



사회적 가치 법제화와 국가의 역할

현 단계에서의 사회적 가치의 창출은 그동안의 고도성장 과정에서 소외된 분야나 배제된 사람들을 지원하는 일에 최고의 우선순위를 부여해야 할 것이고 그 추진 과정에 있어서는 정부의 주도만으로는 일정한 한계를 노정할 수밖에 없을 것이기에 공공부문과 민간부문을 망라해 모두의 동참을 유도해야 할 것이다.



☞ 김주영
☞ 명지대학교 법학과 교수
✉ surhomme@mju.ac.kr

I. 논의의 배경

2019년 12월 중국 후베이湖北省 우한武漢市에서 처음 발생한 이후 중국 전역과 전 세계로 번진 코로나 바이러스 감염증(COVID-19) 확산 사태¹⁾ 속에서도, 다행스럽게도 대한민국은 전면적인 국경 봉쇄와 같은 극단적인 조치 없이도 의료종사자들의 헌신적인 노력을 필두로 광범위하면서도 신속한 검사 및 치료·방역체계의 운영, 확진자의 이동 경로 공개와 같은 투명한 정보 공개, 그리고 이른바 “사회적 거리두기(social distancing)”를 실천하는 성숙한 시민의식의 발로 속에 코로나 바이러스 감염증 사태에 세계에서 가장 성공적으로 대처한 국가 가운데 하나로 자리매김하고 있다.

이 가운데 확진자의 이동 경로 공개나 자가 격리 준수를 위한 일부 조치들에 대해 일각에서 제기된 개인적 자유의 제한에 관한 논란은 프라이버시를 위시한 개인적 가치와 사회적 안전이라는 사회적 가치의 양립 및 조화에 관한 근본적인 고민을 요구하는 부분이라 할 수 있을 것이다. 특히 코로나 바이러스 감염증 확산으로 인한 혼란의 와중에도 무사히 치러진 21대 국회의원 선거에서는 여권이 압승을 거둬서 따라, 2년여의 임기를 남겨 둔 문재인 정부의 국정운영이 보다 원활하게 이루어질 것으로 예상되는 가운데 그동안 상대적으로 미진했던 정책들이 다시금 본격적으로 추진될 것으로 기대되는 바, 사회적 가치에 관한 법제화²⁾ 역시 여기에 속하게 될 가능성이 높다. 이에 이하에서는 간략하게나마 사회적 가치의 의미를 살펴보고, 지금까지의 사회적 가치 법제화를 위한 노력들을 검토해 본 후, 사회적 가치 실현에 있어서의 국가의 역할을 고민해 보려 한다.

II. 사회적 가치의 의미

사회적 가치에 관한 논의는 자본주의 발달에 따른 불평등, 빈부격차, 양극화, 환경파괴 등의 다양한 사회 문제의 해결방안으로서 국내·외의 학계 및 일부 기업의 논의에서 제시된 ‘사회적 경제(social economy)’에 관한 논의로부터 비롯되었다고 할 수 있다.³⁾ 이른바 ‘복지국가(welfare state)’의 실

패 및 자본주의 시장실패에 대한 대안으로서 국가와 시장의 횡포를 견제하는 시민사회의 새로운 발전방향으로 제시되고 있는 사회적 경제는, 논자에 따라 다양하게 파악되고 있기는 하지만, 기본적으로 자본주의 경제와 공공경제를 차용하면서도 민간에서 조직을 만들고 운영하는 방식자율성과 경제적 위험 감소와 집합적으로 조직을 만들고 운영하는 방식사람들의 결사체를 결합함으로써 자본주의경제나 공공경제와는 뚜렷이 구분되고, 조직의 최종 목적이 조직의 이익특히 이익의 극대화보다 사회적 사명상호이익이나 일반이익을 우선시하는 특징을 갖는다.⁴⁾

