

협동조합기본법 시행 5년 평가와
향후 혁신과제 자료집
(표지와 같은 디자인의 면지)

CONTENTS

● 인사말

- 진 영 (더불어민주당 사회적경제위원장)
- 윤호중 (더불어민주당 국회의원)
- 김경수 (더불어민주당 국회의원)
- 임종한 (한국사회적경제연대회의 상임대표)

● 축 사

- 우원식 (더불어민주당 원내대표)
- 김태년 (더불어민주당 정책위의장)
- 서형수 (더불어민주당 사회적경제위원회 수석부위원장)

【 주제발표 】

- 협동조합기본법 시행 5년의 성과와 혁신과제 1
- 장종익 (한신대학교 사회혁신경영대학원 교수)

【 토론문 】

- 김영배 (서울시 성북구청장) 25
- 이회수 (더불어민주당 사회적경제위원회 상임부위원장) 31
- 김대훈 (한국사회적경제연대회의 정책위원장) 37
- 이현민 (전북협동사회연대회의 정책위원장) 45
- 민동세 (사회적협동조합 도우누리 이사장) 51
- 우범기 (기획재정부 장기전략국장) 57

인사말



진 영

더불어민주당 사회적경제위원장

협동조합기본법 시행 5년에 대한 평가와 향후 혁신과제를 모색하는 뜻 깊은 논의의 장이 마련되어 매우 기쁘게 생각합니다. 함께 토론회를 준비하여 주신 한국사회적 경제연대회의와 바쁘신 의정활동에도 불구하고 함께해주신 여러 의원님들께도 심심한 감사의 말씀을 전합니다.

협동조합기본법은 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 촉진하고, 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 제정되었습니다. 제정 이후 그동안 우리 사회에 만연한 양극화와 불평등을 해소하고 공정한 이익을 통한 나눔을 실천하는데 중요한 역할을 하고 있습니다.

협동조합은 지역사회의 다양한 목소리를 듣고 이를 경제적·사회적으로 실현하는 사회적 경제의 훌륭한 실천모델입니다. 이윤에 목적을 두지 않고 소외된 이웃에 대해 나눔의 가치를 실현하면서도 지속적인 성장을 거듭해가는 협동조합을 볼 때마다 우리 사회가 새롭게 변화할 수 있다는 희망을 느낍니다.

향후 적극적인 지원과 제도개선을 통해 다양한 형태의 협동조합들이 우리 사회에 뿌리내릴 수 있도록 노력해야 합니다. 현장의 목소리를 충분히 수렴하고 이를 정책수립 과정에 반영하는 시스템을 만드는 것이 무엇보다 중요합니다. 지난 5년을 되돌아보면서 다가올 10년을 새롭게 준비해야 할 때입니다.

오늘 토론에 참여하시는 분들은 각자 현장과 학계에서 많은 지식과 경험을 쌓으신 분들입니다. 협동조합의 발전과 정책적 혁신과제에 대한 위한 훌륭한 조언을 해주실

것으로 기대합니다. 아무쪼록 오늘 이 자리를 통해 협동조합의 질적 발전을 위한 알찬 지혜들이 모아지기를 바라며 함께해 주신 모든 분들의 가정에 행복과 건강이 가득하기를 기원합니다. 감사합니다.

2017년 11월 28일

더불어민주당 사회적경제위원장 진 영

인사말



윤 호 중
더불어민주당 국회의원

이번 주 금요일이면 협동조합기본법이 시행된지 5년을 채우게 됩니다. 그 동안의 경험과 성과를 기리고, 향후 협동조합의 발전에 필요한 과제를 살펴보기 위해 토론회를 준비했습니다.

안녕하십니까? 더불어민주당 국회의원 윤호중입니다.

협동조합기본법 시행이 후 협동조합은 양적으로 뚜렷한 성장 모습을 보여주고 있습니다. 이를 함께 축하하고 나아갈 바를 함께 모색하기 위해 오늘 이 자리에 참석해 주신 여러 내외빈 여러분과 동료 국회의원 여러분에게 감사의 말씀을 올립니다.

정부자료에 따르면, 협동조합 기본법 시행 이후 2012년 12월 3일 ‘협동조합전국통신소비자’를 1호로 하여 지난 주 목요일인 11월23일 ‘스포츠문화예술협동조합’까지 12,334개 설립되었습니다. 한 해에 평균 2,400개가 넘고, 하루 평균 7개 정도의 대단한 성과입니다. 일자리 창출 및 고용효과도 산업평균보다 높고, 생존율도 다른 법인사업체에 비해 높은 수준이라고 합니다. 상법 상의 주식회사나 유한회사 등과 다른 새로운 사업조직인 협동조합에 대한 우리 사회의 열망을 확인하게 하는 성과입니다.

종류도 다양합니다. 생활협동조합, 주택협동조합, 공동육아협동조합과 같은 소비자협동조합은 이제 많은 사람이 참여하고 있으며, 기존의 농협을 통하지 않은 농산물협동조합, 화훼유통협동조합, 농부협동조합, 택시협동조합 등 사업자협동조합도 있고, 교육협동조합, 과학기술협동조합, 디자인협동조합, 문화예술협동조합, 투자협동조합 등 다양한 협동조합 있습니다. 거의 모든 업종/업태에 협동조합이 등장하고 있는 것

같습니다. 협동조합 이름이 재미있는 협동조합도 있습니다. 전라남도 순천에서 지역 화폐 관련 사업을 목적으로 한 ‘재미난협동조합’입니다.

협동조합 기본법 시행으로 인해 양적으로도 질적으로도 놀라운 성과를 보이는 협동조합에 놓인 앞길이 꽃길만은 아닙니다. 협동조합이 우리 사회에서 당당한 주요 사회·경제주체로서 더욱 굳건히 자리 잡기 위해서는 해결해야할 과제들이 여전히 많습니다.

가장 먼저 협동조합의 낮은 가동률과 안정적인 운영 문제가 있습니다. 2015년 실태조사에 따르면 실제 사업을 수행하고 있는 협동조합은 절반을 조금 상회하는 수준이라고 합니다. 또한 협동조합이 이윤추구만 목적으로 하지 않는다 하더라도 적자가 지속되어서는 안정적인 운영을 지속하기 어렵습니다. 기본적인 수익구조를 갖추어야 합니다. 따라서 가동률 제고와 안정적인 운영을 위한 자금 조달, 전문인력 양성, 수익구조 개발 등의 노력이 필요합니다.

오늘 토론회는 지난 5년의 성과에 대한 평가와 함께 향후 협동조합의 더 나은 발전을 위한 혁신과제를 모색하는 자리입니다. 토론회에서 나온 진지한 고민과 소중한 의견을 담아 더욱 다양하고 더 활발한 협동조합이 우리 사회에 뿌리내리는 계기를 만들겠습니다.

참석하여 함께 고민해 주신 모든 분들께 다시 한 번 감사의 말씀을 올립니다.

2017년 11월 28일

더불어민주당 국회의원 윤 호 중

인사말



김 경 수
더불어민주당 국회의원

협동조합기본법 시행 5년 평가와 향후 혁신과제 토론회를 공동주관하게 되어 기쁘게 생각합니다. 함께 토론회를 준비해 주신 모든 분들의 노고에 감사드립니다.

협동조합기본법의 시행 이후 5년 동안 약 1만2천여개의 협동조합이 설립되었습니다. 협동조합의 이 같은 양적 성장은 사회적 가치를 지향하는 시민의 자발적 참여와 높은 관심을 의미합니다. 시장경제 체제에서 사회·경제적으로 소외되고 어려움을 겪은 구성원들이 다양한 업종과 분야에서 협동조합의 설립과 운영을 활발하게 진행하여 새로운 경제사회 발전의 대안모델로서 협동조합의 가능성을 증명하고 있습니다.

한편, 양적 성장에만 머무르지 않고 질적 성장에 대해서도 점검해야 할 때입니다. 협동조합의 운영원칙인 자발적 참여, 민주적 운영, 사회적 가치에의 기여, 조합 간 협력 등의 가치가 제대로 실현되고 있는지를 확인해야 합니다. 이를 통해 협동조합이 조합원은 물론이거니와 지역사회와 공동체의 지속가능한 발전에 기여하여 사회적가치 실현을 선도하는 주체가 될 수 있도록 노력해야 합니다.

문재인 정부도 협력성장, 포용성장을 실현하기 위해 협동조합과 사회적경제를 집중 육성하겠다고 약속했습니다. 아울러 문재인 정부 100대 국정과제를 통해 ‘활력이 넘치는 공정경제’를 이룩하기 위해 사회적 경제를 활성화하기 위한 다양한 정책을 추진하고 있습니다. 또한 정책추진을 뒷받침하기 위해 사회적가치와 관련된 법안이 현재 국회에서 논의되고 있습니다. ‘사회적경제기본법’이 제정되면 사회적기업, 협동조합과 같은 사회적경제주체를 포괄하는 공통의 법적 토대를 마련하여 민간분야의 사회적가치를 실현할 수 있을 것이고, ‘사회적가치법’의 제정을 통해 정부부처는 물론 공기업,

공공기관 등 공공분야의 사회적가치 실현이 가능할 것입니다. 이 같은 공공과 민간의 영역을 아우르는 사회적가치의 실현이 대한민국 양극화, 불평등 등 다양한 사회적 문제 해결의 실마리입니다.

모쪼록 이번 토론회가 태동기를 넘어 도약기로 이행하고 있는 협동조합이 나아가야 할 바람직한 방향을 모색하는 자리가 될 수 있기를 기원합니다. 발제와 토론에 참여 해주신 모든 분께 감사의 말씀을 전합니다. 저도 협동조합의 혁신을 위한 제도와 정책의 추진은 물론 사회적가치의 실현을 통한 사회적 문제 해결을 위해 최선을 다하겠습니다. 감사합니다.

2017년 11월 28일

더불어민주당 국회의원 김 경 수



임종한

한국사회적경제연대회의 상임대표

2012년 협동조합기본법이 제정된 후 5년을 맞습니다. 우리사회 협동조합의 발전에 획기적인 기반을 구축한 2012년 12월 1일에 시행된 협동조합기본법의 5년 성과와 문제점을 평가하고 협동조합의 질적 발전을 위한 새 정부의 역할과 제도·정책적 혁신과제를 모색하는 귀한 자리를 마련하게 되어 매우 기쁘게 생각합니다.

이 자리를 통해 문재인 정부의 포용성장정책과 협동조합 활성화를 위한 민관의 역할과 과제 등에 대한 심도 깊은 논의를 하게 되었으면 합니다.

매우 중요한 시점에 국회 협동조합 정책토론회를 함께 준비해주신 더불어민주당 사회적경제위원회에 감사드리고, 바쁘신 중에도 직접 참여하여 자리를 빛내주신 진영 사회적경제위원장, 추미애 더불어민주당 당대표님, 우원식 원내대표님, 김태년 정책위의장님께 감사드리고, 이번 협동조합 정책 토론회를 주관해주신 윤호중 의원실, 박광온 의원실, 김경수 의원실에 감사드리고, 좌장을 맡아주신 김종걸교수님과 주제발표를 맡아주신 장종익교수님, 지정토론을 해주실 김영배 성북구청장님, 이현민 전북협동사회연대회의 정책위원장님, 김대훈 한국사회적경제연대회의 정책위원장님, 민동세(도우누리 사회적협동조합 이사장님, 이회수 더불어민주당 사회적경제위원회 상임부위원장,우범기 기획재정부 장기전략국장님께 감사의 말씀을 드립니다.

협동조합기본법 시행후 5년만에 설립 협동조합 수는 1만 2,318개가 되었고, 광역자치단체의 사회적경제지원조직의 설립을 촉발시켰고 자치단체와 시민사회조직의 파트너십이라고 하는 새로운 협력 거버넌스의 등장을 가져왔습니다.

협동조합기본법 시행후 수없이 만들어진 협동조합이 대기업의 위주의 성장 전략에 매달리던 한국사회에 호혜평등의 가치를 실현하는 새로운 엔진을 달아, 한국사회의 혁신의 에너지를 새롭게 분출하게 했다고 저는 생각합니다.

하지만, 협동조합의 양적인 성장에 비추어 질적으로 다른 도약을 했다고 보긴 어려워, 이제 협동조합이 우리사회의 지속가능한 성장과 발전에 한축으로 우뚝서려면 거기에 걸맞는 제도·정책적 혁신이 시급하다고 하겠습니다.

협동조합의 자율성, 성장과 발전을 가로 막는 많은 장애들이 아직 남아 있습니다. 협동조합의 발전에 기재부만 나서는 것이 아닌 고용노동부, 보건복지부, 국토교통부 등 제반 정부부처에서 시민들의 참여와 민관협력체계 구축을 통해 혁신적 모델이 더 만들어졌으면 좋겠습니다. 협동조합을 지원한 사회적금융시스템이 조속히 마련되었으면 좋겠고, 공공구매, 공공서비스 위탁 등 사회적경제 조직에 대한 공공조달지원 체계가 전면 확대되었으면 좋겠습니다. 또한 농협, 신협이 협동조합의 정체성을 회복하고, 협동조합의 생태계를 형성하는 일들이 앞당겨졌으면 좋겠습니다. 솔직히 이번 국회토론회를 통해 한국사회 민주주의의 기반을 공고히 하는 큰 변화의 물고가 터졌으면 하는 바램입니다. 토론회를 준비해주신 여러분께 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다.

2017년 11월 28일

한국사회적경제연대회의 상임대표 임종한

축사

우원식
더불어민주당 원내대표



안녕하십니까? 더불어민주당 원내대표 우원식입니다.

협동조합기본법 시행 5년의 성과를 되돌아보고, 미비점을 보완하기 위한 뜻 깊은 토론회를 마련해주신 한국사회적경제연대회의, 더불어민주당 사회적경제위원회, 우리 당 윤호중, 박광온, 김경수 의원님께 감사의 인사드립니다. 또한 발제를 맡아주신 장종익 교수님과 좌장을 맡아주신 김종걸 교수님을 비롯해 토론자 분들께도 깊은 감사를 드립니다.

지난 2012년 협동조합기본법이 통과된 이후부터 시민들이 자유롭게 협동조합을 설립할 수 있게 되었고, 이후 2017년 11월 기준 1만2천여 개에 달하는 협동조합이 운영되고 있습니다. 협동조합은 시민의 자발성과 연대에 기초해서 설립되고, 지역 경제와 고용창출에도 기여한다는 점에서 매우 훌륭한 대안경제의 모습을 보여주고 있습니다.

협동조합기본법은 지난 18대 국회에서 우리당이 주도해서 통과시킨 아주 소중한 입법 성과입니다. 제도 시행 이후 협동조합 설립이 활발히 이루어져 이제 협동조합은 우리 경제와 특히, 사회적경제의 중요한 축을 담당해주고 있습니다.

그러나 협동조합법이 시행된 지 5년이 지난 지금도 협동조합 지원정책은 여전히 부족한 실정입니다. 특히, 많은 협동조합들이 사업모델 미비, 조합원 부족, 운영자금 부족 등의 어려움으로 실제 운영이 어려운 상황에 있습니다.

협동조합의 설립과 운영은 시민들의 자발성에 맡기되, 성공적인 운영을 위한 관련 제도 정비와 금융 지원 등 정부가 든든하게 뒷받침 해 가야합니다. 더욱이 협동조합을 비롯한 사회적경제 활성화는 지난 대선 당시 우리 당의 공약이었고, 문재인 정부의 중요한 국정과제이기도 합니다. 이제 책임 있는 여당으로서, 더불어민주당은 사회적경제기본법 제정 등을 통해 협동조합이 성장하고 내실화할 수 있는 정책적 기반을 마련할 수 있도록 최선을 다하겠습니다. 저도 원내대표로서 제도와 입법 마련에 힘쓰겠습니다.

오늘 토론회에서 논의된 협동조합 관련 정책의 개선사항들은 잘 수렴해서, 앞으로 우리 당과 문재인 정부가 사회적 경제 및 협동조합 지원 정책을 추진하는데 반영해 나가도록 하겠습니다.

함께 하신 모든 분께 감사드립니다.

2017년 11월 28일
더불어민주당 원내대표 우 원 식

축사



김태년
더불어민주당 정책위의장

반갑습니다. 더불어민주당 정책위의장 김태년 의원입니다. <협동조합기본법 시행 5년 평가와 향후 혁신과제> 정책토론회 개최를 진심으로 축하합니다. 뜻 깊은 주제로 토론회를 주최해주신 더불어민주당 사회적경제위원회, 한국사회적경제연대회의 관계자 분들, 토론회를 주관해주신 윤호중 의원님, 박광온 의원님, 김경수 의원님 감사합니다.

협동조합기본법이 제정되고 5년이 흘렀습니다. 짧은 기간 동안 다양한 업종의 협동조합이 설립되었고 협동조합 수도 크게 늘어났습니다. 하지만 조합 설립 이후 내실을 갖추고 운영하지 못하는 협동조합이 많은 것이 사실입니다. 협동조합이 내실 있게 운영되도록 지원하는 정책을 고민할 시점입니다.

사회적경제는 우리 사회가 직면한 저성장, 양극화 문제를 해결할 대안으로 떠오르고 있습니다. 그 중요성에 대해서는 여야 모두 인정합니다. 박근혜 정부에서도 '사회적기업 3천개 육성, 관련 일자리 10만개 창출'을 목표로 정책을 시행했습니다. 그러나 양적확대에만 치중하느라 사회적 기업의 경쟁력과 일자리 질의 문제는 등한시 되었습니다.

그동안 정부에 사회적경제 정책을 위한 컨트롤타워가 없었던 것도 문제입니다. 사회적기업은 고용노동부가, 마을기업은 행정안전부가, 자활기업과 협동조합은 보건복지부가 담당해왔고, 부처 간 칸막이가 있다 보니 관련 통계도 부처별로 각각 따로 관리해왔습니다.

더불어민주당과 문재인 정부는 사회적경제를 새로운 일자리의 보고, 양극화 완화와 사회통합에 기여하는 방안이라 생각하고 있어 적극적으로 육성하고자 합니다.

