

사회적 가치 관련 기본법의 법적 성격에 관한 소고*

Legal Characteristics of Social Value-related Framework Acts

박 광 동**

Park, Kwang-Dong

장 교 식***

Jang, Kyo-Sik

목 차

- | | |
|--------------------|--------------------------|
| I. 서론 | IV. 사회적 가치 관련 기본법의 법적 성격 |
| II. 사회적 가치법(안) | V. 결론 |
| III. 사회적 경제 기본법(안) | |

최근 우리나라에서는 사회적이라는 용어가 크게 확산되어 사용되고 있고, 이는 입법안 등에서도 나타나고 있는 상황이다. 이러한 사회적이라는 용어가 사용되는 입법안 중 사회적 가치와 관련한 기본법으로는 「사회적 가치 기본법(안)」 및 「사회적 경제기본법(안)」이 국회에 계류 중이다.

이 「사회적 가치 기본법(안)」 및 「사회적 경제기본법(안)」은 기본법의 법체계를 가지고 있는데, 양자의 기본법의 유형과 관련하여 기본법의 “성격별” 유형으로 분류할 때는 정책형이면서, 기본법의 “효력별” 유형으로 분류할 때는 제1유형 기본법 및 기본법의 규범적

DOI: 10.35148/ilsilr.2019.43.53

투고일: 2019. 4. 29. / 심사회의일: 2019. 6. 7. / 게재확정일: 2019. 6. 21.

* 본 논문은 2018년 한국법제연구원의 ‘공공기관의 사회적 가치 강화를 위한 관련 법제 개선방안 연구’ 기본과제 수행과 관련하여 공동연구책임으로 박광동이 맡은 파트 중 발간된 보고서상에 빠진 연구사항을 교신저자와 같이 수정 및 보완한 것임을 밝힌다.

** 주저자: 한국법제연구원 연구위원

Senior Research Fellow in Korea Legislation Research Institute

*** 교신저자: 건국대학교 법학전문대학원 교수

Professor, Konkuk University Law School

성격 유형으로 분류할 때는 정책수단의 총괄규범으로서의 기본법으로서의 성격이 동일하다고 할 것이다.

이러한 기본법 유형의 동일성까지 생각한다면 「사회적 가치 기본법(안)」은 「사회적 경제 기본법(안)」 및 「사회적 경제 판로특별법(안)」과 더불어 소위 “사회적 경제 3법”으로 속할 수 있다고 할 것이다. 그러나 「사회적 가치 기본법(안)」과 「사회적 경제 기본법(안)」이 동일한 기본법의 성격을 가지고 있다고 하더라도 사회적 경제는 사회적 가치를 구현하는 하나의 방식이자 조직이기 때문에 사회적 가치 규범을 사회적 경제 규범 속에 포함시키는 것은 적절하지 않다. 오히려 사회적 경제에 관한 일련의 법령을 사회적 가치 규범의 하나의 범주 내지 내용(구현 방식)으로 이해하는 것이 적절할 것이다.

[주제어] 사회적, 사회적 가치, 사회적 경제, 기본법, 공공성

I. 서론

최근 우리나라에서는 예컨대, 사회적 가치, 사회적 경제, 사회적 기업, 사회적 협동조합 등 소위 사회적(Social)이라는 용어가 다양하고 폭넓게 사용되고 있다. 이는 입법에도 일정한 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다. 예컨대, 현행 법령명 중에서도 「사회적 기업 육성법」 및 하위법령, 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 및 동법 시행령 등에서 사회적이라는 용어를 사용하고 있다. 그리고 2016년부터 2019년 4월 현재까지 국회에 계류 중인 사회적 용어 사용 관련 입법안으로는 「사회적 농업 육성법안」, 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」, 「사회적 경제 기본법안」, 「사회적 경제기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법안」 등이 있다.

그런데 이러한 사회적 가치 관련 법제 중 기본법 형태를 가지면서 사회적 가치 등을 구현하려는 입법안이 국회에 계류되어 있다. 구체적으로 보면 이에는 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)(이하 「사회적 가치 기본법(안)」), 「사회적 경제기본법(안)」 등이 있다. 특히 이 두 법안과 「사회적 경제기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법(안)」을 합쳐 소위 “사회적 경제 3법”이라 부른다.¹⁾

그런데 문제는 이러한 사회적 가치 관련 법제 중 「사회적 가치 기본법(안)」과 「사회적 경제기본법(안)」이 각각에 대해서 기본법의 법적 성격을 가지는 경우에 양 기본법간의 법적 성격에 대한 검토가 필요할 것이다. 이는 이와 같은 사회적 가치 관련 기본법(안)의

1) 동아일보, “효율성 보다 공공성.....사회적 가치가 경제 살린다,” 2017.12.26. <<http://news.donga.com/3/all/20171226/87897302/1>>, 검색일: 2019.4.16.

법적 성격에 따라 사회적 가치에 관한 정책 및 관련 법률과의 관계가 다양하게 형성되기 때문이다.

그리고 「사회적 가치 기본법(안)」이 소위 “사회적 경제 3법”에 포함되어야 할 것인지에 대한 검토도 필요할 것이다.

이에 본 논문에서는 사회적 가치 관련 기본법에 대한 입법안에 대해서 분석하여 보고, 사회적 가치 관련 기본법의 법적 성격에 대해서 검토하여 보고자 한다.