이러한 사회적 경제 관련 논의가 진행되는 가운데, 한편에서는 사회적 경제의 구체적 운용기제 상의 핵심 개념이라 할 수 있는 ‘사회적 가치’에 관한 논의가 진행되어 왔다.⁵⁾ 이는 특히 사회적 경제의 핵심주체로 지목된 사회적 기업의 육성사업이 기대만큼의 성과를 보이지 못하는 가운데, 보다 장기적·거시적인 차원에서 사회적 기업의 지속가능성을 높이기 위해서는 ‘기업’으로서의 자생력을 갖추는 것과 함께 더욱 다양해지고 복잡·다변화되는 현대의 ‘사회문제 해결’을 통한 ‘사회적 가치 창출’이 사회적 기업의 중요 과제로 부각됨에 따라서,⁶⁾ ‘사회적 가치’의 구체화가 결국 사회적 기업의 임무 나아가 사회적 경제의 운용기제

- 1) 코로나 바이러스 감염증(COVID-19) 확산 사태는 세계보건기구(WHO)가 2020년 1월 30일 국제적 공중보건 비상사태(Public Health Emergency of International Concern: PHEIC)를 선포하고, 3월 11일에는 사상 세 번째로 감염병 최고 경고 등급인 팬데믹(pandemic)을 선포하기에 이르렀고, 2020년 4월말 기준 전세계적으로 300만명 이상이 감염된 가운데 사망자 수가 20만명 이상에 이르는 큰 피해를 낳고 있다. 코로나 바이러스 감염증은 감염자의 비말(飛沫)이 호흡기나 눈·코·입의 점막으로 침투될 때 전염되며, 감염될 경우 약 2~14일(추정)의 잠복기를 거친 뒤 발열 및 기침·호흡곤란 등 호흡기 증상, 폐렴이 주증상으로 나타나지만 무증상 감염 사례마저 드물게나마 나오고 있고, 또 전례없는 강력한 전염력으로 인해 한 두 사람의 “슈퍼 전파자”의 존재가 집단적인 감염을 초래할 수도 있기 때문에 유증상 환자의 격리(isolation) 및 치료를 중심으로 운영되어 온 기존 감염병 예방·대응 체계가 일정한 한계를 노출함에 따라서 사회 전체의 협력이 극복의 열쇠로 떠오르고 있다.
- 2) 2014년 6월의 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」(의안번호: 1910886)은 본격적인 사회적 가치의 증진을 목표로 문재인 대통령이 국회의원 시절에 대표발의한 법안이다. 한편 2017년 출범한 문재인 정부는 미래성장동력 확충을 위한 주요 공약사항 가운데 하나로 “사회적 경제 활성화”를 제시한 이래 지금까지 꾸준히 국정과제로 추진 중이다.
- 3) 이석환, “공공가치와 사회적 가치에 대한 연구동향 비교”, 『한국행정학회 학술발표논문집』 (2018), 1103면.
- 4) Marie J. Bouchard and Damien Rousselière(Eds.), The Weight of the Social Economy: An International Perspective, 이상운·윤길순 공역, 『사회적 경제의 활: 통계 방법론과 해외 사례들』 (서울: 아이쿰협동조합연구소, 2019), 25면.
- 5) 기존 논의에서의 사회적 가치에 관한 개념적 정의의 양상은 이석환, 앞의 글, 1105면의 <표2>를 참고.
- 6) 장용석·조희진·김보경·황정윤·이영동, 『사회적 가치의 재구성: 대한민국 사회문제 지도로 사회적 기업의 미래를 그리다』 (고양: 문우사, 2018), 5~6면.

를 구체화하는 작업으로 연결된다는 점이 인식된 결과라 하겠다.