사회적 경제 정책 컨트롤 타워 설치, 공적 금융의 역할 확대, 공공조달 시 가점 부여, 인력 양성시스템 구축 등을 시행하겠다고 이미 발표했습니다.

미국의 썬키스트, 스페인의 FC바르셀로나처럼 세계적인 사회적기업, 협동조합 기업이 우리나라에서도 많이 나타나서 좋은 일자리가 많이 만들어지도록 노력하겠습니다.

감사합니다.

2017년 11월 28일

더불어민주당 정책위의장 김 태 년

축사



서형수

더불어민주당 사회적경제위원회 수석부위원장

안녕하십니까. 더불어민주당 사회적경제위원회 수석부위원장으로 활동하고 있는 경남 양산을 국회의원 서형수입니다.

오늘 토론회는 협동조합기본법 시행 5주년을 맞아 그 성과를 돌아보고 앞으로의 과제와 발전방향을 모색하는 매우 뜻깊은 자리입니다. 이번 토론회를 함께 준비하시느라 애써주신 한국사회적경제연대회의 관계자분들과 윤호중 의원님, 박광온 의원님, 김경수 의원님께 감사드립니다. 그리고 바쁘신 중에 참석해주신 협동조합 현장의 관계자님들을 포함한 모든 분들께 깊은 감사의 인사를 드립니다.

최근 우리나라는 성장일변도의 경제로부터 소득불평등과 사회양극화 등 많은 사회 문제가 나타나고 있습니다. 그리고 이것은 지속가능한 사회발전에 큰 걸림돌이 되고 있습니다. 이에 따라 자본중심의 경제를 사람중심의 경제로 만들어 가기 위한 많은 노력을 기울이고 있으며, 그 중 호혜와 연대를 기초로 하는 협동조합 등 사회적 경제의 활성화가 주목되고 있습니다.

사회적 경제는 영리중심의 자본주의경제시스템에서 나타나고 있는 자본과 사람의 역전된 관계를 사람중심으로 개선하여 보다 건강한 경제사회를 만드는 대안으로서 그 사회적 유용성은 이미 다양한 국내외의 사례를 통해 인정되고 있습니다.

문재인정부도 사람중심의 포용적 성장경제를 구축하여 더불어 행복한 나라를 만들기 위해 사회적 경제의 활성화를 국정과제로 선정하고, 구체적인 정책을 추진하기 위해 “사회적경제 활성화 방안”을 관계부처합동으로 마련하고 그 이행계획을 준비 중입니다.

협동조합은 사회적 경제의 원류로서 매우 중요한 사회적 경제의 주체입니다. 이러한 의미에서 「협동조합 기본법」이 시행된 지 약 5년 만에 1만2천3백여 개의 협동조합

이 설립된 것은 매우 의미 있는 일이라고 생각합니다. 다만 우리나라의 협동조합 법제와 정책은 아직 다듬어 나가야 할 점들이 많이 있다고 생각합니다. 협동조합이 자조와 연대 그리고 자율성에 기초한 운영원리를 가지고 있다는 점에서 법제와 정책도 이에 부합하도록 해야 할 것이지만 아직 미흡한 부분들이 있어 보입니다.

특히 이른바 일반협동조합의 정체성이 매우 다양하게 나타날 수 있음에도 불구하고 일률적으로 영리를 추구하는 조직으로 인식하고 있으며, 「협동조합 기본법」이 개별 협동조합법들에 대한 공통의 토대를 마련하는 기본법이라는 법체계적 지위를 가지고 있음에도 불구하고 마치 소규모 협동조합의 설립을 위한 개별법처럼 인식하고 있어 협동조합 현장에 때로는 혼란을 주기도 하고 있습니다. 또한 협동조합의 성장과 발전은 연합회의 중층적·다층적 구조를 통해 이루어짐에도 불구하고, 그 설립을 허용하고 있지 않아 시급한 개선이 요구되고 있습니다.

정부는 협동조합이 어떠한 사회적 주체로 자리매김하도록 할 것인가에 대해 협동조합의 본질을 중심으로 깊이 있게 고민해야 합니다. 그것은 협동조합이 자본중심의 기업과는 다른 특성을 가지고 있고, 협동조합의 사회적 유용성도 그 특성에서 비롯되는 것이기 때문입니다.

이번 토론회가 협동조합 현장관계자, 전문가 그리고 정책담당자 분들께서 지난 성과를 함께 평가하고, 과제와 실질적인 개선방안을 협력하여 마련해가는 소중한 자리가 되길 기원드립니다.

끝으로 바쁘신 중에도 오늘 토론회 사회를 맡아주신 김종걸 한양대학교 교수님과 주제발표를 맡아주신 장종익 한신대학교 교수님을 비롯하여 토론에 참여해주시는 김영배 성북구청장님, 김대훈 한국사회적경제연대회의 정책위원장님, 이현민 전북협동사회연대회의 정책위원장님, 민동세 사회적협동조합 도우누리 이사장님, 우범기 기획재정부 장기전략국장님, 이회수 더불어민주당 사회적경제위원회 상임부위원장님께 진심으로 감사드립니다. 참석해주신 모든 분들께 건강과 건승이 늘 함께하시길 기원드립니다. 감사합니다.

2017년 11월 28일

더불어민주당 사회적경제위원회 수석부위원장 서 형 수

주제발표

협동조합기본법 시행 5년의 성과와 혁신과제

장 종 익 (한신대학교 사회혁신경영대학원 교수)

협동조합기본법 시행 5년의 성과와 혁신과제

장 종 익 (한신대학교 사회혁신경영대학원 교수)

<目次>

- | | |
|-----------------------|-----------------------------|
| I. 협동조합기본법 제정의 의의와 성과 | III. 기존 협동조합 정책의 주요 내용과 문제점 |
| II. 신설 협동조합의 실태와 문제점 | IV. 문재인정부의 협동조합 정책과제 |

I 협동조합기본법 제정의 의의와 성과

협동조합은 조합원소유제도방식의 기업으로 거래를 활성화하여 경제발전에 기여할 뿐만 아니라 질 좋은 일자리의 제공, 사회적으로 책임 있는 기업활동의 선구적 추진, 조합원간의 협동과 민주적 참여의 훈련, 동종 및 이종협동조합간의 협동과 연대를 통하여 지역사회문제 해결에 기여, 지역사회 내 신뢰와 연대의식의 함양 등의 역할을 수행할 수 있다. 우리 사회에 이러한 협동조합의 역할이 부각되는 근거에는 크게 세 가지 요인이 자리하고 있다. 첫째, 세계화 및 정보통신혁명으로 세계적인 생산과 분업체제가 더욱 심화되면서 구조적 실업과 양극화, 파트타임 일자리의 확대, 중소기업인들의 환경의 급격한 변화에 대한 부적응 등의 문제가 심화되고 있다. 둘째, 노령화 및 여성의 사회진출 확대에 따른 휴먼서비스에 대한 수요가 증가하고 있으며, 마지막으로 시장만능주의가 확산됨에 따라 지역사회의 공동체성이 파괴되고 우리 사회가 매우 차갑게 변질되고 있다. 이러한 점에서 협동조합은 우리 경제에서 차지하는 비중이 절대적으로 높지 않다고 하더라도 마치 3%에 불과한 바닷물의 소금처럼 주식회사 중심의 시장경제의 폐단을 견제하고 약점을 보완하여 우리사회의 균형을 유지하는데 기여하는 역할을 수행할 수 있을 것이다.

그러나 우리나라의 협동조합은 1920년대 일제하에서 민간이 자발적으로 추진해온 운동을 총독부가 탄압하면서 좌절된 이후 1960년대에 신탁운동으로 맥을 이어 왔지만 개발독재체제 하에서 농협, 수협, 중소기업협동조합이 관제화되고 국민들에게는 협동조합을 설립할 수 있는

자유가 허용되지 않았기 때문에 국민들 사이에 협동보다는 동업기피문화가 조장되었고, 협동의 노하우는 축적되지 못하였으며, 연대(solidarity)의 정신은 꽃을 피우지 못하였다. 이렇게 시민사회역량이 취약한 상태에서 사회적기업, 전통적 협동조합 및 사회적 협동조합, 사회적경제를 지원하는 사단법인과 재단법인 등의 설립이 거의 동시에 진행되고 있다. 반면에 유럽과 북미지역에서는 150년 이상 경험한 자조적 협동조합운동을 통하여 축적된 협동의 노하우와 100여 년 전부터 시민들의 자발적인 협회(association)와 박애주의적 비영리재단의 연대적 실천을 바탕으로 하여 사회적경제가 발전하고 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

이러한 점에서 2012년 12월에 시행된 협동조합기본법을 통하여 허용된 협동조합 설립의 자유는 사회적경제의 발전에 있어서 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 그동안 우리나라의 사회적기업 발전에 있어서 적지 않게 정부의 주도성이 강하였고 이와 더불어 사회적기업의 공익적 측면이 사회적기업의 확산을 느리게 만드는 요인이 되고 있다. 이에 반하여 협동조합은 공통의 경제·사회·문화적 필요와 열망을 지닌 보통사람들이 정부의 지원을 받지 않고 대안적 비즈니스기업을 자발적으로 설립하고 운영하면서 협동의 성과를 체험하고 협동의 노하우를 체득하는 계기가 마련될 수 있기 때문이다. 1990년대이후에 유기농식품분야, 의료, 육아에서 소비자생협이 설립되고 확산되어 왔지만 그 범위가 매우 제한적이었고 규제적이었다. 협동조합기본법은 사회적협동조합을 포함하여 모든 종류의 협동조합을 시민들이 자유롭게 설립할 수 있도록 허용한 것이다. 이러한 협동조합기본법 시행의 성과는 크게 두 가지로 나누어 정리할 수 있다.

첫째, 시행후 5년만에 설립 협동조합 수는 1만 2,318개가 되었다. 협동조합 설립 시점 기준으로 2016년 11월 말 기준으로 추정하면, 약 12만 여명의 시민들이 1,600여 억원을 출자하여 스스로 설립한 것이다.¹⁾ 현재까지의 설립 추이에 비추어볼 때, 시행후 11-12년만에 약 2만 여개에 도달할 것으로 보인다. 기존 자본주의적 시장경제체제에서 사회경제적 애로를 심하게 겪고 있는 자영업자, 소기업가, 프리랜서, 조기은퇴인, 경력단절여성, 마을주민 등이 다양한 업종과 분야에서 다양한 유형의 협동조합을 설립하고 운영하기 시작하였다. 이로써 서구사회에서 지난 150년 동안 시민들의 자발적 협동조합운동을 통하여 세대간 전수로 형성되어 온 시민사회의 역량 함양과정이 한국에서도 형성되고 있다고 평가할 수 있다. 시민들이 스스로 협동조합을 설립하고 운영하면서 자본주의적 기업방식 이외에 협동조합 비즈니스방식에 대한 노하우를 학습하기 시작하였고, 팀 기업가정신(collective entrepreneurship)을 개발하며, 국부적(particularized or bonding) 신뢰자본에서 더 나아가 일반적(generalized or bridging) 신뢰자본(Woolcock & Narayan, 2000)을 형성할 기회가 확장되고 있다. 또한 시민들의 자조적이고 자기책임적인 행동이 시민사회조직 및 자치단체로 하여금 지원을 유도하

1) 이 추정치는 기획재정부 협동조합 사이트에 게시된 협동조합 설립 현황 엑셀파일에서 추계한 것임. 2015년부터 설립조합원수와 출자금액이 공개되지 않음으로 인하여 2014년까지의 추계치를 바탕으로 추정하였음.

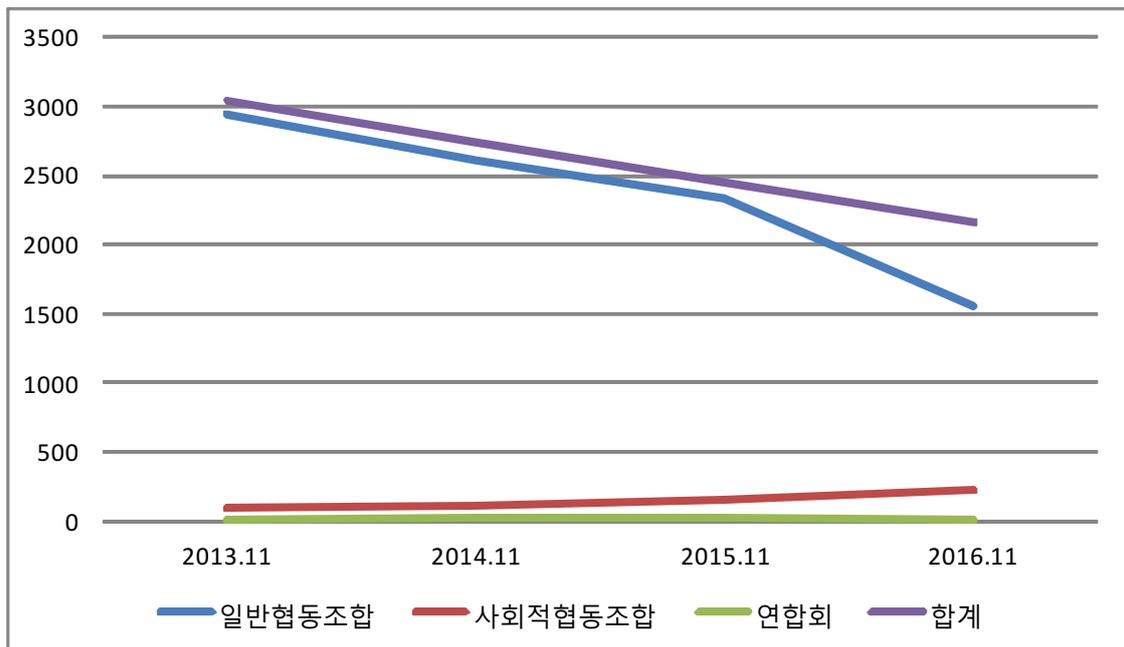
고 있다. 즉, 협동조합지원센터 혹은 사회적경제지원센터, 협동조합네트워크 등 협동조합운동에 대한 지원조직이 등장하고 있다.

〈표 1〉 협동조합기본법으로 설립된 협동조합의 유형별 조합 수 누계 추이

	사업자 협동조합	직원 협동조합	소비자 협동조합	다중이해관계자 협동조합	사회적 협동조합	연합회	합계
'13. 11	1,909 (62.7)	225 (7.5)	208 (6.8)	601 (19.7)	102 (3.3)	10	3,045 (100.0)
'14. 11	4,380 (75.6)	228 (3.9)	173 (3.0)	771 (13.3)	207 (3.6)	30	5,789 (100.0)
'15. 11	5,993 (72.7)	357 (4.3)	254 (3.1)	1,276 (15.5)	362 (4.4)	47	8,242 (100.0)
'16. 11	7,304 (70.2)	433 (4.2)	326 (3.1)	1,699 (16.3)	582 (5.6)	56	10,401 (100.0)

주: 기획재정부의 고시에 기초한 협동조합 유형 분류에 따른 집계치
출처: 기획재정부 협동조합 통계 (www.coop.go.kr)

〈그림 1〉 협동조합기본법으로 설립된 협동조합 수 연도별 추이



둘째, 협동조합기본법의 제정과 시행을 계기로 특히 광역 및 기초 지방자치단체가 취약계층 일자리 창출을 위한 사회적기업 육성이라고 하는 좁은 관점에서 대안적 경제모델이라고 하는 협동조합 및 사회적경제에 관한 관심이 증폭되었고 시민조직 및 주민조직과 파트너십을 통하여 협동조합 및 사회적경제의 생성 및 발전을 지원하는 중간지원조직을 형성하는데 커다란

역할을 하였다. 2007년 제정된 사회적기업육성법이 고용노동부를 중심으로 한 중앙정부 주도의 발전전략이 지배적이었다면, 협동조합기본법의 제정은 서울시, 충남, 전북, 광주, 제주도 등을 중심으로 한 광역자치단체의 사회적경제지원조직의 설립을 촉발시켰고 자치단체와 시민 사회조직의 파트너십이라고 하는 새로운 협력 거버넌스의 등장을 가져왔다.

이로 인하여 문재인정부는 민관파트너십을 중앙정부 차원으로 확산시켜야 하는 시대적 과제를 안게 되었다. 또한 협동조합기본법의 시행은 지방정부간 협력을 촉진하는 계기가 되기도 하였다. 2013년 5월에 전국 27개 지방정부 대표들이 참여하여 출범한 전국사회연대경제지방정부협의회는 회원 지방정부의 수가 지속적으로 늘어나고 있다. 이러한 연대조직을 통하여 지방자치단체장들은 협동조합 및 사회적경제를 지역발전 전략의 핵심 요소로 설정될 필요성을 재확인하고 이에 성공한 국내외 사례와 추진전략을 공유하고 있다.

II 신설 협동조합의 실태와 문제점

1. 기획재정부의 협동조합 실태조사결과

설립된 협동조합의 구체적인 모습은 어떠한가, 당초 설정된 목적을 어느 정도 달성하고 있으며, 궁극적으로 우리 사회의 다양한 문제점 해결에 기여하는 방향으로 나아가고 있는가? 이러한 질문에 답하기 위해서는 구체적인 실태를 파악할 필요가 있는데, 필자를 포함한 기존 연구자의 분석결과와 기획재정부의 실태조사결과 분석을 토대로 답하고자 한다.

기획재정부는 협동조합기본법에 입각하여 협동조합 실태조사를 2년마다 실시하고 있는데, 2013년 하반기에는 동년 5월 기준 신고수리·인가된 1,209개 협동조합 중 747개 조합에 대하여 1차 실태조사를 실시하였다(기획재정부, 2013). 2015년 6월경에는 2014년 12월 말 기준 신고수리·인가된 6,235개 조합을 대상으로 2차 실태조사를 실시하였다(이철선 외, 2015). 2015년 6월에 예비 조사에서 응답 완료된 협동조합은 5,325개이고 이 중 사업 운영 중이라고 답변한 협동조합은 2,957개로 나타나 사업운영률이 55.5%에 이른다고 발표되었다. 그러나 매출이 발생한 조합은 1,694개로 응답 조합의 31.8%로 낮게 나타났다.²⁾ 사업자 등록 후 사업을 운영하지 않은 협동조합에 대한 이유를 묻는 설문조사 결과, 사업모델 미비가 27.2%, 조합원 미충족 14.6%, 사업운영자금 부족이 14.3%인 것으로 나타났다.

