

# 사회적 경제 제도화 과정에 대한 비판적담론 분석

## : 사회적 경제기본기본법(안) 입법 과정을 중심으로\*

김학실\*\*

본 연구는 사회적 경제기본법을 둘러싼 주요 행위자들의 담론과 담론의 구체화 과정에서 드러난 권력과 이데올로기에 대한 분석이다. 사회적 경제기본기본법(안)은 2014년에 여당인 새누리당과 야당이 발의하고, 2015년에 여야가 합의안을 마련하여 제안함에 따라 법안의 통과가 순조로울 것으로 예상되었다. 그러나 지금까지 법안은 다양한 담론을 형성하며 법안은 통과되지 않고 있다. 본 연구 질문은 여기에서 시작한다. 왜 여야 142명의 의원이 동의하고, 당사자 조직들이 합의한 법안이 국회에서 통과되지 못하고 있는가? 연구를 위해 비판적 담론분석을 수행하였다. 분석결과 핵심적 텍스트는 일자리와 경제 활성화 담론이었다. 담론의 확산 과정에서는 다양한 담론이 주체별, 사안별로 다르게 나타나고 있다. 담론의 주요 주체는 사회적경제 당사자 외에 의원, 전문가, 언론 등이었으며, 담론은 토론회와 성명서, 기고, 신문을 통해 확산되었다. 이 과정에 부처간 이해의 차이, 사회적경제 진영의 내부 의견 차이, 정치적, 이념적 이슈 등이 생성되었다. 그러나 부처간 이해와 사회적 경제 진영의 의견 차이는 합의안에 수렴되었다. 하지만 사회적경제기본법(안)을 둘러싼 정치적, 이념적 담론은 여전히 언론과 토론회를 통해 확산되고 있음을 보여준다. 결국 사회적경제기본법(안)의 제도화 과정에 영향을 미치는 중요 담론은 정치적, 이념적 담론임을 알 수 있다.

**주제어:** 사회적 경제, 사회적 경제기본법, 비판적 담론분석

\* 이 논문(또는 저서)은 2015년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A5B8046954)

\*\* 주저자, 충북대학교 행정학과 조교수

## I. 서론

신자유주의는 1970년대 중반이후 개인의 자유 실현, 시장에 대한 국가의 규제 해소, 공공 부문의 민영화, 재정 지출 축소 등 국가의 역할을 축소하는 대신 시장과 개인, 민간에 의해 문제를 해결하고자 하였다. 그러나 1990년대 이후 전 세계적인 금융위기, 빈부격차의 확대, 사회적 자본의 상실 등의 문제에 직면하여 더 이상 시장만으로 경제문제를 해결하는 것은 한계가 있다는 반성적 성찰이 나타났다. 물론 일부 유럽 국가들은 이미 1970년대에 복지 축소 위기에 직면하여, 비공식 경제의 일부를 사회적 경제가 담당하였다. 이러한 움직임은 1990년대 이후, 다수의 국가들이 시장경제의 보완적 혹은 대안적 경제로써 사회적 경제를 제도화하게 된다. 스페인, 에콰도르, 멕시코, 포르투갈, 캐나다 퀘벡, 프랑스 등은 사회적 경제 관련법을 제정하여 운영 중에 있고, 영국은 2012년3월에 통합적인 사회적 가치를 정의하고, 이에 대한 공적 책임조달을 규정한 「사회적가치법」을 제정하였다. 이들 국가들은 자율적으로 운영되던 사회적 경제 영역을 법제화하고 제도화하기에 이른다.

반면 우리나라의 사회적 경제는 유럽과는 다른 제도화 경로를 겪는다. 1990년대 말 IMF 금융위기를 전후하여 실업의 증가와 사회서비스 욕구 확대 등의 사회문제 해결을 위한 정책적 대안들이 제시되었다. 취약계층에 대한 복지와 일의 연계를 위한 자활기업 설립이나, 급증하는 사회서비스 욕구에 대응하기 위한 사회서비스 일자리 사업, 정부재정지원사업의 지속성을 담보하기 위해 추진되었던 사회적 기업 등이 대표적이라고 할 수 있다. 사업 추진을 위한 법률로 1998년 「국민기초생활보장법」, 2007년 「사회적기업육성법」, 2012년 「협동조합기본법」 등이 제정되어 이러한 사업을 제도적으로 지원하고 있다.

이런 기조에 부응하여 박근혜 정부는 2013년 출범초기에 사회적 경제 정책을 14대 국정과제로 선택하였다(제18대 대통령인수위원회, 2013). 특히 박근혜 정부의 핵심정책 목표인 고용률 70% 달성을 위해 사회적기업과 협

동조합을 비롯한 사회적 경제를 고용률 제고의 대안으로 고려하였다. 이에 대한 구체적인 방안이 2014년 4월 여당인 새누리당이 제출한 「사회적 경제 기본기본법(안)(이하 기본법(안)으로 통칭)」이다. 이후 야당에서도 같은 법안을 발의<sup>1)</sup>하였고, 2014년 6월에 치러진 제6회 전국동시지방선거에서도 정치권과 사회적 경제 진영은 ‘매니페스토실천협약식’을 통해 사회적 경제 실천을 위한 과제를 발굴함에 따라 기본법(안)의 통과는 매우 순조로워 보였다. 정부의 국정 목표, 사회적 경제 진영의 합의, 여당중심의 기본법(안) 발의, 야당의 적극적 지지 등이 한 궤를 이루어 법안 통과가 당연한 듯 보인 것이다.

그러나 현재 기본법(안)은 2년째 국회에 계류 중이며, 상임위의 소위원회에 상정된 뒤, 다양한 입장과 논쟁들이 이루어짐에 따라 법안의 통과가 불투명한 상태이다. 이 문제에 대해 언론과 연구기관, 학자, 사회적 경제 진영, 상임위 소속 위원들 간 첨예한 주장이 나타나고, 새로운 주장과 정치적 담론이 형성되고 있다. 이미 개별법들이 존재하는데 기본법 제정에 대한 필요성이 존재하는지에 대한 문제 제기, 시장주의 경제의 근간을 훼손하는 좌파적 발상이라는 주장, 서비스 산업발전기본법과의 협상 카드라는 주장 등이 사회적 이슈로 떠오르기 시작한 것이다. 또한 사회적 경제 진영에서도 그동안 제기되지 않았던 문제들을 제기하기 시작하여, 사회적 경제 진영 간 서로 다른 이해투쟁의 장이 되었으며, 상임위내에서의 의원 간 이념 담론, 부처별 이기주의 담론 등이 나타나고 있다. 사회경제주체의 상황과 이해정도가 불균형한 상황에서 법을 제정하는 것이 시기상조라는 의견, 사회적 경제조직의 범주 설정에 관한 합의 부재, 사회적 경제조직 7간의 경쟁 우려, 행정의 구조적 변화, 지방자치의 실현, 사회적 경제 관점에 입각한 중앙 부처의 정책 확산, 지역 중심성이 반영된 제도 설계 등등 많은 논점이 제기되고 있는 것이다.

본 연구는 순조롭게 통과될 것으로 예측한 사회적 경제기본기본법(안)을

1) 여야 기본법(안)에 동의한 여·야 의원은 모두 142명이다(유승민 의원 등 67인, 신계륜의원 등 65인, 박원석의원 등 10인)

둘러싸고 형성되는 주요 행위자와 담론은 무엇이며, 이들 담론을 구체화하기 위해 어떻게 헤게모니를 구성하고 이데올로기를 이용하는지를 분석하고자 한다. 담론분석은 정책분석에서 실증주의적 접근의 한계점을 극복하고 실천성을 확보하기 위한 것으로 해석적 접근방법이나 비판적 접근방법이 제시되기도 하는데, 본 논문에서는 권력과 지식의 상호관련성 측면에서 비판적 접근방법을 활용하고자 한다. 비판적 담론분석은 미시적 담론분석이 거시적인 사회구조와 어떠한 관련을 맺는지를 보여주지 못하는 한계를 극복하고자 한 분석방법이라는 측면에서 사회적, 제도적, 정치적 환경을 고려하여 이루어지는 정책 과정을 잘 설명할 수 있기 때문이다.

## II. 사회적 경제 의미와 제도화 과정

폴라니는 자본주의 시장은 여러 경제 질서의 하나일 뿐이라고 한다(홍기빈 역, 2013). 폴라니가 제시한 세 가지 경제원칙은 호혜성(reciprocity), 재분배(retribution), 시장이다. 시장경제는 현대 사회의 경제 원리로써 경제의 세 가지 원칙 가운데 시장의 교환 원리에만 충실하고, 호혜성과 재분배 원리를 등한시 한다(오세근, 2014: 233). 호혜성과 재분배의 원리를 보완하기 위한 방안으로 나타난 것이 사회적 경제(social economy)이다.

그러나 사회적 경제 용어는 관심을 받지 못하다가, 최근 자본주의의 폐해로 인한 시장실패(market failure)와 정부실패(government failure)가 나타나면서 유럽을 중심으로 주목받기 시작했다. 드푸르니(J. Defourney)는 사회적 경제를 자본의 수익 증진이 아닌 일자리를 창출하는 사회적 연계로서 파악한다. 그 과정에서 작동해야 할 운영 원칙은 민주적 의사결정, 수익배분의 제한이다. 따라서 사회적 경제는 시장경제와 차이점을 갖게 되는데, 사회적 경제 조직의 활동목적은 구성원과 공동체에 대한 기여, 관리의 자립성, 민주적 의사결정, 소득 배분에서 자본 소유의 크기보다 사람과 노동을 우선하는

것이다(오세근, 2014: 232-233).