II. 사회적 가치법(안)

「사회적 가치 기본법(안)」은 제안 시기를 기준으로 ① 문재인의원 대표발의안(2014.6.17. - 임기만료폐지), ② 김정수의원 대표발의안(2016.8.17.), ③ 박광온의원 대표발의안(2017.10.26.)이 있다. 다만, 최초 발의안인 문재인의원 대표발의안(2014.6.17.)의 경우에 해외사례로서 공공부문의 역할을 사회적 가치실현의 과제와 연결시키려는 전형적인 사례라 할 수 있는 영국의 「2012년 공공서비스법(Public Services (Social Value) Act 2012)」²⁾을 검토한 바도 있다. 다만, 영국의 「2012년 공공서비스법」은 우리나라의 「사회적 가치 기본법(안)」과 같이 사회적 가치에 대한 규정이라기보다는 조달과 관련한 법률로서 「사회적 경제기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법(안)」과 유사한 성격을 가지고 있다고 할 수 있다.

1. 각 법안의 체계 비교

〈표 II-1〉 각 법안의 체계 비교

①안	②안	③안
제 1 장 총 칙 제1조(목적) 제2조(기본이념) 제3조(정의) 제4조(공공기관의 책무) 제5조(다른 법률과의 관계)	제 1 장 총 칙 제1조(목적) 제2조(기본이념) 제3조(정의) 제4조(공공기관의 책무) 제5조(다른 법률과의 관계)	제1조(목적) 제2조(기본이념) 제3조(정의) 제4조(공공기관의 책무) 제5조(공공기관의 역할 등) 제6조(다른 법률과의 관계) 제7조(기본계획의 수립 등) 제8조(시·도 지역별 추진계획 수립·추진)
제 2 장 사회적 가치 실현대상의 범위와 역할	제 2 장 사회적 가치 실현대상의 범위와 역할	

2) 박명규, 사회적 가치의 다차원적 구조, 사회적가치연구원, 2018, 7쪽.

①안	②안	③안
제6조(사회적 가치 실현을 위한 공공 기관의 역할) 제7조(공공기관의 조달 및 위탁 등) 제8조(도시 및 지역개발사업 등) 제9조(사회적경제 정책계획 및 시행 등) 제 3 장 사회적 가치 실현 기본계획 수립 제10조(기본계획 수립 및 시행) 제11조(사회적경제활성화계획 수립 및 시행) 제12조(지방자치단체의 추진계획 수립 · 시행) 제13조(추진상황 점검 및 평가) 제14조(정책에 관한 의견제시) 제 4 장 사회적가치위원회의 설치와 운영 제15조(사회적가치위원회의 설치) 제16조(지역 사회적가치위원회의 구성 및 운영) 제17조(국회보고 등) 제 5 장 사회적 가치 실현을 위한 지원의 원칙과 체계 제18조(사회적 가치 실현을 위한 민간참여 지원) 제19조(사회적 가치 실현을 위한 금융지원) 제20조(사회적 가치 실현을 위한 국 · 공유재산 중 무상대부) 제21조(사회적 가치 실현을 위한 재정지원 등) 제22조(사회적경제조직의 사회적 가치 실현 강화를 위한 지원 등) 제23조(사업자의 사회적 가치 실천) 제 6 장 사회적가치성과 평가의 원칙과 방식 제24조(사회적가치성과평가의 기본 원칙) 제25조(사회적가치성과평가의 절차) 제26조(사회적가치성과평가의 분야 및 평가항목) 제27조(공공기관의 조직운영 및 성과 평가에 있어 사회적가치성과 평가) 제28조(포상 및 평가 등) 제 7 장 보 칙 제29조(권한의 위임 · 위탁) 제30조(자료제출 등의 요구) 제31조(국제협력의 증진) 부 칙	제6조(사회적 가치 실현을 위한 공공 기관의 역할) 제7조(공공기관의 조달 및 위탁 등) 제8조(도시 및 지역개발사업 등) 제9조(사회적경제 정책계획 및 시행 등) 제 3 장 사회적 가치 실현 기본계획 수립 제10조(기본계획 등의 수립 및 시행) 제11조(지방자치단체의 추진계획 수립 · 시행) 제12조(추진상황 점검 및 평가) 제13조(정책에 관한 의견제시) 제 4 장 사회적가치위원회의 설치와 운영 제14조(사회적가치위원회의 설치) 제15조(지역 사회적가치위원회의 구성 및 운영) 제16조(국회보고 등) 제 5 장 사회적 가치 실현을 위한 지원의 원칙과 체계 제17조(사회적 가치 실현을 위한 민간참여 지원) 제18조(사회적 가치 실현을 위한 금융지원) 제19조(사회적 가치 실현을 위한 국 · 공유재산 중 무상대부) 제20조(사회적 가치 실현을 위한 재정지원 등) 제21조(사업자의 사회적 가치 실천) 제 6 장 사회적가치성과 평가의 원칙과 방식 제22조(사회적가치성과평가의 기본 원칙) 제23조(사회적가치성과평가의 절차) 제24조(사회적가치성과평가의 분야 및 평가항목) 제25조(공공기관의 조직운영 및 성과 평가에 있어 사회적가치성과 평가) 제26조(포상 및 평가 등) 제 7 장 보 칙 제27조(권한의 위임 · 위탁) 제28조(자료제출 등의 요구) 제29조(국제협력의 증진) 부 칙	제9조(연도별 시행계획의 수립 등) 제10조(국회보고 등) 제11조(사회적가치위원회의 설치) 제12조(위원회의 구성 및 운영 등) 제13조(정책등의 수행에 관한 의견제시) 제14조(자료제출 요구권한 등) 제15조(지역 사회적가치위원회의 설치 및 운영) 제16조(사회적 가치 성과평가의 기본원칙) 제17조(사회적 가치 성과평가의 시행 등) 제18조(평가결과에 따른 보상 등) 제19조(사회적 가치 실현을 위한 민간참여 지원) 제20조(국제교류 및 협력의 강화) 부 칙

2. 소결

「사회적 가치 기본법(안)」은 체계상 문재인의원 대표발의안(2014.6.17.)은 총 7개의 장, 31개 조로 구성되어 있으며, 김경수의원 대표발의안(2016.8.17.)은 총 7개의 장, 29개 조로 구성되어 있어 문재인의원 대표발의안과 거의 유사한 체계를 가지고 있다. 다만 문재인의원 대표발의안(2014.6.17.)에서 사회적 경제활성화 계획 수립 및 시행(안 제11조)과 사회적 경제조직의 사회적 가치 실현 강화를 위한 지원 등(안 제22조)은 별도의 조문으로 구성되어 있는데 반해, 김경수의원 대표발의안에서는 별도의 조문으로 구성하지는 않고 법안 내용 중에 포함되어 있다.