이사장 심층조사에 응답한 2,257개 조합 중 신설 법인은 91.4%였고, 법인 전환은 8.5%였다. 법인 전환은 개인사업자(32.6%), 주식회사(17.1%), 임의단체(15.5%)의 순이었다. 그리고 응답 조합 2,257개 중 직원을 보유한 협동조합은 935개로 41.4%를 차지하였고, 나머지는 직

2) 반면에 매출액이 5억 이상인 협동조합도 전국적으로 119개에 달하는 것으로 나타났다.

원이 없는 협동조합인 것으로 나타났다. 2,243개 응답 협동조합의 조합 당 조합원 수는 47.3명이며, 사업자협동조합의 경우 조합원수가 10명 미만인 협동조합이 57.1%, 10-30명 미만이 24.8%로 81.9%가 소규모인 것으로 나타났다. 조합 당 출자금은 41백만원인 것으로 조사되어서 조합원 1인당 출자금은 87만원인 것으로 나타났다.

기획재정부는 이러한 실태조사결과 발표와 더불어 이제 협동조합 설립 촉진보다는 운영의 내실화에 정책적 초점을 기울여야 한다는 시사점을 제시하고 있다(이철선 외, 2015). 그렇지만 운영의 내실화 방안을 위해서는 다음과 같은 심층분석이 필요하다. 즉, 누가 어떠한 목적으로 협동조합을 설립하였는지, 협동조합 초기 운영에서의 애로요인은 무엇인지, 설립된 협동조합들이 협동조합의 정체성을 유지하고 있는지, 그리고 협동조합이 필요로 되는 영역에서 충분히 출현하고 있는지, 만약 그렇지 않다면 그 이유는 무엇인지 등을 파악할 필요가 있다. 이러한 문제의식 하에서 기본법에 의하여 설립된 협동조합의 특성과 문제점을 분석한다.

2. 누가 어떠한 목적으로 그 많은 수의 협동조합을 설립하였는가?

협동조합은 설립 주체 및 목적에 따라 비즈니스모델, 필요한 자원, 성공 조건 등이 구체적으로 서로 다르다. 유기농식품공동구매소비자협동조합과 소상공인협동조합은 비즈니스모델이 서로 크게 다를 수밖에 없고 필요로 되는 정책적 요구사항도 다를 것이다. 설립된 협동조합을 누가 어떠한 목적으로 설립하였는가를 파악하기 위해서는 기획재정부의 업무지침에 의해서 분류된 협동조합 유형을 참고할 수 있다.

기획재정부의 고시사항인『협동조합 업무지침』(2012)에서는 협동조합을 “설립목적·조합원 구성·잉여금의 이용방식 등에 따라 소비자·사업자·직원·다중이해관계자협동조합 등 4가지 유형”으로 구분하고 있고, “사업자협동조합은 사업자 수익창출을 위한 생산품 출하·공동 자재구매·공동판매·공동브랜드 사용 등을” 목적으로 하는 협동조합으로 서술되어 있다. 그리고 “다중이해관계자협동조합은 다양한 이해관계자의 복리증진 등에 기여하는 행위”를 목적으로 하며, “조합원 구성에 따라 생산·소비·직원고용·자원봉사·후원 등 다양한 행태가 사업의 이용으로 나타날 수 있다”고 규정되어 있다.

2016년 11월 말 기준 전국적으로 설립된 10,401개의 협동조합 중 86.5%가 사업자협동조합 혹은 다중이해관계자협동조합으로 분류되고 있다 (<표 1> 참조). 전통적으로 사업자협동조합을 가장 발전시킨 주체는 농어민과 소상공인 등인데, 기본법에 의해서 설립된 협동조합은 농어민이나 소상공인 이외에 누가 설립하는가? 그리고 다중이해관계자협동조합 유형으로 신고된 협동조합의 설립 주체는 어떠한 애로요인을 가지고 있는가? 이러한 의문에 대하여 답하기 위하여 필자는 기획재정부가 실시한 2015년 협동조합 실태조사 원 데이터 중 서울시 부분을 분석하였다. 서울시 원 데이터의 기획재정부에 의한 유형 분류결과는 <표 2>와 같다.³⁾

〈표 2〉 기획재정부 2015년 협동조합 실태조사 시 협동조합의 유형 (서울시)

사업자 협동조합	직원 협동조합	소비자 협동조합	다중이해관계자 협동조합	사회적 협동조합	합계
350 (73.9)	14 (2.9)	11 (2.7)	47 (9.7)	56 (11.7)	480 (100.0)

필자는 그동안 수 차례에 걸친 협동조합 현장 실태조사와 협동조합 설립 대표자 및 전문가 그룹 인터뷰 등을 통하여 큰 비중을 차지하고 있는 사업자협동조합과 다중이해관계자협동조합이 누구에 의해서 어떠한 목적으로 설립되었는지를 확인하고자 하였다.⁴⁾ 이를 통하여 일반 협동조합의 대표적인 두 가지 유형이 소상공인이나 소기업가들이 자신들의 사업체의 경쟁력 제고 및 소득 증진을 위하여 설립한 소상공인 및 소기업가의 협동조합(장종익, 2014b), 통번역가, 강사 등 프리랜서들이 일감의 공동 수주 및 소득 증진을 위하여 설립한 협동조합(Jang, 2017a),⁵⁾ 그리고 취약계층 지원, 지역사회 재투자 등 지역공동체 증진에 기여하는 개인 조합원 중심의 협동조합(장종익, 2015) 등으로 재분류될 수 있음을 확인하였다. 이 가설에 입각하여 기획재정부 실태조사표에 기재된 질문 항목을 활용하여 사업자협동조합과 다중이해관계자협동조합을 재분류한 결과, 〈표 3〉과 같은 결과를 얻었다.⁶⁾

〈표 3〉 기획재정부 협동조합 실태조사 서울시 데이터의 유형 재분류 기준과 결과

유형	기준	조합수
소상공인 협동조합	조합원 총수 중 개인사업자 조합원수와 법인 조합원수가 사업자 아닌 개인 조합원수보다 많은 협동조합 & 조합의 주된 설립 목적이 사업체 경쟁력 강화, 조합원 수입 증가, 조합원 고용안정 등이라고 답변한 협동조합	190 (40.0)
프리랜서 협동조합	사업자 아닌 개인 조합원수가 전체 조합원에서 과반수 이상을 차지하는 협동조합 & 조합의 주된 설립 목적이 조합원 수입증가, 조합원 고용안정, 사업체 경쟁력 강화 등이라고 응답한 협동조합	129 (26.9)

3) 이 설문조사 데이터의 협동조합 유형 분포는 모집단에 비하여 사회적협동조합의 비중이 높고 다중이해관계자협동조합 비중이 낮게 나타났으며, 사업자협동조합의 비중은 큰 차이가 없게 나타났음. 2016년 11월 말 기준 서울시의 사회적협동조합 수는 전체의 6.6%를 차지하였음.

4) 과학기술자협동조합에 대한 실태조사와 유형 재분류결과에 대해서는 장종익(2015)를, 경기도 협동조합 실태조사와 유형 재분류결과에 대해서는 장종익 외(2016)을, 그리고 프리랜서형 협동조합의 개념과 사례에 대해서는 Jang(2017a)를 참조할 것.

5) 이러한 프리랜서들은 자발적인 성격의 전문적인 프리랜서, IT개발자 등 대기업의 아웃소싱 등으로 인한 비자발적인 프리랜서, 경력단절여성이나 은퇴인들로 구성된 프리랜서 등 크게 세 가지로 나누어질 수 있음.

6) 2015년에 조사된 협동조합 실태조사표에 의하면 응답 협동조합은 조합원의 종류를 사업자인 조합원, 사업자가 아닌 개인조합원, 법인조합원으로 나누고 각각의 수를 기록하도록 요청되었음. 그리고 조합의 주된 설립 목적을 묻는 항목이 제시되었는데, 조합원 수입증가, 조합원 고용안정, 조합원 복지증가, 재무투자 확대, 사업체 경쟁력 강화, 그리고 사회적 가치 실현 등의 보기가 제시되었음. 사회적 가치 실현은 사회혁신이나 지역사회 재투자, 지역환경보호, 장애인 등 취약계층 지원, 폭력 등 학교문제 해결 등이 세부 보기사항으로 제시되었음.

유형	기준	조합수
직원협동조합	사업자가 아닌 개인 조합원수가 전체 조합원수를 차지하며 조합원이 협동조합에 고용되어 있는 협동조합	9 (1.9)
지역공동체 증진형 협동조합	사업자 아닌 개인 조합원수가 전체 조합원에서 과반수 이상을 차지하는 협동조합 & 조합의 주된 설립 목적이 지역사회 공헌 등 사회적 가치 실현, 조합원 복지 증진, 사회혁신이나 지역사회 재투자, 지역환경보호, 장애인 등 취약계층 지원, 폭력 등 학교문제 해결 등이라고 응답한 협동조합	96 (20.0)
사회적협동조합	인가기준	56 (11.7)
합계		480 (100.0)

출처: 기획재정부 협동조합 실태 조사 데이터 (2014. 12말 기준)

〈표 3〉에 서술된 바와 같이 조합원의 사업 상의 애로요인을 해결하고 소득 증진을 목표로 설립된 협동조합은 소상공인 및 소기업가들이 설립한 협동조합과 프리랜서들이 설립한 협동조합으로 나누어지며, 서울시의 경우, 소상공인협동조합은 전체의 40%, 프리랜서협동조합은 전체의 26.9%를 차지하는 것으로 나타났다. 그리고 일반협동조합이면서 조합의 주된 설립 목적으로 조합원의 소득 증진이 아니라 사회적 가치 실현을 설정한 지역공동체증진형 협동조합은 전체의 20%를 차지한 것으로 나타났다⁷⁾. 이렇게 필자가 재분류한 협동조합의 주된 설립 목적을 정리한 것이 각각 〈표 4〉이다. 이 표들은 협동조합의 유형에 관한 필자의 가설을 뒷받침하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 4〉 서울시 협동조합의 유형별 주요 설립목적

구분	주된 설립목적								
	사례수	조합원 수입 증가	조합원 고용안정	조합원 복지증진	재무투자 확대	사업체 경쟁력 강화	사회적 가치실현	기타	
	개	%	%	%	%	%	%	%	
합계	486	27.0	12.8	6.8	0.6	13.0	38.5	1.4	
분류	소상공인	190	41.6	5.8	4.7	1.1	24.7	21.6	0.5
	프리랜서형	129	38.0	29.5	14.7	0.8	10.1	3.9	3.1
	직원협동조합	9	0.0	22.2	11.1	0.0	11.1	55.6	0.0
	소비자협동조합	7	0.0	28.6	14.3	0.0	0.0	57.1	0.0
	지역공동체 증진형	89	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	98.9	1.1
	사회적협동조합	56	1.8	14.3	1.8	0.0	0.0	57.1	0.0

출처 : 기획재정부, 『2015년 협동조합 실태조사』

7) 〈표 3〉의 통계치는 서울시에서 운영중인 협동조합에 관한 수치이고, 기획재정부의 실태조사의 경기도 데이터를 같은 기준으로 분석한 결과, 소상공인·소기업협동조합의 비중은 50.3%, 프리랜서협동조합은 18.0%, 지역공동체 증진형 및 소비자협동조합은 18.4%, 직원협동조합은 1.6%, 사회적협동조합은 11.7%인 것으로 나타났음(장종익, 2017b). 그러므로 서울과 경기도의 수치를 평균하면, 소상공인·소기업협동조합의 비중은 43.8%, 프리랜서협동조합은 23.4%, 지역공동체증진형 및 소비자협동조합은 19.3%, 직원협동조합은 1.8%, 사회적협동조합은 11.7%인 것으로 파악됨.

이렇게 필자에 의해서 재 분류된 협동조합의 유형과 신고할 때 기재된 유형을 비교해보면 <표 5>와 같다. 신고된 사업자협동조합 350개는 소상공인협동조합 165개, 프리랜서협동조합 112개, 마을공동체증진형협동조합 74개로 나누어지고, 신고된 다중이해관계자협동조합 47개는 소상공인협동조합 14개, 프리랜서협동조합 17개, 마을공동체증진형협동조합 16개로 나누어지는 것으로 나타났다. 이상의 분석 결과, 기획재정부의 협동조합 유형 분류는 유사한 애로요인을 지닌 조합원들과 유사한 목적을 지향하는 협동조합들을 파악하는데 한계를 드러내고 있음을 알 수 있다.

<표 5> 협동조합 실태조사 서울시 데이터의 신고된 유형과 필자 분류에 의한 유형 비교

필자의 기준에 의한 유형	조합수	신고된 유형
소상공인협동조합	190	사업자협동조합 165개, 다중이해관계자협동조합 14개, 소비자협동조합 6개, 직원협동조합 5개
프리랜서협동조합	129	사업자협동조합 112개, 다중이해관계자협동조합 17개
직원협동조합	9	직원협동조합 9개
지역공동체증진형 협동조합/소비자협동조합	96	사업자협동조합 74개, 다중이해관계자협동조합 16개, 소비자협동조합 7개
사회적협동조합	56	56
합계	480	480

3. 설립된 협동조합은 협동조합의 정체성을 지키고 있는가?

협동조합의 정체성(identity)을 넓은 의미에서 정의해볼 때, 국제협동조합연맹에서 발표한 협동조합의 정의, 6대 가치와 4대 윤리적 가치, 그리고 7대 운영원칙이라고 할 수 있지만 (MacPherson, 1996) 좁은 의미에서 보면, 협동조합의 정의에서 나타난 상호성(mutuality)과 민주성의 원칙이라고 할 수 있다. 즉, 협동조합이 공통의 필요와 열망을 지닌 사람들이 그러한 필요를 충족시키기 위하여 사업을 추진하고 있으며, 그러한 사람들에 의해서 공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는가가 핵심이다. 전자는 상호성 혹은 조합원 이용 원칙이라고 하고 후자는 조합원 민주주의 원칙이다.

상호성의 원칙은 협동조합 소유자의 자격을 조합 사업을 공동으로 이용하고자 하는 사람에 한하여 허용함으로써 협동조합이 소수의 투자자를 위한 이윤 추구 행위 혹은 착취 행위를 구조적으로 제약하는 기능을 발휘한다. 예를 들면, 소비자협동조합에서 재화와 서비스의 공동 구매 혹은 공동 이용은 원칙적으로 조합원으로 한정되어야 한다. 그리고 사업자협동조합에서 협동조합이 판매하는 재화와 서비스는 조합원이 생산한 것에 한정되어야 하며, 협동조합이 조합원 사업을 지원하는 기능은 조합원이 운영하는 사업장에 한정되어야 한다. 노동자협동조합

의 경우, 원칙적으로 모든 종업원은 조합원이어야 한다. 미국 협동조합법에는 비조합원과의 거래에 대해서는 주식회사와 동일한 법인세율을 부과하고 있다(장종익, 2014a). 이러한 상호성의 원칙은 협동조합이 시장에서 사업을 운영하기 위한 유연성이 필요로 되면서 일정 부분 수정되기도 한다. 예를 들면, 비조합원 이용을 3분의 1 혹은 50% 미만으로 허용하고 있는 경우도 있다. 이러한 문제는 매우 중요한 사안이어서 이탈리아에서는 2003년 개정된 협동조합법에서 조합원이용 50% 미만의 협동조합에 대해서는 상호성이 주요 목적이 아닌 협동조합으로 규정하고 세제 혜택 대상에서 제외하고 있다(Fici, 2013; 장종익, 2017).⁸⁾

사회적협동조합은 공익성을 추구하기 때문에 이러한 상호성의 원칙이 적용되지 않는다. 협동조합기본법에서는 일반협동조합의 경우 영리법인이라고 규정하고 사회적협동조합은 비영리법인이라고 규정함으로써 인하여 일선 현장에서 적지 않은 혼돈이 발생하고 있는데, 여기에서 “비영리”는 공익 추구 및 잉여의 배분 제한을 의미한다(CICOPA, 2009; 장종익, 2014a). 혹자는 일반협동조합은 영리를 추구하는 법인이기 때문에 주식회사와 다를 바 없다고 하는데, 상호성을 추구한다는 점에서 주식회사와 근본적으로 다르다. 마지막으로 일반협동조합이나 사회적협동조합 모두는 조합원에 의하여 민주적으로 운영되어야 한다. 최소한의 사항은 총회, 대의원회, 이사회에 조합원이 균형 있게 참여하는 구조를 지녀야 한다는 점이다.

협동조합 신고 사항이나 협동조합 실태조사표는 이러한 상호성이나 민주성 원칙의 준수 여부에 대한 항목이 없기 때문에 전반적인 준수 여부를 평가하기는 어렵지만 필자의 관찰과 기획재정부 협동조합 사이트에 업로드되어 있는 경영공시자료에서 파악된 정보를 통하여 부분적이기는 하지만 다음과 같은 세 가지 점이 확인된다. 첫째, 사업자협동조합으로 등록되어 있는 협동조합의 경우, 협동조합은 조합원들이 생산한 재화와 서비스를 공동 판매하거나 협동조합이 조합원들의 사업을 공동 지원하는 기능을 수행해야 함에도 불구하고, 협동조합의 상호로 이사장 개인 사업장에서 생산된 재화와 서비스를 판매하거나 이사장 개인사업 모델을 확장하기 위하여 협동조합의 이름으로 가맹점을 모집하는 경우가 적지 않다. 즉, 조합원 간의 협력을 통하여 공동 비즈니스를 발전시키기보다는 이사장이 혼자서 일하고 개인사업화되는 경향이 적지 않은데, 이를 협동조합이라고 하기는 어렵다. 이는 특히 중소기업청 소상공인협업화 사업 자금 지원을 받는 협동조합의 사례에서 종종 발견되고 있는데, 이에 대한 실태조사가 필요한 것으로 판단된다.