연구자나 국가마다 사회적 경제를 바라보는 이념적 지향은 어느 정도 일치하지만 그 현상과 제도는 각 나라마다 처해있는 상황에 따라 상당히 다르다. 때문에 사회적 경제는 연대경제, 제3섹터 등과 혼용되어 사용되는데 이러한 용어의 혼용은 다양한 역사적, 환경적 맥락에 따라 다른 발전 경로에 근거하기 때문이다. 제1섹터를 정부영역, 2섹터를 사기업, 제3섹터를 비영리조직 혹은 비정부 조직이라고 할 때, 사회적 경제는 이들 영역에 해당되지 않는 다른 측면에서 제4섹터로 불리기도 한다.

우리나라에서 사회적 경제에 대한 관심이 촉발되기 시작한 것은 1990년대 초부터 수도권의 도시빈민밀집지역에서 진행된 생산 공동체 운동이 시발이라고 할 수 있다. 이후 1992년 김영삼 정부가 빈곤층에 대한 정부 차원에서 제도적 모색을 시작하면서 1996년에 자활지원센터를 지정하고 시범사업을 실시하기 시작했다. 1998년에 외환위기로 인한 실직자들과 빈곤층으로 내몰린 사람들에게 공공근로사업을 실시했는데 이때 자활지원센터를 비롯한 각 비영리조직이 참여하게 되었다. 실업극복국민운동위원회의 일자리창출지원사업, 공공근로 민간위탁사업, 자활지원센터의 특별취로사업은 1990년대 후반의 경제위기에서 시민사회가 주도하는 일자리 창출사업의 핵심적인 영역이라고 할 수 있다. 이후 시민사회의 적극적인 개입 속에서 진행되었던 일자리창출사업은 외환위기가 진정되고 『국민기초생활보장법』(2000년 제정)이 시행되면서 제도화의 경로에 포함되게 된다(김정원, 2012: 77). 1999년 9월 국민기초생활보장법을 제정하면서 노동능력이 있는 대상자들에게는 조건부 수급자들이라는 자격으로 생계비를 지급하고 자활을 지원하는 자활지원정책을 제도화한다. 이 법을 근거로 보건복지부는 2001년 자활후견기관을 두고 자활공동체사업을 시작하였고, 근로와 복지를 연계시키는 최초의 사업인 자활사업이 추진되면서 빈곤계층에 대한 일자리 사업이 본격적으로 추진되었다. 그러나 과거의 공공근로의 성격에서 크게 벗어나지는 못했다. 2003년부터 노동부의 공공근로사업은 보건복지부의 자활사업과는 별도로 ‘사회적일자리창출사업’이라는 명칭으로 변경되어, 정부의 각 부처별 사업과 고용

노동부를 통한 민간위탁사업으로 나뉘어 운영되기 시작하였다. 사회적 일자리 사업은 사회서비스 분야의 일자리 창출정책을 본격적으로 시행함에 따라 후에 사회적서비스 일자리 사업과 결합하게 된다. 이러한 일련의 일자리 사업은 사회적 기업이 제도화 되는 기저로 작용하였다. 사회적 기업으로 발전하는 과정 중에 자활사업과 사회적 일자리 사업은 사회적 경제라는 한 틀에서 논의되었으며, 경제위기에 따른 즉시적 처방이 필요했던 터라 사회적 기업 정책은 차후로 밀려나게 된 것이다. 2007년 민간과 공공영역에서 논의가 「사회적기업육성법」으로 제정됨에 따라 사회적 기업이 운영되었는데, 이는 그동안 자활사업이나 사회적일자리사업 등과 매우 유사한 정책설계를 통해 이루어지게 된 것이다.

우리나라는 유럽과는 달리 비교적 짧은 역사와 사회적 논의가 충분히 이루어지지 않았고, 필요시마다 개별법들이 제정되어 운영되어 법 제정 목적과 운용기간도 다르다는 점은 사회적 경제에 대한 통일된 개념을 정의하기 어렵게 만든다. 「국민기초생활보장법」에 기초한 자활정책의 제도화 의미와 2007년 「사회적기업법」, 2012년 「협동조합기본법」은 하나의 사회적 경제 영역으로 묶어서 운영하는 데는 상당한 어려움이 존재하는 것이다. 물론 넓은 의미의 사회적 기업은 사회적 경제와 비슷한 의미로 사용되기도 하지만, 전자가 사회적 가치의 구현을 위해 구성원의 민주적인 참여를 통해 재화나 용역을 생산하는 기업이나 조직을 강조하는 용어라고 본다면, 후자는 이러한 사회적 기업의 경제적 활동과 그 활동영역을 부각시키는 의미를 가지고 있는 용어라고 할 수 있다. 때문에 사회적 경제 조직의 범주에 포함되는 내용에 대해 첨예한 이해가 드러나게 된다. 아래는 새누리당(2014)에서 제시한 우리나라 사회적 경제 조직 범위와 법적 근거이다.

<표 1> 사회적 경제조직 범위와 법적 근거

사회적 경제조직 유형	법적 근거
사회적기업	사회적기업 육성법

협동조합, 협동조합연합회, 사회적 협동조합, 사회적협동조합연합회	협동조합기본법
중앙자활센터, 광역자활센터, 지역자활센터, 자활기업	국민기초생활보장법
마을기업	도시재생활성화및지원에관한특별법
농어업법인, 조합, 단체 등	농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발촉진에 관한 특별법

출처: 새누리당 사회적 경제특별위원회(2014)

사회적 경제 범위에 관해서는 국가마다 다르다. 유럽에서 사회적 경제의 주체는 전통적으로 협동조합, 공제회, 사단(association), 재단(foundation)을 중심으로 이루어지고, 최근에는 그 영역이 확장되고 있다. 우리나라의 사회적 경제 범위 또한 명확하지 않다. 노대명(2007)은 한국사회적 경제의 구성과 특징을 통해 국가와 시장으로 구분한 뒤 정부의존과 자립지향의 경우와 비영리와 영리조직으로 구분하여 설명하고 있다. 엄형식(2008)은 전통적 사회적 경제와 새로운 사회적 경제로 구분한 후, 전자에 농협, 수협, 산림조합, 새마을금고, 신협을 그리고 후자에는 소비자생활협동조합과 사회적 기업 등을 포함시키고 있다. 이러한 구분은 농업협동조합, 수산업협동조합등과 같은 관계 협동조합까지를 우리나라의 사회적 경제에 포함시키고 있다는 문제점이 있다(김정원, 2009: 33). 김정원(2009)는 경제활동 영역별 한국 사회적 경제 조직의 예를 제시하고 있는데, 생산, 소비, 교환, 분배를 통해서 구분한 뒤 사회적 경제조직의 범위를 제시한다. 강희원(2015: 93-95)은 법제화과정에서 법인제도 및 그 지원에 근거된 실정 법률을 중심으로 제도적 형태를 분류하여 사회적 인증기업, 협동조합형사업체, 복지지원형사업체 및 비영리 결사체와 재단의 4가지 유형으로 구분한다. 사회적인증기업은 사회적기업육성법에 의해서 사회적기업으로 인증을 받은 기업을 의미한다. 협동조합형사업체는 매우 다양한데 2012년에 제정한 협동조합기본법에 근거한 영리협동조합과 사회적 협동조합외에 이미 개별법률을 통해 운영된 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림협동조합, 업연초생산협동조합, 새마을금고, 중소기업협

동조합등의 경우는 사회적 경제 조직의 범위에 포함되는지가 문제된다. 또한 복지지원형기업은 자활기업과 마을기업, 영농 및 영어법인, 장애인표준사업장, 장애인직업재활시설, 사회복지법인이다. 마지막으로 비영리결사체와 재단법인은 특수목적을 위해 설립된 형태로 사회적 경제의 범주로 보는 데는 한계가 있다(강희원, 2015:95).

사회적 경제는 국가, 시장, 시민사회의 관계 속에서 혼종적이고, 고유하며, 이질적인 특성을 갖는다. 이처럼 사회적 경제의 범위를 책정하는 문제는 관점, 입장에 따라 매우 다르게 나타난다. 따라서 다양한 영역을 포괄하여 하나의 법률로 총화하고자 하는 사회적 경제의 제도화 과정은 매우 정치적이다. 동태적 과정이라고 할 수 있다.

### III. 연구방법

#### 1. 비판적 담론분석(critical discourse analysis)

비판적 담론 분석(Critical Discourse Analysis: 이하 CDA)은 텍스트의 미시적 분석을 거쳐 담론의 사회적 실천과 힘을 보여줌으로써 담론연구의 미시적 접근과 거시적 접근 간의 괴리와 간극을 보완하는 방법이다. CDA는 담론분석과 유사하다. 그러나 담론분석은 주로 언어적 관계를 중심으로 담론자체의 내용분석에 초점을 둬으로써 담론이 어떤 과정을 거쳐 사회적으로 실천되는가를 보여주지 못한다. CDA는 담론분석과는 달리 미시적인 자료 분석에 그치지 않고 사회적 실천으로서 담론 효과를 중층적으로 보여주도록 구조를 발전시켰으며, 이를 통해 언어적 분석의 편중성과 거대담론의 추상성을 극복하였다는 점에서 의의가 있다(이은주, 2015: 52). CDA는 담론 안에서 담론이 형성되는 것이 아니라 사회 밖에서 형성된다는 의미를 갖는다는 점에서 사회적 힘과 역동을 볼 수 있다는 것이 특징이라고 할 수 있다.



