

전략연구 2012-19

# 충남 지역 협동조합 활성화 방안

김기태 · 박범용 · 박주희

## 발 간 사

협동조합은 자본주의의 시작과 함께 경제·사회적 약자들의 생존을 위한 응전으로 시작되었지만, 선진자본주의 국가에서도 경제의 중요한 부분을 담당하며 성장해 왔다. 또한 경제위기에는 지역경제를 지키는 단단한 기둥으로 그 역할을 해 왔으며, 최근에는 인간의 삶의 질 향상을 위한 중요한 경제적 수단으로 기대되고 있다.

2011년 제정되어 2012년 12월 1일부터 시행되는 협동조합기본법은 이러한 협동조합이 한국 경제 사회에 새로운 변화의 자원이 될 수 있도록 하는 중요한 발판이 될 것으로 기대된다. 특히 외부충격에 취약한 외생적 경제구조의 문제, 농업쇠퇴로 인한 농업과소화와 활력저하의 문제 등 다양한 지역개발의 문제를 가지고 있는 충남의 상황에서 협동조합기본법 시대에 기대하는 바는 더 크다고 할 수 있다.

그러나 협동조합의 어떠한 원리가 협동조합의 경제적, 사회적 역할을 가능하게 하는지에 대한 이해는 아직 미약한 실정이며, 협동조합 활성화 정책을 세우는 데 있어서 어떤 원칙들이 견지되어야 할지도 아직 잘 정립되지 않은 상황이었다. 또한 충남에서는 몇 해 전부터 사회적경제에 관한 논의가 시작되었는데, 이러한 사회적경제와 협동조합이 어떠한 위치를 차지하는지에 대한 이해도 새롭게 요구되었다. 이러한 이해를 바탕으로 협동조합과 행정이 어떠한 관계를 가지며 어떠한 협동조합정책을 수립할 것인가에 대한 대답이 요구되었다.

이러한 요구에 응답하기 위해 본 연구는 협동조합기본법 시행이라는 변화된 환경변화 속에서 충남지역 협동조합 활성화방안을 제시하고 있다. 특히 충남의 현재 여건에 대한 분석을 토대로 협동조합 활성화 정책을 수립하기 위한 이론과 원칙을 검토하고 구체적으로 충남에서 적용 가능한 협동조합 모델과 협동조합 활성화를 위한 정책을 제시하고 있다.

이러한 연구결과가 충남도정과 도민의 행복에 조금이나마 기여하기를 바라는 마음에서 본 보고서를 발간한다.

2012년 12월 31일

충남발전연구원장 박 진 도

## 연구 요약

본 연구의 목적은 협동조합기본법 시행이라는 환경변화 속에서 충남지역 협동조합 활성화 방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 본 연구의 내용은 다음과 같다. 먼저, 협동조합 정책 수립을 위한 이론과 원칙을 밝히는 것으로 시작한다. 특히 협동조합이 사회적 경제적 역할이 무엇이고 충남에서 왜 협동조합이 필요한지, 또한 협동조합 정책을 수립하고 집행하는데 있어서 필요한 원칙이 무엇인지 제시하고 있다. 다음으로, 충남의 사회·경제적 여건에 대하여 조사하고 협동조합이 이러한 사회문제를 해결할 수 있는 이론적 근거를 밝히고 있다. 세 번째로는 충남 사회적경제의 현황을 조사하였다. 넷째로는 충남 및 기타 지역의 협동조합 관계자와의 인터뷰를 통해서 충남에서 협동조합의 전환 및 신규 수요 및 정책에 대한 의견을 조사 하였다. 다섯째로는 이를 토대로 충남에서 활성화 될 수 있는 협동조합 모델에 대하여 제시하였다. 마지막으로 위의 연구들을 토대로 충남협동조합 활성화 정책을 제시하였다.

### 1. 협동조합의 역할

협동조합의 독특한 소유구조와 운영원리는 협동조합의 사회적경제적 기여를 가능케 한다. 협동조합의 첫 번째 역할은 시장실패와 정부실패의 보완이다. 이를 구체적으로 살펴보면 독과점기업이나 시장지배력을 가진 경제행위자로부터 다수의 경제적 약자들의 보호, 시장이 제공하지 못하는 재화와 서비스의 제공, 국가시스템이 제공하는 복지서비스의 효율화, 거시경제 안정에 기여를 통해서 나타난다.

둘째로, 협동조합은 경제민주화 및 정치 민주주의를 강화한다. 이를 구체적으로 살펴보면, 소득격차의 완화, 직장 내 민주주의 심화, 사회적자본과 생활자치의 심화에 기여한다.

셋째로, 협동조합은 새로운 혁신과 성장의 동력이 된다. 구체적으로, 협동조합은 조합원의 필요에 근거함으로써 재화와 서비스를 혁신하고, 영리위주의 시장경제에서 배제되어 버려 휴면화 된 다양한 사회경제적 자원을 활성화시키고 연결한다. 또한 기존의 경제활동에서 퇴출될 가능성이 있었던 인구 층을 경제활동인구로 전환시키며, 미션이 통일되어 있는

조직 간의 협력을 통한 혁신을 촉진한다.

이러한 협동조합의 특징은 충남에서 지역경제를 활성화하여 외생적 발전의 한계를 극복하고 내발적 발전의 기반을 마련할 수 있으며, 충남 복지제도를 효율화하며, 충남의 새로운 성장동력이 될 수 있을 것으로 기대된다.

## 2. 협동조합 정책 수립 및 집행의 원칙

협동조합 정책 수립 및 집행의 원칙은 다음과 같다. 첫째는 '민주성의 원리'이다. 이는 민주적 전통에 근거한 정부가 협동조합을 지원하는 것은 바람직하지만, 이는 전제적 권력이 협동조합조직을 국민에 대한 추가적인 권력행사의 수단으로 이용하는 것과는 구별되어야 함을 밝히고 있다. 두 번째는 '보충성의 원리'로서 정부는 정부만이 할 수 있는 기능이 있고 협동조합은 조합으로서 잘 할 수 있는 일이 있음을 밝힌다. 이는 정부가 직접 수행하는 것이 사회적으로 타당하지만 구조조정이나 잘못된 민영화의 환상, 혹은 예산절감의 목적으로 한계사업에 가까운 단가로 국가업무를 위탁하려고 하면서 협동조합의 제도를 악용하는 것은 바람직하지 못함을 지적하고 있다. 셋째로는 수평적 파트너십 구축의 원리이다. 넷째로는 협동조합 정책은 민간협동조합 진영의 생태계를 강화하는 방향으로 구성되어야 한다는 것이다. 다섯째로는 지난 50여년 이상 우리나라의 사회경제체는 협동조합과 친화적이지 않는 방식으로 발전되어 왔기 때문에 충분한 자생력이 확보될 때까지 체계적으로 보호될 수 있도록 정책을 세워야 하는 점이다. 이는 비차별의 원칙이라고 부를 수도 있겠다. 여섯째로, 정책을 수립하는 관점에서는 협동조합은 사회적경제의 한 구성요소임을 명확히 하여 협동조합의 성장과 발전에서 사회적경제와의 관련성을 감안하며 협동조합 정책을 추진할 필요가 있다는 점이다.

## 3. 충남 협동조합 관계자 조사 결과

본 연구는 문헌조사, 참여관찰, 심층인터뷰를 통해 이루어 졌다. 인터뷰는 충남지역 협동조합 활성화와 관련된 핵심 주체로서 기존의 충남지역 사회적경제조직 연대체의 활동가 및 행정지원조직 관련자를 대상으로 하였다. 충남이외 지역의 인터뷰 대상자는 주로 전환과정에서 구체적인 필요와 정책적 시사점을 파악하기 위해 포함하였다. 총 11명이 심층인터뷰에 참여하였고, 인터뷰 결과를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 협동조합으로 전환이 예상되는 분야로는 (1) 자활에 기반을 두고 시작해서 현재는 독자적 운영 능력을 갖춘 사회적기업들이 가장 적극적임을 파악할 수 있었다. 또한 (2) 흥동면 등 마을에 기반을 둔 사회적경제조직 및 (3) 기타 집단소유에 기반을 둔 사회적경제조직들, 그리고 (4)공동체적 일터를 지향하는 영리기업들이 초기 전환을 할 것이라고 예상된다. 그러나 (5) 많은 사회적 경제조직들이 아직은 기다리는 중이며 빠른 시기 안에 전환하지는 않을 것이라는 예상도 있었다.

신규설립예상분야에 대해서는 역시 (1) 마을 기반 사회적 경제조직, (2) 노동력이 중요한 분야나 부가가치가 높은 분야, (3) 교육, 문화, 복지 분야, (5) 농촌형 협동조합들이 신규로 설립될 수 있는 가능성이 많다고 보았다.

협동조합 설립·전환·활성화 장애요인에 대한 질문에 대해서는 (1) 홍보와 교육의 부족, (2) 컨설팅 등 지원의 부족, (3) 협동조합의 성공적 운영을 위한 노하우의 부족, (4) 자본의 부족 및 대출관행에서 일반 사기업과의 차별, (5) 안착되지 못한 우선구매제도, (6) 민간에 자율성을 주는 현장밀착형 지원정책의 부족 등이 제기 되었다.

기타 정책제안을 해 달라는 요청에 대해서는 (1) 사회적경제 정책의 전면화, (2) 민관협력 거버넌스 관련 제안, (3) 협동조합기금에 대한 제안, (4) 연합회 및 지원조직에 대한 제안, (5) 사회적기업 선정시 협동조합 우대 등에 관한 의견이 있었다. 인터뷰에서는 또한 충남의 민관협력현황과 협동조합간 협동 현황도 파악할 수 있었다.

#### 4. 충남 협동조합 활성화 정책

충청남도는 농어촌지역의 비중이 높고, 수도권의 확대와 함께 도시화가 진행되는 지방자치단체라는 지역적 특징을 가지고 있다. 이러한 특징을 반영하여 충남 협동조합 활성화 분야별 모델로 돌봄분야협동조합, 의료사회적협동조합, 주택협동조합, 공동육아협동조합, 도농교류협동조합, 농촌복지협동조합, 기술기반협동조합을 제시하고 있다.

충남 협동조합 정책 부문과 추진 전략은 레이들로(Laidlaw)박사의 협동조합 안정화와 정체성의 지속적인 유지를 위협하는 3가지 위기인 신뢰의 위기, 경영의 위기, 사상의 위기를 활성화 정책을 통해 완화시켜주도록 설계되는 것이 바람직하다. 이런 3가지 위기를 개별 협동조합과 협동조합생태계를 포괄하여 5단계의 촉진모델로 정리한 것이 “홍보 → 창업 → 안정 → 혁신 → 지역사회기여”의 협동조합 5단계 성장모델이다. 충남도의 협동조합

정책은 이런 단계별로 통합적인 지원이 가능하도록 구축할 필요가 있다. 이 다섯 가지 부문별 활성화 정책 사업으로 연구보고서에 제시한 사업의 간략한 내용을 살펴보면 다음 표와 같다.

| 구분   | 사업                       | 핵심내용  |
|------|--------------------------|---|
| 홍보단계 | 일반인 대상<br>협동조합 홍보 활동     | 홍보리플렛을 작성하여 읍면동 사무소 등에 배치, 협동조합 통합 안내사이트 개설, 지역언론과 협동조합 기획시리즈 공동제작 등  |
|      | 협동조합 주간<br>기념행사 지원 사업    | 7월 사회적기업의 날과 협동조합주간을 합쳐서 사회적기업 주간으로 정하고 기념행사는 민간이 기획을 주도하여 적절한 행사비용을 지원하되, 연차별로 자부담과 지원비율을 조정   |
|      | 협동조합<br>교재 개발 지원         | 일반인대상 기초교육 및 중급교재를 개발하여 신규로 생겨나는 다양한 협동조합이 조합원교육 교재로 활용할 수 있도록 함  |
|      | 일반인 대상<br>협동조합 교육 활동     | 일반인대상 기초교육 및 중급교육을 시군구단위에서 운영. 교육수강자는 향후 창업과정 및 컨설팅에 우선권을 부여하고, 교육비는 매칭방식으로 지원  |
|      | 초중등학교 협동조합<br>특별 교육 시행   | 단기 특강(예:3회 3시간용)으로 초등, 중등 과정으로 나누어서 개발하고, 협동조합 초중등 교사연수를 연 2회 진행. 교사를 위원으로 위촉하되 협동조합전문가와 함께 개발. 시범사업실시 후 평가 후 확산. 장기적으로는 공식교과서에 사회적경제가 포함될 수 있는 계기 마련     |
| 창업단계 | 관내 대학 협동조합<br>아카데미 시범 실시 | 국립대 1곳에 협동조합아카데미 시범운영하고 평가하여, 이후에는 학위과정으로 추진  |
|      | 기초 창업지원<br>컨설팅사업         | 설립, 전환 희망조직에 대한 컨설팅. 분기별로 컨설팅 희망업체를 공모하는 방식으로 도입하고, 컨설팅 지정업체는 충남사회경제네트워크와 협력하여 지정함으로써 컨설팅의 질을 담보. 업종별 연합회가 있는 경우에 이들을 컨설팅업체와 협력하도록 유도하여 실질적 (컨소시엄)컨설팅이 되게 |

|                      |                             |  |
|----------------------|-----------------------------|--|
|                      |                             | 함.   |
|                      | 협동조합연합회 및<br>정보지원협동조합<br>육성 | 연합회를 대상으로 공적 공간에 대한 사무실 및 교육장을 저렴하게 임대. 설립전환 컨설팅 및 교육 제공시 연합회에 우선 위탁. 지원연합회의 기준을 한정하여 예컨대 해당 협동조합 1/4이상을 조직한 연합회만을 지원 대상으로 함. 네트워크의 유인을 강력하게 제공  |
| 안정단계                 | 협동조합기금<br>조성 및 운영           | 협동조합부문의 투자 역할을 담당하는 협동기금 구성. 공공서비스 위탁이나 공공조달에 참여하는 협동조합의 경우 잉여금의 1~3%정도를 협동조합에 위탁 하게 하며, 다른 협동조합의 경우에도 참여 또는 대출시 우대 조치함으로써 자발적인 참여 유도. 기존 개별법 협동조합 등이 기금에 참여할 수 있도록 기금추진위원회를 운영. 전년도 민간기금 조성액에 대하여 같은 금액만큼은 행정에서 다음해 예산으로 편성 |
|                      | 판로조성을 위한<br>협동조합<br>협력촉진사업  | 농협, 신협, 생협 등 기존 협동조합과 신규협동조합이 판로조성을 위한 협의테이블을 구성하는데 있어서 행정이 초기 테이블을 구성할 필요가 있음. 기존 협동조합과 신규협동조합들이 공동으로 사업을 진행하거나 상품을 공동 개발할 때 마케팅비 및 개발비 일부 지원   |
|                      | 공공시장 협동조합<br>진입활성화 제도개선     | 가칭 사회적 경제를 위한 충남도 공공구매지원센터를 설치 운영하여, 이 센터에서 공공구매 계약관련 제도의 정비 및 공공구매 매뉴얼을 개발하도록 함. 공공서비스 위탁제도와 공공조달제도는 상이한 성격임으로 민간위탁제도에 대한 독자적 연구 작업도 필요함.   |
|                      | 협동조합 임직원<br>위탁교육 실시         | 협동조합임직원에 대한 심화된 교육이 지속적으로 이루어질 수 있도록 하는 교육에 지원   |
| 혁신 및<br>지역사회<br>기여단계 | 협동조합<br>경영컨설팅 지원            | 협동조합연합회 혹은 전문지원기관이 해당 분야의 선배기업가 또는 전문가와 함께 신생협동조합을 대상으로 경영지원을 위한 컨설팅 진행. 컨설팅 이후 이행 결과 보고서를 제출하고 이와 연동하여 연 1회 최대 3회까지 지원 가능하도록 함.   |
|                      | 협동조합 현장<br>연구과제 지원          | 협동조합 현장에서 요구되는 다양한 주제에 대한 연구 지원. 특히 업종별 연합회의 사업혁신을 위한 연구과제 등.  |
|                      | 협동조합 성공사례<br>발굴 및 인증        | 협동조합 우수사례를 발굴하여 홍보   |
|                      | 협동조합지도자<br>강사진 운영           | 기존 생활협동조합 이사 등 활동가 pool이 실제적인 협동조합 활성화를 위한 강사가 될 수 있도록 프로그램 진행을 지  |

|  |  |    |
|--|--|----|
|  |  | 원. |
|--|--|----|

## 목 차

|  |           |
|--|-----------|
| <b>제1장 서론</b> .....                    | <b>1</b>  |
| 1. 연구의 배경 .....                        | 1         |
| 2. 연구목적 및 내용 .....                     | 2         |
| 3. 연구대상 및 방법 .....                     | 3         |
| <b>제2장 협동조합의 정책수립을 위한 이론과 원칙</b> ..... | <b>5</b>  |
| 1. 협동조합의 역할에 대한 일반이론 .....             | 5         |
| 1) 협동조합의 운영원리 .....                    | 5         |
| 2) 시장실패와 정부실패의 보완 .....                | 7         |
| 3) 경제민주화 및 정치민주주의의 심화 .....            | 8         |
| 4) 새로운 혁신과 성장의 동력 .....                | 9         |
| 2. 협동조합과 사회적경제와의 관계 .....              | 11        |
| 3. 협동조합 정책 수립의 원칙 .....                | 13        |
| 1) 협동조합의 원리와 행정과의 관계 .....             | 13        |
| 2) 협동조합 정책 개발 및 집행의 원칙 .....           | 14        |
| <b>제3장 충남의 여건 및 협동조합의 역할</b> .....     | <b>17</b> |
| 1. 충남 사회·경제적 여건 .....                  | 17        |
| 1) 외부충격에 취약한 외생적 경제 .....              | 17        |
| 2) 2·3차 산업에서 중견기업의 역할 부족 .....         | 17        |
| 3) 노인·빈곤층 등 취약계층 증가 .....              | 18        |
| 4) 농업의 쇠퇴 등으로 인한 농촌 과소화와 활력저하 .....    | 18        |
| 2. 충남의 미래를 만들어가는 협동조합의 역할 .....        | 19        |
| <b>제4장 충남 사회적경제 일반 현황</b> .....        | <b>21</b> |
| 1. 협동조합 현황 .....                       | 22        |
| 1) 농협, 수협, 산림조합 현황 .....               | 22        |



|                                       |           |
|---------------------------------------|-----------|
| 2) 협동조합 금융의 현황 .....                  | 26        |
| 3) 소비자생활협동조합의 현황 .....                | 29        |
| 4) 기타법인격의 협동조합 현황 .....               | 32        |
| 2. 사회적기업 현황 .....                     | 34        |
| 1) 인증사회적 기업 .....                     | 34        |
| 2) 지역형 예비사회적기업 .....                  | 36        |
| 3. 마을기업 현황 .....                      | 38        |
| 4. 자활기업 현황 .....                      | 42        |
| 5. 지원조직현황 .....                       | 49        |
| 1) 행정지원조직현황 .....                     | 50        |
| 2) 민간중심 지원조직현황 .....                  | 51        |
| 3) 민간 당사자조직 .....                     | 53        |
| <b>제5장 협동조합관련 주요이해당사자 조사 결과 .....</b> | <b>54</b> |
| 1. 전환 예상 분야 .....                     | 54        |
| 2. 신규 설립 예상분야 .....                   | 58        |
| 3. 협동조합 설립·전환·활성화 장애요인 .....          | 61        |
| 4. 기타 정책제안 .....                      | 70        |
| 5. 민관협력현황 .....                       | 73        |
| 6. 협동조합간 협동 현황 .....                  | 74        |
| <b>제6장 협동조합 활성화 분야별 모델 .....</b>      | <b>77</b> |
| 1. 돌봄분야 협동조합 .....                    | 78        |
| 1) 필요성 및 현황 .....                     | 78        |
| 2) 운영모델 .....                         | 79        |
| 3) 추진전략 .....                         | 81        |
| 2. 보건의료사회적협동조합 .....                  | 82        |
| 1) 필요성 및 현황 .....                     | 82        |
| 2) 운영모델 .....                         | 83        |
| 3) 추진전략 .....                         | 85        |
| 3. 주택협동조합 .....                       | 86        |
| 1) 필요성 .....                          | 86        |
| 2) 운영 모델 .....                        | 86        |
| 4. 공동육아협동조합 .....                     | 89        |

|  |            |
|--|------------|
| 1) 필요성 및 현황 .....                              | 89         |
| 2) 운영 모델 .....                                 | 90         |
| 3) 추진전략 .....                                  | 92         |
| 5. 도농교류협동조합 .....                              | 93         |
| 1) 필요성 및 현황 .....                              | 93         |
| 2) 운영 모델 .....                                 | 93         |
| 6. 농촌 종합복지협동조합 모델 .....                        | 95         |
| 1) 필요성 및 현황 .....                              | 95         |
| 2) 운영모델 .....                                  | 95         |
| 3) 추진전략 .....                                  | 96         |
| 7. 기술기반 협동조합 .....                             | 98         |
| 1) 필요성 .....                                   | 98         |
| 2) 운영 모델 .....                                 | 98         |
| 3) 추진전략 .....                                  | 99         |
| <b>제7장 협동조합 활성화 정책제안 .....</b>                 | <b>100</b> |
| 1. 충남협동조합 비전 .....                             | 100        |
| 1) 활성화의 방향 .....                               | 100        |
| 2) 협동조합 정책의 부문과 추진 전략 .....                    | 102        |
| 2. 충남협동조합 활성화 정책 사업 .....                      | 106        |
| 1) 홍보단계 정책 사업 .....                            | 106        |
| 2) 창업 단계 정책 사업 .....                           | 114        |
| 3) 안정단계 정책 사업 .....                            | 117        |
| 4) 혁신단계 및 지역사회기여 단계 정책 사업 .....                | 123        |
| <b>제8장 결론 .....</b>                            | <b>129</b> |
| <b>제9장 참고문헌 .....</b>                          | <b>133</b> |
| <b>&lt;부록1&gt; 협동조합기본법 주요 내용 및 향후 과제 .....</b> | <b>137</b> |
| 1. 협동조합기본법 제정의 배경 및 의의 .....                   | 137        |
| 1) 협동조합기본법 제정 과정 .....                         | 137        |
| 2) 협동조합기본법 제정 의의 .....                         | 138        |

|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| 3) 협동조합기본법 기대효과 및 수요층 .....          | 139        |
| 2. 협동조합기본법의 주요 내용 .....              | 140        |
| 1) 개념 .....                          | 140        |
| 2) 설립절차 .....                        | 140        |
| 3) 조합원의 자격과 권리 .....                 | 142        |
| 4) 기관 및 임원 .....                     | 142        |
| 5) 사업 .....                          | 143        |
| 6) 비조합원의 협동조합 사업 이용 .....            | 145        |
| 7) 재무·회계 .....                       | 146        |
| 8) 변경 및 소멸 .....                     | 147        |
| 9) 사회적협동조합의 감독 .....                 | 148        |
| 10) 협동조합연합회 및 사회적협동조합연합회 .....       | 148        |
| 3. 협동조합기본법의 한계 및 보완과제 .....          | 149        |
| 1) 협동조합기본법의 한계 .....                 | 149        |
| 2) 협동조합기본법의 장·단기 보완과제 .....          | 158        |
| <b>&lt;부록2&gt; 협동조합 유형의 분류 .....</b> | <b>159</b> |
| 1. 기존 협동조합 분류체계와 한계점 .....           | 159        |
| 1) 기존의 분류방식 .....                    | 159        |
| 2) 기존의 분류방식의 한계 .....                | 160        |
| 2. 협동조합 유형의 체계적 분류 .....             | 160        |
| 1) 협동조합유형분류의 이론적 배경 .....            | 160        |
| 2) 새로운 유형분류 .....                    | 162        |
| <b>&lt;부록3&gt; 인터뷰 질문지 .....</b>     | <b>168</b> |

# 제1장 서론

## 1. 연구 배경 및 목적

2011년 협동조합기본법이 제정되고 2012년 12월 1일부터 시행됨에 따라, 협동조합을 통한 지역경제 활성화와 사회적 협동조합을 통한 복지와 삶의 질 향상이 더욱 활성화 될 수 있는 계기가 마련될 것으로 기대되고 있다. 구체적으로 협동조합을 설립할 수 있는 업종이 대폭 확대되었고, 협동조합의 설립기준도 대폭 완화되어 출자금 규모에 상관없이 5명만 모이면 설립이 가능하게 되었다. 또한 취약계층에 대한 사회적 서비스 또는 일자리 제공, 지역사회에 공헌활동을 수행하는 등의 사회적 목적을 위해 생산자·노동자·소비자·후원자 등 다양한 이해관계자로 구성된 사회적 협동조합을 설립할 수 있는 근거가 마련되었다.

그러나 협동조합의 어떠한 원리가 그러한 경제적, 사회적 역할을 가능하게 하는지에 대한 이해는 아직 미약한 실정이며, 협동조합 활성화 정책을 세우는 데 있어서 어떤 원칙들이 견지되어야 할지도 아직 잘 정립되지 않은 상황이다. 또한 충남에서는 몇 해 전부터 사회적경제에 관한 논의가 시작되었는데, 이러한 사회적경제와 협동조합이 어떠한 위치를 차지하는지에 대한 이해도 새롭게 요구되고 있다. 물론 궁극적으로는 협동조합과 행정이 어떠한 관계를 가지며 어떠한 협동조합정책을 수립할 것인가에 대한 대답이 요구되고 있다.

본 연구의 목적은 이러한 협동조합기본법 시행이라는 변화된 환경변화 속에서 충남지역 협동조합 활성화방안을 제시하는 것이다. 충남의 현재 여건에 대한 분석을 토대로 협동조합 활성화 정책을 수립하기 위한 이론과 원칙을 검토하고 구체적으로 충남에서 적용 가능한 협동조합 모델과 협동조합 활성화를 위한 정책을 제시하는 것이 본 연구의 핵심적 과제이다. 이를 통해 정부부문과 민간부문에서 핵심적 정책 수요 집단의 활동 방향 및 역할을 제시하고자 한다.

## 2. 연구 내용 및 방법

이를 위해 본 연구의 내용은 다음과 같다. 먼저, 협동조합 정책수립을 위한 이론과 원칙을 밝히는 것으로 시작할 것이다. 다음으로, 충남의 사회·경제적 여건에 대하여 조사하고 협동조합이 이러한 사회문제를 해결할 수 있는 이론적 근거를 밝히고자 한다. 세 번째로는 충남 사회적경제의 현황을 조사할 것이다. 넷째로는 충남 및 기타 지역의 협동조합 관계자와의 인터뷰를 통해서 충남에서 협동조합의 전환 및 신규 수요 및 정책에 대한 의견을 조사할 것이다. 다섯째로는 이를 토대로 충남에서 활성화 될 수 있는 협동조합 모델에 대하여 제시할 것이다. 마지막으로 위의 연구들을 토대로 충남협동조합 활성화 정책을 제시할 것이다.

충남의 협동조합활성화 방안을 제시하고자 하는 본 연구의 대상은 충남지역 전체를 대상으로 하지만 충남지역이 벤치마킹 할 수 있는 다른 지역의 사례도 참고 할 것이다.

본 연구는 다음 세 가지 방법으로 이루어 졌다. 첫째로, 문헌조사이다. 이론 및 사례연구를 위한 문헌을 조사하였고, 충남지역에서 생산된 다양한 1, 2차 자료를 참고하였다. 두 번째로, 참여관찰이다. 충남지역에서 이루어진 다양한 사회적경제관련 행사에 참석하여 사회적경제 활동가들의 활동을 관찰하였고 대화를 주고받으며 궁금한 점들을 질문하고자 하였다. 셋째로, 심층인터뷰를 활용하였다.

인터뷰는 ‘어떤 현상이든 구체적이고 자연적인 맥락 속에서만 온전하게 파악할 수 있다’는 심층인터뷰의 방법론에 따라서 충남지역 협동조합관련 핵심 주체들이 처한 구체적 맥락을 파악하고자 했다. 방문 인터뷰는 보통 1시간 반에서 2시간여에 걸쳐 진행되었으며, 1차 인터뷰로 부족할 시에 2차 인터뷰나 추가 전화 조사를 실시하였다. 방문인터뷰가 힘들거나 이미 다른 환경에서 이야기를 나누어 전화인터뷰로도 관련내용을 알 수 있는 경우에는 전화인터뷰를 실시하였다. 전화인터뷰는 40분에서 1시간 정도가 소요되었다.

인터뷰 대상은 연구목적과 접근가능성 등을 고려한 ‘준거적 선택’을 통해 선정하였다(조용환, 1999). 즉, 일반화 가능한 사례 수에 얽매이지 않고 연구주제에 접근할 수 있는 가장 적절한 대상을 선택하는 질적연구의 방법을 따른 것이다 (Geotz & LeCompte, 1984; 윤여각 1997 재인용). 먼저, 충남지역의 협동조합 활성화와 관련된 핵심 주체로서 기존의 충남 지역 사회적경제조직의 연대체의 실무책임자들을 인터뷰 대상으로 정하였다. 협동사회경제

네트워크, 사회적기업, 마을기업, 자활기업의 연대체가 이에 해당된다. 또한 충남도의 행정지원조직의 관련자도 인터뷰에 포함하였다.

충남이외의 지역의 인터뷰 대상자는 주로 전환 과정에서 구체적인 필요와 정책적 시사점을 파악하기 위해 선정하였다. 충남지역에서 협동조합 전환과 관련된 의지를 가진 사회적경제조직들은 존재하지만 본 연구가 진행 중인 8월~9월에는 구체적인 전환 준비에 들어간 곳은 한 곳도 없었다. 10월 중순 이후에야 천안의 사회적기업이 전환준비를 위한 세미나를 시작한 상황이었다. 이에 6월 경 부터 (사)한국협동조합연구소와 협동조합전환 컨설팅을 진행하여 마무리 단계에 있는 세 개의 기업을 인터뷰 대상으로 포함하여 전환 관련 한 구체적 이슈와 정책적 시사점을 파악하고자 하였다.

<표 1> 인터뷰 대상자

| 구분     | 소속                             | 인터뷰 방법 | 일시       |
|--------|--------------------------------|--------|----------|
| 충남지역   | (사)충남사회경제네트워크                  | 방문인터뷰  | 2012. 8  |
|        | 홍성지역 협동사회경제네트워크                | 방문인터뷰  | 2012. 8  |
|        | 천안지역 협동사회경제네트워크                | 방문인터뷰  | 2012. 10 |
|        | 충남 사회적기업협의회                    | 전화인터뷰  | 2012. 10 |
|        | (사)충남지역자활센터협회                  | 방문인터뷰  | 2012. 8  |
|        | 충남도 경제통상실 일자리정책과               | 전화인터뷰  | 2012. 9  |
|        | 충청지역 마을 만들기 관련 컨설팅업체           | 방문인터뷰  | 2012. 8  |
| 충남외 지역 | 충북 지역 마을 만들기 활동가               | 전화인터뷰  | 2012. 8  |
|        | 성남에서 협동조합 전환을 준비해온 S 돌봄서비스센터   | 전환컨설팅  | 2012. 9  |
|        | 서울에서 협동조합 전환을 준비 해온 H 영리기업     | 전환컨설팅  | 2012. 9  |
|        | 전국조직으로서 협동조합 전환을 준비 해온 U 꾸러미업체 | 전환컨설팅  | 2012. 9  |

## 제2장 협동조합의 정책수립을 위한 이론과 원칙

이장의 목적은 크게 두 가지 질문에 대답하는 것이다. 첫째는 왜 협동조합을 하려고 하는가라는 질문에 대답하는 것이다. 즉, 협동조합이 사회와 경제에 어떤 역할을 하는지, 협동조합 일반 영리기업에 비해 더 우월한 역할을 할 수 있다는 근거는 무엇인지에 대해 대답하는 것이다. 두 번째 목적은 협동조합 활성화를 위한 정책을 세우는 원칙을 제시하는 것이다.

### 1. 협동조합의 역할에 대한 일반이론

협동조합은 경제적, 사회적으로 어떤 역할을 하는가, 즉 일반 영리기업에 비해 협동조합이 갖는 경제적 사회적 공익성의 근거는 무엇인가? 협동조합은 영리기업과 다른 소유구조와 운영원리를 가지고 있고, 이는 세계 협동조합의 변천과정에서 성립된 협동조합의 정의와 운영원칙에 반영되어 있다. 이러한 협동조합의 독특한 소유구조와 운영원리를 통해서 협동조합이 갖는 공익성을 설명하도록 하겠다. 특히 기존의 연구들이 협동조합의 역할을 시장실패와 정부실패를 보완하는 보조적 수단이라는 관점에서 이해하는 경우가 많았지만, 본 연구에서는 협동조합이 시장실패와 정부실패를 보완하는 수단일 뿐만 아니라, 경제민주화와 정치민주주의를 심화하는 데 기여하며, 나아가 새로운 혁신과 성장의 동력이 될 수 있음을 제시하고자 한다. 또한 협동조합과 사회적경제의 역할의 개념차이에 대한 혼돈이 있으므로 이에 대한 설명도 간단히 덧붙이고자 한다.

#### 1) 협동조합의 운영원리

국제협동조합연맹은 협동조합을 “공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제적·사회적·문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직”이라고 정의하고 있다. 이에 따르면 협동조합은 (1)목표와 주체, (2)인적 결사체의 특징, (3)사업조직으로서의 특징이라는 측면에서 다른 조직들과 구분된다. 협동조합은 조합원들의 필요와 열망을 충족시키기 위해 자발적으로 모인 조합원들이

민주적으로 운영하는 인적결사체의 성격을 가지며, 동시에 사업을 통해 그 필요와 열망을 충족시켜야 한다. 따라서 협동조합은 인적결사체가 갖는 운동측면의 성과와 사업조직을 지속가능하게 운영해야 한다는 경영측면의 성과를 동시에 추구해야 한다. 이 두 가지 목표가 조화를 이루는 과정을 통해 협동조합은 사회경제적 역할을 수행하게 된다.

표 1. 협동조합의 정의와 7대 원칙

|    |   |   |
|----|---|---|
| 정의 | (1) 공통의 경제·사회·문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이<br>(2) 자발적으로 결성한 자율적인 조직(결사체, association)로서<br>(3) 공동으로 소유하고 민주적으로 운영되는 사업조직(enterprise)이다. |   |
| 원칙 | 기본원칙  | 1. 자발적이고 개방적인 조합원 제도<br>2. 조합원에 의한 민주적 관리<br>3. 조합원의 경제적 참여 |
|    | 관계원칙  | 4. 자율과 독립<br>7. 지역사회에 대한 기여                                 |
|    | 확장원칙  | 5. 교육, 훈련 및 정보 제공<br>6. 협동조합 간의 협동                          |

자료: 국제협동조합연맹의 내용을 정리, 장종익 외(2011)에서 수정하여 재인용

협동조합의 정의를 보다 구체화시킨 7대 원칙은 협동조합의 역할을 설명하는 데 더 쉽게 접근할 수 있다. 해석의 차이는 있지만, 크게 1,2,3원칙은 협동조합이라면 반드시 지켜야 하는 조합원의 권리와 책임을 명시하는 “기본 원칙”이라고 할 수 있고, 4,7원칙은 협동조합과 국가 및 지역사회와의 관계를 명시하는 “관계 원칙”이며, 5,6원칙은 협동조합이 생존하기 위해 역량과 영향력을 강화하기 위한 “확장 원칙”이라고 할 수 있다. 협동조합이 갖는 공익성에 대한 논거는 협동조합의 소유구조와 지배구조를 정의하는 1,2,3 원칙에서 유도하였으며, 규범적 성격이 강한 4,5,6,7 원칙은 보조적 논거로만 활용하였다.



## 2) 시장실패와 정부실패의 보완

전통적으로 협동조합의 경제사회적 역할은 시장실패와 정부실패의 보완이라는 측면에서 설명되어 왔다. 첫째, 협동조합은 독과점기업이나 독과점은 아니더라도 소수의 시장지배력을 가진 경제행위자로부터 다수의 경제적 약자들을 보호한다. 소비자가 주인이 되는 소비자협동조합에서는 소비자는 주인으로서 잉여수취를 높이는 것뿐만 아니라 소비자로서 가격을 낮추려는 유인을 동시에 가지고 있다. 때문에 소비자협동조합의 가격결정은 영리기업보다 낮은 수준에서 이루어지며 이로 인하여 독점적 시장에서 경쟁적 가격을 도입하는 기능을 하게 된다. 이것이 경제학에서 말하는 협동조합의 가격척도(competitive yardstick)의 기능이다(Fulton, 2003). 또한 생산자협동조합의 경우에도 유통자본의 독과점 횡포가 심할 때 실제 가치의 생산자인 다수의 생산자들에게 부가 돌아갈 수 있도록 하는 역할을 해왔다. 노동자협동조합의 경우에도 계약관계에서 지배력을 가진 기업으로부터 노동자 스스로 안정적 일자리를 유지하기 위한 동기에서 등장하였다. 노동자들은 장기간 한 직장에서 근무하면서 그 직장에 많은 것을 투자하게 되기 때문에 쉽게 다른 직장으로 옮기기 어렵다.<sup>1)</sup> 영리기업은 이러한 상황을 활용하여 해고의 위협을 가지고 노동자들에게 정당한 대우를 해주지 않을 수 있다. 이러한 문제에 대응하여 안정적 일자리를 유지하고자 하는 노동자들이 노동자협동조합을 형성해온 것이다(Hansmann, 1988).

둘째로 협동조합은 시장이 제공하지 못하는 재화와 서비스를 제공할 수 있다. 소비자협동조합의 경우 사회적 필요가 존재함에도 불구하고 이윤가능성이 낮기 때문에 서비스가 공급되지 않을 때에도, 조합에 손해가 나지 않는 한 이를 제공할 수 있다. 사회적협동조합의 경우 다양한 자원을 끌어들이 수 있는 명분이 더욱 크기 때문에 시장이 제공하지 못하는 서비스를 제공할 수 있는 가능성이 더욱 크다.

셋째로 협동조합은 국가시스템이 제공하는 복지서비스를 효율화한다. 사회적협동조합의 경우에는 공적 지원시스템이 제도화되지 않은 영역으로 복지서비스를 확장하거나, 국가시스템에서 정규화 되지 않은 수혜층에도 서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있다. 국가기관은 서비스 제공 기준을 한번 정하면 법률 개정 전까지는 엄격하게 따를 수밖에 없다. 반면

---

1) Hansmann은 이를 거래특정적투자(transaction specific investment cost)라고 부른다.

에 사회적협동조합은 조합원이 합의만 하면, 유연하게 이러한 기준을 적용하여 국가 시스템이 포괄하지 못하는 대상층에 대하여 다양한 분야의 복지서비스를 제공할 수 있다. 협동조합적 지향점을 가지고 있는 지역자활센터의 활동가들이 탈수급자층이 중심이 된 공동체를 독립할 때까지 계속 지원하는 사례가 그 예이다. 그 밖에도 수혜자가 운영에 참여함으로써 복지서비스 전달체계를 효율화 할 수 있다.

넷째로, 협동조합은 경제위기에 강한 성격을 가짐으로서 거시적 경제의 안정에 기여할 수 있다. 영리기업에 전적으로 의존하는 시장은 경제위기에 따른 굴곡에 영향을 크게 받는다. 그러나 협동조합은 경제위기에 강한 사업모형을 가지고 있다. 협동조합은 직원, 소비자, 생산자 등 기업과 거래당사자가 주인이 되기 때문에 투자수익률이 높은 곳을 찾아 해매는 자본투자자로서의 외부자본에 의존하는 비율이 낮다. 또한 협동조합은 경기호황 시에도 지나친 사업확장을 자제하고 잉여금을 내부 유보하여 경제위기 시 충격을 내부적으로 흡수하는 경향이 있다. 협동조합금융의 경우에도 경제위기에 특히 강한 면모를 보여 왔다. 미국 연방준비제도이사회 전 의장인 Alan Greenspan이 2008년 10월 의회에서 당시의 경제위기가 그도 예상하지 못했던 “현 경제체제의 약점,” 즉 자기의 익만을 추구하는 금융기관들이 가져온 실패를 협동조합금융은 보완할 수 있는 성격을 가지고 있는 것이다(ILO, 2009).

### 3) 경제민주화 및 정치민주주의의 심화

시장실패와 정부실패의 보완에서 나아가 협동조합은 적극적으로 경제민주화의 내용을 실현하고, 정치민주주의를 심화한다.

첫째로 협동조합은 경제민주화에 기여한다. 먼저, 협동조합은 소득격차를 완화한다. 직원, 소비자, 사업자, 생산자 협동조합은 가입이 오픈되어 있는 특성상 기업의 경제적 성과가 소수의 주주만이 아닌 다수의 조합원으로 계속 확대된다. 즉, 주식회사가 잘되면 정해진 수의 주식을 소유한 주주들만이 지속적으로 이익을 축적하게 되는 반면에, 협동조합에는 계속 신규 조합원이 가입함으로써 부가 더 넓은 그룹에 축적된다. 이는 소득격차를 완화하는 효과를 갖는다.

또한 협동조합은 민주적 운영원리를 가지고 있음으로 해서 경제민주화의 실질적 내용을

담보한다. 현재 한국에서의 경제민주화 논의는 재벌개혁에만 초점이 가있다. 그러나 재벌의 지배구조 개선되고 심지어 재벌이 해체된다고 하더라도 그 빈자리를 채울 대안에 대한 논의가 없으면 그 자리는 다들 중견기업이 대신할 것이다. 독과점의 폐해를 극복하고 시장에서의 불공정한 지배력을 행사하는 기업에 대한 대안으로 스스로 민주적인 운영원리를 가진 협동조합은 장기적으로 경제민주화에 기여할 수 있을 것이다 (설광언외 2012).

둘째로 협동조합은 정치민주주의의 심화에도 기여한다. 협동조합이 속한 사회경제에 대해 조합원의 민주적 역량을 향상시켜(조합원에 대한 민주적 관리) 인적자원의 성숙을 가져오게 하며, 협동조합의 운영을 둘러싼 내부의 토론과정을 통해 사회적자본의 확대를 가져오게 한다. 1인 1표의 원칙을 가지고 운영되는 협동조합의 독특한 지배구조가 가능케 하는 특징이다. 또한 5번째 원칙인 '교육, 훈련 및 홍보'를 별도로 두어 일반 영리기업에 비해 이해관계자의 역량개발을 더욱 강조하는 것도 이러한 협동조합의 역할을 강화한다.

#### 4) 새로운 혁신과 성장의 동력

협동조합은 경제적으로 시장과 정부의 실패를 보완한다는 소극적 의미에서 나아가, 경제 및 사회 민주화에 기여할 수 있으며, 더 적극적으로 혁신과 성장의 동력을 찾지 못하고 있는 한국사회에서 새로운 혁신과 성장의 동력을 제공할 수 있다.

첫째로, 조합원의 필요에 근거함으로써 재화와 서비스의 혁신이 가능하다. 재화와 서비스를 이용하는 소비자협동조합의 경우 기업과 소비자 간의 정보비대칭 문제를 해결하고, 조합원들의 필요에 기반을 둔 혁신적 서비스를 제공할 수 있는 가능성이 있다. 또한 노동자협동조합에서는 기존의 영리기업에서 끌어내지 못했던 적극성과 창의력을 끌어내어 자원화 할 수 있다.

둘째로, 협동조합은 영리위주의 시장경제에서 배제되어 버려 휴면화된 다양한 사회경제적 자원을 활성화시키고 연결하여 삶의 질을 향상시키는 기능을 할 수 있다. 예컨대, 생협에서 기존에 활용되지 않았던 주부들의 자원을 새로운 경제활동의 동력으로 연결 (제품개발 및 시스템 개선에서 역할)시키고 경제 및 사회의 새로운 주체가 되게 한 것도 그러한 사례이다.

셋째로, 협동조합은 경제활동인구를 증가시킴으로써 새로운 성장의 동력이 될 수 있다.

사업자협동조합, 직원협동조합 등을 통해 기존의 경제활동에서 퇴출될 가능성이 있었던 인구 층이 경제활동인구로 전환될 가능성이 있다. 또한 사회적협동조합에서 노동시장에서 소외될 가능성이 많은 조건이 불리한 노동자(장애가 있거나 장기휴직자)의 고용도 확대 될 수 있다.

넷째로, 협동조합에서는 미션이 통일되어 있는 조직 간의 협력사업을 통한 혁신이 가능하다. 미션이 통일되어 있는 조직 간에는 협력사업을 전개하는 것이 쉬울 수 있다. 상호 연결되어 있는 구매와 판매가 있다면 하나의 가치사슬을 형성하기 쉬우며, 동일한 자재를 구매하거나 판매할 때에는 수평적 협력을 형성하는 데 용이하다. 또한 기본법 상 업종별 혹은 지역별로 자유롭게 연합회를 설립할 수 있도록 되어 다양한 협력사업이 가능할 것이다.

다섯째로, 지역경제의 활성화에 기여함으로써 새로운 성장의 동력이 될 수 있다. 협동조합의 조합원은 특별한 경우를 제외하면 지역주민인 경우가 대부분이다. 이들이 주인인 협동조합은 지역사회의 필요에 의한 사업을 주로 할 가능성이 높기 때문에, 시장이 형성되지 않은 지역의 틈새영역을 활성화시켜 줄 수 있다. 또한, 협동조합의 성과는 지역주민에게 돌아가 다시 지역사회에 재투자될 가능성이 높다.

특히 협동조합은 지역사회의 기여, 특히 농산어촌과 같은 지역의 재활성화에 큰 기여를 할 수 있다. 특히 주민이 주인이기 때문에 영리기업과 달리 단기적인 경제위축에서도 쉽게 사업을 포기하지 않으므로 경기위축 시 지역에서 철수하여 지역경제를 더 악화시키는 가능성이 적다. 이런 점은 영리기업과 달리 지방자치단체와 다양한 협력을 할 수 있는 장점을 가지고 있다.

## 2. 협동조합과 사회적경제와의 관계

사회적경제, 협동조합, 사회적기업의 개념에 혼돈이 있으므로 이에 대해 간단히 설명하도록 하겠다. 사회적기업은 논자에 따라 범위나 정의가 천차만별이다. 사회적경제에 대해서도 다양한 논의가 있다. 따라서 아직까지 사회적기업이나 사회적경제의 개념에 대해서는 합의가 불충분하다고 할 수 있다. 반면 협동조합은 그 개념이 명확하게 정의되어 있는데, 주로 지배구조의 측면에서 다른 사업조직과의 차이점을 강조하고 있다.

발생사적 측면에서 보면 19세기 영리기업이 포괄하지 못하거나, 영리기업의 사회적 문제점을 완화하기 위한 인적결사체로 나타난 조직이 “협동조합”, “공제조합”, “협회(Society:비영리사단법인)” 등이다. 19세기 후반 이들 조직을 포괄하여 “사회적경제”로 정의하였다. 이후 20세기 신자유주의가 들어오면서 복지국가 거버넌스의 재조정이 필요했고, 이 때 취약계층의 협동조합을 활성화시키기 위해 이탈리아를 시작으로 “사회적협동조합”이 제도화된다. 프랑스의 공익협동조합, 캐나다 퀘벡의 연대협동조합, 캐나다의 다중이해관계자협동조합 등이 사회적협동조합이 각국으로 확대되어 발전하게 된 것이다. 이런 사회적협동조합은 여전히 엄격한 지배구조를 요구하고 있는데, 사회적협동조합의 취지를 실천하려는 “사업체의 목적”이 영리기업과 다른 경우 지배구조의 엄격성을 완화시켜 제도적으로 지원할 수 있는 근거를 만드는 접근방법 속에서 유럽의 ‘사회적기업’ 논의가 발전하였다. 유럽의 사회적기업을 정의하는데 가장 권위 있는 방식은 OECD의 EMES(유럽 리서치 네트워크)의 유럽 내 사회적기업의 현황을 파악하기 위해 정한 정의이다. 유럽과 다른 발생사를 통해 사회적기업이 정의되기도 한다. 미국의 비영리법인을 지원하기 위한 사업조직의 구성과 발전, 사회혁신을 추진하는 사업조직이 출현하는 경험이 유럽의 사회적기업 논의와 결합되면서 “사회적기업”의 범위는 크게 확장되었다.<sup>2)</sup> 여기에 동남아시아 등 저개발국가에서도 국가의 지원이 부족한 가운데 선진국의 다양한 활동과 결합되면서 ‘공정무역의 파트너십을 갖는 방식’으로 사회적기업이 정의되기도 했다.