둘째, 취약한 계층을 위하거나 혹은 위한다는 명분을 내세우고 협동조합 사업을 추진하는 경우에, 취약한 계층을 조합원으로 세워나가는 방식보다는 사업 추진자가 의사결정권을 장악하고 실제로 조합원들은 임원으로 참여를 하지 않는 일이 발생하고 있다. 예를 들면, 출자금 42억원에 달하는 00택시협동조합은 택시 ‘운전자’ 협동조합으로 알려져 있으나 경영공시자료에

8) 이탈리아에서 1991년에 법적 근거가 부여된 사회적협동조합은 공익을 추구하는 협동조합이기 때문에 이러한 요건충족의 대상에서 제외되었음.

따르면, 운전자가 조합원인 직원협동조합(노동자협동조합)이 아니라 다중이해관계자협동조합으로 등록되어 있다. 1인당 약 2300만원의 출자금을 납입한 156명의 운전자는 노동자조합원이 아닌 사업자조합원으로 분류되고 있으며, 4명의 직원조합원과 9명의 후원자조합원이 조합원으로 등재되어 있다. 이 중 운전자조합원은 5명으로 구성된 이사회에 한 명도 포함되어 있지 않고 모두 후원자조합원으로 선임되고 있다. 이러한 협동조합을 택시운전자를 ‘위한’ 협동조합으로 이해를 요구받을 수 있을지 모르지만 택시운전자에 ‘의한’ 협동조합으로 부르기는 어려우며, 이러한 편법에 다중이해관계자협동조합 유형이 오용되고 있다는 점도 문제이다.⁹⁾ 또 다른 예로, 00시의 “운수협동조합”은 택시운전자가 소유하고 운영하며 이익을 향유할 뿐만 아니라 시민을 위한 택시서비스 질의 향상 및 지역발전에 기여하는 방향으로 운영되는 것을 조건으로 시청이 보유한 택시 면허권 45대를 증여받아서 운영되고 있지만 운전자가 아닌 사람들에 의해서 이사장과 이사회가 구성되고 있고 직원협동조합이 아닌 사업자협동조합 유형으로 신고되었으며, 이사장은 개인사업자조합원으로 등록되어 있으며, 운전자들은 의사결정기구에 배제되고 있을 뿐만 아니라 이익배분에도 배제되고 있어서 노동조합 결성을 둘러싼 갈등이 지속되고 있다.

이렇게 협동조합의 정체성에 위배되는 사례가 적지 않게 발견됨에도 불구하고 협동조합 신고 시에 신고된 협동조합이 기재된 협동조합 유형의 요건을 충족하는지, 신고 후에 감독이 전혀 이루어지지 않고 있다. 기획재정부가 2년 마다 실시하는 운실태 조사 시에 이러한 상호성과 민주성이 지켜지고 있는지를 파악할 수 있는 조사항목도 발견되지 않고 있으며, 담당 주무부처인 기획재정부는 현재까지 이에 대한 어떠한 감독방안도 마련하지 않고 있다.

4. 신설 협동조합의 지속가능성은 어느 정도인가?

협동조합기본법에 의해서 설립된 협동조합들의 지속가능성에 대한 체계적인 실태조사나 분석문헌은 아직 나오지 않고 있다. 기획재정부의 2015년 실태조사결과, 2014년 말 기준으로 사업 운영률은 55.5%이고 매출이 발생하는 조합의 비율은 31.8%인 것으로 나타났다. 매출이 발생하는 조합의 평균 매출액은 2014년에 21백만원이고 평균 출자금액이 41백만원에 불과한 수준이어서 평균적 수치를 통하여 지속가능성을 평가하기에는 아직 이른 편이라고 할 수 있다. 기획재정부의 실태조사결과 중 조합의 이사장에 대한 질문으로 협동조합의 목적 달성 정도에 대한 자체 평가 결과를 유형별로 정리해보면, 소상공인협동조합의 자체 평가점수가 가장 낮고 사회적협동조합의 자체 평가점수가 가장 높게 나타났다. 지역공동체 증진형 협동조합이 사회적협동조합의 다음을 차지하였다. 이 결과를 통하여 전체 협동조합 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 소상공인협동조합과 프리랜서협동조합이 지속가능성 측면에서 상대적으로

9) 필자는 다중이해관계자협동조합은 사회적협동조합의 한 속성일 뿐, 독자적인 협동조합 유형으로 정립되기 어렵다고 주장한 적이 있음. 이에 대한 자세한 내용에 대해서는 장종익(2015)를 참조할 것.

낮은 편이라는 점을 추론해볼 수 있다.

〈표 6〉 협동조합의 목적 달성 정도에 대한 자체 평가 점수의 유형별 평균
(기획재정부 실태조사의 서울시 데이터)

협동조합 유형 (조합 수)	평균 점수
소상공인협동조합 (190)	48
프리랜서협동조합 (129)	50
지역공동체협동조합 (89)	56
사회적협동조합 (56)	61

자료: 이철선 외 (2015)에서 재가공

협동조합 실천가와 정책 담당자 및 연구자에게 있어서 가장 중요한 관심사 중의 하나가 협동조합의 지속가능성을 높이는 조건에 관한 것인데, 그동안의 연구 결과에 따르면, 협동조합에 대한 수요를 높이는데 기여하는 시장 실패 혹은 시장의 불완전성 등으로 인한 조합원의 애로요인 정도 (Hansmann, 1997), 비즈니스모델 (사업전략), 리더의 역량, 핵심 조합원간의 교류 및 협력의 강도, 목표와 성과를 중요시하는 규칙 등이 중요하다(Laidlaw, 1980; Ignacio and Macleod, 2010; Choukroun, 2013; 장종익 2014a). 그동안 기획재정부에 의하여 공식적으로 두 차례에 걸쳐 이루어진 협동조합 실태조사결과는 이러한 변수들을 반영하지 않고 있어서 지속가능성에 영향을 미치는 조건에 대한 실증 분석을 하기 어려운 것으로 보인다.

필자가 보기에 소상공인 및 소기업가 협동조합과 프리랜서협동조합은 노동자협동조합이나 사회적협동조합에 비하여 성공조건 연구에 관한 기존 문헌이 현저히 미흡하여 현장이나 지원 조직에서 비즈니스모델이나 조직발전 전략의 수립에 적지 않은 애로를 겪고 있는 것으로 추정된다. 특히 규모의 경제가 매우 중요한 체인형 사업자협동조합이나 플랫폼형 프리랜서협동조합과 조합원 간의 긴밀한 협력이 매우 중요한 융복합형 사업자협동조합이나 협업형 프리랜서협동조합은 비즈니스모델과 조직발전 전략이 다르기 때문에 이의 실천과 연구에 관한 산학 연계 협력이 요구되는 것으로 보인다(장종익 2014a; 장종익, 2016). 지난 1세기 반의 협동조합의 역사를 돌이켜보면, 수많은 성공과 실패의 사례를 반복하는 가운데 성공한 모델의 복제와 동일한 유형 간의 사업 협력을 통하여 협동조합이 발전해왔음을 알 수 있다(Birchall, 2011; 장종익, 2017). 그러한 점에서 우리나라에서 설립된 수많은 협동조합 중에서 동일한 유형에서의 성공 모델의 등장과 모방은 협동조합섹터 전체의 지속가능성을 높일 것으로 추론된다.

5. 협동조합의 필요성이 높은 영역에서 협동조합이 충분히 나타나고 있는가?

협동조합에 관한 조직경제학적 연구의 결과에 의하면, 협동조합은 독과점, 자산특정적인 거래관계, 정보의 비대칭성 등 시장실패상황이 높은 영역에서 발생할 가능성이 높다고 추론된다(Hansmann, 1997; 장종익, 2014a). 기획재정부와 보건사회연구원에 의한 협동조합기본법 시행에 따른 설립 전망에 따르면, 돌봄, 육아, 특수고용, 자활영역 등에서 사회적협동조합이 주로 설립될 것으로 제시되었는데(이철선 외, 2012), 이러한 예측이 협동조합에 대한 수요에 관한 이론적 분석의 결과와 연결되기 때문에 자연스럽게 받아들여졌다. 필자도 정보의 비대칭성문제가 상당한 의료, 육아, 노인 돌봄, 자동차정비, 이사서비스 분야, 업무의 동질성이 높아 노동자협동조합의 조직운영비용이 낮은 분야 즉, 마을버스, 택시, 택배서비스 등에서 협동조합 설립이 활발할 것으로 예측하였다(장종익, 2012).

그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 소상공인과 프리랜서들이 활동하는 다양한 분야에서 가장 많은 수의 협동조합이 설립되었다. 노인돌봄, 택시, 퀵서비스, 대리운전, 이사서비스 등 취약계층이 일하는 분야에서는 협동조합 설립이 상대적으로는 저조한 것으로 나타난 것으로 판단된다. 택시의 경우에도 앞 절에서 살펴본 바와 같이 운전자들이 주체적으로 설립하기보다는 객체화된 사례가 대부분이다. 이렇게 예측이 어긋난 것은 협동조합에 대한 객관적인 수요에 비하여 주체적인 역량에 대한 깊이 있는 분석이 결여되었기 때문인 것으로 판단된다. 택시운전사, 요양보호사, 퀵서비스기사 등 주체들의 역량이 매우 취약한 상황 하에서는 시장의 문제점이 매우 높다고 해도 협동조합의 출현이 가시화되지 않을 수 있다.

또한 우리나라의 협동조합 생태계가 모든 부문의 협동조합의 우산조직이라고 할 수 있는 협동조합총연맹을 통한 강한 연대역량을 지닌 이탈리아나 캐나다 퀘벡 등과 달리 농협, 신협 등 부문별 연합회구조 중심으로 되어 있다는 점에 대한 깊이 있는 인식이 미흡하였다. 이러한 부문별 연합회 구조 하에서는 기존 협동조합들의 연대의 범위가 부문 내 이해관계에 한정되는 경향이 강하기 때문에 사회적 수요가 높지만 주체들의 역량이 매우 취약한 영역에 관한 협동조합의 창업에 대한 지원이 결핍될 수밖에 없다. 만약 공공 영역이나 비영리섹터 영역에서 이러한 지원 프로그램을 운영하지 않으면, 이러한 영역에서의 협동조합은 과소 출현할 수밖에 없다.

III 기존 협동조합 정책의 주요 내용과 문제점

우리나라에서 협동조합이 고유한 목적과 특성을 지닌 채 성공적으로 발전하기 위해서는 적지 않은 제도적·정책적 노력이 뒷받침되어야 한다. 그 이유는 경제활동을 하는 사람들과 공무

원들이 협동조합이 주식회사나 비영리기업과 어떻게 다르며 어떠한 사회적 성과를 가져다주는지에 대하여 충분히 인식할 필요가 있지만 아직 이에 대한 인식수준이 매우 낮거나 농협 등 기존 정부통제형 협동조합의 존재로 인하여 왜곡된 인식을 하고 있다는 점 때문이다. 그리고 우리나라는 협동조합 형태의 대안적 기업에 대하여 법적·세제적으로 인정하지 않고 있을 뿐만 아니라 기업생태계에 적지 않은 영향을 미치는 정부의 정책 틀 내에서도 인식되지 않았기 때문이다.¹⁰⁾

그런데 협동조합기본법은 국회의 각 당 의원들이 주도하여 법안을 성안하고 발의하여 제정되었기 때문에 행정부가 주도하여 제정한 법과 달리 이에 대한 충분한 의지를 갖고 여러 부처와 조율하여 법을 시행할 수 있는 여건을 마련하지 못한 채 법이 시행되었다. 그리하여 협동조합기본법 담당 부처인 기획재정부는 법 제정 이후에 협동조합이 시장과 시민사회, 공공섹터에서 하나의 법인격으로서 시민권을 획득하고 이러한 권리를 온전히 행사할 수 있는 평등한 기회를 부여하기 위하여 관련 법과 제도를 개선하는데 노력을 기울일 필요가 있다. 이를 촉진하기 위하여 협동조합기본법에 3년마다 협동조합 정책에 관한 기본계획을 수립하여야 한다고 규정하고 있다. 이에 따라 기획재정부는 2013년 12월에 1차 기본계획을, 2017년 1월에 2차 기본계획을 수립하여 발표하였다.¹¹⁾

1차 기본계획의 목표는 협동조합의 자립기반 구축으로 2016년 말까지 취업자 5만 명 달성이 제시되었고, 이를 위하여 정부는 협동조합의 시장 참여 기회를 확대할 수 있도록 하고, 자급에 대한 접근성을 제고하며, 교육 확대를 통하여 인력을 양성하며, 협동조합 간 네트워크를 활성화하도록 한다는 4대 핵심분야가 제시되었다.

그러나 1차 기본계획은 각 시도별 중간지원조직의 설치 및 담당 공무원의 신설을 통하여 협동조합의 신고 및 인가 관련 업무처리시스템의 구축하여 설립과 신고, 인가과정을 원활히 하였다는 점에서 성과가 있었으며, 나머지는 큰 진전이 없었다고 평가할 수 있다. 협동조합의 홍보와 교육은 서울시 등 일부 지자체가 자체 예산을 투여하여 집중적으로 수행하였고, 중소기업청 이외에 협동조합에 대하여 인식하고 지원하는 중앙부처는 찾기 어려웠다. 이는 박근혜 정부 및 새누리당에서 협동조합 및 사회적경제에 대하여 이념적으로 접근하고 정쟁의 대상으로 삼았던 측면이 강하였던 것도 크게 작용하였다. 시장 참여 기회 확대, 자급에 대한 접근성 제고, 협동조합간 네트워크 활성화 등을 위하여 기획재정부를 비롯하여 중앙정부의 부처 차원에서 눈에 띄는 제도 개선이 이루어졌다고 평가하기 어렵다.¹²⁾

10) 협동조합기업은 비영리기업과 목적과 특성이 다름에도 불구하고 조직법과 계약법이 충분히 발달되지 않은 우리나라에서 협동조합이 단순한 비영리성으로 취급되고 있다. 이는 농협, 수협, 신협 등 특별법에 의하여 운영되는 기존 협동조합에 관한 세제 적용을 볼 때, 전혀 협동조합의 특성을 인식하지 못하고 있다는 점을 알 수 있다. 예를 들면, 협동조합의 본질은 상호성인데, 비조합원이용에 대한 세제상의 인식이 발견되지 않고 있다.

11) 기획재정부 협동조합 홈페이지(www.coop.go.kr)에서 자료 획득 가능.

12) 기획재정부는 2차 기본계획에서 그동안 중소기업 범위에 협동조합 포함 등 25건의 시장진입 규제 완화, 공공기관 우선 구매, 특례보증금액 확대 등 자금접근성 제고 등의 제도 개선이 이루어졌다고 자평하고 있지만 2차 협동조합 실태조사결과나 협동조합 리더들의 평가를 볼 때, 이의 효과는 크지 않은 것으로 보인다.

기획재정부는 올해 1월에 2차 기본계획을 발표하였는데, 그 기초는 1차 기본계획과 크게 다르지 않고 다만 몇 가지 정책적 내용이 변화하였다. 그동안 시장 진입을 위한 제도 개선 등 정책적 지원으로 협동조합 성장 여건이 조성되었지만 협동조합의 자본 및 매출액이 영세한 규모로 자생력이 높지 않은 상황이므로 이를 제고하기 위한 자금 조달, 전문인력 양성, 협동조합 간 연대·협력이 필요하다고 보고 11대 정책과제를 제시하였다. 2차 기본계획에서 눈에 띄게 추가된 정책과제는 가칭 협동조합 지도사 등 전문인력 관리체계 구축, 협동조합형 프랜차이즈 모델과 사업고용 협동조합 모델의 개발 등이라고 할 수 있다. 그리고 협동조합 설립·변경·폐업 등의 현황을 파악할 수 있도록 법원행정처, 국세청, 지자체 등과 정보 공유를 강화하고 휴면조합의 해산절차 간소화를 추진할 계획이 발표되었다.

IV 문재인정부의 협동조합 정책과제

1. 지난 5년 협동조합 정책의 체계적인 진단에 기초한 향후 정책 틀의 재정립

앞에서 서술한 바와 같이 협동조합기본법은 제도적으로 적지 않은 시대적 의의와 성과를 지니고 있음에도 불구하고 후속적인 제도 개혁과 실효성 높은 정책수단이 미비함으로 인하여 협동조합의 성공 모델이 아직 가시화되지 않고 있다. 이에 문재인 정부가 출범한 현 시점은 협동조합 정책의 연속성보다는 혁신성이 보다 요구된다는 점에서 지난 5년의 협동조합 정책에 대한 체계적인 분석을 통하여 성과와 한계를 명확히 도출하고 이러한 한계를 보완하기 위한 정책의 틀을 재정립할 필요가 있다.

특히 다음과 같은 세 가지 질문에 답하는 방향으로 분석이 필요해 보인다.

- 1) 민간의 역량강화 및 현장 정보가 매우 중요하게 요구되는 협동조합의 정책의 수립과 집행 및 평가에 있어서 현재와 같이 기획재정부 주도성이 바람직한가? 협동조합정책심의회는 협동조합섹터와 행정 및 관련 전문가의 숙의체제로 전환될 필요는 없는가?
- 2) 기획재정부가 협동조합을 담당한다는 것은 무엇을 의미하는가? 협동조합 정책은 기획재정부, 사회적기업은 고용노동부, 마을기업은 행정안전부, 자활기업은 보건복지부 등 이러한 칸막이 체제를 그대로 둔 채로 사회적경제통합기능을 기획재정부에 맡기면 이러한 칸막이가 해소될 수 있겠는가? 오히려 제도와 정책 사업을 분리할 필요는 없는가? 예를 들면 보건복지부가 돌봄서비스 관련 다양한 유형의 협동조합을 복지서비스의 정책적 파트너로 설정하고 돌봄서비스협동조합의 발전계획을 수립하고 집행하는 역할을 담당하는

것이 필요한 것은 아닌가? 이 경우에 기획재정부의 역할과 보건복지부의 역할을 어떻게 재정립하고 총리실의 역할은 필요가 없는가? 협동조합이 다양한 업종 및 분야에서 고루 발전하기 위해서는 정부의 모든 부처에서 협동조합에 대한 이해와 정책적 노력을 촉진하기 위한 체계적인 방안이 마련될 필요가 있다.

