

# 협동조합기본법 시행 5년의 성과와 혁신과제

장중익(한신대학교 사회혁신경영대학원 부교수)

## 〈目次〉

- |                          |                                 |
|--------------------------|---------------------------------|
| I. 협동조합기본법 제정의<br>의의와 성과 | III. 기존 협동조합 정책의 주요 내용<br>과 문제점 |
| II. 신설 협동조합의 실태와<br>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 해결에의 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 추진해 온 운동을 총독부가 탄압하면서 좌절된 이후 1960년대에 신탁운동으로 맥을 이어왔지만 개발독재체제하에서 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.<sup>1)</sup> 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 서구 사회에서 지난 150년 동안 시민들의 자발적 협동조합운동을 통하여 세대간 전수로 형성되어온 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 유도하고 있다. 즉, 협동조합지원센터 후

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

은 사회적경제지원센터, 협동조합네트워크 등 협동조합운동에 대한 지원조직이 등장하고 있다.

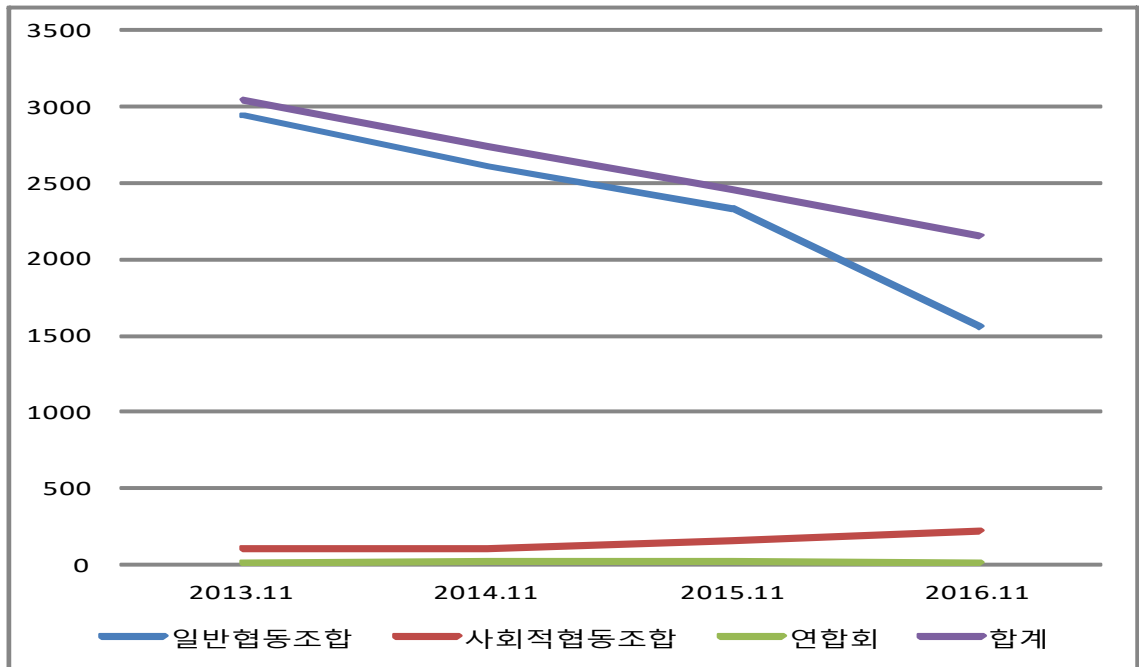
<표 1> 협동조합기본법으로 설립된 협동조합의 유형별 조합 수 누계 추이

	사업자 협동조합	직원 협동조합	소비자 협동조합	다중이해관 계자 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 지방자치단체

가 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 시민사회조직의 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 어떠하며, 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.<sup>2)</sup> 사업자 등록 후 사업을 운영하지 않은 협동조합에 대한 이유

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

를 묻는 설문조사 결과, 사업모델 미비가 27.2%, 조합원 미충족 14.6%, 사업 운영자금 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 직원이 없는 협동조합인 것으로 나타났다. 2,243개 응답 협동조합의 조합 당 조합원 수는 47.3명이며, 사업자 협동조합의 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 행

위”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 분류 결과는 <표 2>와 같다.<sup>3)</sup>

<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.<sup>4)</sup> 이를 통하여 일반협동조합의 대표적인 두 가지 유형이 소상공인이나 소기업가들이 자신들의 사업체의 경쟁력 제고 및 소득 증진을 위하여 설립한 소상공인 및 소기업가의 협동조합(장중익, 2014b), 통번역가, 강사 등 프리랜서들이 일감의 공동 수주 및 소득 증진을 위하여 설립한 협동조합(Jang, 2017a),<sup>5)</sup> 그리고 취약계층 지원, 지역사회 재

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 장중익(2015)를, 경기도 협동조합 실태조사와 유형 재분류결과에 대해서는 장중익 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.

투자 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.<sup>6)</sup>

<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)
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)

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 경쟁력강화, 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.