CDA의 대표적인 학자인 Fairclough(1992, 1993, 1995, 1998, 2003)는 ‘비판적 담론분석’을 사회적 사건들이나 텍스트들, 담론적 실천들, 더 광범위한 사회적 구조, 관계, 과정들 간의 인과관계를 체계적으로 분석하는 담론 분석 방법으로 정의한다. 이 중 비판적 담론분석에서 고려하는 중요한 세 영역은 텍스트, 담론, 사회적 실천영역이다(Fairclough & Wodak, 1997: 57; Fairclough, 1992a: 73-78). 첫째, ‘텍스트’ 분석은 언어학적 분석 차원으로 문법, 어휘, 결합(cohesion), 텍스트 구조로 형성된다. 이 단계에서는 텍스트에 존재하는 것뿐만 아니라 존재하지 않지만 당연시 되는 것, 즉 전체에 관심을 갖는다. 전체는 ‘미리 만들어진’ 요소들로서 텍스트에는 나타나 있지 않지만 텍스트 안에서 당연시 되는 가정들을 의미한다(Fairclough, 1995; 이광수, 2013: 183-184 재인용). 둘째, 담론실천은 텍스트의 생산, 분배, 소비의 과정을 분석하며, 사회적 요소에 따른 담론의 변화과정을 분석하는 단계이다. 텍스트는 구체적인 사회맥락에서 구체적인 방식으로 생산되고 소비 또한 다른 사회적 맥락에서 다르게 소비된다. 생산처럼 소비도 개별적이거나 집단적으로 이루어진다. 어떤 텍스트는 단순한 분배의 특징을 가지지만 어떤 텍스트는 복잡하다. 담론적 실천 분석은 개별 텍스트나 담론이 생산, 유통, 소비되는 과정에서 의도하는 바가 무엇인지를 분석하는 것이다. 정치지도자들에 의해 생산된 텍스트 혹은 국제적인 협상의 텍스트는 여러 기관에 걸쳐 광범위하게 분배되며 각각 고유의 해석 양식을 갖는다. 셋째, 사회적 실천은 경제적, 정치적, 그리고 문화적인 이데올로기와 헤게모니를 분석하는 것이다. 이 과정에서 중요하게 분석되어야 하는 것이 담론의 질서이다. 담론의 질서는 담론이 어떻게 구조화되고, 담론의 질서 내에서 그리고 다른 담론의 질서들과의 관계에서 어떻게 변화하는가를 분석하여 밝힌다. 담론들이란 표상의 방식들로, 동일한 영역을 서로 다른 시각이나 입장에 따라 다르게 재현하는 것을 말한다(Fairclough, 2003: 26). 사회적 실천 분석은 텍스트를 가능하게 한 사회적 조건이 무엇인가와 담론이 사회구조에 의해 어떻게 결정되는 가이다.

## 2. 분석대상과 분석 범위

비판적 담론분석에서 분석대상이 되는 텍스트를 선택하는 방식은 대략적으로 2가지이다. 하나는 특정 시기를 정해 그 시기 동안 이슈가 된 해당 담론을 만들어내는 텍스트를 모두 분석대상으로 하는 것이고, 다른 하나는 특정 시기에 나타난 텍스트를 개략적으로 살펴보고 그 중에서 가장 분석적 가치가 있다고 판단되는 텍스트를 2-3개의 사례로 선정하여 집중적으로 분석하는 방식이다(이기일·성열관, 2012: 178).

본 연구는 「사회적 경제기본법」이 처음 논의된 2013년 12월부터 2015년 12월까지 법제화과정을 둘러싸고 나타난 입법과정에서의 주요 행위자들의 담론 행위와 정당화를 위한 담론 전략을 분석할 것이다. 특히 이 과정에서 각 행위자들의 헤게모니와 이데올로기에 대한 분석을 시도하고자 한다. 본 연구를 위해 사회적 경제기본법 입법 과정에 대한 자료로써 모든 기호화된 문서가 대상이 된다. 주요 분석 대상 자료는 일간지(경향신문, 동아일보, 서울신문, 중앙일보, 한겨레)와 경제신문(매일경제, 서울경제, 한국경제)의 사설을 중심으로 각종 일간지를 인터넷에서 검색<sup>2)</sup>하였고, 새누리당, 새정치민주연합, 정의당의 사회적 경제기본법 안과 국회 상임위 전문위원의 검토보고서, 각 당에서 추진한 공청회 자료, 위원회 속기록, 토론 자료, 그리고 각 대상기관에서 내놓은 정리된 자료들을 분석대상으로 하였다.

우선, 담론의 형성과정을 분석하기 위해 기본법(안)이 법제화되기 위한 준비 과정을 살펴보았다. 일정별로 주요 내용을 정리하여 살펴보는 것은 시점별로 담론 형성 과정의 변화를 추론할 수 있기 때문이다. 처음으로 기본법(안)을 제정하기 위한 활동을 한 곳은 새누리당으로, 사회적 경제특별위원회를 조직하고 5개 분과<sup>3)</sup>를 운영하여 법안을 위한 기초 작업을 시작한다. 이를 바탕으로 2014년 4월10일 초안을 마련하여 토론회를 거친 후 4월30일에

2) 일간지 검색에서 키워드를 '사회적 경제', '사회적 경제기본법'으로 검색하였다.

3) 2014년 1월 22일에 (위원장: 유승민, 위원:18명, 자문위원 :19명) 5개 분과(기획조정, 협동조합, 사회적기업, 자활/마을/영농, 사회서비스)를 구성한다.

수정(안)을 마련하여 의원발의를 하게 된다. 그러나 의원 발의 후 사회적 경제 진영에서는 성명서와 입장을 발표하면서 자신들의 입장을 표명하기 시작한다. 사회적 경제 진영에서 주장한 내용은 줄속으로 추진한다는 우려와 충분히 당사자조직의 의견이 반영되지 않았다는 점, 사회적 경제가 추구하는 목표에 대한 합의가 이루어지지 않은 점 등 다양한 쟁점들이 부각되었다. 이후 새정치민주연합은 사회적경제 진영의 불만을 최소화하고, 현장의 목소리를 담아내기 위해 서울, 부산 등 전국 8대 도시를 다니며 기본법(안)에 대한 토론회를 거쳐 최종적으로 법안을 마련한다. 이후 새누리당, 새정치민주연합, 정의당에서 기본법(안)을 제출하고, 국회에서 공식적으로 논의되기 시작한 것은 2014.11.12. 정기국회에서다. 그러나 의견이 대립되는 부분과 절충이 되지 않은 사안에 대해, 2015년 4월에는 3당이 법(안)의 민감한 부분을 협의의 통해 통일된 법안을 마련하게 된다. 이후 법안을 상정하였으나, 현재 까지 법률(안)은 상임위원회에 계류 중에 있으며, 오히려 이후 상임위 논의 과정에서 새로운 담론이 형성되고 있다.

<표 2> 사회적 경제기본법 입법 준비 과정

일정		주요 내용	주체
2013	12.30	최고위원회에서 사회적 경제특별위원회 구성의결	새누리당
2014	1.22.	사회적 경제특별위원회 발대식	새누리당
	2.7	당 산하 특위로 설치 (사회적 경제정책협의회)	새정치민주연합
	4.10	사회적 경제기본법 제정을 위한 공청회	새누리당
	4.30	사회적 경제기본법 원안발의(유승민의원 등 67인)	새누리당
	5.21	제6회 전국동시지방선거 사회적 경제 매니페스토 실천협약식	전국사회적 경제 매니페스토실천협의회
	8.11	사회적 경제기본법 입법 대응을 위한 범사회적 경제 제1차 공청회	범사회적 경제 대책위원회

	9.17	사회적 경제기본법 제정을 위한 입법공청회	새정치민주연합
	10.17	사회적 경제기본법안 발의 (신계륜의원 등 65인)	새정치민주연합
	11.6	상정/유승민 신계륜 안 제안 설명	
	11.11	사회적 경제기본법안 발의 (박원석의원 등 10인)	정의당
	11.14	제1차 경제재정소위 상정/축조 심사	국회 상임위
	11.17	제2차 경제재정소위 상정/축조심사	
	12.3	공청회	국회 상임위
2015	4.29	제2차 경제재정소위 상정	332회임시회 기획재정위원회
	4.30.	제3차 경제재정소위 상정/제안설명	332회임시회 기획재정위원회
	5.6.	기획재정위원회 경제재정 소위원회	332회임시회 기획재정위원회
	7.3	제1차 경제재정 소위 상정	

본 연구의 문제의식은 다음과 같다. 첫째, 사회적 경제기본법 제정을 둘러싼 담론들의 텍스트는 무엇인가? 이 과정에서는 드러나지 않았으나, 사회적 경제에 대한 인식과 전제를 분석하는 과정이 된다. 둘째, 사회적 경제기본법 제정을 둘러싼 담론들은 담론적 실천을 통해 어떻게 재구성되는가? 찬성 담론과 반대담론을 구성하는 이데올로기는 무엇이며, 이를 지지하는 권력은 어떻게 구성되는가?

#### IV. 사회적 경제기본법(안)의 비판적 담론 분석

##### 1. 텍스트 분석

우리사회에서 사회적 경제에 관심을 기울이기 시작한 것은 2000년대 초반

부터이다. IMF 경제 위기로 인해 경제활동이 위축되어 실직자가 증가하고 사회경제적 취약계층이 증가하면서, 일자리 창출이 사회적 문제로 등장하였고 복지 서비스 요구도 폭발적으로 증가하였다. 그러나 「국민기초생활법」이나 자활사업만으로 이러한 문제를 해결할 수 없었던 상황에서, 2007년 「사회적기업지원법」이 제정되어 취약계층에 대한 지속적 일자리를 제공할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다. 이후 2012년 「협동조합법」 제정으로 연결됨으로써 사회적 경제 제도화가 진행되었다. 이런 제도화 과정은 정부의 주도하에 이루어졌으며, 이 과정에서 사회적 경제가 추구하는 공동체 활성화나 지역문제의 해결, 취약계층에 대한 지속적 일자리 제공과 같은 사회적 가치 실현을 위해서보다는 고용 없는 성장에 대한 일자리 창출을 위한 대안이나 고용률 향상을 위한 전략적 수단으로 선택되었다.