- 3) 협동조합이 지역을 기반으로 하고 있다는 점에서 중앙정부의 정책은 자치단체의 정책적 노력과 긴밀한 협력이 이루어질 필요가 있다. 이러한 협력을 보장할 근거는 어떻게 마련될 수 있는가?

이러한 세 가지 커다란 정책적 방향을 정립한 이후에 다음과 같은 세 가지 정책적 과제를 해결할 필요가 있다.

2. 협동조합 유형의 재정립과 유형별 비즈니스모델 개발 연구 및 실천

앞에서 발표자는 정부의 협동조합 유형화 기준이 현 단계 우리나라의 특수성을 충분히 반영하지 못하고 있음을 확인하였다. 그러므로 기존의 유형 분류를 전통적 사업자협동조합, 프리랜서협동조합, 노동자협동조합, 소비자협동조합, 지역공동체증진형 협동조합, 사회적협동조합 등으로 재설정할 필요가 있다. 기존의 유형분류에서 다중이해관계자협동조합 유형을 삭제하고 프리랜서협동조합을 추구할 것을 제안한다. 다중이해관계자조합원구조는 사회적협동조합의 한 특성으로 이해할 필요가 있다는 점에서(CICOPA, 2009) 일반협동조합의 모든 유형에 다중이해관계자조합원구조를 적용할 수 있다는 정부의 관점을 재고할 필요가 있다.

그리고 또 하나의 문제는 지역공동체 증진형 협동조합을 일반협동조합의 한 유형으로 설정할 것인가의 문제인데, <표 3>에서 확인한 바와 같이 지역공동체 증진형 협동조합들은 취약계층에 대한 지원이나 사회적 신뢰 제고 등 비금전적 가치를 중요시하기 때문에 사회적협동조합으로 분류하는 것이 보다 합리적인 것으로 판단된다. 지역공동체 증진형 협동조합이 사회적협동조합으로 간주됨에도 불구하고 인가를 신청하지 않고 일반협동조합으로 신고된 이유를 협동조합 실태조사에서 다각적으로 분석할 필요가 있다. 특히 사회적협동조합의 무배당 규정을 총이익의 3분의 1 범위 내 제한적 배당으로 완화할 필요성이 있는지 또는 인가과정의 경직성이 있는지를 확인할 필요가 있다.

그리고 이러한 유형별로 협동조합의 비즈니스 성장을 촉진하는 지원체계가 조성될 필요가 있다. 5명만 모이면 협동조합을 설립할 수 있고 조합원 5명의 협동조합이나 조합원 100명의 협동조합을 동일하게 취급하는 현재의 정책지원프로그램으로는 정책적 효과가 낮을 수밖에 없다. 그리고 협동조합의 설립 촉진에 필요한 지원역량 및 지원조직형태와 성장 촉진에 필요한 지원역량 및 지원조직형태는 서로 달라야 한다는 점을 인식할 필요가 있다. 전자는 협동조합 법 등 제도와 설립 정책에 관한 일반적인 지식과 역량이 필요한 반면에, 후자는 해당 업종

에 특화된 전문화된 경영지식과 협동조합의 원리를 사업 및 경영에 반영시키는 실천적 역량이 요구된다. 또한 설립 지원조직형태는 기초 교육 및 법률 상담 등을 담당하기 때문에 관 주도로 용이하게 형성될 수 있지만 비즈니스 성장 지원을 위한 조직형태는 전문성과 유연성이 요구되는 민간조직형태가 매우 바람직하다.

적지 않은 나라에서 이를 연합회가 담당하는데 연합회가 구축되기 전까지는 비영리지원전문조직이 담당할 수 있다. 미국이나 유럽에서 각종 비영리재단이나 대학의 사회지원파트가 이러한 역할을 담당하기도 하지만 해당 분야의 비즈니스 전문가가 결합하고 분야별 미션을 지니고 있는 행정부의 부처와 지방자치단체의 사업부서가 협력하고 지원하는 방안도 바람직할 수 있다. 즉, 현재의 지역별 협동조합 설립 지원센터 혹은 중간지원조직 중심에서 분야별 비즈니스 전문가와 협동조합 리더 등이 학습하고 연계하고 공공부문과 협력하며, 네트워크를 구축하는데 기여하는 유형별 협동조합 스케일업 프로젝트 팀으로 전환할 필요가 있다. 이 프로젝트팀이 설립 주체와 목적, 비즈니스모델이 유사한 협동조합끼리 성공한 모델을 만들어내서 이를 복제하여 확산하는 플랫폼 역할을 할 필요가 있다.

3. 협동조합 정체성을 확립하는 감독체제 마련

앞 장에서 자세히 언급한 바와 같이 설립된 협동조합이 상호성과 민주성이 지키고 있는지를 모니터링하고 감독하는 체제를 마련할 필요가 있다. 우선 2년마다 실시되고 있는 협동조합 실태조사의 주요한 목적 중의 하나가 협동조합의 정체성이 얼마나 유지되고 있는지를 확인하는 것이어야 한다. 그리고 이러한 상호성과 민주성을 지키는 협동조합과 그렇지 않은 협동조합을 구분하여 전자에 대한 세제상, 정책상 혜택이 이루어질 필요가 있고, 후자에 대해서는 제재가 이루어질 필요가 있다.

이탈리아에서는 1948년 헌법에서 협동조합의 사회적 기능을 중요시하였기 때문에 협동조합이 이러한 사회적 기능을 수행하고 있는지를 감독하는 것이 필요하여 이에 대한 법적인 규정이 마련되었다.¹³⁾ 협동조합에 대한 감사가 총연맹 소속 협동조합은 총연맹이 그 외 협동조합은 지자체가 2년마다 이루어지도록 명시되어 있다. 주로 협동조합의 상호성이 준수되고 있는지를 조사하는 것인데, 조합원자격요건의 충족 여부, 협동조합 운영에서의 조합원 참여 여부, 이윤배분 목적의 사업추구 여부 등이 확인된다. 문제는 이러한 감독의 효과적인 실행방안의 마련인데, 세제 및 정책 상의 지원 대상의 협동조합을 중심으로 민간 차원의 감사가 이루어지도록 하고 이러한 감사기관의 자질과 실행에 대하여 전문가와 정부가 감독하는 위임형 감독실행방안도 고려될 필요가 있다.

그리고 현재 기획재정부는 협동조합 표준정관례와 협동조합 업무지침을 고시하고 있고 이

13) 이탈리아가 전후 위장형 협동조합 혹은 협동조합 정체성의 왜곡에 대하여 감독을 통하여 처리한 것이 그 후 협동조합의 변영에 기여하였다는 평가가 이탈리아 협동조합섹터 내부에서의 증언이다 (베라 자마니 교수의 증언 등)

의 운영과 관련된 협동조합의 정부 공식 사이트(www.coop.go.kr)를 운영하고 있다. 반면에 민간진영의 협동조합 실천지성이 축적되고 확산되는 플랫폼은 아직 나타나지 않고 있다. 협동조합의 정체성이 유지되면서 다양한 영역과 조건하에서 창의적인 정관과 규칙이 마련되고 이러한 다양한 사례를 협동조합섹터 내에서 공유시키는 집단지성을 촉진하고 운영 역량이 축적되는 방향으로 지원시스템을 구축하는 방안을 마련할 필요가 있다. 그러한 점에서 정부통제형 협동조합 정책의 유물인 표준정관례를 폐지하고 창의적인 정관 및 규칙을 수집하고 공유하는 민간 플랫폼을 지원할 것을 제안한다.

마지막으로 상호성 및 민주성과 거의 대등하게 중요한 협동조합의 가치가 연대성이라는 점에 비추어볼 때, 자신들의 협동조합 조직범위를 넘어서는 사람들과의 연대를 위하여 잉여를 사용하는 협동조합에 대해서는 해당 부분에 대해서는 세금을 면제해주는 제도를 도입할 필요가 있다. 이미 일부 협동조합은 잉여가 발생하고 이에 대한 법인세를 일반 기업과 동일하게 납입하고 있는데, 협동조합연대기금을 조성하고 이에 출연하는 협동조합에 대하여 해당하는 금액만큼 법인세를 면제해주는 제도를 도입하여 협동조합섹터 내에 연대성을 통한 자립이 촉진되도록 할 필요가 있다.

4. 시민사회섹터와 중앙 및 지방 정부와의 파트너십을 통한 협동조합 기획창업

앞 장에서 서술한 바와 같이 우리나라의 협동조합섹터가 총연맹조직구조를 결여하고 있기 때문에 잠재적 조합원들의 주체역량이 취약한 분야에서는 협동조합의 출현이 기대에 미치지 못할 수 있다.¹⁴⁾ 이탈리아, 독일, 캐나다 퀘벡, 몬드라곤 지역 등에서는 협동조합총연맹이 새로운 영역에서 필요로 되는 협동조합을 기획 창업하거나 설립을 지원하고 있다. 택시, 택배, 퀵서비스, 대리운전, 요양보호사 등의 분야에서 협동조합의 기획 창업을 위한 조사, 잠재적 조합원 리더의 역량 함양을 위한 교육, 조합원 조직화 등의 공공재(public goods) 기능을 담당할 전문적인 프로젝트 팀의 출현을 촉진할 정책적 지원방안을 설계할 필요가 있다. 이러한 프로젝트를 통하여 정부 부처의 사업담당부서와 지방자치단체간의 협력이 촉진되는 계기가 되고, 그리고 일자리의 질 개선을 위한 노동운동조직 및 시민조직의 역할이 새롭게 시도될 뿐만 아니라 민관협력이 시도되는 계기가 되는 방향으로 설계되고 집행되는 혁신이 이루어지기를 기대한다.

사회적경제섹터에서 사회적기업은 고용노동부가 담당하고 협동조합은 기획재정부

14) 장종익(2012)은 협동조합기본법 제정이후의 협동조합섹터의 세 가지 과제를 제시하였는데, 협동조합 간 지역 차원의 협력 과제를 지나치게 강조하고 업종별, 유형별 사업연합 및 콘소시엄의 필요성을 간과한 측면이 있으며, 기본법 시대에 총연맹의 부재로 인하여 신규 분야에서 새로운 유형의 협동조합의 설립을 지원하는 체제가 구축되지 않은 상황에서 어떠한 지원시스템을 구축할 것인가의 문제의식이 미흡하였음.

가 담당하는 방식으로 중앙부처를 가를 이유가 없다. 미션 중심의 정부 부처가 자신의 미션을 효과적으로 달성하기 위한 혁신적인 방안으로서 협동조합을 활용하고 시민사회조직과의 협력이 강화되도록 정책적 혁신이 이루어질 필요가 있다. 예를 들면, 고용노동부는 일자리의 질 향상을 위한 프리랜서협동조합의 활성화, 보건복지부는 사회서비스 전달방식의 효과성 제고 및 일자리의 질 향상을 위한 돌봄 및 의료협동조합의 활성화, 국토교통부는 각종 운수분야 협동조합 및 주택협동조합의 활성화를 위한 사업을 개발하고 시민사회조직과 파트너십을 통하여 집행이 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

1. 기획재정부, 『협동조합 업무지침』, 기획재정부, 2012.
2. 기획재정부, 『2013년 협동조합 실태조사』, 기획재정부, 보건사회연구원, 2014.
3. 김란수, “협동조합기본법 시행 이후 주택협동조합에 의한 주택공급의 성과와 과제,” 『한국협동조합연구』, 33(1), 2015, pp. 29-47.
4. 박상선, 이문희, 이준겸, “협동조합과 공급사슬 협력,” 『한국생산관리학회지』, 26(3), 2015, pp. 351-374.
5. 오하나, 배정환, “공동육아보육을 위한 협동조합 활성화: 서울경기지역 협동조합 사례연구를 중심으로,” 『한국비교정부학보』, 17(2), 2013, pp. 193-220.
6. 이철선·권소일·남상호 외, 『협동조합기본법 관련 현황조사 연구』, 2012, 기획재정부, 한국보건사회연구원.
7. 이철선, 김란수, 김영란, 황준욱, 남상호, 임성은, 『2015년 협동조합 실태조사』, 기획재정부, 한국보건사회연구원, 2015.
8. 임준형, “광주광역시 휴면 협동조합 실패원인과 재기를 위한 선행과제,” 『지역개발연구』, 47(2), 2015, pp. 1-24.
9. 장종익, “이탈리아 협동조합섹터의 현황과 특징: 이탈리아는 어떻게 빅 비즈니스에 성공하였는가?” 미출간 원고, 2017a.
10. 장종익, “협동조합 활성화를 위한 제도 및 정책 분석과 개선 방안,” 『생협평론』27호, 2017b, pp. 41-56.
11. 장종익, 『경기도 소상공인협동조합 활성화방안』, 경기도의회 사회적경제활성화포럼, 2016년 11월.
12. 장종익 “협동조합의 유형화 분석: 과학기술분야의 신설협동조합 사례를 중심으로,” 『한국협동조합연구』, 33권 2호, 2015, pp. 79-98.
13. 장종익, 『협동조합 비즈니스전략: 개념, 비즈니스모델, 사례』, 동하, 2014a.
14. 장종익, “사업자협동조합의 발전가능성 분석,” 『한국협동조합연구』32(3), 2014b, pp. 179-198.
15. 장종익, “협동조합기본법 제정이후 한국협동조합의 역할과 과제.” 『동향과 전망』, 86, 2012, pp. 289-320.
16. 한신갑, “협동조합의 조직생태학: 혼종성의 공간, 혼종성의 시간,” 『한국사회학』50(2), 2016, pp.165-198.
17. Choukroun, M., 『Le Commerce Associé: Entreprendre Autrement Pour Réussir』,

- Dunod, Paris, 2013, 신재민 역, 『프랑스 상업협동조합』소상공인시장진흥공단, 2016.
18. CICOPA, "The World Standards of Social Cooperatives" 2009.
 19. Fici, A., "Chapter Italy," In Cracogna, Fici, Henry (eds.), 『International Handbook of Cooperative Law』, Berlin: Springer, 2013.
 20. Hansmann, H., 『The Ownership of Enterprise』, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1996.
 21. Ignacio, I. and G. Macleod, 『32 Claves Empresariales de Mondragon』송성호 역, 『몬드라곤은 어떻게 두 마리 토끼를 잡았나: 협동조합의 가치와 비즈니스 모드를 거머쥔 기업 경영의 성공열쇠 32가지』, 2016, 착한책가게.
 22. Jang, J. "The Emergence of Freelancer Cooperatives in South Korea," *Annals of Public and Cooperative Economics*, 88권 1호, 2017a. pp. 75-89.
 23. Jang, J. "The Development of Social Economy in South Korea: Focusing on the Role of the State and Civil Society," *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2017b, (online first).
 24. Macpherson, I., 『Cooperative Principles for the 21st Century』, Geneva, International Cooperative Alliance (장종익·김신양 역, 『성공하는 협동조합의 일곱가지 원칙』, (사)한국협동조합연구소, 2001).
 25. Zamagni, V., "Interpreting the roles and economic importance of cooperative enterprises in a historical perspective," *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, 1(1), 2012, pp. 21-36.

토론문

김 영 배 (서울시 성북구청장)

이 회 수 (더불어민주당 사회적경제위원회 상임부위원장)

김 대 훈 (한국사회적경제연대회의 정책위원장)

이 현 민 (전북협동사회연대회의 정책위원장)

민 동 세 (사회적협동조합 도우누리 이사장)

우 범 기 (기획재정부 장기전략국장)

토론문 1

김 영 배

서울시 성북구청장

협동조합과 지역의 사회적 경제발전: 지방정부의 역할

김 영 배 (서울시 성북구청장)

I. 협동조합기본법과 사회적 경제의 성장

□ 협동조합 기본법이 2012년 시행됨에 따라 근거법에 의해 설립할 수 있었던 협동조합을 몇몇 분야를 제외하고 전부 개방함

- 협동조합 기본법 제정으로 사회적경제의 한 축으로 협동조합이 자리잡게 됨.
- 발제문의 내용처럼, 협동조합의 수와 규모는 법 시행 이후 5년 동안 급속한 성장을 이룸.

□ 협동조합의 양적 성장은 주목할만하지만, 일정 정도 한계도 존재

- 일반 시민의 접근성이 높아지면서 협동조합을 통해 시민들이 사회적경제에 대한 주목과 관심을 가지는 경우가 늘어남.
- 협동조합의 증가는 사회적경제 영역 전체의 파이를 키우는데 기여
- 하지만 양적 성장에도 불구하고 몇 가지 한계를 노정함.
 - 전체 협동조합 가운데 법인등기와 사업자등록을 마치고 실제 사업을 하고 있는 협동조합의 비중은 55.5% (기획재정부 협동조합 실태조사(2015))으로 다른 부문 사회적경제기업에 비해 낮은 가동률을 나타냄.
 - 기본법 시행 이후 설립되어 운영 중인 협동조합 다수가 연매출 1~3억 원 규모로 대부분 초기 창업 단계이며, 휴·폐업하는 경우도 함께 증가하는 추세임.

