

한국 협동조합 발전을 위한 정책 및 법제 개선방안

2013 함께 일하는재단 정책토론회

일시 2013년 7월 3일(수) 10:00~13:00

장소 SK본사 SUPEX홀

CONTENTS

05	환영사	최종태	함께일하는재단 정책연구원장(서울대학교 명예교수)
07	제 1 발표	협동조합 발전을 위한 법적 과제	강희원 함께일하는재단 정책연구위원(경희대학교 법학전문대학원 교수)
43	제 2 발표	협동조합과 고용의 양과 질 개선	장홍근 함께일하는재단 정책연구위원(한국노동연구원 연구위원)
77	토론 1	강완구	기획재정부 협동조합정책과장
80	토론 2	강현철	한국법제연구원 입법평가실 실장
83	토론 3	설광언	한국개발연구원 국제개발협력센터 연구위원
87	토론 4	문보경	한국협동사회경제연대회의 집행위원장
92	토론 5	정원각	생협전국협의회 운영위원



2013 함께일하는재단 정책토론회

한국 협동조합 발전을 위한 정책 및 법제 개선방안

2013년도 함께일하는재단 정책토론회

주제 한국 협동조합 발전을 위한 정책 및 법제 개선방안
 일시 2013. 7. 3(수) 10:00~13:00
 장소 SK본사 SUPEX홀
 주최 (재)함께일하는재단
 주관 (재)함께일하는재단 정책연구원
 후원 기획재정부, 한국협동사회경제연대회의

구분	내용	
10:00~10:30	등 록	
10:30~11:00	환영사 최종태 함께일하는재단 정책연구원장(서울대학교 명예교수)	
주제 발표		
11:00~11:30	제 1 발표 _ 협동조합 발전을 위한 법적 과제 강희원 함께일하는재단 정책연구위원(경희대학교 법학전문대학원 교수)	
11:30~12:00	제 2 발표 _ 협동조합과 고용의 양과 질 개선 장홍근 함께일하는재단 정책연구위원(한국노동연구원 연구위원)	
종합 토론		
12:00~12:40	좌장	임종한 한국의료생협연합회 회장(인하대학교 교수)
	토론	강완구 기획재정부 협동조합정책과장
		강현철 한국법제연구원 입법평가실 실장
		설광연 한국개발연구원 국제개발협력센터 연구위원
		문보경 한국협동사회경제연대회의 집행위원장
		정원각 생협전국협의회 운영위원
12:40~13:00	자유 토론	
13:00	폐 회	

환영사

안녕하십니까. 반갑습니다. 함께일하는재단 정책연구원장 최종태입니다.
바쁘신 일정 중에도 우리나라 협동조합 발전을 위해 관심을 가져 주시고 오늘 본 토론회에 참석해주셔서 대단히 감사합니다.

최근 세계 경제사회는 개인의 합리성에 기초한 효율성의 추구에 대한 일정한 한계에 대한 고민으로부터 협동을 강조하는 공동체 패러다임이 대두되고 있습니다. 이러한 시기에 우리나라에서도 아시는 바와 같이 지난 2012년 12월 협동조합기본법이 시행되며 협동조합에 대한 관심이 고조되고 있습니다.

협동조합은 자조의 원리에 기초하여 구성원의 복지증진을 기본이념으로 하고 있다는 점에서 우리 사회의 복지와 고용 문제를 개선하는 데 긍정적으로 기여할 것으로 기대됩니다. 그러나 이와 같은 협동조합의 사회적 효과는 협동조합이 경제사회의 한 주체로서 건강하게 자리매김할 때 비로소 가능한 것이므로, 협동조합의 특질을 담아낼 수 있는 정책과 법제도의 설계 등 생태계 조성이 매우 중요하다고 할 것입니다.

이러한 상황에서 오늘 토론회는, 함께일하는재단이 지난 4월부터 진행하고 있는 기획재정부의 정책연구용역사업, “협동조합을 활용한 일자리 및 복지 개선방안 연구”의 그동안의 연구결과를 소개하고, 우리나라 협동조합 발전을 위한 정책 및 법제도 개선방안을 정부와 시민사회 그리고 관련 기관 및 단체들과 함께 모색하는 자리라는 점에서 매우 중요한 의미가 있다고 생각합니다.

다시 한 번 바쁘신 중에도 참여해주신 여러분들께 깊이 감사드리며, 아무쪼록 오늘 정책토론회가 우리나라 협동조합 발전에 있어 의미 있는 자리가 될 수 있도록 소중한 의견들을 많이 나누시길 바랍니다. 감사합니다.

2013년 7월

(재)함께일하는재단 정책연구원장 최종태

제 1 발표

협동조합 발전을 위한 법적 과제

강희원

함께일하는재단 정책연구위원 / 경희대학교 법학전문대학원 교수

- I. 들어가면서
- II. 협동조합기본법 제정과정에 대한 감상(?)
- III. 협동조합과 협동조합법제: 비교법적 관점에서
 - 1. 협동조합의 진화
 - 2. 협동조합법제유형의 분류
 - 3. 우리나라 협동조합법제의 유형
- IV. 우리나라 협동조합법제의 문제점과 그 개선방향
 - 1. 기본적 문제점
 - 2. 개선방안의 제안
 - 3. 기타 개선고려의 사항
- V. 결어

2013 함께일하는재단 정책토론회
한국 협동조합 발전을 위한 정책 및 법제 개선방안

I. 들어가면서

협동(cooperation)은 인간의 생존을 위한 필수조건이다. 협동이 없었다면 인간사회는 존립할 수 없다. 이러한 의미에서 인간의 협동을 어떠한 양식으로든 조합하고자 하는 제도는 인간사회가 있는 곳이면 어디에서나 존재하였고 또 존재하고 있다. 우리가 익히 잘 알고 있듯이, 우리나라 고래의 계(契)나 두레와 같은 협동양식도 이러한 의미에서 협동조합의 원생적인 유형이라고 말할 수 있겠다.

유럽자본주의 전개사를 돌이켜보면, 희망적 존재로서 협동조합은 지금까지 세계 각국에서 다양한 형태의 운동으로서 나타났으며, 그 역사적인 전개과정에서 사람들에게 많은 이익을 가져다주었고, 여러 가지의 경험을 통해 다수의 역사적 교훈을 축적해 왔다. 물론 협동조합운동을 어떻게 인식하는가에 따라서는 때로는 사람들에게 과도한 기대를 하게 하여 오히려 비관적인 예측을 주기도 했다고 말할 수 있다. 물론 현재에도 협동조합 선진국에서조차 한편에서는 의연하게 일부의 사람들에 의해 협동조합이 자유와 평등에 기반 유토피아 즉 현재의 자본주의사회를 대신할 수 있는 이상사회로서 묘사되기도 하고, 다른 한편에서는 협동조합이 자본주의의 격심한 경쟁 속에서 급격하게 변모를 하고 후퇴할 수밖에 없는 또 하나의 사업체 또는 변태적 자본회사라는 부정적인 측면을 부각시켜 현재 전개되고 있는 협동조합운동에 대하여 실망과 과도한 비관론을 전개하면서 그것이 기업경쟁에 이기기 위함이라는 경영주의적 희망이라고 보는 편향적인 시각도 없지 않은 것 같다.

근년에 들어와 우리나라에서도 새로운 차원에서 협동조합에 대한 관심이 상당히 높아지고 있다. 이와 같은 배경에는 맹위를 떨치고 있는 자본주의가 새로운 국면을 맞이하고 있는 역사적 전환점에 있다는 인식과 더불어 “너의 불행은 나의 행복”이라는 뼈뼌어린 자본주의적 경쟁지상주의에 식상해져 이제 보다 인간다운 새로운 형태의 경제와 공동체적인 삶에 대한 갈망이 우리사회에 서서히 확산되고 있기 때문일 것이다. 이에 더하여 외국의 협동조합 성공사례들이 상당히 소개되어 협동조합의 새로운 면모에 대한 기대가 우리사회에서도 현실화될 수 있고 또 그것이 우리 사회의 변화에 기여할 수 있으라는 믿음이 보다 절실하게 감지되었기 때문이기도 하다. 과거에 우리나라에서 협동조합이라고 하면 주로 농업협동조합을 상정했으며 거기에서는 협동조합이라는 탈을 쓴 또 하나의 국가적 관제(官製)만 보았기 때문에 협동조합에 대해 좋은 이미지도 없었고 그래서 지금까지 협동조합에 별로 관심을 두지 않았던 것도 사실이나, 최근에는 생활협동조합을 중심으로 구매, 판매 등의 사업을 통해 주로 시장 유통의 분야에서 활동해왔던 협동조합이 아주 최근에는 바로 그 활동의 영역을 확대하고, 의료, 복지, 교육, 문화, 일자리창출,

마을공동체 만들기 등을 포함하여 다채로운 전개를 시도하고자 하는 움직임이 감지되고 있는데 이러한 시도는 협동조합의 새로운 가능성을 보여주는 것으로서 많은 사람들에게 협동조합운동에 대한 새로운 관심을 불러일으키고 있다.

이러한 상황 하에서 우리나라에서도 작년에 협동조합기본법이 제정되었다고 생각한다. 협동조합기본법의 제정은 그 법률의 내용에 대한 평가와 관계없이 그것은 협동조합에 대한 국가적 관심의 표명이고 한국 협동조합운동사에 획을 긋는 커다란 사건이라고 평가할 수 있다. 그런데 최근에 있었던 어떤 학회에 협동조합법제에 관한 발제에서 협동조합운동의 현장에 있는 어떤 운동가께서 협동조합운동진영에서조차 한국에 협동조합기본법이 이렇게 이른 시기에 그것도 이렇게 빨리, 그것도 이른바 낙수효과(落水效果, trickle down effect)이론을 경제정책의 금과옥조로 삼았던 이명박 정부 하에서 이렇게 손쉽게 제정될 줄은 감히 상상도 하지 않았으며, 이 점에 대해 일본 협동조합운동가들은 한편으로는 부러워하면서도 다른 한편에서는 한국 협동조합이 뭔가 잘못되어 가고 있는 것이 아닌가 라는 걱정 아닌 걱정을 하고 있다는 일본 협동조합운동진영의 분위기를 전했다. 일본 협동조합운동진영의 걱정은 우리나라 협동조합기본법 제정에 대해 시사 하는바가 있다고 생각한다. 발표자가 생각해보아도 조심성 많은 일본사람들이 가진 한국 협동조합운동에 대한 걱정을 이해하지 못할 바가 아닌 것 같다.

오늘의 발제는 협동조합기본법제정 이후 협동조합활성화와 관련된 기획재정부의 용역과제로서 지난 3월부터 진행하고 있는 「협동조합을 활용한 일자리 및 복지 개선방안연구」의 중간결과에 기해 우리나라 협동조합의 발전을 위한 법적 과제를 현행 협동조합법제의 문제점을 중심으로 간단히 살피고, 협동조합기본법이 그 입법목적으로 하고 있는 협동조합의 사회경제적 역할을 보다 잘 할 수 있도록 하기 위해 여러 사람들의 의견을 청취하고 수렴하기 위한 생각거리를 제공하고자 법체계의 상대적인 자율성을 강조하는 체계이론(System Theory)의 관점에서 몇 가지의 개선책을 발제자 나름으로 제시해보고자 한다.

II. 협동조합기본법 제정과정에 대한 감상(?)

먼저 본론으로 들어가기 전에 일본 협동조합운동가들이 부러워하고 있지만 2012년 12월에 우리나라도 협동조합기본법의 제정과정이 유럽의 협동조합선진국과는 너무나 달라서 이에 관해 간단히 언급하는 것에서 시작한다.

협동조합운동의 양상과 협동조합법제의 내용은 각 나라마다 상황이 상당히 다르다. 특히

협동조합법제는 협동조합운동에 대한 국가의 대응이라고 할 수 있는데 그 나라의 사회적 문화적 전통이나 경제적 상황에 따라 상당히 다양할 수밖에 없는 것은 당연하다. 이러한 사실은 19세기 말에 유럽에서 본격적으로 전개되었던 협동조합운동의 양상 특히 협동조합운동 및 법제의 선진국이라고 할 수 있는 잉글랜드(=영국)와 도이칠란트(=독일) 양국의 비교를 통해서 발견할 수 있다. 19세기의 잉글랜드와 도이칠란트의 상황을 비교해보면 협동조합운동양상의 차이는 선명하게 드러나고, 20세기 후반 및 21세기에는 프랑스의 협동조합법과 도이칠란트의 협동조합법을 비교해보면 협동조합에 대한 국가정책적인 차이도 어느 정도 알 수 있다. 그리고 이들 차이점을 통해서 현재 우리나라의 법적 상황을 짐작해볼 수 있다. 협동조합법제의 차이점에 관해서 절을 바꾸어 다음에 언급하기로 하고, 여기에서는 19세기의 잉글랜드와 도이칠란트의 상황을 비교하면서 금까지 귀동냥으로 들었던 우리나라 협동조합기본법제정과정에 있어 협동조합운동진영의 참여와 관련하여 약간 부연하기로 한다.

유럽의 자본주의발달사(史)를 보면 자본주의체제가 심화되어감에 따라 다양한 형태의 민중적 사회운동이 전개되었다. 그러한 민중운동이 자본주의에 순응하기 위한 것이었던 그렇지 않으면 그것을 부정하고 그것에 저항하기 위한 것이었던, 크게 보면 노동조합운동과 협동조합운동으로 정리할 수 있다. 물론 노동조합운동과 협동조합운동이라는 두 가지의 운동은 서로 분리할 수 없을 정도로 상호 연관되어 있다. 노동조합운동이 주로 무산 계급화된(proletarianized) 임노동자들이 자본의 수탈에 저항하기 위해 전개했던 반(反)자본주의적 사회운동이라고 한다면, 협동조합운동은 기존의 삶의 재화와 공간을 유린하는 대자본과 경쟁하여 살아남기 위해 주로 농민, 수공업자, 소상공인 등이 협동하여 전개했던 자본주의적 사회운동이다. 물론 각 나라에 있어 자본주의의 전개양상에 따라, 즉 사회적 계급 내지 계층의 분화속도에 따라 노동조합운동과 협동조합운동은 상당히 다른 형태로 진행되었고, 그것에 대한 국가적 대응도 상당히 달랐다고 하겠다.

잉글랜드에는 주로 소비자협동조합이 발달하였고, 독립소생산자조합의 발달이 미미하였다. 그 이유는 잉글랜드 자본주의발달의 선진적 성격에 기한 것이다. 즉 자본주의가 긴 시간에 걸쳐 점진적으로 전개된 결과 잉글랜드에서는 사회적 계층분화가 전형적으로, 또 상당히 철저하게 이루어졌다. 그래서 소비자협동조합운동을 통해 노동자 일부를 상대적으로 노동귀족화 할 사회적·경제적 필요성이 있긴 했지만 독립소생산자를 유지하려는 협동조합운동은 극히 시대착오적인 것이었다. 그래서 잉글랜드에서는 노동자의 상대적 노동귀족화의 방향에 보조가 맞는 소비자협동조합이 주로 발달하였으나, 독립생산자를 대상으로 하는 협동조합은 발달하지 않았다.

그런데 19세기 유럽에서 상대적으로 자본주의후진국가에 해당했던 도이칠란트에서의 사

정은 현저히 다르다. 사회의 계층분화는 원칙적으로는 자본주의의 전개와 그 보조를 함께 하지만, 도이칠란트에서의 계급분화는 선진자본주의국가인 잉글랜드나 프랑스에 비해 아주 뒤쳐졌다. 자본주의사의 전개과정에서 계급분화는 자본, 특히 산업자본이 국내시장을 형성하기 위해 당연히 요구되는 사항임에도 불구하고 19세기 중후반에 후진자본주의 국가였던 도이칠란트에서는 급격한 계급분화의 진행은 여러 가지 사정에 의하여 제한될 수밖에 없었다. 우선, 자본주의발달의 전제로서 당연히 완수되어야하는 본원적 자본축적의 빈곤성은 도이치 자본주의의 성장적 발전의 진도에 검은 그림자를 드리웠다. 하지만 도이칠란트의 경우(이 당시에 도이칠란트는 물론 프로이센제국이다)에는 본원적 자본축적의 빈곤성에도 불구하고 잉글랜드나 프랑스와의 경쟁에서 살아남기 위해 절대주의적 관료에 의해 위로부터의 자본주의육성책이 채택될 수밖에 없었다. 물론 도이칠란트에서 본원적 축적과정이 전혀 진행되지 않았다고 하는 것은 아니다. 오히려 빈곤한 본원적 자본축적을 극히 단기간에 급격히 진행하려고 하는 경향이 나타났고, 그것은 초보적인 고리대자본 및 상업자본이 아주 가혹하게 독립소생산자를 수탈하는 엄청난 부작용까지 야기했다. 그러나 이러한 사회적 부작용이 수반되는 산업자본의 가혹한 본원적 축적과정을 방치하면서 그것이 스스로 완료되기를 기다리는 것은 선진자본주의의 위협 앞에 있었던 후진국 프로이센으로서는 감당할 수 없었던 부분이었다. 따라서 프로이센 국가권력은 가혹한 본원적 축적의 진행과는 별도로 부국강병의 자본주의국가 건설이라는 정치적 의도 아래에 「위로부터」의 자본주의 육성책을 취하였다.

우리나라에는 금번의 협동조합기본법이 제정되기 이전에도 물론 농업협동조합법, 신용협동조합법 등 7가지의 개별적인 협동조합관련법제들이 이미 존재하고 있었으며, 또 근래에 들어와 한살림, 아이쿱(iCOOP)과 같은 소비자협동조합이 시민운동의 차원에서 전개되어 경제적으로는 어느 정도 성공했다고 말할 수 있다. 그렇지만 협동조합이 국가적 정책실현을 위한 방편이었거나 경제적 부문을 제외하고는 협동조합운동이 현재 한국인의 문화적 사회적 생활 전반에 걸쳐 이른바 '자발적 증여활동'으로서 '연대'와 '협동'에 기초한 자발적 시민운동으로서 본격적인 궤도에 도달하였다고 말할 수는 없을 것 같다. 모두에서 이미 언급했듯이 우리나라에도 농경시대에 터 잡은 두레, 품앗이 등이 협동활동이 있었고 이러한 활동을 지지하는 전통적인 협동사상은 존재하고 있었지만 이들 전통사상은 새로운 생활모드(the mode of life)를 만들어 낼만큼 새로운 제도사상(制度思想)으로 성장·전개되지 못했기 때문에 우리나라 전통적 협동사상에 기초한 우리 고유의 기본적인 협동조합철학이 확립되어 있었던 것도 아니다.

그럼에도 우리나라 협동조합운동진영이 현행과 같은 협동조합기본법의 제정을 촉구하였다는 점은 외국의 협동조합운동사와 비교해볼 때 이해하기 어렵고 또 법이 가진 규제적

속성과 관련해서도 의아하기 그지없다. 왜냐하면 사회운동이란 근본적으로 자유이지 법적 규제와는 어울리지 않기 때문이다. 법은 특히 현대사회에서 상대적 자율성을 지닌 체계이다. 또 법에 규정되는 사회상(社會像, law's image of society)은 현실의 사회와는 다르다. 어떠한 법의 영역이 되면, 근대국가에서는 국가의 손 즉 국가관료의 품안으로 들어가 개인의 사회적 자발성과 순발성이 약화되고 그 영역에 속해 있는 생활양식의 본질이 법의 규제양식에 의해 변질된다. 게다가 우리나라에 있어 현재적 법사고란 우리사회 자체에 자생한 것이 아니라 우리와는 어찌면 상당히 다른 사고와 생활양식을 가지고 전개되어온 유럽근대국가에 그 뿌리를 두고 있으며 그리고 그 속성은 근본적으로 규제에 있기 때문이다. 이것은 협동조합법의 경우에도 마찬가지라고 할 것이다. 현행 협동조합기본법의 경우에도 실제로 협동조합운동진영이 참여하였다고 하더라도 그들의 의도가 반영되었다고 하기보다는 오히려 국가의 정책적 및 규제적 의도가 법률로 표현된 것이 아닌가 생각해본다. 그것은 19세기 말 협동조합운동에 대한 프로이센 제국이 가졌던 것과 일맥상통하지 않을까 생각한다.¹⁾ 즉 세계자본주의의 격랑 속에서 한국자본주의체제가 위기적 상황에 처하여 우리나라 경제체질의 개선을 위한 정책적 방안의 강구로서 국가적 필요에 의해 지난해 말에, 약간 어폐가 있을지 모르지만, 조급하게 제정·발효된 법률이 협동조합기본법이 아닌가 생각한다. 우리나라의 모든 근대적 법률들이 지금까지 대개 그러했듯이 협동조합관련법들도 정부주도의 입법이 아니었나 생각한다.

우리나라의 현재적 상황은 협동조합선진국과 달리 협동조합운동 이전에 협동조합기본법이 선재(先在)하는 것과 같은 형상이다. 이러한 점에서 협동조합기본법의 기능이 무엇인지는 확실하다고 하겠다. 우리나라의 협동조합운동은 시민의 자발적인 운동이 아니라, 말하자면 “관민(官民)협동” 또는 “국가와 사회의 합동”에 의한 통합적인 국가적 사회적 운동이 되었다고 말할 수 있겠다. 협동조합선진국의 상황과 비교할 때, 어떠한 우리가 현재 처한 법적 현실은 좀 어처구니가 없는 상황이라고 한다면 과도한 표현일까?

어떻든 협동조합법제에 관한 지금까지 우리나라의 상황이 이러하니, 물론 더 근본적인 것은 우리나라 근대법체제가 우리 고유의 것이 아니기 때문이지만, 법적 차원에서 협동조합에 대한 연구가 축적될 수 없었다. 그럼에도 협동조합기본법과 함께 협동조합을 연구하고 또 협동조합법제도 연구해서 우리나라 협동조합기본법을 개선하고 발전시켜 나가야 한다. 이것이 우리에게 주어진 법적 과제이다. 그렇다면 협동조합이 일자리창출 및 자력복지의 새로운 회로라는 경제정책적인 수단으로서의 역할을 할 수 있도록 제도화되

1) 19세기에 프로이센제국이 도미지 협동조합법(Das Gesetz betreffend die Erwerbs-und Wirtschaftsgenossenschaften, 1889)을 제정 할 시에 협동조합운영진영에서는 반대했다. 현재에도 덴마크나 노르웨이 등에서는 국가가 협동조합법을 제정하여 규제하려고 시도하였으나 협동조합운영진영의 강력한 반대에 부딪쳐서 무산되어 이들 나라에는 현재 뒤에서 언급하는 바와 같이 협동조합관련법률이 없다.

어 있는지? 과연 현재의 협동조합기본법이 내용이 한국인의 경제적 본능을 자극할 수 있을지 두고 봐야 알겠지만, 물론 그렇게 될 수 있도록 앞으로 협동조합기본법은 진정한 의미에 있어 기본법답게 개정을 통해 개선될 수 있도록 해야 하지 않을까 생각한다.

Ⅲ. 협동조합과 협동조합법제 - 비교법적 관점에서

1. 협동조합의 진화

국제협동조합운동사에서 본다면, 협동조합은 크게 4단계로 발전해왔다고 말할 수 있다. 이것은 국제협동조합동맹(International Cooperative Alliance; 이하 ICA라고 표시한다)의 협동조합기본원칙이 잘 반영하고 있다. ICA의 협동조합원칙은 19세기 말 잉글랜드의 로치데일협동조합의 원생적인 원칙에서 시작하여 거의 30년마다 즉 1937년, 1966년, 1995년에 걸쳐 크게 세 차례 변천해 왔다. 그러므로 현재 협동조합은 제4단계에 있다. ICA는 현재 국제연합의 경제사회위원회의 자문단체로 되어 있고, 국제적십자에 다음 가는 긴 역사를 가진 국제적 NGO, NPO이다. ICA원칙은 ICA에 대한 가입자격을 정한다고 하는 것이 아니라 각국의 협동조합법에서 그 기준이 될 수 있고 협동조합의 특질(독자성)을 명확하게 한다는 점에서 국제적으로도 중요한 의의를 가지고 있다. ICA의 성명, 새로운 협동조합원칙은 지금까지의 각종의 협동조합원칙이나 ICA원칙의 비판적 검토에 입각하여 기본적으로 「21세기의 협동조합원칙」에 부합하는 내실로써 개정되었다고 평가할 수 있다. ICA의 새로운 원칙의 기본적 의의는 다음의 점에서 찾을 수 있다.

첫째, 1995년 ICA원칙은 「협동조합의 본질적 자기규정」을 명확히 하였던 것이다. 협동조합의 정체성의 상실, 협동조합에 대한 이질적 가치의 침입, 빈곤 격차 자연파괴 등 인간존재의 근본에 관한 본질적 문제를 전제로 하여 협동조합의 역할이 증대하고 있음에도 불구하고 협동조합진영은 협동조합의 역할이나 독자성에 관한 확고한 신념이 결여되었다. 이것들을 해결하기 위해서는 협동조합이란 무엇인가, 무엇을 목적으로 하는 것인가를 명확하게 해야 한다. 그것은 바로 「협동조합의 아이덴티티」의 확립이고, 거기에는 「협동조합의 정의」를 명확히 하여 「협동조합의 가치」가 명확하게 되어야 한다. 첫 번째의 「협동조합의 정의」 그리고 「협동조합의 가치」와 「협동조합원칙」이었던 구성에 의해 「협동조합의 본질적 자기규정」은 분명하게 되는 것이다.

둘째, 1995년 ICA원칙은 「로치데일(Rochdale)원칙(소비조합중심의 원칙)」에서 다양한 각종 협동조합원 전부의 협동조합원칙으로의 탈피를 기도하였던 것이다. 1937년 원칙은

문자 그대로 「로치데일원칙(소비조합중심의 원칙)」이고 1966년 원칙도 「로치데일원칙」(소비조합중심의 원칙)의 현대화의 범역을 벗어날 수 없었다. 레이드로나 베-크 등의 1966년 원칙에 대한 비판을 상기하라.²⁾ 1995년 원칙은 5개의 전문(소비, 노동자생산, 신용, 농업, 서비스의 다양한 각종의 협동조합)과 5개의 미래(농업, 소비, 서비스, 금융, 노동자의 다양한 각종의 협동조합)라고 하였던 협동조합의 다양성이 존중되고, 각각 대등하게 있으며 다양한 협동조합 모두에 적합한 것을 겨냥하고 있다.

셋째, 1995년 ICA의 새로운 원칙은 조합원중심주의에 돌아가(조합원지향), 지역사회에 공헌하는 등 사회로 눈을 돌리고(사회지향) 그것을 위해 조합을 강화하는 것(조합지향) 결국 조합원지향, 조합지향, 사회지향의 조화적 통합적 추구를 기조로 하고 있다고 말할 수 있다. 이러한 진화방향은 조합원중심주의의 강화, 7원칙의 신설, 제3원칙의 정비 및 제3원칙의 공동재산, 불분배(또는 불분할)적립금제도의 신설 등에서 분명하게 나타나고 있다. 새로운 협동조합원칙의 기본지향이 조합원지향과 조합지향과 사회지향의 조화적 통합에서 찾을 수 있다고 하는 관점에서 보면, 문제점도 얼마간 남아 있는 것이 사실이다. 하지만 현대적 협동조합은 과거의 조합원만의 폐쇄적인 가족주의를 넘어서 지역공동체 그리고 전체사회로 진화해가고 있다는 사실은 분명하다. 이것은 우리나라 협동조합기본법이 설계하고 있는 사회적 협동조합에서도 나타나 있다.