그렇지만 여전히 '사회적 가치'의 의의 및 구체화 작업은 만족스러운 결론에 이르지 못한 채 다양한 맥락에서 진행 중인 실정이다. "사회적 가치는 궁극적으로 사회문제의 해결과 사회적 변화를 낳는 가치"⁷⁾라는 포괄적인 정의로부터 "공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 가치"⁸⁾ 혹은 "일정한 사회 내지 집단에서 중요하거나 타당하다고 공유되고 있거나 지향하는 가치"⁹⁾ 정도의 정의가 제시된 바 있다. 생각건대, '사회적 가치'의 법제화를 염두에 두는 가운데 규범 수준의 명확성의 확보 및 체계적합성의 관점을 고려하면 법학 및 인접분야에서 전개되어 온 전통적인 논의 속에서 개념적 지표를 확보하는 것이 보다 바람직할 것으로 보이는 바, 특히 '공공성(the public or publicness)'에 관한 논의들이 검토할 가치가 크다고 본다. 결국 사회적 가치는 다양한 사회주체들에 의해 추구되는 "공공성을 띤 가치"로 일용 정의할 수 있을 것이다. 이는 위에서 언급한 "일정한 사회 내지 집단에서 중요하거나 타당하다고 공유되고 있거나 지향하는 가치"와 대동소이한 결과에 이른 듯하지만, 공공성에 관한 기존 논의를 사회적 가치의 논의에 직접적으로 연결시킬 수 있다는 측면에서 나름의 의미를 가진다 할 것이다. 이 가운데 공공성의 개념을 좀 더 구체화해 봄에 있어서 공공성을 실현하는 주체, 원인, 방법, 목적을 기준으로 세부적인 특성을 파악해 본 견해는 특히 참고할 만하다 하겠다.¹⁰⁾

- 7) 고동현·이재열·문명선·한솔, 『사회적 경제와 사회적 가치: 자본주의의 오래된 미래』 (파주: 한울엠플러스, 2016), 19면.
- 8) 예를 들어, 윤수정, "사회적 가치 실현과 헌법", 『공법학연구』 제19권 제3호(2018), 200면; 최철호, "사회적 가치실현을 위한 입법적 과제", 『공법학연구』 제20권 제1호(2019), 375면.
- 9) 김현희·박광동, 『공공기관의 사회적 가치 강화를 위한 관련 법제 개선방안 연구』 (세종: 한국법제연구원, 2018), 40면.
- 10) 아래의 표는 신효원, "공공성 개념의 재정립과 복합적 의미", 『한국정책학회 하계학술발표논문집』(2018), 7~10면의 내용을 바탕으로 작성된 것임.

대범주	주요 요소	세부 내용
공공성의 실현주체	법적 권위성 (legal authority)	공공성의 실현이 기본적으로 법의 권위에 기반하여 작동하는 주체와의 관련 속에서 이루어짐: 국가 또는 정부와의 관련성, 공공기관의 역할, 국가 또는 정부가 지니는 권위와 공권력 등의 요소를 포괄
	공민성 (public citizenship)	국가가 아닌 공적 시민, 즉 정치공동체의 일원으로서 활동하는 시민에 의한 공공성의 실현
공공성의 유발원인	공통성 (commonness)	다수 또는 전체와 관련된 일, 다수의 사람들에게 보편적으로 관련되는 경우, 공동의 관심사, 모든 사람과 관련된 공통적인 것
	공유성 (sharability)	특정의 재화가 여러 사람에게 공유될 수 있는 성질
공공성의 실현방법	공론성 (mutual communication)	말과 행위를 통한 의사소통적 행위 및 이와 관련된 성질을 바탕으로 한 공공성의 실현
	공개성 (openness)	공공성 실현과정에 있어서의 절차적 공개성 또는 접근에 있어서의 공개성
공공성의 목적(가치)	공익 (public interest)	전체 또는 다수의 이익 / 생존을 위해 필수적으로 요구되는 기본 서비스의 제공 / 타인에 대한 책임

한편 사회적 가치 실현 기제의 세부적인 대응과제는 당면한 사회문제의 해결이라는 맥락에서 보다 구체적으로 제시될 수 있는 바, 일반적으로 사회 구성원들에게 부정적인 영향을 미치는 상태 및 조건을 의미하는 사회문제는 전 사회적으로 바람직하다고 여겨지는 상태와 개인의 실제 삶의 괴리가 있을 때 흔히 발생하며, 이러한 사회문제의 해결은 우리가 무엇을 문제로 '정의'하는가에 따라 달라질 수 있다.¹¹⁾ 이에 공공성을 구현하는 사회적 가치는 구체적으로 "사익을 초월해 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 복지, 안전, 봉사, 연대, 협력, 균형, 생태, 윤리, 인권, 공정 등과 같은 목표"를 추구해야 할 것이다.¹²⁾

