 인증 받을 수 있다. 동 법률에서 정한 기준에 부합하는 법인은 고용청(National Agency for Employment)에 사회적기업 인증을 신청하여 사회적기업으로 인정받을 수 있다. 따라서 다양한 유형의 법인이 사회적기업으로 활동할 수 있게 되었다.

또한 노동통합형 사회적기업(WISE)의 새로운 형태인 “사회적통합기업(social insertion enterprise, SIE)” - 사회적 포용(social inclusion)을 목표로 삼는 사회적경제주체 - 을 인증하는 시스템도 도입하였다. 동 법률에 명시된 추가기준(예. 종업원 중 취약계층 비율 30%)을 충족하는 사회적기업은 사회통합기업 인증을 신청할 수 있으며 인증을 획득할 경우 “소셜 라벨(social label)”을 부여 받는다.

또한 동 법률에서는 사회적경제 분야의 현황 및 발전양상을 국가차원에서 파악할 목적으로 고용청 산하에 사회적기업등록센터를 설치하도록 규정하고 있다.

10 스코틀랜드

스코틀랜드에서 사회적기업의 발전은 스코틀랜드 의회와 영국 의회 간 입법 권한 구조의 영향을 받는다. 따라서 사회적기업과 같은 주제에 관한 법률은 오직 영국 의회만이 제정할 수 있다. 그럼에도 불구하고 스코틀랜드 정부는 사회적기업을 다음과 같이 정의하였다. “사회적 목적이나 환경적 목적을 추구하며 그 사명을 완수하기 위해 이윤을 재투자하는 기업으로서 공동체의 역량을 강화하고 사회적 문제를 해결하며 노동시장 취약계층을 중심으로 일자리를 창출한다.”

입법권한이 제한된 현실에서 스코틀랜드 정부는 법률이 아닌 정책을 활용하여 사회적기업을 육성하고 있다. 일례로 지난 2016년, 스코틀랜드 정부는 포괄적·장기적인 사회적기업 부문 육성사업을 추진하기 위해 “스코틀랜드 사회적기업 전략 2016-2026”을 발표하였다.

또한, 스코틀랜드 정부는 사회적기업의 규모와 필요를 파악하기 위해 2년 주기로 실시되는 사회적기업 조사사업을 지원하고 있다. 스코틀랜드 정부는 Just Enterprise(사회적기업 맞춤형 사업지원), Social Growth Fund(사회적기업 대출제도) 및 Firstport(사회적기업 창업보육기관)와 같은 지원사업을 직접 보조하고 있다. 마지막으로, 스코틀랜드 정부는 공공조달을 통해서 사회적기업을 지원한다. 모든 공공기관은 지정기업(종업원 중 최소 30% 이상이 장애인이나 취약계층 출신인 사회적기업)을 상대로 최소 1건 이상의 구매계약을 체결해야 한다.

법체계 성과평가 사례

1 스페인(2011)

스페인 사회적경제법에 의하면, 사회적경제 진흥위원회는 사회적경제의 부문별 주요 단체 및 대표적 노동조합을 대변하는 대표들과 노동이민부가 정한 사회적 경제영역의 저명인사 5명으로 구성된다. 자문 및 협의체 역할을 하며 정부와 사회적경제 간 협력, 조정 등을 담당한다(제9조). 정부는 사회적경제법 발효 후 2년 이내에 이 법의 내용 적용에 따른 효과와 결과를 분석하고 평가한 보고서를 사회적경제 진흥위원회에 제출해야 한다고 규정하고 있다(제9조).

2 캐나다 퀘벡(2013)

퀘벡은 사회적경제법이 가져오는 성과를 평가하기 위해 책임성 보장 메커니즘을 규정하였다.

정부는 사회적경제 발전을 촉진하기 위한 정책을 개발할 때 이해관계자와의 적극적인 협의를 거쳐야 한다. 경제혁신부 장관은 재무부 장관과 공동으로 샹티에(Chantier de l'économie sociale), 협동조합 및 공제조직위원회(Conseil québécois de la co-opération et de la mutualité)와의 협의 후 정부에 정책을 제안해야 한다(제6조).