2. 협동조합법제 유형의 분류

ICA의 협동조합기본원칙이 있지만, 그것이 각국의 국내법제에 그대로 반영되어 세계 각국의 협동조합법제가 통일적인 것은 아니다. 협동조합법에 관한 법제는 특정국가의 법제도이고, 그것은 역사적 문화적 사회적인 소산인 동시에 각국이 처한 상황에서 그 나름의 독자적인 협동조합정책을 반영하는 것이기 때문에, 어느 법제가 바람직한 제도인가는 일률적으로 말할 수 없다. 세계적으로 보면 협동조합법이 없는 나라도 일부는 있지만, 많은 나라는 협동조합법을 가지고 있다. 어떻든 협동조합법제의 분류는 협동조합의 법적 취급에 관한 각국의 분류는 절대적이라고 간주할 수 없다. 원칙으로서 협동조합에 대해서는 그 법적 지위가 협동조합에 있어서뿐만 아니라 엄청난 다른 법률, 행정규칙 및 특

2) 1966년원칙을 비판적으로 검토하고 있는 자료로는 다음과 같은 문헌이 있다. Maurice Colombain, From the Rochdale Rule to the Principles of Co-operation, Co-operative Information 3/1976, ILO.; Hans-H. M. nkner, Co-operative Principles and Co-operative Law 1974(Alex Laidlaw, Co-operative in the Year 2000, ICA, 198.; William P. Watkins, Co-operative Principles: Today and Tomorrow, 1986 Lars Marcus, Co-operatives and Basic Values, 1988; Hans-H. M. nkner, Co-operative Ideas, Principle and Practices, 1989; Sven Ake Book, Co-operative Values in a Changing World, October 1992.

히 정관에 있어서 볼 수 있는 특수한 경제형태가 중요하다고 하는 것에서 출발해야 하는 것이 아닌가? 이와 같이 하여 협동조합이 조직된 그때마다의 국가적인 법적 형태에서 해방되는 경우에는 수의 원칙적인 공통성이 판명되고, 그 경우에 그것은 공통의 경계를 초월하는 협동조합의 토대(Grundsockel)를 보여주는 것으로 된다.

국가의 협동조합법제를 편의상 분류하는 방법에는 협동조합관련 법제를 형식적으로만 파악하는 방법과 협동조합의 본질을 어떻게 보는가하는 관점에서 해당국가의 법제의 내용으로 들어가서 그 실질에 입각해서 파악하는 방법이 있을 것 같다. 전자를 법체계의 형식론적 분류라고 한다면, 후자는 협동조합에 대한 실질적 또는 내용적 분류라고 명명할 수 있을 것 같다.

1) 형식적 분류

법제의 형식을 그 특징에 따라 크게 분류하면, ① 단일의 협동조합법을 가진 국가 ② 협동조합일반법에 부가하여 특수한 종류의 개별적인 협동조합법을 가진 국가 ③ 개개의 협동조합법만 가진 국가 그리고 ④ 독립적인 협동조합관련법제를 가지고 있지 않은 국가로 나눌 수 있다.³⁾ 그리고 단일의 협동조합법이나 협동조합일반법은 다시 ① 개별의 협동조합법에 관한 규정을 포함하고, 그것이 할 수 있는 사업의 규제를 포함하는 것 ② 설립 절차나 조직을 규정하는 조직법에 불과한 것 두 가지로 나눌 수 있다.

그러므로 이에 협동조합에 관한 법이 없는 나라도 있기 때문에 이들 국가를 제외하고, 협동조합관련법을 가진 나라들 중 그 법제를 정리한다면 3가지의 유형으로 정리할 수 있을 것 같다. 즉 ① 협동조합통일법제 ② 협동조합기본법제 ③ 협동조합개별법제가 그것이다.

협동조합통일법제는 기본적으로는 모든 협동조합을 통합하는 단일의 협동조합법제인데, 케나다협동조합법, 스페인협동조합법, 도이치협동조합법, 아메리카합중국 뉴-욕주법 등이 이에 해당하고, 크레디트유니온에 관한 법을 제외하고 농업협동조합, 생활협동조합을 비롯한 주택협동조합이나 노동자협동조합 등 모든 협동조합을 규율하는 법제이다.

협동조합기본법제는 각종협동조합의 개별법을 전제로 하여 이들 개별법의 공통사항 기본사항을 규정한 것이며, 프랑스협동조합법, 이탈리아협동조합법, 포르투갈협동조합법 등

3) EU국가들 중 각종의 협동조합이 준거하는 법률이 단일의 협동조합법뿐인 국가는 도이칠란트를 비롯하여 오스트리아, 불가리아, 키프러스, 핀란드, 라토비아, 말타, 리투아니아, 루마니아, 슬로베니아, 스웨덴 등 있고, 그 외 국가는 협동조합 일반법에 덧붙여 농업협동조합, 주택협동조합, 신용조합, 노동자협동조합 등 특칭의 종류의 협동조합법을 가지고 있다. 아메리카합중국은 주에 따라 각각이지만, 복수의 협동조합법을 가지고 있어 주가 거의 복잡하게 된 협동조합법의 재편에 기대하고 있는 곳도 있다.

이 그것에 속한다. 이들 국가에는 협동조합기본법과는 별개로 개별협동조합법이 존재하고 있는 것이 특징이다.

협동조합 개별법제는 협동조합통일법이나 기본법도 존재하지 않고, 각종의 개별법만이 존재하는 경우이다. 일본과 아메리카합중국 캘리포니아주가 그 예이다.

2) 실질적 분류

유럽에서 협동조합은 조합원 및 그 별개의 자본을 가진 인적 결합체이며 주로 고유한 권리능력이라는 점에서 자본에 봉사적인 역할을 담당하는 공적 등록부(예컨대 등기부)상의 등록에 의해 성립하는 제도로서 정의하는 것이 보통이다.

그런데 여기에서 각국의 협동조합법이 협동조합의 개념 또는 본질을 어떻게 파악하는가에 따라 협동조합법제를 실질적으로 분류할 수도 있다. 이러한 관점에서 보면, 크게 협동조합을 세 가지의 유형으로 분류할 수 있다. 즉 협동조합의 법적 유형을 그 독자적인 법적 유형 즉 「원생적인(originar)」 법적 유형으로 파악하고 있는 법제가 있는가 하면, 파생적인 법적 유형에 속하는 것으로 파악하는 법제 그리고 협동조합의 법적 형식을 개인(조합원)의 결사의 자유에 입입하여 그들의 선택에 입입하는 법제가 있다. 두 번째의 법제에서 「파생적」이라 함은 협동조합이 그 독자의 법적 피조물로서 성립하였던 것이 아니라 오히려 상법상의 주식회사나 유한회사, 민법상의 비영리사단 등 다른 법적 형태에서 제2차적으로 발생하였다는 것을 의미한다. 그 「파생」의 양식은 그것이 어디에서 파생한 것인가에 따라 크게 두 가지의 계통으로 나누어진다. 즉 사단을 모체로 해서 그 파생 형태로서의 협동조합을 파악하고 있는 법제, 자본회사를 모체로 해서 그 파생적 유형으로 협동조합을 파악하는 법제가 그것이다.

이러한 관점에서 협동조합법제를 분류해보면 ① 자본회사법형의 협동조합법제 ② 사단법 유형의 협동조합법제 ③ 독자적인 원생적 법유형의 협동조합법제 ④ 정관자유형법제(즉, 독립된 협동조합법제가 없음)로 분류할 수 있을 것 같다.

프랑스, 벨기에, 이탈리아, 룩셈부르크, 일본은 자본회사법형의 협동조합법제국가로 분류할 수 있고, 네덜란드가 사단법유형의 협동조합법제국가로, 도이칠란트가 독자적인 원생적 법유형의 협동조합법제국가에, 덴마크, 노르웨이는 별도의 협동조합법제가 없는 정관자유주의법제국가에 속한다고 말할 수 있을 것 같다. 그렇지만 이러한 관점에서 보면, 잉글랜드(영국)의 협동조합입법은 자본회사법제라고도, 그렇다고 사단법유형의 법제라고도 볼 수 없는 어정쩡한 위치에 있는 것 같다.

3. 우리나라 협동조합법제의 유형

우리나라의 현행 협동조합법제는 최근 제정된 협동조합기본법 외에 농업협동조합법을 비롯한 8개의 개별법이 특별법의 형태로 구성되어 있다. 어떠한 법제에 대한 위와 같은 두 개의 분류방식에 의하면, 첫째, 우리나라는 형식론적으로 보면, 2012년 12월 1일부터 협동조합기본법의 국가로 분류되고, 실질적으로는 일반협동조합(또는 비사회적 협동조합)에 대해서는 상법상 유한책임회사에 관한 규정을 준용하고 있는 점(협동조합기본법 제14조 1항)에서 볼 때, 일반협동조합(=비사회적 협동조합)을 기본적으로 자본회사의 파생형태로 파악하고 있다고 평가할 수 있으나, 사회적 협동조합에 대해서는 민법상 사단법인에 관한 규정을 준용하는 점(협동조합기본법 제14조 2항)에 입각할 때, 사단의 파생형태로 보고 있는 것이 아닌가 생각한다. 이렇게 본다면, 협동조합기본법을 적어도 법적 관점에서 볼 때에는 기본적으로 운영원칙이 상이한 두 유형의 협동조합이 하나의 법체계에 묶여 있다고 할 수 있다.

그러나 일반협동조합이 기본적으로 자본회사의 파생유형으로 파악되고 있으나, 실질적으로 자본회사의 기본적인 논리가 가입과 탈퇴의 자유, 인두할(人頭割, per capita)에 기한 1인 1표제의 민주적 의사결정방식, 가족적 조합원폐쇄의 원칙, 자조의 원칙, 불분할(또는 불분배)적립금제도 등의 협동조합 고유의 비자본적인 논리에 의해서 제약 또는 규제를 받기 때문에 실질적으로는 자본회사로서의 기능을 발휘할 수 없고 현실적으로 자본회사의 파생유형으로서도 아주 취약한 법적 상황에 처해 있다. 그러므로 어떻게 보면, 일반협동조합 즉 비사회적 협동조합은 자본주의시장에서 자본회사와 경쟁이 불가피한데 그러한 법적 핸디캡(handicap)을 가지고 경쟁에 살아남을 수 있을지 우려된다. 이를 보완할 수 있는 법적 보완이 요청된다. 그래서 뒤에서 좀더 자세히 언급하겠지만, 국가가 일자리 및 복지의 개선을 위한 선택적 회로로써 협동조합을 위한 정책적 수단으로서 제도화한 것인데도, 협동조합기본법에 기한 협동조합이 이러한 역할을 제대로 수행할 수 있을지 의문이다. 또 사회정책수단으로서 채택된 사회적 협동조합은 너무나 많은 법적 제약 때문에 누군가가 설립하려고 하거나 또는 설립을 원한다고 해도 운영자본의 확보가 어려워 국가나 독지가의 후원 없이 설립 자체가 가능할지도 의문이다.

IV. 우리나라 협동조합법제의 문제점과 그 개선방향

1. 기본적 문제점

1) 협동조합기본법과 개별협동조합법과 비효율적 법체계

현행 우리나라의 협동조합기본법은 농협법 등 기존 8개의 협동조합법과는 원칙적으로 관련이 없다. 기본법은 다른 법률에 따라 설립되었거나 설립되는 협동조합에 대해서는 이 법을 적용하지 아니하기 때문이다(협동조합기본법 제13조 1항). 2012년 12월 시행된 협동조합 기본법은 과거 정부주도의 일부 산업에 적용되던 특별법에는 영향을 미치지 못하도록 법적구조가 설계되어 있어 협동조합기본법이라는 명칭이 무색할 정도이며 그 내용 면에서도 「기본법」이 아닌 8개 특별법의 영역이 미치지 못하는 영세한 협동조합을 양산할 수밖에 없는 또 다른 특별법이라는 구조적 모순을 가지고 있다. 협동조합기본법의 개별적 8개의 특별법에 대한 적용배제 조항은 모법으로서의 협동조합기본법이라는 법적지위를 포기하게 하여 법적안정성을 저해하게 되었기 때문이다. 협동조합기본법이 모법으로서의 지위를 가지지 못하게 됨에 따라 필연적으로 기본법은 8개의 개별적인 특별법의 영역 외의 협동조합을 규율하는 기형적인 구조를 가지게 된 것이다. 또한 기본법 제13조 제1항에서 개별협동조합법률의 적용을 배제하고 있음으로 인하여 기본법에는 기존의 8개 협동조합법과 충돌할 수 있는 규정들도 있으며, 그 조항들을 보면 먼저 기획재정부장관은 협동조합에 관한 정책을 총괄하고 협동조합의 자율적인 활동을 촉진하기 위한 기본계획을 수립한다(협동조합기본법 제11조 제1항). 둘째, 기획재정부장관은 협동조합의 활동 현황·자금·인력 및 경영 등에 관한 실태파악을 위하여 3년마다 실태조사를 실시한 후 그 결과를 공표하고, 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다(동조 제3항). 셋째, 협동조합의 설립 및 육성과 관련되는 다른 법령을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 원칙에 맞도록 하여야 한다(동법 제13조 제2항)고 규정하고 있는 조항에 대해서 농협법 등 개별적 협동조합에 적용될 것인지에 대한 근거도 불명확하게 되었다.⁴⁾

협동조합기본법은 협동조합에 대한 모법으로서 기본적으로 협동조합법의 입법목적, 적용범위, 정부의 책임, 협동조합의 책임, 협동조합 촉진과 이를 구현하기 위한 재정 및 금융 등의 주요정책수단, 협동조합 육성계획 및 실태조사 등을 선언적인 법률조항으로 구

4) <생산자협동조합> 제1차산업부문: 농업협동조합수산업협동조합(농식품부), 연연초조합(재정부), 산림조합(산림청), 2차 산업부문: 중소기업협동조합(중기청), 3차 산업부문: 신용협동조합(금융위)·새마을금고(행안부), <소비자협동조합> 소비자생활협동조합(공정위) ※()안은 관할관청을 표시한 것임.

성하여야 한다. 그러나 현행 협동조합기본법은 총7장, 모두 119조로 이루어져 있다. 더욱이 전통적 협동조합과 사회적 협동조합을 함께 기본법에 병존적으로 구성하다 보니 다수의 법률조항이 필요하게 되었고, 역시 협동조합에 대한 법적의미가 다소 상이한 사회적 협동조합을 정의하고 조문을 구성하다 보니 기본법의 적용대상자이며 법률소비자들뿐만 아니라 법을 해석하고 적용하여 협동조합을 운영하고자 하는 많은 이해관계자들에게 혼선을 주고 있는 것도 사실이다. 이러하다보니 기본법은 의견상으로도 법적구조가 방만한 형태를 보이게 되어 효율성이 떨어짐은 물론 기본법의 본연의 역할을 수행하기에 어려운 구조를 가지게 되었다.

2) 사회적 협동조합 등 관련 조항의 문제점

현재 시행중인 협동조합기본법의 특징 중의 하나가 제4장에 '사회적 협동조합'을 별도로 규정하고 있는 것이다. 입법취지에 의하면 여러 형태의 소액·소규모 창업을 활성화하여 취약계층의 경제활동을 지원하고 일자리를 창출하여 서민·지역경제 활성화 및 양극화 해소에 이바지한다는 것이다. 이는 정부의 복지기능 보완, 일자리 제공 등 경제전반에 새로운 활력을 불어 넣는 토대를 구축하기 위함이라고 설명하고 있으나 협동조합기본법 내에 명시된 사회적 협동조합에 대해 많은 문제점이 제기되고 있다.

그 주요내용을 살펴보면 먼저 기본법 제2조 제1호와 제3호에서 각기 정의한 '협동조합'과 '사회적 협동조합'에는 개념적, 법률적 구분이 명확하지 않다는 점이다. 그 이유는 기본법은 제1조(목적)에 '…자주·자립·자치적인 협동조합 활동을 촉진하고, 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여'함을 목적으로 명시하고 있다. 그리고 이 협동조합기본법은 이러한 입법취지를 구현하고자 '…재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직'을 협동조합이라고 정의하고(제2조 제1호), 이 중 '…지역주민들의 권익·복지증진과 관련된 사업을 수행하거나, 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합'을 사회적 협동조합이라고 규정하고 있다(제2조 제3호).

그러나 협동조합기본법 제5조에 '…구성원(협동조합의 경우 조합원…)의 복리 증진과 상부상조…' 그리고 '조합원등의 경제·사회·문화적 수요에 부응'을 일반협동조합(=비사회적 협동조합)과 사회적 협동조합 모두의 설립목적으로 명시하고 있다. 하지만 동법 제2조 제1호의 협동조합이라고 하여 제3호에 명시한 사회적 협동조합의 사업을 뜻하는 것은 아니다. 동법 제2조 제3호의 사회적 협동조합은 제1호의 협동조합과 전혀 다른 별개의

조직이 아니다. 이는 제1호의 협동조합 ‘중’ 지역주민들의 권익·복리 증진, 취약계층에 대한 사회서비스 또는 일자리 제공 등을 목적사업으로 하는 협동조합을 사회적 협동조합이라고 명시한 동법 제2조 제3호에 근거한 것이다. 이를테면 기본법은 사회적 협동조합을 다름 아닌 일반협동조합의 특별유형으로 본 것이다. 따라서 모든 협동조합은 사회적 협동조합처럼 지역 사회의 발전에 공헌하는 조직이다.

또한 협동조합기본법 제4조(법인격과 주소) 제1항과 제2항은 각기 협동조합을 법인, 사회적 협동조합을 비영리법인으로 규정하고 있다. 하지만 이 역시 협동조합과 사회적 협동조합의 본질적 구분이 될 수 없다. 협동조합 역시 목적사업을 비영리로 수행하기 때문이다. 그 대표적 사례는 기본법 제5조(설립목적)가 명시한 ‘조합원등의 경제·사회·문화적 수요에 부응’하는 사업이다. 이처럼 조합원의 욕망 충족을 위해 조합원에게 제공하는 협동조합의 성과를 두고 영리를 추구한다면, 이는 협동조합을 포기한 것과 다름없다. 협동조합이 그 주인인 조합원과 거래에서 이윤을 추구한다면, 이는 협동조합의 보편적 사리에 맞지 않기 때문이다. 이러한 이유에서 기본법 제1조는 ‘(조합원의) 자주·자립·자치적인 (조직을) 협동조합’이라고 명시한 것이다. 이처럼 협동조합과 사회적 협동조합 간의 경계가 불명확한 것은 정체성 약화를 초래할 뿐만 아니라 사업 수행에 혼란을 빚어 기대한 바의 성과를 거두기 어렵다. 사회적협동조합의 ‘사회적’이란 접두사가 한낱 액세서리로 남지 않기 위해서는 사회적협동조합의 정체성 확립이 시급하다.⁵⁾ 이는 기본법 내에 사회적 협동조합과 관련한 법률조합을 혼합하여 구성하였기 때문이다. 기본법 제93조(사업) ①항에서 명시한 사업은 사회적기업육성법의 제1조(목적), 제2조(정의)에 규정된 내용과 유사한 사업이기 때문이다. 그러나 기본법의 입장에서 본다면 사회적 협동조합은 기본법과는 별도로 규정했어야 할 개별법이며 특별법인 것이다.

3) 협동조합적합적(協同組合適合的)인 재정·금융적 정책수단의 결여

협동조합들이 발전하기 위해서는 적절한 생태계조성이 필요한데, 협동조합을 위한 지원 금융체제의 구축이 그 중 핵심적요소라 할 수 있다. 특히 협동조합은 주식회사와 다른 사업운영 및 경영방식을 채택하고 있다는 점에서 협동조합에 특화된 금융체제의 구축은 협동조합의 발전에 필수불가결한 요소이다. 세계적인 협동조합으로 알려지고 있는 아메리카합중국(미국)의 Sunkist는 1933년에 설립된 CoBank라고 하는 협동조합은행의 금융

5) 협동조합기본법 제93조가 명시한 사회적 협동조합의 사업은 다음과 같다. ① 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역 주민들의 권익복리 증진 및 기타 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업, ② 취약계층에게 복지 의료환경 등의 분야에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업, ③ 국가지방자치단체 위탁 사업 및 공익 증진 등에 이바지 하는 사업.

적 지원을 받아왔으며, 세계적인 원예협동조합인 네덜란드의 Greenery는 Rabobank협동조합은행의 금융적 지원을 받고 있다. 스페인의 몬드라곤 협동조합복합체가 발전하는데 핵심적인 역할을 수행한 것은 협동조합은행인 노동금고였다. 노동금고가 존재하지 않았다면 오늘날의 몬드라곤협동조합은 상상하기 힘들 것이다. 이탈리아의 다양한 협동조합이 발전한 배경에는 협동조합경제은행, 협동조합연대기금 등 협동조합지원금융체제의 역할이 절대적이었다. 캐나다 케벡에서의 다양한 협동조합이 발전할 수 있었던 배경에는 사회적 투자은행으로서의 역할을 수행한 데질덴신협그룹의 역할이 자리하고 있다. 이러한 사례들은 협동조합에 대한 수요를 충족시킬만한 공급이 이루어지기 위해서는 협동조합지원금융체제가 필수적이라고 하겠다.

자본주의 체제에서의 기업에 대한 자금지원은 상업은행이나 투자은행이 중심이 되어 주로 주식회사나 개인기업을 대상으로 이루어져 왔다. 그리고 농민 및 소상공인 등을 대상으로 한 자금지원의 경우에는 정책금융적 요소가 포함되는 것이 일반적이다. 그러나 자본주의 체제에서는 주식회사 이외에도 협동조합 형태의 기업 또한 발전해 왔다. 협동조합은 경제적 이해당사자들이 자조적인 조직화를 통하여 독과점문제나 재화 및 서비스 품질 정보의 비대칭문제에의 대응, 구조적 실업문제에의 대응, 자본주의적 기업이 낮은 이윤율로 인하여 기피하는 지역에서 필수적인 재화나 서비스의 공급, 지역에서 사회적 통합과 사회적 신뢰를 높이기 위한 다양한 경제활동을 전개하기 위하여 설립·확산 되어 왔다. 이처럼 협동조합은 주식회사와는 다른 목적을 지니고 있을 뿐 아니라 운영원리도 다르다는 점에서 전통적 금융과는 성격이 상이한 자금지원 시스템을 필요로 한다.

그러나 우리나라의 협동조합기본법을 보면 협동조합만을 지원하기 위한 금융시스템이 존재하지 않는다. 협동조합기본법 제45조 제3항에서 협동조합 그리고 제80조 제3항의 협동조합연합회는 금융 및 보험업을 영위할 수 없도록 규정하고 있기 때문이다. 다만, 이 법 제94조 제1항에서 '사회적 협동조합은 협동조합기본법 제45조 제3항에도 불구하고 상호복지 증진을 위하여 주 사업 이외의 사업으로 정관으로 정하는 바에 따라 조합원을 대상으로 납입 출자금 총액의 한도에서 소액대출과 상호부조를 할 수 있다. 다만, 소액대출은 납입 출자금 총액의 3분의 2를 초과할 수 없다.'고 정하여 사회적 협동조합의 경우에 한하여 조합원에 대한 소액대출 및 상호부조를 허용하고 있다. 이러한 사회적 협동조합에 한하여 조합원에 대한 소액대출과 상호부조를 허용하고 있는 것은 협동조합에 대한 자금지원을 원활히 하기위한 목적보다는 사회적 기업에 대한 활성화차원의 소규모 금융에 불과하다고 보는 것일 타당할 것이다.

2. 개선방안의 제안

1) 명실상부한 협동조합기본법 체계의 정비

협동조합법은 사법·사회법·특별법으로서, 조합과 조합원이라는 사인 상호간의 평등, 경제적 사회적 약자에 대한 사회 정책적 배려 그리고 일반사법인 민법의 미비를 보완하기 위해서 조합과 조합원에게 민법에 우선하여 적용된다는 특별한 성격을 갖는다. 앞에서 이미 언급했듯이, ICA는 1995년에 협동조합의 정의, 가치, 원칙을 선언하며 이를 협동조합 정체성이라고 발표하였다. 이 선언에서 “협동조합은 공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직이다”라고 정의하고 있다. 또 협동조합의 가치로 “협동조합은 자조, 자기책임, 민주, 평등, 공정, 연대의 가치를 토대로 삼고 있으며, 조합원들은 협동조합 선구자들의 전통에 따라 정직, 공개, 사회적 책임, 타인에 대한 배려의 윤리적 가치를 신조로 삼고 있다.”를 선언하고 있으며 이 가치를 실현하기 위한 7가지의 원칙으로는 “가입의 자유, 민주적 관리, 조합원의 경제적 참여, 자율과 독립, 교육 훈련 및 정보, 협동조합간 협동, 지역사회에 대한 기여”를 제시하고 있다. 우리나라의 기본법은 이를 기반으로 ILO에서 권고하고 있는 협동조합법의 표준안을 기본내용으로 하고 있으며 이탈리아의 사회적협동조합법을 가미하여 구성하였다. 그러나 ILO의 협동조합법 표준안은 모든 협동조합에 적용되는 유일한 입법기준이 아님을 ILO의 권고에서 밝히고 있다.⁶⁾ 그러므로 기본법은 협동조합의 정체성과 ILO에서 권고하고 있는 협동조합 표준안에 크게 벗어나지 않는 한 각국의 상황에 따라 입법할 수 있다고 본다.

특히 우리나라는 협동조합기본법 제정 오래전부터 협동조합관련 법률이 농협법 등 8개 분야에서 특별법형태로 개별적으로 입법되어 뿌리를 내리고 있어 이러한 개별적인 협동조합 관련 법률의 적용대상이 되는 협동조합들을 제외하고 협동조합관련 정책을 수립한다는 것은 사실상 불가능하다. 이러한 점을 감안하면 기본법 제13조 제1항의 기본법 적용배제 조항을 두어 농업협동조합법 등 개별입법에 의한 특별법형태의 협동조합들을 기본법의 적용대상에서 배제시킨 것은 현행 협동조합기본법의 구조상 불가피하다고 주장하는 것은 오히려 기본법의 설계가 잘못되었음을 반증하는 것이라 생각한다. 따라서 농협법 등 특별법에 의한 협동조합법들과 기본법이 충돌이 예상되는 점들에 대해서는 기본법

6) Hagen Herr; Guidelines for Cooperative Legislation—third edition revised, 2012, p.63. “The following main topics of a cooperative law relate to all types of cooperatives...; this approach must not be construed as meaning that there should be one single law on all types of cooperatives. Other options are just as valid.”

의 입법취지에 따라 해석함이 바람직하다고 생각한다. 그러나 현행 협동조합기본법이 모법으로서 법적작용을 하지 못하고 있는 점이 사실이다.

먼저 협동조합기본법이 모법으로서의 지위를 확보하기 위해서는 협동조합법에 대한 법철학측면에서 입법의 취지가 먼저 설계되고 협동조합과 관련된 정책방향에 대한 방향성이 확립되어야 하며, 국제기준에서 권고하고 있는 사항들에 대해 선언적이고 포괄적인 내용들을 조문으로 구성하고 이를 실행하기 위한 주요정책수단과 감독사무 등에 대한 권한과 책임을 명확히 하는 수준으로 기본법이 우선 재정립되어야 한다고 본다. 이러한 기본법의 설계와 함께 농협법 등 개별법으로 특별법관계에 있는 협동조합법들에 대한 지속적인 개정작업도 지속되어야 한다. 다행스러운 점은 ICA의 7대원칙들을 농협법 등에 반영하기 위한 법 개정 노력들이 계속적으로 되어 왔다는 점이다. ICA 7대원칙은 1995년 10월 영국 맨체스터에서 개최된 ICA 정기총회에서 기존의 6대원칙을 수정하여 채택된 원칙이다. 「협동조합원칙」은 협동조합 가치를 실현함에 있어서 따라야 할 지침이며, 「협동조합 가치」란 「협동조합」은 자조·자주·민주·평등·공정·연대책임 등의 가치를 기본으로 하며, 「조합원」은 협동조합 선구자들의 전통에 따라 정직·공개·사회적 책임·타인에 대한 배려 등의 도덕적 가치를 신봉한다는 것이다.

협동조합기본법을 전면 개정하여 모법으로서의 관계를 회복시키고 별도의 ‘협동조합설립 및 운영에 관한 법률’의 제정을 통해 새로운 협동조합관련 법률체계를 확립하여 기본법과 농업협동조합 등 특별법관계에 있는 개별법들을 기본법이라는 모법에 규율되는 체계로 정립하는 것이 바람직하다고 생각된다.⁷⁾ 그리고 진정한 의미에서 협동조합기본법제하에서 한국협동경제의 진작과 정착을 위해서는 그 관할정부조직을 이룰테면 별도의 “협동조합청(廳)”과 같은 통합적인 협동조합정책을 수행할 수 있는 독립관청을 신설하여 협동정책을 일관되게 추진하는 것도 적극적으로 고려할 필요가 있다고 하겠다.