박광온의원 대표발의안(2017.10.26.)은 장의 구분은 없으며, 총 20개의 조로 구성되어 있어 앞의 두 의원 대표발의안과는 체계를 달리하고 있다.

이와 같이 법안의 장(章) 구분과 관련하여 일반적으로 본칙의 조문 수가 많고(통상 조문 수가 30조 이상) 이를 그 성질에 따라 몇 개의 군(群)으로 나누는 것이 법문의 이해에 편리할 경우, 이를 몇 개의 「장(章)」으로 구분할 수 있다.³⁾

그런데 박광온의원 대표발의안은 문재인의원 대표발의안 중 사회적 가치 실현대상의 범위와 역할에 대한 부분(안 제2장), 사회적 가치 실현 기본계획의 추진상황 점검 및 평가(안 제13조), 사회적 가치위원회의 국회보고(안 제17조), 권한위임·위탁 규정(안 제29조)에 대하여 별도의 조문을 두고 있지 않으나, 내용상으로는 문재인의원 대표발의안의 중요 내용을 적시하고 있다.

사회적 가치 기본법(안)의 각 발의안의 입법목적은 알기 위해서는 그 법령의 입법 목적을 간결하고 명확하게 요약한 문장인 목적규정⁴⁾을 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련하여 문재인의원 대표발의안과 김경수의원 대표발의안은 정책수립 및 시행에 사회적 가치를 고려하고 정책 평가에 있어 사회적 가치의 실현이 중요한 기준임을 강조하고 있으며, 박광온의원 대표발의안은 사회적 가치 실현을 정책 수행과정에 적극적으로 고려하도록 함으로써 약간의 차이를 보이고 있다.

또한 정의 규정은 그 법령에서 쓰고 있는 용어 중 개념상 중요한 용어이거나 일반적으로 쓰는 용어의 의미와 다른 의미로 사용되는 용어에 대해 법령 자체에서 그 의미를 명확하게 할 목적으로 두게 된다.⁵⁾

3) 국회 법제실, 법제이론과 실무, 국회법제실, 2016, 94쪽.

4) 법제처, 법령 입안·심사 기준, 법제처, 2017, 47쪽.

「사회적 가치 기본법(안)」의 정의규정을 살펴보면 문재인의원 대표발의안과 김경수 의원 대표발의안은 사회적 가치, 공공기관, 사회적책임조달, 사회적 경제, 사회적 경제조직, 공공서비스, 사회적 가치성과평가, 사업자의 총 8개의 개념을 정의하고 있는데 반해, 박광온의원 대표발의안은 사회적 가치, 공공기관의 단 2개의 개념만을 정의하고 있다.

III. 사회적 경제 기본법(안)

사회적 경제 기본법(안)의 경우 발의된 시기와 법안이 다수 존재하는데, 유사한 유형으로서 ① 유승민의원 대표발의안(2014.4.30, 2016.10.11.), ② 신계륜의원 대표발의안(2014.10.13.) 및 윤호중의원 대표발의안(2016.8.17.), ③ 박원석의원 대표발의(2014.11.11.)으로 구분할 수 있다.

1. 각 법안의 체계 비교

〈표 III-1〉 각 법안의 체계 비교

①안	②안	③안
제 1 장 총 칙 제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(기본원칙) 제4조(국가 등의 책무) 제5조(다른 법률과의 관계) 제 2 장 사회적경제 발전 정책의 수립 및 추진체계 제6조(사회적경제 발전 기본계획의 수립) 제7조(다른 계획과의 관계) 제8조(연도별 시행계획의 수립·시행 등) 제9조(사회적경제의 발전에 관한 지역계획의 수립·시행 등) 제10조(사회적경제위원회) 제11조(위원회의 구성 등) 제12조(시·도사회적경제위원회) 제13조(협의 및 조정) 제14조(사회적경제조직 협의회) 제15조(한국사회적경제위원의 설립 등)	제 1 장 총 칙 제1조(목적) 제2조(기본원칙) 제3조(정의) 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 제5조(사회적경제조직의 책무) 제6조(국민의 권리와 의무) 제7조(다른 법률과의 관계) 제 2 장 사회적경제 발전 기본계획 수립 등 제8조(사회적경제 발전 기본계획의 수립) 제9조(부문별 발전계획안 수립 및 시행계획의 수립) 제10조(시·도 지역별 기본계획의 수립과 시행계획의 수립) 제11조(시행계획의 협의·조정) 제12조(시행계획 및 추진실적의 평가) 제13조(지역발전 시책의 추진) 제14조(다른 계획과의 관계)	제 1 장 총 칙 제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(기본원칙) 제4조(국가 등의 책무) 제5조(다른 법률과의 관계) 제 2 장 사회적경제 발전 정책의 수립 및 추진체계 제6조(사회적경제 발전 기본계획의 수립) 제7조(중앙행정기관의 연도별 추진 계획 수립·시행) 제8조(지방자치단체의 연도별 추진 계획 수립·시행) 제9조(추진상황 점검 및 평가) 제10조(정책에 관한 의견제시) 제11조(다른 계획과의 관계) 제12조(사회적경제위원회) 제13조(위원회의 구성) 제14조(실무위원회 등) 제15조(지역사회적경제위원회)