- 11) 현대의 사회문제는 경제적으로는 절대적 빈곤의 상태에서 벗어나는 것과 함께 기회 혹은 결과적 불평등의 문제를 극복하여 상대적 박탈감을 해소하고, 계층적 지위의 이동이 자유로워야 하고, 사회적으로는 물리적, 심리적 위험으로부터 안전하게 보호받고, 공동체적 연대감을 바탕으로 포용해주는 것에서 더 나아가 개인의 삶의 질을 높여 행복, 만족감을 느낄 수 있도록 해야 하며 환경적으로 기후 변화 및 각종 오염의 문제를 극복하고 생태계 보존 등을 실천하여 미래 세대들에게도 지속가능한 삶의 터전을 제공하는 것이 필요하므로, 현대의 신 사회문제를 곧 '경제적 불평등, 사회적 위험, 환경파괴'로 정의한 견해는 참고할 만하다. 장용석·조희진·김보경·황정윤·이영동, 앞의 책, 25면.
- 12) 김정렬, "공공성의 재인식과 사회적 가치 창출", 『한국행정포럼』 통권 163호(2018), 19면. 이윤이 전제된 효율성 개념은 투입을 절감하는 경제성(economy), 투입과 산출의 비율인 능률성(efficiency), 산출이나 결과와 같은 목표달성도인 효과성(effectiveness) 등과 같은 세 가지 하위개념(3E)을 포괄하는 반면에 서비스에 가정하는 공공성 개념에는 형평(equity), 공감(empathy), 생태(ecology) 등과 같은 대안적 가치(Another 3E)들이 포함되어 있음, 같은 글, 20면.

III. 기존의 사회적 가치 법제화 시도

경제 양극화 등의 제반 사회 문제에 대응하기 위해, 17대 국회 이래 “사회적 기업”을 시작으로 “사회적 경제”, 나아가 “사회적 가치” 등과 관련한 법안이 지속적으로 제출되어 그 중 일부는 법률로 성립하기도 하였다. 특히 2007년 1월 「사회적 기업 육성법」¹³⁾ 법률 제8217호¹⁴⁾이 제정되어, 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업에 대한 고용노동부의 사회적 기업 인증 및 재정적·비재정적 지원이 이루어지고 있다.

19대 국회 때인 2013년 12월 「사회적경제 기업을 위한 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법안」¹⁵⁾ 의안번호: 1908665으로 시작된 “사회적 경제”에 관한 법안은 이후 2014년 4월 「사회적경제 기본법안」¹⁶⁾ 의안번호: 1910422이 발의되어 사회서비스 확충, 복지의 증진, 일자리 창출, 지역공동체의 발전, 기타 공익에 대한 기여 등을 사회적 가치로 제시한 바 있다. 이어서 동명의 법안이 2014년 10월¹⁷⁾ 의안번호: 1912030과 2014년 11월¹⁸⁾ 의안번호: 1912395에 발의되었으나 모두 임기만료로 폐기되었고, 이후 20대 국회에서도 다수 제출된 사회적 경제에 관한 법률안¹⁹⁾ 역시 유사한 운명에 처해 있는 실정이다.

한편 본격적인 사회적 가치의 증진을 목표로 19대 국회에서 2014년 6월 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」²⁰⁾ 의안번호: 1910886이 제출되었다가 임기만료로 폐기된 이후, 제20대 국회에서도 위 법안과 거의 같은 내용을 가진 동명의 법안이 2016년 8월²¹⁾ 의안번호: 2001624에 이후 역시 동명의 법안이 2017년 10월²²⁾ 의안번호: 2001624에 각각 제출되어 있는 상태이나 이 법안들 역시 남은 20대 국회 임기 내에 입법이 이루어질 가능성은 거의 없다고 할 것이다.



- 13) 「사회적기업 육성법」 제2조 제2호 “취약계층”이란 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층을 말하며, 그 구체적인 기준은 대통령령으로 정한다.
- 14) 이러한 정책 덕분에 사회적 기업의 수가 10년 사이에 50배 이상 급증하는 모습을 보이고는 있지만, 이러한 양적 성장에도 불구하고, 사회적 기업이 ‘지속가능한 발전’과 ‘사회문제 해결’이라는 큰 흐름에 부응하지 못하고 있으며 특히, 정부 주도로 사회적 기업이 육성되는 현 상황에서 ‘기업’으로서의 지속가능성을 담보하기 어렵다는 지적이 있다. 관련 논의는 장용석·조희진·김보경·황정운·이영동, 앞의 책, 4~5면.
- 15) 2016년 8월의 「사회적경제기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법안」(의안번호: 2001596)과 함께 「사회적경제 기본법안」이 2016년 8월(의안번호: 2001614), 2016년 10월(의안번호: 2002616) 2019년 3월(의안번호: 2019005) 각각 발의된 바 있다.