2) 일반협동조합과 사회적 협동조합의 관계의 재구성 필요

우리나라의 협동조합기본법에는 협동조합과 연합회, 사회적협동조합과 연합회의 이원적인 협동조합의 법률체계를 근간으로 하고 있다. 그러나 기본법 제2조 정의조항 제1호 “협동조합”과 제3호 “사회적 협동조합”에서 규정한 내용을 살펴보면 “협동조합”은 …사업조직을 말하며, “사회적협동조합은 …취약계층에게 …제공하는 등 영리를 목적으로 하

7) 이른바 소규모협동조합기본법을 지양하고 농협 등 기존의 대규모 협동조합 일체를 그 규율대상으로 포함해서 우리나라 협동경제의 정착을 돕는 진정한 의미에 있어서 “협동조합기본법”을 제정하는 것을 장기과제로서 연구하는 것이 요청된다.

지 아니하는 협동조합을 말하는 것으로 단지 영리를 목적으로 하는 사업조직인가, 영리를 목적으로 하지 않는 조합인지 여부에 따라 협동조합 또는 사회적 협동조합으로 구분하는 것으로 표현되어 있다. 이는 매우 잘못된 분류 방법으로 협동조합은 전통적으로 조합원을 위한 활동은 비영리활동이며 협동조합의 지속가능성을 확보하는 방법으로 영업활동을 전개하기 때문이다. 이러한 협동조합기본법 제2조의 잘못된 협동조합과 사회적 협동조합에 대한 정의로 인해 기본법 내에 협동조합과 사회적 협동조합에 대한 이원적인 협동조합의 법률체계가 형성된 것이다. 이를 근간으로 우리나라의 기본법은 제1장 총칙에서 협동조합과 사회적협동조합에 대해 협동조합에 대한 기본원칙을 밝히고 있을 뿐 아니라 별도로 제4장에 사회적협동조합을 규정하고 있어 기본법 내에 사회적 협동조합의 독립적 운영을 보장하고 있다. 일반협동조합이 사회적 협동조합으로의 전환은 인정되나, 그 역은 폐쇄되어 있다.

그러나 사회적 협동조합은 일반협동조합과 다른 종류의 협동조합이 아니라 그 공익성과 사회성의 비중에 의해서 부여되는 명칭이다. 그렇다면 상호전환이 가능하도록 하고 일반협동조합에 대해 일정한 조건하에 사회적 협동조합으로의 인증을 부여하는 제도를 도입하는 것이 오히려 유연할 것 같다. 현행 협동조합기본법에서는 「사회적 협동조합」을 협동조합의 특수한 유형으로서 보아 분류상으로 사회적 협동조합을 협동조합의 하위유형으로 상정하고자 했던 것이 입법적 의도였다고 추정할 수 있다(협동조합기본법 제2조 1호와 2호 참조). 그럼에도 불구하고 이러한 입법의도는 현행 협동조합기본법의 규정체계에서 그 의도와는 상이하게 나타나는 결과로 되었다고 하겠다. 즉 협동조합기본법에 있어 장(章)의 체계를 보면, 「협동조합」(협동조합연합회를 포함)과 「사회적협동조합」(사회적협동조합연합회를 포함)을 동등한 평면에서 규정함으로써 “사회적 협동조합”과 “비(非)사회적 협동조합”이라는 두 개 유형으로 구분하는 규범적 결과를 초래하고 있다.⁸⁾ 특히, “비사회적 협동조합”에 대해서는 영리법인으로 간주하여 상법을 준용하고(협동조합기본법 제4조 1항, 제14조 1항 등), “사회적 협동조합”은 비영리법인으로 인정하여 민법을 적용하며(협동조합기본법 제4조 2항, 제14조 2항 등) 또 양자 간에 특히 “사회적 협동조합”에 대해서는 “비사회적협동조합”과의 합병·분할을 금지하고(협동조합기본법 제101조 제6항) 또 해산 시에 “비사회적 협동조합”으로의 전환을 실질적으로 금지하여(협동조합기본법 제102조 및 제104조 참조) 양자가 완전히 이질적인 법적 성질을 갖도록 하고 있다. 이렇게 본다면, 현행 협동조합기본법은 각각 그 법적 성질, 설립절차, 조합원의 권리 의무 그리고 적용법규를 달리하는 이른바 「일반협동조합」(“비사회적 협동조합”)과 「사회적 협동조합」라는 두 유형의 협동조합을 상정하고 있다고 보는 것이 옳을 것이다. 그

8) 현행 협동조합기본법에서는 「일반협동조합」과 「사회적 협동조합」으로 구분하는 분류보다는 오히려 “사회적 협동조합”과 “비사회적 협동조합”으로 분류하는 것이 협동조합기본법의 규정체계와 실질에 부합한다고 할 것이다.

래서 설립당초부터 사회적 협동조합이라는 특수한 유형의 협동조합을 인정하고 있는 협동조합기본법의 태도가 협동조합정책으로 바람직한 것인가도 검토해 보아야 한다. 입법론적으로는 처음부터 사회적 협동조합이라는 특별한 유형의 협동조합을 창설할 것이 아니라, 현행 협동조합기본법이 취하고 있는 이분법적 태도보다는 현행 「사회적 기업 육성법」이 인증제도에 의해서 사회적 기업을 인증·육성하듯이 협동조합의 경우에도 인증제도에 의해 사회적 협동조합으로 인증·육성하는 방안을 제도화하는 것이 더 바람직한 방법이 아닌가 생각한다.

3) 협동조합적합적 금융시스템의 정립

(1) 상호금융조합 정체성 확립을 통한 협동조합적합금융시스템 마련

우리나라의 농·수·산림협동조합의 상호금융, 신용협동조합(신협)의 단위조합 및 새마을금고의 금고 등은 신용조합 형태로 이루어져 조합원 또는 구성원을 대상으로 자금을 예치 받고 대출을 실시하는 상호부조형 금융조합으로서 서민금융의 한축을 담당하고 있다. 이들 상호금융조합은 인적인 협동조직체로서 의결권이 자본에 비례하는 일반 주식회사와는 달리 조합원들이 출자금액에 관계없이 동일한 의결권과 선거권을 보유하며 1인당 출자금한도가 제한되며 조합원에 대한 여수산업무외에 사회복지사업, 문화후생사업, 지역사회개발사업 등 조합원을 위한 복지사업, 공제업무, 보호예수업무 등을 수행하고 있다. 이러한 상호금융조합들은 전형적인 협동조합의 모습을 보이기 위해 1995년에 제정된 ICA의 7대 기본원칙을 준수하고 있으며 각각 별도의 설립근거 법령에 의해 규제되고 소관부처별로 별도의 감독을 받고 있다. 더욱이 농·수·축협, 신협, 새마을금고 등은 각기 특별법을 갖고 있어, 표면상으로는 법제의 보호를 받고 있는 것 같으나, 내용적으로는 직·간접적으로 정부의 통제를 받아온 것이 사실이다. 그나마 신협이 가장 본래의 협동조합에 가깝다고는 하지만 다소의 제약이 있어 왔고, 새마을금고는 신협과 분리될 필요도 없는 것임에도 불구하고 독립된 법을 제정하여 운영하고 있다.

상호금융조합은 은행서비스를 이용하지 못하는 서민 및 중소기업에 대한 자금제공이라는 본래의 설립목적과 함께 협동조합기본법에 의해 설립되는 협동조합에 대한 자금제공이라는 근본 목적을 이행하는 정체성 확립이 필요하다. 본래 상호금융조합의 설립목적이 조합원 상호간의 인적유대를 바탕으로 조합원으로부터 자금을 조달하여 조합원에게 신용을 공급함으로써 조합원의 경제적·사회적 지위를 향상하는 것이기 때문이다.

그렇다고 우리나라의 경우 협동조합과 관련된 금융지원시스템이 없는 것은 아니다. 현행 협동조합기본법 제13조 제1항의 적용배제 조항으로 인해 기본법과 개별적인 특별법과의 법체계가 전혀 관련이 없는 것으로 설계되어 협동조합에 대한 금융시스템이 작동되지 않는 것이지 협동조합 형태의 금융시스템이 존재하지 않는 것은 아니기 때문이다. 예를 들면 농협법 제57조 제1항 제3호에서는 지역농협은 그 목적을 달성하기 위하여 조합원의 예금과 적금의 수입(受入), 조합원에게 필요한 자금의 대출 등 신용사업을 할 수 있기 때문이다. 특히 개별법에 의한 협동조합의 신용사업은 일반금융기관으로부터 자금의 융통이 어려운 조합원들에게 생산과 생활에 필요한 자금을 융통하는 기능을 담당하는 사업이다. 그러므로 자금의 여유가 있는 조합원으로부터 예수금을 받아들이고 그 돈을 자원으로 하여 자금이 필요한 조합원에게 대출하는 것이 주가 된다. 따라서 특별법상의 개별적 협동조합 신용사업의 본질은 수신과 여신을 수단으로 하여 조합원간의 자금의 유무상통을 꾀하는 상호금융이라고 할 수 있다. 중앙회나 수협의 신용사업은 은행법, 한국은행법에 적용을 받는 제도금융의 성격도 함께 띠고 있으나 지역농협과 축협(특수농협은 신용사업이 없으므로 제외)은 은행법, 한국은행법에 의한 금융기관으로 간주되지 않으므로 은행법, 한국은행법의 적용을 받지 않는다. 협동조합의 신용사업 내용은 예금, 적금, 내국환, 국가·공공기관 및 금융기관업무의 대리 등을 주축으로 하며 세부적인 내용과 취급방법 등에 관하여는 관계법령으로 정하고 있는데 중앙회의 경우에는 일반금융기관이 행하는 사업이 거의 포함되어 있다. 수협법에서는 조합(중앙회 제외)이 신용사업을 하려면 수산청장의 인가를 받도록 되어있는(재무기준 제6조 제1항) 등이 그 사례를 보여주고 있다고 생각한다.

(2) 상호금융조합의 손실보전을 위한 육성기금의 설치

협동조합을 설립하고 운영하기 위해서는 운영자금과 함께 생산설비 또는 운영 장비가 필요하며 이를 조합원의 출자금만으로 충당하기에는 현실적으로 불가능하다고 생각한다. 반드시 외부자금이 필요하며 조합원 또는 조합운영진의 개인적 신용 또는 담보를 통해 자금의 조달에는 한계가 있으며 이에 따라 금융시스템이 필요하게 되며 부족한 신용을 보완하기 위한 장치와 함께 협동조합에 대출해준 상호금융조합의 손실을 보전할 기금이 필요한 것이다. 육성기금이 설치되어 이를 통해 신용을 공여하는 과정에서 사업성에 대한 판단과 함께 진정한 협동조합으로서 향후 사업성에 대한 검토가 이루어지기 때문에 오히려 육성기금을 설치함으로써 부실한 협동조합에 대한 설립이 사전에 정리되고 우량한 협동조합의 설립이 활성화 될 수 있기 때문이다.

(3) 협동조합의 운영자본 자체조달방식의 제도화

1980년 이후에 새로운 협동조합운동은 고전적인 협동조합과 달리 많은 새로운 문제를 던지고 있다. 근로자협동조합의 활성화를 위해서는 일반협동조합과 사회적 협동조합이라는 두개의 유형을 법인(法認)하고 있지만, 사회적 측면(social aspect)을 가진 요구를 촉진할 수 있는 제도적 장치가 없이 협동조합에 대한 규제 일변도의 규정만 있는 협동조합기본법은 사회적 경제의 주역으로서 근로자협동조합을 촉진하기에는 부족하다고 판단된다. 이 점에 있어 프랑스의 협동조합법제는 사회적 경제의 활성화를 위한 정책적 수단으로 협동조합원 동원하고 있는데, 이는 우리나라의 경우에 시사하는 점이 많다.⁹⁾

우선, 협동조합의 개념을 「출자에 배당을 하는 것을 목적으로 하지 않고, 사회적 요구도 포함하는 조합원의 요구의 충족을 목적으로 편성된 사단인 법인」으로 정의하여 그 외연을 확대할 필요가 있다. 여기에서 「출자에 배당을 하는 것을 목적으로 하지 않는」다는 것은 출자배당을 해서는 아니 된다는 금지를 의미하지 않는다. 「목적」이란 도이치어 Zweck 으로서의 목적이라면 그것은 영리법인권내에 있어서 목적이고, 거기에는 「출자에 배당을 하는 것을 목적으로 한다」는 것으로 된다. 그런데 이것은 협동조합에 있어 잉여가 생긴 경우에 우선적으로 또 허용되는 최대한도에서 「출자에 배당을 주는 것은 목적」으로 하지 않고 제한적으로 그것이 허용된다고 하는 것을 의미한다.

다음, 우리나라 협동조합기본법이 협동조합의 새로운 유형으로서 「사회적 협동조합」을 인정하고 있다. 사회적 협동조합은 조합원의 가족적 폐쇄성을 전제로 하는 전통적인 협동조합의 운영원칙인 자조(自助)원칙의 관념을 넘는 것이다. 이러한 의미에서 우리나라 협동조합기본법이 프랑스적인 사회적 협동조합을 법제화함으로써 전통적이고 폐쇄적인 자조적 협동조합이 아니라 조합원 이외의 제3자 및 지역사회를 지향하는 「열린 협동조합」을 지향하고 있다고 평가할 수 있다.¹⁰⁾ 그런데 이러한 사회적 협동조합은 특히 자본조달이 쉽지 않다. 그 중에서도 말하자면 사회적 근로자협동조합은 더욱더 자본조달이 쉽지 않다. 이러한 근로자협동조합의 자본충실을 위해 일정한 조건 하에 출자만을 하는 조합원의 존재도 인정할 필요가 있다. 이 점과 관련해서 프랑스법제는 참고가 될 것 같다. 프랑스의 생산노동자협동조합법(프랑스 1978년법 제78-763호)은 근로자협동조합의

9) 프랑스 협동조합법은 협동조합의 자본충실을 위해 일정한 조건하에 후원조합원제도(제3-11조), 조합채권(債券)비발행제도(제11조, 제11-11조, 제12조, 제13조, 제14조, 제15조) 등을 제도화하고 있다.
10) 오늘날 우리가 살고 있는 세계의 현실을 보면, 우리는 극단적 자본주의적 경쟁으로 인간적 유대가 붕괴되어 가고 있는 한편, 첨단기술에 의한 교통 통신의 발전의 결과로 생긴 글로벌화로 지역공동체가 급속도로 해이해지고 있는 한 가운데 살고 있다. 이러한 현실을 감안할 때 필자는 좁은 가족주의적인 전통적 「자조(自助, self-help, Selbsthilfe)」 관념을 전제로 해서는 협동조합이 현대적 사명과 역할을 제대로 할 수 없다. 이러한 의미에서 19세기의 전통적 협동조합의 원칙으로 「자조」관념은 어느 정도 확대될 필요가 있다고 생각한다.

경우에 근로자가 예컨대 고령·산재 등에 의해 더 이상 취로를 할 수 없는 경우에만 일정한 범위에서의 의결권을 인정하고 출자배당을 받을 수 있는 조합원자격제를 인정하고 있다. 이러한 협동조합을 특수유형으로 인정하는 프랑스의 협동조합법(1992년 법률 제 92-643호)은 「협동조합의 서비스에 의존하는 적격성을 가지지 않고 또 그 사업을 이용하지 않는 반면에 출자에 의해 협동조합의 목적의 실현에 기여하는 것을 의욕하는 자연인 또는 법인」(제3-Ⅱ조)을 적극적으로 조합원화해서 주주와 협동조합원의 차이를 뚜렷하게 하고 있다.¹¹⁾

3. 기타 개선고려의 사항

국가권력은 임노동자들의 반자본주의적 노동조합운동을 노동법의 입법을 통해 자본주의 체제내로 편입시켜 노동조합을 자본주의체제내적인 기구로서 변형하였듯이 협동조합운동에 대해서도 사회정책적인 맥락에서 자본주의체제 내에 적극적으로 편입시켜 한편으로는 대자본에게는 비효율적인 틈새시장에서 소규모자영업자를 활성화하여 자본주의를 보다 세밀화하고, 다른 한편으로는 중간층을 유지하여 반(反)자본주의적 섹터의 발생을 가능한 한 억제하여 자본주의체제를 정치적 사회적으로 안정화했다. 이러한 의미에서 협동조합 정책은 자본주의의 병폐를 보완하거나 완화하기 위한 사회적 도구 내지 제도 또는 시설로서 협동조합을 규제하고, 그러한 범위 내에서 지원할 필요가 있다.

1) '협동조합'이라는 명칭사용의 제한

협동조합기본법은 협동조합을 “재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직”이라고 정의하고(제2조 제1호), 그리고 이 법에 의하지 아니하는 경우에는 협동조합이라는 명칭을 사용하지 못하도록 금지하고 있다(제3조 제3항).

여러 사람이 공동의 사업적 목적을 실현하기 위해 선택할 수 있는 방법은 매우 다양하다.

11) 이에 대해서는 전통적인 「이중의 자격원칙(principe de la double qualite)」에서 일탈하였다고 날카로운 비판이 도이처 협동조합이론가부터 계속 제기되고 있다. 우리나라 협동조합기본법이 인정하고 있는 「사회적 협동조합」과 같은 관념은 도이처적 협동조합개념에는 존재하지 않는다. 이것은 단적으로 말하면, 프랑스, 스페인, 이탈리아 등 라인(Rhein)강 이남의 국가들에서 일반화된 제도다. 물론 스칸디나비아국가, 벨기에, 캐나다 퀘벡주가 사회적 협동조합을 도입하고 있다. 도이칠란트의 관념에서 보면, 협동조합에서 자조의 원칙이 중요한데, 사회적 협동조합법에서는 협동조합의 기본이념인 「자조」의 원리를 상실한 조합원제도이기 때문에 그것이 도이칠란트에는 존재할 여지가 없기 때문이다.

공동대표명의로 사업자등록을 해놓고 내부구성원들의 합의에 따라 사업을 하는 방법, 여러 사람이 공동으로 하지만 외부적으로는 개인만 책임을 지는 방법, 사업체의 외관에 단체라는 성격을 부각시키기 위해 조합이라는 명칭을 사용하여 할 수도 있다. 여러 사람이 공동으로 사업을 하는 경우에 취할 수 있는 법형식은 회사와 조합이다. 회사에도 여러 가지가 있고, 조합의 경우도 그 법적 외형에 따라 다양할 수 있다.

협동조합은 결사체가 운영하는 사업조직이다. 그러므로 명칭에 너무 구애되지 않고, 가능한 한 결사체를 구성하는 사람들의 의사 즉 정관(定款)이 정하는 바가 협동조합의 기본적 이념과 취지에 부합하는 경우에는 그것을 협동조합으로 인정하면서 그 뜻이 실현될 수 있도록 국가가 보조적인 자세를 취하는 것이 바람직할 것이다.

2) 협동조합 법인화의 강제

현행 협동조합기본법은 협동조합을 법인화하고, 그것을 등기하도록 하고 있다(제4조 제1항, 제61조~제69조), 그런데 법인에 대한 우리나라 입법주의에 근본적인 문제가 있다.¹²⁾ 게다가 법인에는 영리법인과 비영리법인이라는 두 가지의 법형식밖에 없다. 그렇기 때문에 협동조합을 법인으로 강제하는 경우에는 영리법인이 아니면 비영리법의 어느 하나를 선택해야 하는데, 일반협동조합 즉 비사회적 협동조합은 그 사업의 성질이나 종류에 관계없이 필연적으로 영리법인으로 된다. 그래서 협동조합을 법인으로 강제하는 것이 협동조합의 활성화에 바람직할까라는 의문이 제기된다. 게다가 법인화를 하면 구성원의 개성이 전면에서 드러날 수 없고, 협동조합은 물화되어 버린다. 게다가 법인등기에 기한 외관주의 및 형식주의가 지배하게 되기 때문에 결사체인 협동조합의 구체적인 실체관계와 법률관계가 괴리되는 현상이 발생한다. 이러한 결과는 협동조합의 기본적 이념과 취지에 부합하지 않는다고 할 것이다. 협동조합은 기업이기 때문에 수익추구방법이 다를 뿐이지 자본주의를 부정하거나 자본주의에 반하는 제도가 아니다.

그러므로 법인으로 강제하여 등기하도록 하기보다는 법인격취득 여부는 구성원의 자율에 맡기고 오히려 협동조합이 터를 잡고 있는 지역행정관청에 신고토록하고 결사체의 구성

12) 법인(法人)에 대한 우리나라의 입법주의는 엄격한 법인법률주의를 취하고 있다. 이러한 입법주의에는 자연인만이 실재인이고, 개인 이외의 존재물(단체)에 법인격이라는 사고가 적용되는 것은 「법적인 의제(fiction)」로서만 설명가능하다는 법인의제설을 전제로 하고 있다고 할 것인데, 이러한 입법주의는 우리 헌법 제21조 1항이 보장하고 있는 결사의 자유를 과도하게 제한하는 것이 아닌지 의문이다. 특히 민법 제32조는 비영리법인의 설립허가에 관하여 구체적인 기준을 정하고 있지 않아서 설립허가를 주무관청의 정책적 판단에 따른 재량에 맡기고 있는 법적 상할(대판1996.9.10. 95누18437)은 개인의 결사체에 대해 법률에 의해서 국가의 간섭을 과도하게 허용하여 헌법 제1조가 선언하고 있는 공화국의 원리와 제21조 1항이 개인의 기본적 인권으로 보장하고 있는 결사의 자유의 본질적 내용을 침해하는 것이 아닌가 생각한다.

원의 개성이 외부에 드러날 수 있도록 하는 것이 필요하다. 특히 조합원의 수가 일정수 미만인 소규모 협동조합에 대해서는 가족적인 폐쇄적 운영이기 때문에 특별히 법인화할 필요가 상대적으로 적다. 그래서 조합원이 필요에 따라 정관에 기하여 법인 여부를 선택할 수 있도록 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

3) 조합원 유한책임제도: 물적단체화의 문제

협동조합기본법은 조합원의 출자를 의무화하고, 출자범위 내에서만 유한책임을 부담하도록 하고 있다(제22조 제1항 및 제5항). 물론 현물출자를 인정하고 있지만 현물출자에 노무나 정보 등이 포함되는지 의문이기도 하며, 어떠한 형태의 출자도 유한책임제도를 인정하는 한에서 중국에는 금전으로 환산되어야 한다.

협동조합의 구체적인 목적과 형식 및 형태에 따라 그리고 조합원의 자율적인 합의에 의해 개별조합원의 책임범위를 정할 수 있도록 하는 것이 더욱더 협동조합의 이념과 취지에 부합한다. 뿐만 아니라 예컨대 생산협동조합인 경우에는 오히려 조합원이 무한책임을 부담하도록 하는 것이 조합원의 적극적 참여와 관여를 유발하기 때문에 협동조합의 기본 이념과 어울릴 것이다.

4) 협동조합재정에 대한 법적 규제의 적절성

협동조합기본법은 매 회계연도 결산의 결과 잉여금이 있는 때에는 자기자본의 3배가 될 때까지 일반협동조합(비사회적 협동조합)의 경우에는 잉여금의 100분의 10 이상을, 사회적 협동조합의 경우에는 잉여금의 100분의 30 이상을 법정적립금으로 적립하도록 하고 있으며(제50조 제1항, 제97조 제1항), 또 일반 협동조합의 경우에 손실금, 법정적립금 순으로 충당하고 그리고 잉여금이 있을 때에 조합원에게 배당을 하되, 이용실적에 따른 배당은 전체배당액의 100분의 50 이상, 납입출자금액에 대한 배당은 납입출자금의 100분의 10을 초과하지 하는 한편, 사회적 협동조합의 경우 조합원에게 어떠한 배당도 하지 못하도록 금지하고 있다(제51조 제2항, 제3항, 제98조 제2항).

여기에서 제기되는 첫 번째 의문은 이러한 획일적인 규제가 협동조합의 운영에 과연 적절한 규제인지, 둘째, 기본법이 예상하는 각 수치가 어디에 근거한 것인지? 너무나 과도한 규제가 아닌지? 이러한 규제는 자율에 정관에 의한 자율규제로 맡기는 것이 어떠한지?

현행 협동조합기본법은 일반협동조합을 기본적으로 자본회사의 파생형태로 취급하고 있다. 그렇다면 오히려 제정에 대한 규제는 최소한에 그쳐야 할 것이고, 조합원이 정관에 기여 자기결정을 할 수 있도록 조합원에게 맡기는 것이 옳지 않을까 생각한다.

5) 협동조합에 대한 규제완화의 필요성

협동조합기본법 제1조가 “협동조합의 설립·운영 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 촉진하고, 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 한다”라고 규정하고 있음에도 불구하고, 그 각 조항들의 내용을 살펴보면 「모든 법의 기본적 성격은 규제적이다」라는 말이 현행 협동조합기본법에도 그대로 적용된다고 할 것이다. 법을 통해 협동조합운동을 촉진한다는 것은 빈말이다. 오히려 협동조합기본법이 어려운 여건에서 자생하고 있는 기존의 협동조합에 찬물을 끼얹지 않을까 걱정이 된다. 정말 운영의 묘가 필요하다.

물론 협동조합기본법의 시행 초기에는 알팍한 탐욕에 눈이 어두운 소시민들이 협동조합이 이른바 ‘먹기 좋은 떡’으로서 별로 힘들이지 않고 쉽게 돈을 벌 수 있는 사업수단인 것처럼 인식하여 협동조합을 우후죽순으로 설립할 우려가 있다. 또 경우에 따라서는 소시민들이 나쁜 저의를 가진 자들의 꼬임에 빠져 협동조합에 참여하여 자본금을 까먹고 있는 경우도 야기될 수 있을 것이다. 이것은 협동조합운동에 대한 사회적 저항을 초래해 협동조합 자체에 대한 부정적인 인식을 가져다 줄 우려도 다분하다. 이러한 결과들은 모두 협동조합에 대한 잘못된 인식 때문이다. 협동조합기업을 운영하는 것이 일반기업의 운영보다 더 어려울지도 모른다.

그래서 정부가 노파심에서 협동조합에 대해서는 규제를 강화해야 한다는 생각에 빠지기 쉽다. 그래서 지금 예고되어 있는 협동조합기본법개정안을 보면 더욱더 규제가 강화된 것 같다. 이것이 과연 올바른 방향인지에 대해 생각할 필요가 있다. 협동조합은 그 역사가 그러하듯이, 아무리 진화된 3세대 협동조합이라고 하더라도 자조와 자율에 기초한 민주적인 자기규제가 협동조합에서는 근본적이라고 하겠다. 그러므로 정부가 우선적으로 해야 할 일은 협동조합에 대한 법적 규제가 아니라 협동조합에 대한 교육과 계몽이다. 협동조합활동의 촉진은 단순히 협동조합기본법의 제정에 의해서 완성되는 것이 아니라 협동조합지도자의 양성과 이를 통한 지속적인 교육과 계몽 그리고 지도를 통해 이뤄진다. 그리고 협동조합에 대한 세금감면이나 보조금지급 등과 같은 경제적 지원도 동시에 이루어져야 협동조합이 자본주의후진국인 한국의 자본주의를 보완할 수 있는 제도 내지 시설로 자리매김할 수 있을 것이다.

V. 결어

오늘날 노동조합이 자본주의에 의해 양산된 임노동자를 위한 노동공급카르텔이라면, 협동조합은 거대한 자본에 의해 설 자리를 잃어버린 영세상인, 농민, 어민 등과 같은 소시민사이의 소규모적인 자본협동에 기한 자조적 기업이라고 할 수 있다. 노동조합이 자본주의를 폐지하는 것이 금지되듯이 협동조합도 자본주의를 폐지하는 것은 아니다. 이러한 의미에서 노동조합과 협동조합은 모두 다 자본주의체제에 내재화된 자본주의의 보충적 제도이다. 이러한 맥락에서 국가의 협동조합정책은 독립소생산자 또는 소생산자를 대상으로 이것을 협동조합적 조직에 결집하고, 일종의 사회정책적 효과를 올리려는데 있다.