이렇게 확장된 사회적기업을 포괄하여 다시 20세기 후반 “사회적경제”의 개념화 작업이 다시 진행되었다. 즉 사회적경제는 “협동조합”과 “사회적기업”, “공제조합”, “비영리단체의

---

2) 심지어 넓은 의미로 사회적기업을 정의할 경우 기업의 사회적책임경영까지 포함하는 경우도 있다. 이런 정의와 유형분류 방식은 사회적기업 논의의 초점을 해칠 수 있다.

사업단” 등을 포괄하는 “시장경제와 국가경제, 비공식적 근린경제를 제외한 나머지 부문”으로 확대되어 정의된다.

우리나라의 제도로 정립된 차원에서 보면 사회적기업과 협동조합은 제도적 정의가 명확하다. 반면 사회적경제는 여전히 제도적인 차원의 정의는 불명확한 상황이다. 세계적인 논의와 별개로 우리나라에서 지방자치단체의 정책을 이끌어 내는 실천적 함의는 제도적 관계 속에서 파악하는 것이 실용적일 것이다. 이런 관점에서 보면 사회적기업과 넓은 의미로 사회적기업 관련 정책, 비영리단체의 사업부문, 그리고 협동조합을 포괄하여 사회적경제를 정의하는 것이 바람직하다. 사회적기업 관련 정책은 충남도의 충남도형 사회적기업과 같은 예비사회적기업, 자활근로사업단과 자활공동체, 공익적 일자리사업을 담당하는 사업조직, 마을기업, 서울시의 마을공동체, 농식품부의 농어촌마을공동체회사 등을 의미한다. 협동조합은 앞으로 만들어지게 될 협동조합기본법상의 협동조합과 기존 8개 개별법에 의해 설립된 협동조합을 모두 포함한다.

비영리조직들의 사업부문은 조금 복잡한 상황이다. 예를들어 병원이나 사학재단은 비영리 사업조직들이며 사업의 규모를 합하면 아주 큰 규모이다. 다양한 법에 포함되어 운용되는 상조회도 교원공제회와 같이 큰 규모로 운영되는 데도 있으며, 사회복지법인도 500명 이상의 직원을 운용하고 있는 곳도 있을 정도로 규모화된 곳이 많이 있다. 특히 종교단체를 모태로 하는 이들 비영리조직들은 사회적 영향력과 사업규모, 자원봉사의 기반조성 측면에서 탄탄한 경영구조를 보이고 있다. 반면에 시민단체의 활동과 연계된 사업이나 작은 공제회, 노동조합의 보조사업 등은 통계를 잡기도 힘들 정도로 소규모이거나 미미한 상황이다. 하지만 이들도 사회적경제의 영역으로 포괄하는 것이 필요하며, 장기적으로 경제적 측면뿐만 아니라 “사회적 측면”의 정체성을 강화하도록 유도하는 것이 필요하다.

이렇게 사회적경제의 영역을 파악한다고 할 때, 다른 나라의 사례를 보거나 우리나라의 현재 협동조합과 기타 사회적기업의 매출현황 등을 보면 사회적경제 영역에서 협동조합의 점유율과 영향력이 가장 크다는 것은 주지의 사실이다. 또한 비영리 사업조직의 규모도 큰 편이다. 반면 “사회적 측면”을 강조하는 자발적이며, 역사가 오래되지 않은 사회적기업의 규모는 상당히 미흡하다. 이런 측면에서 이들은 새로운 협동조합과 가장 밀접한 관련성을 가진다. 협동조합은 사회적경제의 한 구성요소임을 명확히 하여 협동조합의 성장과 발전에서 사회적경제와의 관련성을 감안하며 정책수립을 추진할 필요가 있다.

### 3. 협동조합 정책 수립의 원칙

#### 1) 협동조합의 원리와 행정과의 관계

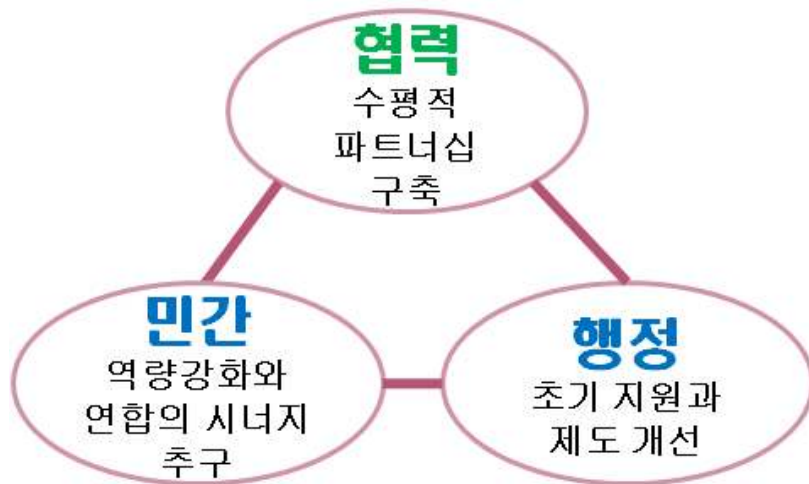
협동조합은 시장이 주가 되는 사회경제계 속에서 사업을 통해 조합원들의 경제·사회·문화적 요구를 충족시킨다는 운영원리를 가지고 있다. 협동조합은 국제협동조합연맹이 발표한 정체성 선언의 한 부분인 협동조합의 가치 파트에서 “자조, 자기책임, 민주주의, 평등, 공정, 연대”를 협동조합의 기본 가치로 하고 있으며, 조합원은 “정직, 열린 마음, 사회적 책임, 타인에 대한 배려”의 윤리적 가치를 믿고 있다고 설명하고 있다.

이들 협동조합의 가치와 조합원의 윤리적 가치에서 가장 기본을 형성하는 것이 “자조”, “자기책임”이며, 궁극적으로는 “연대”와 “사회적 책임”을 추구하는 것으로 되어 있다. 따라서 협동조합은 정부의 지원이나 육성정책을 중시하지 않으며, 자조와 자기책임을 원칙으로 하는 조합원들이 자발적인 협동을 통해 자신의 문제를 해결해 가는 것을 운영원리로 하고 있다.

하지만 이런 운영원리가 협동조합을 활성화시키는 제도와 정책의 정비를 배제하는 것은 아니다. 1995년 협동조합정체성 선언을 이끌어낸 단초가 된 레이들로 박사의 “서기2000년의 협동조합”이란 보고서에서는 “협동조합운동은 조직화된 현대사회에서는 경제문제에 있어서의 ‘절대적’ 자유 같은 것은 존재하지 않는다는 사실을 명백히 인식하고 있다. 정부로 대표되는 국가는 국민경제의 재정운동을 책임지고 있다. 이 통제수준 하에서 협동조합은 자주적이고 자치적이어야 한다.”고 설명하며 이미 경제문제에 국가가 다양한 방식으로 영향을 미치고 있는 상황 속에서 국가에 대해 정당한 요구를 할 수 있다고 설명하고 있다.

이런 정당한 요구는 세 가지로 나뉜다. 첫 번째, 협동조합의 기본원칙과 방법에 입각하여 사업조직을 만들고 운영할 수 있는 적절한 법률의 제정을 요구할 수 있다. 두 번째, 다른 형태의 기업과 마찬가지로 협동조합은 “정상적인 사업조직”이며, 동등한 권한과 정책의 대상이 되도록 사회경제 관련 정책과 제도 설립을 요구할 수 있다. 세 번째, 협동조합에 참여하고 협동조합을 설립하고자할 때, 특별지원을 필요로 하는 사람들을 위한 국가의 보호와 원조를 요구할 수 있어야 한다. 이는 일반적인 영리기업과 달리 지역사회공동체에 대한 협동조합의 역할과 기여가 특별하기 때문이다.

하지만 국가가 협동조합에 대한 불이익을 주어서도 안되지만 너무 과도한 지원을 통해 협동조합의 정체성을 해치는 수준까지 가는 것은 협동조합의 운영원리를 해치는 것이라는 점도 레이들로 박사는 지적하고 있다.



[그림 1] 민간협동조합섹터와 행정과의 관계

요컨대, 결과적으로 민간협동조합진영과 행정의 관계는 상호 자율적이며 수평적 파트너십의 관계이며, 민간은 민간역량을 강화하고 연합의 시너지를 추구해야 하며, 행정은 초기 지원과 제도개선에 중점을 둘 수 있을 것이다.

## 2) 협동조합 정책 개발 및 집행의 원칙

위와 같은 협동조합과 정부와의 관계에 대한 이해를 바탕으로 협동조합 정책 개발 및 집행의 원칙을 제시하면 다음과 같다.

첫 번째는 “민주성의 원리”이다. “민주적 전통에 근거한 정부가 협동조합을 지원하는 것과 전제적 권력이 협동조합조직을 국민에 대한 추가적인 권력행사의 수단으로 이용하는 것은 전혀 별개의 일이다.”라는 언급은 협동조합에 대한 제도의 설립과 운영에서 국가가 어떤 철학과 관점으로 접근해야 하는지를 전제하고 있다. 협동조합은 민주적 조직이므로, 이를 지원하는 국가도 원칙적으로 민주적 전통에 근거해야 하며, 비민주적 국가 혹은 지방자치단체의 경우에는 협동조합을 통제의 수단으로 활용할 수 있다는 점을 지적하고 있다.



따라서 우리나라의 현재적 시점에서 지방자치단체가 협동조합 정책을 수립할 때 정치적 동원수단의 하나로 협동조합을 사고하는 것은 위험한 일이라는 점을 지적하고 있다.

다음은 “**보충성의 원리**”이다. “정부와 협동조합은 서로 상호협조 하에 서로 보완하며 사업과 공공서비스를 나누어 수행해야 한다. 즉 정부는 정부만이 할 수 있는 기능을 맡고 협동조합은 조합으로서 가장 잘 할 수 있는 일을 수행하여야 한다.” 정부가 직접 수행하는 것이 사회적으로 타당하지만 구조조정이나 잘못된 민영화의 환상, 혹은 예산절감의 목적으로 한계사업에 가까운 단가로 국가업무를 위탁하려고 하면서 협동조합의 제도를 악용하는 것은 바람직하지 못하다.

셋째로 “**수평적 파트너십 구축의 원리**”이다. “협동조합의 사업방식은 관료주의의 무거운 압력 하에서는 활력을 상실하고 만다. 협동조합의 신비스러움은 수은(水銀)과 같은 것이어서 관료의 손이 닿으면 사라지고 만다.”고 레이들로 박사는 설명하고 있다. 전 세계적으로 성공적이며 지속적으로 운영되는 협동조합은 대부분 조합원과 지도자의 역량을 강화시키는 것을 성공한 협동조합들이다. 이런 인적결사체의 장점을 가지고 있는 협동조합의 운영원리는 중앙정부나 지방정부에 대해서도 동일한 독립과 자치를 강조하고 있다. 따라서 협동조합 민간진영과 정부는 수평적인 권한을 가지고 서로 협력적인 파트너로서 관계를 맺어야지, 정부의 사업위탁을 근거로 ‘갑과 을의 관계’를 강요해서는 안 된다.

수평적 파트너십 구축의 원리는 민간 협동조합 진영의 역량을 감안하여 정책과 지원의 규모를 결정해야 한다는 점을 강조하고 있다. 민간의 협동조합역량이 충분히 성숙되지 않은 상황에서 정부가 압도적인 지원을 할 경우 필연적으로 수평적이고 상호자율적인 관계는 깨어지게 되며, 너무 긴밀한 관계를 상호 원하게 되어 버린다. 이렇게 되면 원래의 목표와 다르게 협동조합과 정부 모두에게 악영향을 끼치게 된다.

넷째로, 협동조합정책은 **민간협동조합 진형의 생태계를 강화하는 방향**으로 정책을 세워야 한다. 일반적인 생태계의 구성요소를 “협동조합생태계”라는 개념으로 재구성한다면, 협동조합 생태계에 속하는 개별협동조합은 하나의 ‘구성요소’로서 독자적이고 독립적인 생존이 아닌 생태계의 발전과 연동되어 생존을 추구하는 것이 효과적임을 의미한다. 신용협동조합으로 대표되는 자금의 원활한 흐름을 제공하는 기능, 생산품의 판매와 연계되는 소비자협동조합의 역할, 전체적인 발전방향을 제시하고 각각의 협동조합의 운영을 지원할 협동조합연합회 혹은 자연과학 혹은 인문사회학적 R&D 기능을 수행해 주는 지식협동조합의

역할이 강조되고 이들에 대한 지원을 체계화 시키는 것이 그러한 정책의 예일 것이다. 트랜티노나 퀘벡의 경우에는 민간 협동조합 진영의 생태계를 강화시키는 것을 원칙으로 협동조합 정책이 개발되고 실행되고 있다.

다섯째로, 지난 50여년 이상 우리나라의 사회경제체는 협동조합과 친화적이지 않는 방식으로 발전되어 왔기 때문에 **충분한 자생력이 확보될 때까지 체계적으로 보호될 수 있도록** 정책을 세워야 한다. 지역 주민에 대한 협동조합의 가치와 역할에 대한 홍보와 협동조합 설립 희망자 및 운영주체들에 대한 교육도 협동조합 민간진영의 역량이 미흡한 상황에서는 정부의 지원을 통해 충분히 제공되도록 하는 것이 그 예이다.

여섯째로, 정책을 수립하는 관점에서는 협동조합은 **사회적경제의 한 구성요소임을 명확히** 하여 협동조합의 성장과 발전에서 사회적경제와의 관련성을 감안하며 협동조합 정책을 추진할 필요가 있다. 또한 협동조합 정책을 추진하는 과정에서는 앞서 제시한 개별법상 협동조합도 장기적으로 포괄해야 한다. 사회적경제와 협동조합에 대한 개념과 정책에 있어서 혼돈되는 점들이 많음으로 이에 대해서 아래에 간단히 집고 넘어가도록 하겠다.

## 제3장 충남의 여건 및 협동조합의 역할

이 장에서는 충남의 현황과 요구를 분석하고, 충남에서 협동조합을 수립하는데 있어서 방향성을 제시하고 있다.

### 1. 충남 사회·경제적 여건

#### 1) 외부충격에 취약한 외생적 경제

충남지역은 외형적으로는 경제가 성장하고 있지만, 실제 내용상으로는 외생적 발전의 한계로 인한 문제점을 가지고 있다. 2000년 이후 충남의 연평균 GRDP 성장률은 9.1%로 16개 시도 중 1위이며, 일인당 GRDP는 전국에서 울산에 이어 2위이지만, 충남의 2009년 민간소비지출은 1,008만원으로 16개 시도 중 11위이고 전국평균인 1,185만원보다 적다 (임준홍외, 2011). 때문에 충남의 총생산대비 총소득 비율을 여타 지역과 비교하면 16개 시도 중 가장 낮은 수준이다 (충남발전연구원, 2012). 삼성 LCD 공장, 현대자동차, 기아자동차, 현대제철 등 대기업 공장이 들어와 있지만, 인력 및 자재 공급에서 도내 자원의 활용도는 충분치 않으며, 이로 인해 충남의 일자리 수준 및 소생산자 상공인의 삶의 질은 낮은 수준에 머물고 있다. 이에 지역 내 자원의 순환적 활용에 기반 한 발전을 강조하는 내발적 발전이라는 지향에서 사회적경제의 필요성이 제기되어 왔다.

#### 2) 2·3차 산업에서 중견기업의 역할 부족

수도권의 확장 및 행정수도 이전 등으로 충남 북서부를 중심으로 제조업 및 서비스업이 확장될 수 있는 좋은 여건을 가지고 있지만, 대기업이 활발히 진출해 있는 것에 비하여 지역에 기반을 둔 중소기업의 역할은 매우 미흡하다. 대기업 제조공장의 경우 본사를 외부에 두고 공장만을 충남에 둔 상황으로, 창출된 부의 지역 내 축적 및 파급효과가 충분치 않고, 공장 이전에 대한 위험요소가 상존하고 있다. 이에 제조업 및 서비스업 분야에서 충남

에 기반을 둔 다수의 협동조합 중견기업을 육성하여 충남산업발전의 기회요소를 살리고, 지역기반 산·학·연·관의 유기적 네트워크를 구성하여 기술의 공동개발 및 사업화를 촉진하는 등, 협동조합복합체모델이 갖는 장점을 십분 활용할 필요가 있다.

### 3) 노인 · 빈곤층 등 취약계층 증가

충남의 고령화율은 전국에서 4번째로 높은 수준이며, 또한 빈곤층·차상위 계층 등 저소득층도 증가하고 있다. 실제 충남지역 2009년 국민기초생활 수급률은 3.7%로 전국의 3.2%에 비해 높다. 이렇게 고령화와 취약계층의 증가는 연금, 건강보험 등 사회보장비 지출에 따른 재정수지 악화를 가져 올 수 있다. 이러한 취약계층의 증가는 사회보장비 지출 증가에 따른 재정 수지 악화를 가져올 수 있으며 (충남발전연구원, 2012) 이는 복지 확대의 장애물이 되고 있다.

### 4) 농업의 쇠퇴 등으로 인한 농촌 과소화와 활력저하

충남 농촌지역은 농업의 쇠퇴에 따른 과소화 문제를 겪고 있다. 농업의 쇠퇴는 농촌 주민의 탈농, 신규인구 유입의 감소, 기존인구의 고령화, 그리고 그로 인한 인적역량의 감소의 문제를 가져왔고, 전반적으로 농촌지역의 활력저하의 요인이 되고 있다.

농촌 과소화는 농촌지역의 복지서비스의 축소의 요인이 되고 있다. 농촌과소화는 농촌지역에서 읍면 행정구역의 통합 논의와 함께 학교의 폐교와 공적 의료기관의 폐소 등 농촌지역의 복지 서비스의 축소로 이루어질 가능성이 있다. 또한 기존 중앙부처의 복지정책은 부처·부서별, 정책별로 개별적인 전달체계를 가지고 있는데, 이는 도시지역보다 인구가 산발적으로 퍼져있는 농촌지역에서 더 큰 문제를 야기한다. 도시지역에서는 복지정책의 대상이 지역적으로 밀집되어 정책별 전달체계가 분산되더라도 최종 복지수혜자 층에게 전달되는데 비용이 크지 않은데 반해서, 농촌지역은 인구 과소화와 마을의 분산성으로 인해 복지전달체계의 비용이 도시지역에 비해 과다하게 발생한다. 이로 인해 주민들이 실제 복지정책을 향유하는데 어려움을 갖게 되는 것이다.

농촌 과소화는 농촌 주민들이 누릴 수 있는 사회·문화서비스에도 제약요인이 된다. 단

순한 재화의 판매가 아니라 인적서비스가 매개가 되는 다양한 사회·문화 서비스의 경우 인구가 산발적으로 퍼져있는 농촌지역에는 충분히 공급되기 어렵다. 예컨대, 공연과 같은 문화서비스는 그 대표적인 예이다. 영리기업들의 경우 충분한 수익이 보장되지 않는다는 이유로 농촌 구석구석까지 서비스를 제공하는 것을 꺼려하기 때문이다.

이러한 요인들은 기존의 국가중심의 단일한 복지전달체계를 보완하여 다원적이고 효율적인 복지·사회·문화서비스를 제공하기 위해 협동조합의 역할이 기대되고 있다.

## 2. 충남의 미래를 만들어가는 협동조합의 역할

충남의 현재적 요구를 해결하고 충남을 미래를 만들어가기 위해 협동조합을 활용할 수 있다. 앞에서 제시한 협동조합의 경제·사회적 역할에 대한 이론과 충남의 현재에 대한 분석을 토대로, 충남지역에서의 협동조합의 필요성 또는 역할은 크게 다음과 같은 측면에서 설명될 수 있다.

첫째로, 협동조합은 지역경제를 활성화하여 충남경제의 외생적 발전의 한계를 극복하고 내발적 발전의 기반을 마련하기 위해서 필요하다(박진도, 2011). 충남지역은 외형적으로는 경제가 성장하고 있지만, 실제 내용상으로는 외생적 발전의 한계로 인한 문제점을 가지고 있다. 2000년 이후 충남의 연평균 GRDP 성장률은 9.1%로 16개 시·도 중 1위이며, 일인당 GRDP는 전국에서 울산에 이어 2위이지만, 충남의 2009년 민간소비지출은 1008만원으로 16개 시도 중 11위이고 전국평균인 1,185만원보다 적다(임준홍외, 2011). 삼성 LCD 공장, 현대자동차, 기아자동차, 현대제철 등 대기업 공장이 들어와 있지만, 인력 및 자재 공급에서 도내 자원의 활용도는 충분치 않으며, 이로 인해 충남의 일자리 수준 및 소생산자 상공인의 삶의 질은 낮은 수준에 머물고 있다. 이에 지역활성화에 기여하는 협동조합이 필요하다.

둘째로, 충남의 복지제도의 효율화라는 측면에서 협동조합을 포함한 사회적경제의 역할이 필요하다. 복지수혜자 및 지역의 후원자를 복지전달체계에 참여하게 함으로써 복지전달체계를 효율화하는 것은 복지제도 개편과 관련된 오랜 이슈이다(김종걸, 2011). 또한 유럽에서 복합이해당사자가 참여하는 사회적 경제조직이 대두된 것 또한 이러한 시대적 흐름에 기반하고 있다(이성수, 2000). 실제로도 재정자립도가 낮은 구일수록 주민참여제도 공

약을 제시하는 경우가 많다는 실증적 분석 역시 주민참여형 사회적경제 모델이 대두된 배경을 보여주고 있다 (이은애, 2011). 특히 2010 충남의 재정자립도는 36.6% 로 16개 시도 중 10위로 전국 평균 52.2%에도 훨씬 미치지 못하고 있으며 (임준홍 외, 2011) 복지전달체계의 효율화라는 측면에서 사회적경제를 활용해야 할 절박함도 높다고 할 수 있다.

셋째로, 새로운 혁신과 성장의 동력으로서 협동조합이 필요하다. 충남은 농업의 쇠퇴 등으로 인한 농촌 과소화로 활력이 저하되고, 2·3차 산업에서 중견기업의 역할 부족한 상황에 있다. 협동조합은 영리위주의 시장경제에서 배제되어 휴면화된 다양한 사회경제적 자원을 활성화시키고 연결하여 삶의 질을 향상시킬 필요가 있다. 선한의지를 가진 사람들이 적극적으로 사회의 필요에 응답하기 위한 혁신을 할 수 있도록 하기 위해 그리고 경제활동에서 퇴출될 수 있는 다양한 인구를 경제활동에 통합함으로써 새로운 성장의 기회를 만들기 위해 협동조합이 필요하다.

## 제4장 충남 사회적경제 일반 현황

기본법시행이라는 변화된 환경에서의 충남 협동조합 활성화 정책을 세우기 위해서는 (1) 현재 이미 개별법상으로 설립되어 있는 협동조합의 현황과 (2) 미래에 기본법에 의한 협동조합법인으로 전환될 가능성이 많은 다양한 사회적경제조직의 현황을 함께 살펴볼 필요가 있다.

표 1. 충남 사회적 경제조직 현황

|            | 구 분                                | 조직 수          |
|------------|------------------------------------|---------------|
| 개별법 협동조합   | 농업협동조합<br>(지역농협, 품목농협, 지역축협, 품목축협) | 149 (426)*    |
|            | 수산업협동조합                            | 8             |
|            | 산림조합                               | 15            |
|            | 신용협동조합                             | 53            |
|            | 새마을금고                              | 61            |
|            | 소비생활협동조합<br>(구매생협, 대학생협, 의료생협)     | 17            |
| 기타 사회적경제조직 | 인증 사회적기업                           | 21            |
|            | 충남형 사회적기업                          | 80            |
|            | 마을기업(행정안전부)                        | 32            |
|            | 보건복지부 자활공동체                        | 74            |
|            | 시민단체                               | 359           |
|            | 장애인보호작업장                           | 15            |
|            | 노인생산공동체                            | 243           |
|            | 대안금융회사                             | 3             |
| 계          |                                    | 1,130 (1,556) |

출처: 2011 농축협 경영계수 요람, 2011 수협통계, 2011 산림조합통계, 충남사회경제네트워크 내부자료(2012.8), 충남발전연구원 (2010;2012)

\* 농협은 지사무소가 아닌 단위농협을 하나로 세었음. 지사무소를 단위로 보았을 경우는 총 426개임.

개별법상의 협동조합의 현황을 살펴보는데 있어서는, 이 협동조합들의 현재 처한 상황에 대한 이해와 함께 기본법시대의 협동조합활성화 정책을 세우는데 있어서 관련된 이슈를 함께 정리하였다. 기타 사회적경제조직의 현황을 살펴보는데 있어서는, 기본법에 의한 협동조합법인으로 전환하는 것과 관련 이슈를 함께 정리하였다.

위의 표는 전체 개별법상의 협동조합을 포함한 사회적경제조직 수 현황이다.

## 1. 협동조합 현황

### 1) 농협, 수협, 산림조합 현황

우리나라의 농협, 수협, 산림조합은 1960년대 정부 지원과 제도 마련을 시작으로 적극 육성되어 세계적인 모범사례로 평가받을 만큼 크게 성장하였다. 농협은 세계 협동조합 조직 중 5위를 기록할 정도로 양적인 측면에서도 크게 성장하였다. 수협이나 산림조합도 생산자들이 협동조합과 관련을 맺지 않으면 정상적인 경영이 어려울 정도로 구매·판매·신용·지도의 모든 측면에서 깊은 관련성을 맺고 있다.

전국적으로 생산자협동조합은 2009년 말 기준으로 1,414개 조합, 309만 조합원의 방대한 규모를 자랑한다. 직원도 일선조합 8만여 명, 연합조직 2만여 명으로 합계 10만 명이 넘는다. 경제사업 취급액은 일선조합 합계 43조, 연합회를 포함할 경우 총 55조원에 이른다. 전체 농림수산업 생산액의 절반 정도가 협동조합을 경유하고 있다.

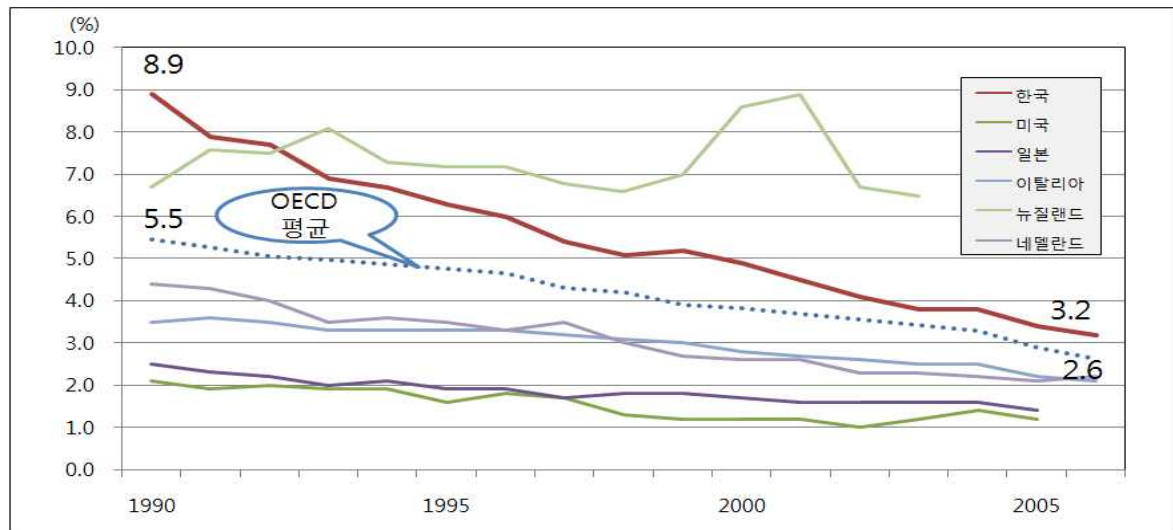
하지만 이러한 1차 산업 협동조합은 서서히 성장의 한계에 도달하고 있다는 평가를 받고 있다. 다른 산업 발전에 비한 농업의 상대적인 성장 지체 및 수입개방 등에 따른 1차 산업 생산액의 GDP 비중 감소, 산업종사인원의 축소와 고령화, 농산어촌의 과소화 등으로 인해 성장 동력이 줄어들고 있는 상황이기 때문이다.

농업만 예를 든다면 WTO체제 출범과 FTA의 체결에 따라 국내 농산물시장은 급격히 개방되었다. 국내 농업생산액 대비 농산물 수입액 비중을 보면, 1978년에는 11.6%에 불과했지만, WTO 출범 직후인 1995년에는 27.9%로 늘어났고, 2007년에는 42.0%로 빠르게 증가하였다. 그만큼 농업협동조합의 거래취급 비중은 줄어들게 된 것이다.

부가가치생산액 비중도 계속 줄어들었다. 농업의 부가가치생산액 비중은 1990년대 8.9%



에서 2006년에는 3.2%로 거의 3분의 1 수준으로 하락하였다. OECD 평균보다는 약간 높지만, 감소 속도는 매우 가파른 것이다. 특히 농업종사자나 농협조합원의 절반 정도가 65세 이상임을 고려할 때, 앞으로 OECD 평균보다 낮아질 것으로 전망된다(김기태 외, 2011).



그림출처: 김기태 외 (2011)

## [그림 2] 1차 산업 협동조합의 성장의 한계 사례 - 농업부가가치 생산의 비중

이러한 현황은 충남도에서도 마찬가지이다. 구체적으로 충남의 농협, 수협, 산림조합의 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2011년 기준으로 충남도에는 134개의 지역농협(121개 지역농협과 13개 지역축산농협)과 15개의 품목농협(8개 품목농협, 7개의 품목축산농협)이 있다. 또한 8개의 수협, 15개의 산림조합이 존재한다.

먼저 지역농협의 현황을 보면, 충남도에는 121개의 지역농협이 있고, 지역농협에는 본소 외에 별도의 지소를 두기도 하는데 이를 포함하여 전체 영업점은 319개소이다. 충남지역의 지역농협이 소유한 유통시설 중 하나로 마트는 201개소가 있다. 충남도의 전체 지역농협 조합원수 (준조합원 제외)는 조합당 평균 2197명이며 조합당 평균출자금은 43억으로 조합원당 평균 200만 원가량 출자하고 있다. 지역농협의 시도별 사업실적을 보면, 경제사업으로 3조 1천억 원 규모의 경제사업을 수행하고 있다.

품목농협으로는 인삼협동조합 3개를 포함하여 총 8개의 품목농협이 있고, 조합당 평균

1,331명의 조합원이 있고, 조합원당 평균 253만 원가량을 출자하고 있다. 품목농협의 사업 실적을 보면 총 2,569억 원 규모의 경제사업을 수행하고 있다.

축협의 경우 지역축협과 품목축협을 합산하여 평균했을 때 조합당 평균 조합원 수는 1,575명 정도이다. 축협의 사업실적을 보면 지역축협의 경우 총 9,487억 원 규모의 경제사업을, 품목축협의 경우 총 7,068억 원의 경제사업을 수행하고 있다(농협중앙회, 2012).

이러한 농협의 사업은 크게 경제사업과 신용사업으로 구분되고, 경제사업은 판매, 구매, 마트, 가공, 생장물, 창고, 이용, 운송, 수수료, 기타 사업의 영역이 있다. 이외에 농협의 지역공헌사업도 있다.

<표 2> 충남 지역농협 현황 (개소, 시설)

| 구분 | 사무소 (단위: 개소) |       |       | 유통시설 (단위: 개소) |     |     |       |
|----|--------------|-------|-------|---------------|-----|-----|-------|
|    | 본소           | 지소    | 계     | 하나로마트         | 공판장 | 집하장 | 저온저장고 |
| 충남 | 121          | 198   | 319   | 201           | 3   | 76  | 93    |
| 전국 | 968          | 2,481 | 3,449 | 1,742         | 54  | 612 | 957   |

출처: 2011 농수축협 경영계수요람

<표 3> 충남 지역농협 현황 (조합원수, 출자금)

| 구분 | 조합원수 (단위: 명) |               | 납입출자금              |                           |                           |
|----|--------------|---------------|--------------------|---------------------------|---------------------------|
|    | 총조합원수        | 조합당<br>평균조합원수 | 출자금총액<br>(단위: 백만원) | 조합당<br>평균출자금<br>(단위: 백만원) | 조합원당<br>평균출자금<br>(단위: 천원) |
| 충남 | 265,885      | 2,197         | 531,692            | 4,394                     | 2,000                     |
| 전국 | 2,098,555    | 2,161         | 5,278,038          | 5,453                     | 2,223                     |

출처: 2011 농수축협 경영계수요람

<표 4> 충남 품목농협 현황

|    | 조합수<br>(단위: 개소) | 조합원수 (단위: 명) |                   | 납입출자금              |                       |                       |
|----|-----------------|--------------|-------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|
|    |                 | 총<br>조합원수    | 조합당<br>평균<br>조합원수 | 출자금<br>총액<br>(백만원) | 조합당<br>평균출자금<br>(백만원) | 조합원당<br>평균출자금<br>(천원) |
| 충남 | 8               | 10,647       | 1,331             | 24,683             | 3,085                 | 2,537                 |
| 전국 | 57              | 93,051       | 1,632             | 234,065            | 4,106                 | 2,515                 |

출처: 2011 농수축협 경영계수요람

<표 5> 충남 축산농협 현황

|    | 수 (단위: 개) |      |     | 조합원수 (단위: 명) |                |
|----|-----------|------|-----|--------------|----------------|
|    | 지역축협      | 품목축협 | 계   | 총조합원수        | 조합당<br>평균 조합원수 |
| 충남 | 13        | 7    | 20  | 31,509       | 1,575          |
| 전국 | 118       | 24   | 142 | 255,230      | 1,797          |

출처: 2011 농수축협 경영계수요람

수산업협동조합의 현황을 보면 2010년 기준으로 충남지역에는 수산업 협동조합이 8개소가 있고, 조합원은 13,505명으로, 조합당 평균 1,688명의 조합원을 보유하고 있다.

<표 6> 충남 수산업협동조합 현황

| 구 분    | 조합수(개소) | 조합원수(명) | 공제사업실적(백만원) |
|--------|---------|---------|-------------|
| 계      | 8       | 13,505  | 18,233      |
| 서산수협   | 1       | 1,681   | 1,495       |
| 보령수협   | 1       | 3,596   | 5,867       |
| 대천서부수협 | 1       | 699     | 1,953       |
| 당진수협   | 1       | 2,172   | 2,463       |
| 서천군수협  | 1       | 1,184   | 1,119       |
| 서천서부수협 | 1       | 795     | 2,820       |
| 태안남부수협 | 1       | 960     | 1,452       |
| 안면도수협  | 1       | 2,418   | 1,061       |

출처: 충남발전연구원(2012)

산림조합의 경우는 충남도의 15개 시군에 각 1개소의 산림조합이 있으며, 연기군에는 추가로 1개의 지소가 더 있다.

<표 7> 충남 산림조합 현황

| 구분   | 현황                                      |
|------|---|
| 산림조합 | 시군별 1개씩 총 15개 산림조합 (연기군의 경우 추가로 지소가 있음) |

출처: 산림조합통계 2011

협동조합기본법제정과 그에 따른 신규 협동조합들의 등장은 이렇게 성장한계에 다다른 농협, 수협, 산림협동조합에게 새로운 모티브를 제공할 것이라 기대된다. 이에 관하여 아래의 협동조합활성화 정책에서 더 자세히 다루도록 하겠다.

## 2) 협동조합 금융의 현황

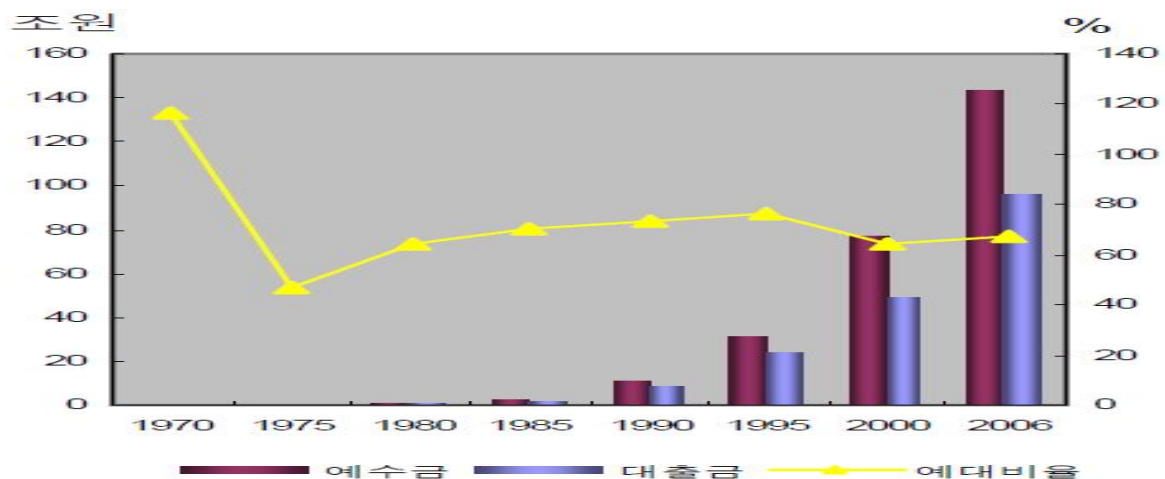
협동조합금융이라고 하면 신용협동조합과 새마을금고 외에도 농협, 수협, 산림조합의 신용사업을 포함한다.

신용협동조합은 민간주도의 자율적 운동으로 시작되었으나, 현재는 금융 배제층에 대한 신용제공이라는 초기 미션이 약해졌고, 새로운 발전의 모티브를 찾아야 하는 상황에 놓여 있다. 신용협동조합운동은 1960년에 가톨릭이 중심이 되어 서울과 부산에서 최초의 신협이 설립된 이후 1964년에는 신용협동조합연합회가 설립되고, 1972년에는 신협법이 제정되어 법적기반이 마련되어 급속히 성장했다. 그러나 협동조합리더의 육성속가 신협의 사업적 성장속도를 따라가지 못하면서, 협동조합으로서의 정체성이 약해졌고, 1980~90년대에는 일반 은행과 경쟁하면서 ‘경영주의’에 빠지게 되었다. 이는 IMF 경제위기를 경과하면서 극적으로 드러났는데, 경제위기가 오자, 많은 조합원이 신협을 떠났고, 1,666개 신협에 경영위기가 발생하였으며, 그 결과 433개 신협이 해산 또는 청산하였다. 결국 신협은 경영안정을 위해 예금보호공사로부터 공적자금을 받게 되고, 감독기관의 관리감독을 받게 되었다. 이러한 일련의 과정에서 현재는 금융 배제층에 대한 신용제공이라는 초기의 미션의 중요성은 낮아졌고, 새로운 성장의 모티브를 찾아야 하는 상황에 놓여 있다 (신협중앙회, 2012; 송재일 2011; 최학식, 2008).

새마을금고는 초기발생과정은 신협과 다르나 최근에 겪고 있는 위기는 비슷하다고 할 수 있다. 새마을금고는 1964년 무력으로 정권을 장악한 박정희 군사정부의 정치적 입지를 강화하기 위해 조직된 재건국민운동가 마을금고를 운동의 핵심사업으로 채택하면서 태동하였고, 새마을운동의 확대와 함께 빠르게 성장하였다. 이후 유신체제의 붕괴와 함께 위기를 겪기도 했으나, 1983년 새마을금고법의 제정으로 법제화되었고 1994년에는 국제협동조합연맹에도 가입하는 등 협동조합으로서의 성격을 갖고자 노력하였다(김필동, 1995). 새마을금고 역시 IMF때 많은 수가 해산 또는 청산절차를 거쳤고, 현재는 금융환경의 변화와 경쟁격화에 방향을 적립하지 못하고 있다.

1차산업의 협동조합의 신용사업에 관해서도 국내 금융환경의 급격한 변화와 경쟁격화로 성장의 한계에 도달한 것이 아니냐는 위기의식이 확대되고 있다. 1995년 이후 일선조합은 제2금융인 상호금융업에서, 농협과 수협의 중앙회는 1금융인 은행업에서 성장을 계속하여 생산자협동조합의 자산·매출액·수익을 확장하고 유지해 왔다. 그러나 자본통합법의 도입과 민간금융기관의 금융지주전환, 글로벌 대형금융기관의 국내진입에 따라 기본 예대업무의 경쟁이 격화되어 수익성이 악화되고 있다. 투자은행의 업무도 글로벌 금융위기에 따라 발전가능성과 안정성이 의심되고 있다. 따라서 제2금융의 제한된 사업영역만으로 지속적 성장이 가능한 것인가에 대한 의구심이 퍼지고 있는 것이다 (김기태 외, 2011).

[그림 3] 농협 상호금융의 성장 추이



출처 : 현성현, “한국농촌금융의 발전경험”, 세미나 자료, 2007. p.11

특히 협동조합금융의 현황과 관련한 문제점은 농협과 수협, 신협, 새마을금고 등 비슷한 성격의 4대 기관이 상호경쟁하는 여건에 놓여 있어, 불필요한 협동조합간 경쟁을 유발하고 있다는 점이다. 이미 1994년 대통령 직속의 농어촌발전위원회에서 협동조합의 신용사업을 통합하자는 의견이 제시된 바 있다. 그만큼 협동조합간 신용사업의 경쟁을 피하고 협동조합간 협동의 방안을 마련하자는 의견이 모아졌음에도, 아직까지 현실적인 조정이 이루어지지 못하고 있다 (김기태외, 2011).

충남도의 협동조합금융의 현황도 이와 크게 다르지 않으며, 충남도의 협동조합금융의 현재 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2011년 말 현재 충남도에는 총 58개의 신협 (지역신협 53개, 직장신협 5개)이 있고, 조합원수는 총 35만 명으로, 조합당 평균 6,086명의 조합원을 보유하고 있다 (신협중앙회, 2012). 새마을금고의 경우 도시새마을금고가 18개, 농어촌새마을금고가 43개 운영 중이다. 금고당 평균 거래회원수는 9,246명이다.

<표 8> 충남 신용협동조합 현황

| 구분 | 수 (단위: 개) |      |      |     | 조합원수             |                           |
|----|-----------|------|------|-----|------------------|---------------------------|
|    | 지역신협      | 직장신협 | 단체신협 | 계   | 조합원수<br>(단위: 천명) | 조합당<br>평균 조합원수<br>(단위: 명) |
| 충남 | 53        | 5    | 0    | 58  | 353              | 6,086                     |
| 전국 | 669       | 160  | 126  | 955 | 5,863            | 6,139                     |

출처: 2011 신협통계

<표 9> 충남 새마을금고 현황

| 구분 | 수 (단위: 개) |     |       | 거래회원수             |                      |
|----|-----------|-----|-------|-------------------|----------------------|
|    | 도시        | 농어촌 | 계     | 거래회원수<br>(단위: 천명) | 금고당 평균 거래회원수 (단위: 명) |
| 충남 | 18        | 43  | 61    | 564               | 9,246                |
| 전국 | 1,130     | 318 | 1,448 | 15,989            | 11,042               |

출처: 2011 새마을금고통계

현재 협동조합금융 분야 중 협동조합기본법 제정을 현재의 정체를 극복할 수 있는 새로운 발전의 기회로 포착하고 이에 관한 논의를 시작하고 있는 곳은 신용협동조합정도이다. 수도권외의 경우 협동조합의 정체성을 비교적 잘 유지해 오면서 지역에서 협동조합적 기업을 지원해 온 신협들 (예컨대, 논골신협, 주민신협 등)에서는 지역에서 이루어지는 다양한 논의에 참여하고 있으며, 이러한 논의는 송재일(2012)과 같이 신협중앙회의 공식연구보고서에 반영되기도 하였다. 협동조합기본법시대에 충남 협동조합 활성화를 위한 협동조합금융부문의 과제에 대해서는 아래에서 더 자세히 다루도록 하겠다.

### 3) 소비자생활협동조합의 현황

한국 생협운동은 강한 협동조합 이념, 적극적인 활동가들의 존재, 지속적인 지도자 육성 등으로 전세계적으로도 건강하고 발전적인 모습을 보여주고 있다. 한국 소비자생활협동조합이 유럽의 소비자협동조합과 달리 ‘생협(생활협동조합)’이란 표현을 쓰는 이유는 단순히 협동조합적 소비활동에서 벗어나 환경과피문제를 대응하기 위한 유기농산물의 사용, 지역 커뮤니티 활동의 전개 등 전반적인 생활의 문제를 해결하려는 의지와 이념이 추가되었기 때문이다. 본격적인 소비자협동조합운동은 80년대 중반 이후 일본 생협의 선진사례를 받아들여 설립 운영하게 된 ‘안전한 먹을거리 공동구입형’ 생활협동조합이 만들어지면서 시작되었다. 1985년 안양의 바른생협이 만들어지고, 1986년 한살림이 사업을 시작하면서 현재 소비자생활협동조합의 형태가 만들어졌다.

현재 생협법에 의한 생협은 크게 지역에 기반하고 유기농산물 구매를 중심으로 하는 구매생협과, 대학에 기반한 대학생협, 그리고 의료서비스를 제공하는 의료생협으로 구분할 수 있다. 자발적으로 설립되던 소비자생협운동은 저변확산을 위해 1980년부터 법 제정 활동을 전개했는데, 정부부처와 국회의 낮은 이해로 10여 년간 지체되는 가운데서도 생협운동의 지평은 계속 넓어졌다. 이에 1994년에는 대학생협동조합이 소비자생활협동조합중앙회 대학생협 부문으로 통합되고, 안성의료생협과 신촌공동육아생협이 만들어지는 등 사업이 확장되었고, 구매생협도 계속 확대되었다. 이렇게 생협이 확산되는 와중에 법제정의 분위기가 무르익어 갔고 그 결과 1999년도에 생협법이 제정되었다.

이 중 유기농산물 구매를 중심으로 하는 구매생협은 2000년을 지나면서 생협의 물류와

방향성에 대한 의견을 중심으로 크게 4가지 사업연합체를 구성하여 성장을 계속하게 된다. 두레, iCOOP, 한살림의 3가지 사업연합은 각자 차별화된 전략을 가지고 크게 성장한다.

충남의 구매생협 현황을 보면 아래 표와 같다. 먼저, iCOOP연합회 소속으로 천안생협, 아산YMCA, 충남내포생협 등 3개 생협이 설립되어 있고, 공주지역에서 생협을 준비 중에 있다. 또한 충남 중부에는 iCOOP생협 중부물류센터가 위치하고 있다. 상근직원 58명에, 7,000평 규모의 물류센터로 일평균 600~700톤의 물류를 처리한다. 다음으로 한살림연합 소속의 한살림천안아산이 있고, 두레생협연합회소속의 에코생협이 있다. 조합비제도라는 독특한 구매정책을 취하고 있는 iCOOP생협의 경우 조합원 1인당 공급액이 다른 생협들보다 월등히 높은 것이 특징이다.

<표 10> 충남 소비자생활협동조합 현황

| 연합회     | 회원조합     | 조합원수(명) | 연공급액(원)       |
|---------|----------|---------|---------------|
| iCOOP연합 | 천안생협     | 1,529   | 2,788,417,474 |
|         | 아산YMCA생협 | 827     | 1,619,768,910 |
|         | 충남내포생협   | 300     | 283,222,127   |
|         | 공주생협(준)  | 175     | 271,368,695   |
| 한살림연합   | 한살림천안아산  | 13,813  | 8,051,966,000 |
| 두레생협연합회 | 에코생협     | 9,793   | 5,147,777,864 |

출처: 한살림연합 2012 정기총회자료집, 두레생협연합회 2012 정기총회자료집, iCOOP소비자활동연합회 대외협력팀

2000년 이후 국민소득 증대와 고학력인구의 비율 증가에 따라 식생활품을 가격이나 품질만이 아닌 안전성과 신뢰로 선택하는 소비 트렌드가 점차 확산되고 있으며, 그 결과 생활협동조합에 대한 인지도와 가입률이 급격히 증가하여 생활협동조합 매출액도 크게 늘어났다. 특히 2008년 미국산 쇠고기 수입과 관련된 강력한 반대운동으로 인해, 식품안전에



대한 소비자들의 관심과 인식이 높아져 친환경농산물 또는 유기농산물에 대한 선호도가 증대되었다. 특히 최근 생협법이 전면 개정되어 공제사업을 할 수 있도록 변화된 것 등을 감안하면, 앞으로 생협의 성장은 더욱 견고하게 지속될 것으로 전망된다.