①안	②안	③안
제16조(사회적경제 권역별 통합지원 센터 지정 등) 제 3 장 사회적경제 발전기금 제17조(사회적경제 발전기금의 조성) 제18조(기금의 용도) 제19조(기금의 운용과 관리) 제20조(기금운용심의소위원회 설치) 제 4 장 사회적경제조직의 지원 및 육성 제21조(공공기관의 우선구매) 제22조(시설비 등의 지원) 제23조(조세감면 및 재정 지원) 제24조(민간의 참여와 민간자원의 연계) 제25조(교육훈련 지원) 제26조(사회적경제의 날) 제27조(사회적경제조직 간 협력의 촉진) 제28조(협동조합 간 협력의 촉진) 제29조(국제협력) 제 5 장 사회적경제조직의 운영 제30조(운영의 공개) 제31조(경영공시) 제 6 장 벌칙 제32조(벌칙) 제33조(과태료) 부 칙 제1조(시행일) 제2조(경제원의 설립) 제3조(경제원의 설립 준비) 제4조(경제원 설립에 따른 경과조치) 제5조(사회적경제 권역별 통합지원 센터에 대한 경과조치) 제6조(다른 법률의 개정)	제 3 장 사회적경제발전위원회 및 추진체계 제15조(사회적경제발전위원회) 제16조(위원회 구성 및 사무처 설치등) 제17조(실무위원회 등) 제18조(지역사회적경제발전위원회) 제19조(협의 및 조정) 제20조(공무원 등의 파견 요청) 제21조(사회적경제 통계조사) 제22조(사회적경제연대조직의 설립) 제23조(한국사회적경제개발원의 설립 등) 제24조(권역별 사회적경제지원센터 지정등) 제25조(시·도 지역별 사회적경제지원센터 지정) 제 4 장 사회적금융과 사회적경제 발전기금 제26조(사회적금융의 제도정비) 제27조(사회적금융기관의 설립과 육성) 제28조(사회적경제발전기금의 조성) 제29조(기금의 용도) 제30조(기금의 운영 및 관리) 제31조(기금운용심의위원회) 제32조(민간기금의 조성) 제 5 장 사회적경제조직의 지원 및 육성 제33조(공공기관의 우선구매등) 제34조(사회적성과 평가지표 개발과 보급) 제35조(시설비등의 지원) 제36조(조세감면 및 재정 지원) 제37조(교육·훈련등 지원) 제38조(민간의 참여와 민간자원과의 연계) 제39조(사회적경제조직 간 협력과 연대 촉진) 제40조(국제협력 등) 제41조(청년층의 창업활동 촉진과 참여 증진) 제 6 장 사회적경제조직의 운영 제42조(운영의 공개) 제43조(경영공시) 제 7 장 보 칙 제44조(자료제출 등의 요구) 제45조(국회보고 등) 제46조(벌칙) 제47조(과태료) 부 칙 제1조(시행일) 제2조(개발원의 설립 및 경과조치) 제3조(다른 법률의 개정)	제16조(협의 및 조정) 제17조(공무원 등의 파견 요청) 제18조(사회적경제연합조직) 제19조(한국사회적경제위원의 설립 등) 제20조(광역사회적경제지원센터 지정 등) 제 3 장 사회적경제금융과 사회적경제 발전기금 제21조(사회적경제금융의 제도정비) 제22조(사회적경제발전기금의 설치 및 조성) 제23조(기금의 용도) 제24조(기금의 관리 및 운용) 제25조(지역기금 설치) 제 4 장 사회적경제조직의 지원 및 육성 제26조(공공기관의 우선구매) 제27조(시설비 등의 지원) 제28조(조세감면 및 재정 지원) 제29조(사회적경제조직에 대한 지원·특례 등) 제30조(교육·훈련 등 지원) 제31조(사회적경제조직 간 협력의 촉진) 제 5 장 사회적경제조직의 운영 제32조(운영의 공개) 제33조(경영공시) 제34조(외부감사를 통한 투명경영) 제 6 장 보 칙 제35조(자료제출 등의 요구) 제36조(국회보고) 제37조(벌칙) 제38조(과태료) 부 칙 제1조(시행일) 제2조(다른 법률과의 관계에 관한 경과조치) 제3조(사회적경제위원의 설립 및 준비와 경과조치) 제4조(다른 법률의 개정)

2. 소결

「사회적 경제 기본법(안)」의 경우 우선, 유승민의원 대표발의안(2014.4.30, 2016.10.11.)은 총 6개의 장, 39개 조로 구성되어 있고, 신계륜의원 대표발의안(2014.10.13.) 및 윤호중의원 대표발의안(2016.8.17.)(이하 “신계륜의원 대표발의안 등”으로 표기)은 총 7개의 장, 50개 조로 구성되어 있으며, 박원석의원 대표발의(2014.11.11.)은 총 6개의 장 42개 조로 구성되어 있다.

유승민의원 대표발의안(2014.4.30., 2016.10.11.) 및 박원석의원 대표발의(2014.11.11.)안이 국가 등의 책무만을 규정하고 있는데 반해, 신계륜의원 대표발의안 등은 사회적 경제조직의 책무(제5조), 국민의 권리와 의무(제6조)를 규정하고 있으며, 사회적경제발전위원회 및 추진체계에 대한 내용을 별도의 장(제3장)으로 구성하고 있다.

또한 목적 규정의 내용을 보면, 유승민의원 대표발의안(2014.4.30., 2016.10.11.)은 통합 생태계와 통합적인 정책추진체계를 구축, 사회적 경제조직의 설립·경영의 지원 및 일자리 창출을 도모함을 명시하고 있다.