〈표 1〉 2016년 서울 사회적경제기업 유형별 유효기업 수와 가동률

구분	인증 사회적기업	예비 사회적기업	협동조합	마을기업	자활기업	소비생협	계
유효기업(개)	283	202	1,460	94	159	38	2,240
가동률(%)	99.0	100.0	53.9	82.5	93.0	100.0	63.8

□ 지역의 사회적경제 발전에 있어 협동조합은 중요한 역할을 해오고 있으나, 일부 협동조합의 경우 지원정책에 대한 기대 때문에 만들어지는 경우도 존재

- 사회적 가치의 실현을 제도적으로 담보하는 사회적협동조합을 제외한 일반협동조합의 경우 정부의 '재정지원 대상'으로 포함시키는 것에 대해서는 신중한 검토가 필요 ☞ 발제된 택시협동조합의 사례 등
- 협동조합이 가지는 고유의 가치는 인정하고 증진하되, 실제 사회적가치의 실현 여부에 따라 지원의 당위성이 검토되어야 함.
- 그런 점에서 국회에서 제정 추진 중인 '공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법' (사회적가치기본법) 등은 일반협동조합의 사회적 가치 실현을 견인하는데 일정 정도 기여하며, 가치를 제대로 실현하는 일반협동조합에 대한 지원에 당위성을 부여할 수 있을 것으로 기대함.

• 참고 : '공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법' 제5조 2항

공공기관의 장은 정책등을 수행하는 과정에서 물품공사 및 용역 등에 관한 계약을 체결하는 경우, 국·공유재산 및 정책등에 관련된 사무 또는 권한을 위임위탁하거나 이에 관한 계약 또는 협약을 체결하는 경우, 사회기반시설에 대한 민간투자 등 민관협력에 관한 계약 또는 협약을 체결하는 경우에는 **사회적 가치를 실현하는 민간부문의 수주(受注) 기회가 늘어나도록 우대할 수 있다.**

- 협동조합의 건강한 발전을 위해서는 협동조합의 사회적 가치 증진을 위한 검증 시스템 구축 논의도 병행되어야 함.

II. 협동조합의 발전과 지방정부의 역할

□ 협동조합은 기본적으로 지역기반의 성장이 중요

- 많은 협동조합이 지역기반의 활동을 통해 공동체 복원과 지역경제 활성화에 기여
- 하지만 대다수 협동조합의 영세성은 지역에 임팩트있는 영향을 주기에 부족한 상황임.
- 따라서 기존의 협동조합 홍보와 인식 제고 등을 위한 정책사업 외에, 협동조합의 규모화와 성장을 위한 지방정부의 전략과 역할이 요구됨.

□ 협동조합의 성장과 규모화를 위해 지방정부가 할 수 있는 역할은 크게 다음과 같이 요약가능

1. 지방정부의 공공서비스를 (사회적)협동조합 등을 통해 공급하도록 유도

- 지방정부가 공급하는 공공서비스의 공급주체로 협동조합을 적극 고려하여 건강한 협동조합이 지역에서 안착하고 주민들에게 밀착된 서비스를 제공할 수 있도록 연계
- 이를 통해 협동조합의 규모화를 달성하고 지역에서 더 많은 일자리를 만들어낼 수 있음.
- (협동조합을 포함한) 사회적 경제 조직을 활용한 공공서비스 공급은 국가의 전략차원에 서도 중요하며, 혁신적 모델로 확산될 필요가 있음.
- 특히 상당수 협동조합이 사회서비스 등을 영세한 규모로 제공하는 경우인 점을 감안해서, 이들 협동조합이 자생력을 갖추면서 규모화될 수 있도록 측면지원하는 것이 중요함.

2. 지역의 영세 소상공인의 규모화 전략으로 다양한 형태의 협동조합 활용을 고민할 필요

- 공공서비스의 공급과 직접 관련이 없는 업종의 경우, 지역 내 영세 자영업자들의 네트워크를 통한 공급력 확대와 경쟁력 강화가 필요함.
- 이 과정에서 새로운 협동조합 설립도 중요하지만, 기존에 존재하는 지역의 주체들을 사회적 경제 방식으로 포섭해내는 것도 적극 고려해야 함.
- 동종유사협력관계의 소상공인을 협동조합으로 묶어내는 것은 소상공인의 경쟁력 강화와 함께, 소상공인들이 보다 가치지향적인 경제활동으로 진입해서 공동체 경제를 살리는데 이바지하게끔 하는 목표도 있음.
- 현재에도 중소기업청을 중심으로 ‘소상공인협동조합 활성화 사업’이 운영되고 있으며, 협동조합의 빠른 양적 증가에 기여한 바 있음.
- 하지만 현재 사업의 구조는 ‘소상공인’이 결성하는 사업자 협동조합만을 지원하는 구조로 되어 있고, 실제 소상공인의 경쟁력 강화와 공동체 경제 기여라는 목표를 달성하기 위해 필요한 다양한 연대와 협력을 제약하는 상황임.
 - 예: 소규모 식당들이 협동조합을 만들어 공동브랜드를 사용한다고 할 때, 현재 사업은 단순히 식당업주들만 소규모 협동조합을 만들어 공동으로 구매하고 마케팅하는 것을 독려하는 수준임.
- 진정한 규모화와 경쟁력 강화를 이루기 위해서는 동일업종(예: 식당)뿐만 아니라 연관업종(예: 동네의 배달서비스 제공업체, 마케팅 업체 등)끼리 함께 협동조합을 구성하여 시너지를 만드는 것이 필요하며, 지방정부가 일종의 중개자 역할을 수행할 수 있음.

3. 지방정부의 도시재생 추진과정에서 협동조합이 역할을 할 수 있도록 참여를 유도

- 도시재생의 성공적인 추진에서도 협동조합을 포함한 사회적 경제는 중요함.
- 도시재생의 전반적인 프로세스에서 주민이 참여할 수 있는 구조를 협동조합을 통해 만들어 낼 수 있으며, 재생과정에서 반드시 필요한 교육영역과 공동체 활성화 등에 있어 협동조합과 사회적 경제 조직이 적절한 역할을 수행해야함.
- 따라서 지방정부의 도시재생 추진 프로세스에 협동조합이 결합하여 주민의 참여를 조직하고 필요한 서비스를 제공할 수 있는 기회가 제공되어야 함.
- 이를 통해 도시재생과 관련된 영역의 협동조합이 성장할 수 있음.

⇒ 결국 지방정부가 공공서비스 공급체계에 대하여 전향적으로 접근하여, 도시재생과 사회서비스 등 공공서비스의 공급 프로세스에서 지역주민이 주축이 되어 만든 협동조합을 통해 참여할 수 있어야 함.

⇒ 이러한 공급망 참여가 협동조합의 토대가 되고, 협동조합의 성장을 통해 지역에 기반한 순환경제 체제 구축이 가능하도록 해야 함.

□ 성공적인 지역의 협동조합, 사회적 경제 활성화를 위해서는 지방정부의 자치분권 강화는 필수조건

- 사회적 경제는 기본적으로 지역기반일 수밖에 없으며, 지역의 상황과 조건에 맞는 다양한 정책실험을 통해 생태계 조성이 가능
- 이런 점에서, 지방정부가 사회적 경제 활성화를 위해 제대로 역할을 하기 위해서는 근본적으로 지방정부의 권한을 연방제 수준으로 확대하는 자치, 분권의 실천이 필요함.
- 지방정부가 사회적 경제 활성화에 필요한 수단과 힘이 주어져야 지역에서 사회적 가치 실현을 주도할 수 있음.
- 따라서 지방정부가 다양한 사회적 경제 정책사업을 혁신적으로 수행할 수 있도록 권한과 자원이 배분되어야 함

토론문 2

이 회 수

더불어민주당 사회적경제위원회 상임부위원장

포용성장과 혁신성장의 주체로서 협동조합 정책 혁신해야

이 회 수 (더불어민주당 사회적경제위원회 상임부위원장)

1. 상황인식

- 1) 2012년 협동조합 기본법 시행 이후 협동조합의 양적 성장과 더불어 협동조합의 역할에 대한 국민들의 높은 기대등이 복합적으로 작용한 결과 사회적경제(〈시민경제〉) 영역에서 협동조합의 기대가치가 증가하고 공유경제에 기반한 기회창출형 조직대안으로 주목받고 있음.
- 2) 2013년, 2015년 두 차례에 걸친 기재부 협동조합 실태조사 결과를 보면, 수요측면에서 양적인 성장을 보여 왔으나 정부의 협동조합 정책에 대한 자유방임적 태도(현오석·최경환 기재부장관)와 성장 생태계 구축 실패(사업운영률 55.5%, 매출발생 31.8%이고 미사업운영의 주요 요인은 사업모델 미비가 27.2%, 조합원 미충족 14.6%, 사업운영자금 부족이 14.3%로 나타남)로 질적으로 지속가능한 성장으로 나아가지 못했으며, 사회경제적 목적(양극화 해소 및 일자리 창출, 재벌 독과점과 불공정 거래 해소와 동반성장)을 실현하는데도 사실상 실패한 것으로 드러나고 있어 기존 정부에서 추진해왔던 협동조합 정책에 대한 전면적인 재검토와 더불어 새로운 경제패러다임인 포용적 성장정책과 연계시키는 전략을 수립해야 할 것임.
- 3) 문재인 정부 등장 후 경제패러다임을 포용적 성장정책으로 전환하고 협동조합과 사회적경제정책을 100대 국정과제로 선정하고 지난 10월 18일에는 “정부의 사회적경제 활성화 종합방안”을 발표하여 범정부차원의 사회적경제 Boom-Up 시동을 걸고 있음.
- 4) 하지만 “17년 현재 국회에서 사회적경제 3법 제정이 야당의 반대로 가로막히고 있고 〈정부의 사회적경제 활성화 방안〉 이후 기재부 및 관련부처들의 협동조합 활성화 및 혁신성장 방안에 대한 후속 비전과 계획이 미진한 상태에서 새 정부의 포용성장 정책기

조에 부응하는 협동조합 정책과 혁신성장에 걸맞는 제도혁신이 이루어지고 있지 않아 현장에서부터 비판과 불만이 다시 불거지고 있음.

2. 협동조합의 지속가능한 성장을 위한 제도·정책 혁신과제

1) 정부(기재부)는 협동조합을 헌법 119조 2항의 포용성장 주체로 육성하여 지속가능한 경제사회발전을 도모해야 한다.

- 정부는 기본법 협동조합, 8개 협동조합 개별법에 의한 사회적경제 성과 등 사회적경제 섹터를 국민경제를 구성하는 공공경제, (사적)시장경제와 함께 다양한 경제주체로 조화롭게 발전시키기 위하여 사회적경제 부문의 GDP, 사회성과 가치창출, 고용율, 지역균형발전 지수 등 국민통계도 집계하여 헌법 119조 2항의 입법정신을 현실화시켜야 함.
- 정부는 국가와 시장 실패에 따른 대안적 보완재 정책수단으로서 협동조합을 활성화시키기 위해서는 (공공기관의 사회적가치 실현뿐만 아니라) 규제(사회적책임) 측면에서 재벌 대기업의 불공정거래 규제와 양극화 해소를 위한 재벌개혁과 공정한 시장경제 질서 구축을 강화하고, (산업)촉진 측면에서는 중소벤처부, 고용부, 보건복지부, 교육부, 문화관광체육부, 행안부, 농림부등 협동조합 관계 부서와는 포용성장과 혁신성장에 걸맞는 협동조합 발굴·육성과 성장생태계 기반을 뒷받침해야 할 것임.
- 특히 새 정부에서는 이전 권위주의 정권의 관료행정 통제식 협동조합 육성정책을 탈피하여 협동조합 정책추진체계를 민관협력 파트너십에 걸맞는 방식으로 혁신적으로 재편하고 나아가 지역, 전국단위 협동조합 연합체 건설을 촉진시키는 정책적 수단을 강화하여 협동조합을 통한 경제연대사업이 기존 독과점 시장구조에 대항하도록 포용적 성장 전략(조직, 사업, 구조, 금융, 공공조달등)을 기획하고 지원해 나가야 할 것임.

2) 협동조합 기본상의 법제도 및 정책 이슈 및 쟁점에 대한 의견

- 협동조합 정체성과 미션 실현의 불투명성과 제한성에 대한 검토
 - 입법 예고중인 사회적경제기본법안은 기본법 협동조합(영리, 비영리법인)과 8개 협동조합(비영리 법인)도 사회적 가치와 사회적경제 기본이념을 준수해야 하는 것으로 규정하고 있어서 기본법 협동조합의 정체성과 사회적 유용성에 대한 재해석(주식회사와 다른

협동조합 공동체 기업)과 공익성의 수준에 따른 유형화(공익협동조합, 비영리, 사회목적, 일반조합등) 등을 반영할 수 있도록 협동조합 기본법에 대한 근본적인 검토작업이 필요함.

- 현재 정부가 “이중 협동조합간 연합회 결성이 가능하도록 협동조합 관련법 개정안을 추진하고 있는데 이는 바람직한 방향으로 판단되나 동시에 정부는 민간 협동조합조직들과 협력하여 협동조합 기본법상의 연합회, 이중연합회 건설이 빠른 속도로 실현될 수 있는 조직성장 생태계 기반 구축을 정책적으로 지원해야 할 것임.
- 협동조합의 성공의 핵심요소로 상호성과 민주성을 강조하고 있는데 이와 더불어 협동조합 조직의 최대 강점인 “연대성“을 실현하는 협동조합 연합회 건설을 촉진하도록 제도개선을 추진해야 단위조합 차원의 협동조합 한계를 넘어서서 독과점에 대항하는 지속가능한 비즈니스 모델로 성장할 수 있음.
- 발표자 주장에 의하면 협동조합의 정체성 확립과 지속가능한 성장을 위해서는 협동조합의 원칙과 운영기준에 따른 감독과 지도가 필요한데 이는 민관협력 파트너십을 가지고 추진(가령 연합회 소속 협동조합은 연합회 자율로, 비연합회 협동조합은 정부 감독으로 이원화하여 지도)하여 건설한 협동조합 문화와 생태계를 형성시켜 나가야 할 것임.

○ 협동조합 정책의 대상과 주체, 목적과 유형에 따른 협동조합 활성화 쟁점 검토

- 사업자협동조합, 직원협동조합, 소비자협동조합, 다중이해자 협동조합, 사회적협동조합 등 다양한 조직형태로 협동조합 유형이 있는데 기초발표자 제안대로 다중이해자 협동조합은 사회적협동조합으로 포함하도록 개정하고 동시에 사회적협동조합을 이탈리아 사회적협동조합처럼 지역기반 사회적협동조합으로 강력하게 육성하여 자치분권시대의 요구에 부응해 나갈 필요가 있음.
- 기본법 실태조사에서 협동조합에 참여하는 업종과 분야가 압도적으로 소상공인과 자영업자, 프리랜서등이 많은(86.5%) 것은 우리나라 내수경제의 취약한 산업구조를 반영하는 것이기 때문에 새 정부하에서는 중소벤처부를 중심으로 이에 대한 종합적인 실태조사와 지속가능한 성장환경 구축(공정경제 실현)과 혁신성장 대책(협동조합 성장 지원체계 구축 포함)을 마련할 필요가 있음.

○ 사회복지, 보건의료, 돌봄, 교육, 문화예술 등 사회서비스 분야의 공공성 강화와 정책전달체계 혁신을 위해 사회서비스 공단을 설립하고 전달체계를 국공립형태의 공공형 사회서비스(7%에서 30%로 확대)와 비영리 형태의 민간형 사회서비스(사회적 협동조합 등 사회적경제를 공급주체로 육성)등 공급채널을 다양화해서 경합하는 형태로 재편하고 혁신할 필요가 있음.

- 협동조합 기본법 시행 초기에 “사회적협동조합이 전체 협동조합의 15%대를 차지하고 10만명의 일자리를 제공할 것이라는 기대가 빗나간 것은 주무부처인 기재부의 정책의지가 부족하고, 관련 부처 간의 협동조합등 사회적경제 정책과 가치에 대한 인식과 비전 공유가 취약하기 때문”임(2015년 국회 국정감사 자료)
- 기재부의 사회적협동조합 인가권의 해당 부처 이관과 더불어 관계부처의 사회서비스 전달체계의 다양화와 연계전략(가령 보건복지부의 사회서비스 전달체계에 사회적협동조합 포함 등 사회복지법 개정등 제도개선)을 통해 사회서비스 품질 개선과 함께 직원의 처우등을 생활임금에 맞게 개선할 필요가 있음.

토론문 3

김 대 훈

한국사회적경제연대회의 정책위원장

<협동조합기본법 5년의 성과와 혁신과제> 토론문

김 대 훈 (한국사회적경제연대회의 정책위원장)

먼저 협동조합기본법 시행 5년에 즈음하여 협동조합기본법의 제정과정에 작은 힘이라도 보태고자 참여했던 한 사람으로서 지난 5년을 돌아보고 혁신의 과제를 논의하는 토론회가 기획, 준비된 것에 대해 매우 시의적절하다고 생각하며 그동안 연구한 결과를 공유해주신 장종의 교수님께 감사드립니다. 특히 지난 5년간 설립된 협동조합의 면면을 들여다보고 분석해 곁으로 보이는 현상의 본질을 깊이 살펴보고 실현가능성이 높은 혁신과제를 제시하고자 애써주신 점에 특별히 경의를 표합니다. 본질을 깊이 분석해 기존 제도의 한계를 명확히 하고 선도적으로 제도개선 방안을 제시해주신 것 역시 매우 높이 평가해야 할 것입니다.

먼저 지난 5년의 성과에 대해 발제자께서 언급하신 바와 같이 협동조합기본법 제정 이후 1만 2천개가 넘는 협동조합이 설립되었습니다. 이 과정에서 보통의 시민들이, 중소기업의 사업체들이 작은 힘을 보다 크게 만드는 방법으로서, 경제활동을 하는 보편적인 방법으로서 협동조합을 알게 되고 적극적으로 선택하게된 것 자체가 큰 의미가 있는 일이었습니다. 현실의 어려움을 타개하고 보다 큰 힘을 만들어가기 위해 협동을 생각하고 협동조합을 알아가는 과정 그 자체에서 이미 많은 사람들이 더불어 세상을 살아가는 원리로서 협동과 연대를 생각하게 했을 것이기 때문입니다. 또한 거의 모든 지방자치단체와 중앙정부가 협동조합을 사회의 문제를 해결하는 방법론으로서 인식하고 활성화에 필요한 지원체계를 수립하게 된 것 역시 큰 성과입니다. 전통적 협동조합에 대해 낡은 방식이라는 인식뿐 아니라 관료화되고 정부에 종속된 협동조합이라는 부정적 인식이 매우 강한 토양에서 협동조합기본법의 제정이 없었더라면 협동조합에 대한 우호적 인식이 형성되기는 어려웠을 것입니다. 또한 협동의 가치에 대한 광범위한 확산도 가능하지 않았을 것입니다.