<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 나타났다<sup>7)</sup>. 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								
	사 례 수	조 합 원 수 증 가	조 합 원 고 용 증 정	조 합 원 복 지 증 진	재 무 투 자 확 대	사 회 적 가 치 실 현	사 회 적 가 치 실 현	기 타	
	개	%	%	%	%	%	%	%	
합계	486	27.0	12.8	6.8	0.6	13.0	38.5	1.4	
분 류	소상공인	190	<b>41.6</b>	5.8	4.7	1.1	<b>24.7</b>	21.6	0.5
	프리랜서형	129	<b>38.0</b>	<b>29.5</b>	14.7	0.8	10.1	3.9	3.1
	직원협동조합	9	0.0	<b>22.2</b>	11.1	0.0	11.1	<b>55.6</b>	0.0
	소비자 협동조합	7	0.0	<b>28.6</b>	14.3	0.0	0.0	<b>57.1</b>	0.0
	지역공동체 증진형	89	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>98.9</b>	1.1
	사회적 협동조합	56	1.8	<b>14.3</b>	1.8	0.0	0.0	<b>57.1</b>	0.0

출처 : 기획재정부, 『2015년 협동조합 실태조사』

이렇게 필자에 의해서 재 분류된 협동조합의 유형과 신고할 때 기재된 유형

7) <표 3>의 통계치는 서울시에서 운영중인 협동조합에 관한 수치이고, 기획재정부의 실태 조사의 경기도 데이터를 같은 기준으로 분석한 결과, 소상공인·소기업협동조합의 비중은 50.3%, 프리랜서협동조합은 18.0%, 지역공동체증진형 및 소비자협동조합은 18.4%, 직원협동조합은 1.6%, 사회적협동조합은 11.7%인 것으로 나타났다(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.



을 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, 국제협동조합 연맹에서 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 이용하

고자 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. 노동자협동조합의 경우, 원칙적으로 모든 종업원은 조합원이어야 한다. 미국 협동조합법에는 비조합원과의 거래에 대해서는 주식회사와 동일한 법인세율을 부과하고 있다(장중익, 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; 장중익, 2017).<sup>8)</sup>

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; 장중익, 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 함에

---

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

도 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 소상공인협업화사업 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 00택시 협동조합은 택시‘운전자’협동조합으로 알려져 있으나 경영공시자료에 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 운전자 조합원은 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.<sup>9)</sup> 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

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.

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 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 지원조직에서 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 돌아보면, 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 공공영역이나 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 공무원들이 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.<sup>10)</sup>

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 세

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.<sup>11)</sup>

1차 기본계획의 목표는 협동조합의 자립기반 구축으로 2016년 말까지 취업자 5만 명 달성이 제시되었고, 이를 위하여 정부는 협동조합의 시장 참여 기회를 확대할 수 있도록 하고, 자금에 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 투입하여 집중적으로 수행하였고, 중소기업청 이외에 협동조합에 대하여 인식하고 지원하는 중앙부처는 찾기 어려웠다. 이는 박근혜정부 및 새누리당에서 협동조합 및 사회적경제에 대하여 이념적으로 접근하고 경쟁의 대상으로 삼았던 측면이 강하였던 것도 크게 작용하였다. 시장 참여 기회 확대, 자금에 대한 접근성 제고, 협동조합간 네트워크 활성화 등을 위하여 기획재정부를 비롯하여 중앙정부의 부처 차원에서 눈에 띄는 제도 개선이 이루어졌다고 평가하기 어렵다.<sup>12)</sup>

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 현

---

제상의 인식이 발견되지 않고 있다.

11) 기획재정부 협동조합 홈페이지([www.coop.go.kr](http://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.

황을 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 사회적경제 통합기능을 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 유형분류를 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 업종에 특화된 전문화된 경영지식과 협동조합의

원리를 사업 및 경영에 반영시키는 실천적 역량이 요구된다. 또한 설립 지원 조직형태는 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.<sup>13)</sup> 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 목적

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

의 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 이의 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.<sup>14)</sup> 이탈리아, 독일, 캐나다 퀘벡, 몬드라곤 지역 등에서는 협동조합총연맹이 새로운 영역에서 필요로 되

14) 장종익(2012)은 협동조합기본법 제정 이후의 협동조합섹터의 세 가지 과제를 제시하였는데, 협동조합 간 지역 차원의 협력 과제를 지나치게 강조하고 업종별, 유형별 사업연합 및 중소기업의 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.

는 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 기획재정부가 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 실태 조사』, 기획재정부, 한국보건사회연구원, 2015.
  8. 임준형, "광주광역시 휴면 협동조합 실패원인과 재기를 위한 선행과제," 『지역개발연구』, 47(2), 2015, pp. 1-24.
  9. 장중익, "이탈리아 협동조합섹터의 현황과 특징: 이탈리아는 어떻게 빅 비즈니스에 성공하였는가?" 미출간 원고, 2017a.
  10. 장중익, "협동조합 활성화를 위한 제도 및 정책 분석과 개선 방안," 『생협평론』 27호, 2017b, pp. 41-56.
  11. 장중익, 『경기도 소상공인협동조합 활성화방안』, 경기도의회 사회적경제활성화포럼, 2016년 11월.
  12. 장중익 "협동조합의 유형화 분석: 과학기술분야의 신설협동조합 사례를 중심으로," 『한국협동조합연구』, 33권 2호, 2015, pp. 79-98.
  13. 장중익, 『협동조합 비즈니스전략: 개념, 비즈니스모델, 사례』, 동하, 2014a.
  14. 장중익, "사업자협동조합의 발전가능성 분석," 『한국협동조합연구』 32(3), 2014b, pp. 179-198.
  15. 장중익, "협동조합기본법 제정 이후 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 모두를 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 21<sup>st</sup> 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.