대학생협이란 직원, 교수, 학생이 조합원이 되어 대학에 필요한 재화와 서비스를 구매하는 생협이다. 식당, 서점, 매점 등을 운영하며 명절 버스대여나 여행사 등의 서비스를 제공하기도 한다. 충남에는 대학생협연합회 소속의 대학생협이 한국기술교육대학 내에 설립되어 있고, 직원, 교수, 학생으로 이루어진 350여명의 조합원이 가입되어 서비스를 이용하고 있다.

표 2. 충남 대학생협동조합 현황

| 연합회     | 회원조합       | 조합원수(명) |
|---------|------------|---------|
| 대학생협연합회 | 한국기술교육대학생협 | 350     |

의료생협이란 지역주민이 조합원이 되어 의료시설을 운영하면서 건강을 지키는 생활협동조합이다. 먼저 소유면에서 의료생협의 설립은 조합원들의 출자를 통해서 이루어진다. 따라서 조합의 소유권은 조합원에게 있으며 사업소운영을 통해 발생한 수익은 배당을 하지 않고 건강관련 시설이나 지역사회로 환원하고 있다. 한마디로 지역사회에 기반을 둔 협동적 소유를 실현하고 있다. 운영면에서는 의료생협은 의사결정에 참여하는 다양한 조직으로 구성되어있다. 총회, 이사회, 위원회, 직원회의를 비롯해 소모임이나 지역모임을 통해 조합원의 의견을 수렴하고 있다. 사업면에서는 의원, 한의원, 가정간호사업소, 재가간병사업단, 보건예방실과 같은 사업소를 통해 보건/의료/복지가 통합된 포괄적인 지역건강공동체를 만들기 위해 노력하고 있다.

충남에는 현재 소비자생활협동조합법에 근거한 의료생협이 7개가 설립되어 있으나 대부분 '사무장병원'으로 불리는 곳으로서, 의료생협의 원칙이나 가치를 지키고 못한 곳들이다. 소비자생활협동조합법을 통해서 의사가 아닌 사람도 병원을 설립할 수 있게 되자 기존의 의료법의 규제를 피해서 쉽게 병원을 세우려는 사람들이 가족이나 친지들을 모아서 편법으로 생협법에 의한 법인을 설립하여 실제로는 생협의 운영원칙을 지키지 않으면서 운영

하는 사례가 많이 증가하였다. 충남의 의료생협은 대부분 이러한 배경에서 만들어진 ‘유사’ 의료생협들로서 아직까지 원칙을 지키는 의료생협은 하나도 없다고 할 수 있다.

소비자생활협동조합은 개별법상의 협동조합들 중에서 비교적 사회적경제 전체 영역과 활발히 소통하고 있는 섹터이다. 예컨대, 충남에서도 iCOOP소속의 천안생협은 천안협동사회경제네트워크에 회원단체로 소속되어 있고, 사회적경제 콜로키움과 같은 행사에 토론자로 참여하여 사회적경제조직들의 협동조합 설립·전환에 대하여 토론자로 참여하여 먼저 협동조합을 만들었던 경험을 나누기도 한다.

기본법제정은 꾸준히 성장하고 있는 생협에 새로운 활력을 불어 넣어 줄 수 있는 기회이기도 하고, 생협은 기본법 하에 새로 생겨나는 협동조합이 성장할 수 있는 든든한 기반이 될 잠재력도 가지고 있다. 이에 관하여 아래의 활성화 정책에서 더 자세히 논하도록 하겠다.

#### 4) 기타법인격의 협동조합 현황

그밖에 협동조합이라는 명칭을 사용하지만 기존의 개별법에 의한 법인이 아닌 다른 법인격의 협동조합들이 있다.

대표적으로 공동육아협동조합이 있다. 공동육아 어린이집은 부모가 조합원이 되어 공동으로 출자하고 자연과 가까운 곳에 터전을 마련하고 부모 공동체를 형성하여 자체적으로 교사를 채용하며 교육프로그램을 결정해 나가는 새로운 형태의 어린이집 이자 육아운동모임이다. 자연친화적 교육, 평등한 인간관계, 창의력과 탐구심, 통합교육을 교육 방향으로 하고 있으며, 현재 서울·경기지역에 30곳, 지방에 10여 곳에서 운영되고 있다 (공동육아와 공동체교육, 2012).

충남에서는 ‘천안공동육아 모여라 어린이집’이 설립되어 있다. 학부모들은 출자금 400만원과 가입비 50만원을 내고 조합원이 되며, 별도로 보육료 (개월 수에 따라 241,000 ~ 286,000원)와 조합비(179,000 ~194,000)를 내고 있다.

이 외에 영농조합법인의 법인격으로 운영되어 온 협동조합들이 있다. 홍성지역의 풀무학교생활협동조합은 그 대표적인 예이다. 풀무학교생활협동조합은 1993년 학생, 선생님, 마을주민이 모여서 설립했고 2009년 영농조합법인으로 정식 허가를 받았다. 주요사업은 지역에

서 생산한 농산물과 가공품을 판매하는 것인데, 갯골작은가게 라는 매장, 갯골나들목이라는 마을쉼터, 풀무비누공장을 운영하고 있다.

이렇게 이미 협동조합이라는 명칭을 사용하고 있지만 다른 법인격을 빌려 운영되고 있는 사회적경제조직들은 협동조합기본법시행 이후 가장 활발히 기본법에 의한 협동조합으로 전환될 수 있는 곳들이다.

## 2. 사회적기업 현황

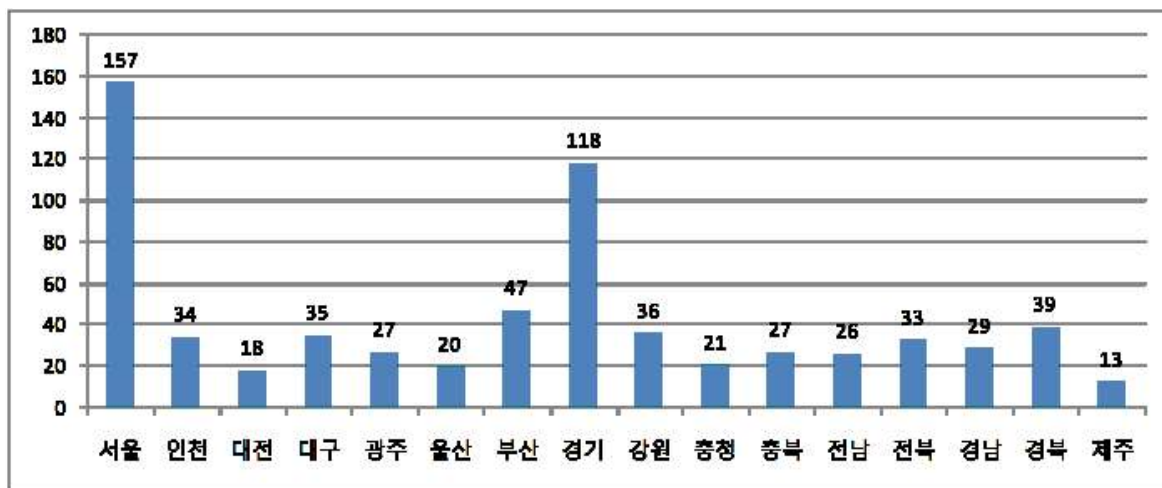
### 1) 인증 사회적기업

2012년 10월 현재 전국적으로 노동부 인증사회적기업은 680개이며 서울이 157개로 가장 많고, 경기도가 118개로 그 다음이며, 충남은 21개의 사회적기업을 보유하고 있다. 21개의 인증사회적기업의 업종 및 관련 현황을 살펴보면 아래 표와 같다. 업종별로는 돌봄 분야가 4개로 가장 많다.

<표 11> 시도별 인증사회적기업 현황

| 시<br>도 | 전<br>국 | 서<br>울 | 인<br>천 | 대<br>전 | 대<br>구 | 광<br>주 | 울<br>산 | 부<br>산 | 경<br>기 | 강<br>원 | 충<br>남 | 충<br>북 | 전<br>남 | 전<br>북 | 경<br>남 | 경<br>북 | 제<br>주 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 개<br>수 | 680    | 157    | 34     | 18     | 35     | 27     | 20     | 47     | 118    | 36     | 21     | 27     | 26     | 33     | 29     | 39     | 13     |

자료: 한국사회적기업진흥원, 2012년 10월



자료: 한국사회적기업진흥원, 2012년 10월

[그림 4] 시도별 인증사회적기업 현황

<표 12> 충남의 인증 사회적기업 현황

| 인증 시기   | 단체명               | 지역 | 단체유형/<br>설립형태 | 서비스<br>유형   | 업종         | 사업내용사업내용                         |
|---------|-------------------|----|---------------|-------------|------------|----------------------------------|
| 2010.12 | 부여복지마을            | 부여 | 상법상<br>회사     | 일자리<br>제공형  | 건설<br>주택   | 집수리, 청소                          |
| 2010.05 | 충남교육연구소           | 공주 | 민법상<br>법인     | 사회서<br>비스형  | 교육<br>(체험) | 방과후교실<br>농촌학교교육프로그램제공            |
| 2010.12 | 숲속마을작은학교<br>교육사업단 | 금산 | 비영리<br>민간단체   | 혼합형         | 교육<br>(체험) | 교육프로그램 진행                        |
| 2008.10 | 하늘나무노인복지<br>사업단   | 천안 | 법인내<br>사업단    | 사회서<br>비스형  | 돌봄         | 주야간보호/방문요양/사회적<br>일자리창출/밑반찬배달사업등 |
| 2008.12 | 아산YMCA아가야         | 아산 | 법인내<br>사업단    | 기타          | 돌봄         | 베이비시터파견<br>시간제육아사업 등             |
| 2010.07 | 천안돌봄사회서비<br>스센터   | 천안 | 상법상<br>회사     | 일자리<br>제공형  | 돌봄         | 장기요양, 사회서비스사업                    |
| 2010.10 | 휴먼에듀피아            | 연기 | -             | 일자리<br>제공형  | 돌봄         | 노인돌봄미/장애인활동보조/<br>가사간병방문도우미바우처   |
| 2010.12 | 다인돌봄              | 서산 | 상법상회사         | 혼합형         | 돌봄         | 가사,간병                            |
| 2011.05 | 공주돌봄              | 공주 | 상법상<br>회사     | 일자리<br>제공형  | 돌봄         | 장기요양, 사회서비스사업                    |
| 2010.12 | 조치원YWCA올리<br>사업단  | 연기 | -             | 일자리<br>제공형  | 먹거<br>리    | 올리버거 및 친환경음식<br>제조, 판매           |
| 2010.12 | 논산YWCA올리사<br>업단   | 논산 | 비영리<br>민간단체   | 일자리<br>제공형  | 먹거<br>리    | 올리버거 및 친환경음식<br>제조, 판매           |
| 2012.06 | 드림앤챌린지            | 천안 | 상법상<br>회사     | 일자리<br>제공형  | 문화<br>예술   | 뮤직카페, 그린이벤트, 여행                  |
| 2009.07 | 한빛회꽃밭사업단          | 천안 | 비영리<br>법인     | 일자리<br>제공형  | 서비<br>스    | 꽃배달<br>한송이꽃농기사업                  |
| 2010.10 | 천안택배              | 천안 | 상법상<br>회사     | 일자리<br>제공형  | 서비<br>스    | 취약계층 고용 택배사업                     |
| 2011.12 | 지랑                | 홍성 | 상법상<br>회사     | 일자리<br>제공형  | 식품<br>가공   | 전통장류 생산, 판매                      |
| 2010.07 | 하늘땅영농조합           | 논산 | 민법상<br>법인     | 일자리<br>제공형  | 영농         | 장애인 고용 농산물<br>(딸기, 밥, 대추 등) 가공   |
| 2011.12 | 홍성풀무나누미영<br>농조합   | 홍성 | 비영리<br>민간단체   | 일자리<br>제공형  | 영농         | 농산물 1차 가공업, 도농교류<br>사업           |
| 2008.12 | 플러스               | 금산 | 상법상<br>회사     | 기타          | 재활용        | 플라스틱 재활용 사업                      |
| 2012.06 | 나눔가게              | 아산 | 상법상<br>회사     | 지역사회<br>공헌형 | 재활<br>용    | 의류잡화 재활용                         |
| 2010.12 | 사람                | 당진 | 상법상<br>회사     | 일자리<br>제공형  | 제조         | 이주여성 일자리 제공 및<br>봉제사업            |
| 2009.11 | 두레마을              | 연기 | 상법상<br>회사     | 일자리<br>제공형  | 청소         | 청소사업(세차, 소독방역등)                  |

출처: 충청남도 내부자료 (2011년 8월 기준)

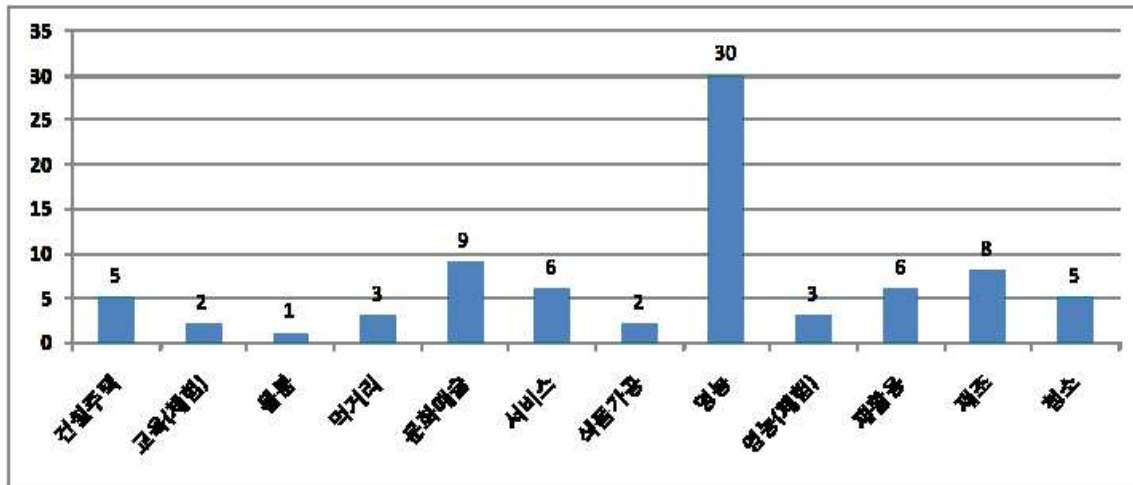
## 2) 지역형 예비사회적기업

2010년부터 시작된 지역형 예비사회적기업의 수는 2012년 8월 현재 80개임. 업종별로 보면, 영농이 30개로 가장 많고, 문화예술이 9개, 제조가 8개, 서비스가 6개 순이다.

<표 13> 업종별 충남형 예비사회적기업 현황

| 업종     | 개수  | 인증 | 충남형 | 사업내용                        |
|--------|-----|----|-----|-----------------------------|
| 건설주택   | 6   | 1  | 5   | 집수리 등                       |
| 교육(체험) | 4   | 2  | 2   | 방과후교실                       |
| 돌봄     | 7   | 6  | 1   | 주야간보호/방문요양/사회적일자리창출/가사/간병 등 |
| 먹거리    | 5   | 2  | 3   | 친환경음식 제조, 판매/ 도시락           |
| 문화예술   | 10  | 1  | 9   | 뮤직카페, 공연, 커피, 여행 등          |
| 서비스    | 8   | 2  | 6   | 꽃배달, 세탁, 택배 등               |
| 식품가공   | 3   | 1  | 2   | 전통장류, 떡, 김치 생산, 판매 등        |
| 영농     | 32  | 2  | 30  | 농촌체험 등                      |
| 영농(체험) | 3   | 0  | 3   | 친환경농산물 생산 가공 판매             |
| 재활용    | 8   | 2  | 6   | 플라스틱 재활용 사업 등               |
| 제조     | 9   | 1  | 8   | 봉제사업, 화장지, 마스크 등            |
| 청소     | 6   | 1  | 5   | 세차, 소독, 건물 시설관리 등           |
| 계      | 101 | 21 | 80  |                             |

출처: 충남형 예비사회적기업은 충남사회경제네트워크 2012년 8월 내부자료  
인증 사회적기업은 사회적기업진흥원 2012년 10월 자료



출처: 충남사회경제네트워크 2012년 8월 내부자료

[그림 5] 업종별 충남형 예비사회적기업 현황

충남형 예비 사회적기업의 시군별 분포현황을 살펴보면 기초지자체 차원에서 적극적인 관심을 기울이는 서천에 가장 많은 예비사회적기업이 분포하고 있고, 다음으로 천안, 논산, 예산 순임을 알 수 있다.

충남형 예비 사회적기업의 조직유형을 살펴보면 상법 회사 (주식회사, 유한회사)가 50개로 전체의 51.5%, 영농(어)법인 28개(28.9%), 민간단체 8개(8.2%)의 순을 차지하고 있다. 상법회사가 많은 수를 차지하는 이유는 공업법인, 비영리민간단체, 사회복지법인, 개별법 협동조합의 설립절차가 어렵기 때문에 비교적 설립이 쉬운 상법회사를 택하는 경우가 많기 때문이다 (충남발전연구원, 2012)

사회적기업과 예비사회적기업의 현황을 시군별, 업종, 조직유형별로 양적으로 살펴보는 것만으로는 이들 기업의 협동조합 전환 가능성에 대해서 판단하기 힘들다. 시군별로 인증 사회적기업 및 예비사회적기업의 현황이 다른 것은 지자체의 의지나 사회적경제관련 논의의 활성화라는 측면만이 아니라 시군별 인구 및 산업여건차이 등에 기인한 측면이 크다. 조직유형의 경우에도 주식회사보다는 영농조합법인이 협동조합 법인과 유사성이 크다고 할 수 있지만, 실제 어떤 조직운영 방식이 협동조합과 유사성을 가지고 있는지는 주체들의 지향 및 역량과 더 관련성을 갖는다. 따라서 시군별, 업종별, 조직유형만을 살펴본 것만으

로는 전환 수요를 파악하기 힘들며 사회적기업 주체들에 대한 조사나 인터뷰를 통해서 파악될 수 있을 것이다.

### 3. 마을기업 현황

행안부에서 추진하는 마을기업은 충남의 경우 2010년 11개, 2011년 26개, 2012년 32개 등 총 69개가 선정되었으나, 사업기간종료 및 사회적기업으로 전환 등으로 2012년 현재 32개 마을기업이 지정되어 있다.

<표 14> 충남의 마을기업현황

| 구 분 | 개소수  | 마을기업유형  | 마을기업명               | 연차 | 특성 및 사업 내용                           |
|-----|------|---|---------------------|----|--------------------------------------|
| 계   | 32개소 | •유형별 : 생태농업형(23, 이중 13개소는 가공형임), 생활(여가)문화형(6), 기타형(3)<br>•년차별 : 1년차 26개소, 2년차 6개소 |                     |    |                                      |
| 천안시 | 1개소  | 생태농업형   | 광덕마을회               | 2년 | •전통장 도예체험 프로그램<br>•광덕산 방문객 대상 산나물 판매 |
| 공주시 | 3개소  | 생활(여가)문화형   | 무르실마을<br>영농조합법인     | 2년 | •공주치즈스쿨 운영<br>•체험학습운영 활성화            |
|     |      | 생태농업형(가공)   | 정안밤통이<br>정보화마을      | 1년 | •껍질 벗긴 밤의 가공·판매                      |
|     |      | 생태농업형   | (주)공생공소<br>농업회사법인   | 1년 | •지역농산물 직거래 유통<br>(로컬푸드)              |
| 보령시 | 2개소  | 기타  | 서해나눔                | 1년 | •해수욕장 인근 입지 활용폐자원 수집 판매 및 방역사업       |
|     |      | 생태농업형(가공)   | 쌈지꽃 사랑회             | 1년 | •특용작물 재배 및 판매<br>•친환경 농약 제조·판매       |
| 아산시 | 5개소  | 생태농업형(가공)   | 다라미 자운영농촌<br>전통테마마을 | 2년 | •자운영 축제<br>•장아찌 등 발효식품 생산·판매         |
|     |      | 생태농업형(가공)   | 소동공소 성모회            | 1년 | •구절초 활용 차 등 제조·판매                    |
|     |      | 생태농업형   | 공수리 부활공동체           | 1년 | •음식물 쓰레기 재활용 토종닭 사육<br>•계란및사육계판매사업   |



|     |     |           |                   |    |   |
|-----|-----|-----------|-------------------|----|---|
|     |     | 생태농업형     | 산들약초작목반<br>영농조합법인 | 1년 | •맞춤비료의 생산<br>•남조나라 임·농산물 생산·판매            |
|     |     | 생활(여가)문화형 | 영인사랑회             | 1년 | •마을관광 카페 운영                               |
| 서산시 | 5개소 | 생태농업형     | 서산팔봉<br>영농조합법인    | 1년 | •감자 축제와 연계한감자 직판<br>장 설치, 운영              |
|     |     | 생태농업형     | 회포마을 참샘고을<br>작목반  | 1년 | •명품쌀 브랜드 및 포장재 개<br>발<br>•농촌체험관광          |
|     |     | 생활(여가)문화형 | 영농조합법인<br>서친숲     | 1년 | •소나무 숲속 자원 활용 자연체<br>험                    |
|     |     | 생태농업형     | 꽃송아리 마을           | 1년 | •향토음식 계국지 체험행사 및<br>판매                    |
|     |     | 생활(여가)문화형 | 별마을 협의회           | 1년 | •별체험관 활용 체험프로그램<br>실시                     |
| 논산시 | 3개소 | 생태농업형(가공) | 포전 녹색농촌<br>체험마을   | 1년 | •마을식당 운영<br>•농산물 가공 및 판매                  |
|     |     | 생활(여가)문화형 | 평매녹색농촌<br>체험마을    | 1년 | •문화예술체험 홍보 전시관 건<br>축                     |
|     |     | 생태농업형(가공) | 전통맛고을<br>공동체      | 1년 | •지역농산물 활용 전통한과 생<br>산                     |
| 당진시 | 2개소 | 생태농업형(가공) | 울리고마을<br>영농조합법인   | 2년 | •울리고문화체험과 연계, 단호박<br>식혜 제조·판매             |
|     |     | 생태농업형(가공) | 백석 올미<br>영농조합법인   | 1년 | •지역특산물(매실) 이용먹거리<br>생산 및 판매               |
| 서천군 | 2개소 | 기타        | 송림 영농조합법인         | 1년 | •마을어장 양식사업<br>•어메니티 창출 사업지 관리             |
|     |     | 생태농업형(가공) | 서천동백꽃<br>작목반      | 1년 | •마을 계절별 농·특산물 생산<br>및 판매<br>•전통간식 제조 및 판매 |
| 청양군 | 3개소 | 생태농업형     | 꽃뽕 영농조합법인         | 2년 | •맥문동 직수매 및 계약재배·가<br>공·판매                 |
|     |     | 생태농업형     | 청양 YMCA           | 1년 | •농산물 생산 및꾸러미 사업을<br>통한 도농활성화              |
|     |     | 생태농업형     | 고인돌 마을            | 1년 | •체험마을과 연계한 농산물 판<br>매                     |
| 홍성군 | 3개소 | 기타        | 내현권역추진위           | 1년 | •꽃밭외 빨간장 활성화                              |

|     |     |           |                     |    |                                   |
|-----|-----|-----------|---------------------|----|-----------------------------------|
|     |     |           | 영농조합법인              |    | •북카페 운영                           |
|     |     | 생태농업형     | (주)홍성반딧불이<br>농업회사법인 | 1년 | •친환경 제철농산물 생산 및꾸<br>러미 사업         |
|     |     | 생활(여가)문화형 | 황곡리 운영위원회           | 1년 | •전통 민속, 전통 놀이,전통 민<br>박, 전통 음식 체험 |
| 예산군 | 2개소 | 생태농업형(가공) | 전통어머니 손맛            | 2년 | •전통장류 제조<br>•전통음식 제조 및 판매         |
|     |     | 생태농업형(가공) | 꿈이익는<br>영농조합법인      | 1년 | •양파 가공제품 제조·판매                    |
| 태안군 | 1개소 | 생태농업형(가공) | 꾸지나무골<br>영농조합법인     | 1년 | •꾸지뽕나무 생산 및 활용 제품<br>개발 판매        |

출처: 충청남도 2012년 8월 내부자료

마을기업 관련된 제도를 좀 더 자세히 살펴보면, 마을기업과 사회적기업은 몇 가지 지점에서 차이점이 있다. 첫째로, 마을기업은 시설비 지원을 하고 지원금 중 20%를 인건비를 쓸 수 있도록 하는데 반해, 사회적 기업은 시설비 지원 없이 인건비, 교육비, 선전홍보비, 신제품 개발비 같은 자산취득이 되지 않는 비용을 지원한다. 둘째로, 사회적기업으로 인증 받으려면 조직형태가 있고, 정관이 있고, 수익창출이 있어야 한다. 이에 비해 마을기업을 훨씬 느슨하다. 셋째로, 사회적기업은 반드시 마을에 기반할 필요가 없지만 마을기업은 몇몇 예외를 제외하고는 읍면리 등의 마을에 기반하고 있다. 즉, 대면적 관계가 가능한 지역에 기반하고 있다. 각 조직마다 자신들의 처한 상황에 맞게 마을기업이나 사회적기업으로 인증을 신청한다. 반드시 그런 것은 아니지만 마을기업은 초창기 창업지원의 성격이 많고, 사회적기업의 경우 기존의 기업을 지원하게 되는 경우가 많다.

이러한 특징을 봤을 때 먼저 마을기업은 협동조합으로 전환가능성이 더 커 보인다. 먼저, 시설비 등으로 지원받은 공유된 자산이 있을 때, 주식회사라는 법인격보다는 협동조합이라는 법인격이 훨씬 더 당위적일 수 있다. 둘째로, 시군단위를 한계로 하며 더 많은 조합원을 끌어들이수록 성공확률이 높은 마을 기업의 경우 주식회사보다 협동조합이 더 적합한 법인격이다. 현재의 마을기업 인증 구조상 마을기업은 수익구조나 비즈니스모델면에서 취약한 초기단계의 기업인 경우가 많지만 장기적으로 마을기업 중 상당수가 협동조합으로 전환할 가능성이 높다.

또한 법인격이 필요한 마을관련 지역개발정책들은 특히 협동조합활성화를 위한 자원이 라고 할 수 있다. 마을 관련 정책 중 포괄보조사업을 추진함에 있어서 법인격이 요구되는데, 마을에 기반 한 법인으로서 협동조합은 가장 적합한 법인격일 수 있다. 포괄보조사업 중 권역단위 종합정비사업, 마을공동소득창출, 마을공동문화조성 등의 사업이 그 예이다.

[그림 1] 그림 7 포괄보조사업 (일반농어촌 개발분야)

| 읍면소재지<br>종합정비  | 권역단위<br>종합정비  | 신규마을<br>조성사업  | 마을공동<br>소득창출  | 마을공동<br>문화조성  | 녹색농촌<br>체험마을  |
|--|---|---|---|---------------|---------------|
| 3년간<br>70억 이내  | 5년 이내<br>50억 이내   | 2년간<br>30억 이내   | 2년간<br>5억원 이내   | 2년간<br>2억원 이내 | 2년간<br>3억원 이내 |
| <ul style="list-style-type: none"><li>농촌마을종합개발</li><li>2개 이상 행정리</li><li>마을수, 주민수 비례</li><li>권역추진위원회</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>행정리 단위 사업</li><li>자부담 20%</li><li>주민 50% 이상 참여</li><li>주민출자법인</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>행정리 단위 사업</li><li>자부담 없음</li><li>마을 공동문화 발전</li><li>마을발전협의회</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>행정리 단위 사업</li><li>체험관광기반시설</li><li>자부담 없음</li><li>성과에 따라 계속사업</li></ul> |               |               |
| 토지의 경우 사업비로 구입 불가 (마을땅, 행정땅, 장기임대, 자부담 구입 등)   |   |   |   |               |               |

출처 : (주) 지역농업네트워크 충청지사

#### 4. 자활기업 현황

<표 15> 충남 자활사업총괄 현황

| 구 분                      | 사 업 명            | 사업명별<br>(내용별)  | 실시방법           | 인 원   |            |           |           |            | 총사업비<br>275억중<br>(자활근로<br>사업비) |
|--------------------------|------------------|----------------|----------------|-------|------------|-----------|-----------|------------|--------------------------------|
|                          |                  |                |                | 소 계   | 조건부<br>수급자 | 자활<br>특례자 | 일반<br>수급자 | 차상위<br>계 총 |                                |
| 총 계                      |                  |                |                | 3,000 | 1,431      | 213       | 172       | 1,184      | 19,521                         |
| 시·군<br>주 관<br>프 로<br>그 램 | 소 계              |                |                | 2,519 | 1,068      | 191       | 163       | 1,097      | 19,521                         |
|                          | 자활공동체            | 행복한<br>가게 등 74 | 민간위탁           | 581   | 70         | 35        | 4         | 472        | 0                              |
|                          | 시장진입형<br>자활근로    | 복지도우미<br>등 57  | 민간위탁<br>지역자활센터 | 599   | 226        | 39        | 27        | 307        | 6,477                          |
|                          | 사회적일자리형<br>자활근로  | 복지간병<br>등 99   | 민간위탁<br>직접시행   | 1,190 | 614        | 89        | 102       | 385        | 10,793                         |
|                          | 인턴형 자활근로         |                | 민간위탁           | 8     | 4          | 0         | 1         | 3          | 71                             |
|                          | 근로유지형<br>자활근로    | 환경정비<br>외 16시군 | 직접시행           | 327   | 246        | 43        | 33        | 5          | 2,180                          |
| 취업<br>지원<br>프 로<br>그 램   | 소 계              |                |                | 295   | 271        | 7         | 5         | 12         | 0                              |
|                          | 취업알선             | 취업알선<br>외      | 위탁             | 283   | 260        | 7         | 5         | 11         | 0                              |
|                          | 자활직업훈련           | 기술습득<br>외      | 위탁             | 3     | 3          | 0         | 0         | 0          | 0                              |
|                          | 직업적응훈련           | 자활의지<br>배양 외   | 위탁             | 3     | 3          | 0         | 0         | 0          | 0                              |
|                          | 창업지원             | 점포임대<br>사업 외   | 위탁             | 4     | 3          | 0         | 0         | 1          | 0                              |
|                          | 자활기업창업<br>지원사업 등 | 생산현장<br>체험 외   | 위탁             | 2     | 2          | 0         | 0         | 0          | 0                              |

출처: 충청남도(2012.4), 충청남도 자활사업 추진성과 및 계획, 충남발전연구원(2012)  
재인용단위: 명/백만원

충남 자활사업 총괄 현황은 위의 충남 자활사업 총괄 현황표에 잘 요약하고 있다. 2012년 4월을 기준으로 충청남도 자활사업에 참여자 수는 3,000명이며, 이중 수급자는 1,431명, 차상위계층은 1,184명이다. 자활사업 중 협동조합전환과 가장 연관된 부분은 자활공동체 혹은 자활기업인데, 이는 국민기초생활보장법에 의한 요건을 갖추고 보장기관으로부터 인정받은 공동체를 의미한다. 2012년 4월을 기준으로 한 아래 표에는 자활공동체가 74개로 되어 있으나, 2012년 8월 추가 조사에서는 68개의 자활공동체가 있었다. 이를 기반으로 현황을 살펴보도록 하겠다.

2012년 8월 현재 충남에는 68개의 자활공동체와, 23개의 '별도운영 공동체'가 있다. 별도운영공동체라함은 기존의 자활공동체에서 출발했으나 차상위계층 이상의 소득을 가진 참여주민이 점차 참여하게 돼서 해서 국민기초생활법상의 자활공동체 기준을 만족시키지는 않지만 자활지원센터가 여전히 내용적 지원을 하고 있는 공동체를 말한다.

이들 두 공동체 중에 협동조합기본법상 설립 최소요건인 5인 이상으로 구성된 자활공동체의 현황을 보면 다음 표와 같다. 충남의 68개의 자활 공동체중 24개가 기본법상의 협동조합을 만들기 위한 최소규모인 5인 이상의 참여주민이 함께 참여하고 있다. 또한 23개의 별도운영 공동체 중에서는 3곳을 제외한 20개 공동체 모두 5인 이상의 참여주민으로 이루어져 있다.

<표 16> 충남 전체 68개 자활공동체 중  
5인 이상 참여주민으로 이루어진 24개 자활공동체의 현황

| 업종   | 지역 | 업명       | 참여주민수 |
|------|----|----------|-------|
| 건설주택 | 공주 | 좋은건축     | 6     |
| 건축   | 서천 | (주)나눔건축  | 6     |
| 교육   | 천안 | 행복한교실    | 9     |
| 돌봄   | 금산 | 돌봄공동체    | 11    |
|      | 당진 | 당진돌봄센터   | 41    |
|      | 보령 | 약손돌보미    | 44    |
|      | 서산 | 약손간병     | 19    |
|      | 서천 | 참사랑간병    | 17    |
|      | 서천 | 약손       | 10    |
|      | 서천 | 천군만마     | 7     |
|      | 아산 | 아가마지     | 13    |
|      | 연기 | 휴먼에듀피아   | 60    |
|      | 예산 | 약손돌보미    | 8     |
|      | 천안 | 약손돌보미    | 17    |
| 먹거리  | 천안 | 즐거운밥상    | 11    |
| 영농   | 예산 | 지활영농조합법인 | 9     |
| 청소   | 보령 | 빛나라      | 14    |
|      | 서산 | (주)깔그미   | 13    |
|      | 서천 | 퍼팩트      | 12    |
|      | 서천 | 새날       | 10    |
|      | 서천 | 아금박      | 9     |
|      | 서천 | 금강       | 12    |
|      | 연기 | 두레마을     | 41    |
|      | 홍성 | 청소합시다    | 7     |

<표 17> 충남 자활센터가 별도로 관리하는 23개 공동체 중  
5인 이상 참여주민으로 이루어진 20개 공동체의 현황<sup>3)</sup>

| 업종 | 지역 | 사업명                       | 참여주민수 |
|----|----|---------------------------|-------|
| 돌봄 | 논산 | 가사간병방문서비스                 | 21    |
|    | 논산 | 노인돌봄종합서비스                 | 23    |
|    | 논산 | 장애인활동지원사업                 | 17    |
|    | 당진 | 4대바우처<br>(장애, 산모, 가사, 노인) | 28    |
|    | 서산 | 노인돌봄미                     | 16    |
|    | 서산 | 중증장애돌봄미                   | 13    |
|    | 서천 | 재가장기요양사업                  | 26    |
|    | 서천 | 노인돌봄기본서비스사업               | 25    |
|    | 아산 | 장애활동지원                    | 40    |
|    | 아산 | 가사간병서비스                   | 8     |
|    | 아산 | 노인돌봄                      | 14    |
|    | 아산 | 장기요양                      | 9     |
|    | 예산 | 돌봄장기요양센터                  | 24    |
|    | 예산 | 노인돌봄미                     | 14    |
|    | 천안 | 돌봄센터                      | 110   |
|    | 청양 | 노인돌봄기본서비스사업               | 18    |
|    | 홍성 | 가사간병방문서비스                 | 10    |
|    | 홍성 | 노인돌봄종합서비스사업               | 16    |
|    | 홍성 | 장기요양                      | 28    |
|    | 연기 |                           | 5     |

3) 국민기초생활보장법상 자활공동체로 성립되기 위해서는 기초생활보장수급자가 1/3 이상이 되어야 한다. 자활사업이 돌봄 분야에서 확대되면서 차상위이상의 지역주민도 참여하게되어 자활공동체로 묶기 힘든 경우 지역자활센터에서는 이들을 별도 공동체로 묶어서 지원하고 있다. 저소득층 참여주민들이 이 사업을 통해 자활해 나간다는 의미에서 여전히 의미 있는 조직들이며, 특히 협동조합전환 가능성 면에서 자활공동체와 동등한 중요성을 갖는다.

자활사업은 노동자협동조합을 지향점으로 했던 역사를 가지고 있다. 제도화된 자활사업은 국민기초생활보장법이 시행된 1996년부터 시범사업으로 시작되었지만, 그 뿌리는 도시빈민지역에서 시작된 생산공동체운동에 두고 있다. 도시빈곤지역에서 민주화운동을 진행했던 ‘민중교회’의 목회자나 활동가들은 빈민들이 노동자협동조합형식의 생산공동체를 통해서 열악한 사회구조 속에서의 경제적 불이익을 극복하고 민주 의식과 공동체적 품성을 발전시켜 나갈 수 있다고 보았고, 실제 생산공동체를 조직하기 시작했다. 이러한 운동에 있어서 1992년에 번역되어 한국사회에 소개된 스웨덴의 몬드라곤의 협동조합복합체가 큰 영향을 미쳤다 (이문국 2010).

현재의 제도화된 자활사업은 정부의 복지전달체계의 일부로서, 초창기 자활운동과는 다른 성격을 가지고 있지만, 여전히 협동조합적 지향성을 많은 측면에서 담고 있다.

첫째로 자활사업의 협동조합 지향성은 단계별 자활사업의 최종단계인 자활공동체가 공동창업이라는 개념을 담고 있는 것에서 들어난다. 현재의 제도상으로 자활근로사업단에 참여한 주민들은 일정 기간이 지나면 자활공동체로의 창업이 요구된다. 현재는 이러한 시간상의 압박과 복지부에서 자활사업단에서 공동체로의 전환을 지역자활센터의 성과지표로 강조하는 경향 때문에 소수 2명 정도의 참여주민만으로 이루어진 자활공동체도 존재하지만<sup>4)</sup>, 기본적으로 협동조합기본법상 설립 최소요건인 5인 이상으로 구성된 자활공동체에 참여하는 참여주민수가 훨씬 더 많다.

둘째로, 자활사업의 협동조합 지향성은 자활공동체의 운영규범을 통해서도 드러난다. 협동조합기본법이 없는 상태에서 자활공동체는 대부분 개인사업자이거나 주식회사 법인격을 갖고 있다. 그러나 자활 활동가들은 자활공동체의 운영에 있어서 “공동운영, 공동분배”와 같은 체계를 만드는 것을 지속적으로 강조해 왔다고 설명한다.

참여주민들과 협동조합의 원칙이 뭐다라고 이야기를 하는 것은 아니지만 개개인의 의견이 반영되는 것이 중요하다는 이야기는 늘 해왔어요. 공동운영, 공동분배의 체계 만들고 하는 것은 끊임없이 해 오

---

4) 기존의 국민기초생활법상으로는 최소 2인 이상이 참여해야 자활공동체를 구성할 수 있었다. 2012년 8월부터 시행되는 개정된 국민기초생활보장법에서는 1인 창업도 가능하다.



고 있는 거예요 (사회적경제 활동가, 2012. 8)

이러한 협동조합적 운영규범은 현재 충남 자활공동체의 대부분은 협동조합적 운영원리를 담은 정관을 가지고 있다. 특히 협동조합기본법이 없는 상황에서 사회적기업으로 승인 받기 위해 주식회사로 등록한 경우에도, 주식회사의 정관과 별개로 협동조합적 운영규정을 두는 곳이 많다. 아래의 표는 돌봄분야의 자활공동체로서 주식회사의 법인격을 가지고 있는 자활공동체가 내부적으로 두고 있는 운영규정의 사례를 보여준다. ‘조합원에 의한 민주적 관리(1인1표)’, ‘조합원의 경제적 참여’, ‘교육·훈련 및 정보제공’, ‘지역사회에 대한 관심’과 같은 협동조합의 주요 원칙이 규정에 담겨 있음을 알 수 있다.

물론 이러한 규범이 실제 자활공동체의 운영에 있어서 실제 얼마나 구현되고 있는가는 별개의 문제이다. 그러나 최소한 그러한 규범이 자활사업 내에 존재한다는 것은 협동조합 활성화 관련한 의미 있는 자원이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 특징 때문에 한 자활사업 활동가는 장기적으로는 대부분의 자활공동체 혹은 자활기업들이 협동조합으로의 전환할 것이라고 전망한다. 즉 자활공동체의 내용이 협동조합이기 때문에 협동조합기본법에 의한 법인격은 그 몸에 잘 맞는 옷일 수 있다는 것이다.

그동안에서는 사업자가 되려면 개인사업자로 되는 거였어요. 함께 일하고 함께 나누고 그리고 운영을 함께 한다고 이야기 하는데 실제 사업자 등록을 할 때는 사업자명의로 대표가 되게 돼 있는 거죠. …… 내용상으로 협동조합을 지향하는데, 외피는 개인사업자였던 거죠. 그렇다 보니 [자활공동체 중] 몇 개가 준비하고 있다고 말하기가 힘들어요. 자활 사업 전체의 흐름이 그렇게 가야 된다고 알고 배우고 하고 있는 거니까요. 자활 사업을 진행하면서 만들어 지고 있는 사업 단들은 협동조합은 지향점 이에요. 바로 12월1일 요이 땅 하지는 않았지만 대부분은 [협동조합으로] 가려고 할 거예요. (충남 자활활동가, 2012. 8. 1)

<표 18> 돌봄분야 자활공동체의 운영규정사례

|                      |  |
|----------------------|--|
| 제 3조<br>(목적)         | 일하는 사람들이 <b>함께 기업을 소유하고 관리</b> 함으로써 보다 인간적이고 민주적인 일터와 질 높은 사회서비스를 통해 일자리를 만들고 나아가 경제민주주의실현과 지역공동체에 기여함을 목적으로한다.  |
| 제 5조<br>(공동체원의 가입자격) | 공동체원은 본 공동체의 정신과 목적을 공유하고 정관, 규약 및 제 규정에 동의한 자로 다음과 같이 한다. ① 공동체원은 본 공동체의 목적에 동의하며, <b>운영과 경영에 참여</b> 한다.  |
| 제 6조<br>(공동체원의 권리)   | ①공동체원은 출자액이나 지위에 관계없이 <b>1인1표제</b> 로 선거권과 피선거권을 평등하게 가진다.<br>②공동체원은 공동체의 운영과관련한계획수립등제반사항을알권리가있다.<br>③공동체원은 공동체의 교육 등의 모든 제반 사업에 참여할 권리와의무를 가진다.                        |
| 제 7조<br>(공동체원의 의무)   | 모든 공동체원은 센터의 목적에 따라 그 원칙을 준수하고 다음과 같은 의무를 가진다.<br>①공동체원은 <b>소정의 출자금</b> 을 납입하여야 한다.<br>④공동체원은 이사회에서 정하는 교육 및 회의에 성실히 참석하여야한다.<br>⑦연말정산시 당해연도의 발생한 손실은 공동체원의 공동책임으로 한다. |
| 제 10조<br>(총회)        | 총회는본사의최고의결기구로정기총회와임시총회가있다.<br>③모든 공동체원은 동등한 의결권과 발언권을 가지며 <b>1인1표</b> 의 투표권을 행사한다.   |

이러한 특징 때문에 자활공동체를 거쳐서 사회적기업이 된 곳이 건강하다는 평가를 받기도 하며 협동조합전환에 가장 적극적인 기업체들이기도 하다. 사업적기업 및 마을기업 인증 업무를 하고 있는 한 활동가는 사회적기업으로 인증 받은 조직이 상당수가 자활공동체를 거쳐서 온 경우이며, 이들이 전반적으로 사회적기업을 잘 이해하고 있고 건강하다고 말한다.

## 5. 지원조직현황

### 1) 행정지원조직현황

#### (1) 충남도 및 시군단위 행정지원조직

충남도 사회적경제 TF팀은 충남도 경제통상실 일자리정책과에 있고 충남도 차원의 사회적경제 정책을 총괄하도록 되어 있고, 사회적경제조직 중에서 사회적기업(노동부), 지역형 사회적기업(충남도)와 마을기업(행정안전부)의 업무를 담당하고 있다. 구체적으로 업무를 보면 사회적경제 제도 및 기본전략 마련, 인재·조직육성 및 생태계 조성, 이해확산 및 지원역량 강화, 사회적기업 제도 및 기본전략 마련, 발굴 육성, 실국 연계사업 발굴 추진, 중간지원기관 운영관리, 공모·지정·관리, 재정지원사업 추진, 일자리창출사업, 사업개발비 등 지원, 사회적기업 지도관리, 기타 사회적경제 관련업무 지원, 마을기업(자립형공동체사업) 업무 추진, 마을기업 지도관리 등이 그 업무로 포함되어 있다.

그러나 사회적경제 충남도의 다른 사회적 경제영역인 농식품부 농어촌공동체회사, 여성가족부 여성일자리창출사업, 보건복지부의 자활기업, 기타 개별법상의 협동조합을 아우르는 기능을 하고 있지는 못하다. 부처 간 조율업무가 중요한 이유이기도 하다.

기초자치단체의 경우 사회적기업 관련 업무는 지역경제과, 경제진흥과, 경제통상과, 산업경제과, 경제과 등 이름은 다르지만 대부분 경제부서에서 담당하고 있다. (충발연, 2012).

그러나 사회적기업 외에 다양한 사회적경제관련 업무는 각 사업별로 복지부, 주민지원과, 수산과, 농정과, 산림조성과 등 다양한 부서들과 연관됨으로 부처 간 연계가 필요한 상황이다.

#### (2) 충남발전연구원 부설 사회적경제지원센터

충청남도 사회적경제 육성을 위한 중간지원조직인 충남사회적경제지원센터 충청남도사회적기업육성지원에 관한 조례 시행규칙과 충청남도사회적기업육성기본계획에 의거하여 2010년 12월에 설립되었다. 주요 설립목적은 사회적경제조직의 발굴 및 자립 등 종합적 서비스 지원, 충청남도 사회적경제 생태계 기반 확충 및 저변확대를 위한 연구조사 및 정책개발, 충청남도 사회적기업 및 마을기업육성지원이다.

<표 19> 충남 협동조합 관련 지원 조직 현황

| 도 단위                           |                            | 시군 단위            |        | 읍면리 단위<br>(예:홍동면) |  |
|--------------------------------|----------------------------|------------------|--------|-------------------|--|
| 충남도청                           | 경제통상실<br>일자리정책과<br>사회적경제TF | 시군               | 경제진흥과  | 마을활력소             |  |
|                                | 보건복지국<br>사회복지과             |                  | 사회복지과  |                   |  |
|                                | 농수산국<br>농촌개발과              |                  | 농림과    |                   |  |
|                                | 기타 전 실국과                   |                  | 기타 전 과 |                   |  |
| 충남발전연구원<br>부설사회적경제지원센터         |                            | 시군단위<br>일자리종합센터  |        |                   |  |
| (사)충남사회경제네트워크<br>부설사회적기업통합지원센터 |                            | 시군<br>협동사회경제네트워크 |        |                   |  |
| (사)충남지역자활센터협회                  |                            | 지역자활센터           |        |                   |  |
| (사)충남사회적기업협의회                  |                            | 시군<br>사회적기업연합회   |        |                   |  |

## 2) 민간중심 지원조직현황

### (1) 충남사회경제네트워크

(사)충남사회경제네트워크는 민간조직으로서 “사회적경제 조직 간의 연대를 지원하고, 지역민참여확대, 민·관, 민·민의 협력 강화를 도모함으로써, 사회적경제 생태계를 구축하고 확산하여 연대와 협동, 순환과 공생의 내발적 지역경제 활성화에 이바지”한다는 목적으로 2012년 3월에 설립되었다. 충남사회연대회의, 충남지역자활센터협회, 사회적기업협의회, 충남 의제 21 등 다양한 사회단체들이 들어와 있다.

(사)충남사회경제네트워크는 부설기관으로 사회적기업통합지원센터를 두고 있다. 2012년 초 충남도에 사회적기업과 마을기업을 통합적으로 지원하기 위한 통합지원센터가 필요하다는 공감대가 민·관에 형성 되면서, 충남도는 사회적기업통합센터를 구성하기로 결정하였고, 이에 사회적경제관련 활동가들이 적극적으로 응하여 (사)충남사회경제네트워크를 구성하여 통합지원센터운영 기관으로 공모를 통해 선정되었다.

사회적기업통합지원센터의 활동은 사회적기업 및 마을기업관련 관련 인증실무, 심사 행정 지원, 발굴 및 상담, 교육 및 컨설팅 업무를 하고 있다. 이 센터는 또한 시군단위 지자체에서의 사회적경제 관련 활동도 지원한다. 예컨대, 보령시에서 “농·어·산촌 법인 및 리더를 대상으로 사회적기업 마을기업에 대한 인식을 제고하고 새로운 사업 및 아이디어를 발굴하여 향후 지역의 건강한 사회적경제 조직으로 성장”할 수 있도록 하기 위한 목적으로 사회적경제아카데미를 진행하고자 했을 때 충남사회적기업통합지원센터가 교육을 위탁받아 강연과 답사 등의 프로그램으로 진행하여 60명이 수료하기도 했다.