반면 두 차례의 실태조사결과와 발제자께서 분석한 것과 같이 새롭게 만들어진 협동조합들이 대체로 괄목할만한 성과를 보이지 못하는 점, 절반에 가까운 협동조합들이 운영이 안 되는 상태이거나 70% 가까운 협동조합들이 설립은 했으나 사업을 본격화하지 못하고 있는 점은 앞으로 풀어야 할 숙제라 할 것입니다. 그 원인을 돌아보고 적절한 지원체계를 구축하는 것은 협동조합운동이 함께 지혜를 모아 풀어야겠습니다.

그렇지만 고무적이면서 또 다행스러운 것은 정부나 지자체의 관심이 높아진 뿐 아니라 각자의 부문과 영역에 머물러 있던 신흥, 생협 등 선배 협동조합들이 협동조합기본법 제정을 계기로 새로운 협동조합을 지원하고 교류, 협력하며 협동조합운동의 저변 확대를 위해 나서게 되면서 협동조합 간 교류와 연대, 협력의 폭이 점차 확대되고 있고 더 확장될 것으로 기대된다는 점입니다. 이 역시 협동조합기본법이 없었더라면 요원한 일이었을 것입니다. 그런 의미에서 신생 협동조합들의 출현과 존재 자체가 한국 협동조합운동이 한발 더 내딛는데 큰 기여를 했다고 평가할 수 있겠습니다.

그러나 현실의 문제는 그렇게 녹록치 않은 것이 사실입니다. 기본법 시행 초기 협동조합에 대한 간접지원의 원칙이 표방되었음에도 불구하고 정부, 지자체가 적극 홍보에 나서면서 자금 지원 등의 직접 지원이 있을 것이라는 기대가 높았습니다. 실제로 소상공인 협업화 지원사업 등을 통해 상당한 규모의 자금이 협동조합 설립을 전제로 풀리면서 기본법 시행 초기에 준비되지 않은 협동조합들이 설립되거나 정부지원의 방식에 대한 잘못된 신호가 시중에 확산된 것은 되짚어 봐야할 문제라 할 것입니다. 5년을 지나오면서 신규 협동조합 설립 추세가 점차 주춤해진 것은 초기의 높은 관심, 지원에 대한 기대에서 빚어진 가수요 상태를 벗어나 협동조합을 본인들에게 적합한 방식으로 이해하고 채택하는 협동조합 실 수요자 중심으로 전환되었음을 보여주는 단면이라고 생각합니다. 양적인 성장보다는 내실있는 협동조합이 늘어나는 것이 보다 바람직하다고 할 때 양적인 감소나 설립 추세의 둔화 그 자체는 그리 걱정할 일은 아닐 것 같습니다.

향후 과제는 발제자가 제기한 바와 같이 협동조합이 가시적이고 영향력있는 경제주체로 나설 수 있도록 도전하는 것이 앞으로의 큰 방향이라고 생각합니다. 이를 위해서는 협동조합의 본격적인 성장을 지원하는 정책, 특히 자금조달, 성장지원을 위한 지원인프라를 구축, 유능한 경영인재를 양성하는 것이 무엇보다 중요한 과제라고 생각합니다. 가장 바람직한 것은 협동조합 스스로 동료 간 지원체계를 구축하고 성공모델을 만들어가는 것이 중요한데 긴 시간과 투자가 필요한 일이므로 지치지 않고 긴 호흡으로 사업역량과 연대협력 역량을 높여야겠습니다.

지난 5년이 길다면 길고 짧다면 짧은 기간인데 발제자의 견해와 같이 성공적인 협동조합이 등장하지 못하는 문제도 어찌보면 더 긴 축적의 시간을 요하는 일이 아닌가 하는 생각도 듭니다. 협동의 경험을 쌓아야 하고 성공적인 협동조합을 만들고 운영하는 경험과 역량, 인재도 쌓이고 서로 연결되어야 하는데 5년이라는 시간이 충분한 시간일까하는 생각이 듭니다. 제도의 불비와 정책환경의 미비를 채워가면서 자금조달, 사업역량을 확보하고 사업으로 외화하는 과정을 어떻게 만들까를 협동조합운동의 동료들과 또 다시 시작이라는 마음으로 만들어갔으면 합니다.

간략히 지난 5년간의 과정을 회고하면서 이제부터는 발제자께서 제기하신 주요 혁신과제에

대해 검토하고 부족하나마 의견을 보태고자 합니다. (이후 내용은 작성의 편의를 위해 개조식으로 작성함을 양해하여 주시기 바랍니다.)

■ 정부 부처 간 역할과 통합적인 역할 조정의 문제

- 발제자는 기재부가 협동조합의 정책의 총괄부처로서 적절한가의 문제제기와 함께 협동조합, 사회적경제 관련 제도와 정책이 부처별로 분산, 분절되어 있는 문제를 적극적으로 해소해야 함을 피력
- 이에 대해서는 토론자도 발제자의 의견에 전적으로 동의하며 사회적경제기본법의 제정과 함께 보다 통합적인 정책환경, 정부 부처 간 체계적 역할분담이 이뤄지기를 바램. 발제자가 제안한 대로 제도는 기획재정부가 총괄하되 부처의 고유한 기능과 역할에 근거해서 사업영역을 관장하는 부처가 실제 사업정책을 수립, 시행하도록 하는 방향으로 간다면 더욱 시너지가 될 것으로 생각함.
- 예를 들어 태양광 에너지 관련 사업을 하는 협동조합과 사회적기업을 기재부, 고용노동부 등 제도 소관 부처가 나눠 담당하지 않고 산업자원통상부가 통합적 정책을 수립, 시행하도록 하거나 주택분야 사업을 하는 협동조합, 자활기업, 사회적기업의 사업정책에 대해서 국토부가 통합적으로 수행하도록 하면 매우 효과성이 높을 것임.

■ 협동조합 간 연대를 촉진하기 위한 세제지원 문제

- 발제자는 협동조합 간 연대를 위해 조직범위를 넘어 잉여를 사용하는 경우 이에 대해 세금 감면 등을 통해 연대를 촉진하는 방안을 제시하였는데 토론자 역시 이에 생각을 같이 하며 이와 함께 정부/지자체가 사회적경제기금을 조성, 운용할 때 민간연대기금의 규모를 확대할 수 있도록 매칭 지원(장기저리융자, 인내자본으로서의 역할)하는 방안도 제안함.

■ 협동조합의 상호성, 민주성의 유지와 감독에 대한 문제

- 기본적으로 협동조합에 대한 정부의 감독은 최소한의 범위에서 이뤄지는 것이 바람직하고 동료 협동조합, 연합회에 의해 자율적인 자정이 이뤄지도록 하는 것을 기본 방향으로 삼는 것이 바람직함. 여러 가지 문제가 발생할 수 있는 상황에서 때때마다 정부의 감독을 강화하는 장치를 부가해가는 방식으로 가는 것은 협동조합의 자율과 독립을 강화하는데 저해요소가 될 수 있기 때문임.
- 발제자의 의견대로 협동조합의 상호성 수준과 세제 지원여부를 연계하는 것은 적극적으로 검토해서 제도보완을 해야 한다고 생각하는데 사례로 들은 이탈리아와 같이 상호성에 기반한 협동조합(50% 이상 조합원 이용)과 상호성에 기반하지 않은 협동조합(50% 미

만 조합원 이용)의 기준을 설정하고 이를 기준으로 세제지원 여부가 정해지도록 하거나 스페인의 경우와 같이 조합원의 사업이용과 비조합원의 사업이용에 대해 분리 과세하는 방식도 참고하되 여기에 비조합원의 이용으로부터 발생한 잉여는 배당할 수 없도록 하고 공동자본화하는 것도 검토할 만함.

- 위와 같이 세제 지원 등과 연계하여 협동조합 스스로 협동조합의 상호성의 수준에 대한 자기결정을 하도록 하되 협동조합의 사업의 이용을 조합원에게만 허용할 것인지 아니면 조합원이 아닌 시민에게도 개방할 것인지에 대해 법률로서 금지 또는 규제하는 것보다는 스스로의 정관자치를 통해 정하도록 하는 것이 바람직할 것임.
- 부가하여 획일적인 협동조합을 양산하는 표준정관(례)를 폐지하고 민간의 창의적인 정관, 규약을 공유하는 플랫폼 구축하자는 제안도 매우 좋은 제안이라고 생각함.

■ 협동조합의 유형의 재정의와 지원체계 구축에 관한 문제

- 협동조합의 실제 양태를 세심하게 분석한 결과 기존의 협동조합의 유형을 재분류하고 새로운 유형(프랜차이즈 협동조합 등)으로 개선하자는 의견에 대해서는 필요하다고 생각함.
- 현재 법적인 분류는 일반협동조합과 사회적협동조합 두 유형으로 분류하고 신고 시 신고서에 유형을 기재하도록 하는 방법으로 세부 유형을 나누고 있으므로 이를 개선하는 방법으로 가능할 것으로 생각함.
- 이와 관련해서 신고 시 기재사항을 개선하고 국가통계 정책과도 연계되도록 함으로써 협동조합 정책수립에 필요한 통계가 공식적으로 생산되도록 하는 것을 같이 검토하면 좋을 것임.
- 기존의 지원체계, 지원수준이 설립단계에 머무르고 있고 이후 본격적인 성장지원 단계로 지원체계가 이어지지 못하는 문제의 지적에 대해서는 공감하며 향후 협동조합지원기관의 역할의 변화를 도모해야 한다고 생각함. 즉 기본적인 교육, 설립지원 등은 최대한 당사자 조직, 연합회가 수행하는 방향으로 전환해가고 지원기관은 보다 전문화된 기능으로 발전시킬 필요가 있음. 이 때 발제자의 의견과 같이 유형 및 사업의 특성과 협동조합의 원리를 유기적으로 접목하여 스케일업을 지원할 수 있어야 할 것임.

■ 기획창업의 문제에 대해

- 발제자는 시장의 한계가 많은 분야에서 성공적인 협동조합이 출현할 수 있도록 기획창업의 전략을 구사해야 한다는 의견을 제기하였는데 이에 동의하면서도 한편으로는 한계와 장벽이 크다는 점도 함께 인식하고 추진할 필요가 있다는 점을 제기하고자 함.

- 정보 비대칭성이 높은 의료, 육아, 노인돌봄, 정비, 이사 분야와 동질성이 높은 마을버스, 택시, 택배 서비스 분야에서 기획창업을 추진하는 것에 있어 가장 큰 장애는 이미 기존 시장이 민간 서비스 공급자의 존재일 것임.
- 초기 협동조합운동이 시작될 때에는 시장에 충분한 공급자가 없거나 시장 행위자에 대한 불신이 커 시장 내에서 협동조합이 자리를 잡고 안정화, 성장할 수 있는 조건이 되었다면 지금 현대의 한국사회는 거의 모든 업종 분야에서 민간 사업자에 의한 서비스 제공, 공급이 이뤄지고 있는 상황에서 새로 진입하거나 입지를 넓혀야 하는 상황이라는 것을 염두에 두어야 할 것임.
- 토론자는 이런 관점에서 오히려 사회주택, 에너지분야, 돌봄분야, 의료분야에 협동조합이 적극적으로 진출하고 영향력을 확대하는 것을 추진해보면 좋겠다는 생각을 함. 또한 발제자가 제기한 시장의 문제점이 많은 분야 중 택시, 택배, 퀵서비스 등에 있어서는 전환에 대해 전략을 세울 필요가 있다고 생각함. 이미 시장이 포화되어 경쟁이 치열한 분야에 신규로 진입하기보다는 택시협동조합의 사례와 같이 협동조합의 전환을 촉진할 수 있는 대응방안이 유효하지 않을까 함.
- 이를 위해 노동자 기업인수와 협동조합 전환을 촉진할 수 있는 정책패키지, 지원체계를 본격 연구, 검토할 것을 제안함.

토론문 4

이 현 민

전북협동사회연대회의 정책위원장

협동조합기본법 5년의 과제, 지속가능성과 혁신

이 현 민 (전북협동사회연대회의 정책위원장)

○ 2012년 12.1 시행 협동조합기본법 이후 사회적경제에 대한 사회적 인식의 변화

- 사회적경제는 정부정책의 실패에 따른 보완, 완충을 위한 정책인가? 시장 실패, 시장 부재의 대안적 기재인가?
- 공공서비스, 복지 전달체계로 규정 → 취약계층을 대상으로 하는 저렴한 비용(?)의 일자리 창출로 바라보는 관점이 여전함
 - ☞ 정부와 시장의 실패로부터 개인과 공동체의 위기를 해결하기 위한 경제활동으로 사회적 가치를 추구 (사회적경제를 통한 사회혁신)
 - ; 한국사회가 직면한 사회적 빈곤과 사회적 배제를 양산하는 시장경제에 대한 근본적인 성찰과 고용불안, 복지 후퇴 등 사회적 배제에 대한 대응으로, 사회적경제를 통하여 사회적 가치의 실현과 건강한 공동체를 유지하기 위한 대안으로 주목받게 됨

○ 협동조합과 관련한 구체적인 통계와 이의 분석에 근거한 정책 수립의 필요성

- 협동조합을 포함한 사회적경제에 대한 우호적인 생태계가 조성되고 있는가?
 - ☞ 기본정책의 발표에도 불구하고 지자체에서는 기존의 보호된 시장을 확대하기는커녕 최저가 경쟁 입찰 도입 등 현장 정책은 후퇴하는 사례 발생
 - 보호된 시장의 중요성 : 1) 생산된 상품과 서비스의 판매·유통, 자금 조달, 전문인력 육성 등에 있어 어려움에 처해 있음. 2) 시장에서의 경쟁보다는 지역 내 선순환경제를 통하여 비용을 절감하는 시스템의 구축이 필요함. 3) 시장경제의 가치사슬(value chain)에 편입, 분산적 마케팅 전략의 한계를 극복하기 위한 지속가능한 시장의 조성이 시급함

○ 지방자치단체의 역할과 책무

- 지방자치단체의 기본정책 수립과 실행 의지의 중요성 : 지역에 기반 하지 않는 사회적 경제는 의미도 없을뿐더러 지속될 수 없음 (지역순환경제)
- 지역에서의 사회적 자본 형성 : 로컬푸드, 공공급식, 공동주택, 복지, 문화 등 영역에서 시장방식이 아닌 공공정책을 기반으로 하는 사회통합 모델로 연대와 협력의 지역사회 구축
 - ☞ 이를 위한 지방정부의 역할과 단체장의 책무를 관련법과 조례에 명기해야 함

○ 협동조합의 지속가능성은 꾸준한 혁신을 통하여 가능함 (혁신 의무화의 근거)

- 협동조합은 사업적 방식을 통하여 공동의 필요와 욕구를 충족하기 위한 조직
- 신제품 개발, 경영 등 생산, 유통뿐만 아니라 체계와 인적 역량, 구성원의 합의 등 내·외의 혁신이 이루어지고 있는가?
 - * 인적 혁신 : 민주적 의사결정이 구조화되어 실행되고 있는가?
 - 사회적경제에 대한 지속적인 평가로부터 혁신에 대한 준비, 실행이 지속적으로 모색되고 있는가?
 - 이를 위한 공공부문, 비영리섹터에서의 조사, 연구, 교육 등의 지원이 필요
- 관성과 관행의 사업 작풍에 대한 비판 : 사회적경제조직으로서 자기정체성에 대한 내적 검증과 사회적 평가의 필요성

○ 사회적경제의 정책방향

- 지역을 기반으로 개인들이 집단적인 생활역량을 갖출 수 있도록 지원하고, 이를 가능케 하는 여건을 만들어가는 제반 활동을 의미함. 기존의 시장중심의 성장경제 정책으로는 정책의 성과를 기대하기 어려움
 - * 생활역량은 가치형성 역량, 집단구성 역량, 위험대응 역량, 필수재 자급역량, 의사표출 역량 등이 개인 또는 집단으로서 발휘되어 나타나는 역량을 의미함
- 사회적경제 정책 접근의 수정이 필요함 :
 - 1) 시대적인 맥락을 고려하지 않고 정책실행으로 무조건 파생적 결과를 유발할 것이라 가정하는 정책접근에 대한 우려
 - 2) 변화된 상황에 따라 '결사체-공동체'가 생존본능을 발휘하는 사회통합 매커니즘이 작동되도록 촉진하는 중요한 핵심요인으로 파악하고 정책을 기획하여야 함
- 사회적경제의 정책방향

- 1) 지역화 : 기초지자체를 중심으로 현행 사회적경제 조직들이 내부조정과 동력의 재편성 과정을 진행하여 지역사회에 더욱 밀착하는 사업활동을 전개해 가는 것
- 2) 협동화 : 광역주도의 지역화 이후 새롭게 재정비되고 수렴된 필요를 충족하기 위해 사회적경제 관련 '기능, 기반, 외연'을 실질적으로 개선하는 것
- 3) 자산화 : 기초지자체의 지역화와 광역의 협동화를 통해 확보한 필요조건을 사회적경제 조직의 직접 자산으로 개발, 사업과 활동의 안정화를 도모함으로써 지속가능성을 키워내는 것을 의미

(참고. 황영모. 『전북 사회적경제 실태와 활성화방안 연구』 2016)

토론문 5

민 동 세

사회적협동조합 도우누리 이사장

‘협동조합기본법 시행5년의 성과와 혁신과제(장종익교수)’에 대한 토론

민 동 세 (사회적협동조합 도우누리 이사장)

□ 장종익교수님의 발제내용, 협동조합기본법 제정의의와 성과, 협동조합실태 조사 결과에 대한 문제의식, 현행 정책의 문제점 및 대안적 과제에 대해 동의와 지지를 보냄