세계적인 협동조합운동부흥조류에 힘입어 우리나라에도 작년 12월 1일에 협동조합기본법이 제정되어 지금 시행되고 있다. 물론 이 법률이 기본법이라는 꼬리표를 붙이고 있지만, 법률 자체에 많은 문제점이 있고 또 이미 거대한 자본력과 조직을 가진 특별한 협동조합의 설립근거인 개별 협동조합법률이 여럿 있기 때문에 법률적 상황이 우리나라 협동조합운동에 어떠한 영향을 미칠지는 선불리 예측할 수 없지만, 아무튼 누구나 마음만 먹는다면 자기 외 4명이상의 사람들과 합심하여, 보험이나 금융관련 합동조합을 제외하고는 다양한 형태의 협동조합을 만들어 자신의 경제적 사회적 문화적 축진을 도모할 수 있는 법적 상황은 마련되어 있다. 협동조합기본법 발효 이후의 새로운 법적 상황에서 우리나라에서도 협동조합이 사회적 경제 영역이라는 이른바 '제3섹터(the third sector)'에서 새로운 일자리창출 및 복지증진을 위한 또 하나의 선택적 회로로서 역할을 수행할 수 있을 것이라는 조심스런 전망을 한다.

「인간 삶의 공간적 총체」로서 사회에 대해 정치섹터와 경제섹터가 각각 분리되어 그 자율성만 강조되어 왔는데, 최근에서 이들 새로운 제3의 섹터로서 사회적 섹터의 중요성이 부각되고 있다. 연대와 공익을 중요시하면서 <사회적 공동이익을 추구하는 사회운동 공간>으로써 제3섹터의 의의가 점점 커지고 있다. 혼합적인 사회적 섹터란 재화 및 서비스의 제공에 의해 시장, 공공시스템, 그 어느 것이 현재 충분한 급부가 될 수 없는 요구에 답하는 것을 의도하는 지역적인 일거리 만들기의 모든 발의에 관련하여 협동조합, 공제조합기업, 사단 및 재단에 의해 대표되는 경제적 사회적 분야를 말하는 것이다. 이와 더불어 협동조합의 가능성과 역할에 대한 새로운 인식이 확산되었다. 최근의 협동조합운동의 활성화는 바로 여기에서 촉발되었다고 하겠다.

사회변동, 산업민주주의, 고용창출, 복지증진 등의 문제의식 그 자체는 물론 부정할 수 없다. 그러나 이들 문제의식과 협동조합의 존재를 무매개로 직결하는 것에는 간 발상의

비약이 있다. 협동조합이 영리기업 일체를 대체할 수 없는 것은 당연하다. 영리회사가 적절한 부문도 있고 협동조합이 보다 적당한 부문도 있다. 모든 영리기업이 이윤추구지상주의에 입각하고 있다고만 말할 수 없고, 대기업에 착취되고 있는 중소기업이 다수를 차지하는 것이 현실이고, 그 중에는 지역사회에 뿌리는 내린 양심적인 기업도 적지 않다. 영리목적으로 적합하지 않는 복지서비스나 제1차 산업 등 협동조합을 비롯하여 사회적 경제센터가 활약할 수 있는 분야는 있다고 생각되지만, 단지 협동조합과 영리회사의 차이는 절대적이 아니고, 상대적인 차이라는 것도 염두에 둘 필요가 있다. 그렇다고 협동조합이 채산성을 도외시하고 사업을 운영해서는 아니 된다. 협동조합운동진영에서도 각자는 협동조합의 정당성을 호소하지만 말고, 각자가 앞으로는 더 거시적으로 공무부문이나 민간영리부분에서 협동조합을 통해 경제민주화와 삶의 질적 전환, 지역공동체 및 사회의 발전을 위해 무엇을 할 수 있을지를 스스로 묻고 답을 찾으려고 노력해야 할 것이다.

우리나라에 협동조합이 성공할 수 있도록 하기 위해 우리는 온고이지신(溫故而知新)이라는 기본적 자세를 견지하면서 협동조합사상이나 선진국들의 법제도를 새로운 차원에서 공부하고 연구할 필요가 있다. 다른 나라의 과거실패를 살펴서 그것에서 교훈을 얻어 우리나라라는 새로운 상황에서 협동조합이 성공하려면 어떻게 법제도를 설계하는 것이 가장 현실적으로 또 합리적인지를 면밀히 검토해야 할 것이다. 우리나라 협동조합기본법은 성공한 외국법제라는 이유로 그 나라의 법률조항을 단순히 따와서 조합하는 그 이상의 것이 되어야 한다. 협동조합기본법은 설령 그 기간이 오래 걸린다고 하더라도 충분히 논의한 후에 그야말로 우리나라의 사회적 경제적 정서적 토양에 맞는 제도로 정착할 수 있다는 확신이 어느 정도의 수준에 이르렀을 때 시행하는 것이 바람직하다. 이를 위한 새로운 협동조합론에서 가장 중요한 것은 현대자본주의의 구조에 대한 인식을 기초로 하여 현대사회에 있어 민주주의적 개혁의 과제와 전망에 입각해서 그 속에서 협동조합의 위치와 사회적 역할을 보다 명확하게 공부하고 연구하여 어느 정도 내공을 쌓는 것이 절대적으로 필요하다. 그렇다고 과거의 사고에 지나치게 구애되어서는 아니 된다. 여기에 진취적인 태도도 절실히 요구된다. 우리는 협동조합의 가능성과 역할에 대한 새로운 지평을 얻기 위해서는 종래와는 다른 새로운 사고양식을 가질 필요가 있지 않을까 한다. 이러한 의미에서 현대물리학의 새로운 장을 열었던 아인슈타인(Albert Einstein)의 다음과 같은 말을 인용하면서 글의 끝을 맺고자 한다.

“어떤 일정한 유형의 사유양식이 야기하는 문제는 그와 같은 유형의 사유양식에 의해서는 이해할 수 없다.”

별첨

협동조합 법인격에 따른 관계 법령 개선방안

관계 법령 개선에 관한 협동조합 현장의 보다 다양한 의견을 수렴하기 위한 논의의 활성화를 위해 기획재정부 정책연구용역사업 연구결과의 일부를 소개함

I. 개요

협동조합기본법이 시행되며 협동조합 법인격이 새롭게 도입됨에 따라 기존의 민법 내지 상법에 따른 법인 등을 중심으로 하여 규정되고 있는 현행 법령들은 법인격 주체에 대한 내용들의 재설계가 요청되게 되었다.

협동조합은 자조의 원리(Principle of self-help)와 상호성의 원리(Principle of mutuality)에 기반한 특질을 가지며, 또한 이로부터 파생되는 다양한 특성들을 가지고 있다고 할 것이므로 이에 대한 법적 설계는 이를 충분히 고려하여 반영할 필요가 있을 것이다. 다만, 모든 법령에는 당해 법령의 입법취지와 기본원리가 내재되어 있다고 할 것이므로 이러한 면이 훼손되지 않도록 유의해야 할 것이므로 협동조합 법인격 도입에 따른 현행 관련 법령의 재설계는 신중하고도 면밀한 검토가 요청된다고 하겠다.

여기서는 우리나라 법제에 협동조합 법인격이 새롭게 도입되었음에도 불구하고 기존 법령들이 이를 반영하지 못하고 있어 다른 법인격에 비해 그 활동에 있어 상대적으로 불리한 취급을 받게 되는 측면을 해소하기 위한 개선사항 및 개선방안과 현행 법제도의 운영에 있어 협동조합의 특성을 반영하여 협동조합의 활성화를 도모할 수 있도록 하기 위한 개선사항 및 개선방안을 현행 법제를 헌법편, 행정편, 재정경제편, 조세편, 기업편, 산업편, 사회·노동편 등 총 7개의 편으로 분류하여 검토해 보았다.

II. 관계 법령 개정 검토

1 헌법편

가. 대한민국헌법

1) 협동조합의 헌법적 근거 마련

① 개정이유

협동조합기본법이 법률로서 제정되어 국가적으로 지원과 육성을 하고자 함에 따라 제119조 제1항에 '협동'이라는 단어를 포함되도록 개정하여 명시적인 헌법적 근거를 둘 필요성이 있다.

즉, 협동조합은 결사의 자유를 보장하고 있는 헌법 제21조에 그 근거를 두고 있다고 볼 수 있고, 국가에 의한 협동조합의 지원과 육성은 헌법 제119조, 제123조, 제124조 등에 근거를 두고 있다고 볼 수 있으나, 우리 헌법에는 협동조합에 대한 명시적인 근거가 없으므로 협동조합의 지원과 육성을 위한 명시적인 헌법적 근거를 두어, 경제민주화를 보다 구체화할 뿐만 아니라 협동경제가 우리나라 경제질서의 근간이 됨을 명확히 할 필요가 있다.

② 개정안

법령	현행	개정안
대한민국 헌법 제119조 제1항	제119조 ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. ② 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.	제119조 ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의 <u>및 협동</u> 을 존중함을 기본으로 한다. ② (현행과 같음)

2 행정편

가. 국가공무원법, 국가공무원 복무규정; 지방공무원법, 지방공무원의 영리업무의 한계에 관한 규정

- 1) 국가공무원 및 지방공무원의 협동조합 가입·활동을 금지되는 영리업무로 보지 않도록 명시

① 개정이유

협동조합은 자조적인 조합원들의 권익향상과 지역사회에의 공헌을 목적으로 사업을 영위하는 조직이며(협동조합기본법 제2조 제1호 및 제3호 참조), 이를 위한 사회공헌의 의무 사업 등 활동을 내용으로 하고 있는 점(협동조합기본법 제45조 제1항 참조) 등을 고려할 때, 협동조합기본법상의 협동조합에 가입하여 활동하는 행위는 일반적인 의미에서의 영리를 목적으로 하는 업무에서 제외하는 것이 타당하다고 하겠다.

다만, 이 경우에도 공무원이 사업자협동조합 등에 가입하여 활동함으로써 공무원의 직무 충실 등을 위반하는 경우는 검직금지에 해당하게 되어 제한될 수 있겠다.

② 개정안

법령	현행	개정안
국가공무원 복무규정 제25조 제4호	제25조(영리 업무의 금지) 공무원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업무에 종사함으로써 공무원의 직무 능률을 떨어뜨리거나, 공무에 대하여 부당한 영향을 끼치거나, 국가의 이익과 상반되는 이익을 취득하거나, 정부에 불명예스러운 영향을 끼칠 우려가 있는 경우에는 그 업무에 종사할 수 없다. 1. 공무원이 상업, 공업, 금융업 또는 그 밖의 영리적인 업무를 스스로 경영하여 영리를 추구함이 뚜렷한 업무 2. 공무원이 상업, 공업, 금융업 또는 그 밖에 영리를 목적으로 하는 사기업체(私企業體)의 이사·감사 업무를 집행하는 무한책임사원·지배인·발기인 또는 그 밖의 임원이 되는 것 3. 공무원 본인의 직무와 관련 있는 타인의 기업에 대한 투자 4. 그 밖에 계속적으로 재산상 이득을 목적으로 하는 업무	제25조(영리업무의 한계) - - - - - - - - - - 1. (현행과 같음) 2. (현행과 같음) 3. (현행과 같음) 4. 그 밖에 계속적으로 재산상 이득을 목적으로 하는 업무, <u>다만, 공무원이 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합에 가입하여 활동하는 행위는 이에 해당하지 아니한다.</u>

- 기타 지방공무원에 관하여도 같은 취지로 개정 검토

3 재정경제편

가. 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 동법 시행령; 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 동법 시행령

- 1) 국가(또는 지방자치단체)와의 계약에 참가하는 협동조합에게 입찰보증금, 계약보증금, 하자보수보증금의 면제규정을 적용할 수 있도록 면제대상에 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합 포함

① 개정이유

협동조합기본법에 따른 협동조합이 국가 및 지방자치단체와 원활한 조달계약을 체결할 수 있도록 정책적으로 규준을 완화할 필요성이 있다.

② 개정안

법령	현행	개정안
국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제37조 제3항	제37조(입찰보증금) ① ~ ② (생략) ③법 제9조제1항 단서에 따라 입찰보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제할 수 있는 자는 다음 각 호와 같다. 1. ~ 3. (생략) 4. 「농업협동조합법」에 의한 조합·조합공동사업법인 및 그 중앙회, 「수산업협동조합법」에 의한 어촌계·수산업협동조합 및 그 중앙회, 「산림조합법」에 의한 산림조합 및 그 중앙회, 「중소기업협동조합법」에 의한 중소기업협동조합 및 그 중앙회와 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 한국농어촌공사 5. ~ 6. (생략) ④ (생략)	제37조(입찰보증금) ① ~ ② (생략) ③법 제9조제1항 단서에 따라 입찰보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제할 수 있는 자는 다음 각 호와 같다. 1. ~ 3. (생략) 4. 「농업협동조합법」에 의한 조합·조합공동사업법인 및 그 중앙회, 「수산업협동조합법」에 의한 어촌계·수산업협동조합 및 그 중앙회, 「산림조합법」에 의한 산림조합 및 그 중앙회, 「중소기업협동조합법」에 의한 중소기업협동조합 및 그 중앙회, 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 한국농어촌공사, <u>협동조합기본법에 따른 협동조합 및 그 연합회</u> 5. ~ 6. (생략) ④ (생략)

- 기타 지방자치단체에 관하여도 같은 취지로 개정 검토

※ 이하 개정 검토사항 소개 예

개선과제	개선방안
협동조합기본법에 따른 협동조합법인으로만 구성된 공동수급체 간 경쟁입찰규정 도입	조달사업에 관한 법률 제5조 제2항 후단 신설 및 시행령 제9조의2~4 보완 검토
협동조합기본법에 따른 협동조합연합회와 단위협동조합은 가맹사업 진흥에 관한 법률상의 가맹사업본부와 가맹점사업자로 간주하여 사업의 확장에 따른 활동을 원활하도록 함	가맹사업 진흥에 관한 법률 제2조 제4호 후문(협동조합기본법에 따른 협동조합연합회와 협동조합은 이 법을 적용함에 있어 가맹사업 본부와 가맹점사업자로 본다) 신설 검토

4 조세편

가. 조세특례제한법

개선과제	개선방안
당기순이익 과세 대상에 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적협동조합을 포함	「법인세법 시행령」 제2조제1항의 규정에 의한 수익사업 외 설립목적은 직접 수행하는 사업을 위하여 지출하는 금액은 「법인세법」 제24조 또는 동법 제25조의 규정에 의한 기부금 또는 접대비로 보지 아니하므로 당기순이익 과세를 적용하는 조합법인 등의 범위에 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적협동조합을 포함하는 규정 도입 검토
고유목적사업준비금의 손금산입특례 적용대상에 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적협동조합, 협동조합연합회 및 사회적협동조합연합회를 포함	법인세법 제29조 제1항에 따르면 비영리내국법인은 수익사업에서 발생한 소득의 50%를 고유목적사업준비금으로 손금항목에 계상할 수 있으며, 조세특례제한법 제74조 제1항에서는 수익사업에서 발생한 소득 전부를 고유목적사업준비금으로 손금항목에 계상할 수 있는바, 협동조합기본법에 따라 설립된 사회적협동조합에도 이를 적용시키는 조항 도입 검토 또한, 수익사업에서 발생한 소득금액에서 이월결손금을 공제한 금액의 60%를 고유목적사업준비금으로 손금으로 산입할 수 있는바(조세특례제한법 시행령 제70조 제2항 참조), 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합연합회 및 사회적협동조합연합회에도 이를 적용시키는 조항을 도입 필요성 검토
조합원이 협동조합에 출자한 금액 및 사업이용실적에 따른 배당소득에 대한 과세특례 인정	협동조합의 상호성의 원리와 사회적 기여의 특질을 고려하여 출자금 및 사업이용실적에 따른 배당소득에 대해 일정한 범위에서 과세특례를 인정하는 규정 도입 검토

나. 소득세법

개선과제	개선방안
협동조합의 이용고배당금을 일정한 기준에 따라 소득에서 공제하도록 함	협동조합에 있어 이용고배당금은 협동조합의 상호성에 기반하고 이용 장려의 취지를 가진다고 할 것이므로 이에 대해 일반적인 소득과는 달리 취급할 필요가 있고, 일정한 공제규정의 도입 검토 다만, 이는 조세특례제한법상 조합원이 협동조합에 출자한 금액 및 배당소득에 대한 과세특례가 없을 경우를 전제함

다. 법인세법

개선과제	개선방안
협동조합기본법에 따라 설립된 사회적협동조합과 그 연합회를 법인세법상의 비영리내국법인의 개념에 포함	법인세법 시행령 제1조 제1항에는 「농업협동조합법」에 의하여 설립된 조합과 그 중앙회, 「소비자생활협동조합법」에 따라 설립된 조합과 그 연합회 및 전국연합회 등을 법인세법상의 비영리내국법인으로 열거하고 있는바, 「협동조합 기본법」에 따라 설립된 사회적협동조합과 그 연합회도 당연히 이에 포함되도록 규정(동항 제12호) 신설 검토
출자금 및 법정적립금의 이자수입을 익금에 불산입함	협동조합의 출자금 및 적립금은 조합원이 협동조합에 대해 탈퇴시 반환을 청구할 수 있다는 점, 법정적립금은 일정 비율의 금액이 적립되기 전까지는 조합원이 이익배당을 받을 수 없고 적립하여야 하는 점 등을 고려할 때 출자금 및 법정적립금에 대한 이자수입은 각 사업연도의 소득금액을 계산할 때 익금에 산입하지 아니하는 규정 도입 검토
협동조합의 조직변경에 관한 조세특례 적용	다른 법령에 의한 법인이 협동조합기본법에 따른 협동조합으로 전환하는 등의 경우, 이에 대해 전환 전후의 법인의 동일성 인정 취지에 따라 법인의 조직변경으로 인한 청산소득에 대한 법인세를 과세하지 아니하도록 하는 규정(법인세법 제78조 2호의2) 도입 검토

5 기업편

개선과제	개선방안
중소기업기본법상의 중소기업자의 범위에 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합을 포함	협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합도 설립취지와 현실적 규모 및 산업정책적 목적 등을 고려할 때 상시 근로자수, 자본금, 매출액 등 규모가 중소기업의 요건에 해당하는 경우 중소기업자로 지위를 인정하여 지원, 육성할 필요가 있으므로 관련 규정(중소기업기본법 제2조 제1항 제3호) 신설 검토
중소기업협동조합법상의 중소기업자의 범위에 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합을 포함	협동조합을 중소기업자로서의 지위를 인정하려는 취지와 같이 중소기업협동조합법상에서도 중소기업자의 범위에 협동조합기본법에 따라 설립된 협동조합이 포함되도록 규정(중소기업협동조합법 제2조 제1호 다목) 신설 검토

- 위와 같이 중소기업기본법 제2조 및 중소기업협동조합법 제2조를 개정하는 경우, 중소기업 진흥에 관한 법률, 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률, 중소기업은행법, 기술신용보증기금법, 신용보증기금법, 농림수산업자 신용보증법, 상호저축은행법 등에서의 중소기업자의 개념을 원용하고 있으므로 이들에까지 법률효과가 미친다고 할 것임

6 산업편

개선과제	개선방안
농업회사법인 및 어업회사법인의 법인격 유형에 협동조합기본법에 따른 협동조합 포함	농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제19조 관련 시행령 제17조 제1항 및 제2항은 농업회사법인 및 어업회사법인의 법인격 유형을 상법상 회사들로만 열거하고 있으나, 이는 협동조합법인을 고려치 못한 현행법 내용이므로 협동조합기본법에 따른 협동조합도 농업회사법인 및 어업회사법인을 설립할 수 있도록 규정 신설 검토
농어업·농어촌 및 식품산업 기본법상의 생산자단체에 협동조합기본법에 따	농어업·농어촌 및 식품산업 기본법상의 생산자단체에는 기존의 개별 협동조합법에 의한 협동조합에게

개선과제	개선방안
큰 협동조합 포함	그 지위를 인정하고 있는바, 이는 협동조합기본법상의 협동조합법인을 고려치 못한 현행법 내용이므로 협동조합기본법에 따른 협동조합도 동법상의 생산자단체가 될 수 있도록 규정 신설 검토
영화산업 종사자의 협동조합에 대한 지원을 명시	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률은 영화산업 및 그 종사자에 대한 각종 지원을 두고 있으나, 영화산업 종사자들로 이루어진 협동조합에 대한 지원규정은 그동안 동 분야의 협동조합 설립이 사실상 가능하지 않아 없었으므로 이에 대한 지원규정 신설 검토

7 사회·노동편

개선과제	개선방안
고용보험법의 피보험자 범위에 협동조합기본법에 따른 협동조합의 근로종사자 포함	협동조합에 상시적으로 근로를 제공하는 자는 조합원인 직원이라고 하더라도 곧바로 근로기준법상 근로자의 개념에서 배제되는 것은 아니지만, 특히 직원협동조합의 경우 그 지위에 논란이 있을 것으로 예상되는바, 이에 상시적으로 협동조합의 근로종사자는 고용보험법상의 보호의 필요가 있다고 할 것이므로 동법을 적용함에 있어서는 근로자 개념을 확장하는 방안 검토
산업재해보상보험법의 적용대상이 되는 근로자의 개념에 협동조합기본법에 따른 협동조합의 근로종사자 포함	협동조합에 상시적으로 근로를 제공하는 자는 조합원인 직원이라고 하더라도 곧바로 근로기준법상 근로자의 개념에서 배제되는 것은 아니지만, 특히 직원협동조합의 경우 그 지위에 논란이 있을 것으로 예상되는바, 이에 상시적으로 협동조합의 근로종사자는 산업재해보상보험법의 보호의 필요가 있다고 할 것이므로 동법을 적용함에 있어서는 근로자 개념을 확장하는 방안 검토

제 2발표

협동조합과 고용의 양과 질 개선

장홍근

함께일하는재단 정책연구위원 / 한국노동연구원 연구위원

1. 문제의 제기
2. 협동조합기본법과 관련 정책
 - 1) 협동조합기본법의 주요 내용과 발전과제
 - 2) 협동조합 정책 기본방향과 사업내용
 - 3) 고용노동부의 사회적기업 및 협동조합 관련 정책방향과 내용
3. 협동조합기본법 시행 이후 협동조합의 설립 현황
4. 협동조합의 고용효과와 정책 발전 방향
 - 1) 협동조합의 고용 효과
 - 2) 협동조합의 고용 효과 제고를 위한 관련 정책의 방향
5. 맺음말

2013 함께일하는재단 정책토론회
한국 협동조합 발전을 위한 정책 및 법제 개선방안

1. 문제의 제기

1980년대 이래 세계를 풍미한 신자유주의적 경제사회패러다임의 한계가 노정되면서 현 시기를 새로운 경제사회패러다임으로 이행해가는 전환기로 파악하려는 논의가 활발하게 전개되고 있다(김종갈·전용수, 2012:11-15 참조). 2008년 미국발 글로벌 금융위기는 이러한 논의의 촉발제 구실을 하였다.

기존 경제사회패러다임의 한계가 가장 두드러지게 드러난 부문이 고용 영역이다. 현행 고용패러다임은 고용율의 정체 및 하락, 임금과 고용안정성과 같은 일자리 질의 하락 등 일자리의 양과 질 모두에서 나타나는 문제들을 해결하는데 무력했으며 앞으로 개선 혹은 근본적 해결의 여지도 높아 보이지 않는다.

이러한 상황에서 사회적기업이나 협동조합을 필두로 한 사회적 경제가 기존의 경쟁적 노동시장의 한계를 보완 혹은 일정 부분 대체해 나가면서 당면한 고용위기를 완화·해소할 수 있는 대안으로 부상하고 있다. 하지만 기존의 노동시장 패러다임이 배태한 제반 고용위기를 일정하게 보정할 수 있는 '새로운 노동 패러다임'은 현재 맹아단계에 지나지 않으며, 그 잠재력이 만개하기까지는 긴 기간이 걸릴 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 즉 단기적 관점과 선부른 기대나 환상은 비현실적이다. 협동경제 및 그것의 한 부분으로서의 협동노동이 고용 문제를 풀기 위해서는 현대 경제의 작동시스템과 방식에 대한 면밀한 이해와 분석을 바탕으로 잠재력을 현재화하기 위한 정교한 대안이 마련될 필요가 있다.

주지하듯이 기존의 시장경제 하에서의 고용시스템은 기본적으로 '노동시장 패러다임'에 기초한 것이다. 자본주의 시장경제 체제 하에서 일자리는 노동시장 안에서 생성, 변화, 발전, 소멸하는 노동시장적 패러다임에 기속됨을 의미한다. 이는 다시 말해 영리를 목적으로 하는 기업이 고용의 핵심 주체로서, 노동력은 영리추구라고 하는 대전제 하에서 상품화되고 고용으로 이어짐을 뜻한다.

이런 패러다임 하에서 기업은 지속적으로 기술혁신 혹은 임금 동결 삭감 등을 통해 노동비용 절감을 추구하게 되고 임금경쟁력 유지를 위해 일정한 수준의 실업자집단은 시장경제의 유지 발전에 필수적이게 된다. 동시에 기업은 노동시장 수요에 탄력적으로 대응하기 위해 노동력의 유연한 사용을 추구하게 되며 이는 비정규직의 경향적 증가, 외주 하청의 확대로 귀결되면서 고용의 불안정성을 높이게 된다.

이러한 노동시장 패러다임이 극단적으로 지배하게 되면, 고용위기가 필연화하게 된다. 근래 신자유주의적 세계화와 가속적인 기술혁신 등에 따라 '고용 없는 성장'과 '노동시장

의 극단적 유연화¹⁾가 이어지면서 고용문제가 만성화되고 있는 것은 이러한 원리가 실질적으로 나타나고 있음을 보여준다. 오늘날 일자리는 양적인 면에서 절대적으로 부족할 뿐 아니라 보상과 고용조건 등 측면에서 양질의 일자리(decent jobs)는 점차 줄어들고 불안정 일자리들이 점증하는 양극화 현상이 심화되고 있다.

물론 정부는 시장의 실패를 보완하고 경제시스템의 유지와 재생산을 위해 다양한 고용정책을 전개해 왔다. 하지만 과거 정부들은 경제위기와 고용위기에 직면, 재정 지원 일자리 사업의 확대, 사회보험제도의 확충 등 다양한 고용정책을 전개하였지만 전반적인 일자리의 부족과 일자리 질의 경향적 하락으로 요약되는 '고용위기'는 여전히 만성적인 상태로 지속되고 있는 실정이다.

새로 출범한 정부는 일자리를 국정 최우선과제로 하고, 향후 5년 이내 현재 64% 수준인 고용률을 70%로 올린다는 의욕적인 정책 목표를 제시하였다. 이는 일자리에 대한 목적의식적인 사회적 개입의 필요성을 인식한 정책 방향으로서, 제3섹터, 사회적 경제, 사회적 기업, 협동조합 등은 기존의 노동시장 패러다임을 넘어 고용위기를 극복하려는 의식적인 노력의 일환으로 해석된다.

본고에서는 협동조합기본법이 시행되고 고용률 70%를 국정 우선과제로 설정한 새 정부가 출범한 상황을 염두에 두고서, 협동조합 유관정책의 내용과 초기 단계 협동조합의 설립 현황을 살펴본 다음, 고용의 양과 질 개선을 협동조합 정책의 방향과 실천적인 방안을 모색하고자 하였다.

2. 협동조합기본법과 관련 정책

2013년 2월 제18대 대통령직인수위원회는 인수위 활동을 마무리하면서 박근혜정부의 국정비전 및 국정목표, 국정과제를 발표하였다.¹⁾ 관련 자료들을 보면 국정목표와 전략, 핵심 국정과제의 많은 내용들이 고용, 복지, 노동 분야에 집중되어 있어 일자리 정책이 중요하게 다루어지고 있음을 알 수 있다. 무엇보다 첫 번째 국정목표가 '일자리 중심의 창조경제'로 제시된 것이 이를 말해 준다. 협동조합 역시 일자리 중심의 창조경제 구현 차원에서 중요한 비중을 차지한다. 협동조합과 관련해서는 상기 국정목표를 위한 국정전략

1) 제18대 대통령직인수위원회(2013), 「박근혜정부 국정비전 및 국정목표」, 「제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제」 참조.