(사)충남사회경제네트워크는 별도의 프로젝트로서 ‘충남사회적경제 네트워크 구축 및 중간지원조직 육성사업’을 진행 중이다. 사업내용을 보면 (1) ‘시군별 사회적경제 네트워크,’ (2) ‘업종별 사회적경제 네트워크,’ (3) ‘지역밀착형 중간지원조직 발굴’이 중심내용이다. (1) 시군단위에서 사회적경제조직 전체를 아우르는 네트워크로는 홍성협동사회경제네트워크가 구성이 되었고, 사회적기업의 네트워크로는 금산(7개 기업), 논산(9개 기업), 서산(5개 기업), 천안(7개 기업)에서 구성되었다. (2) 업종별 네트워크로는 사회적경제조직 전체를 아우르는 네트워크는 아직 구성되지 않았고, 사회적기업들로 구성된 업종별 네트워크는 7개 분과에서 구성되었다. 주택건설분과(5개 기업), 돌봄분과(7개 기업), 환경분과(5개 기업), 로컬

푸드분과(6개 기업), 교육문화예술분과(4개 기업), 제조유통분과(5개 기업), 생산유통분과(3개 기업)이 구성되어 월 1회 정도의 모임을 시작하고 있다. 지금까지는 사회적기업협의회가 자체적으로 주도해서 만들었고, 앞으로 질적 도약이 필요할 때 충남사회경제네트워크가 교육 및 활동가 지원을 할 예정이다. (3) 지역밀착형 중간지원조직으로서는 홍성지역의 지역센터 마을활력소가 활동하고 있다.

이 밖에 별도 프로젝트로 ‘예비사회적기업 기초컨설팅(코칭) 지원사업’으로서 사회적기업 인사 노무, 세무 회계, 법무 등 기업운영 기본 분야 컨설팅을 사회적기업 진흥원의 예산지원으로서 진행할 예정이다.

## (2) 충남지역자활센터협회 및 시군의 자활지원센터

충남지역자활센터협회는 충남지역 시군의 15개 지역자활센터의 협의체이다. 충남의 15개 시군에는 각각 지역자활센터가 있다. 지역자활지원센터는 “근로능력이 있는 저소득층에게 집중적·체계적 자활서비스를 제공하고, 수급자 및 차상 위 계층의 자활촉진에 필요한 사업을 수행하는 핵심 인프라로서의 역할을 수행”하기 위해 국민기초생활보장법에 근거하여 설립된 기관이다. 각 지역자활센터는 복지부의 자활지침에 따라서 5명-7명의 상근인력으로 구성되어있다. 주요사업은 “(1)근로능력이 있는 저소득층의 자활 의욕 고취 및 기초능력배양을 위한 교육프로그램의 개발·운영, (2) 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육·취업알선, (3)창업을 위한 자금융자 알선, 창업지원 및 기술·경영지도, (3) 근로능력이 있는 저소득층이 경제적으로 자립할 수 있는 공동체를 설립해 자립·자활 할 수 있도록 체계적으로 지원하는 것이다” (노병갑 2012).

자활지원센터의 참여주민들은 상담 등의 인큐베이팅 과정을 거쳐 개인별 자립계획을 세우거나 사업단에 참여이후 자활공동체로 전환함으로써 공동창업의 기회를 갖게 된다. 현재의 제도상으로는 사업단 참여 이후 일정 기간이 지난 후에 자활공동체를 설립하여 독립하도록 되어 있고, 이때 부가가치세법상의 2인 이상의 사업자로 설립하게 되어 있다. 사업단 참여시기 동안 참여주민은 기초생활보장법에 의한 자활급여를 지불 받고 사업에서 나온 수익금 전체를 적립했다가 나중에 자활공동체가 될 때 창업 자금으로 쓰게 되어 있다. 참고로 자활공동체의 명칭은 2012년 8월부터 시행되는 개정국민기초생활보장법에 의해 자활기업으로 변경되었다.

### 3) 민간 당사자조직

충남도에는 사회적기업의 당사자 조직인 사회적기업협의회가 있으며, 시군단위에서도 이러한 협의회가 구성되고 있다. 또한 충남 마을기업협의회를 만들려는 것도 현재 추진 중이다. 충남사회경제네트워크 관련담당자는 “이해당사자들의 욕구가 있고 행안부에서도 자기조직화의 욕구가 있다”고 말한다. 이러한 움직임에는 “행정안전부가 고용노동부 사회적기업의 보조수단으로 마을기업이 되는 것에 대해 일정정도 안타깝게 생각하는 경향”도 반영되어 있다고 한다.

업종별 네트워크를 보면, 사회적경제조직 전체를 아우르는 네트워크는 아직 구성되지 않았고, 사회적기업들로 구성된 업종별 네트워크는 7개 분과에서 구성되었다. 주택건설분과, 돌봄분과, 환경분과, 로컬푸드분과, 교육문화예술분과, 제조유통분과, 생산유통분과이 구성되어 월 1회 정도의 모임을 시작하고 있다. 자활에서도 분과모임이 구성되어 있다.

시군단위에서 사회적기업, 마을기업, 자활 등과 같은 사회적경제조직을 포괄하는 네트워크가 만들어지려는 움직임도 있다. 홍성 협동사회경제네트워크, 천안 협동사회경제네트워크가 이미 구성되어 활동을 하고 있다.

## 제5장 협동조합관련 주요이해당사자 조사 결과

### 1. 전환 예상 분야

(1) 자활에 기반하여 독자적 운영 능력을 갖춘 사회적기업들

협동조합의 전환을 구체적으로 준비하고 있는 곳이 어디냐고 물었을 때 충남지역의 대부분의 활동가들이 세 군데 (주)즐거운 밥상, (주)두레, (주)천안돌봄사회서비스센터 사회적기업을 지적했다. 자활에서 시작해서 사회적 지향을 강하게 가지고 있으며, 덧붙여서 어느 정도 독립적으로 운영능력을 갖춘 곳들이 협동조합으로 전환을 가장 먼저 시작할 수 있을 것이라고 보았다.

전환을 구체적으로 준비하는 곳은 (주)즐거운밥상, (주)두레, (주)천안돌봄사회서비스센터 세 군데와 홍성지역 정도이다. 사회적경제 분야에서 독자적 운영, 영업에 대한 전망성이 있는 곳으로 당장 시작할 수 있는 곳은 그 세 곳 정도와 홍성정도 이다. (천안 활동가 P씨).

수도권에서 협동조합 전환을 준비하고 있는 사회적경제 조직들의 경우에도 이러한 경우가 많다. 한국협동조합연구소가 전환 컨설팅을 진행하고 있는 S 돌봄센터도 그러한 사례이다.

저희는 처음부터 주민들과 함께 결정하고 함께 하는 방식을 생각해 왔습니다. 그래서 공동체라는 것을 굉장히 중요하게 여기고 있지요. 저희가 협동조합으로 전환하겠다고 생각하는 이유는, 애초 우리가 가진 지향과 맞기 때문입니다. (수도권의 S기관 P씨)



## (2) 마을기반 사회적경제조직들

또한 역사성을 가진 홍성지역의 조직들이 협동조합으로 전환할 수 있을 것이라고 보았다. 홍성의 한 활동가는 마을에 기반한 공동체성을 두고 시작한 조직들은 대부분 장기적으로는 협동조합으로 전환하고 싶어 할 것이라고 예상했다.

**홍동같은 경우, 홍동이라는 지역은 4천 명 정도 살고 있는 작은 마을인데도 풀무학교를 중심으로 해서 협동조합 방식으로 마을의 조직들을 만드는 방식으로 동네가 이루어져 왔다. 법인격은 없지만 모든 조직들이 협동조합방식으로 만들어진 거죠. 그러다 보니 협동조합 기본법 통과 이후에 협동조합 법인으로 해 보고 싶다고 하시는 분들이 거의 대부분이다.** 한 예를 들면 원예를 같이 하고 있는 농업생태원예조합, 그리고 준비되고 있는 할머니장터조합, 영농조합법인으로 활동하고 있는 풀무학교 생협, 그리고 107명 정도가 같이 출자해서 만들어진 마을카페도 다 관심을 가지고 있다. 지역의 교육조합 형태로 적게 모여져 있는데 여기도 그렇고, 연구 관련된 지역의 단체들이 있는데 여기도 연합해서 협동조합으로 해보고 싶다는 생각을 갖고 있다. (홍성 활동가 P씨)

## (3) 공동소유에 기반한 대부분의 사회적경제조직들

더 일반적으로는 개인사업이 아닌 조직의 사업으로 출발한 대부분의 사회적경제조직들이 시간이 걸리더라도 대부분 협동조합으로 전환할 것이라고 보기도 했다. 사회적 자원을 가지고 공동 소유에 기반하여 출발한 대부분의 사회적경제조직들에는 협동조합이 가장 적합한 조직구조이기 때문이다.

자기 사업으로 만들어졌느냐 조직의 사업으로 만들어졌느냐에 따라 달라질 텐데, **대부분 조직의 사업으로 시작한 곳은 협동조합으로 전화하지 않겠나 생각합니다. 시차와 선후는 있겠지만 대부분 그렇게 갈 겁니다.** 개인적으로는 현행법의 한계 상 주식회사를 선택했

지만, 출자의 부분에도 한 개인에게 집중된 부분을 덜고 싶은 부분도 있고 자기가 출자했을 때 가질 수 있는 힘이 있는거잖아요. 그들이 몰입하는 정도, 책임감의 정도가 고양될 거니까 가야한다고 생각해요 (공주의 활동가 C씨).

**자활공동체**는 원래 노동자생산협동조합을 기원으로 하고 있습니다. 협동조합기본법이 시행되면 이제 제 옷을 입을 수 있을 것으로 보입니다. 그런데 생각보다 많은 수가 협동조합으로 전환될 것 같지는 않습니다. 다른 지역은 모르겠고, 경기도 지역만을 놓고 보면 초기에 10% 정도 될까? 아무래도 지금은 (협동조합으로) 전환하는 곳을 관망하는 경향이 큰 것 같습니다. (수도권 자활센터 K기관 K씨)

협동조합이 무엇인지 막연히 생각하는 것은 있지만, **저희는 처음부터 협동조합 방식으로 운영해 오고 있다고 생각합니다.** 다만 법인격이 없었을 뿐이지요. 지금은 일반 협동조합으로 할지, 아니면 사회적협동조합으로 하는 것이 적합한지가 고민입니다. (전환을 준비 중인 꾸러미사업을 하는 U기업 Y씨)

#### (4) 공동체적 일터를 지향하는 영리기업

또한 공동체적 일터를 지향하는 영리기업 중에서도 협동조합 전환을 준비하는 곳들이 있다. 협동조합연구소에 전환 교육 컨설팅을 의뢰하여 긴 시간에 걸쳐 협동조합에 대한 가치와 의미에 대해 교육하고 협동조합적 혁신에 대한 고민을 함께 하고 있는 수도권 H기업은 그 사례이기도 하다.

우리의 지향이 무엇이라고 명확하게 이야기할 수는 없지만, **직원들도 인정하는 것은 우리가 돈만 벌기 위해서 사업을 하는 것은 아니라는 것입니다.** 그래서 대안기업연합회라는 곳도 가입하고, 사회적기업도 하려다가 아닌 것 같다고 생각해서 그만두기도 했습니다. 우리의 지향이 협동조합이라고 생각한 것은 아니지만, 지금까지 우리가 생각해오던 것을 협동조합 방식으로 할 수 있다는 생각을 하고

있습니다. (협동조합 전환을 준비 중인 수도권의 H기업 S씨)

사회적기업이나 자활 쪽에서 전환되는 협동조합은 아무래도 비영리적 성격이 강할 겁니다. 그러한 비영리적 성격의 협동조합도 있어야 하지만, 영리적 성격이 강하지만 공동체를 지향하는 협동조합도 많아져야 한다고 봅니다. 그러한 의미에서 저희는 영리 섹터에서 협동조합의 모델이 되고 싶습니다. (수도권 H기업 S씨)

(5) 그러나 많은 사회적 경제조직들이 아직은 기다리는 중

이처럼 많은 사회적기업들이 전환을 고민 중이지만, 아직 구체적으로 준비를 시작한 곳은 많지 않다는 의견이 많았다. 이는 전환에 장애요인이 있기 때문이라고 말할 수 있을 텐데, 이는 아래의 전환 장애요인에 대한 항목에서 더 자세히 찾아 볼 수 있을 것이다.

사회적기업이나 마을기업 가운데서 제일 처음부터 협동조합으로 만들어 졌으면 좋겠다고 생각했던 곳이 많이 있다. 그런데 그쪽 분들도 굉장히 많은 고민을 하고 있다. 사회적기업 107개 마을기업 32개 가운데서 꽤 많은 분들이 협동조합으로 전환을 하고 싶다고 말씀은 하시는데 구체적으로 준비하는 곳은 거의 없고 굉장히 기다라고 있다고 할 수 있다.” (홍성 활동가 P씨)

## 2. 신규 설립 예상분야

### (1) 마을 기반 사회적 경제조직

신규설립이 예산되는 분야를 물었을 때 마을 만들기 관련된 곳을 많이 이야기 했다. 주민기반 사업들이 협동조합으로 이루어질 가능성이 많다는 것이다. 또한 마을만들기 사업을 하려면 법인격이 필요한 경우가 많은데 이때 협동조합이 적합하다는 의견도 있었다.

마을만들기에 관한 협동조합이 많이 생겨날 것 같아요. 개인적으로 사회적협동조합으로 마을 코디를 할 수 있는 협동조합을 만들고, 그 밑에 수익사업을 할 수 있는 개별 협동조합을 만들고 싶기도 하구요 (천안활동가 P씨)

마을만들기 사업을 하려면 대부분 법인격이 필요하잖아요. 그런 곳들이 지원만 잘 되면 협동조합으로 될 가능성이 많겠죠. (충북 컨설턴트 Y씨)

마을공동체기업들은 협동조합 방식으로 운영되어야 하는 것을 원칙으로 하고 있습니다. 협동조합을 못 박지 않은 이유는 법인이 아닌 단체도 마을공동체기업을 할 수 있도록 하기 위해서였습니다. 그러나 만약 법인격을 획득해야 한다면, 열이면 아홉은 협동조합으로 해야 할 것으로 봅니다. (사단법인 마을 M기관 K씨)

### (2) 노동력이 중요한 분야나 부가가치가 높은 분야

업종별로는 노동력이 중요한 분야나 부가가치가 높은 분야에서 신규설립이 많이 될 것이라고 예상하는 경우가 있었다. 돌봄이 그 대표적이 경우이다.

업종 면에서 본다면 **돌봄**처럼 자기 노동력으로 자기가 먹고 사는 부분이나 부가가치가 높은 부분은 다 그럴 수 있어요. 자기가 가지고 있는 노하우나 전문성을 가지고 있는 부분은 의외로 잘 할 수 있다고 생각해요 (공주활동가 C씨)

### (3) 교육, 문화, 복지 분야

또한 교육, 문화, 복지 분야의 협동조합을 예상하는 경우도 많았다. 주거의 문제, 노후의 문제 등 다양한 생활과 복지의 문제를 협동조합이 풀어나갈 수 있다는 것이다.

천안 FC가 협동조합으로 설립될 예정이에요. **문화 교육 스포츠** 분야에서 협동조합이 많이 설립될 것이라고 생각해요. 또 학생들의 직업과 생활에 대한 멘토링을 하는 협동조합을 만들고자 준비중이구요. (천안 활동가 C씨)

**교육에 대한 문제, 주거에 대한 문제, 노후에 대한 문제.** 생활 속에서 이루어질 수 있는... 그 안에서 뭐든지 협동조합으로 만들 수 있어요 (홍성 활동가 P씨)

충남의 활동가뿐만 아니라 수도권에서 귀촌을 계획하는 사회적경제 활동가의 경우도 문화예술 협동조합을 만들고 싶으며 그러한 분야의 협동조합이 생겨날 수 있을 거라 예상했다.

저는 10년 넘게 학원 쪽 사업을 해 왔습니다. 많지는 않지만 돈도 조금 벌었습니다. 그런데 이제는 하던 사업을 접고, 고향으로 돌아가서 **문화예술**을 가르치는 협동조합을 만들고 싶습니다. 시골 같은 데 보면 전통문화를 지켜오는 분들이 없지 않습니다. 그런데 대학교 동아리 같은 곳에서 **전통문화**를 배우려는 학생들도 꽤 될 듯합니다. 협동조합을 만들어 이들을 잘 매칭 시키면 지역사회도 발전될 수 있으리

라 생각합니다. (귀향을 계획하는 L씨)

소비생활분야의 협동조합이 확대 될 것이라는 전망도 있다. 서울시에서는 아파트를 기반으로 한 생활복지협동조합을 전략적 육성분야로 선정하여 포럼을 진행한 바 있기도 하다. 아래는 수도권지역의 사회적경제활동가이자 세무사의 의견이다. 또한 대기업의 독과점에 대응하는 소비협동조합에 대한 수요도 있었다.

제가 볼 때 **아파트협동조합**이 많이 만들어졌으면 좋겠습니다. 아파트별로 장터를 하는데, 거기서 벌어들이는 돈이 어떻게 사용되는지 지금은 아무도 모릅니다. 그리고 장터에서 취급하는 물품이 어디에서 오는 물건인지도 잘 모릅니다. 만약 이러한 사업을 협동조합으로 운영하게 되면, 운영과정이 투명해질 수 있고, 믿을 수 있는 농산물을 취급할 수 있으리라 봅니다. (J세무사)

저는 통신협동조합 컨설팅을 생각하고 있습니다. 사람들은 통신사들이 돈을 버는 메커니즘을 잘 모르는 것 같은데, 통신소비자들이 많이 모인다면 통신사들과 협상을 벌여 충분히 가격을 다운시킬 수 있으리라 생각합니다. (수도권 J씨).

#### (4) 농촌에 맞는 협동조합

충남지역의 특성에 맞게 농촌의 특성이 강한 협동조합이 많이 만들어질 것이라고 보는 활동가들이 있었다.

신규로 활성화 될 수 있는 분야라면 소농들이죠. 소농들이 많은데 소농들의 협동조합은 필요해요…….주식회사인 마을기업 소농들이 있는데 협동조합이 되면 전환하겠다고 야심찬 꿈을 가지고 있어요. (공주활동가 C씨)

농촌에 기반하고 있기 때문에 생산활동과 직결되는 협동조합을 고민하고 있어요. (홍성 활동가 P씨)

### 3. 협동조합 설립·전환·활성화 장애요인

#### (1) 홍보와 교육의 부족

협동조합설립과 설립 전환에 구체적으로 나서는 곳이 부족한 이유에 대해서 협동조합에 대한 홍보와 교육이 부족하다는 지적이 있었다. 기본적으로 협동조합이 무엇인지에 대한 홍보와 교육이 부족하다는 것이다.

자활에서 나온 곳들은 협동조합으로 간다는 기본적인 생각이 있다. 저도 그렇고, 밥상도 그렇고, 두레도 그렇다. 그런데 다른 곳은 **학습된 경험이 없어서 낯설어 할 것 같은데**, 잘 모르겠다. (천안 J활동가)

협동조합에 대한 교육이 충분하지 않은 상태에서 법인격만 획득하는 것은 협동조합의 성공률을 낮추는 요인이 된다는 의견도 있다.

사회적기업이라고 해서 다 사회적기업이 아니잖아요. “마을 기업이나 사회적기업이나 이런 분들의 협동조합에 대한 충분한 이해가 전제된 상태에서 법인격을 갖추어 가는 게 낫겠다. 아니면 또 그냥 껍데기만 외피를 쓸 것 같다”라는 차원에서 **더 신중하게 교육을 중심으로 먼저 고민**을 하는 거예요 (홍성 활동가 P씨)

교육과 홍보의 부족은 협동조합으로의 전환에서 가장 큰 장애물이기도 하다. 협동조합연구소가 전환 컨설팅을 하고 있는 수도권의 한 자활기업의 직원들의 경우도 협동조합에 대한 교육을 하기 전 초기에는 협동조합에 대한 막연한 불안과 걱정을 이야기 했었다. 초기

에 협동조합으로 전환이 어떤 장점을 갖는지 묻기도 했다. 또한 탈퇴시 출자금을 돌려받는다는 기본적인 내용에 대한 공유도 아직 되지 않았었다.

우리는 지금 이 상황도 괜찮은데, 꼭 협동조합으로 전환해야 하는 것인지 모르겠습니다. 그리고 협동조합을 전환하면 구체적으로 무엇이 좋은지도 모르겠고요. 협동조합을 하면 출자금을 내야 한다던데, 지금도 수익이 많지 않은 상황에서, 우리에게 부담을 떠넘기려는 것은 아닌지 하는 생각도 있습니다. (수도권 S기업 C씨)

협동조합이 되면 출자금을 내야 하는데, 얼마를 내는지 궁금합니다. 그리고 출자금을 나중에 돌려받을 수 있는 건가요? 만약 출자금을 낸다면 배당은 얼마나 받을 수 있나요? 원금은 까먹지 않고 보존되는 건가요? 확실한 무엇이 있지 않으면 저는 조합원 가입이 망설여집니다. (수도권 A기업 K씨)

교육과 홍보의 부족은 우리사회에 협동조합이 성공할 수 있는 저변이 부족한 것이 아닌가라는 반문에서도 확인된다. 어릴 때부터 경쟁에서 승리하라고만 배우는 사회에서 성공적 협동조합경영이 쉽게 이루어 질 수 있겠냐는 것이다. 협동에 대한 교육이 어릴 적부터 필요하다는 의견이다.

협동의 경험을 체화되고 그걸로 삶이 행복했던 소중한 경험들이 있었을 때 그걸 재현하고 다시 만들어내고 싶어서 열정을 보일 수 있는 거죠. 그런데 그 경험이 없는데 누가 얼마나 성공할 수 있을까 싶은 거죠 (사회적경제 활동가 C씨, 2012. 8)

특히 협동조합으로의 전환을 준비하고 있는 서울의 S사의 활동가는 교육과 홍보에 있어서 행정의 역할을 지적한다. “협동조합은 원래 연합회가 중간지원기관의 역할을 하는 것이 맞지만 연합회가 없거나 활성화되지 않은 곳에서는 그렇게 되기까지 행정의지원이 필요하다”는 것이다.



협동조합은 어쨌거나 자주·자립이 원칙인데, 그렇다고 행정이 가만히 손 놓고 있는 것은 아니라고 생각합니다. 협동조합은 원래 연합회가 중간지원기관 역할을 하는 것이 맞지만, 연합회가 없거나 활성화되지 않은 곳에 대해서는 연합회가 만들어지기까지 행정적 지원이 필요하다고 생각합니다. 특히 교육과 홍보를 통해 협동조합에 대한 시민들의 인식을 높이는 것이 무엇보다 행정이 할 수 있는 일이라고 생각합니다. (서울시 S사 K씨)

## (2) 컨설팅 등 지원의 부족

또한 협동조합으로 전환하는 데 있어서 컨설팅과 같은 지원이 필수적인데 이러한 부분에 대한 지원이 부족한 것도 원인으로 지적되고 있다.

그리고 아직 협동조합으로 전환하기 위해서는 구체적인 컨설팅, 심도 있는 지원이 필요한데 아직까지 이런 것을 해줄 수 있는 전문성을 가진 곳이 부족해요. 그런 컨설팅을 하는 사회적기업이든 뭐가 만들어져야 하지 않을까 생각해요 (천안활동가 P씨).

특히 협동조합으로의 전환 의지가 강한 사회적경제조직들의 경우에도 막상 어떻게 시작해야 할지 막막해 해 하고 관망하게 되는 이유이다.

해야 될 일이 산적해 있고 해서 힘들다. 우선순위에서 밀린다. 구체적으로 어떤 교육 어떤 준비를 해야 되는지 아직 안 나왔다. 사회적기업으로 나올 때도 컨설팅도 받고 실무자들과 함께 연구해오라고하고 논의를 거쳤다. 법령을 봐서 해결을 볼 건 아니다. 전혀 내용이 없다보니까 아직 방향이 안 잡혀 있다가 보니까 필요성만 인식되고 막상 준비를 하고 있지는 못하다. 사회적기업 돌봄분과에서 이런 이야기를 했다. 다들 고민이 있긴 한데 그 분과에서 학습모임

을 하자까지 이야기를 했지만 아직 진척은 못했다 (천안 활동가 J씨).

콘텐츠와 전환과정의 다양한 이슈에 대해 도움을 줄 기관이 없다는 것은 충남만이 아니라 수도권지역에 있는 협동조합으로의 전환을 고민하는 많은 사회적경제조직이 겪고 있는 문제점이다.

저희는 협동조합 전환을 위해 리더를 선출하고 협동조합에 대한 공부부터 시작하려고 합니다. 그런데 어디서부터 어떻게 시작해야 할지 막막합니다. 주민교육 3차례와 리더 교육을 4차례 계획했는데, 어떤 내용을 공부해야 할지 콘텐츠가 필요합니다. (수도권 P기관 S씨)

### (3) 협동조합의 성공적 운영을 위한 노하우의 부족

또한 협동조합을 성공적으로 운영할 수 있는 노하우가 부족하다는 점도 협동조합의 설립, 전환, 활성화의 장애요인이다. 실제 외국 협동조합의 성공사례에 대한 소개는 되었지만 국내 사례는 부족한 것이 아니냐고 묻기도 하고, 실제 구체적으로 다른 협동조합을 경험해 본 활동가는 그러한 경험에 비추어 협동조합적 경영의 어려움을 지적하기도 한다.

실제 민주적 운영과 경영적 성공이 함께 가기 위해서는 운영의 노하우가 요구되는데 그러한 훈련이 아직 부족하다는 것이다. 한 충남의 활동가는 실제 내용적으로 협동조합으로 운영되었던 곳에서 조합원들의 기업가정신의 부족으로 적절한 경영적 판단을 못했던 예를 들기도 했다. 민주적 운영만을 강조하다보면 운영이 하향평준화 될 수 있다는 것이다.

책임과 권한을 적절하게 배분시키는 훈련이 필요한데 그것을 어떻게 할 건지가 과제죠…… 하향평준화 되는 결정들을 어떻게 받아들일 것인가가 문제가 된다고 봐요. 어떤 사업에 대해 이해하지 못하는 출자자나 조합원이 있을 때 그 수준에 맞춰 의사결정을 내려야 한다고 할 때 저는 부정적으로 봐요. 대표가 굉장히 안타까워하는 모습을 보면서 주식회사라면 자기가 얼마든지 치고 나갈 수 있는데 협동조합

에서는 어려운 부분이니까요. 앞으로 경영 쪽과 조합원들의 이해가 충돌하는 부분이 반드시 있다는 거죠 (공주 활동가 C씨).

이 활동가는 반대로 경영자의 지위가 커져서 민주적 참여의 원리가 퇴색되는 경우도 있다고 말한다. 협동조합을 만드는 것은 쉽지 않은 일이며 헌신이 필요한데 이러한 헌신을 했던 사람은 그 만큼 권력을 행사하고 싶어 한다는 것이다.

모든 협동조합의 상황을 보면 이래저래 헌신하고 희생한 사람들이 있어서 된 것이지 원칙만으로 된 것은 아니에요. 그런데 **일반적으로는 희생한 만큼 힘을 행사하고 싶어 하죠.** 경영세력이 다 결정하려고 할 수 있어요. 아주 큰 것들은 조합원들이 정해주지만 그것을 벗어난 수많은 것들은 그냥 거기에서 결정되는 거예요. 그러면 주식회사랑 뭐가 다른가 싶은 거죠 (공주 활동가 C씨).

협동조합 전환을 준비하고 있는 기업들에게 이러한 운영의 이슈는 매우 직접적이고 중요한 문제이다. 협동조합연구소에서 전환 컨설팅을 하고 있는 기업에서도 이러한 문제가 중요한 고려사항이었다. 특히 이미 성공적으로 기업을 운영하고 있음에도 좀 더 사람냄새 나는 일터를 만들기 위해 협동조합으로 전환하는 이 기업의 직원의 경우 초기에 협동조합적 운영이 경영에 미치는 영향에 대하여 우려를 표현하기도 했다.

협동조합은 조합원들의 관계가 평등하다고 들었습니다. 그러면 협동조합으로 전환하게 되었을 때 의사결정이 늦어지는 것은 아닌지 걱정이 됩니다. 저는 지금도 회사가 민주적으로 운영되고 있다고 생각하는데, 그러다 보니 의사결정 과정이 때로는 답답할 때가 있습니다. (수도권 H기업 H씨)

협동조합은 대표가 민주적으로 선출되기 때문에 자칫 실력 있는 사람보다 인기 있는 사람이 뽑힐 우려가 있지 않을까 생각합니다. 그리고 민주적으로 의사결정이 이루어지는데, 솔직히 다수가 동의하

는 방향이 경영을 하는 입장에서 봤을 때는 반드시 옳은 방향이라고 할 수 없습니다. 협동조합으로 전환했을 때 이러한 경영적 판단이 과연 제대로 이루어질 수 있을 것인지가 가장 우려되는 지점입니다. (수도권 H기업 S씨)

이러한 인식들은 결론적으로 협동조합을 정말 성공적으로 운영하기위한 지식과 경험이 더 축적되어야 할 필요성을 보여준다. 협동조합에서 민주적 운영은 중요하지만 그것이 모든 경영적 의사결정에 대하여 조합원이 일일이 참여한다는 것을 의미하지는 않는다. 또한 경영자의 권한과 책임에 대한 범주를 정하는 것도 중요하다. 또한 이러한 운영원리를 체득하기 위한 교육도 중요하다. 이는 협동조합적 혁신 또는 협동조합이 가지는 경쟁력에 대한 연구와 홍보가 더 필요함을 보여주고 있다.

협동조합에 대한 이해나 총론에 대한 공부는 계속 했는데 실제 협동조합으로 경영하는 이런 부분에 대해서는 구체적인 내용이……정말 협동조합답게 협동조합이 됐을 때 어떻게 운영해야 되는지 이 부분들에 대해서는 구체적인 게 잘 안 나오는 것 같거든요. (사회적 경제 활동가 P씨, 2012. 8)

협동조합은 조합원들의 관계가 평등하다고 들었습니다. 그러면 협동조합으로 전환하게 되었을 때 의사결정이 늦어지는 것은 아닌지 걱정이 됩니다. 저는 지금도 회사가 민주적으로 운영되고 있다고 생각하는데, 그러다 보니 의사결정 과정이 때로는 답답할 때가 있습니다. (수도권 H기업 H씨)

그 외에 성공적 협동조합의 운영을 위한 노하우와는 다른 차원으로 실무 역량의 부족 역시 협동조합 활성화에 관한 장애요인으로 지적하기도 한다. 법인격을 갖추지 않고 협동조합적으로 사업을 해온 마을 조직들의 경우 회계 등 법인격을 갖출 때 해야 되는 실무역량이 힘든 부분이 있다는 것이다. 홍동면의 경우 농촌지역의 자은 마을기업의 회계 등 지원을 마을 활력소에서 지원한 경우가 있었다. 이러한 비슷한 노력이 필요한 것을 보여준

다.

또 하나는 법인격을 갖는다고 했을 때 부수적으로 따라야 하는 행정업무들이 있어요. 예를 들어 회계라든지. 이런 것들을 농촌지역에서 할 수 있는 사람이 많지가 않아요. …… 실무적인 역량문제도 사실은 있다.

#### (4) 자본의 부족 및 대출관행에서 일반 사기업과의 차별

활동가들 중에는 협동조합을 활성화의 장애요인으로 협동조합이 자금을 모으거나 대출을 받기가 어렵다는 것을 지적 하는 경우가 있었다. 이는 협동조합진영에서 지속적으로 고민하고 있는 협동조합자금과 협동조합금융에 대한 논의와 연결되는 것이다. 다음 장의 활성화 방안에서 더 구체적으로 다루도록 하겠다.

또 하나는 협동조합이 크려면 출자금만으로는 절대 안돼요. 사실 A생협도 돈을 많이 댄 사람들이 있었어요. …… 사실은 그렇게 지원했던 사람이 있어서 가능 했던 거지 그런 장치가 없으면 굉장히 어려워요.

협동조합의 자금문제는 일반은행의 대출관행으로 더 악화되기도 한다. 중소기업등과의 비차별 원칙이 제도와 관행에서 지켜지는 것이 중요함을 보여준다.

[협동조합에서] 국민은행가서 대출받으려고 했는데 연간 30억 매출이면 일반기업이면 5억은 그냥 해줄거예요. 그런데 협동조합은 출자금으로 하라고 안 해주는거예요. 협동조합도 중소기업처럼 장기저리 대출 등을 해주지 않으면 어려워요.

#### (5) 안착되지 못한 우선구매제도

현재 사회적기업이나 자활기업이 겪고 있는 문제점 중에서 많은 부분은 협동조합이나 사회적협동조합에서도 동일하게 나타날 수 있다. 사회적경제 활동가들은 협동조합 활성화 관련 장애요인으로 우선구매제도가 지켜지지 않은 것이 여전히 문제가 될 것이라고 지적한다. 현재 국가 및 지방자치단체가 조달구매를 하거나 사업을 위탁할 때 사회적기업 혹은 자활기업에게서 우선구매하나 우선위탁을 하도록 되어 있다. 이는 행안부 지침이나 자활지침을 통해서 지방자치단체의 각 부서에 전달된다. 그러나 이러한 지침은 강제성이 없기 때문에 담당자들이 문제의식을 공유하지 않았을 때는 지켜지기 힘들다. 현재 충남에서도 사회적기업 관련부서에서는 이러한 원칙들이 지켜지지만 도나 시군단위의 다른 부서에서는 아직 인식이 부족한 단계에 있는 것으로 보인다.

행안부 지침상은 사회적기업한테 가산점을 5점 주게 되어 있잖아요. 근데 [사회적경제 관련 부서 외의]다른 부서들은 그것을 안 해요. 청소용역이라든지 기존에 해왔던 업자들이 다 있잖아요. 그건 지침일 뿐이지 부서별로 그것은 안하고 있듯이 우선구매도 마찬가지다. 사회적경제 관계된 부서는 그것을 지켜야 한다고 이야기 하지만 다른 부서에서는 씨알도 안 먹혀요. 그리고 5점을 주어도 안 되게끔 하고 있는 것 같아요. 지침은 행안부 지침이나 이런 것들이 규율할 수 있는 것이 없어서 문제예요 (사회적경제 활동가 P씨, 2012. 8)

작년에 사회적기업 J사가 가장 큰 위기를 겪은 것이 A구청에서 입찰로 돌리겠다고 계약해지해서 거든요. 입찰 들어가면 일반 업체들이 무조건 가격 다운시켜서 들어가는 거 있잖아요. 그리고 그동안 실적으로 하면 경쟁에서 약할 수밖에 없구요. 그래서 문 닫을까 말까 고민하다가 여론형성하고 해서 그 다음연도에 입찰 들어간 거예요. 어차피 필요한 것에 대해서 별도의 지원 없이 보호된 시장을 주기 위해 적극적으로 할 수 있다면 좋겠죠 (사회적경제 활동가 N씨, 2012. 8)

사회적기업이나 자활공동체는 취약계층을 고용하거나 사회적 서비스를 제공함으로써 시장가격에는 포함되지 않은 긍정적 외부효과(positive externality)를 발생시킨다. 이는 협동

조합이나 사회적협동조합도 마찬가지 일 것이다. 때문에 어느정도의 보호된 시장을 제공함으로써 이들 기업에게 인센티브를 주는 것은 사회 전체적 효용을 증가시키는 일이다. 이런 면에서 우선구매제도는 단순한 수혜가 아니라 이들 기업의 권리이기도 하다. 현재 이러한 정부조달이나 위탁서비스에 참여하는 기업 중 많은 수가 협동조합 혹은 사회적협동조합으로의 전환을 고민하고 있는 만큼 이 문제는 협동조합 활성화의 장애요인이라고 할 수 있을 것이다.

#### (6) 민간에 자율성을 주는 현장밀착형 지원정책의 부족

협동조합 활성화와 관련 된 정책에 대해 민간 활동가들에게 묻는 과정에서, 활동가들이 정부의 성과중심의 정책이 현장의 필요와는 동떨어진 정책일 수 있다는 우려를 가지고 있음을 알 수 있었다. 한 활동가에게 협동조합활성화관련 정책을 제안해 달라고 물었을 때 그는 대답하기 조심스러워 하면서, 자신들이 필요한 것을 제안해 가면 나중에 지침이 내려올 때는 현장과 동떨어진 것인 경우가 많다는 이야기를 했다. 예컨대, 자활사업에서 교육이 중요하다고 했더니 이것을 노동부의 내일배움카드(실직자 지원 카드)로 하도록 지침이 내려왔던 경우가 있다고 한다. 실제 그가 속한 군에서 그 카드를 활용할 수 있는 곳은 컴퓨터 학원 하나정도여서 이러한 정책이 도움이 되기는 힘들었다고 한다. 또 다른 예로 현장과 멀리 떨어진 곳에 교육연수원을 짓고 거기서 음식과 청소를 교육하게 한 정책도 있었는데 너무 먼지역이기도 하고 현장밀착도도 떨어져서 별 실효성이 없었다고 한다. 그는 오히려 그러한 예산을 직접 현장에 밀착되어 있는 지원기관이나 연합회에 줌으로써 현장에서 정말 필요한 교육을 실효성 있게 진행하게 하는 것이 필요하다고 말한다. 협동조합을 활성화하기 위한 정책에서도 그런 방향이 중요하다는 것이다.

인터뷰 과정에서 성과내기 방식의 목표를 채워야 하는 정책에 대한 우려도 들을 수 있었다. 예컨대, 과거 정책 중에 지역별로 사회복지협의회를 구성하도록 법으로 만들어졌을 때, 지역의 시민사회진영이 활발하던 곳은 운영이 잘 됐는데 그렇지 않은 곳은 지역유지 몇 명이 모여서 형식적으로만 만들어 놓고 오히려 예산만 낭비하는 등 걸림돌이 된다는 것이다. 또 다른 활동가도 협동조합 몇 개를 꼭 만들어야 한다는 식의 접근보다는 민간에서 필요가 모아졌을 때 민에 자율성을 주는 방식으로 지원을 해주는 것이 바람직하다고

말했다.

## 4. 기타 정책제안

### (1) 사회적경제 정책의 전면화

비슷한 맥락에서 일자리정책과, 사회복지과, 농촌개발과 같은 관련 부서만이 아니라 지자체 전체부서로 사회적경제 정책이 전면화 돼야 된다는 의견이 있었다. 예컨대, 지자체에서 모든 부처에서 사업의 기안을 올릴 때 사회적경제와 연결시킬 수 있는 방안을 고민한 다음에 기안을 올리게 하는 것도 방법일 수 있을 것이다. 이것이 충남도 단위에서는 힘들겠지만 시군단위에서는 가능할 수도 있다는 의견이다.

어디더라 마포던가요? 단체장을 잘 뽑아 놓으니까 단체장이 모든 사업의 기안을 올릴 때는 사회적경제와 연관시킬 수 있는 방안을 고민을 한 다음에 기안을 올리도록 했다고 하더라고요. 굉장히 획기적인 일이었거든요. 충남도에게 계속이야기 하는 것이 농수산과나 다른 과들이 사회적경제를 어떻게 아냐. 그러니까 모든 정책을 올릴 때 과장들이 모여서 어떻게 연관을 시킬 것인가를 논의하는 과정이 있었으면 좋겠다. 그랬는데 불가능하다는 거예요. ……그게 시군단위는 될 수 있을 것 같아요. 광역 도는 너무 업무들이 많아서 힘들 것 같고요. 그러니까 완주도 그게 가능할 수 있을 것 같고 (사회적경제 활동가 P씨, 2012. 8)

### (2) 민관협력거버넌스 관련 제안

또한 민간에서 다양한 사회경제조직들이 함께 만나는 것처럼 지자체에서도 관련부서의 공무원들이 서로 소통을 하고, 이것이 다시 확대된 민과의 교류로 이어졌으면 좋겠다는 의견도 있었다.



[민관 간에] 공동 테이블이 있었으면 좋겠어요. 지금 충남에서는 사회적기업 관련해서는 일자리정책과, 사회적경제지원센터, 사회적경제 네트워크, 사회적기업협의회가 테이블을 구성하잖아요. 사회복지과 쪽에서는 자활과 만나고 있고요. 묶어봐야죠. 민간영역에서 우리는 만나거든요. 근데 관에서는 안 만나거든요. 만난다고 하지만 무슨 이야기 하는지 모르겠어요. 같이 만났으면 좋겠어요.……우리가 제안한 것들이 행정에서 어떻게 풀리는지 모르니까 문제일 수도 있잖아요. 같이 모여서 머리를 모아 이야기 해보면 좋겠다. (사회적경제 활동가 N씨, 2012. 8)

### (3) 협동조합기금

물론 협동조합기금조성에 대한 이야기도 있었다. 그 필요성에 대해서는 모두 공감하는 듯 했고, 그 방식을 고민하고 있었다.

협동조합 기금조성 정책은 너무 좋고요…… 요즘 의견이 많아요. 사회적경제 기금을 만들어야 한다. 시민자본이라는 기금을 만들어야 하다. 협동조합 사회적경제 관련해서 합쳐서 만들어지는 것이 필요할 것 같아요. 아직 충남은 없고요 충북이 더 빨라요. 공제형태라도 만들어야 되지 않겠나 싶어요.

### (4) 연합회 및 지원조직에 대한 제안

한 활동가는 개별 협동조합에 대한 직접지원은 바람직하지 않지만 협동조합 연합회나 사회적협동조합 연합회에 대한 정부나 지자체의 간접지원은 필요하다는 의견을 주었다. 그런 연합회가 개별협동조합의 교육이나 경영을 지원할 수 있고 또 유사협동조합이 생겨나는 것을 규제할 수 있을 거란 것이다.

연합회 구조에 대해서는 [정부나 지자체가] 지원할 수 있는 몇 가지 내용들이 들어가면 좋겠어요. 그러면 개별 가짜 협동조합들은 이 연합회 구조에서 못 들어오겠죠.……또 실질적으로 개별 협동조합들이 성장하는데 큰 도움이 될 수 있을 것 같아요. ……특히 사회적협동조합의 연합회 쪽은 어떻게든 육성을 해 줘야 가짜 협동조합들의 난립을 막을 수 있지 않을까요? (사회적기업 활동가 P씨, 2012.8)

또한 이 활동가는 시군단위협동조합을 지원할 지원조직이 생겨난다면 여러 가지 사회적경제조직을 지원하는 통합적 형식으로 가는 것이 바람직하다고 제안한다.

중간지원조직은 통합형으로 가는 게 맞는 것 같아요. 사회적기업, 마을기업, 농어촌공동체회사 다 합쳐야 되고 협동조합도 마찬 가지구요 (사회적경제 활동가 P씨, 2012. 8)

#### (5) 사회적기업 선정시 협동조합 우대 등

아이디어 수준이지만 그밖에 다양한 협동조합 활성화방안에 대한 의견이 있었다. 협동조합적으로 잘 운영되는 조직을 사회적기업 선정시 우대하는 것, 협동조합교육을 받은 사람들에게 인센티브를 주는 것 등이 그 예이다.

#### (6) 기타

그 밖에 지금 사회적경제TF팀 쪽에 협동조합만을 담당할 수 있는 공무원을 1명 증원하는 것, 지역자활센터가 시군별 협동조합지원조직으로서의 역할을 할 수 있도록 하도록 하는 것 등의 의견이 있었다.

## 5. 민관협력현황

활동가 인터뷰 과정에서 충남에서 시작되고 있는 민관 협력의 거버넌스 현황을 살펴볼 수 있었다. 먼저 민관 협력의 중요성에 대한 인식을 확인할 수 있었다. 협동조합이 활성화 되기 위해서는 관이 주도하는 곳만이 아니라 민에서 핵심적 활동가가 결합할 수 있는 지역에서 협동조합이 활성화 될 수 있을 것이라는 전망을 하고 있는 것이다. 자자체장의 의지나 정성도 중요한 역할을 한다고 보고 있었다.

연구자: [사회적경제나 협동조합이]활성화 된 곳과 아닌 곳의 차이가 뭘까요?

인터뷰대상자: 충남 같은 경우는 사회적경제가 도의 핵심과제이다 보니까. 나름 사회적기업이나 이런 부분이 활성화 된 거죠. 그러면서 그 안의 지역에 있는 활동가들과 결합이 된 거구요. 나름 지역에서 추동을 해 낼 수 있는 핵심적인 활동가가 있는 곳에서 가능한 거죠 (홍성 사회적경제 활동가 P씨)

지자체별 현황을 보면 지자체 단체장의 의지와 정성에 따라 발전편차가 있죠. 충남에서는 몇몇 시군이 두드러지는 곳이 있어요. (공주 사회적경제 활동가 C씨)

실제 충남에서 민관협력의 거버넌스는 활동가들에게 중요한 자원으로 인식되고 있다. 실제로 사회적경제TF 팀을 만드는 과정에서 위원회에 많은 민간위원들을 포함시킨 것은 현재의 많은 활동의 동력이 되고 있었고, 또 협력의 계기를 만들어가고 있었다.

충남도 같은 경우 사회적경제를 핵심과제로 하면서 사회적경제TF팀 만들고 그 안에서 사회적경제추진위원회를 만들 때 거의 민과 관이 7:3 정도로 했죠. 다른 위원회는 반대잖아요. 거수기 해야 되니까. 반

대로 여기서는 사업계획을 수립하고 예산을 수립할 때부터 민이 관여하기 시작하는 거죠. 그러니까 사업이 나아질 수 있는 거구요 (사회적경제 활동가, 2010. 8)

사회적경제TF팀 외에도 각 부처의 사업에 따라 다양한 자문위원회가 만들어지고 그 밑에 실무위원회가 만들어진다. 이러한 실무위원회에 참여 역시 민관협력을 통한 사회적경제 및 협동조합 활성화의 중요한 창구로 인식되고 있었다.

사회적경제 쪽으로 한꺼번에 위원회가 있고, 나머지는 자문위원회 정도예요. 사회적기업 쪽도 사회적기업육성위원회던가요 거기가 최종 법적인 권한이 있잖아요. 그런데 충남도 같은 경우에 다른 도도 그렇겠지만 그 밑에 실무 지원위원회라고 있어요.....그 실무 지원 위원회에 많은 민간단체가 들어와 있어요. 그러니까 일 하나하나 처리가 굉장히 빨리 되어질 수 있는 거죠 (사회적경제 활동가, 2010. 8)

또한 새로 사회적경제관련 업무를 맡게 된 공무원들이 민간의 모임에 참여하기도 한다. 협동조합이나 사회적경제에 관한 전체 공무원들에 대한 교육이나 인식이 충분치 못한 상태에서, 스스로 이 분야를 이해하기 위한 노력을 기울이는 것인데, 이러한 부분에 대하여 민간의 활동가들이 긍정적으로 인식하고 있었다.

## 6. 협동조합간 협동 현황

인터뷰를 통해서 충남에서 협동조합간 협동과 관련된 현황을 파악할 수 있었다. 협동조합 활성화를 위하여 사회적경제조직의 업종별연대는 매우 중요한 자원이다. 협동조합을 비롯한 사회적경제조직이 시장에서 개별기업으로서 가질 수 있는 경쟁력에는 한계가 있을 수 있다. 이러한 부족한 점을 뛰어넘기 위해서는 공동연구, 기술적 혁신의 발굴 및 전파, 공동구매·마케팅·교육을 진행하기 위한 업종별 연대가 매우 중요하다. 현재 충남에 존재하

는 사회적 경제조직들 중 다수가 협동조합으로 전환한다고 해도, 이들이 개별 조직들로만 존재한다면 시장에서의 지속가능성을 담보하기 힘들지 모른다. 그런 면에서 그런 면에서 미약하나마 업종별 연대의 경험을 축적하기 시작한 충남의 상황은 협동조합 활성화를 위한 자원이라고 할 수 있을 것이다.

충남에서 사회적경제조직들간 업종별 연대는 각 부문별로 이루어지고 있다. 먼저 사회적 기업으로 인증받은 기업간의 네트워크가 만들어지는 초기단계에 있다. 현재까지 7개 분야에서 분과모임이 구성되어 월 1회 정도의 모임을 시작하고 있다. 사회적기업 부문에서 업종별연대의 수위는 사회적기업협의회 관계자와의인터뷰 이후에 좀 더 자세히 논할 수 있을 것이나, 일단 현재까지의 정보로서는 이러한 조직들은 이해 당사자조직으로서 관을 대상으로 한 정책 제안 등을 하기 위한 협의회 단계에 있는 것으로 보인다.