- 협동조합기본법 제정에 대한 정치, 사회적 이해를 떠나 시민사회의 역량함양에 기여하고 지방자치단체의 사회적경제에 대한 관심을 증폭시켰다는 시각은 매우 의미가 크다고 봄
 - 발제에서도 거론되고 있지만 사회복지정책의 변화과정에서 그리고 시장경제정책의 대안과정에서 협동조합기본법의 의미와 성과가 입체적으로 정리해 주실 것을 부탁함
- 협동조합실태조사 결과를 새로운 시각에서 분석하는 시도는 향후 협동조합실태조사 및 기본계획 수립에 있어 적극적인 수용과 적용검토가 되기를 바램
 - 조합원의 이해관계에 따른 유형분류가 설명하지 못하는 현장의 실태에 대해 조합의 결성 주체, 조직목적 등으로 구분하는 시각은 의미가 있다는 의견
 - 그러나 현재 협동조합의 조합원 종류에 따른 유형분류(일반 협동조합) 또는 주 목적사업에 따른 유형구분(사회적협동조합)이 왜곡된 통계를 만든 이유 중에는 제도의 취지를 발현하지 못한 행정기관의 행태에 기인한 점이 있어 이에 대한 연구접근이 우선되어야 할 것임
 - 사업자협동조합과 직원협동조합이 현장에 변별력이 없는 점, 기본법 제정 후 현장에서는 다양한 시도와 추진의지가 높았지만 부처 간 이해와 성과 중심적 태도는 협동조합의 유형이나 주 사업분류를 편의적 판단을 하는 결과를 초래, 중간지원조직의 이해부족도 영향
- 협동조합의 정체성을 지키고 있는가라는 질문은 기본법 제정 5년을 지나는 시점에서 가장 필요한 질문이며 정책기관과 현장 모두에게 성찰의 계기가 되는 울림이 있음

- 협동조합실태조사에 정체성에 관한, 발제자가 제안하는 상호성과 민주주의 원칙 등을 조사항목은 4차 조사에 반영되기를 희망하며 이를 위해 협동조합의 철학과 가치를 설명할 수 있는 정체성 도구를 사회적으로 합의하기 위한 연구가 선행되어야 할 것임
- 협동조합 신고(또는 사회적협동조합 인가) 후 감독이 전혀 이루어지지 않고 있다는 발제에 대해 동의하면서, 협동조합이 관리되어야 하는가에 대한 우려도 있음
 - 협동조합의 자발적이고 자유로운 설립(사회적협동조합 인가의 경우는 달라야 할 것임)과 협동조합에 대한 법적 정책적 지원 등은 다르다는 생각임. 즉, 협동조합의 설립과 운영은 자발적이고 자유로운 환경을 제공하되 조합에 대한 지원 등에 진입하는 협동조합을 관리, 감독은 더 철저하고 체계적이어야 함(협동조합의 자율과 독립원칙)

○ 기본법에 따라 돌봄, 육아, 특수고용, 자활영역 등에서 사회적협동조합이 주로 설립될 것이라는 예측이 현실과 다르게 나타났다는 발제자의 지적은 향후 협동조합 및 사회적경제에 관한 정책을 고민하는 사람들이 겸허하게 받아들이기를 기대함

- IMF 이후 일자리대란에 대한 대안으로 사회서비스 일자리 확대, 저출산·고령화 등 새로운 사회적 위협에 조우하는 사회서비스 확대, 사회적기업 육성정책의 성과로서 사회서비스산업과 사회서비스기업 활성화, 협동조합법 제정과 확대정책의 결과로 사회서비스를 공급하는 사회적협동조합 확대 등은 결과적으로 정부가 정책을 내놓을 때 사용한 용어에 불과하였음

- 관련된 정책의 필요와 목표, 기대효과로 사회서비스를 거론하였으나 대부분 정책내용에는 사회서비스 중심이 아니었으며 심지어 정책과정에 역차별로 작용된 것이 현실임

※ 예를 들어, 사회서비스일자리정책에 대해 정부는 일자리 숫자만 기록하였고 일자리가 얼마나 열악한지에 대해 눈을 감았으며, 사회적기업 지원정책은 기존의 중소기업정책을 전제하면서 주로 제조, 생산업 기업에 작동되고 사회복지업은 제외업종인 경우가 많았음. 사회서비스가 필요한 개인에게 보조금을 지급하고 시장에서 구매하라는 바우처사업은 관련된 정책에서는 서비스 공급기업에게 주는 보조금으로 둔갑하여 사회적기업인증, 사회적협동조합 인가 과정에 불이익을 주었으며, 2018년 최저임금지원사업에도 제외업종으로 분류하고 있음.

□ **현 정부의 협동조합 정책과제로 제안한 협동조합 유형의 재정립과 유형별 비즈니스모델개발 연구, 협동조합 정체성을 확립하기 위한 정부 및 민간 진영의 과제, 민관거버넌스를 통한 기획협동조합 창업에 대하여 의미적으로 동의하면서 세부적으로는 많은 토론이 필요하다는 의견임**

- 현행 협동조합 유형분류, 사회적협동조합 주목적사업 유형을 발제자가 제안하는 새로운 유형분류에 대해서는 의미가 크다고 생각하면서 기존 유형분류에 대해 현상이 다르게 적용되는 원인 등을 평가와 새로운 유형분류개발에 대한 연구가 선행되어야 할 것임
 - 협동조합의 사업과 활동이 부처 간 사업에 경계가 없고 융·복합적인 상상이 가능하므로 이에 대한 정부의 관리체계는 반드시 변화의 필요가 있다고 보며 발제자가 제안한 제도와 사업을 분리하는 부처와 총괄하는 기구에 대해서 전제조건은 완전한 책임총리제가 실현될 때 제안내용이 실효적일 것이라고 생각
- 표준정관례를 폐지하면 다양하고 창발적인 민간의 정관례가 개발되고 확장되기를 바라면서, 표준정관례를 너무 경직되게 적용하는 행정청의 문제도 있음을 지적함
 - 표준정관례는 보편적인 예시, 기초훈련으로 적용 등의 의미를 가지면 상당히 중요한 도구이며 역할을 하고 있다고 보지만 이것이 등록, 인가의 절대적 기준으로 적용하면서 민간이 가지는 자유롭고 창의로운 성장을 막거나 왜곡하고 있는 것이 문제이고 해결과제임
- 시민사회와 중앙 및 지방정부의 파트너십이 성장하고 구조적인 거버넌스를 구축하는 것과 협동조합이 자기 정체성에 따라 설립, 운영되는 것은 반드시 인과로 작용되거나 거버넌스의 결과로 측정하는 것은 바람직하지 않다는 의견임
 - 협동조합을 통해 충족하려는 이해를 가진 사람들이 조합방식을 검토하고 설립과 지속적인 운영이 가능한 환경을 조성하고 유지하는 것이 민관협력, 민관거버넌스의 의제이어야 함
 - 사회적 문제해결과 공공의 충족을 위한 사회적협동조합을 기획할 수 있으나 문제의식을 사회화하는 것이지 설립을 기획하거나 정책실천으로 활용하는 것은 바람직하지 않음

□ 본 발제에서 제시한 정책과제 외에 사회적협동조합에 대해 현장의 경험을 바탕으로 정책과제를 몇 가지 제시하고자 함

- ① (사회적)협동조합 창업과 창립에 대한 지원정책으로 전환
 - 기존의 협동조합 지원정책은 대부분 '설립지원'에 그치고 있으며 협동조합 교육과정도 실습하듯이 조합설립을 '해 보는' 프로그램으로 운영되고 있음
 - (사회적)협동조합이 경제조직으로 창업하기 위한 치밀한 준비와 창업실무와 인적결사조직으로 창립하기 위한 공공의 목표와 사업개발, 조직 등 창립실무가 구분되어야 하고 그 결과로 설립된 (사회적)협동조합은 활동의 방식과 내용이 다른 관리체계를 갖추어야 함
 - 사회적협동조합에는 국공립시설 위수탁을 주목적사업으로 하거나, 네트워크나 협의회의 역할을 통한 지역사업이나 기타공익활동을 주목적으로 하는 경우 경제조직의 매출

이 발생하지 않을 수 있으며 매출이 없는 것이 조직의 휴면상태나 페이퍼컴퍼니를 의미하는 것은 아님(발제자께서 제안한 정체성에 대한 관리가 필요한 이유임)

② 사회적협동조합에 적용되는 법개정을 통한 제도적 지원을 요청

- 사회적협동조합이 ‘비영리법인’이라는 행정기관의 인식이 필요하며 우선, 사회복지사업법 시행령에 사회복지사업을 위수탁할 수 있는 기타 비영리법인을 ‘사회복지사업을 목적으로 인가된 사단법인, 사회적협동조합법인’으로 명시할 필요가 있음

- 현행 사회복지사업법에는 ‘사회복지법인과 기타 비영리법인’으로 정의되어 있으나 행정일선에서는 사회적협동조합에 대해 인식하지 못하고 있으며, 사회복지공동모금회 등 민간재원을 배분하는 사업에서도 배제되고 있음

- 사회적협동조합이 사회서비스분야에서 일자리를 제공하거나 좋은 서비스를 공급하는 과정에서 고용이 발생하는데 이에 대한 주민세(종업원분) 감면지원을 요청

- 현행 주민세(종업원분)은 일정규모 이상의 사업장 부과되는 지방세로 사회복지법인(법22조), 농어업인(법10조), 농업협동조합(법14조), 국가유공자단체(법29조), 의료법인(법38조), 신문·통신사업(법51조), 별정우체국(법72조), 정당(법89조)학교 및 외국교육기관(법41), 평생교육단체(법43조), 종교단체(법50조) 등에 면세, 감세하고 있음

※ 사회적기업 일자리창출형 기업도 동일하게 적용할 필요가 있음

- 사회적협동조합에 대한 법인세 감면을 위한 법 개정 건의
- 사회적협동조합에 대한 부가세 면세 서비스 적용을 위한 법 개정 건의

※ 사회적기업, 협동조합에 적용되는 법에 대하여 현장에서 사례가 나타나면 사후에 대처하는 방식으로 법이 개선되고 있는데 이는 현장에서 함 죽은 후에 고치는 행태로 사회적기업 10년, 협동조합 5년을 맞아 필요한 법개정에 대한 전반적인 연구를 건의함

③ 사회적협동조합과 사회적기업의 지위를 동일하게 적용할 필요

- 사회적협동조합 인가와 사회적기업 인증은 유사한 조건과 절차, 동일한 중간지원조직의 도움을 받고 있으나 정책제도와 지원 프로그램에 차이가 크게 있음
- 사회적협동조합은 사업계획에 근거하고 사회적기업은 운용실적에 따라 인허가 및 인증이 되므로 인간되 사회적협동조합에 대해 1년 후 점검 또는 모니터링(경영보고 실적을 활용할 수 있음)을 통해 사회적기업 인증서를 교부하는 방안도 필요함

④ 기타 과제

- 사회적협동조합의 기부금 단체등록으로 사회적 재원마련을 확보
- 사회적협동조합 소액대출사업을 위한 재원출자방안 마련
- 사회적협동조합 자본형성방안 마련

토론문 6

우 범 기

기획재정부 장기전략국장

협동조합기본법 시행 5년 평가와 혁신과제 토론문

우 범 기 (기획재정부 장기전략국장)

1. 그간의 협동조합 성과

- 그동안 협동조합이 빠르게 성장하였으며, 일자리 창출, 근로조건 개선, 지역사회 기여 등 긍정적인 사회·경제적 역할 수행
 - (설립 활성화) 기본법 시행('12.12월) 후 1만 2천여개의 협동조합이 설립*
 - * (설립 누계) '13년 3,181개 → '15년 8,423개 → '17년 12,215개
 - (고용창출) 일자리 창출 및 고용효과도 산업전체 평균을 상회
 - * (평균 종사자) '13년 7.1명→'15년 8.2명
 - ** (취업계수) 21.4명으로 쉰산업 평균 취업계수(6.4명)보다 높음('15년 실태조사)
 - (높은 생존율) 타 법인 사업체 대비 기업 생존율이 높은 편
 - * 협동조합의 3년 기업 생존율은 93.1%로 소상공인(66.3%)이나 2인 이상 일반기업(51.7%)보다 높음('15년 실태조사)
 - (지역사회 기여) 협동조합중 자원봉사, 생산물품 등 기부
 - * 장애인, 고령자 등에 사회서비스를 제공, 취업자 14.1%가 취약계층('15년 실태조사)
- 시장 진입을 위한 제도 개선 등으로 협동조합 성장 여건 조성
 - (시장진입 원활화) 물류, 복지, 유통, 교육 등의 분야에서 타 법인과 차별받지 않고 공정하게 경쟁할 수 있는 기반 마련
 - * 협동조합을 중소기업 범위에 포함하고, 사회적협동조합의 사회적기업 인증 요건을 완화하여 중소기업 및 사회적기업과 동등한 혜택 부여 등 25건 시장 진입 개선
 - (자금조달 개선) 보증제도 요건 완화* 및 협동조합연합회의 공제사업 허용 등을 통해 자금 접근성 제고

* 협동조합 희망보증 대상 업종 확대(5개→ 네거티브 방식) 및 협동조합 특례보증의 보증요율과 한도 조정(보증요율 1%→0.8% 인하, 보증한도 3→5천만원 상향)

○ (인력양성) 협동조합 설립·운영을 위한 맞춤형 교육과정* 운영 및 대국민 인지도 제고** 노력

* 온라인 교육 시스템 구축, 전문인력 양성 및 운영 지원 교육 등

** 협동조합의 날 기념식, 로고·슬로건 공모전 등 대국민 홍보 추진

○ (연대·협력 확대) 광역단위 연합회 설립* 허용, 개별법 협동조합 등과 연계하여 판로 확대 및 교육과정 등 운영

* 연합회 설립 시 일정 요건을 충족할 경우 국가나 시도 명칭 사용 가능

** 농협, 수협 등과 상품 기획전 개최, 청년협동조합 모델발굴 및 컨설팅지원 등

2. 협동조합 한계

□ 시장진입 확대를 위한 제도개선 등의 노력에도 불구하고, 협동조합의 자생력은 높지 않은 상황

○ (낮은 가동률) 수익 모델이 미비하여 **未운영** 또는 **폐업한 협동조합 다수**

* 실제 사업을 수행하고 있는 협동조합은 전체 55.5% 수준('15년 실태조사)

○ (영세한 규모) 협동조합의 자본 및 매출액 등이 중소기업 등 일반 영리기업 대비 낮은 수준

* (월매출액) 협동조합 1,682만원('15년 실태조사), 창업기업 2,247만원('13년 창업기업 실태조사, 중기청)

** (자본금) 협동조합 3,929만원('15년 실태조사), 창업기업 8,804만원('13년 창업기업 실태조사, 중기청)

□ 협동조합의 자생력 제고를 위한 자금 조달, 전문인력 양성, 협동조합간 연대·협력 등을 위한 실질적인 정책 필요

○ (자금조달 애로) 협동조합의 특성을 고려한 금융 정책이 부족하고 자금조달 제도의 효과성 미흡으로 활용 실적이 낮음

* 협동조합 보증제도 활용 실적은 178건 53억에 불과, 연합회 공제사업을 수행하는 사례 없음('16년 말기준)

○ (수요자 맞춤형 교육 부족) 설립 절차 및 이론 중심의 교육 운영으로 경영에 필요한 마케팅

팅, 회계 등 교육부족 및 인력 양성 기관 부재

- (연합회 활성화 부족) 연합회 설립은 증가하고 있으나 대표성을 갖고 연대 사업을 수행한 사례와 경험 부족

□ 협동조합에 대한 국민, 공공기관 담당자 등의 이해 제고 및 인식개선을 통한 우호적인 환경 조성이 중요

- 협동조합을 사업체가 아닌 사회운동단체로 인식하거나 정부지원에만 의존한다는 비판적 시각도 존재

3. 향후 정책방향

□ (사회적경제 활성화) 협동조합 등 사회적경제가 일자리 창출, 양극화 완화 및 사회통합에 기여할 수 있도록 적극 활성화

- * 사회적경제기업(협동조합 포함)의 사회적경제 활성화방안 발표('17.10.18)

- (금융) 공적 금융확충 및 민간 투자환경을 개선하여 협동조합의 금융 접근성 제고

- * 신용보증기금에 향후 5년 내 최대 5천억원까지 보증, 중소기업·소상공인정책자금 공급 확대('17년 230억→18년 400억) 등

- (판로확대) 공공조달의 확대 및 민간부문의 구매 촉진을 유도하여 수익성 개선

- * 종합심사 낙찰기준에 '사회적책임' 가점 상향(1점→2점), 국가·지자체의 사회적경제기업 제품 우선 구매 의무화, TV홈쇼핑 등 유통채널 연계

- (인력양성) 전문인력 양성 및 청년 창업촉진 기반 조성

- * 초·중·고 사회적교육 확대, 리더·전문가과정 및 대학의 전문인력 양성 시스템 구축(대학의 학위·비학위 과정 개설) 등

□ (2차 기본계획 시행) 협동조합의 내실화를 통한 생태계 조성을 위해 2차 기본계획('17~'19) 상 정책과제 등 차질 없이 추진

- (자생력 제고) 협동조합 판로개척 지원, 자금조달 경로 다양화 및 전문분야 컨설팅 지원을 통해 내부역량을 강화

- (고용친화적 분야 확대) 혁신형 협동조합 모델을 발굴하고, 민간위탁시장 진출 활성화 및 청년협동조합 창업지원 등 강화

- (네트워크 강화) 부처간 협업 및 민관 파트너십을 강화하고 협동조합 특성을 반영한 평가체계 구축 등 관리체계 효율화
- (인식개선) 대국민 홍보 강화 및 미래세대 교육 확대 등을 통해 협동조합에 대한 긍정적 인식 확산 및 우호적 분위기 조성
- (협동조합기본법 개정) 이종간 협동조합연합회 설립, 우선출자제 도입 등 제도개선을 위해 기본법 개정 추진