5년 주기로 사회적경제 이해관계자와 협의를 통하여 사회적경제 실행계획(action plan)을 수립한다. 장관은 샹티에(Chantier de l'économie sociale) 및 사회적경제사회위원회(Conseil québécois de la société)와의 협의한 후 정부에 제출해야 한다(제8조). 실행계획에는 동법 및 사회적경제와 관련하여 정부가 채택한 정책을 기반으로 하는 가운데 퀘벡의 사회적경제 개발 및 진흥을 지원하기 위해 행정부가 취해야 할 조치가 명시되어야 한다.

정부는 실행계획 이행실태 보고서를 작성해 이를 퀘벡주 의회로 제출해야 한다. 5년마다 사회적경제 실행계획을 검토할 때 장관은 18개월 전까지 실행계획 이행실태 보고서를 발간해야 한다(제9, 10조). 당기 보고서는 이해관계자 협의 결과와 함께 차기 실행계획의 근거로 삼는다.

3 프랑스(2014)

프랑스는 사회연대경제기본법에서 사회연대경제고등위원회(Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire)가 동법의 이행을 감시하고 질적 및 통계적 데이터를 포함하여 시스템을 평가하는 보고서를 3년마다 발행해야 한다고 규정하고 있다(제3조).

최소 2년마다 중앙/지방정부 관계자는 사회적 경제에 관한 지역 회의를 조직하며, 여기에는 사회연대경제 지역회의소(CRESS) 회원, 사회연대경제 대표자 및 네트워크가 파트너로 참석해야 한다. 이 회의에서는 사회연대경제 발전을 위한 지역 정책의 지침, 자원 및 이행 결과에 대해 논의한다. 이러한 논의는 사회연대경제를 위한 지역 공공정책 개발 제안 수립으로 연결된다(제8조).

4 룩셈부르크(2016)⁸⁾

룩셈부르크는 현장 상황과의 불일치를 해결하고 새로운 발전에 대응하기 위해 사회적임팩트기업법에서 3년마다 법률을 평가해야 한다고 적시하고 있다(제15조). 이는 입법 목적의 달성여부와 정책 효과를 파악하기 위한 것이다.

8) OECD(2022.8.2). The 2016 Law on Societal Impact Companies in Luxembourg
<https://betterentrepreneurship.eu/en/content/2016-law-societal-impact-companies-luxembourg>

사회적경제 기본법 제정 사례

1 스페인(2011)⁹⁾

스페인에서는 19세기부터 ‘사회적경제’라는 용어가 널리 쓰이기 시작하였다. 1992년에는 사회적경제기업연합(Spanish Social Economy Employers' Confederation, CEPES)가 결성되었다. 1990년대까지 사회적경제 관련 법제는 협동조합에 맞춰져 있었는데, 2007년에 사회통합기업법(44/2007)이 통과되었으며 2011년에는 사회적 경제에 관한 법률(5/2011)이 제정되었다. 사회적경제법 전문은 18세기 말부터 2000년까지 스페인의 사회적경제 역사를 개관하고 있으며 사회적경제기업의 법적 토대가 헌법에 있다는 점을 명시하고 있다. 제1조는 동 법률이 “사회적경제의 일부를 구성하는 모든 주체에게 공통적으로 적용되는 법체계를 마련하고 사회적경제조직을 위한 조치를 촉진한다”고 명시하고 있다. 사회적경제기업연합에 따르면 2019년 기준 스페인에 약 43,192개의 사회적경제기업이 존재하며 GDP의 10%를 차지한다. 직간접적 고용 창출 효과는 2,184,234명에 이르고 해당 부문과 관련된 인구는 약 21,625,063명에 달한다¹⁰⁾

동 법률에서 사회적경제는 4가지 기본원칙을 준수하면서 구성원의 집단적 이익이나 경제적 및 사회적 공익, 혹은 양자 모두를 추구하는 단체가 민간 부문에서 수행하는 경제 및 기업 활동 전체로 정의된다(제4조).

4가지 주요 원칙은 다음과 같다. ① 자본보다 개인의 우선권, ② 모든 결과의 기여 및 기업의 사회적 목표를 위한 활동, ③ 지역 발전에 대한 사회의 약속, 기회의 평등, 사회적 배제 위험에 처한 사람들의 통합, 사회적 응집력, 고용 창출, 일과 삶의 균형 및 지속 가능성, ④ 공공 당국에 대한 독립성을 지지하는 관점에서의 연대 촉진 등이다. 이에 따라 협동조합 이외에도 공제조합, 비영리단체, 어업조합, 농업가공조합, 적십자, 가톨릭계 자선 단체 등이 사회적경제로 포함되고 있다.