① '창조경제 생태계 조성' 가운데 국정과제 10번 '협동조합 및 사회적기업의 활성화로 따뜻한 성장 도모'가 제시되어 있다. 협동조합이 정부의 고용노동 분야 국정과제에서 중요한 위치를 점하고 있음을 알 수 있다. 이 절에서는 향후 그 중요성이 더해갈 것으로 전망되는 협동조합의 고용정책적 함의와 시사점을 모색하기로 한다. 이를 위해 먼저 협동조합기본법의 주요 내용과 앞으로의 과제를 살펴본 다음, 최근 정부의 협동조합 정책의 기초와 내용, 그리고 고용노동부의 사회적 기업 및 협동조합 관련 정책 동향을 짚어 보기로 한다.

1) 협동조합기본법의 주요 내용과 발전과제

협동조합기본법이 2012년 1월 26일 제정되어 같은 해 12월 1일자로 시행되었다. 종래에 특수한 개별 협동조합의 설립과 운영을 규율하기 위한 법률은 있었지만 협동조합 일반을 대상으로 하는 기본법이 제정된 것은 처음일 뿐만 아니라 작년에 제정·시행된 협동조합기본법은 내용 면에서도 주목할 만한 것들을 포함하고 있다. 협동조합 정책의 주무 부처인 기획재정부(2012)는 작년 초 협동조합기본법이 제정된 후 「협동조합기본법의 주요내용 및 후속과제」라는 정책자료를 내놓았다.

이번에 시행된 협동조합기본법의 주요 내용은 다섯 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 협동조합이라는 새로운 법인격의 도입, 둘째, 협동조합 정책 추진체계의 규정(주무관청: 기획재정부), 셋째, 다른 법률과의 관계 규정, 넷째, 설립요건 및 사업 분야 규정, 다섯째, 감독 및 처벌 조항 등이다. 각각의 내용에 대해 구체적으로 살펴보기로 하자.

(1) 협동조합이라는 새로운 법인격 도입

- 상법상 회사(주식회사 등), 민법상 법인(사단법인 등) 이외에 새로운 사업형태인 '협동조합'에 법인격을 부여함.
- 협동조합은 조합원의 권익증진, 운영방식 1인 1표, 지역사회 기여 등을 특징으로 하는 사업조직이라는 특징을 가짐.

〈표 1〉 협동조합과 사회적협동조합 비교

	협동조합	사회적협동조합
법 인 격	▪법인	▪비영리법인
설 립 사 업	▪시도지사 신고 ▪업종 및 분야 제한 없음	▪기획재정부(관계부처) 인가 ▪공익사업 40% 이상 수행 - 지역사회 재생, 주민 권익 증진 등 - 취약계층 사회서비스, 일자리 제공 - 국가지자체 위탁사업 - 그 밖의 공익증진 사업
법정적립금	▪잉여금의 10/100 이상	▪잉여금의 30/100 이상
배 당	▪배당 가능	▪배당 금지
청 산	▪정관에 따라 잔여재산 처리	▪비영리법인국고 등 귀속

(2) 협동조합 정책 추진체계 규정 (주무관청 : 기획재정부)

- 기획재정부가 협동조합 정책의 총괄·조정 역할을 수행하고 각 부처는 소관 분야 '사회적 협동조합'의 설립인가·감독(시행령으로 위임), 시·도는 일반 협동조합의 신고 수리를 담당함.
- 협동조합 관련 실태조사(3년 주기), 기본계획 등 정책 수립, 인가감독 등을 협의하기 위해 관계기관과 정책협의를 실시함.

(3) 다른 법률과의 관계 명시

- 기존 8개 개별법(농업협동조합법, 수산업협동조합법, 염연초생산협동조합법, 산림조합법, 중소기업협동조합법, 신용협동조합법, 새마을금고법, 소비자생활협동조합법)에 의해 설립되었거나 설립될 협동조합에 대해서는 '기본법'이 적용되지 않음을 명시함(일반법-특별법 관계)
- '일정한 요건'의 협동조합 행위에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 적용 예외를 규정함. 여기서 '일정한 요건'은 상부상조를 목적으로 소규모의 사업자나 소비자가 설립한 협동조합으로서 가입·탈퇴의 자유, 의결권의 평등, 정관에 규정된 배당한도가 있는 경우 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 협동조합의 행위로 한정함(법 제13조, 시행령 제5조).

(4) 설립요건 및 사업 분야

- 5인 이상(지역농협은 1,000인, 소비자생활협은 300인, 신협이나 새마을금고는 100인)의 조합원이 모여 시도지사에 신고(사회적협동조합은 관계부처 인가) 및 설립등기를 거쳐 설립함.
- 금융 및 보험업을 제외한 경제사회 모든 영역에서 설립 가능하며, 조합원 교육지역 사회 기여 등의 의무가 존재함. 사회적협동조합만이 상호복리 증진을 위하여 주사업 이외의 부수적 사업으로 총출자금(소액대출은 2/3)의 한도 내에서 '소액대출 및 상호부조'가 가능함(법 제94조).

(5) 감독 및 벌칙 등

- 사회적협동조합의 설립절차 또는 사업에 대한 감독권 및 시정조치권, 설립인가 취소, 청문 등의 근거조항을 규정함. 단, 신고에 의해 설립되는 (일반)협동조합에 대한 감독은 규정하지 않음.
- 협동조합 임직원 또는 청산인의 범위반에 대한 징역형(최대 10년 이하의 징역)과 벌금형(3천만원 이하), 과태료(2백만원 이하) 부과 상한선을 규정함.

이 외에 매년 7월 첫째 토요일을 '협동조합의 날'로 정하고 기타 동법에 규정되지 아니한 부분과 관련하여 상법(총칙, 상행위, 유한책임회사) 및 민법(법인) 규정을 준용하는 것으로 하였다. 한편, 아래의 표는 현행법상의 주요 법인격인 상법상의 회사, 민법상 사단법인, 협동조합기본법상의 협동조합을 사업목적과 운영방식, 설립방식, 책임범위 등 주요 특성별로 비교한 것이다.

〈표 2〉 상법상 회사·민법상 사단법인·협동조합 비교

구분	상법					협동조합기본법		민법
	주식회사	유한회사	유한책임회사	합명회사	합자회사	일반	사회적	사단법인
사업 목적	이윤 극대화					조합원 실익증진		공익
운영 방식	1주 1표	1좌 1표	1인 1표			1인 1표		1인 1표
설립 방식	신고제					신고 (영리)	인가 (비영리)	인가제

책임 범위	상법					협동조합기본법		민법
	유한 책임		무한책임	무한책임 + 유한책임	유한책임	유한책임		해당 없음
규모	대규모	주로 중·소규모			소규모 + 대규모	소규모 + 대규모		주로 소규모
성격	물적결합	물적인적결합	물적인적결합	인적결합	물적인적결합	인적결합		인적결합
사업 예	대기업 집단	중소기업, 세무법인 등	(美) 벤처, 컨설팅, 전문서비스업 등	법무법인 등	시모투자회사 등	일반경제 활동분야	의료협동 조합 등	학교, 병원, 자선단체, 종교단체 등
	삼성전자(주) 등	세무법인 하나 등	(美) DreamWorks Animation L.L.C	법무법인 율촌 등	미래에셋 PEF 등			
	영리 법인					비영리법인		
	사회적기업					(고용부 인증기업)		

주: 기획재정부, 「협동조합기본법」 주요내용 및 후속과제, 2012.2.8.

2) 협동조합 정책 기본방향과 사업내용

(1) 기본 방향

정부는 협동조합기본법 시행(2012. 12. 1)을 앞둔 2012년 11월 28일 관계부처 합동으로 협동조합 관련 정책의 기본방향과 내용을 담은 협동조합 기본법 시행과 향후 정책방향을 발표하였다.²⁾ 여기에서 정부는 향후 협동조합 정책의 기본 방향을 첫째, 새로운 제도의 조기 정착 유도 및 부작용 최소화, 둘째, 협동조합의 기본원칙(자주·자립·자치)에 입각한 정책지원, 셋째, 다른 제도와의 유기적인 조화를 통한 정책효과 제고 세 가지로 제시하였다.

첫째, 새로운 제도의 조기 정착 유도 및 부작용 최소화와 관련하여, 정부는 새로운 법인격인 협동조합에 대한 국민들의 이해를 제고하고 초기 제도 악용(유사명칭 사용 등 협동조합의 공신력을 이용한 불법대출, 상조업, 유사 의료행위를 포함한 각종 위법행위 등)의 혼란 방지를 위한 노력을 강화하기로 하였다.

2) 정부관계부처 합동, 「협동조합 기본법」 시행과 향후 정책 방향, 위기관리대책회의 12-35-2(의결안건), 2012.11.28.

둘째, 협동조합의 기본원칙(자주·자립·자치)에 입각한 정책지원을 위해 정부는 협동조합의 자생력 제고를 위해 자금 등 직접지원이 아닌 간접지원(협동조합 전문가 양성을 통한 설립 및 운영 컨설팅 제공, 회계 및 전산 등 협동조합 운영 효율성 제고를 위한 서비스 지원체계 구축)을 원칙으로 하는 지원방안을 마련하기로 하였다.

셋째, 다른 제도와와의 유기적인 조화를 통한 정책효과 제고 차원에서 정부는 법인으로서 '협동조합'이 우리나라의 모든 경제사회 제도와 조응하도록 관련 법제도 등을 지속적으로 개선해 나가기로 하였다.

(2) 주요 업무 내용

이러한 기본 방향 아래에서 정부는 2013년에 추진할 협동조합 주요 업무 내용을 다음과 같이 제시하였다.

① 협동조합 정책 시스템 구축

- 실태조사 및 기본계획, 정책심의위원회, 정보화시스템 등을 통해 협동조합 정책 수행 체계의 확립(기본계획 수립을 위한 실태조사 실시 및 국회 결과보고('13년 상반기), 「제1차 협동조합정책 기본계획」('13-'15년) 수립('13년 상반기) 등 실시)
- 다른 정책과 연계강화, 타 법인과의 차별 해소 등을 위해 관련 법제도의 지속적인 개선(예로, 사회적협동조합의 공공기관우선구매제도 적용 및 공공재산 사용료 면제 등)

② 일자리 창출 및 복지 시스템 보완 등 협동조합을 활용한 정책 개선

- 전략으로는 협동조합 시스템을 활용하여 정책효과를 높일 수 있는 다양한 정책 개선 과제를 지속 발굴하여 개선을 추진함.
- 소규모 협동조합을 통한 창업과 자영업자 등의 공동사업 지원 등 고용창출 및 유지를 위한 과제 발굴(예로, 소상공인들이 협동조합 설립을 통해 공동 기술개발, 공동 마케팅 등 협업시 5천만원 이내 사업비 80% 지원, '13년 중기청 예산 307억 원 반영)
- 복지, 의료, 돌봄, 범죄예방 등 사회서비스 활성화를 통해 복지 분야의 민간(사회적 협동조합 등) 역할을 확대함(예로, 해외 선진사례 및 국내 성공사례의 지속적인 발굴 소개를 통해 다양한 협동조합 활동을 촉진하고 부처·자치단체의 정책사업 참여를 유도)

〈표 3〉 분야별 정책 개선과제 (예시)

경 제	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역업자 등 협동조합 활성화를 통한 공동창업 활성화 ▪ 협동조합형 임대주택 활성화 등
사 회 문 화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 특수고용직 종사자의 협동조합 설립유도를 통한 경쟁력 제고 ▪ 문화예술인 처우개선 등을 위한 협동조합 활성화 등
지 역	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 협동조합을 통한 낙후지역 개발 등 지역공동체 활성화 ▪ 협동조합 연합체를 활용한 농어촌 지역사회 활력 증진 등
기 타	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 통신 및 발전 등 새로운 분야의 협동조합 설립유도를 통한 독과점 체제 개선, 경쟁 제고 등 시장경제 활성화

③ 교육홍보 강화

- 정규교과 과정 반영 등 제도시행의 저변을 확대하고 전문가 양성을 통한 컨설팅 등 설립·운영 지원(예로, 대학 학부과정에 협동조합 강좌 개설 지원, 초·중등 교과과정에 협동조합 관련 교육내용 반영 검토)
- ‘협동조합의 날’ 기념행사·성공사례 발굴 등 협동조합 및 기본법에 대한 인식개선을 위한 종합적 홍보를 실시함. 현황조사(한국보건사회연구원) 결과, 농·수협 등의 영향으로 협동조합에 대한 인지도는 높으나(92.1%), 기본법에 대한 인지도가 낮아(39.2%) 지속적 홍보가 필요함.

④ 국제 협력을 통한 제도 발전

- ICA(국제협동조합연맹), ILO(협동조합국) 등 국제기구 및 협동조합 선진국(이탈리아, 캐나다 등)과 협력을 확대함. 특히 ICA는 협동조합 관련 제도정비·협동조합과 정부간 협력을 활성화하기 위하여 협동조합 관련 정부기구의 ICA 가입을 인정함(2012년 11월 특별총회 결의).
- 협동조합 제도 시행 경험·향후 정책방향 등을 논의할 수 있도록 국제심포지엄을 개최할 예정임(법 시행 1주년(2013.12.1.)을 기념하여 국내외 전문가 및 정부기관 초청).

3) 고용노동부의 사회적기업 및 협동조합 관련 정책방향과 내용

고용노동부는 ‘함께 일하는 나라, 행복한 국민’이라는 정책 비전을 가지고 2013년 업무 보고를 실시하였다.³⁾ 고용노동부는 ‘국민 행복, 희망의 새 시대’라는 국정 비전을 달성

하기 위한 핵심은 '일자리'라고 인식하고 일자리 늘리기와 지키기, 일자리의 질 올리기 (늘자오)를 위한 고용노동 분야 국정과제 추진계획을 보고하였다. 주요 내용은 고용률 70% 달성을 위한 일자리 로드맵 작성, 비정규직의 정규직 전환 유도 등을 통한 일자리의 질 개선, 맞춤형 취업지원과 직업능력개발을 통한 '더 나은 일자리'로의 이동 지원, 산재 및 경영상 해고 예방 등을 통한 편안하고 든든한 일터 만들기, 미래창조형 상생의 노사관계 구축 등이다. 여기에서는 그 중 본연구와 직간접적으로 연관되는 사회적 기업 활성화, 그리고 협동조합 관련 내용을 살펴보기로 한다.

(1) 사회적기업 활성화

① 다양한 사회적기업 활성화를 통한 새로운 일자리 창출

- 양극화고령화에 따른 소외, 빈곤, 실업, 안전 등 사회문제를 해결하는 다양한 분야 및 유형(취업지원·행복문화서비스 제공, 사회문제 해결, 국제공헌 등)의 사회적 기업 활성화('13년 900개에서 '17년 3,000개)

② 정부 지원 없이 스스로 성장할 수 있는 자생력 확보

- 인건비 직접지원은 단계적으로 축소하고, 사업개발·판로개척 등 간접지원 확대를 통한 자생력 제고
- 투자펀드 확대('13년 25억원), 정책자금 이용 활성화 등 민간 자본시장 확대
- 민간 온오프라인 유통망 진출 지원 및 공공구매 지원센터 설치 등 판로지원 확대
- 대기업의 자원전문성을 활용한 지원(자금, 컨설팅 등), 복합공간(판매·홍보·교육 등) 설치 등 지역 파트너십 강화

③ 청년과 은퇴자 등의 사회적기업 취업·창업 지원

- 청년 사회적기업가 단계별 육성 프로젝트를 통한 창업 지원('13년 320팀)
 - 소셜벤처 캠퍼스 투어, 스타 사회적기업가 선정·홍보 등 문화 확산
 - 초·중·등 교과과정에 내용 반영, 대학·대학원에 과목 개설 지원 등 교육 강화
 - 청년 사회적기업 인턴제, 대학 동아리 지원 등 체험프로그램 마련 등 체험 지원
 - 사회적기업가 육성사업 확대, 소셜벤처 경영대회, 사회적기업 캠프 등 창업지원

3) 고용노동부(2013). 『함께 일하는 나라, 행복한 국민-2013년 고용노동부 국정운영보고』, (2013. 3.29).

- 은퇴자 창업전문과정 개설, 사회적기업 경영컨설팅·프로보노 사업 확대 등 경영기술 분야 전문 베이비붐 세대 은퇴자 취업 지원

④ 통합육성지원체계를 마련하여 체계적인 발전 지원

- 유사 사회적기업 영역 통합육성지원체계 마련을 통한 지속 가능한 사회적기업으로의 발전 지원 및 시너지 효과 제고(부처형 예비사회적기업 제도 활성화, 한국사회적기업진흥원을 통합지원기관으로 확대개편 및 16개 권역별 중간지원조직을 유사사업간 통합적으로 운영 등)

(2) 협동조합

고용노동부가 주관 부처 역할을 하는 사회적 기업 관련 내용이 비교적 풍부한 데 비해 협동조합과 관련한 내용은 상대적으로 미미하다. 협동조합 업무 주관 부처가 기획재정부인 탓으로 보인다. 업무보고에서 협동조합이 의미 있게 언급된 부분은 세 곳이다.

첫째, 사회적 기업 활성화 차원에서 사회적 기업과 협동조합 등 유사사업간 연계를 강화하여 정책 효율성을 높인다는 것이다. 이와 관련하여 업무보고는 다음과 같이 기술하고 있다.

“사회적기업의 다양성 부족으로 사회적기업 확산에 한계가 있으므로, 사회적기업과 협동조합(기획재정부) 등 유사사업간 연계를 강화하여 정책전달의 효율성 제고 필요”(고용노동부, 2013:19).

둘째, 고용률 70% 달성을 위한 국민일자리 행복 로드맵 수립과 관련하여 근로빈곤층을 대상으로 일을 통한 빈곤 탈출의 수단으로 자리매김 되었다. 업무보고는 전부처가 함께 하는 사회적 창조경제 활성화 항목에서 구체적 수단으로 “마을기업 등 지역민간 고용 창출 유도, 사회적 기업·협동조합 활성화”(고용노동부, 2013:48)를 제시하고 있다.

셋째, 새로운 직업 창조 및 창조인재 양성 차원에서도 사회적 기업과 협동조합의 역할을 기대하고 있다. 새로운 직업이 일자리 창출로 이어지도록 체계적으로 지원하겠다는 추진 과제 가운데 사회적기업 및 협동조합이 공공 일자리 창출자로 나서도록 할 방침임을 밝혔다. “사회서비스와 관련된 새로운 직업의 경우 사회적기업·협동조합 육성 등을 통해 새로운 일자리를 창출”(고용노동부, 2013:53)하겠다는 것이다. 사회적기업 주관 부처인 고용

노동부는 사회적협동조합 활성화가 사회적기업 육성에도 긍정적 영향을 줄 것으로 기대하고 있다. 협동조합기본법 시행 이후 정부 차원에서 처음으로 동법에 의한 사회적협동조합으로 카페오아시아(cafeOasia)를 인가한 것은 이러한 정책적 판단에 입각한 것이다.

3. 협동조합기본법 시행 이후 협동조합의 설립 현황

기획재정부의 집계에 따르면 협동조합기본법이 시행된 2012년 12월 1일 이후 2013년 4월 30일 현재까지 설립인가(수리)된 협동조합은 총 946개로 집계되었다. 현행 협동조합기본법에 따르면 사회적 협동조합은 주무 부처의 인가를 받도록 되어있고 일반 협동조합은 소재지 광역시도에 설립신고 후 수리 절차를 밟도록 되어 있다. 2013년 4월 말 현재 사회적 협동조합 설립 신청은 62건에 인가 건수는 24건이며, 일반협동조합은 설립신고 1,025건에 설립수리 건수는 919건, 협동조합연합회는 5건이 신고되어 3건이 수리되었다. 설립절차나 요건이 용이한 일반협동조합이 협동조합기본법에 의한 신설 협동조합 946개 중 919개로 97.1%를 압도적인 절대다수를 차지하며 요건과 절차가 상대적으로 까다로운 사회적협동조합은 24건 2.5%로 나타났다(<표 4> 참조).

<표 4> 유형별 신청(신고) 및 인가(수리) 현황

	신청/신고	인가/수리 (%)
사회적협동조합	62	24 (2.5)
일반협동조합	1,025	919 (97.1)
협동조합연합회	5	3 (0.3)
합계	1,92	946 (100.0)

주: 사회적협동조합과 협동조합연합회는 관계 부처에 설립신청과 인가절차를, 일반협동조합은 관할 지자체에 설립신고와수리 절차를 밟음.

사회적협동조합의 설립인가신청 및 인가현황을 소관 부처별로 보면 기획재정부에서 15건이 신청, 7건이 인가되어 가장 많고 다음으로 교육부와 고용노동부에 각각 11건 신청, 4건 인가되었으며, 농림축산식품부 5건 신청, 4건 인가 등으로 나타났다. 보건복지부에는 8건이 신청되었고 2건이 설립 인가된 것으로 집계되었다. 그 외 부처의 사회적기업 설립 인가 건수를 보면, 보건복지부(2건), 문화체육관광부(1건), 환경부(1건), 여성가족부(1건) 등으로 집계되었다(표 5). 협동조합기본법 및 정책 소관부처인 기획재정부에 상대적으로 설립인가신청 및 인가가 집중되고 있으며 교육부와 고용노동부 등 직종 친환성이 높은

부처에도 사회적협동조합 신청이 많음을 알 수 있다.

〈표 5〉 사회적협동조합의 소관부처별 설립인가신청 및 인가건수
(2013. 4. 30 누계 기준)

소관부처	신청건수 누계	인가건수 누계 (%)
기획재정부	15	7 (29.2)
교육부	11	4 (16.7)
안전행정부	1	0 (-)
문화체육관광부	4	1 (4.2)
농림축산식품부	5	4 (16.7)
보건복지부	8	2 (8.3)
환경부	3	1 (4.2)
고용노동부	11	4 (16.7)
여성가족부	1	1 (4.2)
중소기업청	3	0 (-)
계	62	24 (100.0)

주: ()안은 인가건수 구성 백분율임.

한편 일반협동조합의 설립신고 및 수리건수를 지역별로 살펴보면 서울수도권과 광주전남 북, 충청권 등에서 상대적으로 협동조합에 대한 관심이 높은 것으로 보인다. 구체적으로 보면 서울특별시가 309건 신고, 263건 수리로 가장 많았고, 다음으로 광주광역시가 126건 신고, 116건 수리로 뒤를 이었으며, 경기도 132건 신고, 119건 수리로 활발한 양상을 보였다. 세 지역 이외에 설립수리 건수가 많은 지역으로는 부산(68건), 전북(59건), 전남(45건), 대전(36건), 경북(33건), 충남(30건) 등의 순으로 집계되었다. 인구 규모에 비해 광주전남북 지역과 대전·충청권이 여타 지역에 비해 협동조합 설립이 활발함을 알 수 있다. 전통적인 산업체 밀도가 높고 종사자수가 많은 영남 지역에 비해 호남충청권에서 상대적으로 협동조합 설립신고 및 수리 건수가 높은 이유는 경제적인 요인 이외에도 사회문화적인 요인이 복합적으로 작용한 데 따른 것으로 보인다.

〈표 6〉 일반협동조합 지역별 설립신고 및 수리건수
(2013. 4. 30 누계 기준)

소관 지자체	신고건수 누계	수리건수 누계 (%)
서울특별시	309	264 (28.7)

소관 지자체	신고건수 누계	수리건수 누계 (%)	
부산광역시	68	68	(7.4)
대구광역시	27	26	(2.8)
인천광역시	34	29	(3.2)
광주광역시	126	116	(12.6)
대전광역시	37	36	(3.9)
울산광역시	22	17	(1.9)
경기도	132	110	(12.0)
강원도	33	29	(3.2)
충청북도	20	17	(1.9)
충청남도	32	30	(3.3)
전라북도	61	59	(6.4)
전라남도	49	44	(4.8)
경상북도	33	33	(3.6)
경상남도	26	26	(2.8)
제주특별자치도	11	10	(1.1)
세종특별자치시	5	5	(0.5)
계	1,025	919	(100.0)

주: ()안은 인가건수 구성 백분율임.

협동조합의 규모는 협동조합 사업의 지속가능성과 발전에 적지 않은 영향을 미친다. 설립 당시의 규모는 이후 변화될 수 있지만 초창기 정착과정에 중요한 요소로 작용할 수 있다. 여기에서는 협동조합의 주요한 자원인 설립동의자의 규모와 출자금 규모를 살펴보았다.

설립이 인가 및 수리된 협동조합을 유형별로 설립동의자수 규모를 분석한 결과는 <표 7>에 제시된 바와 같다. 사회적협동조합의 경우, 설립동의자수 10-29인이 9개소(37.5%)로 가장 많고 이어서 5-9인이 8개소(33.3%)로, 5인 이상 30인 미만의 설립동의자수로 출발한 조합이 전체의 70%를 상회하였다. 일반협동조합은 설립동의자수 5-9인이 600개소(65.3%)로 두드러지게 큰 비중을 차지한다. 다음이 10-29인으로 267개소(29.1%)였다. 30인 이상의 설립동의자수로 출발한 일반협동조합은 전체의 5.5%에 지나지 않았다. 설립동의자수 평균규모를 비교해 본 결과 사회적협동조합이 25.4명으로 일반협동조합 13.9명에 비해 약 1.83배 규모인 것으로 나타났다.

〈표 7〉 설립동의자수 규모별 현황

(단위: 개소, %)

	사회적협동조합		일반협동조합	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
1인~4인	-	-	2	0,2
5인~9인	8	33,3	600	65,3
10인~29인	9	37,5	267	29,1
30인~49인	1	4,2	22	2,4
50인~99인	4	16,7	18	2,0
100인 이상	2	8,3	10	1,1
전체	24	100,0	919	100
	25,4		13,9	

주: 설립인가, 수리된 협동조합들을 대상으로 분석하였음.

설립이 인가 혹은 수리된 협동조합을 유형별로 출자금 규모를 분석해 보았다. 사회적협동조합의 경우, 출자금규모 1천만원~3천만원 미만이 15개소(25,0%)로 가장 많고 이어서 3천만원~1억원 미만이 11개소(18,3%)로 1억원 이상 9개소(15,0%)까지 합치면 초기 출자금 1천만원 이상의 조합이 58,8%에 이른다. 이에 반해 일반협동조합은 사회적협동조합에 비해 상대적으로 영세하다. 출자금규모 3백만원 미만이 362개(39,9%)로 가장 많았고 출자금 1천만원 미만의 조합이 모두 651개소로 전체의 71,7%를 차지한다. 평균 출자금은 사회적협동조합의 경우 4천205만 9천원이었으며, 일반협동조합은 1천 803만 8천원으로 사회적협동조합의 출자금 규모가 일반협동조합의 그것에 비해 2,3배에 이르는 것으로 나타났다(표 8).

〈표 8〉 출자금규모별 규모별 현황

(단위: 개소, %)

	사회적협동조합		일반협동조합	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
3백만원 미만	7	11,7	362	39,9
3백만원~5백만원 미만	8	13,3	121	13,3
5백만원~1천만 미만	10	16,7	168	18,5
1천만원~3천만 미만	15	25,0	145	16,0
3천만원~1억원 미만	11	18,3	85	9,4
1억원 이상	9	15,0	27	3,0
계	60	100,0	908	100,0
평균	42,059 (천원)		18,038 (천원)	

주: 설립인가, 수리된 협동조합들을 대상으로 분석하였음.

업종별 분포는 체계적으로 정보가 입력된 사회적협동조합 61개소를 대상으로 살펴본다. 4) 큰 비중을 차지한 업종은 교육서비스업 18개소(29.5%), 보건업 및 사회복지서비스업 10개소(16.4%), 사업시설관리 및 사업지원서비스업 7개소(11.5%)의 순으로 나타났다. 건설업은 1개소, 숙박음식업은 2개소, 농림어업과 제조업은 각각 3개소(4.9%)로 상대적으로 미미하였다(표 9).

〈표 9〉 사회적협동조합의 업종별 분포

	빈도	퍼센트
농업, 어업 및 임업	3	(4.9)
제조업	3	(4.9)
하수, 폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업	2	(3.3)
건설업	1	(1.6)
도매 및 소매업	4	(6.6)
숙박 및 음식점업	2	(3.3)
전문, 과학 및 기술서비스업	3	(4.9)
사업시설관리 및 사업지원서비스업	7	(11.5)
교육서비스업	18	(29.5)
보건업 및 사회복지서비스업	10	(16.4)
예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업	5	(8.2)
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스	3	(4.9)
합계	61	(100.0)

주: 설립인가된 사회적협동조합을 대상으로 분석하였음.