이러한 인식은 주로 정부와 지방자치단체를 중심으로 사회적 경제를 추진 하던 세력에 의해 이루어진다. 정부는 사회적기업 설립 수와 일자리 수를 계산하고 목표치를 달성하기 위한 노력으로 이어진다. 즉 사회적 기업의 본래 목표인 사회적 성과는 매몰되고, 기업의 양적 증가를 통한 일자리 수라는 수치적 요소만 중요하게 된다. 또한 협동조합의 경우에도 협동조합의 설립 수와 일자리 수 증가가 정부의 중요한 목표가 된다.

특히 박근혜 정부는 대선과정에서 핵심 정책 사업으로 사회적 경제를 제시하게 된다. 그리고 2013년 출범 초기에 고용률 70% 달성을 정책목표로 목표 달성을 위해 ‘협동조합과 사회적기업의 활성화를 통한 지속가능한 일자리 창출’을 제시하였다. 또한 제2차 ‘사회적기업육성기본계획’에는 제1차와 달리 사회적기업 3천개 육성 이라는 목표를 명시하고 있다. 이처럼 사회적 경제에 대한 정부의 기본적 시각은 ‘일자리 창출’, ‘고용률’이라는 분명한 정책목표가 자리 잡고 있었다. 하지만 지나친 정부에 대한 재정 의존, 일자리 창출의 시각으로만 접근되는 점, 비용 대비 성과에 대한 측정이 어렵다는 점, 유사사업이 정부부처별로 이루어지고 있다는 점 등에서 문제점이 제기되었다. 또한 사회적 경제 영역에 대한 사업을 단순히 일자리 수 늘리기로만 여긴다는 점, 사회적 경제 전반적인 생태계 조성이 중요하다는 점, 궁극

적으로 사회적 경제는 공동체와 지역사회의 복원이 목적인데 목표와 수단이 전치되었다는 점 등에서 논의가 제기되었다

## 2. 담론질서 분석

담론 장르는 사회적 실천들이 담론적으로 상호작용하는 방식으로서 참여자들 간의 사회적 관계를 나타낸다. 사회적 경제기본법 제정과정에 참여하는 초기의 담론 투쟁은 주로 정책토론회와 성명서 및 기고를 통해 이루어졌다. 새누리당의 사회적 경제입법 공청회 이후 사회적 경제 진영은 찬반 주장을 함으로써 담론 공방에 참여하게 된다. 사회적 경제 기본법 제정을 위한 입법과정 중에 전국 사회적 경제 매니페스토 실천협의회 창립대회나 icoop 생협 구례자연드림파크 grand open 행사 참석 및 현장간담회에 참석하여 공식적인 활동을 통한 담론을 형성한다. 또한 입법안을 내기 전에 공청회를 하게 된다. 사회적 경제 기본법 입법과정에서 최초로 개최된 공청회는 사회적 경제 진영 중 협동조합, 사회적기업중앙협의회, 관련 교수, 사회투자지원재단, SK 행복나눔 재단 등이 참여한다. 그러나 여기에는 실질적으로 논란의 핵심이 될 수 있는 사회복지기관, 자활진영, 농협 등 8개 기관 등의 참여가 이루어지지 않았다.

### 1) 사회적 경제체제의 비효율성(칸막이 행정)

사회적경제기본기본법(안)은 여당인 새누리당에서 유승민의원 등 67인이 처음으로 발의했다(2014.4.30.). 새누리당은 발의에 앞서 사회적 경제 진영과 함께하는 공청회(2014.4.10.)<sup>4)</sup>를 개최한다. 사회적 경제 진영은 주로 토론자

---

4) 우리나라는 국회법 제 58조에 의거하여 국회의 위원회는 제정법률안 및 전문개정법률안에 대하여는 공청회를 개최해야 한다고 규정되어 있다. 공청회란 중요한 정책 사안 등에 관해 해당 분야의 학식과 경험이 풍부한 전문가나 이해당사자 등의 의견을 듣기 위해 의회 행정기관 공공단체 등에서 개최하는 회의이다. 공청회의 의견은 법적 구속력은 갖지 못하나, 정치적, 도의적 구속력을 갖을 수 있다. 공청회는 민주주의적 과정이라고 할 수 있다. 그러

로 참석하여 입장을 드러냈다. 이들의 주장은 본법(안) 마련에 대체적으로 공감하지만(한국협동조합연구소, 한국사회적기업중앙협의회, 한국협동사회경제연대회의), 법안의 필요성에 대한 문제의식은 새누리당과는 다르게 나타났다. 새누리당은 기본법(안) 제안이유로 ‘부처간 칸막이’로 유사·중복 사업이 발생하여 ①재정낭비와 사업성과 미미 ②정부입장에서는 행정력의 낭비, 민간입장에서는 과도한 중복적 행정규제가 발생 ③사회적경제조직간 불필요한 경쟁에 따른 수익성 악화 ④부처간 중복투자로 지원사업이 부실화 ⑤사회적 경제 주체간 시너지 창출 방해 등의 문제점 해결을 제시하고 있다(2014.4.10. 새누리당 사회적경제기본법 제정을 위한 공청회). 그러나 사회경제 진영에서는 행정의 사회적 경제에 대한 인식 불균형, 일자리 창출에 편중된 정책 목표, 관리와 규제적 관점의 입법 태도 등이 더 문제라는 점과, 이해관계자를 배제한 법안 마련 과정은 민주적이지 않고(한국협동사회경제연대회의), 특정 집단의 이해가 지나치게 반영된 차별적인 법안(한국지역자활센터협회)이라는 의견을 제시하였다.

부처별 칸막이가 문제이기 보다는 행정의 사회적 경제에 대한 인식불균형, 일자리 창출에 편중된 정책 목표, 관리와 규제적 관점의 입법 태도 등이 더 근본적인 문제(문○○, 2014.4.10.)

사회적 경제 정책의 현주소에 대한 일반적인 문제의식에는 동의하나 실체적으로는 다름, 부처 간 칸막이 행정조직법 상의 당연히 존재하는 것이기 때문에 이에 따른 문제라기보다는 과도한 행정상의 감독방식이 문제이고, 사회적 경제조직간의 불필요한 경쟁에 따른 수익성악화는 사회적 경제 조직이 생산하는 제품이 소비자의 다양한 욕구에 부응하지 못하는 사유 등의 다양한 요인이 있음(김○○, 2014.4.10.)

---

나 공청회에 누가 참여하고 누가 발언권을 갖느냐는 담론을 형성하는데 매우 중요하다.

사회적 경제 관련 사업들이 유사·중복 사업으로 비춰지는 것은 부처별 칸막이로 인한 현상이라기보다는 각 부처에서 정책목표를 일자리 창출 중심으로 두었기 때문에 발행하는 현상인 것이 본질임(김○○, 2014.4.10.)

그러나 이러한 인식차이와 사회적 경제 진영의 협의 과정을 거치지 않은 졸속입법이라는 입장 차이에도 불구하고 새누리당은 4.30일 사회적 경제기본법을 발의한다. ‘부처간 칸막이’를 없애기 위한 방안으로 하나의 조직에서 사회적 경제 업무를 담당하고, 지원을 총괄할 수 있는 조직을 마련하고자 한다.

사회적 경제 기본법을 제정하여 사회적 경제 발전을 위한 정책의 수립, 총괄, 조정 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 사회적 경제의 발전을 효율적으로 추진하도록 하는 한편, 사회적 경제조직의 설립, 운영 및 지원에 관한 규정을 마련하여 체계적인 사회적 경제 지원 환경을 조성하는 데 기여하려는 것임(새누리당 사회적 경제기본법안 발의 이유, 2014.4.30.)

또한 협동조합(기획재정부), 사회적기업(고용노동부), 마을기업(안행정부), 자활기업(보건복지부), 농어촌공동체회사(농림축산식품부)로 분산되어 추진되고 있는 사업을 종합적으로 추진할 통합생태계구축의 필요성이 제기되는데, 이런 문제를 해결하기 위해 정부의 지원전달체계를 효율화하고 성장단계별 맞춤형 지원체계를 구축할 필요성이 있다는 것이다

협동조합(기획재정부), 사회적기업(고용노동부), 마을기업(안행정부), 자활기업(보건복지부), 농어촌공동체회사(농림축산식품부)로 그 이름과 담당부처가 다르고, 지원체계에는 칸막이가 있고, 현장에서는 법적 혼란과 지원시책의 혼란이 발생하고, 사회적 금융과 공공구매의 지원이나 민간자원의 연계는 아직 초보적 수준에 머물러 있는 등... 이 문제들을 어



떻게 제도적으로 해결함으로써 사회적 경제의 지속가능한 발전에 필요한 통합생태계를 조성하고 통합적적인 정책추진 체계를 구축하느냐에 관한 법안입니다.(새누리당 사회적 경제기본법안 발의 이유, 2014.4.30.)

더 나아가서는 생태계구축을 통한 지속적 성장기반 마련이 시급하며, 사회적 경제조직에 대한 역차별 해소, 사회적 경제조직간 연계협력 및 민간자원 활성화를 위한 제도개선의 필요성을 제시하고 있다. 기본법(안)의 필요성을 행정적 칸막이와 그로 인한 비능률이라는 인식은 기획재정위원회의 전문위원 검토보고서(2014.11)에도 그대로 도입되고 있고, 제329회 정기회인 기획재정 위원회에서 개최한 공청회에 진술인으로 나온 전문가의 경우도 이러한 논지를 유지하고 있다.