중앙정부와 사회적경제 간의 협력, 조정 및 의사소통을 추구하는 기관인 사회적경제 진흥위원회(Consejo para el Fomento de la Economía Social)가 있다. 자치단체별 사회적경제 정책이 추진되며 중앙정부는 사회적경제의 진흥 활동 전개에 필요한 자치단체와의 협력 및 협동 체제를 추진한다(제8조 제4항)

2 캐나다 퀘벡(2013)

퀘벡은 데자르탱 금고 등 전통적 사회적경제 조직과 1970-80년대 커뮤니티 운동 및 1990년대 사회운동에 의해 주도된 새로운 사회적경제 조직들로 구성된 사회적경제 부문을 가지고 있다. 1996년 사회경제 회의를 통해 사회적경제라는 개념을 도입했다¹¹⁾. 이후 2013년 사회적경제법(Loi sur l'économie sociale, 2013)을 제정해 사회적경제의 발전을 지원하고 각종 지원사업에 대한 접근성 제고를 목표로 했다.

동 법률은 전통적 사회적경제 및 새로운 사회적경제를 포괄하는 성격으로 두 진영을 대표하는 조직들을 주요 파트너로 법률에 명시하는 방식으로 구체화되었다. 그러나 경제활동을 하지 않는 민간단체와 재단은 제외했다. 동 법률에서는 사회적경제의 원칙으로 ① 구성원 또는 지역사회의 필요에 응답하는 것을 목적으로 하는 기업(특히 구성원과 지역사회의 복리 증진 및 지속가능한 양질의 일자리 창출), ② 공공기관으로부터 의사결정권이 독립, ③ 구성원들에 의한 민주적 지배구조, ④ 경제적 지속가능성을 추구, ⑤ 활동을 통해 창출된 잉여 배분을 금지하거나, 구성원과 기업 사이에서 이루어진 거래량에 비례하여 배분, ⑥ 청산시 잔여자산을 유사한 목적을 가진 조직으로 이전 등을 정하고 있다.

9) 이은선 (2021). 사회적경제 거버넌스에 대한 비교법적 검토- 스페인과 프랑스를 중심으로 -. 법학연구, 32(3), 215-256

10) <https://www.cepes.es/>

11) 엄형식(2021). 퀘벡 사회적경제 법. 사회적경제기본계획연구 포럼

동 법률에서는 민간의 주요 파트너(제5조)로 퀘벡 사회적경제 조직의 연합체인 샹티에(Le Chantier de l'économie sociale)와 퀘벡 협동조합 및 상호공제조합 평의회(Le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité)를 명시하고 있다. 정부의 역할과 관련해서(제6,7조) 책임부처인 경제 및 혁신부 (le ministre de l'Economie et de l'Innovation)와 다른 정부 부처들의 기능과 역할을 명시하고 있으며 정부 행동계획(제8,9,10조)과 관련해 사회적경제 관련 정부 행동계획을 수립하여 매 5년마다 개정하도록 하고 있다.

3 포르투갈(2013)¹²⁾

포르투갈은 1976년 민주헌법 제89조에 생산수단의 소유를 기존 공공영역과 민간영역에 협동영역을 추가하여 경제시장을 3원화했다. 동 헌법규정에 따라 2013년에 사회적 경제 기본법(Lei de Bases da Economia Social, LBES 30/2013)이 제정되었다. 제1조에서 동 법률의 목적을 “사회적경제 법률체계의 근간을 마련하고 사회적경제조직이 고유한 원칙과 목적에 따라 경제 활동을 영위하도록 장려하는 조치를 수립함”에 있음을 밝히고 있다.