설립신고가 수리된 일반협동조합의 유형별 분포를 분석한 결과, 사업자협동조합이 475개소 51.7%로 가장 많았고, 이어서 다중이해관계자협동조합 177개소(19.3%), 직원협동조합 104개소(11.3%)의 순으로 나타났다. 생산자 협동조합과 소비자협동조합은 각각 82개(8.9%), 81개(8.8%)로 상대적으로 미미한 편이었다(표 10 참조).

〈표 10〉 일반협동조합의 유형별 분포

유형	빈도	퍼센트
생산자	82	(8.9)
소비자	81	(8.8)

4) 일반협동조합의 경우 지자체별로 업종 입력범주의 수준이 다른 경우가 많아 심층적인 자료 검증을 거쳐야 분석이 가능한 것으로 판단하였다. 일반협동조합의 업종별 분포는 사회적협동조합과는 다소 다른 양상을 보일 것이다.

유형	빈도	퍼센트
직원	104	(11.3)
다중이해관계자	177	(19.3)
사업자	475	(51.7)
전체	919	(100.0)

주: 설립신고가 수리된 일반협동조합을 대상으로 분석하였음.

여기에서 살펴본 협동조합 설립 현황 결과로 협동조합의 고용효과를 추계하거나 전망하기는 어렵다. 그러한 작업은 추후 협동조합을 대상으로 한 심층적인 조사를 통해 운영 실태와 고용과 관련된 정보들이 확보될 때 기대할 수 있다. 그러나 협동조합 설립 추이나 사업내용, 유형별 분포 등을 볼 때 고용의 양과 질 두 측면에서 기여할 여지가 적지 않아 보인다.

4. 협동조합의 고용효과와 정책 발전 방향

고용효과는 협동조합의 파생효과 중 하나이다. 고용 그 자체가 협동조합의 근본적인 목적은 아니라는 것이다. 하지만 오늘날 고용위기가 세계적 이슈가 되고 있는 상황에서 협동조합의 고용효과는 새롭게 조명 받을 만하다. 더 나아가 협동조합이 정부 고용정책과 효과적으로 접합된다면 협동조합의 활성화와 발전은 물론 정부 고용정책 성과도 높이는 시너지 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대된다. 여기에서는 협동조합의 고용효과를 양적 일자리 창출 측면과 일자리의 질적 개선 측면 그리고 고용관계 차원에 미치는 효과로 구분하여 고찰하고, 협동조합의 고용효과를 높일 수 있는 정부 고용정책의 관련 이슈와 발전 방향을 살펴보기로 한다.

1) 협동조합의 고용 효과

근래 외국의 성공적인 협동조합 경험들을 토대로 협동조합이 고용문제를 해결해 줄 수 있는 대안의 하나인 것처럼 소개된다. 스페인 몬드라곤 협동조합의 사례는 협동조합이 고용위기에 긍정적인 영향을 주는 대표적인 사례로 거론되곤 한다(김성오, 2013). 하지만 현재로서 협동조합기본법 시행이 고용에 어떤 효과를 가져 올 것인지 예단하는 것은 어렵다. 언론 매체를 중심으로 사회 일각에서는 협동조합의 활성화가 고용문제 해소에

일조하리라는 기대 섞인 견해도 제기되고 있지만, 선진 외국과 달리 그 효과가 그리 크지 않으리라는 전문가들의 조심스런 전망도 있다(설광언 외, 2012).

협동조합의 고용효과는 양적인 측면과 질적인 측면으로 나누어 볼 수 있다. 양적 효과는 협동조합의 설립에 따른 일자리 양의 변동으로 볼 수 있으며, 질적인 측면은 임금이나 근로조건, 조직 내 의사결정구조에의 참여 곧 경영참여 등에서 협동조합이 양호한 일자리를 제공함으로써 고용의 질 개선에 기여하는 정도를 의미한다.

(1) 고용의 양적 효과

협동조합이 고용의 양을 늘리는 데 긍정적인 영향을 주리라는 전망이 있다. 설광언 외(2012)는 “협동조합은 일반적으로 자본집약적인 산업보다는 주민생활과 직접 관련된 서비스산업 분야나 중소기업수준의 제조업에 많이 참여하는 경향이 있기 때문에 다른 일반 기업에 비하여 노동집약적 성격이 강하다. 따라서 상대적으로 고용흡수 능력이 일반기업들 보다 크고, 경기변동에도 불구하고 생존력이나 고용유지 혹은 인력채용 면에서 기여하는 바가 크다.”고 하였다(설광언 외, 2012:28)⁵⁾

하지만 현재 가용한 자료로 협동조합 고용 인력 추이와 전망을 파악하는 것은 어렵다. 자료상으로 조합에 취업자가 있는지 여부가 불분명하고, 조합원 수, 종사자 수가 구분되지 않아 파악이 불가능하기 때문이다. 따라서 현재로서는 협동조합의 고용에 대한 별도의 조사가 없는 한, 국내외 협동조합의 사례를 통해 협동조합의 고용 증대 가능성에 대해 추론할 수밖에 없는 한계가 있다.

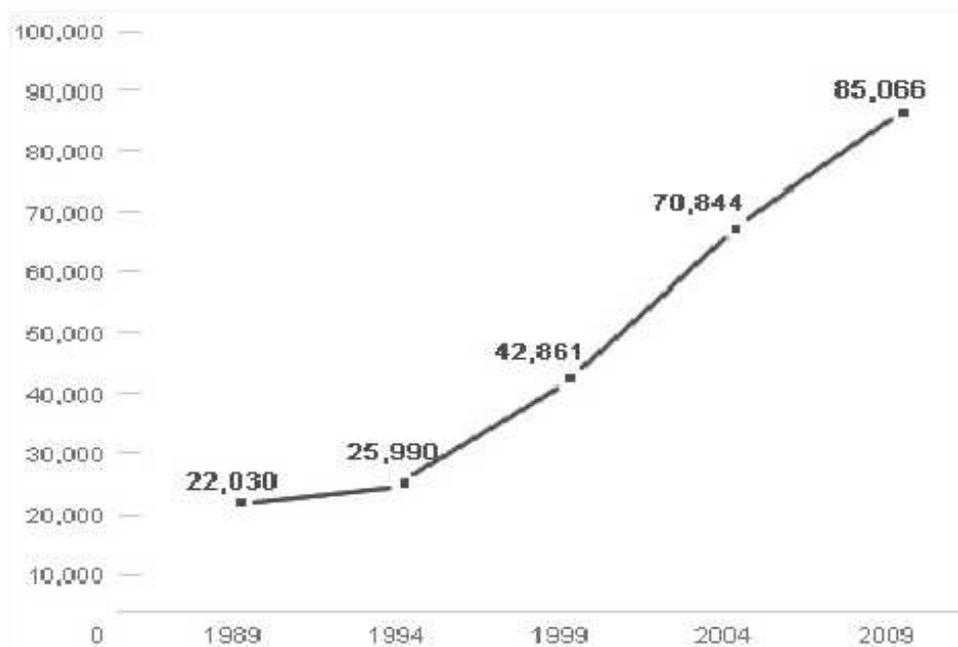
협동조합 설립에 따른 고용의 양적 효과는 기존 고용의 전환효과와 신규 일자리 창출효과로 나뉘어 나타날 것으로 보인다. 현존하는 기업이 협동조합으로 전환하면서 그 종사자들이 협동조합의 조합원으로 일하게 되거나, 새로 설립되는 협동조합이 기존 취업자를 흡수하게 될 경우 고용효과는 전환효과로 나타나게 된다. 이와 달리 새로 설립되는 협동조합이 비경제활동인구나 실업자를 채용하여 사용하게 된다면 그 경우에는 새로운 일자리를 만들어내는 신규고용효과를 낳게 된다.

성공적인 협동조합의 대표적인 사례로 거론되는 스페인 몬드라곤협동조합은 협동조합이 고용의 양적 차원에서도 괄목할 만한 성과를 보일 수 있음을 보여준다. [그림 1]은 1989

5) 물론 그 고용의 질이 얼마나 높은 수준의 일자리를 제공하는가에 대한 논란은 있을 수 있다.

년부터 2009년까지 20년간의 고용 추이를 나타낸 것이다. 1989년 2만 2천여명에 지나지 않던 몬드라곤협동조합의 종사자수가 2009년에는 8만 5천여명으로 무려 3.86배나 증가하였음을 알 수 있다. 이는 국내외의 제조, 유통, 금융 부문을 포괄한 몬드라곤 협동조합그룹 전체에 소속한 근로자 총수를 집계하여 그 추이를 나타낸 것으로 몬드라곤협동조합이 고용의 양 측면에서 괄목할 성과를 거두었음을 잘 보여준다. 특히 이 시기가 전세계적으로 경제성장이 둔화되고 경제성장의 고용유발효과가 약해지던 때임을 감안한다면 몬드라곤협동조합의 고용 성과는 매우 주목할 만한 것임을 알 수 있다.

[그림 1] 몬드라곤협동조합의 고용추이



출처: 김성오(2013).

협동조합기본법 시행 이후 국내 협동조합의 설립이 활발해 지면서 국내에서도 협동조합의 고용 창출 효과에 대한 관심도 커지고 있다. 주지하듯이 협동조합의 유형은 누가 조합원이냐에 따라 크게 다섯 가지로 나뉜다(서울특별시, 2013:16-18). 소비자협동조합, 직원협동조합(노동자협동조합), 생산자협동조합(사업자, 판매자협동조합), 다중이해자 협동조합, 사회적협동조합 등이 그것이다. 모든 유형의 협동조합이 직접 혹은 간접으로 고용창출과 관련성을 갖지만 특히 직원협동조합(노동자협동조합)과 사회적 협동조합이 고용 효과 면에서 클 것으로 기대된다. 국내외 협동조합의 사례를 소개한 자료집이나 협동조합기본법 시행을 전후 및 이후에 언론에 보도된 자료를 기초로 몇몇 사례들을 살펴보기로 한다.

2013년 1월 기획재정부로부터 사회적협동조합으로 인가받은 '행복도시락 사회적협동조합'은 대기업과 시민사회, 정부가 결합하여 결실을 맺은 우리나라 사회적 경제 부문의 대표적 성공사례이다. 행복도시락은 일찍이 2005년 결식아동과 독거노인(급식소외계층, 정부미지원자)에 대한 위생적이고 안전한 급식 제공과 소외계층(근로빈곤층 중 실직자)의 일자리 창출을 목적으로 설립되었다. 2012년 현재 전국적으로 29개소(2012년 기준)가 설립되었고, 이중 21개소가 사회적기업으로, 8개소는 자활사업단의 형태로 운영되고 있는데, 이를 위해 SK(행복나눔재단)은 시설설비비와 운영비 지원 및 사업운영관리, 정부는 제도적 기반조성과 인건비지원(사회적일자리), 지자체는 공공급식 서비스 위탁 및 수혜자 발굴, NGO는 행복도시락 센터를 운영하는 역할을 담당한다.

SK행복나눔재단의 지원 아래 전국 29개 센터에서 430명을 고용하고, 1일 평균 1만 2천 식을 매일 제공하며, 2011년 기준 220억원의 매출액을 올렸다. 행복한 도시락은 ① 식재료 검수 ② 전처리 ③ 조리 ④ 포장 ⑤ 배송의 과정을 거쳐 제조되고, 수혜자에게 개별 배송되고 있으며, 모든 과정은 HACCP에 준하는 시설과 관리규정에 따라 철저히 관리된다. 특히 SK행복나눔재단은 이를 위해 설립지원(센터 설치 및 초기운영 지원), 모델개발(사회적협동조합 모델 개발을 통한 지원), 연구개발(공공급식 메뉴 표준화, 급식모델 보급), 운영지원(위생관리, 교육지원, 운영매뉴얼 보급), 마케팅지원(브랜드 개발 관리, 프로모션)을 하고 있다.⁶⁾

고용노동부는 2013년 1월 15일 협동조합기본법 시행 이후 정부 차원에서 처음으로 동법에 의한 사회적협동조합을 인가하였는데, 카페오아시아(cafeOasia)가 그 주인공이다. 사회적협동조합은 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 비영리를 목적으로 하는 협동조합이다.

고용노동부 인가 사회적협동조합인 '카페오아시아'(cafeOasia)는 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 비영리를 목적으로 하는 사회적기업의 전형이다. '카페오아시아'는 다문화 결혼 이주여성의 자립과 한국 내 적응을 위해 운영되는 카페들이 조합원으로 참여한 소셜 프랜차이즈 브랜드로, 포스코와 사단법인 사회적기업지원네트워크가 2년에 걸쳐 결혼이주여성을 위한 다문화 사회적기업 창업지원사업을 진행해 왔고, 그 일환으로 사회적협동조합 설립을 추진한 결과 탄생하였다. '카페오아시아'라는 브랜드 이름은 국민대학교 테크노 대학원생들의 재능기부로 만들어졌다. 포스코의 후원과 세스넷의 주관으로 출범하게 된 카페오아시아는 결혼이주여성을 고용하는 카페를 운영하는 사회적기업 등의 운영을 돕기 위해 원

6) 기획재정부(2013), 「협동조합기본법 시행 100일-새로운 협동조합 시대 활짝 열리다-」, 2013.3.10. 보도자료.

재료 공동구매, 공동마케팅, 경영지원, 카페 창업컨설팅 등 다양한 지원 사업을 펼칠 예정이다.⁷⁾

전국에 400곳이 넘는 가맹점을 가진 주식회사 해피브릿지(2005년 7월 출범)는 주식회사의 간판을 내리고 노동자협동조합으로 전환하였다. 해피브릿지는 연매출 280억원, 종업원 90명의 건설한 중소기업이었는데 노동자협동조합으로 전환한 것이다. 최고 연봉과 최저 연봉 차이가 3배를 넘지 않고, 90명 직원 가운데 70% 이상이 5년 이상 장기근속자이다. 해피브릿지는 2010년부터 노동자협동조합 전환준비를 하여 이탈리아의 볼로냐를 방문하는 등의 노력을 기울인 끝에 협동조합으로 조직형태를 전환하였다(한겨레, 2013년 1월 3일자)⁸⁾.

중국음식점업체인 블랙&압구정의 창업자 채혁씨(43)는 창업 10년째인 2009년 겨울 3년 차 직원 3명에게 협동조합 형태로 운영해보자고 제안하였다. 파출수납 금융서비스를 통해 2001년 논골신협과 거래를 시작하고 이후 우수조합원이 되고, 감사이사까지 맡으면서 협동조합을 견학하기도 하면서 협동조합 전환을 결심하였으며, 2013년 3월 현재 18명의 직원이 신협을 통해 출자금을 마련해 블랙&압구정 지분의 44%를 보유하고 있다(머니투데이, 2013년 3월 8일).⁹⁾

동아일보 2013년 4월 6일자 기사는 아래와 같은 세 개의 협동조합 사례를 소개하고 있다.¹⁰⁾ 지난 1월 퀵서비스 기사 23명이 1인당 10만 원씩 출자해 '한국퀵서비스협동조합'을 설립하였다. 1만 원짜리 배달을 하면 회사에서 2300원 수수료를 떼어가고, 주문 받기 위한 프로그램 사용료, 휴대폰 요금, 기름 값, 파손보험료 등을 내면 5000원 남짓 남는 업계 관행에 대한 문제의식이 협동조합 설립의 동기가 되었다. 이들은 이를 통해 수수료를 업계관행인 23%에서 15%로 낮추는 데 성공하였고 기사들이 모여들면서 예비조합원이 80명으로 늘었다. 부엌가구협동조합도 설립되었다. 2013년 2월에 소규모 주방가구 업체들이 '한국인의 부엌가구협동조합'을 만들고, 공동으로 사용할 케이콕(K-Coop)이라는 가구 브랜드를 출시하였다. 창립조합원은 중소규모 사업자 20명이고, 예비조합원도 32명에 이른다. 충남 금산군에서 베트남 필리핀 중국 일본 등지에서 부인을 맞이한 남편 14명이 '금산다문화협동조합'을 만들어 자본금 1000만 원을 갖고 올해 깻잎농사와 홍삼 사업을 시작하였다(동아일보, 2013년 4월 6일).

경남 거창군에서는 농촌 노동력 수급 문제의 해소를 목적으로 하는 '상시고용사회적협동

7) 고용노동부 고용노동뉴스(<http://news.molab.go.kr/newshome/minmain.php?mtnkey=articleview&mkey=scatelist&mkey2=41&aid=3345>), "따뜻한 날개짓, 사회적협동조합 1호 탄생", 2013.01.15.

8) http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/568144.html

9) <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2013030814561004965&type=1>

10) <http://news.donga.com/3/all/20130406/54235574/1>

조합'이라는 이름의 사회적 기업이 설립되었다. 이 협동조합은 농촌의 일손부족 해소와 취약계층 일자리 창출을 목적으로 설립된 것으로 전국에서 네 번째, 경남에서 첫 번째로 고용노동부 인가를 받은 사회적협동조합이다. 창립총회는 조합원 57명에 의해 출자금 381만 원으로 출발하였다. 일손부족 농가와 농작업 일자리를 원하는 구직자는 누구나 조합가입 신청이 가능하며, 농가는 10만원, 농작업자는 1만 원의 출자금을 납부하면 조합원이 될 수 있다(경남신문, 2013년 4월 29일).¹¹⁾

마을 술집이 협동조합 형태로 설립된 사례도 있다. 2010년 11월 충남 홍성군 홍동면에 하나 남아 있던 호프집이 문들 달자 지역 주민 8명이 의기투합하여 협동조합 술집을 연 것이다. 이들은 동네 주민들을 설득해 100여명의 조합원, 1800만원의 출자금을 모아 보증금 없는 월 30만원짜리 가게 자리를 얻어 2011년 3월 '동네마실방 풀'이라는 협동조합 술집을 탄생시켰다. 매출은 꾸준한 상승곡선을 타면서 월평균 500~600만원 정도에 이르렀고, 빚 한 푼 없이 500만원의 적립금도 쌓았다(한겨레 2013-05-15).¹²⁾

원종욱 외(2012)는 시장에서 협동조합의 역할 전망을 1. 동종, 이종간 소상공인 협동조합의 활성화, 2. 식품산업과 협동조합, 3. 뷰티서비스산업과 협동조합, 4. 식품관련 자영업 분야, 5. 노동집약 산업에서의 직원협동조합의 역할, 6. 소비자협동조합의 활성화와 중소기업 및 재배농가와와의 상생적 발전 등의 측면에서 질적, 양적으로 분석하였다.

(2) 고용의 질에 미치는 효과

협동조합은 고용의 양에 영향을 미칠 뿐만 아니라 고용의 질에도 영향을 미치게 된다. 이는 고용안정성과 직무만족과 같은 좁은 의미에서의 일자리의 질 두 측면으로 생각해 볼 수 있다.

우선 협동조합은 경기변동에 따른 고용변동성을 낮추는 데 기여할 수 있다. 협동조합 선진국의 사례들을 살펴본 설광언 외(2012)는, "협동조합은 경기변동에 역행적인(counter-cyclical) 경향을 보이므로 협동조합 설립이 활성화될 경우 경기변동에 따른 고용변동을 축소시킬 것으로 기대"되며 "따라서 협동조합이 활성화될 경우 취업자 수, 취업률 및 고용율의 변동성이 축소될 것"으로 파악한다(설광언 외, 2012:27).

11) <http://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1070821>

12) http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/587665.html

하지만 우리나라에서는 협동조합의 활성화가 고용 안정성에 미치는 영향이 상대적으로 제한적일 것으로 보인다. 설광언 외(2012)는 “우리나라는 경기변동이 고용변동에 미치는 효과가 선진국에 비해 작은 것으로 알려져 있기 때문에, 여타 조건이 동일할 경우 협동조합 활성화가 고용 안정성에 미치는 효과는 다른 나라에 비해 다소 작을 수 있다”고 하였다(설광언 외, 2012:27)

협동조합은 조직 내 민주적 의사결정과 종업원 참여의 활성화를 통해 ‘근로생활의 질(Quality of Working Life)’을 높이는 데 기여할 수 있다. 조합원이 근로자이자 기업의 주인이기 때문에 경영성과가 투명하게 공개될 수밖에 없고 근로자들이 주인된 마음가짐으로 업무에 임하게 된다. 또한 작업조직이나 노동과정의 설계나 운영 측면에서도 조합원이 주인이자 근로자이기 때문에 인간친화적인 요소가 강화될 수 있다. 이는 결국 높은 생산성과 직무만족, 직무몰입으로 이어지며 기업경쟁력으로 이어질 확률이 높다.

(3) 고용관계에 미치는 효과

협동조합은 고용의 양이나 질에도 영향을 미치지만 집단적 노사관계나 개별적 고용관계와 같은 고용 관계에도 영향을 미친다. 설광언 외(2012)에 따르면 “협동조합은 조합원이 근로자이면서 동시에 기업의 소유주이므로 노사관계의 안정에도 기여”할 것이며, “조합원근로자는 공동소유자인 동시에 근로자이므로, 조합원총회나 대표자회의 등 다양한 대화채널과 민주적인 절차를 통해 의견을 반영하기 때문에 직장만족도가 높고 이직률이 낮은 편이며, 노사관계에서 노동자로서의 권리가 인정됨에도 불구하고 파업의 필요성을 느끼지 않”을 가능성이 높기 때문이다(설광언 외, 2012:27-28).

조합원이 근로자의 대다수를 점하는 협동조합에서는 심각한 노사갈등이나 파업이 발생할 여지가 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 경영진이나 근로자는 각자의 역량에 따라 수행하는 직무에서 차이가 날 뿐 기본적으로 조합원 혹은 준조합원이라는 신분을 공유하기 때문이다. 경영관리상의 이견은 기업주와 근로자가 명확히 분리되어 있는 영리기업에서 흔히 나타나는 노사갈등이나 파업투쟁으로 비화하지 않으며 경영진과 근로자 조합원간의 대화와 토론으로 현실적인 해결책을 찾는 것이 일반적인 양태로 정착하게 된다.

2) 협동조합의 고용 효과 제고를 위한 관련 정책의 방향

(1) 관련 쟁점

협동조합과 고용 관련 법제나 정책 사이에는 미묘한 긴장이 있을 수밖에 없다. 조합원의 자율, 자조, 협동을 기본으로 민주적 관계를 전제하는 협동조합 운동과 협동조합 관계 법령은, 노동과 자본 간의 사용종속관계 그리고 그에서 배태되는 비대칭적인 역관계에 놓여 있는 사회경제적 약자인 노동자를 보호하는 데 기본적인 목적이 있는 고용노동관계 법령과 기본적인 취지와 내용 면에서 차이가 나기 때문이다. 이러한 관계에 따라 협동조합과 고용 관련 법제도나 정책 영역 사이에는 여러 쟁점들이 놓여 있다. 주요한 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 근로기준법령의 적용 문제이다. 현행 근로기준법은 “직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자”(근로자)의 “기본적 생활을 보장, 향상시키며 균형 있는 국민경제의 발전을 꾀하는 것을 목적”으로 한다(근로기준법, 제 2조, 1조). 현행 관계 법령은 아무리 노사가 합의하였다더라도 근로기준법에 정하는 기준 이하로 결정한 단체협약의 해당 부분은 무효로 하며 관련 부분은 근로기준법의 관련 기준을 적용하고 있다. 근로기준법의 취지나 협동조합기본법의 취지 등을 종합적으로 살펴볼 때 개별적 근로기준의 법정 최저한도로써의 근로기준법의 내용이 협동조합에 종사하는 근로자 곧 협동조합 근로자에 적용된다고 해서 무리는 없을 것으로 보인다. 협동조합 종사자라고 해서 근로자로서의 최소한의 기준이나 권리가 유보될 수 있다고 보기는 어렵기 때문이다.

둘째, 집단적 노사관계의 쟁점도 존재한다. 집단적 노사관계와 관계된 노동기본권들이 협동조합 종사자에게도 그대로 보장되어야 하는가의 문제이다. 곧 노동조합 단결권, 단체교섭권, 단체행동권의 보장 문제가 제기될 수 있다. 이 문제는 보다 세부적으로 조합원 근로자의 경우와 비조합원 근로자의 경우로 나누어 생각할 수 있다. 비조합원 근로자의 경우 기본적으로 일반 근로자와 다를 바가 없으므로 노동조합 및 노동쟁의 조정법 등 노동관련법에 정한 기본적인 권리에 아무 제약이 없어야 할 것임은 자명하다. 문제는 조합원 근로자에게 노동조합 결성 및 단체교섭, 단체행동의 권한이 부여되어야 하는가에 있다. 협동조합 내 같은 조합원이라고 하더라도 경영과 노동의 기능적 분화가 분명하고 그에 따른 상이한 집단적 이해가 존재하는 경우에는 노동관련법상의 권리와 의무가 동일하게 적용될 수 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 단체행동권 역시 주어질 수 있지만 단체행동의 양태는 일반 기업에서의 그것과 달리 나타날 것이다.

셋째, 협동조합 출자금, 적립금에 대한 세제 지원 여부의 문제이다. 협동조합은 수익을 자유로이 처분할 수 있는 상법상의 회사나 영리법인과 달리 원리상 또 법제도적으로 잉여금의 일정부분(일반협동조합은 10/100, 사회적협동조합은 30/100) 이상을 법정적립금으로 적립하게 되어 있고 사회적협동조합의 경우에는 배당도 금지되어 있다. 이는 주식이나 회사채의 발행 혹은 외부차입을 통해 자본을 조달할 수 있는 일반 기업과 달리 출자금이나 적립금이 협동조합 존립의 핵심적인 물적 기반이 되기 때문이다. 따라서 이러한 협동조합 출자금이나 적립금에 대해 세제상의 혜택을 부여해도 되는지, 부여한다면 어느 정도로 하는 것이 적정한지를 생각할 필요가 있다.

넷째, 협동조합 조합원과 사회보장제도, 특히 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험) 적용 여부와 범위의 문제이다. 앞서 살펴본 스페인 몬드라곤협동조합은 국가에 의한 사회보험시스템과 별개로 독자적인 사회안전망을 구축운영하고 있다. 하지만 그것은 몬드라곤협동조합의 능동적인 선택이라기보다 본질적으로 당시 스페인 정부가 몬드라곤협동조합 조합원 노동자들의 노동자성을 인정하지 않은 데 기인한 것으로 보는 것이 타당하다. 현재 우리 상황과는 다른 것이다. 현재 정부는 협동조합정책을 적극적으로 전개하고 있고 사회보험 적용에 대해서도 이견이 없다. 따라서 이런 상황에서 협동조합이 국가 사회보험 시스템과 별도의 사회안전망을 구축할 필요는 없을 것이다. 기존의 국가 사회보험을 넘어서는 수준의 협동적 사회안전망을 만들어 운용하는 것은 조합의 능력에 달려 있을 뿐 아무 문제가 없다.

다섯째, 협동조합 종사 비조합원의 고용 및 관리 모델의 개발, 이들의 지위, 권리 범위와 한계, 조합원과의 관계 설정 문제이다. 기존의 사례에서 보듯이 협동조합이 경영하는 기업이나 조직에 조합원만 일하는 것이 아니라 조합원이 아닌 노동자 혹은 준조합원 노동자들도 일한다. 조합원으로서의 권리와 의무를 갖지 않는 비조합원 노동자의 경우 협동조합 내에서 이들의 지위와 권리 범위와 한계, 조합원과의 관계가 현실적 쟁점이 될 수 있으며 협동조합의 장기적이고 지속가능한 발전을 위해 이들의 현신성을 끌어낼 수 있는 협동조합 경영의 지혜로운 방안을 모색할 필요가 있다.

(2) 협동조합을 통한 고용의 양과 질 개선을 위한 정책 제언

협동조합을 통한 고용의 양적 증대와 관련된 정책 방향과 방안으로 다음과 같은 것들을 생각해 볼 수 있다. 우선 상대적으로 조합 규모가 크고 지속가능한 일자리를 제공할 여지가 큰 사회적협동조합의 설립을 활성화하도록 유도할 필요가 있다. 사회적협동조합 설

립 인가 추이와 실태를 면밀히 분석하여 애로점이 무엇인지 파악하고 제도적으로 보완 가능한 것들을 찾아 보완하여야 할 것이다. 이와 함께 여러 협동조합 유형 가운데 직원 협동조합(노동자협동조합)에서 직접 고용창출 효과가 가장 크다는 점을 감안하여 직원협동조합(노동자협동조합)의 활성화를 위한 여건을 조성하는 것도 중요하다. 직원협동조합(노동자협동조합)은 일자리 창출 이외에도 생산적인 노사관계 형성과 자발적인 일터 혁신을 위한 또 하나의 계기로 될 수 있다.