<표 20> 충남 사회적경제조직 업종별모임 참여자 현황

|       | 업종구분      | 참여기업수 |
|-------|-----------|-------|
| 사회적기업 | 주택건설분과    | 5     |
|       | 돌봄분과      | 7     |
|       | 환경분과      | 5     |
|       | 로컬푸드분과    | 5     |
|       | 생산유통분과    | 3     |
|       | 제조유통분과    | 5     |
|       | 교육문화예술분과  | 4     |
| 자활사업단 | 주거복지집수리분과 | 15    |
|       | 돌봄분과      | 15    |
|       | 청소분과      | 8     |
|       | 영농분과      | 8     |
|       | 배송분과      | 5     |

다음으로 자활진영의 경우 조직화된 업종별 네트워크체계를 가지고 있다. 위의 표에서 보는 바와 같이 돌봄분과와 주거복지집수리분과의 경우 전체 15개 시군의 센터가 모두 참여하고 있고, 청소분과와 영농분과는 8개 시군의 센터가, 그리고 새로시작된 배송사업관련해서는 사업에 참여하는 5개 센터가 모두 참여하고 있다. 물론 이러한 모임은 사업단이나 공동체에 참여하는 주민들보다는 지역자활센터차원에서 추동력을 갖고 있기에 일반적 당사자조직의 네트워크체계와는 성격이 다르다고 할 수 있다. 그러나 모범사례의 발굴 전파, 공동교육, 신규사업아이템의 적용이 조직적으로 이루어지고 있다는 면에서 중요하다.<sup>5)</sup>

이러한 충남 자활의 네트워크체계는 충남도 단위에서 고립된 것이 아니라 한국지역자활센터협회, 충남지역자활센터협회, 시군 지원자활센터 이어지는 조직망을 통해 전국적인 업종별 네트워크의 일부로 이해하는 것이 더 적절하다. 작년 신규사업으로 진행된 배송사업의 예를 들어 보자. 정부양곡사업은 수급자에게 한 달에 한 푸대 쌀을 지원하는 사업인데 그 배송을 지금까지는 일반 영리택배회사가 맡아 왔다. 이를 자활사업으로 진행하자는 아이디어가 지역자활센터에서 나왔고 이를 충남지역자활센터협회의 이름으로 한국지역자활센터협회 내의 사업위원회에 제안했었다. 이 사업위원회는 타당성 조사를 하고 복지부등에 정책제안도 하고 하여 실제 가능한 사업으로 만들고 각 광역단위 또는 지역자활센터에서 배송사업단을 조직하게 된 것이다. 신규사업만이 아니라 기존에 진행되는 업종별 사업의 협력도 전국적으로 이루어진다. 예컨대, 청소에서는 교육, 정보공유, 자재구매, 신규공공시장 진입의 기회 교류 등을 함께 하고 있다.<sup>6)</sup>

5) 이중 충남에만 사업단모임이 있는 영농분과에서의 사업적 협력은 비교적 미흡한 편이다. 땅을 임대하는 상화에서 친환경유기농사업을 한다는 공동점도 부족하고 재배작물도 다양하다는 특징 때문이다.

6) 전국적으로는 자활지원센터만이 아닌 당사자조직인 자활기업들의 업종별연합회도 구성되어 있다. 청소대안기업연합회와 재활용대안기업연합회가 자활을 모체로 먼저 구성되었었고, 이외에 간병인사업단이 모인 협회, 주거복지관련 협회도 현재 구성 중이다.

## 제6장 협동조합 활성화 분야별 모델

이 장에서는 충남에서 활성화될 수 있는 협동조합 모델을 제시하고자한다. 기존의 연구에서 한국협동조합연구소는 협동조합기본법시대에 등장할 10대 협동조합 활성화분야를 제시한바 있다. 이 중에서 위의 충남현황에 대한 조사를 바탕으로 충남에서 특히 활성화 될 수 있는 8개 협동조합 모델에 대하여 기술하고자 한다.



[그림 6] 협동조합기본법시대의 10대 협동조합 활성화 영역

## 1. 돌봄분야 협동조합

### 1) 필요성 및 현황

#### ○ 가장 대표적인 자활사업으로서의 돌봄서비스

- 2002년 5대 표준화 자활사업 중 하나로 시작됐던 돌봄서비스는 취약계층, 특히 저소득 여성 자립자활의 대표적인 사업으로 성장하였다.

- 자활사업단 이외에도 다양한 비영리민간기관에서 돌봄서비스 사업을 실시하고 있으며, 제공하는 돌봄서비스도 가사간병, 장기요양, 장애인활동보조, 산모도우미, 병원간병, 시설돌봄 등 다양하다.

#### ○ 돌봄시장의 환경 변화와 영리기업의 진출

- 사회적 돌봄이란 ‘취약한 사람들에 대해 사회적으로 개입하고 더 나은 삶의 기회를 제공하는 것’임. 고령화에 따른 돌봄서비스 수요 증가, 이에 따른 돌봄서비스의 양적 확대, 돌봄 바우처 사업의 등록제 실시 등으로, 영리기업의 진출이 본격화될 것으로 예상된다.

- 이에 따라 돌봄시장에서 업체간 경쟁의 격화가 예상되며, 이는 비영리 성격의 돌봄서비스 업체의 생존을 위협할 가능성이 크다. 그리고 결국 사회적 돌봄서비스를 필요로 하는 시민들의 부담으로 귀결될 것이다.

#### ○ 사회적 돌봄과 취약한 돌봄시장

- 사회적 돌봄 서비스를 위해 정부는 노인장기요양, 바우처 사업 등의 제도를 시행하고 있으나, 가사지원 등 정부 정책으로 제도화되지 않은 영역도 존재한다. 그런데 제도화된 돌봄서비스는 수익구조가 정부 정책 변화에 크게 영향을 받을 수밖에 없으며, 제도화되지 않은 돌봄서비스는 수익구조가 매우 취약한 상황이다.

- 이에 따라 돌봄서비스 업체의 사업적 지속성과 종사자의 처우 개선을 위해서는 바우처 단가가 적정하게 책정될 필요가 있으며, 비영리적 성격이 명백하고 종사자의 참여에 기반하여 자구노력을 기울이는 업체에 대해서는 적절한 재정적 지원도 필요하다고 판단된다.



<표 21> 돌봄업체 현황

| 기준   | 도우누리                                    | 아이케어서비스                               | 비지팅엔젤스코리아                      | 엔젤홈케어                         | 그린케어                        |
|------|---|---------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| 모법인  | (주)온케어                                  | 현대산업개발그룹                              | 미국 시니어케어그룹                     | (주)엔젤헬스케어                     | (주)그린케어                     |
| 사업   | -재가장기요양<br>-바우처 사업<br>-산후도우미<br>-복지용구사업 | -재가장기요양<br>-재가서비스<br>-복지용구사업<br>-부가사업 | -재가장기요양<br>-복지용구사업<br>-중산층케어사업 | -재가장기요양<br>-복지용구사업<br>-방문간호사업 | -재가장기요양<br>-복지용구사업<br>-부가사업 |
| 매출액  | 09.08.15 기준<br>419,324천원                | 09.12. 기준<br>416,942천원                | 09.12. 기준<br>409,312천원         | 09.10. 기준<br>349,512천원        | 09.11. 기준<br>340,214천원      |
| 사업규모 | 본사 포함<br>169개 가맹점                       | 삼성직영센터포함<br>전국 27개 가맹점                | 본사 포함<br>전국 53개 가맹점            | 본사 포함<br>전국 30여개 가맹점          | 본사 포함<br>전국 25개 가맹점         |

출처: 마크스폰(2010)

## 2) 운영모델

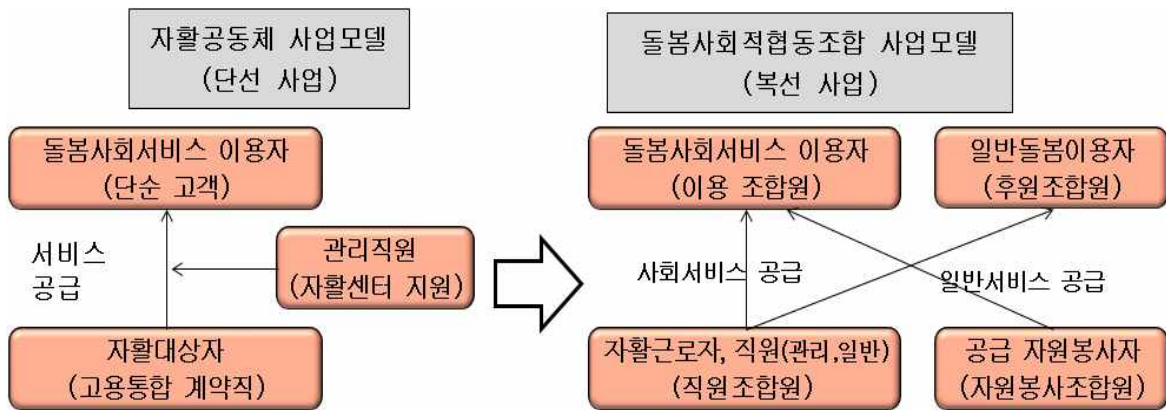
### (1) 특징

#### ○ 사회적협동조합

- 취약계층 돌봄협동조합은 돌봄서비스를 제공하는 취약계층, 돌봄서비스를 제공받는 취약계층 혹은 일반 이용자, 취약계층 자립·자활에 함께 하는 자원봉사자와 후원자 등 다양한 이해관계자가 직접 출자하고 의사결정을 내리는 사회적협동조합이 적합하다.

- 취약계층 돌봄협동조합은 돌봄서비스 종사자가 직접 출자함으로써 서비스 제공의 책임성을 높이고, 그들이 직접 대표와 경영진을 선출하고 통제함으로써 과도한 관리비용을 최소화할 수 있는 운영원리를 가지고 있음. 또한 다양한 자원봉사자와 후원자를 조합원으로 가입시킴으로써 비용 절감을 꾀할 수 있다.

## ○ 사업모델



- 지금까지 돌봄서비스를 제공하는 자활기업들은 바우처 이용자를 주된 대상으로 하는 단선적인 사업구조를 유지하고 있었다. 이러한 사업구조는 보호된 시장이었을 경우 생존이 가능하지만, 지금과 같이 영리기업의 진입이 가능한 상황에서는 생존이 어려웠다.

- 따라서 저소득층의 자립·자활에 공감하는 자원봉사자나 후원자를 적극 발굴할 필요가 있으며, 이를 통해 사업구조를 복선으로 만드는 것이 필요하다. 여기에 가장 적합한 조직형태는 다양한 이해관계자로 구성된 사회적협동조합일 것이다. 특히 후원조합원에 생협 조합원, 농협 고향주부모임 등 기존 협동조합을 통한 홍보 및 가입 추진 필요하다.

### (2) 국내외 주요 사례

## ○ 일과나눔 도우누리

- 일과나눔은 남양주의 4개 자활공동체가 2009년 모여서 만들어진 통합법인이다. 일과나눔 도우누리는 통합법인 일과나눔에서 돌봄서비스를 제공하는 지점으로서, 재가장기요양, 노인종합돌봄, 장애인활동보조 등의 바우처 사업을 하고 있다.

- 62명의 돌봄종사자 중 다수가 조합원 가입, 조합원은 매월 1구좌 이상의 출자금 납입. 격년으로 조합원들의 직접 투표로 지점장을 선출하고, 분기별 조합원 전체회의를 통해 주요 의사 결정을 하고 있다. 3개 권역별 회의에서 현장팀장을 직접 선출하여 사무관리직과

함께 일상적인 운영을 함께 책임지고 있다.

- 일과나눔 도우누리는 지난해까지 계속 사업적자를 기록했으나 올해는 흑자가 예상되고 있는데, 민주적 운영과 협동 노동을 통한 조합원들의 주인된 노동을 가장 큰 원인으로 분석하고 있다.

### ○ 이탈리아 카디아이

- 카디아이는 1974년 이탈리아의 볼로냐에 설립된 이탈리아 최초의 사회적협동조합이다. '노인' '정신지체 장애인' '보육사업' '협동조합'이라는 이탈리아 알파벳의 첫 글자를 모아서 이름을 지었다.

- 28년 전 교사노동자들이 출자해 만들었고, 처음 노동자협동조합으로 출범했다가 1991년 사회적 협동조합법이 제정된 뒤로, 사회적 협동조합의 정체성을 가지게 되었다.

- 2010말 기준으로 전체 직원 1246명 중 조합원이 708명에 이르고, 노인, 장애인, 어린이 등을 포함해 한해 2만7400여명에게 돌봄 서비스를 제공하고 있다.

## 3) 추진전략

○ 비영리적 성격이 명백하고 취약계층 고용을 목적으로 하는 사회적협동조합에 대해 충남도의 재정을 투입하는 것은 공공적 목적에 부합

○ 다만 취약계층 돌봄협동조합들에 대한 개별적 지원은 그들간의 협력보다는 경쟁구도를 존속시킬 가능성이 크기 때문에 지양

○ 취약계층 돌봄협동조합들이 구별로 통합하여 만든 종합협동조합에 대해 재정 지원을 함으로써 정책적 효과를 높일 필요가 있음

○ 충남지역의 대표적인 비영리 돌봄업체와 MOU를 체결해, 기초단위 돌봄종합협동조합 시범사업 실시

○ 충남도 및 시군 매칭으로 시범사업에 대해 시설지원, 홍보지원, 4대 보험료 지원 등 재정 지원

○ 시범사업에 대한 평가를 통해 연도별 단계적 확대

## 2. 보건의료사회적협동조합

### 1) 필요성 및 현황

#### ○ 치료에서 예방으로 의료체계의 변화 필요

- 보건의료 서비스 시장의 민영화, 급격한 산업화와 인구의 노령화는 개인의 의료비용이 꾸준히 증가하고 있는 상황에서, 지역사회와 가정에서 질병을 사전에 예방하고 조기에 치료하는 체계를 갖출 필요가 있다.

#### ○ 마을주치의를 통한 질병의 예방과 과잉진료 해결

- 의료사회적협동조합은 질병의 예방과 치료를 목적으로 의사와 환자사이에서 발생하는 정보의 비대칭성을 해결하여 지역내 일차의료기관에 대한 이용률을 높이고, 과잉진료로부터 발생하는 과도한 의료비 지출을 막아 내는 역할을 할 수 있다.

#### ○ 충청도 내 의료생협 현황

- 2012년 8월 현재 충남에는 현재 소비자생활협동조합법에 근거한 의료생협이 7개가 설립되어 있으나 모두 '유사의료생협'으로 불리는 곳으로서, 의료생협의 원칙이나 가치를 지키고 있는 곳들이다. 소비자생활협동조합법을 통해서 의사가 아닌 사람도 병원을 설립할 수 있게 되자 기존의 의료법의 규제를 피해서 쉽게 병원을 세우려는 사람들이 가족이나 친지들을 모아서 편법으로 생협법에 의한 법인을 설립하여 실제로는 생협의 운영원칙을 지키지 않으면서 운영하는 사례가 많이 증가하면서 나타난 현상이다.

## 2) 운영모델

### (1) 특징

#### ○ 협동조합기본법 시행령과 시행규칙에 의한 의료사회적협동조합

- 협동조합기본법 시행령과 시행규칙에는 의료사회적협동조합에 대한 내용을 담아 그 운영모델을 규정하고 있다.

#### ○ 협동조합기본법 시행령과 규칙에 의한 보건의료사회적협동조합 인가기준

- 다중이해관계자 조합원으로 구성: 소비자, 의료인 등 직원, 후원자, 자원봉사자 중 어느 두 그룹이상으로 구성

- 사회적협동조합의 주사업기준 충족: 총 사업량의 40%이 취약계층에서 서비스를 제공하거나 정부위탁사업이거나 지역사회기여하는 사업

- 최소 설립동의자 500인 이상

- 1인당 최저 출자금 5만 원 이상

- 최소납입출자금총액 1억 원 이상

- 총자산대비 출자금납입총액 50%이상

- 1인당 출자금 납입한도 총 출자금의 10%

- 사업구역은 충남도로 하며 생활권이 다른 지역에 걸쳐있는 경우 그 생활권전체를 사업구역으로 할 수 있음.

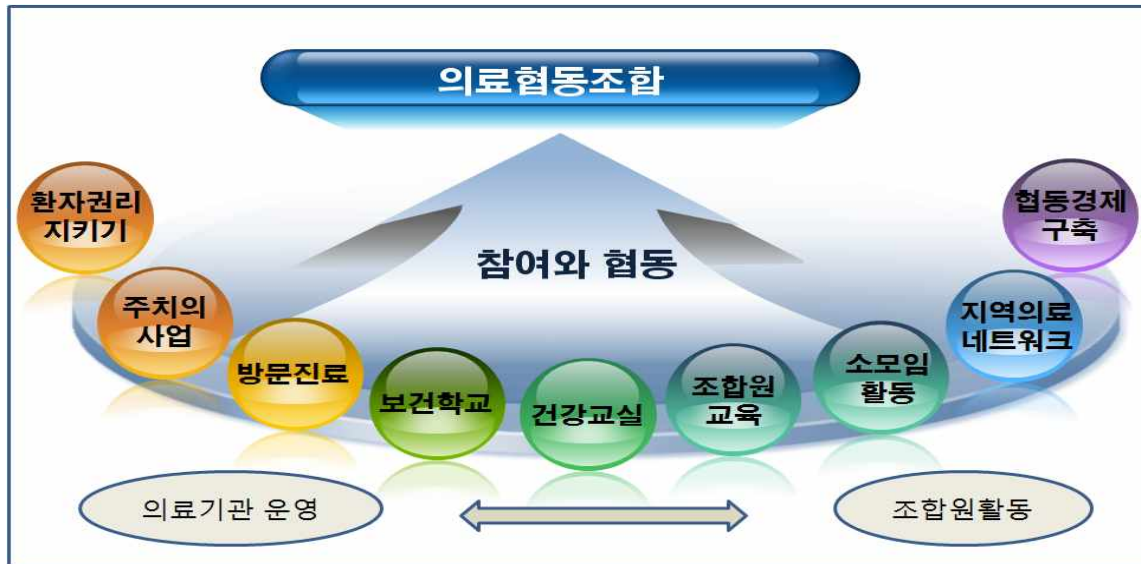
#### ○ 지역공동체를 살리는 민주주의 학교

- 보건의료사회적협동조합은 질병을 예방하고 치유할 뿐만 아니라 건강한 개인과 건강한 마을을 꿈꾸는 주민과 전문가, 지역사회조직이 자발적으로 결사하고 출자한 다양한 이해당사자들의 지역공동체이다.

- 보건의료사회적협동조합을 통해 주민, 의료인, 지역조직은 신뢰와 이해를 통해 협동의 정신을 배우고 실천함으로써 민주주의를 실현하는 시민의 학교, 민주주의의 학교라고 할 수 있다.

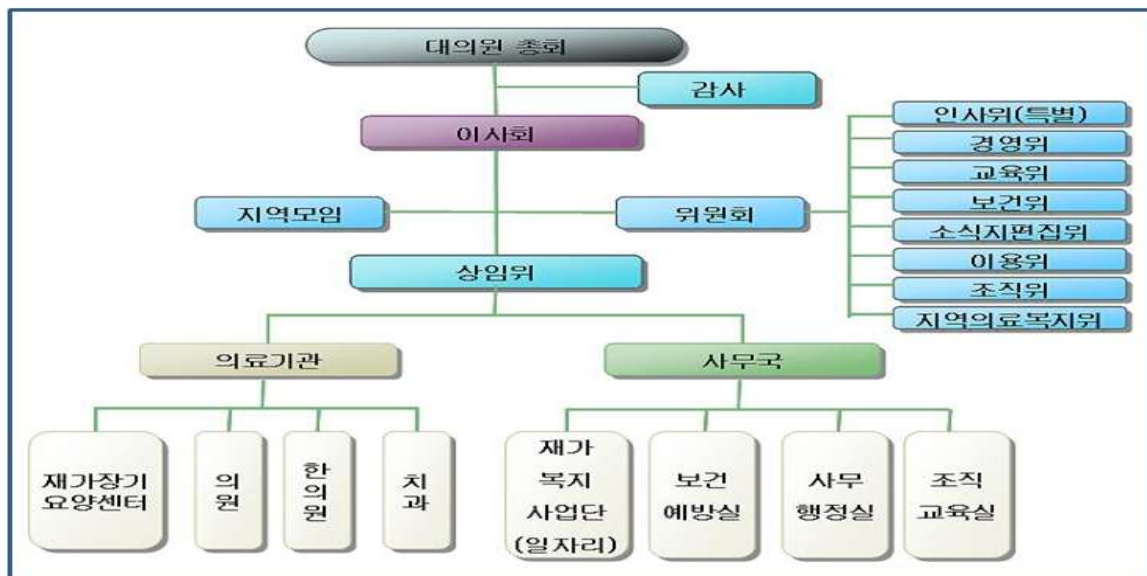
## ○ 사업내용

- 의료생협은 주치의사업, 방문진료 등 의료기관 운영에서, 보건학교, 건강교실 등 예방사업은 물론, 조합원교육, 소모임활동 등 다양한 조합원 활동을 통해, 주민들의 참여와 협동을 이끌어낼 수 있다.



자료 : 한국의료생활협동조합연대 자료, <http://www.medcoop.or.kr/>

[그림 7] 보건의료사회적협동조합 사업모델



[그림 8] 보건의료사회적협동조합 조직도 예시

## (2) 국내외 주요 사례

### ○ 한국의료생협연합회

- 1994년 안성에 농민들을 중심으로 한 의료생협을 시작으로 인천, 안산에서 의료생협이 설립되어 활동하기 시작하였고 2000년 원주, 서울, 대전, 전주 지역으로 확대되었음
- 2011년 12월 한국의료생협연대를 승계하여 한국의료생협연합회를 창립하였음

## 3) 추진전략

- 충남도 1시군 1보건의료사회적협동조합 설립을 목표로 추진함

### 3. 주택협동조합

#### 1) 필요성

- 주택수요자의 필요와 욕구를 반영하고, 공동체를 강화하는 주거 문화 정착이 요구된다.
- 고령화되는 충남의 상황 또는 귀농귀촌자가 증가하는 특징을 반영한 주택협동조합을 전략분야로 선정하여 정책 개발 필요하다.

#### 2) 운영 모델

##### (1) 특징

##### ○ 주택협동조합의 개념

- 주택협동조합이란 공동으로 소유하고 민주적으로 운되는 법인체를 통하여 주택에 대한 경제적·사회적·문화적 필요와 요구를 충족시키기 위하여 주택소비자들이 중심이 되어 자발적으로 결성한 자율조직으로 정의될 수 있다.

##### ○ 주택협동조합 유형

<표 22> 주택협동조합의 유형

| 분류기준       | 유형              | 설명  |
|------------|-----------------|---|
| 건축단계       | 주택건축협동조합        | 조합원들이 자신의 필요에 맞는 주택을 개발·건축하여 공급받는 것을 목적으로 하는 경우                         |
|            | 주택운영협동조합        | 주택의 개발·건축·공급만이 아니라, 조합원 자신이 거주하는 주택을 공동으로 운영하고 유지·보수·관리하는 것을 목적으로 하는 경우 |
| 자본조달<br>방법 | 일반 주택협동조합       | 조합원들이 자신들의 자원으로 자립적으로 건설 또는 운영하는 협동조합                                   |
|            | 공공임대형<br>주택협동조합 | 정부, 지방자치단체, 비영리 단체로 지원을 받아 건설 또는 개발하고 운영하는 협동조합                         |
| 사용자<br>특성  | 학생주택협동조합        | 학생들이 주요 조합원인 협동조합   |
|            | 노인주택협동조합        | 노인들이 주요 조합원인 협동조합   |
|            | 기타 등등           | 기타 다양한 유형의 협동조합이 가능함  |

※ 임대주택협동조합의 조합원은 건설단계와 운영단계에 모두 참여할 수 있으며, 또한 조합원 특징에 따라 학생임대주택협동조합, 노인임대주택협동조합, 맞벌이부부임대주택협동조합 등이 있을 수 있을 것임



## ○ 노인 주택협동조합의 운영모델

- 일반 노인주택협동조합과 공공임대형 노인주택협동조합을 동시에 추진할 수 있다.
- 일반 노인주택협동조합을 위주로 운영모델을 설명하면 다음과 같다.
- 주택 건설 전에 조합원을 모집·선정 하고 준비이사회를 출범하여, 조합원들이 주택개발 과정에 주체적으로 참여할 수 있도록 한다. 조합원들은 개별 가구의 주거공간의 설계만이 아니라 공동체 공간에 설계에도 의견을 반영하도록 한다.
- 주택 운영을 위한 이사회는 거주조합원을 중심으로 구성하되 필요에 따라 사회적 조합원(사회복지사 등)을 포함한다.
- 이사회는 조합원들이 자치적으로 주택의 유지·관리하며 공동체 활동에 대해 결정하기 위한 것이다. 이 때 한 건물에 거주하는 조합원들은 월 1회 이상 이사회 또는 거주자 모임을 하는 것을 권장한다.
- 거주자들은 건물 관리 및 공동체 활동에 대해 의무적으로 투여해야 할 시간을 정하여 노인들에게 부담이 되지 않는 선에서 지속적으로 활동하도록 한다.
- 노인들에게 필요한 서비스 (예컨대, 식사준비를 위한 요리사, 정기 노래강습 등등)를 프로그램화 하여 공급받는다.

## (2) 국외 주요 사례

## ○ 스웨덴의 HSB 주택협동조합

- 입주자와 입주희망자들이 주요 조합원이 되는 소비자협동조합 모델. 1923년 입주자들이 주거결정권을 가진 양질의 주거공간을 공급한다는 목적으로 설립하여 현재에 이르고 있다.
- 단위협동조합, 지역연합, 전국연합으로 3단계 조직 구성. 전국연합은 국가 정책결정자를 상대로 로비를 하거나 지역연합을 지원하고, 지역연합은 주택개발을 기획하고 건설하는 역할을 담당함. 단위협동조합은 대부분 지역연합과 관리서비스 계약을 체결하였다.
- 입주자는 매월 비용을 내는데, 관리비만이 아니라 건축과정에서 금융기관이나 정부로

부터 대출받은 원금과 이자, 그리고 감가상각비 비용이 포함됨. 단위협동조합의 이사회는 조합원이 누가 될지 그리고 누구에게 세를 주고자 할 때 승인할 권리를 가진다.

#### ○ 캐나다 퀘벡의 L'Accueil 노인 주택협동조합

- 퀘벡의 시니어 주택협동조합 L'Accueil는 주택협동조합 전문그룹에 의한 지원과 정부 보조를 바탕으로 19개의 실을 갖춘 노인주택협동조합을 설립하여, 이후 추가적으로 노인들의 필요에 따라 주택으로 확장해왔다.

- 노인들의 자율성을 훼손하지 않으면서도 공동체적 삶을 유지할 수 있는 것이 장점이며, 식사제공과 빨래 등 가사서비스를 공유하고 있다.

## 4. 공동육아협동조합

### 1) 필요성 및 현황

#### ○ 보육에 필요한 비용의 사회적 책임 확대 필요

- 전통적 가족구조의 해체 후 가족이 맡았던 보육을 여성이 전담하게 되면서 여성은 일과 가정을 양립하는 매우 어려운 처지에 놓여있다.
- 이는 도시지역이나 농촌지역에 모두 마찬가지로 나타나는 현상이다.
- 이에 가구소득이나 계층 등에 관계없이 모든 아동들이 질 높은 보육서비스를 이용할 수 있도록 국가의 역할을 강화할 필요성이 2000년대 이후 지속적으로 제기되어 왔다.

#### ○ 안심하고 아이를 맡길 수 있는 보육시설 절실

- 어린이집 교사의 어린이학대, 급식부정 등 아동보육에 대한 우려가 불만이 높아지고 있는 것이 현실하다.
- 더욱이 전국적으로 4만여 곳에 달하는 어린이집에 대한 지도와 감독 책임은 시·군·구에 있지만, 담당 공무원 수의 제약으로 관리 미흡하다.
- 이에 미래의 주역인 어린이를 올바르게 키우기 위해서는 보육의 '질'을 높이기 위한 다양한 노력이 시급하다.

#### ○ 충남지역 내 공동육아협동조합 현황

- 천안지역에 공동육아 모여라 어린이집 1곳이 설립 운영 중에 있다.

## 2) 운영 모델

### (1) 특징

#### ○ 아이를 함께 키우는 협동조합

- 공동육아협동조합은 ‘아이들을 함께 키우자’라는 목적을 실현하기 위하여 아이의 교육을 위해 부모와 교사, 지역사회가 함께 설립되는 사회적협동조합 모델이 적합하다.

#### ○ 교육분야 정보의 비대칭성 해결

- 교육분야에서 발생하는 정보의 비대칭성이란 쉽게 말해서 교육구매자인 학부모가 교육서비스의 판매자인 교사노동의 질을 객관적으로 평가하기 곤란할 뿐만 아니라 지속적인 모니터링을 실시하기도 매우 어렵다는 것을 의미한다.

- 정보의 비대칭성을 해결하는 방법으로 부모와 교사가 공동으로 출자하고 공동으로 교육을 실현해 나감으로써 교육분야에서 발생하는 정보의 비대칭성을 해결하게 된다.

#### ○ 사업모델



[그림 9] 공동육아협동조합의 사업모델

## (2) 국내 주요 사례

### ○ 서울지역 우리어린이집

- 서울지역의 우리어린이집은 아이들을 맞길 어린이집이 있었으면 좋겠다고 생각한 부모가 모여 설립한 협동조합이다. 1994년에 뜻을 같이하는 부모들이 모여, 공동육아연구회(현 (사)공동육아와 공동체교육)라는 보육을 고민하는 전문가로부터 도움을 받아, 8개월간 10여회의 준비모임을 거친 후, “어른이 아니라 아이들이 주도하고, 사람과 자연과 함께하며, 획일적이지 않고 모든 것을 통합하며, 성별 연령 장애 계층에 따른 차별이 없는 교육”을 한다는 교육철학으로 설립하였다.

- 초기에 부모 36명이 각 450만원의 출자금씩 총 1억6천만 원이라는 돈을 모아 어린이집을 설립했는데, 현재는 32가구의 자녀 36명의 아이들이 7명의 교사와 함께 생활하고 있고, 아이들의 연령은 3살부터 7살까지이다.

- 우리어린이집은 부모조합원의 출자를 기반으로 설립되고 매월 납부하는 보육료와 조합비로 운영된다. 출자금은 어린이집을 운영하기 위한 부동산 유지에 이용되는데, 현재 1자녀 450만원, 2자녀 550만원이다. 이 출자금은 이사나 취학 등으로 조합을 탈퇴할 경우 반환된다. 보육료는 매년 여성가족부에서 정하는 금액 이하로 정해지며, 아이의 연령과 가정의 연 수입을 고려해서 차등 보육료제를 시행하고 있다. 마지막으로 조합비는 조합원 활동을 위한 비용, 어린이집 운영지원금, (사)공동육아와 공동체교육 회비, 연대사업비 등에 소요된다. 이외에 최근에는 조합원 가입시 설립기금을 별도로 받고 있는데 이는 어린이집의 영구터전 마련 기금으로 사용된다.

- 공동육아협동조합의 운영은 총회에서 선출된 이사회가 중심이 되어 이루어진다. 이 공동육아협동조합의 이사회는 부모이사 3인 이상, 상근이사(원장) 1인, 교사1인으로 구성되며, 매월 1회의 정기이사회와 수시로 이루어지는 임시이사회에서 모든 조합 일을 의논하고 어린이집 교육내용에 대해 교사회와 협의한다. 교사회는 대표교사를 포함하여 7명의 정교사로 구성되는데, 매주 1회의 일상적인 교사회의와 매월 1회의 월례회의를 통해 아이들 교육과 운영 전반에 대해 함께 논의한다. 나눈다. 공동육아는 아이를 함께 키운다는 생각으로 만든 육아공동체이므로 부모와 부모간의 관계와 참여가 중요하며 이를 위한 여러 가지

소모임과 프로그램이 진행되고 있다.



[그림 10] 공동육아협동조합의 사업모델

### 3) 추진전략

- 보육의 공공성을 확보한다는 원칙을 유지하면서 민간에서 자율적으로 공동육아협동조합이 설립되도록 지원한다.
- 직장어린이집과 같이 협동조합으로 전환이 용이한 어린이집부터 우선 협동조합으로 전환토록 사업 추진한다.
- 취약계층·취약지구 신규 설립시 임대료 지원 등 제도적 지원을 검토할 수 있을 것이다.
- 이미 운영되고 있는 민간어린이집이 공동육아협동조합으로 전환할 때 컨설팅 등을 지원하여, 초기 설립에 들어가는 비용, 시간, 노력 등을 절감. 특히 기업의 사회공헌 차원에서 공간 대여를 유도함으로써, 직장내 공동육아협동조합을 확대해 나감. 이를 위해 관련자 협의테이블을 추동하고, 다양한 홍보 활동을 지원한다.

## 5. 도농교류협동조합

### 1) 필요성 및 현황

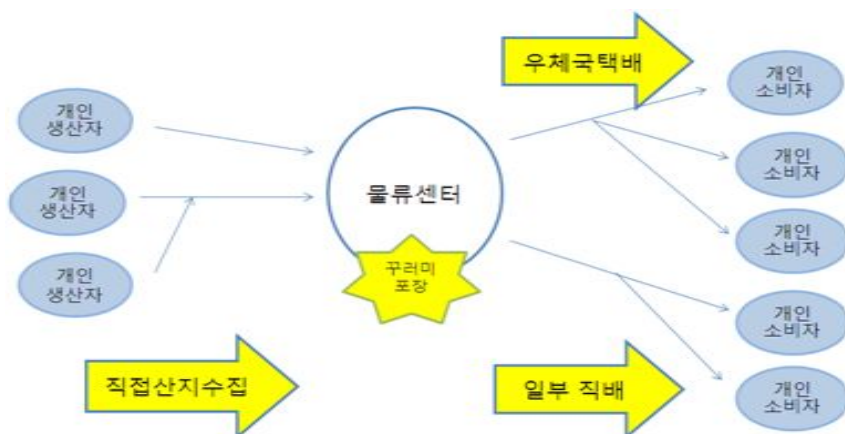
○ 도시와 농촌이 공존하는 충남의 시군상황에서 협동조합을 활용한 도농순환경제 구축을 도모할 필요성이 있다.

### 2) 운영 모델

#### (1) 특징

○ 도시지역의 주민과 농촌지역의 생산자들이 조합원이 되어 꾸러미사업과, Farmers' market등을 중심사업으로 하는 다중이해관계자 협동조합 또는 지역사회공헌을 강조하는 사회적협동조합으로 설립될 수 있다.

○ 사업영역은 꾸러미 사업, 로컬 푸드 직매장, 학교급식사업 등을 포함할 수 있다.



[그림 11] 꾸러미 사업모델

## (2) 국내외사례

### ○ 완주의 건강한 밥상 꾸러미 사업

- 건강한 밥상은 2010년 5월 영농조합으로 조직되어 완주군의 소생산자들이 생산하는 농산물을 로컬푸드운동 방식에 의해 유통하기 위해 학교급식시 자재공급과 꾸러미사업을 담당하고 있다.

- 꾸러미사업은 2010년 지자체의 강력한 지원(예산, 생산자 조직화, 소비자 모집)하에 사업을 개시하여 완주의 생산자를 전주의 소비자와 연결시키고 있다.

- 2011년 말 기준 연매출은 18억이며, 완주군 13개 읍면, 82개 마을, 209 농가의 생산자로부터 물품을 공급받아서 3천명의 소비자들에게 공급하고 있다.

- 수집된 농산물은 아침에 물류센터에 모이고 꾸러미로 포장된 후에 우체국택배로 배달되는데, 전주지역의 경우 소비자들이 아파트에 밀집되어 있어 직배도 효율적으로 운영되고 있다.

### ○ 협동조합 전환을 준비해 온 언니네텃밭

- 언니네 텃밭은 소비자조합원과, 여성농민회 회원이 생산자조합원, 그리고 후원자 조합원을 포함하는 사회적협동조합으로 전환을 준비 중이다.

- 지난 6월부터 협동조합연구소와 함께 전환 컨설팅을 진행 중이고 현재 정관작성과 창립총회를 앞두고 있다.



## 6. 농촌 종합복지협동조합 모델

### 1) 필요성 및 현황

#### ○ 농촌인구 과소화로 인한 복지비용 증가

- 기존 중앙부처의 다양한 복지정책은 부처별, 부서별, 정책별로 개별적인 전달체계를 가지고 있다. 도시지역은 복지정책의 대상이 지역적으로 밀집되어 정책별 전달체계가 분산되더라도 최종 복지수혜자 층에게 전달되는데 비용이 적게 발생하는데 비해, 농촌지역은 인구 과소화와 마을의 분산성으로 인해 복지전달체계의 비용이 도시지역에 비해 과다하게 발생하여 주민들이 실제 복지정책을 향유하는데 어려움이 있다.

- 이에 권역별로 사회적협동조합의 법인격을 갖는 농촌종합생활지원협동조합을 설립하여 다양한 형태의 종합복지서비스 (가사, 간병, 청소 지원, 일자리 훈련, 일자리 제공)가 제공되는 거점을 마련하여 농촌주민의 삶의 질을 향상시키고 복지제공영역을 확대할 필요가 있다.

### 2) 운영모델

#### (1) 특징

○ 지역주민을 조합원을 참여시켜 스스로 필요한 서비스를 설계하는데 참여케 한다.

○ 농촌지역에서 시설 등을 제공할 수 있는 기관(군청, 농협 등) 및 인근 지역의 자원봉사자의 참여 등 지역자원을 적극 활용한다.

○ 취약계층과 지역주민을 고용하고 지역에 서비스를 제공한다.

## (2) 국내외 참고 사례 - 사단법인 「청람」

### ○ 개요

- 전남 영광군 소재 사단법인으로, 전남 사회적기업 1호이다.

### ○ 사업내용

- 독거노인 등 취약계층 및 주민에 전문 간병, 가사지원 등 사회서비스 제공사업
- 전문 청소 및 지원 폐자원 수거 사업
- 지역아동센터 지원사업
- 육묘생산, 새싹채소생산 판매 사업
- 다문화 가정 여성, 장애인, 노인 등 취약계층 고용

### ○ 사업운영방식

- 지역의 자원봉사자와 지역유관기관(지자체, 농협, 기업, 병원) 의 후원 등 지역자원을 최대한 활용하되, 취약계층을 고용하여, 사회서비스 및 기타 사업을 취약계층 및 지역주민들에게 제공한다.

### ○ 성과

- 자원봉사 활성화, 취약계층 45명을 포함하여 71명의 지역주민에게 일자리 창출

## 3) 추진전략

### ○ 지역복지협동조합 추진 TF 팀구성

- 지역자활센터, 돌봄·환경·재활용 등 관련분야 리더 사회적기업, 농협, 도 및 시군 지자체, 도단위 사회적기업(경제)통합지원센터, 충남의 시군단위 협동사회경제네트워크 등이 참여하는 지역복지협동조합을 추진하기 위한 TF를 구성하여 추진.

○ 관련 정책 활용

- 사업추진시 추 남도의 타사업 및 정책과의 연계를 통해 적절한 자원을 끌어들이 수 있도록 한다.

<표 23> 지역복지협동조합을 추진하는데 있어서 연계할 수 있는 충남도의 사업

| 주요사업                | 관련실과      | 담당부서  |
|---------------------|-----------|-------|
| 살기좋은지역만들기(희망마을만들기)  | 균형발전담당관   | 지역개발  |
| 주민자치위원회             | 자치행정과     | 자치협력  |
| 반상회                 | 새마을회계과    | 새마을   |
| 여유가 있는 마을 공동체만들기 추진 | 농촌개발과     | 행복마을  |
| 농촌마을 종합개발사업         | 저출산고령화대책과 | 노인복지  |
| 거점면소재지 중심마을 개발사업    | 저출산고령화대책과 | 노인복지  |
| 경로당 활성화사업           | 저출산고령화대책과 | 노인복지  |
| 노인돌보미 바우처사업 추진      | 저출산고령화대책과 | 보육지원  |
| 독거노인 공동생활체 운영       | 장애인복지과    | 장애인자립 |
| 보육시설 운영지원           | 보건행정과     | 보건행정  |
| 장애인 활동보조서비스 지원      | 보건행정과     | 보건행정  |
| 농어촌 의료서비스 개선사업      | 건축도시과     | 주택정책  |

## 7. 기술기반 협동조합

### 1) 필요성

- 수도권외의 확장 및 행정수도 이전 등으로 충남 북서부를 중심으로 기술기반사업이 확장될 수 있는 좋은 여건을 가지고 있다.

- 기술기반 서비스업 분야에서 충남에 기반을 둔 다수의 협동조합 중견기업을 육성하여 충남산업발전의 기회요소를 살리고, 지역기반 산·학·연·관의 유기적 네트워크를 구성, 그리고 기술의 공동개발 및 사업화에서 협동조합복합체모델이 갖는 장점을 십분 활용할 필요가 있다.

### 2) 운영 모델

#### (1) 특징

- 지방자치단체·대학·연구기관·산업체가 유기적으로 참여하는 네트워크를 구성하여, 기술의 공동개발 및 사업화를 통해 고급기술 분야에서 직원협동조합 및 사업자협동조합 인큐베이팅을 지원한다.

#### (2) 국내외 참고 사례 - 기술기반 협동조합을 지원할 수 있는 시스템

#### ○ 몬드라곤 까야(Caja)의 제조업진흥부서

- 협동조합복합체 몬드라곤의 노동인민금고 까야의 사업은 은행사업과 사업지원부문 두 부문으로 나뉜다. 이 중 사업부문은 다시 신규협동조합개발, 협동조합기술자문, 협동조합재정운영감독 기능을 하고 있다. 이중 신규협동조합개발 부문은 여섯 개의 부서로 나뉘는데 그 중 하나가 제조업부문 협동조합의 창업업무를 보고 있다.

- 제조업진흥부서는 보통 30개의 제안서를 받아서 10%에 대해 예비타당성조사를 하십시오 하여 하나를 선택한 후, 몬드라곤 전체시스템에서 2명의 핵심인물 (자문역, 미래경영자)

을 선정하여 심층타당성 검사를 진행한다.

- 신규사업에 대한 지원은, 적합한 미래경자가 발굴되고, 제품개발 및 설비 등에 필요한 비용이 일자리 하나당 10만 달러를 초과하지 않고, 4차 년도까지 재무적 손익분기점에 도달할 가능성이 있을 때 이루어짐. 미래경영자와 나머지 직원조합원도 출자금을 각출한다.

#### ○ 몬드라곤 기술연구센터 이케르란(Ikerlan)

- 기술연구센터 이케르란은 까야가 토지, 건물, 장비를 기부하고 대학이 연구원들을 지원함으로써 발족하였다.

- 100명의 연구요원이 개별협동조합이 독자 개발할 수 없는 기술적 기법을 광범위하게 제공하고 있는데, 산업용기계, 전산 및 회로설계, 소프트웨어, 로봇분야가 주 분야이다.

#### ○ 몬드라곤 고급기술 신규기업창립지원센터 사이올린(saiolan)

- 사업체인큐베이팅기능과 청년기업가개발 기능을 결합하여 연중 평균 3개 사업체 창립 지원하고 있으며, 18명의 연구요원이 업무의 25%는 교습에 75%는 연구와 사업개발에 투하고 있다.

- 사업개발과정 (1)진흥활동: 대학방문하여 워크숍 등을 통해 홍보 → 공모를 통해 창의성 등을 기준으로 미래경영자선발 → 1단계: 3개월 동안 수업을 듣고 사업에 대한 기본개념 습득 → 2단계: 2명이 팀을 이루어 6개월간 선택분야 연구하고 개인교사도 임명됨 → 3단계: 1년 반 정도의 시간동안 실습을 통해 시장조사, 기술계획, 재무 등이 포함된 사업계획서를 작성 → 4단계: 노동인민금고 까야에 지원서를 제출하여 초기대출을 받아 사업시작 → 검증단계: 2년간 테스트기간을 거친다. 이 과정에서 보통 2~6명을 고용한다.

### 3) 추진전략

#### ○ 기술기반협동조합을 지원할 수 있는 연구기관 설립

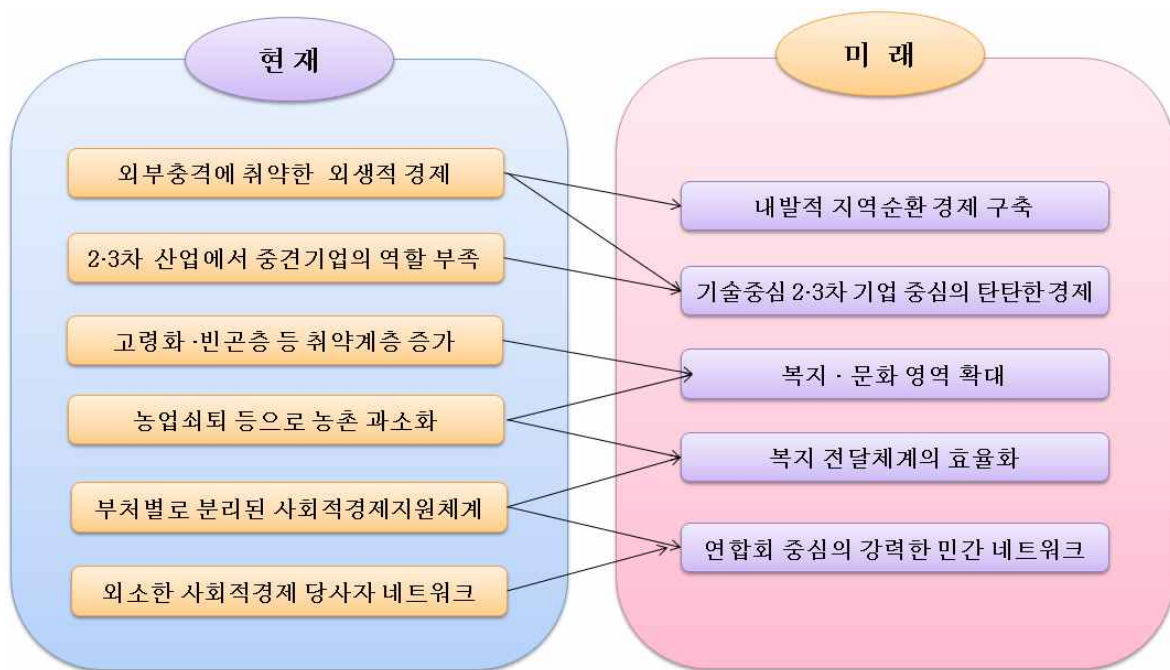
- 충남테크노파크, 충남 및 대전 소재 대학 연구소, 충남사회경제네트워크, 충남사회적경제지원센터 등을 포함하는 전략분야 민간 TF를 구성하여 추진

## 제7장 협동조합 활성화 정책제안

### 1. 충남협동조합 비전

#### 1) 활성화의 방향

충남 협동조합 활성화 정책은 충남의 현황에서 나타나는 문제점을 해결하는데 기여하도록 설계되어야 한다. 위에서 분석한 충남의 여건을 바탕으로 다음과 같은 방향이 제시될 수 있다.



[그림 12] 충남의 현재와 협동조합이 만들어가는 충남의 미래

충청남도는 농어촌지역의 비중이 높고, 수도권의 확대와 함께 도시화가 진행되는 지방 자치단체라는 지역적 특징을 가지고 있다. 또한 농업쇠퇴 등으로 농촌이 과소화 되는 문제를 가지고 있으며, 고령화의 심화로 인해 복지수요가 늘어날 것이 예상된다. 덧붙여 2차 3차 산업에서 중견기업의 역할이 부족하며, 외부 충격에 취약한 외생적 경제구조를 가지고 있다. 또한 사회적경제 내에서는 당사자 내부의 협력과 그를 통한 혁신은 아직 초기단계에 머물고 있다.