사회적 경제 기본법안의 필요성에 대해 유사한 지향점을 가진 다양한 사회적 경제 조직들이 정부부처 및 제도간 칸막이로 인해 사회적 경제 조직의 지속적인 발전에 장애가 된 측면이 존재한다는 것이다. 사회경제조직들이 소관 개별법에 따라 별도 관리시스템(설립요건, 업무보고, 평가)을 적용받는데 따른 비효율과 행정력 낭비를 방지하기 위해 관리를 일원화하고 규제를 최소화하는 방안을 마련해야 한다는 것이다. (기획재정위원회의 전문위원 검토보고서, 2014.11)

그동안 분산되어 왔던 정책의 입안, 실행, 평가 과정을 수미 일관하게 논리와 시켰다는 점에서 상당히 의미가 있다고 봅니다.(제329회 기획재정위원회 진술인 1)

OECD 주요 국가들이 10-15% 정도의 규모라면 우리도 상당한 규모로 성장했음에도 불구하고 근본적으로 이런 제도 간 칸막이의 문제로 인해서 자생력이 약화된 문제가 있다고 하는 것들을 보게 되었구요. (제329회 기획재정위원회 진술인 4)

사회적 경제기본기본법(안) 토의과정에서 여당과 일부 전문가, 국회 상임위의 검토보고서를 통해 일관되게 담론으로 형성된 것이 바로 효과성 부재, 비능률, 지속가능성 문제와 관련된다. 여당의 발의에서 보는 것처럼 사회적 경제의 문제는 부처간 칸막이 행정과 그로 인한 비능률이라는 것이다. 각 정부 부처가 경쟁적으로 사회적기업, 자활기업, 마을기업, 협동조합 등은 사회취약계층의 보호, 복지안전망 확충 및 지역공동체 복원이라는 유사한 지향점을 가지고 있으나, 개별 담당부처가 마련한 별도의 지원체계에 따라 실적 경쟁에 나서면서, 유사·중복 사업이 발생하고 이로 인해 정부 예산은 낭비되고 성과는 미미한 문제가 발생하고 있다는 것이다. 결국 이런 문제의 해결을 위해서는 정부의 지원과 전달체계를 효율화시킬 수 있는 정책전달체계의 일원화가 필요하고, 이를 위해서는 통합적인 법률안이 요구된다는 것이다.

## 2) 사회적 경제 주체별 이해의 차이 드러남

사회적 경제 진영은 사회적 경제 생태계 구성에 대한 관심을 공유하였고 이러한 노력은 6.4 전국동시지방선거를 대비하여 ‘전국사회적 경제 매니페스토 실천협의회’<sup>5)</sup>를 구성하고, ‘사회적 경제 매니페스토 실천협약식’을 통해 공동 공약집을 발표하는 것으로 나타났다. 그러나 사회적 경제기본기본법(안) 논의 과정에서 사회적 경제 진영은 사회적 경제에 대한 각조직의 이해를 드러낸다. 특히 4.10. 공청회 이후 사회적 경제 분야의 각 진영은 의견서, 성명서를 통해 자신들의 입장을 드러낸다.

한국마을기업협회사무국(4.21)은 기본법(안)에 대한 구체적인 반대는 하고 있지 않지만, 마을기업과 사회적기업의 차별성을 제기하며, 마을기업은 사회

5) 전국사회적경제매니페스토 실천협의회는 새누리당 사회적 경제특별위원회, 새정치민주연합 사회적 경제 정책협의회, 정의당 사회적 경제위원회, 전국사회연대지방정부협의회, 전국사회적 경제지방의원협의회, 한국 YMCA전국연맹, 한국협동사회경제연대회의, 한국사회적기업중앙협의회, 서울지역협동조합협의회, 한국지역자활센터협회, 마을, 한국종교계사회적기업지원센터협의회, 대한불교조계종, 천주교 서울대교구사회사목국 빈민사목위원회, 서울사회적 경제네트워크를 포함하는 조직이다.

적기업이 사회적 문제를 해결하는 것이라면 마을기업은 마을의 문제를 해결하는 것으로, 각 부처별로 사회적 경제기업의 운영방식, 참여주체, 사업목적, 기대효과 등이 혼재되어 있는 상황에서 하나의 조직으로 통합하여 운영하는 것에 대한 반대논거를 제시하고 있다. 또한 한국사회적기업중앙협의회는 분산된 행정의 지원체계를 통합하여 사회적 경제의 생태계 확장과 지원의 효율성을 기한다는 점에서 긍정적인 기여를 할 것이라고 전제한 후, 다만 ‘사회적 경제원’의 관리통제 감독기능의 지나친 강화는 문제라는 점을 지적한다. 한국 지역자활센터협회(2014.5.7.)는 성명서<sup>6)</sup>를 배포하여 새누리당 사회적 경제기본법안 발의에 대해 반대한다. 자활진영은 사회적 경제에 대한 제대로 된 진단이 필요하며, 자활기업과 지역자활센터의 사회적 경제 내 위치선이 다름을 제기한다. 자활센터협회가 반대하는 논지는 사회복지에 대한 축소의 우려가 있고, 공공부조 인프라인 자활센터 등을 당사자들과의 사전협의 한번 없이 사회적 경제 지원체계 등에 편입하는 일방적이고 졸속적인 발의라는 것이다. 자활센터협회는 마을기업은 마을 공동체에 기반하고 있기 때문에 사회적 경제로 볼 수 없고, 자활의 경우는 경제의 논리가 아니라 복지에 기반하고 있기 때문에 사회적 경제기본법(안)에 포괄할 수 없다는 것이다. 더구나 자활센터는 국민기초생활보장법상의 공공부조 전달체계로서 취약계층의 자립을 지원하는 사회복지 인프라이기 때문에 사회적 경제 조직 범위에 포함되지 않는다는 입장을 밝히고 있다.

자활센터는 국민기초생활보장법상의 공공부조 전달체계이다. 또한 취약계층의 자립을 지원하는 사회복지 인프라로서의 성격도 갖고 있다. 새누리당에서 발의한 사회적 경제기본법 처럼 중앙자활센터와 광역자활센터를 사회적 경제 지원체계에 두고 지역자활센터를 사회적 경제조직의 영역에 두는 것은 공공부조 전달체계이자 사회복지 인프라로서의 위상과

6) 정책 토론회는 공식적인 정책 담론 생성 및 투쟁의 공간으로서 관련 이해당사자들의 참여가 주를 이룬다. 또한 성명서는 정치적·사회적 단체나 그 책임자가 일정한 사항에 대한 방침이나 견해를 공표하는 글이나 문서라고 할 수 있다.

역할을 심각하게 훼손할 수 있다(한국지역자활센터협회, 2014.5.7. 성명서 보도자료)

자활진역은 성명서와 지속적인 논의를 통해 자활은 사회적 경제 영역에 포함될 수 있는 것이 아니며, 자활을 위해 적립한 자활기금을 사회적 경제 기금과 포함하는 것은 부적절하다는 점을 지적한다. 이러한 담론은 주요 담론의 쟁점이 되면서 정부부처 간 권력관계 담론을 생산하게 된다. 이후 2015년 4월에 여야가 합의한 법안에서는 자활센터 중 광역과 지역 단위는 적용에서 배제하게 된다<sup>7)</sup>.

나머지 공공부조적 성격을 가지거나 사회복지 인프라에 해당하는 기관들 같은 경우에는 지금 당장은 직접적으로 여기에서 열거를 하는 것보다는 예외적으로 이런 원칙들을 지키는 경우에 한해서 들어가는 방식으로 범위를 확정하는 것이 더 좋을 것 같습니다.(제329회 기획재정위원회 진술인 2)

또한 사회복지법인의 기본법(안) 포함여부도 쟁점이 되었다. 사회복지 법인의 포함에 대해서는 보다 구체적인 통계적 자료와 경제적 논리로 접근하고 있다. 그러나 사회복지의 본연의 업무는 취약계층에 대한 일자리나 경제활동 지원이 아니라 국가부조적 성격을 지닌 것이라는 점을 제시하면서 기본법(안)에 포함되는 것은 적절치 않다는 점을 제시한다.

사회복지법인의 가장 큰 임무는 국가의 복지 업무 자체를 대행하는 겁니다. 기관이 다양한 역할을 할 수 있지만 주요 역할이 뭔가를 봐야지요, 그걸 보지 않으면 오히려 사회적 경제기본법으로 인해서 복지부가 그동안 해 왔던 사회복지 서비스 자체의 근간을 흔들수도 있는 그런 위험이 있습니다. (제329회 기획재정위원회 진술인 3)

---

7) 한겨레신문(2015.4.19.)인용

사회복지법인 자활센터 장애인직업재활시설 등에 대해서도 다소 이견이 있으나 우리나라 사회복지법인들의 경우는 민간조직으로서 100% 정부 위탁사업만 수행하고 있는 사회복지 법인들은 거의 없다고 생각합니다. (중략). 이런 차원에서 사회적 경제기본법이 개별법의 장점들을 훼손하지 않은 상호 간의 협력들을 촉진하는 범위를 정한다는 차원에서는 사회복지 영역의 다양한 관련 사업들의 범위를 포괄해서 상호 간 협력을 최대한 촉진할 수 있는 기회 부여.(제329회 기획재정위원회 진술인 4)

또한 농·수협, 신협과 같은 조직들이 사회적 경제조직에 포함할 수 있는 사회적 가치를 실현하고 있는가하는 문제도 제기되었다. 이러한 조직은 협동조합의 틀을 가졌지만, 실제로 협동조합의 가치에 의거하여 운영되지 않기 때문에 목적에 부합하지 않는다는 것이다. 더구나, 조직활동 대부분이 금융과 관련된 사업으로 이 부분에 대한 포함은 어렵다는 입장을 견지한다.