신계륜의원 대표발의안 등은 사회적 경제의 기본원칙에 따른 공통의 법적 토대를 마련함을 명시하고, 사회적 경제조직 간의 협력과 연대를 촉진, 민·관 협치를 기반으로 한 효과적인 정책추진체계 구축 등을 통해 지속가능한 사회적 경제 생태계 조성을 목적으로 함을 명시하여 정부 뿐 아니라 민간에 있어서도 사회적 경제를 중시하도록 하며 협력과 협치를 중요 목적으로 강조하고 있다.

박원석의원 대표발의안은 사회적 경제의 기본원칙에 따른 공통의 법적 토대를 마련함으로써 사회적 경제의 원칙과 목적에 따른 활동을 촉진하고 사회적경제의 지속가능한 발전을 위한 생태계 구축에 이바지함을 법안의 목적으로 명시하고 있다. 일반적으로 사회적 경제에 대한 사회적경제의 통일된 정의는 존재하지 않고, 국가와 연구자마다 그 의미에 대하여 조금씩 다르게 규정한다.⁶⁾ 이러한 현상은 입법안에도 나타나고 있다. 즉, 유승민의원 대표발의안은 사회적 경제를 사회적 가치를 창출하는 모든 경제적 활동(제2조제1호)으로, 박원석의원 대표발의(2014.11.11.)안은 공동체 구성원의 공동의 이익과 사회적 목적을 추구하기 위해서 필요한 재화와 용역을 생산, 유통, 교환, 소비하는 민간부문의 모든 경제활동(제2조제1호)으로 이해하고 있다. 그리고 신계륜의원 대표발

6) 이경호/양동수/이예은, “사회적경제 법·제도 현황과 새로운 법체계 고안”, 공익과 인권 통권 제17호, 서울대학교 법학연구소, 2017.10., 344쪽.

의안 등은 공동체 구성원의 공동이익과 사회적 가치의 실현을 위하여 사회적 경제조직이 호혜협력과 사회연대를 바탕으로 사업체를 통해 수행하는 모든 경제적 활동으로 파악하고 있다(제3조 제1항).

다만, 입법안의 경우 종합하여 보면 공동체 구성원의 공동이익과 사회적 가치를 창출하는 모든 경제적 활동이 사회적 경제라고 할 수 있다.

「사회적 경제기본법(안)」 3개 대표발의안의 조문구성을 살펴보면 신계륜의원 대표발의안 등은 유승민의원 대표발의안과는 제5조(사회적경제조직의 책무), 제6조(국민의 권리와 의무), 제9조(부문별 발전계획안 수립 및 시행계획의 수립), 제11조(시행계획의 협의·조정), 제12조(시행계획 및 추진실적의 평가), 제13조(지역발전 시책의 추진), 제15조(사회적경제발전위원회), 제16조(위원회 구성 및 사무처 설치 등), 제17조(실무위원회 등), 제18조(지역사회적경제발전위원회), 제19조(협의 및 조정), 제20조(공무원 등의 파견 요청), 제21조(사회적경제 통계조사), 제22조(사회적경제연대조직의 설립), 제34조(사회적성과 평가 지표 개발과 보급), 제41조(청년층의 창업활동 촉진과 참여 증진)와 차이가 있다.

또한, 박원석의원 대표발의안은 제9조(추진상황 점검 및 평가), 제10조(정책에 관한 의견제시), 제17조(공무원 등의 파견 요청), 제21조(사회적경제금융의 제도정비), 제22조(사회적경제발전기금의 설치 및 조성), 제24조(기금의 관리 및 운용), 제29조(사회적경제 조직에 대한 지원·특례 등), 제34조(외부감사를 통한 투명경영), 제35조(자료제출 등의 요구), 제36조(국회보고)에서 유승민의원 대표발의안과 차이가 있다.

IV. 사회적 가치 관련 기본법의 법적 성격

1. 기본법과 개념과 유형

기본법에는 사회에 있어서 기본적인 원칙이나 준칙 내지 일정한 법분야에 있어서 제도, 정책 등에 관한 기본과 원칙, 기준 등에 관하여 정한 법률을 지칭하는 경우(예: 「교육기본법」 등)와 주로 국정의 중요분야에 있어서 제도, 정책의 방향성과 대강을 천명·지시하는 법률로서, 법령의 제명에 “기본법”이라는 명칭을 지닌 법률 및 국가의 기본조직을 정하는 법규범을 지칭하는 의미로 사용되는 경우(예: 「독일연방공화국기본법」 등)도 있다.⁷⁾

이러한 기본법의 유형으로는 첫째, 기본법의 성격과 효력범위에 따라 이념형, 정책형, 대책형, 개혁추진형의 유형을 분류할 수 있는데, 다만 이러한 분류는 절대적인 것은 아니고, 성격이 혼합되어 나타난다.⁸⁾

〈표 IV-1〉 기본법의 성격별 유형⁹⁾

유 형	내 용	예
이념형 (선언형)	- 제도·정책에 관한 기본·이념·원칙을 정하는 것 - 이 형의 기본법은 그 분야에 있어서 지도법으로서 기본적인 이념·원칙 등을 정하고 있을 뿐 아니라 이를 국민에게 널리 제시한다는 역할도 담당	- 「관광기본법」 - 「교육기본법」
정책형	- 각각의 행정분야에 있어서 국가의 정책·제도의 목표·방향·대강 등을 제시하고 그것을 토대로 정부에 대하여 시책의 추진을 촉구하는 것	- 「농업·농촌기본법」 - 「중소기업기본법」 - 「과학기술기본법」
대책형	- 일정한 행정상의 대책의 기본을 정하고 사회질서의 유지, 복지향상, 피해의 예방·구제 등을 도모하기 위한 대책입법으로서의 성격을 가지는 것	- 「재난 및 안전관리기본법」 - 「민방위기본법」 - 「저출산·고령사회기본법」 - 「토지이용규제기본법」
개혁추진형	- 국정상의 중요과제로 되어 있는 특정개혁을 확실히 추진하기 위하여 법률의 형식을 사용한 것으로서 개혁의 기본이념·기본방침을 명시하고 스스로 그 개혁의 프로그램을 정하거나 개혁추진을 위한 계획을 규정하고 있는 점이 특징	- 「철도산업발전기본법」 - 「행정규제기본법」