다음으로 고용유발효과가 큰 업종이나 직종을 판별하고 그에 적합한 지원정책을 개발하고 실시할 필요가 있다. 사회서비스업 그 중에서 특히 돌봄 부문은 고용유발효과가 매우 크다. 여성의 경제활동이 활발해지고 고령화가 빠르게 진행되면서 돌봄 노동의 수요도 빠르게 증가하고 있으며 관련된 일자리도 빠르게 증가하고 있다. 노인이나 장애인 등에 대한 요양보호서비스, 가사간병서비스, 보육교사나 베이비시터 등이 대표적인 직종이다. 하지만 현재 이들 일자리는 여성 집중도가 높고 임금 수준이 낮으며 근로조건도 열악하며 집단적 이익대표기제도 취약한 상태이다. 돌봄 서비스 영역에서의 협동조합은 이들의 일자리의 질을 개선하고 권익을 신장할 수 있는 유효한 수단이 될 뿐 아니라 궁극적으로 일자리의 양적 확대에도 기여할 것이다. 이는 결국 돌봄 서비스의 질적 수준을 높이는 데로 이어질 수 있다.

문화예술 분야의 협동조합 역시 적지 않은 고용유발 효과를 기대할 수 있다. 지난 삼십여년간 산업화와 경제성장에 치중한 나머지 문화예술 수요는 제대로 충족되어 오지 못했지만, 1990년대 이래 문화예술 산업은 대중문화를 중심으로 빠르게 성장하고 있다. 문제는 산업화에 성공한 일부 대중문화 종사자를 제외한 많은 수의 우수한 문화예술 인력들이 제대로 된 일자리와 생계수단을 찾지 못하고 있다는 점이다. 문화예술 협동조합은 문화예술의 극히 비대칭적인 상황을 극복하고 다수의 문화예술인들에게는 안정된 일자리를 그리고 문화예술 사각지대에 있는 대중들에게는 문화예술을 향수할 수 있는 기회를 확대하는 데 기여할 수 있을 것이다.

한편 협동조합의 일자리 창출 및 유지 능력을 강화하는 것에도 주목해야 한다. 협동조합은 일반기업에 비해 자본력, 판로 확보, 경영능력과 인적 자본의 면에서 취약하며 이는 일자리 창출 및 유지 능력을 제약한다. 이를 극복하려면, 일차적으로 협동조합의 자체적인 노력이 최우선적으로 필요하지만 정부 차원에서 지속가능한 발전 및 종사자의 노동생산성 제고를 위한 혁신역량, 숙련개발에 대한 효과적인 지원책을 강구할 필요가 있다. 아울러 협동조합의 취약점들인 자본조달 및 관리능력, 경영능력을 높이기 위한 다양한 컨설팅과 지원책도 적극적으로 마련되어야 한다. 개별 조합으로서 확보하기 어려운 규모의 경계를 시현하기 위해 지역, 업종, 및 유관 가치사슬별로 협동조합 간 네트워크화를

통한 시너지효과를 극대화하는 것도 필요하다.

협동조합은 일자리의 질을 높이는 방향으로 활용될 여지도 적지 않다. 요즘 특히 이슈가 되고 있는 특수고용형태노동자들의 일자리 개선을 위한 방안으로 협동조합 모델을 적극 검토할 수 있다. 오늘날 다수의 화물운송기사, 택배기사, 대리운전기사, 캐디, 학습지 교사 등이 특수 고용형태노동자에 속한다. 현재 대다수의 특수고용형태종사자들은 고립 분산된 상태에서 절대적 시장우위에 있는 기업과 거래를 함으로써 불안정한 취업상태와 부담한 비용의 부담 등의 어려움에 봉착해 있다. 이들이 사업자 혹은 생산자협동조합으로 조직하여 거래 상대방과 공정한 거래질서를 만들어 나간다면 비대칭적인 시장관계를 시정하고 보다 안정되고 양호한 조건에서 일할 수 있게 될 것이다. 정부는 그 과정에서 공정한 시장규칙의 제정자이자 집행자, 감시자로서 제 역할을 수행하여야 한다.

돌봄서비스 영역에서의 협동조합이 돌봄 일자리의 질적 수준을 높이는 수단으로 활용될 여지가 크다는 것은 주지의 사실이다. 이를 위해 이 분야에서 오랜 경험과 풍부한 노하우를 지닌 다양한 여성 시민사회운동 조직을 적극 활용할 수 있다. 특히 전국 각 지역에 뿌리를 내리고 활동해온 시민사회단체나 조직이 이 부문 협동조합의 산파 역할을 할 수 있을 것이다. 용역이나 파견노동과 같은 간접고용 일자리 종사자들의 경우 종종 중간착취의 문제에 부딪치는데 이러한 문제도 협동조합의 방식으로 풀어갈 수 있는 여지는 없는지 살펴볼 필요가 있다. 민간의 영리 용역업체와 그 종사자들을 협동조합 형태로 전환하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 하지만 이 경우에도 관건은 시장에서의 생존능력에 있으며 이를 좌우하는 자본, 판로, 경영역량과 인적자원의 질적 수준을 여하히 확보하는가가 중요하다.

5. 맺음말

협동조합과 고용 관련 정책을 고려할 때 유의해야 할 점이 있다. 이는 협동조합의 정체성과 관련된 것이다. 곧 협동조합이 고용정책사업 혹은 일자리 사업의 일환은 아니며 그럴 수도 없다는 사실이다. 본질적으로 협동조합 정책은 여러 경제사회 활동을 협동조합의 원칙과 조직 원리에 따라 할 수 있는 문을 열어놓은 것이지 그 자체가 고용일자리정책사업의 수단으로 규정될 수 없다는 점이다. 다만 협동조합이 고용정책의 유용한 수단으로 활용될 여지가 크다는 점은 사실이다. 하지만 이 경우에도 협동조합의 본질적 정체성을 훼손하지 않도록 하는 것이 중요하다. 협동조합이 정부 고용정책의 하위 범주 혹은

수단으로 전략하게 된다면 협동조합 본연의 정체성과 위상은 물론 그러한 고용정책의 지속가능성 역시 담보하기 어렵기 때문이다.

협동조합이 활성화될 수 있는 생태계를 조성하는 가운데 본연의 정체성을 지켜 나가는 다양한 협동조합들이 우리 경제사회의 한 부분으로 그 영역을 확대시켜 나갈 때 협동조합의 지속가능한 고용효과는 필연적으로 나타나게 될 것이다. 이러한 맥락에서 협동조합에 대한 정부의 지원은 재정지원과 같은 직접지원보다는 협동조합이 살아남을 수 있는 산업 및 시장생태계를 조성하는 간접지원에 보다 역점을 둘 필요가 있다. 직접지원은 대체로 감시와 통제 그리고 종속으로 이어질 개연성이 높기 때문에 협동조합의 본질적 속성인 자율에 기초한 협동을 해치기 쉽다.

고용과 관련해서도 협동조합육성의 기본 정책 방향을 적용하여야 한다. 종래의 재정지원 일자리사업과 같은 방식은 적절하지 않다. 종래 재정지원 일자리 사업은 엄청난 재정을 투입하여 대량의 일자리를 단기간에 만들었다 없애는 것을 반복해 왔고 재정효율성의 문제는 물론 노동시장의 교란과 같은 후유증도 적지 않았다. 협동조합 고용 지원 정책 역시 기본적으로 협동조합의 일자리 창출 능력 곧 경쟁력을 높이는 것을 지원하는 데 중점을 두어야 할 것이다. 비즈니스 모델 개발, 안정적인 판로 개척, 브랜드 개발과 홍보, 종사자의 능력개발 지원 등이 그러한 수단들이다. 사회적기업 정책에서 활용되고 있는 인건비 지원과 같은 방식은 필요하다면, 예상되는 효과와 부작용을 꼼꼼히 따진 후 제대로 설계한 다음에 실시하여야 한다.

참고문헌

- 강대중(2011). “사회적기업과 평생교육학: 맥락, 현상, 미래” 한국평생교육학회, 『평생교육학연구』, Vol.17 No.1, pp. 1-24.
- 고용노동부(2013). 『함께 일하는 나라, 행복한 국민-2013년 고용노동부 국정운영보고』, (2013, 3.29).
- 금재호(2013). “고용을 70% 달성을 위한 정책 과제”. 한국노동연구원 『창조경제와 고용을 70% 달성』 정책토론회 자료집, pp.105-166.
- 기획재정부(2012). 『협동조합기본법』 주요내용 및 후속과제, 2012.2.8.
- 김기태(2013). “한국 협동조합의 과거와 현재” 대한지방행정공제회 『도시문제』, Vol.48 No.533, pp.17-21.
- 김병권(2012). “소유형태의 획일화 탈피 신자유주의 위기 극복 대안”. (주)민족21, 『민족21』, Vol. - No.138, pp. 146-151.
- 김복태, 정수현(2012). “협동조합기본법 시행에 따른 여성일자리 창출 방향과 과제”. 2012년 한국정책학회 동계학술대회, Vol.2012 No.4, pp.237-265. (미완초고, 인용자제)
- 김성오(2013). “몬드라곤 협동조합의 고용창출 사례”. 『노동리뷰』 2013년 6월호.
- 김왕배(2011). “‘호혜경제’의 탐색과 전망: 유형적 분류를 중심으로”. 한국이론사회학회, 『사회와 이론』 Vol. - No.19, pp.177-213.
- 김용원(2012). “사회적 합의주의의 성공가능성에 관한 연구 - 한국과 독일 사례의 비교를 중심으로-”. 한국협동조합학회, 『韓國協同組合研究』, Vol.30 No.2, pp.79-105.
- 김종걸·전영수(2012). 『협동조합을 통한 지역활성화 선진사례 연구: 한국과의 비교분석』, 기획재정부.
- 김혜원(2012). “근로빈곤층 직업훈련의 취업 성과 연구” 韓國經濟發展學會 『經濟發展研究』, Vol.18 No.2, pp.159-194.
- 서울특별시(2013). 『협동조합 운영 사례집 - 함께만드는 협동조합 알아보기』.
- 설광언·김동석(2012). 『협동조합기본법이 경제에 미칠 영향』, 한국개발연구원(KDI).
- 엄한진·박준식·안동규(2011). “대안운동으로서의 사회적 경제 : 프랑스 지역관리기업의 사례를 중심으로”, 한국이론사회학회, 『사회와 이론』 제 18집, pp.169-203.
- 오은진(2012). “사회서비스 여성 일자리 창출을 위한 정책과제 5 : 돌봄여성노동자를 위한 사회적 기업”, 한국여성정책연구원, 『젠더리뷰』, Vol.24, pp. 79-83.
- 원종욱 외(2012). 『협동조합기본법 도입이 시장 및 사회에 미치는 영향』, 기획재정부 한국보건사회연구원.
- 유정식(2012). “한국형 노사관계와 노조의 경영참여”. 한국협동조합학회, 『韓國協同組合研究』, Vol.30 No.1, pp. 115-156.

- 장종익·박종현(2013). “사회적금융의 현황과 한국에서의 발전방향”. 한국사회경제학회 『사회경제평론』, No.40, pp. 123-159.
- 전형수, 강연우(2012). “독일 Co-op Dortmund-Kassel의 실패 사례에서 본 소비자생활협동조합의 한계와 대안” 경성대학교 산업개발연구소 『산업혁신연구』, Vol.28 No.4, pp.147-173.
- 정규호(2013). “협동조합 활성화를 위한 전제 조건과 발전 방향” 대한지방행정공제회 『도시문제』, Vol.48 No.533, pp.32-36.
- 정부관계부처합동(2012). 「협동조합 기본법」 시행과 향후 정책 방향, 위기관리대책회의 12-35-2(의결안건), 2012.11.28.
- 정성숙(2009). “유럽협동조합(SCE)의 설립방법과 지배구조에 관한 연구” 한국비교사법학회, 『比較私法』, Vol.16 No.2, pp.467-492.
- 제18대 대통령직인수위원회(2013a). 『박근혜정부 국정비전 및 국정목표』.
- 제18대 대통령직인수위원회(2013b). 『제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제』.
- 조은상(2009). “사람중심기업, 몬드라곤 협동조합(Mondragon Cooperative Corp.)의 사례” 한국인사관리학회 학술대회 발표논문집, Vol.2009 No.1, pp.1-27.
- 황덕순(2004). “사회적 기업, 사회적 일자리를 통한 고용창출” 한국노동연구원 『국제노동브리프』 Vol.2 No.5, pp.1-3.

[부록] 국정과제 10. 협동조합 및 사회적 기업의 활성화로 따뜻한 성장 도모

가. 과제 개요

- 협동조합 및 사회적 기업 활성화를 통해 지속 가능한 양질의 일자리 창출 등 '따뜻한 성장'과 '국민행복' 실현

나. 주요 추진계획

- ① (협동조합 비전 및 정책 수립) 협동조합 발전 기본계획('14~'16년) 수립 및 기존 일자리, 복지정책과 연계성 제고 정책 과제 발굴
 - 법 시행후 실태조사를 통해 '협동조합 장기정책 비전' 수립
- ② (협동조합 인프라 지원) 누구나 쉽게 협동조합을 설립·운영할 수 있도록 인프라 확충 및 정책지원 강화
 - 권역별 중간지원조직을 통해 조합설립, 인가, 감독업무 등 지원
 - 온라인 설립 신고 및 인가, 경영자료 공시 및 통계 DB구축 등을 위한 종합정보 시스템 구축, 운영
- ③ (사회적기업 활동 지원) 사회적기업 활동범위 확대 및 인증제 개선
 - 다양한 유형의 사회적기업이 확산될 수 있도록 '사회목적 판단기준' 보완 등 제도개선
 - 인건비 직접지원은 단계적 축소, 사업개발·판로개척 등 간접지원 확대 및 성과에 따른 지원 방안 마련
- ④ (사회적기업 일자리 창업 지원 강화) 예비 사회적기업 지정제 활성화, 농어촌 지역개발등 다양한 분야에서 사회적 일자리 창출 및 취업 지원
 - 맞춤형 프로그램을 개발, 청년·고령자의 사회적기업 취업창업지원 강화(예: 청년 사회적 기업 인턴제, 은퇴자 창업전문과정 개설 등)

2013년도 함께일하는재단 정책토론회
토론문

- 토론 1. 강완구 기획재정부 협동조합정책과장
- 토론 2. 강현철 한국법제연구원 입법평가실 실장
- 토론 3. 설광언 한국개발연구원 국제개발협력센터 연구위원
- 토론 4. 문보경 한국협동사회경제연대회의 집행위원장
- 토론 5. 정원각 생협전국협의회 운영위원

2013 함께일하는재단 정책토론회
한국 협동조합 발전을 위한 정책 및 법제 개선방안

토론 1

강완구 기획재정부 협동조합정책과장

1. 협동조합의 기본 성격 관련

2008년 금융위기 발생 후 고용안정성과 위기 대응능력이 뛰어난 협동조합에 대한 관심이 증대하였으며, 자본주의를 보완하는 기업조직으로서 협동조합이 각광받게 되었다. 조합원 1인이 1표를 행사하여 보수적·위험기피적으로 경영되는 협동조합이 경제위기 발생시 뛰어난 안정성을 보이고, 이는 주식회사로 대표되는 자본주의 경제에서 “기업(enterprise)”으로서 협동조합이 일정한 역할을 할 수 있을 것이라는 기대가 생긴 것이다.

협동조합에 대한 관심은 비단 경제위기의 기업모델에 한정된 것은 아니다. 과거 우리나라에는 상부상조(相扶相助)의 정신에 기반한 ‘계, 두레, 향약’ 등 다양한 협동의 문화가 존재하였다. 하지만 일제시대와 6.25 전쟁, 급격한 도시화 등을 거치면서 지역공동체를 기반으로 하는 협동의 문화가 많은 부분 사라지게 되었다. 우리나라의 낮은 행복지수의 가장 큰 원인 중 하나가 소속감 있는 공동체의 소멸이며, 협동조합은 지역기반의 인적결사체로서 와해된 공동체를 되살리는 “결사체(association)”가 될 수 있다는 점에서 의미가 있다고 보는 관점도 있다.

이렇듯 협동조합의 기본적인 정체성을 무엇으로 볼 것인지에 대한 차이는 ‘협동조합기본법’을 바라보는 관점의 차이로 이어진다. 협동조합을 “기업”의 하나로 인식할 경우 협동조합은 전형적인 영리법인으로서 단지 그 수익을 주주가 아닌 조합원이 이용실적 등에 따라 분배받는 기업형태의 하나로 인식하게 된다. 반면, “결사체”로의 성격을 강조할 경우 수익성 보다는 지속가능성, 사업성 보다는 지역사회 기여 등을 더욱 중시하게 되며, ‘영리’를 추구하는 ‘법인’으로서의 의미가 대부분 희석된다.

현재 협동조합기본법은 양자의 성격이 모두 존재하긴 하지만, “기업”으로서의 성격이 더욱 강조되어 있으며, 개정안을 통해 이러한 성격을 더욱 확고하게 하고 있다. 이는 애초에 협동조합기본법 도입의 취지 자체가 자본주의의 한계를 보완한다는 경제적 측면에서 비롯된 것이었고, 유럽 등 소위 말하는 협동조합 선진국의 사례들의 경우에도 이와 동일

한 방향으로 '진화(進化)'가 이루어지고 있기 때문이다.

다만, 영리적 목적이 강조되는 방향으로 나아가는 것이 과연 타당한 것인지에 대하여는 검토할 여지가 있다. "기업"으로서 협동조합을 강조하면 강조할수록 "결사체"로서의 성격은 사라지기 때문이다. 협동조합 자체는 영리와 비영리라는 기준에 의해 재단될 수 없는 '하이브리드(hybrid)' 영역이다. 현재 기본법에서는 영리적 목적의 일반 협동조합과 대응되는 비영리법인인 사회적협동조합을 도입하여 영리와 비영리를 모두 포괄하는 것처럼 보일 수 있으나, 일반 협동조합과 사회적협동조합 모두 그 기본 성격이 영리나 비영리의 중간적 위치에 있어서 협동조합'기본법'이 모든 협동조합 형태를 포괄할 수 있을지 의문이 있을 수 있다. 이는 근본적으로 우리나라 법 체계가 영리와 비영리의 이분법적인 구조로 되어 있다는 데에서 기인하며, 장기적으로 검토해나갈 문제로 판단된다.

2. 직원협동조합 관련

협동조합의 대표적인 형태 중 하나가 노동자(직원)들이 조합원으로 참여하는 이른바 직원협동조합의 형태이다. 근로자들이 모여서 협동조합법인을 구성하고 그 법인과 근로계약을 체결하여 업무를 수행함으로써 고용안정성을 크게 높이는 형태이다. 성공적인 협동조합의 대표사례로 언급되는 몬드라곤 역시 직원협동조합에서 출발하였으며, 우리나라에서도 '한국퀵서비스협동조합', '클린광산협동조합' 등 규모가 크지는 않지만 성공적인 직원협동조합의 사례가 속속 등장하고 있다. 다만, 이러한 노동의 형태를 고려하지 못하고 도입된 우리나라 대부분의 노동 관계 법률들로 인해 문제가 발생하는 경우가 있다.

노동자들을 규율하는 가장 기본적인 법률이라고 볼 수 있는 근로기준법의 근로자는 "직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 말한다."라고 정의 된다. 다만, 현실적으로 근로기준법의 근로자 기준은 '고용보험법', '산업재해보상보험법', '근로자퇴직급여보장법', '임금채권보장법', '최저임금법', '산업안전보건법' 등 다양한 법에서 준용되고 있으므로 현실적으로 어느 정도 범위의 제한이 필요하다. 이에 학설판례 등에서는 이른바 '지배종속관계'라는 기준을 근로자성 판단에 도입하게 된 것이다.

지배하는 사용자에게 종속되어 노동을 제공하는 자가 근로자라는 기준을 그대로 적용하면 조합원이 주인이자 근로자인 직원협동조합의 조합원인 직원을 근로자의 범위에서 제

외될 수밖에 없다. 보다 근본적으로 직원협동조합의 설립취지가 고용주가 없이 스스로가 주인이 되어 노동을 제공하는 것으로 현재 근로기준법에서 말하는 '지배종속관계' 하의 근로자에서 제외되는 것이 논리적이다. 다만, 직원협동조합을 구성하는 사람들은 사회적으로 보호가 되어야할 취약계층일 가능성이 높은 상황에서 현재의 근로기준법상 근로자의 잣대를 그대로 적용하여 근로자로서 각종 혜택을 제외하는 것이 타당한지 여부는 신중한 검토가 필요하다. 이에 대한 문제 역시 앞서 '영리-비영리 법인'의 논의와 유사하게 이제까지 구축된 근로자의 정의에 대한 사회적 합의를 근본적으로 수정해야만 해결이 가능한 문제이다.

협동조합형 노동 제공의 형태 역시 이제까지는 없었던 '하이브리드(hybrid)' 영역이다. 이제까지 우리나라에서는 존재하지 않았기 때문에 수많은 실정법들이 이를 고려하지 않고 규정된 것은 어찌 보면 당연한 일이다. 백년이 넘는 기간 동안 사회에 서서히 뿌리내려온 협동조합 선진국과는 달리 사회적 합의나 인식이 부족한 상황에서 제도를 먼저 도입함에 따라 한 번쯤 겪어야 하는 홍역이라고 볼 수 있다. 다만, 협동조합을 실제 설립한 사람들의 여론이 없는 상황에서 선제적으로 법 개정 등을 시도하기에는 추진 동력이나 논거가 부족한 상황이며, 이와 같은 고민들이 기우에 불과한 것으로 판명날 수도 있다. 따라서 앞으로 이와 관련한 사항들을 주시하면서 필요에 따라 법제도 개선을 추진하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

3. 결어

협동조합기본법의 의미를 가장 간단하게 표현하면 협동조합이라는 '법인격'을 신설한 것이라고 할 수 있다. 협동조합이 자본주의의 한계를 치유보완하듯이, 우리의 영리·비영리, 사용자근로자의 중간적 영역을 인정하는 법 체제 개선의 시발점이 되기를 기대해 본다.

토론 2

강현철 한국법제연구원 입법평가실 실장

먼저, “한국 협동조합 발전을 위한 정책 및 법제 개선방안” 정책토론회에서 토론을 맡게 된 것을 영광으로 생각합니다. 저는 법적인 관점에 있어서 협동조합의 과제와 전망을 중심으로 토론을 진행하고자 합니다.

본질적으로 우리나라 협동조합은 특수법인 형태의 직능별 협동조합의 형식으로 발전되어 오다가, 「소비자생활협동조합법」이 제정된 이후 본격적인 협동조합의 시대를 맞이하였습니다. 이것은 자율조직체로서의 협동조합의 본질을 이식시키고, 이해시키는 것에 많은 한계를 주고 있는 것은 사실입니다. 따라서 본격적인 협동조합의 발전을 위한 입법적 태도에 관하여는 많은 사회적 논의와 철학적 접근은 물론 현실적인 인식의 공유가 필요한 부분이었습니다. 하지만, 현실적인 공감대가 형성되지 못한 시점에 입법이 이루어짐으로써 협동조합에 관한 새로운 전환을 요구하고 있는 것이 또한 현실입니다.

이러한 점에서 현실적 공감대로서의 협동조합의 활성화와 정착에 관한 논의와 입법적 관점에서의 협동조합의 제도화와 정착이라는 과제를 동시에 가지고 있는 것 또한 사실입니다. 이러한 관점에서 이번 정책토론회가 공감과 정착을 위한 좋은 논의의 출발점이 되었으면 하는 바램입니다.

「협동조합기본법」 제정과정의 논의를 살펴보면, 협동조합이 가지는 본질과 제도적 관점 등에 관한 깊이 있는 논의를 진행하기 보다는 세계협동조합의 해에 대비하는 차원에서의 정책적 필요성을 입법적으로 대응하는 형식으로 제정되었음을 알 수 있다. 이러한 점은 기존의 특수법인 형태의 협동조합은 별론으로 하더라도 소비자생활협동조합과의 관계 등에 관한 입법적 관련성에 관한 점검과 논의는 필수적이라 할 것이다. 하지만, 이러한 논의 역시 입법적 배제의 방법으로 회피하고 있는 모습에서 협동조합의 제도화에 관한 확신과 필요성에 관한 불확실성을 파악할 수 있습니다.

협동조합기본법의 본질적인 내용에 대하여 살펴보면, 협동조합을 법인으로 하는 것은 조직활동의 동일성을 보장하는 법인이론적 측면에서 적절한 방안이라 할 수 있지만, 협동조합과 사회적협동조합을 구분하는 입법정책은 보다 많은 논의를 필요로 하고 있음을 알

수 있다. 이미 협동조합은 그 사회적 성격을 내포하고 있는 것이며, 기존의 영리와 비영리의 중간적 형태의 조직적 성격을 가지는 것으로 인식되고 있다. 이것은 협동조합이 제3섹터, 제3의 경제영역 등으로 논의되는 것과 그 맥을 같이하고 있으므로 사회성을 강화하는 단일성을 기반으로 하는 협동조합의 입법적 논의가 필요하지만, 그 조직적 성격의 차별성을 제도적으로 혹은 입법기준으로 나눌 수 없는 중간영역의 조직을 영리성이라는 매우 불명확한 개념으로 구분하고 있다는 점에서 입법론적 접근의 제고가 필요한 부분이라고 할 것이다. 이와 더불어 연합회에 있어서도 총괄적 관리기구로서의 중앙회나 지역조직이 아닌 또 다른 협동조합을 인정함으로써 유사한 성격의 법인격을 가진 협동조합을 4가지로 인정함으로써 입법적 규율과 관리에 기본법 자체적 모순이 나타나고 있다.

다만, 발표문에서 자율성을 강조하면서 협동조합의 조직성격을 법인으로 강제하는 것에 의문을 제기하는 견해에는 동의하기 어렵다. 왜냐하면, 현대 사회에 있어서 거래관계의 명확화와 거래주체의 동일성은 회사·법인 등 모든 조직체에 요구하게 되는 최소한의 요건이라 할 것이다. 협동조합의 법인격 부여를 헌법상의 결사의 자유 침해로 해석하는 것은 보다 신중한 접근이 필요한 부분으로 판단된다.

현행 협동조합기본법은 본질적으로 소비자생활협동조합과의 관계를 어떻게 제도적으로 정립할 것인가의 문제를 남기고 있다. 지금과 같이 별도의 협동조합 조직으로 인식하는 경우에는 동일한 협동조합에 관한 법률적 규율의 차이로 인한 혼란이 발생할 수 있다는 점에서 양자간의 규율관계를 새롭게 정립하는 노력이 필요할 것이다.

새로운 협동조합의 유형들이 다양한 형태로 나타날 수 있다는 점에서 기본법을 근거로 별도의 영업과 연계된 독립된 협동조합에 관한 입법적 규율을 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 본질적으로 기본법은 협동조합에 관한 기본적 법률관계를 규율하는 것을 목적으로 하는 것이므로 개별적인 협동조합활동과 업무와 연계된 협동조합과 결합된 새로운 유형의 협동조합의 입법적 지원이 필요할 것이며, 이에 관한 다양한 사회적 논의가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

이것은 기본법으로 협동조합에 관한 모든 입법적 현황과 문제점을 해결하기 보다는 새로운 유형의 조직체로서의 협동조합을 개별 법률에 적용될 수 있도록 각 분야별로 나타나는 입법적·제도적 문제점을 개별법률의 제개정을 통하여 적극적으로 반영하여야 함을 의미하는 것이다.

공무원의 협동조합 활동보장에 관하여는 보다 신중한 접근이 필요할 것입니다. 공무원을

영리·비영리를 불구하고 이해당사자의 지위를 가지는 경우가 많으므로 직접적 이해당사자의 조직에의 참여는 필연적인 이해관계에 따른 문제가 발생할 수 있으므로 이에 관하여는 신중한 접근이 필요할 것입니다. 이와 관련하여 지자체의 협동조합 참여 역시 직접적인 간여보다는 사업과 연관된 업무적 관련성을 중심으로 참여하는 것이 적절한 방법이 될 것입니다.