협동조합은 이러한 충남의 현재의 문제를 극복하고 새로운 충남의 미래를 만들어 가는 데 기여할 수 있을 것이다. 특히 충남에서 협동조합이 해결해야 할 가장 중요한 과제는 “내발적 지역순환 경제를 구축”하는 것이며, 2차 산업과 3차 산업의 활성화를 통해 좋은 일자리를 창출하는 것이다. 협동조합은 농어촌을 중심으로 1차 산업 중심 산업구조를 체계적으로 6차 산업으로 확장하는데 기여함으로써 이러한 문제를 풀어갈 수 있을 것이다. 우리나라의 농식품 생산구조에서는 국산 재료를 중심으로 6차 산업을 발전시키는 것은 영리기업의 입장에서는 선호도가 낮을 수밖에 없다. 이런 상황을 해소하는데 협동조합의 접근이 유용할 수 있다.

또한 도시화되어 가는 지역이 제대로 지역사회공동체를 유지하면서 도시화되기 위해서는 이들 지역에서 사회적 역할을 수행할 협동조합이 필요하게 된다. 복지·문화영역을 확대하고, 복지전달체계를 효율화하며, 취약한 사회적경제부문을 더욱 강력하게 하는데 협동조합이 기여할 수 있을 것이다.

또한 우리나라는 2차 산업과 3차 산업에서 협동조합의 자유로운 설립과 운영이 제한되어 있었으므로, 새롭게 시작하는 협동조합은 다른 기업 유형에 비해 ‘유치산업’의 특징을 가지게 되므로 적절한 경쟁력을 갖출 수 있도록 지원하는 것은 경제민주화 차원에서 지방정부의 역할이라고 할 수 있다.

이렇게 농어촌지역과 농식품의 6차 산업화, 농어촌 낙후지역의 재활성화, 유치산업으로서 협동조합의 육성 필요 등을 감안할 때 충청남도의 협동조합 육성은 이탈리아 트렌티노 지역의 지원방식이나 캐나다 퀘벡주의 지원과 비슷한 구조를 취하는 것이 바람직할 것이다. 퀘벡이나 트렌티노는 기본적으로 “다양한 협동조합의 연합회”, 지역연합회를 중심으로 하는 사회적경제영역을 전부 포괄하는 민간 협력구조의 구성, 창업컨설팅을 지원하는 전문 협동조합의 존재와 이 컨설팅에 대한 정부의 지원, 협동조합기금의 조성, 2차 산업 혹은 3

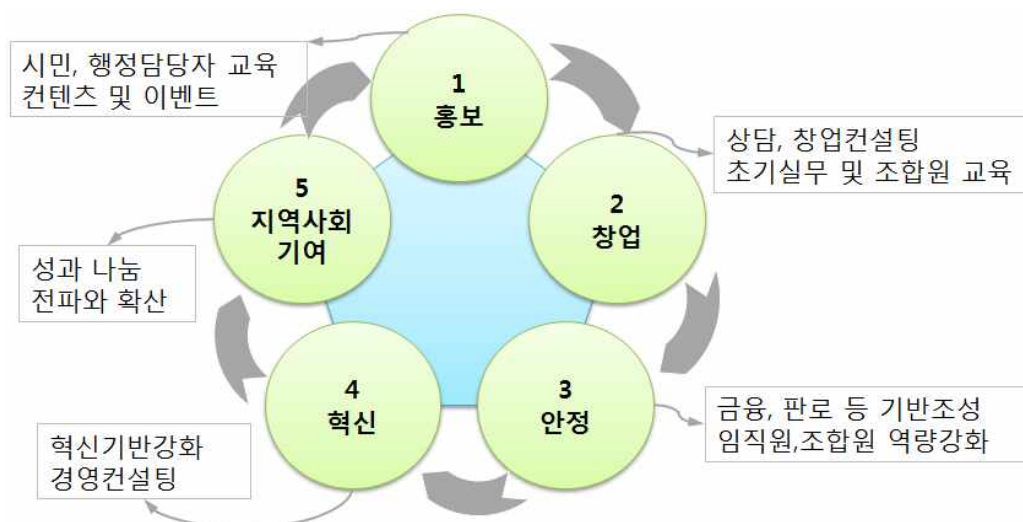
차 산업 기업의 협동조합 전환 시 정부의 출자금 지원 등을 특징으로 하고 있다. 퀘백의 경우에는 민간 협동조합 진영의 생태계를 강화시키는 것을 원칙으로 협동조합 정책이 개발되고 실행되고 있다.

이러한 모델을 적용할 때, 지역 내 자산을 확대하도록 충남도를 협동조합기업-협동조합 금융으로 연결하고, 협동조합의 신규창립을 체계화시켜 생산율을 높이는 시스템을 만들어 내는 것이 필요할 것이다. 동시에 도내의 소비를 활성화시키는 다양한 소비협동조합을 활성화시켜 도내부의 자금이 가급적 지역 내에서 순환되도록 정책이 설계될 필요가 있다.

또한 당사자조직이 중간지원조직의 역할을 수행할 수 있는 협동조합연합회의 설립과 운영을 지원할 수 있게 하며, 이를 위해 우수한 협동조합지도자를 양성할 필요가 있다.

또한 지난 50여년 이상 우리나라 혹은 충남의 사회경제계는 협동조합과 친화적이지 않은 방식으로 발전되어 왔기 때문에 충분한 자생력이 확보될 때까지 체계적으로 보호될 필요가 있다. 따라서 충남지역 주민에 대한 협동조합의 가치와 역할에 대한 홍보와 협동조합 설립 희망자 및 운영주체들에 대한 교육도 협동조합 민간진영의 역량이 미흡한 상황에서는 정부의 지원을 통해 충분히 제공되어야 한다.

## 2) 협동조합 정책의 부문과 추진 전략



[그림 13] 협동조합 5단계 정책지원 모델



협동조합의 정책의 추진전략은 레이들로 박사의 협동조합의 안정화와 정체성의 지속적인 유지를 위협하는 3가지 위기인 신뢰의 위기, 경영의 위기, 사상의 위기를 활성화 정책을 통해 완화시켜주도록 설계되는 것이 바람직하다.

이런 3가지 위기를 개별 협동조합과 협동조합생태계를 포괄하여 5단계의 촉진모델로 정리한 것이 “홍보 → 창업 → 안정 → 혁신 → 지역사회기여”의 협동조합 5단계 성장모델이다. 충남도의 협동조합 정책은 이런 단계별로 통합적인 지원이 가능하도록 정리할 필요가 있다. 이를 통해 개별 협동조합의 지속가능성을 높이고, 생태계를 강화하여 협동조합 생태계 전체의 확산이 조속히 진행되도록 지원하도록 할 수 있을 것이다.

<표 24> 단계별 협동조합 활성화 방안 요약

| 구분       | 사업                        | 핵심내용  |
|----------|---------------------------|---|
| 홍보<br>단계 | 일반인 대상<br>협동조합 홍보 활동      | 홍보리플렛을 작성하여 읍면동 사무들 등에 배치, 협동조합통합 안내사이트 개설, 지역언론과 협동조합 기획시리즈 공동제작 등   |
|          | 협동조합주간<br>기념행사 지원 사업      | 7월 사회적기업의 날과 협동조합주간을 합쳐서 사회적기업 주간으로 정하고 기념민간이 기획을 주도하되 적절한 행사 비용을 지원하되, 연차별로 자부담과 지원 비율을 조정   |
|          | 협동조합 교재 개발<br>지원          | 일반인대상 기초교육 및 중급교재 개발하여 신규로 생겨나는 다양한 협동조합이 조합원교육 교재로 활용할 수 있도록 함   |
|          | 일반인 대상 협동조합<br>교육 활동      | 일반인대상 기초교육 및 중급교육을 시군구단위에서 운영. 교육수강자는 향후 창업과정 및 컨설팅에 우선권을 부여하고, 교육비는 매칭방식으로 지원  |
|          | 초중등학교<br>협동조합 특별 교육<br>시행 | 단기 특강(예:3회 3시간용)으로 초등, 중등 과정으로 나누어서 개발하고, 협동조합 초중등 교사연수를 연 2회 진행. 교사를 위원으로 위촉하되 협동조합전문가와 함께 개발. 시범사업실시 후 평가 후 확산. 장기적으로는 공식교과서에 사회적경제가 포함될 수 있는 계기 마련 |
|          | 관내 대학 협동조합<br>아카데미 시범 실시  | 국립대 1곳에 협동조합아카데미 시범운영하고 평가하여, 이후에는 학위과정으로 추진  |

|          |                       |  |
|----------|-----------------------|--|
| 창업<br>단계 | 기초창업지원컨설팅지원사업         | 설립, 전환 희망조직에 대한 컨설팅. 분기별로 컨설팅 희망업체를 공모하는 방식으로 도입하고, 컨설팅 지정업체는 충남사회경제네트워크와 협력하여 지정함으로써 컨설팅의 질을 담보. 업종별 연합회가 있는 경우에 이들을 컨설팅업체와 협력하도록 유도하여 실질적 (컨소시엄)컨설팅이 되게 함.   |
|          | 협동조합연합회 및 정보지원협동조합 육성 | 연합회를 대상으로 공적 공간에 대한 사무실 및 교육장을 저렴하게 임대. 설립전환 컨설팅 및 교육 제공시 연합회에 우선 위탁. 지원연합회의 기준을 한정하여 예컨대 해당 협동조합 1/4이상을 조직한 연합회만을 지원 대상으로 함. 네트워크의 유인을 강력하게 제공  |
| 안정<br>단계 | 협동조합기금 조성 및 운영        | 협동조합부문의 투자 역할을 담당하는 협동기금 구성. 공공서비스 위탁이나 공공조달에 참여하는 협동조합의 경우 잉여금의 1~3%정도를 협동조합에 위탁 하게 하며, 다른 협동조합의 경우에도 참여시 대출시 우대 조치함으로써 자발적인 참여 유도. 기존 개별법 협동조합 등이 기금에 참여할 수 있도록 기금추진위원회를 운영. 전년도 민간기금 조성액에 대하여 같은 금액만큼은 행정에서 다음해 예산으로 편성 |
|          | 판로조성을 위한 협동조합 협력촉진사업  | 농협, 신협, 생협 등 기존 협동조합과 신규협동조합이 판로조성을 위한 협의테이블을 구성하는데 있어서 행정이 초기 테이블을 구성할 필요가 있음. 기존 협동조합과 신규협동조합들이 공동으로 사업을 진행하거나 상품을 공동 개발할 때 마케팅비 및 개발비 일부 지원   |
|          | 공공시장 협동조합 진입활성화 제도개선  | 가칭 사회적경제를 위한 충남도 공공구매지원센터를 설치 운영하여, 이 센터에서 공공구매 계약관련 제도의 정비 및 공공구매 매뉴얼을 개발하도록 함. 공공서비스 위탁제도와 공공조달제도는 상이한 성격임으로 민간위탁제도에 대한 독자적 연구 작업도 필요함.  |
|          | 협동조합 임직원 위탁교육 실시      | 협동조합임직원에 대한 심화된 교육이 지속적으로 이루어질 수 있도록 하는 교육에 지원   |
| 혁신<br>단계 | 협동조합경영컨설팅 지원          | 협동조합연합회 혹은 전문지원기관이 해당 분야의 선배 기업가 또는 전문가와 함께 신생협동조합을 대상으로 경영  |

|             |                   |  |
|-------------|-------------------|--|
|             |                   | 지원을 위한 컨설팅 진행. 컨설팅 이후 이행 결과 보고서를 제출하고 이와 연동하여 연 1회 최대 3회까지 지원 가능하도록 함. |
|             | 협동조합 현장 연구과제 지원   | 협동조합 현장에서 요구되는 다양한 주제에 대한 연구 지원. 특히 업종별 연합회의 사업혁신을 위한 연구과제 등.          |
| 지역 사회 기여 단계 | 협동조합 성공사례 발굴 및 인증 | 협동조합 성공사례에 대해 발굴 및 인증  |
|             | 협동조합지도자 강사진 운영    | 기존 생활협동조합 이사 등 활동가 pool이 실제적인 협동조합 활성화를 위한 강사가 될 수 있도록 프로그램 진행을 지원.    |

## 2. 충남협동조합 활성화 정책 사업

### 1) 홍보단계 정책 사업

#### (1) 일반인 대상 협동조합 홍보 활동 지원 사업

##### ○ 사업배경 및 필요성

주요 관계자의 조사 결과 아직도 협동조합에 대한 일반인의 인지도가 낮은 상황이며, 협동조합으로 전환하는 것이 바람직한 영역의 종사자도 마찬가지 상황이다.

일반 시민을 대상으로 한 광범위한 홍보는 협동조합의 저변을 확대 할 수 있는 중요한 요소이다. 또한 협동조합 일반에 대한 홍보는 공유제적 성격이 강하므로 초기에 지방정부의 지원이 필요하다.

##### ○ 사업의 목적

일반 시민이 손쉽게 접근할 수 있는 협동조합의 기초적인 내용과 충청남도의 협동조합 현황을 전달함으로써, 협동조합 조합원 가입이나 협동조합 설립을 위한 의욕을 고취함을 목적으로 한다.

##### ○ 핵심 내용

첫째, 홍보 리플렛을 매년 갱신하여 작성한다. 작성된 홍보리플렛은 읍면동사무소 등에 비치하여 쉽게 접근할 수 있도록 한다.

둘째, 충남 협동조합 통합 사이트를 개설한다.

셋째, 충남의 지역 언론과 함께 협동조합 기획시리즈를 공동 제작한다. 협동조합 응원 언론인 모임을 민간에서 주도하여 설립하고, 이들의 협력사업을 지원한다.

##### ○ 추진방안

장기적으로 충남지역협동조합연합회가 주관할 수 있도록 하고, 지역협동조합연합회가

구성되지 않은 상황에서 단기적으로 충남사회적경제네트워크에서 담당한다.

5년 정도의 지원을 한시적으로 실시하며 이후 자체적인 홍보로 전환하고 지원 사업은 종료하여 자율적 활성화를 독려한다.

#### ○ 기대효과

- 충남도민의 협동조합에 대한 인지도 및 호감도의 상승
- 협동조합 설립 및 조합원 가입의 확산

### (2) 협동조합 주간 기념행사 지원 사업

#### ○ 사업배경 및 필요성

- 협동조합기본법에는 매년 7월 첫째 주 토요일을 협동조합의 날로 하고, 그 주간을 협동조합 주간으로 정하였고, 사회적기업육성법에는 7월 1일을 사회적기업의 날로 하고, 그날이 속한 주간을 사회적기업 주간으로 정하였다. 따라서 사회적기업주간과 협동조합주간이 겹치게 되어 실질적으로 두개의 법정 기념주간은 사회적경제 및 협동조합의 기념일이 된다.

- 기본법 상에는 이를 기념하기 위해 정부가 지원할 수 있다고 명시하고 있어, 이의 활성화가 필요하다.

#### ○ 사업의 목적

- 협동조합의 사업과 방향을 일반인에게 광범위하게 홍보하기 위한 계기로 활용하며, 협동조합 관계자들의 자긍심을 높인다.

- 매년 협동조합의 성공사례, 연구결과의 발표 등 성과에 대해 기념하는 공간으로 활용한다.

#### ○ 핵심 내용

- 2012년 처음 실시한 충남사회적경제 행사를 협동조합주간 기념행사로 매년 정례화한다. 행사는 기념식, 포상, 전시, 공연, 기획홍보 등을 포괄하여 진행한다.

## ○ 추진방안

- 민간 진영이 기획을 주도하게 하되, 적정한 행사비용을 지원한다. 단 전체 행사비용이 2억 이상을 넘지 않는 상한선을 두고, 연차별로 자부담과 지원비율을 조정한다. 물가상승률을 감안하여 상한선을 조정한다.
- 별도의 행사조직위원회를 매년 운영하여 민간의 의견을 최대한 반영한다.
- 동일시기에 전국에서 비슷한 행사가 이뤄지는 관련자들의 분산이 있으므로, 주행사는 적절한 시기에 진행하되, 부속행사는 앞뒤로 조정할 수 있도록 한다.

## ○ 기대효과

- 협동조합 활동과 사업에 대한 연간 성과의 상호교류 및 자극.
- 일반 시민을 대상으로 집중적인 홍보를 통한 노출이 가능하여 협동조합에 대한 인지도 증대에 기여
- 협동조합 관련자의 자긍심을 높이고, 우수사례에 대한 포상 등으로 자발적인 활성화를 촉진

### (3) 협동조합 교재 개발 지원

## ○ 사업배경 및 필요성

- 협동조합 교육에 대한 수요가 많은 상황에서 공식적인 교재를 각 수요자 단위로 개발하는 것은 협동조합 교육의 양적확대 및 질적 심화에 도움을 줄 수 있다.
- 충남도와 협동조합의 상생발전을 위한 교재개발은 개별 협동조합이 맡기 어려운 문제이므로, 협동조합 기금이 충분히 적립되기 전까지 한시적으로 정부의 지원이 필요하다.

## ○ 사업의 목적

- 협동조합에 대한 핵심적 내용을 이해할 수 있도록 교재를 개발하여 배포함으로써 개별 협동조합의 조합원 교육이 원활히 되도록 하며, 기초교육 교재와 중급교육 교재를 개발하여 읍면동 단위 교육의 질을 높이도록 한다.

○ 핵심 내용

- 기초교육 교재 1식 개발
- 중급교육 교재 1식 개발

○ 추진방안

- 2013년 말까지 교재 개발위원회를 운영하고, 전문개발자에게 위탁하여 교재의 질을 높인다.
- 초기 개발은 지원하고, 이후 보완은 민간진영이 자발적으로 발전시키도록 한다. 개발된 교재에 대해서 이를 토대로 교육할 수 있는 인증강사진을 양성하는 프로그램과 연결시켜 교재 개발의 효과성을 높인다.

○ 기대효과

- 협동조합 교재개발을 통해 충남도 협동조합 활성화의 방향을 정립하여 정부와 관련된 부문에서 혼선을 미연에 방지한다.
- 가급적 표준화된 내용을 교육할 수 있도록 가이드라인으로 활용한다.
- 개별 협동조합의 조합원 교육을 원활히 하여 협동조합이 정체성을 유지할 수 있도록 간접적으로 지원한다.

**(4) 협동조합 초중급 교육프로그램 실행**

○ 사업배경 및 필요성

- 일반시민을 대상으로 접근이 쉬운 교육프로그램을 운영하여 협동조합의 저변을 확대하는 것이 필요하지만, 일반 시민을 대상으로 협동조합 일반교육을 시행하는 것은 초창기 개별협동조합 차원에서는 시도하기 어렵다.
- 한시적인 지원을 통해 협동조합생태계를 조성할 수 있도록 지방정부의 역할이 필요하다.

## ○ 사업의 목적

- 초중급 교육은 홍보를 통해 관심을 가진 시민을 상대로 보다 심화된 정보를 제공하며, 의향을 조사하여 참여할 수 있는 협동조합을 연계시켜 줌으로써 인지적 호감도를 실천으로 전환시키는 것을 목적으로 한다.

## ○ 핵심 내용

- 기초교육 : 읍면동단위 혹은 시군구 단위에서 운영
- 중급교육 : 시군구 단위를 중심으로 운영, 기초지자체 지방비 부담

<표 25> 협동조합 초중급 교육프로그램 제안

| 과정명          |        | 교육대상     | 교육시간 | 교육주관          |
|--------------|--------|----------|------|---------------|
| 협동조합<br>기초교육 | 주민교육과정 | 일반 시민    | 3    | 시군 + 민간주체     |
|              | 단체교육과정 | NPO 등 단체 | 3    | 해당단체          |
| 협동조합 중급교육    |        | 일반 시민    | 12   | 시군 또는 민간기관 위탁 |

## ○ 추진방안

- 올해 진행된 충남사회적경제 아카데미, 사회적경제 순회 토론회, 서천군 등 자치구에서 진행된 협동조합학교의 내용을 참고하여, 기초교육과 중급교육으로 이원화하여 시군별로 확대 실시한다.

- 교육내용: (1) 기초교육: 협동조합 기본 이해, (2) 중급교육: 협동조합 기본이해, 사례, 기본법, 운영원리 등으로 구성한다.

- 교육수강자는 향후 창업과정 및 컨설팅에 우선권 부여하며, 교육의 효과성을 높이고, 협동조합의 운영원리에 따라 교육비용에 대한 매칭방식으로 지원한다.(교육대상자 20% + 충남도 80%)

- 2013년부터 교육을 진행하고, 5개년간 지원한 후 민간진영의 몫으로 맡겨, 각 시군별 연합회 조직이 운영하는 것으로 전환한다.



○ 기대효과

- 협동조합에 대한 기초적인 관심을 실천 방법을 찾는 수준으로 상승시킴

**(5) 협동조합 초중등학교 특별 교육 시행**

○ 사업배경 및 필요성

- 초중등 교육과정은 사회경제적 사고들이 잡히는 중요한 시기임에도 현재 공식적 교과서에서는 협동의 중요성과 사회와 경제가 연계되어 있다는 점보다는 경제적 영역을 중심으로 경쟁을 강조하는 내용이 주가 되고 있다.

- 새로운 협동조합의 인적자원을 확보하고, 균형 잡힌 사회경제적 시각을 갖추기 위해 지방정부와 교육청이 협력하여 협동조합에 대한 특별 교육 프로그램을 만드는 것은 지역 순환경제를 통해 지역사회경제를 활성화시키려는 지방정부의 방침과 연결된다. 따라서 지방정부의 지원이 필요하다.

○ 사업의 목적

- 초중등 협동조합 특별 교육 프로그램을 개발하고, 이를 교육할 교사를 양성함으로써 초중등생들에게 협동조합의 중요성과 역할에 대한 인식을 제고시킴.

○ 핵심 내용 : 교육내용은 특강 3회 3시간용으로 개발

- 초등학교 저학년 및 고학년 협동조합 교육교재 개발 각 1식
- 농어촌지역 중등과정 협동조합 교육교재 1식
- 도시지역 중등과정 협동조합 교육교재 1식
- 협동조합 초중등 교사 연수 진행 연2회

○ 추진방안

- 협동조합에 관심이 있는 교사들을 위원으로 위촉하고, 협동조합전문가와 함께 학생에

게 적합한 교육교재 및 교육프로그램을 개발한다.

- 사회교사들의 모임 혹은 교육청 등 교육관련 조직과 협력하여 시범사업을 2013년 실시하고, 그 성과를 평가하여 확산하도록 한다.

- 초중등교사들이 현재 진행하는 교사 연수를 여름방학과 겨울방학에 개설하여 관심 있는 초중등교사들의 이해도를 심화시키고, 이들을 통해 초중등교육이 진행되도록 하여 저변을 확대한다.

#### ○ 기대 효과

- 청소년들이 쉽게 접하고 이해할 수 있는 교육프로그램을 개발하여 장기적으로 협동사회경제에 대한 인지도를 높이고, 향후 청년기 혹은 성인기에 협동조합적으로 사업을 하는데 도움이 되는 기반을 조성한다.

- 장기적으로 공교육의 공식 교과서에 협동조합 및 사회적경제가 포함될 수 있도록 하는 계기로 활용한다.

### (6) 관내 대학 협동조합 아카데미 시범 실시

#### ○ 사업배경 및 필요성

- 협동조합의 발전에서 우수한 협동조합지도자는 중장기적으로 중요한 요소이며, 특히 협동조합의 설립단계에서 필수적 요소이다.

- 우수한 지역 협동조합지도자를 양성하기 위해서는 고등교육기관에서 협동조합 아카데미를 운영하여 지역협동조합지도자 및 협동조합적 사회진출을 꿈꾸는 청년들을 집중적으로 육성 할 필요가 있다.

- 인력양성은 개별협동조합이 수행하기 어려우므로, 정부의 지원이 필요하다.

#### ○ 사업의 목적

- 우수한 협동조합지도자의 양성과 이를 통한 지도자 네트워크의 연결망을 강화하여 지역협동조합연합회의 설립을 촉진한다.

### ○ 핵심 내용

- 2014년을 목표로 국립대 1곳에 협동조합아카데미를 시범 운영
- 협동조합 아카데미의 운영을 평가하여 학위과정으로 발전시키는 것은 2015년 과제로 추진한다.

### ○ 추진방안

- 충남대학교에 협동조합 아카데미를 시범운영하며, 협동조합지도자만으로 부족할 경우 충남사회적경제 영역을 포괄하는 아카데미를 개설한다.
- 현재 생활협동조합 등 개별협동조합의 이사급 이상과 사회적기업동아리 활동을 한 대학생 등을 대상으로 교육생을 모집한다.
- 교육프로그램은 대학과 민간 전문가가 함께 개발하며, 6개월 과정을 진행한 후 평가하여 발전방향을 모색한다.

### ○ 기대 효과

- 이론 및 실무교육을 통해 협동조합의 운영역량을 강화시킨 협동조합지도자 양성으로 협동조합 설립 및 성공사례 창출의 기반이 되도록 한다.
- 아카데미 수료생들의 네트워크를 통해 도 단위 지역협동조합연합회의 설립이나 다양한 협동조합간 협동의 논의가 원활하게 되도록 한다.

## 2) 창업 단계 정책 사업

### (1) 기초 창업지원 컨설팅 지원

#### ○ 사업배경 및 필요성

- 협동조합의 설립과 운영은 인적결사체의 운영과 사업의 경영을 동시에 고려해야 하기 때문에 일반 기업의 창업과 다른 역량과 과정이 요구된다.

- 협동조합 설립에 따른 다양한 정보수요를 컨설팅을 통해 충족시키고, 협동조합의 초기 사업모델을 정교하게 다듬어서 협동조합의 생산율을 높이는 것은 협동조합 활성화에 기여할 것이다. 하지만 협동조합 설립 초기 자부담을 충족하기 어려운 경우가 많으므로 정부의 일부 지원을 통해 협동조합의 활성화를 촉진시킬 필요가 있다.

#### ○ 사업의 목적

- 창업 컨설팅을 통해 협동조합 설립을 원활하게 한다.  
- 수입 협동조합은 지속적으로 관리하여 성공모델로 발전시킨다.  
- 기존 예비사회적기업 중 협동조합 법인격이 유리한 사업체의 경우 협동조합전환을 유도한다.

#### ○ 핵심 내용

- 설립 희망 협동조합에 대한 컨설팅
- 법인 전환 희망 조직에 대한 컨설팅
- 각 컨설팅은 개소당 1,000만 원 정도로 하며, 자부담 20%를 포함한다.

#### ○ 추진방안

- 사회적협동조합을 중심으로 창업 컨설팅을 실시하여 초기 성공사례 및 생산율을 높이도록 하고, 지방정부의 재정으로 희망 컨설팅을 모두 지원하기는 어려우므로, 유형별 사업별로 분산하여 컨설팅을 진행하는 것이 바람직하다.

- 분기별로 컨설팅 희망업체를 공모하는 방식을 도입하고, 컨설팅 지정업체는 충남사회적경제네트워크와 협력하여 지정함으로써 컨설팅의 질을 담보한다.
- 업종별 연합회가 있는 경우에는 이들을 컨설팅업체와 협력하도록 유도하여(컨소시엄) 실질적인 컨설팅이 되도록 한다.
- 컨설팅 결과는 평가보고연구와 연계하여 일반화 과정을 통해 확산효과를 극대화한다.

## ○ 기대효과

- 신규 협동조합의 생존율 향상

## (2) 협동조합연합회 및 정보지원협동조합 육성

### ○ 사업배경 및 필요성

- 사회적경제 정책은 개별 기업에 대한 직접적인 지원을 축소하고, 사회적경제의 생태계를 조성하는 방향으로 나아가고 있다. 그중 지금까지 중요하게 여기지 않았으나, 실제로는 대단히 중요한 방안 중 하나가 연합회 조직을 활성화하는 것이다.
- 협동조합의 연합회는 대변기능보다는 사업연합의 성격이 강함으로써 개별 협동조합의 생존과 보다 밀접한 관련이 있다. 특히 성공한 연합회는 스스로 지원기관으로서의 역할을 함으로써 별도의 중간지원조직과 관계하지 않는 것이 협동조합 부문의 특징이다.
- 따라서 협동조합연합회를 조속히 활성화시키는 것은 협동조합 생태계뿐만 아니라 개별 협동조합의 생존에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 이에 따라 민간의 주도성을 해치지 않는 범위에서 연합회에 대한 일정한 지원은 정당한 정책 집행이다.

### ○ 핵심 내용

- 연합회를 대상으로 공적 공간에 대한 사무실 및 교육장을 저렴하게 임대
- 설립·전환 컨설팅 및 교육 제공시 연합회에 우선 위탁하도록 제도화. 개별 협동조합 설립·전환을 지원하는 것은 연합회의 고유 역할이며, 개별 협동조합의 경우 저비용으로 서비스를 제공받으려 하는데, 업종별 연합회의 초기 서비스 제공은 연합회의 민간 권위를

높일 수 있다.

- 연합회의 컨설팅 및 교육 등의 톨이 부족할 경우에는 컨설팅전문협동조합 등 전문역량을 가진 곳과 컨소시엄을 형성하도록 유도한다.

- 연합회를 거버넌스의 정책 파트너로서 최우선적으로 인정한다는 정부의 공식적 입장을 제시할 필요. 협동조합의 중간지원조직은 원칙적으로 연합회이므로 이것이 향후 발전의 방향에도 바람직하다. 업종별 혹은 시군, 광역단위 지역연합회에 대한 공식적 인증이 필요하다.

#### ○ 추진방안

- 연합회의 난립을 막고, 민간의 권위를 높이기 위해서는 이상의 지원연합회의 기준으로 해당 협동조합의 1/4이상을 조직한 연합회만 지원 대상으로 한정해야 한다.

#### ○ 기대효과

- 민간 협동조합진영의 대표성을 정부가 일부 보증해 줌으로써, 네트워크의 유인을 강력하게 제공
- 정부 협동조합 정책의 파트너로 자리매김하여 정부 정책집행의 효율성 강화

### 3) 안정단계 정책 사업

#### (1) 협동조합기금 조성 및 운영

##### ○ 사업배경 및 필요성

- 몬드라곤, 퀘벡, 볼로냐 등 협동조합이 활성화된 지역의 공통점은 협동조합 부문의 투자 역할을 담당하는 협동기금이 존재한다는 것이다. 따라서 충남도 차원의 협동기금을 만드는 것은 협동조합 활성화에 매우 중요한 기반이다.

- 공공서비스 위탁이나 공공조달에 참여하는 협동조합의 경우 잉여금의 1~3% 정도를 협동기금으로 출연하는 이익을 환원시키는 것은 매우 바람직하다고 판단되며, 원래는 이 자금을 활용해야 하지만, 초기에는 민간기금 조성이 어려우므로, 지방정부의 지원이 필요하다.

##### ○ 사업의 목적

- 협동조합의 설립과 운영을 지원할 외부 대출을 보증할 수 있는 기금조성
- 장기적으로 협동조합의 다양한 조성 기능을 수행할 자금으로 활용

##### ○ 핵심 내용

- 1차 기금조성 목표액의 설정
- 행정부는 민간 기금조성 금액에 대해 100%를 지원
- 참여 협동조합들의 기금 출연, 잉여금의 3% 수준으로 의무 출연
- 기금운영위원회를 독립기관으로 운영하도록 함

##### ○ 추진방안

- 협동기금에 참여하는 협동조합에게는 대출시 우대조치를 함으로써 자발적이고 적극적인 출연 유도
- 기존 개별법 협동조합 등의 민간기금을 확보하도록 기금추진위원회를 운영하고, 조성

된 자금에 대해서만 행정이 지원함으로써 민간의 주도성과 자발성을 극대화할 필요

- 행정예산은 2014년부터 시작하여 전년도 민간기금조성액에 대해 예산으로 편성하는 방식을 도입

#### ○ 기대 효과

- 기금 참여 협동조합을 중심으로 지역연합회 설립을 촉진
- 필요 자금대출을 원활하게 하여 협동조합 활성화 기대

### (2) 판로조성을 위한 협동조합 협력 촉진 사업

#### ○ 사업배경 및 필요성

- 협동조합 부문은 자립·자주·자치에 입각하여 민간의 자원을 최대한 이끌어내는 것이 공공의 지원을 활용하는 것보다 우선된다. 이런 관점에서 민간시장 확대를 위한 협동조합간 협동이 필요하다.

- 민간 차원의 협동조합간 협동을 할 때 기존 협동조합들이 가진 자원과 연계하는 것이 관건이다. 왜냐하면 농협, 신협, 생협 등은 이미 상당한 자산규모를 가지고 사업적 안정성을 이루고 있기 때문이다.

- 그러나 생협 등을 제외하고 협동조합간 협동의 문화가 일천하고, 소규모 협동조합과는 협의 자체를 하지 않으려는 경향이 있어서, 행정의 권위로 초기 협의테이블을 주선하거나 그러한 논의에 혜택을 줄 필요가 있다.

#### ○ 핵심 내용

- 협동조합간 협동을 위한 협의테이블 주선
- '협동조합간 협동'만을 주제로 하는 협의테이블 주선
- 농협, 신협, 생협 등 기존 협동조합과 신규 협동조합 참가 유도
- 지역연합회를 중심으로 기존 협동조합의 협의회 구성



- 협동조합간 협동에 우호적인 협동조합에 부여하는 인증마크 제도 도입
- 지역연합회 인증마크 방식을 도입하고, 행정홍보
- 혹은 충남도 인증마크 도입, 두 가지 안을 검토하여 결정
- 협동조합간 협동의 과정에서 일부 사업비 지원 가능
- 기존 협동조합이 공동으로 사업을 진행할 때 마케팅 비용 일부 지원
- 기존 협동조합이 공동으로 상품을 개발할 때 개발비 비용 일부 지원

#### ○ 추진방안

- 2013년 시범적으로 기존협동조합과 연합회간의 협의테이블을 분기별로 운영
- 시범사업에 대한 평가를 바탕으로 향후 계획 수립
- 도 단위 협의회는 향후 협동조합 기념행사 등의 운영에도 결합하도록 할 것

#### ○ 기대효과

- 정부의 일부 재정 지원으로 협동조합간 협동의 촉진
- 신규 제조업 협동조합의 물품을 기존 협동조합 매장을 통한 전문 매대를 만들도록 유도함으로써 협동조합 판로의 개척 및 시민에 대한 홍보 효과 기대

### (3) 공공시장 협동조합 진입 활성화 제도개선

#### ○ 사업배경 및 필요성

- 사회적기업 등 기존 사회적경제 조직들은 충남도의 구매력을 활용하여 사회적 배려 기업에 대한 우호적 시장의 조성을 적극적으로 요구하고 있다.
- 서울시 성북구의 경우는 사회적경제제품 구매촉진 및 판로지원 조례 제정을 통해 공공구매의 활성화를 꾀하고 있고, 경기도 성남시의 경우는 시민주주기업들에게 공공구매 또는 민간위탁 시 가점을 줌으로써 우호적 시장을 조성한다.
- 협동조합은 사회적경제 조직의 하나로 당연히 공공시장에 적극 참여할 수 있으며, 특히 사회적협동조합은 공공서비스의 위탁을 통해 서비스의 질을 개선하고 효율성을 높임으

로써 시장실패와 정부실패의 대안으로 주목받고 있다.

- 협동조합 제도가 이제 막 시행되는 상황에서, 기존 사회적경제 조직들의 선행 경험을 연구하여, 공공서비스 위탁 및 공공조달 영역의 협동조합 참여를 활성화할 필요가 있다.

## ○ 핵심 내용

- 범사회적경제 부문의 공공시장 활성화 정책 요구에 협동조합 부문 적극 결합이 필요하다. 전략적 공공시장 개발을 통한 유효 수요 창출과 공공구매 목표제의 이행을 위한 행정지원 체계의 구축을 제도화시키기 위해, 가칭 사회적경제를 위한 충남도 공공구매지원센터를 설치 운영하고, 이 센터에서 공공구매 계약 관련 제도의 정비 및 공공구매 매뉴얼을 개발하도록 한다.

- 또한 기존 민간위탁 제도를 평가한 후 민간위탁이 가능한 공공서비스를 정리하고, 사회적경제조직에 적합한 보육, 급식, 재활용, 마을버스 등 민간위탁 사업을 정리할 필요가 있다. 정부의 사회적책임 민간 위탁 기준을 마련하도록 한다.

- 공공서비스 위탁 제도와 공공조달 제도는 상이한 성격이다. 위탁서비스는 정부가 제공의 주체이지만, 공공조달 제도는 정부가 수요의 주체이다. 그런데, 기존 공공시장의 논의는 공공조달 제도에 방점이 찍혀 있었다. 이에 따라 민간위탁 제도에 대한 독자적인 연구 작업이 필요하다.

## ○ 추진방안

- 충남도와 협력하여 위에 필요한 연구의 진행(2013년)
- 연구결과에 따라 충남도 공공조달 및 민간위탁시 사회적경제 조직에 가산점 부여 등을 통한 실효성 있는 제도 마련 및 시행(2014년부터)

## ○ 기대효과

- 초기 협동조합의 사업활성화에 기여
- 공적 업무를 위탁함으로써 민간시장에 대한 접근성 강화

#### (4) 협동조합 임직원 위탁교육 실시

##### ○ 사업배경 및 필요성

- 협동조합은 “처음부터 끝까지 교육”이라는 말이 있듯이, 협동조합에서 조합원과 임직원에 대한 교육은 협동조합의 경쟁력의 원천이다.
- 특히 협동조합 임원(이사, 감사) 교육은 협동조합이 원칙에 따라 운영되고, 또한 자칫하면 협동조합이 빠질 수 있는 비효율적 의사결정이라는 함정에 빠지지 않기 위해서 매우 필수적인 요소이다.
- 협동조합 직원에 대한 교육은 일반 중소기업 인재개발교육의 직원에 대한 교육과 다른 특수성이 있으므로 협동조합에 대한 인프라가 전혀 없는 상황에서 협동조합직원교육에 대한 정책이 마련될 필요가 있다.
- 협동조합 임직원 교육은 민간진영의 자기책임을 통해서 이루어지는 것이 바람직하지만, 아직 연합회가 활성화되지 않은 상황에서 작은 협동조합들이 독자적인 임직원역량강화 교육을 실시하지 않을 수 있으므로, 지방정부가 한시적으로 임직원교육을 지원할 수 있을 것이다.

##### ○ 사업의 목적

- 일선 조합의 핵심주체인 이사·감사들로 하여금 스스로의 권리와 의무를 숙지함으로써 조합을 주도적으로 이끌어 갈 수 있는 역량을 갖게 한다.
- 협동조합의 직원들이 협동조합의 경영을 보다 효율화할 수 있는 기능적 역량을 축적하고, 또한 조합원참여를 추동하는 활동가서로서의 역량을 기를 수 있게 한다.
- 흩어져 있는 신생 협동조합의 임직원들이 친숙하게 모이는 계기를 마련함으로써 지역 내 인적네트워크를 강화한다.

##### ○ 핵심 내용

###### ① 공통 임직원 교육

- 분기별 1회 충남 협동조합 임직원교육을 1박2일 과정으로 개설하여 참여형 교육과

친목도모를 함께 할 수 있도록 구성

- 내용은 협동조합 예산결산서 분석방법 (회계, 재무제표의 이해), 사업계획 및 수지예산 수립의 원칙 및 방법, 국내외 협동조합 우수 경영사례, 효율적 의사결정방법 등과 같이 다양한 업종의 협동조합 임직원들에게 공통적으로 필요한 내용으로 구성

## ② 임직원 전문 교육

- 업종별 전문성을 강화하기 위한 교육으로 관련 업종의 사회적경제조직 (협동조합, 사회적기업, 자활기업, 마을기업 포함) 임직원들을 대상으로 충남에서 업종별 연 1회 실시.

## ○ 추진방안

### ① 공통 임직원 교육

- 협동조합의 운영원리에 따라 교육비용에 대한 매칭방식으로 지원하되 (교육대상자 혹은 대상조합 50% + 충남도 50%), 5년간 한시적으로 지원하는 것으로 한다.
- 2013년에는 도 규모에서 기획하고, 수요를 검토하여 시군규모로 전환한다.
- 2013년부터는 민관 협력으로 기획하고 점차 연합회가 주축이 될 수 있도록 전환한다.

### ② 임직원 전문 교육

- 협동조합의 운영원리에 따라 교육비용에 대한 매칭방식으로 지원하되 (교육대상자 혹은 대상조합 50% + 충남도 50%), 5년간 한시적으로 지원하는 것으로 한다.
- 지속적으로 도차원에서 업종별로 실시한다.

## ○ 기대효과

- 이사·감사 임원의 활동가적 경영가적 역량 강화
- 지역 내 인적네트워크의 강화

#### 4) 혁신단계 및 지역사회기여 단계 정책 사업

##### (1) 협동조합 경영컨설팅 지원

###### ○ 사업배경 및 필요성

- 협동조합은 사업을 영위하는 경제조직의 하나로서, 설립 초기 협동조합에 대한 조합원들의 이해 부족 및 사업의 경험 부족 등을 이유로 시행착오를 겪을 수 있다.
- 특히 협동조합은 민주적 운영과 사업의 효율성을 동시에 추구하는 조직이기에, 설립 초기 어느 일방을 강조할 경우 양자 간의 균형이 깨질 우려가 크다.
- 이에 협동조합연합회 혹은 전문지원기관이 해당 분야의 선배기업가 또는 재무·노무·법무 등 전문가와 함께 경영진단 컨설팅을 진행함으로써 조직운영 및 사업모델 관련 개선계획을 제시 필요가 있다.

###### ○ 사업의 목적

- 협동조합 실정에 맞는 경영컨설팅을 정착함으로써 협동조합이 지속적으로 혁신해 나갈 수 있도록 지원

###### ○ 핵심 내용

###### (1) 대상

- 기본법에 의해 설립된 협동조합 중 경영진단 컨설팅을 신청한 자
- 설립 3개월 후부터 경영진단 컨설팅 신청 가능
- 인큐베이팅 교육을 받은 곳은 설립 6개월 후부터 신청 가능

###### (2) 목적: 조직운영 및 사업모델 개선계획 수립

###### (3) 컨설팅 기관

- 자격요건: 기본법 및 개별법에 따른 협동조합연합회, 협동조합 부문 연구 및 지원 경력 3년 이상인 기관
- 등록요건: 업종에 관계없이 5년 이상 사업을 한 선배기업가 혹은 재무·노무·법무 등

의 분야에서 3년 이상 경력이 있는 전문가 중 프로보노로서 신생 협동조합에 상담·자문을 해 줄 수 있는 자를 6명 이상 확보

#### (4) 경영진단 컨설팅 프로세스

- 프로보노 6명 이상을 확보한 컨설팅 기관이 충남도에 등록
- 충남도는 예산이 소진될 때까지 분기별 경영진단 컨설팅 신청 공고
- 신생 협동조합은 충남도에 등록된 컨설팅 기관을 지정하여 경영진단 컨설팅 신청
- 컨설팅 기관은 해당 업종 선배기업가 혹은 분야별 전문가와 함께 협동조합을 최소 2차례 방문하여 경영진단을 실시하고, 조직운영 및 사업모델 관련 3~6개월 기간 동안 개선 가능한 계획을 제안 (1개월 내)
- 컨설팅 신청기업은 컨설팅 이후 3~6개월 사이에 개선계획에 따른 이행결과 보고서를 충남도에 제출. 이행결과 보고서를 제출하지 않은 기업은 차기년도 경영컨설팅 지원 대상에서 제외
- 개선계획 이행결과 보고서 제출 여부와 연동하여 연 1회, 최대 3회까지 경영진단 컨설팅 지원 가능

#### (5) 경영진단 컨설팅 툴(Tool) 연구

- 협동조합 경영은 주식회사 경영과 차이가 있기 때문에 경영진단 컨설팅 툴(Tool)에 대한 사전 연구 필요
- 경영진단 컨설팅 툴(Tool) 연구결과는 향후 기관별 경영진단 컨설팅의 가이드라인을 제시해 줌으로써 컨설팅을 용이하게 하고 기관별 통일성을 꾀할 수 있다.

### ○ 추진방안

- 2013년 상반기: 협동조합 경영진단 컨설팅 툴(Tool) 연구용역
- 2013년 중반기: 협동조합 경영진단 컨설팅 기관 등록, 컨설팅 신청 접수,
- 2013년 하반기: 협동조합 경영진단 컨설팅 시행

### ○ 기대효과

- 신생 협동조합의 조직운영 및 사업모델에 대한 객관적인 진단 가능

- 조직운영 및 사업모델의 개선계획 수립에 따른 개선 가능성 제고
- 선배기업가와 전문지원기관간 역할분담을 통한 컨설팅 효과 제고

## (2) 협동조합들의 공동연구사업 지원

### ○ 사업배경 및 필요성

- 혁신단계의 협동조합들에게 협동조합 경영, 제도, 기술에 대한 다양한 연구가 매우 중요하지만, 지식은 공공재적 성격을 가짐으로 한 개 협동조합이 비용을 부담하기 어렵다.
- 업종별 연합회가 활성화되면 업종별로 필요한 연구과제에 대하여 협력하여 풀어갈 수 있겠지만, 그렇게 되기 전까지 공동 연구개발사업을 추진할 수 있는 노력이 필요하다.

### ○ 사업의 목적

- 업종별 협동조합들의 공동연구사업을 활발히 진행할 수 있도록 촉진한다.

### ○ 핵심 내용

- 협동조합 및 다양한 산업분야에 관하여 현장중심적인 연구를 수행할 수 있는 기관들이 충남도에 등록하도록 한다. 이때 등록은 단순히 학문적·논리적 정합성을 가진 연구를 생산할 수 있는 기관이 아니라 현장에서 당장 필요한 지식을 생산할 수 있는 다양한 기관 및 연구자에게 오픈한다. 기존의 연구소만이 아니라, 협동조합연합회 및 협회, 소규모 민간 연구소, 컨설팅업체 등이 이에 포함될 수 있다.
- 협동조합 연합회나 소규모 협동조합들의 그룹에서 공동연구의 필요성이 있을 때 이 과제를 충남도에 등록하도록 한다. 이때 어떤 기관 또는 연구자가 이 연구를 수행하면 좋을지에 대해서도 지정한다. 연합회가 자기 스스로를 연구기관으로 지정할 수도 있다.
- 연구과제는 학문적 가치보다는 실용적 가치 및 그 분야의 협동조합 발전을 위해 필요한 연구주제로 주제 선정위원회를 꾸려서 선정하고, 연구수행을 의뢰한 조직과 충남도가 20대 80으로 매칭 하여 지원한다.
- 소규모 연구주제가 시의성 있게 이루어질 수 있게끔 작은 규모로 연구를 진행하고, 연

구 성과물은 시민전체에 공유한다.

○ 추진방안

- 2013년 상반기 시범실시 후, 2013년 하반기부터 3년간 한정적 지원.
- ‘연구기관 등록, 연구주제 신청, 연구수행’의 사이클이 분기별 1회 돌아갈 수 있도록 짧게 돌아갈 수 있도록 기획
- 연구 성과물은 시민 전체에 공유

○ 기대효과

- 협동연구과제 발굴과 현장에서 필요로 하는 연구의 활성화

**(3) 협동조합 성공사례 발굴 및 인증**

○ 사업배경 및 필요성

- 협동조합기본법은 전 산업분야에서 협동조합의 설립·운영을 활성화하기 위한 제도적 기반을 마련하는데 중점을 두고 있으므로, 다양한 업종에서 다양한 스펙트럼을 가진 기업이 협동조합의 이름으로 활동하게 될 것이다.
- 따라서 이들 협동조합 중에서 성공적으로 사업을 운영하면서 협동조합의 가치를 잘 실현하고 있는 우수 협동조합을 발굴하여 홍보하는 것은 신규로 생겨나는 협동조합들에게 가이드 역할을 제시할 수 있을 것이다.
- 이를 위해 매년 “분야별 우수 협동조합”을 선정하고 그에 따른 인증마크를 부여함으로써, 신규 협동조합이나 조합원들에게 리더십을 가질 수 있도록 홍보할 수 있을 것이다.

○ 사업의 목적

- 우수 협동조합의 발굴하고 홍보함으로써 협동조합 내에 가이드 역할을 할 수 있게 한다.



#### ○ 핵심 내용

- 매년 충남도에서 업종별 우수협동조합을 선정하여 인증마크 부여한다.
- 선정주체는 장기적으로는 충남도 협동조합 지역연합회가 되어야 할 것이며, 그 전까지는 충남도 협동조합 협의회나 사회적경제네트워크가 그 역할을 한시적으로 담당할 수 있을 것이다.
- 선정된 업체에게는 소정의 상금을 부여하고 홍보한다.