둘째, 기본법의 효력범위에 따라 제1유형과 제2유형으로 분류할 수 있다.¹⁰⁾

〈표 IV-2〉 기본법의 효력별 유형¹¹⁾

유 형	주요내용	비 고
제1 유형	규율하고자 하는 제도의 기본이념 및 기본방향, 국민의 기본적인 권리의무, 동제도의 운영을 위한 기본계획 및 국가 등의 책무, 동제도의 목적을 달성하기 위한 관련 개별 법률의 해석·적용의 기준 및 제정·개정시 기본법의 취지존중, 기본법에서 규정하고 있는 동 제도를 시행함에 있어서 다른 개별 법률에서 도입할 운영 등에 관한 기본적인 사항 등 동제도의 운영에 있어서 총괄적이고 포괄적인 사항 등을 정하고, 기본법에서 구현하고자 하는 제도의 구체적이고 세부적인 사항 등에 대하여는 관련 개별법을 만들어 운영하도록 하고 있는 법률의 유형	「고용정책기본법」, 「관광기본법」, 「교육기본법」, 「국세기본법」, 「기금관리기본법」, 「건설산업기본법」, 「국가표준기본법」, 「전기통신기본법」, 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」, 「문화산업진흥기본법」, 「보건의료기본법」, 「사회보장기본법」, 「여성발전기본법」, 「영상진흥기본법」, 「자격기본법」, 「전기통신기본법」, 「전자거래기본법」, 「정보화촉진기본법」, 「정부투자기관관리기본법」, 「중소기업기본법」, 「청소년기본법」, 「해양개발기본법」, 「행정규제기본법」, 「환경정책기본법」 등
제2 유형	법률에서 “○○기본법”이라는 제명을 사용하면서 규율하고자 하는 제도의 기본이념·기본계획 등 기본적인 사항과 구체적이고 세부적인 제도의 운영을 자체 완결적으로 규정하고 있어 동 기본법을 구체화·세부화 하는 다른 개별 법률이 없는 법률의 유형	「민방위기본법」, 「재난 및 안전관리기본법」 등

7) 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006, 19-20쪽.

8) 박영도, 위의 보고서, 119-120쪽.

9) 박광동, 바우처제도의 표준입법모델 및 합리적 정비방안 연구 -사회서비스 바우처제도를 중심으로-, 한국법제연구원, 2011, 137-138쪽.

10) 박광동, 위의 보고서, 137-138쪽.

그리고 셋째, 기본법의 규범적 성격 유형에 따라 헌장으로서의 기본법, 정책수단의 총괄규범으로서의 기본법, 관리규범으로서의 기본법, 특정분야의 종합법전으로서의 기본법으로 그 유형을 분류할 수 있다.¹²⁾

〈표 IV-3〉 기본법의 규범적 성격 유형¹³⁾

유형	내용
헌장으로서의 기본법	- 기본법 중 특정한 정책분야에 대한 기본적인 사항을 선언적인 형태로 정하는 경우으로써 특히, 해당 정책분야의 기본이념을 설정하고, 정책의 집행을 위하여 필요한 국가와 지방자치단체 및 해당분야 종사자의 책무를 정함.
정책수단의 총괄규범으로서의 기본법	- 헌장을 실현하기 위한 각종 정책수단, 특히 그 기본법이 해당분야의 정책에 대한 조정수단을 포괄하고 있는가에 주목하는 것으로 기본법이 헌장에 해당하는 기본이념을 규정할 뿐만 아니라 총괄조정을 위한 위원회조직, 재정수단확보를 위한 기금의 설치, 규제 및 지원을 위한 각종 행정수단을 총괄적으로 설정하는 경우
관리규범으로서의 기본법	- 특정한 분야에 대한 우월적 관리수단을 포함하고 있는가를 주목함. - 기본법에 명시적으로 우월적인 지위를 부여하고 특정한 제도·행정조직 또는 정책수단에 대한 관리 및 조정기능을 부여하는 경우를 말함.
특정분야의 종합법전으로서의 기본법	- 위의 세 가지 범주에 속하지 아니하는 기본법의 범주 이외에 특정한 행정분야에 대한 유일한 법률이면서 이념과 총괄적인 정책수단과 개별적 행정수단을 모두 망라한 종합법전의 형태를 띠고 있는 법률을 말한다.

이러한 기본법은 정부조직의 통폐합 및 정책의 방향 제시, 제도 및 정책의 체계화·종합화, 행정의 통제 및 정책의 계속성, 국민에 대한 정책 전달, 지방자치의 활성화 등의 기능을 수행한다.¹⁴⁾

2. 소결

「사회적 가치법(안)」과 「사회적 경제 기본법(안)」은 모두 첫째, 기본법의 성격과 효력 범위와 관련하여 각각의 행정분야에 있어서 국가의 정책·제도의 목표·방향·대강 등을 제시하고 그것을 토대로 정부에 대하여 시책의 추진을 촉구하는 정책형 기본법의 유형이다. 둘째, 기본법의 효력범위와 관련하여서는 규율하고자 하는 제도의 기본이념 및 기본방향, 국민의 기본적인 권리의무, 동제도의 운영을 위한 기본계획 및 국가 등의 책무, 동제도의 목적을 달성하기 위한 관련 개별 법률의 해석·적용의 기준 및 제정·개

11) 박광동, 위의 보고서, 138-139쪽.

12) 강현철 외, 협동조합기본법 제정에 따른 법체계 분석 연구, 한국법제연구원, 2012, 69쪽.