동 법률에서는 사회적 경제에 참여하는 단체를 8개 종류로 열거해 놓았다(제4조). 구체적으로는 ① 협동조합, ② 공제조합, ③ 자선단체, ④ 재단, ⑤ 상기 단체 외의 사회적연대단체, ⑥ 문화, 여가, 스포츠 및 지역개발 분야에서 활동하는 이타적 목적의 비영리민간단체, ⑦ 헌법에 따라 협동조합 및 사회적 부문의 일부분으로 간주되는 기타 단체, ⑧ 본 법률 제5조에 명시된 사회적경제의 지침을 따르며 사회적경제DB 등에 등록되어 있는 기타 법인 등이다. 특히 기타 조건을 충족하는 단체들을 포함함으로써 기존 다른 법률로 규율되는 사회적 단체뿐만 아니라 앞으로 생겨날 수 있는 다양한 형태의 법인까지 포섭할 수 있는 여유를 확보했다.

사회적 경제 단체들이 반드시 준수해야 하는 활동지침으로 7가지 원칙을 열거해놓았다(제5조). ① 인간중심과 사회적 목적의 원칙, ② 자유롭고 자발적인 가입과 참여의 원칙, ③ 구성원들에 의한 민주적 통제원칙, ④ 공권력과 외부기관으로부터 독립적이고 자율 경영의 원칙, ⑤ 구성원, 사용자, 이해자의 이익과 공익 조율의 원칙, ⑥ 연대, 평등과 차별금지, 사회통합, 정의와 형평성, 투명성, 사회와 개인의 공동 책임 및 보안성의 가치 존중 원칙, ⑦ 사회적경제 주체의 설립 목적에 따라 공익을 위한 잉여금 처분의 원칙 등이다.

국가와 사회적 경제 단체들과의 관계에 관해서는 협동과 감독의 원칙을 규정했다(제9조). 사회적경제의 지원과 관련해서는 경제·재정적 지속가능성을 강화하기 위한 지원체제를 구축하라는 규정 등이 있다(제10조).

2013년에 포르투갈 사회적경제 기본법이 도입된 이후 사회연대경제는 부의 생산과 일자리 창출 면에서 상당한 성장을 이루었다. 2013년부터 2016년까지 사회연대경제 주체의 수는 17.3% 증가하였고, 총부가가치는 14.6% 증가했다.¹³⁾

4 프랑스(2014)¹⁴⁾

프랑스는 1900년 파리 만국박람회에서 사회적경제관을 설치하여 사회적경제 용어를 전 세계에 알렸으며, 1977년에 상호공제조합 및 유사성격의 민간단체를 총괄하여 ‘사회적경제’라는 단어를 최초로 사용한 국가이다. 1981년 사회적경제 대표부(Délégation à l'économie sociale)를 설치했으며 1990년대 후반에는 사회적경제와 연대경제를 통합하여 사회연대경제로 지칭했다.

12) 조희문 (2021). 사회적 경제의 미래와 정부의 역할 - 포르투갈과 한국의 비교법제적 접근을 중심으로 -. 외법논집, 45(3), 225-250.

13) Monteiro, A. (2022). 포르투갈의 사회적경제: 법제도 및 사회경제적 정의

14) 김현희 (2013). 프랑스의 사회적경제 (ESS) 에 관한 규범적 의미 해석 연구. 한국법제연구원

프랑스의 사회연대경제법(Loi relative à l'économie sociale et solidaire, 2014)은 사회적경제의 정의와 범위를 명확히 하고 다양한 유형의 사회연대경제조직을 포괄하는 공통 프레임워크를 마련하는 동시에 사회적경제기업의 법적 지위를 확정하였다. 이로 인해 사회적경제에 민간투자자들을 유인하는데 우호적인 생태계를 조성하는데 기여했다. 또한 사회연대경제 주체에 관한 정책을 일원화하며 사회연대경제의 일자리 창출 역량을 뒷받침했다.

동 법률에서는 사회적경제를 ① 이윤 분배 외의 다른 사회적 목적 추구, ② 참여 경영에 기반을 둔 민주적 지배구조, ③ 영리 추구의 제한 등 3가지 조건으로 정의하고 있다. 기존의 협동조합, 상호공제조합(공제회), 시민단체 및 협회, 재단에 더해 사회 연대경제의 규칙을 준수하는 사회적 유용성을 추구하는 기업을 포함시켰다.