“사익을 초월해 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 복지, 안전, 봉사, 연대, 협력, 균형, 생태, 윤리, 인권, 공정 등과 같은 목표”

IV. 사회적 가치 실현에 있어서의 국가의 역할

서두에서 언급한 바와 같이 조만간 구성될 21대 국회에서는 여권이 압도적인 의석수를 보유하게 됨에 따라서 사회적 가치에 관한 법제화 역시 실현될 가능성이 어느 때 보다 높아진 상황이라 할 것이다. 다시 한번 강조하자면, 다양한 사회주체들에 의해 추구되는 “공공성을 띤 가치”를 의미하는 사회적 가치는 구체적으로는 사익을 초월해 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 다양한 목표들을 추구하게 될 것이지만, 현 단계에서의 사회적 가치의 창출은 그동안의 고도성장 과정에서 소외된 분야나 배제된 사람들을 지원하는 일에 최고의 우선순위를 부여해야 할 것이고 그 추진 과정에 있어서는 정부의 주도만으로는 일정한 한계를 노정할 수밖에 없을 것이기에 공공부문과 민간 부문을 망라해 모두의 동참을 유도해야 할 것이다.¹⁶⁾

16) 김정렬, “공공성의 재인식과 사회적 가치 창출”, 『한국행정포럼』 통권 163호(2018), 19면.



물론 단기적인 차원에서는 정부의 주도로 사회의 변화를 유도해 나가는 것이 필수적인 부분을 차지할 것으로 보이는 바, 수단적·도구적 가치 군에 속하는 능률성, 효율성, 혁신·창의성보다는 사회적 통합^{사회적 효율성}, 공정성 내지는 형평성의 사회적 가치가 중시될¹⁷⁾ 공공부문의 구성원들에게는 특히 민간부문 구성원보다 규범성이 강조될 수밖에 없겠기에,¹⁸⁾ 신중한 법제화를 통해 사회적 가치의 구체적인 내용과 실현 기제를 마련하는 작업이 그 중요성을 더하게 된다 할 것이다. 다만 공공부문의 개별적인 기관들은 일반적 사회적 가치 항목보다는 기관특성이 반영된 사회적 가치 항목에 우선순위를 갖게 되며, 이를 실현하기 위한 추진 활동 역시 다양하게 체계화될 수 있으므로, 개별 공공기관은 그 설립 목적에 근거한 고유 사업의 충실한 수행을 통해 사회적 가치를 창출하고, 사회적 요구에 따른 책임 있는 활동을 통해 사회적 가치에 기여하고, 이를 지속

가능하도록 내재화 할 것이 요구된다.¹⁹⁾

민간부문에서의 사회적 가치 실현을 위한 다양한 노력들 가운데 특히 중·장기적인 관점에서 중점을 두어야 할 부분은 역시 개별 구성원들의 사회화^{socialization}의 핵심을 담당하는 교육제도의 개편이라 할 것인 바, 개인주의가 만연하는 가운데 치열한 경쟁 속에서 개인의 자립과 타인에 대한 무관심 속에 개인적인 삶의 가치에 몰두하는 현재의 추세를 관용과 사회적 연대를 비롯한 공동체의 가치를 체화하는 방향으로 전환할 수 있는 방안을 적극적으로 검토해야 할 것이다.

17) 신용일, “공공(부문)가치의 철학적 근거”, 『한국행정학회 학술발표논문집』(2018), 229면.

18) 신용일, 위의 글, 231면.

19) 박임수·안이슬, “사회적 가치 분류체계 연구: 공기업(K-water)를 중심으로”, 『기업경영리뷰』 제10권제2호(2019), 347면.