13) 강현철 외, 위의 보고서, 69쪽.

14) 우기택, “기본법과 체계정당성에 관한 연구”, 법제 제674호, 법제처, 2016. 9, 44-46쪽.

정시 기본법의 취지존중, 기본법에서 규정하고 있는 동 제도를 시행함에 있어서 다른 개별 법률에서 도입할 운영 등에 관한 기본적인 사항 등 동제도의 운영에 있어서 총괄적이고 포괄적인 사항 등을 정하고, 기본법에서 구현하고자 하는 제도의 구체적이고 세부적인 사항 등에 대하여는 관련 개별법을 만들어 운영하도록 하고 있는 법률의 유형으로서의 제1유형의 기본법의 유형에 속한다. 그리고 셋째, 기본법의 규범적 성격 유형에 대해서 보면, 현장을 실현하기 위한 각종 정책수단, 특히 그 기본법이 해당분야의 정책에 대한 조정수단을 포괄하고 있는가에 주목하는 것으로 기본법이 현장에 해당하는 기본이념을 규정할 뿐만 아니라 총괄조정을 위한 위원회조직, 재정수단 확보를 위한 기금의 설치, 규제 및 지원을 위한 각종 행정수단을 총괄적으로 설정하는 정책수단의 총괄규범으로서의 기본법 유형이라고 파악할 수 있다.

결국 「사회적 가치법(안)」과 「사회적 경제 기본법(안)」은 기본법의 “성격별” 유형으로 분류할 때는 정책형이면서, 기본법의 “효력별” 유형으로 분류할 때는 제1유형 기본법 및 기본법의 규범적 성격 유형으로 분류할 때는 정책수단의 총괄규범으로서의 기본법이라고 할 수 있다.

「사회적 가치법(안)」은 기본법 기능 중 정책의 방향 제시, 제도 및 정책의 체계화·종합화, 행정의 통제 및 정책의 계속성, 국민에 대한 정책 전달의 기능에 중점이 있다. 그리고 「사회적 경제 기본법(안)」은 정부조직의 통폐합, 제도 및 정책의 체계화·종합화, 행정의 통제 및 정책의 계속성, 국민에 대한 정책 전달, 지방자치의 활성화 등의 기능이 있다고 할 것이다.

V. 결론

2017년 정부는 사람중심의 국정철학을 바탕으로 국정기획자문위원회를 출범시키고 초기 정부가 핵심적으로 추진할 100대 국정과제에 ‘사회적 가치’ 실현과 밀접하게 관련된 다수의 국정과제를 포함시켰다.¹⁵⁾ “열린 혁신정부, 서비스하는 행정”(국정과제 8), “사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관”(국정과제 12), “사회적 경제 활성화”(국정과제 26)가 그것이다.¹⁶⁾ 이러한 현황과 관련하여 사회적 가치라는 것을 법률로서 규정하는

15) 라이프인, 공공기관, 공공성 회복과 사회적가치 증진에 나서야, 2017.10.2, <http://www.lifein.news/news/article_View.html?idxno=464>, 검색일: 2019.4.16.

것이 타당한 것인가와 관련하여 헌법 또는 SDGs(Sustainable Development Goals)과의 관계상 불필요하다고도 할 수 있다. 다만, 법률이라는 것이 반드시 실효성 있는 처분법적 성격의 법률만 있는 것이 아니라, 국민에 대한 선도적 기능도 있다. 이러한 선도적 측면에서 본다면 「사회적 가치 기본법(안)」이 법제적으로 문제가 된다고 볼 수 없을 것이다. 다만, 「사회적 가치 기본법(안)」에서 제시된 사회적 가치사항들은 모든 「사회적 가치 기본법(안)」이 대동소이하다. 그리고 제시된 각각의 사회적 가치가 매우 광범위하고 추상적인 내용이므로 이에 대한 사항을 국민의 기본권과 연결하여 좀 더 구체화하는 방안도 구상할 수 있을 것이다.

현재 국회에 계류 중인 사회적 가치 관련 법제인 「사회적 가치 기본법(안)」은 「사회적 경제 기본법(안)」 및 「사회적 경제 판로특별법(안)」과 더불어 소위 “사회적 경제 3법”이라 불린다. 그런데 이들 3법안이 각자의 존재와 상호관계 등을 세밀하게 고려하여 준비된 것이 아니기에 이들 법안이 그대로 통과되는 경우 상호중복과 모순·충돌 등이 발생할 우려가 있어 매우 신중한 검토가 필요하다.¹⁷⁾ 예컨대, 「사회적 가치 기본법(안)」, 「사회적 경제 기본법(안)」 및 「사회적 경제 판로특별법(안)」은 모두 사회적 경제제품 우선구매 규정을 두고 있다. 이러한 규정에 의해 각 법률의 법적 성격 및 다른 법률과의 관계에 따라 동일한 제도가 각각의 법률에 따라 다른 절차 또는 거버넌스 구조가 적용될 수 있다. 또한, 법체계적으로 기본법상에 사회적 경제제품 우선구매 규정을 두는 것이 타당한지에 대한 문제와 사회적 경제제품 우선구매 규정과 관련하여 「사회적 가치 기본법(안)」과 「사회적 경제 기본법(안)」간의 기본법의 우열의 문제에 따른 우선 적용 법률이 달라질 수 있다는 문제가 발생할 수 있다.