농·수협, 신협 이런 다양한 조직들이 이거하고 어떻게 관련성을 가질 것인가. 농협 수협 자금을 사회적 경제 기금으로 쓰자고 할 때 동의하지 않고 반대하지 않겠습니까? 새마을 금고도 마찬가지로 사회적 경제로 가려면..부처 반대 때문에 안 된다고 하는 것은 늦춰진다는 것은 곤란(제329회 정기회 기획재정위원회, ○○○ 의원)

그러나 새정치민주연합에서 전국의 사회적 경제조직과의 토론회와 간담회를 통해 이러한 입장들은 어느 정도 정리가 된다. 여야가 합의한 기본법(안)에서는 자활의 일부기능은 제외하고, 농수협의 금융기능은 제외하는 것으로 정리된다. 그러나 토론 과정에서 사회적 경제 진영 간 사회적 경제에 대한 인식이 상이하다는 점이 드러났는데, 이는 개별 부문의 성장단계가 다르고, 개별부분의 설립 목적이 다른데서 기인하는 것이다. 특히 개별법의 시행 시점에 따라 성숙도와 이행도가 다르고, 개별법을 극복할 수 있는 방향에 대

한 충분한 합의가 이루어지지 않았기 때문에 해석된다. 다만 대부분의 논의는 사회적 경제기본기본법(안)에 수립되는 과정을 거치면서, 최종적으로 자활센터 중 광역과 기초, 그리고 농협과 수협의 금융부분은 제외된다.

### 3) 부처이익 지키기

사회적 경제기본기본법(안)에 대한 정부의 입장은 사회적기업(고용노동부), 자활기업(보건복지부), 마을기업(안전행정부), 협동조합(기획재정부) 등 사회취약계층의 보호, 복지안전망 확충 및 지역공동체 복원이라는 유사한 지향점을 가진 다양한 사회적 경제 조직들을 발전시키기 위한 제도를 도입 하였으나, 정부 부처 및 제도 간 칸막이로 인해 사회적 경제 조직의 지속적 인 발전에 장애가 되었다고 인식한다. 때문에 정부 입장에서는 행정력의 낭비, 민간 입장에서는 과도한 중복적 행정 규제가 발생하고 있어, 이러한 중복지원과 비효율을 해결하기 위해 통합 거버넌스(정책총괄조정조직) 구축을 통해 연계·협업·통합을 강화하고, 정부의 지원 및 전달체계의 투명성과 효율성을 제고할 필요가 있다는 점을 인정한다. 담당위원회인 기획재정부위원회의 검토보고에는 이러한 내용이 잘 드러나 있다.

사회적 경제조직들이 소관 개별법에 따라 별도 관리시스템(설립요건·업무보고·평가)을 적용받는데 따른 비효율과 행정력 낭비를 방지하기 위해 관리를 일원화하고 규제를 최소화하는 방안을 마련해야 함.(기획재정부위원회 검토보고)

그러나 고용노동부 소관 환경노동위원회의 검토보고는 2007년 이후 사회적기업에 대한 인증과 관리를 비롯하여, 한국사회적기업진흥원을 운영한 고용노동부의 경험을 무시한 채 기획재정부로의 업무 이관에 대해 비판하고 있다. 고용노동부 산하기관인 ‘한국사회적기업진흥원’을 통합하고, 그 조직 및 업무의 소관을 기획재정부로 이관하는 것에 대한 우려와 그동안의 전문

성이라는 측면에서의 우려를 표하고 있는 것이다.

우리 환경노동위원회 소관 법률인 「사회적기업 육성법」은 ‘사회적기업 인증(고용노동부)’과 ‘육성 및 지원(진흥원)’이 핵심인데, 인증을 지원하고 육성 및 지원을 담당하는 진흥원이 이관될 경우 「사회적기업 육성법」의 큰 축이 빠지는 양상이 되므로, 이 법의 형해화가 우려되는 측면이 있음(환경노동위원회 검토보고서, 관련위원회 의견서. 2015.4.21.).

따라서, 고용정책 및 재정지원일자리사업 총괄부처인 고용노동부에서 전체 노동시장 상황과 일자리 사업들과의 연계 속에서 추진하는 것이 적절하다고 보고 있다. 사회적 경제는 실업 등 사회문제 해결 기능을 수행하므로, 일자리정책 및 사업과 긴밀한 연계를 통해 추진할 경우 가장 효과적이며, 특히, 사회적 경제 실현을 위한 사회적기업·복지사업 등 대부분의 사업들이 정부재정을 통해 집행되는 상황에서 정부재정지원일자리는 「고용정책기본법」상 고용노동부가 총괄·조정한다는 점을 고려할 필요가 있다는 것이다.

그러나 사회적 경제와 관련된 의견서를 제출한 고용노동부의 반대 담론은 기획재정부의 의견에 수렴되는 경향을 보였다. 또한 가장 강력한 반대를 했던 자활사업을 담당한 보건복지부의 검토 의견은 공식적으로 제출되지 않았다.

#### 4) 이념적 담론

새누리당의 사회적 경제기본기본법(안) 발의 이전에 보수진영의 언론과 기관들은 별다른 관심을 보이지 않았다. 그러나 법안 발의 이후 자유경제원을 비롯해 보수언론은 이데올로기적 접근을 통해 법안에 대한 반대 토론과 보도를 하게 된다. 자유경제원(2014.5.21.)은 ‘사회적’ 용어는 사회주의 용어이며, 성장보다는 분배, 자유보다 평등을 추구하는 것으로, 사회적 경제는 시장경제가 아니며, 실패의 역사인 공산주의로 가는 길이라는 논지를 제공한다. 공산주의 체제를 도입했다가 실패하여 대부분 다시 자본주의 시장경

제 체제로 돌아온 것으로 사회적 경제는 근본적으로 공동체주의 집단주의에 뿌리를 둔 것이다. 정부주도의 사회적 경제는 처음부터 잘못된 방향으로 설정되었다는 것이다. 더 나아가서는 사회적 경제는 체제 전복적이며, 우리사회를 부정하는 것이라는 점을 제시한다. 이러한 담론은 새누리당에서 발의하고 난 후 국내 보수진영 언론과 연구원에서 사회적 경제를 반자본주의적 성격으로 간주하고 ‘좌’, ‘우’라는 색깔논쟁으로 전환하고 있는 것이다.

동아일보(2015.4.23.)는 ‘사회적 경제기본법의 독소’라는 제목 하에 자유주의 경제학자 프리드리히 하이에크는 저서 ‘치명적 자만’에서 ‘사회적’이라는 단어는 ‘족제비 같은 말(weasel word)’이라고 썼다는 점을 인용하며, 족제비가 알의 껍을 남겨두고 속의 내용물만 빨아먹는 것처럼 ‘사회적’이라는 단어가 수식하는 명사는 멀쩡하지만 내용은 흔적도 없이 사라진다는 의미다. 정치권 일각에서 입법을 추진하는 사회적 경제기본법에 대해 “사회적이란 말이 수식하는 경제는 사라지고 정치가 대신하면서 사회주의적 통제경제의 변형이 되거나 관치경제의 부활에 불과할 것”이라고 한다.

사회적기본법은 사회적 및 사회적 경제는 사상적 미신이며  
실패의 역사인 공산주의로 가는 길(자유경제원, 2014. 5.21)

사회적 경제기본법은 자유시장경제 체제의 근간을 무너뜨릴  
것(2015.4.23./2015.4.27. 한국경제신문)

이처럼 사회적 경제의 이념적 담론은 다수의 언론을 통해 확산되고 있는데, 헤럴드경제(2015.6.3.)는 ○○○ 한국경제연구원 원장은 3일 “사회적 경제기본법은 헌법질서에 어긋난 법인만큼 폐기해야한다”고 주장했다 라는 보도를 하고 있다. 또한 연합뉴스(2015.11.15.)는 ○○○ 한국경제연구원 연구위원은 ‘사회적 경제 기본법안의 문제점과 허구성’ 보고서를 인용, “공공기관의 총 구매액이 37조원을 상회하는 가운데 사회적 경제기본법안에서 명시한 우선구매제도가 적용되면 공공기관을 대상으로 하는 최소 1조8천억원 규



모의 시장 독점권이 사회적 경제 조직에 부여될 것”이라고 밝혔다’라는 보도를 전파하고 있다. 또한 사회적경제 진영의 대부분은 좌파 성향의 활동가들도 정부 예산으로 좌파 진영에 도움을 주는 것이라는 의견도 제시하고 있다. 이후 합의안으로 사회적경제 조직의 정치적 중립을 지켜야 한다는 조항도 명문화하게 된다<sup>8)</sup>.

생협은 상당수는 좌파 성향 활동가들이 주축. 사회적 경제기본법은 정부 예산으로 좌파 성향의 활동가 육성하겠다는 뜻. 좌파 영역의 진지 구축을 위해 시작된 생협, 광우병·세월호 등 발생 때마다 ‘태풍의 눈’ 역할. 광우병 사태 치르며 수많은 생협 조합원들이 ‘한국 민주주의 운동의 핵심’으로 등장 (미래한국, 2015.6.29.)

이처럼 ‘사회적’, ‘사회적 경제’의 의미를 보수진영에서는 이데올로기로 접근하고 있으며, 이들은 사회적 경제를 일부 진보진영의 논의 정도로 파악하는 정도를 넘어서 ‘좌편향’, ‘좌향좌’, ‘좌클릭’이라는 용어를 사용하면서 이념적 담론으로 전환을 시도한다. ‘사회적’이라는 의미는 ‘반시장적’, ‘공산주의적’이며, 우리 사회가 지향하는 자본주의 질서를 사회적 경제가 잠식함으로써, 결국은 사회주의 경제를 구축하는 방향으로 정치적 힘이 전환될 것이라는 가정을 하게 된다. 담론은 주로 언론과 보수경제진영의 논문, 공식화된 문서, 토론회, 언론 등 다양한 장르를 통해 확산된다.

#### 5) 담론의 정치화

2015년 4월17일 여야는 각자 발의한 법안의 예민한 부분을 조정하고 최종 합의안<sup>9)</sup>을 마련하여 임시국회에 상정하기로 합의한다. 19일 신계륜 새정치

8) 새누리당에서 사회적 경제 조직은 정치적 중립을 지켜야 한다는 조항을 명문화하는 요청으로 사회적 경제 조직의 정치적 의사 표시를 금지한다는 내용이 포함된다(한겨레, 2015.4.19.)