#### ○ 추진방안

- 2013년 1년 동안 협동조합 설립 및 활동 추이를 살펴보고, 2014년부터 선정 및 인증
- 이후 지속적으로 사업 진행

#### ○ 기대효과

- 다양하게 생겨나는 여러 수준의 협동조합들 중에서 우수사례를 발굴함으로써 모범사례를 전파

### (4) 협동조합지도자 강사진 운영

#### ○ 사업배경 및 필요성

- 협동조합기본법의 시행이후 협동조합 설립 움직임이 활성화되면서 협동조합 기초교육의 수요가 계속 늘어날 것으로 예상된다.
- 이러한 수요에 부응하기 위해서 지역단위에서 협동조합을 알릴 수 있는 강사pool 이 형성될 필요가 있다.

#### ○ 핵심 내용

- 대상: 기존 협동조합 강사, 생협 등 이사급 유경험자, 마을공동체기업 인큐베이터 활동가 등
- 내용: 기초과정 강의 콘텐츠 교육 (강의시강 및 핵심포인트 설명), 퍼실리테이션 활용

하기, [토론]협동조합 교육 활성화를 위한 방안, 강의 및 발표능력 향상기법, [실습] 강의계획서 및 시험 강의 교안작성, [실습] 교육생 시험감의 발표 및 평가

- 시간: 총 16시간 교육 (1박2일 워크숍 형태로 집중 진행)

- 진행: 1기 정원 15명, 평가를 통과한 강사에게 충남도 명의의 수료증을 발급하여 DB화하고, 협동조합 기초교육 및 중급교육에 적극 활용

- ※ 교육은 시군단위로 자체 진행하는 것이 원칙이나 협동조합 강사양성교육은 충남도에  
서 직접 진행

- 강사회망자 자부담(교육비의 10~20%)를 통해 책임감 고양

#### ○ 추진방안

- 충남도 차원에서 년 2회 실시

#### ○ 기대효과

- 강사 양성을 통해 협동조합기본법의 시행이후 협동조합 설립 움직임이 활성화된 기초  
교육 수요에 부응

- 협동조합 유경험자들이 다른 협동조합 설립의 산파 역할을 할 수 있도록 활동가 층을  
두텁게 한다.

## 제8장 결론

본 연구는 협동조합기본법 시행이라는 환경변화 속에서 충남지역 협동조합 활성화방안을 제시하고 있다. 이를 위해 협동조합 정책수립을 위한 이론과 원칙을 밝히는 것으로 시작한다. 특히 협동조합이 사회적 경제적 역할이 무엇이고 충남에서 왜 협동조합이 필요한지, 또한 협동조합 정책을 수립하고 집행하는 데 있어서 필요한 원칙이 무엇인지 제시하고 있다. 다음으로, 충남의 사회·경제적 여건에 대하여 조사하고 협동조합이 이러한 사회문제를 해결할 수 있는 이론적 근거를 밝히고 있다. 세 번째로는 충남 사회적경제의 현황을 조사하였다. 넷째로는 충남 및 기타 지역의 협동조합 관계자와의 인터뷰를 통해서 충남에서 협동조합의 전환 및 신규 수요 및 정책에 대한 의견을 조사 하였다. 다섯째로는 이를 토대로 충남에서 활성화 될 수 있는 협동조합 모델에 대하여 제시하였다. 마지막으로는 위의 연구들을 토대로 충남협동조합 활성화 정책을 제시하였다.

협동조합의 사회적 경제적 역할은 협동조합의 독특한 소유구조와 운영원리는 협동조합의 사회적경제적 기여를 가능케 한다. 협동조합의 첫 번째 역할은 시장실패와 정부실패의 보완이다. 이를 구체적으로 살펴보면 독과점기업이나 시장지배력을 가진 경제행위자로부터 다수의 경제적 약자들의 보호, 시장이 제공하지 못하는 재화와 서비스의 제공, 국가시스템이 제공하는 복지서비스의 효율화, 거시경제 안정에 기여를 통해서 나타난다. 둘째로, 협동조합은 경제민주화 및 정치 민주주의를 강화한다. 이를 구체적으로 살펴보면, 소득격차의 완화, 직장내민주주의 심화, 사회적자본과 생활자치의 심화에 기여한다. 셋째로, 협동조합은 새로운 혁신과 성장의 동력이 된다. 구체적으로, 협동조합은 조합원의 필요에 근거함으로써 재화와 서비스를 혁신하고, 영리위주의 시장경제에서 배제되어 버려 휴면화된 다양한 사회경제적 자원을 활성화시키고 연결한다. 또한 기존의 경제활동에서 퇴출될 가능성이 있었던 인구 층이 경제활동인구로 전환시키며, 미션이 통일되어 있는 조직 간의 협력을 통한 혁신을 촉진한다.

이러한 협동조합의 특징은 충남에서 지역경제를 활성화하여 외생적 발전의 한계를 극복하고 내발적 발전의 기반을 마련할 수 있으며, 충남 복지제도를 효율화하며, 충남의 새로

운 성장동력이 될 수 있을 것으로 기대된다.

협동조합 정책 수립 및 집행의 원칙은 다음과 같다. 첫째는 '민주성의 원리'이다. 이는 민주적 전통에 근거한 정부가 협동조합을 지원하는 것은 바람직하지만, 이는 전제적 권력이 협동조합조직을 국민에 대한 추가적인 권력행사의 수단으로 이용하는 것과는 구별되어야 함을 밝히고 있다. 두 번째는 '보충성의 원리'로서 정부는 정부만이 할 수 있는 기능이 있고 협동조합은 조합으로서 잘 할 수 있는 일이 있음을 밝힌다. 이는 정부가 직접 수행하는 것이 사회적으로 타당하지만 구조조정이나 잘못된 민영화의 환상, 혹은 예산절감의 목적으로 한계사업에 가까운 단가로 국가업무를 위탁하려고 하면서 협동조합의 제도를 악용하는 것은 바람직하지 못함을 지적하고 있다. 셋째로는 수평적 파트너십 구축의 원리이다. 넷째로는 협동조합 정책은 민간협동조합 진형의 생태계를 강화하는 방향으로 구성되어야 한다는 것이다. 다섯째로는 지난 50여년 이상 우리나라의 사회경제체는 협동조합과 친화적이지 않는 방식으로 발전되어 왔기 때문에 충분한 자생력이 확보될 때까지 체계적으로 보호될 수 있도록 정책을 세워야 하는 점이다. 이는 비차별의 원칙이라고 부를 수도 있겠다. 여섯째로, 정책을 수립하는 관점에서는 협동조합은 사회적경제의 한 구성요소임을 명확히 하여 협동조합의 성장과 발전에서 사회적경제와의 관련성을 감안하며 협동조합 정책을 추진할 필요가 있다는 점이다.

충남 협동조합 관계자 조사는 문헌조사, 참여관찰, 심층인터뷰를 통해 이루어 졌다. 먼저 협동조합으로 전환이 예상되는 분야로는 ① 자활에 기반을 두어 시작해서 현재는 독자적 운영 능력을 갖춘 사회적기업들이 가장 적극적임을 파악할 수 있었다. 또한 ② 홍동면 등 마을에 기반을 둔 사회적경제조직 및 ③ 기타 집단소유에 기반한 사회적경제조직들, 그리고 ④공동체적 일터를 지향하는 영리기업들이 초기 전환을 할 것이라고 예상된다. 그러나 ⑤ 많은 사회적 경제조직들이 아직은 기다리는 중이며 빠른 시기 안에 전환하지는 않을 것이라는 예상도 있었다.

신규설립예상분야에 대해서는 역시 ① 마을 기반 사회적 경제조직, ② 노동력이 중요한 분야나 부가가치가 높은 분야, ③ 교육, 문화, 복지 분야, ④ 농촌형 협동조합들이 신규로 많이 설립될 수 있는 가능성이 많다고 보았다.

협동조합 설립·전환·활성화 장애요인에 대한 질문에 대해서는 ① 홍보와 교육의 부족, ② 컨설팅 등 지원의 부족, ③ 협동조합의 성공적 운영을 위한 노하우의 부족, ④ 자본의 부족 및 대출관행에서 일반 사기업과의 차별, ⑤ 안착되지 못한 우선구매제도, ⑥ 민간에 자율성을 주는 현장밀착형 지원정책의 부족 등이 제기 되었다.

기타 정책제안을 해 달라는 요청에 대해서는 ① 사회적경제 정책의 전면화, ② 민관협력 거버넌스관련 제안, ③ 협동조합기금에 대한 제안, ④ 연합회 및 지원조직에 대한 제안, ⑤ 사회적기업 선정시 협동조합 우대 등에 관한 의견이 있었다. 인터뷰에서는 또한 충남의 민관협력현황과 협동조합간 협동 현황도 파악할 수 있었다.

충남 협동조합 활성화 정책은 다음과 같다. 충청남도는 농어촌지역의 비중이 높고, 수도권의 확대와 함께 도시화가 진행되는 지방자치단체라는 지역적 특징을 가지고 있다. 이러한 특징을 반영하여 충남 협동조합 활성화 분야별 모델로 돌봄분야협동조합, 의료사회적협동조합, 주택협동조합, 공동육아협동조합, 도농교류협동조합, 농촌복지협동조합, 기술기반협동조합을 제시하였다.

충남 협동조합 정책의 부문과 추진 전략은 협동조합의 정책의 추진전략은 레이들로 박사의 협동조합의 안정화와 정체성의 지속적인 유지를 위협하는 3가지 위기인 신뢰의 위기, 경영의 위기, 사상의 위기를 활성화 정책을 통해 완화시켜주도록 설계되는 것이 바람직하다. 이런 3가지 위기를 개별 협동조합과 협동조합생태계를 포괄하여 5단계의 촉진모델로 정리한 것이 “홍보 → 창업 → 안정 → 혁신 → 지역사회기여”의 협동조합 5단계 성장모델이다. 충남도의 협동조합 정책은 이런 단계별로 통합적인 지원이 가능하도록 구축할 필요가 있다. 이 다섯 가지 부문별 활성화 정책 사업을 제시하였다.

먼저 홍보단계에서는 일반인 대상 협동조합 홍보 활동, 협동조합주간 기념행사 지원 사업, 협동조합 교재 개발 지원, 일반인 대상 협동조합 교육 활동, 초·중등학교 협동조합 특별 교육 시행, 관내 대학 협동조합 아카데미 시범 실시 사업을 제시하였다. 다음으로 창업단계에서는 기초창업지원컨설팅지원사업, 협동조합연합회 및 정보지원협동조합 육성사업을 제시하였다. 세 번째로, 안정단계에서는 협동조합기금 조성 및 운영, 판로조성을 위한 협동조합 협력촉진사업, 공공시장 협동조합 진입활성화 제도개선, 협동조합 임직원 위탁교육 실시를 제시하였다. 마지막으로 혁신 및 지역사회기여단계에서는 협동조합경영컨설팅 지원

협동조합 현장 연구과제지원, 협동조합 성공사례 발굴 및 인증, 협동조합지도자 강사진 운영을 제시하였다.

본 연구는 협동조합기본법 시행이라는 배경 하에 충남협동조합 활성화방안을 제시하고 있다. 본 연구는 협동조합의 사회적경제적 역할의 이론적 배경을 분명히 하고 충남에서 왜 협동조합이 필요한지에 대해 명확히 제시하고 있으며 또한 협동조합 정책수립을 위한 원칙을 정립하였다는 점에서 매우 의미가 있다. 또한 충남에서 활성화될 수 있는 협동조합 모델을 제시하고 활성화정책에 있어서 단계별 지원정책을 제시하여 전체적인 협동조합 정책의 체계를 보여주었다는 점에서도 의미가 있다. 그러나 본 연구의 범위는 정책의 체계를 보여주는 것이며 구체적인 사업별 시행 계획은 이후 연구나 사업집행 과정에서 더 논의되고 구체화 되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- Birchall, J. and L. H. Ketilson, (2009), Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis. ILO.
- Defourny, J & Nyssens, M. (2006). "Defining social enterprise". Social Enterprise. Routledge. London.
- Hansmann, H., (1996), The Ownership of Enterprise , Cambridge, Massachusetts :Harvard University Press.
- Hansmann, Henry (1996) The Ownership of Enterprise, Harvard University Press
- Kerlin, J. A., SocialEnterprise:AGlobalComparision,TuftsUniversity,(조영복 역, 『사회적기업:국제비교』 , (주)시그마프레스, 2010).
- Melnyk, G., (1985), The Search for Community: From Utopia to a Cooperative Society, Montreal: Black Rose Books, (김기섭 역, 『공동체탐구』 , 신험중앙회, 1994)
- OECD, (1999). Social Enterprises. OECD.
- Social Enterprise London 홈페이지(<http://www.sel.org.uk>)
- 김기태, (2010), “이종협동조합 간의 연대와 농협의 역할”, 농정연구센터, 2010 겨울,
- 김기태, 김연민, 김원경 (2011) 한국협동조합의 현황과 협동조합 기본법 제정의 필요성, 신험연구

김명일(2009?) “자치와 협동을 통해 건강한 지역공동체를 향하여; 인천평화의  
료생활협동조합”

김종걸 (2012) “사회적 경제와 복지국가,” 광장 2012년 신년호

김필동 (1995) 새마을금고 조직형성의 역사적 배경과 발전과정, 사회과학과 정  
책연구 17(1): 33-63, 서울대학교 사회과학연구원

나영삼, (2011), “주민의 힘으로 만들어가는 새로운 미래”,

나카가와 유이치로, (2002), “협동조합운동의 새로운 조류”, 『한국협동조합연구  
20집』, 1호

남승연, 조창현, 정무현. (2010), “사회적 기업의 개념화와 유형화 논쟁:사회적  
기업의 다양성과 역동성의 이해를 위하여”, 『창조와 혁신』, 제3권 제2  
호,

농협중앙회 (2012) 농축협경영계수요람 2011.1.1~12.31

레이들로 A. F., (2000), 『서기 2000년의 협동조합-1980년 모스크바 ICA총회』,  
(사)한국협동조합연구소,

박진도(2011) “사회적경제가 왜 중요한가,” 열린충남 제56호(2011 가을호)

박태주, (2011), “고용창출과 혁신 주체로서 사회적기업의 바람직한 역할”, 함  
께일하는재단 8주년 기념토론회 자료집, 함께일하는재단

산림조합중앙회 (2012) 홈페이지

새마을금고연합회 (2012) 새마을금고통계 2011



송재일 (2011) 협동조합기본법제정과 신탁의 역할, 신탁연구 58-5

신명호, 한국의 사회적경제 개념 정립을 위한 시론, 동향과 전망, 제75호, 2009.

안청시 외, (1994), 『참여와 협동을 통한 발전』, 서울대학교 사회과학연구소,

엄형식, (2008), 『한국의 사회적 경제와 사회적 기업』, 함께일하는재단, 서울,

윤형근, (2005), 사회적 협동경제와 대안적 기업의 모색, 『환경과생명』, 통권46호,

이경란 (2008) “공동체적 육아와 도시속 마을만들기” 초록리더쉽 자료집

이성수 (2000) 사회적 협동조합 협동조합운동의 새로운 지평, (사) 한국협동조합연구소 부설 노동자기업인수지원센터

이은애(2012), “협동조합·지자체간 민관 거버넌스 구축에 관한 쟁점과 전략 토론문,” (사)한국협동조합연구소, 「협동조합의 제도 정비를 위한 “쟁점과 전략” 연속간담회 다섯번째」 자료집

임경수 (2012. 8. 16) 농촌지역 사회적협동조합 실천모델 검토 - 완주군의 협동조합육성전략, 전북발전연구원 「협동조합 정책연구회」 5차 정책세미나

임준홍, 김양중, 송두범, 김종수, 이관률, 허남혁 (2011) 충남 사회적 경제 실태와 활성화 방안 연구, 충남발전연구원, 전략연구보고서 2011-06

임준홍·김종수(2011), “충남 사회적경제의 실태와 정책방향,” 열린충남 제56호 (2011 가을호)

자치법규정보시스템 홈페이지([www.elis.go.kr](http://www.elis.go.kr))

자활정책연구소, (2009), 『2009년 지역자활센터 사업운영 실태 및 제도개선방안 연구』

장원봉, (2008), “사회적 경제와 협동조합운동”, 『녹색평론』, 5~6월 통권 100권,

장종익(2011) “신용협동조합의 세계적 흐름과 주요 특징에 관한 고찰”, 『신협연구』, 56:1-36, 신협중앙회, 5~7면.

장종익, (2010), “연대협동조합과 비영리기업을 지원하는 캐나다 데잘딩 신협그룹”, 『협동조합네트워크』, 통권52호, 한국협동조합연구소

장종익, (2011), “사회적 기업의 조직적 특성에 관한 신제도경제학적 고찰”, 『농정연구』, 2011 봄,

정선희, (2004), 『사회적 기업』, 다우출판사, 서울

정은미, (2006), “한국 생활협동조합의 특성”,

정은미, (2011), “1980년대 이후 생협운동의 다양한 흐름과 갈래”

지역농업네트워크, (2007), “농정분야 거버넌스 구현의 구체화 방안에 관한 연구”, 농어업농어촌특별위원회

## <부록1> 협동조합기본법 주요 내용 및 향후 과제<sup>7)</sup>

### 1. 협동조합기본법 제정의 배경 및 의의

#### 1) 협동조합기본법 제정 과정

2010년 10월 한국협동조합연구소는 국회 사무처에 『「협동조합기본법」 제정에 대한 연구』 보고서를 제출했다. 이를 계기로 2011년 2월 ‘협동조합기본법 제정 동향과 과제 공감’을 위한 간담회<sup>7)</sup>가 열렸고, 3월부터 9월까지 8차례 준비모임과 2차례 대표자 회의를 거쳐, 10월 11일 <협동조합기본법 제정 연대회의>가 출범했다. 32개 단체로 구성된 <협동조합기본법 제정 연대회의>는 비공식 협동조합 진영과 생협 진영을 대표하여, 협동조합기본법 제정 논의를 이끌었다.

손학규 의원은 10월 12일 독자적으로 협동조합기본법안을 대표 발의하여, 입법 일정을 앞당기는 데 견인차 역할을 했다. 이후 11월 2일 김성식 의원은 정부부처간 협의 내용을 반영하여 별도의 협동조합기본법안을 대표 발의하였고, 같은 날 <협동조합기본법 제정 연대회의>도 이정희 의원의 소개를 통하여 민간단체 합의안을 입법 청원했다.

협동조합기본법에 관한 3개의 안은 11월 4일 국회 기획재정위원회에 상정된 후, 경제재정소위원회로 회부됐다. 이후 경제재정소위원회는 3개의 안을 심사하여, 12월 26일 하나의 대안을 만들었다. 이렇게 만들어진 협동조합기본법(대안)은 12월 28일 기획재정위원회와 법제사법위원회를 통과한 후, 12월 29일 국회 본회의를 전격 통과했다. 청와대 서민정책비서관실, 기획재정부 등으로 구성된 정부의 협동조합기본법 제정 TF팀은 정부와 국회, 민간의 의견을 조정하며 국회 통과에 큰 역할을 했다.

7) 1절과 2절은 박범용(2012), 『민간 입법실무 책임자가 직접 작성한 협동조합기본법 긴급해설서』 내용을 토대로 재구성 보완함. 문장 뒤에 괄호로 표시된 숫자는 협동조합기본법의 해당 조항을 가리킴

## 2) 협동조합기본법 제정 의의

<협동조합기본법 제정 연대회의>는 협동조합기본법이 국회를 통과한 당일 발표한 환영 성명에서 협동조합기본법 제정 의의를 크게 세 가지로 밝혔다.

첫째, 협동조합 설립 분야가 대폭 늘어났다. 지금까지는 1차산업 및 금융·소비 부문에서 제한적으로 협동조합을 설립할 수 있었다. 하지만 이제는 금융 및 보험업 이외의 모든 업종에서 협동조합을 설립할 수 있게 됐다. 둘째, 협동조합 설립 기준이 대폭 낮춰졌다. 기존에 설립 가능했던 협동조합도 조합원이나 출자금 등의 설립기준이 높아 자유로운 설립이 어려웠다. 그러나 이제는 출자금 규모에 상관없이 5명만 모이면 협동조합을 설립할 수 있다. 또한 주무부처의 인가 없이 신고만으로도 설립이 가능하게 했다. 셋째, 사회적협동조합을 설립할 수 있게 됐다. 사회적협동조합은 세계 협동조합의 역사에서도 비교적 최근에 발달한 협동조합으로, 조합원의 편익보다 사회적 목적 실현을 우선시하고, 생산자·노동자·소비자·후원자 등 다양한 이해관계자로 구성된다. 사회적협동조합은 취약계층에 대한 사회서비스 또는 일자리 제공, 지역사회의 공헌활동을 수행하도록 되어 있다.

이밖에도 협동조합기본법에는, 기존 개별법에 담아내기 힘들었던 내용들이 담겼다. 첫째, 기획재정부를 협동조합 주무부처로 정했다. 기획재정부 장관은 협동조합에 관한 정책을 총괄하고, 협동조합의 자율적인 활동을 촉진하기 위한 기본계획을 수립한다. (11①) 또한 3년마다 협동조합의 활동현황·자금·인력 및 경영 등에 관한 실태조사를 실시한 후, 공표하여야 한다. (11④) 둘째, 다른 협동조합 등과의 협력을 위한 근거가 마련됐다. 협동조합등 및 사회적협동조합등은 다른 협동조합, 다른 법률에 따른 협동조합, 외국의 협동조합 및 관련 국제기구 등과의 상호협력, 이해증진 및 공동사업 개발 등을 위해 노력해야 한다. (8①) 이를 위해 다른 협동조합, 다른 법률에 따른 협동조합 등과 협의회를 구성·운영할 수 있다. (8②) 셋째, 매년 7월 첫째 토요일을 협동조합의 날로 하며, 협동조합의 날 이전 1주간을 협동조합 주간으로 했다. (12①) 이에 따라 국가와 지방자치단체는 협동조합의 날의 취지에 적합한 행사 등 사업을 실시하도록 노력해야 한다. (12②)

### 3) 협동조합기본법 기대효과 및 수요층

협동조합기본법 제정으로 인해 협동조합은 앞으로 더욱 활성화될 것이다. 하지만 한국은 이미 세계 10위를 내다보는 경제규모로 성장한 나라이기 때문에, 저개발 단계에서 협동조합을 시작했던 해외 선진 협동조합과 같은 발전 경로를 따라가기는 힘들 것이다. 따라서 협동조합기본법 제정 초기에는 주로 기존 시장이 포괄하지 못한 부분에서 경제·사회·문화적 약자들의 자생력을 강화하는 방향으로 협동조합이 활성화될 것으로 전망된다.

첫째, 영세상인 및 소상공인들이 정부의 정책자금에 의존하지 않고 스스로 경쟁력을 강화하기 위해 자발적으로 협동조합을 만들 것이다. 둘째, 청년 등 초기 자본 동원이 어려운 사람들이 협동조합을 결성해 소규모 창업을 시도할 것이다. 셋째, 방문교사, 택시기사 등 노동권 보호의 사각지대에 있는 특수고용직 노동자들이 협동조합을 결성해 스스로 사업을 영위해 나갈 것이다. 넷째, 낙후지역 등의 주민들이 협동조합을 설립하여 스스로 사회안전망 구축과 지역개발 활성화를 도모해 갈 것이다. 다섯째, 사회적협동조합이 활성화됨으로써 장애인 등 한계노동자들의 노동통합이 촉진될 것이다.

여섯째, 자활공동체, 돌봄사업 등 저소득 취약계층이 협동적 방식으로 사업을 해 나가기 위해 협동조합을 선택할 것이다. 일곱째, 보건의료, 공동육아 등에서 주민참여형 협동조합이 활성화됨으로써 서비스의 공공성이 강화될 것이다. 여덟째, 주택, 에너지 등의 분야에서 협동조합이 만들어짐으로써 공공재의 탈시장화 경향이 대두될 것이다. 아홉째, 문화, 예술, 여행, 스포츠 등 여가의 욕구를 충족시키는 협동조합이 다양하게 만들어질 것이다. 열째, 도시소비자와 농촌생산자를 연결하는 로컬푸드나 도농교류 등이 다중이해관계자협동조합이나 협동조합간 협동을 통해 활성화될 것이다.

이에 따라 영세·소상공인, 저소득·장애인 등 취약계층, 자활기업, 특수고용직 노동자, 청년등 예비창업자, 마을기업, 농촌형사회적기업, 예비사회적기업, 사회적기업 등은 협동조합기본법을 적극 주목할 필요가 있다.

## 2. 협동조합기본법의 주요 내용

협동조합기본법의 목적은 협동조합의 설립·운영 등에 관한 기본적인 사항을 규정하는 것이다. (1) 협동조합기본법에서 규정하고 있는 협동조합은 2가지 종류가 있는데, 하나는 일반적인 협동조합이고 다른 하나는 사회적협동조합이다. 그리고 각각의 경우 단위조합과 연합회로 구분된다. 결국 협동조합기본법은 일반적인 협동조합과 협동조합연합회, 그리고 사회적협동조합과 사회적협동조합연합회의 설립·운영 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

### 1) 개념

협동조합은 '재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직'이다. (201) 다만 협동조합을 '영리법인'으로 명시하지 않고 그냥 '법인'으로 봄으로써, 협동조합의 비영리적 성격을 일정 정도 반영했다. (41)

한편, 사회적협동조합은 '협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나, 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합'을 말한다. (203) 이에 따라 사회적협동조합을 '비영리법인'으로 명시했다. (42)

협동조합의 설립목적은 조합원의 복리증진과 상부상조이며, 협동조합은 조합원의 경제·사회·문화적 수요에 부응하여야 한다. (5) 또한 협동조합은 조합원을 위하여 최대한 봉사하여야 하고, 자발적으로 결성하여 공동으로 소유하고 민주적으로 운영되어야 하며, 투기나 일부 조합원의 이익만을 목적으로 해서는 안 된다. (6)

### 2) 설립절차

협동조합을 설립하려면 (1)발기인 5인 모집 (2)설립동의자 모집 (3)정관 작성 (4)창립총회의결 (5)관할 시·도지사에게 설립신고 (6)이사장에게 사무 인계 (7)출자금 납입(현물 출자 가능) (8)설립등기 등 8단계를 거쳐야 한다. 설립신고까지는 발기인이, 설립등기까지는 이사

장이 업무를 책임지고, 협동조합은 설립등기를 함으로써 성립한다. (19①) 협동조합기본법의 협동조합은 설립신고 후 인가 절차 없이 등기를 할 수 있게 했다.

설립동의자 최소인원 규정이 없기 때문에, 발기인 5명이 창립총회를 한 후 협동조합 설립신고를 해도 된다. 참고로 협동조합기본법에는 최소자본금 규정도 없으며, 설립신고 후 설립등기까지 특별한 정한 기한은 없다. 다만 출자금 납입은 설립신고 이후 시작되며, 출자금 납입이 끝난 지 14일 이내에 사무소 소재지에 설립등기를 해야 한다.

협동조합이 해당 시·도지사에게 설립신고를 하고 곧바로 설립등기를 하는 것과 달리, 사회적협동조합은 기획재정부장관에게 설립 '인가'를 받아야만 설립등기를 할 수 있다. (85①) 인가를 받은 날부터 21일 이내에 주사무소의 소재지에서 설립등기를 해야 하는데, 이 기한을 넘기면 인가의 효력이 상실된다. (106①)

사회적협동조합에 관한 인가 권한은 기획재정부장관에게 있으나, 기획재정부장관은 이 권한을 대통령령이 정하는 바에 따라 관계 중앙행정기관의 장에게 위임할 수 있다. (85⑤, 86③) 이에 따라 실제로는 관계 중앙행정기관의 장이 인가 권한을 행사할 것으로 보인다. 설립인가에 관한 신청절차와 조합원 수, 출자금, 그밖에 인가에 필요한 기준, 인가 방법에 관한 상세한 사항은 대통령령으로 정한다. (85④)

시행령에 따르면, 사회적협동조합의 인가기준은 △조합원 이상일 것 △조합원 의 출자금 납입총액을 정관으로 정할 것 △사회적협동조합의 주사업을 영위할 것 등 3가지이다. 그런데 사회적협동조합의 조합원 5인 이상 중에서 생산자, 이용자, 직원, 자원봉사자 및 후원자 등 2인 이상의 서로 다른 이해관계자로 구성할 것을 명시함으로써, 다중이해관계자협동조합으로서의 성격을 인가사항에 명시했다.

한편, 보건의료 분야의 사회적협동조합이 의료기관을 개설할 경우는, △최소 조합원 수 500인 △조합원 1인당 최저출자금 5만원 △조합원 1인당 최고출자금은 출자금 총액의 10% 이내 △출자금 납입총액이 1억원 이상이면서 총자산 대비 100분의 50 이상(인가관청의 승인을 받은 경우 총자산 대비 출자금 납입총액의 비율이 100분의 50 미만 가능) △사업구역은 1개 광역자치단체의 관할 구역(다만, 실제 생활권이 2개 이상의 광역자치단체에 걸쳐 있는 경우에는 그 생활권 전체를 사업구역으로 가능) 등 인가요건을 매우 엄격히 정했다.

### 3) 조합원의 자격과 권리

조합원은 협동조합의 설립목적에 동의하고 조합원으로서의 의무를 다하고자 하는 자이다. (20) 따라서 협동조합은 정당한 사유 없이 가입을 거절하거나 다른 조합원보다 불리한 조건을 붙일 수 없다. (21①) 다만 정관으로 정하는 바에 따라 협동조합의 설립목적 및 특성에 부합되는 자로 조합원의 자격을 제한할 수 있다. (21②)

조합원으로 가입하면 이에 따른 의무와 권리가 부여된다. 보통 조합원은 사업의 이용 및 출자·회의·교육·행사 등에 참여할 의무가 있다. 그런데 협동조합기본법에는 출자의 의무만 명시하여, 조합원은 정관으로 정하는 바에 따라 1좌 이상 출자해야 한다. (22①) 한편, 협동조합기본법은 조합원 1인의 출자좌수를 총 출자좌수의 30%까지로 제한하고 있다. (22②)

협동조합기본법에 명시된 조합원의 권리는 △의결권 및 선거권(23①) △조합원 대리행사권(23②) △제명 이전 의견진술권(25②) △탈퇴·제명시 지분환급청구권(26①) △대의원 피선거권(31②) △임원 해임 요구권(40①) △사업이용 우선권(46) △서류열람권 및 사본청구권(49②&③) △잉여금 배당권(51③) 잔여재산 청구권(59) 등이 있다. 이때 의결권과 선거권은 출자좌수에 관계없이 1인1표로 한다. (23①)

사회적협동조합 조합원의 가입 및 의무와 권리는 일반적인 협동조합 조합원의 경우와 동일하다. 다만 일반적인 협동조합의 조합원이 ‘지분’ 환급청구권을 가지는 반면, 사회적협동조합의 조합원은 ‘출자금’ 환급청구권을 가진다. (89①) 지분은 조합원들에게 분할 가능한 사업준비금 등 임의적립금을 출자금에 더한 것으로 보면 된다.

### 4) 기관 및 임원

협동조합기본법에는 △총회 △대의원총회 △이사회 등 3개 기관의 구성 및 운영에 관한 사항을 규정하고 있다. 이중 총회와 이사회는 모든 협동조합이 필수적으로 설치해야 하는 기관이고, 대의원총회는 대통령령으로 정하는 수를 초과하는 협동조합에 한해 설치 여부를 선택할 수 있는 기관이다. (28①, 31①, 32①) 시행령에는 대의원총회를 설치할 수 있는 협동조합의 규모를 200인 이상으로 정했다.



총회는 이사장과 조합원으로 구성한다. (28②) 정기총회는 매 1년 반드시 소집하고, 임시총회는 필요할 때 소집할 수 있되, 정기총회의 소집 시기 및 임시총회의 소집 필요는 정관으로 정한다. (28④) 이사회는 이사장 및 이사로 구성한다. (32②) 이사장은 이사회를 소집하고 그 의장이 된다. (32③)

협동조합의 임원은 이사장, 이사, 감사를 말하는데, 모든 임원은 총회에서 선출한다. (29①③) 이사의 정수 및 이사·감사의 선출방법 등은 정관으로 정하고, 이사장은 이사 중에서 선출하되, 협동조합은 이사장 1명을 포함한 3명 이상의 이사와 1명 이상의 감사를 둔다. (34) 임원의 임기는 4년의 범위에서 정관으로 정하고, 임원은 연임할 수 있지만, 이사장의 경우는 2차에 한하여 연임 가능하다. (35①&②)

이사장은 다른 협동조합의 이사장을 겸직할 수 없다. (44①) 또한 이사장을 포함한 이사와 직원은 감사를 겸직할 수 없다. (44②) 끝으로 임원은 해당 협동조합의 직원을 원칙적으로 겸직할 수 없다. 단, 사업의 성격, 조합원 구성 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 임원과 직원을 겸직할 수 있다. (44③)

시행령에 따르면, △조합원의 2/3 이상이 직원이고 비조합원인 직원이 전체 직원의 1/3 이내인 협동조합 △조합원 수가 10인 이하인 협동조합 △사회적협동조합 △그밖에 협동조합의 규모·자산·사업 등에 따라 임직원 겸직이 필요하다고 기획재정부 장관이 인정하는 경우 등에 한해 임원과 직원을 겸할 수 있다. 단, 사회적협동조합의 경우는 임원 총수의 1/3 까지만 임직원 겸직이 허용된다.

이렇게 보았을 때 임직원 겸직금지 규정을 제외하고, 기관 및 임원의 구성에 있어서 일반적인 협동조합과 사회적협동조합의 차이는 존재하지 않는다.

## 5) 사업

협동조합은 설립목적에 따라 필요한 사업을 자율적으로 정할 수 있다. 다만 △조합원과 직원에 대한 상담, 교육·훈련 및 정보제공 △협동조합 간 협력 △협동조합의 홍보 및 지역사회를 위한 사업 등 3가지는 필수적으로 정관에 포함시켜야 한다. (45①) 이는 ICA 7원칙 중 5·6·7원칙을 사업적으로 반영한 것이다. 이렇게 보면 협동조합으로 못하는 사업이 없는 것처럼 보이지만, 두 가지 제약사항이 있다.

먼저, 협동조합의 사업은 관계법령이 정하는 목적·요건·절차·방법 등에 따라 적법하고 타당하게 시행되어야 한다. (45②) 쉽게 말해, 협동조합으로 설립되었다 하더라도, 인·허가가 필요한 사업을 하기 위해서는 관계 법령에 따라 사업의 요건을 갖추고 신고·등록·허가·면허·승인·지정 등을 받아야 한다. 다음으로, 협동조합을 설립하고 관계 법령에서 정한 인·허가 요건을 갖추었다 하더라도, 한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업을 영위하는 것은 명백히 금지된다. (45③)

사회적협동조합의 경우는 다음 네 가지 중 하나 이상을 주 사업으로 해야 한다: ①지역 사회 재생, 지역경제 활성화, 지역 주민들의 권익·복리 증진 및 기타 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업 ②취약계층에게 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업 ③국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업 ④기타 공익증진에 이바지 하는 사업. (93①) 이때 ‘주 사업’이라 함은 목적사업이 협동조합 전체 사업량의 40% 이상인 경우를 의미한다. (93②)

사회적협동조합도 금융 및 보험업을 영위할 수 없는 것은 마찬가지다. 그럼에도 불구하고 사회적협동조합은 △주 사업 이외의 사업으로 △정관이 정하는 바에 따라 △조합원을 대상으로 △납입 출자금 2/3 한도 내에서 소액대출을 할 수 있고 △납입 출자금의 총액 한도 내에서 소액대출과 상호부조를 할 수 있다. (94①) 이에 따른 소액대출 이자율, 대출 한도, 상호부조의 범위, 상호부조금, 상호부조계약, 상호부조회비 등 필요한 세부사항은 대통령령에 위임했다. (94②)

시행령에 따르면, 소액대출 이자율, 대출한도, 상호부조의 범위, 상호부조금 한도, 상호부조 회비와 상호부조 계약 등은 사회적협동조합의 정관에 정하되, 주사업과 상호 구분 계리되어야 한다. 상호부조란 조합원간 상부상조를 목적으로 조합원들이 상호부조회비를 각출하여 적립한 기금을 사용하여 상호부조회비를 납부한 조합원에게 혼례, 사망, 질병, 손해, 사고, 사건 등의 발생시 일정금액의 상호부조금을 지급하는 사업이다.

## 6) 비조합원의 협동조합 사업 이용

협동조합기본법에서는 일반적인 협동조합이든 사회적협동조합이든, 비조합원의 협동조합 사업 이용을 원칙적으로 금지하되, 조합원이 이용하는 데에 지장이 없는 범위에서 대통령령이 정하는 바에 따라 조합원이 아닌 자에게 사업을 이용하게 할 수 있게 했다. (46, 95)

‘조합원이 아닌 자의 사업 이용’이란 개념은 혼란의 여지가 있는데, 조합원이 이용하는 사업을 비조합원이 이용하는 경우를 의미한다고 보면 된다. 예를 들어 청소노동자협동조합의 경우 노동자조합원이 이용하는 사업은 고용서비스이지 청소서비스가 아니다. 따라서 청소노동자협동조합의 청소서비스를 비조합원이 이용하는 것은 전혀 문제가 되지 않는다.

시행령에 따르면, 노동자협동조합은 전체 직원의 3분의 1을 초과하지 않는 범위에서 비조합원을 고용할 수 있다. 사회적협동조합의 경우 법에 따라 국가나 공공단체로부터 위탁 받은 사회서비스를 제공하거나 취약계층의 일자리 창출을 위한 사업을 할 때 비조합원의 이용이 가능하다. 그리고 학교를 사업구역으로 하는 협동조합은 그 사업구역에 속하는 학생·교직원 및 학교 방문자를 상대로 물품을 공급하거나 용역을 제공할 수 있다.

특히 보건의료 서비스를 제공하는 사회적협동조합의 경우는, 총공급고의 50% 범위에서 △응급환자 △수급권자 △장애인 △한부모가족법상 보호대상자 △결혼이민자 △취급난치성질환자 △기타 기획재정부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 필요하다고 인정하는 자에 대해 서비스를 제공할 수 있다. 덧붙여 사회적기업으로 인증을 받았다면 사업구역 내에 주소·거소·사업장 또는 근무지가 있는 자에 대해서도 서비스 제공이 가능하다.

그밖에 비조합원이 협동조합 사업을 이용할 수 있는 경우를 시행령은 다음과 같이 열거하고 있다: △부패 또는 변질의 우려가 있어 즉시 유통되지 아니하면 제품의 품질을 유지하기 어려운 물품을 처리하기 위한 경우 △조합원의 가입을 홍보하기 위하여 견본품을 유상·무상으로 공급하는 경우 △공공기관·사회단체 등이 공익 차원에서 주최하는 행사에 참여하는 경우 △정부, 지방자치단체 및 공공기관과 공동으로 추진하는 사업에서 일반 국민이 해당 사업의 목적에 따라 사업을 이용하는 경우.

△다른 법령의 규정에 따라 조합원이 아닌 자에 대한 물품의 공급 또는 용역의 제공이 의무화되어 있는 경우 △천재지변이나 그 밖에 이와 유사한 긴급한 때에 공공을 위하여

생활필수품을 공급하는 경우 △가입을 홍보하기 위하여 시·도지사에게 신고한 기간 동안 전년도 총 공급고의 100분의 3의 범위에서 물품을 유상·무상으로 공급하는 경우(이 경우 홍보기간은 1년에 3개월을 넘지 못한다) △ 이 밖에 관련된 사항으로서 기획재정부 장관이 정하는 경우.

## 7) 재무·회계

협동조합의 회계연도는 정관으로 정하고, 매 회계연도의 사업계획서와 수지예산서를 작성하여 총회의 의결을 얻어야 한다. (47①, 48) 협동조합은 결산결과 등 운영사항을 적극 공개하여야 하며, △정관·규약·규정 △총회·이사회 의사록 △회계장부 △조합원 명부 등을 사무소에 비치해야 한다. (49①&②) 또한 대통령이 정하는 일정규모 이상의 협동조합은 시·도 혹은 연합회 홈페이지에 주요 경영공시자료를 게재해야 한다. (49④) 시행령에 따르면, 일정규모 이상의 협동조합이란 △조합원수가 200인 이상인 협동조합 △최근 결산보고서에 적힌 자기자본이 30억원 이상인 협동조합을 말한다.

사업조직으로서 협동조합은 매 회계연도 결산 결과 손실금이나 잉여금이 발생한다. 손실금은 (1)미처분이월금 (2)임의적립금 (3)법정적립금 순으로 보전하고, 보전 후에도 부족이 있으면 (4)다음 회계연도로 이월한다. (51①) 잉여금 발생시에는 (1)이월 손실금 보전 (2)법정적립금 (3)임의적립금 (4)배당의 순서대로 처리한다. (50①&②, 51②) 법정적립금은 자기자본의 3배가 될 때까지 잉여금의 10% 이상을 적립하여야 하며, 손실보전 및 해산의 경우 이외에는 사용할 수 없다. (50①&③) 임의적립금은 정관으로 정한다. (50②) 배당을 할 때, 협동조합 사업 이용 실적에 따른 배당은 전체 배당액의 50% 이상이어야 하고, 납입출자액에 대한 배당은 납입출자금의 10% 이하여야 한다. (51③)

협동조합과 마찬가지로 사회적협동조합도 매 회계연도 결산 결과 손실금이나 잉여금이 발생한다. 손실금은 (1)미처분이월금 (2)임의적립금 (3)법정적립금 순으로 보전하고, 보전 후에도 부족이 있으면 (4)다음 회계연도로 이월한다. (98①) 잉여금 발생시에는 (1)이월 손실금 보전 (2)법정적립금 (3)임의적립금의 순서대로 처리한다. (97①&②) 그러나 협동조합과 달리 사회적협동조합은 잉여금의 30% 이상을 법정적립금으로 적립하여야 하고, 남은 잉여금을 모두 임의적립금으로 적립하게 하여 조합원 배당을 아예 금지하고 있다. (97①, 98②)

협동조합기본법에서 사회적협동조합에게 주는 명시적인 혜택 중 부과금 면제 규정이 있다. 국가 및 지방자치단체는 사회적협동조합의 사업과 재산에 대해 조세 외의 부과금을 면제한다. (99) 부과금은 조세와 더불어 국가 및 지방자치단체의 대표적인 재원으로, 매년 신설·폐지된다. 2010년도 기준 94개의 부과금이 존재하며, 징수실적은 14.5조원이다. 부과금의 종류는 기획재정부에서 매년 발행하는 「부담금운용종합보고서」를 참조하면 된다.

## 8) 변경 및 소멸

협동조합이 합병[분할]하려면 합병[분할]계획서를 작성하고 총회의 특별의결을 얻어야 한다. (29②, 56①) 협동조합은 이 법에 따른 협동조합과만 합병할 수 있으며, 이 법에 따른 협동조합으로만 분할할 수 있다. (56⑤)

협동조합은 △정관으로 정한 해산 사유의 발생 △총회의 특별의결 △합병·분할 또는 파산 등의 이유로 해산한다. (57①) 파산의 경우를 제외하고, 협동조합이 해산하면 청산절차를 진행해야 한다. 협동조합 해산 시 채무를 변제하고 남은 잔여재산의 처분은 정관으로 정한다. (59)

한편, 협동조합이 채무를 완제하지 못하게 된 때 또는 청산 중 채무를 완제하기 부족한 것이 분명한 때 지체없이 법원에 파산선고를 신청해야 한다. (민법 79, 93①) 법원의 파산선고가 있으면 해산사유가 되는데, 이때는 청산절차가 아닌 파산절차를 밟게 된다. 파산절차는 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따라 법원에서 진행한다.

사회적협동조합은 합병[분할]할 경우 ‘기획재정부장관의 인가’를 받아야 한다. (101②) 사회적협동조합은 사회적협동조합과만 합병할 수 있고, 사회적협동조합으로만 분할할 수 있다. (101⑥) 사회적협동조합의 청산 또는 파산 절차 또한 협동조합의 경우를 준용하면 된다. 다만 사회적협동조합의 해산 사유에는 △정관으로 정한 해산 사유의 발생 △총회의 특별의결 △합병·분할 또는 파산 이외에 ‘설립인가의 취소’가 추가된다. (102①)

협동조합과 달리 사회적협동조합의 청산시 가장 큰 차이점은, 부채 및 출자금을 변제하고도 남은 재산을 조합원들에게 분할하여 지급할 수 없다는 것이다. 사회적협동조합은 잔여재산을 △상급 사회적협동조합연합회 △유사한 목적의 사회적협동조합 △비영리법인·공익법인 △국고 중 어느 하나로 귀속시켜야 한다. (104)

## 9) 사회적협동조합의 감독

협동조합과 사회적협동조합 사이의 두드러진 차이 중 하나는 바로 '감독' 규정이다. 일반적인 협동조합은 신고만으로 자유롭게 설립이 가능하되, 지원도 없고 감독도 없다. 반면 사회적협동조합은 비영리법인으로 인가를 받아야 한다. 이에 따라 민법상 비영리법인에 준해 세제 혜택을 받는 대신, 기획재정부장관의 규제와 감독을 받아야 한다.

기획재정부장관은 사회적협동조합의 업무를 감독하고 감독상 필요한 명령을 할 수 있다. (111①) 사회적협동조합에 대한 기획재정부장관의 감독 권한에는 업무재산 검사권, 시정조치 명령권, 자료제출 요구권, 설립인가 취소권 등이 있다. (111②&④&⑤, 112①)

다만 업무재산 검사권의 행사를 △설립인가 및 절차 위반 확인 △법, 명령, 정관 위반 확인 △사업 관련 법령 위반 확인 등 3가지 경우로 제한했다. (111②) 또한 설립인가 취소권은 △설립인가 후 1년 이내 사업 미개시 △1년 이상 사업 미실시 △2회 이상 시정명령 미조치 △설립인가 기준 미달 △거짓이나 부정한 방법으로 설립인가 등의 경우에 행사할 수 있게 했다. (112①)

## 10) 협동조합연합회 및 사회적협동조합연합회

협동조합연합회란 협동조합의 공동이익을 도모하기 위해 일반적인 협동조합들이 모여 만든 연합회이고, 사회적협동조합연합회는 사회적협동조합의 공동이익을 도모하기 위해 사회적협동조합들이 모여 만든 연합회다. (2②2&4) 협동조합연합회는 법인으로 하고, 사회적협동조합연합회는 비영리법인으로 한다. (4①&②)

협동조합연합회는 협동조합에 준하고 사회적협동조합연합회는 사회적협동조합에 준하여 설립·운영되는데, 아래에서는 주요하게 차이가 나는 점만을 정리한다.

먼저 단위조합에는 개인과 법인이 모두 조합원으로 가입할 수 있지만, 연합회의 회원은 단위조합만이 될 수 있다. 협동조합연합회의 회원은 협동조합만 가능하고, 사회적협동조합연합회의 회원은 사회적협동조합만 가능하다. 그리고 단위조합은 발기인 5인 이상이 모여야 설립 가능하나, 연합회는 협동조합이 3개만 모여도 설립할 수 있다.

단위조합의 조합원이 의결권 및 선거권을 행사할 때는 1인1표 원칙이 적용되지만, 협동조합인 회원에게는 조합원 수, 연합회 사업참여량, 출자좌수 등 연합회 정관으로 정하는 바에 따라 의결권 및 선거권에 차등을 둘 수 있다. (75) 그리고 한 회원의 출자좌수를 총 출자좌수의 40%까지로 제한하는 점에 차이가 있다. (67)

### 3. 협동조합기본법의 한계 및 보완과제

#### 1) 협동조합기본법의 한계

협동조합기본법은 충분한 공론화 및 검증 과정을 거치지 못한 상황에서 제정되었기 때문에, 오히려 사후적으로 많은 논란과 연구가 이루어지고 있다. 협동조합기본법을 둘러싼 쟁점들은 입법 과정에서 익히 제기되었으나 합의되지 못한 것도 있고, 입법 과정에서는 미처 제기되지 못했다가 제정 이후 비로소 논란이 된 것도 있다. 여기서는 관련 조항의 순서에 따라 10가지로 정리한다.

##### (1) 협동조합의 비영리성 (제2조, 제4조, 제6조)

사회적협동조합은 ‘협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 않는 협동조합을 말한다. (2③) 이에 따라 협동조합은 법인으로 하고, 사회적협동조합은 비영리법인으로 한다. (4①&②) 이 규정만 보면 사회적협동조합은 영리를 목적으로 하지 않는 비영리법인이고, 협동조합은 영리를 목적으로 하는 법인으로 해석될 여지가 크다.