특히 이 중에서도 「사회적 가치 기본법(안)」과 「사회적 경제 기본법(안)」은 법체계와 관련하여 기본법 구조이고, 기본법의 법적 성격에 관해서도 기본법의 “성격별” 유형으로 분류할 때는 정책형이면서, 기본법의 “효력별” 유형으로 분류할 때는 제1유형 기본법 및 기본법의 규범적 성격 유형으로 분류할 때는 정책수단의 총괄규범으로서의 기본법으로서의 성격이 동일하다고 할 것이다. 다만, 「사회적 가치 기본법(안)」과 「사회적 경제 기본법(안)」은 동일한 기본법의 성격을 가지고 있다고 하더라도, 사회적 경제는 사회적 가치를 구현하는 하나의 방식이자 조직이기 때문에 사회적 가치 규범을 사회적 경제 규범 속에 포함시키는 것은 적절하지 않다. 오히려 사회적 경제에 관한 일련의 법령을

16) 청와대 홈페이지 국정과제, <<http://www1.president.go.kr/government-projects>>, 검색일: 2019.4.16. 참조.

17) 양동수, 사회적 경제 활성화를 위한 법·제도 개선방안 연구, 사회적경제법센터 더함, 2017, 124쪽.

사회적 가치 규범의 하나의 범주 내지 내용(구현 방식)으로 이해하는 것이 적절할 것이다.

이러한 입장에서 본다면 「사회적 가치 기본법(안)」의 경우에 ① 문재인의원 대표발의안(2014.6.17. - 임기만료폐지), ② 김경수의원 대표발의안(2016.8.17.)과 같이 법안 제7조(공공기관의 조달 및 위탁 등)을 규정하는 것은 타당하지 않다. 이에 대한 규정을 삭제하고, 「사회적 가치 기본법(안)」이 공공기관과 관련하여서 사회적 경제까지 포섭할 수 있는 기본법으로서의 역할을 수행할 수 있도록 할 필요가 있다. 결국 「사회적 가치 기본법(안)」은 제1장 총칙 장에는 목적, 기본이념, 정의, 공공기관의 역할과 책무, 다른 법률과의 관계에 대해서 규정하고, 제2장 사회적 가치 실현 기본계획 수립 장에서는 사회적 경제 정책계획 수립, 기본계획의 수립, 시·도 지역별 추진계획 수립·추진, 연도별 시행계획의 수립 등, 국회보고 등에 대해서 규정할 필요가 있다. 그리고 제3장 사회적가치위원회의 설치와 운영장과 관련하여서는 사회적 가치위원회의 설치, 위원회의 구성 및 운영 등, 정책 등의 수행에 관한 의견제시, 자료제출 요구권한 등, 지역 사회적가치위원회의 설치 및 운영 등에 대해서 규정하고, 제4장 사회적 가치 수행 기준과 성과평가의 방식 장에서는 사회적 가치 실현을 위한 민간참여 지원, 사회적 가치 성과평가의 기본원칙, 사회적 가치 성과평가의 시행 등, 평가결과에 따른 보상 등에 대해서 규정하고, 마지막으로 제4장 보칙에서는 국제협력의 증진을 규정할 수 있다. 다만, 조문의 수가 적기 때문에 위의 장에 설정은 없이 조문만으로 법안을 구성하여도 무관할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 강현철 외, 협동조합기본법 제정에 따른 법체계 분석 연구, 한국법제연구원, 2012.
- 국회 법제실, 법제이론과 실무, 국회법제실, 2016.
- 박광동, 바우처제도의 표준입법모델 및 합리적 정비방안 연구 -사회서비스 바우처제도를 중심으로-, 한국법제연구원, 2011.
- 박명규, 사회적 가치의 다차원적 구조, 사회적가치연구원, 2018.
- 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006.
- 법제처, 법령 입안·심사 기준, 법제처, 2017.
- 양동수, 사회적 경제 활성화를 위한 법·제도 개선방안 연구, 사회적경제법센터 더함, 2017.

2. 학술지

- 우기택, “기본법과 체계정당성에 관한 연구”, 법제 제674호, 법제처, 2016. 9, 38-66쪽.
- 이경호/양동수/이예은, “사회적경제 법·제도 현황과 새로운 법체계 고안”, 공익과 인권 통권 제17호, 서울대학교 법학연구소, 2017.10. 339-371쪽.

3. 기타자료

- 동아일보, “효율성 보다 공공성.....사회적 가치가 경제 살린다.” 2017.12.26. <<http://news.donga.com/3/all/20171226/87897302/1>>, 검색일: 2019.4.16.
- 라이프인, “공공기관, 공공성 회복과 사회적가치 증진에 나서야”, 2017.10.2. <<http://www.lifein.news/news/articleView.html?idxno=464>>, 검색일: 2019.4.16.
- 청와대 홈페이지 국정과제, <<http://www1.president.go.kr/government-projects>>, 검색일: 2019.4.16.

[Abstract]

Legal Characteristics of Social Value-related Framework Acts

Park, Kwang-Dong*

Jang, Kyo-Sik**

Recently, the term ‘social’ has been widely used in the Republic of Korea. It’s also been found in legislative bills. Among the bills with the term ‘social’, the social value-related framework acts - Social Value Act and Framework Act on Social Economy - are pending at the National Assembly. Both Social Value Act and Framework Act on Social Economy have a framework law as a legal system. In other words, regarding the type of their framework laws, they are a policy type when categorized by ‘characteristics’. When classified by ‘effects’, on the contrary, they are ‘class I framework act’. If categorized by ‘normative characteristics’, they have a general norm as a policy means. Considering such homogeneity in the type of these framework acts, the Framework Act on Social Value can be one of the Three Acts of Social Economy along with the Framework Act on Social Economy and Special Act on Social Economy Channels. Even though both the Framework Act on Social Value and Framework Act on Social Economy have the same characteristics of the framework act, social economy is just one of the systems and organizations to realize social values. Therefore, it is not appropriate to include social value norms in social economy standards. Instead, it would be more reasonable to understand such social economy-related laws as a category of social value norms or their implementation method.

[Key Words] Social, Social Value, Social Economy, Framework Acts, Public

* Senior Research Fellow in Korea Legislation Research Institute

** Professor, Konkuk University Law School