사회적 유용성을 추구하는 기업은 다음 3가지 조건 중 최소한 하나를 충족해야 한다. ① 사회취약계층을 사회적(돌봄, 의료서비스 등), 경제적으로 지원하는 기업으로서 사회취약계층이 고용주, 직원, 고객, 회원 또는 수혜자일 것, ② 사회적 배제에 반해 지역에서 사회적 관계의 발전 또는 결속력 강화를 통해서 사회 통합에 기여할 것, ③ 지속가능한 발전에 이바지할 것.

동 법률은 사회적경제 정책과 전략을 수립하고 실천을 주도할 지역, 전국, 국가 차원의 민관 협치 기관으로 프랑스 사회연대경제 고등위원회와 프랑스 사회연대경제 회의소를 규정하고 있다. 또한 전국 민간대표조직으로서 ESS France를 신설하고 지역 민간대표조직으로서 사회연대경제 지역회의소(Chambres régionales de l'économie sociale et solidaire, CRESS)에 대해 인정하고 있다.

5 루마니아(2015)

루마니아는 사회연대경제에 관한 법체계의 모호성을 제거하고 다양한 유형의 사회적기업을 규제하며 사회적기업 육성 및 지원 조치를 수립하며 EU 기금에 대한 접근성을 높이기 위해 사회적경제법(Legea nr. 219/2015 privind economia socială)을 제정하였다. 제1조에서 동 법률의 목적을 “사회적 경제를 규정하고 사회적 경제를 촉진하고 지원하기 위한 시책을 수립하는 것”과 “사회적기업 및 사회 통합 기업에 대한 공공 기관의 인증 조건 규정”으로 제시하고 있다.

사회적 경제를 공공 부문과 독립적으로 조직된 일련의 활동으로, 취약 계층에 속한 사람들의 고용을 늘리거나 재화를 생산 및 공급하고 서비스를 제공하거나 업무를 수행함으로써 공공의 이익, 지역사회 이익 또는 개인의 비금전적 이익을 위해 봉사하는 것을 목적으로 하는 조직으로 정의하고 있다(제2조). 사회적 경제의 원칙으로는 ① 사회적 목표 우선, ② 연대와 공동의 책임, ③ 활동에 대한 회원의 민주적 통제권 행사, ④ 자발적이고 자유로운 결속, ⑤ 경영 자율성, ⑥ 공공 기관으로부터의 독립성, ⑦ 잉여금의 일부를 공동체 목표 달성에 분배 등을 내세우고 있다.

비영리민간단체, 협동조합, 재단 및 비정부기구(NGOs) 등 개별법에 의해 설립된 법인들은 동 법률에 따라 인증을 받은 경우에만 사회적경제 활동을 수행할 수 있다. 2021년 3월까지 총 1,641개 사회연대경제 주체가 사회적기업 인증을 받았다. 인증건수는 유럽사회기금(Europe Social Fund) 신청이 가능했던 해에 가장 많았다. 특히, 2021년에는 1,849개의 법인이 사회적기업으로 인증받았다.¹⁵⁾ 더 나아가 2022년에는 법률을 개정하여 사회연대경제 부문에서 활동하고 있는 법인들에게 사회적기업 지위를 부여하는 인증을 제공하고 있다.

15) ADV 재단 (2022), 사회적기업 등록현황, ADV 재단 (2021), 루마니아 사회적경제계의 금융 접근성 지표, EU집행위원회 (2019), 유럽의 사회적기업과 사회적기업 생태계 - 국가별 보고서: 루마니아

6 그리스(2016)

2008년 금융위기와 그에 따른 재정긴축 기조 하의 그리스는 생산적인 국가경제 재건과 지속가능한 경제로서의 전환을 위한 장치로서 2016년에 사회연대경제법(NOMOS 4430/2016: Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία και ανάπτυξη των φορέων της και άλλες διατάξεις)이 제정되었다. 동 법률의 목적은 제1조에서 경제 활동의 대안적 조직 형태로서 사회연대경제를 위한 입법 체계를 마련하여 모든 경제 활동 부문에서 사회연대경제를 확산시키고 사회적기업가 정신을 지원하고 강화하며 사회연대경제기관의 설립, 운영 및 행정감독을 규정할 것으로 정의되고 있다.