조세와 기업에 관한 사항은 기존의 회사 등에 관하여 적용되는 사항을 협동조합이라는 새로운 조직체에도 광등의 원칙 차원에서 동일하게 적용하기 위한 입법적 대응은 필수적인 사항입니다. 다만, 협동조합이므로 이에 대하여 특별한 지원이나 특례를 두는 것은 매우 신중한 접근이 필요한 부분입니다. 협동조합은 국가와 사회에서 활동하는 일반조직체로서의 성격을 가지는 것이지, 특별한 조직체로서의 지원과 특혜의 대상은 아니라는 점을 명확히 할 필요성이 있습니다. 물론 이러한 활동의 결과가 사회적으로 유용한 활동으로 나타남으로써 입법적·제도적 지원이 요구되는 경우는 적극적 검토가 필요한 부분일 것입니다.

아울러, 제가 협동조합 논의의 장에서 항상 주장하는 사항은 조직체로서의 협동조합과 사업운영의 주체로서의 협동조합은 구분하여야 합니다. 회사가 설립을 위한 활동과 영업을 위한 활동이 별도의 활동인 것과 동일합니다. 기본법은 본질적으로 협동조합의 조직을 위한 법률이므로 기본법의 내용에 영업이나 운영에 관한 사항을 담거나 특례나 지원사항을 담는 것은 일반법으로서 기본법의 성격과 맞지 않는 입법적 태도라고 할 것입니다.

협동조합은 입법적으로는 물론 정책적인 관점에서도 이제 출발점에 있는 제도입니다. 많은 관심과 정착을 위한 노력을 기울이는 것은 반드시 필요한 사항이지만, 과도한 의미부여와 이 시대의 만능열쇠일 것이라는 환상을 가지거나, 조직체로서의 협동조합에 관한 부정적 미래 등을 지나치게 강조하는 것은 적절한 태도는 아니라고 할 것입니다. 협동조합의 미래를 위한 모든 노력에 밝은 태양이 함께하기를 기원합니다. 감사합니다.

토론 3

설광언 한국개발연구원 국제개발협력센터 연구위원

〈강희원 교수님의 발제문에 대한 의견〉

P.23

발제자가 주장하시는 바와 같이, 협동조합기본법은 선언적인 내용을 중심으로 이상적인 기본법이 되어야 한다는 입장에서 보면, 농협 등 기존 협동조합들이 협동조합기본법의 적용에서 제외된 것은 분명히 잘 못된 것으로 보이겠지만, 만약 2011년 당시에 농수협 등을 포함한 기존의 모든 협동조합을 아울러는 기본법을 추구하였다면, 기존 조직들의 로비력이나 조직적임 힘 등을 고려했을 때, 과연 기본법통과가 가능했을지 의문임.

현재의 협동조합기본법이 미진하긴 하지만, 기존조직의 큰 반대가 없는 가운데 기본법이 먼저 통과되어 새로운 협동조합의 설립이 가능하도록 된 것은, 우회한 측면이 있지만 차선의 선택이라고 볼 수 있음.

이 기본법에 의하여 새로운 형태의 다양한 협동조합들이 생겨나고, 이들이 뿌리를 내리고 잘 운영되어, 협동조합 생태계를 잘 조성해 나간다면, 새로운 협동조합들의 발언권이 강화되고 국민의 지지가 뒷받침이 되어, 머지않아 우리가 바라는 '이상적인 협동조합기본법'의 제정이 손쉬워 질 수 있을 것임.

p.24

“협동조합청” 설립 주장은 신중히 생각할 필요가 있음.

대부분의 사람들은 어떤 산업이나 사회정책적인 분야를 발전시킬 필요가 있다는 생각이 들면, 우선적으로 그 분야를 전담하는 정부의 독립된 조직을 설립해야 된다고 요구하고 주장함. 이는 그 조직이 생기면 자신들의 분야를 정부가 관심을 갖고 챙겨서 빨리 육성시켜줄 것이라는 기대가 반영된 것으로 해석할 수 있음.

그러나 유감스럽게도 어떤 경우이든지 불문하고, 정부조직이란 일단 만들어지면 자체

의 존재를 위해 일과 조직을 확장하는 속성이 있게 마련이고, 조직의 확장이나 혹은 조직의 유지를 위해, 불요불급한 정책이나 제도의 입안, 집행, 예산화보노력 등이 따르기 마련임.

이는 곧 자조조직인 협동조합에 대한 관의 개입을 심화시킬 가능성이 커질 뿐만 아니라, 정부의존적인 협동조합들이 득세하여, 이들을 중심으로 한 협동조합 생태계가 조성될 위험이 있음. 이는 분명 바람직한 모습이 아님.

p.27

(3) 협동조합의 운영자본 자체조달방식의 제도화 관련

이 주제의 첫 번째 단락과 두 번째 단락이 전달하고자하는 의미나 주장이 현재로서는 명확하지 않아서 추가적인 부연설명이 필요하다고 봄. 특히 현재의 기본법이 왜 근로자협동조합을 촉진하는데 부족하다고 판단하시는지? 좀 더 구체적인 부연 설명이 필요하다고 봄.

뒤에서 사회적 근로자협동조합의 자본조달이 용이하지 않기 때문에 출자만 하는 조합원의 존재를 인정할 필요가 있다는 점을 언급하시고 계시지만(아마도 법인 등의 기부자를 조합원으로 인정하는 것을 염두에 둔 것으로 보임), 이는 조합원자격에 관한 협동조합 정관에 관한 사항이 아닌가요? 따라서 협동조합기본법은 아니지 않은가? 하는 의문이 듬.

추가적으로 발표자께서는 기본법은 가능하면 선언적 성격의 법률조항들로 구성되는 것이 바람직하다는 입장을 견지하시는 것으로 아는데, 지금의 주장은 이와는 달리 너무 구체적인 특정사항을 기본법에 반영하는 모순이 발생하게 된다고 생각함.

발제자께서는 프랑스 경우를 예로 드셨는데, 혹시 도움이 될까 해서 “근로자 협동조합의 운영자본 자체조달방식”과 관련하여, 퀘백의 케이스를 참고로 말씀드리고자 함. 퀘백의 경우, 직원(노동자)주주 협동조합 방식이란 것이 있음. 이는 지원들이 협동조합(worker-shareholder co-op)을 결성하여 자신들이 근무하고 있는 사업체의 주식지분을 공동으로 구입하고, 이 협동조합이 소유하고 있는 지분만큼의 의결권(stock voting right)을 공동으로 행사(협동조합정신에 따라 개인별 주식보유수에 관계없이 1인 1표 원칙을 적용)하는 것임.

이러한 모델이 가지는 장점은 자신이 몸담고 있는 사업체의 자기자본 확충에 기여할 뿐만 아니라, 직원이 의결권을 갖고 의사결정에 참여하기 때문에, 구조조정이나 고용유지

등의 특면에서 근로자의 입장을 강화시킬 수 있다는 점임.

p.31

조합원의 유한/무한책임 문제

“생산협동조합의 경우...무한책임을 책임을 부담하는 것이 조합원의 적극적인 참여와 관여를 유발하기 때문에 협동조합의 기본이념과 어울릴 것이다.”라고 언급하셨는데, 일견 타당한 것처럼 보일 수도 있지만, 특히 생산자협동조합의 경우 경영의 부침에 따라 조합 부실의 가능성이 높을 수 있는데, 무한책임을 부여할 경우 무한책임의 위험부담 때문에 조합설립을 회피할 가능성이 더 크다고 봄.

p.31

협동조합의 잉여금이 있을 경우, 자기자본의 3배에 이를 때까지 잉여금의 일정비율(일반 협동조합 10%, 사회적 협동조합 30%)을 법정적립 하도록 하는 강제조항에 대하여, 발제 자체서는 지나친 규제로 보고, 그리고 그 수치의 근거가 없을 지적하고 조합원의 자율에 맡길 것을 주장하심. 수치의 근거에 대해서는 수궁할 수도 있지만, 이 조항은 근본적으로 협동조합이 생소한 한국적 상황에서, 그리고 외부자금조달이 여의치 않은 현실도 고려해야 함. 협동조합은 원래 내부축적 자산을 가지고 있어야 생명력이 강하고, 외부경기 변동에도 잘 견딜 수 있다는 점이 고려된 것으로 이해할 수 있음.

그리고 이 조항들은 발제자가 바로 다음 절에서, “물론 협동조합기본법의 시행초기에는 알팍한 탐욕에 ... 쉽게 돈 벌수 있는 사업수단인 것처럼 인식하여 협동조합을 우후죽순으로 설립할 우려가 있다.”(p.23) 라고 지적하신 그 우려대로, 한국의 경우 초기에 협동조합에 대한 이해부족과 협동조합설립을 사익수단으로 잘못 이용하려는 사람들의 무분별한 설립과 조합원모집(?)으로 피해계층이 생기는 것을 방지하여, 협동조합의 초기 생태계가 오염되지 않도록 하려는 노력의 일환으로 이해하는 것이 맞다고 봄.

끝으로 발제자가 지적하신대로 정부가 우선적으로 해야 할 일은 법적규제가 아니라 협동조합에 대한 교육과 계몽이라는 주장에 동의함. 그럼에도 불구하고, 한편으로는 협동조합의 무분별한 설립과 그에 따른 폐해, 그리고 정치적 이용에 대한 우려가 상당히 있는 것이 엄연한 사실인 만큼, 최소한의 안전장치에 대한 필요성도 감안해야할 사항이라고 봄.

〈장흥근 연구위원님의 발제문에 대한 의견〉

p.61

“협동조합의 출자금이나 적립금에 대한 세제상의 혜택을 부여하는 문제와 어느 정도가 적절한 지에 대해서 생각할 필요가 있다는 주장은 일리가 있다고 봄. 특히 금융접근이 어려운 한국의 초기 협동조합의 발전단계에서는 고려해 볼 만한 사항이라고 봄.

p.69

발제자가 협동조합이 고용정책사업 혹은 일자리 사업의 일환이나 일자리사업의 수단으로 규정되어서는 안된다는 주장에 동의함. 흔히 이러한 원칙을 무시하거나, 혹은 알고 있으면서도 정부는 가끔 정치권이나 고위정책당국이 일자리창출과 고용의 중요성을 강조하게 되면, 그 목적을 위하여 무리한 접근을 하는 경우가 있는데 이는 조심할 사항임(일부에서 사회적 기업이 노동정책의 일환으로 취급되어 부작용이 발생하고 있다는 지적을 유의할 필요)

토론 4

- 협동조합 정책 및 협동조합기본법에 대한 몇 가지 단상들 -

문보경 한국협동사회경제연대회의 집행위원장

1. 강희원 교수님이 발제문에서 제기하고 있는 협동조합기본법이 명칭과 달리 협동조합의 모범이 되지 못하고 작은 협동조합을 위한 법적 근거로 작용하는 또 다른 특별법이라는 구조적 모순에 대해 공감을 한다. 또한 일반협동조합과 사회적협동조합을 병렬적으로 다루고 있어 협동조합의 비영리적 성격이나, 지역사회 기여라는 보편적 성격을 담지 못하고, 비영리협동조합과 영리협동조합이라는 잘못 된 인식을 만들고 있다는 점에서 깊이 공감하고 있다.

위의 2 가지 문제는 2010년 결성 된 ‘협동조합기본법 제정 연대회의’ 에서도 제기되었던 문제이기에, 협동조합기본법 제정 연대회의의 맥을 잇고 있는 ‘한국협동사회경제연대회의(이하 연대회의)’의 제도개선분과에서는 협동조합기본법의 전면 개정을 검토하기도 하였다.

전면 개정 방향으로는 협동조합기본법을 협동조합 일반법으로 성격을 갖게 해 설립 및 운영의 최소한의 근거를 제시하고, 특별법으로 유형별 협동조합에 관한 법을 두는 방안, 또 다르게는 기본법의 구성을 일반사항과 유형별 협동조합을 각각의 장으로 구성하는 방안이었다.

2. 강의원 교수님의 발제문에 별첨되어 있는 관계법령 개정 의견은 연대회의에서 마련해 놓은 개정안과 맥락을 같이 하고 있을 뿐만 아니라 더욱 풍부하다 할 수 있다. 특히 헌법 제119조를 수정해 협동경제가 우리 사회의 경제질서의 근간이 되도록 한 것은 연대회의에서도 제기하고 있지 못한 것으로, 매우 적극적인 의견이라 생각한다. 또한 사회·노동편에서 조합원인 직원에 대해 고용보험과 산재보험의 적용에서 배제 되지 않도록 한 것은 논란의 소지를 없애고, 나아가 노동자협동조합을 활성화 할 수 있는 환경이 될 수 있다고 생각한다.

3. 기획재정부는 법 개정의 필요성에 대해 첫째, 법리적 흠결을 보완하고, 둘째, 협동조합의 지속적 성장을 도모, 하기 위한 것이라 밝히고 있다. 협동조합의 양적 성장이 급격

히 이루어지고 있는 지금 적절한 조치라 생각한다. 그러나 ‘협동조합기본법 일부개정안’의 내용이 협동조합의 지속적 성장을 담보할 수 있는 것이라고 판단하기는 어려울 것 같다. 지속적 성장을 담보할 수 있는 환경 조성과 관련된 조항이 턱없이 부족하기 때문이다.

기획재정부의 개정방향에서 두드러지게 나타나고 있는 경향은 ‘규제 강화’이다.

사도지사의 감독 조항(개정안 제70조의 2), 출자금 환급 제한(개정안 제89조), 임원의 임기 제한 규정(개정안 제35조), 임원의 범죄경력 조회(개정안 제36조) 등의 조항 신설에서 나타나고 있다.

- 협동조합에 대한 감독조항이나 임원의 범죄경력 조회 등은 상법에서 찾아 볼 수 없는 조항이며, 선하지 않은 의도를 갖고 협동조합을 만드는 것을 경제하고, 정치적 목적을 갖고 설립하는 협동조합을 규율하기 위한 것이라는 기획재정부의 의도와 달리, ‘확인할 필요가 있는 경우’라는 문구를 근거로 특정의 협동조합을 표적으로 삼아 사도지사의 권력 남용과 정치적으로 악용될 수 있는 여지를 두고 있다.
- 임원의 임기 제한 규정이나 출자금 환급 규정 제한은 협동조합의 운영 자치에 관한 사항으로 법에서 규율할 문제가 아니라 협동조합의 정관으로 정하도록 하는 문제이다.
- 특히 출자금 환급 제한은 ‘그 회계연도 출자금 납입 총액’의 3배에 도달하기 전까지 조합원의 출자금 환급을 정지하고 있는 조항이다. 사회적협동조합의 자기자본을 강화하고, 출자금 환급에 의한 자본 감소가 미치는 영향을 최소화 하려는 의도로 이해된다. 그러나 이는 조합원의 재산권 행사를 제약하는 측면을 지니고 있어 사회적협동조합을 위축시키는 요소가 될 수 있다. 또한 출자금 납입 총액의 변동성과 그의 3배라는 것이 비현실적인 것이 되어 출자금 환급이 실제적으로 이루어지기 어려운 상황도 예상 이 된다. 이 경우 사회적협동조합은 ‘소자본 재단법인’화 되는 경향을 보이게 될 것으로 판단된다.

4. 장흥근 연구위원님의 발제문 중 맺음말에서 서술하고 있는 ‘협동조합이 고용정책사업 혹은 일자리 사업의 일환은 아니며 그럴 수도 없다는 사실이다. 본질적으로 협동조합 정책은 여러 경제사회 활동을 협동조합의 원칙과 조직 원리에 따라 할 수 있는 문을 열어 놓은 것이지 그 자체가 고용일자리정책사업의 수단으로 규정될 수 없다는 점이다.’라는 시각에 전적으로 동의한다. 그렇기에 협동조합 정책입안자들은 이점을 충분히 고려해야 할 것이다.

- 협동조합의 설립이 가장 활발한 서울시를 기준으로 살펴보면, 5월말까지 설립된 348개의 일반협동조합에는 9,503명의 조합원이 참여하고 있으며, 이들에 의해 조성된 출자금은 61억 7,565만원이다. 평균적으로 1개의 협동조합 당 조합원 19명, 출자금 약 1,775만 원에 해당된다. 그러나 이는 평균일 뿐, 실제 상황은 조합원 10인 미만의 협동조합이 208개로 59.8%를 차지하고 있으며, 이중 조합원이 5인인 협동조합은 88개로 10인 미만 협동조합의 42.3%를 차지하고 있다.

또한 1천만 원 이하의 출자총액으로 설립된 협동조합이 72.4%를 차지하고 있다. 심지어 출자총액이 500원인 협동조합도 등장을 하였다.

- 협동조합의 규모 측면에서 볼 때 현재 필요한 정책은 소규모 협동조합의 사업안정화 정책이다.

5. 협동조합기본법은 구조적으로 볼 때 사회적협동조합을 중심으로 편재되어 있다고 여겨진다. 그런데 현실에서 사회적협동조합은 왜 적을까라는 것을 생각하게 된다.

- 사회적협동조합은 5월말 현재 37개가 설립되어 있다. 일반협동조합에 비해 신청도 적고(사회적협동조합의 17배), 신청대비 인가율은 50%(일반협동조합의 수리율은 92.5%)를 차지하고 있다. 사회적협동조합 신청이 적은 탓이기도 하지만, 행정처리 기간이 60일로 일반협동조합의 2배의 시간이 걸리는 것이 영향을 주고 있다.

- 그러나 더 본질적으로는 사회적협동조합이 갖고 있는 매력일 것이라 본다. 우리사회는 사회적기업육성법에 의한 사회적기업이 이미 존재하고 있다. 사회적기업과 미션 수행에 있어서 차이가 없는 사회적협동조합은 사회적기업에 비해 우호적인 사업 환경(재정 지원, 세제 혜택 등)이 조성되어 있지 않아 사업 주체에게 저울질을 하게 만드는 요소가 된다.

- 사회적협동조합은 법인격임과 동시에 사회적 미션에 관한 내용을 함께 규율하고 있어 이중적 성격이 지니고 있다. 아마도 우리사회에서 법인격이나 협동조합의 법적 실체를 인정하는 협동조합기본법이 먼저 제정되고, 사회적기업육성법이 제정되었다면 협동조합의 사회적기업이라 할 수 있는 사회적협동조합에 대한 혼란이 없지 않았을까 한다. 이 경우 '사회적기업육성법에 의해 인증 받은 협동조합을 사회적협동조합이라 한다'로 정리하면 명쾌했을 것이라 생각된다. 그리고 사회적협동조합에 대해 협동조합기본법을 통해서 규율하고 싶다면 지금처럼 사회적협동조합에 대한 장을 별도로 두어 보충하는

관계를 설정하면 사회적기업과 사회적협동조합에 대한 시민들의 혼란을 최소화 하고, 돈을 놓고 저울질 하는 경향도 줄이고, 행정비용도 줄일 수 있지 않았을까 싶다. 이 부분에 대한 법적 검토를 요청한다.

- 협동조합기본법의 전면개정이 당장에 이루어질 수 있는 것이 아니라 한다면, 사회적협동조합의 인가와 함께 사회적기업의 지위 부여를 일원화하는 정책이 필요하다. 물론 이를 위해서는 사회적협동조합의 주 사업량 40%가 사회적기업의 인증 요건인 50%로 상향조정될 필요가 있다.

6. 협동조합 관련 입법과 정책에 있어서 현 시기에 필요한 것은 규제 이전에 자율과 자생력을 높일 수 있는 환경을 제공하는 것이다.

- 자율성은 책임성을 전제로 하여야 하며, 책임성은 협동조합에 대한 이해와 통찰에서 비롯된다. 협동 경제의 경험이 부족한 우리 사회에서 많은 시행착오와 주체들의 자정 노력이 이루어질 수 있는 절대적 시간을 필요로 한다. 따라서 협동조합이 쉬울 거라는 인식을 조장하거나, 설립하고 나면 지자체나 정부가 어찌 해 줄 수 있을 것이란 기대를 품게 하는 요소들은 배제되는 것이 필요하다. 이를 위해서는 정책 수단으로 협동조합을 접근하는 정부의 입장이나, 경쟁적으로 협동조합 설립을 유도하는 지자체의 정책은 재고되어야 한다.

- 자생력을 높이기 위해서는 정부의 직접적 지원보다는 협동조합이 기업 활동과 조직 운영 과정에서 겪게 되는 불합리한 요인을 제거해주는 것이 시급하다.

노동자협동조합의 노동관계, 프리랜서 및 회원제 노동자들의 동업자협동조합의 경우 근로계약을 체결하지 않아도 고용보험과 산재보험이 적용 될 수 있도록 하는 확대된 노동관계법의 적용을 통해 협동조합에 참여하는 노동자 조합원의 위험을 줄이는 것이 필요하다. 또한 인적 결합체라는 이유로, 책임이 분산된 구조를 이유로 협동조합의 경영안정성과 신용평가를 일반기업에 비해 불리하게 적용하는 일은 없어야 할 것이다. 여타의 기업들에 비해 차별받지 않을 수 있도록 협동조합의 기업으로서의 지위를 명확히 하는 것이 필요하다.

- 협동조합간의 협동과 개인간의 협동을 제약하는 규제는 없어야 한다. 이와 관련해 협동조합 및 조합원들에게 필요한 것은 기금의 구성과 공제 활동 등이다. 협동조합에 있어서는 연합회 차원에서 기금조성과 공제 기능을 인정하는 것이고, 개인에 있어서는

소액대출과 상호부조를 주 사업으로 할 수 있는 사회적협동조합의 인정이다. 주체들의 자율성에 기초한 협동조합의 활성화를 기대하는 정부 입장에서 협동조합을 활성화 할 수 있는 가장 기본적인 것을 법적으로 인정하지 않는다는 것은 논리 모순이다.

- 협동조합의 설립과 운영을 뒷받침 할 수 있는 창업인프라가 부족한 상황에서 중간지원 조직을 통한 협동조합 지원을 쉽게 생각할 수 있을 터인데, 이는 경계해야 할 요소이다. 기존의 경험을 통해 볼 때, 중간지원 조직을 통한 지원 사업이 당사자들의 주체 역량을 강화하기 보다는 중간지원조직의 조직 보존 논리로 왜곡되는 현상을 빚고 있기 때문이다. 그러나 협동조합 연합회의 성장을 통해 단위협동조합에 대한 지원과 조직화가 이루어지기에는 상당한 시간이 소요 될 것으로 보이기 때문에 공백이 발생하고 있는 현실적 문제가 있다. 이의 해결을 위해 8개 협동조합 개별법에 의해 설립한 협동조합과의 협동을 촉진하는 것을 대안으로 모색해 볼 수 있다. 농협은행과 신협, 새마을금고 등이 협동조합 금융으로 역할 할 수 있도록 제도적 근거를 보완하고, 규제 완화를 통해 협동조합간의 협동을 촉진 할 수 있는 환경 조성이 필요하다. 또한 중소기업 협동조합중앙회를 중심으로 전개되는 공제사업이나, 사업자금 지원 등의 서비스를 신규협동조합이 이용 할 수 있도록 대상 범위를 넓히는 것 또한 필요하다.

토론 5

- 협동조합 영역 확대를 위한 토론문 -

정원각 생협전국협의회 운영위원

I. 발전을 위한 법적 과제

1. 기본법 제정 배경

- 한국의 협동조합 역사는 민간 협동조합은 93년, 관계 협동조합은 106년이 되었음.
- 현장의 요구, 농민이 6% 이하로 줄고 있는데 농협은 농민 생존에 관심이 없고 대안 농업 조직은 만들 수 없게 되어 있음. 노동자들은 협동조합을 만들 수 있는 법적 근거가 없음. 1980년대 말부터 노동자협동조합을 시도했지만 대부분 실패했음.
- 기본적으로 한국 사회는 시민들의 자율로 의해 결사체를 만드는 방식이 아니라 규제를 중심으로 했음. 특히, 사업을 하는 조직은 세금과 자산 소유권의 문제가 있기 때문에 법적 근거가 없으면 어려움.
- 그러므로 협동조합기본법은 기존의 국가조합주의의 잔재가 있는 현실에서 불가피성이 있었음. 학회에서 먼저 논의되고 민간이 제안한 것임.
- 이후 기본법과 8개의 개별 특별법 모두 손질을 해야 할 것으로 보임.

2. 발제자의 개선 방안에 대한 논의

- 협동조합청은 무리임. 민간 협동조합 자율과 독립을 강화해야하는 시기
- 일반 협동조합과 사회적 협동조합의 상호 전환 가능성은 찬성. 정부가 사회적 협동조합을 일반 협동조합으로 옮기지 못하게 하는 것은 사회적 협동조합을 통해 받은 세계 혜택 등을 사업 청산 시에 조합원들이 나누어 가지지 못하게 하려고 하는 것으로 보임. 정부의 입장도 맞음.
- 그러므로 방법은 일반 협동조합을 사회적 협동조합과 같이 청산 시에 조합원 출자만 돌려주고 남은 재산은 사회화하는 사회적 협동조합 방식의 법률 필요.
- 협동조합 상호 금융 필요하다고 동의함. 대신 돈에 대한 도덕성 높이는 일도 함께.
- 일반 협동조합 공제를 하는 것도 빨리 허용. → 일본보다 금액 크게. 실질적 도움
- 기타 제안 대부분 찬성.

3. 추가 논의

- 비조합원 이용 문제를 풀어야함.
- 소비자협동조합 성격에 비조합원 이용금지는 일본과 한국 밖에 없음.
- 비조합원 매출에는 일반 기업과 같이 과세하고 조합원 매출은 감세 필요.
- 다른 협동조합과 같이 조합원 이용에 불편함이 없는 범위, 전체 매출의 30~50%

II. 고용의 양과 질의 개선

1. 출자 현황

- 조사한 것 모두 의미 있지만 더 필요한 것은 조합의 종류별(소비자, 노동자, 농업 등) 1인당 출자금과 업종별 총 출자금이 파악되면 좋겠다.
- 실제 사업을 할 수 있는 자금이 출자금으로 들어왔는가? 그리고 1인당 출자금이 협동조합에 열심히 참여할 주인 의식을 가질 수 있는 규모인가?

2. 사업 개시 현황 점검

- 법인 획득한 것도 필요하지만 실제로 사업을 개시했는지?
- 개시하지 못했으면 그 이유는 무엇인지?
- 성공할 수 있는 사업 아이템이 가장 큰 문제

3. 고용 효과

- 아이쿱생협 2013년 3449억 매출에 약 1,468명 고용 - 전원 정규직
- 하지만 비슷한 규모의 유통 업체에 비해 고용이 200명 이상 많은 것으로 추측됨.

〈표〉 아이쿱생협 2012년 직원 현황

	2011년		2012년		증가수 (명)	증가율 (%)	비고
	인원(명)	비율(%)	인원(명)	비율(%)			
남자	878(855)	72.0	1,031(996)	70.2	153(141)	17.4	
여자	342(288)	28.0	437(354)	29.8	95(66)	27.8	
합계	1,220(1,143)	100.0	1,468(1,350)	100.0	248(207)	20.3	

※ 괄호() 안의 숫자는 시급직 제외

4. 주의할 점

- 협동조합이 노동자들의 기본권 보장의 사각지대를 뺏길하는 방식이 되서는 안 됨.
- 노동 시장에서 낮은 임금, 환경 안 좋은 일자리 경쟁이 되는 것도 주의.

5. 논의

- 기본적으로 한국 사회에서는 지난 MB정권 동안에 줄어든 노동소득분배율이 높아야 함.
- 대기업의 영역을 제한해야 함.
- 발표자의 제안대로 생태계, 간접 지원 방식. - 제도로는 출자금을 자기자본으로 인정 받아서 은행 대출이 자본 기업에 비해 차별 받지 않도록. 기술 개발을 지원, 교육과 훈련 그리고 공동 디자인, 마케팅 등. 아이쿱생협의 자연드림은 정부.
- 몇 년 전 화물과 같기 대기업 오너의 친인척이나 전직 CEO들의 중간 단계에서 기생적으로 존재하는 단계에 대한 정비 필요.

Memo

2013 함께일하는재단 정책토론회

Memo

2013 함께일하는재단 정책토론회