그런데 사회적협동조합뿐만 아니라 일반적인 협동조합 또한 △이익극대화가 아닌 조합원의 편익 제공 △원가주의 경영 △지역사회 기여 원칙 등에 의해 영리를 추구하지 않는다는 것은 국제적인 합의다. 이에 따라 기존 농협, 수협, 산림조합 등은 영리를 목적으로 하는 업무를 해서는 안 된다는 점을 개별 협동조합법에 명시하고 있다. 그리고 신협과 새마을금고는 조합원들에게 배당을 할 수 있음에도 불구하고 ‘비영리법인’으로 명시하고 있다.

현재와 같이 영리법인(for-profit) 아니면 비영리법인(non-profit)이란 이분구도 아래서는 일반적인 협동조합의 비영리성을 주장하기가 힘들 것이다. 협동조합의 비영리적 성격이 인정받기 위해서는, 제3의 법인격인 ‘영리를 추구하지 않는 법인(not-for-profit)’이란 개념이 사회적으로 받아들여져야 하겠다.

## (2) 연합회의 구성 (제8조, 제71조, 제114조)

협동조합등 및 사회적협동조합등은 다른 협동조합, 다른 법률에 따른 협동조합, 외국의 협동조합 및 관련 국제기구 등과의 상호협력, 이해증진 및 공동사업 개발 등을 위하여 다른 협동조합, 다른 법률에 따른 협동조합 등과 협의회를 구성·운영할 수 있다. (8①&②) 이는 협동조합간 협동이 보다 공식적이 되었다는 점에서 긍정적으로 평가된다. 그러나 협의회에는 법인격이 부여되지 않기 때문에, 논의의 테이블은 될 수 있겠지만 사업의 주체가 되기는 힘든 한계를 가지고 있다.

한편 협동조합기본법에 따른 협동조합들만 협동조합연합회를 설립할 수 있고, 협동조합기본법에 따른 사회적협동조합들만 사회적협동조합연합회를 설립할 수 있다. (71①, 114①) 이는 두 가지 문제를 야기시키는데, 먼저 협동조합과 사회적협동조합이 하나의 연합회를 결성할 수 없다. 다음으로 연합회간 연합회 결성이 불가능하여, 2차·3차 연합회 등을 전혀 설립할 수 없다.

협동조합의 생존 확률이 높아지고 경쟁력이 강화되기 위해서는 협동조합간 협동이 필수적이다. 이를 위해서는 협동조합, 사회적협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합연합회는 물론이고, 기존 개별 협동조합 및 연합회 등과도 보다 자유롭게 협동 및 사업연합을 할 수 있도록 향후 제도적 장벽을 없애야 할 것이다.

## (3) 공직선거 관여금지 (제9조)

협동조합은 공직선거에서 특정 정당을 지지·반대하거나 특정인을 당선·낙선시키는 행위를 해서는 안 된다. (9①) 그러나 협동조합이 특정 정당을 지지·반대하거나 특정인을 당선·낙선시키는 행위는 협동조합의 자율적 판단에 맡겨둘 일이지, 법으로 아예 금지시키는 것은 과도하다는 비판이 있다. 백번 양보해서 협동조합의 공직선거 관여가 문제가 된다면 공직선거법에 다른 사업조직과 형평성있게 규제하면 될 일이지, 협동조합기본법 내에



공직선거 관여금지 조항을 두는 것은 맞지 않다는 주장이다.

협동조합 역사를 보면 1937년 제15차 ICA총회에서 채택된 협동조합 7대 원칙 중 하나로 '정치적·종교적 중립' 원칙이 있었다. 첫째 협동조합이 정치·종교운동에 개입하여 조합원 사이에 마찰이나 분열을 일으켜서는 안 되고, 둘째 정치적 또는 종교적 이유로 조합원을 차별대우해서는 안 되며, 셋째 협동조합의 정책이나 사업이 정치적 또는 종교적 고려에 의해 영향을 받지 않아야 한다는 이유였다.

그러나 이 원칙은 1966년 제1차 개정 때 다음과 같은 이유로 삭제되었다: 첫째, 자본주의 국가와 사회주의 국가간에 현저한 견해 차이가 나타나는 상황에서 ICA가 국제적인 조직으로 성장할 필요가 있었다. 둘째, 1920년 영국에 협동조합당이라는 정당이 출현하였고, 유럽의 많은 소비자협동조합들이 사회주의를 지지하는 태도를 취했다. 셋째, 정부의 경제 정책이나 입법조치가 협동조합에 미치는 영향이 점점 커졌고, 협동조합이 조합원에게 유리한 입법활동이나 정책수립을 유도할 필요성이 제기되었다. 넷째, 중립이라는 말 자체가 수동성 및 무관심을 의미하는 것으로 오해될 소지가 있다. 그러나 전쟁 반대, 평화 추구, 빈곤층 해방, 자유와 평등의 실현 등 협동조합인들의 기본적 이상은 결코 정치에 대해 중립적이거나 무관심한 태도로만 성취될 수 없는 것은 명백하다.<sup>8)</sup>

#### (4) 공정거래법 적용 배제 (제13조)

불공정거래행위 등 일정한 거래분야에서 부당하게 경쟁을 제한하는 경우를 제외하고는, 대통령이 정하는 요건에 해당하는 협동조합의 행위에 대해 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(아래 공정거래법)을 적용하지 않는다. (13③)

시행령에 따르면, 독점규제법의 적용을 받지 않는 경우는 △소규모의 사업자 또는 소비자의 상부상조를 목적으로 할 것 △임의로 설립되고, 조합원이 임의로 가입 또는 탈퇴할 수 있을 것 △각 조합원이 평등한 의결권을 가질 것 △조합원에 대하여 이익배분을 행하는 경우에는 그 한도가 정관에 정하여져 있을 것 등의 요건을 모두 충족하거나 기획재정부령으로 정한 경우이다.

그러나 선행 요건은 공정거래법 제60조에 이미 규정된 적용 예외 조항을 그대로 인용한

---

8) 농협중앙회, 『협동조합론』, pp. 34-36

것으로, 협동조합간 협동 행위가 공정거래법 적용의 예외를 인정받는 데 실효성있는 조항이라 보기 힘들다. 기존 공정거래법 제60조 규정을 적용받아 협동조합들의 공동행위가 공정거래법 적용의 예외로 인정받은 사례가 없기 때문이다.

#### (5) 설립최소인원 (제15조, 제85조)

일반적인 협동조합이든 사회적협동조합이든 5명 이상이 모여야 설립이 가능하다. (15①, 85①) 이는 생협의 경우 300명, 중기협의 경우 30~50명 등 기존 개별법상 협동조합들의 설립최소인원에 비하면 대폭 낮춰진 것은 분명하다.

<표> 국가별 협동조합 설립 최소 인원

| 국가   | 오스트리아 | 벨기에 | 덴마크 | 핀란드 | 프랑스      | 독일      | 그리스 | 아일랜드  | 이탈리아 | 룩셈부르크 | 네덜란드 | 포르투갈 | 스페인   | 스웨덴  | 영국 |
|------|-------|-----|-----|-----|----------|---------|-----|-------|------|-------|------|------|-------|------|----|
| 최소인원 | 제한없음  | 3인  | 3인  | 5인  | 4인 또는 7인 | 7인 (3인) | 7인  | 부문별다름 | 5인   | 2인    | 5인   | 5인   | 3인 허용 | 제한없음 | 3인 |

출처: EUROPA(b), 'Summary Table of Member States' Laws in Respect of Co-operatives', 「Consultation on cooperatives in Europe」, 2002

그러나 협동조합이 활성화되어 있는 유럽의 경우, 대부분의 나라에서 3인으로 협동조합 설립이 가능하다. 쿠리모토 아키라에 따르면 독일의 경우, 설립최소인원이 애초 7인이었다가 소규모 협동조합의 활성화를 위해 최근에 법을 개정하여, 현재는 3인으로 협동조합 설립이 가능해졌다고 한다. 이탈리아 노동자협동조합의 경우는, 3명의 노동자가 각각 1,000만원씩 총3,000만원을 모아오면, 정부에서 9,000만원의 창업자금을 지원하기도 한다.

따라서 향후 협동조합기본법이 정착되고 협동조합들이 더욱 활성화되는 시점에서는 설립최소인원을 3인으로 낮출 필요가 있겠다. 특히 자활기업의 경우는 3명으로 설립된 곳이 가장 많다고 한다.

#### (6) 금융 및 보험업 영위 금지 (제45조)

협동조합의 사업은 관계 법령에서 정하는 목적·요건·절차·방법 등에 따라 적법하고 타당하게 시행되면 모든 산업분야에서 가능하다. (45②) 여기서 한 가지 예외가 있는데, 금융 및 보험업은 협동조합이 영위할 수 없게 금지했다. (46③) 이는 사회적협동조합도 마찬가지다.

금융 및 보험업 영위 금지 조항이 들어간 이유는 금융이 갖는 특수성과 국민경제에 미치는 파급력으로 인해 기존 금융규제의 완화 효과를 우려한 금융당국의 강력한 반대 때문이었다. 또한 이미 금융 및 보험업을 영위하고 있는 신탁과 새마을금고의 이해와 상충되는 측면이 있어서, 이번 협동조합기본법에는 금융 및 보험업종을 설립가능 분야로 포함시키지 못했다.

하지만 스페인의 몬드라곤, 이탈리아의 볼로냐, 캐나다 퀘벡 지역 등 해외 협동조합의 성공 사례를 볼 때, 협동조합 금융의 역할은 필수적이다. 사실 기존 신탁과 새마을금고가 협동조합 금융의 역할을 제대로 하면 문제는 없겠으나, 현재는 협동조합 정체성을 상당 부분 잃어버렸거나 금융당국의 강력한 규제로 인해 협동조합 정체성을 제대로 발현시키기 힘든 실정이다. 협동조합 활성화를 위해 제대로 된 협동조합 금융이 출현해야 한다는 데 대해서 이견이 없다. 따라서 금융 및 보험업 영위 금지 조항은 반드시 폐지되거나 완화되어야 하겠다.

#### (7) 비조합원의 사업 이용 (제46조, 제81조, 제95조)

협동조합기본법은 조합원이 아닌 자의 협동조합 사업 이용을 원칙적으로 금지하되, 조합원이 이용하는 데에 지장이 없는 범위에서 범위를 극히 예외적으로 인정하고 있다. 협동조합의 목적은 조합원의 필요와 열망을 충족시키는 것이기 때문에 비조합원이 협동조합의 사업을 이용하는 것은 논리적으로 맞지 않는 것이 근거다. 만약 협동조합의 사업을 이용하는 다수가 비조합원일 경우, 당연히 협동조합의 사업은 조합원보다는 비조합원의 필요와 열망을 우선시하게 될 상황도 발생할 것이다.

협동조합 사업 이용에서 조합원 우선의 원칙은 이견이 있을 수 없다. 그러나 그렇다 하

더라도 비조합원의 사업 이용을 법으로서 원칙적으로 금지하는 것이 적절한지에 대해서는 반대의 목소리가 크다. 특히 비조합원의 사업 이용이 원칙적으로 금지됨으로써, 사업적 지속가능성에 문제가 발생했을 경우에는, 결과적으로 조합원의 이용에 지장을 초래할 수 있게 된다.

조합원 우선의 원칙은, 비조합원에게 사업 이용의 기회를 부여하되, 조합원 이용 시에는 할인을 적용하는 등 합리적 차별을 두는 방식으로도 구현 가능할 것이다. 그리고 전세계적으로도 비조합원의 협동조합 사업 이용을 법적으로 금지하는 나라는 우리나라와 일본뿐이라고 한다. 조합원 이용의 우선 원칙을 지키면서도, 비조합원의 사업 이용의 기회를 확대할 수 있는 방향으로 지혜를 모으는 것이 필요하겠다.

#### (8) 협동조합의 조직 변경 (제56조, 제101조)

협동조합은 기본법에 따른 협동조합 이외의 법인, 단체 및 협동조합 등과 합병하거나 기본법에 따른 협동조합 이외의 법인, 단체 및 협동조합 등으로 분할할 수 없다. (56⑤) 또한 사회적협동조합은 기본법에 따른 사회적협동조합 이외의 법인, 단체 및 협동조합 등과 합병하거나 기본법에 따른 사회적협동조합 이외의 법인, 단체 및 협동조합 등으로 분할할 수 없다. (101⑤) 쉽게 말해, 협동조합은 협동조합끼리 합병하고 협동조합으로만 분할할 수 있고, 사회적협동조합은 사회적협동조합끼리 합병하고 사회적협동조합으로만 분할할 수 있다는 것이다.

협동조합의 조직 변경 규정은 공동으로 소유되고 영리를 추구하지 않는 협동조합 및 사회적협동조합이 영리를 추구하는 주식회사 등으로 변경될 가능성을 원천적으로 막는 의미 있는 조항이다. 그러나 영리를 추구하는 주식회사 등으로부터 협동조합이나 사회적협동조합으로 변경되는 것까지 막은 것은 문제가 있다고 본다. 영리 추구를 목적으로 하는 사업체가 협동조합으로 전환되는 것은 협동조합 섹터의 성장을 위해 바람직하며, 사회 전체적으로도 협동조합 섹터가 커지는 것이 이익이 되기 때문이다. 따라서 향후에는 주식회사 등 비영리 섹터에서 협동조합 섹터로 전환되는 것을 허용할 필요가 있다.

또 하나의 문제는 협동조합에서 사회적협동조합으로 전환하는 것 또한 막고 있다는 것이다. 협동조합 또한 비영리를 추구하는 사업조직이지만, 사회적협동조합은 목적 자체가 사회적 목적 실현이다. 따라서 협동조합에서 사회적협동조합으로 전환하는 것은 사회적인

로 대단히 바람직하며 권고할 일인 것이다. 특히 협동조합과 사회적협동조합은 상당히 유사한 조직운영 원리를 가지고 있기 때문에, 전환 허용을 적극적으로 검토할 필요가 있겠다.

#### (9) 사회적협동조합의 인가 (제85조, 제93조)

협동조합과 사회적협동조합은 설립의 목적, 조직의 구성, 이익의 분배 등에서 본질적으로 상이한 원리를 가지고 있다. 협동조합기본법에는 사회적협동조합의 경우 배당을 원천 금지하고 청산시 공익적 환원을 강제하고 있으며, 시행령에는 생산자, 이용자, 직원, 자원 봉사자 및 후원자 등 2인 이상의 서로 다른 이해관계자로 구성할 것을 명시했다.

그런데 협동조합이든 사회적협동조합이든 조합원의 복리증진과 상부상조를 목적으로 하며, 조합원의 경제적·사회적·문화적 수요에 부응하여야 한다. (5) 즉, 설립 목적에 있어서는 협동조합과 사회적협동조합은 구분이 불가능하다. 이는 협동조합과 달리 사회적 목적 실현을 목적으로 하는 사회적협동조합의 취지를 반영하지 못하는 것이다. 이에 따라 전형수는 “‘협동조합’과 ‘사회적협동조합’에는 개념적, 법률적 구분이 명확하지 않다”면서, “협동조합과 사회적협동조합 간의 경계가 불명확한 것은 정체성 약화를 초래할 뿐만 아니라 사업 수행에 혼란을 빚어 기대한 바의 성과를 거두기 어렵다”고 비판한다. 이에 「사회적기업육성법」의 경우처럼, 사회적협동조합의 주사업 내용을 사회적협동조합의 정의 규정에 포함시켜 고유목적 사업이 되도록 해야겠다.<sup>9)</sup>

사회적협동조합의 주사업은 △지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역 주민들의 권익·복리 증진 및 그 밖에 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업 △취약계층에게 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업 △국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업 △그 밖에 공익증진에 이바지 하는 사업 등 4가지다. (93①)

그런데 이 모든 애매함은 사회적협동조합 인가의 문제로 귀결된다. 다중이해관계자 구성과 배당금지 등은 판단이 분명할 것이다. 그런데 주사업을 어떻게 해석할지는 만만치 않은 문제다. 상당히 포괄적으로 해석할지, 아니면 되도록 구체적으로 해석할지에 따라, 한국 사회에서 사회적협동조합의 모습이 달라질 것이다. 그나마 기존에 사업을 영위해 왔던 곳

9) 전형수(2012), 『협동조합기본법에서 본 사회적 협동조합의 문제점』, 한국협동조합연구30(1), 한국협동조합학회, pp. 64-65

은 상대적으로 판단이 쉽겠으나, 새롭게 설립된 협동조합의 경우는 기존 사업실적이 없기 때문에 주사업을 판단하기는 불가능한 측면도 존재한다.

#### (10) 소액대출 및 상호부조 (제94조)

협동조합이나 사회적협동조합은 금융 및 보험업의 영위가 원천적으로 금지되나, 사회적협동조합의 경우는 엄격한 조건을 달아서 사실상 금융 및 보험 사업을 가능하게 했다. 이것이 소액대출 및 상호부조 조항이다. (94) 사회적협동조합이 소액대출 및 상호부조 사업을 하기 위해서는 5가지 조건을 지켜야 하는데, 첫째, 주사업이 아닐 것, 둘째, 정관에 정할 것, 셋째, 조합원만을 대상으로 할 것, 넷째, 소액대출은 납입출자금 2/3 한도 내로 할 것, 다섯째, 상호부조 사업은 납입출자금의 총액 한도 내에서 할 것이다. 시행령은 여기에 주사업과 상호 구분 계리할 것을 추가했다.

입법과정에서 금융당국의 강력한 반대에도 불구하고 소액대출 및 상호부조 조항을 관철 시킨 이유는 ‘자활공제협동조합’이라는 현실적인 흐름 때문이었다. 자활공제협동조합은 의료, 주택계약, 학자금 등 긴급한 생활자금을 무담보로 대출해 줌으로써, 서민생활 안정에 기여하고 있다. 한편 자활공제협동조합의 조합원들은 외부에 의존하지 않고 스스로 한푼두푼 출자를 통하여 짬짬을 목돈으로 만들고, 당당한 대출을 통해 자신감을 회복하고, 조합활동을 통해 주체적인 삶과 공동체적 인간관계를 형성해 나아가고 있다고 인정된다.

<표> 한국의 자활공제협동조합 현황

| 계  | 강원 | 서울 | 경기 | 인천 | 충북 | 충남 | 대전 | 전북 | 전남 | 광주 | 제주 | 경남 | 부산 | 대구 | 경북 |
|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 67 | 6  | 12 | 12 | 5  | 2  | 2  | 1  | 5  | 1  | 1  | 2  | 12 | 2  | 1  | 3  |

2011년 3월 기준 한국지역자활센터 소속 자활공제협동조합만 전국적으로 67개가 존재하고, 1개 조합당 조합원은 평균 176명이며, 출자적립금은 평균 3,700만원 정도로 파악된다. 그런데 소액대출 및 상호부조 조항의 가장 큰 문제점은, 그 조항이 자활공제협동조합에 적용되지 않는다는 아이러니다. 그 이유는 주사업이 아닌 주수사업만으로 소액대출 및 상호

부조 사업을 해야 하기 때문이다.

또 하나의 문제는 소액대출 및 상호부조 사업을 사회적협동조합에서만 하도록 허용했다는 점이다. 현재 주식회사 등의 경우도 상조회 방식으로 소액대출 및 상호부조 사업을 하는 마당에, 이를 사회적협동조합에 국한시켜 실행할 이유는 없는 것이다. 자활공제협동조합의 취지 자체는 금융당국도 긍정적으로 인정한 바, 소액대출 및 상호부조 사업의 규제와 적용범위가 완화될 필요가 있겠다.

#### (11) 한시적 동일법인 간주 (부칙2조)

협동조합으로 법인을 만들 수 없었던 시기에는, 협동조합 방식으로 조직을 운영하더라도 조직형태는 주식회사 등 다른 법인격을 취할 수밖에 없었으며, 더더욱 큰 문제는 협동조합으로 사업을 할 수 있다는 생각 자체를 할 수 없었다는 것이다. 이러한 이유 때문에 협동조합적 방식으로 사업을 해 왔든 아니든, 지금까지 다양한 조직형태로 사업을 수행해 왔던 곳이 협동조합기본법에 따른 협동조합으로 전환하겠다고 생각할 때는, 그에 따른 제도적 불이익을 없애거나 최소화하는 것이 필요하다. 이와 관련된 대표적인 문제가 기존 업력의 인정과 인허가권의 승계이다.

이를 위해 협동조합기본법은 부칙에 경과조치를 두었다. 협동조합기본법 시행 당시 협동조합과 유사한 목적으로 이미 설립된 사업자 또는 법인이 법 시행일로부터 2년 이내에 협동조합으로 전환하면 동일한 법인으로 간주된다. (부칙2①) 이는 사회적협동조합의 경우도 마찬가지다. (부칙2③) 한편 협동조합연합회와 유사한 목적으로 이미 설립된 사단법인이 법 시행일로부터 1년 이내에 협동조합연합회로 전환되면 역시 동일한 법인으로 보며, 이는 사회적협동조합연합회의 경우도 마찬가지다. (부칙2②&④)

그러나 조직형태를 전환하는 절차가 생각보다 간단치 않다. 예를 들어 주식회사가 협동조합으로 전환을 피한다고 했을 때, 유사한 목적을 어떻게 해석할 것인지, 전환 전 주식회사의 주주와 전환 후 협동조합의 조합원과의 불일치 문제를 어떻게 해결할 것인지, 전환 전 주식회사의 지분과 부채를 어떻게 정리할 것인지, 이 과정에서 세금 등 예상치 못한 전환 비용은 어느 정도 될 것인지 하나하나가 연구과제다. 어쨌든 전환비용을 최소화하는 제도적 방안을 찾는 것이 매우 중요하겠다.

## 2) 협동조합기본법의 장·단기 보완과제

| 개선 과제 10)                             |                                  | 소관부처       |
|---------------------------------------|----------------------------------|------------|
| <b>1. 다른 법인과 의 형평성 제고를 위한 제도 개선</b>   |                                  |            |
| 1-1                                   | 사회적기업 인증대상에 ‘협동조합’ 추가            | 고용부        |
| 1-2                                   | 유통업(조합형 체인사업) 가능 법인에 ‘협동조합’ 등 포함 | 지경부        |
| 1-3                                   | 물류단지시설 사업자에 ‘협동조합’ 등 추가          | 국토부        |
| 1-4                                   | 가축분뇨 처리 사업자의 범위에 ‘협동조합’ 등 포함     | 환경부        |
| 1-5                                   | 농산물품질관리 대상 생산자단체에 ‘협동조합’ 등 추가    | 농식품부       |
| 1-6                                   | 중소기업의 범위에 ‘사회적협동조합’ 등 추가 검토      | 중기청        |
| 1-7                                   | 당기순이익 과세제도 적용대상에 ‘협동조합’ 추가       | 재정부        |
| <b>2. 협동조합 활성화를 위한 제도 개선</b>          |                                  |            |
| 2-1                                   | 지정기부금 단체에 ‘사회적협동조합’ 추가           | 재정부        |
| 2-2                                   | 학술연구용역용품의 관세 감면 대상에 ‘협동조합’ 등 추가  | 재정부        |
| 2-3                                   | 농·어업회사법인 형태에 ‘협동조합’ 등 추가         | 농식품부       |
| 2-4                                   | 산림사업법인 설립가능 법인에 협동조합 추가          | 산림청        |
| 2-5                                   | 의사록 인증 예외법인에 협동조합 등 추가           | 법무부        |
| 2-6                                   | 고용보험법령상 우선지원 대상기업에 ‘사회적협동조합’ 추가  | 고용부        |
| 2-7                                   | 협동조합형 의료기관 설립요건 및 관리감독 강화        | 공정위        |
| <b>3. 협동조합으로의 원활한 전환을 위한 제도 개선</b>    |                                  |            |
| 3-1                                   | 과세 부담 경감 방안 검토                   | 재정부<br>행안부 |
| 3-2                                   | 업력 및 각종 인·허가 승계                  | 전부처        |
| 3-3                                   | 기타 정책 지원 자격 또는 권리 유지             | 전부처        |
| <b>4. 협동조합을 활용한 기존 정책 활성화 과제 (예시)</b> |                                  |            |
| 4-1                                   | 마을기업 육성사업 활성화                    | 행안부        |
| 4-2                                   | 소상공인 경쟁력 제고                      | 중기청        |
| 4-3                                   | 사회복지사업 활성화                       | 복지부        |
| 4-4                                   | 특수고용직 종사자의 사회적 보호 가능성 검토         | 고용부        |



## <부록2> 협동조합 유형의 분류

### 1. 기존 협동조합 분류체계와 한계점

#### 1) 기존의 분류방식

초창기 협동조합은 소비자협동조합, 생산자협동조합, 신용협동조합으로 분류되었다. 이런 협동조합의 유형분류는 이론적 검토에 의한 것이라기보다 각 유형의 협동조합이 역사 속에서 등장함에 따라 자연스럽게 자리 잡게 된 개념이다.

19세기 중반 로치데일공정선구자조합이 영국에서 시작되어 소비자협동조합을 안정화시켰으며, 이후 생산자협동조합이 프랑스에서 또다른 형태의 협동조합으로 인식되었다. 마지막으로 신용협동조합이 독일에서 등장하여 안정화되면서 3가지 부류의 협동조합으로 일반화되었다.

초기 이들 협동조합은 다른 조직으로 인식되었으며, 이후 국제협동조합연맹의 설립과정을 통해 이들이 동일한 협동조합적 운영원리를 가진다는 것에 대한 합의가 이루어지게 되었다.

이후 협동조합의 유형분류는 하나의 연구과제로서 제기되었으며, 여러가지 의견이 제안되었다. Grunfeld는 조합원의 계층적 특징과 소재지를 분류기준으로 제시하였으며, 小平權一은 소재지와 조합원 성격을 분류기준으로 제시하였다. Wygodzinski와 Miller는 조합원성격과 사업의 형태를 기준으로 사용하였으나, 양자의 분류기준은 상이한 측면이 있다.

정병호(1987)는 협동조합의 이념 또는 기능에 대한 주장을 유형분리와 연결하여 구매부문, 판매부문, 생산부문 등에서 자본의 이윤을 제거하는 여러 가지 유형의 협동조합을 제시하였다.

국제협동조합연맹(ICA)도 협동조합의 분야를 제시하고 있다.<sup>11)</sup> 협동조합의 분야로 농업(Agriculture), 금융(Banking and Credit), 소비자(Consumer), 수산업(Fisheries), 의료(Health), 주택(Housing), 공업과 서비스(Industry and services), 보험(Insurance), 여행

10) 기획재정부(2012), 『「협동조합기본법」 시행령(안) 및 관련 법·제도 개선방안』, 관계부처 합동

11) [www.ica.coop/coop/sectors.html](http://www.ica.coop/coop/sectors.html)를 참고할 것.

(Travel)의 9가지 분야를 제시하고 있다. 산업별로 분류한 국제협동조합연맹의 분류방식은 실제 부문별 협동조합연맹을 나열한 것으로 논리정합적인 유형분류라고 하기는 어렵다.

기타 여러나라의 협동조합연합회의 홈페이지에서도 1)산업별 분류를 사용하는 경우, 2) 산업별 분류와 이념형적 분류를 혼재하여 사용하는 경우, 3)초기 3가지 이념형을 변주하여 나름의 이념형적 분류를 사용하는 경우 등 다양한 분류방식을 도입하고 있다.

## 2) 기존의 분류방식의 한계

첫째, 기존의 분류체계는 다양한 협동조합의 형태를 포괄하지 못하는 문제가 있다. 다수가 산업별 분류체계를 취하고 있어, 새로운 산업이 나타날 때마다 병렬적인 분류를 제시해야 하는 한계를 가진다.

둘째, 협동조합의 정체성과 연계되지 못하는 한계를 가진다. 기존의 분류체계는 중소기업이나 전문가들의 협동조합 등 후기자본주의 이후 대규모자본이 주도하는 시장 확대에 따라 경제적인 약자로 전환하는 새로운 협동조합 수요를 유형론으로 설명하지 못하였다.

셋째, 유형분류가 협동조합의 성공적인 운영을 위한 기준 제시와 연계되지 못하였다. 정병호의 분류는 자본의 구조에 대응한다는 협동조합의 기능을 제시한 가운데 다양한 협동조합 유형을 제시하였다. 하지만 분류된 협동조합의 운영 상의 성공요인과 연계되지 못하는 한계를 가진다.

## 2. 협동조합 유형의 체계적 분류

### 1) 협동조합유형분류의 이론적 배경

본 연구는 협동조합 분류기준의 논거를 새롭게 제시하기 위해 경제학의 한 조류인 계약이론적 접근, 특히 거래비용, 정보비용 등을 강조하는 논의와 Hansmann (1988, 1996) 연구를 활용하고자 한다.

기업이란 협동조합이든 투자자소유기업이든 재화와 서비스를 생산하는 조직임. 기업의 다양한 이해당사자란 크게 투자자, 원료공급자, 노동자, 소비자로 분류 될 수 있다. 이해

당사자와 기업가의 계약을 구체화 해보면, 1)투자자와 기업가간의 계약은 대출계약, 2)원료 공급자와 기업간의 계약은 공급계약, 3) 노동자와 기업 간의 계약은 노동계약, 4) 소비자와 기업간에는 구매계약의 네가지로 나눌 수 있다. 따라서 기업이 이해관계자 사이의 계약의 총합으로 규정된다는 말은 이러한 여러 계약의 성격이 기업의 성격을 규정한다는 것이다.

기업의 소유권은 기업의 다양한 이해당사자 그룹들과 기업의 거래비용의 총합이 최소화 되도록 정해진다(Hansmann). 비소유자 이해당사자 그룹과 기업간에는 시장계약이 이루어 지는데, 여기서의 거래비용은 시장계약비용인 반면, 소유자그룹과 기업의 거래관계는 소유 권관계임으로 여기서의 거래비용은 소유비용이다.

즉 기업의 다양한 이해당사자 그룹들과 기업의 거래비용의 총합이란 각 비소유자그룹의 시장계약비용과 소유자그룹의 소유비용의 총합을 의미한다. 이 비용이 최소화되도록 소유 권이 할당되는데, 어떤 한 그룹의 시장계약비용이 시장실패 등의 이유로 아주 클 때 그 그룹에 소유권이 주어질 가능성이 많다고 할 수 있다.

투자자가 그 기업을 소유했을 때 시장계약비용과 소유비용의 합이 최소화될 수 있는 기업은 투자자소유기업이 된다. 동일한 기준으로 원료공급자(예컨대, 농민)이 그 기업을 소유 했을 때는 원료공급자들의 협동조합이 되고, 노동자들이 그 기업을 소유했을 때는 노동자 협동조합이 되고, 소비자들이 그 기업을 소유했을 때는 소비자협동조합이 된다.

이렇게 소유권 이론에 따라 기업조직의 유형을 분류하면 두가지 이점이 있다. 첫째, 그동안 관행적으로 구분되어온 기업조직유형을 하나의 일관된 이론적 틀을 가지고 설명할 수 있다.

둘째, 이러한 유형분류 기준이 각 유형별 기업 및 협동조합의 운영원칙과 연결됨으로써 기업을 설계하는 사람들에게 실질적 통찰을 줄 수 있다는 점이다.

한 가지 추가할 내용이 있다. 기업조직형태론은 협동조합의 기업조직과 이용자인 조합원의 소유권 관계문제를 유형분류의 기준으로 하고 있다. 하지만 이 기준은 협동조합이 제공하는 이용의 편익을 발생시키는 방식에 대해서 보다 세부적인 기준을 만들어 내는데 설명이 부족한 측면이 있다. 특히 사회적협동조합과 신용협동조합, 다중이해관계자 협동조합의 원리에 대해 적절한 설명을 하지 못하고 있다.

그 이유는 기업조직형태론에서 제기한 ‘소유권’에 따른 분류에서 이해관계자는 여전히 자신에게 제공되는 비용 대비 편익을 극대화하려는 ‘합리적 경제인’이란 일반경제학의 가

정을 유지하고 있기 때문이다.

따라서 최근 협동조합의 경향과 분류를 더 포괄적으로 설명하려면 몇가지 이론이 함께 설명되어야 한다. 즉 행동경제학과 공유자산에 관한 연구이다.

행동경제학의 최근 논의에서는 사회적 문화 등 일반적인 경제적 동기 뿐만이 아니라 다양한 사회심리학적 요인에 의해 실제적인 인간은 의사결정을 하는 것으로 나타나고 있다. 즉 적절한 조건에서 인간은 사회·경제·문화적으로 자신의 소유권을 절제할 수 있으며, 이는 주어진 내외부적 제도에 의해 촉진되거나 억제될 수 있다.

또한 Elinor Ostrom의 공유자산에 대한 연구에서는 객관적으로 동일한 자산이라도 행위 주체가 인식하는 할인율에 따라 주체적으로 설정하는 기회비용이 달라지고 이에 따라 제도를 구성하는 데 다양한 균형점이 나타날 수 있음을 설득력있게 증명하였다. 즉 협동조합이 설립될 때 기대되는 공유자산이 존재하고, 협동조합의 운영을 통해 운영되면서 그 공유자산이 현실화 될 경우 형성될 경우 자신의 소유권을 절제함으로써 협동조합을 구성할 수 있는 방식이 존재한다.

따라서 특정한 이해관계자가 자신의 소유권을 일부 절제함으로써 협동조합의 거래비용과 소유비용을 줄일 수 있는 선택을 할 수 있으며, 이를 더욱 촉진하기 위한 공적 제도가 존재할 수 있다. 이런 협동조합은 공적 기능의 일부를 대행할 때 더 잘 나타날 수 있다.

이런 접근은 Hansmann의 논의에서 설명하기 어려웠던 다중이해관계자협동조합의 합리적 동기를 설명할 수 있으며, 국가 혹은 지자체의 공적 요건이 결합되어 공공적 활동을 수행하는 사회적협동조합을 통일적으로 설명할 수 있게 한다.

## 2) 새로운 유형분류

협동조합기본법에 따른 다양한 협동조합을 설립하려는 (예비)조합원에게 지침을 제공하기 위해서는 MECE한 유형분류가 필요한데, 이런 유형분류는 단층적인 구조로 나눌 수 없다.

대부분의 현상은 여러 가지 층위에서 존재하는 요인의 결합으로 이뤄지며, 각각의 층위가 동일한 기준으로 분화된다고 할 수 없다. 따라서 다단계의 기준을 설정할 필요가 있다.

최상위 단계의 기준은 소유권의 절제를 목적으로 하는가 그렇지 않은가의 여부이다. 다

음 단계는 협동조합과 거래관계 형성의 동기이다. 세 번째 단계는 재화가 중심인가 혹은 서비스가 중심인가를 따지는 사업의 성격에 따라 구분된다.

#### ○ 1단계 : 소유권의 자발적 절제의 여부

소유권의 자발적 절제 여부에 따라 소유권을 최대한 활용하는 이용자로 구성되는 협동조합과 소유권의 자발적 절제를 목적으로 하는 이용자로 구성된 협동조합으로 구분할 수 있다. 이는 전통적협동조합과 사회적협동조합의 구분기준이 된다.

사회적협동조합은 협동조합과 관련 맺는 세가지 이해관계자 중 2이상이 조합원으로 가입하며, 여기에 공공적 자산을 가진 대리인이 포함될 수도 있는 방식으로 소유구조를 형성하게 된다. 따라서 사회적협동조합의 소유구조는 다중이해관계자협동조합의 구조를 필연적으로 내포하고 있다.

#### ○ 2단계 : 조합원의 협동조합 거래관계 형성의 동기

조합원의 협동조합 거래관계 형성의 동기는 두가지로 나타난다. 하나는 가게를 목적으로 하는 이용이며 하나는 경영을 목적으로 하는 이용으로 구분할 수 있다. 기존의 전통적인 분류로는 소비협동조합과 생산협동조합으로 구분할 수 있다.

가게를 목적으로 하는 이용자가 협동조합과 거래관계를 맺는다는 것은 재생산을 위한 가게지출을 협동조합이 제공하는 사업역량을 통해 거래교섭력을 높이는 것을 목적으로 함으로써 가게의 비용 대비 편익을 최대한 높이려 하는 것이다.

경영을 목적으로 협동조합과 거래관계를 맺는 것은 가게활동을 영위하기 위해 수입을 창출하기 위한 목적인데, 조합원은 협동조합이 제공하는 사업역량을 통해 비용 대비 편익을 최대한 높이려 하는 것이다.

하지만 협동조합이 제공하는 재화 혹은 서비스의 특성에 따라 동일한 조합원이 여건의 변화에 따라 가게와 경영을 동시에 추구하거나, 개별적으로 다른 조합원이라 하더라도 공동의 목적이 명확하여 조합원의 이질성이 계약비용의 증가를 거의 가져오지 않으면서도

소유비용의 절감하는 경우, 정보비대칭성에 따른 할인율의 절감 등을 목적으로 하는 경우 등에는 협동조합의 사업에 대해 다른 이해관계자가 둘 이상 조합원이 되는 것이 합리적인 경우가 있다.

전자의 경우는 시장 경제 내에서 특별한 상품인 화폐 혹은 신용을 매개하는 신용협동조합으로 나타나고, 후자의 경우는 다중이해관계자협동조합으로 나타난다. 다중이해관계자협동조합은 낙후지역발전을 목표로 한다거나, 직원은 초기 마케팅이나 설립자금을 확보하기 어렵고, 동시에 소비자는 상품의 질을 판단하기 어려운 의료협동조합이나 유기농산물을 주로 취급하는 협동조합 등에서 나타날 수 있다.

### ○ 3단계 : 사업의 성격

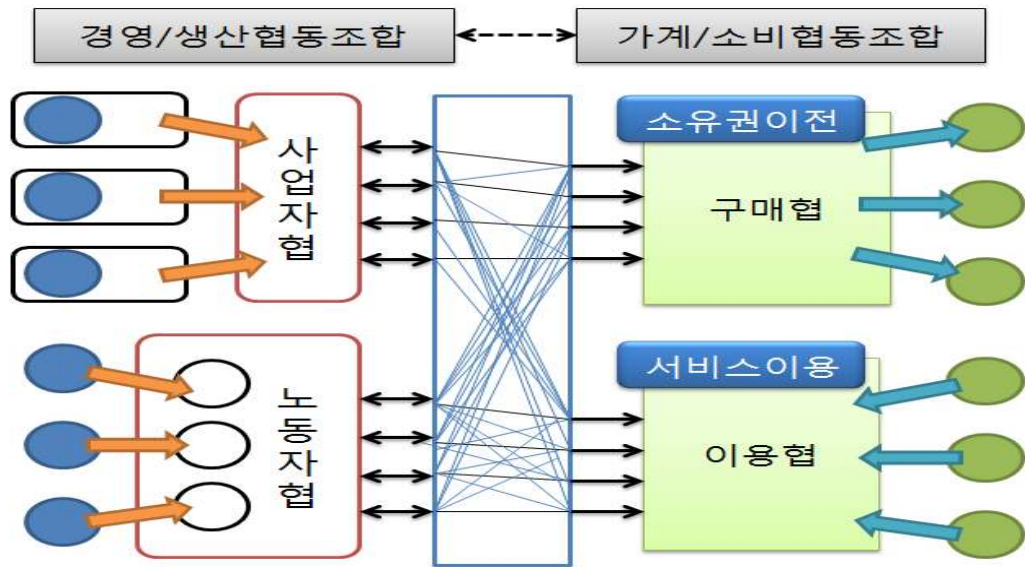
소비협동조합의 경우에는 협동조합이 제공하는 사업의 주 형태가 어떤가에 따라 달라짐. 예를 들어 협동조합이 주로 제공하는 것이 사유재인 경우, 구매결정의 순간 소유권이 이전되느냐 그렇지 않느냐의 기준으로 구분할 수 있다.

소유권이 이전되는 경우 이는 구매협동조합이라 하고, 소유권이 이전되지 않고, 점유권만을 부여하거나, 배제성을 띠되 경합성이 현저히 덜한 클럽재 혹은 서비스를 제공하는 경우에는 이용협동조합이라 한다.

생산협동조합의 경우에는 조합에게 위탁하는 사업의 성격에 따라 추가하여 구분이 된다. 차야노프의 소농이론에 따르면 농업은 '공간의 집중'이 공업에 비해 경제적 효과가 높지 않으며, 이를 억지로 집산화 시키는 것은 바람직하지 않다고 한다. 따라서 소농들은 생산은 별도로 하고 수직적 집종을 통해 판매나 구매 등을 담당하는 것이 바람직하다고 한다.

이렇게 공간의 집중이 유리한 산업은 경영의 전부를 협동조합을 통해 수행하는 것이 바람직하며, 그렇지 않은 것은 경영의 일부만 협동조합을 통해 수행하는 것이 바람직하다.

조합원의 수익을 확보하기 위해 필요한 경영의 전부를 협동조합의 사업을 통해 수행하고, 조합원은 이 협동조합의 직원으로 채용되는 협동조합을 '노동자협동조합'이라 하고, 조합원이 개별적으로 동일한 사업의 경영활동을 하면서 그 활동의 일부를 협동조합에 공동으로 위탁하여 수익을 극대화하려는 협동조합을 '사업자협동조합'이라고 한다.



<그림> 소비와 생산협동조합 유형의 3차 분류

사업자협동조합은 . 조합원들의 상품을 생산하여 공동으로 판매하는 것을 목적으로 하는  
가, 유통업 등 서비스를 제공하는 조합원들이 공동의 사업을 구성하는가에 따라 상품생산  
협동조합과 서비스협동조합으로 나눌 수 있다

이상의 논의를 종합하여 유형을 하나의 도식으로 나타내면 다음과 같다.

<표> 협동조합의 유형분류

| 1단계<br>소유권 절제 여부 | 2단계<br>거래관계 형성동기 | 3단계<br>사업의 종류 |           |
|------------------|------------------|---------------|-----------|
| 일반협동조합           | 소비협동조합           | 구매협동조합(상품)    |           |
|                  |                  | 이용협동조합(서비스)   |           |
|                  | 생산협동조합           | 직원협동조합        |           |
|                  |                  | 사업자<br>협동조합   | 상품 생산협동조합 |
|                  |                  |               | 서비스협동조합   |
|                  | 신용협동조합           |               |           |
| 다중이해관계자협동조합      |                  |               |           |
| 사회적협동조합          |                  |               |           |

구매, 이용, 노동자, 사업자, 신용, 다중이해관계자, 사회적협동조합으로 나누고 사업자협동조합은 다시 상품생산협동조합, 서비스협동조합으로 나누어 크게 8가지 유형의 협동조합으로 분류할 수 있다.

다중이해관계자협동조합은 이해관계자의 구성과 협동조합에 요구하는 편익의 종류에 따라 다양한 구성을 만들 수 있다.

하지만 현실에서 협동조합은 조합원의 공동활동의 수준이 높은 경우나, 조합자체가 가지는 공유자산을 활용한 사업비용이 별도로 개별 협동조합을 만들어 발생하는 비용보다 적게 들어간다고 합의될 때 여러 가지 유형을 보조사업으로 채택할 수 있다.

가장 극단적인 경우가 우리나라의 농업협동조합인데, 농협은 조합원의 관계에서는 농산물 판매를 주사업으로 하는 사업자협동조합인데, 농촌지역에서 정부의 제도적인 지원에 힘입어 신용협동조합기능을 수행하면서 많은 수익을 발생시킬 수 있으며, 동시에 농촌지역의 특성상 인적자원이 제약되어 있는 상황에서 다양한 사업을 통합하여 운영하고 있다.

즉 신용사업을 수행함으로써 신용협동조합, 하나로마트를 운영하면서 소비구매협동조합, 결혼식장, 장례식장 등을 운영하는 이용협동조합, 다양하게 이질적인 농업인생산자들 중, 특히 고령농업인에 대한 다양한 비사업적 서비스를 제공하는 사회적협동조합적 성격을 동시에 가지고 있다. 이를 농업협동조합에서는 ‘종합농협’이라는 용어로 묘사하고 있다.



소비자생활협동조합도 구매협동조합을 중심으로 하고 있지만, 조합원의 편이를 위해 소규모의 회원제 북카페 등을 보조사업으로 운용할 수 있으며, 스위스의 미그로 소비자협동조합은 소비구매협동조합을 주사업으로 신용사업도 보조사업으로 수행하고 있다.

여러 사업을 복합적으로 운영한다고 하더라도 주사업이 무엇인지에 따라 협동조합의 유형을 정하는 것은 해당 협동조합의 정체성을 정의하고, 어떤 사업을 어떤 방식으로 중점적으로 할 것인가를 결정하는 중요한 판단기준이 된다. 만약 보조사업이 주사업을 넘어서게 되면 조합원과 조합의 사업이 불일치되는 문제를 발생시켜 협동조합 정체성 논란을 가져오게 된다.

## <부록3> 충남 협동조합 주요 이해당사자 조사 질문지

### [협동조합 전환수요 관련 질문]

#### 1. 협동조합 전환수요관련 질문

1) 귀하가 활동하고 있는 분야의 조직 중 협동조합으로 전환하려는 곳들이 있으면 말씀해 주십시오.

2) 어떤 성격의 사회적 경제 조직인가요? 구체적 이름, 수 등을 이야기 해주면 더욱 좋습니다.

3) 도, 시/군, 면·리의 상황은 어떠한지요? (연구의 단위는 충남이지만, 홍성, 홍등면 등 인터뷰이가 파악하는 단위에서 대답해 주셔도 좋습니다)

#### 2. 협동조합 전환의 주요동력

1) 그러한 단체들이 협동조합으로 전환하는 주요 동력은 어떤 것들인가요?

2) 그들이 어떤 이유로 전환을 고민하고 있는 건가요?

3) 누가, 어떤 물적, 환경적, 사회적 자원을 가지고 움직이고 있나요?

3) 현재 그러한 움직임과 관련하여 어떤 정책적 지원이 있다면 말씀해 주세요.

#### 3. 협동조합 전환의 장애요인 및 필요점

1) 협동조합으로의 전환의 장애요인이 있다면 말씀해 주세요.

2) 전환을 촉진하는데 필요한 노력이 무엇인가?

3) 당사자조직, 중간지원조직, 지자체, 중앙정부의 역할은 현재 무엇이고, 무엇이 더 필요하다고 생각하는지요? (특히 현재 진행되고 있는 지자체의 사회적경제 정책 관련하여 의견을 주셔도 좋습니다)

## [협동조합 신규수요관련 질문]

### 4. 협동조합 신규수요

협동조합이 새로 만들어 질 수 있는 분야는 어떤 분야라고 생각하시는지요?

### 5. 신규설립의 주요동력

협동조합 신규 설립의 주요 동력이 되고 있는 것이 무엇인지요?

### 6. 신규설립의 장애요인

신규설립의 장애요인이 있다면 무엇이 있을까요?

### 7. 전략적 육성분야

전략적 육성분야를 정한다면 어떤 분야가 좋겠는가? (현실가능성, 사회적 목적의 발현, 사업성 등 고려해서)

## [협동조합 정책수요 관련 질문]

### 8. 정책기조관련

1) 협동조합을 활성화하기 위해 어떤 정책이 필요하다고 생각하는가?

2) 정책의 방향, 기조에 대해서 혹 이야기 해 줄 수 있으면 해주세요.

## 9. 정책(안)에 대한 의견

- 1) 구체적으로 다음의 각 정책방향 및 정책에 대해 의견을 줄 수 있는가?
- 2) 각 항목에 관련해서 사회적경제 분야에서 충남에서 이미 실행되는 것이 있는가?
- 3) 각 항목의 정책이 협동조합활성화에도 도움이 되겠는가?
- 4) 각 항목의 좋은 점과 문제점은 무엇인가? 관련하여 정책적으로 제안하고 싶은 것이 있는가?

- 정책기조: 민간의 역량강화 (네트워크 구축, 업종별연대, 공적조달시장가산점 부여 등)
- 불이익방지와 여건조성
- 기본계획 수립
- 공동육아, 복지협동조합, 의료생협 설립
- 농어업분야 협동조합
- 협동조합 기금조성
- 교육 홍보 활성화

■ 집 필 자 ■

연 구 책 임 · 김기태 (사)한국협동조합연구소 소장

연 구 진 · 박범용 (사)한국협동조합연구소 팀장

박주희 (사)한국협동조합연구소 팀장

공동연구(내부) · 송두범 충남발전연구원 사회적경제지원센터 센터장

강마야 충남발전연구원 농촌농업연구부 책임연구원

전략연구 2012-19 · 충남 지역 협동조합 활성화 방안

글쓴이 · 김기태 외 4인 / 발행자 · 박진도 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2012년 12월 31일 / 발행 · 2012년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (314-140)

전화 · 041-840-1123(기획조정연구실) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

<http://www.cdi.re.kr>

© 2012, 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.