민주연합 의원은 “지난 17일 오후 유승민 새누리당 원내대표와 2시간 동안 만나, 각자 발의한 법안의 예민한 이견 부분을 조정하고 최종 합의안을 마련했다”며 “4월 내 임시국회 통과 절차를 밟을 것”이라고 말했다(한겨레 신문, 2015.4.19.). 즉 4월 중으로 법안 통과가 유력시 되었던 것이다. 그러나 법안 통과가 이루어지지 않자 338회 1차 경제재정소위원회에서는 이 법안이 새누리당의 당론 법안으로 제출된 것은 아니지만 이 법안을 만드는 과정에서부터 기재부는 물론이고 청와대 경제수석실까지 당정협의를 여러 차례 한 것으로 알려졌다. 신계륜의원의 안은 전국을 돌면서 관계자들과 일반 국민들의 의견을 수렴해 권역별로 9차례 토론회를 통해 만들어진 것이라는 점을 지적하며, 법안의 조속한 통과에 대해 환기하고 있다

기본법(안)의 통과는 기본법(안)의 상정, 토론, 심의 과정에서 나타난 정치 상황과도 무관하지 않다. 2015년 4월 이후 새누리당은 청와대와 정치적 관계가 미묘해지고, 이 과정에서 법안을 발의한 유승민 의원의 입지가 매우 좁아지게 된다. 여당 내에서 유승민 원내대표의 사퇴에 대한 압력이 증가하였고, 사회주의 법안 발의가 청와대의 경제철학과 거리가 멀다는 점을 지적하기도 한다. 때문에 사회적 경제기본법안을 발의하면서 “함께 할 수 없다”는 인식을 심어준 점이 사퇴 논란에 휩싸인 것과 무관하지 않다는 지적도 나온다는 점을 지적하고 있다(뉴데일리, 2015.7.1.).

한편 노동개혁 5법, 서비스산업발전기본법, 북한인권법, 대테러방지법, 기업활력제고법(원샷법)이 중요한 정치 이슈였는데, 특히 서비스산업발전기본

9) 대통령 직속으로 사회적 경제위원회를 설치하고 농협과 수협까지 법 적용 대상에 포함시키는 내용의 사회적 경제기본법 여야 최종 합의안이 마련됐다. 협동조합기본법 이전에 설립된 농협과 수협 등 대규모 협동조합들을 기본법 적용 대상에 포함시키기로 했다. 다만 농협금융지주 등 금융 부문은 배제하는 예외를 두기로 했다. 자활센터도 광역과 지역 단위는 적용 대상에서 배제한다. 위원회 사무국은 부처간 이견 조정을 위해 기재부에 설치하기로 했다. 이와 함께 5년마다 사회적 경제 기본계획을 수립하도록 했으며, 각 지역 단위에서 세운 기본계획을 토대로 중앙정부의 기본계획을 수립한다는 세부 절차에도 합의했다. 기재부가 반대했지만 사회적 경제의 발전을 재정적으로 뒷받침할 사회적 경제기금도 설치하기로 했다.

법과 사회적 경제기본법을 일괄 패키지로 연동하여 처리하기로 했었다.

‘지난 정기국회 때 사회적 경제기본법과 서비스산업발전 기본법을 합의처리한다’이렇게 여야 원내대표 간에 합의사항도 있었습니다(338회 1차 경제재정소위원회. ○○○ 의원)

이런 점은 국회 소위원회에서 지적되고 있는데, 그럼에도 불구하고 사회적 경제기본법의 통과를 이루어지지 않았다. 이처럼 기본법(안)의 필요와 목적 자체에 부합하기 보다는 정쟁과 정책적 수단으로 전략하였다.

사회적 경제기본법(안)의 법안 발의과정부터 현재까지 다양한 담론에 변화가 있었음을 알 수 있다. 이 과정에 담론을 주도하는 세력이 변화하고 있고, 이러한 세력들은 다양한 스타일의 담론을 형성하면서 영향을 미치게 된다. <그림 1>은 사회적 경제기본법 발의 과정을 담론의 변화에 따라 정리한 것이다. 2014년4월30일에 새누리당이 발의를 한 후 새정치 민주연합과 여야 합의안이 통과되기까지 사회적 경제 진영 간 법안에 대한 이해의 변화와 사회적 경제 당사자를 제외한 참여자들의 이념 담론현상, 부처간 이해 담론, 정치담론으로 변화되었는지를 보여준다.

<그림 1> 법안 발의 과정에 나타난 담론의 변화



### 3. 사회적 실천 분석

한국의 사회적 경제 법제는 개별 법률들이 아주 복잡하고 난립되어 있다고 할 수 있다(강희원, 2015:99). 「국민기초생활보장법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 법률」, 「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법」, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」, 「장애인복지법」, 「사회복지사업법」이 제정되고, 「사회적기업 육성법」, 「협동조합기본법」이 제정되었으나 이를 총화할 수 있는 법이 필요하였다. 이런 법률들은 공동체 활성화와 취약계층에 대한 삶의 질 향상이 목적이었다. 2012년 18대 대통령선거에서 새누리당 박근혜 후보와 민주통합당의 문재인 후보는 선거 공약에서 경제민주화와 복지정책의 강화를 추진하였다. 특히 박근혜정부는 2013년 출범 초기에 일자리 확대와 고용률 달성을 위해 협동조합과 사회적 기업을 비롯한 사회적 경제영역의 활성화를 도모했다. 이를 위해 정책적으로 추진한 것이 ‘협동조합과 사회적기업의 활성화를 통한 지속가능한 일자리 창출’이었고, 핵심정책목표는 고용률 70%의 달성이다. 이 목표의 달성을 위해 새로운 성장 동력으로 사회적 경제에 주목하게 된다. 이를 위해 제2차 사회적기업육성 기본계획을 수립하고 제1차 기본계획과는 달리 사회적기업 3천개 육성이라는 명시화된 목표를 추진한다.

그러나 개별법 성격으로 인해 사회적 경제 영역을 총괄적으로 관리할 수 있는 체제가 현실적으로 미비하다는 판단 하에, 통합적 추진체계의 필요성이 제기되었다. 그동안의 사회적 경제 영역은 필요에 따라 개별법들이 만들어지다보니 유사한 성격의 사업임에도 부처별로 추진되는 비능률성을 개선하고자 하는 목적도 포함되었다. 결국 이러한 문제를 해결하고 통합적 추진을 통해 효율적 관리체계를 구축하고자 한 것이 사회적 ‘사회적 경제기본법’ 제정이었다.

사회적 경제기본법상정과정에서 이념의 논리가 표출된 것은 특이할 만한 사항이다. 사회적기업육성법이나 협동조합법 제정 당시만 해도 이념적 논의

는 거의 없었다. 더구나 사회적기본법은 한국의 대표적 보수정당으로서 민주주의와 자유시장경제를 추구해 온 새누리당이 입법 발의한 것이다. 새누리당은 현재의 문제를 양극화가 가져온 공동체 붕괴라는 인식하에, 성장, 소득, 일자리는 보수진영에서 추구하는 논리라고 하면서, 사회적 경제 기본법안의 기본취지가 바로 “지속가능한 사회적 경제”로써 이것이 해결방안이라는 점을 제시한다. 지속가능한 경제를 위해서는 통합생태계의 조성 and 통합적인 정책추진체계를 구축하는 것에 목적을 두고 있다.

새누리당은 2013년 12.30 새누리당 최고위원회에 사회적 경제특별위원회 구성을 의결한다. 새정치민주연합은 사회적 경제를 우리가 안고 있는 사회 문제 해결 대안으로 인식한다. 시대적인 흐름 속에서 공공경제와 시장경제와는 경제운영원리가 다른 제3의 경제사회모델인 사회적 경제의 가치와 역할을 확산시키고 민관이 협력해서 효과적인 정책 추진체계를 조성하여 민간 역량을 강화할 수 있는 사회적 경제 생태계를 구축하는 것이 중요한 상황에서 입법부인 국회가 적극적으로 나서서 현장의 다양한 이해당사자와 지역의 목소리를 대변해야 함을 제안이유로 하고 있다. 이들 양 정당의 어떤 문구에서도 ‘사회적’이라는 의미를 좌편향이나 좌익담론으로 형성하지 않고 있다. 오히려 이들 정당간의 대립은 보다 실질적인 내용의 구성이나 절차적 합리성과 관련될 뿐 이다. 이들의 논의는 ‘사회적’이라는 의미를 ‘공동체적’ 혹은 ‘공생적’이라는 의미로 사용하여 사회적이라는 것을 고속성장에 대한 따른 양극화와 공동체의 붕괴를 회복하는 맥락으로 이해하고 있다.

새누리당의 사회적 경제기본법(안)은 추진과정에 사회적 경제조직과의 협의 과정이 부재했다는 비판에 직면하게 된다. 이후 사회적 경제 진영은 「사회적 경제기본법 입법대응을 위한 범사회적 경제 대책위원회(준)」<sup>10)</sup>를 만들고, 9월까지 지방을 순회하며 설명회와 의견을 청취하는 과정을 거치게 된다. 이러한 일련의 종합적인 과정으로 8.11에는 ‘사회적 경제기본법

10) 전국 16개 광역지역별 사회적 경제 부문, 유관기관 및 단체별 참여하고, 내용은 광역단위별 사회적 경제입법 대응을 위한 지역토론회 개최(9월말 까지)하는 것이다.

입법 대응을 위한 범사회적 경제 제1차 공청회'를 개최하여 중앙에서 논의되던 사회적 경제기본법에 대한 지방으로의 관심 확대와 이에 대한 입장을 정리하게 된다. 또한, 한국협동사회경제연대회의(5.2)는 보도자료를 통해 사회적 경제 조직과의 충분한 협의 없는 사회적 경제기본법의 졸속 입법은 중단되어야 한다는 강력한 메시지를 제기한다.