동 법률은 가능한 다양한 경제활동영역에서 사회연대경제를 촉진하기 위해 포괄적 접근법을 견지하고 있다. 동 법률은 사회연대경제 주체의 법인격 유형을 기본적으로 3가지로 하며 그리스 사회연대경제의 기본 골격을 만들었다. ① 사회적협동조합기업(Koin.S.Ep), ② 유한책임 사회적협동조합, ③ 종업원협동조합(Koi.S.P.E)이다. 동시에 사회연대경제의 범위를 넓히기 위해 동 법률은 일정한 기준(예, 민주적 의사결정 및 이익 배분)을 충족하는 기타 유형의 법인도 사회연대경제 주체로 인정하고 있다.

국가는 사회적경제 특임장관직을 신설하고 특정 기준에 부합하는 법인을 사회연대경제 등록센터(National Registry of the Social and Solidarity Economy)에 등록하도록 하였다(제4조). 사회연대경제 주체는 사회적경제 기금, 국가 기업가 정신 및 개발 기금으로부터 자금을 지원받을 수 있다(제5조). 사회적경제기금의 자원은 국가 등의 공공 투자로부터 이뤄지며 노동부, 사회보장부, 사회연대부, 재정경제부, 개발관광부 장관의 공동 결정에 따라 운영된다(제10조).

7 불가리아(2018)

2018년, 불가리아는 사회연대경제에 관한 기본법을 제정하였다. 사회연대경제기업에 관한 법률(Act on Enterprises of the Social and Solidarity Economy)의 3가지 목적은 다음과 같다.

- ① 사회연대경제·사회연대경제의 원칙·사회연대경제 주체 정의, ② 지방정부와 중앙정부에 사회연대경제 육성에 관한 권한 부여, ③ 사회적기업 등록제도 도입

동 법률은 사회연대경제를 “중앙정부 또는 지방정부와 협력하거나 독립적으로 수행하는 각종 재화와 용역 생산 등, 한 가지 또는 그 이상의 사회적 활동 및/또는 사회적 목표를 추구하는 유형의 기업”이라고 정의하고 있다. 또한, 사회연대경제의 5대 원칙으로 ① 경제적 목적에 우선하는 사회적 목적, ② 공익 또는 집단의 이익을 위한 결사, ③ 공개 및 투명성, ④ 국가기관으로부터의 독립성, ⑤ 조합원, 노동자 또는 종업원의 의사결정 참여 등을 정했다. 사회연대경제 조직으로는 협동조합, 공익을 목적으로 운영되는 비영리 법인 및 사회적기업으로 정하였다.

또한 동 법률은 각급 정부에게 사회연대경제 육성에 관한 권한을 명시적으로 부여하고 있다. 먼저 중앙정부 차원에서 노동사회 정책부 장관은 사회연대경제에 관한 대화를 지원하고 사회연대경제 관련 정책에 이해관계자의 참여를 촉진함으로써 사회연대경제와 사회적기업을 육성할 책임을 지게 되었다. 그 밖에도 장관에게는 사회적기업의 운영자금 확보를 위한 특별기금 조성을 돕고, 관리역량 개발을 위한 프로그램을 개발하며, 사회적기업 및 사회적기업이 생산한 재화와 용역에 관한 인증제도를 운영해야 하는 과업도 주어졌다. 또한, 장관은 통계청의 사회연대경제 지표개발업무를 조정해야 한다. 지방정부는 온라인 플랫폼 이 용지원, 자치단체 차원의 지원사업 개발 및 사회연대경제 주체와의 협력을 통하여 사회연대경제를 진흥해야 한다. 이러한 일련의 조치를 통하여 범정부차원의 사회연대경제 지원을 가속화할 수 있고 각급 정부의 정책입안자는 다양한 공공자원을 활용하여 사회연대경제 주체를 지원할 수 있다.

글로벌 이슈리포트 Zoom In

Vol.9 (2023.11.)



발행처 한국사회적기업진흥원
작성 정책연구본부 정책조사연구팀 박서우 대리
문의 031-697-7775
편집 (주)프리비

※ 본 리포트 내용은 집필진의 의견이며 한국사회적기업진흥원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.
※ 리포트 내용을 인용할 경우에는 출처를 반드시 명시하여 주시기 바랍니다.



한국사회적기업진흥원

경기도 성남시 수정구 수정로 157 새마을금고빌딩(6-8층)
Tel. 031-697-7700 | Fax. 031-697-7889