이러한 사회적 경제 진영의 강력한 메시지는 새정치민주연합에서 8.26-9.11 까지 9개 지역순회 설명회 개최하고 새정치민주연합의 안의 의미는 지역간담회를 통해 의견을 수렴하는 과정으로 이끈다. 이후 새정치민주연합은 전국종합공청회인 '사회적 경제기본법 제정을 위한 입법공청회(9.17)'를 추진하게 된다. 새누리당의 공청회와는 달리 대부분의 토론자는 법 제정의 졸속성이나 당위성에 대한 문제제기보다는 구체적인 수준에서의 법률에 넣을 내용에 대한 토론이 중심을 이루게 된다. 이후 기본법(안)의 처리는 정치역동에 휩싸이게 되고, 이념적 담론으로 전환되면서, 현재까지 담보 상태에 있다.

## V. 결 론

본 연구는 사회적 경제기본법을 둘러싼 주요 행위자들의 담론과 담론의 구체화 과정에서 드러난 권력과 이데올로기에 대한 분석이다. 사회적 경제기본법(안)은 2014년에 여당인 새누리당과 야당이 발의하여, 합의 과정을 거쳐 법안의 통과가 순조로울 것으로 예상되었다. 그러나 예상과는 달리 법안은 통과되지 않았고, 법안 발의 과정에서 상당한 논의와 예상치 못한 난관에 부딪혀 있는 상태이다. 왜 이러한 결과가 발생했는지를 법안 발의와 공청회, 그리고 상정 과정에서 내재한 담론을 분석하였다.

분석 결과 다음과 같은 연구에 대한 시사점을 얻을 수 있었다. 첫째, 기본법(안)의 핵심적 텍스트는 일자리와 경제 활성화 담론이다. 둘째, 담론의 확

산 과정에서는 주체별, 사안별로 다른 담론이 나타나고 있다. 담론의 주요 주체는 사회적 경제 주체들이지만, 의원, 전문가, 언론 등이 주요 역할을 하였다. 셋째, 담론의 확산은 토론회와 성명서, 기고, 언론을 통해 이루어졌다. 이 과정에 부처간 이해의 차이, 사회적 경제 진영의 내부 의견 차이, 정치적, 이념적 이슈 등이 확산되고 하나의 의견으로 수렴되는 과정을 거치게 된다. 주요 행위자인 새누리당은 법안의 발의 과정에서 사회적 경제 진영의 반대에 직면하게 된다. 사회적 경제 진영과의 협의가 부재하였다는 점, 사회적 경제기본 발의 이유에 대한 인식차이, 사회적 경제 진영 내부의 통일된 의견 부재 등이 걸림돌이 된 것이다. 이후 이러한 문제 인식에 의거하여 야당에서는 사회적 경제 진영과의 7차례에 걸친 토론회와 설명회를 추진하고 이를 통해 사회적 경제 진영의 의견의 조율과 협의가 이루어지게 된다. 이런 과정을 거쳐 발의한 야당(신례륜 의원 안)의 의견에 대해 사회적 경제 진영에서는 어느 정도 합의가 이루어지게 된다. 그러나 여당의 발의 이후 법안에 반대하는 외부 진영의 적극적인 활동이 이루어지면서 이전과는 다른 이념화, 시장질서 파괴와 같은 경제 논리가 아닌 이념 논리로의 전환이 이루어지게 된다. 또한 법안을 발의한 여당위원을 둘러싼 정치적 입지상의 어려움과 관련 노동입법과의 문제 속에서 사회적 경제기본법안은 본래의 목적은 상실한 채 정치적, 이데올로기의 담론으로 전환하게 된다.

법 제정 과정은 정책의 안정성을 담보할 수 있는 제도적 수단으로 합의에 이루어진 의사결정과정이라고 할 수 있다. 정책담론의 의사결정과 선택, 의사소통에 있어 여론의 동의를 얻거나 우호적 여론의 형성, 반대세력에 대한 적대적 분위기 조성 등의 형태로 정치적 효과나 목적을 위해 의도적이거나 비의도적으로 생산되고 유통된다(강국진·김성해, 2011: 219). 이것은 정책이 무엇인지를 설명하는 것과는 달리 정책이나 제도가 나타날 수 있도록 하는 구체적인 권력의 단위를 세밀하게 분석하고, 이러한 권력들이 사회제도와 어떻게 관계 맺고 작용하는지를 드러내는 것에 주목하는 것이다. 때문에 담론적 접근은 정책에서 왜 정책문제가 선택되었는지 정책의 구성적 속성을 분석할 수 있다. 때문에 정책 과정에는 수많은 이해가 담기게 되고, 이러한

이해들은 언어를 통해 표현되고, 토론회나 성명서, 언론 보도, 정책 보고서 등으로 공식화 된다. 때문에 비판적 담론분석은 설문이나 통계를 기반으로 이루어지는 실증적 분석으로는 파악하기 어려운 정치적 과정을 이해하는데 도움이 될 수 있다. 대부분의 정책이 합리적 과정을 통해 단선적으로 이루어지기 보다는 복잡한 고도의 정치적 행위에 의해서 이루어진다는 점에서 이것을 해석하고 분석하는 것은 의미 있는 것이다. 본 연구의 목적은 구체적인 정책적 대안을 제시하는 데 목적이 있지 않고, 정책과정에서 이루어지는 담론의 변화와 형태를 분석하는데 목적이 있다. 때문에 담론분석을 통해 구체적인 정책 대안을 제시하는 데 한계가 있고, 일반화의 어려움이 존재한다. 그러라 특정 제도와 정책이 왜 추진되고 성공하는지, 그리고 그 과정에 주로 영향을 주는 이슈와 담론은 무엇인지를 거시적 관점에서 이해하는 데 도움이 된다고 사료된다. 이런 점에서 본 연구는 정책 대안의 구체성을 담보하기 보다는 사회적경제기본법안의 제정과정에서 드러나는 우리사회의 담론 경향을 이해하는데 도움을 줄 수 있다.

## 참고문헌

- 강국진·김성해(2011). “정치화된 정책과 정책의 담론화”, 「한국행정학보」 45(2), pp.215-240.
- 강희원(2015). “사회적 경제 법제의 현황과 그 입법적 과제-사회적 경제기본법 제정논의와 관련해서-”, 「경희법학」 50(1), pp.83-115.
- 김정원 외(2009). “2009년 지역자활센터 사업운영실태 및 제도개선방안 연구”, 한국지역 자활센터협회자활정책연구소.
- 김정원(2009). “자활사업의 정착단계 : 제도적 정형화와 다양한 모색”, 자활사업 15주년 기념 백서 자활 운동의 역사와 철학.
- 김정원(2011). “자활공동체 활성화 방안에 대한 탐색”, 2011 자활포럼 논문



집. 자활정책연구소.

- 김정원(2012). 「현장에서 읽는 노동복지 연계」, 서울: 아르케.
- 김혜원(2014). 2014 제1차 서울공청회
- 노대명(2007). “한국 ‘사회적 경제’의 현황과 과제: ‘사회적 경제’의 정착과정을 중심으로”, 「시민사회와 NGO」 5(2), pp.35-71.
- 엄형식(2008). 「한국의 사회적 경제와 사회적 기업: 유럽 경험과의 비교와 시사점」, 서울: 실업극복국민재단 정책연구원.
- 오세근(2014). “사회적 경제(social economy)’에 내재한 대안 사상적 함의 도출- 신자유주의 너머의 연대 경제와 자율정치 구상을 위한 시론으로서-”, 「사회사상과 문화」 20, pp.209-256.
- 이광수(2013). “서울시 무상급식 정책결정과정에서 대한 비판적 담론분석”, 「교원교육」 29(3), pp.177-196.
- 이기일·성열관(2012). “학생인권은 교권에 대립하는가?”, 「교육사회학연구」 22, pp.171-197.
- 이은주(2015). “한국공적연금개혁에 관한 연구: 기초연금개혁 담론 분석을 중심으로”, 중앙대학교 박사학위 논문.
- 장원봉(2015). “지역재생을 위한 사회적 경제의 의미와 역할”, 「국토」 pp.5-11.
- 제18대 대통령인수위원회(2013).
- 홍기빈 역(2013). 「거대한 전환(폴라니 저)」, 서울: 도서출판 길.
- Fairclough, N.(1992). *Discourse and social change*, Polity Press.
- Fairclough, N.(1993). “Critical Discourse Analysis and Marketization of Public Discourse: The Universities”, *Discourse & Society*, 4(2), pp.133-168.
- Fairclough, N.(1995). *Critical Discourse Analysis: The critical study of language*, Essex: Longman.
- Fairclough, N.(1998). *Political Discourse in the media: an analytical Framework*, in A. Bell and P. Garrett(eds), *Approaches to*

*Media Discourse*, Oxford: Blackwell.

Fairclough, N.(2003). *Analyzing Discourse : Textual Analysis for social research*, New York: Routledge.

Fairclough, N. & Wodak, R.(1997). *Critical Discourse Analysis. Dijk, T.A.V.(ed), Discourse as social interaction*, London: SAGE.

# Analysis of Critical Discourse on the Institutionalization Process of Social Economy

: Focus on the Legislative Process of Social Economy Basic Law

Hak-Sil Kim\*

< *Abstract* >

This study is an analysis of critical discourse on the making process of social economy's fundamental law. The critical text is a job creation discourse. The central discourses depend on the actors and issues. The discourse orders consist of understanding the social economy actors, ideology, policy, and understanding between administrative departments. The result of this study reflects that the important actors in the process of social, economic policy making are members of the National Assembly, professionals, the person directly involved with the social economy, media, and researcher; they affect each other as well.

**key words:** social economy, social economy basic law, critical discourse analysis

투고일: 2017.01.13. | 심사완료일: 2017.02.21. | 게재 확정일: 2017.02.27.

---

\* Chungbuk National University